



2023.12.31.

국회미래연구원 | 연구보고서 | 23-05호

# 한국 노동정치 의 거버넌스와 정책과정

정혜윤, 이상직, 박현석, 박상훈, 박 운, 고민지, 강경희, 이병권



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE



# 한국 노동정치와 거버넌스의 정책과정



## 연구진

### ▣ 내부 연구진 ▣

정혜윤 부연구위원(연구책임)

이상직 부연구위원

박현석 연구위원

박상훈 연구위원

### ▣ 외부 연구진 ▣

박 운 한양대학교 경영학과 박사과정(前 매일노동뉴스 대표)

고민지 서울대학교 사회학과 박사과정

강경희 서울대학교 사회학과 석사과정(공인노무사)

이병권 서울대학교 사회복지학과 석사

- ◆ 출처를 밝히지 않고 이 보고서를 무단 전재 또는 복제하는 것을 금합니다.
- ◆ 본 보고서의 내용은 국회미래연구원의 공식적인 의견이 아님을 밝힙니다.

## 발 | 간 | 사

민주화 이후 36년이 되며 노동은 짧은 기간 동안 다양한 변화를 겪었고 노동시장과 노사관계 관련 법과 제도를 분석한 작업도 크게 늘었습니다. 상대적으로 법과 제도를 결정하는 입법부나 정치과정 등 노동정치 연구는 많지 않습니다. 1997년 외환위기를 계기로 국가 주도의 '노사정 타협'이 이루어지며 노동정치 연구가 늘었지만 성과만큼 한계도 존재합니다. 아직 규범적 평가나 주장에 비해 실증적 기반이 약합니다. 이제 대상과 거리를 둔 사례 분석이 필요하고 자료의 체계적인 축적이 필요하다는 차원에서 본 연구가 출발했습니다. 한국형 '노동정치'의 성격을 규명하고 의미를 해석하기 위해 노동정책결정 현장의 세 축인 국회 환경노동위원회와 경제사회노동위원회(노사정위원회), 그리고 지역 노사민정협의회 대표 사례인 '광주형일자리'에 주목해 연구를 진행했습니다.

연구팀은 노동정책의 결정 공간의 조직과 제도, 사람과 활동을 객관화할 수 있는 방대한 아카이브를 구축하고 현장 조사와 전문가 세미나 및 인터뷰를 통해 국회 출연 연구기관이 할 수 있는 독창적인 작업을 진행했습니다. 작업을 통해 입법부가 노동 문제에 대해 깊게 다루어야 할 질문과 주제를 부각하고자 했습니다.

본 연구에는 정혜윤 부연구위원이 책임연구자로 총괄하여, 내부 연구진으로 이상직 부연구위원, 박상훈 연구위원, 박현석 연구위원이 함께 연구를 진행했습니다. 외부에서는 전 매일노동뉴스 대표이자 한양대학교 경영학과 박사과정에 재학중인 박운님, 서울대학교 사회학과 박사과정의 고민지님, 공인노무사이자 서울대학교 사회학과 석사과정중인 강경희님이 광범위한 데이터를 함께 구축하고 원고도 함께 작성했습니다. 서울대학교 사회복지학과 석사 졸업생 이병권님도 경사노위 데이터 구축에 큰 힘을 쏟아주었으며, 혁신성장그룹의 이효림 연구행정원도 연구 수행에 필요한 행정업무를 맡아 헌신적으로 해주었습니다. 특히 연구를 위해 국회를 찾아주시거나 인터뷰에 응해주시고 연구 자문에 적극적으로 응해주신 국회 안팎의 많은 전문가들이 계셨습니다. 연구에 참여하거나 다양한 형태로 도움을 주신 모든 분께 감사를 표합니다. 보고서 제작에 큰 도움을 주신 명문인쇄공사의 김영미 주임님께도 감사를 표합니다.



대다수 노동하는 시민의 현재를 진단하고 미래를 기획하려면 주요 생산 주체가 문제의식을 공유하고 이익을 조정해 장기적 타협을 모색할 수 있는 방안이 필요합니다. 우리 보고서가 국회 구성원 및 노동 현장 관계자 여러분에게 고민을 나누고 대안을 모색하는 길목에 보다 가치 있게 활용되기를 기대합니다.

국회미래연구원은 앞으로도 노동하는 시민의 미래를 위한 연구를 위해 끊임없이 노력할 것입니다.

2023년 12월

국회미래연구원장 김 현 곤

---

<b>제1장 문제의식과 연구방법(정혜윤·박현석·이상직·박상훈) .....</b>	<b>1</b>
제1절 문제의식 .....	3
제2절 연구의 위치 .....	5
제3절 연구 방법 .....	14
제4절 연구의 구성 .....	19
<b>제2장 경사노위 구조는 어떻게 변화했는가(박운·정혜윤) .....</b>	<b>21</b>
제1절 경제사회노동위원회와 구조 .....	23
제2절 조직체계의 변화 배경 및 법적 근거 .....	26
제3절 의결구조 및 의결방식의 변화 .....	32
제4절 소결 .....	39
<b>제3장 누가 노·사·정·공익위원이 되는가(정혜윤) .....</b>	<b>41</b>
제1절 위원 전체 구성과 특징 .....	43
제2절 근로자·사용자 대표위원 .....	56
제3절 정부 대표위원과 공익위원·위원장 .....	69
제4절 경사노위 참여자의 주요 축은 누구인가 .....	82

**제4장 경사노위는 어떤 활동을 하는가(박운) ..... 89**

제1절 합의/권고·건의/제안 현황 ..... 91

제2절 키워드 범주화로 본 노동의제의 변화 ..... 96

제3절 노동 쟁점의 논의 경과와 결과 ..... 107

제4절 소결 ..... 122

**제5장 누가 환노위 위원이 되는가(이상직·고민지) ..... 125**

제1절 국회 환경노동위원회와 사람 ..... 127

제2절 분석 자료와 방법 ..... 130

제3절 누가 가는가? ..... 136

제4절 어떻게, 왜 가는가? ..... 150

제5절 소결 ..... 166

**제6장 누가 어떤 노동 법안을 얼마나 발의하는가  
(이상직·강경희) ..... 169**

제1절 국회 환경노동위원회와 법안 ..... 171

제2절 누가, 얼마나 발의했는가? ..... 174

제3절 어떻게 처리되었는가? ..... 186

제4절 어떤 법안이 발의되었는가? ..... 200

제5절 소결 ..... 218

**제7장 광주형 일자리 사례를 통해 본 지역 노동정치의  
이상과 현실(박상훈) ..... 221**

제1절 왜 광주형 일자리인가 ..... 223

제2절 기획과 협상의 분리 ..... 232

제3절 협약의 구조와 제약 ..... 246

제4절 평가를 둘러싼 갈등 ..... 255

제5절 남겨진 질문들 ..... 265

**제8장 한국 노동정치의 특징과 문제의 제기  
(정혜윤·이상직·박현석·박상훈) ..... 271**

제1절 새로운 발견과 분석의 함의 ..... 273

제2절 후속 과제를 위한 문제의 제기 ..... 285

---

<b>참고문헌</b> .....	<b>289</b>
<b>부록</b> .....	<b>305</b>
1. 경제사회노동위원회 주요 합의/권고·건의/제안 현황 .....	307
2. 완성차 사업 투자 협약서 및 첨부 문서 .....	346
<b>Abstract</b> .....	<b>363</b>

---

[표 1-1] 전문가 세미나 및 집단 인터뷰 명단 .....	16
[표 1-2] 사용한 자료 .....	17
[표 1-3] 데이터셋 구축 방법과 장별 분석 .....	18
[표 2-1] 행정위원회·자문위원회·경사노위의 회의 개최 횟수 및 회의비(22.6월 말 기준) ..	24
[표 2-2] 경사노위의 시기별 법적 근거 .....	27
[표 2-3] 경사노위 의결방식의 변화 .....	35
[표 2-4] 경사노위 구조의 역사 요약 .....	40
[표 3-1] 데이터의 구축 방법 .....	44
[표 3-2] 경사노위 참석 위원과 회의체 종합 정보 .....	46
[표 3-3] 기수별 본위원회 노·사·정·공 배정 인원 .....	50
[표 3-4] 근로자 대표위원 중 4개 이상 회의체 참석자의 소속과 직급 .....	59
[표 3-5] 사용자 대표위원 중 4회 이상 회의체 참석자의 소속과 직급 .....	67
[표 3-6] 정부 대표위원 중 4회 이상 회의체 참석자의 소속과 직급 .....	72
[표 3-7] 공익위원·위원장 중 4회 이상 회의체 참석자의 소속과 직급 .....	78
[표 4-1] 역대 정부 경사노위 키워드 10대 범주별 합의 수준 .....	97
[표 4-2] 역대 정부 경사노위 노동의제 순위 및 비중 .....	98
[표 4-3] 역대 정부 노사정 대표급 회의체 노동의제 우선순위 .....	100
[표 4-4] 역대 정부 노사정 대표급 회의체 합의 의결률 .....	101
[표 4-5] 김대중·노무현 정부 시기의 사회협약 .....	103
[표 4-6] 이명박·박근혜 정부 시기의 사회협약 .....	104
[표 4-7] 문재인 정부 시기의 사회협약 .....	105
[표 4-8] 경사노위 활동의 역사 요약 .....	124
[표 5-1] 13대 전반기 상임위원회별 정원 .....	128
[표 5-2] 직업범주 분류기준 .....	132
[표 5-3] 정당 계열 분류 .....	135
[표 5-4] 13~20대 여성의원 비율(환노위, 괄호 안은 국회 전체) .....	136

[표 5-5] 연령 분포(환노위, 괄호 안은 국회 전체) .....	138
[표 5-6] 13~20대 국회의원 학력 분포(환노위, 괄호 안은 국회 전체) .....	140
[표 5-7] 13~20대 비례의원 비율(전체 의원, 괄호 안은 환노위) .....	143
[표 5-8] 13~20대 국회의원 선수(seniority)별 분포(환노위, 괄호 안은 전체 의원) .....	144
[표 5-9] 대수별 선거구 유형과 선수분포의 관계(환노위) .....	146
[표 5-10] 13~20대 국회의원 소속 정당별 분포(전체, 환노위) .....	148
[표 5-11] 상임위원회 유형 .....	152
[표 5-12] 13~20대 환노위와 타 상임위의 선거구유형 및 선수분포 비교 .....	155
[표 5-13] 13~20대 환노위와 농수해위의 선거구 유형 구성 비교 .....	157
[표 5-14] 17대 전반기 환노위 위원 명단 .....	159
[표 5-15] 19대 전반기 환노위 위원 명단 .....	160
[표 5-16] 의정경력에서 환노위 참여경력이 다수인 의원들(참여율 50%초과 집단) .....	161
[표 5-17] 정당 계열별 노동조합 출신 환노위 위원 .....	163
[표 6-1] 13~20대 '노동법안' 발의 건수 .....	175
[표 6-2] 13~20대 전체 법률안 발의 건수 .....	175
[표 6-3] 13~20대 노동법안 대표발의자 소속 정당(여당/야당) 분포 .....	176
[표 6-4] 13~20대 노동법안 대표발의자 소속 정당 분포(법안 수, 1인당 평균 발의 건수) .....	178
[표 6-5] 환노위 소관 노동법안의 최다 대표발의자 1~10위 .....	180
[표 6-6] 평균 공동발의자 수(13~20대) .....	182
[표 6-7] 발의법안 종류별 환노위 노동법안(13~20대) .....	185
[표 6-8] 노동법안 처리 현황(13~20대) .....	186
[표 6-9] 노동법안 처리 현황(13~20대)(재분류) .....	189
[표 6-10] 법안반영률과 임기만료폐기율 비교 .....	191
[표 6-11] 환노위 노동법안 처리 결과 .....	191
[표 6-12] 법안 처리 기간 .....	192
[표 6-13] 발의 주체별 법안 처리 기간(전체 법안) .....	194

[표 6-14] 발의 주체별 법안 처리 기간(가결 법안) .....	194
[표 6-15] 처리 유형별 법안 처리 기간 .....	195
[표 6-16] 13~20대 환노위 노동법안 및 전체 법안의 발의 주체별 처리현황 비교 .....	196
[표 6-17] 정부별 발의 정부안 .....	197
[표 6-18] 발의 주체별 법안 처리결과(19대/20대) .....	198
[표 6-19] 여당 및 제1야당의 대표발의 법안 비중과 가결률(여당) .....	199
[표 6-20] 여당 및 제1야당의 대표발의 법안 비중과 가결률(제1야당) .....	199
[표 6-21] 발의 건수별 노동법안 .....	201
[표 6-22] 국회 대수별 최다 발의 노동법안(13~20대) .....	202
[표 6-23] 각 대수에 최초 등장한 법안(약칭 기준): 요약 .....	206
[표 6-24] 각 대수에 최초 등장한 법안(약칭 기준): 상세 내역 .....	206
[표 6-25] 8개 키워드별 발의 비중 .....	211
[표 7-1] 지역노사민정협의회 현황 .....	226
[표 7-2] 광주형 일자리 기획 단계 주요 일지 .....	238
[표 7-3] 현대차와의 협상 과정 주요 일지 .....	243
[표 7-4] 광주시 인센티브 .....	249
[표 7-5] 광주시 지원 공동 복지 프로그램 .....	249
[표 7-6] GGM의 자동차 생산 실적 .....	251
[표 7-7] 6기 노사민정협의회 명단 .....	252
[표 7-8] 광주 노사민정협의회 회의 일지 .....	254

## 그림 목 차

[그림 2-1] 경사노위 의결구조의 변화	32
[그림 2-2] 경사노위의 성격의 변화 시도	38
[그림 3-1] 기수별 회의체 배정 인원과 참석위원(1998~2021년)	45
[그림 3-2] 경사노위 위원 전체 구성(1998~2021년)	47
[그림 3-3] 정부별 노·사·정·공익위원의 구성(1998~2021년)	48
[그림 3-4] 기수별 운영된 회의체 수(1998~2021년)	51
[그림 3-5] 회의체 단계별 노·사·정·공익위원(1998~2021년)	52
[그림 3-6] 노·사·정 직급별 참여 인원(1998~2021년)	53
[그림 3-7] 근로자 대표위원의 구성(1998~2021년)	56
[그림 3-8] 한국노총 소속위원의 구성(1998~2021년)	57
[그림 3-9] 사용자 대표위원의 구성(1998~2021년)	62
[그림 3-10] 정부별 사용자단체의 참가 변동(1998~2021년)	63
[그림 3-11] 정부 대표위원의 구성(1998~2021년)	69
[그림 3-12] 정권별 정부 대표위원의 구성 변동(1998~2021년)	70
[그림 3-13] 공익위원의 구성 (1998~2021년)	76
[그림 3-14] 의제·업종별 등 1단계 회의체 위원장의 구성 (1998~2021년)	77
[그림 4-1] 경사노위 회의체 합의/권고·건의/제안 프로세스	94
[그림 4-2] 노사정 대표급 회의체 논의 프로세스	95
[그림 4-3] 경사노위 노동의제의 변화	99
[그림 4-4] 역대 정부 노사정 대표 급 회의체 합의 의결률	101
[그림 5-1] 13~20대 국회의원 직업 분포(직업재분류 기준)	141
[그림 5-2] 13~20대 환노위 위원 직업 분포(직업재분류 기준)	142
[그림 5-3] 상임위원회 유형	153
[그림 5-4] 20대 총선 당선자의 희망 상임위 1순위	154
[그림 6-1] 의회-행정부 관계의 성격	173
[그림 6-2] 13~20대 ‘노동법안’ 및 전체 법안 발의 건수 추이	175

[그림 6-3] 국회 대수별 최다 대표발의자의 발의 건수	179
[그림 6-4] 최다 대표발의자의 소속 정당 분포	181
[그림 6-5] 최다 대표발의자 상위 30위(13~20대)	182
[그림 6-6] 성별 주요 발의 법안	183
[그림 6-7] 13~20대 법안 가결률 추이(전체, 환노위, 환노위-노동)	190
[그림 6-8] 발의 법안 처리기간 분포(13~20대)	193
[그림 6-9] 정부별 정부 발의 노동법안의 처리 현황	197
[그림 6-10] 대수별 주요 발의 노동법안(13~20대)	203
[그림 6-11] 8개 키워드로 본 국회 대수별 발의 건수(13~20대)	212
[그림 6-12] 발의 노동법안의 키워드별 비중(13~20대)	213
[그림 6-13] 8개 키워드로 본 노동법안 발의 건수(노태우-문재인 정부)	214
[그림 6-14] 발의 노동법안의 키워드별 비중(노태우-문재인 정부)	214
[그림 6-15] 8개 키워드로 본 정부발의 노동법안 분포(노태우-문재인 정부)	215
[그림 6-16] 발의 의원 소속 정당별 발의 노동법안 키워드 빈도	216
[그림 7-1] 지역언론에서 '광주형 일자리' 언급 횟수	265
[그림 7-2] 시의회 의사록에서 '광주형 일자리' 언급 횟수	266



## 요 약

### □ 연구목적

- 이 연구는 한국에서 노동정치가 이루어지는 주요 현장인 경제사회노동위원회(이하 ‘경사노위’)와 환경노동위원회(‘환노위’), 그리고 지역 노사민정협의회(이하 ‘노사민정’) 사례로서 광주형 일자리를 분석
  - 민주화 이후 노동이 정치의 주요 행위자로 등장하며 노동정치 연구가 늘었으나 규범적 당위를 강조하는 연구가 주축을 이룸. 대상과 거리를 둔 사례 분석이 필요하나 본격적인 실증분석이 없다는 점에서 본 연구가 출발
- 경사노위와 환노위는 제도, 사람, 활동의 세 차원으로 협의체의 성격을 드러내고자 했으며, 지역 차원의 노사(민)정체제의 대표적 사례로 큰 주목을 받았던 ‘광주형 일자리’를 통해 중앙과 또 다른 지역의 노동정치의 특징을 규명하고자 함
- 연구의 질문은 다음과 같음
  - 노동정치 현장의 제도적 형식과 맥락은 무엇인가?
  - 구체적인 사람 수준에서 여기에는 ‘누가’ 참여하는가?
  - 어떤 의제에 대해, 어떠한 방식으로 논의가 이루어지고, 그 결과는 어떤 식으로 나타나는가?

## □ 연구 방법과 연구의 구성

### ● 연구 방법은 크게 네 가지

- ① 문헌 검토 등 선행연구 검토
- ② 전문가초청 세미나(인터뷰)
- ③ 데이터셋의 구축
- ④ 인터뷰

- 선행연구 검토를 통해 상세한 연구 질문을 도출하고 관련 전문가들을 확인하고 초청해 14회의 전문가세미나를 진행했으며 인터뷰 자료로 사용
- 데이터셋을 구축해 분석을 진행한 부분은 경사노위와 환노위로 제도(구조)적 형식을 확인하고, 인물(사람), 활동(실천) 정보를 확인하기 위해 자료를 수집하고 분석함
- 광주형 일자리는 4차례 현장 조사를 겸한 비공식 관계자와 인터뷰를 진행

### ● 본 연구는 8장으로 구성

- 서론에 해당하는 1장은 본 연구의 문제의식을 밝히고 선행연구의 흐름을 통해 본 연구의 위치가 어디에 자리하는지 확인하고 방법과 구성을 소개
- 본문에 해당하는 2장~4장은 경사노위(1998~2021년)를, 5장, 6장은 환노위(13대~20대 국회)를, 7장은 광주형 일자리를 분석했으며, 8장은 결론에 해당하는 논의로 장별 분석과 논의를 요약하고 함의를 정리해 한국노동 문제에 현재 필요한 새로운 문제의식을 재구성

## □ 장별 분석 결과

### ● 제2장은 경사노위의 제도적 형식을 파악

- 기구의 출범 배경, 시기별 법적 근거와 의결구조, 의결방식을 밝혀 만 23년간 경사노위를 둘러싼 논쟁이 제도변천과 어떻게 연결되는지 그 맥락을 이해
- 행위자들이 최대한 게임에서 승리하기 위해 게임의 룰 자체를 변화시키고 자 하거나 공간을 둘러싼 행위자 간 힘 관계의 충돌을 확인할 수 있음

### ● 제3장은 경사노위에 참여한 사람을 파악해 경사노위의 구성적 특징을 알아봄

- 지난 23년간 참여한 노사정공익 위원의 인물정보를 파악해, 이들의 소속, 직급, 멤버십의 변동을 통해 한국 노동정책을 이끄는 행위자의 특성을 파악하고자 했음
- 노사정 참여에는 모두 자체의 조직적 이해관계가 복잡하게 교차함. 상징자원을 둘러싼 정치가 중요하고, 경사노위는 각 행위자가 이를 대외적으로 표명하기에 적절한 장이라는 점을 보여주고 있음

### ● 제4장은 경제사회노동위원회에서 어떤 의제가 다뤄졌는지 그 활동을 분석

- 경사노위 회의체 운영 프로세스와 키워드 범주화로 본 노동 의제의 변화, 주요 사회협약 내용과 배경, 노동 쟁점 논의 경과와 결과를 살펴봄
- 경사노위는 노사가 얻을 수 있는 실질적 이득을 두고 경합하는 공간인 점을 확인할 수 있음

### ● 제5장은 13대 국회부터 20대까지 노동위원회에 환경 소관이 포함되고 변천한 조직의 역사를 밝히고, 국회의원 전수조사를 통해 환노위 위원의 특징을 밝힘

- 위원 전체의 구성과 비교했을 때 환노위 위원은 상대적으로 권력 지위가 낮은 사람이 배정
- 노동 관련 이력을 가진 이들이 상당수 참여하지만, 재선에 성공한 사례는 소수에 불과
- 의원을 매개로 한 정당과 노동조합 간 관계, 정당이 노동을 다루는 방식을 확인할 수 있음

- 제6장은 환노위에 회부된 노동법안 정보를 분석해 어떠한 활동이 있었는지를 확인

- 누가 어떤 법안을 얼마나 발의했으며, 발의된 법안은 어떤 식으로 처리되고, 법안의 내용 면에서 발견되는 특징은 무엇인지 알아보고자 했음
- 노동 의제의 상당수는 입법의 문제로 다뤄지는 등 발의 건수가 가파르게 증가했는데, 이는 환노위만이 아닌 한국 정치 일반의 특징에 가까움
- 환노위는 노동-자본 간의 이해관계가 첨예하게 대립하는 사회의 축소판이기도, 변화하는 노동 세계를 들여다볼 수 있는 하나의 창(窓)이라는 점을 확인 가능

- 제7장은 지역의 노사민정 체제의 발전 단계를 새롭게 규정할 수 있는 ‘선도 사례’로 평가되어온 광주형 일자리를 분석

- 사업의 기획과 협약 단계가 분리된 과정, 저임금·고강도의 노동조건에 대한 불만이 누적되지만 헌법에서 보장하고 있는 노동자단결권과 단체행동권, 단체교섭권이란 노동기본권은 크게 제약된 ‘노동 없는 일자리’ 사업의 출현이 가능했는지 드러냄
- 광주형 일자리가 광주를 위한 사업이기보다, “청와대 사업을 광주시가 대행한 것”에 가까운 방식으로 실현되며 노동계에 사실상 ‘강요된 합의’에 가까운 지역 노동정치의 현실을 밝히고 있음

## □ 결론과 함의

### ● 제8장은 결론과 연구 함의를 담음

- 우리는 한국의 경사노위, 환노위, 지역 노사민정협의회라는 제도 공간에서 다루어지는 노동에 주목해, 노동 의제가 입법의 영역이자 제도와 정책의 문제로 다뤄진다는 점을 확인
- 이런 특징이 중앙차원의 특징이라면, 지역 차원에서는 자치단체장과 대기업이 상호 이익을 바탕으로 선거 승리와 중앙정부로부터 예산 지원을 받는 대신 노동자 희생과 양보라는 탈규제의 혜택을 교환하는 ‘변형된 발전국가 모델’이 여전히 작동

### ● 한국 민주주의를 노동 ‘없는’ 정치라 명명하는 것은 ‘노동’이 아예 없거나 노동의 노사정 협의 참여가 손해라는 의미는 아니며, 오히려 다른 방식으로 노동이 정책 과정에 참여한다는 뜻에 가까움

- 정치가 사회로부터 요구에 반응해 끊임없이 법률을 발의하고 제·개정하지만 노사 갈등을 조정하거나 공존 가능한 이견(dissent)으로서 공통의 의제로 만들거나, 현장에서 기업을 운영하는 기업주나 일하는 노동자에게 구속력을 갖는 정당한 절차와 과정으로 만드는 역할에는 취약함
- 국회는 쟁론(爭論)적 상황을 없애고 문제를 소거하려 하기보다, 이해관계자가 갈등을 표출해 조정하는 정치의 역할을 복원하는 공간이 되어야 할 것

### ● 이 연구는 한국형 ‘노동정치’의 성격을 규명하고 의미를 해석하기 위해, 문제의 틀을 전환하고 가능성과 한계를 생각해 볼 수 있는 관점과 사례를 제시하고자 했음. 노동정책 결정 공간의 조직·제도 사람과 활동을 객관화할 수 있는 방대한 아카이브를 구축하고 이를 통해 국회가 향후 깊이 있게 질문하고 다루어야 할 질문과 주제를 부각하고자 했음



# 제1장

## 문제의식과 연구방법

정혜윤·박현석·이상직·박상훈

---

제1절 문제의식

제2절 연구의 위치

제3절 연구 방법

제4절 연구의 구성



## 제 1 절 문제의식

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 연구는 민주화 이후 한국의 노동정치, 요컨대 노동 의제를 둘러싼 갈등의 표출과 경합 나아가 구속력을 갖는 공적 결정이 이루어지는 주요 현장인 경제사회노동위원회(이하 '경사노위')와 환경노동위원회('환노위'), 그리고 지역 노사민정협의회(이하 '노사민정')의 사례로서 광주형 일자리를 분석한다. 경사노위와 환노위가 전국 단위의 노동정치 사례라면, 지역 노사민정은 지역 단위의 노동정치 사례다.

우리가 이들 현장에 대한 연구를 기획하게 된 것은 한국사회의 노동정치에 관한, 그리고 노동정치 연구에 대한 나름의 문제의식을 배경으로 한다. 한국에서 노동시장과 노사관계 관련 법과 제도를 분석한 작업은 적지 않다. 개별적 근로계약이나 집단적 단체협약의 법률적 문제를 다루는 노동법 연구 전반이 이 영역에 속할 것이다. 고용 문제를 중심으로 노동시장의 수급 사정이나 임금 결정 등 그 규칙을 규명하는 노동경제학 연구도 빼놓을 수 없다. 노조의 결성과 확대, 교섭과 쟁의 등 조직된 노동자와 사용자를 중심 행위자로 하는 단체교섭이나 노사관계를 연구하는 경영학의 노사관계론(industrial relations)도 이 영역에 포함된다. 양적 측면에서 본다면 노동 관련 법과 제도를 다루는 연구의 규모는 압도적이다. 특히 민주화 이후 연구용역과 프로젝트 사업이 크게 늘었고 상당수 정책보고서는 주로 관련 법률과 제도를 다룬다.

그에 비해 노동자의 개별 권익은 물론 노사단체의 조직화 및 노사관계에 영향을 미치는 법·제도를 결정하는 주체인 입법부의 구성과 선거, 정당과 시민사회의 관계, 국회 노동 입법 과정이나 행정부의 노동 행정의 구조와 특징을 밝히는 노동정치 연구는 많지 않다. 물론 민주화 이전에 비해 민주화 이후 노동정치 연구가 늘어나긴 했다. 집합적 의미의 '노동'이 사회적으로나 정치적으로 더 이상 강압적으로 제어될 수 없는 주요 행위자로 등장해서다. 대표적으로 이익의 생산과 분배를 둘러싼 노사정 관계의 구조나 이들 사이의 이익 조정과 합의 및 정책 결정 과정에 대한 분석도 있었다. 노동정치의 성격을 역사적 관점이나 비교정치·사회학적 관점에서 규명하려는 시도도 있었다. 규범적 관점에서 기존 노

동정치의 한계와 그 대안을 모색하는 논의도 한 흐름을 이루어왔다. 이들 연구는 한국 노동정치의 성격을 규명하는 데 분명 기여를 했으나 일정한 한계도 있었다.

가장 큰 문제는 평가나 주장에 비해 실증의 기반이 약한 것에 있다. 그 가운데도 객관적 자료의 체계적 축적 노력이 뒤따르지 않은 것은 큰 문제로 느낀다. 자료의 편중도 문제다. 노사 간의 갈등과 대립에 대해서는 관련 행위자들이 생산해내는 자료와 언론의 보도, 정부의 대응 자료 등이 있으나, 국회나 정당 그리고 대통령(비서)실과 행정부처가 주도하는 정책의 결정 과정에 대한 기초자료는 시계열적으로나 의제별로 집약된 바가 없다. 이런 문제의식에서 본 연구는 연구적 질문(research questions)을 제시하고 이를 뒷받침할 자료를 선별적으로 동원하는 기존의 전형적 접근과는 정반대로, 객관화할 수 있는 자료를 체계화하고 이를 통해 향후 깊이 연구되어야 할 질문을 던지는 방식의 접근을 하고자 한다. 이 과정에서 체계화된 자료를 통해 노동정치를 둘러싸고 그간 제기된 여러 주장을 검토하는 작업도 일부 이루어지겠지만, 본격적으로는 체계화된 자료를 활용해 그간 제기되지 않았던 더 큰 주제들을 부각하고자 하는 것이 본 연구가 지향하는 가장 중요한 목적이다.

이 연구는 핵심 현장, 또는 사례를 주요 분석 대상으로 삼는다는 점에서 특별하다.

제2절에서는 연구의 자리를 확인한다. 제3절에서는 연구방법을, 제4절에서는 연구의 구성을 소개한다.

## 제2절

## 연구의 위치

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 1987년 민주화 이후 노동정치의 맥락

한국의 노동정치는 산업화 이후 압축적인 경제성장을 거치면서 상대적으로 짧은 기간 동안 다양한 변화를 겪어왔다. 해방 후 극심한 좌우익 간의 정치적 대립 구도 속에서 노동정치는 계급대립의 중심에 있었고, 권위주의 정부가 산업화를 추진하던 시기에는 국가에 의한 노동 억압이 지속되었다. 민주화 이후 노동의 조직화와 세력화가 확대되는 가운데 1997년 외환위기가 발생하면서 국가 주도의 '노사정 타협'을 하기도 했다. 2000년대 이후 친노동 정당을 표방한 민주노동당이 국회에 진출하였고 노동 관련 정책의제들이 선거 정치의 중요 쟁점으로 등장하였다. 민주화 이후 조직노동이 성장하고 세계화와 개방화의 흐름 속에서 구조변화도 겪었지만 한국의 노동정치는 아직 안정된 행위 패턴을 이끄는 제도화의 수준에 도달했다고 보기는 어렵다.

이른바 '노동자 대투쟁'을 거치면서 조직노동은 임금인상을 포함한 근로조건 개선과 노동기본권 보장을 내걸고 급속도로 성장했다. 노동 관련 의제를 둘러싼 첨예한 갈등은 장외 투쟁으로 이어졌다. 민주화 이후 10년간 노동계의 발언권이 강화되었고 한국의 노동정치는 거리 투쟁을 통해 국가와 자본의 주도권을 노동이 견제하는 양상으로 전개되었다. 적어도 민주화 이후 한동안은 국회 외부에서 행위자들이 만들어내는 역동이 중요하다. 예를 들어 노태우 대통령은 여야 합의를 통해 통과된 노동법에 대해 거부권을 행사하여 자신의 의제를 관철하였고, 김영삼 대통령 시기 노동법은 국회에서 편법으로 통과되었으나 노동계의 반발로 새로운 내용이 입법되기도 했다.

1992년 대통령선거에서 승리하며 집권한 최초의 문민 대통령 김영삼은 냉전 종식 이후 범세계적으로 신자유주의가 확산되는 상황에서 한국도 개방화에 필요한 제도 정비를 위해 새로운 노사관계를 정립해야 한다고 보았다. 김영삼 대통령은 노동관계법 개정을 통해 노조 활동을 합법화하고 노동시장을 유연화하기 위한 노동법 개정을 추진한다. 사회안

전망이 갖춰지지 않은 상황에서 노동시장을 유연화하는 정부의 정책에 노동계는 거세게 반발하였고, 야당은 정부의 개정안을 반대하였다. 결국 1996년 집권당인 신한국당은 야당의 반대를 무릅쓰고 개정안을 단독으로 변칙 통과시켰다. 노동시장 유연화와 노동법 변칙 처리에 반대하는 노동자와 재야 시민단체는 시위를 이어갔고 민주노총과 한국노총은 연대파업으로 대응하였다. 결과는 변칙 처리된 개정노동법의 국회 재논의와 개정노동법의 입법 예고 보류로 나타났다.

민주화 이후 적어도 10년간 입법은 국회 밖 행위자 - 권위주의적 노동 통제로 권력을 발휘하는 대통령과 거리에서 압력정치로 영향력을 높여온 노동조합 - 간 힘의 균형을 반영한 결과물에 가까웠다. 노태우 대통령은 민주화 이후 노동계를 중심으로 폭발하는 변화의 열망을 받아들여 핵심적인 의제에 대해서는 영향력을 행사하며 변화를 막았다면, 김영삼 대통령은 관리자의 역할을 넘어서 신자유주의적인 노동정책을 통해 새로운 노사관계를 정립하겠다는 새로운 의제를 제시했으나 노동계와 야당의 반대를 넘어설 수 없었다. 민주화 이후 한국 노동정치의 변곡점은 그 뒤인 김대중 대통령의 당선을 전후한 시기에 나타났다.

노동계의 발언권이 점진적으로 확대되는 상황에서 1997년 말 동아시아 외환위기와 국제통화기금(IMF)의 구제금융은 정치변화의 측면에서만이 아니라 한국경제, 특히 노동정치의 차원에서 매우 큰 전환점으로 작용했다. 김대중 대통령은 사회적 협의체인 노사정위원회를 구성하여 노동계의 양보를 이끌어 내면서 김영삼 대통령 시기 노동계의 반대로 무산된 정리해고제를 도입하고 구조조정 방안들을 추진하였다. 1998년 노사정위원회가 출범하면서 합의한 내용들을 살펴보면 정리해고제 및 근로자파견제 도입, 교원노조 결성권 보장, 의료보험의 통합 및 일원화, 노동조합 정치 활동 보장 및 실업자 노조 가입 허용 등이 있다. 하지만 실업자 노조 가입에 대한 노사정 합의는 결국 무산되고 말았으며, 해고자 및 실업자의 노조 가입은 2020년대가 되어서야 입법화된다.

다시 1998년 노사정 합의의 내용을 살펴보면 정부는 위기극복에 필요한 구조조정을 추진하기 위해서 그동안 불법화되어 있던 정당한 노조 활동을 합법화하는 등 노동계의 요구사항을 일부 받아들이고 노동계의 양보를 구해서 구조조정에 필요한 노사 갈등을 완화하고자 했다. 이후 대통령 자문기구의 법적 지위를 가지게 된 노사정위원회는 경제사회발전노사정위원회로 명칭을 바꾸게 된다. 대통령 자문기구라는 위상을 통해서도 알 수 있듯

이 노사정위원회는 대통령의 의제를 실현하기 위해서 노사의 협조를 구하는 방식으로 작동해 왔다.

노사정 대화를 지지하는 이들은 정부가 추진하는 구조개혁을 강압적 수단이 아닌 협의를 통해 추진하고자 한다는 점에서 서유럽 코포라티즘을 모델이자 전범으로 삼아왔으나 내용을 살펴보면 차이가 크다. 서구의 코포라티즘은 고용 수준과 인플레이션에 영향을 미치는 임금인상과 생산성 문제를 포함해 이에 필요한 교육 정책, 노동정책, 그리고 사회안전망 등 다양한 주제들을 폭넓게 다룬다. 반면 한국은 노동시장의 유연화 등 탈규제화와 노동의 시민권 확보를 주요 의제로 다루었다.

환경적 측면에서 보면 서구의 경우 제2차 세계대전 이후 경제 성장기에 코포라티즘 체제가 본격적으로 도입되고 확대된 반면, 한국은 1998년 외환위기 이후 시장 주도의 탈규제 정책을 도입하는 과정에서 사회적 대화가 도입(박명준·장홍근, 2017)되면서 탈규제 구조조정을 둘러싼 갈등을 완화하는 노사정협의체의 성격을 갖게 되었다. 조직적 측면에서 살펴보면 기업별 노조 체제라는 조건 위에서, 달리 말해 서구 코포라티즘이 기초를 두고 있는 산업별 노조 체제가 부재한 가운데 노사정 중앙 협의를 이끌고자 할 때에 직면할 수 있는 구조적 한계가 나타날 수밖에 없었다. 당연히 의제의 폭은 좁았고, 대개의 경우 노사정 협의는 고용과 해고 관련된 법 제도의 문제나 노조의 시민권과 관련된 논의가 초점이 되었다.

노사정 대화나 협의 기구의 출현과 동시에 1997년 정권교체는 국회와 정당의 역할을 중요하게 만들었다. 선거에서 조직노동의 역할도 정책 협약의 형태도 더욱 크게 부각되었다. 이전처럼 입법은 의회 밖 정치적 힘의 균형의 반영보다 정당들 사이의 복잡한 상호작용의 과정을 거치며 결정되었다. 임금협상은 노사 간 합의를 통해 종결되고 시행되지만, 고용 관련 정책 및 노조 활동과 관련된 의제들은 입법에 의해 더 직접적으로 영향받을 수밖에 없게 되기도 했다.

노사정 대화를 활용하고 있는 서구의 경우 의회제 정치제도를 채택하고 있으며 원내 다수의 지지를 확보해 입법이 필요한 경우 노사정 합의가 다수의 지지를 통해 입법 절차를 통과할 수 있지만, 대통령제를 채택하고 있는 한국의 경우 국회에서 벌어지는 독자적인 입법 정치의 특징 역시 고려하지 않을 수 없다. 따라서 대통령과 대통령(비서)실의 의지는 물론 고용노동부는 물론 기재부를 위시한 행정부의 정책적 입장도 중요하고, 이는 국회

내에서 집권당을 통해 어떻게 수용되는지의 문제를 살펴보게 만든다. 물론 이 과정에서 야당의 대응과 전략 역시 노동정치의 구조와 역동에 매우 중요한 요인으로 작용한다.

우리 국회는 관행적으로 다수결보다 여야 간 타협을 통한 통과를 선호해 왔다. 다시 말하면 노사정 협의 결과가 입법을 필요로 할 경우 여야 간 타협을 통해 내용이 바뀌거나 입법에 실패할 수도 있다. 국회법상의 ‘여야 협의주의’ 원칙은 이 차원에서 중요한데, 문제는 이마저도 국회의 대수를 거치면서 크고 작게 변화해 왔다는 데 있다. 여소야대의 국회 구조와는 달리 여대야소의 국회가 본격화된 17대 국회 이후에는 더더욱 그러했다. 따라서 노동정치의 중요한 제도 영역이자 제도적 행위자로 등장한 국회 역시 시기나 여야 세력 구성, 나아가 대통령의 국회에 대한 태도 등 고려할 변수가 많아졌다는 점을 생각해야 한다. 이제 역사적이고 제도적인 맥락에 이어 선행연구의 맥락 속 우리 연구의 위치를 알아보자.

## 2 한국의 노동정치를 분석하는 시각

한국의 노동정치를 분석하는 선행연구는 크게 보아 사회적 행위자들을 중시하는 입장과 국가를 중심에 두는 입장의 두 가지로 나눌 수 있다.

다원주의적 시각에서 노동정치를 분석한 초기의 연구들과 계급론에 입각한 연구들이 전자에 해당한다. 발전국가론 등 국가 주도의 경제성장에 주목하는 입장과 코포라티즘의 틀을 통해 한국의 노동정치를 분석하는 시각은 후자로 분류할 수 있다.<sup>1)</sup>

다원주의(pluralism)적 관점에서 노동정치를 분석한 연구들은 노동정책을 노동과 자본 등 갈등하는 이해관계를 가지고 있는 집단 간의 경쟁의 결과라고 본다. 국가는 중립적인 행위자이며 국가 정책은 경쟁하는 이익집단들 사이의 정치적 영향력이 반영된 결과다. 한국 노동정치를 정치학적 시각에서 분석한 초기 연구는 주로 다원주의적 입장을 취했다. 이들은 공통적으로 한국의 노동과 자본의 정치적 영향력이 비대칭적이며 노동은 자본에 비해 조직력, 자원 동원 능력, 재정 능력 등이 부족하다는 점에 주목했다(안병영 1977;

1) 김용철(2017)은 한국의 노동정치에 대한 선행연구들을 망라하여 검토하며 다원주의, 국가주의, 코포라티즘, 계급론의 네 가지 부류로 구분하였다(2017, 6-28). 우리는 이 분류법을 토대로 하되 노동정치의 과정에 주목하는 우리의 연구 목적에 부합하는 방향으로 선행연구의 성과와 한계를 평가하였다.

김왕식 1988). 조직노동과 기업가 집단의 경쟁 관계에 대한 분석을 통해 노동 의제의 핵심적인 측면을 분석한다는 장점이 있으나,<sup>2)</sup> 압력집단 사이 경쟁의 결과가 지속적으로 한 쪽으로 편향되는 원인을 설명하기 어렵다는 한계가 있다.

다원주의 이론으로 설명하기 어려운 편향된 경쟁 결과를 밝히는 데에 유용한 이론적 관점은 계급론이다. 맑스주의 계급론에 따른 노동정치 분석은 자본의 우위가 지속되는 '기울어진 운동장'의 구조 설명에 유용하다. 국가가 정치세력으로서 노동의 성장을 억압하고 통제해 왔다는 점을 강조하거나(신광영 1994, 김형기 1997), 외환위기 이후 신자유주의적 구조개편을 통해 임금과 고용의 경직성을 줄이고 유연성을 확대했다는 측면에 주목한다(김세균 1997). 노중기(2007; 2020) 등의 노동체제론(labor regime, 노중기 2007; 2020) 역시 유사한 관점이다. 이들은 자본으로 편향된 기울어진 구조 설명에 강점이 있으나 환원론적 설명을 벗어나지 못한다. 이분법으로 분류하기 어려운 내부 이해관계 충돌이나 복잡한 정치적 메커니즘에 관심을 두지 않아서다.

다원주의 이론과 계급론은 정치 사회 구조를 바라보는 관점이 다르지만 이들 분석 결과의 공통분모는 한국의 노동과 자본 사이 힘의 불균형에 대한 평가다. 하지만 우리 노동정치 과정을 살펴보면 노동이 항상 배제되거나 수세에 몰려있는 것은 아니다. 김영삼 대통령 시기 노동법 파동에서 확인할 수 있듯이 노동은 국가와 자본을 견제하는 세력으로 등장하였고, 1998년 노사정위원회는 일방적인 노동 배제보다 포섭에 가까웠다. 상대적으로 노동 친화적 정당이 행정부에 있거나 국회 다수당이 되면 중대재해처벌법과 같은 자본이 반대하는 법안들이 통과되기도 하였다. 다원주의 이론과 계급론은 사회세력 간 힘의 분포라는 구조적 분석에 강점이 있다면, 실제 입법이 이루어지는 정치과정 분석에 상대적으로 소홀하다.

사회적 행위자를 중시하는 이론적 흐름과 달리 국가 역할을 중시하는 연구들은 노동과 자본 등 사회세력의 선호와 독립된 국가의 의제가 있다고 본다. 국가 주도의 고속 경제성장에 주목하는 발전국가론자들은 국가를 독자적인 선호와 자율성을 갖춘 존재로 인식한다(Haggard and Moon 1983; Johnson 1987). 노동정책은 국가의 전략적인 판단의 결과이다. 한국 정부는 남북한의 대치 속에서 안보 위협에 대처하기 위해서 빠른 경제성

2) 다원주의적 관점은 한국 노동정치를 분석하는 초기의 연구들이 주로 채택하고 있으나 현재 노동시장을 분석하는 데에도 유용하게 활용될 수 있다. 예를 들면 조직력을 통해 발언권이 상대적으로 큰 노동시장의 내부자(정규직)와 조직노동을 통해 충분히 대표되지 못하는 외부자(비정규직)의 갈등 관계 등을 보여주는 데에도 유용하게 활용될 수 있다.

장을 목표로 삼았고, 이를 실현하기 위해 수출주도형 산업화 정책을 채택하고 수출 경쟁력을 향상시키기 위해 자본과 연합하여 노동을 통제하고 억압하는 정책을 펴 왔다는 점에 주목하고 있다(Deyo, Haggard, and Koo 1987). 연구들은 비교적 한국의 강력한 국가 개입을 설명하는 데 유용하다. 하지만 발전국가론은 1997년 동아시아 금융위기 이후 도전에 직면한다. 국가는 더 이상 '발전'만 꾀하는 전략적이고 합리적인 행위자로 보기 어려워졌다. 더욱이 민주화 이후 정책 선호가 다른 정당들이 정권교체를 통해 교대로 집권하면서 집권당의 당파적 정책 선호에 따라 국가의 전략적 선택의 결과가 달라지고 있다. 국가의 독자적 선호가 존재한다기보다는 선거 결과에 따라 구성되는 경향을 보인다. 노동정책 또한 집권당의 당파적 정책 선호, 그리고 국회의 다수당의 정책 선호의 영향을 크게 받는다는 점을 고려한다면 지속적인 전략적 선호를 가지는 독자적 국가를 상정하는 발전주의 국가론은 현재 노동정치를 설명하는 데에 유용성이 떨어진다.

코포라티즘은 국가를 하나의 유기체로 파악하며, 국가는 국가 전체의 이익을 위해서 갈등하는 이해관계를 조율하는 조정자로 기능한다. 코포라티즘은 국가의 역할을 중시하지만 동시에 사회적 행위자의 중요성을 간과하지 않는다. 강력한 국가를 상정하는 국가중심적 접근법과 사회적 행위자를 중시하는 다원주의적 요소를 동시에 지니고 있다. 다원주의는 자유롭게 경쟁하는 이익집단을 가정하는 반면, 코포라티즘은 노사정 협의에 참여하는 노동자와 사용자 대표는 국가가 인정하는 전국 차원의 독점적·배타적 이해관계자 대표집단이다. 코포라티즘은 전간기 유럽 파시즘 국가에서 등장한 국가 코포라티즘과 전후 북유럽과 서유럽의 복지국가의 운영원리로 자리잡은 사회 코포라티즘으로 구분해 볼 수 있다. 전자는 국가가 강제력을 통해 사회의 이해관계를 조직하고 조정하며 전체주의 정당의 국가운영 원리로 작동하였다. 반면 후자는 노사정 협의로 대표되는 민주적 형태의 갈등조정 체제로 국가가 노동과 자본의 대립을 조율하고 조정한다. 코포라티즘을 한국에 적용한 연구들은 권위주의하에서 고도 경제성장을 달성하는 과정에서 노동을 억압하고 통제하는 국가 코포라티즘이 활용되었다고 보는 연구가 있다(최장집 1988). 노사정위가 출범하며 국가가 사회 코포라티즘을 받아들여 노동과 자본의 갈등을 조정하기 위해 사회협약에 주목하는 분석(강명세 1999; 김용철 2010) 등 적지 않다. 민주화 이후 한국의 노동정치를 사회 코포라티즘의 시각에서 분석하는 연구들은 한국사회에 새롭게 등장한 노사정 사회협약의 의미를 조명하고 있다는 점에서 그 의미가 크다.

노동정치를 사회 코포라티즘의 시각에서 분석하는 연구들은 대통령제하에서 권력분립이란 사실을 상대적으로 중요하게 고려하지 않았다. 그런데 사회 코포라티즘을 운영원리로 삼고 있는 서구의 국가들은 대부분 의회제를 채택하고 있어 노사정 합의에 도달하면 자연스럽게 원내 다수의 지지를 확보한다. 의회 다수가 선출한 정부의 대표가 노사정 합의 과정에 참여하였기 때문이다. 반면 한국 노사정위원회는 대통령 자문기구다. 노사정 합의가 입법과정을 통해 법률로 도입되기 위해서는 대통령 권력을 견제하는 국회의 입법 정치에 대한 고려가 필요하다. 대통령과 국회가 서로 견제하는 한국의 정치환경 속에서 노사정 합의가 자연스럽게 입법으로 귀결될 것이라고 기대할 수 없기 때문이다.

실제로 1998년 노사정위원회의 합의사항 중 실업자와 해고자의 노조 가입 허용은 행정부 내 유관 부처와 야당의 반대로 입법화될 수 없었다. 한국의 노동 의제는 대통령선거 등 중요한 선거 국면에서 주요 정당들이 노동정책에 대한 공약을 제시하고 경쟁하는 방식으로 다뤄진다. 선거 정치는 전형적인 다원주의적 정치과정으로 서구의 사회 코포라티즘과는 분명히 구별된다.

물론 노동정치연구 중 정당 등의 국회를 중요 행위자로 다루는 연구도 존재하지만<sup>3)</sup> 연구 자체가 많지 않다. 있는 연구도 주요 쟁점별 행위자의 전략 및 결과에 초점이 있다. 그간 노동정치 연구 관심은 어디까지나 ‘정치’라는 과정보다 그 결과인 ‘노동정책’에 있어서다.

종합해 보면 다원주의론이나 계급론 등 사회적 행위자들을 중심에 두는 연구들은 노동과 자본의 힘의 균형 등 거시적 차원의 분석을 하는 데 집중하였고 의사결정이 이루어지는 ‘정치과정’에 대한 관심은 상대적으로 소홀하였다. 이들 시각에서 보면 구조에 따라 정책의 내용이 결정되며 과정은 중요도가 높지 않기 때문이다. 하지만 노동세력의 성장, 민주화 이후 국회의 위상 강화, 진보정당의 원내 진입 등 정치환경이 변화하면서 사회세력의 역학관계와 정책결과 사이에 존재하는 정치과정에 대한 연구의 중요성이 커지고 있다. 발전국가론이나 코포라티즘론은 국가를 중요한 행위자로 재구성하였다는 점에서 사회 중심 연구들과 차별점을 가지며 노동정치 분석을 위한 지평을 넓혔다. 다만 여기서 국가란 대통령과 행정부를 중심으로 하는 좁은 의미의 국가로, 민주화 이후 활성화된 국회의 입법 정치에 대한 고려가 부족하다. 혹은 특정 국면이나 의제 단위로 정당, 노사 등의 행

3) 대표적으로 정이환(2019)은 노동시장개혁 9개 사례를 선정해 정부, 노조, 사용자, 시민단체, 전문가 등의 주요 행위자의 역동을 통해 입법 과정을 다루고 있다.

위자를 구분해 주요 결정의 동학과 함의를 해석하는 작업이 주를 이룬다. 등장하는 주체들은 동질적이거나 정태적이다. 각 행위자의 다층적 성격과 역사적 변천은 고려되지 않는다.

민주화 이후 대통령을 견제하는 국회의 위상이 강화되었다는 점을 감안한다면, 현재 한국의 노동정치를 이해하기 위해서는 국회의 정치과정 분석이 보강될 필요가 있다. 또한 특정 국면에서 단일한 행위자 분석을 넘어서 보다 다층적이고 실증적 연구가 이루어질 시점이 되었다.

### 3 이 연구의 시각

한국의 노동정치에서 나타나는 주요 특징들을 살펴보면 노동정치의 제도적 형식을 실증적으로 분석해야 할 필요성이 보다 분명하게 나타난다.

첫째, 한국의 노사정 회의체에서 노사협회의 최대 관심사 중 하나인 임금수준이 주된 논의의 대상이 아니다. 서구와 한국의 사회적 대화를 비교해 보면 사회 코포라티즘의 중요한 구성요소인 전국단위의 위계적 이익대표체계의 유무라는 면에서 큰 차이가 있다. 전국 단위의 산별노조가 중앙집중적 임금협상을 진행하는 서구와 달리 한국은 기업별 노조가 임금협상을 진행하는 분권형 구조가 자리잡고 있다. 따라서 사회적 대화에서 임금 수준은 중요한 의제가 아니다. 노동자는 임금인상을 억제하고, 사용자는 투자를 유지 및 확대하여 고용을 유지하며, 정부는 물가를 안정시키고 사회안전망을 강화하는 노사정 타협의 구조가 한국에서는 적용되기 어렵다. 그 결과 구조조정 추진과정에서 필요한 고용 관련 법제의 내용과 노조 활동의 자유를 확대하기 위해 필요한 법적, 제도적 장치들이 노사협상의 중요한 대상이 되었고 국가 차원의 노동정책의 중요한 의제가 되었다. 법적, 제도적 문제들에 대한 협의는 필연적으로 국회의 입법과정에 대한 고려를 필요로 한다.

둘째, 한국의 양대 노총 중 한국노총은 협의체를 통한 대화에 참여하고자 하지만 민주노총은 참여에 소극적이고 장외 집회를 통한 압력정치를 선호하는 것으로 알려져있다. 이는 노동운동의 역사, 조직의 구성과 관련이 있다. 다만 양대 노총의 참여와 불참은 결과론적 해석에 가깝지 그 과정은 끊임없는 불안정한 변화의 연속이었다. 제2장에서 상세히 살펴보겠지만 민주노총 역시 회의체에 참여하기 위해 수차례 경사노위 밖 회의체에서 협상

을 진행했다. 한국노총은 회의체 이탈과 복귀를 반복했다. 사용자단체 역시 이탈과 복귀를 되풀이 한다는 점에서는 크게 다르지 않다. 이제 25년의 역사를 가진 노사정 회의체에 대해 ‘참여’와 ‘불참’이란 정태적 분석이 아니라 통시적 관점에서 분석이 필요하다. 가령 ‘민주노총은 불참하는가’를 넘어서 “노사단체들은 끊임없이 항의, 이탈, 복귀(복귀 시도)를 거듭하는가”라는 질문으로 수정이 필요하다.

셋째, 한국의 노동 의제는 대통령선거 등 중요한 선거 국면에서 주요 정당들이 노동정책에 대한 공약을 제시하고 경쟁하는 방식으로 다뤄진다. 선거 정치는 전형적인 다원주의적 정치과정으로 서구의 사회 코포라티즘과는 분명히 구별된다. 정부의 노동정책이 미치는 영향이 막대하므로 노동계는 대선에 집중하며 자신들의 의제를 관철시키기 위해 경쟁한다. 그 결과 한국의 노동정치 의제는 법률적 문제들이 주된 대상이 되며 여론의 향배가 큰 영향을 미친다. 결과적으로 보면 이해당사자의 의제설정권이 취약하고 대통령과 국회 등 제도권의 정치 행위자들의 역할이 중요하다.

종합해보면 한국의 노동정치에는 선거 정치를 통해 포착할 수 있는 다원주의적 측면과 경사노위나 사회적 대화를 통해 볼 수 있는 코포라티즘의 요소들이 혼재하는 상황이다. 해외의 경험을 비롯해 기존의 이론적 모델을 통해 한국의 노동정치를 분석하는 작업만으로는 설명하기 어려운 한국적 노동정치가 구현되고 있다. 이 점은 대통령 직속 자문기구인 경제사회노동위원회와 입법정치가 벌어지는 제도적인 무대인 국회 환경노동위원회를 분석하는 데 있어서도 본 연구가 주목하고자 하는 지점이다.

역시 중요한 것은 국가 간 비교 혹은 다원주의냐 코포라티즘이냐와 같은 이론적 적실성을 따져보기 위해서라도 우리의 노동정치 현실에 대한 실증적 체계화가 선행되어야 한다는 사실에 있다. 비교 연구와 모델 적실성의 문제를 통해 한국적 노동정치의 구조와 특징을 밝히는 작업은 추후 작업의 과제이자 목표다.

## 제3절

## 연구 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 연구 대상과 질문

이 연구의 분석 대상은 경제사회노동위원회와 국회 환경노동위원회, 그리고 지역 노사민정협의회이다. 이 세 ‘협의체’의 제도적 형식을 규명하는 것에 초점을 맞춘다. 구체적으로 우리는 각 협의체가 어떠한 제도적 틀을 갖고 있는지, 또 어떠한 사람이 참여하는지, 어떠한 활동이 일어나는지를 살펴보고자 했다. 즉 제도, 사람, 활동의 세 차원으로 협의체의 성격을 드러내고자 했다.

다른 차원에서의 관점은 역사적 접근이다. 각 조직이 설립된 시기부터 자료를 확보할 수 있는 가장 최근 시기까지를 분석의 범위로 잡았다. 이러한 관점에서 협의체의 성격 변화를 살펴볼 수도 있다. 자연스럽게 세 사례는 시기가 다르다. 국회 환경노동위원회는 1988년에 설립되었다. 경제사회노동위원회는 1998년에 만들어졌다. 지역 노사정협의회도 1998년부터 일부 지역에서 도입했고, 이것이 지역 노사민정협의회로 확대된 것은 2010년이다. 분석의 사례로 삼은 ‘광주형 일자리’ 사업은 그 연장선에서 2014년부터 제안과 개념 형성이 시작되었다. 이처럼 서로 시간대를 교차하며 전개되는 다차원적 양상들이 직접적인 비교를 어렵게 하는 요인일 수도 있지만, 서로 다른 시간대 자체가 한국 노동정치의 공간 구조적 성격을 드러내는 측면이기도 하다는 점에서 각 사례 연구는 서로가 서로의 맥락이 될 수도 있다.

이러한 맥락에서 우리가 답하고자 하는 질문의 형식은 다음과 같다. 이 협의체의 제도적 형식과 맥락은 무엇인가? 구체적인 사람 수준에서 여기에는 ‘누가’ 참여하는가? 어떤 의제에 대해, 어떠한 방식으로 논의가 이루어지고, 그 결과는 어떤 식으로 나타나는가? 이러한 분석의 초점을 공유하면서도 구체적인 사례 분석 단계에서는 사례에 맞게 자율적으로 분석을 수행한다.

## 2 연구 방법과 자료

연구 방법은 크게 네 가지다. 1) 문헌 검토 등 선행연구 검토 2) 전문가초청 세미나(인터뷰) 3) 데이터셋의 구축 4) 인터뷰다. 선행연구 검토를 통해 상세한 연구질문을 도출하고 관련 전문가들을 확인했다. 확인된 전문가들을 초청해 이하와 같은 전문가세미나를 진행했으며 인터뷰 자료로도 사용했다. 세미나의 축은 경사노위, 환노위, 광주형일자리가 중심이다. 경사노위는 직접 제도설계에 관여하거나 논의에 참여했거나 해당 논리를 개발해온 연구자들과 세미나가 이루어졌다. 광주형 일자리도 해당 사업의 집행을 위한 정책과정에 직접 참여했거나 ‘광주’라는 지역에 착목해 연구를 수행한 연구자의 내용을 직접 청취했다.

특히 국회 입법과정과 상임위 연구는 선행연구가 없는 분야 중 하나다. 국회에서 공개하는 정보만을 분석하는 것은 한계가 있고 실제 정치과정은 외부인의 접근이 쉽지 않아서다. 국회 입법조사처에서 노동 관련 회신 업무를 수십 년 담당했으며 노동정치를 전공한 사회학자의 세미나를 시작으로, 양당에서 환노위를 경험했거나 노동업무를 담당했던 국회 보좌진 세미나를 진행했다. 이외에도 노사관계와 노동정책의 쟁점과 흐름을 오랫동안 관찰하고 취재해온 노동전문지 기자, 사용자단체와 대학에서 노동법을 장기간 논의해온 법학자, 사회운동 차원에서 노동정치를 다루어온 연구자 등등 세미나는 총 13인과 진행했고 이는 관계자 인터뷰이기도 했다.

1차 보고서 평가 이후 이들 중 2인과 전문가 자문회의를 열어 보고서 전반에 대한 의견을 듣기도 하였다. 모두 녹취록을 작성해 본 연구에 활용하고 있다. 다만 다소 민감한 정보나 주관적 평가도 존재해 특별히 공개를 허용한 이들을 제외하면 이름과 소속은 노출하지 않는다. 광주형일자리는 4차례 현장 조사를 겸한 비공식 관계자 인터뷰가 네 번(9/6, 9/14, 10/30, 11/8)에 걸쳐 이루어졌다. 이들 중 본문에 활용한 인터뷰이들은 총 7인이다.

[표 1-1] 전문가 세미나 및 집단 인터뷰 명단

순번	분류	이름	일시	발제 주제 및 인터뷰이의 소속
1	경사노위	A	230328	한국의 사회적대화 - 경사노위 논의를 중심으로
			231122	초고 전문가 자문회의
2	경사노위	B	230323	프랑스의 사회적 대화와 한국에 시사점
3	경사노위	C	230426	노사관계개혁위원회와 1기 노사정위원회 사회협약
4	경사노위 ·광주형 일자리	D	230420	한국의 중앙과 지역의 사회적 대화 - 경사노위와 광주형일자리
5	광주형 일자리	E	230522	광주의 도시정치
6	환노위	F	230327	한국의 입법과정, 환경노동위원회를 중심으로
			230403	
7	환노위	G	230526	국회와 노동입법
			231122	초고 전문가 자문회의
8	국회	H	230706	국회보좌진이 하는 일 - 입법 활동을 중심으로
9	환노위	I	230724	보수정당의 노동입법 - 환노위, 원내대표
10	환노위	J	230908	환경노동위원회와 노동입법
11	노동법, 사용자단체 (경사노위,국회)	K	230428	한국 노동법의 법제와 역사, 사용자단체의 역할
12	노동언론 (환노위)	L	230627	노동언론과 국회
			231010	경사노위 관계자 인물정보 자문
13	노동 (사회운동, 민주주의)	M	230530	한국 민주주의의 상상계와 민(民)의 이미지
14	광주형일자리	O	231108	광주광역시의 전직 시의원
15	광주형일자리	P	230906	광주광역시의 현직 시의원
			230914 231030	
16	광주형일자리	Q	231108	GGM 생산직 노동자이자 비조합원
17	광주형일자리	R	230906	GGM 생산직 노동자이자 빛그린산단노조 조합원
			230914	
18	광주형일자리	S	230906	한국노총 광주지부 의장
			230914	
			231030	
			231108	
19	광주형일자리	T	230906	민주노총 광주전남지부 간부
			230914	
20	광주형일자리	U	231108	광주형 일자리 지원센터 전 연구원

다음으로 문헌 자료와 통계자료를 중심으로 데이터셋을 구축했다. 기본적으로 제도적 형식을 확인하는 맥락에서 수집하고 분석했다. 통계자료는 문헌자료 등을 바탕으로 ‘사람’과 ‘활동’ 정보를 확인하기 위해 수집하고 분석했다. 데이터셋을 구축해 분석을 진행한 부분은 경제사회노동위원회와 환경노동위원회이다. 제도(구조), 인물(사람), 활동(실천)이란 세 차원에서 이루어졌다. 아래 자료를 토대로 경제사회노동위원회와 환경노동위원회의 제도와 구조의 역사를 알아보았다. 보다 상세한 연구방법은 각 장별 도입부에서 밝힌다.

사용한 자료는 다음과 같다.

[표 1-2] 사용한 자료

<p><b>경제사회노동위원회</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제사회노동위원회에서 공식 발간한 『경제사회발전노사정위원회 20년사(1998~2017)』 『경제사회발전노사정위원회 10년사(1998~2007)』 『한국의 사회적 합의(1993~2015)』 연도별 『활동보고서(1998~2021, 2002년과 2007년 없음)』</li> <li>- 경사노위 홈페이지</li> <li>- 경사노위 발간 격월간 &lt;사회적대화&gt; 등등</li> </ul>
<p><b>환경노동위원회</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 국회사무처에서 발간한 『국회사(13~20대)』 『(환경)노동위원회 전·후반기 편람(13대~20대)』</li> <li>- “열린국회정보시스템”을 통해 제공하는 ‘역대 국회의원 인적정보’, ‘역대 국회의원 의원이력’</li> <li>- 선거관리위원회(이하 선관위)가 선거통계시스템을 통해 제공하는 ‘당선인명부’, 발간하는 대수별 『선거총람』</li> <li>- ‘열린국회정보’ ‘법률안 심사 및 처리(의안검색)정보’</li> <li>- 환경노동위원회 회의록 및 관련 논문</li> </ul>

[표 1-3] 데이터셋 구축 방법과 장별 분석

경제사회노동위원회 (1998~2021)	
사람(구성) 3장	노-사-정-공-(정당) 위원의 인물 데이터 구축 - 회의체 위원의 소속, 직급, 참여한 회의체의 이름과 참여 역할, 시기, 멤버십의 변동을 통해 한국 노동정책을 이끄는 행위자의 특성을 파악하고, 노사정위원회의 구성적 특징을 분석
활동 (합의문 등) 4장	130개 회의체 데이터 구축 - 정부 구분, 기수 구분, 활동 시작 시기(년, 월, 일), 활동 종료 시기(년, 월, 일), 위원회 대분류, 위원회 이름, 노사정공 배정인원, 합의/건의/권고, 전체 회의 횟수를 구축 - 회의체 키워드와 빈도, 쟁점별 논의 흐름, 합의/권고/제안 현황을 분석해 위원회 활동을 분석
환경노동위원회 (13대 ~ 20대, 1988~2020)	
사람 5장	국회의원 전수조사와 환노위 위원의 자료 구축 - 국회의원의 사회 인구학적 정보(성별, 연령, 학력, 직업, 경력 등)와 의회 관련 정보(소속 정당, 선거구 유형, 선거구, 선거 유형, 당선 대수, 당선 횟수 등), 위원회 활동(활동 상임위원회, 직위 등)을 파악 - 다른 상임위와 비교해 환경노동위원회 역대 의원 정보, 상임위 자체의 특징을 분석
활동(법안) 6장	- 13대~제20대 국회에 제출된 (환경)노동위원회 소관 노동 법안 정보를 수집(의안명, 발의 대수, 소관상임위원회, 발의 유형, 대표발의자 및 공동발의자 이름, 제안이유, 주요 내용, 발의/회부/처리 시점, 처리결과)해 데이터 구축 - 환노위 노동법안의 발의와 법안 처리 결과, 의제 키워드 변화를 파악

## 제4절

## 연구의 구성

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

보고서는 크게 8장으로 구성된다.

제1장은 연구목적과 방법을 밝히고 있다.

제2장에서 제4장은 경제사회노동위원회를 다룬다. 제2장은 1998년 경제사회노동위원회의 제도적 형식을 파악한다. 기구의 명칭, 시기별 법적 근거와 경사노위의 성격, 의결방식의 변화를 파악해 본 제도의 성격 변화를 알아본다.

제3장은 경제사회노동위원회에 누가 참여하는지 분석한다. 노동-사용자-정부-공익이란 경사노위의 구성을 이해하는 것이 목적이다. 1998년부터 2021년까지 회의체에 참석했던 위원의 인물정보를 파악해, 이들의 구성과 소속, 직급, 멤버십의 변동을 통해 한국 노동정책을 이끄는 행위자의 특성을 파악하고, 경사노위 조직의 구성적 특징을 알아본다.

제4장은 경제사회노동위원회에서 어떤 의제가 다뤄졌는지 그 활동을 분석한다. 회의체 주요 합의 및 권고, 제안 등의 문서를 통해 경제사회노동위원회의 활동을 알아본다.

제5장과 제6장은 환경노동위원회를 다룬다. 제5장은 ‘누가’ 환노위에 가는지를 분석한다. 13대부터 20대까지 노동위원회에 환경 소관이 포함되고 변천한 조직의 역사, 국회의원 전수조사를 통해 알게 된 환노위 위원의 특징을 밝힌다. 국회 상임위와 각 정당에서 환경노동위원회가 가지는 위상과 역할을 파악한다.

제6장은 환노위 소관 노동법안의 발의 형식과 주요 내용을 확인한다. 고용노동법안 소위에서 그동안 발의되고 가결된 법안의 의원, 정당, 의제의 변화를 통해 환노위에서 이루어진 노동 관련 활동의 역사를 알아본다.

제7장은 ‘광주형 일자리’ 사례 분석을 통해 지역 노사민정협의회의 성격을 확인한다. ‘성공적인 사회적 협의의 지역 사례’라는 찬사를 견어낸 한국 지역 노동정치 현실을 그려내고자 한다.

제8장은 장별 분석과 논의를 요약하고 합의를 정리해 한국 노동 문제에 현재 필요한 새로운 문제의식을 재구성한다.



## 제2장

### 경사노위 구조는 어떻게 변화했는가

박운·정혜윤

---

제1절 경제사회노동위원회와 구조

제2절 조직체계의 변화 배경 및 법적 근거

제3절 의결구조 및 의결방식의 변화

제4절 소결



## 제 1 절

# 경제사회노동위원회와 구조

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 문제의식과 정부위원회로서 경제사회노동위원회

2, 3, 4장의 목적은 경제사회노동위원회(Economic, Social&Labor Council, 이하 '경사노위')라는 현장에 대한 사례분석을 통해 노동 의제가 다루어지는 공간의 특징을 규명하는 것이다.

1998년 출범 이후 25년의 그 역사만큼 경사노위에 대한 상반된 평가와 쟁점이 존재한다. 노동의 노사정위 참여의 정당성이나, 한국형 코포라티즘이나 사회적 대화의 가능성에 대한 모색 등 규범적 접근이 주를 이룬다. 경사노위가 노동배제적 정부정책을 위한 이데올로기적 국가 기구에 가깝다고 보는 이들은 노동조합의 회의체 참여를 비롯해 사회협약 정치의 가능성에 비판적이다. 반면 '네덜란드 모델' 등 새로운 코포라티즘론에 입각해 새로운 가능성을 타진하거나, 문재인 정부 출범을 앞두고 '사회적 대화' 등 새로운 형태의 사회협약 가능성 차원에서 논의를 전개하는 이들도 적지 않았다. 즉 선행연구의 초점은 회의체 효과나 정책 과정 평가를 통해 '노동조합이 참석하는인가 불참하는가'라는 미시적 실천뿐 아니라, 노동운동의 방향과 노동정치 축을 재구성하는 거시적 차원의 실천적·규범적 논의와 연결되었다. 그런데 위원회의 효과 유무를 떠나 위원회 위상과 예산을 확인하면 부정하기 어려운 역사적 실재가 되었다.

경사노위는 대통령 소속 자문위원회다. 행정부 위원회에는 그 성격에 따라 행정부 소관 사무의 일부를 위임받아 독자적으로 그 권한을 행사하는 행정위원회와 자문·심의·의결 기능을 하는 자문위원회로 분류할 수 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 554개다(행정안전부, 2022: 1).

그런데 경사노위는 2022년 5월 기준 대통령 소속 자문위원회 21개 중 역사가 가장 길

다.<sup>4)</sup> 또한 전체 636개 정부위원회 중 회의비 예산이 전체 5위 안에 속한다. 1년간 아예 회의를 개최하지 않은 자문위도 65개나 되고, 자문위 회의 개최 횟수는 10.2회이지만 경사노위에서만 1년간 127회 회의가 열렸다. 전체 위원회 중 별도의 회의예산을 아예 측정하지 않은 위원회가 58.4%(372개)나 되지만 경사노위의 회의예산은 12억 원이다. 636개 전체 위원회 중 회의예산으로 10억 원을 초과해 편성하는 5개 기관 중 하나다(행정안전부, 2022: 15-16). 그런데 경사노위 자체를 사례분석의 대상으로 삼아 구조와 구성, 역할을 종합적으로 분석해 한국 노동정치의 특징을 규명하려는 시도를 찾기 어렵다는 점에서 본 연구가 출발하고 있다.

**[표 2-1] 행정위원회·자문위원회·경사노위의 회의 개최 횟수 및 회의비(22.6월 말 기준)**

구 분	행정위원회(42개)	자문위원회(594개)	경사노위(대통령 자문위원회)
연 평균 회의 개최 횟수	83회	10.2회	분과위원회 127회(본회의 1회)
회의비 예산	3억 원(평균)	3천8백만 원(평균)	12억7천만 원

자료: 행정안전부, 2022: 15-16.

4) 대통령 소속 자문위원회와 구성 연도를 확인하면 2022년 5월 기준 이하와 같다. 4차산업혁명위원회(2017), 국가우주위원회(2006), 국가지식재산위원회(2011), 국가교육위원회(2017), 국가인적자원위원회(2007), 2050탄소중립녹색성장위원회(2022), 국가건축정책위원회(2008), 북방경제협력위원회(2017), 농어업·농어촌특별위원회(2019), 도서관정보정책위원회(2007), 아시아문화중심도시조성위원회(2004), 국가생명윤리심의위원회(2005), 저출산·고령사회위원회(2005), 국가균형발전위원회(2004), 소재·부품·장비 경쟁력강화위원회(2019), 자치분권위원회(2018), 국가물관리위원회(2019), 국민통합위원회(2022), 행정위원회로는 군사망사고진상규명위원회(2018)와 규제개혁위원회(1998)가 있다. 경사노위와 같은 해에 만들어진 규제개혁위원회는 4월에 구성되어, 1월에 구성된 경사노위의 역사가 가장 길다고 할 수 있다(행정안전부, 2022: 99-109).

## 2 접근방법과 사용한 자료

경사노위에 대한 분석은 크게 세 차원에서 접근해볼 수 있다. 첫째, 제도적 측면이다. 경사노위가 언제, 어떤 계기로 만들어졌는지 기구의 명칭, 시기별 법적 근거와 경사노위의 성격, 의결방식 등의 역사적 변화를 파악해 본 제도의 성격을 확인할 수 있다. 이를 2장에서 다루고 있다. 둘째, 행위자 측면이다. 선행연구는 노사정공을 단일한 행위자로 이해하며, 근로자위원만 민주노총-한국노총 정도로 구분했다. 사용자위원과 정부위원은 사실상 각각 한 축으로만 이해했다. 공익위원에 대해서는 언급이 없거나 알려진 바가 없다. 3장은 노-사-정-공익위원이 과연 누구인지 밝히는 것이 주요 목적이다. 셋째, 실천의 측면이다. 경사노위에서 다루어진 노동 의제, 핵심 합의 내용의 결과를 살펴 경사노위의 성격을 확인하고자 한다. 이는 4장에서 제시할 것이다.

연구의 대상은 경사노위이고 시간적 범위는 경사노위의 전신인 노사정위가 시작된 1998년 1월 15일부터 2021년 12월까지 만 23년간이다. 2021년까지 분석하는 이유는 매해 발간되는 활동보고서를 통해 완결된 자료를 확보할 수 있기 때문이다.

분석 자료는 회의체 구조와 체계, 인물 구성, 회의체 활동의 결과물 등의 공식 기록물이다. 주요 자료는 『경제사회발전노사정위원회 20년(1998~2017)』(경제사회발전노사정위, 2018, 이하 『20년사』), 『경제사회발전노사정위원회 10년사(1998~2007)』(경제사회발전노사정위, 2008, 이하 『10년사』), 『노사정위원회 5년 백서 : 전개 과정과 활동성과』(노사정위, 2003, 이하 『5년사』), 『한국의 사회적 합의(1993~2015)』(경제사회발전노사정위, 2016), 각 연도별 경제사회노동위원회의『활동보고서(1998~2021)』다. 연차 보고서는 매해 발간되었지만 2002년과 2007년도 활동보고서는 존재하지 않았다. 분석 기간은 역대 정부의 회의체 활동을 공식 문서로 파악할 수 있는 1998년 1월 20일부터 2021년 12월까지 만 23년 간이다. 이외에 선행연구와 전문가세미나 및 인터뷰, 언론 기사 등을 분석에 활용했다. 2장은 원자료 중 주로 『20년사』와 『10년사』와 선행연구, 전문가 인터뷰 등을 통해 사적인 분석을 시도했다. 3장과 4장의 보다 상세한 자료 가공 방법과 절차는 각 장의 도입부에 상세히 밝힌다.

제2장 제2절에서 경사노위 조직체계의 변화 배경과 법적 근거를, 제3절에서 경사노위 의결구조 및 의결방식 및 기구 성격 변화의 맥락을 살펴본 뒤 제4절 소결에서 경사노위 조직과 배경, 의결구조의 역사를 요약했다.

## 제2절

# 조직체계의 변화 배경 및 법적 근거

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 노사정위 출범 배경과 시기 구분

경사노위가 『10년사』등 공식 기록을 통해 밝히는 위원회 출범의 역사적 배경은 다음과 같다. 첫째, 예기치 못한 외환위기를 맞이하며 고통 분담과 협력을 통해 위기를 극복해야 한다는 경제 주체와 시민의 폭넓은 공감대, 둘째, 1987년 노동자 대투쟁 이후 노동조합 세력이 사회적 파트너로 위상 강화, 셋째, 노동계와 신뢰 관계를 구축해온 새정치국민회의 소속 김대중 후보자의 당선, 넷째, 1996년부터 ‘노사관계개혁위원회’에 노사정이 참여하며 당시 법외 노조인 민주노총까지 포함해 노동법 개정에 관한 협의 경험이다. 노사정위원회의 출범은 1997년 11월 21일 정부의 국제통화기금 지원 요청, 12월 3일 자금 지원 합의, 12월 18일 김대중 후보 당선 이후 빠르게 진행된다. 김대중 당선자는 당선 직후 노사단체와 간담회를 가졌고 협의체 구성을 제안했고, 12월 26, 27일 양대 노총 지도부와 간담회를 거쳐 1998년 1월 15일 위원회가 출범한다(경제사회발전노사정위원회, 2008: 40-41). 그리고 불과 20일 만인 2월 6일 ‘노사정 공동선언문’을 발표하고 2월 9일 노·사·정 대타협으로 이어진다. 1998년 2월 25일 김대중 대통령이 취임하고 「국민의 정부」가 정식 출범한 1998년 2월25일 이전에 이뤄진 일이다.

처음 출범해 사회협약을 맺을 때 노사정위는 법적 근거가 없는 임의기구였다. 이후 노사정기구는 총 4번의 개편을 거치며 조직체계 및 의결구조와 방식을 비롯해 기구 성격의 변화를 꾀했다.

