産 業 關 係 硏 究
第13卷 第2號, 2003. 12, pp. 1~25
ⓒ 韓 國 勞 使 關 係 學 會

짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점

김 동 원*

본고의 목적은 노사정위원회의 위상과 역할을 새로운 이론적인 시각에서 분석하고 향후의 바람직한 정책방향을 제시하는 것이다. 구체적으로 본고에서는 1990년대 이후 여러 국가에서 새롭게 대두되고 있는 사회적 조합주의를 설명하고 예측하기 위한 도구로서 기존의 두 이론적 흐름(즉 환경결정론, 전략적 선택론)을 통합한 이론모형을 제시하였으며, 이 모형에 따라 노사정위원회를 평가하고 향후 전망과 시사점을 제시하였다.

통합모형의 시각에서 지금까지의 노사정위원회의 활동과 성과를 분석해 본 결과, 노사정위원회의 활동과 성과에 긍정적인 영향을 미칠 요인들도(예를 들면, 소규모, 개방적인 경제체제, 1998년 대타협 당시의 경제적인 위기상황, 제1기 노사정위원회 참여를 결정한 정부, 한국노총, 경총의 전략적 선택) 존재하였지만, 유보적이거나 부정적인 결과를 가져올 요인들도(예를 들면, 노사 양측이 상대방의 존재를 인정하는 정도가 약한 점, 미흡한 노사단체의 대표성, 그룹 내부에서 기대수준과 전략방향성에 대한 불일치, 제도적 비효율성) 동시에 파악하였다. 이러한 긍정적인 요인과 부정적인 요인이 혼재된 상황은 왜 한국의 노사정위원회가 지금까지 "절반의 성공"을 거두었는지를 설명해 주고 있다. 마지막으로, 이들 각각의 요인들을 2003년 현 상황과 1998년의 상황을 비교해 본 결과 노사정위원회의 미래 전망은 더욱 불투명하고 부정적일 것으로 나타났다. 즉 향후 상당 기간 동안 노사정위원회의 성과와 관련하여 긍정적인 요인들과 부정적인 요인들이 모두 존재하지만 부정적인 요인들이 더 크게 작용할 것으로 보인다.

▶ **주제어: 노사정위원회, 사회적 조합주의, 사회적 합의, 사회적 협의, 사회적 협약**

* 고려대학교 경영대학 및 노동대학원, 02-3290-1949, dokim@korea.ac.kr

Ⅰ. 서 론

현 정부의 노사관계정책에 있어서 노사정위원회는 가장 논쟁적인 이슈 중의 하나이다. 노사관계의 각 주체들과 학계에서는 그간의 노사정위원회의 활동과 성과, 그리고 향후의 바람직한 방향에 대하여 극명히 다른 평가와 처방을 내리고 있다. 노사정위원회를 실패로 규정하고 폐지를 주장하는 견해가 있는가 하면, 노사정위원회의 긍정적인 기능을 강조하고 더욱 확대하여야 한다는 주장도 있다.

우선, 사용자단체는 노사정위원회가 정부의 주도에 의하여 종용된 합의기구에 불과하며 1998년의 대타협에 의하여 1997~98년의 경제위기 극복에 기여하였으므로 이제는 정책을 심의하는 기구 정도로 축소 혹은 폐지되어야 한다는 의견이 우세하다. 반면, 민주노총의 공식적인 입장은 노사정위원회가 경제위기를 극복하는 과정에서 신자유주의적 구조조정의 도구로 사용되었고 지금도 그러한 성격을 벗어나지 못하고 있으므로 폐지하는 것이 바람직하며, 대신 사안에 따른 노정 교섭 등 비상설협의와 산별교섭으로 대치할 것을 요구하고 있다. 한국노총에서는 노사정위원회가 노동기본권 향상과 사회보장 인프라 확충 등의 성과가 있었으나 재벌개혁은 미흡하였고 노동시장 유연화로 인한 노동자의 피해가 컸다고 규정한다. 한국노총은 전반적으로는 노사정위원회에 대하여 긍정적인 견해를 가지고 있으며 향후에는 더욱 권한이 강화되어 유지되는 것이 바람직하다는 의견을 보이고 있다(김훈, 2003; 임상훈 · 조성재 · 유범상 · 장홍근, 2003).

정부 내에서도 노사정위원회의 위상에 대해서는 이견이 존재한다. 특히, 지난 정부하에서는 노사정위원회가 지나치게 비대하여 정부 위에 군림하는 옥상옥 같은 존재라는 인식이 있어서 부처간에 불협화음을 빚기도 하였다. 현재의 참여정부는 노사정위원회의 긍정적인 기능을 인정하고 향후 더욱 힘을 실어 주어야 한다는 입장이 다소 우세한 것으로 보이지만 개별 부처와 관료들의 입장이 아직은 불투명한 상태이다.

학계에서도 노사정위원회에 대한 의견이 서로 엇갈리고 있다. 일부 신자유주의 경제학자들은 노사정위원회가 시장의 원활한 가동을 저해하고 있으며, 특히 노동계 대표의 경우 전체 취업자의 12%에 불과한 노조원들을 대변할 뿐이므로 노사정위원회는 폐지되어야 한다는 목소리가 크다. 반면, 다른 극단에 있는 진보적인 학자들은 노사정위원회가 그간 사회적 조합주의의 탈을 쓰고 신자유주의 혹은 강제적 조합주의(authoritarian corporatism)적인 정책 목표를 달성하는 도구로 사용되었으므로 노사정위원회의 축소 혹은 폐지를 주장하고 있다. 반면, 경영학과 경제학 서클에서 노사관계를 연구하는 학자들은 대체로 국가경쟁력을 강화하는 수단으로서 사회적 조합주의의 필요성을 인정하고 있으며 그간의 문제점

에도 불구하고 긍정적인 기대를 가지고 있어서 향후 노사정위원회가 확충 혹은 내실화하여야 한다고 주장한다.

요약한다면, 노사정위원회에 대하여 좌우측의 극단에 위치하는 그룹들은 각기 다른 이유에서 노사정위원회의 폐지와 축소를 주장하고 있으며, 연속선상의 중간쯤에 있는 그룹은 노사정위원회의 유지와 확대를 주장하는 셈이다. 결국, 노사정위원회는 학계와 현장에서 가장 다양한 의견을 내고 있는 주제임에 틀림이 없다. 본고의 목적은 노사정위원회의 위상과 역할을 새로운 이론적인 시각에서 분석하고 향후의 바람직한 정책방향을 제시하는 것이다. 구체적으로 본고에서는 1990년대 이후 여러 국가에서 새롭게 대두하고 있는 사회적 조합주의를 설명하고 예측하기 위한 도구로서 기존의 두 이론적 흐름(즉 환경결정론, 전략적 선택론)을 통합한 이론모형을 제시하였으며, 이 모형에 따라 노사정위원회를 평가하고 향후의 전망과 정책적인 시사점을 제시하였다.

II. 이론적인 틀: 통합모형을 향하여

각국 노사관계의 유형을 구분하는 중요한 방법 중의 하나는 노사관계에 있어서 정부의 역할에 초점을 두어 분류하는 방안이다. 이러한 분류에 의하면 각국의 노사관계는(물론 예외는 있지만) 대체로 보아 ① 노사자율주의 (voluntarism), ② 강제적 조합주의(혹은 국가조합주의, authoritarian corporatism, state corporatism), ③ 사회적 조합주의(혹은 민주적 조합주의, democratic corporatism, societal corporatism, social corporatism) 중의 하나에 해당된다고 볼 수 있다. 노사자율주의는 국가가 가능한 한 노사관계에 대한 개입을 억제하고 노사간의 자율에 의하여 노사관계가 형성되고 기능하도록 유도하는 정책 철학과 방향을 의미한다. 즉 정부는 노사관계의 기본적인 틀을 정하는 노동법의 제정에만 관여할 뿐 노사관계가 노동법의 틀 안에서 기능하는 한 실제 노사관계에는 거의 개입하지 않는 정책이다. 노사자율주의의 가장 대표적인 예로는 영국의 노동정책을 들 수 있으며, 미국의 노동정책도 대체로 이 범주에 포함될 수 있을 것이다.

강제적 조합주의는 국가가 강제력을 동원하여 노사관계에 적극적으로 개입하는 유형으로서 형식적으로는 노사정이 함께 자원의 배분이나 주요한 정책결정을 수행하는 유형이다. 강제적 조합주의는 외견상으로는 노사정간의 합의를 이루는 것으로 보이지만 사실상으로는 정부의 강제력에 의한 의제된 합의로서, 정부가 노사정 협상에 참여하는 노사단체를 자의적으로 창조하거나 선택하여 일부 어용단체에게만 협상에 참여시킴으로써 노동계나 사용자단체 구성원의 진정한 의사를 대변하지 못하는 점이 특징이다. 즉 노사 구성원의 자유로운 의사표현을 합법적으로 제한하고 이들의 정당한 요구를 내용상으로는 묵살하면

서도 노사정간의 합의라는 형식적인 정당성을 확보하는 방안으로서, 권위주의적인 정권하에서 주로 관찰된다. 무솔리니 시대의 이탈리아, 멕시코, 브라질 등 남미국가, 싱가포르 등의 노동정책이 대표적인 강제적 조합주의로 간주된다.

사회적 조합주의는 국가가 노사관계에 적극적으로 개입하는 것으로서 민주적인 방법을 통하여 노사단체가 자원의 배분이나 주요한 정책결정을 정부와 함께 수행하도록 유도하는 유형이다. 사회적 조합주의에서는 노사단체가 스스로의 결정에 의하여 노사정 협상에 참여함으로써 합의사항의 대표성과 정당성을 제공하고 있다. 사회적인 조합주의는 노사정간의 자율적인 의사결정제도로서 주로 스웨덴, 독일 등 서구의 국가들에서 관찰되었다. 사회적 조합주의는 강제적 조합주의에 대응하는 개념으로서 제2차 세계대전 이후부터 주목받기 시작하였으므로 Neo-Corporatism이라고 불리기도 한다. 이하에서는 본 논문의 초점인 사회적 조합주의의 이론적인 측면을 중점적으로 논의하기로 한다.

