

정책문제해결기구의 설계와 제도화:

김대중 정부 시기 노사정위원회를 중심으로*

하민철**

공동체에게 주어진 정책문제를 해결하기 위해 그럴듯하고 적절한 정책대안을 설계하듯이 정책문제해결기구도 그럴듯하고 적절하게 설계되어야 한다. 본 연구는 주어진 정책문제를 해결하기 위해 새로운 정책문제해결기구를 구성하여야 할 때, 그것이 어떠한 설계와 제도화 과정을 거치는가를 분석한다. 특히 본 연구는 단일한 설계자가 아니라 상충하는 요구를 가진 다수의 이해당사자 조직들이 공동의 설계자로 참여하는 정책문제해결기구의 설계와 제도화 과정에 초점을 맞추어 분석한다. 상충하는 요구를 가진 이해당사자들이 공동의 설계자로서 참여하는 새로운 문제해결기구의 설계와 제도화 과정을 분석하기 위해 김대중 정부 시기의 노사정위원회 설계와 제도화 과정을 연구대상으로 선정하였다. 분석결과 노사정 각 주체들은 문제해결에 대한 사회적 관심과 예상되는 귀결에 따라 적절성의 논리(logic of appropriateness)와 함께 귀결성의 논리(logic of consequentiality)에 따라 상호조정 과정을 거쳐 노사정위원회의 제도적 규칙을 설계하였음을 확인하였다. 노사정 각 주체들은 상호조정을 통해 제도적 규칙들 속에 거부지점들(veto point)을 배치함으로써 치명적인 위험을 회피하는 전략을 선택하였다. 그 결과 노사정위원회는 임의기구에서 법령기구로 법적 위상을 높임으로써 제도적 안정성은 높아졌지만, 문제해결능력은 저하되는 모순적 제도화 과정을 보이고 있음을 확인하였다.

주제어: 정책문제해결기구, 설계, 제도화, 모순적 제도화

* 본 논문에 귀중한 조언을 해주신 익명의 심사자들에게 깊은 감사를 드립니다.

** 고려대학교에서 행정학 박사학위를 취득하고 현재 청주대학교 행정학과에 재직 중이다. 주요 관심분야는 조직이론, 과학기술정책, 위기관리정책이다(enactment@cju.ac.kr).

I. 서론

일반적으로 정책문제는 다수의 이해당사자 조직들이 관련되기 때문에 해결하기 어려운 문제라고 지적되고 있다(김영평, 1991; Dunn, 1981). 이해당사자 조직들은 상이한 요구들을 가지기 마련이며, 이 요구들은 상충하는 경우가 많기 때문에 정책문제의 크기가 클수록 해결은 그만큼 어려워진다. 정책문제에 관련된 이해당사자 조직들의 요구의 상충성 정도가 강해질수록 정부 관료제는 정책과정을 통제하기 어려워지고, 정책문제의 해결이 지연되거나 심지어 실패할 수도 있다. 따라서 이해당사자 조직들의 요구의 상충성 정도가 강한 정책문제를 해결하기 위해서는 정책과정에 이들의 참여를 허용하여 협력을 얻어내야 한다. 즉 기존 정부관료제의 독점적 문제해결방식과는 다른 민주주의적 문제해결방식이 필요하다는 것을 말한다.

최근 활발하게 논의되는 ‘거버넌스’ 혹은 ‘정책네트워크’ 개념들은 정책문제를 해결하기 위해 정책과정에 관련 이해당사자 조직들의 참여를 허용한다는 점에서 민주주의적 문제해결방식의 한 표현으로 이해할 수 있다(염재호, 2002; 이명석, 2001). 정책문제와 관련된 이해당사자 조직들을 참여시키는 것으로서 민주주의적 문제해결방식은 다양하게 선택될 수 있다. 기존의 정부 관료제가 통제하는 정책과정 속에 이해당사자 조직들의 일시적 참여를 허용하는 절차(예: 공청회, 주민투표 등)를 추가하는 것에 머무를 수도 있고, 새로운 정책문제해결기구(예: 각종 위원회, 독립규제기관 등)를 설계하는 것일 수도 있다. 이외에도 다른 많은 문제해결방식을 고려할 수 있을 것이다. 이 때 어떠한 방식을 선택하는가는 주어진 정책문제의 성격에 따라 달라진다. 그렇다면 주어진 정책문제를 해결하기 위해 상충하는 요구를 가진 이해당사자 조직들이 참여하는 새로운 정책문제해결기구를 만들고자 할 때, 그것은 어떻게 설계되고, 어떠한 제도화 과정을 거치는가?

정책문제를 해결하기 위해 그럴듯하고 적절한 정책대안을 설계하듯이 정책문제해결기구도 그럴듯하고 적절하게 설계되어야 한다(Simon, 1973; 1988; 김영평, 1984; Chisholm, 1987; 1995; Pierson, 2000). 어떤 정책문제해결기구를 설계한다는 것은 해결해야 할 정책문제의 성격에 따라서 적절한 제도적 규칙들을 선택하여 배열하는 것이다. 적절한 제도적 규칙들을 선택하고 배열하는 것은 정책문제해결기

구의 문제해결능력을 높이기 위한 합리적 노력의 결과물이다(김영평, 1984). 만일 제도적 규칙들의 선택과 배열을 단일 조직이 통제하는 상황을 가정한다면, 얼마나 적절한 제도적 규칙들이 선택되고 배열되었는가는 해당 조직의 설계역량(design capacity)에 달려있다. 그러나 만일 단일 조직이 통제하지 못하고 다수의 이해당사자 조직들이 참여하고, 이들의 요구가 상충한다면 정책문제해결기구의 설계는 복잡한 상호조절(mutual adjustment) 과정을 거칠 수밖에 없다(Moe, 1989; Goodin, 2000).

정책문제해결기구의 제도적 규칙들은 문제해결의 내용과 방향에 중요한 영향을 미치기 때문에 어떠한 제도적 규칙들을 선택하는가는 매우 중요하다. 제도적 규칙들은 정책문제를 해결하는데 단순히 중립적이거나 기술적 수단에 머무르는 것이 아니며, 그것은 암묵적으로 특정의 정책대안을 선택한 것과 같다(Moe, 1989: 268). 이해당사자 조직들은 갈등과 협상과정에서 제도적 규칙을 활용하여 그들의 이익을 보호하거나 확대한다. 이러한 의미에서 특정 이해당사자 조직이 선호하는 제도적 규칙들을 관철시키는 경우, 문제해결과정에서 중요한 자원을 획득하는 것이 된다. 따라서 제도적 규칙들의 수정에 영향을 줄 수 있는 조직은 중요한 권력을 가지고 있는 것과 마찬가지다(Burns, 1986: 28-29; Scott, 1987: 508에서 재인용). 그러므로 정부 관료제를 포함하여 정책문제해결기구에 참여하게 되는 이해당사자 조직들은 자기 조직에게 유리하도록 제도적 규칙들을 설계하려는 동기를 갖게 된다. 개별 이해당사자 조직들은 각각 자기 조직에게 유리한 제도적 규칙들의 설계대안을 관철시키려 하기 때문에 자연스럽게 갈등이 나타나게 된다. 특히 해결해야 할 정책문제의 성격에 비추어 볼 때 예상되는 귀결이 관련 이해당사자 조직들의 이익구조에 심각한 손실을 수반할 가능성이 높은 경우, 정책문제해결기구의 제도적 규칙들의 설계는 더욱 중요해진다. 이해당사자 조직들의 요구의 상충성이 강할수록, 그리고 수반되는 위험이 클수록, 제도적 규칙들의 설계를 둘러싼 갈등의 강도는 높아진다.

1998년 1월 외환위기 당시 구성된 노사정위원회는 상충하는 요구를 가진 노동자, 사용자, 정부가 국가위기 극복이라는 정책문제를 해결하기 위해 만든 문제해결기구이다. 국가위기 극복을 위해 노사정위원회가 해결해야 하는 구체적인 정책문제는 노동자, 사용자, 정부 등 각 이해당사자 조직들이 강도 높은 구조조정의 고

통을 분담하겠다는 ‘사회적 합의’를 도출하는 것이었다(노사정위원회, 1998a). 국가위기 극복을 위한 구조조정의 고통분담 내용은 노동자, 사용자, 정부 모두에게 심각한 위험을 수반하는 것들이었다. 노동자 측의 경우, 정리해고제와 파견근로제 등 노동개혁 프로그램을 수용할 것을 요구받았다. 이미 기업도산으로 인한 대량실업과 사용자의 부당노동행위 등으로 인해 고용불안정이 심화된 상황에서 공식적으로 고용조정 등 노동개혁 프로그램을 수용하는 것은 고용불안정을 더욱 심화시킬 것이기 때문에 치명적인 위험을 내포하는 것이었다. 그리고 사용자 측의 경우, 사업구조조정과 기업지배구조 개선 등 기업개혁 프로그램을 수용할 것을 요구받았다. 위기 상황에서 사업구조조정이나 기업지배구조 개선 등은 자칫 잘못하면 기업 소유권과 경영권을 잃을 수 있는 치명적인 위험을 내포하는 것이었다. 한편 정부 측은 국가위기 극복을 위해 신속한 정책결정과 과감한 정책집행이 필요한 상황이었기 때문에 정책과정에 노동자 측과 사용자 측의 참여를 허용하거나 의사결정권한을 공유하는 것을 원하지 않았다. 그러나 국가위기 극복이라는 매우 어려운 정책문제의 해결을 위해서는 노동자 측과 사용자 측의 협력을 필요로 하였기 때문에 어쩔 수 없이 노동자와 사용자 측의 참여를 허용할 수밖에 없었고, 독점적 의사결정권한을 노동자 및 사용자 측과 공유할 수밖에 없었다. 만일 정부가 일방적으로 문제해결을 시도하는 경우 노동자와 사용자의 강한 저항이 예상되었고, 그럴 경우 문제해결이 어려워지고 문제 상황은 더욱 악화될 가능성이 높았다. 또한 정부조직 축소와 규제완화 등 정부개혁 프로그램을 수용할 것을 노동자와 사용자 측으로부터 요구받았다. 이처럼 노사정위원회가 다루는 정책문제는 노동자, 사용자, 그리고 정부 사이의 요구의 상충성이 높고, 심각한 손실을 수반하는 위험한 문제들이기 때문에 노사정 각 이해당사자 조직들은 노사정위원회의 제도적 규칙의 설계를 둘러싸고 심각한 갈등을 벌였다.

그렇다면 상충하는 요구를 가진 노사정 각 이해당사자 조직들은 노사정위원회를 구성하는 과정에서 어떠한 설계전략을 선택하였는가? 그리고 제도적 규칙의 설계과정에서 드러난 갈등의 상호조절 양상은 어떠하였고, 그 상호조절 결과 나타난 제도적 규칙의 설계는 어떠한 특징을 보였는가? 또한 정책문제의 부분적 해결에 따라 문제의 성격이 변화할 때, 노사정 각 이해당사자 조직들의 설계전략에는 어떠한 변화가 나타났는가? 그리고 정책문제의 성격 변화에 따라 각 이해당사

자 조직들의 상호작용 속에서 발현되는 노사정위원회의 제도화 과정은 어떠한 특징을 보이는가? 본 연구는 주어진 정책문제를 해결하기 위해 새로운 정책문제해결기구를 구성하여야 할 때, 그것이 어떠한 설계와 제도화 과정을 거치는가를 분석하고자 한다. 특히 본 연구는 단일한 설계자가 아니라 상충하는 요구를 가진 다수의 이해당사자 조직들이 공동의 설계자로 참여하는 정책문제해결기구의 설계와 제도화 과정에 초점을 맞추어 분석한다. 상충하는 요구를 가진 이해당사자들이 공동의 설계자로서 새로운 문제해결기구의 설계와 제도화 과정을 분석하기 위해 김대중 정부 시기의 노사정위원회 설계와 제도화 과정을 연구대상으로 선정하였다.¹⁾

II. 정책문제해결기구의 설계와 제도화 과정

1. 정책문제해결기구는 합리적 설계가 가능한가?

정책문제를 해결하기 위한 정책대안은 인위적으로 바람직한 상태를 실현하려는 인공물(artifacts)로서 설계의 대상이다(Simon, 1973; 1988; 김영평, 1984: 101). 정책대안이 설계의 대상이듯 정책문제해결기구 역시 설계의 대상이다(Chisholm, 1987; 1995; Pierson, 2000: 475). 정책문제를 해결하기 위해 그럴듯하고 적절한 정책대안을 설계하듯이 정책문제해결기구도 그럴듯하고 적절하게 설계되어야 한다. 정책문제를 해결하기 위해 기존의 공공조직 중에서 하나를 선택하여 문제해결 책임을 부과하거나 전혀 새로운 문제해결기구를 설계하는 것은 정책결정의 한 표현물이기도 하다. 문제해결기구를 설계의 대상으로 이해한다면 자연스럽게 도구적으로

1) 현재 노사정위원회는 김대중 정부시기에 형성된 제도적 기본 틀을 유지하고 있기 때문에 연구의 시간적 범위를 김대중 정부 시기(1998년 1월 - 2002년 12월)에 한정하여 논의한다. 그리고 본 연구는 정부의 정책자료, 노동자와 사용자 단체가 발간한 사업보고서와 성명서 등 문헌자료에 대한 내용분석과 노사정위원회에 참여하였던 각 이해당사자 조직들의 실무대표자들에 대한 심층인터뷰를 병행하였다. 심층인터뷰는 노동자측 5인(민주노총 3인, 한국노총 2인), 사용자측 3인(전경련 1인, 경총 2인), 정부측 4인(여당의원 1인, 청와대 1인, 노동부 2인), 그리고 노사정위원회 내부전문가 2인 등 모두 14인에 대한 인터뷰를 실시하였다.

합리적 설계를 모색하는 것은 당연하다(Chisholm, 1995: 451). 도구적으로 합리적인 문제해결기구의 설계라는 것은 설계자가 의도한 장단기 효과가 나타났는가, 그리고 의도하지 않은 결과가 통제되었는가를 말한다(Pierson, 2000). 그러나 합리적 설계를 하겠다는 의도 자체가 그 결과를 보장하는 것은 아니다.²⁾ 전문성과 장기적 안목을 가지고 있는 단일하고 현명한 설계자가 설계 작업을 한다고 하더라도 의도하지 않은 결과는 불가피하기 때문에 이를 설계과정에서 적절하게 고려하여야 한다(Chisholm, 1995; Pierson, 2000). 근본적으로 인간으로서 설계자는 불완전하고 부정확한 정보에 근거해서 설계해야하고, 합리적 설계 목적을 달성하기 위한 모든 대안들을 고려하지도 못하기 때문에 그것은 사실상 불가능에 가깝다. 심지어 설계자의 의도 자체도 애매성(ambiguity)을 띠고 있기도 하다. 많은 경우 합리적 의도를 가진 행위자들의 목적 자체가 일관적이지 못한 경우가 많고, 영성하게 정의된(ill-defined) 것들이 많다(March & Olsen, 1976: 12). 이처럼 단일한 설계자를 상정하더라도 문제해결기구의 합리적 설계는 거의 불가능에 가깝다. 그렇다면 단일한 설계자가 아니라 다수의 설계자를 상정하는 경우는 어떠한가? 그리고 다수의 설계자들이 추구하는 요구들이 서로 충돌한다면 문제해결기구의 설계는 어떠한 결과를 가져올 것인가?

많은 연구자들은 중요한 정책문제는 영성하게 구성되어(ill-structured) 있다고 설명한다(Simon, 1973; Dunn, 1981; Chisholm, 1987; 김영평, 1991; Fernandes & Simon, 1999). 영성하게 구성된 정책문제의 개념 정의에서 핵심적인 것은 정책결정자가 다수라는 것과 정책대안이 무수하게 많고, 이들의 효용(가치)이 서로 갈등을 일으키기 때문에 그 결과를 알 수 없다는 것으로 요약할 수 있다(Dunn, 1981: 103). 정책결정자가 다수라는 것은 곧 문제해결기구의 설계자도 다수일 수 있다는 것을 암시한다. 사실 어떤 제도의 설계자를 단일한 설계자로 한정할 수는 없다(Goodin, 1996; 2000). 제도설계에서 다수의 설계자를 상정하는 경우, 설계자들은 예상하지

2) 문제해결기구의 합리적 설계가 가능하기 위해서는 다음과 같은 기본 가정들이 충족되어야 한다. 문제해결기구의 단일한 설계자, 말쑥하게 정의된(well-defined) 정책문제, 정책문제를 해결하기 위한 이용가능한 모든 설계 대안의 검토, 정책문제와 설계대안 사이의 인과지식의 존재, 충분한 시간, 기술, 자원, 비용 등. 이러한 기본가정들이 비현실적이라는 것은 모두가 알고 있으며, 되도록 이러한 상황으로 가고자 '소망하는 상태'의 표현에 불과하다(참고: Simon, 1973; 1988; Dunn, 1981; 김영평, 1991; 최성두, 1996).

