

한국 노-사-정 협약의 코포라티즘적 분석*

박종주 (원광대학교 행정학과)

이 논문은 한국 노-사-정 협약의 사회적 기구로서 출범한 노사정위원회의 코포라티즘적 분석을 시도한 것이다. 일반적으로 사회코포라티즘이 출현하고 정착할 수 있는 사회경제적 여건을 들여보면 ①노동조합의 양적·질적 성장, ②정치제도적 측면, 노동을 대변하는 정당이나 정치단체의 존재, ③양보와 타협으로 갈등관계를 풀어 가려는 사회문화적 동트, ④노사관계 제도 즉, 강력한 중앙수준에서의 단체교섭(산별노조화 및 일당노조화), ⑤국가의 사회적 갈등 조정의 역할 등이다. 이러한 점에 비추어 볼 때 한국사회의 여건은 사회적 합의기구로서의 노사정위원회가 정착하는데 시기적으로 빠른 것이 없다. 향후 노사정위원회가 국가운영체로서 정착되기 위해서는 ① 노사정위에 참여하는 행위주체들간의 힘의 균형관계 확립, ② 노사정위의 활동을 뒷받침할 수 있는 법적 정비의 보강, ③ 노-사간의 대화와 협력에 바탕한 민주적 노사문화 확립, ④ 사회적 합의주의에 우호적인 정치체계의 결집이 필요하다.

I. 머리말

정부 주도의 급속한 산업화과정에서 국가의 지원하에 자본우위적 노사관계를 유지해 오던 한국의 노사관계는 1987년 6월 민주화 항쟁이후 노동계의 욕구가 폭발하면서 양자간의 새로운 관계 정립을 위한 방향 모색이 다각적으로 이루어져 왔다. 1990년 한국노총은 노동계, 사용자, 그리고 공익대표가 참여하는 「국민경제사회위원회」의 창설에 주도적 역할을 담당하였다. 이 위원회는 임금문제를 협의대상에서 제외하는 한계를 가지고 있었지만, 노-사 정상조직간의 협의가능성을 확인한 의미 있는 시도였다. 그후 경총과 한국노총의 임금 인상을 합의(1998), 중앙노사협의회 구성(1994)으로 이어지면서 노사간의 협력관계를 뒷받침할 수 있는 제도화가 어느 정도 이루어져 갔다. 그러나 엄밀히 말해 이같은 일련의 시도들은 노·사의 자발적 노력으로 이루어진 것이라기보다는 정부가 주도하여 순응적 노조의 사용자관을 참여시킨 가운데 이루어진 다분히 '강요된 타협'의 성격이 짙었다는 점에서 종래의 권위주의적 노동통제정책을 벗어난 것은 아니었다(이병훈, 1998).

한국의 노사관계 및 노동정책에서 노·사·정 3자가 자발적으로 참여해 사회적 합의를 도출한 최초의 제도적 기구는 노동관계법 개정을 위해 구성되었던 노사관계개혁위원회(1996)라고 볼 수 있다. 그러나 합의를 도출하지 못한채 정부-여당이 일방적으로 노동법 개정안을 국회에서 통과시켜, 결과적으로 노동계의 총파업을 야기시키고 말았다. 그 후 노-정간의 평평한 줄다리기에 들어 노동법이 재개정되는 등 양자간 새로운 관계정립에 어느 정도의 진전이 있었다. 이

* 이 논문은 1998년도 원광대학교 학술연구 지원비에 의해 작성된 것임. 그리고 이 논문을 읽고 비판과 조언을 아끼지 않으신 익명의 심사자들에게 감사사를 표한다.

러한 노사정간 자율적 합의를 향한 지속적 노력은 1997년말 의혼위기를 겪으면서 획기적 계기를 맞이하게 되었다.

노사정 위원회는 과거의 권위주의적이고 노동배제적이던 노사관계 및 노동정책으로부터 참여와 협력을 기조로 한 새로운 노사관계 및 노동정책으로의 전환을 목표로 출범하였다. 비록 IMF체제라고 하는 외부 환경요인이 크게 작용하였지만, 노사정위원회는 출범(1998.1.15)후 대의 신인도 제고와 경제위기 극복에 상당히 기여했다는 점에 긍정적 평가를 할 수 있다. 특히 1기 노사정위원회가 이끌어낸 '경제위기 극복을 위한 사회협약은 노사-정 협력체제의 가능성을 높여준 것이었다. 그러나 기업구조조정과 고용실업대책 등 90개 항목의 실천과제를 담은 이 협약은 구체적 추진이 이루어지지 않아 사회적 합의기구로서 노사정위의 향후 활동 전망을 어둡게 하고 있다.

본래 노사정위원회로 대표되는 사회적 합의기구인 이익집단 정상조직의 특절적 권위와 정상조직간 합의를 특징으로 하는 서유럽의 사회코포라티즘을 준거모형으로 하고 있다. 사회코포라티즘은 이익집단들이 스스로 파도한 집단적 이익추구행위를 규제하는 역할을 담당하고, 이들 경제행위 주체간의 협상과 합의를 통해 이익갈등을 해결하는 방법이다. 서유럽 여러 국가들이 서의 사회코포라티즘적 접근은 심각한 노사갈등을 노조의 정상조직과 기업의 정상 조직간 합의를 통해 풀어 나가려는 노력이라 할 수 있다.

그런데 코포라티즘모형의 사회정책적 적합성은 한 사회의 정치·경제·사회적 여건에 따라 다르게 나타난다. 다원주의 정치체제를 견지하면서 국가권위의 위협에 직면하고 있는 고도산업사회에서는 국가의 통치성 확보라는 문제해결에 더 비중이 주어진다. 다원화된 산업사회에서 각종 이익집단은 이익포출활동을 강화하여 국가의 본래기능을 위협하고 있으며 구체적으로 정책의 입안에서 집행과정에 강한 영향력을 미치고 있다. 이와같은 상황에서 국가가 이들 이익집단에 효과적으로 개입하여 상호 이해관계를 조정하는 기능을 중래의 다원주의모형으로는 실행에 어려움이 있는데, 코포라티즘모형은 이 점을 어느 정도 해결한다는 점에 그 유용성이 있다 (Schmitter, 1981, 김수진, 1992: 127-8). 다시말해 선진자본주의국가의 시장경제체제에서 야기되는 불균형문제의 해결과 공공이익의 실천이라는 주요 과제를 해결해 가는데 이론적 준거가 된다는 점에 사회정책적 의의를 갖는다.

