



2024.10.7.

국회미래연구원 | 국가미래전략 Insight | 110호

떠날 것인가, 남을 것인가: 경사노위를 둘러싼 항의와 이탈의 조직정치



정혜윤(혁신성장그룹 부연구위원)



국회미래연구원
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

국가미래전략 Insight | 110호

ISSN

2733-8258

발행일

2024년 10월 7일

발행처

국회미래연구원

서울시 영등포구 의사당대로 1

Tel 02-786-2190 Fax 02-786-3977

「국가미래전략 Insight」는 국회미래연구원이 정책고객을 대상으로 발행하는 단기 심층연구결과물로, 내부 연구진이 주요 미래이슈를 분석한 내용을 토대로 국가의 미래전략을 제시합니다.

Contents

01	03	02	07
왜 경제사회노동위원회인가		향의와 이탈은 어떻게 공존하는가	
03	16	04	22
향의하지 않는 충성파는 누구인가		경사노위는 어떻게 유지될 수 있었는가	



요약

- 이 글은 1998년 노사정위원회(현재 경제사회노동위원회, 이하 '경사노위')에 참여했던 노-사-정-공익위원의 구성과 특징을 토대로, 각 조직의 향의(Voice)와 이탈(Exit), 충성(Loyalty)의 작동방식을 밝히고, 회의체 복원과 퇴보(Decline)의 동학을 밝히고자 함
 - 국회미래연구원은 1998년부터 2021년까지 회의체에 참여한 노·사·정·공익위원의 소속 조직, 직위 등의 구성과 특징을 밝히는 인물 데이터와 130개 회의체 데이터에 관한 방대한 아카이브를 구축함. 이 글은 해당 데이터와 분석 결과를 활용함
 - 앨버트 허시먼(Albert O. Hirschman, 1970)의 논의를 활용해 행위자의 이탈, 향의, 충성의 개념과 조직의 퇴보와 복원의 이론을 통해, 이하 연구 질문을 밝히고자 했음
 - 노사단체는 왜 향의, 이탈과 복귀를 반복하며 경사노위에 참여하거나 참여를 시도하는가? 정부위원과 공익위원은 어떤 맥락에서 이 조직에 참여하는가? 행위자의 참여와 불참 패턴은 경사노위라는 회의체를 어떻게 지속시키는가? 이는 한국 노동정치에서 무엇을 의미하는가?
 - 한국노총과 사용자단체가 이탈과 복귀를 반복하는 이유는 개별 노사관계에서 관찰하기 어려운 자신들 이해관계를 정부정책과 국회 입법과정에서 반영할 수 있어서임. 뿐만 아니라 각 노사단체 간 경쟁 구도에서 대표성을 높이고 헤게모니를 확보한다는 점에서도 중요함. 또한 이탈 시 유형·무형의 비용이 높아짐. 따라서 이탈해도 일정 기간 후 다시 복귀하는 패턴을 보이는 등 이들은 향의, 이탈과 복귀를 통해 조직을 복원시켜 온 일종의 '충성파' 구성원이라고 볼 수 있음
 - 민주노총의 두 번의 복귀 시도는 비록 실패했지만 경사노위 기구 개편의 계기를 마련하며 경사노위가 퇴보하지 않고 활성화되는 촉매제 역할을 함
 - 이탈한 민주노총은 오히려 외부에서 경사노위를 자유롭게 평가하고 자신의 요구대로 대정부 및 국회 활동을 할 수 있는 등 이점이 존재
- **경사노위에는 향의 및 이탈과 복귀를 반복하는 한국노총과 사용자단체, 이탈 시도를 거듭하는 민주노총이 공존하며 조직을 활성화시켜 퇴보하지 않을 수 있었음**
- 정부 구성원 중 핵심 부처는 고용노동부로, 이들은 이탈하지 않을 뿐 아니라 향의나 이탈을 억압할 수 있는 대표적 충성파 구성원



- 정부는 노사정 대화의 주체로서 의제 개발, 협의 테이블 구성, 해결방안 마련 등 회의체를 사실상 주도하고 정책적으로 뒷받침해 줌
- 그러나 때로 노사와 충분한 협의를 간과한 채 회의체를 정부 정책 수행을 위한 정당성 확보의 수단으로 활용하기도 함
- 공익위원과 위원장은 연구자가 70~80%를 차지하는데, 상대적으로 낮은 노사의 정책역량을 보완하고 정부의 일방적 사회적 대화 주도를 견제하면서도 보완하는 역할을 해왔음. 그러나 한편 정부의 ‘노사가 합의’했다는 상징 정치에 도구적으로 활용되며 용역 연구를 매개로 자율성이 훼손되기도 하는 등 복잡한 위상을 가지고 있음
- 정부위원과 공익위원은 경사노위에서 가장 많은 수를 차지하고 있으며 쉽게 이탈하지 않는 충성파 구성원으로서 노사의 정책역량을 보완하는 등 경사노위 운영에 있어 중요한 행위자
- 조직에 과도한 충성파만 있었다면 경사노위는 퇴보를 거듭했을 것, 회의체의 거듭된 교착과 파행 등의 불안정성은 조직 퇴보를 막은 하나의 과정으로 볼 수도 있음
- 만약 입법부 내 사회적 대화가 가능해지면 경사노위와 건전한 경쟁으로 과점 상태를 기대할 수 있겠음. 다만 조직이 퇴보하지 않는 방법에 대한 여러 고민이 필요

01

왜 경제사회노동위원회인가

1. 왜 경사노위인가?

- 이 글의 목적은 1998년 노사정위원회 (현재 경제사회노동위원회 Economic, Social & Labor Council, 이하 '경사노위'¹⁾)에 참여했던 노-사-정-공익위원의 구성과 특징을 토대로, 각 조직의 항의(voice)와 이탈(exit), 충성(loyalty)의 작동방식을 밝히고, 회의체 복원과 퇴보(decline)의 동학을 밝히는 것
- 1998년 출범한 경사노위를 둘러싼 질문은 크게 두 가지
 - 첫째, 전후 북유럽과 서유럽 복지국가의 운영원리로 자리 잡은 사회 코포라티즘(social corporatism), 즉 노사정 협의로 대표되는 민주적 형태의 갈등 조정 체제는 한국에서도 자리매김할 수 있는가
 - 둘째, IMF 경제위기로 인한 구조조정 국면에서 등장한 경사노위가 노동에 어떤 영향을 가져오는가
 경사노위가 신자유주의적 정책 결정의 장소이자 노동 배제적 정책 추진의 도구에 가깝다고 보는 이들은 노동조합의 회의체 참여에 비판적 vs 노사정위원회', '경제사회 발전노사정위원회', '경제사회노동위원회' 등 주로 민주당 정부 시기 노사정 대화에 이론적 토대를 제공해 온 이들은 노동 참여에 긍정적
 - 선행 연구는 회의체의 현실적 작동과 법 제도의 효과, 노동조합의 참석 여부에 대한 찬반론을 넘어서 노동운동의 방향에 대한 거시적이고 규범적 논의까지 광범위한 논쟁이 전개되어 옴
- 경사노위는 효과 유무를 떠나 이제 부정하기 어려운 역사적 실재가 되었음. 회의체 자체를 독립적 사례분석의 대상으로 삼을만한 가치가 충분하지만, 본격적인 실증분석은 없음
 - 대통령 소속 21개 자문위원회²⁾ 중 역사가 가장 오래됨(이하 2022년 5월 기준)³⁾

1) 경제사회노동위원회는 노사정위원회, 경제사회발전노사정위원회, 경제사회노동위원회로 명칭이 변경되었지만, 이 글에서는 경사노위로 통일해 사용한다. 다만 시기별 구분이 필요할 때만 본래 명칭을 사용한다.

2) 행정위원회는 행정부 소관 사무의 일부를 위임받아 독자적으로 그 권한을 행사하며, 자문위원회에는 자문 기능부터 심의·의결 기능을 하는 곳까지 다양한 성격의 위원회가 있다. 2022년 6월 기준 중앙정부 산하 위원회는 총 636개가 있고, 행정위원회는 42개, 자문위원회는 594개다. 위원회를 소속별로 분류하면 대통령 소속이 21개, 국무총리 소속이 61개, 각 부처(소속기관 포함) 소속 위원회가 554개이다. 부처 중에는 국토교통부 소속 위원회가 60개로 가장 많으며 고용노동부는 15개 위원회를 가지고 있다(행정안전부 2022. 1).