못하는 상호작용 효과들(interaction effects)을 고려해야만 한다(Pierson, 2000: 483). 문제해결기구를 어떻게 설계하느냐에 따라 정책대안의 내용과 방향이 달라지기 때문에 관련 이해당사자 조직들은 자기 조직의 이익을 최대화하는 방향으로 설계하고자 노력한다(Moe, 1989: 268). 개별 이해당사자 조직들은 정책문제에 대한 서로 다른 이익구조를 가지고 있기 때문에 결국 서로 다른 설계 대안들을 선호한다. 따라서 문제해결기구의 설계 과정에서 관련 이해당사자 조직들 사이에 갈등이 빚어지는 것은 당연하다. 개별 이해당사자 조직들은 자기 조직에게 유리한 설계 대안들을 관철시키려고 하지만 설계 대안들 사이의 상충성으로 인해 의도한 설계 대안이 채택되는 것을 보장할 수 없다. 즉 어느 이해당사자 조직도 자기조직에게 유리한 설계 대안을 제도 전반에 걸쳐 항상 관철시킬 수는 없다(Goodin, 2000: 525). 결국 각각의 이해당사자 조직들이 추구하는 설계대안은 상충할 가능성이 높기 때문에 상호조절을 통해서 설계될 수밖에 없다. 그러므로 상호조절을 거쳐서 설계된 문제해결기구가 합리적 설계 대안이 될 것이라는 것을 보장하기 어렵다. 다수의 이해당사자 조직들이 상호조절을 통해서 설계된 문제해결기구는 어느 한 이해당사자 조직이 일방적으로 손실을 감수하거나 또 다른 이해당사자 조직이 일방적으로 이익을 향유하지 못하도록 설계되기 쉽다(Moe, 1989). 이러한 점에서 모우(Moe, 1989)는 미국의 정부 관료제 기구가 정치적 권력을 행사하는 참여자들의 정치과정을 거쳐 나타나기 때문에 그 설계 결과가 이들의 이익, 전략, 타협을 반영하기 때문에 그 설계결과가 비효과적인 것이라는 점을 강조하였다. 만일 이러한 설계결과가 문제해결기구를 구성하지 않았을 경우보다 더 큰 손실을 모든 이해당사자 조직들에게 가져온다면 그 문제해결기구는 불안정해진다. 반면 그 설계결과가 문제해결기구를 구성하지 않았을 경우보다 모든 이해당사자 조직들에게 이익을 가져온다면 그 문제해결기구는 안정화 과정을 거치게 된다. 이렇게 본다면 문제해결기구는 다수의 이해당사자 조직들의 설계전략의 갈등과 상호조절을 통해서 설계되고, 정책문제의 성격 변화에 따라서 수정되는 것으로 이해하는 것이 타당하다(Goodin, 2000: 523).

2. 정책문제해결기구 설계의 전략적 선택 논리

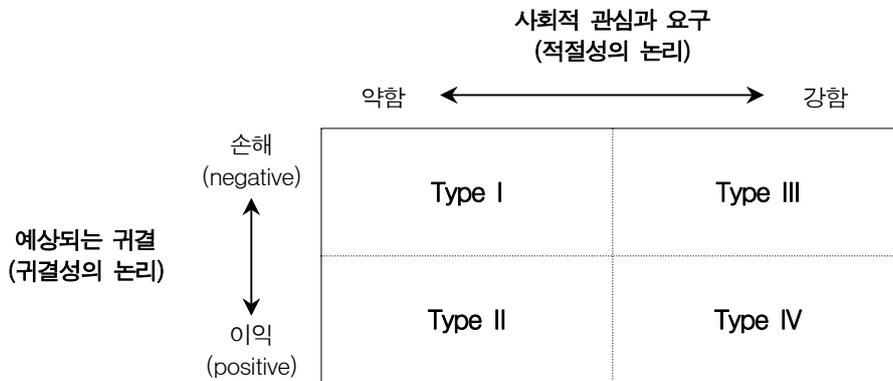
공동체에게 어떤 정책문제가 발생하고 이를 해결하기 위해 새로운 정책문제해결기구를 구성해야 하는 이슈가 대두되었을 때, 관련 이해당사자 조직들은 해당 정책문제해결기구에 참여할 것인가 불참할 것인가를 선택하여야 한다. 그리고 참여를 선택할 경우, 구체적으로 문제해결기구를 어떻게 설계할 것인가에 대한 전략을 선택하게 된다. 개별 이해당사자 조직들은 문제해결기구의 참여 및 설계 전략을 선택하는데 있어서 나름의 행동논리에 근거하여 전략을 선택하는데 그 행동논리는 해결해야 할 정책문제의 성격에 달려있다. 조직의 행동논리 선택에서 중요한 정책문제의 성격은 두 가지 기준, 즉 정책문제 해결에 대한 사회적 관심과 요구의 정도가 높은가 낮은가, 그리고 주어진 정책문제의 해결에 수반되는 예상되는 귀결이 자기 조직에게 유리한가 불리한가로 요약할 수 있다. 사회적 관심과 요구의 정도에 대한 판단작용에는 소위 적절성의 논리(logic of appropriateness)가 작동되고, 예상되는 귀결의 유불리에 대한 판단작용에는 소위 귀결성의 논리(logic of consequentiality)가 작동된다(March & Olsen, 1989: 160-161).³⁾ 어떤 조직이 귀결성의 논리와 적절성의 논리를 조화시키면서 행동전략을 선택하는 것은 매우 어려운 일이다. 사실 귀결성의 논리에 따라 행동하면 적절성의 논리가 손상되기 쉽고, 적

3) 마치와 올슨(March & Olsen, 1989: 160-161)은 조직의 행동논리로서 귀결성의 논리(logic of consequentiality)와 적절성의 논리(logic of appropriateness)를 대별하여 설명하고 있다. 먼저 귀결성의 논리에 따르면 조직 행위자는 주어진 상황에서 어떤 행동의 귀결에 대한 선호와 기대(preferences and expectations about consequences)에 근거해서 행동을 선택한다. 즉 귀결성의 논리에서 행동은 가능한 한 선호와 기대를 충족시키는 결과를 만들고자 하는 의지를 담고 있다. 따라서 정상적인 행위자라면 자신의 행동과 그 귀결의 기대 사이에 일관성을 유지하려 할 것이다. 전통적인 의사결정이론은 바로 귀결성의 논리에 근거한 것이다(March & Olsen, 1989: 160). 이러한 귀결성의 논리는 경제적 행동논리와 일맥상통한다(김영평, 1991: 228-232). 한편 적절성의 논리에 따르면 조직 행위자는 주어진 상황에서 필요한 역할 의무를 충족시키기(fulfilling the obligations of a role) 위해 어떠한 행동이 적절한가에 대한 판단에 근거하여 행동을 선택한다. 즉 적절성의 논리에서 행동은 선호와 기대를 추구하는 것 보다는 요구되는 의무를 충족하는 것에 관심을 기울인다. 따라서 조직 행위자는 자신의 행동과 그의 사회적 역할 사이의 조화를 유지하려 한다. 종종 귀결성의 논리와 적절성의 논리 사이에 모호함이나 갈등이 나타날 때, 직면한 상황이 어떠하며, 그 상황에서 어떤 행동이 적절한가에 대해 숙고를 통해 귀결성의 논리가 아니라 적절성의 논리에 의해 행동이 취해지기도 한다(March & Olsen, 1989: 161). 이러한 점에서 적절성의 논리는 정치적 행동논리와 일맥상통한다(김영평, 1991: 228-232).

적절성의 논리에 따라 행동하면 귀결성의 논리가 손상되기 쉽다. 이것은 조직이 귀결성의 논리에 근거해서만 행동할 수도 없고, 그렇다고 적절성의 논리에 따라서만 행동할 수도 없는 어려운 상황에 처하는 경우가 많다는 것을 암시한다. 조직은 이러한 모순적인 관계에서 귀결성의 논리가 손상되지 않으면서 적절성의 논리를 함축하고, 적절성의 논리를 거역하지 않으면서 귀결성의 논리를 유지할 수 있어야 한다(김영평, 1991: 232). 즉 개별조직들은 귀결성의 논리와 적절성의 논리를 적절하게 활용하여 조직의 이익과 정통성을 모두 추구하여야 생존하고 성장할 수 있다. 특히 상충하는 요구를 가진 이해당사자 조직들이 공동의 정책문제를 해결하기 위해 문제해결기구를 설계하는 과정에서 적절성의 논리와 귀결성의 논리의 조화는 매우 중요하다.

사회적 관심과 요구의 정도와 예상되는 귀결을 조합하면 정책문제의 성격을 다음 <그림 1>과 같이 구분할 수 있고, 각 유형에 따라 개별 이해당사자 조직들은 문제해결기구에 대해 나름의 참여전략과 설계전략을 선택할 것으로 예상할 수 있다.

<그림 1> 정책문제의 성격과 이해당사자 조직의 전략 선택



만일 정책문제의 해결에 대한 사회적 관심과 요구가 약한 경우, 이해당사자 조직들은 적절성의 논리보다는 귀결성의 논리에 근거하여 참여전략을 선택하기 쉽다. 따라서 정책문제 해결에 대한 사회적 관심과 요구가 약한 조건에서 특정 이해당사자 조직의 예상되는 귀결이 손해인 경우(Type I), 해당 조직은 문제해결기구

구성에 반대하는 입장을 가질 것으로 예상할 수 있다. 반면 예상되는 귀결이 이익인 경우(Type II), 해당 조직은 문제해결기구 구성에 찬성하는 입장을 가질 것으로 예상할 수 있다. 한편 정책문제의 해결에 대한 사회적 관심과 요구가 강한 경우, 이해당사자 조직들은 귀결성의 논리와 함께 적절성의 논리를 동시에 고려할 수밖에 없게 된다. 따라서 정책문제 해결에 대한 사회적 관심과 요구가 강한 조건에서 특정 이해당사자 조직의 예상되는 귀결이 손해인 경우(Type III), 해당 조직은 문제해결기구 구성에 대한 찬성과 반대 입장을 정하는 데서 어려움을 겪을 것으로 예상할 수 있다. 반면 예상되는 귀결이 이익인 경우(Type IV), 해당 조직은 문제해결기구 구성에 대해 적극적으로 찬성하는 입장을 가질 것으로 예상할 수 있다.

여기에서 중요한 것은 문제해결기구에 참여하게 되는 이해당사자 조직들의 예상되는 귀결이 대칭적이지 못하고 비대칭적일 때, 즉 특정 이해당사자 조직은 손해를 입고, 또 다른 이해당사자 조직은 이익을 얻는 경우, 이해당사자 조직들 사이에 심각한 갈등이 나타날 수 있고 문제해결기구 구성은 어려울 수 있다는 것이다. 만일 문제해결에 대한 사회적 관심과 요구가 강하기 때문에 문제해결기구를 구성하고 참여할 수밖에 없다는 조건을 가정하였을 때, 문제해결에 수반되는 예상되는 귀결이 손해인 조직과 예상되는 귀결이 이익인 조직의 문제해결기구의 설계전략은 각각 어떤 특징을 보일 것인가? 예상되는 귀결이 이익인 조직은 문제해결기구를 효율적 운영이 가능한 방향으로 설계하여 신속하게 문제해결을 시도하려는 동기를 가질 것이다. 반면 예상되는 귀결이 손해인 조직은 문제해결기구를 비효율적으로 운영되는 방향으로 설계하여 되도록 문제해결을 늦추거나 거부하고자 하는 동기를 가질 것이다. 특히 그 손해가 해당 조직에게 치명적인 위협을 내포하는 경우, 비효율적으로 설계하고자 하는 동기는 더욱 강화될 것이다. 이 과정에서 효율적 운영을 유도하는 제도적 규칙의 설계대안과 비효율적 운영을 유도하는 제도적 규칙의 설계 대안이 동시에 제시될 것이고, 이들 사이에 갈등이 첨예하게 나타날 것이다. 간단히 말하면 예상되는 귀결이 손해인 조직은 설계대안 속에 안전장치로서 거부지점들(veto points)을 포함시켜 의사결정을 어렵게 만들고, 문제해결과정을 최대한 지연시키는 설계 대안을 채택하려는 전략을 취할 것이다. 반면 예상되는 귀결이 이익인 조직은 설계대안 속에 거부지점들(veto points)을 배제하여 의사결정을 쉽게 만들고, 문제해결과정을 최대한 신속하게 유도하는 설계 대

안을 채택하려는 전략을 취할 것이다(Farrell & Heritier, 2003: 581-583). 이러한 설계 전략의 갈등 속에서 이해당사자 조직들은 문제해결기구의 제도적 규칙의 설계 대안에 대해 귀결성의 논리뿐만 아니라 적절성의 논리에 따라 상호조절을 통해 합의에 이르게 될 것이다.

3. 정책문제해결기구의 설계, 문제해결, 그리고 제도화

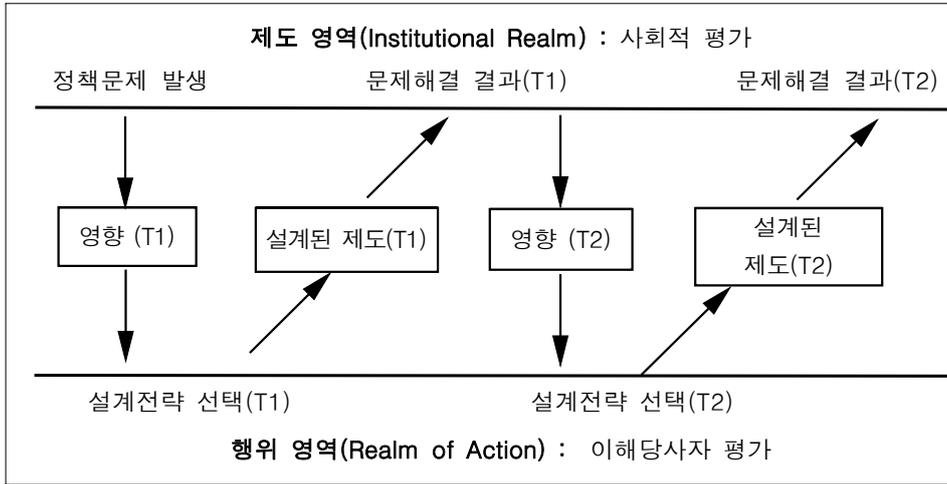
주어진 정책문제의 성격, 이해당사자 조직들의 문제해결기구 참여전략과 설계 전략, 그리고 상호조절을 통한 설계결과에 따라 주어진 정책문제는 해결될 수도 있고, 해결되지 못할 수도 있다. 중요한 것은 문제해결의 성공과 실패에 대해 문제해결기구에 참여한 이해당사자 조직들은 입장에 따라서 모두 다르게 평가할 수 있다. 특정 이해당사자 조직의 입장에서 애초 예상했던 귀결과 비교하여 긍정적인가 부정적인가에 따라 달라질 것이다. 그리고 개별 이해당사자 조직들이 각각의 평가에 따라서 향후 문제해결기구에 대한 참여전략과 설계전략에 변화를 모색하는 것은 당연하다.

T1 시점에서 주어진 정책문제 성격과 문제해결노력이 가해진 이후의 T2 시점에서의 정책문제 성격은 동일하지 않다. 즉 문제해결기구가 주어진 정책문제를 해결하였건, 해결하지 못했건 그것은 분명 처음 주어진 정책문제의 성격을 변화시키게 된다. 정책문제를 해결하지 못하는 경우, 사회적 관심과 요구가 더욱 높아질 수 있고, 동시에 각 이해당사자 조직들의 예상되는 귀결에도 변화가 나타날 수 있다. 거꾸로 정책문제를 해결하는 경우, 사회적 관심과 요구는 낮아질 수 있고, 동시에 각 이해당사자 조직들의 예상되는 귀결 역시 변화가 나타날 수 있다. 이러한 정책문제 성격의 변화는 각 이해당사자 조직들의 문제해결기구 참여전략과 설계전략에 변화를 가져온다. T1 시점의 문제해결 결과에 대한 평가와 T2 시점의 문제 성격 변화에 따라서 이해당사자 조직들은 문제해결기구의 유지-강화 혹은 폐지-약화 등의 변화를 시도할 수 있다. 예를 들어 특정 이해당사자 조직의 입장에서 T1 시점의 문제해결결과가 긍정적인 것으로 나타났고, 향후 T2 시점의 예상되는 귀결이 유리할 것으로 판단되는 경우, 해당 이해당사자 조직은 문제해결기구의 유지-강화를 선호할 것이다. 따라서 적극적인 참여전략을 선택할 것이며, 제도적

규칙 역시 효율적 운영이 가능한 방향으로 설계하고자 할 것이다. 반면 특정 이해 당사자 조직의 입장에서 T1 시점의 문제해결결과가 부정적인 것으로 나타났고, 향후 T2 시점의 예상되는 귀결이 불리할 것으로 판단되는 경우, 해당 이해당사자 조직은 문제해결기구의 폐지-약화를 선호할 것이다. 따라서 사회적 관심과 요구가 약화되는 경우, 귀결성의 논리에 따라서 문제해결기구의 불참전략을 선택할 것이다. 그러나 사회적 관심과 요구가 여전히 강한 경우, 적절성의 논리에 따라서 어쩔 수 없이 참여할 수밖에 없다면, 참여를 하더라도 소극적인 참여전략을 선택할 것이며, 제도적 규칙 역시 효율적 운영이 어려운 방향으로 설계하고자 할 것이다.

그렇다면 문제해결 결과에 대한 평가와 문제 성격 변화에 따라 이해당사자 조직들의 설계전략이 변화하였을 경우, 이것은 문제해결기구의 제도화에 어떠한 영향을 미치는가? 만일 T1 시점의 문제해결 결과에 대한 평가를 둘러싸고 갈등 정도가 크게 나타나고, T2 시점의 예상되는 귀결 사이의 상충성의 정도가 강하게 나타나는 경우, 문제해결기구의 유지와 폐지, 강화와 약화의 흐름이 동시에 나타나게 될 것이다. 두 흐름의 균형이 유지되는 경우 문제해결기구의 제도화 과정에 큰 영향을 주지 않겠지만, 두 흐름의 균형이 깨지는 경우 제도화 과정에 영향을 줄 것이다. 제도화 과정에서 어떠한 변화가 나타나는가는 문제해결기구의 강화로부터 유지, 축소, 폐지에 이르기까지 다양하게 나타날 수 있다. 한편 제도화 과정에서 나타나는 변화는 문제해결기구에 참여하는 이해당사자 조직들의 평가만이 아니라 문제해결기구 외부, 즉 공동체 사회의 평가도 매우 중요한 영향을 미치게 된다. 만일 공동체 사회가 문제해결기구의 문제해결 결과에 대해 긍정적으로 평가하고 정통성을 부여하는 경우 문제해결기구의 유지-강화의 흐름이 강해질 것이고, 부정적으로 평가하고 정통성을 박탈하는 경우 문제해결기구의 폐지-약화의 흐름이 강해질 것이다. 이러한 제도화 과정의 논리적 흐름을 도식으로 표현하면 다음의 <그림 2>와 같다.

