

한국의 노사관계와 노동정치1

- 1987년 이후 사회적 합의를
중심으로

序 言

1996년 4월 24일 김영삼 대통령의 신노사관계 구상으로부터 발족된 노사관계개혁위원회와 1998년 1월 15일 노사정 대타협을 이룩함으로써 IMF의 위기를 극복하고자 했던 노사정위원회는 한국 노사관계의 새로운 이정표로 평가된다. 왜냐하면, 기존의 노사관계가 대립과 갈등, 배제와 저항이 어우러진 불안정한 노사관계였다면 노사관계개혁위원회와 노사정위원회는 노사정이 사회적 합의 방식을 통해 노사관계의 미래를 개척하려고 시도한 새로운 실험이라고 평가되기 때문이다.

이에 본 연구원은 새로운 노사관계 모색, 즉 사회적 합의 흐름의 실험이라는 관점에서 노사관계개혁위원회와 노사정위원회를 규정하고 양 실험을 포함해서 1987년 이후의 사회적 합의의 사례들을 정리해 보고자 했다. 본 책은 사회적 합의의 시작을 1989년도 최저임금심의위원회에서의 노사합의라고 보고, 그 이후의 사회적 합의의 시도들, 즉 국민경제사회협회의, 노태우 대통령 주재 노사정대토론회, 노·경총 임금합의를 사회적 합의의 관점에서 서술·분석하고 있다.

본 프로젝트는 두 가지 방향에서 진행되었다. 첫째는 사회적 합의의 역사에 대한 서술 및 평가이고, 둘째는 사회적 합의에 대한 자료모음이다. 제1권은 사회적 합의에 대한 서술 및 평가를 다루고 있다. 제1부는 노동정치와 사회적 합의의 개념에 대한 정의 및 사회적 합의의 관점에서 노사관계를 시기 구분하고 있다. 이러한 시각에 바탕하여 제2부에서는 노·경총 임금합의를 중심으로 한 사회적 합의의 시도를 살펴보았다. 그리고 제3부와 제4부는 노개위와 노사정위를 사회적 합의의 실험이라는 관점에서 살펴보고 있다. 이상의 서술에서 연구자들은 객관적인 입장에서 역사적 사실을 밝히는 데 충실하려고 노력했다. 그리고 결론은 사회적 합의에 대한 총평과 두 편의 토론문으로 대체하였다. 첫 번째 것은 프로젝트에 참여한 연구자들의 토론문이고 두 번째 것은 경총, 한국노총, 전경련, 민주노총, 노동부 관계자들의 토론문이다. 결론은 상이한 관점을 가진 토론자들로 인해서 앞서의 사회적 합의의 역사를 다양한 관점에서 평가할 수 있는 시각을 제공할 것이다.

제2권은 <자료편>이다. <자료편>은 (1) 사회적 합의일지 (2) 1차 자료목록 (3) 2차 자료목록으로 구성된다. 사회적 합의 일지는 사회적 합의 주체들의 동향, 정치경제 상황, 이에 대한 제3자의 평론 등을 포괄함으로써 그 자체가 역사책이 되도록 만들었다. 1차 자료는 각 노사관계 행위자들 특히 노동부, 한국노총, 민주노조진영(특히 민주노총), 경총, 전경련 등이 발간한 문건을 자료목록에 실었으며, 특히 중요하다고 생각되는 자료는 그대로 자료편에 게재했다. 2차 자료는 연구단체 또는 연구자들의 노사관계에 대한 평가에 관한 것으로서 가능한 한 중요한 자료를 빠짐없이 수록하려고 노력했다. 따라서 이 <자료편>은 이후의 연구자들이 사실과 자료에 접근하는 데 실질적인 도움을 줄 것이다.

본 프로젝트의 독특한 진행방식과 연구 결과가 외국의 역사가 아니라 한국의 노사관계의 전개과정 속에서 노사관계의 미래를 생각할 수 있는 단초를 제공하고 노사관계 연구에 필요한 기초자료를 충실하게 제공하는 데에 크게 기여할 것으로 기대된다.

본 연구를 진행하는 과정에서 애정 어린 비판을 해준 본원 연구위원들과 익명의 논평자들에게 감사를 드린다. 또한 공병호 자유기업센터소장, 김영배 경총 상무이사, 윤우현 민주노총 정책국장, 이정식 한국노총 기획조정국장, 임무송 노동부 노사조정담당관 등의 격려와 비판은 본 연구를 풍부하게 만드는 데 기여했기에 감사를 드린다. 이 밖에 박점숙 연구조원, 김효정 양(경북대 정치외교학 석사) 김용찬 군(고려대 정치외교학 석사)에게 감사를 드린다. 또한 적지 않은 양의 원고를 꼼꼼히 읽고 코멘트 해준 박찬영 전문위원과 출판담당자들에게 감사를 드린다.

끝으로 본 연구에 수록된 내용은 저자들의 개인적인 견해이며, 실수나 오류도 저자들의 책임임을 밝혀둔다.

1999년 6월

한국노동연구원

원 장 朴 烜 求

目 次

第1部 머리말	(崔榮起・金峻・盧重琦・劉汜相) … 1
第1章 머리말	3
第1節 研究 目的과 分析對象	3
第2節 社會的 合意 및 勞動政治 概念	6
第3節 時期 區分	21
第2部 社會的 合意와 勞動政治의 展開(1989~95)	(金 峻) … 27
第2章 社會的 合意的 多様な 試圖들	29
第1節 最低賃金審議委員會와 中央勞使協議會 活動과 合意(1989년) …	29
第2節 國民經濟社會協議會를 통한 社會的 合意的 試圖	38
第3節 勞使政 大討論會와 社會的 合意 宣言(1991~92년)	52
第3章 韓國勞總과 經總의 賃金合意와 그 意味	59
第1節 第1次 合意(1993년)	59
第2節 勞使政 經濟回復 共同宣言(1993년)	78
第3節 1994年 賃金合意	81
第4節 賃金引上案 合意的 挫折 및 勞使 産業平和共同宣言(1995년) …	100
第4章 小結：評價	105
第3部 社會的 合意와 勞動政治의 새로운 實驗	111
第5章 勞使關係改革委員會	(劉汜相) … 113
第1節 序論：勞改委 出凡의 背景과 勞動主體들의 認識	113
第2節 新勞使關係 構想과 勞動法 改正方向 合意	123
第3節 勞動法 改正方向의 反轉：8・8 改閣과 競爭力 強化論	137

第4節 小委員會의 勞動法 改正 努力과 民主勞總의 不參	145
第5節 大妥協의 失敗와 勞改委案	157
第6節 勞動法 改正과 勞動의 抵抗	164
第7節 小結: 社會的 合意의 可能性과 限界	187
第6章 勞使政委員會 (盧重琦)	202
第1節 序論: 勞使政委員會의 構造的・環境的 背景	202
第2節 勞使政委員會의 構成期	208
第3節 第1期 勞使政委員會와 勞使政 合意	216
第4節 勞政 合意와 勞動의 抵抗	226
第5節 第2期 勞使政委員會의 可能性과 限界	240
第6節 勞使政委員會의 限界와 勞動의 撤收	256
第7節 小結: 勞使政委員會와 勞動政治體制 變動	266
第4部 社會的 合意와 韓國의 未來	277
第7章 評價 (I): 韓國 社會的 合意의 傳統과 未來 (崔榮起)	279
第1節 問題의 提起	279
第2節 社會的 合意를 어떻게 理解할 것인가	282
第3節 社會的 合意의 展開過程	290
第4節 構造調整과 勞使政委員會	299
第8章 評價 (II): 綜合討論	312
第1節 社會的 合意의 歷史 및 可能性에 대한 討論(I) (최영기・김준・노중기・유범상)	312
第2節 社會的 合意의 歷史 및 可能性에 대한 討論(II) (공병호・김영배・윤우현・이정식・임무송)	363

第 1 部

머 리 말

第1章 머리말

第1章 머리말

第1節 研究 目的과 分析對象

이 연구의 목적은 ‘사회적 합의’의 관점에서 1987년 이후의 노동정치 전개 과정을 분석하려는 것이다. 즉 이 책은 ‘사회적 합의의 뿌리’ 및 ‘가능성’을 한국의 노동정치사에서 찾으려는 시도이다.

이러한 연구가 갖는 특징은 다음과 같다. 본 연구는 노개위(勞改委)와 노사정위(勞使政委)를 노동정치의 역사 속에서 위치지우려고 시도한다. 본 연구는 노사관계개혁위원회의 노동법 개정 노력과 근본적으로는 IMF의 위기 및 이에 대한 대응으로서의 노사정위원회를 어떻게 볼 것인가라는 문제의식에서 출발했다. 노개위와 노사정위는 우리 나라 노동정치의 방식과 내용의 전환을 의미하는 특별한 ‘사건’이었다. 즉 노·사·정이라는 노동정치 주체들의 대등한 참여를 보장했다는 점에서 새로운 방식의 노동정치였다. 또한 노동법을 포함하여 새로운 노사관계 및 국가정치의 방향을 논의하였다는 점에서 내용적으로도 노동정치의 새로운 가능성을 보여주었다. 그럼에도 불구하고 노개위와 노사정위는 다양한 비판에 직면하고 있다. 의회정치의 파괴자, 노동통제의 새로운 방식, 구조조정의 방해물 등의 평가가 그것이다.

위와 같은 평가와 논의들이 한국의 노동정치의 역사 속에서 총체적으로

검토되어야 한다는 것이 이 책의 입장이다. 결론적으로 이 글은 노개위와 노사정위라는 새로운 노동정치 실험을 사회적 합의라는 관점에서 이해하고자 하며, 한국에서의 사회적 합의의 역사를 살펴보고자 하였다. 그 결과 이 책은 사회적 합의의 시작을 1989년도 최저임금심의위원회의 사회적 합의라고 주장한다. 그리고 중앙노사협의회, 경사협, 노태우 대통령 주재 노사정대토론회, 노·경총 임금합의라는 역사적 사건들을 이 흐름 속에 위치시킨다. 또한 이러한 연구를 통해 우리의 내적인 역사 속에서 새로운 노동정치의 가능성을 찾으려고 시도했다. 노동정치의 새로운 가능성은 서구의 경험 속에서만이 존재하는 것이 아니라 우리의 경험 속에 이미 내재되어 왔고 실험되어 왔다. 따라서 우리는 우리의 역사적 사실에 천착해 들어가 그것을 토론하고 음미해야 한다. 이러한 태도 속에서만이 비로소 외국의 노동정치 경험을 올바르게 참조할 수 있을 것이다.

둘째, 본 연구는 노동정치의 자료축적을 시도한다. 한국의 노동정치 및 노동연구는 우리의 내적인 역사에 대한 성찰 및 경험과 자료의 축적없이 진행되어 왔다고 생각된다. 이것은 토대가 빈약한 곳에 건물을 세웠다는 것을 의미한다. 이로 인해 각 노동정치 주체들은 상대방을 자신의 관점 또는 편향된 시각에서 이해하는 원인이 되었다. 다시 말해 노동이론에 있어 노사관계 현실에 대한 정확한 진단 없이 주장만을 되풀이해 왔다. 이러한 현상은 현실에 대한 논쟁보다는 이데올로기, 이념에 대한 논쟁만을 되풀이하는 원인으로 작용했다. 이로 인해 한국의 현실에 대한 논의가 제대로 진행되지 못했고 결국 외국의 이론을 단순 적용함으로써 한국의 현실에 대한 적합한 노동이론을 수립하지 못했다. 그 결과 노동정책의 수립에 있어서도 대책만 있을 뿐 정책이 없는 한 원인이 되었다고 생각된다. 즉, 장기적 비전에 따른 노동정책을 수립하기보다는 그때그때의 처방만을 해왔다고 평가된다.

이상에서 보듯이 본 연구는 우리 나라의 역사 속에서 노동정치를 연구해야 한다는 태도를 견지한다. 우리의 역사는 현재 우리 현실의 준거이며 현실의 원형을 담고 있기 때문이다. 우리의 역사를 무시하지 않는다면 우리는 새로운 사건이 아니라 항상 '익숙한' 사건에 직면하게 될 것이고 우왕좌왕하기보다 진지한 대안을 탐색할 수 있을 것이다. 따라서 우리는 우리의 내적 역사에 대한 애정을 가져야 한다.

지금의 위기는 서구의 위기와 외형적 유사성이 존재할 수 있을지라도 외

국이 아닌 현재의 우리의 삶 속에서 피어났다. 이러한 의미에서 노동정치 연구는 코포라티즘이니 삼자협의주의니 하는 외적 담론을 적용하는 데서 출발할 것이 아니라 우리의 내재적 역사를 살펴보고 그 속에서 신중하게 외부의 경험과 이념을 참조해야 한다. 즉 우리는 우리의 역사를 발굴하고 토론하고 반성함으로써 한국의 노사관계, 한국의 정치, 한국적 대안과 길을 찾아야 한다. 우리 나라에서도 사회적 합의의 뿌리는 미약하였지만 존재하였고, 허약하지만 하나의 흐름을 갖고 다양한 형태로 시도되어 왔다. 우리는 이제라도 노개위와 노사정을 이러한 흐름 속에서 위치짓고, 과거의 역사를 현재의 스승으로 초대하고자 한다.

다음으로 이 책의 내용을 간략하게 언급하면 다음과 같다. 이 책은 사회적 합의의 관점에서 우리의 역사를 서술하고, 이러한 역사에 대한 평가의 단초를 제공하려는 의도에서 준비된 것이다. 따라서 본 책은 두 가지 방향에서 쓰여졌다. 첫째는 사회적 합의에 대한 자료모음이다. 둘째는 이러한 자료에 대한 역사 서술 및 평가이다.

첫째, 자료는 이 책의 제Ⅱ권 <자료편>에 수록되었다. <자료편>은 (1) 노동정치일지 (2) 1차자료 목록 (3) 2차자료 목록으로 구성된다. 노동정치일지는 사회적 합의 주체들의 동향, 정치·경제상황, 이에 대한 제3자적 평론 등을 포괄함으로써 그 자체가 역사책이 되도록 편집되었다. 1차자료는 각 노사관계 행위자들 특히 노동부, 한국노총, 민주노조진영(특히 민주노총), 경총, 전경련 등이 발간한 문건 자료목록을 수록하였다. 중요한 자료는 <자료편>에 수록했다. 2차자료 목록은 연구소 또는 학자들의 노동정치에 대한 평가로서 가능한 한 중요한 자료를 빠짐없이 수록하려고 노력했다. 따라서 이 <자료편>은 이후의 연구자들이 사실과 자료에 접근하는 데 실질적인 도움을 줄 것이다.

둘째, 사회적 합의에 대한 서술 및 평가는 이 책의 제Ⅰ권으로서 네 사람의 공동작업으로 진행되었다. 우선 제1부는 노동정치와 사회적 합의의 개념에 대한 정의 및 사회적 합의의 관점에서 노동정치를 시기 구분하였다. 이러한 시각에 바탕하여 제2부에서는 노·경총 임금합의를 중심으로 한 사회적 합의의 시도를 살펴보았다. 그리고 제3부와 제4부는 노개위와 노사정위를 사회적 합의의 실험이라는 관점에서 살펴보았다. 결론은 간략한 논평과 두 편의 토론문으로 대체하였다. 첫 번째 토론은 세미나 내부팀의 논의이고

두 번째 토론문은 한국정총, 노총, 진경련, 민주노총, 노동부 관계자들의 토론문이다.

이처럼 본 책은 역사적 사실을 드러내고 이에 대한 공론을 유도할 의도로 쓰여졌다. 따라서 제 I 권에서 본 연구자들은 역사적 사실을 가능한 한 사실에 근거하여 드러내려고 노력했다. 그리고 연구자(참여자) 및 노사정 주체들의 토론문을 결론으로 제시했다. 이것은 다양한 관점을 드러내기 위해서이다. 또한 제 II 권은 일지(日誌)를 포함하여 각 당사자들의 주장과 전략 그리고 이들이 상호교호했던 정치적인 장을 드러내려고 하였다. 이 책이 의도했던 바대로 이후의 노동정치 및 노동관련 연구가 보다 풍부한 자료와 다각적인 토론 속에서 진행되었으면 한다. 또한 우리 나라의 역사 속에서 노동정치 발전의 가능성을 발견하려는 노력이 지속되었으면 한다.

第 2 節 社會的 合意 및 勞動政治 概念

1. 사회적 합의 개념

‘사회적 합의’라는 용어가 우리 나라에서 사용되기 시작한 지 10여 년이 지났지만, 이 용어에 대한 명확한 정의나 용법에 대한 합의는 아직 이루어지지 않았다고 해도 과언이 아니다. 따라서 이하에서는 사회적 합의라는 개념이 우리 나라에서 어떻게 수용되어 왔고, 각 주체에 따라 이 용어를 어떤 방식으로 받아들여 왔는지 살펴보고, 이 용어를 둘러싼 개념적 혼란을 극복하기 위해서는 어떻게 정의하고 사용해야 할 것인지 논의하기로 한다.

가. 우리 나라에서의 ‘사회적 합의’ 개념의 수용: 주체에 따라

1) 정부의 시각

최영기(1999)에 의하면 우리 나라에서 ‘사회적 합의’라는 개념이 처음으로 공론화된 것은 1989년부터이며, 그 계기가 된 것은 호주의 호크(Hawk) 수상이 한국을 방문했을 때 당시 노태우 대통령에게 호주의 사회적 합의주의

에 대해 설명하고, 한국 노사관계의 대안적 모델로서 이것을 천거한 데서 비롯되었다고 한다.

그러나 문헌상으로 확인되는 바로는 정부가 사회적 합의라는 표현을 최초로 사용한 것은 1991년 4월에 열린 「산업평화와 경제 재도약을 위한 사회적 합의」 토론회¹⁾에서 발표된 최병렬 노동부장관의 발제문이었다. 이 발제문에서 최병렬 장관은 사회적 합의의 개념을 명확히 정의하고 있지는 않지만, 국가경제가 어려움에 처해 있을 때 “노사정이 각자의 이기적 논리에 집착하기보다는 공동 목표를 설정하고 함께 참여”하여 국가적 어려움을 해결하려고 노력하는 것을 사회적 합의로 규정하고 있으며, 그 예로 일본의 산업노동간담회와 독일·호주의 사례를 열거하고 있다. 그러나 이 발제문은 ‘급진노동세력’의 배제를 분명히 하고 있는 등 그 포괄범위가 제한적이며 사회적 합의가 이루어지고 지속될 수 있는 조건을 거의 언급하지 않고 있다. 또한 전반적인 문맥으로 볼 때 사회적 합의를 사회협약(social pact)이라기 보다는 사회적 합의형성(social consensus)이란 관점에서 접근하고 있다. 이러한 점에 비추어볼 때 이 단계에서 정부는 사회적 합의를 임금을 억제하고 노사분규를 감소시킨다는 정부의 노동정책 기조에 종속적으로 복무하는 것으로 보는 ‘기능적 접근’ 방식을 취하고 있었다고 할 수 있다.²⁾

정부의 이러한 시각은 1992년 2월 「노사관계 사회적 합의형성 회의」에서도 변하지 않았음이 확인되고 있다. 이 회의에서도 정부는 사회적 합의를 ‘노사공동체 의식’ 수준으로 인식하고 있음이 곳곳에 드러나고 있다. 부분적으로는 노사정의 구체적 과제들이 언급되었던 전년도에 비해 이 해에는 근로자들의 자각, 주인의식, 경영자들의 ‘사람 중심의 경영’ 등이 강조되었다. 특히 전년도의 일회성 회의를 노사관계의 사회적 합의가 형성되었던 것으로 보고 그후 1년을 평가하고 있는 데서 정부의 사회적 합의에 대한 인식이 극히 기능적이고 주관주의적인 것이었음을 확인할 수 있다.

김영삼 정부가 들어서면서 사회적 합의 개념보다는 ‘노사 신협력체제’라는 말이 당시의 ‘신한국 건설’ 캠페인 속에서 더 많이 사용되었다. 1993년 10월 27일 한국노총 중앙교육원에서 열린 「국민경제와 노사관계 발전을 위한 노사정의 역할」 대토론회에서 이인제 노동부장관의 발언도 이 같은 맥락에

1) 이에 대해서는 이 책의 제2부 제2장 제3절을 참조.

2) 이 발제문의 요지는 『노동』, 1991년 4월호에 실려 있다.

서 나온 것이었다. 그는 이 자리에서 “앞으로 노사정간에 더욱 긴밀하고 심도있는 대화를 통해 보다 발전된 사회적 합의를 만들어” 갈 것을 다짐하고, 이를 통해 노사간의 갈등과 불신을 해소하여 진정한 ‘노사 신협력체제’가 열릴 수 있기를 바란다고 말했다.³⁾ 그러나 이러한 표현들은 노사정간의 대화를 통해 노사협력 또는 노사관계의 안정이 이루어지기 바란다는, 다분히 선언적이고 희망 섞인 기대였을 뿐 구체적인 내용을 담고 있지는 않았다.

그러나 1996년의 노사관계개혁위원회는 비록 합의에 도달하는 데는 실패했지만, 그 구성과 활동 내용으로 볼 때 사회적 합의기구에 매우 근접한 것이었다고 할 수 있다. 왜냐하면 노사관계개혁위원회는 사상 최초로 비제도권 노동조합들이 중앙 차원의 협상테이블에 초청되어 나왔으며, 노사관계 전반의 틀을 새로 짜는 광범위한 의제에 대해 토론·교섭하고 합의를 모색하는 장이었기 때문이다. 이러한 틀을 만든 주체가 정부였다는 점에서 볼 때 적어도 1996년의 단계에서 사회적 합의에 대한 정부의 시각은 이전의 그것과 일정한 차별성을 보였다고 할 수 있다.

이러한 시도가 나올 수 있었던 것은 정부 일각에 사회적 합의에 대한 새로운 인식이 싹트었다는 것을 의미한다. 그것은 1995년 대통령 사회복지수석으로 청와대에 들어간 박세일 전 서울대 교수의 역할에 힘입은 것이었다. 박세일 수석은 일찍부터 최저임금심의위원회 위원, 경사협 공익대표 등으로 일하면서 초기의 사회적 합의 시도에 적극적으로 관여해 왔으며, 노사정 3자의 관계가 ‘사회적 협동주의(social corporatism) 내지는 자유주의적 협동주의(liberal corporatism)’를 지향해야 하며, 이를 위해서는 노동조합운동이 정부의 거시경제 운영, 경제·사회정책의 수립과 집행, 경제민주화를 위한 각종 제도개혁에 적극 참여해야 한다는 입장을 견지해 오던 사람이다(박세일, 1990; 박세일·선한승, 1991). 그러나 이러한 인식은 정부 일각에 확산되는데 그쳤고, 경제부처 및 공안관련 부처들은 이러한 인식과 그에 기초한 정책들에 대해 음으로 양으로 저항했다. 1996년 노동법 개정 과정상의 굴곡과 1997년 총파업에 이르는 동안의 노정 대립국면은 박세일 수석을 중심으로 진행되었던 ‘사회적 합의’를 통한 새로운 노동정치의 구조로의 이행전략이 결국 경제부처, 공안부처를 중심으로 한 종래의 억압적 노동배제적 노동정

3) 이 토론회에 대해서는 제2부 제3장 제2절을 참조.

치 구조를 선호하는 세력에게 밀려 힘을 잃어갔음을 보여준다.

이후 1997년 11월 한국 경제가 IMF 관리체제로 들어가자, 김영삼 정부는 1998년 경제위기와 실업 문제가 심각해지고 이에 따라 노사관계도 불안정해질 것으로 예상되자 서둘러 ‘사회적 합의’의 추진의사를 밝혔다. 당시 정부는 경제위기 극복과 각계 국민의 의사를 결집하기 위하여 서둘러 조직된 경제대책추진위원회(공동위원장 고건 국무총리, 김상하 대한상의회장)를 중심으로 ‘사회적 합의’를 도출하겠다고 서둘렀다. 그러나 이 기구는 재정원 등 정부부처 15명, 경총 등 경제계 5명, 한국노총 및 민주노총 등 노동계 2명, YWCA 등 시민단체대표 6명으로 구성된 기구로서, 이 기구의 구성이 정부관료와 경제단체 대표의 비중이 너무 높고, 이 기구에서 추진하는 사회적 합의라는 것이 ‘경제난 타개를 위한 각계 의견을 모아 합의문을 작성’하는 것이었다는 점에서 사회적 합의형성(social concensus) 차원의 접근이라고 할 수 있다.

이에 반해 김대중 정부에 들어오면서 정부의 사회적 합의에 대한 시각과 접근방법은 과거와 상당한 차이를 보이게 된다. 김대중 대통령 당선자는 1997년 12월 26일 「IMF 극복을 위한 노사정협의회」 구성을 제안하는데, 대통령 당선자측이 이 시기에 관심을 집중했던 것은 노사정이 일종의 ‘사회협약(social pact)’을 체결함으로써 경제적 위기가 사회적·정치적 위기로 확산되는 것을 방지하고 불가피한 과제로 인식되던 구조조정에 대한 노동계의 동의를 얻어내는 것이었다. 과거 정권과 김대중 정권이 사회적 합의에 대한 접근방식에서 가장 크게 구별되는 점이 있다면, 그것은 정부 또는 정치권이 직접교섭과 협약의 당사자로 참가했다는 점이 있다. 이는 사회적 합의에 대한 정부의 접근자세가 근본적으로 달라진 데서 비롯되었다기보다는 — 사실 사회적 합의를 수단적으로 본다는 점에서는 역대 정권과 김대중 정권 간의 차이가 없다 — 정부가 사회적 합의를 추진하게 되는 배경이 그만큼 절박했다는 데서 비롯된 것이라고 할 수 있다.

2) 노동계의 시각

노사정 3주체 가운데 사회적 합의에 대한 가장 명확한 입장과 일관된 노선을 가지고 있었던 것은 노동계, 그 가운데서도 한국노총이라고 할 수 있다. 한국노총은 1990년 경사협 결성을 전후한 시기 이래로 전략적 목표를

정책 참가에 두고 이를 실현하기 위한 노력을 지속적으로 경주해 왔다. 사회적 합의에 대한 한국노총의 가장 공식적인 견해는 「1993년 사업보고」(1994. 2.)에 잘 나타나 있다. 한국노총에 의하면 사회적 합의는 “각 사회집단들 간의 갈등적 요소를 자체 조정메커니즘에 따라 해결하거나 완화하기 위하여 맺는 협약이나 합의”이다. 이런 입장에서 한국노총은 “사회적 합의를 임금안정이라는 협의 차원에서 보아서는 안 되며 임금은 사회적 합의의 일부분일 뿐이다”고 지적하고 있다. 요컨대, 노동조합의 입장에서 볼 때 사회적 합의란 노동조합이 정부의 정책결정에 직접 영향을 미칠 수 있고, 이를 통해 노동자의 사회·경제적 지위를 개선할 수 있으며, 노동자의 이익만이 아니라 경제민주화의 지속적 추진을 통해 사회적 형평을 추구할 수 있을 때 이를 비로소 사회적 합의라고 할 수 있다는 것이다.

반면에 전노협·전노대 그리고 그 후신인 민주노총은 최근에 이르기까지도 비교적 일관되게 사회적 합의에 대해 비판적인 입장을 견지해 왔다. 그러나 민주노총계열 내부에서도 사회적 합의의 의의와 참가 여부를 둘러싸고 입장 차이와 논쟁이 있어 왔던 것 또한 사실이다. 예컨대, 민주노총계열 좌파는 노사정위원회를 “총자본의 계급적 노동운동을 거세하려는 전략의 집약판”이라고 부르고 있는 데서 알 수 있듯이(이환재, 1998) 계급적 관점에서 사회적 합의를 바라보며, 따라서 사회적 합의를 위한 조건의 존재 여부를 불문하고, 노동이 이에 참가하는 것은 ‘자본에 협조적인 운동으로 재편’되는 길이라고 보았다. 반면에 사회적 합의의 의의를 제한적으로나마 인정하는 입장에서는 이를 통해 노동이 상대적 고임금과 고용안정을 얻을 수 있다는 점을 인정하면서, 그것이 성립할 수 있는 조건을 자본주의 경제의 급속한 성장이라는 경제적 조건과 노동조합의 강력한 투쟁, 그리고 노동자계급의 이해를 정치적으로 대변하는 강력한 정치세력(주로 사회민주당)이 있었기 때문에 가능했다는 점을 지적하였다. 다만, 이 입장에서는 우리의 경우 이러한 조건이 갖추어져 있지 않기 때문에 사회적 합의가 시기상조이며, 따라서 서두르게 되면 국가나 자본에 이용만 당할 수 있다고 보는 것이다.⁴⁾

4) “따라서 민주노총은 현재 한국에서는 서구식 사회적 합의주의 체제가 들어설 자리가 없으며, 합의주의 체제가 들어선다 해도 지금의 노사정위원회와 같이 철저히 노동배제적이고 허구적인 합의주의라는 것을 분명히 인식해야 한다. 또한 서구의 사회적 합의주의의 한계와 문제점에서 볼 수 있듯이, 사회적 합의주의는 민주노조운동이 오히려 경계해야 할 것이지 적극적으로 요구하고 쟁취해야 할 것이 아니라는

3) 사용자측의 시각

정부나 노동계와는 달리 사용자측의 경우에는 사회적 합의에 대한 뚜렷한 입장 표명이 없었다. 이는 사용자들이 사회적 합의에 비주체적·수동적으로 참여해 왔다는 사정을 반영한다. 사용자를 대표하는 경총은 사회적 합의를 그 결과에 따라 평가하는 모습을 보여왔다. 즉, 그것이 임금억제, 노사관계 안정에 기여하느냐 여부에 따라 기능적으로 평가해 온 것이다. 이는 사회적 합의라는 통로를 제외하고는 정부의 정책에 영향을 미칠 마땅한 통로가 없는 노동과는 달리 자본측은 다양한 정책 투입의 루트를 가지고 있다는 사정과, 또 다른 한편으로는 국가주도적 경제발전 과정에서 형성된 사용자들의 대정부 의존성 등에서 그 원인을 찾을 수 있을 것이다.

4) 학계에서의 논의

사회적 합의라는 개념이 학계에서 처음 사용된 것은 1989년 9월 한국노동연구원이 주최한 토론회부터이다. 한국노동연구원이 사회적 합의에 대해 관심을 가지게 된 것은 앞서도 잠깐 언급했듯이 당시 한국-호주 정상회담에서 호주의 호크(Hawke) 수상이 1980년대 호주의 사회적 합의(social accord)의 경험을 소개한 것이 계기가 되었다(최영기, 1999). 한국노동연구원의 연구자들은 호주, 네덜란드, 스웨덴, 독일, 일본 등의 사회적 합의 경험에 대한 분석을 통해 당시 1987년 이후 매우 대립적인 양상을 보이고 있던 우리 나라 노사관계의 대안적 모델로서 사회적 합의 모델을 상정하게 되었다.

학제적으로 보자면 노사관계론적 배경을 가지고 있던 이들 한국노동연구원을 중심으로 한 논자들은 사회적 합의를 현실적인 정책적 대안으로 논의했고, 따라서 당시 노사관계의 최대 현안이었던 임금 문제와 관련하여 사회적 합의를 바라보는 경향이 있었다. 이러한 경향을 대표하는 학자들로는 박세일, 최영기, 선한승 등이 있으며, 이들의 주요 분석대상은 소득정책의 일환으로 추진되었던 1967~76년간의 독일의 협조행동(concerted action), 1970년대 이래 일본의 산업노동간담회, 1980년대 호주의 사회적 합의, 그리고 1950년대 스웨덴 노조의 연대임금정책 등이었다. 이들은 정부의 정책결정 과정에도 일정하게 영향을 미쳤는데, 비록 구상으로 그치기는 했지만

점을 분명히 인식해야 한다”(이환재, 1998).

1995년의 임금복지연구회-중앙노사간담회에 의한 사회적 협약 체결 구상 등은 이러한 노력의 산물이었으며,⁵⁾ 이들은 이후 노사관계개혁위원회 및 노사정위원회의 구상과 실제 운영에도 깊숙이 간여했다.

반면에 정치학계와 사회학계에서는 1980년대 최장집 교수의 선구적 연구를 시작으로 조합주의에 대한 연구가 활발히 전개되었다. 1990년대 초반까지는 국가조합주의에 대한 관심이 압도적이었지만, 노사관계의 민주화에 맞추어 1990년대 중반부터는 신조합주의(neo-corporatism), 또는 사회적 조합주의(social-corporatism)에 대한 관심으로 이행하는 경향이 뚜렷하게 나타났다. 이러한 경향의 대표적인 논자들로는 송호근,⁶⁾ 김수진⁷⁾ 등이 있다. 이들은 스칸디나비아 국가들과 오스트리아, 네덜란드 등을 이념형으로 설정하고 계급 타협에 의한 권력의 공유나 노사단체의 실질적인 정책참여 등을 중심적인 연구대상으로 삼았으며, 우리 나라에서의 사회적 합의의 시도에 대해서는 사회적 코포라티즘의 잣대에 비추어 그 여건이 미성숙하다는 점을 들어 비판적인 입장을 견지했다.⁸⁾

5) 이 구상에 대해서는 제3부 제2장 제1절 참조.

6) 송호근은 사회적 합의라는 개념보다는 '사회협약(social pact)' 개념을 사용하며, '조합주의적 3자협력'과 '사회협약'을 구분한다. 그에 의하면 '사회협약'은 매우 포괄적인 개념이지만, '조합주의적 3자협력'은 일정한 조건이 충족될 경우에만 비로소 성립되는 것이다. 그는 또한 그 조건은 '신뢰의 제도화', 노조의 수직·수평적 연계, 정당과 이익집단의 정치적 연합 등이다(송호근, 1994).

7) 김수진은 "코포라티즘적 기제에 의한 사회적 합의는 노동의 자발적 임금억제 및 이에 대한 국가와 자본의 뚜렷한 반대급부간의 교환이 제도화 혹은 준제도화된 메커니즘"이라고 규정한다. 그는 또한 "이것이 원활하게 작동되기 위해서는 노동의 정상조직이 이 합의를 관철시킬 수 있을 정도로 강력한 조직력과 권위의 집중도를 지녀야 하며, 반대급부를 제공하려는 국가와 자본의 의지와 능력이 또한 확립되어 있어야 한다"고 본다. 아울러 그는 사회적 합의 체제에 대한 기능적 필요성에 대한 인식 자체가 그 합의 체제의 성공적인 정착을 결코 보장해 주지 못한다고 지적하며, 사회적 합의 실험의 실패는 특히 노동운동의 조직력과 지도력에 치명적인 손상을 초래할 수 있다고 지적한다(김수진, 1995: 28~29).

8) 한국적 '사회적 합의'에 대한 가장 비판적인 지적은 김상곤(1998)에게서 찾아볼 수 있다. 그는 사회적 합의주의 자체의 한계를 말하기 이전에 "최소한 '사회적'이라는 수식어를 붙여 합의주의 모델을 논의할 수 있으려면 협의에 참여하는 주체들 상호간에 상당 정도 대등한 수준의 협상력이 전제되어야 하고 뿐만 아니라 합의의 결과가 현실정치에서 실질적으로 담보되는 집행 과정이 전제되어야 한다"고 지적하면서, 우리 나라의 경우에는 노사정위원회 단계에 이르기까지도 이러한 전제조건들이 전혀 마련되어 있지 않으며, 따라서 "현재 한국에서의 노사정위는 '사회적' 합의주의가 아니라 단순한 합의주의, 또는 일방의 협력주의에 불과"하다고 본다.

이 두 가지 경향을 비교하면, 전자는 ‘사회적 합의’ 모델이 임금, 노동관계법 개정, 구조조정을 둘러싼 사회적 갈등의 완화 등에 긍정적으로 기여하고 다분히 대립적·갈등적인 한국 노사관계의 실현가능한 대안적 모델이 될 수 있다는 다소 목적의식적이고 때로는 기능주의적인 접근방법을 보여왔다. 반면에, 후자는 주로 사회적 합의의 구조적 조건에 주목하는 것이었고, 그런 점에서 그 한계에 보다 많이 주목해 왔던 것이라고 할 수 있다.

기능주의적 접근은 노사정 3자가 사회적 합의 모델을 수용함으로써 얻을 수 있는 효과에만 관심을 집중한 나머지 그것을 구조적으로 제약하는 한국 노사관계의 엄연한 현실들을 자주 외면해 왔다고 비판받을 수 있는 측면이 있다. 한편, 구조적 접근은 한국에서 전개된 유사-사회적 합의의 시도들의 한계를 지적하는 데는 매우 유용한 반면, 그러한 과정을 통해 이념형적 의미의 사회적 합의로의 접근이 이루어져 왔다는 점을 간과하고 있다는 지적을 받을 수 있다. 즉, 노사관계의 구조, 제도, 그리고 관계 당사자들의 의식이 사회적 합의를 받아들이기 어려운 조건 속에서도 누적적 경험의 축적이 과거의 노동통제적·노동배제적 노동정책으로부터 보다 포섭적인 노동정책으로의 전환을 이끌어내는 데 일정부분 기여한 바가 있는데, 구조적 접근은 그에 대한 평가에 인색한 경향이 있다는 것이다.

따라서 사회적 합의의 개념을 보다 엄격히 사용하고, 그 구조적 조건을 명확히 밝히는 것은 필요하지만, 그에 유사한 혹은 그에 못미치는 시도들까지도 함께 포괄할 수 있는 개념들의 사용이 더욱 필요하다고 볼 수 있다.

나. ‘사회적 합의’의 개념

‘사회적 합의’라는 용어가 우리 나라에서 사용된 지는 이미 오래이지만 이 개념의 용례는 아직도 다양하다. 어떤 이들은 이 개념을 3자주의(tripartism)와 거의 구별할 수 없게 쓰기도 하고, 어떤 이들은 사회협약(social pact)을 지칭하는 말로 사용하기도 하며, 또 어떤 이들은 사회적 조합주의(societal corporatism)를 가리키는 말로 사용하기도 한다. 심지어 일각에서는 이 말을 ‘국민적 합의’나 사회적 합의형성(social consensus)과 동의어로 사용하기도 한다.

용어들을 정리하자면, 3자협의 또는 3자주의(tripartism)는 노동정책 결정

과정 혹은 노동·사회정책 관련기구에서의 사회적 파트너의 참가를 가리키는 것으로, 사회협약이나 사회적 합의보다는 훨씬 더 구체적인 참여방식을 가리키는 것이다. 사회협약이란, 노동이 자발적으로 임금인상 요구나 동원을 자제하는 대신 국가와 자본이 이에 상응하는 반대급부를 제공하는 정치·경제·사회적 교환의 약속을 가리키는 것으로 이해된다. 사회적 조합주의란 유·무형의 사회협약에 의해 국가·자본·노동 사이의 호혜적 타협과 양보·이익의 교환이 제도화된 정치적·사회적 체제를 가리키는 개념이다. 이에 비해 사회적 합의라는 개념은 다소 그 범주가 애매한 것이 사실이다. 우리 나라에서의 가장 일반적인 용례는 '사회적 합의'를 사회협약의 결과로서 형성된 정부와 사회적 파트너 사이의 협력체제 또는 사회협약의 내용을 가리키는 말로 사용하는 것이다. 이렇게 볼 때 사회적 합의란 정부의 경제·사회정책의 형성 및 집행에 대하여 그 영향을 받게 되는 사회적 파트너(social partner) 즉 노동자 및 경영측이 함께 참여하여 협의하고, 경우에 따라서는 함께 결정하는 것을 지칭하는 것으로 볼 수 있다. 그리고 이에 해당하는 용어는 아마도 Social concertation일 것이다.⁹⁾

필자의 개인적인 의견으로는 사회적 합의의 개념이 이처럼 애매하기 때문에 적어도 학술적인 측면에서는 이 용어를 사용하지 않는 것이 바람직하다고 보지만, 이미 널리 사용되고 있기 때문에 이 글에서는 사회협약을 대신하는 말로 사용하고자 한다.

여기서 우리는 사회협약 또는 사회적 합의를 보다 명확히 개념규정하고 넘어갈 필요가 있다. 왜냐하면 본문에서 드러나듯이 우리 나라에서 사회적 합의라는 개념이 본격적으로 사용되기 시작한 지난 10여년간 노·경총 임금합의, 노사관계개혁위원회, 노사정위원회 등에서의 합의를 둘러싸고 그것이 사회적 합의라는 이름에 값하는 것인지 여부를 둘러싸고 많은 논란이 있었기 때문이다.

필자는 사회적 합의란 다음의 네 가지 조건을 상당부분 충족시킬 때 비로소 그 이름에 값하는 것이라고 본다.

첫째, 사회적 파트너들의 참여가 자발적이어야 한다. 사회적 파트너들의 협약에의 참여는 자율적 의사결정이나 설득, 정치·경제·사회적 유인에 의

9) concertation이란 어원적으로 프랑스에서 나온 말로서 정당간의 공동보조를 뜻하는 말이다.

한 것이어야 한다는 것이다. 그렇지 않고 강제나 압력에 의한 것일 때 이것은 ‘강요된 협약’이며 사회적 협약이라고 볼 수 없다. 따라서 사회협약은 적어도 절차적 수준의 민주주의를 요구한다.

둘째, 사회적 파트너들이 자신의 집단에 대한 진정한 대표성을 가지고 있어야 한다. 여기서 진정한 대표성이란 이익대변 조직의 내부민주주의와 조직지도부의 리더십이 모두 강하고 서로 조화를 이루어야 한다는 것이다. 내부민주주의가 없을 때 협약은 상층엘리트만의 협약으로 변질될 수 있으며, 리더십이 없다면 협약의 이행 가능성이 담보될 수 없기 때문이다.

셋째, 국가·자본·노동 사이의 교환이 공정한 것이어야 한다. 협약이 특정한 협약 참가자에게 일방적으로 유리하거나 불리하다면, 그것은 일방적 협약으로 불공평한 부담을 지게 된 협약당사자의 반발에 의해 지속될 수 없게 될 것이다.

넷째, 협약의 적용범위가 협약에 참가한 사회적 주체들의 직접적 이익의 범위를 넘어서는 것이어야 한다. 다시 말하면 협약의 긍정적 효과가 해당 이익집단의 범위를 넘어서서 전국민에게 미치는 것이어야 한다는 것이다. 사회협약이 중앙노사조직 사이의 단순한 임금교섭, 단체협약과 구별되는 점이 바로 이것이다. 협약이 이처럼 광범위한 효력을 갖기 위해서는 법 또는 제도적 뒷받침이 필요하며 바로 이것이 사회협약에 국가의 참여(혹은 적어도 매개)가 요구되는 이유이다.

한편 많은 논자들에 의해 지적되는 요소들 예컨대, 노동의 높은 조직률, 정치세력화 또는 우호적인 정당의 존재, 계급갈등을 완화시킬 수 있을 정도로 향상된 노동 및 생활조건이라는 요소는 사회적 합의의 성립 가능성을 더욱 높이는 요소일지언정 사회적 합의의 필요조건이라거나 사회적 합의 여부를 판별하는 기준이 될 수 없다. 관련하여 살펴보면, 노동의 조직능력(조직률, 조직의 중앙집중성, 동원능력)이 클수록, 국가와 노동의 관계가 우호적(또는 최소한 비적대적)일수록, 노사관계가 원만하고 노사간의 상호신뢰가 쌓여 있을수록, 그리고 마지막으로 협약을 절실히 필요로 하는 상황적 조건(정치·경제적 위기, 계급갈등, 경제구조 전환의 필요성)의 긴박성이 높을수록 사회적 합의의 성립 가능성, 협약의 충실성, 협약의 지속성이 높아질 것이다.

한편 사회적 조합주의란 사회협약에 의해 국가·자본·노동 사이의 호혜

적 타협과 양보, 이익의 교환이 제도화된 정치적·사회적 체제를 가리키는 것으로 첫째, 사회협약의 안정적 갱신(또는 지속)을 가능케 하는 물적 토대 즉, 사회적 조합주의를 핵심적 조절기제로 하는 국민경제의 호순환, 둘째, 노동의 양보가 사회적 임금에 의해 보상될 수 있는 사회경제체제, 셋째, 자본에게 장기지속적인 계급 타협을 강제할 수 있을 만한 노동의 권력자원, 넷째, 정치체제의 사회화 등을 조건으로 하여 비로소 성립되는 것이라고 할 수 있다.

2. '노동정치' 개념에 대한 논의

우리 나라 노사관계에 대한 많은 연구들은 서구의 노동경제학, 산업사회학, 네오마르크스주의 노동과정론과 노동시장론의 논의를 대체로 수용해서 적용해 왔다. 우리보다 먼저 자본주의적 발전을 경험하고 노사관계를 형성해 온 서구의 경험과 이론을 검토·적용하는 것은 당연한 일이다.

그러나 뷰러웨이(Burawoy)가 강조하였듯이 주변부 혹은 반주변부 자본주의 사회로서 거시환경적 맥락이 서구와 크게 다른 한국에서 이 이론들을 적용하기 위해서는 주의할 점이 많은 것도 사실이다. 서구에서는 자유민주주의적인 국가정치 환경, 또 오랜 노동운동의 전통과 조직력, 노동정당 등이 상수로 설정될 수 있었다. 그러나 한국에서 이와 같은 국가정치적 차원의 환경은 매우 유동적이고 변동이 심한 상태이며, 노사관계에 직접적인 영향을 미쳐 왔다. 특히 국가의 억압성, 이데올로기적 지형, 노사관계의 전통과 사용자들의 태도, 노동자계급의식의 취약성 등의 요인은 우리 사회에 특수한 조건으로 노사관계를 연구하는 데 있어 충분히 고려되어야 한다. 또 기업별노조 체제의 조건도 서구사회와 크게 다른 점이라 할 것이다.

이런 맥락에서 기존의 '노사관계'(industrial relations) 개념은 한국 사회와 우리 노동문제의 특성을 명확히 부각시키지 못하는 문제를 안고 있었다.

첫째, 서구 제도학과 노동경제학의 영향 속에서 '노사관계'는 주로 단체교섭과 노동법으로 대표되는 제도적 측면을 강조해 왔다. 그 결과 제도적 과정 밖에서 진행되어 온 노동정치의 제반 과정들은 상대적으로 주목받지 못하였다. 특히 계급형성이 지체되어(임영일, 1992, 1997) 비제도적 방식으로 진행되어 온 한국의 노동문제를 적절하게 설명하기 힘들었다. 지난 수십 년

간 노동운동은 반합법·비합법적 활동, 학생들의 노동현장 투신, 재야 노동 단체의 활동, 작업장 내 권력기구로서의 현장활동가 조직, 급진적인 정치적 노동계급 운동조직 등에 의거해서 발전해 왔다. 그리고 국가나 사용자의 경우에도 공식적 제도와 노동법보다는 비공식적 행위양식에 의존하는 경우가 많았던 것이 사실이었다.

둘째, 기존의 노사관계론은 국가정치, 기술발전과 경제구조 변동과 같이 직접적인 노사관계 영역을 벗어나는 거시구조적 변수들을 단순히 배경적·환경적 요인으로 취급하는 경향이 있었다. 그리고 거시요인을 고려할 경우에도 미시요인과의 역동적 상호작용 과정에 관한 충분한 논의를 하지 못했다. 이를 극복하고자 한 전략적 선택이론(Kochan, Katz and Mckersie, 1986)에서도 거시요인은 전략선택의 환경 혹은 선택지의 조건으로만 설정되었다. 그러나 이런 요인들은 노사관계를 설명하는 데 있어 전제되는 환경이라기보다 노동정치 과정의 내용과 범위를 직접 규율하고 그 결과에 의해 주도되고 변형되는 내부요인으로 보는 것이 더 타당하다. 특히 우리 사회에서 국가와 거시적인 이데올로기 및 정치 지형은 노동문제의 지형과 과정을 압도적으로 규정해 온 핵심적인 설명변수였다.

셋째, 산별노조가 일반화된 서구사회에서와 달리 한국 사회에서 ‘노사관계’는 기업·작업장 단위의 노동조합-사용자관계로 이해되기 쉬운 단점을 갖고 있었다.¹⁰⁾ 물론 이 점은 단순히 이론적용상의 오류일 수도 있다. 그렇지만 노사관계 개념이 기업이나 작업장 수준의 직접적인 행위주체들 간의 문제로 노동문제의 범위를 제한하는 경향이 있는 것도 분명하다.

마지막으로 가장 중요한 약점은 노동문제를 정치적 문제로 인식하지 못한다는 점이다. 작업조직 편성이나 기술도입, 합리화 등 작업장 수준의 노사관계의 본질이 정치적인 것처럼, 노동문제 일반은 정치적 성격을 갖는다. 또 노·사·정 3주체는 단순히 주어진 환경요인과 선택지를 합리적으로 고려

10) industrial relations를 ‘노사관계’로 번역하는 것이 올바른 것인가도 문제이다. 연구자들은 노사관계라는 역어가 원어의 함의와 다를 뿐만 아니라 적절하지 않은 것으로 느끼고 있다. 더 나아가 노동문제를 industrial relations으로 개념화하는 것에 대해서도 반대하는 경우가 적지 않았다. 이 표현에는 ‘노동’의 문제라는 인식이 드러나지 않기 때문이었다. 이런 문제의식에서 노사관계보다 노자관계(labour-capital relations)나 노동관계라는 새로운 개념이 고려되기도 하였다(노중기, 1994; 임영일, 1993).

하고 계산하여 행동하는 주체가 아니다. 각 주체는 다른 주체들의 정치적 행위를 전략적으로 고려할 뿐만 아니라, 자기집단 내부에서도 권력자원을 극대화하기 위한 내부정치 과정을 항상적으로 수행하고 있다. 따라서 노동 정치 과정에 대한 분석에서는 효율성·합리성의 논리만이 아니라 강제력의 동원과 동의의 추출 그리고 분할지배, 억압과 포섭이 교차하는 복잡한 정치 과정이 핵심적 요소로 포함되어야 한다. 이런 면에서 기존의 노사관계 개념이 갖는 한계는 뚜렷하다.

결국 노사관계 이론을 무매개적으로 한국 사회에 적용해 왔던 기존 논의들에서는 대체로 우리 노동문제의 특성이 잘 드러나지 않게 되었다. 이 과정에서 노사정간의 상호작용이나 주체의 전략선택을 작업장의 노동과정이나 노동시장에서의 구조적 변동으로 손쉽게 설명하는 오류가 계속되어 왔다. 예컨대, 작업장 합리화, 신경영전략의 강화를 노동운동 위축을 설명하는 구조적 변동으로 손쉽게 설명하거나(박준식, 1996), 소득과 여가의 증대-축적 체제의 변동을 곧바로 전투적 노동운동의 위기로 연결짓고(김형기, 1992) 나아가 저성장-고실업 체제의 도래로부터 곧바로 '사회적 조합주의'의 필요성을 도출하는(김유선, 1998) 설명들은 대개 이런 구조결정론적 오류에 포함될 수 있다.

본고에서는 기존의 노사관계 개념에서 나타나는 이러한 한계를 극복하고 한국 사회의 노동현실을 적절하게 설명하기 위해 '노동정치'(labor politics) 개념을 도입하고자 한다. 노동정치는 라틴아메리카의 민주화 이행론과 국가 조합주의론, 그리고 뷰러웨이의 '생산의 정치'(politics of productions)에서 근원하는 개념이었다(신광영, 1990; 조효래, 1995; 임영일, 1993, 1997; 송호근, 1994). 그러나 이 개념은 대체로 서술적으로 사용되어 왔으며 그 내용이 분명하게 정리되지 않았다. 그러므로 본고에서 사용하는 노동정치 개념을 보다 명료히 규정할 필요가 있다.

첫째, 노동정치는 국가·자본·노동 3자의 정치적 상호작용 일반을 포괄하는 개념이란 점이다. 이럴 경우 국가-노동 관계를 분석의 구체적인 초점으로 하고 자본-노동 관계는 생산정치의 영역으로 보는 영역론적인 구분(조효래, 1995: 17~18)은 적절치 않다. 노동정치에서 자본은 독립적 주체로 분석되어야 하며, 국가와 자본의 막연한 이해관계 일치는 전제되지 않는다(노중기, 1996, 1997). 더불어 생산정치는 노동-자본의 시장관계로, 그리고 노동

정치는 국가를 중심으로 한 정치관계로 파악하는 시장-정치의 이원론적 인식도 적절치 않은 것으로 본다. 노동정치는 노동과 자본 간의 시장거래에서 나타나는 정치 과정 및 그것이 야기하는 정치적 효과를 포괄하는 개념이어야 할 것이다.¹¹⁾

둘째, 노동정치는 제도화된 정치구조뿐만 아니라 비제도적 영역의 정치과정도 포함하는 포괄적인 개념이다. 노동정치는 노동조합과 자본가단체, 계급정당이 국가와 맺는 제도화된 관계로 한정될 수 없다. 예컨대, 자주적인 노조가 절멸되다시피 했던 1980년대 초·중반 한국 사회에도 노동정치 과정은 있었다. 물론 사례의 특성에 따라 구체분석에서 제도영역이 논의의 중심이 될 수 있다. 그렇지만 비제도적 영역에서 진행되는 정치 과정은 그 자체가 분석의 중요한 대상이 되어야 한다.

셋째, 노동정치는 무엇보다 자본주의적 생산을 둘러싼 사회적 관계를 정치적 과정으로 파악하는 개념이다. 그것은 뷰러웨이(Burawoy)의 ‘생산의 정치’(politics of productions) 개념을 확장하는 의미를 갖는다(신광영, 1990). 주로 작업장 내에서 작동하는 정치적 관계를 중심으로 노자관계를 설명하는 기존 논의들의 약점을 극복하여, 거시적인 국가정치와 미시적인 작업장정치를 결합시키려는 의도를 갖는다. 따라서 노동정치는 국가정치와 관련된 거시범주의 정치 과정에만 국한되지 않는다(임영일, 1997). 노사정간의 거시 계급정치뿐만 아니라 생산현장의 미시정치와 노동 과정, 노동시장 등에서 야기되는 구조적 변동 및 그 효과가 주요한 설명요인으로 포함되어야 한다.

넷째, 노동정치는 국가정치(state politics) 혹은 계급정치(class politics)와 동일시될 수 없으며, 상대적으로 자율적인 영역을 구성하고 있다. 이는 보다 미시적인 작업장정치에 관해서도 마찬가지이다. 국가정치와 계급정치의 범주에는 직접적으로 자본주의적 생산과 무관한 문제영역, 계급·계층들이 존재한다. 국가와 시민사회 내에 존재하는 이런 모든 영역의 정치현상은 궁극적으로 노동계급과 자본계급의 계급정치에 영향을 미칠지도 모른다. 그러나 이런 의미의 계급정치 개념은 지나치게 포괄적인 것으로 유의미한 분석범주를 구성할 수 없을 뿐만 아니라, 노동문제의 중심성을 흐리게 할지도 모

11) 민주화 이행론 및 라틴아메리카의 조합주의 이론으로부터 연원하는 노동정치의 개념(송호근, 1994)은 본고의 노동정치 개념과 다르다. 이에 대한 비판으로는 임영일(1997) 참고.

른다.¹²⁾ 그러므로 노동정치 분석은 생산영역에서 구성되는 정치적 과정을 분석하는 것을 주요한 목표로 해야만 한다.

다섯째, 노동정치의 3주체는 전략적 행위의 독자적 주체이지만 복잡한 내부정치 과정 속에서 내적으로 균열되어 있다. 이들은 합리적 선택이론에서 말하는 합리적 선택의 주체라기보다 모순적이고 상황구속적인 선택을 하는 주체이다. 이들은 여러 구조적 요인에 의해 중층적으로 결정되는 정치지형 속에서 전략적 선택을 하지만, 모든 상황을 인지하거나 통제할 수 있는 능력을 갖고 있지 못하다. 또 각 주체 내부에서는 서로 상이한 전략적 기획들 간의 각축이 항상적으로 작동하며, 최종적인 전략선택은 이 각축의 의도치 않은 결과일 경우가 많다.

마지막으로 노동정치는 일정한 기간 동안 안정적으로 재생산되면서 일종의 체제(regime)를 형성할 수 있다. 이때 '노동정치 체제'는 노동정치의 각 행위주체들의 전략적 선택을 특정한 방향으로 제약하는 구조적 요인으로 작용한다. 따라서 노동정치와 노동정치 체제는 전략과 구조가 상호 작용하는 순환관계를 이루는 것으로 볼 수 있다.¹³⁾

요컨대, 노동정치는 생산을 둘러싸고 진행되는 노사정 3주체의 거시적이고 역동적인 정치적 상호작용으로 규정할 수 있다. 노동정치는 국가정치(혹은 계급정치)-'노동정치'-작업장정치-노동 과정·노동시장-경제구조 등의

12) 임영일(1997: 34~42)의 계급정치 개념은 실제 분석에서 본고의 노동정치 개념과 크게 다르지 않다. 또 그의 계급정치 지형은 본고의 노동정치 체제 개념과 대체로 동일한 것으로 파악된다. 그러나 이론적으로 몇가지 검토는 필요하다. 우선 그는 계급정치 범주에서 혁명적 계급투쟁을 제외하고 있는데(23쪽) 이것은 마르크스주의적 계급개념 그 자체와도 상치된다. 또 계급정치 개념을 계급형성의 맥락과 결합해서 사용한다면 1987년 이전이나 1961년 이전 한국 사회의 계급정치를 적절히 설명할 수 없게 된다. 마지막으로 그의 계급정치 개념은 지나치게 포괄적이다.

13) 노동정치 체제(labour regime)는 노동정치에 의해서 구조화되며, 노동정치가 이루어지는 안정된 구조적 틀, 전략적 상호작용의 지형(地形)을 말한다. 이 개념은 노동정치 체제 혹은 노사관계 체제를 비역사적인 개념으로 설정하거나 유형론적 일반화의 방법으로 접근하려는 기존 논의들의 한계를 극복하려는 시도이다. 즉, 각 사회가 갖는 역사적 맥락과 정치사회적 환경의 특수성, 자본주의 발전의 구조적 특질을 반영하고자 한 개념이라고 할 수 있다. 예컨대, 1987~90년까지 10년의 기간 동안 노사정 주체들은 '1987년 노동정치 체제'라는 독특한 노동정치 지형에 구속되었으며 그 제약 위에서 전략적 상호작용을 해왔다고 볼 수 있다. 이때 각 주체의 전략적 행위는 그 체제를 자신의 의도대로 변형시키기 위한 행위가 된다. '1987년 체제'에 대한 자세한 논의는 노중기(1997), 장흥근(1999), 임영일(1999) 참고.

다중적 규정성 위에서 이루어지며, 동시에 여타 구조나 정치영역으로부터 상대적으로 자율적인 영역을 구성한다.

第3節 時期 區分

1987년 이후 한국의 노동정치는 노·사·정은 물론이고 전문연구가들에게도 매우 흥미로운 시기에 해당된다. 특히 1996년 이후 노개위와 노사정위라는 새로운 노동정치의 실험이 전개됨으로써 1987년 이후의 노동정치를 다시 분석해 보고 새로운 가능성과 방향을 탐색해야 할 필요성이 제기되고 있다.

본 절은 그간의 시기 구분을 참조하면서도¹⁴⁾ 사회적 합의라는 관점을 통해 새로운 노동정치 시기 구분을 제시한다. 이러한 관점에서 볼 때 본 절은 크게 1996년 노동법 개정을 중심으로 ‘사회적 합의 탐색기’와 ‘사회적 합의 실험기’로 구분하고, 전자는 다시 ‘제1기’와 ‘제2기’로 재구분한다.

‘사회적 합의 탐색기’는 최저임금심의위원회(1989년)로부터 노사산업평화 공동선언(1995년)까지, 보다 엄밀하게는 노사관계개혁위원회(1996년 4월)

14) 기존의 노동정치 시기 구분 시도는 대체로 다음과 같다. 시기 구분의 기준으로 ‘노동정치 체제’(노중기), ‘신노사관계’(이원덕), ‘민주노조운동’(김유선), ‘노동정책과 노동운동의 변화과정’(조효래) 등이 제시되고 있지만 대체적으로 볼 때 노동의 저항, 국가의 정책 또는 노동과 국가의 관계에 초점이 두어져 있다. 이에 따른 시기 구분 또한 다소간의 차이를 보이나 대체적으로 네 시기로 구분하고 있는데, 1987~89년까지를 노동운동의 활성화 시기로 규정하고, 1990~92년까지를 노동운동에 대한 국가의 통제 시도 및 노동의 저항으로, 1993~95년까지를 국가의 새로운 통제방식의 도입 시도 또는 국가에 의한 변화모색의 시기로 그리고 1996년 이후를 이전 시도의 연장 또는 새로운 방식의 노사관계의 시기로 구분하고 있다(이에 대해서는 다음의 글을 참조. 강순희, 『한국의 노동운동: 1987년 이후 10년간의 변화』, KLI, 1998; 이원덕, 「노사관계: 지난 10년의 회고와 21세기를 위한 구상」, 이원덕 편저, 『21세기 한국의 노동』, KLI, 1998, 103~162쪽; 김유선, 『노동조합운동의 현황과 과제』, KLI, 1989; 노중기, 「한국의 노동정치 체제 변동: 1987~1997」, 『경제와 사회』(1997년 겨울호), 1997, 128~155쪽; 박준식, 「1987년 이후의 작업장 정치와 노동의 시민권」, 『경제와 사회』(1997년 겨울호), 1997, 157~198쪽; 조효래, 「1987년 이후 노사관계의 변화」, 『동향과 전망』(1997년 여름호), 1997, 50~80쪽; 신광영, 「한국의 노사관계와 정치적 전환」, 『사상』(1997년 여름호)1997, 179~205쪽).

이전의 시기를 지칭한다. 그리고 ‘사회적 합의 실험기’는 노사관계개혁위원회로부터 현재까지, 보다 엄밀하게는 현재 진행되고 있는 노사정위원회까지의 시기를 지칭한다. ‘사회적 합의 탐색기’와 ‘사회적 합의 실험기’는 사회적 합의의 주제, 합의의 방법 및 내용에 따라 구분된 것이며 보다 근본적으로는 ‘노동정치 체제’의 차이를 포함하고 있다.

〈표 1-1〉 시기 구분

	사회적 합의 탐색기(1989~95)		사회적 합의 실험기 (1996~98)
	제1기(1989~92)	제2기(1993~95)	
합의의 장	<ul style="list-style-type: none"> - 최저임금심의위원회 합의 - 중앙노사협의회 논의 - 경사협 출범 및 논의 - 대통령주재 대토론회 	<ul style="list-style-type: none"> - 노경총 임금합의 - 노사산업평화공동선언 	<ul style="list-style-type: none"> - 노사관계개혁위원회 - 노사정위원회
결과물	<ul style="list-style-type: none"> - 최심위 최초 의결 - 경사협 각종 정책건의 - 노사정 1~2차 대토론회 - 노동법개정안 작성(비공개) 	<ul style="list-style-type: none"> - 노경총 1~2차 합의 - 공동선언문 발표 	<ul style="list-style-type: none"> - 노개위 합의·미합의안 - 사회협약과 제1차 입법
평가	<ul style="list-style-type: none"> - 민주노조진영 배제 		<ul style="list-style-type: none"> - 민주노총 참여 - 형식적 및 실질적 - 토론입법에 왜곡 반영

두 시기가 1989년 이전의 노동정치와 다른 점은 노동주체들이 직접 협상 테이블에 나와서 구체적인 현안의 쟁점을 놓고 토론하고 논쟁하며 협상했다는 것이다. 실험기와 탐색기에도 분명한 차이가 있다. 첫째, 재야 노동세력의 참여가 보장되었다는 점이다. 노·경총 임금합의에서는 민주노조 진영의 참여가 배제되었다. 반면, 노개위와 노사정위는 민주노총의 참여를 전제로 해서 출범했고 노정협상은 민주노총과의 합의에 보다 큰 의미가 두어지기도 했다. 둘째, 이로 인해 ‘실험기’에는 논의 및 논쟁이 풍부하게 공개되었다면 ‘탐색기’에는 ‘실험기’에 비해 상충부 간의 비공개적인 흥정의 방식으로 전개되었다. 셋째, 합의 의제 또한 ‘탐색기’가 임금에 국한되었던 반면, ‘실험기’에

서는 노동법과 구조조정 등을 문제삼았고, 점차적으로 노동조합의 정치활동, 사회보장제도, 교원문제 등의 영역으로 그 논의의 폭을 넓혔 나갔다.

또한 노동정치 체제라는 측면에서 볼 때 ‘탐색기’는 “국가와 자본의 노동 배제 전략과 노동운동의 전투적 저항이 모순적으로 결합된 체제”를 배경으로 한다면, ‘실험기’는 이러한 ‘1987년 체제’의 해체와 변화를 배경으로 전개되었다.

‘탐색기’는 다시 ‘제1기’와 ‘제2기’로 구분될 수 있는데 ‘제1기’는 최저임금 심의위원회의 합의(1989년), 경사협의 출범(1990년), 노태우 대통령 주재 노사정대토론회(1991년, 1992년), 노동법개정연구회(1992년) 등의 활동을 중심으로 하고, ‘제2기’는 노·경총 임금합의(1993년, 1994년)와 이것을 대체한 노사산업평화공동선언(1995년)을 중심으로 한다. 양 시기는 사회적 합의의 탐색이라는 범주 속에 넣을 수 있지만, 노사 토론의 정도, 성과, 지속성 등을 통해 볼 때 일정한 차이가 드러난다. 즉 ‘제1기’의 논의들은 당시의 노사관계의 핵심쟁점(임금이나 노사관계)을 비켜 갔거나 일회성 행사로 그쳤다. 이런 의미에서 ‘제1기’의 탐색들이 선언적 또는 상징적 의미에 머물렀다면, 노·경총 임금합의는 임금문제를 둘러싸고 노사간 사회적 합의의 실질적인 협상과 전략이 행해졌고 일정한 성과를 도출했다고 평가된다.

마지막으로 본 절이 노개위와 노사정위를 ‘사회적 합의 실험기’로 보는 이유는 첫째, 노개위와 노사정위가 문자 그대로 사회적 합의를 다양한 주제와 방식을 통해 실험했다는 사실을 표현하고자 함이다. 노개위가 노동법 개정이라는 의제를 가지고 정부가 빠진 채 공익의 중재하에 노사간의 협상과 합의가 진행되었다면 노사정위는 고용문제를 둘러싸고 정부의 적극적인 주도하에 노정 협상이 진행되었다. 둘째, ‘실험기’라는 용어를 통해 노개위와 노사정에 대한 다양한 해석과 노동정치의 새로운 가능성을 열어두고자 하는 의도 때문이다. 노개위와 노사정위를 둘러싸고 전개된 노동정치는 사회적 합의의 가능성을 보여주었지만 우리 나라 노동정치의 한계를 확인한 장이기도 했다. 따라서 노개위와 노사정위에 대한 양 극단의 평가가 병존하는 것이 사실이다. 이 글은 이러한 극단적인 평가의 한쪽을 취하기보다는 이것이 새로운 실험이라는 관점에서 접근함으로써 보다 노동정치 과정을 자세히 드러내고, 다양한 평가의 가능성을 열어둔다. 이를 통해 한국의 노동정치에 대한 논의와 지평을 한 단계 끌어올리고자 한다.

參 考 文 獻

- 김수진 (1995), 「한국노동조합운동의 현황과 전망」, 『경제와 사회』, 봄호 제25호.
- 김유선 (1998), 「민주노조운동의 혁신을 위한 제언」, 한국노동사회연구소편, 『노동사회』, 9월호.
- 김형기 (1992), 「진보적 노자관계와 진보적 노동조합주의를 위하여」, 『경제와 사회』, 가을호.
- 노중기 (1994), 「1987년 이후 거시적 노자관계의 변동과 노동운동」, 한국사회과학연구소편, 『동향과 전망』, 녹두.
- _____ (1996), 「노사관계개혁과 한국의 노동정치」, 『경제와 사회』, 가을호.
- _____ (1997), 「한국의 노동정치 변동 : 1987~1997」, 『경제와 사회』, 겨울호.
- 박준식 (1996), 『생산의 정치와 작업장 민주주의』, 한울.
- 송호근 (1994), 『열린 시장, 닫힌 정치』, 나남.
- _____ (1994), 「임금교섭모델의 분석: 부분조합주의와 업종별 임금교섭의 적실성」, KLI·후리드리히 에베르트 재단, 『노사정 국제협력에 관한 국제세미나』.
- 신광영 (1990), 「생산의 정치와 80년대 한국의 노동조합」, 『현대 한국의 노동문제와 도시정책』, 문학과 지성사.
- 이환재 (1998), 「노사정위원회와 사회적 합의에 대하여」, 한국노동정책이론연구소, 창립 3주년 심포지움 발표논문.
- 임영일 (1992), 「한국의 산업화와 계급정치」, 한국사회학회편, 『한국의 국가와 시민사회』, 한울.
- _____ (1993), 「한국의 노사관계와 계급정치」, 극동문제연구소편, 『한국 정치·사회의 새 흐름』, 한울.
- _____ (1997), 「노동운동의 제도화와 시민권」, 『경제와 사회』, 여름호.
- _____ (1999), 「한국노동체제의 전환과 노사관계」, 『경제와 사회』, 40호.
- 장홍근 (1999), “한국노동체제의 전환과 계급정치 : 1987~1997”, 서울대 박

사학위논문.

조효래 (1995), “민주화와 노동정치: 한국, 브라질, 스페인 비교연구”, 서울대
박사학위논문.

최영기 (1999), 「한국의 사회적 합의 전통과 노사정위원회」, 3대학회 공동정
책 토론회 발표논문.

한국노총 (1994), 『1993년 사업보고』.

Burawoy, Machael(1985), *The Politics of Production*, London: Verso.

Kochan, Thomas A., Harry C. Katz and Robert B. McKersie(1986), *The
Transformation of American Industrial Relations*, Basic Books.

第 2 部

社會的 合意와 勞動政治의 展開(1989~95)

第2章 社會的 合意의 多樣한 試圖들

第3章 韓國勞總과 經總의 賃金引上案 合意와
그 意味

第4章 小結：評價

第2章

社會的 合意的 多樣的 試圖들

第 1 節 最低賃金審議委員會와 中央勞使協議會 活動과 合意

1. 최저임금심의위원회

1987년부터 구성되어 활동한 최저임금심의위원회는 중앙노사협의회와 더불어 우리 나라 최초의 3자구성적(tripartite) 기구이다. 그러나 그 역할과 기능이 끝까지 애매했던 중앙노사협의회와는 달리 최저임금심의위원회는 ‘최저임금의 심의’라는 중요한 정책적 기능을 가지고 있었다는 점에서 특별한 의미를 가지고 있었다. 그런 점에서 최저임금심의 기능을 정부가 가지지 않고, 노·사·공익 3자로 구성되는 심의위원회를 구성하여 여기서 다루도록 한 것은 우리 나라 노동정책사상 획기적인 일이라고 해도 좋을 것이다.

그러나 최저임금제도 도입과정을 살펴볼 때, 정책입안자들이 최저임금의 결정방식을 3자구성적 심의위원회 방식으로 한 것이 ‘사회적 합의 체제’ 등을 염두에 두었기 때문이라고 볼 수는 없다. 일반적으로 최저임금의 결정방식에는 임금위원회 방식, 중재재판소 방식, 법정 방식, 단체협약의 효력확장 방식 등이 있으나, 우리 나라에서는 별도의 노동재판소가 없다는 것, 최저임금을 매년 법으로 정하는 것이 번거롭다는 것, 단체협약의 효력확장 방식에 대한 사용자들의 거부감 등으로 인하여, 최저임금제 도입을 위한 의제형성의 초기단계부터 각 관련주체들의 의견이 최저임금심의위원회에 의한 결정

방식으로 모아졌으며, 결국 1986년 12월 31일 최저임금법이 제정·공포될 때 커다란 이의 없이 결정되었다.¹⁾

최저임금심의위원회(이하 최심위)는 노·사·공익 대표 각 9인으로 구성되며, 위원장은 공익대표가 맡도록 되어 있다. 이 위원회에서 노사는 각각 다음해의 최저임금을 제시하고 교섭을 하며, 결정은 노·사·공익이 모두 참가한 가운데 종다수로 결정토록 되어 있다. 한편 정부는 위원회에 직접 참가하지는 않으며, 대신 노동부장관이 최심위의 결정에 대해 재심을 요구할 수 있는 권리를 가지고 있다(최저임금법).

최저임금 결정방식이 이처럼 심의위원회 방식으로 정해지고, 노사대표 및 공익대표에 의한 중앙교섭 또는 중앙 차원의 합의제를 떠는 방식으로 쉽사리 합의가 된 데에는 또한 당시 무역역조 등을 이유로 미국의 우리 나라 노동삼권 및 낮은 임금수준에 대한 강력한 문제 제기가 있었다는 점, 국내적으로는 1983년 이후 노동운동이 점차로 급진화하고 민주화운동과 결합하는 양상이 전개되어 정부 차원에서도 어느 정도 노동을 껴안는 모습을 보여줄 필요가 있었다는 점, 그리고 다른 한편으로는 이 시점이 1987년 노동운동의 대폭발 이전으로 당시 노동조합을 공식적으로 대표하던 한국노총의 속성으로 볼 때, 중앙 차원의 교섭의 형태를 띠게 될 심의위원회 방식을 택하더라도 정부가 능히 이를 조정할 수 있을 것이라고 보았기 때문에 정부나 사용자로서도 비교적 큰 부담감을 느끼지 않고 이 방식을 채택했던 것으로 보인다.

최심위는 산하에 사무국, 분과별 전문위원회(임금수준, 생계비 등), 연구위원회 등을 두고 필요에 따라 분과회의, 간사회, 전체회의 등을 열어 최저임금을 심의해 왔다. 또 경우에 따라서는 한국노동연구원 등에 임금실태, 표준생계비 등에 대한 기초연구를 의뢰하기도 하였다. 이러한 최심위의 구성 및 회의 방식 등은 훗날 노사관계개혁위원회 및 노사정위원회에서의 그것의 모태가 되었고, 여기에서의 경험이 노·사·정 모두에게 중앙 차원의 교섭경험을 쌓아가는 데 상당한 도움이 되었을 것으로 보인다는 점에서 일정한 의의를 가졌다.

1) 다만 최저임금법 제정을 위한 논의의 과정에서 한국노총은 최저임금심의위원회에 의해 최저임금을 결정하되, 단체협약의 효력확장 방식도 부수적으로 사용할 것을 주장하였지만 받아들여지지 않았다. 최저임금법 제정 과정과 이 과정에서 제시된 정부, 사용자, 노조 등 주요 주체들의 입장에 대해서는 유병혁(1988), 정강하(1990), 김정하(1994) 등을 참조.

〈표 2-1〉 최저임금심의위원회의 회의 종류와 기능

종 별	구 성	운영 사항
전 원 회 의	노·사·공익위원 각 9인	- 최저임금 심의 및 재심의 의결 - 운영규칙의 제정·개정 - 최저임금제도 발전에 대한 연구 및 건의
임금수준전문위원회	노·사·공익위원 각 5인	- 임금 및 사업체 실태조사 결과 심사 - 최저임금 적용업종 구분에 관한 심사 - 최저임금 수준의 사전 심사
생계비전문위원회	노·사·공익위원 각 3인	- 생계비 산출방법의 심사 - 생계비 산출결과의 심사
운영위원회	위원장, 노·사·공익위원 각 2인	- 회의일정 협의 및 안건 조정'
연구위원회	학계, 노사단체, 관계기관 전문가	- 실무사항의 사전협의 및 조정

자료: 최저임금심의위원회, 『최저임금심의편람』, 1997.

〈표 2-2〉 연도별 회의 개최 상황

(단위: 회)

	79	80	91	01	11	21	31	41	51	61	71
전원회의	8	4	3	5	4	7	6	9	5	7	9
임금수준전문위원회	7	9	4	6	6	5	5	4	5	5	5
생계비전문위원회	4	2	2	4	2	3	3	3	3	3	2
운영위원회	1	3	2	1	1	2	2	2	1	2	4
공익위원회	5	1	8	12	10	9	5	4	3	3	5
연구위원회	-	6	2	2	2	5	1	1	-	-	1
간사회의	-	-	4	6	5	2	2	2	4	2	2
계	25	25	25	36	30	33	24	25	21	22	28

자료: 최저임금심의위원회, 『최저임금심의편람』, 1997. 12.

그러나 최심위는 초기 운영과정에서 상당기간 동안 진통을 겪었다. 이는 기본적으로 최저생계비 또는 적정한 최저임금 수준에 대한 노사 양측의 시각 차이가 매우 컸다는 점에 기인하지만, 노사 양측이 최저임금을 그 해 또는 다음해 임금협상의 전초전으로 간주하여 좀처럼 서로 양보하려고 하지 않았다는 점도 중요한 원인이었다. 여기에 덧붙여, 이런 종류의 3자합의체적인 기구를 통해 광범위한 노동자들에게 영향을 미치는 중요한 정책사항을 논의해 본 경험이 과거에 전무했기 때문에 위원회 내에서의 논의의 진행과정이 마치 단체교섭인 양 인식된 측면이 많았다는 점도 지적될 수 있을 것

이다. 그리고 무엇보다도 1987년 민주화와 더불어 노동조합운동이 폭발적으로 팽창했으며, 이에 따라 최심위 내에서 노동자를 대표하는 한국노총도 높아진 노동자들의 요구를 의식하지 않을 수 없었으며, 이에 따라 최저임금 결정을 둘러싼 교섭당사자들의 재량의 범위가 매우 협소해졌다는 것이 배경으로 작용했다.

그 결과 1988년에서 1998년까지의 최저임금 심의·의결 과정에서 1990년, 1992년, 1994년 상반기, 1995년 9월~1996년 8월의 최저임금만 만장일치로 합의되었을 뿐, 그 나머지는 근로자측 또는 사용자측이 불참 또는 퇴장한 가운데 의결되는 과란을 겪었다(표 2-3 참조). 뿐만 아니라 대부분의 경우 노사는 끝까지 타협을 보지 못함으로써 결국은 공익위원들이 내놓은 절충안이 표결로 통과되는 경우가 많았다. 이는 노사 사이의 합리적인 교섭과 타협의 경험이 부족한 우리 나라의 경우에 '공익' 부문이 정부를 대신하여 참여함으로써 일정하게 완충적 역할을 하고 있음을 보여준다.

공익부문의 이러한 완충적 기능은 이후 노사관계개혁위원회나 노사정위원회에서도 일정하게 반복되는 경향을 보였다. 그러나 다른 한편으로는 이러한 구성은 공익부문이 전면에 나서고 정부는 그 뒤에 숨는 결과를 가져왔다는 점도 지적되어야 할 것이다. 이는 한편으로는 노사간의 이해가 첨예하게 맞부딪치는 지점에서 정부가 한 발 물러나 있음으로 인하여 정부의 운신의 폭을 넓혀준다는 의미가 있는가 하면, 다른 한편으로는 정부가 노·사·공익을 초월하는 존재인 것처럼 비쳐지는 결과를 가져올 수도 있는 것이었다.²⁾

최심위는 첫째, 그 내용은 어쨌든 적어도 형식상으로는 최초의 본격적인 3자협의체적 기구였다는 점, 둘째, 최심위의 조직, 의결, 논의방식 등이 향후 우리 나라 3자구성적 기구의 기본적 모델이 되었다는 점, 셋째, 여기에서의 나름대로의 경험이 이후 노개위, 노사정위 등을 구성·운영함에 있어서 노·사·정 모두에게 상당한 경험적 자산이 되었을 가능성이 높다는 점 등에서 우리 나라에서 사회적 합의의 형성과정에 일정하게 기여했다고 할 수 있다.

그러나 다른 한편으로는 시행착오가 무척 많았다는 점도 지적하지 않을 수 없다. 노·사 모두 최심위를 또다른 교섭(투쟁)의 장으로 간주하여 불필요한 갈등도 많았다는 점,³⁾ 정부도 최심위를 단순히 최저임금을 심의하기

2) 이러한 점은 1996년 노동법 개정과정에서 잘 드러났다.

3) 박래영 교수는 우리 나라의 임금교섭의 관행이 '물건 깎기식 교섭'이라고 비판하면

위한 기구라는 도구적인 관점에서 바라보았으며, 이에 따라 그 구성이 3자 합의(tripartism)의 모양새를 갖추고 있었음에도 불구하고, 그 실체는 그와는 매우 다른 모습으로 운영될 수밖에 없었던 것이다. 즉, 요약해서 평가하면 최저임금심의위원회 단계에서는 그 형식상의 유사성에도 불구하고 주체의 준비 부족과 그를 둘러싼 노사관계의 전반적 환경으로 말미암아 사회적 합의의 형성은 아직도 머나먼 과제였을 뿐인 것이다.

〈표 2-3〉 연도별 최저임금(안) 심의·의결상황

(단위 : 원)

적용 연도	최 초 제 시 (안)				최 저 임 금 (안) 의 결		
	근로자측	%(A)	사용자측	%(B)	임 금 액	%(C)	방 법
1988	1그룹 : 월 149,000 2그룹 : 월 159,000	-	1그룹 : 월 100,000 2그룹 : 월 105,000	-	1그룹 : 월111,000 462.50(3,700) 2그룹 : 월117,000 487.50(3,900)	-	공익(안)에서 사측 찬성 (근로자측 퇴장)
1989	752 (6,017)	62.5 54.2	500 (4,000)	8.1 2.5	600 (4,800)	29.7 23.1	공익(안)에서 노측 찬성(사용자측 퇴장)
1990	712 (5,696)	18.6	680 (5,440)	13.3	690 (5,520)	15.0	공익(안)에서 노·사 찬성(만장일치)
1991	900 (7,200)	30.4	750 (6,000)	8.7	820 (6,560)	18.8	공익(안)에서 노측 찬성 (사용자측 불참)
1992	990 (7,290) 월223,818	20.7	1업종 : 875 (7,000) 2업종 : 850 (6,800)	6.7 3.7	925 (7,400)	12.8	공익(안)에서 노·사 찬성(만장일치)
1993	1,080 (8,640)	16.8	925 (7,400)	0	1,005 (8,040)	8.6	공익(안)에서 사측 찬성 (근로자측 불참)
1994 (1~8)	1,160 (9,280)	15.4	1,035 (8,280)	3.0	1,085 (8,680)	7.96	노·사합의(안)에 공익측 찬성 (만장일치)
1994.9~ 1995.8	1,240 (9,920)	14.3	1,120 (8,960)	3.2	1,170 (9,360)	7.8	사측(안)에 공익측 찬성 (근로자측 퇴장)
1995.9~ 1996.8	1,340 (10,720)	14.5	1,220 (9,760)	4.3	1,275 (10,200)	8.97	노·사합의(안)에 공익측 찬성 (만장일치)
1996.9~ 1997.8	1,506 (12,048)	18.1	1,330 (10,640)	4.3	1,400 (11,200)	9.8	공익(안)에서 노측 찬성 (사용자측 퇴장)
1997.9~ 1998.8	1,616 (12,928)	15.4	1,400 (11,200)	-	1,485 (11,880)	6.1	표결에 의거 사용자측(안) 의결

주 : 최저임금액에서 ‘월’ 표시가 없는 경우는 시간급 기준이며, 괄호 안은 일급 기준임.
자료 : 최저임금심의위원회, 『심의편람』, 1997.

서, 초창기 최저임금심의위원회에서의 인상을 제시도 그와 크게 다르지 않다고 지적하고 있다. 즉 한국노총의 요구선과 경총의 제시선을 더하여 이를 둘로 나누면 이 수준이 타결률이 된다는 것(「1990년 임금교섭에 관한 토론회: 토론내용 요약」, 『분기별 노동동향분석』, 1990. 1/4 참조).

2. 중앙노사협의회

중앙노사협의회 제도는 1980년 노동법 개정시에 노동조합법에서 분리되어 새로이 제정된 노사협의회법 제28조(“노동정책의 주요사항을 심의하기 위하여 보건사회부장관 (이후 노동청의 노동부로의 승격에 따라 1981년 4월 8일 개정법에 의하여 노동부장관) 소속하에 근로자대표, 사용자대표 및 공익대표로 구성되는 중앙노사협의회를 둘 수 있다”)의 규정에 따라 처음으로 도입된 제도이다.

이후 중앙노사협의회는 매년 약 1회의 회의를 개최해 왔으며, 간혹 「전국 노사협조전진대회」 등과 같은 노사협조주의를 전파하기 위한 관제 사업을 벌이는 기구로서 존속해 왔다. 또한 회의 개최 시기도 일정치 않고 의제 자체도 분명치 않으며, 구속력이 없었다는 점에서 이 기구는 1980년대 말까지도 단지 ‘상징적 의미’만을 지닌 기구였다.

1987년 민주화 이후 노동운동이 폭발하자 정부는 이 기구가 노사분규의 예방 및 완화와 노사협조 분위기 확산에 일정하게 기여할 수 있을 것이라고 보고, 그동안 형식적으로 운영되어 오던 이 기구에 일정한 기능을 부여하는 등 공식적인 기구로 만들려는 움직임을 보였다.

예를 들어, 1988년 4월 19일에 열린 중앙노사협의회는 의장인 노동부장관을 비롯한 위원 32명이 참석한 가운데 회합을 가지고 당면 노사문제에 대해 협의하고, “성숙한 노사관계를 위하여 성실한 단체교섭, 적법한 쟁의행위, 신속·공정한 쟁의조정이 필요하다는 것, 생계비, 물가 및 노동생산성, 기업 경영실적, 지불능력을 고려한 임금조정, 노사정 3자구성의 노사관계합동조사 실무위원회를 설치할 것 등을 합의”했으며(한국일보, 1988. 4. 20; 한국경제신문, 1988. 4. 20.; 『노동경제연감』, 1989년판, 63쪽), 1989년 12월 22일 개최된 중앙노사협의회(의장 노동부장관, 노사대표 각 10인, 공익대표 15인)에서는 “전년도에 겪었던 노사분규⁴⁾의 값진 교훈을 되새겨 1990년도는 성숙된 노사관계를 정립하는 원년이 될 수 있도록 노사정이 공동으로 노력하여야 한다는 데 인식을 같이하고 근로자의 생계비, 물가, 노동생산성 상승

4) 현대중공업, 대우자동차, 한국중공업 등에서의 대형분규가 있었던 것을 가리킨다.

를, 기업의 경영실적과 지불능력을 감안한 임금조정, 부당노동행위와 불법쟁의 근절, 분쟁조정 강화, 최저임금제의 조기정착, 산재예방, 근로복지확충 등이 공동과제임을 확인”했다(『노동백서』, 1990년판, 11쪽).

이러한 일련의 회의는 1987년 이후 활성화된 노동조합운동 및 격화된 노사분규와 이에 따른 가파른 임금상승이 국민경제에 부담을 주고 있다고 본 정부가 노사분규를 예방·완화하기 위하여 그때그때의 필요성에 따라 소집한 회의로서 노사정 사이의 대등한 의견교환의 장이었다기보다는 정부의 의지와 목표만이 일방적으로 부각된 것들이었으며, 따라서 상징적인 의미 이상을 가지기 어려웠다.

정부도 이러한 한계를 인식하고 있었던 것으로 보인다. 이러한 사실은 1989년 중반 이래 정부가 「국민임금조정위원회」 또는 「노사안정위원회」의 설치를 계획했고 이를 한국노총과 경총에 제안했었다는 점에서 확인된다. 즉, 정부는 기본적으로 생산성을 크게 앞지르는 임금에 제동을 걸어야만 경제활성화를 기대할 수 있다는 인식을 가지고 있었으며, 이에 따라 임금억제에 대한 국민적 합의를 도출하기 위해 한국노총을 끌어들이 노사정 합동대화기구를 만들려 한 것이다(조선일보, 1990. 4. 11).

그러나 정부의 이러한 일련의 계획은 한국노총·경총이 국민경제사회협의회를 결성하기로 합의함에 따라 철회되었으며, 1990년 초 한국노총과 경총이 정부를 배제한 가운데 국민경제사회협의회를 구성하는 데 합의하자, 중앙노사협의회의 존립근거는 더욱 약화되었다.

이후에도 중앙노사협의회는 1990년 12월 19일 제6차 회의를 개최하여 ① 「노사공동선언문」⁵⁾을 국민경제사회협의회에서 빠른 시일내에 확정한다, ② 생산성향상과 불량품 감소를 위해 노사가 공동노력한다, ③ 공휴일 축소로 인하여 근로자에게 불이익이 없도록 한다는 결의를 채택하고, 1991년에는 노사 공히 임금가이드라인을 제시하지 않기로 합의하기도 하였으나,⁶⁾ 이후 1995년 10월에 제7차 회의가 열릴 때까지 한번도 회의가 열리지 않는 등 유명무실한 기구가 되어 갔다.

5) 이에 대해서는 제2절 경사협 부분을 참조

6) 그러나 노사가 임금가이드라인을 제시하지 않는다는 이 합의는 지켜지지 않았다. 한국노총은 당초 합의의 전제조건이 잘 지켜지지 않는 등 상황이 변했기 때문이라는 이유를 들어서, 그리고 경총은 한국노총이 가이드라인을 제시할 예정이기 때문이라는 이유로 각각 자체 가이드라인을 설정·제시했다(국민일보, 1991. 1. 10)

그러나 이처럼 중앙노사협의회가 노사 양측에 의해 외면당하고, 화석화되어감에도 불구하고 정부와 관련연구단체 등을 중심으로 이 중앙노사협의회를 일종의 사회적 합의기구로 만들고자 하는 시도는 계속 이어졌다. 예컨대, 아마도 이것은 1990~91년경에는 한국노동연구원의 아이디어로 임금복지연구회-중앙노사간담회 패키지에 의한 임금결정 모델 구축논의가 있었다.⁷⁾ 또 노·경총 임금합의가 무산된 1995년에는 노동조합 및 경제단체의 노동정책 참여를 구체화하기 위해 노·사·정·공익 4자로 구성되는 중앙노사협의회를 만들어 임금·노사관계 등 노동정책 전반을 심의케 한다는 구상이 노동부에 의해 구체화되기도 하였다.⁸⁾ 이 구상에 의하면 중앙노사협의회는 노동정책의 장단기 대책에 관한 사항, 임금수준의 책정, 주요 근로조건의 정책방향에 관한 사항을 심의하고, 특히 노·경총 간에 이루어지는 임금합의의 이행 여부에 대한 점검 등을 수행하는 '사실상 노동정책의 최고 의사결정기구'로 기능하는 것으로 되어 있었다(매일경제신문, 1995. 2. 23).

이러한 구상을 실현하기 위해 정부는 1995년 10월 11일 5년 만에 중앙노사협의회를 개최하였다. 이날 회의에서는 그동안 유명무실했던 중앙노사협의회 의 활성화 방안, 생산적 노사관계 정착을 위한 노사정의 역할, 노사정 3자간의 사회적 합의 지속 여부 등 노동정책 전반에 대한 논의가 이루어졌다. 이날 회의에서 노동부는 관련규정을 고쳐 중앙노사협의회를 '명실상부한 최고협의체'로 육성하기 위해 앞으로 중앙노사협의회 기구를 개편하고 기능도 대폭 보장하며, 노사의 참여도를 높이기 위해 그동안 노동부장관이 맡아온 의장직도 한국노총위원장과 경총회장이 공동으로 맡도록 하고, 정기회의 횟수도 중

7) 이 구상에 따르면 임금복지연구회는 임금관련 전문가와 한국노총·경총 정책담당 실무자(각 1인)로 구성되며, 중앙노사간담회는 정부측 관련부처 대표 3인, 한국노총 위원장 및 노련위원장 2인, 경단협대표 3인, 학계인사 2인, 한국노동연구원장으로 구성된다. 임금복지연구회는 노사정 3자 세력균형과는 관계없이 전문성에 기초하여 '적정임금인상률'을 산정하고 복지프로그램을 개발하는 역할을 하며, 중앙노사간담회는 임금복지연구회의 연구를 바탕으로 '국가적 차원의 정치적 합의기구'로서 기능한다는 것이 이 구상의 골자였다(한국노동연구원, 1990). 최영기도 1989~90년 중앙노사협의회를 통한 노·사·정·공익간의 임금조정 노력이 있었다고 쓰고 있다(최영기, 1994).

8) 이 계획에 따르면 중앙노사협의회는 노동부장관 부속 상설기구로 설치되며, 노동부장관을 위원장으로 하고 한국노총위원장을 포함한 노동계 대표 10인, 경제5단체장과 주요 그룹회장 등 사용자대표 10인, 학계·언론계·사회운동단체 등 공익대표 15인 외에 정부대표(경제부처 차관급)를 포함 모두 40명 내외로 구성될 예정이었다.

전의 연 1회에서, 2회로 늘리겠다고 발표했다(조선일보, 1995. 10. 12).

정부는 이러한 구상을 뒷받침하기 위해 1995년 말부터 1996년 초에 걸쳐 전국을 순회하며, 「노사관계발전 대토론회」를 개최하였으나, 1996년 초 1996년 말로 예정된 OECD 가입 등과 관련하여 그동안 미루어 왔던 노동관계법 개정이 초미의 과제로 대두됨에 따라 김영삼 대통령의 ‘신노사관계 구상’이 본격화하면서 노사관계개혁위원회를 구성하는 방향으로 선회하였고, 따라서 중앙노사협의회 확대·강화 방안은 현실화되지 못한 채 사라지고 말았다.

돌이켜보면, 중앙노사협의회는 초기에는 노동부의 필요에 따라 노사분규 예방 등을 위해 노사협력 분위기 조성 등에 한정되어 있었으나, 노동운동의 성장과 정치적·사회적 영향력의 확대, 임금억제의 절박한 필요성, 그리고 사회적 합의기구의 필요성에 대한 인식의 확산 등에 따라, 중앙노사협의회를 사회적 합의기구 또는 ‘유사 합의기구’로 만드는 방향으로의 구상이 점점 구체화되어 갔던 것으로 보인다. 그러나 1995년 시점에 이르기까지도 정부는 기껏해야 일본식 산업노동간담회 수준의 ‘유사 합의기구’ 모델에 매력을 느끼고 있었다. 이는 1990년 전후의 ‘중앙노사간담회’ 구상이나 1995년의 중앙노사협의회 기능확대 및 재편 구상 모두가 일본의 산업노동간담회를 모델로 하고 있었다는 점에서 확인된다.⁹⁾

중앙노사협의회를 사회적 합의기구(혹은 ‘유사 합의기구’)로 만들려고 했던 구상이 현실화되지 못하고 말았던 것은 어쩌면 당연한 일이라고 할 수 있다. 중앙노사협의회는 탄생으로부터 그 이후 변화과정을 볼 때, 그 일련의 과정들이 어디까지나 노동부가 주도하는 것이었으며, 가장 중요한 당사자인 노·사의 대표기구는 들러리에 불과했다는 점, 노사의 대표가 정부에 의해 지명되고 따라서 노사의 자발성과 대표성이 결여되어 있었다는 점, 따라서 그 외양과 제도를 어떻게 바꾸든 노사정 삼자가 동등한 주체로 참여하는 3자협의체적 기구로서 실질적인 협의가 이루어지는 장이 될 수 없었다는 점, 뿐만 아니라 1990년 창립되어 ‘불법단체’라는 법적 규정에도 불구하고 우리나라 노사관계에 있어서 결코 빠뜨릴 수 없는 중요한 노동자 대표기구로서의

9) 참고로 1974년부터 구성 운영되고 있는 일본의 산업노동간담회는 노·사·정·공익의 4자로 구성되며, 매월 1회 정례적으로 생산, 고용, 임금, 물가, 국제수지, 복지 등에 대해 검토하고 대책을 토의하는 비공식 대화체널이다. 산업노동간담회에 대해서는 이종구(1995)를 참조.

위상을 확보하고 있던 전노협(이후 민주노총) 계열의 노동조합들을 원천적으로 배제하고 있었다는 점 등에서 중앙노사협의회는 근본적인 한계를 가질 수밖에 없었던 것이다.

1996년에 출범한 노사관계개혁위원회가 편법적인 방식으로나마 민주노총의 대표자격을 인정하고, 그 운영방식도 과거의 유사 합의체적 기구들과는 판이하게 다른 방식을 취함으로써 명실상부한 3자협의체적 기구에 한 발짝 다가서게 된 것은 이러한 유사 3자협의체적 기구의 한계를 정부당국도 마지못해 인정할 수밖에 없었다는 것을 보여주며, 그런 의미에서 중앙노사협의회는 성공이 아니라 실패를 통해서 이후에 전개되는 사회적 합의 체제의 형성 노력에 긍정적인 영향을 미쳤던 것으로 평가할 수 있겠다.

第 2 節 國民經濟社會協議會(經社協)를 통한 社會的 合意의 試圖

1. 국민경제사회협의회 결성의 배경

국민경제사회협의회(이하 경사협) 결성의 먼 배경은 1987년 노동운동의 폭발과 1988년까지 이어진 노동운동의 대공세와 이에 따른 급격한 임금상승에서 찾을 수 있다. 1987년 10.1%를 기록한 명목임금인상률은 1988년 15.5%를 기록한데 이어 1989년에는 21.1%에 이르렀다. 이는 실질임금 기준으로는 각각 6.9%, 7.8%, 14.5% 인상된 것으로 기업의 경쟁력에 상당한 부담으로 작용했다. 이에 따라 정부는 1988년 말부터 한편으로는 노동운동에 대한 통제를 강화하고, 다른 한편으로는 1980년대 초 일시적으로 시행되었던 '임금가이드라인' 정책을 다시 들고 나왔다.¹⁰⁾

그러나 노동운동에 대한 통제의 강화는 노동운동의 격렬한 저항을 불러

10) 이 시기에 정부와 정부출연 연구기관들을 중심으로 경제성장과 기업경쟁력을 저해하지 않으면서도 근로자들의 생활수준을 점진적으로 향상시킬 수 있는 '적정임금수준'에 대한 논의와 그 '적정임금'을 어떻게 관철할 것인가에 대한 활발한 연구·검토가 행해졌다. 이와 관련된 대표적인 연구들로는 한국개발연구원(1990), 한국경제연구원(1991) 등이 있다.

일으키고 그에 따른 정치적 부담만 가중시킴으로써 일찌감치 그 한계가 드러나고 말았다. 이른바 ‘공안정국’이라는 정치적 한파와 그에 수반한 노동운동에 대한 이데올로기적 통제 및 법적·물리적 통제에도 불구하고 노동운동의 격렬한 저항은 계속되었고, 1987년 마창노련의 창설을 필두로 전개되어온 전투적 노동운동의 지역별·업종별·그룹별 조직화 작업도 기세가 꺾이지 않고 계속되어 전노협 건설을 눈앞에 두고 있었기 때문이다.

1989년의 명목임금인상률이 21%에 이르자 임금가이드라인 정책의 실효성에 대해서도 의문이 제기되었다. 또한 권위주의 체제가 가장 강성했던 1980년대 초와 같은 일방적 임금가이드라인 정책이 민주주의로의 이행한 이후인 1980년대 말 1990년대 초의 상황에서 여론의 지지를 얻기 어렵다는 점도 정부에게는 부담이 되었다.

따라서 정부는 임금가이드라인 정책이라는 전통적·권위주의적 정책수단에 새롭고 민주적인 혹은 협의적인 외피를 씌울 수 있는 방안을 모색했고, 그 결과로 나온 것이 이른바 「국민임금조정위원회」안과 같은 것이었다.¹¹⁾ 그러나 이러한 정부의 구상은 노동계의 강력한 거부에 부딪혔다. 전투적 노동조합들은 물론이고 정부가 참여할 것으로 기대했던 한국노총도 강력히 반대하고 나섰다. 한국노총은 국가임금위원회의 설치와 임금가이드라인의 부활이 예고되자 1989년 5월 15일자 및 6월 13일자 성명을 통해 이에 강력

11) 임금가이드라인 정책의 부활은 1989년 3월 22일 경제기획원장관의 기자회견회에서 처음으로 예고되었지만, 「국민임금조정위원회」를 통해 적정임금 수준(임금가이드라인)을 제시한다는 아이디어는 한국개발연구원(KDI)이 1989년 5월 6일 발표한 「임금과 국민경제」라는 보고서에서 맨처음 구체적으로 제시되었다. 이 보고서는 경기하강 국면에서 임금의 계속적 상승은 산업구조조정을 저해할 우려가 있다고 보고, 이를 막기 위해서는 노동생산성과 물가상승률을 고려한 합리적인 임금인상폭의 결정이 절실히 필요하며, 이를 위해서는 노사에게 임금협상의 준거가 될 수 있는 각종 자료를 제공하는 한편, 가칭 국가임금위원회를 설치하여 노동자들의 불신을 해소할 수 있는 일관된 통화·금융정책의 운용과 합리적 임금인상폭을 제시하는 것을 검토할 필요가 있다고 제안했다(매일경제신문, 1989. 5. 6). 이것이 보다 구체화된 것은 1989년 6월 19일에 발표된 정부의 「하반기 경제종합대책」에서였다. 이 발표에서 정부는 늦어도 1989년 8월까지 노사정과 일반국민대표, 경제전문가로 구성되는 「국민임금조정위원회」를 설치하여 생산성과 기업이윤율, 취업률 등을 감안한 합리적인 임금조정 기준을 한 자리수 이내로 제시하고 기업이나 근로자가 수용할 수 있도록 공감대를 형성토록 하겠다고 밝혔다(매일경제신문, 1989. 6. 19). 분명치는 않지만, 국민임금조정위원회 구상은 싱가포르의 국가임금위원회(National Wage Council)를 모델로 한 것으로 보인다. 싱가포르의 국가임금위원회에 대해서는 박영범(1989)을 참조.

히 반대한다는 입장을 분명히 했으며(한국노총, 1989. 6. 15), 정부의 「하반기 경제종합대책」이 발표되자 1989년 6월 26일 긴급대표자회의를 열고 위대책의 '허구성을 비판'하는 한편, 정부의 모든 임금대책관련 회의 불참과 강력한 투쟁을 거듭 다짐했다(한국노총, 1989: 324-330; 한국노총, 1989. 7. 20, 1989. 9. 15).

그러던 가운데 한국노총은 1989월 11월 5일 보라매공원에서 열린 「노동법 개정 및 경제민주화 촉진 쟁기대회」를 개최하였는데, 이 자리에서 박종근 한국노총위원장은 국민임금조정위원회나 노사안정위원회를 결성하려는 정부에 대해 이는 임금억제와 노동통제를 하려는 의도라고 강력히 비판하고 경제사회민주화 및 균형 있고 건전한 국민경제의 발전과 노동자복지 확대를 위한 관련정책과 법령을 심의하기 위하여 노사와 학계인사로 구성된 민간기구로서의 「국민경제사회위원회」를 설치할 것을 제안했다.¹²⁾

한국노총의 구상에 의하면 이 위원회는 노·사·학계 등 순수 민간단체로 구성되며, '국민참가제도에 의한 순수 민간심의기구'로서의 위상을 갖도록 되어 있었다. 한국노총은 이 위원회의 활동 목적을 노동자의 생활향상과 권익보장, 균형있는 국민경제의 지속적인 발전, 국민생활의 균등한 향상과 경제·사회의 민주적 개혁 등 경제민주화와 민주복지사회를 실현시키는 데 두고, 완전고용의 실현, 조세정책의 개혁(복지형 세제), 물가안정대책, 토지주택정책(토지공개념, 영구임대주택) 등을 의제로 다루되, 이 기구에서 적정임금률의 제시는 하지 않을 것이라고 밝혔다. 이 위원회는 정부의 새로운 경제정책이나 법령의 입안자료를 제시받고 제안된 안건 또는 위원회 내에서 제기된 사안 등에 대하여 자유로운 토의를 통해 이를 심의·의결하며, 사안별 결론을 당사자(정부, 국회, 노사 등 각 직능단체)에게 합의·권고·건의하는 방식으로 활동하도록 구상되었다(한국노총, 1989. 12. 23).

이에 대해 정부는 경제기획원장관이 한국노총 및 산별연맹 위원장단과의 간담회에서 정부의 「국민임금조정위원회」의 구상을 철회하고 한국노총의 제안을 수용할 것임을 밝혔으며, 경총도 적극 환영한다는 뜻을 밝힘으로써 국민경제사회협의회의 탄생이 구체화되게 된다.

여기서 주목할 것은 경사협의 탄생에 한국노총이 주도적인 역할을 하였

12) 『한국노총』, 1989. 11. 8; 『월간노사』, 1990년 5월호.

다는 점이다. 그렇다면 한국노총이 이처럼 경사협의 결성을 주도적으로 요구한 배경은 무엇인가?

이와 관련하여 1988년 11월 박종근 한국노총위원장이 취임한 이래 정책참가가 한국노총의 주된 운동방침으로 강조되기 시작한 것에 주목할 필요가 있다. 박종근 위원장은 1990년 신년사, 1990년 2월 대의원대회에서 “국민경제사회위원회를 통하여 지속적인 경제사회의 민주적 개혁을 위한 정책활동을 전개 …… 함으로써 문자 그대로 ‘국민대중과 함께 하고 국민 속에 뿌리박는’ 노동운동의 신기원을 이룩할 것임”을 천명했다. 또한 1990년대 노동조합운동의 최대 과제를 “노동자 생활과 관련된 사회·경제정책의 내용을 연구 개발하고 일선조직의 정책적 요구를 집약하여 정치적으로 관철시켜 가는 ‘정치적 기능의 활성화’”에 두었다.¹³⁾ 이러한 입장이 일과성이 아니었다는 점은 그 밖의 많은 자료와 사실들을 통해서도 확인된다.¹⁴⁾ 이러한 한국노총의 정책참가노선이 종합적으로 정리되어 발표된 것이 1991년 2월 27일 한국노총 대의원대회에서 발표된 ‘민주복지사회 실현을 위한 노동조합주의’라는 1990년대 노동운동의 방향을 제시하는 문건이다. 여기서 한국노총은 ① 자주적 민주적 노동운동의 전개, ② 노동자와 일반국민의 생존권 보호, ③ 한국 자본주의의 구조적 개혁의 추진, ④ 국가의 정책결정과정에서의 적극적 참여, ⑤ 정치활동의 전개, ⑥ 노동조합 조직의 통일과 시민운동과의 연대를 1990년대 노동운동의 방향으로 제시했다(한국노총, 1991. 3. 21).

요컨대 한국노총의 경사협 결성 요구는 한편으로는 국민임금위원회 구상 등과 같은 정부주도의 합의제 방식의 임금가이드라인 정책을 무산시킬 다급한 필요성에서 나온 역제안이었다고 할 수도 있지만, 다른 한편으로는 한국노총이 1990년대의 노동조합운동의 전략을 정치활동 강화, 정책참가로 설

13) 한국노총 정책강좌위원회의 광고, 『한국노총』, 1990. 7. 23.

14) 1990년 5월 22에 열린 한국노총 자문위원단 정책간담회에 대한 『한국노총』의 기사는 다음과 같이 쓰고 있다. “이날 간담회에서 참석자들은 최근 급변하는 정치·경제·사회 정세 속에서…… 책임있는 정책노총으로서의 역할에 주력하는 한국노총의 기본입장에 동의하고, 조직의 단결과 정책기능의 제고, 그리고 경사협을 통한 정책과제의 주도적 해결이 필요함을 강조했다”. 또 1990년 8월 10일에는 노동자 관련 정책을 심의, 조정, 집행하는 정부산하 약 60여개 위원회의 정책형성·결정과정에 노동자대표를 당연직 위원으로 참여시킬 것을 요구하는 건의서를 제출하기도 했다(한국노총, 1990. 9. 10). 한국노총은 또한 1991년 7월 경제기획원에 대해 ‘경제민주화를 위해서는 노동조합의 정책참가가 필수적’이라는 요지의 「정책협의회」 구성 제의를 내놓기도 했다.

정한 것과 밀접히 관련된 중장기적 전략의 산물이었다고 할 수 있는 것이다.

이처럼 한국노총이 일정한 전략적 목표를 가지고 경사협 결성과정을 주도한 반면에, 사용자측은 사실상 큰 기대 없이 마지못해 끌려나온 듯한 태도를 보였다. 경총은 정부가 한국노총의 제안을 수용한다고 밝힌 1989년 11월 10일 한국노총의 제안을 “적극 환영한다”고 공표했지만, 이후에도 계속해서 소극적인 태도로 일관했다.¹⁵⁾

한편 정부는 경사협을 통해 노사관계의 안정을 위한, 도모할 수 있고 ‘자율적’인 임금억제(또는 자제)가 가능하지 않을까 하는 약간의 기대를 가지고 이를 후원하는 태도를 보였으며, 따라서 경사협의 출범과정에서 보이지 않게 적극적인 역할을 수행했다.

2. 경사협의 결성과정과 구성

한국노총과 경총은 1990년 1월 17일 한국노총에서 위원장·정책연구실장·정책연구부실장 등이 참석하고, 경총에서 상임부회장·이사 등이, 학계에서는 두 명의 교수가 참여한 가운데 준비회의를 갖고 정관(안)을 작성함으로써 경사협 창립을 위한 구체적인 작업에 들어갔다.

이 과정에서 한국노총이 가장 주의를 기울였던 부분은 경사협에서는 임금문제를 다루지 않는다는 것을 못박는 일이었다. 한국노총은 경사협이 적정임금에 대한 합의를 도출해 내는 기능을 할 것이라는 일부 언론의 보도에 대해 이 위원회는 정부의 새로운 경제정책이나 법령의 입안자료를 제시받고 제안된 안건 또는 위원회 내에서 제기된 사안에 대해 이를 심의 의결하며 이를

15) 경사협에 대한 노사대표의 입장 차이의 일례는 1990년 후반 노동문제 담당기자 주최 「노사정 대표토론회」에서 다음과 같이 드러났다. 이동찬 경총회장은 “노총의 제안에 의해 설립된 경사협의 운영에 있어서 서로 대응논리만 전개할 것이 아니라 막 후교섭 등을 통해 활성화되었으면 좋겠다”고 말했다. 이에 대해 박종근 한국노총위원장은 “작년에 노총에서 경사협을 설립하자고 제안했던 것은 정부에서 임금억제를 위해 끈질기게 주장해 온 국민임금조정위원회를 거부하고 그 대신 노동자생활의 질적인 개선을 위해 경제정의를 비롯한 각종 노동문제를 심도 있게 논의해 보자는 의도에서 설립했다. 그런데 실제로 회의를 개최해 보니 사용자측은 마지못해 끌려나오는 듯한 인상을 주었고 회의 날짜만 해도 우리는 매월 개최하자고 했는데 사측은 2개월에 한 번씩 열자고 하는 등 성의가 부족하다고 본다”고 지적했다(한국노총, 1990. 11. 30).

당사자(정부, 국회, 노·사 등 각 직능단체)에게 합의, 권고, 건의하는 활동에 초점을 맞출 것이라고 밝혔다. 또한 “위원회를 통한 적정임금률의 제시 등은 사실과 전혀 다르며 이 기구를 통한 어떤 형태의 임금억제 기도도 극력 반대할 뿐 아니라 임금협상은 반드시 노동자의 기본권인 단체교섭권과 단체행동권을 통해 이루어져야 한다”는 점을 분명히 했다(한국노총, 1989. 12. 23).

이후 한국노총과 경총은 몇 차례의 실무회의를 가진 끝에 정관(안)과 공익대표 위촉대상을 확정하여 마침내 1990년 4월 10일 창립대회를 갖게 되었다. 경사협은 창립대회에서 채택한 합의문과 정관을 통해 “노동자의 지위향상과 산업발전을 기하여 균형있는 국민경제를 이룩하고 경제주체간의 협의를 통한 경제사회의 민주화를 실현함을 목적”으로 하고, 이 목적 달성을 위해 고용보장과 인력개발, 분배개선과 주택 및 노동복지향상, 세제·금융 및 사회보장, 물가 및 생활안정화, 기술혁신과 경제체질 강화 등에 관한 사항 등 노사간에 쟁점이 되는 문제들을 협의 실천하고 필요에 따라 정부와 국회에 반영되도록 공동노력하기로 하였다¹⁶⁾. 아울러 경사협은 임금교섭과 관련하여 노사자치주의를 지지한다는 것을 천명했다.¹⁷⁾ 경사협의 공동의장에는 박종근 한국노총위원장, 이동찬 경총회장, 김윤환 단국대 교수가 선출되었고, 위원수는 한국노총이 위촉하는 노동자대표 10인¹⁸⁾ 등 경총이 위촉하는 사용자대표 10인,¹⁹⁾ 양자가 공동으로 위촉하는 공익대표 10인,²⁰⁾ 합계 30인으로 구성하였으며, 필요에 따라 각계 직능대표를 참여시킬 수 있도록 하였다(정관 제4조). 회의는 매월 열리는 정기회의와 필요한 경우 열리는 임시회의로 구분되며, 노·사·공익 각 과반수 출석으로 개최하고 전원합의로 의결하도록 규정되었다(정관 제5조). 이와 더불어 협의회 산하에 공동의장이 각기 동수로 위촉하는 10인 이내의 위원으로 운영위원회를 두고, 이 운영위원회에서 협의회의 운영과 관련된 각종 실무적인 논의와 정기회의에서 논의될 사항들을 준비하도록 하였다(정관 제8조)²¹⁾. 또 협의회는 산하에 노사

16) 합의문 및 정관 제3조 제1항 참조.

17) 합의문 참조.

18) 노동자측 위원은 한국노총위원장과 노총산하 산별노조위원장들로 구성되었다.

19) 사용자측 위원은 경총회장 및 부회장, 중소협동조합중앙회회장과 대기업 및 중소기업 대표를 최고경영자들로 구성되었다.

20) 공익대표는 노동경제학, 노동법학, 산업사회학 등 관련분야를 전공한 교수들과 언론인으로 구성되었다.

21) 운영위원회는 노·사·공익 대표 각 3인 등 총 9인으로 구성되었다.

공동사무국을 두며, 협의회의 재정은 한국노총과 경총의 공동부담금과 기타 수입금으로 하기로 하였다(정관 제9조).²²⁾

2. 경사협의 활동

경사협의 활동은 정기회의와 운영위원회를 통한 회의활동, 그리고 회의 결과를 토대로 대정부 법·제도·정책개선 건의활동, 그리고 각종 연구위원회 및 부정기적인 세미나와 월례발표회 등을 통한 정책연구활동 등으로 구분해 볼 수 있다. 경사협의 최고 의사결정기구인 정기회의였다. 정기회의는 정관상 매월 1회 열리도록 되어 있었지만 월 1회 회의가 열린 것은 창립 초기의 단 두 차례뿐이었으며, 그 이후로는 3~4달에 한 번 꼴로 불규칙적으로 열리는 것이 관행화되었다.

그 후 몇 차례 정기회의를 정관대로 매월 열자는 촉구가 있었지만 지켜지지 않았다. <표 2-4>에서도 볼 수 있듯이, 정기회의는 1990년 3회, 1991년 4회, 1992년 3회, 1993년 3회, 1994년 6회, 1995년에는 단 1차례만 열렸을 뿐이다. 뿐만 아니라 정기회의는 대부분의 안건에 대해 운영위원회에 검토 또는 초안 마련을 의뢰하고, 운영위원회의 안을 대부분 그대로 추진함으로써 사실상 점점 형식적인 기구가 되어 갔다. 이에 따라 경사협 내에서 노사와 공익대표들 사이에서 각자의 입장을 확인하고 의견을 교환하며, 협의와 합의의 과정을 밟았던 실질적인 논의의 장은 운영위원회였다. 1990년 4월에서 1992년 말까지 정기회의가 10차례 열린 반면, 운영위원회는 15회 회합을 갖고 현안을 논의했다. 한편 주요 정책건의 활동으로는 소득세법 개정 건의, 근로자 주택건설계획에 관한 건의, 국민연금 개선을 위한 건의, 하역근로자 국민연금제도 적용을 위한 건의 등이 있었다. 제2회 정기회의(1990. 6. 26)에서

22) 경사협의 예산은 정관상에는 노사 공동부담으로 되어 있었으나, 초기에는 분명한 예산편성 없이 노사 양측에서 일정비율로 각출하여 집행했던 것으로 보인다. 이후 경사협의 활동이 계속되어 감에 따라 활동비, 공익위원에 대한 교통비 지급, 각종 정책연구비, 사무실 설치와 사무직원 임금 등 예산에 대한 필요성이 증대함에 따라 1991년 하반기부터 이 문제가 경사협 정기회의 및 운영위원회의 공식의제로 상정되었다. 경사협은 이 문제와 관련하여 정부로부터 예산 지원을 받는 방안을 계속 검토한 끝에 노동부에 지원을 요청하는 한편, 노사 양측의 출연비율을 8대 2로 하며 분기별로 납부하기로 정하였다(경제사회협의회, 1993: 35~40).

〈표 2-4〉 경사협 정기회의 일지

차 수	일 시	주 요 결 정 사 항
제 1 회	1990. 5. 31	- 소득세법 개정건의안; 운영위원회 회부 - 주택문제; 운영위원회 회부 - 대통령, 정부부처, 정당에 경사협 활동 협조요청 공문발송
제 2 회	1990. 6. 26	- 소득세법 개정건의안; 의결 - 정부에 근로자주택 계획을 확대 지원할 것을 건의 - 노사공동선언안을 보류하기로 함.
제 3 회	1990. 9. 25	- 근로자 주택건설계획에 대한 건의안 일부 수정 - 국민연금 운영개선에 관한 사항; 운영위원회 회부 - 노동법 개정시 노사합의가 가능한 부분부터 개정기로 노력 - 임금인상 관련 분쟁감소를 위해 임금인상 산정공식을 만들기로 함. - 공휴일 축소문제에 대한 합리적인 대안 작성 건의하기로 함.
제 4 회	1991. 1. 31	- 노사공동선언문 작성을 위한 연구위원회 결성 - 최저임금 적용시점 변경 건의(매년 1월 1일에서 매년 9월 1일로) - 국민연금제 개선을 위한 연구위원회 구성에 합의 - 경사협 정기회의를 월 1회 개최하기로 함. - 노사정 합의사항이 국회사정으로 집행되지 못할 경우 경사협이 실행을 촉구하기로 함.
제 5 회	1991. 3. 22	- 노사공동선언문 채택 - 하역근로자도 근로자 주택사업 범주에 포함시키도록 노력 - 공동선언문의 후속조치로 단체교섭관행 지침안 마련, 인사경영권·노동조합법 등에 관한 연구를 계속하기로 함. - 물가인상 억제에 관한 대정부 건의를 하기로 함. - 해외노동력 수입에 대한 경사협의 정책건의가 있어야 함.
제 6 회	1991. 5. 8	- 국민연금제도 개선 건의문; 운영위 회부 - 단체교섭절차기준(안) 작성; 운영위에서 재론하기로 함. - 1990년대 산업평화를 위한 노사정 역할 세미나 개최하기로 함.
제 7 회	1991. 12. 5	- 국민연금 운용개선건의안 확정 - 단체교섭연구위원회 구성 - 경사협운영 활성화방안 논의; 운영위원회 회부
제 8 회	1992. 6. 16	- 경사협 활성화에 관한 사항 결정 - 국민연금제도 개선활동에 관한 사항; 운영위원회 회부
제 9 회	1992. 9. 3	- 단체교섭지침 연구; 원안대로 계속 추진하기로 - 하역근로자도 국민연금제도의 적용대상에 포함시킬 것을 건의
제 10 회	1992. 12. 16	- 노동부장관 초청 간담회 및 송년회
제 11 회		
제 12 회	1994. 7. 14	- 경사협 기능강화 방안 논의
제 13 회	1994. 9. 2	- 노사정 간담회
제 14 회	1994. 4. 29	- '94년도 사업계획 및 예산(안) 심의 의결
제 15 회	1994. 6. 3	- 남제회 노동부장관 초청: 사회적 합의추진사항 점검, 현안 노사 문제, 정부 - 노동정책 전반에 관한 의견 교환
제 16 회	1994. 7. 6	- 재무부장관, 노동부장관 초청: 정부의 노동정책 방향 및 사회적 합의추진상황 점검
제 17 회	1994. 11. 27	- '94 사회적 합의 이행사항 점검, 종합평가
제 18 회	1995. 2. 14	- 중앙노사 임금협의 방안에 관한 의견교환

자료: 국민경제사회협의회(1993) 및 경단협; 경총, 「사업보고서」, 각년도.

통과된 소득세법 개정건의안은 소득공제의 인상 및 신설, 법정수당의 비과세에 대한 직종 제한의 철폐, 근로소득세액 공제의 공제율과 경감세액의 인상 등을 내용으로 하고 있었다. 제3회 정기회의(1990. 9. 25)에서 결정된 근로자 주택정책에 대한 건의안은 근로자 주택건설정책과 관련하여 노사의 적극적 참여를 보장하기 위한 제도 정비, 택지개발과 공급의 원활화를 위한 시책 마련, 기업의 적극적인 참여를 위한 유인책과 금융·세제지원의 확대, 근로자 부담경감을 위한 지원책 마련, 근로복지주택은 노사정 자금분담의 원칙을 수립하고 기업의 규모에 따라 차등지원할 것, 입주자 자격완화와 선정기준의 합리적 조정, 근로자 주택건설계획의 확대와 장기계획의 수립 등을 건의하는 내용이었다. 제7회 정기회의(1991. 12. 5)에서 확정된 국민연금 운용개선안은 국민연금기금의 장기적 재정안정과 합리적 운용을 위하여 ① 국민연금의 자금배분에 있어서 재정투융자 특별회계에 대한 예탁 규모를 현행 50%에서 20%로 축소조정할 것, 재특예탁 시에도 일정기간 내에 상환함으로써 채무의 누적이 없도록 할 것, ② 국민연금기금 운용관련 최고의 사결정기구인 국민연금운용위원회의 구성에 가입자와 공익대표의 참여를 확대할 것, ③ 5~9인 사업장에 대한 국민연금의 확대적용을 조속히 실시하고 농어민과 도시자영업자에 대한 확대방안도 마련할 것 등을 내용으로 하는 것이었다(국민경제사회협의회, 1993). 제9회 정기회의(1992. 9. 3)에서 확정된 향만하역근로자들에 대한 국민연금제도 확대적용 건의안은 말 그대로 향만하역근로자들을 국민연금제도의 당연적용 대상으로 포함시켜 달라는 것이었다.

그러나 경사협의 이러한 일련의 건의활동에 대한 정부의 반응은 미온적이었다. 예를 들어, 국민연금 운용개선에 대한 건의에 대해서 경제기획원은 부정적인 반응을 보였으며 보건사회부의 경우 “재특규모의 축소, 재특에 따른 시장성 채권 발행은 관련부처와 협의할 것이며, 복지사업은 수익성과 직결되므로 신중히 검토할 것이며, 기금운용위원회는 법개정시 협의”하기로 한다는 요지의 형식적인 회시를 보내오는 데 그쳤다. 이와 관련된 기금관리 기본법에 대한 경사협의 정당을 상대로 한 건의활동도 소득이 없기는 마찬가지였다. 민자당은 국민연금의 재특 강제예탁이 문제점이 있다는 점에 대해서 인정하면서도 유보적인 입장을 표명했고, 민주당은 기본법의 제정에 우선순위를 두는 입장이었다. 이 문제는 결국 당시 예산안의 변칙 통과와

관련하여 검색된 정국을 푸는 과정에서 여야 합의에 따라 기존안대로 여야 합의로 법안이 통과되고 말았다.

이러한 한계는 경사협이 정부가 참여하지 않는 이른바 ‘순수 민간기구’라는 것과 무관하지 않다. 앞서도 지적했듯이 한국노총은 정부가 참여할 경우 이 기구가 임금억제와 노사관계 안정을 위한 정부의 각종 정책을 보조하는 기구로 변질되거나, ‘순수성’을 의심받을 수 있다는 이유에서 정부를 배제한 순수 민간기구의 구성을 제안했으나, 정부가 책임있는 당사자로서 참가하지 않는 가운데 이루어진 협의회 내의 각종 합의나 건의가 정부에 대해 구속력을 갖기란 힘들었다.²³⁾

그러나 경사협의 주된 의제가 근로복지관련 각종 법·제도의 개선방안을 모색하는 데 있었기 때문에, 어떤 형식으로든 정부를 참여시키고 정부에 대해 일정 정도의 구속성을 부여하는 것은 경사협의 입장에서 매우 중요한 것이었다. 경사협은 이러한 한계를 보완하기 위하여 각종 회의에 정부측의 고위관계자를 초청하여 의견을 교환하고, 건의사항을 전달하는 방법을 사용하였다. 이와 관련하여 정부도 경사협의 의의를 인정하여 초기 단계에서는 정부 관련부처의 고위관계자를 출석시키는 등 일정 정도의 성의를 표시한 것으로 보이지만,²⁴⁾ 앞서도 지적했듯이 이후 각종 건의활동에 대한 반응에서 보듯이 경사협에 대한 정부의 기대수준과 성의표시는 급격히 하향 조정되어 갔던 것으로 보인다.

한편 다른 회의들과는 달리 경사협 존속기간 동안 비교적 정례적으로 열렸던 월례발표회와 각종 현안문제들을 둘러싼 연구위원회는 나름대로 노사관계의 현안들에 대한 노사와 공익대표들 사이의 공감대를 형성해 가는 장으로서 어느 정도 역할을 한 것으로 보인다.

의제의 측면에서 보면 경사협의 주요 활동은 초기에는 주로 근로자주택,

23) 이 점은 박세일도 지적하고 있는 점이다. 그는 “결국 앞으로 장기적으로 보면 경사협에 정부의 참여가 있어야 한다.…… 물론 지금 당장은 어려울 것이다. 그 주된 이유는 우리 나라 노(勞)가 정(政)에 대하여 느끼는 피해의식이 아직 크고, 정(政)의 중립성·공정성·전문성에 대하여 민(民)이 느끼는 불신이 크기 때문이다. 노·사·공익의 모임으로 경사협을 만들면서 공익대표로 학(學)이 들어가고 정(政)이 배제된 현실은 분명히 잘못됐고 대단히 부끄러운 일이다.”(박세일, 1990).

24) 예를 들어, 제1회 정기회의에는 경사협의 요청으로 최영철 노동부장관, 강봉균 경제기획원차관보, 조덕규 건설부 주택국장이 참여하여 소득세법 개정안, 근로자주택정책 등 정부정책에 대해 설명하였다(한국노총, 1990. 6. 12).

소득세, 국민연금제도 개선 등 근로복지관련 법·제도를 중심으로 이루어졌다. 이러한 사항들은 부분적으로는 사용자측의 요구사항들을 포함하기도 하였지만 내용적으로 볼 때 주로 노동조합측의 요구를 반영하는 것이었다. 이것은 경사협이 한국노총의 제안에 의해, 그리고 한국노총의 이니셔티브에 의해 설립되었다는 것을 반영하며, 또한 한국노총이 의제 설정에 주도권을 행사하고 있었다는 것을 의미한다. 그리고 이것은 뒤집어보면 그만큼 정부측이 한국노총을 중앙 차원의 협의체적 구조 속에 끌어들이 필요성을 강하게 가지고 있었다는 것을 반영한다고 할 수도 있다. 즉 정부는 1987년 이후 노동운동의 급팽창과 전투적 노동운동의 양적·질적 성장, 그리고 그에 따른 노사관계의 불안정성과 급격한 임금인상을 어떻게든 막거나 완화시킬 절박한 필요성을 느끼고 있었고, 이를 위해서는 상징적으로나마 끌어안을 필요가 있었던 것이다.

그러나 정부나 사용자측의 근본적인 관심은 역시 경사협을 통해 임금인상을 억제하는 데 있었다. 따라서 정부와 사용자측은 막후에서 한국노총에게 끈질기게 반대급부를 요구한 것으로 보인다. 이에 따라 한국노총도 임금 문제는 경사협에서 다루지 않는다는 당초의 완강한 태도를 누그러뜨려 임금인상과 관련된 분쟁을 완회시키기 위한 임금인상 산정공식을 만들기로 하고(1990년 9월 제3회 정기회의), 사용자측의 요구사항이었던 최저임금 적용시점 변경문제에 합의해 주었으며(1991년 1월 제4회 정기회의), 원만한 단체교섭을 지원하기 위해 단체교섭에 대한 지침 및 모범협약안을 만들기로 하는 등의 양보를 하였다(1991년 3월 제5회 정기회의).

그럼에도 불구하고 전체적으로 보면 경사협은 일반적으로 사회협약의 가장 중요한 요소이자 당시 사용자측과 정부의 최대관심사였던 임금문제를 한국노총의 완강한 반대로 인하여 의제에서 제외시킴으로써 결과적으로는 노동측의 관심사만을 주로 다루게 되었으며, 이러한 의제의 불균형은 이후 사용자측과 정부측이 경사협에 대한 열의를 상실하게 하는 중요한 요인이 되었다.²⁵⁾

25) 따라서 정부는 경사협과는 다른 통로를 통해 임금을 억제하기 위한 모색을 계속했다. 1990~91년에는 한자리수 임금정책을 추구하고, 1992년에는 총액임금제를 추진하는 한편, 중앙노사간담회를 통해 임금에 관한 중앙 차원의 합의를 도출하는 방안을 모색하기도 했으며, 1995년 노·경총 임금합의가 무산되자 다시 중앙노사간담회를 통해 임금합의를 도출하는 방안을 추진하기도 했다.

3. 경사협의 화석화

경사협은 결성된 지 불과 몇 달이 지나지 않아 한계를 드러냈다. 경사협이 이처럼 조기에 쉽사리 한계를 드러낸 것은 그 자체가 안고 있는 구조적인 문제와 거시적인 노사관계를 둘러싼 환경의 변화가 겹쳐서 일어난 것이다.

먼저 경사협 내부의 문제를 보면, 앞에서도 지적했듯이 경사협은 정부가 참여하지 않음으로써 합의사항이 정부와 국회에 의해 무시되거나 미온적으로 처리될 수밖에 없는 한계를 가지고 있었다. 뿐만 아니라 경사협에 참여하고 있는 한국노총과 경총도 상층 대표자 몇 명만을 파견해 놓고 있을 뿐 조직적으로 이를 뒷받침하는 데는 인색했기 때문에 경사협은 자연히 상층 대표자들만의 협의체가 되고 말았다.²⁶⁾ 또한 앞에서 지적했던 의제의 제한도 경사협이 조기에 한계를 드러낸 원인이 되었다.

경사협을 약화시킨 거시노사관계적 환경의 변화로는 1990년 말 노동부장관에 강경보수의 색채를 띤 최병렬 장관이 취임하여, 1991년부터 한층 강도 높게 ‘한자리수 임금억제정책’을 전개함으로써 노사관계 및 노정관계가 경직되어 갔다는 것을 지적할 수 있다. 따라서 임금억제정책을 둘러싸고 1991년 초부터 한국노총과 경총(그리고 경단협)은 각각 임금인상 지침 등을 통해 첨예하게 대립하는 양상을 보였다. 이에 더하여 1990년 상공부의 노동관계법 개정 시도와 1991년 노동부의 노동관계법 개정 시도 등이 잇따르면서,²⁷⁾ 이를 둘러싼 노사·노정 간의 갈등이 매우 첨예해진 것도 중요한 원인이었다.²⁸⁾ 특히 1992년 최병렬 노동부장관을 중심으로 정부가 총력을 기

26) 한국노총이 발행하는 『한국노총보』에서도 관련기사가 완전히 빠져버리는 것에도 주목할 필요가 있다. 한국노총은 1991년 이후 경사협에서의 논의보다는 정부와의 직접적인 정책협의 쪽으로 무게 중심을 옮겼다. 경사협에 대해 상대적으로 열의와 주도권을 가지고 있던 한국노총의 이러한 관심 이동은 이 기구의 약화에 결정적인 요인의 하나로 작용했다고 할 수 있다.

27) 1990년 상공부가 비밀리에 추진한 근로기준법, 노동조합법, 노동쟁의조정법은 사용자측의 요구를 일방적으로 수용한 것으로 근로기준법에 있어서는 ‘근로기준의 유연화’를 도모하고, 집단적 노사관계법에 있어서는 노동조합의 활동과 단체교섭, 단체행동에 강력한 제약을 가하는 내용을 담고 있었다. 한편 1991년 노동부가 비교적 공개적으로 추진한 노동관계법 개정안은 상공부안에 비하여 노사 양측의 요구사항을 교환하는 내용을 주로 담고 있는 것이었다. 보다 자세한 내용은 노중기(1995: 166~175)를 참조.

을여 추진한 총액임금제는 거시노사관계를 극히 악화시킨 최대의 요인으로 서 이는 경사협의 약화에도 결정적인 영향을 미쳤다. 한국노총은 총액임금 제에 대해 이를 '분쇄'한다는 결연한 의지를 거듭 밝히는 한편, 1992년 5월 1 일에는 정부의 집회불허 및 원천봉쇄 방침에도 불구하고 노동절 기념과 총 액임금 분쇄결의 대회를 강행하는 등 전례 없이 강력한 투쟁의지를 보였다.

따라서 경사협은 만일 그 취지대로 운영되었다면 당연히 가장 중요한 의 제로 다루었어야 할 노동관계법 개정 등을 다룰 엄두도 내지 못한채 주변적 이며, 노사간의 큰 견해차가 없는 부차적인 의제만을 다루는 회의체로 점점 위축되어 감으로써 화석화되기 시작했다.