사회적 조합주의(social corporatism, societal corporatism, democratic corporatism)에 대한 방대한 서구의 문헌에서는 아주 다양한 종류의 용어(예를 들면, social corporatism, social concertation, social pacts)가 학자들에 따라 서로 다른 의미로 쓰이고 있다. 최근의 한국 문헌에서도 사회적 합의, 사회적 협의, 사회적 협약 등의 여러 용어들이 정확한 의미의 구분 없이 혼용되는 형편이다. 따라서, 본 논문에서는 독자들의 혼란을 줄이기 위하여 학계에서 비교적 널리 받아들여지는 기준을 사용하여 다음과 같이 각각의 용어들을 정의하고자 한다.

본고에서 사회적 합의는 노사가 주로 국가 차원의 중앙임금 협상을 통하여 자율적으로 자원을 배분하는(national wage bargaining through interest intermediation) 노사정간의 의사결정제도를 의미하는 것으로 정의하였다. 이는 후술하는 바와 같이 주로 1960~70년대의 사회적 조합주의를 대변하는 용어이다. 사회적 협의는 임금협상 등 자원의 배분보다는 노사가 사회보장제도 개혁, 근로시간 단축 등 정부의 정책결정에 참여하는 노사정간의 의사결정제도로서(social concertation in public policy formation) 1990년대 이후의 사회적 조합주의를 표현하는 개념이다. 1998년 이후 우리의 노사정위원회도 사회적 협의에 근접한 것으로 볼 수 있다(Kim and Bae, Forthcoming, 2004). 한편, 사회적 협약(social pacts)은 사회적 합의나 사회적 협의의 결과물을 의미하는 것으로 정의하였다.

사회적 조합주의에 대한 여러 이론적인 흐름 중 본 연구와 직접적인 관련이 있는 부분은 사회적 조합주의의 성공을 이끌어내는 요인에 관한 연구들이다. 이러한 이론적인 흐름은 사회적 조합주의의 경험이 축적되어 있는 서구사회를 중심으로 형성되었으며, ① 환경결정론과 ② 전략적 선택론의 두 가지 큰 흐름으로 구분이 가능하다.[1] 1960~70년대에는

1) 이 두 시각에 대한 보다 상세한 논의는 Lim(2000)을 참고할 것.

사회적 조합주의를 규명하는 틀로서 환경결정론적인 시각이 우세하였고 그 당시의 자원의 분배를 위주로 하는 사회적 조합주의를 설명하고 예측하는 데에 성공한 것으로 보인다. 그러나 1980년대의 침체기를 거쳐서 1990년대에 새로운 형태의 사회적 조합주의가 등장하였으며[2] 기존의 환경결정론적인 시각으로는 설명이 되지 않는 현상이 벌어졌다. 즉 환경결정론적인 시각에서 사회적 조합주의의 전제조건이라고 여겨지던 높은 노조조직률과 중앙집중적인 노사 구조가 갖추어지지 않은 경우에도 사회적 조합주의가 성공하는 현상이 일어난 것이다. 이러한 1990년대의 새로운 현상을 설명하기 위한 시도가 전략적 선택론이다. 그러나 전략적 선택론은 사회적 조합주의의 성과를 예측할 수 있는 근거를 제공하지 못한다는 단점을 지니고 있다. 본고에서는 전략적 선택론의 이러한 단점을 보완하기 위하여, 환경결정론과 전략적 선택론을 통합하는 이론모형을 구성하고자 노력하였다. 이하에서는 우선 두 시기의 사회적 조합주의를 비교하고 환경결정론과 전략적 선택론, 그리고 통합모형을 각각 살펴보기로 한다.

<표 1>에서는 1960~70년대의 사회적 조합주의와 1990년대의 사회적 조합주의의 차이가 설명되어 있다.

<표 1> 1960~70년대와 1990년대의 사회적 조합주의 비교

구 분	1960~70년대의 사회적 조합주의	1990년대 이후의 사회적 조합주의
환경	- 포디즘과 케인즈이론에 근거한 대량생산과 대량소비체제 - 국가 내부에서의 분배조정이 국가의 주요 기능	- 세계화와 국제경쟁 격화 - 다품종 소량생산체제 - 세계시장에서의 경쟁력 강화가 국가의 주요 기능
사회적 협약의 주된 성격	사회적 합의: 임금 억제와 완전고용의 교환을 통한 자원의 배분	사회적 협의: 정부정책 결정 과정에 이해당사자의 참여
사회적 조합주의의 주된 의제	- 임금 상승억제 - 완전고용의 달성	- 구조조정 - 사회보장제도의 개혁 - 임금자동연동제의 개혁[3] - 비정규직제도 - 근로시간 단축

2) 혹자는 이를 competitive corporatism이라고 부른다(Rhodes, 1997).

3) 임금자동연동제는 미국에서는 Cost of Living Adjustments(COLA), 이탈리아에서는 Scala Mobile로 불리는 것으로서, 노사간의 합의에 의하여 주로 3년이상의 다년간 임금협약을 체결하고 그 기간중 매년의 임금인상률은 그 이전 해의 물가상승률에 따라 자동적으로 조정되도록 하는 것이다. 이 제도하에서는 임금협상을 자주 하지 않음으로써 노사 갈등의 소지를 줄여서 안정된 노사관계를 장기간 유지할 수 있다는 장점이 있다. 그러나 인플레이션을 조장할 우려가 있고 경영환경이 급변할 경우 매년 이에 맞추어 임금인상률을 결정할 수 없다는 단점이 있다.

1. 환경결정론: 1960~70년대의 사회적 합의에 대한 이론적인 틀

1960~70년대의 사회적 조합주의는 포디즘과 케인즈이론에 근거한 대량생산과 대량소비체제를 배경으로 형성되었다. 케인즈식 경제정책의 주요 목적은 완전고용과 인플레이션의 억제를 가능한 한 동시에 달성하는 것이었다. 이러한 환경하에서는 분배 문제의 조정이 국가의 주요 기능이 되었으며, 임금 억제와 완전고용의 교환을 통한 자원의 배분이 사회적 조합주의의 주된 목표였다. 즉 노동조합은 임금 상승을 억제하기 위하여 노력하고, 그 반대급부로서 사용자와 정부는 완전고용의 달성을 위한 정책을 펴는 것이다.

1960~70년대의 사회적 조합주의는 스웨덴, 독일 등의 국가에서 성공을 거둠으로써 널리 전파되었다. 당시의 사회적 조합주의는 내용에 대한 합의로서 임금 상승의 억제와 완전고용을 교환하는 형태이다. 즉 파트너들 사이에 사용 가능한 자원을 교환하고 배분하는 결정이 이루어지는(exchange of resources available to the partners) 정치적인 교환(political exchange)이었다. 이 당시 사회적 조합주의의 성공을 가늠하는 가장 중요한 관건은 과연 노동조합과 사용자의 중앙조직이 개별 사업장의 임금인상 움직임을 성공적으로 통제하여 임금부상 현상(wage drift)을 억제할 수 있느냐는 것이다. 1960년대 사회적 조합주의의 가장 모범 사례로 꼽히는 스웨덴의 경우 결국 사회적 조합주의가 무너진 것은 1970년대 이후 사업장 단위에서 노사간의 개별 협상에 의한 임금부상 현상을 막지 못한 것이 가장 큰 이유로 꼽힌다. 1960~70년대에 있어서는 사회적 조합주의의 두 축인 대표성(representation, 중앙노사단체가 합의 과정에서 구성원의 이해관계를 대변하는 능력)과 통제성(control, 노사단체가 합의 후 구성원의 일탈 행위를 제어하는 능력) 중 후자인 통제성(control)이 더 중요하게 여겨진 것이다.

현장에서의 임금부상 현상을 막기 위하여는 중앙노사단체의 강력한 통제력이 필요하였고, 강력한 통제력을 제공하는 환경적인 요인의 중요성이 강조되었다. 이러한 환경적인 요인으로는 높은 노동조합 조직률과 중앙집중화된 노사단체(Lash, 1985; Schmitter, 1974), 강력하고 과두적인 중앙노사단체의 리더십(Schmitter, 1974; Streeck, 1985, 1988), 노동자 조직과 사회민주주의 정당의 연대(Korpi, 1982; Lash, 1985) 등이 언급되었다. 한편, 최근 들어 Soskice(1990), Taxler(2000) 등은 경제 전반의 효과적인 조율기능(economy-wide coordination)을 또 다른 환경요인으로 주장하고 있다. 1960~70년대의 사회적 조합주의의 성공을 위하여는 이러한 환경요인이 절대적으로 중요하였고, 이러한 환경요인을 갖추지 않은 국가에서는 현장에서 사회적 합의가 준수될 가능성이 적고 결국은 사회적 조합주의 체제의 붕괴로 이어진다고 여겨졌다. 따라서, 이러한 환경요인을 갖추지 않은 국가의 경우에는 노사정 당사자의 전략적인 선택이 개재될 공간이 거의 없었다. 1960~70년대 사회적

조합주의에서 이러한 선행요건의 절대적 중요성을 감안한 주장은 환경결정론(environmental determinism)이라 언급되었다.

그러나 1980대에 이르러 대부분의 국가에서 사회적 조합주의가 실패하거나 침체되면서, 사회적 조합주의의 시대는 끝이 난 것으로 인식되었다. Schmitter(1989: 72)의 주장처럼, 새로이 대두된 세계화와 분권화의 시대에서 국가 단위로 근로조건을 통일하는 사회적 조합주의는 국제적인 이슈를 다루기에는 스케일이 너무 작고 지역과 업종별 이슈를 다루기에는 스케일이 너무 큰("too small in scale to have much influence over tansnational forces and too large in scale to be of much help in the restructuring of sectoral and regional patterns") 모순을 지니고 있다고 여겨졌다.