<그림 2> 행위 영역과 제도 영역의 연계와 제도화 과정



자료: Barley(1986) 및 Barley & Tolbert(1997: 101)를 활용하여 재구성.

이처럼 문제해결기구에 참여하는 이해당사자 조직들의 평가와 문제해결기구 외부의 사회적 평가가 조합을 이루어 문제해결기구의 제도화 과정에 영향을 미치게 된다. 이 과정에서 유지-강화의 흐름과 폐지-약화의 흐름이 공존하고, 이 흐름들은 문제해결기구의 안정화와 불안정화에 영향을 미친다. 새롭게 구성되는 문제해결기구는 무조건 제도화의 방향으로 진행되는 것이 아니며, 그것은 문제해결기구에 참여하는 이해당사자 조직들의 평가와 외부의 사회적 평가의 조합에 따라 제도화 과정은 다르게 나타날 것이다.

Ⅲ. 정책문제해결기구로서 사회적 합의시스템

1. 정책문제해결기구로서 사회적 합의시스템의 의미

사회적 합의시스템은 주어진 정책문제를 해결하기 위해 정책과정에 관련 이해당사자 조직들이 참여하고, 경우에 따라서는 의사결정권한까지 공유하는 정책문제해결기구의 대표적인 예라고 말할 수 있다(최영기 외, 1999; 강명세, 1999; 김호

진 외, 2000). 사회적 합의시스템은 단순히 이해당사자 조직들 사이의 이익증재 체계에 머무르는 것이 아니라 이들이 정책과정에 참여하여 상호 이견을 조율하고 논의하는 정책형성의 제도화된 유형이다(Lehmbruch, 1984: 150). 이러한 점에서 사회적 합의시스템은 결정의 정당성을 얻기 위한 절차로 이해할 수 있고, 따라서 민주주의적 문제해결기구로 볼 수 있다(강명세, 1999; 김호진 외, 2000).

정책문제해결기구로서 사회적 합의시스템에 참여하는 이해당사자 조직들은 문제해결을 위한 합의를 도출하기 위해 합의에 이르는 결정방식과 절차 등 제도적 규칙들을 구체화하게 된다. 이 때 제도적 규칙들은 문제해결기구에 참여하는 이해당사자 조직들이 합의하는 것이어야 한다. 제도적 규칙들은 문제해결 결과에 중요한 영향을 미치기 때문에 이해당사자 모두가 합의하는 것이어야 정당성을 갖출 수 있고, 그래야만 문제해결대안에 대한 이해당사자들의 순응을 확보할 수 있다(Koremenos & Lipson, Snidal, 2001). 따라서 제도적 규칙에 대한 다양한 설계 대안들이 제시되면, 이해당사자들은 상호조절을 통해서 공정하고 적절하다고 합의되는 규칙들을 선택하게 된다. 결국 정책문제해결기구로서 사회적 합의시스템은 정부 관료제가 정책과정에 관련 이해당사자 조직들의 참여를 허용하고, 경우에 따라서는 의사결정권한까지 공유하는 것을 의미한다. 따라서 정부 관료제의 입장에서 본다면 정책과정에서 누려왔던 독점적 권한을 여타의 이해당사자 조직들과 공유하는 것을 의미하기 때문에 매우 부정적인 것이다.

그렇다면 왜 정부는 정책과정에 관련 이해당사자 조직들의 참여를 허용하고, 자신의 권력의 원천이라고 할 수 있는 의사결정권한을 공유하는 것인가? 그것은 정책문제의 규모가 크기때문에 관련 이해당사자 조직이 많고, 이들 사이의 요구가 상충하며, 정책문제를 해결하기 위해서는 이들의 자발적 협력을 절대적으로 필요로 하는 상호의존성이 높은 문제이기 때문이다(김영평, 1991; Dunn, 1981). 간단히 말해서 정부 관료제 단독으로는 정책문제 해결이 어렵기 때문이다. 예를 들어 최근 ‘저출산 문제’, ‘고령화 문제’, ‘양극화 해소’ 등이 사회적 문제로 제기되고 있으나 정부는 이 문제를 제대로 해결하지 못하고 있다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 단순히 막대한 재원이 필요한 것뿐만 아니라 관련되는 이해당사자 조직들의 자발적 협력을 필요로 한다. 따라서 정부 스스로 단독으로 해결하기 어렵다는 점을 인식하고 사회적 합의를 통해 정부정책을 추진하겠다는 입장을 강조하

고 있다.⁴⁾

정부 관료제가 단독으로 해결하기 어려운 정책문제의 대표적인 예가 바로 ‘경제위기’를 극복하는 문제이다. ‘경제위기’는 문제의 규모가 크고 관련 당사자들인 노동자, 사용자 등의 협력을 통해 해결해야 하는 공동의 정책문제이다. 국가 수준의 경제위기를 경험한 대부분의 국가들은 경제위기 문제를 해결하기 위해 문제해결기구로서 사회적 합의시스템을 구성하여 운영하였다(김호진 외, 2000: 12; 선한승, 2000a: 6). 한국 역시 과거에 유사한 사회적 합의시스템을 구성한 이유는 경제침체 혹은 경제위기의 문제가 대두되었기 때문이었다.⁵⁾ 이처럼 정부 측의 입장에서 본다면 문제해결기구로서 사회적 합의시스템을 구성하는 것은 경제침체 혹은 경제위기의 극복 문제가 정부 단독으로는 해결하기 어렵기 때문에 노동자와 사용자를 정책과정에 참여시키고, 노동자와 사용자의 양보를 얻어냄으로써 문제해결을 시도하는 것이라고 볼 수 있다.

그렇다면 정책과정에서 사회적 합의시스템은 어떠한 위치에 존재하며, 어떠한 기능을 수행하는가? 다음의 <표 1>은 사회적 합의시스템을 포함하여 정책과정을 크게 네 단계로 구분하고, 사회적 합의시스템의 위치와 기능을 정리한 것이다(선한승, 2000b: 264-266).

-
- 4) 최근 사회적 이슈로 대두되었던 저출산과 고령화 문제를 해결하기 위해 사회적 합의시스템으로서 2006년 1월 26일 「저출산고령화대책연석회의」가 출범하였다. 국무총리를 위원장으로 하여 정부(9명), 노동계(6명), 경제계(6명), 농어민(2명), 여성계(2명), 시민사회단체(6명), 학계(2명), 종교계(3명) 등 36명이 참여하였다(국민일보 2006.1.26: 3면).
- 5) 과거 한국 정부는 경제침체 혹은 위기 문제를 극복하기 위해 노동자와 사용자의 양보를 얻어내기 위한 절차적 정당성의 확보수단으로 사회적 합의시스템을 활용하고자 하였던 경험이 있다. 예를 들어 노태우 정부는 1987-89년의 짧은 경제호황기를 끝내고 경제침체에 들어서자 1991년 「산업평화와 경제 재도약을 위한 사회적 합의」 토론회를 개최하여 ‘국가경제가 어려움에 처해 있을 때 노사정이 각자의 이기적 논리에 집착하기보다는 공동 목표를 설정하고 함께 참여하여 국가적 어려움을 해결하려고 노력하는 것’을 ‘사회적 합의’로 규정하며, 노동자와 사용자의 고통분담을 요구한 바 있다(최영기 외, 1999: 7). 노동배제적 노동정책 기조를 가지고 있던 노태우 정부가 노동자 및 사용자와 함께 소위 ‘사회적 합의’가 필요하다는 것을 주장하였다는 것은 그만큼 경제침체의 문제가 정부 관료제 단독으로는 해결하기 어려운 문제라는 것을 증명하는 것이다. 또한 1993년 김영삼 정부는 출범 직후 경제침체를 극복하기 위한 수단으로서 1993년과 1994년 한국노총과 경총으로 하여금 임금에 대한 사회적 합의를 도출하도록 조정한 바 있고, 1996년에는 지속적인 경제침체를 극복하기 위해 ‘노사관계개혁위원회’를 설치하여 운영한 바 있다(최영기 외, 1999: 59-78).

<표 1> 정책과정에서 사회적 합의시스템의 위치와 기능

구분	주체 및 공간	활동	잠재적 산출	위상을 결정하는 요인
1단계	개별 이해당사자 조직	의견수렴 및 조정	개별 이해당사자 조직의 요구안	의제의 중요성 및 대표성
2단계	사회적 합의시스템	의제채택 및 협의	사회적 합의안	제도적 규칙과 절차의 공정성
3단계	정 부	정책화	정책대안	사회적 합의안의 정책대안 반영 여부
4단계	국 회	입법화	법률안	사회적 합의안의 법률안 반영 여부

자료: 선한승(2000b: 265)을 참조하여 재구성.

먼저 1단계는 노사정 개별 이해당사자 조직들이 사회적 합의 시스템에서 논의할 의제들을 개별 조직 내부에서 형성하는 과정이다. 노사정 개별 이해당사자 조직들은 자기 조직 내의 의견수렴과 조정과정을 거쳐서 요구사항을 정리하여 잠정의제로 제출한다. 2단계는 각 이해당사자 조직의 대표자들이 각각 자기 조직에서 조율된 요구안을 사회적 합의시스템의 정식의제로 채택시키고 이를 최종적으로 관철시키기 위해 노력하는 과정이다. 따라서 이 과정은 노사정 등 개별 이해당사자 조직들 사이의 협상단계라고 볼 수 있다. 3단계는 정책화 단계로서 채택된 정식의제에 대한 협상과정을 거쳐서 2단계에서 최종적인 합의에 도달하면, 이 합의안을 바탕으로 정책대안을 마련하는 단계이다. 정책화는 정부가 담당하며, 정부는 합의안에 대해 행정적으로 집행하거나 법제정이 필요한 경우는 입법안을 마련한다. 이 때 노사정 합의안을 곧바로 정책대안으로 전환하여야 하는가, 혹은 단지 정부가 참고사항으로만 처리할 수 있는가에 따라서 사회적 합의시스템의 정책과정에서의 위상(status)이 결정된다. 마지막으로 4단계는 입법화단계로서 정부 입법안이 이송되면 국회에서 심의 및 의결과정을 거쳐 최종적으로 입법과정이 마무리된다(선한승, 2000b).

그렇다면 이러한 사회적 합의시스템에서 과연 어떠한 제도적 규칙들이 중요하고, 사회적 합의시스템에 참여하는 이해당사자 조직들은 관련 제도적 규칙들을 설계하는데 어떠한 전략을 선택하는가?

2. 사회적 합의시스템의 제도적 규칙들과 설계전략

정책문제해결기구로서 사회적 합의시스템의 설계에서 핵심적으로 대두되는 제도적 규칙은 크게 네 가지로 나눌 수 있다(참고: Koremenos & Lipson, Snidal, 2001; Crawford & Ostrom, 1995). 첫째, 사회적 합의시스템의 공식화 수준을 어느 정도로 할 것인가, 둘째, 어떠한 정책문제를 다룰 것인가, 셋째, 그 정책문제 해결을 위한 사회적 합의안을 어떻게 결정할 것인가, 그리고 넷째, 결정된 합의안의 이행을 어떻게 확보할 것인가 등으로 요약할 수 있다. 여기에서 공식화를 어느 수준으로 할 것인가는 사회적 합의시스템의 법적 위상(legal status) 관련 규칙을 말한다. 그리고 어떠한 문제를 다룰 것인가는 사회적 합의시스템이 다루게 될 의제(agenda) 관련 규칙을 나타내고, 어떻게 결정할 것인가는 의사결정(decision making) 관련 규칙을 나타내며, 어떻게 이행을 확보할 것인가는 이행보장(enforcement) 관련 규칙을 나타낸다.

1) 법적 위상(legal status) 관련 규칙

사회적 합의시스템을 설계할 때, 법적 근거를 가진 법령기구로 설계할 것인가 법적 근거를 가지지 않는 임의기구로 설계할 것인가는 제도설계에서 매우 중요하다. 일반적으로 법적 근거를 가지지 않는 임의기구의 제도적 규칙들보다 법적 근거를 가지는 법령기구의 제도적 규칙들의 공식화(formalization) 정도가 더 높다고 말할 수 있다. 공식화는 자의성 배제, 예측성 확보, 규칙에 의한 자동적인 조정력과 공신력을 확보하기 위한 수단이다(Pugh et al, 1968; 백완기, 2001: 100-101에서 재인용). 어떤 문제해결기구의 공식화 정도가 높을수록 문제해결기구 속에서의 개별 이해당사자 조직들은 자의적 행동, 즉 재량권 행사를 제약받게 되고, 관련 제도적 규칙에 따라서 행동하게 된다. 그렇게 때문에 예측성이 확보되고, 자동적인 조정력과 공신력이 확보되는 것이다. 따라서 공식화의 정도가 높을수록 제도로서 문제해결기구의 안정성과 지속성이 강화된다고 볼 수 있다. 문제해결기구의 공식화 정도를 가장 쉽게 이해할 수 있는 지표가 바로 법적 근거를 가지는가의 여부와 법적 근거를 가지고 있을 때 그 수준이 어느 정도인가이다. 이것은 곧 법적 위상(legal status)을 의미한다. 법적 위상이 높아질수록 공식화 정도가 높아지고, 문제해

결기구로서 사회적 합의시스템의 안정성이 강화된다. 공식적 의사결정권한을 독점하고 있는 정부 관료제는 문제해결기구로서 사회적 합의시스템을 공식화하는 것, 즉 법적 근거를 부여함으로써 법적 위상을 강화하는 것에 대해 반대 입장을 가지기 마련이다. 정부 관료제의 입장에서 볼 때, 주어진 정책문제를 단독으로 해결하기 어렵기 때문에 일시적으로 이해당사자 조직들의 참여를 허용하고 의사결정 권한을 공유하는 사회적 합의시스템을 구성하는 것일 뿐 그것을 지속적으로 유지하는 것을 선호하지 않을 것이기 때문이다. 따라서 사회적 합의시스템의 지속성과 안정성을 가져오는 법적 위상을 부여하고, 법적 위상을 강화하는 것에 대해 반대하기 마련이다. 한편 공식적 의사결정권한을 가지고 있지 않은 이익집단의 경우, 사회적 합의시스템의 지속성과 안정성이 장기적 차원에서 자기 조직에게 유리한가, 불리한가에 따라서 법적 위상의 부여와 강화에 대해 다른 입장을 가질 수 있다. 만일 사회적 합의시스템을 지속적으로 유지하는 것이 유리하다고 판단하는 경우, 법적 위상의 부여와 강화를 찬성하지만, 불리하다고 판단하는 경우 법적 위상의 부여와 강화를 반대하게 될 것이다.

2) 의제(agenda) 관련 규칙

주어진 정책문제를 해결하기 위해 구체적으로 어떠한 세부 의제들을 다룰 것인가, 그리고 그 세부 의제들을 어떠한 방식으로 선정할 것인가는 사회적 합의시스템에서 가장 핵심적인 제도적 규칙이라고 할 수 있다. 즉 의제 관련 규칙은 의제범위(agenda scope)와 의제선정(agenda selection) 규칙으로 나눌 수 있다(Koremenos & Lipson, Snidal, 2001). 이해당사자 조직들은 의제범위를 둘러싸고 자기 조직에게 유리한 방향으로 축소 혹은 확대 전략을 취하게 된다. 의제범위의 축소와 확대는 의제선정 규칙에 의해 영향 받는다. 의제선정 규칙은 의제상정권한(agenda proposal right)을 엄격하게 제한할 것인가 자유롭게 허용할 것인가의 문제로서 곧 의제상정권한을 어떻게 배분하느냐의 문제로 연결된다(McCarty, 2000: 506-507). 일반적으로 의제상정권한을 엄격하게 제한하는 경우, 문제해결기구가 다룰 의제범위를 줄임으로써 채택된 의제에 대한 논의를 집중할 수 있기 때문에 효율적인 운영이 가능할 수 있다. 그러므로 특정 의제가 이미 주어지고, 그 예상되는 귀결에서 이익을 얻는 조직의 경우, 더 이상 다른 의제를 포함시키기를 원하지 않고 의제범위

를 한정시키고자 하는 동기를 갖는다. 반면 주어진 특정 의제의 예상되는 귀결에서 손해를 입는 조직의 경우, 다른 유리한 의제를 포함시켜 특정 의제의 부정적 귀결의 손실을 상쇄시키려는 동기를 갖는다. 따라서 예상되는 귀결이 손해를 보게 될 것으로 예측하는 조직은 의제상정권한을 자유롭게 허용하는 설계 대안을 선호하고, 예상되는 귀결이 이익을 얻게 될 것으로 예측하는 조직은 의제상정권한을 제한하는 설계 대안을 선호할 것으로 예상할 수 있다(Mitchell & Keilbach, 2001: 893).

3) 의사결정(decision making) 관련 규칙

의사결정 관련 규칙은 정책문제 해결을 위한 합의안을 어떠한 의사결정방식으로 결정할 것인가, 즉 의사결정권한(decision right)을 어떻게 배분하느냐의 문제이다(McCarthy, 2000: 506-507). 의사결정권한의 배분구조는 의사결정에 대한 거부권(veto power) 분포를 반영한다. 의사결정 관련 규칙에서 핵심은 바로 의결조건(decision condition)이다. 의결조건은 1/2 다수결제, 2/3 다수결제, 그리고 전원합의제 등으로 간단하게 구분할 수 있다. 의결조건이 1/2 다수결제인 경우 개별 이해당사자 조직의 거부권은 약하지만, 전원합의제인 경우 개별 이해당사자 조직의 거부권은 매우 강해진다.

만일 의결조건을 다수결제보다는 전원합의제로 설계하는 경우, 개별 이해당사자 조직 입장에서 볼 때 의사결정권한을 활용한 거부권 행사가 유리해지고 효율적 의사결정이 어려워진다. 반면 의결조건을 다수결제로 설계할 경우, 개별 조직의 거부권이 약화되기 때문에 특정 이해당사자 조직의 주도에 의해 효율적 의사결정이 쉬워질 수 있다. 그러므로 해결해야 할 정책문제의 예상되는 귀결이 유리한 이해당사자 조직의 경우 다수결제를 선호할 것이고, 예상되는 귀결이 불리한 이해당사자 조직의 경우 전원합의제를 선호할 것이다. 특히 주어진 정책문제 속에 특정 이해당사자 조직에게 치명적인 위험을 수반하는 의제들이 포함되어 있는 경우, 해당 이해당사자 조직은 전원합의제를 끝까지 관철시켜 위험을 통제하고자 할 것이다.