3) 대통령 소속 자문위원회와 구성 연도를 확인하면 2022년 5월 기준 21개가 있는데 경사노위와 같은 해 만들어진 규제개혁위원회는 4월에 구성되어 1월에 구성된 경사노위의 역사가 가장 길다고 할 수 있다(행정안전부 2022, 99-109).

- 1년간 회의를 개최하지 않은 자문위도 65개나 되지만, 경사노위에서만 127회 회의가 열림
- 전체 정부위원회 중 별도의 회의예산을 아예 책정하지 않은 위원회가 58.4%(372개)나 되지만 경사노위의 회의 예산은 12억 원으로, 정부위원회 중 회의예산만 10억 원을 초과해 편성하는 5개 기관 중 하나
- 노동정치의 제도적 무대인 경사노위를 사례분석의 대상으로 삼은 연구를 찾기 어렵다는 점, 그중 위원 구성을 밝히는 연구가 없다는 점에 착안해 2023년도 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』 “경제사회노동위원회의 노-사-정-공익위원은 누구인가” 연구를 진행, 2024년 10월 브리프는 해당 자료와 분석을 토대로 새로운 연구 질문을 제기하고자 함

■ 이 글의 질문

- 노사단체는 왜 항의, 이탈과 복귀를 반복하며 경사노위에 참여하거나 참여를 시도하는가? 정부와 공익위원은 어떤 맥락에서 이 조직에 참여하는가? 행위자들의 참여와 불참 패턴은 경사노위라는 회의체를 어떻게 지속시키는가? 이는 한국 노동정치에서 무엇을 의미하는가?

2. 어떻게 볼 것인가

■ 사용 자료와 분석 방법

- 국회미래연구원은 1998년부터 2021년까지 회의체에 참여한 노·사·정·공익 위원 소속 조직, 직위 등의 구성과 특징을 밝히는 인물 데이터와 130개 회의체 데이터에 관한 방대한 아카이브를 구축
 - 이 글은 해당 데이터와 분석 결과를 활용. 더 상세한 자료와 데이터 구축 방법은 2023년 발간된 국회미래연구원 연구보고서 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 (정혜윤 외)』를 참고
- 앨버트 허시먼(Albert O. Hirschman, 1970)의 논의를 활용해 경사노위라는 조직의 노-사-정-공익위원이라는 행위자의 조직 정보를 토대로 이탈(Exit), 항의(Voice), 충성심(Loyalty)의 작동방식을 밝혀, 회의체의 퇴보와 진화의 구조를 밝히고자 함

■ 허시먼의 이탈, 항의, 충성의 개념(허시먼 2021, 42; 박천희·홍은영 2016, 191-193)

- **허시먼의 이탈** 개념은 경제적 개념으로 고객이 더 이상 기업의 제품을 구매하지 않거나 회원의 조직을 탈퇴하는 방식을 말함. 시장 내 기업들은 소비자들의 이탈을 통해 경쟁력을 확보하고, 성과가 낮은 기업이나 조직은 퇴출되는 과정으로 나아감. 이와 같은 이탈은 대체재가 있을 때 가능
- **항의**는 정치적인 개념으로 기업의 고객이나 조직의 회원이 경영진 혹은 상부 기관에 직접 불만을 알리거나 여러 방식을 통해 이를 관심계층에게 전달하는 방식임. 참여와 관심의 민주주의의 정신을 도모하는 영역으로, 대체재가 존재하지 않는 필수재의 경우 사람들은 이탈보다 항의에 초점을 두게 됨

- 충성은 이탈을 완화하고 항의 방식을 활성화하는 역할을 하는데, 충성이 중요한 이유는 민감한 고객들이 이탈하고자 할 때 이러한 경향성을 완화시킬 수 있음

■ 완전경쟁시장이 아닌 시장에서 조직의 성장이나 진화

- 통상 완전경쟁의 세계에서는 고객이 이탈하면 낡은 조직은 퇴보하고 새 조직이 성장하나, 허시먼에 의하면 완전경쟁이 존재하지 않는 세계, 특히 공공재의 경우 항의 구조를 통해 조직이 복원되거나 진화함. 이탈의 결과도 차이가 있음. 완전경쟁시장에서 고객의 이탈은 더 낮은 시장가격으로 이동을 의미하기에 조직을 퇴보시키지만, 공공재나 독점시장(혹은 정치영역)의 고객은 이탈해도 기업이 퇴보하지 않는 수준에서 독점 가격을 유지할 수 있도록 경고음을 주어 조직 복원에 긍정적인 역할을 함

■ 이탈과 항의

- 한 조직에서 이탈과 항의가 적절히 조합될 때 개선 가능성이 가장 높고 퇴보하지 않음
 - 이탈과 항의의 적절한 조합이 어려움(허시먼 2021, 102)
 - 항의하는 둔감한 고객은 조직이 희생할 시간적 여유와 돈을 주어 복원 기회를 제공 + 이탈하는 민감한 고객은 조직에 경고를 보내도록 양측이 공존하면 조직은 좋아질 수 있음
- 하나의 행위자가 이탈과 항의를 조합할 수도 있음(보이콧)
 - 일단 이탈했다가 나쁜 상황을 유발한 특정 조건들이 해결될 때 복귀
 - 대체재는 없지만 길지 않은 기간 동안 해당 재화나 용역 없이 지낼 수 있는 고객들이 무기로 사용하는 방식(허시먼 2021, 166)

■ 충성파(loyalist) : 두 부류가 존재

- 이탈을 지연시키거나 보이콧을 통해 항의를 활성화해 조직을 복원하는 충성파
- 값비싼 이탈 비용을 부과하고 항의를 잠재워 조직이 게으른 독점(lazy monopoly) 상태에 빠지게 하는 충성파
 - ⇒ 경사노위는 대체재가 한정적인 시장으로 허시먼의 개념을 활용한다면 이탈, 항의, 충성이란 다양한 행위 양식과 그 조합을 구사하는 노-사-정-공익위원의 행동 패턴을 분석하고 이들이 어떻게 경사노위라는 조직을 움직이는 데 기여하는지 밝히는 데 적합할 것
 - 이 연구는 경사노위에서 이루어진 실제 법과 제도의 효과에는 초점을 두지 않음. '참여위원의 조직 정보'를 통해 알 수 있는 동기과 이익을 파악하고, 이들의 항의와 이탈과 복귀를 통한 경사노위의 진화와 퇴보의 동학을 밝히고자 함

3. 얼마나 참여하는가

본격적인 논의에 앞서

■ 전체 노·사·정·공익위원의 간략 정보

- 지난 만 23년간 회의체에 참여한 위원은 변동에도 불구하고 연속성이 존재
 - 23년간 운영된 회의체는 본회의부터 운영·상무 위원회 및 의제·업종위원회, 포럼 및 연구회까지 모두 포함해 총 130개
 - 전체 위원 수를 모두 합하면 2,166명, 2,166명 중 동일 인물을 제외하면 총 1,065명이 회의체를 오감, 2개 이상 회의체에 참석한 인물만 426명으로 40%, 5개 이상 회의체에 참석한 사람도 95명으로 8.9%에 이르며 최대 22개 회의체에 참석한 인물도 있음

표 1 경사노위의 회의체와 참석위원의 종합 정보

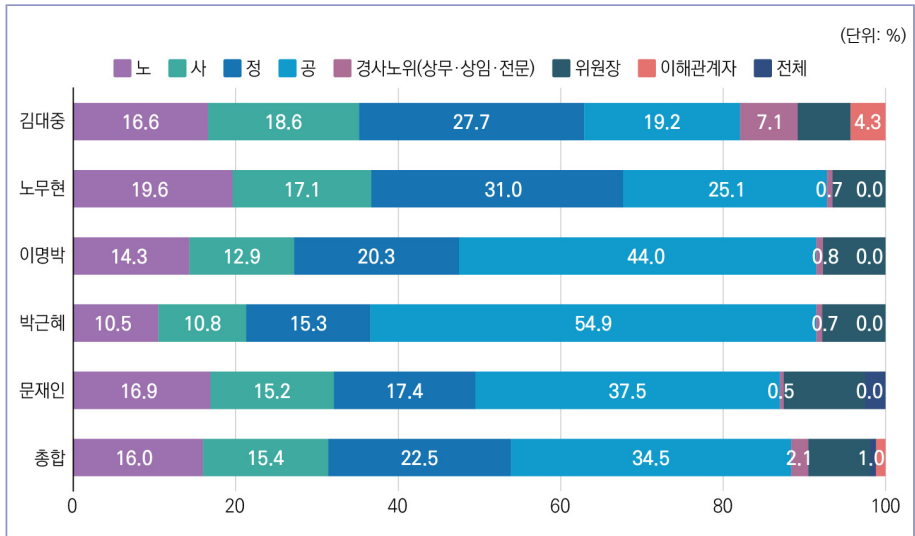
운영된 회의체 숫자	130개
배정 인원	1,673명
전체위원의 총합	2,166명
동일 인물을 제외한 전체 인물	1,065명
2개 이상 회의체에 참석한 인물	426명(40%)
5개 이상 회의체에 참석한 인물	95명(8.9%)