시기별로 구분하면 1~3기 노사정위원회와 경제사회발전노사정위원회, 현재 경사노위라는 5가지로 시기 구분이 가능하다. 각 기구의 활동 시기는 경사노위가 활동보고서에 적시한 자료를 그대로 인용했다. 다만 노사정 주체가 경사노위 기구 개편에 합의한 때와 실제로 법령이 만들어진 시점과 시행 시점 간 다소 차이가 있다.<sup>5)</sup> 본 연구는 경사노위의 공

5) 3기 노사정위에서 경제사회발전노사정위로 개편된 시기를 예로 들어 보면, 노사정은 2006년 4월에 개편방안에 합의했지만 경제사회발전노사정위원회법은 2007년 1월에 제정돼 4월에 시행되었다. 즉 경사노위는 2007년 5월부터 경제사회발전노사정위로 활동했다고 밝히고 있는데, 실제로는 2006년 하반기부터 경제사회발전노사정위 체제로 운영되었다.

식자료를 근거로 하는 만큼 경사노위 공식 기록에서 밝히는 기준에 따라 경제사회발전노사정위 활동 시기를 법률 시행 이후로 하는 구분을 따르고 있다.

1기 노사정위(98.1.15.~98.6.2.)는 법적 근거가 없는 임의기구였다. 2기 노사정위(98.6.3.~99.8.31.)는 대통령령인 노사정위 규정에 근거한다. 3기 노사정위(99.9.1.~07.5.1.) 때부터 노사정위원회법이 제정되면서 대통령 소속 자문기구로 자리매김했다. 경제사회발전노사정위(07.5.2.~18.6.11.)는 경제사회발전노사정위원회 법률에 근거해 경제사회발전노사정위로 개편되었다. 현재 경사노위(18.11.22.~현재)는 경제사회발전노사정위를 경사노위로 전환하는 내용의 경제사회노동위원회법에 각각 근거를 두고 있다([표 2-2] 참조).

[표 2-2] 경사노위의 시기별 법적 근거

구분	1기 노사정위	2기 노사정위	3기 노사정위	경제사회발전 노사정위	경사노위
법적 근거	법적 근거 없는 임의기구 (노사정위 규정)	노사정위 규약 (대통령령 제15,746호)	노사정위원회법	경제사회발전 노사정위원회법	경제사회노동위원 회법
제정 시기	1998. 1. 15.	1998. 3. 28.	1999. 5. 4.	2007. 1. 26.	2018. 6. 12.
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 성실이행 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	회의체 운영상 비효율성 노출, 업종·지역 사회적 대화 기반 부족	노동계의 대화기구 불신 및 불참, 새로운 사회적 대화체제 논의

출처: 경사노위 각 연도 활동보고서 토대로 저자 재구성

기구 개편의 구체적인 변화 맥락을 살펴보자.

## 2 회의체 변동의 배경

### 가. 임의기구로서 1기 노사정위

1기 노사정위원회는 법령이 아니라 자체 규정에 근거해 출범했다. 1998년 1월 15일 발족식에 이어 1차 개최된 노사정위에서 경제위기 극복과 고용대책 및 경제사회 개혁 방향 수립을 위하여 대통령 당선자 소속하에 둔다는 노사정위 규정을 결의한다. 즉 노사정위 출범 이후 2월 6일 노사정이 합의하고 9일 발표한 <경제위기 극복을 위한 사회협약>은 법적 근거는 없는 임의 기구에서 도출되었다(경제사회발전노사정위원회, 2008 : 43).

1998년 2·9 사회협약은 한 달을 넘겨 3월 28일 노사정위원회 규약(대통령령 제 15,746호)으로 마련된다. 그러나 규약 마련과 정부의 거듭된 참여 요청에도 양 노총은 제1기 노사정위 합의 사항이 준수되지 않는다는 점을 지적하며 회의체 참여를 거부했다. 그 결과 약 3개월간 노사정위는 구성조차 되지 못했다. '2.9 사회협약'을 둘러싸고 민주노총은 심각한 내부 갈등을 겪으며 98년 3월 31일 이갑용 위원장 중심으로 새로운 지도부가 출범한다. 한국노총도 노사정위 참여가 오직 노동자의 희생만 가져왔다고 불참을 밝혔다. 이후 양대 노총은 정부와 비공개 협상을 거듭했다. 한국노총은 6월 1일 산별대표자 회의와 긴급중앙위를 개최해 노사정위 참여를 결정했고, 민주노총은 산별대표자 회의에서 불참론이 우세해지며 불참과 총파업을 결정한다. 민주노총의 노사정위 불참과 총파업 등 강경 투쟁 노선은 사회적으로 비판적 여론이 고조되었다. 사회여론으로부터 조직이 고립되어 결국 6월 5일 정부와 협상 끝에 10일로 예정된 총파업을 철회하며 제2기 노사정위에 참여를 결정한다(김용철, 2017: 254-256).

2기 노사정위(98.6.3.~98.8.31.)는 노사정위 규정이 마련되고 3개월 후 6월 3일부터 시작된 활동을 시작했다. 노사정위 불안정성은 공식 기록에도 그대로 반영되어 있다. 가령 『5년사』, 『10년사』는 회의체가 출범한 1998년 1월 15일부터 2·9 협약까지 약 한 달이 못 되는 기간만 1기 노사정위로 포함하고, 6월 3일 2기 노사정위가 출범하기까지의 4달의 기간은 1기 활동 기간에서 제외되어 있다. 반면 『20년사』는 제외했던 4개월도 모두 1기 노사정위로 포함하고 있다. 본 연구는 『20년사』의 기준을 따르고 있으나 회의체가 안정적으로 제도화되지 못한 측면을 시사한다고 볼 수 있다.

## 나. 회의체의 불안정성과 2기 노사정위의 출범

비상설 임의기구였던 1기 노사정위와 달리 2기 노사정위는 상설 대통령 자문기구이자 사회적 대화 기구 성격을 강조하고 있다. 규정이 제정된 다음 달 정부는 국무회의 의결을 거쳐 1998년 예산 8억2천여 만 원을 노사정위에 배정했다. 노사정위원회 규정은 15개 조항으로 노사정위 설립 목적과 기능, 실무위원회, 전문위원, 공무원 등의 파견근무, 성실 이행 의무, 운영세칙 등을 규정했다(경제사회발전노사정위원회, 2008: 43).

그러나 2기 노사정위 역시 줄곧 갈등과 대립의 장으로 노동과 자본의 탈퇴와 복귀가 거듭되며 회의체는 빈번히 교착상태에 빠졌다. 노동은 국가와 자본에 의한 일방적인 구조조정과 노사정위 합의사항의 불이행, 그에 따른 노동자들의 고통과 불만의 증폭이 노조 지도부의 리더십 위기로 이어지자 노사정위 불참 혹은 탈퇴 위협으로 맞서곤 했다(김용철, 2017: 259). 양대 노총의 저항과 파업이 이어지고 대화 해결에 대한 시민단체의 요구가 이어지자 노동과 정부는 교섭을 시작했다. 노정은 경제청문회 개최, 부당노동행위 근절, 퇴출 노동자의 생계 및 고용대책, 노사정위 위상 강화, 삼미특수강 노동자 재고용, 파업관련자 사법처리 최소화 등 98년 ‘7·23 노정 합의’를 했고 노동이 노사정 회의체에 복귀한다. 그러자 이번엔 ‘노정’ 교섭 진행에 불만을 가진 전경련과 경총이 7월 24일 탈퇴를 선언했다가 7월 29일 복귀하기도 한다.<sup>6)</sup> 이후에도 양대 노총의 이탈과 복귀는 반복되었다. 민주노총은 1998년 12월 말부터, 한국노총은 1999년 1월부터 각종 노사정 회의체에 불참하기 시작했다. 이후 민주노총은 14차 대의원대회가 열린 2월 24일 당시 이갑용 위원장은 “무용지물인 노사정위원회를 탈퇴하고 총력투쟁에 돌입한다”고 선언한 이후 다시 복귀하지 않고 있다.<sup>7)</sup>

## 다. 법적 대통령자문기구로서 3기 노사정위의 출범

3기 노사정위는 노사정위원회법이 1999년 5월 4일 제정된 뒤 9월 1일부터 2007년 5월 1일까지 활동한 시기를 일컫는다. 노사정위가 법적 근거를 갖춘 상설 사회적 대화 기구가 되었다. 노사정위원회법 제정은 1998년 ‘2·9 사회협약’ 이후 1년 3개월이 지나서였다. 사실 ‘2·9 사회협약’의 후속 조치의 일환으로 국회가 1998년 2월 14일 노동관계

6) “노사정위원회 일지”(매일경제, 1999.07.15.)

7) “[문제인 정부 노동협치 가능할까] 노동계 사회적 대화 참여, 정부 손에 달렸다”(매일노동뉴스, 2017.5.29.)

법을 제·개정해 ‘경영상 이유에 의한 해고(이하 ‘정리해고제’)의 즉각적 시행이 가능했던 속도에 비한다면 위원회법의 제정은 상당한 시간이 걸렸다고 볼 수 있다. 정부는 노사의 사회협약을 도출해 이미 노사의 명시적 동의가 필요한 쟁점이 해소된 상황에서 노사정위원회를 아예 법적 기구로 만드는 것에 정치적 부담을 가졌을 가능성도 있다. 반면 양대 노총은 끊임없이 ‘노사정위의 실효성’에 대해 문제를 제기했다. 특히 노사정위에 참여해 노동의 이해를 관철한다는 입장을 택했던 한국노총은 조합원의 반발을 누그러뜨리기 위해 서라도 노사정위 합의사항 이행강제를 위한 기구의 법제화를 줄곧 요구했다. 노사정위의 표류가 장기화되자 정부와 여당은 ‘노사정위 실효성’에 대한 논란을 불식시키기 위해 법적 지위를 강화해 회의체 활성화를 꾀하고자 했다. 노사정위 본위원회 공익위원들로 위상 강화소위원회를 꾸려 노사정위원회법 제정을 건의하고 당시 여당인 새정치국민회의가 이를 받아들이며 ‘노사정위원회법’이 5월 3일 국회를 통과해 24일 공포된다.

임의기구인 1기 노사정위에서 대통령령에 근거한 2기 노사정위, 법률에 근거한 3기 노사정위로의 변화는 중단과 작동을 거듭하는 불안정한 제도화, ‘참여’에 중심을 둔 한국노총의 위상 강화를 위한 법제화 요구, 노동의 저항을 최소화할 수 있는 민주적 장치로서 정권 차원의 필요가 맞물려 제도 개편이 이루어졌다.

## 라. 민주노총의 참여와 두 번의 기구 개편 과정

2007년 경제사회발전노사정위, 2018년 경사노위로 개편 과정에는 99년 2월 회의체 탈퇴를 공식 선언했던 민주노총의 참여를 둘러싼 내용이 가장 큰 동력이 되었다. 노무현 대통령과 문재인 대통령 모두 노사정위 개편 시도의 주요 목적은 민주노총을 사회적 교섭의 틀 내로 끌어들이어 회의체의 대표성을 높이고 운영을 정상화하는 것이었다. 노사정위 밖에서 별도의 회의체인 ‘노사정대표자회의’를 구성해 민주노총과 기구 개편을 함께 논의하기 시작했다. 회의체 개편에는 10년 넘게 운영된 회의체 비효율성 등 문제점을 개선하기 위한 이유도 존재했다. 당시 민주노총이 노사정대표자회의를 통해 노사정 회의체 복귀를 시도한 데에는 노사정 교섭에 우호적 이들로 리더십 교체(이수호 위원장, 김명환 위원장), 민주노동당의 국회 입성(2004)과 박근혜 대통령 탄핵(2017) 등 노동 권력에 우호적 환경 조성 등의 이유를 들 수 있을 것이다.

그러나 2004년과 2017년 두 번 모두 민주노총을 포함한 노사정대표자회의는 출범했지만 결국 민주노총의 노사정 회의체 복귀는 이루어지지 않았다. 민주노총 내부에 회의체

복귀를 둘러싼 이견, 주요 노동 쟁점에 대한 잦은 노정 대립, 민주노총을 제외한 노사정 간 전격 합의 등으로 조직 내 불신이 증폭되며 불참 결정으로 이어졌다는 점에서 공통분모가 있다.

노무현 정부 때에는 ‘비정규직 관련법 제·개정’을 비롯해 ‘노사관계 선진화 방안’ 등 다양한 의제를 둘러싸고 노사정 간 의견이 크게 엇갈리며 노정 대립을 반복했다. 한국노총-사용자-정부 간 이루어진 2006년 이른바 ‘9·11합의’에는 민주노총이 주장했던 노동권 확보 조치(필수공익사업장 및 직권중재 폐지, 노조원 손배 가압류 제한, 대체근로 금지, 복수노조 허용)는 빠졌다. 민주노총의 새로운 이석행 지도부는 본래 노사정 대화에 우호적인 정파에 속했지만 2007년 3월2일 노동부 장관의 노사정위 참여 요청을 거부하게 된다(김용철, 2017: 296-315). 경제사회발전노사정위는 2006년 2월 2일 한국노총만 참여한 상태에서 15일 대표자회의를 재개했고 노사정위원회 개편방안이 마무리되며 2007년 1월 국회를 통과한다. 4월부터 시행된 경제사회발전노사정위원회법은 회의체의 효율성을 꾀하기 위해 상설 소위원회를 폐지하고 논의시한을 1년(1년 연장 가능)으로 규정했다. 또한 의제별·업종별 위원회와 지역노사정협의회 설치 조항을 신설해 업종·지역 노사정협의회 지원 근거를 마련해 중앙차원을 넘어서는 노사정 간 대화의 기반 마련을 꾀하고자 했다.

문재인 정부 시기에도 2018년 1월에 노사정대표자회의에서 민주노총까지 포괄해 새로운 사회적 대화 체계를 설계했다. 특히 민주노총의 제안을 받아들여 의결조항 및 이행조항을 삭제하며 협의기구로서 성격을 강화했다. 당시 민주노총 지도부는 경사노위 참가가 지도부의 공약이었고 공공, 금속, 조선 등 여러 산별과 연맹이 업종별 협의회 설치를 요청해둔 상태였다. 경제사회노동위원회법의 전면 개정이 2018년 5월에 이루어졌고 경사노위는 논의 의제를 경제·사회정책으로 넓히는 동시에 참여 주체를 청년과 여성, 비정규직, 중소기업, 중견기업, 소상공인 등으로 확대했다.

민주노총 지도부는 9월 임시대의원대회에서 경사노위 참여 의결이 무산되자 2019년 1월 대의원대회에서 다시 논의하려고 했고 경사노위의 공식 출범을 기다려주길 희망했다. 그러나 민주노총이 공식 회의체 참여 결정 이전 경사노위는 2018년 11월 22일에 먼저 출범하며 사실상 민주노총 내 ‘경사노위 참여파’의 입지는 더 좁아졌다(사례 A).

이후 경사노위에서 2019년 2월 한국노총과 사용자단체, 정부 간 탄력근로제 합의안 도출, 계층별위원의 해촉 사태가 이어지며 민주노총은 공식 기구를 통해 회의체 불참을 선언하기에 이른다.

## 제3절

# 의결구조 및 의결방식의 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 의결구조의 변화

경사노위는 네 차례에 걸쳐 의결구조([그림 2-1] 참조)를 바꿨다. ([그림 2-1] 참조). 시  
기별로 3단계(1기 노사정위)→4단계(2기 노사정위)→3단계(3기 노사정위)→3단계(경제  
사회발전노사정위)→3단계(경사노위)로 변화했다.



[그림 2-1] 경사노위 의결구조의 변화

출처: 경사노위 각 연도 활동보고서 재구성

1기 노사정위는 전문위원회→기초위원회→본위원회 3단계 구조로 출발했다.

2기 노사정위는 전문위원회→소위원회/특별위원회→상무위원회→본위원회 등 4단계 논의 과정을 거쳤다. 그런데 4단계 의결구조는 얼마 지나지 않아 비판에 직면한다. 4단계 의결구조로 노동 현안에 빠르게 대응하기 어려웠던 데다 주요 의제들이 상당 부분 마무리 되면서 소위·특위 통폐합 필요성이 제기됐기 때문이다.

노사정위원회법이 제정된 뒤 1999년 출범한 3기 노사정위는 4단계 의결구조를 3단계로 전환했다. 실무위/전문위를 없애고 소위원회·특별위원회→상무위원회→본위원회 구조를 만들었다.

2007년 출범한 경제사회발전노사정위는 특위와 상무위원회 산하 상설 회의체인 소위원회를 없앴다. 상설 회의체를 두다 보니 필요한 현안을 다루기보다는 논의를 위한 논의를 한다는 비판이 제기되어서다.

2018년 출범한 경사노위는 노동정책에 더해 경제·사회정책으로 논의 의제를 확대하면서 의제별위원회와 업종별위원회 중심으로 논의구조를 재편해, 구조가 의제별·업종별 위→상무위→본위원회로 바뀌었다. 상설 회의체가 사라지고 의제별·업종별위가 1년 제한(1년 이내 연장 가능)으로 활동하게 됐다. 1년 동안 논의해 결과물을 도출하되, 사유가 있을 때에만 활동기간을 1년 이내로 연장할 수 있도록 했다. 경사노위는 상무위원회를 운영위원회로 전환하고 의제별·업종별위와 계층별위원회·의제개발조정위원회·특별위원회를 신설했다.

현재 경사노위 회의체 의결구조는 의제별·업종별위 및 의제개발조정위·계층별위·특위→운영위→본위원회 등 3단계로 정착됐다. 운영위나 의제개발조정위는 노동 현안에 대한 별도의 노사정 합의를 도출하는 회의체가 아니다. 의제개발조정위원회는 명칭 그대로 의제를 개발하고 조정하는 역할을 한다. 운영위는 회의에 상정할 의안의 검토·조정, 위원회로부터 위임받은 사항의 처리, 위원회 활동 지원의 역할을 한다. 또한 비정규직·여성·청년 등이 참여하는 계층별위는 이해관계 당사자들이 참여해 논의를 하는 회의체로 합의를 도출할 수 있는 구조가 아니다. 즉 경사노위는 사실상 의제별·업종별위-본위원회의 2단계 의결구조를 가지고 있다고 볼 수 있다.

한편 경사노위 산하에 특별위원회인 근로시간면제심의위원회가 있는데, 이는 2021년 7월 고용노동부에서 경사노위로 이관된 기구다. 경사노위 위원장은 3년마다 근로시간면제자 면제 한도와 관련해 근로시간면제심의위에 심의를 요청한다. 근로시간면제심의위는 60일 이내에 면제 한도를 심의·의결해 고용노동부 장관에게 통보하고 고용노동부 장관은 해당 결과를 받아 면제 한도를 고시한다. 근로시간면제심의위가 경사노위 산하에 속해 있긴 하지만 경사노위 의결구조를 따르지 않는다. 최저임금위원회처럼 심의·의결을 거쳐 고용노동부 장관에게 통보하는 절차를 밟도록 되어 있다.

## 2 경사노위 의결방식의 변화

경사노위 회의체 의결방식은 시기마다 달랐다(표 2-3) 참조). 1기 노사정위는 노사정 동수를 전제로 과반수 출석에 노동계 요구로 전원 합의제로 운영됐다. 노동계가 수세적 국면(정리해고, 노동시장 유연화 등)에 있었기 때문에 노동계 동의 없는 안건의 일방처리를 막으려는 의도가 있었던 것으로 볼 수 있다. 재계도 유사한 이유(재벌 개혁 등)에서 전원 합의 의결방식에 동의했다. 이후 2기 노사정위는 과반수 출석에 출석위원 과반수 찬성으로 안건을 처리하기로 했지만, 구체적인 법령 없이 실질적 전원 합의로 운영됐기에 큰 의미가 있다고 보기는 어렵다.

3기 노사정위는 노사정 위원 각 절반 이상 출석을 전제로 전체 위원 2분의 1 이상 출석에 3분의 2 이상 찬성으로 안건을 통과시키기로 했다. 법령에 의결방식이 명시됐다. 절반 이상 출석은 원활한 회의체 운영을 위해서이고 노동계나 재계가 반발하면 노사정 합의 도출이 불가능한 탓에 실질적으로는 전원합의제에 가깝다고 볼 수 있다.

경제사회발전노사정위는 3기 노사정위 의결방식을 유지했다. 합의가 되지 않을 경우 논의 경과를 정부 혹은 국회로 이송했기 때문에 정부 입장에서 절실하지 않은 의제의 경우 합의가 안되어도 반드시 문제가 생기는 것은 아니었다. 경사노위는 이에 더해 회의 개의 요건을 3분의 2 이상 출석으로 강화했다.

현재 경사노위 의결방식은 경제사회노동위원회법에 명시돼 있다. 경제사회노동위원회법 제7조(위원회의 회의)는 “위원회의 회의는 재적위원 3분의 2 이상의 출석으로 개의하고, 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다. 의결을 할 때에는 근로자를 대표하는 위원, 사용자를 대표하는 위원 및 정부를 대표하는 위원 각 2분의 1 이상이 출석하여야 한다”고 규정하고 있다. 이때 위원회는 노사정 대표급 회의체인 경사노위 본위원회를 의미한다.

의제별·업종별위원회 의결방식은 경제사회노동위원회법 시행령 제9조(의제별·업종별 위원회의 회의)에 명시돼 있는데, 재적 위원 과반수의 출석으로 개의하고 출석위원 3분의 2 이상의 찬성으로 의결한다.

[표 2-3] 경사노위 의결방식의 변화

구분	1기 노사정위	2기 노사정위	3기 노사정위	경제사회발전 노사정위	경사노위
의결 방식	노사정 동수 전제로 과반수 출석에 출석위원 전원합의	과반수 출석에 출석위원 과반수 찬성	노사정 위원 각 절반 이상 출석 전제로 전체 위원 1/2 이상 출석에 출석위원 2/3 이상 찬성	3기 노사정위와 동일	노사정 위원 각 절반 이상 출석 전제로 전체 위원 2/3 이상 출석에 출석위원 2/3 이상 찬성
합의 정도	전원합의	실질적 전원합의	실질적 전원합의	실질적 전원합의	실질적 전원합의

출처: 경사노위 각 연도 활동보고서 재구성

종합하면 합의의 정당성과 명분을 강화하기 위해 의결요건은 강화하되, 합의가 되지 않을 경우 그때까지 사회적 협의 내용과 경과를 정리해 정부 혹은 국회로 넘기도록 하는 목표가 있다고 볼 수 있다. 다만 노사정 대화는 삼자 최종 합의에 대표성이 실릴 수밖에 없다. 따라서 노동계나 재계의 동의를 얻지 못한 의결은 그 자체로 의미가 퇴색할 수 있다. 경사노위 회의체의 의결방식을 실질적 전원합의제로 볼 수 있는 이유다.

### 3 정치적 합의기구에서 협의기구의 지향

경사노위가 공식 기록에서 시기별 기구 성격의 변화를 밝히는 것을 살펴보면 1기 노사정위만 ‘정치적 합의기구’로 규정하고 2기부터 현재까지 ‘사회적 대화기구’로 정의한다. 여기에서 ‘정치적 합의’와 ‘사회적 대화’의 의미는 무엇이고 경사노위를 둘러싼 논쟁의 어떤 맥락을 담고 있을까.

우선 1기 노사정위의 출범 자체가 경제위기와 IMF 관리체제라는 비일상적 상황에서 대통령의 강력한 권한하에 이루어진 ‘정치적 결정’이었다. 김대중 대통령은 당선자 신분에서 ‘노사정 대화협’이라는 정치적 타협의 결과물을 노사정위원의 전원 합의를 통해 빠른 속도로 만들 수 있었고, 회의체에 여당 국회의원을 참여시켜 국회 입법을 이끌었다. 국가가 노동은 장기적 이익 실현이 가능하도록 노조의 정치적·정책적 참여를 약속하는 대

신 노동시장 유연화에 대한 양보를 하고, 자본은 구조조정과 경영합리화를 받아들이도록 양자의 합의를 이끄는 동시에 재벌개혁과 부당노동행위를 근절하는 감시자이자 등 실업 대책 등 복지정책을 마련하는 사회통합자로서 역할을 수행하고자 했다. 즉 외형은 노사정 대타협이자 코포라티즘 정치에 가까워 보인다.

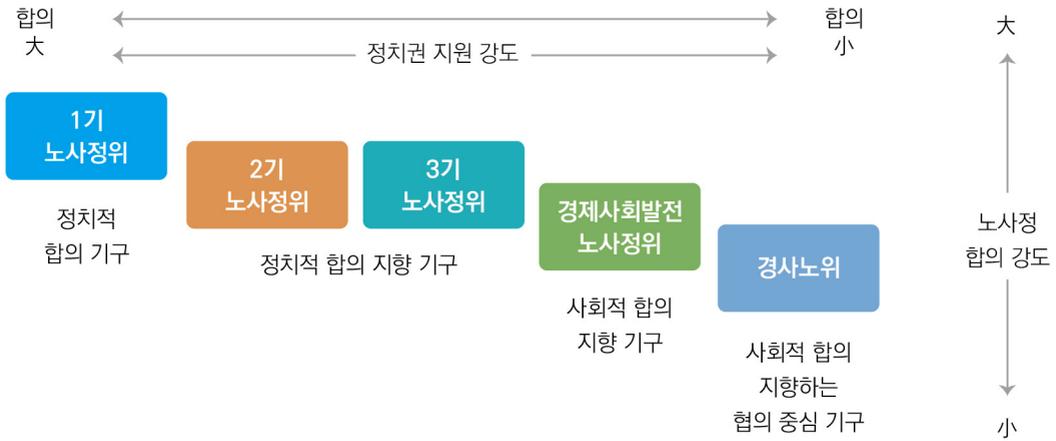
그런데 합의 이후 한국형 노사정 대타협의 의미와 기구 성격에 대한 논란이 커졌다. 노사단체는 독점적·기능적인 단체로서 이해관계를 대표해 합의하고 공공정책 집행에 참여할 수 없었다. 정리해고제와 파견근로제가 법제화되며 국가와 자본의 본격적인 구조조정이 이어지며 실업자는 급증했지만 기업의 부당노동행위는 넘쳐났다. 아무리 노사 간 합의가 있어도 사용자단체는 이를 기업에 규율할 수 있는 권한이나 권위도 없었다. 노동계의 항의와 이탈, 불참과 복귀의 반복은 ‘노사정 합의’의 대표성과 구속력 자체의 근본적 문제 제기였다. 노동은 회의체 참여와 대화를 할수록 국가에게 감시자로서 역할을 ‘촉구’했다. 2기 노사정위부터 이행점검위원회가 만들었고 3기 노사정위는 대통령 자문기구로 법제화를 통해 위상을 제고하고자 했다. 이후 역대 정부는 중요한 사회적 합의가 이뤄질 때마다 이행점검반이나 이행점검위원회를 꾸렸다. 그러나 정부가 특정한 정책의 방향을 가질수록 노사정 대화는 교착상태에 빠졌다. 정부가 답을 정해놓고 노사정 ‘합의’를 압박할수록 노동계는 노동의 양보를 받기 위해 ‘정치적 합의’를 강요한다는 의심을 거둘 수 없어 양대 노총은 이탈과 불참을 거듭했다. 회의체가 결렬되면 결국 한국노총만 복귀시켜 합의를 시도했다. 그렇다고 해당 합의안대로 국회나 정부안이 마련되는 것도 아니었다. 국회에서 합의안 통과가 어려우면 행정지침으로 내용을 강제하거나 사법권력을 동원하곤 했다. 노사정위 ‘합의’는 정책결정을 정당화하기 위한 형식적 절차라는 비판이 계속되었고 민주노총의 참여를 어렵게 했다.<sup>8)</sup>

2018년 경제사회노동위원회로 재편과정에서는 경제사회노동위원회법을 제정하면서

8) 가령 2003년 9월 4일 정부는 노사정위원회에 노사관계발전추진위원회가 설치된 상황에서도 노사관계 선진화개혁방안을 일방적으로 발표해 노사정위가 주도하던 노사관계 발전전략은 유명무실해졌다. 이후 민주노총도 포함해 노사정대표자 회의가 열렸지만 합의가 되지 않자 민주노총을 제외한 ‘9.11’합의안이 만들어졌다. 이명박 정부 시기에도 민주노총을 포함해 노사정 6자회의가 열렸지만 합의가 어렵자 민주노총을 제외하고 복수노조-전임자임금 지급 문제에 합의문을 도출했다. 이후 주요 쟁점 사항에 대해 민주노총이 다시 참여해 국회 환경노동위원회에서 ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 8인 연석회의(노동부, 한국노총, 경총, 환노위 위원장, 여야 환노위 간사, 민주노총, 대한상의)가 개최되고 결렬되자 야당 의원은 불참한 채 정부와 한나라당의 의사만으로 국회 본회의를 통과했다(도묘연, 2015: 357-394). 박근혜 정부 시기에는 ‘노동시장구조개혁’을 밀어붙이며 한국노총도 논의를 거부하며 노사정위 대화가 파행을 거듭했다. 정부는 한국노총을 압박해 ‘9·15’합의를 발표했지만 이후 국회에서 여당이 발표한 발의안이나 행정부가 발표한 ‘양대 지침’은 ‘합의안’과도 거리가 멀기에 한국노총도 강하게 반발했고, 노사정 대화체는 파행을 거듭했다.

경사노위 기능에서 “위원회에서 의결된 사항의 이행방안에 관한 사항”이라는 내용을 삭제한 이유다. ‘합의’ 기구로서 성격을 강조하지 않아야 민주노총의 참여를 포함해 노사정 대화를 용이하게 만들고 갈등 조정이라는 노사정 협의의 순기능을 확대할 수 있다고 판단해서다. 경사노위를 만드는 과정에 개입했던 관계자는 노사정이 “합의를 지향한다”는 표현을 빼기로 했고, 경사노위로의 개편 과정에서 경사노위는 ‘협의기구’를 목표로 했다는 이야기를 들을 수 있었다(사례 A). 경사노위에 의제개발조정위를 만들거나 상무위를 운영위로 바꾼 것도 노사가 처음부터 의제를 함께 개발하고 정부는 기존의 역할보다 회의체 운영 등 관리주체로 해 노사의 자율성과 독립성을 강화하기 위한 조치였다.

종합하면 위기 국면에서 노사정위는 강한 대통령의 권한하에 회의체의 출범과 노사정 간 타협을 이끌며, 공공정책에 대한 유사 결정기구인 ‘정치적 기구’로서 성격을 가지고 있다. 그러나 이후 당파적 행정부의 관여가 오히려 당사자의 참여를 어렵게 하는 등 기구의 존속을 위협하기도 했다. 강한 행정부의 역할을 줄이면서도 근본적인 ‘대표성’의 취약함을 개선하는 과제가 지난 25년간 회의체가 구조적으로 처한 압박이었다. 이를 극복하기 위해 회의체 성격의 변화를 시도해왔다. ‘정치적’ 관여가 큰 구속력 있는 결정보다 정치적 ‘합의’에 대한 압박을 낮추고 ‘협의’를 강조하는 쪽으로 성격을 변화시키고자 했다. [그림 2-2]를 보면 경사노위가 기구 개편을 통해 회의체 성격 변화를 시도했던 흐름을 알 수 있다. 민주노총의 복귀 시도와 청년 등 계층별 위원의 참여도 취약한 대표성을 극복하려는 노력의 일환이었다.



[그림 2-2] 경사노위의 성격의 변화 시도

물론 의도대로 실제 기구 성격이 변화했다고 평가하기는 어렵다. 김대중 정부 때부터 문재인 정부에 이르기까지 노사정 대표급 회의체의 노동 의제 합의 건수가 지속적으로 줄은 것은 사실이다(제4장 참조). 그러나 경사노위가 단순히 노사정이 대화만 하는 회의체였다면 의결을 둘러싼 논란이 필요하지 않았을 것이다. 가령 문재인 정부는 <탄력근로제 개선을 위한 합의문>을 도출하기 위한 본위원회가 경사노위 계층별위원들의 불참(나중에 교체)에 따라 두 차례 무산되자, 이후 공익위원안 국회 제출, 의제별위원회(노동시간제도개선위원회) 합의 이후 8개월 가까이 지난 뒤 본위원회 의결(4장 참조)이라는 복잡한 수순을 밟았다. 단순히 사회적 협의기구였다면 굳이 어렵게 위원들을 해촉시켜 본위원회 의결을 거칠 필요도 없었을 것이다. 결과적으로 경사노위의 성격은 '사회적 협의'를 지향하지만 여전히 대통령을 중심으로 한 강한 행정부의 주도성이 적지 않다고 보아야 할 것이다.

## 제4절

## 소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

경사노위는 스스로를 노·사·정의 갈등 조정 기구이자 공공정책결정에 참여하는 사회적 합의기구로 규정하고 있다. 그러나 이는 어디까지나 지향과 목표에 대한 설명으로 네 차례의 기구 개편 과정 자체가 이를 둘러싼 갈등과 충돌을 그대로 반영하고 있다.

경사노위의 전신인 노사정위는 외환위기로 국가부도 위기에 직면했던 시기인 1998년 1월 15일 출범했다. 외환위기로 인한 경제 및 사회부문 구조조정 압력과 1997년 15대 대통령선거에서 사회적 대화에 긍정적인 김대중 새정치국민회의 후보의 당선에 노사정위 출범의 배경이었다. 그러나 노사정 간 첫 대타협은 사회적 합의의 의미를 비롯해 회의체 성격과 위상에 대한 논의를 촉발시켰고 노동 측 이탈과 복귀 등으로 이어졌다. 임의기구였던 1기 노사정위에서 출발해 노사정위원회 규정(대통령령)으로 만들어진 2기 노사정위, 노사정위원회법에 따른 3기 노사정위는 노동계, 특히 회의체에 참여해 노동의 이해를 반영하는 전략을 취해왔던 한국노총의 법제정 요구가 반영된 결과였다.

이후 2007년 경제사회발전노사정위원회법에 의한 경제사회발전노사정위, 2018년 경제사회노동위원회법에 근거한 경사노위로의 재편은 1999년 2월 이후 회의체를 공식화한 민주노총의 참여 문제가 기구 개편의 핵심 이유가 되었다. 이 과정에서 의결구조도 네 차례 바뀌었다. 형식적으로 보면 3단계 의결구조(1기 노사정위)에서 4단계 의결구조(2기 노사정위)로 바뀌었다가, 다시 3단계 의결구조(3기 노사정위 이후)로 변화했다. 현재의 경사노위는 실질적으로 의제별·업종별위-본위원회의 2단계 의결구조를 가지고 있다. 또한 기구 성격도 법제화를 위한 정치적 합의보다 점차 협의기구로의 성격을 강화하고자 했다.

경사노위의 구조의 역사는 활동 시기와 출범 배경, 의결구조, 법적 근거, 제정 시기, 의결구조, 합의 정도를 시기별로 구분해 [표 2-4]로 요약할 수 있다.

노사정위 설치와 경제사회발전노사정위 및 경사노위로 개편, 기구 명칭부터 회의체 성

격이나 구성에 관한 변화는 김대중, 노무현, 문재인 정부로 이어진 민주당계 정부에서 이루어졌다. 이들은 노동을 사회적 파트너로 인정하고 민주노총을 복귀시켜 보다 온전한 사회적 합의를 유도하고자 했다고 볼 수 있다. 목표가 실현되었다고 보기 어려울 것이다. 민주노총은 회의체에 복귀하지 못했으며 정부주도의 정책결정이 회의체 파행으로 이어진 것은 모든 정부에서 공통되었다. 노사정위 출범 이후 지난 25년간 수차례의 개편에도 불구하고 노사의 항의, 이탈, 복귀의 반복과 회의체 파행 등 제도의 불안정성은 거듭되고 있다.

[표 2-4] 경사노위 구조의 역사 요약

조직 체계	1기 노사정위	2기 노사정위	3기 노사정위	경제사회발전 노사정위	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
출범 배경	외환위기 극복 위한 노사정 고통분담	노사정 협력 강화	노사정위 협업 및 합의 사항 이행	비효율 개선, 업종·지역 사회적 대화 활성화	경사노위 위상과 노사 중심성 강화
법적 근거	법적 근거 없는 임의기구 (노사정위 규정)	노사정위 규약 (대통령령 제15,746호)	노사정 위원회법	경제사회발전 노사정 위원회법	경제사회노동 위원회법
제정 시기	1998. 1. 15.	1998. 3. 28.	1999. 5. 4.	2007. 1. 26.	2018. 6. 12.
의결 구조	본위원회 ← 기초위 ← 전문위 (3단계)	본위원회 ← 상무위 ← 소위/특위 ← 전문위 (4단계)	본위원회 ← 상무위 ← 소위/특위 (3단계)	본위원회 ← 상무위 ← 의제별· 업종별위 (3단계)	본위원회 ← 운영위 (의제개발조정위) ← 의제별· 업종별위/ 계층별위/특위 (형식상 3단계, 사실상 2단계)
합의 정도	전원합의	실질적 전원합의	실질적 전원합의	실질적 전원합의	실질적 전원합의

출처: 경사노위 각 연도 활동보고서 재구성 및 자체 작성

## 제3장

### 누가 노·사·정·공익위원이 되는가

정혜윤

---

제1절 위원 전체 구성과 특징

제2절 근로자·사용자 대표위원

제3절 정부 대표위원과 공익위원·위원장

제4절 경사노위 참여자의 주요 축은 누구인가



## 제 1 절

## 위원 전체 구성과 특징

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 자료 수집과 조직 절차

3장의 목적은 노-사-정-공익위원이 누구인지를 밝히는 것이다. 23년간 회의체를 거쳐 간 이들의 소속 조직, 직위, 인물정보를 통해 각각 위원들의 구성과 특징을 밝혀, 한국 노동정치에서 의미하는 바를 알아본다.

선행연구는 노사정 주체의 성격을 동질적으로 이해해왔다. 주로 노동의 참여와 불참을 둘러싸고 민주노총과 한국노총 정도만 구분했다. 거시적 차원에서 국가 행위자에 주목하니 입법부와 행정부를 동일선상에서 다루었다. 행정 권력도 대통령-청와대(대통령실)-부처를 구분하지 않고 단일한 행위자로 설명하는 경우가 많았다. 한국에 적지 않은 해외 비교연구가 소개되었으나 노사 혹은 노사정 행위자의 구성에 주목하는 경우는 드물다. 손영우·임상훈(2020)이 노사정 회의체에 누가 참여하는가에 관한 8개국 국제 비교연구를 수행하고 있는데 연구의 문제의식은 본 고와 차이가 있다. 이들은 노사정 이외에 다양한 이해관계자의 회의체 참여 문제를 다루고 있는데, 한국 경사노위 개편과정에서 쟁점이 되었던 새로운 이해관계자의 참여와 의결권에 대한 시사점을 얻을 수 있는 내용에 가깝다. 노동정치의 제도적 무대인 경사노위를 사례 분석의 대상으로 삼은 실증적 연구를 찾기 어렵다는 점, 그중 위원의 구성을 밝히는 연구가 없다는 점에 착안해 본 연구를 시작했다.

데이터시트 구축 방법은 [표 3-1]과 같다. 데이터 입력의 순서는 다음과 같은 총 일곱 단계의 순서를 거쳤다. 아울러 시대 흐름에 따라 명칭이 변한 경우가 존재한다. 최신 명칭으로 모두 통일했다.<sup>9)</sup>

9) 노동부(~2010)는 모두 고용노동부(2010.07.~현재)로 통일했다. 산업자원부(1998~2008)와 지식경제부(2008~2013)는 산업통상자원부(2013~현재)로 통일했다. 재정경제부(98.02~2008.02.)의 경우 기획예산처(99.05.~2008.02.)와 통합해 현재 기획재정부(2008.02.~)가 되었는데 이 역시 기획재정부로 사용한다. 행정자치부(98~2008), 행정안전부(2008~2013), 안전행정부(2013~2014), 행정자치부(2014~2017) 모두 행정안전부(2017~)로 통일했다. 중소기업청(1996.2.~2017.7.)은 현재 중소벤처기업부(2017.7.)이다. 중소기업협동조합중앙회(중기협)(~2006.07.31.)도 중소기업중앙회(2006.08.~)이다. 서울산업대(~2012)도 서울과학기술대(2012~현재)로 변경한다. 한국직업능력개발

연구 방법은 구축 자료를 통한 양적 분석이 중심이다. 다만 자료에 불완전한 정보가 많고 분석이 아직 충분하지 않아, 해석에 제한적인 부분이 많다. 가령 시기별 구성의 변화를 포착할 수는 있지만 원인을 설명하는 데에는 한계가 있다. 경사노위 문헌 자료 및 선행연구 및 전문가세미나를 겸한 인터뷰, 언론 기사 등을 분석에 활용했다.

제1절에서는 경사노위 전체 구조와 구성을 밝히고, 제2절은 근로자대표와 사용자대표 위원, 제3절은 정부대표 위원과 공익위원(위원장)의 조직구성과 인물정보를 통해 각 위원의 구성적 특징을 알아본다. 제4절에서는 앞선 분석 결과를 종합하고 함의를 정리한다. 경제사회노동위원회법에서는 위원의 규정을 ‘근로자(사용자, 정부, 공익)를 대표하는 위원’으로 규정하고 있다. 그러나 본문에서는 편의상 근로자(사용자, 정부, 공익)대표 위원 혹은 근로자(사용자, 정부, 공익)위원 등으로 줄여 서술한다.

[표 3-1] 데이터의 구축 방법

1단계	2017년까지 노사정위 위원회 구성 및 위원 구성은 ①, ② 부록에 기재되어있는 인물 정보들을 엑셀 데이터시트에 입력
2단계	2018년 이후 경사노위 위원회 구성 및 위원 구성은 ③(2018, 2019, 2020, 2021)을 바탕으로 인물 정보들을 엑셀 데이터시트에 입력
3단계	기수 구분(1기, 2기, 3기 노사정위)은 ①, ② 부록 <sup>10)</sup> 에 기입된 정보를 입력
4단계	정부 구분이 명확하지 않은 위원회의 경우, 위원회 운영 기간 확인 후 당시 정부 시기에 맞게끔 기수 기입
5단계	원자료에 부서만 적혀있고 구체적 직위가 적혀 있지 않은 경우(e.g. 고용노동부), 해당 인물의 이름을 구글에 검색해서 위원회 개최 당시 직위를 확인해서 기입 <sup>11)</sup>
6단계	구체적 직위를 확인할 수 없는 경우, ①해당 위원회 이름 구글 검색 -> ②과거 경사노위 홈페이지 아카이브 각 위원회별 회의자료가 업로드 된 경우를 확인 -> ③각 회의별 1회차 회의록에 소속을 정리한 경우가 존재. 존재하면 기입
7단계	오탈자 검수

출처: 이병권(2023: 12)

원(~2021.05.18.)도 한국직업능력연구원(2021.05.18.~)으로 했으며 법학과도 현재 법학전문대학원으로 변경된 대학의 경우 모두 법전문으로 한다.

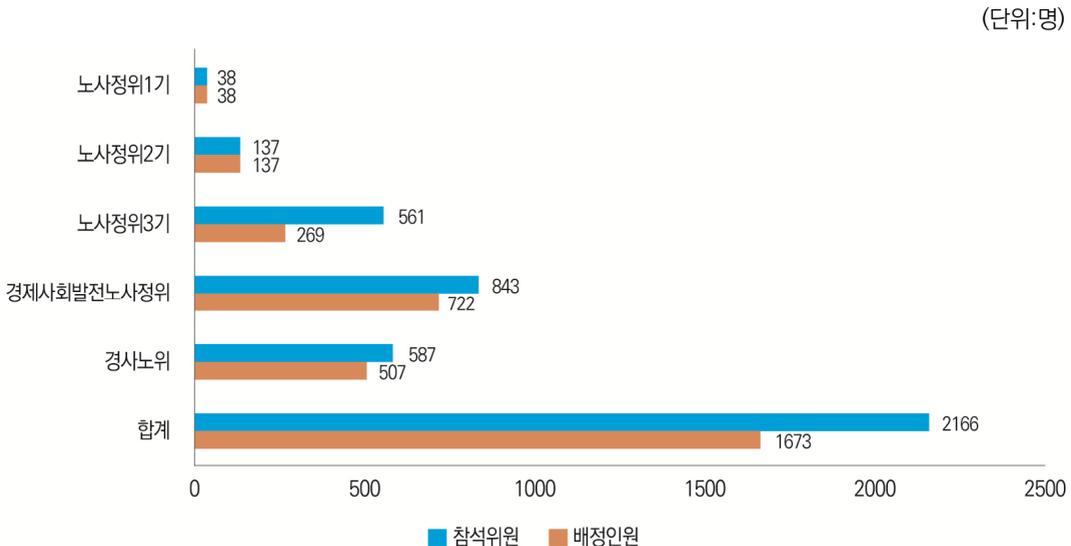
10) 『20년사』 부록은 정부별(e.g. 이명박 정부, 박근혜 정부 등)로 구분되어 있는 반면 『10년사』 부록은 기수별(e.g. 1기, 2기 등)로 구분되어있다. 이에 『10년사』와 『20년사』 부록을 오가며 정부와 기수를 구분하여 입력했다.

11) 통상 경사노위 정부 측 구성원은 장·차관 등 고위직을 역임하는 경우가 많아 위키/부처/로펌 홈페이지에 이력을 정리해놓은 경우가 많기에 이를 토대로 추가 정보를 입력할 수 있었다.

## 2 전체 배정 인원과 참석위원

1998년 출범 이후 2021년까지 회의체에 얼마나 많은 사람이 참여했을까. 23년간 운영된 회의체는 본위원회부터 운영·상무 위원회 및 의제별·업종별위원회, 포럼 및 연구회까지 모두 포함해 총 130개다. 130개 회의체별로 노-사-정-공익위원과 위원장 및 기타 인원(경사노위 공무원)으로 배정된 자리 숫자는 총 1,673인이다. 30개 회의체에 참석했던 전체 위원 수를 모두 합하면 2,166명이다. 배정된 자리 숫자와 회의체에 참석했던 전체 위원 수의 차이가 있는 이유는 정권이 교체될 때마다 회의체 위원장과 공익위원이 바뀌는 경우가 적지 않아서다.

[그림 3-1]에서 알 수 있듯이 배정된 자리의 숫자와 참석한 위원 합계의 차이는 회의체가 운영된 기간과 관련이 있다.



[그림 3-1] 기수별 회의체 배정 인원과 참석위원(1998~2021년)

1기 노사정위(98.01.~98.06.)와 2기 노사정위(98.06.~99.08.)는 상대적으로 회의체 운영 기간이 짧아 배정된 위원과 실제 회의체에 참석했던 인원 변동이 거의 없다. 3기 노사정위(99.09.~2007.05.), 경제사회발전노사정위원회(이하 ‘경제사회발전노사정위’, 2007.05.~2018.11.)는 각각 8년과 11년이 운영되었다. 정권이 교체될 때마다 위원장과 공익위원이 변동되기 쉽다. 노사정 대표와 실무진도 자기 조직 내 선거나 승진으로 직급이 바뀌면 참석에 변동이 있을 수밖에 없다. 특히 3기는 같은 이름으로 10년이 넘게 운영된 회의체도 있어 참석위원의 변동 폭이 컸다. 이에 노-사-정-공익 및 위원장 등 회의체에 배정된 총정원은 1,673인이지만, 130개 회의체에 참석했던 전체 위원 수를 모두 합하면 2,166명이다. 이 중 동일 인물을 제외하면 1,065명이다.

2,166명 중 동일 인물을 제외하면 총 1,065명이 회의체를 오갔다. 한 사람이 최대 22개 회의체에 참석했으며, 2개 이상 회의체에 참석한 인물만 426명으로 40%에 이른다. 5개 이상 회의체에 참석한 사람도 95명으로 8.9%이다. 노사정 회의체 기간이 늘어날수록 한 사람이 짧게는 몇 개월에서 길게는 20년 넘게 2개 이상 회의체에 참석하고 있다.

**[표 3-2] 경사노위 참석 위원과 회의체 종합 정보**

운영된 회의체 숫자	130개
배정 인원	1,673인
전체 위원의 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%)

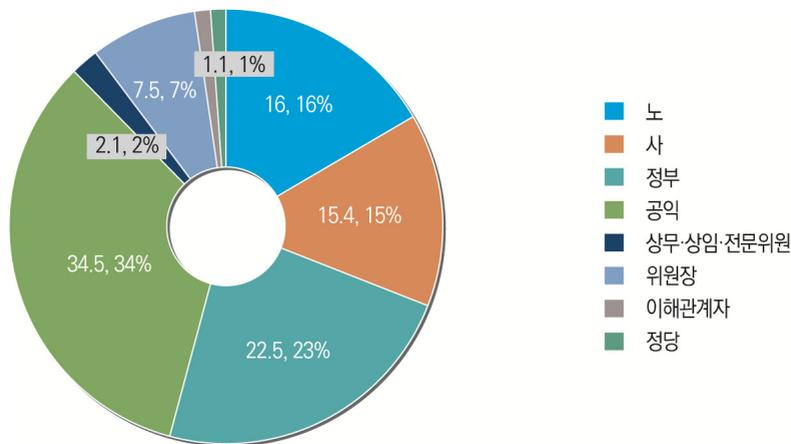
다만 이 글의 기준은 2,166명이다. 각 130개 회의체는 구체적 의제를 논의하거나 최종적으로 결정하거나 회의체를 운영하는 등 고유의 목적이 있다. 회의체에 참석한 전체 노사정 인원 비율을 알려면 특정 개인이 여러 회의체에 참석했더라도 그 안에서 별도 역할을 수행했다고 보는 것이 타당하기 때문이다.

### 3 노·사·정·공익위원의 비율

#### 가. 노·사·정·공익위원 변동의 역사

그렇다면 회의체 위원 전체 구성의 특징은 무엇일까. 전체 2,166명을 기준으로 할 때 공익위원이 34.5%(747명), 정부위원이 22.5%(487명), 근로자위원이 16.5%(347명), 사용자위원이 15.4%(333명), 위원장이 7.5%(162명), 상무·상임·전문위원 등 경사노위 관계자 기타 인원이 4.2%(90명)를 차지한다.

(단위: %)



[그림 3-2] 경사노위 위원 전체 구성(1998~2021년)

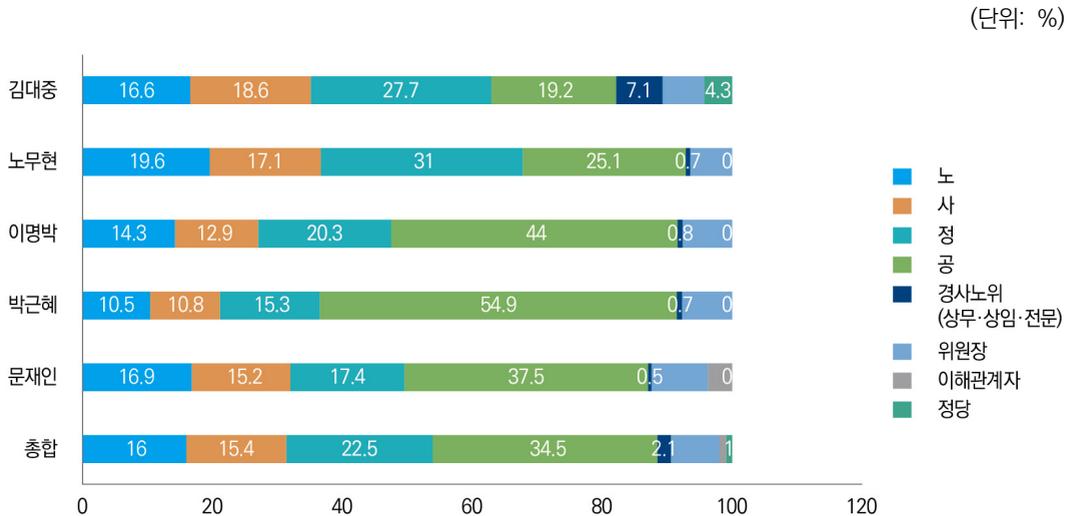
주) 이해관계자는 경사노위로 재편되며 계층별위원회 및 특위에 소속된 지역·청년·협회 등 노사로 분류하기 어려운 이해관계자를 말함.

통상 노사정위원회는 노사정(勞使政) 동수로 구성될 것으로 생각한다. 그런데 노사 모두 합해도 30% 정도이고 정부위원과 공익위원이 60%에 육박한다. 인원 구성만 보면 노사가 중심이 되어 회의체에서 논의하고, 공익위원이 중재하고 정부가 노사 합의를 집행한다고 보기 어렵다. 사실 처음부터 그랬던 것은 아니다. 정부별 위원 구성의 변화가 있었다. 이를 토대로 몇 가지 이유를 알아볼 수 있다.

## 4 왜 정부위원과 공익위원이 많은가

### 가. 정부별 위원 구성의 변화

정부별 위원의 구성 변화를 살펴보면 확연한 차이가 있다. [그림 3-3]에서 알 수 있듯이 전체 위원 구성 중 근로자위원과 사용자위원은 김대중·노무현 정부시기에 35~36% 수준이었다. 그런데 이명박 정부가 출범하면서 공익위원 비율은 44%로 늘었고, 박근혜 정부에서는 전체 구성 중 54.9%를 공익위원으로 채웠다. 반면 노사위원의 숫자는 모두 합해도 1/5 수준에 불과하다. 왜 그럴까. 이유는 세 가지 정도로 추측할 수 있다.



[그림 3-3] 정부별 노·사·정·공익위원의 구성(1998~2021년)

주) 이해관계자는 경사노위로 재편되며 계층별위원회 및 특위에 소속된 지역·청년·협회 등 노사로 분류하기 어려운 이해관계자를 말함.

## 나. 회의체의 법적 변화

첫째, 경사노위 회의체가 개편과정을 거치며 법적으로 공익위원과 정부위원 숫자가 늘어날 수 있다. 경사노위는 제2장에서 확인한 바와 같이 현재 3단계 구조의 회의체다.

경사노위에서 가장 중요한 회의체는 ‘노사정 대표’가 모여 안건을 처리하는 본위원회다<sup>12)</sup>. [표 3-3]의 본위원회 기준으로 노·사·정·공익위원의 배정 인원 변동을 살펴보면 가장 많은 변동이 있는 위원은 정부위원과 공익위원, 정당이다.

회의체가 처음 출범하던 1998년 1월 15일 당시 본위원회 참여 주체는 노사정과 정당이었다. 노사정은 2인씩 동수였으며 정당 3인이 포함되었고 공익위원은 없었다. 노사정 위원회 『5년사』·『10년사』 등은(노사정위, 2003: 12; 경제사회발전노사정위, 2008: 46) 위원회의 전신인 96년 5월부터 98년 2월까지 운영된 노사관계개혁위원회(이하 ‘노개위’) 운영과정에서 공익위원의 중재 역할이 미흡하다는 평가가 있어서라고 밝히고 있다. 당시 노개위 논의가 합의에 이르지 못했고 노동관계법 날치기 국회 통과와 노동계 총파업으로 귀결되었기 때문이다. 또한 노개위와 달리 노사정위에 정부 대표가 참여하기 시작했다. 노사의 협상 내용을 이행하려면 정부가 참여할 필요하다는 노동계 주장이 받아들여졌다. 정당 대표가 참여한 이유는 정권 인수 과정에서 노사정위가 출범하게 되면서 새로운 집권당인 새정치국민회의하에 이를 이끌어 갈 수밖에 없고, 합의사항을 입법하려면 정당의 협조가 필수적이기 때문이다.<sup>13)</sup>

2기 위원회가 대통령령으로 대통령 소속 자문기구로 재편되며 본위원회에 조정과 중재 기능을 담당할 공익위원 5명이 추가되며 전체 구성이 변화한다. 2기 노사정위는 사회부장·고용실업대책·노사관계·경제개혁 등 4개 소위원회와 공공부문구조조정특별위원회·부당노동행위특별위원회·금융산업발전대책위원회(금융부문구조조정특별위원회) 등 3개 특별위원회 및 전문위원회까지 가동되면서 전문가에 대한 수요가 커졌다.

12) 1단계 의제별·업종별 회의체의 경우 노사정 실무진이 구체적 의제를 논의하고 합의한다. 2단계 운영위원회나 상무위원회의 경우 조직의 부대표급이 참여해 회의체 운영에 대해 논의한다. 3단계 회의가 본위원회다.

13) 본위원회와 달리 전문위원회에는 정당 대표를 참여시키지 않았는데, 긴급적 정치권이 개입하지 않고 노사가 자체적으로 협상안을 만드는 게 바람직하다는 판단 때문이다. 한나라당은 초기 본위원회와 기초위원회에 당 대표 각 1인이 참여했으나 중반 이후 새정치국민회의가 일방적으로 주도하고 있다며 항의하고 철수한다(경제사회발전노사정위원회, 2008: 46).

[표 3-3] 기수별 본위원회 노·사·정·공 배정 인원

기수	총인원	노/사/정/공/기타 배정 인원						
		위원장	노	사	정	공익	정당	상임위원
노사정위 1기 (98.01.~98.06.)	10	1	2	2	2	0	2	1
노사정위 2기 (98.06.~99.08.)	15	1	2	2	2	5	2	1
노사정위 3기 (99.09.~07.05.)	20인 이내	1	1	2	5	7~9	0	1
경제사회발전노사정위 (2007.05.~2018.11.)	11	1	1	2	4	2	0	1
경사노위 (2018.11~2021.10.)	18	1	5	5	2	4	0	1

출처: 이병권(2023).

이후 노사정위원회법이 제정되고 3기 노사정위가 출범하며 참여 주체가 아예 법률에 명시됐다. 정당이 빠지는 대신 공익위원이 포함된다. 공익위원에 학계·언론계·법조계·여성계·시민단체 등 각계 전문가 중에서 위촉하도록 했다. 노사 간 입장이 첨예하고 갈등적이므로 조정과 중재 역할을 담당할 공익위원이 필요하다는 이유였다.

3기 노사정위가 법적 기구가 되면서 전체 위원은 20인 이내, 노-사-정 위원은 각 2인으로 정해진다. 정부위원은 재정경제부 장관과 노동부 장관으로 2인으로 정했으나 필요한 경우 산자부 장관, 기획예산처 장관이나 금융감독위원회 위원장을 특별위원으로 위촉할 수 있다는 조항이 생겼다. 정부위원은 5명까지 숫자가 늘어날 수 있었다. 공익위원 숫자도 법률에 특별히 정하지 않았기에 9명까지 늘어난다.

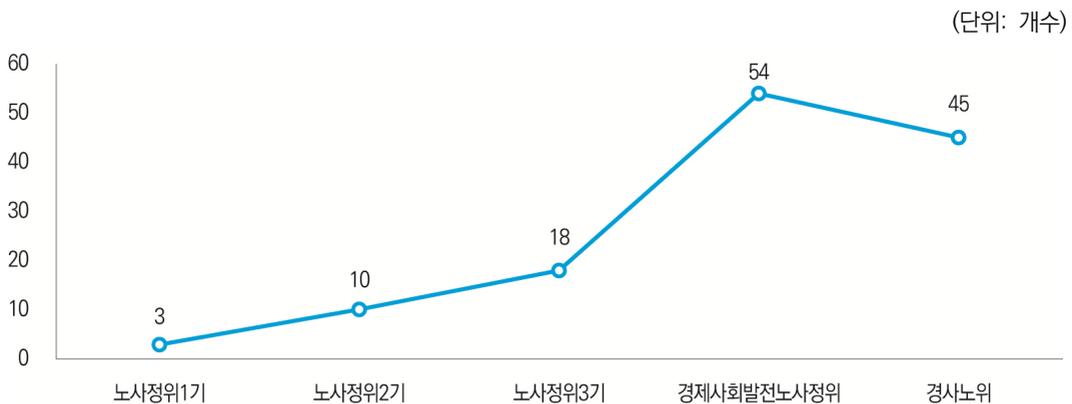
2007년 경제사회발전노사정위로 개편되는 과정에서 공익위원의 인원 변화가 컸다. 본위원회 공익위원은 9명에서 2명으로, 상무위 공익위원도 9명에서 4명으로 줄었고 위촉 과정에서는 노사 순차 배제 제도가 도입된다.<sup>14)</sup> 정부위원 역시 추가 선임이 가능하도록 규정했다. 전체 위원 11명 중 노사가 3인밖에 되지 않아도 문제가 없던 것이다. 즉 2018

14) 노사가 추천한 사람 중에서 노사의 순차 배제를 거쳐 남은 사람을 공익위원으로 위촉하는 방식을 말하는데 2018년 경사노위로 개편되며 없어졌다.

년 경사노위 출범 이전까지 기구개편 과정에서 위원 변동을 종합해보면 전체 인원은 10~20인이지만, 노사 위원 숫자는 다 합해도 3~4인에 불과했다. 경사노위가 출범하고 나서야 경사노위는 노사위원 숫자를 늘렸고 정부위원을 줄였다. 전체 위원 18인 중 노사위원이 10인으로 절반을 넘긴다. 기존 회의체에 청년과 여성, 비정규직, 중소기업, 소상공인 대표를 포함하며 참여 주체의 확대를 법률에 명시했다. 공익위원은 2명에서 4명으로 다시 늘었다.

### 다. 회의체 수의 증가

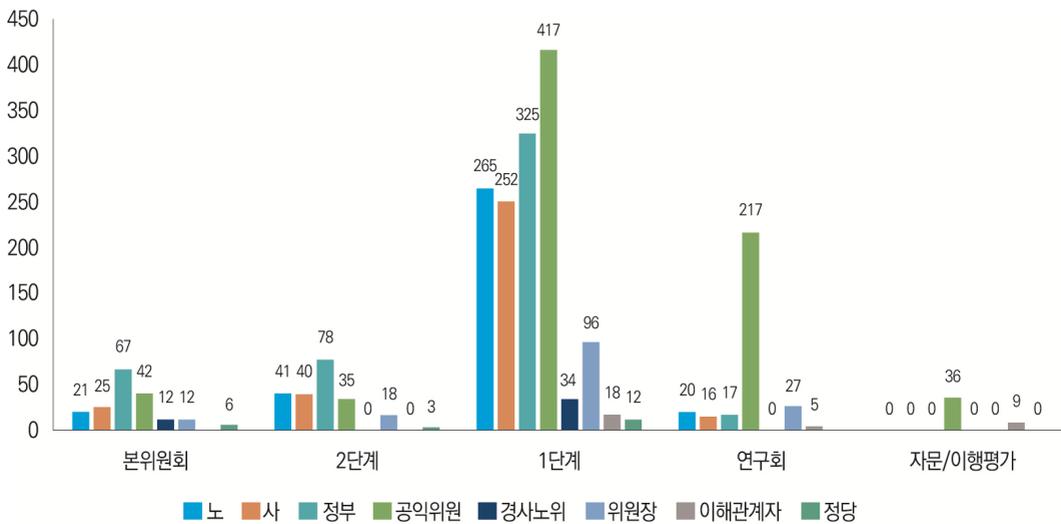
두 번째 이유는 회의체 수 증가에 따른 공익위원과 정부위원의 증가다. [그림 3-4]에서 알 수 있듯이 노사정위가 처음 출범하던 당시 회의체는 불과 3개였다. 그런데 점점 회의체가 늘어났다. 2007년 경제사회발전노사정위가 출범하며 하부 단위에 의제별·업종별 위원회나 연구회·포럼 등이 늘었다.



[그림 3-4] 기수별 운영된 회의체 수(1998~2021년)

[그림 3-5]를 확인하면 본위원회, 상무·운영·의제개발 위원회에 정부위원이 많은 편이라는 것을 알 수 있다. 그런데 노사정 실무진이 업종과 의제에 대해 구체적인 논의를 진행하는 하부 단위 회의체일수록 공익위원의 비율이 높게 나타난다. 연구회에는 노사정의 참여율이 저조하고 공익위원 비율이 압도적이다. 아울러 정부가 노사 합의를 얼마나 이행하는지 평가하기 위해 만들어진 '이행평가위원회'도 공익위원과 이해관계자만으로 구성되었다.

(단위: 명)



[그림 3-5] 회의체 단계별 노·사·정·공익위원(1998~2021년)

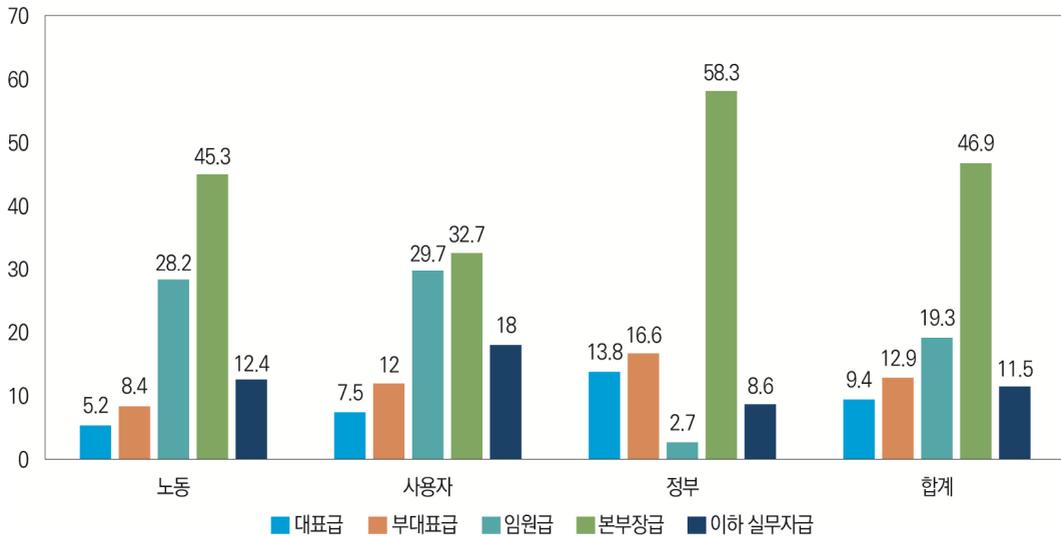
- 주1) 2단계는 상무·운영·의제 개발 등 운영에 관련된 위원회를 뜻함.
- 주2) 1단계는 의제·업종·전문·소위·특위·분과·계층·기초 등 직접 의제를 논하는 위원회임.
- 주3) 이해관계자는 경사노위로 재편되며 계층별위원회 및 특위에 소속된 지역·청년·협회 등 노사로 분류하기 어려운 이해관계자를 말함.

본위원회와 운영위원회 하부에 있는 각종 의제를 논의하고 구체적 내용을 합의하고 논의하는 소위·특위나 의제별·업종별 위원회 등의 회의체가 늘어나며 경사노위 회의체가 가지는 또 하나의 특징은 공익위원과 정부위원의 증가 이외에 임원·실무진의 참여 비율이 높다는 점이다.<sup>15)</sup>

15) 경사노위 회의체 규칙상 본위원회는 각 단계 대표급이 참석해야 한다. 근로자위원은 총연맹 위원장이나 계층별 대표가 해당하고 사용자위원은 회장, 정부는 각 부처 장관과 노사정위 위원장과 상임위원이 해당한다. 회의체 운영 전반을 담당하는 운영·상무위원회의 경우 부대표급이 참석해야 하는데, 노동조합은 총연맹 사무총장이 해당하며, 사용자는 상근부회장이, 정부는 차관, 노사정위 상임위원이 참여하게 되어 있다.

조직 계층성이 분명한 노사정 위원만 5단계로 분류해 참석자별 직위 정보를 살펴보면 [그림 3-6]과 같다. 최고 실무진 직위에 해당하는 본부장급이 회의체에 참여한 비율이 46.9%에 이른다. 노동계에서 총연맹 본부장 및 실·국장, 재계에서 사용자단체 본부장 및 실·국장, 정부에서 각 부처 국장급 또는 공공기관 대표 및 관계자들이다. 또한 이들과 함께 임원급이라고 할 수 있는 노동계에서 총연맹 부위원장, 재계에서 사용자단체 부회장 및 전무·상무이사, 정부에서 각 부처 실장급 혹은 전직관료들의 참석 비율도 19.3%로 높은 편이다.

(단위: %)



[그림 3-6] 노·사·정 직급별 참여 인원(1998~2021년)

노사정위원회는 정치적 대화기구로 책임을 위임받은 선출직과 임명 공무원이 협상의 최고 대표자이다. 그러나 그에 못지않게 구체적인 의제를 논하기에 회의체에서 실무자의 역할이 중요하다고 이해할 수 있겠다. 이에 조직의 위계가 있는 노-사-정만 따로 직위별 참여인원을 알아보았다. 특히 정부위원 경우 본부장급이 60%에 육박한다. 또한 노사정 모두 참여하는 인원의 부서명에 '정책'이 들어간 경우가 많은 것도 하나의 특징이다.

## 라. 노사 없는 연구회·포럼의 증가

시간이 갈수록 전체 위원 중 공익위원의 비율이 늘어난 중요한 이유는 노사를 제외한 연구회나 포럼의 증가다.

노사정위에 '노사 없는' 회의체의 시작은 노무현 정부의 '노사관계 발전추진위원회'란 자문위원회다. 노사관계 시스템의 구조적 발전전략을 마련한다는 목적으로 위원장과 전 원 공익위원으로 구성된 회의체로 출발했다. 그런데 당시 노동부에도 '노사관계 선진화 방안 로드맵'을 위한 연구회가 가동되며 조정의 필요성이 제기됐다. 결국 노사정위의 회의체는 2003년 6월부터 12월까지 4회 회의만 열리고 종료된다. 5월부터 운영되던 노동부 내 '노사관계제도 선진화 연구위원회'라는 학자 중심 연구회는 노무현 정부의 대표 노사정책이 된 '노사관계 법·제도 선진화 방안'을 중간보고서 형태로 발표한다. 그런데 당시 논의 과정에 노동부 관료가 개입했고 내용도 시간적 제약으로 '미흡'한 상태였지만, 노동부의 재촉과 요구로 9월 4일 발표하기에 이르렀다(김용철, 2019: 292). 노사정위든 노동부든 공익위원 중심의 연구회를 만든 목적은 단순한 자문이나 연구기능에 있다고 보기 어려운 대목이다. 회의체 논의를 활용해 정부 정책의 정당성을 부여하고 연구회를 일종의 도구화하는 것으로 평가된다.

물론 연구회나 포럼은 민감한 의제에 대해 합의보다 이해당사자가 사전에 의제에 대한 공감대를 형성하기 위한 목적도 있으므로 노사동수로 구성하지 않을 수도 있다. 그럼에도 보수정부가 들어서면서 노사가 빠진 채, 연구자만으로 구성된 연구회나 포럼이 크게 늘어난 점은 특기할 만하다. 이명박 정부 시기 노사를 제외한 5개 연구회(일자리창출 연구작업반, 공정사회와 노동포럼, 돌봄서비스 노동시장 활성화 연구작업반, 고용과 사회안전망 연구위원회, 노사관계 비전 포럼, 인적 자원개발연구위원회)가 생겨났다. 박근혜 정부가 들어서고 노사 없는 연구회는 7개(비전형 근로자 보호 방안연구위원회, 공정노동 시장 연구위원회, 2016 임금연구회, 2017 임금연구회, 고용 차별개선연구회, 4차 산업혁명과 고용 미래 포럼, 외주화연구회)로 늘었다. 특히 2014년 만들어진 임금연구회는 임금체계 개편·노동시장 이중구조 개선 등 노사 간 가장 첨예한 쟁점을 다룬 연구회다. 2014년과 2015년에는 한국노총 소속 연구위원이 들어갔지만 2016, 2017년에는 빠진다. 정작 이해당사자인 노사를 배제한 것이다. 노사 없는 포럼이나 연구회의 목적이 정부의 정책집행을 위한 도구로 활용하기 위함이었다고 볼 수 있을 것이다. 문재인 정부가 출범하며 노사

단체도 연구회에 근로자위원과 사용자위원으로 참여하기 시작했다.

또한 선술한 바와 같이 연구회는 물론이고 업종별·의제별 위원회는 공익에 배정한 인원 자체가 노사보다 많은 경우가 있었다. 그래서 전체 경사노위 위원 중 가장 많은 인원은 공익위원일 수 있었다. 공익위원이 높은 비율을 차지하니 경사노위에서 가장 많이 등장하는 직위도 교수(22.9%)이고 그다음으로 많은 이들이 연구위원(8.8%)이다. 즉 교수와 연구위원 등 연구자가 경사노위 회의체에 사실상 1/3 정도 분포한다.

## 제2절

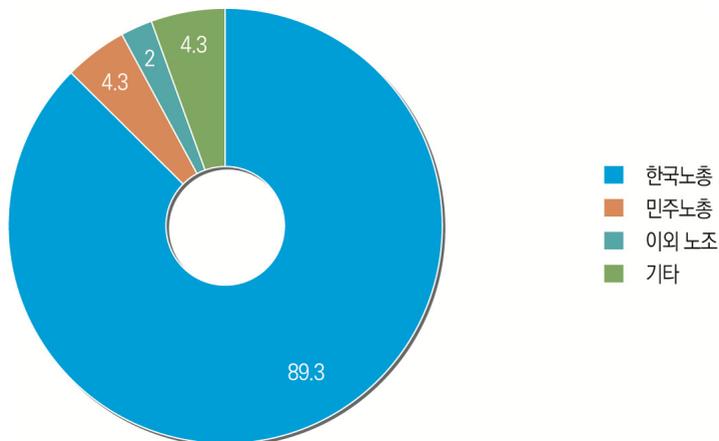
## 근로자·사용자 대표위원

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 근로자 대표위원의 구성

[그림 3-7]의 근로자위원으로 참여한 인물을 확인하면 전체 347명으로 전체 위원 중 16%를 차지한다. 이 중 노동조합이 95.6%(332명)이고 노조 소속이 아닌 이가 4.3%(15명)다. 한국노총 소속이 89.3%(310명), 민주노총이 4.3%(15명), 기타 노동조합이 2.0%(7명)를 차지한다. 사실상 한국노총 소속이 전체 근로자위원의 9할 가까이 차지한다. 노동조합 소속 위원은 대부분 근로자위원으로 참석하지만, 반드시 그런 것만은 아니다. 이명박·박근혜 정부 때 공익위원만으로 구성되는 연구회나 포럼에 노동조합 소속 연구위원이 공익위원 자격으로 참석하기도 했다. 문재인 정부 때에는 노동조합 관계자가 일부 계층별 위원회에서 공익위원이나 위원장을 맡은 예도 있으나 이는 극히 일부다.

(단위: %)

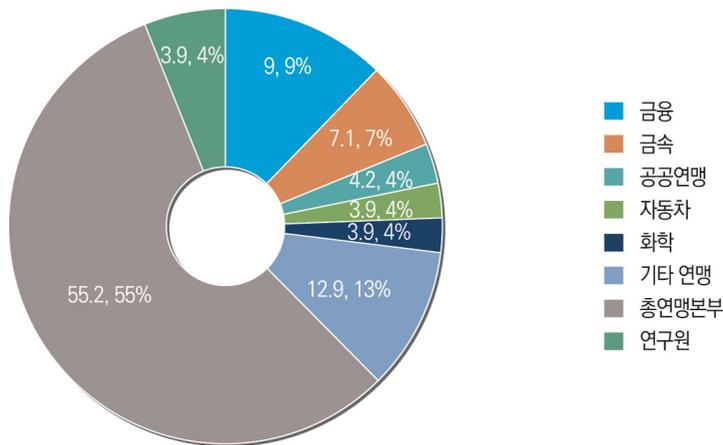


[그림 3-7] 근로자 대표위원의 구성(1998~2021년)

[그림 3-8]에서 알 수 있듯이 근로자위원으로 참여한 한국노총 구성원의 경우 총연맹 본부 소속이 55.2%, 산별 연맹에서 참석한 경우가 41%, 중앙연구원이 3.9%를 차지한다. 연맹·산별노조 중 금융노조와 금속노련 구성원이 참석한 비율이 높다.

금속노련은 한국노총 26개 가맹조직에서 최대 조직으로 본부와 함께 근로자대표로서 회의체에 참석하는 경우가 있어서다. 금융노조의 참여가 많은 것은 제4장의 분석에서 확인할 수 있듯이 1998년에 노사정위가 출범한 직후부터 ‘금융부문 구조조정’을 주요 의제로 다루어왔기 때문이다. 금융부문 구조조정 특별위원회는 금융산업 실업대책위원회와 금융산업 발전대책위원회 시절을 포함해 1998년 7월부터 2006년 11월까지 8년간 운영됐다. IMF 사태 이후 세 차례에 걸친 금융산업 구조조정 과정에서 노사정위는 비교적 노동의 참여기회와 발언권을 제공하는 공간이기에 금융노조의 참여는 중요한 동인이 되었다.

(단위: %)



[그림 3-8] 한국노총 소속 위원의 구성(1998~2021년)

민주노총 소속 위원은 1기와 2기 노사정위에만 참여했다. 15개 회의체 가운데 14개 회의체에 총연맹에서 참여했으며 연맹 중 공익노련(전국공익사회서비스노동조합연맹)<sup>16)</sup>

16) 구 전문노련. 87년 노동자 대투쟁 이후 제조업만이 아니라 사무직 노동조합도 본격적인 활동을 시작했는데, 정부 출연 기관, 경제사회단체, 엔지니어링 등 전문기술 분야의 노동자들이 모여 88년 7월 16일 연구전문노동조합협의회, 89년 10월 14일 전문노련, 97년 7월 3일 공익노련, 이후 공공연맹을 거쳐 지금의 공공운수노조로 발전 “그 때 우리는, 지금 우리는 전문노련 창립 30년 기념행사 열려” 레디앙(2017.10.18.).

이 1기 전문위원회에 참가했다. 이후 민주노총은 1999년 2월 노사정위원회 탈퇴를 선언한다. 경사노위 복귀 안건이 2005년, 2019년 대의원대회에서 공식 논의되기도 했지만 안건은 부결되었고 1999년 이후 근로자대표 위원 중 민주노총은 없다.

