이 슈 분 석

노사정위원회를 둘러싼 노사정 협의모델 논쟁

진숙경*

이 글은 2002년 1월 25일 한국노동연구원, 한국노사관계학회, 한국노동법학회, 한국노동경제학회 주최로 열린 '노사정 협의모델 발전방안에 관한 토론회'에서 제기된 의견을 중심으로 정리한 것임. 이날 토론회에서는 최장집 교수가 '세계화시대 한국의 민주주의와 노동문제'를, 최영기 한국노동연구원 부원장이 '노사관계 혁신과 사회적 협의모델'에 대해 발제하고, 김대환 인하대 교수, 심갑보 삼익LMS(주) 대표이사·부회장, 안영수 노사정위 상임위원, 조천복 한국노총 사무총장, 조남홍 한국경총 부회장, 허영구 민주노총 위원장 직무대행 등 노사정·학계에서 보조발제자로 참여

Ⅰ. 문제의 제기

○ 최근 노사정위 위상 및 발전 방향에 대한 논의가 존폐 문제로부터 운영개선 대안까지 다양한 수준에서 진행되고 있음.

- 일부 경영계와 학계에서는 노사문제는 개별기업의 노사에 맡겨야 하며 노사 자율의 회복은 현 노사정위원회 폐지로부터 시작되어야 한다며 정부가 노사문제에 적극 개입하는 것에 대해 비판적인 시각을 보이고 있음.
- 다른 한편에서는 노사정위 존재를 인정하면서 노사정간의 공식적인 협의기구를 통해 노사는 정책에 필요한 정보를 제공함과 동시에 정부 정책을 감독하고, 결과적으로 실효성 있는 정부의 노동정책과 노동제도 입안에 일조할 수 있어야 한다고 주장
- 노동계 내부에서도 노사정위에 대한 상반된 견해를 갖고 있는데, 한국노총은 정부가 공정한 중재자라는 소극적 태도에서 벗어나 노사교섭의 적극적 조정자 역할을 수행해야 한다고 주장

*한국노동연구원 연구원(jindorl@kli.re.kr).

- 반면 민주노총은 현재의 노사정위원회가 사회적 합의기구가 아닌 대통령자문기구에 불과하며 신자유주의적 노동배제 전략과 노동시장 유연화 전략의 수단으로 활용되어 왔다고 평가하며 노사정위원회는 해체하고 비상설로 새로운 노정, 노사, 노사정간 교섭 테이블을 형성해야 한다고 주장

○ 1997년 경제위기 당시 대통령 통치철학의 일환으로 구성된 노사정위원회는 진행 과정에서 법적 근거를 마련하여 현재에 이르고 있으나 2002년 하반기 정권 교체기에 앞서 노사정위원회의 장기적 전망에 대한 총괄적이면서 심도 깊은 논의 필요성이 제기되고 있음.

- 1998년 1월 공식 출범한 노사정위는 2월 정리해고제와 파견근로자제도 법제화에 관한 노사정 합의를 이끌어내고, 2000년 10월에는 근로시간 단축과 관련한 기본원칙 합의, 2001년 2월 노조전임자 임금지급 문제 및 복수노조 교섭창구 단일화 문제 5년 유예 등을 합의
- 그러나 2000년 합의된 주 5일 근무제 도입의 입법화 과정이 2년에 걸쳐 난항을 겪게 되면서 노사정위 논의시스템의 문제점이 심각히 제기되고 있는 실정