그러나 역사문화적 배경이 다른 서구 유럽에서 형성된 이 모형을 충분히 검토하지 않은 상태에서 도입·적용하는데는 여러 가지 문제가 수반될 수밖에 없다. 더욱이 우리나라 학계가 코포라티즘모형을 처음 논의하게 된 것은 O'Donnell과 Stepan 등 남미의 권위주의적 노동통제 모형을 소개하면서 부터이다. 이에 따라서 권위주의적 정치체제가 노동통제를 위한 기법으로 원용하게 된 것이다(김영태, 박종주, 1987).

사회적 합의기구로서의 노사정위원회에 대한 국내의 평가는 관점에 따라 상당한 편차를 보이고 있다. 우선 신자유주의적 시각에 선 논자들은 노사정위원회와 같은 3자 협의체제를 시장에 대한 이익집단의 부당한 간섭으로 파악한다. 그런가하면 급진주의적 시각을 가진 논자들은 노사정위원회를 기본적으로 정부가 신자유주의적 구조조정과정에서 노동운동의 반발을 막기 위해 구성한 노동통제기구의 하나로 파악하고 있다(윤진호, 1999: 164) 이 글은 노사정위원회가 사회적 합의주의 모형에 준거하고 있다는 전제하에 먼저 서유럽의 사회코포라티즘에 대해 고찰하고자 한다. 다음으로 노사정위원회의 활동경과를 살펴본 뒤 사회적 합의기구로서 정착되는데 필요한 사회경제적 여건에 대해 논의해 보고자 한다. 이 연구는 주제의 특성상 문헌고찰

과 현상에 관한 기술적 접근법(descriptive study)에 의거하고 있다.

II. 코포라티즘 모형의 이론적 고찰

1. 코포라티즘 논의의 역사적 맥락

코포라티즘 모형이 사회현상의 분석과 설명을 위한 이론적 준거로 사용되기 시작한 것은 대체로 19세기 후반 경으로 추정되지만 그 개별적 모체가 되는 Corporation의 기원은 로마 공화정 시대까지 거슬러 올라 갈 수 있을 만큼 서유럽의 역사전통에 깊이 뿌리를 내리고 있다 (P.C.Schmitter, 1988: 11-12). 유럽의 전통적 사회조직의 근간을 이루었던 Corporation은 위계적 질서를 갖춘 피라미드식 조직형태가 중심을 이루며, 구성원간의 경쟁보다는 협동, 조화, 그리고 유기적 전체성을 중시한다. 이러한 전통적 사회구성원리가 1920년대 산업화과정 을 거치면서 극기에 따라 다소 다른 양상으로 나타나게 된다. 즉, 코포라티즘의 강도와 형태는 해당 국가의 '산업화 시절'에 따라 상강한 편차를 보인다. 서유럽에서 비교적 산업화가 늦었던 이탈리아나 독일 같은 나라에서는 극기가 절대적 권위를 행사한 제도적 형태인 국가 코포라티즘적 특성이 강했다. 이에 비해 산업화가 빨리 시작되고, 민간부문의 자율성이 신장되었던 영국에서는 사회코포라티즘적 특성을 띠었다. 특히 이탈리아의 파시스트 정권아래서 코포라티즘은 노동조합 활동의 통제를 위한 제도적 장치로 이용되었다. 따라서 이 당시의 코포라티즘은 이데올로기적 성격이 강하게 부각되어 파시즘과 동일한 것으로 인식되기도 하였다.

이러한 역사적 배경을 지닌 코포라티즘이 1970년대에 재등장하게 된 것은 서구 선진 산업 사회에서 극기와 조직화된 이익집단들 사이의 관계가 좀더 빈번하고 복잡해졌다는 점과 관련 성이 높다. 국가부문과 분화되고 다원화된 이익집단들간의 관계를 기존의 이론틀로 설명하는 데 한계를 드러냄에 따라 코포라티즘에 대한 재조명이 이루어지게 된 것이다. 따라서 이 국의 코포라티즘은 극기와 이익집단간의 관계, 즉 노-사-정 삼자간의 이익대표체로서 성격이 강하다. 이 경우 각각의 이익은 상호교환론적 메카니즘에 따라 자율적으로 조정되는 것으로 파악된다.

한편 권위주의적 정치체제를 가진 제3세계 신흥공업국가에서는 노동자집단과 사용자 집단에 대한 통제기제로서 코포라티즘이 작용하였다(박종주, 1987: 50-51). 이들 국가에서는 오랜 권위주의적 정치체제와 식민지 통치하에서 과대성장된 관료기구로 인해 사회부부는 일방적인 통제대상으로 간주되어 왔다. 이처럼 코포라티즘은 한 국가의 역사문화적 전통과 산업화의 진전 단계에 따라 그 성격과 유형이 다르게 나타난다.

2. 코포라티즘의 개념 및 유형

코포라티즘의 개념은 분석의 시각에 따라 다양하게 규정된다. 예를 들면 Schmitter(1974)는 이익대표체계의 한 양식으로, Lehmbruch(1974)는 경제적 정책형성의 제도적 유형으로, 그리고 Winkler(1976)는 새로운 경제적 생산양식으로 파악하고 있다. 학자들의 다양한 견해가 있지만 그래도 Schmitter가 제시한 코포라티즘 개념이 논의의 출발점이 되고 있다. 그는 코포라티즘의 특징을 다른 유형의 이익대표의 원리로 제시되는 다원주의와 비교하여 다음과 같이 지적하고 있다(Schmitter, 1979: 13).

코포라티즘은 하나의 이익대표체계로서 정의될 수 있으며, 이러한 체계에서는 구성하는 단위들이 제한된 수의 단일적· 강제적· 비경쟁적 그리고 위계적으로 조정되어지고 기능적으로 분화되어지며 여기에서 이들 집단은 기대와 지지의 표출과 지도자의 선택에 의한 통제를 위한 교환관계에서 국가에 의해 인정되고 특권화되는 독점적 지위를 부여받게 된다.