출처: 정혜윤(2023, 46)

■ 노사는 모두 합해도 30%, 정부위원과 공익위원이 60%에 육박

- 전체 위원 중 근로자·사용자 위원은 김대중·노무현 정부 시기에 35~36% 수준이었다가 점차 공익위원이 늘어나며 박근혜 정부에서는 전체 중 54.9%가 공익, 노사의 비율은 22~27%로 하락

그림 1 정부별 노·사·정·공익위원의 구성 (1998~2021년)



출처: 정혜윤(2023, 48)

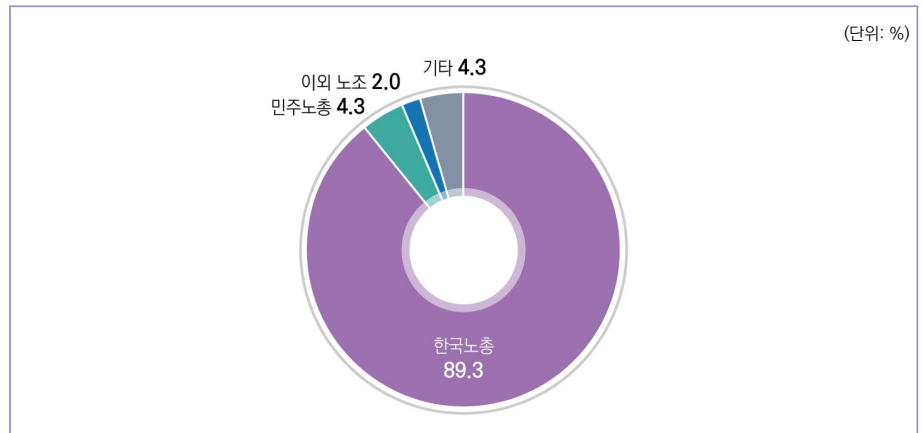
02

항의와 이탈은 어떻게 공존하는가

1. 한국노총과 사용자단체의 이탈과 복귀

[근로자위원의 다수는 한국노총]

그림 2 근로자 대표 위원
의 구성
(1998-2021년)



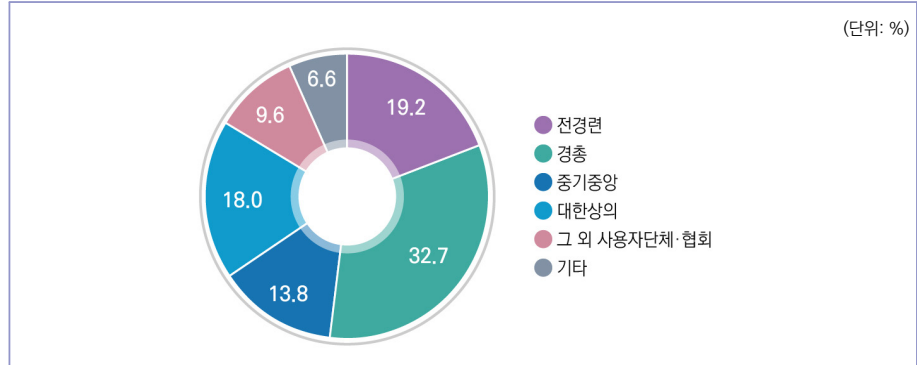
출처: 정혜윤(2023, 56)

- 근로자위원으로 참여한 인물은 347명으로 전체 위원 중 16%를 차지, 노동조합 소속 중 한국노총 소속이 89.3%(310명), 민주노총이 4.3%(15명), 기타 노동조합이 2.0%(7명)를 차지
 - 한국노총은 11번의 탈퇴·불참 선언과 11번의 복귀, 민주노총은 2번의 탈퇴와 1번 복귀하고 1999년 2월 탈퇴 선언 후 경사노위에 복귀하지 않았기 때문임

■ 사용자위원은 네 조직의 경합

- 사용자위원은 333명으로 전체 위원 중 15.4%를 차지하는데, 사용자단체 또는 협회가 93.4%(311명)로 비율이 높음. 그중 전경련 19.2%(64명), 경총 32.7%(109명), 중기중앙 13.8%(46명), 대한상의 18%(60명) 네 조직의 비율이 가장 높음

그림 3 사용자 대표 위원의 구성 (1998~2021년)



출처: 정혜윤(2023, 62)

- 경영계는 1번의 탈퇴와 1번의 복귀를 공식적으로 선언한 바 있음
- 이외에 노사단체가 입장문을 내지 않고 비공식적으로 불참한 경우는 훨씬 더 많음. 노사단체의 '이탈과 복귀 전략'은 정부에 대한 압력행사 방식 중 하나로 자리 잡음(손영우, 2024)

■ 한국노총과 사용자단체는 이탈 후 왜 복귀하는가

- 가장 중요한 첫 번째 이유는 경사노위에서 개별 노사관계나 기업별 노사가 하기 어려운 노동정책과 경제·사회정책에 대해 국가 수준에서 노사정 주체들이 일정한 합의·권고·건의(제안⁴) 등의 성과를 도출해 정부정책과 국회 입법과정에 자신들의 입장을 일정하게 반영할 수 있기 때문임
 - 지금까지 합의 117건(72.6%), 권고·건의 27건(17%), 제안 15건(9.4%) (1998.1.20.~2021.11.10.)
 - 노사정이 일단 의제로 채택하면 10건 중 7건 이상은 노사정 합의문을 도출
 - 이를 범주화해 살펴보면 노동정책이 40건(25.2%)으로 1위, 노사관계가 27건(17.0%)으로 2위, 공공정책은 23건(14.5%)으로 3위, 금융정책은 19건(11.9%)으로 4위(박운 2023, 93)
- 15~19대 국회에서 36%가 법제화됨(박성국, 2022)
- 노동시간 단축, 비정규직 대책, 노조 전임자 급여-복수노조 문제는 여러 정부에 걸쳐 있는 지속적인 쟁점 사항으로 노사단체는 회의체에 참여해 항의하고 이탈과 복귀 등을 통해 조항 하나라도 자신들 입장에서 개선하거나 개악을 막는 것이 중요
- 노사정위 초기 공공기관 민영화, 금융 부문 구조조정 등의 의제는 실제 정부 정책을 중단시키거나 인원 조정 등의 실효성을 가진 합의가 이루어짐(박운 2023, 107)

4) 합의: 노사정 대표급 회의체 의결, 권고·건의: 소위원회·특별위원회 및 의제별·업종위원회에서 권고·건의 명목으로 합의했거나 합의를 도출하지 못한 채 공익위원 중심의 일부 위원 명의로 발표한 문서, 제안: 회의체 참여 일부 위원(공익위원 포함)의 의견표명 수준의 문서

■ 한국노총이 이탈 후 다시 복귀하는 이유

둘째, 이탈 이후 나쁜 상황을 유발한 특정 조건들이 해결되면, 즉 일시적 이탈을 통해 문제가 개선되면 복귀. 허시먼에 의하면 이것이 보이콧(일종의 전술로 활용)

- 가령 1기와 2기 노사정위가 양대 노총이 불참하며 파행을 거듭한 이유는 노사정위 합의사항이 준수되지 않고 노동자가 정리해고되는 등 일방적 희생만 가져왔기 때문임. 3기 노사정위가 출범 시 노사정위 합의사항 이행강제를 위해 기구의 법제화 요구가 관철되자 한국노총은 자신들의 요구가 수용되었다고 여겨 일단 복귀(박운·정혜윤 2023)

셋째, 민주노총 이탈 이후 경사노위라는 공간에서만큼은 한국노총은 노동자 대표라는 상징성을 독점

- 우리 노사단체는 독점적·기능적인 단체들이 아니므로, 중앙에서 노사단체가 합의해도 이들은 회원사 기업과 단위노조를 규율하기 어려움. 그렇기에 노사는 각자의 공간에서 조합원과 회원사를 유지하려면 노동-사용자 대표성을 가진 것으로 가정된, 일종의 '가상적 대표(virtual representation)'성의 확보가 중요, 경사노위는 이를 대외적으로 표명하기에 적절한 장

