

노동관계법 개정의 정치

— 세계화와 노동* —

柳錫津 (서강대)

‘경쟁의 세계화’는 다양한 형태로 국내정치에 영향을 미친다. 경쟁의 세계화는 다양한 측면에서 진행되고 있지만, 논의의 목적상 이 글에서는 경쟁의 세계화가 국가정책의 차원으로 전이되어 나타나는 ‘신자유주의적 개혁’에 초점을 맞춘다. 신자유주의적 개혁 중에서도 국가의 시장에 대한 역할의 변화라는 일반적인 차원에서의 문제 설정보다는, 노동시장에서 노·사·정 관계를 수립하는데 정부가 어떠한 역할을 수행하게 되는가의 문제에 초점을 맞추기로 한다.

글의 구성을 간략히 밝히면, 우선 노동관계법 개정이 논의되는 배경을 국제적인 요인과 국내적인 요인을 중심으로 살펴본다. 이러한 배경을 중심으로 노동관계법 개정과정을 각 행위자들의 이익과 선택을 중심으로 분석하고, 이 과정에서의 국제적 영향을 분석하고, 세계화의 의미와 담론구조가 미친 영향을 분석한다. 이를 기초로 하여 세계화가 국내정치에 영향을 미치는 방식에 대한 이론적 함의를 추출하여 본다.

I. 노동관계법 개정 논의의 배경

노동관계법의 개정에 관한 논의가 시작되어 실제 법개정을 하는 과정에는 다양한 요인들이 작용하였다. 우선 들 수 있는 것이 국제적인 요인이고 산업구

* 이 글은 한국정치학회 주관 연례학술회의(1997년 12월 5일, 외교안보연구원) 「세계화에 관한 6개지역 비교연구」 패널에서 발표된 논문 “세계화와 한국의 노동정치: 노동관계법 개정을 중심으로”를 수정 보완한 것임을 밝혀둔다. 자료의 수집과 정리는 이충훈 석사(서강대학교 정외과 대학원)의 도움을 받았음을 밝혀둔다.

조조정과 정치적 민주화는 국내적인 요인으로 작용하였다.

1. 국제적 요인

김영삼 정부는 출범 초기부터 '개혁'과 더불어 '국제화·세계화'의 담론과 슬로건을 그 자신의 정치적 정당성을 위한 기반으로 삼았다. 특히 '세계화'의 담론과 슬로건은 전세계적인 신자유주의의 등장 및 확산과 함께 21세기 국제경쟁력 강화를 위한 핵심적인 과제로 설정되어왔으며, 이 과정에서 중심적인 과제로 떠오른 것이 바로 '노사간의 새로운 협력관계'라는 문제였다.¹⁾ 이와 동시에 김영삼 정권의 출범이후, 세차레에 걸친 국제노동기구(ILO)의 노동법 개정권고²⁾와 경제협력개발기구(OECD) 가입 문제는 김영삼 정권의 신노사관계 구상과 노동법 개정을 강제하는데 일조했다.

노동법에 대한 국가, 자본, 노동의 전반적인 이해는 총론적 개정을 요구하고 있었으나, 각론에서의 심각한 불일치를 드러내고 있었다. 우선 국가의 경우 법 개정방침과 일정을 정하고 있지는 않았지만, 한편으로 선진국 진입이라는 과제와 '세계화'의 맥락 속에서 노동부와 청와대 일각을 중심으로 하여 전근대적인 '노조길들이기'나 노조탄압을 그대로 방치할 수 없다는 입장과, 다른 한편으로 근로기준법의 지나치게 선진적인 노동자보호 수준을 최소한 경쟁국 수준까지 낮추어야 한다는 경제부처의 입장이 병존하고 있었다. 그러나 국가는 노동법을 개정하기 위해서는 노동계 내부와 노사를 포함한 국민적 합의가 전제되어야 한다는 다소 유보적인 입장을 유지하고 있었다. 반면에 자본은 '국가 경쟁력' 강화라는 차원에서 노동 측이 요구하는 악법조항철폐를 감내하더라도 법을 개정해야 한다는 입장을 내비치기 시작했다. 복수노조 허용에 대한 반대입장

1) 이러한 맥락에서 김영삼 대통령은 1994년 11월 25일 전국품질경영대회에 참가하여 "세계화를 위해 무엇보다 중요한 것은 노사간의 새로운 협력관계"를 구축하는 것이며, "이를 바탕으로 세계 일류 제품을 만들어내지 않고는 무한경쟁에서 승리할 수 없다"고 강조하였다(조선일보 960425).

2) ILO의 노동법 개정권고는 민주노총이 형성되는데 있어서도 중요한 역할을 담당하였다고 볼 수 있다. 한국노총과는 달리 급진적 노동운동세력은 ILO의 노동법 개정권고 시기와 일치하여 1991년 'ILO기본조약 비준 및 노동법 개정을 위한 전국노동자 공동대책위원회'(ILO 공대위)를 발족하였으며, 1992년에는 ILO 공대위를 중심으로 노동운동을 전개하였다.

때문에 노동관계법 개정에서 소극적이던 노총 역시 반대입장을 철회하고 노동법 개정문제에 적극적인 관심을 피력하기 시작했다(국민일보 960319).

2. 국내적 요인

신자유주의적 개혁에 따른 세계경제의 변화와 국내제도의 국제수준으로의 개정이라는 현실적인 차원의 문제와 더불어, 국내의 정치·경제·사회적 변화도 노동관계법의 개정을 요구하고 있었다. 우선 정치적인 차원에서 보았을 때, 1987년을 분기점으로 진행된 민주화는 형식적이고 절차적인 차원에서의 민주화로부터 실질적이고 본질적인 차원에서의 민주화를 요구하는 단계로 발전하게 되었다. 1993년 문민정부의 출범은 이러한 이행에의 욕구를 한층 증대시켰다. 즉 민주주의로의 이행단계로부터 민주주의의 공고화 단계에 진입한 것이다. 제한적 민주주의에 머물렀던 제6공화국에 비해 개혁지향성을 표방한 김영삼정부는 취임초 노동부문에 대한 정책목표를 노사분쟁의 자주적 해결·조절능력을 향상시키기 위해 노사자율원칙에 바탕을 둔, 즉 ‘사회적 합의’에 기초한 노동정책을 추진할 것을 공표하게 된다. 이러한 개혁지향적 노동정책은 자본의 강력한 반발에 부딪히게 되고, 제도권 노동세력과 재야 노동세력간의 갈등관계를 불러오게 된다.

사회경제적인 차원에서 본다면, 우선 노동시장의 변화가 민주화 십년동안 엄청나게 진행되었다는 사실을 들 수 있다. 이 변화로는 광공업부문 종사근로자 수의 급감과 3차산업부문 근로자 수의 증대, 노동력 부족, 비정규직 근로자 수의 급격한 팽창 등을 들 수 있다. 이러한 산업구조 및 노동시장 구조의 변화로 인하여, 첫째 “현행의 노사관계 제도가 변화한 노동시장 구조와의 사이에서 부조화 또는 마찰을 빚고 있기” 때문에 “더이상 노동력을 소모품으로 간주할 수 없으며, 노동자들의 숙련도와 기업에 대한 자발적 충성의 확보가” 중요해지게 되었다. 노동이 더 이상 탄압의 대상으로만 간주될 수 없게 되었다는 점이다. 둘째 “개별적 노사관계법들이 노동시장구조의 유연화라는 새로운 현실에 대응하지 못하고 있다”는 점이다. 셋째, “새로운 종류의 고용형태들에 대한 입법적 대응이 미비하다는 점”을 들 수 있다. 비정규직 근로자의 급격한 증가는 이러한 현실을 반영하고 있다(김준 1996).