경사협은 1991년 3월 이른바 「산업사회의 성숙을 위한 노사공동선언문」 을 발표하기도 하였지만, 이마저도 자율적인 것이 아니라 노동부의 주도와 압력에 의해 이루어진 것이었다. 노동부는 일찍이 1990년 2월 “노사당사자 의 노사관계에 대한 인식전환으로 자율적이고 민주적인 노사관행을 정착시 키기 위하여” 노사윤리현장을 제정기로 방침을 세운 바 있었다. 이 방침에 따라 노동부는 1990년 4월 6인의 ‘노사공동선언문 기초위원회’(배무기 교수, 지용택씨를 제외하고는 노동과는 거의 아무런 관련이 없는 사람들)를 구성 하여 「노사공동선언문」을 완성하고(1990년 6월) 이를 국민경제사회협의회 에 넘겨 채택을 요구했다(세계일보, 1990. 6. 5). 그러나 이 요구는 경사협에 대한 의구심을 의식한 노동계의 반대로 받아들여지지 않았다. 그럼에도 불 구하고 정부는 1990년 12월 19일 중앙노사협의회에서도 다시 한번 이 선언 문의를 채택을 요구했고, 이에 따라 경사협은 1991년 1월 31일에 열린 제4회 정기회의에서 노사공동선언문 발표 요구를 받아들여 연구위원회를 구성 하여 그 문안을 완전히 새롭게 작성하기로 결의하였고, 이에 따라 1991년 3 월 22일 「노사공동선언문」을 발표하기에 이르렀다.²⁸⁾

28) 1990년 상공부의 노동법 개정 추진작업은 언론에 그 사실이 폭로되고 노동계의 반 발이 거세자 상공부가 이를 황급히 취소함으로써 일과성 해프닝으로 끝났지만, 1991 년 노동부가 주도한 노동관계법 개정 시도는 막후에서 노사정의 활발한 교섭이 진 행되는 한편으로, 근로기준법의 ‘개악’을 반대하고 집단적 노사관계법상의 제반 악 법조항을 철폐하라는 노동계의 요구와 투쟁이 거세게 일어나는 등 상당한 긴장을 조성하면서 진행되었다. 막후에서 진행되던 협상이 결렬되자 한국노총의 박종근 위 원장이 사상 초유의 단식농성을 전개했다는 점은 이 시기에 노동관계법 개정을 둘러싼 노정간의 갈등의 수준을 보여주는 것이다.

29) 그러나 당초 기초위원회의 안과, 경사협이 발표한 내용은 문안 자체가 거의 완전히

이후 경사협은 종전과 같이 몇몇 사안에 대한 대정부 건의문을 만드는 일들을 계속하고, 몇몇 세미나와 월례발표회 등을 계속하기는 하였지만, 노사정 모두의 무관심 속에서 점차로 고사되는 길을 가게 되었다. 이후 경사협은 1993년 노·경총 임금합의를 계기로 ‘사회적 합의’가 중요한 관심사의 하나로 떠오르면서 잠시 관심의 대상이 되고, 또한 1994년에는 노·경총 임금합의에 부수된 대정부 요구사항과 관련하여 합의에 대한 이행점검의 역할이 경사협에 맡겨짐으로써 다시 활성화될 수도 있는 계기를 맞기도 했지만, 1994년 말 한국노총이 더 이상 사회적 합의를 추진하지 않기로 방향을 정함으로써 경사협은 결국은 거의 관심을 끌지 못한 채 사멸해 가고 말았다.

4. 경사협의 의의와 한계

경사협이 가진 많은 중대한 한계들에도 불구하고 노사 중앙조직이 어떤 형식상 ‘자발적’으로 중앙협의체를 구성하고, 노사간의 쟁점사항을 국민경제의 발전, 민주화와 사회발전의 맥락 속에서 협의·결정하고 이를 정책에 반영시키기 위해 공동으로 노력하는 틀로 만들었다는 것은 한국에서 최초로 사회적 합의에 유사한 형태의 실험으로서의 의의를 가지고 있었다고 평가할 수 있으며, 이런 점에서 그 형태적 유사성에도 불구하고 중앙차원의 단체교섭과 비슷한 양상으로 운영되었던 최저임금심의위원회나 노사의 자발성에 기초하지 않고 정부의 필요에 따라 구성·운영되었던 중앙노사협의회에 비해서는 확실히 일보전진한 형태였던 것으로 평가될 수 있을 것이다. 그리고 또한 중요한 것은 비록 한계가 많은 실험이었지만, 노사가 중앙차원에서 최초로 정책 의제들을 논의한 경험을 했다는 사실 자체가 이후 1993~94년 임금합의, 노사관계개혁위원회 및 노사정위원회로 일련의 사회적 합의 시도들을 위한 일정한 밑거름이 되었다는 사실도 부인하기는 어려울 것이다.

다르다. 나름대로 해석의 여지도 있다. 두 문안의 차이를 보기 위해서는 세계일보 1990년 6월 5일자와 경향신문 1991년 3월 22일자를 대조해 보기 바란다. 아무튼 이 공동선언은 알맹이가 거의 없는 선언적인 내용이었다. 이에 대해 박세일 교수는 그 의의를 노사가 일정한 공동인식에 도달했음을 보여주는 것이라고 평가하면서, 보다 구체적인 행동준칙이 만들어져야 한다고 완곡하게 아쉬움을 표명하고 있다(박세일, 『노사공동선언문의 실현을 위하여』, 『노사광장』, 1991년 6월호).

그러나 정사협은 이를 사회적 합의의 한 형태였다고 보기에는 너무나도 뚜렷한 한계들을 가지고 있었다. 첫째는, 노사 양측의 의지 부족과 구성상의 한계 등으로 인하여 출범 당시의 목표에 비해 거의 아무런 일을 하지 못하고 곧바로 형식적인 기구가 되어 버렸다는 점이다. 둘째는 정부의 불참(물론 한국노총의 반대 때문이기도 하지만, 정부 스스로도 기피한)으로 말미암아 그렇지 않아도 한계가 있던 이 기구의 실효성이 더욱 약화되었다는 점이다. 셋째, 그리고 무엇보다도 중요한 점은 노사를 대표하는 노·경총이 산하 조직들과의 충분한 의견수렴 없이 이 기구를 출범시킴으로써 노사 양측으로부터 회의적 시각, 의구심의 대상이 되어 사회적 합의기구로서 꼭 필요한 사회적 관심과 지지를 받지 못했다는 점이다.

第3節 勞使政 大討論會와 社會的 合意 宣言

우리 나라에서 정부가 ‘사회적 합의’라는 표현을 처음 공식적으로 사용하고 사회적 합의의 추구를 정책적 목표로 천명한 것은 1991년과 1992년 정부가 주도하여 치러진 두 차례의 「사회적 합의 형성을 위한 노사정 대토론회」를 통해서였다. 결론부터 말하자면 이 두 차례의 행사는 ‘사회적 합의’라는 표현을 처음으로 공식화하고 이를 국가적인 목표로 선언했음에도 불구하고, 그 내용은 당사자의 자발적 참여보다는 정부에 의해 일방적으로 조직된 동원에 의한 행사였으며, 사회적 합의의 형성보다는 정부가 생각하는 사회적 합의상을 — 그것도 극히 왜곡된 — 일방적으로 전달하는 것이었으며, 제도화와는 완전히 관계가 없는 극히 일회적인 행사였으며, 그런 점에서 우리가 만일 1987년 이후 최근까지의 거시적 노사관계를 사회적 합의의 형성을 위한 모색의 과정으로 본다고 할 때 회화적이기까지 한 하나의 에피소드였다고 할 수 있다.

그럼에도 불구하고 우리가 이 두 차례의 토론회에 대해 일정한 관심을 기울이는 것은, 이 토론회에서 표출된 노사정 3자의 발언과 행태를 통해서 1991~92년의 시점에서 우리 나라 노사정 3주체가 사회적 합의를 어떻게 바라보고 있었으며, 상대방에게 각각 무엇을 기대하고 있었고, 사회적 합의를

위해 자신이 할 몫을 어떻게 바라보고 있었는지 그 일단을 생생하게 보여주는 점이 있기 때문이다.

1. 배 경

정부는 이와 같은 회의를 개최하는 것에 대해 그 필요성을 당시 고조되어 가고 있던 경제위기에 대한 불안감과 이를 극복하고 활력있는 국민경제를 건설하기 위해서는 노·사·정과 사회 전체의 인식의 대전환이 필요하다는 데서 찾았다.³⁰⁾

1986년 이후 4년 연속 흑자를 기록하던 한국경제는 1990년부터 적자를 기록하기 시작하였다. 이에 따라 1989년 하반기부터 확산되기 시작하던 경제에 대한 위기감이 상당한 폭으로 사회적 공감대를 형성하게 되었다. 당시 언론과 정부, 사용자 등에 의해 지적되던 경제위기의 주된 요인은 급격한 임금상승, 노사관계의 불안정성, 과소비 풍조 등이었다. 이에 따라 노사관계를 안정화하고 임금상승을 억제하는 것이 1990년대 초반 경제정책의 가장 중요한 목표가 되었다. 그러나 1988년 말부터 강화된 노동운동에 대한 강경 대응과 1990년부터 부활된 임금가이드라인 정책은 이미 그 시작부터 한계를 노정하고 있었다. 즉, 전투적 노동운동에 대한 직접적 탄압과 공안정국으로 인해 조성된 상황을 이용한 이데올로기 공세, 3당 합당으로 인하여 생겨난 정치적 지형의 변화에 힘입은 강경보수적인 노동정책 등에도 불구하고, 정부는 전노협, 업종별 노조회의, 연대회의 등을 중심으로 한 전투적 노동운동 세력을 없애고 노동운동을 순치시키는 데 실패했다. 또한 한자리수 임금 억제 정책 등 임금가이드라인 정책도 임금구조를 왜곡시키고, 기업간 부문간 임금격차를 오히려 증대시키는 역효과를 가져왔을 뿐 성공적이라고 할 수 없는 상태였다. 따라서 이 시점에서 정부는 노동정책을 보다 노동포섭적인 것으로 전환하는 대신에 임금 자제와 산업평화를 얻어내는 대교환 즉, 명실상부한 사회적 합의를 추진해야 할 객관적 필요성에 직면해 있었다.

여기서 또 한 가지 설명되어야 할 것은 ‘사회적 합의’라는 개념이 정부의 정책에 등장하게 되는 배경이다. 우리 나라에서 사회적 합의 개념이 등장하

30) 최병렬 노동부장관의 1991년 「산업평화와 경제 재도약을 위한 사회적 합의」, 토론회 기초발제문 참조.

게 된 것은 넓은 맥락에서 보면 민주화 과정에서 노사갈등의 폭발적 대두와 이를 관리할 필요성에서 비롯된 것이라고 할 수 있다. 즉, 더 이상 과거의 권위주의적 노동통제 방식으로써는 노사간의 갈등을 조절할 수 없다는 인식, 사회적 주체들의 자발적 참여와 자율적 규제에 바탕을 둔 갈등조절기제만이 정당성과 효율성이라는 두 가지 목적을 동시에 달성할 수 있다는 인식이 사회협약 또는 사회적 합의에 의한 노사관계의 조절방식을 모색하게 된 계기가 되었던 것이다.

이러한 문제의식에 입각하여 사회적 합의 개념을 소개하고 전파하는 데 가장 적극적이었던 기관은 한국노동연구원이었다. 한국노동연구원은 1989년 9월 임금에 관한 사회적 합의 토론회를 개최함으로써 우리 나라에 사회적 합의 체제를 도입할 수 있는 가능성을 최초로 모색했다. 이후 한국노동연구원은 1989년 11월 보겔(Vogel) 교수의 방한 강연, 1990년 4월 란즈베리(Lansbury) 교수의 호주 사회적 합의 경험의 한국에의 적용 가능성에 대한 발표 등을 잇따라 주최하며 그 가능성을 모색했다(최영기, 1993). 한국개발연구원(KDI)도 「국민임금조정위원회」 구상의 발표(1989년 5월), 1990년 6월 네덜란드 「사회경제위원회(SER)」 의장 러퀴네를 초청 강연 등을 통해 그 대열에 참가했다(한국노총, 1990. 7. 23).

이러한 구상은 비교적 빠르게 구체화되어 갔는데, 그러한 구상 초기단계의 구도를 비교적 자세히 보여주는 것으로서 1990년 10월 20일 국제문화원 구소(회장 김복동) 주최 세미나에서 한국노동연구원 이원덕 연구위원이 발표한 내용을 들 수 있다. 그는 우리 나라 노사관계가 사용자 우위 상태에서 노사대등적 노사관계로 이행하고 있다고 진단하고, 따라서 새로운 노사관계의 틀을 모색해야 할 시점에 있다고 주장했다. 그는 그 구체적인 방안으로 노·사·정·공익 사이에 협조·협약하는 관계를 설정하고 근로자참여제도 및 관행을 정착시켜야 한다고 주장했다. 그는 결론에서 노사관계의 장기적 구도는 반드시 사회적 중지를 집약하고 이를 바탕으로 범사회적 합의와 정론을 형성한 후에 단계적으로 구체화되어야 한다면서, 이러한 사회적 합의 형성기구로 대통령 직속의 「노사관계발전심의위원회」의 발족과 운영을 제안했다(한국일보, 1990. 10. 21). 이와는 내용이 다소 다르지만 1990년 9월 13일 대통령 자문기구인 「21세기위원회」도 “노사간의 권리분쟁을 중재하고 노동관계법 정비를 추진하기 위해 노동부에 노사관계위원회를 설치 운영”할

것을 건의한 바 있다.

그러나 당시 노태우 정권은 그 속성상 민주화에 상응하는 노사관계의 민주화와 진정한 의미의 사회협약을 통해 새로운 노사관계 조절시스템(새로운 노동정치 체제)으로의 전환을 시도하기에는 권위주의 정권의 유산과 속성을 너무 많이 가지고 있었다. 따라서 노태우 정권의 선택은 진정한 의미의 사회협약을 추구하기보다는 ‘사회적 합의’라는 이름 아래 노동자들에게 노사협력, 노사관계 안정, 임금인상 자제를 요구하는 사회적 압력, 다시 말하면 과거 권위주의 정권 시절부터 익숙한 이데올로기적 공세를 취하는 것으로 나타났으며, 그 결과가 바로 이 두 차례의 전시성 행사였던 것이다.³¹⁾

2. 회의 내용

가. 1991년 「산업평화와 경제 재도약을 위한 사회적 합의 대토론회」

1991년 대토론회는 노사대표, 사회단체대표 등 223명이 참가한 가운데 청와대 영빈관에서 대단히 엄숙한 분위기에서 열렸다. TV와 라디오로 전국에 생중계된 이 회의는 대토론회라는 명칭과는 달리 전혀 활기있는 토론의 장이 되지 못했고, 각본에 따라 진행된다는 느낌을 주는 행사가 되고 말았다.

회의는 최병렬 노동부장관의 기조 발제로 시작되었다. 최 장관은 기조 발제를 통해 우리 경제가 향후 노사관계 안정 여부에 따라 선진국 수준으로 도약하느냐 아니면 남미와 같이 선진국 진입이 좌절되느냐 하는 갈림길에서 있다면서, 노사가 공히 한 발짝씩 물러서서 ‘자기 몫 찾기’가 아닌 ‘자기 몫 다하기’를 다짐하는 ‘사회적 합의’를 통해 당면한 경제적 어려움을 극복하고 선진도약의 발판을 마련하자는 취지의 발표를 하였다.

이 발제에서 특히 주목되는 것은 ‘사회적 합의’가 상당히 강조되고 있다는 점이다. 그러나 그 내용을 보면 그가 말하는 ‘사회적 합의’란 노사정이 각자의 이기적 논리를 버리고 공동목표를 설정하고 함께 참여하고 노력하자는 사회적 공감대를 형성함으로써 국가적 어려움을 극복하는 것으로 규정되고 있다.³²⁾ 즉 체제로서의 ‘사회적 합의’에 대해서는 전혀 언급이 없었던 것이

31) 회의가 열린 시점이 각각 2월과 3월로서 임단협이 집중적으로 이루어지는 시기를 바로 앞둔 시점이었던 것도 이러한 맥락에서 설명될 수 있다.

다. 뿐만 아니라 최 장관은 발제문을 통하여 진노협, 연대회의, 업종별 노조 회의 등 이른바 ‘범외노동단체’들을 가리켜 “정치투쟁과 함께 이른바 경영권 쟁취투쟁의 확산을 기도하고 있고, 심지어 일부 급진노동세력은 좌경이념 전파와 체제전복을 위한 폭력투쟁을 획책하고 있다”고 지적함으로써, 전투적 노동운동을 배제한다는 것을 분명히 하였다.³³⁾

이어서 벌어진 토론에서는 노사대표, 학계대표 등 10여 명이 정부나 상대방에 대한 주문을 이야기하고, 몇몇 경제장관이 정부시책을 설명하는 방식으로 진행되었는데, ‘사회적 합의’의 개념, 전제조건, 실현방안 등은 논의되지 않고, 이 자리를 빌려 각계가 평소에 하던 주장을 다시 되풀이하는 양상을 보였다.³⁴⁾

나. 1992년 「노사관계 사회적 합의형성 회의」

1992년의 사회적 합의형성 회의는 전년과는 달리 청와대가 아닌 한국노총 회관에서 열렸다(1992년 2월 12일). 이날 회의는 노사정 대표 260여 명이 참석한 가운데 대통령의 서두인사, 노동부장관의 ‘노사관계 사회적 합의, 그 후 1년’이라는 평가보고, 조순 전 경제부총리의 ‘사회적 합의 형성을 위한 제언’, 종합토의, 관계장관 답변, 대통령의 당부 등의 순으로 진행되었다.

이날 회의도 “이 자리에서는 사회적 합의 형성방안이 심도있게 논의되었으며, 총액기준 임금제, 해고근로자 복직, 물가안정 등 노사간에 쟁점이 되고 있는 사항에 대한 각계의 의견이 제시되었다”는 노동부의 자평(노동부, 『노동백서』, 1993년판 7쪽)과는 달리, 내용은 전년의 그것과 거의 다를 것이 없었다. 대체로 노사는 자신들의 정부와 상대방에 대한 판에 박은 듯한 요구사항을 늘어놓았지만, 한국에서 사회적 합의가 형성되기 위해서는 구체적으로 어떠한 전제조건이 필요하며, 각자가 노력해야 할 바가 무엇인가에

32) 행사 이틀 뒤 최 장관은 서울신문과의 인터뷰에서 이 행사의 의의를 ‘당사자들이 스스로 가다듬어 볼 시간과 기회를 가졌다’는 데 있다고 자평하고 있으며, 사회적 합의의 구체적인 상에 대한 질문에 대해서도 엉뚱한 답변만 반복하고 있다(서울신문, 1991. 3. 23). 이는 정부의 핵심당국자조차도 진정한 의미의 사회적 합의에 대한 개념을 정립하지 못하고 있었다는 점을 단적으로 보여준다.

33) 최 장관의 발제 내용에 대해서는 그 요약된 내용이 실려 있는 『노동』, 1991년 4월호, 11~13쪽을 참조.

34) 이날 회의에 대해서는 서울신문, 1991년 3월 20일자가 가장 자세하다.

대해서는 거의 제시하지 않았다.

예컨대, 박종근 한국노총위원장은 주로 정부를 상대로 물가안정과 긴축정책, 세제개혁과 불로소득 척결, 소득격차의 완화, 노동복지의 확충과 사회보장체제의 구축, 공권력의 공정한 행사와 자율적 노사관계의 보장의 필요성을 지적하고, 해고노동자 및 구속노동자에 대한 선처를 당부하는 내용의 발언을 하였으며, 이원건 현대중공업노조위원장은 정부에 대해서는 구속노동자에 대한 선처를 당부하고, 사용자에게는 해고노동자의 복직을 위해 노력해 줄 것을 당부하는 발언을 하였다. 한편 이동찬 경총회장은 노동자들에게는 “사용자를 믿고 맡은 바 직분을 위해서 정성껏 열심히 일하여 노동생산성 제고에 힘써 주길 부탁”하고, 사용자에게는 “근로자들이 신명나게 일할 수 있는 동기를 부여해 줄 것”을 요구했다. 또 안천학 한국중공업 사장은 “기업주는 노동자를 직접 접촉하여 숨김없는 대화로 회사사정을 얘기해주어야 하며, 그와 동시에 신상필벌을 분명히 해야 한다”고 강조했다.

공익대표들도 ‘사회적 합의의 제도화’와는 관련이 먼 발언들만 했다. 예를 들어, 김천주 주부클럽연합회 명예회장은 “노사분규로 인하여 물가가 올라 주부들이 시장 가기가 무섭다, 노사분규가 일어난 후에는 상품이 불량해졌다는 고발이 많은데 결국 소비자들만이 피해를 보는 것이 아니냐, 노사분규를 사전에 예방하지 못하는 것은 사용자측에 어딘지 모르게 문제가 있지 않은가, 근로자들도 지나친 임금인상 주장을 자제해야 한다”는 등의 발언을 했으며, 배병휴 매일경제신문 논설주장은 “우리 경제상황에 대한 노사정의 인식차를 좁혀야 한다, 공직자의 기강을 확립해야 한다, 언론이 엄정중립의 자세를 견지해야 노사관계도 안정될 수 있다”는 요지의 발언을 했으며, 전대련 YMCA 총무는 ‘다시 땀을 흘려서 일하는 노동자상’을 회복하기 위해서 정부, 사용자, 노동자들이 해야 할 일에 대해 말했다.

관계장관 및 대통령의 발언에서도 ‘사회적 합의의 제도화’는 전혀 언급되지 않았고, 노사정이 힘을 합해 경제위기를 극복해야 된다는 ‘공감대’를 형성하는 것이 사회적 합의라는 수준의 인식을 보여주고 있다.³⁵⁾

35) 이날 회의의 내용에 대한 가장 자세한 소개로는 『노동』, 1992년 3월호 특집을 참조. 신문기사로는 서울신문, 1992년 2월 13일자 참조.

3. 의의와 한계

이러한 발언록의 일별을 통해 확인할 수 있는 것은 ‘사회적 합의’의 본뜻이 완전히 왜곡된 채 사용되었다는 사실이다.³⁶⁾ 이것이 의도적인 왜곡이었는지, 아니면 당시의 사회적 합의에 대한 노사정 3주체와 일반의 낮은 인식 수준을 보여주는 것인지는 분명치 않다. 다만 분명한 것은 결과적으로 이 두 차례의 행사는 이 두 행사를 주재했던 정부의 ‘사회적 합의’라는 이름으로 노동자들에게 ‘고통분담’을 요구하고자 하는 의도에 맞추어 행해진 것 이상도 이하도 아니었다는 점이다.

굳이 그 의의를 찾는다면 이 두 행사를 통해 ‘사회적 합의’라는 용어가 광범위하게 공론화될 수 있었다는 점에서 찾을 수도 있겠지만, 반면에 그것이 왜곡되어 사용됨으로써 이 행사뿐 아니라 ‘사회적 합의’라는 개념, 또는 민주주의 이행에 발맞추어 한국의 노동정치 체제도 사회적 합의 체제로 전환되어야 한다는 비교적 순수할 수도 있는 아이디어조차도 희화화시켰다고 지적될 수 있겠다. 뿐만 아니라 이 두 차례의 회의가 과연 정부가 의도한 대로 노사협력에 대한 사회적 공감대를 형성하는 수준에서라도 기여한 바가 있는지도 의문이다. 이 두 행사는 전시성·일과성 행사로 치러졌을 뿐 후속 사업이나 성과가 거의 없었기 때문이다.³⁷⁾

36) 그것이 왜곡인 결정적인 이유는 사회적 합의의 전제라 할 수 있는 노사관계의 민주화, 관련 법제도의 개선의 필요성에 대한 인식을 결여하고 있었으며, 정부의 불공정성 등에 대한 반성이나 문제 제기가 없다는 점, 엄연히 현실로 존재하는 전노협, 연대회의, 업종별 노조회의 등 범외노조를 불온시하고 완전히 배제하는 태도를 취하고 있다는 점 때문이다.

37) 1992년 회의 말미의 ‘당부말씀’을 통해 노태우 대통령은 한국노총의 숙원사업이었던 ‘노동은행’의 설립을 약속하고, 노동법 개정을 위해 ‘노동법개정연구위원회’를 구성하겠다고 밝혔는데, 이는 분명히 한국노총에게 주는 선물의 성격을 가지고 있었지만, 사전에 막후에서 결정되었던 것으로 이 회의 자체의 성과라고 보기는 어렵다.

第 3 章

韓國勞總과 經總의 賃金合意와 그 意味

第 1 節 第1次 合意(1993. 4. 1.)

1. 배 경

한국노총과 경총이 1993년 4월 우리 나라 노사관계 역사상 최초로 교섭을 통해 중앙 차원에서 협약임금인상률을 결정한 것은 겉으로 보기에는 경총의 제안을 한국노총이 수락함으로써 교섭이 시작되고 마침내 합의에 도달한 것으로 되어 있지만, 그 이면에는 정부의 노동정책상의 전환이 깔려 있었다. 잘 알려져 있듯이, 노태우 정부가 1990~92년에 걸쳐 시행해 온 일방적인 임금가이드라인 정책은 1992년 총액임금제를 끝으로 사실상 실패한 것으로 평가되었다. 임금가이드라인 정책은 부분적으로는 1987년 이래의 임금급등 현상을 억제하는 데 기여했지만, 그것이 강압적이고 일방적인 것이었다는 점에서 노동자들의 강력한 반발을 초래했으며, 그동안 정부 정책에 상대적으로 협조적이었던 한국노총과 그 계열 노동조합들로부터도 강한 저항을 받았다. 뿐만 아니라 정부의 임금가이드라인 정책의 손쉬운 표적이 되었던 공공 부문이나 금융권, 일부 대기업 등에서는 겉으로는 정부의 임금가이드라인에 맞추면서도 이면계약 등을 통해 각종 급여성 부가급여를 지급함으로써 실제적인 임금인상률이 협약인상률을 훨씬 초과하는 임금부상(wage drift) 효과가 나타났다. 아울러 그 부작용으로 임금체계의 왜곡 현상, 규모별 임금격차

의 증대 현상 등도 나타났다. 따라서 정부는 노조측이 최소한이나마 동의하지 않는 임금가이드라인을 제시한다는 것이 거의 효과가 없으며 오히려 역효과가 크다는 쓰디쓴 교훈을 얻었으며, 정당성의 측면에서, 그리고 효율성의 측면에서도 이미 한계를 보인 일방통행적 임금가이드라인 정책을 대신할 새로운 정책의 필요성을 절감하고 있었던 것으로 보인다.

정부 바깥에서는 이러한 정책 전환의 필요성과 전국단위의 중앙교섭의 필요성을 지적하는 사람들이 이미 몇 년 전부터 목소리를 점점 키워오고 있었다. 예를 들면, 1990년 1월 한국노동연구원 주최로 열린 「1990년 임금교섭에 관한 토론회」에서 주제발표자인 이원덕 박사는 “노사정이 위기극복을 위한 일종의 사회계약 또는 사회적 합의를 체결함으로써 정부는 물가안정과 복지충실을 위한 효과적인 정책을 실시하고, 노사는 임금·자본이득의 상승에 대하여 자발적인 규제를 함으로써 경제 전체의 안정과 활력회복, 기업투자마인드 활성화, 근로복지의 향상이 동시에 이루어지도록 해야 할 것”이라고 주장하면서 기업별 교섭의 문제점을 지적하고, 업종별 공동교섭 등 “상급 노사조직 사이의 대화와 교섭 및 합리적 교섭준거지표의 제공”의 필요성을 역설하였으며(이원덕, 1990: 126~127), 같은 토론회에서 지정토론자의 한 명이었던 박래영 교수도 한국노총과 경총이 임금인상 지침만 작성 시달하고 직접 교섭을 벌이지 않는 것을 비판하고, “전국 수준에서 노사 양측이 임금인상률만 제시할 것이 아니라 실제로 교섭을 해야 된다”고 지적한 바 있다.

전국 수준의 임금교섭이 필요하며, 사회적 합의 방식을 통해 임금인상 억제와 사회복지의 확대가 교환되어야 한다는 시각은 이후 한층 구체화된다. 1990년 하반기 한국노동연구원은 「1991년 임금정책의 과제: 임금협상 메커니즘의 재구축」이라는 논문에서 노사상급단체의 임금교섭에 대한 지도력 부족과 임금가이드라인 정책을 비판하면서 ‘임금과 사회복지의 패키지 교섭’, ‘국민경제적 차원의 적정임금인상률과 사회적 복지계획을 중심으로 한 중앙노사교섭’과 ‘기업단위 생산활동의 신축성을 감안하여 일정 범위 내에서 기업별로 교섭’토록 하는 ‘이원적 교섭’이 바람직하다고 지적하고, 중앙노사교섭을 위해 전문성을 가진 ‘임금복지연구회’³⁸⁾의 연구에 기초하여 노·

38) 이 안에 의하면 ‘임금복지연구회’의 기능은 노사의 당파적 논리에 기초해서가 아니라 “경제적 제변수…… 경제적 목표…… 사회적 목표를 설정하고 이에 부합되는 적

사·정·공익대표로 구성된 「중앙노사간담회」를 설치할 것을 제안한 바 있다(한국노동연구원, 1990).³⁹⁾

이러한 구상은 경사협 등 중앙노사협의 기구에서 임금문제를 논의하는 것을 완강히 반대하는 한국노총과 정부의 임금가이드라인 정책 드라이브에 가로막혀 빛을 보지 못했으나, 분산적 임금교섭 및 정부의 일방적 가이드라인 정책에 대한 대안으로서 계속 논의되어 왔다. 예를 들어, 정부가 총액임금제 정책을 강력히 전개하고 있던 1992년에도 대통령 자문위원회인 「21세기 기획단」은 대통령 비서실장, 노동장관, 청와대 비서관 등이 참가한 가운데 회의를 열고 한국노동연구원 손창희 원장이 제시한 「임금교섭 중앙간담회」를 설치하기로 결정한 바 있다. 이 안에 따르면 중앙노사간담회는 정부에서 장관급 3명, 노사대표 6명, 학계대표 3명으로 구성되며, 단위기업은 물론 지역 및 업종별 노사대표·정부 등과 다양한 대화채널을 구축하여 임금교섭 및 근로복지에 대한 ‘사회적 합의’를 모색하기로 되어 있었다(중앙경제신문, 1992. 2. 8). 또한 1992년 10월 말에는 “정부는 학계·연구소 등 전문가들로 구성된 「임금복지전문연구회」로 하여금 현행 임금관리 방식을 종합검토, 간접유도 방식의 개선책을 마련하여 이를 내년도 경제운용계획에 반영키로 했다”는 보도(중앙경제신문, 1992. 10. 17)가 나오기도 했는데, 그 내용으로 볼 때 1990년 하반기 한국노동연구원이 제시한 임금복지연구회-중앙노사간담회에 의한 사회적 협약 체결 구상 및 앞의 21세기 기획단에서 결정된 내용과 동일선상에 있는 것임을 알 수 있다.

이러한 구상은 전문적·실무적 판단에 근거한 적정임금인상률을 중앙노사단체 사이의 교섭에 앞서 사전에 도출·제시함으로써 노사 각각의 정치적 입장을 최대한 배제하여 교섭과정을 단축하자는 의도를 담고 있는 것이

정임금인상률을 산정하고 복지프로그램을 개발”하는 것이며, “제3자적이며 실무적인 전문가 집단을 중심”으로 구성될 예정이었다. 구체적으로는 한국노동연구원 2인, 임금전문교수 2인, 노동법·경영학자 각 1인, 노·경총 정책담당실무자 각 1인으로 구성되되, 노동부 내부규정을 통해 법적 지위를 부여받는 것으로 되어 있었다(한국노동연구원, 1990: 85).

39) 전문가로 구성된 임금복지연구회에서 ‘실무적’이고 ‘전문적’인 관점에서 ‘적정임금인상률’을, 그리고 노사는 ‘복지프로그램에 대한 의견을 각각 중앙노사간담회를 통해 비공개로 개진하되 거시적 임금인상률의 수준은 임금복지연구회의 제안을 준거로 활용하여 최대한 사전조정한다는 것이다. 보다 자세한 것은 한국노동연구원(1990)의 84~86쪽 및 88쪽의 [그림 1]을 참조.

었지만, 진정한 사회적 합의라기보다는 임금억제 또는 원활한(분규가 없거나 적은) 임금교섭에 주로 초점을 맞추고 있었으며, 노사단체의 교섭자율성을 크게 제약한다는 문제점을 안고 있었다.

어떻든 이러한 구상은 약간의 수정을 거쳐 1993년 새로이 출범하는 김영삼 정부의 임금정책으로 채택되었던 것으로 보인다. 그 점은 “정부는…… 임금인상률 가이드라인을 내년에는 노·사·정 3자의 협의를 거쳐 내놓기로 했다. 정부가 임금정책에 이처럼 민간의 참여를 허용하는 등 탄력적인 운용을 하게 된 것은 김영삼 대통령 당선자의 신정부가 계획과 통제보다는 자율을 중시할 것으로 예상될 뿐만 아니라 올해 시행한 총액임금제가 임금격차 해소라는 당초 취지를 달성하지 못했다는 판단에 따라 취해지는 것이다”는 일부 언론의 보도에 의해 확인된다(서울경제신문, 1992. 12. 2).

다른 맥락에서 보면, 이러한 정책 전환이 나타나게 된 데는, 1992년 6월 그 동안 강력한 임금가이드라인 정책을 주도해 왔던 최병렬 장관이 물러나고 상대적으로 온건한 성향을 가진 이연택 장관이 장관에 취임했다는 것과, 1992년 말 대통령 선거에서 명실상부한 정권 교체가 이루어진 것은 아니지만 ‘문민정권’으로서 이전의 노태우 정권과의 차별성을 내세우는 김영삼 대통령이 당선됨으로써 정책 전환을 위한 계기가 마련되었다는 점도 큰 역할을 하였다.

그러나 임금복지위원회-중앙노사간담회에 의한 중앙 차원의 임금교섭 구상이 어떠한 경로를 거쳐서 노·경총 사이의 자율적 교섭에 의한 임금합의 쪽으로 바뀌었는지는 아직 분명치 않다. 다만, 앞에서도 지적했듯이 임금복지위원회를 통해 교섭에 앞서 ‘적정임금인상률’ 또는 그 산정근거를 도출한다는 것은 중앙노사단체의 교섭 여지를 크게 제한하는 것으로서 한국노총의 동의를 얻을 수 없었기 때문에 결국은 노사자율교섭이라는 방식이 선택되었을 것으로 보인다. 그러나 분명한 것은 노·경총 자율교섭에 의한 임금합의 방식이 겉으로는 경총의 제안에 한국노총이 호응하면서 이루어진 것으로 되어 있지만, 그 이면에는 정부의 정책 전환 및 노·경총과의 사전교감이 형성되어 있었다는 사실이다. 그런 점에서 ‘4·1 임금합의’는 일부의 지적처럼 ‘강요된 합의’까지는 아니더라도 어디까지나 ‘임금가이드라인 정책’이 부활할 수 있다는 암묵적 위협과 몇 가지 당근에 의한 ‘유도된 협약’이었다고 할 수 있을 것이다.

한편 한국노총은 ‘4·1 임금합의’에 참가하게 된 배경을 스스로 다음과 같이 설명하고 있다. 경제적 어려움이 가중되고 있는 상황 속에서 책임 있는 경제주체로서 국민경제의 어려움과 사회적 여론을 감안하지 않을 수 없었다는 점, 정부가 자율적 노사관계의 정착을 위하여 임금가이드라인을 발표하지 않기로 하였다는 점, 사용자단체 또한 정부의 개입에 반대하고 노사자율의 임금교섭을 제의해 왔다는 점, 노사자율교섭은 한국노총이 그동안 줄기차게 주장해 온 노사관계의 대원칙이기 때문에 정부 개입 없는 노사회담 제의를 거부할 이유가 없다는 점 등이다(한국노총, 1994). 여기에 덧붙이자면, 한국노총이 1989년 후반기 이후 정책참가, 정치활동 강화노선을 굳혀오면서 ‘사회적 합의’ 모델을 향해 조금씩 접근해 왔다는 점을 지적할 수 있고, 또한 신정부에 대한 일정한 기대감에 기초하여 차제에 정부의 정책 결정에도 참여하는 등 영향력을 확대할 기회로 받아들였다고 볼 수도 있다.

한편 경총은 자신들이 노·경총 임금합의를 제안하게 된 데에 대해서 이렇다 할 설명을 하고 있지 않지만, 추론컨대 그동안 정부의 임금가이드라인에 의한 임금억제 정책에 편승해 왔고, 경사협 등에서의 소극적인 자세에서 볼 수 있듯이 ‘사회적 합의’ 모델에 다소 소극적인 입장을 가져왔으나, 한편으로는 다년간의 임금가이드라인 정책이 오히려 노동자들의 불만을 일으킴으로써 노사관계를 악화시키는 측면이 많다는 점, 개별기업의 사정을 고려하지 않은 일률적인 가이드라인 설정과 그 강요가 오히려 임금체계를 왜곡시켜 온 측면이 있다는 점에서 임금정책의 전환을 어느 정도 바라고 있었기 때문에 정부의 정책 전환에 힘입어(또는 정부의 은밀한 요청에 의하여) 한국노총에 그러한 제안을 하게 된 것으로 보인다.

2. 합의에 이른 과정

1993년 1월 9일 당시 최각규 부총리는 민간기업에 대해 임금인상가이드라인을 제시하지 않겠다고 공식 발표함으로써 그동안 예고되어 온 임금정책의 전환을 공식화했다. 곧이어 1월 12일에 경제5단체장은 정부의 노사관계에 대한 개입과 총액임금제에 대해 반대한다고 밝히고, 그와 더불어 “올해 임금협상은 신노사관계의 정립이라는 관점에서 노사 당사자주의에 입각해 타결되어야 한다면서…… 경제단체가 독자적인 임금가이드라인을 설정

하지 않는 대신 한국노총과의 대표자회의를 통해 단일안이 도출될 경우 이를 단위사업장의 노사 쌍방에게 제시”키로 하고 이 문제를 논의하기 위한 노사대표자회의를 즉각 개최할 것을 한국노총에 제의했다(한국노총, 1994; 한국일보, 1993. 1. 13). 아울러 경총은 정부측에 대해 “총액임금제 실시를 당분간 유보해 달라”고 건의하기로 했다(중앙일보, 1993. 1. 13).

이에 한국노총도 1993년 1월 27일 회원조합 대표자회의를 열어 사용자단체의 회담 제의에 응하되 9.2~12.5% 범위 내에서 교섭한다는 것과 노사간의 중앙단위 임금협상이 끝날 때까지 한국노총의 임금인상 지침을 제시하지 않는다는 것을 결정함으로써 화답하는 모습을 보였다(서울신문, 1990. 1.28).

이처럼 노사중앙교섭이 성사될 것으로 보이자 노동부는 2월 초 1993년 임금정책에 대한 기본방향을 밝히면서, 임금인상은 노사가 자율결정하는 것을 원칙으로 하되, 전산업 평균 명목임금을 GNP 기준 생산성증가 범위 내에서 인상하며, 임금인상 가이드라인에 정기호봉 승급분을 포함시키고, 기업의 임금수준에 따라 2~3개 군으로 차등화한 가이드라인을 제시한다는 방침을 밝혔다(내외경제신문, 1993. 2. 5).

이러한 과정을 거쳐 1993년 2월 9일 한국노총위원장과 산별위원장, 경제5단체장 등 20여 명이 참석한 첫 노사대표자회의가 열렸다. 이 회의에서는 노사 양측이 국민경제가 어려움에 처해 있다는 것, 문민정부의 출범에 맞추어 노사자율로 임금교섭을 원만히 타결함으로써 노사자율 관행의 정착에 노력하자는 것, 노사 양측이 교섭대표를 선출하여 2월중에 합의안을 도출하자는 것,⁴⁰⁾ 중소기업과 대기업 사이의 임금격차 축소를 위해 노력하자는 것 등 기본적인 사항에 대해 선언적인 내용의 합의를 이루었다.

본격적인 교섭은 이 합의에 기초하여 노사 양측의 교섭대표가 최초로 자리를 함께 한 제1차 노사대표회담(1993. 2. 18)에서부터 시작되었다.⁴¹⁾ 이후 교섭은 제2차 회담에서의 한국노총측의 제안에 따라 임금인상률 이외의 사항부터 한 가지씩 의견을 조정하는 방식으로 진행되었다. 그 결과 제4차 노사대표회담(3월 3일)에서는 “임금안정을 위한 사전전제로서 경제민주화에

40) 이 교섭 시한은 이후 한국노총이 2월 말에 있을 대의원대회를 이유로 3월 말까지로 연장하자고 제의함에 따라 한 달 더 연장되었다.

41) 한국노총측 교섭대표로는 이종완 한국노총 사무총장, 강석주 통신노련위원장, 김락기 연합노련위원장이 선임되었으며, 사용자측 교섭대표로는 황정현 경총 부회장, 이병균 중소기업협동조합 부회장, 이회영 럭키화재보험 사장이 각각 선임되었다.

관한 대정부 공동 요구사항”이 「사회적 합의를 위한 노사공동선언(안)」이란 이름으로 합의되었다. 이 선언은 정부에게 물가안정체제의 구축, 세제개혁, 금융실명제의 연내 전면실시, 음성적 정치자금 수수의 중단과 준조세의 철폐, 고용보험의 연내 도입과 고용보험기금 운영에의 노동조합 참여 보장, 국민연금과 산재보험기금의 합리적 운영과 기금운영에 노사참여, 중소기업 지원 등을 요구하는 한편, 기업에 대해서는 독점기업의 소유분산과 업종전문화, 경영관련 사항의 공개와 정보공유, 사전협의 등을 요구했으며, 노사공통의 과제로는 업종별 공동교섭의 확대, 실천점검을 위한 노사공동위원회의 설치 등을 제시하였다. 또 이 회담에서 노사는 최초로 각자의 임금요구율을 제시했는데, 한국노총은 통상임금 기준 12.5% 인상을, 경총은 임금총액 기준 4.5% 인상을 각각 제시하였다.

이후 제5차 대표회담(3월 4일)부터 교섭 시한 마지막 날 열린 제8차 대표회담(3월 31일)까지는 노사 양측이 임금인상률을 둘러싸고 팽팽히 맞섰기 때문에 교섭이 난항을 겪었다. 노사간의 쟁점은 세 가지였다. 첫째는 임금인상률이었고, 둘째는 인상률을 단일률로 할 것인지 범위율로 할 것인지의 문제였으며, 셋째는 호봉승급분을 임금인상률에 포함시킬지 여부였다. 두 번째 쟁점과 관련해서는 중소기업측이 지불능력을 들어 단일률 제시에 강력히 반발하였기 때문에 더욱 어려움을 겪었지만 제7차 대표회담(3월 30일)에 이르러 범위율로 하기로 합의를 보았다. 한편 호봉승급분은 한국노총측의 요구에 따라 임금인상률에 포함시키지 않기로 합의했다.⁴²⁾ 그러나 노사 양측의 최대 관심사항인 임금인상률의 결정은 마지막 순간까지 진통을 겪었다.

협상 타결 이후에 나온 보도들에 의하면, 최초 요구율과 관련하여 한국노총측은 9~13%, 경총측은 5~7%의 임금인상률을 복안으로 가지고 있었다. 당연한 일이지만 처음으로 임금인상률에 대한 자신의 카드를 내보이는 시점에서 한국노총측은 최대선을 그리고 경총은 자신들이 생각하고 있는 최저선을 각각 제시했다. 이후 양측은 교섭대표 간의 잦은 접촉을 통해 임금인상률에 대한 견해차를 계속 좁혀갔다. 당초 경총 4.5%, 한국노총의 12.5% 주장이, 2월 중순에는 경총 6.9%, 한국노총 9.2%로 좁혀졌으며, 이 시점에서 양측 모두 약 8% 선을 최종 타결선으로 전망하기에 이르렀다(중앙일보, 1993. 2. 17).⁴³⁾

42) 보도에 의하면 호봉승급분 문제는 제6차 대표회담(3월 6일)에서 한국노총이 요구율을 12.5%에서 9.3%까지 낮추는 것과 교환된 것으로 보인다(세계일보, 1993. 3. 7).

그럼에도 불구하고 임금인상률을 둘러싸고 막판까지 진통을 겪은 원인은 상대적으로 한국노총측의 입장 제약이 보다 심했기 때문인 것으로 보인다. 한국노총은 내부적으로 한자리수 이내의 임금인상률도 받아들일 수 있다는 것을 일찍부터 협상카드로 준비해 놓았지만,⁴⁴⁾ 기층 조합원들의 요구와 예상되는 반발, 그리고 진노협 등 전투적 노동운동 세력과의 선명성 경쟁을 의식하지 않을 수 없었던 것이다.⁴⁵⁾

한편 정부는 협상이 난항을 겪자 1993년 3월 5일 노·경총 대표자를 불러 김영삼 정부 출범 이후 첫 노사정 조찬간담회를 열고 “고통분담 차원에서 적정수준에서 노사합의로 임금협상안을 만들어야 한다는 데 합의”를 도출해 내는 한편(중앙일보, 1993. 3. 5), 신경제 100일 계획(1993. 3. 22. 발표) 등에서 강조된 ‘고통분담’의 논리와 공무원 봉급동결 조치를 통해(3. 19. 특별담화) 한국노총을 압박했다.

사용자측도 「신경제 100일 계획」에 호응하는 제스처로 3월 24일 경제5단체장 공동기자회견을 통해 공산품 가격을 1년 동안 동결하겠다고 밝히는 한편, 이동찬 경총회장을 통해 경총 회원기업인 357개 주요 대기업의 과장급 이상 임직원들의 임금을 동결하겠다고 밝히는 한편, 일각에서는 협상 자체를 전면적으로 재검토한다는 말이 흘러나오기도 했다. 사용자측의 이러한 행동은 한편으로는 정부에 경제정책에 협력의사를 표시하는 것이자, 다른

43) 언론의 보도내용과 한국노총 사업보고서에 나오는 대표협의 일지가 이 부분에서 큰 차이를 보인다. 일지는 3월 3일 제4차 회의에서 최초로 임금인상률이 제시된 것으로 기록하고 있는데, 일부 신문의 보도는 이미 2월 중순까지 임금인상률에 대해서도 상당한 교섭이 진행되었던 것으로 쓰고 있기 때문이다. 이는 언론의 보도가 잘못된 것이거나, 공식적인 대표회의와는 별도로(혹은 병행하여) 비공식적 막후교섭이 진행되었을 가능성을 시사하는 것이다.

44) 한국노총측은 협상의 초기단계에 이미 고용보험제 조기실시, 소비자물가상승률 3% 선 억제, 근소세 경감 등의 조건이 충족되면 한자리수 인상도 받아들일 수 있음을 시사하여 한자리수 임금인상에 합의할 가능성이 예견되었었다(경향신문, 1993. 2. 9; 조선일보, 1993. 2. 10).

45) 협상이 교착상태에 들어간 가운데 단위노조의 반발, 금속노련의 반발, 일부 사용자들의 반발 등이 전해지면서 한때 결렬되는 것이 아니냐는 관측도 있었다. 금속노련은 3월 12일 자체 중앙위원회를 열고 한국노총 집행부에 대해 노동자들의 일방적인 희생을 강요하는 임금협상을 즉각 중지할 것을 촉구하는 한편, 통상임금 15.38%(정액 7만 9천7백42원)의 인상률을 요구하고 빠른 시일 내에 대대적인 임금투쟁결의대회를 갖기로 했으며, 상당수의 단위노조들도 “임금교섭의 실질적 당사자가 아닌 한국노총이 지나치게 저자세로 정부와 경영자측의 임금억제 주장에 동조하는 듯한 태도를 보이고 있다”며 반발하였다(동아일보, 1993. 3. 16).

한편으로는 한국노총에 대해 압박을 가하는 것이었다.⁴⁶⁾

상황이 이처럼 정부와 사용자측이 한국노총을 포위·압박하면서 양보를 강요하는 듯한 분위기로 흐르자, 한국노총 내부에서는 두 가지 상이한 기류가 나타났다. 고위간부들은 “근로자들도 우리 경제의 어려움을 이해하기 때문에 올 임금협상은 노사간 자율협상을 통해 원만한 수준에서 해결하려고 노력하고 있다”면서 “사용자측이 한국노총과의 사전협의 없이 대기업 과장급 이상의 임금동결을 발표한 것은 근로자들의 임금을 억제하기 위한 일종의 포위작전”이라며 강한 거부감을 표시하면서도, 현실적으로는 노조측도 이에 상응하는 성의를 보여야 한다는 부담감을 내비쳤으며, 인상률에 대한 요구를 다소 낮출 수 있음을 시사했다(경향신문, 1993. 3. 25). 그런가 하면 일부 간부와 기층 노조에서는 “이런 상황에서 교섭을 계속한다는 것은 정부와 사용자단체의 임금억제를 위한 치밀한 작전에 한국노총이 들러리를 서는 꼴밖에 안 된다”고 하면서 중앙 차원의 교섭을 계속하느니 차라리 각 사업장 단위로 자율적인 인상안을 마련토록 하자는 분위기가 확산되었다.

이런 진통 속에서 한국노총 지도부는 3월 26일 산별노조 대표자회의를 갖고 경총과의 협상에 대한 대처방안을 논의한 끝에 협상대표들에게 최대한의 ‘자율협상권’을 주어 월말까지 협상을 타결하기로 했다. 이것은 한국노총이 임금인상률과 관련하여 약 1~2%포인트 가량을 추가적으로 양보할 의사가 있음을 내비친 것이었다.⁴⁷⁾ 한국노총 대표자회의는 이러한 양보의 전제조건으로 고용보험제 1994년중 실시, 금융실명제 1993년중 실시, 근로자 경영참여 보장 등을 내세우기로 했으나, 사실 이는 후퇴의 명분이었을 따름이다.⁴⁸⁾

46) 이동찬 회장은 회견석상에서 “정부가 공무원 임금을 올리지 않기로 해 물가인상요인이 없어졌기 때문에 근로자도 임금협상에서 고통분담을 해야 한다”면서 “노총도 여건이 바뀐 만큼 과거와 같은 고율의 임금인상 요구를 안 할 것으로 기대한다”고 말했다(한겨레신문, 1993. 3. 25). 이러한 선언과 발언은 명백히 한국노총에 대한 압박으로 비쳐졌다.

47) 박종근 한국노총위원장은 이날 대표자회의를 마친 뒤 기자회견담회를 갖고, 월말까지 협상이 타결되도록 할 계획이라면서 이를 위해 교섭대표들에게 상당폭의 재량권을 주기로 했다. 박 위원장은 “노총의 올해 임금인상률 목표는 단일률의 경우 9.5%, 범위율의 경우 상한선이 두 자리 숫자였으나, 단일률 9% 이하로 낮출 수 있도록 협상에 여지를 두고 있다”고 밝혔다. 이와 관련하여 한국노총 관계자도 “올 임금인상률은 당초 노총 목표인 9.5%보다 1~2%포인트 낮은 7~8% 선에서 결정될 가능성이 크다”고 전망했다(세계일보, 1993. 3. 27).

48) 왜냐하면 이들 조건들은 사실 3월 3일 제4차 협상 직후 발표된 공동선언 초안에 들

이처럼 한국노총이 한 발 뒤로 물러서자 경총도 종전의 제시안에서 약 1~2% 상향 조정된 3.8~6%의 임금인상을 제의했고, 이에 따라 막바지 며칠간은 이 2~3%의 견해 차이를 해결하는 데 협상의 초점이 모아졌다. 결국 한국노총과 경총은 협상 시한이었던 3월 31일까지 타결을 보는 데는 실패했지만 곧바로 다시 협상을 재개하여 4월 1일 마침내 4.7~8.9%(통상임금 기준)의 임금인상률에 '극적으로' 합의하고, 그 결과를 「1993년도 중앙노사임금조정 합의서」라는 문서로 발표했다.

협상기간 동안 몇 차례의 위기가 있었고, 결국 협상이 무산되는 것이 아니냐는 관측도 무성했지만 양측이 끝까지 협상을 이끌어가 결국 타협에 이르렀다는 것은, 아무튼 매우 획기적인 일이었다. 그러나 그 배경에는 정부의 강력한 중용, 압력, 그리고 무시 못할 유인이 있었다. 한국노총은 노동은행 설립에 대한 정부의 지원을 갈구하고 있었으며, 박종근 위원장 취임 직후부터 줄곧 추구해 오던 정치참가·정책참가 요구가 '문민정부'의 출범을 계기로 좋은 기회를 맞이하였다고 판단했다. 한국노총은 이 합의에의 참가를 통해서 전노협 등장 이후 도전받고 있는 한국노총의 위상을 확고히 하고 높임으로써 한국 노동조합의 정상조직(peak organization)으로서의 위치를 재확인받고 싶어했던 것으로 보인다. 이런 맥락에서 한국노총 지도부는 「신경제 100일 계획」 등에서 표방된 임금억제 방침에 순응하게 되었던 것이다.

한편 경제계의 경우에는 역시 새 정부 출범과 더불어 새 정부의 역점사업 가운데 하나인 노사관계의 변화와 임금억제에 기여함으로써 새 정부에 점수를 따고자 하는 욕구가 강했고, 이 점이 끝까지 나름대로 인내심을 발휘하며 협상의 틀을 고수한 원인이 되었던 것으로 보인다.

그러나 이처럼 노·경총 임금협약이 정부의 보이지 않는 작용에 크게 힘입고, 그 과정에서 모종의 거래가 있었을 가능성이 있다는 점, 그리고 특히 한국노총의 경우 기층 노동자들의 의견수렴 절차가 생략된 가운데 상층 조직 내부의 논의만을 거쳐 협상에 나서고, 과거 한국노총의 임금인상 지도 지침들에 비해 전례없이 낮은 수준인 협약인상률에 마침내 동의했다는 사실은 이 협약의 정당성과 시행 가능성에 어두운 그림자를 던졌다.

어 있는 내용과 거의 유사한 것이며, 정부가 이미 금융실명제의 조기 실시, 고용보험제 조기 도입 등을 선언하고 이를 준비하고 있었다는 점에서, 다분히 선언적인 요구들이었기 때문이다.

3. 합의 내용

합의의 내용을 요약하면 다음과 같다.⁴⁹⁾

첫째, 최대의 쟁점사항이었던 임금인상률은 4.7~8.9%로 정해졌다. 합의서는 이 인상률이 통상임금 기준인지, 총액임금 기준인지, 호봉 승급분을 포함하는 것인지 아닌지 명시하지 않고 있지만, 한국노총과 경총은 통상임금 기준이며 호봉 승급분을 포함하지 않는다는 데 합의했다.⁵⁰⁾

둘째, 노사정 3자는 모두 함께 고통을 분담토록 다음 사항을 이행하도록 제시한다. 먼저, 정부는 물가안정 약속을 확고히 지키며, 금융실명제를 조기 실시하여야 하고, 세제를 합리적으로 개선하여야 하며, 음성적 정치자금 수수나 각종 준조세를 철폐토록 한다. 다음으로 사용자는 기업경영 실적에 대해 노사가 정보를 공유토록 하며, 임금인상분을 제품가격에 전가하지 않고, 해고를 자제하고 고용안정에 최선을 다한다. 근로자들은 경쟁력 강화와 경제활성화에 적극 참여하고, 생산성 향상에 최선을 다한다.

셋째, 이상의 합의에도 불구하고 월 기본급 30만원(일당 12,000원) 전후의 저임금 근로자에게는 이 합의와 관계없이 기업의 지불능력 범위 내에서 적절히 인상하여 기업간 직종간 임금격차를 줄여나갈 것을 권고한다.

4·1 임금합의의 특징은 정부가 당사자로 포함되지 않았고, 다만 한국노총과 경총의 공동정책건의의 대상이 되었다는 점에 있다. 이는 정부가 임금합의에 참여할 경우 발생할 수 있는 정부의 과도한 영향력 행사 가능성이 있다는 점과 일반 노동자들로부터 정부의 임금억제 정책에 한국노총이 들러리를 서는 것처럼 보일 수 있다는 우려에서 한국노총이 정부의 참여를 원하지 않았고, 정부 또한 참여를 원치 않았기 때문이다. 그럼에도 불구하고 정부는 중앙임금교섭의 구상, 성사에서부터 임금인상률의 결정에 이르기까지 매우 깊숙이 간여하거나 영향력을 행사했으며, 이후 이 합의에서 도출된

49) 「1993년도 중앙노사임금조정 합의서」의 전문은 이 책의 자료편을 참조.

50) 한국노총은 정부가 4월 8일 총액임금을 기준으로 하고 호봉승급분을 임금인상에 포함시키는 내용을 골자로 한 「'93 임금교섭 지도지침」을 발표한 데 대해 이를 즉각 철회하라고 요구하는 내용을 담고 있는 4월 9일자 성명서(“정부는 4·1 노사합의 무시하는 임금지도지침을 즉각 철회하라”)에서 중앙노사합의시 임금인상률은 통상임금을 기준으로 하고 호봉승급분을 제외하기로 합의했다고 주장하고 있다.

협약인상률을 일종의 가이드라인으로 삼아 임금교섭을 '지도'했다.

둘째, 합의의 초점이 어디까지나 임금인상률에 맞추어졌으며, 그 밖의 정책적 의제들은 정부에 의해 이미 일정에 올라 있는 것들로서 다분히 선언적 의미만을 가진 것이었다는 점이다. 따라서 한국노총이 종래의 관행과 평소의 주장에 비하여 훨씬 낮은 수준의 임금인상률에 합의해 준 것은 일선노동자들에게 일방적인 양보로 비칠 수밖에 없었다. 그리고 이 점은 이 합의에 참가한 한국노총의 입장을 크게 약화시키는 요인이 되었다.

셋째, 이 합의의 이행을 점검할 수 있는 틀이 마련되지 않았다는 점이다. 한국노총과 경총은 중앙단위에서 임금인상률에는 합의했지만, 양측의 실천 방안이나 노사 양측 및 대정부 건의사항의 이행을 확인·점검하기 위해 노사 공동위원회를 두기로 하였음에 불구하고 이는 실현되지 않았다. 한국노총은 이 문제를 뒤늦게 인식하고 이 임금합의가 엄밀한 의미의 사회적 합의'로 발전해가기 위해서는 노사정이 참가하는 가칭 '경제사회위원회'가 필요하다고 거듭 주장했다. 그러나 한국노총의 이러한 요구는 받아들여지지 않았고, 그대신 그동안 이름만 유지하고 있던 국민경제사회협의회가 그 역할을 임시적으로 떠맡게 되었다.

넷째, 이 합의에 대해 노사 양측이 이 합의를 이행할 진지한 자세와 책임감을 가지고 있지 않았다는 점이다. 이 점은 합의 직후 노사 양측의 발언에서 그대로 드러나고 있다. 예컨대, 박종근 위원장은 타결 직후 한 인터뷰에서 "노총이 임금교섭의 실질적 당사자가 아니기 때문에 어찌 보면 이 합의안은 권장사항에 불과할지 모른다. 그러나 합의 전에 산별노련과 충분한 협의를 거쳤기 때문에 100%는 장담할 수 없지만 60%는 따라줄 것으로 믿는다"고 말했으며(동아일보, 1993. 4. 3), 그 뒤로도 시종일관 구체적인 임금인상률의 결정은 개별기업의 노사가 자율적으로 결정할 사항이라는 입장을 보였다. 또한 한국노총 산하 산별노련 가운데 섬유노련, 금속노련, 화학노련 등도 이미 노·경총 합의 이전에 각 산하조합에 13~18%의 임금인상 지도지침을 시달해 놓고 있었다. 경총도 내부의 강경세력의 주장에 따라 합의 직후인 4월 8일 복지비용과 호봉승급분을 임금인상폭에 포함하는 '임금총인상률' 개념을 도입하는 내용의 「'93 임금조정실천지침」을 마련하여 각 기업에 보낼 예정이라고 밝혔을 뿐 아니라(동아일보, 1993. 4. 9), 전경련 등과 함께 고임금 대기업들의 임금인상률을 합의안보다 낮은 수준으로 억제하되 가능하면

동결을 유도키로 합의했다고 밝혔다가(한국일보 1993. 4. 9), 나중에 이를 번복하는 등 합의의 구속력을 스스로 부정하는 듯한 모습을 보이기도 했다.

4. 반 응

사상 처음으로 이루어진 노사 중앙단체 사이의 임금합의는 이 합의에 직접 관련된 노·사·정 3자는 물론이고 3자 내부의 분파, 그리고 국외자들로 부터 다양한 평가와 반응을 야기했다.

먼저 한국노총의 경우에는 박종근 위원장이 한 인터뷰에서 밝혔듯이 협상결과가 그다지 불만족스럽지는 않지만 이번 협상이 보다 성숙된 모습의 노사관계(또는 진정한 의미의 사회적 합의)를 만들어가는 계기가 됐으면 좋겠다는 것이 공식적인 입장이자 자체 평가였다(동아일보, 1993. 4. 3; 한국노총, 1994: 227).

반면에 전노협, 전국노동운동단체협의회 등 노동단체와 현대그룹노조총연합회 및 대우조선 등 대공장 노조들은 4·1 임금합의가 단위노조의 의견수렴 과정을 거치지 않았다는 점, 공개된 교섭이 아니라 “밀실 막후홍정의 산물”이라는 점, 한국노총이 “허수아비 단체”로서 대표성이 없다는 점, 노사 단일 인상안이 “숫자놀음에 지나지 않는다”는 것, “10개항의 합의사항 역시 제도적 장치마련에 대한 아무런 약속도 없는 채 ‘촉구’와 ‘권고’로만 되어 있어 실제로는 노동자들에 대한 일방적 고통전가로 귀결될 것”이라는 점, 따라서 결국 이 합의는 “정부와 자본의 한자리수 임금억제를 위한 사회적 분위기 조성에 노총 지도부가 들러리를 선 결과에 불과하다”는 점 등을 들어 이 합의의 정당성, 구속력, 의의 등을 전면적으로 부정했을 뿐 아니라 산하노조를 통해 조합원들의 반대서명을 받는 등 대대적인 반대운동을 전개했다(동아일보, 1993. 4. 3; 한겨레신문 1993. 4. 3). 뿐만 아니라 일부 조합의 경우에는 규탄집회를 갖기도 했다. 또한 현대그룹노조총연합(현총련) 소속 울산지역 10개 계열사 노조들은 보란 듯이 평균 15.18%의 임금인상 요구안을 확정지었으며(한겨레신문, 1993. 4. 11), 대우그룹 산하의 대공장 노조들도 20~30%에 달하는 고율임금인상 요구안을 제출했다.

사용자측의 반응도 다소 엇갈렸다. 당사자인 경총측은 사상 최초로 한자리수 임금인상안에 노사가 합의했다는 데 긍정적인 의미를 부여했다. 한편

전경련은 이번 임금협상에 대해 노사가 단일안을 만들어 냈다는 것은 환영할 만하지만 사측 주장보다 결과가 다소 높아진 것은 다소 불만이라는 입장이었다. 중소기업중앙회도 “중소기업의 경우 임금수준이 아직 대기업의 70~80%선에 불과하지만 상대적으로 인건비 비중이 큰 데다 계속된 경기침체로 5%도 올려주기 힘든 기업들이 적지 않다”며 “중소기업들은 이번 협상 안이 ‘권고사안’인만큼 회사 사정에 맞춰 임금을 결정, 대기업보다는 영향을 적게 받을 것”이라는 반응을 보였다. 한편 대기업들도 다소 엇갈리는 반응을 보였는데, 4·1 임금인상 합의안을 기준으로 삼을 경우 노사의 의견폭을 쉽게 좁히며 임금협상의 횃수를 줄이고 파업 등 극한 마찰도 피할 수 있어 우선 노사협상에 드는 비용이 다소 줄어든 것으로 기대하는 경우가 있었는가 하면, 호봉승급분을 더할 경우 결과적으로 임금인상폭이 10%선을 넘어설 것이라는 우려를 보이기도 했다(동아일보, 1993. 4. 3).⁵¹⁾ 한마디로 사용자측의 초기의 공식적 반응은 “아무튼 대기업들은 경총과 한국노총의 임금인상합의에 대해 최근의 사회 정치적인 분위기를 고려한 무난한 결정”이므로 이를 적극 수용하겠다는 입장이었다(동아일보, 1993. 4. 3).

그러나 이러한 분위기는 4월 6일 경제5단체의 대표들이 회합하여 대기업과장급 이상의 임금을 동결한다,⁵²⁾ 노·경총 합의의 시행과 관련해 기업의 지불능력에 따른 자체 권고안을 만들기로 한다는 등의 합의사항을 발표하면서 크게 출렁거렸다.⁵³⁾ 이어서 경총은 한 걸음 더 나아가 복지후생비도 임금인상분에 포함시킨다는 것을 임금지침에 포함시키기로 하는 한편, 4월 13일부터 노동부와 함께 소속 회원사를 대상으로 위와 같은 내용을 담은 「'93년 임금조정지침」에 대한 설명회를 갖겠다고 발표하였다.⁵⁴⁾

51) 합의 직후 대부분의 대기업들은 3~5%선의 임금인상을 전망하고, 여기에 호봉승급분까지 더할 경우 4~5%선의 임금인상을 예상하고 있는 것으로 나타났다(한겨레신문, 1993. 4. 6).

52) 이 점은 3월 말 상근부회장 회의에서 결정된 사항을 추인한 것이다.

53) 지침안은 기업들을 3개 집단으로 나누어 각각 차등 인상률을 적용하도록 하고 있었다. 즉, 50대 그룹과 독과점품목 업체, 단자·증권·보험 등 금융기관에 대해서는 노·경총 합의의 하한선인 4.7%를 적용하고, 2년 연속 흑자나 매출신장을 기록해 지불능력이 있는 기업의 인상률은 7~8.9%로 하며, 나머지 기업들은 그 중간선은 4.8~6.9%로 한다는 것이었다(조선일보, 1993. 4. 7; 한겨레신문, 1993. 4. 7).

54) 경총이 갑작스레 복지후생비 임금인상 반응을 주장하고 나온 것은 경총 내의 일부 강경론자들이 “기업 입장에서는 복지비용 등이 포괄적인 임금”이라는 명분으로 이를 강력히 요구했기 때문이라는 설명이 있다(국민일보, 1993. 4. 9). 그러나 다른 한

그러나 사용자측은 4월 8일 그 윤곽이 알려진 정부의 「임금인상 지도지침」에 대한 여론이 급격히 나빠지자, 황급히 입장을 수정했다. 즉 경총은 4월 10일 경제5단체 상근부회장 회의를 갖고 회원사에 대해 노·경총 합의사항 준수, 과장급 이상 관리직 임금동결 등 두 가지 원칙만 제시할 뿐 임금교섭 실무지침을 마련하지 않겠다고 밝힘으로써 한 발 후퇴한 것이다.⁵⁵⁾

한편 정부측은 일면 중앙노사단체에 의해 임금인상률 합의가 이루어졌고, 이에 따라 정부의 부담이 한결 덜어진 점과 정부가 고수해 오던 한자리수 임금인상률에 합의했다는 점에 대해서는 긍정적으로 평가하면서도, 다른 한편으로는 노사가 합의한 임금인상률이 정부의 기대수준에 비해 높다는 데 대해서는 다소 불만이 있다는 것을 숨기지 않았다.⁵⁶⁾ 이러한 정부의 불만은 경제기획원과 노동부에 의해 만들어진 정부의 「'93년 임금인상 지도지침」(이하 지도지침)에 반영되었다.

4월 8일 국무회의에서 보고되고, 노동부 원안대로 확정된 이 지도지침에 의하면 한국노총과 경총이 합의한 임금인상률의 범위 안에서 임금교섭을 지도하되, 그 합의의 범위 내에서 개별기업의 임금수준에 따라 3그룹으로 나누어 각각 차등을 두도록 하겠다는 것이었다. 즉 6천여 개에 이르는 100인 이상 제조업체를 제조업 평균임금 79만 8천5백48원을 기준으로 130%(평균임금기준 104만원)을 넘는 업체는 4.7% 내외, 100~130% 사이의 업체는 4.7~8.9% 범위 안의 적정수준, 100% 미만 업체는 8.9% 이내에 인상하도록 지도하겠다는 것이 노동부의 방침이었다(조선일보, 1993. 4. 9) 중요한 점은 이 지도지침은 적정임금인상률에 호봉승급분을 포함시키고 있다는 점이었다. 한국노총과 경총이 호봉승급분을 제외한 임금인상률에 합의했다는 것을 모를 리 없는 정부가 이를 포함시킨 지도지침을 내놓았다는 것은 바로 “사

편으로는 4·1 합의 직후 정부가 마련하고 있던 임금인상 지도지침이 4·1 합의의 임금인상률에 내심 불만을 갖고 있던 정부 일각의 입장을 반영하여 가급적 합의안보다 낮은 수준의 타결을 유도하려는 방향으로 짜여지고 있다는 것을 정부와 사용자측의 사전협의 과정에서 인지하면서, 사용자측이 정부의 이런 의도에 편승하려 한 것으로 보인다.

55) 이와 관련하여 황정현 경총 부회장은 “이제부터 임금교섭은 개별기업 노사가 책임질 문제”라고 밝혔다(국민일보, 1993. 4. 10).

56) 예컨대, 김영태 경제기획원 차관은 4월 2일 “이번 노사간의 합의는 정부 입장에서 만족할 만한 수준은 아니나 그래도 한국노총이 한자리수 인상에 동의해 준 것은 다행스러운 일”이라고 평가했다(중앙일보, 1993. 4. 2).

실상 가이드라인을 한 단계 끌어내린 것”을 의미했다.⁵⁷⁾

정부의 이러한 정책은 공무원 및 공공부문에 대한 임금동결 조치 등과 더불어 상당한 반발을 초래했다. 한국노총은 즉각 “정부의 임금지도지침은 노사대표간의 자율임금협상 정신에 위배되는 통제위주의 비민주적 임금억제 정책”이자 “노사합의의 실효성을 위협하는 월권행위”라고 비난하며 이를 즉각 철회할 것을 요구하는 성명서를 발표했다(한국노총, 1993; 동아일보, 1993. 4. 10). 정부 정책은 또한 그동안 ‘임금인상 자제’라는 요구에서 정부 및 자본과 입장을 같이 해오던 언론으로부터도 강력한 비판의 대상이 되었다. 대부분의 중앙 일간지들은 4월 10~12일에 걸쳐 일제히 기사와 사설 등을 통해 정부가 “호봉승급분 포함 등 필요 이상으로 개입함으로써 다 된 임금협상의 판을 깬다”(한국일보, 1993. 4. 11), “정부가 강력한 간섭을 시도할 때 모처럼의 공감대 형성과 자율협상 분위기는 손상된다”(경향신문, 1993. 4. 10 사설), “노동부의 임금지침은 과욕”이라는 등의 비판을 가하며, 임금협상은 노사의 자율에 맡겨야 한다고 주장했다.

분위기가 이렇게 흐르자 경총도 “정부의 지침이 오히려 노사간의 자율협상을 어렵게 만들 가능성이 높다”면서 반대 입장을 나타냈다. 특히 경총은 “지도지침을 만드는 과정에서 바람직하지 않다는 견해를 거듭 밝혔으나 결국 일방적으로 발표가 이루어진 데 대하여 강한 불쾌감을 갖고 있다”(한겨레, 1993. 4. 10), “노동부 지침 마련 과정에서 노사간 신뢰를 깎을 것을 우려해 반대했지만 도리어 사용자측을 도와주는 것 아니냐는 핀잔 섞인 말만 들었다”면서 정부와 사용자측의 합작 의혹을 부인하는 등 강력하게 발뺌을 하고 나섰다(경향신문, 1993. 4. 11).

이처럼 언론과 경총마저도 정부의 지도지침에 대해 비판적으로 흐르자 정부도 호봉승급분 포함, 선도기업 임금동결 등 지도지침의 일부 내용을 철회할 수밖에 없었다. 요컨대, 4·1 합의를 강력한 임금억제 드라이브에 활용하고자 했던 정부의 의도와 전략은 일정하게 약화·굴절될 수밖에 없었던

57) 호봉승급분이 총액임금의 2.3% 수준임을 감안할 때 호봉승급분을 포함할 경우 임금인상률은 약 1.2% 하락하는 효과가 있었다. 노동부는 이에 대해 1992년 780개 중점관리 대상업체에 대한 총액임금제 적용시에 호봉승급분을 제외한 결과 호봉제도가 없는 기업의 근로자들은 전체 임금인상률이 5% 이내로 묶인 반면, 호봉제도가 있는 기업은 7.3% 정도의 임금인상 효과를 보는 불합리한 점이 있어 1993년에는 호봉승급분을 포함시키는 것이라고 설명하였다(한국일보, 1993. 4. 9).

것이다.

5. 의의와 한계

4·1 노·경총 임금합의 자체는 매우 획기적인 것이었다고 평가할 수 있다. 그 이유는 첫째, 한국노총과 경총이 임금인상률에 관해 상당한 이견이 있었음에도 불구하고 끈질긴 협상을 통해 합의에 도달하는 데 성공했으며, 이 과정에서 국민경제적인 상황 등을 고려에 넣은 적정임금인상률을 도출해 냈다는 점이다. 배후에 정부의 보이지 않는 압력 또는 후원자로서의 역할이 있었다는 것을 고려에 넣더라도, 이것은 중요한 변화였다. 이제까지 매년 20% 가까운 임금인상률을 요구해 왔던 한국노총이 한자리수 임금인상안을 받아들였다는 것도 매우 커다란 변화라고 하지 않을 수 없다.⁵⁸⁾

둘째, 이 합의를 통해 임금인상률만 결정한 것이 아니라 생산성향상과 고용문제 등과 관련된 사항, 더 나아가서는 정부정책에 대한 공동건의사항까지 결정함으로써 초보적이거나 노·사·정이 동참하는 ‘3자협약’ 또는 ‘사회적 합의’의 틀을 사상 처음으로 만들었다는 점이다.

셋째, 노·경총 사이의 임금합의를 계기로 정부의 노동정책이 그동안의 억압적·노동배제적 정책에서 노사 당사자 사이, 그리고 더 나아가 노사정 사이의 합의를 통한 협의적·참여적 노동정책으로 전환될 가능성이 비쳐졌다는 점이다. 물론 정부가 이 시점에서 권위주의적인 성격을 탈피한 것은 아니었으며, 4·1 임금합의에서 타결된 임금인상률을 가이드라인으로 삼아 개별사업체의 임금교섭 과정을 지도하려고 하고, 심지어 합의사항을 무시하고 가이드라인 이하의 임금인상을 유도하려 하는 등 여전히 ‘구태’를 보인 점도 있다. 그러나 어떻게든 임금정책에 있어서 정부의 일방적 가이드라인 대신 노사중앙조직이 적정임금인상률을 도출하도록 유인했고, 개별기업에 있어서도 규제보다는 유인책을 활용하고 지나친 간섭을 자제한 것은 진일보

58) 산하 조직과 조합원들의 반발이 명백히 예상되는데도 한국노총 지도부가 이러한 타협안을 받아들였다는 것은 여러 가지로 흥미할 만한 것이다. 이에 대해서는 한국노총 지도부가 실리적으로는 숙원사업인 노동은행의 설립에 대한 정부의 지원이라는 반대급부를 기대했고, 장기적으로는 임금안정에 협조하는 대신 각종 노동정책들에 대한 약속을 얻어내고자 했다는 분석도 있다(한국일보, 1993. 4. 2; 한겨레신문, 1993. 4. 2).

한 것이었다고 할 수 있다.

이 점은 실태조사 자료를 통해서도 확인된다. <표 3-1>에서 볼 수 있듯이 1993년의 정부의 임금정책이 통제적이었다는 견해는 노조에서도 소수에 불과한 것으로 나타난다. 그러나 동시에 사용자들조차도 정부의 정책이 중립적이었다고 보기보다는 외면상으로는 중립적인 듯하면서도 실제로는 가급적 임금을 억제하는 방향으로 영향력을 행사해 온 것으로 보고 있다. 요컨대, 정부의 임금정책은 '4·1 노사합의'를 토대로 과거의 '강요적 임금정책'에서 '유도적 임금정책'으로 전환했다고 할 수 있는 것이다.

<표 3-1> 1993년 정부의 임금정책에 대한 노사의 견해

	사용자	노동자
- 비교적 중립적이었다	40.5	6.6
- 외관상으로 중립적이었지만, 임금 안정에 영향력이 컸다	58.6	81.2
- 대단히 통제적이었다	0.9	12.2

자료: 이선, 『1993년 임금교섭실태와 과제』, 한국노동연구원, 1994, 28쪽.

다음으로 한계를 지적하자면, 맨먼저 4·1 임금합의는 중앙 차원에서 합의가 이루어졌음에도 불구하고 노사 양측이 산하조직으로부터 교섭권을 위임받은 바도 없고, 내부적으로 충분한 의견수렴 절차도 거치지 않았으며, 산하조직에 상부의 결정사항을 강제하거나 관철시킬 수 있는 힘도 없었다는 점에서 사회적 합의의 가장 중요한 성사요건이라고 할 수 있는 대표조직의 대표성과 리더십의 문제점을 드러냈다는 점을 지적할 수 있다.

한국노총의 경우 화학·섬유·금속·금융 등 일부 산별노련은 합의 이전에 이미 독자적인 임금인상지침을 만들어 산하조직에 시달하였으며, 합의내용에 대해서도 반발하였다. 경총의 경우에도 대기업과 중소기업 사이의 임금인상 합의안에 대한 입장 차이를 드러냈으며, 일부 강경파들은 앞서 보았듯이 정부의 임금억제정책에 편승하여 사실상 합의를 무효화시키려는 시도를 하기도 했다.

4·1 임금합의의 구속력을 더욱 약화시킨 것은 한국노총과 전노협 사이에서 상대적으로 중간적 위치를 점하고 있던 대기업 노조들이 이 합의에 대

해 강력히 반발하고 나섰다는 점이다. 개별기업별 교섭에 의해 임금이 결정되는 뿌리깊은 관행에 익숙해져 있고, 임금교섭·단체교섭에 관한 조합내 민주주의적 절차를 강력히 요구하는 일선조합원들의 경향과 정서를 배경으로 한 대기업 노조들의 이러한 반발로 인하여 4·1 임금합의는 어디까지나 상징적인 의미밖에 가질 수 없었고, 오히려 중앙 차원의 교섭에 대한 부정적인 인식이 확산되는 계기가 되기도 하였다.

정부의 태도도 4·1 임금합의의 의의를 더욱 축소시키는 방향으로 작용했다. 정부는 4·1 합의에 ‘사회적 합의’로서 의미부여를 하기는 하였지만, 사실은 그보다는 물가안정, 임금억제의 관점에서 이 합의를 바라보았고, 지도지침을 통해 그러한 방침을 밀어붙이려 했다. 정부의 이러한 태도는 노·경총 합의를 ‘밀실합의’, ‘야합’, ‘정부의 임금가이드라인 정책의 또 다른 표현’으로 바라보는 입장을 강화시키는 한편 노·경총 임금합의가 가진 나름의 의미마저 희석시키는 효과를 가져왔다.

사회적 합의의 관점에서 4·1 임금합의를 바라볼 때, 결정적인 한계는 노동계의 한 축을 이루는 반노총계열 노동조합들이 이 합의에 참여하지 않았다는 점이다. 전노협, 업종회의와 대기업 노동조합의 중심을 이루는 현총련, 대우그룹노조협의회(대노협) 등은 문민정부를 표방하는 김영삼 정권하에서도 여전히 배제의 대상이었으며, 스스로도 중앙단위의 협상에 참여할 의사를 가지고 있지 않았다.⁵⁹⁾ 따라서 4·1 합의는 ‘반쪽 합의’가 될 수밖에 없었으며, 더 나아가 합의에 참가하지 않은 이들의 합의에 대한 맹렬한 공격은 합의의 정당성에 치명적인 타격을 입혔고, 이는 결국 한국노총의 산하조직에 대한 지도력 약화로까지 연결되었다.

59) 전노협, 업종회의, 현총련, 대노협 등은 1993년 6월 1일 반노총계열 노동조합의 전국적 구심체인 전국노동조합대표자회의(전노대)를 출범시켰다. 전노대는 출범과 더불어 강력한 대정부투쟁을 선언하고 그 중심에 섰다. 이와 더불어 전노대는 6월 29일로 예고되었던 전면파업을 유보하는 조건으로 노·경총 임금인상률 합의의 철폐, 한국노총을 제외한 정부, 경총, 전노대의 3자협의를 등 6개항을 제안했다. 사실 이러한 제의는 정부 및 경총과의 협의 가능성을 모색한 것이라기보다는 파업투쟁의 숨고르기 목적이 담긴 전술적인 제안이었다. 이에 대해 정부와 경총은 한국노총만이 유일한 노조 상급단체이기 때문에 이를 받아들일 수 없다고 거부했고, 한국노총은 전노대가 우선 한국노총 안으로 들어온 다음 논의하자고 수정제의했다(1993. 6. 29). 전노대가 한국노총을 배제한 3자협의를 주장한 명분은 한국노총이 실질적으로 노동자들의 이익을 대변하지 못하고 있다는 것이었다(중앙일보, 1993. 6. 29).

第2節 勞使政 經濟回復 共同宣言(1993. 10. 27.)

1993년 10월 27일 노사정은 「국민경제와 노사관계의 발전을 위한 노사정 합의문」(이하 합의문)을 채택·발표하였다. 이 합의문은 국민경제의 어려운 현실에 대한 공감대를 바탕으로 노사관계의 안정과 기업경쟁력 강화, 임금 등 근로조건 향상, 국민경제의 발전을 위해 노사정의 협력이 필요하며, 노사정이 각자의 몫을 다하자는 내용을 담고 있었다.

1. 배경

이 선언은 4·1 임금합의의 일정한 성취에 바탕을 두고 노사정 3자합의에 대한 공감대를 형성하는 한편, 1994년 노사정 합의에 의한 임금결정을 이끌어내기 위한 ‘단합대회’적 성격을 갖는 「국민경제와 노사관계 발전을 위한 노사정의 역할」 대토론회를 열기 위한 준비과정에서 제안된 것이다. 좀 더 멀리 보면 4·1 임금합의과정에서 준비되어, 1993년 3월 3일 발표된 「사회적 합의를 위한 노사공동선언」의 연장선상에 있는 것으로 볼 수도 있다.

다른 한편으로는 1991년 이후 지속적인 현안이 되어 왔으며, 1993년 중반 이후에도 첨예한 갈등의 원천으로 등장한 노동법 개정과 관련하여 이의 원만한 추진을 위한 분위기 조성이라는 정부측의 의도도 깔려 있었던 것으로 보인다. 이와 관련하여 정부의 한 관계자는 “토론회를 통해 경제난에 대한 공감대가 넓어지고 노사정간의 공동체 의식이 공고해질 것을 기대한다”면서 “이를 계기로 노사정 3자간의 관계를 단순한 협의수준에서 임금 등 제반 사항을 서로 합의, 구속력을 갖고 실천하는 수준으로 발전시킬 수 있을 것”이라고 밝혔다. 이 관계자는 “경쟁력 회복을 위해 임금은 소폭 인상하는 대신 복지를 확대하고, 기업은 근로자의 고용안정을 보장하며, 정부는 물가안정과 세금 감면을 약속하는 식으로 3자합의를 이끌어낼 수 있을 것”이라고 설명했다.

주목할 것은 이 시점을 전후하여 한국노총이 그동안 고수해 왔던 노·경

총 사이의 ‘2자협약’ 노선을 버리고, 노사정 3자협약의 필요성을 인식하여 이를 적극적으로 주장하기 시작했다는 점이다. 이는 4·1 임금합의를 거치면서 정부가 참여하지 않는, 그럼으로써 정부로부터 노동계의 사회정책적 요구에 대한 이행약속을 담보받지 못하는 중앙 차원의 임금협약은 결과적으로 노동계의 일방적 양보로 귀결될 수밖에 없다는 인식을 하게 된 데 따른 것으로 보인다.⁶⁰⁾

2. 내 용

이 선언은 1993년 10월 27일 경사협 주최로 한국노총 중앙교육원에서 열린 「국민경제와 노사관계 발전을 위한 노사정의 역할」 대토론회에서 발표되었다. 이 대토론회에는 노동측에서 한국노총위원장, 산별연맹위원장, 각 시도지역본부의장단 등 42명, 경영계에서 경총회장, 지방경영자협회 회장단 등 39명, 학계에서 경사협 공동의장 등 16명, 정부에서 부총리, 노동, 재무,상공장관 등 총 106명이 참석했다.

이 토론회에서 채택 발표된 「국민경제와 노사관계의 발전을 위한 노사정 합의문」(이하 합의문)은 국민경제의 현실이 국내외의 어려움에 직면하고 있다는 것과 이를 극복하기 위해 상호신뢰와 협조에 바탕을 둔 노사관계의 안정과 공동체 정신이 성숙되어야 한다는 데 인식을 같이한다고 선언하고 노사정 각각이 다음과 같은 사항을 실천한다는 것을 다짐하는 내용으로 되어 있었다. ① 기업은 경영혁신과 투자확대를 위해 노력하며 동반자적 노사관계 발전에 최선을 다한다. ② 근로자는 기업의 경쟁력 강화와 국민경제 활성화가 생활안정과 복리증진에 필수적임을 인식, 생산성 향상에 최선을 다한다. ③ 노사 양측은 인적자원을 개발하고 고용안정에 진력한다. ④ 노사

60) 이와 관련하여 한국노총의 한 관계자는 “올해 노사대표간에 임금가이드라인을 합의하면서 정부에 물가안정, 고용보험 도입, 실명제 실시를 촉구했으나 정부가 합의당사자가 아니라 구속력이 없고, 이에 따라 노사합의가 무게가 없었다”면서 “정책수단을 가진 정부도 노사와 함께 사회적 합의에 참여하는 것이 당연하다”고 밝혔다. 이 관계자는 “노사대표가 올해 임금가이드라인에 합의할 때 정부도 참여의사를 강하게 표시했으나 어용으로 몰릴 우려가 있어 노사가 반대했다”면서 “신정부 출범 이후 노사관계에 정부가 과거와 달리 균형있는 입장을 취하고 있는 만큼 정부 참여를 꺼릴 이유가 없다”고 설명했다”(한국일보, 1993. 10. 19).

양측은 노사자율원칙에 입각하여 대화와 합의로써 임금과 근로조건의 향상을 도모한다. ⑤ 정부는 경제정의 실현, 물가안정, 주거안정, 세제개혁에 노력한다. ⑥ 정부는 고용안정에 노력하고 노사관계 발전에 필요한 제도적 조치를 지속적으로 강구한다.⁶¹⁾

이 토론회에서는 약간의 발표와 토론도 있었지만, 특별한 결론을 이끌어 내기보다는 노·사·정·공익대표들이 각기 의견을 개진하는 정도였다.⁶²⁾ 약간 주목할 것이 있다면, 박종근 한국노총위원장이 발제문에서 합의내용 중 제도개선 부분의 이행과 정부의 임금교섭 개입에 불만을 표시하면서, ‘합의방식과 사회적 합의의 실효성 제고를 위한 제도개선의 필요성을 제기’하고 있다는 점이다.⁶³⁾

한편 정부측을 대표한 이인제 노동부장관은 사회적 합의의 발전을 통해 노사간의 갈등과 불신을 해소하여, 노사가 공동책임의식과 문제를 가지고 자율적으로, 참여를 바탕으로 문제를 풀어가고 정부도 지도감독 위주에서 서비스 차원으로 역할을 재정립하는 ‘노사 신협력체제’를 열도록 하자고 주장했지만,⁶⁴⁾ 그 구체적인 내용(제도적 체제에 대한 구상)이 담겨 있지 않다는 점에서 선언적인 의미 이상을 가질 수 없는 것이었다.

결론적으로 볼 때, 김영삼 정부에 들어와서도 정부와 전노협을 중심으로 한 민주노조운동 세력간의 첨예한 갈등이 해소되고 있지 않은 상황에서, 이러한 선언은 다분히 ‘그들만의 잔치’ 또는 ‘반쪽의 협력’을 넘어서지 못하는 것이었다. 이를 상징적으로 보여주는 것이 이 선언이 있는 지 불과 나흘 뒤인 10월 31일 서울 효창운동장에서는 전국노동조합대표자회의(전노대) 주최로 「'93 전국노동자대회」가 열렸고, 이 자리에서 김영삼 정부의 노동정책과 노·경총 임금합의에 대한 강도 높은 비판이 있었다는 점이다.⁶⁵⁾

61) 합의문 원문은 『노동』, 1993. 12월호, 28쪽을 참조.

62) 노사정, 그리고 공익을 대표하는 사람들의 발제문은 『노동』, 1993. 12월호에 요약·게재되어 있다.

63) 박종근, 「국민경제와 노사관계 발전을 위한 노동계 입장」, 『노동』, 1993. 12월호.

64) 이인제, 「노사 신협력체제를 열자」, 『노동』, 1993. 12월호.

65) 김금수, 「전국노동자대회의 투쟁선언」, 『한겨레신문』, 1993. 11. 3.

第3節 1994年 賃金合意

1. 배경과 협상 시작에 이른 과정

1993년의 4·1 임금합의에 대해 한국노총과 경총, 정부 모두 어느 정도 만족을 느낌에 따라 1994년도 중앙임금교섭도 사회적 합의 방식으로 추진하는 분위기가 일찍이 형성되었다.⁶⁶⁾ 이러한 분위기는 최저임금심의 과정에도 반영되어 최저임금심의위원회는 1993년 10월 11일 비교적 수월하게 1994년도 최저임금에 합의할 수 있었다. 또한 한국노총과 경총은 1993년 11월 22일부터 12월 5일까지 공동대표단을 구성하여 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 오스트리아 등 유럽 4개국을 방문하여 사회적 합의기구의 운영실태와 노사관계 제도 등을 공동조사하기도 했으며, 여기에는 노동부, 경제기획원, 상공부의 관계 실국장과 학계 인사 등도 참여했다(한국경영자총협회, 1994).

이러한 분위기 속에서 정부는 처음에는 1993년 말 또는 1994년 초까지 임금에 관한 협의를 끝내는 방안을 모색했다. 이와 관련하여 정부는 1993년 10월 27일 노사정 대토론회 자리에서부터 본격적인 논의를 시작하고, 노사공익만이 참여하는 경사협을 협의의 장으로 삼는 방안을 진지하게 검토하기도 했다(동아일보, 1993. 10. 26).

그러나 조기에 임금협상을 마무리짓는다는 정부의 계획은 1993년 말의 우르과이라운드 협상타결을 둘러싼 어수선한 사회적 분위기와 이에 따른 정부의 개각 등에 의해 1994년으로 연기되었다. 1994년 초에도 정부는 가급적 1월중에 합의를 타결한다는 방침이었으나 이 시한도 한국노총과 경총의 소극적인 태도로 인하여 무산되었다. 경총은 새 내각의 성격 등으로 볼 때, 사회적 합의 방식을 택할 매력이 줄었다고 보고 다소 소극적인 자세로 전환했고, 특히 한국노총은 협약의 이행보장을 위해서는 정부가 참여해야 한다

66) 제1차 임금합의에 대한 노사정의 평가로는 1993년 10월 27일 노사정대토론회를 준비하는 과정에서 표출된 관련 당사자들의 언급을 참조(한국일보, 1993. 10. 19; 10. 22; 동아일보, 1993. 10. 26).

는 새로운 주장을 내놓았는데, 이에 대해 정부가 부정적인 반응을 보이자 물가불안, 공무원 봉급인상 등을 이유로 협약의 조기 타결에 협조하지 않았던 것이다.⁶⁷⁾

그러나 표면상의 이유와는 달리 문제의 핵심은 임금합의에 대한 노사정 3자의 이해가 달랐다는 점에 있었다. 즉, 이 단계에 이르기까지도 정부와 경총이 중앙 차원의 임금합의를 주로 임금정책의 측면에서만 바라보고 있었던 반면에, 한국노총은 이미 중앙 차원의 임금합의를 보다 폭넓은 '사회적 합의'를 형성해 가는 일환으로 바라보기 시작했던 것이다. 그리고 이러한 관점의 차이가 1994년 제2차 임금합의가 시작되기까지 노사정 사이의 최대의 쟁점이 되었다.

한국노총은 1993년 말부터 여러 차례의 자체 검토를 거쳐 1993년의 노·경총 임금합의가 일정한 성과가 있었다고 자평하는 한편, 그 부족한 점을 보완하여 진정한 의미의 사회적 합의로 발전시켜 나가야 된다고 의견을 모아왔다. 1993년 8월에 단위노조 간부 및 조합원들을 대상으로 「임금교섭제도 및 사회적 합의에 관한 설문조사」를 한 결과, 사회적 합의에 대한 긍정적인 응답이 많았다는 것도 한국노총 지도부의 이러한 행보에 힘을 실어주었다.⁶⁸⁾ 사회적 합의가 한국노총의 운동방침에서 중요한 부분을 차지하게 되면서 이에 대한 한국노총의 입장도 조금씩 구체화되어가기 시작했다. 1993년 11월 19~20일에 열린 임금담당자 세미나에서는 사회적 합의는 정부가 참여하는 가운데 그 합의사항이 정책으로 실천되어야 실효성을 가질 수 있다는 쪽으로 의견이 모아졌다. 또 1993년 12월 10일에는 산별대표자들이 참석한 가운데 「1994년 임금정책 토론회」를 열어 임금인상 위주의 노동운동을 지양하고 사회운동의 하나로 노조활동을 전개하는 발상의 전환이 있어야 한다는 데 의견을 모으고 이를 적극 실천하기로 했다. 이 자리에서 조한

67) 정부는 1993년 동결되었던 공무원 봉급을 1994년에는 평균 6.3% 인상했다(조선일보, 1994. 1. 19).

68) 임금인상을 자제하는 대신 경제민주화를 요구하는 합의방식에 대해 75%가 긍정적으로 평가했으며, 노사안정과 경쟁력 강화를 위해 사회적 합의를 해야 한다는 응답이 81%가 나왔다고 한다. 그러나 이러한 결과는 다소 의문스러운 점이 있다. 다음해 한국노총 산하노조와 기층 조합원들이 노·경총 임금합의에 대해 격렬한 반발을 보인 것과 모순이 되는 것이다. 이는 한국노총측의 조사방법에 문제가 있었거나, 표본의 문제에 기인한 것일 수도 있고, 기층 노동자들의 사회적 합의에 대한 이해부족에 기인한 것일 수도 있다. 아니면 이중적 태도를 보여주는 것일 수도 있다.

천 한국노총 정책연구실장은 주제발표를 통해 노조가 눈앞의 이익만을 좇는 이익단체가 되지 않기 위해서는 대국민 활동영역을 사회·경제적 분야로 넓혀가야 한다고 강조했다. 노조가 기존의 폐쇄적인 활동에서 벗어나 정책·제도개선운동을 중점적으로 해야 한다는 주장도 제기되었다.⁶⁹⁾

한국노총은 자신들의 이러한 주장의 근거를 1993년 임금합의시 대정부 건의사항들이 지켜지지 않았으며, 따라서 “노사대표만으로 사회적 합의를 도출하는 것은 선언적 의미밖에 없다”는 데서 찾았다(중앙일보, 1994. 1. 9). 그러나 이에 대해 노동부는 “노사문제에 정부가 직접 개입하는 것은 바람직하지 않다”며 반대입장을 분명히 했다(중앙일보, 1994. 1. 9). 견해 차이가 좁혀지지 않자 한국노총은 조기에 임금협상을 마무리지으려고 서두르는 정부측의 다급한 입장을 활용하기 위해서 1993년 12월 21일 개최하려던 산별노련 대표자회의를 정부의 물가인상 조치를 문제 삼아 1차 연기한 데 이어 1994년 1월 초에는 공무원 봉급인상을 이유로 삼아 정책협의회만 열고 임금안을 결정하는 산별노련 대표자회의를 무기연기하였으며, “정부가 물가안정 등 서민생활을 위한 노력은 외면한 채 노사간 임금합의만을 강조하는 것은 무책임한 처사”라며 “물가를 안정시키려는 정부의 확고한 의지가 보이지 않는 한 올해 임금협상은 단위사업장 노조에 맡길 수밖에 없다”며 짐짓 중앙단위 임금교섭을 무산시킬 수도 있다는 위협을 가하기도 했다(한겨레신문, 1994. 1. 9).

한국노총의 이러한 태도는 한국노총 내부로부터의 중앙 차원의 임금교섭에 대한 반대가 만만치 않았으며, 한국노총 외부로부터는 전노대를 중심으로 노·경총 임금합의에 대한 비판이 강력했다는 것과도 깊은 관련을 갖고 있었다. 1993년 임금합의가 산하조직의 의견수렴 절차를 생략한 것이라는 비판이 매우 정곡을 찌른 것이었기 때문에 한국노총은 1993년 하반기부터 사회적 합의에 대한 내부의 의견수렴 작업을 계속해 왔는데, 금속노련·섬유노련·화학노련 등 산하의 제조업 노동조합들은 1994년에도 사회적 합의에 참여하는 데 대해 대다수가 반대의견을 굽히지 않고 있었으며, 참가할 경우에는 정부도 협상에 반드시 참여할 것과 협상안을 마련하는 과정에서

69) 주목할 것은 전노대도 1993년 12월 9일 「임금정책세미나」를 갖고 1994년도 임금전략을 논의했는데, 이 자리에서도 뉘앙스는 다르지만 유사한 논의가 있었다는 점이다(경향신문, 1993. 12. 11).

내부의 민주적 논의절차를 밟을 것 등을 요구했다.⁷⁰⁾

한편 전노협은 1994년 1월 하순 중앙위원회와 집행위원회, 정기대의원대회 등을 잇따라 열고 1993년 말 잠정 확정했던 13% 임금인상안을 철회하고, 물가상승 및 공무원 봉급인상 등을 감안해 16%를 웃도는 인상안을 내놓기로 결정했다. 전노협은 또한 노·경총이 지난해와 같이 중앙 차원의 임금인상률에 합의하더라도 이를 무시하고 독자적으로 단체교섭 및 임금교섭에 임하기로 했다. 1993년 노·경총 임금합의의 인상률 하한선이었던 4.7% 안팎에서 임금협상을 타결했던 현대중공업, 대우조선, 기아자동차, 현대정공 등의 노조들도 1994년 임금인상률은 최소 15%선이 되어야 한다고 주장하고 나섰다(한겨레신문, 1994. 1. 21 ; 1994. 1. 24).

내외부로부터 이러한 압박을 받고 있는 한국노총으로서는 임금문제는 어차피 어느 정도 양보할 수밖에 없다면, 제도 및 정책개선 부문에서 가능한 한 많은 것을 따내지 않으면 안되었던 것이다. 따라서 한국노총 지도부는 내부로부터의 반발을 억누르고 외부의 비판을 무릅쓰면서도 사회적 합의 방식을 관철하고, 특히 정부를 여기에 참여시키는 데 사활을 걸 수밖에 없었다.⁷¹⁾

한국노총 지도부는 2월 3일에 열린 산별 대표자회의에 올린 「'94 임금정책 원칙과 방향」이라는 회의문건을 통해 제1안으로 '2원 협상' 전략을 제시했다.⁷²⁾ 그것은 임금은 1993년과 마찬가지로 노사 대표가 교섭하고, 정책·제도개선사항은 노사정 대표가 교섭하자는 것이었다. 이와 더불어 합의 후에는 합의사항의 실천을 위한 추진위원회를 구성하여야 한다는 것이었다. 즉,

70) 한국노총 산하 금속노련과 섬유노련이 1월 25일, 화학노련이 1월 27일 각각 대의원 및 단위노조 집행부 연석회의를 열고 사회적 합의 동참 여부에 관해 의견을 수렴한 결과 대다수가 반대의견을 밝힌 것으로 알려졌다. 대다수의 단위노조 대표들이 물가상승과 지난해 사회적 합의가 실익이 없었다는 점을 들어 반대의사를 나타냈다. 이와 관련하여 한 한국노총 간부는 특히 대기업 노조 대의원들은 사회적 합의로 얻어낼 수 있는 반대급부가 대기업들에는 대부분 갖춰진 복지제도라서 낮은 임금인상 가이드라인의 설정에 소극적이라고 지적했다(국민일보, 1994. 1. 26 ; 한겨레신문, 1994. 1. 27).

71) 한국노총이 사회적 합의에 적극적인 태도를 보이게 된 데 대해서는, 한국노총이 당시의 시점에서 이제 노동운동은 임금인상에 매달리기보다 사회·경제개혁 등에 대한 정책적 대안을 제시하는 쪽으로 전환해야 한다고 판단했던 데 기인한다고 볼 수 있는 측면이 있는가 하면, 복수노조 허용, 제3자개입 금지 철회 등 한국노총 조직에 치명타를 가할 수 있는 조치들이 김영삼 정부에서 개혁의 이름 아래 단행될지도 모른다는 불안감을 가지고 있어, 정부와 긴밀한 협조관계를 통해 이를 막아야 한다는 절박한 상황에 처해 있다는 지적도 있다(경향신문, 1994. 2. 26).

72) 이 문건의 원문은 한국노총, 1994년 2월 28일자에 실려 있다.

임금교섭에서는 노사의 자율성을 확보하고, 정책·제도개선 문제에서는 이행과 관련된 정부의 책임성을 강화하자는 것이었다(한겨레신문, 1994. 2. 3; 국민일보, 1994. 2. 16; 한국노총, 1994. 2. 28). 이와 더불어 한국노총은 정부의 직접참여가 어려울 경우 제2안으로 중앙단위 노사의 임금교섭과 더불어 노사정의 실무자 사이에 정책·제도개선 협의를 진행하여 중앙단위 교섭에 반영하고, 임금합의와 함께 정책·제도개선사항을 정부에서 수용하겠다고 공개발표하는 방안, 제3안으로 정부가 노사 합의사항을 수용하겠다는 내용을 사전에 공개선언하고 국무회의 의결을 거쳐 합의사항의 실천을 보장하는 방안, 제4안으로 중앙단위 교섭에서 정책·제도개선을 위한 기구구성을 합의하고 노사정이 참여하는 (가칭)경제사회위원회를 구성하여 합의사항을 사후적으로 추진하게 하는 방안 등을 제시했다.

한국노총의 이러한 제안에 대해 노동부는 그동안 취해 왔던 입장의 연장선상에서 정부가 노·경총 협상에 참가하는 데 대해서는 부정적인 입장을 밝히면서도, 한국노총의 태도가 워낙 완강하고 또한 몇 가지의 대안까지 제시하자 이를 일축할 수만은 없는 상황에 처하게 되었다. 정부는 따라서 일단 한국노총이 요구하는 정책·제도개선을 위한 별도의 사회적 합의기구인 「경제사회위원회」, 구성방안(제1안 또는 제4안)에 대해서는 정부가 사회적 합의에 협상당사자로 직접 참여할 수는 없다며 부정적인 입장을 보이면서도, 그 대신 기존의 정책·제도개선 관련사항에 대한 사전적 협의기구인 경사협에 참여하는 방안이나, 정부가 노사간에 합의한 제도개선사항을 수용하겠다는 내용을 사전에 공개선언하고 국무회의 의결을 거쳐 그 실천을 보장하는 방안(한국노총의 제3안)에 대해서는 긍정적인 방향에서 검토를 하기도 했다(내외경제신문, 1994. 2. 5; 국민일보, 1994. 2. 16).

그런 가운데 정재석 경제부총리와 남재희 노동부장관은 2월 21일 한국노총 의장단, 산별노련 대표 등 24명과 간담회를 갖고 의견절충을 시도하기도 했다. 이 자리에서 정재석 부총리는 노·경총 임금교섭은 노사간의 자율협상이므로 정부가 공식적으로 참여하는 노사정 3자협회는 어렵지만, 한국노총과 경총이 물가안정, 세계개편 등 임금협상의 부대사항을 공동으로 요구해 오면 이를 적극 수용하겠다는 입장을 밝힘으로써 결국은 1993년의 합의와 같은 형식만을 받아들이 수 있다는 기존 입장을 고수했다(세계일보, 1994. 2. 22). 한편 남재희 장관은 한국노총측의 강력한 반발에 부딪치자 보

충설명을 통해 “노사정이 함께 참여해야 한다면 협의기구는 물론 실무자급 위원회 구성도 있을 수 없다”고 하여 한국노총의 제2안도 받아들일 수 없다는 것을 밝히는 한편, “다만 노동부와 노총간 양자 실무자급 협상은 언제든 지 가능하다”고 말함으로써 절충의 가능성은 남겨 두었던 것으로 전해지고 있다(한국일보, 1994. 2. 22 ; 한겨레신문, 1994. 2. 22).

아무튼 이날 회의가 정부측의 완강한 태도로 인하여 상당히 경색된 분위기에서 끝나자, 한국노총은 “노·경총 임금협상의 전제조건으로 내건 3자협회가 사실상 거부된 만큼 노·경총 임금협상을 무기한 연기할 것”이라고 말하고 “23일 긴급대표자회의를 소집해 협상을 할 것인지 여부를 포함한 전반적 대책을 세워 나가겠다”고 밝힘으로써 임금협회가 무산될 수도 있다고 위협하면서 배수진을 쳤다(중앙일보, 1994. 2. 22).

한국노총이 이처럼 강경한 태도로 나오자 정부는 하루 만에 태도를 바꾸어 2월 22일 정책·제도개선 관련사항에 대한 실무자 수준의 노사정 3자협상을 받아들이겠다고 한 발 물러났다. 이로써 — 즉 정부가 한국노총의 제2안을 수용함으로써 — 1994년 임금협상 개시의 최대 장벽이었던 정부의 사회적 합의 참가 문제가 결론을 맺게 된 것이다. 정부는 끝까지 3자협상을 거부할 경우 한국노총이 경총과의 임금협상 자체를 거부해 중앙 차원의 임금협회가 무산되면 1994년 임금정책의 기본 기조가 흔들릴 수 있다고 판단하여, 실무위원회 수준의 3자협회에 참여하는 선에서 한국노총의 요구를 수용하기로 했던 것이다(한겨레신문, 1994. 2. 23 ; 세계일보, 1994. 2. 23).

한편 경총은 한국노총과 정부 사이의 정부 참여를 둘러싼 논쟁에서 한 발 비켜 서 있었다. 다만 경총은 한국노총이 요구하고 있는 근로자경영참가법 제정, 노조의 산별체제 전환준비 등 일부 제도개선 요구가 부담스럽다는 반응과, 직업능력개발 제도의 도입과 같은 사항은 반대할 이유는 없지만 장기 과제로 미루어 두고 임금교섭부터 하자는 입장을 표명했을 뿐이다(국민일보, 1994. 2. 16).

한국노총과 정부 사이의 쟁점이 해결되자 1994년도의 임금협상에 다른 장애물은 없었다. 특히 한국노총이 제시한 임금인상률과 경총이 비공식적으로 밝히고 있는 임금인상률의 격차가 크지 않다는 점은 협상이 비교적 순조롭게 진행될 수 있음을 알려주는 청신호였다. 한국노총은 2월 3일 산별 대표자회의에서 경총과의 협상에서 6.6~10.8% 범위의 임금인상률을 제시하

기로 결정해 놓고 있었다. 이는 1993년의 최초 제시율인 12.5%와 비교할 때 많이 낮아진 것으로, 한국노총의 역대 임금안 가운데 가장 낮은 수준이었으며, 따라서 이는 결국 한국노총이 한자리수 임금인상의 필요성에 대해 동의 또는 양해했다는 의미로 해석되기도 했다(동아일보, 1994. 2. 4 ; 국민일보, 1994. 2. 16). 한편 경총은 2월 19일 1994년 임금협상에서는 4.8~7.5% 인상을 제시하기로 했다고 발표했다. 경총은 당초 상한선이 7%를 넘지 않아야 된다는 입장이었으나, 한국노총의 최초 제시율이 예상보다 낮아진 점을 감안하여 임금협상의 조기 타결을 위해 상한선을 0.5% 높이기로 했다고 밝혔다. 반면에 정부는 이미 1월 중순에 1994년 임금정책은 실제 지급액 기준 임금인상률이 한자리수를 넘지 않도록 하는 데 중점을 둘 것이라고 밝혀 놓고 있었다.⁷³⁾

2. 협상과정⁷⁴⁾

노정간의 주요 쟁점이 해소됨에 따라 1994년 2월 28일 한국노총위원장·사무총장, 경총회장·부회장, 노동부 장관·차관 등이 중앙노사정 간담회를 갖고, 임금교섭과 정책·제도개선 실무협의로 이원화된 협상을 진행하며, 임금교섭은 중앙노사단체가, 정책·제도개선은 노사정 3자가 각각 참여한다는 것, 그리고 임금교섭대표는 각 5명으로 하고, 제도개선실무위원회는 각 2명으로 한다는 것 등에 합의했다.⁷⁵⁾ 그리고 가능한 한 빠른 시일 안에 합의를

73) 노동부가 실제지급액 기준 임금인상률을 들고 나온 이유는, 조사결과 1993년 실제 지급액 기준 임금인상률은 12.3%(10월말 기준)로 노·경총 합의선인 4.7~8.9%를 크게 상회하는 것이었다는 데 근거한 것이었다.

74) 협상과정에 대한 일지식 기록으로 가장 상세하고 정확한 것으로는 한국노총(1995)이 있다.

75) 임금교섭대표로는 한국노총측에서는 이주완 사무총장, 송수일 섬유노련위원장, 이남순 금융노련위원장, 박인상 금속노련위원장, 이광남 택시노련위원장 등 5명이 지명되었고, 사용자측에서는 황정현 경총 부회장, 김은상 무역협회 부회장, 이병균 중소기업협동조합중앙회 부회장, 이휘영 럭키화재해상보험 대표이사, 김영철 태화기연회장 등 5명이 참여하기로 하였다. 정책·제도개선 실무회의 위원으로는 한국노총측에서 조한천 정책연구실장, 남일삼 노사대책국장이, 경총에서는 김영배 조사담당이사, 김훈식 조사부장이 각각 참여하고, 정부에서는 김재영 노동기획관, 노민기 노사협의과장이 참가하였다(한국노총, 1995). 한국노총은 정부측 대표로 각 부처 실무진이 참여할 것을 요구했으나 정부측의 반대로 노동부만이 참여했다(동아일보, 1994. 3. 9).

도출하기 위해 격일제로 회의를 운영하기로 하였다.

1) 임금교섭

임금교섭은 1994년 3월 3일부터 3월 30일까지 총 9차에 걸쳐 진행되었다. 임금교섭 초기의 쟁점은 두 가지였다. 첫째는 모임의 명칭에 관한 것이었고, 둘째는 임금인상률에 대한 것이었다. 첫 번째 쟁점과 관련하여 한국노총은 모임의 명칭을 임금협의만이 아니라 제도개선 등을 포괄하는 의미에서 '중앙노사임금 및 정책·제도개선을 위한 사회적 합의'로 할 것을 주장하였으나 경총은 모임의 목적이 임금인상률을 정하기 위한 것인만큼 기존의 '중앙노사 임금교섭 대표회의'로 하자는 입장이었다(국민일보, 1994. 3. 4). 이 쟁점은 결국 논란 끝에 제3차 교섭(3월 9일)에 이르러 한국노총의 주장에 따라 「'94년도 중앙노사 임금 및 정책·제도개선을 위한 사회적 합의」로 결정됨으로써 해소되었다.

반면에 임금인상률은 당초의 예상에 비해 훨씬 오래 줄다리기가 계속되었다. 3월 3일의 제1차 회의에서 한국노총은 2월 3일 산별 대표자회의에서 확정된 6.6~10.8%의 임금인상안을 제시한 반면, 경총은 당초의 예상보다 다소 낮은 3.2%~6.1%의 임금인상안을 제시하였다. 경총의 근거는 3.2%는 호봉승급분 1.8%를 합산하면 총액임금 상승률이 5%가 되어 1994년도 예상 물가상승률 5%를 보전하는 수준이며, 6.1%는 호봉승급분 1.8%를 합산하여 7.9%로 이는 1994년도 최저임금인상률과 같다는 주장이었다. 더욱이 경총은 여기에 근로소득세제 개선효과가 2.0%가 된다고 주장하며 실질소득 개선효과가 7.0~9.9%에 이른다고 주장하였다.

경총의 기본입장은 경쟁력 강화를 위해서는 임금인상률이 1993년보다 낮아야 한다는 것이었고, 한국노총의 주장은 연초부터 물가불안이 심해지고 있다는 점, 경기가 호전될 전망이 잇따르고 있다는 점 등을 근거로 임금인상률이 작년보다 높아야 한다고 주장했다. 3월 14일 열린 5차 회의에서 경총은 1차 수정안으로 3.7~7.4%를 제시하였고 한국노총은 6차 회의에서 1차 수정안으로 6.0~10.3%를 요구하였다. 7차 회의에서는 1993년도 소비자물가 상승률에 대한 공방이 있었다. 한국노총은 연말을 기준으로 5.8% 상승한 것으로 보아야 한다고 주장하였고, 경총은 연평균 소비자물가상승률인 4.8%를 기준으로 삼아야 한다고 주장하였다.

7차까지의 회의에도 불구하고 의견이 접근되지 않음에 따라 3월 22일 개최된 8차 회의에서는 양측의 최종안을 내기고 하고 경총은 4.4~8.0%를, 한국노총은 6.0~9.9%를 제시하고 장시간 교섭을 벌였으나 결국 접근에 이르지 못하였으며 한국노총은 의견이 접근되지 않는다면 다시 만날 필요가 없다며 교섭의 결렬을 선언하고 다음 회의 일정도 정하지 못한 채 회의를 끝냈다. 이후 수차례의 비공식 접촉을 통하여 의견접근을 시도해 왔으나 교섭대표간의 합의에 실패하고 한국노총과 경총의 대표에게 결정을 위임하였으며 그 결과 3월 30일 5.0~8.7%에 최종 합의하게 된 것이다(한국노총, 1995).⁷⁶⁾

2) 정책·제도개선 협의

한국노총은 임금인상을 자제하는 대신 물가안정, 고용보험제의 확대 실시, 외국인노동자 연수제도의 개선, 근로자 경영참가, 노동관계법 개정, 사용자 부당노동행위 근절, 근로소득세제의 개선, 근로자 주거안정, 저소득근로자의 복지증진, 직업능력개발, 구속노동자 석방, 대기업과 중소기업의 임금격차 완화 등을 요구했다.

이 가운데 주요 쟁점사항은 정부의 참여와 이행보장의 범위 문제와 물가-임금연동제, 고용보험의 확대적용, 근로자 경영참가 문제 등이었다. 한국노총은 정부에 대해 정책·제도개선과 관련하여 구체적인 사항에 이르기까지 합의하고 이의 이행을 보장할 것을 요구했으나, 정부는 노사정 협의를 통하여 구체적인 사항을 명시할 수는 없으며, 단지 정책방향을 합의하고 정책을 구체화하는 수단은 이후에 정부에서 확정하여 추진하겠다고 맞섰다. 이 쟁점은 결국 한국노총이 합의후 이행을 위한 제도적 장치가 마련되고 정부의 실천의지가 확고하다면 이를 수용하겠다고 물러섬에 따라 타결되었다(한국노총, 1995 : 215).

다음으로 한국노총이 요구한 물가-임금인상 연동방식은 물가인상률이 5%를 넘어설 경우 초과 인상률만큼 임금을 추가로 올리거나, 근로소득세를 감면해 달라는 것이었다. 이에 대해 경총은 매년 노사중앙단체의 합의보다 훨씬 높은 수준의 임금인상이 이루어지고 있다는 점, 물가가 떨어질 경우

76) 한국노총은 이와 관련하여 현실적으로 하한선이 정부와 사용자에게 의하여 가이드라인으로 강제된다는 사실을 감안하여 한국노총은 하한선을 끌어올리는 일에 역점을 두었으며 상한선을 양보하게 되었다고 설명하고 있다(한국노총; 1995 : 215)

임금은 내릴 수가 없어 '임금의 가속화' 현상만 일으키게 된다는 점 등을 들어 반대했다(서울신문, 1994. 3. 2). 이 문제는 결국 정부가 억제목표선(5%) 이내 억제와 기본생필품 가격의 4% 이내 억제를 약속함으로써 타결되었다.

고용안정 문제와 관련해서는 한국노총이 고용보험의 10인 이상 사업장 적용 및 운영에 있어서 노동조합의 참여보장, 외국인 불법취업 및 파견근로에 대한 지속적 단속, 해고금지, 근로자파견법·시간제근로자법의 제정금지, 감원에 대한 노사의 사전협의제 등을 요구했다. 반면에 정부는 구체적인 내용까지의 합의는 불가능하다면서 포괄적으로 고용보험제의 확대를 약속하는 선에서 타결코자 하였고, 경총은 이를 임금인상과 연계한다는 전략하에 고용보험의 확대적용에 대해 완강히 반대했다. 이는 결국 최종적으로 임금교섭대표회의로 넘겨져 고용보험의 확대적용 범위와 시기를 명시하는 선에서 타결되었다.⁷⁷⁾

한국노총은 노사정이 참여하는 연구위원회를 구성하여 경영참가 방안을 연구하고 그 결과를 경영참가법 제정에 반영하자고 주장했으나 정부와 경총이 경영참가법의 제정은 물론 연구위원회의 구성에 대해서도 절대반대 입장을 굽히지 않음에 따라 합의에 이르지 못했다.

3. 합의내용

한국노총과 경총이 합의한 내용은 다음과 같다. 먼저 임금은 통상임금을 기준으로 해서(호봉승급분 불포함) 5.0~8.0% 인상하기로 하였다. 보다 구체적으로 보면, 초과급여를 제외한 월평균 임금이 88만 4,000원을 초과하는 사업장은 5.0~6.85%를 인상하며, 88만 4,000원 이하인 사업장은 6.85~8.7%를 인상하도록 하였다. 그러나 월평균 임금이 53만원 이하인 사업장은 합의안과 관계없이 노사자율로 인상하여 기업간·직종간 임금격차를 완화하도록 하였다.

다음으로 정책 및 제도개선과 관련해서는, 정부에 대해 ① 노조활동과 관련하여 구속된 자들에 대한 행형상의 특별조치 강구 ② 사용자의 부당노동행위 근절 및 노동관계법의 엄정한 집행, ③ 1995년 7월부터 실시될 고용보

77) 그러나 이에 대해서는 중소기업 대표가 수용불가 입장을 굽히지 않아, 결국 이를 소수의견으로 합의문에 명기하는 선에서 타협이 이루어졌다.

협제도의 적용대상 사업장을 30인 이상으로, 그리고 1998년 이내에 10인 이상으로 확대 ④ 근로자주택 10만호 공급, 주택금융 확충 및 입주업종의 확대 등 주거안정의 실현 ⑤ 사내근로복지기금, 중소기업 근로자 복지진흥기금, 공공보육시설 등에 대한 출연이나 투자의 증대 ⑥ 노사협의회제도 보완을 통한 근로자 경영참가의 활성화 ⑦ 형평과세의 실현과 세법 개정시 노사단체 건의사항의 반영 등 모두 13개 사항을 공동으로 건의하기로 하였다.

이와 더불어 사용자는 ① 부당노동행위를 하지 않고 노사협력을 위해 솔선수범하며 ② 기술개발투자, 고용확대 및 복지기금 출연 확대 ③ 고용불안해소를 위해 교육훈련, 직업능력개발에 대한 투자확대, ‘집단해고’시 노조와 성실한 협의 ④ 하청단가 현실화 및 하청기업 근로자 직업훈련 확대 등 5개 사항을 실천기로 약속하였다.

한편 노동자는 ① 생산성향상을 위해 노력하며 ② 합리적 노사관행을 정착시키기 위해 노력하고 ③ 법질차를 성실히 준수하고 ④ 노조내 자주성, 민주성, 합리성을 제고해 사회개혁에 앞장선다는 등 5개 항을 실천하기로 하였다.

4. 의 의

첫째, 가장 주목할 것은 정부가 부분적으로라도 합의의 주체로 포함되었다는 점이다. 정부는 ‘정책·제도개선 실무회의’와 관련된 협상에 당사자로 참여했으며, 그 협상의 결과로 도출된 12개 항목의 ‘정책 및 제도에 관한 건의사항’의 실현을 약속했다.⁷⁸⁾ 이것은 우리 나라 노사관계의 역사상 최초의 ‘3자합의’라는 의미를 갖는다. 그리고 동시에 이것은 발전시키기에 따라서는 ‘사회적 합의주의’ 모델을 향해 가는 역사적인 이정표가 될 수도 있다는 점에서 작지만 의미있는 출발점이었다. 이런 점에서 사회적 합의의 당사자로 참여하는 데 끝까지 소극적인 태도를 보였던 정부를 중앙임금합의의 무산 가능성을 들어 위협하면서 협상테이블에 끌어들이는 한국노총의 역할이 컸다

78) 처음부터 정부가 ‘3자합의’에 대해 긍정적이었던 것은 아니다. 당초에 정부는 노사간의 합의에 제3의 당사자로서 관계하는 것을 완강히 거부했었다. 그러나 한국노총이 ‘임금합의’의 성사 자체를 담보로 삼아 끈질기게 요구한 결과 임금협상팀과 별도로 노·사·정의 대표가 각각 2명씩 참여하는 ‘정책·제도개선 실무회의’를 구성하는데 합의했다.

고 할 수 있다.

둘째, 또 하나 중요한 것은 한국노총이 1994년 임금합의에 참가 여부를 결정하는 것로부터 요구안의 마련, 그리고 협상과정에 이르기까지 산하조직들의 의견을 수렴하려는 노력을 게을리하지 않음으로써 1993년 임금합의 최대의 문제점이었던 대표성과 정당성의 문제를 상당부분 보완했다는 점이다.

셋째, 한국노총이 매우 현실적인 입장을 취함으로써 1993년에 비해 매우 쉽사리 임금인상률에 대한 합의가 이루어졌다는 점이다. 한국노총은 3월 3일 최초의 교섭에서 예년에 비해 매우 낮은 6.6~10.8%의 임금인상률을 제시했는데, 이것은 1993년의 최초 제시율 12.5%와 20~30%에 달하던 이전 10여 년간의 임금인상 요구율에 비해서 훨씬 낮아진 것이었다. 한국노총의 이러한 낮은 최초 제시율로 말미암아 교섭의 최초 단계에서부터 노사 양측 사이의 입장 차이는 예년에 비하여 매우 작았고 따라서 매우 쉽게 합의에 도달할 수 있었다.

넷째, 1993년 임금합의의 결함 가운데 하나였던 이행점검 수단의 결여가 경사협 산하에 노사공익으로 구성된 「사회적 합의 이행점검위원회」를 설치하여 이를 통해 점검·보완하기로 함으로써 부분적이나마 개선되었다는 점이다.⁷⁹⁾

5. 반 응

협상의 당사자들인 노사정은 일단 1994년의 임금합의가 1993년의 그것에 비해 진일보한 것이라는 점에 인식을 같이하고 비교적 긍정적인 평가를 내렸으며, 이 점은 당시 대부분의 언론도 마찬가지였다.

가장 적극적으로 1994년 합의의 의의를 평가한 것은 한국노총이었다. 한국노총은 1994년 임금합의를 '사회적 합의'로 규정하면서, 첫째 실무자 차원이지만 정책·제도개선을 위한 협상과 합의의 당사자로 정부를 끌어들이므로써 그 이행가능성을 높였다는 점, 둘째, 절차적 측면에서 1993년 임금합의에 대한 여러 비판을 수용하여 교섭 전에 각종 여론수렴 절차와 의결기구를 통한 의사결정 과정을 거쳐 전반적인 방침과 요구안을 확정하였으며, 교섭

79) 이 기구는 5월 13일에 구성되었으며, 임금교섭에 참여했던 노사 대표와 학계 출신의 공익위원들로 구성되었다.

장소도 경사협 사무실로 못박고 공개적인 교섭을 추진하는 한편, 교섭의 진행상황을 전조직에 신속히 홍보·선전함으로써 민주성, 대표성, 공개성을 높였다는 점,⁸⁰⁾ 셋째, 성과의 측면에서 고용보험 적용대상의 확대 등 일정한 성과가 있었다는 점, 넷째 노·사·공익으로 구성된 국민경제사회협의회에 합의사항의 성실한 이행을 점검하도록 했다는 점 등을 들어 “일부의 비판에도 불구하고 사회적 합의의 실효성을 높이기 위해 다양한 노력”을 경주한 것으로 자평했다.⁸¹⁾ 아울러 한국노총은 “경제논리가 지배하는 어려운 현실 속에서도 상당한 협상력을 발휘해 ‘일정한’ 수준의 인상률과 ‘상당한’ 수준의 정책개선 약속을 끌어냈다”는 자체 판단에 따라 이 합의의 내용이 단위사업장의 교섭과정에 적지않은 역할을 할 것이라는 낙관적 전망을 내놓기도 했다(한겨레신문, 1994. 4. 1).

반면에 '94 임금합의에 대한 가장 강력한 비판세력은 전노대 등 비노총계열 노조운동 세력이었다. 사실 전노대 등 비노총계열 노조들의 사회적 합의에 대한 입장은 1993년 말에서~1994년 초에 다소의 동요를 겪었었다. 당시 우루과이라운드 타결을 계기로 ‘국가경쟁력 강화’ 담론이 맹위를 떨치고 있는 가운데, 국가경쟁력 강화라는 명분에 대해서는 한국노총뿐 아니라 전노대 등 재야 노동단체들도 적극적인 동의는 아닐지라도 거부하거나 부정하기 어려운 부담을 느끼고 있었다. 심지어 조선업종노조협의회(조선노협)는 1994년 1월 중순에 발표한 한 문건에서 “경제환경의 국제화에 따라 국가경쟁력을 강화해야 한다는 데 전적으로 동의한다”는 입장을 밝힌 바 있으며, 전노대도 “노사관계 안정을 통해 진정한 산업평화가 이루어지기를 바란다”며 다소 이례적으로 노사관계 안정의 필요성에 동의하기도 했다(한겨레신문, 1994. 1. 18). 또한 조선노협은 1월 30일 공식 출범에 즈음한 성명문에서 이제까지 일관되게 주장해 오던 “노총·경총 합의 분쇄”와 같은 주장도 삭

80) 한국노총은 특히 이 부분에 대해 세밀한 부분에 이르기까지 많은 신경을 썼던 것은 사실이며, 따라서 협상에 참여해 교섭을 이끌었던 고위관계자는 “이번 협상의 경우 지난해와는 달리 노총 내부의 민주적인 논의절차를 거쳤으며, 협상결과도 그때그때 산하 각 조직으로 알리는 등 철저히 공개적으로 진행했다”며 전노대의 ‘밀실야합’ 주장을 일축했다(한겨레신문, 1994. 4. 1).

81) 한국노총의 '94 임금합의에 대한 자체평가로는 필자 미상(따라서 한국노총의 공식입장일 것으로 추정되는)의 「'94 사회적 합의 평가와 과제(I, II)」, 한국노총, 1994. 3. 31.자, 5. 10.자와 한국노총 이정식 정책위원이 한겨레신문에 기고한 글을 참조(한겨레신문, 1994. 4. 15).

제하였다(한겨레신문, 1994. 1. 31).

물론 방법론에는 적지않은 의견 차이가 있었지만 '전투적 노동운동'을 대표해 오던 이들 조직의 이러한 입장 표명은 주목을 끌기에 충분했으며, 국가경쟁력 강화에 대한 여론과 조합원들의 요구 사이에서 신중하게 운신하려 하는 것으로 해석되었다. 이러한 분위기 속에서 심지어는 사회적 합의와 관련하여 막연히 분쇄투쟁만 외치기보다는 전노대가 나서서 정부와 사용자 쪽에 사회적 합의를 제안하는 적극적 전략을 모색해야 한다는 견해가 한때나마 설득력 있게 제기되기도 했다. 그러나 전노대는 이러한 '역제안'이 오히려 노·경총 합의에 말려드는 결과를 초래할 수 있다는 우려에서 공식방침으로 채택하지 않고, 노·경총 협상 전과정에 걸쳐 문제점과 허구성을 집중공략한다는 전통적인 방침을 재확인하였다(한겨레신문, 1994. 2. 3).

일단 내부의 정세인식과 전략에 대한 의견 차이가 해소되자 전노대는 1994년 상반기 운동의 초점을 '노·경총 임금합의의 분쇄'에 맞추었다. 전노대는 2월 초 '전국적 공동투쟁'을 통해 경총의 임금합의를 '분쇄'한다는 전면투쟁 선언을 내놓고, 일차적으로 전노대 가맹노조는 물론 노총 산하노조까지 포함하는 노·경총 임금합의 반대서명운동에 돌입했다.

전노대가 이렇게 전면투쟁에 나서기로 한 것은, 한편으로는 '국가경쟁력 강화'라는 명제가 상당한 설득력을 발휘하고 있는 상황 속에서 적극적인 반대투쟁을 통해 '합의의 허구성'을 폭로하지 않을 경우 국가경쟁력 강화 논리와 맞물려 노·경총 합의가 상당한 영향력을 발휘할지도 모른다는 위기의식의 소산이고, 다른 한편으로는 노·경총 임금합의 반대투쟁을 동력으로 삼아 이미 전노대 차원에서 깊숙이 논의되고 있던 '민주노총 건설'의 기반을 확대한다는 전략의 소산이었던 것으로 분석된다.⁸²⁾

전노대를 중심으로 한 노·경총 임금합의 반대운동은 급속히 확산되어 갔다. 전노대에 따르면 이 운동이 시작된 지 약 보름 만인 2월 16일까지 약 1천여 개 노조가 반대서명에 참가했고, 서명에 참가한 노조 가운데는 한국노총 산하노조(주로 금속 등 제조업부문)들도 상당수 포함되어 있는 것으로

82) 실제로 이와 관련하여 당시 전노대 관계자가 "일선 노동자들의 요구를 무시한 채 밀실협상을 통해 임금합의를 추진하는 한국노총에 반발하는 노총산하 단위노조들을 노·경총 합의반대 투쟁으로 끌어들여 새롭게 결성될 민주노총의 기반을 확대할 필요가 있다"고 밝혔던 것으로 보도된 바도 있다(한겨레신문, 1994. 2. 17).

알려졌다. 또한 전노대는 2월 22일 수도권지역 노조대표 300여 명이 참석한 가운데 「노·경총 합의분쇄 쟁기대회」를 열었으며, 현충련도 3월 26일 노·경총 임금협의 반대 노동자대회를 가졌다(한겨레신문, 1994. 2. 22 ; 중앙일보, 1994. 3. 27). 노·경총 임금협상이 타결되자 전노대는 3월 31일 대표자회의를 긴급 소집하여 “소비자물가상승률에도 못미치는 노·경총의 밀실협의 인상안을 전면 거부한다”는 데 의견을 모으고, 산하 모든 단위노조들에게 대의원대회, 조합원총회 등 공식 의결기구를 통해 임금교섭에서 합의안에 거부하도록 지침을 내려보냈다.

전노대가 노·경총 임금합의를 비판하는 점은 크게 보아 절차의 측면과 합의내용의 측면 두 가지였다. 첫째, 절차의 측면에서 볼 때 노·경총 임금합의는 산하조직과 조합원의 의견과 배치되는, 또는 의견수렴과정을 거치지 않은 합의이자, 밀실에서 이루어진 검은 뒷거래라는 것이었다. 예컨대, 4월 2일의 ‘노·경총 임금협의 규탄 및 물가안정 촉구 노동자결의대회’에서 김영대 전노협 부위원장은 “노·경총 임금합의에 대해 ‘사회적 합의’가 아니라 ‘사기꾼의 야합’이라고 격렬히 비난하면서, 그 근거로 노동자의 의견과 결의를 모은 과정이 없는 점, 자율합의가 아니라 김영삼 정부의 임금억제정책의 결과인 점을 들면서 “노동자를 무시하고 기만하는 합의”라고 규정했다(매일경제신문, 1994. 4. 4).⁸³⁾ 둘째, 합의내용의 측면에서는 물가상승률이 연말에는 정부의 억제 목표치인 6%보다 훨씬 높아질 것이라는 점과 경기 활황으로 기업의 이윤폭이 늘어날 것이란 점을 고려할 때 합의된 임금인상률이 터무니없이 낮다는 것과 정책관련 합의사항들도 “고용보험 적용사업장 범위를 명시한 것을 제외하고는 실질적인 내용이 거의 없다”는 것이었다(한겨레신문, 1994. 4. 1).

본격적인 반대운동에 들어간 전노대는 4월 2일 서울, 울산, 마산, 창원 등 전국 17개 지역에서 「노·경총 임금협의 규탄집회」를 동시다발로 여는 한편, 지금까지 추진해 온 ‘밀실교섭 반대서명’을 ‘밀실협의 거부서명’으로 전환하기로 하였다. 전노대는 특히 한국노총을 관변단체로 규정하고 이를 무

83) 허영구 전노대 집행위원장도 신문기고문에서 “정부의 임금억제정책 목표를 달성하는 수단으로 이용되고 있는 노·경총 합의는 교섭권 위임을 규정한 노동조합법을 위반한 행위일 뿐 아니라 전체 조직노동자 175만명 가운데 소수만을 대변하고 있어 대표권마저도 상실한 밀실야합 행위다”라고 비판했다(한겨레신문, 1994. 4. 15).

력화시킨다는 차원에서 한국노총 멤버는 납부하지 않으면서 규약에만 한국노총을 상급단체로 기재하고 있는 노조의 경우 규약을 개정하도록 하고, 한국노총 멤버를 내고 있는 노조는 일차적으로 멤버 납부를 거부하도록 호소하는 등 대대적인 한국노총 탈퇴운동을 벌여나갔다(한겨레신문, 1994. 4. 1). 아울러 전노대는 전국연합, 진보정당추진위원회, 전국노동단체연합 등 10여개 노동 및 재야단체와 연대하여 4월 4일 공동기자회견을 갖고 “노동자의 임금억제를 위한 방편에 불과한 노총과 경총간의 임금합의는 철회되어야 한다”고 주장하는 등(조선일보, 1994. 4. 5), 여론의 지지를 얻기 위한 활동도 병행해 나갔다.

