

제목 : < 노사정위원회 활동평가 및 발전방안 토론회 > 개최

노사정위원회는 지난 1998년 1월 외환위기를 극복하기 위한 사회적 협의기구로 출범한 지 벌써 5주년을 맞이하게 되었습니다. 노사정위원회는 그동안 사회적 협의에 기반하여 경제위기를 극복하고 경제·사회개혁과 노사관계 제도개선을 도모하는 데 나름대로 크게 기여해 왔습니다. 그러나 노사정위원회의 위상이나 기능을 둘러싸고 여러 가지 입장에서 다양한 문제가 제기되고 있는 것 또한 사실입니다.

이와 같은 시점에서 본 연구원은 노사정위원회의 지난 5년간의 활동을 평가하고 향후 발전방안을 논의하기 위한 토론회를 개최하고자 합니다.

한국노동연구원(원장 李源德)은 한국노사관계학회와 공동으로 오는 15일 오후 3시 프레스센터 국제회의장에서 「노사정위원회 활동평가 및 발전방안」에 관한 토론회를 개최합니다.

노사정위원회 발전방안

- 장기적으로 노사정위원회는 사회적 합의기구로 발전 강화되어야 할 것이나 중단기적으로는 현재의 제도적 기반을 최대한 활용하면서 제약요인은 감소시키고 노사정위원회에 대한 사회적 지지를 강화하는데 초점을 맞추어 노사정위원회의 기능과 위상, 운영, 조직체계의 개선을 추구하여야 할 것임.
- 노사정위원회에서의 사회적 협의는 큰 틀에서 정책의 방향을 제시하고 정부가 이를 토대로 구체적인 방안을 결정하도록 하는 것을 원칙으로 함. 즉, 세부사항까지 협의를 획일적으로 추구하는 대신 노동기본권의 보장이나 노사관계제도 개선, 그리고 사회·경제적 의제에 대한 중장기 방향 설정을 중심으로 노사정간 정보의 교류, 전문성에 기반한 정책협의, 그리고 사회적 문제해결 전략의 공유를 도모하도록 함.
- 법에 의거한 자문위원회로서 노사정위원회는 타 자문위원회 보다 강한 자문 기능이 수행될 수 있는 제도가 마련되어야 할 것임. 예를 들어, 대통령에 대한 정례보고 등을 통하여 위원회가 자문기구로서의 역할을 보다 충실히 수행할 수 있도록 하여야 할 것임. 정례보고에서는 노사정위원회의 토의 현황, 정부부처의 참여도, 그리고 정부의 협의사항 이행에 대한 평가 등이 보고되어야 할 것임.
- 정책협의를 일과성 협의나 단순한 통과 의례에 그치지 않기 위해서는 노사정위원회의 선도적 의제개발과 정부의 협의결과에 대한 존중 및 책임 있는 이행을 담보하기 위한 방안이 마련되어야 함.
 - 정부는 관련부처간 정책조율 책임자를 선정하여 정책협의를 참가하게 하며 협의결과 이행 관련 부처간 조율체계를 확고히 구축하도록 함.
 - 정책협의를 투명성 제고를 위해 협의 결과와 결과 이행에 대한 노사정위원회의 평가는 정례적으로 대통령에게 보고되도록 함.
- 공익위원과 전문위원으로 구성된 ‘의제개발팀’을 설치하여 사회적 의제 및 현황 관련 주요 의제를 체계적으로 개발(지나치게 세부적인 사항이나 개별 사업장 단위의 민원성 사안은 의제선정 시 원칙적으로 배제; 의제는 거시수준의 (중장기적인) 사회적 의제와 단기성 의제로

구분하여 개발)하여 이의 적절성을 상무위원회에서 심의토록 함.

- 현재 노동기본권 보장 등 노사관계 제도개선에 치우친 의제 선정의 경향성을 지양하고 노사관계 의제와 사회, 경제적 의제 등을 연계하여 종합적이고 중장기적 정책개발이 이루어지도록 의제개발 방향을 전환. 한편, 의제개발팀은 각 소위원회별로 당해연도에 다룰 의제를 배분하고 의제의 논의 시한을 정하여 상무위원회에 심의를 요청.
- 원활하고 효율적인 협의가 진행되도록 논의시한제, 논의종결 방식의 다양화, 다수결 결정방식의 도입을 고려함.
- 노사정위원회의 삼층구조는 사회적 협의의 효율성을 저해하는 위계질서로서 기능하기보다는 각 수준에서 사회적 협의에 전문성, 공익성, 정당성을 부여하는 기능을 수행하도록 하여야 할 것임.
- 공익위원 선임에 있어서 미국의 조정중재위원회와 우리의 최저임금심의위원회 구성에 사용되는 strike-out제를 도입. 다만, 공익위원은 소위의 경우 전문성을 중심으로 상무위원회의 경우 조정·중재 능력을 고려하여 선출되도록 함.
- 본위원회, 상무위원회의 정부위원 구성이 관련법에 이미 구체적으로 명시되어 있는 것을 재경부장관과 노동부장관은 필수적으로 참석하도록 하되 그 외 관계기관은 논의 의제에 따라 신축적으로 참여할 수 있도록 함. 다만, 정부는 소위원회, 상무위원회, 본회의에 참여하는 공무원 가운데 정부 대표를 각 위원회별로 지명하도록 하여 부처간 정책조율의 원활화를 도모.
- 노사정위원회가 상설기구로 작동하기 위해 사무국은 작지만 효율적인 체제로 운영되고 전문위원실의 위상이 강화될 필요가 있음.
- 사회적 협의의 성숙기반 강화를 위해 노사단체의 정책능력이 개발되고 대표성과 사회적 책임성이 제고될 수 있도록 함.