II. 노동관계법 개정과정

1. 노사관계개혁위원회의 구성과 각 행위자들의 입장

노동법 개정 문제는 김영삼 대통령의 신노사관계구상이 발표(96년 4월 24일) 되고 노사관계개혁위원회(이하 노개혁위)가 구성(96년 5월 9일)되기 전까지 총체적인 관점에서 진행되기보다는 산발적이고 부분적으로 논의되고 있었으며, 국가·자본·노동 모두 그 자신들을 대표하는 구체적이고 단일한 입장을 확고하게 지니고 있었던 것도 아니었다.³⁾ 예를 들어 ILO와 OECD가 권고한 복수노조의 인정 문제는 노동의 경우 한국노총과 민주노총에서 서로 상이한 입장을 피력하고 있었다. 우선 한국노총의 경우 복수노조가 허용되면 단결과 통일이 생명인 노동조합의 교섭력 약화로 노동조합의 정상적 활동이 위협받을 것을 우려하였다. 또한 복수노조로 인한 교섭비용의 과다와 산업 평화의 파괴 가능성, 세계적인 노동조합 통합추세, 그리고 외국과 달리 우리나라에는 이념적 정당이 없다는 이유 등을 들어 복수노조에 반대하였다. 반면에 민주노총의 경우는 복수노조금지조항⁴⁾이 헌법상의 단결권을 본질적으로 침해하고, 국제적으로는 한국이 노동권탄압국가라는 오명을 피할 수 없게 만드는 요인중의 하나로 파

3) 참고로 1992년 노총과 경총이 노동관계법 연구위원회에 제출한 개정요구사안중 쟁점 사항과 그것에 대한 각각의 견해를 정리하면 아래와 같이 나타낼 수 있다(국민일보 960319).

	노 총	경 총
근로기준법	해고계고기간연장 정리수당 평균임금의 70% 제공 퇴직급여정립금의 사외적립	변형근조시간제 도입 월차휴가제 폐지 퇴직예고제 도입
노동조합법	6급이하 공무원·교원 단결권 노조의 정치활동금지조항 삭제 제3자개입조항 철폐 산별노조체제의 법정화	단체교섭사항의 근로조건으로의 국한 해고효력을 다루는 자의 보호규정 철폐
노동쟁의 조정법	공익사업장의 직권중재 및 일반 중재신청제 폐지 조정절차에 알선절차 통합	무노동 무임금원칙 명시 냉각기간의 연장 과업때 대체근로 허용

4) 여기서 핵심적인 법은 노동조합법 3조 5항인 “기존 노동조합과 조직대상을 같이하거나 그 노동조합의 정상운영을 저해하는 것을 목적으로 할 경우 노동조합으로 인정할 수 없다”는 조항이다.

악하면서 이 조항의 폐지를 요구하였다(중앙일보 960205).

이러한 상황과 더불어 OECD 가입을 앞두고 여러 제도를 선진 국제기준에 맞춰야 할 현실적인 필요, ILO 등의 노사관계 제도정비의 요구, 선진국들이 추구하는 소위 '블루라운드(Blue Round)'라는 압력 속에서 발표된 김영삼 정권의 신노사관계 구상은 노동법 개정을 위한 본격적인 시발로서의 의미를 지닌다. 신노사관계 구상의 기본 취지는 지금까지의 대립과 갈등의 노사관계를 참여와 화합의 관계로 전환시키자는 것이었다. 이렇게 해야만 한국의 경제가 살아남고 자본가와 노동자들이 21세기 무한경쟁시대에 살아남을 수 있으며, 국가경쟁력을 강화할 수 있다는 것이다. 이러한 측면에서 김영삼은 "21세기 국가발전의 핵심 과제는 다기능-고기술의 근로자, 새로운 지식과 정보에 익숙한 근로자를 육성하는 일"이라고 지적하고, "이를 위해서는 직장이 노사협동의 교육훈련장이자 평생교육의 학습장이 돼야 한다"고 주장했다. 이를 위해서 김영삼은 신노사관계의 형성을 위한 다섯 가지 원칙을⁵⁾ 제시하고(조선일보 960425), 그것의 제도적 형태로 국가, 자본, 노동 및 학계 공동으로 참여하는 노사관계 개혁위원회를 구성할 것을 제의한다.

이러한 신노사관계 구상에 대하여 우선 한국노총은 "정부가 노사관계 개혁 방향에 대한 국민적 합의 도출을 위해 노사관계 개혁위원회를 구성키로 한 것은 다행스러운 일"이라고 밝혔고, 민노총도 정부의 노사관계 개혁위원회 설치 결정을 진일보한 내용으로 받아들이면서 적극 참여할 뜻을 보였다. 그러나 한국노총과 민노총은 복수노조허용, 제3자 개입금지조항 철폐 등의 노동관계법 개정 추진은 주장하면서도 근로자의 권익을 침해하는 법개정에는 반대한다는 입장을 명백히 했다. 이와 관련해 한국노총은 "노조의 정치활동 금지 및 공무원·교원 단결권 불허, 제3자 개입금지 등 문제조항들을 전면 개혁"해야 한다고 주장했으며, 민노총은 "변형근로시간제 도입 등 개별 근로자의 근로조건을 악화시키는 법개정은 반드시 저지"하겠다고 선언했다(한국일보 960425).

자본을 대표하는 한국경영자총협회, 전국경제인연합회, 대한상공회의소, 한국무역협회, 중소기업협동조합중앙회 등 경제5단체는 김영삼의 신노사관계 구상 발표를 시의적절한 것이라며 환영했다. 그러나 "신노사관계 구상을 마치 복

5) 공동선의 원칙; 참여와 협력의 원칙; 노사 자율과 책임의 원칙; 교육 중시와 인간 존중의 원칙; 제도와 의식의 세계화.

수노조 허용을 위한 것으로 인식해서는 안될 것”이라고 지적했다. 중소기업협동조합중앙회는 노동관련법 개정과정에서 자금, 기술, 인력 뿐만 아니라 노사문제에도 상대적으로 취약한 중소기업들의 의견이 충분히 수렴돼야 한다고 주장하면서 특히 탄력적인 인력활용을 가능케 하는 변형근로제, 근로자파견제 등을 긍정적으로 검토해야 한다고 주장했다(한국일보 960425).

신노사관계의 구상은 대립적 구도를 벗어나지 못했던 한국의 노사관계를 참여와 협력의 관계로 재정립하겠다는 점과 국가가 이를 위해 자본 및 한국노총은 물론 민노총까지 포괄하여 자본, 노동, 국가의 삼자 합의뿐만 아니라 사회 전체의 합의까지 도출하고자 하는 야심찬 시도였다. 그러나 앞에서도 확인할 수 있듯이 노사관계의 개혁과 노동법 개정은 노동, 자본, 국가 모두 그 필요성에 대해 절감하고 있기는 하지만 구체적 내용에 대해서는 서로 다른 입장을 견지하고 있다. 우선 자본의 경우 국가에 의한 노사관계 개혁의 핵심적 내용인 복수노조 허용, 제3자 개입금지조항 철폐 등이 시기상조이고 오히려 노사관계 불안을 확산시키면서 기업의 경쟁력을 크게 떨어뜨릴 것으로 파악하였다. 반면에 한국노총은 노사관계 개혁 자체는 인정하지만 근로조건의 저하는 절대로 수용할 수 없다고 주장하며 국가의 개혁 방향에 공식적으로 문제를 제기하였으며, 민노총 역시 집단적 노사관계법의 개정은 반드시 이루어져야 하지만, 근로기준법의 개약에는 반대한다는 입장을 분명히 하였다(한겨레신문 960510). 결국 신노사관계 구상의 성패는 주체들간의 이러한 차이를 어떻게 융합하면서 노동·자본·국가와의 대타협과 사회적 대합의를 이끌어낼 수 있느냐에 달려 있었다. 이러한 과정을 거치면서 생겨난 노개위와 이를 중심으로 한 노동법 개정 작업의 주요 일지를 정리하면 아래 각주와 같다.⁶⁾

-
- 6) 96년 4월 24일 김영삼 대통령 신노사관계구상 발표
 5월 9일 노사관계개혁위원회 구성, 제1차 전체회의
 6월 18일-7월 11일 법제도개선 7개 기본방향 합의
 7월 15일 노사개혁 원칙 청와대 중간보고
 10월 1일 민노총 노개위 불참선언
 11월 29일 이수성 국무총리, 김영삼 대통령에게 정부개정안 보고
 12월 1일 총리, 재정원, 통상산업부, 노동부 등 관계장관 회의
 12월 3일 노사관계개혁추진위 정부개정안 확정

2. 개정의 주요 쟁점

노동관계법 개정 과정에 나타난 특징은 한마디로 총론의 합의와 각론의 불일치라고 말할 수 있다. 노개위는 1996년 7월 11일 일종의 노사개혁 원칙인 법제도개선에 대한 7개의 기본방향에 합의한다. 7개의 기본원칙은 1) 대립관계의 합리적 조정과 협력관계의 증진, 2) 노사 대등과 자치의 존중, 3) 노사간 합의 및 국민이익의 존중, 4) 기준 개념의 명료화와 절차적 기준의 정비, 5) 근로자 삶의 질 향상 및 노동시장의 활력 제고, 6) 경제의 국가경쟁력 제고 및 부문간 균형발전을 위한 다양성의 중시, 7) 국제적인 기준과 관행의 존중 등이다(국민일보 960716).