전노대의 한국노총 탈퇴운동 전략은 상당한 성과를 거두었으며, 한국노총에 심대한 타격을 입혔다. 현충련이 4월 24일 「임시대의원대회 및 임단투 전진대회」에서 “현대그룹 소속 전노조가 노·경총 임금합의안에 반대하는 차원에서 각 사별로 단협 전문에 명시된 한국노총 또는 한국노총 산하의 금속(화학 등)노련노조라는 문구를 삭제한다”고 밝힌 것으로부터 시작하여, 4월 27일 대노협, 4월 29일 한진중공업, 4월 30일 한라중공업 등이 연이어 한국노총과의 결별을 선언했다. 뿐만 아니라 조선노협과 부산교통공단노조 등도 한국노총 탈퇴를 선언했고, 대전지역 36개 노조, 기아자동차, 아세아자동차 등도 한국노총 탈퇴운동 대열에 합세했다(조선일보, 1994. 5. 1; 국민일보 1994. 5. 2).

한국노총 탈퇴를 선언한 이들 대공장 노조들은 한국노총의 박종근 위원장이 “일부 언론에 노총을 탈퇴했다고 보도된 몇몇 대기업 노조는 원래부터 우리의 산하조직이 아니었다”고 주장했듯이(국민일보, 1994. 5. 2), 단순히 노동법이 요구하는 바에 따라 상급단체를 한국노총으로 적시하고 있을 뿐 멤버도 거의 내지 않는 등 한국노총과 거리를 두어 왔던 것이 사실이지만, 그럼에도 불구하고 노조운동의 핵심을 이루는 이들 대공장 노조들의 한국노총 탈퇴 선언은 한국의 노동운동을 대표하는 조직으로 자임해 온 한국노총의 위상에 치명적인 타격을 가하는 것이었다.⁸⁴⁾

84) 현충련 관계자도 “현충련 산하의 각 계열사 노조가 만들어진 이후 노총에 연맹비를 내거나 노총과 실질적으로 관계를 맺은 적이 거의 없었다”며 “그러나 단협 전문에서 노총이라는 문구를 삭제하기로 한 이번 조치는 명목상으로 남아 있던 노총과의 관계를 완전히 단절하겠다는 의미”라고 강조했다(동아일보, 1994. 4. 26).

이와 더불어 전노대는 임금협상 지도에 있어서도 철저히 한국노총과 차별화하는 전략을 견지해 갔다. 전노대의 임금투쟁 전략은 허영구 집행위원장의 다음과 같은 신문기고문에서 잘 정리된 형태로 나타나고 있다.

“우리는 먼저 사용자들과의 모든 협상에서 노사자율원칙을 철저히 지켜 나갈 것이다. 둘째, 임금인상은 생계비를 보전하는 것을 원칙으로 하되 물가 상승률과 국민경제성장률을 감안해 요구할 것이다. 셋째, 경제민주화와 제도개선 요구사항을 내세우고 동시에 조합원들 스스로 대중과 함께 할 수 있는 실천운동을 펴나간다. 넷째 노·경총 합의를 분명하게 거부하면서 업종별 공동교섭, 지역·그룹별 연대를 통해 전국적 임투전선을 구축하며 요구와 시기를 집중시켜 나갈 것이다”(한겨레신문, 1994. 4. 15).

전노대는 임금인상 요구율을 독자적으로 발표하지는 않았으나, 전노대에 따르면 4월 9일 현재 임금인상안을 확정된 산하조직의 평균 인상요구율은 15.7%로 한국노총과 경총이 합의한 인상률에 비해 훨씬 높은 것으로 나타났다. 전노대 산하노조들은 한편으로는 ‘국가경쟁력 강화’라는 담론이 지배적인 분위기 속에서 무턱대고 높은 임금인상률만을 요구할 수는 없다는 부담감을 가지고 있으면서도, 다른 한편으로는 한국노총과 차별화해야 된다는 점, 연초부터 물가상승률이 높고 경기가 호황을 보이고 있는 데 따른 현장 조합원들의 임금인상에 대한 욕구가 높다는 점도 반영해야 한다는 점 때문에 상당한 압력을 느끼고 있었으며, 그러한 상황이 과거의 요구율보다는 상당히 낮지만, 노·경총 합의수준보다는 거의 10%포인트 가까이 높은 임금인상률을 요구했던 것이다.⁸⁵⁾

결과적으로 1994년 임금인상률은 1989년 이후 매년 낮아지던 추세를 뒤엎고, 1993년에 비해 높아진 것으로 나타났다. 7월 28일 노동부가 발표한 바에 따르면 근로자 100인 이상 사업장 5,483개 가운데 75.9%인 4,162개 업체가 임금인상을 타결했는데, 이들 기업의 평균 협약인상률은 7.0%로서, 성과

85) 전노대 관계자는 임금협상 전망과 관련하여 “정권과 자본의 이데올로기 공세가 어느때보다 설득력을 얻고 있는 것은 사실”이라면서도 “그러나 임금투쟁이 본격화할 경우 최소한 현장 노동자들에겐 약효가 없다”고 말했다. 조선노협 관계자도 “대공장 노조의 집행부 상당수가 경제를 살려야 한다는 사회적 분위기와 호황에 따른 조합원의 분배요구 사이에서 절묘한 선택을 강요받고 있다”면서, “올해 임금협상의 열쇠를 쥐고 있는 전노대 역시 합리적인 투쟁기조를 유지하면서도 조합원들의 분배요구를 상당수준 관찰시키고 노·경총 합의를 무력화해 내야 하는 이중적 어려움을 떠안고 있는 것이 사실”이라고 털어놓은 것으로 보도되었다(한겨레 1994. 4.15).

급·장려금을 포함하여 실제 임금인상률을 계산할 경우 1993년의 12.2%보다 높아질 것으로 예상되었다. 이러한 결과가 나온 이유는 경기 호전으로 지불사정이 좋아진 대기업들이 노사분규를 피하고 임금교섭을 조기에 타결하기 위해 통상임금 이외에도 각종 성과급·장려금을 지불했기 때문이며, 정부가 1994년 노동정책의 역점부문으로 추진한 '무분규 원년'이라는 구호 때문에 대기업들이 노조와의 마찰을 피하기 위해 교섭에서 유연한 자세를 취한 경우가 많았던 데 따른 것이다(중앙일보, 1994. 7. 28).

어떻든 이러한 결과는 정부와 자본의 임금억제 논리를 수용했던 한국노총의 입지를 더욱 약화시키는 결과를 초래했으며, 정부는 정부대로 '사회적 합의' 방식의 임금정책에 대해 회의를 품게 되는 계기가 되었다. 그리고 그것은 다음 장에서 보듯이 한국노총의 사회적 합의 불참선언과 1995년 임금합의의 무산으로 귀결되었다.

6. 평 가

1994년 임금합의에 임함에 있어서 국가는 시종일관 소극적 자세를 보였다. 정부당국은 사회적 합의 방식에 의한 임금교섭을 말하면서도, 협상에 당사자로 나서기는 꺼려 했다. 특히 경제부처의 경우에는 제도·정책 관련사항에 대해 협상실무자를 파견하라는 한국노총의 요구에 대해서도 반대했으며, 협상과정에서도 자기부처 관련사항을 제외해 줄 것을 요구하는 등 비협조적인 자세를 보였다. 정부는 또한 협상타결 이후에도 합의사항을 성실히 이행하기 위한 노력을 게을리하여 마침내 한국노총의 사회적 합의 탈퇴선언의 빌미를 제공하기도 했다. 이것은 적어도 이 시점까지는 정부가 진정한 의미의 사회적 합의에 대한 관심보다는 임금정책의 한 수단으로서 노·경총 임금합의를 바라보았음을 말해준다. 또 다른 측면에서 보면 이러한 정부의 태도는, 정책문제는 정부의 소관사항이라는 관료들의 배타적 자세와 정부가 시민사회의 위에서 있다고 보는 즉, 한국노총과 경총을 동등한 입장에서 협의할 수 있는 사회적 파트너로 보기보다는 지배·조정이 가능한 대상으로 간주하는 권위주의적 요소가 잔존해 있었던 것을 반영하는 것이다.

한편 사용자를 대표한 경총은 시종일관 독자적인 입장을 견지하지 못하고 정부의 눈치를 보는 모습을 드러냈다. 경총은 정당성이 취약한 정부의

일방적인 가이드라인보다는 노·경총 합의에 의한 임금가이드라인을 선호했지만, 내부적으로 대기업과 중소기업의 입장에 상당한 상충점이 있었고, 특히 정책적인 문제에 있어서는 정부의 무언의 압력에 매우 취약한 모습을 드러냈다. 경총의 이러한 취약한 입장과 태도는 결국 합의사항의 이행에 있어서 책임감을 약화시키는 요인으로 작용했다.

앞서도 지적했듯이 사회적 합의에 대해 가장 의욕을 보인 것은 한국노총이었다. 한국노총은 조합원들을 놓고 전노대와 벌이는 동원의 게임에서는 근본적인 약점이 있다고 스스로 인식하고, 노동운동의 장 자체를 참여의 게임 쪽으로 바꿈으로써 ‘국민경제의 책임있는 주체’이자, ‘임금·사회정책의 결정과정에 참여하는 사회적 파트너’로서 자신들의 위상을 새로이 하고, 이를 통해 1987년 이후 계속 약화되고 있는 전국중앙조직(national center)으로서의 입지를 다시 다지고 제2노총(‘민주노총’)을 준비하고 있던 전노대 등 비노총계열 노조와의 경쟁에서 우위에 서고자 했다. 따라서 한국노총은 1993년 합의의 시행착오를 통해 드러난 민주적 의견수렴절차, 협상의 공개성, 정부 불참으로 인한 합의 이행능력 등의 부족을 보완하기 위해 상당한 노력을 기울였다. 이러한 노력은 상당히 평가받을 만한 것이었음에도 불구하고 중앙 차원의 교섭은 권고사항일 뿐이며 임금은 결국 개별기업의 노사에 의해 정해질 수밖에 없는 조직구조 및 교섭구조상의 근본적 한계와 한국노총에 지울 수 없이 깊게 새겨진 과거의 부정적 유산과 이미지(‘어용’)로 인하여, 때로는 억울할 정도로 비노총계열 및 산하조직의 조합원들로부터 ‘오해’와 비판을 받았으며, 결국 정당성의 취약성을 끝내 벗어나지 못하고 말았다.

결국 한국노총은 절차적 보완만으로는 극복할 수 없는 벽에 부딪혔던 것이다. 가장 큰 문제는 한국노총의 입장에서 볼 때 사회적 합의가 아무리 중장기적인 비전을 가지고 조합원 대중을 위해 추진할 일이라고 할지라도, 조합원들은 고용보험이나 제도개선보다는 임금인상률에 훨씬 더 직접적인 관심을 가지고 있었던 것이고, 결국 한국노총의 노선은 조합원 대중이 원하지 않는 방향으로 조합원을 끌고 가려고 한 것이었다는 점이다. 요컨대, 한국노총은 엘리트 중심의 협약이 빠질 수 있는 치명적인 함정에 빠지고 말았던 것이라고 할 수 있다.⁸⁶⁾

이런 점에서 볼 때, 전노대의 노선은 대중 추수적인 점이 없지 않았다고

하더라도 한국적 노사관계의 현실 속에서, 그리고 기층 조합원들의 의식과 요구에 비추어볼 때, 대중조직으로서의 기본을 지키는 것이었다. 그리고 바로 이 점 때문에 결국 전노대는 노동조합 내부정치에서 한국노총에 대해 주도권을 질 수 있는 계기를 잡게 된 것이었다. 결국 1994년 사회적 합의의 최대의 피해자는 한국노총이었고, 최대의 수혜자는 전노대 등 제2노총 추진세력이었다고 할 수 있다.

第4節 賃金引上案 合意의 挫折 및 勞使 産業平和共同宣言(1995年)

1. 1995년 노·경총 임금합의의 실패

가. 배경

1995년 임금합의가 무산된 최대의 원인은 기층 노조와 조합원들이 중앙 차원의 임금합의 방식에 대해 강하게 반발했고, 이에 따라 한국노총의 지도력이 위협을 받았기 때문이다. 앞서도 지적했듯이 1994년 임금합의에 임하면서 한국노총은 산하조직의 동의를 사전에 획득하는 방식으로 일을 추진했고, 협상안에 대해 대표자회의의 추인을 받았으며, 협상과정을 공개하였음에도 불구하고, 한국노총 지도부에 대한 누적된 불신을 극복하지 못했고, 기층 조합원들의 정서에 맞지 않았으며, 전노대 등으로부터 격렬한 비판을 받게 되자 조직이 아래로부터 흔들리게 되었다.

특히 전노대의 한국노총 탈퇴 권유전략이 큰 힘을 발휘해 한국노총 산하조직의 이탈이 가속화된 반면, 민주노총준비위(이하 민노준)가 맹렬히 세력을 확장해 가자 한국노총 지도부와 산하조직의 위기감은 크게 고조되었다. 1994년 12월 말 현재 한국노총의 자체집계 조합원수는 117만 6,003명이었으

86) 제1기 노사정위와 비교해 볼 때, 당시 민주노총 지도부들이 빠진 함정도 이와 똑같은 것이었다고 할 수 있다.

나, 실제로 맹비를 납부하는 것을 기준으로 보면 약 60만~80만명에 불과했다. 거기에다가 1993년 12월 한국통신노조의 이탈을 비롯하여, 구미의 오리온전기, 섬유노련의 화학섬유분회 소속 조직원 약 1만 5천명, 대우자동차, 보험노련 소속의 48개 노조 2만여 명이 연이어 이탈했고, 그 밖의 전통적인 한국노총의 기반조직들도 흔들리는 추세를 보였다. 그런 가운데 1994년 11월 전노대 등이 민노준을 설립하고 제2노총 설립에 박차를 가하자, 주위의 비판과 여러 가지 한계에도 불구하고 한국 노동조합운동의 유일한 전국중앙조직으로서의 위상을 누려오던 한국노총은 중대한 위기국면에 처하게 되었다.

한국노총의 입장에서 볼 때, 문제를 더욱 심각하게 한 것은 1994년 상반기부터 노동법 개정 문제가 관심의 초점이 되기 시작한 가운데, 정부가 복수노조를 인정하는 것을 긍정적으로 검토하기 시작했다는 보도들이 흘러나오고 그 가능성을 시사하는 정부의 움직임이 포착되기 시작한 점이다. 1994년 초 당시 이회창 국무총리가 국회에서 복수노조 허용 가능성을 시사한 데 이어, 남재희 노동부장관이 더 이상 한국노총만을 상대해서는 노사관계를 안정적으로 다룰 수 없다는 현실인식을 표출하고, 잇따라 비노총계열 노조 지도자와 노동운동가 출신 인사들을 접촉하기 시작했으며, 더 나아가 복수노조 금지가 현실에 맞지 않는 것이라는 인식을 드러낸 것이 그것이다.

이에 위기감을 느낀 한국노총은 정부가 1994년 임금합의에서 약속된 고용보험 적용범위 확대문제와 관련하여 1994년 이내에 30인 이상으로 확대하겠다는 약속을 뒤집고 70인 이상으로 확대하는 방향으로 후퇴하는 조짐을 보이자 이를 빌미 삼아 마침내 정부에 대한 불만을 표출시켰다.

나. 경 과

1994년 11월 17일 한국노총 전국대표자회의에서 박종근 위원장은 대회사로 통해 “우리는 노사정간의 합의사항을 헌신짝처럼 차버리는 일련의 작태와 달면 삼키고 쓰면 뱉어버리는 정부와 자본의 부도덕한 행위에 맞서 이제 결단을 내려야 할 시점에 서 있습니다.…… 사회적 합의는…… 더 이상 계속할 이유와 명분을 찾을 수 없게 된 것입니다”고 폭탄선언을 함으로써 한국노총이 더 이상 사회적 합의에 참가할 뜻이 없음을 밝혔다. 이날 전국대표자회의도 결의를 통해 사회적 합의의 거부 의사를 선포함으로써 정부측의

특별한 양보가 없이는 1995년 중앙노사임금합의가 어렵게 되었다.

1994년 임금합의에도 불구하고 합의수준을 훨씬 웃도는 임금부상(wage drift) 현상이 발생하자 한때 사회적 합의 방식의 중앙임금교섭에 회의적인 태도를 취하던 정부는 그 대안으로 검토되었던 업종별 교섭이나 객관적인 제3자에 의한 가이드라인 도출 등이 현실적으로 실현되기 어렵거나, 중앙노사합의에 비해 기대효과가 현저히 떨어진다고 보고 1995년 초부터 다시 사회적 합의 방식의 임금교섭을 한국노총과 경총에 적극적으로 권유하고 나섰다. 연말에 이루어진 개각에서 복수노조 금지문제, 사회적 합의에 대한 평가문제 등을 둘러싸고 한국노총과 갈등을 빚어온 남재희 장관이 퇴진하고, 이형구 장관이 취임하면서 정부와 한국노총 사이의 다소 불편한 기류는 해소되었지만, 이미 대표자회의를 통해 사회적 합의 불참을 결정한 한국노총 으로서는 특별한 사정이 없는 한 결의를 뒤엎고 참가로 선회하기란 매우 어려운 것이 현실이었다.

이후 한국노총은 박종근 위원장이 조건부로 참가 가능성을 시사하는 등 내부적으로 의견을 조율하는 과정을 거쳤지만 중앙임금합의에 반대하는 기층의 분위기가 워낙 완강했다. 예를 들어, 1995년 2월 23일 노총 대의원대회에서는 기층 대의원들의 사회적 합의에 대한 격렬한 반발이 표출되었는데, 한 화학노련 대의원은 “만약에 사회적 합의를 한다면 제조업 조합원들이 노총을 불살라 버릴 겁니다”고 발언하기도 했다. 아직도 사회적 합의 방식에 상당한 미련을 가지고 있던 한국노총 지도부는 이와 같은 격렬한 반발에도 불구하고, 대의원들을 설득하여 사회적 합의 참가 여부를 중앙위원회에 위임한다는 결의를 가까스로 이끌어냈다.

이후 한국노총을 협상테이블에 끌어들이려는 정부와 경총의 다각적인 노력이 있었지만, 결국 한국노총을 설득할 수 있는 카드를 제시하지 못함으로써 1995년 3월 2일 한국노총 중앙위원회는 사회적 합의 문제를 비밀토론에 붙인 끝에 거부하기로 최종 결정하였고 이로써 1995년 임금합의는 무산되고 말았다.

다. 평 가

무엇보다도 1995년 임금합의의 무산은 1993~94년 두 해에 걸친 사회적

합의 방식의 중앙노사교섭에 대해 기층 조합원들이 냉정하게 등을 돌렸다는 것을 반영하는 것이다. 한국노총은 사회적 합의 방식이 노동운동과 노사관계의 변화를 요구하는 시대적 요구에 맞는 것이고, 정치활동이 금지되고 정치적·정책적 영향력이 제한적인 한국의 노동조합운동의 상황을 놓고 볼 때, 사회적 합의 방식이 노동조합의 정책참가를 통한 영향력 확대에 크게 기여할 것이며, 이것은 결국 조합원 대중에게도 이익이 될 것이기 때문에 조합원들을 설득할 수 있을 것으로 생각했으나 현실은 그와는 반대로 진행되었던 것이다. 이것은 또한 아래로부터의 충분한 동의와 의견수렴을 거치지 않은 상층부만의 사회적 합의의 한계를 보여준 것이라고 평가할 수 있다. 이와 관련하여 한 전직 한국노총 간부는 “노총이 어용이기는 해도 대중조직임을 보여준 사건”이라고 평했는데, 매우 의미심장한 지적이라고 할 수 있다.

둘째, 한국노총만을 대상으로 하는 반쪽의 사회적 합의가 아래로부터의 반발에 극히 취약하다는 점을 보여준 사건이라고 할 수 있다. 한 평자는 사회적 합의의 최대 피해자는 한국노총이라고 말하기도 했는데(김수진, 1995), 전노협 결성 이후 계속된 한국노총-민주노조 진영 사이의 세력다툼이 이를 계기로 급속히 민주노조 진영쪽으로 기울었다는 사실을 지적하는 것이다.

2. 노사 산업평화공동선언

1995년 3월 30일 한국노총과 경총은 「1995년 산업평화정착을 위한 공동선언문」을 채택, 발표하였다. 이 선언문은 WTO체제 출범 등의 상황적 조건 속에서 “국제경쟁에 대처하기 위해 노사안정을 통한 경쟁력 강화가 시급한 과제”라고 선언하고 ① 자율교섭에 의한 임금협상의 조기타결 ② 대기업 중 소기업 간 임금격차의 완화 ③ 사용자의 부당노동행위와 노조의 불법행위 추방 ④ 각급 차원의 노사대화 활성화 ⑤ 협력적 노사관계 구축 ⑥ 생산성 향상과 노동자의 삶의 질 제고 ⑦ 인력개발 및 직업훈련 강화 등을 실천과제로 선언하는 한편, 공동선언문의 실천과 이행을 위한 공동의 대책기구를 설립키로 하였다.

그러나 사실 이 선언문은 노·경총 임금협약이 무산됨에 따라 노조 사이의 선명성 경쟁 등으로 인하여 노조의 임금요구가 높아지고 이로 인하여 노사갈등이 첨예해질 것을 우려한 정부가 한국노총과 경총에게 종용하여 이

루어진 것이었다. 한편 한국노총으로서는 임금합의의 무산에 따라 대정부 관계에서 정치적 부담감을 안게 된 박종근 위원장을 중심으로 한 지도부가 내부적으로 충분한 의견수렴 절차없이 동의함으로써 이에 참가한 것이었고, 그에 따라 조직 내적으로 약간의 분란이 있었다.

아무튼 이 공동선언에 따라 1995년 4월 21일 한국노총측 3인, 경총측 3인으로 「산업평화정착추진협의회」가 구성되었는데, 이 위원회는 매월 한 차례씩 회의를 갖고 합의사항의 이행을 점검하고, 노사관계의 동향을 점검하며, 산업평화를 위한 대책을 추진하는 것을 임무로 삼고 있었으나, 위에서 보듯이 선언문의 내용 자체가 극히 '선언적'인 내용이었기 때문에 이 협의회가 한 일은 거의 없었다.

결국 이 선언문의 발표는 한국노총의 임금합의 탈퇴로 인한 일종의 '위기' 상황을 타개하기 위해 급조된 선언과 협의회였기 때문에, 그 자체로서 '사회적 합의'를 이어간다는 의미는 거의 없었던 것이라고 할 수 있다.

第 4 章

小結：評價

이상에서 우리는 최저임금심의위원회에서 1993~94년 노·경총 임금합의에 이르기까지 우리 나라에서 사회적 합의의 모색과정에 대해 살펴보았다. 이 시기를 간략히 요약하자면, 거시노사관계의 주요한 참여자(한국노총, 경총, 정부)들이 처음에는 ‘사회적 합의’에 대한 이해나 주체적 목적이 뚜렷치 않은 가운데서 다분히 전술적인 목표로서 ‘사회적 합의’라는 개념을 차용하다가, 점차로 이를 1987년 이후 형성된 한국의 노사관계 또는 노동정치의를 바꿀 수 있는 가능성을 제시해 주는 새로운 모델로 고려하기 시작했던 시기라고 할 수 있다. 동시에 이 시기는 ‘사회적 합의’라는 개념 자체에 대해 노사정 사이의 일치가 이루어지지 않았으며, ‘사회적 합의’라는 이름을 빌려 이루어진 1993~94년의 두 차례에 걸친 중앙노사합의도 ‘사회적 합의’라는 이름에 값하기에는 많은 흠결을 가지고 있어서, 결국은 실패하고 말았다.

이 과정에서 주목할 것은 ‘사회적 합의’에 대한 노사정의 인식과 전략의 차이이다. 앞서도 여러 차례 지적했듯이, 세 주체 가운데 ‘사회적 합의’라는 표현을 처음 사용하고 가장 적극적이었던 것은 정부였다. 그러나 정부는 사회적 합의를 노동운동의 순화, 임금억제라는 목적에 봉사하기 위한 기능적인 것으로 파악했고, 그 전제조건이라고 할 수 있는 노사관계 제도의 민주화, 노사정의 대등한 관계 수립을 위해 정부가 노력해야 할 바에 대해서는 상대적으로 무관심했다.

반면 처음에는 사회적 합의에 대해 경계심을 보이던 한국노총이 나중에는 가장 적극적인 당사자가 되었다. 한국노총은 사회적 합의를 한국노총의 정치적 영향력의 증대, 정책참가와 동일시했고 따라서 경사협 단계에서는 거부반응을 보였던 임금문제를 협상의제에 포함시키는 데 동의했고, 노사 직접협상을 선호하다가 나중에는 정부의 참여가 필수적이라고 주장하여 이를 관철시키기도 했다. 그러나 한국노총은 자신들이 믿는 바 장기적 비전에 집착한 나머지 엄연한 현실인 기층 조합원들의 욕구를 등한시했고, 결과적으로는 이것이 사회적 합의의 실패와 한국노총 자신의 조직력 약화, 위상 추락을 초래함으로써 역설적으로 최대의 피해자가 되었다.

전노협(그리고 나중에는 전노대)는 시종일관 사회적 합의에 대해 임금억제라는 ‘불순한’ 의도를 가진 것으로 폄하했고, 그것을 ‘분쇄’하는 데 총력을 기울였다. 이는 우리 나라의 노사관계 제도의 민주화 수준과 여러 여건이 아직 사회적 합의를 운위할 단계에 미치지 못한다는 전노대의 현실인식과 상대적으로 기층 조합원들의 요구에 민감하게 반응하는 전노협·전노대의 지향 및 의사결정 구조에 따른 것이었다. 전노대의 사회적 합의에 대한 관점은 협소한 것이었고, 한국노총에 대한 비판 및 비난이 모두 정당한 것은 아니었다고 할 수 있더라도, 당시 노사관계의 현실을 읽는 전노대의 눈이 한국노총에 비해 정확했던 것은 사실이며, 따라서 전노대는 ‘유사 사회적 합의’의 모순 구조를 들추어내고 무력화시킬 수 있었으며, 결국은 이를 둘러싼 노동정치에서 잠정적인 승리자가 될 수 있었다.

한편 사용자측은 뿌리깊은 대정부 의존성, 노사관계에 대한 협소한 시각, 그리고 권위주의적이고 과거지향적인 산하기업 사용자들의 의식을 반영하여, 3자 가운데 가장 사회적 합의에 대해 소극적이고 수동적이었다. 노사관계에 있어서 사용자의 대표조직인 경총은 경사협과 1·2차 임금협상에 주체로 참가함으로써 사회적 합의 모색의 중요한 당사자로서 역할을 했음에도 불구하고, 노사관계 안정, 임금억제 이외의 목표설정이 분명치 않았고, 따라서 대노조 관계에 있어서나 대정부 관계에 있어서 자기 목소리를 뚜렷하게 내지도 못했고, 일관된 입장을 취하지도 못했다.

주체들의 이러한 한계 이외에도 이 모색기에 있어서 사회적 합의의 한계를 가져온 요인으로서는 우리 나라 노동정치의 구조를 지적할 수 있다. 가장 큰 한계는 역시 1987년 형성된 노동정치 체제가 노동배제적·권위주의적

성격을 상당부분 남겨 가지고 있었다는 점이다. 복수노조 금지, 노동조합 정치활동 금지, 제3자개입 금지, 공무원 및 교사의 노동3권 제약 등이 그 대표적인 요소들이었다. 복수노조 금지는 1987년 직후부터 분화되기 시작하여 1990년대에는 엄연히 현실로 자리잡은 비노총계열 노동조합들을 대표하는 조직들의 시민권을 부정함으로써 결국은 이들이 동원 자제를 대가로 정책 참가를 모색할 수 있는 가능성을 봉쇄하였고, 그 결과는 결국 사회적 합의를 ‘반쪽 합의’로 만들으로써 대표성과 정당성에 큰 흠결을 초래했다. 정치활동 금지는 노동조합에 우호적인 정당의 부재, 노동조합의 정책·정치참가 활동 경험의 약화를 초래함으로써 사회적 합의의 중요한 요건 가운데 하나인 중앙조직의 정책생산 능력의 저하를 초래했다. 또한 제3자개입 금지는 기업별 노조 체제를 더욱 강고히 하고 상급단체의 영향력과 지도력의 약화를 가져옴으로써 사회적 합의의 필수적인 요건의 하나인 대표성과 리더십 문제를 초래했다. 특히 지적해야 할 것은 정부가 권위주의적·관료주의적 타성으로 인하여 노사관계 제도의 민주화를 지연시킨 점과 노사관계에 편파적으로 개입한 점이다. 이것은 노동계의 정부에 대한 불신의 근본적인 원인이 되었으며, 결국은 ‘사회적 합의’의 정당성에 가장 치명적인 해악을 끼쳤다.

이러한 구조적 한계와 주체들의 인식과 전략의 불일치가 겹치면서, 이 모색기의 사회적 합의를 향한 시도들은 이념형적 의미의 사회적 합의와는 여러 면에서 다른, 한계와 흠결이 많은, 따라서 ‘유사 사회적 합의’라고 부를 수 밖에 없는 모습을 띠게 되었다. 그러나 이러한 한계에도 불구하고, 최저임금심의위원회를 통해 중앙노사가 실질적인 교섭을 하는 최초의 경험을 쌓았다는 점, 그리고 경사협을 통해 정책·제도개선 문제에 대해 사전적으로 노사가 협의하고 이를 정부에 건의하는 경험을 했다는 점, 마지막으로 '93~94 임금합의를 통해 마침내 임금으로부터 정책·제도관련 사항에 이르기까지 포괄적인 의제를 둘러싸고, 비록 실무수준이기는 하지만 노사정이 함께 모여 교섭하는 데까지 이르렀다는 것은 이 시기에 ‘사회적 합의’를 향한 일정한 계기적 발전이 이루어졌음을 보여주는 것이다. 또한 이 시기의 여러 가지 시행착오적 경험들이 이후 노사관계개혁위원회, 노사정위원회에서 보다 차원 높은 사회적 합의 시도들에 중요한 경험적 자산이자 밑거름이 되었다는 점은 강조해도 결코 지나침이 없을 것이다. 그러나 다른 한편으로

는, 이 시기에 형성된 '사회적 합의' 및 '사회적 합의 방식'에 대한 기층 노동자들의 불신과 부정적 인식은 이후 노사정위원회 단계에 이르기까지도 남아 영향을 미쳤다. 요컨대, 이 시기의 다양한 사회적 합의의 시도들이 과거로부터의 한국 노사관계 노정관계, 혹은 노동정치의 전통과 유산의 영향으로부터 자유로울 수가 없었듯이, 이 시기의 다양한 시도들 역시 또 하나의 전통과 유산이 되어 이후 노사관계개혁위원회 단계와 노사정위원회 단계에서의 사회적 합의 시도에 긍정적이든 부정적이든 영향을 미쳤던 것이다.

參 考 文 獻

- 중앙일간지
『노동자신문』
한국경영자총협회, 『사업보고』, 각년도.
한국노동조합총연맹, 『사업보고』, 각년도.
_____, 『한국노총』, 각호.
국민경제사회협의회 (1993), 『경사협 1990~92 사업보고서』, 국민경제사회협
의회.
국민경제사회협의회 (1994), 『사회적 합의와 노사관계』, 한국노동연구원 · 국
민경제사회협의회.
김상곤 (1998), 「사회적 합의주의와 노사정위원회」, 민교협 노동토론회 발표
논문, 1998. 10. 23
김수진 (1993), 「사회민주적 지배체제와 정치경제의 동태적 변화: 스웨덴과
노르웨이를 중심으로」, 『한국정치학회보』.
_____(1994), 「타협과 수용의 정치경제: 오스트리아와 스위스의 국가, 노
동, 자본과 그 역학관계」, 『사상』, 20(1994. 3).
_____(1998), 『외국사례를 통해 본 노사정 3자협회의 성격』, 『노동법률』
제87호, 8월.
김정하 (1994), 「최저임금제도 형성에서 국가의 역할에 관한 연구」, 서울대
학교 대학원 사회복지학과 석사논문.
김 준 (1994), 「'93~94 노총-경총 임금합의와 임금정책의 과제」, 현안분석,
제86호, 국회도서관.
노중기 (1997), 「노사관계 개혁과 한국의 노동정치」, 『경제와 사회』, 31(1996. 9).
_____(1997), 「한국의 노동정치체제 변동: 1987~1997년」, 『경제와 사회』,
36 (1997. 12).
박세일 · 선한승(1991), 『노동운동이념 연구: 국제비교론적 관점』, 한국노동

연구원.

박영범 (1989), 『싱가포르의 국가임금위원회에 관한 연구』, 연구자료 89-04
한국노동연구원.

박종근 (1993), 「국민경제와 노사관계 발전을 위한 노동계 입장」, 『노동』, 12
월호.

선한승 (1993), 「사회적 합의주의의 정치경제적 조건」, 『사회비평』, 9 (1993. 5)

송호근 (1997), 「노동법 개정과 3자주의: 노·사·정의 역할 모색」, 『계간 사상』,
봄호.

_____ (1998), 「‘시장의 시대’와 조합주의: 우리에게 조합주의는 유용한가」,
『사상』, 37 (1998. 6)

유병혁 (1988), 「최저임금제 정책형성과정에 관한 연구」, 서울대학교 대학원
사회복지학과 석사논문.

이 선 (1994), 『1994년 임금교섭실태와 과제』, 한국노동연구원.

이원덕 (1990), 「1990년 임금교섭의 전망과 과제」, 『분기별 노동동향분석』,
1/4분기.

이인제 (1993), 「노사 신협력체제를 열자」, 『노동』, 12월호.

정강희 (1990), 「최저임금제 정책결정과정에서 관련집단의 이익표출 활동에
관한 연구: 한국노총과 한국경총을 중심으로」, 서울대학교 행정대
학원 석사논문.

조효래 (1992), 「스페인의 민주화와 노사관계: 민주화를 위한 계급타협」,
『동향과 전망』, 18 (1992. 12).

_____ (1997), 「1987년 이후 노사관계의 변화」, 『동향과 전망』, 34 (1997. 6).

최장집 (1998), 「한국 정치경제의 위기와 대안 모색: 민주적 시장경제를 중
심으로」, 『계간 사상』, 여름호.

최저임금심의위원회 (1997), 『최저임금심의편람』, 최저임금심의위원회.

한국개발연구원 (1990), 『韓國의 適正賃金』, 한국개발연구원.

한국경제연구원 (1991), 『한국의 노동생산성과 적정임금: 투자 생산성 임금
제를 중심으로』, 한국경제연구원.

한국노동연구원 (1990), 「1991년 임금정책의 과제: 임금협상 메커니즘의 재
구축」, 『분기별 노동동향분석』, 4/4 분기.

_____ (1992), 『社會的 合意主義 研究』, 한국노동연구원.

第 3 部

社會的 合意와 勞動政治의 새로운 實驗

第5章 勞使關係改革委員會

第6章 勞使政委員會

第 5 章

勞使關係改革委員會

第1節 序論：勞改委 出帆의 背景과 勞動主體들의 認識

제5장은 노사관계개혁위원회(이하 노개위)에서 이루어진 노동정치를 고찰한다.¹⁾ 본 장은 노동주체들의 의도, 주장, 논쟁 등을 중심으로 노동정치의 전개과정을 드러내고, 사회적 합의의 관점에서 이를 평가하고자 한다. 우선,

-
- 1) 노개위 활동은 대통령의 신노사관계구상(1996. 4. 24)으로부터 시작하여 1998년 2월 까지 지속되었다. 대체적으로 제1기 노개위는 노동법 개정 방향 및 원칙에 대한 합의와 노개위안이 탄생한 1996년 11월까지를 의미하며, 제2기는 1997년 4월 이후부터 1998년 2월까지를 의미한다. 본 글은 제2기 노개위를 분석대상에 포함시키지 않았다. 제2기가 노사의식과 관행·근로복지·고용 및 인력 등 노동행정 전반에 걸친 문제를 다루었지만 첫째, 주제가 너무 추상적이고 포괄적이었기 때문에 노동정치가 역동적으로 전개되지 않았고, 둘째, 노동법 개정 이후 “노개위 위원들의 사기저하, 노사단체 등의 참가 열의 감소, 대통령 선거의 열기, 위원회 종료기간의 박두”(1998a : 305) 등으로 인해 노동정치 주체들의 관심을 끌지 못함으로써 주요한 노동정치의 장이 아니었기 때문이다. 따라서 본 절에서 사용하는 노개위(단계)는 주로 제1기를 의미한다.

그리고 본 글은 제1기 노개위 ‘단계’를 노개위안이 만들어진 1996년 11월이 아니라 제정법이 만들어진 시점 즉, 국회에서 노동법이 제정된 1997년 3월까지로 확장하여 고찰한다. 이것은 첫째, 노개위의 가장 중요한 목적이 법안의 형성에 있었다는 점, 둘째, 정부가 형식적으로 노개위에 참여하지는 않았지만 노개위의 형성 및 전개과정에서 적극적인 행위자였다는 점, 셋째, 국가정치의 영역에서 노사가 로비와 총파업 등을 통해 노개위의 노동정치를 연장시켰고 이러한 노력이 제·개정법에 반영되었기 때문이다. 노개위 단계를 제정법 형성까지로 확장함으로써 우리는 노개위에서의 노동정치, 더 나아가 한국의 노동정치를 전체적으로 조망할 수 있게 될 것이다. 본 글의 제6절은 노개위안이 행정부와 국회를 통해 제정되는 과정을 다룬다.

제1절에서는 노개위 출범의 상황적 배경과 노개위출범을 바라보는 노동 주체들의 태도 및 전략을 살펴본다. 제2절부터 제6절까지는 노동정치 주체들의 의도와 논쟁 등을 중심으로 서술하고, 제7절은 사회적 합의의 관점에서 노동정치의 가능성과 한계를 평가한다.

정부는 노개위를 전반적인 노사관계 개혁을 위한 기구로 구상했지만 실제 노개위는 노동법 개정안 작성을 중심으로 활동했다. 노동법 자체가 노사관계 및 노동정치 체제를 규정하는 중요한 요소이고 노동법 개정이 노사정 주체들의 사회적 합의 방식을 취했다는 점에서 노개위는 새로운 노동정치의 실험의 장이었다. 그렇다면 노동법을 개정해야 될 필요성은 어디에서 비롯되었는가? 정부가 노개위 방식을 선택한 이유는 무엇인가? 더 나아가 노동법 개정과 노개위 방식을 노사정 주체들은 어떻게 인식했고 노사가 왜 참여했으며 어떠한 방향의 전략을 구상했는가? 제1절은 이상의 질문에 대한 대답으로 구성된다.

1987년 노동법은 7, 8, 9월 노동자대투쟁 이후 노동의 성장과 이들의 시민권의 요구를 담아내고자 했던 노동정치의 결과물이었다. 하지만 1987년 노동법은 “여당이었던 민정당의 입장을 기본적으로 수용한 바탕 위에서 야당의 요구를 부분적으로 받아들인 것”으로서 “자본측과 민주노조측 모두에게 불만스러운 절충적인 것”이었다(노중기, 1995: 154).²⁾ 결국 “1987년 ‘민주화 선언’ 이후의 전국적인 노사분규는 실질적인 노사관계와 노동법제 사이의 모순이 심화되면서 발생한 것”(김형배, 1992: 11)이었지만, 1987년 노동법은 이 모순을 해소하지는 못했다.³⁾ 따라서 1987년 이후 민주노조진영은 노동법

2) 1987년 노동법 개정은 “유신 체제와 신군부에 의해 도입되었던 문제 조항의 대부분을 폐지하였지만 1963년 국가재건최고회의에 의해 도입되었던 대표적인 문제 조항들(복수노조 금지, 정치활동 금지, 공무원의 단결권 제한) 등은 존치”되었다. “이런 점에서 1987년 노동법 개정은 1963년 노동법으로의 회귀”이다. 즉 1987년 노동법은 “노동운동을 ‘제한적으로 자유화’하는 법률”이며 “자본측에 편향적으로 유리한 것”이고 “권위주의적 성격”을 가진 것이다(김준, 1996: 6~7).

3) 진보진영은 특히 두 가지 점에서 1987년 노동법을 비판했다. 첫째, 노동조합법에서 제3조 단서 5호(신규노조와 조직대상을 같이하거나 기존노조의 정상적 운영을 방해하는 신규노조를 인정하지 않음)의 신설과 둘째, 방위산업체에서 정의행위 금지조항이 그것이다. 전자는 “어용 한국노총을 보호하여 민주노조운동을 효과적으로 억압”(민주주의 법학연구회, 1989: 208)하기 위한 것이다. 후자는 “노동운동의 이빨을 뽑아버리려”는 것이며 실제 “대우정밀의 노동자들은 이것으로 인해 커다란 탄압을 받았다”(강성태, 1988: 277).

개정을 포함한 노동정치 개혁을 반복해서 요구한 반면, 정부는 수세기를 지나 1990년부터 민주노조진영을 배제한 공세적인 노동배제전략을 취했다.⁴⁾ 정부의 대응은 다른 한편으로 경사협, 대통령 주재 토론회, 노동법개정연구위원회를 통한 법개정 시도, 노·경총 임금협의 등의 사회적 합의 방식을 탐색하려는 시도로 나타나기도 했다. 하지만 민주노조진영을 배제한 채 진행되었던 새로운 방식의 노동정치 판짜기 시도는 민주노조진영의 반발과 더불어 오히려 민주노총의 성장에 자양분을 제공하는 측면이 있었다. 그럼에도 불구하고 이러한 양상의 노동정치는 1996년 노개위가 출범할 때까지 지속되었다. 이처럼 1987년 이후 민주노조진영의 성장과 정부의 민주노조진영에 대한 배제전략의 충돌은 노동정치 지형을 불안정하게 하는 주요한 원인이었다.⁵⁾ 지난 10년간의 경험을 통해 노동 주체들은 새로운 방식의 노동정치를 적극적으로 모색하게 되었으며 노개위는 이러한 경험의 산물이라고 평가된다. 실제 노개위는 민주노총 인정을 전제로 해서 출범했고, 복수노조 허용을 둘러싼 노사정 주체들 간의 전략적인 장이었다.

지난 10년간의 불안정한 노동정치 체제의 대안으로서 새로운 노동정치 체제의 모색이 민주노총 인정이라는 목표만을 지향하고 있었던 것만은 아

4) 이에 대해서는 이 책 제1부의 각주 8번을 참조. 정부도 이러한 상황을 인식하고 있다. “정부는 6·29 이후 초기에는 다수의 불법적인 노사분규에 대해 적극적인 규제를 하지 못하다가 후반 이후부터는 불법이나 위법에 대해 강력하게 대응하기 시작했다. 그 결과 다수의 노동조합 지도자들이 법적 제재를 받기도 하였다. 1990년 이후부터 우리 나라의 노사분규는 발생건수 면에서 안정기조를 빠르게 회복하였다. 그러나 이는 1987년 여름 이후의 격동기가 지났다는 것을 의미하는 것이지 노사관계가 안정적으로 정착되고 있는 것이라고 말하기는 곤란하다. 즉 1990년부터 노사관계가 상대적으로 안정되기는 하였으나 본질적으로 대립적 관계를 벗어난 것은 아니기 때문이다”(노사개혁백서 편찬위원회, 1997: 8).

5) 노중기(1997), 장홍근(1999), 임영일(1999)은 ‘1987년 노동정치체제’ 개념을 통해 노동정치의 변동을 설명하고 있다. 이들의 입장은 다소 차이는 있으나 대체적으로 1987년 노동정치 체제가 “1987년 노동자대투쟁과 노동법 개정을 계기로 형성”되었으며(임영일, 1999: 105) 국가, 자본의 배제적 전략과 노동운동의 저항이 모순적으로 결합된 체제로 파악하고 있다(노중기, 1997 참조). 이러한 맥락에서 이들은 노개위와 노사정위가 ‘1987년 체제의 해체’에 기여하고 있다고 주장한다. 하지만, ‘1987년 체제 개념’은 노동에 대한 국가의 선별적 포섭전략(또는 민주노총 포섭전략의 시도)과 노동계의 적극적(또는 소극적) 타협전략을 간과하거나 무시할 우려가 있다. 이러한 점에서 ‘1987년 노동정치 체제’ 개념은 노동정치를 구조적으로 이해할 수 있는 긍정적인 측면이 있음에도 불구하고 주체들의 전략변화, 주체 내부의 균열, 환경의 변화 등의 노동정치의 역동성을 분석하는 데 일정한 한계를 가질 수 있는 개념이다.

니었다. 그 이면에는 새로운 경제적 환경과 국제질서의 변화에 따른 축적 체제와 노동정치 체제 전환의 필요성이 존재했다. 실제로 한국경제는 1980년대 후반 3저 호황을 마지막으로 구조적 불황국면으로 진입하였다. 즉 1960년대 이래 장기 호황을 지탱해 온 한국의 사회적 축적구조는 1987년 6월 항쟁과 7, 8, 9월 노동자대투쟁 이후 붕괴하기 시작했으며, 사회적 축적구조의 붕괴와 함께 한국 자본주의는 1990년대 이후 장기 불황국면으로 반전되었다(장흥근, 1999: 180 참조).

이에 대한 대응으로 정부는 1987년 이후 임금상승을 억제하기 위한 임금 가이드라인, 총액임금제 등의 임금정책을 시도했고 ‘경제위기’, ‘고통분담’ 등의 이데올로기적 공세를 강화했으며, 노동법 개정 시도 등을 통해 새로운 노동체제 및 축적 체제의 구축을 위한 다양한 시도를 전개했다. 하지만 노동의 저항에 부딪쳐 이러한 시도들은 번번히 실패했고 오히려 노동 체제의 불안정만을 야기시켜 왔다. 1996년 노동법 개정은 그동안의 경험에 기반한 노동배제적인 정부전략의 일정한 수정을 의미했다. 즉 정부가 “결사의 자유와 노동조합활동을 자율성을 강화하고 노사간 교섭력의 균형을 유지함과 동시에 노동시장의 규제완화와 유연성을 제고”(노동부, 1997: 7)하는 이중의 전략을 적극적으로 고려했음을 의미한다.

이상에서 보듯이 1996년 노동법 개정은 ‘국제경쟁의 격화와 생산패러다임의 변화’(조효래, 1997: 63)라는 경제적 이유와 ‘민주노조운동의 발전이라는 대세를 인정’(박준식, 1996: 114)하고 ‘1987년 이후 (노동정치)체제의 한계’인 ‘대립적 노사관계의 틀’을 벗어나기 위한 ‘노사관계체제의 재조정’(노중기, 1996: 23)이라는 배경 속에서 잉태된 것으로 파악된다(이병훈·유범상, 1998: 90 재인용).

노동정치의 역사적·경제적·환경적 요소들이 노개위 출범의 구조적인 조건을 제공했다면 김영삼 정권의 정치적·주체적 상황여건들은 이러한 노개위 출범이 ‘1996년 4월’이라는 시점에 현실화된 직접적인 원인을 제공했다. 우선 김영삼 정부는 노사개혁을 ‘문민정부의 마지막 개혁대상’으로 인식했다. 그리고 이러한 구상이 임기 말에 가시화될 수 있었던 배경에는 박세일 사회복지수석과 진념 노동부장관 등과 같은 적극적인 노사관계개혁 의지를 가진 정책당국자들이 포진해 있었기 때문이었다. 특히 4·11 총선에서의 여당의 예상외의 선전은 노동법 개정의 유리한 환경을 제공했다.⁶⁾ 그리

고 정부가 노동법 개정을 1997년이 아니라 1996년에 시작되고 마무리하려고 했던 이유는 다음과 같이 설명될 수 있다. 즉, “1997년 대선을 앞둔 시점에서 1996년이 아니고는 법개정 추진이 불가능하다는 학계 진단”(매일노동뉴스, 1996.5.8)과 “각계 지도층 인사와 간담회에서 노동관계법이 내년으로 미뤄지면 정치권이 감당하기 힘들다”(1996.12.6)는 이수성 총리의 언급은 1996년에 노동법 개정이 추진된 이유를 설명해 준다. 이에 따라 정부는 금융·교육 부문에 이어 노사관계 부문에 대한 개혁추진을 통해 문민정부의 개혁정책을 완결하고자 하는 의지를 확고히 했다. 김영삼 정부는 특히 노사 개혁이라는 명분외에 국제기구의 노동법 개정 압력을 충족시켜야 했다. 그동안 ILO는 복수노조 금지, 제3자개입 금지, 전교조 및 공무원의 단결권 금지, 구속자 석방 등을 부단히 요구해 왔다. 그리고 OECD를 1996년 말에 가입하고자 희망했던 정부 입장에서 볼 때 OECD의 노동법 개정 요구는 보다 큰 압력으로 와 닿았을 것이다.⁷⁾

노개위 방식과 기존의 노동법 개정의 방식은 두 가지 점에서 차이점이 있다. 첫째, 기존의 노동법 개정은 정부 또는 정치권에 의해 주도되었다.⁸⁾ 노

6) 개혁작업의 하나라는 주장은 신한국당 손학규 대변인의 언급에서 볼 수 있다. “대립과 갈등의 소모적인 노사관계를 청산하고 참여와 화합의 생산적인 노사관계를 정립하는 것은 취임 이후 추진해 온 일련의 개혁작업의 하나이다”(한겨레신문 1996. 4. 25). 노동법 개정이 이루어진 과정에 대해 노동법 개정작업에 참여했던 정부측 인사들은 다음과 같이 설명한다. “95년말 개각에서 청와대 내에 사회복지수석실이 신설되었고 그동안 경제수석 산하에 있던 노동비서실이 사회복지수석 관할로 업무가 조정”되었다. 그리고 “새로 임명된 총리, 경제부총리, 노동부장관, 청와대 수석 등의 정책 오리엔테이션으로 볼 때 노동개혁에 대하여 비교적 이해의 폭이 넓은 정책당국자들이 포진”(최영기, 1997/98:2~3)했다. “96년 2월 15일 (마침내)김대통령은 박세일 사회복지수석을 불러 노사개혁 추진의 필요성과 방향을 제시하고 구체적인 추진방안을 검토할 것을 지시하였다. (그리고) 2월 23일 나웅배 재경원장관, 박재윤 통산부장관, 진념 노동부장관, 구본영 경제수석, 박세일 사회복지수석 등이 모여 구체적 노사관계의 추진방향을 협의하였으며 공론화의 시점을 처음에는 ASEM회의(3월1일) 이후 총선(4월 11일) 이전으로 잡았다. 그러나 총선에 임박하여 새로운 개혁구상을 발표한다는 것이 정치적 오해가 있다는 판단에 따라 구상 발표의 시점을 총선 이후로 미루었다”(이원덕, 1997:31 ; 최영기, 1997/98:2~4 참조).

7) 재경경제원은 노동법을 “‘국제수준(ILO협약수준)에 맞춰 고치겠다’는 정도의 선언적인 대외약속만 있으면 된다. 김대통령이 ‘신노사관계 구상’을 발표함으로써 요건은 충족된 것으로 볼 수 있다”(조선일보, 1996. 4. 25)고 주장하면서 국제적 압력이 반드시 노동법 개정을 해야 되는 이유가 될 수 없다고 주장한다. 이것은 국제적 압력을 과소평가하기보다는 노동법 개정이 경제살리기 방향으로 이루어져야 한다는 재경원의 입장 표명이라고 생각된다.

동법 개정에서 소외된 노동계는 법절차와 내용의 부당성을 문제삼았다. 반면, 1996년 노동법 개정은 정부가 노개위를 제안했지만 법개정의 논의 주체는 노·사·공익이었다. 둘째, 노개위는 노·사·공익 등의 자유로운 토론과 공론을 통해 노동법 개정안 형성에 노력했다. 이러한 방식 또한 형식적인 공청회만을 거쳤던 기존의 노동법 개정과는 상이한 노동정치 방식이었다. 결론적으로 노개위 방식은 개정주체 및 법안형성 방식에서 기존의 노동법 개정과 차별성을 보여주었으며 그 핵심적인 내용은 정부가 노동정치를 합의방식으로 운영하겠다는 의지를 드러낸 것이었다.

그렇다면, 정부는 1996년 노동법 개정에서 왜 노개위 방식을 선택했는가? 첫째, 개혁담론과 개혁 주체의 측면에서 이해될 수 있다. 노사개혁의 핵심 슬로건이 ‘참여와 협력’이고 추진 주체가 국민적 조합주의론을 주창했던 박세일 수석 등의 개혁팀이었음을 감안한다면, 노개위 운영이 개혁적인 방식 즉, 노사 참여의 방식으로 운영되는 것이 오히려 자연스럽다. 둘째, 노개위 방식의 채택을 전략적 선택의 관점에서 이해할 수 있다. 정부가 노사 양쪽 모두 만족시키는 노동법 개정이 불가능하다고 보았기 때문에 직접 나서기 보다는 거중조정의 방식으로 노개위를 택했을 가능성이 있다. 이것은 공익위원수를 전체의 3분의 2로 하고 다수결 방식으로 쟁점조항을 결정하려던 초기의 기획으로 미루어 볼 때 근거가 없는 것은 아니다. 셋째, 역사적으로 볼 때 노개위 방식은 기존의 노동정치의 경험에서부터 이미 준비되고 있었다. 정부는 경사협, 노·경총·임금합의의 경험, 노동법연구위원회의 시도 등을 통해 노사 참여에 의한 노동정치 운영의 경험을 가지고 있었고, 특히 이 방식이 변화된 노동정치 지형에서 가장 적은 비용을 지불하는 것이라고 인식했다. 그동안 노동문제가 민주노총의 배제로 인해 발생한 측면이 컸기 때문이다.

그렇다면 정부의 노동법 개정 방향은 무엇인가? 정부는 노동법 개정의

8) 1987년 이전의 노동법은 국가재건최고회의, 유신체제, 국가보위입법회의 등의 비정상적인 정치상황 및 기관에서 제정 또는 개정되었다. 1987년 이후는 여소야대 등의 상대적으로 열린 공간에서 노동법이 논의되었지만, 정치권의 이해관계와 정부의 거부권 행사 등을 통한 노동법 개정을 독점했음으로 인해 여전히 노동주체들의 참여가 배제되었다. 단, 1992년 노동법개정연구위원회는 노사공익 주체들로 구성되어 노동법 개정 논의를 시작했지만, 공익위원 8인을 중심으로 한 노동법 개정시안 작성 기초위원회가 주로 노동법 개정을 다루었고 이것마저도 비공개로 진행되었으며 그 시안조차 공개되지 않았다.

원인을 참여와 협력의 노사관계 수립이며, 이것이 세계화·정보화의 시대에
서 일류국가로 도약할 수 있는 방법이라고 주장했다. 진념 노동부장관은
“근로자가 삶의 질을 높이는 데 기업이 경쟁력을 높이는 데 관심을 갖고 있
으나 이를 뒷받침할 의식과 제도·관행은 여전히 전근대적이었다.” 이러한
맥락에서 현행 노동법은 “근로기준법이 선진국보다 높은 수준의 근로조건
을 보장하고(연차휴가의 경우 우리 나라는 상한선이 없는 반면 선진국은 물
론 대만 등 경쟁국에는 상한선이 있다) 있는 반면, 단체행동권은 지나치게
제약하고 있다. 따라서, 복수노조 허용, 제3자개입 금지조항 폐지 등을 긍정
적으로 검토하되 파견근로자제도, 변형근로시간제, 정리해고제 등을 다시
추진할 계획”(중앙일보, 1996. 4. 14)이라고 언급했다.⁹⁾

노사는 노동법 개정의 필요성, 노개위 탄생의 배경, 노개위 방식 등에 대
한 정부의 의도 등을 상이하게 이해했다. 이것은 이익구조의 차이 때문인데,
이로 인해 주체들의 전략 또한 다르게 나타났다. 우선, 재계는 우리 경제가
“고비용·저효율 구조하에서 대외경쟁력이 급격히 약화되고, 성장활력도 크
게 저하되어 경상수지 적자규모가 위험수준에 이르는 등 위기상황”(전경련,
1997)이다. “이대로 가다가는 앞으로 5년 이내에 극도로 곤란한 상황에 처할
것”(매일경제신문, 1996. 6. 1)이다. 따라서 “국가경쟁력을 저하시키는 노동
법 개정은 절대 받아들일 수 없다”(조남홍 경총 부회장, 조선일보, 1996. 11.
12)는 인식하에 기업(또는 국가)경쟁력 강화, 정부 규제의 완화, 노동시장의
유연화 등을 노동법 개정의 원인이자 목적으로 이해했다.¹⁰⁾

9) 이러한 정부의 의지는 “노동계를 중심으로 노동조합법과 노동쟁의조정법 등 집단적
노동관계법의 일부 조항이 근로자의 노동3권 행사를 과도하게 규제하고 있다는 주
장이 제기”되고 “재계는 법정근로조건이 법개정시마다 지속적으로 상향 조정됨에
따라 기업에 과부담을 초래하고, 급변하는 노동시장 구조에 적절히 대응하지 못하여
경쟁력 약화요인으로 작용하고 있다는 주장”(노동부, 1996b:3)을 절충하려는 것으
로 풀이된다.

10) 재계는 이러한 맥락에서 노동법 개정 방향을 다음과 같이 제시했다. 그런데 “현행
주요 노동관계법은 1987년 이후 급증한 노사분규와 일시에 분출된 근로계층의 욕구
를 수렴하는 과정에서 1987년 말 및 1989년 개정된 바 있는데 산업사회의 현실에 비
추어볼 때 지나치게 경직적이고 불합리한 조항이 다수 있고 노사간의 이해대립을
합리적으로 조정할 수 있는 제도로 구체화되지 않은 상태”이다. 특히 “억압적 집단
노사관계에 대한 보상 차원에서 연월차수당, 생리휴가, 초과근무 임금 지급 등에서
볼 수 있는 바와 같이 개별적 근로관계에서는 우리 나라가 근로자에게 유리한 제도
적 관행이 전개되어 왔다. 그리고 일부 개별 근로관계 관련 제도를 보면 서구 선진
국보다도 오히려 개별근로자에게 유리하게 책정되어 있는 경우가 있다”(대한상공회

하지만 초기에 노동법 개정에 대한 재계의 태도는 소극적이었다. 왜냐하면 정부의 개혁과 관료들이 노동법 개정을 주도했기 때문이었다. 즉 “총선을 성공적으로 마무리한 정부여당이 4·24 노사개혁 방침을 천명하고 이것이 이즈음에 추진되던 신재벌정책과 연계되어 문민정부의 후기 개혁방침으로 비춰지면서 경제계에서는 상당히 경계하는 분위기”(최영기, 1997/98: 4)였다. 따라서 “노동운동의 활동반경을 넓히는 쪽으로 개정될 경우, 산업현장에 엄청난 혼란을 가중시켜 국가경제에 악영향을 미칠 것”(한국경제신문, 1996. 4. 25)이라고 우려했다.

하지만, 재계는 정부의 강력한 법개정의 의지를 거역할 수 없었다. 또한 노동시장의 유연성으로 법개정 방향이 정해질 경우 노동법 개정이 오히려 재계에게 유리하다는 계산을 했던 것으로 보인다.¹¹⁾ 따라서 노개위가 출범하자 경제5단체장을 자문위원으로 하고 이동찬 경총회장을 위원장으로 하는 「노사개혁추진 특별대책위원회」를 설치했다(96. 4. 30). 그 산하에 30대그룹 노사담당 임원 및 경제5단체 담당임원을 위원으로하고 조남홍 경총 상임부회장을 대책위원장으로 하는 “노사개혁추진 실무대책위원회”를 두어 실무를 담당하게 했다. 그리고 정부내 로비¹²⁾를 강화하는 등의 대책을 강구했다.

노동계는 “노사관계 개혁이 노동기본권 보장과 노동자의 삶의 질 제고”(한국노총, 1997a: 713)를 노동법 개정의 원칙으로 삼아야 한다고 주장했다. 노동법 개정은 “노동계로부터 제기되었던 문제이다. 애초 노동법 개정의 기본적인 출발점은 1953년에 법률이 제정된 이후에 군사정권들이 노동단체법

의소, 1996. 8: 54; 한국무역협회, 1996: 74). 따라서 “갈수록 치열해지는 국제경쟁 속에서 우리 경제가 계속 발전해 나가기 위해서는 노사관계의 안정이 필수적이다. 그리고 노사관계가 우리 경제의 선진화에 걸림돌이 되지 않기 위해서는 우리 경제 여건과 산업구조 변화를 반영하는 효율적·생산적인 방향으로 노동관계법이 재정비”(대한상공회의소, 1996: 54)되어야 한다고 주장했다.

11) 김영배 경총 상무는 재계가 초기부터 노동법 개정에 적극적인 태도로 임했다고 주장한다. 즉 그는 재계가 1994년부터 복수노조를 허용하는 것을 전제로 다른 조항들을 패키지하는 적극적인 전략을 구상했다고 주장한다.

12) 서울지검 특별수사본부는 6일 경총이 최근 노동법 개정을 둘러싸고 공직자들에게 조직적으로 뇌물을 주었다는 제보에 따라 경총 관리담당 이모 이사와 최모 차장 등 3명을 임의동행 형식으로 소환, 수사에 나섰다고 밝혔다(매일노동뉴스, 1996. 11. 8). 또한 변칙처리된 노동법 개정안에서 가장 문제조항이었던 상급단체의 복수노조 3년 유예 조항 삽입은 재계의 로비에 의한 것이었다는 보도도 재계의 로비가 광범위하게 있었다는 것을 입증한다(「노동법, 재벌로비로 뒤집혔다」, 『시사저널』, 1997. 1. 30 참조).

부분에서 개악시켰던 조항들, 군부정권에 의해 개악된 입법의 형식을 취했지만 실제로는 법률이라고 할 수 없는 독소 조항들을 폐지함으로써 군사독재의 잔재를 청산하는 데 있다. 그리고 우리 나라가 ILO나 UN 등에 가입하면서 국제적으로 노동기본권을 제대로 보장하지 못해서 개정을 요구받은 여러 조항들을 개정하는 데 있다. 따라서 노동법의 기본적인 출발점은 위와 같은 데서 찾아주어야지 경쟁력 강화에서 찾는다는 것은 잘못되었다”(김형배 외, 1997. 3. 19: 11)고 주장했다.¹³⁾ 이런 맥락에서 노동계는 “김대통령의 ‘신노사관계 구상’을 일단 환영하면서 이후 집단적 노사관계법의 전향적인 개정 및 근로조건의 저하 저지로 노동법 개정방향에 대한 입장을 정리”(매일노동뉴스, 1996. 4. 25)했다.¹⁴⁾ 구체적으로 민주노총은 정부의 적극적인 노개위 참여 권유를 민주노총의 합법화 즉, 복수노조 인정으로 이해했다. 따라서 내부의 이견에도 불구하고 민주노총은 노개위 참여를 결정했다. 한편, 한국노총은 복수노조 조항을 승인함으로써 노개위 참여의 걸림돌을 제거했다. 한국노총의 이러한 결정은 명분과 현실에 있어 합리적인 결단으로 평가받았다. 하지만 복수노조 허용 지지 입장을 완전히 포기한 것은 아니었다. 한국노총의 복수노조 전면허용 주장을 정부나 재계가 받아들이려 하지 않았기 때문이다. 따라서 한국노총의 노개위 참여 및 복수노조 전면허용 전략은 복수노조를 인정하지 않겠다는 적극적인 전략일 수도 있다. 어쨌든 노동계는 노개위 참여를 긍정적으로 검토했다.

노동계는 자신들의 노동법 개정 원칙을 관철시키기 위한 대책을 강구했

13) “1987년 노동자대투쟁 이후 노동자들은 노동악법 개정을 주요한 요구내용으로 1988년 전국노동자대회를 개최했다. 이후 10년 동안 민주노조진영의 노동법 개정투쟁은 줄기차게 전개되었다. 이러한 투쟁의 성과로 노동악법 개정에 대한 국내외의 요구가 거세어졌고 노동법 개정은 한국사회의 핵심적 민주개혁과제의 하나로 부각되었다”(민주노총, 1997a: 7). “노동법 개정은 과거 군사독재정권 시절에 제정 또는 개악된 독소조항을 우선 철폐하는 것으로부터 시작되어야 한다. 헌법과 ILO기준에 따라 아무런 조건없이 교사, 공무원의 노동3권은 보장되어야 하며, 복수노조 금지, 제3자개입 금지, 정치활동 금지조항 등은 철폐되어야 한다”(민주노총, 1997b: 86).

14) “자주적 단결권 쟁취와 개별적 근로관계법의 개악저지를 중심으로 전자에 있어서는 ①공무원·교사의 노동3권 쟁취 ②복수노조 금지조항 삭제 ③제3자개입 금지조항 삭제 ④공익사업 직권중재 삭제와 행정관청의 부당 지배·간섭·개입조항 삭제 ⑤노동조합 정치활동 금지조항 삭제와 통합선거법 개정을, 후자에 있어서는 ①정리해고 요건 완화, 변형근로제 도입, 근로자파견제 도입저지 ②주 40시간 노동제 도입과 정리해고에 대한 제한규정 신설 ③근로기준법·산재보상보험법의 5인 미만 사업장 적용 확대”(민주노총, 1997b: 34~135 참조)를 추구한다.

다. 한국노총은 중앙위원회에서 「노동법개정추진위원회」 설치안(1996. 4. 26)을 통과시키고, 「노사관계추진위원회」(1996. 5. 20)를 구성했다. 이 기구는 이후에 「노동법의 민주적 개정 및 사회개혁 촉구 중앙대책본부」(7. 30)로 전환되었다. 노개위 참여 문제로 내부진통을 겪었던 민주노총도 「노동관계특별대책위원회」(제4차 임시중앙위원회, 1996. 5. 28)를 구성하여 적극적으로 노개위에 참여하였고 이후에 이 조직은 「노동관계 투쟁본부」로 개편되었다. 노동계의 기본적인 전략은 자신들의 노동법 개정원칙이 관철되도록 노력하지만, 그렇지 않을 경우 노개위 불참과 파업을 통해 정부를 압박한다는 ‘참여와 투쟁’의 전략이었다.

노동주체들의 입장과 전략을 전체적으로 평가해 볼 때, 노사정은 노동법의 개정 원인, 기존 노동법에 대한 관점 그리고 개정방향 및 전략에 있어 상당한 차이를 드러내고 있다. 노사는 이러한 현저한 차이로 인해 협상(바터식)에 의한 법개정 방식을 부정적인 것으로 간주했다.¹⁵⁾ 노동계가 개별적 노사관계법을 고수하면서 정치활동, 복수노조 허용, 제3자개입 금지 철폐 등의 집단적 노사관계법의 개정을 요구하겠다는 입장을 취했다면, 재계는 집단적 노사관계법을 고수하면서 정리해고, 변형근로 등의 개별적 노사관계법을 개정하겠다는 입장을 견지했다. 즉, 자신에게 유리한 것은 고수하고 불리한 것은 바꾸어야 한다는 노사의 입장은 일정한 손해를 감수해야 하는 거래 방식을 통해 조정될 수 없는 것이었다.

정부의 신노사관계 구상은 노동기본권 보장과 노동시장 유연성이라는 양날을 가진 것이었다. 따라서 정부의 입장과 전략은 노동법 개정에서 중요한 변수였다.¹⁶⁾ 그것은 우선 중재의 방식 및 내용에서 노사로부터 공정성이 인

15) 김영배 경총 정책본부장은 “현재의 노사관계가 한계점에 도달한 시점에서 정부가 신노사관계 구상을 추진키로 한 것은 매우 시의적절하지만 재계와 노동계의 요구사항을 교환하는 형태로 신노사관계 구상을 추진하는 것은 협력적인 노사관계를 지속시킬 수 없다”(1996. 4. 29)고 주장했다. 노동계 또한 바터식의 협상을 반대했다. 민주노총은 “(노동법 개정 시도를) 뒤늦은 감이 있기는 하지만 진일보한 것으로 평가한다. (하지만) ‘맞바꾸기식’ 노동법 개정시 양 노총은 공동 전면투쟁을 전개”할 것이라고 선언했다. 한국노총의 박인상 위원장도 “바터식 노동관계법 개정에 반대”한다는 입장을 천명했다(매일노동뉴스, 1996. 4. 25; 중앙일보, 1996. 4. 23).

16) 언론과 학계는 초기부터 정부의 전략이 바터식에 의한 중재이어야 한다고 주장했다. “노사관계 개혁은 국민과 함께 하는 개혁이어야 한다. 이의 성공을 위해서는 대화협과 대타협의 정신이 공유되어야 한다.” 이것은 “바터식만이 대타협의 여지가 있다”고 주장했다(조선일보, 1996. 4. 25; 한국경제신문, 1996. 4. 25; 조선일보, 1996. 4. 26).

정받아야 한다. 둘째, 이러한 입장이 법 내용에 균형적으로 반영되어야 한다. 하지만, 노동법이 성격상 노사 양측을 모두 만족시킬 수 없는 상황에서, 셋째, 정부는 리더십을 발휘해서 공정하게 중재해야 한다. 이런 의미에서 정부 및 정치권의 내부정치는 노동법 개정방향의 가장 중요한 변수였다. 하지만 정부는 노개위에 참여 주체가 아니었으며, 정치권 또한 노동법 개정을 ‘뜨거운 감자’로 인식하고 있었다. 공익위원들은 노사를 중재할 권력을 제도적으로 부여받지 않았다. 이런 점에서 노개위는 불안정한 구조물이었다.

노개위의 불안정성은 노사의 첨예한 이익구조와 근본주의적 태도, 공개적인 경쟁과 토론의 경험이 없는 정치문화, 노동 내부의 갈등 조짐 등으로 인해 보다 강화되었다. 불안정한 구조였기 때문에 이후의 노동정치에서 노개위는 정치적 상황, 정부의 태도, 여론 등에 민감하게 반응할 것이고, 정부의 태도와 노사의 전략에 영향을 받기 쉬웠다. 다른 한편으로 노동과 자본의 힘관계가 노개위 정치를 규정하는 중요한 변수로 작용할 가능성도 컸다.

이처럼 노사정에게 노개위는 기회이자 위기였다. 노개위라는 제도권에서 시민권을 획득한 민주노총을 비롯하여 노동 주체가 향후 노사관계의 기본틀을 규정할 노동법을 놓고 공개적으로 경쟁한다는 점에서 기회였고 경쟁의 기본성격이 제로섬 게임이 될 경우 한쪽의 기회는 한쪽의 위기일 수 있었다.

한편 합의를 통한 노동법 개정이라는 노개위 방식은 노동정치의 입장에서 보면 새로운 실험이었다. 특히 이것은 노사정 주체들의 힘관계는 물론 의도와 전략을 공개하는 것이었고 공론방식을 통한 노동정치의 가능성을 드러낸다는 점에서 노동정치의 새로운 지평을 여는 전환점이 될 수도 있는 실험이었다.

第2節 新勞使關係 構想과 勞動法 改正方向 合意

제2절은 신노사관계의 구상부터 노동법 개정방향에 대한 합의 즉, 노개위

앞서 보았듯 정부는 바터식의 협상을 추구했고 노사 또한 이러한 인식을 가지고 있었던 것으로 보인다. 그럼에도 불구하고 노사정이 ‘원칙에 의한 법개정’을 강조한 것은 전략의 차원에서 이해되어야 한다.

1차 합의까지를 다룬다. 이 단계는 노개위 구성과 진행방법에 대한 노동 주체들의 '모색기'로 볼 수 있다. 쟁점은 첫째, 노개위 구성에서 민주노총 참여 문제, 둘째, 제1차 합의에 대한 노사 주체들의 반응을 둘러싸고 형성되었다. 결론적으로 두 가지 쟁점에 대해 노사는 큰 이견을 나타내지 않았는데, 그것은 정부가 민주노총의 참가를 전제로 노개위를 구상했고, 제1차 합의가 원론적인 수준의 내용을 담고 있었기 때문이었다.

김대통령의 '신노사관계 구상'(1996. 4. 24)은 노사 및 시민단체, 학계, 언론계 등 250여 명이 참석한 '노사대회'에서 발표되었다. 「신노사관계로 21세기 세계일류국가 건설」이라는 제목의 대통령의 신노사관계 구상은 21세기 노사관계가 지향해야 할 5가지 원칙을 담고 있다. 이러한 원칙은 대통령의 '신노사관계 구상: 신노사관계로 21세기 세계 일류국가 건설을' 전문과 노동법 개정과정에 이론적·실천적으로 개입했던 박세일 사회복지수석의 현실인식을 살펴봄으로써 이해될 수 있다.¹⁷⁾

'신노사관계론자들'은 근대화·산업화 시대에서 정보화·세계화 시대로 변화하고 있다고 주장한다. "세계화는 문명사적인 변화"이며 이러한 시대에 "변화와 개혁은 시대정신이자 시대적 과제"이다. 따라서 "올바른 생각과 정책이 결합되면 역사발전에 커다란 기여"(『뉴스메이커』, 1995. 6. 9: 13)를 할 것이라고 주장한다.¹⁸⁾

17) 전자는 대통령 비서실(1996. 4. 24)과 노동부(1996a) 자료, 후자는 박 수석의 글과 인터뷰를 참조하였다. 여기에서 박 수석의 입장을 인용하는 것은 박 수석이 신노사관계 구상을 실질적으로 기획·실천하였기 때문이다. "참여와 협력의 새로운 노사관계 구축"을 위하여 노사관계를 개혁해야 한다는 것은 진님 노동부장관과 박세일 사회복지수석 사이에 일치된 인식이었다. 진 장관과 박 수석은 각계로부터 개혁작업의 필요성과 방향, 그 내용에 대해 의견을 청취하고, 직원들과 학자들이 참석한 정기적 토론회를 통하여 개혁작업 방향을 정리하여 오다가 1996년 벽두부터는 구체적인 방안 마련에 착수하였다"(노개위, 1998a: 21; 『뉴스메이커』, 1996. 5. 9: 12; 『주간조선』, 1996. 7. 18: 42).

18) 박세일 수석은 노동운동의 이념형을 정치적 조합주의(정치주의), 경제적 조합주의(경제주의), 국민적 조합주의(국민주의)로 구분한다. 그리고 이 중에서 경제적 조합주의는 실리추구형 경제주의와 정책지향형 경제주의로 다시 세분한다. 노동운동은 "노사 종속의 단계 그리고 노사 대립·대응의 단계를 지나 노사 협력·노사 합작의 단계로 발전한다." 이에 따라 "노동운동의 이념도 정치적 조합주의, 경제적 조합주의, 국민적 조합주의로 변화·발전"한다고 보았다(33). 그리고 "우리 나라 노동조합운동의 바람직한 이념은 장기적으로는 국민적 조합주의를 지향해 나가되 당면목표는 정책지향형 노동조합주의 정착"(42)에 주력해야 한다고 주장한다. 그 조건으로 "첫째, 정부가 공정한 룰(rule) 설정자, 효율적인 이해조정자, 중립적인 법 집행자로

〈표 5-1〉 신노사관계 구상

	기존의 노사관계	21세기 노사관계
시대인식	<ul style="list-style-type: none"> - 근대화 · 산업화 - 개발도상 시대 	<ul style="list-style-type: none"> - 정보화 · 세계화 - 민족의 대도약기: 국가경제 · 사회의 선진화와 통일한국의 세계일류국가
국가경쟁력의 원천	<ul style="list-style-type: none"> - 물질 자본의 많고 적음 	<ul style="list-style-type: none"> - 인적자본의 양과 질
노사관계	<ul style="list-style-type: none"> - 대립과 투쟁 - 힘의 논리가 지배하는 분배우선 - 임금결정 중심의 단체교섭형 	<ul style="list-style-type: none"> - 참여와 협력 - 자율과 책임을 바탕으로 하는 분배의 균형과 생산의 효율을 동시 달성 - 교육훈련 중심의 인력개발형

하지만 한국은 “과거 권위주의적 시대, 산업화 · 근대화 시대의 사고와 관행 그리고 당시에 만들어진 낡은 제도의 틀 속에 갇혀 있다. 아직도 노사관계를 대립과 갈등의 관계로 보는 시각과 주장이 지배적”이다(노동부, 1996a: 47). 이런 의미에서 “노사 대개혁은 우리가 지녀온 옛날식 생각과의 싸움이다. 우리 사회에서 가장 낙후한 의식이 지배하는 분야의 하나가 노사관계이다. 우리 경제의 구조적 문제는 고비용 · 저효율 문제인데 저효율 구조의 주요 원인이 노사간의 불화와 대립에 있다”(박세일 수석 인터뷰, 『시사저널』, 1996. 7. 18)고 평가한다.

이러한 노사개혁팀의 주장은 첫째, 갈등과 대립의 노사관계의 청산과 참여와 협력의 노사관계의 수립이며, 둘째, 대립과 투쟁의 노사관계로 인해 발생하는 고비용과 저효율의 구조적 문제를 노동시장의 유연화와 인력개발을 통한 경쟁력 강화로 해결해야 한다는 것으로 요약될 수 있다. 따라서 이들의 인식과 주장은 갈등의 진원지였던 민주노총을 제도권 내로 흡수하려는 전략을 구사했다는 점에서 개혁적이었지만 이 자체가 경쟁력 강화의 일환으로 기획되었다는 점에서 한계를 갖는 것이었다.

서의 역할, 기업이 노조의 존재의의를 인정, 올바른 노동조합운동에 대한 일반시민의 공론”(박세일, 1991: 49~50)을 제시한다. 이러한 주장으로 미루어 볼 때, 박세일 수석이 말하는 ‘올바른 생각’과 ‘정책’은 국민적 조합주의, 구체적으로는 신노사관계의 지향이라고 생각된다.

이처럼 노사개혁팀의 신노사관계 구상은 노사갈등의 주역이었던 민주노총의 적극적인 참여를 전제로 설계된 것이었다. 진념 노동부장관은 “민주노총이 법적으로 인정되지 않은 단체라서 공식적으로 만나는 것은 실정법에 위반하는 것이지만 그 시기와 내용, 형식에 따라 달라질 수 있다”(인터뷰, 매일 노동뉴스, 1996. 4. 23)고 언급했다.¹⁹⁾ 이처럼 정부는 노개위를 구상할 때부터 민주노총 참여를 인정했고, 실제로 정부는 노사대회 때부터 민주노총의 참가를 공식적으로 요청하였다.²⁰⁾

한국노총도 민주노총의 참여를 인정했다. 한국노총은 제3차 중앙위원회(1996. 4. 26)를 개최하고, 여기에서 기업단위까지 복수노조의 전면허용을 주장했다. 아울러 공무원, 교사에 대해 ILO 수준의 ‘단결권을 보장’해야 한다고 주장했다. 한국노총의 민주노총에 대한 시민권 부여는 그간의 입장에 비추어볼 때 진일보한 것이었다. 하지만 첫째, 복수노조를 반대할 명분이 없었고, 둘째, 정부의 강력한 의지를 거부할 수 없었다는 점에서 불가피한 조치였다. 그럼에도 불구하고 노동기본권 보장이라는 명분하에 복수노조 전면허용을 주장하고 나선 것은 내심으로 상급단체 복수노조 허용을 주장했던 정부, 경총, 민주노총과 의견을 달리한 것으로서 한국노총의 복수노조 반대 입장을 우회적으로 표현한 전략으로 평가되었다.

이러한 대세에도 불구하고 재계의 입장은 민주노총 반대였다. 재계는 민주노총을 불법단체로 규정하고 협상파트너로 받아들일 수 없다고 주장했다. 특히 전경련은 노동법 개정 과정에서도 일관되게 복수노조 금지를 주장했다. 경총은 민주노총을 내심으로 인정했지만,²¹⁾ 공식적인 입장을 표명하는데는

19) 박세일 수석 또한 동일한 언급을 했다. “민주노총은 ‘불법단체’라기보다 ‘범외단체’였다. 현재 정부 정책이 바뀐 것이 있다면 민주노총과 대화를 시작했다는 것이다. 노개위에 민주노총 대표들을 넣은 것은 그런 의미다. 그 외에는 달라진 것이 없다. 민주노총을 제도권에 넣을 것인가 말 것인가 하는 문제는 좀더 토론을 거쳐 노개위가 결정할 문제다”(인터뷰, 『주간조선』, 1996. 7. 18).

20) “청와대 박세일 수석이 이끄는 사회복지수석실과 민주노총 간의 물밑접촉이 숨가쁘게 전개됐다는 것은 노동계 안팎에 공공연한 비밀로 알려져 있다.” 또한 “7월달에 서울지하철공사가 35명의 해고근로자 중 15명의 복직을 수용한 것”과 노개위 참여를 인정한 것은 이러한 사실을 예증한다. 즉, “노사개혁의 중심축은 현재 청와대와 민주노총 사이에 놓여 있는 것으로 판단된다”(『주간조선』, 1996. 8. 1: 67); 민주노총 관계자는 정부가 비공식적인 채널을 통해 민주노총의 노개위 참여와 참여에 따른 보상(복수노조 인정)을 확실하게 약속했다고 언급했다(필자와의 인터뷰, 1997. 1).

21) 조남홍 경총 부회장은 4월에 조건부 수용의 뜻을 내비쳤다(한국경제신문, 1996. 4.).

신중했다. 이러한 태도는 민주노총 간부들이 경총회관을 찾아와 조남홍 부회장과 공식면담을 요구했을 때(1996. 9. 26), ‘법외단체’(동아일보, 1996. 6. 28)라는 이유로 만남을 거절한 것에서 드러난다. 이는 첫째, 전경련의 완강한 반대입장과 보조를 맞추어야 하는 경총의 상황적 여건 때문이고, 둘째, 복수노조 허용을 빅딜의 핵심적인 카드로 사용하려는 전략적 입장 때문이었다.

민주노총의 노개위 참여가 민주노총의 합법화와 복수노조 허용을 전제하는 것임에도 불구하고 오히려 민주노총 내부에서는 노개위 참여를 둘러싼 논쟁을 지속했다. 민주노총은 중앙집행위원회(1996. 4. 20)에서 청와대 노사관계구상 발표회 참석문제를 놓고 논의했다. 이 자리에서 민주노총은 정부가 민주노총의 공식창구를 외면하고 단위노조에 임의대로 통보했다는 것을 이유로 불참을 결정했다. 하지만, 청와대 비서관이 민주노총을 방문(1996. 4. 22)하고 공식 사과 및 행사와 관련된 설명을 했다. 그리고 5월에 발족될 노개위에 민주노총의 참여를 촉구하고, 민주노총의 입장을 반영할 것을 약속하는 등의 적극적인 입장을 표명하자, 민주노총은 긴급중앙집행위원회(1996. 4. 23)를 통해 참가를 공식적으로 결정했다(민주노총, 1997b: 76~77 참조).

이러한 결정 과정에서 민주노총 내부에서 두 가지 이견이 표출되었다. 노개위 참여 반대론자들은 민주노총이 정부의 들러리 역할을 할 것이라고 주장했다. “첫째, 어차피 정부의 의도대로 노동법을 개정한다. 그러므로 당사자와 공익위원들로 민주적인 개정안을 마련한다는 것은 방편에 불과하다. 둘째, 노개위에 참여하게 되면 투쟁보다는 협상에 매몰되어 버릴 우려가 있다”는 것이었다. 반면에 노개위 참여 찬성론자들은 노개위를 전략적으로 활용해야 한다는 입장을 취했다. “첫째, 정부와 자본의 개악음모를 폭로하면서 대국민적 여론을 유력하게 이끌 수 있고, 노동법 개정에 대한 조합원의 관심을 높여낼 수 있다. 둘째, 정부의 자문기관인 노개위에 참여를 제안해 온 것은 민주노총의 실체를 인정하는 것이므로 이를 통해 민주노총의 노동법에 대한 입장을 밝혀내며 ‘교섭과 투쟁’을 전개할 수 있는 단초를 마련할 수 있다”고 주장했다(부천시흥 확대간부 토론회, 1997).

이상에서 보듯이 민주노총의 노개위 참여에 대해 한국노총과 경총 그리고 정부는 이미 잠정적인 합의에 도달해 있었다. 하지만 민주노총은 이러한

그리고 경총의 김영배 상무는 1994년 11월에 이미 복수노조 문제의 인정이 경총의 기본입장이었다고 언급한다(이 글의 각주 11번 참조).

대세를 흔쾌히 받아들일 수만은 없었다. 노동정치를 바라보는 근본적인 노선 차이가 엄존했고, 내부논쟁은 이것의 반영이었다.²²⁾ 제1기 집행부인 민주노총 온건파는 노개위 참여를 위기보다는 기회의 구조라고 평가했다. 그런데 문제는 민주노총이 내부 논쟁을 종결짓지 못하고 특히 충분한 공론 없이 노개위에 참여했다는 데 있었다.²³⁾

어쨌든 민주노총의 참여로 인해 노개위 구성은 순조로운 향해를 시작했다. 노동부는 박세일 수석과 진념 노동부장관의 주도하에 노동부 내에 준비단을 꾸렸다(1996. 4. 9).²⁴⁾ 위원회 준비단은 위원회 구성의 세부계획 및 노개위 규정 초안 및 노개위 운영세칙을 마련하였다. ‘노개위 규정’은 국무회의에서 상정·의결(4. 30)되었고 대통령령으로 제정·공포(5. 7)되었다. 그리고 ‘노개위 운영세칙’도 노개위 제1차 전체회의에서 상정·의결(5. 9)되었다(노개위, 1998a: 22~29). 이를 바탕으로 5월 9일 ‘노개위’가 출범했다.

노개위의 목적은 “21세기에 대비한 노사관계 개혁의 기본방향을 정립하고 이를 위한 국민적 합의의 도출과 그 추진방안을 연구·심의하여 대통령의 자문에 응”(노개위 규정 제1조)하는 것이다. 이러한 목적하에 첫째, 위원회는 위원장(현승중, 전 국무총리) 및 부위원장(이세중 전 대한변호사협회 회장), 상임위원(배무기 서울대 교수) 각각 1인 등 30명의 위원으로 구성되었다. 구

22) 노개위와 노사정위 정치의 중요한 변수는 정부의 태도뿐만 아니라 민주노총 내부 노선투쟁에도 있었다. 두 노선간의 논쟁은 명확한 이념적 논쟁으로 나타나지는 않았지만 중요한 결정 과정이 이루어질 때마다 심각하게 표출되었다.

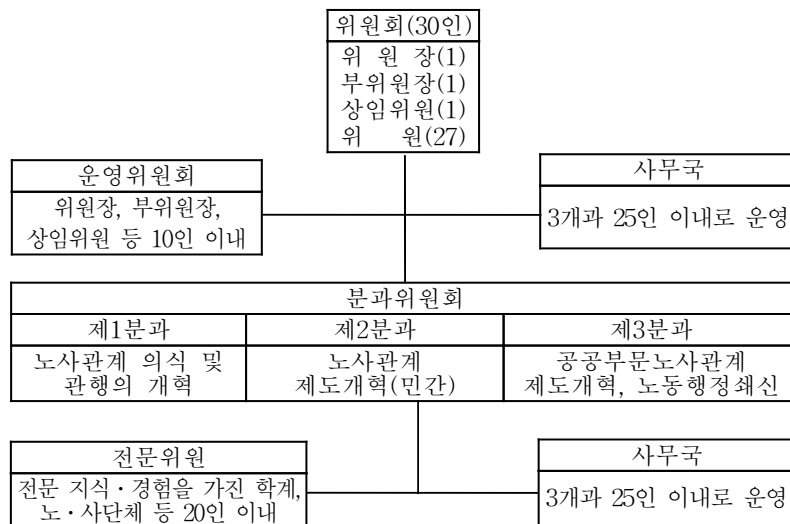
23) 이에 대한 비판은 주로 강경파에 의해 제기되었다. “노개위 참여에 대한 찬반 양론이 치열한 가운데 4월 24일 노사대회 참여가 비민주적으로 이루어졌다. 4월 20일 중앙집행위에서는 불참을 결정했으나 4월 23일 비상중집을 열어 다시 참여로 번복”되었다. “(우리는) 민주노총 지도부의 비민주적인 반응에 대하여 지적한다. 민주노총이 노개위에서 즉각 탈퇴할 것을 요청하였으나 민주노총은 이러한 비판에 대하여 어떠한 대응—심지어는 잘못되었다는 반박도 하지 않으면서 그리고 성명서를 받으려고도 하지 않는 태도를 유지하면서—도 하지 않으며 민주노총의 합법화에 집착하였다”(부천시흥지역 확대간부회의, 1997; 민주노총 해고자 복직투쟁특별위원회, 1997).

24) “준비단은 처음에는 어디에서부터 손을 대어야 할지 막막하였다. 위원회 준비단은 유사 위원회의 사례연구를 제1과제로 선정하였다. 수집 분석된 자료를 토대로 우리 위원회의 특성에 맞는 방법을 고안하고 구체화시켜 나갔다. 설립준비 작업업무의 조율은 배무기 상임위원 내정자를 중심으로 김성중 사무국장 내정자, 이원덕 수석전문위원 내정자, 김태기 단국대 교수, 청와대 김원배 비서관과 노민기 과장 등이 여러 차례의 회의를 갖고 위원회 설립과 운영, 그리고 대통령의 신노사관계 구상 발표 행사의 기본 내용을 구체화하였다”(노개위, 1998a: 22~28 참조).

체적으로 30명의 위원은 노동계 5명(한국노총 3명, 민주노총 2명) 재계 5명, 10명의 공익대표 및 10명의 학계대표로 구성되었다. 노개위는 위원회의 심의 안전에 대한 전문적인 조사, 연구, 보고서 작성을 위한 전문위원 20명을 선정 하였다. 그리고 위원회 활동방향의 정립과 개혁방안에 대한 정론 형성을 위 해 자문위원을 두었다. 또한 특별위원은 위원회의 효율적 운영과 관계기관의 의견수렴을 하는 역할을 하며 필요한 경우 노개위에 출석해 발언할 수 있었 다. 특별위원으로는 강봉균 국무총리 행정조정실장, 안광구 통상산업부차관, 최승부 노동부차관, 박세일 사회복지수석 등이 임명되었다.

둘째, 위원회 산하에는 노사의식 및 관행개선 분과위원회, 노동관계법 및 제도개혁 분과위원회, 공공부문 및 노동행정쇄신 분과위원회 등 3개 분과위 원회를 구성하고 그 산하에 소위원회를 두었다. 분과위원회는 위원회에서 위임받은 과제에 대하여 연구, 심의하여 그 결과를 위원회에 보고하는 역할 을 맡았다. 셋째, 운영위원회는 회의안전 및 주요 심의사항 등을 협의 조정 하는 역할을 하며 위원장과 부위원장을 포함한 10인으로 구성되었다. 넷째, 사무국은 행정지원업무를 담당하며 김성중 사무국장을 포함한 25인 이내로 구성되었다.²⁵⁾

(그림 5-1) 노사관계개혁위원회의 조직기구



25) 자세한 내용은 이 책의 <자료편> 참조.

〈표 5-2〉 제1기 분과 및 분과별 위원구성

구 분	제1분과	제2분과	제3분과
업무내용	노사의식과 관행개선	노동관계법·제도 개혁	공공부문 및 노동행정쇄신
위 원 장 간사위원 위 원	박 래 영 김 대 모 김 창 열 박 중 헌 백 순 환 손 봉 호 이 주 완 지 은 희 황 정 현	윤 성 천 임 중 룰 김 유 성 김 진 현 박 헌 수 배 병 휴 심 갑 보 양 경 규 정 광 모 조 남 흥	박 우 동 인 명 진 곽 수 일 김 금 수 박 종 규 이 광 남 이 경 숙 손 창 희
책임전문위원 전 문 위 원	김 태 기 이 주 호 이 병 남 이 정 식 김 영 배	이철수·김소영 강 희 영 오 문 환 어 수 봉 김 태 현 김 훈 식	이 중 훈 주 완 이 성 희 이 정 택 박 기 성 박 윤 배 신 철 용
사 무 국	이완영 과 장 정민오 사무관	권영순 과 장 김제락 사무관	백양현 과 장 이경구 사무관

자료: 노개위, 1998a: 38; 40.

노사는 이상의 노개위 구성에서 위원 비율, 특별위원, 표결방식을 문제삼았다. 첫째, 노사는 위원비율 및 특별위원에 대해 문제 제기를 했다. 그 이유는 “노개위 구성작업을 맡고 있는 청와대 사회복지수석팀과 노동부 및 경제부처 등 정부 쪽에서는 노개위에 가급적 노사단체들의 참여숫자를 줄이려는 입장인 반면, 노동계와 재계는 참여폭을 늘리려고”(국민일보, 1996. 5. 6) 했기 때문이다. 특히 한국노총은 소속조합원 규모의 비례(120여만명 : 50여만명)에 따라 한국노총과 민주노총의 위원 구성비율이 “적어도 4대 2는 되어야 한다”고 주장했다(배무기, 1997: 15; 노개위, 1998a: 30).

한국노총의 관계자는 “이번 위원의 구성이 노동부 산하 한국노동연구원의 다수가 포진됐고, 실무적인 역할을 할 사무국이 노동부 직원으로 구성됨으로써 결국 조사개혁이 공정하게 진행될 것이라는 기대를 저버린 것이나 마찬가지

지”(매일노동뉴스, 1996. 5. 7: 4)라고 논평했다. 또한 특별위원 문제를 들어 한국노총은 “정부가 개입할 수 있는 장치를 마련해 놓았다는 점에서 기대에 미치지 못하는 수준”이라고 비판했다. 민주노총도 “노개위는 무엇보다 공개적이고 민주적인 운영을 통해 정부의 간섭없이 진행되어야 할 것”(민주노총, 「노개위 발족에 따른 우리의 입장」(1996. 5. 9), 1997b: 191; 매일노동뉴스, 1996. 5. 10)임을 강조하며 비슷한 우려를 제기했다. 이에 대해 현승중 노개위 위원장은 “특별위원은 위원 밑에 위치해 전문적인 지식을 자문해 주는 역할을 하는 것이다. 운영중 필요하다면 그들의 지식을 빌리고자 하는 것이므로 (개입의) 우려를 할 필요는 없다”(매일노동뉴스, 1996. 5. 11, 현승중 위원장 인터뷰)고 해명했다.²⁶⁾

둘째, 노동계는 표결방식에 대해 문제를 제기했다. 「노개위 운영체계안」은 위원회 안전에 대해 출석위원 과반수의 찬성으로 의결한다고 규정하고 있다. 따라서 노사간 합의를 보지 못하는 부분은 공익위원과 학계위원의 의견이 안의 가부를 결정하는 중요한 가름대가 되었다(매일노동뉴스, 1996. 5. 10) 왜냐하면 노사가 전체위원의 3분의 1에 불과하기 때문이다. 이것은 “정부 주도하에 진행되는 노개위에 노사가 동의해 참여’하는 방식”(매일노동뉴스, 1996. 5. 10)에 불과하다. 따라서 박인상 한국노총위원장은 노사간 이견이 조율되지 않을 경우 표결방식을 통해 안을 확정하려고 한다면, 노동계가 둘러리 역할에 머무를 것이라는 의구심을 표명했다(매일노동뉴스, 1996. 5. 18).

하지만 노개위 위원비율 및 표결방식에 대한 노동계의 우려는 근거가 없는 것은 아니었다. 왜냐하면 정부는 “첨예한 문제들이 많이 나올 것을 예견”(한겨레신문, 1996. 5. 5)하여 거중조정의 역할”(노개위, 1998a: 30)을 기대했기 때문이었다. 즉 정부는 “이해당사자의 주장보다는 일반국민과 중립 입장에 있는 공익대표의 의견에 비중”(진념 장관 인터뷰, 『주간조선』, 1996. 5. 9)을 두고자 한다.²⁷⁾

26) 결과적으로 정부는 특별위원을 통해 노개위 논의과정에 개입하지 않았다. “특별위원은 전체회의에 출석하여 소관사항에 대하여 발언할 수 있으나 표결권은 없었다. 특별위원 중 노동부차관은 매 전체회의에 참석하였고, 통산부차관이 몇차례 참석하였을 뿐 다른 위원들은 단 한 차례도 참석하지 않았다. 초기에 위원들은 특별위원의 참석에 대하여 거부반응을 보이기도 하였으나, 시간이 지남에 따라 회의 중에 노동부차관의 의견을 묻는 등 거부감이 희석되었다”(노개위, 1998a: 45).

27) 박세일 수석의 언급은 진념 장관의 발언과 동일한 맥락에서 읽혀진다. “노사가 그동안 불편을 느껴 온 모든 문제를 내놓고 토론하게 되지만, 최종 결정과정에서는 공익

이상에서 보듯이 노개위에서 정부는 노동법 개정을 입안하고 노동정치 공간을 만들었을 뿐만 아니라 일정한 개입의 장치를 만들려는 의도를 나름 대로 가졌다고 평가된다. 하지만, 정부가 노개위에 직접적으로 참가하지 않은 상태에서 공익위원을 통한 개입은 허약한 장치에 불과했다. 따라서 정부의 적극적인 개입은 이후에 법안의 작성과 국회의 법개정을 통해 보다 적나라하게 드러나게 된다. 반면에 노동계는 정부의 개입을 경계했다. 이는 그동안의 노동정치와 노동정치 체제의 경험에서 기인한다. 하지만 노동계는 정부가 직접 협상에 응하지 않았기 때문에 그동안의 논의와 합의를 보장받지 못할 수도 있었다. 따라서 노동계는 이후에 정부와의 직접 협상을 요구했다. 이것은 정부 개입에 대한 평가가 이중적일 수 있음을 보여주었다.

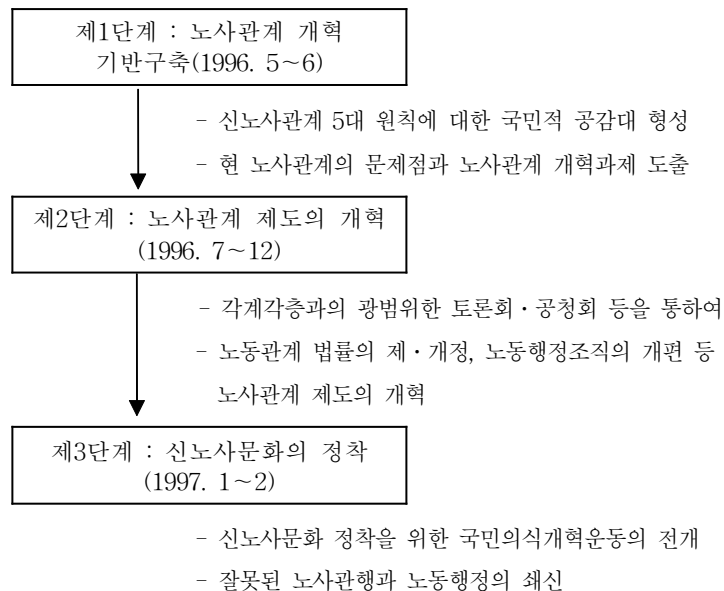
노개위 구성에 대해 노동계가 비판했지만 이러한 문제 제기와 비판이 노개위 출범 자체를 제고할 만큼 근본적인 것은 아니었다. 따라서 노개위는 5월 9일 30명의 위원들과 4명의 특별위원들이 대통령으로부터 위촉장을 수여받음으로써 본격적인 노동법 개정 작업에 돌입했다. 노개위는 바로 이날 제1차 전체회의를 개최하였다. 이 회의에서 노개위 운영세칙과 향후 운영계획을 만장일치로 의결하고 분과위원회와 운영위원회 구성과 활동에 대해 토론했다.²⁸⁾ 이날 위원회는 시기별로 중점 추진방향을 설정한 후, 단계적으로 개

단체대표와 전문가그룹의 의견이 크게 좌우하게 될 것이다. 노사 어느 한편의 주장에 일방적으로 손을 들어주거나 주고받기식 절충은 있을 수 없다”(인터뷰, 『시사저널』, 1996. 7. 18).

- 28) 위원회의 회의는 전체회의, 운영위원회, 분과위원회, 소위원회, 자문위원회 등이 있었다. 전체회의는 노개위 위원 30명으로 구성되는 최고 의결기관이다. 전체회의는 총 15회가 개최되었다. 운영위원회는 전체회의에 상정하는 의결안건, 보고안건, 기타 토의안건을 결정하였다. 운영위원회는 대부분 전체회의가 열리기 전에 개최되었으며, 제1기 노개위에서 총 19회가 개최되었다(39~40). 분과위원회는 3개 분과로 이루어졌는데 제1분과는 노사의식과 관행 개선을 위한 개혁과제 선정과 위원회 활동 방향 정립에 관한 논의(5.18)를 시작으로 10차 분과위원회(8.12)까지 모두 10차례 개최되었다. 특히 제1분과는 ‘노사의 자기혁신 과제와 정부의 역할(안)’과 ‘노동관계법·제도개혁의 기본방향(안)’을 도출하고 이를 전체회의에 의결안건으로 상정하였다(74). 제2분과위원회는 5월 18일부터 8월 9일까지 분과위원회 회의 9회, 분과위원 워크숍 3회, 노사단체 실무전문가 간담회 13회 등을 개최하여 노사 당사자를 포함한 각계로부터 수렴한 노사관계 개혁에 대한 의견을 토대로 개혁과제를 도출하고 과제별 쟁점사항과 노사의 입장을 종합 정리하여 노동관계법 개정요강소위원회의 노동관계법 개정요강안 마련을 위한 논의 기초자료를 제공했다(94). 제3분과위원회는 공공부문 및 노동행정, 노동교육 쇄신안 마련에 목표를 두고 5월 18일부터 9월 2일까지 11차에 걸친 분과위원회, 공개토론회, 분과워크숍, 전문가간담회, 소위원회 등을

혁을 추진하기로 했다. 제1단계(1996. 5~6)는 노사관계 개혁의 기반을 구축하기로 했다. 그리고 제2단계(1996. 7~12)는 법과 제도의 개혁을 추진하고, 제3단계(1997. 1~1998. 2)에는 신노사문화를 정착시켜 가기로 했다(노개위, 1998a: 6~7).

(그림 5-2) 노사관계 개혁의 단계적 추진계획



자료: 이원덕 1997.

노개위는 제1단계 목표를 노사관계개혁 기반구축으로 설정하였다. 이를 위해 첫째, 위원회 내부의견 조율, 둘째, 노사관계개혁의 필요성에 대한 광범위한 국민적 공감대 형성, 셋째, 노사개혁의 방향에 관한 여론수렴 활동을 전개했다.

우선, 박세일 수석과 진념 노동부장관은 노사를 만나고 토론회와 세미나에 참석하여 “개혁의 ‘전도사’ 역할”(노개위, 1998a: 53)을 했다. 보다 실제적

병행 개최·운영하였다(107). 분과위원회 내에 소위원회를 구성·운영하였는데 제1기 노개위에서는 제3분과만이 소위원회를 설치하였다. 자문위원회는 두 차례(5.21/7.2)만 개최되었다(노개위, 1998a: 41).

으로 위원회 의견조율을 위해 위원, 전문위원이 참석한 가운데 ‘위원 워크숍’(5. 18)을 개최했다. 그리고 위원들은 현대전자(5. 18)와 기아자동차(6. 13)을 방문하였다. 이 자리에서 전자산업과 자동차산업의 문제점 등에 관해 임원으로부터 설명을 듣고 노조위원장으로부터 현행 노사관계의 문제점과 발전방안에 관하여 의견을 나누었다(노개위, 1998a: 54~55).

노사관계 개혁에 관한 공감대 형성과 여론수렴을 위해서 노개위는 첫째, 국민제안 창구를 설치하였다. 이를 통해 101건의 국민제안을 접수받았다. 하지만 제안 내용이 이미 쟁점으로 부각된 내용들로 요구성 제안이 대부분을 차지하여 당초 기대보다는 참신한 제안이 적었다(노개위, 1998a: 55~56). 둘째, 여론조사를 두 차례 실시하였다. 일반국민을 대상으로 한 여론조사(5. 18)는 34.7%만이 들었거나 본 적이 있다고 응답하여 신노사관계 구상에 대한 인지도가 낮았음을 보여주었다. 그리고 선진국과 비교하여 노사관계가 더 대립적이라는 의견이 71.6%였으며 따라서 응답자의 90.5%는 노사관계가 개혁되어야 한다고 생각하고 있음이 밝혀졌다(57~61 참조). 전문가를 대상으로 한 여론조사(8.2~8.7)는 복수노조의 경우 상급단체만을 허용하고 노조의 정치활동도 허용해야 한다고 응답했다. 반면 변형근로제, 정리해고제, 파견근로의 법제화에도 조건을 달아 찬성하고 있음이 밝혀졌다(노개위, 1998a: 61~67). 셋째, 국민공청회도 서울(5. 27), 광주(6. 3), 부산(6. 5)에서 “노사관계개혁, 어떻게 할 것인가”를 주제로 3회 실시하였다(노개위, 1998a, 68~73).

틀이 갖추어지자마자 노개위는 일정에 따라 6월까지 노사관계 기반구축과 노사관계 개혁과제 도출을 위한 노력을 시작하였다. 제1분과는 이상의 제1단계 활동의 결과와 제1분과의 토론(전문가 워크숍 4회와 5차례의 분과위원회)을 통해 “노사의 자기혁신 과제와 정부의 역할 재정립 방안”을 정리하기로 했다. 이에 따라 김태기 책임전문위원, 이정식·김영배 노사 전문위원, 이완영 과장 등 네 사람이 앉아 주요 문구 성안작업(6. 28)에 들어갔다. 이 과정에서 김영배 재계측 전문위원은 노동조합에 문제가 있으니 우선 노조의 개선과제를 제시해야 한다는 주장을 하는 반면, 이정식 노동측 전문위원은 재계에서 우선 개선과제를 풀어 놓아야 한다고 주장했다. 이것은 세 차례의 장시간 논의 속에서도 완전히 합의하지 못했고 결국 제8차 분과위원회 회의(7. 6)에서 마무리되었다.²⁹⁾

제4차 전체회의에서는 이 문제를 놓고 격론이 벌어졌다. 노사위원은 상대의 역할과 책임을 강조하는 문구를 요구하였기 때문이다. 특히 황정현 부회장은 기업의 혁신과제는 상세하나 노조의 임무는 없다고 지적하고 노조에서 ‘생산성 향상, 지속적인 책임을 다한다’는 내용을 삽입해야 한다고 주장하였다. 이에 대해 이주완 한국노총 사무총장도 ‘고임금 경제구조’라는 문구를 비판하고 ‘기업의 복지비용을 줄여야 한다’는 문구도 문제가 있다고 지적하였다. 결국 정부의 역할에서 ‘기업의 사회적 복지비용 부담을 줄이고’라는 문구를 ‘복지비용 부담을 합리적으로 조정한다’는 내용으로 수정하는 등 자구 수정을 통해 세 가지 사항으로 ‘노사의 자기혁신 과제 및 정부의 역할’을 정리했다(노개위, 1998a: 76~93).³⁰⁾

그리고 제1분과위원회 제8차 회의에서 노동관계법·제도 개정의 원칙을 논의하였다. 이것은 운영위원회에서 2·3분과와 조율한 후 전체회의에 상정하기로 하였다. 이후 운영위원회(7. 9)와 제5차 전체회의(7. 11)는 ‘부문별 추진방향’을 포함하여 ‘노사관계 법·제도개선의 기본방향’을 통과시켰다.³¹⁾ 이는 노개위 2단계 과제의 방향을 제시하고 있다. 이상의 노사관계 개혁기

29) 제5차 분과회의(6. 26)부터 제7차 분과회의(7. 3)까지 3차례 진행된 분과위원회 회의에서 위원들은 자신들의 소속된 이해관계에 따라 자구 하나에도 신경을 썼다. 노사위원들은 초반 기선잡기 차원에서 자신들의 주장을 관철시키고자 노력하였다. 예를 들어, 경영측에서는 경제위기를 강조하자는 데 반해, 노동계측에서는 근로자참가 범위를 확대하자는 등 이견이 있었다. 그러나 분과위원회 토론을 통한 조정과 노사단체 상충부, 정부측과의 막후 조율을 통하여 마침내 합의안을 도출하고 전체회의에 상정하였다(노개위, 1998a: 92)

30) 첫째, 근로자와 노동조합은 국민의 지지를 받는 ‘책임있는 노동운동’을 지향해야 한다. 둘째, 기업과 경영인은 근로자의 만족과 참여를 중시하는 ‘인본주의 경영’, ‘열린 경영’을 실현해 나가야 한다. 셋째, 정부는 신노사관계의 정착을 지원하는 서비스 위주의 ‘신진형 노동행정’을 펼쳐야 한다(자세한 내용은 <자료편> 참조).

31) ‘노동관계법·제도 개선의 7대 기본방향’: 첫째, 노사 협력관계를 증진시키고 이해대립관계를 합리적으로 조정한다. 둘째, 노사 대등과 자치를 존중한다. 셋째, 근로자의 삶의 질을 향상시키기 위한 제도적 기틀을 마련하고 산업구조 변화에 따른 노동시장의 활력을 제고한다. 넷째, 경제의 국제경쟁력 제고 및 부문간 균형발전을 위하여 다양성을 중시한다. 다섯째, 기존 개념의 명료화와 절차적 기준을 정비한다. 여섯째, 국제적인 기준과 관행을 존중한다. 보편타당한 국제적 규범을 존중하여 노사관계 제도를 세계화한다. 일곱째, 노사간 합의 및 국민 이익을 존중한다. 노사합의를 통한 법·제도개선을 추진하되 국민의 이익과 합치되는 방향으로 추진해 나간다(<자료편> 참조).

‘부문별 추진방향’: 첫째, 근로자의 삶의 질과 관련된 사항, 둘째, 집단적 노사관계와 관련된 사항 셋째, 정부의 역할(공공부문 노사관계)에 관련된 사항(<자료편> 참조).

반 구축을 위한 2개월여 간의 활동 및 결과는 「노사관계 개혁추진 상황과 향후 추진계획안」이라는 이름으로 대통령에게 보고(7. 15)되었다. 이로써 1단계 개혁작업은 예정대로 마무리되었다.

이에 대해 노동계는 ‘부문별 추진방향’을 마치 합의한 것처럼 보고했다고 비판했다.³²⁾ 이처럼 노사는 ‘부문별 추진방향’의 해석을 둘러싸고 대립했다. 왜냐하면 ‘부문별 추진방향’의 내용이 “노동법 개정안의 구체적 실체가 그려져 있는 것”이 아니며, “공자님 말씀” 같은 무미건조한 원칙들이 두루뭇실 나열돼 있었기 때문이다. 민주노총은 “초안에는 변형근로시간제, 정리해고제, 근로자과건제 등이 노골적으로 표현되어 있었고, 공무원·교사의 단결권에 대해서 부정적인 표현이 제시되어 있었다. 이에 민주노총에서 참여한 노개위 위원들이 적극적으로 문제를 제기하여 문안조정 끝에 노골적인 표현들이 삭제되고, 공무원·교사의 단결권을 인정하는 표현으로 바뀌는 성과를 거두었다”(전국공익·사회서비스노동조합, 1997: 96)고 주장했다. 한국노총도 “노사개혁의 기본원칙”을 제외하고는 향후 노사간 첨예한 이해가 맞물린 사항들에 대한 개혁과제를 정리한 것에 불과하다”며 일부 조항들이 “정부당국에 의해 일방적으로 해석되거나 마치 노사간에 합의한 것으로 오인되어서는 안 된다”고 비판했다(한국노총, 1997b: 197).

재계 또한 “노동조합의 설립, 가입, 운영의 자주성”을 “복수노조의 허용과 제3자개입 금지조항의 삭제를 시사하는 것”으로 우려했다. 또한 “공무원과 근로자의 기본권을 존중, 합리적 노사관계를 모색한다”는 구절에 대해 강한 불만을 나타냈다. 이것은 제5차 전체회에서 공무원과 교원에 대한 원안(“..... 합리적인 노사관계를 형성하도록 하며”)에 대해 재계 위원들이 노동조합 결성을 전제하는 표현이라면서 문제 제기를 했던 것이었다. 하지만 재계는 “근로형태의 다양화와 신고용관행을 존중하되 고용불안이 야기되지 않도록 노사가 이해관계를 조정한다”는 내용에 대해서는 “변형근로제나 정리해고제 도입을 시사하는 것”으로 긍정적으로 받아들였다(한국일보, 1996. 7. 16).

32) 민주노총 관계자는 “정리해고제 등 첨예한 쟁점사항들에 대해서는 끝까지 합의점을 찾지 못해 개혁과제를 정리하는 차원에서 노사 양측 입장을 균등히 반영했다. 그럼에도 노사가 주요한 쟁점 등에 대해 상당부분 합의한 것처럼 비춰지는 것은 노개위가 청와대 보고의 의미를 과대 포장했기 때문”이라고 비판했다(『주간조선』, 1996. 8. 1: 66)

반면에 정부는 제1단계 활동의 합의에 적극적인 의미를 부여했다. “과거 일방적으로 추진된 법개정 전례를 밟지 않고 공개적이고 민주적인 공론화 과정을 통하여 법 규범의 실효성과 공정성을 제고하고 노사 합의에 의한 노동법 개정이라는 역사적인 전기를 마련”했다(노개위, 1996. 11). 따라서 이것이 노사 참여를 통한 합의 형식을 빌린 것이기 때문에 구속력을 가질 것으로 기대했다.

이상에서 보듯이 노개위 제1단계는 노사의 합의로 마무리되었다. 하지만 ‘총론’에 대한 합의였고, 그나마도 노동 주체들은 총론에 대해서도 편의대로 해석하고 있었다. 따라서 제1단계 합의가 정부의 평가처럼 희망적인 것만은 아니었다. 제2단계의 구체적인 노동법 개정작업은 이러한 우려를 현실화했다.

第3節 勞動法 改正方向의 反轉 : 8·8 改閣과 競爭力 強化論

제3절의 내용은 노동법 개정과정의 서술이라는 측면에서 볼 때는 다소 관련성이 떨어지는 듯이 보일 수도 있다. 왜냐하면 노동법 개정과정에 대한 직접적인 서술이라기보다는 정치적·경제적 상황에 대한 묘사이기 때문이다. 하지만 노동법 개정의 가장 적극적인 주체이자 핵심적인 행위자인 정부가 노동법 개정방향을 전환했다는 것을 논증하고 있기 때문에 본 절은 노동법 개정과정에 대한 직접적인 서술로 보아야 한다. 본 절은 수세적인 재계가 경제위기론의 유포 등을 통해 공세적인 입장으로 돌아섰고 그동안 비교적 중립적인 입장을 취하던 정부가 재계의 입장으로 경도되는 과정을 서술·분석한다. 단, 본 절이 제1단계 노개위를 서술하고 있는 제2절과 제2단계를 서술하는 제4절 사이에 있기 때문에 노동법 개정방향의 전환이 제1단계와 제2단계를 분수령으로 정확하게 갈라진다고 생각해서는 안 된다. 그 전환의 시점이 대체적으로 제1단계와 제2단계 사이에서 나타나기는 했지만, 이 시기에 갑자기 도출된 것이 아니라 초기부터 나타난 지속적인 흐름이었음에 유의해야 한다. 이를 통해 본 절은 이러한 전환의 추동력이 재계와 정부의 경제팀에 의한 전략에 있었다는 것을 드러내고자 한다.

앞서 보았듯이 노사가 노동법 개정방향 및 원칙에 대해 합의함으로써 노

개위호는 순항을 계속했다. 특히 '노개위' 출범에서 제1단계까지 노동계의 우려와는 달리 특별위원을 통한 정부의 간섭 시도는 없었다고 보여진다. 공익위원들 또한 대체적으로 균형적인 입장을 견지했다. 하지만 '경제위기설'의 확산과 정부의 8·8 개각은 이러한 흐름을 역류시키는 데 결정적인 기여를 했다. 한충련 사태(8월)와 특히 약 한 달간 계속된 동해안 북한 잠수함 침투(9. 18), 러시아주재 한국영사 최덕근 씨 피살(10. 1) 등의 정치상황은 이러한 분위기를 더욱 조장했다.

경제위기설은 6월 말부터 본격적으로 힘을 얻어 갔다. 이러한 주장은 재계가 초기부터 제기했던 것이지만 이 시기부터 특히 당사자들 간의 관계를 실질적으로 규정하기 시작했다.³³⁾

재계는 초기부터 “경제가 뚜렷한 하강세를 보이고 있으며 주변정세도 불안한 상황에 처해 있어 가장 시급한 과제는 정책의 일관성 유지를 위한 정국안정과 기업의 적극적인 경제활동을 이루는 것”(매일노동뉴스, 1996. 4. 13)이라고 주장해 왔다.³⁴⁾ 그리고 이러한 경제위기의 원인을 '고비용구조'에서 찾았다. 재계는 “1996년 들어 우리 경제의 경쟁력 약화와 경제침체를 초

33) “천리안의 kinds를 이용, 일간 종합지 및 경제지의 경제위기 관련 보도를 분석하여 언론의 보도경향의 문제점을 지적한 김균(『경제위기 논쟁과 경제보도』, 1996)에 따르면, 경제위기론·6월 하순 무렵부터 재계 움직임에 민감한 일부 언론에 의해 제기되었고 이후 여타 언론들에 의해 경쟁적으로 다루어지면서 커다란 사회적, 정치적 파장을 불러일으켰으며, 9월에는 고임금 귀책론으로 수렴되었다(정건화·김상조, 1996). 경제위기설은 다음의 인용구에서 잘 드러나고 있다. “지난 주 각 언론사들은 ‘경제위기’를 집중적으로 보도했다. 이른바 경제위기의 실체인 국제수지적자, 외채누증, 물가불안 등 우리 경제에 빨간불이 켜지고 있다는 보도였다. 경제위기 보도가 일면 적절한 분석일 수도 있지만 이는 이미 지난 총선 전부터 나왔다. 더구나 갑자기 붓물 터지듯 쏟아진 경제위기 기사들이 재계의 시각에 의존한 것이어서 평소 재벌들의 시각을 대변한다는 비판을 받아 온 신문들이 경제위기감 확산에 앞장서고 있다는 지적이 제기되고 있다. 해고자 복직과 작업중지권을 놓고 경총을 비롯한 재계가 정부에 비판의 화살을 쏟아내면서 주장한 항변은 주로 ‘그렇지 않아도 경제가 어려운데 노동문제까지 겹쳤다’는 논리였다. 경제가 ‘총체적 난국’이라는 보도들이 터져 나오기 시작한 것도 바로 이 시점이었다. 위기 여론몰이가 지나치다는 반대여론이 일자 ‘기업경쟁력’이라는 의제로 바뀌었다. 재벌신문들은 경제위기론을 별미로 노사 ‘개혁’을 경계하고 적극적으로 규제완화를 요구했다”(“노동쟁의 국면 돌연 ‘경제위기론’ 붓물”, 한겨레신문, 1996. 7. 3).

34) 이동찬 경총 회장은 다음과 같이 하소연 했다. “우리 경제는 최근 환율 상승, 수출부진 등과 함께 노사분규까지 겹쳐 상당히 큰 어려움에 직면해 있다. 그런데 문제는 기업이 아무리 어려운 상황에 있다고 해도 실제로 잘 믿지 않는다는 데 있다”(인터뷰, 『뉴스피플』, 1996. 7. 4: 32).

래한 가장 근본적인 요인은 무엇보다도 고금리, 고임금, 고지가, 고물류비용, 정부규제에 따라 발생하는 이른바 고비용구조이다. 국가경쟁력의 낙후를 초래하는 고비용구조의 심각성이 1996년 본격적으로 드러났"다고 주장했다.³⁵⁾ 이러한 '고비용론'은 1996년도 상반기의 경상수지 적자 심화와 물가상승 등의 경기하강 국면을 거치면서 본격화되었다. 그리고 정부와 재계는 고비용론의 핵심적인 주범을 '고임금'으로 지목했다.

노동계는 재계의 경제현실 인식에 있어서는 대체적인 동의를 표시했다.³⁶⁾ 하지만 첫째, 경기변동의 원인을 고비용론에서 찾기보다는 재벌구조 속에서 찾았다. 둘째, 현재의 경제상황을 "경제위기"라는 용어로 규정하기보다 '경기하강국면'으로 정의했다. 이러한 맥락에서 셋째, 재벌의 경제위기와 정부의 신경제정책의 이데올로기적 성격을 비판했다.

즉, 첫째, 민주노총은 "재벌들이 임금비용을 줄여 기업이익을 최대한 확보하기에만 급급하고, 정부도 재벌의 입김에 눌러 구조적이고 차분한 대응보다는 책임 떠넘기기식 '고임금 - 고비용론'에만 의지하고 있다"(민주노총, 1996. 9: 356)고 전제하고 재벌의 주장에 대해 조목조목 비판한다.³⁷⁾

35) 이러한 맥락에서 고비용구조 해결을 위한 재계의 해법은 다음과 같다. 첫째, "고금리로 인한 고비용구조의 개선과 이를 통한 경쟁력 강화"를 이루어야 한다. 둘째, "임금을 안정시켜야 한다. 우리 나라는 1987년부터 1993년 중에 10.5%의 높은 생산성 증가율에도 불구하고 임금상승률이 같은 기간 중에 17.1%나 증가하여 대외경쟁력 약화를 초래하였다." 셋째, "토지가격도 토지관련 과다규제에 따른 고지가 구조의 형성으로 기업의 공장용지 매입비용 부담이 과중하여 경쟁력 약화요인으로 작용하고 있다." 넷째, "과다한 물류비용의 경감을 위한 대책이 강구되어야 한다." 다섯째, "규제완화가 조속히 이루어져야 한다"(경총, 1997c: 31~33).

36) "최근의 경제상황의 특징은 '무역수지 적자폭의 확대와 물가 불안'으로 요약할 수 있다. 실제로 경상수지는 연간 110억~120억달러 적자로 예상되었으나 이미 7월 말 현재 116.6억달러에 이르고 있다. 물가상승률은 8월 말 현재 4.4%로 올 목표인 4.5%를 위협하고 있다. 그러나 성장률은 1996년 상반기 7.3%로 예상치(7.5%)를 크게 벗어나지 않고 있다. 따라서 현 경기는 하강국면 속에서 무역수지 적자가 크게 늘어나고, 물가가 불안한 상황이라고 정리할 수 있다"(민주노총, 1996. 9: 356); "1996년의 전반적 경제상황은 경기가 1995년 4/4분기부터 완만한 하강곡선을 그리고 있는 가운데 국제수지 적자와 물가상승률이 정부의 연초 예상치에서 크게 벗어나 다소 심각한 문제를 노정하고 있는 상황이라고 요약할 수 있다"(정건화·김상조, 1996: 84).

37) 비판의 요지는 다음과 같다. ① 생산성을 상회하는 임금인상으로 기업의 경쟁력이 낮아졌다는 주장을 비판한다. "1990~95년의 6년 동안 생산성증가율은 연평균 11.1%였던 것에 비해 실질임금인상률은 8.3%에 그쳤다." 따라서 "최근 몇 년 동안 임금상승률은 오히려 생산성증가율을 크게 밑돌고 있다." ② 임금이 주요 경쟁대상국보다 높다는 주장에 대해서도 비판한다. "다른 나라에서 사회복지로 거의 보장되

이러한 재계의 경제위기론에 대한 비판은 우리 경제의 문제점과 그 원인에 대한 논의로 나아간다. 결론적으로 ‘기업경쟁력 약화의 근본적인 원인’이 바로 ‘재벌 중심의 산업구조’라고 주장한다. 즉 ‘재벌 중심의 산업구조’가 ‘주력종목 몇 개의 수출에만 의존’하기 때문에 ‘주요 제품의 국제가격 폭락’에 대처하지 못했다. 또한 ‘재벌의 문어발식 확장과 부실기업 감싸안기는 기업 경쟁력 강화의 가장 큰 장애물’이다. 재벌들은 ‘계열사 상호간의 빚보증으로 여신을 독식하고 재벌내 부실기업을 감싸안았다’. 이로 인해 ‘자기자본비율이 매우 낮게 되었다’(민주노총, 1996. 9: 356~357).

둘째, 재계는 경제위기라는 용어를 적극적으로 사용하는 반면에 노동계는 경기하장국면을 인정하는 선 이상을 넘어서지 않는다. 즉 노동계는 ‘현재의 경제가 어렵다’는 것에는 동의했으나 ‘이것이 한국 경제의 추락이고 위기인가’에 대해서는 의견을 달리했다(강철규, 1996). 정부 또한 8·8 개각 이전에 경제위기라는 용어 사용에 소극적이었으며 경기연착륙을 낙관하는 분위기였다.³⁸⁾

셋째, 이러한 맥락에서 노동계는 재계의 용어 선택을 이데올로기적 공세라고 규정한다.³⁹⁾ 민주노총은 다음과 같이 비판한다. “재벌들이 지금 이 시

는 교육비, 주택비, 의료비, 탁아비 등을 노동자 개인의 임금으로 충당해야 하는 우리나라의 현실을 놓고 보면 임금수준이 결코 높다고 할 수 없다. 더욱이 주요 선진국에 아직도 크게 미치지 못하는 수준이다.” ③ 금리가 높아 기업비용이 높아진다는 주장을 비판한다. 이에 대해 일단 금리가 높다는 사실은 인정하지만 그 원인은 “우리 나라 기업의 자기자본비율이 낮고 부채비율이 높기 때문이다”(민주노총, 1996. 9: 358~361).

38) “금년도 우리 경제는 그동안의 누적된 ‘고비용-저효율’ 구조 등으로 인해 경쟁력이 약화되고 있는 것은 사실이나 전체적인 위기상황은 아니”(115)다. 따라서 “전체적으로는 7%를 상회하는 성장과 4%대의 물가수준을 달성하여 경기연착륙은 가능할 전망”(123)이라고 주장하고 있다(『하반기 경제운영구상』(7.2)); “실제로 재경원이 발간하는 경제동향 해설 자료를 자세히 들여다보면 현재 경제상황을 명확히 ‘위기’로 규정하지 않고 있다. 또 현재의 경기침체에 대한 원인 진단에 있어서도 산업구조나 수출품목의 편중성, 기업의 연구개발 투자 소홀, 지나치게 높은 부채비율 등을 지적한다”(정건화·김상조, 1996: 81).

39) “이데올로기는 허위사실을 유포하는 것과는 구분된다. 그것은 현상을 말하되 현상에 대한 원인분석을 왜곡함으로써 궁극적으로 진단과 처방에 특정한 정치적 의도를 개입시키는 일종의 정치적 행위이며 따라서 그 기능은 특정한 상황에서 철저히 계산된 특정한 목표를 지향하는 것이다”(정건화·김상조, 1996: 105); 김민배는 1996년에 위기 이데올로기의 두 가지 측면을 지적하고 있다. “최근의 위기 이데올로기를 둘러싼 상황적 전개가 ‘정치게임’화되고 있다. 다만 정부와 여당이 반공 이데올로기를 사

기에 이처럼 노동자에 대한 압박을 강화하는 이유는 무엇인가? 물론 표면적으로는 이번 기회에 임금비용을 억제하겠다는 것이다. 그러나 지금은 임금 인상 시기가 아니기 때문에 그 실효성은 크지 않다. 재벌의 진짜 의도는 ‘노동법 개정 국면’에 맞추어져 있다. 현 경제상황을 빌미로 노동계의 요구인 집단적 노사관계법의 개정을 저지하고, 정리해고제 등 근로기준법 개악을 쉽게 관철하려는 데 일차적인 뜻이 있는 것이다”(민주노총, 1996. 9: 362) 마지막으로 민주노총은 “더욱 한심한 것이 정부의 정책”이라고 비판한다. “정부가 구조적인 문제는 덮어둔 채 재벌의 요구를 수용하기에 여념이 없기 때문이다”(주진우, 1996: 73).

이상과 같이 노동계의 비판과 적극적인 대응에도 불구하고 ‘경제위기설’은 ‘경제살리기’를 강조하는 경제팀의 입장에 힘을 실어주었다.⁴⁰⁾ 정부는 노동법 개정의 목적을 ‘삶의 질 향상’보다는 ‘경쟁력 강화’라는 쪽으로 생각하기 시작했다. 이는 첫째, 나웅배 부총리와 구본영 수석 대신에 이석채 수석과 한승수 수석을 임명한 8·8 개각으로 나타났다.⁴¹⁾ 둘째, 8·8 내각은 경

용하는 데 반해 야당이나 노동단체들은 경제위기 이데올로기의 책임을 들어 정부와 여당을 공격하고 있다”(김민배, 1997: 9).

40) 박세일 청와대 복지수석도 이 점을 인정하고 있다. “당초 노동법 개정의 취지는 20세기의 ‘대립형’ 노사관계를 21세기의 ‘화합형’ 노사관계로 바꾸려는 것이었다. 작년 말 들어 ‘경제살리기’가 강조되면서 ‘한쪽을 눌러야 한다’는 개발시대의 논리로 돌아가 복수노조조항 등을 유예시키는 바람에 일시적으로 혼란이 조성되었던 것이다”(인터뷰, 동아일보, 1997. 3. 11). 특히 진념 장관의 태도변화가 감지된다. 진념 노동부장관은 국회 환노위의 답변(1996. 7. 24)에서 “우리나라가 ILO의 권고사항을 받아들이는 전제로 ILO 이사국에 선출된 것은 아니다.” 따라서 ‘ILO의 권고와 관계 없이 우리 경제상황과 가치기준에 맞게 노동관계법을 개선해 나갈 것’이라고 말했다. 이러한 발언은 복수노조 허용, 공무원 단결권 보장, 제3자개입 금지 폐지 등에 대해 부정적인 입장”(한국경제신문, 1996. 7. 25)의 일단을 드러낸 것으로 평가된다.

41) 김연수는 1990년의 ‘총체적 난국론’과 1996년의 ‘경제적 위기론’의 정치적 결과를 비교하고 있다. “1990년은 연초부터 ‘총체적 난국’ 논의가 불거져 나온 지 약 3개월 만에 새 경제팀이 구성되었다.” 이것은 1996년의 ‘경제적 위기론’ 이후에 8·8 개각과 유사하다. “1990년 이승윤팀이 들어섰을 때는 정권이 정통성면에서 약점을 안고 있었고 3당합당을 이룬 직후여서 무언가가 보수적인 경제정책으로 상황을 반전시켜야 한다는 부담을 안고 있었다. 그래서 경제정책 기조는 ‘성장’이었다. ‘안정’을 정책기조로 내세운 한승수팀도 ‘성장’에 대한 정치적 부담을 안고 있는 것은 마찬가지이다. 앞으로 수개월 내에 경제를 대통령선거에서 여당이 유리하도록 호전시켜 놓아야 하는 것이다.” 이러한 태도는 “정책운영에 있어 공통적으로 보수적 색깔”을 띠게 된다. “이승윤팀은 경제정의 실현과 관련된 개혁과제의 추진을 뒤로 미룸으로써 기업활력을 부추겼다. 한승수팀의 경우는 공정거래법의 개정내용을 느슨하게 하고 노동시장

제구상을 통해 신재벌정책을 후퇴시켰다.⁴²⁾

앞서 보았듯이 신노사관계 구상은 초기에 개혁파에 의해 제기되었다. 개혁파는 민주노총에게 참정권을 부여했다. 그리고 '해고자 복직 허용'(1996. 6. 20)도 개혁파의 작품이었다.⁴³⁾ 하지만 경제위기론과 정부의 8·8 개각 및 신재벌정책의 좌절은 노동법 개정방향에도 영향을 주었다.

경제위기의 대두 속에서 발표된 정부의 「'96년 하반기 경제운영방안」(7.2)은 '고비용-저효율'의 원인을 임금상승에서 찾고 있다는 점과 신재벌정책을 견지하고 있다는 점에서 특징적이었다. 신재벌정책과 관련해서 '기업경영의 투명성 및 공정성 제고', 즉 '상장기업과 지배주주, 특수관계인 및 계열사와의 거래내역을 공시'토록 하는 '기업 공시제의 강화', '소액주주의 요건완화'(121) 등을 제시했다. 또한 '경제규제개혁', '정부부문의 생산성 향상' 등이 제시되었다. 신재벌정책이 아직 정부정책적 입장으로 남아 있긴 했지만 명시적이었을 뿐, 정부는 노동시장의 유연성 방안을 구체적으로 강구하는 데 주력했다. 즉 하반기 경제운영방안은 “현재 부도를 낸 기업에 한해 허용하고 있는 정리해고제를 이르면 내년부터 경영여건이 어려운 기업도 실시할

의 유연화를 위한 말로 업계 분위기를 추스리고 있다. 두 경제팀은 모두 근로자보다는 기업활력 쪽에 무게를 두어 보수적 선택”을 했다(김연수, 1996 참조).

42) 김영삼 정부의 신재벌정책의 “첫 아이디어는 1995년 봄 세계화추진위원회에서 제기되었으나 재경원 금융정책실”의 반대로 ‘수면 밑으로 잠복’했다. 하지만 1995년 말의 노태우 비자금사건과 재벌총수들의 소환을 계기로 경제부처는 재벌정책에 대한 검토에 들어갔다. 특히 ‘이각범 정책기획수석이 기용되면서 가속도가 붙었다(조선일보, 1996. 5. 12). 신재벌정책은 “규제는 풀되 감시와 책임추궁은 강화한다”는 원칙을 핵심으로 한다. 구체적으로 신재벌정책의 ‘장기대책이 오너의 전횡을 방지하는 대책’이라면, ‘단기대책은 계열사간 내부거래와 자금이동을 어떻게 차단할 것이냐에 초점’을 맞추는 것이다(조선일보, 1995. 11. 16). 하지만 재계가 경제위축론을 제기하면서 강하게 반발하자 정부는 1995년 말에 일단 후퇴했지만, 4·11 총선 후 신재벌정책을 다시 시도했다. 하지만 경제위기론을 통한 자본의 공세는 8·8 개각을 이끌었고 이것은 신재벌정책의 포기를 의미하는 것이었다.

43) 박세일 수석은 “해당기업 쪽에서 노사관계를 푸는 데 필요한 최소한의 재량을 갖도록 해달라고 정부에 요구해 왔다. 그래서 정부 내에서 검토와 논의가 있었다. 정부 내 논의는 민주적 의견수렴이었다. (그 결과) 이 문제는 일선 경영자가 판단해 처리할 문제라는 것이다”(박세일 수석 인터뷰, 『주간조선』, 1996. 7. 18)고 언급했다. 이것은 해고자 복직문제에 대해 정부 내 논의가 있었음을 암시한다. 한편 재계의 입장은 해고자 복직이 노사협상의 최대의 쟁점으로 떠오르자 이 문제가 “단체교섭의 대상이 아니”라 “노동위원회나 법원의 판결”에 따라야 한다고 주장했다(이동찬 경총회장 인터뷰, 『뉴스피플』, 1996. 7. 4).

