

노동정책연구
2007. 제7권 제2호 pp. 27~71
© 한국노동연구원

연구논문

노사정위원회에서 경영자총협회의 역할과 전략적 행동 : 법정근로시간단축 협상을 중심으로, 1998~2003*

전 인**

본 연구는 경영자총협회(경총)와 회원사 간 관계의 본질적 특성들과 근로시간단축 논의 과정에서 경총의 전략적 선택을 분석하는 데 목적을 두고 있다. 이를 위해 자원의존이론(resource dependence theory)을 응용하여 사용자단체와 회원사 간 비대칭 상호의존성을 기초로 유인·결속역량(associability)과 관리기능역량(governability)을 분석하고, 외적 환경변화에 어떠한 전략적 선택을 취하는지 조사하였다. IMF 외환위기 이후, 한국의 정치·경제 및 노사관계 범주에서 변화들은 경총의 주요 회원사인 재벌기업들이 직면했던 위협과 그 정도에 영향을 미쳤다. 민주노총의 존재와 계급지향적 투쟁, 정부의 반재벌정책, 노사정위원회의 제도적 틀과 한국노총의 참여는 경총에게 대표적인 교섭 역할에 대한 중요성을 높여 주었으며, 사용자들의 집단적인 이해를 대변하고 책임질 수 있는 공간을 마련해 주었다. 이것은 경총이 유인·결속역량과 관리기능역량을 발전시키는 데 도움을 주었다. 반면에, 기업별 노사관계체제하에서 분절된 노동운동, 정부의 전투적 노동운동에 대한 강경 조치들 및 사무국 중심으로 운영되어 온 경총 구조와 의사결정 방식은 여타 경제단체와 개별 사용자들의 의사결정과 행동에 대한 낮은 통제력에 영향을 미쳤다. 이러한 상황에서 경총은 외적 환경의 변화에 대응하여 회피, 협상, 지연 및 로비 전략을 혼용하여 선택하였으며, 이러한 경쟁력 있는 협상전략은 성공적으로 법정근로시간의 도입 시점을 지연하는 데 성공하였으며, 임금 상승효과를 상쇄할 수 있는 정도의 상당한 양보를 얻어냄으로써 1990년대 동안 지속적으로 주장해 왔던 근로기준법의 약화를 달성해 냈다.

핵심용어 : 사용자단체, 유인·결속역량, 관리기능역량, 노사정위원회, 법정근로시간단축

논문접수일 : 2007년 4월 17일, 심사의뢰일 : 4월 26일, 심사완료일 : 6월 15일

* 본고는 필자의 박사학위 논문을 일부 수정·보완한 것이다. 지도교수인 Peter Sheldon 교수와 유익하고 세심한 논평을 해주신 익명의 두 분 심사자에게 진심으로 감사의 말씀을 전한다. 또한 인터뷰에 응해 주신 조남홍, 이동웅, 김동욱, 김종각, 단병호님께도 깊은 감사를 드린다.

** 영남대학교 강사(euinn@hotmail.com)

I. 서론

급속한 산업화와 민주화를 거쳐 신흥 선진국으로 성장하는 동안, 한국 노사관계 역시 상당한 발전과 변화를 경험하였다. 이 과정에서 대표적인 사용자단체들 가운데 하나인 경영자총협회(경총)는 1970년 전경련에 의해 창립되어, 노동시장 이슈에 전문화된 단체로서 노사문제와 관련하여 사용자들 — 구체적으로 제조업 대기업 —의 이해를 수렴하고 대변하는 역할을 담당하였다. 특히 1987년 이후, 민주노동운동의 급성장과 함께 경총의 역할은 주목받기 시작하였다. 전노협의 설립에 대응하여 전체 사용자의 응집된 목소리를 정부에 전달하기 위해, 1990년 경제단체협의회를 결성하는 데 핵심적 역할을 수행하였다. 또한 총액임금제를 회피하고 한자리 수 임금인상을 달성하기 위해 1993~94년 노-경총 임금교섭과 합의를 이끌어냈다. 1996년 노사관계개혁위원회에서는 축적된 노하우와 경험을 바탕으로 노동시장 유연성을 강화시키기 위해 사용자들의 요구를 개발·수렴하고, 그들의 이해를 대변하는 데 상당한 역할을 담당하였다. 이렇듯 한국의 노사관계가 발전하는 과정에서 경총의 외적 역할은 점차 중요해지고 외적 위상은 높아져 왔다(Jun and Sheldon, 2006).

하지만 이러한 경총의 외적 성장이 회원사를 실질적으로 통제할 수 있는 권한까지 보장받은 것은 아니었다. 재벌 회원사 오너들은 직접적으로 관여하기보다는 경총 사무국을 육성시켰다.²⁾ 이러한 경총의 역할과 위상의 증가에도 불구하고 아직 국내에서 사용자단체에 대한 체계적인 연구는 거의 없었다. 본 연구는 1998~2003년까지 지속된 근로시간 관련 논의 과정에서 경총이 경제적·정

2) 재벌 오너들은 1980년 이후 상임부회장 제도를 도입하였고, 상임부회장은 경총 사무국 운영에 대한 실질적인 권한과 책임을 가지고 조직의 외연을 점진적으로 확대하였다. 1987년 이후 정부의 여러 참여적 노동정책의 실험이 행해지는 동안 경총 사무국은 여타 경제단체들이 구축하지 못한 고용시장 문제에 대한 지식과 전문성을 기초로 회원사 —보다 구체적으로 30대 대기업 —들의 상이한 이해를 개발·수렴 혹은 조정하는 역할 또한 담당하게 되었다. 1997년 IMF 금융위기와 함께 신자유주의적 구조조정을 실행하는 과정에서 경총 사무국은 노동시장 이슈에 대한 재벌 회원사들의 이해를 대변하면서 노사정위에서 그 위상과 역할의 중요성이 더욱 높아졌다(Jun and Sheldon, 2006; Jun, 2007).

치적 환경의 변화에 대응하여, 어떻게 재벌들의 이해를 수렴하고 조정하였으며, 그 목적을 달성하기 위하여 노동조합과 정부에 어떠한 전략적 대응을 하였는가에 초점을 두고 있다. 사실 노사정 대표자들은 근로시간 관련 이슈를 약 100회 정도 논의하였으나 합의를 도출하는 데 실패하였다. 하지만 이 과정에서 경총 지도부의 입장은 정태적이거나 피동적으로 머물러 있지 않았다. 본 연구를 통해, 사용자단체에 대한 이해를 넓히고 더욱 세부적으로는 경총이 노동시장 이슈에 대해 노사정위원회라는 제도적 틀 속에서 재벌의 이해를 어떻게 대변하고 성취해 왔는가 조사한다.

제II장에서는 서구의 사용자와 사용자단체 간 관계를 분석하고, 환경변화와 도전에 대응하여 사용자단체가 어떤 전략적 행동의 변화를 보여왔는지 검토한다. 제II장의 분석을 기초로 제III장에서는 1998년 외환위기 이후 경총의 행동에 영향을 미친 핵심 내·외적 변수들 (정부, 노동조합, 노사정위원회 및 재벌회원사)을 분석한다. 이는 정부와 재벌 간 갈등 및 재벌의 성장전략, 노사정위원회, 대기업의 인적자원관리 전략의 변화와 양대 노총의 노동운동을 포함한다. 이러한 분석은 경총의 의사결정 과정과 전략적 선택의 이유를 이해하는 데 중요한 근거를 제공해 줄 것이다. 제IV장은 이러한 외적 환경변화 속에서 경총의 전략과 행동을 교섭 전, 교섭 및 교섭 후 단계를 구분하여 분석하고 제V장에는 연구의 요약을 통해 결론을 도출하고자 한다.

II. 사용자단체의 문헌 연구

1. 사용자단체의 정의 및 조직적 접근

사용자단체는 사용자들이 노동시장 문제에 관해 집단적 이해를 방어하고 대변하고 추구하고, 그들의 입지를 강화시키기 위해 조직된 단체이다(Traxler, 2003b; Behrens and Traxler, 2004; Rynhart, 2004). 사용자단체를 결성하거나 가입함으로써 개별 사용자들은 개인으로서 달성할 수 없는 이점들을 찾아가고자 한다. 대다수 사용자단체는 노동운동의 성장이나 근로자에게 유리한 노동관련 법

를 제정의 증가로 인한 위협을 사용자들이 인식하고 대응하는 과정에서 성장해 왔다(Windmuller and Gladstone, 1984; Sisson, 1987; Plowman, 1989; Adams, 1995; Bowman, 2002; Traxler, 2003a; Rynhart, 2004).

외적 환경변화에 대응하는 자발적 단체로서 사용자단체가 생존에 필요한 모든 자원들을 통제할 수는 없다는 점을 감안할 때, 그 단체는 필수적으로 적응과 상호의존성에 관여하게 된다. 많은 연구자들(Streeck, 1987; Tolliday and Zeitlin, 1991; Barry, 1995; Schmitter and Streeck, 1999; Sheldon and Thornthwaite, 2004)은 사용자단체의 조직적 특성을 강조하고 있으며, 이러한 특성들이 어떻게 그들의 전략적 행동과 관련되어지는가에 초점을 맞추고 있다. Schmitter와 Streeck(1999: 19~22)은 사용자단체가 가질 수 있는 네 가지의 활동을 제안하고 있으며 각각은 특별한 조직적 속성을 보여준다. 대표적으로 회원사에 대한 서비스; 회원사를 위한 계급 대표; 회원사들간 친목 그리고 회원사를 통제할 수 있는 권한으로 구분하고 있다. 사용자단체는 이러한 활동들과 속성들을 혼용하여 운영할 수 있고 우선순위를 변경시킬 수 있다고 주장하였다.

Pfeffer & Salancik(1978)의 자원의존이론(resource dependence theory)은 조직과 외부환경 간에 상호의존성에 대한 보다 체계적인 조사, 즉 조직 리더들이 환경을 인식하고 직면한 기회와 위협에 대응하여 어떠한 전략과 행동을 선택하는 일련의 과정을 파악할 수 있도록 도와준다(Jun and Sheldon, 2006). 다음 절에서는 자원의존이론의 중요한 개념들을 논의하면서 사용자단체에 대한 문헌 연구를 확장시킬 것이다. 이것은 본 논문의 주요 연구 질문의 개발을 가능하게 한다.

2. 비대칭 상호의존성, 유인·결속역량(associability)과 관리가능역량(governability)

Pfeffer & Salancik(1978)은 조직이 자신이 원하는 목적을 달성하는 데 필요한 환경들을 완벽하게 통제할 수 없을 때마다 상호의존성이 존재한다고 주장하였으며, 이러한 전제는 Schmitter & Streeck이 사용자단체에 적용한 것과 같은 것이었다. 상호의존성과 성과 간의 관계는 조절 요인들(결정 선택, 관계 자체의 속성 및 결정을 실행하는 과정에서의 조직들의 투입)의 영향으로 인해 선형적

이지 않다. 상호의존성은 (비)대칭적·경쟁적·공생적일 수 있고 이는 성과에 영향을 미친다. Pfeffer & Salancik(1978: 40)에 의하면, 상호의존성은 조직이 바라는 성과를 성취할 수 있는 능력에 영향을 미치며 그러한 성과들은 그것을 달성하고자 하는 주체들 간의 관계의 산물(consequence)이다.

사용자단체는 회원사들의 참여(commitment)와 회비에 의존하는 반면 회원사들은 개별적으로 달성할 수 없는 정도에 따라 사용자단체에 의존한다. 그러나 자원이용 가능성(resource availability)으로 인해 이들간 상호의존성은 비대칭적인 경향이 있다. 즉 개별 사용자들은 대부분 자유롭게 그들의 단체를 가입하고 탈퇴할 수 있으며 혹은 외부에서 무임승차를 통해 가능한 한 혜택을 얻어 낼 수 있다. 반면에, 사용자단체는 조직적 목표를 달성하고 지속적으로 운영하기 위해 회원사를 유지시키고 잠재적 회원들을 유인해야만 한다. 이러한 비대칭적 상호의존성은 사용자단체의 유인·결속역량(associability)에 대한 도전을 낳게 한다. 이러한 비대칭에 직면하여 사용자단체 지도부는 종종 조직의 외적 자원들을 통해 내적 요구를 충족시키고자 한다(Traxler, 1993). 이는 좀더 많은 교환 과정을 통해 외적 관계를 확대시키면서 나타나게 되며 그러한 외적 자원들은 다시 말해, 집단적으로 대응하고자 하는 개별 사용자들이 직면하게 되는 도전들인 것이다.

외적 압력 혹은 도전들(강력한 노조, 복수사용자교섭 구조 및 친노동 정부)은 사용자들에게 단체멤버십에 대한 상당한 인센티브를 제공하고 있다(Traxler, 1999: 351). 유럽, 영국 및 미국을 포함한 서구의 사용자들은 whipsaw 전술과 같은 노조의 위협을 피하기 위해, 노동분쟁에서 게임의 규칙을 설정하기 위해, 임금에 대한 일반적인 상(하)한선을 정하기 위해 혹은 안정적인 노동공급을 달성하기 위해, 노사관계 이슈를 전문적으로 다루는 단체를 함께 조직하고 설립하였다(McCaffree, 1962; Streeck, 1987: 283; Bean, 1994: 52~57; Sheldon and Thornthwaite, 1999a, b; Rynhart, 2004: 55). 특히 노동운동의 강도는 사용자단체를 설립하고 유지하는 데 중요한 역할을 해왔다. 회원사들의 단체내 응집력은 사용자들이 작업장에서 노조를 무력화시키고 경영전권을 지탱하는 데 도움을 주었다. 이와 관련하여 강력한 노조의 존재는 유럽 여러 국가에서 사용자들이 복수사용자교섭 구조를 유지하는 데 결정적인 것이었다(Sission, 1987).

