

노동정책연구  
가을호 2001. 11. pp.81~106  
© 한국노동연구원

연구 논문

# 우리나라 노동제도 결정에 관한 비판적 소고 : 공공선택의 관점에서\*

조준모\*\*

본 연구는 우리나라 노동제도의 형성과 운용을 공공선택의 측면에서 살펴본다. 본 연구에서 노동제도의 형성과 운용 주체는 정부가 자의적으로 선택한 근로자-정부-재계의 내부자 서클이고 영향력 있는 주체(decisive voters)로서 내부자들은 노동제도의 도입과 운용에 각자의 이해타산에 따라 찬성-반대를 표시하는 것으로 설정된다. 이러한 외부자 배제형 구조하에서는 노동제도는 전체 노동시장의 효율성과 공정성을 개선하기 위해 집행되기보다는 내부자들 간의 이해가 상충되지 않는 범위에서 정치적 타협이 이루어진다. 제도 결정에서 배제된 한계 근로자, 실업자, 영세기업 그리고 더 나아가 소비자의 이익은 의사결정 과정에 참여하지 못하게 된다. 내부자들의 결정 과정에서 중요한 입법 제안은 과학성에 기초하여 체계적으로 이루어지기보다는 폐쇄경로를 통하여 정치적 교환에 의하여 이루어지는 경우도 종종 목격된다. 현재와 같은 외부자 배제형 결정 구조는 공정하고 효율적인 제도 도입과 운영이 이루어질 수 있도록 외부자에게 활짝 열려져야 할 것이다. 각종 위원회에서의 제기되는 공익 달성을 위한 제도개혁 논의가 전문성을 결여한 채 최종 단계에서 정치적·암묵적 타협에 의해 변질되어서는 국민의 신뢰를 얻을 수 없을 것이다.

핵심용어: DJ노믹스, Labor Law, Structure of Excluding Outsiders, Korean Tripartite Commission, 비정규직

투고일: 10월 31일, 심사의뢰일: 11월 12일, 심사완료일 11월 15일.

\* 졸고는 한국개발연구원(KDI)에서 주최한 「Vision 2011 Project」 토론회에서 발표된 필자의 원고 “노동시장과 정부역할 재정립: 21세기형 패러다임의 선택”을 기초로 작성되었음을 밝혀둔다. 필자의 좁은 시각을 넓혀 주신 「Vision 2011 Project」 집필진들에게 감사의 뜻을 전한다.

\*\* 숭실대학교 교수, 경제학(jmcho39@hanmail.net)

## I. 노동제도의 존재 이유

### 1. 노동제도와 분배의 정의(distributional justice)

자유경쟁시장체제는 두 가지 문제점을 갖고 있는데, 하나는 자유경쟁시장체제에 내재하는 시장실패(market failure)의 문제이고 또 하나는 시장 결과가 정의(justice)에서 이탈하는 문제이다.<sup>1)</sup> Rawls(1991)는 그의 정의론에서<sup>2)</sup> 후자의 문제를 교정하기 위해서는 제도적으로 기회균등 조건을 제공하는 것이 중요한 의미를 갖게 된다고 역설한다. 또한 그는 시장체제에는 불안정성이 내재되어 있기 때문에 이를 최소화할 제도적 필요성이 있다고 제안한다. 이러한 문제점에 대한 Rawls의 해결책은 시장을 경제제도의 기반으로 삼되 시장과 연합될 수 있는 배경적 제도(background institution)를 만드는 것이다. 이러한 제도로서 복지제도, 독과점 금지규제, 누진적 조세제도 외에도 다양한 노동제도가 포함될 수 있을 것이다.<sup>3)</sup>

- 
- 1) 정의 문제에 관한 연구는 상당부분 분배적 정의(distributional justice) 문제에 초점을 맞추고 있다. 분배적 정의는 경제 문제에 대한 철학적 접근이 이루어지는 부분으로서 매우 중요하다. 분배적 정의를 다루고 있는 대표적 저서로는 Arther and Shaw의 『정의와 경제적 분배(Justice and Economic Distribution)』, Nozick의 『무정부주의, 국가와 유토피아(Anarchy, State and Utopia)』 그리고 Rawls의 『정의론(A Theory of Justice)』 등을 꼽을 수 있다.
  - 2) Rawls는 사람들이 선택하리라고 기대되는 정의의 원칙으로 두 가지 원칙을 제시한다. 첫 번째 원칙은 평등한 ‘자유 원칙(liberty principle)’이다. 둘째 원칙의 첫째 부분은 차등의 원칙(difference principle)으로서 불평등이 최소 수혜자에게 최대 이득이 돌아가도록 배치되어야 한다는 것이다. 두 번째 부분은 공정한 기회균등 원칙 아래 직책과 직위가 모든 이에게 개방되어야 한다(공정한 기회제공의 원칙)는 것이다. Rawls가 지향하는 차등원칙은 최소 극대화의 원칙(maxmin)으로서 최소 수혜자에게 최대 이득이 될 때만 불평등이 정의로운 것으로 정당화됨을 의미한다. Rawls는 이 세 가지 원칙 사이에 축차적 우선성이 있어서 첫 번째 원칙이 둘째 원칙보다 우선시되고(lexically prior) 둘째 원칙 안에서는 기회균등 원칙이 우선시되어야 하는 점을 강조한다. 즉 부와 소득의 불평등한 분배와 권력의 계층화는 반드시 기회균등의 원칙하에서만 가능하다는 것이다.
  - 3) Rawls의 정의론은 다양한 시장실패와 정부실패가 공존하는 우리 나라에도 많은 시사점을 제시한다. 예컨대 노동시장의 효율성과 복지문제에 국한하여서도, 시장의 불완전성이 상존하는 우리의 현실을 감안한다면, 두 가지 문제는 분명 배타적이며 대립적인 논쟁으로 전개되어서는 안 되며, 효율적 조화 방향으로 논의가 이루어져야 할 것이다. 다만 최소 극대화의 원칙을 달성하기 위한 제도도입에 있어 ‘평등한 자유’와 ‘기회의 공정성’과 같은 상위의 원칙이 훼손되어서는 안 된다는 가이드라인을 제시한다.

노동제도의 발달은 19세기 산업자본주의 사회의 성립과 그 맥을 같이하고 있다. 산업화의 결과로서 불균등이 심화되어 자유방임적·개인주의적 체제가 개인에게 보다 큰 실질적 자유를 보장해 줄 수 없다는 의심 속에 탄생한 것이 바로 노동법 등의 노동제도이다. 예컨대 노동법의 전제는 물론 사용자의 지휘·감독을 받아서 노무를 제공함으로써 발생하는 근로자의 법적 종속성을 전제로 하고 있다. 이러한 법적 종속성은 기업 조직의 효율성을 도모한다는 차원에서 인정되어야 할 것이다.<sup>4)</sup>

그러나 경제 효율성을 달성하기 위해 마련된 법적 종속성은 통상 경제적 불평등으로 이어지기 쉬우며 노동법은 이런 경제적 불평등이 심화된 경우에 이를 해소하기 위해 불가피하게 사적 계약에 개입하게 된다. 이 대목에서 발생하는 중요한 문제는 불평등을 해소함으로써 달성하게 되는 분배적 정의와 경제적 효율성 간의 상충관계(trade-off)를 어떻게 조화롭게 조정해 가야 할 것인가 하는 문제이자 바로 중용(中庸)의 문제인 것이다.

노동제도가 지나치게 과도하게 개입할 경우 시장에서 사적 계약 체결 가능성이 원천적으로 배제되거나, 노동법 적용을 우회하기 위해 다양한 계약들이 맺어지는 계약대체(contractual substitution) 현상이 발생하고, 이로 말미암아 경제 효율성이 악화될 수 있다. 또한 노동시장이 불완전한 상황에서 분배적 정의를 애초부터 무시하여 ‘勞動制度無用論’의 논리를 제기하는 것도 사회과학자로서 균형 잡힌 시각이라 할 수 없을 것이다.

현재 노동제도의 시장개입에서 발생하는 가장 큰 문제는 사적 자치에 대한 집단적 통제이다. 단체협약과 근로계약 간의 갈등에서(즉 개별적 근로계약에 정한 근로조건과 단체협약이 규정하고 있는 근로조건이 다른 경우), 통상 유리한 조건 우선원칙에 의해서 해결된다. 그러나 그 유리한 조건을 근로자 개인의사를 존중하는 사적 자치의 측면에서 판단할 것인가 아니면 근로자 집단의 차원에서 판단할 것이냐의 문제점은 여전히 남는다(조준모, 2001).

사회적 자치를 사적 자치의 상위질서원칙으로 이해하면서 노동법의 독자성을 강조하는 관점에서 보면, 근로자 집단 또는 전체의 차원에서 소수의 이익을 희생하면서 다수의 이익을 증진시키는 명분을 얻을 수 있다. 물론 이러한 사회적 자치는 Pareto 개념의 경제 효율성을 증진시키지는 못한다.<sup>5)</sup> 이보다는 좀더 관대한 Kald-Hicks의 경제

4) 예컨대, 물질 자본이 인적 자본보다 상실될 위험이 더 크기 때문에 자본가에게 경영권을 주는 것이 더 효율적이라는 점은 많은 경제학자들에 의해 지적된 바 있다(가령 Milgrom and Roberts, 1992).

5) Pareto 개념의 경제 효율성이 개선되기 위한 필요조건은 거래 참가자 어느 한 사람의 효용도 감소되어서는 안 되는 것이다.

효율성 개념에서도<sup>6)</sup> 전체의 순이익이 증가하지 않는다면 단순히 소수에 대한 다수의 횡포 가능성을 배제할 수 없게 된다.

요약하면 노동제도가 분배의 정의를 달성함에 있어 개입의 명분이 되는 최소 기준을 명확히 하고 이에 미달하는 최소 수혜자의 최대 혜택이 분배되도록 운영됨을 명확히 하여야 한다.

## 2. 노동제도와 경제 효율성

21세기에도 노동법은 그 본연의 분배적 고려(distributive consideration)에 큰 비중을 두게 될 것이다. 그러나 분배적 고려도 전반적인 복지정책 및 조세정책과 시스템적으로 연계되어 판단되어야 할 것이다. 불가피하게 사적 계약에 개입할 경우에는 여타 정책에 대한 비교우위가 전제되어야만 할 것이다.

또한 사적 계약에 개입할 경우에는 배분적 효율성(allocative inefficiency)에 영향을 주는 기능성 또한 강조되어야 한다. 배분적 효율성과 연관된 노동제도는 크게 계약실패(contractual failure)를 최소화하는 기능과 시장실패를 교정하는 기능을 들 수 있다.

