

# 노사의 제도와 규제 작성자로의 역할 전환에 관한 역사적 고찰 : 사회협약의 입법과정을 중심으로

박성국\* · 임상훈\*\*

## 요 약

이 연구는 노·사의 역할이 제도와 규제 수용자에서 어떻게 작성자로 전환됐는지 역사적으로 고찰했다. 전략적 선택과 사회적 학습의 분석 틀을 바탕으로 1998년 사회협약 입법체계가 형성되면서 노·사의 역할이 제도와 규제의 작성자로 전환됐음을 규명했다. 사회협약 입법체계는 노·사 대표단체와 정부가 합의한 사회협약을 기초로 의회에서 법률 제·개정안을 처리하는 비공식적인 규칙이자 제도를 의미한다. 본 연구는 과정추적 방법에 의한 사례분석을 바탕으로 사회협약에 관한 노사정 논의와 연계된 15대 국회 환경노동위원회의 입법과정을 연구했다. 네오 코포라티즘의 조직적·제도적 전제조건 없이 사회적 행위자들이 1998년 사회협약 입법체계를 형성한 것을 확인했다. 전략적 선택의 작용은 노·사·정과 정당들이 공통적으로 정책결정 일방주의 대신 사회적 협의와 협력입법을 결정한 점에서 확인됐다.

국가 수준의 노·사·정과 정당들은 사회협약을 매개로 사회적 협의와 정당 간 협의를 거쳐 개혁입법을 이뤄냈다. 1~2기 노사정위원회는 15대 국회 후반기 동안 100개의 합의 조항으로 구성된 10건의 사회적 협의를 도출했다. 집권정당과 야당은 15대 국회 환경노동위를 거쳐 본회의를 통과한 노동법률 46건 가운데 12건(26%)의 사회협약 관련 법안을 처리했다. 이처럼 본 연구는 국가 수준에서 노동조합과 사용자측이 사회적 협의와 국회 입법과정에 참여해 공공정책을 형성한 것을 서술했다. 이 연구는 기업과 노동조합, 연구자들이 국가 수준의 노사관계와 국회의 입법과정을 종합적으로 이해하는데 기여할 것으로 기대한다. 무엇보다 이 연구는 네오 코포라티즘의 전제조건 없이 사회협약 입법체계 형성을 설명한 전략적 선택과 사회적 학습 분석 틀의 유용성을 입증했다는데 이론적 의의가 있다.

〈주제어〉 사회적 협의, 사회협약, 전략적 선택, 사회적 학습

\* 한양대학교 경영학 박사, zzzkuk@naver.com, 제1저자.

\*\* 한양대학교 경영학과 교수, slim@hanyang.ac.kr, 교신저자.

## I. 서 론

과거 우리나라 노사관계에서 노·사 주체는 국회 입법과정에서 배제되어 정부가 만드는 제반 제도와 규제의 수용자로 간주됐다. 그런데 최근 20여년에 걸쳐 노동개혁 입법을 둘러싸고 지속적으로 나타나는 노·사·정 사이의 갈등과 만남은 노·사 주체의 역할이 변화되고 있음을 보여줬다. 어떻게 노·사의 역할이 제도와 규제의 수용자에서 작성자로 전환될 수 있었을까?

이 연구는 전략적 선택과 사회적 학습의 분석 틀을 바탕으로 1998년 사회협약 입법 체계가 형성되면서 노사의 역할이 제도와 규제의 작성자로 전환됐음을 규명했다. 사회협약 입법체계는 노·사 대표단체와 정부가 합의한 사회협약을 기초로 의회에서 법률 제·개정안을 처리하는 비공식적인 규칙이자 제도를 의미한다. 한국의 노·사·정은 1998년 경제위기 극복을 위한 노사정 합의를 체결했으며, 사회협약은 국회 입법과정을 거쳐 법제화됐다. 그런데 사회협약 연구 문헌들은 사회협약 의제와 합의 내용에 국한된 분석에 그치거나, 사회협약과 연계된 국회의 입법과정을 통합적으로 접근하지 못했다. 사회협약과 개혁입법의 연계와 이행성과에 대한 분석이 중요해지고 있음에도 상대적으로 이러한 영역을 본격적으로 다룬 연구 문헌은 부족했다(박성국·조현민·임상훈, 2020).

본 연구는 노·사·정의 사회협약과 국회의 입법과정을 구분하되 통합적으로 접근했다. 한국 사례는 네오 코포라티즘(neo-corporatism) 문헌에서 규정한 조직적·제도적 전제조건을 갖추지 않았다. 이 이론은 중앙집권적 노동조합과 강한 좌파정당이라는 전제조건을 근거로 국가 수준에서 사회협약 성립과 이행 여부를 결정했다(Cameron, 1984). 그럼에도 한국에서 국가 수준의 노동조합·사용자단체와 정부, 그리고 정당들은 1998년 사회협약을 형성하고, 개혁입법에 성공했다. 연구자는 조직적·제도적 전제조건을 갖지 못한 사회적·정치적 행위자들이 1998년 이래 사회협약과 개혁입법을 어떻게 이뤄냈는지를 탐색했다.

이 연구는 사회협약과 국회 입법과정을 단순한 투입과 산출의 관계로서 서술하지 않았다. 본 연구는 노사정과 정당들이 사회적 협의를 거쳐 사회협약을 체결하는 한편 정당들이 의회에서 정당 간 협의를 통해 입법여부를 전략적으로 선택하는 연구모형을 제시했다. 사회적 협의와 정당 간 협의는 사회협약을 매개로 상호작용하되, 그러한 전 과정에서 사회적 학습이 이뤄지는 것으로 설정됐다. 이에 기반해 본 연구는 노·사·정이 1998년 경제위기 극복을 위한 노사정 합의를 형성하는 한편 국회 입법과정과 연계해 개혁입법을 이뤄낸 것으로 규정했다. 이러한 접근방식은 정부와 의회가 의제 설정과 입법을 주도하되, 노·사 단체가 로비와 압력을 바탕으로 입법에 영향을 미치는 다원

주의 정치체제와 달랐다. 사회협약 입법체제는 노·사·정과 정당들이 협의·합의를 거쳐 공공정책을 함께 형성했다(Lim, 2002).

이 연구는 기업과 노동조합, 노사관계 연구자들이 국가 수준의 노사관계와 국회의 입법과정을 종합적으로 이해하는데 기여할 것으로 기대한다. 본 연구는 세 부분으로 구성됐다. 먼저 1998년 사회협약과 국회 입법과정을 분석하기 위해 이론적 검토와 분석 틀을 다뤘다. 한국적 맥락에서 사회협약의 입법과정에 접근하기 위해 전략적 선택과 사회적 학습의 분석 틀을 제시했다. 다음으로 15대 국회 후반기 동안 이뤄진 노사정의 사회적 협의, 정당 간 협의와 국회 환경노동위의 입법과정을 분석했다. 마지막으로 연구를 요약하고, 사회협약 입법체제의 형성과 합의를 정리했다.

## II. 이론적 배경

### 1. 이론적 배경

다원주의(pluralism)는 상대적으로 자율적인 다수집단들이 정치과정에 균등한 영향력을 행사하는 것으로 규정됐다. 정치과정에 모든 이익집단이 참여하는 가운데 경쟁과 협상이라는 시장원리가 적용됐다. 정부는 중립적인 존재로서 여러 이익집단들의 경쟁을 감독하고 규칙을 제정하는 기능을 담당했다. 따라서 정부는 정책 결정을 주도하는 반면 이익집단들은 경쟁과 협상을 통해 정부 정책에 영향을 미쳤다(주재현, 2016). 이익집단들은 주로 로비와 압력을 바탕으로 정부의 정책 결정에 개입했다. 이 과정에서 특정 이익집단의 우월한 권력 행사는 불가피하게 발생했다. Schmitter(1974)는 다원주의가 자본주의 사회의 격화된 이익집단 갈등을 해결하지 못했다고 비판했다. 그는 중앙집중성, 독점적 대표성, 기능적 합리성을 갖춘 이익집단 대표시스템이 갈등 해결과 조정을 하는 네오 코포라티즘을 대안으로 제시했다. 중앙집중성은 비경쟁적이며 소수의 단일한 지도체제를 갖춘 이익집단을 의미했다. 독점성은 이익을 대표하는 권한을 가지며, 공공기관이 이를 인증했다. 기능적 합리성은 이익집단 내부의 기능들이 분화하고 전문화된 가운데 위계적 계층구조를 갖춘 것이다. 이를 바탕으로 네오 코포라티즘은 이익집단이 이해(利害)를 대변하거나, 공공정책 형성에 참여하는 것을 이론화했다(Schmitter, 1974).

사회적 협의는 정부와 조직된 이해관계자(노·사)가 공공정책 형성에 함께하는 것을 의미했다. 이 과정에서 벌어지는 협의와 합의, 협약의 체결 전 과정을 포함했다(Lim, 2002). 사회협약은 노·사·정 3자의 협의를 거친 합의이거나, 노·사의 중앙협약에

대해 정부가 공개적으로 지지한 것을 의미했다. 사회협약 의제는 임금·소득정책·노동시장정책·복지개혁을 망라했다. 네오 코포라티즘 문헌은 높은 조직률의 중앙집권적 노동조합과 강한 좌파정당을 가진 나라들이 정치적 교환과 사회협약을 바탕으로 성과를 낸 것으로 분석했다(Cameron, 1984). 다수의 연구는 그러한 사회협약 전제조건 분석에 주력했다. 반면 세계화와 정치의 보수화, 무역과 자본 자유화에 따른 분권화가 확산하면서 정치적 교환과 사회협약은 몰락할 것이라는 예측이 지배적이었다. 그런데 1990년대 새로운 사회협약이 잇따라 출현하면서 국면이 전환됐다. 유연하지만 온건한 노동조합과 의회 소수파 정부는 경제위기 극복을 위해 사회적 협의·사회협약을 선택한 것으로 분석됐다. 이후 사용자단체들이 지지하면 사회협약은 반복적으로 출현했다. 1990년대 사회협약은 국가 수준의 노·사 대표단체와 정부가 공공정책을 함께 형성한 이후 이행하는 것으로 정의됐다. 그러한 과정은 사회적 협의를 바탕으로 이뤄졌다(Lim, 2002; 임상훈·Baccaro, 2006; Baccaro & Galindo, 2017).