※ 이하의 내용은 발표논문을 요약한 것임.

노사정위원회 활동평가와 발전방안

김 훈

(한국노동연구원 선임연구위원)

□ 연구의 추진배경

- 노사정위원회는 경제위기와 IMF 관리체제를 극복하기 위한 사회적 협의기구로서 출범하여 경제·사회개혁과 노사관계 제도개선을 도모하는 한편, 위기극복에 일정한 역할을 해 왔음.
- 노사정 사회주체들(social partners)은 노사정위원회 참여를 통하여 실업, 고용, 구조조정, 노사관계, 사회보장 등의 영역에 걸친 다양한 의제를 논의하여 합의를 도출해 냄.
- 이 과정에서 노사정위원회는 사회적 협의를 위한 공론의 장으로서 사회적 갈등을 조정하고 나아가 정책결정의 정당성을 제공하는 역할을 수행.
- 그러나 노사정위원회의 운영이 항상 원활하게 이루어진 것은 아니었고 사회적 협의기구로서의 역할에 대해서도 지속적으로 논란이 제기되어 였음.
- 구조조정과 노사정위원회 합의이행 과정에서 노사단체는 참여와 탈퇴를 거듭했고 현재 민주노총은 노사정위원회에 대한 공식적인 참여를 거부하고 있음.
- IMF 관리체제 극복 후 위원회에서의 논의 지연과 새로운 합의 도출의 어려움, 사회적 지지의 저하 등으로 노사정위원회의 위상과 기능에 대한 많은 논란이 제기되고 있음.
- 따라서 지금까지의 노사정위원회 활동의 성과와 문제점을 평가하고 이러한 평가를 바탕으로 향후 노사정위원회의 발전방안을 모색해야 할 시점임.

□ 노사정위원회의 성격

- 김대중 정부의 국정철학인 ‘민주주의와 시장경제의 병행 발전’ 이라는 비전은 한 축으로는 시장친화적 구조조정에 의해 자유경쟁적 시장질서를 확립하고 다른 한 축으로는

공정과 형평을 저해하는 시장실패와 정부실패 모두를 교정하기 위해 민주주의적 가치를 추구하려는 것임.

- 이상에서 볼 때 김대중 정부는 참여민주주의의 원칙에 입각하여 생산과 분배의 효율성과 공정성을 확보하기 위한 국정철학을 견지해 온 것으로 보여짐.
- 노사정위원회는 이러한 김대중정부의 비전을 구체화하기 위한 제도적 기구라고 볼 수 있음.
- 노사정위는 국가수준의 사회적 협의기구로서 구상됨. 노사정위에서 다루어지는 의제는 “근로자의 고용안정과 근로조건 등에 관한 노동정책 및 이에 중대한 영향을 미치는 산업, 경제, 사회정책에 관한 사항, 공공부문 등의 구조조정의 원칙과 방향에 관한 사항”(노사정위법, 제3조 1, 2항)을 포괄.

□ 노사정위원회의 전개

- 노사정위원회는 1998년초 이후 지금까지 약 5년째 사회적 협의기구로서 운영되어 오고 있음.
- 1기는 노사정 및 정당이 참여한 가운데 ‘98년 1월15일부터 ‘98년 2월9일까지 가동되었고 최초의 사회협약을 도출하였음.
 - 위상 : 경제위기 극복을 위한 초법적 정치적 협의기구
- 2기는 ‘98년 6월3일부터 주로 사회협약의 이행을 목표로 가동되었으며 ‘99년 초 노사단체가 탈퇴할 때까지 진행되었음.
 - 위상 : 대통령령(노사정위원회설치령)에 근거한 대통령 자문기구
- 3기는 노사정위원회의 법제화에 따라 ‘99년 9월에 출범하여 현재까지 가동되고 있음.
 - 위상 : 보다 강화된 법적 근거(노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률)를 가진 상설 대통령 자문기구

□ 사회적 협의와 한국의 노사관계

- 서구의 노사관계의 역사와 경험에 비추어 볼 때 한국의 노사관계도 거시적 수준에서 사회적 협의의 필요성이 증가되고 있으며 이에 대한 경험을 축적해 왔다고 할 수 있음.
- 민주노조진영의 성장과 조직화, 사업장단위에서의 단체교섭으로는 해결할 수 없는 사회적 의제의 등장, 시민사회의 민주화와 노동문제의 공론화 등은 한국의 노사관계에서 사회적 협력이 필수적임을 보여줌.