먼저 계약실패와 연관된 두 가지 예를 들어 보자. 예컨대, 일정수준의 고용보호는 자율적인 노동계약하에서도 이루어질 수 있다. 기업은 근로자에게 고용보호를 보장함으로써 근로자의 기업특수 인적자본 투자를 유도하여 경제인여를 증진시킬 수도 있다(Hashimoto, 1990). 그러나 한 특정 기업에서만 고용보호를 제한한다면, 여타 기업에서 저생산성 근로자(lemon)들이 해고의 위협이 덜한 이 기업으로 몰려 저생산성 피난처(the haven for low productivity)로 전락할 수 있다. 이렇게 고용보호와 연관된 전형적인 역선택(adverse selection)의 문제는 기업으로 하여금 고용보호를 제외할 유인을 감소시키며, 순수히 사적 계약에만 의존할 경우 균형점에서 과소보호의 문제가 발생할 수 있다. 이때 법으로 적절한 수준의 사용자 고용보호 의무를 규정하는 것은, 사용자의 해고비용을 증가시키기는 하지만, 노사양측의 상호신뢰를 증진시켜 장기계약이 유도하는 경제 효율성을 향유케 한다(Levin and Tyson, 1990).<sup>7)</sup>

6) Kaldo-Hicks의 경제 효율성 개념은 어느 일방이 손해를 보아도 사회 전체의 순가치가 증가하면 경제 효율성이 개선되었다고 보는, 다소 관대한 기준의 경제 효율성 개념이다.

7) Levin and Tyson(1990)의 연구는 기본적으로 *ceteris paribus*(all other things are equal)를 전제로 한다. 해고비용이 실제 노동시장 성과에 미치는 효과는 이보다는 훨씬 복잡다기하다. 가령 Bertolar(1992)는 해고비용이 고용에 미치는 방향과 그 크기는 노동의 한계수입생산물, 시간에 대한 할인율, 자발적 이직률 등의 다양한 요인들에 의해 영향받는다. 높은 해고비용이 고용에 미치는 간접효과는 Lindbeck and Snower(1986)의 내부자-외부자 모형(the Insider-Outsider Model)을 참조할 수 있다. 해고비용이 높아질 경우 내부자의 협상력이 높아지고, 독점

적절한 고용보호제도가 계약 효율성을 증진시킬 수 있는 사례는 다른 곳에서도 찾을 수 있다. 예컨대, 고생산성을 가진 여성근로자의 생애경력 단절을 최소화하고 계속고용을 유도하기 위해 출산휴가를 제공하는 경우에도 경제 효율성을 개선할 수 있는 가능성은 열려 있다. 그러나 애초부터 이직하려고 계획했던 여성근로자들에 의해 남용되어(즉 橫財效果 발생), 기업비용만을 증진시킬 수도 있다. 이 경우 출산휴가 제공을 적절한 수준까지 법적으로 의무화하는 것이 여성근로자 계약의 효율성을 개선할 수도 있다(Ruhm and Teague, 1997).

이제 시장실패와 연관된 많은 예들 가운데 직업훈련 분야의 예를 들어 보자. 예컨대 훈련받은 근로자를 타기업에서 스카웃함으로써 발생하는 밀렵문제(poaching problem)는 기업으로 하여금 재직근로자의 훈련투자 동기를 감소시킨다. 밀렵문제는 노동시장 이직률(turnover rate)이 높아짐에 따라 더욱 심각해질 수 있다. 또한 불완전 정보로 인하여 숙련의 통용성(transferability)이 제한되어, 시장에서 숙련에 대한 과소 보상이 이루어지게 되며 이는 결국 과소 투자로 이어지게 된다.

이러한 시장실패를 개선하기 위해 재직근로자를 위한 훈련지원책을 수립하고 숙련의 표준화를 기하여 통용성 제고를 기한다면 시장 효율성은 개선될 수 있다. 한편 훈련공급자가 자격증 취득률이나 취업률을 높이기 위해 성공할 가능성이 높은 훈련생들만 선택하고 가장 훈련이 필요한 노동시장 열위자를 경시하려는 부작용인 크리밍(creaming) 현상이 발생할 수 있다. 이 경우 노동시장 열위자에 훈련에 초점을 맞춘 프로그램에 대한 정부의 지원은 크리밍 현상으로 인한 시장실패의 비효율성을 최소화할 수도 있을 것이다.

다른 측면에서 노동제도는 노동계약의 거래비용을 최소화하는 데 기여할 수 있다.<sup>8)</sup> 예컨대 노사관계에 있어 정부의 효율적이고 공정한 조정은 노사분쟁을 사전 예방하여 불필요한 갈등으로 인한 사회적 비용을 최소화하여 전체 사회 파이(social pie)를 크게 할 수 있다. 반면 정부의 권리조정이 불명확하게 이루어질 경우 노사양측은 생산활동보다 저마다의 힘(violence)과 목소리(voice)에 투자하여 경제활동의 거래비용을 높여서 공유의 비극(tragedy of commons)에 이를 수 있다.<sup>9)</sup>

---

력을 지닌 노조가 추가적인 지대를 추출하기 위하여 노력할 것이고 이는 결국 미래의 고용수준을 감소시키는 방향으로 작용할 것이다.

- 8) 노동계약의 거래비용에 관한 이론적 배경은 김일중·조준모(2000)를 참조할 수 있다.
- 9) 노동제도는 노사관계의 산물이기도 하고 역으로 노사관계에 영향을 미치기도 한다. Bean(1994)은 노사관계에서 노동제도를 도입하고 운영하는 데 정부의 역할을 규제자(regulator), 원조자(supporter), 중재자(mediator), 조정자(arbitrator), 공공재 제공자 및 사용자(provider of collective services and employer) 등 다섯 가지 범주로 분류한다. 노사관계에 영향을 미치는 정부의 역할도 궁극적으로 경제 효율성 개선이나 후술되는 공정성 개선으로 정리해 볼 수 있다.

그러나 배분적 효율성을 개선하기 위한 노동제도도 비효율성의 원인을 정확히 식별하고 이에 적절한 최소한의 정책 입안에 국한해야 할 것이다. 즉 정부정책은 노동시장, 노사관계 및 직업훈련 분야에서 야기되는 비효율성의 원천들에 대한 정확한 식별(identification)에 근거하여야 하고 개입 수단은 그 원천과 부합되어야 할 것이다. 또한 법제도의 개입에 따르는 부작용을 최소화하기 위해 끊임없는 시장영향 평가와 수정 노력이 전제되어야 할 것이다.

## II. 노동제도와 정부실패(government failure)

### 1. 정부실패의 제유형

현실적으로 공평무사한 정부에 의해서 효율성 혹은 공정성을 개선할 목적으로 노동제도가 도입된다고 믿는 국민은 많지 않을 것이다. 정부도 시장과 마찬가지로 완전한 존재가 아니기 때문에 정부 개입은 또 다른 비효율성을 유발할 수 있으며, 비효율성이 커지면 정부실패가 애당초 정부 개입을 정당화한 시장실패보다 오히려 클 가능성이 존재한다.

정부실패는 크게 ‘정치인 실패(politician failure)’, ‘대표 실패(representation failure)’, ‘관료주의 실패(bureaucracy failure)’ 등<sup>10)</sup> 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 재선출에 관심을 가진 정치가들은 단기적 시야를 가지기 때문에, 노동시장의 경쟁력 확보를 위한 장기정책보다는 인기에 영합할 수 있는 단기정책이나 정치적으로 타협이 용이한 정책을 선호하여 정치인 실패를 유발할 수 있다. 노동시장에 대한 전문성 부족과 성과개선에 대한 인센티브 부재가 결합된 관료주의와 부처 간의 유기적 연결체제가 미흡하여 관료주의 실패 또한 발생할 수도 있다. 마지막으로 공익보다는 예산재량권 극대화,<sup>11)</sup> 여가(행정편의)의 극대화, 승진기회의 포착 등 해당 부처의 이익이나 사익을

10) 경제개혁에 부응하는 정치개혁이 병행되어야만 시장경제는 정치에 구속받지 않고 경쟁과 자기책임의 규율(discipline)을 확립할 수 있으며, 정치는 시장에 구속받지 않고 사회공동체가 필요로 하는 공공선(public good)을 지켜나갈 수 있을 것이다. 그러나 DJ 정부의 구조조정은 표방했던 부패방지법과 자금세탁방지법의 제정이나 선거법의 개정 등 정치개혁을 전제로 하지 않아 그 성공 여부가 불투명해졌던 것이 사실이다. 정치개혁에 있어서도 규제하는 정부의 속성을 탈피하지 못했을 뿐 아니라 상징적 개혁조치였던 개방형 임용제도차 명존실망(名存實亡)의 지경에 이르렀다고 비판받는다(최영기, 2001).

11) 만일 관료가 예산재량권을 극대화한다면 정책 우선순위를 정함에 있어 효율성이나 공정성보다는

추구하는 과정에서 대표실패가 발생할 수도 있다.<sup>12)</sup>

다음은 정부실패의 구체적인 내용을 분야별로 살펴본다.

### 가. 노동복지

경제위기 동안에 실업대책은 ‘실업자 생활안정’에 중점을 두어 공공근로사업에 높은 비중을 둔 반면, 새로운 일자리 창출을 위한 정부투자활동이나 재취업을 위한 직업훈련사업 등은 미미하거나 부실했다. 정부 실업대책이 간절히 필요했던 빈곤실업자 및 장기실업자에 대한 프로그램은 미흡했고 단기실업자나 비경활자를 대상으로 하는 선심성 실업대책의 비중이 컸던 것도 사실이다. 취약계층과 연관된 직업훈련도 정작 필요한 대상에게는 공급이 미흡했고 특성화된 프로그램 구축도 미흡한 것으로 평가된다.

공적부조 속성을 가진 기초생활보장법도 실시되었으나, 복지인프라 구축에 소홀히 한 나머지 ‘적격자 비수혜 - 비적격자 수혜문제’ 등 정부실패가 심화된 측면도 존재한다. 제반 복지비용도 사용자에게 전가되어 결국 근로자의 고용 축소나 비정규직 증가로 인한 고용 불안정성 문제가 야기된다(금재호·조준모, 2001).

영세사업장 퇴직금 미지급을 위한 탈법·불법적 비정규 근로계약 체결이 증가하고, 파견업이 임금 착취형 근로자공급 사업화하는 문제점이 자주 목격되는데도 이에 대한 적절한 근로감독이 이루어지지 못하고 근로기준에 대한 홍보 또한 미흡했다.