그러나 이러한 총론의 합의에도 불구하고 쟁점이 되는 각론의 불일치는 심각한 수준이었다. 예를 들어 변형근로제의 경우 자본측은 경기나 계절적인 변화에 능동적으로 대처하기 위해 필요하다는 입장인 반면, 노동측은 초과근로수당의 감소 등 임금손실과 회사 사정에 따라 근무시간이 서로 달라 생활리듬이 파괴된다는 이유 등을 들어 반대하였다.

정리해고제의 경우 자본측은 기존의 정리해고 요건을 보다 확대해서 적용할 수 있도록 법개정을 요구한 반면, 노동측에서는 정리해고제가 사용자가 경영개선 등에 대한 다른 노력은 하지 않은 채 손쉬운 비용절감책으로 근로자 해고에 나설 것이 분명하므로 고용불안만 불러온다고 반대하였다.

복수노조 문제에 대해서 노동측은 복수노조금지가 노조의 어용화와 관료화를 조장하여 노사관계의 악화를 조장하며 근로자의 결사의 자유 및 노조선택의 자유를 침해하고 국제적인 관행에도 맞지 않는다고 주장한 반면, 자본측에서는 복수노조가 허용되면 노조난립으로 노사관계가 불안정해지며 단체교섭을 둘러싸고 노조간 선명성 경쟁 등에 말려 노사 및 노노간의 갈등이 심화된다고 반박하였다. 파견근로제 문제에 대해서 자본측은 인건비 절약을 통한 경쟁력 강화를 위해 필요하다고 주장한 반면, 노동측은 상용근로자의 고용불안과 노조활동의 위축 등을 불러온다고 반대하였다.

마지막으로 공무원노동3권의 경우 노동측은 공무원이라도 근로의 대가로 임금을 받는 근로자가 분명한 만큼 기본적으로 노동3권을 인정해야 한다고 주장한 반면, 국가 측은 공무원이 근로자임에는 분명하지만 업무가 국민생활과 직결되는 등 공익성이 강해 노조결성을 허용하면 국가와 국민 이익보다는 근로

자료서의 이익에 매달릴 것이 우려된다며 반대하였다(경향신문 960716).

노개위에서의 이러한 논란은 아래 표로 정리될 수 있다(『KIET 실물경제』, 1996/10/9).

노동관계법 개정요강(안) 논의현황

	토의 원안	수정안	합의여부
노동조합법			
복수노조 금지사항	<제1안> * 복수노조 전면허용 * 교섭창구 단일화 * 전임자 임금지급의 부당노동 행위 규정(5년 유예) <제2안> * 상급단체 허용 * 기업단위 제한 허용 * 전임자 급여 임의 교섭화	* 교섭창구 단일화를 전제로 복수노조를 전면허용 하도록 하되 경과규정을 두어 일정 기간 동안 상급단체만 허용하고 기업단위에서는 제한 허용 — 이 경우 전임자 임금지급은 부당노동행위로 규정하되 경과규정을 두어 일정기간 유예	미합의
노조의 정치활동	<제1안> * 현행규정 삭제 * 사업장내 정치활동 금지 <제2안> * 현행규정 삭제	좌 동	(2안)합의
제3자개입 금지	*현행규정 삭제 — 다만, 위법한 정의행위 선동, 조종, 참가금지	좌 동	미합의
노조전임자 임금지급	<제1안> * 사용자의 부당노동 행위 규정(5년 유예) <제2안> * 임의적 교섭사항으로 규정	좌 동	미합의

근로기준법			
변형근로	<p><제1안> * 취업규칙에 의한 2주단위 변형근로 허용(주 48시간 근로, 12시간 연장근로)</p> <p><제2안> * 1안에 추가하여 노사협정에 의한 1개월단위 변형근로 허용(주 68시간 한도, 6시간 연장근로) * 근로시간 단축(업종, 규모별 유예)과 연계 * 임금저하 방지규정 신설 등</p>	<p>* 1안에 추가하여 노사협정에 의한 1개월단위 변형 근로 허용</p> <p>* 근로시간은 일정기간 후 42시간, 일정기간 후 주 40시간으로 단축</p> <p>* 좌동</p>	미합의
정리해고	<p><제1안> * 근거법에 명문화: 중대한 경영상의 이유, 해고 회피 노력, 대상자의 공정한 선정, 노조와의 협의</p> <p><제2안> *특별법 제정: 법 적용범위 설정, 고용조정요건 구체화, 해고예고 특별규정(2개월), 재고용 우선의무 규정</p>	<p>* 좌동: 다만, 해고사유를 판례에 따라 긴박한 경영상의 이유로 변경</p>	미합의
파견근로	<p>* 파견대상업무 및 기간 한정</p> <p>* 임금착취 및 조합활동 보장</p> <p>* 파견근로자 보호</p>	좌 동	미합의

결국 각론의 심각한 불일치는 10월 1일 민노총의 노개위 불참선언으로 이어졌으며, 궁극적으로는 96년 12월부터 시작된 노동계의 전면적인 파업과 노동법 저지 투쟁으로 이어지게 되었다.

정부는 12월 3일 노동법 개정에 대한 노사관계개혁추진위 정부개정안을 확정 발표했다. 이것의 핵심 법안과 내용을 살펴보면 아래와 같다(서울신문 961204; 중앙일보 961204).

주요 법안	내 용
◆ 노사의 자율교섭기반 정비	
복수노조	97년부터 상급노조(산별 및 총연맹)에 한해 허용하되 기업 단위는 교섭창구 일원화 등 교섭의 방법 및 절차를 강구하여 2002년부터 시행.
제3자 개입금지	현행 규정을 삭제하는 대신 노사가 지원받을 수 있는 대상을 노사의 상급단체, 노사가 요청하여 노동부장관에게 신고된 자, 기타 법령에 의해 정당한 권한을 가진 자로 하되 법적 권한이 없는 자는 단체교섭 또는 쟁의행위에 간여하거나 조종·선동 금지.
노조의 정치활동	관련 조항을 삭제하되 노조의 결격사유로 「주로 정치운동 또는 사회운동을 목적으로 하는 경우」라는 조항을 신설.
◆ 불합리한 제도·관행 개선	
노조전임자 급여지원 ⁷⁾	노조전임자 급여지원을 부당노동행위로 규정. 노조전임자는 전임기간 사용자로부터 어떠한 급여도 지급받아서 안 되는 것으로 명시. 2002년부터 시행하되 유예기간중 노사는 전임자에 대한 급여지원 규모가 점진적으로 축소되도록 해야 하며 노조는 재정자립에 노력해야 함.
쟁의행위 기간중 임금지급 ⁸⁾	사용자는 쟁의행위에 참가하여 근로를 제공하지 않은 근로자에 대해 그 기간에 대한 임금을 지급해서는 안되며, 노조는 그 기간에 대한 임금지급을 요구하거나 이를 관철할 목적으로 쟁의행위를 해서는 안됨.

7) 이에 대하여 노동계는 전임자 임금지급이 금지될 경우 전체노조의 92.1%를 차지하는 3백인 이하 노조는 간판을 내려야 될 것으로 전망했다. 왜냐하면 한국의 노조의 평균 조합원수는 2백 36명에 월평균 조합 수입은 1백 18만원에 불과하여 전임자 한 사람 임금도 제대로 보전해줄 수 없는 형편이기 때문이다. 따라서 조합원이 1천명 이상은 왜야 노조가 전임자 임금을 부담하면서 복수노조가 가능해진다. 이에 대해 민주노총은 “외국은 산별노조여서 회사가 전임자에 대한 임금을 지급하지 않아도 된다. 하지만 우리나라는 기업별 노조이기 때문에 전임자의 임금을 회사 쪽에서 지급하지 않으면 유지하기 힘들다”고 주장했다(한겨레신문 96.12.11; 국민일보 96.12.03).