4) 이행보장(enforcement) 관련 규칙

이행보장 관련 규칙은 사회적 합의시스템이 정책문제 해결을 위해 도출한 정책대안에 대해 관련 이해당사자 조직들로 하여금 성실하게 이행하도록 구속력을 발휘하는 규칙을 말한다. 이행보장 관련 규칙은 다시 사회적 합의시스템의 위상 규칙, 기능 규칙, 참여자 규칙으로 나눌 수 있다(참고: Crawford & Ostrom, 1995; Koremenos & Lipson, Snidal, 2001).

먼저 사회적 합의시스템의 위상은 단순한 대화기구로부터 자문기구, 협의기구, 그리고 협의기구에 이르기까지 다양한 수준으로 구성될 수 있고, 대화기구에서 자문기구, 협의기구, 협의기구로 갈수록 위상이 높아지게 되고 그만큼 이행보장의 구속력은 강화된다.

둘째, 사회적 합의시스템의 기능은 단순한 협의기능에 한정할 것인가, 협의뿐만 아니라 의결기능을 포함할 것인가의 문제로 이행보장의 구속력에 중요한 영향을 미친다. 기능 역시 단순 협의기능보다는 의결기능을 가지는 경우 그만큼 이행보장의 구속력은 강화된다. 따라서 해결해야 할 정책문제의 예상되는 귀결이 유리한 이해당사자 조직의 경우, 위상과 기능의 강화를 선호할 것이고, 예상되는 귀결이 불리한 이해당사자 조직의 경우 위상과 기능의 약화를 선호할 것이다.

셋째, 문제해결과 관련하여 핵심적 이해당사자 조직들이 참여하는가라는 참여자 규칙 역시 이행보장에 중요한 영향을 미친다. 정책문제 해결과 관련되는 핵심적 이해당사자 조직들이 참여하여 정책대안을 도출하여야 문제해결기구로서 사회적 합의시스템의 이행보장은 강화된다. 물론 무조건 참여자 수가 많다고 이행보장이 강화되는 것은 아니다. 문제해결과 큰 관련이 없는 이해당사자 조직들이 너무 많이 참여하는 경우, 이행보장은 오히려 낮아질 수 있다. 중요한 것은 문제해결과 관련한 핵심적 이해당사자 조직들의 참여이며, 특히 정책대안의 작성권한을 가지고 있는 정부대표의 참여 여부가 중요하다. 더 나아가 국회의 입법화 과정에서 의사결정권한을 가지고 있는 정당대표가 참여하는가의 여부 역시 매우 중요하다. 즉 참여자에 이익집단만이 아니라 정부대표와 정당대표가 참여하는 경우 해당 사회적 합의시스템의 이행보장은 강화된다고 볼 수 있다. 일반적으로 정부대표와 정당대표는 정책대안 작성과 법률안 심의의결 과정에서 재량권을 향유하기를 원하기 때문에 사회적 합의시스템에 참여하여 정책대안의 공동결정을 원하지

않는다. 거꾸로 정책문제의 예상되는 귀결이 불리한 이해당사자 조직들은 손실의 최소화하기 위해 정부대표와 정당대표의 참여를 선호할 것이다. 왜냐하면 정부대표와 정당대표가 참여하는 경우 사회적 합의시스템에서 도출한 합의안과 정책대안은 동일한 것이 될 수 있으며, 결국 공동으로 결정하는 것이 되기 때문이다.

IV. 노사정위원회의 설계와 제도화 과정

1. 1기 노사정위원회 : 문제해결 성공과 제도적 정통성 확보

1) 1기 노사정위원회의 정책문제와 노사정 각 주체들의 입장

1997년 말 외환위기 발생과 그로 인한 IMF 관리체제 편입이라는 국가적 위기 상황은 과거에 전혀 경험해보지 못한 새로운 문제였다. 외환위기는 사회 전반에 걸쳐 강력한 영향을 미쳤다. 특히 대기업을 비롯한 많은 기업들의 연쇄도산과 그에 따른 대량실업사태는 사회 구성원들의 위기인식을 증폭시켰다. 위기인식의 강화는 자연스럽게 위기극복을 위해서 강도 높은 구조조정이 필요하다는 사회적 공감대의 확산으로 이어졌다. 그리고 IMF의 요구사항인 “1998년 1월중 노사정 고통분담 선언 도출”에 사회적 관심과 요구가 집중되었다.⁶⁾

‘노사정 고통분담 선언’ 도출이라는 정책문제는 국가적 위기극복을 위해 노사

6) 외환위기 상황이 악화되고 ‘모라토리엄 선언’을 고려해야 하는 상황에 이르게 되자 김영삼 정부는 1997년 11월 21일 IMF에 구제금융 지원을 정식으로 요청하였고, 1997년 12월 3일 IMF와 구제금융 지원을 위한 1차 협약을 체결하였다. IMF와 체결한 1차 협약은 경제정책의 기본방향부터 거시경제 목표, 통화 및 환율정책, 재정정책, 금융산업 구조조정, 기업지배구조 개선, 노동시장 유연화 조치 등 전반에 걸쳐 IMF의 요구사항을 대부분 수용하는 내용을 담고 있었다. 이때부터 한국 경제는 IMF 관리체제로 편입되었다. 그러나 IMF의 1차 구제금융 지원에도 위기상황은 완화되지 않았다. 1997년 12월 19일 제15대 대통령으로 김대중 후보가 당선된 이후에도 국가신용등급이 계속 하락함으로써 김대중 당선자 측의 위기인식이 증폭되었다. 김대중 당선자 측은 IMF와 미국, 일본 등의 추가협상 요구를 받아들여 1997년 12월 24일 추가적인 양보 조치로서 더 과감한 자본 및 상품시장 개방과 “1998년 1월중 노사정 고통분담 선언 도출”, “2월중 근로자파견법 제정” 등의 내용을 담은 2차 협약을 체결하였다(조선일보 1997.12.25: 3면).

정 각 주체들이 고통을 분담하는 합의를 도출하라는 것이었고, 이는 노사정 각각에게 심각한 고통을 수반하는 문제였다. 즉 경제위기의 원인인 부실금융, 재벌기업, 경직적 노동시장구조 및 비효율적 공공부문 전반에 걸친 구조조정이 필요하였고, 이것은 소위 금융개혁, 기업(재벌)개혁, 노동개혁, 그리고 공공부문개혁 프로그램이라는 이름으로 회자되었다(삼성경제연구소, 1999). 각 프로그램의 예상되는 결과는 기업지배구조 개선, 공기업 민영화, 그리고 정리해고제 도입 등 고용조정 등이었다. 이것은 당연하게 노동자 측과 사용자 측에게 상당한 고통을 수반하는 것이었다. 그럼에도 불구하고 노사정 각 이해당사자 조직들 역시 국가위기 극복을 위해서 '노사정 고통분담 선언'이 필요하다는 점에 대해서 인식을 공유하고 있었다. 노사정 고통분담 선언을 도출하기 위해서는 사회적 합의시스템으로서 노사정위원회의 구성이 필요하게 되었다. 그런데 노사정위원회는 노사정 각 주체들에게 무조건 긍정적인 것도 무조건 부정적인 것도 아닌 양면성을 가진 것이었다.

국정운영의 책임을 가지게 된 김대중 당선자 측의 입장에서 볼 때, 노사정위원회는 사회 통합적 구조조정을 추진할 수 있는 정당성을 갖춘 긍정적인 수단임과 동시에 구조조정의 신속한 추진에 장애물로 작동될 수 있는 부정적인 수단이기도 하였다. 사용자 측의 입장에서 볼 때, 노사정위원회는 정리해고제 및 파견근로제 등 노동개혁 프로그램을 도입할 수 있는 긍정적인 수단임과 동시에 자칫하면 기업 경영권을 잃을 수 있는 기업개혁 프로그램 도입을 양보하여야 한다는 것과 노동자 측에게 유리한 방향으로 운영될 가능성이 있다는 점에서 부정적인 수단이었다. 한편 노동자 측의 입장에서 볼 때, 노사정위원회는 정부에게 실업대책 확대와 노동기본권 확대를 도모할 수 있는 긍정적인 수단이었지만, 정리해고제와 파견근로제 등 노동개혁 프로그램을 양보하여야 한다는 점에서 매우 큰 위험을 내포하는 부정적인 수단이었다.

2) 노사정 각 주체들의 제도적 규칙 설계전략과 설계결과

1기 노사정위원회 구성은 김대중 대통령 당선자 측의 주도로 추진되었다. 김대중 대통령 당선자는 1997년 12월 24일 전경련과 경총 등 사용자 대표와 1997년 12월 26일과 27일 한국노총과 민주노총 등 노동자 측 지도부를 직접 만나서 위기극

복을 위한 사회적 합의시스템으로서 노사정위원회 구성을 공식적으로 제안하는 등 많은 노력을 기울였다.⁷⁾ 애초 김대중 당선자 측은 노사정위원회 구성이 쉬울 것으로 예상하였다. 그러나 구성과정에서 노동자 측의 저항에 부딪힘으로써 어려움을 겪었다. 노동자 측은 정리해고제와 파견근로제 등 노동개혁 프로그램을 수용하는 경우 고용불안정이 더욱 심화될 것으로 우려하였기 때문에 이를 쉽게 양보할 수 없었다. 그러나 노동자 측 역시 노사정위원회를 통해 국가적 위기를 극복하여야 한다는 사회적 관심과 요구를 무시할 수 없었다. 따라서 노사정위원회의 구성에 참여할 수밖에 없었지만 참여의 조건으로 김대중 당선자 측이 노사정위원회의 운영을 일방적으로 통제하지 못하도록 제도적 규칙들을 설계할 것을 요구하였다. 김대중 당선자 측은 문제해결의 최종책임을 가지고 있었고, 1998년 1월중으로 ‘노사정 고등분담 선언’을 도출하여야 하는 시간적 압박이 컸기 때문에 노사정위원회를 효율적 운영이 가능한 방향으로 설계하고자 하였다. 그러나 가장 핵심적인 의제였던 노동개혁 프로그램에 대한 노동자 측의 양보를 반드시 얻어내야 했기 때문에 노동자 측이 요구하는 제도적 규칙들을 상당부분 수용할 수밖에 없었다. 한편 사용자 측은 1기 노사정위원회의 구성과정에서 외환위기를 유발시킨 책임을 져야 한다는 비판적 목소리가 높았기 때문에 제도적 규칙의 설계 과정에서 적극적인 목소리를 내지 못하고 소극적인 자세를 유지하였다. 이처럼 김대중 당선자 측은 노동자 측의 요구를 대부분 수용하여 1기 노사정위원회의 제도적 규칙들을 담은 <위원회 규정>이라는 제도설계 결과에 합의하였다.

7) 이 때 김대중 대통령 당선자가 제안한 기구는 구체적인 명칭이 부여되지 않은 ‘사회적 협의기구’였다. 노사정위원회라는 명칭이 확정된 것은 노사정위원회가 출범하기 직전이었고(1998년 1월 14일), 초기 구성과정에서는 대체로 ‘사회적 협의기구’라는 명칭이 사용되었다. 본 논문에서는 ‘사회적 협의기구’와 ‘노사정위원회’의 명칭의 혼란을 피하기 위해 노사정위원회로 통일하여 사용하였다.

<표 2> 1기 노사정위원회의 제도적 규칙 설계결과

구분		1기 노사정위원회 <위원회 규정>
법적 위상		임의기구 (법적 근거 없이 제15대 대통령 당선자의 정치적 책임에 근거)
의제	범위 ¹⁾	노사정위원회 구성을 위한 협상과정을 통해 의제 범위 확대 ⇒ 금융개혁, 정부개혁, 기업개혁, 노동개혁 의제, 그리고 노동기본권 확대 및 노사관계제도개선 등 120여개 세부의제 채택
	선정규칙 ²⁾	'공동제출' 및 '합의채택' (비공식 규칙)
의사결정		전원합의제 (노사정대표 각 2인씩 동수 구성 전제)
이행보장	위상	합의기구 (정치적 협상과 교환의 합의기구)
	기능	협의/의결기능
	참여주체	위원장, 간사위원, 노동자대표(2명), 사용자대표(2명), 정부대표(2명), 정당대표(3명) 등 총 11명 (장관급 기구)

주1) 애초 1기 노사정위원회를 구성하게 된 가장 중요한 이유는 구조조정 관련 의제(기업개혁과 노동개혁)에 대한 합의를 도출하는 것이었다. 그러나 노동자 측의 강한 반발로 노동자 측에 유리한 의제가 다수 포함됨으로써 의제범위가 확대되었다.

주2) 의제선정규칙은 1기 노사정위원회가 구성된 이후 의제범위를 둘러싸고 노사정간 갈등이 나타나면서 의제선정규칙이 필요하게 되었고, 그에 따라 노사정 각각 원하는 의제를 제출하고 합의하여 채택한다는 의제선정규칙을 비공식적으로 도입하였다.

자료: 노사정위원회. 1998a. 《위원회 활동자료》.

1기 노사정위원회의 <위원회 규정>에 나타난 제도적 규칙의 설계결과는 크게 두 가지 특징을 가지고 있다. 먼저 <법적 위상>은 임의기구에 불과하였지만⁸⁾ <의제>, <의사결정>, <이행보장> 등의 제도적 규칙에서는 상당히 강한 문제해결기구로 설계되었다. 간단히 말해서 정부 측의 독점적 의사결정권한에 대해 노동자 측 및 사용자 측과의 공유 정도가 상당히 높게 설계되었다. 특히 <이행보장> 관련 규칙에서 '합의기구' 위상과 '협의/의결' 기능을 갖는 것으로 설계되었고, 장관급의 정부대표와 정당대표로 국회의원들이 참여함으로써 노사정위원회의 위상이 매우 높게 설계되었음을 알 수 있다.⁹⁾ 정부대표와 정당대표가 참여하게 됨으로써

8) 1기 노사정위원회가 임의기구로 구성될 수밖에 없었던 것은 대통령이 아닌 대통령 당선자 소속기구로 설계되었기 때문이다. 즉 대통령 당선자의 정치적 책임을 바탕으로 구성된 노사정위원회를 법령기구로 만드는 것이 입법체계상 현실적으로 불가능하였다. 물론 김영삼 대통령의 직속기구로 <법적 위상>을 대통령령에 근거한 법령기구로 만들 수도 있지만, 이미 권력기능을 상실한 김영삼 정부의 대통령령은 실효성을 보장하기 어려웠다.

노사정위원회의 합의결과는 정부의 정책대안과 국회의 입법안에 반영되기 쉬운 구조가 되었다. 둘째, 어느 특정 주체가 노사정위원회의 운영을 일방적으로 통제할 수 없도록 다수의 거부지점들(veto points)이 배치되었다. <의제> 관련 규칙에서 의제선정 규칙으로 ‘공동제출’과 ‘합의채택’이라는 비공식 규칙을 도입함으로써 의제채택을 둘러싸고 치열한 논쟁과 갈등이 벌어졌다. 노동자 측은 정리해고제와 파견근로제라는 의제를 양보하는 대신 유리한 의제들의 추가적 채택을 요구함으로써 의제의 범위가 대폭적으로 확대되는 결과를 낳았다. 그리고 <의사결정> 규칙으로 노사정 동수구성을 전제로 ‘전원합의제’를 도입함으로써 노사정 각 주체들은 자기 조직에게 불리한 의제들의 의결과정에서 거부권 행사가 가능하도록 하였다. 이것은 노동자 측과 사용자 측의 입장에서 노동개혁 프로그램과 기업개혁 프로그램이라는 치명적인 위협을 수반하는 의제들을 다루었기 때문에 노동자 측과 사용자 측의 입장, 특히 노동자 측이 강하게 요구하여 반영된 결과였다. 이러한 제도적 규칙의 설계 결과는 김대중 당선자 측이 일방적으로 노사정위원회 운영을 통제할 수 없도록 설계한 것이었다. 즉 노사정 모든 주체들의 합의를 거쳐야만 하였기 때문에 의사결정이 매우 어려워지는 결과를 가져왔다.

3) 1기 노사정위원회의 문제해결 성공과 제도적 정통성 확보

‘노사정 고통분담 선언’이라는 정책문제는 노사정 각 주체들의 요구의 상충성이 매우 높았고, 특히 노동자 측과 사용자 측에게는 치명적 위협을 포함하고 있었다. 따라서 노동자 측의 주도와 사용자 측의 암묵적 동조에 의해 치명적 위협을 회피하기 위한 설계전략으로서 노사정위원회의 제도적 규칙들을 비효율적으로 설계하였다. 결국 ‘노사정 고통분담 선언’의 도출은 IMF의 요구였던 “1998년 1월 중”

9) 1기 노사정위원회의 참여주체 구성에서 흥미로운 것은 <위원회 규정>에 노사정 참여조직 및 정당 명칭을 그대로 적시하였다는 것이다. <위원회 규정> 제3조 제3항에 의하면 노동자 대표로 한국노동조합총연맹과 전국민주노동조합총연맹, 그리고 사용자 대표로 전국경제인연합회와 한국경영자총협회, 정부대표로 재정경제원 장관과 노동부 장관, 정당대표로 새정치국민회의, 한나라당, 자유민주연합, 국민신당 등의 구체적인 조직 명칭을 그대로 적시하였다. 이것은 일반적인 법문의 형식에서 벗어난 것이었다. 김대중 당선자 측은 이것을 노사정 각 참여조직의 대표자들에게 자신들의 책임감을 각인시키기 위한 목적으로 의도적으로 활용하였다(김대중 정부 당시 청와대 관계자 인터뷰). 이후 노사정위원회에는 이들이 핵심 주체가 되어 지속적으로 참여하게 되었다.

