勞 動 經 濟 論 集
第20卷(2), 1997. 12. pp.1~31
ⓒ 韓國勞動經濟學會

勞使關係改革委員會 勞動法 改正作業의 協商的 局面

裵 茂 基 *,**

< 目 次 >

Ⅰ. 問題의 提起
Ⅱ. 勞使關係改革委員會 以前의 法改正 努力
Ⅲ. 勞使關係改革委員會 設置 背景과 新勞使關係 5大 原則
Ⅳ. 勞動法 協商의 環境的 要因
Ⅴ. 協商主體의 特性
Ⅵ. 主體別 協商戰略과 問題點
Ⅶ. 勞使關係改革委員會 勞動法改正 活動의 效果와 政策的 含意

Ⅰ. 問題의 提起

이 글은 노사관계개혁위원회의 노동관계법 개정요강 작업이 역사적 의의가 매우 컸던 것에 비추어 그 작업의 협상적 국면을 나름대로 검토·분석하는 것을 목적으로 한다.

노사관계개혁위원회(노개위)의 다양한 활동 가운데서 노동관계법 개정요강 작업이 가장 큰 주목을 받았고 또 그 1차적인 작업은 1997년 3월 10일의 여야 합의에 의한 노동관계법 개정으로 일단 마무리되었다[1]. 그러나 앞으로도 노동관계법의 개정은 지속적

* 중앙노동위원회 위원장

** 필자는 서울대학교 경제학과 교수로 재직시에 이 연구를 위하여 연구비를 지원해 준 일주학술문화재단에 대하여 감사를 표한다.

1) 여야 합의 법안은 1997년 3월 10일 국회를 통과하고 3월 13일 공포되었다.

으로 추진될 것이기 때문에 가장 광범위하게 또 근본적인 개정 내용을 담은 노사관계개혁위원회의 1차적인 법개정 작업에 대하여 그 과정과 노사관계개혁위원회의 결론으로 귀결된 요인들을 분석해 보는 것은 당시의 법개정 내용을 평가하고 또 후속적인 작업을 위해서도 필요하다고 생각된다.

주지하다시피 1996년 5월 9일에 발족한 노사관계개혁위원회의 노동관계법 개정작업은 완전한 법조문화 작업이 아니라 그 개정요강을 작성하는 데 집중되었다. 그리고 그 요강은 11월에 대통령께 보고되었고, 정부에서 구성해 두고 있던 노사관계개혁추진위원회(노개추)[2]에서 조문화 작업을 한 뒤에 국회로 넘겨져서 법제화 과정을 밟았다. 그런데 노사관계개혁위원회의 노동법 개정작업에서 가장 중요한 요인은 그 작업에 노사 양측을 참가시키고 공익위원과 함께 그것을 수행했다는 점이다. 그 결과 법개정 요강작업에서는 노사간에 구체적인 조항의 내용을 둘러싼 논리의 대결 내지 협상적인 요소가 크게 부각되었다. 결국 공익위원이 주도하면서 노사 양측 위원들과 함께 협상을 벌이는 식으로 요강이 작성될 수밖에 없었으며 그것이 나름대로 노사 양측을 참가시킨 의미에 포함될 수 있으면서 다른 한편 법개정 내용이 협상의 제물로 되는 감도 없지 않았다.

노사관계개혁위원회의 작업은 그에 선행하는 법개정 노력과 어떻게 달랐으며 그 선행적인 노력이 어떻게 반영되었는가, 노사관계개혁위원회에서는 왜 모든 조항에 대하여 노사 공익간에 합의를 이루어 내지 못하였으며 왜 그렇게 끝날 수밖에 없었는가, 소위 3자합의 구성체로 출발한 노사관계개혁위원회에서 공익위원들의 역할은 어떠하였으며 끝까지 주도적인 역할을 할 수 없었던 이유는 어디에 있었던가, 우리는 이런 등등의 많은 의문에 대하여 답할 수 있는 실마리를 찾아보고자 한다.

제Ⅱ장에서는 노사관계개혁위원회 이전의 법개정 노력을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 노사관계개혁위원회의 설치배경과 신노사관계 5대 원칙에 대하여 간단히 언급한다. 다음 제Ⅳ장에서는 노동법 협상의 환경적 요인을 고찰하고, 제Ⅴ장의 협상주체의 특성과 제Ⅵ장의 주체별 협상전략과 문제점, 그리고 제Ⅶ장에서는 노사관계개혁위원회의 노동법 개정활동의 효과와 정책적 함의를 살펴보고자 한다.

---

2) 정부에서는 1996년 9월 국무총리를 위원장으로 하고 14개 부처 장관을 위원으로 하는 노사관계개혁추진위원회를 구성하였다.

Ⅱ. 勞使關係改革委員會 以前의 法改正 努力

1. 6·29宣言 이후의 法改正 努力

1987년 상반기의 사회민주화를 요구하는 민중항쟁과 그에 따른 6·29 민주화 선언으로 노동관계법 개정에 대한 요구는 급격히 증대되었다. 그 결과 1987년과 1989년에 걸쳐 주로 집단적 노사관계를 규율하는 법령에 대한 대폭적인 개정이 있었다.

그 법개정의 내용은 주로 과거 제3, 4공화국과 전두환 정권하의 제5공화국 등에서 집단적 노사관계를 규제하기 위하여 노동조합 활동의 통제를 강화했던 법령 등을 원상으로 회복시키는 노력이 주류를 이루었다. 그 주요 내용을 살펴보면, 먼저 노동조합법에서는 노동조합의 형태를 자유화하고 설립 요건을 간소화하였으며 단체교섭의 위임절차도 간소화하였다. 그리고 유니온 숍 제도를 부활시켰다. 그러나 다른 한편 조직대상을 같이하는 경우 복수노조의 허용을 금지하였다.

그리고 노동쟁의조정법의 개정사항을 보면 공익사업의 범위를 축소하였고 냉각기간을 단축하였으며 알선기능을 노동위원회로 이관하고 임의조정제도를 도입하였다. 그리고 근로기준법의 개정은 최종 3개월분의 임금채권을 최우선 변제하도록 하는 제도를 신설하였으며 변형근로시간제도를 폐지하였다.

1989년 3월에는 주로 근로기준법의 개정이 있었다. 이때의 주요 개정 내용을 보면 다음과 같다. 적용범위의 5인 이상으로의 확대, 해고의 예고, 정당한 이유 없는 해고 등의 구제신청, 휴업지불을 종래의 평균임금 60% 이상에서 70% 이상으로의 적용, 근로시간 및 휴게시간의 특례, 연차유급휴가, 여성과 미성년자의 야업금지, 생리휴가 조항 등등에서의 개정 등이 그것이다.

위에서 살펴본 1987년과 1989년의 법개정은 대체로 다음과 같이 평가할 수가 있겠다. 먼저 과거의 권위주의적 정권하에서 크게 왜곡되었던 집단적 노사관계 관련조항을 상당 정도 과거의 수준으로 회복시키거나 바로잡았다는 것이다. 그럼에도 불구하고 복수노조의 금지조항을 신설하였다든지 변형근로시간제를 폐지한 것 등은 후일에 재개정 요구의 불씨를 만든 조치였다고 할 수 있다. 그리고 이때의 법개정이 상당 정도 왜곡된 부분을 원상회복시켰지만 노동조합의 정치활동에 대한 제한적인 금지라든지, 제3자개입 금지 등에 대하여는 그대로 둔 점도 지적되어야 한다.

그 대신 근로기준법의 경우에는 상당 정도 전진적인 개정이 있었다고 할 수 있다. 다만, 여기서도 상당 정도의 쟁점사항으로서 휴업지불을 평균임금의 70%로 한 점이라든지, 생리휴가의 지불요건을 과거보다 더욱 강화한 것 등은 후일에 문제를 다시 제기시키게 하였다. 또한 이때의 법개정 내용은 사전준비의 부족과 미래지향적인 안목이나 견해의 부족 때문에 이렇다 할 근본적인 개혁적 요소의 도입은 없었다는 점을 지적할 수 있다. 즉 1953년에 제정된 노동관계기본법에 대하여 근본적인 개정 노력은 이루지 못하였다는 점이다. 그리고 당시의 여소야대라는 정치적 상황 때문에 국회에서 하급직 공무원에 대한 단결권 인정 등의 법개정이 있었으나 노태우 대통령의 거부권으로 삭제된 점 등도 특이한 사항으로 지적될 수 있겠다.

2. 勞動關係法硏究委員會의 活動

1987년 6·29선언 이후 폭발적인 노동운동으로 말미암아 노동조합수가 급격히 늘고 조직근로자수도 크게 늘었다. 그리고 보다 자유롭고 민주적인 노사관계를 요구하는 목소리도 점점 커지게 되었다. 노동기본권의 확보에 대한 요구는 국내외에서 높아졌으며 이제까지 정부가 상당한 정도 노동운동에 간여하던 것도 더 이상 과거처럼 하지 않게 되었으며 할 수도 없게 되었다. 그 때문에 노동계로부터는 실정법에 대한 공공연한 비판 내지 위법 행동이 자행되었고 노동법 전문가들로부터도 노동관계법의 근본적인 개정요구가 대두되었다.

이러한 여건 아래서 정부로서도 최소한도 새로운 근본적인 법개정을 위한 연구의 필요성이 절감되었다. 그 때문에 1992년 4월에 노동부 장관의 자문기구로 노동관계법연구위원회가 설치되게 되었다. 이 연구위원회는 근로자측 위원 3명, 사용자측 3명, 노동관계 전문가(교수) 8명, 변호사 1명, 언론인 1명 등 모두 18명으로 구성되었다. 그리고 전체위원회의 결의에 의하여 노동관계법에 대한 법안 기초소위원회를 구성하여 활동키로 하고 노동관계법 및 경제전문가 8명으로 소위원회를 구성하였다. 그리고 사무국은 한국노동연구원에 두고 정부의 예산지원을 받아 약 2년 반에 걸친 법안 기초소위원회 활동을 전개하게 되었다. 이 소위원회에서는 노동조합법, 노동쟁의조정법, 노동위원회법, 노사협의회법, 그리고 근로기준법을 1차적인 법개정의 대상으로 삼았다. 그리고 복수노조의 금지 문제, 정치활동 금지, 제3자개입 금지, 대체고용, 파업 기간중의 급여지급 문제, 정리해고제, 변형근로제, 파견근로제, 노동위원회제도의 근본적인 개선, 노사협의회에서의 합의사항 신설, 근로기준법의 적용대상 확대를 포함한 퇴직금제도, 여성근로자 문제 등등 광범위한 개정 작업을 전개하였다.

이 소위원회는 약 2년 반에 걸친 활동 결과를 마무리하여 1995년에 전체회의에 보고하였다. 그러나 불행하게도 노사 양측은 개정법안의 초안에 대한 접수 자체를 유예할 것을 요구하였으며 그것 때문에 소위원회의 법안 기초 내용은 전체위원회에 제대로 상정도 되지 못하였다. 다만, 노동위원회법에 관한 개정 내용은 노·사·공익위원 전원의 만장일치로 접수되어 노동부로 보내기로 하였다.