넷째, 선출직의 경우 참여해 성과를 내면 재선 등 확실한 자기 성과로 만들 수 있음

- 현재 더불어민주당 김주영 의원의 경우 전력노조-공공노련-한국노총 위원장으로 선출되며 경사노위 회의에 줄곧 참석. 그런데 노사정위 공공특위 논의는 정부 정책에 반영된 대표적 사례 중 하나로 정부는 공공특위 배전 분할추진을 중단하기도, 노사정 합의를 거쳐 공공기관의 인력을 조정하기도 했음⁵⁾
- 즉 김주영 의원은 노사정 회의체에 참여하면서 공공정책을 변화시키는 경험을 했을 뿐 아니라 전력노조-공공노련 위원장-한국노총 위원장이라는 성과로 이어졌다고 볼 수 있겠음. 특히 한국노총 위원장으로 선출 이후 문재인 정부의 사회적 대화의 중요 파트너가 되면서 경사노위 제도화에 핵심 역할을 했음

다섯째, 실무자는 회의체에 참석하며 경력관리, 정보 및 전문지식의 습득이 가능

5) 본래 정부는 전력산업 구조 개편을 밀어붙이려고 했다. 그런데 노사정위는 2000년 6월 29일 <전력산업구조개편 관련 건의>를 채택해 정부의 전향적 검토를 요청했고, 2003년 8월27일 <배전(판매) 분할 관련 공동연구단구성 등 결의>를 합의 후, 연구단의 연구 결과를 토대로 2004년 6월 30일 분위원회에서 <전력산업 배전 분할 관련 결의문>을 도출했다. 정부는 예상 밖으로 공공특위 배전 분할 추진 중단을 받아들였고 개별 공공기관 민영화에 대해 구체적인 합의를 도출하고 정부가 이를 정책에 반영한 최초의 사례가 된다. 이후 개별 공공기관 민영화 안건이 차례로 노사정 합의를 거쳐 분위원회에서 의결된다(정혜윤 2023, 61; 박운 2023, 116).

표 2 근로자 대표위원 중 4개 이상 회의체 참석자의 소속과 직급

순위	이름	구분	소속과 직급	시기(정권)	참석 회의체 숫자
1	정문주	실무	한국노총 금속노련 정책실장 & 한국노총 정책본부장	김대중 ~ 문재인	22
2	김종각	실무	한국노총 중앙연구원 연구위원 & 한국노총 정책본부장	김대중 ~ 이명박	14
3	유정엽	실무	한국노총 정책실장 & 정책본부장	이명박 ~ 문재인	11
4	정영숙	실무	한국노총 여성본부장 및 조직본부장 & 산업환경연구소장 & 산업안전보건본부장	김대중 ~ 박근혜	9
5	이병균	선출	한국노총 금속노련 위원장 & 한국노총 사무총장	김대중 ~ 노무현, 박근혜	7
5	이민우	실무	한국노총 정책실장 & 본부장 & 의료노련 정책전문위원	김대중 ~ 이명박, 문재인	7
5	노진귀	실무	한국노총 대외협력본부장 & 정책본부장 & 중앙연구원 원장	김대중 ~ 이명박	7
8	이남순	선출	한국노총 사무총장 & 한국노총 위원장	김대중 ~ 노무현	6
8	이정식	실무	한국노총 분부 기획조정 국장 & 대외협력 본부장 & 사무 1차장	김대중 ~ 노무현, 박근혜	6
10	고영주	선출	민주노총 공익노련 수석부위원장 & 민주노총 사무총장	김대중	5
10	김동만	선출	한국노총 금융노조 위원장 & 한국노총 위원장	김대중 ~ 문재인	5
10	박헌수	선출	한국노총 화학노련 위원장	김대중 ~ 노무현	5
10	정광호	실무	한국노총 사무처장 & 중앙법률원장	노무현 ~ 이명박	5
10	정길오	실무	한국노총 정책국장 & 본부장	김대중 ~ 노무현	5
15	김문호	선출	한국노총 금융노조 정책본부장 & 금융노조 위원장	김대중 ~ 박근혜	4
15	김영대	선출	민주노총 부위원장	김대중	4
15	김주영	선출	한국노총 전력노조 위원장 & 한국노총 공공노련 위원장 & 한국노총 위원장	김대중 ~ 문재인	4
15	양병민	선출	한국노총 금융노조 부위원장 & 금융노조 위원장	김대중 ~ 노무현	4
15	양정주	선출	한국노총 금융노조 부위원장 & 한국노총 대외협력본부장	김대중 ~ 이명박	4
15	유재섭	선출	한국노총 금속노련 위원장 & 한국노총 수석부위원장	김대중 ~ 노무현	4
15	장석춘	선출	한국노총 금속노련 위원장 & 한국노총 위원장	노무현 ~ 이명박	4
15	박영삼	실무	한국노총 대변인 & 기획홍보조정본부장	김대중 ~ 이명박	4

주1) 횡수별 순서이고 같은 횡수의 경우 선출직 우선, 가나다 순위

주2) 참여 시기와 소속은 운영된 회의체를 기준으로 하고 있음.

출처: 정혜윤(2023, 59-60)

- 실장, 본부장을 거치며 계속해서 경사노위에 참여한 근로자위원이 적지 않음
 - 가령 이정식 전 고용노동부 장관도 김대중, 노무현, 박근혜 정부에 걸쳐 한국노총 국장, 본부장, 처장을 역임하며 근로자위원으로 경사노위에 참여하여 인적 네트워크와 전문성을 쌓음

*“거기 위원으로 들어가면 일단 자기 공부가 많이 돼요. ... 거기서 전문가들이 발표를 하는데 정리를 잘해가지고 오죠. 또 공익위원들이 던지는 질문도 그 문제의 핵심인 경우가 많아, 거기서 다뤄야 될 사안에 대한 키워드는 알게 되는 거지... 이론과 현실이 괴리됐다는 걸 내가 조금만 고민해 보면 알 수 있기 때문에.....
 어느 날 근로자대표가 들어가는 법률을 다 정리해 와라, 그래서 사무관이 만들었나 봐요. 한 2~3일 꼬박해서 했나 봐. 물론 노동법 교과서에도 있는데 그렇게 하나도 안 빼놓고 다 있지는 않아. 대표적인 노동 관련 법률 해가지고 해놓죠. 뭐 그것만 봐도 훌륭하죠.그거를 다 검증해서 표로 만들어 가지고 했더라고. 한 장짜리 표를 만들어서. 내가 그때 처음 들었어요. 그 자료는 어디에도 없는 자료예요....” (노동계 관계자 인터뷰, 24.6.12.)*

여섯째, 한국노총의 예산 구조상 경사노위 이탈 등 노정 갈등이 지속되면 조직이 치러야 하는 비용이 재정적 측면에서 큼. 정부가 주요 이탈과 항의를 억압하는 수단으로 사용하기 때문임

- 박근혜 정부 시기 2015년 4월 한국노총이 노사정위(현 경사노위)를 이탈하자 6월에 예정된 2차 국고보조금이 지급되지 않음. 복귀하자 9월 17일에 지급. 2016년 1월에 다시 탈퇴를 선언하자 정부는 그해 상하반기 노동단체 지원 사업에서 제외하며 국고보조금 지급을 중단해 버렸고 이후 법률상담구조사업 일부만 지원.⁶⁾ 같은 일은 윤석열 정부에서도 반복, 한국노총은 회계공시제로 인한 노정 갈등을 겪으며 경사노위를 이탈하자 정부가 노동단체 지원금을 중단함. 한국노총은 5개월 만에 회의체에 복귀했으나 국고보조금은 아직 지급되지 않고 있음