민주노총은 민주노조운동의 이념 정립 과정에서 이른바 ‘정파’가 형성되었고 경사노위 참여에 대한 정파별 의견대립과 지도부에 권한이 집중되지 않은 내부 리더십구조가 회의체 참여를 제약한다는 논의도 있다.<sup>17)</sup>

## 2 인물 정보를 통해 본 근로자 대표위원의 특징

그렇다면 근로자위원 중 여러 회의체에 참여했던 인물은 누구일까. 참여자 중 4개 이상 회의체에 참석했던 인물을 상위 순서대로 알아보았다(표 3-4). 총 22명으로 최소 4개에서 최대 22개 회의체 참석했다. 민주노총 소속 2명(고영주, 김영대)을 제외한 20명은 모두 한국노총 소속이다. 22인 중 10인이 비선출직 실무진이고 12인이 선출직이다. 상위권 4위까지 모두 실무진이다.

근로자위원뿐 아니라 경사노위 역사상 가장 오랫동안 많은 회의체에 참석한 인물은 현재 한국노총 사무처장인 정문주로 김대중 정부 때부터 문재인 정부까지 총 22개 회의체에 참석했다. 그는 금속노련 실무자를 거쳐 총연맹으로 이동해 실장과 본부장을 역임하며 노사정위에 참여해왔다.

17) 민주노총 정파는 거칠게 보아 국민파-중앙파-현장파로 세 그룹으로 구분할 수 있는데 국민파는 노사정회의체 참여를 놓고 대화와 타협을 강조하는 ‘회의체 참여론’을 주장하는 반면, 중앙파는 투쟁과 교섭을 동시에 강조하면서 ‘회의체 조건부 활용론’을 내세우며, 현장파는 투쟁을 통해 노동 현장의 조직력과 계급적 단결을 강조하는 ‘회의체 불참론’을 주장한다(김영수, 2012). 가령 노사정위원회 합의를 했거나 이후 노사정위 복귀를 대의원대표 표결에 부친 지도부는 2005년이나 2019년 모두 국민파계(이수호 위원장, 김명환 위원장) 지도부였다. 그런데 이는 어디까지나 거친 구분법으로 정파별 고정된 입장이라고만 보기 어렵다. 최근 민주노총 임원선거를 앞둔 정파별 사회적 대화 입장을 확인해보면 국민파계인 전국회의 집행위원장은 ‘사회적 대화는 전술’이라며 현 정부에서 사회적 대화 참여에 유보적이지만, 중앙파 계열에 가까운 평등의 길 집행위원장은 대화가 필요한 영역이 확대되고 있다며 중앙차원 경사노위 참가는 반대해도 지역별·의제별·산업별 사회적 대화에 유연한 접근을 강조하고 있으며, 현장파 계열인 전국결집 집행위원장 역시 현장 투쟁으로 ‘대화 조건의 성숙’을 강조하면서 노사정 대화 자체를 부정하진 않는다. “[논쟁: 길을 묻다⑤] 사회적 대화, 어떻게 할 것인가” 매일노동뉴스(2023.10.26.)

[표 3-4] 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 본부 기획조정 국장 & 대외협력 본부장 & 사무 1처장	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

순위	이름	구분	소속과 직급	시기(정권)	참석 회의체 숫자
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.

선출직의 경우 산별노조나 연맹의 위원장을 맡았다가 총연맹 사무총장이나 부위원장, 위원장으로 선출되며 지속해 회의체에 참석한 경우가 많다. 대표적으로 한국노총의 이병균, 유재섭, 장석춘이 모두 금속노련에 있을 때부터 회의체에 참석해 총연맹으로 자리를 옮기며 계속 참여했다. 김동만, 양정주가 금융노조에 있다가 총연맹으로 자리를 옮기며 참석했으며, 김주영이 전력노조-공공노련-총연맹으로 선출되며 지속해 참석해왔다. 민주노총의 경우 고영주가 공익노련에 있다가 총연맹 사무총장으로 옮기며 참석했다.

실무자 중 최다 참석자인 정문주는 금속노련 정책실장 때부터 총연맹 본부장이 될 때까지 회의체에 참석했다. 이민우의 경우 총연맹의 본부장으로 재직해 회의체에 참석하고, 퇴직 후 의료노련에서 정책전문위원을 맡으며 의제위원회에 참석하기도 했다. 그러나 이외 대부분 실무진은 총연맹에서 간부로 근무하며 승진해 직급이 올라가고 꾸준히 회의체에 참석한 경우가 상당수다. 현재 한국노총 제2정책본부 유정엽 본부장이 정책실장 때부터 회의체에 참석하고 있으며, 현 고용노동부 장관인 이정식 장관도 노총 본부에 간부로 재직하며 꾸준히 회의체에 참석했다. 물론 노진귀는 금속노련 출신이고 이민우는 해상노

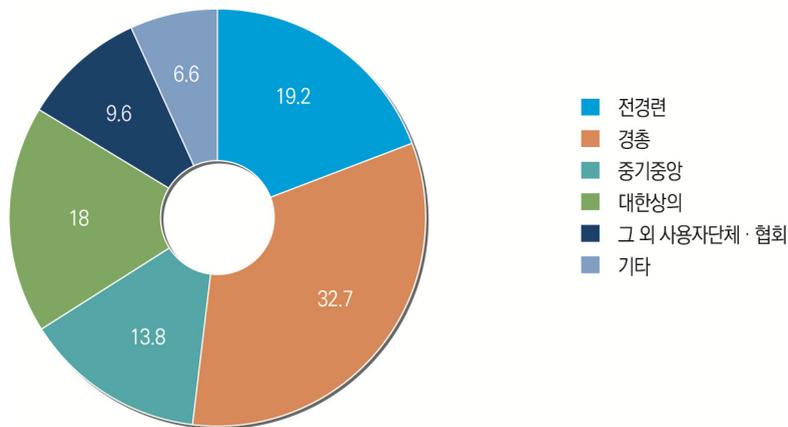
런 출신 사무국 간부였으나 이 두 사람이 노사정 회의체 참석한 것은 총연맹 간부로 자리를 옮긴 이후다. 현재 김주영 더불어민주당 의원은 전력노조 위원장을 역임했을 때부터 공공부문 발전위원회에 참석하기 시작했다. 공공노련 위원장이 되어서는 공공부문위원회 위원이었다. 김대중 정부는 금융·기업·노동·공공부문 4대 부문 구조조정을 추진하며 노사정위에서 1998년 6월부터 2006년 11월까지 8년간 공공부문 구조조정특별위원회를 운영했다. 그런데 제4장에서 분석하고 있듯이 노사정위 공공특위 논의는 구체적인 정부 정책에 반영된 대표적 사례 중 하나이다. 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 공동연구단 구성 등 결의>를 합의 후, 연구단의 연구 결과를 토대로 2004년 6월 30일 본위원회에서 <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 안전이 차례로 노사정 합의를 거쳐 본위원회에서 의결된다.

즉 김주영은 전력노조-공공노련 위원장을 역임하며 노사정 회의체 참여할수록 노동의 이해를 대변하고 공공정책을 변화시키는 경험을 했다고 할 수 있다. 이후 그는 총연맹 위원장 선거에 출마하며 '사회적 대화'를 공약으로 내세웠고 문재인 정부와 경사노위 출범을 비롯해 사회적 대화의 중요 파트너가 되었다. 즉 그의 앞선 경험들이 이후 경사노위 제도화를 비롯해 역할 강화로 이어졌으리라 추측할 수 있다.

### 3 사용자 대표위원의 구성 변화

사용자는 어떠한가. 사용자위원은 333명으로 전체 위원 중 15.4%를 차지한다. [그림 3-9]에서 확인할 수 있듯이 사용자단체 또는 협회가 93.4%(311명), 법인 등 기타 소속이 6.6%(22명)다.

(단위: %)



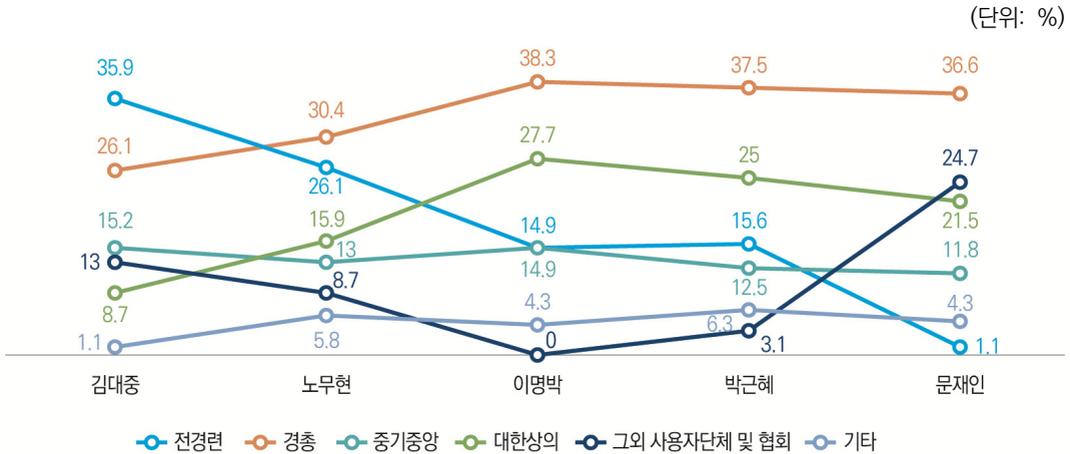
[그림 3-9] 사용자 대표위원의 구성(1998~2021년)

근로자 대표성이 사실상 노동조합에 있듯이 사용자 대표성도 조직된 집단과 단체에 있다는 점은 비슷하다. 다만 노동계는 의제에 따라 총연맹과 산별-연맹 조직이 참여를 달리 하고, 양대 노총 중 한국노총이 참여를 독점한다면 사용자는 4개 조직이 주를 이룬다. 경총 32.7%(109명), 전경련 19.2%(64명), 대한상공회의소 18%(60명), 중소기업중앙회 13.8%(46명), 기타 사용자단체 및 사업자 협회가 9.6%(32명)이다.

[그림 3-10]을 보면 김대중 정부 시기만 해도 전경련의 참여 비율이 전체 사용자위원 중 35.9%로 가장 높았으나, 노무현 정부 때에는 26.1%로 떨어지고 이명박-박근혜 정부에서는 15% 선을 유지하다가, 문재인 정부에서 1.1%로 하락한다. 박근혜 대통령 탄핵 국면에서 최순실 게이트와 연루되며 위상이 급격히 추락하고 4대 그룹이 모두 탈퇴<sup>18)</sup>하면

18) "추락한 전경련 위상 회복하려나" 조선일보(2022.3.11.)

서 문재인 정부 시절 공식적인 회의체 구성에서 제외됐다. 반면 경총은 노무현 정부 때부터 전경련을 능가하며 사용자단체 중 가장 높은 비율로 참여하고 있다.



[그림 3-10] 정부별 사용자단체의 참가 변동(1998~2021년)

참여 비율의 변화는 경총과 전경련의 역사 및 위상변화와 연관된다. 경총은 본래 전경련의 노무관리를 담당하는 실무 사업 부서에서 독립해 1970년 7월 15일 첫 활동을 시작했으나 회원사, 재정, 직원 모든 면에서 전경련에 의존했다. 그런데 87년 민주화 이후 사용자대표로 등장하기 시작했다.

경총이 노동시장 문제를 전경련보다 독보적으로 더 잘 다룰 수 있다는 역량을 대중에게 입증하고 외적 위상을 높인 첫 계기는 노사정위원회의 전신인 1996년 ‘노사관계개혁위원회’가 운영되면서다. 당시 전경련은 민주노총을 합법노조로 인정하고 싶어 하지 않는 재벌들의 이해를 적극 대변했다. 반면 경총은 복수노조 인정은 거스르기 어려운 흐름이라고 여겼다. 경총은 산별 복수노조를 허용하는 대신 노조전임자 임금 지급금지를 교환하고자 했으나, 재벌 입장에서 수용하기 어려운 견해였다. 전경련은 강경한 자세를 취하며 정부와 여당에 대한 로비를 통해 1996년 노동법을 날치기로 통과시킨다. 이는 민주노총의 총파업 사태로 이어졌고 경총이 전경련보다 경영계가 선택할 대안을 정확하게 판단했다는 것을 증명하는 결과에 가까웠다(전인, 2008: 62-63). 이후 경총은 노사정위 참여를 통해 회원사에 필요성을 증명하고 정부에 미치는 정책 영향력을 높이게 된다. 경총 관계자는 전경련의 예산과 인적 의존성에서 벗어나는 계기가 되었다고 밝히고 있다.

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

경총사무국의 정책적 자율성이 높아지며 전경련과 또 다른 갈등으로 연결되는 계기가 되었다. 경총의 독자성을 증명한 두 번째 계기는 2000년대 이후 노사정위의 주요 의제인 노동시간 단축이었다. 협상 과정에서 전경련은 노조 요구를 입법화하는 데 상당한 적대감을 가졌고 경총의 협상 전략에 반대를 표명한다. 경총은 노사정 대화에 불참하고 대안을 제시하지 않는 전경련의 무책임성을 비난하기도 했으나, 재벌회원사 중심 전경련의 압력을 무시할 수 없어 더 이상 협상을 진행할 수 없었다(전인, 2007b: 56). 그러나 당시 친노동계 인사로 분류되던 노무현 후보가 당선되자 대기업은 주5일제 도입을 앞다투어 발표하기 시작한다. 결국 주5일제 합의에 관련된 정부안이 국회를 통과한다. 이 같은 일련의 과정은 경총이 노사관계에 전문성을 가지고 있다는 점을 일깨우는 과정이었으며 노사관계를 다루는 헤게모니가 전경련에서 경총으로 넘어오는 계기가 되었다(전인, 2008).

즉 노개위로 시작해 노사정위원회는 경총이 전경련에서 독립해 노사문제를 다루는 사용자의 대표 단체로 자리잡는 중요 공간이 될 수 있었다. 물론 경총 역시 정세에 따라 불참 전략을 사용하기도 한다. 문재인 정부가 들어서며 경총 회원사는 ‘경사노위 무용론’을 공공연히 거론할 정도로 회의적 시각을 표현했다. 2021년 1월 국회가 ILO 핵심 협약 비준을 위한 노동조합법 개정안과 중대재해처벌법 제정안을 통과시키며 경총과 대한상의는 경사노위를 보이콧하기도 했다. 그러나 경총은 4개월 만에 복귀했다. 당시 경사노위 구성원이 교체되며 새로운 여건이 조성된다는 기대감도 있었다.<sup>19)</sup> 한편 관계자에게서 경사노위에 불참하니 다른 정부 회의체에서 사용자단체로서 관여할 기회 자체를 잃을 수 있다는 위기의식도 존재했다는 이야기를 들을 수 있었다.

19) “대한상의·경총, 경사노위 복귀...정부·노동계와 대립 예보” 이뉴스투데이(2021.5.4.)

“근데 경사노위를 보이콧하니깐 경총이 사측으로 들어가지 않는 다른 회의를 컨트롤할 수 있는 기회까지 상실하게 되지 않습니까? ... 2020년도 후반에 다시 들어갔죠, 굳이 오라고 하지 않는데도.” (사례k)

노사위원회에게 경사노위 회의체 참석은 단순히 해당 회의체에서 의제를 논의하는 점에  
서 중요할 뿐만 아니라 다른 위원회를 비롯해 노사 혹은 노정 관계에서 권력을 확보하고  
노사 대표성을 확보하는 공간이라는 점을 추측할 수 있다. 대한상공회의소는 김대중 정부  
시기 참석 비율이 10%에 불과했으나 이명박 정부가 들어서며 27%로 올라갈 정도로 참여  
비율이 크게 높아진다. 이는 대한상의가 노무담당팀을 강화하며 어느 정도 노동 의제에서  
입장을 가지고 독자적인 활동을 하게 되어서다. 특히 국정농단 사태로 문재인 정부가 출  
범한 뒤 주요 재벌이 전경련에서 탈퇴하고 경총도 수사를 받자 대한상의가 새 정부의 중  
요 파트너가 된다. 대통령 국회 방문 때 대한상의는 전경련을 대신해 경제사절단 모집 등  
재계의 공식 창구 기능을 대신하며 위상을 높여 간다.<sup>20)</sup>

이외에 문재인 정부 시기 사용자위원의 특징은 주요 경제단체를 제외하고 중견기업연  
합회·소상공인연합회 등 소상공인 문제를 다루는 단체부터 면세점협회·버스운송사업조  
합연합회 등 기타 다양한 협회의 참가 비율이 높아져 사용자위원이 약 25% 수준을 차지  
하게 되었다. 세부적 의제를 다루는 의제별·업종별 회의체가 늘어나며 다양한 협회와 기  
타 사용자단체들이 회의체에 참석하게 되었다.

---

20) 동아일보(2022.4.5.)

## 4 인물 정보를 통해 본 사용자위원의 특징

사용자위원도 4개 이상 회의체에 참석했던 상위 순서대로 조사해보았다. 총 24인으로 최대 15개 회의체에 참석했다. 노동조합과 차이가 있는 점은 실무진이 절대다수로 선출 직은 4인뿐이다.

24명 중 경총 소속이 10명, 전경련이 6인, 대한상의가 6인, 중소기업중앙회 소속이 2인이다. 참석 시기를 확인하면 경총은 김대중 정부 시기부터 문재인 정부까지 참석한 경우가 많지만, 전경련 소속 위원은 김대중 정부 시기부터 박근혜 정부까지 회의체에 참석했다. 대한상의와 중소기업중앙회에서 참석한 횟수가 많은 이들은 대체로 문재인 정부 시기와 겹친다. 문재인 정부에서 회의체 자체가 늘어났을 뿐 아니라 대한상의나 중소기업중앙회의 위상이 올라간 것과 관련이 있다.

인적 구성을 보면 전경련과 경총, 또한 경총사무국의 위상 변화와 관련된 흐름을 읽을 수 있다. 가령 4개 회의체에 참석했던 조남홍은 1994년 12월 상근부회장으로 선출되었는데, 그는 전임자들과 달리 경총과 전경련의 영역 외부에서 선임된 첫 사례였다. 그는 노사정위 전신인 노개위 사용자 대표위원으로 활동하며 전경련과 관계에서 비교적 자유롭게 발언했고, 경총 상근부회장을 맡으면서 사무국의 독자적인 목소리를 강조하며 노사정위의 사용자위원으로 지속해 참석했다. 정부와 협상에서 최종 합의를 할 수 있는 총체적 권한을 가지진 못했지만, 사무국의 의견을 주요 회원사에 강력하게 표출할 수 있었고 이러한 정책적 자율성은 선술한 바와 같이 전경련 등 일부 반(反)노조 재벌 간 갈등을 초래하기도 했다(전인, 2008: 32-33).

[표 3-5] 사용자 대표위원 중 4회 이상 회의체 참석자의 소속과 직급

순위	이름	구분	소속과 직급	시기(정권)	참석했던 회의체 숫자
1	박종남	실무	대한상공회의소 조사본부장 & 상무이사	김대중 ~ 이명박	15
2	김영배	실무 &선출	경총 상무이사 & 전무이사 & 상근부회장 & 회장 직무대행	김대중 ~ 문재인	12
2	이호성	실무	경총 경제조사본부장 & 상무이사	김대중 ~ 박근혜	12
2	류기정	실무	경총 사회정책본부장 & 상무이사 & 전무이사	이명박 ~ 문재인	12
5	이동응	실무	경총 경제조사1부장 & 상무이사 & 전무이사	김대중 ~ 문재인	11
6	심갑보	실무	삼익THK 대표이사 & 경총 부회장 & 상임고문	김대중 ~ 노무현, 문재인	10
6	이형준	실무	경총 법제팀장 & 노동정책본부장 & 사회정책본부장	김대중 ~ 문재인	10
8	김정태	실무	경총 경제조사2부장 & 상무이사	김대중 ~ 노무현	9
9	박재근	실무	대한상의 노사인력팀장 & 산업조사본부장 & 상무이사	이명박 ~ 문재인	8
10	고용이	실무	전경련 경쟁력강화팀 조사역 & 고용복지팀장 & 노동복지팀 차장 & 노사정책팀장	김대중 ~ 이명박	6
10	최정기	실무	전경련 고용복지팀장 & 경쟁력강화팀장	김대중 ~ 노무현	6
12	이동근	선출	대한상공회의소 상근부회장	이명박 ~ 문재인	5
12	김동욱	실무	경총 고용정책팀장 & 경제조사본부장 & 사회정책본부장	이명박 ~ 문재인	5
12	유일호	실무	대한상공회의소 고용노동정책팀장	문재인	5
12	이승철	실무	전경련 상무이사 & 상근부회장	김대중 ~ 박근혜	5
12	이용환	실무	전경련 상무이사	김대중	5
12	정대순	실무	전경련 노동복지팀장 & 상무이사	김대중 ~ 노무현	5
18	손병두	선출	전경련 상근부회장	김대중	4
18	조남홍	선출	경총 상근부회장	김대중 ~ 노무현	4

순위	이름	구분	소속과 직급	시기(정권)	참석했던 회의체 숫자
18	양옥석	실무	중소기업중앙회 인력정책실장 & 인력정책본부장	문재인	4
18	이현석	실무	대한상공회의소 조사본부장 & 상무이사	김대중 ~ 노무현	4
18	전인식	실무	대한상공회의소 고용노동정책팀장 & 산업정책실장	문재인	4
18	최재황	실무	경총 정책본부장 & 상무이사	김대중 ~ 이명박	4
18	한기운	실무	중소기업중앙회 상무이사	김대중 ~ 노무현	4

주1) 횡수별 순서이고 같은 횡수의 경우 선출직 우선, 가나다 순위  
 주2) 참여 시기와 소속은 운영된 회의체를 기준으로 하고 있음.

사용자위원 중 두 번째로 많이 참여했던 김영배 전 경총 상근부회장 역시 본래 1979년 경총사무국에 처음 입사했다가 3년 근무 후 미국에서 경제학 박사를 받고 다시 1986년 경총에 복귀, 재입사 5년 만에 이사로 승진하고 2004년부터 상근부회장으로 14년간 근무했다.<sup>21)</sup> 그런데 경총이 새로운 회장을 선임하지 못한 시기에는 회장 대행을 맡기도 해 사실상 실무진에서 선출직까지 오갔던 조직 내 영향력이 강한 인물로 경총사무국의 독립성을 키운 인물로 평가받는다. 회의체에 계속 참여했던 경총의 이동응, 류기정 실무진들이 모두 위 상근부회장 시기 실무를 담당한 인물들이고 류기정은 현재에도 경총의 전무로 재직하고 있다.

21) “비정규직 기간 연장(2년→4년), 해고 어려워져 근로자 유리” 조선일보(2015.1.19.)

## 제3절

# 정부 대표위원과 공익위원·위원장

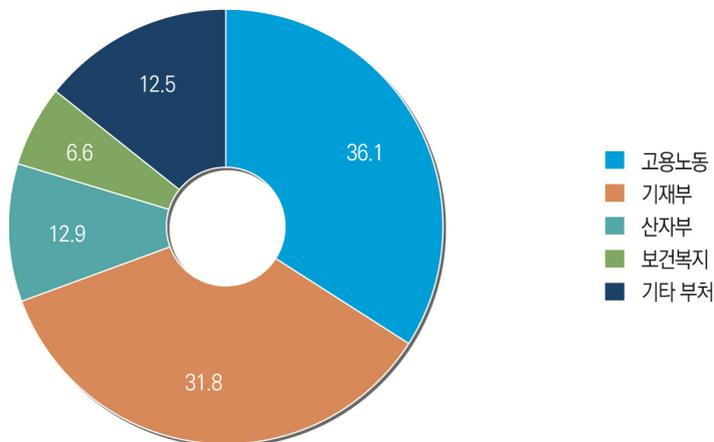
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 정부위원의 부처별 참여 변동

#### 가. 고용노동부와 경제 부처

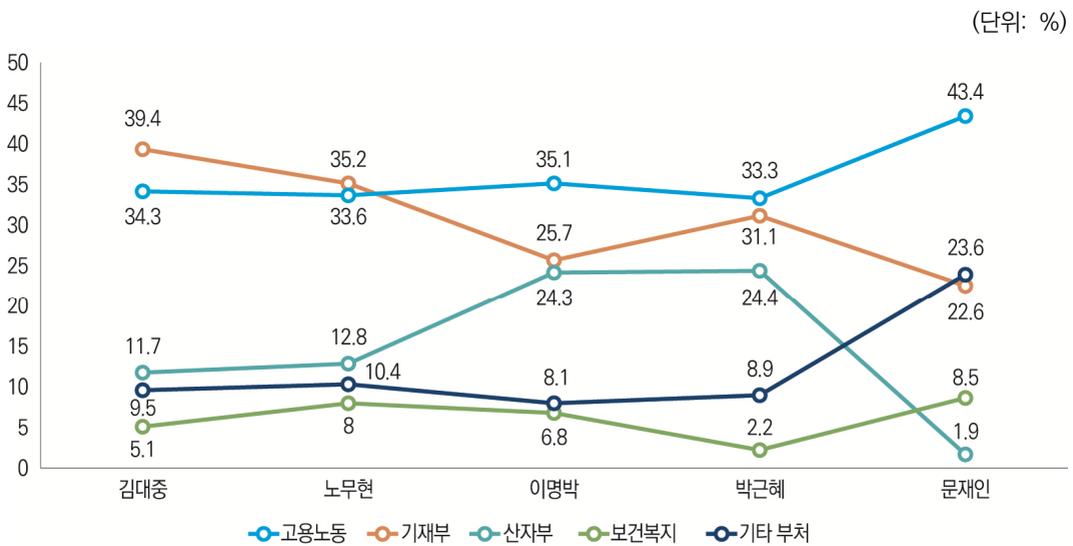
정부위원은 전체 487명으로 전체 위원 중 22.5%이다. 노사정위원회는 처음 출범할 때 부터 법률에서 정부 대표 위원을 재정경제부 장관과 노동부 장관으로 정하고 있다. 정부 위원은 양대 부처의 참여 비율이 높다. 부처별 참석 인원을 보면 지난 20년간 변함없이 참석한 부처는 4개 부처로 고용노동부 36.1%(176명), 기재부 31.8%(155명), 산업통상 자원부 12.9%(63명), 보건복지부 6.5%(32명), 그리고 기타 부처가 12.5%(61명)를 차지한다. 김대중·노무현 정부 시기에는 금융감독위원회 소속이 7인, 6인씩 참석했었고 문재인 정부에서는 중소기업벤처부도 6개 회의체에 참석하기도 했다.

(단위: %)



[그림 3-11] 정부 대표위원의 구성(1998~2021년)

[그림 3-12]에서 확인할 수 있듯이 민주당 정부가 집권한 시기에 고용노동부·보건복지부 및 다른 부처가 참석한 경우가 많지만, 보수 정부 시기에는 기재부·산업자원부 등 경제 부처 참석 비율이 높다. 특히 기재부 참석은 노동계가 지속해서 요구한 사항이기도 했다. 노동조합은 노사정의 합의사항 이행을 담보하려면 예산배정이 필요하기에 기재부의 참석이 필수적이라고 보았다. 특히 98~99년에는 공기업의 민영화가 주요 의제였고 회의체에서 관련 의제를 논의하며 해당 사항에 대한 기재부의 보증이 필요했다.



[그림 3-12] 정권별 정부 대표위원의 구성 변동(1998~2021년)

다만 본 조사는 활동보고서에 작성된 회의체의 최종 명단을 기준으로 수집된 자료를 토대로 하고 있어 해석에 주의가 필요하다. 2004년 김영주 열린우리당 의원의 국정감사 자료에 의하면 노사정위원회 정부위원의 참석률이 노·사·공익 위원보다 극히 저조하다. 재경부 장관, 기획예산처 장관, 금감위원장 등 경제 부처의 참석률은 특히 낮아 대통령이 참석한 1회를 제외하고 대부분 대참자를 보냈으며, 재경부 장관은 아예 대참자도 보내지 않았다고 밝히고 있다. 또한 노동부도 본위원회와 상무위원회를 제외한 특위에서 노동부 소속 위원의 참석률이 40%를 넘지 못한다고 밝히고 있다.<sup>22)</sup>

22) “정부가 노사정위원회를 무시하고 있다” 이데일리(2004.10.7.)

## 2 인물 정보를 통해 본 정부위원의 특징

그럼에도 참여한 정부위원의 인물정보의 경력 코스를 확인하면 기재부와 고용노동부의 차이를 발견할 수 있다. [표 3-6]을 확인하면 정부위원 중 4회 이상 회의체에 참여했던 인물을 따져보면 총 35명이다. 고용노동부가 20명, 기재부는 11명, 산자부가 3명, 기재부 차관 이후 산자부 장관을 맡은 이가 1명이다. 시기와 직급을 살펴보면 특히 노동부와 기재부에서 경사노위에 참석하는 경로 차이를 파악할 수 있다.

고용노동부 관료의 경우 국장급으로 경사노위에 참여하고, 이후 승진해 직급을 높여 또 다른 회의체에 참석하거나 아예 경사노위 파견 공무원을 거치거나, 이후 차관이나 장관급으로 승진을 거듭하며 정부가 바뀌고 회의체가 개편되어도 해를 거듭해 참여한 이들이 대다수다.

가령 정부위원으로 11개 회의체에 참석했던 이기권 전 노동부 장관의 경우 김대중 정부부터 박근혜 정부까지 노사정 회의체에 참석했다. 노동부의 국장을 거쳐 노사정위 상임위원, 차관, 장관을 거치며 회의체에 참석했다. 그 외에도 노동부에서 여러 번 참석한 이들의 대다수도 국장을 거쳐 경사노위 상임위원이나 차관이나 장관을 역임했다. 또한 회의체 참석위원 정보만으로는 알 수 없지만 이하 명단에 있는 이기권, 엄현택, 송영중, 안경덕, 양성필은 경사노위 운영국장을 거치기도 했다(사례 1). 정병석 前차관처럼 근로기준국장으로 재직하며 정부위원이었다가, 한양대 경제학과 특임교수로 노사정위 의제별 위원회 위원장이나 공익위원을 역임하는 예도 있으나 드문 사례다.

반면 기재부는 그렇지 않다. 특정 기간 동안 한 사람이 여러 회의체에 참석한다. 직급도 대체로 경제정책국장이다. 즉 기재부에서 노사문제 대응을 주로 경제정책국장이 전담하고, 승진하면 더 이상 노사정 회의체에 참석하는 경우가 드물다고 추측이 가능하다. 박병원 전 차관처럼 경제정책국장과 차관을 역임 후 경총의 회장이 되어 경사노위 회의체에 사용자위원으로 참석하는 경우도 있으나 기재부 관료가 계속 회의체에 참석한 경우는 찾기 어렵다.

**[표 3-6] 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
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

순위	이름	소속과 직급	시기(정권)	참석했던 회의체 숫자
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

주1) 횡수별 순서이고 같은 횡수의 가나다 순위

주2) 참여 시기와 소속은 운영된 회의체를 기준으로 하고 있음.

노동부는 경사노위가 부처 내 위상이 있는 위원회이고 승진의 경로가 될 수 있지만, 기재부는 그렇지 않다고 추측할 수 있다. 실제로 노사관계를 잘 아는 노동전문 언론 관계자는 기재부 입장에서 경사노위는 300개 공공기관 중 하나에 불과하다는 의견을 밝히기도 했다.

*“기재부 입장에서 볼 때 경사노위는 한 300개 정도 되는 공공기관 중에 하나일 뿐 이에요.” (사례 L)*

더욱이 경사노위 상임위원은 비록 고용노동부 차관만큼 위상이 높진 않아도 차관급에 해당되는 공무원이다. 고용노동부의 중요 승진경로의 하나이다. 최영기, 박태주, 배규식 등 외부에서 경사노위 상임위원으로 임명한 사례도 있으나 노동부 공무원이 승진을 통해 상임위원으로 임명되어왔다. 윤성원·양재진(2015)은 경사노위의 합의사항이 법적인 강제성이 없어 이를 법안으로 구체화하는 역할은 대부분 노동부가 맡았다고 설명한다. 노동부의 정책영역 중 일부가 사실상 경사노위로 이전되며 부처의 정책 자율성이 제한되는 측면도 있지만, 경사노위가 노동부와 상당 부분 연계된 조직으로 부처 위상에 긍정적인 영향을 준 것은 분명하다고 설명한다. 제2장 서두에서 밝히고 있듯이 600개가 넘는 정부위원회 중 회의예산만 상위 5위권에 속할 정도로 예산이 큰 편이다. 부처 업무와 직접 관련된 의제를 논의할 뿐 아니라, 노동자라는 비교적 뚜렷한 고객집단의 당사자인 노동조합과 만나 입장을 청취하고 네트워크를 구축할 기회가 주어진다. 즉 업무의 전문성을 쌓고 인맥을 확보하는 데 중요 장소가 될 수 있다.

고용노동부의 경우 노사정 회의체 역사가 흐를수록 관련 회의체 경험이 많은 인원이 늘어나고 있다. 부처 조직 자체가 의제는 물론이고 노사조직과 공익위원에 인물 정보와 네트워크가 축적되며, 위원회 운영은 물론 노사관계나 노동 법제도 집행 자체에 주도성이 커질 것으로 생각해 볼 수도 있겠다.

### 3 공익위원과 위원장의 구성

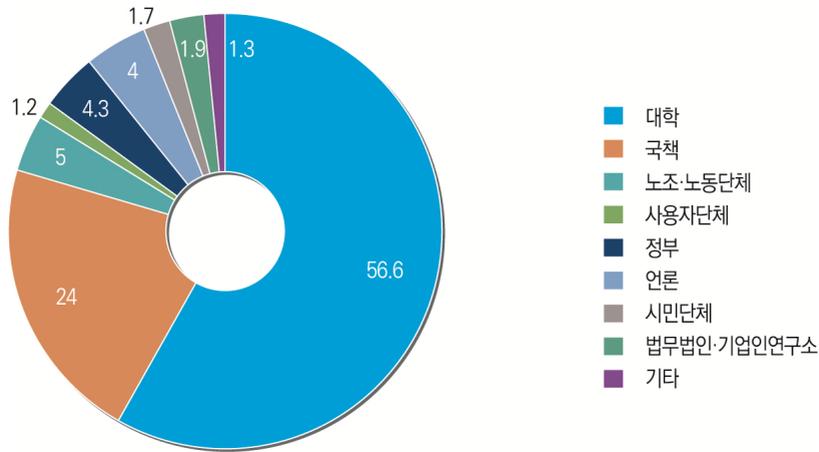
선술한 바와 같이 1기 노사정위에는 공익위원이 없었고 2기 위원회부터 참여하기 시작했다. 3기 위원회부터는 노사정이 추천한 자 중 노사의 순차 배제를 거쳐 남은 자를 위촉하도록 했다. 순차 배제 방식은 공익위원이 단순히 중재와 자문 역할만 하는 것이 아니라, 당파성을 띠는 점을 사실상 인정하는 조치다. 노사는 회의체에서 자신들 입장을 대리할 수 있는 공익위원을 위촉하도록 만들고, 이들이 정치력을 발휘할 수 있는지 여부가 중요해졌다. 경사노위로 재편되면서 순차배제 방식은 오히려 유능한 공익위원이 오히려 배제될 수 있다는 비판이 제기되어 종료된다. 그러나 여전히 공익위원의 위촉 자체가 법적으로도 노사의 의견을 들어 위원장이 제청하고 대통령이 위촉하도록 되어 있다. 즉 노사에 일단 당파성에 대한 평가를 하고 그를 공익위원으로 위촉한다고 볼 수 있다. 법률에 의하면 공익위원도 ‘공익을 대표하는 위원’으로 규정하고 있다. 그러나 공익위원이 노사단체나 정부 같은 조직이 아니므로 사실상 개인 자격 위원이라고 해야 할 것이다.

#### 가. 공익위원과 위원장의 구성

회의체를 거쳐 간 공익위원은 747명으로 구성을 보면 대학교 소속이 56.6%(423명), 국책기관이 24%(179명)를 차지한다. 국책연구원은 원장, 부원장, 사업단장, 연구위원으로 구성되어 있다. 그 외에 노동단체가 5.0%(37명), 정부가 4.3%(32명), 언론 소속이 4.0%(30명) 법무법인·기업 연구소가 1.9%(14명), 기타 1.3%(10명), 사용자단체 1.2%(9명)의 순서다.

국책연구원 중에도 한국노동연구원의 비율이 46.9%로 압도적이다. 원장, 원장 직무대행, 부원장이 총 10개 회의체에 참석했으며, 74개 회의체에 연구위원이 참석했다. 한국노동연구원은 1988년 설립되었다. 기관 설립 자체가 87년 민주화운동과 노동자대투쟁 직후 설립되어, 노동 문제가 한국 사회에서 본격적으로 다루어진 역사와 관련이 있다. 또한 경사노위가 구체적인 노동 의제를 다루기에 한국의 국책기관 중 노동연구 전반을 수행하는 한국노동연구원 구성원의 대다수가 참여한다고 볼 수 있을 것이다. 그 밖의 직업능력연구원 8.4%, 한국개발연구원 7.3%, 보건사회연구원 6.7%, 산업연구원 5.0% 순서이다. 기업연구소나 시민단체 소속도 존재하나 10% 이내다.

(단위: %)



[그림 3-13] 공익위원의 구성 (1998~2021년)

사실상 공익위원의 80% 이상이 연구자다. 즉 연구자 중심 공익위원이 한국 경사노위를 이끄는 또 하나의 축이라고 보아야 할 것이다.

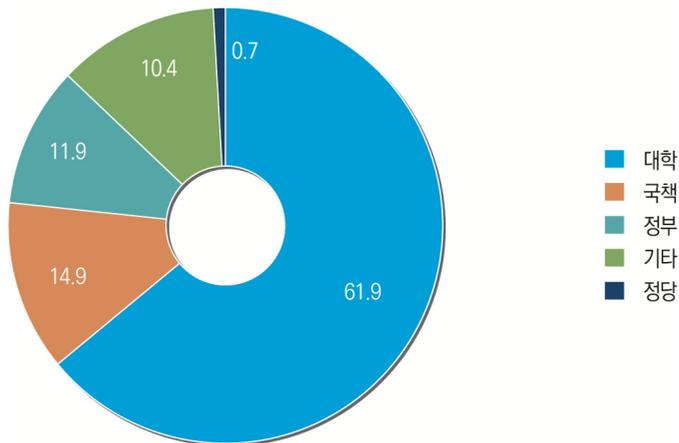
특히 경사노위에서 연구자의 역할을 보려면 위원장 구성을 볼 필요가 있다. 본위원회 위원장은 노사정위(경사노위) 위원장이고 2단계 회의체인 상무위원회와 운영위원회/기초위원회 등 노사기구를 운용하는 위원회의 장은 경사노위 상임위원이 맡게 되어 있다. 그렇다면 그 이하 단위에서 의제를 직접 다루고 교섭이 진행되는 1단계 회의체인 의제별·업종별·전문위원회 및 소위·특위, 분과·계층·기초별 위원회의 위원장은 누구일까.

#### 나. 의제별·업종별 등 1단계 회의체 위원장의 구성

위원장 소속은 대학 소속이 61.9%, 국책연구원이 14.9%, 정부가 11.9%, 기타 소속 순이다. 김대중 정부 시기 1기와 2기 위원회에 정당이 참여하며 노무현 부총재, 한광옥 부총재, 정세균 의원과 조성준 의원이 당시 위원회 위원장을 맡기도 했다. 박근혜 정부 시기 삼성경제연구소 상근고문이 위원장을 맡기도 했고, 김대중 정부에서는 시민사회단체 소속 위원장이 일부 있었다. 김대중 정부 시기 경실련, 부천시민 포럼, 민주개혁국민연합, 한국노사문제협의회 등의 시민사회단체 출신들이 위원장을 맡았으며, 노무현 정부 시기에 경실련, 뉴패러다임센터, 문재인 정부 시기에 한국노총 전국노동평등노동조합, 청년

유니온, 한국노동사회연구소, 서울시동부권직장맘지원센터, 한국수퍼마켓협동조합연합회 등에 소속된 이들이 위원장을 맡았다. 이 시기 한국노총의 전국노동평등노동조합 문현균 위원장이 1기와 2기 비정규직위원회에서 위원장을 맡기도 했다.

(단위: %)



[그림 3-14] 의제·업종별 등 1단계 회의체 위원장의 구성 (1998~2021년)

그럼에도 75% 이상이 연구자다. 노사정위 초기에는 공익위원이나 위원장 중 시민단체 소속이 있었으나 현재는 활동과 역할을 알기 어려운 단체들이 적지 않다.

이는 한국의 자율적 결사체가 취약한 점과 연관이 있을 것이다. 한국행정연구원의 ‘사회통합실태조사’에 의하면 한국 시민의 단체 참여는 대체로 동창회나 동호회, 종교단체 같은 사적 단체에 치중되어 있다. 직업이나 계층, 지역 이익을 표출하고 결사하는 단체에 참가해 활동하는 시민 비율은 극히 낮다. 2022년 기준 직능 단체 참여자는 5.3%, 지역사회 모임은 8.5%, 사회적 경제조직은 3.6%, 시민단체 참여는 3.4% 정도밖에 되지 않는다 (한국행정연구원, 2022: 48-49).

이런 상황에서 사회단체 활동을 하면서 정책 자문까지 하거나 회의체를 이끌 수 있는 역량 있는 위원을 발굴하기란 쉽지 않다. 결국 대학과 국책기관에 소속된 연구자가 가장 리스크 없는 선택이 되기 쉽다.

위원장과 공익위원의 상당수를 차지하는 연구자는 회의체 운영과 위원의 구성, 의제 결

정에서 영향력 있는 또 하나의 자율적 행위자다. 공익위원 구성 시 노사의 의견을 듣도록 하고 있어서 실제로 노사 당파성에 대한 판단도 있다. 단순히 연구자가 노사를 중재하고 자문하는 역할을 넘어서는 부분도 있다고 보아야 할 것이다.

## 4 인물을 통해 본 공익위원·위원장의 특징

회의체에 참석하는 공익위원의 비율이 높으니 6회 이상 공익위원이나 위원장 역할로 회의체에 참석한 경험이 있는 인물만 총 22명이다. 4개 이상 회의체에 참석한 인원도 근로자위원은 22명, 사용자위원은 24명이고 정부는 35명이지만 연구자는 47명에 이른다.

수차례 공익위원을 역임한 이들은 한국노동연구원 등 국책 연구기관을 거쳐 대학으로 옮겨며 공익위원과 위원장을 거친 이들이 적지 않다. 노사정위 상임위원 등을 역임한 예도 있다. 대학에 있다가 국책연구원 기관장으로 가는 예도 있다. 전공은 법학과 경제학이 많고 경영학, 사회학자도 일부 있다. 위원장과 공익위원의 최종 위촉은 행정부에서 하므로 정부 당파성에 따라 지속해 참여하는 경우도 있으나 그렇지 않은 예도 있다.

[표 3-기] 공익위원·위원장 중 4회 이상 회의체 참석자의 소속과 직급

순위	이름	소속과 직급	시기(정권)	참석했던 회의체 숫자
1	어수봉	한국산업인력공단 중앙고용정보원장 & 한국기술교육대 산업경영학부 교수	김대중 ~ 문재인	13(위원장 6)
2	박지순	고려대 법전원 교수	노무현 ~ 문재인	12
2	최영기	한국노동연구원 연구위원&원장& 경제사회발전노사정위 상임위원	김대중 ~ 박근혜	12(위원장 6)
4	유길상	한국노동연구원 연구위원&한국기술교육대 테크노인력개발전문대학원 교수&한국고용정보연구원 원장	김대중 ~ 박근혜	10(위원장 5)
5	이원덕	한국노동연구원 부원장&원장&한국직업능력연구원 원장&삼성경제연구소 상근고문	김대중 ~ 박근혜	9(상무2, 위원장2)

순위	이름	소속과 직급	시기(정권)	참석했던 회의체 숫자
5	조준모	송실대학교 경제학과 교수 & 성균관대학교 경제학과 교수	김대중 ~ 문재인	9(전문1)
5	최강식	연세대학교 경제학과 교수	노무현 ~ 문재인	9(위원장4)
8	김동배	한국노동연구원 연구위원&인천대 경영학과 교수	노무현 ~ 문재인	8
8	이승욱	부산대 법전원 교수& 이화여대 법전원 교수	김대중 ~ 문재인	8(위원장 2)
8	장지연	한국노동연구원 연구위원	이명박 ~ 문재인	8(위원장 3)
11	권혁	부산대 법전원 교수	박근혜 ~ 문재인	7
11	이영면	동국대 경영학과 교수	노무현 ~ 문재인	7(위원장1)
11	이철수	이화여대 법전원 교수 & 서울대 법전원 교수	노무현 ~ 문재인	7(위원장3)
14	김승택	한국노동연구원 연구위원&원장 직무대행	노무현 ~ 이명박	6
14	김장호	숙명여대 경제학과 교수	김대중 ~ 이명박	6(위원장1)
14	박능후	한국보건사회연구원 연구위원 & 경기대 사회복지학과 교수	김대중 ~ 박근혜	6
14	박호환	아주대 경영학과 교수	노무현 ~ 문재인	6(위원장1)
14	배규식	한국노동연구원 연구위원&경사노위 상임위원	김대중 ~ 노무현, 문재인	6(위원장2)
14	이병훈	중앙대 사회학과 교수	김대중 ~ 문재인	6(위원장2)
14	이상윤	연세대 법전원 교수	김대중 ~ 노무현	6
14	이지만	연세대 경영학과 교수	이명박 ~ 문재인	6
22	강순희	한국노동연구원 연구위원&경기대 직업학과 교수	김대중 ~ 박근혜	5
22	권순원	숙명여대 경영학과 교수	이명박 ~ 문재인	5
22	권현지	서울대학교 사회학과 교수	박근혜 ~ 문재인	5
22	김균	고려대학교 경제학과 교수	김대중 ~ 이명박	5(위원장1)
22	김기선	한국노동연구원 연구위원 & 충남대 법전원 교수	박근혜 ~ 문재인	5
22	김인재	상지대법전원 교수 & 인하대법전원 교수	노무현 ~ 문재인	5(위원장1)
22	김주섭	한국노동연구원 연구위원	이명박 ~ 박근혜	5
22	김태기	단국대 경제학과 교수	김대중 ~ 문재인	5(위원장2)

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순위	이름	소속과 직급	시기(정권)	참석했던 회의체 숫자
22	박영범	한성대 경제학과 교수&한국직업능력연구원 원장	김대중 ~ 이명박	5(위원장2)
22	박태주	노동개혁TF팀장&경사노위 상임위원	노무현, 문재인	5
22	이인재	인천대 경제학과 교수 & 한국노동연구원 원장	이명박 ~ 문재인	5(위원장1)
22	임종률	성균관대 법전원 교수	김대중 ~ 노무현	5(위원장3)
22	허재준	한국노동연구원 연구위원	노무현 ~ 박근혜	5
35	김소영	한국노동연구원 연구위원 & 충남대 법전원 교수	김대중 ~ 이명박	4
35	김영문	전북대 법전원 교수	노무현 ~ 이명박	4
35	김진현	서울대 간호학과 교수	문재인	4
35	배손근	고려대 노동대학원 교수 & 고려대 노동문제연구소 연구위원	김대중 ~ 노무현	4(위원장1)
35	유경준	한국개발연구원 연구위원	노무현 ~ 이명박	4
35	윤희숙	한국개발연구원 연구위원 & KDI 국제정책대학원 교수	이명박 ~ 문재인	4
35	이상민	한양대 경영학과 교수	박근혜 ~ 문재인	4(위원장1)
35	이은영	한국외대 법전원 교수	김대중 ~ 노무현	4(위원장1)
35	임상훈	한양대 경영학과 교수	노무현 ~ 문재인	4(위원장1)
35	장홍근	한국직업능력연구원 연구위원&한국노동연구원 연구위원 & 경사노위 수석전문위원	노무현 ~ 박근혜	4
35	전병유	한신대 사회혁신경영대학원 교수	이명박 ~ 박근혜	4(위원장1)
35	정진호	한국노동연구원 연구위원	노무현 ~ 문재인	4
35	조성재	한국노동연구원 연구위원	노무현 ~ 문재인	4

주1) 횡수별 순서이고 같은 횡수의 경우 가나다 순위  
 주2) 참여 시기는 운영된 회의체를 기준으로 하고 있음.

공익위원과 위원장으로 가장 많은 회의체에 참석했던 이는 어수봉 교수다. 한국산업인력 공단의 중앙고용정보원장으로 재직하고 한국기술교육대 교수로 옮기며 공익위원과 위원장을 거쳤다. 한국노총 중앙연구원이 1994년 설립되며 초대 원장으로 취임하기도 했었다.

상위 순위에 있는 인물들은 노사정위원회 초기 김대중, 노무현 정부를 거치며 회의체 제도화에 주요 역할을 한 이들이 많다. 가령 이원덕은 노사관계개혁위원회 때부터 수석전문위원으로 참여했고 초창기 노사정위원회 본위원회에서 중요 역할을 했으며, 이후 노동연구원 원장을 역임한 후 노무현 정부 청와대에서 사회정책수석비서관을 역임했다. 최영기도 한국노동연구원에서 근무 후 김영삼 정부 때 청와대 사회복지수석실에서 파견근무를 했으며, 노사정위 수석전문위원과 노동연구원 원장을 했고, 2013년에는 경제사회발전노사정위 상임위원을 하는 등 정부 당파성과 무관하게 위원회의 핵심 역할을 했다. 박태주는 노무현 정부 대통령비서실에서 노사개혁태스크포스팀 팀장을 맡았었고, 문재인 정부에서 경사노위 상임위원을 하는 등 민주 정부의 노동정책과 경사노위 설립에 주요 역할을 했다. 또한 한국노동연구원에서 근무하다가 경사노위 상임위원과 수석전문위원을 역임했던 배규식, 장홍근 역시 문재인 정부에서 경사노위 제도화 과정에서 유의미한 역할을 했다. 이외에 문재인 정부 청와대에서 고용노동비서관을 한 이는 조성재가 있다. 이들의 이력을 확인할 때 민주당계열 정부에서 노사정위원회와 경사노위 설립과 제도화에 핵심 역할을 한 이들은 한국노동연구원과 경사노위, 청와대 등을 오가며 활동한 이들이 많다. 민주당계 정부가 노사정위원회와 경사노위 등 사회적 대화 기구 설립과 회의체 운영에 중점을 두어서라고 볼 수 있다.

반면 보수 정부에서 노동정책 수립에 중요 역할을 했다고 알려진 이들은 회의체에 참석한 횟수는 많지만, 경사노위 상임위원을 한 경우는 드물다. 소속도 한국노동연구원 등 기관보다 대학 소속이 많다. 가령 이번 정부에서 중앙노동위원회 위원장을 맡은 김태기가 있으며, 최근 미래노동시장연구회에 참여했던 이들로 김동배, 권혁, 권순원, 박지순이 그러하다. 상대적으로 보수 정부는 사회적 대화 기구에 초점을 두지 않아서라고 추측할 수 있다.

그 밖에 국회의원이었던 이들은 17대 국회 열린우리당 의원인 이은영, 21대 국회에서 의원이었다 사퇴한 윤희숙 등이 있다. 이외에도 이하 명단의 상당수는 한국에서 노동법과 노동정책 논의 시 언급되는 유명한 학자인 경우가 있다.

## 제4절

# 경사노위 참여자의 주요 축은 누구인가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

## 1 노사정공은 누구인가

경제사회노동위원회의 ‘노-사-정-공익위원이 누구인가’ 하는 연구 질문에 답해본다면, 결론적으로 노(勞)는 한국노총이고, 사(使)는 전경련·경총·중기중앙회·대한상의, 네 조직의 경합이며, 정(政)은 고용노동부와 경제 부처 및 기타 부처이지만 중심은 고용노동부다. 그리고 공익위원과 위원장은 교수와 연구위원 등 연구자다.

이러한 규정이 가능한 이유는 23년간 참여 위원들의 변동에도 불구하고 연속성이 존재해서다. 2개 이상 회의체에 참석한 인물만 426명으로 40%, 5개 이상 회의체에 참석한 사람도 95명으로 8.9%에 이르며 최대 22개 회의체에 참석했다. 그 과정에서 개인과 조직의 참석 유인이 상승했을 가능성이 있다. 여러 회의체에 장기간 참석하는 인원이 늘어날수록 조직과 개인의 의제에 대한 전문성이 높아지고 정보가 축적될 수 있다. 상대 조직에 대한 인물 정보가 쌓이고 네트워크가 구축되면 정치적 협상력도 키울 수 있다.

근로자위원의 경우 90% 이상이 한국노총 소속이다. 금속, 금융 등 일부 연맹 등이 참여하지만 중심은 총연맹이다. 한국노총이 여러 논란에도 불구하고 지속해 경사노위 참여를 계속하는 이유는 사실상 노동 대표성을 노사정 회의체에서 독점할 수 있다는 점이 클 수 있다. 민주노총의 불참 기간이 길어질수록 한국노총의 참여 유인은 더 높아질 가능성도 있다.

한편 수년에서 이십 년이 넘는 경험을 가진 사람들이 늘어나며 제도 참가에 대한 유인이 지속해서 높아지는 경험을 하게 될 가능성도 있다. 참여자 경험은 기존의 조직적 판단과 맞물려 경사노위 참여에 대한 유인을 더 높일 수 있다. 구성원 개인의 사적인 참여 유인도 계속 상승할 가능성이 있다. 사용자와 정부가 협상할 수 있는 공간일 뿐 아니라 가장 최신 정부정책과 관련 자료를 제공받을 수 있다. 사용자 측 입장과 주요 인물 및 내부 조직 상황도 파악이 가능하다. 또한 공익위원과 위원장 등 전문가를 주기적으로 만나 추천

할 수 있는 위원의 정보와 네트워크도 파악할 수 있다. 조직 내부에서 사업을 추진하기 위해 자문을 얻고 용역연구를 맡길 때 반드시 필요한 정보이다. 하부회의체에 참여했던 실무진이 승진하고, 선출직이 선거를 거쳐 총연맹 선출직이 되면 정치적 책임이 더 큰 회의체에 참여하며 경험을 넓힐 수도 있다.

역으로 민주노총의 경우 현재 구성원 대부분이 노사정 회의체를 경험하지 않았다. 조직적 판단이나 이데올로기적 이유 이외에도 현재 조직 구성원 자체가 교섭의 내용이든, 개인의 조직 내 위상이든, 어느 측면에서도 노사정 회의체 참석에 대한 유인이 크지 않을 가능성이 있다.

한국노총은 2018년 민주노총에 제1노총 지위를 내주었다가 2021년 재탈환하기도 하며 양대 노총 간 조직 경쟁이 치열하다. 당시 한국노총이 제1노총 지위를 회복할 수 있었던 이유는 교사노조연맹, 전국통합공무원노조 등 10만 명에 이르는 공공부문 노동조합이 가맹한 덕분이었다. 그런데 당시 교사노조 집행부는 한국노총을 상급 단체로 선택한 중요 이유로 경사노위 참여를 공식적으로 언급하기도 했다.<sup>23)</sup> 즉 경사노위 참여는 양대 노총의 경쟁 구도가 심화될수록 한국노총이 우위를 확보할 수 있는 큰 유인이 될 수 있을 것이다.

사용자 측의 경우 전경련, 경총, 중기중앙회, 대한상의, 네 조직이 주로 참여하고 있는데 이들은 노동조합처럼 조합원 수로 조직 경쟁을 펼치지 않는다. 가령 사용자단체 가운데 사업체별로 조직률을 따져보면 중소기업중앙회가 10.8%이고, 한국경총은 0.07%, 대한상의는 0.3%를 포괄하고 있을 뿐이다(황선자, 2023). 그래서 오히려 사용자 대표성이라는 상징자본의 획득이 더 중요할 수 있다. 대한상의는 법정단체로서 「상공회의소법」에 따라 지역별로 매출세액 기준에 의해 회원가입을 의무화하는 데 비해, 경총은 임의단체로서 회원사 회비가 재정의 주 수입원이다. 경총은 본래 전경련의 노무관리를 담당하는 사업 부서에서 출발했는데, 노사정위원회의 전신이 된 1996년 ‘노개위’를 비롯해 이후 노사정 회의체에 지속 참여하며 전경련에서 인적·물적으로 독립하는 계기를 마련했다. 즉 노사정 기구는 경총이 전경련보다 노사관계에 대한 전문성을 가지고 있다는 점을 회원사에 일깨우고 사용자 헤게모니를 경총으로 이동하는 데 중요 공간이 되었다. 경사노위가 활성화될수록 경총이 할 수 있는 역할이 많아진다.

23) “교사노조연맹, 한국노총 가입 추진…전교조와 양대 노조 이루나” 뉴시스(2021.5.1.)

“보수정부가 들어서면 일단 보수정부들은 경총, 대한상의를 통하지 않고도 구성원들이 개별 기업들과 아주 긴밀해요. … 근데 소위 말하는 진보정부가 들어서면… 경총에 도움을 많이 요청해요. … 경사노위나 노사정위원회를 활성화시키거든요. 그러면 거기에서 또 경총이 할 수 있는 역할이 많아지고 정부 접촉도 늘어나고.” (사례K)

대한상 의도 노사정위 초기에 다소 형식적으로 참여했었다. 그런데 이후 노무관리인력을 키워 노사정 회의체에 적극 참여하게 된 것도 비슷한 이유에서다.

즉 노사단체가 참여와 항의, 이탈과 복귀(복귀 시도)를 반복하면서도 노사정 회의체에 계속 참석하는 것은 노사라는 각자 공간에서 자기 대표성을 높이는 계기와 전문성 확보의 장이 될 수 있어서다. 아울러 실무진 역시 회의에 참석하며 전문성을 쌓을 수 있다. 또한 노사정 기구는 그 개인이 승진 등 조직 내 위상을 높이거나 정책 부서 자체 영향력을 높일 수 있는 공간으로 기능한다고 볼 수도 있겠다.

정부위원 참여도 유사한 맥락이 있다. 노사정위에 가장 많이 참여하는 부처는 고용노동부이다. 노동부가 관여하는 위원회 중 예산 규모가 클 뿐 아니라 업무와 직접 관련된 의제를 논의해 상당한 개입력을 가질 수 있는 위원회이기 때문이다. 아울러 의제의 이해당사자인 노사 입장을 청취하고 네트워크를 쌓는 기회가 주어진다. 또한 노동 관료들이 회의체에 참여하고 회의체 파견 공무원이 되는 것은 주요 승진코스 중 하나이기도 하다. 이후 차관과 장관 등 최고 요직으로 성장하는 데에도 도움이 될 수 있다.

나아가 회의체 경험이 많은 인원이 늘어날수록 의제 전문성 강화는 물론 노사 조직과 공익위원의 인물에 대한 정보와 네트워크가 축적되면서 노사관계나 노동 법제도 집행 자체에 대한 노동부의 주도성을 강화하는 데에도 도움이 될 가능성이 있다.

## 2 노사보다 공익·정부위원의 높은 비중은 무엇을 의미하는가

한국 노사정 회의체 구성이 노사위원은 양쪽을 합해도 30%밖에 되지 않지만, 공익위원이 34.5%, 정부가 22.5%로 정부와 공익위원이 높은 비중을 차지한다. 특히 위원장과 공익위원의 절대다수는 교수와 연구위원 등 전문가 집단이라는 점도 특기할 만하다.

왜 노사정 회의체에 공익위원이 많고 전문가가 대다수일까. 일차적 이유는 앞서 밝혔듯이 의제별·업종별 회의체가 늘어나며 전문적 의제를 다루는 경우가 늘어나서일 것이다. 또한 2장에서 밝히고 있듯이 경사노위가 초기에는 정치적 합의 기구를 지향했으나 점차 합의적 협의기구를 지향해왔다. 김대중·노무현 정부 시절에는 개별 공공기관 민영화를 다룰 정도로 구체적이고 구조조정에 따른 인력조정에 대한 노동계 의견까지 사안별로 수렴할 정도로 구체적이고 실질적 의제에 대한 ‘합의’를 중시했다면, 이후 논의하는 의제는 합의보다 다양한 주체들이 일단 회의체에 들어와 여러 의견을 청취하고 협의하는 과정 자체를 중시하니 공익위원이 많아도 무방하다 이해할 수도 있을 것이다. 오히려 직접적 노사 간 ‘합의’를 위한 갈등과 충돌의 가능성을 낮추려면 중간 지대에 있을 수 있는 위원장과 공익위원의 역할을 중시했을 수 있다.

그런데 한편 보수 정부로 갈수록 공익위원 중심의 회의체가 급격하게 늘어났다는 점에 주목할 필요도 있다. 노사 없는 연구회나 포럼 등을 만들어 전원 공익위원만으로 회의체를 운영했고 이 같이 구성된 회의체에서 임금체제개편 등 노사 간 첨예한 문제를 다루기도 했다. 보수정부의 정책을 추진하기 위한 도구로써 노사합의 기구라는 ‘외피’를 통해 그 내용의 정당성을 확보하고자 해서일 가능성도 크다.

비단 이는 노사정위원회만의 특징은 아닐 수 있다. 상당수 한국 정부위원회의 특징이기도 하다. 정상호(2003)는 한국 위원회는 정부와 민간 집단, 혹은 갈등적 사회세력 간 합의 도출이나 내용의 집합보다 정부 정책의 정당화와 정책집행의 효율적 수단에 치중해왔다고 밝히고 있다(정상호, 2003: 296-297). 그러다 보니 회의체에 참여한 이해당사자들은 단체가 의견은 말할 수 있지만 단지 ‘참고’일 뿐이라며 위원회가 ‘모양새를 갖추기 위한 것’이라 비판해왔다(정영국, 1995: 150). 즉 위원회가 이익갈등의 중재보다 정부 입장을 통보·지시하는 기능을 수행하는 것이 한국 위원회 정치의 특징으로 이는 노사정 회의체 역시 이러한 비판에서 자유롭지 못하다고 볼 수 있다. 특히 그 과정에서 과거에는 공무

원이 위원회를 직접 주도하며 관 주도 결정을 피했다면 차츰 전문가를 활용하는 방식을 선호하고 있으며, 이는 노사정 기구 위원구성에서 확인할 수 있다. 정부의 직접적 정치적 책임을 회피하면서도 다양한 시민사회와 전문가의 의견을 청취했다는 명분을 취할 수 있어서다.

특히 이 글에서 논하는 노사정공 위원 문제에 한정해 본다면 노사정 회의체의 정부위원과 공익위원의 비율은 프랑스의 사회적 대화기구 구성과 차이도 크다. 해외 노사정 기구도 노사뿐 아니라 다양한 시민사회 구성원이나 전문가가 참여하는 경우가 적지 않다. 그럼에도 전문가와 정부위원의 비율이 노사보다 높은 비율을 가진 해외 노사 대화기구를 찾기 쉽지 않다. 가령 벨기에는 노사 대표만 의결권을 가지는 전국노동위원회(Conseil national du travail, CNT)가 있다. 노사 전문가가 정책 자문을 진행하는 중앙경제위원회(Conseil central de l'économie, CCE)는 별도로 운영된다(손영우·임상훈, 2020: 251). 네덜란드 사회경제위원회(Sociaal-Economische Raad, SER)는 노·사·전문가가 동수로 참여한다. 프랑스는 2021년 경제사회환경위원회(CESE)에 시민참여가 확대되며 233명의 위원 중 정부위원은 제외되었고 전문가는 40명이다. 나머지 위원은 노사를 포함해 모두 이해관계자 집단이다(손영우, 2021; 2018). 일본 후생노동성 노동정책 심의회는 노·사·공익 10명씩 동수 참여가 원칙이고 정부는 회의체 운영 실무진이지 결정 주체가 아니다.<sup>24)</sup>

위원회에서 전문가에게 기대하는 역할은 전문성을 살려서 의제를 논의하거나 중재하는 역할만이라 보기 어려울 수 있다. 위원회의 적지 않은 숫자가 전문가들로 채워지고 이들의 역할이 중요하니 노사단체들은 자신들 이해를 비교적 '대리' 해주거나 논의를 잘 '조정'하고 '결정'해줄 전문가를 가려내 공익위원이나 위원장으로 추천하는 것이 관행이 되고 있다. 그런데 사실 이들이 소임을 다하지 못한다해 책임을 물을 정당성이나 방법을 찾기 어렵다. 정치적 책임을 묻기 어려운 이에게 권한과 발언권이 과도하게 주어질 경우 일부 개인이 '지대추구(rent seeking)'의 장으로 이용할 가능성도 있다. 임명권을 가진 이들은 어디까지나 행정부다. 한국 지식사회는 점점 행정부가 연구자에게 용역연구, 산학

24) 1990년대 이후 노동정책 결정의 공간이 노사 합의와 조율을 중시하는 심의회에서 '수상 직속 위원회'로 이동했다는 비판은 오래되었지만, 사용자 중심 협회나 단체 및 전문가가 포함되며 노사 동수의 원칙이 무너지고 수상과 자민당이 주도하는 논의기구에 가깝다. 비정치적 '관료' 주도 정책결정 과정에서 정당이 주도하는 정치주도의 정책결정과정으로 이동하며 '노동'의 배제를 포함한 지적하는 논의에 가까워 정부위원과 공익위원의 증가와는 거리가 있다.

협력 등 여러 명목을 통해 영향력을 행사하기 쉽게 변화하고 있다. 실제로 국정감사 때면 노동부와 산하기관의 위원직을 맡고 있는 특정 교수에게 연구용역이 집중된다는 지적도 적지 않다.<sup>25)</sup> 이런 환경에서 연구자 개인의 윤리만 기대하기란 어려울 수 있다. 경제사회노동위원회의 경우 노사정공 동수 원칙이란 운영규칙, 공익위원과 위원장의 구성에 대해 재고할 필요도 있겠다.

본 연구는 그간 시도한 바 없는 지난 23년간의 경사노위의 노·사·정·공익 위원들의 방대한 인물정보를 구축해, 경사노위의 구성을 밝혀 한국 노동정치적 특징을 포착하려 했다는 점에서 새로운 시도이다. 추가 분석과 새로운 연구가 계속 이어질 예정이다.

---

25) 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(산하 기관 포함) 연구용역을 18건 수행하고 15억 원의 용역비를 받았고, K대학의 B교수도 각각 17건과 10건의 연구용역을 수행해 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.)



# 제4장

## 경사노위는 어떤 활동을 하는가

박운

---

제1절 합의/권고·건의/제안 현황

제2절 키워드 범주화로 본 노동의제의 변화

제3절 노동 쟁점의 논의 경과와 결과

제4절 소결



## 제 1절

## 합의/권고·건의/제안 현황

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 자료 수집과 조직 절차

어떤 조직의 회의체 활동을 확인할 수 있는 가장 좋은 자료는 공식 문서다. 제4장은 제2장 서두에서 소개한 『20년사』, 『10년사』, 『5년사』 및 『한국의 사회적 합의(1993~2015)』 및 1998년부터 2021년까지 발간된 『활동보고서(1998~2021)』를 토대로 자료를 구축했다.

경제사회노동위원회의 회의체 주요 합의 및 권고와 건의, 제안 현황의 데이터시트 구축과 분류 방법은 다음과 같다. 총 130개 회의체의 정보를 입력했다.

정부 구분, 기수 구분, 활동 시작 시기(년, 월, 일), 활동 종료 시기(년, 월, 일), 위원회 대분류, 위원회 이름, 합의/건의/권고, 전체 회의 횟수, 공익위원/간사/확대간사회의/전문위원/전문가그룹/의제기획회의 횟수, 위원회 총 구성원 수, 소속 위원회별 위원장/노사/정/공/정당/지역/이해관계자/상무위원 배정 인원의 정보를 입력했다.

합의나 권고 혹은 건의, 제안 등의 형태로 공식 게재한 문서를 기준으로 파악했다. 청년고용협의회 청년위원 제안서와 공익위원 제안서처럼 같은 회의체에서 각각 발표한 문서는 묶어서 1건으로 분류했다. 비록 노사정대표자회의, 노사정대표협상, 노사민정비상대책회의는 경사노위 밖 회의체이지만 민주노총의 노사정 회의체 참여를 위해 경사노위가 주도해 꾸려진 회의체이기에 분석에 포함하고 있다.

경사노위 본위원회 안건의 사전검토를 담당하는 상무위원회 또는 운영위원회 논의 결과, 회의체 수준이 아닌 연구회 및 연구포럼 논의 결과, 회의체 운영규칙 등과 유사한 합의는 분석에서 제외했다. 경제사회노동위원회 주요 합의/권고·건의/제안 현황의 상세 내용은 [부록1]에 첨부한다.

제1절에서는 경사노위 회의체의 경사노위의 합의/권고·건의/제안 현황을 알아보았다.

제2절에서는 키워드 범주화로 본 노동의제 변화, 주요 사회협약 내용과 배경을, 제3절에서는 노동 쟁점 논의 경과와 결과를 알아봤다. 제2절과 제3절의 사회협약의 소개와 주요 노동 쟁점에 대한 소개는 모두 경사노위가 발간한 공식 자료의 설명과 평가를 가능한 한 그대로 반영해 서술하고 있다. 다소 긍정적인 의미 부여나 평가가 존재하나 본 연구가 일차적인 아카이브 구축에 초점을 두고 있기에 일단 원문 정리에 의미가 있다고 보았다. 제4절 소결에서는 경사노위 활동의 역사를 요약한다.

## 2 경사노위 합의/권고·건의/제안 현황과 결정 프로세스

### 가. 합의/권고·건의/제안 현황

경사노위 회의체에서 논의하는 안건의 경우 노동정책과 경제·사회정책에 해당하는 내용이면 위원 누구나 자유롭게 발의할 수 있다. 노사정위 설립 초기에는 노사 공동 제출이나 합의채택 같은 비공식 규칙이나 위원장 또는 위원 3인 이상의 동의를 받아야 한다는 규정이 있었지만 1999년 9월 1일 3기 노사정위 출범 뒤에는 삭제됐다.

회의체 논의를 거친 결과물을 수준별로 **합의, 권고·건의, 제안**으로 분류할 수 있다.<sup>26)</sup>

**합의**는 노사정 대표급 회의체 의결을 뜻한다.

**권고·건의**는 소위원회·특별위원회 및 의제별·업종별위원회에서 권고·건의 명목으로 합의했거나 합의를 도출하지 못한 채 공익위원 중심의 일부 위원 명의로 발표한 문서를 말한다.

**제안**은 회의체 참여 일부 위원(공익위원 포함)의 의견표명 수준의 문서를 의미한다.

역대 정부의 경사노위 회의체 활동 결과물은 1998년 1월 20일부터 2021년 11월 10

26) 본 연구에서는 유형화된 분석을 위해 경제사회노동위원회 회의체 결과물을 합의, 권고·건의, 제안 등 3개 수준으로 분류했다. 경사노위는 이와 관련해 명확한 기준을 두고 있지 않다. 『한국의 사회적 합의(1993~2015)』는 <합의문>과 <건의문 및 권고문 등>으로 나눠 소개했고 『2018년 경제사회노동위원회 활동보고서』는 <합의·권고·제안서 등>으로, 『2019년 경제사회노동위원회 활동보고서』는 <합의·권고 등>으로 묶어서 게재했다. 해당 기간에 도출된 회의체 결과물의 제목에 초점을 맞춘 것으로 보인다. 본 연구에서는 회의체 결과물의 제목과 내용을 종합적으로 고려해 노사정 혹은 노사의 '합의', 합의 촉진을 위한 '권고 또는 건의', 정부에 정책 혹은 대책 마련을 요구하는 '제안'이란 세가지로 구분하는 것이 의미가 있다고 보았다.

일까지 23년간 총 159건이다. 합의가 117건(73.6%)으로 가장 많았다. 권고·건의는 27건(17.0%), 제안은 15건(9.4%)이었다. 경사노위가 논의 의제로 채택하면 10건 중 7건 이상은 노사정 합의문을 도출했다는 뜻이다.

## 나. 합의/권고·건의/제안 결정의 프로세스

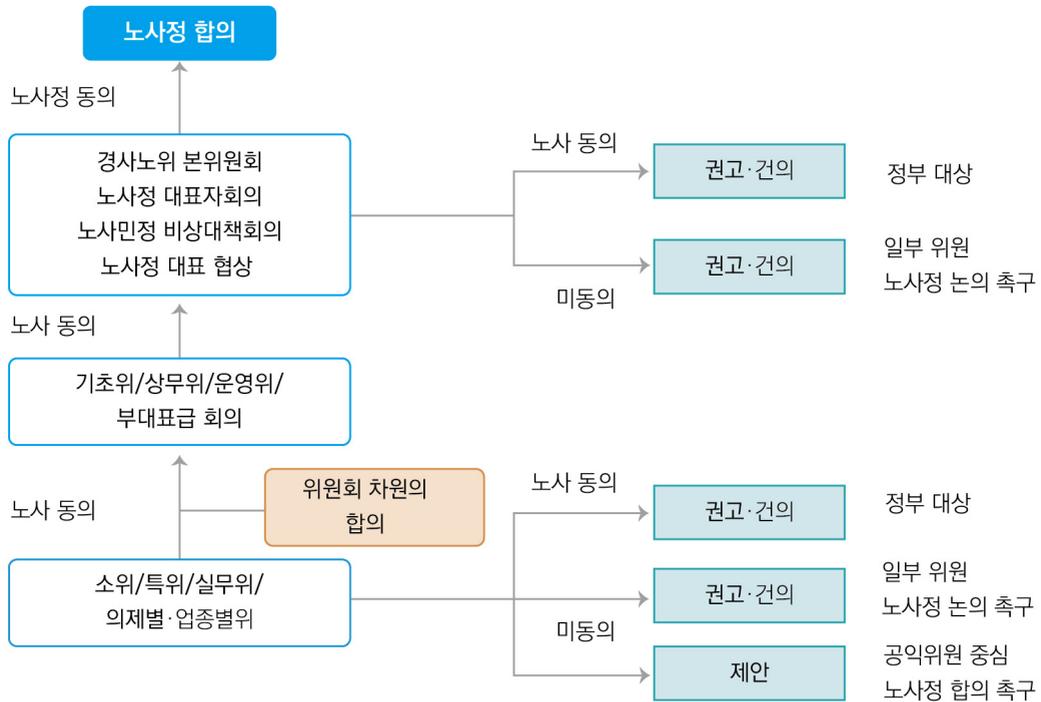
경사노위 회의체에서 합의와 권고·건의, 제안을 도출하는 과정은 [그림 4-1]을 참조하면 된다. 제2장에서 밝힌 바와 같이 경사노위 모두 의제별·업종별위와 의제개발조정위·계층별위·특위(1단계)에서 논의한 뒤 운영위(2단계)를 거쳐 본위원회(3단계)에서 의결하는 구조를 갖고 있다.

**합의**는 통상 노사정 대표급 회의체가 도출한 결과물이다. 전문위·소위·특위 혹은 의제별·업종별위(1단계)에서 합의가 이루어졌거나, 상무위 또는 운영위(2단계)의 검토를 거쳐 본위원회(3단계)에서 합의된 결과물이다.

사실 노사정위 설립 초기에는 3단계 논의 과정을 거치지 않고 아예 본위원회에서 개별 안건을 처리하는 사례가 많았다. 가령 1998년 2·9 사회협약(경제위기 극복을 위한 사회협약)과 2004년 2·10 사회협약(일자리 만들기 사회협약)이 그렇다.

노사정 대표급 회의체에서 의결하지 못하고 특위나 의제별·업종별위 합의에 그친 안건도 있다. 전체 합의 건수 117건 중 16건이 이런 경우다. 가령 김대중 정부 시기에 노사정위 공공특위가 지방공기업법 개정안 합의와 한국도로공사와 고속도로정보통신공단·고속도로관리공단 간 사업권 5년 보장 합의를 도출했다. 본위원회에 상정보다 개별 공공기관들 합의사항에 힘을 실어 주기 위한 이유도 있었다.

또한 문재인 정부에서 도출한 합의 건수 17건 중 13건도 의제별·업종별위와 특위의 합의였다. 경사노위 운영을 의제별·업종별위 중심 대화에 초점을 맞춰서다.



[그림 4-1] 경사노위 회의체 합의/권고·건의/제안 프로세스

출처: 경사노위 각 연도 활동보고서 재구성

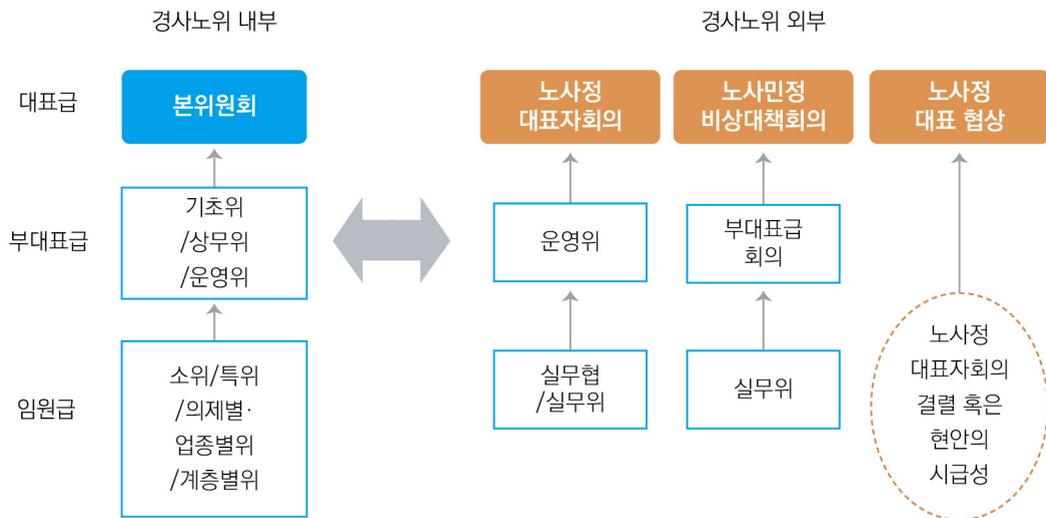
**권고·건의**는 처음부터 소위·특위 및 의제별·업종별위에서 권고·건의를 목적으로 노사가 합의하는 경우도 있지만, 합의를 시도했다가 불발되며 공익위원 명의로 발표한 권고안·건의문이 대다수다. 일부 노사 위원 명의로 권고·건의를 내놓기도 했지만 숫자는 많지 않다.