이 연구위원회의 법안 기초소위원회에서 작성한 초안은 공포되지는 않았지만 그 주요 내용은 개별적으로 학회 등에 보고되어 상당한 토론을 거쳤으며 전문가 사이에 커다란 반향을 불러 일으키기도 하였다. 이 기초안은 오로지 노동법 전공자 4명과 노동경제 내지 경영전문가 4명으로 구성된 8인의 소위원회에서 만든 것으로 이 기초안을 작성할 때 노사 양측의 의견은 반영된 바가 없다. 전체위원회 내지 그 배후에 있는 한국노총이나 한국경총 등에서 이 기초안의 전체회의 상정을 거부했던 이유는 아마도 기초안이 담고 있는 상당히 개혁적인 요소 때문인 것으로 짐작된다. 즉 그 기초안에는 노사 양측에 대하여 부분적으로 매우 유리한 조항도 있으나 쌍방에 대하여 또한 불리한 조항도 있을 수밖에 없었다. 그 때문에 유리한 조항에는 별 문제가 없지만 불리한 조항에 대하여 조직 내부로부터 발생할 수 있는 여러 가지 비판에 대한 우려 등으로 접수에 소극적인 자세로 된 것으로 생각된다.

주지하다시피 노동관계법의 개정, 특히 집단적 노사관계법의 개정에 있어서는 그 조항이 진보적이든 보수적이든 간에 그 때까지는, 노사간에 어떤 균형을 이루어왔다고 할 수 있으므로 개정이 그 균형을 깨트릴 수밖에 없는 경우가 많다. 그 때문에 그러한 균형의 파괴에서 오는 불이익을 균형의 파괴 때문에 불이익을 받게 되는 쪽에서는 그 개정을 맹렬히 반대하는 것이 보통이다. 위에서 밝힌 5개 노동관계법에 대한 수많은 개정 때문에 생길 수 있는 조직 내의 비판이나 저항은 충분히 짐작할 수 있다. 그것은 어느 한쪽에만 있는 것은 아니지만 양대 조직이 모두 일정한 계기가 없다면 감내하기가 고통스러울 수도 있기 때문이다.

노동관계법연구위원회의 활동은 이렇게 전체회의에서 제대로 접수도 되지 못한 상태로 끝나고 노동부에 송부된 노동위원회법도 노동부와의 견해차이 때문에 사실상 사장되고 말았다. 그러나 노동관계법연구위원회의 활동 결과는 반공개적인 사실로 되었으며 그것이 그 이후에 오는 노동법 개정 활동에 커다란 영향을 미치지 않을 수 없게 되었다고 생각된다.

더구나 1996년 5월에 출범한 노사관계개혁위원회에는 앞서의 노동관계법연구위원회 구성원 중 일부가 핵심적 멤버로 참가하게 됨에 따라 그와 같은 영향의 개연성은 더욱 높아졌다고 할 수 있다. 즉 기초소위원회 위원 8명 중 4명이 노사관계개혁위원회에 참

가하였으며 노사관계개혁위원회의 상임위원, 제1, 제2분과 위원장 그리고 제2분과 위원회 간사로 핵심적 멤버로 되었기 때문이다. 이들 4명은 노사관계개혁위원회 활동과정에서 다시 노동법 개정요강작업을 위한 노사관계개혁위원회의 소위원회에 참가한 5명의 공익위원 중 위원장을 포함한 4인으로 참가하였기 때문이다. 그리하여 노동관계법연구위원회의 활동과정에서 축적된 많은 노동법 개정을 위한 아이디어는 직접·간접적으로 노사관계개혁위원회의 노동법 개정요강에도 반영되었다고 할 수 있다. 노동부 장관 자문기구로 출발하였던 노동관계법연구위원회의 성과는 4년 뒤에 대통령 자문기구로 출발한 노사관계개혁위원회에 승계된 면이 많다. 다만, 그때의 구상이 노사관계개혁위원회에서는 노사 양측과의 접촉과정에서 걸러지게 되었다. 그 걸러지는 과정이 노동법의 개혁적 모습에서 볼 때 좋은 면도 있고 좋지 않은 면도 있었다고 볼 수 있지만 여하간 노사를 배제하고 작성되었던 노동관계법연구위원회의 기초소위안이 노사관계개혁 위원회의 법개정 작업에서는 노사와의 접촉과정으로 걸러지는 형태를 취하게 된 것이다. 그뿐 아니라 연구위원회의 선행적인 연구 결과는 노사관계개혁위원회에서 공익위원들이 노사 양측에 대하여 설명하고 설득하는 데 상당히 주효한 면도 많았다고 생각된다. 그러나 앞서 지적한 바와 같이 노사와의 접촉과정에서 그 내용이 바뀌게 된 점도 다소 있었다.

Ⅲ. 勞使關係改革委員會 設置背景과 新勞使關係 5大原則

1. 勞使關係改革委員會의 設置 背景

1987년 6·29선언 이후 노동조합 운동과 노사관계는 급격하게 달라졌다. 노동운동의 폭발의 여파는 1989년경까지는 급격하게, 그리고 그 이후는 다소 완화된 상태로 미쳤으며, 1990년 이후 법질서를 존중하는 운동기조가 자리잡히기 시작하였다. 1993년 2월에 출범한 문민정부에서도 초기에는 이렇다 할 근본적인 노동관계법 개정에 대한 비전을 제시하지 못하였다. 그 결과 1992년 4월에 구성된 노동관계법연구위원회의 노동법 기초소위안조차 자꾸 본격적인 접수와 법제화가 지연되어 왔다.

그동안 노동법 개정과 관련되는 노동정책은 정부가 가급적 중립의 입장을 취하면서 본격적인 법개정은 미루는 것이었다. 노사관계개혁위원회의 구성을 포함하는 노사관계개혁 구상과 그 실현이 가능하게 된 것은 청와대 내의 정책보좌기구가 변경되어 노동

문제를 경제수석실에서 독립된 정책기획수석실(나중에 사회복지수석실)에서 독자적으로 다루게 된 점과 그 당시 노동행정 책임자의 진취적인 정책방향과도 관계가 깊다고 생각된다[3].

이러한 요인 외에 노사관계개혁위원회의 설치배경으로서는 첫째, 노동운동의 약진과 민주노총계의 등장을 들 수 있다. 둘째, 때마침 국내외에서 주목을 받기 시작한 참여와 협력의 노사관계에 관한 새로운 이론과 그 전환의 필요성의 대두도 지적될 수 있다. 셋째, 주로 민주노총계의 국제적 활동의 결과이지만 국제노동 관련기구인 ILO나 OECD 기타 국제노동단체들에서 한국의 노동법에 대한 노동기본권을 강화하는 개정 요구가 제기된 점도 무시할 수 없다. 넷째, 1인당 국민소득 1만불 시대를 맞이하여 선진국에 진입할 수 있는 조건을 정비하는 차원에서도 보다 진보된 노동법의 요구가 각계로부터 대두된 점도 무시할 수 없다.

2. 大統領의 新勞使關係 構想과 新勞使關係 5大原則

1996년 4월 24일 대통령은 노·사·공익대표 및 정부관계자 다수를 청와대에 초청하여 신노사관계 구상을 발표하였다. 이때 신노사관계의 5대원칙이 제시되었는데 그것은 다음과 같다.

첫째, 공동선 극대화의 원칙인데, 이는 기업을 하나의 공동체로 만들고 경영자와 근로자인 구성원들이 모두 그 조직 속에서 최대한의 만족을 얻도록 한다는 것이다.

둘째, 참여와 협력의 원칙인데, 이는 한마디로 '열린 경영'과 종업원 존중, 근로자(노동조합)의 적극적인 협력의 자세를 의미한다.

셋째, 노사 자율과 책임의 원칙인데, 이는 그동안 노사 쌍방이 과연 노사관계 문제를 자율적으로 결정할 만한 성숙성을 가져왔나를 반성하는 데서 출발해야 한다. 노사의 자율과 책임이란, 노사가 서로 상대방의 입장과 처지를 깊이 생각하고 이해해 주는 조건을 갖출 때 진정한 자율과 책임이 가능하다.

넷째, 교육중시와 인간존중의 원칙인데, 이는 두 가지로 정리될 수 있다. 우선 종업원들이 세계의 일류기업 수준의 지식·정보·기술을 갖추도록 교육과 훈련 투자를 해야 한다는 것이다. 다음에는 이들에게 최대한의 주인의식·애사심이 생기도록 하는 인간존중 경영을 실천하는 것이다.

다섯째, 제도와 의식의 세계화 원칙인데, 이는 한마디로 우리의 의식, 법과 제도, 관

3) 당시의 청와대 사회복지수석은 박세일 수석이고 노동행정의 책임자는 진념 장관이었다.

행 등을 세계적 수준에 맞춘다는 것이다.

이러한 신노사관계 5대원칙에 대하여 노사 양측과 공익대표들은 대체로 환영하였으며 이에 반대하는 측은 없었다. 그만큼 이 5대원칙은 포괄적이면서 우리 노사관계가 지향해야 될 당위적인 명제들을 포함하고 있었기 때문이다. 이 5대원칙에 대한 각계의 지지는 그후의 노사관계개혁위원회의 구성과 그 활동을 뒷받침하는 일차적인 조건을 형성하게 되었다.

3. 勞使關係改革委員會의 構成

대통령의 신노사관계 구상 발표 이후 청와대 정책기획수석실에서는 노동부와의 협의하에 노사관계개혁위원회를 신속하게 구성하게 된다. 노사관계개혁위원회는 총선이 끝난 직후에 2년 미만의 대통령 선거를 앞두고 출발하였기 때문에 노동법 개정과 같은 민감한 문제를 다루는 성격상 시간적인 제약을 처음부터 받지 않을 수 없었다.

1996년 5월 9일에 대통령의 자문기구로 노사관계개혁위원회가 구성되고 제1차 전체회의를 갖게 되었다. 노사관계개혁위원회의 구성은 전체 30명의 위원 중 노사 양측 대표는 각각 5인으로 하고 나머지 20명은 공익위원으로 하였다. 그만큼 3분의 2의 숫자가 공익위원으로 채워져서 공익위원 주도의 자문기구로 출발한 셈이다. 노동계의 5명 중 한국노총계는 3명이고 민주노총계에서 2명이 참가하였다. 민주노총계의 대표는 정부의 공식적인 기구에 처음으로 참여하게 되었으며 그만큼 노사관계개혁위원회의 출발 자체가 노사간의 대타협 구상하에서 이루어진 것임을 말해 준다고 하겠다. 공익위원 20명은 다시 노동계의 전문가 출신인 학계대표 10명과 국민들의 각계각층을 대표하는 일반적인 공익위원 10명으로 구성되었다. 그리고 경영계 5명도 대기업과 중소기업을 대표하도록 배려되었다. 노사관계개혁위원회는 현승종 전 총리를 위원장으로 위촉하는 것을 필두로 각계의 지도적 원로를 다수 위원으로 위촉하여 위원회의 위상이 매우 높은 상태에서 활동을 개시하게 되었다.

노사관계개혁위원회의 구성과 그 활동에 대한 종합적인 평가는 후일에 이루어지겠지만 일차적으로 지적될 수 있는 것은 다음과 같다.