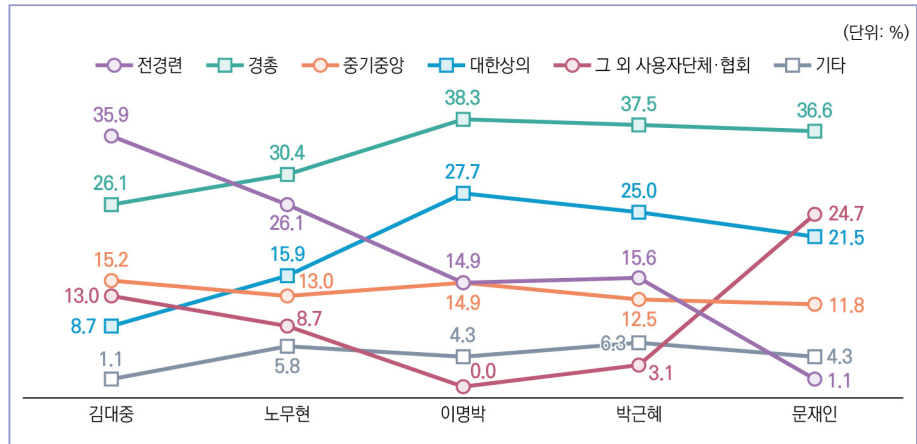
■ 사용자단체 내부의 동향

- 김대중 정부 시기에는 전체 사용자위원 중 전경련의 참여 비율이 35.9%로 가장 높았으나, 점점 떨어졌고 문재인 정부에서 1.1%로 하락. 반면 경총은 노무현 정부 때부터 전경련을 능가하며 사용자단체 중 가장 높은 비율로 참여. 이러한 변화는 경총과 전경련의 역사 및 위상 변화와 연관
- 허시먼의 개념을 활용한다면 **경총은 경사노위 참여를 통한 항의(Voice) 전략이 전경련의 이탈(Exit)보다 효과적**
 - 본래 경총은 전경련의 노무관리를 담당하는 실무 사업 부서에서 독립해 1970년 7월 15일 첫 활동을 시작했으나 회원사, 재정, 직원 모든 면에서 전경련에 의존했음
 - 1996년 노사정위원회회의 전신인 ‘노사관계개혁위원회’가 운영 당시 전경련은 민주 노총을 합법노조로 인정하고 싶어 하지 않는 재벌의 이해를 적극 대변한 반면, 경총은

6) 한국노총 “국고보조금 지급 중단은 빙산의 일각”(매일노동뉴스 2018.3.29.)

복수노조 인정은 거스르기 어려운 흐름이라고 여겨 산별 복수노조를 허용하는 대신 노조 전임자 임금 지급 금지를 교환할 것을 주장했음. 전경련은 강경한 자세를 취하며 정부와 여당에 대한 로비를 통해 1996년 노동법을 날치기로 통과시켰으나 이후 민주노총의 총파업 사태로 이어졌고 경총이 전경련보다 경영계가 선택할 대안을 정확하게 판단했다는 것을 증명하는 결과에 가까웠음(전인 2008, 62-63). 이후 경총은 노사정위 참여를 통해 회원사에 필요성을 증명하고 정부에 정책 영향력을 높이며 전경련의 예산과 인적 의존성에서 벗어나게 됨

그림 4 정부별 사용자 단체의 참가 변동 (1998-2021년)



출처: 정혜윤(2023, 63)

“노사관계에 있어서 경총이 전경련을 확실하게 앞설 수 있는 계기가 이때 만들어지고, 전경련의 영향력을 완전히 떨쳐내고 이 사건 이후로 ... 과거에는 전경련 상무가 임기를 마치면 경총 부회장으로 취임할 정도로 예측성이 강한 조직이었는데 97년 이후에 완전히 독립하면서 경총 내부 승진으로 부회장에 올라가고 이런 일이 경총에서 벌어질 만큼...” (전 사용자단체 관계자 인터뷰, 23.04.28.)

- 경총의 독자성을 증명한 두 번째 계기는 2000년대 노동시간 단축 협상. 전경련은 노조 요구를 입법화하는 데 상당한 적대감을 가졌고 노사정 대화에서 이탈, 경총은 전경련의 무책임성을 비난하기도 했으나, 재벌회원사 중심 전경련의 압력을 무시할 수 없어 더 이상 협상을 진행할 수 없었음(전인 2007, 56). 그러나 당시 친노동계 인사로 분류되던 노무현 후보가 당선되자 대기업은 오히려 주5일제 도입을 앞다투어 발표하기 시작했고, 결국 주5일제 합의에 관련된 정부안이 국회를 통과. 이 같은 일련의 과정은 경총이 노사관계에 전문성을 가지고 있다는 점을 일깨우는 과정이었으며 노사관계를 다루는 헤게모니가 전경련에서 경총으로 넘어오는 계기가 됨(전인 2008)
 - 즉 노개위로 시작된 노사정위원회는 경총이 전경련에서 독립해 노사 문제를 다루는 사용자의 대표단체로 자리 잡는 중요 공간으로 기능했음
- 사용자단체도 정세에 따라 이탈 전략을 사용해 왔음. 가령 2021년 1월 국회가 ILO 핵심 협약 비준을 위한 노동조합법 개정안과 중대재해처벌법 제정안 통과 시기에 경총과

대한상익은 경사노위를 보이콧함. 그러나 4개월 만에 복귀했는데, 경사노위에 불참하니 다른 정부 회의체에서 사용자단체로서 관여할 기회 자체를 잃을 수 있다는 위기의식도 존재했다는 이야기를 들을 수 있었음

경사노위를 보이콧하니까 경총이 사측으로 들어가지 않는 다른 회의를 컨트롤할 수 있는 기회까지 상실하게 되지 않습니까? ... 2020년도 후반에 다시 들어갔죠, 굳이 오라고 하지 않는데도.” (전 사용자단체 관계자 인터뷰, 23.04.28)

∴ 한국노총과 사용자단체의 경사노위 참석은 단순히 해당 회의체에서 의제를 논하고 노사 이익을 반영할 수 있다는 점도 중요하지만, 각자의 노사 단체 간 경쟁 구도에서 대표성을 높이고 헤게모니를 확보할 수 있는 공간이라는 점에서도 중요. 이탈 시 유형·무형의 비용이 높음. 따라서 이탈해도 일정 기간 후 다시 복귀. 즉 이들은 항의, 이탈과 복귀를 통해 조직을 변화시켜 온 일종의 ‘충성파’ 구성원

2. 민주노총 복귀 시도의 영향

○ 민주노총의 경사노위 복귀 시도는 경사노위 기구 개편의 계기

- 선행 연구들은 주로 민주노총의 복귀 시도와 실패라는 ‘결과’에만 초점을 맞추는 경향이 있으나 2005년과 2018년 경사노위 기구 개편의 계기가 되어 조직 복원(진화)의 효과도 있었음
- 2007년 경제사회발전노사정위원회로 개편: 논의 기간이 무한정 길어지는 문제점을 해결하기 위해 논의 시한을 1년(1년 연장 가능)으로 규정했고, 업종·지역 노사정협의회 지원 근거를 마련해 중앙 차원을 넘어서는 노사정 간 대화의 기반을 마련하기 위해 상설 소위원회를 폐지하고 의제별·업종별 위원회와 지역노사정협의회 설치 조항을 신설함
- 2018년 경제사회노동위원회로 개편: ‘위원회에서 의결된 사항의 이행방안에 관한 사항’이라는 내용을 삭제해 ‘합의’ 기구보다 노사정 참여와 협의의 순기능을 확대할 수 있도록 함.7) 의제개발조정위를 만들거나 상무위를 운영위로 바꾼 것도 노사가 처음부터 의제를 함께 개발하고 정부는 회의체 운영 등 관리주체로 하도록 해 노사의 자율성과 독립성을 강화하고자 하고, 계층별 위원을 포함해 대표성을 확대하고자 함

7) 경사노위 전 관계자(23.3.28.)

표 3 경사노위 기구 개편의 역사

명칭	1기 노사정위원회	2기 노사정위원회	3기 노사정위원회	경제사회발전 노사정위원회	경사노위
활동 시기	1998. 1. 15. ~1998. 2. 9.	1998. 6. 3. ~1999. 8. 31.	1999. 9. 1. ~2007. 5. 1.	2007. 5. 2. ~2018. 6. 11.	2018. 11. 22. ~현재
법적 근거	법적 근거 없는 임의기구 (노사정위 규정)	노사정위 규약 (대통령령 제15,746호)	노사정 위원회법	경제사회발전 노사정위원회법	경제사회노동 위원회법
주요 내용	대통령 당선자 소속하에 노사정위 설치	법적 상설기구 규정, 목적과 기능·조직 등 15개 조항 명시	법률상 기구로 위상 정립, 노사정 책무 및 합의사항 성실히행 의무	노사정위 기구 개편, 상설소위 폐지, 업종·지역 노사정협의회 지원 근거 마련	논의 의제 및 참여주체 확대, 사회적 협의 중심 개편
제정 배경	외환위기 대처 긴급 사회협약 도출 목적	김대중 대통령 취임, 2·9 사회협약 협의 및 협력 강화	민주노총 탈퇴, 한국노총 위상 강화 요구	민주노총 복귀 시도 회의체 운영상 비효율성 노출, 업종·지역 사회적 대화 기반 부족	민주노총 복귀 시도 노동계의 대화기구 불신 및 불참, 새로운 사회적 대화체제 논의