고용보험도 제도 설계상의 문제점으로 인하여 사회안전망으로서의 제 기능을 제대로 수행하지 못했다. 예컨대 실업자수 대비 실업급여 수급자수 비중이 약 10% 내외에 불과하여 실업급여 수급자의 비중이 매우 낮은 수준이며, 5인 미만 사업체에 대한 고용보험제도 적용률이 50%에 불과하여 국가가 제공하는 고용보험 서비스에 대한 민간 수요가 저조한 실정이다. 고용안정사업 또한 매우 복잡하게 설계되어 있을 뿐만 아니라 최근 활성화된 채용장려금을 비롯해 고령자촉진제도의 일부 프로그램은 반시장적(反市

---

예산재량권 확보가 용이한 순서대로 도입하게 된다. 즉 예산재량권 확보가 용이한 이슈를 적절한 시기에 사회문제화시켜 공론화한 뒤 예산배정을 받을 수도 있게 된다. 이 경우 문제제기는 있어도 과학적인 연구는 미흡하기 쉽게 된다.

- 12) Ames(1965)는 관료는 그들의 산출량을 극대화하려는 성향이 있다고 보았으며, Galbraith(1967)도 정보의 서비스 등 관료의 산출물의 증대는 기술구조의 확대이자 관료계급의 확대를 의미하게 되므로 관료는 그들의 산출물을 극대화하려 할 것으로 보았다. Niskanen(1971)은 관료가 산출물이 예산을 극대화하여야 한다는 주장을 한다. 또한 Williamson(1974)은 사기업의 관리자들이 자기 사무실의 스텝진을 늘린다는지 하는 식으로 비용을 극대화하려는 성향이 있다는 점을 중요시했다. 물론 예산을 극대화하게 되면 산출물도 자연히 예산의 증대와 함께 커지게 될 것이지만, 산출물이 아니라 예산의 극대화가 목적인 경우에는 사무실의 크기나 비품 또는 봉급이나 스텝진 등의 투입물의 증대를 우선적인 목표로 삼아 관료의 위신 및 체면과 권한을 높이고자 하는 점이 다르다고 할 수 있을 것이다.

場的)이라는 평가가 제기되는 실정이다. 또한 재직자훈련의 경우 대기업 중심으로 이루어져서, 중소기업 근로자의 훈련기회가 상대적으로 적게 제공되었다는 비판도 제기된다.

#### 나. 노사관계

노사관계에 있어 정부개입의 패러다임이 불명확하여 노사양측을 혼돈케 함으로써 불필요한 갈등을 촉발시킨 측면이 있다. 경제위기 극복을 위해 한편에서는 신자유주의적 전략을, 다른 한편에서는 사회민주주의 전략을 추구하는, 상호 모순적이고 충돌하는 노동정책이 출현하였으며 결과적으로 노사양측으로부터 신뢰받지 못하게 된다.

공적 자본의 불투명한 지원 및 특정기업에 대한 특혜성 지원 등 자본시장에서의 정부실패가 노사관계의 갈등을 증폭시켰고 결국 노사관계로 인하여 정부실패가 야기되었다는 다소 과장된 여론도 조성되게 된다.

한편 경영자가 실제 지분보다 훨씬 많은 통제권을 행사하는 대기업에서 노조에 의한 과도한 임금인상이 요구되었으며, 이에 대한 반작용으로 사용자는 정부개입을 과도하게 수요하게 된다. 즉 노사관계에 있어 정부실패의 경로를 살펴보면 ‘기업실패→정부개입 수요증대→노사자치주의 훼손과 파행적 노사관계 창출→추가적인 정부개입 수요창출’의 악순환적인 연결고리를 낳게 된다.

#### 다. 직업훈련

직업훈련의 정부실패는 주로 관료주의실패 양상을 띠고 있다. 관료주의적 정부의 역할은 민간기업의 직업훈련에 대한 과도 규제 그리고 공공직업훈련의 독점적 직접 공급을 통한 정부부문의 비대화 문제가 가장 큰 문제점으로 등장한다. 직업훈련 분야에 있어 정부기능의 상당부분을 민간에 이양했다고 하나 직업훈련의 내용과 가격 등에 규제가 심하여 시장에서의 가격과 질의 경쟁이 제한되는 假性 민營化(puppet privatization)라는 지적도 제기된다. 민간기업과 훈련기관 그리고 근로자대표는 정책결정 과정에서 거의 배제되어 현장에서 필요한 직업훈련이 적기에 공급되기 어려운 측면이 존재한다. 또한 경제위기 이후 정부가 공급한 다양한 직업훈련 사업에 대한 평가작업이 이루어지지 않아 직업훈련 정책이 표류한다는 비판도 제기된다.

### III. 노동제도의 공공선택<sup>13)</sup>

그렇다면 전술된 세 가지 유형의 정부실패가 발생하는 원인을 단지 정부만이 공평무사하지 못했기 때문이라고 전가하는 것은 정부실패를 야기한 구조적 원인을 도외시한 피상적인 진단일 수 있다. 많은 사람들이 노동제도 도입 과정에서 스캔들이나 부적절한 동기 등을 제시하기는 하지만, 그것을 체계적으로 그리고 학문적으로 분석하는 것은 상당부분 금기시(forbidden)되어 온 것이 사실이다.

노동경제학자들은 종종 고실업의 원인을 노동시장 경직성에서 찾는다. 특히 장기실업과 청년실업의 높은 비중의 원인으로 노동시장의 경직성이 자주 지적된다. 정규직에 대한 과도한 고용보호는 내부자의 협상력만을 높여 주어 임금상승 요인으로 작용할 수 있고 해고비용을 높여 기업의 채용을 경직화시켜 결과적으로 경제 불확실성에 대하여 기업의 대응력을 저하시킬 수 있다.

이러한 문제점은 비단 우리 나라에서만 존재하는 것은 아니며, OECD나 자유주의 경제학자들은 경직적인 노동시장을 가진 국가들에 대하여 추가적인 노동시장 유연성을 권고하기도 한다. 그러나 이러한 정책들은 통상 해당 국가의 정치적 혹은 역사적 배경이 고려된 것이 아니어서 그 실현 가능성이 낮은 경우가 많다.<sup>14)</sup>

13) 시장에서의 교환은 주어진 시장의 여건과 개인이나 기업의 사적 목적과 제약조건에 의해서 결정된 것인 데 반하여, 시장 밖에서의 거래는 시장의 제약과 여건을 초월하여 거래 당사자들 뿐만 아니라 그 거래에 참여하지 않았거나, 그 거래가 행해진 사실을 모르고 있는 불특정 다수의 일반대중에게도 이익이나 불이익을 초래할 수 있다. 그러므로 시장 내적인 경제활동이 사적인 선택을 동반하는 것이라면, 시장 외적인 경제활동은 공공선택(public choice)을 수반하는 것이라고 하겠다. 이러한 시장 외적인 경제활동이나 의사결정의 분석 및 정치적 문제에 대한 경제학적 분석기법의 적용을 통한 분석과 이론의 개발이 바로 공공선택이론이 다루는 분야이다(소병희, 1993).

14) 제도가 경제 효율성보다는 정치적 배려에 의해 통과되거나 소멸되는 사례들은 매우 많다. 예컨대 1994년 프랑스 정부는 청년층의 최저임금을 감소시키기 위한 시도를 하였으나, 과격한 데모로 말미암아 최저임금 개정안을 철회하였고, 그 다음해 대통령 후보들은 당선을 위하여 최저임금 인상을 공약사항으로 넣게 된다. 또한 1994년 스웨덴의 집권여당은 고용보험의 대체율(replacement ratio)을 90%에서 80%로 낮추려고 시도하다가 선거에서 패배하게 된다. 독일 정부는 통일 후 동서독 간에 커다란 생산성 격차와 동독 경제의 구조조정의 필요성에 불구하고, 서독 노조 요구에 의하여 임금이 균등화되는 것을 수수방관하였고, 이는 결국 동독의 실업률이 급등하는 원인으로 작용하게 된다. 우리 나라에도 노동제도가 정치논리에 의해 결정된 사례는 매우 많다. 그 대표적인 예 한 가지만 들어 보자. 1987년 9월 12일 민정당의 노태우 총재는 방미를 앞두고 출국 담화문을 발표하면서 노사분규와 관련 “1천만 산업 주역들에게 경제발전의 따

우리 나라 노동제도의 형성과 발전에 관하여 사회학이나 정치학 분야에서의 연구가 활발하게 이루어져 왔다. 가령 노동조합을 하나의 집체(collectivity)로서 파악하고 그 집체가 경제·사회의 환경 변화에 따라 어떻게 진화·발전해 왔는가를 설명하기 위해 역사적 동학(historical dynamism)을 탐구한 연구들이 많다(최영기 외 3인, 2000; 최장집 1997; 박동, 2000).

필자는 우리 나라의 노동제도를 이해하는 데 있어 노동경제학 분야에서는 다소 생경한 공공선택의 시각에서 바라보고자 한다. 예컨대 Buchanan(1979)은 공공선택의 기본이 되는 세 가지 요소를 방법론적 개인주의, 경제인간, 그리고 교환으로서의 정치(politics-as-exchange)로 정리하여 오직 개인만이 선택하고 행동한다고 가정한다. 즉 집체 그 자체로서는 선택도 하지 못하고 행동도 하지 못한다고 가정하고 분석한다. 이는 고전적 정치경제학과 그에 상응하는 신고전학과 경제학(neoclassical economics)에서의 방법론적인 전제(methodological presupposition)를 어느 정도 공유하고 있다고 볼 수 있다.<sup>15)</sup>

본 연구에서 노동제도의 형성과 운용 주체는 정부-근로자-재계 등 3자이지만 근로자와 재계의 경우 각각 노동제도의 영향력 있는 주체인 내부자와 그렇지 못한 외부자가 존재하는 것으로 설정된다. 내부자 서클은 노동제도의 도입과 운용에 각각의 이해타산에 따라 암묵적인 협상을 하게 된다.<sup>16)</sup>