첫째, 노사관계개혁위원회의 설치는 노사관계에 있어서 패러다임의 변화를 시도했다는 점이다. 즉 과거의 제도나 관행에서 과감에게 탈피하여 노사간에 대타협을 목표로 하고 또한 불신과 대립을 극복하고 참여와 협력의 노사관계를 창출하고자 하는 의지가 반영되었다는 점이다. 이것은 단순한 노사관계의 변화라기보다 획기적인, 문자 그대로 패러다임의 변화(paradigm change)를 의미하는 것이라고 할 수 있다.

둘째, 노사관계를 다루는 기구로서 처음으로 대통령 자문기구의 성격을 가지고 출발했다는 점이다. 그동안 노동 문제에 대하여 노동부를 제외한 부처, 특히 경제부처에서는 이해의 부족 등으로 말미암아 법개정이나 제도의 개선에 지장을 주는 경우가 많았다. 그 때문에 대통령 자문기구로서의 노사관계개혁위원회의 위상은 대통령 중심제에서 여러 부처간의 이해관계가 걸린 문제를 적절하게 처리할 수 있는 성격의 조직이라고 할 수가 있다. 이것이 바로 노사관계개혁위원회가 대통령 자문기구로 출범하여 그 기능을 더욱 효과적으로 할 수 있는 계기가 되었음을 알 수 있다.

셋째, 노사관계개혁위원회에 노사관계 대표가 직접 참여한 점을 들 수 있다. 그동안 노동정책의 수립 과정이나 법개정 과정에 노사 당사자들의 견해를 제대로 반영하지 못하였다는 불만이 있어 왔다. 노동법의 개정을 반드시 노사간의 협상으로 할 문제이냐 하는 반론도 있을 수 있지만 공익위원이 주도하면서 노사의 참여를 허용한 것은 여하간 획기적인 조치였다고 할 수 있다. 특히 아직 노동법 내의 조직으로 인정받지 못하고 있던 민주노총계의 대표까지 참여시킴으로써 공동으로 작업하고 공동으로 책임지는 여건을 조성한 점도 의의가 있다고 생각된다.

넷째, 노사관계개혁위원회의 활동을 공익위원이 주도하게 함으로써 때로는 노·사·공익이 합의에 도달하지 못하더라도 공익위원의 의견을 일단 만들어 낼 수 있고 그것이 나중에 언제든지 법이나 제도의 개정 과정에 반영될 수 있는 길을 열었다고 할 수 있다. 그 점도 또한 노사관계개혁위원회의 하나의 특징이며 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

Ⅳ. 勞動法 協商의 環境的 要因

노동법 개정과 같이 전국민적 관심을 불러 일으키는 사업에는 그 환경적 요인의 영향도 결코 무시할 수 없다. 따라서 노동법 개정요강 작성의 협상적 국면을 살피기 위하여 그에 관련된 직접적인 환경적 요인을 살펴볼 필요가 있다. 이하에서는 여섯가지 요인을 간단히 살펴보고자 한다.

1. 總選 및 大統領選擧 中間 時點의 時間的 制約

노동법 개정과 같은 노사간의 대립 발생 가능성이 큰 민감한 사업은 여야를 막론하고 그 정치적 부담이 클 수가 있다. 그 때문에 노동법 개정 문제는 1996년 4월에 있었던 총선 이전에도 일각에서 논의가 진행되었지만 총선 이후로 미루어졌다. 그러나 김영삼 정권에서 개혁과제의 하나로 노사관계개혁 사업을 추진하기 위해서는 이를 미룰 수가 없게 되었으며, 총선이 끝난 직후에 이 문제가 적극적으로 검토되게 되었다.

총선 이후의 시기이지만 다음에 있을 대통령선거 일자보다 가급적 앞당겨 이 사업을 끝내는 것이 정치적 부담을 줄이고 법개정의 가능성을 높이는 것으로 인식되었다. 그 때문에 1996년 4월 24일에 대통령의 <신노사관계 구상>이 발표되고 5월 9일에 노사관계개혁위원회가 출범하게 되었다.

노사관계개혁과 관련있는 모든 사람들은 노동법 개정이 대통령선거 시기에 가까워질수록 그 실현이 불가해질 가능성이 높다는 인식을 하고 있었다. 그 결과 노사관계개혁위원회의 활동은 매우 빠른 템포로 시작되었다. 즉 노사관계개혁위원회가 출범한 5월 9일 당일에 제1차 전체회의를 개최하는 기민성을 보였는바, 이것은 교육개혁위원회가 구성된 후 제1차 회의를 열기까지 6개월이나 소요되었던 것과는 매우 대조적인 현상이다. 노사관계개혁위원회는 나중에 주로 노동법 개정작업을 매우 집중적으로 진행시켰으며 5월에서 10월까지 불과 6개월간에 대소 회의를 거의 100회에 가깝게 가질 만큼 빠른 템포의 작업을 하였다. 이러한 사정은 총선과 대통령선거 중간 시점에 노동법 개정작업 내지 협상이 불가피했던 시간적 제약에 따른 것이었으며, 그것이 그 나름대로 협상 과정에 영향을 미쳤을 것으로 생각된다.

2. 經濟의 不況, 沈滯의 突入

노동법 개정작업이 진행된 1996년 후반기는 경제의 불황과 침체가 가속화되는 기간이었다. 1993년 이후 경제의 회복과 호황국면이 지속되었으나, 엔저 등의 영향으로 1995년 하반기부터 경기는 하강국면으로 접어들었다. 그리고 1996년에는 그 불황이 침체국면으로 돌입하였으며 일부에서는 경쟁력 강화를 위하여 임금인상을 동결해야 한다는 주장이나 노사 대타협을 주장하는 목소리도 나오고 있었다. 전반적으로 기본인권이나 노동3권의 보장을 위한 목소리보다 '경쟁력 10% 올리기' 기타 생산성 향상이 강조되는 분위기였다. 이와 같이 국제경쟁력 제고가 국가사회의 초미의 관심사로 되는 환경

속에서 이것이 노동법 개정 협상에서도 노사간에 힘의 형평상 경영자에게 유리하게끔 영향을 미치지 않을 수 없었다고 생각된다.

1996년 하반기에는 중소기업의 도산율이 더욱 높아지고 일부 재벌급 대기업의 부도 내지 경영불안이 야기되고 있었다. 급기야 연말에는 한보철강 사건과 같은 대형 경제사고가 발생하여 정치권의 관심이 그러한 문제에 쏠리고 노동법 개정 문제 등에 관심이 집중되는데는 한계가 생기게 되었다. 노동법 개정논의가 활발히 진행되는 과정이나 또 그것이 국회에서 법제화되는 과정에서 일어났던 이와 같은 경제의 불황과 침체, 대형 경제사고의 발발 등이 역시 노동법 협상에 영향을 미치지 않을 수 없었다.

3. 北韓共匪 잠수함 浸透事件 등 安保의 强調와 政局 梗塞

1996년 9월 북한은 다수의 간첩을 실은 잠수함을 동해안 깊숙이 투입하였다가 좌초하여 발각된 사건이 일어났다. 이 잠수함 침투사건은 그 수단이나 방법 그리고 규모에 있어서도 대단한 것이었지만 그 이후에 공비의 도주와 토벌작전이 상당 기간 지속되어 남북한 간에 긴장이 계속되고 안보의 경각심이 특별히 높아졌다.

이러한 분위기하에서는 자유 및 인권신장이나 민주주의의 발전보다도 오히려 국가의 안보가 중시되며 사회의 분위기는 보수화하는 경향이 있다. 그 때문에 노동법 개정작업 과정에서 당연히 제기되는 기본인권의 신장이나 노동3권의 강화 등에 대하여 다른 때보다는 덜 동정적으로 되기가 쉽다. 사실 자유 자본주의 국가에서 자유의 신장이나 민주주의 발전이 바로 국가안보의 기초를 이룸은 두말할 필요도 없다. 그리고 기본인권이나 노동3권의 확보가 자본주의 경제제도의 골간을 이루는 것도 사실이다. 그러나 많은 경우 한반도와 같은 특수한 지정학적 사정하에서는 소위 공안적 분위기가 강화될 때에는 기본인권이나 노동3권 등에 대한 논의는 다소 부정적인 영향을 받기가 일쑤였다. 따라서 북한 공비를 실은 잠수함의 침투사건 등에 따른 안보의 강조와 그 이후의 정국의 경색은 노동법 개정 과정에서 노동3권의 강화 등에 다소 부정적 요인으로 작용했을 가능성도 배제할 수 없다.

4. ILO, OECD를 비롯한 國際機構와 國際勞動團體의 影響力

민주노총을 비롯한 국내의 재야노동단체는 그들의 국제노동 활동의 일환으로 국내의 노동3권 문제를 오래 전부터 국제적으로 제기해 왔다. 그동안 ILO 등에서는 수차에 거쳐 한국 정부에 대하여 노동법의 개정을 통하여 노동3권을 보다 확실히 보장할 것을

권고해 왔다. 그리고 OECD에의 가입을 앞두고 OECD에서는 한국 경제 전반에 대한 검토를 하는 과정에서 역시 노동3권의 측면에서 몇 가지가 지적되었고 그것을 단시간 내에 개선할 것을 요구해 왔다. 그뿐만 아니라 국제노동조직 등에서도 오래 전부터 복수노조 금지, 정치활동 금지, 제3자개입 금지, 기타 공무원과 교원의 단결권 등등 노동관계법의 개정을 요구해 왔다.

노사관계개혁위원회에서 노동관계법의 개정작업을 하던 시기는 바로 한국이 OECD에 가입하기 위하여 마지막 노력을 하던 시기였다. 따라서 최종적으로 정부는 OECD에 대하여 노동법의 개선을 약속하기도 하였다. 물론 그때 노동법 개정작업은 상당 정도 논의가 진행되고 있었으며 그 가운데 복수노조, 정치활동, 제3자개입 금지 등등에서는 상당 정도의 개선이 예상될 수도 있었다.

여하간 ILO와 OECD 그리고 국제노동조직 등등에서 지속적으로 한국 정부에 대하여 노동법 개정을 통한 노동3권의 신장을 요구해 온 것이 노동법 협상에 있어서 중요한 영향을 미친 환경적 요인의 하나라고 하지 않을 수 없다.

5. 勞動法 改正에 대한 言論界의 理解와 支援

노동법의 개정 필요성은 노사 양측에서 오래 전부터 제기해 왔다. 그리고 정부에서도 그에 대한 일련의 노력을 해온 것도 사실이다. 그러나 일반국민들이나 언론계 등에서 처음에는 노동법의 개정 방향이나 그 구체적인 내용에 대하여 이해가 매우 부족하였다. 특히 언론에서는 소위 '3禁3制'라고 일컬어지는 몇가지 문제에 관심이 지나치게 집중되는 점도 없지 않았다.

소위 '3禁3制'란 다음과 같다. 먼저 3禁에는 정치활동 금지, 복수노조 금지, 제3자개입 금지가 있으며, 3制에는 정리해고제, 변형근로제 그리고 파견근로제가 이에 속한다. 그런데 이 3禁3制에 대한 노사 양측의 입장은 전혀 상반되는 것이었다. 먼저 노동조합측은 3禁은 즉각 삭제되어야 하되, 3制는 결코 도입되어서는 안 된다는 것이다. 반면 경영계에서는 3禁은 결코 삭제되거나 개정되어서는 안 되며, 3制는 즉각 도입되어야 한다는 입장이다.