이라는 시한을 넘기게 되었다. IMF의 요구시한을 넘기면서 문제해결의 실패 가능성에 대한 우려가 고조되었고, 문제해결 지연에 대한 상호비판이 나타나기 시작하였다. 노사정 각 주체들은 문제해결에 대한 사회적 관심과 요구를 무시하기 어려워졌고, 일단 노사정위원회를 구성한 이상 문제해결에 대해 공동책임을 가지게 될 수밖에 없었다. 만일 합의도출에 실패하는 경우 김대중 당선자 측뿐만 아니라 노동자와 사용자 측 역시 국민적 여론의 비판으로부터 자유로울 수 없었다. 결국 노사정 각 이해당사자 조직들은 갈등과 타협의 상호작용을 거쳐 1998년 2월 6일 ‘노사정 고통분담 선언’으로서 소위 ‘2.6 사회협약’을 도출할 수 있었다. ‘2.6 사회협약’은 10대 분야에 걸쳐 모두 90개 의제를 포함하고 있었고, 이것은 한국의 경제, 사회, 노동정책 등을 포괄하는 개혁과제들로 구성되었다(최영기 외 1999).¹⁰⁾

노사정 각 주체들은 어려운 과정을 통해서 합의 도출된 ‘2.6 사회협약’에 대해 역사적 의미를 부여하였고, 상대방 조직에게 철저한 이행을 요구하였다. 김대중 당선자 측은 ‘2.6 사회협약’에 대해 ‘한국 역사상 최초의 사회협약’ 혹은 ‘국난극복의 주춧돌’의 이라고 강조하면서 합의결과에 따라 각 부문에 대한 개혁추진을 강조하였다. 사용자 측 역시 ‘2.6 사회협약’에 대해 ‘대승적 차원의 합의’ 혹은 ‘국난극복의 대전기’ 라는 긍정적 평가를 내리면서 정리해고제 등 고용조정 프로그램의 원활한 이행을 강조하였다. 민주노총과 한국노총 지도부는 ‘2.6 사회협약’ 도출의 불가피성을 강조하며, 사용자의 부당노동행위 근절, 고용안정 및 실업대책 추진, 재벌개혁과 정부개혁에 대한 합의이행을 강조하였다. 실제로 1기 노사정위원회의 ‘2.6 사회협약’ 도출에 따라 한국의 대외신인도 제고와 외환위기 완화에 많은 기여를 하였다는 매우 높은 평가를 받았다(재정경제부, 1998). 이처럼 노사정 각 주체들 스스로 ‘2.6 사회협약’에 대한 역사적 의미 부여와 합의사항 이행에 대한 상호

10) 애초 1기 노사정위원회에서 다루기로 채택되었던 의제들은 세부의제 기준으로 모두 120여개에 달하였지만 협의과정에서 재벌개혁 및 노사관계제도개선 의제 중 사용자 측이 강력하게 반발하여 합의에 이르지 못한 일부 민감한 의제들은 2차 과제로 이월되었다. 사용자 측이 가장 강력하게 반발하였던 의제들 중에는 재벌기업 총수들의 재산공개 및 사회헌납, 노동자의 경영참가 허용, 노조전임자 임금지급 허용 등 노동자 측이 사용자 측에게 요구하는 것들이 포함되어 있었고, 이들 의제들에 대해 사용자 측의 전경련과 경총은 강력하게 반발하였다. 김대중 당선자 측 역시 노동자 측의 요구가 자칫 시장경제질서를 왜곡할 수 있다는 부정적인 입장을 가지고 있었고, ‘노사정 고통분담 선언’ 도출에 장애물로 작동하면서 적극적으로 중재하여 2차 과제로 이월시켰다(노사정위원회, 1998a).

요구, 그리고 외환위기 완화에 대한 실제적 기여를 통해서 노사정위원회는 제도적 정통성을 확보하는 계기를 갖게 되었다.

2. 2기 노사정위원회 : 문제해결 실패와 제도적 정통성 위협

1) 2기 노사정위원회의 정책문제와 노사정 각 주체들의 입장

1기 노사정위원회가 '2.6 사회협약' 도출에 성공하고 긴급한 위기상황에서 벗어날 수 있게 됨으로써 국가위기 극복을 위해 본격적으로 구조조정 추진이 정책문제로 부각되었다. 1998년 2월 25일 공식적으로 김대중 정부가 출범하면서 정부는 금융, 기업, 노동 및 공공부문 등에 대한 구조조정 계획을 수립하는 등 구조조정을 본격적으로 추진하기 시작하였다. 한편 1기 노사정위원회는 '2.6 사회협약' 도출에 성공함으로써 정통성을 확보하였기 때문에 노사정위원회를 기반으로 사회적 합의를 통한 국가위기 극복이 필요하다는 사회적 공감대가 형성되어 있었다.

김대중 정부 측은 1기 노사정위원회의 운영 경험을 통해서 노사정위원회가 정치적 지지를 확보하는데 도움이 되는 수단임과 동시에 구조조정 과정에서 빚어질 노사정 갈등의 완충수단이라는 긍정적 측면을 중요하게 보았다. 특히 김대중 정부 측은 '2.6 사회협약'과 노사정위원회 자체를 새롭게 출범한 소수와 정부의 정통성 기반으로 활용하려는 동기를 가지고 있었다. 왜냐하면 이것들은 김대중 정부의 국정운영능력이 탁월하다는 것을 보여주는 중요한 지표로 활용될 수 있었기 때문이었다. 그러나 동시에 김대중 정부 측은 노사정위원회가 구조조정을 효율적으로 추진하는데 장애물로 작동될 수 있다는 우려도 여전히 함께 가지고 있었다. 따라서 노사정위원회의 제도적 규칙들을 정부 측의 통제에 유리하도록 설계하려는 동기를 가지고 있었다(김대중 정부 당시 청와대 관계자 인터뷰).

한편, 사용자 측에게 2기 노사정위원회는 1기 노사정위원회보다 부정적인 측면이 강화된 것이었다. 이미 정리해고제 및 근로자파견제 등 노동개혁 프로그램의 도입이 마무리된 상황에서 2기 노사정위원회를 통해 사용자 측이 얻을 것은 많지 않았다. 반면 1기 노사정위원회에서 합의에 이르지 못하고 2차 과제로 이월된 의제들 중에는 사용자에게 매우 불리한 의제들이 포함되어 있었기 때문에 더욱 부정적일 수밖에 없었다. 그러나 이미 제도적 정통성을 확보한 노사정위원회의 구

성을 적극적으로 반대할 수는 없었다. 따라서 2기 노사정위원회의 구성은 어쩔 수 없이 찬성하더라도 제도적 규칙들을 설계할 때 사용자 측의 입장을 적극적으로 반영할 필요가 있다는 동기를 가지고 있었다(경총 및 전경련 관계자 인터뷰).

노동자 측에게 2기 노사정위원회는 이미 양보한 노동개혁 프로그램의 반대급부로 받은 노동기본권 확대 및 노사관계제도 개선 등 노동자 측에게 유리한 의제들의 이행을 확보하기 위한 수단이라는 점에서 긍정적이었다. 또한 각 부문에 대한 본격적인 구조조정 추진에 따라 고용불안정이 심화될 것으로 예상되었기 때문에 노사정위원회를 통해 정부가 구조조정을 일방적으로 추진하는 것을 통제하려는 동기를 가지고 있었다(한국노총, 1999). 그러나 동시에 1기 노사정위원회에서 ‘정리해고제’ 등 노동개혁 프로그램을 양보한 것에 대해서 조직 내부의 강력한 비판에 직면하면서 전략 선택에 어려움을 겪고 있었다. 특히 민주노총은 ‘2.6사회협약’에 대한 인준거부와 지도부 사퇴 등의 극심한 내용을 겪었다(민주노총, 1999a).

2) 노사정 각 주체들의 제도적 규칙 설계전략과 설계결과

김대중 정부 측에게 2기 노사정위원회는 정치적 지지의 확보와 구조조정의 완충수단이라는 긍정적 측면을 살리면서 동시에 부정적 측면을 최소화하기 위해 자신들이 통제하기 용이하도록 제도적 규칙들을 설계하는 전략을 구사하였다. 김대중 정부 측은 2기 노사정위원회를 1기 노사정위원회처럼 노사정 사이의 정치적 협상과 교환을 하는 합의기구가 아니라 노사문제에 대한 실무적 협의기구로 전환시키고자 하였다.

김대중 정부 측은 2기 노사정위원회의 <법적 위상>을 법적 근거가 없는 임의기구에서 대통령령에 근거한 법령기구로 격상시켜 제도적 안정성을 높였다. 그러나 <의제>, <의사결정>, <이행보장> 등의 제도적 규칙들은 거꾸로 약화시켰다. 간단히 말해서 김대중 정부 측은 1기 노사정위원회의 경우 정부가 소유한 독점적 의사결정권한을 노동자 측 및 사용자 측과 상당한 정도로 공유할 수 있도록 설계하였지만, 2기 노사정위원회에서는 이러한 의사결정권한 공유 정도를 낮추어 설계하였다.

<의제> 관련 규칙에서 구조조정 의제를 배제하려고 노력하였고, 의제선정규칙을 어렵게 하여 노동자 측이 무분별하게 노동자에게 유리한 의제를 제출하지 못

하게 통제하고자 하였다. 특히 <이행보장> 관련 규칙의 경우, ‘합의기구’ 위상과 ‘협의/의결’ 기능을 갖던 1기 노사정위원회와는 달리 2기 노사정위원회는 ‘자문기구’ 위상과 ‘협의’ 기능으로 약화시켜 설계하였다. 참여주체에 정부대표와 정당대표 참여는 그대로 유지하였지만 노사정위원회의 위상과 기능을 자문기구 및 협의 기능으로 약화시킴으로써 노사정위원회의 논의결과를 정부와 국회가 참고사항으로 다룰 수 있는 근거를 마련하였다. 또한 <의사결정> 규칙을 1/2 다수결제로 변경함으로써 김대중 정부 측의 주도에 의해 의사결정이 신속하게 이루어지도록 하고자 하였다. 요약하면 <법적 위상>을 강화하여 대통령령의 법령기구로 설계하였기 때문에 <의제>, <이행보장>, <의사결정> 관련 규칙들의 구속력을 약화시킬 필요가 있다고 보았다. 이것은 노동자 측과 사용자 측의 거부권(veto power) 행사를 차단하고, 김대중 정부 측이 노사정위원회 운영 전반에 대한 통제를 보다 용이하게 만들고자 하는 설계전략이었다.

<표 3> 2기 노사정위원회의 제도적 규칙의 설계결과

구분		2기 노사정위원회 <노사정위원회 규정>	
		<노사정위원회 규정> 제정안 ¹⁾	<노사정위원회 규정> 실질 운영안 ²⁾
법적 위상		대통령령 기구 (대통령령 제15,746호에 근거)	
의제	범위	구조조정 의제를 배제하고, 노동기본권 확대 및 노사관계제도개선 의제만 포함	구조조정 의제를 포함하고 노동기본권, 노사관계제도개선 의제 등 53개 의제 채택
	선정규칙	위원 3인 동의해야 상정 가능	모든 위원 발의 가능, 심의 후 위원장 상정
의사결정		1/2 다수결제	실질적 전원합의제 운영 (비공식 합의)
이행 보장	위상	자문기구 한정	실질적 합의기구 운영 (비공식 합의)
	기능	협의기능 한정	실질적 협의/의결기능 운영 (비공식 합의)
	참여주체	위원장, 간사위원, 노동자대표(2명), 사용자대표(2명), 정부대표(2명), 정당대표(2명), 공익대표(5명) 등 총 15명 (장관급 기구) * 공익대표 추가 참여	

주1) <노사정위원회 규정> 제정안은 김대중 정부 측이 노동자 및 사용자 측과 사전협의를 거치지 않은 상태에서 노동부에서 법령안을 만들고, 국무회의에서 통과되어 제정되었기 때문에 김대중 정부 측의 설계전략이 그대로 반영된 것이었다.

주2) <노사정위원회 규정> 실질 운영안은 김대중 정부 측의 일방적인 제정안에 대해 노동자 측과 사용자 측이 반발하면서 상호조정 과정을 거쳐 비공식적으로 합의한 결과이다.

자료: 노사정위원회. 1998b. 《1998 노사정위원회 활동현황》.

김대중 정부 측의 제도적 규칙의 설계결과에 대해 노동자 측은 크게 반발하며

수정을 요구하였다. 먼저 노동자 측은 <의제> 관련 규칙에서 구조조정 의제를 의제범위에 포함시킬 것과 의제선정규칙을 완화하여 자유롭게 의제를 제출할 수 있도록 수정할 것을 요구하였다. 그리고 <의사결정> 규칙을 '1/2 다수결제'에서 '전원합의제'로 수정할 것을 요구하였다. <이행보장> 관련 규칙의 경우 '합의기구' 위상과 '의결' 기능을 갖는 것으로 운영할 것을 요구하였다. 노동자 측은 이러한 설계전략은 정부가 구조조정을 일방적으로 추진하는 것을 통제하려는 의도에서 비롯되었다. 노동자 측은 2기 노사정위원회 참여를 지연하면서 김대중 정부 측에 제도 규칙의 수정을 요구하였다(2기 1차 본회의 회의록(1998.6.3)). 한편 사용자 측은 2기 노사정위원회의 위상이 약화되어 설계된 것을 찬성하는 입장이었다. 2기 노사정위원회가 다룰 의제들이 대부분 사용자 측에게 불리한 것들을 포함하고 있었기 때문에 2기 노사정위원회의 위상이 강화되는 것을 선호하지 않았다. 다만 사용자 측 역시 <의사결정> 규칙을 전원합의제로 수정할 것을 요구하였는데 이것은 사용자 측에게 불리한 의제들에 대해 거부권을 행사하기 위한 것이었다(2기 2차 본회의 회의록(1998.6.18); 경총 및 전경련 관계자 인터뷰).

김대중 정부 측은 노동자 측의 참여를 유도하기 위해 제도적 규칙의 수정을 부분적으로 수용하였다. <의제> 관련 규칙에서 구조조정 의제를 부분적으로 수용하였고, 의제선정규칙을 완화하였다. 그러나 김대중 정부 측은 <의사결정>과 <이행보장> 관련 규칙에 대한 대통령령의 공식규정 개정을 지연하면서 비공식적인 차원에서 '전원합의제'와 '합의기구' 및 '의결기능'을 갖는 것으로 운영하도록 유도하였다.¹¹⁾ <의사결정> 규칙을 비공식적이지만 실질적 전원합의제로 운영하기로 합의함으로써 의제에 대한 합의도출은 그만큼 어려워졌고, 이것은 문제해결을 어렵게 만드는 결과를 가져왔다.¹²⁾ 이러한 점에서 2기 노사정위원회 역시 1기

11) 노동자와 사용자 측은 공통적으로 <의사결정> 규칙을 '전원합의제'로 수정할 것을 계속 요구하였으나 김대중 정부 측은 개정 추진은 약속하면서도 결코 개정을 하지는 않았다. 정부 측 대표로 참여하였던 노동부는 법무부의 법체계상의 반대논리 때문에 개정이 현실적으로 어렵다는 입장을 밝히면서 노사정위원회 참여주체들이 합의를 통해 실질적으로 '전원합의제'로 운영하자는 입장을 밝혔다. 이에 대해 노동자 와 사용자 측 역시 공식규정 개정에 매달리기보다는 실질적 차원의 '전원합의제' 운영에 동의하게 되었다(노사정위원회, 1998b; 2기 8차 본회의 회의록(1998.9.9)).

12) 노동자 측이 전원합의제로 <의사결정> 규칙을 수정할 것을 요구한 것은 김대중 정부 측이 구조조정을 일방적으로 추진하는 것을 통제하기 위한 것이었고, 바로 이러한 이유 때문에 김

노사정위원회와 마찬가지로 노동자, 사용자, 정부 측의 어느 특정 주체가 노사정 위원회의 운영을 일방적으로 통제할 수 없도록 다수의 거부지점들(veto points)이 배치되었다.

3) 2기 노사정위원회의 문제해결 실패와 제도적 안정성 위협

2기 노사정위원회가 해결해야 할 정책문제는 ‘2.6 사회협약’ 이행이었고, 그것의 핵심은 바로 각 부문에 대한 구조조정을 본격적으로 추진하는 것이었다. 그러나 2기 노사정위원회의 제도설계 결과는 노사정간 상호조절을 통해 결국 구조조정을 원활하게 추진하기 어렵게 변경되었다. 김대중 정부 측은 노사정위원회를 통한 구조조정이 어렵다는 판단을 하고, 노사정위원회의 논의와는 별도로 기업, 금융, 공공부문에 대한 구조조정을 일방적으로 추진하는 전략을 선택하였다. 특히 경제부처를 중심으로 위기극복을 위해서는 구조조정의 신속한 추진이 중요하다는 논리가 강하게 제기되면서 노사정위원회 논의와는 관계없이 구조조정을 전격적으로 추진하였다.¹³⁾ 이에 대해 노동자 측은 강력하게 반발하였고, 김대중 정부가 노사정위원회를 ‘구조조정의 들러리기구’로 활용하였다는 주장과 함께 노사정위원회의 불참을 선언하는 등 노사정위원회가 파행적으로 운영되었다. 김대중 정부 측 역시 일방적 구조조정 추진이 정당성을 결여하고 있다는 점을 인식하고 있었기 때문에 1차 구조조정을 마무리한 이후 다시 노사정위원회의 정상화에 나서게 되었다.¹⁴⁾

대중 정부 측은 노사정위원회가 구조조정 추진에 장애물로 작동된다는 부정적 인식을 강화하게 되었다. 한편 사용자 측은 전원합의제의 <의사결정> 규칙을 활용하여 자신들에게 불리한 의제들(특히 재벌개혁과 노조전임자 임금지급 허용 의제 등)에 대해 합의도출을 거부할 수 있었다. 아이러니하게도 노동자 측이 자신들에게 불리한 구조조정 의제들을 통제하기 위해 강력하게 요구하여 관철시킨 <의사결정> 규칙이 자신들에게 유리한 의제들(특히 노조전임자 임금지급 허용 및 전교조 합법화 등 노동기본권 확대 및 노사관계제도개선 의제 등)을 처리하지 못하는 결과를 가져왔다(노사정위원회, 1998b).