수 있도록 할 예정이며, 또 필요인력을 업체에 파견하는 근로자파견제와 자유롭게 노동시간을 정할 수 있는 변형근로시간제를 도입하는 내용”(동아일보, 1996. 7. 3)의 금융산업 구조조정과 경영혁신을 포함하고 있었다.

이에 대해 노동계는 강력하게 반발했다. 한국노총은 “아직 노개위조차 가닥을 잡지 못하는 쟁점사항을 부총리가 직접 거론한 것은 노개위의 중립성과 공정성을 침해하는 것”이다. “향후 노개위의 태도 여하에 따라 노개위 참여를 거부하고 모든 사회단체와 연대하여 장외투쟁을 전개해 나가겠다”고 선언했다(대외경제신문, 1996. 7. 3; 「정리해고제등 도입을 강력히 반대한다: '96 하반기 경제운영에 대한 우리의 입장」, 한국노총, 1997b: 196~197).⁴⁴⁾

8·8 개각팀에 의한 '9·3 대책'(재경원, 1996. 9)은 신재벌정책이 완전히 좌절되었고 정책방향이 친재계 쪽으로 전환되었음을 암시했다. 9·3 대책은(그동안 재계가 제기해 왔던) '우리 경제의 문제점을 거시경제지표의 악화보다는 경제체질의 악화'(106)에서 찾았다. 그리고 이와 같은 현상이 지속될 경우 '저성장·고물가·경상수지 악화의 악순환과 산업공동화' 현상(108쪽)에 대해 경고하고 있다. 이에 대한 대안으로 9·3 대책은 향후 경제정책의 중점을 '물가안정과 기업활력의 회복'에 두고자 했다. 즉 '임금의 한자리수 안정', '재계 등의 의견을 수렴하여 공정거래법 개정', '경제현장에서 실감할 수 있는 규제개혁 추진' 등을 구체적인 실천으로 제시했다. 그리고 기업은 “노사화합 분위기 형성”, 근로자는 '임금안정 및 기업활력 회복을 위한 노력'을 해야 한다고 주장했다(111~124).

이처럼 한승수 경제팀의 첫 번째 조치는 경영투명성 제고방안 등의 재벌 규제정책을 크게 완화함으로써 '기업살리기'(조선일보, 1996. 9. 4)로 정책방향이 완전히 선회했음을 보여주었다. 김인호 공정거래위원장은 '기업활력 회복'을 주창한 9·3 대책 다음날 30대 재벌의 상호보증 철폐 및 친족 독립

44) 노개위 고위관계자도 “김영삼 대통령이 지난 4월 국민들에게 약속한 대로 현재 노사정 모두가 참여하는 노사관계개혁위원회가 구성돼 모든 노동법 개정 현안을 중립적이고 자율적으로 논의하고 있는 상황에서 재경원이 마치 자신들 마음대로 제도개혁을 하겠다는 듯이 발표한 것은 개혁위의 자율성과 존립근거에 대한 심각한 침해”이다. “재경원이 도입하고 싶다고 해서 정리해고제를 마음대로 도입할 수 있는 것은 아니다.” “복수노조 금지조항 존폐 여부 등 노동계의 요구사항과 마찬가지로 정리해고제 도입 등 사용자의 요구사항도 개혁위가 아무 선입견 없이 공정하게 다룰 사항이므로 정부는 '외압'으로 비취질 수 있는 입장표명을 자제해 달라”고 주문했다(동아일보, 1996. 7. 4).

경영회사 규제 등 재계의 반발을 사고 있는 공정거래법 개정안 내용을 완화하겠다는 입장을 공식적으로 밝혔다.⁴⁵⁾

10월에 들어서도 경제당정회의에서 '경쟁력 10% 향상' 방안에 대한 의견 조율(10.8)이 있었다. 그리고 정부는 "9·3 대책의 후속조치로서 경쟁력 강화시책을 효율적으로 추진하기 위하여 향후 1년 이내에 '경쟁력 10% 이상 높이는 운동'(113)을 전개했다.⁴⁶⁾ 그리고 정부는 구체적인 법안형태로 정책방향의 선회를 가시화했다. 신한국당은 「소규모 기업 지원을 위한 특별조치법」 제정안을 확정(12.2)⁴⁷⁾하였고, 경쟁력 10%를 높이겠다는 명목으로 안전보건과 환경 등 25개 분야의 법정 의무고용을 완화 또는 폐지하겠다고⁴⁸⁾고 발표했다. 이러한 일련의 흐름은 정부의 노동법 개정안에 반영되었다. 정부는 노개위안에 '경제살리기라는 국정목표를 대폭 반영'했다. 결국 노사 양측을 만족시키겠다는 목표와 방향은 "노동시장의 규제완화와 유연성 제고 문제를 대표적인 쟁점"(문화일보, 1996. 12. 3)으로 삼음으로써 굴절되고 말았다.

재계는 경제위기설이라는 터널을 통과하면서 보다 공격적으로 변해 갔다. 전경련 주요그룹 기획조정실장 회의(1996. 9. 6)와 전경련 회장단회의(1996. 9. 17)에서는 내년도 각 기업의 임금총액 규모 동결을 선언했다. 이러한 '임금동결 선언'은 "관철용보다는 압박용이며, 노동법 개정을 싸고 세 과시의 चेस्처이다. 즉 재계의 이러한 모습은 '정부의 부름에 화답하고 선제공격으로 노동계의 기를 꺾는다'는 막바지 전략"(한겨레신문, 1996. 10. 16)으로 평

45) "30대 기업집단 계열사간의 채무보증을 5년 내에 완전 해소해야 하는가가 논란이 되고 있다. 공정위는 당초 5년 정도가 적당한 것으로 생각했을 뿐 해소 시한이 꼭 5년이 되어야 한다는 기준은 없다." "공정거래제도에 따른 규제는 일반 산업규제와 그 성격이 명백히 다르다. 사회형평적 시각보다는 능률과 효율극대화라는 차원에서 이해해야 한다"(1996. 9. 4 기자간담회; 세계일보, 1996. 9. 5).

46) 「경쟁력 10% 이상 높이기 추진방안」, 1996. 10. 9; 경쟁력강화추진실무위원회, 「9·3 대책」 및 「경쟁력 10% 이상 높이기」 추진계획(안) 주요내용」, 1996. 10. 23; 「경쟁력 10%이상 높이기 보고자료」, 1996. 11. 18 참조.

47) 소규모 기업이 도산할 경우의 임금채권 우선변제 범위와 관련, 근로자의 권익을 침해한다는 노동부의 반대에도 불구하고 '3월분의 임금과 최종 3년간의 퇴직금'으로 한정하는 조항을 삽입했다. 근로기준법 제30조는 임금, 퇴직금 등 근로자 채권의 우선 변제 범위를 3개월분의 임금과 기간을 제한하지 않는 전체 퇴직금으로 명시돼 있다.

48) 국민회의는 기업의 경쟁력 제고 차원에서 영양사 등 13개 직종의 의무고용제를 폐지하기로 한 것으로 알려진 데 대해 성명을 내고 "영양사 등을 해고함으로써 기업체가 올릴 수 있는 경쟁력은 없다고 본다"며 "정부는 이들 직종에 대한 의무고용제 폐지 방침을 철회하라"고 주장했다(동아일보, 1996. 11. 24).

가받았다. 이러한 상황하에서 민주노총이 노개위 회의의 불참을 선언하자 전경련은 보다 강경한 태도를 견지한다. “이제 노개위는 유명무실해졌다.” 따라서 “정부가 합의를 요구하지만 재계는 결코 양보하지 않을 것”이다(세계일보, 1996. 10. 4) 이에 대해 노동계 또한 노개위 불참과 파업 선언 등을 통해 재계와 정부의 공세에 대응하고자 했다.

결론적으로 8·8 개각과 정부의 신재벌정책의 후퇴는 첫째, 재계의 ‘위기 이데올로기’라는 고전적인 전략이 여전히 현실 장악력이 있음을 보여주었다. 반면 노동의 대항전략이 부재했음을 또다시 보여주었다. 둘째, 신재벌정책의 굴절은 경제팀에 의한 것이었다. 특히 이 과정은 공정거래위원회와 경제부처의 갈등을 보여주었다. 8·8 개각은 경제팀이 전면에 등장하고 있음을 의미했다. 두 사건은 정부 내부의 갈등세력이 존재함을 드러냈다. 셋째, 이러한 사건들은 노동법 개정방향이 굴절되고 있음을 보여주었다. 그 핵심적 요인은 정부 개입이었다. 정부 개입은 노개위 과정에서 간접적으로 개입하던 법제화 과정에서 직접적으로 개입하든지 간에 전략적 방식과 정도의 문제일 뿐이었다. 넷째, 이러한 노동정치 지형의 변화는 각 주체들의 전략을 규정했다. 재계의 경우 보다 공세적으로 변해 갔고 노동계 또한 노개위에 대한 불신을 키워 갔다. 특히 정부의 입장 변화는 노동법안이 정부와 국회로 넘어가면 재계가 유리하게 될 가능성이 컸기 때문에, 이 또한 노동 주체들의 전략 수립에 영향을 주었다.

第4節 小委員會의 勞動法 改正 努力과 民主勞總의 不參

제4절과 제5절은 노개위에서의 노동법 개정을 다룬다. 노동법은 재계안과 노동계안 그리고 양자를 절충하고자 했던 토의자료와 수정공약안이 제출되었고, 노사합의에 의해 합의·미합의안인 통칭 노개위안이 제시되었다. 본 절에서는 노동법안의 개별 항목들을 자세히 설명하기보다는 제출 법안의 성격과 노사의 반응을 중심으로 서술·평가한다.

〈표 5-3〉 노동법 개정(안)(1996.4~1997.3)

	제출법안			
노개위 이전	- 1987년 또는 1989년 개정법 - 노동법개정연구위원회의 연구 시안(1994년)			
노개위단계	재계(경총)	노동법 개정에 대한 재계 의견(1996. 7)		노개위안(11. 7) (합의·미합의안)
	노동계	한국노총	노동관계법 개정안(1996. 7. 19)	
		민주노총	노동법 개정안(1996. 8)	
	공익위원	토의자료(9.3), - 수정공익안(11.7)		

주 : 각 주체, 각 시기에 제출된 노동법(안)은 이상과 같다. 본 글은 공익위원의 법개정 토의자료(9. 3)는 '토의자료'로, 공익위원들의 최종안은 '수정공익안'으로, 대통령 보고 노동관계법개정요강안(합의·미합의안)은 '노개위안'으로 각각 명명한다.

제4절은 노개위안 탄생과정에서 벌어진 노동정치적의 서술·분석이다. 구체적으로 첫째는 노개위안 형성에 결정적인 기여를 했던 소위원회의 법개정 노력을 서술하고, 둘째는 이 과정에서 민주노총이 노개위를 불참하게 되는 원인과 과정을 서술한다.

노개위는 제1단계 합의를 바탕으로 7월부터 2단계의 노동법 개정의 닳을 올렸다. 노개위는 우선 노동법 개정에 대한 의견 제출을 각계에 요청하였다. 이것은 '노사관계 개혁의 기본방향 및 법·제도 개선방향'에 관한 노사단체의 입장을 파악하여 향후 위원회 활동방향 정립과 안전심의 기초자료로 활용하는 데 필요했다. 이 결과 17개 단체에서 의견을 제출했다(노개위, 1996. 2 참조) 또한 노개위는 각계의 의견을 수렴한다는 차원에서 7차례의 공개토론회(1996. 7. 16~8. 6)를 개최하였다.⁴⁹⁾ 한편으로는 분과회의가 계속되었다. 이러한 과정을 통해 노동 주체들 간의 쟁점과 입장이 보다 분명해졌다.

노동계와 재계 또한 노동법 개정에 대한 의견을 제출했다. 우선 한국노총은 노동법의 주요 쟁점사항에 관한 입장(1996. 6. 4)을 정리하여 배포한 데 이어, 제183차 회원조합 대표자회의(1996. 7. 19)에서 노동관계법 개정안을 확정했다(한국노총, 1997b: 127~168; 71~127) 민주노총은 8월 9일 노동법

49) 제1차(7. 16) 근로시간·휴일·휴가/복수노조, 제2차(7. 18) 해고제도/노사협의제, 제3차(7. 22) 임금·퇴직금제도/노동조합의 활동 제4차(7. 23) 노동위원회제도/쟁의행위, 제5차(7. 30) 여성 및 비정규근로/단체교섭과 단체협약, 제6차(7. 31) 공공부문 노사관계/공익사업의 분쟁조정, 제7차(8. 6) 1996년 노동관계법 개혁, 어떻게 할 것인가(노개위, 1998a: 130~159 참조).

개정 최종안을 작성하여 노개위에 제출했다(민주노총, 1996. 8).

노개위에 제출한 양 노총의 개정안은 한마디로 재계의 노동시장의 유연화와 경쟁력 강화를 위한 입법 움직임을 견제하면서 노동기본권 신장과 노동자의 삶의 질 향상이라는 원칙을 관철하는 데 초점을 맞추고 있었다. 이것은 개별적 노동법의 개악 저지와 집단적 노동관계법의 개선으로 요약된다. 노동조합및노동쟁의조정법에 있어서는 복수노조 허용, 정치활동 금지 및 제3자개입 금지조항의 철폐, 대체근로 전면 금지 및 신규하도급 금지, 무노동무임금 및 노조전임자 임금은 노사 자율로 해결, 공무원과 교원의 단결권 허용 등을 주장했다. 근로기준법의 경우는 노조와의 합의를 전제로 한 정리해고제 도입, 파견근로 반대, 법정근로시간 단축을 조건으로 변형근로 시간제 도입, 퇴직금의 중간정산제 반대 등을 통해 재계의 공세에 대응했다.

이러한 원칙의 관철을 위해 한국노총은 초기부터 근로기준법을 개악하고 한국노총의 요구를 받아들이지 않을 경우 9월 초에서 10월 중순께 노개위에서 탈퇴, 대규모 집회 등을 통해 노동관계법의 개악 반대운동을 벌이겠다고 밝혔다. 민주노총 또한 대중투쟁을 중심으로 노동법 개정투쟁을 전개하며 대중투쟁을 앞당기기 위해 8월 8일부터 투쟁본부 구성을 결의했다(매일경제신문, 1996. 7. 26; 민주노총, 1997b: 82~83).

이처럼 민주노총과 한국노총의 대체로 법개정 방향이 대체로 일치하였다.⁵⁰⁾ 그러나 양 노총의 정세 인식과 조직구성원, 투쟁동력 등의 상이함은 이들을 이 정도의 차이에서 머무르게 하지는 않았다. 대표적인 것이 복수노조 조항에 대한 것이다. 전체적으로 볼 때 한국노총이 복수노조의 전면 허용을 주장했다면 민주노총은 상급단체만이라도 허용할 것을 주장했다.

재계안은 경총의 ‘노동법 개정에 대한 경영계 의견’(경총, 1996. 7)을 시발로 다양한 형태로 제출되었다. 재계안의 공통점은 기업의 경쟁력 강화와 노동시장의 유연화를 위한 입법을 지향하고 있다는 점에 있었다. 따라서 집단

50) 물론 양 노총이 완전히 일치되지는 않았다. 정리해고(한국노총:노사합의 또는 근로자 과반수의 동의/민주노총:노조의 동의), 쟁의과반수찬성조항(한국노총:현행유지/민주노총: 삭제), 공무원단결권(한국노총: 군인·경찰·교정·소방의 6급이하 공무원 노동3권보장/민주노총: 군인·경찰 제외 6급이하 공무원의 노조결성권), 노조전임자(한국노총: 노사자율/민주노총: 복수노조 전면 허용시 제2차 제도개혁과제) 등에 있어서 약간의 차이가 존재했다. 특히 직권중재에 통신사업을 포함시킬 것이냐를 둘러싸고 한국노총과 민주노총이 이견을 보인 것은 이들의 이익구조를 보여준 것이었지만 근본적인 것은 아니었다.

적 노동관계법에서는 노동3권을 억제하고 근로기준법에서는 노동시장의 유연성 보장 조항의 도입에 초점을 맞추었다. 노개위의 미합의 쟁점사항을 중심으로 살펴보면, 재계는 근로기준법에서 정리해고의 요건완화, 파견근로 제한 대폭 완화, 법정근로시간 단축 없이 월단위 변형근로제의 도입, 퇴직금 중간정산제 도입, 월차휴가 폐지, 휴업수당은 통상임금 90%를 넘지 않는 단서조항의 신설 등을 관철하고자 했다. 한편 이러한 요구가 노동조합의 무력화를 통해 달성될 수 있다는 인식하에 노동조합및노동쟁의조정법의 입법에도 깊숙이 개입하였다. 복수노조 도입반대(단, 복수노조 도입시에는 노조전임자 임금지급 폐지 및 근로기준법과 패키지 처리), 쟁의기간중 대체근로, 노조전임자의 임금지급은 사용자의 부당노동행위로 규정, 무노동무임금 명문화 등을 주장했다.

재계의 노동법 개정관련 담당 주체는 경총이었다. 재계가 협의기구를 조직하기는 했지만 경총이 실무와 정책적 기능을 맡았다. 따라서 노동법 개정 초기에 경총이 노동법 개정을 주도했고, 이에 대해 재계 내부에는 이견이 없는 것처럼 보였다. 하지만 이견은 복수노조 조항을 중심으로 터져나오기 시작했다. 전경련은 경총이 복수노조를 허용하는 조건을 내걸고 노동계와 협상하려는 태도에 강한 불만을 제기했기 때문이다. 청와대의 경제팀의 등장으로 전경련의 강경한 입장은 보다 힘을 얻어 갔고 경총도 결국 복수노조 불가 입장을 공식적으로 천명했다.⁵¹⁾ 하지만 노동법 개정의 과정 전체를 통해 볼 때 복수노조에 대한 전경련과 경총의 차이는 근본적인 것은 아니었다. 재계 내부에서 복수노조 인정을 대세로 받아들이고 있었기 때문이다. 따라서 차이는 재계의 전략으로 볼 수 있다. 결과적으로 볼 때, 전경련의 강경한 입장은 경총이 대노동 협상을 하는 데 있어 재계에게 유리하게 작용했다.

이상에서 보듯이 노동계와 재계는 복수노조조항을 제외하고는 모든 조항에서 대립되었다. 복수노조의 경우 전경련은 결사반대, 경총은 조건부 수용, 민주노총은 노개위 합의를 조건으로 기업단위 유예 인정 그리고 한국노총은 전면 허용이라는 입장을 표명했다. 이처럼 노동정치 주체는 복수노조 허

51) “전경련에 이어 경총도 정부가 추진하고 있는 노동법 개정안의 복수노조 허용은 절대 받아들일 수 없다는 입장을 분명히 했다. 경총의 이와 같은 강경한 입장은 그동안 전임자 임금지급 금지를 전제로 복수노조 허용에 유연한 태도를 보이던 데서 급선회한 것이어서 주목된다”(한국경제신문, 1996. 11. 27).

용을 둘러싸고 계급간의 이익구조뿐만 아니라 조직간의 이익구조를 적나라하게 드러냈다.

특히 노사간의 첨예한 대립을 보인 조항은 노조전임자 임금지급 문제였다. 김영배 경총 상무는 “전임자 급여문제가 해결될 경우 복수노조를 통과시킬 것”이라고(매일노동뉴스 인터뷰, 1996. 11. 8) 언급했고 재계는 이후의 노동법 재개정에서 전임자 임금지급 문제만큼은 절대로 포기할 수 없음을 내비쳤다.⁵²⁾ 반대로 노동계에게 노조전임자 임금지급 문제는 생존의 문제였다. 기업별 노조하에서 노조전임자 임금을 폐지한다면 상급단체는 물론 단위노동조합의 활동이 크게 위축될 것이 명백했기 때문이다. 이처럼 재계가 사용자의 전임자 임금지급을 부당노동행위로 규정할 것을 주장한 반면 노동계는 노사 자율로 해결해야 한다는 입장을 피력했다.

한편 노동계가 도입 자체를 거부한 조항은 쟁의기간중 대체근로, 파견근로제, 퇴직금 중간정산제 등이었으며 도입을 하더라도 조건부로 승인하려던 조항은 정리해고제, 변형근로제 등이었다. 그리고 무노동무임금(파업기간중 임금지급 금지)은 임금지급 금지를 명문화하려는 재계에 맞서 특히 민주노총이 심하게 반대했다. 노동계는 무노동무임금 문제의 경우 단위사업장에서 노사 자율로 해결되었던 현재의 상태가 유지되기를 원했다. 한편 재계의 관심을 끌지는 못했지만 노동계에게 지대한 관심사항이었던 교원과 공무원의 단결권 문제는 별다른 진전이 없었다.

이상과 같이 쟁점조항 중 노사대립으로부터 자유로운 법조항은 거의 없었다(표 5-6 참조). 따라서 경제위기 극복을 위해 노동시장의 유연성 및 경쟁력 제고를 목표로 노동법 개정에 뛰어든 재계와 노동3권의 쟁취와 삶의 질 향상을 주장하는 노동계 간의 논쟁은 제출된 노동법의 성격과 노동법 조항을 둘러싸고 노개위 소위원회와 전체회의 그리고 단위사업장에서 진행되었다.

노개위는 노동 주체들로부터 노동법 개정안을 제출받음으로써 노사간의 확인된 이익구조를 토대로 노동법 개정작업에 착수했다. 우선 노개위는 제7차 운영위원회(8.6)에서 법·제도 개혁에 관한 세부 개선안의 마련이 2분과

52) 재계는 총파업 이후 정치권이 재개정을 논의할 때 주요 일간지에 “노조전임자 임금 요구 금지와 무노동무임금 원칙이 빠진 노동법 개정은 자유시장경제의 기반을 무너뜨립니다”라는 제하의 광고를 게재했다(1997. 2. 24). 이것은 노동법 개정에서 재계가 가장 절박하게 요구했던 법조항이 어떤 조항이었는지를 보여준다.

및 3분과와 관련된 업무이므로 소위원회 구성이 불가피하는 결론을 내렸다. 제6차 전체회의(8.13)는 운영위원회에서 결정한 '소위원회 구성 및 운영계획안'을 토론 끝에 통과시켰다. 「노동관계법 개정요강소위원회」(이하 소위원회)는 상임위원, 노사 각 2인, 공익 4인 등 9명으로 구성되었다.⁵³⁾

소위원회는 신노사관계 5원칙과 법·제도개선의 7대 기본방향 및 부문별 추진방안을 존중하고 위원회와 분과위원회의 각종 활동결과를 참조하기로 했다. 그리고 이러한 활동을 통해 법개정의 방향과 주요골자, 쟁점별 입장을 정리하기로 했다. 회의 운영은 전원합의가 원칙이며 회의 결과는 전체회의 시까지 공개하지 않기로 했다(노개위, 1998a: 160~163). 소위원회의 활동기간은 8월 14일부터 9월 5일까지로 하고 이 기간 동안에 요강안을 작성하여 9월 9일의 전체회의에 보고하기로 했다.

소위원회는 제3차 회의(8.14~8.20)까지 쟁점사항에 관해 논의했지만, 노사간의 첨예한 대립으로 공전을 거듭했다. 특히 구체적인 일정과 토의자료가 없어 회의 진행이 효율적이지 못했다. 이에 노사위원들은 공익위원들이 안을 만들어 전체안을 놓고 집중적인 토의를 하자고 제안했다. 이것을 받아들여 소위원회는 8월 21부터 22일까지 전문위원들이 쟁점별 토의자료 초안작성 및 검토, 8월 23일부터 28일까지 공익위원 요강안 작성 및 토의, 8월 29일 공익위원 요강안 리뷰, 8월 31일부터 9월 5일까지 노·사·공익 합동회의를 개최하여 공익안에 대하여 토의하기로 일정을 잡았다(노개위, 1998a: 169 참조).

소위원회의 배무기 상임위원, 이원덕 수석전문위원, 김태기, 김소영, 이철수, 이종훈 책임전문위원과 노동부의 김성중 사무국장, 권영순 과장은 이와 같은 일정에 따라 8월 21일부터 22일까지 공익위원안의 초안작성을 위한 합숙에 들어갔다. 논의방식은 다음과 같이 진행되었다. 우선, 책임전문위원들이 그동안의 주요쟁점들을 제시하고 쟁점별로 몇가지의 적용 가능한 대안을 모색하여 발표하였다. 그러면 상임위원과 다른 전문위원들이 코멘트하고 그 결과를 보완하였다. 8월 23일부터는 공익위원 5명과 책임전문위원 5명이

53) 위원장: 배무기 상임위원, 노동계: 박헌수(화학연맹위원장), 양경규(전문기술연맹위원장), 재계: 조남홍(경총부회장), 박종규(한국특수선 회장), 공익위원: 윤성천(광운대), 임종률(성균관대), 박래영(홍익대), 인명진(갈릴리교회 목사)(노개위 개정요강소위원회, 1996. 10. 1). 이밖에 책임전문위원 5인과 사무국 직원 3인이 포함되었다. 이후 소위원회는 노동법 개정안 작성을 위해 공익위원 회의 8회, 소위원회 회의 총 21회 등을 통하여 노동법 개정안의 도출에 핵심적인 역할을 했다.

모임을 갖고 그동안 책임전문위원들이 논의한 안들을 토대로 공익위원안을 만들어 나갔다. 이것은 8월 31일까지 지속되었으며 4차례의 회의가 이루어졌다. 이 결과가 9월 3일 소위원회 제4차 회의에서 ‘공익위원 토의자료’(이하 토의자료)가 발표되었다(노개위, 1998a: 169~170).

〈표 5-4〉 소위원회의 개정요강 논의 사항

날 짜	활 동
8.14~9.2	- 공익위원의 법개정요강 토의자료 마련 - 8.14~8.20 소위원회의 일정과 운영 합의 - 8.21~9.2 공익위원이 책임전문위원의 지원을 받아 토의자료 마련
9.3~9.4	- 공익위원의 토의자료 설명 및 노사단체 배부 - 9. 4 제4차 소위원회 개최, 토의자료를 노사위원에게 설명
9.5~9.18	- 노사의 합의도출을 위한 집중 논의 - 9.5~9.11 총 11회의 전체회의 개최. 토의자료를 바탕으로 토의, 핵심쟁점 이견
9.19	- 소위원회의 활동결과 보고 - 논의사항을 합의, 의견접근, 미합의, 미토의사항 등으로 나누어 제7차 전체회의에 보고
9.20~10.14	- 소위원회 논의 재개 및 핵심쟁점사항 전체토의 - 9. 23.~10. 14.간의 4차례의 노개위 전체회의(8~11차)에서 10대 쟁점 사항에 대해 소위원회에 제차 위임. 소위원회는 9. 30~10. 14 5회에 걸쳐 의견접근사항과 미합의사항 등에 대한 논의 지속 - 10. 17. 12차 전체회의에 앞서 이견조정을 시도했으나 이미 합의한 사항을 일부 수정하는 데 그침

자료: 노개위, 「노동관계법 개정요강소위원회」, 1996. 10. 18, 1~3쪽 참조.

노동계는 토의자료에 대해 비판적이었다. 양 노총은 재계측에 유리하게 되어 있어 편파적이라고 주장했다. 노동계는 “당연히 개정돼야 할 교원·공무원의 노동권 제한, 복수노조 금지 등의 조항 철폐에 갖가지 부대조건이 달려 있다. 공익위원들의 절충안도 사용자측의 논리에서 크게 벗어나지 않는다”(동아일보, 1996. 9. 20)고 비판했다. 경총 또한 “70% 정도는 만족하나 변형근로, 정리해고, 파견근로 등의 주요 내용”이 미흡하다고 주장했다. 이에 대해 공익위원들은 “어디까지나 토의자료임을 강조하고 논의과정을 통해 취지와 이유를 이해”하기를 바란다고 언급했다(노개위, 1998a: 191).

〈표 5-5〉 '토의자료' 내용: 쟁점사항을 중심으로

◆ 노동조합및노동쟁의조정법

구 분	9·3 토의자료
복수노조 금지	- 제1안: 복수노조 전면허용, 교섭창구 단일화 - 제2안: 상급단체 허용, 기업단위 제한 허용
제3자개입 금지	- 현행규정 삭제. 다만 위법한 쟁의행위 선동, 조종, 참가 금지
해고근로자의 조합원자격	- 해고의 효력을 다투고 있는 자는 부당노동행위 구제신청시에 한하여 재심판정이 있을 때까지 인정
연합단체의 정의	- 연합단체의 정의규정 삭제
부당노동행위 긴급명령제 시설	- 긴급명령제 도입: 중노위 구제명령에 한함 - 상습적인 부당노동행위만 처벌
노조전임자의 급여	- 제1안: 사용자의 부당노동행위 규정(5년 유예) - 제2안: 임의적 교섭사항으로 규정
파업기간중 임금	- 임의적 교섭사항 쟁의행위 금지 명문화
쟁의기간중 대체근로	- 동일 사업장내 허용
공익사업의 범위	- 공익사업 범위 축소: 정기노선 여객운수사업/ 수도·전기·가스사업 및 유류공급사업/ 공중위생·의료사업/ 우편 및 통신사업 - 수도·전기·가스사업 및 유류공급사업은 직권중재
공무원의 단결권	- 제1안: 특별법으로 협의권 허용. 조직범위는 7급 이하 일반직·기능직·고용직 공무원·시행 유예 - 제2안: 제2차 제도개혁과제로 이관
교사의 단결권	- 제1안: 특별법으로 교섭권 인정·직원단체, 조합 등의 명칭사용 - 제2안: 현행제도 유지. 교총·교육회의 복수화 허용

◆ 근로기준법

구 분	9·3 토의자료
변형근로제	- 제1안: 취업규칙에 의한 2주단위 변형근로제 허용(주 48시간 근로, 12시 연장근로)/ 근로시간은 현행 유지 - 제2안: 1안에 추가하여 노사협정에 의한 1개월 단위 변형근로 허용(주 48시간 6시간 연장근로 한도)
연·월차 유급휴가	- 월차 휴가제 존치 및 요건 법 규정화: 변형근로시 시기 변경권 부여 - 연·월차 휴가수당 근로자 미청구시 지급 제한(2년 유예) - 노사 합의시 타유급 휴일 대체가능
정리해고제	- 제1안: 근기법에 명문화. 중대한 경영상의 이유, 해고회피노력, 대상자의 공정한 선정, 노조와의 협의 - 제2안: 특별법 제정. 법 적용 범위 설정/ 고용조정의 요건 구체화/ 해고예고 특례규정(2개월)/ 고용보험, 직업훈련, 취업알선과 연계/ 재고용 우선의무 규정.
휴업수당	- 현행 유지하되 통상임금 100%를 넘지 않도록 단서조항 신설
퇴직금제도	- 현행 유지하되 퇴직금 중간정산제 도입, 기업연금제 도입
파견근로	- 파견대상업무 한정/ 파견기간 한정/ 임금착취 및 조합활동 보장, 파견근로자 보호, 정부의 지원기능 강화

○ 자료: 노개위, 「노동관계법 개정요강 공익안 수정현황」, 1~13쪽 참조.

공익위원 토의자료 검토에 들어간 소위원회는 공익위원들의 중재로 타협을 모색했지만 핵심쟁점에 대한 상호간의 이견은 좁혀지지 않았다. 결국 제12차 소위원회(9. 18)에서 합의사항, 미합의사항, 미토의사항으로 구분하고 노·사·공익안을 각각 병기하여 전체회의에 보고하기로 결의했다.⁵⁴⁾

제7차 전체회의(9. 19)는 소위원회의 ‘노동관계법 개정요강 논의현황을 합의사항, 의견 접근사항, 미합의사항, 미토의사항, 제2차 제도개혁과제’ 등으로 구분된 결과를 보고받고 토론을 벌였다(노개위, 「노동관계법 개정요강소위원회」, 1996. 9. 19 참조). 그리고 전체회의는 미합의 쟁점사항에 대하여 소위 활동기간을 연장하여 소위원회를 계속 열도록 하였다(노개위, 1998a: 220).

이때부터 노사 주체들은 노동법 개정작업의 성공 가능성에 대해 의심하기 시작했다. “노사공익위원이 한 달여간 작업을 했음에도 불구하고 주요쟁점 대부분에서 노사가 합의를 하지 못”(한국일보, 1996. 9. 20)했고 “구조적 불신과 노개위에 파견된 노사협상대표의 자율결정권 미흡으로 ‘조금 진전됐다가 곧 원점으로 돌아오는 고무줄 회담’을 반복”(동아일보, 1996. 9. 20)했기 때문이다. 따라서 노동법을 결정하는 방식에 대한 논의가 나타나기 시작했다. 결정방식으로는 전체회의에서 개별 조항에 대한 표결처리를 하는 방법과 합의안과 미합의안을 정부에 넘겨서 정부가 판단하게 하는 방안이 회자되었다.

이러한 와중에서 민주노총은 전체회의와 소위원회의 불참을 선언했다. 민주노총은 중앙위원회(9. 20)에서 차기 노개위 회의에서 요구가 관철되지 않을시 노개위에 불참하고 철수 시기는 지도부에게 일임하기로 결정했다(임원회의(10. 1)에서 불참 결정). 민주노총은 제13차 노개위 소위원회(9. 30)에서 소위 활동이 한계에 와 있다고 생각되므로 노사단체의 비공식적인 막후 접촉이 필요하다고 주장했고 제9차 노개위 전체회의(10. 1)에서 양경규 위원은 “민주노총이 공익안에 만족할 수 없고 공익안이 변경되지 않는 한 불참”하겠다고 선언했다(노개위, 1998a: 227). 결국 민주노총은 제14차 소위원회

54) 노동계는 소위원회 회의결과의 비공개 원칙을 이유로 합의되지 않은 사항은 전체회의에 상정할 수 없으므로 전체회의에는 합의사항만 공식적인 자료로 보고하는 것을 원칙으로 하고, 미합의사항은 따로 보충사항을 만들어 제시하되 공익안은 단일안으로 제시할 것과 공익위원 토의안에서 제외된 노사의 요구안도 미합의사항에 포함하여 줄 것을 요청했다. 재계는 전체회의에서 미합의사항에 대하여 의문이 제기될 수도 있기 때문에 자료로 준비하여 내놓을 수 있다는 입장을 표명하였다. 공익위원들은 미합의사항을 보고하지 않는 것은 전체회의 위임사항을 이행하지 않는 것이 되므로, 전체회의에 토의자료를 보고할 의무가 있다고 주장하였다(노개위, 1998a: 219).

회의(10. 4)에 불참했으며 이러한 상태는 제20차 소위원회 회의에 참여하기 까지 한 달여간 지속되었다.

민주노총의 불참 선언에 대한 반응은 여러 가지 해석과 논쟁을 불러일으켰다. 신문의 대체적인 논조는 민주노총의 입장을 이기적인 행동으로 몰아 붙였다.⁵⁵⁾ 대부분의 언론은 불참의 근본적인 원인을 문제 삼기보다는 '노개위 좌초'라는 불참의 효과에 집중했다. 또 한편에서 민주노총의 태도를 전술 차원으로 해석했다. 즉, 복수노조 쟁취가 최대 목표인 민주노총은 이미 상급 단체 복수노조 인정이 대세인 상황에서 더 이상 노개위에 머물러 있을 이유가 없다. 따라서 노개위 합의에 참여하여 민주노총이 개별근로기준법의 여타 조항들의 개악에 찬성했다는 인상을 주지 않고 그 책임을 한국노총 등에 덮어 씌우려는 의도라고 해석했다.⁵⁶⁾ 한편에서는 민주노총의 불참 선언이 '들러리론'의 현실화에 따른 민주노총의 대응이라고 주장했다. 즉, 앞서 보았듯이 경제위기론의 확산에 따른 자본의 공세와 친재계적인 공익위원안 등은 이미 노개위가 중립적이지 않다는 것을 보여주고 따라서 노개위 불참을 정당하다는 것이다.

한편, 노개위 참여문제를 놓고 나타났던 민주노총의 내부 논쟁은 노개위 불참을 둘러싼 논쟁에서도 그대로 재연되었다. 민주노총 지도부는 “경제위기를 노동자에게 전가시키는 상황에서 전개되는 자본가 계급의 노동법 개정이란 임금과 노동조건의 최저 수준을 계속 낮추려는 개악 의도외에는 아무것도 아니다. 따라서 민주노총은 즉각 탈퇴하라”는 요청에 시달렸다(해고

55) “세계일보 사설에서 ‘편협하고 자기중심적인 사고’라고 비판했고, 문화일보도 ‘민주노총은 노개위에 돌아가야’라는 사실을 통해 ‘한마디로 큰 충격’이라며 ‘모든 노력을 수포로 돌아가게 하는 것이 아닌가 하는 좌절감마저 느끼게 한다’고 밝혔다. 한국일보 5일자 사설에서 ‘민주노총은 지나치게 이기적이다’며 ‘민주노총에 필요한 것은 현실적 타협자세다’고 주장했다. 언론들의 이런 비판적인 시각은 비단 사설에서만 드러나는 것이 아니다. 서울신문은 2면 기사에서 ‘민주노총 노개위 불참선언’을 작은 표제로 하고 그 밑에 ‘노동법 합의개정 찬물’을 주표제로 했으며 경향신문도 3일치 사회면 기사에서 ‘민주노총 노개위활동 불참’보다 ‘노사개혁 난항’을 큰 글자로 보도했다”(한겨레신문, 1996. 10. 8).

56) 이러한 맥락에서 한국노총은 노동법 개정안을 민주노총 없이 작성하는 데 대해 부담스러워했다. “한국노총은 그동안 의견 접근이 상당히 이루어져 중요한 핵심쟁점만 해결되면 일괄 타결될 수 있는 방안이 있으나 민주노총이 불참하였으므로 제시할 수 없다고 하였다” 그리고 “한국노총은 민주노총의 불참으로 노개위에 참석하는 것이 상당히 부담스러운 입장이므로 이러한 상황을 감안하여 논의를 진행시켜 달라고 요청”하였다(노개위, 1998a: 228).

자 복직투쟁특별위원회, 1997). 그리고 이 상황에서 제출된 “공익안은 정리 해고제, 변형근로제 등이 포함되고 상급단체 복수노조를 제외하고는 노동3권을 더욱 제약하는 내용이었다. 그리하여 노개위를 철수하자는 조직내 요구가 나왔고 노개위 공익안에 대해 항의하며 노개위 불참을 선언하였다”(부천시흥지역협의회, 1997 참조)고 주장했다.

이상에서 보듯이 민주노총의 불참이라는 강수의 배경에는 노동법 개악의 조짐에 대한 적극적인 대응이라는 상황적인 요소와 민주노총 내부의 강경파와 온건파 간의 갈등이 빚어낸 내적인 요소가 어우러져 있었다. 하지만 이러한 민주노총의 불참은 내부 리더십의 부재를 드러내었고, 실질적인 노동법 조항이 개악되는 손실을 가져왔다. 특히 노사정간의 불신을 보다 증폭시키는 원인으로 작용하였다.

한편, 소위원회 제14차 회의(10.4)는 민주노총의 불참 상황에서 논의를 어떻게 할 것인가에 대해 의견을 교환했다. 그 결과 먼저 민주노총 대표위원에게 소위원회 위원장 명의로 참여 촉구 공문을 보내고 일정 시한까지 태도 변화가 없으면, 현재의 의견접근사항과 미합의사항 중 한국노총과 재계가 수용한 사항은 합의사항으로 처리하고 논의를 계속 진행시키기로 하였다(노개위, 1998a: 228). 제10차 전체회의(10.7)도 민주노총 불참에 대해 전위원이 유감의 뜻을 표명했다. 위원회는 이날 회의에서 노동관계법 개정요강안 작성과 처리방안 등을 확정하려고 하였으나 민주노총측위원의 불참으로 이를 확정하지 못하였다(노개위, 1998a: 231).⁵⁷⁾

민주노총이 불참한 채 열린 제12차 전체회의(10.25)는 이의 제기와 미합의부분을 토의하고 합의안 중 일부는 수정하여 의결하였다. 이것이 제1차 합의안이다. 하지만 위원들은 민주노총측의 참여를 기다려 최종 결정하자는 데 의견이 모아졌다.

구체적으로 제12차 전체회의에서는 이미 합의한 조항에 대한 처리를 놓고 논의했으며, 문제가 제기된 조항은 논의하여 처리하고 문제 제기가 없는 안은 일괄 통과하자는 데 동의했다. 이때 일부 조항에 대해 문제 제기가 있

57) 현승종 위원장은 기자회견(10.10)을 통해 민주노총의 참여를 촉구하였다. “10월 1일 우리 위원회의 양경규·백순환 위원이 소속단체인 민주노총의 결정에 따라 소위원회의 공익위원안에 불만을 토로하면서 위원회에 불참하겠다고 하였습니다. 저는 두 위원이 그간 쌓아온 신뢰와 믿음을 바탕으로 합의되지 못한 사항에 대한 보다 나은 대안 마련을 위하여 조속히 위원회에 참여할 것을 다시 한번 간곡히 부탁드립니다.”

었는데 그것은 첫째, 법외단체 노조명칭 사용금지 문제였다. 김금수 위원이 문제 제기를 하였으나 ‘합법조직이 아니면 노동조합 명칭 사용이 계속 중지 되는 것’으로 결론이 났다. 둘째, 연합단체 정의 중에서 산업별 규정을 철폐하는 문제였는데, 이것은 이미 합의된 조항이었음에도 불구하고 경총이 강력히 문제 제기를 하여 미합의사항으로 이월되었다. 셋째, 노동위원회 소속을 어디로 할 것이냐 하는 안이었는데 노동위원회 소속은 원래 노동부로부터 독립한 독자적 중앙행정기관으로 합의하였으나 표결처리 결과 노동부 산하로 두기로 합의했다. 한편, 통신사업의 직권중재, 교섭·체결권의 일원화 조항은 문제 제기 없이 통과되었다.

이에 대해 민주노총은 ①통신사업 직권중재 ②교섭·체결권의 일원화 ③법외단체 노조명칭 사용금지조항 ④노동위원회 소속을 노동부 산하로 두는 것과 연합단체 규정이 제2차 개혁과제로 넘어간 것 등을 문제삼아 경총과 (보다 원색적으로) 한국노총을 비판한다. 구체적으로 민주노총은 이미 합의된 연합단체 규정이 미합의사항이 된 것은, 만약 이 조항이 삭제되면 그룹별·직종별 복수산업 조직의 연합단체가 가능해지기 때문에, 현대 등 재벌들의 압력을 받은 경총 때문이라고 해석했다. 그리고 한편으로 민주노총은 이러한 결과를 목인한 한국노총의 태도를 비판했다. 우선 경총의 연합단체 규정의 문제 제기에 대해 한국노총이 강력하게 문제 제기 하지 않았다는 점과 노동부로 노동위원회를 소속시키는 문제에 있어 한국노총이 경총과 합의한 점 그리고 마지막으로 통신사업의 직권중재, 교섭·체결권의 일원화 문제에 있어서는 한국노총이 아무런 문제 제기가 없었던 점을 들어 비판했다(민주노총: 1997b: 146~147 참조).

민주노총은 이를 ‘기만적 야합’이라고 규정하면서 이것 자체의 무효를 주장했다. 전문노련 양경규 위원장은 “합의된 조항이라는 것은 민주노총이 탈퇴도 아닌 불참 상태에서 노동계에서 한국노총측만이 찬성한 것이므로 합의안이라고 볼 수 없다. 민주노총은 여전히 이 8개 조항에 대해 반대하며, 이 점은 앞으로도 분명히 해야 할 것이다”(민주노총 보도자료, 1996. 11. 1; 매일노동뉴스, 1996. 11. 8)라고 주장했다.

이상에서 보듯이 민주노총의 불참은 민주노총 자신에게도 부담스러운 것이 되어 가고 있었다. “첫째, 노개위의 불참으로 끝내 합의가 안 되면, 그 책임을 민주노총이 뒤집어쓸 것이며, 둘째, 민주노총이 불참을 지속할 경우 노

동법은 더욱 개악되고 집단적 노동관계법의 개정은 어려워질 것이다. 셋째, 노동법 개정이 합의가 안 돼 무기연기될 경우 민주노총에 대해 여론과 탄압이 예상되었기 때문이었다(부천시흥지역 확대간부회의, 1997).⁵⁸⁾ 그리고 넷째, 이로 인해 민주노총은 한국노총 및 공익위원들로부터도 깊은 불신을 받았다. 특히 공익위원들은 크게 실망하는 모습을 보였다. 이것은 민주노총이 사회적 합의와는 거리가 먼 무책임한 조직이라는 인식을 갖게 했다. 다섯째, 민주노총 내부의 리더십의 문제가 제기되었다. 민주노총은 노동법 개정과정에서 결정을 여러번 번복했다. 이것 또한 민주노총에게 부담스러운 사실이었다.⁵⁹⁾ 여섯째, 실질적으로 민주노총은 불참으로 인해 몇가지 조항이 자신들에게 불리하게 개정되는 것을 방치하게 되었다. 결론적으로 민주노총은 시간이 갈수록 “노개위 불참으로 민주노총이 얻은 것은 거의 없는 반면 잃은 것은 많”(매일노동뉴스, 1996. 11. 8)은 상황이라고 생각하기 시작했다. 결국 제9차 중앙위원회(11. 1)는 노개위 참여와 총력투쟁을 결의했다.

第5節 大妥協의 失敗와 勞改委案

제5절은 민주노총이 노개위에 복귀하여 법개정 작업이 마무리되는 시기까지를 다룬다. 이 시기에 비로소 노개위안이 탄생한다. 이 절은 수정공익안의 평가 및 법안처리 시기에 대한 논쟁을 통해 노동 주체들의 이익구조를 드러낸다. 왜냐하면 수정공익안은 노개위안이 미합의 조항을 그대로 담고 있었기 때문에 법개정에 준거점이 될 가능성이 있었기 때문이고 법안처리 시기는 합의에 대한 노사 주체들의 인식과 밀접한 연관이 있었기 때문이다.

제13차 회의(11. 4)에서 민주노총은 제1차 합의안에 대해 이의를 제기했지

58) 이후 민주노총은 “노개위 중간탈퇴 전술은 정부측으로부터 최종안을 끌어내는 효과가 있었으나 최종적으로 합의에 이르지 못하게 되고 한국노총과 경총이 민주노총에 불리한 조항으로 합의함에 따라 이후에는 불리한 측면으로 작용하였기에 복귀전술은 옳바랐다”고 평가하고 있다(민주노총, 1997. 3).

59) 한국사회과학연구소도 민주노총의 불참을 내부에서 찾고 있다. 즉 불참을 조합원에 대한 지도력 부재와 조직 내부의 합의구축 실패 때문에 발생한 것으로 보았다(한국사회과학연구소 노동연구실, 1997: 141~143 참조).

만 받아들여지지 않았다. 그리고 소위원회를 통해 다시 미합의 쟁점에 대한 토론이 진행되었다. 최종 의결을 앞두고 소위원회 공익위원들은 합의가 안 될 바에야 원점으로 돌아가 원칙적인 입장에서 공익안을 작성하자는 공감대를 형성했고 11월 3일 수정공익안을 만들었다.⁶⁰⁾ 이 안은 상임위원과의 검토를 통해 수정(11. 6)되었고, 제14차 전체회의에 앞서 11월 7일 오전(7시 30분)에 공익위원 회의에서 검토되었다. 공익위원들 간의 격렬한 논쟁이 있었으나 수정공익안은 배무기 상임위원의 조정으로 몇가지 사안을 수정하여 만장일치로 승인되었다. 수정 공익안은 교섭창구 단일화를 전제로 복수노조를 허용하도록 하고, 노조전임자 급여 문제는 노조의 재정자립 원칙을 선언적으로 명문화하도록 하되, 복수노조 전면 허용시 전임자 급여문제는 제2차 제도개혁과제로 계속 논의토록 했다. 제3자개입 금지조항에 대해서는 현행 규정을 삭제하되, 노조와 사용자가 지원받을 수 있는 자의 범위를 열거한 후 그 이외의 자가 고의로 쟁의행위를 조종·선동할 수 없도록 했다. 교사의 노동기본권과 관련, 교원에 관한 특별법에서 단결권, 제한적 교섭권을 인정하도록 했고, 쟁점이 됐던 변형근로시간제에 대해서도 주당 48시간을 한도로 하는 2주단위 변형근로시간제를 도입하도록 했다. 정리해고는 긴박한 경영상의 이유가 있을 때에만 할 수 있도록 했다. 해고근로자의 조합원 자격, 연합단체의 정의 규정, 공무원의 단결권, 연월차 유급휴가, 파견근로는 제2차 제도개혁과제로 넘겼다.

노개위가 미합의안을 그대로 둔 노개위안을 정부로 넘겼기 때문에 수정공익안은 이후의 법개정에서 준거점이 되었다. 노사는 수정공익안에 대해 모두 만족하지 못했다. 민주노총은 “합의도 이루지 못하고 합의사항만 보고

60) 그동안 소위원회 공익위원들은 자신들의 원칙보다는 노사의 타협에 유리한 안들을 만들었다고 주장한다. 그 결과가 토의자료였다. 앞서 보았듯이 제1차 공익안인 토의자료(1996. 9. 3)는 소위원회 5명의 공익위원이 만든 것이었다. 하지만 이 안은 공익위원들의 입장이 표명된 것이 아니라 1안, 2안의 수정안 등으로 표기한 것으로서 노사의 논의를 정리한 것에 불과했다(표 5-5 참조). 공익위원들은 대통령이 요청한 법안 보고 날짜가 임박해지자 미합의 조항에 대해 더 이상 유보적인 입장을 취할 수 없었다. 그래서 요강을 확정하기로 한 제14차 전체회의(1996. 11. 7)에 앞서 토의자료를 단일안으로 정리하여 자신들의 법안을 제출했다. 이것이 바로 수정공익안이다. 수정공익안에 대해 공익위원은 합의가 안 될 바에는 “노사의 주장을 감안하지 않고 국제기준에 따라 노사가 지켜야 할 원칙적인 사항을 명시”(노개위, 1998a: 256)하자는 합의에 따라 만들어졌다고 주장했다.

하기로 해 실망을 금할 수 없다. 공익위원 최종 단일안도 노동법의 민주적 개정과 거리가 멀다. 이번 정기국회에서 복수노조 처리, 교원의 노동기본권 보장 등 법개정을 실현하기 위한 총력투쟁을 벌이겠다”고 주장했다. 전문노련 양경규 위원장은 “공익위원안을 전체적으로 평가했을 경우에는 유감스런 안이라고 할 수밖에 없다. 변형근로제 등이 근로시간 단축이 없는 상태에서 도입되는 방향으로 정리된 것은 공익위원안의 구속력 유무를 떠나 받아들이기 힘든 안이다. 또 복수노조, 제3자개입, 교사·공무원에 대한 안도 노사개혁이라는 의미 속에서 나왔어야 했다. 일부 조항만 가지고 바라볼 것이 아니라 공익안의 전체적인 내용으로 봐야 한다”고 주장했다.

경총 또한 복수노조 허용시에 노조전임자 급여지급은 사용자의 부당노동행위로 명문화, 무노동무임금 법제화, 쟁의기간중 대체근로 허용, 변형근로시간제 도입, 정리해고제 입법화, 배타적 교섭대표제 도입 등 6가지 전제조건이 충족돼야 한다는 입장을 공식적으로 발표하면서 공익위원안을 수용할 수 없음을 분명히 했다(매일노동뉴스 1996. 11. 8).

수정공익안에 대한 정부의 입장은 진념 노동부장관의 언급에서 나타났다. 그는 국회 환노위에서 “이미 합의된 것은 최대한 존중하겠지만, 현 노동현실을 감안할 때 받아들이기 힘든 부분은 고칠 수밖에 없다”고 밝혔다.

〈표 5-6〉 미합의안에 대한 노사안과 수정공익안

◆ 노동조합및노동쟁의조정법

구 분	노동계안	재계안	수정공익안
복수노조금지	- 한국노총: 전면허용 - 민주노총: 전면허용이나 허용범위는 합의 존중	- 전경련: 현행 유지 - 경총: 다음의 환경조성시 가능. 노조전임자 임금지급 폐지, 무노동무임금, 변형근로, 정리해고, 배타적 교섭대표제 도입 등	- 교섭단체 단일화를 전제로 전면 허용. 단, 일정기간 경과규정을 두어 상급단체만 우선 허용하고 기업단위는 제한적 허용
제3자개입 금지	- 삭제	- 현행 규정 삭제하되, ‘직접적 근로관계를 맺지 않은 자가 위법한 쟁의행위를 선동·조종·참가하는 행위를 금지’하는 규정 신설	- 현행 규정 삭제하고 단체교섭 등의 지원규정 신설

구 분	노동계안	재계안	수정공익안
해고근로자의 조합원자격	- '근로자가 아닌 자의 노조가입 금지' 규정(제3조 단서 4호) 규정 삭제 - 해고효력을 다투는 자는 현행과 같이 대법원 판결시까지 인정	- '근로자가 아닌 자의 노조가입금지' 규정(제3조 단서 4호) 현행 유지 - 해고효력을 다투는 자의 조합원 자격 인정은 '해고된 자가 노동위원회에 부당노동행위 구제신청을 한 경우 이에 관한 재심판정까지'	- 2차 개혁과제
연합단체의 정의	- 현행 연합단체 정의규정(제13조2 '연합단체인 노조는 산업별 연합단체와 산업별 연합단체 또는 산업별 단위노조를 구성원으로 하는 총연합단체) 삭제	- 공익안 찬성	- 현행 정의규정은 유지하되 보안방안은 2차 개혁과제
부당노동행위 긴급명령제 시설	- 공익안에 찬성	- 도입 반대	- 최소한 중앙노동위원회의 구제명령에 대해서는 법원이 긴급이행명령
노조 전임자의 급여	- 노사자율	- 노조전임자의 임금지급을 사용자의 부당노동행위로 규정. 단, 3년 유예	- 노조의 재정자립 원칙을 선언적으로 명문화 - 복수노조 전면 허용시 제2차 제도개혁에서 계속 논의
파업기간중 임금	- 노사자율	- 금지 명문화	- 파업기간중 임금지급을 요구하는 쟁의행위를 할 수 없도록 규정
쟁의기간중 대체근로	- 전면 금지, 신규하도급도 금지	- 공익안	- 동일사업장내의 근로자에 한해 허용. 쟁의기간중 신규하도급 금지
공익사업의 범위	- 한국노총: 공익안 - 민주노총: 공익안 단, 통신사업 직권중재 대상 포함 반대	- 공익안. 단 은행사업 추가	- 공익사업에 포함되는 사업의 종류를 축소 조정
공무원의 단결권	- 6급이하 노동기본권 보장, 단 군인·경찰을 제외하고 단체행동권은 공익사업에 준함	- 공익안	- 제2차 제도개혁
교사의 단결권	- 노조결성 및 단체교섭권 허용, 단체행동은 공익사업에 준함	- 공익안	- 교원에 관한 특별법, 단결권·제한적 교섭권 인정

◆ 근로기준법

구 분	노동계안	재계안	수정공익안
변형근로제	- 법정근로시간 단축을 조건으로 수용	- 법정근로시간 단축 없이 1개월 단위 도입	- 노사협정에 의한 1개월 단위 주 56시간 변형근로 및 주 12시간 연장근로 허용 - 법정근로시간은 단계적으로 주 42시간 및 40시간으로 축소
연·월차 유급휴가	- 공익안	- 월차휴가 폐지. 대신에 연차휴가요건 완화	- 제2차 제도개혁
정리해고제	- 노조와 합의 전제	- 경제적·구조적·기술적 요인 등 경영상의 이유로 해고 가능	- 긴박한 경영상의 이유로 해고 가능하되, 노조 또는 근로자대표와 협의
휴업수당	- 한국노총: 현행 유지 - 민주노총: 공익안	- 통상임금 90%를 넘지 않도록 단서조항 신설	- 통상임금 100%를 넘지 않도록 단서조항 신설
퇴직금제도	- 퇴직금의 금융기관 등에 적립의무화 및 중간정산제 반대	- 공익안	- 중간정산제 도입
과건근로	- 반대	- 과건근로 제한 대폭 완화	- 과건대상업무 및 과건기간 한정

자료: 이원덕(1997) 52~58쪽 참조; 노개위, 『96 노동관계법·제도 개혁안』, 1996. 11, 43쪽~219쪽 참조; 노개위, 『노동관계법 개정안 비교』, 1997.1/1997.3, 각각 1~18쪽 참조; 한국노총, 『노동법 개정에 관한 입장』, 1997.2.24, 1~3쪽 참조.

이에 앞서 기자간담회에서 “전임자 임금지급, 변형근로시간제 등에 있어 노개위 공익안이 막판에 변질됐다”며 “변형근로제를 2주 단위 주 48시간 한도로만 규정하는 것은 현재 실시되고 있는 격주휴무제와 큰 차이가 없으며 복수노조 전임자급여 문제를 2차 과제로 넘긴 것이나 해고근로자 조합원 자격을 중노위 심판에서 대법원 판결까지로 원상회복시킨 것은 공익안의 문제점”이다. 정부는 “노사관계의 잘못된 관행과 의식을 고치기 위해서는 보편화된 국제기준을 따르는 도리밖에 없다”고 밝혔다. 환노위 방용석 의원과 조성준 의원이 진남 노동부장관에게 국제적 기준이 무엇을 의미하는지에 대한 질문에 진 장관은 미국과 싱가포르 등을 예로 들면서 “무엇이 보편화된 국제적 규범이냐는 그 나라의 문화와 전통, 가치기준에 따라 판단할 문제”라고 대답했다. 보편화된 국제기준에 대해 “그 나라의 현실을 감안한 상태에서 받아들여야 하는 것”이라고 대답했다(매일노동뉴스, 1996. 11. 13). 이와 같은

진 장관의 발언은 “공익안이 노동계의 의견을 지나치게 반영하고 있다는 정부의 판단을 내보인 것”(경향신문, 1996. 11. 12)으로 평가되었다.

제14차 전체회의는 제1차 합의사항이 의결된 이후 그동안 소위원회와 전체회의를 통해 수정된 「노동관계법 개정요강(안)」을 심의하였다. 공익위원들의 대다수는 미합의안의 경우 수정공익안을 중심으로 다수결 처리해야 한다고 주장했다. 이것은 노동계의 강력한 반발을 불러일으켰다.

결국 지금까지 합의가 이루어지지 못한 사항에 대하여서는 쟁점사항별로 항목 위주의 제목만 대통령에게 보고하기로 최종 의결했다. 미합의사항들은 통칭 3금3제(복수노조 금지, 제3자개입 금지, 정치활동 금지; 정리해고제, 변형근로시간제, 파견근로제) 중 정치활동 금지 조항⁶¹⁾만을 빼 나머지 모두를 포함하여 해고근로자의 조합원 자격, 연합단체의 정의, 부당노동행위에 대한 긴급명령제 도입 등, 노조전임자의 급여, 파업기간중 임금, 공익사업의 범위(이상 노동조합및노동쟁의조정법)와 연·월차 유급휴가, 휴업수당, 퇴직금제도(이상 근로기준법) 그리고 이밖에 공무원·교사의 단결권과 노사협의회법 등이 포함된다. 이처럼 147개 조항 중 107개가 합의되는 성과가 있었지만 미합의안들 대부분은 노사가 첨예하게 대립하고 있는 조항들이기 때문에 노동법 개정은 여전히 수렁 속에서 헤어날 줄 몰랐다. 이제 모든 논의는 미합의 쟁점을 어떻게 처리할 것인가를 중심으로 전개되었다.

11월 12일 대통령은 노개위로부터 노동법 개정요강 중간보고를 받았다. 이로써 노사관계 개혁 제1차 과제인 노동관계법 개정에 대한 노개위에서의 논의는 마무리되었다(노개위, 1998a: 256).

노개위안이 만들어짐으로써 노동법을 둘러싼 노개위에서의 역할은 끝났다. 하지만 법안처리 방식과 시기를 놓고 노사정은 이견을 드러내었다. 이러한 논쟁 역시 노동 주체들의 이익구조를 드러냈다. 한국노총은 “그동안 우리 주장대로 합의사항만 처리된 것은 다행스럽게 생각한다”며 “대선 때문에 내년 법개정이 어렵다고 하나, 노사합의만 되면 법개정은 어렵지 않을 것이기에 계속 합의를 추진하겠다”고 언급했다. 한편 민주노총은 “합의도 이루

61) 정치활동 금지조항은 “노동조합의 정치활동에 관해 노사관계법에서 별도로 제한규정을 두는 것은 바람직하지 않음”이라는 이유로 노사가 쉽게 합의했다. 그러나 정치·선거관계 법령에서 노조의 정치활동을 제한하고 있으므로 현행 노조 정치활동 금지규정을 삭제하더라도 노조의 정치활동이 전면 허용된 것은 아니다(노개위, 1996. 11: 49 참조).

지 못하고, 합의사항만 보고하기로 해 실망을 금할 수 없다. 공익위원 최종 단일안도 노동법의 민주적 개정요강과는 거리가 멀다”며 “이번 정기국회에서 복수노조 금지 철폐, 교원의 노동기본권 보장 등 법개정을 실현하기 위해 총력투쟁을 벌이겠다”(매일노동뉴스, 1996. 11. 8)고 선언했다.⁶²⁾

재계는 일단 노개위에서 합의·미합의사항을 그대로 정부로 이관한 것에 안도하는 모습이었다. 전경련은 “노개위에서 합의가 불가능한 사항은 노사의 의견을 그대로 정부에 넘기자”고 제안했고 중기협중앙회는 “표결방식을 통한 노사단일안 마련은 바람직하지 않다”(중앙일보, 1996. 10. 14)고 주장했다. 그러나 법안처리 시기에 대해서는 언급하지 않았다.

노사간에 상이한 입장이 발생한 이유는 무엇일까? 재계 쪽의 입장은 자명했다. 경총의 조남홍 부회장의 “노동법 개정이 국가경쟁력 강화를 위해 시작한 만큼 노동법 개정방향에 대한 (정부의) 답은 뻔한 것”(매일노동뉴스, 1996. 11. 13)이라는 언급에서 보듯이 정부안이 재계에 유리한 개정안이 나올 것이라는 자신감 때문이었다. 하지만 이들은 언제 노동법을 처리해야 하는지에 대해서는 언급을 하지 않고 있다. 왜냐하면 아직 재계에 유리한 내용인지에 대한 확신이 없었기 때문이다. 재계는 노동계에게 유리한 법안이 나올 경우 차라리 개정하지 않는 것이 낫다고 생각했다.⁶³⁾

양 노총은 미묘한 차이를 드러냈다. 노사개혁, 특히 복수노조 인정에 보다 민감했던 민주노총은 노동법 개정이 유야무야될 가능성을 경계했다. 민주노총은 만약 내년으로 노동법 개정을 유보한다면 대통령 선거 등의 일정 때문에 정부가 노동법 개정을 포기할 가능성이 있는 것으로 파악했다. 한편 한국노총은 1997년 초 노개위 논의를 수렴한 뒤 합의로 노동법을 처리할 것을 요

62) “민주노총은 10일 여의도에서 ‘전국노동자대회’를 개최하고 정부가 재벌의 뜻대로 노동법 개정 유보결정을 내리거나 개악 위주로 노동법을 개정할 경우 총파업을 포함한 총력투쟁을 전개할 것을 결의했다”(매일노동뉴스, 1996. 11. 13). 11월 7일 “노개위 전체회의가 끝난 이후 각 일간지에서는 향후 법개정에 대한 상이한 시나리오 보도로 혼란 가중되었다. 가능한 세 가지 시나리오는 ①정부주도 법개정 강행 ②노개위 재가동 후 내년 임시국회서 처리 ③법개정 유보 등인데 한국노총은 두 번째 시나리오를 확신하는 데 비해, 민주노총은 올 정기국회에서 노동법이 개정돼야 한다고 주장했다”(매일노동뉴스, 1996. 11. 9).

63) 이러한 맥락에서 재계 입장에 유사한 태도를 취하는 이석채 경제수석은 “국가경쟁력 강화를 위해 아주 개혁적인 안을 만들든지 아니면 아예 그냥 두는 게 낫지 않겠느냐”는 입장을 표명했다(한겨레신문, 1996. 11. 10).

구했는데 이는 노동계가 소외된 상황에서의 노동법 특히 개정과 특히 복수 노조 인정에 대한 견제장치였다. 따라서 한국노총은 일관되게 노개위 합의를 요구했다.

한편 정부는 노개위에서 노동법 개정 논의를 지속시키지 않고 연내에 노동법 개정을 마무리하고자 했다. 그 이유는 다음과 같다. 첫째, 연내 처리되든 그렇지 않은 간에 비판이 제기될 것이므로 '책임있는 정부'와 '개혁의 원칙'을 지키기 위해서, 그리고 둘째, 노동법 개정이 OECD 가입에 필수불가결한 의무사항은 아니지만, 가입을 위한 협의과정에서 한국의 노동법 규정을 지적했고 우리측도 개정의사를 전달했으므로 국제사회에서 신뢰문제가 제기될 것이고, 셋째, 내년에는 대통령선거가 치뤄지는 해여서 정치권이 노동법 개정 문제를 숙고할 여유가 없기 때문이다(매일노동뉴스, 1996. 11. 13).

이상에서 보듯이 노동법 처리 시기에 대해 정부와 민주노총이 연내 처리를 요구했다면 재계와 한국노총은 연내 처리에 신중했다. 그리고 한국노총은 노개위 합의를 끝까지 주장한 반면, 정부와 재계는 합의에는 다소 소극적이었다. 개정 시기 및 방법을 둘러싸고 논쟁이 된 것은 노동 주체들의 이익구조 때문이었다. 이후 법안처리 시기에 대한 입장은 노사관계개혁추진위원회(이하 노개추) 및 변칙처리단계를 거치면서 다소 변화되었으며 노동주체들이 서 있는 이익구조에 따라 당정간, 여야간의 논쟁을 유발시켰다.

제2단계 노동법 개정작업은 끝났다. 하지만 노개위안은 핵심적인 조항을 미합의로 남겼다는 점에서 불안정한 것이었다. 그것을 중재할 수정공익안에 대해 특히 노동계는 강하게 비판했다. 하지만, 정부는 수정공익안조차 친노동쪽이라는 태도를 견지했기 때문에 그 불안정성이 해결될 실마리는 보이지 않았다.

第6節 勞動法 改正과 勞動의 抵抗

제6절에서는 노개위안이 정부로 넘겨지면서부터 여야합의로 제정법이 만들어지는 시기까지를 다룬다(표 5-7 참조). 크게 세 시기로 나눌 수 있는데 첫째는 노개추 단계이다. 이 단계에서는 정부 부처간, 노사팀과 경제팀 간의

논쟁을 통해 정부안이 만들어졌다. 둘째는 변칙처리 및 노동의 저항의 단계인데, 이 시기에 노동정치는 여당의 날치기와 노동의 저항을 중심으로 전개되었다. 세 번째 시기는 여야합의 단계로서 노동의 저항이 여야 영수회담을 기점으로 진정국면으로 접어드는 시기였다. 이 시기에 여야합의에 의한 법 개정 논의가 시작되고 이를 통해 제정안이 만들어졌다. 이 장에서는 각 단계의 전개과정, 노동법안의 내용, 노동 주체들의 반응을 중심으로 살펴본다.⁶⁴⁾

〈표 5-7〉 노동법 개정(안)(1996. 4~1997.3)

	기 간	제출법안	
노개추 단계	노개추(1996.11.12)~ 정부안(1996.12.10)	정부안(1997.12.3)	
변칙처리 단계 및 노동의 저항	정부안(1996.12.10)~ 영수회담(1997.1.21)	변칙처리법(1997.12.26)	
여야합의 단계	영수회담(1997.1.21)~ 제정법(1997.3.10)	여당	여당 수정안(1997.2.16)
		야당	야당 합의안(1997.2.24)
		제정법(1997.3.10)	

주: 이 글에서는 날치기된 개정법을 변칙처리법(1996. 12. 26)으로, 여·야 합의로 재개정된 노동법을 제정법(1997. 3. 10)으로 명명한다.

1. 정부의 개정안과 노개위안의 변형

여기에서는 노개추 및 실무위 설치(1996. 11. 12)부터 노동법 개정안 국회 송부(1996. 12. 10)까지를 다룬다. 이 시기의 논의의 장은 정부이고 논의 주체는 정부 관련부처들이었다. 정부는 노개위 논의를 받았으며 합의방식, 합의내용, 처리시기 등에 관한 논의를 시작했다. 이때 의견상으로 재계와 노동계는 정부의 결정을 기다렸다. 하지만 실제로 재계는 대정부 로비를 전개했고, 노동계는 총파업 결의를 다지며 정부를 압박했다. 외형상으로 평온한 시

64) 제6절에서 다루고 있는 시기의 노동정치 과정은 노개위의 공식활동 시기가 아니라 는 이유에서 그동안 제대로 서술되지 못했다. 주로 진보진영에 의해 총파업을 중심으로 논의가 진행되었을 뿐이다. 하지만 법안이 행정부로, 국회로, 그리고 총파업을 통해 다시 국회로 넘겨지면서 재논의되는 과정은 노동정치뿐만 아니라 국가정치의 성격, 정치과정 및 방식, 정치 주체들의 인식 및 전략을 옹축적으로 보여주었다는 점에서 보다 분석적으로 다루어야 한다고 생각된다. 본 절에서는 글의 성격과 지면상 간략하게 전개과정과 제출법안 내용 및 평가를 서술한다.

기였으나 실제적으로는 폭풍전야와 같은 시기였다.

가. 노개추 구성과 정부 내부 논쟁

노개위의 논의가 마무리되자 이제 정부가 공을 넘겨 받았다. 하지만 노개위에서 완전합의되지 않았을 뿐만 아니라 당정간, 청와대 수석들간 그리고 정부부처간 이견이 확연히 드러났기 때문에 정부는 큰 부담을 가졌다. 이러한 상황에서 11월 10일의 당정회의는 노동법 개정을 강행할 것인지, 연기할 것인지에 대한 결정의 장이었다.⁶⁵⁾ 이날 노동법 개정을 추진하자는 결정에 따라 관계부처 장관들로 구성되는 노개추와 국무총리 행정조정실장을 위원장으로 하는 노사관계개혁추진 실무위원회가 구성되었다(노개위, 1996. 12. 1). 노개추는 노동부 등 14개 관련부처 장관이 위원으로 선임되었으며 노개추 실무위원회는 각 부처 차관을 위원으로 구성되었다. 그리고 노개추는 정치권 등에서 제기된 연내 법개정 회의론을 잠재우고 연내 법개정 추진의 당위성을 홍보하기 시작했다.

11월 20일 14개 부처 차관이 참석하는 실무위원회를 열어 개정안을 논의했으나 부처간 이견을 좁히지는 못했다. 11월 20일에 당정회의에 ‘바람직한 개정안’이 제출되었고 11월 23일 국무총리 행정조정실장 주재로 6개 부처(재정, 노동, 통산, 교육, 총무 등) 차관회의에서 개정안의 쟁점 의견이 조정되었다. 하지만 쟁점안에 대한 합의는 좀처럼 이루어지지 않았다.⁶⁶⁾

65) 이날 당정회의에서는 우선 정기국회에 정부의 법개정안을 상정할 것인가에 대하여 주저하고 있던 당을 상대로 정부측이 개정의 필요성을 설득하는 과정이 있었고, 동시에 개정을 추진한다면 그 주요내용은 어떤 방향이어야 하는가에 대해서도 경제팀과 노사개혁팀 간의 의견교환이 있었다. 결국 노사개혁팀이 바라던 대로 연내 법개정 원칙이 결정되었고 정부 내에 구성되어 있던 총리 주재의 노개추를 가동시켜 빠른 시일 내에 정부의 법 개정안을 마련한다는 결정이 이루어졌다(최영기, 1996/1997: 11).

66) 우선 관할 부처인 노동부가 노동법 개정초안을 작성하였다. 그러나 정부의 경제팀(한승수 재경원장관, 이석채 경제수석, 박재운 통상부장관)을 비롯하여 각 부처들은 노동부의 초안에 대해 상당부분의 수정을 요구했다. 이들의 주장은 경쟁력 강화와 노동시장 유연성의 획기적인 제고를 통해 경제 살리기를 시도해야 한다는 것이었다. 만약 이것이 관철되지 않는다면 노동법 개정은 연기되어야 한다는 강경한 입장을 취했다. 이에 대해 노사개혁 추진 주체들은 노개위 합의사항과 공익안을 최대한 존중하면서 정부안을 작성해야만 노사의 반발을 최소화할 수 있다는 주장을 펼쳤다(최영기, 1996/1997: 11 참조; 이원덕, 1997: 47 참조). 이처럼 논쟁은 노동부와 경제부처 사이에서 주로 일어났다. 대체로 노동부를 한 축으로 하고 재경원과 통산부를

이수성 총리의 수차례에 걸친 일정 번복을 거쳐⁶⁷⁾ 12월 1일 관계부처 장관회의에서 미합의 쟁점사항을 논의했고 정부안은 관계부처 장관회의(총리 공관)에서 사실상 확정(이수성, 한승수, 박재윤, 진념, 김용진 노개추 실무위원장, 김용진 총리행정실 조정실장 등 참석)되었다.

12월 1일의 노동관계법 개정과 관련한 ‘관계부처 장관회의’는 그 밖의 조항을 둘러싸고 경제부처가 쟁점에 대해 이의를 제기하고 노동부가 이미 확정 단계에 들어선 정부안을 방어하는 모양새로 진행되었다. 한승수 경제부총리와 박재윤 통산부장관은 복수노조 전면 허용과 연계해 5년 뒤로 유예한 노조전임자 임금지급 금지를 내년부터 당장 연차적으로 줄여갈 것을 주장했다. 사용자가 부담해 온 전임자급여 총액을 내년부터 해마다 20~30%씩 단계적으로 줄여나가든지 시행 시기를 3년 뒤로 앞당기자는 것이다. 이에 대해 진념 노동부장관은 “전임자 임금지급이 국제기준에 어긋나는 것은 사실이나 우리의 현실과 관행도 충분히 고려해야 하므로 연차적 축소는 불가능하다”고 밝혔다. 또한 경제부처들이 파업기간 중 외부인력 대체근로 허용과 인력시장 개방에 대비한 파견근로제 도입을 주장한 반면, 노동부는 불가능하다는 견해를 피력했다. 경제장관들은 이와 함께 개정안에 ‘파업 기간중 임금지급을 요구하는 쟁의행위 금지’로 돼 있는 무노동무임금 원칙을 강화해 파업 기간중 임금지급을 부당노동행위로 규정하자고 제안했으나, 노동부는 재계 편향적이라며 반대했다. 이날 회의에서는 쟁점들에 대한 최종 결론을 내리지 못한 채 일체의 결정권을 이수성 총리에게 넘겼다(한겨레신문, 1996. 12. 12 참조).

드디어 12월 3일 노동법 개정안이 확정 발표되었다. 그리고 국무총리의 대국민 담화문 발표 및 입법예고(12. 3~12. 9)가 있었다. 하지만 12월 3일 개정안은 이후 두 차례의 당정협의를 거치면서 변질되었는데, 이 과정에서 경쟁력 강화 논리가 다시 강력하게 제기되어, 주요법안 내용에 손질이 가해

한 축으로 논쟁이 진행되었다. 노동부는 경쟁력 강화뿐만 아니라 국제적 기준에 적합하다는 두 가지 원칙을 제시한 반면, 재경원 등 경제부처는 ‘노동법은 무엇보다 경쟁력 강화에 기여하는 방향으로 개정돼야 할 것’이라고 강조했다.

67) 이 총리는 11월 29일 잠정적인 정부안을 김 대통령에게 보고하면서 이것을 30일 발표할 것이라고 오후 3시에 언급하였으나 이날 오후 5시에 김용진 행정조정실장을 통해 회의 연기후 논의를 계속하겠다고 발표했다. 이것은 다시 30일 발표로 이어지지 못하는 등 이틀 동안 3차례에 걸친 일정 변경이 있었다.

졌다. 그리고 12월 10일 국무회의의 개정안 의결과 대통령의 재가를 거쳐 동 법안은 국회에 이송되었다.

나. 정부안과 노사의 반발

이상의 과정을 거쳐 만들어진 정부안(표 5-8 참조)은 ‘제계와 노동계 모두에게 불리’(한겨레신문, 1996. 12. 6)한 안이었다. 노동계는 정부안으로 인해 현장분위기가 격앙되었다고 주장했다. 왜냐하면 노개위 공익안보다 개악되었기 때문이다. 특히 ‘현장노동자들은 복수노조 등의 문제보다 정리해고제와 변형근로시간제에 대해 민감하게 반응했다. 노동자들은 정리해고제를 통한 해고요건 완화는 명퇴보다도 못한 것이었으며, 탄력적 근로시간제 도입은 생산직 노동자들의 경우 잔업과 야근수당을 못 받게 됨으로써 임금저하를 가져오게 된다고 인식했다(매일노동뉴스, 1996. 12. 5).

한국노총은 정부안이 “한마디로 역사발전의 수레를 거꾸로 돌리는 내용”이다. “노동자의 근로조건을 저하시키는 한편 노조 활동을 위축시키고 나서 참여와 협력적 노사관계 기반을 조성하겠다고 하는 이수성 총리의 궤변은 초등학교 학생도 웃을 일이다”라는 내용의 성명을 발표했다. 구체적으로 정부안에서 “변형근로제 부활, 휴업수당 하향조정 등은 과거 군사정권 시절의 입법안으로 회귀하고 있으며, 공무원과 교사의 노동3권 보장, 완전한 복수노조 허용, 제3자개입 금지 철폐 등은 국제노동 기준에 맞는 노동기본권을 외면하고 있다. 또한 대체근로 및 하도급 허용을 비롯한 생산시설 점거 금지, 출입통제 등 사실상 노동자의 파업권을 봉쇄하는 내용으로 되어 있다. 개별적 노사관계법에서도 정리해고제 도입을 비롯하여 연차휴가 상한선 도입, 법정 퇴직금제도 폐지 등을 통해 엄청난 이익을 기업에 예측시키는 내용을 담고 있으며 고물가 시대에 임금인상 교섭을 2년으로 연장하는 어처구니없는 내용으로 되어 있다”고 평가했다(한국노총, 1997b: 169~170).

재계 또한 정부안이 “민주노총이라는 범외단체를 제도권 안으로 끌어들이고 합법화하기 위해 산업현장의 여러 가지 긴급하고도 현실적인 문제를 양보한 것”(중앙일보, 1996. 12. 4)이라고 불평했다. 정부안이 확정된 12월 3일 전경련의 30대 그룹 기초실장회의와 다음날인 12월 4일 경제5단체 상근 부회장들의 모임에서 “정부안은 국가경쟁력 강화라는 당면과제에 대한 재

계의 요구가 충분히 반영되지 않은 것이기 때문에 유감으로 생각한다. 특히 복수노조 허용 방침은 시기상조이다. 또한 유예기간을 두기로 한 ‘노조전임자 임금지급’ 등 잘못된 노동관행은 즉각 법제화되어야 한다”(‘정부의 노동법 개정안에 대한 논평’(1996. 12. 3), 1997: 140)고 주장했다.

제게는 정부안이 “고임금구조 해결에는 다소 도움이 되겠지만 노사협상 타결이 어려워지는 등 노사관계는 큰 악재다. 득보다 실이 더 많다. 또한 노동계의 총파업, 국회심의과정에서의 변질 등이 우려된다. 다만 (복수노조 허용의 경우) 노조건 전제로 노동운동이 과격한 쪽으로만 치닫지 않는 순기능이 생기고 5년 유예라는 시간 여유를 번 것 등은 다행으로 여기고 있다”고 논평했다. 그리고 노동계의 반발에 대해 “노동계가 불법파업을 강행할 경우 고발과 함께 파업 기간중 ‘무노동무임금’ 원칙을 적용하는 등 적극 대처”하기로 결의했다(중앙일보, 1996. 12. 6; 중앙일보, 1996. 12. 4; 경향신문, 1996. 12. 5).

〈표 5-8〉 노개위안과 정부안의 비교

◆ 합의사항의 변경

구 분	노개위 합의안	정부안
노동조합의 결격사유	- ‘주로 정치운동을 목적으로 하는 경우’	- ‘주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우’ 신설
노동쟁의의 정의	- 현행규정 유지: 근로조건에 관한 노동관계 당사자간의 주장의 불일치	- 이익분쟁에 한정: 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인한 분쟁상태
피케팅 제한	- 규정 없음	- 피케팅 제한규정 신설
직권중재	- 수도·전기·가스·유류·통신사업 등에 한해 직권중재가 가능	- 철도·시내버스·운송·의료·은행사업이 추가
근로기준법의 적용확대	- 제2차 개혁과제	- 법 개정후 6개월 이내에 실태조사 실시. 이에 따라 구체적 적용범위 및 적용규정 확정

◆ 미합의사항의 변경

구 분	수정공약안	정부안
복수노조	- 교섭창구 단일화를 전제로 전면허용(단, 기업단위는 일정기간 유예)	- 상급단체 즉시 허용, 기업단위 5년유예

구 분	수정공익안	정부안
해고근로자의 조합원 자격	- 제2차 제도개혁과제로 이관	- 중노위 재심판정까지 조합원 자격 유지
노조전임자의 급여	- 노조의 재정자립 원칙을 선언적으로 명문화 - 복수노조 전면 허용시 제2차 제도개혁과제	- 사용자의 부당노동행위로 규정하되 2002년부터 시행
파업기간중 임금	- 파업 기간중 임금지급관련 쟁의행위 금지규정 신설	- 수정공익안에다 사용자가 또한 쟁의행위에 참가하여 근로를 제공하지 아니한 근로자에 대하여 임금지급행위 금지
쟁의기간중 대체근로	- 당해 사업장내 근로자의 대체 허용, 신규 하도급은 금지	- 당해 사업내 근로자의 대체 허용, 신규 하도급 허용 - 유니온 쉘 협정이 체결되어 있는 경우, 사업내 근로자의 대체가 불가능한 경우에 한하여 외부근로자의 일시적 채용 또는 대체 허용
공익사업의 범위 및 직권중재 대상	- 범위: 정기노선여객 운수사업/수도·전기·가스 및 유류사업/공중위생 및 의료사업/통신사업	- 범위: 정기노선 여객운수/수도·전기·가스 및 석유정제·석유공급사업/공중위생 및 의료사업/은행 및 조폐사업/방송·통신사업
교사의 단결권	- 교원에 관한 특별법에서 단결권, 제한적 교섭권 인정. 단체행동 금지	- 특별법을 개정하되 1999년부터 시행
변형근로제	- 1개월 이상 변형근로제 제2차 개혁과제	- 노사간 서면합의를 요건으로 1개월 단위 탄력적 근로시간제 도입
정리해고	- 사유: 긴박한 경영상의 이유가 있을 때 - 절차: 해고회피노력, 대상자의 선정, 노조 또는 근로자대표와의 협의	- 사유: 계속되는 경영의 악화, 생산성 향상을 위한 조직이나 작업형태의 변경, 기술혁신에 따른 산업의 구조적 변화 또는 업종의 전환 등 긴박한 경영상의 필요(계속되는 경영악화로 인한 사업의 양도·합병·인수의 경우 포함) - 절차는 수정공익안
연월차 유급 휴가	- 제2차 제도개혁과제	- 현행 제도 유지하되, 연차휴가 상한제 도입

자료: 노개추, 1996 참조.

노개위, 1998a, 271쪽~283쪽 참조.

대체적으로 볼 때 정부안은 복수노조, 파견근로제 등의 일부 조항만 노동부의 의견이 반영되고 나머지 조항은 경제부처의 의견이 관철된 것으로 보인다. 이것은 경제부처들과 노동부의 숫적인 대립이 14대 1이었는데, 이와 같은 정부 내부의 논쟁구도 및 세력관계가 정부안에 그대로 반영된 것이다. 우선 복수노조의 경우 상급단체가 허용되었으므로 일정한 절충으로 볼 수도 있다. 하지만 노동계가 얻어낸 것은 복수노조의 허용에 불과했고, 제3자개입 금지, 노조의 정치활동 등은 모두 단서가 붙어 있는 제한적인 것이었다. 특히 정치활동은 정치자금에 관한 법률이나 공직선거 및 부정선거방지법에 의해 노조의 정치자금 기부와 선거운동이 금지됨으로써 일정한 한계를 갖는 것이었다. 정부안을 수정공익안과 비교하여 볼 때, 정부안은 복수노조, 제3자개입 금지 등의 일부 조항만 대체적으로 수정공익안을 참조했을 뿐 그 밖의 쟁점법안은 수정공익안을 변질시킨 것으로 보인다.⁶⁸⁾ 결론적으로 정부안은 노동부안보다는 경제부처안이, 노동계안보다는 재계측 요구사항을 더 많이 반영함으로써 노개위 공익위안보다 오히려 후퇴한 것으로 평가되었다(한겨레신문, 1996. 12. 2; 경향신문, 1996. 12. 5).

이것은 초기에 불만을 품었던 재계의 태도 변화에서도 감지된다. 12월 3일의 비판적 태도와는 달리 12월 6일 재계는 노동법의 연내 개정을 촉구했다.⁶⁹⁾ “과연 법안이 국회에서 통과될 수 있을지 의문일 정도로 재계에 너무 유리하게 나왔다” 또는 “사탕 하나를 입에 물고서 노동계를 향해 험악스런 표정을 지어야 하는 이중 플레이”의 고통을 호소(매일노동자뉴스, 1996. 12. 8)할 정도로 재계는 이번 개정안에 만족했다. 따라서 이러한 입장 변화는 자신들에게 유리한 노동법을 빨리 확정짓고자 하는 속내를 드러낸 것이며, 노

68) 특히 노개위 합의사항 중에서 일부도 수정했는데 대표적으로 노동조합 정의의 경우 노동조합의 결격 사유에 있어 ‘주로 정치운동’을 목적으로 하는 경우에 ‘사회운동을 목적으로 하는 경우’를 추가했다. 노동쟁의의 정의도 이익분쟁에 한정하여 정의하고자 했으며 직권중재의 경우에도 은행사업이 추가되었다.

69) 재계가 노동법 개정 및 노동계 총파업 움직임과 관련 그동안의 초강경 입장에서 한 발 물러나 급작스럽게 목소리를 낮추면서 정부의 처분을 기다리는 듯한 태도로 바뀌었다. 그리고 10일 간담회에서는 노동법관련 안건을 삭제했다. 왜냐하면 더 이상 돈을 높여야 득될 게 없다는 판단을 했기 때문이다. 노동계를 자극하기보다 정부의 결단을 기다리는 것이 득이라는 판단 이면에는 재계의 그간 초강경 태도가 정부에 어느 정도 주효했으며 정부 역시 ‘경제살리기’ 차원에서 근로자측보다 사용자측에 더 힘을 실어주고 있다는 분석이 뒷받침되었다(내외경제신문, 1996. 12. 10).

동계의 총파업을 조기에 막아보자는 전략이었다. 한편으로 경총은 노동계의 총파업 움직임에 대해 대체인력, 직장폐쇄, 고소·고발 등을 통해 대응하겠다고 천명했다.

한편 노동계는 위기감과 분노를 강도 높게 표출했다. 한국노총은 산하 전 조직 철야농성을 시발로 비상체제(11. 13)에 돌입했다. 11월 19일에 박인상 한국노총위원장은 기자회견을 통해 12월 말 전국총파업에 돌입할 것임을 천명했다. 특히 정부안이 확정된 직후인 12월 2일에는 회원조합 대표자회의를 통해 총파업 일정을 보다 구체적으로 제시했다.

민주노총 또한 총파업 조직화를 위한 중심노조회의(11. 21) 및 민주적인 노동법 개정을 위한 결의대회(11. 29)를 개최했으며, 이를 통해 노동법 개정을 강행할 경우 전국적인 총파업을 강행할 것이라고 경고했다. 특히 정부안이 구체적인 윤곽을 드러낸 다음날인 12월 4일에 양 노총은 총파업에 대한 구체적인 계획을 세워나갔다.

이에 대해 검찰은 노동계 파업을 불법으로 규정하였고(12. 4), 경제5단체는 노동계가 불법파업을 강행할 경우 고발과 함께 파업 기간중 무노동무임금 원칙을 고수할 것을 선언(12. 4)하였다.

2. 변칙처리와 노동의 저항

노동법 개정안 국회 송부(1996. 12. 10)에서부터 여당단독 날치기(1996. 12. 26)까지는 여당이 독주하는 가운데 노동계가 반발했던 시기였다. 한편, 이 시기에 정치권은 정부안을 놓고 정쟁을 이어갔으며, 단지 여당 내부의 이견이 존재했지만 이 세력은 미약했다. 노동의 저항은 여당단독 날치기에서부터 재개정이 천명된 여야 영수회담(1997. 1. 21)까지의 시기에 본격화되었다. 이 시기에 노동계는 총파업을 통해 정치의 전면에 등장함으로써 노동법 재개정 약속을 받아냈다. 하지만 투쟁의 성과는 야당의 전리품이 되었다.

가. 변칙처리와 노동저항의 과정

12월 10일 노동법이 국회에 송부됨으로써 정치권은 뜨거운 감자를 떠안게 되었다. 다음날인 11일 정치권은 노동법 개정에 대한 입장을 밝혔다. 신

한국당의 고위당직자회의는 회기 내에 노동법, 안기부법 등의 법안처리를 재확인했다. 이날 김영삼 대통령은 국회 운영권을 이홍구 대표에게 위임하면서 노동법 처리를 독려했다. 반면, 같은날 국민회의는 지도위회의에서 노동법 등의 연내처리 불가방침을 확인했으며 시간의 촉박성을 들어 1997년 임시국회에서 이 문제를 다루자고 제의했다. 이제 정치권의 대립은 불가피하게 되었다. 한편으로 정치권은 노동법 개정작업에 착수했다. 신한국당은 정영훈 제3조정위원장을 반장으로 하는 노동법 개정안 보완전담반을 구성(12.17)했고, 이틀 뒤 국민회의는 조세형 총재권한대행을 위원장으로 하는 노동관계법 대책위를 가동하기 시작했다(12.9).

3당 총무회담이 있었던 12월 16일에 국회 환경노동위원회(이하 환노위)는 3당 간사회의를 개최하여 노동관계법 심의일정을 논의했으나 견해차로 결론을 내리지 못했다. 이러한 상태에서 신한국당은 단독으로 환노위 전체 회의를 속개하고 진념 노동부장관을 출석시켜 간담회를 개최했다. 한편 이날 국회 정보위원회는 정부가 제출한 안기부법 개정안을 토론없이 가결했다. 하지만, 환노위에서 노동법 개정안이 통과되기란 쉽지 않아 보였다. 여야 의원구성이 동수(9:9)인데다(동수는 부결임) 이공규 위원장이 야당인 자민련 소속 의원이었기 때문이다. 따라서 여당이 상임위원회 표결처리를 통해 노동법 개정을 하려고 할 경우 연내 노동법 처리는 순탄치 않아 보였다.

특히 노동계가 정치권의 노동법 처리 움직임에 대해 강력하게 제동을 걸고 나섰기 때문에 연내 노동법 개정은 불가능해 보이기까지 했다. 한국노총은 박인상 위원장의 무기한 단식 및 한국노총, 산별, 지역본부, 지역지부 간부의 철야농성에 돌입했다(1996. 12. 11). 박 위원장은 이날 기자회견을 통해 노동계 통합과 노동법 투쟁을 위한 양 노총간 실무위원회 구성을 제안했다. 그리고 제189차 회원조합 대표자회의(12. 14)에서는 12월 16일에 1단계 총파업을 결의했다. 하지만 정기국회에서 법안처리가 어렵다고 판단한 한국노총은 16일 박 위원장이 단식과 각급 조직의 철야농성을 해제하면서 계획된 총파업을 유보했다. 민주노총도 이와 유사하게 움직였다. 지난 12월 4일에 전국단위 노조 350개 사업장 투표에서 90% 이상의 총파업 지지를 이끌어내었던 민주노총은 내부로부터 총파업 유보 주장에 직면했다. 그 이유는 탄압의 빌미를 주어서는 안 된다는 것이었다. 권영길 위원장은 “이제 민주노총은 격동적인 투쟁성만으로 정부 및 재계에 대해 대응력을 가질 수는 없으며, 사회적·정

치적 역량을 강화시켜야 할 것”이라면서 총파업 유보 결정을 내렸다.

하지만 환노위에서 신한국당이 적극적으로 나서는 등 여당만의 단독처리가 가시화되자, 한국노총은 제2단계 임시국회 노동법 개악 저지투쟁 계획을 시달했다. 그리고 민주노총은 연내 강행처리할 경우 즉각 총파업을 할 것이라며 총파업 돌입 결정시점을 26일로 공표했다.

한편, 제181회 정기국회는 국민회의의 실력저지로 제1차 법안처리가 무산되면서 폐회(12. 18)되었다. 하지만 곧 임시국회(12. 23)가 개최되었다. 이날 환노위 소속 신한국당 의원 9명의 요청으로 환노위 전체회의가 열렸으나 노동관계법 상정 여부에 대한 여야 입장 차이로 2시간여 만에 정회되었다. 다음날 환노위 소속 신한국당 의원들은 자신들만이 참석하여 「노동법 개정을 위한 공청회」를 개최(1996. 12. 24)하였다.⁷⁰⁾ 이날 공청회에 노동계와 야당이 불참함으로써 정부와 재계의 입장을 경청하는 식으로 진행되었다.

12월 24일 김수환 국회의장은 24일 자정까지 노동관계법 개정안을 처리하지 못하면 의장 직권으로 법안을 상정한다고 환노위에 통보했다. 이에 대해 이해찬 의원은 “벌써 9년째 노동위원회를 맡고 있는데 심의가 부족해서 의장직권으로 본회의에서 상정하거나 어느 일방의 요청으로 상임위가 소집된 적은 없었다. 내용 못지않게 절차상의 문제를 잘 해결해야 한다”고 비판했다. 그리고 국민회의와 자민련 등 야당 총무들은 곧바로 국회의장에게 공문을 보내 심사기간 통보를 철회할 것을 공식적으로 요청했다.

12월 26일 새벽 4시 신한국당은 국회 본회의를 단독 개최하여 노동법과 안기부법을 포함한 11개 법안을 변칙처리하였다. 변칙처리된 노동법은 노동법 개정에 대한 심의가 전혀 이루어지지 않았으며 공청회 또한 형식적으로 한번 행해졌을 뿐이다. 이처럼 공문화가 전혀 없었을 뿐만 아니라, 노사단체 및 노개위로부터의 적극적인 의견수렴도 없이 노동법이 처리되고 만 것이었다(최영기, 1997/8: 12). 특히 처리된 노동법안 중 복수노조의 상급단체 3년 유예조항은 민주노총의 강력한 반발을 불러일으켰다. 그리고 여당은 단독 날치기라는 방식을 택함으로써 국민적 저항을 피할 수 없게 되었다.

민주노총은 즉각적으로 총파업을 단행했다. 연휴 이후 파업이 수그러들 것이라는 정부여당의 예상과는 달리 민주노총은 1단계 총파업투쟁(1996.

70) 이에 대해 환노위 이규규 위원장은 “여당이 초청장에 여야 합의가 없었음에도 상임위 이름을 거명하며 ‘공청회’라는 용어를 쓴 것은 월권”이라고 비판했다.

12. 26~1997. 1. 2) 이후, 2단계 총파업투쟁(1997. 1. 3~14), 3단계 총파업투쟁(1997. 1. 15~19), 4단계 총파업투쟁(1997. 1. 20~2. 28)을 지속적으로 전개했다(민주노총, 1997b: 154~168).⁷¹⁾ 신한국당이 정부의 '조강지처'(서청원 원내총무, 1997. 1. 3)라고 언급했던 한국노총도 제1단계 총파업(1996. 12. 27~31) 이후 2단계 총파업(1997. 1. 14~15)을 감행했다. 특히 1월 14일 양노총 위원장들은 공동기자회견을 통해 공동집회를 결의했고 14~15일에는 공공부문을 포함한 한국노총과 민주노총의 연대파업으로 이어졌다. 그리고 1월 18일에 양 노총은 또다시 공동기자회견을 개최하고 26일 공동투쟁 계획을 확정, 발표했다.

노동계의 총파업은 시민단체와 여론 등의 호응을 받음으로써 정부여당을 위협하기 시작했다. 우선 「민주적 노사관계와 사회개혁을 위한 범국민대책위원회」는 「노동법·안기부법 개악철회와 민주수호를 위한 범국민대책위원회」로 명칭을 변경(1996. 12. 30)하고 범국민 투쟁을 시작했다. 이후 범대위는 한국노총(1. 12)과 야당이 동참함으로써 투쟁본부로서의 상징성을 갖게 되었다. 이외에도 종교계, 학계, 사회단체에서도 성명서 및 집회에 적극 동참하는 등 노동계의 총파업은 국민적 저항으로 발전했다. 특히 언론도 총파업의 당위성을 옹호하였고 OECD 및 ILO 등 외국기관들까지도 정부의 태도를 비판하고 나섰다.

한편 야당은 변칙처리가 가져온 국민적 저항을 대정부 비판의 중요한 매개로 인식했다. 우선 이들은 노동관계법과 안기부법에 대한 효력정지처분을 위해 헌법소원과 헌법기관간 권한쟁의심판 청구서를 헌법재판소에 제출하기로 했으며(1997. 12. 30), 한편으로는 영수회담을 제안(1997. 1. 6)했다. 하지만 김영삼 대통령은 연두기자회견(1997. 1. 7)에서 재개정 의사가 없음을 명백히 했다. 이에 같은날 야당은 「반독재투쟁 공동위원회」를 결의하고 날치기법 백지화, 영수회담 개최, 구속영장 철회 등을 요구했다(1997. 1. 13). 야당의 이러한 제안에 대해 정부가 아무런 반응을 보이지 않는 가운데 총파업 정국이 국민적 저항으로 확대되자, 야당은 18일부터 대국민 서명운동을

71) 2단계 파업은 다시 2단계 1차(1997. 1. 3~1. 7)와 2차(1. 8~1. 19)로 나누어진다. 4단계 총파업 총괄 현황, 한번 이상 총파업 돌입노조 404,054명, 총파업 돌입노조 누적 집계 3,422개 노조 3,878,211명, 1일 평균파업규모 163개 노조 184,498명, 집회참여 총인원, 전국 주요시도에서 150만여명(대규모 집회일수 30일), 대국민 선전물 390만부 제작·배포(민주노총, 1997b: 168).

시작으로 본격적인 장외투쟁에 돌입하기로 결정했다. 그리고 양당 지도부는 파업 지도부가 있는 명동성당을 방문했다(1997. 1. 15).

한편, 정부여당이 노동계의 파업 등 국민적 저항을 어느 정도 예상했음에도 불구하고 날치기 처리를 감행한 이유는 노동계의 반발을 최소화할 수 있다는 강한 자신감 때문이었다. 따라서 초기의 총파업에 대한 대응은 강경진압이었다. 검찰은 민주노총 지도부 7명에 대해 사전영장을 신청(1. 6)하고 2차 소환장을 발부했다(1. 7). 그리고 지도부 7명을 포함한 20명의 영장발부와 사무실 압수수색영장을 발부했다(1. 9~1. 10). 이즈음에 내무·법무·노동부장관은 담화문을 발표하여 불법파업에 대한 단호한 조치를 선언했고(1. 7) 고위당정회의와 9개 부처 차관회의(1. 9)에서 강경방침을 확인했다.

초기 강경방침에도 불구하고 총파업이 진정되기는커녕 전국민적인 호응 속에 자신들이 믿었던 한국노총조차 제197차 회원조합 대표자회의에서 2단계 총파업을 14~15일로 확정하고(1. 9) 야당도 강경투쟁으로 방향을 선회하자, 신한국당 온건파들이 움직임이기 시작했다. 이홍구 대표는 한국노총을 방문하고(1. 10) 노동계에 TV토론을 제안(1. 11)하는 등 강경방침을 철회하기 시작했다. 그리고 다음날 이 대표는 각계원로와 간담회를 통해 노동계 파업사태 수습을 논의하면서 대화를 통한 정치적 해법을 모색했다. 이때 민주노총은 이 대표의 TV토론 제안을 거부했다.

이 대표의 노력이 아무런 성과가 없자 당내 강경파가 온건파를 비판하기 시작했다. 특히 그동안 노동팀의 대표주자였던 진념 장관은 이 대표에게 “지난 주말을 계기로 여당이 흔들리고 있어 재야 노동계는 완전승리에 도취되어 있다. 이번 선택은 정정당당한 선택의 정치표본이라는 생각을 갖고 이 사태를 대응해 줄 것”을 요구했다. 결국 이 대표의 노력은 좌절되었고 1월 15일 6개 부처 장관들이 긴급장관회의를 갖고 파업에 단호히 대처할 것을 결의했다. 이것에 때맞춰 최병국 대검公安부장은 기자회견을 통해 영장을 강제집행할 것이라고 밝히면서, 공권력 투입의 사전조치로 민주노총 지도부가 있는 명동성당측에 협조를 요청했다. 검찰 또한 민주노총 핵심간부 검거를 위한 전담반을 편성했다. 이때 민주노총이 TV토론을 조건부로 수용한다고 밝혔지만(1. 17), 신한국당은 “신변의 하자가 있는 자와 대화할 수 없다”는 이유를 들어 거부했다.

그럼에도 불구하고 국민적 저항이 지속되자 김영삼 대통령은 1월 17일

종교계 인사들을 만나 재개정 의사를 타진했고 결국 20일 여야 영수회담을 수용했다. 다음날 여야 영수회담은 대화를 통해 현시국을 풀자는 원칙에 합의하고 국회에서 변칙처리안에 대한 재논의를 결정했다. 또한 사전구속영장이 발부된 노조간부의 사법처리가 철회되었다. 그리고 대통령은 “있는 것을 없다고 할 수 없다”고 함으로써 복수노조 인정을 공식화했다. 그럼으로써 노동법은 여야 협상에 의한 재개정의 수순으로 들어갔다.

나. 변칙처리법의 평가

신한국당이 변칙처리방식을 통해 통과시킨 개정법은 2개 조항의 수정동의안을 포함하고 있었다. 첫째, 상급단체의 복수노조 설립은 당초 정부안에서 3년 유예된 2000년부터, 기업단위 복수노조는 정부 원안대로 5년 후인 2002년부터 허용키로 했다. 둘째, 경영상 이유에 의한 해고의 사유는 계속되는 경영의 악화, 생산성 향상을 위한 구조조정과 기술혁신 또는 업종의 전환 등 긴박한 경영상의 필요로 한정하고, 일정규모 이상의 인원을 해고하고자 할 때에는 대통령령이 정하는 바에 따라 노동위원회의 승인을 받아야 한다는 내용을 신설했다. 비록 수정동의안이 두 조항에 불과했지만 가장 민감한 문제였던 복수노조 문제와 정리해고 문제를 변형했기 때문에 신한국당은 이후 정치적 파장에 책임을 져야 했다.

〈표 5-9〉 공익안, 정부안 그리고 변칙처리안 비교

구 분	수정공익안	정부안	변칙처리법
복수노조금지	- 교섭창구 단일화를 전제로 전면허용, 기업단위 일정기간 유예	- 상급단체 즉시 허용, 기업단위 5년 유예	- 상급단체 3년, 기업단위는 5년 유예
정리해고제	- 사유: 긴박한 경영상의 이유가 있을 때 - 절차: 해고회피노력, 대상자의 선정, 노조 또는 근로자 대표와의 협의	- 사유: 계속되는 경영의 악화, 생산성 향상을 위한 조직이나 작업형태의 변경, 기술혁신에 따른 산업의 구조적 변화 또는 업종의 전환 등 긴박한 경영상의 필요 (계속되는 경영악화로 인한 사업의 양도·합병·인수의 경우 포함) - 절차: 수정공익안과 동일	- 사유: 정부안 - 절차: 공익안 - 해고시 노동위원회의 승인 - 해고 60일 전에 통지, 해고자 우선고용 노력

자료: 노개위, 1998a, 271~283쪽 참조.
노개위, 「노동관계법 비교」, 1997. 1 참조.

이상에서 보듯이 정부안과 변칙처리법의 차이는 두 가지 사항에서 차이가 난다.⁷²⁾ 하지만 정부안이 하나의 안에 불과했다면 변칙처리법은 확정된 법안이었다는 사실에서 그 위상이 달랐다. 즉 첫째, 친재계적 내용의 정부안이 보다 개악되어 확정되었다는 것, 둘째, 날치기 형식을 취했다는 점에서 노동계는 새로운 법안에 대해 격렬하게 반응했다. 그리고 형식과 내용외에도 개정과정에 있어서 한계를 갖고 있었다. 우선, 변칙처리법은 정치적 흥정의 산물이었다. 신한국당이 수정한 복수노조는 자민련과 한국노총을 배려한 것이었다면⁷³⁾ 정리해고에서의 ‘노동위원회의 승인 조항’을 삽입한 것은 상급단체 복수노조 유예에 대해 보상함으로써 노동계를 달래 보려는 것이었다. 특히 신한국당은 노개위 논의 결과를 반영하지 않았을 뿐만 아니라 의원총회에서 노동법 개정안을 비판하는 목소리를 진압했다.⁷⁴⁾

3. 여야합의와 노동법 제정

여기에서는 “여야 영수회담(1997. 1. 21)에서부터 여야 합의안의 국회통과(1997. 3. 10)까지”를 다룬다. 이 시기의 주요 정치 주체는 정치권이었다. 정치권은 그동안의 노동법 기피증과 무기력증에서 벗어나 정치의 전면에 등장했다. 반면, 노동계는 장기간의 총파업으로 힘을 소진했고 한보사태 등의 경제위기설에 간힘으로써 노동정치 현장에서 서서히 퇴장하고 있었던 시기

72) 변칙처리법과 수정공익안을 비교해 볼 때 합의사항 98개 항목 중에서 원안이 70개 반영되었지만 수정반영과 미반영 그리고 추가를 합쳐서 28개 항목을 변형했다. 미합의사항은 수정공익안 44개 중에서 단지 16개만을 반영하고 수정반영(13개), 미반영(8개) 그리고 추가(7개) 등을 통해 변형시켰다. 앞에서 보았듯이 변형된 조항들은 대부분 재계와 경제부처들의 의견이 반영되었다.

73) 최병렬 의원은 “당초 자민련이 복수노조 허용조항만 빼면 노동법 개정안에 찬성한다는 입장을 밝혔다. 당으로서 본회의와 상임위를 통과시키기 위한 일환으로 자민련의 입장을 최대한 반영한 것”이라고 언급했다(국민일보, 1997. 1. 15). 여권의 한 핵심관계자는 “규모면에서 한국노총이 민주노총보다 더 크고 성향을 보더라도 민주노총이 정부 여당쪽으로 기울기는 어려울 것이라는 판단도 작용했다”고 복수노조 유예 배경을 설명했다(문화일보, 1996. 12. 27).

74) 수정안은 24일 오후 신한국당 당사에서 이상득 정책위의장, 이강두 제2정조위원장과 진념 장관이 비밀당정회의를 열고 결정한 것이다. 12월 11일 신한국당은 비공개 의원총회를 개최했다. 이 자리에서 환노위 소속 의원 4명이 법안처리에 신중론을 표명했다. 이에 대해서 12월 12일 신한국당 고위당직자회의에서 당지도부는 이들 의원들을 성토했고 특히 김철 대변인은 ‘작태’라고까지 비난했다.

였다. 이 단계의 주요 논쟁은 여야간에 변칙처리법 처리를 둘러싸고 전개되었으며, 우리가 주목해야 할 점은 제정법을 어떻게 평가할 것인가이다.

가. 재개정 논의와 여야 영수회담

여야 영수회담은 극한적으로 치닫던 총과업 정국을 새로운 정국으로 전환시키는 계기로 작용하였다. 노동자 대반격의 와중에서 철저히 소외되었던 정치권은 영수회담을 계기로 노동법 재개정의 핵심 주체로 부상하기 시작했다. 정치권은 자신들이 노동법 개정의 주체라는 것에 합의함으로써 노동계를 노동정치에서 배제하고자 했다.

정치권은 변칙처리법의 인정 유무를 둘러싸고 초기부터 대립했다. 야당은 변칙처리법의 통과 자체가 불법이므로 원천무효를 전제로 재심의해야 한다는 입장을 표명한다. 반면, 여당은 헌법절차에 따라 공포된 법을 무효로 하는 것은 헌법위반 행위이므로 재개정해야 한다고 주장했다. 어쨌든 노동법 재개정은 본격적인 궤도에 들어서기 시작했다. 그러나 이때 노동법 개정에 영향을 미치는 두 가지 사건이 발생했다. 그것은 한보철강의 최종부도처리(1. 23)와 북한 황장엽 노동당비서의 망명사건(2. 12)이다. 한보철강 부도가 노동법 개정시기 동안 내내 제기되었던 경제위기설을 입증하는 것이었다면 황장엽 망명은 위기에테올로기가 증폭되는 계기를 제공한 것이었다. 두 사건은 매스컴과 국민들의 관심을 노동법 문제로부터 멀어지게 했다. 따라서 노동계는 더욱더 논쟁의 주변부로 밀려났다.

여야 3당 총무회담(1997. 2. 12)은 한보사태의 진상규명과 변칙처리법 등의 재개정 논의를 위한 임시국회를 2월 17일에 열기로 잠정 합의했다. 또한 각 당 환노위 간사들도 상임위 일정을 합의했다(2. 14). 2월 17일 드디어 제 183회 임시국회가 개원되었다.

개원과 함께 환노위 간사들은 상임위 일정을 논의했다. 여당은 선(先)야당 단일안 제출 및 후(後)공청회 개최를 주장했고, 야당은 이에 반대했다. 간사회의는 임시국회 개원 다음날 '19~20일 공청회, 21일 야당안 제출, 24일부터: 상임위 법안심사소위 회의'의 일정에 합의했다. 이에 따라 환노위 제1, 2차 공청회(2월 18일, 19일)가 열렸다. 2월 21일 간사회의에서는 상임위 내 노동법 검토위원회를 만들어 25일까지 여야 단일안을 마련해 총무들에

게 넘기기로 약속했다. 「노동관계법 검토위원회」 위원은 신한국당의 이강희·권철현·김문수·홍준표, 국민회의의 방용석·한영애의원, 자민련의 정우택 의원으로 하고 검토위원장은 이강희 의원이 맡았다.⁷⁵⁾

한편 각당은 자신들의 개정안 작업에 착수했다. 자민련은 노동관계특위 전체회의를 열어 노동관계법에 대한 당의 입장을 정리했으며 (1997. 1. 21) 당무회의를 통해 최종 확정했다(1997. 2. 5). 국민회의도 노동관계법 대책회의 전체회의를 열어 당안을 확정했다(1997. 2. 4). 결론적으로 두 당의 법조문 차이는 쟁점조항이 있음에도 불구하고 양당의 공조를 꾀 만큼 근본적인 것은 아니었다.⁷⁶⁾ 2월 12일 국민회의와 자민련 실무팀(국민회의 이해찬·김원길, 자민련 이양희·정우택 및 각당 환노위 전문위원 등 6명)은 노동법 단일안 마련을 위한 원칙과 쟁점조항에 대한 의견을 조율한 데 이어 조문화 작업에 들어갔다. 이렇게 준비된 야당 단일안은 환노위에서 재개정 논의가 한창이던 2월 24일 모습을 드러내었다.

한편, 신한국당과 정부간의 당정회의(1997. 2. 16)는 복수노조와 정리해고에 대한 수정작업에 시간을 할애했다. 이 모임에서 노동법 재개정안의 골격이 마련되었다. 복수노조의 경우 상급단체의 유보조항을 즉각허용으로 바뀌었고, 정리해고제의 경우에는 일단 시행을 2년간 유예하였다. 그리고 변칙처리안에서 복수노조 유예의 대가로 자신들이 추가하였던 노동위원회 승인조항과 해고사유의 구체적 내용을 삭제하였다. 따라서 해고의 사유는 ‘긴박한 경영상의 이유’로 한정되었다. 또한 양도·인수·합병을 경영상의 요인에서 제외했다.⁷⁷⁾

이처럼 야당이 단일안을 만들었다면 여당은 변칙처리법을 수정했다. 본격

75) 환노위 전체회의는 간사간 합의사항인 「노동관계법 검토위원회」를 인준하기 위해 2월 21일에 개최되었고 여기에서 논의된 노동관계법을 의결하기 위하여 3월 10일에 개최되었다. 이것을 볼 때 「노동관계법 검토위원회」가 실질적인 상임위 토론의 장소였다.

76) “노동관계법에 관한 이견 절충과정이 향후 대선 공조과정에서 논의할 수밖에 없는 공동 공약개발 가능성을 가늠해 볼 수 있는 시험무대가 될 것이다. 양당이 노동관계법 단일안을 만들지 못한다면 어떻게 공동 집권공약이나 공동 대선공약을 만들 수 있겠는가”(한국경제신문, 1997. 1. 23).

77) 그밖에 대체근로제의 경우 유니온 쉘, 기업의 파업 때 외부대체를 허용한 것과 쟁의기간중 신규 하도급을 금지했으며 중앙노동위원회를 정부조직법의 적용을 받는 중앙행정기관으로 격상하는 등 변칙처리안의 내용을 일부 수정하였다. 그러나 노조전임자의 임금지급, 무노동무임금 원칙 등의 조항은 여전히 고수했다.

적으로 여야 합의안을 만들기 위한 향진이 시작된 것이다. 그들은 변칙처리 단계에서 우회했던 환노위를 논쟁의 장으로 삼았다. 환노위는 우선 이해당사자인 노사를 불러들였다. 환노위 1차 공청회(1997. 2. 19)와 제2차 공청회(1997. 2. 20)을 통해 의견을 듣고 노개위 미합의사항 중 공익위원안에 대한 의견 제출을 요구해서 노사로부터 의견을 취합했다(1997. 2. 24). 2월 25일 신한국당 환노위 의원들은 “무노동무임금과 노조전임자 임금지급 금지를 제외하고는 야당안을 상당부분 수용할 수 있다”(동아일보, 1997. 2. 26)는 의견을 제시했고 실제로 변형근로제, 정리해고제, 복수노조 등의 조항은 별다른 차이가 없었다. 3월 3일 복수노조, 노조의 결격사유 등 11개 항에 합의한 데 이어 무노동무임금, 쟁의시 대체근로 등 3개 항에 합의했다. 그러나 노조전임자, 정리해고, 변형근로제에 대해서는 이견을 좁히지 못했다.

2월 25일 쟁점안에 대한 결론은 물론이고 형식적 개정을 요하는 조항에 대한 논의조차 마무리짓지 못했다. 특히 25일 회의에서 야당 단일안에 대한 신한국당의 의견을 말하는 홍준표 의원에 대해 신한국당 김문수 의원이 제동을 걸고 나옴으로써 여당 내에서조차 의견일치를 보지 못했음을 드러냈다.⁷⁸⁾ 2월 26일 환노위 이금규 위원장 직권으로 회의를 소집했으나 신한국당 의원들이 전원 불참했다. 한편, 이날 당정회의에서 정부와 신한국당 정책팀과 당내 노동법 재개정안 법률검토 4인 소위원들이 토론을 벌였는데 논쟁은 정리해고를 삭제하자는 환노위 소속 소장파 의원과 이에 반대하는 진남장관 및 당내 정책팀 간에 이루어졌다.

2월 27일 환노위 노동법 검토위원회는 몇 차례 정회를 거듭하면서 논의를 벌였으나 몇 개 조항을 개정할 것인지조차 합의보지 못하고 공전만을 거듭했다. 27~28일 회의에서 몇 개 조항을 개정할 것인지조차 합의가 안 되자 야당측은 애초 개정을 요구했던 66개 조항을 25개로 축소 수정하여 제출했다. 그럼에도 정리해고, 전임자임금 등에 관한 의견 차이가 너무 컸고, 회의 참석 의원들이 노동법 조항에 대한 수정문안 제출 등의 자율성을 갖지 못했기 때문에 회의는 공전을 거듭했다. 결국 28일 새벽 1시경 이해찬 의원이 신한국당 이상득 정책위의장으로부터 교섭권을 위임받은 진남 노동부장

78) 홍준표 의원이 해고자의 조합원 자격은 이미 1992년 노동관계법연구위원회에서도 거론된 바 있는 야당안을 수용할 수 없다고 밝히는 순간, 김문수 의원은 “그게 홍 의원 개인 의견이냐”면서 제동을 걸었다(매일노동뉴스, 1997. 2. 26).

관과 교섭을 벌여 16개 합의사항, 6개 미합의사항으로 정리하기에 이른다 (매일노동뉴스, 1997. 3. 1 참조).

3월 3일 환노위 노동법 검토위원회는 진 장관과 이해찬 의원간의 16개 합의사항 중 정리하고, 변형근로, 대체근로 등을 뺀 11개 조항에만 합의를 추인했다. 그리고 논의대상에서 빠졌던 전교조 인정 문제와 쟁의행위 제한 문제는 추가로 논의대상에 넣고 오는 6일 다시 회의를 열기로 했다(매일노동뉴스, 1997. 3. 4). 결국 3월 8일 3당 정책위의장단 회의에서 최종안을 확정하고 국회는 3월 10일 변칙처리법에 대한 폐지안과 여야합의안을 동시에 제출해 일괄처리함으로써 제정법이 탄생했다.⁷⁹⁾

나. 제정법에 대한 평가

제정법에 대한 쟁점사항을 정리해 보면, 무노동무임금의 경우 사용자의 지급의무가 없다는 선언적 규정과 함께 “임금지급을 요구하는 쟁의행위를 금지한다”는 선에서 변칙처리법을 완화했다. 노조전임자의 급여 문제는 변칙처리법에다 “전임자 축소시 그 재원을 재정자립을 위한 기금으로 적립해야 한다”는 선언적 보완책을 추가하는 데 머물렀다. 복수노조의 경우 원래의 정부안이 수용되었다. 즉 상급단체만 허용하고 기업단위는 5년간 유예했다. 대체근로의 경우는 수정공익안이 채택되어 당내 사업장내 근로자의 대체근로는 허용하나 신규 하도급은 금지시켰다. 직권중재대상 공익사업은 유류·지하철·병원 등이 그대로 남았고, 한국은행을 뺀 은행과 시내버스업은 3년 유예되어 제외되었다. 한편 교사·교원의 단결권 문제는 단일안에서 제외되었다. 근로기준법의 쟁점은 정리해고제, 변형근로제와 연월차 유급휴가 등이 주로 논의되었는데 정리해고제의 경우 수정공익안으로 되돌아갔다. 즉 1989년 판례를 따라 ‘긴박한 경영상의 이유’만을 사유로 명시하고 ‘해고회피노력, 대상자의 선정, 노조 또는 근로자대표와의 협의’를 절차로써 채택하고 있다. 변형근로제는 하루 12시간으로 최장 시간을 한정하여 2주 단위 48시간, 1개월 단

79) 이러한 처리절차를 놓고 여당은 변칙처리법에 대한 폐지안을 낸 것으로 지난해 통과된 법률을 인정한 것이라고 주장했다. 반면 야당은 폐지안과 제정안을 동시에 넣으로써 변칙처리법이 현실에 존재한 적이 없고 또 제정이유에 폐지법률의 흠결이유를 밝혔음으로 변칙처리법은 여전히 원천무효라고 반박했다(한겨레신문, 1997. 3. 10). 따라서 본 글에서는 여야합의안을 ‘제정법’이라고 명명한다.

위 56시간이라는 변칙처리법을 수용했다. 연월차 유급휴가의 경우는 연차휴가 상한제를 삭제하였지만 현행을 유지하는 것으로 결론지었다.

정부는 제정법이 “절차적인 측면에서 광범위한 여론 수렴과 노사가 참여하는 공론화 과정을 거쳤고 무엇보다 여야 합의로 마련하였는데 이것은 세계적으로 드문 사례”라고 평가하고 있다. 내용에 있어서도 “40년 묵은 낡은 노사관계의 틀에서 벗어나 21세기 정보화·세계화 시대에 걸맞는 골격을 갖추게 되었고 노사자율교섭의 기반, 노사자치주의를 실현하기 위한 노사간 견제와 균형을 갖추는 기반을 조성”하였다고 자축했다(노동부, 1997. 6. 7).

〈표 5-10〉 제정법, 노개위안과 구법의 비교

◆ 근로기준법

구 분	제정법	노개위 합의안	구 법
변형근로제	- 2주 단위(주당 48시간) - 1개월 단위 56시간 - 1일 최장 12시간으로 한정	- 현행 유지하되, 제2차 개혁과제	- 규정 없음
정리해고	- 사유: 긴박한 경영상의 이유가 있을 때 - 절차: 해고회피노력, 대상자의 선정, 노조 또는 근로자대표와의 협의	- 사유: 긴박한 경영상의 이유 - 절차: 해고회피노력, 대상자의 선정, 노조 또는 근로자 대표와의 협의	- 규정 없음 (판례로 규정)
연월차 유급휴가	- 현행 유지하되, 연차휴가 상한제 삭제	- 현행 유지하되, 제2차 개혁과제	- 계속근로연수 1년 1일 추가 - 20일 초과일수 통상임금 대체가능
퇴직금 중간청산제	- 도입	- 도입	- 규정 없음

◆ 노동조합및노동쟁의조정법

구 분	제 정 법	노개위안	구 법
복수노조 금지	- 상급단체 허용, 기업단위는 5년 유예	- 상급단체 허용, 기업단위는 일정기간 유예	- 금지
노조전임자의 급여	- 노조의 재정자립을 위한 지원방안→ 합의안에 포함화 - 5년 유예	- 노조의 재정자립원칙을 선언적으로 명문화 - 복수노조 전면 허용시 제2차 제도개혁과제	- 규정 없음. 관행에 의해 지급

정치활동 금지	- 전면 삭제	- 전면 삭제(노개위 합 의사항)	- 정치활동 금지
제3자개입 금지	- 삭제 - 당해노조와 사용자 가 노동부장관에게 신고한 자	- 현행규정 삭제, 지원 규정 신설 - 당해노조와 사용자가 요청한 자 등	- 금지. 단 총연합단체, 산별연합단체만 허용
해고근로자의 조합원자격	- 중노위 재심 판정	- 제2차 제도개혁과제	- “해고효력을 다두고 있는 자를 근로자가 아닌 자로 해석해서 는 아니된다”.
피케팅제한 조항	- 피케팅 제한조항 신설	- 피케팅 규정	- 규정 없음
방위산업체의 범위	- 주요방산업체에 종 사하는 근로자 중 전력, 용수 및 주로 방산물자를 생산하 는 업무에 종사하 는 자 쟁의금지	- 주요방위산업체 종사근 로자 중 방산물자의 생산 에 참여하는 자로 한정하 여 쟁의행위 금지 - 쟁의발생시 공익사업 에 준함	- 방산업체에 종사하 는 근로자 쟁의행위 금지
파업 기간중 임금	- 파업 기간중 임금지 급관련 쟁의행위 금 지. 사용자 임금지 급 의무 없음	- 파업 기간중 임금지급 관련 쟁의행위 금지	- 규정 없음
쟁의 기간중 대체근로	- 사업내 허용 및 신 규 하도급은 금지	- 당해 사업장내 근로자 의 대체 허용, 신규하 도급 금지	- 쟁의 기간중 ‘쟁의와 관계없는 자’의 채용 또는 대체금지
교사의 단결권	- 계속 연구검토	- 특별법에서 단결권, 제한적 교섭권 인정	- 노동법 규정 없음. 타법 금지
공무원의 단결권	- 계속 연구검토	- 제2차 제도개혁과제	- 노동법 규정 없음. 타법 금지

자료 : 한국노총, 「노동법 개정에 관한 입장」, 1997. 2. 24. 참조.
노개위, 「개정노동법비교」 1997. 3. 참조.

정치권 또한 이번 제정안이 “그간의 갈등과 대립의 노사관계를 떨쳐버리고
노사가 한마음이 되어 국가경쟁력을 강화하고 노동자의 삶의 질을 높일 수
있는 새로운 노사관계의 기틀을 닦아 나가자는 것”이라고 정부의 평가를 지
지하고 있다(이상득 · 이해찬 · 허남훈 · 이공규, 1997. 3). 재계는 정부의 설

명을 상당부분 수궁하였다. 재계는 새 노동법이 자율적 노사관계의 기반조성과 노동시장의 유연성 제고를 목적으로 하고 있으며 이것은 선진사회의 도약과 국민생활의 질을 제고시키기 위해서 없어서는 안 될 꼭 필요한 조치라고 평가하고 있다. 구체적으로 개별적 근로관계법 분야에 있어 경영상 이유에 의한 해고, 탄력적 근로시간제 등이 대내외 환경변화에 대한 기업의 대응력을 향상시킬 것이며 집단적 노사관계법의 경우에는 노조전임자 임금지급 금지, 쟁의기간의 임금지급 의무 배제 등은 과거의 잘못된 노동관행을 바로잡고 자율과 책임의 토대 위에 노사관계의 선진화를 앞당길 수 있는 단초로 작용할 것으로 재계는 기대했다. 하지만 재계는 복수노조 허용, 제3자개입 금지 규정의 삭제 등의 참뜻을 노동계가 오해할 때 발생할 수 있다고 경계하고 있다(경총, 1997b: 3~4).

반면 제정법에 대한 노동계의 입장은 상당히 비판적이다. 일단 제정법의 위험성에 대해 다음과 같이 지적하고 있다. “노조활동을 제약하는 독소조항이 다수 신설되었다. 노조전임자 임금지급 금지, 노조대표자 교섭·체결권의 일원화, 임금협약 최장 유효기간 연장, 보안작업 쟁의금지, 생산시설 등 점거금지, 사업내 대체근로 허용, 파업기간 임금지급 요구 쟁의행위 금지, 노사협의회 근로자위원 위촉권 제한 등. 향후 자본측은 현장 조직력을 약화시키기 위한 공세를 강화할 것이며, 노동측이 이에 적절히 대응하지 않으면 현장 조직력이 약화될 우려가 높다”(민주노총, 1997a. 12).

구체적으로 노동조합의 자주적인 활동 제약과 쟁의권의 심각한 제한이라는 범주하에 노동법의 개악조향을 나열하고 있다. 전자의 경우 대표적인 조항으로 신규 노조전임자 임금지급 금지, 기존 노조전임자 임금지급 5년 후부터 금지, 해고자의 조합원자격 인정기간을 중노위 결정시로 단축, 단체협약 체결에 대한 노조의 총회 인준권 제한 등이며, 후자의 경우는 피케팅의 제한, 사업내 쟁의행위의 제한, 쟁의기간중 대체근로 범위의 확대, 무노동무임금의 법제화 등을 들 수 있다.

하지만 노동계도 악법조항의 개정에 대해서는 긍정적으로 평가하고 있다. 상급단체 복수노조 금지 철폐, 제3자개입 금지조항 철폐, 직권중재 대상 사업장의 일부 축소 등 자주적 단결권의 강화, 정치활동 금지조항 철폐 그리고 총회 소집공고 기간을 15일에서 7일로 단축, 행정관청의 노조관할권 폐지, 조합비 상한선 철폐, 휴면노조 해산요건의 완화 등 행정관청과 노동법에

의한 노조활동 규제완화는 노동조합의 활동을 강화하는 효과를 갖고 있는 조항들이다. 즉 기업을 넘어서서 전국·산업·지역 차원에서 보면 ‘노동조합 조직확대와 산별노조 건설’이라는 조직적 과제를 촉진시키는 조항이 다수 신설되었다. 따라서 노동계는 앞으로 몇 년 사이에 산별노조로 조직형태를 전환해야 할 과제가 부여되어 있다고 보고 있다.

한편 근로기준법에 대한 노동계의 성적표는 낙제점을 받았다. 악법조항의 개정으로는 연소자 연령을 13세에서 15세로 상향 조정, 구제명령 이행위반 시 벌칙조항 강화, 단시간 근로자의 보호조항 신설뿐만 아니라, 개악조항으로는 정리해고의 법제화, 변형근로시간제 도입, 임금협약 유효기간을 최장 2년 연장, 퇴직금 중간정산제 도입, 휴업수당의 하향 조정, 감시단속적 근로자의 승인절차 완화 등 질과 양에 있어서 편향되었기 때문이다(민주노총, 1997a: 9~12).

이상에서 보듯이 재계와 노동계의 제정법에 대한 평가는 상이하다. 우선 노동시장의 유연성과 (기업)경쟁력 강화를 주장했던 재계의 입장에서는 매우 흡족한 표정이었다. 그들은 개별노동관계법에 있어서뿐만 아니라 노동조합을 위축시킬 수 있는 다수의 조항에 만족해 했다. 반면 노동3권 보장 등 노사개혁 및 삶의 질 향상을 기치로 내걸었던 노동계의 입장에서 볼 때, 개별적 노동관계에서 있어서 엄청난 손실뿐만 아니라 독소조항의 신설로 인해 집단적 노동관계법에 있어서도 판정패 당한 것으로 평가되고 있다.⁸⁰⁾ 그러나 노동계는 제정법을 받아들일 수밖에 없는 현실을 인정했다. 따라서 새로운 투쟁을 조직하고자 했다. 즉 “올해의 단체협약 임금협상 시기를 앞당겨 전국적인 총파업투쟁”(동아일보, 1997. 3. 10) 또는 “현장에서의 노동법 무력화 투쟁”(권영길 위원장, 「노동법 철폐대회」, 1997. 3. 12)을 위한 계획수립 작업에 착수했다.

80) “집단적 노사관계에서 노동계가 개정 요구를 하였다가 오히려 손해를 더 많이 본, 다시 말해 혹은 때려다가 결과적으로 혹은 불인 것이 오히려 더 많은 것이 아닌가 생각합니다”(김형배 외, 1997. 3. 19: 19).

第7節 小結：社會的 合意의 可能性과 限界

지금까지 노개위에서 이루어진 노동정치에 대한 묘사를 통해 법제정 주체, 의도, 이들의 이익구조, 주체들 간의 논쟁 및 구체적인 정치적 장을 드러내었다. 이제 사회적 합의의 관점에서 한국의 노동정치에 대한 단상(斷想)을 피력하고자 한다. 우선, 노동주체의 노동법 개정 전략 및 노개위 국면에서의 사회적 합의에 대한 생각을 살펴보고 둘째, 사회적 합의의 가능성과 그 한계에 대해 논의한다. 셋째, 노개위 경험이 한국의 사회적 합의의 역사에서 주는 교훈과 전망을 언급하고자 한다.

우선, 노사정의 전략과 그들의 사회적 합의에 대한 이해에 대해 살펴보자. 첫째, 정부는 사회적 합의에 대한 필요성을 인식했다. 정부는 1995년부터 노사협력 분위기 확산을 유도하였고 10월에는 7년 만에 전국단위 노동정책협의회를 위한 중앙노사협의회를 개최하였다. ‘신노사관계구상’은 이러한 맥락에서 발표된 것이었다. 특히 노사팀은 ‘사회적 합의’를 통한 새로운 노사관계 질서 형성에 대한 강한 신념과 의지가 있었던 것으로 평가된다. 그들은 임금문제에 국한된 노·경총 임금합의를 뛰어넘는 사회적 합의의 필요성을 인식하였다.⁸¹⁾

이와 같은 화려한 수사에도 불구하고 정부가 생각했던 사회적 합의의 방식은 새로운 노동정치의 운영원리로서 고려되었다기보다는 정부정책을 관철시키는 가장 효율적인 방식 즉, 국가경쟁력 강화라는 명제를 관철하는 데

81) 정부는 노사합의를 넘어서서 전국민적 합의의 기구로 노개위를 바라보고 있다. 정부는 “노사관계 개혁이 단순히 법과 제도만의 문제가 아니라 의식·관행 등 전반에 걸친 개혁”이며 따라서 “노사관계 개혁이 나가야 할 방향에 대하여 각계각층의 이해와 역량을 결집하고 국민적 합의를 형성”하기 위하여 노개위를 구성하여 운영했다고 주장했다. 따라서 노개위 내에서 이해당사자인 “노사대표는 의사결정과정에서 노사측의 사정을 전달하고 정확한 의견을 반영”하며 “국민 각계각층은 자신들의 주장을 각종 통로를 통해 최대한 전달토록 하고 설득”한다. 그리고 “최종적 판단은 국민적 입장에서 노개위가 하게 될 것이며 노개위는 누구의 강요에도 굽히지 않는 의연한 자세를 견지할 것”이라는 내용의 노개위 위상 및 운영 프로그램을 밝혔다(진념, 1996b: 43).

가장 효과적인 노동정책의 전술로서 채택되었다고 평가된다. 이것은 경제팀은 물론이고 노사팀의 인식 속에서도 내재되어 있었다. 그럼에도 불구하고 정부는 파이(국가경쟁력 강화)를 키우는 데 있어서 (비록 합의방식의 채택이 전술적 차원일지라도) 노동계의 동의를 얻고자 했다는 점에서 (경제팀의 배제전략에 비추어 볼 때)진일보한 것으로 평가받을 만하다.

이러한 정부의 이중적인 인식과 태도는 초기에 정부의 역할을 대화의 여건을 마련하는 것에 국한시켰다. 즉, 정부는 협상의 직접적인 주체를 노사로 보았으며 공익위원들의 중재를 통해 타협을 추구했다. 하지만 노개위 단계의 중기와 후기로 갈수록 정부는 경제위기설과 8·8 개각 등의 예에서 보듯이 직·간접적으로 노개위 협상에 영향을 미치고자 했다. 특히 정부는 노동법 개정작업이 정부로 이관되면서 사회적 합의의 방식과 내용을 철저하게 외면하는 태도를 보임으로써 그들이 갖고 있는 사회적 합의의 토대가 허약했음을 드러내었다.

