

정권교체와 사회적 대화의 동학: 김대중 정부 시기 사회적 협의 경험을 중심으로

박성국_경영학 박사

목 차

I. 문제 제기

II. 이론적 검토와 분석 틀

III. 사례분석: 김대중 정부와 사회적 협의

IV. 시사점과 함의

V. 결론

요 약

정권교체 시기 노사정은 각종 현안과 미래 과제를 어떻게 풀어나가야 할까. 본 연구는 새 정부와 유사한 조건이었던 김대중 정부 출범 전후의 노사정 대응을 살펴봤다. 사회적 협의와 연동된 정당 간 협의를 포괄적으로 분석했는데 과정 추적에 의한 사례분석을 연구방법으로 채택했다. 연구 결과, 김대중 정부는 1998년 정권교체 시기 사회협약과 여야의 협력 입법을 바탕으로 여소야대의 정국을 운영했다. 노사정과 여야 정당은 1998년 2·6 경제위기 극복을 위한 사회협약을 포함해 약 100개 조항에 합의했으며, 이 가운데 55개 조항을 법제화한 성과를 거뒀다. 사회협약 성과에는 정치적·제도적 조건보다 노사정의 전략적 역량과 정책참여가 중요한 영향요인으로 작용했다. 노동조합은 이러한 경험을 십분 활용할 필요가 있다. 윤석열 당선인과 집권당이 주도하는 법안과 정책을 제어하는 수단으로서, 우호적인 정책을 결정하는 절차로서 사회적 협의를 지속해야 한다. 여소야대 정국은 노동조합에게 정책개입의 폭을 넓혀주는 계기를 제공하기 때문이다.

I. 문제 제기¹⁾

정권교체 이후 노사정은 각종 현안과 미래 과제를 어떻게 풀어나가야 할까. 윤석열 대통령 당선인과 집권당인 국민의 힘은 여소야대 정국을 어떻게 헤쳐나갈까. 제20대 대통령 선거 이후 대두된 난제들은 적지 않다.

그도 그럴 것이 윤석열 당선인이 소속된 국민의 힘의 국회 의석수는 110석이다. 국민의 당(3석)과 합당하더라도 과반수 의석에는 한참 모자란다. 거대 야당인 더불어민주당 의석수는 172석이다. 이외에 정의당(6석), 기본소득당(1석), 시대전환(1석), 무소속(7석) 의원들의 다수도 야당 성향이다. 국회는 입법권과 예산 심의·확정권을 보유하고 있다. 또한 국무총리·감사원장·대법원장 등에 대한 임명 동의권을 가지고 있다.

우리 헌정사에서 정권교체 시기 김대중 정부(1998년)와 이명박 정부(2008년)의 사례는 대조적이다. 여소야대 정치지형에서 출발했던 이명박 정부는 출범 이후 치러진 2008년 4월 총선에서 152석을 획득해 여대야소로 정치지형을 바꾸었다. 반면 새정치국민회의와 자유민주연합의 공동정부로 출범한 김대중 정부는 2000년 총선 이후에도 여소야대 정치지형을 변화시키지 못했다. 윤석열 당선인과 국민의 힘도 2024년 4월 총선 이전까지 2년 동안 여소야대를 전제로 국정 운영을 해야 한다. 이런 여건 때문일까. 윤석열 당선인은 김대중 정부와의 공통점을 강조하면서 “김대중 대통령 정신을 바탕으로 야당과의 협치를 이끌어내겠다”고 말했다.