13) 예를 들어 재정경제부와 기획예산처는 1998년 6월 18일 55개 퇴출기업을 발표하였고, 6월 29일 5개 퇴출은행을 발표하였다. 그리고 7월 3일에는 11개 공기업에 대한 ‘1차 공기업 민영화 방안’을 발표하는 등 기업, 금융, 공공부문에 대한 구조조정이 전격적으로 추진되었다.

14) 노동자 측의 반발이 거세지면서 김대중 정부 측은 노동관계장관 간담회를 개최하고 발표문을 발표하였다. 여기에서 김대중 정부 측은 “시간 제약으로 충분한 사전협의를 거치지 않고 일방적으로 구조조정을 추진한 것”을 인정하고, 이후 “노사정위원회가 사회통합에 기여하는

김대중 정부 측은 노사정위원회의 기능을 정상화시키기 위해 노동자 측에게 노동기본권 확대 및 노사관계제도개선 의제들에서 많은 양보를 하고자 하였다. 그러나 이러한 양보조치는 사용자 측의 비용부담 등을 유발하였기 때문에 사용자 측이 거세게 반발하였다. 사용자 측은 노사정위원회가 ‘노동계의 민원처리창구’로 운영되고 있다는 비판과 함께 노사정위원회에 불참선언을 하는 등 강하게 반발함으로써 노사정위원회의 과행적 운영이 계속되었다. 김대중 정부 측은 이처럼 어려운 상황 속에서 타협과 양보 등의 조정을 통해 일시적으로 노사정위원회를 정상화시켰지만 노사정위원회는 제대로 된 합의를 도출하기 어려웠다. 특히 노동자 측의 강력한 주장에 의해 <의사결정> 규칙으로 ‘전원합의제’가 운영되고 있었기 때문에 노동자 측은 선호하지만 사용자 측이 반대하는 의제들에 대해 합의를 도출할 수 없었다. 또한 <이행보장> 규칙을 둘러싸고 노사정 사이에 갈등이 심화되면서 노동자 측은 ‘자문기구’ 위상과 ‘협의’ 기능으로 약화된 노사정위원회를 통해 자신들의 입장을 관철시키기 어렵다는 것을 확인하게 되었다. 노동자 측(특히 민주노총) 내부에서는 노사정위원회에 참여하게 되는 경우 제대로 된 투쟁도 하지 못할 뿐만 아니라 노사정위원회가 ‘구조조정의 들러리기구’에 불과한 것이기 때문에 탈퇴해야 한다는 조직 내부의 목소리가 강화되었다. 결국 노동자 측은 1999년 2월말 민주노총은 ‘완전탈퇴’를 의결하고, 한국노총은 ‘조건부탈퇴’를 선언하면서 노사정위원회는 사실상 기능정지 상태에 들어갔다.

3. 3기 노사정위원회 : 제도적 지속성의 강화와 문제해결능력의 저하

1) 3기 노사정위원회의 정책문제와 노사정 각 주체들의 입장

1998년 한 해 동안 한국 경제는 금융, 기업, 공공부문에 대한 강도 높은 구조조정이 이루어졌고, 이에 따라 고용조정이 수반되면서 노동부문에 대한 구조조정이 이루어졌다. 노사정 각 주체들의 고통분담을 수반한 구조조정을 바탕으로 1999년에 들어서면서 각종 경제지표는 긍정적인 방향으로 두드러진 변화를 보였다.¹⁵⁾

명실상부한 사회적 합의를 도출하는 기구로 자리 잡을 수 있도록 위상강화 방안을 마련하겠다는 요지의 입장을 밝혔다(관계장관 간담회 발표문(1998.7.12) ‘최근 노동계 현안에 대한 입장’).

이처럼 1기 노사정위원회가 ‘2.6 사회협약’을 도출함으로써 정책문제 해결에 성공하였고, 2기 노사정위원회가 구조조정의 완충장치 역할을 하면서 기업, 금융, 공공부문에 대한 구조조정이 추진됨으로써 구조조정 의제는 그 중요도가 상대적으로 약화되었다. 반면 2기 노사정위원회 운영 과정에서 김대중 정부 측의 일방적 구조조정 추진과 합의사항 불이행에 대해 노동자 측이 강력하게 반발하며 탈퇴함으로써 노사정위원회의 기능이 사실상 정지되었기 때문에 노사정위원회 자체의 정상화를 둘러싸고 각 주체들 사이에 갈등이 빚어졌다. 이 당시 노사정위원회의 기능 정지를 가져온 노동자 측의 탈퇴는 노동자 측의 책임뿐만 아니라 노동자 측의 탈퇴 원인을 김대중 정부 측이 제공했다는 점이 사회적 공감대를 얻고 있었다. 동시에 노사정위원회의 기능 정상화에 대해 사회적 관심이 상당히 높았다.¹⁶⁾ 또한 국제사회 역시 한국의 위기극복과정에서 노사정위원회의 역할에 대해 긍정적으로 평가하고 상당한 관심을 보이고 있었다.¹⁷⁾

김대중 정부 측은 노사정위원회의 기능 정상화에 대한 사회적 관심을 무시하기 어려웠다. 특히 김대중 대통령이나 청와대, 여당 등 정치적 성격이 강한 인사들은

15) 특히 1998년 경상수지가 극적으로 확대되어 405억 달러라는 역사상 최대의 흑자를 기록함으로써 외환보유고가 획기적으로 확충되었다. 외환보유고의 확대로 외환시장이 안정됨과 동시에 5개 은행퇴출 등 금융부문에 대한 강력한 구조조정 추진과 대규모의 공적자금 투입 등으로 국내 금융시장 역시 안정되었다. 이러한 긍정적인 변화에 따라 1998년 말에 이르러서는 구조적인 경제위기 자체가 극복된 것은 아니지만 위기의 표면적 원인이었던 외환위기는 사실상 극복된 것으로 평가되었다(삼성경제연구소, 1998).

16) 이 당시 신문 및 방송사들은 노사정위원회가 ‘2.6 사회협약’을 도출한 지 1주년이 되면서 국가 위기 극복에 대한 노사정위원회의 기여에 대해 조명하는 데 관심을 가지고 있었다. 특히 노사정위원회의 기능정지 원인이 무엇 때문이고, 과연 노사정위원회를 다시 정상화시키는 것이 필요한 것인가에 대한 이슈를 상당히 중요하게 다루었다. 따라서 노동자 측의 탈퇴와 불참에 따라 노사정위원회의 기능이 정지된 것은 중요한 이슈가 되었다. 왜 민주노총과 한국노총이 노사정위원회의 탈퇴와 불참을 결정하였는가에 대해 많은 관심을 가지고 있었다. 언론들은 노사정위원회의 기능 정지의 원인을 노동자 측에게만 돌리는 것이 아니라 상당한 원인이 김대중 정부의 일방적 구조조정 추진과 합의사항 불이행에 있다는 점을 들고 있었다.

17) 국제사회 역시 노사정위원회에 대해 많은 관심을 보이고 있었다. 이미 1기 노사정위원회가 ‘2.6 사회협약’을 도출하면서 국제사회가 관심을 보였지만, 1998년 후반부터는 노사정위원회에 대한 관심이 구체적인 행동, 즉 노사정위원회에 대한 직접 방문으로 이어졌다. 각국의 언론과 노사정협의기구, OECD, ILO 관계자 등은 노사정위원회를 방문하여 그 성과와 활동 현황을 관찰하려는 경우가 많아졌다. 이들 역시 ‘왜 노동자 측 대표들이 노사정위원회에서 탈퇴하였는가, ‘한국정부의 대응방안은 무엇인가’ 등에 대해 많은 관심을 보였다(노사정위원회, 2000).

노사정위원회를 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’이라는 국정이념을 구현하는 지표로 인식하였기 때문에 다시 정상화시키는 것이 정치적 지지를 확보하는데 중요하다 고 보았다. 이 시기부터 김대중 대통령과 청와대, 여당의 입장에서 노사정위원회는 구조조정 추진 과정에서 빚어질 갈등의 완충수단이라기 보다는 그 자체를 유지하는 것이 정치적으로 필요하였다는 것을 의미한다. 즉 ‘민주주의와 시장경제의 병행발전’과 ‘노동 참여적’ 노동정책 기조를 보여주는 지표로서 노사정위원회는 정상화되어야 할 필요가 있었다. 노사정위원회의 정상화에 대한 이런 입장은 김대중 대통령의 다음 발언을 보면 쉽게 알 수 있다. 김대중 대통령은 1999년 4월 초 노동부의 「국정개혁보고회의」에서 “노사정위원회가 조금 압초에 걸린 감이 있지만, 정부는 노사정위원회를 절대 포기하지 않을 것”임을 밝히면서 “노사정위원회는 국제적으로도 관심이 많으며, 노사정간 협력과 복리·권리 증진의 모델케이스로 발전시키기 위해 법으로 만들어 항구적인 기관으로 할 것”을 지시하였다(국무조정실, 1999).

2) 노사정 각 주체들의 제도적 규칙 설계전략과 설계결과

김대중 대통령과 청와대 및 여당 인사들은 노사정위원회를 정상화하기 위해서는 노사정위원회를 법률기구로서 위상을 강화시켜야 노동자 측의 참여를 이끌어 낼 수 있다는 판단 하에 법률기구화를 추진하였다. 그러나 노사정위원회의 법률기구화는 1차적으로 정부부처의 반대, 특히 노동부의 반대에 부딪혔다. 노동부는 노사정위원회의 위상과 기능을 적절하게 약화시킨 상태에서 노동부의 통제 아래에 두는 것을 원하였기 때문에 노사정위원회의 법률기구화에 대한 부담이 컸다. 즉 노사정위원회를 법률기구화 하였을 경우 노동부의 통제범위 밖으로 벗어날 수 있다는 것에 대한 우려를 가지고 있었다.¹⁸⁾ 그러나 노동부는 대통령과 청와대 및 여당이 추진하는 것을 적극적으로 반대할 수 없었고, 결국 ‘적정선에서’ 법률기구화 하는 것을 수용하는 입장을 보임으로써 본격적으로 법률기구화가 추진되었다

18) 노사정위원회에 노동부 실무대표로 참여하였던 한 관료는 언론과의 인터뷰에서 “노사정위원회를 법률기구로 전환하면 위원회의 합의사항이 국회와 정부의 권한을 침해할 수 있는 만큼 현실적으로 무리이며, 대신 운영개선을 통해 실질적으로 위상을 강화하는 방안을 마련해야 한다”는 입장을 밝히기도 하였다(노동부 노정국장 인터뷰 기사, 문화일보 1999.2.4: 22면).

(노사정위원회, 2000: 189). 당정협의를 통해 노사정위원회의 법률기구화를 위한 법률안이 작성되었고, 이 법안은 노동자 측과 사용자 측의 의견이 반영되어 수정되었다.

노사정위원회의 법률기구화에 대해 사용자 측 및 노동자 측 내부에서는 상반된 입장이 표출되었다. 먼저 사용자 측의 전경련은 노사정위원회의 법률기구화가 <법적 위상>의 강화를 가져오고, 자연스럽게 노사정위원회 논의 결과의 구속력이 강화된다는 점을 우려하여 강하게 반대의견을 제시하였다. 그러나 사용자 측의 경총은 <의사결정> 규칙을 전원합의제로 수정하는 것을 전제로 법률기구화하는 것을 수용하였다. 즉 경총은 노사정위원회를 정상화시키는 것을 원하였고, 다만 제도적 규칙을 사용자 측에 불리하지 않도록 만드는 것에 관심을 가졌다.¹⁹⁾

한편 노동자 측의 민주노총은 노사정위원회가 ‘구조조정의 들러리기구’에 불과한 것이기 때문에 노사정위원회를 폐지하고 새로운 대체기구를 만들어야 한다고 주장하였다. 민주노총은 노사정위원회에서 완전탈퇴를 선언한 이후 불참 입장을 견지하고 있었기 때문에 노사정위원회가 법률기구로 강화되는 것에 반대하는 입장이었다. 반면 한국노총은 민주노총과 달리 노사정위원회의 법률기구화를 강력하게 요구하였다. 한국노총은 민주노총과 달리 대정부투쟁 전략을 구사하기 어려웠고, 오히려 노사정위원회를 활용하여 조직의 안정성을 확보하고자 하는 입장이었다. 따라서 노사정위원회의 위상강화가 더욱 중요하였다. 이러한 점에서 경총과 한국노총은 노사정위원회의 정상화를 위해 <법적 위상> 강화에 찬성하였고, 전경련과 민주노총은 노사정위원회의 <법적 위상> 강화에 반대하였다.

김대중 정부 측은 노사정위원회의 정상화에 긍정적인 입장을 가지고 있는 노동자 측의 한국노총과 사용자 측의 경총의 요구사항을 부분적으로 반영하여 법률안을 수정하였고, 수정된 법률안은 국회 입법과정으로 이전되었다. 국회 입법과정에서 야당이었던 한나라당은 노사정위원회의 법률기구화에 반대하였지만, 노사

19) 이 당시 경총은 노사정위원회의 <의사결정> 규칙을 전원합의제로 설계하는 경우 노사정위원회를 폐지하는 것보다는 유지하는 것이 사용자 측에게 유리하다는 판단을 하였다. 즉 2기 노사정위원회의 운영 경험을 통해 사용자에게 불리한 의제를 노사정위원회에서 다루는 경우 협의과정에서 사용자 측의 입장을 최대한 반영하면서 논의과정을 비효율적으로 진행함으로써 문제해결을 지연시키거나 아예 문제해결을 못하게 만드는 것이 가능하다는 것을 경험하였다(경총 관계자 인터뷰).

정 주체들의 합의(한국노총과 경총의 합의)를 바탕으로 마련된 수정 법률안을 무조건 반대하기 어려웠다. 결국 국회에서의 어려운 입법과정을 거쳐서 노사정위원회는 법률기구로 <법적 위상>이 강화되었다.

<표 4> 3기 노사정위원회의 제도적 규칙의 설계결과

구분		3기 노사정위원회 <노사정위원회설치및운영에관한법률>	
		<노사정위원회법> 당정협약안	<노사정위원회법> 국회의결안 ¹⁾
법적 위상		법률기구 (법률 제5,990에 근거)	
의제	범위	노동정책 및 산업·경제·사회정책 등 의제범위의 포괄성 확대 * 공공부문 구조조정 의제의 공식화	
	선정규칙	모든 위원 발의, 심의 후 위원장 상정	
의사결정		<ul style="list-style-type: none"> • 1/2 다수결제 -노사정대표 각 1/2 이상 출석 전제 -2회 이상 정당한 사유 없이 불출석할 경우 의결 강행 	<ul style="list-style-type: none"> • 2/3 다수결제 -노사정대표 각 1/2이상 출석 전제 -불출석 사유 및 횟수 제한조건 삭제 * 실질적 전원합의제
이행 보장	위상	자문기구 위상 공식규정 확립	암묵적으로 합의기구 운영
	기능	협의기능 공식규정 확립	암묵적으로 협의/의결기능 운영
	참여주체	위원장, 간사위원, 노동자대표(2명), 사용자대표(2명), 정부대표(4명), 정당대표(2명), 공익대표(9명) 등 총 20여명 (장관급 기구) * 정부대표 및 공익대표 확대	위원장, 간사위원, 노동자대표(2명), 사용자대표(2명), 정부대표(5명), 공익대표(9명) 등 총 20명 (장관급 기구) * 정부대표 1명 추가 확대, 정당대표 배제

주1) 국회의결안은 당정협약안에 대해 노동자 측과 사용자 측의 의견이 수렴된 수정안이 국회로 이송된 이후, 국회 심의과정에서 다시 노동자 측과 사용자 측의 대표들(한국노총과 경총대표)을 참고인으로 불러 의견을 청취한 후 여야 간 협상을 거쳐 의결한 결과이다.

자료: 노사정위원회. 2000. 《1999 노사정위원회 활동현황》.

3기 노사정위원회의 <법적 위상>이 법률기구로 강화됨으로써 제도적 안정성이 더욱 강화되었다. 2기 노사정위원회는 대통령령기구로 대통령의 정치적 결단에 따라서 언제든지 폐지될 수 있기 때문에 제도적 불안정성을 안고 있었지만, 법률기구로 <법적 위상>이 강화된 노사정위원회는 국회의 의결절차를 거쳐야만 폐지가 가능하였기 때문에 그만큼 폐지가 어려워졌다. 동시에 <법적 위상>의 강화

는 그만큼 노사정위원회의 논의결과의 구속력 또한 강화되었다는 것을 의미하였다. 이처럼 <법적 위상>이 강화됨으로써 제도적 안정성과 구속력이 강화되었기 때문에 거꾸로 <의사결정> 규칙은 비효율적인 것으로 수정되었고, <이행보장> 관련 규칙들 역시 약화되어 설계되는 결과를 낳았다.