**제안**은 회의체 참여 일부 위원(공익위원 포함)의 의견표명 수준의 문서를 의미한다. 김대중 정부 당시에는 노사정위 금융특위가 2차 금융 구조조정과 고용안정을 요구하는 대정부 제안을 했다. 대다수 제안은 노동시간 단축, 국제노동기구(ILO) 기본협약 비준, 노조 전임자 급여-복수노조 논란을 비롯한 쟁점과 관련해 공익위원이 노사정에 신속한 논의를 주문하는 과정에서 발표했다.

### 3 노사정 대표체 합의 프로세스

경사노위 회의체에서 가장 힘이 실리는 결과물은 ‘노사정 대표자’의 ‘합의’이다. 흥미로운 부분은 경사노위 본위원회에서뿐만 아니라 경사노위 밖에서 진행되는 노사정대표자회의, 노사민정비상대책회의, 노사정 대표 협상에서도 합의가 이루어진다는 점이다. 경사노위가 정상적으로 운영되지 못해서 이거나 민주노총의 참여를 이끌어 내기 위해 가동된 경우가 대부분이다.

경사노위 자체 회의의 경우 내부 의결구조를 거쳐 안건을 본위원회에서 처리하는 경우가 대다수다. 반면 경사노위 밖 노사정 회의체인 노사정대표자회의·노사민정비상대책회의·노사정 대표 협상은 각 대표 간 직접 협상에서 쟁점을 타결하는 경우가 많다. 물론 내부에 실무위 혹은 운영위, 산하 의제별·업종별위를 두기도 하지만 논의 결과는 전적으로 노사정 대표들의 결정에 달려 있었다(그림 4-2 참조). 그렇다면 이런 프로세스를 거친 합의, 권고·건의, 제안 등은 어떤 의제를 다루고 있을까.



[그림 4-2] 노사정 대표급 회의체 논의 프로세스

출처: 경사노위 각 연도 활동보고서 재구성

## 제2절

## 키워드 범주화로 본 노동의제의 변화

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 역대 정부의 10대 노동의제

경사노위 회의체들의 주요 합의와 권고·건의, 제안의 내용을 분석하면 역대 정부가 중요하게 생각했던 노동 의제를 알 수 있다.

정부별 노동 의제를 파악하기 위해 합의와 권고·건의, 제안의 내용을 키워드로 간추렸다. 이를 바탕으로 10대 노동 의제로 범주화했다. 키워드로 범주화한 10대 노동 의제는 노동정책, 공공정책, 금융정책, 노사관계, 노동보험, 노동복지, 직업능력개발, 노동교육, 안전보건, 모성보호다. 경사노위 회의체에서 도출한 합의와 권고·건의, 제안 건수는 민주당계 정부에서 많았고 상대적으로 보수정부에서 줄었다. 김대중 정부가 57건, 노무현 정부가 40건, 이명박 정부가 20건, 박근혜 정부가 15건, 문재인 정부가 27건을 기록했다. 자세한 내용은 아래 [표 4-1]로 정리했다.

김대중 정부에서 시작해 문재인 정부까지 이어진 기간(1998~2021년)에 경사노위 회의체의 합의와 권고·건의, 제안을 키워드 범주화해 분석했다. 모든 정부에서 가장 많이 다뤄진 노동 의제는 노동정책(40건, 25.2%)이다. 노사관계가 17%(27건), 공공정책이 14.5%(23건)로 뒤를 이었다.

노동정책·노사관계·공공정책 비중이 전체의 56.7%로 절반을 웃돌았다. 금융정책(19건, 12%)과 노동보험(18건, 11.3%)도 역대 정부가 주목했던 분야였다. 이에 비해 직업능력개발(11건, 6.9%)과 안전보건(10건, 6.3%), 노동복지(6건, 3.8%), 모성보호(3건, 1.8%), 노동교육(2건, 1.2%)은 상대적으로 노사정의 관심을 받지 못했다. 노동교육은 김대중 정부와 노무현 정부 때 각각 1건씩 노사정 합의를 도출했던 것을 제외하면 이후 사회적 대화에서 의제로 채택되지 않았다. 노사정은 근로자 학습재원 관련 합의문(2002.11.21.)을 도출하기도 했고, 바람직한 노사관계교육 활성화를 위한 권고문(2006.3.31.)을 발표하기도 했다.

[표 4-1] 역대 정부 경사노위 키워드 10대 범주별 합의 수준

(단위: 건)

정부	합계	합의 수준	건수	노동 정책	공공 정책	금융 정책	노사 관계	노동 보험	노동 복지	직업 능력 개발	노동 교육	안전 보건	모성 보호
김대중	57	합의	44 (3)	6	13 (3)	5	9	7	2	1	1		
		권고건의	10		4	5	1						
		제안	3		1	1			1				
		소계	57	6	18	11	10	7	3	1	1		
노무현	40	합의	31	8	2	2	6	5	1	5	1	1	
		권고건의	8			6		1		1			
		제안	1	1									
		소계	40	9	2	8	6	6	1	6	1	1	
이명박	20	합의	15	8	1		2	2		1		1	
		권고건의	1							1			
		제안	4	2			1						1
		소계	20	10	1		3	2		2		1	1
박근혜	15	합의	10	6				1		1		2	
		권고건의	2										2
		제안	3	2								1	
		소계	15	8				1		1		3	2
문재인	27	합의	17 (13)	5 (3)	1 (1)		5 (5)	1 (1)	1 (1)			4 (2)	
		권고건의	6	1	1			1	1	1		1	
		제안	4	1			3						
		소계	27	7	2		8	2	2	1		5	
전체		159		40	23	19	27	18	6	11	2	10	3

\* 주: ( )는 본위원회, 노사정대표자회의, 노사민정비상대책회의, 노사정 대표 협상 등 노사정 대표급 회의체에서 의결하지 못하고 특별위원회나 의제별·업종별위원회 합의에 그친 건수

그러나 대체로 주요 의제로 다루어지지 않았다([표 4-2] 참조).

[표 4-2] 역대 정부 경사노위 노동의제 순위 및 비중

(단위: 건)

구분	순위	노동의제	건수	비중
키워드 10대 범주	1	노동정책	40	25.2%
	2	노사관계	27	17.0%
	3	공공정책	23	14.5%
	4	금융정책	19	12.0%
	5	노동보험	18	11.3%
	6	직업능력개발	11	6.9%
	7	안전보건	10	6.3%
	8	노동복지	6	3.8%
	9	모성보호	3	1.8%
	10	노동교육	2	1.2%
전체			159	100%

## 2 회의체 시기별 노동의제의 변화

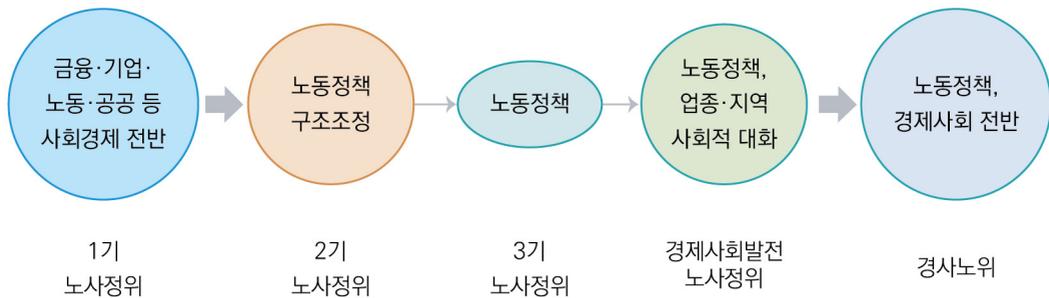
1기 노사정위는 김대중 정부의 금융·기업·노동·공공 등 4대 부문 개혁을 포함해 사회경제 전반을 논의했다. 외환위기를 맞닥뜨린 1기 노사정위는 법적·제도적 합의 도출에 주력했다. 이후 법적·제도적 유연화에 따른 구조조정 부작용을 최소화할 필요가 커지며 2기 노사정위 의제는 구조조정과 노동정책이 중심이 되었다. 3기 노사정위도 비슷했지만 노동정책으로 초점이 이동했다.

특히 3기 노사정위에서 처음으로 노사정위법률이 만들어지며 주요 협의 사항을 다음과 같이 폭넓게 의제로 다룰 수 있도록 규정했다. 근로자의 고용안정과 근로조건 등에 관한 노동정책 및 이에 증대한 영향을 미치는 산업·경제·사회정책에 관한 사항, 공공부문 등 구조조정의 원칙과 방향에 관한 사항, 노사관계 발전을 위한 노사관계 제도·의식·관행의 개선에 관한 사항과 함께 위원회에서 의결된 사항의 이행방안에 관한 사항, 노사정 협력

증진을 위한 사업의 지원방안에 관한 사항, 기타 대통령이 자문을 구하는 사항 등이다.

이후 2007년 통과된 경제사회발전노사정위원회법은 위원회 협의 사항에서 공공부문 등 구조조정의 원칙과 방향에 관한 사항을 제외했다. 노사정위가 10년을 넘어서며 공공 부문 구조조정이 어느 정도 종료되어서다. 대신 업종별협의체 설치 및 지역노사정협의회 지원 근거를 추가했다. 중앙과 지역, 업종을 연결하는 중층적 사회적 대화 체계를 구축할 필요가 있다는 데에 노사 간 공통 인식이 존재했다. 경제사회발전노사정위원회법 제19조(지역노사정협의회)에 지방자치단체의 장은 관할 지역의 노사정 협력 증진을 위해 지역 노사정협의회를 둘 수 있고, 위원회는 지역노사정협의회의 설치 및 운영에 필요한 지원을 할 수 있도록 했다.

2017년 경제사회발전노사정위원회법을 경제사회노동위원회법으로 개정하는 과정에서는 제3조(위원회의 설치 및 기능)에 고용노동 정책 및 이와 관련된 산업·경제·복지 및 사회정책 등에 관한 사항을 명시해 경사노위 협의 사항을 산업과 경제 및 복지 문제까지 확장하기로 했다([그림 4-3] 참조).



[그림 4-3] 경사노위 노동의제의 변화

출처: 경사노위 각 연도 활동보고서 재구성

### 3 정부별 노동 의제의 변화

노사정 대표급 회의체에서 합의한 노동 의제(101건)를 보면 역대 정부가 주력했던 정책 분야를 알 수 있다. 선행연구 중에는 노사정 대표급 회의체 합의 결과를 별도로 분석한 연구를 찾기 어렵다는 점에서 분석의 의미가 있다. 역대 정부 노사정 대표급 회의체의 전체 합의 건수는 117건이었다. 이 중 대표급 회의체에서 의결하지 못하고 특위나 의제별·업종별위 합의에 머문 건수(16건)는 분석에서 제외했다.

노사정 대표급 회의체에서 합의한 노동의제를 우선순위를 중심으로 분류한 결과 1순위 노동의제는 김대중 정부는 공공정책, 노무현·이명박·박근혜·문재인 정부는 노동정책이었다.

2순위 노동 의제는 김대중·노무현·이명박 정부가 노사관계, 박근혜·문재인 정부가 안전보건에 관심을 보였다([표 4-3] 참조)

[표 4-3] 역대 정부 노사정 대표급 회의체 노동의제 우선순위

(단위: 건)

정부	합의	1순위	2순위	1순위 비중
김대중	41	공공정책(10)	노사관계(9)	24.3%
노무현	31	노동정책(8)	노사관계(6)	25.8%
이명박	15	노동정책(8)	노사관계(2) 노동보험(2)	53.3%
박근혜	10	노동정책(6)	안전보건(2)	60.0%
문재인	4	노동정책(2) 안전보건(2)		50.0%

역대 정부의 노사정 대표급 회의체 합의 의결률을 살펴보면 노동의제 건수가 줄어들고 의결률이 하락하는 추세를 확인할 수 있다.

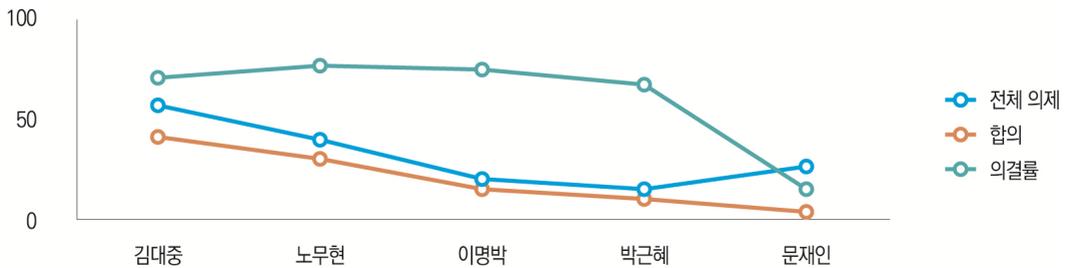
김대중 정부 시기 노사정 대표급 회의체 합의 건수는 전체 57건 중 41건이었다. 의결률은 71.9%였다. 노무현 정부 때는 전체 40건 중 31건으로, 77.5%의 높은 의결률을 기록했고 이후 하락하는 추세를 나타냈다. 이명박 정부 시기 노사정 대표급 회의체 합의 건수는 전체 20건 중 15건으로, 의결률은 75%였다. 박근혜 정부 때는 전체 15건 중 10건으로 의결률이 66.7%로 떨어진다. 문재인 정부 들어서는 전체 27건 중 4건으로 노사정

대표급 회의체 의결률이 14.8%로 급락했다. 1998년부터 2021년까지 역대 정부 노사정 대표급 회의체 합의 의결률은 전체 159건 중 101건으로 63.5%를 기록했다. 자세한 내용은 아래 [표 4-4]와 [그림 4-4]에서 확인할 수 있다.

[표 4-4] 역대 정부 노사정 대표급 회의체 합의 의결률

(단위: 건)

정부	전체 노동의제	합의	의결률
김대중	57	41	71.9%
노무현	40	31	77.5%
이명박	20	15	75.0%
박근혜	15	10	66.7%
문재인	27	4	14.8%
전체	159	101	63.5%



[그림 4-4] 역대 정부 노사정 대표급 회의체 합의 의결률

문재인 정부가 출범하며 의결률이 떨어진 이유는 경제위기 혹은 노동시장과 관련해 적지 않은 후속 조치가 필요한 사회협약이 없었던 데다, 본 연구의 공식자료 취합 기간이 1998년 1월 20일부터 2021년 11월 10일까지여서 정권 전체를 담아내지 못했기 때문이다. 또한 탄력적근로제 사태로 본회의가 중단된 이유도 있다.

김대중 정부는 경제위기 극복을 위한 사회협약(1998. 2. 9.), 노무현 정부는 일자리만 들기 사회협약(2004. 2. 10.), 이명박 정부는 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문(2009. 2. 23.), 박근혜 정부는 고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리협약(2013. 5. 30.)과 노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문-사회적 대타협(2015. 9. 15.)의 후속 조치를 노사정 대표급 회의체에서 의결했다.

김대중 정부와 노무현 정부는 후속 조치의 세부 사항까지 노사정 대표급 회의체에서 다뤘다. 김대중 정부는 1998년 2·9 사회협약(경제위기 극복을 위한 사회협약)의 후속 조치 중 하나인 노동조합의 정치활동을 보장하기 위한 정치자금법 개정(1998. 9. 28.)과 교원 노동조합 결성 관련(1998. 10. 31.) 안건을 노사정위 본위원회에 상정해 통과시켰다.

노무현 정부는 김대중 정부와 마찬가지로 2004년 2·10 사회협약(일자리만들기 사회협약)의 후속 조치로 고용서비스 선진화를 위한 합의문(2004. 9. 15)과 근로소득보전세 제도 마련을 위한 합의문(2004. 12. 29.)을 본위원회에서 잇따라 의결했다.

문재인 정부 당시 사회협약은 코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약(2020. 7. 28.)이 있는데, 협약의 후속 조치는 분석 기간 동안 없다.

정부별 주요 사회협약의 내용을 좀 더 자세히 알아보자. 정부 당파성과 시기에 따라 김대중·노무현 정부, 이명박·박근혜 정부, 문재인 정부로 구분할 수 있다.

## 가. 김대중·노무현 정부 시기의 사회협약

김대중 정부는 국가부도 위기 상황에서 임기를 시작했다. IMF의 요구에 의한 경제주체별 고통 분담을 해야 하는 상황에서 노사정위원회가 출범했다. 노사정위는 1998년 1월 15일 출범했고 노동계와 재계, 정당, 정부는 노사정위 협상을 거쳐 사회협약을 이끌어 냈다. 1998년 2월 9일에 공식 발표한 <경제위기 극복을 위한 사회협약>이다.

주요 내용은 대기업 결합재무제표 작성 의무화, 지배구조 개선, 물가 및 임금안정, 노사협력, 실업급여 수급자격 완화, 공무원 노동기본권 단계적 허용, 교원 노동조합 결성권 보장, 노동조합 정치활동 보장, 실업자 초기업단위노조 가입자격 인정 등이다. 90개 합의사항 및 21개 2차 과제로 요약된다. 모든 경제주체의 참여 및 협력을 통한 국가적 위기 극복과 근본적 구조개혁을 목표로 했다.

노동계가 가장 반발했던 사안은 근로기준법상 경영상 이유에 의한 해고 제한(일명 정리해고)과 파견법 도입이었다. 정리해고가 도입되면 외환위기 국면에서 일자리를 잃는 노동자들이 늘어나고, 파견법이 도입되면 노동시장에서 비정규직이 급증할 우려가 컸다.

1998년 2·9 사회협약에 참여했던 민주노총 지도부는 합의 이후 개최한 대의원대회에서 사회협약을 추진 받지 못했다. 민주노총 내부에 노동계의 양보만 강요한다는 비판이

커지며 노사정위 무용론이 확산되었다.

노무현 정부 시기 주요 협약은 일자리였다. 내수가 부진하고 투자가 감소한 데다, 경제가 성장하는데도 일자리가 늘어나지는커녕 줄었기 때문이다. 산업공동화 우려와 사회 양극화, 청년실업이 증가하며 일자리 문제는 정권 차원의 의제가 되었다. 노사정은 이런 바탕에서 2004년 2월 10일 <일자리만들기 사회협약>에 합의했다. 노사정 협력 정착과 기업하기 좋은 환경 투자 촉진, 고용안정 및 격차 완화, 성장 기반 확충을 목표로 내걸었다 ([표 4-5] 참조).

**[표 4-5] 김대중·노무현 정부 시기의 사회협약**

구분	시기	제목	주요 내용	배경
김대중 정부	1998년 2월 9일	경제위기 극복을 위한 사회협약	대기업 지배구조 개선, 물가 및 임금안정, 실업급여 수급 자격 완화, 공무원·교원 노동기본권 보장, 경영상 이유에 의한 해고 제한 및 파견법 도입	모든 경제주체의 참여와 협력을 통한 외환위기 극복
노무현 정부	2004년 2월 10일	일자리만들기 사회협약	노사정 협력 정착, 기업하기 좋은 환경 투자 촉진, 고용안정 및 격차 완화, 성장기반 확충	내수 부진 및 일자리 감소, 산업공동화 및 양극화

## 나. 이명박·박근혜 정부 시기의 사회협약

이명박 정부는 2008년 출범했다. 이듬해부터 글로벌 금융위기에 직면했다. 수출 감소와 내수 위축으로 마이너스 성장까지 우려하는 국면이었다. 고용사정은 점차 악화했다. 이명박 정부는 노사정에 민간을 더한 노사민정 논의를 추진했다. 경제사회발전노사정위원회를 벗어나 노사민정비상대책회의를 꾸렸다. 노사민정은 2009년 2월 23일 <경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문>에 서명했다.

노사민정은 글로벌 금융위기 극복을 위한 각 경제주체 실천사항, 노사 고통분담을 통한 일자리 유지·나누기, 임금동결 및 절감노력 지원, 중소기업 빈일자리 채우기, 비정규직 고용안정, 실업급여 확대 및 비정규직 사회보험 가입률 제고 등에 합의했다.

박근혜 정부가 노사정 협의를 추진한 이유도 이전 정부와 다르지 않았다. 세계경제 침

체와 경쟁 심화, 수출-내수 동반 부진, 투자 위축이 사회적 대화의 필요성을 높였다. 노무현 정부 때와 유사하게 초점은 일자리로 모아졌다.

박근혜 정부는 노사정대표자회의를 가동했다. 집권 첫해인 2013년 5월 30일 노사정대표자회의에서 <고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리협약>을 도출했다. 주요 내용은 규제 합리화와 중소기업 육성을 통한 양질의 일자리 창출, 취업지원 인프라 확충, 유망 중소기업 R&D 예산 지원 확대, 능력 중심 채용관행 확산, 만 60세 정년제도 연착륙, 장시간 근로 해소 및 직무·성과 중심 임금체계 개편 등이다.

박근혜 정부는 노동시장 구조개선에도 관심이 컸다. 노사정은 2015년 9월 15일 경제사회발전노사정위원회 본위원회에서 <노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문-사회적 대화협>을 이끌었다. 부제에 사회적 대화협을 명시할 만큼 포괄적인 내용을 담았다.

노사정은 합의문에 노사정 협력을 바탕으로 청년고용 활성화, 청년고용협의체 구성, 노동시장 이중구조 개선, 원·하청 및 대·중소기업 동반성장, 비정규 고용 및 차별시정 제도 개선, 사회안전망 확충, 통상임금 제도 명확화, 정년연장 연착륙, 임금체계 개편을 포함해 노동시장과 노사관계를 아우르는 내용을 활자화했다([표 4-6] 참조).

**[표 4-6] 이명박·박근혜 정부 시기의 사회협약**

구분	시기	제목	주요 내용	배경
이명박 정부	2009년 2월 23일	경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문	글로벌 금융위기 극복 위한 각 경제주체 실천사항, 일자리 유지·나누기, 임금 동결과 절감 노력 지원, 중소기업 빈일자리 채우기, 비정규직 고용안정	수출 감소 및 내수 위축, 마이너스 성장 예상, 고용사정 악화
박근혜 정부	2013년 5월 30일	고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리협약	규제 합리화와 중소기업 육성을 통한 양질의 일자리 창출, 능력 중심 채용관행 확산, 장시간 근로 해소 및 직무·성과 중심 임금체계	세계경제 침체, 경쟁 심화, 수출-내수 동반 부진, 투자 위축
	2015년 9월 15일	노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문-사회적 대화협	청년고용 활성화, 청년고용협의체 구성, 노동시장 이중구조 개선, 원·하청 및 대·중소기업 동반성장, 비정규 고용 및 차별시정 제도 개선, 사회안전망 확충	세계화, 저출산, 고령화, 지식·정보 서비스 중심 산업구조 변동

## 다. 문재인 정부 시기의 사회협약

문재인 정부 때 사회협약으로는 노사정이 2020년 7월 28일 체결한 <코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약>이 있다. 코로나19 팬데믹으로 수출과 내수가 동시에 위축하고, 큰 폭의 성장률 하락과 일자리 사정 악화가 우려되는 상황에서 나온 합의였다([표 4-7] 참조).

[표 4-7] 문재인 정부 시기의 사회협약

구분	시기	제목	주요 내용	배경
문재인 정부	2020년 7월 28일	코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약	고용유지 지원제도 확충, 무급휴직 지원금 지급요건 완화, 특별고용지원업종 기간 연장 및 추가 지정, 전국민 고용보험 도입, 국민취업지원제도 시행, 공공의료인프라 확대, 질병 돌봄휴가 확대	코로나19 팬데믹으로 수출과 내수 동시 위축, 큰 폭의 성장률 하락 예상, 일자리 사정 악화

사실 문재인 정부 시기 민주노총은 2018년 경사노위로의 개편 과정과 2020년 <코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약> 논의 과정에 참여했다. 문재인 정부는 출범 초기에 노동 존중 사회를 모토로 사회적 대화 체제 재구조화에 주력했고 민주노총에는 노사정 대화에 긍정적인 지도부가 들어섰다. 민주노총은 2018년 1월 노사정대표자회의에 참여해 적극적으로 의견을 개진했다. 경사노위로의 명칭 변경, 참여주체 확대, 계층별위원회 설치, 산업안전·사회안전망·노사관계 등과 관련한 의제별위원회 설치를 비롯한 개편의 상당 부분은 민주노총의 요구가 반영된 내용이다.

이후 민주노총은 2018년 5월 최저임금 산입범위 확대에 반발해 잠시 노사정대표자회의에 불참했다가 8월에 복귀했다. 민주노총 지도부는 새로 개편한 경사노위 참여안건을 2018년 10월 임시대의원대회에서 통과시킬 계획이었다. 민주노총은 1999년 2월 대의원대회 결의로 노사정위를 탈퇴한 만큼 참여 또한 대의원대회 결의가 필요했다. 경사노위는 공식 출범시기를 2018년 11월로 정하고 민주노총의 결정을 기다렸다. 하지만 민주노총이 2018년 10월 개최한 대의원대회는 정족수 미달로 무산됐다. 이후 경사노위는 탄력적근로제 논란을 거치며 2019년 1월 민주노총 대의원대회에서 경사노위 참여안건이 부결됐다.

코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약도 당초 민주노총이 2020년 4월 제기한 원포인트 노사정 대화 제안에서 시작된 내용이었다. 5월 노사정대표자회의가 열리며 민주노총도 함께 합의안까지 마련했지만 다시 2020년 7월 임시대의원대회에서 대의원들의 추인을 받지 못했다. 결국 사회적 대화 추진을 공약의 내세웠던 김명환 민주노총 지도부는 두 번의 부결(2019년 1월 경사노위 참여안건, 2020년 7월 노사정 합의안)에 책임을 지고 사퇴했다.

〈코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약〉은 노사정대표자회의를 거쳐 2020년 7월 28일 한국노총만 참여해 경사노위 본위원회에서 의결됐다. 주요 내용은 고용유지 지원제도 확충(고용유지지원금 추가 3개월 연장), 무급휴직 지원금 지급요건 완화, 특별고용지원업종 기간 연장 및 추가 지정, 기간산업안정기금으로 협력업체 지원, 전국민 고용보험 도입, 국민취업지원제도 시행, 공공의료인프라 확대, 질병 돌봄휴가 확대 등을 담고 있다.

## 제3절

# 노동 쟁점의 논의 경과와 결과

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

키워드 범주화와 주요 합의, 권고·건의, 제안을 종합하면 역대 정부는 공공정책, 금융정책, 노동정책, 노사관계에 주목했다. 키워드 범주화로 살펴본 노동의제 159건 중 노동정책이 40건(25.2%)으로 1위, 노사관계가 27건(17.0%)으로 2위를 차지했다. 공공정책은 23건(14.5%)으로 3위, 금융정책은 19건(11.9%)으로 4위였다.

정책별로 노동 쟁점 논의 경과와 결과를 들여다보면 경사노위의 활동을 보다 입체적으로 파악할 수 있다.

노동시간 단축, 비정규직 대책, 노조 전임자 급여-복수노조 문제는 여러 정부에 걸쳐 있는 지속적인 쟁점사항으로 노동의 항의와 이탈이 이어지며 경사노위 회의체의 중단 등을 가져오기도 했다. ILO 기본협약 비준 문제는 문재인 정부 시기에 주로 논의되었지만 이 역시 사용자단체의 회의체 불참을 가져온 사항이었다. 그에 비해 청년층 일자리, 코로나19 위기 극복 등의 사안은 큰 쟁점 사항이 아니었다. 구체적인 입법 사항보다는 추상적이고 선언적인 수준의 합의 내용을 담고 있어서다.

반면 노사정위 초기 공공기관 민영화, 금융정책에서는 금융부문 구조조정 등의 의제는 공공정책에서는 실제 정부 정책을 중단시키는 등의 실효성을 가진 합의가 이루어지기도 했다.

## 1 지속적인 갈등 의제

### 가. 노동시간 단축

노동시간 단축은 모든 정부 공통으로 경사노위에서 논의가 이루어진 주요 쟁점 사항이었다. 장시간 근로 개선을 위한 노동시간 단축은 모든 정부의 공통된 관심사항이었다. 이명박·박근혜·문재인 정부 시기에는 근로시간 단축 이외에 노동시간 유연화에도 초점이 있었다. 느슨한 수준에서 합의안이 만들어져도 쟁점별 노사정 합의는 쉽지 않았다. 이에

최종안의 상당수가 ‘공익위원안’이다. 국회 법안은 주로 공익위원안을 참고해 법 개정이 이루어졌다.

김대중 정부 시기 노사정위는 2000년 10월 23일 <근로시간단축 관련 합의문>을 채택했다. 정부는 법정노동시간을 주 44시간에서 주 40시간(주 5일)으로 단축해야 한다는 입장이었다. 노사정은 합의문에서 당시 연간 2,497시간에 달하는 근로자의 일하는 시간을 빠른 시일 내에 2,000시간 이하로 감축하고, 주 40시간-5일제를 도입하기로 의견을 모았다.

그런데 이 이상 구체적인 합의는 쉽지 않았다. 특히 전경련 등 사용자단체는 노동계가 요구해온 근로시간 단축안 합의에 큰 거부감을 가지고 있었다. 결국 합의가 불발되며 노사정위 근로시간단축특별위원회는 공익위원들 중심으로 <근로시간단축에 관한 공익위원의 제안>을 발표했다. 업종별·규모별로 노동시간을 5년에 걸쳐 단계적으로 단축하고 임금수준을 보전하자는 내용을 담고 있다.

이후 주 44시간에서 주 40시간으로의 노동시간 단축은 노무현 정부 시기인 2003년 8월 근로기준법 개정안이 국회를 통과한 뒤 2004년 7월 1일부터 업종별·규모별로 단계적으로 시행됐다. 20명 미만 사업장의 주 40시간제는 2011년 도입됐다.

이명박 정부는 글로벌 금융위기 이후 새로운 노동시장 질서를 확립하는 출발점으로 장시간 근로 해소를 꼽았다. 노사정위 합의에는 양질의 파트타임, 생산성-직무 반영 임금체계와 같은 노동시장 유연화 조항이 포함된 것도 특징이다. 첫 합의는 경제사회발전노사정위의 2010년 9월 30일 본위원회에서 <장시간 근로관행 개선과 근로문화 선진화를 위한 노사정 합의문> 채택이다. 노사정은 장시간 근로가 노동의 질을 떨어뜨리고 저출산 추세와 연결되는 선진화의 걸림돌이라는 내용을 합의문에 명시했다. 2020년 이내에 연간 근로시간 1,800시간대로 단축, 근로자와 기업 여건에 맞는 근로 형태 개발, 양질의 파트타임, 생산성-직무 반영 임금체계 등의 내용도 합의에 포함됐다.

장시간 근로를 가능하게 만드는 특례제도를 개선하기 위한 논의도 이루어졌다. 근로시간특례업종개선위원회는 2012년 1월 27일 공익위원 명의로 <근로시간 특례제도 개선을 위한 공익위원 의견>을 발표했다. 특례업종 범위를 명확화하고 사용자-근로자 대표 간 서명합의 사항을 명시해 노동자 건강을 보호하고 안전을 보장하자는 취지였다.

앞서 노사정위가 2000년 합의에서 연간 노동시간 목표를 2,000시간 이하로 잡았다면,

경제사회발전노사정위는 2012년 합의에서 연간 노동시간 목표를 1,800시간대로 규정했다. 노사정기구에서 연간 노동시간 단축 목표를 200시간 줄이는 데 약 12년이 소요된 셈이다.

박근혜 정부 때는 실노동시간 감축 문제를 의제로 다루는 한편 노동시간 유연화 조항도 구체적으로 논의했다. 법정노동시간이 주 44시간에서 주 40시간으로 줄었음에도 불구하고 노동현장에 장시간 근로가 여전한 때문이다. 당시 한국 노동자들은 경제협력개발기구(OECD) 소속 국가 중 최고 수준의 장시간 근로를 지속하고 있었다.

경제사회발전노사정위 실근로시간단축위원회 공익위원들은 2013년 4월 4일 <실근로시간 단축을 위한 공익위원 권고문>을 통해 초과근로시간 상한 1주일(7일간) 12시간 명시, 탄력근로 단위기간 확대, 특별연장근로·교대제·과중근로 등 장시간 근로 개선을 권고했다. 3개월이 지난 2013년 7월 17일 공익위원 명의 권고문을 본위원회에 상정해 통과시켰다.

이후 경제사회발전노사정위 일·가정 양립을 위한 일자리위원회 역시 2015년 6월 26일 공익위원 명의로 <양질의 시간제 근로 활성화를 위한 공익위원 권고문>을 내놓았다. 권고문에는 일·가정 양립과 양질의 일자리 확충, 시간제 근로자 임금 등 근로조건은 비례성 원칙에 따라 결정, 양질의 시간제 근로 활성화 등의 내용을 담았다. 모성보호에 초점을 맞추면서 양질의 시간제 일자리를 활성화하는 방식으로 노동시간 유연성을 더하려는 시도였다.

문재인 정부는 주 최대 52시간 제도의 현장 안착을 위해 탄력적 근로시간제 단위기간을 확대했다. 노동시간 유연화가 목표였다. 경사노위 노동시간제도개선위원회는 2019년 2월 19일 <탄력근로제 개선을 위한 합의문>을 발표했다. 주요 내용은 탄력적 근로시간제 단위기간 최대 6개월, 근로일 간 11시간 연속휴식시간 의무화(서면합의 예외), 주 최대 52시간제 시행에 맞춰 단계적 적용, 고용노동부에 제도운영에 관한 전담기구 설치 등이다.

경사노위는 탄력근로제 합의 과정에서 논란에 휩싸였다. 탄력근로제 확대에 반대하는 비정규직·청년·여성 등 계층별 대표의 불참으로 경사노위 본위원회가 두 차례 무산됐다. 이미 정치권이 단위 기간 확대를 전제로 경사노위에 탄력근로제 논의를 요구했던 터라 논란은 불가피했다.<sup>27)</sup>

27) 2018년 11월5일 여야정 상설협의체(대통령 주재)는 탄력근로제 확대에 합의했으며, 8일 여야3당 원내대표회의에서 탄력근로제 확대법안을 연내에 처리하기로 합의했다. 11월 9일 국회 환노위원장은 탄력근로제에 대한 사회적 합의를 경사

결국 탄력적근로제 논의는 경사노위 본위원회 의결을 거치지 않고 의제별위 논의만으로 국회에 제출된다. 이후 경사노위는 기존 위원들을 해촉하고 새로운 위원을 위촉한다. 경사노위는 의제별위 합의 이후 8개월 가까이 지난 2019년 10월 11일 본위원회를 열어 합의문을 통과시켰다. 국회는 이를 바탕으로 2020년 12월 9일 탄력근로제 단위 기간 확대를 담은 근로기준법 개정안을 통과시켰다.

## 나. 비정규직 대책

외환위기 이후 정규직과 비정규직 같은 고용 형태를 둘러싼 격차가 쟁점으로 부상하며 경사노위는 비정규직 문제를 주요하게 다루게 되었다. 초기에는 비정규직과 관련한 명칭이 사회적으로 합의되지 않았다. 김대중 정부가 비정규직으로 부르기로 했음에도 비정규직과 비정규 근로자, 비전형 근로자, 한시 근로자 등의 명칭이 혼재돼 사용됐다.

노사정위는 2001년 7월 노사정위원회 비정규직대책특위 논의 개시했다. 2002년 7월 22일 <비정규근로자대책 관련 노사정 합의문>을 도출하고 본위원회에 상정해 통과시켰다.<sup>28)</sup> 노사정은 합의문에 비정규직 범위와 통계 개선, 근로감독 강화, 사회보험 적용 확대 및 복지 확충, 한시적 근로자 파악을 위해 경제활동인구조사 부가조사 문항을 수정하는 내용을 담았다. 국가 차원에서 비정규직을 정의하고 처우개선을 논의한 첫 번째 사례였다.

그러나 실제 법 개정을 둘러싸고는 격렬한 찬반 논쟁이 벌어졌다. 노사정 논의는 결렬되었고 결국 비정규직대책특위는 2003년 5월 28일 공익위원 명의로 <비정규직 근로자 대책 공익위원안>을 마련했다. 기간제의 경우 일정 기간이 지나면 기간의 정함이 없는 근로계약으로 간주하고, 근로자파견업종이 아닌 불법파견 근로자는 사용자에 직접 고용된 것으로 간주하는 내용이었다. 정부가 이를 토대로 2004년 8월 정부안을 입법 예고하자, 2004년 9월 16일부터 22일까지 민주노총, 한국노총, 비정규직노조가 함께 열린우리당 의장실 점거 투쟁을 이어갔다. 그럼에도 해당 안이 국회에서 11월에 제출되며 국회 심의가 이어졌다. 2005년 2월 민주노동당이 회의장을 점거하며 환노위 법안심의가 중단되었고, 비정규직법안 국회 처리도 유보된다. 결국 민주노총은 2005년 3월에 노사정대표자회의에 응해 국회와 함께 2005년 4월 8일부터 약 한 달간 11차에 걸쳐 실무협상에

노위에 공식 요청했다.

28) "비정규직법 입법·개정 일지"(연합뉴스, 2009.7.1.) 내용을 참고해 경사노위 보고서 내용을 재구성함.

참여했으나 결렬된다. 이후 열린우리당 주선으로 11월에 다시 노사 비정규직법 대표자회의 및 실무교섭이 있었으나 합의가 이루어지지 못했다. 2005년 11월 30일 한국노총이 합의에 응하며 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(기간제법) 제정안이 국회를 통과한다.

법안 통과 후 노사정위는 비정규직 직업훈련을 의제로 다룬다. 노사정위는 2006년 3월 31일 <비정규직 및 중소기업 근로자 직업훈련 관련 합의문>을 통해 인력개발인증제를 도입하고, 비정규직 훈련 수강 지원금을 확대하며, 커리어 컨설팅트제 도입을 검토하고자 제안했다.

경제사회발전노사정위는 기간제법 제정안과 파견법 개정안, 노동위원회법 개정안 등 비정규직법이 2007년 7월 시행되자 같은 해 12월 21일 <비정규직법 시행에 따른 중소기업 지원방안 관련 합의문>을 발표했다. 비정규직법 차별금지 규정 확대로 중소기업 경영이 어려워졌다고 판단해서다. 노사정은 합의문에 중소기업 비정규직 고용안정 및 처우개선, 비정규직 차별 해소와 정규직 전환 지원방안을 담았다. 비정규직법 시행 이후 평가 및 개선 활동을 병행했다.

2008년 3월 노동부 장관이 비정규직법 개정 필요성을 거론하기 시작하며, 2009년 4월 비정규직법 정부 개정안이 제출된다. 경제사회발전노사정위는 2009년 6월 5일 <비정규직 입법효과 평가체계 구축 관련 합의문>을 비정규직대책위원회와 본위원회에서 통과시켰다. 비정규직법 평가체계 구축과 고용형태별 및 형태 간 체계적 개선효과 평가 등의 내용이 합의문에 포함됐다. 비정규직법의 경제·사회적 영향을 지속적으로 평가하겠다는 취지였다.

가장 큰 쟁점 사항인 비정규직법 고용기간 제한조치인 “사용자는 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 수 없고, 2년을 초과할 시에는 정규직으로 고용된 것으로 간주”하는 내용에 대해서는 합의가 어려웠다. 정부나 사용자는 2년 기간제 사용기간을 늘리길 희망했고 노동계는 더 엄격한 규제를 주장했다. 2009년 6월 여야 3당과 양대 노총 비정규직 연석회의의 시작되었다. 그러나 협상은 결렬됐고 예정대로 7월부터 비정규직법 고용기간 제한조치가 시행되었다.

## 다. 노조 전임자 급여-복수노조 논란

경사노위 회의체에서 가장 오랫동안 노사정의 힘겨루기가 있던 노동 의제는 노조 전임자 급여 지급금지와 사업 또는 사업장 단위 복수노조 허용 문제였다. 이른바 노조 전임자 급여-복수노조 논란이다.

노동계 입장에서 노조 전임자 급여 지급금지(2010년 7월 시행)는 조직 생존의 문제였다. 사용자가 지급하던 전임자 급여가 끊기면 조합비로 전임자 급여를 충당해야 하고, 그렇게 되면 노조 활동에 쓸 사업비가 부족해질 수 있다. 반면 재계 입장에서는 사업 또는 사업장 단위 복수노조 허용(2011년 7월 시행)은 미지의 길이었다. 그동안 사업장에서 사업주는 하나의 노조와 단체교섭을 하고 단체협약을 체결했다. 그런데 복수노조가 허용되면 여러 노조와 각각 단체교섭을 하고 단체협약을 체결해야 하는 탓에 교섭 비용이 증가 우려가 있었다.

사실 노조 전임자 급여 지급금지 문제와 복수노조 허용 문제는 동시에 다룰 사안이 아니다. 노조 전임자 급여 지급 여부가 노사 자율의 문제라면 사업장 단위 복수노조 허용은 헌법상 단결권의 문제다. 그럼에도 노조 전임자 급여-복수노조 이슈는 패키지로 묶여 13년간 동일 선에서 논의를 이어 갔다.

출발은 노동조합법 제정안이었다. 1996년 하반기 노동계 총파업을 겪은 김영삼 정부는 국회를 통과한 법안을 국회로 되돌리는 조치를 단행했다. 1997년 3월 13일 국회를 통과한 노동조합법 제정안에는 노조 전임자 급여 지급금지와 복수노조 허용 조항이 담겼다. 이후 법률 부칙에 의해 1997년에 5년, 2001년에 5년, 2006년에 3년 등 시행이 세 차례 유예되었다.

2001년 처음 유예했던 기간 만료일이 다가오자 논의가 시작됐다. 2001년 2월 9일 <노동조합 및 노동관계조정법 개정방안>에 합의하며 5년 유예조항을 두었다. 다시 결정의 시기가 찾아오자 경사노위 밖에서 노사정대표자회의가 소집되었다. 노사정대표자회의는 2006년 9월 11일 <노사관계 선진화를 위한 노사정 대타협 선언문>을 채택했다. 대립적 노사관계가 사회 통합을 저해하는 만큼 노사관계를 선진화해야 성장이 지속 가능하다고 설명하고 있으나, 속내는 노조 전임자 급여 지급금지와 사업 또는 사업장 단위 복수노조 시행의 유예였다. 복수노조 허용과 노조 전임자 급여 지급금지 규정 시행을 2009년 12월

31일까지 3년간 유예했다. 직권중재제도 폐지와 부당해고 벌칙 삭제, 근로계약·해고통지 서면화를 선언문에 포함했다. 다시 결정의 시기가 도래하자 경제사회발전노사정위가 먼저 운을 띄웠다. 경제사회발전노사정위 노사관계선진화위원회 공익위원은 2009년 7월 20일 <복수노조 교섭체계 합리화와 노조전임자제도에 관한 공익위원의 합의문>을 내놓으면서 노사정 합의를 촉구했다. 공익위원들은 노조 설립 자유 보장과 노조의 자율적 교섭창구 단일화 원칙, 노동위원회 업무 관장 등을 대안으로 제시했다.

노사정 대표자 합의가 있어야 13년간 계속된 노조 전임자 급여-복수노조 논란을 해결할 수 있었다. 노조 전임자 문제에 대한 한국노총의 입장은 강경했기에 노사정위 논의를 중단하고 민주노총도 참여하는 노사정 6자 대표자회의를 제안했다. 하지만 6자대표자회의는 합의를 도출하지 못한다. 노동부는 한국노총·한국경총·노동부 집중논의를 새롭게 제안했다. 이후 노사정은 2009년 12월 4일 대표 협상을 거쳐 <전임자·복수노조 제도 개선 관련 노사정 합의문>을 발표했다.

핵심은 단계적 시행이었다. 노조 전임자 급여 지급금지는 2010년 7월부터, 사업 또는 사업장 단위 복수노조 허용은 2012년 7월부터 시행하도록 했다. 노조 전임자 급여 지급금지와 관련해서는 근로시간면제(타임오프) 제도가 도입됐고, 사업 또는 사업장 단위 복수노조 허용과 관련해서는 교섭창구 단일화 및 교섭대표노조 공정대표의무가 명시됐다. 국회는 노사정 합의문을 바탕으로 추가 논의를 벌인 끝에 노동조합법 개정안을 통과시켰다. 노조 전임자 급여 지급금지는 2010년 7월 1일부터, 복수노조 허용은 2011년 7월 1일부터 시행하기로 했다. 또한 2009년 12월 31일 기준 복수노조 사업장의 경우 교섭창구 단일화를 2012년 7월 1일부터 시행하도록 했다.

노사정이 합의했던 근로시간면제, 교섭창구 단일화, 교섭대표노조 공정대표의무는 법안에 그대로 반영됐다. 13년간 노동현안이었던 노조 전임자 급여-복수노조 논란이 노사정 합의를 기반으로 일정하게 해소된 측면도 있다. 그러나 불씨는 여전했다. 민주노총은 복수노조 시행시기가 노조 전임자 임금 지급금지보다 1년 늦추어지며 “노조 설립의 자유를 빼앗았다”고 반발했다. 또한 창구단일화 방안은 위헌 소지 논란이 존재했으며 소수노조 교섭권 보장 문제도 큰 갈등 요소로 남았다.<sup>29)</sup>

29) [연속기획] ① 교섭창구 단일화, 위헌 논란은 여전”(매일노동뉴스, 2009.12.11.)

## 라. ILO 기본협약 비준

문재인 정부 시기 ILO 기본협약 비준 관련 논의가 경사노위에서 급히 시작된 이유는 2018년 11월 유럽연합(EU)이 '무역과 지속가능발전 위원회'라는 별도 위원회를 통해 한국이 국제노동기구(ILO) 핵심협약 비준을 위해 제대로 노력하지 않고 있다며 분쟁 해결 절차에 돌입해서다. 2011년 7월부터 발효된 한·EU 자유무역협정(FTA)에는 ILO 핵심협약 비준이 의무사항으로 명시돼 있다.

2018년 11월 당시 한국은 ILO 기본협약 8개 중 4개를 비준하지 않았다. 한국 정부가 비준하지 않은 ILO 기본협약은 결사의 자유와 단결권 보호 협약(제87호, 제98호)과 강제노동을 금지한 강제노동 협약(제29호), 제29호 협약을 보완한 강제노동 철폐 협약(제105호)이었다.

2018년 7월부터 열린 노사관계제도·관행개선위원회는 12차례가 넘는 전체회의와 10차례에 가까운 공익위원 및 간사단회의를 개최했다. 1주일에 2·3회를 개최한 적도 있고, 주말에는 집중 회의를 열기도 했다.<sup>30)</sup> 그러나 합의는 어려웠고 공익위원들이 2018년 11월 20일 <ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계제도개선에 관한 공익위원 의견>을 공개했다. 공익위원은 ILO 기본협약 비준이 국가 경쟁력 강화와 국제무역관계 협상력 제고를 위해 필수불가결한 조치라는 점을 강조했다. 주요 내용은 해고자와 실업자 등 근로자의 노조 가입이나 활동을 제한하지 않는 내용으로 법령 개정, 공무원 노동기본권 확대, 노조 가입이 허용되는 특정직 공무원에 소방공무원 포함, 고등교육법상 교원도 노조 설립·가입 허용, 근로시간면제 범위를 중립적이고 독립적인 기관에서 노사가 자율적으로 결정할 수 있도록 법령 개정 등이다.

공익위원은 이듬해 3월 18일 <ILO 기본협약 비준 등에 관한 노사정 합의를 위한 공익위원 제언>을 내놓고 노사 타협을 요구했고, 2019년 4월 15일에는 <ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계 제도·관행 개선 방향에 관한 공익위원 입장>을 발표한다.

문재인 정부는 ILO 기본협약 비준과 관련 법률 개정을 연계하면서 논의 장으로 경사노위를 활용했지만 노사정 합의는 결국 도출하지 못했다. 문재인 정부는 노사정 합의에 실패하자 공익위원들의 입장을 바탕으로 입법안을 마련했다. 그 과정에서 경총은 정부 추천

30) "초보 전문위원의 분투기 'ILO기본협약 탈고 다시 처음으로'"(한국노동사회연구소. 204호. 2019.1.21.)

공익위원들이 친(親)노동계 성향 인사들의 제안이라고 입장을 내기도 했다.<sup>31)</sup> 이후 국가가 2021년 1월 여당 중심으로 ILO 핵심 협약 비준을 위한 노동조합법 개정안과 중대재해처벌법 제정안을 통과시키자, 경총을 비롯한 사용자단체들은 크게 반발했다. 약 4개월간 경사노위를 보이콧하기도 했다.

결과적으로 문재인 정부가 3개 기본협약(제29호, 제87호, 제98호)을 비준하면서 미동의 ILO 기본협약은 강제노동 철폐 협약(제105호)만 남아있다.

선술한 노동시간 단축, 비정규직 대책, 노조 전임자 급여-복수노조, ILO 기본협약 비준은 노사단체들이 회의체에서 항의와, 불참과 이탈과 복귀를 반복하게 한 큰 쟁점이었다. 노사정 합의문이 나오지 않으면 주로 공익위원안을 토대로 국회 입법이 이루어진다. 반면 국회 입법사항은 아니지만 노사정 합의를 통해 정부 정책결정에 일정하게 반영된 의제도 있다. 주로 노사정위 초기에 있었던 공공기관 민영화, 금융기관 구조조정 관련 의제이다.

## 2 노사합의가 정책에 반영된 의제

### 가. 공공기관 민영화

김대중·노무현 정부의 금융·기업·노동·공공부문 등 4대 부문 구조조정을 추진했고 경사노위는 그 과정에서 불거지는 갈등 중 특히 공공기관 민영화와 금융부문 구조조정 문제를 둘러싼 핵심 사항을 회의체에서 다루었다.

공공부문에서 핵심 이슈는 공공기관 민영화였다. 노사정위는 1998년 6월부터 2006년 11월까지 8년간 공공부문구조조정특별위원회를 운영했다. 김대중 정부와 노무현 정부 시절 노사정위 논의는 개별 공공기관 민영화 사안을 다룰 정도로 구체적이었다. 합의 결과가 정부의 핵심 정책을 바꾸기도 했고, 구조조정에 따른 인력조정에 대한 노동계 의견까지 사안별로 수렴했다.

공공특위 논의 결과가 정부 정책에 반영된 대표적인 사례가 전력산업 배전 분할 중단이다. 김대중 정부가 1999년 1월 전력산업 구조개편 기본계획을 확정하자 노동계는 불안

31) ILO 핵심협약 비준 논의 결과에 대한 경사노위 공익위원 기자회견(4.15.) 관련 경총 코멘트(2019.4.15. 경총 홈페이지)

정한 전력수급과 고용불안정 우려를 제기하며 반발했다. 전력산업은 망산업으로 발전-송전(수송)-배전(판매)으로 구성된다. 한국전력에서 발전부문을 분리하는 과정에서는 노동자들이 파업에 나서기도 했다.

정부가 전력산업 구조개편을 밀어붙이는 가운데 2000년 6월 남북정상회담이 성사되면서 새로운 국면이 조성됐다. 노사정위는 2000년 6월 29일 <전력산업 구조개편 관련 건의>를 채택해 정부에 전향적 검토를 요청했다. 남북 교류와 경제협력에 따른 전력 수급 정책 등 변화한 여건과 공공부문 역할을 감안해 구조개편을 전향적으로 검토해야 한다는 주문이었다.

노사정위 공공특위는 2003년 8월 27일 <배전분할 관련 공동연구단 구성 등 결의>에 합의했다. 공공특위 결의로 구성된 공동연구단은 합리적인 전력망산업 개혁방안을 연구하고 배전분할의 타당성·쟁점·해외사례를 검토했다. 노동계와 정부는 공동연구단에 의견만 제시했다. 노사정위는 공동연구단의 연구 결과를 바탕으로 2004년 6월 30일 본위원회에서 <전력산업 배전분할 관련 결의문>을 도출했다. 정부는 도매시장 경쟁을 위한 배전분할 추진을 중단하고, 한국전력은 배전사업부문의 독립사업부제 도입을 단계적으로 시행한다는 내용을 결의문에 담았다. 결국 정부는 공공특위의 배전분할 추진 중단 결의를 받아들였다. 정부의 주요 공공정책 실행이 노사정위 논의 결과를 근거로 중단된 최초의 사례였다. 공공특위가 개별 공공기관 민영화 사례에 대한 구체적인 합의를 도출하면 정부는 이를 정책에 반영했다. 공공특위 논의를 거쳐 본위원회에 올라온 개별 공공기관 민영화 안건을 차례로 의결했다. 노사정위는 2001년 10월 5일 <한국통신과 정보통신노련간 통신기술/산업개발 민영화 관련 합의문>, 2002년 7월 22일 <(주)고속도로정보통신공단 민영화 관련 합의문>, <(주)고속도로관리공단 민영화 관련 합의문>, <(주)한국건설관리공사 민영화 관련 합의문>, <(주)뉴하우징 민영화 관련 합의문>을 채택했다. 노사정위 공공특위는 2003년 12월 16일 <고속도로관리공단 민영화 합의사항 관련 권고문>을 도출했다. 공공기관 민영화 관련 합의사항의 주요 내용은 일정 기간 사업권 보장, 고용보장, 민영화 유예, 경영혁신 등이다.

철도와 체신부에서 합의도 있었다. 노사정위는 2000년 12월 14일 <철도 구조조정 계획 관련 합의문>에 합의했다. 열차 1인 승무를 포함해 철도부문 인력감축 논란이 불거진 상황이었다. 노사정위는 합의문에 인력감축 계획대로 시행, 열차 1인 승무화 단계적

시행, 철도 민영화의 경우 충분한 준비가 필요하다는 철도청의 의견과 경쟁력 확보가 전제되어야 한다는 철도노조의 의견을 각각 명기했다. 2001년 7월 31일 합의한 <체신부문 인력감축계획에 관한 합의문>은 체신부문 인력감축 계획을 2001년 이후 3,756명 감축에서 2001년 998명 감축으로 조정하는 내용이 담겼으나, 우편집중국 및 우체국 신설에 필요한 인력은 2002년에 증원을 적극 검토하기로 했다.

## 나. 금융부문 구조조정

노사정위 금융부문구조조정특별위원회는 금융산업실업대책위원회와 금융산업발전대책위원회 시절을 포함해 1998년 7월부터 2006년 11월까지 8년간 운영됐다. 금융부문 구조조정의 원칙과 방향, 노동시간 단축, 구조조정과 고용안정 방안, 금융노동자 재교육 방안, 비정규직 축소와 차별철폐 방안 전반을 논의했다.

금융특위 논의는 구체적이고 포괄적으로 진행됐다. 노사정위 금융산업발전대책위는 1998년 7월 29일 <은행 구조조정과 관련된 현안문제에 관한 대정부 건의문>을 발표했다. 공익위원 명의 건의문을 금융산업발전대책위가 채택했다. 금융감독위원회가 그해 6월 27일 동화·대동·동남·경기·충청 등 5개 은행의 퇴출을 발표했기 때문에 건의사항은 구체적이었다. 금융산업발전대책위는 피인수은행 4급 이하 직원을 최대한 고용하고, 재고용 시 채용장려금을 지급하며, 5개 퇴출은행 근로자 재고용 및 생활안정지원 문제를 조속히 해결하라고 촉구했다.

노사정위는 추석을 앞두고 노동계 파업이 예상됐던 1998년 9월 28일 <9개 은행의 고용조정 현안 해결을 위한 권고문>을 내놓았다. 평화적인 노사 자율교섭을 촉구하고 노조 파업 자제 및 노사 실질 협의, 관련 은행은 노사 협의 결과 경영정상화 계획 반영 등을 주문했다. 인력조정과 퇴직자 생활안정 지원방안은 반드시 노사가 자율적 협의를 통해 마련하도록 했다.

노사정위는 금융노조가 파업에 돌입한 2000년 7월 11일 합의를 이끌어 냈다. 파업 이튿날 <금융산업 발전과 금융개혁 추진방향 합의>를 본위원회에 상정해 통과시켰다. 합의에는 정부가 주도하는 강제적 합병은 없다는 내용이 포함됐다. 해당 합의는 '금융개혁 대 타협'으로 명명되기도 한다.

금융개혁 대타협의 주요 내용은 은행 경영자율성 보장조치, 2단계 금융개혁은 시장원리에 따라 추진, 금융개혁은 정부 주도의 강제적 합병 없이 추진, 예금부문 보장제도는 예정대로 실시하되 유연성 발휘, 은행에 지급책임이 있는 러시아 경협차관은 정부가 조속한 시일 내에 명확한 처리방침 결정 등이다.

금융권 구조조정 문제도 구체적인 의제로 다루었다. 노사정은 2000년 12월 22일 <금융 구조조정 계획 관련 합의문>을 통해 한빛·평화·광주·경남 등 4개 은행을 금융지주회사 사회사로 편입하고 인력감축 및 합병은 노사 협의로 결정한다는 내용을 발표했다. 반기별로 양해각서(MOU) 이행상태를 점검해 추가 공적자금 투입 여부를 결정한다는 이행 점검 절차까지 합의문에 담았다. IMF 사태 이후 세 차례에 걸친 금융산업 구조조정이 실시되었다. 그 과정에서 노동조합의 참여기회와 발언권이 금융특위를 통해 한정적이거나 존재할 수 있었다.

상술한 공공기관 민영화나 금융 구조조정 과정에서 노사정 간 합의가 민영화나 구조조정 자체를 저지하는 효과가 있었다고 보기는 어려울 것이다. 다만 구조조정의 속도를 조절하거나 일정한 고용보호 등 노동 측의 발언권이 한정적인 수준에서 존재했다.

### 3 비갈등적 의제

청년층 일자리 문제나 코로나19 위기 극복 등의 논의는 상대적으로 앞선 의제에 비해 크게 갈등적이지 않았다. 그렇다고 실효성 있는 합의가 있었다고 보기도 어려울 것이다. 상대적으로 추상적인 선언의 내용을 담고 있어 노사정 간 문제를 공유하는 수준이었다.

#### 가. 청년층 일자리

경사노위 최초로 청년층 일자리 정책이 논의된 시기는 김대중 정부 때였다. 노사정위는 2002년 7월 22일 합의문 명칭에 청년을 넣은 최초의 합의인 <청년층 고용창출을 위한 합의문>을 내놓았다. 주요 내용은 인적자원개발 효율화 및 직업정보 인프라 구축, 채용 과정에서 불합리한 차별 해소, 기업 투자 촉진 등을 담고 있다.

박근혜 정부도 청년정책과 관련해 구체적이고 세분된 노사정 합의를 이끌어 냈다. 경제

사회발전노사정위 세대간생생위원회는 2012년 10월 26일 <청년고용 증진을 위한 노사정 합의문>을 채택했고, 2013년 7월 17일 본위원회를 통과했다. 노사정은 청년고용촉진 특별법상 공공부문의 청년고용 노력의무를 강조하면서 세대 간 상생고용과 좋은 일자리 창출 협력, 성공적 창직·창업 여건 조성, 청년 경쟁력 제고 위한 수준 높은 직업훈련 실시 등의 내용을 합의문에 포함했다.

2015년 9·15 사회협약(노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문-사회적 대타협)의 후속조치로 같은 해 11월 6일 청년층 대표가 참여하는 청년고용협의회를 발족했다. 박근혜 정부에서 논의를 시작한 청년고용협의회는 문재인 정부 때까지 이어졌다. 제1기 청년고용협의회는 2016년 11월 3일 청년위원 1차 제안서와 공익위원 제안서를 각각 내놓았다.

이들은 노동시장 이중구조와 일자리 mismatch에도 청년고용대책이 정체성을 확보하지 못하고 있다고 지적하며, 청년위원은 단체협약상 고용세습 조항 삭제, 채용문화 개선, 고용보험 수급요건 완화, 중소기업 근로복지환경 개선을 요구했다. 공익위원은 대·중소기업 격차 완화, 대학의 취·창업 지원 강화, 미취업자 직업교육훈련 현장성 제고, 청년 창업 및 해외 진출 활성화, 청년정책 소통채널 강화 등 5대 당면과제를 제안했다.

제2기 청년고용협의회는 2017년 2월 28일 2차 청년위원 제안서, 4월 7일 공익위원 제안서를 각각 발표하고 청년고용정책 과제를 제시했다. 청년위원들은 취업성공패키지 청년 옴부즈맨 제도 도입, 국가직무능력표준(NCS) 사교육비 부담 완화, 중·고등학교 교과과정에 노동기본법률 교육을 포함한 10대 핵심과제를 제안했다. 공익위원들은 mismatch 구조화 방지, 원청·협력업체 연대성 증진을 위한 공정거래제도 개선, 학자금 상환 부담과 과도한 주거 부담 경감을 비롯한 10대 과제를 내놓았다. 이들은 2017년 11월 3일에는 3차 청년위원 제안서와 공익위원 제안 종합 정리문을 각각 발표했다. 청년위원들은 사교육 부담 감소, 직장 내 괴롭힘 근절, 기회는 평등하고 과정은 공정한 채용질서 구축을 요청했다. 공익위원들은 공정한 제도 확립과 격차 완화, 직업교육훈련 시스템 혁신, 청년의 삶의 질 제고를 주문했다.

노사정위 청년 논의는 초기에는 일자리 문제에서 시작해 취·창업 지원, 사교육비 부담 완화, 공정한 채용질서 구축, 노동기본법률 교육, 주거 부담 경감, 직장 내 괴롭힘 근절, 삶의 질 제고로 확장됐다.

그런데 ‘단체협약상 고용세습 조항 삭제 조항’ 등이나 <청년고용>과 함께 정년연장, 임

금피크제 논의가 이루어질 때를 제외하면 주로 청년 관련 내용은 주로 '선언'이나 다소 거시적인 미래 과제를 논하는 내용이 많다. 당장 세부 법 개정이나 예산증액을 목표로 삼지 않으니 상대적으로 노사정 간 이견이 크지 않았다.

## 나. 코로나19 위기 극복

코로나19 팬데믹이 2020년부터 수년간 전 세계를 휩쓸었다. 경기는 둔화했고 노동시장은 침체하며 한국도 예외는 아니었다.

경사노위 본회의는 2020년 3월 5일 <코로나19 확산에 따른 위기 극복을 위한 노사정 선언>을 내놓았고, 보건의료위원회는 2020년 3월 19일 <코로나19 확산 위기 극복을 위한 보건의료위원회 합의문>을 발표하기도 했다. 특히 문재인 정부는 국무총리가 주재하는 노사정대표자회의를 가동하며 민주노총까지 참여하는 협약을 도출하고자 했다. 그러나 민주노총 지도부가 코로나19 관련 협약에 대한 대의원의 동의를 받지 못하며 불발된다.

이후 경사노위는 2020년 7월 28일 본위원회를 열어 <코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약>을 통과시켰다. 노사정은 고용유지지원 제도 확충, 무급휴직 지원금 지급요건 완화, 특별고용지원업종 기간 연장 및 추가 지정, 전 국민 고용보험 도입, 국민취업지원제도 시행, 공공의료인프라 확대, 질병 돌봄휴가 확대에 합의했다.

코로나19가 장기화하면서 가장 직격탄을 맞은 산업 중 한 곳은 관광이었다. 최악의 경영위기에 직면한 관광업 노동자에 대한 지원책이 필요했다. 경사노위 관광산업위원회는 2020년 8월 18일 <관광산업 생태계 유지와 고용안정을 위한 긴급 노사정 합의문(안)>을 발표했다. 코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약 추가 합의, 관광진흥개발기금 확충 및 내수 활성화, 용자제도 개선 등의 내용이 합의문에 포함됐다. 재계는 노동자 고용유지를 위해 최대한 노력하고 노동계는 위기 극복에 협력하기로 했다.

이외에도 코로나19 확산에 따른 보건의료인력 부족과 지역적 불균등 분포 문제가 중요해지자 경사노위 보건의료위원회 공익위원들은 2020년 10월 27일 <국민의 건강권 보장과 지속가능한 보건료체제 마련을 위한 보건의료위원회 공익위원 권고문>을 발표하기도 했다. 의과대학 및 간호대학의 입학 정원을 확대하는 내용으로, 당시 의대 정원 확대를 반대하는 의사들의 집단행동과 반대되는 의견이었다. 권고문의 내용은 꽤 구체적이다.

공익위원들은 인구 1천 명당 2.4명인 임상 의사 수를 2040년까지 3.5명 수준(2019년 OECD 국가 평균 의사 수)에 도달하도록 2022년부터 의대 입학정원을 확대하고, 인구 1천 명당 3.8명인 임상간호사 수를 2030년까지 7.0명 이상이 되도록 2022년부터 간호대 입학정원을 늘리라고 정부에 요청했다. 그렇다고 해당 내용이 국회에서 논의되거나 의료계와 정부 논의의 근거가 되었다고 보기는 어렵다. 노사정 간 문제의식을 공유하는 수준에서 권고문을 발표했다고 볼 수 있다.

## 제4절

## 소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 경사노위 회의체 운영 프로세스와 키워드 범주화로 본 노동의제 변화, 주요 사회협약 내용과 배경, 노동 쟁점 논의 경과와 결과를 살펴봤다. 지난 23년간 경사노위 회의체의 주요 합의와 권고·건의, 제안은 총 159건이다. 수준별로 분류하면 합의가 117건(73.6%)으로 가장 많았다. 권고·건의는 27건(17.0%), 제안은 15건(9.4%)이었다. 경사노위가 의제로 채택하면 10건 중 7건 이상에서 노사정 합의문을 도출했다는 의미이다.

경사노위 회의체 합의/권고·건의/제안 프로세스는 형식적으로 3단계 합의(실질적으로는 의제별·업종별위-본위원회 2단계)가 주를 이루는 가운데 1단계 합의(합의·권고·건의) 또는 1단계 합의 실패 후 공익위원 제안의 형태로 나타났다. 노사정대표자회의나 노사정 대표 협상도 내부 논의구조를 두고 정리된 안건을 다루긴 하지만 대체로 노사정 대표급 직접 협상으로 현안을 타결하는 경우가 적지 않았다.

경사노위가 노사정 논의 테이블에 올린 노동 의제는 시기별로 달랐다. 외환위기 때는 4대 부문 개혁을 포함한 사회경제 전반을, 구조조정 국면에서는 노동정책과 구조조정을 다뤘다. 노사정위원회법이 제정된 뒤에는 노동정책으로 의제 범위에 초점이 분명해졌다. 경제사회발전노사정위와 경사노위로 개편되는 과정에서 노동정책뿐만 아니라 경제·사회정책까지 범위가 넓어졌다.

역대 정부가 경사노위 회의체에서 도출한 합의와 권고·건의, 제안 건수를 키워드 범주화로 분석했더니 가장 많이 다뤄진 노동 의제는 노동정책(25.2%)이었고, 노사관계(17%)와 공공정책(14.5%)이 뒤를 이었다. 직업능력개발(6.9%)과 안전보건(6.3%), 노동복지(3.8%), 모성보호(1.8%), 노동교육(1.2%)은 상대적으로 노사정의 관심을 받지 못했다.

정부별로 살펴보면 역대 정부가 힘을 실었던 정책 분야가 드러난다. 김대중 정부는 공공정책, 노무현·이명박·박근혜·문재인 정부는 노동정책에 초점을 두었다. 2순위 노동의제의 경우 김대중·노무현·이명박 정부는 노사관계, 박근혜·문재인 정부는 안전보건에 관

심을 보였다. 노사정 대표급 회의체 합의 의결률은 노무현 정부 이후 하락 추세다. 이명박 정부 시기 노사정 대표급 회의체 합의 건수는 전체 20건 중 15건으로, 의결률은 75%였다. 박근혜 정부 때는 전체 15건 중 10건으로 의결률이 66.7%로 하락했다. 문재인 정부 들어서는 전체 27건 중 4건으로 노사정 대표급 회의체 의결률이 14.8%로 급락했다.

역대 정부의 노사정 대표급 회의체 합의 의결률이 문재인 정부 들어 급감한 이유는 경제위기 혹은 노동시장과 관련해 적지 않은 후속 조치가 필요한 사회협약이 없었던 데다, 본 연구의 공식 자료 취합 기간이 1998년 1월 20일부터 2021년 11월 10일까지여서 정권 전체를 담지 못해서다.

문재인 정부에서는 전체 합의/권고·건의/제안 건수 17건 중 13건이 의제별·업종별위원회와 특위 합의였다. 경사노위 운영을 본위원회 합의 중심이 아니라 의제별·업종별위원회 중심의 사회적 대화에 초점을 맞췄던 것으로 보인다.

역대 정부는 경제주체인 시민들의 폭넓은 동의가 필요한 현안의 경우 경사노위에서 논의하고자 했다. 김대중 정부는 <경제위기 극복을 위한 사회협약>, 노무현 정부는 <일자리 만들기 사회협약>, 이명박 정부는 <경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문>, 박근혜 정부는 <고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리협약>과 <노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의문-사회적 대타협>, 문재인 정부는 <코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약>을 체결했다.

경사노위가 다룬 노동 쟁점 중 노동시간 단축, 비정규직 대책, 노조 전임자 급여·복수노조, ILO 기본협약 비준 등의 의제는 회의체 자체를 흔들 정도로 노사 간 격렬한 갈등의 제였다. 합의를 둘러싸고 노사단체의 항의와 이탈과 불참, 복귀가 이어졌고 경사노위 밖에서도 대표자 회의가 열리며 논의를 이어갔으나 합의는 쉽지 않았다. 한국노총만 포함해 노사정 합의문을 만들거나 공익위원안을 토대로 국회 입법에 반영되었다. 입법 이후에도 지속적인 갈등과 쟁점 사항이었다.

그에 비해 노사정 초기에 이루어진 공공기관 민영화, 금융부문 구조조정 등 합의는 구체적이고 포괄적으로 정부 정책에 반영되기도 했다. 가령 2004년 6월 30일 노사정위 기본위원회에서 합의한 <전력산업 배전분할 관련 결의문>은 정부 공공정책 계획을 중단하는 중요한 근거가 되었다. 개별 공공기관의 인력조정에 대한 구체적인 합의도 노사정위에서 이루어졌고 금융부문 구조조정 과정에서도 일정하게 노동계 요구가 반영되었다.

이에 비해 청년층 일자리, 코로나19 위기 극복 등의 의제는 상대적으로 갈등적 의제는 아니었다. 합의 수준과 제안 내용이 선연적이고 규범적인 수준의 내용이 많아서다.

선술한 경사노위 활동의 역사는 주요 노동의제, 전체 회의체 합의 건수, 권고·건의 건수, 제안 건수, 노사정 대표급 회의체 주요 노동 의제와 합의 의결률, 사회협약, 합의 시기, 경사노위 노동 쟁점을 역대 정부별로 구분해 [표 4-8]로 요약할 수 있다.

[표 4-8] 경사노위 활동의 역사 요약

구분	김대중 정부	노무현 정부	이명박 정부	박근혜 정부	문재인 정부
경사노위 주요 노동의제	공공정책 금융정책	노동정책 금융정책	노동정책 노사관계	노동정책 안전보건	노동정책 노사관계
전체 회의체 합의 건수	44 (3)	31	15	10	17 (13)
권고·건의 건수	10	8	1	2	6
제안 건수	3	1	4	3	4
노사정 대표급 회의체 주요 노동의제	공공정책 노사관계	노동정책 노사관계	노동정책 노사관계 노동보험	노동정책 안전보건	노동정책 안전보건
노사정 대표급 회의체 합의 의결률	71.9%	77.5%	75.0%	66.7%	14.8%
사회협약	경제위기 극복을 위한 사회협약	일자리 만들기 사회협약	경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문	노동시장 구조개선을 위한 노사정 합의문 -사회적 대타협	코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약
합의 시기	1998년 2월 9일	2004년 2월 10일	2009년 2월 23일	2015년 9월 15일	2020년 7월 28일
경사노위 노동 쟁점	공공기관 민영화, 금융부문 구조조정, 노동시간 단축		노조 전임자 급여와 사업 또는 사업장 단위 복수노조	청년층 일자리, 비정규직 대책	ILO 기본협약 비준, 코로나19 위기 극복

\* 주: ( )는 본위원회, 노사정대표자회의, 노사민정비상대책회의, 노사정 대표 협상 등 노사정 대표급 회의체에서 의결하지 못하고 특별위원회나 의제별·업종별위원회 합의에 그친 건수

# 제5장

## 누가 환노위 위원이 되는가

이상직·고민지

---

제1절 국회 환경노동위원회와 사람

제2절 분석 자료와 방법

제3절 누가 가는가?

제4절 어떻게, 왜 가는가?

제5절 소결



## 제 1 절

## 국회 환경노동위원회와 사람

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장의 목적은 국회 환경노동위원회(環境勞動委員會, Environment and Labor Committee, 이하 환노위)라는 현장에 대한 사례 분석을 통해 한국사회에서 노동의제가 다루어지는 방식에서 나타나는 특징을 규명해보려는 것이다. 환노위에 대한 사례 분석은 크게 세 차원에서 접근해 볼 수 있다. 첫째, 제도적 측면이다. 환노위가 언제, 어떤 계기로 만들어졌고, 이후 어떠한 제도적 변화를 겪었는지를 확인하는 작업이다. 둘째, 행위자의 측면이다. 환노위에 어떤 의원들이 어떤 맥락에서 참여했는지를 확인하는 작업이다. 셋째, 실천의 측면이다. 환노위에서 어떠한 법안이 논의되었는지, 그 결과가 어떠한지를 살펴보는 작업이다. 이 세 차원은 서로가 서로에게 맥락이 될 수 있다. 이 장에서는 특히 행위자 측면에 주목해 환노위의 성격을 확인해보고자 한다. 실천의 측면에 대한 분석은 제6장에서 제시할 것이다.<sup>32)</sup>

이 연구의 대상은 환노위이다. 시간적 범위는 환노위가 처음 설치된 13대 국회부터 가장 최근에 종료된 20대 국회까지다. 시기로는 1988년 5월부터 2020년 5월까지다. 20대 국회까지 보는 것은 완결된 자료를 확보할 수 있기 때문이다. 환노위는 상임위원회이다.<sup>33)</sup> 상임위원회는 “그 소관에 속하는 의안과 청원 등의 심사, 그 밖에 법률에서 정하는 직무를 수행”(국회법 제36조)한다. 상임위는 원칙적으로 정부부처를 기준으로 분류되는 소관을 기준으로 설치된다. 환노위의 소관 기관은 환경부와 고용노동부이다.<sup>34)</sup> 상임위에

32) 제도적 측면에 대해서는 본격적으로 다루지는 않을 것이다.

33) 위원회는 상임위원회와 특별위원회가 있으며, 특별위원회는 다시 상설특별위원회와 비상설특별위원회로 구분된다. 상설 특별위원회로는 예산결산특별위원회가 있다. 비상설특별위원회로는 “필요하다고 인정한 안건을 효율적으로 심사하기 위하여 본회의 의결로 설치되는 특별위원회”(국회사무처, 2021b: 159)와 윤리특별위원회, 인사청문특별위원회, 국정조사 특별위원회가 있다. 상임위원회는 1963년 6대 국회부터 도입되었다. 그전까지는 본회의 중심주의였다(오혜진, 2011). “상임위원회는 기본적으로 대통령제 하에서 전문성을 기반으로 관할 분야의 법안을 심의하고 의결하여 입법 권한을 강화해 ‘입법부와 행정부 간 권력 분립을 유지하는 역할을 한다.’”(오혜진, 2011: 29) 한편으로는 의회 내에서 분업을 통해 의회 운영의 효율성을 높이고 소수 의원들이 특정 분야의 심의를 전담해 정책전문성을 키우는 역할이 기대되기도 한다. 그러나 실질적인 도입 배경은 군사정부가 법안의 신속 처리를 위해서였다는 평가가 있다. “소관부처의 출장소”라는 평가가 한 예다(우병규, 1970: 165). 그 기능에 대해서도 “권위와 전문성 확립”보다는 “평등주의와 독점경제”의 측면이 강하다는 평가가 있다(서복경, 2010).

는 소위원회가 있다. 21대 국회 기준 환노위의 소위원회는 네 개다. 환경법안심사소위원회(8인, 위원장 임이자), 고용노동법안심사소위원회(8인, 위원장 김영진), 예산결산기금심사소위원회(9인, 위원장 이주환), 청원심사소위원회(3인, 위원장 이학영)이다.

환노위의 시작은 13대 국회(1988.05.30.~1992.05.29.)부터다.<sup>35)</sup> 1988년 6월 15일 제14차 국회법 개정으로 노동부<sup>36)</sup>를 소관으로 한 노동위원회가 설치되었다.<sup>37)</sup> 당시 정원은 16명이었다. 전체 의원 수 대비, 또는 상임위 정원 대비 비중은 4.9%였다.

[표 5-1] 13대 전반기 상임위원회별 정원

상임위명	정원	비중	상임위명	정원	비중
국회운영	26	8.0	농림수산	25	7.7
법제사법	16	4.9	상공	25	7.7
외무통일	18	5.6	동력자원	16	4.9
행정	18	5.6	보건사회	16	4.9
내무	27	8.3	노동	16	4.9
재무	29	9.0	교통체신	20	6.2
경제과학	16	4.9	건설	22	6.8
국방	17	5.2			
문교공보	17	5.0	합계	324	100.0

출처: 저자 작성

이후 변화는 14대 후반기에 있었다. 14대 국회(1992.05.30.~1996.05.29.)에서 ‘노동위원회 → 노동환경위원회 → 환경노동위원회’로 변경되었다. 구체적으로, 1994년 6월 28일 제18차 국회법 개정에서 노동부 및 환경처를 소관으로 하여 노동환경위원회로 명칭이 변경되었다.<sup>38)</sup> 이때는 김영삼 정부가 시작된 시기로, 상당한 변화가 있었다. 정원

34) 현재 고용노동부 소관기관은 다음과 같다. 중앙노동위원회, 최저임금위원회, 산업재해보상보험재심사위원회, 고용보험심사위원회, 지방고용노동청, 고용노동부고객상담센터, 근로복지공단, 한국산업안전보건공단, 한국산업인력공단, 한국장애인고용공단, 한국고용정보원, 한국폴리텍대학, 한국기술교육대학교, 노사발전재단, 건설근로자공제회, 한국사회적기업진흥원, 한국잡월드, 한국고용노동교육원, 경제사회노동위원회.