그렇다면 정권교체 시기 김대중 정부의 사례를 왜 살펴봐야 할까. 여소야대의 정치지형뿐만 아니라 경제·노동·사회의 전환기적 과제를 부여받은 조건을 고려할 때 김대중 정부와 윤석열 정부는 많은 부분에서 겹쳐진다. 전국 득표율에서 1.53% 포인트로 승패가 엇갈린 15대 대선과 0.73% 포인트로 결정된 20대 대선의 결과는 국민통합과 협력 정치를 숙제로 남긴 점에서도 유사하다. 무엇보다 김대중 정부의 경험은 윤석열 당선인과 노동조합 및 사용자단체에게 산적한 문제를 해결하는 실마리를 제공한다. 김대중 대통령은 당선

1) 이 글은 박성국(2022)의 한양대학교 경영학 박사학위 논문, 『사회적 학습을 통한 전략적 선택: 한국 사회협약과 입법체계의 진화』를 바탕으로 구성했다. 박사학위 논문에서는 1998년부터 2016년까지 20년 동안의 사회협약과 입법체계의 진화에 대해 분석했지만, 본 연구에서는 1998년 사회협약과 입법과정에 국한했다.

인 시절부터 줄곧 이해당사자뿐만 아니라 여야 정치인들과 부지런히 만났다. 이를 바탕으로 노사정과 여야 정치권은 사회협약과 개혁입법을 추진했고, 경제위기에서 벗어났다. 그런 점에서 정권교체기 전환기적 과제를 가진 윤석열 당선인과 이해당사자들은 김대중 정부의 경험을 되돌아볼 필요가 있다. 이 글은 사회적 협의와 연동된 정당 간 협의를 중심으로 김대중 정부의 경험을 포괄적으로 접근했는데 과정추적법에 따라 사례를 분석했다.

II. 이론적 검토와 분석 틀

1. 이론적 검토

사회적 협의는 국가 수준의 노동조합과 사용자단체, 정부가 공공정책 형성에 참여하는 것을 의미한다. 이 과정에서 벌어지는 협의와 합의, 협약의 체결 전 과정을 의미한다. 사회협약은 노·사·정의 3자 협의를 거친 합의이거나, 노·사의 중앙협약에 대해 정부가 공개적으로 지지한 것을 의미한다. 사회협약 의제는 임금·소득정책·노동시장정책·복지개혁을 망라한다.

선행연구에 따르면 독점적 조직 대표성을 갖춘 노동조합·사용자단체는 정치적 교환과 사회협약의 전제조건을 갖춘 것으로 규정했다. 1970~1980년대 사회협약은 강한 좌파정당과 높은 조직률을 갖춘 노동조합의 정치적 교환이었다. 그러나 1990년대 사회협약은 이전 시기와 다른 양상이었다. 유연하지만 온건한 노동조합과 의회 소수파 정부는 경제위기 극복을 위해 사회적 협의·사회협약을 전략적으로 선택한 것으로 분석됐다. 낮은 노조 조직률과 집중성, 강한 좌파정당이 부재했던 아일랜드·이탈리아·한국 등은 대표적인 사례였다.

그런데 1990년대 이후 유럽 각국에서 사회협약은 새로운 정치적 여건에 따라 이행 여부가 좌우됐다. 1970~80년대에는 의회 다수파의 좌파 정당정부가 사회협약을 추진했기 때문에 사회협약과 법제화는 당연시됐다. 정부와 노조는 임금인상 억제와 세제 감면 등 소득정책을 교환한 가운데 의회의 역할은 제한적이었다. 반면 1990년대 이후에는 소수 의석을 가진 중도우파 정당 중심의 연립정부가 사회협약을 주도했다. 중도우파정당과 연립정부는 재정 긴축을 전제로 한 노동시장 유연화와 사회복지 개혁을 추진했다. 이것은 의회의 법 제·개정을 필요로 했지만, 과거만큼 입법 여건은 호의적이지 않았다.

2. 분석 틀

한국은 제도적·조직적 전제조건을 갖추지 않았음에도 정치적·사회적 행위자들이 사회협약 체결과 개혁 입법을 이뤄낸 사례였다. 본 연구는 노사관계 시스템론에서 발전된 전략적 선택론에 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 연구모형을 적용했다.