- 한국의 노사관계는 '90년대 전후부터 현재까지 다양한 사회적 협의의 모색들을 통해 경험을 축적해 왔음.
 - 향후 21세기의 노사관계의 주요 의제가 고용, 복지, 구조조정 등의 영역에서 형성될 가능성이 크기 때문에 한국의 노사관계는 단위사업장수준에서 뿐만 아니라 지역 내지 업종 등의 영역에서 다양한 교섭 또는 협의체계의 구축을 필요로 하고 있음.
- 노사정위원회는 법적인 측면에서 사회적 협의를 위한 상당한 조건을 갖추고 있음에도 불구하고 참여 주체들이 노사정위원회의 활동에 대하여 모두 만족하고 있는 것은 아님.
- 노동계는 노사정위원회에서 사회적 협의를 통해 자신들의 의지를 제대로 관철해내지 못했다고 평가함. 노동계는 노동기본권과 사회보장인프라 확충 등의 영역에 있어 많은 성과가 있었음에도 불구하고 노동시장 유연화, 구조조정과 재벌개혁 등의 영역에 적극적으로 개입하지 못했다고 생각하고 있음. 그러나 리더십과 전략의 부재 및 정책능력의 부족으로 인해 노동계가 자신들의 이해를 관철시키기에는 내부적 한계를 가지고 있음.
 - 정부는 일관성을 잃고 어떤 때는 노사정위원회에 대해 세부 정책사항까지 결정해 주기를 요구하고 또 어떤 때는 노사정위원회를 우회하여 정책을 입안·집행하려 하였음. 이러한 일관성의 결여는 노사정위원회의 원활한 운영에 많은 어려움을 제공하였음. 한편, 정치권이 노사정위원회의 논의를 존중해 주지 않았던 것도 노사정위 운영의 부담으로 작용했음.
- 노사정위원회가 안고 있는 과부하도 노사정위원회의 원활한 운영을 저해하는 걸림돌로 작용. 노사정위원회는 실업과 고용문제 등의 사회적 의제뿐만 아니라 단위사업장수준에서의 현안문제까지도 논의해야 하는 민원창구로서의 역할도 해야 하는 부담을 안고 있음. 이것은 제도적인 측면에서 국가 수준의 사회적 협의체제를 보완하는 지역이나 업종 수준의 다층적인 협의 채널 구축이 미흡하기 때문에 야기되는 현상임.
- 보다 근본적으로는 사회적 파트너들 간에 사회적 협의의 경험이 충분히 축적되지 않은데서 비롯되는 상호간 신뢰의 부족 문제를 들 수 있음.
- 따라서 사회적 협의의 제도화가 보다 깊이 뿌리를 내리기 위해서는 중장기적인 관점에서 참여구조와 신뢰체계의 형성을 공고히 해 나가는 노력이 요구됨.

□ 위상과 성격을 둘러싼 쟁점과 평가

- 노사정위원회는 노사정위원회법 제 3조에 열거된 여러 영역을 포괄하는 노동정책 및 이와 관련된 사항을 협의하고 대통령의 자문에 응하는 것을 목적으로 하는 대통령 자문기구로서의 법적 위상을 갖는 사회적 협의기구임.
- 그러나 노사정위원회는 사실상 전원합의제 의사결정구조를 지닌 협의기구로서의 성격을 유지해 온 것이 사실임.
- 즉, 형식적으로는 협의·자문기구임에도 불구하고 실질적으로는 사회적 협의기구로서 모든 의제에 대해 합의를 도출하려 함으로써 운영의 탄력성 및 조직성과가 제약됨.

- 현재 노사정위원회는 대통령자문기구로서 정치권력의 정점에 있는 대통령의 관심과 권위를 필요로 하는 동시에 정부로부터 일정한 자율성을 획득해야 하는 과제를 안고 있음.
- 중장기적으로는 정부로부터의 조직적 독립을 지향하되, 당분간은 대통령 자문기구로서의 위상을 유지하면서 노사정위원회의 독립성과 자율성이 신장될 수 있도록 조직 및 운영과 관련된 제도적 틀을 보완해 나가도록 하는 현실적인 접근이 요구됨.

- 법정 상설기구화 자체는 노사정위원회의 위상을 강화하고 조직의 안정적인 토대를 구축하였다는 점에서 높이 평가되어야 하며, 앞으로도 사회적 협의기구로서 노사정위원회가 제대로 작동하기 위해 이러한 조직 위상은 유지될 필요가 있음.
- 앞으로의 과제는 법정 상설기구로서의 강화된 위상을 확보한 노사정위원회가 여하히 주어진 목표와 기능을 수행할 수 있도록 하는 기제를 마련하고 작동시킬 것인가 하는 데 있음.

□ 노사정위원회의 운영 평가

- 의제선정과 내용
 - 의제선정 절차가 체계적으로 이루어졌다고 보기 어려우며 1기의 대타협 이후에는 노사정위의 위상과 다소 거리가 있는 단기 현안성 과제들이 많이 제기됨 (일부 민원성 의제의 채택 사례)
 - 노사 양 당사자 모두 의제설정에 있어 당면 이익 극대화 관점에서 접근함으로써 결과적으로 중장기 정책 이슈보다 단기 현안 위주의 의제가 채택되고 객관적인 입장에서 체계적인 의제발굴이 이루어지는 데 한계를 드러냄.

- 협의 및 합의 도출과정

- 노사정위원회에서의 협의 및 합의도출과정을 볼 때 노사정 간의 상호신뢰에 기반한 성숙된 합리적 정책협약이 이루어졌다고 보기 어려움.
- 협의 과정에서 노사는 대체로 조직 이기주의적인 관점에서 접근하거나, 최종책임을 정부에 떠넘기는 행태를 보여옴.
- 정부 내에서도 관련 부처간에 의견 조율이 제대로 되지 않아, 합의 내지 합의 이행이 어려워지도록 하는 결과를 초래.
- 토의 및 협상과정에서 노사정 3주체가 집단적 이익대표로서의 기능을 넘어 사회적 주체로서의 성숙한 행태를 보여주지 못함.
- 노사정 3주체는 1기 노사정위원회에서는 사회적 주체로서 짧은 기간에 포괄적인 타협에 도달하는 데 성공했지만, 2기 이후부터는 국가와 사회의 중장기적 발전방향과 방법에 대한 진지한 관심보다 관성적으로 집단적 이익의 추구에 몰두함으로써 노사정위원회의 위상을 스스로 실추시키고, 결과적으로 위원회의 성과를 극대화하는 데 실패.