8) 이 조항은 노개위 공익위원안보다 경영계의 의견을 더 크게 반영한 것이다. 노개위에서 경영계는 파업기간중 임금지급 금지, 노동계는 노사자율에 맡길 것을 각각 주장하였고, 공익위원안은 무노동무임금 문제를 노사의 자율에 맡기되 쟁의기간중의 임금

주요법안	내용
◆ 노동시장의 규제완화 및 유연성 제고	
탄력적 근로시간제 (변형근로제) ⁹⁾	취업규칙에 의해 주당 48시간 한도로 하는 2주단위 탄력적 근로시간제 도입. 노사간 서면합의로 주당 56시간을 한도로 하는 1개월단위 탄력적 근로시간제 도입. 탄력 근로시간제 실시로 기존임금수준 저하 시 임금보전방안을 강구토록 명시. 당사자간 합의시 1주 12시간 한도로 연장근로 허용.
정리해고제	계속되는 경영의 악화, 생산성 향상을 위한 조직이나 작업 형태의 변경, 신기술 도입 기타 기술혁신에 따른 산업의 구조적 변화 또는 업종의 전환 등 긴박한 경영상의 필요(계속되는 경영악화로 인한 사업의 양도·합병·인수의 경우 포함)로 정리해고 가능. 해고를 피하기 위한 노력, 합리적이고 공정한 기준에 의한 대상자 선정. 사용자는 해고 60일 전노조 및 근로자에게 문서 및 기타 방법으로 사전고지. 노조 또는 근로자대표와 성실한 협의. 2년이내 근로자 채용시 해고자 우선고용 노력.
◆ 공공부문 합리화와 노동 행정의 합리적 재편	
교원의 단결권	교원의 지위향상을 위한 특별법 개정. 시·도별로 교원단체 복수허용. 상급연합단체 결성 가능. 교섭 협의사항과 제외사항을 명시하되 교섭창구는 일원화. 쟁의행위는 금지. 시행시기는 99년부터.
공무원의 노동권	2차 개혁과제로 이관

지급을 요구하는 쟁의행위는 금지하는 것이었다(국민일보, 96.12.13).

9) 이 문제에 대하여 경총은 「노동관계법 개정에 대한 경영계 의견서」라는 책자에서 “국제노동기구에서 변형근로시간제를 허용하도록 규정하고 있으며, 선진국에서도 대부분 변형근로시간제를 시행 중에 있다”고 주장했다. 반면에 민주노총은 「노동법 개정안」이라는 책자에서 “ILO의 규정은 초과노동시간을 제한하여 노동시간을 단축하기 위한 목적으로 만들어진 것”이라고 주장하고 노동시간이 48.7 시간인 우리나라와는 달리 선진국의 노동시간은 40시간 안팎이며 따라서 “변형근로시간제를 도입하려면 먼저 주당 노동시간을 단축시켜야 한다”고 주장했다(한겨레신문, 96.12.11).

이러한 개정안은 노개위 공익대표들이 11월 7일 채택한 「공익안」을 뼈대로 하고 있지만 정리해고, 변형근로, 대체근로 등의 세부내용은 경영계의 요구안이 거의 그대로 반영되었으며, 반대로 복수노조허용, 교원단결권 허용의 경우 유예기간이 공익안보다 오히려 늘어난, 노동측 보다는 자본측을 좀더 많이 배려한 개정안이었다¹⁰⁾(동아일보 961204).

3. 노동관계법 개정과 관료정치

관료정치적 요소는 11월 29일 마련된 정부안에 대한 정부 부처간의 최종 검토과정에서 나타난 부처간의 대립에서 드러난다. 12월 1일 열린 노동법 개정 관련 장관회의에서 노동부는 「공익안」에 충실하고자 한 반면, 경제부처는 재계의 입장을 관철시키려고 노력하였고 여기에 성공하였다. 이러한 내용을 쟁점사안별로 정리하면 아래와 같다(한겨레신문 961202).

사 안	경제부처	노동부
노조전임자 임금지급	해마다 2-30% 삭감 혹은 3년후 금지	연차적 축소는 불가능
파업기간중 대체근로	허 용	반 대 (노개위, 정부개정안은 동일사업장 허용, 신규하도급 금지)
파견근로제 도입	허 용	반 대
무노동무임금	허 용	반 대
교원단결권	유예기간 확장	99년부터 시행

노동부는 당초 노개위 공익안을 최대한 존중하고 변형근로제 등 일부 조항만 수정한다는 방침이었다. 그러나 통상산업부를 중심으로 한 경제부처들이 재계의 당초 요구수준을 고집하여, 정부의 최종안은 재계의 의견이 대폭 반영

10) 이러한 사실은 한겨레신문의 여론조사에서도 확인할 수 있다. “정부 개정안이 경영, 노동계 중 어느쪽 의견을 주로 반영하고 있는가”라는 질문에 응답자의 78.1%는 경영계라고 대답했으며, 나머지 10.9%만이 노동계라고 응답했다(한겨레신문, 96.12.11).

된 것으로 나타났다. 정부 역시 정부 개정안이 국가경쟁력과 노동기본권 및 근로자 삶의 질 향상이라는 두 축중 국가경쟁력 쪽으로 기울었음은 인정하면서도 노동법 개혁이 기업의 고비용 구조를 개선하기 위한 불가피한 선택이었음을 강조하였다. 예를 들어 정리해고제, 변형근로제 도입은 기업의 체중조절을 통해 대다수 근로자의 고용안정과 복지향상을 이룰 수 있다는 것이다(동아일보 961204).

4. 개정안과 각 행위자들의 대응

이러한 정부 최종안에 대하여 노총은 12월 2일 긴급 산별대표자회의를 열어 대책을 논의하고 3일 노개위에서의 탈퇴를 발표한다. 또한 민주노총 역시 12월 4일 9백29개 산하노조 50만 조합원을 대상으로 정의행위 찬반투표를 실시한 뒤 13일을 전후해 현대자동차, 기아자동차, 서울지하철 등 대규모 사업장을 중심으로 파업에 돌입하기로 결정한다. 정부개정안에 대하여 한국노총은 “정부 개정안은 노개위 협상에서 합의됐던 내용마저도 맘에 드는 것만 취사선택하는 모습을 보여줬다. 노개위는 완전히 들러리가 돼 버렸다”고 주장하였으며, 민주노총은 “감원과 명예퇴직이 심각한 사회문제로 대두돼 있는 가운데 정부가 개정안에서 정리해고제를 도입한 것은 불난 데 기름을 부어넣는 격이며 신기술 도입이나 산업구조조정 등의 경우에도 정리해고를 가능케 한 것도 고용불안을 가중케 하는 조치”라고 정부개정안을 비판했다(조선일보 961204).

아이러니컬하게도 전경련과 경총을 비롯한 재계 역시 정부 개정안에 강한 불만을 표시하고, 특히 복수노조 허용 등 주요 항목에 대해 심각하게 반발하였다. 무엇보다도 재계는 정부가 국가경쟁력을 높이겠다는 당초 취지보다는 노사의견을 적당히 얹어매고 힘의 균형을 유지하는 방향으로 개정안을 작성한 것으로 보고 불만족스럽다는 입장을 피력하였다. 이러한 인식 하에 재계는 개정안이 국무회의와 국회를 통과하는 과정에서, 기존의 3급(복수노조금지, 제3자 개입금지, 노조의 정치활동금지)과 3제(변형근로제, 근로자 파견제, 정리해고제)를 반드시 관철시켜야 하며, 그렇지 않으면 국가경쟁력 강화는 헛구호에 그친다는 주장을 강력하게 전개하였다¹¹⁾(조선일보 961204).

11) 그러나 재계의 이러한 공식적인 입장에도 불구하고 실제로는 그간의 핵심 쟁점사항이

노동측의 적극적인 반대에도 불구하고 정부안은 12월 26일 새벽 국회에서 여당만의 단독 개원을 통해 통과된다. 국회에서의 합의과정에서 정리해고의 요건이 강화¹²⁾되는 등, 국회에서 통과된 노동법은 전체적인 내용면에서는, 노개위안을 제출했던 노개위 위원들조차도 받아들이기 힘든, 정부안과 동일한 것이었다.