먼저 <의사결정> 규칙은 사용자 측의 강력한 주장에 의해 1/2 다수결제에서 2/3 다수결제로 의결요건이 강화되었고, 단서조항으로 노사정 각 주체들의 1/2 이상 출석해야만 의결이 가능하다는 조항이 추가됨으로써 사실상 전원합의제로 강화되었다. 사용자 측은 사실상의 전원합의제를 관철시킴으로써 노사정위원회에서 논의되는 불리한 의제들에 대한 거부권을 행사할 수 있는 안전장치를 확보하였다.²⁰⁾ 한편 <이행보장> 규칙의 경우 김대중 정부 측의 입장이 반영되어 위상과 기능은 ‘자문기구’ 위상과 ‘협의’ 기능을 갖는 공식규정이 확립되었다. 김대중 정부 측은 <법적 위상>이 법률기구로 강화되었기 때문에 노사정위원회 논의결과의 구속력을 더욱 약화시킬 필요가 있었다. 즉 김대중 정부 측은 노사정위원회의 위상과 기능을 자문기구와 협의기능으로 확립함으로써 노사정위원회의 논의결과를 선택적으로 활용할 수 있는 재량권, 즉 거부권을 확보하고자 하는 입장이었다. 그리고 참여주체의 경우 정부대표 참여가 확대되었지만 정당대표의 참여는 배제되었다. 이에 따라 국회 역시 노사정위원회 협의결과가 정부 정책대안에 반영되어 입법안으로 제출되더라도 거부권을 행사할 수 있게 되었다.²¹⁾ 이처럼 노

20) 흥미로운 것은 <의사결정> 규칙에서 노동자 측(한국노총)이 사용자 측과는 달리 1/2 다수결제를 선호하였다는 점이다. 그것은 향후 논의될 의제가 노동자 측에게 유리한 것들이 대부분이었기 때문에 효율적인 의사결정을 원하였기 때문이다. 즉 1기와 2기 노사정위원회에서는 노동자 측에 불리한 고용조정 의제가 포함되었기 때문에 전원합의제를 요구하였지만 3기 노사정위원회에서는 유리한 의제가 대부분이었기 때문에 1/2 다수결제를 요구하는 것으로 입장이 바뀐 것이었다(제203회 임시국회 환경노동위원회 제3차 회의(1999.4.24) 회의록: 2쪽; 제4차 회의(1999.4.26) 회의록: 1쪽 참조).

21) 3기 노사정위원회에서 정당대표가 불참하게 된 것은 야당이었던 한나라당의 강력한 요구 때문이었다. <노사정위원회법>(안) 심의과정에서 한나라당 의원들은 노사정위원회 참여주체에서 각 정당대표가 참여하도록 규정한 것을 반대하였다. 한나라당 의원들이 정당대표의 배제를 요구한 명분은 대통령 자문기구에 정당대표, 특히 야당 측 대표가 참여하는 것이 타당하지 않다는 것이었다. 그러나 실제로는 1기와 2기 노사정위원회에서 겪은 경험을 바탕으로 향후 민감한 의제에 대한 논의 과정에서 한나라당의 당론과 위배되는 합의 도출에 참여하게 되는 가능성을 회피하기 위한 것 때문이었다. 실제로 한나라당은 1기 노사정위원회의 ‘2.6 사회협약’을 도출하기 직전 1998년 2월 4일 노사정위원회 운영이 김대중 당선자 측에 의해 일방적

사정 각 주체들은 3기 노사정위원회의 제도적 규칙들을 둘러싼 갈등과 상호조정 과정을 거치면서 <법적 위상>은 강화되었지만 <의사결정> 및 <이행보장> 규칙은 약화되는 결과를 낳았다. 이로써 노사정위원회의 제도적 안정성은 더욱 높아졌지만, 거꾸로 실질적 문제해결능력은 더욱 많은 제약을 안게 되었다.

3) 3기 노사정위원회의 제도적 지속성 강화와 문제해결능력 저하

3기 노사정위원회가 법률기구로 <법적 위상>이 강화되면서 제도적 안정성은 강화되었지만 거꾸로 문제해결능력은 더욱 약화된 결과를 빚었다. 3기 노사정위원회의 약화된 문제해결능력은 핵심적으로 다루었던 의제들의 논의결과에 그대로 나타났다. 먼저 3기 노사정위원회의 핵심의제 중 하나였던 ‘노조전임자 임금지급 금지’ 의제와 ‘복수노조 허용’ 의제는 사회적 요구와는 관계없이 참여주체들의 소수 이익을 보호하기 위해 모두 5년간 유예되는 형태로 합의안이 도출되었다.²²⁾

으로 주도되고 있다는 점을 비판하며 철수한 바 있다. 그리고 2기 노사정위원회(제10차 본회의 회의록, 1998.10.31)에서도 ‘교원노조 결성권 보장(전교조 합법화)’에 대한 논의에서 당론과 배치되는 합의안 의결에 참여할 수 없다는 이유로 회의장에서 철수한 바 있었다.

- 22) ‘노조전임자 임금지급 금지’와 ‘복수노조 허용’은 1997년 3월 <노동조합및노동관계법> 개정 에 따라 2002년부터 실시하기로 예정되어 있었다. 먼저 ‘노조전임자 임금지급 금지’는 사용자가 생산 활동에 참여하지 않는 노조전임자에게 임금을 지급하는 불합리한 관행을 금지시키는 조항으로 사용자 측이 오랜 기간 동안 많은 노력을 기울여 국회 입법과정에서 얻어낸 조항이었다. 만일 이 조항이 예정대로 실시되면 재정자립도가 취약한 중소기업체들의 노조 활동이 위축되거나 와해될 가능성이 높았다. 특히 한국노총 산하에 중소기업체 노조들이 많았기 때문에 한국노총의 조직 규모가 축소될 가능성이 높았다. 따라서 한국노총은 ‘노조전임자 임금지급 금지’ 조항 삭제를 지속적으로 요구하고 있었다. 한편 ‘복수노조 허용’은 김영삼 정부가 OECD 가입조건으로 ILO의 국제노동기준을 준수하기로 약속한 조항이었다. 오래 전부터 ILO는 한국의 <노동조합및노동관계법>상의 ‘복수노조 금지’ 조항이 노동자의 단결 권을 침해한다는 이유로 시정을 권고하여 왔었다. 따라서 김영삼 정부는 OECD 가입을 위해 선결조건인 하나로 ‘복수노조 허용’을 약속한 바 있었다. 만일 ‘복수노조 허용’ 조항이 예정대로 실시되는 경우, 하나의 사업장내에 복수의 노조가 설립될 수 있게 되고, 노조들 사이에 조직 확대 및 단체협약체결의 교섭창구 주도권 경쟁과 갈등이 빚어질 것이 예상되었다. 노조 사이의 경쟁과 갈등은 기업운영의 안정성을 저해할 가능성이 높았기 때문에 사용자 측은 ‘복수노조 허용’의 실시를 반대하는 입장이었다. 노동자 측의 한국노총은 ‘노조전임자 임금지급 금지’ 조항의 삭제를 원하였고, 사용자 측은 ‘노조전임자 임금지급 금지’조항의 삭제는 반대하지만 ‘복수노조 허용’ 실시를 반대하고 있었다. 한편 김대중 정부 측은 이 문제들이 노사관계의 불안정을 야기하는 핵심적인 문제들이었기 때문에 노사관계의 안정을 얻을 수 있다면, 노사정 합의도출을 통해 실시를 유예하는 방안도 고려하고 있었다.

이 합의안은 한국노총과 사용자 측에게는 성공적인 문제해결이었지만, 노사정위원회에 참여하지 않고 있던 민주노총과 미조직 노동자 세력에게는 부정적인 결과였기 때문에 ‘야합’이라는 비판을 받았다. 또한 이것은 ILO에게 약속하였던 것을 지키지 못하는 결과를 가져왔다.²³⁾ 한편 또 다른 핵심의제였던 ‘근로시간 단축’ 문제에 대한 합의도출에 최종적으로 실패함으로써 노사정위원회의 무용론이 제기되었다. ‘근로시간 단축’ 문제는 2000년 초부터 2002년 말까지 3년 가까이 논의를 하였지만 최종적으로 김대중 정부 임기 중 합의도출에 실패하고 다음 정권으로 이월하게 되었다. ‘근로시간 단축’ 의제는 논의가 진행되면서 사회적 관심과 요구가 높아졌지만 노동자 측과 사용자 측의 이익갈등으로 형식적인 합의만을 도출했을 뿐 궁극적인 문제해결에는 실패하였다. 간단히 말해서 3기 노사정위원회의 문제해결 결과는 노사정위원회에 참여하는 소수의 이해당사자 조직들의 이익을 보호하기 위한 문제는 해결하면서도 정작 사회적 관심과 요구가 높은 문제는 해결하지 못하는 결과를 가져왔다.

3기 노사정위원회의 이러한 문제해결 결과에 대해 노사정 각 주체들의 평가는 부정적인 것과 긍정적인 것이 동시에 제기되었다. 먼저 노사정위원회에 비판적인 입장을 견지해왔던 전경련과 2기 말부터 불참전략을 고수하고 있던 민주노총은 각각 이유는 다르지만 노사정위원회의 축소 혹은 폐지를 주장하였다.²⁴⁾ 전경련과

23) ILO는 이 합의안 도출에 대해 한국 정부에 공식적으로 문제를 제기하였다. 이에 노동부와 노사정위원회는 ILO의 문제제기에 해명하기 위해 노사정위원회 상임위원, 한국노총 사무총장, 경총 부회장 중심으로 노사정대표단을 구성하고, ILO와 OECD/TUAC 등에 파견하여 이 합의안에 대해 해명하는 노력을 취하였다(한겨레신문 2001.2.24: 2면). 이처럼 김대중 정부와 노사정위원회가 국제사회에 대한 해명작업을 하였다는 것은 곧 이 합의가 대외적 정당성이 미약하다는 것을 보여주는 것이라고 볼 수 있다.

24) 민주노총은 2기 노사정위원회를 운영해본 결과, 결국 노사정위원회는 김대중 정부 측이 구조조정을 추진하는 과정에서 노동자 측의 저항을 통제하기 위한 수단으로 활용한 것으로 평가하였다(민주노총, 1999b). 민주노총 지도부는 노사정위원회를 진정한 사회적 합의기구가 아니라 김대중 정부의 일방적인 ‘구조조정의 들러리기구’에 불과하다는 것으로 내부입장을 정리하여 나갔다. 즉 노사정위원회는 그 위상이 자문기구에 불과한 것이기 때문에 정부 측이 노사정위원회의 합의사항을 이행하지 않더라도 그것을 통제할 수 없다는 한계를 안고 있기 때문에 노사정위원회는 공정한 고통분담이 아니라 노동자들에게만 고통을 전담시키는 것이라는 주장을 확산시켰다. 따라서 노사정위원회는 폐지되어야 할 대상으로 보았고, 노동자의 강력한 투쟁력을 바탕으로 노정교섭을 통해 노동자 측의 요구사항을 관철시켜야 한다고 보았다. 그만큼 민주노총 내부에서는 노사정위원회에 대한 불신이 매우 강하였다(민주노총 관계자 인터뷰).

민주노총의 이러한 부정적인 평가와 주장은 노사정위원회의 제도적 정통성에 부정적인 영향을 주는 것으로 이해할 수 있다. 그러나 아이러니하게도 3기 노사정위원회의 문제해결능력의 약화는 또 다른 차원에서 제도적 지속성에 긍정적인 결과를 함축하는 것이었다. 즉 노사정위원회의 문제해결능력은 약화되었지만 그 자체를 유지함으로써 이익을 향유할 수 있는 노동부, 경총, 한국노총이 느슨한 형태의 ‘노동그룹’(labor circle)이라는 이해공동체(interests community)를 형성하며 노사정위원회를 유지하는 주체로 역할을 하고 있다. 노동부에게 노사정위원회는 문제해결기구로서 의사결정권한을 공유해야 하는 문제점 때문에 부정적인 측면도 있지만 거꾸로 노동부가 해결해야 하는 어려운 정책문제의 ‘회피 공간’ 혹은 정책문제에 대한 노사의 이해도를 높이는 ‘숙성 공간’으로 활용할 수 있는 수단으로서 긍정적인 측면을 가지고 있다. 사용자 측의 경총에게 노사정위원회는 문제해결능력이 약하기 때문에 사용자에게 불리한 의제를 노사정위원회의 공식의제로 다룸으로써 오히려 사용자 측의 이익을 보호하는 수단으로 활용할 수 있고, 동시에 사용자 단체로서의 조직 위상을 강화하면서 회원사를 확대하기 위한 수단으로 활용할 수 있는 이점이 있다. 한편 노동자 측의 한국노총은 표면적으로는 노사정위원회의 위상이나 기능 강화를 주장하지만 노사정위원회의 위상이나 기능 강화가 현실적으로 어렵다는 것을 인식하고 있다. 따라서 위상이나 기능 강화 그 자체보다는 노사정위원회를 활용하여 노동자 단체로서 민주노총과의 조직경쟁에서 조직이익 확대에 더 큰 관심을 기울이고 있다. 또한 한국노총은 민주노총이 노사정위원회의 불참전략을 고수하고 있기 때문에 참여와 불참전략을 활용하여 정부로부터 다양한 양보를 얻어낼 수 있는 수단으로 활용할 수 있다는 이점이 있다. 이처럼 노동부, 경총, 한국노총 등 노동그룹은 노사정위원회 운영을 어느 특정 주체가 일방적으로 통제할 수 없다는 것을 경험을 통해서 확인하였기 때문에 자기조직에게 불리한 의제가 논의되더라도 거부권을 행사하여 조직이익을 보호할 수 있고, 정책문제에 따라서는 조직 이익을 확대할 수 있는 수단으로 활용할 수 있다는 것을 공유하게 되었다. 이처럼 이해당사자 조직들이 노사정위원회 유지를 통해 이익을 향유할 기회를 가진다는 것은 노사정위원회가 애초 목표로 설정하였던 정책문제의 해결능력은 저하되더라도 제도적으로 지속성을 가질 것이라는 점을 암시하는 것이다.

V. 노사정위원회의 설계와 제도화 과정에 대한 해석

1. 노사정위원회의 설계전략 : 위험통제의 거부지점(veto point) 배치

상충하는 요구를 가진 노사정 각 주체들은 정책문제해결기구의 참여전략과 설계전략의 선택에서 적절성의 논리와 귀결성의 논리에 따라 전략을 선택하고, 상호조절을 통해 타협과 합의를 도출하였다. 각 시기별로 노사정위원회가 해결해야 할 정책문제가 부각되고, 정책문제의 해결에 따른 예상되는 귀결이 불리하거나 치명적 위험을 안게 될 가능성이 있는 주체들은 위험을 통제하기 위해 거부권을 행사할 수 있는 안전장치로서 거부지점들(veto points)을 제도적 규칙의 설계 대안에 포함되도록 노력하였다. <의제> 관련 규칙에서 의제범위의 축소와 확대, 의제상정권한의 제한 여부, <의사결정> 규칙에서 전원합의제, 그리고 <이행보장> 관련 규칙에서 위상 약화, 기능 축소, 핵심주체 배제(불참) 등은 노사정 각 주체들의 입장에서 볼 때, 위험을 통제하기 위한 안전장치들로 설계되었다. 안전장치로서의 거부지점들은 노사정위원회의 의사결정을 비효율적으로 만드는 주요한 원인이었기 때문에 이에 대한 노사정 각 주체들 사이의 갈등이 빚어졌다.

특히 각 시기별로 가장 첨예한 갈등을 일으킨 것은 ‘전원합의제’의 <의사결정> 규칙이었다. 애초 전원합의제를 의결방식으로 요구한 것은 노동자 측이었다. 왜냐하면 1기 노사정위원회가 핵심적으로 다루게 될 의제인 정리해고제와 근로자 파견제 등 노동개혁 프로그램은 노동자 측에게 치명적 위험을 포함한 것이었기 때문이다. 따라서 노동자 측은 김대중 당선자 측이 사용자 측과 함께 노동개혁 프로그램을 일방적으로 처리할 것을 우려하였고, 이를 통제하기 위한 안전장치로서 전원합의제를 관철시켰다. 2기 노사정위원회에서도 역시 노동자 측은 김대중 정부가 구조조정을 일방적으로 처리할 것을 우려하여 전원합의제로 의결방식을 수정할 것을 요구하였다. 사용자 측 역시 기업개혁 프로그램과 노사관계제도개선에서 사용자에게 불리한 위험을 통제하기 위해 적극적으로 주장하지는 않았지만 전원합의제를 선호하였다. 그러나 3기 노사정위원회의 경우 해결해야 할 정책문제의 성격에 변화가 나타나면서 예상되는 귀결에서 유리한 입장으로 바뀐 노동자 측의 한국노총이 다수결제를 요구하는 전략으로 변화하였고, 예상되는 귀결에서

불리한 입장이 계속되었던 사용자 측은 전원합의제의 유지를 강력하게 요구하였다. 결국 사용자 측의 요구가 관철되어 전원합의제가 확립되었다. 여기에서 중요한 것은 한 번 설계되어 운영된 제도적 규칙이 노사정 각 주체들의 자기이익 보호를 위한 정당화 수단으로 활용되면서 유지되고 강화되었다는 점이다. 즉 1기 및 2기 노사정위원회에서 노동자 측은 고용조정 프로그램과 구조조정의 일방적 추진을 통제하기 위해 의결방식으로서 ‘전원합의제’ 관철을 강하게 주장하였기 때문에 3기 노사정위원회에서 사용자 측이 ‘노조전임자 임금지급 허용’ 문제의 처리를 막기 위해 ‘전원합의제’를 주장할 때, 이에 대해 반론을 제기할 수 없었다. <의사결정> 규칙으로서 전원합의제가 공식적으로 확립됨으로써 노사정 각 주체들은 자신에게 불리한 의제에 대해 거부권 행사를 통해 의사결정을 통제할 수 있게 됨과 동시에 거꾸로 자신에게 유리한 의제에 대한 의사결정 역시 통제를 받게 되었다. 이것은 결국 노사정위원회의 효율적 의사결정을 어렵게 만들었고, 그만큼 문제해결능력을 저하시키는 결과를 가져왔다.

2. 노사정위원회의 모순적 제도화 과정

노사정 각 주체들은 각 시기별로 주어진 정책문제의 성격, 즉 문제해결에 대한 사회적 관심과 요구의 강도 및 예상되는 귀결에 따라 노사정위원회의 제도적 규칙들의 설계전략을 선택하였다. 그리고 이들 설계전략들 사이의 상호조절 과정을 거쳐 노사정위원회의 제도적 규칙들에 대한 합의를 도출하였다. 그 결과 노사정위원회의 제도적 규칙들은 한편으로는 제도적 안정성이 강화되는 방향으로 설계됨과 동시에 다른 한편으로는 문제해결능력이 약화되도록 설계되는 특징을 보였다.