2. 전략적 선택론: 1990년대 이후의 사회적 협의를 설명하려는 시도

그러나 1990년대에 들어서면서 사회적 조합주의는 네덜란드, 이탈리아, 아일랜드 등을 중심으로 다시 대두되어 각광을 받기 시작하였다. 1990년대 이후의 사회적 조합주의는 세계화와 국제경쟁의 격화, 다품종 소량생산 체제의 등장으로 국가의 주요 기능이 세계시장에서의 국가경쟁력 강화로 인식되는 시점에 등장한 것이다. 1990년대의 사회적 조합주의는 1960~70년대의 사회적 조합주의와 질적으로 다른 특징을 지닌다. 1960~70년대의 사회적 조합주의가 임금과 고용을 교환하는 내용에 대한 합의라면, 1990년대의 사회적 조합주의는 절차와 제도에 대한 합의로서 구조조정, 사회보장제도 개혁, 임금자동연동제의 개혁, 비정규직제도, 근로시간 단축 등의 문제를 다루고 있다. 즉, 정치적인 교환을 수반하지 않는 사회적 협의(social concertation without political exchange)인 것이며, 주로 정부의 정책결정에 노사가 참여하는(policy-making function) 형태이다. Regini(1997: 274)은 이러한 의미에서 1990년대의 사회적 협의는 절차에 대한 합의일 뿐, 경제개발의 우선순위에 대한 노사정간의 진정한 합의에 바탕한 사회적 협약이 아니다 ("… was just an agreement on rules; it was not a social pact which committed the parties to common views on economic development and its priorities")라고 주장하였다.

1960~70년대의 사회적 합의는 합의사항이 비교적 장기간 동안에 개별 사업장에서 준수되는지의 여부가 그 성패를 가늠하는 중요한 척도가 되었지만, 1990년대의 사회적 협의는 합의 그 자체가 중요하며 합의사항의 준수를 위하여 중앙노사단체가 구성원을 합의 기간 중 통제하는 것은 상대적으로 덜 중요해진다. 왜냐하면, 일단 합의가 되어 입법화 등을 통하여 제도가 마련되면 이러한 법률은 국가가 이행을 강제하는(즉 법률과 제도로서 self-enforcing한) 특징을 지니기 때문이다. 사회적 조합주의의 두 축인 대표성(representation)과 통제성(control) 중 대표성(representation, 정책결정 과정에서 구성원의 이해관계를 정

확히 반영하는 정도)이 상대적으로 더 중요한 것이다. 즉, 합의 이후의 통제능력보다는 합의 자체를 정당화할 수 있는 노사단체의 대표성과 합의 내용의 타당성이 성공을 가늠하는 척도가 되는 것이다. 구체적으로는 정치권에서 합의 직후에 합의사항을 입법화시킬 수 있고, 노동계에서는 현장 노조원의 인준(ratification)을 받을 수 있도록 합의 시점에서 합의의 정당성과 구성원의 지지를 확보하는 것이 중요해졌다.

1990년대 이후의 사회적 조합주의에서는, 1960~70년대와는 달리 노사단체가 합의사항의 준수를 위하여 구성원들을 통제할 수 있는 능력이 상대적으로 덜 중요해짐에 따라 높은 노동조합 조직률과 중앙집중화된 노사단체, 강력하고 과두적인 중앙노사단체의 리더십 등의 환경적 요인의 중요성도 사라지게 되었다. 즉 1990년대식의 사회적 협의는 환경의 영향을 훨씬 덜 받는 대신에 노사정 당사자간의 주관적인 판단에 근거한 전략적 선택이 더욱 중요해진 것이다. 1990년대에 와서는 비슷한 노사관계 환경을 지닌 국가 중에서도 사회적 조합주의를 도입하는지의 여부에 있어서 아주 다양한 양태를 보이는데 이는 당사자간의 전략적 선택의 결과로 해석될 수 있을 것이다. 이러한 이유에서, 기존의 문헌에서는 1990년대의 사회적 협의를 설명하는 데에 있어서 환경적인 요인보다는 전략적 선택의 중요성이 훨씬 더 강조되고 있다.

전략적 선택의 개념을 구체적으로 설명한다면, 각 주체들의 선택은 사회적 조합주의에의 참가로 인한 결과가 불참가로 인한 결과(BATNA, a better alternative to a negotiated agreement)보다 우월한 결과를 가져올 수 있을지에 대한 주관적인 평가에 근거할 것이다. 예를 들면, 노동단체의 경우 사회적 조합주의에 참가하는 것이 사안별 대응, 산별 협상, 기업별 협상, 총파업 등의 대안보다 더 우월한 결과를 가져온다는 주관적인 믿음이 있을 때 사회적 조합주의에 참가하는 전략적인 선택을 하게 된다. 전략적인 선택은 객관적으로 나타나는 이해득실, 의사결정권자가 사태를 능동적으로 해결하려는 적극성의 정도, 의사결정권자의 위험 선호도 등이 형성하는 당사자의 주관적인 판단에 기초하는 것이므로 연구자로서는 이를 예측하기가 어렵다. 그러나 연구자로서는 객관적으로 나타나는 이해득실을 따져 보아 전략적 선택의 대체적 방향성을 유추해 볼 수 있을 것이다.

3. 통합모형: 1990년대 이후의 사회적 협의에 대한 이론적인 틀

전술한 전략적 선택이론의 장점은 환경요인이 결여된 국가에서도 사회적 조합주의가 성공할 수 있음을 보여주었다는 점이다. 또한, 여러 국가에서 사회적 조합주의가 불안정한 상태(즉, 활발한 활동과 침체가 반복되는 상태)를 보이고 있는데, 전략적 선택론에서는 노사정의 전략적인 선택이 객관적·주관적인 요인에 의하여 항상 변동이 가능하다는 점을 제시함으로써 사회적 조합주의의 근원적인 불안정성을 설명한 점도 이 이론의 장점이다.

그러나 이 모형의 가장 큰 단점은 전략적 선택에 의하여 사회적 조합주의가 성립되지만 어떠한 경우에 이 실험이 성공하고 어떠한 경우에 실패하는지를 예측하기 힘들다는 점이다. 즉 전략적 선택론에 의하여 사회적 조합주의의 성립을 설명할 수는 있지만, 그 결과가 성공적일지를 예측하기는 어렵다는 점이다. 본 논문의 통합모형은 전략적 선택론의 이러한 단점을 보완하기 위하여 시도된 것이다.

이 통합모형은 사회적 조합주의의 성립을 설명하기 위하여는 노사정의 전략적 선택이 유용한 개념이지만, 사회적 조합주의의 결과를 설명하고 예측하기 위하여는 일정한 정도의 환경적인 요인(본 모형에서는 촉진요인)이 존재하여야 한다는 점을 강조하고 있다. 즉 1990년대의 사회적 조합주의가 성립되기 위하여는 노사정의 전략적인 선택이 필수적이지만, 이 시기의 사회적 조합주의의 결과가 환경요인의 영향을 전혀 받지 않는다고 볼 수는 없을 것이다. 노사단체를 정책결정 과정에 참여시키는 1990년대 식의 사회적 협의가 어느 국가에서는 가능한 것은 아니고, 주체들의 전략적인 선택에 의하여 시작이 되어도 성공하는 경우도 있고(예를 들면, 네덜란드, 이탈리아) (Baccaro, 2000; Visser, 1998), 덜 성공적이거나(예를 들면, 호주) (Hampson, 1997), 실패로 인정되는 경우(예를 들면, 멕시코) (이성형, 1998)도 있다. 단순히 주체들이 전략적인 선택을 하였다고 해서 긍정적인 결과가 보장되지는 않는 것이다. 바람직한 결과를 용이하게 얻도록 하는 환경적인 요인은 어떠한 경우에도 존재한다고 보는 것이 타당할 것이다. 다만, 1960~70년대의 환경결정론과는 달리 1990년대에는 환경이 영향력이 훨씬 적어진 상황이므로 결정요인(determining factors)이라기보다는 긍정적인 결과를 낳을 수 있도록 주체들을 지원하는 촉진요인(facilitating factors)이라고 언급하는 것이 타당할 것이다.

이하에서는 기존의 문헌과 사례에서 묵시적으로 제시된 요인들과 연역적으로 유추된 요인들을 중심으로 1990대의 사회적 협의를 성립시키고 지속시키는 촉진요인들을 노사정의 전략적 선택과 함께 나열하고자 한다. 1990년대의 사회적 협의를 설명하기 위하여 환경적인 요인과 전략적 선택을 동시에 고려하였으므로 이 모형을 통합모형이라 할 수 있을 것이다. 본고에서는 먼저 6개의 촉진요인을 설명하고 마지막으로 전략적 선택에 대하여 언급하고자 한다.

첫째, 소규모의 개방적인 경제체제는 세계경제에의 의존도가 높고 외부환경의 변화에 민감한 특징을 지니고 있으며(Katzenstein, 1985), 생존을 위하여 외부의 환경의 변화에 맞추어 내부 경제 주체들간의 정책과 전략을 일사불란하게 조율해야 할 필요성이 강하다. 따라서, 이러한 경제 체제하에서는 내부 경제 주체들간의 내부 합의와 조율을 위한 도구로서 사회적 조합주의가 채택되고 지속될 가능성이 클 것으로 보인다.

둘째, 경제적인 위기상황이나 변화의 필요성 역시 사회적 조합주의의 채택과 유지에 영향을 미칠 것이다(Katzenstein, 1985). 경제 체제가 위기를 맞거나 변화의 필요성이 강하게

제기될 때는 각 경제 주체들이 내부 합의에 의하여 일치된 방향으로 행동을 통일하여야 극복하거나 필요한 변화를 이루어 낼 수 있기 때문이다. 특히, 기존의 다원적인 노사관계(pluralism)나 강제적 조합주의(authoritarian corporatism)의 모형이 한계를 드러내어 새로이 사회적 조합주의제도를 도입하려고 할 때에는, 일정한 위기의식이 있어야 기존의 체제를 유지하려는 각 주체들의 타성을 극복할 수 있을 것이다.