국회의 노동관계법 개정안 통과에 대하여 재계는 정부가 노동관계법 개정안을 발표했을 때 거센 반발을 보인 것과는 달리 이러한 개정안을 수용한다는 반응을 보였다. 경총은 “다만 일부 미진한 부분이 있으나 노사화합 노력을 통해 극복해 나가야 할 것이며, 한국경제의 재기를 위해 모두 심기일전해 혼신의 힘을 다해야 할 것”이라고 강조하였다. 또한 전경련도 “그 동안 경제계가 불가 입장을 밝혔던 복수노조 허용에 대한 법적 기반이 마련되고 정리해고제 요건이 강화돼 아쉽게 생각하나 복수노조 허용이 일단 2000년까지 연기된 것을 다행스럽게 생각한다”고 밝혔으며, 대한상공회의소 역시 “이번에 개정된 내용이 기업이나 근로자 모두에게 아쉬운 점이 있지만 그 동안 노개위와 공청회 등을 통해 수렴한 노사의 의견을 바탕으로 개정된 것인 만큼 개정내용을 놓고 더 이상 소모전을 벌이는 것은 바람직하지 않다”고 말했다. 이러한 재계의 반응은 노동관계법 개정안이 국회에서 통과되기 전에 보여줬던 모습과는 크게 달라, 이번 개정안이 노동계보다는 재계의 입장을 상대적으로 많이 반영했다는 분석을 뒷받침해준다(한겨레신문 961227).

이와는 달리 한국노총과 민노총 등 노동계는 사업장별로 파업에 돌입하는 등 노동법의 국회 통과에 대하여 강력하게 반발했다. 민노총은 노동법의 국회 통과로 빚어질 노사갈등의 책임이 전적으로 정부측에 있다고 주장하고 민주세력과 함께 정권퇴진 운동을 벌이겠다고 발표하였다. 특히 당초 정부안에도 없던 상급단체 복수노조 3년 유예에 대한 불만을 토로하고¹³⁾ 개정안은 노동법이

있던 근로자파견제, 정리해고제 등이 개정안에 수용됨으로써 노사정 줄다리기에 실보다는 득이 많았다는 것을 부인하지는 않았다(동아일보 961204). 이러한 측면에서 개정안에 대한 재계의 강경태도는 재계가 강경하게 나오지 않는다면 개정안이 후퇴할 수 있다는 판단에서 나온 하나의 전술로서 해석하는 경향도 있다(한겨레신문, 96.12.06).

12) 정리해고제에 관하여 근로기준법에 추가된 내용은 “일정 규모 이상의 인원을 해고하고자 할 때는 노동위원회의 승인을 받아야 한다”는 것이다.

13) 복수 노조 허용을 3년간 유예하기로 결정한 것은 노개위안에도, 그리고 정부안에도 없

아닌 ‘노예법’ 또는 자본가를 위한 ‘자본법’이라고 강력하게 비난하였다(중앙일보 961227).

이러한 국내적 움직임과 함께 국제노동단체인 국제자유노련(ICFTU)은 “한국정부가 복수노조허용을 2000년까지 유예하고 공무원·교원의 노동기본권을 불허한 것은 명백한 ILO협약(87호) 위반”이라고 주장하면서 ILO에 한국정부를 제소하였다. 또한 국제자유노련은 대체근로허용, 제3자개입금지 단서조항, 무노동 무임금, 노조전입자 임금미지급 등의 조항에도 이의를 제기하였다(경향신문 961230).

이러한 상황에서 정부와 재계는 국회에서 통과된 노동법이 절대로 노동자에게만 불리한 것은 아니라는 내용을 강조하기 시작한다. 즉 노동측의 강경한 대응이 노동법에 대한 인식의 부재에서 나온 것으로 판단하고, 새로운 노동법에 대한 인식을 제고시켜야 한다는 것이다. 그러나 정부와 재계의 이러한 대응은 좀더 강력한 노동측의 반발에 의해 무력화되었다.¹⁴⁾ 특히 1997년 1월부터 과학기술노조와 정부출연기관 노조를 비롯한 이른바 화이트칼라 노조가 파업 대열에 동참¹⁵⁾하고 공공부문노조 역시 이에 동조함으로써 노동측은 좀더 강력

었던 내용이었다. 이러한 내용이 왜 노동법의 날치기 통과 과정에서 등장하였는가? 여기에 대해서 한 주간지는 무노조주의를 주장하는 삼성그룹과 전경련의 로비가 결정적으로 작용했다고 기술한다(『시사저널』, 1997.1.30). 특히 신한국당내에 노동법 문제를 위하여 구성된 「6인 위원회」에서 김문수 의원을 제외한 나머지 의원들은 친자본측이었다. 반면에 청와대 수석들과 이수성 총리와 진남 노동부장관은 복수노조유예결정 대하여 반대입장을 가지고 있었다(『WIN』, 1997.3). 복수노조의 3년 유예 결정에 대해서는 정부와 신한국당 간의 미묘한 갈등이 존재했다. 특히 정부내에서 노동법 개정과정을 주도했던 청와대 박세일 사회복지수석은 “앞으로 노사관계에 많은 어려움이 예상된다. 상급단체 복수노조 3년유예는 정말 잘못된 결정”이라고 노골적인 반감을 표시했다. 이에 대하여 이흥구 대표는 “국가경쟁력을 제고하고 경제회생을 위해 눈치를 살피지 말고 사심없이 단안을 내려야 한다”며 정부에 불만을 표시했다(세계일보 96.12.29).

14) 노동측뿐만 아니라 국민 대부분의 정서는 통과된 노동법에 대하여 부정적이었다. 시사주간지 『WIN』의 설문조사에 따르면 73.2%에 해당되는 국민이 ‘날치기로 통과시킨 절차는 물론 통과된 내용 모두 적절하지 못하다’고 응답했으며, ‘근로자의 일할 의욕을 줄여 오히려 경쟁력을 약화시킬 것’(75.9%), 노동자 개개인에게도 ‘불리할 것’(81.0%), 본인의 가정경제에도 ‘부정적인 영향’을 미칠 것(72.1%), 정리해고제에 대한 불안감(63.1%) 등을 표현했다(『WIN』, 97.2).

15) 노동법 투쟁과정에서 화이트칼라의 대규모 동참은 80년대 민주화과정 이후 중간층의 보수화 경향과 함께 투쟁의 중심에서 사라졌던 세력이 재등장했다는 점에서 주목할만

한 노동법 투쟁을 위한 발판을 마련하게 된다. 노동층의 이러한 대응은 결국 정부와 재계의 강경한 대응을 가져오게 되었고, 한편으로는 국가 공권력의 사용과, 다른 한편으로는 재계의 민주노총 간부들에 대한 고발 등을 불러일으켰다.

5. 노동관계법 재개정과 국제적 압력

이러한 국내적 균열과 함께 국제적으로도 한국의 노동법은 OECD 및 국제노동단체와 한국정부와의 갈등을 가져왔다. 우선 OECD는 97년 1월 21일에 고용노동사회위원회(ELSAC)를 열어 한국의 노동법 개정과 그에 따른 일련의 사태를 검토하였다. 여기서 나온 보고서는 한국의 개정 노동법을 국제기준에 미흡한 것이라고 규정했을 뿐만 아니라, 퇴행적인 법을 도입하고도 이를 정당화하는 한국 정부를 규탄하라고까지 요구하였다. 특히 보고서는 복수노조 허용 시기를 3-5년간 유예하고 교원 및 공무원의 노조결성권을 인정하지 않는 등 노동자들의 결사권을 침해하고 있는 부분에 대하여 중점적으로 문제를 제기하였다. 이에 대하여 한국 정부는 과도기간을 두기는 했으나 복수노조 허용의 길을 열고 3자개입 금지 조항을 철폐한 것 등을 들어 국제 노동기준을 토대로 노동권과 개발기구 회원국의 보편적 수준에 맞도록 노동관계법을 개정했다고 주장하였지만, 일본, 터키, 오스트레일리아, 멕시코 등의 일부 국가를 제외한 대부분의 OECD 회원국들은 한국의 개정 노동법이 국제 노동기준은 물론 개발기구 가입 당시 한국 정부가 한 약속에도 훨씬 미치지 못하는 것으로 판단하였다.¹⁶⁾

또한 국제사면위원회 역시 파업을 주도하고 있는 민주노총 등 노조지도부에 대한 검거령을 즉각 철회할 것을 한국정부에 촉구하였으며, 미국 노동조합총

한 현상이다. 그러나 이들의 재등장은 노동법 개정과정에서의 문민정부의 독재적 성격에 대한 저항이었다기보다는 고용불안에 따른 생활불안에 대한 공포의 성격이 훨씬 강하다. 즉 경제불황이 가중되면서 기업들의 감량경영이 예상되는 데다 날치기 통과된 개정 노동관계법이 3월부터 발효하게 되어있어 언제 정리되고될지 모른다는 위기감이 팽배해 있었기 때문이다(『뉴스플러스』, 97.01.23).