사회협약 입법체계는 노·사 대표단체와 정부가 합의한 사회협약을 기초로 의회에서 법률 제·개정안을 처리하는 비공식적인 규칙이자 제도를 의미했다. <표 1>과 같이, 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 의사결정과 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

자료: 박성국(2022) 재인용

본 연구에서 채택한 과정추적 방법은 인과관계 연구에서 어떻게 의사결정이 이뤄지며, 어떠한 순서로 발생했는지, 변수 간 상호작용이 어떻게 나타났는지 설명한다. 연구대상은 1998년 2월6일 체결된 사회협약 의제와 합의 내용 그리고 노·사·정과 정당 관계자의 전략적 선택이다. 이와 관련된 15대 국회 후반기 환경노동위원회(1998년 2월~2000년 4월)의 입법과정이다.

Ⅲ. 사례 분석: 김대중 정부와 사회적 협의

이 장에서는 정권교체기 사회적 협의와 정당 간 협의를 중심으로 국정을 운영한 김대중 정부의 경험을 면밀하게 살펴봤다. 외환위기라는 미증유의 경제위기를 헤쳐나갔던 과거 경험은 코로나 위기를 극복하려는 현재의 노사정에게 많은 시사점을 준다. 그런 점에서 김대중 정부의 사례를 되돌아봐야 할 이유는 충분하다.

1. 경제위기와 IMF 지침

한보철강과 (주)한보가 1997년 1월23일 최종 부도 처리되면서 기업들의 부도 도미노 사태와 대량실업의 공포가 현실화됐다. 김영삼 정부는 11월21일 국제통화기금(IMF)에 구제금융 지원을 요청했다. 보름 동안의 협상 끝에 김영삼 정부와 IMF는 12월3일 협정을 체결했다. IMF 협정에는 고금리와 긴축정책, 노동시장 유연화와 금융기관 구조조정 방안이 포함됐다. 집권당(한나라당)의 이회창 후보와의 팽팽한 경쟁 구도에서 신승한 김대중 제15대 대통령 당선인은 12월18일 IMF와의 협의를 통한 경제위기 해법 마련을 약속하는 한편 노동조합·사용자단체에 협조를 요청했다. 그런데 IMF와의 구제금융 조건 재협의를 공약했던 김대중 당선인 측이 금융산업구조개선특별법의 선제적 처리로 입장을 변경하면서 노정 간 긴장감이 고조됐다. 팍 막힌 정국은 김대중 당선인 측과 양대 노총이 풀었다. 김대중 당선인 측과 한국노총은 1997년 12월26일 간담회에서 노·사·정 3자 회의를 구성해 고용보험기금 증액, 고용 창출 등의 문제를 종합적으로 논의하기로 했다. 이어 김대중 당선인 측은 12월27일 민주노총과의 간담회에서 정리해고제 조기 도입 등 노동유연화 조치의 필요성을 강조했다. 물론 양대 노총 모두 정리해고제 조기 도입에 반대한 가운데 재벌개혁을 요구했다. 김대중 당선인은 재벌기업과도 회동했다. 1998년 1월13일 4대 재벌기업(삼성·대우·현대·LG) 회장들과의 조찬 회동에서 5대 구조조정 원칙에 합의했다. 이런 과정을 거쳐 김대중 당선인 측과 노동계·경영계는 1월14일 전격적으로 노사정위원회 구성에 합의했다. 김대중 당선인 측은 예고했던 1월 국회에서 금융산업구조개선법 처리를 유보하되 노사정위원회에 힘을 실었다.

2. 사회적 협의 전개와 합의

마침내 1기 노사정위원회가 1월15일 공식적으로 출범했다. 노·사·정 및 정치권이 사회적 협의의 주체로 참여한 가운데 공익위원은 참여하지 않았다. 정당이 참여하지 않은 유럽 국가의 사례와 달리 여·야 정치인들의 노사정위원회 참여는 매우 이례적이었다. 1기 노사정위원회에서 최대 쟁점은 경영상 이유에 의한 해고와 관련한 절차와 기준을 규정한 근로기준법 24조에 해당하는 조항이다. 김영삼 정부·집권당은 1996년 12월 정리해고제 등 노동관계법 개정안을 국회 본회의에 직권상정해 일방적으로 처리했지만 양대 노총은 장기간 연대파업으로 맞섰다. 사태를 수습하기 위해 여당과 야당은 정리해고제 관련 조항을 1999년부터 시행하는 것으로 재개정했다. 하지만 IMF와 김영삼 정부는 정리해고제 조기 도입에 합의했다.