35) 노동위원회 설치 이전에 노동의제를 다룬 위원회는 보건복지위원회였다.

36) 참고로 노동부의 설치 연혁은 다음과 같다. 1948년 대한민국 정부수립 당시에는 사회부에 ‘노동국’이 있었다. 노동국은 1955년에 보건사회부에 소속되고 1963년에는 ‘보건사회부 노동청’이 된다. 노동청은 1981년에 ‘노동부’로 승격한다. 현재의 고용노동부라는 이름은 2010년이 정부조직법 개정되면서 붙은 것이다.

37) 이때 상당한 변화가 있었다. 상임위 네 개가 추가되었고, 기존 위원회 상당수가 이름이 바뀌었다.

이 2명 늘었다. 비중도 5.2%로 다소 높아졌다. 그러나 소관 부처가 ‘환경’으로 확장된 것을 고려하면 노동의제에 대한 역량은 오히려 감소했다고 평가할 수도 있다. 16대 전반기에는 정원이 다시 16명으로 줄어든다. 17대에 특별한 변화가 있지는 않았다. 그러나 구성면에서는 중요한 변화가 있었다. 바로 민주노동당의 등장이다(심지연, 2022: 540). 한편 여성 할당제가 도입되었다. 18~20대에서는 형식상으로는 큰 변화가 없다. 20대 국회에서 환경위원회와 노동위원회로 분리하자는 제안이 있었으나 받아들여지지 않았다.

상임위를 분석한 기존 작업은 크게 두 종류로 나뉜다. 먼저 특정 대수에서 상임위가 어떻게 구성되어 있는지를 살피는 작업이 있다. 다음으로 특정 상임위에 대한 사례 연구가 있다. 이들 연구 대부분은 특정 대수에 한정해 다루고 있다. 이 연구는 비교 맥락에서 환노위를 살펴보는 것과 동시에 역사적으로 변화 양상도 살펴본다는 점에서 차별점이 있다. 한편, 환노위를 별도로 분석한 작업은 없다. 이 장에서 답하고자 하는 질문은 ‘국회 환경노동위원회에는 누가 가는가?’이다. 환노위 구성원의 특징을 살펴봄으로써 환노위의 성격을 확인하려는 것이다. 기본적으로는 전체 국회, 또는 전체 상임위의 인적 특성과 비교하는 식으로 분석했다. 먼저, 성별, 연령, 학력, 직업 등 인적 정보를 비교했다. 다음으로 정당, 선거구 유형, 당선 횟수 등의 정보를 비교했다. 몇몇 측면에서는 특정 상임위와 비교했다.

2절에서는 연구의 범위를 확정하고, 주요 자료와 분석 절차를 소개한다. 3절에서는 ‘누가 가는가’라는 질문에 답한다. 4절에서는 각 의원이 환노위에 가게 되는 맥락을 다룬다. 5절에서는 이들 분석으로 확인한 환노위의 성격을 정리한다.

38) 1973년 3월 보건사회부의 위생관리관실을 위생국으로 개편하고 공해 방지에 관한 종합 계획을 수립하기 위한 공해과를 신설하면서 처음으로 환경 관련 전담 부서가 탄생했다. 1975년 8월에는 위생국을 환경위생국으로 개편하고 공해과를 대기보전과와 수질보전과로 나누어 전문성을 갖추도록 했으며 1977년 3월 두 과를 위생국에서 분리해 환경관리관실을 구성했다. 1971년 9월 일본 정부가 환경청을 신설하자 한국에서도 관련 문제가 논의되었지만 오랫동안 지지부진했다. 그러다가 1979년 박정희 대통령의 지시를 계기로 환경 부서 설립 논의가 급물살을 탔고 1980년 1월 환경관리관실이 보건사회부의 외청인 환경청으로 독립하게 되었다. 1990년 1월에는 환경청으로 격상했다. 1991년 낙동강 페놀 오염 사건을 계기로 1994년에 수질관리 일원화 조치를 취했고, 같은 시기인 1994년 12월에 환경부로 승격했다.

## 제2절 분석 자료와 방법

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 연구의 분석 자료는 국회의원 정보와 위원회 활동 정보다. 자료 수집 절차를 소개하고, 이어서 자료를 조직하고 분석한 절차를 소개한다.

### 1 자료 수집 절차

먼저, 13~20대 국회의원 전체의 정보를 수집했다. 국회의원 정보는 크게 국회의원의 사회인구학적 정보(성별, 연령, 학력, 직업, 경력 등)와 의회 관련 정보(소속 정당, 선거구 유형, 선거구, 선거 유형, 당선 대수, 당선 횟수 등), 위원회 활동 정보(활동 상임위원회, 직위 등)로 구분된다. 이들 정보를 담은 데이터셋을 만들기 위해 사용한 원자료는 국회사무처가 “열린국회정보시스템”을 통해 제공하는 ‘역대 국회의원 인적정보’와 ‘역대 국회의원 의원이력’, 국회사무처에서 발간하는 대수별 『국회사』, 마지막으로 선거관리위원회(이하 선관위)가 선거통계시스템을 통해 제공하는 ‘당선인명부’다. 이 중 선관위 당선인명부와 역대 국회의원 의원이력 자료에는 상당한 규모의 정보가 누락되어 있기 때문에, 자료보완을 위하여 선관위에서 발간하는 대수별 『선거총람』 자료를 활용하여 누락값을 최대한 보완하였다.

이들 정보에 더해 이 연구에서는 간접 자료로 인터뷰 정보를 활용하고자 한다. 전현직 보좌관 및 입법지원기관에서 일했던 전문가를 인터뷰했다. 인터뷰 자료는 자료를 해석할 때에 맥락 정보로 참조했다. 인터뷰이의 신상 정보를 보호하기 위해 사례 번호로만 인용할 것이다.

## 2 자료 조직 절차

먼저 국회의원 정보를 분석의 목적에 맞게 재조직했다. 가공한 핵심 변수는 직업과 정당이다. 이 변수는 기존 연구의 용례와 다른 만큼 조직 절차를 상세하게 소개하고자 한다.

### 가. 직업

직업 정보는 선관위에서 제공하는 당선인 및 후보자 명부의 ‘직업 및 경력정보’에 기초하는데, 선거공보물의 특성상 각 후보자는 유권자를 의식해 정보를 기재하는 경향이 있으므로 제공되는 직업정보의 층위나 기재방식이 통일되어 있지 않다. 국회의원 당선경력이 있거나 정당 내 주요 활동경력이 있는 경우 그것을 직업으로 기재하는 경우가 있고, 직업경력이 다양한 경우 개인의 판단에 따라 한 가지 직업을 택하여 기재하기 때문이다.

국회의원들의 직업분포는 한국사회 전체의 직업분포와는 달리 전문직 비중이 높다. 이러한 집단 특성으로 인하여 표준직업분류코드나 사회학에서 계급지표로 흔히 쓰이는 직업분류를 활용하는 것은 적절하지 않다. 따라서 우리는 연구대상의 특성에 맞는 새로운 직업범주가 필요하다고 판단하였다.

새로운 직업범주를 만드는 데 20세기 미국 하원의원의 출신 계급 구성을 분석한 Carnes(2012)의 연구를 참고하였다. 하지만 미국사회와 한국사회의 제도적, 역사·문화적 차이로 인하여 그가 제시한 직업범주를 그대로 사용하는 것은 무리가 있었다. Carnes(2012)는 직업범주를 크게 (1) 농장주(Farm Owners), (2) 기업인(Businesspeople), (3) 민간부문 전문직(Other Private-Sector Professionals), (4) 법조인(Lawyers), (5) 정치인(Politicians), (6) 공공부문 전문직(Service-based Professionals), (7) 노동자(Workers)로 나누고 있는데, 발전국가인 한국의 역사·문화적 특수성을 고려할 때, 이러한 분류기준은 적절하지 않다. 한국 자료의 경우 “공공부문 전문직”을 하나의 범주로 묶기 보다는 “공무원”으로 세분류 하는 작업이 필요하였으며, 1987년 민주화 이후 발전국가의 대항세력으로 성장한 시민사회를 고려할 때, “시민/사회단체” 활동가들을 하나의 범주로 구별하는 것이 필요했다.

[표 5-2] 직업범주 분류기준

대분류	소분류	비고
기업인	기업소유주	교육자 경력이 없는 학교재단 소유자, 어린이집 원장, 이사 및 전무, 기자 이력이 없는 언론사 사장 등
	전문경영인	"회사원"으로 기재되었으나 경력이 전문경영인에 가까울 경우 포함
	자영업자(농어임업 제외)	요식업 등
	농업법인	
농업인	농업, 어업, 임업 종사자	
	자영농 등	
법조인	변호사, 검사, 판사	
	그외 법무부 공무원	
공무원	군인, 경찰	
	일반공무원	정무직 제외
언론인	신문기자, 방송기자, 아나운서, 뉴스앵커	기자출신 언론사 사장 포함
	정치평론가	
교육/연구	대학교수, 대학강사 등	특임, 초빙, 겸임 제외
	연구원	정당 내 정책연구원이나 1인 연구소 제외
	교사	경력 "한국교원단체총연합회" 포함(직업단체) 경력 "전교조"인 경우 "노동활동가"로 분류
전문직	의사, 간호사, 약사 등 의료전문가	
	공인회계사, 세무사, 노무사	전문자격을 요구하는 전문서비스직
	예술인 및 프로체육인	배우, 가수, 프로스포츠선수 등
	기타 전문직	사회복지사 등
노동자/노동운동가	회사원	임원이나 관리자들은 전문경영인으로 간주
	노동자	
	노동조합 활동가	전교조 활동가 포함
시민/사회단체	이익단체	전경련, 자유기업원 등 소속의 활동가
	시민단체	YMCA, 녹색연합 등 비정부조직 소속
	사회단체	사회복지법인 등
	사회운동가	민주화운동가, 인권운동가, 여성운동가 등

대분류	소분류	비고
정치인	국회의원 및 정치인	재선 이상 당선자 중 초선 당시 기재된 직업이 “정치인”, “정당인”일 경우 초선 중 다른 직업범주로 분류할 수 있는 경력정보가 없는 경우 정무직 공무원인 경우
	민선 광역/기초자치단체	자치단체의 장 및 지방의회 의원
	기타	특기할 만한 직업 및 경력은 없고 각종 지역 경제 부흥사업 경력이 많은 경우

따라서 이 연구에서는 한국사회에 맞는 직업범주를 재구성할 때 문은영·김은경(2021)을 참고하였다. 문은영·김은경(2021)의 직업분류기준은 노동의제를 둘러싸고 대립하는 이해관계자들을 구분하는 데 적합하지는 않지만, 본 연구와 동일한 자료를 사용하였다는 점과 Carnes(2012)에서 문제가 되는 전문가 집단을 세세하게 분류하고 있다는 점에서 참고가 되었다. 작업 결과, 본 연구에서는 [표 5-2]와 같은 직업분류 기준을 만들고 활용하였다.

이 연구에서 분류한 직업 범주의 핵심적 원칙을 설명하면 다음과 같다. 첫째, 가장 먼저 물질적 이해관계를 두고 대립하는 두 집단, 즉 기업인과 노동자/노동운동가의 범주를 구성하였다. 또, 구중간계급 혹은 자영자가 다수인 농업인을 별개의 직업범주로 분류하였다. 둘째, 물질적 이해관계의 대립으로 명쾌하게 설명될 수는 없지만 권력자원과의 거리가 상대적으로 가깝고 기술지대를 추구함으로써 상대적인 안정성을 확보할 수 있는 전문직 집단이 있다. 국회의원 집단의 경우 대개 사회 전체적인 직업분포와는 달리 이들 전문직 집단이 과대표되는 경향이 있다. 따라서 이 연구에서는 전문직 종사자들의 직업적 특성을 고려하여 “법조인”, “언론인”, “교육/연구”, 잔여범주인 “전문직”으로 세분류하였다. 셋째, 공공부문의 직업을 분류할 때 한국의 문화·역사적 경험을 고려하였다. 강한 발전주의 국가와 군관료 출신자들로 국가 권력이 재편되었던 역사적 경험은 국회의원 구성에도 강한 영향을 미쳤다. 예컨대 5·16 군사정변 이후 구성된 6대 국회에서는 군인출신의 후보자들이 대거 당선되었고, 민주화 이전까지 군관료 직업집단은 정치엘리트의 주요한 입직경로로 인식되기도 하였다. 따라서 이 연구에서는 한국의 문화·역사적 경험을 바탕으로 행정부 및 군관료 출신자들을 별도의 직업집단인 “공무원”으로 분류하였으며, 민주화 이후 대항세력으로 성장한 사회운동출신자들을 “시민/사회단체”로 구별하였다. 다만, 시민/사회 직업집단에는 이익집단 출신자들도 포함되어 있다는 점에 유의할 필요가 있다.

마지막으로 정당 및 정치경력을 직업으로 기재한 사례들을 분류하는 기준이 있다. 이들 집단을 재분류하지 않고 “정치인”으로 묶게 되면, 국회의원의 직업분포에서 정치인 집단이 과반을 차지하는 현상이 나타난다. 이는 당선경력 및 정당경력을 기재함으로써 표심을 잡고자 하는 후보자들의 전략이 반영된 결과로 추측된다. 국회의원의 직업분포가 과도하게 편중되는 문제를 방지하고, 직업적 정치인<sup>39)</sup>을 가려내기 위해서 이들 집단을 재분류하는 작업이 필요하다. 따라서 이 연구에서는 재선 이상의 당선자의 직업분류는 초선 당시의 직업정보로 같음하였다.

## 나. 소속 정당

전처리가 필요했던 다른 변수는 소속정당이다. 한국 정치의 특성상 하나의 정당이 대수를 거듭하여 유지되는 경우가 드물기 때문에 대수별 국회의원의 구성을 비교하고 그 특징을 파악하기 위해서는 다양한 정당을 특정한 기준으로 재분류하는 작업이 필요하였다. 정당분류 기준은 정치 및 정책적 가치지향, 전통에 따라 나누었다. 새누리당 계열은 민주화 이전까지 거슬러 올라가면 민주정의당의 계보를 확인할 수 있는 정당들로, 13대에서 “민주정의당”, “민주자유당”, “신민주공화당”에서 출발하여 20대의 “새누리당”, “자유한국당”으로 이어진다. 한편, 군부세력의 대항세력으로 등장 및 성장한 정당들, 즉 13대의 “통일민주당”, “평화민주당”, “한겨레민주당”에서 20대의 “더불어민주당”과 새정치민주연합 출신의 호남계 의원들이 창당한 “국민의당”까지를 민주당 계열로 분류하였다. 마지막으로, 이 정당분류에 속하지 않는 독자적인 정당 계열이 있다. 그 시작은 1987년 직후부터 1990년대까지 활발하게 진행된 민주노조 운동을 바탕으로 창당해 17대 국회에서 원내정당으로 입성한 민주노동당(조돈문, 2004)이다. 원내정당 가운데 민주노동당에 뿌리를 둔 정당들은 별개의 범주인 “진보정당”으로 분류하였다. 이 자료에서 재구성한 정당의 계열범주와 분류는 [표 5-3]과 같다.

39) 노동시장 진출 후 활발하게 직업적 경력을 쌓아 나가는 30대~40대에 다른 직업 경력보다는 정당 내에서 경력이 주요한 경우다.

[표 5-3] 정당 계열 분류

대수	새누리당 계열	민주당 계열	진보정당 계열	무소속
13	민주자유당, 민주정의당, 신민주공화당	통일민주당, 평화민주당, 한겨레민주당	-	
14	민주자유당, 신민당	민주당, 신정치개혁당, 통일국민당	-	
15	신한국당, 자유민주연합, 한나라당	새정치국민회의, 통합민주당	-	
16	민주국민당, 자유민주연합, 한나라당, 희망의한국신당	새천년민주당, 개혁국민정당	-	
17	국민중심당, 국민통합21, 자유민주연합, 한나라당	민주당, 새천년민주당, 열린우리당	민주노동당	
18	자유선진당, 창조한국당, 친박연대, 한나라당	민주당, 통합민주당	민주노동당, 진보신당	
19	새누리당, 자유선진당	민주통합당, 새정치민주연합	통합진보당	
20	새누리당, 자유한국당	더불어민주당, 국민의당 <sup>40)</sup>	정의당	

출처: 저자 작성

40) 새정치민주연합 출신 의원들이 중심이 되어 창당한 정당이다. 호남 지역구 의원들이 다수를 차지했다. 2020년에 창당하여 2022년에 해산한 동명의 정당과는 다른 정당이다.

## 제3절 누가 가는가?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 절에서는 ‘누가 가는가?’라는 질문에 답해보고자 한다. 전체 국회, 또는 전체 상임위원회의 인적 특성과 비교하는 식으로 분석했다. 먼저, 성별, 연령, 학력, 직업 등 인적 정보를 비교했다. 다음으로 정당, 선거구 유형, 당선 횟수 등의 정보를 비교했다. 몇몇 측면에서는 특정 상임위와 비교했다.

### 1 성별과 연령, 학력과 직업

먼저 환노위 소속 위원의 인구학적 특성을 비교해 보자. 성과 연령이다.

[표 5-4] 13~20대 여성의원 비율(환노위, 괄호 안은 국회 전체)

대수 (연도)	비례*여성의원 비율(%)	여성의원 비율(%)	의원수
13대 88-92년	6.3 (1.9)	6.3 (1.9)	32 (308)
14대 92-96년	2.9 (2.0)	2.9 (2.3)	34 (342)
15대 96-00년	8.3 (2.7)	8.3 (3.6)	36 (335)
16대 00-04년	7.7 (5.4)	11.5 (7.3)	26 (315)
17대 04-08년	6.5 (10.2)	9.7 (13.3)	31 (324)
18대 08-12년	10.3 (10.0)	20.7 (14.2)	29 (331)
19대 12-16년	31.0 (9.6)	37.9 (16.3)	29 (332)

대수 (연도)	비례*여성의원 비율(%)	여성의원 비율(%)	의원수
20대 16-20년	28.1 (8.4)	37.5 (16.6)	32 (320)
전체 88-20년	12.4 (6.3)	16.5 (9.4)	249 (2,607)

주: 의원수 = 의원정수 + 재보궐의원

[표 5-4]에 기재된 의원 수는 대수별 의석수와 재보궐의원수를 합산한 것이다. 대수별 의석수는 13대 297석, 14~15대 299석, 16대 273석, 17~18대 299석, 19~20대 300석으로 변화했다. 16대에서 의석수가 26석 줄었는데, 이는 지역구 의석수가 10% 가량 줄어들었기 때문이다. 1997년 경제위기 이후 사회전반적인 구조조정의 논리가 국회 의석수에도 적용된 결과이다(국회사무처, 2011: 1109).

국회 전체로 보면 여성의원 비율은 9.4%이다. 여성의원의 비율이 뚜렷하게 증가하는 것은 15~17대 국회로, 여성의원의 비율이 두 배수 가깝게 증가하였고, 17대가 되면 두 자릿수를 넘어선다. 17대의 여성의원 비율의 증가는 주로 비례대표에서 나타난 것으로 관찰된다. 이후에도 여성의원 비율은 지속적으로 증가하지만, 증가세가 가파르지는 않다.<sup>41)</sup>

환노위 위원의 여성 비율은 16.5%이다. 국회 전체와 비교해 볼 때 꽤 차이가 난다. 그렇지만 모든 대수에서 높았던 것은 아니다. 14대와 17대에서는 전체와 비슷했거나 전체보다 낮았다. 14대를 제외하면 환노위 위원의 여성 비율은 점차 늘었지만 증가세는 18대에 와서 한 차례 컸고, 19대에 와서 또 한 차례 컸다. 결과적으로 19대에 오면 여성 의원 비중이 40%에 가까워진다. 구체적으로 살펴보면 환노위 내 여성의원이 누구인지도 확인할 수 있다. 환노위 내 여성의원의 구성에서 뚜렷한 변화를 보이는 것은 18대 이후이다. 18대 여성비례대표의 비율을 확인해보면, 환노위 내 여성비례대표의 비율과 국회 전체 비율이 비슷한 수준이 되고, 19대부터는 환노위 내 여성비례대표의 비율이 급증하는 것을 확인할 수 있다.

41) 대수별 여성의원의 구성을 살핀 문은영·김은경(2021: 12-13)에 따르면, 여성의원은 14대까지는 전국구 의원만 있었지만 15대부터는 지역구 여성의원이 등장하기 시작하며, 20대에 이르면 지역구 여성의원의 수는 비례의원의 수를 넘어선다. 17대의 급격한 여성의원 비율의 증가는 여성비례의원의 증가에서 발생한 것이며, 이는 비례대표 공천에서 여성할당제가 지켜진 결과이다(전진영, 2013). 하지만, 여성의원의 비율 증가에도 불구하고 3선 이상 중진위원의 사례가 적어 여성의원들의 경력이 축적되기 어려운 구조는 지속되고 있다(문은영·김은경, 2021).

높은 여성의원 비중은 크게 두 가지로 해석해 볼 수 있다. 먼저 상임위의 전문성, 또는 주제 영역 측면과 성별이 관계있다고 생각할 수 있다. 다른 측면에서는 상임위의 선호도 측면과 관계 있다고 생각할 수 있다. 즉 비인기 상임위라서 의회 내에서 소수이며 권력 지위가 낮은 여성의원들이 많이 있다고 보는 것이다.

[표 5-5] 연령 분포(환노위, 괄호 안은 국회 전체)

대수 (연도)	30대 이하	40대	50대	60대	70대 이상	계	평균 연령
13대 88-92년	4.2 (2.3)	33.3 (23.1)	45.8 (55.8)	16.7 (17.9)	0.0 (1.0)	100.0 (100.0)	52.3 (53.5)
14대 92-96년	3.5 (1.2)	24.1 (14.9)	62.1 (58.8)	6.9 (22.5)	3.5 (2.6)	100.0 (100.0)	53.2 (55.5)
15대 96-00년	0.0 (2.1)	32.1 (14.3)	50.0 (48.4)	17.9 (31.9)	0.0 (3.3)	100.0 (100.0)	53.2 (56.3)
16대 00-04년	4.6 (4.4)	22.7 (21.0)	45.5 (35.6)	27.3 (36.8)	0.0 (2.2)	100.0 (100.0)	53.3 (55.8)
17대 04-08년	0.0 (4.0)	30.8 (32.1)	53.9 (42.3)	15.4 (20.7)	0.0 (0.9)	100.0 (100.0)	52.9 (52.8)
18대 08-12년	0.0 (1.5)	23.1 (21.8)	46.2 (48.3)	30.8 (25.1)	0.0 (3.3)	100.0 (100.0)	55.4 (55.2)
19대 12-16년	12.5 (2.1)	20.8 (19.6)	45.8 (45.8)	12.5 (30.4)	8.3 (2.1)	100.0 (100.0)	53.1 (55.5)
20대 16-20년	4.2 (0.9)	8.3 (10.3)	50.0 (52.8)	37.5 (32.5)	0.0 (3.4)	100.0 (100.0)	55.9 (57.0)
전체 88-20년	3.6 (2.3)	24.6 (19.6)	50.3 (48.5)	20.0 (27.2)	1.5 (2.4)	100.0 (100.0)	53.6 (55.2)

다음으로 연령 분포를 살펴보자. 13~20대 국회의원 전체의 평균 연령은 55.2세이며, 환노위 위원의 평균 연령은 53.6세다. 환노위 위원의 평균 연령이 약 1.6세 낮다. 대수별로 비교해보았을 때, 17대와 18대를 제외한 모든 대수에서 환노위 위원의 평균 연령이 국회의원 전체보다 낮다. 연령대별 분포를 보면, 환노위 위원은 상대적으로 60대 비중이 낮고 40대 비중이 높다는 사실을 확인할 수 있다.

13대와 20대를 비교하면, 20대 평균 연령이 1.8세 높다.<sup>42)</sup> 그러나 점진적으로 높아진 것은 아니다. 연령 분포면에서 17대는 독특하다. 전체 의원과 환노위 위원 모두 평균 연령이 낮아졌다. 16대와 비교하면 60대 이상 비중이 크게 낮아지고 40대 이하 비중이 크게 높아졌다. 이러한 차이는 전체 의원과 환노위 위원 모두에서 나타난다. 가장 최근인 20대 국회를 보면 환노위 위원 중 40대 이하는 12.5%이고, 50대는 50%이며, 60대 이상은 37.5%이다.

다음은 학력이다. [표 5-6]은 국회의원의 학력 분포를 나타낸 것이다. 전체적으로 보았을 때, 환노위는 고학력 중심의 구성임을 알 수 있다. 최종학력이 대학졸업 이상인 사례의 비율이 89.6%에 달한다. 국회 전체 역시 대학졸업 이상의 사례의 비율이 95.9%임을 고려해볼 때, 고학력 중심성은 국회의원 집단의 특성에서 기인하는 것으로 보인다. 본의회의 학력 구성에서 주목할 만한 점이 있다면, 대학졸업자 비율과 대학원 진학자의 비율이 대수별로 다르다는 것이다. 16대까지는 대학졸업자가 가장 많은 비율을 차지했다면, 17대 이후로는 대학원 이상의 비율이 높아지고 있다. 17대 국회는 성비와 연령면에서 권력 교체를 보여주는 시기이면서 동시에 국회의원의 고학력화와 학벌집중도<sup>43)</sup>가 심화되는 시기이기도 하다.

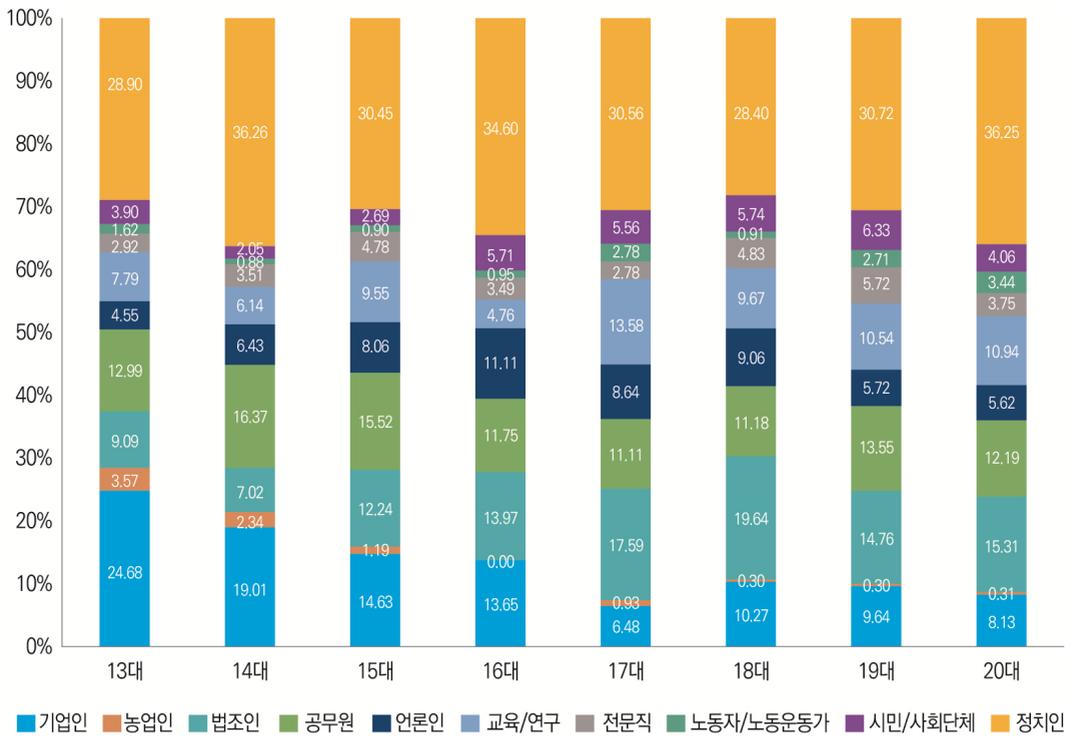
42) 유승익(2006)은 제헌국회부터 17대 국회까지의 의원의 평균 연령을 확인했다. 제헌국회 이래로 국회의원의 평균 연령은 40대 후반에서 최근으로 올수록 50대 중후반까지 점점 상승하는 경향을 보인다.

43) 최종학력이 “대학졸업”인 사례들 중 국내 상위 3개 대학(서울대학교, 연세대학교, 고려대학교)의 집중도를 나타낸 것이다. 원자료의 특성상 최종학력만 확인할 수 있으므로 국내 상위 3개 대학의 비율을 확인할 때 대학원 진학자와 대학중퇴자를 제외한 대학졸업자만을 표본으로 삼았다. 그러므로 이 자료가 나타내는 학벌 집중도는 한계가 있다.

[표 5-6] 13~20대 국회의원 학력 분포(환노위, 괄호 안은 국회 전체)

	고졸 이하	대학 중퇴	대학 졸업	대학원 이상	계	서연고 비중
13대 88-92년	3.1 (1.6)	0.0 (1.0)	56.3 (58.1)	40.6 (39.3)	100.0 (100.0)	72.2 (53.6)
14대 92-96년	0.00 (1.5)	5.9 (2.9)	47.1 (47.1)	47.1 (48.5)	100.0 (100.0)	68.8 (59.6)
15대 96-00년	11.1 (3.3)	0.0 (3.9)	44.4 (56.7)	44.4 (36.1)	100.0 (100.0)	81.3 (65.8)
16대 00-04년	7.7 (2.9)	7.7 (3.8)	46.2 (66.3)	38.5 (27.0)	100.0 (100.0)	66.7 (68.9)
17대 04-08년	6.5 (2.5)	6.5 (1.2)	41.9 (46.4)	45.2 (49.8)	100.0 (100.0)	92.3 (71.3)
18대 08-12년	13.8 (2.1)	3.4 (1.2)	41.4 (44.2)	41.4 (52.4)	100.0 (100.0)	58.3 (69.9)
19대 12-16년	6.9 (1.8)	3.4 (1.2)	31.0 (37.8)	58.6 (59.2)	100.0 (100.00)	66.7 (59.2)
20대 16-20년	9.4 (1.3)	0.0 (0.0)	40.6 (39.7)	50.0 (59.1)	100.0 (100.0)	61.5 (59.1)
전체 88-20년	7.2 (2.1)	3.2 (1.9)	43.8 (49.4)	45.8 (46.5)	100.0 (100.0)	71.6 (63.6)

다음은 직업이다. [그림 5-1]은 13~20대 국회의원의 직업 분포를 나타낸다. 직업분포에서 명확한 감소 경향을 보이는 집단은 기업인(24.7%→8.1%), 농업인(3.6%→0.3%)이다. 반면, 증가 경향을 보이는 집단은 법조인(9.1%→15.3%)이다. 교육/연구전문직의 경우 전 대수와 비교해 볼 때, 17대에서 뚜렷한 증가 경향(4.8%→13.6%)을 보인다. 언론인의 경우 16대까지는 서서히 증가하다가 17대 이후부터는 다시 감소하는 경향을 보인다. 나머지 대수별 증감의 변화는 포착되지만, 그 정도가 미미한 수준이다.



[그림 5-1] 13~20대 국회의원 직업 분포(직업재분류 기준)

환노위 위원의 직업분포와 변화추이를 살펴보면, 전체 국회의원 직업분포와는 다른 특성이 발견된다. 환노위의 구성에서 일정 비율을 보이는 집단은 법조인, 노동자/노동운동가, 시민/사회단체, 정치인이다. 입법기구 및 대의제도의 특성상 법조인과 정치인 집단은 제너럴리스트의 지위를 가지고 있다. 그러므로 환노위의 직업분포에서 주목해야 하는 집단은 노동자/노동운동가와 시민/사회단체 활동가이다.



[그림 5-2] 13~20대 환노위 위원 직업 분포(직업재분류 기준)

노동자/노동운동가는 13~20대 국회 전체에서 차지하는 비율이 2.0%에 불과하며, 그 비율이 가장 높은 20대에서도 4.1%에 불과한 소수집단이다. 그러나 환노위 내에서 이 직업집단의 비율은 14대(11.8%)를 제외하고 13.9~28.1%의 수준으로, 정치인 집단을 제외하면 가장 비중이 높다. 시민/사회단체 활동가의 경우 13~20대 국회 전체에서 차지하는 비율이 4.5%이며, 대체로 16대 이후 5.0% 이상으로 증가하는 경향을 보인다. 환노위에 참여하는 시민/사회단체 활동가의 비중은 14대(0%)를 제외하고 6.3~17.2% 수준이

며, 노동자/노동운동가 다음으로 비중이 높다. 이 직업집단의 출신단체는 대체로 여성단체, 환경단체, 경실련이나 참여연대와 같은 진보적 시민단체이다.

## 2 비례인가 지역구인가, 초선인가 다선인가?

앞에서 사회인구학적 특성을 살펴봤다면 여기에서는 의석의 특성을 살펴 보고자 한다. 다음 표는 비례의원 비율을 나타낸 것이다.

[표 5-7] 13~20대 비례의원 비율(전체 의원, 괄호 안은 환노위)

대수 (연도)	비례의원 비율(%)	의원 수
13대	25.65	308
88-92년	(25.00)	(32)
14대	27.19	342
92-96년	(29.41)	(34)
15대	18.21	335
96-00년	(22.22)	(36)
16대	21.59	315
00-04년	(30.77)	(26)
17대	19.14	324
04-08년	(22.58)	(31)
18대	19.64	331
08-12년	(24.14)	(29)
19대	18.67	332
12-16년	(51.72)	(29)
20대	16.25	320
16-20년	(50.00)	(32)
전체	20.79 (32.83)	2607 (249)

주: 의원수 = 의원정수 + 재보궐의원

전체로 보면 비례의원 비중은 20.8%이다. 5명 중 1명 꼴이다. 비례의원 비중은 점차 줄고 있다. 13대, 14대, 16대에서 20%를 넘지만, 다른 대수에서는 20% 이하로 나타난다.<sup>44)</sup>

환노위는 비례의원 비중이 33%로 높다. 줄곧 20% 이상이었고, 비중이 높았던 14대와 16대에서는 30%에 가까웠다. 그러다가 19대에 오면 비중이 절반에 가깝게 늘어난다.

[표 5-8] 13~20대 국회의원 선수(seniority)별 분포(환노위, 괄호 안은 전체 의원)

대수 (연도)	초선	재선	3선	4선	5선	6선	7선	8선	9선	계	초선 (%)	재선 (%)	3선 이상 (%)
13대 88-92년	18 (170)	5 (61)	5 (46)	3 (16)	0 (6)	0 (6)	1 (2)	0 (1)	0 (0)	32 (308)	56.3 (55.2)	15.6 (19.8)	28.1 (25.0)
14대 92-96년	19 (157)	7 (85)	3 (48)	4 (31)	0 (8)	1 (7)	0 (3)	0 (2)	0 (1)	34 (342)	55.9 (45.9)	20.6 (24.9)	23.5 (29.2)
15대 96-00년	19 (159)	10 (72)	6 (52)	1 (31)	0 (15)	0 (4)	0 (5)	0 (1)	0 (1)	36 (335)	52.8 (47.5)	27.8 (21.5)	19.4 (31.0)
16대 00-04년	16 (140)	5 (88)	2 (35)	1 (28)	2 (15)	0 (7)	0 (5)	0 (1)	0 (1)	26 (315)	61.5 (44.4)	19.2 (27.9)	19.2 (27.6)
17대 04-08년	22 (206)	3 (56)	4 (42)	1 (11)	1 (7)	0 (2)	0 (0)	0 (0)	0 (0)	31 (324)	71.0 (63.6)	9.7 (17.3)	19.4 (19.1)
18대 08-12년	18 (159)	6 (90)	2 (46)	3 (23)	0 (7)	0 (5)	0 (1)	0 (0)	0 (0)	29 (331)	62.1 (48.0)	20.7 (27.2)	17.2 (24.8)
19대 12-16년	(19) (171)	7 (73)	1 (52)	1 (20)	1 (11)	0 (3)	0 (2)	0 (0)	0 (0)	29 (332)	65.5 (51.5)	24.1 (22.0)	10.3 (26.5)
20대 16-20년	20 (150)	5 (70)	5 (48)	2 (34)	0 (11)	0 (5)	0 (1)	0 (1)	0 (0)	32 (320)	62.5 (46.9)	15.6 (21.9)	21.9 (31.3)
전체	151 (1312)	48 (595)	28 (369)	16 (189)	4 (80)	1 (39)	1 (14)	0 (6)	0 (3)	249 (2607)	60.6 (50.3)	19.3 (22.8)	20.1 (26.9)

44) 지역구 의원과 비례대표 의원의 비중을 해석할 때 두 가지 사실에 유의해야 한다. 하나는 자료가 재·보궐 의원들까지 모두 포함한 자료를 확인하고 있다는 사실이다. 따라서 대수별 지역구 의원이나 비례대표 의원의 사직자의 숫자에 따라 그 비중은 달라질 수 있다. 또 다른 하나는 제도변화의 효과다. 비례대표 제도도 16~17대에서 변화를 겪는데, 16대에서 전국구 의원의 명칭이 비례대표의원으로 변화하였고, 17대부터 실질적인 정당명부식 비례대표제가 실시되었다. 비례대표의원의 대수별 비율변화를 볼 때에는 의석수가 아닌 의원 수가 분모라는 사실에 주의할 필요가 있다.

[표 5-8]은 13대~20대 국회의원의 선수(seniority)별 분포를 전체와 환노위로 구분해 나타낸 것이다. 선수별 분포는 그 사회의 정치적 변동성 혹은 안정성을 보여주는 지표로 이해된다. 다선 경력은 원내 및 정당 내 영향력으로 이어지기도 한다.

표를 보면 한국 국회의 특징인 초선의원의 높은 비율이 일관되게 나타나고 있는데, 이는 민주화 이후 초·재선 의원의 높은 비율과 그와는 대조되는 3선 이상 중진의원들의 낮은 비율을 지적한 선행연구와 일치한다(서복경, 2010; 전용주, 2012). 제헌국회부터 민주화 직전까지의 자료를 다루고 있는 유승익(2006)의 연구와 연결하여 보면, 제헌국회 이래로 의원 교체율이 일관되게 높기에, 이를 비단 민주화 이후 의회의 성격에 한정할 수는 없다.

민주화 이후 대수별 선수 분포의 차이를 살펴보면, 초선비율이 상대적으로 높은 대수들이 있는데, 바로 민주화 직후인 13대와 대통령 탄핵이슈 이후 구성된 17대의 경우이다. 유승익(2006)은 대수별 선수분포 변화를 정치적 불안정의 지표로 이해하고 있는데, 이 연구에서도 그러한 패턴이 동일하게 확인되고 있다. 19대의 경우, 전체평균보다 초선의원의 비중이 약간 높고, 중진의원들의 비중은 약간 낮은 비율이 확인된다.

환노위 위원의 선수별 분포 역시 모집단의 특성이 반영되어 초·재선의 비율이 과반을 훌쩍 넘기는 것으로 나타났다. 그러나 환노위는 13대와 17대를 제외하면 3선 이상 중진 의원의 비율이 모집단에 비해서 낮은 것으로 나타난다. 중진의원들의 비중이 가장 낮은 대수는 19대로, 중진의원들은 총 세 명이다. 19대 전반기에는 한명숙 의원(3선)과 신계륜 의원(4선)이 있다. 신계륜 의원은 전반기 위원장을 역임하였다. 19대 후반기 환노위 중진 의원은 이석현 의원(5선)이 유일하다. 이렇게 볼 때, 환노위는 최초의 구성인 13대를 제외한 모든 대수에서 중진의원에게 인기가 없거나 의원 경력을 축적하기에 좋지 않은 곳으로 여겨진다고 추측해볼 수 있다.

[표 5-7]과 [표 5-8]을 차례로 볼 때, 환노위의 선수별 분포에서 초선의원의 높은 비중과 비례의원의 높은 비중 사이의 연관성을 의심해볼 수 있다. 이를 확인하기 위해 선거구 유형과 선수별 분포의 교차표를 그려보았다([표 5-9]).

[표 5-9] 대수별 선거구 유형과 선수분포의 관계(환노위)

대수별 선거구유형		초선	재선	3선 이상	초선 (%)	재선 (%)	3선 이상 (%)
13대 88-92년	비례	5 (55)	2 (14)	1 (10)	62.5 (69.6)	25.0 (17.7)	12.5 (12.7)
	지역구	13 (115)	3 (48)	8 (66)	54.2 (50.2)	12.5 (21.0)	33.3 (28.8)
14대 92-96년	비례	8 (67)	2 (10)	0 (16)	80.0 (72.0)	20.0 (10.8)	0.0 (17.2)
	지역구	11 (90)	5 (75)	8 (84)	45.8 (36.1)	20.8 (30.1)	33.3 (33.7)
15대 96-00년	비례	7 (42)	1 (4)	0 (15)	87.5 (68.9)	12.5 (6.6)	0.0 (24.6)
	지역구	12 (116)	9 (69)	7 (89)	42.9 (42.3)	32.1 (25.2)	25.0 (32.5)
16대 00-04년	비례	6 (40)	0 (15)	2 (13)	75.0 (58.8)	0.0 (22.1)	25.0 (19.1)
	지역구	9 (99)	6 (74)	3 (74)	50.0 (40.1)	33.3 (30.0)	16.7 (30.0)
17대 04-08년	비례	7 (60)	0 (0)	0 (2)	100.0 (96.8)	0.0 (0.0)	0.0 (3.2)
	지역구	15 (145)	3 (57)	6 (60)	62.5 (55.3)	12.5 (21.8)	25.0 (22.9)
18대 08-12년	비례	7 (58)	0 (3)	0 (4)	100.0 (89.2)	0.0 (4.6)	0.0 (6.2)
	지역구	11 (101)	6 (87)	5 (78)	50.0 (38.0)	27.3 (32.7)	22.7 (29.3)
19대 12-16년	비례	14 (60)	0 (0)	1 (2)	93.3 (96.8)	0.0 (0.0)	6.7 (3.2)
	지역구	5 (111)	7 (73)	2 (85)	35.7 (41.3)	50.0 (27.1)	14.3 (31.6)
20대 16-20년	비례	16 (50)	0 (1)	0 (1)	100.0 (96.2)	0.0 (1.9)	0.0 (1.9)
	지역구	4 (100)	5 (69)	7 (99)	25.0 (37.3)	31.3 (25.7)	43.8 (36.9)
전체	비례	70 (432)	5 (47)	4 (63)	88.6 (79.7)	6.3 (8.7)	5.1 (11.6)
	지역구	80 (877)	44 (552)	46 (635)	47.1 (42.5)	25.9 (26.7)	27.1 (30.8)

주: 괄호 안은 전체 의원

[표 5-9]를 살펴볼 때, 두 가지의 흥미로운 사실이 발견된다. 우선, 환노위 의원의 선수별 분포와 선거구유형별 분포 사이에 연관성이 있다는 것을 확인할 수 있다. 13대와 19대를 제외하면 모든 대수에서 국회 전체보다 높은 초선-비례 비율을 보여주며, 대수를 거듭해갈수록 높은 초선-비례의원의 비율이 심화되는 것으로 보인다. 17대와 18대, 20대에서 비례의원은 모두 초선이다. 이는 모집단의 분포를 반영한 결과로 보인다. 17대 이후부터 비례대표 제도는 경력이 없는 후보자가 국회의원이 되는 입직 경로로 자리 잡았으나<sup>45)</sup> 이렇게 국회의원이 된 이들 다수는 초선에 그친다.

환노위에서 초선 경력을 시작한 비례의원들 가운데 재선에 성공한 의원은 “구천서” 의원(14대), “김상희” 의원(18대), “김영주” 의원(17대), “안찬희” 의원(13대), “전재희” 의원(16대)<sup>46)</sup>, “한명숙” 의원(16대), “한정애” 의원(19대) 등 7명이다. 초선-비례로 의원경력을 시작한 환노위 의원 가운데 재선에 성공한 사례는 1/10이다. 이들 가운데, 재선 이후 환노위 참여 이력이 있는 의원의 수는 의원 경력 연장에 성공한 사례의 절반 수준인 4명이다. 재선 이후에도 환노위에 참여한 이력이 있는 의원은 “김영주” 의원, “전재희” 의원, “한명숙” 의원, “한정애” 의원이다.

둘째, 환노위 내 지역구 의원들의 선수별 분포에 관해서도 설명이 필요하다. 환노위 내 지역구 의원들의 분포에서도 초선의원의 중심성은 관찰되지만, 그 정도는 비례의원 내 초선 편향성보다 훨씬 낮은 수준이다. 대체로 국회 전체보다 높은 초선의원의 비율이 나타나지만, 19대와 20대에서는 다른 패턴을 보인다. 최근의 두 대수에서 초선의원은 다수가 아니며, 19대에서는 재선의원의 비율이 과반을, 20대에서는 3선 이상 의원이 다수를 차지한다. 하지만, 높은 빈도 및 비율에도 불구하고 19대 재선 이상-지역구 출신의 의원 9명 가운데, 20대에도 환노위 의원으로 경력을 이어나간 사례는 “홍영표” 의원(3선)이 유일하다.

45) 비례대표 제도 개편으로 17대 정기선거에서는 유권자가 지역구 의원 1표와 정당 1표를 행사했다. 비례대표 선거제도의 개편이 초선비례의원의 비율 급증과 어떤 관련이 있는지를 이 연구에서 수집한 자료만으로 확인하기는 어렵다.

46) 전재희 의원의 경우 16대에 비례대표로 초선의원 경력을 시작하였으나, 동일 대수 보궐선거에 출마하여 지역구 의원으로 당선되었다.

### 3 어느 정당 소속인가?

다음으로 대수별 국회 및 환노위의 정당 계열 분포를 확인해보았다. [표 5-10]의 각 셀의 숫자는 환노위의 정당 비율을 나타낸 것이며, 괄호 안의 숫자는 국회 전체의 정당분포를 비율로 나타낸 것이다.

[표 5-10] 13~20대 국회의원 소속 정당별 분포(전체, 환노위)

대수 (연도)	새누리당계	민주당계	진보정당계	무소속	계(명)
13대 88-92년	56.3 (54.2)	43.8 (42.5)	0.0 (0.0)	0.0 (3.2)	32 (308)
14대 92-96년	47.1 (50.9)	50.0 (42.7)	0.0 (0.0)	2.9 (6.4)	34 (342)
15대 96-00년	61.1 (64.8)	36.1 (30.4)	0.0 (0.0)	2.8 (4.8)	36 (335)
16대 00-04년	57.7 (56.2)	42.3 (42.5)	0.0 (0.0)	0.0 (1.3)	26 (315)
17대 04-08년	45.2 (44.8)	48.4 (51.2)	6.5 (3.1)	0.0 (0.9)	31 (324)
18대 08-12년	65.5 (61.9)	27.6 (27.5)	6.9 (2.1)	0.0 (8.5)	29 (331)
19대 12-16년	48.3 (54.5)	48.3 (39.8)	3.4 (4.2)	0.0 (1.5)	29 (332)
20대 16-20년	37.5 (39.1)	56.3 (55.3)	6.3 (2.2)	0.0 (3.4)	32 (320)
전체	52.2 (53.4)	44.2 (41.4)	2.8 (1.5)	0.8 (3.8)	249 (2607)

13대부터 20대까지의 국회 구성을 보면, 새누리당 계열이 우세하였음을 알 수 있다. 새누리당 계열 소속의 의원이 과반을 차지하지 못한 유일한 대수는 17대이다. 연령분포나 선수분포에서 17대 국회는 독특하다. 이 변화는 오래가지 못하는데, 18대가 되면 다시 새누리당 계열의 정당 소속 의원들이 과반을 넘길 뿐 아니라 모든 대수를 통틀어 가장 많은 비율을 보여준다.

환노위의 정당분포를 살펴보면, 환노위는 대체로 새누리당 계열보다는 민주당 계열이나 진보정당 계열에서 중요하게 고려하였던 대표적인 상임위라는 사실을 알 수 있다. 환노위 내 민주당 계열이나 진보정당 계열의 분포가 본의회 내 분포보다 더 높기 때문이다. 더불어 환노위의 위원장은 대체로 민주당 계열에 배분되는 경향이 있었다. 총 16회의 임기 중 위원장직은 민주당 계열이 11회, 새누리당 계열이 5회를 가져갔다. 새누리당 계열 출신의 위원장은 15대 전반기 “이금규” 의원(자민련, 충남-서천군, 3선), 15대 후반기 “김범명” 의원(자민련, 충남-논산·금산군, 재선), 17대 전반기 “이경재” 의원(한나라당, 인천-서구·강화군을, 3선), 17대 후반기 “홍준표” 의원(한나라당, 서울-동대문구를, 3선), 20대 “김학용” 의원(새누리당, 경기-안성시, 3선)이 있다.

마지막으로 무소속 의원들 중 환노위에 참여한 의원은 총 두 명으로, 14대 전반기 “이강두” 의원(경남-거창군, 초선)과 15대 “서훈” 의원(대구-동구을, 재선)이 있다. 두 의원 모두 당선 이후 새누리당 계열 정당에 입당하였다.

## 제4절 어떻게, 왜 가는가?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞의 분석을 요약하면 환노위 위원은 상대적으로 젊고, 여성의원이 비율이 본의회에 비해 높은 편이다. 비례대표 출신과 초선의원이 많다. 이것이 시사하는 바가 무엇일까? 상임위 배정의 좀 더 구체적인 맥락을 확인해 보고자 한다.

### 1 국회의원 선호와 상임위 성격

상임위 배정은 어떤 절차를 거쳐서 되는가? 상임위 배정 절차를 간략하게 정리해보자. 국회법 제48조에 따르면 상임위원은 “교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 각 교섭단체 대표의원의 요청으로 의장이 선임하거나 개선”한다. “어느 교섭단체에도 속하지 아니하는 의원의 상임위원 선임은 의장이 한다.”(국회사무처, 2021: 218)

실질적으로 상임위원회 구성 절차는 크게 두 단계로 나뉜다. 먼저 상임위원회 위원장직의 경우 여야 간 협상에 따라 배분된다. 이때 원내 정당은 원하는 상임위원회의 위원장직을 갖기 위해 치열하게 경쟁한다. 공식적으로 상임위원장은 해당 상임위원회의 위원 중 한 명으로 본회의에서 선출(국회법 제41조 2항)되지만 실질적으로는 정당 간 합의를 기제적으로 승인하는 경우가 대부분이다.

상임위원회의 위원 선임은 각 교섭단체 소속 의원 수의 비율에 따라 배분된다(국회사무처, 2021a: 756). 각 상임위에 의원들을 배정하는 것은 각 교섭단체의 소관사항이다. 각 정당은 의원들에게 희망하는 상임위의 명단을 제출받는다. 이때 어느 의원을 어느 위원회 위원으로 배정할지를 결정하는 사람은 각 당의 원내대표다. 당마다 세부 기준에서 조금 차이가 있을 수 있지만, 기본적으로는 원내대표가 결정한다. 각 의원이 제출하는 희망 상임위 명단도 배정의 근거가 되기는 하지만 이것만으로 판단이 내려지는 것은 아니다.

“원내대표 마음이에요. 1지망, 2지망, 3순위 써서 내라고 하거든요. 써서 낸다고 그것에 구애받진 않아요. (통용되는 룰은 없나요?) 룰이 있으면 원내대표의 권한이 약해지잖아요, 정치의 영역이죠. 물론 명분은 있죠. 환노위 위원 누구를 시킨다 할 때는 정말 엉뚱한, 당장 별 달고 나온 장군을 국방위로 안 보내고 이상한 데로 보내고 이럴 수는 없잖아요. 당연히 그 사람의 경력 등을 고려해서 배정해요. 그럼에도 그것만 보는 건 아니에요.” (사례 A)

한편, 각 의원들은 어떤 식으로 상임위를 판단하고, 배정을 희망할까? 일반적으로 각 의원은 몇 가지 사항을 고려한다. 먼저 지역구 민원과 상임위 활동의 연관성이다. 다음으로는 자신의 전문성이다. 그리고 이것과 어느 정도는 연결되어 있는 신념이다. 물론 이 세 가지가 상호 배타적이지는 않다. 그렇지만 세 요인은 어느 정도 독립되어 있다고 볼 수 있다. 일반적으로 말할 때 이 가운데 의원들이 가장 중요하게 생각하는 것은 첫 번째 요인이다. 재선의 가능성과 가장 관련이 있기 때문이다. 이것과는 성격이 다른 요인으로는 정당의 결정이 있다. 즉 정당 전략의 맥락에서 정당의 지시에 따르게 되는 것이다. 이들 요인들의 조합 등을 고려할 때 몇 가지 유형을 생각해 볼 수 있다.

그렇다면 선택지가 되는 위원회의 성격(김한나, 2018)은 어떠할까? 위원회별로 다르다. 앞의 선호와 짝을 맞추어 생각해보면 먼저 지역구 민원과 연계성이 비교적 뚜렷한 곳이 있을 수 있다. 농어촌 관련 위원회가 예다. 비교적 경계가 있는, 표준화된 전문성의 영역을 갖는 곳이 있을 수 있다. 보건복지위나 국방위 같은 곳이다. 예산을 배분하는 곳이 있을 수도 있다. 이처럼 상임위의 ‘매력 요인’이 다를 수 있다는 점에 주목해 김한나는 상임위를 크게 두 가지 기준으로 유형화한다. 첫째, 상임위가 다루는 지역 예산의 규모다. 둘째, 정책 관할권이다.

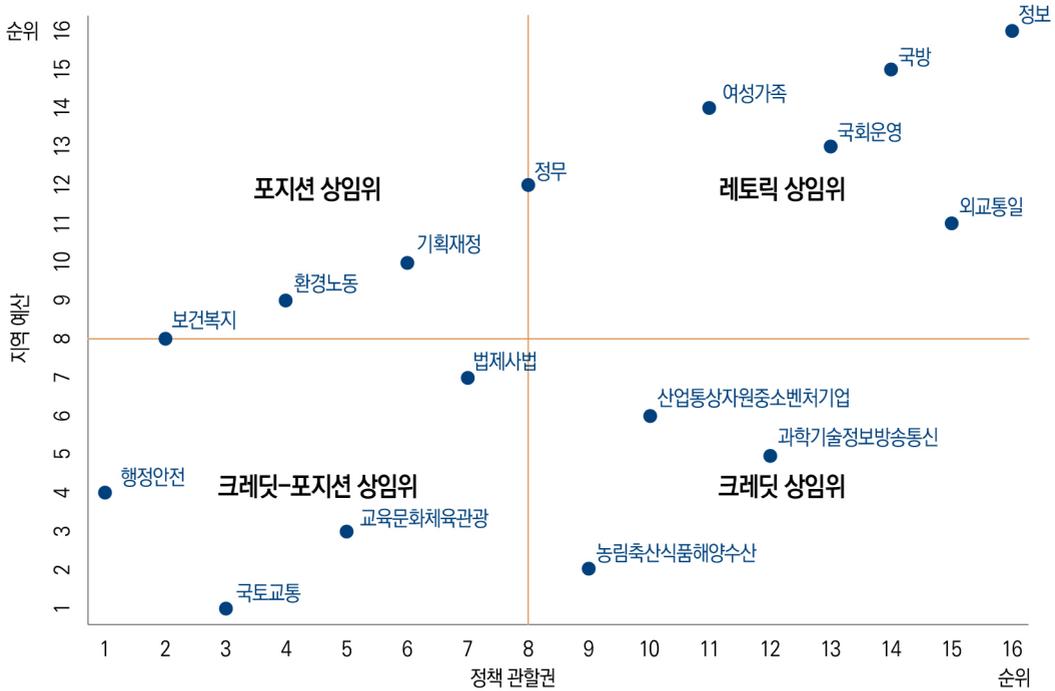
[표 5-11] 상임위원회 유형

		지역 예산	
		적다	많다
정책 관할권	작다	레토릭 상임위	크레딧 상임위
		'업적 과시'에 불리 '정책 입장 표명'에 불리	'업적 과시'에 유리 '정책 입장 표명'에 불리
	크다	포지션 상임위	크레딧-포지션 상임위
		'업적 과시'에 불리 '정책 입장 표명'에 유리	'업적 과시'에 유리 '정책 입장 표명'에 유리

출처: 김한나(2018: 109)

위 표에서 '크레딧 상임위'는 정책 관할권은 작은 반면 지역 예산 규모가 커서 의원이 업적을 과시하기에 유리한 유형이다. 농림축산식품해양수산위원회(이하 농해수위)나 산업통상위 등이 속한다. '포지션 상임위'는 지역 예산 규모는 작지만 정책 관할권이 크기 때문에 의원이 입장을 표명하기에 유리한 유형이다. 환노위, 기획재정위 등이 있다. '크레딧-포지션 상임위'는 지역 예산 규모가 크면서 정책 관할권 크기도 큰 유형이다. 여기에는 행정안전위와 국토교통위가 속한다. 반면 지역 사업 규모도 작고 정책 관할권 크기도 작은 유형이 '레토릭 상임위'다. 국방위, 외교통일위, 여성가족위 등이 여기에 속한다.

이 분류 체계에 따르면 환노위는 20대 기준으로 지역 예산에서는 9위를, 정책 관할권에서는 4위를 기록했다. 즉 지역 예산 규모는 작지만 정책 관할권은 어느 정도 넓은 '포지션 상임위'에 가깝다. 유사 상임위로는 보건복지위와 기획재정위가 있다.

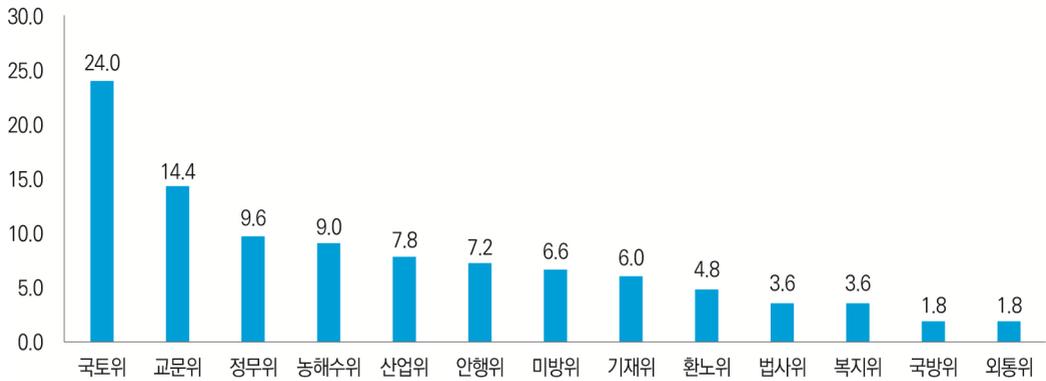


[그림 5-3] 상임위원회 유형

자료: 김한나(2018: 112, 114)

김한나(2018: 109-110)는 ‘포지션 상임위’에 유인될 수 있는 이들이 “특정 지역에 국한된 개발 이슈보다는 자신의 입장을 전국적으로 드러내고 주목받는 편이 더 합리적 선택이라 판단하는 의원들”이라면서, 그 예로 “뚜렷한 지역 특수 편익이 분명치 않은 수도권 및 대도시 출신인 경우”나 “대변할 지역의 이해관계가 부재한 비례대표 의원을 들고 있다.

네 유형을 선호도라는 일차원으로 정렬하면 크레딧-포지션, 크레딧, 포지션, 레토릭 순이 된다. 이것은 [그림 5-4]와 같은 선호도 조사 결과로도 확인된다.



[그림 5-4] 20대 총선 당선자의 희망 상임위 1순위

자료: 머니투데이 the300

의원의 선호나 위원회의 성격에 대해서는 이 정도 수준에서밖에 말할 수 없다. 의원의 위치도 위원회의 성격도 다르기 때문이다. 이제는 환노위라는 맥락에서 ‘어떻게’와 ‘왜’라는 질문을 구체적으로 살펴보고자 한다.

## 2 환노위의 성격

앞에서는 국회 전체와 비교했다면 여기에서는 성격이 다른 상임위원회와 비교해 환노위의 특성을 드러내 보이고자 한다. 비교 대상은 [그림 5-3]에서 분류한 각 유형별 위원회이다. 크레딧-포지션 상임위에서는 국토교통위를, 레토릭 상임위에서는 외통위를, 마지막으로 크레딧 상임위에서는 농해수위를 선정하였다. [표 5-12]와 [표 5-13]이 그 결과다.

환노위의 경우 대체로 비례의원의 비율이 높은 편이다. 13대를 제외한 모든 대수에서 환노위의 비례의원 비율은 국회 전체의 비례대표 의원 비율보다 높게 나타난다. 반면, 국토교통위의 경우 환노위와 비교하여볼 때 규모가 큰 상임위이며, 13대를 제외한 대수에서는 비례의원의 비율이 현저히 낮다. 대수별 국회 전체의 비례대표 의원 비율과 비교해볼 때도 13대를 제외한 모든 대수에서 국토교통위는 지역구 의원 중심으로 구성되어 있음을 알 수 있다.

물론 환노위의 비례의원 비율이 언제나 일관된 수준으로 높지는 않았다. 환노위의 구성

에서 비례의원의 비율이 현저히 높아지는 대수는 19대와 20대이다. 이때부터 지역구 의원과 비례의원의 비율이 비등해질 만큼 비례의원 비중이 커졌다. 왜 이러한 패턴이 나타나는지에 대해서는 별도의 분석과 설명이 요청된다.

[표 5-12]의 우측은 환노위와 외교통일위원회(이하 외통위)의 3선 이상의 중진의원 비율을 비교한 것이다. 외통위는 김한나(2018)의 분류에 따르면, 정책 소관의 정도도 낮고 지역예산과의 관련성도 크지 않은 레토릭 상임위 중 하나이다. 외통위는 분단상황이라는 특수한 한국적 맥락에서 볼 때, 행정부에 대한 견제력이 가장 약한 상임위 중 하나이다. 외통위가 개별 의원들을 유인할 수 있는 매력 요인이 있다면, 그것은 개별 의원의 대북관 및 정치적 입장을 드러내기에 유리하다는 것이다. 때문에 외통위는 ‘거물 정치인’을 꿈꾸는 의원들에게 유인기제로 작동할 수 있다. 하지만 이 자료의 특성상 개별 의원들의 정치관이나 특정 상임위에 대한 선호도를 알기는 어렵기 때문에 간접적으로 이를 파악하고자 중진의원들의 비율을 확인하고 환노위와 비교하였다.

**[표 5-12] 13~20대 환노위와 타 상임위의 선거구유형 및 선수분포 비교**

	비례대표 수와 비율 (명, %)			중진의원 수와 비율 (명, %)		
	환노위	국토교통 <sup>47)</sup>	국회 전체	환노위	외통위	국회 전체
13대 88-92년	8 (25.0)	23 (27.4)	79 (25.6)	9 (28.1)	22 (26.2)	77 (25.0)
14대 92-96년	10 (29.4)	9 (10.6)	93 (27.2)	8 (23.5)	21 (24.7)	100 (29.2)
15대 96-00년	8 (22.2)	2 (3.3)	61 (18.2)	7 (19.4)	19 (31.7)	104 (31.0)
16대 00-04년	8 (30.8)	1 (2.0)	68 (21.6)	5 (19.2)	8 (16.0)	87 (27.6)
17대 04-08년	7 (22.6)	1 (1.9)	62 (19.1)	6 (19.4)	4 (7.7)	62 (19.1)
18대 08-12년	7 (24.1)	1 (1.7)	65 (19.6)	5 (17.2)	14 (23.3)	82 (24.8)
19대 12-16년	15 (51.7)	0 (0.0)	62 (18.7)	3 (10.3)	12 (19.4)	88 (26.5)
20대 16-20년	16 (50.0)	2 (3.2)	52 (16.3)	7 (21.9)	12 (19.4)	100 (31.3)
전체 88-20년	79 (31.7)	39 (7.6)	542 (20.8)	249 (20.1)	112 (19.6)	700 (26.9)

분석 결과, 환노위와 외통위는 전체적으로 보면 중진의원(3선 이상)의 비율이 국회 전체보다 낮다. 환노위의 중진의원 비율이 국회 전체와 비교하여 상대적으로 높은 대수는 13대와 17대 뿐이며, 환노위는 대체로 국회 전체의 대수별 중진의원 비율과 비슷하다.<sup>48)</sup> 한편, 외통위의 경우 15대까지는 국회 전체의 중진의원 비율과 대체로 유사하지만, 16대 이후부터는 확연히 낮아지는 경향을 확인할 수 있다. [표 5-12]를 통해 중진의원들의 비율에서 레토릭 상임위의 전형인 외통위와 환노위의 차이점을 찾고 환노위만의 특수성을 규명해내는 것은 쉽지 않은 과제를 알 수 있다.

다음으로 대표적인 크레딧 상임위인 농해수위와 환노위의 구성을 비교해보았다. [표 5-13]은 농해수위와 환노위의 비례대표 비율, 지역구 중 농촌지역<sup>49)</sup> 출신 의원들의 비율을 나타낸 것이다. 농해수위는 정책소관이 높은 편은 아니지만 지역 예산을 분배할 수 있는 성격을 가진 크레딧 상임위의 대표적인 사례이다(김한나, 2018). 농해수위의 선거구 구성을 살펴보면 알 수 있듯이 이해관계가 관련되어 있는 농촌지역에서 당선된 의원들이 높은 비율을 차지하는 반면, 비례의원의 비중은 낮은 것을 확인할 수 있다. 농해수위와 환노위를 비교해보면, 환노위는 지역구 중에서도 도시지역에서 당선된 의원들이 높은 비율을 차지하며, 비례의원의 비율이 훨씬 높은 것을 확인할 수 있다. 높은 비례의원의 비율과 대도시 출신 지역구 의원 비율은 환노위가 지역 특수적 이익과는 거리가 먼 상임위라는 사실을 뒷받침한다(김한나, 2018: 109-110).

47) 13~14대 전반기까지는 교통체신위원회와 건설위원회를 합산하였고, 14대 후반기에는 교통체신위가 체신과학기술위와 교통위로 나뉘었기 때문에 교통위와 건설위를 합산하였다. 15대 전반기부터는 교통위와 건설위를 통합한 건설교통위(국토해양위→국토교통위)가 만들어졌으므로 두 위원회를 합산하였다.

48) 18대 상임위원회별 평균 선수를 T-검정을 통해 비교분석한 가상준(2009)도 같은 결과를 도출했는데, 가상준(2009)은 환노위가 비인기 위원회인 것은 맞지만 업무의 특성상 전문성과 의정경험이 중요하게 고려되기 때문에 이 같은 결과가 나타난다고 해석하고 있다.

49) 농촌지역과 도시지역을 분류할 때에는 다음의 기준을 따른다. 우선 농촌지역은 군부 지역을, 도시지역은 시부로 구별하였다. 다음으로 선거구 유형에 “군”이 포함되어 있는 선거구는 시부와 군부가 합쳐진 선거구라고 할지라도 모두 군부로 분류하였다. 마지막으로 군이 포함되어 있다고 할지라도 광역시는 모두 시부로 구별하였다.

[표 5-13] 13~20대 환노위와 농수해위의 선거구 유형 구성 비교

대수별	환노위				농수해위			
	비례 (명, %)	지역구 중		전체 (명, %)	비례 (명, %)	지역구 중		전체 (명, %)
		농촌 (명, %)	도시 (명, %)			농촌 (명, %)	도시 (명, %)	
13대 88-92년	8 (25.0)	2 (8.3)	22 (91.7)	32 (100.0)	5 (10.0)	39 (86.7)	6 (13.3)	45 (100.0)
14대 92-96년	10 (29.4)	7 (29.2)	17 (70.8)	34 (100.0)	3 (6.5)	37 (86.0)	6 (14.0)	43 (100.0)
15대 96-00년	8 (22.2)	6 21.4	22 (78.6)	36 (100.0)	2 (4.2)	27 (58.7)	19 (41.3)	46 (100.0)
16대 00-04년	8 (30.8)	6 (33.3)	12 (66.7)	26 (100.0)	2 (4.7)	19 (46.3)	22 (53.7)	41 (100.0)
17대 04-08년	7 (22.6)	4 (16.7)	20 (83.3)	31 (100.0)	3 (7.3)	26 (68.4)	12 (31.6)	38 (100.0)
18대 08-12년	7 (24.1)	3 (13.6)	19 (86.4)	29 (100.0)	0 (0.0)	23 (62.2)	14 (37.8)	37 (100.0)
19대 12-16년	15 (51.7)	1 (7.1)	13 (92.9)	29 (100.0)	2 (5.6)	22 (64.7)	12 (35.3)	34 (100.0)
20대 16-20년	16 (50.0)	0 (0.0)	16 (100.0)	32 (100.0)	3 (7.9)	20 (57.1)	15 (42.9)	35 (100.0)
전체 88-20년	79 (31.7)	29 (17.1)	141 (82.9)	249 (100.0)	20 (5.9)	213 (66.8)	106 (33.2)	319 (100.0)

환노위는 비인기 상임위로 알려져 있다. 앞서 [표 5-9]에서 살펴보았듯이 환노위에 참여하는 비례의원들은 대다수 초선의원이며, 17대 이후에 그 비율이 압도적인 수준으로 증가했다. 이러한 사실을 염두에 두고, 환노위의 구성적 특징을 각 유형별 상임위들과 비교해보면, 환노위의 참여자들은 상대적으로 권력 지위가 낮은 사람들이라는 점을 추론해 볼 수 있다.

물론 마지못해 온 사람들만 있는 것은 아니다. 유관 경력을 가진 이가 있고, 여러 차례 참여한 이(‘소신판’)도 있다. [표 5-14]와 [표 5-15]는 이러한 복합적 요인이 결합되어 나타난 한 결과를 보여준다.

[표 5-14]는 17대 전반기 환노위 위원들의 구성을, [표 5-15]는 19대 전반기 환노위 위원들의 구성을 나타낸 것이다. 17대 전반기 환노위 위원 중 노동운동의 이력이 있는 경우는 16명 중 5명이다. 이 중 “제종길” 의원은 환경관련 전문가이면서 노동운동의 이력도 있는 소수의 사례이다. 이렇게 볼 때, 17대 전반기 환노위 위원 중 최소 5명 이상이 유관 경력자에 해당한다고 볼 수 있다. 그러나 소신파는 그보다 적다.

전체 상임위 배정횟수가 2회 이상 되는 의원 가운데 환노위 참여비율이 50% 이상인 의원은 “우원식” 의원, “단병호” 의원, “배일도” 의원, “제종길” 의원이다.<sup>50)</sup> 대체로 환노위 참여비율이 높은 의원들은 노동운동 이력이 있는 인물들이다. 여기에 해당하지 않는 의원은 “우원식” 의원 한 명 뿐인데, “우원식” 의원의 경우 의원 입직 이전에 환경전문가로서의 이력 역시 확인되지 않는 사례이다.

[표 5-15]를 통해서 본 19대 전반기 환노위 구성은 상당히 이례적이다. 19대 전반기 환노위에서는 노동운동 이력이 있는 의원의 수가 15명 중 9명에 달한다. 이 외에도 지방 고용노동청장 경력에 있는 “이완영” 의원과 노동경제학자 출신인 “이종훈” 의원까지 셈하면, 노동관련 이력이 있는 의원의 수는 11명에 달한다.

19대 전반기 위원 가운데 상임위 배정횟수가 2회 이상이면서, 환노위 참여비율이 50%를 넘는 인물은 “신계륜” 의원, “한명숙” 의원, “홍영표” 의원, “한정애” 의원, “은수미” 의원, “장하나” 의원, “주영순” 의원, “최봉홍” 의원이 있다. 이들 대부분 노동운동 관련 경력이 있으나 “장하나” 의원의 경우 국회의원 입직 이전에 노동운동 혹은 환경운동 관련 이력을 확인할 수 없었다.

---

50) “김형주” 의원과 “장복심” 의원의 경우 상임위 배정횟수가 2회 이상이면서 환노위 참여비율이 50%이라는 두 가지 조건을 충족하지만, 2회 중 1회 참여로는 소신파 여부를 판가름 하기 어렵기 때문에 제외하였다.

[표 5-14] 17대 전반기 환노위 위원 명단

번호	이름	직위	정당	출생연도	선수	선출대수	상임위배정횟수	환노위참여비율	직업
1	박희태	위원	한나라당	1938	6	13 ~ 18	12	17%	검사
2	이인제	위원	자민련	1948	6	13, 14, 16 ~ 19	12	25%	판사
3	이경재	위원장	한나라당	1941	4	15 ~ 18	8	25%	동아일보 기자
4	조정식	위원	열린우리당	1963	4	17 ~ 20	8	13%	정치인(운동)
5	김근태	위원	열린우리당	1947	3	15 ~ 17	6	17%	정치인
6	김영주	위원	열린우리당	1955	3	17, 19, 20	6	33%	금융노련 상임부위원장
7	우원식	위원	열린우리당	1957	3	17, 19, 20	6	50%	정치인
8	정두언	위원	한나라당	1957	3	17 ~ 19	6	17%	국무총리실 관료(행정고시)
9	공성진	위원	한나라당	1953	2	17, 18	4	25%	교수(정치학)
10	이목희	위원	열린우리당	1953	2	17, 19	4	25%	정치인 (노동연구소)
11	김형주	위원	열린우리당	1963	1	17	2	50%	정치학 박사
12	단병호	위원	민주노동당	1949	1	17	2	100%	민주노총 위원장
13	배일도	간사	한나라당	1950	1	17	2	100%	서울지하철 노조위원장
14	장복심	위원	열린우리당	1946	1	17	2	50%	약사
15	제종길	간사	열린우리당	1955	1	17	2	100%	해양연구원 (노조위원장)
16	이덕모	위원	한나라당	1953	1	17	1	100%	검사

[표 5-15] 19대 전반기 환노위 위원 명단

번호	이름	직위	정당	출생연도	선수	선출대수	상임위 배정 횟수	환노위 참여 비율	직업 혹은 경력
1	신계륜	위원장	민주통합당	1954	4	14, 16, 17, 19	8	50%	정치인(학생운동)
2	김성태	간사	새누리당	1958	3	18 ~ 20	6	17%	정치인(사회복지사)
3	한명숙	위원	민주통합당	1944	3	16, 17, 19	5	60%	여성단체
4	심상정	위원	통합진보당	1959	3	17, 19, 20	6	17%	노동자
5	홍영표	간사	민주통합당	1957	3	18 ~ 20	5	60%	참여연대
6	김경협	위원	민주통합당	1962	2	19, 20	4	25%	한국노총 부천시지역지부 의장
7	한정애	위원	민주통합당	1965	2	19, 20	4	100%	안전보건공단 노조위원장 (한국노총)
8	김상민	위원	새누리당	1973	1	19	2	50%	정치인(청년단체)
9	서용교	위원	새누리당	1968	1	19	2	50%	정치인
10	은수미	위원	민주통합당	1963	1	19	2	100%	노동정책 연구자
11	이완영	위원	새누리당	1957	2	19, 20	4	25%	대구지방 고용노동청장
12	이종훈	위원	새누리당	1960	1	19	2	50%	교수 (고용노동부 정책자문)
13	장하나	위원	민주통합당	1977	1	19	2	100%	정치인
14	주영순	위원	새누리당	1946	1	19	2	100%	목포상공회의소 회장
15	최봉홍	위원	새누리당	1942	1	19	2	100%	전국항운노동조합연맹 위원장

### 3 '유관 경력자'와 '소신파'는 누구인가?

그렇다면 누가 유관 경력자이고, 소신파인가? 누가 환노위에 남는지를 살펴봄으로써 노동의제에 관하여 소명의식이 있는 국회의원은 누구인지를 파악할 수 있을 것이다. 이 연구에서는 환노위에 남는 의원들을 상임위 임기를 두 번 이상 경험하고 환노위가 유일한 참여 위원회인 의원들로 규정하였다. 이들을 “환노위 전문경력 의원”<sup>51)</sup>으로 명명하고자 한다.

13대부터 20대 국회까지 환노위에 참여한 경력이 있는 의원은 대수별 중복값을 제외하고 합산해볼 때, 모두 176명이다. 이 중 상임위원회 임기를 두 번 이상 경험한 의원들 중 환노위에만 있었던 의원의 수는 총 26명이다. 환노위 경력이 유일한 상임위 참여경력이 아니더라도 의정경력의 대부분 기간 동안 환노위에 적을 두고 있었던 의원까지 확장해본다면, “박세직” 의원, “정진섭” 의원, “한명숙” 의원, “홍영표” 의원을 포함하여 총 30명이 확인된다.

이 중 “박세직” 의원, “오세훈” 의원, “이상돈” 의원, “정진섭” 의원, “제종길” 의원은 환경 의제에 가까운 의원들이며, “한명숙” 의원은 환경부 장관을 역임했다. 그러나 이 연구는 환경의제보다는 노동의제에 집중하므로, 환노위 의원 가운데 환경 전문경력 의원은 제외하고 노동 전문경력 의원만을 다루고자 한다.

[표 5-16] 의정경력에서 환노위 참여경력이 다수인 의원들(참여율 50%초과 집단)

환노위 참여 비율	참여횟수	의원이름
100%	4회 (2인)	이강희, 한정애
	2회 (24인)	강성천, 김동인, 김락기, 김말룡, 김병용, 단병호, 문진국, 박인상, 방용석, 배일도, 송옥주, 신보라, 오세훈, 은수미, 이상돈, 이용득, 이정미, 임이자, 장하나, 제종길, 주영순, 최봉홍, 최상용, 홍희덕
75%	3회 (1인)	박세직
67%	2회 (1인)	정진섭
60%	3회 (2인)	한명숙, 홍영표
총 30인		

51) 국회의 상임위 활동을 전문적으로 보조하기 위하여 존재하는 임명직인 “전문위원”이 있기 때문에 여기에서는 전문위원과의 구별을 염두에 두고 “전문경력 의원”으로 명명하였다.

[표 5-16]을 살펴보면 환노위 참여경력이 상임위 경력 중 유일하거나 혹은 대부분인 의원들의 특성을 알 수 있다. 이들 중 대부분은 초선의원이며, 대다수가 재선에 성공하지 못한 단선의원이다.