이러한 노사 양측의 극단적인 대립적 입장 때문에 언론에서는 노동법 개정이 마치 3禁3制만을 다루는 양 처음에는 과민하게 보도되기도 하였다. 그러나 점차 노개위의 개정논의가 진점됨에 따라 언론이 선도하여 노동관계법의 내용에 대한 이해를 넓혀 나갔다고 할 수 있다.

신문과 방송 등 언론계에서는 노동법 개정의 당위성을 강조하고 많은 지면을 할애하

여 자세히 보도하였을 뿐 아니라 논평을 통해서도 적극적인 논의를 전개하고 전향적인 개정을 지지하기도 하였다[4]. 이와 같은 언론계의 광범위한 노동법 개정에 대한 이해와 토론, 그리고 지원이 있었기 때문에 노동관계법의 내용에 생소했던 국민들도 어느 정도 이해를 하게 되었다. 그뿐 아니라 이러한 지속적인 관심과 지지 때문에 사실상 노동법 개정작업이 국회를 통하여 완결될 수가 있었다. 그 때문에 우리는 언론계의 이해와 국민에 대한 교육효과, 그리고 법개정에 대한 지지가 전반적인 노동법 개정을 가능케 했던 하나의 환경적 요인이라고 지적하지 않을 수 없다

6. 政府와 政治圈(國會, 政黨)側의 '完全合意' 要求

노사관계개혁위원회의 노동법 개정작업 과정에서 정부는 노·사·공익간의 '완전합의'를 꾸준히 희망 내지 요구하였다. 그리고 정치권에서도 여야를 가림이 없이 노사공익이 노동관계법의 개정에 대하여 완전합의해 줄 것을 강력히 요구하였다.

이러한 정부와 정치권의 완전합의 요구는 만약 그것이 이루어지지 못하였을 때 정부나 정치권이 안게 될 큰 부담 때문이었다고 할 수 있다. 왜냐하면 노사공익이 완전합의한 경우 그 내용을 그대로 법제화하는 것은 매우 용이하지만 그렇지 못한 경우 큰 갈등이 예견되었기 때문이다.

한편 노사관계개혁위원회에서도 개정논의의 초기에는 공익이 주도하고 노사로 하여금 교섭상의 조문별 득실의 균형에 의하여 완전합의도 가능하지 않을까 하고 생각하기도 하였다. 그러나 개정논의 내지 협상이 진전됨에 따라 점차 노사공익간의 완전합의는 불가능한 것으로 판명되기 시작하였다.

노사관계개혁위원회에서의 노동법 개정작업의 중반 이후 이러한 완전합의가 사실상 불가능함이 밝혀졌음에도 불구하고 정부와 정치권에서는 끝까지 완전합의를 강력히 요구해 왔다. 그 때문에 그와 같은 정부와 정치권의 완전합의 요구는 사실 노사 양측에 대하여 마치 합의가 되지 않을 때에는 그 안되는 부분은 노동법 개정이 불가한 것으로 비춰지기도 하였다. 즉 예컨대, 노동계측에서 볼 때 정리해고제 문제에 노동계가 합의해 주지 않을 경우 그것은 법제화가 불가능할 것으로 비춰지기도 하였다. 또한 사용자들의 경우 복수노조 금지의 개정을 거부할 경우 복수노조 금지는 그대로 남아 있을 것으로 비춰지기도 하였다. 그 때문에 노사 양측은 뒤에서 살펴보는 바와 같이 노동법 개정요강 작업의 논의과정에서 후반부에 이르러서는 더 이상 양보하고 싶지 않은 것은

4) 언론이나 노사 양측이 지나치게 자기 이익만에 집착할 경우 그것을 자제토록 경고하기도 하고, 한때 민주노총측 위원의 불참 사태가 생겼을 때 노사관계개혁위원회의 참석을 강력히 권고 내지 요구하기도 하였다.

끝까지 반대하는 입장을 고수하기도 하였다. 이것은 노사 양측의 경우 모두 같은 행동을 하였다고 할 수 있다. 이와 같이 정부와 정치권의 완전합의 요구는 노사관계개혁위원회의 협상과정에서 커다란 영향을 미치게 된 것이다.

Ⅴ. 協商主體의 特性

1. 協商主體의 內部的인 複雜·多樣性

노사관계개혁위원회의 노동법 개정요강 작업에 있어서의 협상적 국면을 이해하는 데 가장 중요한 요소의 하나가 바로 그 과정에 참가한 협상주체의 특성 내지 특징이다. 보통 법률의 제정이나 개정 과정에 이해당사자의 견해를 듣거나 공청회에서 발언 기회를 주는 경우는 많다. 그러나 노동법 개정 과정에서는 개정요강의 작성에 노사 대표가 직접 참가하여 개정 내용에 상당한 영향을 미칠 수 있는 기회를 제공하였다. 그것은 보통의 법률 개정과 달리 노동법 개정이 이해당사자들의 반대로 불발에 그치는 경우가 많았기 때문에 그러한 점이 특별히 배려되었다고 할 수 있다.

돌이켜 생각해 보면, 노사 양측은 노동법 개정요강 작성에 참가함으로써 노동법의 개정 그 자체를 반대할 수 있는 명분을 잃게 되었다고 할 수 있다. 노동관계법의 개정에서 노사의 의견을 개정작업에 직접 참가시키는 방식으로 반영하는 것이 반드시 좋으냐에 대하여 논쟁의 여지가 없는 것은 아니다. 그러나 그 개정작업을 공익측 대표가 주도하였다고 볼 때 노사당사자들을 개정작업에 참가시킨 것은 노사의 요구를 반영하고 개정에 대한 반대를 막는 데 기여했다는 점에서 그 의미가 매우 크다고 할 수 있다.

노동법과 같이 노사당사자들의 이해가 첨예하게 대립되는 경우가 많은 법률에 대하여 노사당사자들이 개정작업에 참가하였고, 또 그러한 협상주체들이 중요한 역할을 하였다는 점에서 협상주체의 특성을 이해하는 것은 그 전반적인 과정을 이해하는 데 매우 필요하다. 노동법 개정 과정은 한마디로 매우 특이한 협상국면을 가졌다고 해야 할 것이다. 그 이유는 노·사·공익이라는 크게 볼 때 3자가 주체가 된 협상이었지만 내용적으로는 그보다 훨씬 복잡다양한 성격을 지닌 주체들이 다양한 이해관계를 배경으로 참가하였기 때문이다.

우선 노동계측에서는 한국노총과 민주노총이 갈려져 있었고 사용자, 즉 경영계에서도 대기업과 중소기업의 이해가 달랐다. 그뿐 아니라 공익위원측을 보더라도 엄밀한 의미

에서는 참가한 모든 위원들이 같은 관점에서 한목소리를 내고 있었던 것은 아니었던 것이다.

이러한 협상주체의 특성을 각 주체별로 이하에서 살펴보고자 한다. 다만, 이러한 협상주체의 내부적인 복잡·다양성 때문에 3자의 합의에 도달한다는 것이 매우 어려웠으며 때로는 중도반단적인 성격의 합의를 유도해 내기도 하였다. 그뿐 아니라 이러한 협상에서의 공익위원의 주도적인 역할의 필요성이 절감되기도 하였다.

2. 協商主體로서의 勞動界의 特性

협상주체로서의 노동계는 다음에 살펴보는 바와 같은 특징과 특성을 가지고 있었다.

첫째, 노동계는 한국노총과 민주노총이라는 두 다른 조직이 각각 참가하였다는 점이다. 노사관계개혁위원회 위원 총 30명 중 노동계는 5명으로 구성되었던바, 한국노총에서 3명, 민주노총에서 2명이 각각 참가하였다. 이러한 위원의 구성 비율에 대하여도 한국노총은 강한 불만을 표출하였다. 적어도 4 대 2는 되어야 한다는 것이 그 주장이었다. 물론 당시의 조직근로자의 수로 볼 때 한국노총의 주장은 타당성이 있었다. 그러나 30명 중 노동계에 5명을 배정하다 보니 3 대 2로 되게 되었다. 그러한 한국노총의 처음부터의 불만이 한국노총으로 하여금 노사관계개혁위원회 활동에 다소 소극적으로 대응하게 한 요인으로 작용하기도 하였다.

노동계는 이와 같이 두 개의 서로 다른 조직이 참가하였을 뿐 아니라 두 조직의 기본적인 입장도 어느 정도 달랐다고 생각된다. 한국노총은 이제까지 누려 왔던 노동계의 총연합단체로서의 지위에 위협을 받게 되었다. 그 때문에 기득권을 상실할지도 모른다는 것과 같은 분위기가 있었다. 다음에 민주노총측은 처음으로 공식적인 정부기구에 참가하게 되었다는 면에서 나름대로의 의미를 부여하였을 것임에 틀림없다. 노동법의 법외단체로 존재하던 조직이 법적 인정을 받을 수도 있다는 면에서 그것이 추구하는 입장과 일치하기도 하였다. 그 때문에 양대 총연합단체가 나란히 참가하였으면서도 입장에서는 서로 상당한 거리가 있었다.

그뿐 아니라 좀더 각각의 조직 내부를 살펴보면, 내부에서는 나름대로 조직마다 강경노선을 지지하는 지도자와 온건노선 내지 참여노선을 지지하는 지도자 사이에 갈등도 없지 않았다. 이러한 복잡한 요소들이 노동관계법 개정작업 과정에서 곳곳에 표출되기도 하였다.

둘째, 두 조직간의 운동이념 및 운동행태상의 차이를 들 수가 있다. 먼저 한국노총은 이제까지 경제적 조합주의를 주창해 왔고 참여와 협력을 강조해 온 조직으로서 노사관

계개혁위원회가 표방한 이념은 보다 한국노총과 더 적극적으로 맞다고 할 수가 있다. 그 때문에 이념적으로 더 적합한 노사관계개혁위원회 활동에 더 참여할 것 같았지만 실은 그렇지 않았던 것으로 지적되어 왔다. 표면상 노동관계법 개정의 필요성을 강조하였지만 많은 공익위원들은 내심으로 한국노총측은 법개정에 상당히 소극적이었던 것으로 평가해 온 것이 사실이다.

다른 한편 민주노총측은 매우 복합적인 반응을 보인 것으로 평가할 수 있다. 우선 참여와 협력을 강조하는 노사관계개혁위원회의 노선에 대하여 상당 정도 회의와 불신을 깔고 있었다고 생각된다. 오랫동안 정부의 노동정책에 대하여 불신하거나 반대해 온 입장으로서 참여와 협력은 바로 타협과 굴복이 아니냐는 분위기가 있었던 것으로 생각된다. 그 때문에 노동3권의 확립 등에 대하여는 매우 적극적인 반면 노사협의회 제도나 기타 다소 참여와 협력적인 부분에 관련되는 사항에 대하여는 한국노총보다 훨씬 소극적이고 경계하는 자세를 취하였다.