Schmitter는 코포라티즘을 이익대표 혹은 이익중재의 양식, 즉 시민사회내에 조직화된 이익을 국가의 결정구조에 연결시켜주는 한 가지 제도적 양식으로 규정한다. 여기에 참여하는 노-사-정 삼자는 나름대로 자신의 이익을 표출하고 실현하기 위해 노력한다. 국가는 조정력을 발휘함으로써 통치적 권위를 담보하고, 노-자는 각각의 이익을 관철하기 위한 토대를 구축한다는 데 사회정책적 의미가 있다.

코포라티즘은 기존의 분석틀인 다원주의가 성숙된 산업사회에서 국가와 이익집단간의 관계를 적절히 설명하지 못함에 따라 이에 대한 대안으로써 서유럽에서 다시 주목을 받게 된 것이다. 특히 자유민주주의적 전통이 강한 서구 선진 산업국가에서는 사회코포라티즘의 형태를 다게 되었다. 실천적인 면에서 이는 정부가 전면에서 나서서 직접적으로 경제활동을 통제하기보다는 이익집단의 대표권을 인정함으로써 이를 통해 국가경제의 메카니즘을 작동시킴을 의미한다(이내주, 1995:335).

또한 Schmitter의 코포라티즘에 관한 정의는 서구 자본주의사회의 특징적인 이익대표체계 일 뿐만 아니라 제 3세계 신흥공업사회의 권위주의 정치체제가 나타내는 이익대표체계의 특성까지를 포괄한다는 점에서 산업사회의 변화동학을 설명하는 개념으로 중요한 의미를 갖는다.

코포라티즘은 조직의 주체나 국가의 대응방식에 따라 사회코포라티즘(societal coporatism)과 국가코포라티즘(state coporatism)으로 나뉘어진다. 사회코포라티즘은 민주화가 전전된 선진산업사회에서 자발적으로 조직된 이익집단이 국가기관에 침투해 들어감으로써 국가의 정당성과 기능이 일차적으로 혹은 전적으로 조합에 의존하게 되는 경우를 말한다. 이에 비해 국가코포라티즘은 국가의 권위에 의해 위로부터 조직되어 국가에 의해 사회의 집단이 침투되는 방식으로 제도화되어 조합이 국가의 보조적이며 종속적인 기관이 되면서 정당성과 기능이 조합의외의 근거에서 비롯되는 유형이다. 사회코포라티즘이 고도 자본주의 사회에서 나타나는 데 비해 개발도상국에서 나타나는 국가코포라티즘은 국가가 추진하는 산업화의 과정과 함께 국가의 강압적 방식에 의해 제도화된다. 사회코포라티즘은 정치체제가 상대적으로 자율적이고 구조적으로 분화된 하부단위로 구성되고 공개적 자유경쟁에 의한 정당정치와 깊은 관련성을 지닌다. 국가코포라티즘은 정치체제의 하부단위가 중앙의 관료세력에 예속되어 있고 선거과정은 없거나 요식적 성격이 강하며, 정당제도는 취약한 단일 정당에 의해 지배되거나 독화될되는 경향을 보인다(P.C.Schmitter. 1979 :67).

Schmitter는 이러한 두 유형의 출현을 다원주의의 쇠퇴나 붕괴와 관련지음으로써 이익대표체계의 조합화로의 경향을 전반적인 사회변화와 연결시켜 설명하고 있다. 그러나 Schmitter의 논의는 경험적 세계에서 발견되는 특징들을 중심으로 구성되기 보다는 다원주의에 대한 논리적 대안으로 제시된 이념형적 체계라는 점에서 그 적합성에 논란이 따른다. 이를테면 다원주의에 있어서의 이익집단과 코포라티즘에 있어서 이익집단의 의미가 구별될 수 있는 명백한 기준을 제시하지 않고 이해표현의 형식적인 특징들만을 대비시키고 있다는 점이 문제점으로 지적되고 있다.

이 점에서 A.Stepan의 코포라티즘 유형 분류는 좀더 구체성을 띤다. 그는 국가코포라티즘

을 융합적 (inclusionary) 코포라티즘과 배제적(exclusionary) 코포라티즘으로 나누어 신중 공업사회의 노-경 관계를 설명하고 있다. 융합적 코포라티즘은 국가가 근대화과정에서 노동계급의 집단들을 새로운 정치적·경제적 질서에서 통합하려는 정책을 통하여 국가와 사회의 관계를 새롭게 정립하려는 접근방식이다. 이에 비해 배제적 코포라티즘은 강압적 수단들을 통하여 노동계급의 집단들을 일차적으로 탈정치화시키고 판트적으로 재조직화함으로써 국가와 사회의 관계를 구성하려는데 그 특징이 있다.

이러한 코포라티즘 유형은 정부주도적 산업화과정에서 민간부문의 활성화로 야기되는 사회적·정치적 위기와 관련성을 갖는다. 즉 융합적 코포라티즘은 대체로 산업화 과정의 초기에 기존의 파두제적 지배가 위기에 봉착하면서 등장하기 쉽다. 배제적 코포라티즘은 산업화가 상당히 진전되어 정치적 이동이 증대되고, 사회부문이 활성화됨으로써 야기되는 정치적·사회적 위기에 대한 대응방식으로 작용한다(A. Stepan 1978:73-80).

3. 사회코포라티즘 출현 및 정착을 위한 사회경제적 여건

1960년대 말 서유럽 여러 선진 산업국가를 휩쓸었던 변혁에의 열기와 계층간 갈등의 분출(예컨대 1968년 5월 프랑스 노동자 대투쟁, 1969년 이탈리아의 대규모 시위와 독일·스웨덴에서 전개된 불법적 파업 등)은 2차대전 이후 약 20여년간 지속되었던 경제적 번영과 정치·사회적 안정에 총체적 위기를 가졌은 지기가 되었다(C. Crouch, 1978). 여기에 1970년대 초에 발생한 석유 파동 및 그에 따른 스태그플레이션의 세계적 확산, 신흥공업국가들의 급속한 성장에 따른 국제적 분업구조의 재편, 그리고 극심한 국제경쟁력 등이 선진 산업국가들의 경제 위기를 가속화시킨 요인으로 작용하였다. 그 결과 이들 국가들은 경제성장의 급격한 둔화, 실업률과 물가의 동반 상승, 재정적자의 급증에 따라 국가경제의 총체적 위기 상황에 직면하게 되었다.