노사정은 1월20일 ‘경제위기 극복을 위한 노사정간의 공정한 고통 분담에 관한 공동선언문’을 발표했다. 이후 노사정위원회는 공동선언을 기초로 주고받기 협상을 추진했다. 노동계는 재벌개혁과 노동기본권 보장을, 경영계는 노동시장 유연성 확대와 사회안전망 구축을, 정부는 노·사의 요구사항을 조합한 정책을 제안했다. 협상 시한은 1월 말이었는데 IMF와 약속한 외채 협상 시점과 맞물렸다. 결국 노동계가 정리해고제·파견근로제 등 노동시장 유연화 법안을 수용하는 대신 경영계가 재벌개혁과 노동기본권 조항을 받아들이기로 했다. 정부는 기초 사회안전망 구축과 사회복지 지출을 늘리는 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 노·사·정이 이해관계를 성공적으로 조정한 최초의 국가 수준의 3자 타협이었다.

그러나 사회협약의 당사자인 민주노총 대의원들은 1998년 2월9일 8차 임시대의원대회에서 6시간 동안 격론을 벌인 끝에 찬성 88표, 반대 184표로 사회협약을 승인하지 않았다. 반면 사회협약 체결 이후 15대 국회는 2월14일 임시국회를 열어 정리해고제·파견근로제 등 사회협약 관련법안을 처리했다. 한편 2기 노사정위원회의 쟁점은 교원노조 설립과 실업자 초기기업노조 가입이었지만 법무부와 노동부는 해당 쟁점을 합의하지 못했다. 이를 이유로 국회는 교원노조법을 처리하되, 실업자 노조 가입의 법제화를 보류했다. 양대 노총은 1999년 2월 이후 정부의 입법 지연과 일방적 구조조정에 항의하며 노사정위원회 탈퇴를 의결했다. 한국경총도 노조 전임자 급여지원 문제에 대한 노·정 간 협의를 이유로 노사정위원회를 탈퇴했다. 그러나 노사정은 ‘노사정위원회법’ 제정에 합의하면서 국면을 전환시켰다.

3. 정당 간 협의

15대 국회는 김영삼 정부와 김대중 정부의 임기 기간과 겹쳐 있는 가운데 외환위기 극복이라는 과제를 가진 20세기 마지막 국회였다. 15대 국회의 임기는 1996년 5월30일부터 2000년 5월29일이었다. 집권정당은 154석의 한나라당에서 129석의 새정치국민회의(79석)와 자유민주연합(50석)으로 변경됐지만, 여소야대의 의회 권력 지형은 바뀌지 않았다. 환경노동위원회는 야당의 동의 없이 공동여당이 법안을 처리하기 어려운 구조였다.

사회협약 관련 법안에 대한 정당 간 협의는 1998년 2월 임시국회, 1998년 10~12월 정기국회와 임시국회, 1999년 4월 임시국회로 이어졌다. 1998년 2월2일부터 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 조직개편을 두고 날카로운 신경전을 벌였다. 여·야는 사회협약 관련법안과 정부조직개편법안·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, 추가경정예산안이 포함됐다. 기업 구조조정과 노동관계법은 사회협약 관련법안이다.