환노위 경력이 유일한 의원들 가운데 재선에 성공한 의원은 13대와 15대에 당선된 “이강희” 의원과 19대와 20대에 당선된 “한정애” 의원이 유일하다. 21대 총선 당선자까지 포함한다면, 국민의힘 소속 “임이자” 의원과 더불어민주당 소속 “송옥주” 의원도 재선에 성공한 환노위 전문경력 의원으로 볼 수 있다. 환노위가 유일한 상임위 경력은 아니지만 주요한 경력인 의원들까지 확장해볼 때, 가장 의정경력이 풍부한 사례는 3선 의원이며, “한명숙” 의원과 “홍영표” 의원이 여기에 해당한다.

출신직업 및 경력을 살펴보면, 26명 중 18명이 노동자이거나 노동운동가 출신이었다. 노동자 및 노동운동가 출신이 아니더라도 19대 “은수미” 의원이나 20대 “신보라” 의원과 같이 노동연구자 출신이거나 노동정책 관련 활동경험이 있는 이도 있다. 선거구 유형에서도 공통의 특성이 발견되는데, 13대의 “김병용” 의원<sup>53)</sup>을 제외하면 지역구 의원이 없으며 모두 비례대표 의원들로 구성되어 있다. 전문경력 의원의 범위를 상기와 같이 넓혀서 볼 때, “박세직” 의원, “정진섭” 의원, “홍영표” 의원 모두 지역구 당선자들이다. “한명숙” 의원은 16대와 19대에서는 비례대표로, 17대에는 지역구로 당선된 이력이 있다.<sup>54)</sup>

이러한 사실에 기초해 볼 때, 다음의 결론을 도출할 수 있다. 환노위에도 소명의식을 가진 전문경력 의원들이 분명 존재한다. 꾸준히 환노위 활동경력을 이어간 이들의 비중은 15~17%가 된다. 이들은 대다수 국회의원 입직 전부터 노동의제와 관련하여 전문경력을 쌓아왔으며, 그 경력을 인정받아 당내 대표자로 공천을 받은 것으로 보인다. 하지만 이들이 갖춘 전문성에도 불구하고 이들 대다수는 단선자이다. 재선 성공률이 매우 낮다는 점에서 환노위 활동은 전문경력 의원들이 안정적으로 의정 경력을 이어가는 데 도움이 되지 않았던 것으로 보인다. 이들의 상당수는 일종의 노동계를 대표한다는 취지로 온 이들일 수 있다. 그 관계를 확인해 보자.

정당별 노동자 및 노동운동가 출신의 의원 명단을 살펴보았다. 정당별 노동전문가 명단

52) 선거공보물에 기재된 직업 및 경력 기준.

53) 김병용 의원의 지역구는 경기-광명이다.

54) 17대 열린우리당 소속 후보로, 진보정당의 텃밭이라 할 수 있는 경기-고양일산갑에서 당선되었다.

을 살피는 것은 각 정당이 원외 노동정치 의 장에서 어떤 행위자와 연결되어 있는지를 파악하는 데 도움이 된다. 한국에는 역사적으로 노동계급의 입장을 대변하는 노조 연맹체가 크게 한국노총·민주노총 두 집단으로 나누어져 있다. 한국노총의 공식명은 ‘한국노동조합총연맹’이며, 1961년 출범하여 오늘까지 이어지고 있다. 다른 주요 연맹체인 민주노총은 1987년 노동자 대투쟁 이후부터 세력기반을 형성하기 시작하여 그 전신인 ‘전국노동조합협의회’(이하 전노협)를 1990년에 출범하였고, 1995년에 ‘전국민주노동조합총연맹’(이하 민주노총)으로 거듭난다. 두 노총은 설립연도뿐만 아니라 탄생역사와 가치지향, 정부와의 관계에서 뚜렷한 차이를 보인다. 한 가지 예시로, 김대중 정부에서 출범한 사회적 대화제도(노사정위원회)에 한국노총은 대체로 꾸준히 참여하고 있지만 민주노총은 1998년 노동개혁의 국면에서 큰 내홍을 겪은 후, 노사정위에 대체로 참여하지 않고 있다(김영수, 2012).

[표 5-17] 정당 계열별 노동조합 출신 환노위 위원

	새누리당 계열	민주당 계열	진보정당 계열
13-전	김동인(한), 김병용(한), 이강희(한)		
13-후	김동인(한), 김병용(한), 이강희(한)	-	
14-전	최상용(한)	-	
14-후	최상용(한)	-	
15-전	김문수, 이강희(한)	방용석 <sup>55)</sup>	
15-후	김문수, 이강희(한)	방용석, 조한천(한)	
16-전	김락기(한), 김문수	박인상(한)	
16-후	김락기(한)	박인상(한)	
17-전	배일도(민) <sup>56)</sup>	김영주(한)	단병호(민)
17-후	배일도(민)	김영주(한)	단병호(민)
18-전	강성천(한), 이화수(한)	-	홍희덕(민)
18-후	강성천(한)	-	홍희덕(민)
19-전	최봉홍(한)	김경협(한), 한정애(한)	심상정(민)
19-후	최봉홍(한)	한정애(한)	-
20-전	임이자(한), 장석춘(한)	한정애(한)	이정미
20-후	문진국(한), 임이자(한)	한정애(한)	이정미

55) 청계천 섬유산업 해고노동자들이 주축이 되어 1984년에 결성한 ‘한국노동자복지협의회’(이하 노협)의 초대위원장.

양대 노총의 정치전략의 차이는 국회 내 노동의제 전문가<sup>57)</sup>들의 분포에서도 발견된다. 대체로 원내 정치에 참여하는 노동자 및 노동운동가들은 대부분 한국노총 출신들이다. 한국노총 출신의 의원들은 새누리당 및 민주당 계열에 골고루 분포하고 있으며, 특히 새누리당 계열에서는 한국노총 출신들이 꾸준히 환노위에 배정되었다. 한편, 비(非)한국노총 출신 노동자 및 노동운동가들은 극소수이며, 대다수는 진보정당 소속으로 활동해왔다. “방용석” 의원이나 “김영주” 의원과 같이 민주당 소속인 사례도 있다.

이 자료를 바탕으로 볼 때, 국회나 환노위 안에서도 한국노총과 민주노총의 운동전략은 뚜렷한 차이를 보일 것으로 짐작된다. 정당과의 관계나 원내 영향력의 측면에서 한국노총은 비교적 안정적이고 성공적인 연결망을 만들어가고 있는 것으로 보인다. 한편, 환노위의 구성으로 미루어 보았을 때 양대 노총이 입법기관 내 노동의제에 대응하는 전략과 활용하는 자원이 다를 것이라고 예상된다.

잠깐이지만 민주노총 출신자들이 의원 입직 경로를 확보했던 적이 있다. 진보정당이 등장한 17대부터 19대까지는 소수이더라도 민주노총 출신 의원들이 존재했으며, 환노위에도 참여했다. 그러나 19대 이후부터는 민주노총 출신 의원들의 환노위 배정이 관찰되지 않는데,<sup>58)</sup> 이러한 구성의 차이만으로 양대 노총의 원내 영향력을 예단할 수는 없지만 노동의제가 원내로 들어왔을 때 자원을 더욱 쉽게 동원할 수 있는 행위자는 한국노총일 것으로 예상된다. 그러나 민주노총의 원내 영향력이 없다고 평가할 수는 없다. 비록 환노위 위원 구성의 측면에서 민주노총 출신은 소수이지만, 노동법의 입법과정에서 개별 의원이 아닌 다른 방식의 연결망을 구축하고 압력을 행사할 수 있다.

이번 연구에서 수집한 자료는 양대 노총이 가진 자원과 원내 노동정치과정에 대응하는 행위 전략을 파악하기에는 불충분하다. 더불어 19대 국회 기간 내 벌어진 2014년 통합진보당의 해산 사건과 이후 이어진 진보정당의 세력 약화 이래로 진보정당을 통해 환노위에 참여해왔던 민주노총의 연결망이 약해졌을 가능성이 있다. 이 연구에서 수집하고 구성한 자료는 21대 자료를 포함하지 않으며, 양대 노총의 자원과 전략을 추론하기 위해서는 원

56) 전노협 출신, 서울지하철노조위원장 경력.

57) 노동자 및 노동운동가 출신이지만 직업 및 경력정보에 노동운동 이력을 기재하지 않아 이 분석에서 누락된 사례들도 있다. 20대 “이용득” 의원이 대표적인 사례이다.

58) 이 연구에서 활용한 상임위원회 배정명단에는 상임위 이동에 관한 사항은 포함되지 않았다.

외의 행위자 및 활동에 대한 정보들도 수집될 필요가 있다. 이 연구에서 진보정당의 세력 약화와 민주노총의 연결망 변화의 관계를 추론하는 것은 매우 어려운 일이다. 이에 대한 추가적인 분석과 연구는 향후 과제로 남겨두고자 한다.

## 제5절

## 소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

지금까지 환노위 위원의 특징을 확인하고, 환노위 위원이 되는 것의 맥락을 살펴보았다. 앞의 분석을 요약하면 환노위 위원은 상대적으로 젊고, 여성의원이 비율이 본의회에 비해 높은 편이다. 비례대표 출신과 초선의원이 많다. 이것이 시사하는 바가 무엇일까?

의원들은 위원회를 정할 때에 몇 가지 사항을 고려한다. 먼저 지역구 민원과 상임위 활동의 연관성이다. 다음으로는 자신의 전문성이다. 그리고 이것과 어느 정도는 연결되어 있는 신념이다. 물론 이 세 가지가 상호 배타적이지는 않다. 그렇지만 세 요인은 어느 정도 독립되어 있다고 볼 수 있다. 일반적으로 말할 때 이 가운데 의원들이 가장 중요하게 생각하는 것은 첫 번째 요인이다. 재선의 가능성과 가장 관련이 있기 때문이다. 이것과는 성격이 다른 요인으로는 정당의 결정이 있다. 즉 정당 전략의 맥락에서 정당의 지시에 따르게 되는 것이다. 이들 요인들의 조합 등을 고려할 때 몇 가지 유형을 생각해 볼 수 있다.

선택지가 되는 위원회의 성격도 유사한 관점에서 생각해볼 수 있다. 먼저 지역구 민원과 연계성이 비교적 뚜렷한 곳이 있을 수 있다. 농어촌 관련 위원회가 예다. 비교적 경제가 있는, 표준화된 전문성의 영역을 갖는 곳이 있을 수 있다. 보건복지위나 국방위 같은 곳이다. 예산을 배분하는 곳이 있을 수도 있다. 환노위는 지역 예산 규모는 작지만 정책 관할권은 어느 정도 넓은 '포지션 상임위'에 가깝다.

환노위는 '비인기' 상임위로 알려져 있다. 결국 일차적으로는 앞에서 확인한 환노위 위원의 사회인구학적 특성은 이 위원회에 참여한 이들이 상대적으로 권력 지위가 낮은 사람들이라는 점을 시사한다.

환노위에도 소명의를 가진 전문경력 의원들이 분명 존재한다. 꾸준히 환노위 활동경력을 이어간 이들의 비중은 15~17%가 된다. 이들은 대다수 국회의원 입직 전부터 노동 의제와 관련하여 전문경력을 쌓아왔으며, 그 경력을 인정받아 당내 대표자로 공천을 받은 것으로 보인다. 하지만 이들이 갖춘 전문성에도 불구하고 이들 대다수는 단선자이다. 재

선 성공률이 매우 낮다는 점에서 환노위 활동은 전문경력 의원들이 안정적으로 의정 경력을 이어가는 데 도움이 되지 않았던 것으로 보인다.

노동계와의 관계에서 흥미로운 점은 한국노총·민주노총과 정당의 연계다. 대체로 원내 정치에 참여하는 노동자 및 노동운동가들은 대부분 한국노총 출신들이다. 한국노총 출신 의원들은 새누리당 및 민주당 계열에 골고루 분포하고 있으며, 특히 새누리당 계열 내에서는 한국노총 출신들이 꾸준히 환노위에 배정되었다. 한편, 비(非)한국노총 출신 노동자 및 노동운동가들은 극소수이며, 대다수가 진보정당 소속으로 활동해왔다.

정당과의 관계나 원내 영향력의 측면에서 한국노총은 비교적 안정적이고 성공적인 연결망을 만들어가고 있는 것으로 보인다. 환노위의 구성으로 보았을 때 민주노총의 영향력은 크지 않을 것으로 예상된다. 민주노총 출신자들의 의원 입직 경로였던 진보정당은 17대에 등장하여 19대까지 일정한 영향력을 확보했으나, 19대 중 통합진보당 해산 사건 이래로는 그만한 영향력을 행사하지 못하고 있다. 그러나 민주노총의 원내 영향력이 없다고 평가할 수는 없다. 환노위 위원 구성의 측면에서 민주노총 출신 의원은 소수이지만, 노동법의 입법과정에서 개별 의원이 아닌 다른 방식의 연결망을 구축하고 압력을 행사할 수 있다. 각 노조가 원내 노동정치 과정에서 어떻게 영향력을 확보하고 행사하는지를 파악하기 위해서는 노동법 입법과정을 함께 살펴볼 필요가 있다. 이는 향후 과제로 남겨두고자 한다.



## 제6장

### 누가 어떤 노동 법안을 얼마나 발의하는가

이상직·강경희

---

제1절 국회 환경노동위원회와 법안

제2절 누가, 얼마나 발의했는가?

제3절 어떻게 처리되었는가?

제4절 어떤 법안이 발의되었는가?

제5절 소결



## 제 1 절

## 국회 환경노동위원회와 법안

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

5장에 이어서 이 장에서도 환경노동위원회(이하 ‘환노위’)를 분석한다. 앞 장이 사람을 중심으로 환노위의 성격을 살펴봤다면, 이 장에서는 환노위 소관의 노동법안을 분석 대상으로 삼아 환노위의 실천을 훑어본다. 분석 기간은 13대~20대 국회이다. 1987년 민주화 이후 노동관계법 개정이 핵심적인 정치적 과제로 부각되었던 시기에 개원한 13대 국회에서부터 근래의 20대 국회까지의 시기를 다룬다. 13대 국회 개원과 함께 ‘노동위원회’로 그 역사를 시작한 환노위는 국민의 대표자들이 한국사회의 노동문제를 다루는 최상위 입법권력이자 사회집단 간 이해관계가 격렬히 대립하는 노동정치的重要한 장으로 자리매김해왔다. 환노위에서 다루어져 온 노동법안 발의의 형식과 법안 내용을 분석함으로써 환노위에서 어떠한 활동이 있었는지 살펴보고자 한다.

이 장에서 답하고자 하는 질문은 다음과 같다. 누가, 어떤 법안을, 얼마나 발의했는가? 발의된 법안은 어떤 식으로 처리되었는가? 법안의 주요 내용상에서 발견되는 특징은 무엇인가? 분석을 위해 13~20대 국회에 제출된 환노위 소관 노동법안에 대한 정보를 수집하였다. 분석 대상은 13~20대 국회에 제출된 법안 중 노동부 소관으로 환노위에 회부된 법률안(이후 ‘노동법안’으로 지칭)으로, 총 2,867건이다.<sup>59)</sup> 법률안마다 수집한 정보는 의안명, 발의 대수, 소관 위원회, 발의 유형, 대표발의자 및 공동발의자 이름, 제안이유, 주요 내용, 발의/회부/처리 시점, 처리결과 등이다.

이들 정보를 수집 및 가공한 절차는 다음과 같다. ① ‘열린국회정보’ 정보공개포털에서 제공하는 ‘법률안 심사 및 처리(의안검색)’ 데이터에서 각 대수별 소관상임위원회(13대 노동위원회, 14대 노동위원회·노동환경위원회·환경노동위원회, 15~20대 환경노동위원회) 정보를 기준으로 의안번호, 국회 대수, 소관 위원회, 의안명, 제안자, 제안자구분, 제안일, 위원회 회부일, 처리일, 처리결과코드, 의안상세정보링크를 수집했다. ② 원데이

59) ‘피후견인 결격조항 정비를 위한 11개 법률의 일부개정’에 관한 법률안(의안번호 2024143)과 ‘법률용어 정비를 위한 환경노동위원회 소관 65개 법률 일부개정’을 위한 법률안(의안번호 2024903)은 제안내용에 복수의 환경부 소관 법률을 포함하고 있고 있으나 노동부 소관 법률이 하나라도 포함되었는지를 기준으로 수집대상에 포함했다.

터에서 수집할 수 없는 각 법률안의 제안이유 및 주요내용을 각 법률안의 의안상세정보 페이지에서 수집했다. ③ 제안자가 의원인 경우 제안자 정보에서 대표발의자 정보 및 대표/공동/전체 발의자 수를 추출했다. ④ 의안명에서 법률안 성격(제정/전부·일부개정/폐지) 및 약칭(총 92개) 정보를 추출했다.

이들 정보에 더해 5장에서와 마찬가지로 이 장에서도 간접 자료로 인터뷰 정보를 활용하고자 한다. 전·현직 보좌관 및 입법지원기관에서 일했던 전문가를 인터뷰했다. 인터뷰 자료는 자료를 해석할 때에 맥락 정보로 참조했다. 인터뷰이의 신상 정보를 보호하기 위해 사례 번호로만 인용할 것이다.

발의 법안 분석은 발의의 형식적인 측면에 대한 분석과 내용적인 측면에 대한 분석으로 구분된다. 먼저, 누가 얼마나 발의했는지, 발의한 법안은 어떻게 처리되었는지를 확인하고자 했다(2절과 3절). 13~20대 환노위 노동입법 활동의 기본 특성 및 다른 상임위원회와 구별되는 특수성을 숫자로 살펴보고자 했다. 법안의 발의건수, 처리현황, 개편방식, 처리기간, 제안주체별 분석, 제안주체 중 양·질적으로 핵심을 차지하는 의원안의 처리 현황을 분석하여 환노위에 회부되는 노동법안의 특징을 확인하였다. 이 과정에서 국회의 입법 활동 전반에서 나타나는 공통적인 추세와 궤를 같이하는 부분과 이와는 구별되는 환노위 소관 노동입법 활동의 특징적인 부분을 살펴보았다. 앞에서 수집 절차를 밝힌 13~20대 국회에 제출된 환노위 소관 노동 법안을 중심 분석자료로 삼았고, 다른 상임위들과의 비교를 위해 ‘열린국회정보’ 정보공개포털에서 공개하는 ‘법률안 심사 및 처리(의안검색)’ 데이터의 국회 대수, 처리결과코드에 따른 상임위별 전체 법안 건수 정보를 추가로 활용하였다.

다음으로 발의된 법안의 내용을 살펴보고자 했다(4절). 13~20대 국회에 제출된 환노위 소관 노동법안을 각 법안이 가진 약칭에 따라 분류하여 노동법안의 국회 대수별 추이, 각 법안이 최초로 발의된 시점 등을 살펴보는 약칭 분석을 수행하였다. 이와 함께, 노동법안을 8개의 키워드로 분류하여 어떤 키워드가 어느 시점에 두드러지게 입법적 관심의 대상이 되었는지를 살펴보았다. 약칭 및 키워드 분류의 규칙과 기준은 4절에서 자세히 설명한다.

기간	대통령	국회	의석수	여-야구도	여당	제1야당	정부-여당
1988.5.30. ~ 1991.1.21	노태우	13대 (299)	125(민주정의당) 70(평화민주당) 59(통일민주당) 35(신민주공화당) 9(무소속)	여소야대	민주정의당	평화민주당	민주정의당
1991.1.22. ~ 1992.5.29			219(민주자유당) 70(평화민주당) 9(무소속)	여대야소	민주자유당	평화민주당	민주자유당
1992.5.30. ~ 1993.2.24	김영삼	14대 (299)	149(민주자유당) 97(민주당) 31(통일국민당)	여소야대	민주당	민주당	민주자유당
1993.2.25. ~ 1996.5.29							민주자유당
1996.5.30. ~ 1998.2.24	김대중	15대 (299)	139(신한국당) 79(새정치국민회의) 50(자유민주연합)	여소야대	신한국당	새정치국민회의	신한국당
1998.2.25. ~ 2000.5.29							새정치국민회의
2000.5.30. ~ 2003.2.24	노무현	16대 (273)	133(한나라당) 115(새천년민주당) 17(자유민주연합)	여소야대	새천년민주당	한나라당	새천년민주당
2003.2.25. ~ 2004.5.29							새천년민주당
2004.5.30. ~ 2008.2.24	이명박	17대 (299)	152(열린우리당) 121(한나라당) 10(민주노동당) 9(민주당) 4(자민련) 3(기타)	여대야소	열린우리당	한나라당	열린우리당
2008.2.25. ~ 2008.5.29				여소야대	한나라당	열린우리당	한나라당
2008.5.30. ~ 2012.5.29	박근혜	18대 (299)	153(한나라당) 127(민주통합당) 13(통합진보당) 5(자유선진당)	여대야소	한나라당	통합민주당	한나라당
2012.5.30. ~ 2013.2.24							새누리당
2013.2.25. ~ 2016.5.29	문재인	19대 (299)	152(새누리당) 127(민주통합당) 13(통합진보당) 5(자유선진당)	여소야대	자유한국당	더불어민주당	한국자유당
2016.5.30. ~ 2017.5.9							더불어민주당
2017.5.10. ~ 2020.5.29		20대 (300)	123(더불어민주당) 122(새누리당) 38(국민의당) 6(정의당)	여대야소	더불어민주당	새누리당	더불어민주당

[그림 6-1] 의회-행정부 관계의 성격

출처: 저자 작성

분석 결과는 기본적으로 국회 대수별로 제시하지만, 때로는 정부별로 제시하기도 한다. 국회 대수와 정부 임기는 서로 교차하기에 별도로 살펴보는 것이 필요하기 때문이다. [그림 6-1]은 이하의 분석 결과 이해를 돕기 위해 작성한 것이다.

## 제2절

# 누가, 얼마나 발의했는가?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 의원, 정부, 위원회

국회에 법안을 제안할 수 있는 주체에는 의원과 정부뿐만 아니라(헌법 제52조), 위원회도 포함(「국회법」 제51조)된다. 법안은 제안 주체에 따라서 의원안, 정부안, 위원회안(위원장 제안) 등 세 범주로 구분할 수 있다(전진영, 2020: 3).

최근으로 올수록 국회에 제출되는 법안이 기하급수적으로 증가하는 이른바 ‘입법 폭증’의 추세 속에서(박상훈 외, 2020) 환노위 소관 노동법안에서도 발의 건수의 양적 증가가 두드러지게 나타난다([표 6-1]과 [표 6-2]). 특정 상임위에 국한하지 않고 국회 전반에 제출되는 법안 수가 가파르게 늘어나는 가운데, 노동법안 역시 국회 대수를 거듭할수록 발의 규모가 확대되는 모습이 관찰된다.

발의 건수의 폭발적 증가를 견인하는 것은 국회의 입법 활동을 주관하는 의원들이다. 의원안은 17대에서 177건, 18대에서 343건, 19대에서 622건, 20대에서는 1,000건을 돌파해 1,151건을 기록하였다. 대조적으로, 정부안은 18대 국회에서 65건 제출된 이후, 19대 국회에서는 38건으로 감소하였다. 20대 국회에서 의원안이 2배가량 늘어난 것에 비해, 정부안은 19대 국회와 동일하게 38건 제출되었다. 위원회안<sup>60)</sup>의 경우 13~20대 국회 임기 동안 총 168건이 제출되었으며 이 중 원안의 존재를 전제로 이를 폐기하면서 대안으로 제출되는 위원회 대안이 143건으로 대부분을 차지하였다. 위원회안은 최근 대수로 올수록 전반적인 증가세에 있다.

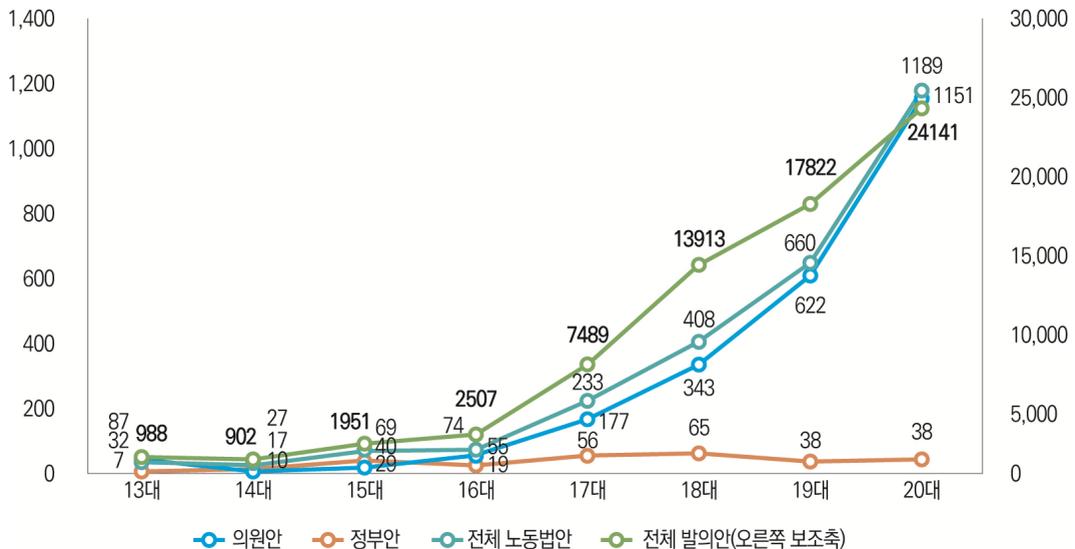
60) 위원회안의 경우 대부분이 위원회 심의 과정에서 원안을 폐기하고 그 대신 제출하는 위원회 대안에 해당하며, 그 외에 위원회가 소관 사항에 관하여 독자적으로 입안한 안으로서 원안의 존재를 전제로 하지 않는 경우도 있다. 위원회 대안의 경우 ‘OO법률일부개정안(대안)’과 같은 방식의 의안명을 가지고 있으며, 위원회 독자 입법안의 경우 ‘OO법률일부개정안(위원회안)’ 또는 ‘OO법률일부개정안’의 형식으로 의안명이 부여된다.

[표 6-1] 13~20대 '노동법안' 발의 건수

	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	합계
기간	88-92년	92-96년	96-00년	00-04년	04-08년	08-12년	12-16년	16-20년	-
증가율		55%	326%	100%	302%	162%	160%	179%	233%
노동법안	49	27	88	88	266	430	688	1,231	2,867
의원안	32	10	29	55	177	343	622	1,151	2,419
정부안	7	17	40	19	56	65	38	38	280
위원회안	10	-	19	14	33	22	28	42	168

[표 6-2] 13~20대 전체 법률안 발의 건수

	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	합계
기간	88-92년	92-96년	96-00년	00-04년	04-08년	08-12년	12-16년	16-20년	-
증가율		55%	320%	205%	347%	195%	138%	140%	265%
전체법안	938	902	1,951	2,507	7,489	13,913	17,822	24,141	69,663
의원안	462	252	806	1,651	5,728	11,191	15,444	21,594	57,128



[그림 6-2] 13~20대 '노동법안' 및 전체 법안 발의 건수 추이

의원안의 급증 원인으로는 입법외제의 분화 및 다양화와 더불어, 의원안의 경우 정부안에 비해 발의요건과 절차가 단순하다는 점, 법안발의 건수가 국회의원의 의정활동을 평가하는 중요한 지표로 활용된다는 점 등이 제시되고 있다(전진영, 2012; 2020). 한편, 정부안이 19대 국회에서 급격하게 감소한 원인은 정부입법의 복잡한 사전절차를 회피하고 신속한 입법을 위해서 여당의원을 통한 우회입법이 늘어나는 현상과 관련 있을 것으로 추측된다(전진영, 2020: 4).

## 2 정당별 차이

노동법안의 절대다수를 차지하는 의원 발의 법안을 보다 구체적으로 분석하고자 한다. 먼저 국회 정국에 따른 각 정당 소속 의원들의 노동법안 대표발의 건수를 확인해 보았다. 여당과 제1야당이 발의한 의원안 건수가 전체 의원안 수에서 차지하는 비율은 발의된 의원안 수 자체가 적었던 15대 국회 후반기-김대중 정부 시기(1998.2.25.-2000.5.29.)를 제외하면 대부분 80% 내외 수준을 유지하고 있다. 13~20대 국회를 통틀어 여당과 제1야당 소속 의원이 발의한 의원안은 총 2,002건으로 전체 의원안 2,419건 대비 약 83%를 차지하는 것으로 나타났다.

[표 6-3] 13~20대 노동법안 대표발의자 소속 정당(여당/야당) 분포

기간	대수	여당 발의안	제1야당 발의안
1988.5.30.-1990.1.21.	13대	9	8
1999.1.22.-1992.5.29.	13대	1	0
1992.5.30.-1996.5.29.	14대	4	6
1996.5.30.-1998.2.24.	15대	6	9
1998.2.25.-2000.5.29.	15대	6	1
2000.5.30.-2004.5.29.	16대	26	27
2004.5.30.-2008.5.29.	17대	73	81
2008.5.30.-2012.5.29.	18대	171	113
2012.5.30.-2016.5.29.	19대	196	364
2016.5.30.-2017.5.9.	20대	68	188
2017.5.10.-2020.5.29.	20대	439	205

양대 정당의 노동법안 대표발의 건수의 총량은 18대 국회까지 유사한 수준으로 이어지다가, 19대 국회를 기점으로 민주당 계열의 정당(민주통합당, 더불어민주당)이 여·야당의 위치와 관계없이 새누리당계 정당에 비해 약 2~3배 많은 법안을 발의했음을 확인할 수 있다. 정당 소속 의원 수 대비 1인당 평균 발의건수를 살펴보면, 19대 국회에서부터 민주당 계열 정당과 새누리당 간의 1인당 평균 발의건수의 격차가 2배가량으로 벌어지는 것을 볼 수 있다. 제3당 중에서는 노동계급의 정치세력화를 표방했던 민주노동당이 1인당 평균 발의건수가 2.2건으로 17대 국회의 원내정당 중 국회의원 한 명당 발의한 노동법안이 가장 많은 정당에 해당했다. 19대 국회에서도 진보정당인 통합진보당이 민주통합당(평균 2.87건) 다음으로 많은 1인당 발의건수(평균 2.71건)를 기록했고, 20대 국회에서는 민주당 계열 정당인 더불어민주당과 국민의당 소속 국회의원들과 비교할 때 정의당의 1인당 발의건수가 평균 3.43건(박근혜 정부), 4.14건(문재인 정부)으로 가장 많았다.

[표 6-4] 13~20대 노동법안 대표발의자 소속 정당 분포(법안 수, 1인당 평균 발의 건수)

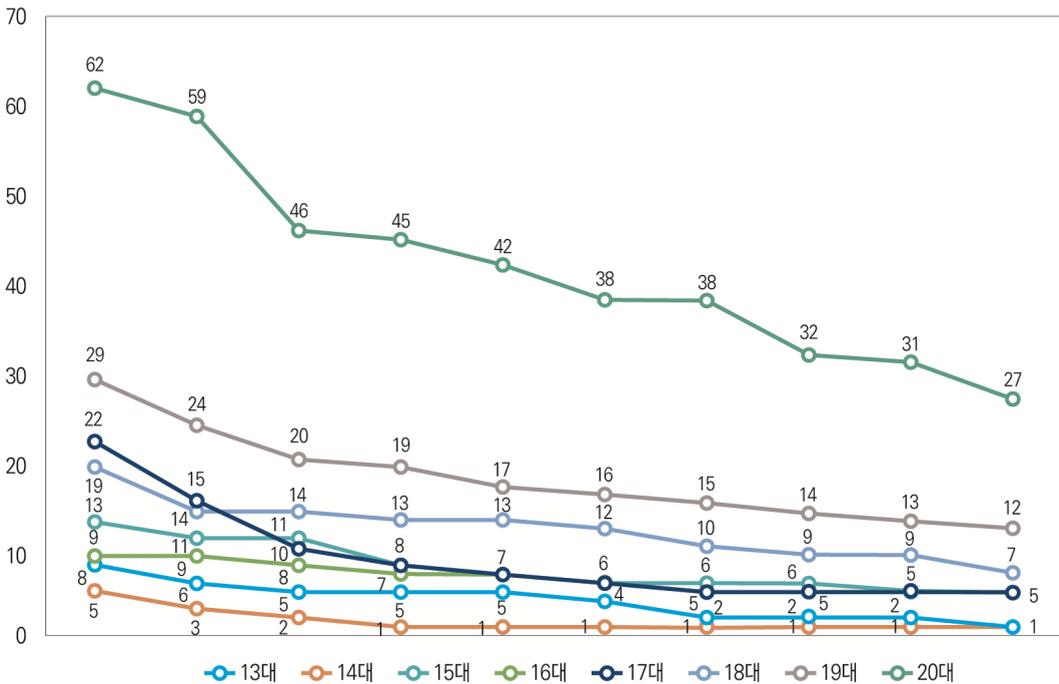
대수	여당	법안건수	제1야당	법안건수	제3당	법안건수	제4당이하	법안건수
13대	민주정의당	9	평화민주당	8	통일민주당	8	신민주공화당, 무소속	5
13대	민주자유당	1	평화민주당	1	-	-	-	-
14대	민주자유당	4	민주당	6	통일국민당	0	-	-
15대	신한국당	6	새정치국민회의	9	자유민주연합	1	통합민주당	2
15대	새정치국민회의	6	신한국당	1	자유민주연합	1	한나라당	3
16대	새천년민주당	26 (0.20)	한나라당	27 (0.17)	자유민주연합	1 (0.06)	무소속	1
17대	열린우리당	73 (0.48)	한나라당	81 (0.61)	민주노동당	22 (2.20)	자유민주연합	1
18대	한나라당	171 (1.04)	통합민주당	113 (1.36)	친박연대	13 (0.76)	민주노동당(18), 민주당(12), 자유선진당(8), 창조한국당(2), 무소속(6)	46
19대	새누리당	196 (1.11)	민주통합당	364 (2.87)	통합진보당	38 (2.71)	자유선진당(10), 무소속(8), 새정치민주연합(6)	24
20대	새누리당	68 (0.56)	더불어민주당	188 (1.36)	국민의당	56 (1.44)	정의당(24)(3.43), 무소속(10)	34
20대	더불어민주당	439 (3.60)	새누리당	205 (1.49)	국민의당	122 (3.13)	정의당(29)(4.14), 자유한국당(3), 무소속(7)	39
합계		999		1003		263		155

출처: 저자 작성

### 3 어느 의원이 많이 발의하는가?

다음으로는 가장 많은 수의 노동법안을 대표발의한 국회의원을 국회 대수별로 상위 10 순위까지 살펴보았다. 대표발의 의원이 복수인 의원안의 경우 대표발의자 모두에게 각각 발의건수를 부여하였다. 대표발의 건수가 1건인 경우는 제외했고, 반대로 최다 대표발의자 10위의 발의건수가 동수인 국회의원이 2명 이상인 경우 공동 10위로 표기하였다(18대 국회의 경우가 이에 해당한다).

최다 대표발의자 현황에서도 의원안의 급증 현상을 간접적으로 확인할 수 있는데, 13대 국회에서는 8건의 노동 법안을 대표발의한 이인제 의원이 최다 대표발의자로 확인된 한편, 20대 국회에서는 한정애 의원이 62건의 노동법안을 발의하여 최다 대표발의자로 꼽혔다. 아래 그림 역시 최근 대수로 올수록 최다 대표발의자 상위 10위의 발의건수가 전반적으로 증가했음을 보여준다.



[그림 6-3] 국회 대수별 최다 대표발의자의 발의 건수

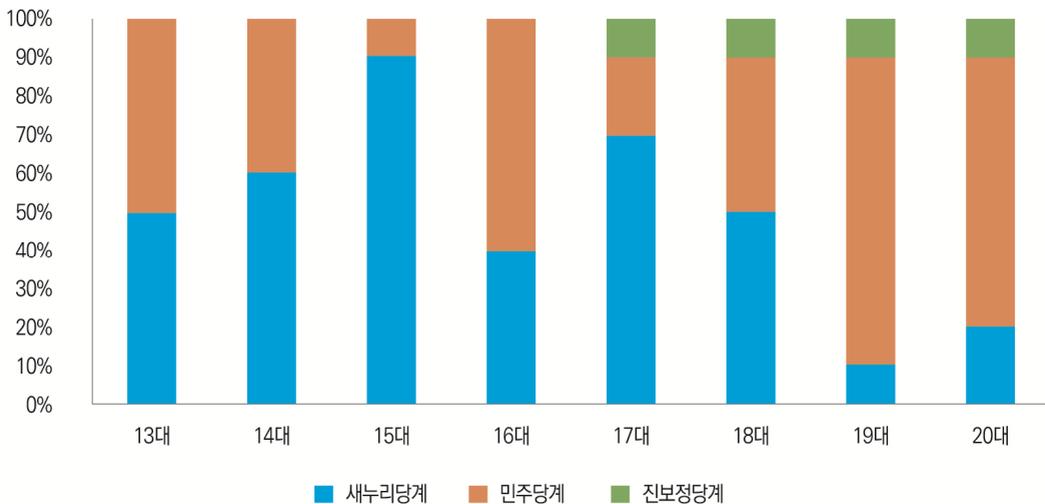
[표 6-5] 환노위 소관 노동법안의 최다 대표발의자 1~10위

구분	대수별 기간	발의자 이름과 발의 건수
13대	88-92년	이인제(통일민주당/8) 이상수(평화민주당/6) 노무현(통일민주당/5) 정정훈*(통일민주당/5) <b>김병룡</b> (신민주공화당/5) <b>이강희</b> (민주정의당/4) 장경우*(민주정의당/2) 김동인(민주정의당/2) 노인환*(민주정의당/2)
14대	92-96년	<b>김말룡</b> (민주당/5) 최상용(민주자유당/3) 원혜영(민주당/2)
15대	96-00년	<b>방용석</b> (새정치국민회의/13) 조성준(새정치국민회의/11) 조한천(새정치국민회의/11) 박상천*(새정치국민회의/8) <b>이강희</b> (신한국당/7) 한영애(새정치국민회의/6) 김성곤(새정치국민회의/6) 이미경(통합민주당/6) 이해찬(새정치국민회의/5) 김종배(새정치국민회의/5)
16대	00-04년	<b>박인상</b> (새천년민주당/9) 이호웅(새천년민주당/9) 김락기(한나라당/8) <b>전재희</b> (한나라당/7) <b>신계륜</b> (새천년민주당/7) 김경천(새천년민주당/6) 오세훈(한나라당/5) 이상수(새천년민주당/5) 유용태(새천년민주당/5) 김성조(한나라당/5)
17대	04-08년	<b>단병호</b> (민주노동당/22) 신명*(열린우리당/15) <b>배일도</b> (한나라당/10) 한선교(한나라당/8) 이성구*(한나라당/7) <b>이목희</b> (열린우리당/6) 장복심(열린우리당/5) 엄호성*(한나라당/5) 안명옥*(한나라당/5) 이경재(한나라당/5)
18대	08-12년	김상희(통합민주당/19) 이주영*(한나라당/14) <b>홍희덕</b> (민주노동당/14) 김재윤(통합민주당/13) 진수희*(한나라당/13) 강성천(한나라당/12) 이화수(한나라당/10) 조원진(친박연대/9) <b>홍영표</b> (민주당/9) 박은수*(통합민주당/7) 정진섭(한나라당/7)
19대	12-16년	<b>한정애</b> (민주통합당/29) <b>김성태</b> (새누리당/24) <b>심상정</b> (통합진보당/20) 김광진*(민주통합당/19) 장하나(민주통합당/17) <b>최봉홍</b> (새누리당/16) <b>은수미</b> (민주통합당/15) 이인영(민주통합당/14) <b>김경협</b> (민주통합당/13) <b>한명숙</b> (민주통합당/12)
20대	16-20년	<b>한정애</b> (더불어민주당/62) 박광온*(더불어민주당/59) <b>이용득</b> (더불어민주당/46) <b>임이자</b> (새누리당/45) 송옥주(더불어민주당/42) 김삼화(국민의당/38) <b>이정미</b> (정의당/38) 신창현(더불어민주당/32) 강병원(더불어민주당/31) 서형수(더불어민주당/27)

주: 공동발의자 복수인 경우 중복부여; \* 상/하반기 소속 상임위가 (환)노위가 아니었던 국회의원; **굵은글씨**는 노동운동가, 노동부 공무원, 노동연구자 등 노동 관련 경력을 가진 경우를 표시

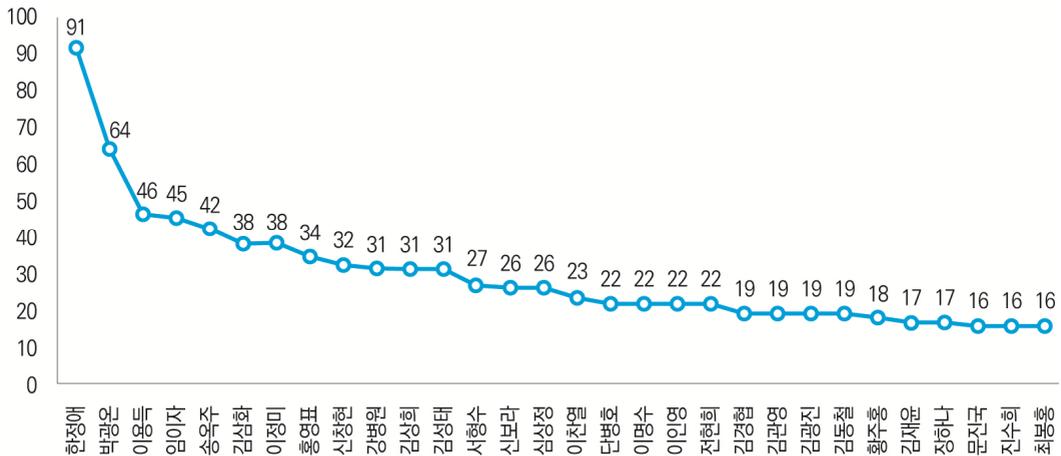
최다 대표발의자들의 소속정당 및 소속 상임위 정보를 살펴보았다. 소속정당은 다시 앞선 5장에서 소개한 분류기준에 따라 새누리당계, 민주당계, 진보정당계 세 범주로 분류하여 노동법안의 최다 대표발의 의원들 내의 정당 분포를 파악하고자 하였다. 국회 대수별로 환노위 소관 노동법안을 가장 많이 대표발의한 의원은 모두 민주당 계열 또는 진보정당 계열에서 나왔다. 그러나 10위까지의 최다 대표발의자 내에서 새누리당계:민주당계:진보정당계의 비율을 살펴보면, 새누리당계 정당의 대표발의자 비중이 더 높은 국회 대수(17대)도 발견된다.

환노위 소관 노동법안을 가장 많이 대표발의한 의원 상위 10위에 랭크된 의원들 대부분은 국회 전반기, 후반기 중 최소한 1번 이상 환경노동위원회를 소속 상임위로 두고 있었다. 그러나 전·후반기 모두 소속 상임위가 환경노동위원회가 아님에도 최다 대표발의자로 꼽힌 의원들도 적지 않다. 13대 국회의 정정훈, 장경우, 노인환 의원, 15대 국회의 박상천 의원, 17대 국회의 신명, 이성구, 엄호성, 안명옥 의원, 18대 국회의 이주영, 진수희, 박은수 의원, 19대 국회의 김광진 의원, 20대 국회의 박광은 의원이 이러한 경우에 해당한다.



[그림 6-4] 최다 대표발의자의 소속 정당 분포

다음으로는 13~20대 국회 전체에서 노동법안의 최다 대표발의자를 상위 30위까지 나열 해보았다. 최근 대수로 올수록 의원들의 평균 발의 건수가 급증함에 따라 13~20대 국회 환노위 소관 노동법안을 대표발의한 상위 10위 의원 명단은 20대 국회의 상위 10위 의원 명단과 거의 일치한다. 김성태 의원이 유일하게 20대 국회 상위 10위 바깥의 인물이다.



[그림 6-5] 최다 대표발의자 상위 30위(13~20대)

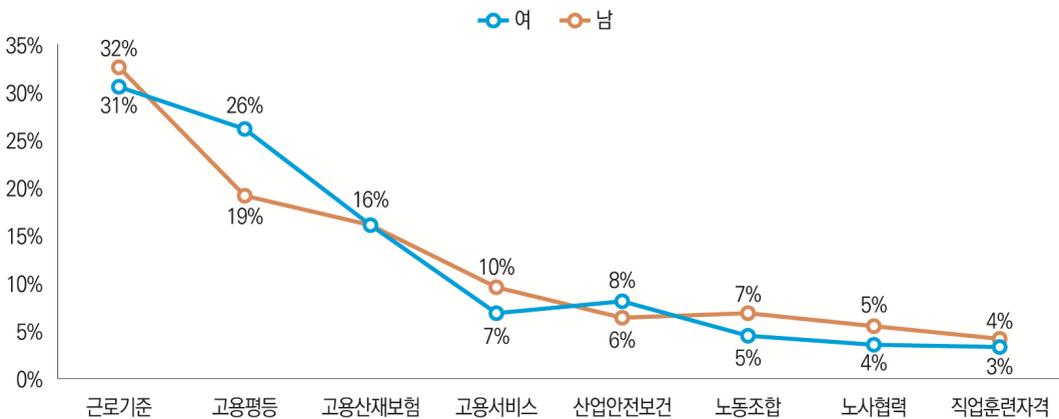
의원안의 단일 법안당 평균 발의자 수는 최근 대수로 올수록 감소하는 추세가 나타난다. 이는 당시 16대 국회 전반기가 끝나갈 무렵인 2003년 2월 개정된 국회법 제79조 제1항의 영향인 것으로 보인다. 의안의 발의 또는 제출에 대해 규정하고 있는 국회법 제79조 제1항이 16대 국회 전반기가 끝나갈 무렵인 2003년 2월 4일 개정되어 의안 발의를 위한 최소 공동발의자 수가 20인에서 10인으로 완화되었기 때문이다. 19대 국회와 20대 국회에서 단일 의원안의 발의자 수의 중위값은 모두 11명이다.

[표 6-6] 평균 공동발의자 수(13~20대)

대수	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
기간	88-92년	92-96년	96-00년	00-04년	04-08년	08-12년	12-16년	16-20년
평균	67	36	49	40	20	17	16	13
중위값	61	33	28	25	13	12	11	11

전체 발의자가 30인 이상인 의원안의 전체 법안 대비 비율 역시 계속 감소하여 18대 국회부터는 30인 이상의 국회의원이 공동으로 발의하는 노동법안의 비율은 전체 노동법안의 5% 미만으로 나타난다.

법안의 내용에 대해서는 4절에서 본격적으로 다루겠지만, 여기서는 발의 의원의 성별에 따른 차이를 참고 정보로 제시하고자 한다. 아래 그림은 환노위 노동법안의 키워드별 분포를 성별로 구별한 것이다. 여성의원인 대표발의한 법안들의 성격에서 두드러지는 것은 남녀고용평등법을 대표적 법안으로 포함하는 ‘고용평등’ 키워드에 속하는 발의안 비중이 상대적으로 높다는 점이다. 여성 의원이 대표발의하는 환노위 노동 법안 중 1/4이상인 26%가 고용평등에 관한 법안인 것으로 나타났다.



[그림 6-6] 성별 주요 발의 법안

## 4 법안 발의의 목적

법을 개정하는 방식은 그 개정 대상의 범위에 따라 법안의 일부분을 개정하는 ‘일부개정’(과거 명칭은 ‘증개정’) 방식과 법안 전체를 개정하는 ‘전부개정’ 방식이 있다. 전부개정과 일부개정의 선택은 주로 개정하는 부분의 분량, 중요도, 정비의 필요성 등에 따라 결정된다.<sup>61)</sup> 일반적으로 다음과 같은 경우는 전부개정의 방식을 취한다. 기존 조문의 3분의 2 이상을 개정하는 경우, 법령의 핵심적 부분을 근본적으로 개정함과 아울러 상당한 부분에 걸쳐 이와 관련된 사항을 정비할 필요가 있는 경우, 그리고 제정된 후 장기간이 지나 법문에 나타난 용어와 규제의 태도가 전체적으로 보아 현실과 맞지 않고 여러 차례 개정을 거듭한 결과 삭제된 조항과 가지번호가 붙은 장·절·조·호가 많아 새로운 체제로 정비할 필요가 있는 경우이다.

법안을 전면적으로 개편하는 방법으로는 전부 개정과 폐지·제정 방식이 있다. 대체로 기존 법령과 신 법령 간의 제도상 동질성을 강조할 필요가 있을 때에는 전부개정 방식을 취하고(예, 「건설업법」을 전부개정하면서 「건설산업기본법」으로 한 것), 제도 그 자체가 신규 양 법령 간에 전면적으로나 본질적으로 변경될 때에는 폐지·제정 방식을 취한다(예, 「신용조사업법」을 폐지하면서 「신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률」을 제정한 것).

61) 정부입법지원센터. 2020.12. 법령안 심사기준(최종검색일: 2023.09.13.).  
<<https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=97&astClsCd=CF0101>>

[표 6-7] 발의법안 종류별 환노위 노동법안(13~20대)

국회 대수	기간	제정	일부개정	전부개정	폐지	대수별 합계
13대	88-92년	12 (24.5%)	37 (75.5%)	-	-	49 (100%)
14대	92-96년	5 (18.5%)	22 (81.5%)	-	-	27 (100%)
15대	96-00년	17 (19.3%)	65 (73.9%)	-	6 (6.8%)	88 (100%)
16대	00-04년	7 (8.0%)	81 (92.0%)	-	-	88 (100%)
17대	04-08년	9 (3.4%)	245 (92.1%)	8 (3.0%)	4 (1.5%)	266 (100%)
18대	08-12년	14 (3.3%)	405 (94.2%)	9 (2.1%)	2 (0.5%)	430 (100%)
19대	12-16년	27 (3.9%)	657 (95.5%)	3 (0.4%)	1 (0.1%)	688 (100%)
20대	16-20년	40 (3.2%)	1,184 (96.2%)	7 (0.6%)	-	1,231 (100%)
유형별 합계		131	2,696	27	13	2,867

[표 6-7]은 법안의 개편방식에 따라 환노위 소관 노동 법안을 분류한 것이다. 모든 대수에서 일부개정 유형의 비중이 가장 크다. 대수별 전체 노동 법안 수 대비 제정 법안의 비중은 13대 국회에서 가장 높게 나타난다. 15대 국회까지는 노동법안의 20% 내외가 '제정'안에 해당한다. 제정안 비중은 최근 대수로 갈수록 하락하는 모습이지만 절대 수치 면에서 발의 건수는 지속적으로 증가해왔다. 17대 국회부터는 '전부개정'안이 나타나기 시작한다. 1997년 근로기준법 및 노동조합법 전면 폐지 및 재제정이 있던 15대 국회에서는 폐지 법률안도 전체 발의안의 7%(6건)가량 차지하였다.

## 제 3 절

## 어떻게 처리되었는가?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 처리 결과

13~20대 국회에 제출된 환노위 소관 노동법안의 처리현황은 [표 6-8]과 같다. 처리현황은 원안가결, 수정가결, 대안반영폐기, 철회, 폐기, 임기만료폐기의 6개 범주로 구분하였다.

[표 6-8] 노동법안 처리 현황(13~20대)

대수	기간	원안가결	수정가결	대안반영 폐기	철회	폐기	임기만료 폐기	대수별 합계
13대	88-92년	13 (26.5%)	7 (14.3%)	22 (44.0%)	-	-	7 (14.3%)	49 (100%)
14대	92-96년	12 (44.4%)	7 (25.9%)	-	-	-	8 (29.6%)	27 (100%)
15대	96-00년	33 (37.5%)	21 (23.9%)	14 (15.9%)	1 (1.1%)	5 (5.7%)	14 (15.9%)	88 (100%)
16대	00-04년	19 (21.6%)	8 (9.1%)	28 (31.8%)	1 (1.1%)	-	32 (36.4%)	88 (100%)
17대	04-08년	42 (15.8%)	49 (18.4%)	101 (38.0%)	-	49 (18.4%)	25 (9.4%)	266 (100%)
18대	08-12년	29 (6.7%)	31 (7.2%)	68 (15.8%)	2 (0.5%)	18 (4.2%)	282 (65.6%)	430 (100%)
19대	12-16년	41 (6.0%)	23 (3.3%)	70 (10.2%)	9 (1.3%)	4 (0.6%)	541 (78.6%)	688 (100%)
20대	16-20년	49 (4.0%)	14 (1.1%)	251 (20.4%)	7 (0.6%)	-	910 (73.9%)	1,231 (100%)
합계		238	160	554	20	76	1,819	2,867

‘폐기’란 일반적으로 제출된 안건을 심의 및 의결 대상에서 제외하는 경우로, 위원회에서 부의하지 않기로 결정하거나 의안의 제안취지가 상실된 경우, 의원의 임기가 만료된 경우 등이 포함된다. 그러나 이 글에서는 각 경우를 구분해, 이 중 대안반영폐기와 임기만료폐기를 별도 범주로 분류하고 이 두 가지를 제외한 경우를 ‘폐기’ 범주에 해당하는 것으로 본다.

‘임기만료폐기’는 법안이 소관 상임위원회에 회부되었으나 입법적 관심을 받지 못하고 계류된 상태에서 국회의 임기 만료와 함께 ‘자동적으로’ 폐기된 법안에 부여되는 범주로 상임위의 심사 절차를 거쳐 폐기가 ‘결정’된 다른 폐기법안들과 구분할 필요가 있다. 반면 ‘대안반영폐기’ 범주는 최근 입법 급증 추세와 함께 주목을 받고 있는 처리 유형으로(전진영, 2020: 16), 위원회의 실질 심사를 통해 폐기가 결정되었다는 점에서 임기만료폐기와 구별되고, 상임위 심사 과정에서 만들어진 위원회 대안이 ‘반영’되어 폐기된 법안이라는 점에서 다른 폐기법안과도 구별된다. 특히 최근으로 올수록 위원회대안에 반영되어 폐기되는 의원안의 비중이 증가하는 한편, 대안반영폐기안들로부터 새롭게 제안된 위원회대안이 100% 가결되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 정리하면, 세 범주(임기만료폐기, 폐기, 대안반영폐기)는 결과적으로 폐기되었다는 점에서는 동일하지만, 실제적인 의미에 있어서는 현격한 차이가 있으므로, 각각을 별도의 범주로 구분해 분석하고자 한다.

의원들의 입법적 관심을 전혀 받지 못하고 폐기되는 임기만료폐기 법안의 비중은 18대 국회부터 급격하게 늘어난다. 17대 국회까지는 환노위 법안심사소위에서 심사를 거쳐 가결, 대안반영폐기, 철회 등 실질적으로 처리되는 법안의 비율이 월등히 높았던 것에 비해, 18대 국회에서는 환노위 소관 노동법안의 임기만료폐기율이 발의된 노동법안 전체 중 과반수를 넘는 65.6%로 나타났다. 이는 17대 국회에서 9.4%였던 임기만료폐기율과 비교해 대폭 상승한 수치이다. 17대 국회의 임기만료폐기율은 예외적으로 낮은 수치이긴 하나, 그 이후로 환노위 소관 노동법안의 임기만료폐기율은 꺾이지 않고 상승세를 보이고 있다. 19대 국회에서 환노위 소관 노동법안의 임기만료폐기율은 78.6%로 더 증가하였고, 20대 국회에서도 약 74%의 노동 법안이 국회에 제출 후 계류되다 폐기되었다. 10건의 노동법안이 발의되면 이 중 7.5건가량은 임기만료로 자동 폐기되고 있다.

다음으로 ‘폐기’ 유형의 경우 17대 국회에서 주목할 만한 수치를 보이고 있다. 그러나 실제 13~20대 국회에서 폐기된 법안 중, 국회 임기 만료로 자동폐기, 즉 임기만료폐기

로 자동 폐기 처리되기 직전 기준에 계류되어왔던 법안들의 ‘폐기’를 의결하고자 소집된 환노위 법안심사소위에서 폐기가 결정된 법안들을 제외하면 실질적으로 폐기 의미에 맞는—임기만료폐기를 방지하기 위한 폐기 심사가 아닌 의안의 제안취지 상실 등으로 상임위에서 폐기를 결정한—법안은 총 26건이 존재했다. 15대 국회 2건, 17대 국회 5건, 18대 국회 18건, 19대 국회 1건이다.

13~20대 국회의 환노위 소관 노동 법안의 가결률은 14대 국회에서 70.4%로 정점을 찍은 후 지속적인 하락세를 보이고 있다. 14대 국회의 경우 다른 국회 대수와 비교해 가장 적은 27개의 노동 법안이 환노위에 회부되어 그중 19개의 법안이 가결되었다. 전반적인 추세로는 실제로 법안이 제·개정 및 폐지되는 경우가 증가하고 있으나, 분모인 전체 발의 건수의 급증으로 가결률이 급격히 하락하는 양상이 나타나는 것으로 보인다.

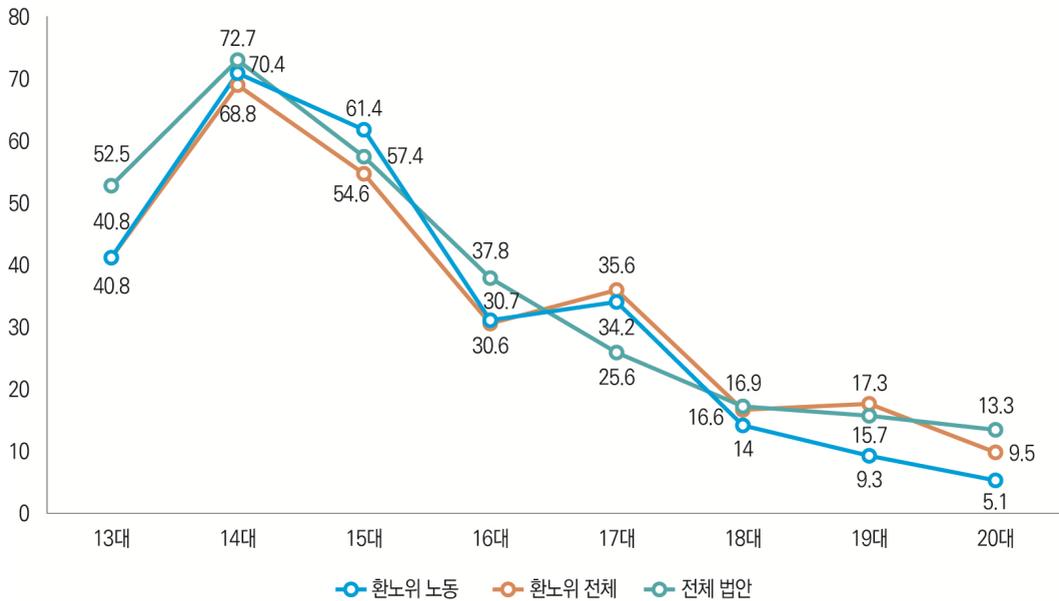
한편, 최근 국회가 제공하는 입법통계에서는 ‘대안반영폐기’로 처리된 법안의 비율에 주목해 법안의 처리결과를 ‘법률반영’과 ‘법률미반영’의 두 범주로 구분하고, 법률반영의 범주에 가결법안뿐만 아니라 대안반영폐기, 수정반영폐기 법안도 포함하고 있다. 대안반영폐기 법안은 위원회에 유사한 내용의 법안이 복수로 회부되어 있는 경우 이를 통합 심사하여 위원회 대안(代案)을 새롭게 제안하면서 그 내용에 법안의 내용이 포함되어 있는 경우다. 이를 고려하여, [표 6-9]에서는 원안가결 및 수정가결 처리결과를 합산한 가결률 지표와 함께 대안반영폐기 법안을 포함하는 법안반영률 지표도 산출하였다.

법률반영의 범주에 대안반영폐기 법안을 포함하면 법안반영률이 큰 폭으로 상승한다. 대안반영폐기 법안의 비중이 가장 높았던 13대 국회에서 이를 포함한 법안반영률은 가장 높은 85.7%였고, 가결률이 30%대인 16대와 17대 국회에서도 법안반영률은 각각 62.5%, 72.2%로 2배가량 증가한 수치였다. 가결률이 10%대로 낮아진 18대 국회에서도 법안반영률은 30% 가까이 기록하였다.

[표 6-9] 노동법안 처리 현황(13~20대)(재분류)

대수	기간	원안가결	수정가결	대안반영 폐기	가결수/ 가결률	법안반영수/ 반영률
13대	88-92년	13 (26.5%)	7 (14.3%)	22 (44.0%)	20 (40.8%)	42 (85.7%)
14대	92-96년	12 (44.4%)	7 (25.9%)	-	19 (70.4%)	19 (70.4%)
15대	96-00년	33 (37.5%)	21 (23.9%)	14 (15.9%)	54 (61.4%)	68 (77.3%)
16대	00-04년	19 (21.6%)	8 (9.1%)	28 (31.8%)	27 (30.7%)	55 (62.5%)
17대	04-08년	42 (15.8%)	49 (18.4%)	101 (38.0%)	91 (34.2%)	192 (72.2%)
18대	08-12년	29 (6.7%)	31 (7.2%)	68 (15.8%)	60 (14.0%)	128 (29.8%)
19대	12-16년	41 (6.0%)	23 (3.3%)	70 (10.2%)	64 (9.3%)	134 (19.5%)
20대	16-20년	49 (4.0%)	14 (1.1%)	251 (20.4%)	63 (5.1%)	314 (25.5%)

그렇다면 환노위 소관 노동법안의 평균 가결률은 다른 환노위 소관 법안들 그리고 다른 상임위원회 소관 법안을 포함하는 전체 법안의 평균 가결률과 비교할 때 어느 정도 수준일까? 다른 상임위와 비교해 환노위의 가결률은 더 낮을까? 환노위 소관 법안들 중에서도 노동법안과 환경법안 사이에 평균 가결률에 차이가 있을까? 노동법안 가결률의 상대적 순위를 파악하기 위해 13~20대 국회에 제출된 전체 법안의 평균 가결률과 비교하였다. 13대 국회의 경우 노동부 소관 법안을 다루는 ‘노동위원회’가 설치되어 노동위원회 소관 법안 전체가 노동법안에 해당하고, 14대 하반기 국회부터는 노동부 및 환경부 소관 법안을 다루는 ‘노동환경위원회’(이후 환경노동위원회)로 개편되면서 환노위 소관 법률안에 비노동 법안도 포함되기 때문에 환노위 소관 법안 전체와 환노위 소관 법안 중 노동법안을 별도로 구분해 살펴보았다.



[그림 6-7] 13~20대 법안 가결률 추이(전체, 환노위, 환노위-노동)

17대 국회까지 환노위 소관 노동법안의 가결률은 환노위 소관 법안 및 전체 법안의 가결률보다 낮았다가 높아지는 등 등락을 거듭한다. 18대 국회부터 환노위 소관 노동법안의 가결률은 환노위 전체 법안 가결률 및 전체 상임위원회별 소관 법안의 가결률보다 일관되게 낮게 나타난다. 18대 국회에서 14%였던 환노위 소관 노동 법안의 가결률은 19대 국회에서 9.3%, 20대 국회에서 5.1%로 감소하는데, 전체 법안의 가결률 역시 최근 대수로 올수록 16.9%에서 15.7%, 13.3%로 감소하지만 환노위 소관 노동 법안의 가결률 하락 폭이 더 큰 편이다. 19대와 20대에서는 전체 법안 가결률이 환노위 소관 노동법안 가결률보다 각각 1.7배, 2.6배 더 높게 나타난다.

대안반영폐기안을 포함한 법안반영률은 13~17대 국회에서는 환노위 소관 노동법안의 법안반영률이 전체 법안보다 높았다가 18대부터는 역전되어, 환노위 소관 노동법안의 법안반영률이 전체 법안의 법안반영률보다 10%p 이상 낮은 것을 확인할 수 있다.

규제법안의 비중이 높은 환경노동위원회 소관 법안의 특성을 감안하면 환노위 소관 법안, 특히 노동법안의 가결률이 전체 법안의 평균 가결률에 비해 낮게 나타날 것으로 예상할 수 있다. 15대와 17대 국회에서는 환노위 소관 노동법안의 가결률이 환노위 법안 및

상임위별 전체 법안의 평균 가결률보다 높은 수치로 나타나지만, 이를 제외하고는 환노위 노동법안의 법안반영률이 모든 상임위 전체 소관 법안이나 환노위 소관 법안 전체의 법안 반영률보다 낮다.

[표 6-10] 법안반영률과 임기만료폐기율 비교

대수별 기간	88-92년	92-96년	96-00년	00-04년	04-08년	08-12년	12-16년	16-20년
법안반영률	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
(환)노위 노동	85.7%	70.4%	77.3%	62.5%	72.2%	29.8%	19.5%	25.5%
환노위 전체	75.4%	68.8%	70.8%	68.4%	67.5%	40.3%	39.9%	32.6%
모든 상임위	75.4%	80.7%	73.0%	63.1%	51.0%	44.4%	41.9%	36.3%
임기만료폐기율	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
(환)노위 노동	14.3%	29.6%	15.9%	36.4%	9.4%	65.6%	78.6%	73.9%
환노위 전체	14.3%	31.3%	15.7%	29.2%	10.2%	53.7%	57.3%	66.0%
모든 상임위	14.1%	15.4%	20.0%	30.1%	42.2%	45.3%	55.0%	62.1%

한편, 18대~20대 국회에서 환노위 소관 가결된 노동법안의 수는 60건 내외로 크게 변하지 않았으나, 전체 발의된 법안 건수는 각 대수마다 1.5~2배가량 증가하면서 가결률이 큰 폭으로 감소했음을 알 수 있다.

[표 6-11] 환노위 노동법안 처리 결과

구분			가결 (원안, 수정가결)	법안반영 (가결+대안 반영폐기)	임기만료 폐기	전체
13대	88-92년	노동위 노동법안	20(40.8%)	42(85.7%)	7(14.3%)	49(100%)
14대	92-96년	(환)노위 노동법안	19(70.4%)	19(70.4%)	8(29.6%)	27(100%)
15대	96-00년	환노위 노동법안	54(61.4%)	68(77.3%)	14(15.9%)	88(100%)
16대	00-04년	환노위 노동법안	27(30.7%)	55(62.5%)	32(36.4%)	88(100%)
17대	04-08년	환노위 노동법안	91(34.2%)	192(72.2%)	25(9.4%)	266(100%)
18대	08-12년	환노위 노동법안	60(14.0%)	128(29.8%)	282(65.6%)	430(100%)
19대	12-16년	환노위 노동법안	64(9.3%)	134(19.5%)	541(78.6%)	688(100%)
20대	16-20년	환노위 노동법안	63(5.1%)	314(25.5%)	910(73.9%)	1,231(100%)

## 2 처리 기간

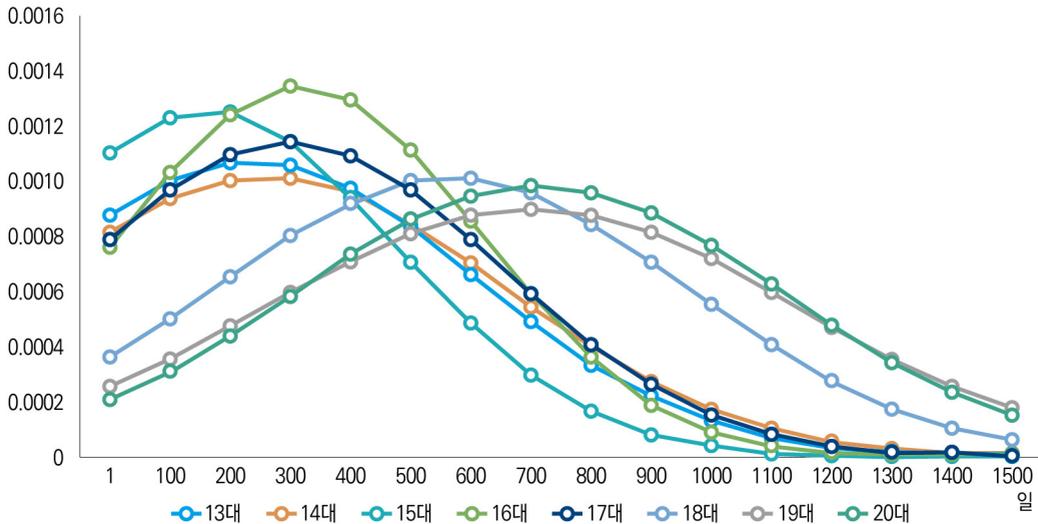
그동안 국회에 제출된 법안이 최종적으로 처리되기까지 걸린 시간은 중요한 연구대상이 아니었으나 18대 국회 임기 말에 「국회법」 개정을 통해 일련의 의사절차 개혁패키지가 도입되면서 입법 소요 기간이 중요해졌다(전진영, 2020: 27). 입법단계별로 일정한 기한을 설정하는 절차가 신설되었기 때문이다. 이때 신설된 의사절차 중 의안자동상정제에 따르면, 소관 위원회에 회부된 안건은 숙려기간 후 30일이 경과한 날 이후 최초로 개최하는 위원회 의사일정으로 자동상정된다. 법제사법위원회가 체계자구심사를 위해 회부된 법안에 대해서 이유 없이 120일 이내에 심사를 마치지 않을 경우 소관 위원회 위원장은 일정한 절차를 거쳐서 의장에게 해당 법안의 본회의 부의를 요구할 수 있다(국회법 제59조의2).

제안에서 본회의 처리까지 환노위 소관 노동법안의 평균 처리기간은 최근 대수로 올수록 지속적으로 증가했다.<sup>62)</sup> 법안 1건을 처리하는 데 소요되는 기간이 계속해서 증가하고 있다는 사실은 입법자들의 활동 태만으로 여겨질 수 있지만, 최근 대수로 올수록 전체 발의 법안 건수가 급격히 증가했다는 사실을 함께 고려할 필요도 있다.

[표 6-12] 법안 처리 기간

처리일수	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
기간	88-92년	92-96년	96-00년	00-04년	04-08년	08-12년	12-16년	16-20년
법안수	49	27	88	88	266	430	688	1231
평균	236.1	261.6	162.0	317.0	304.4	572.4	702.3	714.7
표준편차	372.1	392.0	317.3	295.9	352.8	393.4	441.8	406.5
최솟값	0	8	0	1	0	0	0	0
최댓값	1281	1199	1379	1260	1417	1411	1460	1460

62) 국회 임기는 만4년, 1460일 내외로, 20대 국회 노동법안 중 최대 1,460일이 걸린 법안은 20대 국회 임기가 시작한 날 발의되었다가 임기만으로 폐기된 법안을 의미한다.



[그림 6-8] 발의 법안 처리기간 분포(13~20대)

법안제안 주체별로 입법에 소요되는 평균 처리기간을 분석하였다. 의원안의 경우 17대에서 393일을 기록한 후, 다시 증가세를 보여 20대 국회에서는 평균 처리기간이 744.9일로 나타난다. 이러한 수치는 동일한 국회 대수에 발의된 정부안의 평균 처리기간과 비교할 때 체계적으로 긴 기간이다. 의원안의 평균 처리기간이 훨씬 길게 나타나는 것은 의원이 발의한 임기만료폐기법안은 19대에서는 522건, 20대에서는 890건인 데 반해, 발의주체가 정부인 법안 건수는 상대적으로 매우 적은 규모이기 때문이다. 정부가 발의하여 임기만료폐기 처리된 법안은 19대에서 19건, 20대에서 20건에 불과하다.

반면, 위원회안의 경우 평균 처리기간이 가장 긴 18대 국회의 경우도 평균 29.5일이 소요된 것으로 나타났고, 다른 대수에서는 평균 5일 미만의 기간 내에 처리되었다. 위원회안의 제안 이후 본회의 처리까지 소요 기간이 상대적으로 매우 짧은 것은 위원회안의 대부분을 차지하는 위원회대안은 제안단계에서 이미 해당 상임위 위원 간에 입법에 대한 합의가 이뤄진 결과이기 때문이다. 위원회에서 의결한 법안에 대해서는 국회의원들이 다른 위원회의 의사결정을 존중하는 상호호혜(reciprocity)의 관행이 작동한다(전진영, 2020: 6). 위원회안이 제안된 당일에 본회의에서 의결되는 경우도 많았는데, 13~20대 국회에서 환노위 제안 노동 법안 168건 중 74건이 위원회에 회부된 당일 본회의에서 의결되었고, 회부 다음날 본회의에서 의결된 경우를 포함하면 135건(80.4%)으로 나타났다.

**[표 6-13] 발의 주체별 법안 처리 기간(전체 법안)**

처리일수	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
기간	88-92년	92-96년	96-00년	00-04년	04-08년	08-12년	12-16년	16-20년
전체	236.1	261.6	161.9	317.0	299.8	568.3	701.9	714.7
의원안	332.7	504.4	400.8	415.4	393.0	646.5	741.9	744.9
정부안	131.0	118.7	64.9	263.5	181.6	337.7	564.3	584.0
위원회안	0.7	-	1.3	2.6	1.1	29.5	0.8	4.5

전체 노동 법안 중 다시 가결 법안만을 추려 법안의 제안 주체별로 평균 처리 기간을 살펴보았다. 13~20대 국회에서 본회의를 통과한(원안 및 수정가결) 노동법안의 평균 처리 기간은 노동법안 전체의 평균 처리 기간보다 큰 폭으로 단축된 것을 확인할 수 있다. 이는 18대 국회를 제외하고는 모든 국회 대수에서 평균 처리 기간이 5일 미만인 위원회안이 포함되었기 때문이다. 위원회안의 경우 모든 대수(13~20대)에서 100%의 가결률을 보였기 때문에 전체 노동법안과 가결 노동법안 간에 평균 처리일수의 차이가 없다.

노동법안 전체를 분석대상으로 할 경우 정부안이 의원안보다 상대적으로 짧은 처리 기간을 가진 것으로 나타났으나, 가결된 노동 법안만을 분석대상으로 하면 16대에서는 처리 기간의 차이가 없으며, 17대와 19대에서는 의원안의 평균 처리 기간이 더 짧은 것을 확인할 수 있다.

**[표 6-14] 발의 주체별 법안 처리 기간(가결 법안)**

처리일수	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
기간	88-92년	92-96년	96-00년	00-04년	04-08년	08-12년	12-16년	16-20년
전체	72.7	69.9	27.0	69.0	99.8	130.6	200.5	104.7
의원안	311.3	85.0	71.8	140.5	151.4	230.2	295.1	354.6
정부안	33.7	67.1	37.0	140.3	160.1	167.6	608.0	147.2
위원회안	0.7	-	1.3	2.6	1.1	29.5	0.8	4.5

가결법안을 포함해, 위원회의 심사를 거쳐 '처리'된 법안(임기만료로 자동폐기된 법안을 제외한 모든 법안)들의 평균 처리 기간도 살펴보았다. 상임위 심사를 통해 입법자들의 실질적 관심 속에서 처리결과가 결정된 법안(원안 및 수정가결, 대안반영폐기, 철회, 폐기

된 법안)만을 추려 처리 기간을 살펴본 결과, 전체 법안의 처리일수보다 상당히 짧아진 것을 볼 수 있다. 특히 입법안 폭증으로 임기만료폐기 법안 비율이 대폭 상승한 18대 국회 부터는 실질 처리된 법안으로 범위를 한정하면 처리 기간이 전체 법안과 비교해 절반 수준으로 감소한 것을 볼 수 있다. 가결 법안에 대안반영폐기 법안을 포함한 법률반영 법안들의 평균 처리 기간도 살펴보았다. 법률반영 법안들의 처리 기간은 폐기, 철회 법안을 포함한 실질 처리 법안들의 처리 기간과 유사한 수준으로 나타났다.

[표 6-15] 처리 유형별 법안 처리 기간

국회 대수	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	평균 처리 일수
기간	88-92년	92-96년	96-00년	00-04년	04-08년	08-12년	12-16년	16-20년	
법률반영	103.9	69.9	72.0	200.2	212.8	263.1	270.2	424.5	202.1
실질처리	103.9	69.9	73.7	197.1	282.3	287.6	254.3	417.3	210.8
전체법안	236.1	261.6	161.9	317.0	299.8	568.3	701.9	714.7	407.7

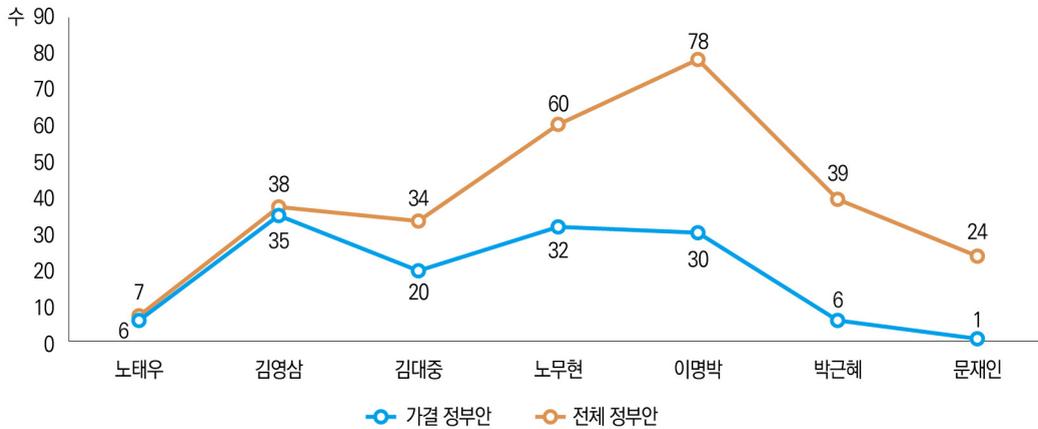
### 3 발의 주체별 처리 결과

처리유형별 현황을 살펴보기에 앞서, 환노위 소관 노동법안의 발의주체별 현황을 국회에 제출된 법안 전체의 발의주체별 현황과 비교해보았다. 17대 국회를 제외하고는 발의 주체가 정부인 법안의 비중이 노동법안에서 일관되게 더 낮음을 확인할 수 있다. 의원 발의안 비중의 증가 추세는 환노위 노동법안에 국한해 발견되는 것은 아니나, 전체 분포와 비교하더라도 노동법안에서 의원안의 비중은 빠르게 증가해, 19대 및 20대 국회 환노위의 노동법안에서 의원 발의 비중이 90%를 상회하는 것으로 나타났다.