출처: 박은·정혜윤(2023, 27)

- 민주노총의 복귀 시도는 경사노위라는 공급자만이 아니라 수요자의 독점성(노동 대표)을 과점 상태로 변화시키려는 시도로, 이 역시 수요-공급 조직 활성화의 계기가 된다고 볼 수 있음

∴ 이탈 방식이 조직의 정체를 벗어나 성과를 회복시키는 메커니즘으로 작동하기 위해서는 예민한 고객(이탈 고객)과 둔감한 고객(항의 고객)이 혼재되어야 함(허시먼 2021, 71). 이러한 관점에서 본다면 민주노총은 이탈자로서 경사노위가 복원할 수 있도록 피드백을 제공했고, 한국노총과 사용자단체는 항의자로서 정상적으로 작동할 수 있는 시간과 기회를 제공했다고 볼 수 있을 것. 또한 수요자로서의 노동자집단 내에서도 긴장을 주고 조직 활성화의 계기를 주는 시도라고도 할 수 있을 것

3. 민주노총은 왜 이탈을 유지하는가

- 이탈해서 복귀하지 않는 민주노총에게 어떤 이득이 있을까. 정부 정책이나 국회 입법에서 영향력을 어떻게 행사할 수 있을까

첫째, 이탈한 주체이기 때문에 오히려 외부에서 경사노위를 자유롭게 평가하고 자신들의 요구대로 대정부 및 대 국회 활동의 폭과 요구 수준이 훨씬 넓을 수 있음. 사회적 공론화를 통해서 민주당이나 진보정당과 연결을 통해 더 급진적인 요구를 투입하고 산출할 수도 있음

“한국노총은 합의를 했잖아요. 노사 간에 합의를 했기 때문에 합의 이후에 상대방에 대한 비판을 하기는 어렵죠. ...민주노총 같은 경우에는 그 내용 자체에 대해서 평가할 수 있는 권한을 가지고 있잖아요. 합의 내용에 대해서 주체에 대해서 평가하고 합의도 평가하고 그걸 더 진척시키기 위해서 활동도 할 수 있죠...” (경사노위 관계자 인터뷰. 24.8.31.)

둘째, 진보적인 시민사회 운동단체, 특히 노동운동 내에서 민주노조로서 헤게모니 획득 가능

- 사측과 정부에 원칙적인 요구를 하고 더 노동 친화적 주장을 할 수 있기에 조합원과 사회운동단체 진영에서 노동 대표성이 있음을 대외적으로 표명하기에 유리함

셋째, 민주노총의 총연맹의 재정은 국고지원금 등으로부터 상대적으로 독립적이라 한국노총처럼 회의체에서 이탈 비용이 높지 않음. 그에 비해 1998년 민주노총이 합법화되자마자 노사정위에 참여해 정리해고를 받아들인 트라우마가 있을 뿐 아니라, 2004년과 2018년 복귀 시도가 실패하면서 경사노위 진입 비용이 점점 상승하게 됨

03

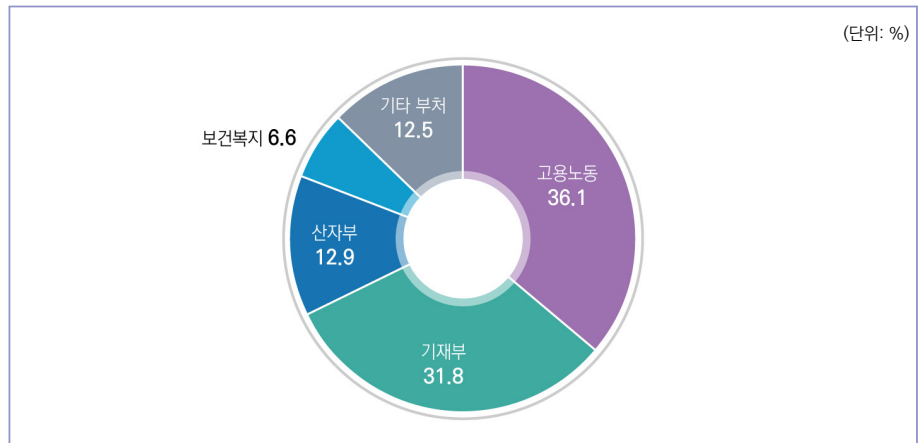
항의하지 않는 충성파는 누구인가

- 충성파 중에는 한국노총과 사용자단체처럼 항의와 보이콧이란 방법을 사용해 조직을 복원하려는 부류도 있으나, 단순히 상황이 좋아지리라는 확신에서, 혹은 조직에 '집착'하거나 항의 방식을 진작시키는 데 별 관심이 없을 뿐 아니라 이탈이나 항의를 억압하는 충성파도 있음. 이들은 자신이 속한 조직과 의견이 달라도 굳이 이탈하지 않음. 이탈에 대한 불이익에 대한 두려움을 따지는 것이 아니라 아예 내재화되어 상상조차 어려움(허시먼 2021, 92-93, 175)
- 경사노위 구성원 중에 이탈을 상상하기 어렵고 항의나 이탈을 억압할 수 있는 구성원으로 볼 수 있는 행위자는 정부위원

1. 정부위원 충성의 성격

- 정부위원은 전체 487명으로 전체 위원 중 22.5%, 지난 23년간 변함없이 참석한 부처는 4개 부처
 - 고용노동부 36.1%(176명), 기획재정부 31.8%(155명), 산업통상자원부 12.9%(63명), 보건복지부 6.5%(32명).
 - 노사정위원회는 법률에서 정부 대표위원을 재정경제부 장관과 노동부 장관으로 정하고 있기에 양대 부처의 참여 비율이 높을 수밖에 없으나, 역시 핵심 부처는 고용노동부

그림 5 정부 대표 위원의 구성 (1998~2021년)



출처: 정혜윤(2023, 69)

■ 정부, 고용노동부가 총성파인 이유

첫째, 정부가 회의체를 주도했고 특히 노사관계 정책을 다루어 옴

- 노사정위 출발 자체가 김대중 정부가 국가적 위기 상황을 고려해 정부가 직접 참여해 전문 관료가 실무협상을 진행하며 시작되었기 때문임. 특히 노동부가 중심이 될 수 있었던 이유는 사회협약의 상당수 내용이 노조 활동에 대한 국가 통제를 없애는 자유주의적 개혁과 고용 보호 관련 규제를 완화하는 신자유주의 개혁을 하나의 패키지로 묶어, 주고받기식의 타협을 시도해왔기 때문임
- 정부는 노사정 대화의 주체로서 의제 개발, 협의 테이블의 구성, 해결방안 마련 등 회의체를 사실상 주도하고 정책적으로 뒷받침해 결실을 맺고자 해왔음(최영기 외 2022, 30-31)

둘째, 그러나 한편 정부 측과 가까운 공익전문가들을 활용하여 노사와의 충분한 협의를 간과한 채 회의체를 정부 정책 수행을 위한 정당성 확보 수단으로 활용하는 경우도 적지 않았음(최영기 외 2022, 32)

“정부입장에서는 사회적 대화를 해서 얻어가는 게 명분이거든요. ...처음에는...DJ정부에는 합의로 결실을 본 건 정부에 의해 적극적으로 추진했어요. 정부 사업으로 연계되었어요. 그게 구현이 되었어요. 그게 사업을 진행하는 데 탄력을... 지금은 그런데 그런 모습이 없지.” (노동계 관계자 인터뷰, 24.6.12.)