두 번째 외적 압력은 노동당 혹은 사민당 정부이다. 친노동 정부는 일반적으로 더 많은 평등주의적 재분배정책, 노동시장에 대한 법률적 규제 및 노조의 영향력 상승을 가져온다(Wallerstein and Western, 2000). 예를 들어, 유럽국가에서 복수사용자 단체교섭 과정에서 적극적인 정부 개입(active government intervention)은 사회적 임금의 상승과 교환하여 노조 임금인상 억제를 포함시켜 왔다(Eichengreen and Iversen, 1999: 125, 128). Adams(1995)는 역사적으로 강력한 사용자단체를 낳은 결정적인 요인으로 사민당의 역할을 언급하고 있으며, 사민당이 계급에 기초한 산별노조주의와 산별교섭을 육성시켜 왔다고 주장하였다. 나아가 핀란드의 경우, 정부 개입은 세금 혜택을 통해 사용자단체의 설립에 대한 실질적인 인센티브를 제공하였고 사용자단체에게 권한을 부여하여 정부가 담당하던 일부 기능을 맡기기도 한다(Lilja, 1998). 이러한 노동정책 방향들은 사용자들이 단체내 응집력을 유지하는 데 도움을 준다(Traxler, 1999, 2000).

Pfeffer & Salancik(1978: 42~43)의 또 다른 주장은 상호의존성이 조직에 불확실성의 문제를 야기할 수 있기 때문에, 상호조정(mutual coordination) 혹은 활동에 대한 회원사 통제가 필수적이라고 언급하였다. 사용자단체는 단체교섭 혹은 사회적 대화(social dialogue)와 같은 제도화된 틀에 참여함으로써 더 큰 복잡성과 불확실성에 직면하게 되고 내적 상호조정 필요성이 높아진다. 개별 회원사들간에 존재하는 이질성(heterogeneity) 또한 단체의 조직적 행동과 관련하여 불확실성 혹은 불예측 가능성을 만들어낸다. 이러한 불확실성에도 불구하고, 사용자단체는 여전히 공동의 이해를 묶어내고 그들의 이익을 대변해야만 하기 때문에 그 단체는 관리가능역량(governability)에 관한 도전에 직면하게 된다(Traxler, 1993: 667~678).

사용자단체의 관리가능역량을 높여주는 한 방법은 제도화된 메커니즘을 통해 외적 관계에 관여하는 것이다. 본질적으로 사용자단체는 회원사의 행동을 임의적으로 통제하기 힘든 반면, 대다수 국가에서 회원사들은 가입과 탈퇴가 자유롭고 회비 수준을 낮출 수도 있다. 사용자단체의 낮은 권한과 통제력 정도를 보완해 주는 대표적인 외적 관계는 집권화된 단체교섭 구조이다. 집권화된 교섭구조는 사용자단체의 지도부에게 내적으로 상당한 재량과 파워를 사용할

수 있는 영향력과 권한을 제공해 왔다. 바꾸어 말하면 이것은 응집력과 관리가능역량을 높이는 데 도움이 되었던 것이다(Traxler, 2003a). 이와 함께, 유럽국가에서 복수사용자교섭과 결합하여 비회원사에게 단체협약을 법률적으로 확대 적용하도록 하였다. 이러한 제도들은 노동시장에서 무임승차자의 독자적인 교섭을 상당히 약화시키고 사용자단체에 대한 지원과 응집력을 향상시켜 주었으며, 사용자단체의 회원사에 대한 낮은 통제력을 극복할 수 있는 데 도움을 주었다(Traxler, 2003a: 5). 유럽에서 최근의 사회적 협약은 사용자단체에게 상당한 책임과 일정한 권한을 부여하였으며 효과적인 조정활동을 가능하도록 해주고 있다(Vatta, 1999, 2001).

사용자단체가 회원사에 대한 유인·결속역량을 높일 수 있는 또 하나의 선택은 선택재(selective goods)를 제공하는 것이다. 이러한 선택재는 노동시장에 관한 조사, 컨설팅 및 조언, 지식의 제공 및 훈련 프로그램과 같은 멤버십 서비스를 포함한다. 선택재의 제공은 관리가능역량 또한 향상시켜 회원사가 회비를 통해 멤버십을 유지하는 데 도움을 주며 효과적으로 주어진 기능을 수행하는 사용자단체에 대한 매력을 높여줄 수 있다(Olson, 1965; Deery and Plowman, 1991). 나아가 영국이나 호주에서 사용자단체들이 고유한 교섭 기능의 상실과 함께 회원사 감소, 재정적 곤란 등으로 인해 상당한 고통을 경험하면서 더욱 전문화된 상업적 서비스를 수용하는 선택을 해왔다. 이는 회비와 별도로 회원사도 비용을 지불하는 맞춤형 서비스 — 수의(隨意)선택재(elective goods) — 를 제공하는 것이다(Sheldon and Thornthwaite, 2004). 그러나 사용자단체의 관리가능역량에 대한 핵심은 회원사들이 그 사용자단체가 제공하는 집단재를 어떻게 인식하고 있는가에 달려 있다. 조직화된 사용자들이 그 단체의 대표적인 기능에 대한 가치에 대해 집단적 인식의 해체를 경험할 때 상호의존성의 비대칭적 속성은 더욱 커질 것이다. 따라서 그러한 해체는 사용자단체의 유인·결속역량과 관리가능역량을 약화시키게 된다. 이질적인 이해에 대한 사용자들의 증가된 인식은 그들이 사용자단체에 가입하고 멤버십을 유지하는 데 필요한 동기를 약화시키게 되는 것이다(Tolliday and Zeitlin, 1991; Sheldon and Thornthwaite, 1999a).

요약하면, 사용자단체는 회원사와 비대칭적 상호의존성을 경험하고 있다. 이

들은 회원사에 대한 재량권이 미약하며, 유인·결속역량과 관리가능역량의 문제는 심각하게 고려되어야 한다. 이러한 본질적인 문제를 해소하기 위해 사용자단체가 필요로 하는 대안적인 힘의 자원은 상반된 이해집단, 노동운동 및 제도적 틀을 들 수 있다. 다시 말해 개별 사용자들이 직면하게 되는 외적 도전들인 것이다.

이러한 외적 도전들은 사용자단체의 지도부와 회원사들 간의 힘의 자원(power resources)을 교환하기 위한 매개체로 활용된다. 이러한 방식으로 지도부는 회원사에 대한 권한을 높일 수 있고 동시에 조직적 행동의 자율권을 강화시킬 수 있다. 또 다른 한편으로 그 지도부는 높아진 권한과 자율권을 이용하여 회원사들이 사용자단체에 참여하여 제도적 환경에 대한 상호의존성을 수정하도록 할 수 있다. 결과적으로, 사용자단체의 지도부는 제도적 환경 혹은 회원사의 힘의 자원에 수동적이거나 단지 반응적으로 남아 있는 것이 아니라 더 큰 재량권을 가지기 위해 힘의 자원들을 전략적으로 선택하고 이용할 수 있는 것이다.

비교노사관계학적 측면에서 그리고 사용자단체의 이론적 측면에서 서구와 한국의 비교는 매우 흥미로운 일이다. 서구 사용자들과 사용자단체 간 관계 및 그 단체의 역할과 행동의 변화는 산업화 과정을 거쳐 수백년간의 노사관계 경험과 함께 발전해 왔다. 이와 달리, 후발 주자로서 한국은 급속한 산업화와 수십년의 짧은 노사관계 역사를 가진 동아시아의 한 국가이다. 특히, 1980년대 중반이후, 서구 선진국들이 다양한 형태의 분권화를 경험하고 있다면 노사관계의 역사적 출발이 늦은 한국은 매우 분권화된 형태에서 다소 집권화된 방향으로 나아가고 있는 상황이다. 다만 각국의 노사관계 발전 과정이 정치·경제·사회적 환경에 따라 상이하기 때문에 분석의 방향은 앞서 제시된 외적·제도적 환경요인들과 내적 요인들의 변화 속에서, 경총이 과거와 비교하여 어떤 변화를 경험하여 왔는지에 본 연구는 더욱 초점을 두고 있다. 이러한 분석 과정은 한국에서만 존재하는 독특한 특성을 찾는 데도 유용할 것이다. 문헌연구를 바탕으로 본 연구는 다음 질문들을 가지고 분석을 진행한다. 첫 번째 질문은 “외적 환경의 변화(정부와 재벌 간의 관계, 정부의 성격 및 노동정책, 노동운동의 힘)가 경총의 유인·결속역량과 관리가능역량에 대한 도전을 극복하는 데 어떤 영향을 미쳤는가?”이다. 제Ⅲ장은 경총이 직면한 중요한 외적 환경변수들이 경총

의 내·외적 활동에 어떠한 영향을 미쳤는지 추론할 수 있도록 도와줄 것이다. 두 번째 질문은 “경총이 집단재를 회원사들에게 제공하기 위해 외적환경 변화를 어떻게 인식하고 전략적 선택과 행동을 선택하였는가?”이다. 제IV장에서는 IMF 이후부터 2003년까지 근로시간단축 관련 논의 과정에서 경총의 전략적 목표와 행동을 조사함으로써 경총의 목표가 어떻게 변화되어 가는지 그리고 어떤 전략을 통해 집단재를 재벌에게 제공해 왔는지 밝히고자 한다.

본 연구는 역사적 사례연구 접근법을 통해, 중요한 노사관계 주체의 전략적 선택들과 인과관계의 분석을 하고자 한다. 연구 자료는 인터뷰, 경총 출판물, 신문 및 문헌 자료를 포함하고 있으며 여러 자료를 통합함으로써 관련 범주의 요인들과 경총의 의사결정 간에 내면을 볼 수 있게 해준다. 동시에 이러한 자료들은 삼각검증(triangulation) 속에서 검토되고 증명된다(Yin, 2003).

Ⅲ. IMF 이후, 한국의 정치경제 및 노사관계의 변화

1. 정부 주도하의 구조조정과 주요 재벌기업들의 저항 및 성장전략

IMF를 비롯한 여러 비평가들은(예: Mathews, 1998; Lee, 2003) 한국의 급속한 산업화 모델에 대한 구조적 문제점을 강력하게 지적하였다. 특히 정경유착, 지배구조 문제, 금융 투명성의 취약성 및 노동시장 경직성 등 구조적 문제에 초점을 두었다. 일부 학자들(예: Radelet and Sachs, 1998; Tcha, et al., 2003)은 국제금융시장의 과도한 투기적 성향이 위기를 초래했다고 지적하였다. 다른 학자들(Chang et al., 1998; Shim and Steers, 2001)은 김영삼 정부의 산업정책의 실패, 재벌들의 도덕적 해이 및 취약한 금융 시스템을 지적하였지만, 재벌구조가 위기의 원인은 아니라고 강조하였다.

김대중 대통령은 재벌의 경제력 집중과 정치적 영향력에 대한 대중의 비난이 일고 있는 상황에서 정권을 획득하게 되었다. 재벌의 경제력 집중에 대해 오랫동안 부정적 시각을 가졌던 그에게 당시의 경제위기는 달성하기 힘든 재벌 구조조정의 과제를 주도할 수 있는 기회를 제공해 주었다. 이를 실행하게 한 중요

한 제도적 장치는 자문기구 형태의 노사정위원회였다. 이를 통해 김대중 정권은 1998년 2월 사회적 협약을 이끌어냈고 여기에는 재벌 구조조정과 지배구조 개선을 포함하고 있었다.

정부는 재벌 구조조정을 위한 다섯 가지 원칙을 설정하였다. 첫째, 재벌기업들은 핵심 사업분야에 집중하고 중복 과잉된 부실기업을 정리하여야 한다. 특히, 5대 재벌기업에 초점을 둔 ‘빅딜’ 계획은 이를 실천하기 위한 방법이었다. 둘째, 재벌기업들은 부채/자산 비율을 감소시켜야 한다. 셋째, 정부는 계열사간 상호지급보증을 금지하였다. 넷째, 지배구조 개선을 위해 상호출자 관행을 줄이고 사외이사제도를 도입하며, 소액주주의 권한을 강화시키고, 마지막으로 재무구조 개선을 통해 투명성을 진작시켜야 한다. 1999년 정부는 세 가지 추가적인 조치를 발표하였다. 이는 재벌기업의 비(非)은행권 금융기관에 대한 주식보유 제한, 자기 계열사간 투자 제한, 가족에 대한 변칙 상속 및 증여에 대한 규제 강화를 포함하였다(Crotty and Lee, 2002: 674).

‘빅딜’정책을 주도하면서 정부는 5대 재벌이 주력사업에 집중하도록 압력을 가하였다. 이 계획은 반도체, 석유화학, 철도차량, 항공우주, 발전설비, 조선, 전자, 자동차 분야를 포함하였다(Jwa, 2003: 90). 하지만 빅딜 계획은 성공적이지 못했다. 1999년 현대전자(현대 하이닉스)가 LG 반도체를 합병하였으나 이로 인한 시너지 효과는 발생하지 않았을 뿐만 아니라 오히려 재정 부실을 초래하였으며 결국 정부는 금융지원을 제공해야만 했다. 발전설비에 관한 한, 정부는 공기업인 한국중공업을 민영화하였고, 두산은 정부 지원을 받으면서 이를 인수하였다. 현대·대우·삼성 항공3사 통합법인인 한국항공우주산업이 탄생했으나 큰 적자로 인해 정부는 2000년 5,300억 원의 금융지원을 제공해야 했다. 철도차량 회사들은 노조의 강력한 반발로 인해 합병에 실패했다. 현대오일이 한화에너지를 인수한 것을 제외하고 재벌 기업간 사업 교환은 더 이상 진행되지 않았다(Cherry, 2005; Chang, 2006: 61~62).