[표 6-16] 13~20대 환노위 노동법안 및 전체 법안의 발의 주체별 처리현황 비교

기간	88-92년	92-96년	96-00년	00-04년	04-08년	08-12년	12-16년	16-20년
환노위 노동법안	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
의원안	65.3% (32)	37.0% (10)	33.0% (29)	62.5% (55)	66.5% (177)	79.8% (343)	90.4% (622)	93.5% (1151)
정부안	14.3% (7)	63.0% (17)	45.5% (40)	21.6% (19)	21.1% (56)	15.1% (65)	5.5% (38)	3.1% (38)
위원회안	20.4% (10)	-	21.6% (19)	15.9% (14)	12.4% (33)	5.1% (22)	4.1% (28)	3.4% (42)
합계	100% (49)	100% (27)	100% (88)	100% (88)	100% (266)	100% (430)	100% (688)	100% (1231)
전체 법안	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
의원안	49.3% (462)	27.9% (252)	41.3% (806)	65.9% (1651)	76.5% (5728)	80.4% (11191)	86.7% (15444)	89.4% (21594)
정부안	39.2% (368)	64.4% (581)	41.4% (807)	23.7% (595)	14.7% (1102)	12.2% (1693)	6.1% (1093)	4.5% (1094)
위원회안	11.5% (108)	7.6% (69)	17.3% (338)	10.4% (261)	8.8% (659)	7.4% (1029)	7.2% (1285)	6.0% (1453)
합계	100% (938)	100% (902)	100% (1951)	100% (2507)	100% (7489)	100% (13913)	100% (17822)	100% (24141)

정부안을 국회 대수별이 아닌 역대 정부별로도 살펴보았다. 노태우, 김영삼 정부에서는 발의된 정부 법안 대다수가 가결되어 가결률 면에서 가장 높은 수치를 보인다. 이어서 노무현 및 이명박 정부의 발의 건수가 눈에 띈다. 노무현 및 이명박 대통령 재임 기간 동안 전체 노동법안 발의 건수가 급증한 것을 감안하더라도, 두 정부의 정부 발의 노동법안의 수는 전체 발의법안 수가 더욱 증가한 박근혜, 문재인 정부보다 많다.



[그림 6-9] 정부별 정부 발의 노동법안의 처리 현황

이 두 정부에서 정부안 발의 건수가 많은 것의 배경을 이 글에서 분석한 자료만으로 확인하기는 어렵다. 다만, 노무현 정부의 경우 김대중 정부에 이어 들어선 이른바 ‘진보’ 정부로서 경제위기를 극복했다고 평가받는 시기에 좀 더 적극적으로 노동의제를 다루고자 했을 수 있다. 비슷한 맥락에서 이명박 정부의 경우 지난 10년간의 ‘진보’ 정부의 재임 기간동안의 변화를 ‘보수’ 정부의 시각에서 재해석해 다른 방식의 변화를 추진하려고 했을 수 있다. 가결률은 제안된 정부안의 1/2, 또는 1/3 수준으로 그리 높지 않다고 볼 수 있지만, 건수 자체로 보면 30여건으로 적지 않은 수이다. 이후 박근혜 정부와 문재인 정부에서는 발의 건수 자체도 줄고, 가결률도 더욱 낮아졌다.

[표 6-17] 정부별 발의 정부안

임기	대통령	가결 정부안	전체 정부안	전체 노동법안
1988.2.25. ~ 1993.2.24.	노태우	6	7	52
1993.2.25. ~ 1998.2.24.	김영삼	35	38	73
1998.2.25. ~ 2003.2.24.	김대중	20	34	93
2003.2.25. ~ 2008.2.24.	노무현	32	60	296
2008.2.25. ~ 2013.2.24.	이명박	30	78	600
2013.2.25. ~ 2017.3.10.	박근혜	6	39	888
2017.5.10. ~ 2020.5.29.	문재인	1	24	865

[표 6-18] 발의 주체별 법안 처리결과(19대/20대)

19대	원안가결	수정가결	대안반영 폐기	철회	폐기	임기만료 폐기	대수별 합계
의원안	1 (1.8%)	18 (2.9%)	59 (9.5%)	9 (1.4%)	4 (0.6%)	522 (83.8%)	623 (93.5%)
정부안	2 (5.4%)	5 (13.5%)	11 (29.7%)	-	-	19 (51.4%)	37 (3.1%)
위원회안	28 (100%)	-	-	-	-	-	28 (3.4%)
유형별 합계	41 (6.0%)	23 (3.3%)	70 (10.2%)	9 (1.3%)	4 (0.6%)	541 (78.6%)	688 (100%)
20대	원안가결	수정가결	대안반영 폐기	철회	폐기	임기만료 폐기	대수별 합계
의원안	6 (0.5%)	10 (0.9%)	238 (20.7%)	7 (0.6%)	-	890 (77.3%)	1151 (90.4%)
정부안	2 (5.3%)	3 (7.9%)	13 (34.2%)	-	-	20 (52.6%)	38 (5.5%)
위원회안	41 (97.6%)	1 (2.4%)	-	-	-	-	42 (4.1%)
유형별 합계	49 (6.0%)	14 (1.1%)	251 (20.4%)	7 (1.3%)	-	910 (73.9%)	1231 (100%)

다음으로 역대 정부와 국회 의석수에 따른 여당 및 제1야당의 대표발의 노동법안의 비율과 가결률을 파악하였다. [표 6-19]와 [표 6-20]을 보면, 여당의 가결률은 김대중 정부 취임 이후 15대 국회 기간(1998.2.25.-2000.5.29.)을 제외하고는 야당의 가결률을 일관되게 능가하는 모습을 보인다. 이러한 추이는 문재인 정부 취임 이후 20대 국회에서 다소 달라지는 모습을 보이는데, 제1야당인 새누리당 소속 의원의 대표발의 법률안의 가결률이 3.4%로 여당인 더불어민주당 소속 의원이 대표발의한 법률안의 평균 가결률(0.9%)보다 높다. 다만, 이 수치는 문재인 정부 재임기간 도중 20대 국회 임기 만료일까지의 제한된 기간에 제안된 법안을 대상으로 산출한 것임에 주의할 필요가 있다.

[표 6-19] 여당 및 제1야당의 대표발의 법안 비중과 가결률(여당)

국회 대수	대표발의 여당	가결률				발의비율	
		전체 평균 가결률	여당 가결률	법안수	비율 (가결전체)	법안수	여당 발의비율
13대	민주정의당	10.0%	33.3%	3	100.0%	9	30.0%
13대	민주자유당	50.0%	100.0%	1	100.0%	1	50.0%
14대	민주자유당	30.0%	75.0%	3	100.0%	4	40.0%
15대	신한국당	16.7%	50.0%	3	100.0%	6	33.3%
15대	새정치국민회의	9.1%	0.0%	0	0.0%	6	54.5%
16대	새천년민주당	7.3%	11.5%	3	75.0%	26	47.3%
17대	열린우리당	15.3%	23.3%	17	63.0%	73	41.2%
18대	한나라당	3.8%	7.6%	13	100.0%	171	49.9%
19대	새누리당	4.7%	6.6%	13	44.8%	196	31.5%
20대	새누리당	1.4%	2.9%	2	40.0%	68	19.7%
20대	더불어민주당	1.4%	0.9%	4	36.4%	439	54.5%

[표 6-20] 여당 및 제1야당의 대표발의 법안 비중과 가결률(제1야당)

국회 대수	대표발의 제1야당	가결률				발의비율	
		전체 평균 가결률	제1야당 가결률	법안수	의원안 가결률	법안수	제1야당 발의비율
13대	평화민주당	10.0%	0.0%	0	0.0%	8	26.7%
13대	평화민주당	50.0%	-	0	0.0%	0	0.0%
14대	민주당	30.0%	0.0%	0	0.0%	6	60.0%
15대	새정치국민회의	16.7%	0.0%	0	0.0%	9	50.0%
15대	신한국당	9.1%	100.0%	1	25.0%	1	9.1%
16대	한나라당	7.3%	3.7%	1	25.0%	27	49.1%
17대	한나라당	15.3%	9.9%	8	29.6%	81	45.8%
18대	통합민주당	3.8%	0.0%	0	0.0%	113	32.9%
19대	민주통합당	4.7%	3.8%	14	48.3%	364	58.5%
20대	더불어민주당	1.4%	1.6%	3	60.0%	188	54.3%
20대	새누리당	1.4%	3.4%	7	63.6%	205	25.5%

## 제 4 절

# 어떤 법안이 발의되었는가?

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 약칭으로 본 노동법안

#### 가. 전체

13~20대 국회에 제출된 환노위 소관 노동 법안을 총 92개의 약칭으로 분류하였다. 약칭을 부여하는 규칙은 다음과 같다. 별도 약칭을 가지고 있는 법률의 경우 국가법령정보 사이트 검색을 통해 공식 약칭을 사용하였다. 예컨대, ‘근로기준법일부개정법률안’의 경우 별도 약칭이 없고 ‘근로기준법’ 자체가 약칭이 되는 반면, ‘산업재해보상보험법일부개정법률안’의 경우 ‘산재보험법’이라는 공식 약칭을 가지고 있다. 이외에, 과거 법률에서 법률의 명칭만 변경되어 현행 법률로 존재하는 경우 현행 법률의 약칭을 부여하였다. 예컨대, ‘노사정위원회설치및운영에관한법안’과 ‘경제사회노동위원회법안’의 경우 현행 ‘경제사회노동위원회법’의 약칭으로 ‘경사노위법’을 부여하였다.<sup>63)</sup>

약칭 부여 규칙에 따라 2,867건의 노동 법안을 분류한 결과, 약칭을 기준으로 최다 발의된 노동 법안은 ‘근로기준법’으로 나타났다. 전체 2,867건 중 445건(16%)를 차지한다. 그 다음은 남녀고용평등법 279건(10%), 고용보험법 215건(8%), 산업안전보건법 180건(6%), 산재보험법 153건(5%) 순이다. 이 중 가결된 법안을 살펴보면, 고용보험법 27건, 근로기준법 26건, 산재보험법 22건, 장애인고용법 21건, 산업안전보건법 20건 순으로 전체 발의 법안 빈도와 실제 가결 법안 빈도에 다소 간 차이가 있음을 확인할 수 있다.

63) ‘피후견인 결격조항 정비를 위한 11개 법률의 일부개정에 관한 법률안’(의안번호 2024143)과 ‘법률용어 정비를 위한 환경노동위원회 소관 65개 법률 일부개정을 위한 법률안’(의안번호 2024903)의 경우 복수의 환경부 및 노동부 소관 법률을 대상으로 하고 있어 별도의 약칭 ‘기타’를 부여하였다. 2,867건의 노동법안은 ‘기타’ 약칭을 포함해 총 92개의 약칭으로 구분할 수 있었다.

**[표 6-21] 발의 건수별 노동법안**

20건 이상 발의된 노동 법안			
발의 건수	약칭(가결법안수)	발의 건수	약칭(가결법안수)
445	근로기준법(26)	58	채용절차법(2)
279	남녀고용평등법(16)	54	외국인고용법(10)
215	고용보험법(27)	48	사회적기업법(3)
180	산업안전보건법(20)	46	직업안정법(12)
153	산재보험법(22)	45	공인노무사법(14)
140	최저임금법(10)	44	건설근로자법(7)
104	노동조합법(12)	43	고령자고용법(10)
102	장애인고용법(21)	42	임금채권보장법(12)
100	고용산재보험료징수법(15)	36	노동위원회법(10), 퇴직급여법(5)
93	청년고용법(7)	35	교원노조법(4)
89	고용정책기본법(12)	32	근로자직업능력법(10)
67	파견법(10)	29	근로자복지기본법(7), 근로자참여법(7)
61	기간제법(5)	27	국가기술자격법(9)
		26	공무원노조법(3)
20건 미만 발의된 노동법안			
발의 건수	약칭(가결법안수)		
16	진폐예방법(7), 경사노위법(4)		
11	산업인력공단법(5)		
9	근로자복지법(4), 근로자의날법(2)		
8	기능대학법(6), 직업훈련법(6), 학력차별금지법		
7	노동쟁의법(1)		
6	노동교육원법(5), 사내근로복지기금법, 산업안전공단법		
5	가사근로자법, 기능장려법, 숙련장려법, 특수형태근로종사자법		
4	일학습병행법(1)		
3	구직자취업촉진법(1), 노동교육법, 사내하도급근로자법, 산업안전처벌법, 산재근로자법, 실업자지원법, 환경미화원법		
2	감정노동자법, 고용산재보험신고법(1), 근로청소년법, 미성년연예인근로자법, 생명안전종사자법, 유통근로자법, 중소기업근로자법(2), 직장내괴롭힘법, 파독근로자법(1)		
1	건설근로자의날법, 고용안정지원법(1), 과로사법, 근로복지공사법(1), 근로취약층지원법, 기술교육대학법, 기업살인법, 노동연구원법(1), 노동회의소법, 노사교육본부법, 노사발전재단법, 노사협의회법(1), 삼성전자법, 세월호희생자법, 소상공인근로자법, 수련생법, 인턴법, 일생활균형법, 일자리4.0법, 저소득층법, 저임금근로자법, 주한미군한국인근로자법, 직업훈련공단법(1), 직업훈련기금법(1), 하역노동법		

그렇다면 각 국회 대수별로 가장 많이 발의된 노동 법안은 무엇일까? [표 6-22]는 13~20대 국회에서 약칭 기준 최다 발의된 법안 상위 1~10위를 나타낸 것이다. 발의 건수가 1건인 경우를 제외하고, 발의 건수가 동일한 경우 공동으로 표시했다.

**[표 6-22] 국회 대수별 최다 발의 노동법안(13~20대)**

구분	대수별 기간	국회 대수별 최다 발의 약칭 1~10위
13대	88-92년	장애인고용법(5), 근로기준법(4), 산업안전보건법(4), 노동위원회법(4), 노동쟁의법(4), 공인노무사법(3), 남녀고용평등법(2), 산재보험법(2), 진폐예방법(2), 근로자의날법(2), 기능장려법(2)
14대	92-96년	산재보험법(5), 기능대학법(3), 남녀고용평등법(2), 직업안정법(2)
15대	96-00년	노동조합법(9), 근로기준법(8), 산업안전보건법(8), 남녀고용평등법(6), 고용보험법(6), 산재보험법(6), 공인노무사법(5), 장애인고용법(4), 노동위원회법(4), 임금채권보장법(3), 근로자참여법(3), 국가기술자격법(3)
16대	00-04년	근로기준법(18), 고용보험법(11), 노동조합법(7), 산재보험법(5), 남녀고용평등법(4), 장애인고용법(4), 고용정책기본법(4), 최저임금법(3), 공인노무사법(3), 건설근로자법(3), 교원노조법(3), 국가기술자격법(3)
17대	04-08년	근로기준법(37), 고용보험법(19), 노동조합법(19), 남녀고용평등법(17), 산업안전보건법(16), 장애인고용법(15), 산재보험법(10), 최저임금법(9), 고용산재보험료징수법(9), 고용정책기본법(9), 직업안정법(9)
18대	08-12년	근로기준법(49), 고용보험법(44), 남녀고용평등법(40), 산재보험법(22), 장애인고용법(19), 청년고용법(19), 고용산재보험료징수법(17), 산업안전보건법(16), 외국인고용법(15), 노동조합법(13)
19대	12-16년	근로기준법(110), 남녀고용평등법(73), 고용보험법(51), 산업안전보건법(39), 산재보험법(39), 고용산재보험료징수법(39), 고용정책기본법(29), 청년고용법(26), 최저임금법(25), 사회적기업법(21)
20대	16-20년	근로기준법(219), 남녀고용평등법(219), 산업안전보건법(94), 최저임금법(90), 고용보험법(83), 산재보험법(64), 채용절차법(47), 청년고용법(46), 고용산재보험료징수법(43), 고용정책기본법(35)

대수별 추이를 확인할 수 있도록, 13~20대의 8개 대수 중 절반인 4개 대수 이상에서 상위 10위 명단에 포함된 약칭을 대상으로 주요 법이 어느 시기에 발의되었는지를 정리해 보았다(그림 6-10).

	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대
	88~92	92~96	96~00	00~04	04~08	08~12	12~16	16~20
남녀고용평등법	■							
산재보험법	■							
근로기준법	■	■	■					
산업안전보건법	■			■	■	■	■	■
장애인고용법	■			■				
공인노무사법	■				■	■		
노동위원회법	■		■	■				
노동쟁의법	■							
진폐예방법	■							
근로자의날법	■							
기능장려법	■							
직업안정법		■			■			
기능대학법		■						
고용보험법		■	■	■	■	■	■	■
노동조합법				■	■	■		
국가기술자격법				■				
임금채권보장법								
근로자참여법								
고용정책기본법				■	■		■	■
최저임금법				■	■		■	■
건설근로자법								
교원노조법				■				
고용산재보험료징수법					■	■	■	■
최저임금법					■	■	■	■
청년고용법						■	■	■
외국인고용법						■	■	■
사회적기업법							■	■
채용절차법								■

[그림 6-10] 대수별 주요 발의 노동법안(13~20대)

전체 법안 기준으로 발의 건수가 가장 많았던 근로기준법이 13대, 16대~20대 내내 최다 발의 법안인 것으로 나타났다. 모든 대수에서 상위 10위 안에 포함된 법안은 남녀고용평등법과 산재보험법이었다. 고용보험법은 6개 대수에서 상위 10위에 랭크되었고, 장애인고용법은 5개 대수에서, 산업안전보건법, 최저임금법, 노동조합법, 고용정책기본법, 고용산재보험료징수법은 4개 대수에서 상위 10위 명단에 랭크되었다.

이외에 기능장려법과 기능대학법, 국가기술장려법은 각각 13대, 14대·15대, 15대·16대 국회에서 여러 건 발의되어 숙련 및 직업능력과 관련된 입법 관심이 높았음을 추측케 한다. 공인노무사법 역시 13대, 15·16대 국회에서 상위에 랭크되었다. 18~20대 국회에서는 상위 10위 명단에 포함된 법안으로 청년고용법이 눈에 띈다.

13~20대 국회를 통틀어 100건 이상 발의된 법안은 근로기준법, 남녀고용평등법, 고용보험법, 산업안전보건법, 산재보험법, 최저임금법, 노동조합법, 장애인고용법, 고용산재보험료징수법으로 9개 범주이다. 이 9개 법률의 국회 대수별 발의 건수 추이와 각 대수에서 해당 법안이 차지하는 비중의 변화를 살펴보았다. 대수별로 살펴보면, 13대 국회에서는 국회에 제출된 환노위 소관 노동 법안의 10%가 장애인고용법이었고, 14대 국회에서는 19%가 산재보험법, 15대 국회에서는 노동조합법이 10%로 나타났다. 16대 국회 이후로는 근로기준법이 전체 발의된 노동법안의 10% 이상을 차지하는 추세가 계속되며 16대 국회에서는 발의법안의 1/5이 근로기준법에 대한 것이었다.

100건 이상의 발의법안을 가진 법률에는 들지 못하지만, 고용산재보험료징수법 다음으로 법안 발의 건수(93건)가 많아 발의건수로 상위 10위에 해당하는 법률로 앞서 언급한 청년고용법이 있다. 청년고용법을 약칭으로 갖는 '청년실업해소특별법안'은 고용산재보험료징수법과 마찬가지로 16대 국회에서 최초로 발의되었다. 16대 국회에서 한나라당 이강두 의원 등 3인 외 145인이 발의하였고 수정가결안이 2004년 2월 9일 국회 본회의를 통과하며 제정되었다. 노무현 정부 시기 만들어진 이 법률은 제정 당시 2008년 12월 31일로 시한이 만료되는 일몰조항을 두고 있었다. 그러나 시한만료 1달 전인 2008년 12월 2일, 18대 국회 환노위가 위원회 차원에서 「청년실업해소특별법」의 유효기간을 2013년 12월 31일까지로 5년 연장하는 내용의 법률안을 입안했고, 이 법률안이 본회의를 통과하면서 일몰이 5년 후로 미뤄졌다. 효력을 연장하게 된 「청년실업해소특별법」은 18대 국회에서 통과된 제명 변경안에 따라 「청년고용촉진 특별법」이라는 새로운 이름을 얻게 되었다.

노무현·이명박 정부를 거쳐 박근혜 정부에 들어선 이후 연장했던 법률의 일몰 시한이 다시 다가옴에 따라 과거와 마찬가지로 19대 국회 환노위의 독자 입법으로 일몰시한을 5년 후(2018년 12월 31일)로 재연장하는 법률안이 국회 본회의에 제출되었고 2013년 4월 30일 본회의를 통과하며 2번째 일몰시한 연장이 이뤄졌다. 일몰시한은 문재인 정부

시기 20대 국회 환노위에 제출된 위원장 대안이 가결되면서 2023년 12월 31일로 또 한 번 미뤄졌다. 세 번의 일몰기한 연장 끝에 2021년 12월 21대 국회에서 법률의 일몰기한을 규정하던 부칙을 폐지하는 법안이 본회의를 통과했다. 이에 따라 현재 공공기관의 청년 미취업자 고용 의무를 제외한 당해 법률의 조항들에 대해서는 효력 만료 기한 없이 시행되고 있다.<sup>64)</sup>

청년고용법과 관련해 또 다른 흥미로운 지점은 16대·17대 국회에서 모두 당시 야당이었던 한나라당 의원들에 의해 각각 1건씩 발의되었던 법안이, 18대 국회 이후로는 통합민주당, 민주노동당, 한나라당 등 거의 모든 정당 계열 소속 의원에 의해 발의되기 시작했다는 것이다. 정당을 구분하기 어려울 정도로 개정법률안의 제안취지와 주요내용이 서로 닮아 있는 점도 특기할 만하다. 진보정당인 민주노동당을 포함해 양대 정당 소속 의원이 대표 발의한 법률일부개정안은 일몰조항 삭제 또는 연장, 청년고용할당 의무화 및 위반시 제재조항 신설 등을 공통적으로 포함하고 있다.

## 나. 제정안

다음으로 13대 국회 이후에 제정을 목적으로 발의된 법안들의 약칭을 살펴보았다. 각 대수에서 최초로 등장한 법안은 같은 기간 사회가 관심을 갖는 노동의제를 직·간접적으로 반영한다. 대수별로 사회의 관심과 입법적 관심이 공명한 대표적인 법안을 살펴보면, 13대 국회에서는 장애인고용법을, 14대 국회에서는 파견법을 꼽을 수 있다. 15대 국회에서는 근로기준법과 노동조합법이 폐지되고 새로이 제정되는 역사가 있었고, 외국인고용법도 등장하였다. 16대 국회에서는 청년고용법과 공무원노조법이 최초 발의되었고, 17대 국회에서는 기간제법과 사회적기업법, 특수형태근로자법이 처음으로 제안되었다. 18대 국회에서는 사내하도급근로자법과 학력차별금지법이, 19대 국회에서는 감정노동자법과 기업살인법, 일생활균형법이 처음으로 제안되었다. 이는 비정규직 문제, 위험 업무의 외주화, 학력에 의한 고용차별 등이 당시 사회적 문제로 대두되었음을 보여준다. 20대 국회에서는 과로사법, 직장내괴롭힘법이 최초로 제안되었다. 사회적 쟁점으로 떠올랐던 주요한 노동이슈들이 큰 시차를 두지 않고 국회에서도 논의되었음을 알 수 있다.

64) 「청년고용촉진 특별법」 제5조(공공기관의 청년 미취업자 고용 의무)의 경우 일몰조항 규정(동법 부칙 제2조)에 따라 2023년 12월 31일까지 유효하다.

[표 6-23] 각 대수에 최초 등장한 법안(약칭 기준): 요약

대수	기간	각 대수에 최초 등장한 법안명
13대	88-92년	노동연구원법, 장애인고용법, 사내근로복지기금법, 기능장려법, 근로자의날법, 노사교육본부법, 노동교육원법, 고령자고용법
14대	92-96년	고용정책기본법, 파견법, 근로청소년법, 중소기업근로자법
15대	96-00년	건설근로자법, 고용안정지원법, 교원노조법, 근로자복지법, 근로자참여법, 노동위원회법, 경사노위법(노사정위법), 외국인고용법, 임금채권보장법, 직업훈련법
16대	00-04년	고용산재보험료징수법, 공무원노조법, 근로자복지법, 청년고용법, 하역노동법
17대	04-08년	기간제법, 사회적기업법, 산재근로자법, 퇴직급여법, 근로자직업능력법, 산업안전공단법, 특수형태근로종사자법
18대	08-12년	고용산재보험신고법, 노사관계발전법, 노사발전재단법, 미성년연예인근로자법, 사내하도급근로자법, 실업자지원법, 유통근로자법, 일자리영향평가법, 저임금근로자법, 학력차별금지법
19대	12-16년	가사근로자법, 감정노동자법, 건설근로자의날법, 기업살인법, 노동교육법, 노동쟁의책임법, 산업안전처법, 생명안전종사자법, 세월호희생자법, 인턴법, 일생활균형법, 저소득층법, 채용절차법, 파독근로자법, 환경미화원법
20대	16-20년	과로사법, 구직자취업촉진법, 근로취약층지원법, 기술교육대학법, 노동회의소법, 삼성전자법, 소상공인근로자법, 수련생법, 일자리4.0법, 일학습병행법, 주한미군한국인근로자법, 직장내괴롭힘법, 용어정비법

[표 6-24] 각 대수에 최초 등장한 법안(약칭 기준): 상세 내역

법안명 약칭	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	전체
장애인고용법	5	1	4	4	15	19	20	34	102
산업안전보건법	4	1	8	2	16	16	39	94	180
노동조합법	4	1	9	7	19	13	18	33	104
노동위원회법	4	1	4		6	5	9	7	36
노동쟁의법	4	1	1				1		7
근로기준법	4		8	18	37	49	110	219	445
공인노무사법	3	1	5	3	6	4	12	11	45
산재보험법	2	5	6	5	10	22	39	64	153
남녀고용평등법	2	2	6	4	17	40	73	135	279
근로자의날법	2	1				3	2	1	9

법안명 약칭	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	전체
진폐예방법	2		1		2	5	4	2	16
기능장려법	2			1	1	1			5
기능대학법	1	3	1		2	1			8
직업안정법	1	2	2	1	9	10	11	10	46
최저임금법	1	1	1	3	9	10	25	90	140
직업훈련법	1	1	1	2	2		1		8
사내근로복지기금법	1	1		1	2	1			6
노동교육원법	1		1	1		2		1	6
고령자고용법	1			2	8	8	10	14	43
근로복지공사법	1								1
노동연구원법	1								1
노사교육본부법	1								1
직업훈련공단법	1								1
고용보험법		1	6	11	19	44	51	83	215
고용정책기본법		1	2	4	9	9	29	35	89
파견법		1	1	1	7	11	17	29	67
중소기업근로자법		1	1						2
근로청소년법		1						1	2
국가기술자격법			3	3	2	6	8	5	27
임금채권보장법			3	1	5	8	7	18	42
근로자참여법			3		5	4	3	14	29
외국인고용법			2	2	6	15	14	15	54
산업인력공단법			2		2	2		5	11
건설근로자법			1	3	4	5	11	20	44
교원노조법			1	3	6	11	4	10	35
경사노위법			1	1	4	2	3	5	16
근로자복지법			1	1	4	3			9
고용안정지원법			1						1
노사협의회법			1						1
직업훈련기금법			1						1
고용산재보험료징수법				1	9	17	30	43	100

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

법안명 약칭	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	전체
공무원노조법				1	2	8	8	7	26
청년고용법				1	1	19	26	46	93
하역노동법				1					1
근로자직업능력법					7	5	9	11	32
퇴직급여법					4	10	6	16	36
사회적기업법					3	10	21	14	48
기간제법					2	12	19	28	61
특수형태근로종사자법					2	1		2	5
산재근로자법					1	1	1		3
산업안전공단법					1	1		4	6
근로복지기본법						5	8	16	29
학력차별금지법						2	3	3	8
노사관계발전법						2	3	3	8
사내하도급근로자법						1	2		3
실업자지원법						1	1	1	3
유통근로자법						1	1		2
미성년연예인근로자법						1	1		2
고용산재보험신고법						1		1	2
노사발전재단법						1			1
일자리영향평가법						1			1
저임금근로자법						1			1
채용절차법							11	47	58
숙련장려법							2	3	5
가사근로자법							2	3	5
일학습병행법							1	3	4
환경미화원법							1	2	3
산업안전처벌법							1	2	3
노동교육법							1	2	3
파독근로자법							1	1	2
생명안전종사자법							1	1	2
감정노동자법							1	1	2

법안명 약칭	13대	14대	15대	16대	17대	18대	19대	20대	전체
기업살인법							1		1
건설근로자의날법							1		1
노동쟁의책임법							1		1
세월호희생자법							1		1
인턴법							1		1
일생활균형법							1		1
저소득층법							1		1
구직자취업촉진법								3	3
직장내괴롭힘법								2	2
과로사법								1	1
근로취약층지원법								1	1
기술교육대학법								1	1
노동회의소법								1	1
삼성전자법								1	1
소상공인근로자법								1	1
수련생법								1	1
용어정비법								1	1
일자리4.0법								1	1
주한미군한국인근로자법								1	1

앞의 표는 약칭을 기준으로 분류한 각각의 노동법안의 대수별 발의건수 추이를 종합한 것이다.

## 2 키워드로 본 노동법안

13~20대 국회에 제출된 환노위 소관 노동법안을 8개의 키워드로 분류해 보았다. 분류에 사용한 키워드는 고용노동부의 부처 소관 법령의 분야 구분을 차용했다. 고용노동부는 소관 법령을 크게 8가지 분야(근로기준, 노동조합, 고용·산재보험, 노사협력, 고용평등, 산업안전보건, 고용서비스, 직업훈련·자격)로 나누어 현행 법령 정보를 공개하고 있다.<sup>65)</sup> 현재 시행되고 있는 법률의 제·개정·폐지법안인 경우 고용노동부의 법령 정보 분류 기준을 그대로 따랐다. 발의되었으나 제정된 적 없는 법안들의 경우 첫째, 제안이유 및 주요내용에서 밝히고 있는 입법취지와 내용을 준거로 삼아 8개의 분류 중 가장 적합하다고 판단되는 키워드를 부여하였으며, 둘째, 고용노동부 본부의 조직도상에 해당 법안과 동일하거나 유사한 내용의 업무 담당자가 속한 부서가 어디인지를 분류에 참고하였다.

이러한 규칙에 따라 2,867개의 법안을 8개의 키워드로 분류<sup>66)</sup>하였고, 다음 표에 각 키워드에 속하는 법안들을 약칭으로 표현하였다. 환노위 소관 노동법안 중 ‘근로기준’ 범주에 속하는 법안이 864건으로 가장 많았고, ‘고용평등’, ‘고용산재보험’, ‘고용서비스’, ‘산업안전보건’이 그 뒤를 이었다. ‘노동조합’ 키워드는 집단적 노사관계를 규율하는 기본법인 노동조합법이나 노동조합법으로 통합되기 이전의 노동쟁의책임법과 노동쟁의법을 포함하고 있는 중요한 키워드이나 소관 법안 수는 8개 키워드 중 가장 적어 법안 건수를 기준으로 하는 하위권에 속하는 것으로 나타난다.

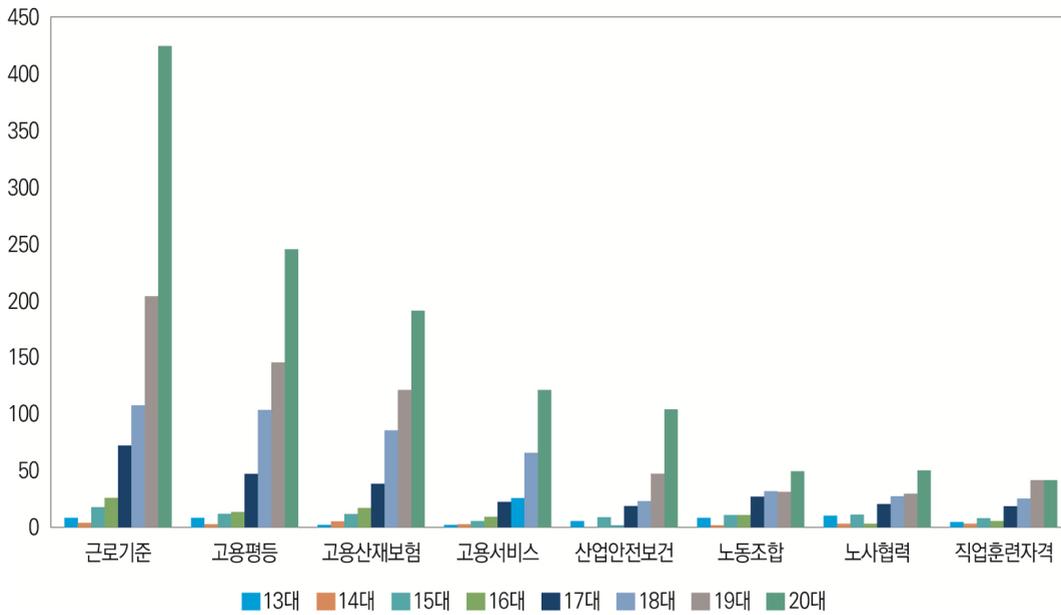
65) 고용노동부 현행 법령 정보 공개 사이트(최종검색일 2023.10.26.). <https://www.moel.go.kr/info/lawinfo/statute/statuteList.do>

66) 8개의 키워드 외에 ‘용어정비’와 ‘기타’ 키워드를 두었다. 법률용어의 한글화나 용어의 혼란 방지를 위해 법률 용어를 정비하는 등 오직 용어정비만을 목적으로 한 경우 다른 발의법률안과 취지를 동일하게 취급하기 어렵다고 보아 8개의 키워드 외에 ‘용어정비’ 키워드를 별도로 분류하였다. 17대~20대 국회에 제출된 24건의 법률안이 용어정비 키워드로 분류되었다. 그 외에 복수의 법률을 대상으로 특정 조항을 개정하는 법률안 1건에 대해서는 8개의 키워드 중 하나로 분류하기 어렵다고 판단해 ‘기타’ 키워드를 부여하였다.

[표 6-25] 8개 키워드별 발의 비중

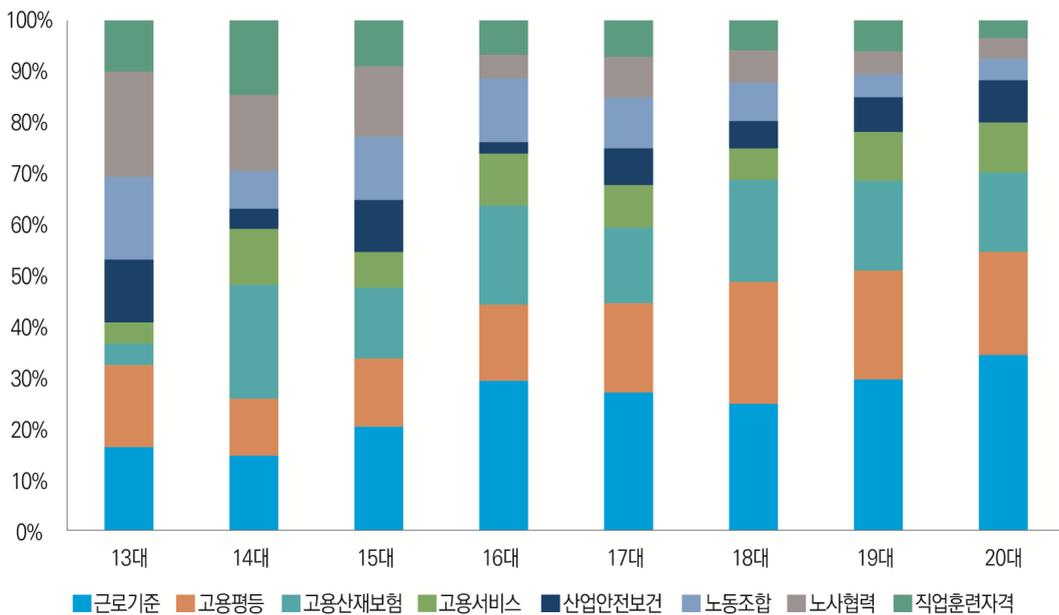
키워드 분류	법안 건수	법안 약칭
근로기준	864 (30.1%)	가사근로자법, 공인노무사법, 근로기준법, 근로청소년법, 기간제법, 미성년연예인근로자법, 사내하도급근로자법, 생명안전종사자법, 소상공인근로자법, 수련생법, 인턴법, 일생활균형법, 임금채권보장법, 직장내괴롭힘법, 최저임금법, 퇴직급여법, 특수형태근로종사자법, 파견법, 환경미화원법
고용평등	579 (20.2%)	고령자고용법, 남녀고용평등법, 외국인고용법, 장애인고용법, 청년고용법, 학력차별금지법
고용산재 보험	474 (16.5%)	고용보험법, 고용산재보험료징수법, 고용산재보험신고법, 산재근로자법, 산재보험법, 저임금근로자법
고용 서비스	255 (8.9%)	건설근로자법, 고용안정지원법, 고용정책기본법, 과로사법, 구직자취업촉진법, 근로취약층지원법, 노동연구원법, 세월호희생자법, 실업자지원법, 일자리4.0법, 일자리영향평가법, 저소득층법, 주한미군한국인근로자법, 직업안정법, 채용절차법, 파독근로자법, 하역노동법
산업안전 보건	211 (7.4%)	감정노동자법, 기업살인법, 산업안전공단법, 산업안전보건법, 산업안전처법, 삼성전자법, 유통근로자법, 진폐예방법
노동조합	172 (6.0%)	공무원노조법, 교원노조법, 노동쟁의법, 노동쟁의책임법, 노동조합법
노사협력	159 (5.5%)	건설근로자의날법, 근로복지공사법, 근로복지기본법, 근로자복지법, 근로자의날법, 근로자참여법, 노동교육법, 노동교육원법, 노동위원회법, 노동회의소법, 노사관계발전법, 노사교육본부법, 노사발전재단법, 경사노위법, 노사협의회법, 사내근로복지기금법, 중소기업근로자법
직업훈련 자격	151 (5.3%)	국가기술자격법, 근로자직업능력법, 기능대학법, 기능장려법, 기술교육대학법, 사회적기업법, 산업인력공단법, 수련장려법, 일학습병행법, 직업훈련공단법, 직업훈련기금법, 직업훈련법

8개 키워드의 국회 대수별 발의건수 추이를 살펴본 결과, ‘근로기준’, ‘고용평등’, ‘고용산재보험’ 등의 순서가 여러 대수를 거치면서도 유지됨을 확인할 수 있다.



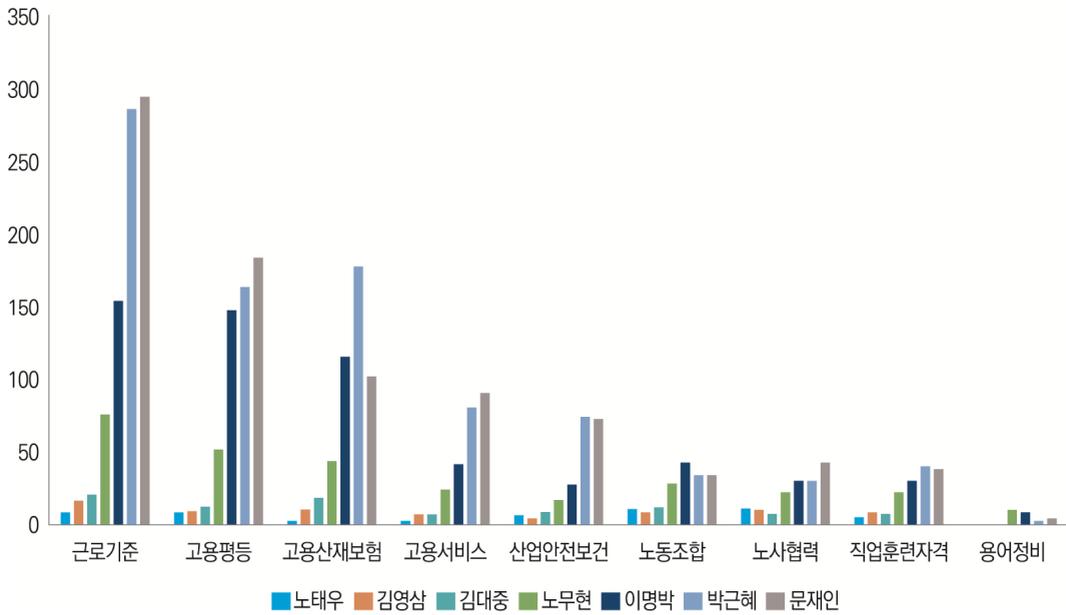
[그림 6-11] 8개 키워드로 본 국회 대수별 발의 건수(13~20대)

[그림 6-12]는 대수별로 어떤 종류의 법안이 많이 발의되었는지를 나타낸 것이다. 각 대수에서 발의된 법안을 8개 키워드로 분류해 키워드별 비중을 확인한 결과다. ‘근로기준’으로 묶이는 법안의 비중은 13대에서 16대까지 점차 증가하다가 17~18대에서는 다소 줄어들고, 19~20대에 오면 다시 늘어난다. ‘고용평등’ 키워드는 일정 비중을 유지하다가 17대부터 증가했다. ‘노동조합’이나 ‘노사협력’ 키워드의 비중은 16대와 17대를 거치면서 줄어들었다.

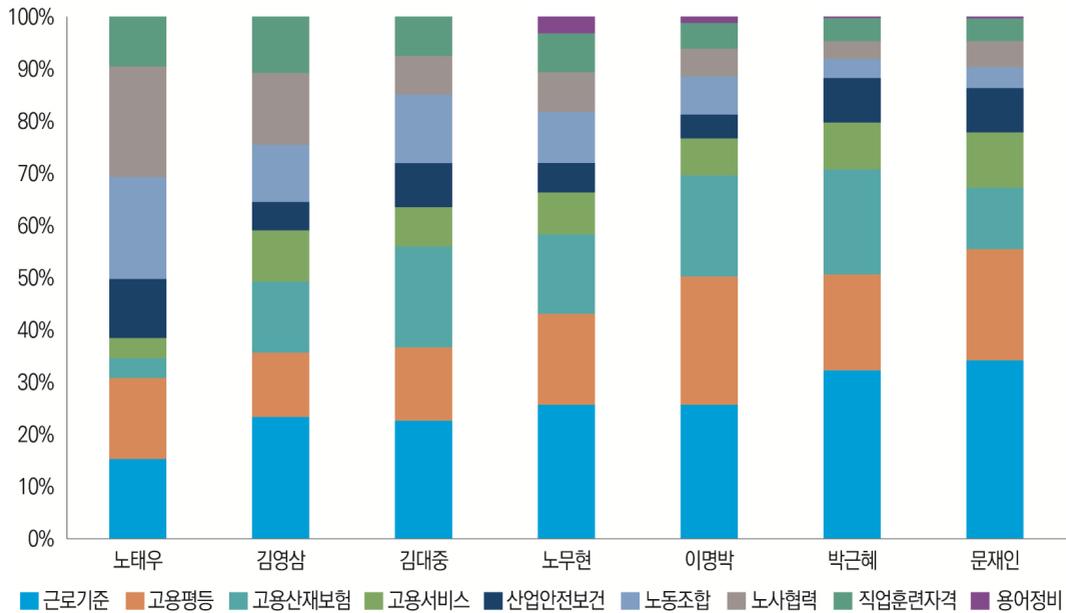


[그림 6-12] 발의 노동법안의 키워드별 비중(13~20대)

다음으로는 역대 정부별로 8개 키워드의 빈도와 그 비중을 살펴보았다([그림 6-13]과 [그림 6-14]). 13대 국회 임기와 중첩되는 노태우 정부 시절에는 노사협력과 노동조합 키워드가 가장 높은 비중을 차지했다. 반면 김영삼 정부 이래로는 근로기준 키워드의 비중이 일관되게 가장 높으며, 2위와 3위 역시 고용평등과 산재보험 키워드에 집중되어있다. 이는 한국 노동문제의 핵심 쟁점이 노사관계에서 노동시장으로 바뀌어왔다는 주장(정이환, 2019)을 경험적으로 뒷받침하는 결과이다.

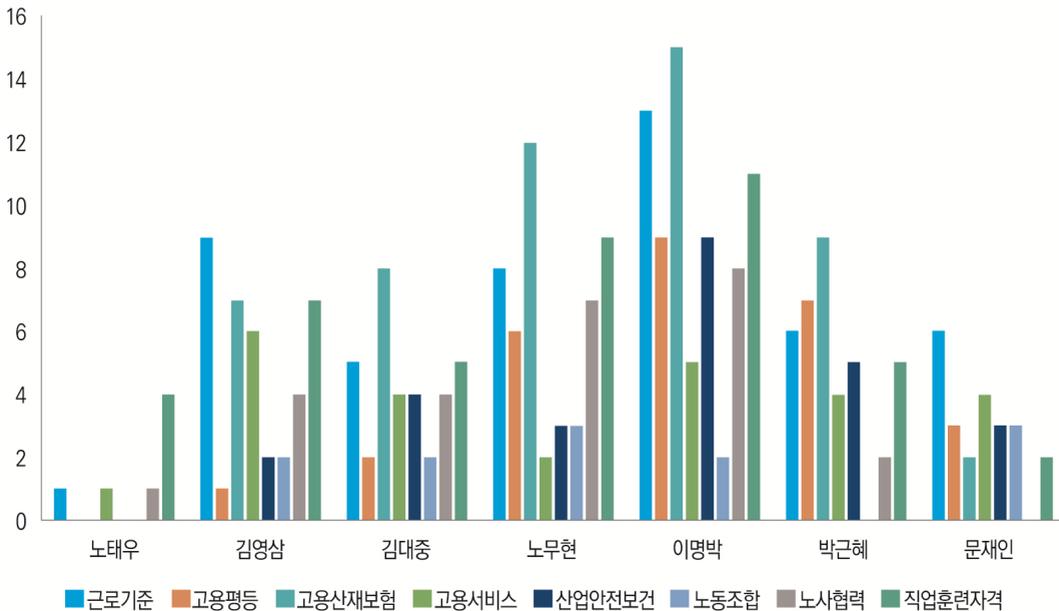


[그림 6-13] 8개 키워드로 본 노동법안 발의 건수(노태우-문재인 정부)



[그림 6-14] 발의 노동법안의 키워드별 비중(노태우-문재인 정부)

다음으로, 정부 발의 노동법안에 한정해 키워드 구성을 살펴보았다(그림 6-15). 수적으로는 이명박 정부 시기 가장 많은 정부안이 발의되었고 그중 근로기준과 고용산재보험 키워드에 속하는 법안의 비중이 높았다. 전체 발의법안 가운데서는 ‘근로기준’ 키워드의 비중이 가장 높았던 반면, 정부안과 관련해서는 ‘고용산재보험’ 키워드로 분류되는 법안 발의가 53건으로 가장 많았다.

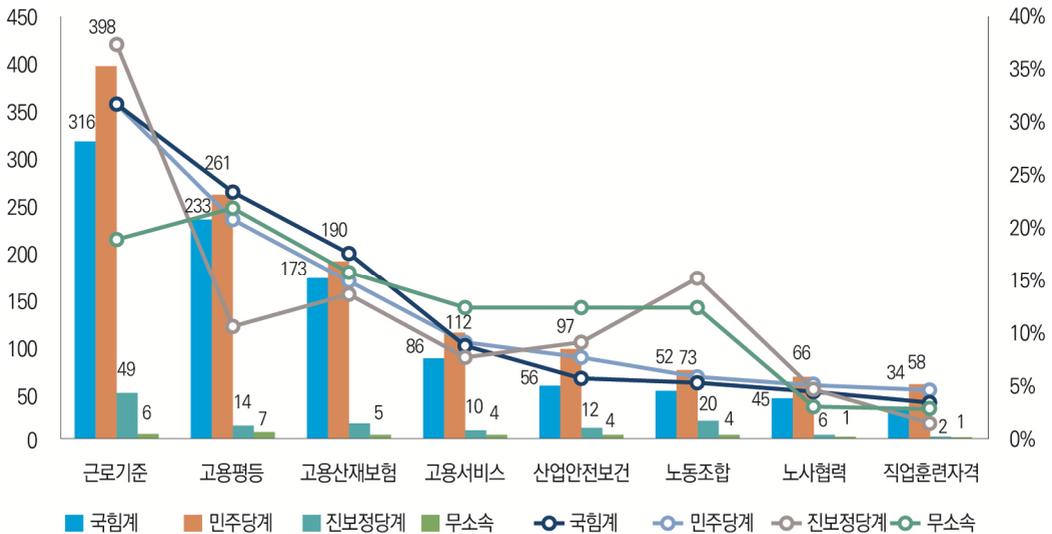


[그림 6-15] 8개 키워드로 본 정부발의 노동법안 분포(노태우-문재인 정부)

정당분류에 따른 키워드별 비중에 차이가 있는지 파악하기 위해, 대표발의 의원의 소속 정당별로 발의법안의 키워드 분포를 살펴보았다. 그 결과 새누리당계와 민주당계 발의안의 키워드별 비중에 커다란 차이는 없었다. 새누리당계 정당 보좌관과의 인터뷰에서 새누리당계 정당은 노동 영역에서는 개별관계법 중심으로 발의한다는 점이 언급되었는데, 키워드별 비중을 살펴보면 이는 새누리당계 정당에서만 특별하게 나타나는 결과는 아니었다. 민주당계 정당 소속 의원이 대표발의한 법안 중 ‘노동조합’이나 ‘노사협력’ 파트의 발의안이 전체에서 차지하는 비율은 11%(노동조합 6%, 노사협력 5%) 남짓으로 새누리당계 정당 소속 의원이 대표발의한 법안의 비중 10%(노동조합 5%, 노사협력 5%)와 별반

다르지 않다. 다만, 노동조합 및 노사협력 키워드별 정당 분포를 살펴보면 민주당계가 새누리당계에 비해 10%p 이상 많은 발의안을 내고 있었다. 노동조합 키워드에 속하는 의원 발의안 중 35%가 새누리당계 정당에서, 49%가 민주당계 정당에서 발의되었고, 노사협력 키워드에 속하는 의원발의안 중 38%가 새누리당계 정당에서, 56%가 민주당계 정당에서 발의되었다. 한편, 진보정당계열의 경우 근로기준 다음으로 노동조합 키워드에 속하는 법안을 많이 발의했다.

“아무튼 집단법은 국힘에서 하기가 쉽지 않고 그러다 보니까 국힘에서 그래도 좀 친노동인 척하면서 할 수 있는 법이 개별법 쪽밖에 없어요. 개별법 쪽에서도 돈 별로 안쓰고도 할 수 있을 만한 거. 그리고 누가 봐도 이놈은 나쁜 놈이다, 라고 해서 국민 여론에 얹혀서 갈 수 있을 만한 거.” (사례 1)



[그림 6-16] 발의 의원 소속 정당별 발의 노동법안 키워드 빈도

키워드별 정당 분포를 보다 자세히 살펴보면([그림 6-16]), 새누리당계와 민주당계가 각 키워드에서 차지하는 발의 비중 격차가 10%p 이상인 키워드에는 근로기준, 고용서비스, 산업안전보건, 노동조합, 노사협력, 직업훈련자격이 있었으며, 특히 ‘산업안전보건’(새누리당계 33%, 민주당계 57%)과 ‘직업훈련자격’(새누리당계 36%, 민주당계 61%) 키워드의 경우 두 정당계열 간 동일 키워드에서 차지하는 발의안 비중 격차가 20%p 이상인 것을 확인할 수 있었다.

진보정당계는 노동조합 키워드에서 키워드 내 진보정당계 소속 의원의 대표발의법안 비중이 13%로 나타나 유일하게 노동조합 키워드에서 10%가 넘는 비중을 차지하였다. 특히 민주노동당이 10석의 의석을 확보해 국회에 입성한 17대 국회에서 진보정당계 국회의원은, 그 수는 소수(10인/299인)였으나, 국회 환노위에 제안된 의원 발의 노동 법안 177건 중 22건(12.4%)을 발의하였다. 그 결과 근로기준, 고용서비스, 노동조합, 노사협력, 직업훈련자격 5개 키워드에서 민주노동당 의원이 대표발의한 법안이 10% 이상을 차지하는 것으로 나타났다. 특히 ‘노동조합’ 키워드에 속하는 의원발의안의 32%가 민주노동당 소속 의원이 대표발의한 법안에 해당했다.

## 제5절

## 소결

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

6장에서 우리는 환노위에서 발의된 법안 정보를 분석해 환노위에서 어떠한 활동이 있었는지를 확인했다. 이 장에서 답하고자 하는 질문은 다음과 같았다. 누가 어떤 법안을 얼마나 발의했는가? 발의된 법안은 어떤 식으로 처리되었는가? 법안의 내용 면에서 발견되는 특징은 무엇인가? 주요 분석 결과를 간략하게 정리해보고자 한다.

국회 최근 대수로 올수록 제안 법안 수가 급증하는 추세 속에서 환노위 소관 노동법안의 발의 건수 역시 가파르게 증가해왔음을 확인할 수 있었다. 발의 법안의 절대다수를 차지하는 의원 발의 법안 중 양대 정당(새누리당계 정당과 민주당계 정당)의 노동법안 대표 발의 건수는 18대 국회까지 비등한 수준으로 유지되었다. 19대 국회 이래로는 민주당계에서 여당, 야당일 때 상관없이 새누리당계 의원들보다 2~3배 많은 법안을 대표 발의했다. 국회 대수별로 노동법안을 가장 많이 대표발의한 의원은 대부분 민주당계 정당에서 배출되었고, 17대 국회에서 유일하게 민주노동당 단병호 의원이 노동 법안의 최다 대표 발의자였다. 그러나 17대 국회는 최다 대표발의 순위를 10위까지 넓히면 그중 6명이 새누리당계 정당 소속 의원이 차지한 시기이기도 해, 새누리당계 의원들의 노동법안에 대한 입법 관심이 민주당계 및 진보정당계 소속 의원들에 비해 늘 적다고는 볼 수 없다. 정부 발의 법안 중에서는 역대 정부 중 이명박 정부가 가장 많은 노동법안을 발의하였고, 노무현 정부 역시 정부 발의 법안이 대통령 재임기간 중 발의된 법안의 20%가량을 차지해 두 정부에서 정부 입법을 적극 활용했음을 확인할 수 있었다.

이 중 국회 본회의를 통과하여 가결된 노동법안의 비중은 최근 대수로 올수록 지속적으로 낮아져 20대 국회 환노위에 제출된 노동 법안의 가결률은 5.1%로 나타났다. 이는 절대적 수치 면에서 가결 법안의 숫자가 유지 또는 증가함에도 불구하고 전체 발의 건수가 급증함에 따라 가결률이 하락하고 있는 국회 전반의 추세와 궤를 같이한다. 그러나 특히 환노위 소관 노동 법안의 가결률은 같은 기간 국회 전체 법안, 그리고 환노위 소관 법안 전체와 비교할 때 대체로 더 낮은 평균 가결률을 보였다. 이러한 특징은 규제법안의 비중

이 높고 노동-자본 간 상충하는 이해관계로 쟁점이 되는 법안들이 다수 발의되는 노동법안의 특수성에서 기인하는 것으로 추정해 볼 수 있다. 노동법안 가결률의 경우 김대중 정부 취임 이후 15대 국회 임기 만료까지의 기간과 문재인 정부 취임 이후 20대 국회 임기 기간을 제외하고는 여당의 가결률이 야당의 가결률을 일관되게 능가하였다.

한편, 제안된 법안 중 다수를 차지하는 유형은 일부개정 법안이지만 사회 변화나 필요를 반영하기 위해 기존에 없던 법안을 새로이 입법하는 제정 법안 역시 꾸준히 증가해왔다. 특히 각 대수에서 최초 제안된 제정 노동 법안들—장애인고용법(13대), 청년고용법(16대), 특수형태근로자법(17대), 학력차별금지법(18대), 감정노동자법(19대) 등—의 면면은 국회가 변화하는 노동 현실과 법·제도 사이의 거리를 좁히고 노동하는 시민들의 목소리를 입법 공간에서 법안의 형태로 대변하고자 노력한 흔적을 보여준다.

제·개정·폐지를 막론하고 가장 많이 발의된 법안은 개별근로관계의 근간이 되는 근로기준법이었다. 그 뒤는 고용평등, 고용 및 산업안전 규율의 근거가 되는 남녀고용평등법, 고용보험법, 산업안전보건법, 산재보험법이 이었다. 이들처럼 세부 노동의제별로 기본법 역할을 하며 국회 대수에 관계없이 일관되게 입법자들의 관심과 심사의 대상이 되어온 법안들이 있는 한편, 특정 대수에 집중적으로 관심의 대상이 되어 당대 사회의 주요 노동의제의 가늠자 역할을 하는 법안들도 확인할 수 있었다. 예컨대, 13대 국회의 경우 진폐예방법이 최다 발의법안 순위에 랭크되었고, 18대 국회에서는 외국인고용법이, 19대 국회에서는 사회적기업법이 명단에 올랐다.

키워드별로 노동법안을 분류하여 살펴본 결과 노태우 정부 시기까지 집단적 노사관계를 규율하는 ‘노사협력’과 ‘노동조합’ 키워드에 대한 입법 관심이 높았던 반면, 김영삼 정부 이래로는 ‘근로기준’ 키워드에 속하는 법안 발의 비중이 일관되게 높았다. 근로기준 키워드에 법안 발의가 집중되는 현상은 새누리당계와 민주당계 정당 소속 의원들에서 공통적으로 관찰되었다. 양대 정당의 입법 관심이 근로기준, 고용평등, 고용산재보험에 집중된 반면, 진보정당계 소속 의원들의 경우 근로기준 다음으로 노동조합 키워드에 속하는 법안의 대표 발의 빈도가 높게 나타났다.

이상으로 노동법안에 대한 계량 및 내용 분석 결과를 검토해보았다. 국회 환경노동위원회에서 다루어지는 노동법안은 그 자체가 노동-자본 간의 이해관계가 첨예하게 대립하는 사회의 축소판이기도, 변화하는 노동세계를 들여다볼 수 있는 창(窓)이기도 하다. 이러한

중요성과 영향력에 비해 그간 의회 정치 수준에서 노동법안의 입법 및 심사과정과 그 결과를 통시적으로 개괄하는 시도는 적었다. 본 연구는 노동법안에 대한 기초 분석을 시도한 것이다. 이 작업은 향후 법률이 발의되고 심사되고 의결되는 의회 정치의 맥락에 대한 연구로, 나아가 특정 노동의제가 등장하고 논의되는 시민사회의 맥락에 대한 연구로 확장되고, 심화될 필요가 있다.

## 제7장

### 광주형 일자리 사례를 통해 본 지역 노동정치와 현실<sup>67)</sup>

박상훈

---

제1절 왜 광주형 일자리인가

제2절 기획과 협상의 분리

제3절 협약의 구조와 제약

제4절 평가를 둘러싼 갈등

제5절 남겨진 질문들

---

67) 이 연구를 위해 2023년 9월 6일과 14일, 10월 30일과 11월 8일, 네 차례에 걸쳐 광주형 일자리 관련 인사들과 인터뷰를 가졌다. 광주광역시 노사민정협의회 참여 경험이 있는 2인과 함께, 전-현직 시의원, GGM 생산직 비조합원 노동자 1인과 GGM 생산직 노동자이자 빛그린산단 노조원 1인, 한국노총 광주지역본부 간부 1인, 민주노총 금속노조 광주전남지역본부 간부 1인, 관련 지원센터 등에 참여한 광주지역 활동가 등이 인터뷰에 응해주었는데, 이 연구의 방향 설정에 있어서 이들의 의견과 고민으로부터 결정적인 도움을 받았음을 밝혀 둔다. 연구의 막바지에서 경사노위 상임위원을 지낸 박태주 박사, 국회입법조사처에서 노동 분야를 맡아 왔던 김준 전 사회문화조사실장, 경사노위 전문위원으로 지역 노사민정 체제에 각별한 관심을 갖고 있는 손영우 박사의 검토 의견 또한 보고서의 질을 높이는 데 큰 도움이 되었다.



## 제 1절

### 왜 광주형 일자리인가

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 장은 지역 노사정 체제(뒤에서 보겠지만, 2010년 이후에는 노사민정 체제)를 다룬다. 다만 중앙의 경사노위처럼 ‘제도화된 기구의 조직, 구성, 활동’을 체계화하는 방식으로 다루는 것이 아니라, 특정 지역 노사(민)정 체제의 결과물로서 ‘광주형 일자리’라고 하는, 국지적 사례 하나를 다룬다. 중앙과 대비되는 지역의 노사(민)정 제도와 기구를 다루는 것도 아니고, 전국의 지역 사례 전체를 다루는 것도 아니고, 그렇다고 지역별 대표 사례들을 비교 연구하는 것도 아닌, 특정의 한 사례를 통해 어떻게 지역 노사(민)정 체제를 다룰 수 있다는 것인가.

이는 일종의 연구 전략과 관련된 질문일 텐데, 여기에는 두 개의 판단이 전제되어 있다. 하나는 왜 지역의 노사(민)정 체제를 일률화해서 들여다보거나 제도적 표준을 만들어 접근할 수 없는가 하는 것이다. 다른 하나는 많은 사례 중에서 왜 광주형 일자리를 살펴보는 것이 다른 사례보다 한국의 노동정치가 가진 특징을 좀 더 잘 볼 수 있는가 하는 것이다. 여기서부터 긴 논의의 실마리를 풀어가 보자. 한 가지 이야기해 둘 것이 있다. 그것은 이 글이 완결된 연구라기보다는 문제의 제기에 좀 더 가까운 성격을 갖는다는 점이다. 한국의 노동정치에 첫 번째 실증 연구를 하게 된 본 연구자로서는 이번 작업이 이론에 의해 안내된 연구가 아닌 향후 연구에서 이론적 질문을 제기하기 위한 사전 연구, 내지 기초 조사로서 의미를 갖는다고 여기고 있다.

#### 1 왜 제도화된 체계로 다루기 어렵다는 것인가

지역의 노사정 체제는 중앙에서와 마찬가지로 1997년 외환위기 이후에 시작되었다. 처음에는 광주 광산구나 부천시 등 몇몇 지역에서 자발적으로 ‘노사정 협의체’가 구성되었다. 그 가운데 부천시의 사례 정도가 노동조합이 주체가 되어 노사정 협의체를 구축하고 재정 지원과 고용 사업 등에 적극적으로 참여한 것으로 평가받았다.<sup>68)</sup> 지역의 노사정

체제는 그 출발부터 ‘협의체’의 성격을 가졌다. 그 뒤 법률을 통해 ‘지역노사정협의회’라는 명칭으로 기구 설치 및 예산 지원의 근거가 마련되었다. 1999년 5월의 <노사정위원회 설치 및 운영 등에 관한 법률>은 지역노사정협의회의 설치 근거를 담았고, 2007년 1월 <경제사회발전노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률>을 통해 지역노사정협의회의에 대한 지원 근거를 마련했다.<sup>69)</sup>

중앙의 노사정 ‘위원회’에 비해 지역은 처음부터 노사정 ‘협의회’였다.<sup>70)</sup> 그 목적과 위상은 ‘협력 증진’이라고 하는 포괄적 표현으로 규정되었다. 협의회의 인적 구성에 있어서 노(勞)와 사(使)의 대표성 등에 대한 사안도 상호 양해되거나 정해진 것은 없었다. 따라서 노동 관련 혹은 사용자 측의 대표성을 가진 것으로 가정된, 일종의 ‘가상적 대표(virtual representation)’의 성격을 갖는 인물들을 자치단체장이 알아서 선임하는 방식이 일반적이었다고 볼 수 있다.<sup>71)</sup> 정(政)의 경우도 특징적인데, 거의 순전히 지방 행정 관료제 구성원들로 채워졌기 때문이다.

지방의회나 정당의 지역 지부가 별 역할을 하지 않거나 역할이 없었다는 것도 특징적이다. 박미정 광주광역시 시의원은 “한국의 지방자치는 지방의회는 물론 정당정치의 견제로부터 자유로운 자치단체장 중심 체제이고, 이를 지방의 관료행정기구가 뒷받침하는 구조로 이루어져 왔다.”고 말한다.<sup>72)</sup> 그러니 지방자치단체가 관리하는 다양한 위원회나 협의회 조직은 대개 자치단체장의 의사와 인맥을 중심으로 구성되고 작동할 수밖에 없다는 것이다.

68) 부천시의 노사(민)정협의회 사무국이 매우 오랫동안 안정적으로 제 역할을 해 오고 있다는 사실과 함께, 그것이 가능할 수 있었던 여러 이유에 대해서는 경사노위 전문위원으로 있는 손영우 박사를 포함해 여러 사람이 증언을 해주었다. 덧붙여 광역시·도 가운데는 충청남도의 노사(민)정협의회 역할을 긍정적으로 평가하는 전문가들이 있었다.

69) <경제사회발전노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률> 제19조(지역노사정협의회)는 다음과 같은 두 신설 조항을 포함했다. “① 지방자치단체의 장은 관할지역의 노사정 협력증진을 위하여 지역노사정협의회를 둘 수 있다. ② 위원회는 지역노사정협의회의 설치 및 운영에 필요한 지원을 할 수 있다.<신설 2007. 1. 26> ③ 지역노사정협의회의의 구성 및 운영 등에 관하여 필요한 사항은 대통령령으로 정한다.<개정 2007. 1. 26>”

70) 왜 지역 노사정 ‘위원회’가 아니고 지역 노사정 ‘협의회’였는지에 대해서는 만족할 만한 대답을 찾지 못했는데, 적어도 기존 문헌들에서는 이 의문이 제기되지 않았다. 인터뷰를 위해 만난 관련 전문가들로부터 몇 가지 개연성 있는 가설적 설명을 들을 수 있었는데, 현재로서는 애초부터 반드시 위원회가 아니라 협의회여야 하는 분명한 판단에서 그랬던 것은 아닌 것으로 보인다. 이 문제에 대한 의문은 추후 보완하겠다.

71) 당사자들에 의한 선출과 파견의 방식이 아니라는 점에서 ‘책임성을 부과할 수 없는 대표’ 혹은 자치단체장에 의한 자의적 선임이라는 점에서 사실상 ‘대표가 아닌 대표’라고도 볼 수 있다. 대표의 다양한 개념과 그 역할에 대해서는 비에이라·런 시먼(2020)을 참조할 것.

72) 2023년 9월 6일 본 연구자와의 인터뷰에서.

지역노사정협의회가 “공익적 성격의 민(民)”을 추가하여 ‘지역노사민정협의회’로 발전한 것은 2010년 이후였다. 법적 근거는 <노사 관계 발전 지원에 관한 법률>에서 시작되었다. 동 법률 제3조는 지방자치단체가 “관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체 간 협력”을 위하여 노력하여야 한다고 명시하고 있다. 같은 법의 시행령 제2조는 지역노사민정협의회의 설치, 구성 및 기능을 규정하고 있는바, 지방자치단체의 장은 해당 지방자치단체 관할 지역의 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체 간 협력이 필요한 “주요 사항을 심의”하기 위해 지방자치단체에 지역노사민정협의회를 둘 수 있게 했다. 이로써 지역노사민정협의회는 노와 사 그리고 주민의 협력이 필요한 사안에 대해 ‘협의’와 ‘심의’를 할 수 있는 회의체 성격을 갖게 되었다.

이상에서 보듯 지역 노사정 체제의 역사는 20년이 넘고 노사민정 체제의 경험 역시 10년이 훨씬 넘는다. 2022년 현재 지역노사민정협의회는 전국 243개 지자체 중에서 17개 광역자치단체 전체와 기초지자체 단위에서 147곳(65%)에 설치되어 있기도 하다.<sup>73)</sup> 하지만 기대만큼 ‘이해관계자 참여형’ 사회적 대화가 활성화되지는 못했다는 것이 지배적인 평가다. 그 원인으로는 “핵심적인 경제주체이자 지역에서 사회적 대화의 중심적 파트너인 노사, 그중에서도 노동조합의 전략과 역량이 모호하고 상이하기 때문”이라는 지적이 많았다. “이 문제(노동조합의 적절한 참여와 개입)에 대한 사회적 파트너들의 근본적인 성찰과 전략적 대응 없이는 지역 차원의 사회적 대화는 사실상 그 실효성을 기대하기 어려운 것이 현실”이라는 비판도 많았다(이호근, 2022).

민주노총 계열 지역 조직의 경우 노사민정협의회 참여에 소극적인 데 반해, 한국노총 계열의 경우 적극적으로 참여해 왔다는 것은 잘 알려진 사실이다. 그 결과 지역 노사민정의 ‘노’는 대부분 한국노총에 의해 대표되었다고 해도 과언이 아니다. 하지만 한국노총 쪽도 불만이 없는 것은 아니다. 지역 조직(16개 지역 본부와 52개 지역 지부)의 지역노사민정협의회 참여 실태를 조사한 결과를 보면(박현미·유병홍·고현주, 2020: 200-206). 지역 조직들의 지역노사민정협의회 사업 참여 만족도는 높지 않았다. 53개 응답 지역 조직 중 절반 이상(30개, 56.6%)이 사업 참여에 만족하지 않는다고 답했다. 불만족한 이유로는 ‘인력과 예산이 부족해 효과적인 사업 수행이 어려움’ 이외에 ‘관련 기구가 유명무실해 참여 의미가 없음’, ‘노조 의견이 제대로 반영되지 않음’ 등이 주를 이뤘다. 지역노사민정

73) [우리 동네 노사민정 ③ 부천] 지역노사민정협의회, 다시 한번 정체성을 찾을 때, <참여와 혁신>, 2023년 10월 18일자와 손영우(2023: 36) 참조.

협의회 활동의 제약 요인으로는 ‘지자체의 관심과 지원 부족’, ‘정책 자문 기구로서의 한계’, ‘지역노사민정협회의 낮은 위상’, ‘형식적인 운영’ 등의 순으로 지적됐다.

지자체가 해온 역할에 대한 평가도 부정적이기는 마찬가지다. 지자체에서 추진하는 일자리 사업에서 “노사 관계적인 시각의 부재로 단지 업체를 유치하는 데에만 주력하고 노사 상생의 협력과 논의는 등한시하는 경향”을 지적하는 논의가 대표적이다.<sup>74)</sup> “대부분의 지자체는 사회적 대화 방식을 통한 지역 현안의 해결 경험이 일천하고, 지역 고용 노동 정책 이슈에 대한 지자체의 열린 행정에 대한 의지가 결여되어 있으며, 반대로 사업장 현안 외에 지역 현안에 대한 참여의 중요성에 대한 지역의 경제 주체들의 인식도 높지 않은 편”이라는 지적은 늘 있었다(이상민·박용철·이호창, 2019). 그 결과 지역 노사민정 체제에 대한 지원 현황을 보면, 협의회와 사무국의 설치 수에 있어서 양적 증대에도 불구하고 지원예산은 2013년을 정점으로 매년 감소되는 특별한 현상이 계속되었다(박현미·유병홍·고현주, 2020: 134).

[표 7-1] 지역노사민정협의회 현황

연도	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020.7
지자체 수(설치)	101	106	116	121	130	146	147	150	152	155	158
지원 예산(백만 원)	1760	1760	2210	2411	2158	2158	2000	1900	1630	1630	1556
사무국(개소)	4	6	9	12	16	23	31	36	40	43	44

경사노위의 손영우 박사는 본 연구자와의 인터뷰에서 위의 지원예산은 중앙정부의 예산으로 그 감소분을 지역에서 얼마나 채웠는지를 함께 봐야 한다고 말한다. 2013년 121개였던 노사민정협의회가 꾸준히 증가해 160개 정도가 되고, 사무국 설치도 3배 이상 늘는 동안 전체 지원예산이 그에 비례해 내실 있게 증가했는지가 중요할 것이다. 손 박사는 더 눈여겨봐야 할 것으로 사무국의 역할을 들었다. 손 박사에 따르면 광역시·도의 경우 지역인적자원개발위원회는 지역상공회의소가, 지역노사민정협의회는 지역경총이 위탁받아 사무국 역할을 맡는 사례가 많았고, 기초자치단체의 경우 한국노총이 사무국 운영을 맡는 경우가 많았던 바, 그간 그 기능이 제대로 발휘되지 않았다고 한다. 따라서 향후 지역노사민정협의회 역할의 제고하고자 한다면 사무국의 구성과 운영을 어떻게 할 것인가

74) 대표적으로 이상민·박용철·이호창(2019)을 참고할 것.

지에 대해 더 많은 관심을 기울여야 한다는 것이다.<sup>75)</sup>

문제는 경충이든 한국노충이든 사무국 예산을 지역노사민정협의회를 위한 것이 아닌 각자의 지역 본부 활동을 하는 인력의 인건비로 활용해 왔다는 사실이다. 특히나 기초지역 사무국의 경우 인건비 예산의 대부분이 국고 지원비로 충당되어 왔고, 자체 조달이나 지자체 매칭 예산으로 감당할 수 없기에 “국고 지원 없이는 아무것도 할 수 없다는 결론” (박현미·유병홍·고현주, 2020: 159)이 현실에 가깝다. 그간 중앙정부가 지원하는 ‘지역노사민정협력활성화 사업’은 공모사업으로 진행되었다. 광역자치단체는 최대 6천만 원, 기초자치단체는 최대 4천만 원 한도의 지원을 했고, 매칭 비율은 재정자립도를 고려해 광역은 45~55%, 기초는 최대 15~25%였다. 그런데 2021년 16억 7천만 원, 2022년 16억 2천만 원, 2023년 16억 2천만 원이던 국고 지원 몫이 2024년 예산에서는 “중료 사업”이 되어 0원이 될 예정이다. 이 예산안이 현실이 된다면 지역 노사민정 체제의 자립적 기반이 어떠한지는 내년에 본격적으로 시험대에 올라설 것으로 보인다. “국고 지원 없이는 아무것도 할 수 없다는 결론”이 실제 사실을 반영한다면, 과연 노사민정협의회를 이해당사자의 자발적 참여 기구로 볼 수 있을지, 국고 지원을 대체할 지역의 예산 배정이 인건비 지원 이상의 자립적 기반 확보를 가능하게 할지에 대해서는 긍정적으로 답하기 어려운 것이 아닌가 한다.

기존의 관련 법률과 조례에 따르면 지역노사민정협의회는 과거 노사정협의회 때에 비해 훨씬 구체적이 되었다. 대개는 고용·인적자원 개발 사업, 노사협력 사업 등에 소요되는 비용의 일부를 지원하여 지역 노사 관계 안정 및 일자리 창출, 지역 경제 활성화를 도모하는 것 등이 적시되어 있다. 노사민정협의회는 성격 역시 자치단체가 지역의 노사 및 주민 대표, 지방고용노동관서 등과 협력하여 지역 경제 발전을 위해 고용·인적자원 개발, 노사 관계 안정 등 지역 고용·노동 정책과 관련된 사항을 발굴하고 협의·심의하는 회의체로 정의되었다.<sup>76)</sup> 하지만 현실에서 이런 기대를 충족하는 사례는 많지 않다. 대부분의 경우 “지역의 핵심적인 과제에 대한 해결 능력을 보여 주지 못한 반면, 극히 일부 사

75) 2023년 11월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서 손 박사는 “일단 지역노사민정협의회와 관련된 제도가 만들어졌고 또 상당 기간 존립했다면 그간의 한계를 고려하면서도 어떻게 개선해 갈 수 있을까를 애정 있게 들여다보는 노력이 뒤따라야 한다.”는 점도 강조했다.

76) <광주광역시 노사민정협의회 설치 및 운영 조례> 제2조에는 “심의·협의” 기구의 성격이 정의되어 있다. 조례와 별도로 지역에서는 지역노사민정협의회가 가진 “지역사회의 자율적 거버넌스”와 “거버넌스 협의체”라는 성격을 더 강조하기도 한다. 대표적으로 용인시의 노사민정협의회 소개 글(<https://yonginnosa.co.kr/21>)을 들 수 있다.

업을 형식적으로 수행”하면서 “지역의 주요 고용·노동 현안에 대한 실질적인 정책 협의나 집행력을 결여한 채 흔히 성과주의적 협약 체결이나 보여 주기식 공동선언 등에 주력해 온 한계”를 나타내 왔다는 것이다(이호근, 2022: 272).

노사정에서 노사민정으로 확대되었지만, 대표성 문제나 인적 구성에서의 문제점 역시 본질적으로 달라진 것은 없었다.<sup>77)</sup> 광역시·도의 경우 노사의 대표로 한국노총 지부와 경총 지부의 비중이 커지긴 했으나, 기타 구성원들은 자치단체장에 의해 노사를 대표하는 것으로 가정된 인물들이 여전히 선임되었다. 지방의원이나 지역 정당 간부가 참여하는 흔치 않은 경우에도 이들 역시 의회나 정당에서 보내는 것이 아니라 단체장이 개인적으로 선임하는 형식으로 채워졌다.<sup>78)</sup> 지역노사민정협의회가 지방의회에 정책협의 결과를 상시 자문하고 연계를 강화해야 한다는 주장(이호근, 2022: 318)이 있었지만, 변화는 없었다.<sup>79)</sup>

더 흥미로운 것은 지방의원이나 지역 정당 간부는 지역 시민단체 대표들과 함께 민(民)으로 분류된다는 사실이다. 그에 따라 정(政)의 대표는 행정 관료계 구성원들에 의해 독점될 수 있었다. 민(民)을 구성하는 지역 시민사회의 대표들 역시 대부분은 직전 자치단체장 선거에서 캠프에 참여했던 인물들이 많았고,<sup>80)</sup> 최소한 자치단체장과 개인적 인연이 있는 사람들로 채워진다는 사실 역시 달라지지 않았다. 이상과 같은 이유에서 지역노사민정협의회는 당사자 집단의 자발적 대표기구이자 독립적 협의·심의 기구이기보다는 자치단체장의 자문 기구에 가깝게 구성되고 운영되고 있는 현실이다.