이러한 경제위기를 타개하기 위한 대응책이 국가에 따라 다소의 편차를 보였으나 공통된 방향은 단순히 시장기능에만 의존하지 않고 주요한 경제 이해 당사자들간의 협의를 통해서 대처하려는 경향이었다. 다시말해 다원주의적 접근보다는 코포라티즘적 접근의 효율성을 살리려는 정책이 기조를 이루었다. 코포라티즘적 기제는 노동자들의 임금인상 요구 자체의 대가트 소득 재분배의 강화, 실업증가의 억제, 복지재정의 확충 및 기타 노동시장에서 노동계급의 전반적인 강화 등 다양한 보상을 실천하려는데 비중이 주어진다. 코포라티즘은 사회적 요구를 적극적으로 조정·통제할 수 있는 구조적·제도적 요건을 갖춤으로써 정부의 파부하 현상을 미연에 방지하려 한다. 이 점에서 코포라티즘적 기제는 통치력의 위기를 예방함에 있어 다원주의보다 효과적일 수 있다.

이처럼 1970년대 초 서유럽의 선진 산업사회가 직면한 거시경제적 딜레마에 대한 대응방식을 사회코포라티즘 (또는 민주적 코포라티즘)으로 규정되어진다.

일반적으로 사회코포라티즘이 출현하고 정착할 수 있는 사회경제적 여건을 들어보면 ①노동조합의 양적·질적 성장, ②정치제도적 측면, 노동을 대변하는 정당이나 정치단체의 존재, ③양보와 타협으로 갈등관계를 풀어 가려는 사회문화적 풍토, ④노사관계 제도 즉, 강력한 중앙수준에서의 단체교섭(산별노조화 및 업종노조화), ⑤국가의 사회적 갈등 조정의 역할 등이다(선한승, 1993)

또한 사회코포라티즘의 결과물로서 사회적 합의가 실질적으로 효력을 발생하기 위한 요건으

로서 사회집단의 명시적·암묵적 지지와 동의, 신뢰의 문제, 집단구성원의 이탈과 적항을 감시하면서 지속적 동의를 담지할 조직적 기반을 들 수 있다.

Ⅲ. 노사정위원회의 성격과 활동 평가

1. 구성 및 활동경과

노사정위원회는 IMF체제하에서 정부의 적극적 주도하에 출범하였다. 노사정위는 대통령 직속의 기구로서 IMF 국난극복을 위한 개혁과제 논의, 경제희생과 고용안정의 병행 추진, 노·사·정의 참여와 협력을 통해 사회적 합의를 도출하기 위해 구성된 것이다. 조직 구성은 위원회와 실무위원회, 특별위원회를 두고 있으며 보조기구로서 전문위원, 자문위원, 대변인, 사무국을 두고 있다.

위원회는 위원장과 간사위원 각 1인을 포함한 노동계, 경영계, 정부 등을 대표하는 15인이내의 위원으로 구성되었으며 고용안정, 노사협력, 경제위기 극복 등 현안문제 해결방안의 실의·의결을 위해 월 1회의 정기회의와 임시회의를 개최하도록 하고 있다.

실무위원회는 실무위원장을 포함 노사단체 및 관련 행정기관과 공익을 대표하는 전문가 등 20인 이내의 위원으로 구성되어 의안의 사전 검토·조정 및 위원회로부터 위임받은 사항을 처리한다.

특별위원회는 부문별로 구성 운영되며 위원들은 관련부문에 대한 지식과 경험이 풍부한 15인이내로 구성되고, 주요 활동은 부당노동행위 등에 관한 사항을 협의하여 관계 행정기관에 조사 의뢰 등 이행을 촉구하고, 필요시 조사에 참관할 수 있다.

그리고 전문위원은 관련전문가 20인 이내로 구성되며 전문적인 조사·연구 보고서 작성 등을 수행하며, 자문위원은 위원회 활동방향, 주요 의제에 대한 여론수렴 등 위원장의 활동에 관한 자문을 위해서 구성·운영되며, 언론계·학계·노사단체·시민단체·법조계·종교계 등 관계전문가 중에서 위원장이 위촉하게 된다. 대변인과 사무국은 위원회 활동에 관한 홍보업무·운영지원 및 행정사무를 수행한다(노사정위원회, 1998).

이상에서 살펴본 바와 같이 노사정위는 명시적 규정상으로는 노·사·정의 대등한 참여와 협력, 그리고 자율적 운영에 초점이 맞추어져 있다. 이는 적어도 의형상으로는 종래의 권위주의적·노동배계적 노동정책이 사회적 합의주의 정책방향으로 전환한 것으로 볼 수 있다.

이와같이 노사관계의 획기적 변화를 정책목표로 내걸고 출발한 노사정위의 실제 활동상황은 어떠한가?

1998년 1월 15일 구성된 제1기 노사정위원회가 시급히 해결해야 할 주요 과제는 IMF와 정부, 그리고 자본이 요구하는 노동시장의 유연성 제고를 위한 정리해고제와 근로자 파견제의 법제화였다. 이에 대한 노동계의 반발을 무마하기 위한 반대급부로 근로자 해고 및 파견 날용 방지책, 노조의 정치활동 허용, 공무원 및 교원의 노조결성권 허용, 재벌 개혁, 사회보장제도 확충 등이 약속되었다. 이에 따라 노·사·정의 고통분담 의지를 표명하는 합의문을 발표하였고(1.17), 이어서 「경제위기 극복을 위한 노·사·정간의 공정한 고통분담에 관한 노·사·정 공동선언문(1)」(1.20)을 채택하였다. 위원회는 1개월동안 11차례의 전문위원회, 10차례의 기초위원회, 6차례의 본회의 등 총 27회의 토론회와 협상을 진행한 결과 2월 6일 최초의 노사정 대타협을 도출하였다(노사정위원회, 1998).