차입경영에 관한 한, 정부는 30대 재벌에게 1999년 말까지 부채비율 200%의 가이드라인을 설정하였다. 5대 재벌은 1997년 당시 평균 470%의 부채/자산 비율을 1999년 중반까지 302%까지 낮추었다. 이는 재벌의 부채 감축에 그 목적을 두었으나 아이러니하게도 5대 재벌들은 자산 재평가를 통해 보유 부동산과

유가증권의 가치를 증가시킴으로써 인위적으로 부채 비율을 낮추었고 실제로 부채는 조금 증가하였다. 대우의 파산 이후에서야 4대 재벌의 실질적인 구조조정은 나타났다(송원근·이상호, 2005: 86). 재벌 계열사간 상호지급보증의 관행은 상당히 감소하여 1998년 당시 약 22조 원에서 2000년까지 1조 원으로 낮아졌으며 계열사간 상호지급보증의 금지 이후, 현대·삼성·LG 및 SK 그룹에서 이러한 관행은 사라지게 되었다(Chang, 2006: 59~60).

정부는 소액주주의 공식적 권한을 강화시키고 기관투자가의 투표권에 대한 제약요건을 완화시킴으로써 지배구조를 개선하고자 하였으며, 사외이사를 도입하도록 하였다. 재벌 오너들은 형식상 이러한 제도적 요구사항을 수용하였지만 실질적인 측면에서는 강력하게 반발하였다. 재벌오너들은 사외이사 선임에 결정적 영향력을 행사하는 한편, 전경련을 통해 사외이사들은 전문성이 부족하고 기업의 의사결정을 지연시킨다고 주장하였다(중앙일보, 2000년 3월 15일).

참여연대에 의해 주도된 소액주주운동 역시 초기 단계에 머물러 있었다. 주요 재벌 기업들 — 삼성전자, 현대중공업, SK텔레콤, LG반도체 — 은 여전히 소액주주들의 권리를 무시하고 요구사항들을 거절하였다. 참여연대의 조직화된 활동을 무력화시키기 위해 주요 기업들은 주주총회를 동일한 날짜와 시간에 다른 장소에서 개최하도록 조정함으로써 시민운동가들이 한 총회에 참석하는 것을 불가능하게 만들었다(Jang and Kim, 2002).

2000년 중반부터 시작된 경제의 재하강 국면은 재계의 경제위기론을 강화시키는 계기가 되었으며, 한국경제 체제에서 재벌의 중요성을 고려한 정부는 재벌 공격에서 지원으로 전환하기 시작하였다(Cherry, 2003). 정부는 현대건설과 현대하이닉스에 대한 재정지원을 제공하고 금융기관에게 이들 기업을 지원하도록 하였다. 정부의 정책적 변화는 재벌과의 명백한 긴장완화를 암시하였다(Crotty and Lee, 2002: 673). 2001년 8월 정부는 공식적으로 한국의 외환위기가 끝났음을 공포하였으며 이와 함께 재벌의 영향력을 감소시키고자 했던 정부의 의도는 거의 끝이 나게 되었다.

정부의 구조조정에 대응하는 동안 재벌들의 생존과 성장전략은 차별화가 서서히 나타나고 있었다. 기본적으로 재벌들은 수익성 사업을 유지하면서 새로운 영역에 투자를 시도하였다. 예를 들어, 1999년부터 벤처산업의 붐과 함께 소프

트웨어와 컴퓨터관련 사업, 정보통신 및 멀티미디어 사업에 투자를 확대하였다 (Asia Times, 1999년 7월 29일, 2000년 7월 4일). 기존의 회사를 인수하기보다는 새로운 회사를 설립하는 경향을 보였으며, 2001년 당시 SK는 18개 기업을, 삼성은 17개, LG는 16개 기업을 보유하고 있었다. 특히 재벌오너의 3세대들은 경쟁적으로 정보기술 분야에 참여하여 경영능력을 시험하기도 하였다(송원근·이상호, 2005: 132~140). 이러한 전략적 재편을 통해서 재벌의 지배 가족 혹은 친족들은 기업집단에 대한 가족 통제력의 영속성을 유지하고 있었다.

재벌 구조조정의 상이한 변화를 살펴보면, 현대그룹은 정주영 회장의 경영권 승계 과정에서 발생한 가족간 갈등으로 그룹은 자동차, 전자 및 중공업의 독립된 사업 집단으로 분리되었다. LG와 SK그룹은 지주회사 전환을 시도하여 지배 주주의 위치를 확보하고자 했고, 삼성은 기존의 지배구조 체제를 유지하면서 높은 부채와 수익성 악화, 기아 인수의 실패로 인해 삼성자동차를 포기하였다. 심각한 금융위기를 겪었던 대우는 정부의 금융지원 중단과 함께 1999년 중반 부도를 맞이하게 되었다(Ahn, 2001: 459~460).

주요 재벌들의 전통적인 다각화 전략은 일관성이 약해졌다. 30대 재벌기업의 계열사 수가 1997년 당시 819개에서 2003년 603개로 감소했고, 5대 재벌의 평균 계열사의 수 또한 현대의 분리와 대우의 붕괴로 인해 1997년 52.4에서 2003년 41.6으로 감소하였다. 삼성의 경우, 1997년 80개 계열사에서 1998년 61개로 감소하였으나 2003년 63개로 조금 회복하였다. LG는 1998년 52개에서 2003년 49개 계열사로 조금 감소한 반면, SK는 1998년 45개에서 60개 계열사로 증가하였다. 이러한 일관되지 않은 경향은 다른 재벌들에게서도 나타났으며 1998년에서 2003년 사이 여타 30대 재벌 가운데 CJ, 롯데, 한화의 계열사는 증가한 반면, 쌍용, 금호, 동부, 대상 그룹의 계열사 수는 감소하였다(송원근·이상호, 2005: 54~55).

요약하면, 정부의 관 주도형 재벌 구조조정에 대응하여 주요 재벌들은 형식적으로 새로운 제도와 정책들을 인정하는 동시에 상황적합적인 생존전략을 통해 위협적인 환경들을 비켜나갔고 재벌 체제를 유지하는 데 성공하였다. 정부의 강력한 반재벌정책들 또한 경제위기론과 집권 후반기를 맞으면서 추진력을 상실하게 되었다. 바꾸어 말하면, 강력한 재벌오너들에게 초기의 정부정책과

추진력은 상당한 외적 위협이었다. 그러나 이것이 그들을 단결시켜 공동으로 정부에 대응해야 할 만큼 장기적이지는 못했다. 또한, 재벌들이 가진 정치적·경제적·사회적 영향력을 감안한다면, 단체를 통한 공동의 대응보다 개별적인 대응과 암묵적 담합을 선택하는 것이 시장에서 자신들의 이해를 달성하는 데 더 효과적이었는지 모른다. 즉, 재벌오너들이 그들의 단체에 관여하던 방식—사무국 육성—을 포기하고 직접참여로 전환해야 할 정도로 정부 위협이 지속적으로 강력하였는가에 대해서는 여전히 회의적이었다는 것을 시사한다. 정부의 구조조정정책과 함께 재벌오너들은 제도적 틀 속에서 노동시장 이슈를 다루어야 하는 도전에 직면하게 된다. 김대중 정부는 노사정위원회를 통해 노동시장 문제를 교섭하고 합의를 도출하고자 하였다. 다음 절에서는 이 실험에 대해 살펴보고자 한다.

2. 노사정위원회

김대중 정부에 의한 신자유주의 구조조정은 노사정 대화를 위한 공식적 틀을 포함하였다. 서구의 노사정 기구들이 사민당 정부를 통해 발전하면서 조직화된 노동(organised labour)의 목소리를 조직화된 자본(organised capital)과 정부에 강력히 전달해 왔고 노조의 합의를 통한 신자유주의적 변화를 시도해 왔다(예: Vatta, 1999; Siegel, 2003). 서구의 역사적 배경과 비교할 때, 한국의 노사정 대화는 명백히 역설적이었다. 한국노총은 노사정 기구에 참여하면서 좀더 조직 노동의 입장을 전달하고 협상의 장으로 활용하고자 하였다. 이에 반해, 대선에서 승리한 김대중 정권은 여러 측면에서 불리한 정치적 환경에 있었다. 국회에서의 여소야대 상황과 더불어 재벌과 민주노총은 IMF가 권고한 대기업 구조조정과 노동시장 유연성에 각각 강력히 반대하고 있었다. 이러한 상황을 돌파하기 위한 정치적 도구로서 김대중 대통령은 신조합주의의 노사정 구조를 선택하여, 勞(한국노총, 민주노총), 使(전경련, 경총), 政 및 政黨 대표들이 참여하는 대통령당선 자문기구를 설립하였다.

한국노총과 뿌리 깊은 차이를 보여온 민주노총은 사회적 합의 도출에 위협적인 존재였으나, 국가적 경제위기는 비교적 쉽게 합의를 도출하게 만들었다.

재벌 또한 외환위기의 중요한 원인으로 지목되면서 지배구조 개선과 구조조정
의 요구에 대해 강력하게 반대하기 힘든 상황이었고 노동시장 유연성에 대한
즉각적인 필요는 사회적 합의에 동참하도록 만들었다. 1998년 2월 6일 노사정
위원회는 90개항에 대한 사회적 합의를 이루었다. 노동시장 유연성에 대해 노
동계는 정리해고제와 파견근로제 도입을 양보하는 대가로 노조의 정치활동, 공
무원·교원의 노동기본권, 사회복지(고용보험 시스템, 사회보장 시스템) 확대를
보장받았다. 게다가, 노사정위는 법정근로시간단축을 논의하기로 합의하였다.
이 문제는 노사정위원회에서 단일 이슈로 최장 기간 논의된 노동시장 관련 내
용이 되었다.

민주노총 지도부의 정리해고 수용은 핵심 대상이 되는 대기업 노조와 공공부
문 노조의 강력한 비난과 반발을 유발시켰으며 지도부가 강경파로 교체되면서
민주노총은 정리해고제 반대투쟁과 정부와의 재협상을 요구하였다. 1998년 6
월 민주노총의 총파업 위협에 대응하여, 정부는 노사정위원회를 재가동하였다.
하지만 민주노총의 복귀는 더 이상 노사정위에서 협상할 수 없음을 확인하는
절차에 불과했다. 1999년 2월 민주노총은 노사정위를 탈퇴하면서 장외투쟁에
초점을 두고 잦은 총파업을 시도하였다. 이 기간 동안 제2기 노사정위원회(1998
년 6월~1999년 8월)는 합의된 내용들을 실행하는 데 많은 진전을 보이지 못했
다(Bae and Cho, 2004: 138~139; Lee and Lee, 2004).

특히 1999년 초 한국노총과 민주노총은 공동으로 보다 많은 고용을 창출
(‘work-sharing’), 근로생활의 질을 향상 및 고용안정을 위한 근로시간 단축을
주장하였다(윤진호 외, 1999). 노동계의 총파업 위기에 직면한 정부와 여당은
법정근로시간단축을 약속하였고, 1999년 4월 정부와 한국노총은 법정근로시간
단축과 노조 전임자 문제에 대한 합의를 도출하였다. 하지만 정부는 향후 논의
에 대한 책임을 노사정위로 전가시키면서 노사정위에 강화된 법률적 지위를 부
여하고 사회적 협의기구로서 위상을 높여주었다. 따라서 노사정위 합의는 그
내용에 대해 정부에게 입법을 종용할 수 있는 권한을 가지게 되었다(노사정위
위원회, 2003). 합의 도출은 노사정위에 참여한 노사 주체들에게 결정적인 과제가
되었으며 후술하는 바와 같이 경총(사무국)은 여타 당사자들의 합의에 대한 갈
망을 이용하여 자체적인 요구사항을 삽입하고 성공적인 교섭을 이루도록 해주

었다.

하지만 높은 수준의 제도화가 효율적이고 효과적인 협의 과정과 성과물을 보장해 주는 것은 아니었다. 노사정 당사자들은 합의에 대한 경험이 부족했고 비협력에 대한 불이익이나 벌칙이 없으므로 인해 합의에 대한 필요성은 하나의 장애요인으로 작용하였다. 상황을 더욱 복잡하게 만든 것은 조직화된 노동(organised labour)과 조직화된 자본(organised capital)의 낮은 대표성과 그들간에 존재하는 내부적인 불신이었다. 한국노총은 노사간 협상을 통해 합의 도출이 힘들다고 판단하고 노사정 대화의 주요 대상을 사용자가 아닌 정부에 두고 있었으며 노사정 기구를 통해 정부와의 협상에서 좀더 나은 위치를 점하고자 하였다(김종각, 2006).

민주노총의 경우 상황은 더욱 복잡했다. 김대중 대통령은 한국노총 지도부에게 호의적이었을 수도 있지만 민주노총의 계급지향적 운동과 전투성에 대해서는 엄격히 반대자의 자세를 취했다. 또한 민주노총은 노사정위 참여와 현장 투쟁에 대한 지원 간에 혼란을 겪고 있었으며 지도부가 주도적으로 사회적 합의를 체계적으로 이끌어낼 수 있는 리더십 구조를 갖추고 있지 못했다(단병호, 2006).

정부 또한 선도적 역할에서 수용적·수동적 중재자의 역할로 이동하고 있었다. 기업 구조조정을 우선시 하면서 노동시장 이슈에 참여한 정부 관료들의 지위는 점차 낮아졌다. 정권 후반부로 갈수록 정부대표들의 직위가 장관에서 차관, 차관에서 국장급으로 낮아지면서 대표지위의 역행현상이 명백해지고 노사정위의 효과성에 대한 의구심이 높아지게 되었다(Lansbury and Wailes, 2005; 김종각, 2006). 이와 더불어, 노사정위와 정부 부처 간 갈등은 종종 합의된 내용을 관련 부처가 무시하는 현상도 나타났다. 예를 들어, 제2기 노사정위 동안(1998~99) 한국노총은 정부 대표들이 금융부문 구조조정을 노사정위에서 논의하도록 설득하는 데 성공하였다. 하지만, 재경부는 별도의 구조조정안을 발표하면서 노사정위를 무시하였고 이는 한국노총이 잦은 노사정위 탈퇴 전술을 사용하도록 하는 원인을 제공하였다(노사정위원회, 2003: 330~331).