셋째, 노사 양측이 상대방의 존재를 인정하고 어느 정도의 신뢰를 갖는 관계(accomodation)가 바람직하다. 구체적으로, Walton and Mckersie(1965)는 노사간의 관계를 다음의 네 가지로 구분하고 있다. 적대(conflict)관계는 상대방을 약화 혹은 제거하려는 의도를 가지며 상대방의 정당성을 인정하지 않고, 서로에게 불신과 혐오를 느끼는 관계이다. 갈등(containment-aggression)관계는 상대방 존재의 정당성을 어느 정도 인정하지만, 불신과 적대감을 가지며 기회가 있다면 상대방을 약화시키려는 의도를 가지는 관계이다. 인정(accommodation)관계는 더 이상 상대방을 약화시키려는 의도는 가지지 않으며, 어느 정도의 신뢰와 중립적인 감정에 바탕하여 상대방의 존재를 인정하는 관계이다. 마지막으로 협력(cooperation)관계는 상대방에게 협조하려는 의도를 지니며 신뢰와 우정에 바탕하여 상대방의 존재와 가치를 인정하는 관계이다. 사회적 조합주의가 지속적으로 유지되려면 최소한 협상 당사자가 상대방의 존재와 정당성을 용인하는 관계(accommodation)가 되어야 할 것이며, 적대·갈등의 관계에서는 설령 한 번의 사회적 협약이 체결되더라도 사회적 조합주의 체제가 장기간 동안 지속되기는 어려울 것이다.

넷째, 통제보다는 대표성이 중요한 1990년대의 사회적 협의에 있어서 노동조합의 조직률이 높거나 노사단체가 중앙집중적이며 과두적인 리더십을 갖출 필요는 없을 것이다. 다만, 노사단체는 최소한의 대표성을 갖추고 정당성을 가져야 할 것이다. 1990년대 사회적 협의의 모범 국가들은 대부분 노동조합 조직률이 높지 않다(즉 네덜란드 26%, 이탈리아 39%, 독일 25%, 아일랜드 48.9%) (김훈, 2003). 오히려, 이탈리아의 경우와 같이 노조의 내부민주화를 통하여(Baccaro, 2000) 대표성을 확보하거나 협약의 정당성을 명확히 전달하여 노동조합원의 지지를 이끌어내는 것이 더 중요할 것이다.

이러한 측면에서 볼 때, 너무 약한 노조나 사용자에 대하여 지나치게 적대적인 노조는 사회적 조합주의에 대한 구성원들의 합의를 이끌어 내기 힘들 것이므로 사회적 조합주의의 당사자로는 부적합할 것이다(Regini, 1997). 부연하자면, 구성원들을 대변하는 기능이 너무 약한 노조는 충분한 대표성을 갖추지 못하였으므로 설령 노사정간에 합의를 하더라도 합의가 노동계의 전체 의견을 진정으로 대변하고 있는지가 불분명하고, 지나치게 적대적인 노조는 지도부가 노사정위원회에서 합의를 하더라도 일선 노조원의 적대적인 성향을 무마하기 힘들 것이므로 그 합의가 일선 노조원에게 받아들여지기 힘들 것이다. 따라서, 너무 약한 노조나 지나치게 적대적인 노조는 노동계의 대표로서 충분한 대표성이나 정당

성을 갖추기 어려우므로 사회적 조합주의의 당사자로 적합하지 않을 것이다.

다섯째, 노사정 모두 그룹 내부에서 기대수준이 어느 정도 일치하고 전략방향성에 대한 대체적인 내부 합의를 이루는 것이 중요하다. 즉, 노조지도부와 현장 조합원 간의 기대수준의 일치, 사용자단체와 구성원 간의 의견일치, 그리고 정부 각 부서간의 정책방향과 전략의 일치가[4] 1990년대 사회적 조합주의의 결과를 좌우하는 주요 요인일 것이다. 사회적 협약을 이루기 위하여는 그룹 내부의 의견이 어느 정도 근접하여야 하며, 그렇지 않으면 사회적 협약이 노사단체의 구성원으로부터 인준을 받기 어렵고 정부의 경우 부서간 입장이 다르다면 입법 과정에서 많은 난관이 예상되기 때문이다.

여섯째, 노사정간의 합의를 용이하게 이끌어 낼 수 있는 제도적 효율성을 들 수 있다. 1990년대의 사회적 협의에서는 합의 그 자체가 중요해짐에 따라 사회적 협의기구에서 삼자간의 합의를 쉽게 이끌어 낼 수 있도록 효율적인 제도를 설계하는 것도 상대적으로 더 중요해진다.

<표 2> 사회적 조합주의의 성립과 지속에 영향을 미치는 요인에 대한 이론적인 틀

이론적인 틀	주요 내용
환경결정론 (1960~70년대의 사회적 조합주의의 성립과 결과를 설명하는 이론적인 틀)	<결정요인> - 높은 노조조직률 - 중앙집중화된 노사단체 - 노사단체의 강력한 과두적 리더십 - 노동자 조직과 사회민주주의 정당의 연대 - 경제 전반의 강력한 조율기능
전략적 선택론 (1990년대 이후의 사회적 조합주의의 성립을 설명하는 이론적인 틀)	<노사정 각각의 전략적인 선택> 사회적 조합주의에의 참가가 불참가(BATNA)보다 우월한 결과를 가져올 수 있을지에 대한 주관적 평가에 근거
통합모형 (1990년대 이후의 사회적 조합주의의 성립과 결과를 설명하려는 시도)	<촉진요인> - 소규모, 개방적인 경제 체제 - 경제적인 위기상황이나 변화의 필요성 - 노사 양측이 상대방의 존재를 인정하는 관계 - 노사단체의 최소한의 대표성과 정당성 - 노사정 모두 그룹 내부에서 기대수준의 일치와 전략방향성에 대한 대체적인 합의 - 제도적 효율성 <노사정 각각의 전략적인 선택> 사회적 조합주의에의 참가가 불참가(BATNA)보다 우월한 결과를 가져올 수 있을지에 대한 주관적 평가에 근거

4) 정부의 각 부서가 노동 문제에 대한 대체적인 정책방향과 전략이 일치하는 것이 바람직하다. 지난 정부의 경우 노동부는 노사정위원회의 합의사항을 대체로 준수하려고 노력하는 입장이었는 데 반하여, 재정경제부와 산업자원부는 노사정위원회의 합의사항을 실제 정책에 반영하는 데에 인색한 경우가 많았다. 특히, 노동계의 요구가 담긴 합의사항인 경우 상당수가 부서간의 의견불일치로 실제 정책에는 반영되지 않았다. 이는 정부의 각 부서가 노동 문제에 대한 일치된 전략을 갖고 있지 않음을 반영하는 것이다.

예를 들면, 사회적 협의기구가 지나치게 형식주의에 의존하여 당사자들이 합의를 이루어 낼 수 있는 인센티브나 압력을 행사하지 못할 때에는 합의가 더 어려워질 것이다.

마지막으로, 이미 전략적 선택론에서 언급된 바와 같이 노사정 각각의 전략적인 선택이 사회적 조합주의의 성립과 유지에 결정적인 영향을 미칠 것이다. 구체적으로 각 주체들의 선택은 사회적 조합주의에의 참가로 인한 결과가 불참가로 인한 결과(BATNA)보다 더 긍정적인 결과를 가져올 수 있을지에 대한 주관적인 평가에 달려 있다. 전략적인 선택은 참가와 불참가의 이해득실, 구성원의 위험 선호도, 성향, 사태 해결에 대한 적극적인 의지 등의 영향을 강하게 받으므로 사전에 이를 예측하기는 어렵지만, 객관적 이해관계를 따져보아 전략적 선택의 큰 범주를 유추해 볼 수는 있을 것이다. <표 2>에서는 환경결정론, 전략적 선택론, 통합모형을 비교한 결과가 나타나 있다.

III. 한국 노사정위원회의 활동과 평가: 통합모형의 시각에서

1. 한국의 노사정위원회의 연혁과 활동

<표 3>에는 노사정위원회의 시기별 특징과 활동 및 성과가 나타나 있다. 제1기 노사정위원회는 경제위기의 와중에 결성된 후 1998년 2월 6일 정리해고와 노동기본권 보장을 교환하는 성공적인 사회적 협약을 이끌어 내어 경제위기 극복에 기여하였다. 그러나 그 이후 제2기와 제3기에서는 존속 기간도 길어지고 (제1기 1개월, 제2기 1년 3개월, 제3기 3년 6개월), 법적인 위상도 강화되었으나 (제1기 법적인 뒷받침이 없는 임의기구, 제2기 대통령령에 의한 자문기구, 제3기 독립법안에 의한 자문기구) 제1기 이후에는 그 활동과 성과가 갈수록 하락하는 양상을 보이고 있다. 따라서 지금까지는 법적인 위상과 노사정위원회의 효과가 정비례하지 않는 양상을 보인다. 특히 제2기부터는 노사단체의 반복되는 탈퇴와 재가입으로[5] 운영이 불안정해졌으며, 제3기부터는 민주노총의 불참으로 노동계의

5) 제2기부터 노사정위원회에서는 노사정의 대표가 모두 참가하는 경우가 드물 정도로, 노동계와 사용자 대표의 불참가가 노사정위원회의 원활한 운영을 가로막는 주된 장애요인으로 작용하였다. 예를 들면, 1998년 2월의 사회적 협약 이후 민주노총의 집행부는 일선 노조지도자들의 불만을 감당하지 못하고 사퇴하였으며, 그 이후에 취임한 신임 집행부는 노사정위원회의 불참여를 선언하였다. 따라서, 1998년 6월 출범한 제2기 노사정위원회는 민주노총의 참여없이 시작되었다. 이러한 대표성의 한계를 극복하기 위하여 정부에서는 꾸준히 민주노총을 설득하여 정리해고제도의 제한, 근로시간 단축, 사용자의 부당노동행위 근절방안 등을 제2기 노사정위원회에서 논의한다는 합의를 해주고는 간신히 민주노총을 제2기 노사정위원회에 참여하게 할 수 있었다. 그러나 1998년 7월 정부는 노사정위원회와의 협의없이 일방적으로 금융과 공공부문의 구조조정 계획을 발표하였고 이에 반발하여 민주노총과 한국노총은 모두 노사정위원회를 탈퇴하였고, 민주노총은 총파업을 선언하였다. 정부는 이들의 재가입을 위하여 이

대표성이 현저히 약화되었다. 제2, 3기에 이르러서는 합의건수 자체가 줄어들고 있으며(제1기 90건, 제2기 10건, 제3기 19건), 특히 공무원노동조합, 근로시간 단축 등 사회적으로 중요한 사안에 대하여는 장기간의 논의에도 불구하고 거의 합의를 하지 못하였다. 따라서, 초기의 성공과 장기간의 침체를 보여온 노사정위원회는 "절반의 성공"을 거둔 것으로 평가할 수 있을 것이다.