1990년대 이후 사회협약은 양면성을 가졌다. 세계화의 제약에 따라 임금억제, 노동시장 유연성 확대, 사회보장지출 감액 등 축소 지향적 정책을 포함했다. 반면 공공정책 형성 권한이 이양되면서 노·사·정은 정책 결정을 공유하게 됐다. 노동조합은 전자를 꺼려했지만 후자에 호의적이었다. 일방적으로 시행된 신자우주의 개혁보다 사회협약을 통한 공정한 개혁(equitable reforms)에 공감했다. 일부 학자들은 세계화의 맥락에서 변화에 적응하는 네오 코포라티즘에 주안점을 뒀는데, 이러한 유형을 '경쟁적 코포라티즘(competitive corporatism)'이라고 명명했다(Rhodes, 1998). 아울러 Traxler 등은 세계화에 따른 단체교섭 분권화로 촉발된 개별화된 이익(interests)을 조정모델이 조절한다고 주장했다. 그는 수요에서 공급 코포라티즘으로의 전환을 주장했다(Traxler & Kittel 2001).

그런데 1990년대 이후 유럽 각국에서 사회협약은 새로운 정치적 여건에 따라 이행 여부가 좌우됐다. 1970~80년대에는 의회 다수파의 좌파 정당정부가 사회협약을 추진했기 때문에 사회협약 법제화는 당연시됐다. 게다가 사회협약의 핵심의제는 거시경제 조정을 위한 임금조정이었다. 정부와 노조는 임금인상 억제와 세제 감면 등 소득정책을 교환한 가운데 의회의 역할은 제한적이었다. 반면 1990년대 이후에는 소수 의석을 가진 중도우파정당 중심의 연립정부가 사회협약을 주도했다. 이들 중도우파정당과 연립정부는 공공지출 확대와 노동권 보호와는 반대 방향의 정책을 결정했다. 재정을 전제로 한 노동시장 유연화와 사회복지 개혁을 추진했다. 이것은 의회의 법제·개정을 필요로 했지만 과거만큼 입법 여건은 호의적이지 않았다. 약한 연립정부와 집권정당의 전면교체, 지속적인 정치세력 불균형은 사회불안정을 심화시켰다. 때문에 사회협약과 법제화의 상호연동성은 갈수록 약화했다. 그럼에도 세계 각국의 노·사·정은

최근 코로나 19 바이러스의 확산에 따라 보건·경제 위기에 대응하기 위해 사회협약을 추진했다. 한국의 노·사·정도 지난 2020년 코로나 19 바이러스에 대응하기 위한 사회협약을 체결했다(Culpepper & Regan, 2014; 박성국·조현민·임상훈, 2020).

## 2. 분석 틀과 연구방법

한국은 네오 코포라티즘의 제도적·조직적 전제조건을 갖추지 않았음에도 정치적·사회적 행위자들이 사회협약 체결과 개혁 입법을 이뤄낸 사례였다. 본 연구는 네오 코포라티즘의 결정론적 접근과 달리 노사관계 시스템론에서 발전된 전략적 선택론(Kochan, Katz and McKersie, 1986)에 근거하되, 사회적 학습론으로 논리를 보강해 사회협약과 개혁입법 과정에 접근했다. 특히 전통적인 투입과 산출 이론에 따라 정부와 의회가 정책 결정과 입법을 주도하는 이론적 접근과 달리 사회협약 입법체계의 연구모형<sup>1)</sup>을 적용했다. 즉 사회협약 입법체계는 노·사 대표단체와 정부가 합의한 사회협약을 기초로 의회에서 법률 제·개정안을 처리하는 비공식적인 규칙이자 제도를 의미했다. 사회협약을 형성하는 노·사의 대표체계와 법안을 제·개정하는 의회정당 대표체계는 분리되지만 사회협약을 매개로 상호작용했다. 즉 사회협약 입법체계는 사회적 협의 → 사회협약 → 정당 간 협의라는 하위체계로 이뤄진 가운데 전략적 선택과 사회적 학습이 입법과정에 영향을 미친 것으로 설정됐다. 이러한 과정에서 사회적 행위자는 공통 이해를 기반으로 신념을 강화했거나 변화시켰으며, 정책·전략·법안을 변경하는 행위 변화를 경험했다.

〈표 1〉 사회적 협의와 정당 간 협의 의사 결정과 전략

	행위자	상호작용	목표	동기	전략선택
사회적 협의	노동조합, 사용자단체, 정부, 기타 시민단체	정책협의	정책형성	이해대변	협력/대립
정당 간 협의	정부·여당, 야당	입법협상	법제화	집권추구	협상/지연

출처: 필자 구성

1) 본고의 연구모형은 Keman(1997)의 정치체계 모델에서 영향을 받았다. Keman는 코포라티스트 국가의 정치체계 모델이 시민 → 의회 → 정당정부 → 정책형성의 절차를 밟는다고 제시했다. 시민과 의회는 정당이, 정당정부와 정책형성은 노·사 단체와 같은 이익집단들이 이익매개를 했다. 정당과 이익집단의 정치체계 참여동기는 다르지만 문제해결 관점에서 상호작용했다. Keman의 모델은 비례대표·다당제·연립정부와 같은 합의제 모델의 정치제도를 채택하고 있는 유럽을 상징했다. 반면 다수결 모델의 정치제도를 채택한 한국의 맥락에선 합의제 모델의 정치체계를 직접 적용하기 어려웠다. 때문에 본 논문에선 한국적 맥락을 고려한 사회협약 입법체계 모형을 설정했다.

〈표 1〉과 같이, 사회적 협의의 행위자는 노동조합과 사용자단체, 정부, 기타 시민사회단체들로 설정했다. 행위자들은 정책형성을 목표로 협의·합의를 추구하며, 이를 달성하기 위해 협력 또는 대립전략을 선택했다. 노·사 대표 단체에게 협력전략은 정책 문제에 관한 공유된 이해를 바탕으로 선호이익 대신 공동이익을 실현하려는 시도이자 노력을 의미했다. 사회협약과 연계된 법제화에 대한 지지는 이에 해당했다. 반면 대립 전략은 이전 정책결과에 관한 상의한 이해와 해석을 전제로 승패를 목표로 한 상호작용을 의미했다. 정당 간 협의는 의회의 입법을 둘러싼 공식·비공식의 협의·합의하는 관행이었다. 행위자는 여·야 정당들과 정부<sup>2)</sup>이며, 법제화를 목표로 상호작용했다. 정당들은 집권 동기를 갖고 정당 간 협의에 임했다. 이 과정에서 정당 지도부들은 법안 처리를 협상하거나, 지연하는 전략을 선택했다. 사회적 협의를 거친 사회협약 조항들은 여당 의원 또는 정부가 법안을 발의해 의회에 상정하는 절차를 밟았다(Scharpf, 1997; 하태수, 2009).

전략적 선택은 사회적·정치적 행위자가 선호하는 목표(정책)에 도달하기 위해 선택한 의사결정 방식을 의미했다. 노사관계 내에서 발생하는 다양한 수준의 의사결정을 의미하며 정부 조직 및 정책, 노사관계 결과에 대해 독립적인 효과를 가졌다. 노사관계 당사자 간 상호작용을 전제하기 때문에 전략적 선택은 노사관계 변화의 중요한 요인으로 설명했다(Kochan, Katz and McKersie, 1986). 사회적 학습은 과거의 정책 경험과 새로운 정보를 바탕으로 행위자의 신념 변화를 유도해 행위 변화로 이끄는 의식적인 과정이자 환경에 적응하는 덜 의식적인 과정을 포함했다. 아울러 사회적 학습은 관료와 전문가에 의한 국가의 자율적인 활동이 아니라 사회 발전과 연계하거나 사회적 행위자와 함께하는 정책형성과 변화의 산물이었다. 노·사 대표단체와 정부가 공공정책을 함께 협의·합의하는 사회적 협의는 사회적 학습의 과정이었다. 사회적 협의를 통한 사회적 학습은 노·사·정의 상호의존성을 육성하고, 공동이익을 형성했다(Hall, 1993; Visser & Hemrijck, 1997).

본 연구는 사회협약과 연계된 국회의 입법과정을 규명하기 위해 과정추적 방법에 의한 사례분석을 채택했다. 과정추적 방법은 인과관계 연구에서 어떻게 의사결정이 이뤄지며, 어떠한 순서로 발생했는지, 변수 간 상호작용이 어떻게 나타났는지 설명했다(김선희, 2017). 이 방법은 사건과 현상의 전개 과정을 단계별로 분류하고, 각 단계에서 발견된 규칙들을 찾아 일반화했다. 연구 대상은 1998년 2월6일 체결된 사회협약 의제

2) 대통령제 국가인 미국 연방정부는 입법 발의권이 없다. 미국은 입법권, 행정권, 사법권이 분리됐다. 유럽의 의원내각제 국가의 경우 연립정당들이 정부를 형성하고, 정당정부가 입법을 주도했다. 한국은 대통령제를 채택하고 있음에도 의원내각제 국가와 유사하게 정부가 입법발의권을 가진 사례였다.

와 합의 내용 그리고 노·사·정과 정당 관계자의 전략적 선택이었다. 이와 관련된 15대 국회 후반기 환경노동위원회(1998년 2월~2000년 4월)의 입법과정이었다. 연구자는 사회협약과 연계된 근로기준법, 파견근로자보호법, 노사정위원회법을 핵심 법안으로 설정하고 입법과정을 검토했다. 사회협약과 입법과정, 전략적 선택과 사회적 학습을 파악하기 위해 1차 및 2차 자료에 대한 문헌연구를 진행했으며, 관련 당사자들과 면담 조사를 병행했다.

### Ⅲ. 사례 분석 : 1998년 사회협약과 입법과정

#### 1. 1998년 경제위기와 정책유산

##### 1) 경제위기와 IMF의 개입

한보철강과 (주)한보가 1997년 1월23일 최종 부도 처리되면서 한국은 국가적인 경제 위기 상황에 처했다. 기업들의 부도 도미노 사태와 대량실업의 공포가 현실화됐다. 경제실패는 재벌기업 중심의 경제구조와 취약한 금융부문에서 비롯됐다. 부채금융의 무거운 압박과 재벌기업의 약한 재정구조는 한국 경제 취약성의 핵심 원천이었다. 수출 주도형 경제를 이끌던 재벌기업이 위기에 처하자 한국경제는 심각한 위기에 직면했다(노사정위원회, 2003). 경제위기 이전 1997년의 국내총생산(GDP) 실질성장률은 5.9%였으나 경제위기 이후 1998년의 GDP 실질성장률은 -5.5%로 추락했다. 경제위기 이전 2%대인 실업률과 4%대인 물가상승률은 경제위기 이후 각각 7%, 7.5%로 치솟았다.