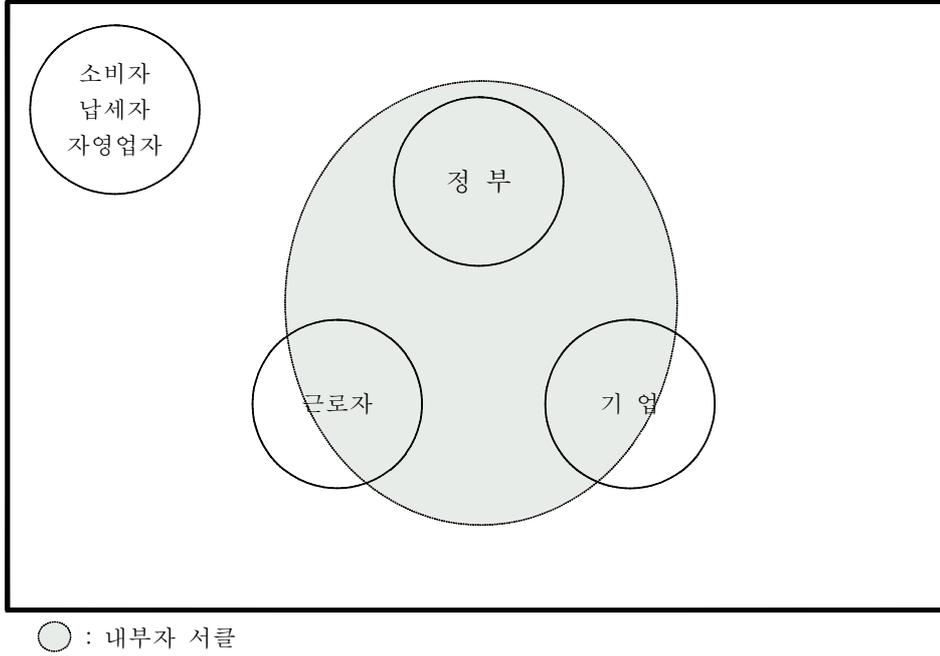
[그림 1]은 노사정에 3주체에 의한 노동제도 결정메커니즘을 나타낸다.<sup>17)</sup> 그림에서

른 응분의 몫이 돌아가야 한다는 것 역시 시대의 정당한 요청이며 우리는 이 요청에 겸허히 부응할 것"이라면서 ▲근로자 노동삼권의 완전보장 ▲노동쟁의관련법 중 비현실적 부분의 조속 개정 ▲노조설립의 자유화를 통한 노사간 대등한 협상력의 보장 ▲기업의 각종 기부금, 성금 등 '준소세'의 대폭 축소를 통한 근로복지 향상 ▲종업원지주제와 기업 공개를 통한 노사관계의 가족화 보장들을 확약했다(동아일보, 1987. 9. 12.; 최영기 외 3인, 2000에서 재인용). 그러나 1988년 2월 25일 투표자의 36.6%를 득표하여 취임한 노태우 대통령은 그 이듬해 노동조합법, 노동쟁의조정법 등 4개 법률 개정안에 대해 거부권을 행사, 국회로 환부시켰다.

- 15) 신고전학과 세계에서는 사회적 총합은 단지 개인들이 행한 선택과 행동의 결과로써만 고려된다. 관찰된 집체적인 결과 중에 더러 개인들의 선택과 행동의 결과로만 설명하기에는 석연치 않은 것도 있다고 해서 어떤 집체가 마치 하나의 유기체인 것처럼 스스로 선택하고 행동한 것으로 받아들이기보다는, 면밀히 분석되어야 할 개인의 선택과 행동의 결과로서 나타난 집체적 현상으로 인식하고 판단하는 것이 신고전학파의 시각이다.
- 16) 노동제도의 형성과 운용에 있어 노사정 3자의 협의구조가 형성된 것은 근래에 들어서일 것이다. 1987년 이후 노동운동이 급증하였지만 노동제도 도입에 영향력을 행사할 수 있는 정치 역량을 갖추지 못했다는 것이 설득력이 있을 것이다. 실제로 노동제도의 도입은 정부와 재계의 성장 담합(growth coalition)에 의해 주도되었다는 것이 적절한 해석일 것이다(최영기, 2000).
- 17) 물론 모든 노동제도가 이러한 메커니즘을 통해 만들어지는 것은 아닐 것이다. 본고에서는 경제 효율성이나 공정성 차원에서가 아니라 공공선택의 과정을 통해 이루어지는 노동제도의 형성 메커니즘에 초점을 맞추어 논의하고자 한다.

음영으로 표시된 3주체(내부자 서클)는 노동제도 결정의 핵심 주체(decisive voters)를 나타내며, 중앙의 대형 원 내에 포진하게 된다.

[그림 1] 노동정책 결정의 외부자 배제형 구조



만일 1990년대 중반 이전까지 정부와 기업의 지배연합 간의 정치거래에 의하여 노동제도가 형성되었다는 시각을 수용한다면, 내부자는 정부와 기업만을 포함할 것이다. 그러나 1990년대 후반부터 내부자는 새로운 파트너인 근로자를 포함하게 되어 3주체에 의한 정치적 거래가 이루어지게 된다.

이러한 3주체에 의한 노동제도 결정구조가 형성된 시기에 관하여서는 다양한 이견이 제기될 수 있다. 가령 1990년대 중반부터 불기 시작한 기업의 구조조정 바람은 기업으로 하여금 노조를 정책논의 파트너로서 영입하지 않을 수 없었고, 그 결과 1996년 노동개혁위원회가 만들어지게 된다. 1997년 말 거의 동시에 진행된 경제위기와 여야간 수평적 정권 교체는 노사정 결정구조를 구체화시켰을 것으로 추론한다. 또한 국제경제 환경의 변화와 국내정치 변화 속에서 노동계는 한국노총뿐만 아니라 민주노총도 파트너로 참여한 가운데 노사정위원회의 설치 등은 이를 3자체제로 구축하는 데 일조하였을 것으로 판단된다.<sup>18)</sup>

[그림 1]의 ‘내부자 결정구조’에서 정부정책은 물론 영향력 있는 주체인 내부자의 이익을 주로 반영하게 된다. 예컨대 정부 실업대책도 외부 실직자 재취업을 위한 노동시장 인프라 구축보다는 실업을 통계치만을 하락시키는 단기성 메뉴가 선택될 가능성이 크게 된다. 또한 내부 근로자도 해고억제나 고용유지정책에 관심을 갖지만, 실직자의 재취업에는 덜 관심을 갖게 된다.<sup>19)</sup> 또한 여성정책은 외부 여성근로자의 1차 노동시장 정착도를 제고하기보다는 재직 여성근로자에게 추가적인 잉여를 제공하는 정책에 우선 순위가 매겨질 수 있다. 종종 내부자에 의한 추가적인 잉여추구는 노동비용을 증가시키고 이는 외부자의 취업기회 박탈로 이어지기도 한다. 그러나 내부 여성근로자마저도 독과점부문과 공공부문에서의 남성 중심의 노동조합으로 말미암아 정치적 열위에 처하여 재직 여성을 위한 정책에는 그나마 큰 비중이 주어지지 않게 된다.

[그림 1]에서 나타나는 바와 같이 노사정간의 3자협약에서 외부자가 존재하지 않더라도 소비자·납세자·자영업자의 이익이 배제될 가능성은 원천적으로 존재한다. 정부의 예산집행과 운용 과정 또한 공익적 차원에서 이루어지기보다는 내부자의 이해타산에 의해 이루어질 수 있다.

[그림 1]의 ‘외부자 배제형 구조’를 현재 대통령 자문기구인 ‘노사정위원회 구조’에 대입시켜 보도록 하자. 현재의 노사정위원회의 구조하에서는 5~10%의 대표성을 가지고 전체 1,300만 근로자에 영향을 미치는 합의는 소수 담합에 의해 불특정 다수에 피해를 미칠 가능성이 있다. 설사 1,300만 근로자를 제대로 대변한다고 할지라도 근로자가 아닌 소비자, 납세자 혹은 자영업자의 이익이 배제될 수 있다. 또한 재벌대기업·공기업·금융부문 대기업의 영향력이 상대적으로 강하게 반영되는 구조하에서는 사용자와 근로자의 다양한 요구를 충실히 대변하는 기능보다는 대기업 사용자와 근로자들의 배타적 이익만을 대변할 수 있다. 노동조합은 취업근로자의 대변 기능에만 충실할 뿐 실업자에 대한 대변 기능은 무시할 수 있고, 어느 정도 교섭력과 인적·재정적 자립성을 유지할 수 있는 노조는 대부분 대규모 사업장이기 때문에 중소 영세사업장 근

18) 근래에 민주노총의 노사정위원회의 탈퇴와 불법파업에 대하여 민주노총 위원장에 대한 정부 구속 및 재수감 방침은 DJ 정부와 민주노총 간의 정면충돌 양상으로 비춰질 수 있다. 이것이 앞으로의 노사정 노동제도 결정구도에 어떠한 영향을 미칠 것인가는 미지수이나 한 번 형성된 구조는 관성(gravity)을 타고 지속될 가능성이 크다.

19) 필자의 이런 견해에 대해서 「비전 2011 project」 집필자인 김유선 소장은 다음과 같이 일부 비판-일부 수용한 바 있다. “노동조합은 일차적으로 조합원의 요구와 이익을 중시하게 된다. 대기업, 특정직종, 정규직 중심의 기업별 노조 체제를 골간으로 하는 한국의 노동조합이 자체 조합원의 임금인상, 고용안정, 노동조건 개선에 주력하는 것은, 다른 대안을 찾기 힘든 조건 속에서 합리적 선택이라 할 수 있다. 그 결과 현행 기업별 교섭 체제가 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간에 격차 확대와 대립적 노사관계의 온존·강화에 일조했음은 부인하기 힘들다.”(김유선, 2001).

로자들이나 비정규근로자들의 지위향상을 위한 활동에는 소홀할 수 있게 된다.

하물며 내부자 서클의 참여범위도 제도적으로 결정되는 것이 아니라 이슈마다 정부에 의해 자의적으로 결정된다면 이렇게 결정된 노동제도는 전체 노동시장의 효율성과 공정성 달성과는 거리가 먼 결과가 초래될 수도 있다.<sup>20)</sup>

그렇다면 내부자인 노사정 3주체의 목적함수는 무엇일까? 이를 규명하는 작업은 매우 난해하고 어려운 작업일 것이다. 그러나 제한적으로나마 그간의 경험과 문헌조사를 통하여 노동제도 도입에 있어 노사정 3자의 목적함수를 정부-대기업-내부자의 순서대로 추론해 보도록 하자.

내부자 이외의 사람에게도 직접적인 이해득실을 가져올 수 있는 정치적 교환은 공동체 전체의 손익에 영향을 주게 되므로 정치적 결정은 공익을 우선할 수 있는 공인(public figure)을 필요로 한다. 공인의 필요성은 당위적인 것으로 인식되어, 정치인이거나 관료가 공익만을 위한 공인으로 가정하는 것이 전통적인 정치학의 시각이었다. 따라서 정부나 정부를 구성하는 정치가와 관료들이 공익을 추구한다고 보았으며, 이들이 이끌어 가는 국가는 공익 추구라는 이타심을 가진 하나의 독립적 인격을 갖춘 유기체(organism)로서 행동한다고 보는 것이다.