노사정위의 효과성이 낮아지면서, 1999년 9월 이후 위원회 내의 주제들은 전반적인 사회·경제적 이슈에서 노동시장 문제로 낮아지게 되었다. 노사 대표의 어떤 합의에 대해서도 정부는 사회적 합의에 대한 좋은 사례가 됨에 따라 이를

반대할 이유가 없었다. 예를 들어, 2001년 2월 한국노총과 경총의 복수노조와 노조전임자 임금 문제에 대한 합의가 있었다. 1997년에 개정된 노동법에 의하면 2002년부터 정부는 사용자의 노조전임자 임금지급을 금지하도록 하였다. 주로 중소기업 노조로 구성된 한국노총 소속 노조전임자들의 생활과 노조 활동이 전임자 임금지급에 의존해 왔었고, 전임자 임금지급 금지는 소속 노조의 생존을 위협하였다. 1999년 노정합의를 통해 한국노총은 오랜 관행을 유지하고자 했지만 경총의 강력한 반대에 직면한 정부는 실행을 지연하고 있었으며, 한국노총에게 이 문제는 정부와의 정책연합을 파기할 만큼 중요한 문제였다(경향신문, 1999년 6월 26일, 12월 9일; 매경, 1999년 12월 13일).

자본의 관점에서, 사용자들은 2002년부터 허용되는 기업단위 복수노조를 지연하고자 했다. 경총의 회원사 가운데 현대자동차와 같은 강성노조가 있는 몇몇 기업은 복수노조 수용, 노조 전임자 임금지급 반대를 주장하였으나, LG나 삼성 같은 온건노조 혹은 무노조 기업은 복수노조 도입에 강하게 반대하는 대신 노조 전임자 임금지급을 선호하고 있었다. 논의 끝에 경총은 복수노조 금지와 노조전임자 임금지급을 교환하는 데 합의하였다. 결국 경총과 한국노총은 2006년까지 두 문제에 대한 실행 시기를 늦추는 데 합의했다(이동웅, 2006).³⁾

시간이 흐름에 따라 정부는 중요한 노동시장 관련 내용을 노사정위원회에 전가하는 경향이 더욱 두드러졌다. 가장 대표적인 사례는 법정근로시간단축의 이슈였다. 2000년 초 양대 노총의 근로시간단축 투쟁과 4월 총선에서 각 정당들의 공약은 주 5일 근무에 대한 대중적 지지를 이끌어냈다. 하지만 정부는 주도적인 역할을 회피하는 동시에 정치적 책임을 노사정위원회로 옮겨놓았다. 대다수 노동관련 이슈는 노사 대표간 논쟁과 갈등을 초래함에 따라 정부는 미온적 태도를 보였으며 자체적인 가이드라인이나 기준을 마련하지 않고 공익위원의 대안을 수정하고 노사 대표를 중재하는 정치적 역할에 머물러 있었다.

요약하면, 김대중 정부가 노사정위를 실험하는 동안 노·사·정 모두의 문제로 인해 노사정위의 높아진 공식적 권한과 실질적인 낮은 성과라는 상이한 궤적을 보여주었다. 노사정위원회는 노사관계 대표들이 다양하고 폭넓은 노동시

3) 2006년 9월 노사정위원회에서 두 내용은 다시 3년간 실행이 유예된 상황이다(중앙일보, 2006년 9월 13일).

장의 이슈들을 논의할 수 있는 유용한 장을 제공하고 있지만 유럽 국가에서 보여준 것과 유사한 중앙단위 조직들의 자율적이고 체계적인 협상과 합의들을 도출하는 곳은 되지 못했다(Kong, 2004).

가시적인 성과의 부재와는 별도로 노사정위의 존재는 경총에게 제도적 틀 속에서 재벌 회원사의 이해를 대변하고 달성할 수 있는 기회와 권한을 제공해 주었다. 이러한 권한은 경총이 사용자를 대표하고 회원사들에게 일정 부분 영향력을 행사할 수 있도록 해줌으로써, 멤버십을 유지하고 잠재적 회원사를 유인하는 데 도움을 주고 있었음을 시사한다.

3. 분절된 기업별 노동운동과 정부 대응

사용자들이 노동 유연성을 강조하면서 정리해고, 비정규직 노동을 적극적으로 활용하는 동안, 노동조합의 대응 패턴은 다양하고 복잡했다. 한국노총 지도부와 민주노총 지도부 간의 뿌리 깊은 이데올로기적·정책적 차이에도 불구하고, 개별 노조들은 상급단체의 리더십에 의존하기보다는 각자의 이해관계에 따라 행동하는 경향이 보였다. 우선 전투적인 민주노총이 재벌과 중소기업 사용자들에게 보여준 강력한 위협에도 불구하고 산하 기업별노조들의 전투성과 교섭력은 전국적인 노동운동을 위한 단일된 힘으로 결합되어지지 않았다. 예를 들어, 1998년 5월과 7월 민주노총은 장기적인 총파업을 기대하고 이를 진행하였으나 각각의 경우 파업일수는 겨우 이틀에 불과했다. 많은 중소기업 노조들은 임금 삭감에 대한 양보교섭에 합의했고 금속산업의 일부 대기업 노조들만 총파업에 동참할 뿐이었다(Lim, 2002: 192~194; Jang, 2004). 1999년과 2000년 민주노총은 다시 총파업을 시도하였으나 개별 노조들은 조합원 지지 부재와 정부 위협으로 인해 빈번하게 예정된 파업을 취소하였다. 대표적인 사례들은 1999년 4월 서울 지하철노조와 한국통신의 파업이 이에 해당한다고 볼 수 있다(코리아헤럴드, 1999년 4월 27, 28일; 2000년 6월 1일).

한국노총 지도부의 경우, 회원노조에게 명분보다 실리적인 이익을 제공하고 자 했음에도 불구하고 지도부는 소속 노조를 거의 통제하지 못했다(Bae and Cho, 2004: 138~139; Kim and Kim, 2003: 362). 한국노총의 노사정위 참여와

관계없이 정리해고와 기업 구조조정에 직면한 소속 노조들은 자체적인 투쟁을 진행하였다. 예를 들어, 1998년 2월의 사회적 합의는 전국단위 사회보험의 통합을 포함하고 있었다. 하지만, 2000년 정부가 구조조정 계획을 실행하는 과정에서 노총 산하 전국직장의료보험노조는 이 계획에 반대하여 파업을 진행하였다(Lim, 2002: 196~197).

산발적이고 분절된 기업별 노동운동은 정부의 강경한 태도에 취약성을 보여주었다. 정부는 노조의 구조조정에 대한 전투적인 저항을 불법파업으로 규정하였으며 종종 전투경찰을 투입하여 진압하고 많은 근로자들과 노조간부들을 체포하였다. 대표적인 사례들로 만도기계(1998), 롯데호텔(2000), 대우자동차(2001)에서의 파업과 정부 대처가 이에 해당한다고 볼 수 있다. 정부의 강경태도는 노동운동가들의 구속 수감자 수 증가로 직결되면서 1998년에서 2002년 3월까지 수감된 노동운동가의 수는 722명에 다다랐다(Crotty and Lee, 2002: 672; Chang and Chae, 2004).

정부는 노동조합에 대한 손해·가압류 조치를 적극적으로 활용하면서 강력하게 대응하였다. 노동계의 집단행동에 대한 책임을 강조한 정부는 사용자에게 ‘불법’ 파업에 대한 법률적 청구를 이용하도록 유도하였으며 2002년부터 소송에 대한 청구대상이 노조와 노조의 스텝에서 조합원의 임금 및 재산, 가족 및 보증인에게까지 확대되었다. 법원의 보수적 판결이 증가하면서, 노조와 파업 주동자에 대한 소송과 가압류의 수도 증가하였다. 민주노총 조사에 따르면, 손해·가압류 현황은 2003년 10월 현재 총 51개 사업장에 1,356억 6,000만 원에 이르렀고, 이에 반대한 투쟁 또한 증가하면서 김주익 씨 사망사건과 같은 극단적인 행동도 나타나게 되었다(Jang, 2004).

기업별노조 체제의 한계를 극복하고 조직 강화와 정책능력 제고를 위해 양대 노총은 산별노조 전환을 추진하였다. 특히 1998년 이후 산별 복수노조의 설립이 가능해지면서 민주노총은 보다 적극적으로 체제 전환을 진행시켰다. 2002년 6월까지 민주노총 산하 산별노조의 가입률은 약 41%로 증가하였으며 모든 산업연맹을 8개 산별노조로 전환하고자 계획하였다(Kim and Kim, 2003: 363~364; Lee and Lee, 2004: 155~156).

그러나 기업별 단체교섭은 여전히 광범위하게 이루어지고 있었다. 우선 노조

의 단결을 원하지 않는 대다수 사용자들은 중복교섭에 따른 교섭횟수 및 비용의 증가, 사용자단체의 부재 및 단체 내에서의 사용자들간 이질적 특성, 대기업과 중소기업 간 임금 및 노동조건의 격차 등을 지적하면서 산별교섭에 반대하였다. 뿐만 아니라 기업별 체제에 익숙한 개별 노조의 이기주의도 존재하였다. 2001년 당시 금속노조 산하 노조들은 대다수 중소 노조들로 구성되어 있었으며 현대자동차노조, 현대중공업노조, 대우중공업노조와 같은 대기업 노조들은 산별노조에 가입하지 않았다. 대기업 노조의 조합원들은 기득권을 잃어버릴 수도 있는 집중화된 교섭구조를 선호하지 않았으며 개별 노조 간부들 역시 산별노조에 자신들의 교섭권 포기를 꺼려하고 있었다(Lee and Lee, 2004; Bae and Cho, 2004: 151).

요약하면, 사용자들은 적극적으로 단기성과 중심의 고용관계 전략을 구사하고 있었으며 분절된 기업별 노동운동은 현장에서의 변화에 집단적으로 대응하지 못했고 정부의 강경정책에 취약함을 보여주고 있었다. 이러한 상황들은 재벌오너들이 경총 활동에 대한 직접참여의 필요성 정도가 상이하였음을 암시한다. 반면에 노동운동의 양 축인 민주노총과 한국노총의 행동은 경총에게 자체적인 위상을 높이고 활동을 확대하며 회원사들이 남아 있도록 하는 기회들을 제공하였다. 즉 한국노총의 노사정 참여는 경총의 제도적인 역할 확대에 도움을 주었으며, 민주노총의 전투성은 관련 기업들의 현실적·잠재적 위협으로부터 그들의 이해를 보호하기 위해 경총이 필요했을 것이다. 다음 장에서는 이러한 내·외적 환경의 변화 속에서 경총이 어떠한 전략적 선택과 행동을 보여왔는지 근로시간단축 논의 과정을 통해 조사한다.

IV. 근로시간단축 논의에서 경총의 전략적 선택

1. 논의 초기의 경총의 회피 전략: 1998~2000년 4월

1998년 2월의 노사정 대타협 이후, 정부와 재벌기업들은 적극적으로 노동시장 유연성을 추구하였다. 이에 대응하여 조직화된 노동은 인력 구조조정에 저항

하는 동시에, 그 대안으로서 근로시간의 단축을 통한 고용창출(work-sharing) 혹은 근로생활의 질 향상 이슈로서 법정근로시간단축을 위한 투쟁을 진행하였다(노사정위원회, 1998; 윤진호 외, 1999; 민주노총·한국노총, 1999). 1999년 김 대통령과 여당은 한국노총과의 노정합의를 통해 법정근로시간단축에 동의했다.

경총의 입장에서 노정간 대화는 기업 구조조정을 진행 중이며 더 높은 수준의 노동시장 유연성을 희망하는 사용자들에게 호의적인 것이 아니었다. 재벌기업들은 법정근로시간에 대한 논의 자체를 피하고자 했으며, 경총의 핵심 주장은 근로시간단축은 노동비용 상승을 초래하고 기업 구조조정에 역효과를 발생시킨다는 것이었다. 임금삭감 없는 법정근로시간단축을 실행할 경우 근로자들은 시간당 임플 인상과 초과근로 인상분으로 인해 14.7%의 임금인상 효과를 누릴 것이라고 강조하였다. 설사 사용자들이 임금삭감을 포함한 근로시간 단축을 수용한다 할지라도 노동비용 감소에 도움이 되지 않을 것이며, 이는 한국의 노동비용 구조가 높은 고정 노무비 항목들로 구성되어 있기 때문이라고 주장하였다(문화일보, 1998년 6월 6일, 한겨레, 1999년 2월 21일, 동아일보, 1999년 4월 23일; 서영주, 1999: 30~32).

경총 지도부는 1999년 4월의 노정합의에 대한 강력한 대응을 결정하였다. 조남홍 당시 경총 상임부회장은 정부의 순응적 태도를 비판하면서, 폭넓은 논의와 대화를 통한 분쟁의 해결을 도모하고자 한 노사정위원회의 정신을 정부가 무시하고 있다고 주장하였다. 삼자주의(tripartism)에 부정적인 입장을 견지해 온 재벌에게 이러한 논리를 기초로 경총은 노사정 틀을 경총 입장에서 이용할 수 있는 명분을 확보하였다. 경총은 회장단 회의를 통해 노사정위를 탈퇴하였다(경총 사업보고서, 1999: 81~82; Korea Times, 1999년 4월 16일).

재벌들은 경총을 통해 한국노총과 협상하는 정부에 반대하였지만 사실, 노사정 내에서 근로조건 향상을 위한 어떤 논의도 반대적 입장을 취했다. 노사정위는 사용자들에게 유리한 내용을 다루기 위한 메커니즘으로 작용해야 하는 것이었다. 앞에서 살펴본 것처럼, 민주노총은 정반대 입장에서 부정적인 태도를 보였고 정부와 한국노총은 양 방향에서 타협 공간을 두면서, 환경적 요인의 압력 정도에 따라 유동적이었다. 특히 정부는 노사정위를 통한 가시적인 성과를 희

망하였다. 민주노총의 탈퇴와 전경련의 낮은 수준의 관여는 경총이 자율적으로 다양한 협상 전략과 전술을 만들어낼 수 있는 기회를 제공해 주고 있었다.