노사관계개혁위원회의 활동 과정에서도 민주노총측은 선명성을 강조하였으며, 그 때문에 노동조합의 생리상 한국노총도 선명성 경쟁에 적극적으로 참가할 수밖에 없는 상황이 되기도 하였다. 두 조직은 노사관계개혁위원회에 활동하는 동안 불만을 표출하는 방식에 있어서도 차이를 노정시켰다. 한국노총측은 불만을 적극적으로 발언을 통하여 표시하고 탈퇴 등을 암시적 또는 명시적으로 표명하여 위협을 가하는 경우는 있었지만 정작 일시적으로도 탈퇴하거나 불참하지는 않았다. 그러나 민주노총측은 그러한 전략보다 자기 조직의 사정상 필요하다고 생각될 때에는 즉각적으로 일시 불참하는 모습을 보이기도 하였다. 민주노총측이 약 1개월간 불참했던 기간의 초기에는 한국노총측이 공익위원들과 함께 민주노총측이 반대 내지 유보한 조항들에 대하여도 합의를 해주었지만 일정한 시간이 지나고 민주노총측에서 격렬한 비판이 일자 곧 더이상 논의조차 사실상 거부하는 식으로 경직적으로 되기도 하였다.

셋째, 양대조직은 조직경쟁 내지 활동상의 경쟁대상이었음을 지적할 수가 있다. 노사관계개혁위원회에 참가하기 이전부터 두 조직은 격렬한 조직 쟁탈의 경쟁상태에 있었다고 할 수 있다. 그야말로 완전한 제로섬(zero-sum) 게임적인 차원에서 조직근로자를 서로 확보하거나 상대방의 조직을 흔들어 끌어내는 양상을 보여 왔다. 그러한 과정은 노사관계개혁위원회 활동 기간중에도 계속되었으며 그 때문에 양대조직은 근원적으로 타협할 수 없는 어떤 한계를 지니고 있었다고 할 수 있다. 그 결과 노사관계개혁위원회에서의 활동 양상도 초기에는 서로 일부 타협적이고 연대적인 모습을 보였지만 곧 상대방을 무시하거나 견해가 완전히 다른 경우 적대적으로 되는 경우도 많았다. 사실 두 조직간의 관계는 기본적으로 경쟁적 내지 적대적이며 외부에 대하여 정치적으로 그러

한 제스처가 필요할 때만 연대적 내지 동지적인 관계를 잠깐씩 나타냈을 뿐이라고 생각된다.

넷째, 두 조직의 의사결정 경로의 복잡성의 차이를 들 수가 있다. 두 조직은 의사를 결정하는 과정이나 경로에 있어서도 그것이 직선적이고 단순하냐 아니면 매우 복잡한 경로를 거치냐에 차이가 있었다. 한국노총은 비교적 오래된 조직이고 위계질서가 상대적으로 확립되어 있기 때문에 의사결정 과정도 상당 정도 중앙집권적인 요소가 강했다고 생각된다. 그 때문에 그곳에서 위임을 받아 참가한 대표는 상당한 발언권을 행사할 수 있는 것으로 보였다.

그러나 민주노총은 아직도 조직이 형성기라 할 수 있고 다양한 조직의 연합체적인 성격이 강했기 때문에 어떤 중요한 의사를 결정할 때 다단계의 복잡한 의사결정 경로를 밟는 것처럼 보였다. 임원회의에서 시작하여 중앙집행위원회 대위원대회까지 가져야 중요한 의사를 결정하는 경우가 많았다. 이러한 의사결정 경로의 복잡성은 때때로 협상이 긴박하게 돌아가고 일정한 짧은 시간 이내에 재빠른 결정이 없으면 타협을 이룰 수 없는 경우에 매우 어려운 여건을 조성하기도 하였다.

3. 協商主體로의 經營界(사용자)의 特性

노사관계개혁위원회 활동에서 경영계(사용자)의 대표는 주로 경총을 중심으로 이루어졌다. 전체회의 또는 소위원회에서 논의하기 이전 단계에 노·사·공익 의견을 수렴하는 전문위원회에서도 경총에서 두 사람이 참가하였다. 그리고 경영계는 전반적으로 경총이 중심이 되어 노사관계개혁위원회 국면을 이끌어 갔다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 경영자측의 의견은 때때로 몇가지 요인에 의하여 달리 표출되기도 하였다.

첫째, 중소기업과 대기업간의 구조적인 이해 상반관계가 노사관계개혁위원회에서도 표출되기도 하였다. 노사관계개혁위원회의 사용자측 위원은 5명인데 그 중 2명은 주로 중소기업계의 이해관계를 대변하고 나머지 3명이 대기업측을 대변하였다. 노동관계법 개정에서 대부분의 조항에 대하여 대기업과 중소기업간의 커다란 이해관계의 차이는 없다. 그러나 제3자개입 금지 문제라든지 4인이하 사업장에 대한 근로기준법의 적용 문제, 노사협의회의 의무조직대상을 종업원 50명에서 30명으로 하향조정하는 문제 등에서는 중소기업의 강력한 반발이 있었고 그것이 때때로 협상국면에서 표출되기도 하였다. 그리고 전반적으로 중소기업 경영자측에서는 노동관계법에 대한 이해나 인식의 정도가 낮았기 때문에 막연하게 한국경영자총협회가 주도하여 참가하고 있는 법개정 작업에 대하여 불안한 심리를 갖고 있었던 것으로 생각된다.

둘째, 대기업 대표 중에서도 한국경영자총협회측의 견해와 전국경제인연합회측의 견해가 상반되는 경우도 많았다. 대기업을 대변하는 3명의 사용자측의 위원 가운데 1명은 경총에서, 또 1명은 전경련에서, 그리고 나머지 1명은 대기업의 대표이사로 되어 있었다. 앞서 지적한 바와 같이 노사관계개혁위원회에서의 노동법 개정과정에서는 경영계에 관한 한 경총이 그 작업을 주도하였다. 그러나 후반부에 이르러 경총의 대응에 대하여 전경련은 불만을 표시하고 제동을 강하게 걸기도 하였다. 예컨대, 소위 3禁3制에 대하여 전경련측을 대변하는 위원은 정치활동 금지, 제3자개입 금지, 복수노조 금지라는 3禁을 결코 풀어서는 안 되지만 정리해고제, 변형근로제, 그리고 파견근로제로 되는 3制는 반드시 법에 도입되어야 된다는 주장을 하였다. 그러나 이에 대하여 경총에서 나온 위원은 노사간의 협상과정에서 어떻게 그와 같이 일방적인 고려만 할 수 있겠느냐는 입장을 취하였다.

경총과 전경련간의 그와 같은 견해차는 다음과 같은 요인에 기인하는 것으로 짐작된다. 경총은 노사 문제를 전담하는 경제단체로서 노동조합의 존재를 인정·인식하고, 노동법도 협상적 국면으로 풀어갈 수밖에 없다는 현실론에 입각하고 있었기 때문이다. 경총은 30대 그룹의 노무담당 임원의 모임과 같은 현실에 토대를 둔 견해를 반영하여 법개정에 임하고자 한 것으로 보인다. 반면 전경련은 주요 재벌그룹의 회장급 대표들의 사고를 반영하고자 노력하였다. 신문보도에 의하거나 또는 때때로 발표되는 전경련의 회장단 견해에 의하면 한국 경제가 매우 어렵고 위기적인 상황이므로 때로는 임금을 동결하는 문제에서부터 노동법에 대하여도 현재까지 있어 왔던 것 이상으로 노동조합의 활동을 억제하되 노동시장의 규제는 대폭 완화해야 된다는 주장이었다.

노동법 개정요강 작업의 협상과정에서 중반까지는 주로 경총이 일방적으로 주도해 왔으나 점차 핵심적인 주요 쟁점들만 남게 되자 전경련의 목소리가 커지게 되었으며 막강한 경제계의 힘을 배경으로 경총의 자세에 압박을 가하는 형국으로 나타났다. 물론 이런 것이 전체적으로 강온 전략을 동시에 구사하는 경제계 전체의 합리적인 교섭전략이었을 수도 있겠다. 그러나 적어도 협상의 장에서는 경영계조차 두 가지 내지 때로는 중소기업까지 포함된 세 가지의 다른 목소리가 나왔다는 사실이 협상을 그만큼 어렵게 만든 요인으로 작용하였다고 할 수 있다.

4. 公益委員의 特性

앞서 지적한 바와 같이 공익위원은 노사관계개혁위원회 전체 30명의 위원 중 20명이라는 압도적 다수를 차지한다. 그리고 이러한 공익위원들은 다음과 같은 몇가지 특성을

가지고 구성되었다.

첫째, 공익위원들은 국민 각계각층의 대표격 인사 내지 사회의 저명인사들과 노동 문제에 대한 중진전문가들로 구성되었다는 점이다. 총리를 역임한 현승종 위원장을 비롯하여 이세중 부위원장, 그리고 방송계, 소비자단체, 여성단체, 언론계, 시민사회운동, 학계, 법조계 등을 망라한 대표격의 인사들이 참가하였다. 노동관계 전문가들도 노동법 및 노동경제, 경영학 등의 중진급 인사들이 참가하였다. 이들은 은연중에 노·사라는 이익집단 대표자들의 주장이나 요구에 대하여 국민대표격인 조정·중재 내지 견제세력의 역할을 하기도 하였다. 따라서 공익위원들은 노동 문제에 대한 전문가와 국민대표격인 비전문가로 구성된 것이 하나의 특징이라고 할 수 있다.

둘째, 노동 문제 전문가 중에는 노동법 전공자와 노동경제 내지 경영학 전공자로 구성되어 때로는 민감한 노동 문제에 대하여 견해차를 나타내는 경우도 있었다. 노동법의 개정은 많은 경우 근로자의 노동3권 보호나 기업의 경영 내지 경영권에 상당한 영향을 미치게 된다. 그럴 때 노동3권 보호에 치중할 것인가 아니면 기업의 경영사정을 고려하는 데 비중을 둘 것인가를 둘러싸고 때로는 격렬한 논쟁이 벌어지기도 하였다. 그러한 현상은 노사관계개혁위원회에 선행하는 노동관계법연구위원회에서도 법안 기초소위원회의 활동과정에서 나타났던 현상이다. 상대적이긴 하지만 노동법 전공자들은 아무래도 노동3권의 보호에 비중을 더 두게 되고, 노동경제 내지 경영학 전공자들은 기업의 경영사정을 감안하는 문제에 비중을 더 두는 경향이 있기 때문이다. 이러한 노동법 전공자와 노동경제 등 전문가간의 일종의 견해차이는 노동법 개정요강 작업을 위한 소위원회에서도 흔히 나타났으며, 그것이 결과적으로 공익위원들의 주도적 역할에 저해적인 방향으로 작용하기도 하였다. 그리고 그만큼 노사공익간의 합의점 도달을 어렵게 하기도 하였다.

셋째, 공익위원들은 법리 논쟁에는 매우 강하였으나 소위원회 등에서 노사공익간의 협상과 같은 국면으로 전개되었을 때 협상전략이나 협상경험의 미숙을 드러내기도 하였다. 예컨대, 소위원회의 공익위원 5명 중 1명을 제외하고 나머지 4명은 모두 대학교수로서 그러한 협상경험이 비교적 적은 데 반하여 노사 양측은 협상경험이 많았기 때문이다.

5. 政府 기타의 影響

노사관계개혁위원회는 대통령의 자문기구로 출발하였으며 노사관계개혁위원회 위원에 정부측 대표는 없었다. 그러나 특별위원으로 사회복지수석과 재정경제원, 통상산업

부, 노동부 차관 등 4명이 임명되어 있었다. 특별위원은 전체회의시에 참석하여 발언은 할 수 있으나 표결권은 없는 위원이다. 그러나 전과정을 통하여 볼 때 우선 참석률이 저조하였으며, 거의 발언도 하지 않았다[5]. 그러한 의미에서 관련되는 정부부처는 노사관계개혁위원회 활동에 대하여 파악은 하고 있었지만 별다른 영향을 미쳤다고 할 수는 없다.