노사정 대타협의 내용은 모두 10개 대항목에 90개 합의사항으로 되어 있는데, 노사정 합의 사항은 노사관계와 실업대책 등 노동관계 정책뿐만 아니라 대기업 구조조정 및 거시 경제정책, 사회보장정책, 그리고 정부조직개편, 부패방지법 제정 등 사회 전반에 걸쳐 있었다(표-1참조). 그러나 노사정 합의 사항 중 바로 입법화된 것은 정리해고제와 근로자 파견제 도입 등 노동제에 불리한 내용 뿐이었으며 나머지 사항은 2기 노사정위원회의 과제로 남겨 추진키로 하였다.

이와 같이 1기 노사정 합의사항은 외환위기를 극복하기 위한 응급처방적 성격이 강하긴 하나 노·사·정 세 경제 주체간의 상충하는 이해관계와 오랜 갈등을 극복하고 합의를 이끌어낸 '포괄적 사회협약'이라는 의미를 부여할 수 있다. 이 협약으로 인해 정부 주도적 대기업운영방식을 상호협약의 형식으로 전환하는 계기를 마련하였다. 즉 오랫동안 노조는 정부와 기업의 통제 또는 제재대상이던 정경유착의 시대에서 노조의 기업, 정부가 서로 인정하는 참여와 협력의 시대로 전일하게 된 것이다.

이러한 사회적 합의에도 불구하고 노동 현장의 반응은 상당한 거리가 있었다. 노사정 사회협약에 따른 정리해고 및 파견근로자의 법제화도 대응 불안 및 생존권 위협에 직면한 근로자들은 노사정 협약에 대해 강력하게 반발하기 시작했다. 민주노총으로 대표되는 이들의 거센 저항은 제1기 노사정위원회의 활동을 약 4개월간 도루시키는 결과를 가져왔다. 그동안 정부와 민주노총은 비공식 교섭을 계속하였지만 여타 가지 조건, 특히 민주노총의 정리해고제 철폐요구에 관한 의견대립으로 합의에 이르지 못했다. 결국 정부는 민주노총을 배제시킨채 정부, 정당, 사용자 대표와 한국노총이 참여한 가운데 제2기 노사정위원회를 새롭게 구성하였다(1998. 3. 3)

한편 노사정위원회에 강한 반발을 보였던 민주노총도 부정적 극민여론과 조직내 역량의 한계를 인식하고 정부와 교섭을 재개한 결과 노·정 합의를 이끌어냈다(1998.6.5). 노정합의의 주요 내용은 민주노총이 총파업을 철회하고 노사정위원회에 참여하는 대신, 정부는 정리해고제와 근로자 파견제의 남용 방지 대책 논의, 부당노동 행위 사업주의 일관, 노동조합 구조 및 조직구조의 산별화 논의, 노사정위원회의 위상 강화, 구속 노동자 석방 등을 포함했다. 이같은 내용의 노정 합의가 노사정위원회라는 공식기구를 통하지 않고 별다른 정부와의 직접 교섭의 의해 이루어진 점은 전환기 한국사회의 한 단면이라고 볼 수 있다.

여타 차례의 우여곡절 끝에 민주노총이 참여하여 정상화된 제2기 노사정위원회는 핵심 과제 ①제1기 노사정위원회 합의사항에 대한 이행 여부의 점검 및 추진, ②금융부문과 공공부문의 구조조정이 관한 협의, ③새로운 노사관계 수립을 위한 개혁방안 발굴·협의, ④기업별 현장에서 발생하는 노사 대립의 조정·중재 등으로 설정하였다.

〈표 1〉 노-사-정 주요 합의 내용

논 의 과 제	합 의 내 용
정 리 해 고	-긴박한 경영상의 필요에 따라 해고기능 -경영악화 방지 위한 사업의 양도인수 합병의 경우도 긴박한 경영상의 이유로 봄 -60일전 근로자대표와 성실한 협의 -노동부에 사전신고
파견근로제	-전문지식 기술 경험 분야는 포지티브시스템으로, 단순 업무 분 야는 네거티브시스템으로 98년 2월중 법 제정
노조정치활동보장	-98년 상반기중 허용
공무원·교원노조	-99년 1월부터 공무원직장협의회 설치 -99년 7월부터 교원노조 허용(98년 정기국회에서 별 개정)
재벌 개혁	-99 회계연도부터 재벌의 결합채무제표 작성 의무화 -외부감사인 및 회계관리인의 책임 강화 및 부의부채공시 전자 공시제도 도입
노동기본권	-실업자에 대해 초기업단위 노조 가입자격 인정 -단체협약 일방해지 통보기간 6개월로 연장 -노동쟁쟁업무 일부 지자체 이관
고용안정 및 실업대책	-실업대책 재원 5조원 확보 -근로시간 위원회 98년 상반기 중 구성 -실업급여 최저임금의 70% 이상, 60일 이상 지급 -98년 중 실직자 저리대부사업 자금 1조원 확보 -5만명 규모 고용창출 추진 -근로자 임금채권 보장법안 제출
물 가 안 정	-공공요금 조정시 근로자 소비자 대표 참여 의무화 -소비가물 통제작성과정에 시민단체 노조대표 참여방안 강구
국민 대통합을 위한 건의사항	-98년 상반기중 국회 경제전문회 개최지시 -부패방지법, 자금세탁방지법 제정, 선거법, 정강법 등의 종합적 인 개정
기 타	-노사정위원회 법적 상설기구화 -퇴직소득세 감면, 생필품 특소세 폐지, 금융소득 및 양도차익 종합과세 등 세계개편기구 구성
2차 논의 과제	-노조전일자 임금지급시 처벌문제 -기업 경영부명성 관련 일부사항 -민주적 노사관계 확립문제

그러나 이러한 실천과제들은 노사정 위원회 제2기에 들어서도 별다른 진전을 보지 못했다. 그 결과 민주노총이 정부의 일방적 구조조정과 합의사항의 지지부진한 시행을 이유로 노사정 위 탈퇴를 선언하였다. 민주노총은 노사정위원회가 노동자들의 정책참여를 보장하기 위한 기구가 아니라, 정리해고를 합법화시키고 노동자들의 불만을 무마시키기 위한 형식적 들러리 기구로 전락할 위험이 있다는 인식을 갖게 된 것이다. 그후 한국노총도 구조조정시 노동조합과의 사전협의, 노조전일자 임금지급 금지조항 철폐 등 여섯 가지 요구사항에 대한 정부의 불성실한 태도를 이유로 조건부 탈퇴를 선언하였으며, 경영계도 노조전일자 문제에 대한 정부와 한국노총의 일방적 합의를 이유로 탈퇴의사를 표시함으로써 노사정위는 포류의 파행을 단치 못했다.