1999년 7월 경총은 노사정위에 복귀하였으나 그 목적은 정부의 비난을 회피하는 동시에 법정근로시간단축에 대한 대화를 방해하는 것이었다. 경총은 친노동자 이슈에 대한 논의 회피 혹은 반대적 입장을 표방하였으며 양동전술(diversionary tactic)로서 노조의 부당노동행위에 대한 입법과 퇴직연금제도의 폐지를 주장하였다(경향신문, 1999년 7월 28일; 서울경제신문, 1999년 8월 15일; 한경, 1999년 12월 5일).

2. 회피에서 '협상'으로 경총의 전략적 이동 : 2000년 4월

2000년 전반기 동안 외적 환경은 자본에게 불리한 쪽으로 변화하였다. 중대한 변화의 계기는 4월 총선 기간 동안 나타났다. 한나라당을 포함한 여타 정당들은 당해 내에 주5일제를 도입하겠다는 정치적 공약을 내세웠다(국민일보, 2000년 3월 21일, 매경, 2000년 6월 8일; 노사정위원회, 2002). 게다가 조직 노동자들의 투쟁 수위가 높아짐에 따라 김대중 대통령은 노동의 요구를 긍정적으로 검토할 것이라고 발표하였다(동아일보, 2000년 5월 31일, 한겨레, 2000년 5월 30일, 31일).

주5일제의 도입에 대한 여론이 점차 가시적인 상황이 되면서 핵심 질문은 사회적 주체들이 이를 노사정위에서 논의할 것인지 말 것인지의 문제에서 언제 국회에서 주5일제를 도입할 것인지로 이동하게 된 것이다. 정책 추세가 재벌기업들의 이해에 역방향으로 진행됨에 따라 경총 지도부는 신속하게 새로운 전략을 개발해야 할 필요성이 더욱 명백해졌다(김동욱, 2005).

경총의 전략적 변화는 대화 회피에서 협상을 통한 교환의 개념으로 전환되었다. 즉, 기업의 임금부담을 줄이기 위한 재벌기업들의 요구를 최우선 선결과제로 제시하고 협상하는 것이었다. 경총은 7가지 전제조건을 제시하면서 근로기준법의 상당한 개정을 요구하였다(표 3 참조). 여기에는 계획된 법정근로시간단축의 손익효과를 상쇄시킬 수 있는 것 이상의 종합적 효과를 고려한 포괄적이고 공격적인 목록들이 포함되어 있었다. 만약 경총이 노동조합의 의제를 기

업들의 이익을 고려한 폭넓은 논의의 장으로 정책방향을 수정할 수 있다면, 이것은 경총 사무국에게 상당한 양보를 얻어낼 수 있는 충분한 여지를 제공하는 매우 매력적인 협상이 되는 것이었다. 이것은 여타 당사자들이 논의를 수용할 경우 한국의 고용관계에서 특유하게 존재하던 몇몇 근로조건들의 약화를 의미하는 것이었다.

첫째, 탄력적 근로시간 제도에 관한 내용이다. 1998년 노사정 합의에 포함된 내용을 살펴보면 사용자는 취업규칙에 의한 2주 단위, 근로자대표와의 서면합의에 의한 1개월 단위 내에서 탄력적 근로시간제를 인정하고 있으며, 주어진 2주 단위 동안 1주 48시간을 초과할 수 없고, 주어진 1개월 단위 내에서 1주 56시간, 1일 12시간을 초과할 수 없다고 규정하고 있었다. 경총에게 이 조항들은 사용자들에게 충분히 탄력적인 것이 아니라고 주장하면서 단위를 1개월에서 1년으로 연장할 것과 주당 초과근로의 상한선을 12시간에서 15시간으로 높일 것을 요구했다. 둘째, ILO 기준에 근거한다는 명목하에 초과근로시간 할증률은 50%에서 25%로 낮출 것을 요구하였다. 셋째, 한국에 고유한 유급 생리휴가제도의 폐지를 주장하였다. 경총에 의하면, 여성 직원들이 생리휴가를 사용하지 않기 때문에 사용자들이 미사용에 대한 수당을 지급해야 하며 이는 기업의 비용 상승을 초래해 왔다는 것이다. 넷째, 월차휴가는 주 6일 근무를 전제로 하는 것이고 월차휴가의 성격 자체가 근로자들의 휴식과 재충전의 의미는 없어졌으며, 일종의 임금 보완 수단으로 존재하고 있기 때문에 주 5일제가 도입될 경우 폐지되어야 한다. 다섯째, 유급 주휴제도는 ‘무노동 무임금’ 원칙을 훼손하는 것이기 때문에 무급화되어야 한다. 이는 효과적으로 임금삭감을 도모할 수 있는 것이었다. 여섯째, 일본 근로조건을 근거로 연차휴가의 상한선은 20일로 설정해야 한다. 일곱째, 법정근로시간단축은 중소기업의 활동에 직접적인 영향을 미치므로 단계적으로 도입되어야 한다(노사정위원회, 2000a, 2000b, 2000c).

사실, 경총 요구안들은 1990년대 동안 재벌들이 요구하던 것들이었으며 1996년 노사관계개혁위원회에서 경총이 주장했던 것과 거의 동일했다(경총, 1996a, 1996b; 노사관계개혁위원회, 1996). 즉, 요구사항들은 즉흥적이고 단기적인 요구안이 아니라 장기적으로 근로기준법 약화를 통해 기업의 노동비용 절

감을 달성하고자 했던 것이었다. 또한 노사정위 내의 의결방식이 합의제를 채택하고 있었기 때문에 경총의 공격적인 협상전략은 노동시간 단축을 차체에 차단시키거나 상당한 양보를 이끌어내는 것을 보장하는 것이었다.

이에 대해, 정부와 한국노총은 법정근로시간단축과 병행하여 관련임금, 휴가·휴일제도를 개정하는 데 합의하였다. 결국, 경총은 매우 불리한 정치적 상황에서 전략을 수정하였지만 논의 방향을 전환시키면서 일련의 야심찬 요구사항을 노사정위에 올려놓는 데 성공하였다. 이것은 협상 이전부터 경총이 상당히 유리한 위치를 점하고 있었다는 것을 암시했다. 왜냐하면 노동친화적인 이슈에 대한 최종적인 합의는 여타 주체들이 경총의 요구에 어느 정도까지 맞추어 줄 것인가에 달려 있었기 때문이다. 경총 사무국은 재벌을 대표하여 뛰어난 전략적 성장을 보인 것이었으며 노사정 틀 내에서 협상과 타협을 통해 성공적인 상징적 성과물을 얻고자 하는 정부가 존재하는 한, 협상력은 경총에게 더 많이 기울어져 있었다.

3. 닻 내리기(anchoring) 교섭을 통한 협상과 지연 : 2000년 5월~2001년 12월

2000년 5월 노사정위는 근로시간단축특별위원회를 구성하여 법정근로시간 단축과 관련 사항에 대한 논의를 시작하였다. 이 위원회는 한국노총, 경총 및 정부대표 3인과 공익위원 6명으로 구성되었으며, 노사정위 폐지를 희망했던 전 경련과 노사정위를 탈퇴한 민주노총은 참여하지 않았다(노사정위원회, 2000a, 2003: 522). 강력한 반노동 및 반자본 단체의 불참은 오랫동안 ‘협력적’ 관계를 경험해 왔던 한국노총과 경총에게 관련 사항에 대한 협상을 진행하는 데 효과적인 것 같았다. 더불어 경총 사무국이 자신의 요구안을 달성할 가능성을 높여 주는 것이었다.

2000년 9월까지 특별위원회는 작업장을 방문하고 근로조건을 조사하면서, 실근로시간, 초과근로 및 휴일 수에 대한 현황을 검토하였으며 해외(일본, 프랑스, 미국, 독일 및 영국)의 사례를 연구한 전문가들의 의견을 수렴하였다. 이를 통해, 법정근로시간단축에 따른 고용, 노동비용, 생산성에 대한 잠재적인 효과

를 분석하였다(노동부, 2000; 노사정위원회, 2000a, 2000b). 총 15회의 토론회와 포럼 등을 통해 선진국의 법률적 조항, 가능한 대안 및 경제적 효과를 요약하였으며, <표 1>에서 보는 바와 같이, 제출된 연구 결과는 1999년 연간 평균 근로시간은 2,497(주당 47.9 시간)시간에 다다랐으며, 한국의 종업원들은 독일, 프랑스 및 영국의 종업원보다 600~900시간 정도 더 많이 일하고 있는 것으로 파악되었다(노사정위원회, 2000b: 207).

휴일일수에 관한 한, 1999년 한국의 종업원들은 일요일, 연월차휴가, 공휴일 및 기타 휴일 수를 포함하여 연간 101~111일의 휴가일수를 부여받고 있었다. <표 2>에서 보는 바와 같이, 여타 국가와 비교하여 실제 휴일사용 수준은 매우 낮게 평가되어 1998년 당시 평균 78.8일을 사용할 뿐이었다. 특히 연월차 휴가 일수의 사용률은 극히 낮았다(노사정위원회, 2000b: 34).

현황 분석에 집중한 이 기간 동안 노총과 경총 대표간 협상은 진행할 단계가 되지 못했다. 이를 대신하여, 10월 23일 특별위원회에서 노사정위는 실근로시간을 약 2,500시간에서 2,000시간으로 단축하는 데 노력할 것이라는 기본 원칙과

<표 1> 국가별 근로자 연간 근로시간 비교

한국	미국	일본	영국	독일	프랑스	대만	싱가포르
2,497 (’99)	1,957 (’98)	1,868 (’98)	1,737 (’98)	1,580 (’98)	1,634 (’97)	2,285 (’99)	2,445 (’99)

자료: 노사정위원회(2000b), 「근로시간단축특별위원회 활동보고」, p.20.

<표 2> 주요 국가의 휴일·휴가제도 및 휴가사용일수

	한국	미국	일본	영국	독일	프랑스	대만	포르투갈
주휴일	52	104	104	104	104	104	78	104
공휴일	17	10	15	8	9-12	11	22	12
월차휴가	12	-	-	-	-	-	-	-
연차휴가	10~20+	6~36 (단협)	10~20	24	24	30	7~30	22
전 체	91-101+	120-150	129-139	136	137-140	145	107-130	138
실 제 사용일수	78.8 (98)	126 (95)	132 (97)	136 (96)	144 (96)	139 (92)		

자료: 노사정위원회(2000b), 「근로시간단축특별위원회 활동보고」, p.34.

법정근로시간을 44시간에서 40시간으로 단축하고, 휴가·휴일 관련 조항들의 개정을 진행한다는 데 합의하였다(노사정위원회, 2000b, 2003; 연합뉴스, 2000년 10월 23일, 조선일보, 2000년 10월 24일).

결과적으로 10월의 상징적 합의는 이제 협상을 시작한다는 것을 의미했다. 특별위원회의 조사 결과는 한국과 다른 국가들을 비교하는 데 유효한 것이었지만, 경총과 한국노총이 각각의 회원들로부터 중립적이거나 독립적이지 않기 때문에 특별위원회의 결과를 객관적으로 고려할 수 없었다. 경총에게, 사실상 노사정 채널은 반기지 않는 변화에 대한 충격 속도를 늦추기 위한 것이었다. <표 3>에서 보는 바와 같이, 경총은 이미 협상 테이블 위에 요구사항의 닻을 내려두고 정부와 노총의 양보 수준을 판단하고 다음 행동을 결정하면 되는 것이었다.

경총에게, 어떤 지연도 환영할 만한 것이었다. 예를 들어, 2000년 11월에서 2001년 2월 사이, 오직 두 차례의 논의만 진행되었다. 이는 정부 민영화 계획에 반대한 한국노총의 일시적인 탈퇴에 기인한 것이었다. 사용자들의 입장에서 서둘러야 할 이유는 전혀 없었다. 경총은 자체 조사를 통해 기업들은 주 5일제를 반대하며 정부는 법정근로시간단축의 논의를 연기해야 한다고 주장하였다. 특히 한국경제의 하강 국면이 명백하기 때문에 기업과 정부는 구조조정과 노동시장 유연성에 집중해야 한다는 것이었다(매경, 2000년 12월 5일, 13일; 조선일보, 2000년 12월 14일; 윤병갑, 2004: 40~41).

2001년 3월에서 9월 사이, 특별위원회는 총 17차례의 논의와 협상을 통해 세부적인 대안들을 개발하였다. 협상이 난항을 거듭함에 따라 정부는 노사대표에

<표 3> 근로시간단축 관련 경총 요구안

1. 월차유급휴가 및 유급 생리휴가 폐지
2. 초과근로수당 할증 임금률의 인하(50%→25%)
3. 연차유급 휴가제도(상한선 20일 설정)
4. 유급주휴제도 폐지
5. 근로시간제 탄력화(1년 단위 탄력적 근로시간제 도입)
6. 근로시간 및 휴일·휴게비 적용범위 확대
7. 상당한 유예기간을 전제로 한 법정근로시간단축의 추진

자료: 노사정위원회(2000c), 「근로시간 단축의 방향과 과제, 토론회자료집」, p.52.

게 압력을 가하기 시작했다. 노사정위는 2001년 9월 이전에 대안을 정부에 제출할 것이라고 언급하였고, 노동부는 2001년 내에 초안을 완성할 것이라고 발표하였다(노사정위원회, 2001a; 매경, 2001년 7월 24일; 한겨레, 2001년 7월 26일).