16) 이와 관련해 미국 정부는 노동법 관련 사태에 대한 한국 정부의 설명을 받아들이기 어렵다면서 노동법 재개정 등 사태 진정 방안을 마련하라고 촉구했다. 이는 개발기구의 많은 회원국들이 한국의 노동 관련 법규를 문제삼아 한국의 가입을 반대했을 때 ELSA에 한국의 노동법 개정을 감시할 권한을 주자는 중재안을 제시해 가입안을 통과시켰던 미국으로서 노동법 개정을 둘러싼 한국 사태에 불편을 느끼지 않을 수 없었기 때문이다(한겨레신문 97.1.22).

연맹(AFL-CIO), 국제자유노동조합총연맹(ICFTU), 유럽노조연맹(ETUC), 기독교 노조연맹(CSC) 등도 워싱턴과 브뤼셀의 한국 대사관 앞에서 한국의 새로운 노동법에 대하여 항의하는 시위를 벌였다¹⁷⁾(동아일보 970112; 중앙일보 970112). 이와 함께 국제노동단체와 OECD의 노동조합자문위원회는 각 대표를 한국에 파견하여 노동법 개정 현황과 사태를 파악하고 한국 정부에 항의하였다(경향신문 970112).

6. 재개정과정

이러한 대내외적인 압력에 직면하여 신한국당내에서 노동법을 재검토하자는 의견이 등장하기 시작하였다. 즉 신한국당이 공식적으로 노동법 재개정의사를 밝히는 것은 항복선언이나 다름없어 어렵지만 야당이나 민간단체에서 재개정을 요구해 오면 국회법에 따라 얼마든지 국회에서 논의, 시행전이라도 손질할 수 있다는 것이다(동아일보 970120).

이러한 상황에서 노동법 문제의 해결을 위한 여야 영수회담이 열리게 된다. 여야 영수회담에 대해서 재계는 기존의 입장을 반복하면서 국가경쟁력 강화라는 기본목표와 법개정의 기본골격이 훼손되서는 안된다는 입장을 개진하였다(동아일보 970121). 반면 노동계의 경우, 우선 민주총은 노동계 대표와 여야 3당 대표가 참석하는 5자회담을 제안했으며, 한국노총의 경우 노개위를 재가동해 노·사·공익대표들이 합의안을 만들어내고, 이 합의안을 만들어낸 뒤 여야 합의로 국회에서 처리한다는 해법을 내놓았다(한겨레신문 970121).

그러나 여야 영수회담은 노동법문제에 대한 구체적인 언급없이 노동법 문제를 국회에서 재검토한다는 내용만을 남겼다. 이에 따라 국회에서 여야간의 노동법 재개정을 위한 협상이 전개되었다. 국회내에서 우선 복수노조 문제에 대하여 신한국당은 복수노조를 허용하되 민주노총 등 상급단체는 3년, 하급단체는 5년동안 각각 유보기로 한 부분중 상급단체는 97년부터 허용하는 협상안을 제시한 반면, 국민회의는 상·하급단체 전면허용을 요구하였으나 하급단체의 경우 일정기간 유보도 가능하다는 입장을 피력하였으며, 자민련은 단체교섭창

17) 특히 ICFTU는 ILO에 한국의 새노동법이 ILO의 규약에 위반된다는 점을 들어 한국 정부를 고소하였다.

구를 단일화한다는 조건아래 상·하급단체 전면허용을 요구하였다.

정리해고제에 대해서는 신한국당과 자민련이 법제화 방침에는 공감하면서도 해고요건의 강화방안에 대해서는 각기 「시행령을 통한 보완」(신한국당)과 「노조와의 협의」(자민련)의 처방을 내놓은 반면, 국민회의는 판례와 노사간 협의에 맡기자며 입법에 강력히 반대하였다. 변형근로제에 대해서는 신한국당이 「조건없는 도입」을, 국민회의는 「절대반대」한 반면에, 자민련은 「2주단위 48시간 한도내에서 허용하자」라는 입장을 전개하였다.

대체근로제에 대해서는 국민회의가 반대입장을 명확히 한데 반해, 신한국당은 노동위승인을 통해 사회근로자의 대체근로도 가능케 한 당초 입장을 고수하였다(경향신문 970122). 이러한 상황에서 민노총은 파업 유보 결정을 내렸으며(한겨레신문 970213), 재계는 노동자와 시민을 대상으로 노동법의 정당성을 홍보하고 이해를 증대시키려고 하였다(국민일보 970213). 이 과정에서 재계는 복수노조 문제에 대해 기존과는 다른 유연한 입장을 견지하기 시작했다. 반면에 정리해고제나 변형근로제에 대해서는 기존의 입장을 되풀이하였다. 이는 반대가 무의미한 복수노조 문제보다는 정리해고제나 변형근로제를 확실하게 방어하자는 전략으로도 풀이될 수 있다(한국일보 970218).

이러한 과정을 거쳐 국회에서의 여야는 2월 28일 노동법 합의안을 완성하고 3월 8일 완전타결한다. 3월 8일 타결된 노동법의 핵심 내용을 여당단독으로 처리된 법 및 기존의 법과 비교하면 다음과 같다(『KIET 실물경제』, 1997/3/26).

쟁점	종전	여당 단독처리법	여야 재개정안
복수노조	* 동일조직 대상의 복수노조 설립 금지	* 상급단체 2000년부터 허용(3년 유예) * 단위사업장은 2002년부터 허용(5년 유예)	* 상급단체 즉각 허용 * 단위사업장은 2002년부터 허용(5년 유예)
제3자 개입	* 금지	* 현행 금지규정은 삭제하되, 지원가능한 범위 별도 규정	* 좌동
노조 정치활동	* 공직선거시 특정 정당·특정인지지, 정치자금징수, 조합비의 정치자금 유용 금지	* 금지규정 삭제 * 노조 결격 사유로 정치운동 또는 사회운동이 주 목적인 경우 신설	* 노조 결격 사유 중 사회운동 조항 삭제

무노동무임금	* 관련 법규 없음 * 무노동 무임금 원칙 행정지도	* 쟁의기간 중 노조의 임금지급 요구 쟁의금지	* 쟁의기간 중 사용자의 임금지급 의무 없음 * 쟁의기간 중 임금지급 요구 쟁의금지 및 처벌
대체근로	* 쟁의기간 중 관계 없는 자의 채용 및 대체 금지	* 당해사업내 대체근로 및 신규 하도급 허용 * 대체근로가 불가능한 유니온숍의 경우, 외부대체 또는 일시적 채용 허용	* 당해사업내 대체근로 허용 * 신규 하도급은 금지
노조전임자임금	* 노조운영비 지원행위 부당노동행위 규정	* 지급금지(5년 유예)	* 지급금지(5년 유예) * 노조차립기금 조성 지원
정리해고제	* 법원 관례에 의해 운영	* 경영악화·구조조정 등 긴박한 경영상의 필요시 허용(경영 악화로 인한 사업의 양도·합병·인수 포함)	* 긴박한 경영상의 이유에 한해 허용 * 시행은 2년간 유예 * 노동위 승인 불필요
변형근로제	* 관련 규정 없음	* 노동위 사전승인 필요 * 1개월 단위, 주 56시간 내에서 도입	* 좌동. 단, 1일 최장 근로시간 12시간으로 제한

7. 재개정안에 대한 각 행위자의 반응

이러한 여야 합의안에 대해서 우선 재계는 여야가 확정된 노동법 재개정안이 국제경쟁력을 높이는 데에는 미흡한 점이 있지만 무노동 무임금, 노조전임자 임금지급금지 등의 원칙이 확립되는 등 대체로 재계의 입장이 반영돼 다행스럽다는 입장을 개진했다. 하지만 재계는 인수 및 합병의 경우가 정리해고 요건에 포함되지 않아 구조조정을 피하는데에는 문제가 있을 가능성을 걱정하고 있으며, 특히 부실한 금융기관의 인수 및 합병이 쉽지 않을 것으로 예상하였다 (서울신문 970310).