1기 노사정위원회는 임의적 한시기구에 불과한 것으로 출발하였지만 국가적 위기극복을 위한 ‘노사정 고통분담 선언’으로서 ‘2.6 사회협약’ 도출에 성공하면서 사회적으로 높은 평가를 받음으로써 제도적 정통성을 부여받았다. 뿐만 아니라 노사정 각 주체들 스스로도 ‘2.6 사회협약’의 도출에 역사적 의미를 부여하면서 상대방에게 이행을 요구하는 등 노사정위원회의 제도적 정통성을 강화시켰다. 이처럼 사회적 평가와 이해당사자 조직들에 의해 제도적 정통성을 확보한 노사정위원

회의 재구성은 자연스럽게 수용되었고, 대통령령의 <법적 위상>을 가지는 기구로 재구성되었다. 그러나 2기 노사정위원회가 본격적인 구조조정 추진이라는 정책문제 해결과정에서 노사정 사이의 첨예한 이익갈등을 조정하지 못하고, 노동자 측의 탈퇴로 사실상 기능정지 상태에 빠지게 됨으로써 노사정위원회의 제도적 정통성은 약화되기 시작하였다. 노사정위원회의 구성과 운영을 주도하였던 김대중 정부 측은 정치적 지지를 확보하기 위한 수단으로 활용하기 위해 노사정위원회를 정상화시킬 필요가 있었다. 이를 위해서는 노동자 측의 참여를 유도하여야 했고, 노동자 측을 유인하기 위해 노사정위원회를 법률기구로 강화하여 정상화하는 설계전략을 선택하였다. 일부 주체들(전경련과 민주노총)이 노사정위원회의 법률기구화를 반대하였지만 적극적인 반대를 하지 못하였고, 반면 일부 주체들(경총과 한국노총)이 법률기구화를 수용함으로써 3기 노사정위원회가 법률기구로서 출범하게 되었다. 결국 노사정위원회가 국회 입법과정을 거쳐 법률기구로 강화되면서 노사정위원회의 폐지는 그만큼 어려워졌다. 즉 어느 특정 주체가 노사정위원회를 폐지하고자 하는 강력한 욕구와 의지를 가지고 있다고 하더라도 입법과정 전반에 걸쳐 산재해 있는 거부지점들을 모두 극복하여야 하는 어려움을 안게 된 것이다. 예를 들어 노사정위원회를 폐지하는 것이 사회적으로 더욱 바람직하다는 논리를 제시하고 그것을 여러 과정에서 관철시켜야 하는데 이는 결코 쉬운 것이 아니다. 노사정위원회의 폐지를 주장하는 경우 자칫 잘못하면 ‘사회적 합의’가 가지고 있는 어떤 규범적 정당성을 무시하는 것이 될 가능성이 높기 때문에 정치적 위험 부담을 안아야 한다. 이처럼 노사정위원회의 폐지가 어려워졌다는 것은 그만큼 제도적 지속성이 강화되었다는 것을 의미하는 것이다. 실제로 본 연구자가 연구를 진행하면서 외부 전문가들과 노사정위원회에 참여하는 노사정 각 실무대표자들에게 ‘노사정위원회가 향후 폐지될 가능성이 있습니까?’ 라는 공통질문에 대해 대체로 ‘그렇지 않다’는 대답을 하고 있다. 즉 이들은 노사정위원회는 사회적 합의시스템으로서 필요한 문제해결기구이고, 지속적으로 유지되어 운영될 것이라는 점에 대해 대체적으로 동의하고 있다. 다만 그것이 어떠한 위상과 기능을 가진 조직이 되어야 하는가에 대해서 서로 입장이 다르기 때문에 향후 노사정위원회의 제도적 규칙들이 노사정 합의에 의해서 부분적으로 수정될 수는 있다고 답변하고 있다. 물론 노사정위원회가 폐지될 가능성도 전혀 배제할 수 없다는 의견도 있지

만 그 의견에는 노사정위원회를 대체할 또 다른 사회적 합의시스템이 만들어질 것이라는 전제가 깔려있다. 따라서 굳이 새로운 시스템의 구성을 둘러싸고 또 다른 갈등을 일으키기 보다는 현재의 노사정위원회를 유지하고 보완하는 것이 더 낫다는 의견이 지배적이다.

노사정위원회의 제도적 지속성이 강화되는 것과는 반대로 그것의 문제해결능력은 점점 더 약화되는 방향으로 설계되었다. 즉 노사정 어느 특정 주체가 일방적으로 노사정위원회를 운영할 수 없도록 거부지점들(veto points)을 배치하였다. 노동자 측은 1기 및 2기 노사정위원회에서 <의사결정> 규칙으로 ‘전원합의제’를 관철하고자 노력하였고, 사용자 측은 2기 및 3기 노사정위원회에서 <의사결정> 규칙을 ‘전원합의제’를 관철하고자 노력하였다. 반면 김대중 정부 측은 2기 및 3기 노사정위원회의 <법적 위상> 강화를 상쇄하기 위해 <이행보장> 규칙에서 위상 약화와 기능 축소를 관철하고자 노력하였다. 이들 거부지점들은 노사정위원회가 해결해야 할 정책문제의 해결을 어렵게 만들었고, 이것은 문제해결능력을 저하시키는 주요한 원인으로 작동되었다. 김대중 정부 측은 노사정위원회가 자문기구 위상과 협의기능을 가진 기구라는 점을 근거로 2기 노사정위원회에서 위원회 논의와는 별도로 구조조정을 일방적으로 추진하기도 하였고, 노동기본권 확대와 노사관계제도개선 의제들의 일부 합의사항 이행을 거부하기도 하였다. 사용자 측 역시 전원합의제 의결규칙을 바탕으로 2기 노사정위원회에서 자신들에게 불리한 의제들의 합의도출에 거부권을 행사할 수 있었고, 3기 노사정위원회에서 상호 이익교환이 가능한 의제에 대해서는 합의를 도출하고, 불리한 의제에 대해서는 합의도출을 거부하는 전략을 활용할 수 있었다. 반면 노동자 측은 유리한 방향으로 문제해결을 하지 못하게 됨으로써 노사정위원회의 제도적 정통성에 대한 문제 제기를 하면서 참여와 불참전략을 반복적으로 활용하며 요구사항을 관철하는 전략을 활용하였다. 김대중 정부 측의 일방적 운영과 사용자 측의 비효율적 운영전략, 그리고 그에 대한 노동자 측의 참여와 불참전략의 반복으로 인해 노사정위원회의 운영은 파행을 빚었고, 문제해결능력은 현저하게 저하되었으며, 제도적 정통성에 대한 논쟁이 지속되었다. 이처럼 노사정위원회의 제도적 규칙들의 설계결과는 제도적 지속성이 강화되는 한편 문제해결능력이 약화되는 모순적 제도화 과정의 특징을 보였다.²⁵⁾

VI. 결론

본 연구는 정책문제해결기구로서 노사정위원회의 설계와 제도화 과정에서 나타난 모순적 현상을 이해하는 것을 목적으로 하기 때문에 시간 흐름에 따라 분석하는 과정적 접근(process approach)을 취하였다(Scott, 2001). 왜 제도가 이렇게 설계되었는가를 이해하는 데 특정시점에서 일회적으로 분석하는 관점(snapshot view)은 기능주의적 관점(functionalist argument)에 빠지기 쉽다(Pierson, 2000: 494). 따라서 본 연구는 노사정위원회의 설계와 제도화 과정을 크게 세 단계의 특징적 시기, 즉 1-3기 노사정위원회로 구분하여 그 과정의 역동적 변화를 분석하여 제도영역과 행위영역의 연계를 모색하였다.

본 연구가 대상으로 선정한 노사정위원회는 상충하는 요구를 가진 이해당사자 조직들, 즉 노동자, 사용자, 그리고 정부가 공동의 설계자로 참여한다는 특징을 가지고 있다. 따라서 상충하는 요구를 가진 이해당사자 조직들이 공동의 설계자로 참여하는 정책문제해결기구로서 노사정위원회가 정책문제해결에 효율적인 설계가 아니라 비효율적 설계 결과가 나타난 것은 자명한 결과일 수 있다. 즉 다수의 상충하는 이해당사자 조직들은 갈등을 빚을 것이고, 상호조절의 타협을 거쳐서 나오는 제도적 규칙의 설계는 문제해결에 도움이 되지 않는 비효율적인 것일 가능성이 높다고 볼 수 있다. 따라서 단일한 설계자 혹은 조화로운 요구를 가진 동질적인 설계자 집단을 상정하는 경우에는 얼마든지 결과가 다르게 나타날 수 있다는 주장이 가능할 수 있다. 그러나 과연 현실세계에서 정책문제해결기구의 설계자를 단일한 설계자 혹은 조화로운 요구를 가진 동질적인 설계자 집단을 상정하는 것이 얼마나 타당한 가정인가에 대해서 고민해볼 필요가 있다. 오히려 본 연구가 대상으로 선정한 노사정위원회와 같이 상충하는 요구를 가진 이해당사자 조직들이 공동의 설계자로 참여하는 정책문제해결기구를 상정하는 것이 더 현실적인

25) 이러한 모순적 제도화 과정의 특징은 사회학적 신제도주의의 정당성의 논리 및 능률성의 논리와 일맥상통한다(Meyer & Rowan, 1977; DiMaggio, 1988; DiMaggio & Powell, 1983; 1991; Tolbert & Zucker, 1983; Zucker, 1987). 조직들은 한편으로는 환경으로부터 주어지는 사회적 정당성 기준을 충족하여야 함과 동시에 능률성의 기준을 충족하여야 한다. 이 두 가지 기준은 서로 갈등을 일으키는 모순적 관계에 있다. 조직은 바로 이러한 갈등과 모순을 적절하게 관리하여야 하고, 그 방법으로서 느슨하게 연결된 상태(loosely-coupling or decoupling)를 유지하는 것이 필요하다(Meyer & Rowan, 1977).

것이 아닐까? ‘정책’이라는 개념이 함축하듯이 정책문제는 다수의 이해당사자들이 관련되고, 이들의 이익구조 변화를 수반하기 마련이기 때문에 이들이 문제해결과정에 참여하고자 하는 것은 당연하다. 특히 최근 자주 언급되고 있는 ‘거버넌스’ 혹은 ‘정책공동체’의 논의는 상충하는 이해당사자들의 정책과정에서의 참여를 허용하는 민주주의적 문제해결방식을 상징하는 것이라고 볼 수 있다. 또한 최근 ‘양극화 해소’ 또는 ‘고령화 및 저출산 해소’ 등 정책문제의 크기가 너무 크기 때문에 정부 관료제 스스로 해결하지 못하고 관련 이해당사자 조직들과 함께 ‘사회적 합의’ 시스템을 통한 문제해결을 추구하는 경우가 많아지는 것 역시 민주주의적 문제해결방식을 상징하는 것이라고 볼 수 있다. 그렇다면 향후 정책문제의 해결 과정에는 다수의 관련 이해당사자들이 참여할 가능성이 높아질 것이고, 경우에 따라서는 새로운 정책문제해결기구를 설계하여야 하는 빈도가 많아질 것이다. 따라서 노사정위원회와 같이 상충하는 요구를 가진 이해당사자들이 공동 설계자로 참여하는 정책문제해결기구의 설계와 제도화 과정에 대한 논의는 향후 관련 연구에 중요한 함의를 가지는 것이라고 볼 수 있다.

본 연구는 어떤 사회적 현상에 대한 설명(explanation)보다는 그 현상에 대한 기술(description)과 해석(interpretation)을 시도하였다는 점에서 연구로서 많은 한계를 안고 있다. 연구의 주요한 목적이 사회현상에 대한 설명과 그것을 바탕으로 한 예측에 있지만 본 연구는 단일한 사례에 대한 현상기술과 해석에 그치고 있다. 다만 향후 다른 정책문제해결기구에 대한 추가적 연구를 통해 본 연구가 안고 있는 한계를 극복하고, 궁극적으로 다수의 상충하는 요구를 가진 이해당사자가 참여하는 정책문제해결기구를 어떻게 적절하게 설계할 것인가에 대한 대안을 모색하고자 하는 바램을 가지고 있다.

■ 참고문헌

- 강명세. 1999. 《경제위기와 사회협약》. 성남: 세종연구소.
 국무조정실. 1999. 《국정개혁 보고자료 종합》.
 김영평. 1984. “정책연구의 성격과 범위.” 《한국행정학보》. 18(1): 91-102.
 김영평. 1991. 《불확실성과 정책의 정당성》. 서울: 고려대학교출판부.
 김호진 외. 2000. 《사회합의제도와 참여민주주의》. 서울: 나남출판사.

- 노사정위원회. 1998a. 《위원회 활동자료》.
- 노사정위원회. 1998b. 《1998 노사정위원회 활동현황》.
- 노사정위원회. 2000. 《1999 노사정위원회 활동현황》.
- 민주노총. 1999a. 《1998 사업보고 자료모음》.
- 민주노총. 1999b. 《민주노총 98년 사업평가 및 99년 사업방침》.
- 백완기. 2001. 《행정학》. 서울: 박영사.
- 삼성경제연구소. 1998. 《IMF 1년과 한국경제의 변모》. 서울: 삼성경제연구소.
- 선한승. 2000a. “노사정위원회의 정착조건과 발전방향: 노사정 3자관계의 제도화를 중심으로.” 《Post-IMF Governance: 한국정치학회 하계학술대회 발표논문집》.
- 선한승. 2000b. “한국 노사정위원회의 구조와 과정.” 김호진 외. 《사회합의제도와 참여민주주의》. 서울: 나남출판사.
- 염재호. 2002. “한국 시민단체의 성장과 뉴 거버넌스의 가능성.” 《아세아연구》. 통권109호: 113-147.
- 이명석. 2002. “거버넌스의 개념화: ‘사회적 조정’으로서의 거버넌스.” 《한국행정학보》. 36(4): 321-338.
- 재정경제부. 1998. 《1998년도 경제백서》.
- 최성두. 1996. 《통제 불가능성과 정책의 설계》. 고려대학교 대학원 박사학위논문.
- 최영기·김준·노중기·유범상. 1999. 《한국의 노사관계와 노동정치(1): 87년 이후 사회적 합의를 중심으로》. 서울: 한국노동연구원.
- 한국노총. 1999. 《1998년도 사업보고》.
- Barley, Stephen R. 1986. “Technology as an Occasion for Structuring: Evidence from Observations of CT Scanners and the Social Order of Radiology Departments.” *Administrative Science Quarterly* 31(1): 78-108.
- Barley, Stephen R. & Pamela S. Tolbert. 1997. “Institutionalization and Structuration: Studying the Links Between Action and Institution.” *Organization Studies* 18(1): 93-117.
- Chisholm, Donald. 1987. “Ill-structured Problems, Informal Mechanism, and the Design of Public Organizations.” In Lane, Jan-Erik. eds. *Bureaucracy and Public Choice*. SAGE Publications.
- Chisholm, Donald. 1995. “Problem Solving and Institutional Design.” *Journal of Public Administration Research and Theory* 5(4): 451-491.
- Crawford, Sue E. S. & Elinor Ostrom. 1995. “A Grammar of Institutions.” *American Political*

Science Review 89(3): 582-600.

- DiMaggio, Paul J. 1988. "Interest and Agency in Institutional Theory," In Lynne G. Zucker. (ed). *Institutional Patterns and Organizations: Culture and Environment*. Cambridge, MA: Ballinger.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell. 1983. "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields," *American Sociological Review* 48(2): 147-160.
- DiMaggio, Paul J. & Walter W. Powell. 1991. "Introduction," In Walter W. Powell and Paul J. DiMaggio. (eds). *The New Institutionalism in Organizational Analysis*. Chicago: University of Chicago Press.
- Dunn, William N. 1981. *Public Policy Analysis: An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall, Inc.
- Farrell, Henry & Adrienne Héritier. 2003. "Formal and Informal Institutions Under Codecision: Continuous Constitution-Building in Europe." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 16(4): 577-600.
- Fernandes, Ronald & Herbert A. Simon. 1999. "A Study of How Individuals Solve Complex and Ill-structured Problems." *Policy Sciences* 32(3): 225-245.
- Goodin, Robert E. 1996. "Institutions and Their Design." In Robert E. Goodin. eds. *The Theory of Institutional Design*. New York: Cambridge University Press.
- Goodin, Robert E. 2000. "Institutional Gaming." *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 13(4): 523-533.
- Lehmbrunch, Gerhard. 1984. "Concertation and the Structure of Corporatist Network." In John H. Goldthorpe. eds. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- March, James G & Johan P. Olsen. 1989. *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press.
- March, James G & Johan P. Olsen. 1976. *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.
- McCarty, Nolan. 2000. "Proposal Rights, Veto Rights, and Political Bargaining." *American Journal of Political Science* 44(3): 506-522.
- Meyer, John W. & Brian Rowan. 1977. "Institutionalized Organizations: Formal Structure as

- Myth and Ceremony.” *American Journal of Sociology* 83(2): 340-363.
- Mitchell, Ronaldo B. & Patricia M. Keilbach. 2001. “Situation Structure and Institutional Design: Reciprocity, Coercion, and Exchange.” *International Organization* 55(4): 891-917.
- Moe, Terry M. 1989. “The Politics of Bureaucratic Structure.” In John E. Chubb and Paul E. Peterson, eds. *Can the Government Govern?* Washington, D.C.: Brookings.
- Pierson, Paul. 2000. “The Limits of Design: Explaining Institutional Origins and Change.” *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions* 13(4): 475-499.
- Scott, W. Richard. 1987. “The Adolescence of Institutional Theory.” *Administrative Science Quarterly* 32(4): 501-507.
- Scott, W. Richard. 2001. *Institutions and Organizations*. 2nd. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Simon, Herbert A. 1973. “Applying Information Technology To Organization Design.” *Public Administration Review* 33(3): 268-278.
- Simon, Herbert A. 1988. “The Science of Design: Creating the Artificial.” *Design Issues*, 4(1 & 2): 67-82.
- Tolbert, Pamela S. & Lynne G. Zucker. 1983. “Institutional Sources of Change in the Formal Structure of Organizations: The Diffusion of Civil Service Reform, 1880-1935.” *Administrative Science Quarterly* 28(1): 22-39.
- Zucker, Lynne G. 1987. “Institutional Theories of Organization.” *Annual Review of Sociology* 13: 443-464.