○ 의사결정

- 현행 노사정위원회의 의사결정 방식의 문제점은 원천적으로 관련규정에서 비롯됨. 즉, 노사정위원회법 제 7조 4항은, 의사결정과 관련하여 “노사정 각 대표 1/2이상의 출석 및 2/3 이상의 찬성으로 가결”하도록 규정하고 있음.
- 따라서 노사정 어느 일방이라도 특정한 주제에 대한 표결시 불참(또는 1/2 이상 불참)해버리면 자신에게 불리한 결정을 원천적으로 막을 수 있기 때문에 사실상 전원합의제(만장일치제)로 의사결정이 이루어져 왔음.
- 이러한 의사결정 구조는 그간 노사정위원회의 활동성과를 제약한 제도적인 요인의 하나로 지적됨.
- 전원합의제 의사결정방식으로 말미암아 주요한 현안들이 장기간 표류하고 소모적인 논쟁만 반복되며 합의가 어려워진 측면을 부정할 수 없음.

○ 노사정 대표의 실질적 대표성과 자율성 문제

- 시기별로는 민주노총의 탈퇴로 인해 노사정위 전체의 대표성 훼손
- 낮은 조직률에 기인한 양대 노총의 전체 노동자에 대한 대표성 부족 및 하부조직에 대한 리더십의 취약성
- 특히 노동계의 경우 내부정치의 과정에서 상층조직이 일선 노조간부의 강성기류에 휘말려 지도력을 발휘하지 못하는 사례가 종종 발생
- 전경련, 경총 등 사용자단체 대표 역시 개별 사업주에 대한 통제력이 취약하여 대표성 문제로부터 자유롭지 못함.

○ 조직체계의 변화관리

- 시기별로 해당 시기의 주요 현안에 대응하여 이를 다룰 소위원회와 특별위원회를 탄력적으로 구성하는 등 전체적으로 상황에 적절하게 대응해 온 것으로 판단됨.
- 하지만 근래 들어 관성적으로 특위가 지속되는 경향이 있으며, 특위가 소위의 주요 과제를 가져가면서 소위원회 활동이 위축되는 부작용이 노정됨.
- 각급 회의체 대표 구성의 경직성 문제, 특히 정부측 참여위원이 법정화되어 있어, 의제에 따라서는 반드시 참석해야 할 관련 부처 대표가 배제되고, 별 관련성이 없는 정부 부처 대표가 참여하는 비합리성이 노정됨.

○ 인적 구성평가

- 소위, 특위, 상무위, 본회의 모두 공통적으로 노·사·정·공익의 4자로 구성된 동일 형태의 중층적 논의구조로 인해 소·특위 단계에서부터 합의에 집착하게 됨.
- 각 위원회의 기능에 따라 공익위원의 역할, 선임방식, 비율이 달라져야 할 필요가 있음. 예를 들어 소위의 경우 현재 공익위원 비율이 제일 낮아 전문적 토의가 진행되기 어려워 노사정의 중간급 대표들끼리의 공방장이 되고 있음. 그러나 전문성에 기반한 논의의 진행이 소위의 가장 중요한 기능이 된다면 공익의 역할은 보다 강화되어야 하며 현재의 비율은 조정되고 위원 선임방식 역시 변화되어야 할 필요가 있음.
- 운영국 파견 고급공무원의 단순직무 수행과 전문위원의 전문성 축적과 역할수행에 대한 제약이 존재.

○ 운영 실적과 평가

- 4년간 운영 전체를 보면 각급 회의체를 통해 719회의 공식회의와 458회의 보조회의 등 총 1,177차례의 회의를 열어 140여건의 의제를 논의, 119건의 합의를 도출하는 등 매우 활발한 것처럼 보임.
- 하지만 빈번한 회의와 오랜 논의에도 불구하고 핵심적 의제들이 합의에 도달하지 못하는 경우도 있으며, 또한 합의된 사안이 제대로 이행되지 않은 경우도 있는 점 등으로 미루어 볼 때, 노사정위원회 운영의 가시적 효과성은 그다지 높지 않은 것으로 보여짐. 이러한 경향은 최근 들어 더욱 두드러짐.
- 하지만 질적 성과의 차원에서 본다면, 노사정위원회는 사회경제적으로 중요한 갈등들이 극단적인 대립과 투쟁의 형태로 폭발하는 것을 예방하는 데 기여하였고 노·사·정 간의 대화를 증진하고 정보의 교류를 촉진하였을 뿐 아니라, 이를 통해 상대방을 보다 깊이 이해할 수 있도록 하는 장을 제공해 주었다는 점에서 적지 않은 성과를

거두었다고 할 수 있음.

○ 주요 합의와 이행 정도

- 2002년 1/4분기 현재 노사정위원회에서 도출된 119개 합의사항 중, 이행 점검결과 95건 이행 완료, 24건은 이행이 완료되지 않은 것으로 자체 평가되어, 일단은 양적으로 높은 이행률을 보여 주고 있음
- 하지만 정부의 정책의지 및 사용자측의 요구에 의한 합의 및 상대적으로 중요도가 떨어지는 사안들의 경우 거의 이행된 데 반해, 중요한 쟁점에 대한 합의사항, 근로자의 노동기본권 신장 등과 관련한 합의 가운데 제대로 이행되지 않은 것들이 많음

○ 이행점검 체계

- 2기 노사정위원회에서 합의사항의 신속한 이행분위기를 조성하여 노사정간의 신뢰성과 국정개혁의 선도 역할을 제고하기 위하여 이행체계를 구축
- 상무위원회 공익위원 및 노사대표로 이행점검반을 구성하여 매분기 1회 이행점검회의를 개최
- 하지만 현재의 단순한 이행점검 시스템은 노사정위원회 결정사항의 실행을 담보하기에는 미흡. 합의 후 자신의 이익만을 관철하고 의무를 방기하는 사례들이 발생함에 따라 상호 신뢰를 저해.

□ 노사정위원회의 위상과 기능에 대한 각계의 견해

- 현재 노사정위원회의 기능과 위상과 관련하여 두 가지 상반된 대안을 유형화하면 ‘확대·강화’와 ‘축소·약화’로 압축될 수 있음.