이와 같이 제1기 노사정위원회가 출범한 후 제2기 노사정위원회 활동이 재개까지는 노동부 문의 참여와 탈퇴 선언, 참여 반복, 사용자측의 반발, 정부측의 대화와 강경대응 등 복잡한 역학관계가 이어졌다(윤진호 1999:163). 그러면 노사정위원회 출범후 1년 동안 이처럼 포류와 파행을 거듭하게 된 주된 원인은 무엇인가?

우선 노사정위원회의 정상적 기능을 저해한 직접적 원인으로는 IMF체제라는 환경적 요인이

다. 노사정위는 IMF 구제금융위기의 산물로서 규정상 대통령 자문기구이면서도 기능은 사회적 합의를 끌어내도록 요구 받고 있는데 그 한계가 있다. IMF 위기상황은 정부-기업-노동에 강한 규제력으로 작용하여 자율적 협상의 여지는 매우 적었다. 예를 들어 정부는 IMF와의 협정에 따라 노사정위원회와의 사전 협의없이 기업구조조정을 강행하고, 사후대책단을 협의하지 않을 수 없는 시간적 제약이 있었다. 또한 현실적으로 노사간 교섭과 협의는 산업부준이나 전국 차원이 아닌 개별 기업차원에서 이뤄지고, 노조의 경영참가와 건전한 노사문화가 정착되지 않은 상황에서 실질적인 사회협약기능은 한계가 있을 수밖에 없다. 특히 자본의 경우 노사정위원회에 대해 매우 소극적인 자세를 취하고 있으며 개별 기업차원에서는 신자유주의적 이익을 토기를 끌어 경제위기를 이용해 노사관계에서 힘의 우위를 차지하고 노조를 약화시키려는 두 차별적 태도, 일들삭감, 노조에 대한 압박, 부당노동행위 등을 사용하고 있다. 이는 아직 자본의 노사관계에 대한 기본적 인식이 과거의 대립적·배제적 노사관계에서 탈피하지 못하고 있음을 나타낸다. 즉, 자본은 노동에 대한 부정적 인식을 전제하고 있다. 이러한 상호간의 부정적 인식과 불신이 존재하는 한 사회적 협약기구로서 노사정위원회의 파행적 운영은 불가피하다.

2. 평가

노사정위원회는 단순히 정리하고 협제화를 무리없이 추진하고 의환위기 극복을 위한 단기적 해결책의 하나로 구성되었는가? 아니면 장기적 관점에서 사회적 합의에 의한 국가운영체도로 추진하였는가? 지금까지의 활동상황으로 보면 그 위상과 성격이 명확히 드러나지 않고 있다. 들른 의형상으로는 노사정위원회가 사회적 협약기구임에 분명하다. 예를 들어 조직구성 및 운영방식, 그리고 논의 과제로 노사정 관계 뿐만 아니라 사회전반의 개혁과제를 다루고 있는 점이다. 또한 김대중대통령의 국정목표와 정책보좌관들의 견해를 들 때 권력의 핵심부에서는 노사정위원회를 한시적 기구로서가 아닌 국가운영의 주요 의제들을 다루는 사회적 협의회기구로 간조하고 있음을 파악할 수 있다. 이 점은 정부가 노사정위원회 설치 및 운영에 관한 법률안을 야당의 반대에도 불구하고 강행 처리한데(1999.5.3)서도 드러나고 있다. 이처럼 노사정위원회의 성격과 위상이 최고통치자의 정책의지와 그를 뒷받침하는 법제정바르 그 은독이 드러났음에도 불구하고 실질적 힘을 확보하지 못한데는 일부 보수적 판로들의 저항과 지체의 투쟁의가 크게 작용하고 있다고 할 수 있다(한상진, 1998).

지금까지 노사정위원회의 성격과 활동에 대한 평가는 두 가지로 나누어진다. 신자유주의적 입장에서는 노사정위원회 같은 계급타협체제를 시장에 대한 이익집단의 부당한 간섭으로 파악하면서 이를 시장기능의 왜곡을 가져온다고 비판한다. 또한 노사정 중앙 조직에 의한 협약은 개별 기업 노사관계의 자율성을 저해하고 교섭비용을 증가시킨다고 주장한다. 그러나 이들은 시장경쟁내에 내재에 있는 불평등성과 공정성의 위기가 효율성의 위기로 연결된다는 점을 간파하고 있다. 반면에 급진적 시각에서 노사정위원회는 정부가 신자유주의적 구조조정과정에서 노동운동의 반발을 막기 위해 구성한 노동통제기구의 하나로 파악하고 있다. 즉, 노사정위원회는 국가와 자본이 노동계급에 대한 회유와 통제를 위한 고도의 조직적 수단으로 간주한다. 즉 사회적 합의주의를 통해 노조지도자들에게 정책의 형성 및 집행과정의 제한적 참여를 허용하는 대신 노동운동이 계급투쟁을 포기하고 국가에 협력하도록 요구하며, 더 나아가 이들이 임금 인상 등 노동자 요구를 억제하는 역할까지 맡도록 한다는 것이다(윤진호, 1999).

이러한 비판들에도 불구하고 노사정위원회는 정부와 재계의 기술관료적 정책결정 및 노동을 배제한 발전 전략의 한계에 대한 반성 위에서 노동기본권 보장과 재질개혁을 추진하고 노사간의 민주적 관계를 구축하고자 한다는 점에서 긍정적 성격을 갖는다(이광일, 1998). 그러나 실제적 의미에서 아직까지 노사정위원회가 사회통합적 구조조정을 추진하기 위한 사회적 합의체로서 성격과 위상을 확보하였다고는 할 수 없다. 그러므로 노사정위원회의 사회코포라티즘적 성격과 실질적 위상을 확보하기 위한 법제적·정책적 노력이 종합체계적으로 이루어질 때 노사정위원회는 사회적 협약기구로서의 역할과 기능을 수행할 수 있을 것이다.