한국 정부와 국제통화기금(IMF)은 1997년 12월 5일 구제금융 제공을 대가로 구조개혁과 관련한 협정을 체결했다. 양측은 통화와 재정 긴축, 고금리, 금융 부문의 구조조정과 재무구조개선, 무역 및 자본 자유화, 기업 지배구조 개혁, 노동시장 개혁 등에 합의했다.<sup>3)</sup> 아울러 미국 정부와 미국 투자자들은 IMF의 요구에 만족하지 않았으며 추가적인 구조조정 협상을 요구했다. IMF는 경제위기가 취약한 금융부문 재무구조와 불투명한 기업의 지배구조, 경직된 노동시장 구조에서 비롯됐다고 분석했다(Lim, 2002).

한국 정부는 1997년 12월 24일 인원 감축 시 노사 간 공평한 고تب분담, 노동시장 및 임금 쟁점을 반영한 노동시장 유연성의 제고, 실업자 지원을 포함한 고용보험 강화

3) 한국정부와 IMF가 구조개혁 방안에 합의하자, IMF 이사회는 1997년 12월 5일 55억6천만달러를 즉각 지원했다. 같은 날 IMF와 주요 선진국은 지원자금 100억달러를 조기에 지원하는 결정을 했다. 또한 IMF 이사회는 12월 19일 2차 지원금(35억달러)을 한국에 제공하기로 결정했다(한국경제, 1997.12.20).

등을 담은 2차 의향서를 IMF에 제출했다. 여기에는 정리하고 부담 완화, 신속한 실직자의 일자리 재배치 등을 담은 방안도 포함됐다(박동, 2000). IMF가 요구한 정리해고제 조기 도입에 정부가 호응하면서 노동시장 유연화 방안은 거스를 수 없는 것처럼 여겨졌다. 경제위기와 IMF의 개입은 사회적 행위자들이 겪은 초유의 외부제약이자 강력한 도전이었다.

## 2) 의회 구조 변화와 정권교체

경제위기를 초래한 김영삼 정부는 야당에게 정권의 바통을 넘겼다. 1997년 12월 18일 제15대 대통령 선거에서 건국 이후 50년 만에 최초로 야당이 민주적 선거를 통해 정권교체를 이뤄냈다. 김대중 당선자는 최초의 호남 출신 대통령으로서 국민통합의 과제를 갖게 됐다. 호남이라는 취약한 지역 기반과 집권당의 의회 소수파 지위는 개혁 그 자체에 대한 직접적인 제약으로 작용했다. 1996년 5월 개원한 15대 국회에서 집권당인 신한국당은 139석(득표율 35.1%)의 제1당이였다. 이후 신한국당은 1997년 11월 21일 통합민주당과 합당해 154석의 다수당으로 바뀌었으며, 한나라당으로 당명을 변경했다. 1998년 2월 기준, 국회의원 20석의 국회 교섭단체는 한나라당(154석), 새정치국민회의(79석), 자유민주연합(50석) 등 3개 정당이었다. 여소야대의 불리한 정치지형을 전제로 김대중 정부는 1998년 2월 25일에 출범했다. 새정치국민회의와 자민련은 공동정부를 추진해 호의적인 정치지형을 형성하려 했다. 자민련 총재였던 김종필 국무총리 서리의 국회 인준이 1998년 8월 통과되면서 15대 국회 후반기 동안 김대중 정부는 실질적인 공동정부로서 운영됐다. 15대 국회 후반기 공동여당은 입법에 유리한 다수파의 위치를 차지했다(오승용, 2004).

## 3) 사회적 협의 실험과 정책 유산

노·사·정이 공공정책을 협의·합의하는 사회적 협의는 1975년 10월 중앙 노사 간담회에서 비롯된 것으로 평가됐다. 이것은 권위주의 정부가 동원한 국가 수준의 노·사 대표단체 간의 정책협의였다. 정부 대표는 노동청장, 노동자 대표는 한국노총, 사용자대표는 한국경총이 참여한 가운데 노사문제 공동대처, 노동정책 이해증진 방안을 논의했다. 이를 바탕으로 노·사·정은 1979년 노사협조 강화를 위한 공동 합의문을 체결했다. 이후 실험적 사회적 협의는 1980년 중앙노사협의회, 1989년 최저임금심의위원회의 설립으로 이어졌다. 최저임금위원회는 노·사·공익위원 중심의 기구이자 가장 오래된 사회적 협의기구였다(최영기 외, 1999).

정부 주도가 아니라 민간 주도의 중앙 노사협의는 1990년 4월에 나타났다. 한국노총은 민간 주도의 노사 논의기구인 국민경제사회협의회(경사협)를 제안했다. 경사협은

1991년 3월 산업사회 성숙을 위한 노사 공동선언을 발표했다. 이어 한국노총과 한국 경총은 1993~1994년 임금인상 중앙합의, 1995년 산업평화 공동선언을 도출했다. 김영삼 정부 시절 출범한 노사관계개혁위원회는 사회적 협의를 둘러싼 논의 지형을 바꾸었다. 새로운 노동운동 세력으로 부상한 민주노총이 노사관계개혁위에 참여하면서 국면이 전환됐다. 세계화와 시장통합에 대응하고, 경제협력개발기구(OECD)와 국제노동기구(ILO)의 규범을 따라야 했던 김영삼 정부는 1996년 이후 ‘참여와 협력’을 통한 노동정책을 표방했다(Lim, 2002).

노사관계개혁위는 노동법 개정 합의를 도출하지 못한 채 공익위원안을 제시하는 것으로 활동을 정리했다. 그런데 정부는 1996년 12월 3일 직권중재 범위 확대, 상급단체 복수노조 허용과 기업단위 복수노조 5년 유예, 노조 전임자 급여지원 부당노동행위, 정리해고제 요건 완화 등 공익위원안보다 후퇴한 노동법 개정안을 확정해 법안을 발의했다. 이에 신한국당은 12월 26일 새벽 상임위원회의 의결을 거치지 않은 노동법과 안기부법 개정안을 국회 본회의에서 변칙적으로 단독 처리했다. 국회법 85조에 따라 국회의장이 본회의에 법안을 직권상정해 처리하는 제도를 활용했다. 한국노총과 민주노총은 1996년 12월 26일부터 1997년 2월 28일까지 역사상 최초의 공동 총파업과 집회를 벌이면서 개정 노동법의 철회를 요구했다. 결국 김영삼 대통령은 1997년 1월 21일 여·야 간 영수회담을 통해 정리해고제 2년간 유예 등 노동법 재개정에 합의했다. 이 사건은 노동법의 일방입법과 변칙처리를 철회시킨 양대 노총의 공동투쟁의 위력을 확인하는 계기를 제공했다(박동, 2000).

## 2. 사회적 협의 과정과 결과

경제위기가 확산되자 정부·정치권, 노동조합과 사용자단체는 대응에 나섰다. 김영삼 정부와 IMF는 1997년 12월 5일 협정을 체결했다. IMF 협정에는 고금리와 긴축정책, 노동시장 유연화와 금융기관 구조조정 방안이 포함됐다. 집권당(한나라당)의 이회창 후보와 팽팽한 경쟁 구도에서 신승한 김대중 제15대 대통령 당선자는 12월 18일 IMF와의 협의를 통한 경제위기 해법 마련을 약속하는 한편 노동조합·사용자단체에 협조를 요청했다. 이미 노동조합의 최상급단체인 민주노총은 경제위기 대응을 위한 노·사·정 3자 협의의 필요성을 제기했다. 또 다른 최상급단체인 한국노총의 박인상 위원장은 15대 대통령 선거에서 김대중 후보를 지지하는 한편 노·사·정 3자 회의를 요구했다. 양대 노총은 1997년 기준 노조 조직률이 약 11% 정도였지만 대기업과 공공기관 노조들이 대거 가입했다<sup>4)</sup>(한국노동연구원, 2002).

4) 한국노총은 1999년 말 현재, 27개 산별연맹(노조)과 4천501개의 기업별노조로 구성됐으며 조합

IMF와의 구제금융 조건 재협의를 공약했던 김대중 당선자 측은 1998년 1월 국회에서 금융산업구조개선특별법을 처리하는 것으로 입장을 선회했다. 김대중 대통령 당선자 측과 한국노총은 1997년 12월 26일 간담회에서 노·사·정 3자 회의를 구성해 고용보험기금 증액, 고용 창출 등의 문제를 종합적으로 논의하기로 의견을 모았다. 이어 김대중 당선자 측은 12월 27일 민주노총과의 간담회에서 정리해고제 조기 도입 등 노동시장 유연화 조치의 필요성을 강조했다. 반면 민주노총은 정리해고제 조기 도입에 반대한 가운데 재벌개혁을 요구했다. 김대중 대통령 당선자는 1998년 1월 13일 4대 재벌기업(삼성·대우·현대·LG) 회장들과의 조찬 회동에서 5대 구조조정 원칙에 합의했다. 이런 과정을 거쳐 김대중 당선자 측과 노동계·경영계는 1월 14일 전격적으로 노사정위원회 구성에 합의했다. 김대중 당선자 측은 금융산업구조개선법을 유보하되 노사정위원회에 힘을 실었다(Lim, 2002).

마침내 1기 노사정위원회가 1월15일 공식적으로 출범했다. 노·사·정 및 정치권이 사회적 협의의 주체로 참여한 가운데 공익위원은 참여하지 않았다.<sup>5)</sup> 정당이 참여하지 않은 유럽 국가의 사례와 달리 여·야 정치인들의 노사정위원회 참여는 매우 이례적이었다. 1기 노사정위원회에서 최대 쟁점은 정리해고제의 조기 도입 여부였다. 경영상 이유에 의한 해고와 관련한 절차와 기준을 규정한 근로기준법 31조에 해당했다. 김영삼 정부·집권당의 일방입법 철회 이후 여당과 야당은 1997년 2월 정리해고제 시행을 2년 유예하는 것으로 재개정했다(노사정위원회, 2003).