그러다가 정부가 반드시 공익을 추구하지 않을 수 있다는 비판 의식들이 공공선택분야를 필두로 출현하게 된다. 예컨대 정부를 사익을 추구하는 합리적인 주체로 가정해서 제도결정 과정에 경제적 분석을 가미한 Downs(1957)의 저서와 Buchanan and Tullock(1962)의 집단선택의 이론 및 Olson(1965)의 이익집단이론의 등장은 정치와 경제의 상관관계에 대한 이론적인 개발과 응용의 학문을 쌓아 올릴 수 있는 초석이 된다. 이들 연구에서 정치가의 목적은 득표의 극대화(vote maximization)로 묘사된다.<sup>21)</sup>

20) 예컨대 노사정위원회가 협의기구가 아니라 불필요한 정부개입의 창구 역할을 하거나 정부실패에 대한 피난처로 이용되었다는 점, ‘법정 근로시간 단축’ 의제의 경우 노사정위원회에서 1년 이상 협의해 왔음에도 대통령의 지시하에 논의의 가속도가 붙은 점 등은 이와 연관되어 이해될 수 있다.

21) 득표를 결정하는 중요한 요인 중의 하나가 경제 상태라면 경제정책의 수립 과정에서 집권 정치가에게 유리한 정책을 수립하여 시행하려 할 것이다. 이렇게 하여 시행된 경제정책의 결과로 경기가 선거일에 즈음하여 호황을 이루고 선거 후에는 쇠퇴하는 순환을 보이게 된다면 이것이 곧 정치적인 목적으로 수립된 경제정책으로 인해서 야기된 정치적 경기순환인 것이다. 경제학계에서는 1970년대에 들어와서 Nordhaus(1975) 이래 이에 대한 연구가 활발해졌으나, 1970년대 말부터 자리잡기 시작한 합리적 기대가설의 영향으로 투표자가 근시안적이며 쉽게 정부정책에 속아 넘어간다는 그 기본적인 전제에 의문이 제기되게 된다(Joonmo Cho and Robert Reed, 1998). 그러나 우리 나라의 경우 상당수의 투표가 지역주의에 의해 결정되고 제한적인 부분이 정부정책에 의해 야기된다면 정치인이 득표수를 증가시키기 위해 정치 성과를 올리기 위해 노력할 유인은 그만큼 줄어들 것이다.

그렇다면 관료의 목적함수는 무엇일까? 이는 정부부처마다 다르고 정치상황에 따라 서로 다를 수 있다. 물론 관료가 선의로 공익을 추구하는 과정에서 정보의 제한성과 전문성 부족으로 말미암아 효율적인 정책을 입안하지 못할 수 있다. 필자는 이러한 관료의 선의를 십분 존중하면서도<sup>22)</sup> 과연 사익적 동기는 전혀 없는가에 반문하게 된다.

기존의 공공선택 문헌에서는 관료의 사적 유인으로서 크게 네 가지를 든다. 예산재량권(discretionary budget) 극대화, 여가(행정편의)의 극대화, 승진기회의 포착 혹은 하위직 관료의 지대추구(rent seeking).<sup>23)</sup> 만일 관료가 예산재량권을 극대화한다면, 관료는 노동이나 복지제도를 도입함에 있어 효율성이나 공정성보다는 예산재량권 확보가 용이한 순서대로 도입되게 된다. 또한 예산재량권 확보가 용이한 이슈를 적절한 시기에 사회문제화시켜 공론화한 뒤 예산 배정을 받을 수도 있을 것이다. 이 경우 공정성이나 효율성을 개선하는 프로젝트보다는 예산재량권을 확보할 수 있는 프로젝트를 더욱 중시하게 된다. 공익적 차원에서 중요한 이슈라고 할지라도 예산재량권 확보와 직접적으로 연결되지 않는다면 국민의 주목을 받도록 적극적으로 홍보하지 않을 수도 있다. 과학적인 연구보다는 예산을 확보할 수 있는 문제제기가 중시될 수도 있다. 두 번째는 여가 혹은 행정편의의 극대화를 들 수 있다. 노동제도 도입시 가급적이면 업무의 양을 최소화할 수 있는 방향으로 운용된다는 것이다.<sup>24)</sup> 한편 상위직급 관료 승진이 정치적 배려에 의해 결정된다면 관료의 정책운용은 정치인의 득표를 극대화하는 방향으로 이루어질 것이다. 그러나 만일 여당 정치인의 재선 확률이 감소한다면 관료는 복지 부동하거나 다음 정권을 위하여서도 일정한 투자를 함으로써 정치적 위험을 최소화(hedging political risks)하려는 유인이 존재할 것이다. 마지막으로 하위직 관료의 근로 감독 및 심사에 있어 재량권(discretionary power)을 지대 추출이 용이한 방향으로 운용될 수도 있으며, 정책집행 과정이 투명한 옵션은 선택되지 않을 것이다.

노동제도 도입에 있어 재계의 목적함수는 이윤 극대화나 거래비용 최소화와 같은 신고전학파나 신제도학파의 효율성에 관한 일반적 기준이 검토될 수 있지만 이보다는 우리 나라 재벌구조에 적합한 목적함수 설정이 보다 설득력이 있을 것으로 생각된다. 보통 기업을 분류할 때, 대주주가 직접 경영하는 집중화된 소유구조의 소유자 통제기업과 분산화된 소유구조의 전문경영자 통제기업으로 나눈다. 전자의 경우, 전문경영인의 대리인 비용(agency cost)이 없는 반면, 소유자 독단에 의해 소액주주가 피해를 받기

22) 필자는 정책 수립에 고심하다가 밤 12시가 넘어서야 퇴근하는 성실한 관료를 존경한다. 반면 짧은 전문성과 많은 자유를 가지고 정책의 미비점을 침소봉대(針小棒大)하여 비판하는 지식인은 존경치 않는다. 필자가 후자에 속하지 않기를 희망하며 본고의 고언(苦言)을 진행코 한다.

23) 관료의 지대추구는 단순히 뇌물, 향응, 접대 등을 받는다는 문제 외에도 피규제 기업으로 이직하여 직업으로 지대를 공여받는 문제점도 제기된다(Joonmo Cho and Iljoong Kim, 2001).

24) 아마도 이 경우 재임시에 사건·사고가 없는 방향으로 노동제도가 운용되기를 선호될 수 있다.

쉽다. 후자의 경우에는 대리인 비용을 부담하는 반면 전문경영자의 전문적인 경영능력의 도움을 받을 수 있다. 한국의 재벌은 위의 어떤 유형도 아닌 소수자 통제(controlling minority structure) 기업에 속한다. 법경제학자인 Bebchuk 교수는 소수자 통제기업을 통제자가 실제 지분은 적으면서도 파리미드형 지분구조, 교차주식 소유, 우선주(의결권이 없는 주식) 발행 등에 의해서 실제 지분(배당권)보다 훨씬 많은 통제권을 행사하는 기업 유형을 말한다. 정부의 성장정책이 이러한 소수자 통제기업을 조장하였음은 주지되는 사실이다. 정부와 재계의 지배연합(governing coalition)은 성장 슬로건하에 일련의 암묵적 협상 구도하에 노동제도를 도입하고 운영하였다는 주장은 여러 연구들에 의해 지적된 바 있다(최장집 1997; 박동, 2000). 정부는 산업정책의 수행을 위해 재벌이라는 정책 매체(policy vehicle)를 필요로 하고, 동시에 재벌은 기업 성장을 위해 지속적으로 정부를 필요로 하는 그런 관계였기에 한 번 만나면 끝나는 관계보다는 장기적 네트워크 관계가 더욱 선호될 것이다. 또한 이런 관계를 통해 정부는 민간부문에서 정책운용에 필요한 정보를 계속 수집할 수 있었으며, 결과적으로 경제의 관치운용이 고착화되는 계기를 마련하게 된다.

그렇다면 내부근로자의 목적함수는 무엇일까? 통상 공공경제학에서 이익집단은 여러 가지 기준에 의해서 형성될 수 있으나, 일단 형성된 이익집단은 그 집단 형성이 직업에 의거한 것이든, 지역에 의거한 것이든, 또 다른 공통점에 의한 것이든, 그 집단 구성원의 후생과 복지향상을 위해서 정치적 영향력을 행사하게 된다. 내부근로자는 외부근로자에 비하여 그 숫자도 많고 더 잘 조직화되어 있기 때문에 노동제도는 통상 내부근로자 이익에 부합되도록 형성되고 운용될 가능성이 크다. 이러한 논리는 일견 Lindbeck and Snower(1988)의 ‘내부자-외부자 모형(The Insider-Outsider Model)’과 유사한 함의를 제공한다. 즉 내부근로자는 임금과 복지수준을 증가시키기 위하여 외부근로자를 배제하는 정책을 선호한다. 그러나 Lindbeck and Snower(1988)의 내부자-외부자 모형은 기업의 임금협상 차원에서의 미시적 논의이고 공공선택의 논의는 노동제도 도입과 운용이 정치시스템을 논의한다는 차이가 있다.

내부근로자는 통상 기업별 노조, 산별 노조 혹은 중앙 단위의 노조를 결성하여 상호연계되어 운영된다. 우리 나라 노동조합은 통상 기업별 노조가 교섭의 기본 단위로 되어 있으나 실제로는 미국식의 기업별 노조와는 차별되며, 유럽의 산별 구조와도<sup>25)</sup> 거리가 있다고 본다. 미국의 경우 모든 재정과 인력, 교섭권·단체행동권의 주체는 산별 중앙조직이기 때문에 우리가 경험하는 교섭구조와는 그 성격이 다르다(최영기, 2000).

25) 유럽의 전통적인 노사관계의 기본 단위는 산별 노조이나, 최근에는 개방화에 따른 국제경쟁이 강화되고, 유럽국가에 고실업 현상이 두드러지게 됨에 따라 각국 정부는 위기극복과 국가경쟁력을 향상시키기 위해 노력하는 가운데 노사관계의 분권화 추세가 나타나기도 한다(유경준, 1999).