V. 결 어

IMF 구제금융위기 극복과 사회적 통합을 위해 출범한 한국의 노사정위원회는 1960년대 이후 정부-대기업 주도의 성장정책에서 '민주적 시장경제체제'에 바탕한 극가운영체제로의 새로운 전기를 마련했다는 데 중요한 사회적 의미를 갖는다. 민주적 시장경제의 핵심은 사회적 합의에 기초한 사회경제정책의 형성 및 추진에 있는 바 그것의 구체화를 위한 제도적 장치로 노사정위원회가 구성된 것으로 볼 수 있다(최장집, 1998). 노사정위원회는 그동안 배제되었던 경제주체의 참여를 통해 사회적 합의를 도출하려 한다는 점에서 사회코포라티즘적 성격을 띤다. 노사정위원회는 서유럽의 오랜 역사적 과정을 통해 형성된 사회코포라티즘을 기본 모형으로 하고 있음은 물론이다.

그러나 현 단계 한국사회는 서유럽에서 사회코포라티즘의 출현 및 정착을 가능케 했던 정치·사회·경제적 여건과는 상당한 편차를 나타내고 있다. 무엇보다도 오랜 권위주의체제하에서 사회 각 부문에 스며든 국가코포라티즘적 통제기제를 자율적으로 조정하여 민주적 협력체제로 전환할 수 있는 역량을 배양하지 못한 채, 노사정위원회가 IMF 경제위기 극복방안의 하나로 최고통치권자의 강력한 리더십에 의해 추진되었다는 데 그 특징이 있다. 그 결과 아직은 사회적 협약의 가능성을 확인했을 뿐 기대하는 성과는 거두지 못하고 있다. 물론 노사정위원회는 지난 1년간 활동의 성과로서 새로운 발전모델로서의 가능성 제시, 정책의 공개적 협의, 주요 합의사항 이행 등 어느 정도의 가시적 성과를 거둔 것도 사실이다(노사정위원회 1998).

90년대 이후 한국사회는 세계화의 급류 속에서 민주화과정을 거치며 다원주의적 대표체제 속에서 비정부조직의 활동이 다양하게 전개되고 있다. 그러나 오랜 권위주의체제의 잔재인 사회구조의 경직성, 구성원들의 이익표출 양태의 미성숙 등으로 인해 시민사회와 국가의 관계는 불균형 상태를 벗어나지 못하고 있다. 이러한 과도기적 상황하에서 구성된 노사정위원회는 출범 이후 표류와 파행을 반복하며 시행착오를 거듭하고 있다. 이와같은 점들을 종합해 볼 때 노사정위원회가 서유럽 극가의 사회코포라티즘적 협약기구처럼 기능하기를 기대할 수는 없지만 IMF 경제위기를 극복하는 동안 단기적으로 사회적 협약의 한국적 변형으로서 갈등을 제도화하는 기제로 중요한 역할을 할 수 있을 것으로 판단된다.

그러면 향후 노사정의 바람직한 관계정립을 위한 디딤돌로서 노사정위원회의 제도적 정착 방안은 무엇인가?

첫째, 노사정위원회에 참여하는 경제행위주체들간의 힘의 균형관계가 이루어져야 한다. 사회코포라티즘은 각 부문의 이익을 대표할 수 있는 단체 또는 계급들이 어느 정도의 힘의 균형속에서 자율성을 지니고 정책결정에 참여하는 것을 원칙으로 한다. 그러나 한국의 현실은 산업화

초기부터 형성된 국가-자본간의 유착관계로 인해 구조적으로 노동부분과 사용자간의 힘의 불균형이 조건지워져 있다. 이러한 힘의 불균형관계를 시정하기 위해서는 무엇보다도 현재의 기업별 노조, 기업별 교섭체제로부터 산업별 노조, 산업별 교섭체제로의 전환이 시급하다. 따라서 이를 위한 제도적 정책적 지원과 함께 노동운동의 유기적 연대와 집중화, 노동조합의 전문성 제고를 통한 정책역량이 강화되어야 한다.

둘째, 사회적 협약기구로서 노사정위원회를 뒷받침할 수 있는 각종의 법적 정비와 필요하다. 정부는 노사정위원회법을 제정하여 사회적 합의주의를 지향하는 사회코포라티즘적 이익조정체계의 의형적 모습을 갖추었지만, 그것만으로는 노사정위원회의 실질적 위상이 확립되는 한계가 있다. 예를 들어 경영참가제도의 단계적 확대, 노사 이익집단과 의회·정부와의 인적 교류, 그리고 노사 신뢰증진을 위한 방안 등이 강구되어야 한다.

셋째, 노사 양측 모두 지금까지의 불신과 대립, 집단이기주의를 넘어서 신뢰와 협력, 공동공영의 노사문화를 형성해 가도록 함께 노력해 가야 한다. 이제 노조운동이 정치적 투쟁에서 벗어나 기업발전을 통한 정당한 권익보호와 국민경제에의 기여 방향으로 전환해야 한다. 노사관계의 경쟁성을 높이려던 노사가 대화토론 문제를 해결하는 사회적 합의제도를 정착시켜야 하며, 그러기 위해서는 대화문화가 성숙해야 한다. 유럽의 경우 수십년에 걸친 시민사회의 전통속에서 이 제도를 정착시킬 수 있었지만 우리 사회는 아직 실험단계를 벗어나지 못하고 있다. 특히 노사, 노-정간 뿌리깊은 불신과 자기중심적 배타성이 대화와 타협을 어렵게 만드는 주요 걸림돌로 작용하고 있음을 직시할 필요가 있다.