기능확대 : 정책협의를 폭과 깊이를 확대, 노사정이 노사정위원회에서 노사관계제도 이외의 임금, 물가, 조세, 고용, 사회보험 등 사회, 경제 정책에 관해 포괄적으로 논의.

위상강화 : 노사정위원회의 법적·제도적 위상제고. 상설기구로 정부개별 부처로부터 독립성을 보장받고 합의이행의 구속력을 강화.

- 노사정위원회 위상, 기능 축소 주장은 노사정 및 경제학자 일부로부터 제기되고 있음.
- 먼저, 신자유주의 경제학자 중심으로 제기되는 노사정위원회 폐지 주장은 실증적으로 검증되기보다는 이론에 바탕을 두고 선형적으로 구성되었다고 볼 수 있음. 즉, 노사정의 자유재량에 의한 노사관계에 대한 정책적 선택은 비효율적인 자원배분을 야기하

기 때문에 장기적으로 보면 노사정위원회는 결국 비효율성을 가져오게 되어 폐지되어야 한다고 주장함.

- 이들에 따르면 노사정위원회가 설사 한시적으로 존재한다하더라도 상설적 기구로서가 아니라 비상설 기구로 존재하여야 하며 이 경우도 노사정위원회는 시장에 개입하는 내용을 논의하는 것이 아니라 시장 보완적인 노사관계 제도에 국한해 노사정간 협의가 진행되어야 할 것을 제시하고 있음.
 - 전경련도 유관 연구소와 자문학자를 통해 재벌체제의 정당성을 제기하면서 노사정위원회의 논의범위가 과다하게 확장되었으며 이러한 논의의 확장은 시장경제원칙에 반하는 것이라는 주장을 견지하며 위원회 축소를 주장하고 있음.
 - 정부 일각에서도 정부 현안이 노사정위원회에 미루어지게 되고 위원회에서의 논의가 지나치게 길어지는 폐해가 발생한다고 하여 축소를 주장하는 경우도 있음. 즉, 노사가 노사정위원회를 통해 정부정책을 결정하는데 참여하게 되면 개별 노사의 특수한 이해가 정부정책에 반영될 가능성이 높고 또 노사의 첨예한 이해관계가 대립하게 될 경우 정부정책 수립이 지연되어 정책의 실효성이 낮아진다고 주장함.
 - 민주노총도 한국사회의 구조적 조건(낮은 중앙집권성 등), 거시경제정책에 대한 노조 참여의 배제, 합의사항의 실행 보장을 위한 제도적 장치의 결여로 인해 노사정위원회는 단순히 사회합의주의의 외피를 갖춘 신자유주의적 구조조정을 위한 도구에 지나지 않는다고 보고 이러한 노사정위원회는 폐지되어야 한다고 주장함.
 - 이들은 조건이 갖추어지기까지 사안에 따른 교섭, 즉 사회협약과 관련해서는 노정 교섭을 그리고 노동조건과 관련해서는 산별 교섭을 제안하고 있음.
- 노사정위원회 기능과 위상 축소주장에 반하여 현재의 노사정위원회를 보다 더욱 강화된 모습으로 발전시켜 진정한 의미의 사회합의기구로서의 위상과 기능을 갖출 것을 요구하는 목소리도 지속적으로 제기되고 있음. 이러한 주장은 한국노총과 다수 노사관계 전문 연구자의 지지를 받고 있음.
- 노사정위원회의 위상 및 기능 강화의 근거는 다양하게 주어짐. 즉, 세계화, 지식혁명 등 시대변화 조류상 참여적, 사회통합적 노사관계의 외피인 노사정위원회는 필연적이라는 주장도 있으며 정부와 이익집단의 연계 강화와 정책의 사회적 지지기반 확대, 그리고 사회갈등 최소화와 공동체통합을 위해 노사정위원회는 가장 합리적인 정책결정기구이기 때문에 강화되어야 한다는 주장도 있음. 또, 새로운 기술, 시장여건의 변화에 따라 노동제도의 변화는 필요하며 이러한 변화에 영향을 미치는 의사결정 과정에 노사가 참여함으로써 사회전체의 거래비용이 낮아진다고 하는 의견도 있음. 시장교정의 기능을 강조하는 목소리도 존재하는데 사회적 불평등과 정보격차 등 시장문제

를 교정하기 위해 노사정위원회가 사회적 합의기구로 정착할 필요가 있다고 주장하기도 함.

- 위와 같은 보편성에서뿐만 아니라 우리나라의 특수성에 기반해 사회적 합의기구로서의 노사정위원회의 필요성을 강조하는 경우도 있음.
 - 즉, 권위주의 잔재청산과 개혁정치의 완성, IMF 극복과정에서 발생한 문제 (소득불평 등, 고용불안정, 빈곤층의 확대 등) 해결, 그리고 국가경쟁력 강화 실천 프로그램의 마련을 위해 노사정위원회는 강화되어야 함을 주장.
- 사회합의주의 전략은 노사정위원회의 활동을 평가하였을 때 현재 제기된 여러과제 해결을 위해 유효한 전략으로 평가받을 수 있음.
- 노사정위원회는 위기극복과 사회통합적 구조조정을 진행할 수 있도록 하여 경제적 성과를 충분히 가져왔음 (IMF 평가). 이러한 평가에서 본다면 사회합의주의 전략을 채택하여 현재 우리에게 주어진 과제--예를 들면 세계경제 침체와 시장 불확실성 증대에 대응한 지속적인 구조조정--를 해결함이 바람직하다고 할 수 있음.
 - 한편, 사회합의주의적 전략의 채택은 시민사회의 성숙과 민주주의의 발전, 사회적 협의의 제도화, 중앙집권성의 강화 등 우리의 정치적 경험과 노사관계의 현상적 추세와 맥을 같이함. 또한 개별 집단이해 중심의 사회적 갈등조정 문제, 사회적 의제의 개발과 실행, 조직/비조직 그룹간의 격차 확대의 해소 등의 과제를 해결하기 위해서도 사회합의주의 방식의 전략적 선택이 보다 효과적임.