노사관계개혁위원회에서도 예컨대, 노동부의 견해를 요구하거나 하는 경우는 거의 없었으며 전문위원들이 시안을 검토하는 과정에서 개별적으로 노동부 등의 실무자와 접촉하여 그동안의 연구 결과나 자료를 교환하기도 하고 때로는 설명을 듣기도 하는 정도였다. 다만, 예외적으로 몇가지 사안에 대하여는 정부의 견해를 청취하기도 하였다. 즉 요강작성을 위한 소위원회 활동 과정에서 노동위원회의 지위나 소속 등에 관련하여 노동부 실무책임자를 초청하여 의견을 청취하였고, 공무원과 교원의 단결권 등과 관련하여 통산부, 법무부, 교육부, 노동부, 총무처 등의 실무자의 견해를 청취하기도 하였다. 그 밖에는 정부에서도 노사관계개혁위원회의 독자적 활동을 보장해 주었으며 자문기구로서의 노사관계개혁위원회의 결과가 나오기를 기다리고 있는 자세를 취해 주었다.

이밖에 여성 문제, 즉 생리휴가, 산전산후휴가, 기타 여성에 대한 보호규정 등과 관련하여 여성단체들이 상당한 정도의 사회운동을 통한 압력을 행사한 점도 지적되어야 할 것이다. 이러한 영향력의 행사는 전체회의시 여성계 대표의 발언을 통해서나 기타 소위원회 활동 과정에서도 노동조합 등을 통한 여성계의 주장 관철 등 상당한 정도의 영향력을 미쳤다고 할 수 있다. 그 때문에 예컨대, 공익위원들의 생리휴가 문제에 대한 최초의 시안은 '청구시 무급'으로 되어 있었지만 현행대로 하고 제2차 과제로 넘기게끔 합의하게 되었다.

Ⅵ. 主體別 協商戰略과 問題點

1. 協商戰略

이하에서 살펴본 각 주체의 협상전략은 주체별로 그것을 공식 발표하였거나 또는 문서화한 것은 아니다. 그것은 협상 결과를 돌이켜 보고 또한 여러 가지 객관적 정황으로

5) 회의에서 노동부 차관이 한두 번 발언한 것 외에는 거의 없었다.

미루어 그와 같은 전략을 가지고 있었던 것이 아닌가 추측할 수 있을 따름이다. 불확실성에도 불구하고 주체별 협상전략을 파악하는 것은 노사관계개혁위원회의 노동법 요강 작성 과정에서의 협상적 국면을 이해하는 데 매우 중요한 의미를 지닌다.

가. 한국노총

한국노총은 이 과정에서 시종 매우 복합적이고 양면적인 전략을 취한 것이 아닌가 생각된다. 첫째, 참여와 협력의 노사관계를 구축할 것을 내걸고 있고 노사관계개혁위원회의 방향에 대하여 그동안 한국노총의 운동노선에 비추어 뚜렷하게 반대하거나 거부할 명분이 부족하므로 일단 협력적이고 협조적인 자세를 취하였다. 그리고 노사관계개혁위원회의 여러 가지 활동방향에 대하여도 협조적이었다. 그러나 복수노조 금지 부분에서는 적어도 상급단체에 대하여는 복수노조 금지를 철폐할 것이 확실시되고 있었기 때문에 조직의 생리상 거부적인 분위기가 있었던 것이 사실이다. 그리고 과연 노사관계개혁위원회의 활동을 통하여 노동관계법 개정이 가능할 것인가에 대하여 상당히 회의적으로 보고 있지 않았는가 생각된다.

둘째, 한국노총의 주요한 전략의 하나는 유리한 쟁점에 대하여는 합의를 해주고 또 불리한 부분과 교환조건으로 합의를 해주되 노동계로서 수용하기 어려운 쟁점은 끝까지 반대한다는 전략을 취하였다. 그뿐 아니라 한국노총측으로서는 노·사·공익 3자가 합의한 부분만 법제화를 요구한다는 전략을 가지고 있었던 것으로 생각된다. 그것은 소위원회나 전체회의에서 한국노총측의 발언과 주장의 내용도 그와 일치하였다.

셋째, 한국노총은 민주노총과의 차별화를 상당히 의식하였다. 그리고 상대적으로 쟁점사항에 대하여 노·사·공익간의 합의에 협력적이었으며 경영의 활성화 문제도 상대적으로 더 고려하는 입장을 취하였다. 그리고 특히 과거의 노사협의회법을 개정하여 예컨대, 노사합의 사항을 추가하는 문제 등 이 부분의 개정에 상당한 의욕을 가지고 있었다. 그뿐 아니라 노동위원회의 지위와 소속 문제가 상당 기간 쟁점으로 되어 있었지만 다른 누구보다도 먼저 노동부 소속으로 그냥 존치하는 주장을 제기하여 여러 가지 현실론의 입장과 전략을 취하기도 하였다.

나. 민주노총

민주노총의 협상전략 역시 내부적으로 복잡하고 또한 예측 가능성이 상당히 낮은 것이었다.

첫째, 민주노총측은 선명성 부각을 위하여 노력하였으며 노동3권 보호에 강한 집착을 나타냈다. 그 때문에 소위원회 활동 과정에서 공익위원측이 제시한 시안에 대하여 예컨대, 경총과 한국노총이 합의한 경우에도 민주노총측만 유보 내지 반대하는 쟁점이 허다하였다. 민주노총측도 고위지도자층과 일반조합원 내지 하위직 간부간에 노사관계개혁위원회의 참가나 협조 등에 대한 시각이 상당히 다른 것으로 보였다. 일부의 강경론자는 "민주노총의 법적 지위를 획득하기 위하여 강경노선을 일탈한다" 하기도 하였으며, 그러한 비판을 우려하여 매우 경직적으로 되는 경우도 많았다. 그러한 경직적인 대응은 1996년 10월 1일부터 약 1개월에 걸친 노사관계개혁위원회로부터의 일시적인 불참 행위로 나타나기도 하였다.

둘째, 민주노총측의 한국노총과의 연계에 관련되는 전략은 결과적으로 볼 때 초기에는 한국노총측과 쟁점에 따라 연대하거나 협력을 하였지만 일정 기간 후에 그러한 협조적인 관계를 청산하고 사실상 결별을 하였으며, 때로는 심한 반목 관계를 보이기도 하였다. 1996년 10월 1일 민주노총의 노사관계개혁위원회 불참 이후에 약 9개 사항에 대하여 민주노총이 불참한 가운데 소위원회가 민주노총의 유보 내지 반대사항을 합의처리하자 노총과의 반목 관계는 더욱 두드러지게 되었다.

셋째, 민주노총의 노동법 개정관련 전략은 노사관계개혁위원회의 장(場)이 민주노총에게 상대적으로 유리하다는 판단을 하고 있은 것으로 보인다. 이렇게 노사관계개혁위원회의 장을 활용하는 것이 유리하다고 판단하기는 하였지만 내부적인 반대, 즉 강경노선 때문에 쉽게 유연성을 보이기가 곤란한 것이 민주노총측의 사정이 아니었던가 생각된다. 또한 민주노총은 성장과 변화 과정의 조직이므로 중앙집중적인 의사결정 체계가 확립되어 있지 않았다. 그 때문에 주요 쟁점에 대하여 여러 단계의 의사결집 과정을 거쳐야 하였으며 자연히 노사관계개혁위원회에 참가한 위원들은 상당히 경직적인 입장을 보일 수밖에 없었던 것이 아닌가 생각된다.

다. 경영계

첫째, 경영계는 대부분 협조적이고 수동적 내지 방어적 전략을 채택한 것처럼 보였다. 다만, 전임자관련 사항이나 파업 기간중의 임금지급이나 대체근로 문제 등등과 같은 사안에 대하여는 적극적이고 공격적인 자세를 취하기도 하였다.

둘째, 초기에는 공익위원측으로부터 나오는 양보의 요구를 다수 수용해 주는 등 유연성을 보였지만 후기로 갈수록 경직적인 자세를 택한 것으로 보인다. 왜냐하면 노사관계개혁위원회의 안이 정부에 이송되고 조문화 작업을 노개추를 통하여 하게 될 때 그 과

정에서 정부부처간의 의견을 조정하는 등의 절차를 고려해 보면 중요한 쟁점에 대하여 미합의 상태로 두는 것이 경영계에게 유리하다는 판단을 할 수 있기 때문이다. 이때 전경련측의 초강경 보수적 입장과 같은 압력이 일조를 한 것으로 볼 수 있다.

셋째, 경영계는 전경련이나 중소기업협동조합중앙회 등으로부터의 압력을 등에 업고 주로 경총이 주도하면서 노동계의 공세나 공익위원들의 요구를 적절히 방어하다가 나중에 정부측의 결정에 의존하는 전략을 내심 가지고 있었던 것이 아닌가 생각된다.

라. 공익위원

공익위원들은 사실 이렇다 할 전략개념 없이 협상에 참가하였다. 1996년 8월 13일 제6차 노사관계개혁위원회 전체회의에서 노동법 개정요강 작성 9인 소위원회가 구성되었다. 이 소위원회는 그 다음날부터 11월 4일까지 활동하였는바, 총 24회의 소위원회를 가졌다. 처음에는 노·사·공익으로 구성된 전체소위원회가 모였으나 제2차 회의에서 공익위원들이 개정요강시안을 만들어 제시할 것을 노사 양측이 요구하여 왔다. 그리하여 공익위원만의 작업을 거쳐 9월초에 전체소위원회에서 시안이 제시되었다.

여기서 공익위원들의 전략 아닌 전략을 살펴본다면 공익위원 시안은 상당 정도 이상적인 요소들을 많이 포함하고 있었다[6]. 즉 노사 양측에 대하여 그들이 찬성할 것도 많으나 반대할 것도 또한 많은 안을 제시하였다. 그리하여 노사로 하여금 그들의 요구를 일부 반영해 주면서 타협 속에서 이상적인 조항을 다소 완화해 주는 방식을 채택하면서 합의를 유도해 나가는 전략을 택했다. 그 때문에 공익위원들의 소위원회의 주도성은 초기에는 매우 효과적이었지만 후반으로 갈수록 노사 양측이 강하게 반대하는 쟁점만 남게 되고 그에 대한 합의는 지지부진하게 되었으며, 공익위원들의 합의 유도를 위한 리더십도 크게 저하하였다.

공익위원들의 소위원회의 역할은 법리논쟁을 통하여 노사 양측을 설득시키고 때로는 여러 가지 관련항목을 묶어 소위 패케지 딜(package deal)을 통하여 합의를 유도해 내는 전략을 택하였다. 그 결과 쟁점사항 중 약 3분의 2에 대하여는 합의를 유도하는 데 성공하였다. 그러나 극력 반대하여 남게 된 쟁점 중에는 매우 중요한 사항들이 다수 포함되게 되었다.