Ⅱ. 현 시기 노사정위 문제점

◈ 의사결정 방식

○ 모호한 노사정위 위상

- 노사정위원회 관련법에 의하면 노사정위원회는 '대통령자문기구'로 정의되고 있으나 실제로는 노동부, 보건복지부, 재경부 등 관련 부처에 정책을 건의·협의하는 기능이 더 강함.
- '노사정 협의모델 발전방안에 관한 토론회'(이하 토론회)에서 김대환 교수는 1997년 말 경제위기 상황에서 급조된 노사정위는 한시적 활동을 펼쳤던 노사관계개혁위원회 모델의 상설화된 조직이라며 대통령자문기구로서의 성격과 정책 협의 기능을 포함한 혼재된 위상을 내포하고 있다고 지적
- 서구 유럽의 사회적 합의제도는 대립적 노사관계에 대한 반성 속에서 자생적으로 형성되어온 질서의 일환이었으나 우리나라의 노사정위원회는 유럽의 사회적 합의 기반을 마련하지 못한 채 경제위기 극복이라는 위급상황하에서 통치권자의

뜻에 따라 설립된 한계를 내포

- 노사정위에 대한 참여 주체간 기대수준도 차이가 있는데 노동계는 사회적 합의라는 높은 수준의 규정력을 가져야 한다는 입장인데 반해 경영계는 사안별 협의기구로 한정지으려고 하고, 정부는 실제로는 정책적 협조기구 정도로 보고 있다고 할 수 있음.

○ 합의가 어려운 구조

- 노사정위원회법 제6조 제3항에 의하면 회의는 재적위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결하도록 규정. 노사정·공익 중 어느 일방의 위원 불참은 어떠한 의결도 불가능하도록 구조화되어 있음. 또한 실제 노사정위원회는 회의록상의 만장일치 의결제로 진행시켜 왔음.
- 이러한 합의 규칙하에서 참여 주체 중 일방의 탈퇴 위협은 치명적인 운영상의 난제를 불러일으켜 왔음. 민주노총이 정리해고제 법제화 및 합의내용 불이행 등에 반발하며 노사정위를 탈퇴한 것이나 한국노총이 불참 선언을 전술적 차원에서 거론하는 것 등도 모두 이런 문제와 연결되어 있음.

○ 모든 문제에 대한 노사정 합의가 가능한가?

- 노사정위원회의 가입 탈퇴 여부는 전적으로 참여 주체의 자유의사에 맡겨져 있기 때문에 합의를 전제로 하지 않을 경우 논의 결과에 불만을 품은 일방이 탈퇴할 경우 노사정위는 현실적으로 유명무실화되기 때문에 노사 현안에 대한 합의를 지향해야 한다는 것이 일반적인 주장
- 그러나 지나치게 부분적인 쟁점까지 합의선상에 올림으로써 문제를 오히려 복잡하게 만드는 면도 있음.
- 근로시간단축특별위원회는 주 5일 근무제와 관련해 도입 원칙에는 합의하되 세부적인 항목에 대해 재론키로 함에 따라 연월차휴가 일수, 시간외수당 할증률 등 세세한 부문에 있어서 합의점을 찾지 못하고 2년에 걸쳐 법제화하는데 난항을 겪고 있음.

◈ 노사정 논의 의제의 범위

○ 노사정위가 채택한 의제들은 매우 나열적으로 논의되고 있어 특정 시기 쟁점이 되는 사안 이외에는 심도 깊게 다루어지기 어려운 상황

- 노사정위 내 근로시간 단축·공공부문 구조조정·금융부문 구조조정·비정규직 근로자 대책 등 특별위원회와 노사관계·경제사회 등 소위원회에서 채택된 상당

수 안건은 실제 노사정간의 합의점에 도달하기 어려운 사안인 경우가 많고 때로는 논의되는 정책의 직접적 영향을 받는 이해집단이 정책결정 권한을 갖게 됨으로써 생기는 문제가 발생할 가능성도 있음.

- 노사정위는 근로시간 단축 등 직접적인 노동조건과 관련한 문제를 비롯해 공기업 민영화, 금융산업 발전방향, 세제개혁, 물가안정, 보험과 복지정책 등 폭넓은 문제를 논의하고 있으나 이 중 노사간 합의를 이끌어낼 수 있는 주제는 매우 한정됨.
- 더욱이 특정 주제의 총론에 대한 합의가 이끌어졌다고 하더라도 각론에서는 조직간 입장차로 인해 합의에 이르기가 더욱 어려움.