정권 하반기에 들어서면서 이러한 압력은 효과적이지 못했고 정부와 한국노총의 양보가 없는 상황은 경총의 초기 입장을 변화시키지 못했다. 경총은 한국의 장시간 노동문화를 지지하는 수사학적 주장만을 고집할 뿐이었다. 예를 들어, 주당 평균 근로시간은 약 48시간이지만 정규직 종업원들은 초과근로에 따른 높은 임금에 강한 선호를 가지고 있으며 경총의 7가지 전제조건이 수용되지 않으면 제조업 기업들은 상당한 노동비용 상승으로 고통받게 될 것이라고 주장하였다(경총 사업보고서, 2001: 3~4: 29~30; 동아일보, 2001년 7월 25일; 한국일보, 2001년 7월 25일).

결과적으로 과거 노개위에서처럼 공익위원들이 타협안을 제출하는 형식을 취했다(표 4 참조). 이 대안과 함께 특별위원회의 공식적인 활동은 마무리되었다. 그럼에도 불구하고 경총과 한국노총은 각각 자신의 입장에서 물러나지 않았고 경총의 경쟁력 있는 협상전략은 이미 상당한 효과를 거두면서 공익위원들로부터 노동시장 유연성과 비용 상쇄를 위한 상당한 이익을 확보하는 데 성공하고 있었다(노사정위원회, 2001b, 2003).

노동부는 법정근로시간을 단축하기 위한 법률안을 마련하는 데 동의하였으나 정부가 국회의 주도권을 확보하지 못한 상황에서 논의를 주도할 수 없었다. 이것은 근로시간 단축에 대한 초기의 폭넓은 초당적 지지가 이미 사라졌다는 것을 의미했고 합의 대안들은 이러한 상황을 반영하는 것이었다.

경총 지도부에게 이러한 정치적 환경은 우호적인 것이었으며, 합의 이전에 더욱 유리한 상황을 기다릴 수 있는 충분한 시간이 있었다. 2001년 11월 민주노총으로부터의 경쟁적 압력하에서 한국노총이 노사정을 탈퇴하였다. 논의를 지연 혹은 중단할 수 있는 한 그리고 노조의 단결력이 성공적이지 못하는 한 위협이 아니라 이익이 되는 것이었기 때문에, 경총 입장에서는 한국노총의 탈퇴에 대한 유감 표명만으로도 충분히 자신들의 만족스러운 상황을 대변할 수 있었다(서울경제신문, 2001년 11월 13일; 동아일보, 2001년 11월 14일). 결론 논의 과정이 길어지면 길어질수록 대중의 관심과 지지는 약화되고 있었다.

〈표 4〉 쟁점별 노사 및 공익위원 주요 입장

구분	노동계	경영계	공익위원
탄력적 근로 시간제	현행 유지	1년 단위	노사 서면합의를 통한 1년 이내(임금보전방법 강구)
초과근로 상한선	1주 10시간	1주 15시간	현행 주 12시간 유지
초과근로 수당할증률	누진할증률	최초 4시간 25%, 4시간 초과분 50%	현행 50% 유지
선택적 보상 휴가제	노사간 서면합의에 의해 선택적 보상휴가제 도입을 위한 근거 마련		
유급주휴제	현행 유지	무급화	유급주휴를 무급화하되, 기존 임금보전을 법제화
연·월차 유급휴가제도 및 사용촉진 방안	월차휴가를 연차휴가로 통합 (월차휴가 폐지)		
	부여 기준		
	6개월 이상 계속근무, 8할 이상 출근자 부여 일수	1년 이상 계속근무, 8할 이상 출근자	1년 이상 계속근무, 8할 이상 출근자,
유급생리휴가제도	1년 이상의 자 22일 1년당 1일 추가, 상한선 32일(초과시 수당)	15일 일률 적용 (근속 가산제 없음)	1년 이상의 자는 18일, 근속연수 3년당 1일씩 추가, 상한선 22일.
	휴가취득률 고취를 위한 2~4주 연속 휴가 보장	적극적인 사용 권유에도 불구하고 미사용시 수당지급 면제	경총안과 원칙적으로 동일 (+사용자의 사용촉구 의무와 위반시 벌칙규정 도입)
유급생리휴가제도	현행 유지	폐지	무급화, 기존 임금수준이 저하되지 않도록 함.
근로시간단축과 임금	임금보전 법제화 (시급인상 명문화)	임금보전원칙 찬성, 법제화 반대	기존의 임금수준이 보전
근로시간 단축 일정	2002. 1. 1부터 전면 시행 중소기업에 대한 세제, 금융상지원	단계적 단축 2002. 7. 1: 공공 및 금융·보험업 2003. 7. 1: 1,000인 이상 2005. 7. 1: 300인 이상 2007. 7. 1: 100인 이상 2010. 7. 1: 10인 이상 10인 미만 사업장: 기한의 정함 없는 유예조치	단계적 단축 2002. 7. 1: 공공부문, 금융·보험업 및 1,000인 이상 2003. 7. 1: 300인 이상 2004. 1. 1: 교육부문, 50인 이상 2007. 1. 1: 전사업장(영세서비스업 적용 유예) 중소기업에서 앞서 주 40시간제 도입시 정부지원 조치

자료: 노사정위원회(2001b), 「근로시간단축특별위원회 공익위원의 입장은 이렇습니다」, pp. 24~26.

〈표 5〉 노사정위원회 합의대안 : 2001년 12월 12일

구분	합의대안
탄력적 근로시간제 단위	1개월→6개월
초과근로 상한선/할증률	12시간→16시간(3년간 한시적 적용)/ 초기 4시간은 50%→25%
유급주휴제	무급화
유급생리휴가	무급화
월차휴가/연차휴가	폐지/15~22일(3년당 1일 추가), 적극적인 권유에도 불구 하고, 미사용 휴가에 대한 현금 보상의무 없음.
임금보전	기존 임금수준은 보전되어야 함
시행 일정	단계별 1단계(2002년 7월 1일) : 공공, 금융 및 보험업 2단계(2003년 7월 1일) : 1,000인 이상 3단계(2004년 7월 1일) : 500인 이상 4단계(2005년 7월 1일) : 300인 이상 5단계(2007년 7월 1일) : 50인 이상 6단계(2010년 1월 1일) : 10인 이상

자료: 노사정위원회(2002), 「근로시간단축 합의대안」, 서울경제신문, 2001년 12월 16일.

정부는 사회적 합의 시스템에 대한 효과성 부재의 거센 비판에 직면하면서 노사정위는 2001년 12월 12일 또 다른 대안을 마련하였고(표 5 참조), 한국노총과 경총에게 합의를 촉구하였다(노사정위원회, 2002: 1). 이 대안은 공익위원들의 대안보다 더욱 사용자들에게 호의적인 것이었다. 경총은 이 대안을 고려하기 시작한 반면, 노총은 강력하게 반발하였고 노사정 합의는 실패하였다. 협상의 조류는 계속 사용자들에게 호의적인 방향으로 흐르고 있었으며 경총의 전략과 전술은 더 큰 성과를 얻어내고 있었다(서울경제신문, 2001년 12월 16일).

4. 노사정 삼자주의(tripartism)와 경총의 자율성(autonomy)에 대한 도전들

2002년 초 외적 환경들이 변화하기 시작했다. 노사정 틀에 대한 불만이 가중되면서 한국노총과 민주노총은 기업별 혹은 작업장별 단체교섭에서 주 5일제를 달성하고자 했다. 뿐만 아니라 임기 말에 직면한 김대중 대통령은 노사정 체제

의 효과를 입증하기 위한 강력한 의지를 표명하였다. 2002년 3월 정부는 민간 부문에 앞서 공공부문에 주 5일제를 도입하기로 결정하였으며 7월부터 이를 실행하기 위해 4월에 국회에 정부안을 제출할 것이라고 하였다. 이와 함께, 정부는 노사정 합의를 촉구하였으며 노사정위는 2001년 12월의 대안을 기초로 장관급 대화를 재추진하였다(동아일보, 2002년 3월 12일, 18일; 한겨레, 2002년 4월 18일).

일련의 대안들이 재벌의 요구를 점차 수용함에 따라 경총은 이제 타협적인 태도를 보이기 시작했다. 30대 그룹의 인사·노무 담당 임원회의를 이용한 경총 사무국은 경총의 입장을 조율하고 결정하였다. 이를 토대로 경총은 한국노총과 교섭을 진행하였다. 첫째, 1년 이상 근로자에 대해 최초 18일을 연차휴가의 기준으로 해야 한다는 한국노총과 정부의 주장에 반발한 경총은 ILO에 최소 연차휴가로서 '3주'에 대한 유권해석을 요구하였고, ILO는 주 5일제하에서 15일과 동일하다고 회신해 주었다. 경총의 주장이 받아들여지면서 연차휴가의 최초 기준은 18일에서 15일로 줄어들었다(김동욱, 2005). 둘째, 경총 상임부회장은 탄력적 근로시간의 단위 연장을 1개월에서 3~4개월까지만 연장한다는 데 동의하였다. 대신 경총은 사용자의 적극적인 권유에도 불구하고 근로자가 휴가를 사용하지 아니한 경우 사용자에게 금전적인 보상의 의무가 없다는 것을 명시화해 줄 것을 요구하였다(노동부, 2002: 2).

경총과 한국노총은 탄력적 근로시간과 주당 초과근로시간 한도에 대한 합의도 이루어냈다. 여전히 논쟁 중인 이슈들은 유급주휴제가 유지되어야 하는가, 며칠의 연월차휴가 수를 정할 것인가 그리고 언제부터 주 5일제를 도입해야 하는가의 문제였다(매경, 2002년 4월 24일, 국민일보, 2002년 4월 25일; 서울경제신문, 2002년 4월 25일).

그러나 경총의 이러한 협상 과정은 갑작스러운 도전에 직면하게 된다. 첫 번째 도전은 전경련(사무국)에서 비롯되었다. 제도화된 노사관계의 주고받기 협상(give-and-take negotiations)에 대한 경험이 부재했던 전경련 사무국은 노조의 요구를 입법화하는 데 적대감을 가진 일부 재벌오너들과도 더욱 가깝게 위치하였으며, 경총의 협상전략에 반대적 입장을 표명하였다. 경총의 역사와 외적 위치를 고려할 때 경총은 전경련이 반대한 내용을 합의하기는 어려운 상황

이었다. 경총은 노사문제에 전문화된 단체였기 때문에 노사관계의 특성들을 이해하고 있었지만, 전경련은 그렇지 못했다. 전경련은 경총보다 더욱 반노조적이며 노조와의 대화를 거부하고 더욱 보수적인 태도를 취하였다. 전경련 사무국의 노동시장 이슈에 대한 전문성의 결여는 두 조직간 정책적 차이를 설명하는 첫 번째 요인이 될 수 있다(조남홍, 2006; 김종각, 2006).

두 번째는 조직 내의 의사결정과 관련된 것이다. 두 조직의 주요 회원사들이 재벌기업임에도 불구하고 재벌오너들의 직접적인 참여 정도는 매우 달랐다. 일반적으로 전경련은 노동시장 이슈를 다루지 않았고 중요한 특정 이슈에 대해 간헐적으로 관여할 뿐이었다. 경총 사무국은 30대그룹 인사·노무담당 임원회의를 통해 자체 의제를 논의하고 경총 전략을 결정하는 반면, 전경련 사무국은 주요 그룹 회장들의 모임을 통해 정책을 결정하였다. 이것은 각 사무국의 의도와 방향에 따라 문제의 해석과 결과가 달라질 수 있다는 것을 의미했다. 일반적으로 재벌오너들은 노동법의 세부항목에 대한 전문성을 가지고 있지 못하기 때문에 그들은 주 5일제에 매우 부정적인 태도를 취하였다(이동웅, 2006; 김동욱, 2005).

결국 전경련 사무국은 노사정위에 있는 경총의 행동에 제동을 거는 동시에 차기 대통령은 노사정위 자체를 폐지해야 한다고 주장하였다(매경, 2002년 5월 3일, 경향신문, 2002년 5월 3일). 2002년 4월 전경련은 주 5일제 이슈에 대한 총체적인 재평가를 주장하면서 노사정 협상을 무산시키고자 하였다. 또한 전경련사무국은 노사정위 밖에서 재계의 목소리를 낼 것이라고 주장하면서 회원사들에게 자체 조사와 대안 개발을 위한 특별회비를 거두기도 했다(이동웅, 2006).

이에 대응하여, 경총 지도부는 그동안 노사정 대화에 불참하고 어떤 대안도 제시하지 않았던 전경련의 무책임성을 비난하였다. 심지어 경총 스태프는 전경련 사무국이 경총의 조사 결과를 표절하여 전경련의 이름으로 발표하는 행동을 보였다고 주장하였다. 그럼에도 불구하고, 경총은 전경련으로부터의 압력을 무시할 수 없었으며 전경련의 강경한 발언들은 경총이 더 이상 협상을 진행할 수 없도록 하였다(매경, 2002년 4월 29일; 문화일보, 2002년 5월 2일; 김동욱, 2005).

2002년 5월부터 경총은 또 다른 도전에 직면하였다. 일부 기업과 업계는 독

자적으로 주 5일제 도입을 시작했다. 24개 은행의 노사가 토요일무체에 대해 합의를 도출하였으며, 일부 신용카드 회사의 노사가 임금삭감이나 근로조건의 변화 없는 근로시간단축에 합의하였다(국민일보, 5월 24일, 코리아헤럴드, 2002년 6월 27일). 경총은 정부가 관련 법률을 개정할 때까지 도입 지연을 요청하였고 경제5단체 회장단회의와 상임부회장 회의를 통해 개별 기업들의 주 5일제 도입을 억제할 제재수단을 모색하기도 했다. 하지만 경총이 개별 사용자들의 의사결정을 통제할 만한 강력한 권한과 영향력을 보유하지 못했다(매경, 2002년 5월 31일; 경향신문, 2002년 6월 1일).