노사정은 1월 20일 '경제위기 극복을 위한 공정한 고통 분담에 관한 노사정 공동선언문'을 발표했다. 이후 노사정위원회는 공동선언을 기초로 주고받기 협상을 벌였다. 노동계는 재벌개혁과 노동기본권 보장을, 경영계는 노동시장 유연성 확대와 사회안전망 구축을, 정부는 노·사의 요구사항을 조합한 정책을 제안했다. 협상 시한은 1월 말 IMF에 약속한 정리해고제 법제화와 외채협상 시점과 맞물렸다. 결국 노동계는 정리해고·파견 근로제 등 노동시장 유연화 수단의 조기 도입을 수용하는 대신 경영계는 재벌개혁과 노동기본권 조항을 받아들였다. 정부는 기초 사회안전망 구축과 사회복지 지출을 늘리는

---

원 수는 89만명이었다. 민주노총은 1999년 말 현재, 16개 산별연맹(노조)과 1천256개의 기업별 노조를 포괄하며, 조합원은 57만명이었다. 한국노총(노조당 평균 242명)에 비해 민주노총(노조당 평균 535명)에 대기업노조가 더 많이 소속됐다(Lim, 2002).

- 5) 사용자단체 대표로서 한국경영자총협회(한국경총)와 전국경제인연합(전경련)이 참여했다. 한국의 사용자단체는 산업·업종별 사용자단체를 회원으로 하는 유럽과 달리 개별 기업이 직접 가입한다. 사용자단체 조직물은 회원기업 조직물과 종업원 조직물로서 집계한다. 한국의 경우 공식 발표를 하지 않기 때문에 정확한 사용자단체의 조직물을 확인하기 어렵다. 다만 1998년 기준, 단체협약을 적용받는 노동자는 전체 노동자 대비 약 15% 정도인데 이것은 법적 사용자로서 의무를 갖는 기업들의 종업원 조직물을 의미했다. 일부 연구에선 이를 전제로 사용자단체의 종업원 조직물을 유추했다(박성국·조현민·임상훈, 2020).

한편 공공정책 결정 권한을 노·사와 공유하기로 했다. 90개 조항으로 구성된 사회협약은 기업 수준의 임금과 근로조건 쟁점에서 국가 수준의 사회복지와 고용 문제로 노사관계 쟁점을 전환시켰다. 적대적 노사관계와 다른 민주적 방식을 통해 이해관계를 성공적으로 조정한 국가 수준의 노사정 3자 타협이었다(박동, 2000; Lim, 2002).

그러나 사회협약의 당사자인 민주노총 대의원들은 1998년 2월9일 8차 임시대의원대회에서 6시간 동안 격론을 벌인 끝에 찬성 88표, 반대 184표로 사회협약을 승인하지 않았다. 배석범 위원장 직무대행 등 민주노총 지도부는 대의원대회의 결정을 수용해 총사퇴했다. 민주노총은 정리해고제 법제화 철회를 요구하며 파업을 결의했지만, 예고했던 2월 13일 파업을 철회했다. 정부는 민주노총 대의원대회에서 부결됐더라도 사회협약은 유효한 것으로 규정했다. 김대중 당선자 측과 정부는 사회협약과 개혁입법의 연계전략에 따라 야당(한나라당)의 협조를 이끌어냈다. 사회협약 체결 이후 15대 국회는 2월 14일 임시국회를 열어 정리해고·파견근로제 등 사회협약 관련법안을 일괄 처리했다(한국노동연구원, 2002).

새로 출범한 김대중 정부는 3월 11일 국무회의를 열어 대통령령으로 노사정위원회 규정안을 의결했다. 2기 노사정위원회는 6월 3일 대통령령에 근거한 정책자문기구로 개편됐다. 금융·기업·공공·노동에 대한 정부의 구조조정 발표로 노·정 간의 충돌과 긴장이 높아진 가운데 노사정위원회는 사회적 협의를 통한 원만한 해결을 모색했다. 2기 노사정위원회의 쟁점은 교원노조 설립과 실업자 초기업 단위노조 가입이었지만 정부 부처 간 의견이 엇갈리면서 입법은 지연됐다. 결국 법무부와 노동부는 실업자 노조 가입 문제를 합의하지 못했다. 이를 이유로 국회는 교원노조법을 처리하되, 실업자 노조 가입의 법제화를 보류했다. 이런 가운데 한국노총은 1999년 1월 21일 일방적 구조조정 중단을 요구하며 노사정위원회 조건부 탈퇴를 의결하는 한편 민주노총은 1999년 2월 24일 대의원대회를 열어 노사정위원회 탈퇴를 결의했다. 한국경총은 4월 17일 노조 전임자 급여지원 문제에 대한 한국노총과 정부 간의 협상에 반발해 노사정위원회를 탈퇴했다. 격화된 갈등은 한국노총과 정부, 한국경총이 주도적으로 풀었다. 박인상 한국노총 위원장, 김창성 한국경총 회장, 이기호 노동부 장관은 4월 19일 합의사항이었던 ‘노사정위원회법’ 제정에 합의했다(노사정위원회, 2003; 한국노동연구원, 2002).

### 3. 국회 환경노동위와 정당 간 협의

#### 1) 국회 환경노동위 특성

15대 국회는 김영삼 정부와 김대중 정부의 임기 기간과 겹쳐 있는 가운데 외환위기 극복이라는 과제를 가진 20세기 마지막 국회였다. 15대 국회 후반기 공동여당은 환경

노동위원장과 국회의장을 배출하면서 노동 입법의 유리한 조건을 마련했다. 하지만 공동여당은 한나라당의 협조를 얻어야만 사회협약 관련 법안을 원활하게 처리할 수 있었다. 15대 국회의 임기는 1996년 5월 30일부터 2000년 5월 29일이었다. 집권정당은 154석의 한나라당에서 129석의 새정치국민회의와 자유민주연합으로 변경됐지만 여소야대의 의회 권력 지형은 바뀌지 않았다. 15대 국회 전반기 환경노동위원회는 자유민주연합 소속의 이공규 위원장을 포함해 16명의 의원으로 구성됐다. 후반기 환경노동위원회는 자유민주연합 소속의 김범명 위원장을 포함해 16명으로 구성됐다.<sup>6)</sup> 적어도 한나라당은 1998년 2월 사회협약과 연계된 법안을 처리할 당시에 환경노동위원회의 다수의석을 차지했다. 한나라당 9명, 새정치국민회의의 5명, 자유민주연합 1명의 국회의원으로 구성됐기 때문에 야당의 동의 없이는 여당이 법안을 처리하기 어려운 구조였다. 김대중 정부 출범 이후 의회 권력 지형의 변화에 따라 후반기 환경노동위에서 새정치국민회의와 자민련(공동여당) 대 한나라당(야당)의 의석수는 동률을 이뤘다. 전반기 법제사법위원회 위원장은 강재섭 신한국당 의원이며, 후반기 위원장은 목요상 한나라당 의원이었다. 전반기 국회의장은 김수한 신한국당 의원이며, 후반기 국회의장은 박준규 자유민주연합 의원이었다. 환경노동위 법안심사소위와 환경노동위 전체회의, 법제사법위원회, 본회의는 법안 처리 절차에 따른 거부점이며, 거부점을 좌우하는 정파가 거부권 행사자가 됐다.<sup>7)</sup>

## 2) 정당 간 협의

15대 국회 후반기 노동 입법을 둘러싼 정당 간 협의는 노사정위원회를 통해 이뤄졌다. 새정치국민회의·자유민주연합, 한나라당 소속 의원들이 함께 노사정위원회 논의에 참여했다. 1~2기 노사정위원회에 참여한 여당과 야당 의원들은 사회협약 체결과 이행에 기여했다. 사회협약 관련 법안에 대한 여·야의 정당 간 협의는 1998년 2월 임시국회, 1998년 10~12월 정기국회와 임시국회, 1999년 4월 임시국회로 이어졌다(한국노동연구원, 2002). 1998년 2월 2일부터 17일까지 15일 동안 진행된 188회 임시국회에서 여·야는 경제위기로 인한 국가부도 사태를 막아야 한다는 데 공감해 신속한 법안 처리를 강조했다. 하지만 김대중 정부 출범을 앞둔 상황에서 여·야는 새 정부의

6) 우리나라는 '위원회 중심주의'를 의사결정 구조로서 채택하고 있으며, 법안 처리과정은 상임위원회에서 시작해 상향식 단계를 거쳤다. 국회법 제41조에 의하면, 상임위원회 위원장은 본 회의에서 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수의 득표를 통해 선출되며, 임기는 2년이었다. 상임위원회장은 위원회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독한다(국회 환경노동위원회 수석전문위원실, 2000).

7) Tsebelis(2002)에 따르면 의회에서 법안 처리는 거부권 행사자의 수와 거리에 의해 좌우된다. 즉 거부권 행사자 수가 많을수록, 이들 간의 이념적 거리가 멀수록 기존 정책의 안정성이 높아지거나, 새로운 법안을 제·개정하기 어렵다.

조직개편을 두고 날카로운 신경전을 벌였다. 여·야는 사회협약 관련법안과 정부조직 개편법안·내각 인사청문회법안을 연계한 일괄거래 협상전략을 펼쳤다. 일괄거래 협상은 한 의제에서 양보하고 다른 의제에서 양보를 얻어내는 협상을 말한다. 예컨대 공동여당은 정부조직개편법안·내각 인사청문회법에서 야당의 의견을 수렴한 대신 한나라당은 사회협약 관련법안 처리에 대해 협조하는 방식이었다. 당시 여·야의 원내총무 협상에서 선별된 중요법안은 14개였는데 여기에는 기업 구조조정 법안, 노동관계법안, 정부조직개정법률안, 내각 인사청문회법안, 1998년도 제1회 추가경정예산안이 포함됐다. 기업 구조조정과 노동관계법은 사회협약 관련법안이었다.

순조로운 법안 처리를 위해 김대중 대통령 당선자가 먼저 나섰다. 김 당선자는 1월 30일 자민련 김종필·박태준 공동대표를 만났다. 여기서 2월 임시국회에서 새정치국민회의와 자유민주연합의 공조를 재확인했다. 2·6 사회협약이 체결된 이후 김 당선자는 2월 10일 조순 한나라당 대표와 만나 현안 협조를 요청했다. 이 자리에서 김 당선자와 조순 대표는 정부조직개편법, 기업구조조정 및 노동관계법, 추가경정예산안, 내각 인사청문회법의 원활한 처리를 위해 여야 6인 회의를 구성하기로 합의했다. 6인 회의는 새정치국민회의·자유민주연합(공동여당)과 한나라당(야당)의 원내총무, 정책위원장으로 구성됐다. 6인 회의의 협상 결과에 따라 여야 지도부들은 기업 구조조정·노동관계법, 추가경정예산안, 정부조직법, 내각 인사청문회법안에 대해 합의했다(한국노동연구원, 2002; 오승용, 2004; 하태수, 2009).