---

6) 소위원회의 공익위원 시안에 대하여 처음에 노동계는 심한 반발을 보였다. 사실 공익위원들은 이때 민주노총 등이 그것을 이유로 불참이나 탈퇴를 하지 않을까 걱정하기도 했다.

2. 問題點

노사관계개혁위원회의 노동법 개정요강 작업과정에서의 협상전략이나 배후에서 몇 가지 문제점이 노정되었다. 이들을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, 노동법 개정요강에 대한 논의기간 내지 협상 기간이 너무 부족하였다는 문제가 있다. 그 때문에 당사자들은 쫓기는 형국의 회의를 거듭하였으며 매우 무리한 일정으로 모두 지친 상태에서 작업을 하여 나름대로 많은 애로를 겪었다.

둘째, 노사대표들은 각각 자기가 속한 조직의 대변자 역할을 하게 된 점을 들 수가 있다. 원래 노사관계개혁위원회의 위원으로 위촉될 때에는 개인자격으로 위촉된 것이 틀림이 없다. 그러나 논의과정에서 결국 노사위원과 공익위원간의 논의는 개별적인 위원간의 논의가 아니라 한국노총, 민주노총, 경영계(때로는 경총, 전경련, 중소기업대표), 공익위원간의 논의로 복잡한 양상을 띠게 되었다. 그 결과 어떤 조직의 입장과 배치되는 경우에는 혹시 그 조직에 속하는 위원이 개인적으로 그것을 이해하고 찬성하더라도 반드시 반대하게 되었다. 그 결과 합의는 그만큼 어렵게 되었다.

셋째, 3자합의제 정신과 원칙이 실종되었다는 점을 들 수 있다. 애당초 노동계 5명, 경영계 5명, 공익 20명으로 했을 때에는 나름대로의 대통령 자문기구로서의 의도가 있었다고 생각된다. 그 때문에 마땅히 공익이 주도하면서 노사의 의견을 경청하고 반영하는 형식을 예상했던 것이었다. 그리고 필요시에는 노사관계개혁위원회 전체회의에서 표결로써 처리할 수 있어야 했다. 그러나 노동계에서는 노·사·공익이 동수로 위촉되지 않았다는 이유로 표결 처리에 절대 반대하였으며 공공연히 불참 내지 탈퇴의 위협을 가하기도 하였다[7].

그 결과 노동법 개정요강 등에서 노·사·공익이 합의한 사항을 제외하고 나머지 사항에 대하여 표결하여 노사관계개혁위원회의 의견으로 대통령에게 보고할 수 없는 사태가 발생하였다.

넷째, 일부 쟁점은 정치·사회 문제화하여 그에 따른 경직성을 나타내기도 하였다. 즉 제3자개입 금지 등과 같은 중소기업에서 특히 반대하는 문제, 그리고 여성관련 문제 등은 이해당사자들이 노사관계개혁위원회 외부의 장에서 상당한 정치사회적인 운동을

7) 일부 노사관계개혁위원회 위원은 노동계 등의 불참이나 탈퇴 위협에도 불구하고 표결을 강행하자는 주장을 하였다. 그러나 실제로 일부 조직이 불참이나 탈퇴를 했을 경우 자문기구로서의 노사관계개혁위원회가 입게 될 타격과 손실 때문에 표결처리는 하지 않았다. 노사의 일부가 불참 내지 탈퇴하는 상태에서 표결처리한 결과나 모두가 참가한 가운데 노·사·공익 의견의 병기(倂記)나 자문기구로서의 기능으로 보면 큰 차이가 없다고 보았기 때문이다.

통하여 압력을 행사하고 또한 그것을 노사당사자 등이 주장케 함으로써 위원들에게 직·간접적으로 영향을 미쳐 그 문제를 다루는 데 어려움을 조성하였다.

다섯째, 한국노총과 민주노총간의 선명성 경쟁의 영향을 들 수가 있다. 특히 1996년 10월 1일 민주노총이 불참선언을 하고 약 1개월간 불참했을 때 한국노총측은 초기에는 합의 유도에 협조적이었지만 상호 비방전을 치른 이후에는 매우 경직적인 자세로 되었다. 이러한 두 조직간의 선명성 경쟁이 협상에 상당한 걸림돌이 되기도 하였다.

여섯째, 노사관계개혁위원회의 소위원회 활동과정에서 막후 일괄타결을 시도한 경우가 있었지만 그에 따른 후유증이 그 이후에도 어느 정도 좋지 않은 영향을 미쳤다. 소위원회 활동이 중반을 넘어서면서 완전합의가 곤란하다는 것이 점차 드러났을 때 주로 노동계를 설득하여 비공식적으로 일괄타결을 시도한 일이 있었다. 이때 일괄타결이라는 목표를 달성하기 위하여 일시적으로 그리고 비공식적으로 노조에게 그 이전에 논의되던 것보다 더 유리한 몇가지 조건이 제시되기도 하였다. 그러나 일괄타결은 불발로 그쳤음에도 불구하고 그때 특수한 상황하에서 일시적으로 제시된 조건이 그 이후에도 계속 협상과정에서 좋지 않은 영향을 미친 것이 사실이다.

끝으로 공익위원 내부의 의견 차이와 합의를 위하여 원칙에서 거리가 먼 수정안이 제시되거나 때로는 쟁점을 2차 과제로 돌리는 문제도 있었다. 소위원회에 참가한 5인의 공익위원이 각각 다른 의견을 제시하는 것이 때로는 문제로 되기도 하였다. 그리고 합의를 유도하기 위하여 또는 마찰을 피하기 위하여 원칙에서 거리가 있는 수정안을 제시하거나 또는 철회 또는 삭제 등을 한 경우가 있는바, 이러한 것은 그 불가피성을 인정하면서도 문제점으로 지적하지 않을 수 없다.

Ⅶ. 勞使關係改革委員會 勞動法改正 活動의 效果와 政策的 含意

1. 勞使關係改革委員會 勞動法 改正 活動의 效果

가. 노동법개정의 의의

노동법 개정 내용의 의의는 노사관계개혁위원회의 개정요강 작성단계에서의 성과와

1997년 3월 10일에 국회를 통과하여 3월 13일에 공포된 여야 합의의 최종적인 노동법 개정 내용에 따라 그 평가가 달라질 수가 있다. 그러나 여기서는 노사관계개혁위원회의 활동 결과에 초점을 맞추어 간단히 살펴보고자 한다. 그러므로 이하에서의 노동법 개정 내용의 세 가지 의의는 최종적인 법개정 내용과는 별개의 것이라 할 수 있다.

1) 노동기본권의 신장

노동법 개정의 의의 중 가장 중요한 것의 하나가 노동기본권의 신장이다. 노사관계개혁위원회에서 이루어진 노동법 개정 내용 중에는 노동기본권을 신장시킨 부분도 상당히 있다. 노동조합의 정치활동 금지를 삭제한 점, 행정관청의 노조활동 간여를 축소시킨 점, 공익사업의 범위와 직권중재 대상인 필수 공익사업의 대상을 축소시킨 점, 노동위원회의 독립성·전문성·공정성을 크게 높인 점, 방위산업체의 범위와 쟁의조정 규제를 완화한 점, 근로기준법의 적용범위를 확대한 점 등을 들 수가 있다.

2) 노동시장의 규제 완화 : 노동시장의 유연화

노사관계개혁위원회 단계에서의 노동법 개정 내용 중에서는 노동시장의 규제를 완화하고 노동시장의 유연성을 높이는 조치가 여러 가지 포함되었다. 이것이 두 번째의 큰 의미이다. 다양한 근로시간제도를 도입하고 근로시간 및 휴게시간의 특례에 관해서도 현실에 부합하도록 개선하였으며, 시간제 근로자 보호규정의 도입과, 퇴직금 제도의 개선 등이 이루어졌다. 노동시장의 유연화 문제에 관하여 최종적인 입법 과정에서는 경영상의 이유에 의한 해고(정리해고)제도의 도입, 변형근로시간제의 도입, 기타 노동시간의 유연성을 높이는 제도가 더욱 확대되었다. 이러한 문제들은 모두 노사관계개혁위원회에서 많은 시간을 들여 토론이 이루어졌으며 노사간의 반대 때문에 합의는 이루지 못하였지만 공익위원안을 중심으로 인식의 향상과 이해의 공통분모가 이미 마련되어 있었던 것이었다.

3) 비합리적 제도의 개선 : 합리적 제도의 도입

노사관계개혁위원회에서 진행된 노동법 개정의 의의 중에서는 특히 노사관계에서 오랫동안 문제가 제기되어 왔던 많은 제도를 상당한 정도 개선하고 나아가 새로운 합리적 제도를 도입하게 가능성이 열리게 된 점을 들 수 있다. 예컨대, 노동조합의 임원의 겸직 금지 규정을 삭제하였고, 조합비의 상한규정을 삭제하였으며, 노동조합의 대표자는 단체교섭에서 협약체결권을 가진다는 것을 명시하였고, 성실교섭 의무규정을 신설하였다. 그리고 단체협약의 해석이나 이행을 둘러싼 분쟁에 관한 처리 절차를 마련하였으

며, 기업별 단위노조를 전제하거나 유도하는 규정을 삭제하였고, 쟁의행위의 장소적 제한규정을 삭제하였다. 또한 비공인 파업에 대한 금지규정을 신설하였고, 조정전치주의를 도입하는 등 상당한 정도로 이 분야의 개선이 이루어졌다.

이와 관련해서도 최종적인 법개정에서는 노동조합 전임자에 관한 규정이나 쟁의행위 기간중의 임금지급 문제, 파업 기간중의 대체근로 문제 등등 상당한 조항에서도 법개정이 있었다.

이러한 세 가지의 노동법 개정의 의의 외에도 노사관계개혁위원회의 노동법 개정 과정에서는 국제적으로 통용되는 제도가 도입되어야 한다는 논의가 활발하게 진행되었고 변형근로제도나 파견근로제 등에 대한 논의나 여성관련 조항들에 대한 논의들이 심도있게 진행되었다. 이러한 것들은 일부 최종 법개정에 반영되기도 하였고 노사관계개혁위원회의 2차 과제로 미루어진 것도 있다. 그러나 노사관계개혁위원회에서 이러한 문제들에 대한 공개적이고 심도있는 논의를 한 것은 앞으로 그러한 조항들에 대한 도입이나 개정에 커다란 영향을 미칠 것으로 생각된다.

나. 노사관계개혁위원회 활동의 효과

이제까지 노사관계개혁위원회에서 이루어진 노동법 개정 노력에 대하여 그 의의를 살펴보았다. 그런데 노사관계개혁위원회에서의 전반적인 활동은 노동법 개정 외에도 여러 가지 사업이 있었으며 그것이 큰 효과를 가져다 준 것도 사실이다. 일찍이 노동 문제에 대하여 대통령 자문기구와 같이 격상된 형태로 된 논의가 없었으며 노사관계개혁위원회가 첫 번째 시도이고 중요한 시도였기 때문이다. 이하에서 그러한 노사관계개혁위원회라는 장(場)이 제공했던 여러 가지 효과를 살펴보고자 한다.