결과적으로, 전경련의 갑작스러운 개입이 노사정위에서 협상 성과를 마무리 지을 수 있는 경총의 기회와 영향력을 약화시켰고 논의는 더욱 예측하기 힘든 상황으로 내몰리게 되었다. 이러한 범주에서, 경총의 협상 과정과 별개로 개별 기업들이 주 5일제를 도입하는 상황들은 경총 사무국이 조항별로 협상을 통해 달성한 성과들 뒤에 내재되었던 경총의 논리를 희석시키기 충분한 것이었다.

5. 경총의 회피·지연전략(avoidance·delaying strategy) : 2002년 7월~2003년 8월

주 5일제 도입을 노사정합의를 통해 달성하고자 했던 김대중 대통령의 마지막 시도가 2002년 7월 22일 이루어졌다. 전경련이 불참한 가운데 경총과 한국노총은 상당부분 이해를 좁히는 데 성공하였으며 9개 가운데 7개 항목에 대한 합의를 도출하는 데 성공하였다(표 6 참조). 경총은 연장근로 할증률, 유급주휴 및 임금보전에 관한 항목에서 양보하는 대신 정부와 한국노총으로부터 월차휴가, 연차휴가일수 등에서 상당부분 양보를 얻어냈다. 경총의 협상 성과들을 감안했을 경우, 4시간 법정근로시간단축의 잠재적 임금상승 효과는 남성의 경우 1.1%, 여성은 0.7%를 넘지 않을 것이라고 노동부는 발표하였다(노동부, 2002: 19~21).

두 가지 해결되지 않은 쟁점들에 관해 살펴보면 경총은 임금보전 문제에 관해 원칙적으로 종전에 지급받던 임금이 저하되지 않도록 한다는 포괄적인 조항을 주장하였으며, 기본급, 보너스 및 인센티브 등 구체적인 내용을 법률로 명시하는 것을 요구한 한국노총의 주장에는 반대하였다. 둘째, 경총은 휴가일수 가

〈표 6〉 근로시간단축 관련 논의 결과 : 2002년 7월

구분	2002년 7월까지 논의 결과
탄력적 근로시간제	2주 단위 유지 (취업규칙으로 도입, 1주 48시간) 1개월 단위→3개월 단위로 확대
초과근로 상한선	주 12시간 유지(3년간 한시적 연장근로 상한 주당 16시간)
초과근로수당할증률	현행 50% 유지
선택적 보상휴가제	노사간 서면합의에 의해 선택적 보상휴가제 도입을 위한 근거 마련
유급주휴제	현행 유지
연·월차 유급휴가 제도	월차휴가를 연차휴가로 통합(월차휴가 폐지)
	부여기준: 1년 이상 계속 근무하여 8월 이상 출근자, 부여일수: 1년 이상의 자는 15일부터 상한선 25일. 한국노총(2년마다 1일 추가) 대 경총(3년마다 1일 추가)
휴가사용촉진방안	사용자의 적극적인 사용 권유에도 불구하고 휴가를 사용하지 않는 경우 수당지급 면제(정부는 사용자의 악용방지 대책강구)
유급생리휴가제도	청구시 생리휴가 제공하되 무급화. 기존 임금수준이 저하되지 않도록 함.
근로시간단축과 임금	기존의 임금수준이 보전되어야 함 한국노총: 생리휴가 무급화 및 연월차휴가 축소에 따른 임금 보전 법제화 대 경총: 임금보전원칙에는 찬성, 법제화 반대
근로시간 단축일정	단계적 단축 공공 및 금융·보험업: 법 개정 공포 후 3개월 이내 1,000인 이상: 1년 이내~300인 이상: 2년 이내 50인 이상: 3년 이내~ 20인 이상: 4년 이내 20인 미만 사업장: 대통령령

자료: 노동부(2002), 「근로시간 제도개선 관련 자료」, pp.3~4.

산 기준을 3년당 1일로 할 것을 요구한 반면, 한국노총은 2년당 1일로 할 것을 주장하였다. 합의 결렬의 위기에 봉착함에 따라 노동부는 임금보전 문제는 경총안(案)을, 연차휴가 부여 기준은 노총안(案)을 수용하자고 중재하였다.

합의에 대한 정부의 갈망에도 불구하고, 경총은 최종 단계에서 정부 중재안을 거부하였다. 사실, 경총 지도부에게 잔여 문제들은 합의 거부를 위한 상징적인 명분에 불과했다. 경총의 행동은 제약된 상황(constrained situation)하에서 만들어진 전략적 선택의 결과였다. 주 5일제 도입에 부정적인 전경련과 여타 경

재단체들의 간섭과 공격은 경총 사무국의 자율적인 의사결정과 행동을 제약시켰다. 경제부처마저 경총에게 합의를 요구하는 상황에서도 전경련은 협상 장소에 나타나지 않았다. 이는 합의에 따른 향후의 모든 책임이 경총에게 있음을 의미하는 것이었다. 정치적 책임을 공유할 수 있는 재계의 대표가 없는 상황에서 경총지도부는 위축되었고 사무국 중심으로 운영되어 온 경총 조직이 가진 한계점에 다다른 것이었다. 따라서 경총 지도부는 합의를 통해 정치적 책임을 떠안고 싶지 않았다. 경총에게 주어진 최선의 선택은 회피전략이었고 경총 사무국의 김영배 상무는 경총 회장을 협상 장소에서 데리고 나오며 협상 파기를 선언하였고, 노사정합의를 위한 김 대통령의 마지막 시도는 결국 실패하게 되었다(김동욱, 2005).

합의 실패 후 정부는 9월 정기국회에서 정부법안을 통과시키고자 하였지만, 대선을 눈앞에 둔 상황에서 각 정당은 이해관계가 해결되지 않은 법안을 통과하고자 하지 않았다. 정부법안은 상당부분 사용자들의 요구를 반영하고 있었지만 경총 지도부는 여전히 지연되고 있는 상황을 반기면서 주 5일제를 반대한 친사용자 후보를 지지하면서 대선의 결과를 기다리고 있었다.

사용자들의 기대와 희망에도 불구하고, 대선의 승리는 더욱 친노동계 인사이자 개혁론자로 분류되던 노무현 후보에게 돌아갔다. 재벌기업들은 노무현 대통령의 노동정책과 불리한 여론을 인식하면서 진로를 급격하게 선회하였다. 개별 재벌기업들은 경총보다 더욱 빠르게 움직였으며 그동안 보여온 부정적인 자세를 바꾸면서 경쟁적으로 주 5일제를 도입하기 시작했다. 이러한 행동은 지난 3년간 경총과 전경련이 논의를 진행하고 중단시키는 동안 자체적으로 주 5일제를 준비해 왔다는 것을 의미했다. 예를 들어, 2003년 3월 무노조 기업인 삼성은 5월부터 모든 계열사들이 주 5일제를 도입할 것이라고 발표했다. 삼성의 부회장은 2002년 3월부터 이미 부분적으로 이를 도입하여 격주휴무제를 성공적으로 실행하고 있으며 이러한 혁신들이 높은 수익을 달성하는 데 기여하고 있다고 말하였다(코리아헤럴드, 2003년 3월 17일, Korea Times, 2003년 4월 22일). POSCO는 2003년 6월 이후 주 5일제 도입을 선언하면서 2001년부터 격주 휴무제를 도입하면서 주 5일제를 준비해 왔다고 발표하였다(서울경제신문, 2001년 8월 8일). LG그룹은 발표를 통해, LG전자는 2001년부터 주 5일제를 도입해

왔으며, LG상사는 2002년부터 도입했다고 언급하였다. SK는 4월, 한화는 5월부터 주 5일제를 도입한다고 발표하였다(Korea Times, 2003년 4월 22일, 5월 15일).

또 다른 두드러진 변화는 민주노총 산하 노사간 합의였다. 2003년 7월 금속 산별노조와 중소기업 사용자들은 임금과 근로조건의 후퇴 없는 주 5일제를 합의하였다. 2003년 8월에는 현대차와 기아차 노사 또한 임금과 근로조건의 후퇴 없는 주 5일제에 합의하였다. 회원사들의 자율적이고, 조정되지 않은 양보가 확산되면서 경총 사무국은 2002년 7월 이전에 교섭을 통해 얻어냈던 모든 양보들을 잃어버릴지도 모른다는 전망에 직면하게 되었다. 이러한 상황에서 경총은 김대중 정부가 2002년 9월에 제출한 정부법안이 기업에게 최선의 대안이 될 수 밖에 없다고 판단하고 적극적으로 국회 통과를 주장하기 시작했다(경총 사업보고서, 2003: 38~39; 한겨레, 2003년 8월 7일, 서울경제신문, 2003년 8월 12일).

경총 사무국은 노사정 채널이 아닌 로비활동과 여론에 초점을 두었다. 2003년 7~8월 사이 정당 관계자들과 17차례의 모임을 갖고 국회에서 정부법안 통과를 촉구하였으며 노조가 법이 아닌 단체교섭을 통해 주 5일제를 도입하는 상황을 막아야 한다고 설득하였다(경총 사업보고서, 2003: 107). 비록 민주노총과 한국노총은 전면적인 재협상을 주장하였으나 국회는 근로기준법에 대한 정부안을 통과시키면서 법정근로시간을 44시간에서 40시간으로 단축하고 관련 법안들을 개정하였으며, 정부는 주 40시간 근로시간 모델을 입법하게 되었다(Kim, 2004: 468~470).

V. 결 론

서구의 사용자단체에서 일반적으로 나타났던 것처럼, 경총은 회원사들과 비대칭적 상호의존성을 가지고 있었다. 유인·결속역량(associability)과 관리가능역량(governability)을 발전시키는 데 도움을 준 외적 자원들은 사용자들의 파워에 도전하는 두 가지 대표적인 위협인 노동조합과 정부 규제정책이었다. 전후적 노동운동은 사용자들에 대한 끊임없는 계급적 도전을 제공하고, 사용자들간

공동의 정체성과 목적을 생성시킨다. 따라서 민주노총 소속 대기업 노조와 그들의 전투적 투쟁들은 제조업 대기업을 주요 회원사로 가진 경총에게 집단제를 통해 그들의 단결력과 하나된 목소리를 전달할 필요성을 유지하도록 만들었다.

둘째, 정부정책은 사용자단체가 그들의 조직적 정체성을 유지하는 데 도움을 준다. 예를 들어, 김대중 정부와 노무현 정부의 재벌벌 정책은 재벌오너들로 하여금 사용자단체가 어느 정도의 응집력을 유지 혹은 강화하도록 해주었다. 이것은 경총이 유인·결속역량과 관리가능역량을 발전시키는 데 도움을 주었다. 게다가, 노사정위원회의 제도적 틀을 형성시킴으로써 정부는 노동계를 사회적 주체의 한 부분으로 인정해 주었으며 이는 재벌오너들이 인정하고 싶지 않은 도전이었다. 한편 이러한 제도적 틀은 경총이 사용자들의 집단적인 이해를 대변하고 책임질 수 있도록 하는 공간을 마련해 주었다.

그러나 이러한 도전과 위협의 정도가 사용자들로 하여금 직접 경총에 관여할 만큼 강력하였던 것 같지는 않다. 재벌오너들은 변화된 제도적 여건 속에서도 여전히 그들의 기업집단에 대한 통제력을 유지하는 데 성공하였다. 또한, 노동시장 이슈에 대해서는 노동시장 유연성을 적극 활용하고 있었으며, 정부의 정책방향 또한 노동친화적이라고 판단하기 어려웠다. 특히 정부는 과격한 전투적 노동운동에 강력하게 대처하였다. 이는 전통적으로 경총의 활동에 아주 낮은 수준으로 관여해 온 재벌오너들이 그 수준을 높여 직접 참여할 만큼의 위협에 다다르지 않았음을 의미한다. 결국, 재벌오너들의 선택은 경총 사무국의 역할과 권한을 더 높여주면서 그들을 대신하여 경총 사무국이 실질적으로 그들의 집단적인 이해를 대변하도록 하였다.

경총 사무국은 30대 기업 인사·노무담당 임원회의를 통해 대기업들의 요구를 수렴하고 조정하면서 경총의 전략과 행동을 결정하였다. 특히, 경총 사무국의 노동시장에 관한 전문성과 지식은 경제적·정치적 상황을 빠르게 판단할 수 있도록 해주었고, 경총으로 하여금 재벌의 이익을 대변하기 위한 다양한 대응 전략들을 선택할 수 있게 해주었다. 기업의 구조조정이 한창이었던 2000년 이전, 경총은 친노동 이슈에 대한 논의 자체를 차단하고자 하였으며 전략적으로 노사정위를 탈퇴하거나 복귀하면서 재벌에게 유리한 의제만을 다루고자 하였다. 그러나 2000년 노조에게 우호적인 방향으로 공공정책 방향이 설정되면서

사용자들은 상당한 도전에 직면하게 되었다. 이에 대해 경총은 전략적 목표를 전환하면서 최소한 법정근로시간단축의 대가로 고용조건과 휴가조항을 약화시키는 협상을 전개하였다. 특히 노사정위의 합의제 원칙은 경총 사무국이 지연 전략을 효과적으로 이용할 수 있는 중요한 외적 자원이 되었다.

유럽과 달리 한국의 노사관계가 기업별 시스템을 근간으로 하고 있다는 점은 노사정위에서 경총(사무국)의 정치적 영향력에 많은 제약요인들이 존재하고 있음이 나타났다. 전경련과 여타 사용자조직들의 개입과, 개별 기업 단위의 조정되지 않은 노사간 주 5일제 합의, 그리고 사용자들의 임의적인 주 5일제 도입은 경총의 회원사와 여타 단체에 대한 미약한 영향력을 보여주고 있었다. 이러한 제약요인으로 인해 경총은 교섭을 통한 상당한 성과에도 불구하고 결국 최종 합의를 회피하도록 하였다. 사무국 중심의 조직체계 역시 경총이 취할 수 있는 대응 전략의 선택 폭을 제약하였다.