결론적으로 사회적 합의에 대한 확고한 인식과 철학이 미약한 상황에서 특히 사회적 합의를 추진할 확고한 주체가 확고하지 못한 상황에서 사회적 합의를 향한 정부의 정치 운영은 전략적 실수를 범했다고 평가된다. 우선 정부의 개입 시점과 방식이 적절하지 못했다. 노개위에 정부가 참여했어야 했다는 평가를 논외로 하더라도 최소한 정부는 노개위의 막판 협상에서 노사합의안을 도출하는 데에 적극적으로 개입했어야 했다. 하지만 노사간의 타협안을 고집하면서 방관적인 자세를 취했다. 반면 노개위 중반부터 유형 무형으로 경제팀의 개입은 노개위의 논의를 위협했다. 또한 노개위의 유일한 중재자였던 공익위원들에게 힘을 실어주지 않음으로써 정부는 합의안을 도출하는 하나의 가능성을 봉쇄하였다.

노동계 특히 한국노총은 1990년대 들어서면서부터 단체교섭을 통한 임금 문제뿐만 아니라 경영참가, 물가정책, 의료정책 등 국가의 주요 정책결정과 정에서 노동조합의 참여를 요구해 왔다. 이것이 노동법 개정에 참여한 한국노총의 주요한 문제의식이었다면 민주노총이 노개위에 참여한 주요한 동인은 민주노총의 합법화에 대한 정부의 확실한 약속에 있었다. 이로인해 내부의 이견에도 불구하고 새로운 노사관계 형성에 대한 기대를 가지고 있었던 것으로 평가된다.

양 노총의 적극적인 참여에도 불구하고 노개위에서의 사회적 합의에 대

한 노동계의 인식은 사회적 합의 그 자체가 갖는 의미보다도 합의라는 형식을 통한 이익관철에 보다 주목했던 것으로 보인다. 즉 노개위를 새로운 노사관계의 방식으로 인식하기보다는 전술적인 차원에서 파악하였다. 따라서 어떻게 활용할 것인가에 대한 논쟁을 지속했다. 특히 민주노총은 노개위 참여가 ‘신보주주의적 유연화 공세에 말려드는 것’이고 ‘민주노총의 합법화와 노동자계급의 이익을 맞바꾸는 개량주의화’(한국사회과학연구소 노동연구실, 1997: 141)일 수 있다는 내부비판에 시달렸다.⁸²⁾ 이러한 비판은 노동이 처해진 구조적 조건에 근거한 것이었기 때문에 설득력이 있었다. 즉 기업별 노조 체제, 현저한 힘의 열세, 전지구적인 신자유주의 공세, 국가와 자본에 대한 불신의 정치구조 등은 민주노총 내부의 참여파를 압박했다. 하지만 민주노총 지도부는 정부의 사회적 합의의 전술에 대해 참여와 투쟁의 전술로써 대응하고자 했다.

82) 한국노총과 민주노총은 노개위에 대한 인식, 평가에 있어 차이를 드러냈다. 민주노총은 초기부터 노개위 참여를 둘러싸고 논쟁을 벌였다. 노개위 참여에 대한 비판적인 의견은 “어차피 정부의 의도대로 노동법은 개정될 것이다. 그러므로 당사자와 공익위원들로 민주적인 개정안을 마련한다는 것은 방편에 불과”하다는 것이었다(부천시흥지역 확대간부회의, 1997). 민주노총의 강경파는 노개위가 정당화의 도구에 불과하기 때문에 들러리가 될 필요가 없다고 주장했다. 한국노총의 입장은 민주노총의 입장보다 온건했다. 한국노총도 “위원회의 구성으로 볼 때 노사의 비중이 소수에 그쳐 자칫 노사 당사자가 정부 일방의 개혁작업에 정당성을 부여해 주는 역할에 그칠 수도 있을 것”(한국노총, 1997b: 385)이라고 우려하지만 전체적인 기조는 다음과 같다. 즉 “노사관계의 핵심이 ‘참여와 협력적인 관계’를 형성하는 것이라는 우리의 요구가 ‘상투적’인 주장쯤으로 치부되어 왔으며 뒤늦게나마 노사관계 개혁의 방향에 대한 국민적 합의를 도출하기 위해 ‘노개위’를 구성하기로 한 것은 매우 다행스러운 일”로 평가하고 있다. 따라서 “이번 개혁의 방향과 내용을 결정짓게 될 위원회는 노사 어느 쪽에도 치우치지 않는 공정한 시각을 갖고 민주적 공개적인 논의를 통해 의견을 수렴해야 하며 세계화 시대에 국제기준과 선진 각국의 관행에 부합되는 ‘21세기형 노사제도’를 창출하도록 최선을 다해야 할 것”이라고 주장했다(한국노총, 「신노사관계 구상에 대한 우리의 입장: 노개위에 바란다」, 1997b: 189). 이후 노개위의 활동에 대해서도 양 노총 간에 차이가 있다. 민주노총은 “예상대로 정부는 노개위를 통해 노동법을 전반적으로 개악하려는 의도를 드러냈다”고 비판하면서 노개위 불참을 선언했다(부천시흥지역 확대간부회, 1997. 한국노총 역시 “노개위를 정부가 나서기 어려운 여론작업을 떠맡기는 기구 정도로 받아들이는 분위기”였음에도 불구하고 노동계는 이것이 법을 제정할 수 있는 논의 기구로 기대했다. 따라서 한국노총은 “지난 5월부터 시작된 노개위의 활동과 그동안의 경과를 살펴보고 노개위 출범 초기의 개혁의지에 못 미치는 현 상황에 대하여 매우 실망하지 않을 수 없다”고 의견을 모으면서도 “노동관계법 개정안의 합의도출을 위해 최대한의 노력을 다할 것”임을 선언했다(한국노총, 「제184차 회원조합 대표자회의 결의문」, 1997b: 712~713).

이러한 사회적 합의에 대한 (특히) 민주노총의 전술적인 차원에서의 대응은 노개위의 사회적 합의 정치가 파행으로 운용되는 원인을 제공했다. 민주노총은 초기에 참여에서 후기에 불참으로 그리고 날치기 통과 이후에는 총파업 등의 다양한 전술을 구사했으며 이것은 노개위의 정치를 불안정하게 하는 요인으로 작용했다. 물론 이러한 민주노총의 선택은 민주노총 내부의 인식과 논쟁, 리더십 등에서도 기인하기도 했지만 정부와 자본 그리고 노동정치 구조에 보다 책임이 있었다.

사회적 합의에 대한 재계의 기본적인 태도는 매우 부정적이었다. 재계의 기본적인 인식은 시장의 법칙에 따라 경제가 운영되어야 한다는 것이고, 특히 신자유주의적 시장질서의 재편 속에서 가장 효율적인 경쟁과 생존의 방식은 사용자와 근로자 간의 자유계약원칙이 관철되는 철저한 시장원리의 작동에 있다고 파악했다. 따라서 정부의 강요(개입)에 의한 노개위에서 노동과의 대화는 현재의 신자유주의적 흐름에 배치되는 것으로 인식했다. 따라서 재계에 있어 사회적 합의 방식이 불가피한 경우가 아니라면 매력적인 전술은 아니었다.

따라서 재계의 노개위의 참여는 기본적으로 노동정치의 새로운 운영원리가 아니라 전술적인 판단에 의한 것이었다. 즉, 재계가 노개위에 참여한 이유는 우선 정부의 신노사관계 구상을 거부할 명분과 힘이 없었다. 그리고 재계는 경험적으로 파업의 주도세력인 민주노총의 합법화로 인해 오히려 노동이 순화될 수 있다고 보았다. 마지막으로 노동법 개정은 노동시장의 유연화라는 측면에서 재계에게도 유리할 수 있는 측면이 있었다.

초기에 재계는 정부 개혁파에 의해 주도되는 노동법 개정에 대해 부정적이었지만 점차적으로 적극적인 전략을 통해 노동법 개정의 방향을 역전시켰다. 고임금론과 경제위기론의 여론화는 이러한 전략의 성공이며, 정부의 경제팀을 통한 친재계적인 노동법의 쟁취는 결국 노동법 개정에서 재계를 가장 큰 수혜자로 만들었다.

이상에서 보듯이 노동 주체들은 정도의 차이는 있으나 대체적으로 사회적 합의를 정치운영의 주요한 원리로 인식하기보다는 하나의 이데올로기 또는 전술로 인식했다고 평가된다. 그렇다면 노개위에서 합의를 통한 노동법안의 작성이 전혀 불가능했는가? 그렇지는 않았다. 두 가지 사실로 미루어볼 때 합의의 가능성이 노개위에 있었다.

첫째, 노사정간의 막후 협상에 의해 가능했다. 이러한 모색은 제7차 전체 회의를 전후로 노동법안에 대한 협상이 교착상태에 빠지자 노사정 상층단 위에서 논의되었다. 그리고 실질적인 성사단계로까지 근접했다.

박세일 수석은 직접 타협안을 만들어 한국노총, 민주노총, 경총의 대표자들을 만나 종용했다. 노사 대표는 처음에는 긍정적으로 받아들이다가도 조직의 반대로 입장을 바꾸었다. 민주노총의 경우 배무기 상임위원이 양경규위원을 만나(10. 10) 노사가 합의에 의하여 우리 위원회에서 안을 만드는 것이 정부에서 일방적으로 만드는 것보다 법안의 내용이나 연내 법개정에 유리할 것이라고 말하고 협상안을 제시했다. 상당부분 상황이 호전될 기대가 부풀었으나 민주노총 임시대의원회(10. 11)는 강경한 투쟁노선을 고수해서 결렬되었다. 한국노총의 경우 상임위원과 사무국장이 한국노총측의 박헌수위원 및 경총의 조남홍위원과 함께 모여 저녁을 나누면서 구체적인 합의안에 대하여 대체로 의견의 일치를 보았다. 그러나 다음날 새벽 박헌수위원의 노력에도 불구하고 한국노총 지도부가 합의안이 지켜질 수 없을 것이라고 불신하여 합의 직전까지 이르렀다가 무산되었다(노개위, 1998a: 242 참조).⁸³⁾ 이처럼 협상안은 노동 주체들의 이익구조와 내부의 리더십의 탓에 걸려 번번이 실패했다.

둘째, 정부의 전략 즉, 정부가 강력한 리더십과 의지를 가지고 임했다면 합의안 도출이 불가능했던 것만은 아니었다. 하지만 정부는 막판 합의를 유도하는 데 있어 전략적인 실수를 범했다고 평가된다. 즉 노사 주체들은 10월 중순 합의추진이 교착상태에 빠지자, 너무 많은 법개정 쟁점과제를 ‘한꺼번에’ ‘모두’ ‘완전합의’ 방식으로 시도한 것은 ‘무리’가 있음을 자인했다. 따라서 이미 합의된 부분에 상당한 의미가 있으므로 그 부분만 전체회의에서 채택하고 대통령에게 보고하자는 의견이 채택되었다. 그리고 보고시에 미합의사항은 11월 말까지 재차 추진하되, 합의하지 않으며 공익위원안으로 정부 입법을 하겠다는 의지를 표명하면 노사가 합의 도출에 적극성을 띠 것으로 예상했다. 그러나 이러한 단계적 접근 방식의 건의는 받아들여지지 않았다(노개위, 1998a: 243~244). 뿐만 아니라 정부는 노개위가 완전한 합의안을 제출해

83) 또한 노동법 개정에 참여했던 관계자에 따르면 11월에 경총과 정부의 합의안 마련과 민주노총의 암묵적인 동의로 합의안이 만들어지려는 순간도 있었다. 하지만 정부의 경제팀과 전경련의 비토로 무산되기도 하였다(필자의 인터뷰, 1997. 12).

야 법개정을 할 수 있다는 태도를 고수함으로써 노사가 적극적인 협상에 나서는 것을 방해했다.⁸⁴⁾

이상에서 보듯이 정부의 사회적 합의 방식을 통한 국가경쟁력 강화와 민주노총의 참여 및 투쟁의 전술은 노개위 출범의 주요한 동력이었다. 하지만 이것이 관철되지 않을 경우 정부는 사회적 합의보다는 노동배제적인 전술을, 노동계는 참여보다는 투쟁전술을 구사할 여지가 있었다. 즉, 노개위에서 노동정치 주체들은 사회적 합의를 자신들의 목적을 관철할 수 있는 주요한 전략적·전술적 차원에서 검토했다. 따라서 노개위가 사회적 합의의 실현이라는 구호를 내걸었음에도 불구하고 노동 주체들, 특히 정부와 민주노총은 노개위를 새로운 방식의 정치운영원리로서 파악하기보다는 국면적·전술적·일회적 전술로 이해했기 때문에, 노개위는 노사정간의 새로운 정치방식이 아니라 특정 국면의 새로운 이해관철방식으로 기능하였다. 따라서 노개위는 새로운 정치의 실험이 아니라 기존 정치방식의 연장이었다.

그럼에도 불구하고 노동 주체들의 완전 합의에 의한 노개위안이 불가능했던 것은 아니었다. 노개위는 형식화되고 이데올로기화된 측면과 공론을 통해 합의에 도달하겠다는 정신 양자를 동시에 가지고 있었다. 각 주체들은 사회적 노개위 방식, 즉 합의 방식(또는 형식)을 통해 이익을 관철할 수 있다는 생각을 갖게 되었다. 그리고 노개위에서 전술적 차원에서 사회적 합의라는 담론은 점차적으로 노사정 각 주체들을 규제하는 '권력'이 되었다. 이런 의미에서 노개위는 한계와 가능성을 동시에 갖고 있었던 정치적 장이자 새로운 노동정치 운영의 실험이었다.

노개위 정치를 통해 발견한 사회적 합의의 가능성은 다음과 같다. 첫째, 노동정치의 새로운 가능성을 보여주었다는 사실이다. 기존에 노동 주체, 특

84) 우리 위원회에서 합의가 되지 않으면 정부가 일방적으로 법을 개정한다는 의사라도 있어야 노사단체가 합의를 할 필요성을 느끼지 않겠느냐며 그러한 여건 조성을 여러 경로를 통하여 건의하였으나 받아들여지지 않았다. 10월 1일 김영삼 대통령은 한국노총의 산별연맹 위원장급 이상과 경총의 회장단을 청와대에 초청하여 오찬을 같이하는 자리에서 노사가 합의를 하지 않으면 법개정을 하지 않겠노라고 다시 한 번 말하였다. 그에 고무된 한국노총은 자신들이 합의하지 않는 한 법개정이 될 수 없다는 확신을 갖게 되었다. 아무런 법적 권한이 없는 노개위에서 합의를 성사시키려면 최소한 합의를 하는 것이 노사단체에 조금이라도 유리하여야 할 터인데, 자신들이 합의를 하지 않으면 법개정이 안 된다는 데 합의를 할 필요는 없었을 것이다(노개위, 1998a: 242).

히 노동계가 인식했던 노동정치는 노동통제와 노동배제를 내용으로 전개되었고 그때 정치수단은 물리력을 통한 억압의 실천이었다. 노개위에서 나타난 노동정치는 노동법이 토론과 협상, 주체들의 전략과 의도, 각각의 정치국면의 역동적·관계적 총합이라는 것을 보여주었다. 즉 노동정치가 국가나 자본 등의 이해만을 관철하고자 하는 의도를 가진 단일한 주체들에 의해 구성되는 것이 아니라, 다(多)주체와 다(多)모순의 총합이라는 것을 인식하게 했다. 이것은 법 또는 노동정치가 과정이고 다양한 의견의 결합이며, 결합할 수 있다는 것을 보여주었다.

둘째, 이러한 노동정치의 가능성은 정치적 흥정과 협상을 통해 그리고 소통과 공론을 통해 만들어질 수 있다는 것을 보여주었다. 이 과정에서 정보가 공개되고 의도가 공개되며 상대방 주장과의 비교가 이루어졌다. 이를 통해 노동정치의 운영원리의 새로운 이해 가능성을 보여주었다.

노개위가 노사정 주체들 간의 논쟁과 협상의 장이었다는 사실은 부정할 수 없다. 노개위가 일정한 이익 관철의 장임을 인식한 순간 노동 주체들은 그들의 모든 의도, 이해관계, 주장을 드러내었다. 따라서 노개위는 노사간의 자기 공개의 장이 되었다. 이처럼 노개위라는 장은 “각종 정보와 지식을 공급·유통시키는 토론 마당의 제공, 자기교정과정(self learning process), 사실관계에 대한 상호확인, 자기 주장의 정당성에 대한 여론의 검증(정보공유로 불필요한 오해·무지의 불식), 지식·정보의 축적”(최영기, 1996/1977)의 공간이 되었다. 이상에서 보듯이 노사는 공익위원 또는 정부가 불공정하게 판결했다는 비판을 할 수 있을지언정 노개위가 공론의 장 또는 소통의 장이었다는 사실에는 동의할 것이다. 따라서 우리는 노동계의 비판을 인정하더라도 노개위가 제공한 토론의 장에 대해 그리고 그로 인한 정치적 효과를 꼼꼼하게 분석해야 할 것이다.

셋째, 각 노동정치 주체의 역할과 행태에 대한 논의가 제기되었다. 특히 한국의 노동정치에서 중재자의 역할에 대한 논의를 불러일으켰다. 정부의 공평성 및 리더십의 부재와 공익위원의 힘의 부재는 공익위원과 같은 보다 중립적이면서 국가권력과 같은 힘을 갖춘 중재자가 필요하다는 것을 보여주었다.

공익위원의 경우 노동계로부터 불신을 받았다. 하지만, 노개위에서의 공익위원들의 역할은 작지 않았다. 우선 노사간의 이견을 존중하면서 9·3 공

익안(「법개정요강 토의자료」)을 제출하여 노동법 개정논의에 도움을 주었다. 그리고 수정공익안은 이후의 노동법 개정의 기초자료로 활용되었다. 공익위원은 법조문에 대한 조정뿐만 아니라 노동계와 정부에 대한 비판을 통해 노동법 개정의 방향을 잡아가고자 했다. 예를 들어, 민주노총의 불참을 비판하고 참여를 촉구했다. 변칙처리 이후인 1월 22일에는 노개위 공익위원 14명이 비공식 접촉을 갖고 노개위안의 존중을 주장했다. 그리고 김영삼 대통령과 현승종 위원장의 면담을 추진하기도 했다.⁸⁵⁾ 이러한 공익위원들의 중재적 노력이 비록 결실을 맺지 못했지만 이들의 주장은 노사정 주체들에 있어서 준거점이 되었다.

반면 사회적 합의에 있어서의 한계는 우선 주체들의 정치행태에서 발견된다. 각 주체들은 내부 분열과 상대방에 대한 불신 속에서 노동정치를 형성해 나갔다. 재계는 강경한 입장의 전경련과 온건한 입장의 경총 간의 균열이 존재했다.⁸⁶⁾ 노동계는 복수노조 문제 등을 둘러싸고 한국노총과 민주노총 간의 갈등과 불신이 있었다. 특히 민주노총 내부는 강경파와 온건파 간의 논쟁에 시달렸다. 그리고 한국노총은 물론이고 민주노총도 내부의 리더십의 부재로 인해 일관된 협상을 할 수가 없었다. 노사는 정부에 대한 강한 불신을 표현했다. 노개위 초기에 재계는 앞서 보았듯이 정부의 노동법 개정방향에 대해 불만을 가지고 있었다. 후기로 가면서 이러한 흐름은 역전되었다. 노동계는 정부가 자신들을 둘러리로 세우고 있다는 강한 의심을 갖게 되었다. 특

85) 노개위 관계자에 따르면 공익위원들의 노력은 역사적 사명감을 가진 ‘순교자’와 같은 것이었다고 증언하고 있다. “공익위원들은 바쁜 일정을 쪼개 시간을 엄수하여 회의에 참석하였다. 전체회의, 운영위원회, 분과위원회, 소위원회 등의 2~3일마다 한 번씩 열리고 분과위원회·소위원회는 주로 새벽에 열리는데도 불구하고 참석하여 빵이나 토스트 한 조각으로 아침식사를 대신하는 불편함도 감수하였다. 무더운 여름날 냉방도 되지 않는 회의실에서 장시간 계속되는 회의에도 불구하고 문제의 핵심을 짚는 공정한 판단에 입각하여 대안을 제시하고 노사를 중재하였다”(노개위, 1998a: 41).

86) 재계 내부의 논쟁은 주로 복수노조를 둘러싸고 진행되었다. 복수노조를 반대하는 전경련의 입장에 대한 비판은 다음의 글에서 발견된다. “경총과 전경련은 노동문제에 있어서 전문가와 비전문가 집단의 차이를 갖는다. ……전경련 회장님들에게 노무당당 중역들의 모임인 경총의 현장 의견은 무시된다. 이번 복수노조 문제를 두고 과연 몇 명의 회장님들이 현장의 책임자를 불러 진지한 토의 끝에 의견을 정리했는지 의문스럽다. 또한 회장님들은 서로간의 사적 모임에서 자기와 같은 의견임을 확인하고 그것이 확고한 신념으로 변한다. 동류끼리 모이는 논의란 다른 의견이 나올 수 있다는 것을 간과하게 마련이다”(박종웅, 1997: 236~240 참조).

히 노개위안에서 합의사항이 정부안에서 심각하게 굴절되자 이러한 심증은 확신으로 바뀌었다. 이러한 불신은 노동정치의 불안정성을 증가시켰다.

둘째, 노개위에서의 노동정치는 갈등을 조정할 중재자의 부재 속에서 이루어졌다. 노개위 국면에서 정부는 노사 양쪽으로부터 불신을 받았다. 공익 위원들은 노사를 매개하고 자신들의 주장을 관철시킬 권력수단을 가지고 있지 않았다. 정부안의 형성 단계에서 이수성 총리와 변칙처리 정국에서 이홍구 대표 또한 정부내 및 당내 강경파와 온건파 속에 둘러싸여 있었고 특히 대통령으로부터 어떠한 중재권도 위임받지 않았다. 여야합의의 시기에 야당과 여당은 정쟁을 이어갔다. 이처럼 노개위의 노동정치(그리고 국가정치)는 이해당사자들을 매개하고 조정하고 합리적인 안을 제기할 중재자의 부재를 드러내었다.

셋째, 노동법의 법제화에 있어 국가정치의 민주화와 노동정치는 밀접한 관련이 있음을 드러냈다. 노개위에서의 (미합의사항을 포함한)합의사항은 국회와 정부로 이송된 이후 국가정치의 논리에 의해 왜곡되었다. 이것은 노동정치의 정치방식 및 결과가 국가정치의 인식 및 실천 수준과 밀접한 관련이 있음을 드러내었다. 다시 말해 노동정치를 둘러싼 노동과 자본 간의 세력구도가 국가정치에 대해 일정하게 반영될 수 있을 때에만 노동정치의 합의 성과가 그대로 국가정치의 장에서도 보장될 수 있다는 것을 보여주었다(이병훈 · 유범상, 1998: 112~113 참조).

결론적으로 노개위 정치에 대한 가능성과 한계는 노개위 참여자들의 평가 속에 나타난다. “국민들에게 신속하고 상세한 정보가 제공”(박헌수)되고, “수많은 토의를 거듭하는 가운데 한국 노사관계에 관한 모든 쟁점을 공론화”(손창희)하고, “상대방의 입장을 이해하게 되고 상호신뢰의 기반이 확대”(이철수)되어, “민주적 노사관계의 형성에 기여”(이은영)했다. 그럼에도 불구하고 각 주체들이 “장기적 목표보다 당장의 이해득실에 집착”(박종규)하고, “회의라기보다 협상”(임종률)이었으며, “이익집단을 대변하는 데 충실했지만, 국가적 차원에서 사회개혁과 국민경제 발전을 위한 대야적 입장보다는 소아적 입장에서 자신들의 이익을 우선”(조승혁)했다(노개위, 1998b: 9, 22, 64, 24, 7, 28, 39).

이상의 평가는 한편으로 노개위 정치가 공론의 형식은 빌렸으나 주체들의 정치인식과 노동정치 운영은 실질적인 토론을 통한 노동정치 공동체 형

성에 관한 정치가 아니었음을 보여주는 것이다. 즉 노개위를 통한 정치는 미완의 실험이었음을 암시한다. 또다른 한편으로는 노개위가 추구했던 노동 정치 방식은 여전히 현실정치에 유효한 방식이었음을 나타내 준다. 즉 노개위 정치는 토론과 합의를 추구하는 정치가 잘못된 것이 아니라 합의 주체, 조건, 방식에 대한 보다 진지한 고민을 해야 한다는 것을 암시한다. 따라서 노개위 실험을 교훈삼아 이후의 노동정치는 노개위 정치의 한계 즉, 노동주체들 간의 불신, 노동계의 '틀러리론'의 근거, 일 주체 또는 중재자로서의 정부 개입의 시기 · 방법 · 태도, 합의의 정치적 · 사회적 의미 및 이것에 대한 존중과 실천의 기제와 제도화 등에 대해 진지하게 고민해야 할 것이다.

參 考 文 獻

◆ 1차 문헌

- 경쟁력강화추진실무위원회 (1996. 10), 「'9·3대책' 및 '경쟁력 10% 이상 높이기' 추진계획(안) 주요내용」.
- 국회 (1997. 2), 「제183회 국회 개회식 본회의 속기록」
- _____ (1997. 3), 「제183회 제13차 국회 본회의 속기록」
- _____ (1997. 2), 「제183회 제3차 국회 본회의 속기록」 제3차, 제4차, 제10차, 제13차.
- 국회환경노동위원회 (1995), 『노동관계법률연혁집』.
- 김혜진 (1997. 4), 「4단계 총파업투쟁평가」, 한국노동이론정책연구소편, 『노동자총파업투쟁』.
- 노동부 (1996a), 「21세기 세계일류국가로의 도약을 위한 대통령의 신노사관계구상 보도」 해설서.
- _____ (1996b), 「노사관계개혁과 노동관계법」.
- _____ (1997), 「노동관계법 주요개정연혁」, 『노무관리』, 제9권 제101호.
- _____ (1997. 6), 『알기쉬운 새 노동법 해설』.
- 노사관계개혁위원회 (1996. 11), 「노동관계법·제도개혁추진현황」.
- _____ (1996), 『'96 노사관계법·제도개혁안』.
- _____ (1996. 10), 「노동관계법·제도개혁 추진현황」.
- _____ (1996. 11), 『합의안·미합의안』.
- _____ (1996. 12), 「노동관계법 개정 추진현황」.
- _____ (1996. 8), 『노사관계 개혁을 위한 각계 의견』.
- _____ (1996. 7), 「노사관계개혁과제와 향후 추진방향 / 노사의 자기혁신과제와 정부의 역할」
- _____ (1997. 1/1997. 3), 「노동관계법 개정안 비교」
- _____ (1998b), 『노사관계개혁 평가서』.

- _____ (1998a), 『노사관계개혁위원회 백서』.
- _____ (1996. 9), 「노동관계법 개정요강 토의자료」.
- 노사관계개혁위원회 노동관계법개정요강소위원회 (1996. 9. 19), 「소위원회 활동보고」(제7차 전체회의 보고자료).
- _____ (1996. 10. 18), 「소위원회 활동보고」.
- 노사관계개혁위원회 백서편찬위원회 (1997), 『노사개혁: 21세기 새 동반자』.
- 노사관계개혁추진위원회(1996) 「노동관계법 개정안」.
- 대통령비서실 (1996. 4. 24), 「21세기 세계일류국가로의 도약을 위한 대통령의 신노사관계구상 보도」.
- 대한상공회의소 (1996), 노사관계개혁위원회, 『노사관계개혁을 위한 각계의견』.
- 마창민주노동자협의회 (1997), 「총파업을 복구하라」, 한국노동이론정책연구소편, 『노동자총파업투쟁』.
- 부천시흥지역 확대간부회의 (1997), 「노동법개정 투쟁평가」, 한국노동이론정책연구소편, 『노동자총파업투쟁』.
- 이상득 · 이해찬 · 허남훈 · 이금규 (1997. 3), 「노동관계법 여야 3당합의안을 발표하면서」.
- 재정경제원 (1995), 「비자금 사건의 경제적 영향」.
- _____ (1996), 「최근의 경제상황과 향후 정책방향」.
- _____ (1996. 7), 「하반기 경제운영구상」.
- _____ (1996. 9), 「최근 경제상황과 향후 정책방향: 안정 속에 기업활력 회복」.
- 재정경제원 · 산업연구원 · 대외경제정책연구원 (1996. 11), 「『경쟁력 10% 이상 높이기』 보고자료」.
- 전국경제인연합회 (1997), 「노동관계법 재개정에 대한 경제계 의견」.
- 전국공익 · 사회서비스노동조합 (1997), 『노동법투쟁 자료집1』.
- 전국민주노동조합총연맹 (1996. 12), 「향후 한국경제전망」, 『1996년 사업보고 · 자료모음』.
- _____ (1996. 8), 「노동법 개정안」.
- _____ (1996. 9), 「재벌의 ‘고비용론’ 비판」, 『1996년 사업보고 · 자료 모음』.
- _____ (1997a), 「개정노동관계법」.
- _____ (1997b), 『1996년 사업보고 · 자료모음』.
- _____ (1997. 3), 「민주노총 정책토론회 발제문」(노개투 평가와 '97년 사

업방침수립을 위한 정책토론).

전국민주노동조합총연맹 대구지역본부 (1997), 「'96년 노동법 개정투쟁 평가」, 한국노동이론정책연구소편, 『노동자총파업투쟁』.

전국민주노동조합총연맹 해고자 복직투쟁특별위원회 (1997), 「민주노총 총파업투쟁에 대한 전해투 중간평가서」, 한국노동이론정책연구소편, 『노동자총파업투쟁』.

정부 경제부처 (1996. 10), 「경쟁력 10% 이상 높이기 추진방안」.

진 념 (1996a), 「새노사문화 : 노사가 함께 이기는 길」.

(1996b), 「전환기의 한국경제와 노사파트너십」.

한국경영자총협회 (1989), 『노동경제연감』.

_____ (1990), 『1989년 사업보고서』.

_____ (1996. 7), 「노동관계법 개정에 대한 경영계 의견」.

_____ (1997a), 『1996년 사업보고서』.

_____ (1997b), 『노동법 해설』.

_____ (1997c), 『노동경제연감』.

한국노동조합총연맹 (1991), 『선량들 어떻게 발언했나』(제145회 국회환노위, 1989. 3. 31).

_____ (1993), 『1992년 사업보고』.

_____ (1996. 7), 「노동관계법 개정안」.

_____ (1997a), 『1996년 사업보고』.

_____ (1997b), 「노동악법의 무효화와 민주적 개정방향」.

_____ (1991), 『노동관계법 연구』.

한국무역협회 (1996), 노사관계개혁위원회, 『노사관계개혁에 관한 의견, 노사관계개혁을 위한 각계 의견』.

신문 : 매일노동뉴스, 한국, 한겨레, 조선, 동아, 국민, 중앙, 경향, 세계, 한국경제, 내외경제, 신한국당 당보 등.

잡지: 뉴스메이커, 뉴스피플, 주간조선, 월간조선, 시사저널, 이코노미스트, 사회평론 길, 인권과 정의, 역사비평 등.

◆ 2차 문헌

- 강성태 (1988), 「일제에서 현재까지의 노동악법연구」, 『역사비평』, 계간2호.
- 강철규 (1996), 「경제위기론의 실체와 위기의 경제구조」, 『창작과 비평』, 겨울.
- 김명시 (1989), 『전노협 건설과 노동조합운동의 현단계』, 백산서당.
- 김민배 (1997), 「위기이데올로기와 권력구조 개편논의」, 『민주법학』, 제12호.
- 김연수 (1996), 「7% 성장 5% 인플레이가 위기?」, 『이코노미스트』, 1996. 9. 24.
- 김 준 (1996), 「노동법 개정논의의 배경과 개정의 필요성」, 『입법조사통계 연구』, 4월호.
- 김형배 (1992), 「노동관계법 개정의 역사와 방향」, 『경영계』, 1992년 7월호.
- 김형배 외 (1997. 3. 19), 「개정 노동법의 분석」(좌담회), 『인권과 정의』, 1997년 3월호.
- 노중기 (1995), 「국가의 노동통제전략에 관한 연구: 1987~1992」, 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- _____ (1997), 「한국의 노동정치체제 변동, 1987~1997」, 『동향과 전망』, 겨울호.
- _____ (1996), 「노사관계개혁과 한국의 노동정치」, 『경제와 사회』, 가을호.
- 민주주의 법학연구회 (1989), 「반민주악법의 본질과 폐기 문제」, 『동향과 전망』, 겨울호.
- 박세일 (1991), 「한국노동운동의 이념적 발전방향」, 박세일·선한승, 『노동운동이념연구』 한국노동연구원.
- 박종웅 (1997), 「노사갈등, 노노갈등 핵심은 밥그릇 싸움」, 『월간조선』, 1월호.
- 박준식 (1996), 「노사관계개혁의 과제와 전망」, 『동향과 전망』, 가을호.
- 배무기 (1997), 「노사관계개혁위원회 노동법개정 작업의 협상적 국면」, 한국노동경제학회, 『노동경제논집』, 제20호.
- 이병훈·유범상 (1998), 「한국노동정치의 새로운 실험」, 한국산업노동학회, 『산업노동연구』, 제4권 제1호.
- 이원덕 (1997), 『노사관계개혁: 미래를 위한 선택』, 한국노동연구원.
- 이철송 (1995), 「경제력 집중 억제제도의 법리적 반성」, 한국경제연구원 연구보고서.

- 임영일 (1999), 「한국 노동체제의 전환과 노사관계」, 『경제와 사회』, 창간 10주년 기념호.
- 장홍근 (1999), 「한국 노동체제의 전환과정에 관한 연구: 1987~1997」, 서울대학교 사회학과 박사논문.
- 정건화·김상조 (1996), 「신경제정책하의 한국경제와 1996년판 경제위기론」, 『동향과 전망』, 겨울호.
- 조효래 (1997), 「1987년 이후 노사관계의 변화」, 『동향과 전망』, 여름호.
- 주진우 (1996), 「재벌! 당신들은 할말이 없다」, 『사회평론 길』, 11월호.
- 최영기 (1997/98), 「노사개혁에 대한 평가와 향후 노사관계에 대한 전망」, 한국노동연구원 고위지도자 과정.
- 한국사회과학연구소 노동연구실 (1997), 「노사관계 개혁과 ‘총파업’에 대한 비판적 검토」, 『동향과 전망』, 봄호.

第 6 章 勞使政委員會

第 1 節 序論：勞使政委員會의 構造的·環境的 背景

제6장에서는 노사정위원회를 둘러싼 노동정치를 고찰하고자 한다. 이 장을 관통하는 몇 가지 이론적·실천적 문제의식과 분석방법은 다음과 같다.

먼저 노사정위원회에서 다루어진 주요 의제 및 관련된 노사정 당사자들의 전략적 상호작용과 그 결과는 일차적으로 주요한 분석대상일 것이다. 다만 본고는 노사정위원회에서의 전략적 행위와 결과를 ‘구조적 제약요인’과의 연관관계 속에서 분석하여 설명하고자 한다. 이럴 경우에만 주어진 상황에서 노사정 각 주체들의 전략선택의 의미와 한계, 그 가능성을 객관적으로 검토할 수 있을 것이기 때문이다. 구조적 제약요인은 경제구조와 상황, 국가정치와 계급역학의 구도, 노동조합 조직구조와 운동경험 등이 포함된다.

둘째, 노사정위원회의 기본성격에 관한 상이한 주장들을 시기별 활동과정 분석을 전제로 해서 간략히 검토할 것이다. 노사정위원회는 역사적인 사회협약 기구로 규정되기도 하지만 단순한 통제수단으로 평가되기도 한다. 그리고 보다 절충적인 평가도 다수 존재하고 있다. 노사정위원회의 성격에 관한 논의는 한국 노동정치 체제의 재편방향에 대한 많은 시사점을 제공할 것이다.

셋째, 제6장은 제1절 서론과 제7절 결론을 제외하면 시기별 분석으로 구성되어 있다. 1997년 11월부터 1999년 1월까지 1년 남짓한 기간이므로 시기 구분 자체가 그다지 유의미한 것은 아니다. 그러나 짧은 기간 동안 매우 역동적으로 진행된 노동정치를 미시적으로 분석하기 위해서는 사건의 진행과

정과 그 순서가 매우 중요한 의미를 갖는다. 본고는 노사정 각 주체의 전략적 상호작용의 지형이 미시적으로 변화하는 것을 기준으로 해서 5개의 소시기로 구분하고자 한다.

〈표 6-1〉 노사정위원회 노동정치 시기 구분

시 기 구 분	기 간	소 시 기 구 분	주 요 사 건
I. 위원회 구성기	1997. 11. 21~ 1998. 1. 14	- 전 반 기 - 후 반 기	- IMF구제금융 신청(1997.11.21) - 1기 노사정위 구성합의(1998.1.14)
II. 노사정 합의기	1998. 1. 15~ 2. 14	- 의제설정기 - 노사정 합의기 - 법제화시기	- 노사정 공동선언문 I 채택(1.20) - 1기 노사정위원회 합의(2.6) - 정리해고, 파견노동제 법제화(2.14)
III. 노동저항기	1998. 2. 15~ 6. 10	- 소 강 기 - 노동저항기 - 1차 노정합의기	- 민주노총 2기 집행부 구성(3.31) - 5·1 노동절 집회 및 시위 - 민주노총 총파업, 노정협상(5. 26~27)
IV. 현자 합의기	1998. 6. 11~ 9. 2	- 노동반발기 - 2차 노정합의기 - 현대자동차 노사정합의기 - 전 환 기	- 2기 노사정위원회 실질적 출범(6.18) - 양 노총 불참선언(7.10), 노정합의(7.23) - 현대자동차 노사정합의(8.24) - 만도기계 경찰력 투입(9.2)
V. 노동철수기	1998. 9. 3~ 12. 31	-	- 민주노총 노사정위 탈퇴선언(12.31)

1997년 하반기에 도래한 IMF 경제위기는 1960년대 이후 40여 년의 경제성장 과정에서 전혀 경험하지 못했던 초유의 위기상황이었다. 세계사에 유례가 없을 정도의 장기 고성장 체제에 익숙해져 있었던 노동과 자본, 그리고 국가는 완전히 새로운 환경에 직면하게 되었다. 대규모의 실업과 경기침체, 구조조정으로 말미암아 새로운 노동정치의 지형이 창출되었으며 각 주체들의 전략선택은 근본적으로 재조정되지 않을 수 없었다. 제6장의 주제인 노사정위원회는 이렇게 급속히 변모한 구조적·상황적 환경변화의 산물이었다.

그러나 다른 한편에서 그것은 단순히 외적 환경의 변화만은 아니었고 노동정치의 내적 구조변화를 동반하고 있었다. 노동정치는 노사정 주체들의 상황에 대한 전략적 대응이기도 하지만 특정사회에 구조화된 노동정치 체제를 능동적으로 변형시키는 과정이기도 하다. 그러므로 우리는 먼저 노사

정위원회라는 새로운 노동정치의 지형을 산출한 내외적 요인을 정리해 둘 필요가 있다.

1987년 이후 10여년 동안의 노동정치는 이른바 '1987년 노동정치 체제'라는 특수한 과도기 체제였다(장홍근, 1999; 임영일, 1999; 노중기, 1997/96). 1987년 체제는 무엇보다 국가·자본의 노동배제전략과 노동운동의 전투적 저항과 연대투쟁이 모순적으로 결합된 체제였다.

전사회적 민주화에도 불구하고 국가와 자본은 정치적 민주화와 자유화가 노동정치에 확장되는 것을 원하지 않았다. 1987년 개정노동법에서 단위사업장 노조활동은 어느 정도 자유화되었다. 그러나 노조간 연대활동을 제한할 수 있는 권위주의적 노동통제 장치들은 여전히 남아 있었다. 제6공화국의 국가와 자본은 이런 수단들을 이용하여 급속히 성장하던 민주노조운동을 강하게 통제하였고 궁극적으로는 노동정치의 민주화를 봉쇄하고자 하였다. 국가는 노동운동의 연대활동이 정치적 저항으로 전환하는 것을 막고자 하였으며 권위주의적 국가·자본 관계의 기본틀을 유지하고자 하였다. 그리고 대재벌 해게모니하의 자본은 여전히 구체제의 '노동없는 생산' 신화(神話)에 매몰되어 있었다. 1989년부터 가속화된 국가통제의 구체적인 전략목표는 노동계급의 배제였으며, 그것은 구체적으로는 복수노조 금지, 제3자개입 금지 등 권위주의적인 노동법 조항을 핵심적인 통제수단들을 매개로 해서 관철되었다.

반면에 노동운동은 1987년 노동자대투쟁을 전환점으로 해서 급속히 성장하기 시작하였다. 새로이 등장한 노조운동은 권위주의 체제에서 종속적이고 비민주적인 방식으로 운영되었던 기존노조를 강하게 비판하면서 자신을 민주노조운동으로 규정하였다. 자주성과 민주성, 그리고 노동계급의 계급적 연대활동을 강조하였던 민주노조운동과 국가의 강한 노동배제 전략은 서로 조화될 수 없었다. 단위사업장 수준의 노조활동이 어느 정도 제도화되면서 곧바로 국가·자본과 노동은 대립적 노동정치의 국면에 돌입하지 않을 수 없었다. 배제적 노동통제 전략하에서는 단위사업장의 기본적인 노조활동조차 충실히 보장될 수 없었기 때문이다. 이 체제하에서는 단위노조 수준의 대립이 곧바로 국가와의 전면적 대립으로 발전하였다. 국가의 강력한 통제에 대해서 일정 규모 이상의 대중동원력을 가진 대규모 노조들은 전국적 투쟁의 중심이 되었고 전투적 노동운동을 주도하였다.

1987년 노동정치 체제는 매우 불안정한 과도기적 체제였지만 특정한 방식의 노동정치 과정과 결과물을 지속적으로 확대재생산하는 체제이기도 하였다. 그리고 그것은 자본과 국가, 노동 모두에게 불만족스러운 것이었다.

먼저 국가는 민주노조운동을 기업의 울타리 안에 묶어두고자 하였지만 그것은 용이한 일이 아니었다. 1992년경 약화되는 것처럼 보였던 민주노조운동은 김영삼 정부가 성립된 이후 조직적 연대의 수준이 크게 확장되었다. 1995년 민주노총의 결성으로 확인된 것은 국가가 주도한 노동배제 전략의 실패였다.

그리고 자본은 단위사업장 노동조합과의 소모적인 대립에서 전혀 벗어날 수 없었다. 그 결과는 매년 되풀이되는 대폭적인 임금인상과 작업장 노사관계의 불안정화, 곧 관리비용의 대폭적 증가였다. 특히 생산현장의 권력을 되찾기 위해 시도되었던 자본의 신경영 전략은 단위노조 조합원의 강한 저항 앞에서 별로 효과를 발휘할 수 없었다.

마지막으로 노동측은 전국적 연대조직으로서 민주노총을 결성하는 등 상당한 성과를 이끌어낼 수 있었지만 계급권력을 확대하는 데에는 대체로 실패하였다. 이 시기 노조운동은 대기업 중심의 노동운동, 계급적 연대기반의 잠식, 정치세력화 전망의 부재 등 기업 중심 노조활동의 폐해가 확산되는 것을 막을 수 없었다. 특히 노동운동은 임금인상, 노동조건 개선이라는 경제적 요구 투쟁으로 고착화되고 있었으며 조직의 규모에 있어서 정체된 상태였다.

이렇게 볼 때 김영삼 정권 말기의 노사관계 개혁은 무엇보다 1987년 노동정치 체제의 기본틀을 국가주도로 변형시키려는 것이었다. 정권 내부에 온건파가 주도한 개혁은 강경수구파와 대재벌의 저항으로 왜곡되었으며 그것은 날치기 노동법 개정으로 귀결되었다. 이로써 위로부터의 체제변형 시도는 실패하였다. 그러나 위로부터 시작된 체제개편 시도는 민주노총의 겨울총파업이라는 아래로부터의 힘을 배경으로 결국 관철되었으며 그것은 1997년 3월 노동법 개정으로 나타났다. 3월 개정법은 민주노총의 합법화를 막아 1987년 체제의 지주가 되었던 노동법 조항을 삭제하는 대신 정리해고 법제화와 노동자파견제도 등 자본의 요구를 반대급부로 수용하는 것이었다.

민주노조운동의 겨울 총파업으로 해체되기 시작하였던 1987년 체제는 1997년 말에 나타난 두 가지 외적 요인에 의해 그 해체 속도가 크게 가속화되었다. 그것은 IMF체제의 도래와 김대중 정부의 성립이었다. 외환위기에

의해 촉발된 IMF 경제체제는 노동정치 과정에 직접적이고도 강력한 영향을 미쳤으며, 1987년 체제 해체뿐만 아니라 새로운 체제의 도래를 앞당기는 요인으로 작용하였다. 또 이른바 50년 만의 여야 정권교체로 출범한 김대중 정부는 야당세력의 집권이라는 점과 상대적으로 노동친화적인 정권이란 점에서 노동정치의 지형을 변형시킬 또 하나의 요인이 되었다. 외적 요인의 효과는 크게 다음과 같은 몇가지 구조적 환경을 산출하였다.

첫째, 전사회적 수준에서 이데올로기 지형이 크게 변화하였다. 한국 사회가 처음으로 맞이하는 본격적인 경제공황은 대중들의 사회심리적 정향을 크게 바꾸어 놓았다. 새 정부가 IMF 처방을 적극적으로 수용하고, 위기를 신자유주의적 구조조정으로 타개할 것임을 천명하면서 '경제위기' 담론은 더욱 힘을 얻었다. 1997년 겨울 동안 한국 사회에는 곧 닥쳐올 위기에 대한 공포감이 급속도로 확산되었으며, 경제공황의 타격을 직접적으로 받을 수밖에 없는 노동대중의 공포는 배가되었다. 특히 '경제살리기'가 최우선의 가치가 되면서 조직된 노동운동의 권력 자원은 크게 약화되었다. 일반 노동대중의 전투적 동원을 기층으로 하였던 민주노조운동 진영은 대중동력의 공황상태를 일시적으로나마 경험하지 않을 수 없었고, 권력균형의 추는 크게 기울기 시작하였다.

둘째, 단기간에 대규모 실업노동자가 발생함으로써 노동정치의 의제도 바뀌지 않을 수 없었다. 오랫동안 단체교섭에 의한 임금, 노동조건의 개선을 주요한 활동으로 삼았던 노조운동은 새로운 의제를 다룰 수 있는 능력과 경험이 없었다. 각 사업장에서는 기업의 정리나 도산, 구조조정 과정에서 정리해고나 명예퇴직 또는 희망퇴직 등 다양한 형태의 고용조정이 대규모로 진행되었다. 노조운동은 대체로 과거 40년의 경제성장 과정에서 거의 완전한 고용보장을 확보하고 있었던 대기업 사업장, 공공부문과 사무직노동자들을 주력부문으로 조직하고 있었으므로 충격은 배가되었다. 또 대규모의 실업자군이 형성됨으로써 노동운동은 실업노동자에 대한 정책적 대응과 사회보장제도 도입의 과제에 갑자기 봉착하지 않을 수 없었다. 더불어 1998년부터 각 노조에서는 양보교섭이 상당 정도로 일반화되기 시작하였다. 임금은 삭감되었으며 노동조건은 크게 후퇴하기 시작하였다. 양보교섭을 둘러싼 노동정치는 노사 모두에게 있어서 전혀 새로운 정치지형이었다.

셋째, 신정부의 경제·노동정책과 초기 개혁드라이브도 노사정위원회를

둘러싼 노동정치 지형을 형성한 중요한 요인이었다. 김대중 정부의 신자유주의적 경제정책(김성구, 1998)은 무엇보다 국내외 자본이 자유롭게 운동할 수 있는 제도적 환경을 마련하는 것에 있었다. 그것은 일차적으로 고용 불안과 대규모 실업자의 발생, 양보교섭과 노조권력의 약화를 초래하였다. 그렇지만 신자유주의적 경제정책은 ‘국민의 정부’라는 이데올로기적 담론과 더불어 상당 정도의 실업대책, 사회복지 확충정책과 모순적으로 결합된 것이었다. 따라서 노사정위원회의 노동정치에는 국가정책의 영향력이 매우 복잡한 방식으로 작용하였다. 이런 중층성은 신정부의 정치 전략이라 할 수 있는 정치적 개혁드라이브 혹은 민주화 담론과 결합되어 더 복잡하게 이해되어야 할지도 모른다.

넷째, 국가정치 수준에서 보면 취약한 야당 권력이 집권함으로써 노동정치에 미치는 국가정책의 영향은 크게 변화하였다. 김대중 정부의 권력기반은 이전 김영삼 정권의 그것에 비해서도 크게 취약한 것이었다(정대화, 1998). 김대중 정부는 보수세력으로 구성된 자민련과의 정치연합에도 불구하고 근소한 차로 집권할 수 있었다. 그리고 집권세력 내부에 매우 이질적인 세력이 포함됨으로써 국가정책의 불투명성은 상당히 높아졌다. 예컨대 1999년에 예정된 정계개편 혹은 내각제 문제는 집권 초기부터 중요한 정치적 변수로 작용하였다. 또 의회에서도 집권세력은 소수당이었으며 여소야대 상황으로 출발하였다. 1998년 한 해 동안의 정치과정을 통해서 의회에서 다수 의석을 확보할 수는 있었지만 불안정성은 해소되지 않았다. 마지막으로 특정지역에 한정된 취약한 지역기반도 중요한 요인으로 작용하고 있었다. 이렇게 취약한 권력기반과 국가 내부의 갈등 가능성은 노동정치의 전개방향을 틀지운 중요한 구조적 요인이었다.

다섯째, 여러 가지 외적 환경의 변화로 말미암아 노동운동 이념이나 운동노선의 균열 가능성이 객관적으로 확대되었다. 노동운동은 두 가지 외적 요인에 대해 모두 조직 내부의 의견수렴과 절충에서 보다 힘든 상황에 처하지 않을 수 없었다. 1987년 체제에서는 권위주의적 노동배제 정권에 대한 전면적 투쟁이라는 운동전략이 상대적으로 손쉽게 합의될 수 있었지만, 10년 후 상황은 크게 달라졌다. 경제위기는 민주노조운동으로 하여금 IMF 경제위기의 실체와 집권세력의 구조조정을 기본적으로 수용할 것인가 아닌가의 어려운 난제를 해결하도록 강요하였다. 실제로 정리해고 철폐투쟁의 적합성 여

부를 둘러싼 논란은 1998년 한 해 동안 지속되었다. 그리고 지배블럭 내에서 노동층에 상대적으로 우호적이었던 야당이 집권한 것도 노동운동의 대응을 어렵게 하였다. 이 점은 선거에서 국민회의를 지지했던 한국노총은 물론 민주노총도 예외가 아니었다. 이른바 '비관적 지지'의 문제를 포함해서 정권의 성격에 대한 상이한 판단과 인적 연계성의 문제가 변수로 작용하였다.

第2節 勞使政委員會 構成期(1997. 11. 21~1998. 1. 14)

1997년 11월 21일 정부의 구제금융 결정으로부터 1기 노사정위원회 구성이 합의된 1998년 1월 14일까지 약 두 달의 기간은 노사정위원회 구성이라고 할 수 있다. 본절에서는 노사정위원회 구성과 관련된 정책형성 과정, 그리고 1기 노사정위원회 출범을 둘러싼 노동정치를 주로 고찰하고자 한다.

위원회 구성기는 12월 26일 대통령 당선자가 노사정협의회 구성을 제안하는 시점을 경계로 다시 두 개의 소시기로 나누어 볼 수 있다. 전반기는 노동조직과 정당기구 내에서 합의기구에 대한 정책입안이 이루어지는 시기이고, 후반기는 당선자의 제안을 둘러싸고 노사정간의 전략적 상호작용이 진행되었고, 그 결과는 1기 노사정위원회의 구성이다.

1. 전반기

노사정위원회의 구상이 시작된 시점은 IMF 구제금융을 신청한 직후부터였다. 노사정위원회를 먼저 구상한 것은 노동층이었다. 노동층은 IMF 체제가 확정되면서 그 대응전략을 마련하는 데 고심하지 않을 수 없었다.

구제금융 결정 이후 12월 4일 IMF와의 구제금융 협상타결을 거치면서 재벌을 필두로 한 각 기업들은 자체 구조조정 계획을 속속 발표하기 시작하였다. 각 기업의 구조조정 방안은 인원감축, 임금삭감 및 동결, 연봉제 도입 등 임금체계의 개편 등 대체로 노동층에 대한 공세의 의미를 담고 있었다. 자본가단체들은 이런 의도를 더욱 명료히 표명하였다. 전경련과 경총은 5년간 임금상승률 총액 3% 이내 억제, 근로기준법 폐지, 정리해고제의 즉각 도입

과 노동시장 유연화, 총 인건비 20% 삭감과 같은 과도한 요구들을 한꺼번에 제기하기 시작하였다.¹⁾

이런 급박한 사태전개 속에서 민주노총은 12월 3일 「경제위기 극복과 고용안정을 위한 노사정 3자기구」를 구성할 것을 공식적으로 제안하기에 이르렀다.²⁾ 그리고 12월 10일 임시중앙위원회에서는 재벌체제의 개혁과 책임규명, 고용안정(고용보장과 고용창출)을 3자기구에서 다루자는 제안을 다시 확인하였다. 민주노총은 3자기구의 성격을 경제정책과 고용정책 전반에 관해 실질적인 논의를 하고 합의된 사항에 대해 수정없이 즉각 실행하는 기구로 제시하였다.

노동측의 문제 제기와 긴급한 경제사정으로 말미암아 12월 중순에 이르면 정부나 정당들도 노사정협의체 문제를 본격적으로 논의하기 시작하였다. 정당 일각에서는 구제금융을 결정한 이후부터 노사정 합의 체제를 선거공약이나 경제위기대책의 하나로 생각하기 시작하였다.³⁾ 그러나 그것은 국민회의의 최종 선거공약에서 제외되었으며, 이후 대통령선거 결과가 발표될 시점까지 노사정위원회는 주요 의제로 등장하지 못하였다. 선거경쟁에 몰입하고 있었던 각 정당들이 이 문제를 본격적으로 제기하기는 힘든 상황이었다.

반면에 정부는 12월 12일 대통령 주재 경제장관회의에서 사회적 합의 추진의사를 공식적으로 발표하였다. 정부의 구상은 1999년도 임금과 고용안정에 관한 포괄적인 사회적 합의를 선언문 형식으로 추진하겠다는 것이었다. 그리고 노사단체 및 시민단체가 참여하여 이미 활동중에 있었던 「경제대책추진위원회」를 추진기구로 제시하였다. 추진위원회의 합의방식은 임금동결과 고용보장을 교환하자는 것이었으므로 노동측이 반발하기도 하였다.⁴⁾

-
- 1) 11월 24일 전경련의 '새 정부 정책과제', 11월 30일 전경련의 30대그룹 기초실장단회의, 12월 3일 경총의 긴급회장단회의 등은 그 대표적 사례였다(『매일노동뉴스』, 1997. 12. 12일자 참고).
 - 2) 민주노총, 「IMF 구제금융 조건과 과제」, 1997. 12.
 - 3) 국민회의 관계자와의 면담에 의하면 당의 정책기구에서는 선거공약의 하나로 노사정협의기구 구성을 고려하였다고 한다.
 - 4) 김영삼 정부의 사회적 합의 제안은 힘있게 추진될 수 없었다. 대통령 선거를 앞둔 임기말 정부의 정책추진은 근본적인 한계를 갖고 있었다. 노동측과 자본측은 당연히 큰 의미를 부여하지 않았으며 민주노총은 단순한 선언기구가 아닌 실질적인 참여기구를 요구하였다. 민주노총, 「경제위기 극복을 위한 공동선언(안)」과 「매일노동뉴스」, 12월 23일자 참고.

요컨대, 12월 26일 이전까지 노사정위원회의 구상은 각 주체들에 있어 매우 불투명했으며 구체화되기 힘들었다. 민주노총이 가장 적극적이었던 반면⁵⁾ 정부는 힘있는 주체가 아니었으며, 자본은 상대적으로 소극적인 입장을 갖고 있었다. 그러므로 민주노총의 제안이 노동정치의 상호작용으로 발전하기 위해서는 12월 18일 선거 후 대통령 당선자측의 입장표명이 필요하였다.

민주노총이 노사정협의체의 구성을 적극 제안하고 나선 이유는 크게 두 가지를 생각해 볼 수 있다. 그 하나는 산하 산별연맹, 그 중에서도 구조조정이 당면한 산별연맹의 직접적인 요구가 중요한 배경으로 작동하였다. IMF와의 협상 결과로 구조조정의 압력이 긴박했던 금융노련, 민주금융연맹, 사무노련 등 금융산업노조들은 노사정협의기구를 강력하게 요구하고 있었다.⁶⁾ 다른 하나는 민주노총 지도부의 운동노선과 노사관계개혁위원회 참여경험을 들 수 있다. 민주노총 지도부는 김영삼 정부의 노사관계개혁위원회 참여경험을 대체로 긍정적으로 평가하고 있었다. 뿐만 아니라 기존의 전투적 임단협 투쟁 대신 사회개혁 투쟁을 강조하는 노선을 갖고 있었으며, 사회개혁 투쟁을 위한 중앙교섭 혹은 협의체제를 상대적으로 선호하였다.

2. 후반기

12월 26일 김대중 대통령 당선자가 「IMF 극복을 위한 노사정협의회」를 구성할 것을 제안함으로써 노사정위원회의 노동정치는 본격적으로 시작되었다. 선거 직후에 3자기구 구성 문제가 가장 시급한 현안으로 다루어진 것은 경제행위 각 주체간 사회적 합의 도출을 조건으로 100억 달러를 조기에 지원받기로 IMF와 약속했기 때문이었다.⁷⁾ 노사정 타협의 시점은 IMF와의 실무협상 시기에 맞추어 1월 중순으로 예정되어 있었다.

5) 한국노총은 대통령 선거 기간중 국민회의와의 정책연합건에 주력하였고 합의기구 구성에는 별로 관심을 보이지 않았다 「매일노동뉴스」, 12월 12일, 13일자 참고.

6) 「매일노동뉴스」, 12월 24일자 참고.

7) 결국 핵심쟁점은 정리해고의 도입 수순과 관련된 것이었으며 제도도입을 위해서 사회적 합의를 거칠 것인가 아닌가의 문제였다. 국민회의 내부에서 이 문제에 대한 전반적 전략은 선거 직후까지 없었던 것으로 보인다. 합의기구 추진을 주도한 핵심인물은 한광옥 고문, 조성준 의원, 이재천 기초실 부실장 등이었다고 알려져 있다. 한편 1월 13일 양 노총 위원장과 만난 강드쉬 IMF총재는 정리해고 도입이 외채협상의 조건은 아니라고 밝히기도 하였다.

당선자는 24일 경제계 인사를 만난 다음 한국노총 위원장을 만나 3자회의기구를 제안하였고, 그 자리에서 손쉽게 참여를 약속 받을 수 있었다. 선거에서 공개적으로 지지한 한국노총이 당선자측의 참여 제안을 거부할 이유는 별로 없었다. 반면에 하루 늦게 제안을 받은 민주노총의 사정은 보다 복잡하였다. 3자기구를 먼저 공식 제안한 민주노총이 당선자의 제안에 순순히 응할 수 없었던 것은 당선자가 “외환사정이 악화됨에 따라 정리해고가 불가피하다”는 입장을 표명하였기 때문이었다. 금융산업노조들을 포함해서 구조조정이 예견되고 있었던 노조들은 강하게 반발하기 시작하였다. 민주노총은 원칙적 참가 외에 몇 가지 참가조건을 제시하는 것으로 대응하였다. 참가의 전제조건은 ‘협의기구의 성격과 실효성 보장’, ‘재벌개혁과 책임자 처벌’, ‘정리해고·노동자파견제 반대’ 등이었다.

상대적으로 우호적인 분위기가 지배하던 연말의 분위기는 연초에 접어들면서 크게 바뀌기 시작하였다. 1월 4일 대통령 당선자는 쿼텟펀드의 조지 소로스 회장과 만난 직후 인수·합병시 정리해고를 허용하는 금융산업구조조정법을 조기 통과시킬 것을 지시하였다. 또 2월 2일로 예정되어 있었던 임시국회는 1월 12일로 앞당겨졌다. 당선자의 태도 변화에 따라 1월 8일 재계도 정리해고 요건완화를 공개적으로 요구하기 시작하였다. 결국 국내외 자본의 ‘개혁’ 요구로 정리해고 조기도입은 점차 가시화되었다.

이런 가운데 노사정위원회는 10일 발족을 예정으로 급하게 조직되고 있었다.⁸⁾ 급조 과정에서 많은 혼선이 따랐음은 물론이지만 당선자의 지시와 상황의 긴박성이 모든 것을 정당화하고 있었다. 정부가 검토한 초기 구성안을 보면 노사정위원회는 노사정대표 각 5명씩으로 하며 정부측 위원은 차관 급관리와 현역 국회의원으로 설정되어 있었다. 그리고 위원회의 위상은 경제비상대책위 산하기구, 대통령 직속기구, 독립기구 등 3가지 안이 검토되었다. 조직 과정에서의 쟁점은 협의체와 위원회, 정부위원의 직급, 추진실무자 문제 등이었다. 그렇지만 실질적인 쟁점은 정리해고제의 도입 여부와 전제조건들에 관한 문제였다.

8) 보다 구체적으로는 당선자의 대국민 TV대화가 있는 18일 이전 발족, 설날 이전 대타협의 구도가 설정되어 있었던 것으로 보인다(「매일노동뉴스」, 1999년 1월 6일, 1월 7일자 참고). 금융산업노조들은 정리해고 방침에 강하게 반발하면서 노사정협의회를 조속히 개최할 것으로 계속 요구하고 있었다.

그러므로 정부와 당선자측의 입장에서 실무적 준비보다 더 중요했던 것은 반발의 강도를 한층 높이고 있었던 노동측을 무마하는 일이었다. 여야가 8일 총무회담에서 19개 부실금융기관에 대한 구조조정 법안을 임시국회에서 처리하기로 합의하면서 노동현장의 위기의식은 점증하고 있었다. 당선자측의 일차적인 반대급부는 재벌개혁이었다. 1월 5일에는 상호지급보증 조기 해소, 결합재무제표의 작성, 지주회사 설립 등의 개혁추진방침이 발표되었다. 1월 6일 당선자가 기업의 구조조정 및 정리해고 조기도입을 대통령과 합의한 것도 중요한 수순이었다. 민주노총은 이를 공식적으로 환영하면서도 정리해고 도입의 수순이라는 의심과 개혁의 실천의지에 대한 의구심을 떨쳐버리지 않았다.⁹⁾

노동측의 반발은 1월 7, 8일에 이르면서 전면화된다. 양 노총은 임시국회에서 금융산업 정리해고제를 상정할 경우 불참할 것을 선언하였다.¹⁰⁾ 특히 민주노총은 총파업을 포함한 총력투쟁을 결의하기도 하였다. 노동측은 고용안정 등 모든 문제를 노사정협의체에서 논의하겠다고던 당선자의 약속이 지켜지지 않고 있다고 강하게 비판하였다. 민주노총의 반발은 대의원대회에서 금속산업 대기업을 중심으로 해서 현장 조합원의 반발이 직접 전달되었기 때문에 더 강경해졌다. 참가쪽으로 기울던 기존 중앙지도부의 입장은 선회하지 않을 수 없었다. 그렇지만 '총력투쟁을 노사정 중앙교섭과 병행'하는 입장은 여전히 견지하고 있었으므로 노사정위원회에 대한 민주노총의 태도는 이중적인 것이었다. 이때 참여의 요건은 임시국회에서의 금융산업 정리해고제 처리 중단이었다. 반면 한국노총의 반발은 상대적으로 약한 편이었다. 한국노총은 불참 선언과 동시에 전원합의제, 노사동수 구성, 대통령 직속기구 등 조직방안과 협약대상 의제를 동시에 제안하였고 그만큼 참여의 여지가 많았다.

상황이 이러했으므로 당선자측은 일단 노동측의 반발을 무마하지 않을 수 없었다. 실무준비기구인 노사정협의대책위원회(위원장: 한광옥)는 일단

9) 민주노총과 한국노총은 1월 5, 6일경 이미 노사정위원회 참가를 유보하거나 불참 성명을 발표하기에 이르렀다. 이에 대해 7일 노동부장관은 최초로 민주노총 지도부와 비공식 회동을 가졌고 참가를 독려했다.

10) 민주노총은 노사정 중앙교섭 요구안으로 재벌처벌, 정리해고 규제와 노동시간 단축 등 24개 항목을 제시하였고, 한국노총은 노사정위원회 구성안 외 20개의 협약대상 의제를 밝혔다(민주노총, 「98년 정세와 투쟁방침(안)」, 1998. 1. 8.).

임시국회 이후로 협의체 구성을 연기하는 문제를 검토하고 참가를 종용하기로 하였다.¹¹⁾ 그러나 금융기관 정리해고제 조기도입에 대해서는 당선자와 국민회의, 정부의 입장이 14일까지 전혀 변화하지 않았고 노동계를 설득하는 문제는 용이하지 않았다. 1월 13일 한국노총이 국민회의 총재대행과의 간담회를 거부하고 민주노총 지도부가 철야농성에 돌입하는 등 반발은 더욱 거세졌다. 또 같은 날 발표되었던 당선자와 4대재벌 회장간의 대기업 구조조정 5개 항 합의에 대해서도 노동측은 '정리해고 도입을 위한 노동계 달래기 수순'이라고 비난하였다. 그러나 막후 협상은 계속되었다.¹²⁾

한편 이즈음 당선자측과 정부에서는 노사정위원회의 구성, 활동내용, 타결 수순 등 모든 사항에 관해서 전반적인 검토가 있었던 것으로 보인다. 그 내용 중에는 민주노총 합법화, 교원·공무원의 노동권, 정치활동 보장 등의 사안이 포함되어 있었다. 노사정위원회를 둘러싼 국가전략은 상당히 정치적인 요구에 의해 시작되었지만 노동측의 반발을 거치면서 그 내용이 보다 구체화된 것으로 볼 수 있다.

노사정위원회 출범은 1월 13일 밤 김대중 당선자가 노동측의 요구를 최종적으로 수용함으로써 가능하게 되었다. 당선자측은 임시국회를 연기하거나 노사정위원회에서의 논의 결과를 갖고 정리해고 문제를 처리한다는 두 가지 방침을 검토하였고 그 중 후자를 선택하였다. 당선자의 판단 변화를 야기한 일차적 요인은 노동측의 저항이었다. 여기에는 노동 저항이 대외신인도를 약화시킬 것이라는 우려와 함께¹³⁾ 정권 출범 이전에 정치적 부담을 안을 수 없다는 판단도 작용하였다.

참가의 일차적 전제조건을 관철한 노동측은 14일 발족준비위원회에 참여하였다. 한국노총은 환영성명을 발표하였으며, 민주노총은 '조건부 참가'를 표명하고 총력투쟁 병행방침을 재확인하였다.

발족준비위원회 회의에서는 조직과 운영방식의 기본적인 원칙들이 합의되었다. 노사정위원은 재경원과 노동부장관, 양 노총 위원장, 전경련과 경총 회장, 그리고 각당 4명 등 전체 10명으로 구성기로 했다. 조직은 위원회와

11) 이 회의에서는 조직 형식에서 위원회 체제로 하며, 기구구성 및 기타 의제는 노사와 협의한다는 발표가 있었다. 위원회 체제는 다수결 의결을 의미하였다.

12) 자세한 내용은 「매일노동뉴스」, 1월 15일자 참고.

13) 17일에 금융사절단의 방미가 예정되어 있었으므로 강행처리는 도저히 어려운 상황이었다.

실무(기초)위원회 그리고 전문위원회의 3중 체제로 하며 필요에 따라서는 분과위원회를 설치할 수 있다(그림 6-1 참고). 운영에서는 의결방식에 있어 합의원칙이 결정되었으며, 1월 말에 경제위기 극복을 위한 주체들의 역할을 담은 선언문을 발표하기로 합의하였다. 또 당선자측은 노사정위원회가 단지 합의기구가 아니라 노동정책을 논의하는 상설기구로 만들 것이라고 밝히기도 하였다.

노사정위원회의 구성과 출범 과정이 그리 단순한 것은 아니었지만, 각 주체들의 전략적 판단은 비교적 명료하게 드러났다. 국가와 노동, 그리고 자본 3자 모두는 근본적으로 노사정위원회의 필요성을 절감하고 있었다. 다만 문제는 노사정위원회를 둘러싼 3자의 전략적 목표가 서로 상이했던 점이다.

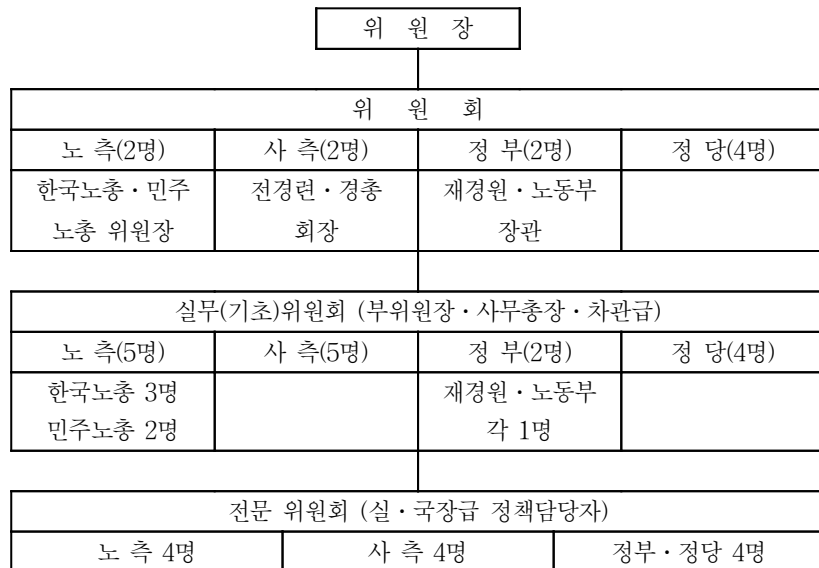
먼저 당선자와 정부측은 노사정위원회에 대해 명료한 판단을 하고 있었다. 그것은 정리해고를 법제화함으로써 구조조정 과정을 원활히 하자는 것이었다. 노사정위원회의 급박한 구성, 강한 추진력 모두는 외자 차입을 통한 외환위기의 탈출이라는 대명제에 종속되어 있었다. 사회적 합의나 그 절차가 빠진 구조조정 강행이 불러올 경제적·정치적 비용은 합의 과정에서 제공할 반대급부를 훨씬 능가할 것으로 판단한 것이다.

정부와 당선자측의 노사정위원회에 대한 전략방침은 이미 1월 7~10일경 포괄적으로 정리되었다. 예를 들어, 노동부 노정국은 정리해고를 둘러싼 노동계의 대응방식에 따른 여러 가지 시나리오를 검토한 바 있었다. 여기에는 금융산업의 정리해고 처리방식, 정리해고 일반의 법제화 문제, 합의가 어려울 경우 민간주도의 '자율합의' 추진방안, 대국민 홍보와 시민사회단체의 '경제살리기' 운동추진 등 모든 사안이 포함되었다. 특히 노정간의 접촉이 시작되기도 전에 정부에서는 노동계에 허용할 수 있는 사안들을 정리해 두기도 하였다. 여기에는 임금채권보장기금의 설치, 재벌개혁, 정치활동 확대 허용뿐만 아니라 공무원·교원의 단결권을 허용하는 문제까지 포함되어 있었다.¹⁴⁾

또 정부와 당선자측과의 정책협의 과정에서는 노사정위원회의 구체적인 기능이 명료히 정리되기도 하였다.

14) 노동부 노정국, 「사회적 합의 추진동향과 대책」, 1998. 1. 9. 공무원노조 허용안은 이미 1997년 12월 23일 노사관계개혁위원회 마지막 회의에서 합의된 바도 있었다.

[그림 6-1] 1기 노사정위원회 조직체계



자료 : 「매일노동뉴스」 1998년 1월 15일자.

“(노사정)위원회는 노조가 정리해고 제도화에 합의하지 않더라도 파업 등 돌출행동을 하지 않도록 막는 안전판으로 기여하면 소임을 다하는 것”이었다.¹⁵⁾ 이는 보다 근본적인 의미에서 노사정위원회의 기능이 단순히 정리해고를 관철하는 것에 한정되지 않는다는 것을 말한다. 오히려 정부에게 더 중요했던 것은 노동계의 저항을 사전에 제어하는 정치적 기능이었다.

반면에 노동측의 입장은 약간 모호한 것이었다. 민주노총의 경우에는 크게 보아 중앙지도부와 금융산업노조들의 강한 참가의지와 금속산업 일각의 의심과 반대가 교차하였다. 1월 초 불참 선언과 총력투쟁방침을 확정했음에도 불구하고 노사정 중앙교섭이 ‘병행추진’된 것은 이런 내부사정을 반영하는 것이었다. 다만 강경투쟁방침이 계속된 것은 당선자측의 금융산업 정리해고의 추진방식이 지나치게 과도한 측면이 있었기 때문이었다. 정리해고를 최종적으로 수용할 수 있는 것인가에 대한 민주노총 지도부의 판단은 모호했으며 이는 1기 노사정위원회의 합의 시점까지 계속되었다.

15) 선한승, 「정리해고와 사회적 합의, 어떻게 할 것인가?」, 1999. 1. 7.

선거 과정에서의 지지표명으로 밀월관계를 원하고 있었던 한국노총 지도부의 판단은 보다 단순했을 것으로 보인다. 한국노총은 정리해고에 대한 산하 금융노련의 반발과 민주노총을 의식해서 약간 저항하였지만 위원회 참가는 대체로 기정사실이었을 뿐이었다.

마지막으로 경총과 전경련 등 사용자들은 참가에 대해 적극적으로 찬성하고 있었지만 사실은 불참 선택이 불가능한 상황이었다. 그것은 경제위기 에 대한 시민사회의 비난여론과 함께 새 집권세력의 요구를 무시하기 힘들 었기 때문이었다. 그리고 정리해고 법제화를 위한 위원회에 사용자들이 굳 이 참가하지 않을 이유는 없었다.

결국 노사정위원회 구성을 둘러싼 전략적 상호작용에서 핵심쟁점은 역시 모든 주체들이 명료하게 인식하였던 것처럼 정리해고의 법제화 문제였다. 국가와 사용자들은 정리해고제도의 관철 혹은 대규모의 인력조정을 위한 정치적 장치로서 노사정위원회를 명료히 인식했던 반면, 노동측은 그렇지 않았다. 노동측은 정리해고를 위한 노사정위원회 반대의 입장을 공식적으로 갖고 있었지만 내적으로 균열되어 있었다. 일각에서는 궁극적으로 관철될 정리해고와 교환할 반대급부의 내용에 대해 관심이 있었으나 다른 한측에서는 끝까지 정리해고를 수용할 수 없다고 보고 있었다.¹⁶⁾ 특히 구조조정 대상 산업의 노조들은 ‘참가를 통한 정리해고 저지’라는 관철되기 힘든 입장을 갖고 있었다. 그러므로 1기 노사정위원회의 성패는 무엇보다 노동운동 내부의 존재하는 두 세력들 간의 역학관계에 달려 있었다고 볼 수 있다.

第3節 第1期 勞使政委員會와 勞使政 合意(1998. 1. 15~2. 14)

제3절에서는 1월 15일 1기 위원회의 공식 발족으로부터 노사정 합의를 거쳐 2월 14일 국회에서 관계법률이 개정되는 두 번째 시기를 다룬다. 이 시기에는 약간의 우여곡절을 겪으며 첫 번째 노사정 합의가 이루어졌으며 정리해고가 법제화되었다.¹⁷⁾ 약 한 달 동안의 짧은 기간에 진행된 노동정치

16) 노동측 반응에 대해서는 「매일노동뉴스」, 1월 16일자 참고.

17) 1기 노사정위원회에서는 6차에 걸친 노사정위원회 회의, 10차례의 기초위원회와 전

과정과 노사정 합의는 이후의 노사정위원회 노동정치 기본 범형을 보여주었다. 1월 20일 「노사정 공동선언문 I」 채택과 2월 6일 사회적 합의를 기점으로 해서 다시 3개의 소시기로 나눌 수 있다.

1. 의제설정기

노사정위원회가 구성된 직후 6일간의 짧은 첫 번째 소시기는 의제설정시기로 볼릴 수 있다. 정리해고를 둘러싼 긴장이 해소된 것은 아니었으나¹⁸⁾ 이 시기는 상대적으로 유화적인 국면이었다. 구체적으로 위원회 운영규정에 관한 논의와 결정이 있었고 위원회 조직체계를 마무리지었다. 그리고 1월 14일 합의에 따라 공동선언문은 약간의 논란이 있었지만 무난히 통과될 수 있었다.

1월 15일의 첫 노사정위원회에서 김대중 대통령 당선자는 치사에서 정부의 우선적 고통분담, 노사 공정대우, 국가경쟁력 우선이라는 3가지 원칙을 제시하였다. 특히 당선자는 과거 정부정책이 편파적이었음을 분명히 밝히고 이를 시정하는 것은 물론 노동자의 실업 최소화, 생존권 확보에 최선을 다하겠다고 약속하였다. 또 위원회가 다룰 의제의 포괄적 범주가 7가지로 제안되었으며, 노사정 주체들은 각기 10개 이내의 의제를 제출하도록 하였다.¹⁹⁾

노사정간의 공식적인 첫 합의 의제였던 「경제위기 극복을 위한 노사정간의 공정한 고통분담에 관한 합의문」에서도 정리해고가 문제로 되었다. 19일 기초위원회와 전체위원회에서 통과가 예정되었던 ‘합의문’은 노동계가 ‘노동시장 유연화 제고방안에 관한 법개정 추진’ 항목이 정리해고 도입의 합의가 있다면서 반발하면서 발표가 연기되었다. 그밖에 부당노동행위의 의제 포함 문제에 대해서도 논란이 있었다. 그러나 이 날 쟁점에 관한 일괄처리

문위원회가 개최되었다.

18) 같은 날 임시국회가 21일까지로 연장되면서 회기내 합의가 없으면 강행처리한다는 국민회의 원내총무의 발언과 언론보도가 있었고 노동계는 거세게 항의하였다. 이 사건은 합의 후 처리라는 원칙이 재확인되어 에피소드로 끝났으나 불씨는 여전히 남아 있었다(「매일노동뉴스」, 1. 17.).

19) 7가지 범주는 각 주체가 긴급히 요구하는 사항, IMF 합의이행에 관한 사항, 경제위기 극복을 위한 주체들의 역할, 실업자 고용대책 수립, 21세기 신노사관계 패러다임, 합의도출이 용이한 단순처리사항, 기타 위기극복을 위해 필요하다고 인정한 사항 등이다(「매일노동뉴스」, 1월 16일자 참고).

원칙과 논의대상 10가지 의제는 비교적 손쉽게 결정할 수 있었다.²⁰⁾

1월 20일 공동선언문에서 제기된 쟁점들은 문구 수정을 통한 절충으로 손쉽게 해결되었고 완전합의에 이를 수 있었다. 정리하고 도입 명문화 문제는 “의제에 대한 충분한 토론, 논의를 거쳐 결정한다”로, 그리고 합의시한 문제는 “조속한 시일 내에 국회일정을 감안, 처리한다”로 수정되었다. 부당 노동행위 문제에 대해서는 10대 의제에서는 제외하되 우선과제로 설정하고, 노동부장관이 담화문으로 엄단조처할 것임을 공표하기로 하였다.

2. 노사정합의기

의제설정기와 달리 약 보름 동안의 노사정합의기에는 법제화 강행처리방침에 대한 노동측의 저항과 막후 협상이 교차하면서 역동적으로 진행되었다. 노동측은 공동선언 채택 직후부터 강경투쟁 병행방침을 재확인하는 등 상황에 역동성을 불어넣은 핵심 주체였다. 노동측이 투쟁을 강화한 공식적인 이유는 부당노동행위의 만연, 재벌개혁의 불철저성, 부실한 실업대책 등이었다. 그러나 보다 중요한 이유는 정리하고 반대를 포함해서 노사정협의 과정에서 유리한 지위를 차지하고자 하는 데 있었다.

민주노총은 21일 노동부장관의 부당노동행위 근절조치, 23일 국민회의의 부당노동행위 조사특위 구성방침 발표에도 불구하고 상황은 전혀 나아지지 않았다고 강력하게 비난하였다. 그리고 현대, LG 등 주요재벌의 구조조정방안은 턱없이 미흡하며 정부가 이를 방관한다고 비판하였다.²¹⁾ 한국노총도 부당노동행위 엄벌과 정리하고 반대의 입장을 계속 주장하면서 비판적인 입장을 견지하였다.²²⁾

노동측의 성명전이 계속되는 가운데에서도 부분적인 합의점들을 찾아내

20) 합의된 10개 의제는 ① 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진방안, ② 물가안정 방안, ③ 종합적인 고용안정 및 실업대책, ④ 사회보장제도 확충 등 저소득층 근로자 생활보호대책, ⑤ 임금안정과 노사협력 증진방안, ⑥ 노동기본권 보장 등 민주적 노사관계 확립, ⑦ 노동시장의 유연성 제고방안, ⑧ 국민 대통합을 위한 조치, ⑨ 수출증대 및 국제수지 개선을 위한 국민운동 전개, ⑩ 기타 경제위기 극복을 위한 노사정, 국민의 역할에 관한 사항 등이다.

21) 제2차 중앙위원회의 토의사항과 「재벌총수 퇴진·불법행위 중지촉구 특별기자회견」(1997. 1. 23)을 참고(「매일노동뉴스」, 1. 22; 1. 24).

22) 「매일노동뉴스」, 1월 31일자 참고.

던 노사정위원회 협상은 1월 말에 이르러 한계에 부딪치게 되었다. 1월 30일 현재 노사정위원회가 부딪힌 쟁점들은 고용조정에 관한 법제 정비, 파견 근로자 등 비정규 고용관련 제도정비, 공무원·교원의 기본권 보장, 노조활동의 허용범위, 실업재원 확충방안, 고용보험 지원사업의 강화, 임금·근로시간 조정 및 기업 차원의 고용안정방안 등이었다.²³⁾ 이 중 핵심쟁점은 물론 정리해고제와 근로자파견제의 법제화 문제였다. 당선자와 정부측은 2월 임시국회에서 법제화한다는 방침을 계속 공표하고 있었으나 노동측은 반대 입장만을 거듭 표명하였다. 당선자측도 이때까지는 노동기본권 문제에 대해 전향적인 안을 제출치 않았다.

2월 2일 임시국회 개원을 앞두고 다급해진 당선자측은 30일 비공식 협상 대표를 보내 양 노총과 접촉했으나 성과는 없었다. 이 회합에서 민주노총은 실업대책, 재벌개혁, 노동기본권 등에서 보다 전향적인 안을 정부가 제출해야 정리해고 문제도 논의해 볼 수 있다고 밝혔다. 그리고 노동측은 정부가 강행처리를 위한 수순을 밟을 경우 강력히 대처할 것임을 거듭 천명하였다. 한국노총은 더 나아가 노사정위원회 탈퇴의사를 표명하기도 하였다.

1월 31일 드디어 민주노총은 노사정위원회에 불참한다고 선언하고 이날 회의에 참여하지 않았다. 그리고 2월 2일에는 강행처리방침에 항의하는 성명을 발표하고, 법안 상정시 총과업을 선언하는 등 총력투쟁의 기조를 다시 확인하였다. 정리해고가 공식 논의 의제로 되면 더 이상 참여하지 않겠다는 의사 표명이었다. 한국노총도 2월 2일 불참을 선언하였다. 그렇지만 불참 선언에도 불구하고 2월 1일과 2일 전문위원회는 계속 진행되었고 2일까지 전체 110개 의제 중 90개 의제에 관해 합의를 할 수 있었다.²⁴⁾

2월 2일 민주노총은 간부 개인의 의견표명이라는 비공식적 형태로나마 정리해고 문제를 논의하기 시작하였다. 그 계기는 2월 2일 제출된 당선자측의 수정안이었다. 이른바 ‘박원구안’으로 불리는 수정 제안은 1월 27일 국무

23) 「매일노동뉴스」(1. 31) 참고. 한편 노동측은 1월 30일 5차 기초위원회 합의를 보건복지부가 반대하자, 정부의 교섭창구 자체가 일원화되지 않아 본격적인 논의가 불가능하다고 비판하였다.

24) 2월 2일에 이르면서 실제로 난항에 빠진 쟁점은 정리해고, 파견근로자제도, 기업경영투명성 확보(지주회사 설립허용 문제), 실업대책기금 정도에 불과하였다. 교원노조 등 노동기본권 문제에 대해서 국민회의는 전향적인 안을 제시할 수 있다는 의견을 노동측에 계속 전달하였다(「매일노동뉴스」, 2. 3).

회의 간담회에서 확인된 정부 원안을 수정·보완한 것이었다.

수정안은 해고요건으로 '계속되는 경영악화, 업종의 전환 또는 사업의 일부 폐지, 경쟁력 강화를 위한 기술혁신, M&A'로 규정하여 정부안과 큰 차이가 없었다. 다만 '신기술도입, 신공정 전환 및 개체'가 빠졌으며 해고절차와 해고회피 노력을 강화한 안이었다. 그리고 국민회의는 정리해고가 논의될 경우 전교조 문제나 전임자 임금지급 금지에 대해서도 적극 검토할 수 있다는 입장을 비공식적으로 제안하였다. 민주노총은 일단 수정안을 수용할 수 없다고 밝혔으나 이 제안으로 말미암아 정리해고에 대한 실질적인 논의가 시작되었으며, 이후 협상은 다시 본격적으로 진행되었다.

2월 3일 국민회의와 정부는 다시 재수정안을 제시하면서 협상에 박차를 가하였다. 재수정안은 조문의 명칭을 '경영상 이유에 의한 해고의 제한'으로 바꾸고 해고요건을 부분적으로 수정한 것이었다. 그리고 노동위원회 사전승인이라는 노동측의 요구도 제한적으로 수용하였다. 다만 그 밖의 노조와의 사전협의, 해고수당, 도산의 객관성 인정 등의 핵심사안은 쉽게 합의에 이를 수 없었다. 그러나 이 시점에서 타결은 시간 문제일 뿐이었으며 노동측은 정리해고제를 수용할 태세가 되어 있었던 것으로 판단된다. 실제로 2월 2일 이후부터는 민주노총과 한국노총이 당선자측의 최종안을 재촉하여 타결을 서두르는 모습을 보이기도 하였다. 국민회의가 정한 타결시한인 5일 이전의 쟁점사항은 다음과 같다.

〈표 6-2〉 1기 노사정위원회 최종 쟁점사항

쟁 점	노동측 입장	당선자측 입장
쟁점처리방법	노사정위원회에서 일괄 타결	정리해고 수용시 당선자 결단 기대
정리해고	남용규제 법제화	법제화 전제시 일부 제한장치 가능
전교조	노조형태 노동2권 부여, 2월 입법	2차 의제 이월, 당선자 결단 기대
노조전임자 임금	지급금지조항 전면 삭제	신설노조에 한해 2002년 3월까지
노동행정 이관	찬성	검토 가능
조합원자격확대	해고자, 실업자에도 자격 부여	해고자만 검토 가능
산별체제 전환	법에 강제조항 명시	노조 자율에 맡길 사항
부당노동행위	사업주구속 등 구체적 조치 선행	시간을 두고 해결할 문제

자료 : 「매일노동뉴스」, 2월 6일자, 8면

표면적으로 협상은 난항이었지만 2월 5일에 이르면 핵심쟁점들에 대한 타결구도가 분명히 드러났다. 정리하고 문제는 노조가 법제화를 용인하는 것을 전제로 해고요건에 ‘계속되는 경영악화에 따른 인수·합병’을 포함시키기로 하였다. 그리고 전교조 인정 문제는 당선자측이 노조 허용방침을 밝히면서 시기조정 문제만 남게 되었으며 공무원노조는 전교조 허용시기에 연동하기로 하였다. 한국노총이 강하게 요구했던 전임자 임금지급 금지문제는 자본측의 강한 반대로 신설노조 5년 유예, 근로복지기금 1천억원 조성 등의 대안이 논의되었다.²⁵⁾

이렇게 준비된 구도에서 최종적인 타결을 앞당긴 것은 한국노총의 적극적인 타결의사 표명이었다. 한국노총은 2월 5일 긴급대표자회의를 열고 「최종협상에 임하는 우리의 입장」이라는 성명을 발표하면서 대타협 의사를 분명하게 밝혔다.²⁶⁾ 한국노총의 협력의지 표명은 민주노총을 압박하는 것을 의미하였다. 국민회의와 정부 일각에서는 시한을 강조하면서 ‘민주노총을 배제한 합의’도 불사하겠다는 의사를 비공식적으로 표명해 왔다. 민주노총에게는 최종적인 선택이 남아 있었지만, 지도부의 내부 역학으로 보면 타결을 통한 실리 확보론이 이미 우세한 상황이었다. 5일 열린 긴급 투쟁본부대표자회의에서 공세적 요구를 제기하는 ‘협상전략’이 논의되었던 것도 같은 맥락이었다. 이 회의에서는 핵심 요구안을 협상팀에 위임했는데 여기에는 정리해고와 관련된 사항도 포함되어 있었다. 결국 민주노총은 공식적으로 정리해고를 의제로 수용하게 되었으며 이런 구도에서 의제 수용은 타결을 의미하였다.

2월 6일 새벽에 이루어진 ‘대타협’에 대한 각 주체의 평가는 미묘하게 갈라졌다.²⁷⁾ 타협에 이른만큼 전면적인 부정적 판단은 없었지만 차이는 곧바로 나타났다. 이 차이는 대타협을 둘러싼 주체들의 전략적 상호작용의 구조를 정확하게 보여주었다.

25) 2월 5일 자본측은 긴급 기자회견에서 전임자 임금지급 금지조항이 논의될 경우 노사정위원회에 불참할 것이라고 경고하였다. 한편 한국노총은 노사정위에서 논의된 절충안에 반대하였고 결국 이 문제는 2차과제로 이월되었다.

26) 물론 이런 결정의 배경에는 당선자측의 물밑 작업이 강력하게 작용한 것으로 보인다(『매일노동뉴스』, 2. 6).

27) 자세한 내용은 「매일노동뉴스」, 2월 7일자를 참고. 타결안의 자세한 내용은 <부록> 참고.

먼저 당선자측은 소기의 전략적 목표를 무리없이 처리한 것으로 평가받았다. 정리하고 자체보다 그 과정이 중요했던 맥락에서 보면 민주노총을 포함한 일괄 대타결은 전략적 승리였다고 할 수 있다. 그리고 정리하고 법제화의 비용을 최소화했을 뿐만 아니라 정치적 지도력을 인정받는 부산물도 얻게 된 것이다.

협상의 막바지에 오면 이른바 ‘당선자의 의지’가 타결에 매우 중요한 요인으로 부각된다. 실제로 국민회의와 정부는 “노동계가 정리해고를 수용하면 핵심 쟁점사안에 대해서 당선자의 의지나 결단을 기대해 볼 수 있다”고 주장하였다. 당선자가 정부나 국민회의, 자민련 내부의 보수파를 제어할 수 있는 정치적 위치에 있으므로 이는 일견 타당한 시각일지도 모른다. 그러나 당선자의 결단 문제는 주어진 상황조건에 대한 전략적 대응이라는 보다 객관적인 관점에서 볼 필요가 있다. 1기 노사정위원회의 상대적으로 손쉬운 타결은 기본적으로 IMF라는 경제적 상황조건 및 이것과 맞물린 정치적 지형의 산물이었다. 이미 실질적인 집권세력으로 작동하고 있던 당선자측은 IMF협상의 협정내용을 충실히 이행하지 않을 수 없었다. 그렇지만 이행의 방법은 여러 가지가 있을 수 있었다. 크게 보면 사회적 합의의 길 외에도 강행처리의 전통적인 방식이 있었다. 정리해고로 가는 두 갈래 길 중에서 당선자측이 노사정위원회의 길을 선택한 데에는 합리적인 이유가 있었다.

문제는 두 선택지 간의 손익계산이었다. 노사정위원회 길의 선택에는 여소야대 국면, 겨울 총파업을 이끌어낸 노동층의 대중적 역량, ‘국민정부’의 집권 초반기라는 정치적 요인이 결정적으로 작용하였다. 현실적으로 노사정 기구를 통하지 않는 입법화는 노동층 저항뿐만 아니라 거대 야당의 강한 반발을 전제로 해야만 하는 선택지였다. 따라서 그 성패도 불투명했으며 자칫 하면 겨울 총파업 이상의 통제불능 국면이 도래할지도 모르는 일이었다. 공식적인 집권 이전에 이런 정치적 부담을 안고 갈 수는 없는 일이었다.²⁸⁾ 그러므로 1기 노사정위원회에서 당선자측의 전략선택의 폭은 매우 좁았으며, 양보는 어느 정도 필연적이었다. 당선자의 결단은 사회적 합의 전략의 일부였으며²⁹⁾ 남은 것은 노동계에 대한 양보의 수준과 폭의 문제였을 뿐이다.

28) 비슷한 평가로는 진숙경, ‘노동계 선택폭, 정부·당선자측 손에……’(「매일노동뉴스」, 1998.2.5) 참고.

29) 민주노총의 불참 가능성이 여전히 존재했던 2월 5일 당선자는 국민회의의 협상팀에

또 결단의 내용 중에서 교원노조와 공무원단결권의 허용, 정치활동의 부분적 허용, 실업자의 노조가입 등의 사항들은 1기 노사정위원회 구성 이전의 전략적 기획구도를 전혀 벗어나지 않았다. 결국 정리해고 법제화로 예상되던 정치적 비용은 최소화되었고, 지불된 비용도 미미하였다.

다음으로 자본측은 몇가지 불만은 있었지만 전체적으로 만족할 수 있었다. 교원노조와 공무원 단결권, 정치활동 허용 등은 자본측의 직접적인 이해관계가 걸린 문제가 아니었다. 반면 정리해고와 파견노동자 제도는 현장 노사관계의 권력균형을 일거에 바꿀 수 있는 사안이었다. 자본측이 불만을 가질 수 있는 부분은 실업자의 노조가입이 허용된 점, 경영참가, 전임자 임금 지급, 노동시간 단축 등 2차 이월 과제들이 향후 의제로 될 수 있다는 점에 국한되었다. 자본의 입장에서 1기 노사정위원회의 합의는 경제정책 차원의 기업구조조정의 대가로 국가가 제공하는 반대급부였다.

문제는 노동측이었다. 노동측의 반응은 한국노총과 민주노총에서 각기 상이하게 나타났다. 먼저 한국노총의 경우에는 일단 “미흡하지만 최선을 다했다”는 신중한 평가를 앞세웠다. 그러나 내용적으로는 매우 만족스러워하는 분위기가 지배적이었다. 만족의 근거는 구체적인 협상내용에 대한 평가 외에 협상의 주도력을 발휘했다는 데에 있었다. ‘협상의 주도력’이 무엇을 의미하는지는 불분명하다. 일단 한국노총이 타결 직후 발표한 성명을 보면 그것은 대체로 ‘신정부와의 원만한 관계’와 관련되는 것이다. 말하자면 합의에 소극적이었던 민주노총을 장(場)으로 끌어들이고 협상을 주도해서, 신정부와 호흡을 맞출 수 있게 되었다는 것이었다. 결국 한국노총은 타결내용이 터무니없는 것이 아니라면 신정부와 원만한 관계를 유지하는 것에 전략적 목표를 두고 있었던 것으로 볼 수 있다. 이는 짧게는 대선 기간중의 후보지지 전술의 연장선 위에 있는 것이며, 길게는 상층 ‘정치활동’ 중심의 한국노총 운동노선을 반영하는 것이었다. 반면에 민주노총측은 예상대로 내부의 비판에 직면하지 않을 수 없었다. 타결 당일부터 현장 조합원의 반발은 시작되었다.³⁰⁾ 이후 민주노총 내부의 역학구도는 세 번째 소시기의 노동정치

“타결시한을 2~3일 넘기더라도 끝까지 함께 갈” 것을 지시하였다.

30) 합의 당일 울산지역의 28개 노조위원장단은 긴급대표자회의를 갖고 합의문에 반대하기로 결정했다. 반발은 사무·금융 등 협상을 강조하던 몇몇 연맹 산하노조를 제외한 거의 모든 조직에서 전반적으로 나타났다(『매일노동뉴스』, 2. 7).

를 주조하였다.

3. 법제화시기

2월 6일 합의로부터 14일 관련법 개정까지의 짧은 기간은 1기 노사정위원회 합의의 여진이 잦아드는 약간의 진통이었다. 그러나 이 시기는 1기 노사정위원회의 정치구도뿐만 아니라 2기 노사정위원회 노동정치 지형을 압축적인 형태로 보여주었다.

2월 9일 민주노총의 제8차 임시대의원대회는 무엇보다 노사정 합의안을 추진하는 대회였다. 그것은 이미 1월 7일 대의원대회의 결정사항이었을 뿐만 아니라 1월 중순 노사정위원회 참가결정 직후 다시금 확인되었던 예정된 절차였다.³¹⁾ 내용적으로 보면 합의기구 참가에 대한 내부의 상반된 두 개의 경향이 표결이라는 형태로 충돌하는 것을 의미하였다. 격앙된 분위기 속에서 합의안은 찬성 88표, 반대 184표라는 큰 표차로 부결되었다. 약간의 기대를 갖고 있었던 지도부는 총사퇴를 하지 않을 수 없었고 비상대책위원회가 급조되었다. 금속연맹위원장을 중심으로 하는 비상대책위원회는 합의 무효를 선언하고 재협상을 요구하였다. 그리고 이런 요구가 수용되지 않을 경우에는 2월 13일 총파업에 돌입할 것을 결정하였다.

부결을 주도한 것은 금속산업연맹과 현충련 산하의 생산직 대공장 사업장, 쟁의사업장과 부도사업장의 현장 대의원들이었다.³²⁾ 이들은 6일 합의가 일종의 직권 조인이며 조합원에 대한 배신행위라고 강력하게 비판하였다. 합의는 정리해고를 수용함으로써 반노동자적 결정이며, 절차적 수준에서도 비민주적이었다는 것이다.

민주노총의 무효 선언과 총파업 결정에 대해 국민회의와 노사정위원회는 합의가 유효하며 재협상은 불가능하다는 입장을 곧바로 천명하였다. 그리고 정부도 불법파업에 대한 사법처리 입장표명 등 12일로 예정된 총파업을 막

31) 민주노총 내부에서는 지도부가 사회적 합의기구에 참가하는 것에 대한 현장의 강한 견제력이 계속적으로 작용하고 있었다. 2월 9일의 추진절차는 직권 조인을 막기 위해 도입된 단체교섭 추진절차와 마찬가지로 이해될 수 있다.

32) 구체적으로 현대자동차, 기아자동차, 현대정공, 한라중공업, 만도기계 등 부도가 나가거나 구조조정이 예정된 사업장의 현장 노동자들이 반발의 조직적 중심이었다. 비제조업에서는 공익노련과 공공연맹 등이 반대표를 던진 것으로 평가된다.

기 위한 조치들을 취하기 시작하였다.³³⁾ 당선자와 정부의 입장에서 민주노총의 반발 가능성은 이미 예견된 것이었던만큼 큰 문제가 아니었다. 이 시기에 정부는 합의를 제도화하는 후속조치들을 긴급하게 추진하고 있었다. 그러나 민주노총은 2월 12일 비상대책위원회에서 파업을 철회하고 만다. 파업 철회는 총파업 역량의 부재, 조직 내부의 균열과 갈등 등으로 말미암아 실질적으로 힘있는 파업이 불가하다는 판단에 근거한 것이었다. 민주노총의 파업 철회로 1기 노사정위원회의 노동정치는 최종적으로 종결되었다. 2월 14일 법제화의 요식절차는 특별한 의미가 있는 것은 아니었다.³⁴⁾

법제화 과정에서 노동측과 한나라당은 정부와 국민회의가 2·6 합의내용을 지키지 않거나 수정해서 입법화하려고 시도한다고 비판하였다. 노동측의 문제 제기에 대해서 노사정위원회와 정부측은 합의이행이 충실히 되고 있다고 반박, 홍보하는 등 약간의 갈등이 빚어지기도 하였다.

합의안 추진부결 사태는 2·6 합의에 대한 민주노총 내부의 자체 평가였고 협상전략은 전체적으로 실패였다. 민주노총의 실패는 전략적 차원에서 크게 세 가지로 정리할 수 있다(노중기, 1998a).

〈표 6-3〉 2·6 합의안 변질논쟁

쟁점항목	노동측 주장	노사정위원회 입장
- 공무원직장협의회	- 계류, 폐기될 가능성	- 입법화 완료(2월 17일)
- 교원노조	- 노조 결성권으로 약속 위반	- 결성권의 의미는 단결권, 단체교섭권
- 실업자 노조가입	- 법제화 실패로 약속 위반	- 법리상의 한계, 부대규정, 추후 입법
- 고용조정	- 재고용의무 약속 파기	- 합의문의 규정 신설 이행
- 근로자파견법	- 제조업직접생산공정 배제 약속위반	- Positive System으로 문제업종 제외
- 대표소송, 열람권	- 협의없이 완화	- 전문위원회 원칙반영

자료 : 노사정위원회, 「위원회 활동자료」, 1998. 2.

한국노동정책정보센터, 「매일노동뉴스」, 1998년 2월 17, 18일자 및 각호.

33) 강경대처 외에 유인책도 제시되었다. 노동부는 노동측이 고발한 421개 부당노동행위 사업장에 대한 조사 결과를 발표하였고, 국민회의는 대통령 지시로 「부당노동행위대책위원회」를 구성하기도 하였다. 또 2월 11일 쟁의중 파업을 앞두고 있었던 서울지하철의 사용자는 손해배상청구소송을 갑자기 취하하였다(「매일노동뉴스」, 2. 9; 2. 11). 한편 2·6 합의의 효력은 이후에도 계속 노정간에 논란거리가 된다.

34) 국회통과절차에서 야당이 될 한나라당은 실업대책과 해고절차가 강화되어야 한다면 서 제동을 거는 모습을 보이기도 했다. 그러나 특별히 반대할 이유가 없었으므로 개정안은 무난히 통과되었다(「매일노동뉴스」, 2. 11).

먼저 가장 중요한 실패는 합의 결과 조직 내부의 균열이 심각해졌다는 점이다. 우선 지도부가 불신임되었으며 산업·업종연맹 간 조합원들의 이해관계가 대립하는 양상으로 발전하였다. 이념적으로도 1기 지도부에 대한 외곽의 비판이 전면화되어 향후 노선 논쟁의 단초를 제공하게 되었다.³⁵⁾

다음으로 조직 내부의 의사결정기구와 집행력에 손상을 입었으며 후유증이 심각하게 남게 되었다. 민주노총의 가장 중요한 조직 특성이었던 조직내 민주주의는 심각하게 도전받지 않을 수 없었다. ‘직권 조인’ 파동은 이후의 노동정치 과정에서 조직의 효율성을 크게 떨어뜨리는 효과를 가져왔다.

마지막으로 합의와 교환의 실익에 있어서도 실패하였다. 정치활동 허용이나 교원·공무원 단결권 허용 등은 노사관계개혁위원회에서도 이미 합의한 사안이었으며 신정부는 이미 이를 허용할 준비가 되어 있었으므로 그 의미는 크지 않았다.³⁶⁾ 특히 맞교환된 정리해고, 파견노동자 제도와 비교하면 이익보다는 손실이 컸던 교환이었다.

第 4 節 勞政 合意와 勞動의 抵抗(2. 15~6. 10)

노사정위원회 노동정치의 세 번째 시기는 1기 합의의 법제화가 마무리된 시점으로부터 제2기 노사정위원회가 실질적으로 합의된 6월 10일까지의 기간이다. 약 넉 달에 걸친 노사정위원회가 공식적으로 활동한 것은 이 기간 중 마지막 일주일 뿐이었다. 그러나 노사정 각 주체는 1기 합의의 한계와 성과를 각기 자체적으로 진단하고 이를 바탕으로 제2기 노사정위원회를 준비하였다. 그리고 그 과정에서는 역동적인 노동정치가 진행되었다. 5월 이후

35) 자세한 내용은 「매일노동뉴스」(2. 10; 2. 12; 2. 13) 참고. 이런 갈등은 1998년 하반기의 사회적 조합주의 논쟁으로 발전한다. 그 개략적 내용에 관해서는 전국민주노동조합총연맹, 「노동과 세계」 참고. 물론 이 갈등은 운동노선에 대한 차이를 극복하는 긍정적인 의미도 포함한다.

36) 예컨대 노사정위원회 출범 직후였던 1월 16일에 이미 당선자측의 한 관계자는 “노동계 반발을 무마하기 위해 공무원노조와 교원노조 허용 문제를 전향적으로 검토하고 있다”고 밝혔다. 그리고 이해찬 대통령직인수위 정책분과위원회 간사도 “공무원노조 허용 문제는 시간 문제”임을 분명히 했다(「매일노동뉴스」, 1. 17).

신정부가 제2기 노사정위원회를 서두르면서 상황은 급박해졌고 이는 노정 간의 심한 대립으로 이어졌다. 6월 5일 제1차 노정 합의와 민주노총의 노사정 참가는 그 최종적 귀착점이었다.

‘노동저항기’ 혹은 ‘1차 노정합의기’로 불릴 수 있는 이 시기는 다시 3개의 소시기로 나누어진다. 2월 15일에서 4월 30일까지는 직접적인 상호작용이 미약했던 소강기였고, 반면에 5월 한 달은 민주노총 2기 집행부의 강경투쟁 방침과 정부의 맞대응이 상승작용을 일으켜 노동의 저항이 두드러졌던 노동저항기였다. 그리고 5월 26일 1차 노정 협상이 시작된 이후 협상이 마무리된 6월 10일까지는 노정 협상기라고 할 수 있다.

1. 소강기

소강기에는 노사정 사이에 상호작용의 빈도가 낮았던 시기로 특징지을 수 있다. 개별 사업장 수준의 갈등은 빈발했으나 전국적 수준의 의제는 부각되지 않았다.³⁷⁾ 이 기간 동안 각 주체는 조직내부를 수습하고 앞으로 본격적으로 진행될 기업구조조정 시기의 노동정치를 내적으로 준비하는 기간이었다. 노동측은 1기 합의의 후유증을 치유하고 조직을 재정비하였다. 2월 말 출범한 신정부는 실업대책을 마련하고 곧 다가올 구조조정에 대비하였다. 자본측도 기업구조조정에 대비하고 임금교섭을 준비하는 데 몰두하였다. 노사정위원회와 관련해서 소강기에 검토해야 할 사항은 2기 민주노총 집행부 구성과 정부의 2기 노사정위원회 구상이다.³⁸⁾

먼저 민주노총은 3월 말 새 집행부가 구성되기까지 상당한 내적 혼란을 경험하였다. 또 현장 조직과 중앙지도부, 제조업과 사무직, 대기업과 중소기업, 민간부문과 공공부문 등 다양한 차원에서 내부 균열현상이 나타났다.³⁹⁾ 이

37) 노사정위원회 참가 문제를 제외하면 근로자파견법의 시행령, 전국적인 부당노동행위 만연, 공공부문의 구조조정이 중요한 쟁점으로 떠올랐다(「매일노동뉴스」, 4. 17).

38) 자본측은 특별한 움직임을 보이지 않았으며 소극적인 입장을 나타냈다. 3월 초 경총 관계자가 노사정위원회 대신 중앙노사정협의회를 활용할 것을 제안한 것도 같은 맥락에서 이해할 수 있다(「매일노동뉴스」, 3. 4).

39) 당면한 임금교섭에 대한 방침도 확정하기 힘든 상황이었다. 예컨대, 투쟁기조가 임금이나, 고용-사회개혁 투쟁인가도 논란거리였으며, 정리해고 문제에 대해서도 조직 내 합의는 어려웠다. 또 각종 회의는 정족수를 채우지 못해 유예되는 일이 빈발하였다(「매일노동뉴스」, 3. 3; 3. 5).

는 기업별노조들의 느슨한 연대조직체였던 민주노총의 조직적 한계 및 내적 조건과 연관되어 있었다. 출범 이후 내부에서 잠재하고 있던 조직간 이해관계의 차이와 운동노선상의 차이가 위기국면에서 갑자기 표출된 것이다. 그러나 이같은 문제들은 한꺼번에 해결될 수 있는 성질의 것이 아니었으며, 결국 조직 내부의 갈등은 2기 지도부의 구성으로 봉합될 수밖에 없었다.⁴⁰⁾

3월 31일 출범한 이갑용 집행부는 민주노조의 자주성 제고, 노사정위원회 거부, 정리해고 철폐, 재벌해체, IMF 재협상을 선거공약으로 제시하는 등 처음부터 강경노선을 분명히 하였다.⁴¹⁾ 이갑용 집행부의 구성은 상대적으로 합의기구 참가를 선호했던 1기 집행부에 대한 현장 조합원의 비판을 반영하는 것이었다. 실제로 강성집행부로 면모를 바꾼 민주노총은 4월 이후 강도 높은 투쟁을 준비하기 시작하였다. 제1차 노정 합의기의 노동정치 구도는 이갑용 집행부의 성립으로 그 기본구도가 만들어지기 시작하였다.

정부도 3월 이후 2기 노사정위원회를 구성하기 위한 준비작업에 착수하였다. 2월 말부터 물밑에서 이루어지던 준비작업은 3월 중순 국무회의에 규정(안)이 상정되면서 표면화되었다.⁴²⁾ 10일로 예정되어 있었던 규정(안)의 국무회의 상정은 정당대표의 배제와 공익대표 참가, 노동계 의견 배제 등이 문제되어 연기되었다. 이후 약간의 수정을 거쳐 3월 18일에는 대통령 직속의 상설 자문기구로 노사정위원회를 두는 규정(안)이 국무회의를 통과하였다. 2기 노사정위원회의 조직체계는 정당대표, 공익대표를 모두 포함해서 본위원회를 구성하며, 실무위원회와 분과별 소위원회의 3중체제로 되어 있었다.

그러나 초기에 2기 노사정위원회를 출범시킨다는 신정부의 방침은 민주노총의 참여 여부가 불투명해져 난항을 겪을 수밖에 없었다. 이갑용 집행부는 4월 9일 첫 기자회견에서부터 노사정위원회 불참 입장을 밝히고 총력투쟁을 선언하는 한편, 대통령과의 면담을 요구했다. 그러나 민주노총의 불참 입장은 대통령과의 면담 결과를 보고 다시 판단하겠다는 제한된 의미를 갖

40) 3월 3일 열린 정기대의원대회는 1기 집행부와 비대위 임원들의 조합원에 대한 사과가 있었으나 공식적인 평가와 책임소재의 확인절차는 없었다(「매일노동뉴스」, 3. 4).

41) 자세한 내용은 「매일노동뉴스」(3. 24; 3. 31) 참고. 반면 이갑용 집행부는 두 명의 후보가 경합한 1차 투표에서 과반수의 지지를 확보하지 못하였으며, 조직기반이 취약한 집행부였다.

42) 2월 20일에 나온 노사정위원회 내부 문건 「노사정위원회 상설화방안」에서는 한시적 기구와 독립기구로 법제화하는 두 가지 방안이 제출되었다. 또 기능확대 문제, 제2의 사회적 합의추진 문제, 시민단체의 포괄 문제 등이 검토되었다.

고 있었다.⁴³⁾

정부가 노동측의 대통령 면담 요구를 수용한 것과 무관하게 민주노총은 4월 16일 정기중앙위원회에서 '5월 말, 6월 초 총파업을 포함한 총력투쟁'을 공식화하였다. 그리고 18일에는 부당노동행위에 항의하는 지역집회를 전국적으로 개최하였다. 또 한국노총도 약속 불이행, 부당노동행위 만연, 공공부문에 대한 일방적 구조조정 반대 등을 이유로 참여에 소극적인 입장을 표명하기 시작하였다.⁴⁴⁾

4월 21일과 22일 열린 양 노총 위원장과의 면담에서 대통령은 몇가지 유인책을 제시하였다. 한국노총에 대해서는 전향적인 전임자임금 대책과 구조조정 과정에서의 노조 참여를 약속하였고, 민주노총은 삼미특수강 해고문제의 조속한 처리와 노동시간 단축에 대한 긍정적 답변을 얻어낼 수 있었다. 그러나 민주노총은 정리해고제 재협상 등 핵심요구에 대한 진전이 없다고 보고 불참 입장을 재확인한다. 대통령 면담은 2기 노사정위원회를 조속히 구성하기 위해 추진된 것이었으나⁴⁵⁾ 별 효과가 없었다.

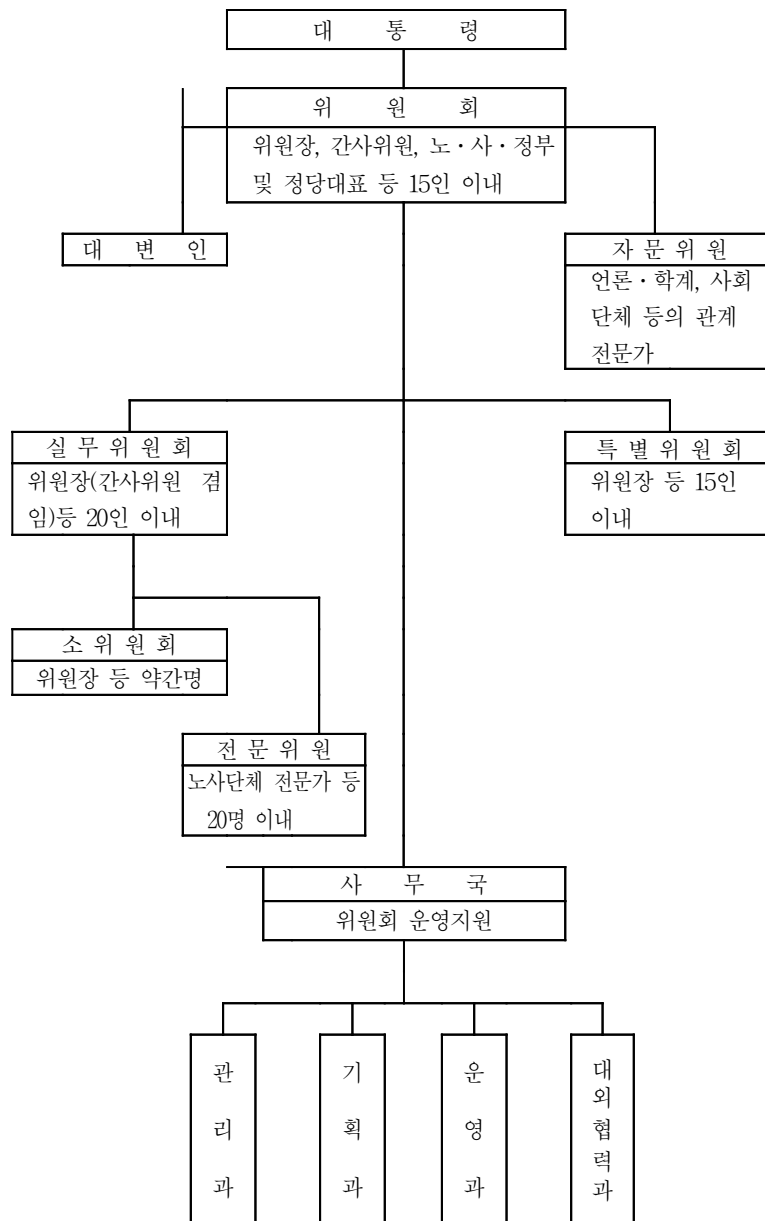
소강기는 5월 이후의 역동적 노동정치 기초가 다져진 시기였다. 국가는 구조조정을 추동하기 위한 사회적 조건을 마련하기 위해 노사정위원회 구성에 보다 적극적으로 나서기 시작하였다. 반면에 노동측은 1기 합의에 대한 불만과 일방적 구조조정 저지를 위한 내부 정비작업에 나서는 한편, 투쟁의 목소리를 높이기 시작하였던 것이다. 핵심사안이었던 양 노총의 노사정 참가 문제는 매우 유동적이었다. 한국노총은 6·4선거 공천 문제라는 변수에 따라 참여 가능성이 높았으나, 민주노총은 대외적으로 불참 입장을 강경하게 밝히고 있었다. 그러나 민주노총의 이런 태도는 참가 후 교섭력을 높이기 위한 측면이 있었음을 부인하기 힘들다.

43) 이런 입장은 4월 22일 대통령 면담 이후에도 유지된다. 참가의 전제조건은 부당노동행위 척결, 정리해고제·과건제 철폐, 실업기금 20조, 재벌체제 해체, IMF 재협상 등이었다. 한편 정부는 규정(안) 마련 이후에 2기 구성을 위한 간담회를 노동측에 요구하고 있었다(「매일노동뉴스」, 4. 4; 4. 10; 4. 23).

44) 한편 한국노총은 6·4지방선거를 앞두고 국회의원측에 공천요구를 하고 있었다(「조선일보」, 4. 21).

45) 정부는 4월 말까지 위원회 구성을 마치려는 일정을 갖고 있었다. 그것은 5월 10일경으로 예정되어 있었던 「국민과의 대화」에 맞추어진 일정이었다.

(그림 6-2) 2기 노사정위원회의 조직체계



자료 : 『노사정위원회 활동현황』, 1998. 12.

2. 노동저항기

5월 1일 노동절 집회는 소강기의 냉전이 열전으로 돌입한 전환점이었다. 노동절 대회에서 양 노총은 2기 노사정위원회 불참을 선언하는 한편 강경투쟁 입장을 공식적으로 천명하였다. 민주노총은 총파업을 포함한 총력투쟁을 5월 말 이후에 본격화할 것임을 밝혔고, 한국노총은 공공부문 구조조정에 대한 중앙교섭을 요구하였다. 한국노총은 노동부장관이 민주노총을 배제한 위원회 구성을 언급한 것에 반발하기도 하였다.⁴⁶⁾

그렇지만 열전에 불을 지핀 것은 이런 성명전이 아니었다. 민주노총의 집회 직후 도심에서 벌어진 격렬한 가두시위로 노정관계는 급속히 악화되었던 것이다. 경찰은 4월 29일에 이미 노동절 집회에 대해 강경대처 방침을 확정하고 있었으며, 시위는 곧바로 정부의 강경대응을 불러왔다.⁴⁷⁾ 5월 4일 검찰총장은 대국민 담화와 함께 불법시위 엄단 방침을 공표하였다. 13일에는 총리 주재 치안관계장관회의가 열렸고 같은 날 국회 회의석상에서 대통령은 “경제위기 상황에서 파업은 허용할 수 없다”는 발언을 하기에 이른다. 그리고 11일 경총도 회장단회의를 통해 불법행위에 대해 강력히 대응할 것을 정부에 주문하였다. 정부의 강경대응 방침은 곧바로 노동절 집회 참가 조합원과 민주노총 지도부에 대한 구속과 수배, 연행사태를 불러왔다. 21일 검찰은 민주노총위원장에게 소환장을 발부하기도 하였다.

정부의 강경대응에 대해 민주노총도 물러서지 않았다. 14일 열린 중앙위원회는 5월 27일과 28일 총파업을 결정하였으며, 파업 철회의 조건으로 이른바 「대정부협상 5대 요구안」을 제시하였다. 여기서 민주노총은 노사정위원회 불참을 넘어 대정부 직접협상이라는 새로운 투쟁전술을 구체적으로 실행한다.⁴⁸⁾ 저항기의 쟁점이 되는 5대 요구안은 ① 정리해고제·근로자파

46) 「문화일보」(4. 30) 참고. 또 한국노총의 반발은 공천문제 해결을 위한 시위의 성격도 강하였다(「매일노동뉴스」, 5. 2).

47) 「한겨레신문」(4. 30) 참고. 총들의 직접적인 원인에 관해서는 논란이 많다. 민주노총은 경찰이 합법적인 집회를 방해하고 시위를 촉발시켰다고 주장한 반면, 경찰은 학생과 연계된 폭력시위를 민주노총이 계획적으로 주도한 것으로 보았다. 이후 정부의 강경대응을 보면 노동측의 주장을 전혀 근거 없는 것으로 보기는 어려우며, 노사정위원회 참가를 강제하기 위한 정부 전략의 일부일 가능성을 무시할 수 없다.

건제 철폐 및 부당노동행위 근절, ② 고용안정과 생존권 보장, ③ 고용·실업자대책을 위한 제도적 장치 마련, ④ 정경유착 근절과 재벌해체·노동3권 보장·노동자 경영참가, ⑤ IMF 재협상 등이었다. 5대 요구안은 실제로는 24개 항목에 걸친 것이었고, 그 내용면이나 포괄성으로 보아 민주노총의 최대요구안에 가까웠다.

한편 강경투쟁과 강경대처가 맞부딪치는 노정관계의 이면에는 협상의 여지도 남아 있었고 두 주체들은 모두 이를 명료하게 의식하고 있었다. 협상의 실마리는 당시 쟁점이 되었던 공공부문 구조조정에 관한 노정협상에서 나왔다.

먼저 강경대응 방침이 속속 나오던 4일에도 노동부장관은 노동측의 조속한 참가를 종용하는 기자회견을 하였다. 정부의 협상의지가 분명히 드러난 것은 5월 14일 한국노총과 공공부문 구조조정에 관한 노정협상에서였다. 이 자리에서 기획예산위원회는 구조조정 과정에서 노조와의 협의를 약속하고 「노정합의문」을 도출하기도 하였다. 첫 노정합의문이라 할 수 있는 이날 합의에는 정부가 최대한 협의하되 그 창구는 노사정위원회 내부의 특별기구로 규정하였다. 결국 한국노총은 정부투자기관 구조조정에 대한 사전협의를 전제로 노사정위원회 참가 입장으로 전환하였다.⁴⁹⁾

또 5월 19일에는 노동부장관이 민주노총을 방문하여 다시 참가를 종용하였다. 민주노총은 한국노총과 정부의 합의가 미흡하다면서 범노동계 대표단과 정부와 공공부문에 관한 노정협상을 다시 할 것을 제안하였다. 같은 날 국무조정실장은 노정협상을 요구하는 민주노총 대표단에게 노사정위원회 내부의 소위원회에서 협상하는 것이 바람직하지만, 민주노총과의 직접협상 방안도 강구해 보겠다는 답변을 하게 된다.

여기서 주목할 것은 민주노총의 노정협상과 정부·한국노총의 노사정 내부 노정협상 입장간의 간극이 그리 넓지 않았다는 점이다. 민주노총의 노정협상은 완전한 불참 입장이나 노사정위원회 해체 입장과는 다른 것이었다. 두 입장은 공히 투쟁 전략이라기보다 협상 전략이었고 다만 협상의 형식과 장(場)이 달랐을 뿐이다. 요컨대, 민주노총은 교섭상황에 따라 노사정위원회

48) '대정부 직접협상'은 노사정위원회 참가가 실이 많다고 보고 그 대신 정부와 직접 중앙교섭을 시도한다는 것이었다. 이 전술은 4월 16일 중앙위원회에서 결정된 바 있다.

49) 자세한 내용은 「매일노동뉴스」(5. 15) 참고.

에 참가할 수도 있다는 ‘유연한’ 입장을 내부적으로 견지하고 있었다.⁵⁰⁾

민주노총은 20일 대의원대회에서 파업 결의와 함께 노정교섭을 계속 요구하였다. 그러나 노정교섭은 형식적으로나마 정부 방침의 일대전환을 의미하는 것이었으므로 정부가 이를 손쉽게 수용하기는 힘들었다. 21일 기획예산위원회 위원장은 민주노총 위원장과의 회합에서 노동측이 요구하는 공공부문 구조조정에 관한 ‘노정협의체 구성’에 대해 반대 입장을 분명히했다.⁵¹⁾ 이에 대해 25일 민주노총 위원장은 ‘협상을 수용하는 대통령의 결단’을 다시 한번 촉구하였다.

이와 같이 노정협의체 구성을 둘러싼 협상과 물밑 손익계산이 계속되는 가운데 민주노총의 총파업 시한은 다가오고 있었다. 23~24일에는 민주노총 소속 공공부문투쟁위원회와 한국노총 산하 정부투자기관노조연맹이 각기 대규모 집회를 개최하는 등 노동측의 공세는 계속되었다. 25일 경총이 민주노총의 불법파업에 대한 강경대응 지침을 내리는 것과 함께 정부에서는 관계부처 차관회의를 열어 불법파업 엄단방침을 결정하였다. 그리고 검찰, 경찰, 안기부, 노동부, 교육부 관계자들로 구성된 공안사범합동수사본부는 파업주동자들을 사범 처리할 것이라고 발표하였다.

이와 같이 25일까지의 노동저항기에는 노정간의 전략적 상호작용이 매우 복잡하게 진행되었다. 우선 정부의 기본전략은 강경수단과 유인책을 모두 동원하여 민주노총을 노사정위원회에 참여시키고 2기 노사정위원회를 구성하는 것이었다. 대통령의 미국 방문이 6월 6일에 예정되어 있었으므로 늦어도 5월 말까지는 구성해야만 했다. 따라서 정부가 민주노총 배제 방침을 계속 유포하였고 실제로도 그렇게 진행되었지만, 여전히 그것은 실질적인 대안이 아니었다. 강경대응은 대체로 참여를 압박하는 수단의 의미가 강했으며, 정부는 민주노총의 강경투쟁 방침 이면에 협상의 여지가 있음을 충분히 간파하고 있었다.⁵²⁾

50) 이런 미묘한 전술상의 차이는 이미 14일의 ‘5대 요구안’에서도 나타났다. 중앙위원회에 제출된 자료의 원안에서는 노사정위원회 불참 입장이 명기되어 있었으나 토론 과정에서 삭제되었다(「매일노동뉴스」, 5. 15). 정부도 민주노총을 배제한 위원회 출범도 검토하고 있다고 하였지만 그것은 참여를 종용하는 수단에 불과하였다.(「매일노동뉴스」, 5. 20).

51) 같은 날 노동부차관과 노정국장도 노사정위원회 내부논의만 가능하다고 하면서 반대 입장을 재확인하였다. 한국노총도 공공부문 중앙협의체 구성이 안 될 경우 불참할 것이라고 다시 결의하였다.

52) 이 점에서 신정부의 노사관계정책은 이전 정권들의 그것에 비해 매우 세련된 것이었다. 보다 유연한 정부정책이 가능했던 것은 김대중 정부의 자유주의적 성격 외에도 노동층에 대한 자세한 정보가 있었기 때문이었다. 정권 내부의 이른바 '친노동계 인사들'은 민주노총 내부상황을 정확히 꿰뚫고 있었다(「매일노동뉴스」, 5. 23).

〈표 6-4〉 민주노총의 5대 요구안 개요

5 대 요 구 안	세 부 내 용
1. 정리해고제·근로자과건법 철폐 자과건제 철폐 및 부당노동행위 근절	① 정리해고제·근로자과건법 철폐 ② 단협개약 금지, 일방적인 단협해지 금지 ③ 부당노동행위 사업주 구속 처벌 ④ 해고자 원직복직 실시 ⑤ 구속노동자 석방 및 사면복권
2. 고용안정과 생존권 보장	① 주 40시간 법정근로시간제 실시 ② 특정산업 주 35시간~38시간 산업별 협약으로 현수준 고용 유지 ③ 일방적 구조조정 반대와 산업별 고용안정협약 체결 ④ 기업 인수·합병시 고용·단협·노조승계 보장 ⑤ 임금 동결·체불·삭감 없는 생활임금 보장 ⑥ 노사합의 정리해고시 노조가 인정하는 대상자에 생계비 지급
3. 고용·실업대책을 위한 제도적 장치 마련	① 모든 실업자에게 실업급여 지급 ② 고용세, 군비 축소, 재벌총수 재산환수 등 실업기금 20조원 조성 ③ 실업자 초기업단위 노조가입 보장 ④ 교육비, 의료비, 주택자금, 세계개혁 등 사회보장제도 확충 ⑤ 사회간접자본 투자 및 공공시설투자를 통한 일자리 창출
4. 정경유착 근절과 재벌체제, 노동자 경영참가, 노동3권 보장	① 부정부패방지법 제정 ② 재벌총수 퇴진과 재벌 2세 세습 금지 ③ 경영참가법 제정 ④ 교사·공무원의 단결권 보장
5. 불평등한 IMF 이행조건 재협상	① 정리해고제·근로자과건법 등 노동시간 유연화 요구 철회 ② 고금리 등 초긴축재정·통화정책 철회 ③ 국제투기자본 규제 및 외국자본 유치시 특혜 철회 ④ 외국자본의 기업 인수·합병시 고용·단협·노조승계 보장

자료 : 전국민주노동조합총연맹, 「민주노총 대정부 5대 요구안 정책해설」, 1998. 6. 10. ; 한국노동이론정책연구소, 『현장에서 미래를』, 1998년 7월호, 55~56쪽에서 수정, 재인용.

노동층의 입장은 더욱 미묘한 것이었다. 노사정위원회 불참을 선거공약으로 하고 출범한 이갑용 집행부는 이런 방침을 지속적으로 확인해 왔지만, 마지막까지 참여의 가능성을 배제하지는 않았다. 다만 참여기구가 노사정위원회로부터 노정간의 중앙교섭으로 바뀌었을 뿐이었다. 민주노총 전략의 이와 같은 모호성은 두 가지 측면에서 기원하고 있는 것으로 판단된다.

먼저 구조조정이 당면한 사업장이나 업종의 노동조합에서 상층교섭을 강

하게 원했다는 점이다. 이들은 주로 공공부문노조연맹이나 금속산업의 대기업 쟁의사업장의 노조들로 구조조정의 피해를 최소화하는 데 일차적인 관심을 갖고 있었다. 기업단위 노조의 역량으로는 구조조정과 인원조정에 대응할 수 없었던 것에 기인한다. 이들 노조에게 있어서 노사정위원회는 말하자면 생존을 위한 차악(次惡)이었을지도 모른다.

다음으로 민주노총 지도부 내부에서는 2기 집행부의 노선과 달리 중앙교섭을 통한 ‘사회개혁투쟁’을 선호하는 간부들이 여전히 존재하고 있었다. 이들은 1기 집행부의 운동노선과 상황인식을 대체로 공유하고 있었다. 경제위기와 대량실업의 수세기에 투쟁 위주의 사업으로 모든 것을 잃기보다는 상충교섭을 통해서 얻을 수 있는 것들은 얻어내야 한다는 주장이었다. 그리고 상충교섭은 기업수준의 구조조정을 지연시키거나, 저지하고 반대급부를 얻어낼 수 있는 장이 될 수 있다고 보았다. 그러나 이런 차이는 단순히 노선대립만은 아니었다. 보다 근본적인 수준에서 그것은 각 산별연맹 조직의 조직적 기반의 차이와 연관된 것이었다.

3. 제1차 노정협상기

노정협상기는 5월 26일 첫 노정협상으로부터 6월 5일 제1차 노정협상 타결 및 6월 10일 민주노총 대의원대회 추인까지의 기간이다. 보름이라는 짧은 기간 동안 네 차례의 노정협상과 이틀간의 민주노총 총파업 및 이에 대한 정부의 강경대응이 역동적으로 진행되었다.

26일 시작된 첫 노정협상은 정부 입장에서 파업을 막고 참여를 설득하기 위한 마지막 장이었다. 노동부장관과 노사정위원장 그리고 민주노총위원장과 금속산업연맹위원장은 4자 모임을 가졌고, 실무협상기구의 구성에 합의할 수 있었다. 노·정 양측의 실무자들 간의 본격적인 협상은 오후부터 시작되어 밤을 새우면서 진행되었다. 그러나 정리해고제와 근로자파견제 철폐라는 난제 앞에서 협상은 진척되기 힘들었으며 민주노총은 27일 오후부터 파업에 돌입하였다.⁵³⁾

53) 그러나 실제 정리해고 재협상이 관건이었는지 아닌지는 불분명하다. 노동부차관에 의하면 실제 쟁점은 고용안정협약 체결과 임금삭감 없는 노동시간 단축이었다고 한다. 한편 민주노총 집계에 의하면 27일 파업에 참가한 총인원은 4만 2천여 명이였다

5월 28일 정부는 “1차 협상이 민주노총의 파업으로 결렬되었으며 파업철회 없이는 대화가 불가능하다”는 강경 입장을 발표하였다. 그리고 민주노총을 배제한 노사정위원회 구성이 보다 구체적인 수준에서 준비되기 시작하였고 30일경에는 6월 3일 출범이 확정되었다. 정부의 강경 대응은 29일 대검 공안부가 파업주동 민주노총 간부 143명을 입건, 검거하라고 지시하면서 본격화되었다.⁵⁴⁾

그러나 같은 날 민주노총은 파업을 종료하면서 다시 정부에 협상을 제안하였다.⁵⁵⁾ 더불어 협상요구가 수용되지 않을 경우에는 6월 10일 2차 파업에 돌입할 것이라고 밝혔다. 민주노총의 투쟁전략은 노정협상을 성사시키기 위한 투쟁으로 점차 변모하기 시작하였다. 6월 1일 노동부는 대화의 전제조건으로 대국민 사과, 2차 파업 철회, 2기 노사정위원회에서의 협상 등을 내걸었지만, 국민회의는 이미 31일부터 민주노총과 협상하고 있었다. 그러나 국민회의와 청와대의 협상의지에도 불구하고 2차 협상에서도 진전은 없었다.⁵⁶⁾

한편 정부는 같은 날 한국노총과의 협상을 마무리지었다. 한국노총은 정부측과의 협상에서 5대 요구안에 대해 합의를 도출한 후, 노사정위원회 참가를 결정하였다. 비록 한국노총이 먼저 노정합의를 도출했지만 한국노총은 노동정치적 주역이 아니었다. 이 합의에서는 노사정위원회 내부에서 모든 문제를 다루어야 한다는 정부의 기본원칙이 잘 나타나 있으며, 한국노총은 이를 수용하였다.