셋째, 고용노동부에서 경사노위는 부처 내 위상이 있는 위원회이고 승진의 경로가 될 수 있지만, 기재부는 그렇지 않음

표 4 정부 대표위원 중 4회 이상 회의체 참석자의 소속과 직급

순위	이름	소속과 직급	시기(정권)	참석했던 회의체 숫자
1	노민기	고용노동부 근로기준 국장 & 노사정책국장 & 차관	김대중 ~ 노무현, 박근혜	12
2	이기권	고용노동부 노사정책국장 & 고용정책관 & 경제사회발전노사정위 상임위원 & 차관 & 장관	김대중 ~ 박근혜	11
3	엄현택	고용노동부 노사정책국장 & 근로기준 국장 & 경제사회발전노사정위 상임위원	김대중 ~ 박근혜	8
4	박병원	기획재정부 경제정책국장 & 차관 & 경총 회장	김대중 ~ 문재인	7
4	윤종원	기획재정부 경제정책국장	이명박	7
4	이대희	기획재정부 인력정책과장 & 경제구조개혁 국장	박근혜 ~ 문재인	7
4	조원동	기획재정부 경제정책국장	김대중 ~ 노무현	7
8	김대유	기획재정부 경제정책국장	김대중 ~ 노무현	6
8	송봉근	고용노동부 노사정책국장	김대중 ~ 이명박	6
8	송영중	고용노동부 근로기준국장 & 경제사회발전노사정위 상임위원	김대중 ~ 이명박	6

순위	이름	소속과 직급	시기(정권)	참석했던 회의체 숫자
8	안경덕	고용노동부 산재예방보상정책국장 & 경사노위 상임위원 & 장관	박근혜 ~ 문재인	6
8	안영수	고용노동부 차관 & 노사정위 상임위원	김대중 ~ 노무현	6
8	정병석	고용노동부 근로기준국장 & 차관 & 한양대 경제학과 특임교수	김대중~문재인	6 (공익 1, 위원장 3)
8	정종수	고용노동부 노사정책국장 & 고용정책심의관 & 차관	김대중 ~ 이명박	6
15	김성중	고용노동부 고용보험심의관 & 근로기준국장 & 차관 & 노사정위 위원장	김대중 ~ 이명박	5
15	류경희	고용노동부 노사협력정책관	문재인	5
15	안현호	산업통상자원부 산업 정책관 & 차관	노무현 ~ 이명박	5
15	이승우	기획재정부 경제정책국장	김대중 ~ 노무현	5
15	임종룡	기획재정부 경제정책국장	노무현 ~ 이명박	5
20	곽창신	기획재정부 경제정책국장	김대중 ~ 노무현	4
20	권영순	고용노동부 고용보험운영과장 & 노동조합과장 & 고용평등정책관&노동정책실장	김대중 ~ 박근혜	4
20	김민석	고용노동부 노사협력정책관	문재인	4
20	김원배	고용노동부 노사정책국장 & 노사정위 상임위원	김대중 ~이명박	4
20	박종길	고용노동부 고용평등정책관 & 근로개선정책관 &인력수급정책관 &직업능력정책국장	이명박 ~ 박근혜	4
20	박청원	산업통상자원부 산업경제정책관	이명박	4
20	백용천	기획재정부 미래사회정책국장	박근혜	4
20	신영철	고용노동부 고용정책심의관 & 노사정위 상임위원	노무현 ~ 박근혜	4
20	양성필	고용노동부 노사협력정책관 & 공공노사정책관	문재인	4
20	우해영	기획재정부 경제구조개혁국장 & 공공정책국장	문재인	4
20	윤상직	산업통상자원부 산업경제정책관&차관&장관	이명박 ~ 박근혜	4
20	이재갑	고용노동부 고용정책과장 & 고용정책관&차관&장관	김대중 ~ 문재인	4
20	이채필	고용노동부 노동조합과장 & 노사협력정책국장&차관&장관	김대중 ~ 이명박	4
20	주형환	기획재정부 제1차관 & 산업통상자원부 장관	박근혜	4
20	최병훈	고용노동부 노사정책국장 & 경제사회발전노사정위 상임위원	김대중 ~ 이명박	4
20	최상목	기획재정부 경제정책국장	이명박 ~ 박근혜	4

- 기재부는 노사 문제 대응을 주로 하는 경제정책국장 정도가 참여하고 승진 이후 참여하지 않음
- 그에 비해 고용노동부의 경우 국장급으로 경사노위에 참여하고 이후 승진해 직급을 높여 경사노위 내 또 다른 회의체에 참석, 아예 경사노위 파견 공무원을 거쳐 이후 차관과 장관급으로 승진을 거듭하며 참여한 이들이 적지 않음
- 가령 이기권 전 노동부 장관의 경우 김대중 정부부터 박근혜 정부까지 노동부 국장, 노사정위 상임위원, 차관, 장관을 거치며 11개 회의체에 참석
- 노사관계를 잘 아는 노동전문 언론 관계자는 기재부 입장에서 경사노위는 300개 공공기관 중 하나에 불과하다는 의견을 밝히기도 함

“기재부 입장에서 볼 때 경사노위는 한 300개 정도 되는 공공기관 중에 하나일 뿐이에요.” (전 노동전문지 기자 인터뷰, 23.10.10)

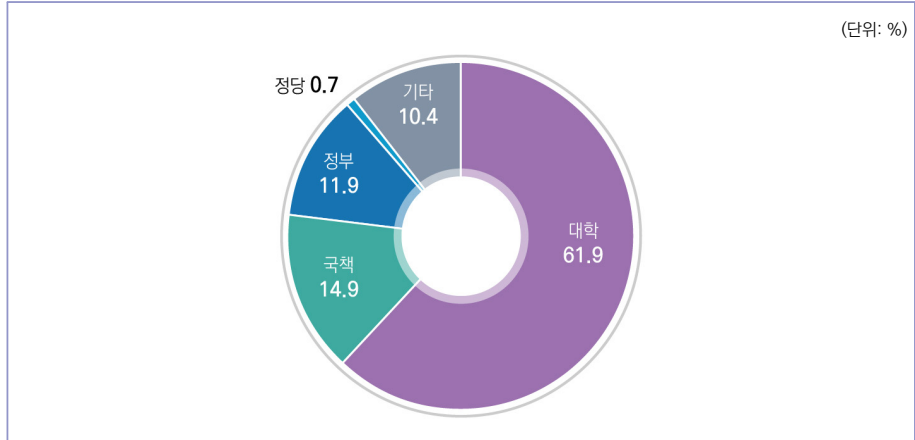
- 또한 경사노위 상임위원은 비록 고용노동부 차관만큼 위상이 높진 않아도 차관급에 해당되는 공무원으로 고용노동부의 주요 승진 경로의 하나임. 상임위원 중에는 최영기, 박태주, 배규식 등 외부에서 경사노위 상임위원으로 임명한 사례도 있으나 이외 상임위원은 노동부 공무원이 승진을 통해 임명

넷째, 윤성원·양재진(2015)은 경사노위의 합의사항이 법적인 강제성이 없어 이를 법안으로 구체화하는 역할은 대부분 노동부가 맡아오며 경사노위가 고용노동부 부처 위상에 긍정적인 영향을 미쳤다고 설명

2. 공익위원(위원장)의 특수한 성격

- 지금까지 회의체를 거쳐 간 공익위원은 747명(34.5%), 전체 노-사-정-공익위원 중 가장 높은 비율
- 그중 대학교 소속이 56.6%(423명), 국책기관이 24%(179명)를 차지, 국책연구원 중에는 한국노동연구원의 비율이 46.9%로 절반 가까이 차지. 사실상 공익위원의 80% 이상이 연구자
- 의제를 직접 다루고 교섭이 진행되는 의제·업종별 등 1단계 위원회 위원장도 75% 이상이 연구자

그림 6 의제·업종별 등 1단계 회의체 위원장의 구성 (1998~2021년)



출처: 정혜윤(2023, 77)

■ 상당한 권한

- 위원장과 공익위원의 상당수를 차지하는 연구자는 회의체 운영과 위원의 구성, 의제 결정에서 영향력 있는 또 하나의 자율적 행위자. 특히 위원장은 정부에서 임명을 하고 직접 노사 간 조정을 하고 위원 구성에 관여하는 등 상당한 권한이 있어 누구를 위원장으로 하느냐에 따라 회의체의 합의문과 방향이 달라질 수 있음

“위원장의 권한이 세요. 위원장이 다 조정을 하기 때문에. 그래서 위원장 성향. 그 정부의 성향은 누구를 위원장으로 하느냐를 보면 금방 알 수 있을 것 같더라고.” (노동계 관계자 인터뷰, 24.6.12.)