넷째, 사회적 합의주의에 우호적인 정치세력의 결집이 필요하다. 서구의 경우 각 세력의 이해와 요구를 대변하는 정당이 존재함으로써 사회적 합의를 도출하는데 중요한 역할을 담당하고 있다. 이에 비해 한국의 정계세력은 이합집산을 거듭하며 지역주의 정당 수준을 벗어나지 못하고 있다. 또한 정당운영이 권주적 절차에 다르기보다는 소수 지도자들의 의사에 따라 정책이 좌우되는 전근대적 구조를 가지고 있다. 이러한 상황에서는 사회 각 세력의 이해타협을 기본으로 하는 사회적 합의주의가 성공하기 힘들다. 따라서 노사정위원회와 좀더 밀접한 관계를 갖고 이를 지원할 개혁지향적 세력의 형성과 연대가 필요하다.

다섯째, 학계는 서유럽의 사회코포라티즘의 출현 및 제도화 과정에 대한 연구를 정치·경제·사회적 측면은 물론 역사문화적 맥락에서 종합적으로 수행하여 노사정위원회의 활동을 지원해야 한다. 그동안 학계의 연구는 1970년대 날미와 제3세계 신흥공업국의 등장하였던 권위주의적 통제방식으로서의 국가 코포라티즘에 편향된 경향이 없지 않았다. 이제 우리나라 노사관계의 바람직한 정립을 위해서는 서유럽 선진산업사회의 사회코포라티즘에 대한 실증적 연구를 통해 논의의 지평을 넓혀야 한다. 또한 사회협약기구로서 노사정위원회가 뿌리내리는데 필요한 사회문화적 요소들 발굴하여 확산해 가야 한다.

참 고 문 헌

- 김수진. (1992). "민주적 코포라티즘에 관한 비판적 고찰." 『사회비평』 제8호.
- . (1998). "외국사례를 통해 본 노사정 3자협의의 성격." 『노동법률』 8월호.
- 김영래. (1987). 『한국의 이익집단-국가조합주의적 시각을 중심으로』. 서울 : 대왕사.
- 김원기. (1999). "노사정위원회는 성공해야 한다." 『달론 21』 (여름).
- 김재원. (1996). 『한국의 노동문제와 노사관계 정립방안』. 서울: 한국경제연구원.
- 김태현. (1997). "노동자 총파업투쟁과 이후의 정치적 과제." 『창작과 비평』 (여름호).
- 노사개혁위원회. (1998). 『노사관계 개혁 평가서』. 서울: 성진문예사.
- 노사정위원회. (1998). 『1998 노사정위원회 활동현황』. 서울: 노사정위원회.
- 박양균. (1998). 『노동법 개정 일지』. 서울:자유기업센터
- 박인상. (1998). "IMF위기와 노사정 대타협 및 정리해고제." 『황해문화』 (봄).
- 박종주. (1987). 「한국근대화와 국가코포라티즘적 통제」. 박사학위논문, 서울대학교 대학원
- 배무기. (1995). 『한국노사관계의 개혁』. 서울: 경문사.
- 서울대 노사관계연구소. (1997). 『한국노사관계의 발전방향과 과제』. 서울:다산출판사.
- 석철진. (1994). "코포라티즘의 이론적 변화: 다원주의적 정치사회의 해체." 한국정치학회 연례학술대회 발표논문.
- 송호근. (1998). " '시장의 시대'와 조합주의." 『계간 사상』 (여름)
- 유현석. (1999). "IMF관리체제와 노사관계개혁." 『계간 사상』 (여름).
- 윤진호. (1999). "노사정위원회, 어디로 가나." 『창작과 비평』 (여름).
- 윤진호. (1999). "노사정위원회는 좌초할 것인가:사회적 합의주의의 복원을 위하여" 『강대비평』 (여름)
- 이광일. (1998). "실업과 정치: 노사정위원회의 가능성." 『정치비평』 (가을/겨울호).
- 이원덕. (1997). 『노사개혁:미래를 위한 선택』. 서울: 한국노동연구원.
- . (1999). "99년 노사관계의 전망과 과제." 『경영계』 1월호.
- 이원보. (1997). "노동운동의 양대세력, 한국노총과 민주노총." 『동향과 전망』 (가을호).
- 이정식. (1999). "노사정위원회의 합의사항 이행을 제도적으로 강제할 필요가 있다." 『달론 21』 (여름).
- 이정희. (1999). 노사정 관계의 사회조합주의적 수용:그 한계와 전망. 한국정치학회 하계학술발표논문집
- 임상래. (1998). "노·사·정 협약과 노동조건 변화: 멕시코의 신화와 현실." 『황해문화』 (봄).
- 임영일. (1997). "노사관계 민주화의 조건과 전망." 『한국사회와 민주주의』. 서울: 나남.
- 임현진. (1997). "한국 민주화의 과제: 포용과 융합의 사회발전을 위하여." 『한국사회와 민주주의』. 서울: 나남.
- 최영기 외. (1998). 『구조조정기의 국가와 노동』. 서울: 나무와 숲.
- 최장집. (1996). 『한국민주주의의 조건과 전망』. 서울: 나남.
- . (1997). "한국 민주화의 현단계와 질 높은 민주주의를 위한 과제." 『한국사회와 민주주의』. 서울: 나남.

- . (1998). “민주적 시장경제’의 한국적 조건과 함의.” 『당대비평』 (복호).
- 한상진. (1998). “구조조정과 노사정 협력” 『사상』 (겨울호), pp212-3
- Crouch, Coline and Alessandro Pizzomo. (eds. 1978). *The resurgence of class conflict in Western Europe since 1968*. London: Macmillan
- Schmitter, Philippe. (1981). “Interest Intermediation and Regime Governability.” Suzan Berger ed. *Organizing Interest in Western Europe*. New York: Cambridge Univ. Press.
- Stepan, Alfred. (1978). *The state and society: Peru in comparative perspective*. New Jersey: Princeton Univ. Press

차鍾珠: 서울대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고(논문: 한국근대화와 국가코르포라티즘적 분석), 현재 원광대학교 사회과학대 교수로 재직하고 있다. 주요 관심분야는 「행정조직론」, 「행정과 사회」, 「리더십이론」 이며, 주요 논문으로 「비영리 조직에 있어서 팀형 조직구조의 효과적 적용방안」 (1998), 「지방자치단체의 조직진단」 (1999) 등이 있다.