○ 조직노동자 중심의 논의 주제

- 현재의 노사정위는 조직된 노동자들의 이해를 대변하는 논의에 관심을 기울일 수 있는 구조를 갖고 있음. 노조의 경우도 10% 안팎의 노동자들을 대표하는 대표자들이 1,300만 전체 노동자들에 직접적인 영향을 미치는 논의를 벌이고 있는 것. 이러한 구조는 소수 조직 대중의 이익을 위해 불특정 다수가 피해를 입을 수 있다는 우려를 낳고 있음.
- 재벌 대기업·공기업·금융부문의 영향력이 상대적으로 강하게 반영될 소지가 커 중소영세사업장이나 비정규직 노동자들의 지위 향상을 위한 활동에 소홀할 수 있으며, 상대적으로 여성 정책에 큰 비중을 두지 않음.
- 정규직 노동자들의 해고 억제나 고용유지 정책에는 관심을 가지지만 실직자 재취업에 대한 관심은 그에 비해 적은 편
- 실업대책 논의도 기업 바깥에 존재하는 실직자 재취업을 위한 노동시장 인프라 구축보다는 실업률 통계치만을 하락시키는 것을 목적으로 하는 단기적인 대안에만 관심 표명
- 정부 정책도 영향력 있는 주체인 참여 주체들의 이익을 반영하는 방향에서 이루어지고 있으며 예산 집행이나 운용과정 또한 공익적 차원에서의 입법이나 제안이 이루어지기보다는 논의 주체의 이해타산에 의해 이루어지는 문제점이 제기됨.

◈ 참여 주체의 대표성

○ 현재 노사정위에는 민주노총이 탈퇴하고 한국노총이 노동계를 대표하여 참여하고 있으나 노동계 내부의 의견 차를 드러내고 있는 상황이어서 대표성을 인정하기 어려운 측면이 있음.

- 노사정위에 참여하는 한국노총도 민주노총과의 조직적 경쟁관계를 고려하여 노동계의 원칙적인 입장을 고수하는 경우가 종종 있어 노사정 협상의 진전을 가로막기도 함.
- 또한 노사정 합의가 이루어진다고 하더라도 합의에 참여하지 않은 민주노총을 비롯한 그 지지세력들의 반발로 합의 내용에 대한 국민적 공감대를 형성하기 어려움.

○ 노사정위에는 5개 부처 장관이 참여하고 있으나 정부 부처간의 의견 불일치로 참여 당사자인 정부의 신뢰성에 관한 문제가 제기됨.
- 노사정위에는 재경부장관을 비롯해서 산업자원부장관, 노동부장관 등 5부처 장관이 한 자리에 참여해 실제 5부처간의 의견 조율만 제대로 이루어진다면 노사정위를 통해 해결할 수 있는 노정, 사정간의 현안이 많을 것
- 그러나 '공무원노조' 안건에서 드러나듯이 정부 대표자들간의 견해차이로 정부 단일안 마련조차 어려움을 겪게 되자 다른 파트너들과의 협의 진행에도 차질을 빚어 협상 파트너간의 신뢰를 형성하는데 도움이 되지 않음.
- 노사정위 차원에서 오랜 논란 끝에 타결된 합의 사항에 대해서도 정부의 일부 부처의 거부로 합의 내용에 따라 시행하지 않음으로 해서 노사정간의 불신을 부추가는 요인이 되기도 함. 실업자 초기업단위노조 가입과 관련한 노사정 합의 사항이 대표적인 사례라 할 수 있음.
- 노사정간의 구체적인 사항이 논의되어야 하는 소위원회나 특별위원회의 경우 주담당자들 대신 하위직이 대리 참석하는 비율이 높아 실적적인 협의를 어렵게 하는 경우가 많아 이에 대한 시정이 요구됨.