예컨대, 아직 그 비중이 크지는 않지만, 대각교섭은<sup>26)</sup> 사업장 내에 신뢰라는 자본을 노사간에 형성해 가는 반복게임(repeated game)으로서의 과정이 아니라 일회성 게임화하여 갈등이 증폭되고, 교섭꾼들이 난무하게 되어 노사 모두를 패배자가 되는 경우도 종종 발생한다. 아마도 우리의 교섭구조는 교섭비용이 높다는 기업별 노조의 단점과 개별 사업장의 이슈가 교섭에 충분히 반영되지 못한다는 산업별 노조의 단점이 결합된 비효율적인 제3의 유형일 수도 있다. 고도로 분산된 임금협상 과정에서 발생한 산발적 노사분규는 1987년 이후 막대한 사회적 손실을 초래하였음은 인지되는 사실이다. 노동쟁의로 인한 손실일수는 1987년부터 1991년까지 5년간 절정에 달했다가 그 이후 감소하는 추세를 보이고 있지만, 선진국들과 비교해 보면 여전히 높은 수준을 기록하고 있다. 노동손실일수는 중앙노조에 대비한 기업수준의 노조의 강력성을 반영하는 현상으로 이해될 수도 있을 것이다. 중앙노조가 하부 단위노조들을 통제할 수 있는 힘을 미처 갖지 못한 상태에서 국가경제의 핵심부문을 차지하는 기업부문들에서 강력하게 조직화되고, 중앙노조에 의한 대각선적 영향력은 근시안적인 교섭행태를 유발할 수 있다. 이렇게 조직이 불안정한 체제에서 노동제도의 개선이나 노동정책을 제안하기보다는 임금인상에 몰입하는 것은 어쩌면 당연한 결과일 수 있다(박동, 2000).

그러나 노동조합의 ‘조직 불안정성(institutional insecurity)’은 단순히 노동조합만의 문제로 파악되기보다는 정부와 재계의 지배연합 사이에 끊임없는 상호작용에서 이해되어야 할 것이다. 재벌은 전술된 소수 통제구조를 유지하기 위해 과도한 임금인상 요구에 응할 수밖에 없었고 재벌에서의 임금인상은 중소기업장이나 노동시장 주변부의 소위 외부자들에게도 영향을 미치게 된다. 정부는 이로부터 발생하는 노동시장의 제 문제들을 처리할 수 있는 행정력이 미비한 상황에서, 중앙단위의 노조를 협상 파트너로서 선택하였고, 노사정 간에 폐쇄경로를 통하여 다양한 이면계약이 맺어지는 관행도 이로 인해 형성되게 된다.<sup>27)</sup>

이런 환경에서 기업별 노조의 산별 노조 전환에 따른 법적 제약을 완화시켜 나가더라도 현재의 노사정 구도하에서 산별 노조가 광범위하게 진척될지는 여전히 미지수로 남는다. 그것은 산별 노조가 갖는 효율성 혹은 비효율성 차원의 문제라기보다는 현재

26) 근로자가 기업별 노조 체제를 유지하면서도 상급노조에 교섭권을 위임하는 교섭구조를 의미한다.

27) 노사정 간의 정치적 교환의 산물로서 정리해고의 입법을 분석한 연구로서 이병훈·유범상(2000)을 들 수 있다. 그들의 연구에 의하면 정리해고 입법은 그 진행 과정이나 결과물이 어느 한 주체의 선택 또는 강제력에 의해 일방적으로 결정되었기보다는 이들 주체간의 다양한 교환과 타협으로 채워져 온 것으로 해석된다. 교환의 방식과 내용이 이중적인 속성이 발견되는바, 우선 정리해고를 포함하여 노동법 및 사회경제부문의 주요 현안들에 대한 노사간의 주고받기식의 대교환 - 노동기본권 신장과 노동시장 유연화 간의 맞교환 - 이 이루어졌으며, 동시에 정리해고제의 법조항들에 있어서도 해고사유 요건(재계)과 절차적 요건 간의 작은 교환이 만들어지게 된다.

기존의 내부자 결정들의 기득권 변화에 달려 있을 것이다.

혹자는 더 많은 산별 노조가 형성된다면, 마치 왕권 체제에서 지방의 호족이 늘어나면 권력이 약화되듯이, 중앙노조의 권력의 상당 부분은 산별 노조에 이양될 가능성이 크다고 제안한다. 만약 이것이 사실이라면 권력 이양에 따른 중앙노조의 정치적 손실은 전체 조합원수 증가라는 편익과도 비교되어 중앙 차원의 찬성·반대의 의사표시가 이루어질 것이다. 또 다른 혹자는 산별 체제로 이양할 경우 상위직 관료들의 업무가 많아지고 기업별 체제에서 누리던 하위직 관료들의 지대가 포기되어야 한다면 관료 집단도 산별 체제를 반드시 지지하지마는 않을 것이라고 제안한다. 재벌의 입장에서도 기업별 교섭이 산별 교섭 체제로 변화하면서 정치·경제 일반 이슈인 기업경영 투명성 제고 및 지배구조 개선에 대한 국민적 요구가 더욱 빈번하게 논의 메뉴로 등장하게 된다면 산별 체제 전환에 더욱 부담을 느끼고, 결과적으로 대등한 교섭단위 구성을 지속적으로 거부할 수도 있다.

요약하면, 우리 나라와 같은 제3형의 교섭구조에서 그 개선이 절실한 것이 시대적 요구이지만, 현재와 같은 내부자 결정구조하에서 각 주체의 이해타산에 부합되지 않는다면, 현재의 미궁에서 탈출하기 어려울 수도 있다. 바로 내부자 결정구조는 정치적 이력 현상(political hysteresis)를 보이게 된다.

전술한 바와 같이 내부자 결정구조에서<sup>28)</sup> 정치적 의사결정은 실업자나 비정규직의 이익이 아니라 결정 주체 중의 하나인 내부자의 이익을 반영하게 된다.<sup>29)</sup> 가령 정부의

28) 예컨대 독일에서 노사정 의사결정 기구를 구축하고 주요한 거시경제 운용방침에 관한 사회적 합의를 이끌어낸 것은 1960년대 말부터이다. 그 시기는 주로 경기순환상의 단기적 위기를 극복하기 위해 임금인상을 억제하는 대신에 정치·사회적 권리를 확대시켜 주는 노사정 3자협의체제(tripartism)를 구축하고 주요한 거시경제 운용방침에 관한 사회적 합의를 이끌어낸 것이 특징이다(최영기·이장원, 1998). 그러다가 1990년대의 사회적 합의방식은 세계 경제의 재편 과정에서 시작된 보다 근본적인 것으로서 구조조정 자체에 대한 합의를 받아들여야 하는 환경에서 취해진 것이다. 대부분의 유럽 국가들은 국가의 재정적자를 줄여야만 하는 강력한 내부적 압력에 처하게 되었고, 사회복지지를 위한 지출이 감소함에 따라 사회적 측면과 노사관계의 측면이 새로운 갈등상태에 놓이게 되었다. 다소 극단적인 견해이기는 하지만, Ferner and Hyman은 1990년대 초반에 이미 3자(tripartite) 또는 2자(bipartite) 협약이 일반적으로 소멸되어 사라졌다고 주장한다. 그 이유는 국가의 입장에서 노동조합이 노동시장에 강력한 영향력을 가진 시기에는 이러한 방식이 임금 억제의 수단으로 유용할 수 있지만, 실업이 심각한 시기이거나 사용자가 기업 차원의 유연성 제고를 달성하는 데 주도적인 역할을 하는 시기에는 불필요하기 때문이라고 설명하고 있다. 이에 반하여 우리 나라의 경우 기업별 노조가 주축이고 정·경 간에 지배연합이 1990년대 중반까지 유지되어 오다가, 1990년대 후반 들어 기업 구조조정 압력과 경제위기로 말미암아 노동계가 의사결정의 한 축으로 들어오게 된 것은 유럽에서 나타나는 현상과는 차별된다.

29) 내부자 결정구조에서 노동제도는 상호 호혜적인 경우에만 채택되지는 않을 수 있다. 예컨대 노동제도 도입과 연관되어 서로의 비용과 편익에 대한 정보가 완벽하게 주어지지 않는 비대칭적 정보상황이나 제한적 합리성(bounded rationality)이 존재하는 상황하에서는 사후적으로 어느 한

실업대책이나 비정규직 문제도 실업이나 비정규직 증가가 전체 노동시장의 비효율성과 불공정성을 개선하기 위해 집행되기보다는 내부자의 이해가 상충되지 않는 차원에서 이루어진다는 것이다. 이 논의 과정에서 배제된 한계근로자, 실업자, 영세기업들의 열악한 처지에 관한 공감대는 형성될지 모르지만 영향력 있는 주체들은 그들의 이익을 100% 대변하지는 못하게 된다.

예컨대 직업훈련과 고용안정 프로그램과 같이 정부에 의한 적극적 노동시장 프로그램(active labor market program)도 내부자의 이익과 외부자의 이익이 충돌한다면 전자를 지지하는 방향으로 운용될 수 있다. 적극적 노동시장의 효율성을 지지하는 일부 경제학자들의 논리는 통상 실직자가 좋은 직종에 재취업되도록 정보를 제공하고 직업훈련 기회를 제공할 수 있다고 제시한다. 그러나 이렇게 외부자를 위한 적극적 노동시장 프로그램도 내부자의 이익에 부합되지 않는다면 그 취지에 부합하지 않는 방향으로 운영될 수 있다. 한편 득표 극대화 혹은 인기 영합을 추구하는 정치인의 입장에서는, 가급적 내부자의 후생을 감소시키지 않고 외부자의 저항 지수인 실업률 통계치만을 하락시키는 단기적 정책 메뉴가 선택될 수 있다.

노동경제학자들에 의해 주지되는 바와 같이 전 세계적으로 적극적 노동시장의 운용 성과가 과학적으로 규명된 바는 거의 없다. 차리리 그다지 좋지 않았다고 평가하는 것이, 현재의 연구 결과 수준에서는 적절한 평가일 것이다(Blanchflower, 1996). 그러나 그 비효율성이 인지되면서도 적극적 노동시장 정책이 애용되는 것은 어쩌면 일정한 수준의 비효율성을 유지하는 것이 내부자들의 이익(즉 내부 근로자의 이익-외부자의 반발 무마- 실업률 감소에 대한 정치적 공과- 사용자의 조세부담 현상유지)에 부합되었기 때문일 수도 있다. 경제위기 동안에 우리 나라 노동경제학자들은 노동시장 구조를 유연하게 개혁할 수 있는 적기라고 판단하고 노동시장 유연화를 반복하여 주장하였지만 실제 정부의 노동정책은 단기성·선심성으로 흘렀던 것도 이런 내부자 결정구조하에서 이해될 수 있다.

비효율적인 정책이 지속되는 사례들은 다른 나라에서도 빈번하게 발생한다. 가령 독일에서 직업훈련 참여조건에 기초 기술력(prerequisite skill) 보유조건 등을 포함하여 장기실직자에게는 불리하고, 상대적으로 단기실직자에게는 유리하도록 디자인되어 왔다는 불평이 줄곧 제기되어 온 바 있다(OECD, 1994).<sup>30)</sup> 이러한 문제점이 내내 지적되어도

쪽에 불리한 결과가 채택될 수도 있을 것이다. 그러나 반복게임의 상황에서는 이러한 정보 비대칭 상황을 이용하여 어느 한쪽에 불리한 교섭이 지속되지는 않을 것이다.