반면, 노동계 역시 여야 합의안이 날치기 처리된 개정노동법과 실질적인 차이가 없다며 강력하게 반발하였다. 민주노총은 “정리해고제 시행을 2년간 늦추기는 했으나 근로기준법에 포함시켜 명문화한 데다 사업장내 대체인력과 신규 하도급을 허용하고 2주 56시간 변형근로를 가능하게 하는 등 이른바 ‘3제’가 날치기 노동법의 내용과 실질적인 차이가 없다”고 주장하며, “노조무력화를 야

기하는 노조전임자 임금지급금지, 전교조합법화문제 등 여타 핵심적 독소조항도 협상에서 전혀 걸리지 않아 실망감을 감출 수 없다”고 논평했다. 그리고 이러한 입장에 따라 다시 총파업에 돌입하기로 결정한다.

또한 한국노총 역시 “여야가 자기들 마음대로 5-6개항을 쟁점으로 정해놓고 노개위 공익안보다도 후퇴한 수준에서 협상을 매듭지으려 하고 있어 노동자들의 분노를 촉발시키고 있다”며 “특히 기업별 복수노조 허용, 전교조합법화, 노동위원회의 독립성과 전문성 확보 등 핵심사안은 손도 안대고 넘어가려 한다”고 주장했다(문화일보 970228; 국민일보 970228). 이러한 입장 하에서 노동계는 4월 쟁의신고와 5월 총파업의 수순으로 투쟁방침을 정하고 개정된 노동법에 적극적으로 반대하기로 결정한다(동아일보 970310; 한겨레신문 970312). 이러한 양대 노총의 파업 예고는 1997년도 초반과 같은 노동자들과 국민지지의 동원에 실패하여, 구체적이고 공세적인 파업에는 돌입하지 않은 채, 재개정안의 잠정확정이라는 형태로 진행되고, 그 이후 IMF 체제에 의해 새로운 노사정 위원회로 이어지게 된다.

이미 ILO 산하의 ‘결사의 자유 위원회’는 개정된 노동법에 대하여 교원과 공무원의 노동기본권을 인정하고, 필수공익사업 범위 및 파업중 사업장 점거 금지와 관련된 자료를 한국측에 요구하며, 파업 기간중에 한국 정부가 국제노동단체의 조사단에 제약조치를 내린 것에 대해 입장을 밝혀 줄 것을 요구했다(한겨레신문 970328). 또한 OECD 노동자문위원회 역시 한국의 개정된 노동법 중 노동기구 헌장의 핵심조항에 위배된 법 조항들을 수정해야 할 것이며, 특히 교사와 공무원의 단결권 등을 비롯한 많은 부분이 여전히 개정돼야 한다고 주장하면서, OECD 각료이사회에 한국의 노동상황이 노동기구 기준에 부합할 때까지 압력을 계속 가할 권한을 개발기구에 재부여하라고 요구하였다(한겨레신문 970524).

1996년과 1997년의 노동관계법 개정을 둘러싼 파동은 균열을 해소했다기보다는 여전히 남겨둔 채 끝을 맺었다. 남겨진 균열이 언제 다시 표면으로 드러나게 될지는 알 수 없다. 그러나 노동법 개정 이후에도 노동법으로 인한 분쟁과 항의는 계속될 수밖에 없으며 재개정에 대한 요구도 거세질 것은 확실하다. 특히 IMF의 구조조정차관하에서 노동계의 피해가 커지게 되면, 이에 대한 노동의 반발이 조직화될 가능성이 매우 높다. 또한 자본의 입장에서든 구조조정과

정에 필요한 노동시장의 유연화라는 명제를 동원하여 정리해고제와 변형근로제의 완벽한 관철을 추진할 것으로 보여, 재개정요구의 불씨는 이미 마련되어 있다고 볼 수 있다. 1998년도 1월에 새롭게 발족한 노사정위원회는 이러한 불씨를 배경으로 하고 있다.

III. 세계화와 노동정치의 변화: 이론적 함의

노동관계법의 개정은 지난 40여년간 이룬 경제적 성과를 토대로 하여, 1987년 이후 진행된 민주화의 과정을 거치면서 일정하게 이루어낸 정치적·사회경제적 변화를 배경으로 하고 있다. 이러한 거시적 배경이 노동관계법 개정의 토양을 형성하고 있지만, 직접적인 계기는 전세계적으로 진행되고 있는 신자유주의적 경제개혁과 이와 동시에 진행된 경쟁의 세계화라고 할 수 있다. 또한 ILO와 OECD 가입을 통해 국내 제도와 법규를 국제적인 수준으로 개정하여야 한다는 국제적인 요인이 직접적인 계기를 제공하고 있다.

이러한 경쟁의 세계화와 국내 제도 및 법의 세계화라는 필요성에 직면하여, 정부는 노동관계법의 개정이야말로 한국경제의 생존을 보장하고 앞으로의 경제적 번영을 확보시켜 줄 수 있는 중요한 변수라고 정의, 이를 추진하게 된다. 이 과정에서 각 행위자는 '세계화'의 담론과 그것이 미치는 영향을 각자의 입장에서 재해석하여 자신의 입장을 확고히 할 수 있는 방향으로 노동관계법의 개정을 추진하게 된다.

자본은 세계화의 신자유주의적 측면에 초점을 맞추어 '무한경쟁시대'에서의 생존을 위하여는 노동시장의 유연화가 필수적이라는 입장을 개진한다. 세계시장에서의 경쟁력 확보를 위하여는 경직된 노동시장으로부터 유연한 노동시장으로의 변화가 필수적이라는 것이다. 고용조정과 노동시장의 유연성이 바로 그것이다.

노동은 '세계화'의 담론에서 사회복지적인 측면과 노·사·정 합의에 의한 노동의 자발적인 지지의 측면 그리고 노동을 둘러싼 제도와 관행의 세계화라는 점을 강조하여, 사회적 복지의 확충과 노동시장에서의 고용안정, 그리고 노동정치에서의 민주성 등을 요구하게 된다. 고용안정과 민주성에 기초한 자발

적 합의가 바로 그것이다.

정부는 노·사의 상충되는 '세계화'에 대한 해석과 처방방안에 직면하여, 처음의 언술체계에서는 노동관련부문의 민주화에 역점을 두다가, 시일이 지나며 경제상황의 악화와 경쟁의 세계화라는 측면에서 제기되는 문제에 직면하여 노사관계의 문제를 국가경쟁력의 차원의 문제로 파악하여 일정한 정도 자본측에 경도된 방향에서 노동관계법의 개정에 임하게 된다(강명구·박상 1997). 날치기된 법안이 노동계의 강력한 반발에 부딪혀 재개정되기는 하였다. 그러나, 재개정된 법조차도 충분하지는 않지만 자본의 입장을 일정한 정도 반영하고 있다(송호근 1997).

세계화가 국내정치에 미치는 영향을 노동관계법의 개정과정을 통하여 이론적으로 분석해 보면 다음과 같다. 세계화를 최소한의 입장에서 정의한다면 '국제거래의 외부적 용이화'¹⁸⁾라고 할 수 있다. 국제거래의 외부적 용이화는 국제경쟁의 치열화로 구체화되고, 각 국가 혹은 기업들은 이 치열한 경쟁에서의 생존을 위하여 일정한 정도의 변신을 꾀할 수밖에 없게 된다. 그러나 이러한 세계화의 국내적 효과는 국가 전체에 균등하게 나타나지 않고, 분야별 지역별로 불균등하게 나타난다. 수출산업과 내수산업간에, 도시와 농촌간에, 자본과 노동간에, 중앙과 지방간에 세계화에 따른 혜택과 비용의 분배를 둘러싼 치열한 갈등이 벌어지게 된다. 이 과정에서 관련 세력들은 세계화의 물결이 자신의 이익에 최대한 봉사할 수 있는 방향으로 정책이 이루어지도록, 자신이 가진 정치적 자원을 동원하게 된다. 세계화가 국내정치에서 구체화되는 과정은, 바로 각 세력이 세계화라는 물결과 담론 구조를 통하여 자신의 정치적 자원을 어떻게 효율적으로 증가시키고 동원할 수 있는가의 문제와 직결되어 있다.

정부가 자신의 민주성을 제고시키고, 변화하는 산업사회에서의 새로운 노사관계를 정립하고자 하는 시도에서 출발한 노동관계법 개정논의는 그 출발부터 국제적인 압력과 세계화의 물결에서 자유로울 수가 없었다. 일단 국제적인 변수가 노동관계법 개정논의의 시발점을 마련하는데 일조를 한 점은 분명하다.