한편 15대 국회 막바지에 여·야는 노사정위원회법 처리를 두고 팽팽하게 맞섰다. 공동여당은 1999년 4월 노·사·정이 합의한 노사정위원회법을 발의했지만 야당은 반대했다. 그런데 한나라당 내 소신파 의원들이 법안 처리에 힘을 실으면서 국면이 전환됐다(국회 사무처(1999.4.29), “203회 국회 환경노동위 회의록 제5호”).

#### 4. 사회협약 입법과정

2·6 사회협약이 체결된 이후 국회 환경노동위의 법률안 심의는 3단계로 구분할 수 있다. 첫째 단계는 1998년 2월 2일부터 2월 17일까지 188회 임시국회 기간이며, 환경노동위는 정리해고·파견근로제 등 관련 법안을 의결해 본회의에 부의했다. 둘째 단계는 1998년 12월 19일부터 1999년 1월 7일까지 199회 임시국회 기간에 환경노동위는 교원노조설립법을 처리했다. 셋째 단계는 1999년 4월 9일부터 5월 3일까지 203회 임시국회 기간 동안 환경노동위는 노사정위원회법안을 의결했다. 본 연구는 3단계의 입법과정에서 처리된 근로기준법·파견근로자보호법, 노사정위원회법의 입법과정을 중심으로 검토했다.

## 1) 정리해고제·파견근로제

1998년 2월 6일 사회협약이 체결된 이후 국회 환경노동위는 2월 11일 법안심사소위를 열어 7개 관련 법안에 대해 심의했다. 앞서 2월 9일 민주노총 대의원들은 대의원 대회에서 정리해고제 법제화를 포함한 사회협약안을 불승인했다. 때문에 민주노총의 사회협약안 부결 문제, 노사정위원회의 위상, 법안 제출의 주체 등을 두고 환경노동위에서 논란이 일어났다. 야당의원들은 제출된 7개 법안이 모두 정부발의 법안인데 김영삼 정부에서 제출한 점, 노사정위는 공식기구가 아니라 임의기구라는 점을 따졌다. 특히 민주노총이 정리해고제 법제화 강행 시 총파업(2월 13일)과 노사정위원회 불참을 예고했기 때문에 야당 의원들은 노·사·정 합의와 법안의 의미를 따져 물었다. 근로기준법과 파견근로자보호법은 핵심 쟁점이었다. 김문수 한나라당 의원은 국회의 법안 처리와 연계해 파업을 예고한 민주노총 관계자를 불러 경위 파악을 요구했다. 반면 조성준 새정치국민회의 의원은 IMF와 김영삼 정부의 합의사항인데다 시급하게 처리해야 한다고 강조했다(국회 사무처(1998.2.11), “제188회 국회 환경노동위 회의록 제2호”).

한나라당 의원들은 해고 제한 사유인 긴박한 경영상 필요 이외에 ‘사업양도·인수·합병(M&A)’에 ‘경영악화 방지를 위한’이라는 수식어가 붙은 의미와 효과에 대해 정부 측에 질의했다. 민주노총 내부에서 경영상 이유에 의한 해고 관련한 합의 문구 가운데 이 부분에 대해 크게 반발한 점도 강조했다. 구 근로기준법의 경영상 해고 요건에 M&A 조항이 추가된 점을 지적했다. 이에 대해 정부 측과 여당 의원들은 노·사·정 협상 과정에서 의견을 절충해 ‘경영악화 방지 위한 M&A’라는 요건을 추가했다고 설명했다. 다음은 제188회 국회 환경노동위 법안심의위에서 진행된 여·야 의원의 질의와 응답 내용이었다.

“계속되는 경영악화로 인한 양도·인수·합병이 되어야 하고, 긴박한 경영상 필요라고 우리가 인정하기 위해서는 말 자체가 명확해야 한다. 의미 자체가 이렇게 포괄적이면 긴박한 경영상의 필요와 (경영 악화를)방지하는 것하고는 완전히 배치되는 것 아니냐”(김문수 한나라당 의원(1998.2.11), “제188회 국회 환경노동위 회의록 제2호”).

“원래 정부안에는 수식어가 없는 그냥 ‘M&A’였다. 적대적 M&A도 포함된다. 그런데 노동계에서 최소한 계속되는 경영악화 또는 부실 정도로 제한돼야 한다고 주장했다. 이 과정에서 IMF와 암참(AMCHAM, 주한미국상공회의소)에서 수용할 수 있는 것인지 의견도 청취했다. ‘경영악화 또는 부실로 인한 M&A’는 투자자들이 반대한다고 했다. 김영삼 정부와 그 쪽(IMF와 암

참)의 약속을 고려할 때 조건부는 어려울 것이라 봤다. 그래서 민주노총, 한국노총, 노동부, 노동연구원 담당자로 구성된 협상팀 내에서 절충안을 만들었다. 거기서 나온 것이 '경영악화 방지를 위한'이라는 수식어였다. 노총과 사측 그리고 IMF와 암참 모두 만족하지 못했다. 그래도 나름대로 양대 노총 실무 책임자와 정부 담당자가 합의했다는데 의의가 있다”(조성준 새정치국민회의 의원(1998.2.11), “제188회 국회 환경노동위 회의록 제2호”).

환경노동위 회의에서 야당 의원들이 정리해고·파견근로제와 관련한 노·사·정 합의 과정을 질문한 반면 정부측과 여당 의원은 합의 경위와 과정을 설명했다. 야당은 또한 IMF와의 자금협상 일정과 연계한 법안 처리에 대해 불만을 제기했다.<sup>8)</sup> 한편 민주노총 비상대책위원회(위원장 단병호)가 2월 13일 예고한 파업을 철회함에 따라 국회 환경노동위는 2월 14일 7개의 사회협약 관련법안을 신속하게 처리했다. 여·야는 줄다리기 끝에 2월 17일 본회의에서 사회협약 관련 법안과 정부조직개편법안을 함께 의결했다(하태수, 2009).

〈표 2〉 1998년 2월 정리해고제·파견근로제 사회협약과 신·구법 비교

	구법	사회협약안	법 제·개정안
정리 해고제 (근로기준 법 31조)	<b>경영상 이유에 의한 고용조정(제31조)</b> - 긴박한 경영상 필요시 정리해고 - 해고회피 노력 및 공정한 대상자 - 노조, 근로자대표 와 협의 - 2년 유예	개정법과 동일	<b>경영상 이유에 의한 해고의 제한(제31조)</b> - 긴박한 경영상 필요, 경영악화 방지 위한 사업양도·인수·합병 - 해고회피노력 및 공정한대상자 - 노조, 근로자대표에 60일 전 통보·협의 - 2년 이내 재고용시 우선 재고용 노력의무 - 즉각 시행
파견 근로제 (파견근로 자 보호 등에 관한 법률 5조)	규정없음	- 전문지식·기술· 경험 등 필요업 무(1년 내 연장) - 출산·질병·부 상 결원 발생시, 일시·간헐적으로 인력 확보 필요	- 제조업 직접 생산공정업무 제외한 전문·지식·기술·경험 필요업무 (1년에 1년 연장) - 출산·질병·부상 결원 발생시, 일시· 간헐적 인력 확보(3개월에 3개월 연장), - 쟁의행위로 중단된 업무수행 파견 금지

출처 : 법제처 국가법령정보센터(<https://www.law.go.kr>), 노사정위원회(2003)

8) IMF 이사회는 2월 17일 한국에 20억달러 추가 지원 여부를 결정했다. IMF 협상과 연계된 환경노동위의 7개 법안 처리는 이것을 의미했다(국회 사무처(1998.2.11), “제188회 국회 환경노동위 회의록 제2호”).

## 2) 노사정위원회법

1기 노사정위원회 합의사항인 노사정위원회법은 구조조정을 둘러싼 노·정 갈등을 완화할 제도개선 과제로서 부상했다. 1999년 2월에 민주노총의 탈퇴에 이어 4월에 한국노총도 합의사항 이행을 촉구하며 조건부 탈퇴를 선언했다. 한국경총도 4월 한국노총과 정부의 노조 전임자 급여 문제를 둘러싼 협상을 비판하며 노사정위를 탈퇴했다. 국가 수준의 최상급단체인 양대 노총과 한국경총이 탈퇴함에 따라 노사정위원회는 사실상 기능이 마비됐다(노사정위원회, 2003; 한국노동연구원, 2002). 이런 가운데 구조조정을 둘러싼 단체교섭이 결렬되면서 서울지하철노조의 파업이 노·정 갈등의 뇌관으로 부상했다. 회사측의 구조조정 방안에 맞서 서울지하철노조는 4월 19일 파업에 돌입했으며, 한국통신노조는 연대파업을 선언했다. 서울지하철노조는 4월 26일 8일 만에 파업을 철회하고, 한국통신노조는 유보해 파업사태는 확산되지 않았다. 노사정위원회의 법제화는 경색된 노동정국을 푸는 해법으로 부상했다. 한국노총·한국경총·노동부의 합의에 기초해 공동여당 소속인 장영철 의원은 노사정위원회 법안을 국회에 제출했다(한겨레, 1999.4.28.).

노사정위원회법을 둘러싼 여·야의 쟁점은 다음과 같았다. 첫째 재적 위원 과반수 출석 및 출석위원 과반수 찬성으로 안건을 의결하는 방식이었다. 둘째 경제·사회·산업 정책 전반에 대해 협의할 수 있도록 규정한 사항이었다. 셋째 노·사·정·공익위원과 정당추천 인사를 본회의 위원으로 구성하는 방안이었다. 한나라당은 노사정위원회의 해외 입법례가 없다며 법안 제정에 반대했다. 특히 재적위원 과반수 출석 및 출석위원 과반수 찬성으로 규정한 의결방식은 만장일치의 노사정 합의 정신에 위배된다고 비판했다. 전경련도 과반수 출석과 과반수 찬성의 의결방식, 경제·사회·산업 관련 의결 범위를 문제 삼았다. 야당과 전경련은 노사정위원회 주도로 거시적인 국가 의제들을 협의·합의하는 것을 우려했다. 그럼에도 한나라당 김문수, 이미경, 이수인 의원이 법안 처리에 힘을 보태면서 공동여당과 야당은 4월 27일 노사정위원회법 처리에 합의했다(한겨레, 1999.4.30.). 다음은 4월 29일 제203회 국회 환경노동위에서 진행된 여·야 의원들의 질의응답 내용이었다.