30) 유럽의 경우는 장기실직자의 재취업은 내부자의 임금하락 요인으로 작용한다는 연구들도 많다(가령 Saint-Paul, 1996). 그러나 우리 나라의 경우 장기취업자의 재취업이 내부자의 이익을 감소시키는 효과는 그다지 크지 않다고 추측해 본다.

이것이 쉽게 개선되지 않는 것은 현 상태에 대하여 내부자 서클에서 강한 불만을 정치적 경로를 통하여 제기하지 않았기 때문일 수도 있다.<sup>31)</sup>

또 다른 예는 1970년대 중반에 영국에서 최초로 실시되어, 우리 나라를 비롯한 세계각국에서 애용되는 고용유지지원제도이다. 통상적으로 이 제도가 성공적인 것으로 평가되는 것은 그것이 다른 적극적 노동시장 메뉴보다 더 많이 채택되어 활용되기 때문일 것이다. 고용유지지원제도는 불황에 처한 기업이 근로자를 해고시키지 않고 고용을 계속적으로 유지할 경우 정부가 일정한 보조금을 제공하는 제도이다. 물론 이 제도는 경기변화에 따라 기업이 고용을 과도하게 조정함으로써 경제 효율성 유실을 방지할 수 있다는 긍정적인 측면이 있다. 또 다른 측면에서 이 제도가 도입되고 현실적으로 불만이 제기되지 않고 운용이 잘 되는 것은 외부자 지원 프로그램에 비하여 내부자의 이익에 더 잘 부합되기 때문일 것이다. 고용유지지원제도하에서 사용자는 해고시 일정한 액의 보조금을 포기해야 하므로 해고 유인이 감소할 것이다. 결과적으로 이 제도는 사용자의 해고기회 비용을 높여서 내부자가 실직자가 될 가능성을 줄이고 내부 근로자의 협상력을 높일 수 있을 것이다.

직업훈련 프로그램이 비효율적이라고 비판되어져도 크게 개선됨이 없이 상당 기간 운용되었던 예를 찾는 것도 그다지 어려운 일은 아닐 것이다. 경제위기 동안 우리 나라 직업훈련 프로그램은 공급자 중심의 프로그램으로서 시장에서 별로 수요되지 않는 직업훈련 내용이 많았다는 것은 주지되는 사실이다. 실직자의 고용안정센터와 중앙고용정보원의 운용도 정부가 고용 정보를 연결하는 데 독점력을 가지고 운영하면서 사설 고용정보망과 연계되지 못하고 비효율적으로 운영된다고 비판받은 바 있다.<sup>32)</sup> 즉 구인정보를 구하는 기업의 수가 제한되어 구직 신청에 효과적으로 대처하지

31) 유럽의 경우는 장기실직자의 취업 증가는 내부자의 협상력을 감소시키고, 반면 단기실직자의 재취업 가능성은 내부 근로자에게 실직의 기회비용을 낮춤으로써 오히려 내부 근로자의 협상력을 제고할 수 있다고 주장되기도 한다(Saint-Paul, 1996). 우리 나라에 유럽의 함의를 그대로 적용하기에는 다소 무리가 따른다고 판단된다.

32) 1997년 8월 열린 노사관계개혁위원회 능력개발소위원회 회의에서 공익위원들은 직업훈련의 효율화 방안으로서 ① 공공직업훈련기능의 대상을 취약계층, 3D직종, 첨단 기간산업, 중소기업 등의 인력개발 지원으로 명확히 하여 공공직업훈련의 기능을 재정립, ② 바우처(Voucher)제도를 구조조정에 의한 실직자 및 전직훈련 희망자에 먼저 도입하되, 그 성과를 보아 취약계층에 대한 직업교육훈련과 재직근로자의 능력향상훈련까지 확대 도입, ③ 민간 직업소개소 사업의 활성화를 위하여 학력, 경력 등의 인적 자격 기준과 사무실 평수, 위치 등의 물적 기준을 폐지하되, 지역 내 일정규모 이상의 기업의 기업, 학교 또는 훈련기관의 추천을 받은, 전산망 접속 및 데이터베이스 관리가 가능한 시설 보유 등 합리적으로 정하고, 요율체계를 완전 자율화하는 등 민간 유료 직업소개소에 대한 규제를 개선하여야 한다고 제안했다(이외에도 직업훈련에 관한 여러 안건이 제기된 바 있다.). 회의 중에 정부측 인사는 “직업훈련, 직업소개사업과 고용보험사업은 고용정책과 연계하여 운영되어야 하고 고용보험사업에 대한 민간 참여의 경우 민간사업체의 일반관리비 증

못하여 전반적인 이용도가 떨어지는 문제점도 제기된 바 있다(제2기 노사정위원회 고용실업대책 소위 회의록, 1999). 사용자와 실직자 간에 효율적인 합치를 위해서 임금프리미엄을 누리는 내부 근로자는 다만 제한적으로나마 대변하게 된다. 私고용정보시장 활성화도 취업자수를 늘린다는 차원에서는 환영할 일이지만 내부 근로자의 메뉴에 우선순위로 올라와 있지는 못하다. 이러한 예는 비단 우리 나라뿐만 아니라 전 세계적으로 나타났던 현상이기도 하다. 가령 1990년대 초반 이전의 이탈리아에서는 정부가 고용정보 제공을 독점화하여 피부양자의 수, 가구소득, 실직기간 등 사회적 기준에 의하여 실직자의 대기 순서를 정하여 이에 따라 기업 채용을 간접적으로 강요해 왔다. 이렇게 정부가 정한 기준에 의하여, 기업은 양질의 생산성을 가진 외부자를 채용할 확률은 감소하여 내부자의 협상력은 더욱 커지게 되는 결과를 낳았다. 고용안정 시스템이 개선되기 이전인 1990년까지 네덜란드의 고용안정센터는 실직자 한 명당 평균 16개월에 한 건 정도, 벨기에에는 12개월에 한 건 정도만 구인정보를 제공한 것으로 나타난다(Saint Paul, 1996). 국가 고용안정망의 구축에는 적극적으로 개입한 것으로 나타났지만 이러한 적극적 노동시장정책은 수동적으로 운용된 측면이 있다. 한편 실직자의 재훈련 프로그램에 참가의무 기간도 장기적으로 설정되어 재취업 가능성을 도모하기보다는 오히려 장기실직자를 양산한다는 지적이 제기되기도 한다. 이것은 단순히 관료의 정보와 전문성 미흡으로 야기된 문제로 살펴볼 수도 있지만, 문제점을 인식하면서도, 정책의 우선순위를 가지고 개선을 요구하는 내부 근로자와 재계의 노력이 부족했던 것도 사실일 것이다.

내부자 제도 결정구조에서 외부자의 이익이 배제되는 사례는 많다. 가령 제2기 노사관계개혁위원회는 근로복지 증진방안을 모색하기 위해 ‘4인 이하 사업장에 대한 근로기준법 적용을 확대’ 의제를 포함하였고, 이는 외부 근로자에 대하여 노동법적 보호를 확대하자는 취지가 담겨 있었다. 이때 정부는 “근로기준법은 국가의 감독행정을 배경으로 근로자에게 근로조건의 최저기준을 확보해 주는 역할을 하는 것이므로 근로감독관의 증원 없이는 그 실효성 확보가 어렵다”는 의견을 제시하였고, 재계도 취지에는 공감하나 현실적인 어려움이 있으므로 핵심사항은 유보하자는 의견을 제시하였다. 노동계(당시 민주노총 참여)도 초기에는 핵심 쟁점사항이었던 ‘임금채권우선변제’와 ‘퇴직금 지불의무 4인 미만 사업장 확대적용’ 논의를 우선적으로 논의할 것을 제안하였으나 마지막에 ‘임금채권우선변제’만을 1999년 1월 1일에 실시하는 데 합의하였다.<sup>33)</sup> 결과

대로 오히려 효율성이 결여될 수 있으므로 사업에 민간참여는 부적합하다”고 주장한 바 있다.

33) 당시 회의록을 참조할 때, ‘4인 이하 사업장 근기법 적용확대 방안’에서 노사간 큰 비중을 두었던 과제는 퇴직금, 근로시간과 휴가, 해고관련 규정, 임금채권우선변제조항이었을 것으로 추측된다. 그러나 1997년 9월 9일 당시 노사정 합의에 이른 것은 임금채권우선변제였으며, 나머지는

적으로 ‘퇴직금 지불의무 4인 미만 사업장 확대적용’은 그 이후 노사정위원회의 논의 메뉴에서 실종되게 되며, 영세사업장에서는 비정규직 근로자의 수가 증가하는 양상이 벌어지게 된다.<sup>34)</sup>

한국에서 2001년 11월부터 실시되는 모성보호 관련법도 법집행 정도(degree of law enforcement)가 1차 노동시장에서 상대적으로 강한 점을 감안한다면 여성공무원과 1차 노동시장에 종사하는 여성 재직자에게 더 큰 혜택이 돌아갈 수 있다. 즉 외부 여성근로자가 사용자의 편견을 뚫고 내부노동시장에 정착하도록 하는 수요를 자극하는 적극적인 정책이라기보다는, 여성 차별금지와 같은 선언적인 입법조치에 우선순위를 두는 것도 여성계에 선심을 사려는 정치인, 여성 내부 근로자로부터의 반발 무마, 남성 내부 근로자 이익 유지 등 기존의 구도를 크게 흔들지 않는 정치적 타협의 산물일 가능성도 배제할 수 없다.<sup>35)</sup>

#### IV. 결 어

본 연구는 우리 나라 노동제도의 형성과 운용을 공공선택의 측면에서 살펴보았다. 본 연구에서 노동제도의 형성과 운용 주체는 정부에 의해 자의적으로 선택될 수 있는 근로자- 정부- 재계 3자의 내부자 서클이고 노동제도의 도입과 운용은 이들의 이해타산에 따라 이루어지는 것으로 설정된다.

외부자 배제형 구조하에서는 노동제도는 전체 노동시장의 효율성과 공정성을 개선하기 위해 집행되기보다는 내부자의 이해가 상충되지 않는 범위에서만 이루어질 수 있다. 논의에서 배제된 한계근로자, 실업자, 영세기업들의 이해는 적어도 공감대는 형성될지 모르지만 영향력 있는 주체(decisive voter)로서 의사결정에 참여하지는 못하게 된다. 정작 중요한 입법 제안은 과학성 혹은 전문성에 기초한 하부구조를 통하여 체계적으로 이루어지기보다는 폐쇄경로를 통하여 정치적 교환에 의하여 이루어지는 경우도

---

2001년 이후로 유보하여 논의하기로 합의하게 된다.