개정논의가 시작된 후 자본과 노동은 각각의 입장에서 국제적인 압력과 세계화의 담론을 재해석하여 자신의 입장을 강화시키려는 논의를 전개한다. 바로 국내 행위자들에 의한 세계경제변화의 재해석이 이루어지고, 이 과정을 통

18) "the exogenous easing of international exchange"(Keohane and Milner 1996, p.3).

하여 각 세력의 정치적 자원 동원이 이루어진다. 무한경쟁과 세계화 시대에서의 국가생존을 위하여, 자본은 주로 국가경쟁력 강화를 위한 고용조정을, 노동은 고용안정과 노동의 자발적 참여를 통한 국가경쟁력 강화를 주장하게 된다. 각 세력들에 의한 세계화 담론과 의미의 재해석이 이루어진 것이다.

정부는 세계화의 물결을 국내에 전달하고 적응해 나가는 데 있어서 정치제도를 제공하는 역할을 한다. 이러한 정치제도로서의 정부는 국제적인 신호를 국내에 있는 그대로 전달하거나(relay), 왜곡하거나(distort) 혹은 막는(block) 역할을 수행할 수 있다(Keohane and Milner 1996, Ch.1). 노동관계법 개정논의를 시작하는 과정에서 정부가 어느 역할을 수행하였는지에 대한 논의는 다양하게 전개될 수 있지만, 최소한 있는 그대로 전달하는 역할을 수행하였을 것이라고 가정하기로 한다. 노동관계법 개정논의 초기에는 정부가 세계화가 가지고 있는 양면성, 즉 무한경쟁을 위한 고용조정이라는 한 측면과 이에 따라 발생할 사회불안을 방지하기 위한 고용안정과 사회복지의 확충이라는 또 하나의 측면을 적절히 고려하였던 것으로 판단된다. 그러나 노동관계법 논의가 실질적으로 진전되면서, 정부의 세계화에 대한 인식과 담론 구조는 양 측면 중에서 무한경쟁에서의 생존을 위한 고용조정의 측면에, 즉 자본의 입장에 일정한 정도 경도된 것으로 보여진다. 바로 이러한 정부의 일방적 경도에 의한 정책산물(노동관계법 개정안)이 사회세력의 저항에 부딪혀 발생한 것이 1997년도 초반에 일어난 일련의 파업이라고 할 수 있다. 노동관계법의 재개정안은 불완전하나마 이러한 사회적 갈등구조와 세력관계를 일정한 정도 반영한 정책산물로 보아야 할 것이다.

IMF의 Stand-by Loan으로 인하여 국내의 노동시장은 고용불안과 실질임금의 하락, 대량실업 등으로 엄청난 불안정을 겪고 있다. 자본측이 점증하는 세계시장에서의 경쟁에 대응하기 위하여는 노동시장에서의 유연성 확보와 고용조정을 통해 경쟁력 확보를 하여야 한다는 측면에서 정부와 노동에 좀더 많은 요구를 하게 되면서, 노동시장의 불안요인이 증대되고 있다. 이에 반하여 노동은 경제위기의 국면에서 대중적 지지기반이 일정한 정도 취약해지면서, 국가와 자본의 신자유주의적 개혁에 적응하도록 요구받고 있다. 그러나 이러한 노동의 양보가 지속적으로 이루어질 것이라고 가정할 수는 없다. 상충되는 요구가 투입되고 있는 노동시장의 장래모습은 어떻게 변화할 것인가? 새로운 논의를

시작하기보다는 바람직하면서도 실현가능한 노사관계의 모델을 모색하는 것으로 글을 마치고자 한다.

이렇게 상충되는 요구를 받고 있는 노동시장과 노동정치는 어떻게 변화할 것인가? 바람직한 노사관계에 대한 모델은 여러 형태로 제시되고 있다. 하지만 케인즈주의와 결합되어 서구에서 실현되었던 다양한 형태의 조합주의적 실험은 한국사회에서의 적실성과 적용가능성이 극히 낮은 것으로 평가되고 있다(유현석 1995, 1997a, 1997b). 최근 대안으로 서구에서 실험되고 있는 생산성연합(productivity coalition) 모델에 관한 논의는 주목할만하다(유현석 1997a). 하지만 유현석의 분석에 의하면 한국에서의 이러한 모델은 오히려 '유사생산성연합'(pseudo-productivity coalition)의 양태를 보이고 있다고 한다.

생산성연합 모델은 “기업수준에서 노동과 자본가의 2자간의 교환합의인데, 여기서 노동은 경영 측과 협력하여 기업의 중점되는 목표를 위해 노력하고 그 대가로 고용안정과 기업의 정책결정과정에 참여할 수 있는 기회를 보장받는 것이다”(유현석 1997a, 52). 즉 미시적 조합주의(mini-corporatism)의 양태를 띠는 것이다.

한국에서 이와 유사한 형태의 노사관계 모델이 도입될 수 있는 여건에 대한 논의로 글을 마감하기로 한다. 이러한 생산성연합 모델이 한국사회에 적실성을 갖기 위하여는 우선, 노사관계에서의 정부의 중립적인 입장이 보장되어야 하나, 이의 실현이 현실적으로 어렵다는 점과, 노동시장의 유연화를 위하여는 다양한 형태의 사회적 복지 네트워크가 마련되어 있어야 하나 서구 선진제국에 비하여 이러한 장치가 턱없이 부족한 상태에서는 고용불안에 따른 피해가 노동자에게 일방적으로 전가될 수밖에 없다는 점등으로 인하여, 노동의 자발적인 생산성연합에의 참여가 어려운 상황이라고 할 수 있다.

따라서 신자유주의적 경제개혁과 경쟁의 세계화 물결 속에서 노동의 자발적인 협조가 전제되는 바람직한 노사관계와 이를 통한 국가경쟁력의 확보를 위하여는, 사회적 복지 네트워크의 확충과 사회적 임금(social wage)의 차원에서 고용불안에 대한 노동세력의 불만과 불안을 해소해 줄 수 있는 안전판의 마련이 시급한 과제라고 할 수 있다.

'세계화'라는 신자유주의적 시장질서의 확산에 따라 창달될 세계화된 시장의 경쟁 속에서 낙오한 사회구성원들의 고통을 어루만져줄 수 있는 노·사·정의

관계 정립이 한국노동정치의 과제이다. 국가경쟁력은 국가나 자본의 억압적이고 일방적인 노동관행을 통하여 달성될 수 있는 것이 아니라, 바로 산업과 생산현장에서 노동자들의 자발적인 협조를 통하여만 달성될 수 있는 것이다. 노동의 자발적인 협조와 국가경쟁력의 확보는 어떠한 노동제도를 국가가 자본·노동과 상의·타협하여 만드는가에 달려있다.

참고문헌

- 강명구·박상, 1997, “정치적 상징과 담론의 정치: ‘신한국’에서 ‘세계화’까지” 『한국사회학 제 31집』
- 김준, 1996, “정치·경제·사회적 환경의 변화와 노동법 개정의 필요성” 『입법 조사연구』 1996. 4(통권 제238호).
- 박준식, 1996a, “노사관계 개혁의 과제와 전망” 『동향과 전망』
- 박준식, 1996b, “작업장 노사관계의 개혁의 과제: 작업장 노사관계의 현실과 쟁점을 중심으로” 1996년 산업노동학회 주관 토론회 발표문 <<http://www.hallym.ac.kr/~jisp/park29.html>(1997. 10)>
- 박준식, 1997, “노사관계 제도, 고용전략, 고용체제의 변동” 1997년 경남대학교 사회학과 주최 국제학술대회 발표논문 <<http://www.hallym.ac.kr/~jisp/empl.html>(1997. 10)>
- 송호근, 1997, “노동법 개정과 삼자주의: 노사정의 역할 모색,” 미발표원고
- 유현석, 1995, “자본주의 변화와 한국의 노동정치” 『한국정치학회보』 29집 4호
- 유현석, 1997a, “한국노사관계의 변화와 대안에 관한 연구: 조합주의 생산성연합, 유사경쟁력연합” 한국국제정치학회 연구발표회 발표논문(1997년 5월 24일, 중앙대학교).
- 유현석, 1997b, “세계화시대의 민주주의와 신자유주의 정책” 『한국정치학회보』 31집 2호
- 정무권, 1994, “세계화와 한국의 노동·자본·국가관계: 힘의 균형과 실용주의 관계를 위하여” 『한국정치학회보』 28집 2호
- Robert Keohane and Helen Milner eds., 1996, *Internationalization and Domestic Politics* Cambridge: Cambridge Univ. Press
- 각 언론매체