“노사정위원회 설치법안과 관련해 몇가지 지적하려 한다. 첫째, (노사정위원회 설치와 관련된) 대통령령과 이번 법안은 달라진 게 없다. 위원수 15인에서 20인으로 늘리고, 지역노사정위원회를 설치하는 것 외에 바뀐 게 없다. 둘째, 구성원들이 탈퇴했을 때 대응 방안이 없다. 법률 취지가 노사정위원회 위상 강화인데 실효성이 없다. 셋째, 노사 비율을 높이거나, 노사정 동수 규

정이 필요하다. 노사 대표는 4인이어야 한다. 정부측 대표는 산업자원부장관, 금융감독위원장 등을 추가해야 한다. 넷째, 정당 측 추천인사, 야당 인사는 대통령 자문기구에 들어가는 게 맞지않다. 3권 분립을 무너뜨린다. 다섯째, 회의상 의결권 문제다. 전원합의제가 맞지만 회의 의결의 효율상 3분의 2 합의제를 제안한다. 여섯째, 정부의 성실한 이행의무뿐만 아니라 노·사의 의무도 규정해야 한다”(박원홍 한나라당 의원(1999.4.29), “203회 국회 환경노동위 회의록 제5호”).

“야당 의원들의 의견에 대해 답변하겠다. 첫째, 노사정위 구성에서 정당추천 건은 노동조합이 요구해 수용했다. 야당이 지적하니 이 부분을 삭제하겠다. 둘째, 근로자와 사용자 위원 동수는 우리도 같은 의견이다. 셋째, 산업자원부 장관이 위원회에 참여하되, 노사정 동수 원칙에 위배되지 않도록 특별위원으로 하겠다. 기획예산위원장과 금융감독위원장도 마찬가지다. 이들은 본회의 위원 20인에 포함되며, 의결권도 갖는다. 넷째, 의결 정족수는 3분의 2 이상의 찬성으로 하겠다. 다섯째, 합의사항 성실이행은 정부, 노동단체와 사용자단체가 모두 해당하도록 수정하겠다”(방용석 새정치국민회의 의원(1999.4.29), “203회 국회 환경노동위 회의록 제5호”).

이날 환경노동위 회의에서 돌발변수가 발생했다. 한나라당 의원들이 고승덕 변호사 후보공천 사퇴<sup>9)</sup>를 문제 삼아 법안 처리 연기를 요청했기 때문이다. 10분간 정회 후 속개된 회의에서 이미경·이수인 등 한나라당 의원들이 당론과 국익의 분리를 주장했다. 노사정위원회법은 여야 의견대로 수정해 가결됐다. 노사정위원회법은 5월 3일 본회의에서 의결됐다(한겨레, 1999.4.30).

## 5. 전략적 판단과 선택

### 1) 노동조합과 사용자단체

국가 수준의 노·사 대표단체들이 정부와 IMF의 요구에 대응하기 위해 선택한 대안은 3자 정책협약과 사회협약이었다. 정부와 IMF는 1997년 12월 5일 구제금융 조건으

9) 한나라당이 고승덕 변호사를 국회의원 재보궐 선거에 공천했는데 급작스럽게 사퇴한 사건이다. 고승덕 변호사는 자민련 박태준 대표의 사위였는데 사퇴 과정에서 박태준 대표의 압력이 작용했다는 게 한나라당의 주장이다. 고 변호사의 후보 사퇴로 국회에서 여야 간 갈등이 재연됐다(한겨레, 1999.4.30).

로 ‘재벌개혁과 노동시장 유연화 조치’를 이행하는 협정을 체결했다. 고용불안이 현실화되자 한국노총과 민주노총은 1997년 12월 제15대 대통령 선거를 앞두고 경제위기 극복을 위한 노·사·정 3자 회의를 제안했다. 과거의 한국노총과 한국경총의 임금 합의와 같은 양자타협은 고려되지 않았다. IMF와 정부가 협정을 체결한 상황에서 노·사가 재벌개혁과 노동시장 유연화의 동시 유보 또는 교환을 할 수 없기 때문이다. 게다가 재벌기업의 경제위기 책임론이 제기된 조건에서 노·사의 양자 타협은 사회적 지지를 얻기 힘들다고 판단했다. 비용부담이 가중되는 기업 수준의 노사 타협도 경제위기로 인해 성립하기 힘든 방안이었다. 한국노총은 제15대 대통령 선거에서 김대중 후보를 지지하면서 새 정부에 대해 기대를 걸었다. 50년 만에 야당 주도로 정권을 교체한 김대중 대통령 당선자는 노동계의 의견을 존중할 것으로 점쳤다. 민주노총 내부에선 총파업 등 정치적 동원을 통해 정부와 IMF의 일방주의를 막아야 한다는 강경론이 제기됐지만, 기업별노조와 연합단체로는 경제위기와 구조조정에 대응하기 어렵다는 현실론이 지배적이었다. 따라서 양대 노총은 사회적 협의를 추진해 정부와 IMF의 노동시장 유연화와 기업 구조조정 방안을 제어하려 했다(Lim, 2002; 한국노동연구원, 2002).

재벌기업과 사용자단체에게 3자 정책협약과 타협전략은 정부와 IMF가 요구하는 재벌개혁의 불리한 수단을 걸러내고, 개혁수용에 따른 보상책을 받을 수 있는 ‘차선택’이었다. 재벌기업과 사용자단체들은 강한 재벌개혁 조치와 노동시장 유연화 수단을 규제하는 노동조합과 정부의 합의 가능성을 차단하고자 했다. 왜냐하면 김대중 정부는 재벌기업에 비판적이었으며, 중소기업 관련 정책을 예고했기 때문이다. 따라서 재벌기업과 사용자단체들은 중소기업에 대한 신정부의 자원 배분의 편중을 바로잡고, 노동시장 유연화 수단의 조기 도입을 관철하고자 사회적 협의를 전략적으로 선택했다. 사회적 협의회에 기반해 정리해고제 조기 도입을 합의하면 기업 수준의 구조조정에 대한 노동자의 저항이 완화할 것으로 기대했다. 사용자단체도 양자 타협·일방주의는 선택하기 어려운 대안이었다. 과잉투자와 차입으로 유지한 기업복지와 작업장체제는 경제적 부담이 높으므로 기업들은 작업장의 노동유연성을 높이고, 관련 비용을 외부화하고자 했다. 물론 일선 기업들은 정리해고 위주의 구조조정을 추진하는 일방주의를 선호했지만 이 방안은 노동자들의 강한 저항에 직면했다(전인·서인덕, 2008).

## 2) 정부·집권정당과 야당

IMF와의 협상에서 정부는 재벌개혁과 노동시장 유연화가 경제구조 개혁의 핵심이라는 것을 파악했다. 2개의 개혁과제는 과거 정부들이 1990년대 동안 국가 경쟁력 향상을 위해 채택했던 정책들이었다. 김대중 대통령은 IMF의 개입을 협상의 자원으로 활용해 2개의 개혁과제를 실현하려 했다. 그런데 경제전문가들은 경제에 대한 정부개입의

효과성에 대해 의구심을 가졌다. 더이상 개발국가가 주도하는 한국경제 성장모델은 세계화 시대에 경쟁력을 상실했다는 판단이 깔려있다. 김대중 대통령도 정부가 주도하는 개발국가, 일방주의 정책과 입법의 한계를 파악했다. 그는 대통령 선거에서 승리했음에도 강한 권력 기반을 갖추지 못했다. 여소야대의 의회구조와 공동여당의 정책적·이념적 거리는 김대중 대통령이 추진한 2개 개혁과제 실현의 불리한 여건으로 작용했다. 정부·집권정당의 일방입법은 노동계의 저항을 불러와 통치비용을 증가시키며, 집권역량을 약화하는 것으로 예측됐다(박동, 2000; Lim, 2002). 이에 따라 김대중 대통령은 개혁과제 추진을 위해 '선 노·사·정 3자 타협, 후 여야 협력 입법'을 전략적으로 선택했다. 사회협약과 연계된 개혁입법을 여·야 협력을 바탕으로 처리한다는 구상이었다.<sup>10)</sup>

한편 야당은 경제위기와 IMF 개입을 초래한 옛 집권정당으로서 책임 여론에 부응해야 했다. 그래서 한나라당은 김대중 대통령 당선자가 제안한 노사정위원회의 일원으로 참여하는 전략을 선택했다. 동시에 한나라당은 경제회생에 동참하더라도 야당으로서 정부를 견제했다. 의회 내 다수파를 형성한 야당이었기 때문에 입법주도권을 갖기를 선호했다. 이를 위해 한나라당은 경제회생과 의회정치의 분리를 추진했다(한국일보, 1997.12.29; 중앙일보, 1998.2.12).

## IV. 사회협약 입법 성과와 의미

### 1. 사회협약 의제와 의미

1998년 2·6 사회협약은 경제위기와 IMF의 개입이라는 외부제약을 노·사·정의 시각에서 어떻게 해석했는지를 보여줬다. IMF는 구제금융 조건으로 재벌개혁과 노동시장 유연화 조치의 조기 도입을 한국 정부에 요구했다. IMF의 의도와 달리, 노·사·정은 노동시장 유연화를 바탕으로 재벌개혁과 노동기본권 향상을 교환하고, 사회복지개혁을 결합해 사회협약에 반영했다. 사회협약에 담긴 의제와 합의사항들은 노·사·정이 노사정위원회에서 갈등하는 이해를 어떻게 조정했는지 보여줬다. 물론 사회협약은 정치적으로 교환된 합의사항으로 구성된 탓에 이행하는 동안 모순된 해석을 내포했다. 사회협약은 노동시장 유연화 조치, 노동기본권 향상, 재벌개혁, 사회복지개혁 의제

10) Hamann과 Kelly(2007)는 경제조정과 같은 외부압력만으로 1990년대 이후 사회협약의 출현을 설명할 수 없다고 단언했다. 정부가 인기 없는 구조개혁 정책을 추진할 때, 의회 소수파 집권정당이 선거압력에 직면할 때, 일방적인 정책 집행으로 인한 선거비용 및 통치비용 부담을 고려할 때 정부는 사회협약을 추진했다. 사회협약을 선택한 김대중 정부가 처한 환경도 이와 유사했다.