또한, 노사정위원회가 사회적 합의기구인지 사회적 협의기구인지를 규정하는 것은 한국노사정위원회의 근본적인 성격을 규명한다는 점에서 중요한 작업이다. 대부분 학계에서

<표 3> 노사정위원회의 시기별 특징, 활동 및 성과

구 분		제1기 (1998.1.15-2.9)	제2기 (1998.6.3-1999.8.31)	제3기 (1999.9.1-현재)
위원장		한광옥	김원기	김호진, 장영철, 신홍, 김금수
법적 위상		법적 근거 없는 임의기구로서 정치적 합의기구	대통령령(노사정위원회설치령)에 근거한 자문기구	독립법(노사정위원회의설치 및운영에 관한 법률)에 근거한 자문기구
참여 주체		노사정 및 정당	노사정 공익 및 정당	노사정 및 공익 (민주노총 불참)
의결 구조		삼층구조 (본위원회, 기초위원회, 전문위원회)	삼층구조 (본위원회, 실무(상무)위원회, 소위원회)	삼층구조 (본위원회, 상무위원회, 소위원회 혹은 특별위원회)
주요 의제		노동시장 유연성, 노동기본권, 사회정책, 재벌개혁	구조조정, 사회정책, 노동기본권	구조조정, 사회정책, 근로시간 단축, 노사관계제도 개선 (비정규직, 공무원노조 등)
주요 주제별 합의의제 (건수)	재벌개혁	17	0	0
	물가안정 및 국제수지 개선	13	0	0
	정치및 행정개혁	6	1	2
	노동시장 유연성	2	0	0
	사회보장	35	6	6
	노동기본권 신장	6	0	0
	노사관계 제도개선	11	3	3
	구조조정	0	0	8
	총 계	90	10	19
합의의제 중 이행건수 (이행중 혹은 이행실패 건수)		77(13)	9(1)	9(10)

근거: 노사정위원회(2003). http://www.lmg.go.kr.
자료: 임상훈 · 조성재 · 유범상 · 장홍근(2003). 『노사정위원회활동평가 및 발전방향에 관한 연구』.

면교섭을 벌인 결과 1998년 7월 25일 경제위기에 대한 공청회 개최, 사용자의 부당노동행위 근절, 공공부문의 구조조정시 노동계와의 사전협의 등을 노동계와 합의하였으며, 그 결과 1998년 7월 27일 양대 노총은 노사정위원회에 복귀를 선언하였다. 한편, 이러한 노정간의 일방적인 합의에 사용자측이 거세게 반발하여 이번에는 한국경영자총협회가 노사정위원회에의 탈퇴를 선언하였다. 사용자측의 탈퇴 선언은 이어진 정부의 설득으로 결국 철회되었다(Kim, 2001). 이러한 노사단체의 반복되는 탈퇴와 재가입은 제2기부터 노사정위원회의 운영을 극히 불안하게 만드는 주된 원인이 되었다.

동의하고 본 논문에서 사용한 정의에 의하면 지금까지의 노사정위원회는 중앙임금교섭을 실시하는 사회적 합의기구(national wage bargaining through interest intermediation)라기보다는 노사가 정부의 정책결정에 참가하는 사회적 협의기구(social concertation in public policy formation)라고 보는 것이 타당할 것이다. 상품시장과 경쟁조건이 세분화되고 노사관계가 분권화되는 현재의 추세를 감안할 때 노사정위원회가 중앙임금교섭을 수행하는 것은 비교적 획일적이고 경직된 노동조건을 낳게 되고 그 결과 경영의 유연성을 약화시킬 가능성이 크므로 바람직하지 않다. 또한, 한국의 사용자대표는 기업별 협상을 선호하고 산별 협상에도 완강히 반대해 왔으므로 전국 차원의 중앙임금교섭 역시 사용자측의 강력한 반대가 예상되어 실시가 어려울 것으로 보인다. 결국, 한국의 노사정위원회는 사회적 합의기구라기보다는 사회적 협의기구의 성격을 지녀왔으며 향후에도 이러한 성격을 유지할 것으로 보인다.

2. 한국의 노사정위원회에 대한 기존의 문헌

1998년 경제위기의 와중에서 한국의 노사정위원회가 급조된 이후 한국의 노사정위원회에 대한 논문들이 배출되기 시작하였다. 그러나 대부분의 논문들은 뚜렷한 이론적인 근거 없이 노사정위원회에 대한 배경 설명이나 성과를 나열하고 있지만, 소수의 연구논문들은 나름대로의 이론적인 배경을 바탕으로 한국의 노사정위원회에 대한 설명과 예측을 제공하고 있다. 한국의 노사정위원회를 다룬 연구논문들은 전술한 이론적인 측면에서 다음과 같이 두 가지로 구분이 가능하다.

첫째, 일부의 논문들은 환경결정론의 시각에서 한국의 노사정위원회를 부정적으로 평가하고 있다(노중기, 1998; 이병훈, 1998). 즉 노사정위원회가 성공하기 위하여는 서구의 예에서 보듯이 일정한 환경적인 조건이 필요한데 한국의 경우는 이러한 조건이 결여되어 있어서 노사정위원회가 긍정적인 성과를 거두기 힘들다는 것이다. 구체적으로는 한국의 경우 노사단체의 중앙집중화 경향이 약한 점과 구성원에 대한 통제력과 영향력이 약한 점, 노동단체가 민주노총과 한국노총으로 양분되어 있는 점, 정치적으로 노사정위원회 합의사항의 이행을 담보할 수 있는 진보적인 정당이 존재하지 않는 점 등이 노사정위원회에 부정적으로 영향을 미치는 것으로 보고 있다. 결국, 이 논문들은 노사정위원회의 성립과 그간의 성과, 그리고 향후의 전망에 대하여 모두 부정적인 평가를 내리고 있는데, 노사정위원회의 성립 자체가 경제위기 상황에서 급조된 사회적 조합주의의 실험이며, 이것이 계속적으로 존속하고 기능하기를 기대하는 것은 극히 어렵다는 주장이다.

둘째, 다른 그룹의 논문들은 한국의 노사정위원회를 노사정 삼자의 전략적 선택으로 설명하고 있다(Kim and Moon, 2000; Lim, 2001). 먼저, Kim and Moon(2000)은 한국의 노

사정위원회가 1997~98년의 경제위기의 와중에서 노사정 삼자의 전략적인 선택에 의하여 형성되었다고 보지만, 한국의 노사정위원회는 이미 실패한 서구의 고전적인 사회적 조합주의의 모형을 답습함으로써 분권화와 세계화의 시대에 맞지 않는 모형을 추구하고 있다고 주장한다. 즉 서구국가들은 노사관계의 분권화, 기업별 협상, 고용 유연성을 통한 경쟁력 강화를 추구하는 데에 비하여, 한국의 노사정위원회는 오히려 노사관계의 중앙집중화를 통한 경직성을 지향하고 있어서 시대의 흐름에 역행하고 있다고 보고 있다. 또한, 노사정위원회의 성공을 위하여는 노사정간의 신뢰가 절대적으로 필요하지만 노사정위원회의 합의 결과 고용 불안정으로 인한 노동자의 고통이 심화되어 신뢰관계가 훼손되는 딜레마를 초래하였다고 본다. 따라서, 한국의 노사정위원회는 딜레마에 빠져 있는 것으로 보고 있으며, 향후의 전망 역시 다소 부정적으로 묘사하고 있다.

대부분의 연구논문들이 한국의 노사정위원회에 대하여 부정적으로 평가하고 있는 반면, Lim(2001)은 긍정적인 시각에서 묘사하고 있다. Lim (2001)은 한국의 노사정위원회가 경제위기의 와중에서 노사정이 단행한 전략적 선택의 일부이며, 이 전략적인 선택은 경제위기를 성공적으로 극복하는 데에 기여하였고, 경제위기가 종식된 이후에도 노사정위원회는 3년 이상을 존속하며 노사정의 주요 현안을 조율하고 있으므로 성공적인 사례로 간주되어야 한다고 주장하였다.

한국의 노사정위원회에 대한 기존의 논문들을 종합한다면 Lim(2000)을 제외하고는 대체로 한국의 노사정위원회의 성과와 존립 가능성에 대하여 부정적인 평가를 내리고 있음을 알 수 있다. 또한, 이론적인 측면에서 기존의 논문들은 암묵적으로 서구 문헌의 두 큰 흐름을(환경결정론, 전략적 선택론) 채택하고 있다. 그러나 앞에서 언급한 대로 기존의 두 연구 흐름은 나름대로의 단점이 있는데 이들 이론에 묵시적으로 의존한 한국의 노사정위원회에 대한 기존 연구들도 이러한 단점을 극복하지 못하고 있다. 구체적으로 환경결정론을 바탕으로 한 논문들의 경우는 1990년대 이후의 환경적인 요인이 결여된 상태에서도 성공적인 사회적 조합주의를 실시한 다른 국가들의 경우(예를 들면, 네덜란드, 아일랜드, 이탈리아)를 설명할 수 없다. 또한, 전략적 선택론을 근거한 논문들의 경우는 노사정이 같은 전략적인 선택을 한 국가들 중 왜 어느 국가는 성공하고 다른 국가는 실패하는지에 대한 해답을 구하는 데에 난점이 있다.

이러한 기존 문헌의 한계를 고려하여 본 논문에서는 통합모형을 사용하여 한국의 노사정위원회를 조명해 보고자 한다.

3. 통합모형의 시각에서 본 한국 노사정위원회의 평가와 전망

이하에서는 위의 통합모형에서 나타난 촉진요인들과 당사자의 전략적 선택의 시각에서

노사정위원회를 분석하고자 한다. 이러한 분석은 "절반의 성공"을 거둔 노사정위원회의 그간의 결과에 대한 원인변수들을 규명하고, 노사정위원회의 향후 성과와 지속 여부를 나름대로 전망하기 위한 시도이다.