2기 노사정위원회가 공식적으로 출범하였던 6월 3일에도 노정간에는 3차 협상이 재개되었다. 3차 협상에 나선 민주노총의 입장은 보다 유연해지기 시작하였다. 가장 걸림돌이 되었던 정리해고 ‘철폐’가 정리해고 ‘재논의’로 바뀌었던 것이다. 이 문제에 대해 조직 내부의 입장은 엇갈렸다. 특히 현대자동차 정리해고 문제에 부딪쳐 있던 금속산업연맹의 2일 중앙위원회 결정은 입장변화에 영향을 주었다.

(『매일노동뉴스』, 5. 28). 또 이날부터 정부는 한국노총과도 중앙협의체를 구성하기 위한 실무협상을 시작하였다.

54) 6월 1일 종교계 지도자들은 민주노총의 참가를 요구하는 ‘대국민호소문’을 발표하였다.

55) 산별대표자회의를 거친 이 제안은 중앙교섭이 필요하다는 금속산업연맹의 강한 요구에 의해 이루어진 것이었다(『매일노동뉴스』, 5. 29).

56) 자세한 구체적인 협상내용은 「매일노동뉴스」(6. 3:9)를 참고.

〈표 6-5〉 한국노총의 6·1 노정합의안

한국노총 5대 요구안	노 정 합 의 사 항
- 부당노동행위 척결	- 「부당노동행위 전담특위」 노사정위에 설치
- 공공부문 구조조정	- 노사정위 내부에 공공부문구조조정특위 구성
- 고용안정·실업대책	- 감원 최소화를 사용자에게 요구
- 재벌개혁·정치개혁	- 노사정위에서 점검, 촉구
- 노사정위 위상	- 노사정위 내에 「합의사항 이행점검 소위」 구성

자료 : 「매일노동뉴스」, 6월 2일자, 8면에서 재인용.

금속산업연맹은 철폐 요구가 무리라고 보고 철폐 대신 노동시간 단축이나 고용안정 협약으로 강조점을 옮길 것을 요구하였다.⁵⁷⁾

3일 협상 과정과 4차 협상을 앞둔 시점에서 노정 양측의 의견조정 상황을 보면(표 6-6 참고) 정리해고제·파견노동자제 문제에 대한 이견을 제외하고서는 절충 가능성이 큼을 알 수 있다. 이는 정리해고나 근로자파견제가 민주노총의 입장 전환으로 단순한 교섭 압박수단으로 변화하기 시작했음을 말한다. 실제로 이 문제들은 최종 타결안에서 “남용방지방안을 논의하자”는 선에서 정리되었다. 6·5 노정합의는 최종적으로 6월 10일 임시대의원대회에서 찬성 163표, 반대 28표, 기권 32표라는 압도적인 차이로 가결되었다.⁵⁸⁾

타결안의 내용을 살펴보면 4, 5월의 대정부 직접교섭 투쟁과 총파업이 무색할 정도로 특별한 내용이 없었다. 특히 5대 요구안의 기초와는 거리가 멀었다. 무엇보다 대개의 항목이 약속이행을 담보할 수 있는 구체적인 내용보다는 추상적인 표현에 머물러 있는 문제를 안고 있었다(노중기, 1998b). 정부가 양보한 구체적 항목은 ‘2000년부터 법정노동시간을 주 40시간으로 단축하기 위한 논의를 한다’는 것 외에는 찾아보기 힘들었다. 특히 투쟁의 핵심요구였던 정리해고제와 근로자파견제 철폐 혹은 재논의 문제는 거의 폐기된 것처럼 보인다.

또 합의는 노사정위원회 참가를 전제로 하는 것이었다. 총파업 이후의 교

57) 「매일노동뉴스」(6. 3) 참고. 이날 민주노총 중앙위원회는 위원장에게 교섭의 전권을 위임하였다.

58) 노사정위 참여 결의에는 ‘현안 사업장 해결이 없으면 불참’이라는 전제조건이 붙어 있었다. 정부가 약속했던 현안은 삼미특수강과 기아문제 해결, 구속자 석방 등이었다(「매일노동뉴스」, 6. 11; 6. 13).

섭과정에서는 노정합의와 함께 민주노총의 노사정위원회 참가가 점차 당연한 것으로 여겨지기 시작하였다.

〈표 6-5〉 노정 협상안 쟁점과 타결안

주요 쟁점	민주노총 요구안	6월 3일 정부안	6월 5일 타결안
- 정리해고, 파견제	- 문제점 보완(제도)	- 법·제도적 보완 불가	- 남용방지방안 논의
- 근로시간 단축	- 2000년 40시간 단축	- 노사정위, 40시간 논의	- 2000년부터 40시간으로
- 산업업종 교섭	- 산업별 협의회 구성	- 간담회, 협의회 구성지원	- 간담회, 협의회 구성지원
- 고용안정 협정	- 산업별 협정 체결	- 해고시행상 문제점 논의	-
- 부당노동행위	- 사법처리, 엄단	- 엄단, 검찰에 협조요청	- 노사정위 내 특위 구성
- 교원공무원단결	- 약속 이행	- 이행	- 이행, 실업자 노조가입
- 실업대책	- 실업부조제도, 20조	- 고용보험 전사업장 적용	- 소요재원 마련 다각 조치
- 노사정위 위상	- 법제화	-	- 실질적 사회적 합의 기구
- IMF 재협상	- IMF 재협상	-	- 추가협상시 의견반영노력

자료 : 노중기(1998b): 「매일노동뉴스」, 6월 4일자, 9쪽에서 재인용.

노정합의를 성사시켜야 한다는 민주노총 지도부의 입장 변화와 노사정위원회 참가를 교섭의 기본전제로 한 정부측의 입장은 기묘한 접점을 형성했던 것이다. 이는 불참이라는 공식 입장과 내부적인 중앙교섭 참가의 입장 사이에 미묘하게 흔들리고 있었던 민주노총 지도부가 참가 입장으로 크게 선회한 것을 의미한다. 그 결과 ‘민주노총의 노사정위원회 참가’라는 정부측의 가장 큰 전략적 목표는 겉으로 드러나지 않게 달성되었다. 그러므로 노동측의 입장에서 굳이 6·5 합의의 의미를 찾자면, 그것은 내용보다 노정합의의 성사, 혹은 정부를 직접교섭의 장으로 끌어들었다는 점에 있었다.

또 6·5 합의는 현장 노동자들의 지도부에 대한 신뢰를 크게 약화시켰다. 6월 5일까지도 다수의 노동자 대중들은 정리해고 재논의가 수용되지 않는다면 총파업에 돌입하겠다는 지도부의 공식 발표를 여전히 신뢰하고 있었던 것으로 보인다. 이런 상황에서 갑작스런 합의는 현장 노동자들이 지도부의 신뢰성을 크게 문제삼지 않을 수 없게 만들었다.⁵⁹⁾

59) 6월 9일 구조조정을 앞두고 있었던 현대그룹의 현장조직대표자회의와 현대자동차노조의 민투위는 지도부의 결정에 반발하는 성명을 발표하였다. 민주노총 내부의 균열은

2월에 반대표를 던진 대의원들이 6월에 대거 찬성으로 돌아선 이유는 무엇인가?⁶⁰⁾ 민주노총의 노사정 참가에는 구조적 요인과 상황적 요인이 복합적으로 작용하였다. 구조적 요인 중 가장 근본적인 것은 경제위기와 구조조정의 압박이었다. 각 노조, 현장 노동자 및 대의원들은 당면한 구조조정과 생존권 박탈의 위기 앞에서 상당한 심리적 공포에 휩싸여 있었다(노중기, 1998c). 이 심리적 공포는 투쟁으로 표출되기도 하겠지만 동시에 가시적인 대안을 손쉽게 수용할 수 있도록 만들었다. 투쟁과 참가의 거리는 그렇게 멀지 않았다. 오히려 투쟁은 중앙교섭에 '힘있게 참가하기' 위한 방편일 뿐이었다.

그리고 전환을 용이하게 한 것은 앞서 논의했던 민주노총 내부의 조직구조적 한계와 운동노선상의 혼란이었다. 이갑용 집행부의 불참 입장은 그 대안에 대한 뚜렷한 인식과 준비가 없는 약간은 '직관적인 것'이었다. 이런 상황에서 지도부가 내부에서 제기된 '투쟁을 거친 참가' 주장을 계속 거부하기는 힘들었다. 다수의 현장 노동자들은 이틀간의 파업으로 결의를 보여준만큼 정부의 구조조정 과정에서 노동측이 상당한 역할을 할 수 있을 것이라고 막연히 기대하였던 것이다. 말하자면 '투쟁의 과실'을 딸 때가 되었다는 인식이 확산되었다. 또 조직 내부의 민주적 의사결정을 위한 효율적 의사전달 체계 및 논의 과정이 부재했던 것도 한 요인이었다. 참여 결정은 기층 조합원의 의사가 제대로 전달되지 못한 채로 이루어진 불완전한 것이었다.

어쨌든 정부는 2기 노사정위원회의 구성을 둘러싼 대립에서 전술적 승리를 얻을 수 있었다. 약간의 갈등과 우여곡절은 있었지만 주어진 구조적·상황적 조건 속에서 노동측의 불참 여지는 점차 줄어들었다. 정부가 전체 상황의 주도권을 장악하고 있었으며, 민주노총을 포함해서 위원회를 구성한다는 전략은 대체로 손쉽게 관철될 수 있었다.⁶¹⁾ 반면 노동측은 막연한 기대와 추상적인 약속 외에는 이룬 것이 별로 없었다.

공공부문, 금속산업연맹, 사무노련 등이 합의에 찬성했던 반면 현대그룹을 비롯한 현장조직들과 민철노련이 반대하였다. 실제로 서울지하철노조는 6월 11일 파업에 돌입하기도 하였다(전국민주노동조합총연맹, 「정리해고 분쇄와 하반기 투쟁방향」, 1998. 6).

60) 이은숙, 「신자유주의적 구조조정, 버려진 “고용안정과 생존권 보장”」, 한국노동이론정책연구소편, 『현장에서 미래를』, 1998년 7월호.

61) 이 과정에서 부차적인 것이기는 하나 정부내 이른바 '친노동계 인사들'의 막후 작업도 상당한 영향력을 발휘하였다. 이들은 민주노총 내부 의사결정 과정에서 병목을 뚫는 역할을 충분히 수행하였다.

第5節 第2期 勞使政委員會의 可能性과 限界(6. 11~9. 2)

민주노총의 참여가 확정된 6월 10일 이후 2기 노사정위원회는 실질적인 활동에 들어갈 수 있었다. 6월 11일부터 9월 2일에 이르는 네 번째 시기는 2기 노사정위원회의 가능성과 한계, 그 객관적 기능이 보다 뚜렷이 드러났던 시기였다. 이 기간을 거치면서 노동측은 노사정위원회의 객관적 기능을 확인할 수 있었으며, 정부의 전략적 의도는 보다 명료해졌다.

정부는 6·5 합의와 노사정위원회에서의 협의과정과 무관하게 금융부문과 공공부문의 구조조정을 본격적으로 서둘렀다. 반면 노동측은 6월 5일의 노정합의가 그다지 힘이 되지 못한다는 것을 절실히 깨닫게 되었다. 그리고 7월 말 이후 정점에 달하였던 현대자동차 쟁의는 또다른 전환점이었다. 이 과정에서는 갈등을 규제하고 쟁의를 막는 노사정위원회의 잠재적 기능이 현재적인 수준에서 확인되었다. 특히 현대자동차 노사정 합의로부터 변화하기 시작한 노동정치 지형은 9월 2일 만도기계에 대한 경찰력 투입으로 급선회하였다. 네 번째 시기는 7월 10일 양 노총의 불참 선언에 이르는 노동반발기, 7월 30일 노사정위원회 재가동까지의 2차 노정합의기, 8월 24일까지의 현대자동차 노사정합의기, 이후 9월 2일까지의 전환기 등 다시 네 개의 소시기로 나누어볼 수 있다.

1. 노동반발기

노동측의 불만은 합의 직후인 6월 중순부터 곧바로 분출되었다. 2기 노사정위원회의 실질적인 첫 회의가 있었던 6월 18일 금융감독위원회는 55개 퇴출기업을 발표하였다. 공공부문의 구조조정도 눈앞에 다가와 있었다. 노동측은 14일 한국통신노조가 정부의 구조조정안에 반대하는 집회를 열었고 21일 5대 공기업노조가 민영화에 반대하는 대규모 집회를 개최하였다. 그러나 6월 26일 대통령과 노사정위원들의 회합 때까지 노동측 반발은 산발적이었고 전면화되지 않았다. 반발은 정부가 6월 29일과 7월 3일 각기 퇴출대상 5

개 시중은행과 11개 공기업의 민영화 계획을 발표함으로써 본격화되었다.

금융감독원의 퇴출은행 발표가 있던 29일 민주노총과 한국노총은 각기 '노사정위 해체'와 '노사정위 탈퇴 불사'라는 강경한 표현으로 반발하였다. 또 금융노련과 민주금융노련 등 관련연맹은 15일 전국은행의 총파업을 선언하고 농성에 돌입하였다. 특히 6월 30일 대검 공안부가 구조조정에 항의하여 근무지를 이탈한 퇴출은행 전산요원들과 노조간부들에 대한 사법처리 방침을 발표하고, 언론의 장은증권 사태 왜곡보도가 겹치면서⁶²⁾ 사태는 더욱 악화되어 갔다.

7월 2일 한국노총은 기자회견에서 15일 이후 총파업을 선언하였으며, 3일에는 금융노조들의 결의대회, 4일에는 민주노총이 고용안정과 탄압중단을 촉구하고 총파업을 결의하는 집회를 개최하였다. 7월 8일 민주노총 중앙위원회는 15일 총력투쟁 계획을 최종적으로 결정하였고 노사정위원회 불참 문제를 위원장에게 위임하였다. 노동측의 반발은 직접 구조조정과 고용조정을 맞고 있었던 공익, 공공, 금속, 금융, 병원, 민주철도 등의 연맹에서 주도하였다.

노동측의 반발에도 불구하고 정부는 구조조정 계획을 강행하는 한편, 강경 대응의 고삐도 늦추지 않았다. 7월 2일 노동부는 민주노총이 제출한 설립신고서를 반려하였고, 3일에는 파업중이었던 부산지하철노조의 농성현장에 경찰력을 투입하여 504명을 연행하였다. 그리고 정리해고에 항의해 현대자동차 노조가 6월 30일 파업에 이어 7월 6일 2차 파업을 결의하자 정부는 14명의 노조간부에 대해 체포영장을 발부하였다. 그리고 7일 차관회의에서는 병원노조들의 파업을 불법파업으로 규정하고 강경대응 방침을 밝히기도 하였다.⁶³⁾

사용자들은 이런 정부의 방침을 적극 지지하면서 2기 노사정위원회의 의

62) 각 언론사들은 장은증권노조가 회사측과 담합, 폐쇄직전의 회사에서 거액의 퇴직금을 수령하였다고 비판하는 보도를 일제히 내보냈다. 그 결과 노조위원장은 12일 구속되기에 이르렀다. 이에 8일 사무노련은 강력히 항의했으며, 이후 이 사건은 노사정위원회 내부 조사에서 언론의 과잉보도 혹은 오보였음이 밝혀진다(『매일노동뉴스』, 8. 19).

63) 정부의 이런 대책은 청와대 주도의 일관된 전략에 기초한 것이었다. 청와대 비서실장은 7월 5일 총파업긴급대책회의를 개최하였는데 여기에는 비서실장과 비서 전원, 그리고 재정부장관, 노동부장관, 노사정위원장, 금융감독위원장 등이 참가하였다. (『세계일보』, 7월 7일자 참고). 한편 병원노조들의 파업은 7월 9일 속속 타결되었는데, 그것은 투쟁력을 분산시키려는 정부의 전술적 조치로 이해되기도 하였다(『매일노동뉴스』, 7. 11).

제에 대해서 강경한 반대 입장을 재확인하였다. 6월 25일 경총은 이사회에서 전임자 임금지급 금지조항과 경영참가 문제에 관해서는 노사정 협의에 절대적으로 응하지 않을 것을 결의하였다. 그리고 7월 7일에는 퇴출노동자에 대한 승계불가 입장을 밝히기도 하였다.

이와 같이 고용조정에 관한 내용을 노사정위원회에서 실질적으로 협의, 결정한다는 6·5 합의의 약속은 처음부터 지켜지지 않았다. 이것은 노정합의 주체인 정부는 물론 또다른 주체인 사용자에 의해서도 거부되었다.

정부의 고용조정안이 속속 발표되던 이 기간 동안 노사정위원회는 기구 구성 작업 이외에 별다른 활동을 하지 못하였다. 6월 18일 2차 본회의에서 노사정위원회 운영세칙(안)을 결정한 이후, 노사정위원회는 의제를 심의할 하부위원회를 구성하고 있었다.⁶⁴⁾ 조직 작업을 마무리하기도 전에 격화된 노사정간의 갈등으로 말미암아 위원회는 무력할 수밖에 없었다.

금융산업특별위원회는 구성도 되지 못했으며, 공공부문구조조정특별위원회는 6월 30일 공기업 민영화방침 발표를 앞두고 27일과 28일 이틀 동안 회의를 열었으나 발표를 유보하는 것 외에는 어떠한 성과도 이루어낼 수 없었다.⁶⁵⁾ 뒤늦게 열린 7월 1일과 2일 금융산업실업대책위원회와 공공부문구조조정특별위원회의 회의에서도 성과는 없었다. 그리고 노사정위원회가 주선한 금융노조들의 대정부 직접교섭도 현격한 입장 차이를 확인하는 것으로 그칠 수밖에 없었다.⁶⁶⁾

또 ‘실질적인 사회적 합의기구 구성’이라는 정부의 약속은 주관부처의 이견으로 별로 실효성있게 다루어지지 못하고 있었다.⁶⁷⁾ 또 6·5 합의의 전제

64) 2차 본회의에서는 애초 정부안의 ‘위원 3인 발의’에서 ‘위원 발의’로 규정안이 수정되었다. 그리고 다수결 운영은 전원합의제 운영으로 바뀌었다.

65) 「매일노동뉴스」(6. 30) 참고. 이 기간 동안 노사정위원회가 구조조정과 관련해서 했던 일은 공공부문구조조정특위에서 공익위원들만의 합의로 두 차례 합의문과 건의문을 채택한 것이 전부였다.

66) 7월 3일에서 5일까지 열린 직접교섭에는 노동부, 재정부, 금융감독원, 노사정위원회, 금융노련, 민주금융연맹 등 각 당사자들이 참가하였다. 여기서 인수은행들은 인력을 20~80%밖에 인수할 수 없으며 위로금 지급은 불가능하다고 밝혔다. 이 조건은 노정합의와 배치되었을 뿐만 아니라 노동부장관의 고용유지 방침 발언과도 상반되는 것이었다.

67) 6월 25일에야 비로소 실무위원회 구성이 가닥을 잡았으며, 구조조정 관련 소위원회들은 편제조차 갖추지 못한 상태였다. 그리고 사무국을 사무처로 격상하는 문제나 법제화 등 기구 위상제고 문제는 모두 관철되지 못하였다 「매일노동뉴스」(6. 16; 6.

조건이었던 현안 문제의 해결 지체⁶⁸⁾, 6월 23일의 근로자파견제 시행령에 대한 반발도 노동층 불만의 한 요인이었다.

이 시기에 노사정위원회가 할 수 있었던 일은 공공부문구조조정특별위원회에서 합의문과 건의문을 채택한 것이다. 그것도 노사정 3자의 완전합의가 아니라 공익위원만의 합의였을 뿐이다. 소위 특위의 구성, 합의사항의 이행, 위원회의 위상제고 등 예정된 사업들은 노정 갈등의 여파로 지체되거나 원만히 진행될 수 없었다.

요컨대, 노동반발기에 분명해진 것은 정부가 노사정합의나 노정합의에 대해 특별한 정책적 비중을 두고 있지 않았다는 점이다. 정부 입장에서 본다면 6·5 노정합의는 합의의 최종적 결과인 민주노총의 노사정위원회 참가 외에는 특별한 의미가 없었다. 비록 노사정위원장과 여당이 합의 주체로 참가하였지만 경제부처와 치안부처 등 행정부는 법적 효력이 없는 ‘대통령자문기구’의 합의에 대해 어떤 의무감이나 부담감도 느끼지 않고 있었다.

이와 같이 국가내 각 기구들은 표면적으로 일관되지 못한 모습을 보여주었다. 그러나 그것은 2기 노사정위원회를 구성함으로써 노동층의 반발을 최소화하면서 구조조정을 강행하겠다는 국가의 기본전략에서 본다면 매우 일관된 것이었다. 부처별 비일관성은 전체 구조조정정책에 배치되지 않았으며 대노동 전략의 맥락에서는 어느 정도 효과적이기까지 하였다.

2. 2차 노정합의기

2차 노정합의기는 7월 10일 양 노총 위원장이 노사정위원회 불참을 선언하면서 시작되었다. 양 노총은 노사정합의를 전제로 한 올바른 구조조정, 정리해고의 중단과 부당노동행위 사업주 구속, 임금삭감과 단체협약 해지 중단, ‘노사정위 설치특별법’ 제정을 통한 노사정위원회 위상정립 등 크게 네 가지 요구사항을 제시하였다. 그리고 이 요구가 지켜지지 않을 경우에는 강력한 투쟁으로 맞설 것임을 밝혔다. 불참 선언으로 나타난 노동층의 불만은

26) 참조.

68) 민주노총은 25일 계속되는 5·1집회 관련자 구속에 대해 강력히 항의하기 시작하였으며(「매일노동뉴스」, 6. 26, 15쪽), 26일에는 금속산업연맹이 항의성명을 발표하기도 하였다. 또 삼미특수강 등 부당노동행위사업장 노동자들은 7월 9일부터 노사정위원회 사무실에서 농성에 돌입하였다.

거뻐지만 동시에 이 선언에는 노정합의의 실마리도 포함되어 있었다.

불참 선언은 네 가지의 요구가 수용될 경우에는 다시 참가할 것이라는 점을 전제로 하는 것이었다. 노동측, 특히 민주노총 내부에서 노사정위원회 탈퇴나 해체 요구가 없었던 것은 아니지만 1차 노정협상의 성공에 의미를 부여하고 있었던 민주노총 지도부는 다시금 재참가의 여지를 두고 있었던 것이다.⁶⁹⁾ 투쟁을 교섭의 수단으로 배치하는 지도부의 이런 입장은 7월 13일 산별대표자회의에서 재확인되었다. 또 이 회의에서는 14일의 산업연맹별 파업과 15일 총력투쟁, 23일의 총파업 방침 등 투쟁일정이 최종적으로 결정되었다.

정부의 대응은 기본적으로 '제1차 노정합의기'의 구도를 반복하는 것이었다. 정부는 한편으로는 강경대응의 기초를 유지하면서 다른 한편으로 물밑 접촉의 시점을 모색하는 이중적 전술로써 대응하였다. 노동반발기부터 계속되었던 강경대응은 7월 10일 노동관계장관회의에서 불법파업에 대해 즉각적으로 경찰력을 투입한다는 방침이 확인되면서 재개되었다. 같은 날 대검 공안부, 노동부, 경찰 등이 참가한 「공안사범 합동수사본부」에서는 불법파업 구속엄단 외에 관련된 상급단체나 지도부도 공범으로 취급할 것임을 밝히면서 12일 양 노총 공동집회와 14일 파업을 불법으로 규정하였다.

한편 강경대응 방침과 별도로 12일 열린 관계장관회의에서는 노동측의 불만과 요구를 부분적으로나마 수긍하는 새 정책방향이 발표되었다. 「최근 노동계 현안에 대한 입장」이라는 제목의 글에서 정부는 노동측의 불만사항 중 일부 정부의 실책을 인정하고, 관련된 요구사항을 노사정위원회에서 다시금 다루어야 한다고 제안하였다.⁷⁰⁾ 7월 12일 집회 직후 나온 정부의 새로운 방침과 호소는 노동계의 요구와는 여전히 거리가 멀었다. 노동측의 핵심적 요구사항인 고용조정 문제와 노사정위특별법 등은 무시되었으며, 강경대

69) 「매일노동뉴스」(7. 11) 참고. 이 외에도 한국노총과의 공조, 구조조정을 당면한 노조들의 요구 등이 작용하고 있었다.

70) 재경부장관, 노동부장관, 기획예산위 위원장, 금융감독위 위원장, 노사정위 위원장 명의로 발표된 담화문은 4개 항으로 되어 있다. 첫째, 공공·금융부문 구조조정의 원칙, 기준, 방향에 관해 노사정위원회에서 성실히 협의하며, 둘째, 위원회 강화방안을 조기에 마련하고, 셋째, 악성 부당노동행위에 대해서는 강력히 대처하며, 넷째, 관계장관 간담회를 수시로 열어 위원회를 지원한다는 것이다. 7월 12일 노동측의 대정부 당면 6대 요구안은 구조조정 중단, 부당노동행위 척결, 노동자생활 및 노조활동 보장, 노동운동탄압 중단, IMF 전면재협상, 노사정청문회 개최 등이었다.

응 방침도 동시에 포함하고 있었다. 결국 그것은 노동측과 정부 간에 입장 차이를 재확인하고 당분간은 노정 갈등 외의 선택지가 없음을 보여주었을 뿐이었다.

대립이 심화되는 가운데 민주노총은 7월 14일에서 16일까지 금속산업연맹, 공공노련, 공익노련을 중심으로 한 파업투쟁에 돌입하였다. 5월 총파업보다 준비되지 않은 파업이었지만 쟁의사업장을 중심으로 파업의 열기는 점차 높아져 갔다. 그리고 이 기간 동안 열린 산별연맹대표자회의, 중앙집행위원회 등 각종 회의에서는 23일 총파업 일정이 재차 확인되면서 구체화되었다.

‘방침’으로만 존재하였던 정부의 강경대응은 14일 대통령이 ‘불법’파업 엄단 방침을 지시하면서 구체화되었다. 7월 15일 검찰은 단병호 금속산업연맹 위원장을 포함한 파업노조간부 30명에 체포영장을 발부하였으며 16일에는 다시 파업관련자 86명에 우선검거 명령을 내렸다. 이 과정에서 민주노총 사무총장과 서울지역본부장이 각기 연행 구속되었으며, 민주노총 수석부위원장 등 상당수의 지도부 인사들이 수배상태로 들어갔다. 또 7월 20일 노동관련 관계기관대책회의는 노조의 불법파업에 대한 범정부적 차원의 엄단 방침을 다시 천명하였다. 21일과 22일에는 노숙자들과 파업중인 현대자동차노조에 대한 경찰력 투입 준비가 지시되기도 하였다. 이런 일련의 강경조치로 말미암아 쟁의사업장을 중심으로 다수의 지도자급 노조활동가와 조합원들이 구속되었다. 정부의 구속조치는 엄격한 법집행의 차원 외에 민주노총과의 협상을 앞당기고 정국을 유리하게 주도하겠다는 의미를 동시에 갖고 있었다.⁷¹⁾

한편 이 시기에 격화된 현대자동차 정리해고 쟁의는 전체 정국에 상당한 영향을 미쳤다. 16일 현대자동차의 사용자측은 정리해고자 2,678명의 명단을 발표하고 개별통지를 시작하였다. 19일 기아자동차의 단체협상 타결로 다소 유동적이기는 하였으나 현대자동차 정리해고의 강행은 현장 수준에서 상당한 파급력을 갖고 있었다.

노정협상 정치국면에서 중심적 행위자는 아니었으나 한국노총과 재계의 움직임도 대립을 격화시키는 데 일조하였다. 사용자들은 노정간의 강경대치

71) 민주노총 등 노동측에서는 정부의 구속조치가 특정 사업장이나 특정 성향의 인물에 대해 집중됨으로써 일종의 분할지배전략 혹은 강경과 거세라는 비판을 제기하기도 하였다. 한편 7월 20일 현재 14~15일 파업관련 우선검거 대상자는 모두 93명이었다.

국면에서 노사정위원회에 대한 부정적인 입장을 공개적으로 천명하였다.⁷²⁾ 그리고 한국노총은 민주노총과의 공동보조를 약속한 상황에서 투쟁방침을 변경하기 힘들었으므로 정부의 노사정위원회 참여 요구를 거부하였다.

정부의 강공전술은 투쟁역량이 소진되고 있었던 민주노총을 압박하는 데 상당한 효력을 발휘한 것으로 보인다. 20일 명동성당에서 농성중이었던 민주노총 지도부는 전국단위노조대표자 결의대회에서 23일 파업을 결의하는 한편, 기자회견을 통해서 강경투쟁의 기조를 부분적으로 변화시키기 시작하였다. 이날 회견에서는 6대 요구와 관계없이 ‘6·5 노정합의의 이행’, ‘원인 규명 및 책임자 처벌 전까지 구조조정을 중단할 것’을 요구하면서 ‘경제청문회 개최’를 새로운 요구사항으로 제기하였다. 또 민주노총은 정부가 정부 내외의 수구파와 선을 긋고 개혁에 나설 것을 요구하였다. 22일 산별연맹대표자회의에서는 투쟁 동력을 고려하여 투쟁방침과 함께 교섭·타결을 주요한 투쟁기조로 하기로 결정하였다. 이러한 입장 변화는 투쟁역량의 소진, 국민적 공감대 형성의 필요성, 정부와의 초긴장관계 해소 등 여러 가지 복잡한 배경을 가지고 있었다.⁷³⁾

22일 오후 파업을 앞둔 상황에서 정부는 긴급하게 2차 노정협상에 나섰다.⁷⁴⁾ 노사정위원장 등은 이미 20일 이후부터 양 노총 위원장 및 노조대표들을 대상으로 설득작업을 시작하고 있었던 터였다. 공식적인 강경대응 방침과 별개로 내부 정책조정을 마친 정부는 이미 2차 협상의 기본전략을 갖고 있었다. 그것은 노동측의 요구 중 수용 가능한 것은 수용하되 노사정위원회 내부 논의로 전환시키는 전략이었고, 결국 노동측을 노사정위원회에 다시 불러들이는 것이었다.

<표 6-7>에서 나타난 바와 같이 7월 23일과 25일의 2차 노정합의는 양 노총이 파업유보, 노사정위원회 참가를 대가로 몇 가지 반대급부를 받는 구도였다. 그러나 반대급부는 “노사정위원회 내부에서 다시 논의하기로 한다”는

72) 7월 15일 경총이 주최한 인사노무관리자회의에서는 이같은 경영계 입장을 공식화한 바 있다.

73) 「매일노동뉴스」(7. 21) 참고. 국가 내부에 수구파-개혁파가 대립하고 있다는 인식은 수구파를 고립·배제하기 위해 노사정위원회에 참가해야 한다는 참가론의 논리적 근거 중의 하나였다.

74) 협상과 무관하게 금속연맹의 6만여 조합원은 23일 파업에 돌입하였다. 또 2차 협상에는 정부와 양 노총이 모두 참가하였다.

것이 대부분이어서 결국은 노사정위원회의 기능을 복원하고 그 비중을 강화하는 것에 다름아니었다. 그리고 ‘건의한다’, ‘논의하도록 한다’, ‘다루도록 한다’, ‘마련한다’ 등의 추상적 표현으로 일관하여 그 실효성과 책임소재가 모호한 문제도 안고 있었다. 구체적인 처리방안까지 포함된 합의사항은 삼미특수강 해고노동자 문제와 현대자동차 고용조정에 관한 사항에 국한되었다.

〈표 6-7〉 제2차 노정합의안 주요 내용

노동측(민주노총) 요구안	7·23 노정협상 합의안
<ul style="list-style-type: none"> - 6·5 노정합의 이행 - 경제청문회 개최 - 책임자처벌, 구조조정 중지 - 노동운동 탄압 중지 	<ul style="list-style-type: none"> - 경제청문회 개최를 노사정위원장이 대통령에 건의 - 부당노동행위 근절, 노사정위 논의 - 퇴출금융기관 노동자 생계대책을 노사정위에서 논의 - 55개 퇴출기업 노동자 고용대책을 노사정위에서 논의 - 삼미특수강 노동자 포털계열 창원특수강 취업 - 노사정위에서 종합 고용안정·실업대책 마련 - 파업관련자 사법처리 최소화, 노사정위에서 건의 - 노사정위원회 법제화 추진 * 현대자동차 시간단축, 재교육을 통해 고용유지 * 2차 공공부문구조조정 연기, 노사정위 협의 후 추진

주: 노동측 요구안은 「민주노총 중앙위원회 요구안」(7. 15)

*는 7월 25일 추가 합의안

자료: 「매일노동뉴스」, 각호.

결국 ‘합의’의 외양과 무관하게 노동측은 노사정 참가를 상당부분 강제당했음을 알 수 있다. 다만 노동측이 실제로 획득한 것은 1차 노사정합의와 마찬가지로 정부를 협상의 장으로 끌어들이는 것에 있었다.

민주노총이 강력한 투쟁방침에도 불구하고 내용적으로 참가를 강제당한 것에는 구조적인 조건과 전략적 요소가 동시에 작용한 것으로 볼 수 있다. 구조적인 측면에서 본다면 IMF 경제위기와 관련된 현장 노동자들의 급박한 요구가 참여를 강제한 일차적 요인이었다. 구조조정 대상 사업장노조의 이런 요구는 강경투쟁을 일관된 전략으로 실행할 수 없도록 만들었다. 또 이런 조건들은 투쟁역량의 소진 등을 이유로 참가를 강조하는 중앙지도부 분과의 입장을 크게 강화시켰던 것이다.

더불어 전체 상황을 주도하고 있었던 정부가 노사정위원회를 중심으로 하는 노동정치의 복원을 일관되게 추진하고 있었던 것도 합의의 요건이었다.⁷⁵⁾ 이미 1차 노정합의의 경험을 갖고 있었던 정부는 공식적으로는 강경하게 대응하는 한편, 민주노총측이 수용할 수 있는 최소 양보안을 정확히 제출하여 단시간에 협상을 마무리지을 수 있었던 것으로 보인다.⁷⁶⁾ 이런 일관된 정책추진은 국가기구내 이른바 강경파-수구파 간의 내부갈등이 실제보다 크게 과장된 것임을 말한다.

7월 25일 합의 직후인 27일 노동부 고위관계자가 합의 효력을 부인하였던 사태⁷⁷⁾는 이런 맥락에서 에피소드를 넘어서지 못한다. 이 사태의 의미는 이중적인 것으로 보인다. 한편에서 그것은 노동정책의 주무부서인 노동부가 합의사항을 이행하는 것이 어려움을 공공연하게 표명한 것이었다. 합의의 추상성과 모호성이란 점에서 이런 인식은 노정합의의 정부측 주체들의 전략적 판단과 크게 배치되는 것은 아니었다.⁷⁸⁾ 반면에 그것은 정부 내의 보수세력이 노사정합의를 주도한 정치세력에 대해 도전하는 의미도 갖고 있었다. 그러나 이런 맥락에서의 도전은 노사정위를 중심으로 하는 노동정국의 운영이라는 일관된 정부전략이 있었으므로 ‘찾잔 속의 폭풍’처럼 큰 의미가 없었다. 또 정부가 노동측에 끌려다닌다는 일각의 비판적인 인식은 사실 과도 부합하지 않는 것이었다.

노정합의에서 소외되었던 사용자들과 한국노총의 반발도 노동정국에 큰 영향을 미칠 수는 없었다. 경총은 합의가 발표되던 날 정부의 개별 기업 노사관계 개입은 부당하다며 노사정위원회에 불참을 선언하였다. 그리고 한국노총 내부에서도 민주노총의 현안 문제를 해결한 것 외에 한국노총이 얻은 것은 없다는 비판이 대두하였다. 그러나 자본측은 정부의 설득으로 29일 노사정위원회 복귀를 선언하였으며, 한국노총은 노사정위원회 내부 협의를 오히려 선호하고 있었기 때문에 큰 문제가 아니었다.

75) 노동부는 현대자동차노조 위원장의 노사정 3자협의 제안에 대해서도 긍정적인 답변을 하였다(『매일노동뉴스』, 7. 25).

76) 23일 합의에는 22일 밤 8시부터 23일 아침 9시까지 13시간이라는 짧은 시간만이 소요되었다.

77) 신재면 노사협력관의 <7.23 및 7.27 양노총 기자회견과 관련하여>를 말한다. 자세한 내용은 『매일노동뉴스』, 7월 29일자 참고.

78) 단지 그것을 공개적으로 표명한 것이 문제가 될 뿐이었다. 그러나 이 사태는 정부측의 발빠른 진화작업으로 크게 문제되지는 않았다.

결국 2차 노정협상은 전체적으로 1차 합의구도를 다시 한번 재현한 것 외에 별다른 의미를 갖고 있지 않았다. 국가는 노사정위를 중심으로 하는 노동정국의 운영을 관철할 수 있었고 노동측은 노정협상의 성사와 주도권 회복이라는 ‘명분’을 얻을 수 있었다. 그러나 일부 노동측의 기대와는 달리 합의 결과로 교환된 새로운 내용은 거의 없었으며 주체들의 전략 변화도 나타나지 않았다. 다만, 이 과정을 통해서 정부가 구상하는 노사정위원회와 구조조정의 실제 내용이 노동측이 기대하던 것과는 다른 것이었음이 점차 확인되었다.

3. 현대자동차 노사정합의기

2차 노정협상 이후에도 정부의 합의이행은 제대로 지켜지지 않았다. 합의 직후 노동부 관료가 합의의 효력을 부인한 사건이나 사법처리가 계속된 점들이 그 지표라 할 수 있었다.⁷⁹⁾ 정부의 정책방향은 7월 30일 2차 공공부문 구조조정 방침이 미리 언론에 유포되면서 보다 분명히 드러나기 시작하였다. 양 노총은 이에 대해 강력하게 항의하였으나 사태를 뒤집을 수는 없었다. 이날 열린 노사정위원회 6차 본회의는 오로지 ‘정부에 대해 심의자료를 사전에 제출할 것을 촉구’할 수 있었을 뿐이다.

‘사전에 충실히 협의할 것’이라는 약속과는 달리 정부는 사전에 정해진 일정에 따라 다시 한번 구조조정을 강행하였다. 8월 4일 기획예산위원회는 국무회의 석상에서 2차 공공부문 구조조정 방안을 공식적으로 발표하였고, 금융감독위원회는 11일 4개 생명보험사의 퇴출 방침을 발표하였다. 노사정위원회의 합의는 정부의 구조조정 방침을 규제할 수 없었고, 정부는 이를 방관하였던 것이다.

정부의 이중적 정책 실행에도 불구하고 2차 노정합의 이후부터 노동측은 별다른 저항을 하지 못했다. 노동측은 노사정위원회 내부에서 재차 약속이행을 요구하고 항의했지만 역시 또다른 추상적인 협조약속 이외에 얻을 수 있는 것은 없었다. 2차 협상 과정에서 나타난 변화는 민주노총의 운신의 폭이 매우 좁아졌다는 점이었다. 2차 협상은 투쟁의 성과를 교섭으로 확보하

79) 합의 직후인 24일 민주노총 조직국장과 대외협력국장에 대해서 체포영장이 발부되었다.

는 과정이기보다는 내적으로 투쟁 의지와 조건이 소멸하여 노동이 합의를 강제당하는 과정이었다. 노정 양 주체는 이 사실을 어느 정도 인식하고 있었으며 이후 노정간의 역학구도는 정부측으로 크게 기울어졌다.

이런 노동정치 지형 속에서 현대자동차 정리해고 사태는 노사정위원회의 가능성과 한계, 그리고 그 기능을 최종적으로 확인해 준 사건이었다. 그것은 몇 차례에 걸친 추상적인 합의문구의 현실적 의미를 확인하는 과정이었다. 그러므로 현대자동차 노사정합의는 2차 노정협상의 구체적인 실행 과정이란 의미뿐만 아니라 1기 노사정합의와 노사정위원회 그 자체의 한계를 다시 노정하는 의미를 갖고 있었다.⁸⁰⁾

첫 노사정간담회가 이루어진 31일부터 합의가 이루어진 8월 24일에 이르기까지 노사정위원회는 현대자동차 쟁의를 둘러싼 노동정치에서 핵심적인 역할을 수행하였다. 현대자동차에 대한 중재는 2기 노사정위원회가 이 기간에 수행한 가장 중요한 활동이다. 이 기간 동안 노사정위원회는 비로소 소위원회와 특별위원회를 구성하고 실질적인 활동에 들어갈 수 있었다. 그러나 7·25 합의의 핵심쟁점이기도 했던 현대자동차 사태가 급박해지면서 노동정치의 중심은 울산으로 이전되지 않을 수 없었다.⁸¹⁾

이미 상반기부터 지리하게 계속되던 현대자동차 노사의 대립은 2차 노정협상기에 와서 첨예화되기 시작하였다. 7·25 합의에도 불구하고 회사는 정리해고 방침을 굽히지 않았고 노동조합은 파업과 점거농성으로 이에 맞섰다. 노사정위원회가 공식적으로 재개되었던 7월 30일 회사측은 1,569명에 대한 정리해고 최종통보 방침을 발표했다. 국민회의와 노사정위원들은 회사측의 강한 반발에도 불구하고 곧바로 중재에 들어가지 않을 수 없었다. 그러나 예상대로 중재는 양측의 입장 차이가 컸으므로 쉽지 않았다. 사측은 1기 합의에서 법제화된 정리해고의 정당성을 주장하였고, 노동측은 정리해고의 부당성과 7·25 합의를 성실히 준수할 것을 요구하였다.

80) 이 시점에서 김원기 노사정위원장은 노사정위원회가 한계에 봉착해 있다는 점을 분명히 밝힌 바 있다. 그에 따르면 노사정위원회는 정부, 사용자, 노동측 모두로부터 불신받고 있었다고 한다(『매일노동뉴스』, 8. 13 참고).

81) 노사정위원회에서는 노사정위원장, 한상진 공익위원, 양 노총 위원장, 경총회장, 본회의 간사위원, 실무위원회 간사, 대변인 등이 직접 중재에 나섰고, 여당에서는 노사정위 지원대책위원회의 노무현 의원 등이 울산으로 급히 내려갔다. 또 정부에서는 노동부장관, 차관, 차관보 및 실무자들이 전부 현대자동차 문제해결에 투입되었다.

정부는 노사정위원회와 노동부, 그리고 국민회의를 중심으로 한 막후 중재와는 별개로 공식적으로는 노조의 불법파업에 대한 강경대응 방침을 굽히지 않았다. 대통령의 울산 현지방문이 예정되었던 8월 6일까지 교섭에 강조점을 두던 정부는 교섭이 벽에 부딪치고 대통령 방문이 무산되자 다시 강경대응을 서두르기 시작하였다. 울산지검과 경찰, 울산지방노동사무소는 8일 「공안사범합동수사부」 회의를 열고 경찰력 투입을 검토중이라고 발표하였다. 또 8월 10일 재개되었던 노사간의 교섭이 12일 결렬되고 14일 회사가 무기한 휴업조치를 취하자, 대검은 곧바로 17~18일경 경찰력을 투입할 것임을 공표하였다. 이런 강경대응 방침은 8월 15일 대통령의 '제2건국'과 '신노사문화' 선언에 맞추어 합의를 강제하기 위한 것이었다.

한편 현대자동차 회사측은 파업 과정에서 폭력사태를 유발함으로써 경찰력 투입을 유도하기도 하였다. 회사측의 일관된 입장은 전통적인 방식에 의한 사태진압과 노조 무력화였다. 그러나 8·15행사를 앞둔 정부가 경찰력을 투입할 수는 없었다. 8월 16일 이후 합의까지 약 열흘 동안에도 정부는 경찰력 투입 압박을 강화하고 여론을 동원하기도 하였다.

정부는 경찰력을 동원한 무력진압과 노사정협상의 두 가지 카드를 동시에 사용하였다. 그렇지만 합의를 강조하는 기존 정책노선은 끝까지 포기하지 않았다. 우선 정부가 경찰력을 동원할 수 있는 상황이 아니었다. 여기에는 국내 최대 생산직 사업장에서의 무력충돌로 인한 정치적 비용, 신노사문화 선언의 정책적 고려, 대규모 정리해고의 원만한 해결 필요성 등 여러 요인들이 복합 작용하였던 것으로 볼 수 있다.

상황적 요인보다 중요했던 것은 노사정위원회를 동원하여 문제를 해결하려는 정부의 기본전략이 여전히 유효하게 작용하고 있었던 점이다. 1기와 2기 노사정위원회 구성·운영에서 일관되게 관철되었던 정부측의 기본전략은 현대자동차 문제에 대해서도 그대로 적용되었던 것이다. 강경대응 방침은 압박수단을 넘어서지 않았다. 그러므로 실제로 경찰력이 투입되었다 하더라도 최종적인 해결은 노사정 협상이라는 틀을 이용했을 것으로 보인다.

합의에 의한 사태해결을 가능하게 했던 또다른 중요한 요인은 민주노총 중앙과 금속산업연맹 지도부의 적극적인 협상전략이었다. 이들 상급조직들은 연대파업과 대규모 지지집회 및 시위를 조직하기보다는 협상에 의한 사태해결을 현대자동차노조에 일관되게 요구하였다. 8월 11일 명동성당에서의

합의이행촉구 결의대회, 14일 노정합의 이행을 촉구하는 대규모 집회에도 불구하고 협상에 의한 타결 방침은 변화하지 않았다. 전체적으로 민주노총은 이전의 모호한 이중적 태도로부터 벗어나 보다 분명한 형태로 협상전술을 선택하였다.

이와 같이 노정 양측의 협상전략이 계속 유지되었으므로 타협은 시간문제였으며, 노동부와 국민회의 중재단의 최종 중재가 이어졌던 8월 19일경에 이르면 노정간에는 암묵적 합의가 이루어질 수 있었다. 반면 경찰력 투입의 문제해결 방식을 선호하였던 사용자측은 끝까지 노정합의를 거부하는 자세를 취하였다. 그러나 사용자측의 반발은 노정이 주도하는 정국에서 역시 핵심적인 변수는 될 수 없었으며 노정간에 이루어진 합의의 큰 틀을 수용할 수밖에 없었다.

8월 25일의 현대자동차 노사정합의는 민주노총이 공식적으로 거부하던 정리해고를 수용하는 대가로 그 피해를 최소화하는 선에서 이루어졌다(표 6-8 참고). 이 합의는 1차 노사정합의와 1~2차 노정합의의 기본구도를 전혀 벗어나지 않는 것이었다. 합의정국을 주도한 것은 민주노총 지도부와 정부 내의 온건파였다. 노동측은 정리해고에 대한 명목상의 반대를 조직하고 조합원 대중을 동원하여 교섭에서 실리를 최대한 확보하고자 하는 기존 전략을 되풀이하였다. 그것이 단위사업장 쟁의에 대한 협상이었고, 대중투쟁을 거의 배제한 협상 위주의 개입이었던 점 정도가 차이로 할 수 있었다. 정부 또한 강경대응을 공식적으로 표명하여 노동측을 압박하는 한편, 교섭을 통해서 사태를 마무리하는 기존 틀을 벗어나지 않았다. 그러므로 합의과정 그 자체는 별로 새로운 의미를 갖지 않는다. 다만 이 세 번째 노정합의의 의미는 합의 이후 노사정위원회의 정치적 지형과 각 주체들의 태도가 크게 바뀌기 시작하였다는 점에 있었다.

4. 전환기

현대자동차 합의로부터 9월 2일 만도기계에 경찰력이 투입될 때까지의 전환기는 2기 노사정위원회 노동정치에 대한 각 주체의 평가가 내적으로 이루어진 시기였다. 6·5 노정합의, 7·23 노정합의, 현대자동차 합의 등 세 차례의 합의는 민주노총 지도부와 정부내 협상파가 주도한 것이었다.

〈표 6-8〉 현대자동차 정리해고 중재안 및 타결안 개요

주요내용	정부·여당 중재안	중재안에 대한 사측 입장	최종합의안
정리해고 인원	- 250~300명	- 해고자 규모 확대	- 277명 정리해고
휴직임금	- 1안: 2년간, 6개월 순환 - 2안: 1년, 6개월 재교육	- 1년 6개월 무급휴직	- 1년휴직, 6개월 재교육 - 휴직임금, 노사정 부담
해고자 위로금	- 위로금 지급	- 수용 불가	- 근속연수따라 7~9개월
고소고발, 징계	- 철회	- 거부	- 일괄 철회
무분규 선언	- '노사평화선언'	- 수용	- 2년간 고용조정 중단
식당종업원 처리	- 없음(암묵적 합의)	- 수용 불가	- 노조에서 식당 운영

자료: 「매일노동뉴스」, 8월 22일 및 25일자에서 작성.

이 과정에서 배제되었던 자본, 정부와 민주노총 내 비판세력들은 노사정 노동정치의 기본 구도에 대해 공개적인 비판을 시작하였다. 이런 내부로부터의 비판으로 말미암아 참여주체 세력들의 입지는 크게 약화되었으며 2기 노사정위원회는 보다 근본적인 수준에서 무력해지기 시작하였다.

먼저 비판은 합의를 강제당한 자본측으로부터 시작되었다. 경총과 전경련은 합의 당일의 공식 논평에서 “정치권의 개입으로 정리해고가 어려워져 한국 경제가 혼란에 빠졌다”는 기본시각을 천명하고 불만을 공공연히 표출하였다. 정부가 노동측 요구에 끌려다녀 법과 원칙의 대혼란이 야기되었으며, 궁극적으로는 경제위기를 심화시키고 있다는 논리였다. 자본의 영향력 속에 있는 보수언론들도 기다렸다는 듯이 합의 당일부턴 정부의 협상전략을 강하게 비판하기 시작하였고 그것은 곧바로 국가기구 내부로 확산되었다.

같은 날 오후에 있었던 대통령의 “정부-정치권의 지나친 개입은 바람직하지 않다”고 표명한 것이 그 출발점이었다. 대통령의 신호가 있자 곧바로 정부 내의 수구파들은 정부와 여당 내의 협상파를 공개적으로 비판하기 시작하였다. 검찰은 25일 정리해고가 교섭사항이 아니라고 밝히는 한편, 26일에는 정리해고를 둘러싼 불법파업을 엄단할 것임을 발표하였다. 25일 노동부장관도 “향후 노동쟁의에 대한 당정 개입은 없을 것”이라고 밝혀 진화에 나섰다. 그러나 논란이 정치적 의미를 갖기 시작하자 노동부장관은 28일 경제5단체장과 긴급간담회를 갖고 ‘노사문제에 관한 당사자 자율해결’ 원칙을

합의하기에 이르렀다. 그리고 양 노총 위원장과 만난 자리에서는 약속했던 ‘사법처리 최소화’도 지키기 힘들게 되었다는 뜻을 전하였다. 결국 합의의 한 주체였던 노동부는 비판세력을 무마하는 작업을 시작하였으나 곧 그 자신이 합의를 부인하기에 이르렀던 것이다. 노사정위원회에서도 합의를 옹호하고 정당화하는 작업을 서둘렀으나 상황을 반전시킬 수 없었다.⁸²⁾ 강경기류는 8월 17일 이후 고용안정 협정의 이행을 요구하며 파업중이었던 만도기계 쟁의에 직접 전달되었다. 29일 노조위원장을 구속한 정부는 9월 2일 경찰력을 투입하여 농성중이던 노조원을 해산시키고 다수의 조합원들을 구속하였다. 9월 1일 조폐공사에서의 공격적 직장폐쇄 조치도 같은 맥락에서 이루어진 결정이었다. 이로써 협상을 통한 문제해결 기류는 최종적으로 역전되었다.

현대자동차 합의에 대한 불만은 노동측도 마찬가지였다. 우선 현대자동차 노조 내부에서는 지도부의 합의가 일종의 ‘직권 조인’이며 조합원을 대의를 배신한 처사라는 비판이 처음부터 일어났다. 민투위, 실노회 등 현장 조직들이 주도한 비판은 곧바로 전체 조합원으로 확산되었고, 결국 9월 1일 합의를 추인하는 조합원 찬반투표는 반대 64%로 부결되었다.

직접적으로 보면 조합원들의 불만은 두 가지였다. 하나는 오랫동안 정리해고 철폐를 전제로 하는 총파업투쟁을 선동했던 지도부가 갑자기 정리해고를 수용하는 합의에 나선 것에 대한 반발이었다. 그리고 다른 하나는 그 과정에서 조합원의 의사가 조직적으로 수렴되기보다는 봉쇄되고 협상이 폐쇄적인 방식으로 진행되었다는 점이었다. 그러나 보다 본질적으로 그것은 민주노총 지도부가 지향하고 있었던 지도노선에 대한 대중적인 비판의 성격을 갖고 있었다. 전국의 현장 조직들은 노조집행부뿐만 아니라 교섭과 합의를 주도했던 민주노총과 금속산업연맹의 개입방식을 문제삼았고, 이들의 타협적 노선 전체를 본격적으로 비판하였다. 이들은 2기 집행부의 노선이 1기 집행부의 연장선상에 있는 것으로 인식하였다. 따라서 불만은 현대자동차 쟁의에 국한된 것이 아니었고 상급연맹과 전체 민주노총으로 확산되기

82) 최영기(1999) 참고. 노사정위원회에서는 경찰력 투입과 합의의 손익계산을 비교하며 합의의 필요성을 역설하였다. 합의는 노동계 전체의 공동투쟁과 조직적 저항을 피하기 위한 유일한 방안이며 정리해고를 정착시키는 과정상의 비용일 뿐이라는 것이 주요한 요지였다.

시작하였다.⁸³⁾

특히 합의 이후에 진행된 정부와 사용자측의 약속이행과 정책대응 방식은 노동측의 비판을 더욱 정당화시키는 요인으로 작용하였다. 현대자동차 사용자는 사법처리와 법적 대응을 최소화하고 협력적인 노사관계를 발전시킨다는 합의의 정신을 지키지 않았다. 현장 통제와 노조에 대한 공세는 더 강화되었던 것이다. 정부도 내부의 반발을 계기로 노사정위원회와 이전의 약속들에 대해 더욱 소홀해지고 있었다.⁸⁴⁾ 민주노총 지도부는 이런 사태의 진행에 대해 노사정위원회 내부와 외부에서 항의하고 향후 대정부 투쟁으로 나갈 것이라고 선언하였지만 그 한계는 분명하였다.⁸⁵⁾ 1기 합의를 포함해서 4차례의 합의과정에서 대중들의 지도부에 대한 신뢰도는 계속 추락하였고 지도력은 근본적으로 손상되기에 이르렀던 것이다.

현대자동차 노사정합의 이후의 진통은 1기 노사정합의 이후의 그것과 기본적으로 동일한 것이었다. 현대자동차 노사정합의는 형식적으로 단위사업장 수준의 합의였지만 내용적으로는 이미 전국적·전계급적 의제였다. 정리해고 법제화와 정리해고의 실행, 쟁의의 봉쇄라는 정부의 전략적 목표는 노사정합의라는 틀 속에서 관철되었다. 반면에 노동측은 가시적인 성과가 뚜렷하지 않은 상황에서 결과적으로 조직 내부에 심한 상처를 얻게 되었다. 1기 합의 때와 다른 점은 각 주체 내부에서 노사정위원회에 대한 비판이 비등하고 주체들 간의 관계가 훨씬 악화된 상황에서 합의가 진행되었던 점이 있었다. 요컨대 현대자동차 합의를 통해서 각 주체들은 노사정위원회에 대해 보다 냉정한 최종 판단을 내릴 수 있었다.

83) 현장에서의 계급적 대중투쟁과 조직내 민주주의를 강조하는 이들 현장 조직들은 「전국현장조직대표자회의」를 결성하고, 민주노총 내부에서 이미 하나의 유력한 반대 분파로 활동하고 있었다.

84) 합의를 뒷받침하기 위한 실무협상부터 난항에 처했다. 정리해고자에 대한 위로금, 무급휴직자의 생계비 문제, 사법처리 조합원에 대한 처리 문제 등에서 회사측은 소극적인 자세로 나왔다. 그리고 9월 초까지 정부는 쟁의를 주도한 간부나 조합원을 계속 구속하였고 현장 조직에 대한 통제를 강화하였다.

85) 이갑용 위원장은 8월 26일 노사정위원회 공공특위에 출석하여 기존 합의와 다른 구조조정 추진에 대해 강하게 항의하였다. 또 민주노총은 9월 1일 대정부 투쟁으로 나아갈 것이라고 선언하기도 하였다. 그러나 민주노총 지도부의 영향력은 조직 내외에서 현저히 떨어져 있었다.

第 6 節 勞使政委員會의 限界와 勞動의 撤收

9월 이후부터 12월까지의 노동철수기는 노동정치 역동성이 가장 미약했던 시기이다. 노사정위원회는 어떤 돌발 변수도 없이 안정적으로 운영되었으며 내부의 소위원회와 특별위원회들도 각기 의사 일정에 따라 의제들을 논의하고 처리하였다. 그러나 역설적이게도 이 시기는 노사정위원회가 실질적으로 고사(枯死)하는 과정이었다. 노사정 각 주체들은 이미 노사정위원회의 가능성과 한계에 대해 나름대로의 평가를 내린 상황이었고 그 범위 내에서만 참가하였다.

정부는 내부 강경파의 일상적인 반발에 기대어 노사정위원회에 힘을 신지 않았다. 그 결과 위원회를 활성화시킬 향후 전망은 없었으며 새로운 의제도 도입되지 않았다. 노동측은 리더십의 상실과 현장 노동대중의 반발로 단지 형식적으로 참여하고 있었을 뿐이며, 실제로는 탈퇴를 위한 수순을 찾고 있었다. 그리고 자본도 노사정 협의와 중재를 거부하거나 공공연히 반노동적 요구를 제기하였다. 이 시기의 주요한 쟁점에는 1기 합의사항에 대한 법제화 작업 및 합의이행 점검, 금융산업·공공부문·민간 대기업의 구조조정 협의, 부당노동행위와 각종 쟁의의 현안 처리, 노사정위원회 위상 재정립 등이 있었다.

먼저 1기 합의와 6·5, 7·23 노정합의 및 현대자동차 노사정합의에 대한 합의이행 문제는 가장 중요한 쟁점이 되었다. 민주노총 등 노동측은 노사정위원회에서 합의이행을 지속적으로 요구하였으나 그것은 쉽지 않았다. 9월 9일 8차 본회의에서 민주노총위원장은 노사정위원회가 1기 합의뿐만 아니라 노정합의 및 특위·소위에서의 합의이행도 점검해야 한다고 주장하였으나 사용자측은 이에 반대하였고 정부는 뚜렷한 입장을 표명하지 않았다. 민주노총은 주요 이행 미비사항으로 공공부문 구조조정에 대한 성실한 협의, 교원의 노동기본권 보장, 구속자 최소화 문제, 현대자동차 합의사항 이행 문제, 실업자 초기업단위 노조가입, 공공자금관리기금법 제5조 삭제 등의 문제를 제기하였다. 한국노총에서는 금융노련이 9월 7일 대정부 투쟁을 선언하고 29일 총파업을 준비하는 등 합의이행의 요구를 강하게 제기하였다. 노사

정위원회는 이 문제들을 이후 소위·특위·상무위원회에서 의안으로 다루었으나, 일부 정부부처의 반대, 야당의 반대, 행정처리 지연이나 해태, 사용자측 반대 등으로 말미암아 진전되기 힘들었다.

민주노총이 12월 1일 11차 본회의에서 제기한 「최근의 민주노총 현안」은 노사정합의의 한계와 그 처리과정의 문제점을 단적으로 보여준다.

〈표 6-8〉 최근의 민주노총 현안과 처리과정

주요의제	민주노총요구	상무위원회논의
실업자 초기업노조 가입	- 1기 합의이행, 법무장관 해명	- 본위원간담회에서 장관의견청취
교원노조 법제화	- 1기 합의이행, 야당안 반대	- 각당 대표 방문 협조요청
조폐공사, 한전기공 구조조정	- 조폐공사 조폐창 조기 통합 반대 - 한전기공 일방적 중지	- 조폐공사 '2001년까지' 구조조정 - 서면보고 후 대책 논의
만도기계, 현자 보고서	- 진상조사위원회 구성 요청	- 진상조사 보고를 노동부에 요구
구속자 석방, 사면 복권	- 노정합의 이행	- 법무장관 해명 청취
기업구조조정특별법	- 상무위원회 논의 요청	- 경제개혁 소위에서 논의

자료 : 노사정위원회, 『1998 노사정위원회 활동현황』, 1998. 12.

민주노총의 문제 제기는 특정 사안에 대한 단순한 해결요구의 차원은 아니었다. 그것은 노사정위원회의 운영과정, 형식과 위상, 그리고 그 성격과 관련된 본질적인 것이었다. 노동측에서 볼 때 노사정위원회는 내부 과정에서 관련부처의 추상적 답변과 위원회 내부의 의견일치 부재가 일상화된 기구였다. 쟁점사안에 대한 처리는 계속 지연되거나 불투명해졌고 노동측 요구는 자연스럽게 희석되었다. 특히 민주노총은 정부와 노사정위원회 정부관계자가 주요 쟁점사안에 대해서 해결의지가 없음을 비판하였다. 노사가 침예하게 대립한 상황에서 정부의 의지가 없다면 노사정합의 전체가 무산될 것임은 자명했다.

노동측의 이런 주장에 결정적으로 힘을 실어준 사안은 교원노조 법제화, 실업자의 초기업단위 노조가입, 구속노동자 석방 문제였다. 교원노조 법제화에 대해 정부는 노동관계법이 아니라 '특별법' 형식의 입법화 방침을 발표하였다. 민주노총은 노사정위원회 탈퇴 위협으로 반발하였지만 이를 수용치

않을 수 없었다.⁸⁶⁾ 또 정부는 단결권과 단체교섭권은 허용할 수 있지만 협약체결권을 제한해야 한다는 입장을 표명하여 1기 합의를 최소한으로 제한하고자 하였다. 그리고 관련부처인 노동부와 교육부는 입법 형식에서 서로 책임을 맡지 않으려는 다툼을 계속하였다.⁸⁷⁾ 정부 내에서 합의의 온전한 이행을 주장한 것은 노사정위원회 내 정부 관계자가 유일하였다. 이런 우여곡절 끝에 10월 31일 노사정 간의 최종합의가 이루어졌다. 하지만 정부 내에서는 법무부, 대검 등의 반대가 계속되어 법안심의는 지체되었고 11월 23일에 와서야 정부 개정안이 국무회의를 통과할 수 있었다. 그러나 최종적인 입법화는 국회 내의 정치적 대립으로 말미암아 다시 해를 넘기게 되었다.

또 같은 1기 합의사항인 실업자의 초기업단위 노조가입 법제화는 아예 무산되는 방향으로 진행되었다. 9월 28일 9차 본회의를 만장일치로 통과한 노사정합의안은 법무부와 대검 등 공안부처의 반대로 정부안으로 상정될 수도 없었다. 또 11월 30일의 관계부처 장관회의에서는 며칠 전 차관회의에서 합의된 1년 유예안조차 거부되기도 하였다. 법무부, 내무부, 검찰 등 공안기관은 ‘순수 실업자노조’가 정치세력화하고 치안을 불안하게 할 가능성이 있다는 이유로 반대 입장을 고수하였다. 이런 주장은 사실상 전혀 근거없는 무조건적 반대에 가까운 것이었다. 이에 대해 민주노총은 정부의 처사가 약속위반일 뿐만 아니라 최소한의 노동기본권도 수용치 않는 반개혁적 발상이라며 강력히 항의하였다. 노사정위원장도 정부의 태도가 1기 노사정합의와 배치되는 부당한 것이라고 정부를 비난하였다. 정부 기구들 간의 대립 속에서 합의이행과 입법화는 계속 표류하였고 사실상 무산되었다.⁸⁸⁾

마지막으로 구속자 석방 및 사면복권에서도 합의이행은 이루어지지 않았으며 경찰력 투입도 계속되었다. 정부는 현대자동차 조합원에 대한 구속과 수배조치를 해제하지 않았으며 9월 8일에는 한국통신 노조간부 3명을 7월 파

86) 『매일노동뉴스』(9. 25) 참고.

87) 자세한 내용은 「매일노동뉴스」(9. 25; 10. 29; 11. 3) 각호와 노사정위원회, 『1998 노사정위원회 활동현황』(1998. 12) 참고. 또 노동부는 정치자금법 개정 등에서도 소극적인 자세로 일관하였다.

88) 자세한 내용은 「매일노동뉴스」(11. 20) 및 각호 참고. 11월 24일 총리 주재 관계장관 회의에서는 정부 내에서 노동부와 노사정 관계자 외의 산업자원부, 법무부, 내무부, 재경부, 행자부 등 거의 모든 부처가 반대입장을 표명하였다. 또 노동부장관은 12월 15일 노사정위원회 간담회에서 실업자 노조가입을 2단계로 나누어 실시하는 절충안을 제시하기도 하였다.

업을 이유로 구속하였다. 9월 초 아남반도체와 인천제철 등에 경찰력이 다시 투입되었으며 15일에는 한국노총 산하 금융노련 간부들이 교섭중에 경찰에 의해 연행되기도 하였다. “구속·수배자들을 최대한 관대히 처분하겠다”는 법무장관의 약속과 그 간의 노정합의는 대한중석, 동원금속, 현대자동차씨비스 조합원들에 대한 연이은 실행선고로 지켜지지 않았다.⁸⁹⁾ 특히 노사정위원회와 정부의 계속적인 선처약속에도 불구하고 민주노총 사무총장과 현대자동차노조 위원장이 각기 1년 6개월과 2년의 실형을 선고받음으로써 노동층의 불만은 극대화되었다. 노동층은 김대중 정권의 구속·수배노동자 수가 이미 김영삼 정권기의 그것을 크게 능가하고 있음을 강조하였다.⁹⁰⁾

합의이행의 주요 당사자인 정부는 구체적인 사안에 대해서는 추상적인 약속을 되풀이하는 한편, 합의정신에 위배되는 구조조정 정책들을 지속적으로 추진하였다. 노사정위원회가 안정적인 활동을 시작함으로써 금융산업 구조조정에 대한 일부 3자합의가 이루어지기도 하였지만⁹¹⁾ 전반적인 구조조정 강행정책은 이 시기 전체에 걸쳐 계속되었다. 대통령은 9월 28일 기자회견에서 “기업을 살린 이후에 노사가 있을 수 있다”면서 “선 구조조정, 후 실업노동대책”이라는 입장을 계속 고수하였다.

한편 이 시기에는 이미 계속되어 왔던 금융부문과 공공부문 구조조정과 함께⁹²⁾ 5대 재벌의 구조조정 문제가 쟁점으로 부각되기 시작하였다. 9월 3

89) 11월 18일 국회에서의 답변이었으며, 자세한 내용은 「매일노동뉴스」(11. 27) 참고. 한편 정부는 민주노총이 요구하는 사법처리 선처 문제를 민주노총의 ‘제2건국’ 참가 문제와 교환하자고 제안하기도 하였다. 그러나 이런 제안은 노동층의 불만을 증폭시켰을 뿐이다(「매일노동뉴스」, 10. 21).

90) 민주노총의 자체 집계에 따르면 12월 3일 현재 구속자는 195명이었고 수감중인 구속노동자만 50명에 이르렀다. 이는 1997년에 비해 구속자가 3배, 기소자가 9배 늘어난 수치이다. 또 구속, 수배, 불구속 기소 등 전체 사법처리 대상자는 477명이었고 8월 25일 이후에만 261명이 증가하였다고 한다.

91) 금융산업발전대책위원회는 9월 초 금융노련과 민주금융노련, 금감위, 노동부, 인수은행이 참가하는 협의기구를 구성하여 퇴출은행에 대한 일부 대책에 합의한 바 있었다(「매일노동뉴스」, 9. 12).

92) 9월 15일 과학기술부는 정부출연연구기관의 구조조정 계획을 협의없이 일방적으로 발표하였다. 10월 7일 기획예산위원회는 「정부투자기관관리기본법안」을 발표했으며, 8일에는 행정자치부가 「지방공사 공단 구조조정 및 경영혁신계획」을 공개하였다. 또 11월 14일 주택은행은 별정직 900여 명에 대한 계약직 전환방침을 공표하였으며 국책은행들은 25% 인원감축방안을 발표하였다. 12월 17일 한국통신은 기존의 2002년 9,600명 감축방침에서 2000년 15,000명으로 구조조정의 강도를 크게 높였다.

일 전경련이 5대 그룹의 구조조정 방안을 발표한 이래 정부와 재벌 간의 정치적 협상은 가속화되었다. 11월 19일에는 5대 재벌의 7개 업종에 관한 1차 구조조정안이 발표되었다. 이른바 빅딜(Big Deal)로 대표되는 5대 재벌 구조조정에 대해서 노동측은 정부가 노동을 철저히 배제하고 있다고 비판하고, 기업구조조정 특별법의 제정을 요구하였다.⁹³⁾ 특히 5대 그룹 구조조정 빅딜의 구체안이 확정된 12월 7일 이후, 관련 사업장 노동자들은 연일 파업과 시위에 나섰다.

노사정위원회도 노동측의 요구에 따라 12월 14일 개최된 노사정위원회 본회의 간담회에서 이 문제를 집중적으로 다루었지만 성과는 없었다. 사용자들은 구조조정 자체는 논의대상이 아니므로 특위 구성은 필요치 않다고 주장하였으며, 정부는 고용조정 문제가 발생되면 의제로 삼을 수 있을 것이라는 소극적 입장을 되풀이하였다. 결국 특위구성은 위원장에게 위임하는 선에서 처리되었으며, 이 문제를 다룬 경제개혁소위원회는 어떤 합의도 도출할 수 없었다.

정부의 이런 후퇴로 말미암아 자본측의 공세도 수위가 크게 높아졌다. 9월 3일 경총은 「주요기업 인사노무관리담당자회의」에서 “쟁의에 대한 외부 중재는 사전에 경총과 협의해야 한다”는 지침을 내렸으며, 10월 23일에는 신규인력 채용금지, 리콜제 등 해고회피 노력을 완화하는 법개정을 요구하였다. 또 11월 13일 전경련은 인턴사원제 확대를 위해 노동법상의 ‘정리해고 회피노력’을 아예 삭제할 것을 주장하기도 하였다. 자본단체의 이런 강경입장은 개별 사업자나 사업자단체들에게도 영향을 미쳤다. 예컨대, 택시사업자들은 정부의 월급제 지침을 공공연히 무시하였으며 택시노조는 10월 이후 파업에 들어가지 않을 수 없었다. 또 한국통신 사용자는 10월 22일 노조의 파업과 관련하여 대량징계 방침을 발표하였고 민주노총은 노사정위원회의 기만성이 드러났다고 강하게 비난하였다.

부당노동행위 문제도 계속되었다. 민주노총은 국회 환경노동위원회에 부당노동행위 41개 사업장의 자료를 제출하면서 노정합의가 여전히 이행되지

93) 10월 초 민주노총은 「5대재벌의 기만적 구조조정 규탄 및 재벌총수 퇴진 촉구대회」를 개최하였다. 30일에는 시민단체들과 함께 ‘재벌개혁 10대 요구안’을 채택하여 11월 8일 민중대회의 핵심요구로 제출하였다. 또 금속산업연맹은 노사정위원회 내에 「민간부문 구조조정을 다룰 특별위원회」를 구성할 것을 요청하기도 하였다.

않고 있다고 주장하였다. 실제로 상반기에 노동위원회가 부당해고로 판정한 391명 중 153명만이 복직하였으나 노동부의 적극적인 대응은 없었다.⁹⁴⁾ 조폐공사는 공공특위의 합의에도 불구하고 조폐창 통합의 시기를 앞당겨 발표하고 부당한 공격적 직장폐쇄 조치를 취하는 등 이 기간 전체에 걸쳐 노조에 대한 공세를 계속 취하였다. 또 수차례 노정간 합의사안이었던 삼미특수장 해고노동자 문제도 여전히 풀리지 않았다. 그러나 이들 사안에 대해 노사정위원회는 많은 노력에도 불구하고 권고문을 보내거나 정부에 해결을 촉구하는 것 이외에 할 수 있는 일은 아무것도 없었다.⁹⁵⁾

신노사문화 선언 문제도 노동측의 정세판단에 상당한 영향을 미쳤다. 대통령의 국정방향 제시에 따라 노사정위원회는 「새로운 노사문화로 가는 길」이라는 주제로 대토론회를 준비하였다. 그러나 이 토론회는 노사 모두의 반대를 넘어설 수 없었다. 민주노총은 신노사문화라는 담론에 반발하였고, 결국 토론회 주제는 ‘공정한 고통분담과 사회개혁을 위한 노사정의 역할’로 바꾸지 않을 수 없었다. 또 사용자들은 ‘정치·경제적 시국상황’, ‘국민들의 부정적 인식’을 들어 반대입장을 분명히 하였다. 노사정위원회의 추진당사자들도 9월 이후 바뀐 노동정치 지형에서 이를 강행하는 것이 무리라고 판단하여 토론회는 무산되었다. 더불어 대통령이 공언한 신노사문화도 구체화될 수 없었다.

마지막으로 노동철수기에 노사정위원회의 내부 협의과정은 가장 활발히 이루어졌다. 민주노총은 노사정위원회의 성격과 합의이행 문제에 대해 계속 문제 제기를 하였으나 불참이나 탈퇴 문제를 쉽게 제기하지 않았다. 소극적이거나 민주노총이 안정적으로 참가함으로써 노사정위원회의 많은 회의기구들은 활발히 활동하였다. 그러나 활발한 활동에 비해 성과는 보잘 것 없었다. 합의이행 미비로 인한 근본적 한계 외에도 노사정위원회는 복잡한 의사결정 과정에 따른 비효율성, 전원합의제의 한계, 편파적 운영 등의 많은 한계를 갖고 있었다.⁹⁶⁾ 본위원회, 상무위원회, 소위원회 및 전문위원회등 4

94) 「매일노동뉴스」(11. 11) 참고.

95) 한국통신의 노조간부 징계에 대해서 부당노동행위특위는 중재단을 파견하기도 하였다. 또 공공부문구조조정특위는 조폐공사 사태에 대한 자체 조사를 통해 합의가 무력화되었다고 평가하였다. 이후 12월 9일 정부는 조폐공사 노조지도부에 체포영장을 발부하였고 노조는 재파업에 돌입하였다. 다시 직장폐쇄로 맞섰던 공사측은 12월 28일 전·현직 노조간부 84명을 직위해제하는 등 대립은 끝이 없었다.

층 구조 속에서 의제들이 효율적으로 다루어지기는 힘들었다. 특히 9월 이후에 정부 관계자와 사용자들은 불참이나 대리참석 등 회의 운영에 비협조적인 자세로 일관하였다. 또 만장일치제는 노사·노정 간의 이해대립이 첨예한 가운데 힘있는 결정이 내려질 수 없도록 만들었다. 소위나 특위에서는 이해대립이 첨예하지 않은 사안에 대해서 추상적인 합의만 이룰 수 있었으며, 핵심쟁점들은 결론없이 비껴나가지 않을 수 없었다. 그 결과는 공익위원들만의 합의나, 실효성 없는 건의문과 권고문을 남발하는 것으로 나타났다.

8월 이후에야 본격적인 심의에 들어갈 수 있었다는 것을 고려하더라도 전반적으로 소위와 특위의 활동은 부진하였다(표 6-9 참고). 사회보장소위원회회를 제외하면 여타 위원회들이 이 기간 동안 새로 이룬 합의는 별로 없었다. 노사관계소위원회에서 본회의 합의에까지 이른 3개 사안 중 2는 1기 합의를 구체화한 것일 뿐 여타 소위·특위에서 합의한 것은 없었다. 합의를 도출한 경우에도 그것은 가장 사소한 문제로 국한되었다.

7개의 소위원회와 특별위원회 중에서도 구조조정과 인원정리가 당면한 현안으로 떠올랐던 위원회의 협의 과정은 더욱 난항을 겪었다. 고용실업소위원회는 12개의 의제 중에서 고용기획단 설치에 관해서만 합의할 수 있었을 뿐 여타 의제에 관해서는 모호한 논의와 소모적인 설전만을 되풀이하였다. 그리고 공공산업구조조정특별위원회와 금융산업발전대책위원회는 건의문, 권고문 이상의 활동은 전혀 이루어지지 않았다.

이런 상황은 전체적으로 노동측의 ‘과도한 기대’와, 정부·사용자측의 ‘과도한 우려’가 중복된 결과로 평가되기도 하였다.⁹⁷⁾

그러나 주체들의 과도한 기대와 우려, 그 자체가 노사정위원회를 무력화시킨 주요 요인은 아니었다. 노사정위원회 자체 평가에서도 나타나지만 보다 근본적으로는 정부의 구조조정 강행, 합의이행의지 부재, 합의의 제도적 토대 부실 문제가 바탕에 있었다. 그리고 이런 조건들은 경제위기 상황, 기업별 노조 조직체계와 취약한 조직력과 합의의 정치적 기반이 없다는 보다 구조적인 문제들과 연관되어 있었다.

96) 노사정위원회, 「노사정위원회 운영관계자 워크숍」, 1998. 12. 14.

97) 최영기, 「노사정위원회 '98년도 평가와 '99년 운영 방향」, 노사정위원회, 앞의 자료. 특히 노사정위원회의 합의가 정치적 약속 일 뿐, 법적 구속력과 집행력을 담보하는 것은 아니라는 점을 노동측이 인식하지 못했던 문제가 있었다고 한다.

노사정위원회의 이같은 파행에도 불구하고 정부의 입장에서 볼 때 ‘(위원

〈표 6-9〉 노사정위원회 내부 의사과정과 결과

소위·특위	합 의 사 항	권고·건의·기타 활동	본회의 합의사항
경제개혁소위 - 9개 의제	- 공정거래법 개정 - 우리사주조합 활성화 - 노동자인수기업 지원대책	-	- 경제청문회 개최 - 우리사주조합 활성화
고용실업소위 - 12개 의제	- 고용실업대책 (실업대책기획단 설치)	-	-
노사관계소위 - 10대 과제	- 교원노조 일부 합의 - 공무원직장협의회 시행령 - 정치자금법 개정	- 교원노조 관련 토론회 - 근로시간단축 공개토론	- 교원노조 결성 - 실업자 노조가입 - 정치자금법 개정
사회보장소위 - 8대 과제	- 공공자금관리기금법 개정 - 의료보험 통합 일원화 - 국민연금법 개정안 - 4대보험 통합추진기획단 - 산재정책 노사참여 확대	- 산업안전보건에 관한 노 사정 특별선언문	- 공공자금관리기금 법 개정(5조 삭제) - 국민연금법 개정안 - 의료보험 통합 일 원화 - 4대보험 통합기획단
공공부문특위 - 8개 의제	- 비연구 정부출연기관 경영 혁신계획(민주노총 제외) - 지방공기업법 개정안	- 공공부분 구조조정 건의문 - 공공부분 구조조정 설명서 - 2차 공기업민영화 건의문 - 정부출연연구기관 건의문 - 정투기관관리법 개정 건의 - 서울지하철 구조조정 건의	-
금융산업특위	-	- 은행구조조정 현안 건의문 - 5대정리은행 지원 권고문 - 제2금융 구조조정 권고문 - 금융자회사 구조조정 권고 - 은행경영 개선관련 권고문	-
부당노동특위	- 총 89개 사업장의 부당노동행위를 심의 - 중재조사단 파견 27개, 권고안 발송 34개, 관계기관 협조처리 6개 - 1998년 12월 8일 현재 48개 사업장의 부당노동행위를 심의 종결처리.		

자료 : 노사정위원회, 『노사정위원회 활동현황』, 1998. 12.

노사정위원회, 「노사정위원회 운영관계자 워크숍」, 1998. 12. 14.

회의)생존은 곧 성공'이었다. 그것은 노사정위원회가 '노사관계를 노정대립
이나 파국상황으로까지 치닫지 않게 하는 안전장치 기능을 성실하게 수행'

하였기 때문이었다. 이같은 노사정위원회의 가장 핵심적인 기능이 살아 있는 한 '98년도 노사정위원회 사업은 실패했다고 할 수 없다'는 것이었다.

그러나 이런 생각이 집권세력 내부에서 완전히 공유된 것은 아니었다. 12월에 들어 노동측의 강한 반발과 탈퇴 움직임이 가시화되자 정부는 노사정위원회를 유지시킬 것인가를 둘러싸고 다시 선택의 기로에 서게 되었다. 노사정위원회 운영 당사자와 정부 일각에서는 노사정위원회의 위상을 한층 높여 조직 자체를 유지할 필요가 있음을 강하게 주장하였다. 반면 집권세력 내부의 다수는 9월 이후의 보수적인 기류에서 여전히 탈피하지 못하고 있었다. 그것은 노사정위원회를 방치하는 것이었으며 전략적으로 오류였다.

결과적으로 노동측의 불만은 이 기간 전체에 걸쳐 확산되었다. 합의사항의 이행 전망이 불투명한 상황에서 정부정책의 변화 가능성도 별로 없었다. 결국 노동측은 12월 이후 탈퇴를 위한 수순을 밝기 시작하였다. 11월 민중대회 이후 집회와 성명전을 계속하던⁹⁸⁾ 민주노총은 12월 18일 위원장의 국회 앞에서 단식농성을 계기로 투쟁의 수위를 한층 높였다.

위원장의 단식농성은 민주노총 내부의 이견을 최종적으로 정리하는 계기가 되었다. 당일 있었던 전국단위노조대표자 비상결의대회와 24일 20개 산별노조위원장의 동조단식을 거치면서 민주노총의 노사정위원회 탈퇴는 거의 기정사실화되었다. 직접적으로 보면 단식농성은 '당면 5대 요구', 그 중에서도 교원노조와 실업자 초기업단위 노조 가입의 법제화를 요구하는 것이었으나⁹⁹⁾ 더 본질적으로 그것은 노사정위원회에 대한 노동대중의 반감을 조직적으로 결집하는 의미를 갖고 있었다. "더 이상 노사정위원회 앞에서 시위나 농성할 필요가 없다"는 인식이 이미 대중적으로 확산되어 있었던 것이다. 14일 민주노총위원장은 "합의가 이행되지 않을 경우 노사정위원회 해체를 결의할 것"을 처음으로 밝혔다.

98) 11월 28일에는 부당한 구조조정 정책에 항의하는 IMF 범국민운동본부의 전국적 집회 및 시위가 있었으며 12월 1일에는 금속산업연맹의 금융감독위원회 집회가 있었다. 12월 12일에는 2차 민중대회가 전국적으로 진행되었으며 19일 금속산업연맹 지도부의 국민회의 기습 점거농성, 22일 15개 공기업노조위원장들의 노사정위원회 항의농성, 29일 민주노총과 한국노총의 집회와 국민회의·한나라당 점거농성 등이 계속 이어졌다. 항의성명은 12월 4일 「당면 5대 요구 실현을 위한 대정부·국회·정당 투쟁선포」 기자회견을 필두로 연일 계속되었다.

99) 당면 5대 요구는 '정리해고 중단', '실업자 초기업단위노조 가입 법제화', '교원노조 법제화', '구속자 석방과 수배 해제', '경제파탄 원인규명과 책임자 처벌'이었다.

민주노총의 투쟁이 노사정 탈퇴로 발전할 가능성이 커지자 노동부장관과 노사정위원회 관계자들은 민주노총과 국가기구내 보수세력을 설득하는 작업을 벌이기 시작하였다.¹⁰⁰⁾ 이들의 기본전략은 두 가지 사안의 법제화를 연내에 추진하되 그것이 쉽지 않으면 최소한 교원노조 법제화만은 반드시 관철시켜 민주노총의 탈퇴를 막는다는 것이었다. 그러나 설득은 집권세력 내부의 강한 반발과 여야간 대립으로 말미암아 별로 효력이 없었다. 자민련은 정부의 입법안과는 배치되는 법안을 교육위에 제출한 상태였고 한나라당은 28일 교원노조 반대입장을 당론으로 확정하였다. 더욱이 이들의 반대는 교원노조 자체에 대한 반대보다 내각제 개헌 문제와 정계개편에 대한 정치적 반발의 의미를 갖고 있었다. 이렇게 법안처리가 어려웠던 만큼 민주노총을 달랠 다른 방안은 없었으며, 정부 또한 새로운 '결단'의 의사를 전혀 갖고 있지 않았다.¹⁰¹⁾ 결국 12월 31일 민주노총은 노사정위원회 탈퇴를 선언하지 않을 수 없었다.

노동이 철수하는 데에는 정부기구와 의회 내에서의 반대가 직접적이고 결정적인 요인으로 작용하였다. 그러나 이런 갈등과 반발을 단순히 국가 내의 수구파와 개혁파 간의 반발로만 해석할 수는 없다. 오히려 김대중 정부는 국가기구 내부의 갈등과 여야 대립에 의지해서 가능하면 1기 합의의 이행을 회피하고자 한 것으로 보인다. 국가의 전략적 입장에서는 구조조정을 실행하고 정치전략을 관철하는 것이 일차적 관심이었다. 노사정위원회의 유지는 노동층의 저항이 이 일차적 과제들에 장애물이 될 경우에 한해서만 의미있는 것이었다. 그러나 현대자동차 사태 이후 김대중 정부는 노동저항의 가능성과 파괴력을 낮게 평가하고 있었으며 민주노총의 탈퇴 가능성에 대해 매우 둔감해져 있었다.

100) 아이러니컬하게도 경총은 노사정위원회에서 교원노조의 입법화를 촉구하는 노사정 대표단을 국회에 보내자는 제안을 하였다.

101) 이 과정에서 하나의 절차로 12월 28일 예정되어 있었던 대통령과 노사정위원 간의 만남은 22일 민주노총의 불참의사 표명으로 무산되었다. 12월 말까지의 설득작업에서 노사정위원회 정부측에서 내놓은 새로운 제안에는 민주노총 합법화 입법, 실업자 노조가입 2단계안, 구속자 석방약속, 노사정위원회 위상제고 등이 있었으나 별로 새로운 것이 없는 내용들이었다.

第 7 節 小結：勞使政委員會와 勞動政治體制 變動

노사정위원회는 IMF 경제위기상황에 대처하는 주체들의 전략적 상호작용행위의 산물이었다. 위기상황에 대처하기 위해 각 주체들은 나름대로의 전략적 목표를 설정하였고 그 조직수단으로 노사정위원회를 선택하였다. 1998년 초 주체들의 전략적 목표와 이해관계는 크게 달랐지만 그것을 관철하기 위한 조직적 형식에 대해서는 어느 정도 동의할 수 있었던 것이다. 이런 조건 위에서 노사정위원회는 손쉽게 조직될 수 있었다.

그러나 노사정위원회의 실제 정치과정은 노사정 3주체 간의 상이한 전략적 목표를 조화하는 일이 그리 쉽지는 않다는 점을 잘 보여주었다. 앞서 살펴본 바와 같이 거의 모든 주요 의제들에 대해 노사정 3자는 대립하였다. 합의가 이루어진 경우에도 합의내용에 대한 이해는 크게 달랐으며, 전략적 의도 자체를 통일시키는 것은 불가능하였다. 그리고 합의는 이후 더 심화된 대립의 진원지가 되었다. 그럼에도 불구하고 노사정위원회는 약 1년의 기간 동안 몇 차례의 합의를 얻어낼 수 있었으며, 어떤 주체들에 의해서도 완전히 거부되지 않고 명맥을 유지하였다.

노사정위원회 노동정치에는 많은 구조적·상황적 요인들이 각 주체들의 전략적 선택과 함께 복합적이고 역동적인 방식으로 작용하였다.¹⁰²⁾ 주어진 상황에 대응하는 주체들의 전략선택은 그 자체가 모순적인 것일 경우가 많았고 더러 모호하기도 하였다. 그것은 때로 구조적 제약을 무시하고 추진되었으며, 반대로 구조적 요인에 순응하기도 하였다. 그리고 1987년 체제의 부분적인 해체와 상황적 특수성으로 말미암아 구조적 조건의 규정력 자체도 매우 유동화되어 있었다.

우선 한국 노동정치의 구조적 지형은 서구와 달리 사회적 합의의 토양이 매우 척박한 것은 사실이다. 기업별노조의 노조 조직형식과 심하게 불균등한 계급역학관계, 그리고 계급정당의 부재는 노사정위원회 노동정치에 항상적으로 작용한 구조적 제약이었다. 그리고 거시적 의제를 다루어본 경험이 노사정 모두에게 없었다는 점과 타협의 전통이 전혀 없었던 정치적 환경도

102) 이른바 구조와 전략의 변증법에 관한 자세한 내용은 Jessop(1990) 참고.

중요한 제약요인이었다(노중기, 1998b; 김수진, 1998; 신광영, 1998).

이러한 불리한 구조적 제약을 뛰어넘어 노사정위원회가 유지될 수 있었던 근본적 동력은 무엇일까? 무엇보다 IMF경제위기라는 상황적 조건을 이용한 국가의 전략적 선택이 관건적인 요인이었다. 앞서 살펴보았듯이 국가는 노사정위원회의 틀을 노동정치의 기본적인 제도적 장치로 이용하려는 자세를 전 기간에 걸쳐 지속적으로 견지하였다. 세 차례에 걸친 민주노총의 불참 선언과 두 차례의 노정교섭, 그리고 파업투쟁에도 불구하고 국가는 과거와 같은 전면적인 억압전략이나 헤게모니적 배제를 선택하지 않았던 것이다. 경찰력의 동원과 제반 법적수단들은 오히려 참가를 중용하는 부차적 통제수단에 불과하였다. 이러한 전략 선택은 1987년 체제에서는 찾아볼 수 없었던 것이며 김영삼 정권기의 정책운용과도 달랐다.

1998년 초 집권을 앞둔 김대중 정권은 노사관계정책에서 두 가지 선택지를 갖고 있었다. IMF가 요구하는 구조조정은 여타 모든 정책들을 규정하는 전제조건이었으므로 노동정책도 노동시장 유연화라는 기본방향을 벗어날 수 없었다. 다만 전략적 목표를 달성하는 과정에서 사회적 합의기구를 매개로 하는 방식과 합의없이 이데올로기적·물리적 강제를 통하는 방식 중 하나를 선택할 수 있었을 뿐이다. 전자가 민주노조운동 진영을 형식적으로나마 포섭하는 방식이라면 후자는 그들을 배제하는 전통적인 방식이다. 이 중 국가는 나름대로의 손익계산에 기초해서 전자의 형식적 포섭전략을 선택하였다.

손익계산의 명세서는 그다지 복잡하지 않았다. 1년 간 이루어진 노사정위원회 노동정치의 결과를 놓고 본다면 우선 국가는 '국민적 합의기구의 형성', 혹은 '국민적 대타협에 기반한 국정운영'이라는 정치적 성과를 얻었다. 그리고 '대화과 타협을 통해서', 즉 노동운동의 저항과 그에 따른 사회적 긴장을 야기하지 않고 구조조정을 관철시킬 수 있었다. 반면에 노사관계를 자유화하거나 개선하는 몇 가지 양보조치가 이것에 대한 반대급부로 제공되었다. 국가는 노사정위원회 노동정치를 전략적인 성과로 파악하였으며, 이런 태도는 지배블럭 내부의 보수파와 자본의 부분적인 반대가 가시화된 현대자동차 노사정합의 이후에도 기본적으로 견지되었던 것으로 보인다.¹⁰³⁾

103) 현대자동차 정리해고를 노정간의 물리적·정치적 충돌없이 해결할 수 있었던 것은 국가의 전략적 승리를 단적으로 표현하는 사례였다(최영기, 「현대자동차 문제에 대한 평가」, 1998. 8. 26 참고).

이런 긍정적 판단은 다른 선택지의 손익계산과 비교할 때 더욱 뚜렷해진다. 일방적인 구조조정으로 인한 노동저항의 파급력은 1997년 겨울 총파업이 보여주었듯이 예측할 수 없는 것이었다. 취약한 권력기반을 가진 신정부가 집권 초반기에 이같은 모험을 할 수는 없었다. 그리고 그것은 경제위기로 인한 노동대중의 공포감을 저항과 투쟁의 동력으로 만들지도 모르는 일이었다. 노사정위원회 구성과 합의형성 과정에서 나타난 노동층의 반발과 그로 말미암은 정치적 비용은 상대적으로 소소한 것이었을 뿐이다. 정권 내부의 이른바 친노동계 인사들은 노동운동 내부사정에 대한 정확한 정보와 치밀한 전술적 대응능력을 기초로 이런 전략적 판단을 관철시킬 수 있었다.

국가의 전략선택이 이같이 명료했던 반면 노동층의 전략은 대체로 내적으로 모순적이었으며 불투명하였다. 노동층 내부의 혼선은 노사정위원회의 존속에 긍정적인 요인으로 작용하였다.

노동층에게 주어진 전략적 선택지도 역시 노사정위원회 참가전략과 불참 및 대중투쟁전략으로 단순화되어 있었다. 민주노총 1기 집행부는 전자의 입장을 채택하였고 2기 집행부는 두 가지 전략 사이에서 분명한 선택을 하지 못한 채 혼미를 거듭하였다. 객관적으로 볼 때는 매우 단순한 구도였지만 그것은 노동조합 내부에서 매우 미묘한 갈등과 혼동을 계속 야기하였다. 모든 투쟁은 노사정위원회 참여로 환치되었으며, 그 근거가 될 뿐이었다. 이런 혼란은 1년 간의 노동정치를 거치면서 노동대중의 평가가 나온 이후에야 어느 정도 종식될 수 있었으며 그 결과가 민주노총의 탈퇴 선언이었다.

지도부의 운동노선상의 오류는 이런 혼란의 직접적인 원인이었다.¹⁰⁴⁾ 정부측 정책담당자의 표현대로 노동조합이 도저히 수용할 수 없는 ‘정리해고’를 합의의 형식으로 손쉽게 받아들인 1기 집행부의 오류는 단적인 사례였다. 1기 집행부는 노사정위원회를 서구적 의미에서의 사회적 합의기구로 보거나 적어도 그 방향으로 발전할 가능성이 있다고 주관적으로 평가하였다. 이런 평가는 신정권의 성격에 대한 부정확한 인식 및 주관적인 기대와 결합하였고 수세기의 실리주의 노선을 정당화하였다. 그리고 1기 집행부를 비판하고 집권한 2기 집행부 내부도 이 문제를 충분히 극복할 수는 없었다.

그러나 여기에는 보다 구조적인 요인들이 동시에 작용하고 있었다. 우선

104) 민주노총 기관지에 연재되었던 「사회적 조합주의」 논쟁 참고(「노동과 세계」, 36, 37, 38, 39, 41호).

경제위기로 인해 급변한 이데올로기 지형이 대중투쟁전략의 선택을 어렵게 하고 있었던 점이 지적될 수 있다. 국가는 위기에 대한 국민적 공포감을 적절히 이용하여 노동층의 참가를 상당 정도로 강제하였으며 노동층의 선택의 폭은 좁아져 있었다. 특히 수세기를 맞아 노동층의 대중동원 역량은 크게 저하되어 있었다. 또 기업별 조직체계도 혼란을 야기한 주요한 요인이었다. 경제위기의 효과는 부문별·산업별로 다른 조건을 산출하였으며 국가와 자본은 이를 적절하게 이용하는 구조조정 정책을 실시하였다. 민주노총 산하 각 조직은 서로 다른 상황조건에 처하게 되었으며 주로 구조조정이 당면한 부문과 산업·업종의 노동조합들이 전체 조직의 결정과 별개로 참가를 강하게 요구하였다. 대중투쟁노선을 선호하였던 2기 집행부는 산하 연맹과 업종의 이런 압력에 굴복하지 않을 수 없었고, 결과적으로 지도력은 크게 약화되었다. 또 신정부와의 협조적 거래 방침을 일관된 전략으로 갖고 있었던 한국노총의 압박전술도 민주노총의 전략선택에 상당한 영향을 미친 요소였다.

한편 자본층의 전략선택은 시기별로 차이가 있었지만 대체로 노사정위원회를 용인하지 않을 수 없었다. 크게 보아 1기 노사정위원회에는 적극적으로 참여하였지만 2기 노사정위원회에 대해서는 부정적인 평가가 늘어났다. 1기의 전략적 지형은 정리해고와 파견노동자 제도의 법제화 문제를 중심으로 한 것이었으므로 자본의 적극적인 참여는 당연한 것이었다. 그러나 2기 노사정위원회에서 상황은 바뀌었으며 소극적인 입장으로 선회하게 된다. 그러나 이런 입장변화가 과도하게 강조될 수는 없다. 우선 자본은 국가가 요구하는 노사정위원회 참가를 원칙적으로 거부할 수 있는 상황이 아니었다. IMF 경제위기에 상당한 책임을 갖고 있는 대재벌 해계모니의 자본은 국가의 요구를 거부하기 힘들었다. 그리고 이 시기 전체에 걸쳐 자본은 국가와 재벌개혁과 구조조정이라는 보다 중요한 정치적 협상을 하고 있었으므로 다른 선택의 여지는 없었던 셈이다. 또 국가의 전략적 목표인 노동쟁의의 봉쇄에 대해서도 자본은 공동의 이해를 가지고 있었다. 노동의 저항없이 노동시장을 유연화시킨다는 노사정위원회의 대전제에 자본층은 근본적으로 반대할 이유가 없었다. 그러므로 노사정위원회에 참가하되 경영참가특별법, 노동시간의 단축, 전임자임금지급 처벌조항 삭제 등이 당장 핵심의제가 되지 않도록 하는 것이 자본의 전략적 목표였다.

결국 노사정 세 주체는 각기 다른 이유로 노사정위원회의 구성에 동의하였으며 그것은 1년간 지속되었다. 그러나 시기별 분석에서 고찰하였듯이 1998년 한 해의 노동정치는 전체적으로 노동측이 노사정위원회에서 철수하는 과정이었다. 1999년 1월 24일 민주노총이 대의원대회 의결을 거쳐 노사정위원회를 탈퇴함으로써 이 합의는 붕괴되었다. 또 노사정위원회는 노동정치의 지형을 1년 전에 비해 크게 바꾸어 놓았다.

민주노총의 탈퇴에는 여러 가지 원인이 작용하였다. 가장 직접적인 원인은 정부와 자본측이 합의내용을 이행하지 않았던 데에 있었다. 일방적 구조조정을 노사정위원회가 정당화하고 있다는 현장 노동자들의 불만은 더 이상의 참가를 용인하지 못할 수준으로 고양되었던 것이다. 그러나 보다 근본적인 수준에서 합의와 약속이행은 전략적인 측면뿐만 아니라 구조적인 제약을 받고 있었다. 즉 정부와 사용자들이 합의사항을 이행할 의지가 있었다 하더라도 노사정위원회가 장기간 안정적이기는 힘들었을 것이다.

우선 정부의 경우에는 사회적 합의정책과는 기본적으로 상반된 거시경제정책을 동시에 추진하고 있었다. 사회적 합의 정책이 장기간 안정적이기 위해서는 노동 지도부가 자신의 조합원들을 설득할 수 있는 반대급부가 있어야 했다. 그러나 김대중 정부의 신자유주의적 구조조정정책은 그와 같은 반대급부를 허용치 않는 것이었다. 이 점은 공공부문의 구조조정 과정에서 사용자로서 정부가 고용의 축소조정과 임금동결 및 삭감 두 가지 모두를 요구하였던 것에서 단적으로 나타났다. 그리고 전체적으로 본다면 하더라도 노동정책은 경제 구조조정정책의 하위 정책으로 종속되어 있었고, 노동측이 정책결정에 참가하여 반대급부를 얻어낼 여지는 거의 없었다. 임금삭감과 노동조건의 악화, 소득불평등의 심화, 고용불안과 대량실업이 동시에 진행되는 상황에서 합의는 오래 지속되기 힘들었던 것이다.

또 노동측도 합의에 따른 약속을 이행하기 힘든 구조적 제약 속에 있었다. 기업별체제에서 중앙조직에서의 합의는 하부의 단위조합이나 현장에 대한 구속력을 갖기 힘들었다. 1기 노사정합의나 현대자동차 합의가 조합원에 의해 거부된 것은 사회적 합의체제의 조직적 기반이 부재할 경우의 사태진행을 단순한 형태로 보여주었다. 또 합의가 정치적 뒷받침을 받지 못하는 한계도 노정되었다. 제도정치가 객관적 계급상황과 일치하지 못하고 있는 우리의 경우, 합의내용이 법제화되는 과정에서 소실되거나 변형되어 불완전

한 형태로 이행될 가능성이 매우 크다. 1기 합의의 법제화 과정은 이런 한계점을 그대로 노출하였다.

조직적 기반의 부재는 사용자측의 경우에도 마찬가지였다. 경총과 전경련은 사용자단체를 대표하여 협약의 주체가 되었지만 개별 주체들을 통제할 수 있는 위치에 있지 못한 점은 마찬가지였다. 예를 들어, 노동측 불신의 주요한 근거가 되었던 부당노동행위 문제는 실상은 국가와 자본단체가 이행할 의사가 있었더라도 별로 지켜질 수 없는 공약(空約)일 뿐이었다.¹⁰⁵⁾

마지막으로 노사정위원회 노동정치는 노동정치 체제전환을 위한 국가주도의 중요한 실험이었다. 한편에서 보면 사회적 합의형식의 포스트 1987년 체제의 전망을 가진다면 노사정위원회 실험은 무엇이 문제이며 해결되어야 하는지에 관한 많은 교훈들을 남겨주었다. 그러나 한 해 동안의 실험에서는 어떤 새로운 노동정치 체제의 전망도 드러나지 않았으며 오히려 그것은 많은 불투명성과 혼란만을 남겨주었다. 특히 노동측의 합의기구에 대한 불신이 확대된 것은 앞으로의 합의정치에 장기간 부정적인 요소로 작용할 가능성이 있다. 처음으로 합법적인 교섭의 장으로 나온 민주노총은 상당한 조직적 타격을 받았으며, 결과적으로 노동대중의 사회적 합의에 대한 부정적 인식은 더욱 강화되었기 때문이다.

105) 그것은 단순히 노사정위원회의 위상을 강화하거나 법제화한다고 해서 해결될 성질의 것이 아니다. 그러므로 1999년에 들어 정부가 추진하고 있는 '노사정위원회' 살리기 작업도 그 한계가 뚜렷하다.

參 考 文 獻

◆ 1차 문헌

- 고영주 (1998a), 하반기 정세전망과 민주노총의 투쟁방향, 민주노총 정책토론회, 「IMF체제하의 정세전망과 민주노총의 대응방향」, 1998. 7. 6.
- 노동부 노정국 (1998. 1. 9), 「사회적 합의 추진동향과 대책」.
- 노사정위원회 (1999. 2), 「노사정 협력증진을 위한 정책과제」.
- _____ (1998. 2. 5), 「의제관련 논의현황」.
- _____ (1998. 2), 「위원회 활동자료」.
- _____ (1998. 6), 「노사정위원회 규정집」.
- _____ (1998. 9), 「합의사항 이행현황」.
- _____ (1998. 12. 14), 「노사정위원회 운영관계자 워크숍」.
- _____ (1998. 12), 「노사정위원회 활동현황」.
- 민주노총 (1997. 12), 「IMF 구제금융 조건과 과제」.
- _____ (1998. 1. 8), 「'98년 정세와 투쟁방침(안)」.
- _____ (1998. 6), 「정리해고 분쇄와 하반기 투쟁방향」.
- _____ (1998. 8. 17), 「정세분석보고서」.
- _____ (1999. 2), 「1998 사업보고 자료모음」.
- _____ (1999. 2), 「'99 정기대의원대회(14차) 회의자료」.
- _____, 『노동과 세계』 (기관지). 각호.
- _____ (1999. 2), 「민주노총 '99년 투쟁요구 해설」.
- _____ (1999. 3. 9), 「전국단위노조대표자 수련회」.
- 박성인 (1998), 『“2기 노사정위원회”, 어떻게 바라볼 것인가?: ‘신자유주의적 구조조정’의 하위동반자 기구로서의’ 노사정위원회』.
- 선한승 (1998), 「정리해고와 사회적 합의, 어떻게 할 것인가?」.
- 최영기 (1998), 「현대자동차 문제에 대한 평가」, 1998. 8. 26.

- _____ (1998. 12. 14), '98년도 평가와 '99년 운영 방향", 노사정위원회편, 「노사정위원회 운영관계자 워크숍」.
- 한국노동정책정보센터, 『매일노동뉴스』, 각호.
- 현대자동차 민투위 (1998. 9), 「현자 투쟁은 아직 끝나지 않았다」.
- _____ (1998. 12), 「누가 밀실험상, 직권 조인을 아름다운 투쟁이라 하는가?」, 각 일간신문.

◆ 2차 문헌

- 강문구 (1998), 「한국의 민주적 공고화와 사회협약의 가능성: 김대중 정부하의 노사정위원회를 중심으로」, 경남대 극동문제연구소편, 『한국과 국제정치』.
- 강수돌 (1996), 「독일 노사관계에서의 '사회적 합의': 한국에 주는 시사점」, 『현장에서 미래를』, 6월호.
- 고동우 (1998), 「정부·언론·은행, 이보다 더 뻔뻔한 합작품은 없다」, 『말』, 8월호.
- 고영주 (1998b), 「민주노총 2기 집행부의 활동방향과 과제」, 『노동사회』, 5월호.
- 김금수 (1998), 「IMF관리체제와 노동운동의 전략」, 『노동사회』, 2월호.
- 김상곤 (1998), 「사회적 합의주의와 노사정위원회」, 민교협 노동토론회, 「구조조정·실업대책과 노사정위원회의 위상」.
- 김상조 (1999), 「한국의 '99년 구조조정 전망과 노동조합의 대응방향」, 노기연 창립기념토론회, 「'99년 정세와 노조운동의 투쟁과제」.
- 김성구 (1998), 『경제위기와 신자유주의』, 문화과학사.
- 김세균 (1998a), 「경제위기와 신자유주의, 그리고 노동운동」, 한국노동이론정책연구소 창립 3주년 심포지움 발표논문.
- _____ (1998b), 「노동운동의 탈계급화·탈정치화를 위한 최근의 시도들에 대한 비판」, 『현장에서 미래를』, 10월호.
- 김수진 (1998), 「선진 산업민주주의국가의 사례에 비추어 본 노사정 3자협약의 성격과 전망」, 학술단체협의회 학술토론회, 「조국적 금융자본의 세계지배와 민중의 삶」.

- 김영수 (1998), 「남아공 노동운동의 ‘사회적 합의주의」, 『현장에서 미래를』, 10월호.
- 김유선 (1998a), 「민주노조운동의 혁신을 위한 제언」, 한국노동사회연구소 편, 월간 『노동사회』, 9월호.
- _____ (1998b), 「현시기 민주노총 목표로 사회주의 내걸어야 하나」, 민주노총 기관지, 『노동과 세계』, 제37호(9월 26일)
- _____ (1998c), 「노동조합운동의 현황과 과제」, 한국노동연구원 내부자료.
- 김철호 (1998), 「사회적 합의주의와 노동운동의 대응2」, 전국노동단체연합회 편, 『노동전선』, 4월호.
- 김태연 (1998), 「노사정위원회의 경과와 대응방향」, 『현장에서 미래를』, 8월호.
- 김형기 (1998), “노사정위원회 활동에 대한 비평과 제언”, 노사정위원회 실무관련자 워크숍(12월 4일)
- 노중기 (1996), 「노사관계 개혁과 한국의 노동정치」, 한국산업사회학회 편, 계간 『경제와 사회』, 가을호.
- _____ (1997), 「한국의 노동정치체제 변동 : 1987~1997」, 『경제와 사회』, 겨울호.
- _____ (1998a), 「김대중 정부의 노동정책과 노동정치」, 이병천·김균 편, 『위기, 그리고 대전환』, 당대.
- _____ (1998b), 「노사정위원회와 노동운동」, 한국노동이론정책연구소 편, 『경제위기, 신자유주의, 그리고 노동운동』, 도서출판 현장에서 미래를.
- _____ (1998c), 「현실과 원칙의 혼동을 경계하며 : 사회적 조합주의 비판」, 『노동과 세계』, 제38호(10월 28일)
- 노항래 (1998), 「노동조합운동의 조직혁신을 위한 제언」, 『노동사회』, 11월호.
- 노회찬 (1998), 「산별노조와 진보정당 건설로 위기극복을」, 『노동과 세계』, 제39호(11월 3일)
- 박성인 (1998), 「계급적·정치적 노동운동으로의 진전을 위하여」, 『노동과 세계』, 제36호(9월 19일)
- 박재영 (1998), 「이른바 ‘사회적 합의주의’ 논쟁에서 무엇을 배울 것인가?」, 평화인권연대 노동소모임.
- 신광영 (1998), 「김대중 정부의 노동정책」, 『현장에서 미래를』, 6월호.
- 안철홍 (1998a), 「노사협력주의 성공만이 우리 사회의 유일한 대안」, 월간

- 『말』, 7월호.
- _____ (1998b), 「사회적 합의주의인가 계급적 노동운동인가」, 월간 『말』, 11월호.
- 윤진호 (1998), 「IMF체제와 고용조정」, 한국사회과학연구소 편, 계간 『동향과 전망』, 봄호, 한울.
- 윤희원 (1998a), 「1998년 민주노총 전략·전술 평가」, 『노동사회』, 11월호.
- _____ (1998b), 「COSATU의 ‘사회적 조합주의’에 대한 왜곡된 해석을 비판한다」, 『노동사회』, 11월호.
- 이광일 (1998), 「실업과 정치 : 노사정위원회의 가능성」, 한국정치연구회 편, 『정치비평』, 가을·겨울.
- 이광택 (1999), 「사회협약은 지켜져야 한다」, 『담론 21』, 봄호.
- 이병훈·강혜영 (1998), “구조조정기의 노동 : 노동시장과 노사관계를 중심으로”, 한국산업사회학회 학술대회, 「한국자본주의의 성공과 실패」.
- 이병훈·유범상 (1998), 「한국 노동정치의 새로운 실험」, 한국산업노동학회 편, 『산업노동연구』, 제4권 제1호.
- 이일재 (1998), 「노사정위원회의 본질 : 그에 대한 대응과 전략·전술에 대한 반성」, 『현장에서 미래를』, 7월호.
- 이은숙 (1998), 「신자유주의적 구조조정, 버려진 ‘고용안정과 생존권 보장」, 한국노동이론정책연구소 편, 월간 『현장에서 미래를』, 7월호.
- 이정택 (1997), 「한국의 노사협력모형 모색」, 한국노동교육원.
- 임영일 (1998a), 「공황기의 한국노동운동의 과제」, 영남노동운동연구소 편, 월간 『연대와 실천』, 8월호.
- _____ (1998b), 「산별노조 건설이 위기극복의 첫 단계」, 『노동과 세계』, 제41호(12월 3일)
- _____ (1998c), 「한국노동체제의 전환과 노사관계 : 코포라티즘 혹은 재급진화」, 『경제와 사회』, 창간 10주년 기념호.
- _____ (1998d), 「코포라티즘에서 신자유주의로?」, 경남대 사회학과 편, 『사회연구』, 제11집.
- 장홍근 (1999), “한국노동체제의 전환과정에 관한 연구 : 1987~1997”, 서울대학교 박사학위논문.
- 전국노동단체연합(1999), 「계급타협적 개량주의 노동운동노선 비판과 노동

운동의 대안」, 월간 『노동전선』, 1월호.

조준상 (1998), 「노동운동에 쓴 약이 필요하다」, 『한겨레 21』 (10월 1일)

최영기·이장원 편 (1998), 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲.

최장집(1998), 「민주적 시장경제'의 한국적 조건과 함의」, 계간 『당대비평』,
봄호.

한정희 (1998), 「10일 간의 숨가쁜 카운트다운」, 월간 『사회평론 길』 2월호.

Jessop, B.(1990), State Theory.

Moody, Kim(1997), "Toward an International Social-Movement Unionism",
New Left Review, No. 225.

第 4 部

社會的 合意와 韓國의 未來

第7章 評價(1) : 韓國의 社會的 合意 傳統과 未來
第8章 評價(2) : 綜合討論

第 7 章

評價(Ⅰ) : 韓國의 社會的 合意의 傳統과 未來

第 1 節 問題의 提起

1989년 이후 10년간 한국에서는 사회적 합의 실험이 다양한 형태로 전개되어 왔다. 임금안정이 노사관계의 핵심쟁점으로 부각되었던 1990년대 초반에는 노·경총 임금합의라는 형태로 임금안정화를 위한 사회적 합의 시도가 있었다. 임금문제가 어느 정도 해결되었다고 할 수 있는 1990년대 중반에 이르러서는 1980년대 말 이후 미루어 왔던 노동관계법의 개정을 사회적 합의방식으로 추진하고자 노사관계개혁위원회를 설치하였다. 처음으로 한시적인 사회적 합의기구가 형성된 것이다. 그리고 1990년대 말 IMF 관리체제하에서 고용제도의 유연화와 실업문제 해결 등 고용문제를 중심으로 한 최초의 노사정 대타협이 있었고 이러한 사회협약의 이행점검을 위한 노사정위원회가 설치되었다.

이러한 일련의 과정을 볼 때 한국 노사관계는 분명 사회적 합의라는 일관된 흐름을 갖고 발전하고 있다고 평가할 수 있다. 비록 1999년에 들어서면서 노사정위원회로 대표되는 사회적 합의 체제가 존폐의 기로에까지 내몰리고 있기는 하지만, 이는 보다 실질적인 노사정간의 정책협의를 합의사항의 철저한 이행을 촉구하는 과정에서 불거져 나온 일시적인 파행일 수도 있다.

1999년은 분명 한국에서 사회적 합의 체제가 하나의 제도로서 정착되고 더욱 발전될 수 있을 것이냐, 아니면 IMF 관리체제하에서의 경제위기 극복

을 위한 한시적인 평화 체제에 머물 것이냐의 변곡점이 될 것이다. 왜냐하면 1999년도는 구조조정의 큰 가닥이 잡히고 본격적으로 경기가 회복되는 해이기도 하지만 다른 한편으로는 구조조정의 고통이 가장 심화되는 해이기도 하기 때문이다. 지난해 구조조정에 착수하면서 많은 사람들이 우려하였던 구조조정과 고용안정의 긴장관계, 좀더 포괄적으로 표현하면 구조조정과 사회통합의 긴장관계가 가장 극명하게 나타나는 시기가 바로 금년이라고 생각된다. 재론할 여지도 없이 구조조정은 지금 IMF 관리체제하에서 국가적 과제가 되어 있고 대체적인 구조조정의 방향에 대해서도 국민적 합의가 형성되어 있다. 그러나 구조조정만큼이나 중요한 것이 사회통합을 유지하는 것이다. 사회통합은 그 자체로서 한 사회의 균형적 발전을 위한 불가결의 가치일 뿐만 아니라 구조조정의 완결을 위해서도 필요한 요소이다. 그러나 지난 1년간을 되돌아보면 구조조정에 따르는 사회적 고통(비용)을 여하히 최소화하고 긍정하게 분담하여 사회통합을 유지해 갈 것이냐에 대해서는 많은 토론이 부족하였고 이에 대한 합의도 충분히 형성되어 있지 않은 상태이다. 어찌 보면 사회통합의 과제는 1998년 2월의 사회협약과 노사정위원회의 출범으로 상징되는 사회적 합의 체제에 맡겨져 있었다고도 할 수 있다. 2월의 사회협약은 한국사회개혁에 필요한 국가적 과제를 망라하는 국민적 협약에 가까운 것이었고 노사정위원회의 출범은 이러한 협약사항의 이행을 점검하고 구조조정의 사회적 갈등을 대화와 타협으로 조정해 나가는 것에 대한 합의를 상징하는 것이었기 때문이다. 더구나 구조조정의 선결요건처럼 인식되고 있던 고용조정 문제에 대해서도 노사정합의를 도출함으로써 이율배반적이라고 인식되던 구조조정과 사회통합, 구조조정과 고용조정의 가치가 조화를 이루는 계기가 되었던 것이다. 그래서 사회협약 체결과 노사정위원회 출범은 네덜란드나 이탈리아의 성공사례와 같이 OECD가 추구하는 사회통합적 구조조정의 한국적 모델로 발전할 수 있는 가능성을 담고 있었다.

그러나 사회통합적 구조조정의 상징이자 구체적 실현기구라 할 수 있는 노사정위원회는 1999년에 들어 최대 위기를 맞고 있다. 작년 12월 28일 12차 회의를 끝으로 노사정위원회는 파행 운영되고 있다. 민주노총은 마침내 지난 2월 24일 대의원대회를 통하여 탈퇴를 공식 결의하였고 한국노총도 4월 9일 중앙위원회 결의로서 6개 요구사항을 제시하며 조건부 탈퇴를 결정한 상태이다. 그리고 양 노총 특히 민주노총은 일방적 구조조정과 정리해고 중단을

요구하며 4~5월 투쟁을 계획하고 있다. 노사정위원회라는 사회적 합의 체제에 대한 노동계의 인식은 ‘구조조정의 들러리’ 기구로 변화되고 있다. 구조조정의 갈 길은 아직도 먼데 사회통합의 한 축이 무너져 내리고 있는 것이다. 1998년 상반기만 하더라도 구조조정과 사회통합은 비슷한 비중의 가치로 균형을 이루어 왔으나 7~8월의 임금교섭을 거치면서 사회통합의 노력은 점차 약화되어 이제 거의 벼랑 끝까지 밀려 있는 형국이 되었다. 노동계의 노사정위원회 탈퇴로 인하여 구조조정과 사회통합의 절충이나 아니면 하나의 선택이냐를 결정하지 않을 수 없게 되었다. 이러한 의미에서 1999년 상반기는 사회통합을 유지하면서 구조조정을 성공적으로 마칠 수 있느냐의 갈림길에 해당된다. 따라서 노사정위원회의 시급한 정상화를 위한 노정 협상에만 몰두할 것이 아니라 구조조정기의 사회통합에 필요한 국민적 지혜와 합의를 다시 한번 모아내는 노력이 필요하다. 지난 1년간의 경험을 바탕으로 한 노사정의 자기성찰과 사회통합적 구조조정이라는 한국사회의 미래 비전에 대한 국민적 합의가 없다면 사회적 합의 체제는 오래 지속될 수 없다. 노정 또는 노사정만의 이해관계 조정으로 서둘러 봉합된 사회적 합의 체제는 금년 교섭시점에 다시 한번 위기에 봉착할 수 있을 뿐 아니라 한국적 모델로 발전해 갈 수도 없기 때문이다. 이번의 분란을 계기로 하여 노사정위원회의 정체성에 대한 심도 있는 공론이 필요하다고 생각한다. 노사정위원회는 과연 경제구조조정의 과정에서 발생하는 화재를 예방하고 부산물을 처리하는 소방수 내지는 쓰레기처리장에 불과한 것인가 아니면 신정부의 국정 철학인 참여민주주의를 구현하고 사회통합적 구조조정의 길을 찾아가는 선도적인 사회합의기구인가에 대한 사회적 판단이 있어야 된다.

필자는 이 글에서 후자의 가능성을 탐색하고자 한다. 그 논거는 우선 구조조정 선형국들의 사례를 분석해 볼 때 사회적 합의 체제를 유지하면서 구조조정에 성공한 사례(네덜란드·이탈리아 등)가 최근 영미 모델과 대비되어 세계적으로 주목받고 있다는 점과 한국에서도 사회적 합의 전통이 적지 않게 축적되어 왔기 때문에 노사정위원회가 사회적 합의기구로 정착할 수 있는 충분한 경험과 여건이 조성되었다는 점이다. 그리고 더 나아가 구조조정 이후의 경제질서에 부응하는 미래의 노사관계 질서를 형성해 가는 과정에서 노사정위원회로 상징되는 사회적 합의 체제는 한국 노사관계 발전의 매우 중요한 계기가 될 수 있다는 점도 강조하고자 한다.

第2節 社會的 合意를 어떻게 理解할 것인가?

1. 용어의 문제

한국에서 사회적 합의라는 개념이 처음 사용된 것은 1989년 9월 한국노동연구원 토론회에서이다. 이 용어의 수입 원산지는 호주로 추정된다. 왜냐하면 당시 한·호 정상회담에서 호주의 호크(Hawke) 수상이 1980년대 호주의 사회적 합의 경험을 소개한 이후 이와 유사한 외국의 사례연구가 시작되었기 때문이다.

이전 연구자들이 1987년 이전의 노사관계를 분석하면서 조합주의 개념을 사용하기는 하였지만 1989년 이후 전개되는 사회적 합의 체제의 발전과는 무관한 것들이었다. 따라서 1989년 당시의 사회적 합의는 노사관계의 한 유형으로 수용되었다기보다 노사정간의 협의와 공감대 형성이라는 매우 서술적인 용어로서 받아들여졌다.

그러나 한국노동연구원을 중심으로 한 연구자들은 호주, 네덜란드, 스웨덴, 독일, 일본 등의 다양한 '사회적 합의' 경험을 분석하면서 한국 노사관계의 이념형으로 사회적 합의 체제를 상정해 나가게 되었다.¹⁾ 미국의 에스라 보겔 교수의 사회협약에 대한 제안(*Toward a Social Compact for South Korean Labor*, E. Vogel, 1989) 또는 호주 란즈베리 교수 등이 참여한 국제 세미나(R. Lansbury, 1990. 4) 그리고 네덜란드 경제사회협의회(SER) 의장의 방한 강연(Th. Quene, 1990. 6) 등은 초기 논의과정에서 한국의 사회적 합의 논의를 구체화하는 데에 크게 기여하였다.

이러한 초기 논의를 거치고 난 이후 사회적 합의 담론은 노사 당사자는 물론이고 학계로까지 확산되어 갔다. 학계의 논의는 주로 1970년대 선진국 노사관계의 전형을 이루었던 사회적 조합주의론(neo-corporatism 또는 social corporatism)에 기초하여 전개되었다. 그리고 이때부터 기존의 사회

1) 한국노동연구원의 「1989년 9월 임금에 관한 사회적 합의」 토론회가 그 출발점이었다.

적 합의 개념과는 구분되는 슈미터 - 램브르흐류의 정통적인 조합주의 구조에 대한 연구가 국내 정치학자 및 사회학자를 중심으로 진행되었다(선한승, 1991 ; 배영수, 1991).

따라서 이들의 논의는 슈미터와 램브르흐가 조합주의의 전형으로 분석하고 있는 스칸디나비아 국가들과 오스트리아, 네덜란드 등을 이념형으로 설정하고 계급타협에 의한 권력의 공유 또는 노사단체의 실질적인 정책참가와 행정과정의 참여에 대한 연구를 중심으로 이루어졌다(임혁백, 1992 ; 구범모, 1992 ; 박준식, 1992).

반면 노사관계론에서의 사회적 합의 논의는 보다 현실적인 정책적 대안으로 논의되었기 때문에 당시 노사관계의 최대 현안이었던 임금을 중심으로 한 사회적 합의에 초점이 맞춰져 있었다. 따라서 이들의 주요 분석대상은 소득정책의 일환으로 추진되었던 1967~76년간의 독일의 협조행동(concerted action), 1970년 이래 일본의 산업노동간담회, 1980년대 호주의 사회협약(social accord) 그리고 1950년대 스웨덴노조의 연대임금정책 등이었다.

이러한 분석대상과 문제의식의 차이로 인하여 두 진영간의 학문적·정책적 토론은 거의 이루어지지 않았고 노사관계론 주도의 정책에 대하여 사회적 조합주의자들이 그 한계와 여건의 미성숙을 이유로 반대하고 비판하는 양태가 지속되어 왔다. 더구나 1991~92년의 대통령 주재 노사관계토론회나 1993~94년간의 노·경총간의 중앙임금합의를 사회적 합의로 규정하는 것에 대하여 정통적인 사회적 조합주의자들은 많은 저항감을 느꼈다(송호근, 1994 ; 김수진, 1995 ; 김준, 1994 ; 노중기, 1997 ; 조효래, 1997).

특히 노·경총간의 임금합의에 대한 비노총계열 노조의 반발이 확산되고 1995년 임금합의 여부를 둘러싼 한국노총 내부의 논란이 심화되면서 사회적 합의라는 용어는 조합원 대중들로부터도 좋게 받아들여지지 않게 되었다. 그 결과 1996년 이후부터 전개되는 노동법 개정 또는 구조조정을 둘러싼 노사정 3자간의 본격적인 협상 국면에 이르러서도 사회적 합의라는 용어는 신뢰를 회복하지 못하였다.

그러나 당초 사회적 합의라는 용어는 1970년대 성행했던 슈미터 - 램브르흐류의 정통적인 코포라티즘 체제만을 지칭하는 것은 아니다. 이미 1944년 ILO는 필라델피아선언에서 사회 및 경제관련 법률을 제정할 때 노사단체와 협의하고 이들의 협조를 받도록 권고하고 있다. 이 선언의 정신에 입각하여

프랑스의 경제사회협의회(1946), 벨기에의 전국경제협의회(1947) 또는 네덜란드의 사회경제협의회(1950) 등의 정책협의기구가 발족하게 되었던 것이다.

필라델피아선언은 1960년 「업종 및 중앙차원의 정책협약에 관한 권고」(ILO Recommendation 113호)로 더욱 구체화되었다. 특히 각종 형태의 경제발전계획을 추진할 때 노사단체의 참여와 협조가 필요하다는 인식이 확산되면서 1950~60년대 초 노사정 3자간의 협의회가 유행처럼 번져 나갔다.²⁾

이와 같이 가장 광의의 사회적 합의는 ILO류의 3자협의(tripartism 또는 tripartite consultation)로 정의할 수 있다. 그리고 슈미터-렘브르흐 등이 주목했던 1970년대의 사회적 조합주의는 이러한 사회적 합의유형 중에서 노사단체의 정책참가 및 행정참가가 제도적으로나 관행적으로 매우 강력하게 보장되어 있는 국가를 모델로 하여 하나의 이론적 패러다임을 제시한 것이라고 이해할 수 있다(G.von Potobsky, 1987). 따라서 한국의 사회적 합의론은 그 용어가 처음 도입된 것으로 추정되는 호주라는 수입 원산지를 감안하거나 초기 논의에 참여했던 국내외 학자들의 이념형을 볼 때 정통적인 사회적 조합주의론과 맥락을 달리한다고 단정하기 어렵다. 다만 사회적 조합주의론자들이 지적하듯이 조직체계나 노사정의 역학관계 등의 구조적 제약 때문에 사회적 합의의 현실태(現實態)가 왜곡되어 나타났던 것이라고 할 수 있겠다.

따라서 노사관계개혁위원회(1996. 5~1998. 2)와 노사정위원회의 경험까지를 포괄하여 한국의 사회적 합의를 재조명한다면 노사관계론 차원의 사회적 합의와 정치·사회학계의 사회적 조합주의는 그동안의 이견을 상당히 좁힐 수 있을 것이다.

2. 사회적 합의의 몇 가지 유형

가. 유형구분

개념상의 혼란을 줄이고 한국의 사회적 합의 전개과정을 명료하게 드러내

2) 예컨대, 영국의 전국경제발전협의회(1962), 이탈리아의 전국경제노동위원회(1957), 덴마크의 경제협의회(1962), 오스트리아의 공동위원회(1957) 등이 있다. 그리고 1967년 독일이 노사정간의 협조행동을 통하여 물가안정을 도모하기 위한 「경제안정과 성장촉진에 관한 법률」을 제정했던 것도 이러한 맥락에서 파악될 수 있다. 또한 독일의 협조행동간담회를 모델로 하여 1970년 출범한 일본의 산업노동간담회도 일본형 3자협의체제라고 할 수 있겠다.

기 위해서는 외국의 다양한 사회적 합의 유형을 분류하여 그 특징을 분석해 볼 필요가 있다. 외국의 사회적 합의 사례는 크게 4가지 유형으로 나눌 수 있다.

첫째, 사회적 합의의 제도와 관행이 굳건하게 자리잡고 있는 스칸디나비아 3국, 오스트리아, 네덜란드(정통적인 사회적 조합주의 유형), 둘째 경제 구조조정기나 노사관계질서 재편기에 사회적 파트너간의 공조를 도모하기 위하여 일련의 사회협약을 체결해 온 호주, 이탈리아, 스페인, 멕시코(사회 협약 유형), 그리고 상시적인 노사정 3자협의체제를 유지하고 있기는 하지만 이것을 법적으로 제도화하거나 아니면 정례적인 협약 체제로 결속하지는 않았던 일본이나 독일(비공식 간담회 유형), 마지막으로 제도적인 3자협의기구를 유지하긴는 하지만 노사관계나 경제정책에 관하여 실질적이고 영향력 있는 협회가 이루어지지 않는 프랑스, 영국(3자협의 유형) 등으로 구분할 수 있다.

〈표 7-1〉 사회적 합의 유형

	대표적인 사례
사회적 조합주의 유형	스칸디나비아 3국, 오스트리아, 네덜란드
사회협약 유형	호주, 이탈리아, 스페인, 멕시코
비공식 간담회 유형	일본, 독일
3자협의 유형	프랑스, 영국

그러나 이러한 유형 구분은 각 나라의 사회적 합의 경험 중 가장 두드러진 특성을 중심으로 이루어진 것일 뿐 상호 배타적인 것만은 아니다. 예컨대 사회협약 유형에 속하는 이탈리아, 스페인의 경우 사회적 합의의 주된 형태가 사회협약 체제를 중심으로 이루어진다는 것일 뿐 전국차원의 상시적인 정책협회가 없는 것은 아니다. 이와 마찬가지로 독일이나 영국의 경우에도 1970년대 또는 1990년대 초 사회협약을 시도했던 경험을 갖고 있으나 이러한 협약경험이 영국과 독일의 사회적 합의를 대표한다고는 할 수 없다.

나. 사회적 조합주의 유형의 특성분석

강한 조합주의 전통을 갖고 있는 대부분의 국가들을 보면 특정하여 어느

시점, 어느 제도로부터 조합주의 체제를 갖추었다고 하기 어렵다. 다만 실질적인 정책협약과 사회적 파트너들 간의 권력의 공유가 오랫동안 지속되고 있다는 공통점을 갖고 있을 뿐이다.

스웨덴은 노총(LO)과 40년간 정권을 유지해 왔던 사민당과의 정책 공조로 인하여 임금·노동시장정책에서 지속적인 노정협력관계를 유지해 올 수 있었다. 오스트리아의 경우에도 물가·임금위원회를 통하여 경제·노동정책을 노사정이 공동 결정해 오다시피 하고 있다. 오스트리아는 특히 1957년 오랜 신탁통치 기간을 벗어나 독립하면서 노사정이 명실상부하게 권력을 공유하는 형태를 취했기 때문에 수상, 국회의원, 중앙은행장, 각 부처 장관 등을 노사정당의 리더들이 하나의 인재풀을 형성하여 분점해 왔다(A. Pankert, 1987). 이러한 특성상 오스트리아에서 노사단체의 정책참가 및 행정참가가 제도적·관행적으로 보장되는 것은 너무나 당연하다.

네덜란드의 경우에도 전후 복구를 위한 경제재건과정에서 노사정간의 정책협약이 긴밀하게 이루어졌다. 스웨덴이나 오스트리아에 비해서는 훨씬 약한 수준이지만 1945년 노사단체로 구성된 노동재단(Labor Foundation)과 1950년의 사회경제협의회는 경제사회정책을 개발해 내고 이에 대한 사회적 합의를 형성해 가는 중심기구로서 기능해 왔다.

이 같은 공통점에도 불구하고 각각의 사회적 합의 체제가 갖는 많은 차이를 간과할 수 없다. 특히 조합주의 성립의 전제조건으로 흔히 제시되고 있는 노동조합의 조직구조나 정당과의 관계에 있어서 큰 차이를 보이고 있다. 우선 네덜란드의 노동조합은 한국보다 더욱 분화되어 있으며 특정한 정당과의 정책공조도 뚜렷하게 이루어지지 않고 있다. 조직물이나 중앙조직의 리더십을 보더라도 조합주의 성립조건으로 내세우는 강력한 중앙조직과는 거리가 멀다(최영기, 1998). 반면 스칸디나비아 3국의 경우에는 1930년대 도입된 실업보험제를 노동조합이 운영하도록 함으로써 노동조합의 조직기반을 제도적으로 보장해 주고 있다.³⁾

한편 오스트리아의 경우에는 모든 상공인과 노동자들이 각각 상공회의소와 노동회의소에 의무적으로 가입하게 되어 있다. 노동회의소와는 별도로

3) 이러한 Ghent 시스템의 영향으로 덴마크, 스웨덴, 핀란드, 벨기에 등은 70% 이상의 노조조직률을 유지할 수 있을 뿐만 아니라 노조가 노동시장정책의 주요 결정권자로 등장할 수 있는 배경이 되고 있다.

노동조합이 조직되어 있기는 하지만 두 조직은 긴밀한 공조관계를 유지하고 있을 뿐 아니라 노동회의소도 동등위원회 15인 중 한 자리를 차지하기 때문에 노사간의 협의는 그야말로 노사를 충실히 대변할 수 있다.

조합주의 유형에 속한다고 하여 정치·경제환경의 변화와 무관하게 사회적 합의 체제를 유지해 오고 있는 것만도 아니다. 1990년을 전후한 스웨덴 조합주의 체제의 ‘일시적’ 몰락을 보거나 1970년대 오랜 정체상태에 있던 네덜란드의 사회적 합의 체제가 1982년 바세나르협약 이후 또 하나의 약동기를 거치고 있는 것을 보더라도 사회적 조합주의에는 어떤 고정된 형태가 있는 것이라고 보기 어렵다(Visser and Hemerijck, 1997).