의 교환으로 이뤄졌다. 합의 조항이 법제화와 연계될수록 사회협약은 노동조합에게 호의적이었다. 예컨대 양대 노총은 과거의 노동법에 명시된 것보다 엄격하게 정리해고 조건을 사회협약에 반영했다. 대신 노동조합은 단체교섭을 통해 정리해고를 규제하는 조건을 상실했다. 이것은 노·사·정에게 사회협약을 개정하려는 동기를 부여했다.

〈표 3〉 1998년 사회협약 의제 분류와 국회 입법성과

	경제정책	구조조정	노사관계	노동기본	노동시장	사회복지	총계
1기	37		14	7	4	28	90
2기	3		3	1		3	10
합의안	40		17	8	4	31	100
법제화	20		7	8	4	16	55

주 : 1기 노사정위원회의 2·6 사회협약; 2기 노사정위원회의 후속 합의, 입법조항  
출처 : 박성국·조현민·임상훈, 2020 참조해 필자 재구성

본 연구는 사회협약을 경제정책, 노사관계, 노동기본권, 사회보장, 노동시장, 구조조정 등 6개 의제로 분류했다. 1998년 2·6 사회협약은 복합의제로 구성된 반면 후속합의는 단일의제로 이뤄졌다. 따라서 90개 조항으로 구성된 2·6 사회협약과 10개의 후속 합의는 100개 합의 조항으로 재분류됐다. 경제정책(40개)이 가장 많은 가운데 다음 순은 사회복지(31개), 노사관계(17개), 노동기본권(8개), 노동시장(4개) 의제였다. 분류한 의제를 보면 1~2기 노사정위원회는 경제정책과 사회복지 정책을 중심으로 사회적 협의를 했다. 재벌개혁, 실업대책, 사회안전망 구축 등은 경제위기 극복을 위한 핵심 합의 조항이었다. 여기에 노동기본권 향상과 노사관계 의제는 상호보완적으로 결합됐다. 1~2기 합의안은 1998년부터 2003년 4월까지 15~16대 국회에서 법제화됐는데 100개 합의 조항 중 55개 조항이 입법됐다(박성국·조현민·임상훈, 2020).

2·6 사회협약에서 경제정책으로 분류되는 조항들은 재벌개혁 과제로 이뤄졌다. 핵심은 재벌기업의 경제력·산업집중력을 낮추고, 지배구조를 개선하는 것이다. 계열사 간 상호채무보증 금지, 부채비율 개선, 비업무용 부동산 매각 등 재벌기업의 경제력 집중 억제정책이 포함됐다. 노동시장 의제는 경영상 이유에 의한 해고와 외국인력 활용에 관한 조항들로 구성됐다. IMF는 구제금융의 조건으로 ‘경영상 이유에 의한 해고’의 조기 도입을 요구했다. 이에 따라 사회협약에는 1998년에 경영상 이유에 의한 해고의 조기 도입을 명시한 가운데 ‘경영악화 방지를 위한 양도·인수·합병(M&A)’을 요건으로 추가했다. 근로자파견법 제정은 1990년대 이후 법의 사각지대에서 확산한 파견근로를 규율하는 의도를 가졌다. 유연성 확대를 반영한 노동시장 의제들은 고용조정과

노동시장 구조의 급격한 변화에 영향을 미쳤다. 사회복지 의제는 실업 대책과 사회안정, 사회복지체계의 개혁을 포괄했다. 1995년 시행된 고용보험제도 적용의 확대는 모든 노동자를 정부의 고용정책으로 포괄하는 의미를 가졌다. 의료보험 통합과 4대 사회보험 통합징수는 기초적인 공적부조 도입과 사회보장체계의 합리화로 규정됐다. 국민기초생활보장제는 빈곤층에게 의식주와 의료·교육 등 기본수준의 생활보장제도였다. 다만 고용보험·최저임금·조세제도와 사회보장제도들은 상호보완적으로 설계되어야 하지만 사회협약에는 충분히 반영되지 않았다(한국노동연구원, 2002).

노사관계는 구조조정으로 인한 분쟁 완화와 협력 조항으로 이뤄졌다. 노사협력을 위한 조치들로서 노사협력지원센터, 구속노동자 석방·사면 등이 포함됐다. 쟁점 사항인 노동조합의 정치활동 보장은 노조 운동의 정치적 자유와 기본권을 보장하려는 의도였다. 택시 사업의 완전 월급제는 택시 업계의 고질적인 저임금과 갈등 해결을 겨냥했다. 업종·지역별 노사협의 노력은 기업별 교섭체제를 넘어서려는 조항이었다. 교원·공무원의 노조결성권, 실업자 초기노조 가입 허용은 노동기본권 과제로 포함됐다. 이후 교원노조설립법만 국회를 통과한 가운데 공무원 노조결성과 실업자 노조 가입 문제는 추후 논의과제로 남았다. 공무원은 직장협의회 설치로 귀결됐다(노사정위원회, 2003).

## 2. 국회 환경노동위 입법 성과와 의미

사회협약은 의회의 입법과정을 통해 실현됐다. 개방적이고 모순된 합의 조항들은 입법과정을 거치면서 게임의 규칙이자 행위 규범인 법률로서 재정립됐다. 15대 국회 환경노동위원회는 1996년 4월부터 2000년 4월까지 노동부 소관 법률만 74건을 처리했다. 국회 본회의를 최종 통과한 53건의 노동부 소관 법률 가운데 사회협약 관련 법안은 12건(22%)이었다. 15대 국회 후반기 환경노동위에서 처리된 12건의 사회협약 관련 법안들은 노동법 변천사에서 획을 긋는 사안이었다. 파견근로자보호법, 임금채권보장법, 교원노조설립법, 노사정위원회법 등 4개 모두 제정 법안이었다. 개정법안은 근로기준법, 고용보험법, 노동조합 및 노동관계조정법으로 분류됐다. 이 가운데 근로기준법과 파견근로자보호법은 경영상 이유에 의한 해고, 파견근로의 양성화를 뼈대로 하는 법안이며, 노동시장의 구조 변화를 유도했다. 반면 경영상 해고의 부작용을 완화하는 법안도 병행 입법됐다. 해고회피 노력, 정리해고자 2년 내 재고용 노력 등 근로기준법의 조문이 신설·개정됐다. 고용보험법과 중소기업근로자복지기본법도 실직자 생계지원, 실업급여 확대, 직업훈련 확충 조문이 신설·개정됐다. 사업 도산 시 임금채권을 보장하는 임금채권보장법은 실직자의 생계보장을 위해 제정됐다.

〈표 4〉 1998년 사회협약과 연계된 환경노동위 법 제·개정안

	사회협약 조항	환경노동위 법안	발의	의결일
1	공공직업안정기관·인력확충	고용정책기본법 개정안	정부	1998.02.14
2	실직자 생활안정자금 대부	중소기업근로자복지진흥법 개정안	정부	1998.02.14
3	실업급여 최저지급 60일로 연장	고용보험법 개정안	정부	1998.02.14
4	경영상 이유에 의한 해고	근로기준법 개정안	정부	1998.02.14
5	단체협약 일방해지통보 6월 연장	노동조합 및 노동관계조정법	정부	1998.02.14
6	파견근로자 보호 등 제도개선	파견근로자보호등에 관한 법률	정부	1998.02.14
7	사업 도산시 임금채권보장 마련	임금채권보장법안	정부	1998.02.14
8	교원의 노동조합결성권 보장	교원노조 설립 및 운영 법률	정부	1999.01.06
9	민간직업소개사업 규제 완화	직업안정법 개정안	정부	1999.02.08
10	노사정위원회의 법적 상설기구화	노사정위원회설치및운영 법률	의원	1999.05.03
11	5인 이상 사업장 고용보험 확대	고용보험법 개정안	정부	1999.12.07
12	4대보험 위원회에 노사참여 확대	산업재해보상보험법 개정안	정부	1999.12.31

출처 : 환경노동위 수석전문위원실(2000), 16대 환경노동위 편람을 바탕으로 필자 구성

경제위기 이전까지 노동조합 및 노동관계조정법(노동조합법)의 의제는 노조 전임자 급여지원 금지와 사업장 단위 복수노조 허용, 교원·공무원 노조결성권 보장이다. 15대 국회 환경노동위는 교원노조 문제를 입법적으로 해결했다. 공무원은 직장협의회를 거쳐 17대 국회에서 노조설립권을 보장받았다. 사업장 단위 복수노조 허용과 노조 전임자 급여지원 금지와 18대 국회에서 입법적으로 정리됐다(박은정·박성국, 2019).

## V. 결론

이 연구는 전략적 선택과 사회적 학습의 분석 틀을 바탕으로 노사의 역할이 사회협약 입법체계가 형성되면서 제도와 규제의 작성자로 전환됐다고 규정했다. 네오 코포라티즘에 따르면 노사가 제도와 규제의 작성자로서 역할을 하려면 조직적·제도적 전제 조건이 필요했다. 예컨대 조직력이 높고 중앙집권적인 노동조합과 강한 좌파정당은 네오 코포라티즘의 필요조건이었다. 반면 한국은 기업별 노조 체제의 분산된 노동조합 연합체가 부리를 내렸으며, 좌파정당이 부재했다. 그럼에도 본 연구는 한국의 사회적·

정치적 행위자들이 경제위기에 대응해 사회협약 입법체계를 형성했다고 제시했다. 정책 결정을 독점했던 정부와 의회가 이해관계자와 함께 공공정책 논의하고, 결정 권한을 공유한 일이 어떻게 가능했을까.

이 질문에 대한 해답을 얻기 위해 본 연구는 사회적 협의를 주도한 노사정위원회와 15대 국회 환경노동위원회의 입법과정을 연동해서 분석했다. 사회협약 형성요인을 분석한 선행연구(임상훈·Baccaro, 2006)를 바탕으로 본 연구는 사회적 협의와 정당 간 협의가 사회협약을 매개로 상호작용하는 관점을 적용했다. 이에 따르면 1998년 경제위기와 정책실패에 따른 위기의식과 사회적 학습은 노사정과 여야 정당들에게 정책 결정의 새로운 유형을 선택하도록 유도했다. 노사정과 여야 정당들은 정책 결정의 일방주의 대신 3자 정책협의·사회협약을 통한 문제해결 방식을 전략적으로 선택했다. 경제위기 이전까지 노사정은 주로 산업·업종 수준보다 국가와 기업 수준에서 문제를 해결하는 전략을 채택했지만 이렇다 할 성과를 거두지 못했기 때문이다. 차입경영과 과잉투자로 뒷받침된 기업 수준의 노·사 타협체제는 경제위기로 인해 작동하지 않았다. 정부와 IMF가 재벌개혁과 노동시장 유연화 조치를 합의한 조건에서 국가 수준 노·사 단체의 양자 타협도 성립하기 어려웠다. 노사정의 선택지는 3자 정책협의로 귀결됐다. 노동조합은 노동시장 유연화 조치를 제한하기 위해, 사용자단체는 재벌개혁을 완화하기 위해 사회적 협의에 참여했다. 정부는 IMF의 요구를 협상자원으로서 활용해 노사 양측의 사회협약 체결을 설득했다. 결국 노사정은 1998년 2월 6일 노동시장 유연화 조치와 재벌개혁을 포함하되, 노동기본권 향상과 기초 사회안전망을 결합한 사회협약을 체결했다. 의회 소수파 정부·집권정당은 야당의 협력을 통해 사회협약을 법제화했다.