우선, 소규모의 개방적인 경제 체제를 가진 우리나라의 경제는 외부 의존적인 성격이 강하여 급변하는 세계경제의 상황에 신속히 대응하기 위한 방안으로서 노사정위원회를 활용하여 내부 합의와 조율을 도모할 필요성이 크다. 이러한 환경적인 요인은 앞으로도 우리의 경우에는 지속적으로 사회적 협의에 대한 필요성이 대두될 것이라는 점을 의미한다.

둘째, 1997년 말부터 시작된 경제위기는 1998년 노사정위원회를 도입 결정의 강력한 동기가 되었다. 많은 관측자들이 당시의 경제위기가 없었으면 당연히 사회적 협의도 이루어지지 않았을 것으로 보고 있다. 앞으로는 1997년의 경제위기가 가져온 위기의식이 없는 가운데 노사정위원회를 유지하는 것은 더욱 어려운 과제일 것이며, 노사정위원회가 노사정 각 주체들에게 참여를 유인하는 충분한 인센티브를 제공할 수 있을지가 관건이다.

셋째, 최소한 노사 양측이 상대방의 존재를 인정하는 노사관계가 바람직하지만, 우리의 경우 다소 미흡한 측면이 있다. 민주노총은 협상의 당사자로 사실상 인정을 받아 왔지만 제1기, 제2기 노사정위원회 당시에는 법외단체였으며, 제3기 노사정위원회가 시작된 직후인 1999년 11월 23일에 이르러 합법화되었다. 민주노총이 합법화된 이후 협상 상대방에 대한 인정의 측면에서는 상당한 진전이 있었다고 할 수 있다. 그러나 아직도 상당수의 민주노총 계열 노조간부들이 불법 노동운동으로 법적인 제재를 받고 있는 상황은 이유여하를 막론하고 노사정위원회의 운영에 부정적인 영향을 미칠 것으로 보인다.

넷째, 노사단체의 최소한의 대표성과 정당성 측면에서 한국의 노사단체들은 미흡한 편이다. 노동조합 조직률은 2003년 현재 12.0%로서 OECD 국가 중 아주 낮은 편이고, 특히 양노총이 비정규직 등을 대변하는 기능이 미약하다. 사용자단체 역시 구성원을 대표하고 통제하는 기능이 강하지 못하다. 결국, 한국 노사단체의 대표성은 어느 기준으로 보아도 미약한 편이며, 이러한 점은 노사정위원회의 대표성에 의문을 제기하는 측에 중요한 논거를 제공하여 왔고 앞으로도 노사정위원회의 운신의 폭을 제약하는 요인으로 작용할 것이다.

다섯째, 그룹 내부의 전략과 기대수준의 일치성 차원에서 그간 노사정위원회는 많은 문제점을 노정하였다. 우선, DJ정부 당시 구조조정과 고용정책의 측면에서 신자유주의적 방식과 사회적 조합주의적인 방식 사이에 정부 내 이견이 있었고 이러한 전략의 불일치는 정부에 대한 불신을 낳고 결국은 민주노총의 탈퇴로 이어지는 결과를 가져오게 되어 노사정위원회의 활동에 중대한 장애를 초래하였다. 즉 노사정위원회에서 구조조정에 대한 합의안을 모색하는 시점에서 정부가 구조조정 계획을 일방적으로 발표한 경우와[6], 노사정위원회의 합의사항이 정부 부처간의 이견으로 입법화되지 않은 경우[7] , 그리고 노사정위원

회의 위상을 타부서에서 인정하지 않으려는 경향 등은 모두 정부 부서간 전략의 불일치에서 나온 것으로 볼 수 있다.

민주노총의 경우 1998년의 사회적 협약에 대하여 지도부와 현장 근로자의 기대수준에 현격한 차이가 있었으며, 결국은 지도부가 현장 근로자를 설득하지 못하고 협약안의 인준에 실패하여[8] 지도부가 일괄 사퇴하고 그 후 노사정위원회의 탈퇴로 이어지는 결과를 가져오게 된다. 1998년의 사회적 협약은 정리해고의 법제화와 노동기본권의 향상을 교환한 것이지만, 현장 근로자들에게는 장기적인 노동기본권의 향상이 당장의 고용불안을 해소할 수 없다는 인식이 강하였던 것이다. 반면, 한국노총과 사용자단체는 비교적 사회적 협약에 대한 구성원의 반발이 미약하여, 지도부와 구성원 간의 기대수준에 큰 차이가 없었음을 보여주었다. 그간의 경험을 보면 각 주체 내부의 의견불일치가 노사정위원회의 운영에 큰 장애물로 작용하여 왔으며, 향후에도 노사정위원회의 원활한 운영을 위하여 중요한 요인으로 작용할 것으로 보인다.

여섯째, 합의를 용이하게 이끌어 낼 수 있는 제도적 효율성의 측면에서 노사정위원회는 개선의 여지가 있는 것으로 보인다. 우선, <표 3>에서 보듯이 의사결정구조가 3층구조로 구성되어 지나치게 복잡하며, 더욱이 각 단계마다 노사정간의 사실상의 완전한 합의가 있어야 윗 단계로 올라가는 방식이어서 최종 합의를 이끌어내기가 확률적으로도 어려운 제도이다. 또한, 논의에 시한을 두지 않고 완전 합의가 이루어질 때까지 논의를 계속하는 방식이므로, 경제위기라는 절박한 상황을 벗어난 이후부터는 노사 양측에 사실상 합의를 해야 할 인센티브나 압력이 존재하지 않는 상황이 지속되고 있다. 추후 노사정위원회에서 합의를 보다 용이하게 이끌어낼 수 있는 제도적인 효율성을 향상시키는 조치가 필요할 것으로 보인다.

마지막으로 노사정 각각의 전략적인 선택을 언급하고자 한다. 노사정의 전략적인 선택은 사회적 조합주의에의 참가가 불참가보다 우월한 결과를 가져올 수 있을지에 대한 주관적인 평가에 의하여 결정될 것이다. 주관적인 평가를 제삼자인 연구자가 파악하는 것은

---

6) 예를 들면, 1998년 7월 금융과 공공부분의 구조조정을 노사정위원에서 논의 중에 정부가 일방적으로 구조조정 계획을 발표한 사례 등이 있다.

7) 특히, 노사정위원회의 합의사항 중 정부의 정책 의지를 반영한 사항이나 사용자측의 요구사항은 거의 이행되었으나, 노사간의 중요한 쟁점사항이나 노동기본권 향상 등 노동계의 요구사항은 이행되지 않은 경우가 많아서 정부에 대한 노동계의 불신을 초래하였다. 구체적으로 제1기의 합의사항 중 실업자의 초기업단위 노동조합 가입 자격인정, 근로시간 단축을 통한 고용안정 방안의 강구, 근로자의 참여증진과 우리사주제의 민주적 운영, 택시 완전월급제 실시, 공공부문 민영화 과정에서 노사대표의 의견을 정책에 반영함 등은 1998년 2월의 사회적 협약의 체결에도 불구하고 정부 내 이견으로 법제화되지 못하였다. 또한 제3기의 합의사항 중에서도 근로자복지기본법 등은 법제화되지 못하였다.

8) 구체적으로는1998년 2월 9일의 민주노총의 임시대의원대회에서 찬성 88, 반대 184로 인준이 거부되어 지도부가 총사퇴하였다

불가능하지만 객관적인 이해득실을 따져 보아 주관적 평가의 대체적인 윤곽은 그려볼 수 있을 것이다.

우선, 한국경영자총협회 등 사용자단체의 경우 1998년 2월 노사 대타협의 경우와 비교하여 노사정위원회에 참여할 인센티브가 현저히 줄어든 것으로 보인다. 1998년의 경우 경제위기의 와중에서 노동 유연성의 확보가 절실하여 제1기 노사정위원회에 참가할 인센티브가 강하였으나, 제3기에 이르러서는 주요 의제가 노동기본권 등 노동계의 요구사항을 반영한 이슈들(예를 들면, 공무원노조 허용, 근로시간 단축, 비정규직 법제화 등)이 구조조정, 노동 유연화 등 사용자의 요구사항을 반영한 이슈보다 더 많은 실정이다. 더구나 사용자는 현 참여정부의 성격을 친노동자적으로 파악하여 사용자가 노사정위원회의 제도개선에 참여하는 것은 불리한 결과를 가져올 것으로 볼 가능성이 크다. 사용자단체는 현재로서도 정부의 종용에 의하여 마지못해 참석하는 인상이 짙으며 앞으로도 사용자가 노사정위원회를 적극적으로 활용할 인센티브는 상대적으로 약할 것으로 보인다.

한국노총의 경우 가맹 조합원의 숫자가 지속적으로 줄어들어 영향력의 쇠퇴가 우려되는 가운데 노사정위원회에의 참여는 제도권 내에서 조합원들을 위한 발언권과 영향력을 확대하는 기회가 되어 왔다. 이러한 점은 1998년에 한국노총이 노사정위원회에 참여한 중요한 이유였으며, 앞으로도 같은 이유에서 노사정위원회에 지속적으로 참여할 가능성이 큰 것으로 보인다.

민주노총은 1998년의 경우 경제위기의 와중에서 국민여론에 밀려 마지못해 참여하여 합의를 한 인상이 강하며 지도부와 현장 조합원 간의 기대치의 현격한 차이로 결국 합의안의 인준에 실패하여 지도부가 사퇴하였으며 결국은 노사정위원회에서 탈퇴하였다. 민주노총의 입장에서만 본다면 1998년의 경험을 전략적인 실패로 규정할 수 있을 것이다. 지금에 이르러서는 상황이 다소 바뀌어, 노사정위원회의 주요 현안이 노동기본권 향상 등 노동측에 유리한 사안이 많은 점은 민주노총이 노사정위원회에 참여할 인센티브를 크게 하는 측면이다. 한편으로는 그간 노사정위원회의 역할에 대하여 부정적인 인식을 갖고 있는 현장 조합원들의 정서를 감안할 때 노사정위원회 참여로 인한 부담도 큰 것으로 보인다.