4. 사회협약 입법과정

순조로운 법안 처리를 위해 김대중 당선인이 나섰다. 김 당선인은 1998년 1월30일 자민련 김종필·박태준 공동대표를 만났다. 여기서 2월 임시국회에서 새정치국민회의와 자유민주연합의 공조를 재확인했다. 2·6 사회협약이 체결된 이후 김 당선인은 2월10일 조순 한나라당 대표와 만나 현안 협조를 요청했다. 이 자리에서 김 당선인과 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, 정부조직개편법, 내각 인사청문회법안에 대해 합의했다. 물론 정부조직개편법과 내각 인사청문회법 처리를 두고 여야 협상은 진통을 거듭한 가운데 이와 연계된 김종필 국무총리 인준은 끝내 미뤄졌다. 결국 김종필 국무총리 서리는 정부 출범 이후 6개월이 지난 1998년 8월에 가서야 국회 인준 투표 관문을 넘었다. 의회와 행정 권력이 분점된 여소야대 정국의 난맥상을 그대로 보여준 사례였다.

한편 15대 국회 막바지에 여·야는 1999년 1월과 5월 각각 교원노조법과 노사정위원회법을 처리했다. 새정치국민회의·자민련 등 공동여당 내에서 교원노조법 처리를 두고 이견이 노출됐지만, 한나라당 내 소신파 의원들이 법안 처리에 힘을 실으면서 국면이 전환됐다. 여야가 진통 끝에 합의한 노사정위원회법도 계류될 위기를 겪었지만, 일부 야당 의원들의 협력으로 국회 본회의에서 의결됐다. 여당의 협력 입법 전략과 일부 야당 의원들의 소신투표가 어우러진 결과였다.

IV. 시사점과 함의

의회와 행정 권력이 분점되는 여소야대는 정반대의 조건인 여대야소보다 입법 성과가 낮으며, 정국 불안정이 지속된다는 게 지배적인 분석이었다. 그런데 이것은 결정론적인 해석이라고 비판받았다. 권력 분점의 조건이더라도 집권당과 정부의 전략적 선택에 따라 다른 결과도 출될 수 있기 때문이다. 오승용(2004)은 김대중 정부 시절의 15~16대 국회의 입법 성과가 타 정부에 비해 뒤떨어지지 않았다고 분석했다. 그런데 여기에는 필요조건이 전제된다. 본 연구는 사회협약과 연계된 여야의 협력입법이 추진됐을 때 그러한 결과가 가능하다고 판단한다. 이에 따르면 노사정과 여야 정당은 1~2기 노사정위원회 기간 동안 2·6 사회협약을 포함해 약 100개 조항을 합의했으며, 이 가운데 55개 조항을 법제화한 성과를 거뒀다. 사회협약 관련 입법은 김대중 정부의 재임 기간이었던 15대 국회 후반기와 16대 국회에 걸친 성과이다.

1998년 2월 이후 김종필 국무총리 국회 인준 투표가 6개월여 미뤄진 여야 간 대치 속에서 경제회생 법안들의 입법 성과는 매우 역동적이면서도 모순적이다. 이를 과정 추적법에 근거해 분석하면 <표 2>와 같다. 정권교체 시기 노사정은 이전 시기 정책유산과 준비과정을 거쳐 사회협약을 형성(T1)했으며, 이후 이행과정(T2~3)을 밟았다. 노사정과

여야 정당은 경제위기와 IMF 지침이라는 외부제약에 대응해 공식적이지만 비제도화된 사회적 협의를 바탕으로 공유된 이해와 해법을 담은 사회협약을 전략적 선택했다. 종전의 관행이었던 정부와 국회의 정책결정 일방주의 대신에 노사정과 여야는 사회협약과 협력입법을 통한 문제해결을 선택한 셈이다.