- 34) 2000년 경제활동 부가조사에 의하면 임시·일용직으로서 1년 이상 근로 지속하면서 퇴직금을 수령하지 못하는 근로자가 5인 미만 사업장 근로자의 46.2%, 5인 이상 사업장 근로자가 11.1%로 나타났다 (조준모, 2001).
- 35) 실제로 스웨덴과 같이 중앙교섭제도를 택하는 나라에서 여성 지위향상을 위한 법이 통과하면 그 효과는 매우 크게 나타나지만 분권화된 기업별 교섭구조를 가진 미국에서는 그 효과가 매우 저조하게 나타난다(Blau and Kahn, 1999). 기업별 교섭을 택한 우리나라의 경우 여성관련 입법 건수는 적지 않았지만 매번 그 운용이 제한적인 시장효과를 야기하는 수준이었다.

발생하여 종종 국민을 당혹스럽게 한다.

DJ 노믹스에 대하여 노조측은 정부정책이 기업 위주와 해고만능의 영미식 신자유주의 모형에 치우쳤다고 주장하고 있으며, 사용자측은 복지를 내세우며 노사정위원회를 통한 유럽식의 사회적 합의주의 모형에 치우쳤다고 비판하고 있다. 이는 본질적으로 DJ 노믹스가 철저한 이데올로기에 기반을 두지 않고 정치적으로 용이한 부분만 타협해 가는 전략을 취했기 때문이다.<sup>36)</sup> 이러한 과정에서 내부자 결정 과정에서 소외된 한계 근로자나 영세기업들을 대상으로 하는 계층에서 ‘공정거래 문제(fair trade)’와 ‘공정 근로계약(fair work practice)’ 문제가 지속적으로 대두되게 된다. 경제위기 동안에 관료주의, 부처 이기주의로 인하여 정책 일관성 결여와 이에 따른 예산낭비로 인하여 ‘공정한 예산배분과 집행’의 문제가 시급하게 대두된다.

우리 나라 노동시장에서 절대절명의 과제인 노동시장 유연성을 구축해 나가기 위해서는 ‘외부자 배제형 구조’를 공정성과 효율성을 대변할 수 있는 열린 구조로 개혁해야만 할 것이다. 그러기 위해서는 대기업의 소수 통제구조를 개혁하여 투명경영이 전제되어야 비효율적인 정치교환에 응할 유인이 감소하게 된다. 종종 목격되는 대각선교섭은 적어도 필자에게는, 기형적 노사관계의 산물로 판단된다. 관치에 의해서 혹은 노사정의 이해관계에 의해서 규정되기보다는 자율적인 노사관계 관행이 정착되어야 한다. 반복게임이 협상자의 기회주의를 억제한다는 것은 많은 경제학 연구들에서 입증된 바 있다. 게임에서 고려하는 시평선(時評線)이 짧은 관료나 중앙노조의 대리인(agents)에 의해 산별 혹은 하위단체 교섭의 비효율성이 증폭되거나 신뢰가 깨어져서는 안 될 것이다.

공정한 거래를 통하여 시장경쟁을 촉진시키고 경제제도에 당당하게 참여할 기회를 요구하는 중소기업의 목소리도 약자인 외부자에게 지원이나 특혜만을 요구하는 목소리와 구분되어야 한다. 후자는 오히려 대기업의 독점력을 강화하는 데 일조할 수도 있다. 기업의 구조조정으로 인하여 비정규직이나 여성부문 등 특정부문에서 과도한 유연성(overflexibility)은 내부 근로자의 과소한 유연성(underflexibility)의 한 가지 원인이 될 수 있다. 구조조정 과정에서 희생되는 사회 취약계층의 생계를 위하여 사회안전망을 강화하려는 노력이 정책 우선순위로 정해져야 한다. 현재와 같은 기초생활보장법으로는 높은 혜택 수준, 재력 조사(means test) 및 실업자 프로파일링(profiling) 제도의 실효성 문제에 대한 개선 없이 이루어지는 예산낭비 및 국가 재정부담 증가와 복지정책

36) 그 정책이 신자유주의 혹은 사민주의 여부를 떠나서 이데올로기적으로 일관성을 유지한 정부로 영국의 대처 정부를 들 수 있다. 대처 정부는 당시로서는 다소 파격적이면서도 인기 영합과는 거리가 먼 노동제도 개혁안을 내놓았다. 대처식 개혁은 노사정의 연대를 모색하기보다는 일관된 이데올로기하에서 청사진을 제시하여 국민(납세자)을 설득하는 방식을 취하였다.

은 분배적 정의에서 멀어져 갈 수 있다.

정부의 불필요한 노사관계 관여도 자신들의 문제를 스스로 해결할 수 있는 능력을 상실케 해서는 안 될 것이다. 노사정위원회 및 노동제도 개선을 위한 다양한 논의 채널에도 한계근로자와 소기업 그리고 소비자의 이익이 당당히 대변될 수 있도록 활짝 열려져야 할 것이다. 각종 위원회에서의 제기되는 공익 달성을 위한 제도개혁 논의가 전문성·과학성을 결여한 채 최종 단계에서 정치적·암묵적 타협에 의해 변질되어서는 국민의 신뢰를 얻을 수 없을 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김재호·조준모. 「외환위기 전후의 노동시장 불안정성에 관한 연구」. 『노동경제논집』 24(1) (2001) : 33-60.
- 김유선. 『Vision 2011 Project』. 노동정책반 1차 토론회 토론원고, 한국개발연구원, 2001.
- 김일중·조준모. 「노동계약에 관한 법경제학적 분석: 한국의 해고 판례를 중심으로」. 『노동경제논집』 23권 2호(2000) : 1-37.
- 박 동. “한국 노동체제의 변화와 사회협약의 정치에 관한 연구: 1987-1998”. 고려대학교 박사학위 논문, 2000.
- 소병희. 『공공선택의 정치경제학』, 서울: 박영사, 1993.
- 유경준. 『노사관계에 있어서 정부의 역할』. 한국개발연구원, 1999.
- 이병훈·유범상. 「노동법의 형성과 집행에 관한 노동정치 연구: 정리해고제의 사례를 중심으로」. 『전기 사회학 대회 발표논문집』. 2000.
- 조준모. 「비정규직 노동계약과 고용보호의 딜레마」. 『노동정책연구』 창간호(2001) : 69-100, 한국노동연구원.
- . 「노동시장과 정부역할 재정립: 21세기형 패러다임의 선택」. 『Vision 2011 Project』, 한국개발연구원, 2001
- . 『계약법 영역에 노동법 확장에 관한 비판적 소고』. 경영자총협회, 2001.
- 최영기·전광석·이철수·유범상. 『한국의 노동법 개정과 노사관계』. 한국노동연구원, 2000.
- 최영기. 『DJ 정부의 노동정책: 평가와 과제』. 한국노동연구원, 2001.
- 최영기. 『산별교섭의 전망과 가능성 모색』. 한국노동연구원, 2001.
- . 이장원. 『구조조정기의 국가와 노동』. 서울: 나무와 숲, 1998.
- 최장집. 『한국의 노동운동과 국가』. 서울: 나남, 1997.
- Ames, E. *Soviet Economic Processes*. Homewood: Irwin, 1965.
- Arthur, John and W. Shaw. *Justice and Economic Distribution*. Prentice Hall, 1991.
- Bean, Ron. *Comparative Industrial Relations: An Introduction to Cross-national Perspectives*. Routledge, 1994.

- Bertola, G. "Labor Turnover Costs and Average Labor Demand." *Journal of Labor Economics* 10 (1992) : 389-411.
- Blanchflower, D. "The Role and Influence of Trade Unions in the OECD." Working, Dartmouth College.
- Blau, F. D. and I. M. Kahn. "Gender and Youth Employment Outcomes: the U.S. and West Germany, 1984-1991." in D. G. Blanchflower and R. B. Freeman ed. *Youth Employment and Joblessness in Advanced Countries*, University of Chicago Press: Chicago, 1999.
- Buchanan, J. M. "Politics without Romance." in J. M. Buchanan and R. D. Tollison, ed. *The Theory of Public Choice*, The University of Michigan Press: Ann Arbor, 1987.
- Buchanan, J. M., and R. D. Tullock. *The Calculus of Consent*. The University of Michigan Press, 1962.
- Cho, Joonmo, and Iljoong Kim. "Jobs in the Bureaucratic Afterlife." *Southern Economic Journal*, 68 (2001) : 330-348.
- Downs, A. *An Economic Theory of Democracy*, Harper & Row: New York, 1957.
- Ferner, Anthony, and Richard Hyman. *Changing Industrial Relation in Europe*, Blackwell, 1988.
- Hashimoto, M. "Employment and Wage Systems in Japan and their Implications for Productivity." in: A. S. Blinder, ed. *Paying for Productivity*, Brookings, 1990. pp. 245-294.
- Galbraith, J. K. *The New Industrial State*, Boston: Houghton Mifflin, 1967.
- Levine, D. I., and L. D. Tyson. "Participation, Productivity, and the Firm's Environment." in: A. S. Blinder, ed. *Paying for Productivity*, Brookings, 1990. pp. 183-243.
- Lindbeck, A., and D. J. Snower. "Wage Setting, Unemployment, and Insider-Outsider Relations." *American Economic Review* 76 (1986) : 235-239.
- Milgrom, Paul and John Roberts. *Economics, Organization and Management*, Pearson Education, 1992.
- Niskanen, W. "Bureaucrats and Politicians" *Journal of Law and Economics* 18 (1973) : 617-643.

- Nordhaus, W. "The Political Business Cycle." *Review of Economic Studies* 42 (1975) : 169-190.
- Nozick, Robert. *Anarchy, State and Utopia*, Basic Books, 1974.
- OECD. *Employment Outlook*, Paris : OECD, 1994.
- Olson, M. Jr. *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press : Cambridge, 1965.
- Rawls, J. A *Theory of Justice*. Harvard University Press, 1991.
- Reed, Robert, and Joonmo Cho. "A Comparison of Retrospective and Prospective Votings." *Public Choice*, 1998.
- Ruhm, C. J., and J. L. Teague. "Parental Leave Policies in Europe and North America." in F. D. Blau and R. G. Ehrenberg, eds. *Gender and Family Issues in the Workplace*, Russell Sage Foundation : New York, 1997. pp. 133-156.
- Saint-Paul, G. "Exploring the Political Economy of Labor Market Institutions." *Economic Policy* 23 (1976) : 265-315.
- Williamson, O. *The Economic Institutions of Capitalism*, Free Press : New York, 1985.