□ 노사정위원회 발전방안

- 장기적으로 노사정위원회는 사회적 합의기구로 발전 강화되어야 할 것이나 중단기적으로는 현재의 제도적 기반을 최대한 활용하면서 제약요인은 감소시키고 노사정위원회에 대한 사회적 지지를 강화하는데 초점을 맞추어 노사정위원회의 기능과 위상, 운영, 조직체계의 개선을 추구하여야 할 것임.
- 구체적인 발전 방안은 노사정위원회의 위상과 기능, 의제 개발과 회의운영의 효율성 제고, 그리고 조직 재구성이라는 세 가지 주제별로 마련됨.

1) 위상과 기능

- 노사정위원회에서의 사회적 협의는 큰 틀에서 정책의 방향을 제시하고 정부가 이를

토대로 구체적인 방안을 결정하도록 하는 것을 원칙으로 함. 즉, 세부사항까지 합의를 확일적으로 추구하는 대신 노동기본권의 보장이나 노사관계제도 개선, 그리고 사회·경제적 의제에 대한 중장기 방향 설정을 중심으로 노사정간 정보의 교류, 전문성에 기반한 정책협의, 그리고 사회적 문제해결 전략의 공유를 도모하도록 함.

- 사회적 의제가 전문성에 기반을 두고 개발되어 노사의 참여 속에 심층적으로 논의됨으로써 사회통합적 정책제안으로 발전될 수 있어야 함. 이와 같은 정책 제안의 신뢰성이 보장되고 사회적 수용성이 높아지기 위해서는 먼저 노사정위원회의 독립성이 보장되어야 할 것임.

<표 1> 대통령 소속 위원회의 기능과 위상

| 기구명 | 설치근거 | 위상 | 예산편성권 | 사무국 설치 |
|---------------|----------------|--------------|------------|-------------------|
| 민주평화통일자문회의 | 헌법 | 독립기구 | 독립 | 상설기구 |
| 국민경제자문회의 | 헌법 | 독립기구 | 독립 | 상설기구 |
| 국가과학기술자문회의 | 헌법 | 독립기구 | 과학기술부 | 상설기구 |
| 중앙인사위원회 | 국가공무원법 | 행정위원회 | 독립 | 상설기구 |
| 부패방지위원회 | 부패방지법 | 행정위원회 | 독립 | 상설기구 |
| 중소기업특별위원회 | 정부조직법 | 행정위원회 | 중소기업청 | 상설기구 |
| 의문사진상규명위원회 | 특별법 | 행정위원회 | 행정자치부 | 상설기구 |
| 규제개혁위원회 | 행정규제기본법 | 행정위원회 | 국무총리실 | 국무총리실 규제개혁조정관실 |
| 노사정위원회 | 노사정위원회법 | 자문위원회 | 노동부 | 상설기구 |
| 정책기획위원회 | 대통령령 | 자문위원회 | 행정자치부 | 상설기구 |
| 의약발전특별위원회 | 대통령령 | 자문위원회 | 보건복지부 | 상설기구 |
| 제2건국위원회 | 대통령령 | 자문위원회 | 행정자치부 | 상설기구 |
| 교육인적자원정책위원회 | 대통령령 | 자문위원회 | 교육인적자원부 | 상설기구 |
| 지속가능발전위원회 | 대통령령 | 자문위원회 | 환경부 | 상설기구 |
| 정부혁신추진위원회 | 대통령령 | 자문위원회 | 기획예산처 | 기획예산처 정부개혁실 |

출처: 청와대 홈페이지 및 법령

- 노사정위원회는 법에 의거한 대통령 자문기구로서 단기적으로는 법적 위상에 걸맞게끔 운영의 내실화를 도모하도록 하나 장기적으로는 독립적인 위원회로서의 지위를 갖도록 위상이 변화되어야 할 것임.

- 대통령 소속기관을 살펴보면 노사정위원회는 헌법에 설치되어 있는 기관에 비해서 뿐만 아니라 개별 법에 의해 설치된 여타 위원회에 비해서도 낮은 위상을 가지고 있음. 즉, 예산편성권 및 인사권 행사에 있어서 독립성과 자율성이 상대적으로 낮은 것으로 평가됨. 이는 위의 <표 1>에서와 같이 노사정위원회가 설치근거를 개별 법에

두고 있음에도 불구하고 기타 대통령령에 의해 설치된 자문위원회와 마찬가지로 성격이 규정·운영되고 있기 때문임.

- 법에 의거한 자문위원회로서 노사정위원회는 타 자문위원회 보다 강한 자문 기능이 수행될 수 있는 제도가 마련되어야 할 것임. 예를 들어, 대통령과 노사정위원회간 정례 회의가 마련되어 위원회가 자문기구로서의 역할을 보다 충실히 수행할 수 있도록 하여야 할 것임. 정례회의에서는 노사정위원회의 토의 현황, 정부부처의 참여도, 그리고 정부의 협의사항 이행에 대한 평가 등이 보고되어야 할 것임.
- 노사정위원회가 사회적 합의를 지향한 정책협의 기구로서의 내실을 다지기 위하여 협의의 장애요인을 제거하고 협의결과 처리과정의 투명성이 확보되도록 해야 할 것임.
- 정책협의를 일과성 협의나 단순한 통과의례에 그치지 않기 위해서는 노사정위원회의 선도적 의제개발과 정부의 협의결과에 대한 존중 및 책임 있는 이행을 담보하기 위한 방안이 마련되어야 함.
- 정부는 관련부처간 정책조율 책임자를 선정하여 정책협의를 참가하게 하며 협의결과 이행 관련 부처간 조율체계를 확고히 구축하도록 함.
- 정책협의를 투명성 제고를 위해 협의 결과와 결과 이행에 대한 노사정위원회의 평가는 정례적으로 대통령에게 보고되도록 함.