다. 사회협약 유형의 특성 분석

사회협약 유형의 사례 중에서 한국 노사관계에 가장 많은 시사점을 줄 수 있는 경우가 이탈리아의 최근 경험이다. 왜냐하면 사회적 합의의 성립조건이라는 기준으로 보았을 때 이탈리아는 한국보다 더욱 좋지 않은 환경에 있었기 때문이다. 노동조합은 정치이념에 따라 분열되어 있고 뿌리 깊은 반목과 갈등의 역사를 갖고 있다. 뿐만 아니라 빈번한 정권교체로 사회적 합의에 필수적인 정부의 정치적 리더십은 매우 취약하다.

그러나 이러한 악조건 속에서도 1977년 이후부터 오늘에 이르기까지 이탈리아 노사관계를 개혁하고 유럽단일통화에 합류하기 위한 일련의 경제구조조정을 가능하게 했던 것은 일련의 사회협약이었다고 평가된다(최영기, 1994 ; 정승국, 1998). 1977년의 노사 2자협약, 1983년의 노사정 3자협약, 1993년의 3자협약, 그리고 노동시장 유연성을 골자로 한 1996년의 3자협약 등은 이탈리아의 노동시장 유연성, 복지제도, 교섭구조, 임금 및 고용 등에서 중요한 변화를 가능하게 한 것들이었다.

이탈리아 사회협약의 전통은 1993년 이전까지만 하더라도 매우 불안정한 구조를 보였으나 1992년 물가연동제의 폐지라는 큰 부담을 덜어버린 후부터 안정적인 협약 체제를 유지해 오고 있다. 특히 불안정한 교섭 체제를 정비하기 위하여 상급단체의 산하조직에 대한 규율권을 강화시키고 중앙노사단체의 정책참가를 확대시키는 한편 구조조정에 필요한 노동시장개혁·연금개혁 등을 사회적 합의를 통하여 달성시켜 왔다.

〈표 7-2〉 이탈리아 사회협약의 주요 내용

	주요 내용
1977년	물가연동제의 범위 축소, 공휴일 축소, 교섭의 중앙집중화
1983년	물가연동제의 한시적 폐지, 연대기금(임금의 0.5%, 노조관리기금)의 창설, 산별교섭 강화, 채용에 대한 규제 완화
1993년	경제정책에 대한 정례협의, 단체협약기간의 조정, 고용정책강화, 파견근로제 도입, 교섭제도 개편
1995년	연금수급자격에 대한 제한을 중심으로 한 연금개혁
1996년	고용관련 정부규제의 완화와 실업대책 강화

이탈리아와 같이 파업이 빈발하고 노노갈등이 심했던 나라에서 안정적인 노사관계 및 사회안정을 유지하면서 경제구조조정을 성공적으로 성취했다는 것은 많은 유럽 국가들을 놀라게 하였다. 그 결과 당초의 예상과는 달리 이탈리아가 최초로 EU중앙은행의 통화단일화 가이드라인을 달성할 수 있었다(정승국, 1998).

이탈리아의 성공사례에 미치지지는 못하지만 1983년 이래 2년 단위의 연속적인 사회협약으로 ‘합의를 통한 유연성과 구조조정’을 추구해 왔던 호주의 사례나 1977년 노사정간의 제도정비 및 임금·고용정책의 주요사항을 사회협약으로 결정지어 오고 있는 스페인의 경험도 사회적 합의의 좋은 사례들이라 할 수 있다(최영기, 1994).

라. 비공식 간담회 유형등의 특성분석

독일과 일본의 사회적 합의 경험을 비공식 간담회에만 의존하는 것으로 규정하는 것에는 약간의 무리가 있기는 하다. 왜냐하면 사회적 조합주의 연구자들조차 독일을 대표적인 조합주의 국가로 분류하고(W. Streeck, 1985) 있으며 적어도 준조합주의 내지 중간적인 수준의 조합주의 질서가 정착되어 있는 것으로 분류하고 있기 때문이다(G. Lembruch, 1979).

반면 일본을 사회적 합의의 한 유형으로 분류하는 것에 대한 반론도 적지 않을 것이다. 논자에 따라서는 일본 노사관계는 기업단위의 경영조합주의(managerial corporatism) 또는 미시조합주의라고도 하고 사정(使政)조합주의(corporatism without labor)라고 비꼬기도 한다(G. Brulin and T.

Wilsson, 1991). 반면 1977년 이후에는 산업노동간담회에서 합의된 사항을 국무회의에 보고하도록 하여 실질적인 정책협의기구이자 정부 전체에 대한 자문기구의 역할을 하고 있기도 하다(김훈, 1994).

그러나 독일의 협조행동간담회(1967~76)나 일본의 산업노동간담회(1970~)는 명실상부하게 노사정 공익의 최고지도자들이 모여 주요 경제정책방향과 노동현안에 대하여 협의하고 공동의 정책방안을 모색해 가는 중심 기구였다는 점에서 가장 대표적인 사회적 합의수단이었다고 하지 않을 수 없다. 그리고 이것은 명시적인 사회협약을 체결한 바는 없지만 단순 정책자문이나 의례적인 정책협의에 그치지 않고 그 시대 최대 경제현안 문제에 대하여 협의하고 사회적 파트너간 합의를 거쳐 정책으로 집행해 갔다는 차원에서 사회적 합의의 유력한 유형에 속한다고 하겠다. 한편 독일은 1990년대 들어 통일 후의 임금 및 고용 문제를 해결하기 위하여 연대협정(solidarity pact) 체결을 시도하였지만 합의에는 이르지 못했고 이후에도 1996년 그리고 1998년 말에도 고용창출에 관한 연대협정을 추진중에 있으나 과거의 경험에 비추어볼 때 낙관하기는 어렵다.

한편 프랑스나 영국의 경우는 명쾌하게 규정하기 어려운 약간 더 복잡한 사회적 합의 경험을 갖고 있다. 영국은 노사정으로 구성된 경제개발위원회(1962~92)를 설치하여 초기에는 단순 정책협의와 정보공유 수준을 벗어나지 못하였으나 1970년대 초 소득정책의 필요성이 제기되면서 본격적인 사회협약을 시도하기에 이르렀다. 또한 1975년 IMF의 구제금융을 계기로 일련의 임금안정 협약을 체결하기는 하였지만 그렇게 성공적이었다고 평가되지는 않는다. 이후 대처 수상의 등장과 함께 이러한 사회적 합의 방식은 폐기되고 신자유주의적 구조조정의 길을 걷게 되었다(박덕제, 1998). 프랑스는 노사대표뿐 아니라 각급의 직능대표들이 참여하는 대규모의 경제사회협의회(약 230명)를 구성하여 운영하는 오랜 전통을 갖고 있다. 헌법상으로 보면 이는 의회의 상·하원에 이어 제3의 의회에 해당된다. 한 달에 두 번 전체회의가 열리며 정부요청 과제뿐 아니라 스스로의 필요에 따라서도 모든 정책에 대한 협의권을 갖고 있다. 경제·사회 문제에 관련된 모든 법안과 정책은 의무적으로 경제사회협의회의의 협의를 거쳐야 한다(국민경제사회협의회·한국노동연구원, 1994).

第3節 社會的 合意의 展開過程

1. 1980년대 맹아로서의 중앙노사협의회와 최저임금심의위원회

1980년 제정된 노사협의회법 제28조는 “노동정책의 주요사항을 심의하기 위하여 보건사회부장관(1981년 이후 노동부장관) 소속하에 노사공익 대표로 구성되는 중앙노사협의회”를 규정하고 있다. 그 형식으로만 보면 노사대표 각 10명, 공익대표 15명으로 구성된 장관 자문기구로서 노동관련 정책에 대한 중앙차원의 3자협의기구로서 손색이 없다.

그러나 1980년 이래 한국노사관계 발전과정에서 중앙노사협의회는 주목할 만한 어떠한 역할도 수행한 바가 없다. 1996년 노사협의회법이 폐지될 때까지 17년간 단 7차례의 개최 실적뿐이다. 뿐만 아니라 1987년 이후 격변하는 노사관계 환경하에 개최되었던 1988년 4월, 1989년 12월, 1990년 12월의 회의에서도 어떤 가시적인 성과도 내지 못하였다. 그 이유는 무엇일까?

아마도 가장 큰 원인은 노사협의회법(중앙노사협의회)의 태생적 한계 때문일 것이다. 1980년의 법체계가 노조조직 및 단체교섭을 크게 제약하는 대신 노사협의회로 이를 보완한다는 취지였기 때문에 노사협의회는 근로자참가 또는 정책참가기구로 평가받지 못해 왔던 것이 사실이다. 더구나 사업장 단위의 노사협의회 기능에 비하여 중앙노사협의회는 이름만 있는 명존실망(名存實亡)의 존재였으며 시행령에서 규정하고 있던 업종별 협의회는 구성조차되지 않았을 정도로 외면당하였다.

이러한 태생적 한계 이외에도 1987년 이전까지의 노사관계의 세력관계를 보더라도 노사단체는 정부의 동등한 파트너라기보다 행정의 대상이나 지도의 대상에 불과하였다는 점도 중앙노사협의회 부실화를 촉진시켰다고 볼 수 있다.⁴⁾

4) 오랜 휴면상태에서 1988년 이후 3년 연속하여 협의회를 개최하면서 임금 및 노사관계 안정에 관한 정부의 정책의지를 관철시켜 보려 했던 것은 노사정 3자간의 변화된 세력관계에 기인한다고 할 수 있다. 반면 1995년 10월 7차 중앙노사협의회를 개최하

중앙노사협의회의 실망스러운 경험에 비하여 최저임금심의회는 1980년대 사회적 합의의 한국적 맥락으로서 주목할 필요가 있다. 최심위는 일반적인 3자 정책협의기구도 아니고 사회협약기구도 아니지만 최저임금결정 방식을 선택함에 있어 사회적 합의 방식을 택하였고 우여곡절을 겪기는 하였지만 합의의 전통을 이어오고 있다는 점에서 평가할 만하다.

한국 노사관계의 정부 주도성을 감안할 때 최저임금을 미국식으로 정부가 결정하는 방식을 택할 법도한데 노사공익대표 9인으로 심의회를 구성하여 최저임금을 결정하도록 한 것은 매우 중요한 의미가 있다. 비록 심의회 결정안에 대한 노동부장관의 재심 요구권이 보장되어 있기는 하지만 최종 결정권은 심의회에 부여되어 있기 때문에 노사정공익간의 실질적인 합의를 강제하고 있는 것이나 마찬가지이다. 1987년 이후의 운영실적을 보더라도 비록 공익위원의 중재 노력이 결정적인 역할을 해오긴 했지만 1990년 이후 합의 전통이 잘 유지되고 있다.

2. 1990년 전후의 소득정책과 사회적 합의

1989년 임금교섭 동향을 지켜보던 정책당국자들은 임금의 폭발적인 상승에 대하여 적극적인 정책대응이 필요하다는 인식을 갖게 되었다. 1988년 제조업 임금이 이미 19.6% 상승한데 이어 1989년에도 노조의 임금인상요구 수준이 더욱 높아졌고 임금투쟁의 강도는 수그러들 기미가 없었다.

이런 와중에서 검토되었던 첫 번째 방안은 싱가포르의 임금위원회(National Wage Council)와 유사한 「국민임금조정위원회」를 설치하여 임금을 조정하는 방안이었다⁵⁾. 또 하나의 방안은 앞서 언급했던 바와 같이 호주, 독일, 일본에서와 같이 사회적 합의 방식에 의한 임금안정화 정책이었다.⁶⁾

싱가포르의 임금위원회 방식은 한국노총의 강력한 반대로 인하여 초기 논의단계에서 폐기되었다. 그 대안으로 한국노총은 노사공익만으로 구성된 국

여 기능강화를 역설했던 배경은 이즈음 논의되던 노동법 개정을 위한 별도의 대통령 자문위원회 구성에 대한 노동부의 대비책으로 해석될 수 있다.

5) 이는 김중수(1989)가 KDI의 정책연구 논문으로 작성한 「임금과 국민경제」에서 제안된 것이다. 이 같은 제안은 당시 경제기획원의 정책방향을 반영하는 것이기도 하였다.

6) 이 같은 방식은 주로 한국노동연구원이 1989년 이후의 임금토론회를 중심으로 지속적으로 제기했던 것이고, 이에 관한 외국의 사례분석도 꾸준히 소개되었다.

민정제사회협의회를 제안하였다. 정부가 이를 수용함으로써 경사협이 발족되긴 하였지만 한국노총의 적극적인 반대로 임금 문제는 논의대상에서 제외하기로 하였기 때문에 정부는 결국 아무런 임금정책수단을 갖지 못한 결과가 되었다. 그 결과 정부가 당초 우려했던 대로 1989년 임금상승률은 제조업 기준으로 명목임금이 25.1%, 실질임금이 18.3%로 사상 최고수준을 기록하였다.

그리고 노사분규의 양태도 분규건수는 줄었으나 파업행위는 더욱 대형화·장기화되는 추세를 보였다.⁷⁾ 노동계의 거센 임단협 공세에 맞설 수 있는 기업은 그리 많지 않았다. 노동운동의 힘은 극대점에 이르렀지만 그 힘을 바탕으로 정부나 경제단체를 상대로 하여 대타협(또는 '계급타협')을 이루어 낼 조건은 갖추어져 있지 않았다. 왜냐하면 노동조합의 힘은 중앙조직으로 결집되어 있지 않았고 요구사항도 사업장별로 다양한 임단협 요구로 파편화되어 있었기 때문이다. 정부도 1990년 전노협으로 결집되어 가는 소위 민주노동운동 진영을 인정할 정도의 정책적 포용력을 발휘하지 못하였다.

정부가 1989년 하반기 이후 선택한 정책은 노사관계에서의 '불법분규 엄단'과 임금에 관한 한 자리수 가이드라인 정책이었다. 이러한 정책선택은 사회적 합의 체제와는 상반되는 것으로 결국 1989~90년 정부출연 연구기관을 중심으로 검토되던 임금에 관한 사회적 합의는 논의에 그치고 말았다. 반면 정부의 임금가이드라인 정책은 좀더 분명하고 강력하게 전개되어 1991년에는 한 자리수, 1992년에는 소위 총액임금제로 발전해 갔다.

그러나 이러한 정부의 일방적인 임금가이드라인 정책과 동시에 정부주도의 사회적 합의형성에 관한 논의⁸⁾가 진행된 것을 보면 정부도 민주화 이후의 노사관계 질서를 사회적 합의 체제로 진전시켜 보려 했던 것으로 해석할 수 있다.

이러한 방식은 호주의 사회적 합의 체제 도입과정과 많은 유사성을 갖고 있기도 하다. 호주는 1982년 1년간 임금동결 조치를 취한 바 있다. 이에 대한 노동계(ACTU)의 반대와 1983년의 정권교체로 호주 최초의 사회적 합의에 관한 논의는 급진전되어 갔다. 그 논의의 시발점은 ACTU 출신의 신입

7) 산업자원부의 생산차질액 집계로 보면 4조2천억원으로 전년도의 3조2천억원이나 1987년의 2조8천억원을 훨씬 상회하는 것으로 나타났다. 노동부가 집계한 노동손실 일수를 보더라도 1988년의 5.4백만일에서 6.4백만일로 증가한 것으로 나타난다.

8) 1991년 3월과 1992년 2월 정부는 연이어 대통령 주재의 사회적 합의 대토론회를 개최한다.

호크 수상이 주재하는 경제정상회의(National Economic Summit)였다.

이 회의는 노총 집행부, 경제단체 임원, 주지사, 주요 각료, 중견 정치인 그리고 경제계 지도급 인사들이 의사당에 모여 경제현안에 대한 격의 없는 토론을 벌이는 것이었다. 호주는 이를 시발점으로 하여 최초의 사회협약 논의를 전개해 나갔다. 한국에서는 매우 이례적으로 대통령 주재 사회적 합의 토론회를 1991년에는 청와대에서, 1992에는 한국노총에서 개최하였다. 여기에는 노사단체 지도자, 30대 재벌 총수, 각부 장관 등 200여 명이 참석하였다. 이러한 시도는 분명 과거와는 다른 접근이었으며 단순히 일과성 행사만을 의도했다고 보기는 어렵다.

정부는 가능하면 호주식의 사회적 합의 체제를 구축해 보려 했던 것으로 볼 수 있다. 이러한 노력의 결실은 1993년 문민정부의 고통분담론에 입각한 노·경총 간의 임금합의로 나타났다. 총액임금제에 대한 노동계의 반발이 갈수록 확산되었고 경기침체로 노사간의 임금인상 요구수준이 크게 낮아지고 있는 것도 한 몫을 하였다. 또한 정부 가이드라인의 적정성에 대한 문제 제기와 정부의 일방적인 가이드라인 정책이 결코 오래 지속될 수 없다는 비판 등이 정부로 하여금 임금에 관한 사회적 합의를 적극적으로 모색하게 하였다.

1993~94년에 걸친 두 차례의 임금합의는 여러 한계에도 불구하고 한국판 사회적 합의의 첫 결실이었다고 하지 않을 수 없다. 합의된 임금수준(1993년 4.7~8.9%, 1994년 5~8%)도 과거 정부 가이드라인보다 적정성과 유연성면에서 훨씬 개선된 것으로 평가된다. 그리고 사회적 합의의 대상으로 임금안정화를 선택한 것도 당시로 보아서는 너무나 당연한 결정이었다. 또한 1994년의 교섭패키지는 1993년보다 짜임새 있고 구체적인 것이었을 뿐 아니라 한국노총 내에서도 산별연맹 단위로 사전 의견수렴을 거쳐 합의에 참여하는 등 발전된 모습을 보였다.

그럼에도 불구하고 임금을 중심으로 한 사회적 합의는 1995년 한국노총 내부의 조직적 반대에 부딪쳐 더 이상 지속되지 않았다. 가장 큰 이유는 이 같은 협상테이블에서 전노대·민노준으로 이어지는 비노총계열 조직이 계속 배제되어 왔기 때문이다. 전노대도 정부·경총과의 3자협의를 제안(1993. 6. 28) 하였지만 경총은 한국노총만이 유일한 상급단체라는 이유로 거부하였다. 이런 상황에서 전노대의 선택은 하나밖에 없었다. 즉 하부조직을 파고들어 임금합의 구도를 무너뜨리는 길뿐인 것이다.⁹⁾

또 하나의 중요한 이유는 합의패키지가 매우 부실했다는 점이다. 조합원 대중의 입장에서 보면 얻은 것도 없이 임금가이드라인만 합의해 준 것이라는 비판이 제기되었다. 협상과정에서도 임금수준을 놓고 밀고 당기는 모습만 보였지 임금안정화의 대가로 무엇을 얻는지에 대하여 투명하게 드러나는 것이 없었다. 1994년의 합의에서는 정부를 상대로 고용보험제 등에 관하여 실무협상을 꽤나 끈질기게 벌였으나 이는 노동부의 정책과제이기도 했던 것이어서 비중있는 패키지로 보기는 어렵다.

호주, 스페인, 이탈리아의 사회협약 사례들을 볼 때 임금안정화는 노동조합 조직의 확대나 상급조직 강화에 필요한 제도개선 사항들이 포함되는 것이 상례이나 최초의 임금합의를 하면서도 이러한 사항이 누락된 것은 납득하기 어렵다. 더구나 당시만 하더라도 공무원·교원의 단결권이 보장되지 않았고 복수노조 및 제3자개입도 금지되었던 상황을 감안한다면 한국노총의 교섭패키지 구성에 잘못이 있었던 것으로 평가된다(최영기, 1993).

이 과정에서 또 하나 짚고넘어가야 할 사항은 이러한 임금합의 과정에서 한국노총이 주도적으로 출범시켰던 국민경제사회협회의 역할이 전혀 보이지 않는다는 점이다. 경사협은 이미 1990년 4월에 출범하여 노사공익간의 신뢰기반이 어느 정도 구축되어 있었음에도 불구하고 당시 노사관계의 최대 현안이었던 임금합의 과정에서 아무런 역할도 하지 못하였다. 표면상의 이유로는 한국노총측이 경사협 출범 초기부터 임금문제를 논의하지 않기로 하였기 때문이지만 어차피 한국노총이 임금합의에 나서는 이상, 경사협은 당연히 이를 주도했어야 할 것으로 보인다.

경사협을 한국노총이 바라는 대로 사회적 합의기구로 발전시키기 위해서도 그랬어야 했다고 생각된다. 그렇다면 임금합의 과정에서 경사협 기구를 활용하지 않은 또 다른 이유는 없는가? 추정컨대 임금합의 과정에서 경사협의 공익위원들이 개입하는 것을 노·사·정의 어디에선가 달갑지 않게 생각했기 때문일 수 있다. 당시 한국노총은 정부가 협상당사자로 나설 것을 강하게 요구하기는 하였지만 공익위원들의 지원을 요청하지는 않았다.

9) 이는 한국노총 산하조직의 이탈로 이어졌고 반대로 전노협 출범을 피크로 하여 하강곡선을 그었던 비노총계열 조직은 전열을 재정비할 수 있었다.

3. 노동법 개정과 노사관계개혁위원회

1990년 이후의 노사관계는 임금안정과 노사분규 축소를 중심으로 전개되었다. 초기에는 정부의 일방적 가이드라인 제시와 ‘불법분규 엄단’과 같은 정부주도의 개입주의적 정책기조를 유지했으나 1991년 이후부터는 사회적 합의 방식에 의한 임금 및 노사관계 안정을 시도하였다. 1993년부터는 임금에 관한 합의라는 구체적 성과를 내기도 하였다.

그 성과라고 단정할 수는 없지만 1993년부터 임금상승률은 뚜렷한 안정화 추세를 보인다.¹⁰⁾ 노사관계도 파업으로 인한 노동손실일수가 1991년에 비해 절반 이하로 감소하는 등 1992년 이후 뚜렷한 안정추세를 보인다.¹¹⁾

이로써 1987년 이후 한국 노사관계의 핵심과제였던 임금 및 노사관계의 안정은 어느 정도 성취되었으나 변화된 노동시장에 부응하는 노사관계의 제도개편이라는 문제는 계속 방치되어 왔다. 노사관계 제도개혁의 핵심의제는 노동법 개정이었다.

1987년 정치민주화 이후 다른 부문의 민주개혁이 빠르게 진전되고 있었던 것에 비하면 노동개혁은 거의 아무런 진전도 보지 못하고 있었다. 1988년 여소야대 국회에서 노동관계법의 전면 개정이 추진되기도 하였지만 근로기준법만 확정 공포되었고 집단적 노사관계법은 대통령의 거부로 개정되지 않았다. 이후 노동계 특히 1987년 이후 급성장한 비노총계열의 노동조합들은 매년 하반기에는 노동법 개정 투쟁에 주력해 왔다.

이 문제가 다시 정부의 주요 정책과제로 부각되기 시작한 것은 1991년 UN가입으로 인하여 ILO에 자동 가입하게 되면서부터이다. ILO가입은 정부로 하여금 최소한 비민주적인 노동법을 개정하겠다는 의지 표명과 이를 위해 노력하고 있다는 가시적인 조치를 취하지 않을 수 없게 하였다. 여기에는 노동계의 적극적인 국제협력(연대)사업도 한몫을 하였다.

이러한 환경들이 1992년 대통령 주재 「노사관계에서의 사회적 합의 형성

10) 임금상승률은 1989년에 21.1%를 피크로 하여 점차 감소 추세를 보여 1991년 17.5%, 1992년 15.2%, 그리고 1993~94년 12%대, 1995~96년 11%대로 뚜렷한 안정추세를 보인다.

11) 1991년 노동손실일수가 3.3백만일이던 것이 1992년에는 1.5백만일, 1993년에는 1.3백만일로 눈에 띄게 감소하고 있다(한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 1998).

에 관한 토론회」에서 대통령 지시로 노동관계법연구위원회가 구성되게 된 배경이다. 구성방식을 보면 이 당시 정책당국자들의 정책기조가 사회적 합의에 경도되어 있음을 알 수 있다. 1992년 4월에 발족된 연구위원회는 노사 각 3인, 공익 10인(학계 8인, 법조계 2인 등)으로 구성되었다. 과거 노동법 개정이 정치적 격변기에 공론화는 고사하고 전문가의 충분한 검토도 없이 비밀리에 추진되어 왔던 경험을 감안할 때 비록 노동부장관 자문기구로 출범하기는 하였지만 정치적으로 가장 민감한 노동법 개정의 문제를 전문가들의 검토에 맡겼을 뿐 아니라 노사가 참여하는 공론의 장에 붙였다는 것은 매우 중요한 변화라고 할 수 있다.

아이러니컬하게도 매우 제한된 형태이긴 하지만 사회적 합의 방식에 의한 노동개혁 및 노동법 개정 시도를 감당할 수 없었던 파트너는 노동계(한국노총)였다. 노동법연구회가 전문가만으로 구성된 기초위원회를 두어 1992년 말까지 27차례의 집중적인 토론을 거쳐 법개정 시안을 마련하긴 하였지만 노동계의 반대로 노동부장관에게 보고조차 되지 못하였다. 노동시장 및 노사관계의 현실을 볼 때 노동개혁 및 노동법 개정의 시기는 무르익었으나 사회적 합의 틀내에 들어와 있는 사회적 파트너들의 개혁마인드는 시대변화를 따라가지 못하고 있었던 것이다.

결국 1992년 말에 실질적으로 마무리되었던 법개정 시안은 끝내 햇빛을 보지 못하였다. 1993년 이후 노동법 개정 논의는 번번이 이 시안의 공개 여부를 둘러싼 공방으로 끝나버리곤 하였다. 1995년까지 매년 국정감사에서라도 이를 둘러싼 공방이 지리하게 계속되었다.

이 과정에서 정부 정책당국자들 사이에서 노동법 개정 여부를 심각하게 검토했던 시기는 1994년 남재희 장관 시절이다. 남 장관은 잠자고 있던 개정 시안의 재검토를 요청하는 한편 청와대를 상대로 법개정의 필요성을 설득하고 내부적으로는 구체적인 개정방안에 대한 실무검토를 진행시켰다.¹²⁾ 그러나 노동부의 이러한 노력은 결국 경제부처와 청와대를 설득하지 못함으로써 좌절되고 말았다.

노동개혁 및 노동법 개정을 위한 대통령 자문위원회 구성에 대한 논의가

12) 당시 재검토 요구의 표면상의 명분은 세계화·국제화 추세를 감안하여 1992년 작성된 시안을 재검토해 달라는 것이었지만 내용적으로는 이를 계기로 하여 꺼져 가는 노동법 개정의 불씨를 다시 살려보자는 취지였다.

새롭게 개시된 시점은 1995년 중반기이다. 1994년에 출범한 세계화추진위원회의 10대 개혁과제 중에 교육개혁과 노동개혁이 나란히 포함되어 있었다. 당시 교육개혁위원회가 상당한 성과를 거두고 있었고 다음의 개혁과제는 노동이라는 인식하에 세추위 차원에서 노동개혁 방안에 대한 초기적인 검토가 이루어졌다. 그러나 세추위는 노동법 개정에 필요한 공론의 장으로서 는 적절치 않고 별도의 대통령(또는 총리) 자문위원회가 필요하다는 공감의 정책당국자들 사이에 이루어져 갔다.¹³⁾ 그러나 더 이상의 진전은 이루어지지 않았다. 결국 1995년 말 청와대의 사회복지수석이 신설된 이후 노동법 개정은 비로소 국가적인 과제(national agenda)로 올려지게 되었고 이를 위한 사회적 합의의 틀로서 노사관계개혁위원회가 출범하게 된 것이다.

노개위 단계에서의 사회적 합의 방식이 갖는 의미는 이제까지 시도되었던 어떤 방식의 사회적 합의 시도보다도 완결된 형태를 갖추고 있다. 경사협-임금합의-노동법연구회 등과 비교해 본다면 노개위 단계에서의 사회적 합의 시도는 합의패키지면에서나 합의 참여자 그리고 합의 추진방식 등에 있어서 비교될 수 없을 정도의 발전된 모습이다.

우선 합의패키지로 그동안 거의 터부에 가까웠던 노동법 개정과 노동개혁의 문제를 선택했다는 것이 갖는 의미는 매우 크다. 1988년 국회 주도의 노동법 개정이 좌절된 이후 노동법 개정은 한국 노사관계 개혁의 시금석이었고 특히 임금 및 노사관계 안정화가 어느 정도 달성된 1993년 이후에는 더 이상 미룰 수 없는 국가적 과제이기도 했다. 노동법 개정은 임금이수가 사라지고 고용문제가 발생하기 이전 시기인 1990년대 중반 한국 노사관계에서 사회적 합의가 필요한 거의 유일한 과제였다.

노동법의 전면 개정은 그 자체로서 하나의 균형잡힌 합의패키지가 되는 것이기도 했다. 근로기준법상의 과보호 조항을 개정하여 노동시장의 유연성을 높이고 집단적 노사관계법상의 과규제 조항을 개정하여 노사 자율성을 높이는 것은 노사간의 정치적 교환으로도 수용 가능한 패키지였다.

한편 노개위는 구성방식에서도 과거 사회적 합의의 틀이 갖고 있던 한계

13) 이러한 논의는 한국노동연구원, 세추위, 청와대 정책기획수석, 노동부장관 등을 중심으로 이루어졌다. 세추위에서는 노동법연구회 개정 시안을 대통령에 보고하여 추진하는 방안을 검토하였으나 이를 주도할 만한 구성이 아니었다. 1995년 7~8월경에는 한국노동연구원을 중심으로 별도의 대통령 자문위원회 구성안이 구체적으로 검토되었다.

를 극복하고 있다. 1987년 이후의 노동운동을 주도하여 왔던 민주노총을 합의파트너로 참여시킴으로써 명실상부한 합의구도가 형성되었다. 그동안 민주노총은 범외단체로서 중앙노사협의회, 최심위, 경사협, 임금합의 그리고 노동법연구위원회에 이르기까지 모든 형태의 사회적 합의 틀에서 배제되어 왔다. 이는 항상 그간의 사회적 합의를 불완전하고 불안정하게 만드는 가장 큰 요인으로 작용하였다. 또한 민주노총의 입장에서도 이러한 사회적 합의 틀에 진입한다는 것은 적지않은 결단이 필요한 사항이기도 하였다. 비록 1993년 임금합의와 관련하여 정부 및 경총과의 3자협의를 제안한 바 있고, 1994년 전노대(全勞代) 출범에 즈음하여 사회개혁 투쟁을 주요한 슬로건으로 내세우면서 정책참가의 길을 터놓긴 했지만 민주노총이 노사정 3자합의에 실제 참여한다는 구체적 계획 앞에서는 주저하지 않을 수 없었다. 그리고 참여를 위한 내부 의견수렴 과정이 그렇게 순탄치만은 않았다. 그러나 노개위는 그러한 결단을 민주노총에 강요했고 진통 끝에 참여하게 된 것은 민주노총을 정책참가의 길로 들어서게 하는 첫 걸음이었다.

마지막으로 노개위라는 사회적 합의 실험이 과거의 사회적 합의 시도와 구분되는 요인은 그 추진방식에 있어서 대담한 공론화를 선택했다는 점이다. 과거 노동법연구회의 경험이나 1993~94년의 임금합의에 있어서 가장 아쉬웠던 점의 하나는 철저하게 내부자들(insiders)에 그치고 그들간의 합의에 머물렀다는 점이다. 민주적이고 공개적인 토론을 거치지 않았기 때문에 그 최종 결과에 대한 조직내 동의가 쉽지 않았고 이에 대한 국민들의 정치적 지지도 그렇게 높지는 않았다. 이에 비하여 노개위는 노동법 개정의 주요 쟁점들에 대하여 완벽한 공론화를 시도하였다. 공론화를 거침으로써 조직구성원 전체가 참여하는 토론과 합의가 자연스럽게 이루질 수 있었고, 노사정 각각이 가지고 있던 제한된 정보와 편협된 사고의 벽을 쉽게 허물어뜨릴 수 있었다. 정보를 자유롭게 유통시키고 새로운 지식을 창출하며 편견과 아집에 대한 여론의 검증능을 가능케 하였다. 이것은 거대한 자기학습의 과정이기도 했다.¹⁴⁾

노개위 단계의 사회적 합의 체제가 갖는 한계는 노사정 대타협에 실패했

14) 1996년 말에서 1997년 초의 노동법 개정을 둘러싼 총파업 사태는 역설적이게도 이러한 공론화의 부산물이라고도 할 수 있다. 공론화 과정을 통하여 법개정의 주요 쟁점이 무엇이고 합의 가능한 개정안이 어떤 수준이라는 공감각이 있는 상태에서 국회가 아무런 공론화없이 밀실에서 복수노조 허용을 유보함으로써 총파업을 촉발하였기 때문이다.

다는 점이다. 노동법 개정안 전체에 대하여 사회협약 형태로 타협을 이룬다는 것은 결코 쉽지 않은 일이었지만 1996년 11월의 막후 절충과정을 보면 전혀 불가능한 것만도 아니었다.¹⁵⁾

최종 타협까지 이르지 못한 가장 큰 이유는 노동법 개정안을 보완하는 정책상의 지원방안(side menu)이 전혀 마련되지 않았다는 점과 대통령이 직접 나서서 정부내 이견을 해소하고 전경련의 재벌 오너들을 설득하려는 노력을 전혀 기울이지 않았다는 점이다. 대타협에 이르지 못했다고 하여 노개위를 사회적 합의의 실패한 경험이라고 할 수는 없다. 노개위가 목적했던 노동법 개정은 성사되었기 때문이다.

다만 법개정 과정에서 소요되는 거래비용 측면에서 보았을 때 대타협으로 마무리짓는 것과 총과업을 거쳐 재개정하는 것과는 비교될 수 없는 차이가 있었다는 사실은 모두에게 뼈아픈 교훈이다. 사회적 합의 방식을 선택하는 가장 큰 이유는 이해상충 문제를 힘의 대결로써가 아니라 공개적 토론과 합리적 타협으로 해결할 수 있기 때문이다.

第 4 節 構造調整과 勞使政委員會

1. 노사정위원회 1년의 평가

가. 고용을 중심으로 한 사회적 합의 체제의 출범

IMF관리체제하의 구조조정은 고용·실업 문제를 한국 노사관계의 핵심 쟁점으로 부각시켰다. 1995~96년까지만 해도 실업률이 2%로 사상 최저수준에 머물러 있었고 외국인노동자의 보호에 관한 사항이 사회적인 쟁점으

15) 당시 경총과 민주노총이 대타협에 적극적이었던 반면 전경련과 한국노총이 약간 소극적이었다. 그리고 이석채 수석으로 대표되는 정부내 경제팀이 대타협에 매우 소극적인 반면 박세일 사회복지수석 등 노사개혁 추진팀이 적극적이었다. 막판 협상의 최대 쟁점은 전임자임금, 무노동무임금원칙, 교원노조 문제 등이었다. 전경련은 끝까지 복수노조 허용에 반대했고 한국노총은 이러한 빅딜을 통하여 얻는 것이 뚜렷하지 않다는 고민이 있었다. 조직관리 차원에서 보면 한국노총은 오히려 복수노조 및 전임자임금 등 불리한 양보를 해야 되는 입장이었다.

로 부각되고 있었다. 1997년 11월의 외환·금융위기와 IMF 정책권고로 대표되는 경제구조조정으로 인하여 한국은 세계의 유례를 찾아보기 힘들 정도의 폭발적인 실업 증가를 경험하게 된다. 더구나 구조조정이 목표로 하고 있는 공공·금융·기업부문에서의 시장원리 확립은 곧바로 고용관리의 유연성을 전제로 하는 것이기도 하였다.

바야흐로 고용이 노동문제의 핵심과제로 대두하게 되었다. 한국 노사관계는 불행하게도 고용유연성의 제고와 대량실업 해결이라는 두 가지 과제를 한꺼번에 감당하지 않을 수 없게 되었다. 어떻게 대응해 나갈 것인가? 그 해법은 사회적 합의였다. 그리고 정치권과 노동계에서 이를 거의 동시에 제안하였다. 대선(大選) 기간중에 고용문제가 주요 선거쟁점으로 부각되었고 대선후보들은 고용협약 또는 위기극복을 위한 국민협약의 체결을 공약하고 나섰다. 민주노총은 12월 3일 사회적 합의기구 구성을 제안하였고 한국노총은 당시 야당이었던 국민회의와의 정책연합을 선언하였다.

선거가 끝난 직후 12월 말 김대중 대통령 당선자는 노동계 지도부와 만나 「IMF체제 극복을 위한 노사정협의회」 구성을 공식 제의하였다. 그리고 1998년 1월 15일 노사정위원회가 출범하였고 2월 6일 「경제위기 극복을 위한 사회협약」에 잠정 합의하였다. 사회협약 내용을 보면 한국사회개혁에 필요한 국가적 과제(national agenda)를 망라하고 있다. 협약내용으로만 보면 이는 노사정 3자협약의 성격보다 국민적 협약에 가깝다. 극도의 위기감 속에서 국민 모두의 의지를 모아내 노사정 3자협약 형태로 정리했다고 할 수 있다. 사회적 공론화의 과정은 부족했지만 대선 과정에서 확인된 개혁과제들과 비상경제대책회의에서 수렴된 개혁과제들이 종합 정리되어 있다.

그러나 협약내용을 노동분야에 한정시켜 보았을 때 노사정간의 핵심적인 정치적 교환은 노동시장 유연성 제고와 노동기본권 신장 그리고 정부의 실업대책과 사회보장제도의 개혁을 중심으로 이루어졌다. 좀더 구체적으로 보면 정리해고제 및 파견제의 도입과 교원노조 허용 등의 노동기본권 신장이 교환된 것이고 실업대책 예산확보 등 사회안전망 확충에 대한 합의가 이루어진 것이다. 따라서 2·9 사회협약의 노사관계적 의의는 고용문제를 중심으로 한 사회적 합의가 이루어졌다는 점이다.

나. 사회적 합의기구의 제도화

한국의 사회적 합의 체제 발전과정을 보면 1990년대초의 임금문제, 1990년대 중반의 노동법 개정문제를 거쳐, 1990년대 후반기의 고용문제에 이르기까지 노사관계의 주요현안들은 한결같이 사회적 합의 방식으로 해결되어 왔음을 알 수 있다. 그리고 이 과정에서 사회적 합의 체제는 발전을 거듭해 왔다. 노사정위원회 단계에서는 어떤 발전이 있었는가? 그것은 사회적 합의 기구를 제도화했다는 점이다. 이는 노동계 특히 한국노총의 주요 요구사항의 하나이기도 했다.¹⁶⁾ 기실 대타협을 성사시킨 1기 노사정위원회는 법적 근거가 없는 정치적 합의기구였다. 그러나 정부는 3월 대통령 자문기구로서의 노사정위원회 설치령을 제정하였고 준비기간을 거쳐 6월 정식 출범하였다. 2년 한시기구로 출범하였던 노개위와는 달리 기간을 정하지는 않았고 주요기능도 합의사항의 이행점검 및 경제위기 극복과 노사관계 선진화방안 등을 협의하는 것이었다. 대부분의 대통령 자문위원회는 특정한 정책과제에 관한 전문적인 의견수렴을 위하여 일정기간 설치되는 것이 통례이다. 그러나 노사정위원회는 최소한 현 정부가 지속되는 한 계속 기능할 것이라는 묵시적 전제가 깔려 있는데다가 위원회 기능면에서도 합의사항의 이행을 가장 중요한 기능으로 상정하고 있는 점을 감안할 때 노사정위원회는 하나의 사회적 합의기구로서 제도화되었다고 할 수 있다. 이것은 경사협이나 중앙노사정협의회가 기능정지 상태에 있는 것과 대비되며 노개위의 기간적 한시성과 기능적 제한을 극복하는 발전이었다고 평가된다.

다. 노사정위원회의 한계

노사정위원회 방식은 한국의 사회적 합의 실험을 거의 완결 단계로까지 끌어올리는 것이기는 하지만 여러 가지 사회적 토대의 미비로 인하여 많은 시행착오를 겪고 있는 것 또한 사실이다.

16) 한국노총은 1990년 이래 정치활동·정책참가의 노선을 확실히 하고 경사협 이래 일관되게 사회적 합의 체제 구축을 추구하여 왔다. 한국노총이 대선에서의 정책연합에 이어 사회협약 체결과 노사정위원회 제도화에 주도적인 역할을 했던 것도 1990년 이래의 일관된 노선에 기초하고 있다고 평가된다.

노동계는 노사정위원회에 대한 과도한 기대가 있었다. 노사정간의 정책협의 역사가 짧고 충분한 신뢰가 구축되지 않은 상태에서 노동계는 구조조정과 노동관련 주요정책에 대하여 노사정위원회에서 합의하고 이를 집행할 수 있어야 된다고 생각하였다.¹⁷⁾ 그러나 사회협약은 법적 효력이 보장될 수 없는 사회적 파트너 간의 정치적 약속일 뿐이며, 노사정위원회는 구조조정 방향과 정부정책에 대하여 협의하기 위한 기구는 될 수 있어도 모든 것을 협의하기 위한 기구는 될 수 없다. 정책협의 과정에서 노사정간에 특정사안에 대하여 합의에 이를 수는 있다. 그리고 이것은 정치권에서의 여야합의와 같은 성격의 정치적 약속이다. 이를 받아들일 수 있어야 노사정위원회는 순항할 수 있었다.

반면 정부는 노사정위원회에 대한 지나친 두려움을 갖고 있었다. 사회적 합의 체제가 잘 유지되기 위해서는 충실한 협의가 가능하고 합의사항이 성실하게 이행되어야 하는 것은 분명하다. 그러나 정부는 노사정위원회에서의 협의를 의도적으로 기피하거나 우회하려 하였다. 이들의 관념으로는 정부정책을 이해당사자들과 협의하는 것 자체에 거부감이 있는 데다가 시급을 다투는 구조조정 문제를 노사정위원회에서 사전협의한다는 것은 더욱 찬성할 수 없는 것이었다.¹⁸⁾ 노동계의 과도한 기대와 정부의 지나친 우려를 극복하는 것이 노사정위원회 1년의 경험을 통하여 확인된 가장 큰 어려움이었다.

2. 노사정위원회의 미래 전망

가. 엇갈리는 전망

노사정위원회는 과연 한국적 사회적 합의의 틀로서 제도적으로나 정치적으로 안정화되고 더욱 발전해 갈 수 있을 것일까? 이제까지의 사회적 합의

17) 이는 노사정위원회 구성방안에 대한 한국노총의 제안에서 가장 집약적으로 나타나고 있다.

18) 이러한 정부측의 협의마인드 부재현상은 1차 공기업 민영화계획 공표의 경우나 1999년도 공기업 임금을 4.5% 삭감하고 퇴직금누진제를 철폐한다는 방침을 결정하는 과정에서 잘 나타나고 있다. 또한 은행구조조정 과정에서도 금융감독위원회의 이러한 사전협의 기피증은 예외없이 나타난다. 노동부조차 실업대책에 대하여 노사정위원회 차원에서의 성실한 협의를 원하지는 않았다.

발전과정과 현 정부의 참여민주주의에 대한 강한 의지를 보면 낙관적인 전망도 가능하지만 이에 대한 반론도 만만치 않게 제기되고 있다. 아이러니컬하게도 비판론은 양 극단의 패러다임에서 공통적으로 제기되고 있다.

그 하나는 영·미식의 신자유주의적 사고에서 노사정위원회는 기본적으로 시장의 자율적 조정에 대한 제도적 개입이기 때문에 하루 빨리 해체되어야 한다는 주장이다(박덕제, 1998 ; 박기성, 1998). 다른 하나는 서구 사회적 조합주의 패러다임에 입각하여 한국의 노사관계는 그 구조적 특성(예컨대 기업별 조직체계와 진보정당의 부재 등)상 대등한 노사정 타협구조로서의 사회적 합의가 불가능하다는 주장이다(김수진, 1998 ; 노중기, 1998). 특히 조합주의 논자들은 1993년 임금합의 이후의 사회적 합의 전통이 진화·발전되고 있다는 것을 인정하지 않는다. 사회적 합의 체제가 정착될 수 없는 구조라는 것이다. 이들은 노사정위원회도 신자유주의정책을 합리화하고 노동운동의 투쟁에 족쇄를 채우기 위한 국가와 자본의 또 다른 전략으로만 여기고 있다.

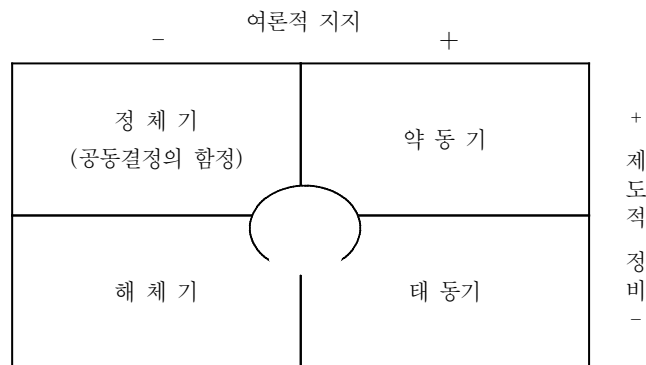
신자유주의적 패러다임에 입각한 노사정위원회 비판은 노사정위원회가 구조조정을 지연·왜곡시키고 현재 한국 경제가 지향하고 있는 개방적인 시장경제 체제와도 정면 배치되고 있다는 것이다. 과거의 임금합의나 노동법 개정에 관한 사회적 합의 시도들이 하나같이 시장원리에 배치되는 것이어서 시장을 왜곡하고 법개정을 원칙에서 벗어나게 하였다고 주장한다. 박덕제(1998)는 심지어 이러한 사회적 합의방식이 IMF관리체제를 초래했다고 까지 주장한다. 따라서 이들은 노사정위원회는 하루 빨리 해체되어야 한다는 것이다.

그러나 역설적이게도 한국 노사관계의 구조적 특성 때문에 국가 차원의 정책협의를 중심으로 한 사회적 합의 체제에 대한 필요성은 더욱 증대하고 있다. 왜냐하면 구조조정으로 인한 경제질서와 기업경영의 변화는 노동시장과 노사관계에서의 새로운 질서를 필요로 하기 때문이다. 실업과 빈곤의 문제, 유연한 노동시장과 취약근로계층의 증가 그리고 사회복지 수요의 증대 등에 대하여 적절하게 대응할 수 있는 노사관계 시스템의 고도화(高度化)가 필요하다. 산업화 시대의 고도성장기에 형성된 불신과 대립의식, 독점지배 분배를 둘러싸고 벌어지는 임단협 중심의 노사관계, 비조직 근로자의 이익을 대변할 수 없는 기업 중심의 노사관계 체제로는 구조조정으로 새롭게 제

기되는 노동문제를 감당할 수 없다. 따라서 노사정위원회는 구조조정기 노사관계 운용의 핵심고리 역할을 하고 있을 뿐 아니라 새로운 경제환경에 대응하는 노사관계 질서를 창출해 가는 인큐베이터의 기능도 수행해야 한다.

이러한 한국적 현실을 도외시하고 영·미식의 신자유주의 질서나 오스트리아나 북구권 국가들의 조합주의 질서만을 이념형으로 하여 한국의 사회적 합의 체제를 비판하는 것은 옳지 않다. 구조조정 방식에는 영·미식만이 아니라 네덜란드나 이탈리아와 같은 사회적 합의 방식도 있다. 또한 사회적 합의 방식에는 각 나라가 처한 노사관계 환경과 구조에 따라 다양한 유형이 있을 수 있다. 한국은 한국 나름대로 발전과정을 거쳐 하나의 유형을 찾아가고 있는 것으로 평가할 수 있다. 앞의 유형 구분에 맞추어 보면 한국은 정통적인 사회적 조합주의에까지 발전하지는 못했지만 사회협약 유형에는 이르고 있다고 판단된다.

그리고 사회적 합의 체제의 발전과정으로 볼 때 노사정위원회 단계는 앞으로 많은 성과를 낼 수 있는 성장기에 속한다고 할 수 있다. 그럴만한 환경도 잘 조성되어 있고 어느 정도 신뢰도 쌓아 왔다. Visser and Hemerijck (1997)의 도형에 따르면 노사정위원회는 사회적 합의 체제 발전단계로 보아 태동기에서 약동기로 진입하는 단계에 있다고 할 수 있다.



나. 노사정위원회 발전을 위한 정책과제

그렇다면 노사정위원회를 중심으로 한 사회적 합의 체제의 발전을 위한

향후의 과제는 무엇인가?

1) 노사정위원회의 법제화

노사정위원회를 상시적인 정책참가기구로 제도화할 필요가 있다. 이러한 필요성에서 노사정위원회는 최근 노사정위원회 「(가칭)노사정협력증진과 정책협약에 관한 법」의 제정을 추진하고 있다. 현재의 「노사협력과 근로자 참여증진에 관한 법」에서 중앙노사정협의회를 설치할 수 있는 근거가 마련되어 있지만 노사정위원회와의 중복 문제로 설치되지 않았고 지금은 규제 철폐 차원에서 폐지하는 것으로 법개정이 추진되고 있는 실정이다. 실질적으로 국가 차원의 공식적인 노사정 협의채널이나 정책참가 수단은 아예 없거나 매우 제한적으로만 있을 뿐이다.

노사정위원회는 기본적으로 2·9 사회협약의 이행을 점검하는 협약기구의 성격을 갖고 있다. 이는 위기극복을 위한 한시적인 성격이다. 그러나 중앙 차원의 노사정 협력구조를 제도화하기 위해서는 이를 상시적인 정책참가기구로 발전시켜 나갈 필요가 있다. 그리고 노사정위원회의 주된 기능을 근로자 생활에 영향을 미치는 노동 및 사회복지뿐 아니라 이와 관련된 경제 사회정책 및 제도의 개편 등에 대하여 협의하는 것으로 집중시켜야 한다. 또한 정부에 대하여 정책협약에 필요한 자료의 제출이나 관계자의 출석을 요구할 수 있게 하여야 한다. 그리고 별도의 사회협약 사항이든 아니면 정책협의 과정에서 합의된 사항이든 간에 노사정이 합의한 사항은 성실히 이행되도록 법체계가 허용하는 범위 내에서 최대한 보장하여야 한다. 이에 대한 법률적 한계를 극복하는 방안으로 노사정위원회의 대통령 정례보고나 합의결과의 국무회의 보고 방안 등이 검토될 수 있다. 좀더 공론의 과정을 거쳐 보아야겠지만 외국의 유사 입법사례나 국내 법체계를 감안할 때 이러한 규정을 두더라도 국회의 입법기능이나 정부의 행정집행기능과 충돌할 소지는 없다. 기본적으로 노사정위원회는 사회적 파트너들의 정책참가기구이지 입법기관이나 (합의제)행정기관은 아니기 때문이다.

이 밖에도 지역별 노사정위원회와 업종별 노사협의회의 설치근거를 마련할 필요가 있다. 특히 기존의 지역별 노사화합지원협의회가 1999년부터 폐지된 점을 감안할 때 지역별 위원회를 지자체 자율로 구성할 수 있도록 법적 근거를 마련하는 것은 매우 필요한 조치이다.

2) 노사정위원회 기능의 재조정

노사정위원회는 지난 1년간 합의사항 이행점검과 구조조정에 관한 협의를 중심으로 운영되어 왔으나 앞으로는 미래 노사관계 질서의 인큐베이터 기능을 수행할 필요가 있다. 배무기(1998)의 주장대로 노사정위원회는 앞으로 구조조정 이후 요구되는 미래의 노사관계 질서를 창출하고 이를 정착시켜 나가는 모태이자 인큐베이터의 역할을 적극적으로 수행해 나가야 한다. 이를 위해 '미래의 노사관계의 존재양식'에 대한 공론을 통하여 노사정간의 공감대를 형성해 나가고 이를 점진적으로 실천해 나가야 한다. 구체적 과제로는 다음과 같은 것을 예시할 수 있다.

① 기업단위 노사파트너십의 진작과 기업구조조정 이후의 작업장 혁신을 지원하기 위한 노사파트너십(협력) 지원센터를 노사자율로 운영하도록 할 필요가 있다. 이는 그동안 정부 주도의 노사협력지원사업이 갖고 있던 경직성을 탈피할 수 있고 단순히 '조용한 노사관계'가 아니라 적극적으로 참여하고 협력하는 노사파트너십을 진작시키는 의미가 있다. 이는 미국의 작업장 혁신청(The Office of the American Workplace)과 같은 기구를 노사자율기구로 설치하는 것과 같다.

② 근로시간제도, 임금제도, 인력개발, 산업안전, 노동교육 등 노동관련 주요 이슈와 관련하여 위원회 산하에 별도의 3자연구회 또는 협의체를 설치하는 방안도 검토해 볼 수 있다. 그렇게 되면 오히려 노동관련 각종 심의회, 자문회 운영을 이에 통합 운영하거나 긴밀한 네트워킹을 통하여 이와 관련된 정책협의의 내실을 기할 수 있을 것이다.

③ 한시적으로 주요 업종별 노사정협의회를 설치하여 자율적인 업종협의회가 정착될 때까지 노사정위원회가 인큐베이터 역할을 할 수도 있을 것이다. 특히 민간부문 구조조정(특히 5대 재벌의 빅딜과 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 공공특위를 이러한 목적에 맞게 재편할 수도 있을 것이다.

④ 최근 일부 지역에서 시도되고 있는 지역별 노사정협의회와의 네트워크를 강화하여 중앙의 경험을 전수하고 지역노동 문제에 대하여 상호 협조할 필요가 있다. 경우에 따라서는 이것이 지역에서 해결해야 될 문제까지 중앙으로 끌고 올라왔던 관행을 개선하는 효과적인 방안이 될 수도 있다.

⑤ 노사정위원회를 통한 사회적 파트너십 구축과 위기극복 경험은 노동외교 차원에서 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.¹⁹⁾ 이는 한국 노사관계의 세계적 보편성을 확보해 나가는 길이자 해외의 풍부한 경험을 흡수할 수 있는 기회이기도 하다.

3) 일자리를 위한 고용협약의 체결

실업극복과 고용창출을 중심으로 한 제2의 사회협약을 체결할 필요가 있다. 그 타결시점은 임금교섭 절정기인 7월 이전이 적절할 것으로 생각된다. 상징적인 의미를 감안한다면 메이데이(May Day)협약을 추진해 볼 수도 있겠으나 양 노총의 준비상태로 보아서는 쉽지 않을 것으로 전망된다. 협약 체결의 객관적 필요성에 대해서는 어느 정도 공감대가 형성되어 있다고 판단된다. 특히 1999년은 실업자수가 피크에 이르고 실업 장기화로 실업의 고통이 더욱 심화되는 등 구조조정의 고통이 최고조에 이르는 해인 점을 감안할 때 실업 및 고용문제를 중심으로 한 노사정 대타협을 모색하는 것은 사회통합적 구조조정과 노사정 파트너십 형성을 위해 매우 중요한 계기가 될 수 있다.

협약의 주요쟁점이 될 수 있는 사항으로는 다음과 같은 것들이 있다.

- ① 노사협력적 고용조정의 준칙을 마련하여 법과 현실의 괴리를 좁혀 줄 수 있는 한국적 고용조정 관행의 정립
- ② 고용유지와 고용창출을 위한 근로시간 단축, 노조의 임금정책, 기업의 투자확대 및 정부의 지원방안

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

- ③ 실업대책 차원의 사회안전망의 확충 및 전달체계 정비방안
- ④ 기업 차원의 근로자참가 확대와 생산성 향상 방안
- ⑤ 노사관계 구조개선에 대한 비전

이번 제2의 사회협약을 추진할 경우에는 다음과 같은 사항이 고려되어야 할 것이다.

첫째, 협약추진 과정은 구조조정과 고용안정에 대한 노사정간의 서로 다른 견해를 조정하는 계기가 되어야 할 것이다. 지난 1년간 지나치게 상황논리에 빠져 구조조정의 방향과 구조조정 이후의 한국 경제 모습에 대한 충분한 논의와 공감대 형성이 미흡하였다. 이는 구조조정을 단순히 손익계산서상의 비용절감이나 고용조정으로만 단순화시키는 통념을 만들어 냈다. 이로 인하여 노동자들은 구조조정이라는 것이 결국 자신들을 해고시키거나 임금코스트를 낮추는 것에 불과하다는 인식을 갖게 되었다. 또한 구조조정 추진과정에서의 사전협의 부족도 문제로 제기되고 있다. 따라서 이번 사회협약의 추진 과정에서는 이 같은 이견을 조정하고 노사정간 구조조정 방향에 대한 대체적인 합의가 있어야 할 것이다.

둘째, 고용 및 실업문제에 대한 정부의 정책기조와 노사정간의 공조방안이 구체적으로 제시되는 계기가 되어야 한다. 구조조정을 거치면서 고용안정과 완전고용은 마치 시대에 뒤떨어진 낡은 개념으로 취급되고 있지만 이는 피할 수 없는 정부의 정책 목표이다. 서구의 경험을 볼 때 한번 늘어난 실업은 좀처럼 줄어들지 않는다는 사실이나, 경기부양을 통한 고용창출에는 인플레이션 때문에라도 일정한 한계에 부딪칠 수밖에 없다는 점을 염두에 두어야 한다. 따라서 실업축진적인 해고의 유연화보다는 임금이나 근로시간 제도의 유연화(단시간근로의 확대 등)와 같이 고용축진적인 노동시장 유연화정책도 이번 기회에 적극적으로 강구해 보아야 한다.

셋째, 고실업을 견디어 낼 수 있도록 사회안전망을 재정비하는 계기가 되어야 한다. 지난 1년간은 실업예산 규모에만 집착하는 경향이 있었으나 이번 협약을 계기로 하여 개방적인 시장경제하에서의 유연한 노동시장에 대비한 사회안전망이 설계되어야 할 것이다. 실업대책의 일환으로 제도적인 장치가 마련된 것은 고용보험의 적용확대뿐이고 그 이외의 실업대책은 모두 한시적인 성격의 조치들이다. 그러나 건실한 사회안전망은 실직자 생활

보호를 위해서도 필요하지만, 역으로 시장의 원활한 작동과 노동시장의 유연화를 유도하는 측면도 있다. 사회안전망이 잘 정비되어 있을수록 유연화를 위한 기업의 비용은 줄어들기 때문이다.

넷째, 지난 10년간의 기업 및 단체교섭 중심의 노사관계는 이제 개방적인 시장경제 체제하에서는 오히려 발전을 가로막는 장애물로 작용할 가능성이 매우 높다. 산업화 시대의 노사관계 시스템도 경제질서의 변화에 맞춰 구조조정이 이루어져야 한다. 따라서 이번 사회협약은 구조조정 이후 제기될 노동문제와 노사갈등을 합리적으로 조정해 낼 수 있는 한국형 노사관계의 미래비전에 대하여 합의하고 실천해 가는 계기가 되어야 할 것이다.

參 考 文 獻

- 구범모 (1992), 『2000년대와 한국의 선택』, 한국정신문화연구원.
- 국민경제사회협의회·한국노동연구원 (1994), 「사회적 합의와 노사관계」.
- 김 훈 (1993), 「일본 노동조합의 정책참가와 '산업노동간담회'의 기능」, KLI 토론회 자료.
- 노중기 (1997), 「한국의 노동정치체제 변동, 1987~1997」, 『경제와 사회』, 겨울호.
- 박기성 (1998), “자유재량보다 원칙 : 노사정위원회의 폐지”, 노동경제학회 추계정책토론회.
- 박덕제 (1998), “노사정위원회의 위상과 개선방향”, 한국노동경제학회 추계 정책토론회.
- 박세일·선한승 (1991), 『노동운동이념 연구 : 국제비교론적 관점』, 한국노동연구원.
- 박준식 (1992), 「대기업의 경영전략과 작업장 권력관계의 변화」, 『사회비평』, 제7호.
- 배무기, “노사관계 환경·조건의 변화와 그 합의”, 한국노동법학회 창립 40주년 기념학회.
- 배영수 (1991. 12), 「중심부 자본주의에서의 갈등과 타협」, 『사회비평』, 제6호, 나남출판사.
- 이병훈·유범상 (1998), 「한국노동정치의 새로운 실험 : 노사관계개혁위원회와 노사정위원회에 대한 비교평가」, 『산업노동연구』, 제4권 제1호.
- 정승국 (1998), 「이탈리아의 국가와 노동」, 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲.
- 조효래 (1997), 「1987년 이후 노사관계의 변화」, 『동향과 전망』, 여름호.
- 최영기 (1998), 「네덜란드: 제3의 모델」, 『구조조정기 국가와 노동』, 나무와 숲.
- _____ (1993), “한국에서의 노사정 3자협력방안 모색”, 「노사정 3자협력체제 구축에 관한 워크숍」, 한국노동연구원·에베르트재단.

- 최영기 (1994), “외국의 사회적 합의제도의 경험과 평가”, 국민경제사회협의회 토론회.
- Brulin, G. and T. Nilsson, “From Societal to Managerial Corporatism : New Forms of Work Organization as a Transformation Vehicle”, *Economic and Industrial Democracy*, Vol.12, 1991.
- Lansbury, R. and Jon Zappala, “Recent Developments in Industrial Relations: General Perspectives for Korea with Special Reference to Australia”, Korea Labor Institute, 1990. 4.
- Pankert, A., “Social Concertation in Austria : What does it Consist of and Why does it Still Work after 30 Years?” *Labour and Society*, Vol. 12, No.3, Sep. 1987.
- Quene, Th., “노사관계와 거시경제정치체계에 대한 국민적 합의 도출을 위한 제도적 조치”, KDI 초빙강연자료, 1990. 6.
- Schmitter, P.C. & G. Lehmbruch, *Trends Toward Corporatist Intermediation*, SAGE Publication, 1979.
- Streeck, W. and P.C. Schmitter(ed.), “Private Interest Government, Beyond Market and State”, 1985.
- Visser, Jelle. & Hemerijck Anton, *A Dutch Miracle*, Amsterdam University Press, 1997.
- Vogel, E., “Toward a Social Compact for South Korean Labor”, 1989(미발표 논문)
- Von, G. Potobsky, “사회적 합의 : 이론과 경향”, 「사회적 합의와 노사관계」, 국민경제사회협의회 · 한국노동연구원, 1994.

第 8 章

評價(Ⅱ): 綜合討論

第 1 節 社會的 合意的 歷史 및 可能性에 對한 討論(I)

최영기, 김준, 노중기, 유범상(이하 프로젝트팀)은 '사회적 합의의 역사'를 서술할 목적으로 1998년 10월부터 1999년 3월까지 6개월간 10여 차례의 모임을 가졌다. 이러한 공동토론을 통해 본 프로젝트팀은 노동정치 개념, 사회적 합의 개념, 사회적 합의의 관점에서 노동정치 시기 구분, 각각의 사회적 합의의 시도들과 실험들에 대한 분석과 평가에 도달했다. 그리고 나서 프로젝트팀은 각자가 집필한 내용을 중심으로 내부 토론회를 가졌다.

내부토론회는 1999년 3월 18일 장시간에 걸쳐(오후 3시~10시 30분) 개최되었다. 프로젝트팀의 토론은 유범상의 사회로 각자가 집필한 내용을 발제하고 그것에 대해 논평하는 형식으로 진행되었다. 본 토론문은 녹음하여 풀어쓴 긴 토론문을 논점을 중심으로 요약 정리한 것이다. 참고로 토론문에서 존칭은 생략했음을 밝힌다.
<편집자주>

1. 사회적 합의와 노동정치 개념에 대한 논의

유범상: 토론 진행방법은 우선 각자가 쓴 부분을 5분 동안 발제한 뒤 그 내용을 중심으로 자유롭게 토론한다. 발제 순서는 책의 순서에 준하여 우선 서론에 해당하는 책의 목적, 사회적 합의 개념, 노동정치 개념, 시기 구분에 대해 논의한다. 다음으로 본문인 노·경총 임금합의를 중심으로 한 제2부,

노개위를 다루고 있는 제3부, 노사정위원회의 노동정치를 분석한 제4부 등으로 토론하고 마지막으로 결론 부분에 대해 토론했으면 한다. 지난번 노사정 관련당사자의 토론(이 책의 토론 2)이 주로 총체적인 문제에 치우었다면 본 토론은 각론을 중심으로 구체적인 토론이 되었으면 한다. 그런 다음 마지막에 사회적 합의의 관점에서 노동정치의 전망을 논의함으로써 본 토론회를 마무리했으면 좋겠다.

우선, 연구목적과 분석대상을 간단히 발제를 하면, 이 책의 목적은 명확히 사회적 합의의 관점에서 1987년 이후의 노동정치의 전개과정을 분석하려는 것이다. 즉 이 책은 사회적 합의의 뿌리 및 가능성을 한국의 노동정치사에서 찾으려는 시도이다. 이를 위해 본 연구는 노개위와 노사정위를 노동정치 역사 속에서 위치짓는다. 이러한 연구를 통해 우리는 내적인 역사 속에서 새로운 노동정치의 가능성을 찾으려 시도한다. 이것이 제1권의 내용이다. 둘째, 본 연구는 노동정치 연구의 자료 축적을 시도한다. 이를 위해 본 책은 제2권을 <자료편>으로 엮었다.

이 책의 의의와 목적에 대해서는 그동안 수없이 얘기하고 공유해 왔으므로 별다른 토론이 없을 것으로 안다. 그럼 본격적인 토론으로 들어갔으면 한다. 먼저, 이 책의 주제가 사회적 합의의 역사이므로 우선 사회적 합의의 개념에 대해 논의해 보았으면 한다. 김준 박사의 논의와 결론에서의 최 박사 논의가 중첩되고 있는데 이것을 함께 보았으면 한다. 그래서 최 박사가 사회적 합의에 대한 기존 논의까지 해서 간략하게 발제를 하고 이것과 연관해서 김준 박사의 논의를 연결시키면 좋겠다.

최영기: 사회적 합의라는 게 김준 박사가 얘기했듯이 어떻게 보면 정책 용어 비슷하게 서술적인 용어로 먼저 수입된 것은 틀림이 없다. 그 이전에도 조합주의란 용어로 쓰였지만 실질적으로 사회적 조합주의, 유럽형의 조합주의는 본격적으로 소개가 안 됐다.

처음에 사회적 합의의 도입 배경을 보면 정부의 정책적인 오리엔테이션으로부터 시작됐다. 그러한 명백한 근거는 1988년인가 한·호 정상회담을 하면서 호크 수상이 노태우 대통령에게 제안했던 것으로 생각된다. 호크 수상은 ACTU 출신이고 실제로 자기가 집권을 하면서 사회적 합의 방식으로 상당히 성과를 거두었다. 우리 나라에서 그당시, 한참 분규가 심하고 임금

치솟아 오르고 있었기 때문에 노사정간의 합의를 통해 분규도 줄이고 임금도 안정화시킬 수 있는 것으로 생각했고, 정부출연연구기관에 사례를 연구하게 했다. 실제 우리 나라에 그렇게 들어왔고 그것을 놓고 평가를 하면서 본격적으로 사회적 조합주의, 사회적 합의가 뭐냐는 논의가 시작되었다.

당시는 노사관계를 하는 사람들과 노동정치류의 담론을 가진 사람들이 사회적 합의를 이해하는 방식에 차이가 있었다고 본다. 서구의 사회적 조합주의 모델, 이념형을 놓고 우리 나라에서 전개되는 사회적 합의 논의나 실제 현상을 놓고 보면 헛점투성이라고 본다. 그렇기 때문에 이것을(한국의 경험들) 사회적 합의로 볼 것이 아니냐는 논쟁이 끊임없이 있어 왔다. 그러나 나의 이해 방식은 사회적 합의라는 것이 상당히 점진적인(incremental; 토론자들은 원어를 사용했으나 이후는 '점진적'으로 표기) 과정을 거쳐 발전해 가는 생물체와 같다는 것이다. 그리고 현실적으로 진행되는 과정을 보면, 어느 나라에서도 이때부터는 사회적 조합주의다, 이때부터는 진정한 사회적 합의주의다, 이렇게 규정하고 들어갈 수 있는 시기를 정하기가 어렵다. 그 나라들도 막상 성립 과정을 추적해 보면, 어떤 극적인 과정은 있었겠지만 그 전후해서 엄청나게 너저분한, 아주 헛점 투성이의 과정을 거쳤다. 따라서 책에서 나오는 대로 사회적 합의의 어떤 깨끗한 정형을 만드는 데는 이의를 제기하고 싶다.

사회적 합의라는 용어를 어떻게 정의할 것이냐는 문제는 엄밀하게 따져 봐야 하겠지만 1989년 이후의 과정을 쫓 리뷰해 볼 때, 사회적 합의는 분명히 하나의 흐름으로서 자리잡고 있었다. 사회적 합의의 흐름이 하나 있고 그렇지 않은 흐름이 또 하나 있었다. 그 다른 흐름과 대비시킬 수 있는 하나의 개념으로서의 사회적 합의, 예를 들어 1989년 이후 사회적 방식으로 노사관계를 운용하려고 하는 시도들과 이에 대비되는 예컨대 '시장주의적 대응방식', '공안적 대응방식'이 분명히 있었다.

유범상: 정부 내부를 볼 때 그렇다는 이야기인가?

최영기: 그렇다. 그리고 학자들도 "구조조정을 하면서 이해관계 당사자들과 협의하는 것은 넌센스다, 국가가 자기의 입법기능과 룰 세터(rule setter)로서의 기능을 포기하는 것이다, 시장의 원리를 침해하는 것이다"라고 반박

한다. 법의 집행, 노사분규에 대한 대응방식에서도 그렇고 임금결정 방식에서도 그렇다. 그래서 정책 선택에서 사회적 합의로 나가려고 하는 흐름과 사회적 합의 방식이 아닌 흐름이 분명히 대비되어 왔다. 그런 것을 대비시켜 볼 때 나는 사회적 합의라는 것을 하나의 일정한 흐름으로 본다.

1980년대 말 및 1990년대 초 노사관계의 핵심적인 주제는 임금이었고, 임금 이슈가 끝나고 난 이후에는 노동법 개정이었다. 그건 누구도 피할 수 없는 과제로서 노동법 개정을 하는 데 사회적 합의 방식으로 할 것이냐 안 할 것이냐, 그다음 구조조정 과정에서도 사회적 합의 방식으로 할 것이냐 안 할 것이냐, 이 선택이 계속 있어 왔다. 그런 점으로 볼 때 상당한 전통을 가지고 정착된 유럽의 정형을 가지고 우리 나라 초기단계 사회적 합의를 재단하고 단정하는 것에는 찬성하지 않는다. 유럽에서도 조합주의라고 하지만 그 안에 술한 유형이 있다. 어느 한두 번의 협약으로 끝나는 경우도 있고, 아니면 제도적으로 정책참가기구로 정착한 사례도 있고, 아예 그런 제도도 없고 합의도 없는데 상당히 조합주의적 색채를 실질적으로 띠고 있는 사례도 있다. 그렇기 때문에 사회적 합의는 매우 다양하다.

김 준: 발제와 아울러 최 박사의 말에 논평을 하겠다. 나는 원칙적으로 최 박사의 주장에 동의한다. 1987년 이후 노동정치의 주요한 갈림길마다 몇 가지의 선택지 가운데 사회적 합의 방식을 지향하는 쪽으로 정책 선택이 있어 왔고, 그러한 선택에 힘입어 사회적 합의가 점진적으로 발전해 왔다고 본다. 그러나 나는 동시에 사회적 합의를 너무 광범위하게 정의할 경우 그것이 지칭하는 바가 불분명해질 뿐 아니라 우리 나라에서 사회적 합의 방식이 어떻게 점진적으로 발전해 왔는지 분석하기도 어려워진다고 본다. 따라서 나는 우리가 사회적 합의라고 부를 수 있는 것의 기준으로 네 가지를 제시했다. 첫째는 사회적 파트너들의 참여가 자발적이어야 하는 것이다. 사회적 파트너들의 협약에의 참여는 자율적 의사결정이나 설득, 정치·경제·사회적 유인에 의한 것이어야 한다는 것이다. 둘째는 사회적 파트너들이 자신의 집단에 대한 진정한 대표성을 가지고 있어야 한다. 여기서 진정한 대표성이란 이익대변조직의 내부민주주의와 조직지도부의 리더십이 모두 강하고 서로 조화를 이루어야 한다는 것이다. 셋째는 국가, 자본, 노동 사이의 교환이 공정한 것이어야 한다. 마지막으로 협약의 적용범위가 협약에 참가한

사회적 주체들의 직접적 이익의 범위를 넘어서는 것이어야 한다. 다시 말하자면 협약의 긍정적 효과가 해당 이익집단의 범위를 넘어서서 전국민에게 미치는 것이어야 한다는 것이다.

한편 많은 논자들에 의해 지적되는 요소들 예컨대, 노동의 높은 조직률, 정치세력화 또는 우호적인 정당의 존재, 계급갈등을 완화시킬 수 있을 정도로 향상된 노동자의 노동·생활조건 등의 요소는 사회적 합의의 성립 가능성을 더욱 높이는 요소일지언정 사회적 합의의 필요조건이라거나, 사회적 합의 여부를 판별하는 기준이 될 수는 없다고 생각한다.

최영기: “이런 조건이 갖춰지면 사회적 합의다”라고 보는 것보다 “사회적 합의는 이런 기준으로 평가해 볼 수 있다”고 하는 것이 더 좋지 않겠는가? 나는 마치 우리가 진정한 사회적 합의가 되려면 상당히 중앙집권화된 노동조합이나 진보정당이 있어야 된다는 등의 전제조건을 다는 것에 거부감을 느낀다.

유범상: 최 박사가 생각하는 것과 김준 박사가 생각하는 것이 만나는 점도 있지만 차이나는 점도 있다고 생각한다. 그것에 대하여 논의했으면 좋겠다.

노중기: 김준 박사는 사회적 합의는 최소한의 요건이 있어야 이것을 사회적 합의라 할 수 있다고 보는 것 같다. 그런데 최 박사는 그 요건들 중에 몇 가지가 허물어지더라도, 즉 넓은 의미에서 최소한 ILO의 Tripartism의 요소가 있는 나라들은 대개 사회적 합의로 보고자 한다. 최 박사는 광범위하게 이해하고, 김 박사는 좀더 좁게 보고자 하는 것이 차이점이다.

이론적으로 내가 문제 제기를 하고 싶은 것은 예컨대, 그렇게 사회적 합의를 광범위하게 쓰면 개념적 분석도구가 되기 어려운 경우가 허다하다는 점이다. 예컨대, 최 박사가 여기서 뺐지만 우리가 아주 형식적인 Tripartism 틀로 보면 1987년 이전을 오히려 코포라티즘으로 주장할 수 있다. 당시에도 한국노총은 정부의 모든 정책결정기구에 적어도 형식적으로는 참여하고 있었다. 사용자들도 참여했었다. 요즘은 더 활성화되어 있다. 그런 것들을 우리가 예컨대 사회적 합의라는 개념으로 끌어갈 수 있느냐, 그런 문제가 발

생한다.

나는 그래서 고정된 모델을 딱 두고 그것에 맞추어서 이것은 사회적 합의이다, 아니다를 논하기 어렵다고 본다. 오히려 나는 반대로 접근해야 한다고 생각한다. 예컨대 내용을 봐야 한다는 것이다. 사회적 합의가 형용모순이 되지 않기 위해서는 합의의 주체들이 그 합의에 동의한다는 것이 전제가 되어야 한다. 예컨대 1987년 이전에는 위로부터 강제된, 그리고 굉장히 기형화되어 있는 어떤 Tripartism의 요소들이 있었다. 나는 물론 그것을 국가정책이나 체제 규정에서 부차적인 것으로 보지만, 어쨌든 정치학자들은 그것을 국가 코포라티즘으로 이야기한다.

그런데 나는 그같이 강요된 합의는 사회적 합의로 볼 수 없다는 점을 지적하고 싶다.

최영기: 아니다. 예컨대 1970년대 닉슨은 임금동결 명령을 내렸다. 그건 분명히 사회적 합의 방식이 아니지 않느냐. 한국에서도 임금합의 이전까지는 정부가 일방적으로 가이드라인을 냈다. 총액임금제도 내고 사업장에 가서 가이드라인 준수를 행정지도해 왔다. 그런데 그것과는 분명히 다른 시도가 있었다. 이것을 무엇이라고 할 것이냐.

김 준: 1993년의 제1차 노·경총 임금합의는 한국노총이 사회적 합의라고 처음에 명확하게 생각하고 들어갔는지는 불명확하지만, 어쨌든 합의를 도출하고 난 이후에는 그것을 사회적 합의라고 규정했다. 한국노총은 또한 1994년 제2차 임금합의를 앞두고는 그것을 명백한 사회적 합의라고 규정하고 출발했다. 그러나 다른 두 주체 즉, 정부와 사용자측은 그것을 사회적 합의라고 보았는지 미심쩍은 요소들이 많다.

최영기: 아니, 적어도 명칭상으로는 임금에 관한 사회적 합의였다. 처음부터 그렇게 의도했고, 명칭도 그렇게 사용했다. 그리고 정부에는 1989년부터 '사회적 합의 형성'이라는 개념이 들어와 있었다. 그래서 임금에 관해서 사회적 합의를 한다는 것은 명료했는데 왜 최근에 와서 노·경총·임금합의, 임금에 관한 중앙합의 등으로 명칭이 바뀌었냐 하면 민주노총에서 문제제기를 했기 때문에 "우리가 빠졌는데 왜 그게 사회적 합의냐, 이걸 노·경

총 합의라고 해야 된다”고 주장하고, 진보학회에서 똑같은 문제 제기가 있었기 때문이다. 그러면서 이 명칭이 ‘노·경총·임금합의’로 점차 바뀌었다. 그 당시 정부 자료나 노사관계 하는 사람들의 자료를 보면 누구도 그걸 노·경총 임금합의라고 안 불렀다.

김 준: 자료를 통해 볼 때, 경총은 1994년 합의를 앞두고 그 명칭을 ‘중앙노사임금교섭대표회의’라고 하자고 계속 주장했다. 그러나 한국노총은 준비 단계에서 사회적 합의라고 명백히 개념규정하면서 ‘중앙노사임금 및 정책제도개선을 위한 사회적 합의’로 하자고 계속 요구했다. 결국 명칭은 한국노총의 요구에 따라 사회적 합의로 규정되었다.

물론 사회적 합의라는 말을 우리 나라에 가장 먼저 도입했고, 이를 새로운 노사관계 모델로 만들고자 하는 의지가 가장 분명했던 한국노동연구원 측에서는 이러한 임금합의 시도들을 분명히 사회적 합의라고 하는 관점에서 해석했지만, 정부의 경우에는 그 이전에는 사회적 합의란 말을 많이 쓰다가 오히려 임금합의에 대해서는 사회적 합의라고 하는 이름을 거의 쓰지 않고, 그냥 임금합의라고 부르고 있다.

유범상: 지금 우리의 토론주제는 사회적 합의 개념이다. 나는 사회적 합의 개념을 중심으로 이야기를 풀어가는 게 좋을 것 같다.

노중기: 최 박사 논지는 사회적 합의를 이념형 잣대를 가지고 재는 관점은 현실태(現實態)에서 그것의 발전 가능성을 다양하게 열려 있는 것으로 볼 수 없도록 할지도 모른다는 지적이었다. 우리의 현재조건을 인정하고 그 위에서 이루어지는 노력으로 봐야 된다는 것이다.

사회적 합의 개념은 내가 알기에는 한국노동연구원의 소장 연구자들이 1987년 이후에 어떻게든 노동체제를 좀 안정화시켜야겠다는 그런 요구에서 도입한 것으로 알고 있다. 그때 모델은 명백히 유럽적 코포라티즘 모델이었다. 물론 유럽에서 지향점은 사회적 코포라티즘이었다. 그래서 그 기준을 설정한 것은 오히려 그것을 비판하는 논자들이 아니었다. 이론과 실천을 도입했던 사람들이 그런 기준을 가져왔기 때문에 코포라티즘의 맥락에서 이루어진 비판은 내재적 비판이었다. ‘이렇게 한다’라고 했는데 결과는 다르다고

하는 내재적 비판이라는 것이다. 비판자들이 임의로 설정해 놓고 높은 수준의 코포라티즘을 가지고 비판한 것은 아니었다. 더 직접적으로 노사정 문제와 관련해서 생각해 볼 수도 있다. 정부에서 노사정위원회를 사회적 코포라티즘이라고 주장하는 것은 객관적 사실이다. 그 대표적인 논자가 정책기획위원회 위원장인 최장집 교수이다. 그런 점 때문에 유럽 코포라티즘을 기준으로 비판을 그렇게 할 부분이 생겼던 것이다. 그럼에도 불구하고 오로지 나는 그것에 비추어서만 비판했다고는 생각지 않는다.

비판의 핵심적인 내용은 실제로 합의가 있을 수 있는 내용적인 요건을 갖춘 것인가 아니면 어느 일방이 다른 일방을 강제하는 것인가, 이런 문제와 연관되어 있다. 그런 점이 있기 때문에 사회적 합의에서 두 가지 담론, 이념형적으로 설정해 놓고 그것에 비추어서 현재의 상황을 비판하는 그런 것만은 아니다.

나는 앞선 논의를 들으면서 다음과 같은 이론적 문제 제기를 꼭 하고 싶었다. 김 박사와 최 박사 두 사람 모두 사회적 합의의 한국적 실험이 누적적인 것이라고 말하는데 나는 그렇게 볼 수 없다고 생각한다. 점진적인 한 요소도 시기적으로 있을 수 있지만 이건 언제나 역전될 수 있는 것이라는 점이다. 내가 알기로 이것은 유럽의 경우도 예외가 아니었다.

김 준: 적어도 결과적으로 볼 때는 전반적으로 그러한 경향을 보여왔다는 것이다.

노중기: 전반적으로 보면 점진적 요소가 있었고, 한국의 경우에도 점진적 요소가 있다. 사실로 판단하는 것은 가능한데, 그것이 반드시 그렇게 되어야 할 것이나 그렇게 되길 기대하는 것처럼 개념을 잡고 들어가는 것은 무리이다. 오히려 거꾸로 갈 그런 가능성이 있다고 본다. 우리 경제가 어려워지고 경제가 잘 풀리지 않고 사회적 갈등이 심화되고 이렇게 되는 사회에서는 국가 코포라티즘의 형태로 갈 가능성도 있다고 보고, 경우에 따라서는 1987년 이전과 같은 것은 아니겠지만 유사한 체제로 갈 가능성은 충분히 있다. 우리의 경우에는 예컨대, 정부의 정계개편이 굉장히 보수적이고 수구적인 방향으로 이루어지면 합의의 요소가 점점 줄어드는 것이 가능하다고 본다. 그런 문제들을 열어놓고 볼 문제이지 지금까지 7~8년간 확대되어 왔으니 앞

으로 계속 확대될 수 있을 것이고, 그런 맥락에서 이 사태를 해석하자는 것은 지나친 예단이다. 이것보다는 객관적으로 이것이 어떤 것이고, 내용적으로 어떤 구조적 상황적 조건하에 있는가를 차분히 따져 볼 문제라고 본다. 그래서 나는 점진적으로 보는 시각에 대해서 기본적으로 다른 시각을 갖고 있다.

최영기: ‘점진적’이라는 것은 사회적 합의 시도가 한번 있었다고 해서 이것이 자동적으로 계속 세포분열을 하여 이념형에 가깝게 발전해 갈 것이라는 측면에서 그런 것이 아니고, 1993년도 임금합의 다음에 그것으로 끝나지 않고 노동법 개정·구조조정 이슈 등 다른 형태의 사회적 합의 시도가 계속 되었다는 의미에서 그렇다. 그리고 이런 실험들이 여러 가지 제약요건을 보완 수정해가면서 상당히 발전적으로 되어 왔다. 지난 10년간의 이러한 흐름을 우리가 되돌아볼 때 어떤 식으로 파악할 것이냐, ‘점진적’인 발전과정으로 파악할 수 있다는 정도이다. 물론 일정한 발전단계를 거치지 않고 퇴보할 수도 있다는 가능성도 인정한다.

김 준: 노 교수의 지적처럼 나의 시각 속에 사회적 합의 체제를 우리가 아직 도달하지 못한, 그러나 현실적으로 바라볼 수 있는 대안적인 노사관계 시스템으로서 보는 목적지향적인 그런 요소가 있고, 그러한 시각이 점진적 발전론을 낳고 있다는 것을 인정한다. 그러나 동시에 적어도 지금까지의 진행과정을 볼 때 각 주체들도 그 과정에서 시행착오를 거치면서 자신들의 행동을 수정해 온 것을 읽을 수 있다. 모두가 똑같은 방향으로 나가고 있는 것은 아니지만, 그리고 모두가 사회적 합의 체제를 한국사회 노사관계의 장래의 전망이라고 다 동의하고 그렇게 가고 있는 것도 아니지만, 적어도 거시적으로 보면 그 수정의 방향이 결과적으로 진정한 사회적 합의 체제를 지향하고 있는 것은 아닌가 하고 생각한다.

유범상: 계기적 발전의 문제에 관해서 적어도 나는 형식적인 측면에 있어서는 발전해 왔다고 생각한다. 그런데 그 형식적인 발전들을 어떻게 평가할 것인가, 또 그 형식적인 발전들의 내용이 무엇인가에 대해서는 이견이 있을 수 있다고 생각한다. 나는 예를 들어서 보통 선거권 확대과정의 예에

서 보듯이 어느 나라고 경향적인 추세는 분명히 있다고 생각한다. 그런데 그 과정이 지배권력이 좀더 효율적인 통치를 위해서 그렇게 했는지, 아닌지의 문제는 다른 차원의 문제라고 생각한다. 적어도 우리들이 할 수 있는 것은 형식적인 부분에 대해서 일정정도 평가해 줄 수 있다는 생각이 든다. 가령 노·경총 임금합의, 노개위, 노사정 등의 과정이 점진적인 것은 아닐 수 있다. 그것은 그때그때의 정치세력들의 전략적 대응들에 의해 나타난 여러 가지 형태일수 있다라는 생각이 든다. 하지만 이것이 발전이나 하는 것은 다양한 주체와 기준에 따라 달라질 수 있다. 연구자들이 구체적인 논의를 통해서 그것을 해야 한다고 생각한다.

노개위와 노사정이 왜 실험이라고 했느냐 하면, 노개위와 노사정위는 분명히 달랐다. 환경이라든가 거기에 활동한 주체들이라든가. 그것이 왜 실험이나 하면, 노개위가 더 많은 것을 획득해 낼 수도 있었고, 노사정위가 그럴 수도 있었는데, 왜 그 모양으로 정해졌는가를 우리는 끊임없이 고찰해 볼 수 있다는 의미에서 그렇다. 우리는 이 책에서 어떤 결론을 내리기보다는 그러한 판단 자료를 제공해야 한다고 생각한다.

노종기: 나도 그 부분이 미묘한데, 그게 꼭 그렇게 가라는 법은 없지만 그런 경향이 넓은 의미에서 있다고 본다. 지금 문제가 되는 사회적 합의 형식과 시스템이 아니라 보다 넓은 의미에서 그런 경향이 있다고 생각한다. 그것은 결국 앞서 이야기했던 사회적 합의의 형식을 그렇게 변화시켜 온 다른 근본적인 원인에 관한 논의를 하지 않으면 안 된다는 것이다.

내가 볼 때 그것은 노동계급의 힘이 커진 것이다. 노동계급이 힘이 커지고 그런 커진 힘에 대응하기 위해서 국가와 자본이 합의 형식의 제도를 만든 것, 이 점은 바람직한 측면이 많다고 본다. 내가 말하고자 했던 것은 유럽 코포라티즘이 나쁘므로 그것에 포섭되면 망한다, 이런 것이 아니다. 우리 현실에 비추어보면 유럽의 체제는 부정적인 것과 함께 바람직한 측면도 있다고 본다. 나는 이런 방향으로 현실을 밀고 있는 현실 아래의 다이내믹들을 이야기해야 한다고 본다.

김 준: 내가 생각할 때, 주체들 가운데서 비교적 오랫동안 일관되게 그 목표를 추구해 왔던 것은 한국노총이다. 한편 민주노총은 노개위 경험을 통

해 일부 상층간부들이 사회적 합의 체제에 대해 긍정적으로 생각하기 시작한 것 같다. 반면에 정부나 사용자측은 그때그때 상황들에 따라서 사회적 합의 방식을 다소 편의적 혹은 마지못해 선택하였고 아직 사회적 합의 체제를 한국 노사관계 모델의 미래로 보는 확고한 자기신념이랄까 가치몰입이랄까 이런 것들을 갖고 있지 않은 것으로 보인다.

노종기: 노개위 이후에 정부 내부에서는 그런 신념들이 좀 생긴 것으로 볼 수도 있다.

유범상: 정부도 분리해서 보아야 한다고 생각한다. 경제팀이라는 개발독재의 논리들이 있는 것이고 또 한편에서는 새로운 패러다임을 짜야겠다는 노동팀이 있었다는 생각이 든다. 이것들을 분리해서 그들간의 정치적인 역동과정을 본다면 달리 평가할 수 있다는 생각이 든다.

이제 김 박사가 제시한 4가지 조건에 대해 이야기해 보았으면 한다. 그런데 우선, 두 번째의 조건인 진정한 대표성의 경우 그 방식이 여러 방식이 있을 수 있지 않은가?

김 준: 조직이 매우 분산적이고 상층조직이 가령 서너 개나 되더라도, 리더십과 민주주의가 조화를 이루고 상층조직 사이에 의견이 일치될 경우에는, 그리고 조직 노동자가 전체 임노동자의 10% 남짓일 정도로 조직률이 낮다고 하더라도 이들이 자기 조합, 조직 노동자들만의 이해를 도모하는 것이 아니라 폭넓게 전체 노동자의 이해를 대변하려고 노력한다면, 진정한 대표성을 획득할 수 있다고 본다. 그래서 중앙집권화, 높은 조직률 등을 필수적인 조건들로 넣지 않은 것이다. 중앙집권화나 높은 조직률이 대표성을 강화해 줄 것이라는 점은 분명하지만 그것이 대표성의 필수조건이라고 보지는 않는다는 것이다.

최영기: 나는 그 포인트가 싫다는 것이다. 그러니까 “외국의 사회적 조합주의 유형을 보니까 이러저러한 조건에서 성립되었더라, 그렇기 때문에 우리 나라에서는 진정한 사회적 합의가 안 된다”라든가, “이러저러한 조건들이 충족되지 않았기 때문에 이걸 왜곡된 합의다”, 이런 식으로 평가하는 것

에 대해 나는 찬성 못하겠다.

유범상: 네 번째 조건, “협약의 범위가 노사 주체들을 넘어서야 한다”는 점도 얘기하고 싶다. 가령 “노사가 자본주의 사회의 기본적인 계급인 한 그들의 합의는 어쩔 수 없이 사회 전반의 것을 다룰 수밖에 없다”는 것과 “이것을 넘어서야 된다”는 것과는 다른 것 같다. 노자협상이 경우에 따라서는 오히려 국민의 이해관계들을 침해할 수도 있다. 한국노총의 합의가 자기조직 이익을 위해 이루어진 것일 수도 있다. 그랬을 때, 한국노총이 한 협약을 우리는 잘못되었다고 할 수 있겠는가. 따라서 사회적 합의가 반드시 국민적 이익까지 가야 된다고 말하면 문제가 발생할 수 있다. 나는 그럴 수도 있고, 안 그럴 수도 있다는 생각이 든다. 네 번째 조건은 어떤 의미에서 사회적 조합주의의 체제 차원이 이미 전제하고 있다는 느낌이 든다. 더 나아가면 사회적 협약이라는 것들이 반드시 발전적인 것이라고 생각하지 않는다. 사회적 합의가 노·경총 합의에서도 보았듯이 어떤 측면에서는 자기조직을 위해서 또는 민주노조 진영을 견제하기 위해서 적극적으로 참여한 경향이 있었다. 결과가 전국민에게 미쳤든 어쨌든지 간에.

이제 노동정치개념에 대해 논의해 보았으면 한다. 이 프로젝트의 목적이 사회적 합의의 관점에서 노동정치를 어떻게 평가 전망할 것인가이므로 노동정치에 대한 논의는 중요하다고 생각한다. 우선 노중기 교수가 간략히 정리했으면 한다.

노중기: 노동정치 개념은 굉장히 포괄적인 개념이다. 임영일 교수의 계급정치 개념보다 포괄적인 개념이기 때문에 이 개념을 사용하는 것이 크게 문제되지 않는다고 본다. 구체적인 내용들은 노동정치 개념으로 꼭 다루어질 필요는 없다. 그것은 이른바 전략과 구조의 관계의 문제로 여기서 개념적으로 다룰 내용은 아니다. 그러나 전제가 된 내용이기는 하다. 노동정치란 포괄적으로 주체들 간의 전략적 상호작용 및 그것과 관련된 체계에 대한 전반적인 논의를 말한다.

최영기: 나는 아직도 노동정치라는 개념이 낯설다. 노중기 교수의 표현을 보면 “노동경제학, 제도학과 등의 노사관계 개념이라는 것이 법과 기존의 노사관계 틀 속에서 이루어지는 공식적이고 제도적인 것들만 포착하기 때

문에 논의가 상당히 한정되어 지워진다”는 비판에 대해서 금방 수긍하기가 어렵다. 1989년 이후 과정을 분석하려 한 우리 글을 볼 때 실제 노사관계론과 노동정치론으로 용어를 구분하여 쓴다고 해서 무슨 큰 차이가 있겠는가?

노종기: 부차적일 수 있겠는데 일단은 예컨대 노사관계 개념이라 하면 어감이 주는 느낌도 있다. 손쉽게 1987년 이후만 생각하면 우리 경우는 정치적인 제도나 정치변동이 노사관계에 미치는 영향이 아주 컸다. 그런데 노사관계라고 하면 노사관계의 구조나 제도를 이야기하더라도 그런 정치적인 변동에 관한 역동성을 논의의 중요한 축으로 잡고 있는 것 같지 않다. 예컨대 3당 합당을 하면서 환경이 확 바뀌었던, 그런 부분들을 충분히 고려하지 않은 면이 많이 들어가 있다는 것이다. 노동정치 개념을 주로 라틴아메리카 논자들이 썼는데, 그 경우에도 큰 틀에서 우리와 다를 바가 없다고 본다. 국가정치의 수준에서 정치가 굉장히 유동적이고 그 유동성이 노사관계를 크게 규정짓고 결정하였다. 반대로 노동도 국가정치를 유동화시키는 중요한 액터(actor)였고 이런 다이내믹스를 포착하기 위해서 노동정치의 개념을 쓴 게 아닌가 보고 있다.

그리고 조금 더 이론적이고 미시적으로 이야기를 하면 노사관계 개념에서 상정하는 구조·제도와 노동정치에서 생각하는 구조·제도는 다른 것 같다. 노사관계론에서의 구조나 제도는 환경이다. 노사관계에서의 구조나 제도는 주체들의 행위가 이루어지게 되는 배경적 요인이나 환경적 요인을 넘어서지는 않는다. 문제는 구조와 주체가 구조를 변형시키려는 아주 적극적인 노력들을 기존의 노사관계론에서는 포착하지 못하는 것이 아니냐 하는 점이다. 그런 점에서 노동정치란 표현이 사실을 표현하는 데 있어서도 더 정확한 표현이다. 정치와 경제 그리고 노동, 주체들 간의 관계, 현재 사회적 합의 문제를 둘러싸고 벌어지는 역동적 상호작용을 표현하는 데는 노사관계보다 노동정치가 더 적합하다고 본다.

원래 노동정치의 개념은 코포라티즘 이론이나 생산의 정치이론으로부터 연원하는데 내가 사용하는 것은 뷰러웨이의 이론 맥락이다. 주지하듯이 뷰러웨이는 전통적으로 사회과학이 노사관계 영역이나 생산의 영역을 정치의 영역이 아니라고 본 점을 강하게 비판하였다. 혹은 정치의 눈으로 보려고 하지 않았다. 경제학에서는 구조나 시스템의 눈으로 보려고 했고 사회학에

서는 시장이나 혹은 제도로 보려고 했다. 그러나 노사정위원회를 둘러싼 주체들의 대립에서도 잘 나타나듯이 노동은 기본적으로 정치의 장이다. 정치의 장에는 복합적인 요인들이 개입한다. 노동문제와 국가정치의 관계, 노동문제와 생산구조의 관계 혹은 주체들의 행동과 노동시장과의 관계 이런 것들을 포괄적으로 엮어서 정치적인 상호작용으로 서술해야 된다. 나는 뷰리웨이의 논지를 조금 더 확장할 수 있다고 본다. 작업장이라고 하는 게 기존의 경영학적 관점이나 산업사회학적 인식과 달리 정치의 장이듯이 노동 일반도 정치의 장이라는 것이다.

유범상: 나는 최 박사에게 한번 묻고 싶다. 노 교수가 노사관계론을 네 가지 점에서 비판했다. 그 논지에 대해서 시비를 가리면 문제가 해결될 것 같다.

최영기: 노사관계론은 이론적 패러다임이나 틀로 확정되어 있지 않다. 그래서 이것이 분석틀로서 유용한 것이냐는 논란들도 많다. 그렇지만 노사관계론이라는 이름 아래 노동문제, 노사관계, 노동시장, 노동법 영역들 모두가 논의된다. 던롭이나 카츠와 같은 사람들이 노사관계론을 패러다임으로 정립하려 하였지만 정형화된 이론 체계가 있는 것은 아니다. 그래서 사회학이나 정치학에서 이야기하는 여러 가지 노동관련 논의들이 다 노사관계론에 포괄되는 것으로 우리는 이해하고 있다. 그렇게 이해하는 차원에서 보면, 노 교수가 제기하고 있는 사항들이 노사관계론에서 포착되지 않은 부분이 있다고 보기 어렵다. 이것은 어떻게 보면 단순히 용어의 차이일 수 있다. 용어의 차이이고 자기가 어떤 이론적 관점을 가지고 보는가의 차이일 수 있다. 그러면, '용어를 노동정치로 할 것이냐, 노사관계로 할 것이냐'의 판단에서 어떻게 보면 '우리 사회의 경제시스템을 어떻게 이해할 것이냐'와 연결지어 생각해 볼 필요가 있다. 한쪽에서는 노사관계는 어떻게 보면 기존의 질서를 인정하면서 그 안에서 이루어지는 어떤 다이내믹스에 한정하는 반면 다른 측면에서는 극복 내지는 상당정도 교정을 요구하는 그런 사회시스템으로 보기 때문에 이러한 차이가 생겨난다고 할 수 있다. 그러나 사회적 합의의 전개과정을 논의하면서 우리가 이 개념을 굳이 쓰지 않으면 안 되는 이유를 모르겠다.

김 준: 나는 이렇게 이해한다. 대비를 위해 단순화시켜 보자면, 노사관계론은 다소 정학적인 요소를 가지고 있다고 보아야 한다. 노동시장과 제도의 주어진 조건 속에서 노사정이 서로 어떠한 상호작용을 강제할 수 있느냐에 대해, 순간포착을 통해 전체적인 구조를 드러내 보여주는 것이 노사관계론적 접근이다. 반면에 노동정치론은 보다 동학적이다. 예컨대, 사회학에서도 동일한 대상, 동일한 문제를 바라보면서도 그것들을 고정된 상태에서 바라보려고 하는, 다시 말해 체계론적 관점에서 바라보려고 하는 것과 그것들을 모순과 갈등의 역동적 구조로서 바라보려고 하는 관점들이 항상 충돌해 왔다. 어쨌든 노동정치론이란 노사정 관계를 모순되고 갈등하고 끊임없이 유동해 가는 그런 구조로 보고자 하는 것으로 이해된다. 두 번째로는 노동정치론의 출발점을 슈미터류의 이익집단 정치론의 맥락에서 찾을 수 있다는 생각이 든다. 예를 들어 노동조합을 보는 경우에도, 그것을 단순히 하나의 노사관계 제도로서 바라보는 것이 아니라, 밖으로는 구성원들의 이익들을 어떻게 대표해 가는가, 그것을 대표하기 위해서 어떠한 전략을 사용하는가, 노조가 놓여 있는 정치적 지형, 또는 힘 관계를 바꾸기 위해 혹은 적응하기 위해 어떻게 투쟁, 교섭, 양보하는가? 조합원들과의 관계에 있어서 대표성을 유지하기 위한 내부정치는 또 어떻게 이루어지는가 등에 대한 관심과 관련되어 있는 것이다. 그리고 이러한 요소들은 사용자나 정부에서도 마찬가지로 찾아볼 수 있다. 다시 말하자면, 노사정 3주체가 서로간에, 그리고 내부적으로 갈등하면서 구조, 힘 관계, 의제 등을 끊임없이 변화시켜 간다는 관점에서 노사정 관계를 바라보려고 할 때, 노동정치라는 개념과 분석틀이 노사관계론보다 훨씬 더 매력적인 것으로 다가온다.

유범상: 나는 지금까지 토론을 통해 볼 때 한국적인 맥락에서는, 가설적이지만 노동정치와 노사관계 개념이 이데올로기적 배경을 가진 담론이라는 생각이 든다. 노동경제학자, 노동경영학자, 노동법학자들이 노사관계론을 주로 이야기해 왔고 그것에 대한 대안으로서 좌파학자들이 노동정치를 이야기해 온 것은 한국적인 독특한 맥락에서 이해해야 된다고 생각한다. 사실 서구에서 보면, 노동정치에 대해 얘기하는 논자들이 많지 않다. 노사관계를 우리는 노와 사를 놓고 정이 중재하고 조정하는 체계로 사실상 이해해 왔다. 반면, 노동정치 개념은 노사정이라는 주체들이 전략을 짜는 다이내믹한 관

계를 형성하는데 그 이면에는 일정정도의 대립들을 전제로 하는 경향들이 분명히 있다. 인식론적으로 보았을 때도, 노동정치는 노동의 세계를 정치의 관점에서 보려고 하는 경향이 있다고 생각한다. 따라서 노사관계론의 가장 큰 약점은 노동문제를 정치적인 문제로 인식하지 못했다는 것이다. 즉 인식론적 측면에서 볼 때, 노동정치는 사물을 그러니까 법학의 관점이라든가 경제의 관점 또는 시장의 관점이 아닌, 정치의 관점에서 보려는 태도가 전제되어 있다고 생각한다.

노중기: 영역에서의 정치가 아니라 김준 박사가 이야기한 것처럼 다이내믹스를 보려고 한다는 거다. 정확보다는 동학을 보려고 하는 관심이다.

유범상: 그것이 바로 정치의 관점이다. 그 다음에 내가 생각할 때 마지막으로 이런 태도들이 우리 글에 어떤 방식으로 영향을 미치고 있나 했었을 때, 나는 기본적으로 노사관계론을 하는 사람들의 서술방식과 우리의 서술방식은 분명히 다르다는 생각이 든다. 정치를 넣으면서 하는 이야기와 그렇지 않은 이야기들이, 예를 들어 내가 지금까지 글들을 읽어보면 노사관계론을 하는 연구자들이 쓸 때는 “노동은 무슨 일을 해야 되고, 자본은 무슨 일을 해야 되고, 정부는 그래서 무슨 일을 해야 된다”라는 역할에 비중을 두는 이러한 태도는 정치적인 것들을 삭제하는 경향이 있다.

최영기: 그것에 대해 나는 좀 달리 본다. 노사관계에서 동학, 다이내믹스가 없다고 하는데, 나는 다이내믹스의 범위에 대해 좀 차이가 있을 수 있다는 것이다. 어디까지의 다이내믹스냐, 예를 들면 단체교섭 과정이나 노동법 개정과정을 볼 때, 거기에도 술한 다이내믹스가 있다. 그러면 그 다이내믹스를 노사관계론에서는 다 사상하느냐 하면, 그렇지 않다. 그것이 다 포함되는데, 만약에 노동정치 개념을 쓸 때는 동학의 범위가, 예전에 전노협이 주장하던 ‘노동자가 주인되는 사회’ 이런 정도까지를 염두에 두는 데 비하여 노사관계론에서는 거기까지는 안 간다는 차이가 있다. 거기까지 논의를 돌려 보면 이데올로기 문제가 약간 있을 수 있다고 보는데. 우리가 이 논의를 하는 데는 그런 정도의 문제까지는 안 들어가 있다. 사회적 합의 과정에서도 거기까지는 안 들어간 것이라고 본다. 내가 자꾸 용어를 문제삼는 것은 용

어 사용이 불편하기 때문이기도 하지만 노사관계를 정치학이나 사회학에 다 뺏기는 것 같기 때문이다(웃음).

김 준: 사회학은 전통적으로 노사관계에 관심이 많았다. 최근에 관심을 가지고 영역을 침입하는 것은 정치학이다(큰 웃음: 푸하하하).

노종기: 나는 사실 개인적으로 그 부분에 대해서 유범상 씨가 개인적인 가정을 했는데, 이런 맥락에서 ‘미국에서는 논의가 안 되는데 왜 제3세계에서도 주목받을까?’ 하는 질문을 던져 본다. 그것은 굉장히 의미있는 문제 제기다.

두 가지 측면이 있는데 하나는 이른바 한국의 객관적인 현실에 대한 학문의 접근방식이 어떠했느냐 하는 점이다. 나는 명백히 그것은 미국의 노사관계론이 1950년대 이래로 우리 사회 노동문제를 설명해 온 가장 기본적인 틀이었다고 본다. 이 틀은 상대적으로 보수적이며 비자주적이나 현재에도 제도학계의 중심적인 위치를 점하고 있다. 반면에 소장 연구자들은 다른 설명 방식을 추구하고 있다.

노사관계론이 최 박사가 말한 것처럼 아주 포괄적인 개념으로 쓰면 모든 것을 포괄하게 되어 쓸모가 없게 된다. 조금 좁혀 쓴다면 노사관계론은 대개 덤롭의 틀인데, 덤롭의 틀은 파슨스의 체계론을 노사관계에 수용해서 적용한 것으로 알고 있다. 미국식의 구조기능주의 사회학 혹은 사회과학의 틀이 기본적으로 깔려 있는 것이다.

덤롭의 노사관계론은 1970년대에 들어오면 서구에서도 수용하기 어렵게 되었다. 상황이 바뀐 것이다. 현실상황 변화에 대응해서 카츠나 여러 사람이 덤롭이론을 수정한, 조금더 다이내믹스를 집어넣으려는 그런 시도를 했는데 여전히 인식의 범위가 제한되어 있다. 이것은 파슨스 이론들의 기본적인계에서 이미 주어진 제한이다. 파슨스가 맑시스트가 이야기한 이런 구조들을 이야기하지 않고 베버리안 관점에서 액터들의 환경적 배경과 그것에 대한 주체적인 의도적인 대응, 이런 맥락에서 보고 있기 때문에 거기에서 근본적인 제약이 있다.

나는 그렇다고 해서 노동정치가 꼭 김 박사가 말한 대로 아주 근본적인 문제 예컨대, 우리 사회 전체체제 변혁의 문제라든가 이런 담론까지 나갈

필요는 없다고 본다. 실은 그 문제를 본격적으로 제기하는 것이 노동정치 개념과 대비되는 계급정치 개념이다.

우리 사회의 경우 국가정치가 노동에 미치는 영향은 지대하다. 과거의 3당 합당이나, 향후 도입될지도 모르는 내각제가 노동운동, 노사관계에 미치는 영향을 생각해 보자는 것이다. 작년에 오랜 야당세력이었던 김대중 정부가 성립된 점, 이 정권의 권력의 성격, 그리고 정치적 전략 속에서 정권이 노동문제를 어떻게 배치했는가는 모두 노동연구에서 중요한 주제가 된다.

김 준: 나는 노동정치라고 하는 개념과 특정한 이데올로기와의 친화성에 대해서는 동의하기 힘들고, 오히려 우리 나라의 특수한 상황과 친화성이 있는 것이 아닌가 생각한다. 왜냐하면 1987년 이전도 이런 말을 쓰기가 쉽지 않은 부분이 많이 있었다. 1987년부터 최근까지를 분석하는 데는 노동정치 개념이 적합하다. 왜냐하면 민주화라고 하는 사회적인 변동 위에서 노사관계의 지형 자체들이 불안정화된 상태, 그래서 노사정이 안정적 관계보다도 그 장 자체를 끊임없이 새로 틀 지우려고 하는, 그런 어떤 상황이기 때문이다. 그런 상황들 속에서 노사정 관계라고 하는 것 자체가 안정적인 3자관계를 형성하고 있는 것이 아니기 때문에, 즉 역동적인 관계를 가지고 있기 때문에 이러한 상황을 분석하는 데 있어서 상대적으로 노동정치라는 개념이 더 유용하다고 사람들이 느끼는 것이 아니겠는가?

최영기: 이제 대충 정리가 된 것 같은데 한 가지만 더 이야기한다면, 노사관계론이라고 할 때, 말 그대로 보면 안 된다고 본다. 아까 유범상 씨가 노사관계론 하면 노사간의 관계가 핵심으로 있고 정부는 뒤로 빠진 채 노사간의 관계를 조정한다고 했는데, 노사관계론에서 노사관계라고 할 때 노사정을 다 포함한다. 즉 노사관계 속에서 노사정이 행위 주체인 것이다. 정부는 규칙을 제정하는 자로서 역할한다. 정부도 실질적인 주체인 것이다. 노사관계론은 유럽의 좌파들에게도 통용되는 개념이다. 저널을 보더라도 예컨대, Journal of Labour Politics란 명칭은 없다. 그런데 Journal of Industration Relations라는 표현은 굉장히 많다. 그게 일반화된 개념이다. 이런 학술지들이 대부분 Non-Marxian 대중을 가지고 있는 것은 틀림없다. 그런 차원에서 노동정치 개념은 우리 나라에서 약간은 이데올로기적 색채가 가미되어 있

다고 본다. 나는 그런 것들을 감안하더라도 내용을 서술해 가는 것에는 큰 차이가 없는 것 같다.

유범상: 서로의 논지에 대한 충분한 이해가 되었을 줄로 안다. 이 정도로 노동정치 개념과 노사관계론에 대한 논의를 마쳤으면 한다. 이제 구체적인 사건들에 대한 논의로 넘어갔으면 한다.

2. 사회적 합의의 다양한 시도들: 특히 노·경총 임금합의를 중심으로

유범상: 그럼 본격적으로 이 책의 제2부로 넘어가겠다. 김 박사가 정리를 좀…….

김 준: 간단히 말하면, 최저임금심의위원회는 전형적인 3자주의 형태였다는 생각이 든다. 일종의 중앙 차원의 교섭이었던 셈이다. 그런데 이제 여기에 참가하는 당사자들이, 이 제도가 설계될 당시에도 뚜렷한 의식이 있었던 것이 아니고, 당사자들이 여기에 참가하면서도 이것들을 ‘사회적 합의의 관점’에서 보았다는 흔적들은 별로 나타나지 않는다. 그럼에도 불구하고 긍정적으로 평가하는 것은 실제로 네 번의 최저임금 심의과정 자체가 교섭을 방불케 하는 과정으로 전개되었었고, 중요한 정책문제를 3자주의적인 방식으로 논의한 시초가 되었다. 중앙노사협의회는 형식적으로는 노사정간의 중앙노사간담회 같은 형식을 가지고 있었지만은 사회적 합의와는 상당한 거리가 있었다고 볼 수 있다.

그러나 경사협부터는 조금씩 달라진다고 생각이 든다. 경사협의 경우는 어떻든 한국노총이 주도적으로 나서서 성사시켰고, 여기에서 정책·제도개선 문제들에 대한 논의가 이루어졌으며, 일부는 정부의 정책으로 반영되기도 했다는 점에서, 그 앞에 있었던 정부 주도의 ‘유사 합의’의 시도들에 비해 획기적으로 진전된 것이었다. 하지만, 결과적으로 볼 때 경사협에 정부가 참여하지 않았기 때문에 논의된 사항들의 구속력에 한계가 있었다. 한편 한국노총은 국민임금조정위원회에서 임금이 논의되는 것을 피하기 위해 경사협을 제안했고 따라서 경사협에서의 임금 논의에 완강히 반대했다. 또 사용자는 여기에서의 협조적인 분위기가 다른 것까지 영향을 미치기를 기대했

다가 점차로 실망하게 되었다. 따라서 경사협은 점점 화석화되었고, 이후 노·경총 임금합의때 합의이행 감시기구의 역할을 잠시 맡기는 했지만 결국 어떻게 없어졌는지 기록도 불분명하게 사라지고 말았다.

다음으로 노사정 대토론회는 이를 통해 정부가 사회적 합의를 처음으로 공식화한 것에 의미를 부여할 수 있겠지만, 다른 한편으로는 선언적이었고 일회성 이벤트였으며 정부의 의도 자체가 이를 통해 임금 안정, 노사관계 안정에 대한 사회적 공감대를 형성한다는 차원에 머물렀기 때문에 사회적 합의를 위한 시도였다고 보기는 어렵다.

마지막으로 노·경총 임금인상 합의는 많은 비중으로 서술했다. 정부의 입장에서 볼 때, 임금가이드라인 정책의 실패와 특수한 정치적 상황, 즉 김영삼 정부가 출범하고, 신경제 100일 계획이 나오고, 이런 사회적 분위기 속에서 정부는 정부대로 과거의 정책을 답습할 수밖에 없다고 생각했다. 경제계는 언제나처럼 정부정책에 협조해 준다는 차원에서 이에 동참했다. 한편 한국노총은 당시의 사회적 분위기 속에서 임금합의에 대한 압력 등을 느꼈고, 동시에 총액임금제와 정부의 임금가이드라인을 벗어나고 싶은 동기도 있어서 이에 동참했다. 이처럼 노사정 3자가 임금합의에 합의된 데까지는 나름대로의 이해의 일치가 있었지만, 각 주체의 의도들이 어긋나는 부분들도 상당히 있었다. 한국노총은 막연하게나마 임금합의를 통해 정책참가의 가능성을 모색했던 것으로 보이는 반면에, 정부와 사용자측은 합의에 의한 임금억제에 매력을 느꼈다.

최영기: (노사정위원회 일로 잠시 나감)

유범상: 나도 김 박사의 글을 읽으면서, 한국노총이 1994년 즈음에 어찌 되었거나 나름대로 일관된 흐름을 잡기 시작했다고 생각한다.

김 준: 나는 그렇게 생각했다. 한국노총이 ‘밑실야합’이라는 비판을 받으면서 속으로는 굉장히 많이 억울했겠다는 생각을 하면서…….

노종기: 짝사랑 아닌가? 뭔가 줄 것이라고 기대하고…….

유범상: 그런 측면도 있었겠고, 다른 한편 한국노총이 정책참가에 대한 지향이 있었지만 어용이란 이미지가 너무나 강해서 한국노총이 하는 행동은 자세한 검토 없이 반노동자적이라는 평가를 들었다.

김 준: 그 측면하고 두 번째는 한국노총 지도부가 정책참가에 주안점을 두었다고 하더라도, 조합원들의 인식과 주된 관심이 그게 아닌 가운데서 자기 혼자 앞으로 나간다고 하는 것들은 결국은 자살행위나 다름없는 측면이 있었다.

유범상: 그러니까 두 번째 측면은 한국노총 지도부들이 정책참가에 보다 관심 있었는데 반해 조합원은 임금상승률에 더 관심이 있었던 것이다. 돈 얼마큼 더 받느냐가 그때까지의 조합원들의 의식 수준인데, 한국노총은 정책참여를 제기하면서 앞서나갔다는…….

노중기: 그것은 앞서 나간 것이 아니고, 그 정책참여라는 것이 사실은 미묘하다. 그것에 대해 사회과학적·객관적으로 어떻게 평가할 것인가의 문제가 있다. 나의 판단은 분명하다. 그러니까 노·경총 임금합의는 한국의 노동계급의 미래를 위해서 한국노총 지도부가 합의한 측면도 있었지만 그러한 주장은 이데올로기일 수 있다. 현실에 있어서는 한국노총이 요구했던 이유는 한국노총 지도부 그 다음에 각 단위연맹 위원장급들, 전문노동운동가들이 사람들이 자기의 현재 위치를 발판으로 해서 정부에 대해 더 많은 정책결정권을 갖는 자리에 들어가거나, 아니면 정치적으로 국회의원 한 자리 공천을 받거나 하는 등의 목적 때문이었다.

한국노총의 요구는 민주노총하고 정부가 강하게 대립하고 있었기 때문에 거래를 통해 실현 가능했다. 한국노총은 바터를 계속 정부에 대해서 요구를 했는데, 정부가 몇 번 줄 것처럼 하다가 결국 안 주었다. 정부의 반대급부가 없었기 때문에 한국노총은 계속 공포를 쏘지 않을 수 없었다. 그 목표가 한국노총의 주장처럼 정책참여, 민주사회 복지실현을 위한 것은 아니었다. 이러한 노동정치 구도는 1992년까지 갔으며 현재에도 그렇게 볼 수 있는 측면이 있다.

김 준: 그런 측면도 있는데, 조금 달리 봐야 될 점이 있다. 한국노총이 박종근 체제가 들어선 이후 그리고 박인상 체제가 되면서 아래로부터의 요구를 일정하게 수렴하는 쪽으로 체질이 바뀌어 갔다는 점도 인정해야 된다. 다만 전노협(전노대)이 조합원 대중들의 동원에 강한 조직이라면 한국노총은 동원에 약하고 그런 것들에 익숙치도 않을뿐더러, 자기들이 포괄하는 조직들이 그런 조직들이 아니었던 것이다. 그렇기 때문에 동원게임에 들어가면 한국노총은 전노협의 상대가 될 수 없는 약점이 있었다. 반면 한국노총이 오랫동안 정부와의 상충교섭 관계를 유지해 왔기 때문에, 이런 측면에서 상대적인 강점이 있었던 것이다. 사회적 합의를 지향한 한국노총의 의도를 반드시 순수하게만 볼 수 있는 것은 아니지만, 한국노총이 자신들의 상대적인 강점과 약점을 파악하고 자신들이 강점을 가지고 있는 부분을 활용함으로써 주도권 싸움에서 이기려고 했었다고 볼 수 있다는 것이다. 물론 지도부의 개인적 야심 등이 개입했을 수도 있지만, 적어도 한국노총에 박종근 체제가 들어선 이후에 정책참가 노선, 그리고 그 이후 사회적 합의 체제에 대한 지향 등은 그 자체가 일관된다는 점에서 나름대로 평가받아야 한다고 생각한다.

유범상: 그러니까 나는 민주노총의 내부정치에 관심을 기울이는 것처럼 한국노총이나 아니면 국가의 내부정치에 대해서도 관심을 기울일 필요가 있다고 본다. 물론 한국노총과 정부가 단일한 견해를 가졌다는 전제가 이데올로기적인 경향도 있었겠지만 사실상 또 한국노총이나 정부가 제공한 측면도 있을 수 있다. 이런 측면에서 볼 때 한국노총도 분명히 하나의 현실조직인 한에 있어서 조직원의 이익을 보장하려는 측면도 있을 것이고, 당시의 게임판에 적응하려는 측면도 있었을 것이다. 특히 민주노조 진영이 생겨나기 시작하고 정부와의 관계도 김영삼 정권이 등장하면서 바뀌게 되고…….

노종기: 그건 사실 판단하여야 할 문제이다. 예컨대, 1987년 이전의 한국노총 활동하고 1987년 이후의 한국노총의 변화를 비교해 볼 때 한국노총이 발전하지 않았느냐 하면 분명히 발전했다. 그런데 그것이 왜 발전이냐, 그리고 주어진 조건에서 어떤 전략으로 변화·발전했는가를 따지는 것은 좀 다른 문제일 수 있다. 평면적으로는 발전했는데, 1987년 이전에는 내부정치를

할, 지금 우리가 논의하는 그런 정치를 할 필요가 없었고, 이후에는 내부정치를 할 필요가 객관적으로 요구되었다는 것이다. 그 속에서 한국노총이 어떻게 대응했는가 하는 것은 다른 차원의 발전으로 볼 수도 있지만은…….

유범상: 나는 발전이나 아니냐의 문제가 아니라고 생각한다. 예를 들자면, 중세에는 공개적으로 죄인을 단두대에서 처형함으로써 군주가 권위를 누릴 수 있었다. 하지만, 어느날 갑자기 잔인한 단두대 처형방식 때문에 사람들이 죄수를 동정하고 군주에 저항하기 시작했기 때문에 군주의 처벌 방식이 감금의 방식으로 바뀌었다면, 두 처벌 방식 간에 발전했다고 단정적으로 말할 수 있을까. 그렇듯이, 나는 전략적 지형이라든가 주체들의 인식이 바뀌면서 정치 양태, 방식, 수단이 달라진 사실 자체를 평가해야 한다고 생각한다. 그런 의미에서 한국노총 내부는 명백하게 새로운 방식의 정치를 해야 될 상황적 조건들이 존재했다. 그리고 우리는 그것에 대해서 객관적으로 평가해야 한다는 것이다. 즉, 평가를 하는 태도는 좋게 평가를 한다, 나쁘게 평가한다는 차원보다는 우선 그 사실관계를 드러내 주어야 한다는 것이다.

김 준: 조금 전 얘기를 이어서 한다면, 전노협(전노대)은 한편으로 조합원들의 이해에 민감할 수밖에 없는 그런 구조 때문이기도 하지만, 다른 한편으로는 정부로부터 제도적으로 정책참가, 상충교섭 등의 영역을 봉쇄당했고 시민권(합법성)조차 인정받지 못하고 있었기 때문에, 사회적 합의에 대한 관심이 상대적으로 적을 수밖에 없었다. 그러나 1993년 노·경총 1차 임금협의 때에는 그야말로 전술적으로 대응했다가 1993년 말 '93년 임무를 평가하는 자리에서 일부 간부가 1994년도 전략을 이야기하면서 노·경총 임금협의의 틀에 전노대도 어떤 식으로든 끼어들어가야 하는 것이 아닌가 하는 문제 제기를 하기도 했다. 그러나 이러한 문제 제기는 결국 문제 제기로 끝났고 1994년에도 민주노총은 사회적 합의 반대를 분명히 했다. 결국 당시에 돌아가 생각할 때, 전노대로서는 당시 정부가 문을 열고 들어오라고 하고 시민권을 인정해 주는 등 무엇인가 전향적인 조치들을 취하지 않은 상황 속에서는 도저히 사회적 합의에 참가할 수 없었던 것이다. 그러한 공간이 열려진 것은 노개위 단계부터였다.

노중기: 하나의 측면이 더 있다고 생각한다. 현재까지는 사회적 합의든 뭐든 전체적으로 국가가 강요했다는 점이다. 강요의 수준을 어떻게 해석할 것인가, 예컨대 구조적 강요도 강요인가, 아니면 드라이브도 강요인가 하는 문제는 있지만 이런 다양한 차원의 국가 개입이 있기 때문에 서술적 용어로 자를 수는 없겠지만 구조적 압박이 있었던 것은 사실이다. 구조적 압박을 주도했던 1차적인 동력은 정부에서 나왔다는 것이다.

또 하나 주체적인 측면인데, 민주노총이 조직형식적으로 중앙집중적 조직이 아니라면 사회적 합의는 불가능할 것이다. 기업별 체제 아래서도 관념적으로나마 그런 의제를 던질 수는 있겠지만 실질적으로는 그것을 관철할 수 없기 때문이다. 1996년 시점에서 자료가 뒷받침되어야겠지만, 국가나 정부 사회 내에서 민주노총의 조직화라고 하는 것을 긍정적으로 보았을 수도 있다. 예컨대, 박세일 수석이 어떻게 보았느냐 하는 것이다. 박세일 수석이 1993년에 그런 제안을 할 수는 없었을 것이란 이야기이다. 그런 점이 고려되어야 한다고 본다.

김 준: 1994년 합의의 경우는 상당한 변화라고 생각한다. 1994년 합의에 앞서서 한국노총은 1993년 합의 이후 전노협으로부터 위낙 비판을 많이 받았기 때문에, 비판의 소지를 최소화하기 위해서 나름대로 많은 노력을 기울였다. 대의기구들을 거치면서 미리 자신들의 요구를 공개적으로 확정했고, ‘밀실합의’라는 비판을 피하기 위해서 아예 회의 장소를 경사협으로 고정했으며, 회의가 끝날 때마다 그 결과를 속보로 공개했다. 따라서 1994년 임금 합의에 대해 전노대가 1993년에 사용했던 똑같은 어휘를 동원해서 공격했던 것은, 한국노총 입장에서는 상당히 억울했을 것이다. 나도 이러한 한국노총의 노력은 전노협·전노대의 비판에 따른 것이기도 하지만 진일보한 것으로 적극 평가해야 된다고 본다.

최영기: (들어옴)

유범상: 지금까지 노·경총 임금합의를 논의했다. 이 부분에 대해 최 박사 코멘트가 있어야 한다. 김 박사 논의에서의 특징은 1994년 노·경총 임금합의를 굉장히 적극적으로 평가하고 있다는 점이다.

최영기: 나는 1996년 노개위 이전의 사회적 합의 시도들을 해석할 때 이런 것도 감안하면 더 풍부해질 수 있다는 차원에서 이야기하겠다. 중앙노사협의회는 전형적으로 가장 낮은 수준의 사회적 합의로서, ILO류의 Tripartism 형식을 따온 것으로 볼 수 있다. 즉 1980년도에 법개정하면서 일본 등의 예를 법제화한 것이다. 그러나 중앙노사협의회는 도입배경이나 그 이후의 상황적 조건 등으로 볼 때 사회적 합의기구로 역할을 하기 어려웠다. 이런 것이 존재했다는 의미를 부여할 수 있는 정도라고 생각된다.

그래서 중앙노사협의회라는 틀 자체가 가지고 있는 한계 때문에 1980년대 말, 1990년대 초에 한창 뛰어오르던 임금을 어떻게 할 것이냐는 문제를 가지고 이러저러한 새로운 시도를 해보았다고 생각한다. (국민)임금위원회나 경사협이나 하는 논의도 거기서 출발한다. 바로 이때, '사회적 합의 방식이냐, 아니면 다른 방식이냐'의 선택이 한번 있었다. KDI와 재경원이 생각했던 싱가포르식의 국가임금위원회 방식은 상당부분 국가적 조합주의적인 발상으로 볼 수 있다. 그러나 한국노총에서조차 완강히 거부하니까 한국노총의 주장대로 형식은 서구의 경제사회협의회라는 형식으로 갔는데, 실질적으로 이것이 제대로 작동이 안 됐다. 왜냐하면, 서구에서의 사회적 합의라는 것은 임금을 중심으로 이루어지는데, 한국노총은 그것을 거부했기 때문이다. 이때 노조가 내어줄 수 있는 사항은 임금이었다. 그리고 이것은 정부와 재계가 가장 바라는 사항이었다. 임금을 가지고 합의한다는 것 자체가 전혀 이상한 게 아닌데, 한국노총은 임금에 대해서 합의할 자신이 없었다. 그래서 한국노총은 임금문제를 가지고 정부와 재계를 상대로 거래를 하지 못했고, '임금을 뺏길 것인가, 안 뺏길 것인가' 이렇게만 생각했다. 즉 자기가 적극적으로 내주지 못하니까 받을 것도 적극적으로 요구하지 못하는 상태였다고 본다.

1989년부터 1994년까지의 과정은 임금을 중심으로 한 노사정간의 정치가 어떻게 전개되었는가에 따라서 평가할 수 있는 시기이다. 사회적 합의 토론회도 그때였다. 그러니까 정부에서도 계속 임금문제를 끄집어내 보려고 했다. 중앙노사협의를 통해서도 해보고, 경사협을 통해서도 해보고 여러 시도들을 해보았다. 결국 그것은 1993년도 정권이 교체되고, 경제위기 상황에서 약간 불평등한 교환이라는 왜곡된 형태로 나타났던 것이다. 그리고 경사협

이 실패한 것은 결국 임금문제를 배제했기 때문이다. 정부나 재계는 임금문제로 교환하자고 했는데, 노동은 그것을 빼놓고 경사협을 운영하자고 했다. 그러나 그렇게 되면 제대로 갈 수 없는 구조였다. 그리고 선물을 내줄 수 있는 주체는 정부인데, 정부도 빠져 있었다. 그러니까 경사협이라는 것은 구조적으로 잘 나갈 수 없었던 것이다.

3 노사관계개혁위원회에 관한 토론

유범상: 노개위의 정치과정에 대해 간략하게 발제하겠다. 나는 노동 주체들의 의도, 주장, 논쟁을 중심으로 전개과정을 드러내고 사회적 합의의 관점에서 이를 평가했다. 우선, 제1절은 노개위 출범의 상황적 배경과 노개위 출범을 바라보는 노사정 주체들의 인식 및 전략을 살펴보았다. 제2절부터 제6절까지는 노개위에서 노동법 개정을 둘러싼 노동정치 과정을 특히 노동정치 주체들의 의도와 논쟁 등을 중심으로 서술하고 제7절은 사회적 합의의 관점에서 이것을 평가했다.

노개위에서 특징적인 것은 첫째, 노사개혁 주체들 즉, 노사팀의 기본적인 개혁마인드가 정확하게 정립되어 있었다는 사실이다. 즉 참여와 협력을 기조로 하고 있었다는 것인데, 하지만 이것이 국가경쟁력 강화에 초점을 맞추는 한 언제든지 노동과 배치될 수 있는 가능성이 있었다는 사실도 염두에 두어야 할 것이다. 둘째, 노개위의 전개과정에서 분명히 방향의 전환이 있었다는 것이다. 그러한 전환은 6월부터 시작된 경제위기론과 이것의 구체적인 표현인 8·8 개각에서 나타난다. 이로 인해 노사팀과 경제팀간의 갈등과 노동 및 그 내부, 그리고 재계의 전략에 영향을 미쳤다는 것이다. 셋째, 그 이후에 노동법이 개정되기까지 국가정치의 전개과정은 우리 나라 노동정치의 한계와 현주소를 적나라하게 보여주었다는 점이다. 그것은 노동자 정치 세력화에 대한 화두와 노동 내부의 리더십의 문제, 노동과 자본의 전략자원 등의 문제를 제기했다고 생각된다.

결론적으로 노개위는 사회적 합의의 관점에서 볼 때 가능성과 한계를 동시에 보여주었다고 생각된다. 가능성으로서는 첫째, 노동정치 방식에 대한 새로운 가능성이다. 협상과 토론은 분명 우리 나라 노동정치사에서 인상 깊은 사건들이었고 그 교육 효과 또한 중요한 경험이었다. 둘째, 노동정치 주

체들의 정치행태와 인식 그리고 구조를 드러냄으로써 노동정치 이해를 확장했고 이후의 노동정치 전개에 전략과 방향에 대한 논의를 제공했다는 점이다. 한계로는 노동정치 주체들의 경직되고 상반된 이해관계구조, 중재자 및 중재 방식의 부재와 미숙, 국가정치의 비민주화 등이 지적될 수 있다.

김 준: 공익위원들의 위상과 관련해서, 공익위원의 역할을 굉장히 긍정적으로 평가했는데, 이 점에 대해서는 나도 동의한다. 그렇다면 노개위에서 정부가 처음에 뒤로 빠지고 공익을 내세운 부분에 대해서 어떻게 설명하는지…….

유범상: 나는 기본적으로 공익위원을 포괄적인 의미에서 중재자라고 보는데, 중재자는 정부가 될 수도 있고, 여기서처럼 공익위원이 될 수도 있고, 국가정치로 가면 총리가 될 수도 있고, 대통령이 될 수도 있다고 본다. 중재자는 정치에서 중요한 행위자이다. 우리와 같은 노동정치 구조에서 특히 국가라는 중재자는 굉장히 중요한 행위자이다. 그렇게 볼 때, 노개위에서 정부가 공익위원을 통해서 개입하려 했던 의도, 효과, 결과는 중요하게 다루어져야 한다고 본다.

공익위원들은 제일 처음에는 나름대로 소명의식 같은 게 있었는데 국가정치 내에서 그리고 노동과 자본의 이익구조가 침체화되면서 무력화되었다고 생각된다. 이것은 국가가 전적인 권한 또는 힘을 부여하지 않았기 때문이다. 전체적으로 노개위 속에서 공익위원들은 그런 맥락에서 중재자로서는 실패했다. 정부가 공익위원을 통한 중재 방식을 선택했다면 정부의 개입 방식도 실패한 것이다. 하지만 공익위원들은 그들이 갖는 상징성들이 있었다. 따라서 노개위 공익안 등은 끝까지 판단의 준거가 됐다고 평가된다. 이처럼 별다른 역할이 없었음에도 불구하고 내가 공익위원을 중요하게 다룬 것은 노동정치의 가능성을 찾아보자는 희망 때문이었다. 현재의 대립적 노동정치의 상황 속에서 국가가 아닌 또다른 중재적인 정치행위자는 없는가 하는 그런 문제의식 때문이었다.

최영기: 노동법 개정은 구노동법을 전면 손보는 것이었다. 이것을 사회협약의 방식 예컨대, 대타협 방식으로 한다는 것 자체가 중요한 것이다. 서구

의 전형적인 조합주의 유형에서도 노동법의 전면 개정을 합의 의제로 하는 것은 상당히 이례적인 일이다. 특히 우리 나라에서 노동법 개정의 역사를 볼 때 전문가 주도로 안이 만들어진 적이 없었다. 그 시도를 처음 했던 것이 1992년 노동법개정연구위원회이다. 그러나 공익위원들이 만들어 낸 기초위원회안을 노사간 협의에 붙이지 못했다. 특히 한국노총의 반대가 컸기 때문이다.

1996년 4월 신노사관계 구상 등 여러 레토릭(rhetoric)들이 있었지만 핵심적인 메시지는 정부가 노동법 개정을 공론화에 붙이는 것이었다. 또 하나, 공익위원의 역할이 매우 강조되었다. 노개위 구성에서 공익위원들이 전체의 3분의 2가 되었다. 노동계에서는 이것을, “사회적 합의 형식으로 취하지만 결국은 공익위원들이 안을 만들어 가지고 다수결 원칙에 의해서 통과시키려고 한다, 안되면 공익위원안이라도 만들어서 정부에 보내려고 한다”고 해서 노동계가 긴장했다.