〈표 2〉 1998년 2·6 사회협약 형성과 이행 그리고 영향요인

구분		사회협약 준비	사회협약의 형성(T1)	사회협약 이행과 후속협약 준비(T2, T3)
외부제약		세계경제 통합의 증가	경제위기, IMF의 개입, 외국인 투자자	IMF 지침, 외국인 투자자
		여대야소	정권교체, 여소야대	여소야대
자원	제도	사회적 협의의 비공식적 경험	공식적이지만 비제도화된 사회적 협의	사회적 협의 법적 제도화 권한 강화
	조직	매개	약함	더 약해짐
전략	행위 전략	민주노총 배제	삼자타협	변화된 파트너와 함께하는 삼자 타협
	입법 전략	일방입법	-	협력입법
상호 작용	사회적 협의	노·사 대표단체, 공익위원(정부 간사 역할)	정당·정부·노·사 대표단체(공익위원 배제)	정부, 노·사 대표단체, 공익위원 중심
	정당 간 협의	저조	비공식적이지만 사회적 협의에 야당 참여	국회 공식·비공식 협의로 전환

자료: 박성국(2022) 재인용

이러한 결과는 다음과 같은 시사점과 함의를 준다. 첫째, 약한 정부와 노동조합이 경제 희생과 개혁 입법을 위해 전략적 연대를 선택한 점이다. 경제위기는 기업 수준이든 국가 수준이든 노사의 양자 타협으로 문제를 해결할 수 없게 만들었다. 특히 기업 수준의 노동조합들은 연대파업을 통해 구조조정과 정리해고의 파고를 넘을 수 없었다. 여소야대의 약한 권력 기반의 정부는 개혁입법을 독자적으로 추진할 수 없었다. 1996~1997년 노동법 총파업을 통해 정부와 집권당의 일방적 결정을 제어했던 양대 노총을 무시할 수도 없었다. 정부와 노동조합에게 일방주의와 양자타협은 더 이상 선택지가 아니었다. 결국 정부와 노동조합의 선택은 3자 정책협의를 사회협약으로 모아졌다. 둘째, 위기 진단과 해법에 대한 노사정의 공유된 이해가 조성됐기 때문에 사회협약이 가능했다. 비록 정리해고제 조기 도입과 재벌개혁을 두고 팽팽히 맞섰지만, 노사정은 노동기본권 향상과 사회안전망 확충이라는 과제를 정치적으로 교환해 합의안을 도출했다. 셋째, 사회적 협의와 정당 간 협의는 사회협약

을 매개로 호혜적인 상호작용을 했다. 여야는 정부조직개편, 내각 청문회법을 두고 맞섰지만, 사회협약 관련법안 처리에는 협력했다. 사회협약 관련법안은 여야 간 일괄거래 협상을 원활하게 진행하는 매개체로서 활용됐다. 넷째, 한국의 사회협약은 태생적으로 연약했으며, 이중적이었으며 매우 불안정했다. 단체협약과 달리 사회협약은 그 이행의 법적 강제성이 없으며, 정책 교착의 원인으로 지적됐다. 사회협약은 구조조정안을 포함한 탓에 노사 단체의 조직자원을 약화한 반면 사회적 협의를 법적 제도화하면서 제도자원을 강화하는 이중성을 가졌다. 이것은 노사 단체들이 추가적인 제도개혁에 참여하는 동력으로 작용했지만, 불참과 탈퇴의 근거로서 각인됐다. 때문에 노사정은 불안정성을 해소하기 위해 사회적 협의 제도의 심화와 개선에 공을 들였다.

V. 결론

여소야대 정국에서 개혁입법과 문제해결은 실현 불가능한 일이 아니다. 김대중 정부의 사례는 문제해결의 한 방식을 보여준다. 일부 논자들은 외채협상을 앞두고 촌각을 다투던 김대중 정부 출범 전후의 상황은 현재의 조건과 다르다고 지적한다. 그러나 사회협약과 연계된 협력입법은 경제위기 조건에서만 가능한 것은 아니다. 정상적인 국면에서도 가능하다. 1998년 김대중 정부 이래 역대 정부 모두 사회협약을 성사시켰다. 비록 정치적·제도적 조건이 미약했지만, 노사정은 쟁점 현안과 미래 과제에 대한 공유된 이해와 합의를 바탕으로 사회협약을 이뤄냈다. 이처럼 한국의 사회협약에는 조직적·제도적 자원보다도 노사정의 전략적 역량과 사회적 학습을 통한 정책참여가 중요한 영향요인으로 작용했다. 노·사 단체는 지난 20여년 이상 제도와 규제의 수용자에서 작성자로서 역할을 전환해 왔다.