2) 의제 개발과 운영의 효율성 제고

- 소위원회 공익위원과 전문위원으로 구성된 ‘의제개발팀’을 설치하여 사회적 의제 및 현황 관련 주요의제를 체계적으로 개발(지나치게 세부적인 사항이나 개별 사업장 단위의 민원성 사안은 의제선정 시 원칙적으로 배제; 의제는 거시수준의 (중장기적인) 사회적 의제와 단기성 의제로 구분하여 개발)하여 이의 적절성을 상무위원회에서 심의토록 함.
- 현재 노동기본권 보장 등 노사관계 제도개선에 치우친 의제 선정의 경향성을 지양하고 노사관계 의제와 사회, 경제적 의제 등을 연계하여 종합적이고 중장기적 정책개발이 이루어지도록 의제개발 방향을 전환. 한편, 의제개발팀은 각 소위원회별로 당해연도에 다룰 의제를 배분하고 의제의 논의 시한을 정하여 상무위원회에 심의를 요청.
- 원활하고 효율적인 협의가 진행되도록 논의시한제, 논의종결 방식의 다양화, 다수결

결정방식의 도입을 고려함.

- 의제논의가 지연되어 매년 되풀이되어 의제가 선정되고 다시 논의되는 비효율성의 문제는 해소되어야 할 것임.
- 의제개발팀이 의제를 선정할 때 논의시한도 함께 설정하도록 함. 소위원회에서는 시한내에 논의를 추진하여 어떻게 논의를 종결할 것인가 하는 방식(예: 합의안, 공익위원안 송부, 논의 결과 송부, 참고 사항 통보 등)을 자체적으로 결정하도록 함.
- 사회적 협의의 효율성을 제고하기 위하여 소위원회와 상무위원회의 경우 전원합의제 대신 다수결 원칙을 적용함. 다만, 본회의의 경우 전원합의제의 원칙을 적용하되 사안에 따라 사전에 노사정이 논의시한을 정한 경우 다수결 원칙을 적용할 수 있도록 해 효율성이 높아지도록 함.

3) 조직재구성 및 위원역할 재조정

- 노사정위원회의 삼층구조는 사회적 협의의 효율성을 저해하는 위계질서로서 기능하기 보다는 각 수준에서 사회적 협의에 전문성, 공익성, 정당성을 부여하는 기능을 수행하도록 하여야 할 것임.
- 소위원회 수준에서는 공익위원과 전문위원의 전문성에 기반하여 노사정 실무당사자가 내실화된 정책협의를 진행하도록 함.
- 정례개최 (예, 격월 단위)를 원칙으로 하는 상무위원회 수준에서는 공익위원의 공익성에 기반한 조정·중재를 통해 가능한 한 노사정 합의가 도출되도록 하며 사전 합의된 일정기간 내에 합의안이 마련되지 못할 경우 공익위원이 결정권을 가지고 의결에 참여함.
- 정례개최 (예, 4개월 단위)를 원칙으로 하는 본회의 수준에서는 상무위원회에서 결정된 사항에 노사정이 전원합의로 정당성을 부여함. 만약 전원합의가 도출되지 않을 경우 그 이유를 명기하여 정부에 송부함.
- 노동연구원, 3대 노사관계학회, 그리고 시민단체 추천으로 전문가 풀을 구성하고 노사정위원회는 이 풀에서 논의의제와 사안에 따라 관련 공익위원을 위촉하여 소위원회의 전문성과 상무위의 공익성이 보다 강화될 수 있도록 함.
- 기존 특위는 가급적 빠른 시일내에 해체하여 소위원회에 흡수되도록 하며 소위 수준에 한시성의 분과위원회 (소위간 교차 분과위원회도 가능)를 둘 수 있도록 하여 해당 의제를 집중 논의하도록 함.

- 회의체의 성격 및 의사결정 방식이 변경됨에 따라 위원회의 역할도 달라지며 선임방식도 변화되어야 할 것임.
- 공익위원이 다수결원칙에 따른 결정권한을 가지게 되는 경우가 발생하게 됨에 따라 그들의 결정이 노사정에게 받아들여질 수 있도록 미국의 조정중재위원회와 우리의 최저임금심의위원회 구성에 사용되는 strike-out제를 도입. 다만, 공익위원은 소위의 경우 전문성을 중심으로 상무위원회의 경우 조정·중재 능력을 고려하여 선출되도록 함.
- 본위원회, 상무위원회의 정부위원 구성이 관련법에 이미 구체적으로 명시되어 있는 것을 재경부장관과 노동부장관은 필수적으로 참석하도록 하되 그 외 관계기관은 논의의제에 따라 신축적으로 참여할 수 있도록 함. 다만, 정부는 소위원회, 상무위원회, 본회의에 참여하는 공무원 가운데 정부 대표를 각 위원회별로 지명하도록 하여 부처간 정책조율의 원활화를 도모.
- 노사정위원회가 상설기구로 작동하기 위해 사무국은 작지만 효율적인 체제로 운영되고 전문위원실의 위상이 강화될 필요가 있음.
- 운영국 (대내외 행정)과 전문위원실 (조사연구)의 회의체 지원기능을 일원화하고 전문위원이 의제 개발에 참가하도록 하며 소위원회 뿐만 아니라 상무위, 본위원회에 전문위원이 검토보고서를 작성 보고도록 하여 회의체 운영의 연속성과 논의의 내실화를 촉진하도록 함.
- 의제개발 및 협의사안에 대한 지속적인 조사분석과 관련 정책 및 입법에 대한 연구가 상시적으로 수행되어 전문위원실의 전문성이 강화되도록 함. 이를 위해 예산배정과 예산 집행에 있어 전문위원실의 주도성이 보장되어야 하며 나아가 전문위원의 인적구성비율이 제고되어야 할 것임.