◈ 전문성의 결여

○ 노사정 3자 협의기구에서 공익위원과 전문위원들의 역할은 3자 기구의 성패에 큰 영향을 미치게 되나 현재 전문성이 결여되어 있다는 문제점이 제기됨.
- 경총은 공익위원과 전문위원의 중립성과 전문성이 중요한 요체가 되기 때문에 이를 위한 자격 요건 및 선임 요건을 더욱 강화할 필요가 있다고 주장

○ 특별위원회나 소위원회는 각각 10여개의 논의 안건을 채택하고 있음. 그러나 1~2명의 전문위원으로 다양한 주제를 전문적으로 다루기에는 무리라는 지적
- 매 시기마다 논의 가능한 핵심 의제를 채택하고 그 의제에 맞는 전문가들로 비상

설 위원회를 구성하는 것이 그 분야의 전문인력을 포괄적으로 활용할 수 있는 방안이 될 것임.

Ⅲ. 노사정위 발전을 위한 몇 가지 제언

○ 노사정위원회는 임금 및 물가정책, 고용 문제, 인적자원개발 등 사회 전반에 대한 폭넓은 문제에 대해 큰 틀에서의 원칙과 방향을 협의하고 정부는 이러한 협의결과를 감안하여 구체적인 내용을 마련하고 운영하도록 해야 함.

- 토론회에서 신인령 노동법학회장은 노사정위원회에서 합의해야 할 사안과 그렇지 않은 사안을 구분할 필요가 있다며 법률적으로 보장된 원칙의 문제와 협상의 대상이 되는 문제를 혼돈하여 논의하는 것은 생산적이지 못하다고 지적
- 노사 합의가 이루어지지 않았을 경우 실제적으로 공익위원들만의 의견으로 노사정위의 의견이 확정되는 것에 대한 노사 양측의 문제제기가 있음.
- 민주노총의 허영구 위원장 직무대행은 개인의견을 전제로 토론회에서 일정한 협의기간을 정해서 노사정간의 논의를 벌이고, 전원합의제로 의견을 결정하되 합의에 도달하지 못했을 때는 무리하게 합의를 이끌어내려고 하지말고 그 때까지의 논의 결과를 갖고 정부가 정책을 결정하는데 각 조직의 의견을 적극 수용하도록 하자는 의견을 제시함.

○ 중앙단위로 집중되어 있는 노사정위원회의 논의 구조를 확장해 지역별·업종별·산업별 협의를 활성화시킬 필요성이 있음.

○ 노사정위에 참여하고 있는 노동자 대표나 기업 대표, 정부부처나 기업 대표들은 각 조직의 이해관계를 넘어서 전국민의 이해에 복무할 수 있도록 관점의 전환이 요구됨.

○ 민주노총의 참여를 이끌어내기 위한 노사정위원회의 노력이 필요

- 민주노총은 1999년 노사정위를 탈퇴한 이래 노사정위 참여를 하지 않아 본 회의의 노동계 대표가 한 명 부족한 상황임.
- 노동계의 양대 세력의 하나인 민주노총의 노사정위 불참은 노사정 협의구조의 불완전성을 드러내 줄 뿐 아니라 민주노총이 포괄하고 있는 대공장이나 사무전문직 노사관계에 대한 노사정위의 영향력을 저하시키는 요인이 되기도 함.

- 민주노총은 노사정위 해체를 주장하며 새로운 노정교섭을 요구하고 있으나, 노사정간의 협의모델의 필요성을 부정하고 있지는 않음.
- 따라서 민주노총의 노사정위 참여를 독려하기 위해 노사정 3자가 좀더 적극적인 노력을 기울여야 할 것

○ 각계 각층의 노사문제 전문가들이 참여하여 노사정 최고지도자 워크숍이나 전국순회공청회 등을 통하여 노사관계 혁신방안을 논의할 필요성 제기

- 노사정위 내부적으로 노사정위 개혁 방향을 두고 논의가 진행되고 있으나 외부 전문가들의 객관적 의견을 수렴하기 위한 노력을 보다 적극적으로 기울일 필요가 있음.