코로나19 팬데믹의 장기화, 국제 공급망의 불안정성, 러시아·우크라이나 전쟁, 디지털 혁신 가속화와 에너지 전환 등 최근의 국내·외 정세는 복합 위기를 조성하고 있다. 이런 가운데 윤석열 당선인은 노동시간·최저임금 등 다양한 노동 의제들을 공약했다. 윤석열 당선인과 집권당은 공약한 정책과 제도 개선을 위해 야당과의 협치뿐만 아니라 이해당사자와의 정책협의를 선택할 수밖에 없을 것이다. 여소야대 정국에서 새 정부와 집권당의 일방주의는 대안적인 선택지가 될 수 없기 때문이다. 그렇다면 국가 수준의 노동조합이 선택할 수 있는 대안은 무엇일까. 3개의 선택지가 주어진다. 첫째, 일방주의(파업 등)이다. 국가 수준 노동조합의

일방주의는 최후의 수단이어야 한다. 둘째, 양자 타협이다. 노사 또는 노정 간의 양자 타협은 제한된 정책과 조건에서 가능하다. 되돌아보면 성공보다 실패한 경험이 많다. 셋째, 남은 선택지는 노사정 3자 정책협외와 사회협약이다.

그간 국가 수준의 노동조합은 불리한 정책연합(사·정)을 제어하거나, 우호적인 정책연합(노·사, 노·정)을 통해 3자 타협(노·사·정)을 이끌어냈다. 물론 일부 노동조합은 사회협약의 이중성과 불안정성을 비판하며 비제도화된 협의만 참여했다. 이를 개선하기 위해 노사정은 제도화된 협의(노사정위원회)뿐만 아니라 비제도화된 협의(노사정대표자회의)를 병용했다. 국회 밖의 제도화된 협의 채널뿐만 아니라 국회 안의 협의 채널을 활용했다. 그럼에도 한국의 사회협약은 지난 20년 이상 ‘제한적인 파트너십’에 기초해 이뤄졌다.

노동조합은 이러한 경험을 십분 활용할 필요가 있다. 윤석열 당선인과 집권당이 추진하는 비우호적인 법안과 정책을 제어하는 수단으로서, 우호적인 정책을 결정하는 절차로서 사회적 협의를 통한 정책참여를 지속해야 한다. 여소야대 정국은 노동조합에게 정책개입의 폭을 넓혀주는 계기를 제공하기 때문이다. 따라서 노동조합은 제도화된 협의뿐만 아니라 비제도화된 협의와 국회 내 협의 채널을 다양하게 활용할 필요가 있다. 그 어느 때보다 정권교체라는 격랑을 헤쳐나가려는 노동조합 지도부의 지혜와 리더십이 절실하다.

〈참고문헌〉

- 박성국·조현민·임상훈(2020), 「사회협약 법제화에 관한 영향요인 연구: 1998년 2·6 사회협약 사례 정량분석을 중심으로」, 『노동정책연구』 제20권 4호
- 박성국·임상훈(2022), 「노사의 제도와 규제 작성자로서의 역할 전환에 관한 역사적 고찰: 사회협약 입법과정을 중심으로」, 『경영사 연구』 제37권 1호
- 박성국(2022), 『사회적 학습을 통한 전략적 선택: 한국 사회협약과 입법체계의 진화』, 한양대학교 경영학 박사학위 논문
- 오승용(2004), 「한국 분점정부의 입법과정 분석」, 『한국정치학회』 38 (1), pp.167-192
- Lim(2002), “Strategy Matters: A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact,” Dissertation Thesis at the University of Wisconsin-Madison.

* 이 자료의 내용은 집필자 개인 의견이며 한국노총 중앙연구원의 공식적 견해를 나타내는 것은 아닙니다.