□ 사회적 협의의 성숙기반 강화

- 노사단체의 정책능력이 개발되고 대표성과 사회적 책임성이 제고될 수 있도록 함.
- 노동조합의 경우 한국노총과 민주노총의 정책개발 연구활동 지원 등 정책능력이 보다 개발될 수 있도록 유도함.
- 전체 노동자에 대한 대표성을 제고하기 위해 두 노총으로 하여금 비정규직 근로자의 이해를 대변하게 유도하거나 비정규직 대변조직 (시민단체 포함)의 노사정위원회 참

여를 검토.

- 산업(업종)별 노조나 교섭에 대한 전향적인 논의를 통해 노조의 대표성을 제고하는 방안도 강구하여야 할 것임.
- 사용자단체도 경총, 전경련, 중소기업중앙회, 무역협회, 상공회의소 5단체간 협력을 강화하고 역할과 기능에 대한 분담체제가 형성되어야 함. 또한 산하 대기업과 중소기업, 지방기업에 대한 리더십을 행사하여 사회적 책임성을 가지고 정책협약에 나서고 합의 이행에 있어 소속 기업의 준수 정도를 높일 수 있도록 하여야 할 것임.

○ 정부의 정책조율 책임시스템 구축과 노사정위원회의 대입법기관 관계 개선도 주요한 사안 가운데 하나임.

- 정부부처간 이견 조율이 제대로 이루어지지 않음으로 해서 노정간 갈등이 격화되고 이로 인해 사회적 협의 또한 원활히 추진되지 못함은 기존의 노사정위원회 운영 경험을 통해 이미 확인되고 있음. 따라서 사회적 협의회가 보다 원활히 이루어지기 위해서는 정부부처간 정책조율 책임시스템을 구축하는 것이 필수적임.
- 노사정위원회와 국회간 협조관계의 구축을 위해 위원회 전문위원과 국회의 해당 상임 위원회와 국회 전문위원 사이 업무협조를 위한 간담회 형식의 교류가 정례적으로 이루어져야 할 것임.

○ 사회적 협의회가 사회적 합의로 보다 발전되기 위해서는 노사정위원회 안팎에서 사회적 대화가 다양하게 전개되고 다원화된 노사정간 협의채널이 구축되어야 함.

- 이러한 다원화는 노사정위원회에게 걸린 과부하와 과기대를 줄여나가고 협의 채널이 위원회에 집중됨으로써 야기되는 불안정한 기구 운영의 위험을 분산하는 효과를 가질 수 있음.
- 현재 노사정위원회법에서 규정되어 있는 지역노사정협의회에서 실질적인 정책협약이 이루어질 수 있도록 하기 위한 제도적 장치의 마련이 요청됨.
- 지역노사정협의회와 병행하여 업종별 노사정협의회의의 활성화도 주요한 방안으로 고려되어야 함. 업종별 협의회는 해당 업종의 노사정 이해당사자 사이에 정책협약의 장을 마련하여 노사정이 정보교류를 통해 서로에 대한 이해 간극을 좁히고 구체적인 정책 대안을 마련해 나가도록 운영되어야 함.
- 특히, 산업구조의 고도화를 위한 구조조정이 앞으로도 지속적으로 추진되어야 하는 만큼 공공특위나 금융특위와 같은 특별위원회를 소위원회로 흡수할 경우 그간 마련

된 협의의 틀을 업종별 협의회로 존속시킬 필요가 있을 것임.

- 노사정위원회가 사회적 협의기구로서의 위상을 제대로 확보하기 위해서는 현재 참여하지 않고 있는 민주노총이 동위원회에 참여할 수 있도록 다각적으로 적극적인 노력이 기울여져야 할 것임.
- 노사정위원회는 기본적으로 노사정 행위주체 가운데 어느 일방의 힘에 의해 강요된 합의를 산출하는 장이 아니라 각 행위주체가 국민경제 차원에서 사회적 책임을 갖고 협의를 진행하는 장이기 때문에 참여와 탈퇴가 개별집단의 이해를 관철하기 위한 수단으로 되풀이되는 일이 있어서는 안 될 것임.
- 사회적 협의기구가 장기적으로 정착·발전하기 위해서는 협의 결과가 성실히 이행되고 그 성과를 바탕으로 노사정간 신뢰가 구축되어야 함.
- 이를 위해 사용자와 정부 일각의 노동배제적 태도가 불식되고 노동정책의 경제정책에 대한 종속적 위상이 근본적으로 개선되어야 할 것이며 협의 결과의 실질적인 이행이 담보되어야 할 것임.
- 노동조합의 전국중앙조직이나 사용자단체도 개별 집단 이익을 극대화하기보다는 전체 사회의 이익 증대에 기여한다는 책임 의식을 갖고 사회적 협의에 참가하는 자세를 견지해야 할 것임.
- 이러한 자세가 견지될 때 비로소 사회적 협의의 폭과 깊이가 확충되고 전망이 공유되면서 노사정 행위주체간 상생의 태도(상생적 가치 관점의 노와 사, 공정한 조정과 노사자치주의 그리고 인프라 구축의 정)가 확립되고 신뢰는 보다 공고해질 것임.