■ 독특한 위치

- 1기 노사정위에는 공익위원이 없었고 2기 위원회부터 공익위원이 들어왔으며, 3기 위원회에는 노사정이 추천한 자 중 노사의 순차 배제를 거쳐 남은 자를 위촉했으나, 경사노위로 바뀌며 순차 배제는 오히려 유능한 공익위원이 배제될 수 있다는 비판이 제기되며 종료. 그러나 노사의 의견을 듣도록 해 암암리에 당파성 평가가 존재
 - 공익위원과 위원장의 성격은 노사정 위원에 비해 독특한 위치를 가지고 있음. 이들은 해당 분야에 중요 전문가여야 한다는 전제가 있어 진입이 쉽지 않을 수 있으나 일단 진입하면 항의와 이탈의 비용이 크지 않음. 또한 자율성을 존중받지만 정치적 책임이 무겁지 않은 대신 조직의 보호를 받지 못하기에 권력에 취약할 수 있음
- 조직을 복원하는 충성파로서 역할: 이들은 비대칭적 노사정 간의 권력관계(노사의 상대적으로 낮은 정책역량 vs 압도적인 정보력과 정책역량을 가진 정부)를 보완하는 역할을 해왔음
 - 전문가로서의 각종 관련 지식을 제공하고 대안적인 정책과 제도개선방안을 제시함으로써 사회적 협의를 촉진하고 정부가 일방적으로 사회적 대화를 주도하는 것을 견제하면서 동시에 보완함(최영기 외 2022, 44)

- 노사단체를 대리하는 역할

- **조직을 퇴보시키는 충성파로서 역할:** 정부가 ‘노사가 합의했다’는 상징 정치에서 가장 필요한 보조 출연자는 공익위원으로, 공익위원의 중재안을 행정부의 계획이나 방향에 가깝게 만들어 노사에 수용을 압박하는 경우가 적지 않았음. 특히 보수 정부에서 노사 없는 포럼과 연구회가 늘어난 원인이기도 함. 일부 전문가의 경우 정부의 용역연구를 매개로 ‘지대추구(rent seeking)’의 장으로 활용할 가능성도 있음⁸⁾

8) 가령 국정감사 때면 노동부와 산하기관의 위원직을 맡고 있는 특정 교수에게 연구용역이 집중된다는 지적이 적지 않았다. 2012년 국정감사 결과에 의하면 노동부는 2009년 이후 매해 100여 건이 넘는 정책연구용역을 발주했는데, 2009년 117과제 중 34건은 1명이 2건 이상의 연구용역을 수행했다. 특히 특정 교수에게 몰아주기를 지적하고 있는데 가령 S대학의 A교수는 2009년부터 2010년 상반기까지 노동부(산하기관 포함) 연구용역을 18건 수행하고 15억 원의 용역비를 받았고, K대학의 B교수도 17건과 10건의 연구용역을 수행해 각각 6억 6천만 원과 3억 7천만 원의 용역비를 받는 등 당시 노동부와 산하기관의 위원직을 맡고 있는 특정 교수에게 연구용역이 집중되는 현상을 지적하고 있다(매일노동뉴스, 2012.10.23.).

04

경사노위는 어떻게 유지될 수 있었는가

- 경사노위에 참여하는 주요 조직의 특성과 지난 30년간 반복되는 이탈과 복귀를 종합해 보면

첫째, 노사정 회의체는 대체재를 찾기 어려운 공공재, 과점도 아닌 독점

- 그래서 한국노총과 사용자단체들은 항의, 이탈 협박, 잠시 이탈 후 복귀(보이콧)를 반복하고 민주노총도 복귀를 계속 시도함. 무엇보다 보이콧을 반복하는 한국노총과 사용자단체는 회의체 참여시 얻는 이익은 조직은 물론 위원 개개인에게도 적지 않은 반면 이탈 시 치러야 할 비용은 상당함. 이는 정부가 이탈과 항의를 억제하기 위해 권력을 행사해서이기도 함. 이러한 조직은 게으른 독점상태에 빠져 퇴보할 가능성이 있음.

둘째, 경사노위의 퇴보를 막은 원동력은 항의와 이탈 행위자 양 축이 공존해서임

- 한국노총과 사용자단체는 일시적 이탈을 하지만 복귀해 조직이 복원될 수 있도록 시간과 여유를 제공하는 행위자. 그러나 이들만 있어서는 조직이 충분히 개선되지 않을 수 있음
- 민주노총은 이탈 이후 복귀 시도를 거듭하면서 조직 개편과 활성화의 계기를 마련, 비록 민주노총의 복귀는 이루어지지 않았지만 경사노위는 정체를 벗어나 조직이 활성화됨. 이것이 경사노위가 출범한 1998년부터 논란을 거듭하면서도 회의체가 수차례 개편되며 새로운 시도가 이어지는 동력

셋째, 정부위원과 공익위원은 조직에서 잘 이탈하지 않은 충성파 구성원으로 경사노위의 가장 많은 수를 차지할 뿐 아니라 실제로 회의체를 주도하고, 부족한 노사의 정책 역량을 보완하는 등 역할을 해오며 경사노위 운영에 있어 중요한 행위자

- 그러나 이들이 지나치게 노사단체의 항의와 보이콧, 이탈파를 통제하는 역할을 하면 경사노위는 퇴보할 수 있다는 점에서 이들의 역할은 항상 양면성이 있음

넷째, 만약 경사노위에 항의하지 않는 충성파만 존재했거나 노사단체의 항의와 보이콧이 계속되지 않았거나, 이탈파를 지나치게 통제했다면 경사노위는 퇴보를 거듭해 유지가 어려웠을지도 모름. 즉 그간 파행과 교착을 거듭해온 회의체의 불안정성은 조직 퇴보를 막고 활성화를 유도한 하나의 과정이었다고 볼 수도 있음

■ 앞으로도 비슷한 패턴이 반복될까. 국회에서 사회적 대화 논의는?

- 허시먼의 맥락에서 본다면 입법부 내 사회적 대화가 이루어지면 게으른 독점에서 건전한 경쟁이란 과점 상태를 기대할 수 있을 것
 - 다만 그 길을 새롭게 내려면 경사노위처럼 굳건한 충성파 조직이 필요하고 그들의 이탈을 억제할 수 있는 수단도 있어야 함
 - 입법부에서 사회적 대화를 활성화하려면 조직이 퇴보하지 않는 방법에 대해 고민해야 할 것

참고문헌

박성국(2022). 『사회적 학습을 통한 전략적 선택: 한국 사회협약과 입법체제의 진화. 한양대학교』경영학과 박사학위논문.

박운(2023). “제4장. 경사노위는 어떤 활동을 하는가” 정혜윤 외, 『한국 노동정치 거버넌스와 정책과정』국회미래연구원.

박천희·홍은영(2016). “원전 인근 지역민들의 이탈, 항의, 충성에 대한 탐색적 연구: Hirschman의 EVL 모형 적용” 『한국행정학보』 50(3) 189-217.

박운·정혜윤(2023). “제2장. 경사노위 구조는 어떻게 변화했는가” 정혜윤 외, 『한국 노동정치 거버넌스와 정책과정』국회미래연구원.

손영우(2018). 『사회적 대화 - 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐나』 이매진.

손영우·임상훈(2020). 이해관계자 코포라티즘? - 사회적 협의에 새로운 주체들의 참여에 대한 국제비교연구. 『동향과전망』 109.

손영우(2024.9.20). “‘떠날 것인가, 남을 것인가:경사노위를 둘러싼 항의와 이탈의 조직정치’ 토론회” 『전(全)지구적 위기와 전환시대, 유럽과 한국 세미나 자료집』. 국회미래연구원.

앨버트 O. 허시먼·강명구 역(2016). 『떠날 것인가, 남을 것인가 - 퇴보하는 기업, 조직, 국가에 대한 반응』나무연필.

윤성원·양재진(2015). “한국관료제의 기관 자율성과 기관 능력의 부처별 차이에 관한 연구: 기획재정부와 고용노동부의 비교.” 『정부학연구』 21(2): 67-94.

전인(2007). “노사정위원회에서 경영자총협회의 역할과 전략적 행동: 법정근로시간단축 협상을 중심으로, 1998~2003” 『노동정책연구』 7(2): 27-71.

전인(2008). “제2장. 한국경영자총협회.”, 전인·서인덕, 『한국의 사용자단체: 한국경영자총협회, 금속산업사용자협의회, 보건의료산업사용자협의회』 한국노동연구원. 13-82.

정혜윤(2023). “제3장. 누가 노·사·정·공익위원이 되는가”, 정혜윤 외, 『한국 노동정치 거버넌스와 정책과정』국회미래연구원.

정혜윤, 이상직, 박현석, 박상훈, 박운, 고민지, 강경희, 이병권(2023). 『한국 노동정치 거버넌스와 정책과정』 국회미래연구원.

한국행정연구원(2023). 『2023년 사회통합실태조사(국가승인통계 공표용 보고서)』

최영기·김혜진·노광표·이호근·박지순·배규식·장홍근·손영우(2022). 『한국의 사회적 대화의 진단과 경제사회노동위원회의 발전과제』 경제사회노동위원회.

Albert O. Hirschman. *Exit, Voice, and Loyalty Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press Cambridge, Massachusetts and London, England.

이 자료는 **국회미래연구원 홈페이지**(www.nafi.re.kr) 및
열린국회정보(open.assembly.go.kr)에서 확인하실 수 있습니다.