그렇다면 1998년 당시 정책결정 방식 변화의 동인 또는 기제는 무엇이었을까. 선행연구(Baccaro & Simoni, 2008)에 따르면 정책결정 방식의 급격한 변화는 정책실패로부터 얻은 학습효과와 사회적 파트너십이 결합될 때 나타났다. 정책 성공보다는 실패로부터 얻는 사회적 학습은 신념 변화를 유도하는 한편 행위까지 변경시키기 때문이다. 이러한 조건에서 사회적 행위자들은 전환적인 제도들을 전략적으로 선택해 정책변화를 추구했다(Visser & Hemerijck, 1997). 한국은 이해관계자 집단이 경제위기 극복을 위한 국가 수준의 정책협의를 참여하면서 정책결정 패러다임을 전환한 사례였다. 특히 선행연구(임상훈·Baccaro, 2006)는 경제위기 조건에서 의회 소수파 정부와 약한 노조가 전략적으로 사회협약을 선택한 것으로 분석했다. 나아가 본 연구는 노사가 사회적 학습을 통한 전략적 선택을 바탕으로 제도와 규제 수용자에서 작성자로서의 역할을 전환했음을 규명했다. 사회적 학습과 전략적 선택의 작용은 노사정과 여야 정당이 노사정위원회를 법적기구로서 재정립한 점에서 확인됐다. 이것은 새로운 정책결정 방식인 사회협약 입법체계를 제도적으로 형성한 것으로서 의미가 있다.

그러나 사회협약은 노·사·정의 파트너십 발전과 지속을 담보하지 않았다. 사회협약에 포함된 구조조정 정책들은 노동조합과 사용자단체의 조직자원을 약화했다. 정부가 추진한 구조조정 과정에서 노·사 단체들은 노사정위원회의 참여와 탈퇴를 거듭했다. 사회협약은 한국경제의 구조개혁 원동력을 제공했지만, 태생적으로 불안정하며 연약했다. 사회협약 입법체제는 형성됐지만 안정화되지 못했다. 이러한 사회적 학습을 통한 전략적 선택은 한국적 사회협약 입법체제 진화의 필요조건으로 작용했다.

그간 사회협약과 입법과정은 기업 경영의 외부환경으로 규정됐다. 이 연구는 국가 수준의 노동조합과 사용자측이 외부환경으로 규정된 사회협약과 입법과정에 참여하고 공공정책을 형성한 과정을 서술했다. 따라서 본 연구는 기업과 노동조합, 노사관계 연구자들이 국가 수준의 노사관계와 연계된 국회의 입법과정을 이해하는데 기여할 것이라고 기대한다. 무엇보다 이 연구는 한국에서 네오 코포라티즘의 전제조건 없이 사회협약 입법체제 형성을 설명한 전략적 선택론과 사회적 학습 분석 틀의 유용성을 입증했다는 데 이론적 의의가 있다.

“본 논문은 다른 학술지 또는 간행물에 게재되었거나 게재 신청되지 않았음을 확인함”

## 참고문헌

- 국회 환경노동위원회 수석전문위원실(2000), 「16대 국회 환경노동위원회 편람」  
국회 사무처(1998), “188회 국회 환경노동위원회 회의록 제2호”, 1998.2.11.  
\_\_\_\_\_ (1999), “203회 국회 환경노동위원회 회의록 제5호”, 1999.4.49.  
김문수(1998), “188회 국회 환경노동위원회 회의록 제2호, 김문수 한나라당 의원 발  
언”, 국회 사무처, 1998.2.11.  
김선희(2017), “인과적 과정추적(Causal Process Tracing)을 활용한 정책학 연구방  
법 고찰”, 정책분석평가학회보, 27(4), 123-147.  
노사정위원회(2003), 「노사정위원회 5년 전개 과정과 활동성과」  
박동(2000), “한국 노동체제의 변화와 사회협약의 정치에 관한 연구: 1987~1998”,  
고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문.  
박성국·조현민·임상훈(2020), “사회협약 법제화에 관한 영향요인 연구: 1998년 2.6  
사회협약 사례 정량분석을 중심으로”, 「노동정책연구」 20(2).  
박원홍(1999), “203회 국회 환경노동위원회 회의록 제5호, 박원홍 한나라당 의원 발  
언”, 국회 사무처, 1999.4.49.  
박은정·박성국(2019), “사회적 대화와 노동관계의 변화: 입법 및 정책 기여도를 중심  
으로”, 경제사회노동위원회.  
방용석(1999), “203회 국회 환경노동위원회 회의록 제5호, 방용석 새정치국민회의 의  
원 발언”, 국회 사무처, 1999.4.49.  
조성준(1998), “188회 국회 환경노동위원회 회의록 제2호, 조성준 새정치국민회의 의  
원 발언”, 국회 사무처, 1998.2.11.  
중앙일보(1998), “‘야대(野大)’ 시위할 때 아니다”, 1998.2.12.  
오승용(2004), “한국 분점정부의 입법과정 분석”, 「한국정치학회」 38(1), 167-192.  
임상훈·Baccaro(2006), 「약자들의 사회협약: 아일랜드, 이탈리아, 한국 사례 비교연  
구」, 한국노동연구원.  
전인·서인덕(2008), 「한국의 사용자단체 연구」, 한국노동연구원.  
주재현(2016), 「정책과정론: 이론과 사례분석」, 대영문화사.  
하태수(2009), “김대중 정권 출범 시기의 정부조직법 개정 분석”, 한국행정논집, 21(2),  
457-491.  
한국경제(1997), “미셸 캉드쉬 회견, 김 당선자와 협력 기대, 한국 협약 이행에 만  
족”, 1997.12.20.

- 한국일보(1997), “DJ의 첫 관문 ‘정리해고’, 각계 입장”, 1997.12.29.
- 한겨레(1999a), “노사정위법 ‘가닥’ 잡았지만…”, 1999.4.28.
- \_\_\_\_\_(1999b), “이수인, 이미경 의원 소신 투표…노사정위법 환노위 통과”, 1999.4.30.
- 한국노동연구원(2002), 「노사정위원회 활동 평가 및 발전방안에 관한 연구」, 노사정위원회 연구용역.
- 최영기·김준·노중기·유범상(1999), 「한국의 노사관계와 노동정치(I): 1987년 이후 사회적 합의를 중심으로」, 한국노동연구원.
- 법제처, 「국가법령정보센터」, <https://www.law.go.kr>.
- Baccaro & Simoni(2008), “Policy Concertation in Europe: Understanding Government Choice.” *Comparative Political Studies* 41(10): 1323-48.
- Baccaro & Galindo(2017), “Are social pacts still viable in today’s”, ILO
- Cameron, D. R.(1984), Social democracy, corporatism, labour quiescence, and the representation of economic interest in advanced capitalist society, in J. Goldthorpe (ed.), *Order and Conflict in contemporary capitalism* (pp. 143-178). Oxford: Oxford University Press.
- Culpepper & Regan(2014), “Why don’t governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy”, *Socio-Economic Review* 12, 723-745 d
- Hall, P. A.(1993), “Policy paradigms, social learning and the state: The case of economic policy-making in Britain”. *Comparative Politics*, 25(3), pp. 275-296.
- Hamann & Kelly.(2007), “Party politics and the reemergence of social pacts in Western Europe”, *Comparative Political Studies*, 40, 971-994.
- Keman, H.(1997), “The politics of problem-solving in postwar democracies”, New York: St Martin’s Press.
- Kochan, Katz, McKersie(1986), “The Transformation of American Industrial Relations” New York: Basic Books.
- Lim(2002), “Strategy Matters: A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact”, Dissertation Thesis at the University of Wisconsin-Madison.
- Rhodes, Martin(1998), “Globalization and the Welfare State. The Emergence of Competitive Corporatism.” *Revue Suisse de Science Politique* 4(1):

99-107.

Schmitter(1974), “Still the century of corporatism?”, in ‘The Review of Politics’ vol. 36.

Scharpf, F. W.(1997), “Games Real Actors Play: Actor-Centered Institutionalism in Policy Research”, Westview Press.

Tsebelis, George(2002), “Veto Players: How Political Institutions Work”. Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Traxler & Kittel(2001), “National Labor Relations in Internationalized Markets: A Comparative Study of Institutions, Change, and Performance”. Oxford University Press, Oxford.

Visser, J. & Hemerijck, A.(1997), “A Dutch miracle’: Job growth, welfare reform and corporatism in the Netherlands”. Amsterdam: Amsterdam University Press.

## Historical Review on the Role Transition as Systems and Regulatory Authors of Management and Unions: Focusing on the Legislation Process of Social Pact

Sung-Kuk Park\* · Sang-Hoon Lim\*\*

### Abstract

Based on the analysis framework of strategic choice and social learning, the study analyzed the social pact and legislative process in 1998 and found that the roles of management and unions were transformed into authors of systems and regulations as the social pact legislative system was formed. This paper studied the legislative process of the 15th National Assembly's Environmental and Labor Committee in connection with discussions on social pacts based on case analysis by process tracking method. The action of strategic choice was confirmed in that the labor union, employers' association, and the government and political parties commonly decided on social concertation and cooperative legislation instead of policy-making unilateralism.

This study has theoretical significance in that it proved the usefulness of the analysis framework of social learning and strategic choices that explained the formation of a legislative system for social pacts without prerequisites for neo-corporatism in Korea.

〈Key Words〉 Social Concertation, Social Pact, Strategic Choice, Social Learning

\* Ph.D., School of Business, Hanyang University.

\*\* Professor, School of Business, Hanyang University.