정부의 경우는 한편으로는 지속적인 구조조정을 실시해야 하고, 또 한편으로는 국제기준의 노동기본권을 보장하는 방향으로 제도를 개선해야 하는 부담을 안고 있다. 이러한 이슈들을 정부가 일방적으로 실시하는 것보다는 노사정위원회를 통하여 실시하는 것이 사회통합 차원에서 더 유리하므로 노사정위원회를 적극적으로 추진할 인센티브가 강하다고 보인다. 간추린다면, 전략적인 선택의 측면에서 노사정위원회의 참여에 대하여 사용자는 부정적이며, 민주노총은 다소 유보적이고, 정부와 한국노총은 긍정적인 선택을 할 가능성이 큰 것으로 보인다.

지금까지 1990년대에 대두된 사회적 협의제도를 설명하는 통합모형의 시각에서 지금까

지의 노사정위원회의 활동과 성과를 분석해 보았다. 분석의 결과, 노사정위원회의 활동과 성과에 긍정적인 영향을 미칠 요인들도(예를 들면, 소규모, 개방적인 경제체제, 1998년 대타협 당시의 경제적인 위기상황, 제1기 노사정위원회 참여를 결정한 정부, 한국노총, 한국경총의 전략적 선택) 존재하였지만, 유보적이거나 부정적인 결과를 가져올 요인들도(예를 들면, 노사 양측이 상대방의 존재를 인정하는 정도가 약한 점, 미흡한 노사단체의 대표성, 그룹 내부에서 기대수준과 전략방향성에 대한 불일치, 제도적 비효율성) 동시에 파악되었다. 이러한 긍정적인 요인과 부정적인 요인이 혼재된 상황은 왜 한국의 노사정위원회가 "절반의 성공"을 거두었는지를 나름대로 설명해 주고 있다고 생각된다.

각각의 요인들을 2003년 현재의 상황과 1998년의 상황을 비교해 보면 노사정위원회의 향후 전망은 여전히 불투명하고 다소 부정적인 것으로 여겨진다. 즉 긍정적인 요인들과 부정적인 요인들이 모두 존재하지만 부정적인 요인들이 더 커 보이는 것이다. 노사정위원회의 장래에 긍정적으로 작용할 요소들로는 우선 ① 제3기 이후 민주노총이 합법화되어 협상 주체들의 정당성이 강화된 점, ② 출범 초기 참여정부의 성격이 노사정위원회의 활동에 적극적이며, 사회적 조합주의에 대한 정부 내 주요 의사결정권자들의 의견이 비교적 긍정적으로 보이는 점이다.

그러나 향후 노사정위원회의 행보에 부정적으로 작용할 수 있는 요인들이 훨씬 더 많다. 첫째, 1998년의 상황과 비교할 때 지금은 경제위기라는 절박한 상황이 해소되어 오히려 노사정위원회에 참가할 필요가 줄어든 점을 들 수 있다. 1998년의 경우 경제위기로 인한 사상 초유의 국가채무 지급 불능이라는 파국을 눈앞에 둔 상황에서 노사정위원회를 통하여 정리해고에 대한 합의를 이끌어내는 것이 국제금융기구로부터 구제금융을 받을 수 있는 조건이었다. 따라서, 노사정으로서는 어떠한 대가를 치르더라도 노사정간의 합의를 이끌어내어야 한다는 절대절명의 시대적인 압력에 직면해 있었다. 그러나 2003년 현재는 이러한 절실한 압력이 존재하지 않으며, 그만큼 노사정위원회가 원활하게 가동될 가능성은 낮은 것이다.

둘째, 특히 사용자의 경우 노사정위원회에 참가할 인센티브가 1998년에 비하여 현저히 줄어든 점을 들 수 있다. 현재 노사정위원회에서 논의가 예상되는 이슈들이 대부분 노동계의 요구사항을 반영한 것이라는 점은 사용자단체가 노사정위원회에의 참여에 소극적일 수밖에 없는 이유를 잘 설명해 주고 있다. 설령, 정부의 강권에 의하여 사용자단체가 노사정위원회에 참여하더라도 실질적인 합의에는 극히 소극적인 태도를 보임으로써 형식적인 참여에 그칠 가능성이 크다.

세 번째는 노동계에 비교적 우호적인 집권 초기 참여정부의 성향이 집권 기간 내내 유지될 수 있을까 하는 점이다. 정부는 원칙적으로 노사간의 갈등을 조율하는 공정한 중재자로서의 역할을 수행해야 하지만, 최근 각국 정부는 이 측면에서 정확히 중립적인 입장을

견지하기보다는 기업의 경쟁력을 강화하기 위한 신자유주의 전략을 옹호 내지는 지지하는 정책을 펴는 쪽으로 기우는 경향을 보인다. 이러한 현상은 기업의 경쟁력이 강화되어야 고용이 보장된다는 이데올로기하에 정부가 노동력의 수량적, 외부적 유연성을 강화시키는 방향으로 정책을 펴거나 사용자의 노동 유연화 전략을 지지하는 태도를 취하고 있기 때문이다.

정부정책의 이러한 경향은 실제로 아주 광범위하게 퍼져 있다. 보수적 정당이 정권을 잡은 미국의 부시 정부나 일본의 자민당 연정은 당연히 사용자에게 유리한 정책을 펴고 있지만, 심지어 진보적인 정당이 정권을 잡은 경우도 신자유주의 노동정책을 사용하고 있는 현실이다. 예를 들면, 미국 민주당의 클린턴 대통령, 좌파 지식인 출신의 브라질의 카르도소 전 대통령과 노동조합 간부 출신의 브라질의 룰라 현 대통령, 만년 야당에서 여당이 된 멕시코의 폭스 정부, 노동조합의 공식적인 지지를 받고 당선된 한국의 김대중 정부 모두 당선된 후에는 노동계의 요구사항을 대변하기보다는 오히려 신자유주의 철학에 기반한 노동정책을 실시하였다. 또한, 1997년 보수당에 이어 집권한 영국 노동당의 블레어 총리도 보수당 시절에 입법화된 노조활동을 제한하는 현행 노동법을 그대로 유지하고 있다(김동원, 2003). 이러한 의미에서 친노동자적인 성향으로 알려진 한국의 현 참여정부의 노동정책의 추후 전개 방향이 주목된다. 만약, 외국의 사례처럼 참여정부의 노동정책이 시간이 지남에 따라 점차 신자유주의화, 보수화된다면 정부 내부에서도 노사정위원회를 지지하는 목소리가 줄어들게 되고, 노사정위원회에 대한 관심과 투자가 감소한다면, 결국 노사정위원회의 향후 활동은 위축될 수밖에 없을 것이다.

네 번째, 노동계의 경우 노사정위원회에 비판적이었던 민주노총이 아직은 노사정위원회에의 참여를 결정하지 못하고 있다. 만약, 참여정부 노동정책의 보수화가 진행된다면 이는 노동계의 현안에 대한 노동조합의 불만을 초래하게 되고 이에 수반할 노동계의 총파업 등 강경투쟁과 정부의 강경진압은 노정간의 갈등을 고조시켜서 결국은 노사정위원회의 파행으로 이어질 가능성이 크다. 결국 노동조합의 전략적인 선택은 참여정부의 노동정책의 성향 변화와 밀접한 관련이 있는 것이다.

결론적으로, 1998년과 비교할 때 2003년 이후의 노사정위원회의 미래상에 대하여는 단기적으로는 부정적으로 전망된다. 장기적으로는 우리나라의 노사관계의 국가경쟁력 강화를 위하여 사회 전체의 불필요한 교섭비용을 줄여주는 노사정위원회의 역할이 필요한 것은 사실이다. 그러나 단기적으로는 전술한 바와 같이 여러 환경적인 요인과 노사정의 전략적인 선택의 폭을 고려할 때 노사정위원회가 상당 기간 침체할 것으로 예상된다.

IV. 결론과 정책적인 시사점

무한경쟁의 시대에 국가경쟁력을 평가함에 있어서 정부의 역할은 갈수록 중요해지고 있다. 사회적 조합주의는 노사관계 부문에서 국가가 활용할 수 있는 중요한 경쟁력 제고 수단이다. 1998년부터 실시해 온 사회적 협의는 초기의 성공과 장기간의 침체를 가져왔다. 신정부가 들어서는 이 시점에서 침체된 노사정위원회를 활성화시킬 수 있는 정책적 대안을 모색하는 것은 국가경쟁력 강화의 차원에서 그 의미가 있다고 할 수 있다. 본고에서는 이미 제시한 통합모형에 근거하여 다음과 같이 정책적인 시사점을 제시하고자 한다. 다만, 사회적 조합주의의 촉진요인 중 소규모의 개방적인 경제체제, 경제적인 위기상황이나 변화의 필요성, 노사 양측의 관계 등은 정책적으로 조율을 할 성질의 요인들이 아니므로 정책적인 시사점을 논하기에는 부적합하여 제외하였다.

우선, 노사단체의 대표성 측면에서 볼 때 한국의 경우 노사 양측의 대표성이 비교적 미흡한 편이다. 이를 보완하기 위하여는 한국노총, 민주노총, 한국경총 이외에도 사안별로 노사정위원회의 논의 과정에 비정규직, 공무원노조, 중소기업, 대기업 등을 대표하는 단체를 포함하는 것이 바람직할 것이다.

그룹 내부에서 기대수준을 일치시키고 전략에 대한 내부 합의를 도모하는 것은 지난 1998년 대타협 이후의 경험을 돌이켜볼 때 대단히 중요한 이슈이다. 특히, 정부는 노사정위원회와 관련된 이슈에 있어서는 정부 내부의 목소리와 행동을 통일할 필요가 있으며, 각 부처에서는 노사정위원회의 합의 결과를 존중해 줄 필요가 있다. 나아가서는 정부는 노사정위원회의 합의사항에 대하여 관련 부처의 이행 책임자를 선정하여 부처간 의견조율을 강화하고 그 결과를 대통령에게 정례보고하는 것이 바람직할 것이다.