참고문헌

- 경영자총협회. 『경총 노동관계법 개정 요구안 및 국제비교』. 한국경영자총협회, 1996a.
- _____. 『노동법개정의 방향과 과제』. 1996b.
- _____. 『사업보고서』. 1999~2003.
- 김동욱. 「경영자총협회 팀장」. 인터뷰(2005년 5월 11일).
- 김종각. 「한국노총 정책위원장」. 인터뷰(2006년 3월 14일).
- 노동부. 『근로시간단축 특위에서 논의된 근로시간 등 제도개선 관련논의자료』. 2000(7월)
- _____. 『근로시간 제도개선 관련 자료』. 2002(8월).
- 노사관계개혁위원회. 『노동관계법 쟁점자료집(종합)』. 1996(8월).
- 노사정위원회. 『근로시간단축의 쟁점과 과제』. 토론회 자료집, 1998.
- _____. 『근로시간 단축, 어떻게 할 것인가?』. 토론회 자료집, 2000a(5월).
- _____. 『근로시간단축특별위원회 활동 보고』. 보고안건, 2000b(10월).

- _____. 『근로시간 단축의 방향과 과제』. 토론회 자료집, 2000c(10월).
- _____. 『근로시간단축특별위원회 활동 보고』. 보고안건, 2001a(9월).
- _____. 『근로시간단축특별위원회 공익위원의 입장은 이렇습니다』. 보고안건, 2001b(9월).
- _____. 『근로시간단축 합의대안』. 2002(3월).
- _____. 『노사정위원회 5년 백서』. 2003.
- 단병호. 「전 민주노총 위원장, 민주노동당 국회의원」, 인터뷰(2006년 3월 17일).
- 민주노총·한국노총. 『노동시간 단축 및 전임자임금지급 관련 노·사·정 대토론회』. 토론회자료집, 1999.
- 서영주. 「한국의 노동시간단축 사례연구와 노동정책 과제」. 숭실대학교 노동경제학과 석사학위논문, 1999.
- 송원근·이상호. 『재벌의 사업구조와 경제력 집중』. 나남, 2005.
- 윤병갑. 「토요휴무제 시행에 따른 노·사·정 상호작용 분석: 주5일제 근무를 중심으로」. 중앙대학교 행정대학원 석사학위논문, 2004.
- 윤진호·강병구·이병희·서영주·박중완. 『노동시간 단축과 노동조합의 정책과제』. 민주노총 총서 005. 전국민주노동조합총연맹, 1999.
- 이동용. 「경영자총협회 상무이사」. 인터뷰(2006년 3월 21일).
- 조남홍. 「전 경영자총협회 상임부회장」. 인터뷰(2006년 3월 15일).

Adams, R. J. *Industrial Relations Under Liberal Democracy: North American In Comparative Perspective*. Columbia, 1995.

Barry, M. "Employer Associations: Assessing Plowman's reactivity thesis." *Journal of Industrial Relations* 37 (4) (1995): 543~561.

Bean, R. *Comparative Industrial Relations: An Introduction to Cross-national Perspectives*. 2nd ed., London, 1994.

Behrens, M. and Traxler, F. Employers' Organisations in Europe. [online]. <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/11/study/tn0311101s.html>
Available from: [Accessed 12th June 2004], 2004.

- Bowman, J. R. "Employers and the Persistence of Centralized Wage Setting: The Case of Norway." *Comparative Political Studies* 35 (9) (2002): 995~1026.
- Cherry, J. "The 'Big Deals' and Hynix Semiconductor: State-Business Relations in Post-Crisis Korea." *Asia Pacific Business Review* 10 (2) (2003): 178~198.
- _____. "'Big Deal' or big disappointment? The Continuing Evolution of the South Korean Developmental State." *The Pacific Review* 18 (3) (2005): 327~354.
- Choong Yong Ahn. "Financial and Corporate Sector Restructuring in South Korea: Accomplishment and Unfinished Agenda." *The Japanese Economic Review* 52 (4) (2001): 452~470.
- Crotty, J. & Lee, K. K. "A Political-economic Analysis of the Failure of Neo-liberal Restructuring in Post-crisis Korea." *Cambridge Journal of Economics* 22 (2002): 667~678.
- Dae-Oup Chang & Jun-Ho Chae "The Transformation of Korean Labour Relations since 1997." *Journal of Contemporary Asia* 34 (4) (2004): 427~448.
- Deery, S. & D. H. Plowman. *Australian Industrial Relations*, 3rd eds., Roseville, 1991.
- Dong-One Kim & Seongsu Kim. "Globalisation, Financial Crisis, and Industrial Relations: The Case of South Korea." *Industrial Relations* 42 (3) (2003): 341~367.
- Eichengreen, B. & T. Iversen. "Institutions and Economic Performance: Evidence from the Labor Market." *The Oxford Review of Economic Policy*, a special issue, 1999.
- Ha Joon Chang, H. J. Park & C. G. Yoo. "Interpreting the Korean crisis: financial liberalization, industrial policy and corporate governance." *Cambridge Journal of Economics* 22 (1998): 735~746.

- Hasung Jang & Joongi Kim. "Nascent Stages of Corporate Governance in an Emerging Market: Regulatory Change, Shareholder Activism and Samsung Electronics." *Corporate Governance: An International Review* 10 (2002): 94~105.
- Hyun-Hoon Lee. A "'Stroke' Hypothesis of Korea's 1997 Financial Crisis." In M. J. Tcha & C. S. Suh (eds). *The Korean Economy at the Crossroads*. London, 2003.
- In Jun. "Korea Employers' Federation and Korean Industrial Relations." Unpublished Ph.D dissertation, University of New South Wales, 2007.
- In Jun & Sheldon, P. "Looking beyond the West? The Korea Employers' Federation and the Challenges of Membership Adhesion and Cohesion." *The Economic and Labour Relations Review* 17 (1) (2006): 203~225.
- Kiu-Sik Bae & Seong-Jae Cho. "Labour Movement." In Won-Duck Lee (ed.), *Labour in Korea*. Seoul, 2004.
- Kong, T. Y. "Neo-liberalization and Incorporation in Advanced Newly Industrialized Countries: A View from South Korea." *Political Studies* 52 (2004): 19~42.
- Lansbury, R. D. & N. Wailes. "Social Partnerships in Korean Industrial Relations." In *The Association of Industrial Relations Academics of Australia and New Zealand(AIRAANZ) (eds), Reworking WORK, the Conference of the AIRAANZ, Sydney, 2005*, pp.323~330.
- Lilja, K. "Finland: Continuity and Modest Moves Towards Company-level Corporatism." In Ferner, A. & Hyman, R. (eds), *Changing Industrial Relations in Europe*. Oxford: Blackwell, 1998, pp.171~189.
- Mathews, J. A. "Fashioning a New Korean Model out of the Crisis: the Rebuilding of Institutional Capabilities." *Cambridge Journal of Economics* 22 (1998): 747~759.
- McCaffree, K. M. "A Theory of the Origin and Development of Employer

- Associations.” *IRRA Processing of 15th Annual Meeting*, 1962, pp. 56~68.
- Moon Jung Tcha, Lee, M. & Suh, C. S. “The Korean Economy.” In Tcha, M. J. and Suh, C. S. (eds.), *The Korean Economy at the Crossroads*. London, 2003.
- Olson, M. *The Logic of Collective Action: Public Goods and the Theory of Group*. Cambridge Mass, 1965.
- Pfeffer, J. & G. R. Salancik. *The External Control of Organizations: A Resource Dependence Perspective*. New York, 1978.
- Plowman, D. *Holding the Line, Compulsory Arbitration and National Employer Coordination in Australia*. Cambridge, 1989.
- Radelet, S. & J. D. Sachs. “The East Asian Financial Crisis: Diagnosis, Remedies, Prospects.” *Brooking Papers in Economic Activity* 1 (1998): 1~90.
- Rynhart, G. “International Employers’ Organisations.” In Blanpain, R. (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*. 8th ed. Hague, 2004, pp.55~73.
- Schmitter, P. & W. Streeck. “The Organization of Business Interests. Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies.” Cologne: MPIfG Discussion Paper 99/1, 1999.
- Sang-Hoon Lim. “Strategy Matters: A Constructivist Approach to The South Korean Social Pact.” Unpublished Ph.D dissertation, University of Wisconsin-Madison, 2002.
- Sang-Hwan Jang. “Continuing Suicide Among Laborers in Korea.” *Paper for Labor History*, 2004.
- Sea Jin Chang. “Korean Business Groups: The Financial Crisis and the Restructuring of Chaebols.” In S. J. Chang (ed.), *Business Groups in East Asia*. Oxford, 2006, pp.52~69.
- Sheldon, P. & L. Thornthwaite. *Employer Associations and Industrial*

- Relations Change: Catalysts or Captives?* (eds.), NSW, 1999a.
- _____. "Swedish Engineering Employers: The Search for Industrial Peace in the Absence of Centralized Collective Bargaining." *Industrial Relations Journal* 30 (5) (1999b): 514~532.
- _____. "Business or Association? The Strategic Response of Employer Associations to the Decentralisation of Bargaining in Australia." *Economic and Labour Relations Review* 15 (1) (2004): 128~158.
- Shim, W. S. & R. M. Steers. "The Entrepreneurial Basis of Korean Enterprise: Past Accomplishments and Future Challenges." *Asia Pacific Business Review* 7 (4) (2001): 22~43.
- Sisson, K. *The Management of Collective Bargaining: An International Comparison*. Oxford, 1987.
- Siegel, N. A. "Assessing the Effects of Social Pacts - with a Special Focus on the German Case." The 6th Conference of the European Sociological Association (ESA), "Ageing Societies, New Sociology," Murcia, September 2003.
- Streeck, W. "The Uncertainties of Management in the Management of Uncertainty: Employers, Labor Relations and Industrial Adjustment in the 1980s." *Work, Employment & Society* 1 (3) (1987): 281~308.
- Sung-Hee Jwa. A "New Framework for Government-Business Relations in Korea." In O. Y. Kwon, S. H. Jwa and K. T. Lee (eds), *Korea's New Economic Strategy in the Globalization Era*. Cheltenham, 2003.
- Sung-Teak Kim. "Working Hours." In Lee, W. D. (ed.), *Labour in Korea*. Seoul, 2004.
- Tolliday, S. & J. Zeitlin. *The Power to Manage?: Employers and Industrial Relations in Comparative Historical Perspective*. New York, 1991.
- Traxler, F. "Business Associations and Labor Unions in Comparison: Theoretical Perspectives and Empirical Findings on Social Class,

- Collective Action and Associational Organisability.” *The British Journal of Sociology* 44 (4) (1993): 673~691.
- _____. “Employer and Employer Organisations: the Case of Governability.” *Industrial Relations Journal* 30 (4) (1999): 345~354.
- _____. “Employers and Employer Organisations in Europe: Membership Strength, Density and Representativeness.” *Industrial Relations Journal* 31 (4) (2000): 308~316.
- _____. “Bargaining (De)centralization, Macroeconomic Performance and Control over the Employment Relationship.” *British Journal of Industrial Relations* 41 (1) (2003a): 1~27.
- _____. “Economic Change and its Impact on Employers’ Associations: A Crossnational Comparison”. *IIRA, 13th World Congress, Track 4, 2003b*.
- Vatta, A. “Employers’ Organizations and Concertation: Internal Dynamics and Institutional Influence.” *European Journal of Industrial Relations* 5 (3) (1999): 245~264.
- _____. “Concertation and Employers’ Organisations in Italy: the Case of Confindustria.” *South European Society & Politics* 6 (3) (2001): 103~122.
- Wallerstein, M. and B. Western. “Unions in Decline? What has Changed and Why.” *Annual Review of Political Science* 3 (2000): 355~377.
- Windmuller, J. P. & A. Gladstone. *Employers Associations and Industrial Relations: a Comparative Study*. New York, 1984.
- Won Duck Lee & Joo Hee Lee. “Will the Model of Uncoordinated Decentralization Persist? Changes in Korean Industrial Relations After the Financial Crisis.” In Katz, H. C., Lee, W. & Lee, J. (eds.), *The New Structure of Labour Relations: Tripartism and Decentralisation*. Ithaca, 2004, pp.143~164.
- Yin, R. K. *Case study Research: Design and Methods*, 3rd ed. Thousand

Oaks, 2003.

* 참고 신문(1998~2003)

Asia Times, Korea Times, 경향신문, 국민일보, 동아일보, 매경, 문화일보,
서울경제신문, 연합뉴스, 조선일보, 중앙일보, 코리아헤럴드, 한겨레,
한경, 한국일보,

abstract

The Roles and Strategic Behaviours of the Korea Employers' Federation (KEF) within the Tripartite Commission, 1998~2003

In Jun

This study aims to shed light on the nature of the relationship between the KEF and its member firms and its strategic choices as it discussed the statutory working hours reduction within the Tripartite Commission. Using resource dependence theory, the author examines asymmetric interdependence between employer associations and their members and the challenges of associability and governability. External pressures or challenges, such as from strong unions, multi-employer bargaining structures and pro-labour governments, provide employers with significant incentives for membership. By focusing on the KEF, this paper prioritises historical discussion of their collective responses and the consequences of these responses. The analysis shows that the changes to the Korean political economy and industrial relations appeared to influence KEF member firms' attitude to join and remain within their association. The militant KCTU unions and their struggles, the Kim government's anti-chaebol policies and the existence of Tripartite Commission and the FKTU's participation in that institutional framework helped the KEF maintain its organisational identity and develop associability and governability. On the other hand, less coordinated enterprise union activism, the state's strong measures against union militancy and the internal structure and decision-making of the KEF mainly operated by its Secretariat weakened its control or influence over other employer organisations and individual employers. In

these circumstances, in response to the changes to the external environments, the KEF strategically made various choices. Its avoidance, negotiations, delaying and lobbying strategies successfully delivered employers' collective interests so that it was able to delay the introduction of the statutory working hours reduction from 44 hours to 40 and weaken some legal working conditions.

Keywords : employer associations, associability, governability, statutory working hours reduction.