첫째, 노·사·공익이 공동으로 또한 가장 민주적이고 공개적인 토론을 하고 합의를 위한 노력을 한 점이다. 이 점은 과거의 노동법 개정이 정부 주도로 이루어지고 당사자들의 의견을 듣는 과정이 매우 부실했던 것과는 크게 대조적이라 할 수 있다. 실제 노사관계개혁위원회를 통해서 요강작성을 위한 소위원회가 구성되기 훨씬 이전부터 노사관련 단체의 전문가들은 노사관계개혁위원회의 전문위원으로 참가하여[8] 다른 전문위원들과 함께 각각의 요구나 제안을 충분히 논의해 왔던 것이다. 이와 같이 주로 공익위원들이 주도했지만 노사위원이 공동으로 참여하고 민주적이며 공개적인 형태로 논의를 했다는 것에 매우 큰 의의가 있다고 하겠다.

---

8) 전문위원회에는 한국노총에서 2명, 민주노총에서 1명, 경총에서 2명의 전문위원이 위촉되었고, 활발한 활동을 하였다.

둘째, 노사관계개혁위원회의 논의에서는 노사간의 균형을 유지하는 데 노력한 점을 들 수가 있다. 노사관계개혁위원회는 전체위원회나 소위원회에서 가급적 노와 사 어느 한쪽에 치우치지 않는 형태로 회의를 이끌었다. 또한 일부 당사자들이 노사관계개혁위원회에 불참하거나 노사관계개혁위원회로부터 탈퇴할 것 등을 내세우며 여러 가지 위협을 가했을 때도 인내심을 발휘하고 균형감각을 유지하면서 노사관계개혁위원회의 장을 지키고자 노력했다고 할 수 있다. 이러한 과정이 노동법 개정논의의 중도결렬을 막았다고 할 수 있으며, 매우 소중한 효과라고 할 수 있다.

셋째, 노사관계개혁위원회의 활동은 대대적인 노동법 개정의 필요성과 가능성을 이끌어 냈다고 할 수 있다[9]. 노사관계개혁위원회의 논의과정에서 전문성이 큰 노동관계법에 관하여 국민에 대한 교육 효과를 높일 수 있었으며, 그것이 노동법 개정의 지지도를 높이는데도 기여했다고 할 수 있다. 이러한 공감대의 확산이 없었다면 노동법 개정은 매우 곤란하였으라는 관점에서 노사관계개혁위원회 활동은 매우 중요했다고 할 수 있다.

넷째, 노사의 각계각층에 상존하는 노사관계관련 적폐가 노출되어 새로운 노사관계 구축을 위한 올바른 토대를 마련하였다는 점을 들 수 있다. 한국의 노사관계는 법에 의하여 공식적으로 인정되는 제도 외에도 여러 가지 관행이나 관습이 있고 그것이 커다란 영향을 미치고 있다. 그러한 관행이나 관습 중에는 매우 비합리적인 요소가 있을 수 있다. 그런데 이번의 노사관계개혁위원회에서의 토론과정에서 노사가 각각 상대방에 있는 그러한 비합리적 요인을 지적해 내고 그에 대한 대안을 제시함으로써 보다 합리적인 제도나 관행의 정착을 위한 토대를 마련했다고 할 수 있다. 이것은 앞으로 노사관계 제도의 개혁이나 개선을 위하여 매우 소중한 의미를 지닌다.

다섯째, 노사관계개혁위원회의 활동은 노사 문제를 국가발전 전략상의 주요 과제로 인식되게 했다는 점에서 매우 큰 의미를 지녔다고 할 수 있다. 앞으로 정보화가 진행되고 지적능력 등 인적자원의 역할이 커지는 조건하에서 노사관계는 '가끔 문제가 생길 때마다 되돌아 보는' 그러한 종류의 과제가 아니다. 보다 높은 국가경쟁력을 가지고 또한 모든 국민경제 구성원들이 자기 직장에서 만족하고 삶의 보람을 찾도록 만들기 위하여는 노사관계를 근본적으로 개혁해 나가지 않으면 안 된다. 참여와 협력적 노사관계를 새롭게 구축하지 못할 경우 다른 거창한 국가발전 전략은 모두 어려움에 봉착할 수

9) 노사관계개혁위원회에서는 노사관계 개혁을 위한 국민공청회를 3개 지역에서 가졌고 4차의 공개워크숍, 7차의 종합토론회를 가졌으며, 1996년 7월 9일 제4차 전체회의에서 "노사의 자기혁신 과제와 정부의 역할", 그리고 7월 11일 제5차 전체회의에서 "법제도 개선의 7대 기본방향 및 부문별 추진방향"에 대하여 노·사·공익간에 합의하였다.

밖에 없다. 그러한 의미에서 노사관계관련 과제가 국가발전 전략상의 주요 과제로 인식되게 되었으며, 노사관계개혁위원회가 그러한 인식 전환이 하나의 상징적 기구로 되었다는 의미에서 매우 그 의의가 크다고 할 수 있다.

2. 勞使關係改革委員會 活動의 政策的 含意

노사관계개혁위원회는 1996년 11월 12일 그때까지 노사관계개혁위원회에서 활동한 노동관계법 개정요강을 대통령께 보고하였다. 그 시점까지의 노사관계개혁위원회의 활동에서도 우리는 많은 교훈과 정책적 함의를 찾을 수가 있다. 이하에서는 그 과정에서 제기된 정책적 함의를 간단히 정리해 보고자 한다.

첫째, 노사관계개혁위원회의 노·사·공익위원들이 합의한 노동법 개정요강 부분은 그 후에 정부의 조문화 작업에서 존중해 주었어야 했다고 생각된다. 그것은 노·사·공익위원들이 합의한 부분은 정부가 존중해 줄 것을 전제로 온갖 노력을 다 기울였기 때문이다. 정부나 정치권에서는 지속적으로 노사공익간의 합의를 요구하였다. 그 때문에 비록 노사관계개혁위원회가 대통령 자문기구라고는 하지만 노동법 개정과 같은 매우 어려운 과제에 대하여 당사자들이 합의한 부분을 존중해 주는 것은 당연한 것이며, 다음에 유사한 기구에서 비슷한 활동을 할 기회를 생각하더라도 하나의 선례로서 그 신의를 존중하는 것이 좋았다고 생각된다.

둘째, 공익위원들의 주도적 역할을 강화시켜 주고 보장해 줄 장치의 필요성이 절감되었다. 노·사·공익 3자주의(tripartite)가 많이 적용되는 노사 문제의 취급에서는 공익위원의 주도적 역할이 매우 중요하다. 노사의 의견을 들으면서 그것을 반영한 공익위원들의 의견은 그 자체가 매우 소중한 것이다. 노사관계개혁위원회 과정에서는 특히 노동계의 반대 때문에 전체회의에서 표결도 할 수 없는 사정이 발생하였다. 그러나 자문기구인 노사관계개혁위원회와 같은 곳에서 노사의 의견을 반영한 공익위원들의 견해가 위주로 되어 표결처리되고 노사의 의견을 소수 의견으로 표시해 주면 좋았을 것이다. 여하간 공익위원들의 주도적 역할이 보장되어야 한다.

이번의 노사관계개혁위원회 활동과 그 이후의 정부의 대응과정에서 느낄 수 있는 것은 노사 양측의 고위지도자는 물론 국회나 정당, 그리고 정부의 고위정책담당자(노동부를 비롯한 기타 경제부처)의 노사 문제에 대한 인식을 더욱 높일 필요성이 크다는 점이다. 왜냐하면 법이 개정되거나 제정되는 과정에서 어느 정도의 협상적 요인을 부인할 수는 없지만 전문가적 입장에서 볼 때 각계의 지도자들 중에는 노사관계의 발전방향이나 국제적 사정의 변화에 대하여 지나치게 그것을 무시하는 경향이 있고 정부나 정치

권의 일부 지도자들 중에는 노사관계에 대한 기본적 인식도 매우 낮은 것으로 보였기 때문이다.

넷째, 노·사·공익 및 정부로 구성되는 노사관계의 상설 협의체를 유지하고 정기적인 모임을 가질 필요성이 있다고 생각되었다. 노사관계개혁위원회의 활동 과정에서 노·사·공익 대표는 서로 상대방의 입장을 더욱 깊게 이해하는 계기가 되었다. 그 점에서 볼 때 노·사·공익의 상설 협의체를 두고 각계에서는 상호간에 정보교류를 활발히 함으로써 불필요한 오해를 없애고, 노사관계의 안정에 기여할 수 있는 여지가 크다고 생각되기 때문이다. 물론 중앙노사정협의회 등의 기구가 있기는 하지만 이제까지는 그 운영에서 그러한 측면의 고려가 매우 부족하였다. 그 때문에 기존의 협의기구를 활용하더라도 상설기구로서 정기적으로 상호간의 정보를 허심탄회하게 교환하고 협의할 필요가 있다.

다섯째, 이번의 노사관계개혁위원회의 활동을 통하여 노사간에 Win-Win교섭(협상)에 대한 당사자간의 합의와 그것을 위한 사전 준비를 할 필요성이 제기되었다. 적어도 전국적 수준의 노사단체간에 주장 내지 입장(position)에 의한 교섭보다 그러한 주장이나 입장이 나오게 된 배경을 살피는 관심(interest)을 기초로 하는 교섭이나 협상을 할 필요가 있다. 그러므로 그와 같은 Win-Win교섭을 위한 당사자간의 합의를 미리하고 사전준비를 행할 필요가 있다고 생각된다.

여섯째, 노사관계개혁위원회의 활동은 언론 등의 결정적인 기여를 재확인하는 계기가 되었다. 노사관계개혁위원회의 노동법 개정요강 작성작업과 같은 매우 어렵고 많은 난관이 예상되는 과제를 수행하는 과정에서 신문이나 방송 등 언론기관이 그 내용을 국민들에게 알려주고 올바른 방향일 경우 적극적으로 지지해 줌으로써 노동법 개정의 필요성과 가능성을 높이는 데 결정적인 기여를 하였다. 그러므로 이와 유사한 과제에 대하여도 언론 등의 결정적인 기여가 필요함을 재확인하였다고 할 수 있다.

일곱째, 정부와 정치권의 '완전합의' 요구 등과 같은 정책적인 문제점에 대하여 반성해 볼 필요가 있다. 그것은 앞에서도 지적한 바와 같이 완전합의를 지나치게 강조함으로써 노사 양측은 완전합의가 안 될 경우 법개정은 곤란한 것으로 잘못 인식되게 하여 일종의 비토(veto)권을 행사하게끔 만들었기 때문이다.

끝으로 노동법 개정은 지속적으로 이루어져야 한다는 점이다. 이번에 실현된 노동법 개정을 1차의 개정으로 삼고 후속조치가 필수적임을 인식할 필요가 있다. 그러한 의미에서 노사관계개혁위원회의 후속적인 법개정 논의는 매우 중요하며 노사관계개혁위원회 존속 기간중에 2차 개정이 혹시 이루어지지 않더라도 노사와 함께 충분한 논의를 거친 공익위원 의견 및 노사의 의견은 매우 소중한 수확으로 될 수 있다.

參 考 文 獻

김태기, 『협상에 대한 연구-노사갈등 해결에 대한 기법 -』, 노사관계개혁위원회, 1996. 12.

노사관계개혁위원회, 『'96 勞動關係法·制度 改革案』, 1996. 11.

Fisher, Roger, William Ury and Bruce Patton, *Getting to Yes : Negotiating Agreement Without Giving In,* Penguin Books, 1991.