또한, 노사정위원회에서 합의를 용이하게 이끌어낼 수 있도록 제도적 효율성을 강화할 필요가 있다. 우선, 각 의제마다 논의 시한제를 도입하여 일정 시일 내에 합의하지 않을 때에는 정부와 공익위원에 의한 일방적인 입법을 강행하는 제도를 도입하는 것도 노사간의 합의를 촉진하는 한 방안이 될 것이다. 그러나 이 제도가 있음으로 해서 노사가 정부에 책임을 미루고 협상을 오히려 꺼리는 경향(chilling effect 혹은 narcotic effects)이 생겨날 가능성에 주의하여 필요하다면 이에 대한 보완책도 마련하여야 할 것이다.

현재 노사정위원회법 제7조 제4항에는 "노사정 각 대표 1/2 이상의 출석 및 2/3 이상의 찬성으로 가결"하도록 규정되어 있다. 따라서, 어느 일방(즉 노측, 혹은 사측)의 반 이상이 결석을 한다면(출석요건이 충족되지 않아서) 가결될 수 없다. 즉 어느 일방이 합의를 저지하기 위하여는 상대방과의 토론에 참가할 필요도 없이 반 이상이 결석을 하면 가결이 되

지 않는 제도인 것이다. 이러한 엄격한 출석 요건은 삼자간의 원활한 토론을 저해하는 부정적인 효과를 가지고 있다. 더욱이, 의결기관이 3층구조(본위원회, 상무위원회, 소위원회 혹은 특별위원회)로 되어 있고, 각 단계마다 노사정이 합의를 해야 되는, 지나치게 복잡한 구조이다. 합의를 보다 원활하게 하기 위하여 전문위원회와 본위원회의 2층구조로 단순화하는 것이 바람직하다. 즉 현재의 삼층구조(본위원회, 상무위원회, 소위원회 혹은 특별위원회)를 이층구조(본위원회, 전문위원회)로 축소하여 합의가 용이하게 이루어지도록 회의의 효율성을 높이는 것이다. 전문위원회는 전문성 있는 공익위원과 정부의 구성 비율을 대폭 높여서 전문적인 시각에서 합의를 전제로 하지 않는 가운데 논의를 하고, 몇 가지 안을 만들어 본위원회로 이송하면 본위원회에서는 노사정의 대표가 정치적 합의를 하도록 하는 것이 바람직하다고 생각된다. 전문위원회는 노사정 대표와 공익위원으로 구성하며, 노사간 합의가 용이하도록 공익위원을 선정할 때에는 노사 양측이 차례로 개인에 대하여 거부권을 행사하는 교차삭제법을 도입하는 것이 바람직할 것이다. 본위원회는 노사정 대표와 정당 대표로 구성하여(공익위원은 제외) 본위원회의 합의사항이 반드시 입법화되도록 하는 것도 고려해 볼 수 있을 것이다.

또한, 현재처럼 정부가 주도하는 노사정위원회는 노사간의 자율적인 합의를 오히려 저해하는 측면도 있으므로, 노사정위원회의 독립성을 강화하는 것도 고려해 볼 수 있다. 즉 정부 부처의 파견공무원을 줄이고, 독립적인 예산편성권과 인사권을 부여하는 것이 중요하다.[9]

마지막으로 노사가 노사정위원회에 참여하는 전략적인 선택을 촉진하기 위하여는 전략적으로 의제를 개발하여 노사가 모두 참가에 대한 인센티브를 줄 수 있는 의제를 제공하는 것이 바람직하다. 특히, 현재의 상황처럼 대부분의 주요 의제(예를 들면, 공무원노조, 근로시간 단축, 비정규직 법제화 등)가 노동기본권에 대한 것이라면 사용자는 노사정위원회에 참여할 참여의 인센티브가 적다. 노사가 서로 교환할 수 있는 의제를 창의적으로 개발하거나 노사단체로부터 합당한 의제를 추천받아 의제로 삼는 것이 바람직할 것이다.

9) 지역·업종별 노사정위원회의 설립을 주장는 견해도 있지만 지나친 제도화는 오히려 효율성을 해칠 수 있을 것으로 생각된다. 현재의 노사정위원회는 전국 단위의 이슈들을 주로 다루지만, 이미 각 업종의 현안(예를 들면, 공공부문 구조조정, 금융부문 구조조정, 택시 완전월급제 등)도 이미 노사정위원회에서 논의되고 있다. 노동정책에 대한 지방자치가 이루어지지 않은 현 상황에서는 제도개선에 대한 이슈들이 대부분 중앙에서 다루어지고 있다. 따라서, 지역·업종별 노사정위원회를 신설한다면, 제도개선보다는 개별 사업장의 문제를 의논하기 쉬우며 그 결과 개별 사업장의 갈등이 증폭될 가능성도 크다. 그 지역의 현안을 가지고 논의하는 것은 노사정위원회라는 공식적인 틀보다는 좀더 비공식적인 조직이 바람직할 것으로 보인다. 각 지역 노사정의 자율적인 선택에 의하여 지역협의회가 생기는 것은 좋지만 법으로 강제하는 것은 부작용의 소지가 있다.

참고문헌

1. 김동원 (2003년), "결론: 세계 노사관계 동향과 전망", 김동원 편저, 『세계의 노사관계 변화와 전망』, 서울: 한국국제노동재단, pp.341-368.
2. 김훈 (2003), "노사정위원회 활동평가 및 발전방안", 노사정위원회 활동 평가 및 발전방안에 관한 토론회 발표논문, 1월 15일, 서울, 프레스센터. 노사정위원회 (2003), http://www.lmg.go.kr.
3. 노중기 (1998), "현실과 원칙의 혼동을 경계하며 - '사회적 조합주의'를 비판한다", 『노동과 세계』 제38호.
4. 이병훈 (1998), "노사정위원회의 활동 평가와 향후 전망", 『노동사회』 제26호, pp.35-43.
5. 이성형 (1998), "멕시코 코포라티즘의 위기: 1994-1997", 최영기 · 이장원 편저, 『구조조정기의 국가와 노동』, 서울: 나무와 숲, pp.107-150.
6. 임상훈 · 조성재 · 유범상 · 장홍근 (2003),『노사정위원회 활동 평가 및 발전방향에 관한 연구』, 서울: 노사정위원회.
7. Baccaro, L. (2000), "Centralized Collective Bargaining and the Problem of "Compliance": Lessons from the Italian Experience", *Industrial and Labor Relations Review,* Vol.53, No.4, pp. 579-601.
8. Hampson, I. (1997), "The End of the Experiment: Corporatism Collapses in Australia", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.18, pp. 539-566.
9. Katzenstein, P. J. (1985), *Small States in World Market,* New York, Cornell University Press.
10. Kim, D.-O. (2001), "From Authoritarian Corporatism to Democratic Corporatism? The Rise and Decline of the Tripartite Commission in Korea" Presented at the Social Dialogue in Asia Committee of the Japanese Trade Union Confederation (Rengo), Tokyo, Monday, July 2, 2001.
11. Kim, D.-O. and Bae, J. (Forthcoming, April 2004), *Employment Relations and HRM in Korea,* London, Ashgate Publishing Company.
12. Kim, Y. C. & Moon, C.-I. (2000), "Globalization and Workers in South Korea", in *Korea's Globalization,* ed. by Samuel S. Kim, Cambridge: Cambridge Universirty Press.
13. Korpi, W. (1982), "The Historical Compromise and Its Dissolution", in *Sweden,*

Choices for Economic and Social Policy in the 1980s, ed. by B. Ryden and V. Bergstrom, London: George Allen & Unwin.

14. Lash, S. (1985), "The End of Neo-corporatism?: the Breakdown of Centralized Bargaining in Sweden", *British Journal of Industrial Relations*, Vol.23, No.2, pp. 215-239.
15. Lim, S.-H. (2001), "Strategy Matters: a Constructive Approach to the South Korean Social Pact", Doctoral Thesis, University of Wisconsin-Madison.
16. Regini, M. (1997), "Still Engaging in Corporatism? Recent Italian Experience in Comparative Perspective", *European Journal of Industrial Relations*, Vol.3, No.3, pp. 259-278.
17. Rhodes, M. (1997), *Globalisation, Labour Markets and Welfare States: a Future of 'Competitive Corporatism?,* European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre.
18. Schmitter, P. (1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, Vol.36, pp. 85-131.
19. _____ (1989), "Corporatism Is Dead! Long Live Corporatism!", *Government and Opposition*, Vol.24, No.1, pp. 54-73.
20. Soskice, D. (1990), "Wage Determination: the Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries", *Oxford Review of Economic Policy*, Vol.6, No.4, pp. 36-61.
21. Streeck, W. (1985), "Neo-corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany", in *Order and Conflict in Contemporary Capitalism,* ed. by J. Goldthorpe, Oxford, Clarendon Press, pp. 291-314.
22. Streeck, W. (1988), "Editorial Introduction to Special Issue on Organizational Democracy of Trade Unions", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.9, No.3, pp. 307-318.
23. Visser, J. (1998), "Two Cheers for Corporatism, One for the Market: Industrial Relations, Wage Moderation and Job Growth in the Netherlands", *British Journal of Industrial Relations*, Vol.36, No.2, pp. 269-292.

The Rise and Decline of the Tripartite Commission in Korea: Theoretical Analyses and Policy Implications

Dong-One Kim

This paper analyzed the sudden rise, immediate success, and gradual decline of the Korea Tripartite Commission in Korea. An integrative theoretical framework was formulated by combining the environmental deterministic approach and the strategic choice argument. This integrative model was utilized as a basis for of evaluating the Korean case. The present study found that there were several positive forces that resulted in the 1998 Social Pact. At the same time, however, a few negative forces inhibiting the subsequent functioning of the Korea Tripartite Commission were found. The co-existence of positive and negative factors influencing the performance of the Korea Tripartite Commission explained the mixed outcomes of the Commission: immediate success and long-term stagnation. Based upon the integrative model, the author predicts that the prospective of the commission will be more gloomy, since negative factors are expect to outweigh the positive factors in the near future.

Keywords: Korea Tripartite Commission, social corporatism, social concertation, social pact, authoritarian corporatism