이러한 긴장의 이면에는, 노중기 교수식의 해석에 의하면, 1987년 체제를 계속 유지하려고 하는 의도, 이 체제를 넘어서려고 하는 세력간의 보이지 않는 갈등이 있었다. 이것의 원인을 법조향으로 보면 복수노조 문제라고 본다. 복수노조 금지조항은 1987년도 법개정 때 포함되어 1987년 이후의 노사관계나 노동운동을 상당히 왜곡시키는 역할을 했다. 실제 그 조항이 노사관계 정상화를 상당히 가로막았다고 본다. 복수노조 금지조항을 걷어내는 건에 대해서 노노·사사 간에도 차이가 있고 정부 내에서도 차이가 있었다.

‘공익위원들이 역할을 제대로 했느냐 못했느냐’에 대한 평가에 대해서는 공익위원들의 역할을 어디까지 볼 것인가에 따라 달라진다고 본다. 예컨대 법안을 만들 때, 전문가들의 전문적인 판단을 내는 데 그친다면 공익위원들이 충분한 역할을 했다고 봐야 하고, 노동법 전면 개정을 노사정 대타협 형태까지 끌고 가는 것이 진짜 목적이고 그걸 의도했다고 하면, 노개위 공익위원들이 그 중재자 역할을 하는 데는 실패했다고 본다.

그러나 과거의 우리 역사를 보거나 외국의 사례를 볼 때, 노동법 전면 개정에 노사가 완전히 합의한다는 것은 불가능한 일이다. 더군다나 복수노조 조항과 같이 상당히 정치적인 쟁점조항이 끼여 있는 이 법개정안을 대타협으로 한다는 것은 상당히 어려웠다. 그럼에도 불구하고 1996년 11월 몇가지 미합의사항에 대해서 막후 절충이 있었고, 이때 대통령의 적극적인 역할이

있었다면 대타협도 가능했을 것이라는 점은 잘 알려지지 않은 사실이다.

노중기: 유범상 씨가 전체적으로 노개위를 평가할 때 합의의 전망이나 가능성이 생겼다고 했는데 나는 정반대로 해석하는 것이 오히려 더 사실에 가까운 것이 아닌가라고 생각한다. 예컨대, 합의에 정부가 아주 주도적이었고, 민주노총이 상대적으로 호응했음에도 불구하고 결과는 날치기로 끝났고, 노개위 판은 깨어졌다 그 다음에 합의된 것은 노개위라는 제도적인 장치를 넘어서서 법개정이 되었다. 따라서 노개위가 있었느냐 없었느냐와 관계없이 실질적으로 노개위를 매개로 한 노사정간의 의견교환이나 협의과정은 깨졌다고 본다.

날치기 이후에 법개정까지 과정을 보면 그것이 과연 공론의 장을 열어준 것인지 의심스럽다. 오히려 노개위 장이 해체되었음에도 불구하고 법개정이 이루어진 것은 민주노총이 투쟁했기 때문이라는 생각이 든다. 대화로 된 것이 아니라는 것이다. 따라서 오히려 다시 한번 “한국에서의 노사정 합의의 길은 참으로 힘들구나”라고 해석해야 된다고 생각한다.

최영기: 이 부분에 대해서는 상당히 많은 토론이 필요하다. 노개위가 어디까지 성공했느냐는 기준에 따라 상당히 다를 수 있다. 총체적인 평가를 하라고 하면 노개위는 상당한 성공을 거두었다고 할 수 있다. 소위 노사관계 발전이라는 측면에서 볼 때도, 많은 단계의 발전을 하게 된 계기가 되었다. 왜 그렇게 보느냐 하는 것은 여러 가지 측면에서 이야기할 수 있다. 우선 법개정의 수준과 내용에 대하여 묵시적인 합의가 노개위에서 형성되었다. 그리고 공론을 통해 법개정이 어느 수준까지 가야 된다는 것에 대하여 노사 지도부만이 아니라 대중들도 어느 정도 공감시켰다고 평가한다. 이런 대중적 공감이 1996년 말 오히려 총파업의 부메랑을 불러왔다고까지 할 수 있다. 다시 말하면, 상당부분 사회적 합의를 이뤄 냈는데 날치기라는 절차와 날치기안의 내용이 이제까지의 사회적 합의 방식과는 전혀 달랐기 때문에 파업을 촉발하게 되었다는 것이다. 날치기라는 형식 자체가 1996년 4월 이후에 쑥 추진해 왔던 사회적 합의 정신과 형식에 정면 배치되는 것이었다. 노개위 방식에 대한 정면 부정인 것이다. 따라서 노개위를 평가할 때 결국 의도했던 법개정을 공론화를 통해 실현시켰다는 점에서만큼은 성과가

있었다고 평가된다.

노종기: 그래서 나도 우리가 첫 번째 토론할 때, 노개위와 노사정을 비교한 적이 한번 있었다. 노사정은 그 정도로 평가했지만 노개위는 상당히 높이 평가를 했던 적이 있다. 그리고 큰 틀에서 최 박사의 의견에 동의를 한다. 기본적으로 약간 설명하는 방식이 다른데, 노개위는 굉장히 개혁적인 내용이었고 성공할 수 있는 구도로 갔었다. 노개위를 매개로 해서 몇 가지 노사관계 측면에서 중요한 변화가 있었다. 그리고 민주노총이 실질적으로 파트너가 될 수 있는 장이 열리기 시작했다는 점에도 동의한다. 하지만, 반대 주장도 가능하다는 것이다. 파업문제, 파업에 의한 관철, 노개위의 파업에 이르게 한 장의 마련, 이것을 평가하는 문제는, 최 박사가 아까 논쟁이 필요하다고 했는데, 나는 큰 틀에서 그건 노개위의 힘이 아니라고 본다, 파업의 동력과 날치기로 통과했던 방식이 더 이상 통할 수 없는 사회적 조건은 노개위 이전부터 만들어져 왔다고 나는 생각한다. 그런 점에서 박세일 수석이 사회적 변화를 포착하고, 제도화하려고 했던 시도는 성공적인 시도였고 그것은 성공할 수 있는 많은 조건들을 가지고 있었다. 그리고 실제로 그 과정에서 성공적인 요건이 더 강화되었던 것도 분명하다고 본다. 그런데 그것을 해석하는 데 있어 노개위로 환원하는 것은 무리다. 오히려 총파업이라고 하는 방식은 1987년부터 10년 동안 정부와 사용자가 시도했던 것을 계속 막아왔던 힘이었다. 예컨대, 임금합의를 위에서부터 내리누르는 한 자리수 총액 임금제, 노·경총 임금합의 등을 노동자들이 싸우면서 막아왔던 것이다. 사실은 그 힘의 연장선상에 있는 것이지 노개위의 활동만으로 가능했던 것은 아니다.

최영기: 좋은 지적인데, 이와 관련해서 우리가 이제 사회적 합의를 어떻게 해석할 것인가를 다시 한번 생각해 보자. 내 식대로 해석하면 노개위 방식의 공론화를 통한 합의의 길을 막고 다른 방식으로 시도하려고 하는 것이 소위 8·8 개각 이후의 흐름이다. 즉, 노동법 개정이라는 것을 노개위 방식으로 가는 것이 그 당시의 노사간 힘의 관계 내지는 한국 노동운동의 어떤 정치적 힘에 적합한 수준이었는데 이것을 거부하고 다른, 표현이 정확하진 않지만, ‘시장주의적인 시도’가 바로 날치기 형태로 나타난 것이다. 여야간의

어떤 합의가 없었다는 것이 아니고 사회적 파트너들 간의 합의가 없이 그냥 힘만 가지고 밀어붙이려고 했던 것이 문제였다. 그런데 앞서 지적했던 대로 이 흐름은 항상 있어 왔다. 임금문제에 대해서는 정부의 임금가이드라인, 국가임금위원회와 같은 시도가 바로 그런 것이다. 노동법 개정에서도 결국 이식채식의 효율과 원칙의 강조, 날치기 처리가 이에 해당된다. 이러한 흐름이 계속 저지되는 것은 노 교수 말대로 한국 노동운동의 힘이라든가, 국민적인 민주화의 역량이라든가에 의해서 저지되었던 반면, 그 흐름을 타고 가는 것이 사회적 합의 체제로의 점진적인 진전으로 볼 수 있다.

노중기: 그렇게 보면 사회적 개념이 너무 커진다. 내가 이야기하는 것은 그것을 사회적 합의라고 표현할 것이 아니라 결국은 우리 사회의 민주화의 힘, 노동계급의 힘 등으로 개념화되어야 할 것으로 본다.

김 준: 나도 합의에는 실패했다고 본다. 노개위에서 공익안조차도 합의로 볼 수 없다. 어쨌거나 노사가 마지막까지도 자기 최대 요구선들을 고수하는 자세를 보였다. 나는 1996년 7~8월쯤 한 워크숍에서 민주노총의 한 국장이 노개위에서의 논의 진행사항들을 설명하면서, 몇개 주요쟁점들에 대해서 아직 이견이 남아 있긴 하지만 결국은 조정의 문제이고, 서로의 요구가 교환되는 선에서 결말이 지어질 것으로 예상하는 것을 들었다. 나는 당시의 교섭실무자들은 대부분 이러한 판단에 동의하고 있었다고 생각한다. 그러나 정식 교섭의 자격을 갖춘 대표들의 입장에서는 끝까지 자신들의 최대 요구를 고수할 수밖에 없었다. 내 생각으로는 그 이유는 노동조합과 사용자 각각이 내부정치적인 제약을 가지고 있었기 때문이라고 본다.

또 한 가지 쟁점은 공익위원들의 위상이다. 노사 양측은 결국 합의에 실패한 부분들을 공익위원들에게 떠넘겼다. 공익안이란 노사 양측의 대표가 합의가 실패하면서 정치적으로 책임지는 자세와 리더십을 가지고서 정말로 합의를 해줄 자신감이 양쪽 다 없었기 때문에 그것을 공익위원들에게 떠넘긴 결과로 나온 것이다. 공익은 이것들을 적절한 수준에서 봉합을 해서 정부에 넘긴 것이었다. 그런데 이 공익이라고 하는 부분들은 구조적으로 보건데, 노개위의 노동법 개정의 기본구조 자체가 1987년에 만들어진 약법 조항들을 개선한다라고 하는 측면들을 많이 담고 있었기 때문에 그 방향이 상대

적으로 노동계한테 유리하게 비칠 수 있는, 적어도 손익계산상 그런 요소들을 가지고 있었다. 노사 양측이 합의를 보는데는 실패했지만 그렇지만 최소한의 합의선이라고 하는 것이 공익안을 통해 정부로 넘어간 것이었다, 이렇게 봐야 되지 않겠느냐.

마지막으로 한 가지 질문이 있다. 박세일 수석이 1991년쯤 경사협에 대해 논평을 한 게 있다. 그 글에서 그는 경사협에 정부가 참여하지 않고 공익위원들이 그 자리를 대신한 것을 문제로 지적하고 있다. 그런데 노개위의 설계자가 박세일이었는데 왜 노개위 단계에서도 정부가 협상에 직접 참가하지 않았느냐 이 점이 설명되어야 한다고 본다. 노사가 결국 합의에 이르지 못할 것으로 예상하고 그 완충향으로서 공익위원들을 배치한 것인가?

유범상: 나는 노개위가 실패했느냐 안 했느냐의 문제는 노개위를 어디까지 볼 것이냐는 문제와 연관이 있다고 본다. 즉, 노동법이 날치기 통과돼서 재개정된 것까지를 포괄적으로 노개위 단계로 볼 수 있느냐, 아니면 노개위가 합의해서 법안을 넘긴 그 시점에서 끝나는 거냐, 그리고 노개위를 어디까지 볼 거냐의 문제하고, 정부의 개입을 어떻게 볼 것이냐의 문제와 연관되어 있다고 생각한다. 우선 진념 노동부장관이나 박세일 수석이 초기에 노개위에서 다수결 방식으로 하고 그 다음에 공익위원 수를 노사보다 많이 넣고, 공익위원들이 결정을 하려고 했다고 인터뷰에서 명확하게 밝혔다. 그런 생각이 상당히 오랜 기간 동안 유지됐다. 그런데 문제는 노사의 입장이 강경했다. 따라서 의도했던 방식대로 안 되고 특히 경제위기론이 나오면서 직접적인 개입으로 전환하는 세력들 즉, 경제팀이 상승하기 시작하면서 굴절되기 시작했다. 그렇기 때문에 법안을 어떻게 다룰 것인가의 문제가 정부의 개입과 연관하여 날치기까지 확장해서 보아야 한다고 생각한다. 왜냐하면 정부가 초기에 노개위 출범을 의도했고 추진했고 관철시켰기 때문에 그것이 일단락되는 법개정까지 보아야 한다고 생각하기 때문이다.

또한 합의안·미합의인 노개위안을 평가했을 때 나는 합의가 실패했다고 본다. 왜냐하면, 합의사항의 대부분이 정리 가능했던 조항들이고 그 정도까지는 누구나 인정했었기 때문이다. 그러면 미합의안을 어떻게 다루었느냐의 문제인데, 결론적으로 전혀 처리하지 못하고 정부에 넘겼다. 하지만 그러한 과정들이 노동정치 과정에, 각 주체들에게 새로운 경험이었고 그러한 효과

를 산출했다는 점에서 성공적인 측면으로 평가해야 된다고 생각한다. 따라서 노개위는 새로운 정책결정 방식 측면에서 평가되어야 한다. 그리고 이후에 그런 경험은 노사정위원회가 좀더 효율적으로 작동하도록 했다. 그런 의미에서 나는 노개위가 어떤 역사적인 의미가 있다고 생각한다.

최영기: 합의에는 실패했다는 것에는 나도 동의한다. 그렇지만 사회적 합의의 실패한 경험이나라고 물으면, 나는 실패했다고 보지 않는다. 법안을 가지고 협약을 체결하는 데에는 실패했다. 그런데 노개위 과정이라는 것이 실패한 경험은 아니라는 것이다.

김 준: 나는 약간의 실패가 분명히 있다는 생각이 든다. 만약 노개위에 정부가 당사자로 참여했다라면, 적어도 노개위 내에서 논의됐던 기본적인 내용, 특히 공익안이 정부안으로, 국회에서 개정법안으로 바뀌는 과정에서 마구 뒤흔들리고, 결국 앞에서 있어 왔던 과정을 부정하는 것처럼 보이게 되지는 않았을 것이라는 생각이 든다.

최영기: 나도 정부의 처리과정에서 사회적 합의 정신에 부합해서 처리되지 않은 부분은 실패라고 본다. 그 부분을 지적한 것이라면 동의하는데, 노개위 단계에서 법안을 놓고 합의를 못 봤기 때문에 사회적 합의는 실패했다고 하는, 이렇게 보는 것은 너무 좁게 보는 것이다.

정부 배제 문제는 나는 이렇게 본다. 법개정 문제를 가지고 정부가 들어와서 합의를 한다는 것은 형식상 상당히 어렵다. 경사협은 그 자체가 정책협의기구로, 정부가 빠져버리면 사회적 협약으로서 위력을 발휘할 수 없다. 그런 차원에서 정부가 들어가야 한다. 노동법 개정의 경우에는 정부가 교섭당사자로, 협의당사자로 들어간다는 것은 사실 상상하기 힘든 일이다. 정부가 빠진 것은 자연스런 것이다. 한편, 공익위원을 정부의 대리인으로 넣었다는 것도 과도한 해석이다. 공익위원들이 주도한다는 것은 상당히 큰 의미가 있다. 정부도 못 믿고 노사단체도 못 믿는 상황에서 그래도 가장 공익성과 전문성이 강한 이런 집단들이 룰 세팅을 하고, 노동법 개정을 주도한다는 것은 가장 이상적인 형태였다. 노사단체의 개입도 이 정도로 줄이는 게 맞다. 개정요강소위원회의 틀에서도 노사가 같이 들어가 있는데, 넣지 말자고

하는 의견도 많았다. 그러나 노동계가 불안해서 들어온 것이다. 그렇지만, 실제로는 공익전문위원들이 안을 만들고 그것에 대해서 노사가 의견만 진술하게 했다. 협상하듯이 진행된 것은 아니었다. 그 기초안을 본회의에 올려놓고 약간 조정을 하는 그런 방법으로 진행되었다. 그랬기 때문에 정부 배제가 어떤 진술적인 판단에 의해 배제된 것이 아니라 너무나 자연스럽게 배제되었던 것이다.

그리고 또 하나는 당초에 노개위가 출범할 때, 노동법 개정을 위한 위원회라는 이야기를 하지 않았다. 그때 기자들이 왜 노동법개정위원회로 안 하느냐, 이것을 왜 노사관계개혁위원회라고 하느냐에 대한 문제 제기를 했었다. 내용적으로 저것은 법개정위원회다라고 다들 알고는 있었지만 이것의 포장은 노사관계개혁위원회였다. 전반적인 노사관계의 개혁, 거기에는 행정적인 것도 포함이 된다. 노동행정개혁, 의식개혁 등의 이슈가 상당히 포괄적으로 들어가 있었기 때문에 정부가 거기에 들어간다는 것은 논리적으로 맞지 않았다. 나중에 정부가 빠진 것에 대해서 굉장히 후회를 했다. 법개정을 만들어 가는 과정에서, 정부가 완전히 사이드로 밀렸기 때문이다. 정부는 오히려 정부안을 가지고 노개위에 로비를 하는 처지가 되었던 것이다. 공익위원을 대상으로 노사정이 다 로비를 하는 형태였다. 그러니까 정부로서는 자존심이 상했고, 정부의 기능을 뺐긴 것으로 생각했다.

유범상: 나는 박세일 수석이나 노동팀이 초기에 굉장한 자신감이 있었다고 본다. 자신감이란 것은 뭐냐면 자기 패러다임에 대한 자신감이다. 새로운 노사문화의 창출이고 신노사문화의 창달이고, 그 속에서 새로운 문명사적 전환이다. 그래서 박세일 수석의 경우에 “좋은 정신에 좋은 정책을 결합해야겠다, 내가 지금 좋은 정신을 가지고 있다”, 이런 차원에서 인식하는, 굉장히 선지자적인 인식이 초기에 있었다. 그러면서 세팅 자체도 정부가 들어오는 것보다 공익위원의 중립성을 생각했고 한편으로는 그들에게 많은 권한을 주려는 인식이 분명히 있었다는 생각이 든다.

노중기: 그런데 어쨌든 그 점에 대해서 나는 반대한다. 왜 그런가 하면 당시 공익이라고 생각할 수 있었던 부분은 이미 사전에 그 범위가 결정되어 있었다. 예컨대, 민주노총의 의사를 대표하는 이론가뿐만 아니라 전경련과

경총의 의사를 대표하는 이론가, 이런 사람들도 다 공익 범주에 들어가는데 중간에 있는 집단만이 참여했다. 그것은 크게 보면 박세일 수석이 의도를 갖고 세팅된 것이라 할 수 있다. 그러나 의도를 가지고 접근했기 때문에 공익위원들이 중립적이고 객관적인 해석을 해줄 것이라고 해석하는 것은 과도한 이야기라고 생각된다.

최영기: 공익을 판단하는 데 있어 가치판단과 스펙트럼의 차이는 있을 수 있다. 그리고 공익위원을 선택하는 과정에서 사고의 폭이 제한되어 있었다는 것은 인정한다.

노중기: 내가 보기에는 박 수석이 굉장히 전략가니까, 의도적이고 전략적인 판단을 분명한 형태로 하고 있었다고 생각된다. 그러므로 박 수석의 의도라고 하는 것이 YS정권의 의도라고 본다. 물론 소수 온건파의 의도이기도 하지만, 결국 강경파의 저항을 회피하자고 하는 것이 온건파 의도였다고 해석하는 것이 올바른 해석이 아닐까 싶다. 재계의 반대, 정부내 보수파의 반대, 정부가 앞서서 불법 세력인 민주노총을 끌어들이려고 하느냐는 반발을 공익한테 넘기고, 그 과정에서 유리한 전략적 고지를 가지려고 했던 것이다.

최영기: 공익한테 넘기자는 표현은 옳지 않다. 우리가 공익위원을 선택할 때 이런 판단은 있었다. 예컨대, 민주노동운동계통에 친숙한 학자와 전경련에 친한 학자 등의 양 극단을 놓으면, 공익안을 만들기 어려울 것이라는 선입견은 분명히 가지고 있었다. 우리가 생각할 때, 그래도 중간적이고 평균적인 주류를 중심으로 짜려고 한 것은 분명히 의도된 행동이었다. 공익안이라도 확실히 만들어 둔다는 의도가 확실히 있었다. 그러나 정부내 보수파나 재계의 보수파의 반발을 공익위원들한테 떠넘긴다는 의도는 없었다. 오히려 이것을 시작한다는 것 자체, 그리고 민주노총을 끌어들이는 것 자체가 결국은 노 교수가 얘기하는 그 부담이었기 때문에 박세일 수석은 이미 그 부담을 지고 들어갔다고 보아야 한다. 당시 보수 언론이나, 전경련, 이석채 이런 사람들의 박세일 수석에 대한 평가는 좌파에 가까웠다.

노중기: 그리고 아까 합의냐 합의 실패냐, 협약 체결은 실패이고 사회적

합의는 성공이었다는 그 부분도 많은 논의가 필요하다. 내 생각으로는 노개위에서 107개의 합의가 있었고 40여개의 미합의가 있었다. 그것을 합의로 볼 것이냐 실패로 볼 것이냐 하는 것은 중요하다. 그것은 기간으로 봐서 조직이 공식적으로 해체되기 전까지를 사회적 합의로 볼 것이냐, 아니면 날치기 이후의 기간까지 포함해서 볼 것이냐 하는 그런 수준의 문제는 아니다. 기본적으로 사회적 합의로 볼 것이냐, 아닌 걸로 볼 것이냐는 문제가 중요하다.

그러니까 협상과 대화를 통해서 풀어가는 방식으로 가느냐 아니면 다른 형태로, 즉 이전까지의 방식이라든지, 완전히 다른 제3의 방식이라든지, 그런 방식으로 이 문제가 최종적으로 풀렸느냐의 문제라고 본다. 107개라도 나머지 한 개 조항에 못 미치는 비중을 가지는 것이라면 그것을 사회적 합의라고 볼 수는 없다. 결국 복수노조가 핵심에 걸려 있었다. 노동의 입장에서 정리하고 문제가 핵심에 걸려 있었고, 이런 문제들이 어떤 방식으로, 어떤 과정으로 진행되었느냐 하는 것이었고, 그런 점에서 보면 노개위가 사회적 합의라는 맥락에서 볼 때 상당한 정도로 기여를 한 점은 있었다. 하지만 결정적으로 성공했다고 평가하기는 힘들다. 왜냐하면 자본의 반발에 의해서 노개위라고 하는 제도적인 장을 떠나서 1996년 이전 방식으로 결정되었기 때문이다.

그렇기 때문에 노개위가 상당한 정도로 사회적 합의의 폭을 넓히려고 한 긍정적인 측면이 있었음에도 불구하고 사회적 합의로 볼 수는 없지 않느냐는 것이 내 생각이다. 비슷한 예로 1987년에 노동법 개정이 있었다. 1987년 법개정의 내용들은 1987년 7~8월 투쟁에 의해 노동계 요구의 관점에서 볼 때 최소공배수로 결정되었다. 세세한 부분에 관해서는 몇가지 우여곡절이 있었지만, 큰 틀에서는 개별 단사노조를 합법화하자는 수준을 넘지 않았고, 그 범위 내에서 결정이 된 것이었다. 이런 방식도 사회적 합의라고 해석해 버리면 사회적 합의의 개념이 지나치게 넓어져서 분석의 유용성이 없어진다. 그런 맥락에서 봤을 때, 역시 1997년 법개정도 핵심적인 사항에 대해서는 사회적 합의의 장 밖에서 결정된 것이라고 보는 게 올바른 것이 아니냐 하는 것이 내 의견이다.

최영기: 노개위는 그래서 실험으로 볼 수 있다. 40개 미합의사항이라고

했는데 사실 막후 절충에서는 4가지 쟁점을 빼고 다 합의되었었다. 막후 절충될 때에는 무노무임을 하는데, 파업기간중의 임금만 무노무임에 포함시킬 것이냐, 아니면 전임자의 임금도 선언적인 수준에서라도 무노무임에 포함시킬 것이냐의 차이가 있었다. 그 다음에, 강제중재의 범위를 어디까지 할 것이냐, 교원노조를 어떻게 할 것이냐 이런 것이 핵심적인 사안이었다. 복수노조 문제도 기업단위까지 할 것이냐 말 것이냐, 하는 등의 문제들이 네 가지 쟁점이었다. 정리해고는 사실 정리가 되어 있었다. 마지막 절충 과정에서 민주노총과 경총이 어느 정도 합의를 이루었다. 그런데 한국노총, 전경련, 경제수석 라인도 합의에 미온적이었다. 특히 전경련, 경제수석은 합의하면 절대 안 된다는 입장을 견지했다. 이때 경제수석, 전경련과 한국노총은 복수노조 금지에 대해 이해가 일치했다. 실질적으로 합의가 가능하려면 대통령이 경제수석을 주저앉히고 전경련을 불러 대국적으로 가야 된다고 설득해 주었다면 대타협도 가능했을 것이다. 이미 이동찬 경총회장이 OK했으나 전경련 오너 그룹이 반대했다. 따라서 이것은 대통령이 정리해 줄 부분이었다. '98년의 노사정 대타협은 대통령이 정리해 주어서 가능했는데, 노개위 때는 그런 것이 없었다. 경제수석과 전경련을 대통령이 불러서 정리하고 그렇게 다 해놓고 한국노총에게 선택하라고 하면 한국노총도 거부할 수 없었을 것이다.

전체: (늦은 밤이었으므로 식사를 하면서 계속하기로 함. 음식점으로 자리를 옮김)

4. 노사정위원회 및 사회적 합의의 전망에 관한 토론

유범상: 이제 마지막으로 노 교수의 발제로 노사정위원회에 대해서 토론을 했으면 한다.

노종기: 전체적으로 어떤 내용들을 어떻게 배치를 했는가를 우선 말하겠다. 앞 부분에 구조적 환경에서 본문에서 쓸 변수들에 관해서 먼저 정리했다. 그 다음에 시기별로 노사정위원회 출범을 서술했다. 각 시기는 소시기로 구분했다. 다섯 시기 중 첫 시기가 노사정위원회 구상과 출범이다. 첫 시기

에는 노사정위원회가 구성되었는데, 민주노총이 먼저 시작했고, 정부·사용자들도 적극적으로 노사정위원회 구성을 주장했다. 1기 합의에서는 민주노총 지도부의 참여전략과 정리해고의 일정수준 법제화는 어쩔 수 없다는 인식이 주효했다. 당시의 상황적 조건으로 볼 때, IMF로 인해 합의를 하는 것 자체가 우여곡절은 있었지만 크게 문제는 없었다. 합의 이후에 민주노총 내부에서 여러 가지 문제가 발생한 것이 더 문제였다.

법개정이 이루어진 14일을 지나서 6월 15일부터 시작해서 2기 노사정위원회가 구성되는 시기까지를 노정합의와 노동의 저항기였다. 처음에 약간의 소강기가 있었다. 민주노총이 파업과 시위를 한 것에 대해서 정부는 강경대응을 하면서도 끝까지 노사정위원회 구성이라는 기본전략을 포기하지 않았다. 민주노총은 이갑용 집행부가 노사정위원회 불참이라고 하는 것을 선거 공약으로 내걸고 집권을 했지만, 사실은 그것을 관철할 수 없는 조건에 있었다. 구조조정에 대한 단위노조들의 요구, 지도부 내에서 이갑용 위원장 노선이 다수파가 아니고 소수파였다는 점, 정부가 구속·수배 등의 몇가지 조치나 언론을 동원해서 강력히 참여를 요구했고, 그리고 결정적으로는 노정협상이라고 하는 장(場)에 정부가 나왔기 때문에 참여가 가능했다고 본다.

2기 노사정위원회가 6월 10일부터 시작이 되었는데, 출발부터 여러 가지 어려움이 많았다. 구조조정이 가속화되었으므로 노동측은 반발하지 않을 수 없었다. 노사정위원회는 초기 조직화 단계였으므로 매끄럽게 운영되지 못했다. 이런 점들 때문에 실질적인 가동이 상당히 지체되다가, 노동측의 이른바 7월 투쟁으로 연결되었고 7월 10일 불참 선언이 있었다. 그 다음에 다시 7월 23일, 25일 2차 노정합의가 있었고, 일정정도 문제가 봉합되었다. 그런데 2차 노정합의는 1차 노정합의하고 성격이 좀 달랐다. 2차 노정합의는 민주노총이 다른 선택지를 갖지 못하고 굉장히 수세적인 측면에서 다시 참여를 결정하게 되었다.

그 다음에 8월 들어서게 되면 한편에서 노사정위원회는 하부조직의 구성이나 의사심의 과정이 본격적으로 진행되었지만 다른 한편 현대자동차 문제가 실질적인 핵심 의제가 되었다. 그래서 8월은 현대자동차를 둘러싼 노사정합의 국면이었다. 8월 24일 합의가 이루어졌는데, 나는 현대자동차 합의를 1기 노사정위원회 합의가 단위사업장 차원에서 되풀이된 것으로 본다. 즉 노조가 여러 가지 어려운 문제를 안게 되었다. 그런데 현대자동차 합의

직후 국가·자본 쪽에서 내부 기류가 바뀌었다. 대통령으로부터 시작해서, 전반적으로 노사정 무용론 등의 기류가 한쪽에서 고개를 들기 시작했다. 이게 직접적으로 표출된 것이 만도기계에 대한 공권력 투입, 조폐공사 문제에 대한 처리였다. 따라서 만도기계에 대한 공권력 투입부터 그 이후의 과정은 노동의 철수기이다. 그것은 정치적인 지형이 미시적으로 바뀐 것에 기인했다. 국가·자본 입장에서는 2기 노사정위원회의 가능성과 필요성에 대해서 굉장히 소극적인 자세로 돌아섰다. 노동측의 입장에서도 현대자동차의 후유증, 만도기계 공권력 투입을 겪으면서 민주노총 내부에서는 철수의 수순을 밟기 시작했으며, 12월 31일 탈퇴 선언이 이루어졌다.

결론적으로 노사정위원회 정치의 기본틀은 IMF에 의해 주어졌다. 위기상황이 초유의 것이었고, 새로운 고용문제가 나타났다. 신정부의 등장도 한 요인이었다. 결국 IMF에 대응한 각 주체들의 전략적 대응방식이 노사정위원회로 나타났다. 각 주체는 노사정위원회라고 하는 틀을 모두 필요로 했는데, 전략적인 목표는 서로 달랐다. 그래서 그 내부 의사 과정은 매우 어려운 과정의 연속이었다.

구조적인 요인은 서구 코포라티즘 제도의 구조적 배경이 되는 산별노조, 노동정당, 힘의 균형 등이다. 이런 조건이 없었음에도 불구하고 노사정위원회가 1년을 깨지지 않고 유지되었던 것은 설명될 필요가 있다. 1차적으로는 국가의 전략적 선택에 있다. 국가의 입장에서 손익계산 끝에 노사정위원회를 통한 방식이 IMF 노동정국을 꾸려나가는 데에 국가 입장에서 훨씬 유리하다는 판단이 섰던 것이다. 반면에, 노동측의 전략선택은 전체적으로 9월 이전까지는 애매모호했다. 큰 흐름은 노사정합의에 대해서 아주 긍정적으로 우호적으로 보는 노선으로부터 부정적으로 보는 노선으로 점진적인 전환 과정이었다. 결정적인 전환은 9월 이후에 있었다고 본다. 그 이전까지는 참여와 불참이라고 하는 두 가지 입장이 내부에서 굉장히 혼돈스럽게 계속 존재했다. 그 혼돈이 노사정위원회 과정에서 민주노총 조직 내부의 노선투쟁, 조직적 반발 등의 모습으로 계속 나타났다. 그것은 이갑용 집행부도 예외는 아니었다. 그 부분에 상황적·구조적 요인들이 많이 작용을 하고 있었다. 자본측의 전략선택은 시기별로 차이가 있었지만 노사정위원회가 필요하다는 생각을 가지고 있었다. 1기의 경우는 자본측이 만족했고, 2기의 경우에는 자본측이 요구했던 것은 아니었다. 때로 부담스러웠지만 큰 틀에서 국가가

주도하고 있는 상황에서 조직적으로 반발을 할 수 있는 상황은 아니었다.

결론적으로 노사정위원회의 노동정치는 국가주도의 노동정치 체제전환의 실험이었다. 그래서 한편에서 볼 때, 사회적 합의 형식의 새로운 노동체제를 전제로 한다면 노사정위원회 실험의 교훈은 한국 사회에서 사회적 합의의 한계와 가능성에 대한 정보를 제공했다. 다른 한편에서 이 실험은 사회적 합의 체제를 전제로 본다면 부정적인 효과도 상당히 컸다. 사회적 합의와 관련해서, 민주노총 지도부뿐만 아니라 대중들의 사회적 합의 실험에 대한 부정적인 경험이 문제이다. 이것은 장기적으로 노사관계에 영향을 미칠 것이다.

유범상: 노사정위원회와 관련하여 최 박사가 노 교수의 글에 대한 평가를 해달라.

최영기: 나는 기본적으로 노사정위원회를 통해 노사관계의 핵심이슈가 고용문제로 옮겨왔다고 본다. 노사관계 차원의 사회적 합의에 한정해서 보면, 2·9 사회협약의 핵심적인 것은 고용문제를 노사정들이 어떻게 처리할 것이냐에 집중되어 있다고 본다. 그리고 핵심적인 교환 내용이 해고관련법과 파견법 등 고용 유연화 문제와 노동기본권과의 교환이었다. 그리고 거기에 플러스 알파한 것이 그 이외의 합의사항들은 덤으로 얹혀진 것이라고 본다. 따라서 의료보험 통합이라든가, 여러 가지 새로운 이슈들이 들어와 있었다. 이것은 노동문제가 이제는 사업장 내에 전통적인 의미의 노사관계 이슈에서 사회보장 문제, 사회복지 문제, 실업자, 사회안전망 문제 등으로 넘어가는 과정이라는 징표이기도 하다. 어쨌든 이번 합의는 어디까지나 고용을 중심으로 이루어졌고 이는 매우 적절한 쟁점의 선택이었다. 그리고 형식면에서나 내용, 정치적 교환물의 비중에서나 상당히 완결된 형태를 띠고 있다. 형식에서도 대타협을 이루었고 그 협약을 이행점검하기 위한 기구까지 상설화했다. 사회적 합의라는 관점에서 볼 때, 상당히 완결된 형태를 띠고 있다.

그리고 노사정위를 막상 1년 운영을 해보니까, 사회적 합의에 대한 인식의 차이가 상당히 크다는 것을 알았다. 노동계가 가지고 있던 기대수준이 상당히 높았다. 그런 과도한 기대는 한국노총이 보다 강했다. 민주노총은 어떻게 보면 중앙교섭 정도의 의미이고 그래서 실제 사회협약을 체결했으면,

그리고 그것이 등가교환이었으면 하는 정도였다. 그런데 한국노총에서는 이것이 상당한 권위와 권한을 가지고, 구조조정 과정에서 주도적으로 역할할 수 있기를 기대했다. 일반적으로 진보학계나 한국노총은 노사정위원회가 구조조정과 사회개혁의 전진기지 내지는 개혁기구가 되기를 기대했다. 특히 한국노총이 정책연합을 했고 정권교체를 하는 데 상당히 기여했다는 자신감 때문에 그런 기대를 과도하게 했다고 볼 수 있다. 민주노총은 약간 주춤주춤하면서 확실하게 들어간 것도 아니고, 완전히 빠져나간 것도 아닌 어정쩡한 입장으로 일관했다. 또한 완전히 합의를 해준 것도 아니고, 그렇다고 합의를 안 했다고 볼 수도 없고 이런 어떤 묘한 입장 때문에 민주노총은 오히려 그러한 과도한 기대를 할 수 없는 처지였다.

정부나 재계, 특히 정부 쪽에서는 노사정위원회에 대하여 지나치게 우려했다. 난 DJ도 이런 우려를 갖고 있었다고 본다. 특히 경제부처에서는 노동계의 목소리를 키워놓고 힘을 주면, 구조조정이라는 과정이 어차피 노동계의 희생을 요구하는 것인데, 그 과정에서 사사건건 발목을 잡힌다라는 두려움을 확실히 가지고 있었다. 따라서 노사정위의 법제화나 독립기구화 문제는 지난 1년간 매우 민감한 이슈였다. 그래서 이것이 어디까지나 자문기구라고 하는 성격을 몇 번씩이나 강조해야 했다. 또한 정부 관계자들은 일상적인 정책협의를 대해서 굉장히 불편하게 느꼈다. 그런 것들이 금융구조조정이나 공공부문 구조조정을 할 때 그대로 드러났다. 부처간의 이견도 컸다. 노동부는 사실 실업자의 초기업단위노조를 인정하려고 했는데, 법무부가 반대했다. 그리고 교원노조 문제에 대해서는 노동부가 자신들의 과제가 아니라고 미루었다. 결국 어쩔 수 없이 노동부가 이 문제를 떠맡았지만 충분한 준비가 안 돼 있었다. 그리고 합의사항 이행을 점검해 나가는 정부의 주도적인 세력이 형성되어 있지 않았다.

또 하나 느낀 점은 사회적 합의 체제를 유지할 수 있는 토대가 매우 미약하다는 것이다. 그것은 우리가 사회적 협약을 만들어 내는 구조 자체가 안 되어 있다는 문제도 있지만 그런 합의 체제를 유지할 수 있는 관행과 틀이 안 잡혀 있다는 것도 상당한 장애요인이었다. 노사정 모두가 협의문화에 익숙치 않은 것이다. 특히 정부측의 협의 자세는 문제가 많았다. 나는 진보정당이 없다, 중앙집중화된 노조 체제가 없다 등은 이미 우리가 가지고 있는 구체적 한계이기 때문에 한계를 지적하기보다는 점진적인 관점으로 보았으

면 한다.

노사정위 평가에서 노 교수의 글처럼 그렇게 명쾌하게 정리될 수 없는 부분이 상당히 많다. 현대자동차 문제나, 현대자동차 이후에 만도기계에 대해서 나는 특별한 이견이 없다. 다만 만도기계 이후의 노사정위원회는 합의사항의 법제화에 몰두해 있었다. 이것을 제대로 평가해 주었으면 한다. 이때 주요한 합의사항의 법제화가 많이 이루어졌다. 그러다가 일부 합의사항의 법제화가 늦어져 1999년부터 파행 운영되기 시작했다. 그러자 노사정위원회의 위상에 대한 논란이 다시 일어나기 시작하였다. 해체나 강화나의 갈림길에 다시 서게 된 것이다. 신자유주의자들은 빨리 해체되어야 한다고 일관되게 주장했다. 어떻게 보면, 이것이 공안적 논리하고 곧장 통한다. 즉 경제 쪽에서는 시장주의이고 정치 쪽에서는 공안이다. 이 흐름하고 사회적 합의주의자하고 계속된 싸움이 있었다고 본다. 그렇다면, 단기적으로 볼 때, 금년을 어떻게 가져갈 것이냐, 이것이 하나의 갈림길이라고 보는데, 1999년에 또 한번의 아주 발전적인 협약을 성사를 시킨다면 사회적 합의 체제는 그야말로 약동기에 들어갈 수 있다고 본다. 그런데 이번에 노사정위원회의 파행이 장기화되어 유명무실해지거나 아니면, 그야말로 노정협상이라는 것이 근근히 체제만 유지하는 형태로, 즉 6·5 합의나 7·24 합의 같은 형태로 마무리 된다면, 나는 발전 가능성이 많지 않다고 본다.

유범상: 몇 가지가 궁금한 게 있는데, 첫 번째는 노개위 같은 경우에는 개혁팀이 박세일 수석, 진념 장관처럼 실명으로 거론되었고 경제팀과의 대립구도가 명확했다. 노사정위원회는 어떠한지? 두 번째는 노개위에서의 대립구도하고 노사정위에서의 대립구도가 똑같은 것인가, 구체적으로 한광옥·김원기 위원장 등을 노개위에서의 노동팀과 등치시킬 수 있는가?

최영기: 그것에 대해서는 노사정 체제라는 것을 그야말로 정권적 차원에서 하나의 새로운 노사관계의 체제로 시작한 것이냐, 아니면 외환위기라는 상황 속에서 하나의 정책수단으로 선택된 것인가를 먼저 규명해 보아야 할 것이다. 그러나 불행하게도 아직은 그것이 명료하게 드러나지 않는다. 그 두 개가 결합되어 있다고도 볼 수 있다. 다만 DJ의 정치적 패러다임이랄까, 이런 것으로 미루어볼 때, 신자유주의적인 추진방식을 선택할 수는 없었다.

외환위기를 극복하는 여러 가지 조치들 중에서 노동시장 유연화라는 과제가 주어졌을 때, 이것을 어떻게 처리할 것인가의 선택에서 대통령 당선자는 결국 노사정위원회 체제를 선택했다. 이것은 상당부분 정권적 차원의 선택이었다. 지난 1년을 거쳐가면서 IMF 초기의 열의 등이 많이 빠진 과정이라고 본다. 따라서 상당부분 거품이 빠진 상태의 노사정 합의, 사회협약이 다시 한번 이루어진다면 이제부터는 분명 새로운 노사관계 체제가 형성되는 것이라고 볼 수 있다.

유범상: 노 교수가 말하는 것처럼 한 쪽에서는 구조조정을 계속하면서 또 다른 한쪽에서는 최소한의 일정정도의 무마책들을 구사하는 등의 관점에서 노사정위를 평가한다면, 노사정위원회는 사실상 정부에게 있어서는 이미 목적을 달성한 것으로 평가될 수 있다. 또 한편에서 위기라는 환경적 요소가 사라지고, 빈익빈부익부 등의 부작용이 점점 심화될 상황에서 노사정 체제가 정착될 가능성이 있는가? 그리고 법제화가 노사정을 끌어들이기 위한 동인이 되는가 라는 의문이 생긴다.

최영기: 노사정 체제를 유지할 수 있는 유인이 무엇이나 하는 것인데, 그것을 고용 문제와 구조조정 문제라고 보면 금년에는 고용 문제가 발등의 불이다. 이것은 노동계의 요구사항으로서만이 아니고 우리 사회 전체적으로 볼 때, 이 문제에 대해 분명한 대책을 세워놓고 가야 된다. 그런 차원에서 노사정위가 감당할 수 없는 정치개혁, 재벌개혁 온갖 것을 다 넣어 국민적 협약 형태로 가기보다는 그야말로 노동 문제에 좀더 집중하고, 그 중에서도 우리 사회가 피할 수 없는 고용 문제를 정면에 놓고 얘기해야 한다. 그래서 이것을 우리가 사회적 협약, 합의 방식으로 성사시킨다면, 노사정 체제는 안정적인 단계로 올라설 수 있다고 보는 것이다.

유범상: 노 교수가 노사정위 1년이 노동의 철수가 점차적으로 이루어지는 시기였다고 말했는데, 그게 2월 6일에 사회협약을 체결하고, 민주노총 대의원대회에서 부결되고 난 그 시점부터를 이야기하는 것인가? 아니면 전반적인 경향성들이…….

노중기: 전반적인 경향성이다.

최영기: 특히 9월 이후를 이렇게 보는 것이 아닌가?

노중기: 1년 전체를 그렇게 보기도 했다. 특히 9월부터는 그게 분명해진 것이고 1년 전체의 과정에서도 그 주체 내부에서는 노사정을 유지하고 강화해야 한다는 사람들의 입지나 숫자가 전반적으로 축소되었다. 대중 수준에도 마찬가지였다.

김 준: 2기 노사정위원회에 참여할 것이냐 하는 문제가 민주노총 내부에서 심각하게 논의될 때, 민주노총 내부에서 노사정위원회에 들어가야 된다고 주장했던 사람들은 1기 합의 때, 그 합의에 대해 부결시켰던 결정적인 역할을 했던 구조조정 대상 대기업들 즉, 금융, 공공부문, 금속산업의 대기업 노조들이었다. 이 부분들이 입장을 바꾸어 2기 노사정위원회에 참여해야 한다고 주장했던 이유는 무엇인가?

유범상: 덧붙여서 민주노총 1기에서 합의를 하고 대의원대회에서 부결된 다음에 2기의 주체들에 대해 노 교수는 1기의 잔존세력들이 있었다고 했는데, 2기의 핵심세력들이 노사정위 2기에 들어가는 것을 가결시킨 것은 아닌가.

노중기: 그 부분은 더 확인해야 될 부분은 있겠지만 희미한 그림은 가지고 있다. 아까 김준 박사가 이야기했는데, 1기 합의를 부결시킨 사람들은 대기업의 현장 대의원들이었다. 주로 대기업 제조업 쪽이었다. 특히 구조조정을 앞둔 사업장에서 뒤집은 것인데, 사실은 2기에 들어갈 때 그 부분이 참여하라고 하는 데 상당히 영향력을 미쳤다. 예를 들어, 금속연맹 집행부는 이 갑용 위원장한테 참여하라고 상당한 압력을 가하기도 했다. 이 위원장 자신의 판단은 모르겠지만, 어쨌든 공식적인 입장은 이 위원장은 들어가지 않아야 된다는 것이었다. 그런데 밀어붙여서 들어간 것이다.

현대자동차 내부의 태도도 이중적이었다. 한편에서는 위기 앞에서는 싸워야 되겠다는 투쟁의 열기도 굉장히 높았고, 다른 한편에서는 그만큼 위기감 때문에 제3의 출구를 찾으려 하는 욕구도 강렬했다. 두 가지가 동시에 작용

하는 상황이었다. 조직적으로 대개 3분의 2 정도의 투쟁파, 3분의 1 조금 넘는 타협파가 전통적으로 대결하고 있었다.

그런데 현대자동차는 다수를 점하는 현장 조직 1기 합의 부결 때도 강력히 작용을 했고 현자 합의과정에서도 강하게 반대했다. 이들은 2기에 들어가는 것에 대해서도 반대했는데, 파업을 통해서 상황 반전을 꾀했던 것이다. 문제는 이들의 투쟁의지가 꺾인 것에 있다. 특히 김광식 위원장을 비롯한 급속연맹 지도부는 1기 노선과 같은 입장을 시종일관 가지고 있었다. 이렇게 넓게 보면, 현장 조합원 수준에서는 불참파가 다수일지는 모르겠지만, 지도부에서는 불참파가 소수였다.

유범상: 노 교수가 보기에 국가의 의지가 노사정위를 유지하는 굉장히 중요한 요인이었다고 말했다. 그러면서도 강운건파의 갈등을 쫓 이야기했다. 반면 노개위 같은 경우에는 레임덕 현상이 오는 시점이었고, 그리고 일정 정도의 그 추진 주체들이 자율성을 갖고 있었기 때문에 부처간의 이견이 표출되었다. 반면 노사정은 이제 막 집권한 상황이었던 점 등을 생각해 본다면, 사실은 DJ의 의지들이 굉장히 중요했다는 생각이 든다. 그리고 DJ의 신임을 받은 정치권 출신 인사들이 그것을 주도했다. 그렇다면 노사정위원회에서도 강운건파의 분열이 나타나지 않았는가.

최영기: 대통령은 적어도 유럽형의 참여민주주의, 노사정 파트너십 즉, 노동자를 완전히 배제하기보다는 파트너로 인식하고 같이 협의하는 기구로서의 노사정위원회라는 것을 상정하고 있었다고 생각된다. 그런데 실제 집행과정에서 그것을 해석하여 현실적인 한계와 주어진 행위자들의 처지들을 잘 감안해 가면서 조정해 주는 그런 중간고리가 없었다. 노동부장관이나 사회복지수석 그리고 김원기 위원장 등의 주요 행위자들 누구도 주도성을 발휘하여 대통령의 약간은 희미한 비전을 구체화하고 실현시켜 나가려는 적극적인 노력을 기울이지는 않았다.

노중기: 문제의 핵심이 강운파에 대한 해석과 관련된다. 국가정책을 형성함에 있어 내부는 굉장히 복잡하고 역동적인 과정이다. 노동 문제를 주무하고 담당하는 행위자들이 있었는데, 그들간의 관계가 매끄러운 것이 아니고,

일관된 합의하에 사태가 진행되는 것은 아니라는 지적에 대해서는 동의한다.

그런데 나는 관료나 정책담당자들, 즉 핵심 주체가 노개위 때는 있었는데 노사정 때는 분명치 않다고 본다. 실상 노개위 때보다 전체 국면이 더 어려웠기 때문에 적어도 노동을 흡수할 수 있는 정도의 개혁성을 가진 정책 지휘부가 필요했다. 그런데 이것이 없었다는 것, 그 자체가 정부의 선택이었다고 본다. 예컨대, 7·23 노정합의나 현자합의, 만도 공권력 투입 과정, 그외에 김광식 위원장의 단식, 교원노조 문제나 실업자 초기업 단위노조 가입 문제 등 갈등이 잇달아 계속되었고 그 문제에 대한 노동측의 반발이 강도가 점점 세어졌을 때 그것에 관한 전반적인 보고가 올라갔을 것이다.

그런데도 이것에 대응할 핵심 주체, 대통령의 의지 같은 것은 나타나지 않았다. 그런 정책조정 센터의 부재 그 자체가 노사정 문제의 핵심과 직접 연결되었다. 반면, 신자유주의적 구조조정에 관해서는 명백히 중심 행위자가 있었다.

노동 문제에 그런 것이 없었다는 것 자체가 노동 문제를 부차적인 것으로 취급하거나 아주 의도적으로 관리 통제하는 전략이라고 본다. 전략이라고 하는 것이 한두 사람의 머릿속에 있는 산뜻한 그림이라고 보지는 않는다. 그래서 전략개념은 개인이 만들어내는 개념이 아니라 행위자들의 역학관계 속에서 만들어져 온 일관된 어떤 흐름이라고 할 수 있다.

그런 맥락에서 노동자들이 쟁의에 나서지 않도록 만들 수 있는 최소한의 기구로서 작동하면 된다고 하는 것에 대한 강경파와 온건파 간에 공감감이 있었다. 문제는 강경파는 이 사안을 경찰력을 투입함으로써 노동자들이 저항할 수 없도록 만들고 싶었던 것이고 온건파는 노사정위원회만 굴려도 충분하다고 설득했던 것 그 차이였다. 즉, 노동 문제를 개혁아젠다로 떠올리지 않게 하는 데는 기본적인 공감대가 있었다. 그렇기 때문에 2차 노개위에 들어와서는 논의 의제가 사라졌다.

나는 법제화가 상당부분의 조직 노동자들을 설득할 수 있다고 본다. 형식이 아니라 내용이 문제이다. 그리고 실업자 초기업노조가입 등 몇가지 개별 사안들을 어떻게 하느냐의 문제도 아니라고 본다. 그래서 이런 단발성 접근 방식으로는 실제로 노동측을 설득하는 데 효과가 없다고 본다. 문제는 주체가 서고 이들이 노동 체제를 전체적으로 어떻게 끌고 가겠다고 하는 청사진, 혹은 2003년이 되면 어떤 세상을 만들겠다는 플랜을 정확하게 제시해야 하

는데 그런 것이 없다. 이 점이 노개위 때와는 결정적으로 다른 점이다.

최영기: 노 교수는 일정한 전략하에서 개혁적인 정책 지휘부를 세우지 않았다고 해석하는 건데, 이 문제를 나는 어떻게 해석하느냐 하면 그런 유립형의 정치를 할 수 있는, 사회적 합의에 대한 비전을 갖고 실제 운영해 나갈 수 있는 실무 역량을 갖춘 인재·인물의 부족 때문이기도 하다는 것이다. 우리 사회는 경제개혁을 해나가는 사람들의 면면이 신자유주의자로 포진되어 있다. 반면 민주적 시장경제를 주장하거나 우리가 이야기하는 코포라티즘적인 노사정 체제를 주장하는 사람들은 아직 소수이다. 이에 대한 지식기반도 매우 취약한 상태이고, 이들의 정책역량도 아직은 충분히 축적되어 있지 않은 상태이다.

노중기: 내가 서구를 전제로 두고, 현재 왜 그렇게 진행되지 않느냐고 비판하는 것이 아니다. 진정한 합의 형태를 판단할 수 있는 최소한의 기준은 현장 노동자들이다. 현장 노동자들 전부를 만족시킬 수는 없지만 그 상당부분을 설득시키지 못하면 합의 체제가 아니라는 것이다.

지난번 1기 합의 때부터 현재까지 합의된 내용 중에서 개혁적인 것이 별로 없었다는 점이 문제이다. 이 점은 대다수의 현장 노동자들이 느끼고 있고 나도 동의를 하지 않을 수 없다. 경제위기 속에서 노동측이 전반적으로 잃고 있는 상황에서 형식만을 가지고 합의를 도출하는 것은 어려운 것이라는 것이다. 물론, 개혁적인 것이 전혀 없는 것은 아니다. 교원노조 합법화라든지, 근로시간 단축이라든지 이런 것은 개혁적이라고 본다. 다만, 개혁의 관철방식이 노동 문제를 독자적인 개혁적 아젠다로 떠올리는 방식이 아니라 구조조정을 정당화하고 그 부정적 효과를 관리하는 데 한정되고 있다는 점이 문제이다.

최영기: 그것도 나는 이렇게 본다. 1990년대 노동 문제에서 핵심적인 아젠다가 뭐냐를 봤을 때, 1990년대 초는 임금 문제였고, 1990년대 중반은 법개정 문제였고, 지금은 고용 문제이다. 그런데, 노 교수가 주장하는 것처럼 노개위는 개혁의지가 확실했는데 노사정위에서는 확실치 않게 보이는 이유는 무엇인가. 그것은 핵심이슈의 차이 때문이다. 노동법 개정은 기본적으로

노사관계 제도를 1987년 이후 변화된 노사관계 현실에 맞추는 과정이었기 때문에 개혁적으로 보이는 것이다. 반면 지금 당면하고 있는 고용조정이라는 이슈 자체는 상당히 노동의 양보교섭이 불가피한 이슈다. 개별 사업장을 보면, 사업장에서 막상 현장 노동자들이 하고 있는 게 뭐냐, 양보교섭을 하고 있잖느냐, 이런 상황에서 중앙 차원의 노사관계에서만 개혁적인 선물을 노동계에 줄 수 있겠는가? 노동계 입장에서 보면 지금 국면 자체가 도리없이 덜 뺏기는 국면이다.

노중기: 그 부분에서 내게 약간 편향이 있다. 일단 나는 일단 노동의 입장에서 봐야 한다는 것을 전제하고 있다. 이들이 약자이고 노동 문제에서 개혁이 이루어지는 것이 전체 사회의 개혁을 이루는 아주 중요한 관건이기 때문이다. 그래서 전체적으로 편향성이 있다.

현재 기업별 체제 문제가 굉장히 심각한 구조적인 문제이다. 이 문제는 위기국면에서 더 심각해진다. 고용불안은 서구와 같이 중앙집중적인 시스템을 가지고 있을 경우에도 처리하기 힘든 의제인데, 우리와 같이 조직률이 낮고 힘이 약한 기업별 체제에서 이 문제를 매끄럽게 처리하기를 기대하는 것은 무리이다. 근본적으로 민주노총 쪽에 전략적 선택의 어려움이 거기에 있었고, 그것이 조직 내부 문제로 재생산되었던 것이다.

노동측이 무력한 것은 기본적으로 그런 구조적인 힘에 치인 것이다. 예를 들어, 현대자동차노조나 김광식 위원장은 구체적인 투쟁과정에서 최대한 할 만큼 했을지도 모른다. 그리고 개별노조의 전략적 판단에서 보면 합의가 손익계산 측면에서 더 유리한 것인지도 모른다. 그러나 전체 사태는 그렇게 진행, 평가되지 않았다는 것이다. 여기에는 구조적 조건이 개입한다고 본다.

김 준: 나는 거기서 조금 더 나가서 이야기하고 싶은 부분이 있다. 노조 지도부가 조합원들과 정면으로 대면하는, 보다 정확히 말해 솔직하게 대면하는 것들이 좀 약한 것이 아닌가 생각한다. 지금의 국면들이 옛날에 임금투쟁 하던 것과는 질적으로 다른 부분인데, 그때 기분으로 많이 하고 있는 것 같다. 하다가 정 안 되면 지도부들이 들어가 버리지 이런 자세를 가지고 있는 것은 아닌가?

유범상: 식당이 문닫을 시간이 지났다. 마지막으로 사회적 합의의 관점에서 우리 나라 노동정치를 어떻게 보고, 사회적 합의의 관점이 과연 노동정치를 발전시킬 수 있는지에 대해 마무리 얘기를 했으면 한다.

노중기: 우리 사회 같은 조건에서 고용 문제가 이렇게 급박하게 그것도 아주 대규모로 올 경우에는 노동자들이 득을 보거나 등가교환을 할 가능성은 없다. 그 와중에서도 합의 체제로 이 시스템을 굴러 가자면 현재보다도 훨씬 강력한 주체가 개혁 플랜을 갖고 합의 체제를 밀어붙여야 한다고 본다. 그 계획의 핵심은 지금 민주노총이 요구하는 산별노조-정치세력화인데, 그 문제는 동시에 재벌 쪽에 대한 개혁 문제와 연관된다. 재벌소유권을 전혀 건드리지 않고, 5대 재벌 소유권을 확장시키는 방향으로 '개혁'해서는 노동층을 설득할 수 없다는 것이다.

그럼에도 불구하고 주도권은 국가와 자본이 갖고 있기 때문에 때로 노동층을 몇가지 수단을 통해서 논의의 장으로 끌어들이 수는 있을 것이다.

하지만 변화는 그 기본 철학부터 바뀌어야 한다. 적어도 노동 문제를 경제를 살리는 문제나 구조조정 문제와 동등한 수준에서 보지 않으면 안된다. 그런 정도의 개혁이 없다면 합의는 어려울 것이다. 이런 토대 위에서 지도부를 설득할 수 있는, 지도력의 근거를 마련해 주는 개혁적 제도들을 적극적으로 도입해야 할 것이다. 국가가 그런 개혁을 적극적으로 주도하지 않고서 '들어와라 같이가자' 하는 것은 문제가 있다고 본다.

결국 사회적 합의의 미래에 대해서 최 박사가 상대적으로 낙관적으로 얘기하는데, 나는 상당히 비관적으로 보고 있다. 노사정위는 미래에 이루어질 그런 개혁 과정에 훨씬 더 많은 장애물을 지금 쌓고 있다.

김 준: 비슷한 맥락에서 이야기하자면, 그 사이에 사회적 합의의 경험을 통해서 기법이라든지 경험이라든지 이런 것들이 이루어졌지만, 어떻게 보면 가장 밑바탕에 깔린다고 할 수 있는 상호 신뢰의 문제는 안 됐다고 본다.

노중기: 훨씬 나쁜 효과를 낳았다.

김 준: 오히려 악화되는 측면들이 계속 있어 왔다. 가령 노·경총 임금합

의의 경우, 기층 노동자들이 중앙교섭에 대한 강한 불신을 갖게 만든 점이 있었다. 물론 이런 불신은 기업단위에도 존재한다. 우리 나라 노사관계들의 누적적 경험들로 인하여 기층 노동자들은 자기 노조 지도부에 대한 불신과 견제장치에 대해 매우 민감하다. 사회적 합의의 경우 이것이 좀더 큰 차원에서 확대재생산된 것이다. 그런 측면에서 봤을 때, 다른 제도적인 것들도 굉장히 중요하겠지만, 기업단위의 노사관계 같은 것들이 좀더 개선되고, 그 바탕에서 신뢰가 형성되지 않고서는 진정한 의미의 사회적 합의가 형성될 수 없다고 본다. 설령 상층에서 합의가 이루어지더라도 위와 아래가 분리된, 위에서는 합의를 했는데 밑에서는 그것들이 안 지켜지는 현상을 낳을 수 있는 것이다. 그런 면에서 결국 우리 나라의 노사관계가 이렇게 되어 온 상당한 부분들의 책임이 사용자들이 여전히 기업들을 자기 소유로 생각하고, 자신의 전제왕국으로 보고 그런 각도에서 기업수준의 노사관계를 다뤄 온 측면이 많다는 부분들도 문제로 이야기될 수 있다. 결국은 그 쪽에서도 어떤 변화들이 있어야 되는 것이 아니냐.....

최영기: 나만 낙관론자 같은데, 왜 낙관적으로 보느냐 하면, 기법이나 경험 많이 축적되었다는 점도 있지만, 나는 중앙 차원의 노사정 신뢰가 많이 회복이 되었다고 본다. 예전에 민주노총과 전경련이 마주앉아서 우호적으로 이야기한 적이 없었다. 노개위 국면에서 서로 다른 데 보면서 가시돌친 비난만 일삼아 왔다. 그런데 노사정위원회 과정에서는 단적인 예로 이갑용 위원장이 단식농성할 때, 김창성 회장이 농성장을 방문했고 이갑용 위원장의 요청을 받아 노사정위 대표가 함께 3당 대표한테 가서 전교조를 빨리 합법화하자고 제안했다. 중앙 차원의 대화경험, 신뢰가 쌓여가고 있는 것이다. 아주 큰 틀에서 우리 사회의 민주화, 경제사회 민주화를 해야만 노동의 참여가 가능하다는 주장은 항상 주어진 명제였다. 그러나 언제 완전히 해소될지 난 모른다. 그렇지만 상당부분 진전이 되어가고 있다. 재벌체제도 나는 약화되고 있다고 본다.

무엇보다도 낙관적으로 보는 이유는 노사관계 핵심 아젠다가 바뀌어가고 있다는 점이다. 사업장 내에 묶여 있던, 노사관계 핵심 아젠다가 사업장 밖으로 나오고 있다. 앞으로 사업장 내에서 임금투쟁은 계속 되겠지만 그 성과는 매우 제한적일 것이다. 오히려 앞으로는 사회임금이라고 할 수 있는,

교통·주택·교육과 관련된 비용의 절감 문제와 소위 사회보장 문제, 실업·빈곤·취약근로계층·노인 문제들이 노동의 핵심이슈로 제기될 수 있다. 상황이 그렇게 전개되고 있다. 지금 대공장 위주의 노조 지도부들이 고민하고 있는 이슈들만으로는 향후의 노동 문제를 포괄할 수 없다. 그래서 아까 김 박사가 제기한 사회적 합의의 네 번째 조건이 이와 관련된 것이라고 할 수 있다. 조직 노동자들 특히 그 중에서도 주도적인 노동자그룹의 요구사항에 그치지 않고 적어도 전체 노동자, 비조합원들까지 확장된 그런 의미, 그리고 그게 사회발전과 같이 맞물려가는 그런 요구와 합의를 할 때, 그야말로 사회적 합의로서 지속 가능성이 있게 되는 것이다. 그리고 그런 사회적 합의 체제만이 소위 국민적 지지, 정치적 지지를 확보할 수 있기 때문에 힘을 발휘할 수 있는 것이다. 그래서 제도적 장치는 이번 법제화를 통해서 어느 정도 갖추어지는데, 그런 정치적 지지를 확보해 나갈 수 있는냐는 금년이 고비이다. 노사정위원회 정상화 과정에서 제2의 노사정 대타협이 제대로 이루어진다면 그것이 가능하다고 본다. 그래서 이번에 사회적 합의체제가 살아난다면 사회적 합의 체제는 약동기에 진입할 수 있겠지만 그렇지 않고 제2의 사회적 협약 체결에 실패한다면 사회적 합의 체제는 상당기간 다시 복원되기 힘들 것이다.

유범상: 벌써 10시 30분이 되었다. 이제 토론을 정리해야겠다. 나는 애초에 이런 프로젝트와 토론이, 모두 바쁜 사람들이라 불가능하다는 생각을 많이 했다. 어쨌든 개인적으로 많은 것을 배운 유익한 시간들이었다. 감사드린다. 마지막으로 최 박사가 마무리하면…….

최영기: 적은 연구비 속에서도 바쁜 시간을 쪼개서 좋은 논문을 썼고 열띤 토론까지 한 여러분에게 감사한다. 앞으로 이러한 노력들이 모여서 한국의 노사관계 연구가 깊어지기를 기대한다.

第2節 社會的 合意의 歷史와 可能性에 대한 討論(Ⅱ)

한국노동연구원 주최의 본 토론회는 「사회적 합의의 역사」를 주제로 1999년 2월 25일 여의도 보람증권 8층 대회의실에서 개최되었다. 3시간 30분간에 걸친(오후 3시~6시30분) 토론을 통해 참석자들은 사회적 합의의 개념, 기존의 사회적 합의의 전개 과정 및 평가, 사회적 합의의 관점에서 바라보는 우리 나라 노동정치 미래 등에 관해 논의했다. 이날 토론회가 열린 25일은 민주노총이 대의원대회를 통해 노사정위원회 탈퇴를 선언(24일)한 다음날이고 한국노총이 다음날(26일) 대의원대회를 통해 노사정위원회 탈퇴가 예정되어 있는 미묘한 시점이었다.

참고로 본 토론회의 토론자들이 언급한 발제문은 본 책의 요약본이었으며, 토론자들의 코멘트를 수용해서 일부 수정했음을 밝힌다. 그리고 편집자에 의해 토론 내용이 논지를 해치지 않는 한에서 수정되었고 존칭은 생략했음을 밝힌다. <편집자주>

사회자: 최영기 노사정위원회 수석전문위원

토론자: 공병호 자유기업센터 소장

김영배 경총 상무이사

윤우현 민주노총 정책국장

이정식 한국노총 기획조정국장

임무송 노동부 노사조정담당관

1. ‘사회적 합의’ 개념에 대하여

최영기: 우리 나라에는 사회적 합의가 성립할 수 있는 조건이 아니라는 주장에서부터 그 가능성을 찾으려는 시도까지 다양한 스펙트럼이 존재한다. 하지만 우리 나라에서 사회적 합의라는 용어는 1980년대 말 초부터 정부 정책 당국자들, 연구자들, 한국노총 등에서 통용되어 왔다. 그리고 실제로 사회적 합의라는 실체가 있었다. 특히 노개위와 노사정위의 경험은 이제 우리 나라에서도 사회적 합의에 대한 본격적인 평가가 시도되어야 한다는 것을 보여준

다. 이 자리는 각 노동 주체들이 사회적 합의에 대해 어떻게 생각하고 그 한계와 성과는 무엇이며 앞으로 전망을 가늠해 보는 토론 자리로 만들어졌다.

김영배: 이런 작업 자체가 있는 그대로의 역사 자체를 그려 보려고 한다는 점에서 의의가 있다고 생각한다. 그런데 우리가 역사를 보는 데 있어 조심해야 될 부분도 있다. 그것은 공식적인 자료만을 근거로 묘사하는 데 한계가 있을 수 있기 때문이다. 즉 외형적인 것만이 아니라 공개되지 않는 내적인 사실에도 주의해야 한다. 그래서 이 자리가 마련되었다고 생각한다.

본론으로 들어가서 원래 사회적 합의란 법률상의 개념이 아니라 이름 그대로 하나의 사회 행태적 개념이다. 사회적 관심사에 대한 관련 조직간의 마찰과 갈등을 조정하고 결론을 이끌어내는 과정을 일컫는 개념이라 본다. 우리 나라와 같은 상황 속에서 이러한 개념은 대화와 토론에 무지한 구성원들을 훈련시키고 교육시키는 과정이라고 보아야 한다.

물론 어떠한 결론이 정확히 도출되지는 않을지라도 그 과정을 통해 참여하는 단체의 의견 차이를 확인해 내고 인식의 범위를 추정해내는 데 중요한 잣대를 제공한다고 보아야 할 것이다. 이같은 맥락하에서 본다면 단기적으로는 그다지 큰 효과를 기대하기는 어려울지 모르나 장기적으로는 하나의 의견(합의)에 집약되지는 않더라도 지나치게 광범위한 인식과 판단의 범주를 그 사회의 발전이라는 방향과 궤를 같이하는 적정범주로 좁혀 주는 효과는 분명 있다고 본다. 경영계는 단기적으로 사회적 합의에 대해 다소 부정적인 시각을 가지고 있는 것은 사실이다. 특히 경영계 내에서는 다양한 시각이 존재하고 있다. 그럼에도 불구하고 경영계가 노동계와 달리 사회적 합의기구에 대해 부정적 입장을 가지지 않는 것은 위에서 언급한 장기적 효과에도 그 원인이 있겠지만 더 중요한 것은 사회적 합의의 틀 밖에서 이를 주시하는 계층(일반국민)과의 연대를 더 중요시하기 때문이라고 할 수 있다.

공병호: 나는 한국에서의 사회적 합의 개념에 대해 매우 비판적인 입장을 가지고 있다. 고작해야 일부분의 이익을 대표하는 사람들이 함께 모여 이른바 '사회적 합의'란 이름을 걸고 주고받는 게임이라고 생각한다. 우선 대표성이 전혀 없다. 그렇기 때문에 사회적 합의란 하나의 정치적인 수사에 불과하다. 11~12%에 불과한 노조의 조직률을 생각해 보라. 그 노조에 속하

지 않는 나머지 사람들의 권익은 어디서 찾을 수 있는가? 뿐만 아니라 전경련이나 경총에 속하지 않는 중소기업의 기업이나 자영업자들의 이익은 누가 보장해 주는가? 결국 사회적 합의란 이름으로 특정 집단에 속하지 못한 사람들의 권익을 경제적 이유로 합리화될 수 없는 근거에 기반을 두고 빼앗는 결과를 가져올 수 있다. 사회적 합의란 그 선한 의도에도 불구하고 사회적 합의에 참여하는 사람들이 그렇지 못한 그룹들의 권익을 빼앗는 것을 의미한다.

그리고 노동계가 노동정책 외에 국가의 주요한 사회정책(경영참가, 물가정책, 의료정책 등)에 참여하는 것도 문제가 있다고 본다. 노동조합은 소속 근로자들의 권익을 보호하기 위한 일종의 이익단체 즉, 공급독점 카르텔의 하나라고 할 수 있다. 모든 이익단체는 임의단체이다. 그런데 유독 노동조합만이 법적으로 독점력을 보장받은 이익단체이다. 노동단체들이 왜 국가의 주요정책에 참가하는 특권을 가져야 하는가, 유독 노동단체만이 그런 권리를 가질 자격이 있는가 하는 것이 나의 의문이다.

윤우현: 본 논의에 들어가지 전에 이 땅에 자본만이 존재하고 시장이 완전하다면 공병호 소장의 말이 타당할 수 있다. 하지만 현실과 역사는 그렇지 않았다. 공병호 소장이 정말 리얼리스트라면 그렇게 얘기하지 않아야 한다. 내 생각에는 공병호 소장이 완전히 신자유주의 입장에서 이야기를 했다고 본다.

우선 공 소장의 언급 중에서 두 가지만 이야기하겠다. 첫째 대표성의 문제인데, 물론 조직률이 높으면 그만큼 대표성도 커진다. 조직률을 높이는 문제는 노조의 과제이지만 그렇다고 전체 조직률이 낮다고 대표성 문제를 제기하는 것은 난센스다. 프랑스 노동조합은 10%가 안 되는 조직률을 갖고 있지만 그 협약은 전체 노동자(90% 이상)에게 적용된다. 서구에서 산업별 협약이 해당 조합원뿐만 아니라 지역적 구속력, 사회적 구속력을 갖는 방향으로 확장되어 왔던 것은 자본주의 사회의 모순에 대한 계급적 타협의 결과였다. 미조직 노동자를 대표하기 위해 그들을 대표할 수 있는 조직을 새로 만들 수도 없거니와 어차피 미조직 노동자의 문제는 조직화를 통해 대변해 나갈 수밖에 없다. 더욱이 한국의 경우 기업별 체제를 법률로 강제함으로써 조직률이 낮을 수밖에 없었다는 사실을 간과해서는 안 될 것이다.

둘째, 정책참가에 대해서도 할말이 있다. 자본주의 사회에서 노조의 정책 참여 영역이 확대되어 온 것은 노동자를 배제한 정책결정이 사회적으로 많은 문제를 야기시킬 수밖에 없다는 역사적 경험 때문이다. 실제로 경제산업 정책, 물가, 고용, 노동정책 등 사회 전반에 걸친 문제가 노동 문제와 직결되어 있고 매우 민감하게 이해관계가 얽혀 있다. 시장실패가 항상적으로 발생하는 자본주의 시장경제에 대해 기본 인권을 보호하기 위해서는 노동권의 보장이 필수적이다. 이에 따라 국제적으로도 유엔인권규약이나 ILO협약은 노동권을 기본 인권 개념으로 다루고 있다. 한국의 경우에도 노동조합은 헌법에 보장된 노동3권에 기초하고 있다. 따라서 이를 단순한 임의단체, 이익단체와 비교하는 것은 의미가 없다. 더 하고 싶은 얘기가 있지만, 오늘의 주제가 아니기 때문에 이 이야기는 접어둔다.

사회적 합의 문제의 경우 다른 나라에서 대량실업 문제라든지 사회적 전환기에 사회통합을 유지하기 위해 해당 주체들이 그 필요성을 공감하고 사회적 합의를 도출해 왔다. IMF 구제금융 이후 대량실업 문제를 포함, 사회적 전환기에 직면하고 있는 한국의 상황에 비추어볼 때, '사회적 합의'라는 개념은 유의미하다고 본다. 그러나 독일 등 유럽의 계급타협 모델, 남아공의 3각동맹 모델, 남미의 코포라티즘 모델 등 각 나라마다 역사적 조건과 상황이 다르기 때문에 곧바로 한국 상황에 적용하는 것은 무리가 있을 것이다.

최영기: 공 소장과 윤 국장의 주장은 사회적 합의에 대한 상당한 차이를 드러내고 있다. 특히 윤 국장은 사회적 합의에 대한 이상형을 가지고 현실에 적용하려는 것이 아닌가 생각된다. 이제 이정식 국장의 얘기를 들어보자. 이정식 국장은 내일 노사정 탈퇴 문제로 바쁜 와중에도 토론요지 5페이지를 준비해 갖고 왔다.

이정식: 양대 노총이 노사정위원회 탈퇴를 결정하고 있는 상황에서, 사회적 합의기구로서 중요한 역사적 의미를 가지고 있는 노사정위원회의 운명이 순탄치 않을 것으로 전망되고 있는 가운데, '사회적 합의와 노동정치'라는 주제로 한국 사회에서의 사회적 합의 역사와 그 가능성 및 전망에 대해 최초로 시도하는 체계적 분석 작업으로서 매우 유의미한 것으로 평가된다. 이런 작업과 토론회 등의 시도들이 확산되고 공감된다면, 한국 사회에 적합

한 사회적 합의 모델을 정립하는 계기가 될 것으로 전망된다.

사회적 합의란 서로 다른 이해와 견해들을 보다 효율적인 방식으로 해결하기 위한 대안으로 제기되었다고 본다. 먼저 현장 노동자들은 역사적인 경험으로 사회적 합의를 시도했었고 그러한 경험으로부터 생겨나는 불신들 때문에 사회적 합의의 장애가 되었다. 그렇지만 기본적으로 나는 사회적 합의가 계기적 발전 과정을 거치는 것으로 본다. 그리고 사회적 합의를 정책 참가의 방식, 경영참여의 방식으로 이해하고 또 국가경영에 참여하는 형식으로 이해한다면 단체교섭 방식의 전국화·중앙화가 절실하다고 생각된다. 나는 이제 ‘사회적 합의’에 대한 엄밀한 개념규정이 필요하고, 각자의 요구 및 기대수준에 따라 다양한 견해들이 있을 수 있다고 생각한다. 나름대로 사회적 합의가 갖추어야 할 내용에 대해 광의로 개념을 규정한다면 첫째, 경제위기 등 사회적 합의 필요성이 존재해야 한다. 둘째, 노사정 등 경제 주체 또는 각 사회 이해관계자 조직의 존재와 위계적 조직화가 되어야 한다. 셋째, 정당 조직이나 법률 등 사회적 합의를 뒷받침할 수 있는 제도나 관행 등의 존재를 최소한의 요건으로 설정해 볼 수 있다. 진정한 대표성은 추상적이고 모호한 개념이기 때문에 최소한의 개념규정이 필요하다고 본다.

임무송: 사회적 합의라 함은 각 경제 주체들이 각기 대표하는 이해관계의 영역에 관한 사항에 대하여 대립과 투쟁 대신에 대화와 타협을 통해 조정함으로써 공동이익의 증대를 도모하는 과정이라고 생각한다. 이러한 시각에서 볼 때 우리 나라의 사회적 대화의 발전과정은 정치사회 민주화와 노사관계의 변화과정과 대체로 맥을 같이하고 있다고 볼 수 있다. 다만, 최근 IMF 경제위기 상황에 처하면서 구조조정을 통한 경제위기 극복 추진과정에서 개인의 선택의 자유 보장과 경쟁을 기본으로 하는 시장경제 원리와 사회적 대화간에 상충되는가 하는 논쟁이 있는 것도 사실이다.

정부 입장에서 보면 사회적 합의 또는 사회적 대화는 노동정책을 수립, 결정, 집행하는 정책과정에서 노사단체 등과 협의해서 추진하겠다는 것을 의미한다. 이는 다시 말해 노사를 관리·통제의 대상이 아니라 정책협의의 대상으로 인정한다는 것을 의미한다.

사회적 대화와 관련하여 현실적으로 가장 중요한 요소이자 문제점은 주체의 문제라고 할 수 있다. 현재 노사정위원회 참여 문제를 둘러싸고 갈등

이 벌어지고 있는 것도 이와 무관하지 않다. 우리 나라의 경우 노조의 조직률이 낮고 경제단체의 지도력은 미약하며 기업별 노사관계가 지배하고 있는 상황 속에서 각 주체들이 협의 결과 또는 합의를 현장에서 이행시킬 능력이 취약하여 대표성과 합의의 실효성에 대해 끊임없이 문제 제기되고 있다. 따라서 모든 정부정책을 노사와 협의, 사실상 합의해서 추진하라는 것은 현실성이 없다고 본다. 대표적인 예가 1기 노사정위원회에서 합의한 정리해고제 문제라고 할 수 있다. 노사정이 임금억제를 합의했다고 해도 우리 노동조합이 임금을 안정시켜야 물가가 안정되고 고용안정도 가능하다고 현장 노조를 설득·지도할 것인가? 과거의 경험은 그러하지 못하다는 것을 보여준 바 있다. 따라서 결국 상급단체 수준에서 합의했다는 상징적 의미와 분위기 조성 효과 이상은 기대하기 힘들다.

그럼에도 불구하고 노사와 소비자로서의 시민들이 목소리 대변자로서 단체를 구성하는 이상 각 주체들 간의 대화와 협의는 필요하다고 본다. 특히 의회민주주의, 정당정치의 역할이 미흡한 우리 현실에서 어떤 형태로든지 사회적 대화기구도 필요하다고 본다. 다만, 우리 현실에서 적합한, 다시 말해 사회적 대화기구 참여 여부를 둘러싸고 벌어지는 소모적 긴장과 갈등, 비용을 최소화하면서 안정적으로 운영할 수 있는 체제와 그 대상 및 이슈는 현재 노동계가 요구하는 것과는 상당한 거리가 있다고 생각한다. 나하고 합의하지 않으면 그리고 합의가 보장되지 않으면 협의에 참여하지 않겠다는 것은 문제가 있다.

2. 사회적 합의의 전개과정 및 평가

최영기: 사회적 합의 개념에 대한 이해가 서로간에 상당한 차이가 있음을 알 수 있다. 내가 궁금해지는 것은 사회적 합의의 관점에서 현재의 노사정위원회를 어떻게 받아들이고 있는지 하는 것이다. 나는 노사정위원회 및 노개위뿐만 아니라 이전에도 우리 나라에서 어찌 되었거나 합의의 역사가 있어 왔다고 생각한다. 예를 들면, 본 책의 논자들이 지적하고 있듯이 경사협, 노·경총 임금합의 등의 사례들이 합의의 예라고 생각된다. 이제 우리의 역사 속에 실재했던 사건들을 사회적 합의의 다양한 시도들이라는 관점에서 평가해 보았으면 한다.

김영배: 우선 경사협이 태동될 때 분위기를 참고로 말하자면, 누구나 다 알고 있었지만 그 당시 조순 부총재가 임금의 과도한 상승부분을 낮추어야 한다고 해서 경제기획원을 주축으로 「국민임금위원회」의 결성을 제시했었다. 그런데 한국노총에서 반대했다. 한국노총에서는 임금을 논의하면 절대로 안 되겠다고 하면서 경사협을 대안으로 제시했다. 그것을 경총에서 그러면 좋다고 받아들여서 가능했던 것이다. 그래서 경총에서 비용을 대고 임금 문제를 제외한 논의를 했다.

그리고 특히 1994년에 경총이 생각했던 노동기본권에 대해 언급하자면, 문민정부 들어서면서 노동기본권 문제가 쏟아져 나왔다. 그 시기에 ILO에서 한국의 노동기본권 문제를 제기했다. 이러한 상황에서 1994년 8월달 회장단 회의는, 당시 외부에 알려지지는 않았지만, 노동기본권 문제와 관련된 자세를 바꿀 필요가 있다는 논의를 했다. 그때의 논의는 문민정부 아래에 경영계가 수동적인 자세로만 일관하면 노사협상에서 얻을 것도 얻지 못한다는 것이었다. 특히 복수노조 문제에 대해서는 끝까지 고수하는 것은 불가능하다는 이야기들이 나왔다. 그 결과 1994년 11월 경총 내부에 노사관계개혁추진위원회를 구성했다. 공개된 것은 아니지만, 박세일 서울대 교수를 위원회에 모시고 내부 논의를 했다. 경영계는 이 당시에 향후 노사관계 개혁과정에서 논의를 주도해 나가는 쪽으로 전환해야 되겠다고 생각을 했고 박세일 교수가 청와대 수석으로 가면서 추진이 더 잘 되리라고 예측을 했다. 항간에 노동계는 재계가 언제든지 안 주려고 하고 있다고 비난하지만, 이런 사실에서 보듯이 실제로는 그렇지 않았다.

최영기: 그 부분이 공개가 안 된 것으로 알고 있다. 그리고 1994년에 설치된 것은 21세기 노사관계개혁위원회라고 기억된다. 1996년 노개위가 출범하면서 경총도 노사관계개혁추진위원회를 구성했다.

김영배: 그렇다. 공개가 안 되었었다. 정부 참여에 대해서 언급하면, 경사협 할 때는 가급적이면 정부가 개입 안하는 게 좋겠다고 생각했지만 노·경총 합의를 할 때는 정부를 개입시키려고 했다. 결국 정부가 사인을 안 했지만 그래도 상당히 개입을 했던 것이 사실이다. 그런데 노사정위원회로 넘어오면서는 생각이 상당히 다르다. 국민정부로 넘어오면서 사실 경영계의 입

장은 정부나 정치권이 개입하는 것에 대해서는 상당히 부담을 가지고 있었다. 노사정위원회에는 민주노총이 빠져 주었으면 하고 바라는 경영계 인사가 절반이 넘는다. 그리고 합의를 해서 경영계가 도움이 될 수 있는 게 정리해고라고 하지만 정리해고를 법제화해서 오히려 정리해고하기 힘들어졌다는 사람들이 더 많다.

이정식: 나는 우선 본 책에서 다루고 있는 사회적 합의의 사건들에 대해 전체적으로 말해 보겠다. 우선 본 책의 주장들을 간략하게 평가하면, 이 책은 '사회적 합의 탐색기'와 '사회적 합의 실험기'로 나누었는데 여기에는 동의를 한다. 그런데 지적할 것이 있다면 노·경총 합의를 함에 있어 지엽적으로 이해하지 않도록 조심해야 한다. '사회적 합의 탐색기'의 평가를 보면 민주노조진영 배제라고 되어 있고 '사회적 합의 실험기'에 민주노총 참여라고 평가하고 있는데, 시기 구분에서 '민주'의 의미와 민주노총의 '민주'는 서로 다른 의미로 쓰인 것이다. 시기 구분의 '민주'는 추상적이고 민주노총의 '민주'는 구체적인 명사이다.

다음으로 최저임금심의위원회를 이해함에 있어서는 사회적 합의를 위한 시도로 보고 있기는 하지만, 최저임금심의위원회는 정부의 여러 가지 위원회 중에 하나였다. 최저임금심의위원회뿐만 아니라 중앙노사협의회, 노개위, 노사정위도 마찬가지이다. 또한 들러리란 평가는 조심해야 할 필요가 있다. 한국노총은 노사정이 만나야 할 필요성을 부정하지 않았다는 맥락에서 이해해야 한다. 따라서 각각의 시도에서 한국노총이 들러리는 아니었다는 것이 내 생각이다. 경사협 부분에 있어서는 국민연금, 세제개편, 노동복지, 제도개선 같은 것들을 주로 다루었다. 제도개선을 함에 있어 노사는 공동 관심과 이해가 충분히 있었다.

결론적으로 경사협, 노·경총 임금합의, 최저임금심의위원회, 중앙노사협의회, 노태우 대통령 주재 대토론회, 노동법개정연구회, 노사관계개혁위원회, 노사정위원회 등을 광의로 볼 때, 사회적 합의 또는 사회적 합의를 위한 시도들로 규정할 수 있을 것이며, 각각의 경험이 역사적으로 계기적 발전과정을 거치는 것으로 파악할 수 있을 것이다. 이 경우 각각의 경우에 대해 검토해 보면, 법령에 의해 제도적으로 뒷받침된 것은 최저임금심의위원회, 중앙노사협의회, 노개위, 노사정위원회 등이었지만 최저임금심의위원회, 중앙

노사협의회가 일상적 정책참가기구임에 비해 노개위, 노사정위원회는 노동법 개정 및 경제위기 극복 등의 한시적 목표에 의해 구성되었다는 차이점을 가진다. 또 경사협, 노·경총 임금합의, 노태우 대통령 주재 대토론회, 노동법개정연구회는 제도화되지 않은 것들이나 각각에 있어 약간의 차이점이 존재했다. 경사협은 노사간 자율적 합의기구로 행정적 강제력이 뒷받침되지 않았음에 비해, 노·경총 임금합의는 정부의 부분적 참여하에 정부의 정책 또는 행정 의지에 뒷받침되는 성격을 가지고 있고, 노태우 대통령 주재 대토론회는 노·경총 임금합의와 같은 성격을 지니는 것으로 정부 일방의 시도나 의지로 관철된 것이었다. 아울러, 노동법개정연구회는 노동법 개정을 위한 전문가 모임에 노사 이행당사자의 의견을 수렴하는 기구였고, 나머지 7개와는 성격이 크게 다른 것으로 이해할 수 있다.

최영기: 사실 합의에서 가장 곤혹스러운 게 임금인데, 임금에 관한 합의에 많은 한계가 있었고 그래서 사회적 합의가 거부감을 주게 되었다. 이러한 경험을 보면, 임금합의의 메뉴가 잘못 짜였던 게 아닌가라는 생각도 든다. 내가 보기에 노동계가 내줄 수 있는 것은 가장 좋은 게 임금이고 그리고 다른 급부를 받는 것일 텐데 실제로 그런 것이 부족했고 합의도 지켜지지 않았다. 정부가 내주는 것은 매우 적고, 경영계 또한 내주는 것이 아주 적었다.

김영배: 우리가 노·경총 임금합의를 할 때 합의해 준 대가로 경총은 아무런 대책도 세우지 않고 고용보험을 조기에 실시할 수 있도록 해주었다. 고용보험은 당시의 분위기로 봐서 4~5년은 더 연기할 수 있었지만, 즉 임금합의를 해준 대가로 고용보험 실시를 앞당기도록 했던 것이다

이정식: 노·경총 임금합의는 그 당시 언론사회의 절대적인 지지를 받았다. 그런 속에서 합의가 이루어졌다. 물론 노동계의 일부만을 포괄하는 협약이었다. 그렇기는 하지만 그 당시에는 그럴 수밖에 없었다. 노동계가 조직적인 틀을 형성하고 있지 않았기 때문이다. 한국노총이 이런 정책결정을 하는 과정에서 산하 조직의 동의를 얻었다. 하지만, 시행과정에서 노·경총 합의 내용을 강제하고 악용하는 사례가 많았다. 즉 노·경총 임금합의는 사회적 합의라는 이름으로 나왔지만 권고였다. 그럼에도 불구하고 정부와 재계의

의도가 결합해서 합의사항을 악용했다. 어쨌든 노·경총 합의는 다른 사회적 합의의 틀보다 조직적이었다. 그리고 이후 사회적 합의 발전의 기초가 되었다.

임무송: 그간 다양한 형태의 사회적 대화가 이루어져 왔는데, 각 주체마다 평가와 손익이 다르겠지만 전반적으로 보면 나름대로 노사 모두에게 유익했다고 생각한다. 예컨대, 노동관련 입법을 하게 될 경우 어차피 이해관계자인 노사의 의견을 수렴하게 되어 있다. 이를 보다 체계적이고 안정적인 형태로 해보자는 것이 노개위, 노사정위 등 그간의 사회적 대화기구였다고 할 수 있다.

다만, 외국에서도 그랬지만 우리 나라에서도 사회적 대화는 그때그때 우리가 처했던 환경에 따라 최우선의 과제 예컨대, 임금안정, 고용안정, 구조조정, 사회안전망 등을 중심에 놓고 다루어 왔다. 그런데 이 과정에서 각 주체들이 취한 입장이나 역할을 살펴보면 상대적으로 정부가 가장 주도적이고 중요한 역할을 해왔다고 볼 수 있다. 다시 말해 최심위라는 제도적 장치는 별도로 하더라도 경사협, 노·경총 임금협상, 노개위, 노사정위를 보면 정부가 우선 구성 자체를 직·간접적으로 주도해 왔던 것이 사실이다. 다만, 초기에는 정부가 간접적으로 간여하는 모습이었지만 점차 정부가 직접적으로 참여하여 노사공익간의 논의진행을 지원·조장하는 역할을 했다.

이러한 정부의 개입과정을 일부에서 '사이비 합의'라고 하고 있는데 이는 적절하지 못한 평가이다. 노사 자체가 스스로 풀어갈 수 있는 역량이 부족했기 때문에 정부가 적극적인 역할을 한 것이지 그렇다고 해서 그러한 기구나 합의를 '사이비'라고 할 수는 없다는 것이다. 그간의 과정을 보면 통과의례에서 협의·교섭의 모양새로 진행되어 왔으며, 협의는 제도화되고 이슈도 넓어지고 무게도 무거워지는 과정이었다고 평가할 수 있다. 이러한 과정을 통해 그 당시 그 고비 고비에 문제들을 해결하는 데 나름대로 순기능적 역할을 했다. 사회적 갈등을 완화시켰을 뿐만 아니라 각종 제도발전에도 상당한 기여를 했다고 평가한다. 다만, 과도하게 사실상 모든 정부정책의 공동결정 수준의 사회적 합의기구를 요구하는 것, 중앙단위에서의 협의와 현장단위에서의 교섭을 혼동하는 것, 합의이행 담보의지와 능력의 결여 등으로 사회적 대화론 자체가 갈등 요소로 작용하고 있다고 생각한다.

윤우현: 경사협, 노·경총 합의에는 본 책과 생각이 좀 다르다. 임무송 과정도 언급했듯이 여기에 참여한 것은 양 주체의 자발성을 가지고 한 참여가 아니었다. 정치적으로 강제된 측면이 강했다고 평가된다. 노·경총 임금합의는 아이러니컬하게도 우리로 보면 민주노총 결성을 추동하는 큰 동력이 되었던 것이 사실이다. 그동안 민주노조운동은 중앙노사협의회, 노·경총 임금합의 등의 흐름에 대해 어용성 문제를 제기해 온 바 있다. 실제로 과거의 노사관계는 노정관계가 주된 측면이었고, 역대 독재정권이 그들의 정통성과 정당성을 확보하기 위해 특정단체를 동원하여 상층 합의를 이끌어내고 이를 사회적 합의로 포장하는 예가 많았다. 따라서 그런 부분을 사회적 합의의 전개과정으로 이해하는 것은 문제가 많다. 민주화과정에서 독재시대의 관행을 극복·청산해 나가야 하는 상황에서 과거의 관행을 사회적 합의와 연계시키는 것은 사회적 합의의 필요성조차 스스로 부정하는 결과를 초래할 뿐이다.

그리고 노사정위원회까지도 정치적으로 강제된 측면이 있다. 사회적 합의를 위한 여건이 제대로 갖춰져 있지 않고, 전체적으로 정치·경제·사회·문화적으로 민주주의를 보다 확장하고 심화 발전시켜 나가는 전환기나 이행기에 도입된 하나의 실험으로 보아야 한다고 생각한다. 고정된 틀로 판단해서는 곤란하다.

본 책과 관련하여 보자면, 사회적 합의는 과도기로 보아야지 정착단계에 있는 것으로 보면 곤란하다고 생각한다. 아마 여러 가지 요인들로 인해 한국적 특색을 가진 형태로 발전하기는 할 것이다. 단계적으로 발전하거나, 단순히 결점을 보완하는 방식으로 사회적 합의가 정착될 것으로 보지 않는다.

마지막으로 노개위, 노사정위원회에 대해서는 민주노총도 참여한 바 있지만 결론은 ‘무늬만 사회적 합의기구’였다는 것이다. 노동배제적 정리해고 위주의 구조조정과 신자유주의적 정책기조하에서 사회적 합의 체제를 활성화시키는 데는 근본적인 한계가 있었고, 그 결과가 민주노총의 노사정 탈퇴로 나타난 것이다. 더욱이 상층 협의회가 진행되는 동안 현장의 노사관계가 고압적 노동통제와 물리적 탄압, 공권력 투입 등 과거 1987년 이전의 모습으로 되돌아가고 있기 때문에 상층의 노사정 협의 틀만으로는 사회적 합의 구조를 발전시켜 나가기 어려운 실정이다.

최영기: 이야기를 들어보면, 그간의 사회적 합의의 다양한 시도들 및 실험에 대한 평가에 대해 인색한 것 같다. 실제로 노개위와 노사정위만 없었다면 이러한 평가의 자리가 마련되지 않았을 것이다. 하지만 노개위와 노사정위를 통해 우리의 역사를 되짚어 볼 필요가 생겼다. 이것은 노개위와 노사정위의 위상을 한국의 노사관계에서 정립하는 것이기도 하지만, 향후 이러한 실험을 보다 발전시킬 방안을 마련하는 것이기도 하다. 이를 위해 이제 본격적으로 그간의 우리 나라의 사회적 합의의 경험을 통해 볼 때, 문제점은 무엇이었는가, 그리고 어떻게 평가할 것인가, 하는 것을 중심으로 얘기해 보았으면 한다.

이정식: 한국의 사회적 합의의 역사에서 얻을 수 있는 교훈은 우리의 경우 제도적으로나 사회·문화적·정치적으로 노사정 3자가 합의하고 이행할 수 있는 조건이 매우 취약하기 때문에 시급히 개선이 요청된다고 할 수 있다. 먼저, 뿌리 깊은 대결의식과 피해의식 그리고 서로에 대한 불신이 문제다. 이 경우 불신의 문제를 해결할 주체는 모두가 되어야 하겠지만, 특별히 힘의 우위에 서 있고, 그동안 불신을 조장해 왔던 정부 및 재계 그리고 정치권의 자성과 개혁이 필수적으로 요구되고 있다. 이러한 행위를 통한 신뢰사회, 신뢰있는 노사관계를 구축할 필요성이 있다.

다음으로 우리 사회는 정상적 노사관계의 역사가 일천하다는 점과 합의 및 계약문화 그리고 그러한 사회적 의식이 형성되어 있지 못하다는 점이다. 정책결정과정에 실질적으로 참여가 보장되고, 참여한 이후 그 결과에 대해 책임지는 풍토가 조성되어 있지 못했다. 이 점과 관련하여, 정부부문이 그동안 과도하게 비대해지면서, 민간부문의 자율적 의사결정 능력 등 전반적 역량이 취약하다는 점이 지적될 수 있다. 정부 관료들의 권위주의적 사고방식과 업무추진 방식이 오래 지속되어 왔던 데다가 민간부문의 취약한 역량도 정상적인 합의를 어렵게 하였다고 볼 수 있다. 아울러 노동조합 조직이 구조적으로 기업별 노조로 고착화되어, 상급조직의 민주적 리더십이 발휘되기에는 한계가 많다는 점 역시 고려해야 할 점이다. 그동안 노동조합의 힘을 약화시키기 위해 강제된 기업별 노조 체제가 이제는 부메랑이 되어 정부 및 재계를 압박하고 있는 꼴이다.

아울러, 정당 조직과 정권의 성격도 중요한 변수이다. 우리의 경우 노동자

의 계급적 이해를 반영할 수 있는 사회민주적 정당이나 정권의 경험이 없었다는 점 역시 사회적 합의를 근본적으로 제약하는 핵심적 요인 중의 하나라고 볼 수 있을 것이다.

윤우현: 기존의 사회적 합의들을 볼 때, 기본적으로 사회적 합의가 가능할 수 있는 조건들이 갖추어져 있지 않았다. 남아공 같은 경우를 보더라도 흑백 갈등 등과 같은 문제를 해결하기 위해 삼각동맹을 결성해 사회적 협약을 체결하고 있고, 남미형의 코포라티즘, 유럽처럼 계급타협 모델에 의해서 한편으로는 노동자들의 정치세력화가 전제가 되는 그런 유형이 있지만, 사회적 합의의 전형적인 모델이라는 것이 각 나라가 처해진 조건에 따라 여러 가지 유형이 있을 수 있다. 우리 나라에서도 노동자의 정치세력화가 필요하고, 일자리 창출을 통한 실업 문제의 해결, 노동시간 단축 등과 같은 사회적 문제를 해결하는 한시적인 협약들을 만들어 나가면서 그것이 축적되면 사회적 합의라는 형식과 내용을 갖출 수 있을 것이다. 현재의 노사정 위원회 모델은 그런 요건들이 축적되어 있지 못하고, 노동기본권조차도 제대로 정립이 안 되어 있다.

공병호: 나는 보다 근본적인 문제를 제기하고 싶다. 내가 늘 궁금하게 생각하는 것이 노사정이란 개념이다. 노동 내에는 수많은 이질적인 집단 혹은 개인들이 포함되어 있고 사측도 큰 기업, 작은 기업, 게다가 수많은 업종으로 구성되어 있다. 흔히 사회학이나 정치학을 하는 사람들은 집단간 갈등으로 문제를 보는 시각이 있다. 그러나 집단간의 갈등으로 보는 것이 과연 올바른가? 연구소를 경영하는 나와 같은 사람의 입장에서든 하나의 그룹은 존재하지 않는다. 근로자들 사이에는 그의 연령, 직급, 자질, 능력에 따라 현저한 차이가 있다. 이를 일률적으로 그룹화하여 이들의 임금인상률을 얼마로 할 것이냐를 따지는 방식은 옳바르다고 생각하지 않는다.

고용관계란 기본적으로 개별 사용자와 개별 근로자의 고용계약이다. 고용계약은 노동이란 서비스를 제공한 대가로 이에 상응하는 조건과 보수관계를 어떻게 할 것이냐를 정하는 일종의 계약이다. 때문에 임금가이드라인이 선언적인 의미 이상을 벗어나 사회적인 협약의 이름으로 강제화되는 것은 분명히 문제이다. 왜냐하면 임금이란 기본적으로 자신의 기여도에 따라 개

인별로 결정되는 것이 타당하기 때문이다. 기여도가 다른데 그들이 동일한 집단에 속한다는 이유 하나만으로 그들이 동일한 임금을 받아야 하는 것은 옳바르지 않다.

이러한 맥락에서 나는 발제자들의 발제문 가운데 “노사관계의 민주화와 정치사회의 민주화의 정도가 불충분하여 사회적 파트너들의 자발성보다는 정부의 주도성이 강했으며, 가장 중요한 당사자인 노동자의 절반이 이 합의에서 소외 또는 배제되었다는 점, 따라서 충분한 정당성을 획득할 수 없었다는 점 등을 지적할 수 있을 것이다”라는 평가에 일정 정도 동의한다.

김영배: 나는 기본적으로 공병호 소장의 말에 동의한다. 공병호 소장의 발언은 합리적인 결론을 내리기 위한 문제 제기의 기능을 한다고 생각된다. 노·경총 임금합의와 노개위는 일종의 계단이다. 이것은 한 단계씩 올라가는 계단이라고 생각된다. 노·경총의 중앙임금합의에 민주노총이 배제되었고 그래서 완성되지 않았다. 노개위는 민주노총의 합법화와 관련되어 있는데, 노개위의 장점은 일반단체, 학자가 많이 참여했다는 데 있었다. 노사정 위원회에는 학자가 없고 만장일치제이다. 하지만 이러한 사회적 합의 방식의 기본적 한계는 자기와 관련없는 주제에 대하여 어떻게 행위자들이 대표성을 행사할 수 있는가 하는 것이다. 외국은 공익참여, 사회 각 부문의 다양한 주체들이 참여한다. 따라서 노사의 갈등은 다른 데서 조정해야 한다. 하지만 우리의 사회적 합의 역사는 단체협약의 연장선상에 있는 것처럼 보여진다. 이것은 불합리하다고 생각한다.

한편으로 노동계가 산별노조 문제를 제기하는데, 나는 이것은 전적으로 노동계가 선택할 문제라고 본다. 하지만 한 가지 생각해 볼 것은 산별노조는 우회로일 수 있다. 산별노조 체제는 기본적으로 중앙집중을 전제로 한다. 기업별로 다원화된 상태에서 중앙집중화가 좋을 수 있으나 처음부터 산별로 묶이면 문제가 발생할 수 있다. 유럽의 경우 쉬레더, 조스팽, 블레어 등의 고민은 신자유주의 구상 속에서 어떻게 민주주의의 가치를 잡을 것인가 하는 것이다. 그들은 권력의 분산, 정보의 공유, 선택의 자유, 노동조합 독점의 대체 등을 추구한다. 그리고 우리 나라에서 이미 의료산별노조, 향운노련과 같은 산별노조가 있다. 그런데 이것은 일부 노동운동가들이 자신들의 입지 강화를 위해 구상되기도 하고 특히 의료산별노조의 경우는 조합비가 걷히

지 않는 등의 진통이 있다. 보다 신중하게 생각해야 한다.

임무송: 사회적 대화의 필요성 문제와 관련해서 우선 선진적이지 못한 정치과정도 문제점이라고 생각한다. 그런 의미에서 노사정위원회는 그 시기의 우리 국가 사회가 풀어야 할 숙제들 중에서 의회정치가 해주지 못하는 부분들을 경제 주체인 노사·공익 그리고 정부가 직접 만남의 장을 통해 보완하는 역할들을 해주었다. 하지만 이러한 사회적 합의의 장에 ‘들어와라’ ‘못 들어가겠다’ 하면서 참여 문제를 둘러싸고 이른바 전제조건들에 대해 합의를 하자는 것은 특히 노동계가 요구하는 사회적 합의기구의 틀과 우리 현실간의 간극을 말해주는 것이며, 그러한 논의 자체가 노사간의 갈등을 확대 양산하는 것이 현재의 모습이다.

또한 노동계의 경우 사회적 합의 과정에서 양대 노총의 조직확대 문제, 운동방향에 있어서도 적지않은 이견을 나타냈고, 누구는 합의하는데 누구는 합의를 반대함으로써 선명성 경쟁과 조직력 확대 경쟁으로 이어지는 양상도 나타났다. 이것은 노동운동이 통합적이지 못했기 때문이다.

사회적 합의의 필요성이라는 측면에서 바라보게 되면 정부가 가장 필요한 상황들이 있어 왔던 것은 사실이다. 그리고 노동조합은 그때그때 국면마다 필요에 따라 참여하기도 하고 회피하기도 하는 주체였다. 사용자단체도 마찬가지였다. 사회적 합의를 이루기 위해 임금부분에 있어 노동조합의 자발성이 상대적으로 약할 수밖에 없고, 법과 제도개선에 있어서는 사용자단체의 자발성이 상대적으로 약할 수밖에 없다. 가장 중요한 것은 구조론자들의 비판에서처럼 각각의 주체들이 과연 조직을 대표할 수 있느냐, 합의를 하면 지킬 수 있느냐는 것이다. 이러한 한계요소들을 인정한다면 서로 합의하고 지킬 수 있는 것을 설정한 뒤에 합의를 해야 한다고 생각한다. 합의가 안 되면 각 주체들의 입장과 주장을 참고하여 국민 전체의 이익이 증대되는 방향으로 정부 또는 국회가 의사결정을 하는 것이다.

그런데 우리 나라에서 갈등과 불안정성이 끊이지 않는 것은 사회적 합의에 대한 눈높이가 다르고, 근본적으로 노사간의 불신이 계속되고 있기 때문이다. 생각컨대 노동관련 정책·제도에 관한 사항, 그 가운데서도 중장기 발전방향에 논의를 집중하는 것이 오히려 사회적 대화기구의 안정적인 운영에 도움이 된다고 본다. 개별 사업장의 문제를 중앙에서 마치 단체교섭과

같은 방식으로 풀려고 하는 생각은 버려야 할 것이다.

3. 노사정위원회 평가와 사회적 합의의 전망

최영기: 이제까지 사회적 합의의 역사와 가능성 및 한계에 대한 평가를 토론했다. 이제 이를 토대로 우리 나라에서의 사회적 합의에 대한 전망을 논의해 볼 수 있다고 생각된다. 이것은 현재 진행중인 노사정위원회에 대한 평가와 함께 논의하는 것이 불가피하다고 생각된다. 이를 통해 우리 나라 노사관계의 미래에 대해 논의해 볼 수 있을 것이다.

이정식: 노사정 당사자의 참여 및 제도화, 경제위기 및 노동법 개정 등의 필요성에 기초한 협의의 사회적 합의 시도는 노개위와 노사정위원회를 중심으로 놓고, 비교 검토하면서 논의를 전개하는 것이 보다 현실적이며 구체적인 의미를 가질 것으로 판단된다. 다만, 노사정위원회의 경우도 1기와 2기의 성격이 다소 다르다는 점을 전제해야 할 것이다.

노개위와 노사정위는 모두 노동법 개정 및 경제위기 극복을 위한 정권적 필요와 이에 대응하는 노동운동 진영과의 세력관계의 산물이다. 노개위와 노사정위 모두 노사정의 참여를 전제로 하고 있으면서 관계법령에 의해 뒷받침되고 있다. 노사정위원회도 1기와 2기의 성격이 다른데, 2기 노사정위원회는 노개위와 성격에 있어 크게 다르지 않고, 대통령 자문기구로서의 위상을 갖는다. 극단적으로 표현할 경우 2기 노사정위원회는 정당 등 정치권의 참여를 제외한다면 노개위와 그 위상, 성격 및 구성 등이 매우 유사하다고 볼 수 있다. 따라서 노개위의 결과가 총파업으로 나타났다면, 2기 노사정위원회 역시 현재 양대 노총의 탈퇴로 인해 사회적 존재의의가 사라질 운명에 처해 있다. 그렇다면 매우 독특한 의미를 가지는 제1기 노사정위원회는 어떤 의미를 가지며, 어떻게 규정할 것인가.

주지하다시피 제1기 노사정위원회는 IMF 경제위기라는 비상 상황과 노동운동의 투쟁 및 정치 역량이 김대중 정부의 민주적 리더십을 매개로 하여 출범할 수 있었고 정권교체기라는 특수한 상황의 권력 공백을 비집고 나타난 '초법적·정치적·사회적 합의기구'로 규정할 수 있다. 따라서 경제위기라는 특수한 상황이 변하여 노사정 3자 모두 그 필요성이 없어지고 노동조

합운동의 힘이 뒷받침되지 않을 때 그리고 김대중 정부의 민주적 리더십이 변질될 때는 언제든지 노사정위원회의 위상 저하와 이로 인한 형해화는 당연하게 예상된 것이었다. 그 현실적 결과는 제2기 노사정위원회의 출범과 그 활동 및 현재의 위상에 의해 입증된다. 국민다수나 노동대중에 의해 인식되는 제2기 노사정위원회는 ‘정부 정책의 들러리 기구’ 또는 ‘일방적 정부 구조조정 정책의 소방수’로서 노사정 3자 모두로부터 ‘소외’당하고 있다고 평가된다.

그러기에 1기 노사정위원회 구성을 앞두고 노동운동 진영은 ‘참여와 합의 및 이행’의 전제로서 ‘산업현장의 불법 근절’을 요구하면서 동시에 노사정위원회의 위상을 한시적 기구가 아니라 ‘특별법’에 의한 헌법기구에 버금가는 상시적 기구로 하되, 그 성격은 ‘국민적 합의’ 또는 ‘사회적 합의’ 기구로서 총체적 사회개혁을 논의·합의하고 그 이행을 점검할 수 있는 기구로 하자고 요구하였던 것이다. 그러한 주장과 요구는 역사적으로 볼 때 한국노총의 경우 헌법기구로서 「경제사회심의회」를 두자는 것과 일맥상통하는 것이다. 이것은 그동안 노사관계에 대한 경험과 반성 즉, 정부 및 사용자에 대한 불신의 결과이다. 노사정위 1기 구성 때 산업현장의 불법 근절을 요구하면서 노동운동 진영이 참여하고 합의했지만, 합의나 건의를 안 지키려고 했다. 이러한 맥락에서 볼 때, 정치·사회적 조건도 중요하지만 법제화가 노사정위원회 위상 강화를 위해 꼭 필요한 것이고, 제대로 된 참가와 합의가 가능하고 합의된 내용이 책임지고 이행될 수 있도록 기구의 성격과 위상을 제고할 필요가 있다. 그래서 이것(법제화)을 탈퇴할 때 참여의 조건으로 제시했던 것이다.

윤우현: 민주노총은 정부가 노동배제적이거나 일방적으로 구조조정을 진행하지 않는다는, 설득력 있는 개선책을 내고 이런 것들이 전제가 되어야 협약이 가능할 것이라 보고 있다. 1기 합의사항과 관련된 부분, 위상제고 이런 부분들에 대해 노력하는 모습이 있어야 하는 것이 아니냐는 것이 우리들의 생각이다. 지금의 정부는 국민의 정부가 아니라 관료의 정부이고 논의를 해 봐야 현장에서 지켜질 수 없다는 생각이 지배적이다. 각 현장에서 느꼈던 것이 그대로 표출되고 이런 것이 굉장히 많이 쌓여 있다. 결국 민주노총 중앙지도부에서는 일사불란한 모습으로 마무리짓자는 의도로 어제 만장일치

로 노사정위원회 탈퇴를 결정했던 것이다. 그리고 노사관계 신뢰를 회복할 수 있는 조건이 있다면, 중층적으로 현장에서부터 협약을 체결하고 실행해야 한다. 우선 그런 여건들을 만들어 나가야 하는데 법제화 문제도 도움이 될 것이라고 본다.

김영배: 우리 내부(회원사)에서는 노사정위원회에서 양보할 것만 있지 얻을 것은 없다는, 민주노총의 분위기와 비슷한 게 있다. 내가 따져봐도 일리가 있다. 민주노총은 얻을 게 많은데도 나간다고 하니 이해가 안 된다.

법제화와 관련해서 말하자면 그것은 참여단체의 위상이 강화되는 것이다. 우리 나라 노사관계는 기업별이기 때문에 상급단체의 하급단체에 대한 통제력이 없다. 이 상태에서 노사정위원회가 운영되는 것은 문제가 있다. 경총도 그러하다. 경총 내부에서는 반대가 있지만, '(산하) 조직이 반대하니까 어쩔 수 없다'는 사실을 밖에서는 감추려고 노력한다. 사실 회장단회의는 전투와 다름없다. 그러나 밖에서는 대표성을 보여주고자, 안의 논의를 무마해 가면서 지금까지 논의에 참여하고 있는 것이다. 이처럼 우리는 결론이 나지 않아도 계속 대화로 풀어나가는 것 자체에 의미를 두자는 입장에서 노사정위원회를 바라보고 있다. 법제화 문제의 경우도 조직위상 강화라는 점에 위안을 삼으면서 찬성하고 있는 것이다.

그렇다면 국가정책을 노사정위에서 해야 하는가? 그것은 아니다. 따라서 노사정위원회가 최종적인 초헌법적인 기구는 될 수 없다. 토론할 수 있고 자문할 수 있다. 하지만 노사정이 합의를 했다고 하여 법이 되는 것은 아니다. 의회가 있기 때문이다. 따라서 성실한 협의회가 중요하다. 합의사항이 국회를 통과하기 힘든 정도는 아니어야 한다. 네덜란드도 여기서 채택된 것이 50% 정도만 통과된다. 그리고 국회가 최대의 공론장임을 잊지 않아야 한다. 다만 노사정위원회는 의회의 보완기능, 전략적인 것의 역할은 인정된다. 그럼에도 불구하고 국회에서 협의할 수 있는 여지를 남겨두고 합의해야 한다. 즉 기구를 만드는 것보다 실질적으로 명분 있는 합의를 해야 한다. 따라서 진정한 합의가 문제이지 법제화 자체가 문제가 아니다. 다시 말해 중요한 것은 합의를 위한 실질적 메커니즘이다.

우리도 노개위나 노사정위에서 얻을 것이 많을 것 같으면 참여에 적극적이고 그렇지 않으면 적극적이지 않는 것이 당연하다. 하지만 비록 경영계의

내부적인 문제가 있어도 노사는 장기적으로 교섭 상대가 되기 때문에 서로 노사정위원회 안에서 해결해 가는 것이 중요하다고 본다.

최영기: 노사정위원회 존재 자체를 문제삼기보다는 노사정위원회 참여로 얻을 수 있는 손익계산을 할 필요가 있다. 즉 사회적 합의가 사회적 비용을 줄여준다고 평가할 수 있다. 예를 들면, 임금에 대해 구속력은 없지만, 임금 합의를 통하여 임금교섭의 비용을 줄일 수 있다. 노사갈등의 경우도 마찬가지로 본다. 1997년 사회협약을 통하여 정리해고제나 파견근로를 도입한 후에 나타난 노사갈등 양상을 보면, 노사정위는 그러한 비용을 줄여준 측면이 있다는 것을 알 수 있다.

김영배: 그런 거래비용의 감소를 우리도 인정한다. 그러나 정리해고만 봐도 법제화될 때에는 1년 남아 있었는데, 그리고 절차도 단순했는데, 법제화되면서 오히려 더 힘들어졌다고 보고 있다. 노동계는 법제화가 되었기 때문에 정리해고가 자유화되었다고 주장하는데, 대중적으로 느껴지는 것과 기업 실정에서 느끼는 것은 상반된다. 오히려 정리해고 하기가 어려워졌다고 보는 경영인이 절반이 넘는다. 이런 점에서 의문이 드는 것은 노사정위가 거래비용을 줄여주는 것인가 하는 것이다.

서구에서 노사정위원회 형태는 극단적 사민주의 방향으로 갈 수 있었기 때문에 그런 효과가 크다고 할 수 있다. 경영계 일부에서는 노사정 구도에서 노동계가 탈퇴하여 노정 구도로 가는 것이 더 이익이라고 생각하는 사람도 있다. 이들은 이런 상태에서 정부가 한번 욱도 먹고 노동계도 혼도 나고 한번 꺾어보라는 식이다. 경총 내부에서는 노동계의 이탈을 부정적으로 보고 다시 통합되기를 기대하는 입장이다.

최영기: 경총의 그런 입장은 매우 새로운 현상이다. 단기적으로 그렇게 본다는 것인가?

김영배: 장기적 이득이 딱히 없는데도 경영계는 노사정위를 유지하려고 하는 것이다. 우리가 탈퇴하려면 금방 할 수 있다. 실제로 당사자들은 빅딜이다 뭐다 해서 당할 거 다 당했다고 생각하고 있다. 실업 문제도 그렇다.

경영계는 전경련도 빅딜 때문에 힘이 없다고, 경총이 다 알아서 하라고 한다. 노사정위에서도 순수한 입장에서 참여하고 있는데, 그렇게만 보면 안 된다. 그러한 주장은 경영자들이 임금을 못 주고 있다가 어찌어찌 마련해서 임금을 주면 노동자들이 경영자에게 “임금을 뒤로 빼돌리고 어렵다고 했다”고 하는 논리와 같은 것이다. 전경련이 빅딜과정의 당사자여서 어떤 이익이 있을지 모르나 경총은 분명히 아니라고 말할 수 있다.

임무송: 어제 민주노총이 노사정위원회 탈퇴 결정을 내렸고, 한국노총이 내일 결정을 내리는데……. 그간 노개위, 1기 노사정위원회 합의, 2기 노사정위 출범 등에 참여했던 한 사람으로서 현재의 상황에 대해 아쉬움이 많다. 어제 개최된 민주노총 대의원대회를 포함해 그간 양 노총 내부와 주변에서 여러 논의가 있어 왔고, 우리도 설 연휴에도 쉬지 않고 노사단체 관계자들과 함께 노사정위원회 문제에 대해 많은 논의를 나누었다.

나는 기본적으로 날로 치열해지는 경제 전쟁과 국가적 경제위기 상황에서 정부에 대해 ‘구조조정 자체를 하지 말자’ ‘노조와 합의하여 추진하라’고 요구하는 것은 성립할 수 없다고 생각한다. 구조조정 자체는 불가피하다는 점을 노동계에서도 공개적으로 인정해야 한다.

노사정위원회에 대한 평가는 노사, 일반국민, 양 노총 간에도 상이한 것이 현실이다. 하지만 냉정하게 보면 노사정위원회는 짧은 기간 동안에 많은 정책과 제도개선에 대해 합의를 도출하고 사회적 갈등을 완화함으로써 사회통합을 유지하면서 경제위기를 극복하는 데 기여했다고 평가되어야 한다.

다만, 노사정위원회가 사회적 대화의 유일한 시스템이자 프로세스가 되어야 하는가에 대해서는 검토가 필요하다. ‘모든 것을 노사정위원회에서’ 식의 접근은 사회적 대화의 조건과 경험이 일천한 우리 현실에서 노사정위원회에 과도하게 무거운 짐을 지우는 것이 될 수 있다. 특히, 최근 노동계의 행보에 대해서만 관심이 모아지고 있으나 사회적 대화가 실질적으로 잘 되려면 경영계에 대해 노사정위원회가 구조조정이나 시장경제 원리를 부인하는 식으로 운영되지 않는다는 신뢰를 주어야 한다고 생각한다. 그렇지 않을 경우 비록 노동계가 복귀, 잔류한다고 해도 경영계는 형식적으로 참여하는 상황이 계속될 것이다. 지금까지의 현실은 노사정이 합의는 같이 하고 나중에 가면 정부에 대한 요구만 남는 상황이었다. 실제로 합의 내용을 현장에서

집행하는 것은 정부 혼자 악역을 맡고 있는 것이다.

법제화 문제와 관련하여 노동계가 요구하는 것처럼 노사정위를 법제화해서 모든 정부정책을 공동 결정하는 한 주체로서 노사정위원회를 만들자고 하는 것은 비현실적이라고 본다. 노사정위원회가 가능하기 위해서는 현장에서 대결을 야기하는 이슈는 피하는 것이 좋겠다는 생각이다. 그리고 조직화된 노사가 비조직화된 그룹, 다시 말해 상대적으로 힘없는 아웃사이드들의 기회와 이익을 결과적으로 배제·침해하는 형태로 사회적 대화·합의가 진행되어서는 안 된다. 네덜란드의 경우 사회적 대화의 모범국으로 인용되고 있는데 주목해야 할 것은 시간제근로 등 고용의 유연화와 사회안전망의 확충의 병행추진에 대해 합의하고 추진한 결과 오늘날 낮은 실업률을 구가하고 있다는 점이다. 우리가 처한 상황과 국제사회에서 요구하고 있는 방향에 대한 인식의 공감대가 사회적 대화가 성공하기 위한 전제조건이라고 할 수 있다.

윤우현: 노사정 관계, 사회적 합의 문제가 자로 재듯이 이런 조건을 착착 거쳐나가면 정상화될 수 있다는 것에 대해 민주노총은 동의하지 않는다. 전체적으로 볼 때, 노사관계나 제반 관계가 불균등하고 불안정하고 지금까지의 과정도 불연속적이고 나선형이었다고 본다. 지금의 노사정이 그런 모습을 하고 있다. 지금 시기에는 노사정위원회가 제대로 민주노총의 요구를 충족시킬 수 있을지 의문이기 때문에 다른 형태가 모색되어야 한다고 본다.

최영기: 다른 형태라면 어떤 형태를…….

윤우현: 다른 교섭의 틀을 고려할 수 없다. 지금의 상황이……. 그렇다고 해서 민주노총 내부에 노사정위원회에 대한 기대가 없는 것은 아니다. 그러나 지금처럼 퇴출이 이루어지는 상황 속에서는 합의할 수 있거나 대화로 가닥을 풀어갈 수 있는 조건들이 막혀 있다는 것을 말하고 싶다. 민주노총이 노사정 위원회 선탈되 후조건을 내건 것은 이러한 상황들 때문이다. 그 조건은 대량실업과 관련된 고용 문제의 해결이다. 우리 나라 교섭구조는 사회적 합의도 마찬가지이지만, 중앙의 사회적 합의 교섭의 틀과 현장과의 갭이 굉장히 크다. 그 속에서 불신도 상당히 크다고 볼 수 있다. 그렇기 때문에 산업별교섭이 활성화되는 것이 사회적 합의를 활성화시킬 수 있는 중요한

토대가 된다고 본다. 그런 부분이 올해에는 어떻게 진행되고, 또 그 과정에서 중앙의 교섭단위와 현장단위의 갭을 메우고 채울 수 있느냐 하는, 그런 조건이 중요하다는 것을 강조해서 말하고 싶다.

여건 문제와 관련해서는 민주노총은 전체적인 흐름이 신자유주의적이고 노동배제적이라고 보고 있다. 물론 꼭 그렇지만은 않다고 보는 부분도 있기는 하지만……. 이런 상황에서 사회적 합의라고 하는 것이 어떤 의미가 있겠는가라는 것인데, 정부의 정책기조가 순전히 신자유주의적이고 노동배제적이지는 않다는 것을 설득할 수 있어야 한다. 그런데 지금 진행되는 구조조정에 대해서 정부가 구체적인 대안을 내놓고 있지 않기 때문에 설득하기가 쉽지도 않고 할 수도 없는 상황이다. 현장에서 이런 문제들에 대해 ‘고용협약을 체결한다든지, 근로시간을 단축한다든지 하는 부분들의 성과는 없지만 정부가 노력하고 있구나’ 하고 받아들이는 것과 ‘어쩔 수 없으니 노동자들은 배제하고 그냥 간다’고 받아들이는 것은 많은 차이가 있을 것이다.

구체적인 대안을 제시한다면, 최근 구조조정과정에서 산업별 고용안정협약, 노정교섭, 노사교섭 등을 중층적으로 충분히 활성화시켜 나간다면 현재의 빈약한 사회적 합의 토대를 강화하면서 사회적 합의에 준하는 성과를 만들어 나갈 수 있을 것이다. 아울러 정책참가를 보다 민주적인 심의, 의결과정으로 발전시켜 나간다면 한국 상황에 맞는 사회적 합의 체제를 만들어 나갈 수 있는 여건이 형성되리라고 본다. 그러나 정부가 노동배제적 정책기조를 유지하는 한 대통령 자문기구로서의 현행 노사정위원회의 역할은 갈수록 축소될 수밖에 없을 것이다. 더욱이 관료층의 노동배제적 경향은 더욱 심각한 상황이라고 판단되기 때문에 새로운 틀의 모색이 불가피하다. 법제화는 이를 위한 제도적 장치를 마련하는 계기가 될 수 있을 것이다.

공병호: 나는 노사정위원회와 관련하여 여기에서 논의되고 있는 두 가지 점에 대해 언급하고 싶다. 노사정위원회의 법제화? 그것은 대단히 위험한 발상이라고 생각한다. 한국 사회는 유럽의 조합주의 방식으로 나가서는 안 된다. 왜냐하면 이미 현장에서는 개별 고용관계로 모든 것이 진행중이다. 효율성이란 면에서 노사정위원회 방식 즉, 대표성이 없는 이익단체들이 참가해서 주고받는 게임을 하는 것은 전혀 경쟁적인 방법이 아니다. 이것은 궁극적으로 일자리 숫자를 줄이게 될 것이다.

일자리를 위한 고용협약? 누구를 위한 일자리인가? 결국 일자리를 이미 갖고 있는 사람들을 위한 고용협약이 아닌가? 일자리를 얻기 위해 쏟아져 나오는 사람들과 이미 실업자가 되어버린 사람들은 더욱더 일자리를 구하기 어렵게 됨을 뜻한다. 특정집단의 이익을 위해 그 집단에 속하지 않는 사람들의 상황을 더욱 어렵게 하는 일은 올바른 일이 아니다.

노사정위원회 방식으로 인위적 임금가이드라인 설정과 이것의 준수가 이루어지면 결국 경영자들은 정규직 고용을 줄이게 될 것이다. 고객 감동을 위해 모두가 노력해야 하는 것과 마찬가지로 일자리 만들기에 고민하는 사람이라면 일자리를 만들어 내는 주체인 경영자들의 고객 만족을 고민해야 한다. 즉 정치가나 관료나 노조 지도자가 아무리 일자리 만들기의 중요성을 강조해도 현장의 경영자가 그럴 인센티브를 갖지 않는다면 결코 일자리 만들기는 이루어질 수 없다. 불행하게도 단체협상을 중시하는 정책방향, 노사정위원회 방식의 전개, 그리고 고용안정협약, 정리해고의 자제 등은 경영자의 고객 감동과는 전혀 다른 정책들이다. 경영자의 입장에서 생각해 보라. 지금의 정책방향은 전혀 엉뚱한 방향으로 흘러가고 있다.

결론적으로 나의 주장은 다음과 같다. 고용조정을 대폭적으로 인정하고, 파견근로제를 더욱 활성화시키고, 고용관계를 개인별 고용계약으로 대체하고, 단체협약과 개별계약을 근로자가 선택할 수 있도록 해야 한다.

최영기: 사회적 합의에 대한 개념, 역사, 평가, 전망에 대해 장시간 토론했다. 마지막으로 사회적 합의의 전망과 관련하여 정리하여 말해 주었으면 한다.

이정식: 우리 나라 사회적 합의의 역사가 계기적 발전의 과정이었다고 본다. 따라서 노·경총 합의과정을 사이비 합의라고 한 것은 잘못되었다. 이런 맥락에서 노사정위원회의 한계에도 불구하고 우리는 현단계 노사정위원회가 가지고 있는 긍정성에 대해 전면적으로 부정하지 않는다. 노사정위원회 탈퇴 주장도 궁극적으로는 노사정위원회가 필요 없고 따라서 이를 해체 하자는 것이 아니고, 제대로 된 참가와 합의 그리고 합의된 내용이 책임지고 이행될 수 있도록 기구의 성격과 위상을 제고하자는 것이다. 아울러, 합의사항을 철저히 이행하고 ‘합의-이행’의 전제인 ‘불법’을 근절함으로써 노

사정간 신뢰와 협조 및 타협 분위기를 조성하자는 것이다.

김영배: IMF는 신자유주의에 적응하지 못하면서 온 것이다. 지금 국민들은 신자유주의를 반대하면서 IMF를 극복하려 한다. 그런데 IMF는 신자유주의에 적극적으로 적응함으로써 탈출할 수 있는 것이다. 노동운동과 정치운동의 민주화가 한꺼번에 한국에 나타났다. 그리고 경제위기 또한 급작스럽게 들이닥쳤다. 이로 인한 혼란의 상황을 극복하는 방법은 대화를 통하는 것이다. 대화 자체가 과격한 노선을 자율적으로 고립시켜 나가는 메커니즘이기 때문이다. 노사정위원회라는 잣대로 대니 민주노총의 성격이 드러난 것이 바로 그 예이다.

마지막으로 노사 문제는 본질적으로 인간관계이다. 합리적인 것 외에 또 다른 부분이 있다. 합리적인 것으로 선을 긋는 것은 때때로 의미가 없는 경우도 있다. 따라서 단선적인 결론을 내리기는 곤란하다는 것을 명심해야 한다.

공병호: 나는 글로벌 경제의 전개, 통신기술 혁명이 결코 신자유주의의 공세가 아니라는 사실을 알아야 한다고 주장한다. 세계 수많은 소비자와 생산자들이 만들어 내는 변화이다. 적응을 위한 노력에서 어느 누구도 예외가 될 수 없다. 현장은 이미 개별고용 체제로 나가는데 이와 별도로 단체교섭을 더욱 강화하여 임금협상을 추진하는 것은 올바른 일이 아니다.

경제위기가 회복되는 기미가 보이자마자 노동조합은 임금인상을 강하게 요구할 것이다. 이 결과는 생산성을 웃도는 임금인상이 지속될 것이며, 다시 어려움에 처하게 되는 일들이 반복적으로 일어나게 될 것이다. 소수의 이익집단이 국가정책을 좌지우지하는 상황이 전개될 것이다. 하이에크는 현대 국가의 이 같은 상황을 술 취한 사람에 비유하기도 했다. 강한 조직력을 가진 이익집단이 국가정책을 자신의 의도대로 이끌고 그 결과 국가 전체의 성장이 침체되고 도탄에 빠지는 일들이 영국을 비롯한 유럽의 복지국가, 그리고 아르헨티나를 비롯한 남미 국가가 겪어온 것과 비슷한 상황이 전개될 것이다.

다시 한번 강조하고 싶은 것은 정부와 사용자가 신자유주의적인 방식을 강요하는 것은 결코 아니라는 사실이다. 세계의 소비자와 생산자가 이를 강요하고 있을 뿐이다. 적응하든지 아니면 3류로 떨어지든지 우리에게 남겨진

것은 선택의 문제일 뿐이다. 결국 우리에게 선택권은 없다. 적응만이 있을 뿐이다. 사회적 합의 체제를 강화해 나가는 것은 한국이 또 한번의 재앙을 향해 나가는 지름길로 인도하게 될 것이다. 고용관계는 단체에서 개인으로 획기적으로 바뀌나가야 한다.

임무송: 앞으로도 사회적 대화는 다양한 형태로 모색되고 진행될 것이다. 우선 노사정위원회 정상화와 관련하여 위상 문제를 얘기하는데 최근 제기 되는 주장들을 보면 결국 새로운 정부기구 하나를 창설하자는 것과 다름없다. 문제가 있다. 기본적으로 사회적 대화와 합의는 필요성과 신뢰의 문제라고 본다. 이것이 없다면 아무리 강제력을 부여해도 원만한 대화와 합의도출, 성실한 합의이행을 기대하기 힘들다.

그리고 우리 나라에는 내셔널센터 차원의 대화만 있지 중간단위에서의 협의 체제는 매우 취약한데 업종별 등 각급 단위에서 다양한 형태의 노사 대화가 필요하고 발전되어야 한다. 다만, 대화와 교섭은 구분되어야 한다. 다시 말해 대화 수준의 만남이 되어야 해당 노사간의 접촉이 시작될 수 있을 것으로 보인다.

오늘 반복해서 사회적 대화라는 용어를 쓰는 것은 사회적 합의에 대한 전망을 함축하고 있다. 일단 대화 자체에 의미를 두고 만나서 신뢰를 형성하고 해법을 찾아야지 전제조건과 교섭 형태만을 고집한다면 사회적 대화 시도 또는 요구 자체가 사회적 갈등 요인으로 작용하는 상황이 계속될 것이다. 노사정 모두 너무 욕심을 내지 말아야 한다.

윤우현: 전체적으로 볼 때 사회적 합의의 다양한 시도들은 정치·경제·사회·문화적으로 민주주의를 보다 확장하고 심화 발전시켜 나가는 전환기나 이행기로 보아야 한다고 생각한다. 일률적인 틀을 가지고 조정해서는 굉장히 어렵고 지난하다고 본다. 노동측에서 볼 때 가장 문제가 되는 것은 사회적 합의를 제대로 실행할 여건이 갖추어져 있지 않다는 점이다. 그런 문제를 극복해 나가야 하는데, 기본적인 관점은 사회적 합의를 향한 일련의 이행기로 보아야지 일정한 틀을 가지고 사회적 합의가 굳혀 가는 것으로 보면 곤란하다고 생각한다. 사회적 합의를 전망해 본다면, 아마 여러 가지 요인들로 인해 한국적 특색을 가진 형태로 발전하기는 할 것이지만, 그간의 과정을 평

면적으로 이해해서는 안 될 것이며 각 단계마다 결점을 보완하는 형식으로 발전해 가지는 않는다는 게 나의 생각이다. 어쨌든 사회적 합의가 각 나라마다 각기 다른 사정들과 조건들에 의해 결정지워지기 때문에 다른 나라들이 이렇게 되었으니 우리가 이렇게 되어야 한다는 모델은 없다. 따라서 한국적 현실에 맞는 사회적 합의의 모델을 찾는 데는 기본적으로 동의한다.

최영기: 노동계가 이해하는 사회적 합의는 정책의 공동결정까지를 염두에 두는 것 같은데, 사실 외국의 사회적 합의는 거기에 미치지 못하는 여러 가지 형식이 존재하고 있다. 실제로 사회적 합의가 잘되는 나라들의 경우를 보더라도 우리보다 허술한 경우도 많다. 네덜란드나 호주의 경우를 보더라도 그렇게 완벽한 체제는 아니다. 따라서 사회적 합의, 조합주의하면 이념형 패러다임을 상정해 놓거나 추상적 모델을 상정하고 우리를 평가해서는 안 된다. 그러므로 우리의 경험이 일천하고 이루어 놓은 게 부족하다고 너무 기죽지 말고 우리가 딛고 있는 땅에서 노사정의 실제 역량을 감안해서 좀더 발전된 사회적 합의 모델로 갈 수 있는 방안이 무엇인가를 논의했으면 좋겠다. 이 책이 추구하는 정신과 오늘의 모임이 그러한 논의에 보탬이 되리라고 확신하면서 오늘 이 자리를 마치도록 하겠다. 참석해 준 모든 사람들에게 감사드린다.