결론적으로 지역노사민정협의회는 “현재, 전국 대부분의 기초 단위에까지 확산되어 가고 있음에도, 지역 사회적 대화가 무엇을 하는 것인지, 어떻게 하여야 하는지, 주체들 간의 공감대가 부재한 채 표류하고 있으며, 극히 예외적인 경우를 제외하고는 대부분 지역의 실질적인 산업과 고용정책 관련 주요 현안을 다룰 능력과 의지 그리고 협의 체제를 결여한 채 무기력한 상태로 그야말로 무늬만 형식적인 사회적 대화 체제를 유지하고 있는 실정”이

77) 광주광역시의 경우 노사민정협의회 위원 명단 표에 따르면 구성은 “행정 6, 위촉직 19”로 되어 있다. 이 가운데 위촉직은 “노동자 대표(4), 사용자 대표(4), 시민 대표(8), 학계(1), 산업계(2)”로 분류하고 있는데, 노사민정 이외에 학계와 산업계가 별도로 위촉되어 있는 점이 특기할 만하다.

78) 광주광역시 6기 노사민정협의회회의 위원이었던 장운주 전 시의원은 시의회의 결정과 무관하게 관련 부서의 국장으로부턴 요청을 받아 참여했다고 말했다. 2023년 11월 본 연구자와의 인터뷰에서.

79) 2024년부터 국고 지원 없이 지역노사민정협의회에 대한 예산을 온전히 지역에서 감당해야 할 경우, 지방의회의 예산 심의 및 행정 감사 기능과 역할은 더욱 중요해질 것으로 보이는데, 어떤 변화가 이어질지는 관심을 가질 만한 지점이다.

80) 광주광역시 노사민정협의회 구성원 가운데 민(民)을 대표하는 8명의 선거 캠프 참여 경력에 대해서는, 광주형 일자리 관련 지원센터에 참여했던 활동가와의 2023년 11월 8일 인터뷰에서 자세히 들을 수 있었다.

자(이호근, 2022: 290), 제도적 측면에서는 “지역 특성을 반영할 수 있는 권한과 기능에 관한 고민이 부족한 가운데 중앙행정편의주의가 작동”했고, 주체적 측면에서는 “지역 노사정의 주도과 전문 역량이 준비되지 못함”으로 인해 양적 성과에도 불구하고 질적 전환이 이루어지지 않았다는 것이(장해영·김주일, 2020: 182) 대체적인 평가였다고 할 수 있다.

## 2 왜 광주형 일자리는 대표 사례일 수 있는가

지역노사민정협의회에 대해 다른 평가도 물론 있다. ‘지역의 사회적 협의’ 실험을 발전사의 측면에서 다룬 정상호(2020)는 지난 25년 동안 ① 형성기(1998~2007), ② 양적 확대기(2008~2016), ③ 다원적 실험기(2017~현재)의 단계로 지역에서의 ‘사회적 협의’가 발전해 왔다고 보면서, 이제 지역의 노사정을 포함한 이해 당사자들 사이의 사회적 협의는 “보수든 진보든, 그리고 중앙이든 지방이든 어느 정부도 부정할 수 없(게)” 되었다고 평가한다. 지역의 사회적 협의야말로 “한국 민주주의 실험의 중대한 경험이자 나아가야 할 이정표”로 확고하게 자리를 잡았다고도 평가한다.

그러나 단계별 내용을 자세히 들여다보면 정상호 역시, 형성기는 “지역 내 이해 당사자들의 저조한 관심 속에서 기구들만 생겨났고”, 양적 확대기는 “성과에 매몰되어 사회적 협의회가 다소 형식화”되었다고 보고 있다. 다만 “다원적 실험기에 들어와 성공적인 사회적 협의의 지역 사례”가 등장했는데, 대표적인 것이 광주형 일자리다. 정상호는 광주형 일자리를 “협력적·수평적 거버넌스” 구축의 성공 모델로 유형화한다. 결국 지역의 사회적 협의 실험, 즉 노사민정협의회에 대한 정상호의 긍정적 평가 역시 광주형 일자리를 성공적 사례로 보는 것에 의존하는 바가 크다고 할 수 있다.

광주형 일자리는 “제1호 상생형 지역 일자리”로 선정되어 정부로부터 법률적·행정적·재정적 지원을 크게 받았다. 이후 후속 모델의 등장에 자극제가 되기도 했다. 2019년 7월 25일에는 구미형 일자리가 탄생했고, 7월 29일에는 울산형 일자리가 성사되었으며, 2021년 12월 29일의 제5차 상생형 지역일자리 심의위원회에 이르기까지 광주에 이어 밀양, 횡성, 군산, 부산, 구미가 상생형 지역일자리로 선정되었다. 광주형 일자리 정책을 주도한 것으로 알려진 광주광역시노사민정협의회는 (뒤에서 자세히 보겠지만) 2년 임기의 위원 25명으로 구성되었다. 광주광역시의회 의원이 23명인 것을 생각하면, 결코 작다

고 볼 수 없는 규모임을 알 수 있다.

광주에서 교육받은 청년들 대부분이 취업을 위해 지역을 떠나야 하는 현실에서 광주형 일자리 기획이 필요하고 절실했다고 말하는 박미정 광주광역시 시의원은 “시 행정에서 노동을 대등한 파트너로 인정하고 사업을 공동 기획한 사실상의 최초 사례라는 사실은, 다른 것을 떠나서 광주형 일자리가 가진 발전적인 측면으로 평가되어야 한다”라고 말한다.<sup>81)</sup> 민주노총 금속노조 광주전남지역본부 에서 오랫동안 활동해 온 지역 간부 역시 “광주형 일자리 사업의 초기 기획자들이 매우 일관된 노동정책의 관점을 가지고 주도했다.”는 점을 평가했다.<sup>82)</sup>

“매년 지역인재들이 일자리를 찾아 외부로 유출되는 상황에서 단비와 같은 일”로 생각해 광주형 일자리 기획에 참여했다는 한국노총 광주지역본부 윤종해 의장은 “광주형 일자리는 적정임금을 받더라도 공동복지를 통해 결코 적은 임금이 되지 않도록 뒷받침을 하고, 다른 한편으로는 열악한 협력사 노동자들의 임금을 같이 끌어올림으로써 격차를 축소한다는 공동체 정신으로 추진한 사업”으로 평가했다. 나아가 “이를 노동의 주도로 이끌어 낼 수 있다면 주저하지 않고 그 길을 가겠다.”는 결의로 출발했음을 강조했다.<sup>83)</sup> 광주형 일자리 출범 당시 광주광역시 정의당 소속 시의원이자 노사민정협의회 위원이었던 장연주 전 의원은 민주노총 금속노조 광주전남지역본부를 제외하고 지역 사회에서 광주형 일자리의 문제의식이나 목표에 반대하는 분위기는 없었다는 점을 확인해주었다.<sup>84)</sup>

어떤 측면에서 보든 광주형 일자리 사례는 일종의 ‘선도 모델’로서의 지위를 갖는다. 지역 노동시장의 구조는 물론, 대립과 갈등 중심의 노사 관계도 변화시키겠다는 목표로 출발했고, 원-하청 관계 개선과 사회 통합의 의제까지 포괄해서 다루겠다는 의지를 보였던 첫 번째 사례이기도 하다. 따라서 향후 지역에서 노동문제를 둘러싼 변화의 한계나 가능성이 어디까지일지를 살펴보는 시금석 역할을 할 수 있는 사례가 아닐 수 없다. “광주에서 성공한다면” 혹은 “광주에서도 불가능하다면”, 그것도 아니고 “광주도 별다르지 않을 거라면” 등등의 반사실적 가정(counter-factual assumption)을 통해 한국의 지역 노사민정 체제가 안고 있는 문제를 훨씬 더 깊이 들여다볼 기회를 제공하기도 한다.

81) 2023년 10월 30일 본 연구자와의 인터뷰에서.

82) 2023년 9월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서.

83) 2023년 9월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서.

84) 2023년 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

나아가 울산, 포항, 마산, 창원처럼 권위주의 산업화의 상징 도시이자 한국의 대기업 노동 체제의 특징을 대표하는 지역과는 달리, 민주화 이후의 시점, 그것도 과거 권위주의 산업화 시기에는 만년 야당이었던 정당이 집권한 시기에, 더 나아가 그 정당이 확고한 지배 정당(dominant party)<sup>85)</sup>인 지역에서 산업 정책과 노동 정치가 야심 있게 실천된 사례로서도 특별한 가치가 있다. 권위주의 발전 국가가 만들어 낸 노사 대립적 산업도시 유형과는 달리, 과거 권위주의 체제와 맞섰고 한국의 민주화를 이끈 주역으로서 광주는 새로운 지역 발전 모델, 이해 당사자들이 대립보다 협력을 하는 새로운 산업 도시를 형성해 낼 수 있을까. 이는 그 자체로 흥미로운 질문이 아닐 수 없다.

분명 “광주형 일자리는 지역의 사회적 협의를 통해 경제 발전과 고용 확대, 궁극적으로는 사회 통합을 가져올 수 있는 참신한 실험”이라는 평가로 출발했다(한국노동연구원, 2015). 2017년 문재인 대통령 후보는 대선 공약집을 통해 “광주형 일자리를 전국적으로 확산시켜 지역 일자리 창출의 새로운 모델이 되도록 정부가 적극적인 지원을 약속한다.”고 천명했다. 실제로 광주시와 현대차 사이의 협약을 통해 공장 설립이 본격화된 이후에는 “이 모델에 대한 국내외의 관심은 지대”할 만큼 획기적인 요소를 많이 갖는다는 평가도 있었고(정상호, 2020: 205), (뒤에서 보겠지만) 기대는 물론 실제로도 성공적이라는 평가가 있었다. 이에 대한 언론의 관심은 다른 지역 사안과 비교할 수 없을 정도로 크고 전국적이었다. 광주형 일자리 정책에 대한 비판자들조차 “도저히 어울릴 것 같지 않은 찬사와 비판을 함께 받고 있다.”(정록, 2019)는 점을 특징으로 꼽았을 정도로 주목받는 사례였고 특히 광주 지역사회에서는 압도적으로 환영받는 정책이었다.

어떻게 그럴 수 있었을까. 찬사와 비판의 내용 가운데 어느 쪽이 실제 현실에 상응하는 것일까. 향후 광주형 일자리의 모델은 어떻게 전개될까. 기대와 현실 사이에서 기대만큼의 성취 쪽으로 가까이 가게 될까 아니면 현실과의 격차를 점점 더 확인하는 쪽이 될까. 이제 본격적으로 광주형 일자리 사례 그 안으로 들어가 지역에서의 노사민정이 고용·인적자원 개발, 노사 관계 안정 등 지역 고용·노동 정책과 관련된 사항을 얼마나 수평적이고 협력적으로 발굴, 협의, 합의할 수 있는 회의체를 운영할 기반을 발전시켜 왔는지 살펴보기로 하자.

85) 지배 정당, 특히 전국적으로는 양당 체제이면서 지역에서는 하나의 지배 정당이 존재하는 일당 우위 체제의 개념과 다이나믹스에 대해서는 조반니 사르토리(2023)를 참조할 것.

## 제2절 기획과 협상의 분리

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 사업으로서의 광주형 일자리

광주광역시의 정의에 따르면<sup>86)</sup> 광주형 일자리란 “사회적 대화 기반의 노사민정 대타협을 바탕으로 기존의 대립적 노사 관계를 탈피하여 협력적 노사 관계를 구현하는 새로운 사회 통합형·연대형 일자리 모델”이다. 이 모델의 최초 사례는 2019년 1월 31일 광주광역시와 현대자동차 간의 투자 협약 결과 만들어진 완성차 공장 법인인 ‘광주글로벌모터스’(GGM) 설립으로 구현되었고, 아직 이에 상응할 만한 규모의 사례나 사업은 없다.<sup>87)</sup> 따라서 후속 신규 사업이 시작되기 전까지 광주형 일자리란 곧 GGM을 대표 모델로 하는 사업이라고 봐도 무방하다.

GGM은 광주시와 현대차 간의 투자 협약 체결 이후 7개월 만인 2019년 6월 28일 투자자 모임을 마치고, 8월 20일 발기인 총회를 거쳐, 2019년 9월 20일에 법인 설립을 완료했다. 같은 해 11월 4일 신설 법인 GGM은 현대차와 업무 지원 계약을 체결했고, 마침내 12월 26일, 공장 기공식을 가졌다. 공장이 완공된 것은 1년 4개월 뒤인 2021년 4월 29일이었는데, 그 사이 두 방향에서 준비 작업이 이루어졌다. 한편으로는 경력직 채용과 생산 설비 설치가 이루어졌다. 다른 한편으로는 광주시-한국노총 광주지역본부-(주)광주글로벌모터스 사이에서 합의문이 2020년 4월 29일 발표되었다.

합의문의 중심 내용은 세 가지였다. 광주시는 ‘광주상생일자리재단 설치’를 책임지고, GGM은 ‘상생위원회 설치’를 책임지며, 한국노총 광주지역본부는 ‘상생협약 이행’을 책

86) 광주형 일자리에 대한 광주시의 공식 설명은 모두 광주광역시의 누리집, “광주형 일자리” 코너에서 인용한다.

<https://www.gwangjujob.org/index.php?cate=001001>

87) 광주형 일자리 기업 인증 제도라는 것이 있다. 총 13종의 세제, 금융, 행정적 인센티브와 함께 2천만 원에서 3천만 원을 지원하는 예비선도기업, 5천만 원에서 1억 원까지 지원하는 선도 기업을 선정한다. 2023년 1월 현재 총 22개의 기업이 인증을 받았다. “2023년 광주형 일자리 홍보리플릿”(광주광역시·광주상생일자리재단, 2023). 하지만 GGM은 5천억 원 이상을 투자해서 만든 신설 기업이라는 점에서 이들 인증 기업과 ‘종류가 다른’ 사업이 아닐 수 없다. 인터뷰에 응해 준 이들 모두 광주형 일자리 2호 사업은 아직 만들어지지 않았다고 말하기도 했다.

임진다는 것이다. 상생일자리재단과 상생위원회에 대해서는 뒤에서 살펴보겠지만, 이로써 광주형 일자리 사업에 참여할 주요 주체들 간의 갈등은 정리된 듯 보였다. 그로부터 약 한 달 반 뒤인 2020년 6월 15일 산업통상자원부는 GGM을 “제1호 상생형 지역 일자리”로 선정했다. 이 선정이 갖는 의미는 결코 작지가 않은 데 이에 대해서도 뒤에서 살펴보겠다.

공장 완공을 전후해서는 생산직 인력 채용이 이루어졌고 시운전 및 시험 생산을 거쳐 2021년 9월 이후 본격 생산에 들어갔다. 협약 체결 이후 2년 8개월 만에, 독립법인 설립 이후 1년 8개월 만에, 공장 완공 이후 4개월 만에 본격적인 완성차 생산에 들어가게 된 것이다. GGM이 생산하는 차종은 소형 SUV 캐스퍼로 전량 현대차로부터 위탁을 받아 생산한다. 2021년에는 9월 이후 3개월 동안 1만2,181대를 생산했다. 2022년에는 정해진 5만 대를 위탁 생산했다. 2023년에는 4만5천 대를 위탁 생산하기로 되어 있다. 계획대로 라면 3년 차인 올해 안에 누적 생산량 10만7,181만 대를 기록하게 되어 있는데, 2023년 11월 현재 이미 10만 대 생산을 달성한 것으로 알려져 있다. 누적 생산 대수가 왜 중요한가에 대해서도 뒤에서 살펴보겠다.

비교를 위해 기아차 광주공장(기아 오토랜드 광주)을 보면, 2023년 7월 현재 7,800여 명이 고용되어 있다. 여기서는 스포츠유틸리티차량(SUV) 셀토스와 수출 효자 상품인 쏘울 부스터, 봉고 트럭 등의 차종을 연간 60만 대 정도 생산한다.<sup>88)</sup> 무노조, 무파업, 전원 비정규직 일자리로 유명하고 현대 기아의 경차인 모닝과 레이, 니로 플러스를 위탁 생산하는 동희오토는 또 다른 비교 대상이다. (주)동희산업이 45%, 기아가 35.1%, 한국파워트레인이 19.9%의 지분을 보유해 운영하고 있는 동희오토는 2023년 8월 현재 일반직 170여 명, 생산직 1,200여 명이 연간 27만 대를 생산한다.<sup>89)</sup>

이들과 비교해 GGM의 고용 인원은 2023년 9월 시점으로 660명(일반직 144명, 기술직 462명)이다. 인력 규모로만 보면 기아차 광주공장의 11분의 1 수준이고, 동희오토의 절반 수준이다. 자본금은 2,300억 원으로, 이 가운데 광주시(광주그린카진흥원)가 21%인 483억 원, 현대차가 19%인 437억 원을 출자했다. 나머지는 금융기관, 자동차 부품 업체, 광주 지역 기반 기업체들이 투자자로 참여했다. 차입금을 포함해 현재까지 소요된 총 투자비는 2023년 9월 기준 5,754억 원이다. 총투자비로 보면 현대차의 비중은 8%가 안 된다.

88) “한때 문 닫을 뻔...수출효자 만드는 ‘기아 광주 공장’ 가보니” 한국경제(2023.7.4.)

89) “기아차지부 ‘동희오토분회’ 출범... 정규직화 투쟁 등 예고” 참여와 혁신(2023.8.21.)

GGM은 스스로의 기업 정체성을 “지역 경제 활성화와 일자리 창출을 위하여, 사회적 대화 기반의 노사민정 대타협을 바탕으로 한, 상생형 일자리 모델의 완성차 생산 공장 신설 법인”으로 정의한다. 요컨대 취지는 ‘지역 경제 활성화와 일자리 창출’이고, 중심 주체는 ‘사회적 대화 기반의 노사민정’이며, 목표는 ‘상생형 일자리 모델’을 구현하는 데 있는 것이 광주형 일자리이고, 그 첫 번째 사업으로 완성차 생산 공장 GGM 건립과 운영이 성공적으로 이루어졌다는 것이다.

문제는 광주형 일자리에 대한 광주시와 GGM의 정의는 향후 그렇게 발전했으면 하는 바람이나 목표일 수는 있어도 실제 그렇게 정의할 수 있는지는 분명치 않다는 점이다. 우선 이 연구를 위해 만났던 광주형 일자리 관련 주체들조차 얼마나 ‘사회적 대화 기반’을 갖춘 사업이었는지, 노사민정이 충분한 정보를 공유한 수평적 ‘대타협’이었는지에 대해 긍정적으로 평가하지 않았다. 오히려 일자리의 기본 틀은 광주시와 현대차 사이의 비밀 협상을 통해 이루어졌으며, 그 과정에서 현대차는 원하는 모든 것을 얻고 투자액에 해당하는 수익을 가져간 반면 노와 민은 철저히 배제되었다는 의견이 많았다. 현대차와의 투자 협약조차 최종 결과만 알고 있을 뿐 누가 어떤 내용과 과정을 거쳐 어떤 내용을 수정하거나 조정해서 합의에 이르게 되었는지에 대해서는 지금까지도 공개되지 않고 있음을 강조하기도 했다.

현재 광주형 일자리 공장에 다니는 노동자들도 실망하는 분위기다. 연구자가 만난 GGM 노동자는 ‘협력적 노사 관계’, ‘사회 통합형 내지 연대형 일자리’라는 평가는 체감할 수 있는 현실이 아니며, 애초 기대했던 수준의 일자리도 아니라고 평가했다.<sup>90)</sup> 다만 그렇다고 불만을 조직하자거나 목소리를 내자는 주장이 힘을 얻고 있지는 않다고 말한다. 일단 “누적 생산 대수 35만 대(뒤에서 자세히 살펴보겠지만, 광주형 일자리 문제를 이해하는 데 있어서 핵심 조항)”라는 최초 협약이 완수될 때까지는 가보자며, 그때까지 공장이 유지될지, 예측할 수 없는 갈등이 발생하지는 않을지 등을 두고 대부분 구성원들이 불안감을 애써 감추고 있는 상황이라는 것이다.<sup>91)</sup>

또 다른 GGM 노동자는 작업 투입률이 90%에 이를 정도로 노동 강도가 심해짐에 따라 적정 노동시간의 취지는 퇴색했고, 급여는 이것저것 다 합해도 겨우 3천만 원 정도라며

90) 2023년 9월 6일, 14일, 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

91) 이런 분위기 때문에 GGM 노동자들의 노조 참여는 지극히 저조한 것이 현실이다. 현재 빛그린 산단 노조원은 다 합해 8명에 불과하다. 2023년 9월 6일 빛그린 산단 노조 위원장과의 인터뷰에서.

“친구들에게 급여 이야기하는 것이 창피할 정도”라고 말했다. 전원 비정규직에 사실상 노사 상생과는 정반대 모델이라 할 수 있는 동희오토를 부러워하는 노동자들도 많다고 한다. “생산직 평균 임금이 4,800에서 6,500만 원 정도로 알려져 있는 동희오토처럼 되는 게 차라리 낫다.”고 보는 직원들이 훨씬 많다는 것이다. “퇴직자 수도 10%를 상회할 정도이며, 현대기아차 1차 벤더(1차 하도급업체)에 자리가 나면 이직한다.”고도 말한다. 한국 노총 광주지역본부 윤종해 의장의 다음과 같은 평가는 광주형 일자리의 지금 상황을 잘 집약해주고 있다.

*“GGM 설립 이유는 사회적 대화를 통해 양질의 일자리를 만드는 것이었다. 임금이 나 단체협약을 보류하고자 했던 것이 아니라, 집단적인 힘의 논리가 아닌 사회적 대화를 통하여 구현하려고 했던 것이 광주형 일자리 정신이었다. 그런데 지금 GGM은 일하고 있는 노동자에게 어떠한 희망도 갖지 못하게 하는 고통스러운 일자리로 전락하고 있다. 노동 강도에 비해 임금이 상대적으로 적고, 이직률도 상대적으로 높은 편이다. 노사민정의 사회적 대화나 지역사회와의 소통 및 대화 창구는 사라졌다. 이런 상태에서 양질의 일자리나 제2의 광주형 일자리가 탄생할 수 있나를 생각하면 회의적이다.”<sup>92)</sup>*

2018년에서 2022년 사이 광주시의회 산업건설위원을 지내고 2021년부터 광주광역시노사민정협의회 위원으로 참석한 경험이 있는 장연주 전 시의원은 광주형 일자리 사업이 처음부터 “시장 개인의 인맥”으로 움직였고, 당시 시장은 “현대차와의 협약서와 다섯 개의 부속서류에서 규정된 내용대로 운영될 것”이라고 말하면서도 협약서 원문과 부속서류는 시의회에조차 1년 반 동안 공개하지 않았다고 증언했다. “시의회는 거수기 역할밖에 할 게 없었고, 노사민정협의회는 유명무실한 형식적 모임이었다고 할 만큼, 일방통행식 행정”이 주도했다고 말하면서 “누구도 실질적인 참여를 할 수 없는 구조”였다는 것이다.<sup>93)</sup>

지금처럼 가다가는 광주형 일자리는 애초 기대와 취지를 살릴 수 없을 것이라며 노사민정 체제를 새롭게 재편해 “광주형 일자리 2기”를 기획해야 한다고 말하는 박미정 시의원

92) 2023년 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

93) 2023년 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

은 애초 약속했던 복지사업이 제대로 작동하지 않는 현실을 지적한다. 애초 목적은 “빛그린산단 내 공동복지 서비스 제공으로 근로자의 실질 소득 지원 및 삶의 질 향상 도모”에 있었는데 현실은 그와 점점 멀어지고 있다는 것이다. 2022년 3월에 개원한 ‘광주빛그린산단직장어린이집’은 건립비용만 93억 원을 쓰고도 70명의 정원 가운데 2023년 11월 현재 원아는 12명으로 충족률이 17%이다. 100억 원을 들여 지은 스포츠센터의 수영장 은 예상 수요자가 적어 개장을 못하고 있다. 이는 출퇴근에 걸리는 시간은 다른 직장에 비해 매우 길고, 산단 내 주거단지 조성 약속은 어떻게 실현할 것인지 알 수 없기 때문에 발생한 문제로 단기간에 개선될 수 없을 정도로 사태의 심각성이 크다는 것이다.<sup>94)</sup> 그간 GGM이 “현대차의 소유처럼 운영”되고 있는 문제와, “시민의 감시, 견제를 거부하고 입찰 등 운영과정에서 지역 업체를 외면”한 점을 지적해온 지역 언론들도<sup>95)</sup> 최근 광주형 일자리의 좌초 위기를 여론화하기 시작했다.<sup>96)</sup>

왜 이렇게 되었을까? 여전히 광주형 일자리 사업을 성공적이라고 보는 광주시와는 달리 왜 다른 주체는 기대보다는 회의적이고 특히 GGM 노동자들은 불안해하고 있는 걸까? 이 문제를 이해하기 위해서는 광주형 일자리의 초기 기획 과정부터 단계를 나눠 살펴 봐야 한다.

## 2 누가 어떻게 기획한 사업인가

광주형 일자리의 첫 번째 단계는 2년 이상의 시간 동안 공들여 준비했다고 볼 수 있는 기획 과정에 있었다. 광주형 일자리에 대한 개념의 형성, 추진 방향의 설정 등이 이루어진 긴 준비 과정이 있었다는 뜻이다. 이 과정을 주도한 것은 ‘양질의 지역 일자리’ 창출에 문제 의식을 가졌던 지역 내 노동 측 인사들이었다. 이 사실의 중요성은 나중에 이 기획을 집행, 즉 현실화하는 과정에서 초기 기획자들이 완전히 배제되었을 때 분명히 드러나게 된다.

처음 광주형 일자리는 2014년 7월 민선 6기 지자체의 핵심 사업으로 선정된 것에서 출발했다.<sup>97)</sup> 이를 뒷받침하기 위해 같은 해 9월 광주형 일자리 추진 전담 부서인 ‘사회 통

94) 2023년 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서

95) 대표적으로 “시의회, 박광태·박광식·배정찬 ‘광주형 일자리’ 인사 증인 채택” 뉴시스(2020.11.5.)

96) “광주형 일자리 ‘사회적 임금보장’ 약속 깨지나” 한겨레(2023.11.22.)

합추진단(추진단장 박병규)<sup>98)</sup>이 신설되고 지역에서 오랫동안 노동운동을 했던 주역들이 이 사업을 이끌었다.<sup>99)</sup> 광주형 일자리의 기본 개념은 한국노동연구원의 연구 용역(연구 책임 박명준)과 전남대 박해광 교수가 주도한 연구팀을 통해 만들어졌다. 이 때문에 광주 지역사회에서는 - 박병규, 박명준, 박해광, 그리고 여기에 박태주 경사노위 상임위원을 포함해 - 네 박씨 형제가 광주형 일자리를 주도했다는 우스개 이야기도 있었다고 한다.<sup>100)</sup>

2015년 7월에 나온 한국노동연구원 용역 보고서에 따라 광주시는 같은 달 ‘더 나은 일자리위원회 및 실무위원회(위원장 박해광)’를 설치함으로써 사실상 사업 지원 체계를 확립하게 된다. 광주형 일자리의 논의를 위한 사회적 대화 기구로 더 나은일자리위원회가 구성을 완료한 것은 2016년 7월이었다. 초기 기획의 성격과 문제의식은 이상의 과정을 거쳐 체결된 2017년 6월 광주형 일자리에 관한 최초의 사회 협약으로 구현되었다. 그 핵심은 이른바 ‘4대 의제’, 즉 ① 적정 임금, ② 적정 노동시간, ③ 노사 책임 경영, ④ 원하청 관계 개선으로 명문화한 것과, 이를 빛그린 산업단지에 선도적으로 적용함으로써 모델을 실현해 가기로 한 것에 있었다. 2018년 3월 광주광역시와 지역노사민정협의회가 이를 채택해 공동 결의문을 공포했다. 확실히 이 단계까지는 광주형 일자리는 이른바 고진로 전략(high road strategy)을 지향하는 친노동적 성격을 가졌다고 할 수 있다.<sup>101)</sup> 이상의 과정을 연표로 정리하면 다음과 같다.

- 
- 97) 많은 이들이 2012년 박근혜 후보의 “광주의 자동차 100만 대 생산 기지화” 대선 공약이 윤장현 시장의 ‘광주형 좋은 일자리 1만 개 창출’로 이어진 점을 강조한다. 하지만 박 후보의 지역 개발 공약과 윤장현의 광주형 일자리 사이에는 노동 정책이 있고 없음의 결정적 간극이 있다는 점에서 광주형 일자리의 출발을 박근혜 대선 공약에서 찾는 것은 한계가 있어 보인다. 자동차 중심의 지역 개발 공약은 박근혜 후보 공약으로 시작했는지 몰라도, 노동문제와 지역 일자리를 연계하는 정책 방향은 윤장현 시장체제하에서 시작되었다고 봐야 한다.
- 98) 박병규는 30년간 노동 현장에 몸담으면서 광주 기아차 노조 지회장을 세 번이나 지냈다. 2017년 7월에는 광주형 일자리를 설명하고 관련 예산 확보를 위해 일자리 정책 특사로 임명되었고, 2018년 10월에는 광주시 경제 부시장에 취임했다. 하지만 뒤에서 보겠지만, 현대차와의 협상 과정에 박병규조차 참여할 수 없었고, 오로지 사후적이고 간접적으로만 진행 상황을 알 수 있었던 것으로 알려져 있다.
- 99) 초기부터 이 사업을 이끌었던 윤종해 의장은 본 연구자와의 만남에서 “초기에는 반신반의했지만 일자리 사업에 대한 진심을 이해하고 적극적으로 참여”하게 되었다며, 시 행정 체계 안에서 “노동의 언어를 이해하고자 노력”하는 모습을 보며 보람 있었다고 증언했다. “노동 존중의 담론, 가치가 수용되고 제도화되는 것을 보면서 자신감을 얻게 되었다.”고도 말했다. 그런 사업을 준비하는 일은 “매년 지역 인재들이 일자리를 찾아 외부로 유출되는 상황에서 단비와 같은 일이었다. 지역 경제 활성화에도 많은 도움을 주고 있어 좋은 일자리가 만들어지면 지역의 문제가 상당 부분 해결될 수 있다는 기대”도 있었다고 말했다.
- 100) 2023년 11월 8일 사회통합지원센터 연구원을 경험했고 ‘광주형일자리 성공 시민모임(준)’에 참여했던 배준영 정의당 광주시당 사무처장과의 인터뷰에서.
- 101) 윤장현 시장에 이어 민선 7기 시장이 된 이용섭 광주광역시장도 2019년 신년사를 통해 광주시를 “노동이 존중받고 기업하기 좋은 도시, 근로자에게는 안정된 일자리를, 기업에는 높은 수익을 제공할 수 있는 도시, 이른바 노사 상생 도시의 실현”을 선언했다.

[표 7-2] 광주형 일자리 기획 단계 주요 일지

2014년	9월	광주형 일자리 정책 추진 전담 조직으로 사회 통합 추진단 신설
2015년	7월	광주형 일자리 창출 모델을 위한 노동연구원 연구 용역
2016년	7월	빛그린산단이 친환경 자동차 부품 클러스터로 지정 (예타 통과로 3,030억 예산 지원 확정)
	7월	광주시 더나은일자리위원회 설치 및 운영에 관한 조례 제정
2017년	5월	광주형 일자리 모델 실현을 위한 기초 협약 체결
	12월	빛그린산단 내 광주형 일자리 선도 모델 적용 방안 연구
2018년	3월	광주형 일자리 모델의 실현을 위한 노사민정 공동 결의 채택
	3~7월	광주형 일자리 기업 발굴 인증 평가 기준 개발 연구
	4월	친환경 전기 자동차 중심 광주형 일자리 선도 모델 적용 방안 연구 발표
	5월	광주형 일자리 촉진에 관한 조례 제정

위 연표가 보여 주듯 광주형 일자리는 4년 가까운 기간 동안 꾸준한 노력의 과정을 거쳐 형성된 모델이라는 특징을 갖는다. 이때의 주도권은 지역의 노동계 인사에게 있었고, 기초 협약과 조례의 형식으로 일정한 제도화의 문턱을 넘게 되었다는 점도 주목할 만하다. 다만 기획의 제도적 주체가 될 수도 있는 시의회나 정당의 참여가 거의 없었다는 사실은 광주형 일자리 사례에서도 예외가 아니었다. 열의를 가진 한두 명의 시의원이 비공식적으로 도움을 주고 조례 제정에 힘을 보탠 것이 전부였다는 점에서, 지역노사민정 체제는 지역의 의회정치나 정당정치와 간격을 둔 채 단체장 중심으로, 혹은 단체장이 임명한 노동 측 인사들이 움직여 왔다고 할 수 있다. 이는 광주가 민주당 일당 체제였기에 가능했던 일이었지만, 적어도 초기 기획 단계가 순조롭게 진행되는 데에는 긍정적이었다는 점에서 역설적이기조차 하다.<sup>102)</sup>

문제는 그다음이었다. 기획 단계의 끝은 광주형 일자리 개념을 현실화하는 집행의 단계라 할 수 있는데, 바로 이때부터 초기 기획자들의 참여는 배제되고 투자자와의 협상 및 협약은 순전히 단체장과 관료 행정 체계 중심으로 전개되었기 때문이다. 나아가 이런 문제가 제기되었지만, 시의회나 지역 정당은 사실상 아무런 견제의 역할이나 기능을 할 수 없

102) 한국의 지방자치 내지 지역에서의 정당체계가 가진 '민주적 결핍'은 결정과 추진을 빨리하게 하는 대신, 추후 정책의 결과를 두고는 누구도 책임을 지지 않게 만든다. 광주형 일자리에 대한 기존 논의들이 이 문제에 대해 아무런 관심을 갖지 않는 것은 유감이다.

었다는 점도 돌아볼 지점이다. 확실히 한국의 지방 정치와 지방 행정은 민주화 이후보다 민주화 이전의 특성을 여전히 더 많이 갖는 것으로 보인다. 과거 군부 권위주의하에서 작동했던 ‘국가 코포라티즘’의 기본 구조가 중앙 수준에서는 노동운동의 반대로 실현될 수 없을지 몰라도, 지방은 여전히 영향력을 갖는 것으로 볼 수 있다. 자치단체장 중심의 강한 행정독주체제와 약한 지방의회, 게다가 야당이 역할을 할 수 없는 일당우위의 정당체제가 이를 가능케 하는 측면에도 주목할 만하다. 광주의 ‘민주 정신’이나 ‘진보성’과 같이 다소 상투화된 상징성을 강조하기보다는, 사실 이 측면에 훨씬 더 주목해야 하는 것은 아닌가 한다.

### 3 현대차와의 협상에서 무슨 일이 있었나

두 번째는 투자 기업 선정 및 협상 및 합의 추진 단계인데, 시기적으로는 초기 기획 단계의 마지막 단계와 일부 겹친다. 다시 말해 초기 기획자들은 형성된 개념에 충실해 제도화 노력을 하는 동안, 이와 무관하게 투자 기업과의 보이지 않는 거래는 이미 시작되었다는 뜻이다. 바로 이때 등장한 주체가 중앙정부 특히 청와대였다.

2017년 3월 문재인 대선 후보 공약으로 ‘광주형 일자리 모델 전국화’가 채택되었다는 것은 앞서 언급한 바 있다. 광주와 호남의 지지가 절실했던 당시의 문재인 후보로서는 광주형 일자리가 공약으로서 가치가 있는 사안이었고, 집권 이후에도 공약에 대한 책임성을 갖는 일이 되었다. 그 결과 집권 초인 2017년 7월에는 ‘노사 상생형 일자리 모델(광주) 전국 확산’이 국정 과제로 선정되었다. 배준영 당시 사회통합지원센터 연구원에 따르면,<sup>103)</sup> 2017년 초에 광주형 일자리 의제는 이미 지역사회에서는 사라진 이슈였다고 한다. 2018년 지방선거에서 격돌하게 된 윤장현 현임 시장 쪽과 이용섭 차기 후보 쪽 사이에서 경쟁은 시작되었고, 이때 이용섭 시장 후보를 지지하는 시의원들이 광주형 일자리 관련 사업을 ‘윤장현 예산’으로 보고 사업의 미래가 없다는 것을 이유 삼아 전액 삭감해 버렸기 때문이다.

이런 사전 과정이 있었지만, 실제 현대차와의 협상 단계에서 광주형 일자리의 성격을

103) 2023년 11월 8일 본 연구자와의 인터뷰에서.

결정지는 것은 2018년 6월 지방선거였다. 청와대는 지방선거에 긍정적 영향을 미치고자 광주형 일자리의 가시적 성과를 필요로 했고, 이 때문에 무리해서 현대차로 하여금 투자 의향서를 2018년 6월 1일 제출하게 만들었기 때문이다. 당시 현대차와 자동차연합회 그리고 기업 측의 노사 관계 자문을 전담해 온 경총은 현대차가 광주형 일자리에 참여하는 것에 반대했다. 경총에서 광주형 일자리 관련 보고서를 작성한 담당자는 비공식 증언에서 현대차와 자동차연합회, 경총이 모두 반대 입장인 것을 확인해 주었다. 다만 당시 경총이 작성한 보고서의 열람은 허용하지 않았다. 본 연구자가 만난 현대차 국회 대관 담당자도 현대차의 투자 의향서 제출은 “정권에 의해 억지로 끌려 들어간 것”이라는 비공식 증언을 해주었다.<sup>104)</sup> 실제로는 현대차로 하여금 투자 의향서를 내게 하는 과정에서 발언권과 영향력을 크게 가질 수밖에 없는 협상의 구조가 만들어졌고, 이는 광주형 일자리의 기본 틀에도 심대한 변화를 가져왔다.<sup>105)</sup>

우선 중앙정부 차원에서는 4년간 표류 중이던 현대차의 삼성동 신사옥 글로벌비즈니스 센터(GBC) 개발 사업 역시 조기 지원을 공식화했다.<sup>106)</sup> 수소 경제 로드맵을 발표하면서 현대차를 적극 지원하겠다고도 약속했다.<sup>107)</sup> 지방정부인 광주시에게는 현대차와의 조기 협약을 압박했다. 조기 협약을 위해 광주시는 기획 단계를 주도했던 ‘더나은일자리위원회’와 노동계 인사들을 현대차와의 협상 전략 준비는 물론 실제 협상 과정에서 완전히 배제했다. ‘노동 측과의 직접 대면 불가’라는 현대차의 완고한 입장 때문에 어쩔 수 없다는 것이 광주시의 설명이었지만,<sup>108)</sup> 어찌면 조기 협약을 위해서는 관련 이해 당사자들을 관여시키지 않고 단체장이 직접 주도하는 것이 불가피했다고 광주시가 판단했을 가능성이 높다.

실제로 광주시와 현대차의 최초 협상은 조기에 타결되었다. 하지만 그 결과는 지금까지도 공개되지 않았다. 다만 협상 내용 가운데 임금이 ‘적정’은커녕 최저임금 수준에 불과하다는 것과<sup>109)</sup> ‘근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법’이 규정하고 있는 권리조차 인정되지

104) 경사노위 상임위원을 역임한 박태주 박사는 이를 “청와대가 현대차 팔을 비틀어” 광주형 일자리를 하게 했다고 표현했다. 2023년 11월 22일, 본 연구 보고서 평가 세미나에서.

105) 광주형 일자리 사업의 한계로 “기업이 주도했다는 것”을 꼽는 논의에 대해서는 이상민·노광표·김주일·채준호·박용철(2019)도 참고할 수 있다.

106) “[GBC 심의 통과] 현대차 미래 플랫폼 시동...경제 유발 265조·고용효과 122만명” 서울경제(2018.12.19.)

107) “[수소경제] 6개월 준비한 수소경제 로드맵...비탕은 현대차 수소차 2030” 뉴스핌(2019.1.17.)

108) 이에 대해서는 2023년 9월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서 윤종해 의장으로부터 자세히 들을 수 있었다.

109) 윤종해 의장은 물론 민주노총 금속노조 광주전남지역본부 간부 역시 당시 광주시와 현대차는 주 44시간에 기본급

않는 일종의 탈법적 협약이라는 사실이 부분적으로 알려지면서 노동계의 격렬한 반발과 항의가 있었다. 당시 광주시 노사민정의 노동 측 대표이자 광주형 일자리 기획에 참여했던 윤종해 의장은 이렇게 증언했다.

“광주시에 협상 내용을 공개해 달라고 했다. 그런데 광주시하고 공문을 주고받으면서, 협상 내용이 없을 수 있겠구나, 그런 의구심이 들었다. 아마도 광주광역시의 협상 전략과 내용이 있었다면 노동계가 그 정도로 심한 공격과 비판을 했을 때 공개했을 것이다. 그런데 공개를 못한다는 것은 협상 내용이 없을 수도 있겠구나 생각이 들었다. 일방적으로 현대에 끌려다니면서 그냥 현대가 불러 주는 내용만 그대로 적어서 갖고 왔을 수도 있다. 그런 의구심이 차츰 들기 시작했다. …… 제아무리 협상 과정을 공개하라고 해도 무엇이든 현대차가 반대하니 진행 상황조차 얘기해 줄 수 없다는 말만 반복했다. …… 광주시가 현대차와의 협상 과정에서 노동계를 배제하고 은밀하게 추진하고, 노동법에 무지한 광주시 실무자들이 법을 위반하는 합의 사항을 가지고 들이밀 때도 있었다.”

민주노총의 금속노조 광주전남지역본부 간부도 당시 상황을 이렇게 평가했다.

“일설에는 노동자 평균 임금을 3,000만 원으로 협상이 이루어졌다고도 하고, 다른 설에는 2,800만 원이라는 설도 있었다. 자동차 업종의 평균 임금은 통상 20~30%가 산업 및 특근으로 이루어지는바, 이를 적용하면 이 금액은 사실상 최저임금에 맞춘 협상이었다고 할 수 있다. 고진로는커녕 저임금에 근로자 참여의 권리도 박탈된 최악의 저진로 공장이 될 판이었다.”<sup>110)</sup>

이런 비판적 분위기 때문에 광주시는 현대차와 재협상에 나섰고 그 결과가 2019년 1월 31일에 발표된 (그러나 협약서 원문과 부속서류는 2020년 4월까지 공개하지 않았던)

2,100~2,250만 원으로 협약을 했을 것으로 추측했다. 2019년 기준 최저임금이 주 40시간 근무 기준 2,094만 원인 것을 고려하면 정확히 최저임금에 맞는 저임금 협약이었다는 것이다. 2023년 9월 14일 인터뷰에서.

110) 2023년 9월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서

광주시와 현대차 사이의 ‘사업 투자 협약’이다. 그 내용에 대해서는 다음 절에서 자세히 살펴볼 텐데, 분명 이때 결정된 광주시와 현대차 사이의 ‘사업 투자 협약’은 광주형 일자리 사업의 전개에 있어서 결정적 계기가 되었고, 사실상 이것이 향후에도 광주형 일자리의 기본 틀이 될 수밖에 없었다. 이 말은 광주형 일자리의 미래에 대한 불안과 회의감은 처음부터 예정되어 있었다는 것, 결국 그 미래는 현대의 결정에 달려 있다는 뜻이다. 민주노총의 금속노조 광주전남지역본부 간부는 “현대가 키를 쥐고 있다. 그런데 현대는 책임이 없다. 최대 주주는 현대가 아니다. 동희오토처럼 실체는 현대차이지만 기업 지배 구조에서 현대는 책임을 피할 수 있게 해 놓았다.”라고 표현했다.<sup>111)</sup>

광주시 노사민정 체제의 한 축이라 할 수 있는 한국노총 광주지역본부의 윤종해 의장은 2020년 4월 2일 “광주시가 처음부터 끝까지 아집과 독선, 비밀 협상으로 일관”하며 “광주형 일자리가 비민주적이고 비상식적으로 추진”해 온 것을 문제 삼아 광주형 일자리 사업 불참을 선언하기도 했고, 광주형 일자리 사업을 처음부터 반대해 온 민주노총 소속의 현대차 노조는 “현대차의 투자 철회”를 주장하고 나서기도 했다. 그런데 바로 이 단계에서 지역 시민사회가 모습을 드러냈다. 당시 지역사회는 현대차의 투자에 큰 기대를 갖는 상황이었고, 그래서 노동계의 탈퇴나 이탈 의사나 그 이유에 대해 이해하려 하지 않았다. 무조건적인 합의 수용이 당시 지역 시민사회 대다수의 태도였다.<sup>112)</sup> 이때 노동계가 겪어야 했던 어려움을 윤종해 의장은 이렇게 설명했다.

*“노동계가 불참 선언을 한 이후 현대차 완성 공장 설립 성사를 요구하는 목소리가 높고, 매일 언론사 한두 곳에서 전화가 온다. 그리고 여러 시민단체들이 노동계 참여를 촉구하는 기자회견을 하고 노동계에 참여하라고 한다. …… 노동계가 참여하지 않은 게 아니고 광주시가 비밀 협상을 하느라 노동계를 배제했던 것인데, 비난은 노동계로 왔다. 한국노총 광주지역본부는 항의 전화에 시달리고 여직원들은 눈물로 욕설 전화를 받아야 했다. 길에서나 식당에서조차 ‘왜 합의해 주지 그러냐.’는 항의를 받았고 그걸 피하느라 집에 들어갈 때도 나올 때도 엘리베이터를 탈 수 없었다. 그만큼 노동의 권리보다 지역 경제를 걱정하는 여론이 압도적이었다.”*

111) 2023년 9월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서

112) 배준영은 2023년 11월 8일 인터뷰에서 광주 시민사회 안에서 다른 목소리도 있었다는 사실을 ‘광주형일자리 성공 시민모임(준)’의 사례를 들어 설명해주었다.

결국 공장 완공을 앞두고 광주형 일자리의 기본 가치를 구현할 수 있는 보완책의 일환으로 광주시-한국노총 광주지역본부-(주)광주글로벌모터스 사이에서 합의문을 마련하는 것으로 상황은 종결되었다. 이때 등장한 것이 앞서 언급한 일자리재단과 상생위원회였다. 광주시는 노동정책 수행 역량과 노동 관련 시설의 운영 효율을 제고하기 위해 ‘광주상생 일자리재단’(가칭) 설립의 책임을 맡기로 했다. (주)광주글로벌모터스는 ‘노사상생발전협정서’에서 설치키로 한 ‘상생노사발전협의회(약칭 상생협의회)’가 구성되기 전까지 노사 관련 제반 문제를 논의하는 것을 목적으로 노사 및 전문가가 참여하는 독립적이고 자율적인 자문 기구인 ‘상생위원회’를 설치할 책임을 맡았다. 이로써 최종적으로 광주형 일자리 사업에 한국노총은 참여하게 되었고 민주노총은 불참하는 것이 확정되었다. 그 이듬해 발족한 광주광역시노사민정협의회는 이 합의문 구현을 위한 협의 및 심의 기구의 성격을 갖게 되었다. 이상의 과정을 연표로 정리하면 다음과 같다.

[표 7-3] 현대차와의 협상 과정 주요 일지

2017년	7월	문재인 행정부 100대 국정 과제 반영
2018년	6월 1일	현대차 자동차 공장 사업 참여 의향서 제출
	8월	광주 노사민정이 참여한 사회적 대화 기구인 더나은일자리위원회 출범
		광주형 일자리 투자 유치 추진단 출범
	11월	이용섭 시장 현대차 노조 면담
12월	현대차 노조, 광주형 일자리 추진 반대 4시간 부분 파업	
2019년	1월	현대차, 노조를 상대로 불법 파업으로 인한 10억 원 규모의 손해배상 청구 소송
	1월 14일	광주시 전국 최초 노사 상생 도시 광주 선언
	1월 31일	광주시 현대차 투자 협약 체결 현대차 노조 간부 600명 부분 파업
	2월	자동차 공장 합작 법인 출자, 출연을 위한 법 개정 추진
	4월	광주시 총 사업비 7천억 원에서 5,754억 원으로 조정
	5월 23일	자동차 공장 추진 계획, 국가균형발전위원회 심의, 의결
	6월 28일	자동차 공장 합작 법인 투자 협약식 개최
	9월 20일	광주글로벌모터스 법인 설립 완료
	12월 26일	광주글로벌모터스 공장 착공
2020년	4월 26일	광주시-한국노총 광주지역본부-(주)광주글로벌모터스 합의문
	6월 15일	산업통상자원부 제1호 상생형 지역 일자리 선정

크게 보면 광주형 일자리는 현대차의 참여를 얻어내기 위해 애초의 광주형 일자리의 개념과 가치를 상당 부분 약화시킨 결과로 구현되었다고 할 수 있다. 혹은 형식과 개념으로만 남았고, 여기에 어떻게든 이 사업을 지속시키고자 하는 노동 측의 절박한 요구가 최소한으로 반영된 매우 불완전한 타협의 산물이라고 할 수도 있다. 윤종해 의장은 당시 상황을 이렇게 회고했다.

*“광주시 조례에 명시되어 있듯이 회의라도 연 2회 개최하여 GGM 설립 시 사회적 합의에 대한 약속이 지켜지게 해야 한다고 생각했다. 광주형 일자리는 임금 몇 푼 더 올리기 위해 노동의 참여를 짓밟는 사업주의 일방적 지시에 순응하고 나아가 기득권 유지를 위해 착취 구조에 편승했던 기존의 대기업 중심 노동운동을 반성하는 것에서 출발했다. 대기업에 비해 다소 임금이 적을지라도 전체 노동자의 임금을 끌어 올리는 데 기여하고 그것이 격차 해소에 도움이 된다면, 이러한 것들이 노동의 주도로 결정되는 것이라면 주저하지 않고 그 길을 가겠다는 것이다. 돌이켜 생각해 보면 지난 5년은 협력과 갈등의 반복이었다. 수없이 많은 협력과 갈등이 반복되었기에 지금의 협력이 언제 다시 갈등으로 치달지 않을 것이라고 누가 장담할 수 있단 말인가. 이는 대한민국 노사 관계 현실이 그렇듯이, 우리의 앞날도 다르지 않다고 생각한다.”*

확실히 광주형 일자리 사업의 미래는 불확정적이다. 대기업 유치를 위한 중앙정부와 지방정부의 특혜 지원 사업으로 퇴행할 수도 있다. 노동 측의 항의와 반발로 새로운 갈등이 전개될 수도 있다. 박미정 시의원의 바람대로, “지방정부와 지역의 이해 당사자들이 새로운 노력을 기울여 광주형 일자리 2기 사회적 합의를 마련함으로써 애초 기획 단계에서 목표했던 방향으로 조금씩 나아가는 길”이 완전히 사라진 것은 아닐지 모른다. 하지만 중앙 정부는 교체되었고, 더불어민주당과 현직 단체장은 광주형 일자리 문제에 더는 관심이 없다. 현직 시장에게 광주형 일자리는 자신과 선거에서 경쟁했던 전직 시장의 사업이고, 전직 시장 사람들이 주도하고 있는 사업일 뿐이다.<sup>113)</sup> 광주형 일자리의 정치적 효과는 지난 지방선거를 끝으로 사라졌기에, 적어도 ‘정치적 차원’에서는 관심을 기대하기 어렵다는

113) 장연주 전 시의원은 “지역 일당제에서 사람들은 단체장 위주의 관직 배분에 과도한 관심만 있다, 누구 라인인지가 중요할 뿐 정당은 보이지 않는 게 지역 일당제 정치다.”라고 말한다. 2023년 11월 8일 인터뷰에서.

계 노동계의 일반적 평가다.

완공된 GGM 공장 이후를 책임졌던 6기 노사민정협의회는 2023년 8월을 끝으로 임기가 만료되었다. 새로 취임한 광주광역시장은 임기 시작과 더불어 광주상생일자리재단을 광주고용경제진흥원으로 통폐합할 계획을 밝혔다. 광주형 일자리의 독자적 발전의 길 대신 지역 경제 발전의 하위 관심사의 하나로 해당 사안의 목표를 재조정하고 싶다는 의사가 할 수 있다. 한국노총 광주지역본부가 44일간 시청 앞 천막 농성으로 반대했지만, 지역 시민사회나 지역 여론 역시 광주형 일자리의 미래에 큰 관심이 없음을 보여 주었다.

지금 지역의 시민사회는 뒤늦게 현대가 치고 들어온 대형 복합쇼핑몰과같이 지역 개발이나 지역 경제 활성화를 위한 새로운 의제로 관심이 옮겨갔을 뿐, 어쩌면 광주형 일자리는 한물간 이슈처럼 취급받고 있다. 결국 단체장의 뜻대로 광주상생일자리재단은 이사회 해산 결의를 마치고 통폐합되었다. 어쩌면 광주형 일자리는 처음 이 사업을 기획한 노동측 인사들과 GGM 노동자들만이 붙잡고 있는 의제인지도 모를 상황이 되었다. 상황이 이렇게 된 데에는 2019년 1월 투자 협약 이후의 여러 변화 때문인 면도 있지만, 2019년 1월의 투자 협약과 [부록2] 등으로 담긴 기본 틀 자체에서 발원하는 바가 더 커 보인다. 이제 이 문제로 돌아가 보자.

## 제3절

### 협약의 구조와 제약

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

#### 1 비교의 사례로서 독일의 아우토 5000 모델

광주시와 현대차 사이의 투자 협약을 통해 실현된 광주형 일자리가 어떤 성격을 갖는지를 이해하기 위해서는 비교의 방법이 도움이 된다. 대표적으로 광주형 일자리 사업 구상과 기획 단계에서 벤치마킹한 것으로 알려져 있는 독일의 ‘아우토 5000 모델’을 들 수 있다. 이 모델은 일종의 불황기 노사 관계의 독일적 특징을 잘 보여 준다. 자동차 제조 기업 폭스바겐사가 경영 압박에 처하게 되자 임금이 저렴한 동유럽으로 생산 시설 이전을 심각하게 고려하는 상황에서, 노사가 변화를 만들어 간 대표적인 사례이기 때문이다.<sup>114)</sup>

2001년 8월 폭스바겐사와 금속노조 하노버 지부는 ‘5000 mal 5000’으로 불리는 새로운 일자리 프로젝트를 추진하기로 합의했다. 자동차 생산 공장을 해외로 이전하지 않는 대신, 유한회사 ‘Auto 5000’을 설립하기로 한 것이다. 새로 고용되는 노동자들은 기존의 폭스바겐 노동자들보다 약 20% 적은 임금을 받으며 그들보다 더 많은 주당 35시간을 근무하는 조건이었다. 이러한 합의에 도달하기까지 1년 반이 걸렸고, 그 주역은 폭스바겐사의 인사 담당 임원이었던 페터 하르츠와 금속노조 지역 위원장이었던 하르트무트 마이네였다. 기업 측은 구체적인 세부안을 냈고, 노조 측도 기본 구상안을 발표한 뒤 2001년 3월 30일부터 교섭이 시작되었다. 교섭이 순조로운 것은 아니었다. 같은 해 6월 교섭은 잠정 결렬되었고, 재교섭과 합의, 단체 협약에 이르게 된 것은 2001년 8월이었다. 이 과정에서 연방 정부를 이끌던 수상의 중재 노력은 있었지만, 협상과 합의를 이끈 것은 노사였고 실제로 이들에 의해 새로운 일자리 프로젝트가 최종적으로 마무리되었다.

아우토 5000 공장이 본격적으로 채용을 시작한 것은 2002년 3월이었고 다목적 밴 투란을 생산하기 시작한 것은 2002년 11월이었다. 2005년에 이르러 아우토 5000 공장은 폭스바겐 공장 가운데 가장 많은 흑자를 낸 공장이 되었다. 이를 바탕으로 2005년 9월에

114) 독일의 아우토 5000 모델에 대해서는 최균호(2019), 박용석(2019)에서 가장 자세히 다루고 있다. 이하 내용은 두 글의 주요 내용을 요약하고 있다.

는 SUV 모델 티구안 생산을 위한 노사 협약이 체결되었고, 2007년 8월에 티구안 생산을 시작했다. 2008년 11월 모기업인 폭스바겐사와 동일한 근로조건을 적용하기 위한 통합 단체협약을 체결했고, 2009년 1월을 기점으로 아우토 5000의 노동자들은 모기업인 폭스바겐사 소속이 되었다. 이들을 통합한 폭스바겐 볼프스부르크 공장은 연간 75만 대 생산 능력을 갖춘 세계에서 두 번째로 큰 자동차 공장이 되었다.

처음 2001년에 이루어진 협약은 폭스바겐주식회사와 아우토 5000 유한회사 그리고 독일 금속노조 하노버 지부 사이에서 체결되었고, 크게 네 부분으로 이루어졌다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째는 근로조건에 대한 것으로 ① 정규 노동시간은 연평균 기준 주당 35시간, ② 월 급여는 세전 4,500마르크이며, 최소 상여금은 연 6,000마르크, ③ 개인 성과급과 추가로 성과 참여 수당, ④ 매년 6주의 유급 휴가 등의 조항이 있다.

둘째는 숙련 교육에 대한 것으로 ① 전문 지식 이외에 소통 능력, 작업 분배에 대한 개방성, 협력을 통한 갈등 해결 능력, 팀 조직 내에서의 고품질 생산 능력, 개인 책임의 업무 완수 능력 신장, ② 전체 과정은 준비 단계, 시작 단계, 지속 교육의 3단계로 구성, ③ 교육생은 6개월간의 시작 단계 교육을 이수하고 인격과 태도 등의 문제가 없으면 무기 계약직으로 전환 등의 조항이 있다.

셋째는 공동 경영 협의회에 대한 것으로 주요 내용은 ① 폭스바겐 주식회사와 Auto 5000 유한회사가 소재한 볼프스부르크에서 선출된 경영협의회가 두 사업장 모두를 담당 하며, ② 경영협의회는 숙련노동의 방식과 내용, 프로그램과 인원 배치, 개인별 성과급 및 성과 참여 수당들에 대한 결정권을 갖는다는 조항이 있다.

넷째는 공동 결정에 대한 것으로 Auto 5000 유한회사의 감독이사회 설치와 구성에 대한 조항이다. 감독이사회는 12명으로 구성하며 그 가운데 6명은 노조 측 위원이다. 이와 별도로 노동자는 결사의 자유와 금속노조 간부로 일할 권리 및 이로 인한 불이익이나 해고를 당하지 않는다는 내용이다.

아우토 5000 모델은 기업이 제안하고, 노사가 협약으로 만들었다. 노사가 책임의 주체였다. 독일의 산업별 노조 체제하에서 이룬 공동경영, 공동결정 제도의 틀도 그대로 적용되었다. 다만 불황기의 어려움을 극복하기 위해 임금과 노동조건에서 제한이 있었는데, 그 제한은 불황을 벗어나자마자 풀렸다. 아우토 5000 노동자들은 폭스바겐사가 책임지는 공장에서 동일노동 동일임금을 받는 노동자가 된 것이다.

## 2 광주형 일자리 : 노사 없는 투자 협약과 공적 지원

광주형 일자리는 아우토 5000 프로그램과 처음부터 달랐다. 광주형 일자리는 노사 합의가 아니라 광주시와 현대차 사이의 투자 협약으로 이루어졌다. 주요 내용은 다음과 같다. 첫째는 현대차가 아니라 광주시를 최대 출자자로 하는 독립 신설 법인을 세운다는 내용이다. 아우토 5000에서의 폭스바겐 사와는 달리 현대는 이 프로그램에 책임을 지지 않는 게 광주형 일자리다. 신설 법인 자본금 및 주주 구성은 [부록2]의 <신설법인 자본금 및 주주 구성>의 별도 자료로 협약을 했다. 광주시가 21%인 약 590억 원, 현대차가 19% 약 530억 원, 기타 지역사회와 산업계, 공공 기관, 재무적 투자자로 60%를 구성하는 내용이다.<sup>115)</sup> 한마디로 말해 현대차가 참여는 하되 책임은 광주시가 지는 구조였다.

둘째로 현대차의 역할은 “경차급 SUV 차종을 신규 개발하여 신설 법인에 생산을 위탁” 하는 것과 “신설 법인의 공장 건설 및 생산 운영, 품질관리 등을 위한 기술 지원”을 한다는 것이다. 하지만 이에 해당하는 부속서류는 없다. “위탁 생산 및 기술 지원의 내용은 별도 협의한다.”는 조항만 있다. 결국 광주형 일자리를 책임지는 기업은 신설 법인인 GGM 인데, 공장을 짓고 생산을 하고 품질관리를 하고, 판매를 하고, 애프터서비스를 하는 것은 현대차다. 현대차는 기업으로서의 책임은 없이 자신들을 위한 자신들의 자동차를 자유롭게 만들어 팔 수 있는 구조다.<sup>116)</sup>

셋째는 “신설 법인에 보조금 지급, 세제 감면, 근로자 복지 등 인센티브 제공”의 조항으로 별도로 협약을 했다. ‘광주시 인센티브’는 다음과 같은 [표 7-4]로 내용이 적시되었다. 한마디로 투자를 하면 그에 상응하는 보조금 및 조세 혜택을 제공한다는 것이다.

115) 앞서 살펴본 대로, 나중에 실제 투자액은 자본금 2,800억 원에서 2,300억 원으로 조정되면서 광주시(광주그린카진흥원)가 483억 원, 현대차가 437억 원을 출자했다.

116) 이와 관련해 노사민정의 노동 측 대표이자 한국노총 광주지역본부 윤종해 의장은 이렇게 말했다. “현대차는 장막 뒤에서 자신들의 요구 관철을 위해 주변을 압박하면서도 책임을 회피하고 있다. 주요 산업이라는 이유로 엄청난 지원과 혜택을 누리면서 현대자동차의 노사 관계가 얼마나 후진적인지, 어느 정도 국민에게 존경받는 기업이 되지 못하는지를 보여 주는 것 같아 안타까운 마음마저 든다.” 2023년 9월 14일 본 연구자와의 인터뷰에서.

**[표 7-4] 광주시 인센티브**

구분	내용
1. 투자 보조금	신설 법인 실투자 규모 10%에 상응하는 보조금을 신설 법인의 사업 개시일(공장 가동일) 이후 신청 시 지급
2. 취득세 감면	신설 법인 취득세의 75% 감면
3. 재산세 감면	신설 법인의 최초 납세 의무일로부터 5년간 재산세 75% 감면

[표 7-5]의 ‘광주시 지원 공동 복지 프로그램’은 광주시가 “산단 일원에” 구축하도록 노력하겠다는 사업들이다. 투자 협약의 대가로 “국가와 지방자치단체가 산단에 주거, 교육, 의료, 문화 등의 다양한 복지 프로그램”을 제공하는 내용인데, 핵심은 낮은 급여에 대한 보상을 국비와 시비로 일부 보상하겠다는 것이다.<sup>117)</sup>

**[표 7-5] 광주시 지원 공동 복지 프로그램**

구분	내용
주거 및 교통	행복주택 건설 및 공공 임대주택 건설 등 주거 지원 통근 버스 등 교통 지원
교육	산단형 공동 직장 어린이집 지역 산업 맞춤형 인력 양성 사업 지원 맞춤형 재직자 교육 지원
의료	근로자 건강 증진 사업
문화	문화 예술 교육 지원 개방형 체육관 지원 산단 환경 개선을 위한 공동 사업
근로 환경 제고 및 기업 생산성 혁신	산재 예방 시설 지원 일터 혁신 컨설팅 지원 혁신지원센터 구축 등

117) 바로 이 부분 때문에 GGM 생산직 노동자를 고용할 당시 지역에서는 “연봉은 3천만 원 정도이지만 실제 연봉은 4,800만 원짜리 직장”이라는 소문이 났었다고 한다. 당시 GGM 취업에는 지역 사회 안에서 가용한 “모든 백이 취업 청탁에 동원”이 되었고, 그 결과 “학생들의 취업 기회가 열렸다고 기대했던, 자동차 학과를 가진 실업계 고등학교 교장 선생님들의 낙담”이 이만저만이 아니었다고 한다. 자세한 내용은 2023년 9월 14일 박미정 시의원과 윤종해 의장의 인터뷰에서 들을 수 있었다.

2022년 8월 광주광역시 노사민정협의회 회의 자료인 “공동 복지 프로그램 구축 예산”에 따르면 GGM 근로자 주거비 지원(총사업비 12억5천만 원), 노사동반성장지원센터 건립(총사업비 400억 원), 직장어린이집 건립(총사업비 94억 원), 빛그린산단개방형체육관 건립(총사업비 100억 원), 빛그린산단진입도로 개설(총사업비 696억 원), 빛그린 산학융합지구 조성(총사업비 408억 원) 등에 국비(1,128억 원)와 시비(431억 원) 그리고 민자(159억 원) 모두 합해 1,718억 원이 잡혀 있는 것을 볼 수 있다.

넷째는 임금 조건 관련 협약이다. 적정 임금 관련 부속 협약서는 “임금 경쟁력” 확보를 위해 “신설 법인은 전체 근로자 평균 초임 연봉을 3,500만 원 수준(주 44시간 근무 기준)으로 한다.”고 명기했다. 향후 임금체계는 “외부 전문가 연계 연구 용역을 발주하고 그 결과를 참고하여 (신설 법인이) 결정·도입”하고 “추후 필요시 노사 합의로 수정·보완한다.”고 적시했다. 사실상 임금이 노사 간의 입단협을 통해 결정되는 통상적인 노사 관계로부터 신설 법인의 부담을 당분간 없애 주겠다는 것이다.

다섯째는 가장 중요한 내용으로 광주시와 노사민정협의회 사이의 협정서인데, 광주시와 현대차의 투자 협약서의 자료로 들어 있다. 이 협정서의 핵심 내용은 두 가지인데 하나는 ‘근로자 참여 및 협력 증진에 관한 법률’상의 제4조 노사협의회 조항을 원용하여 ‘상생 노사발전협의회(약칭 상생협의회)’를 구성, 운영하기로 한 것이고, 다른 하나는 상생협의회 결정 사항의 유효기간을 “안정적인 근로조건의 유지와 예측 가능한 노사 상생 모델을 구축함으로써 신설 법인이 조기 경영 안정 및 지속 가능성을 확보하기 위한 지역공동체 차원의 특별 결의로서” 누적 생산 목표 35만 대를 달성할 때까지로 못 박아 두었다.

이것이 결정적이다. 2019년 1월 31일 광주시와 현대차 사이의 투자 협약 시 결정된 노동조건에 관련한 결정 사항의 유효기간은 사실상 35만 대 차량을 생산할 때까지 보장하겠다는 것이다. 이는 추후 상생협의회가 구성되어 활동하더라도 애초 결정된 상생협정서의 기본 틀은 변화 불가능하다는 뜻이다. 나아가 이 협정서가 안정된 근로조건 유지와 조기 경영 안정을 위한 것인 만큼 독립적인 노조 결성은 물론이고 단체교섭, 파업의 가능성 또한 사실상 허용하지 않는다는 뜻이 된다. 실제로 GGM 노동자들은 35만 대 생산 목표 달성 이후에나 노조 활동과 이를 통해 요구의 표출이 가능할 것이라 예상하고 있었다. 그렇다면 35만 대는 언제쯤 달성될까. 아래는 2023년 9월 현재까지 지난 3년 간 자동차 생산 실적을 보여 준다.

[표 7-6] GGM의 자동차 생산 실적

구분	누계	2021년 (9~12월)	2022년	2023년
생산 목표	107,181대	12,181	50,000	45,000
생산실적	94,881대	12,181	50,000	32,700

이 표의 추세대로라면 앞으로도 연평균 5만 대 안팎을 생산하게 될 것으로 예측할 수 있는바, 무노조-무교섭-무파업의 상생 일자리는 최대 7년 정도 유지될 것이다. 물론 GGM 노동자들이 헌법상의 기본권이라 할 자주 노조 결성을 시도할 수도 있고, 단체교섭 유예를 2년으로 제한하고 있는 노동조합법에 따라 교섭을 요구하고, 상황에 따라 파업을 하는 것이 법으로 금지된 것은 아니다. 하지만 지금과 같은 투자 협약과 상생협정서의 심리적 압박을 뚫고 그런 시도를 한다는 것은 사실상 불가능한 것으로 여겨지고 있다. 다른 누구보다도 GGM 노동자들 스스로가 노조 가입에 소극적이고 적어도 누적 생산 35만 대에 이를 때까지는 무노조, 무교섭, 무쟁의는 불가피한 것으로 받아들이고 있는 현실이다.<sup>118)</sup>

### 3 광주의 노사민정협의회 : 누가 무엇을 협의하고 심의했을까

혹자는 노사상생발전 협정서는 협력적 노사 관계와 소통·투명 경영 실현 나아가 지역 공동의 협조 체제 확보 등을 내용으로 하고 있으며, 이를 광주시와 노사민정협의회가 뒷받침하면 되는 게 아니냐고 말할지 모르겠다. 현실은 다르다. 우선 대부분의 협약 조항은 그런 방향을 지향하겠다는 선언이거나 권고 사항이다. 더 큰 문제는 독립 신설 법인으로서 GGM을 공적으로 제재할 수 있는 법률상의 권한이 없다는 사실이다.

투자 협약 및 상생협정서가 체결된 뒤 1년이 지난 2020년 2월 4일 ‘국가균형발전 특별법 제11조 2 제6항’으로 명문화된 것이 있다. 그것은 산업자원부가 상생형 지역 일자리 사업의 법적 지원 체계를 위해 상생형 일자리 신설 법인에 대하여는 ‘지방자치단체 출자·출연 기관의 운영에 관한 법률’의 적용을 받지 않는다는 것이다. 이로써 지역 상생형 일자리로 지정된 법인의 경우, 공적 자금이 2천억 원 이상이 들어감에도 불구하고 “경영 독립

118) 2023년 9월 6일 빛그린산단 노조위원장과의 인터뷰에서.

성 보장”을 위해 사실상 일반 주식회사와 똑같은 보호를 받을 수 있게 만들어 버렸다.

단순히 법, 제도적인 차원의 문제만도 아니다. 장연주 전 시의원은 민주당이 압도적 다수를 차지했던 당시 시의원들은 GGM의 노동문제에 대해서는 질의는 물론 관심이 없었다고 말한다. 시정 질의를 통해 취업자 남녀 비율, 퇴사자 자료 등을 요구했으나 받아들여지지 않았다고도 증언했다. 대기업 유치로서 광주형 일자리 이외에 노동문제로서 광주형 일자리에 대한 무관심은 그때 이후 지금까지 광주의 일관된 모습이었다는 것이다. 그런 의미에서 광주의 진보성은 반독재 민주화까지는 맞을지 몰라도, ‘노동 있는 민주주의’의 수준은 아닌지 모른다. 반독재 민주화 과정의 희생을 대기업 유치를 통한 지역 개발이나 발전으로 보상받고 싶은 것이 지역의 사회적 합의에 가까운 것일 수도 있다.

노사민정협의회가 잘 운영되면 되지 않을까? 이것도 한계가 있을 수밖에 없다. 법과 조례에 따라 노사민정협의회는 일 년에 2회 이상 회의를 열게 되어 있다. 아래 표는 GGM 공장이 본격 가동된 이후 열린 6기 노사민정협의회 출범 시 위촉된 위원 명단이다.<sup>119)</sup>

[표 7-기] 6기 노사민정협의회 명단

구분	소속 및 직위	성명
행정 (6명)	광주광역시장	이용섭
	광주광역시 교육감	장○○
	광주지방고용노동청장	황○○
	광주전남지방중소벤처기업청장	장○○
	전남지방노동위원장	김○○
	광주광역시 문화경제부시장	조○○
노동자 대표 (4명)	한국노총 광주지역본부 의장	윤○○
	한국노총 광주지역본부 수석 부의장	최○○
	한국노총 광주지역본부 부의장	박○○
	한국노동연구원 선임연구위원	박○○
사용자 대표 (4명)	광주경영자총협회장	김○○
	광주상공회의소회장	정○○
	한국여성경제인협회 광주지회장	배○○
	세방전지(주) 공장장	김○○

119) 6기 노사민정협의회 관련 자료는 장연주 전 시의원이 소장하고 있는 ‘광주형 일자리 자료 파일’에서 도움을 받았다.

구분	소속 및 직위	성명
시민 대표 (8명)	더불어민주당 광주광역시장 수석부위원장	박○○
	광주광역시의회 의원	장○○
	광주 YMCA 서구지회 관장	장○○
	광주 YWCA 사무총장	김○○
	광주여성노동자회장	서○○
	광주시민단체협의회 상임대표	박○○
	청년센터 아카이브 대표	박○○
	광주지방변호사회 회장	진○○
학계 (1명)	전남대학교 총장	정○○
산업계 (2명)	(재)광주그린카진흥원 원장	김○○
	(재)광주테크노파크 원장	김○○

임기는 2021년 8월부터 2023년 8월까지 2년이고 위원장은 광주광역시장이며 위원은 모두 합해 25명이다. 이들이 과연 공동의 문제의식이나 목표 의식을 가지고 광주형 일자리 사업을 이끌 수 있을까. 6기 노사민정협의회 회의는 임기 2년 동안 겨우 4회가 열렸다. 첫 번째 회의가 90분 소요되었지만 안건은 없는, 사실상 위원 위촉 행사였다. 나머지 3회의 회의 시간은 매회 50분이었다. 그 가운데 매회 12분에서 13분은 국민의례 및 기념 촬영, 참석자 소개, 시장님 인사 말씀으로 진행되었다. 그 뒤 일자리경제실장이나 노동정책관 같이 광주광역시 행정 관료로부터 ‘회의 안건 보고’를 들었다. 노사민정협의회 의원들의 발언은 ‘안건 논의 및 의견 수렴’이라는 순서 때 가능하다. 이때부터는 비공식 회의로 진행되는데, 이때 토론된 안건과 회의 시간은 아래와 같다. 요컨대 협의와 심의에 걸린 시간은 1년에 두 번, 길어야 안건 보고를 포함해 35분 정도일 뿐이다.<sup>120)</sup>

120) 장연주 전 시의원은 “5기 노사민정협의회 때는 김0, 임00, 임00 위원이 격렬하게 문제 제기도 하고 논쟁도 했지만, 6기 노사민정협의회 때는 거의 형식적이었다.”고 말했다. 2023년 11월 8일 인터뷰에서.

[표 7-8] 광주 노사민정협의회 회의 일지

개최 일자	회의 안건	논의 및 의견 수렴 시간
2021년 10월 29일	- 제6기 노사민정협의회 위원 위촉장 수여 - GGM 주주총회 관련 사항	30분
2022년 1월 24일	(안건) '22년 GGM근로자 임금 인상 기준(안) * 협정서에 명시된 대로 '직전 년도 소비자 물가상승률' 반영 (보고) '22년 GGM 근로자 주거비 지원 계획(안)/ 광주상생일자리재단 설립 및 추진 현황 및 계획	35분
2022년 8월 22일	(안건) '22년 GGM 근로자 주거비 지원 확대 방안 * 지원 대상(무주택 근로자 → 전체 근로자), 지원 금액 (월 200천 원 → 월 272천 원) 확대 (보고) 공동근로복지기금 조성 계획(안)	30분
2023년 2월 7일	(안건) GGM '23년도 근로자 임금 인상(안) (보고) 근로자 조식 지원 사업 추진 계획(안)/ 노사민정협의회 운영 개선 방안/ 지역 산업 맞춤형 일자리 창출 지원 사업 추진 계획(안)	32분

2년 동안 안건은 고작 3개 처리했다. 대부분은 보고를 듣고 사후적으로 질문을 하는 정도에 불과했다. 안건 역시 수정, 개폐된 적이 없다. 행정 관료의 보고, 이에 대해 위원 1명 평균 1분도 안 되는 질문 및 의견 개진, 다시 이에 대해 보고를 담당할 실국장의 답변이 노사민정협의회 역할의 모든 것이었다. 사실상 노사민정협의회란 25명의 위원들이 지자체 행정 관료가 주도하는 회의에 1년에 2회 모여 다 합해 30분 정도 이야기를 나누고 회의비를 지급받는 것으로 그치는 것이 실제 역할이라 할 수 있다. 따라서 앞서 살펴본 대로 적지 않은 갈등 의제를 내포하고 있는 광주형 일자리의 가치 구현이 이런 형식적인 협의체에 의해 보장될 수 있으리라고는 기대하기 어려울 수밖에 없다.

## 제4절

## 평가를 둘러싼 갈등

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

앞서 살펴보았듯이, 광주형 일자리 정책은 ① 노동계가 중심이 되어 기획이 이루어진 최초 단계, ② 청와대와 광주시가 주도했던 현대차와의 투자 협약 단계에서 그 주체나 성격이 매우 다르게 전개되었다. 현대차와의 협상 과정에서 초기 기획 단계를 이끌었던 노동계 인사들은 배제되었다. 협상은 비밀리에 이루어졌다. 누가 어떤 내용으로 협상 전략을 세우고 실제 협상을 진행했는지, 그 과정에서 누가 어떤 제안을 했고 어떻게 서로 수용했는지, 투자 의사가 없었던 현대차를 참여시키기 위해 누가 어떤 노력을 했는지 등에 대해 자세히 알려진 바가 없다. 하다못해 현대차와의 투자 협약서가 공개된 것도 1년이 훨씬 더 지나 한국노총이 사업 탈퇴를 선언하고 나서야 급하게 이루어졌다. 한마디로 광주형 일자리는 기획 단계와 협약 단계가 거의 단절적으로 이루어졌다는 특징을 갖는다. 이 과정에서 나타난 여러 평가를 통해 지금까지 논의한 것들을 다시 한 번 살펴보기로 하자.

광주형 일자리에 대한 그야말로 찬사 일색의 평가는 중앙정부에서 볼 수 있다. 앞서 살펴본 대로 중앙정부, 특히 청와대는 2018년 지방선거와 2020년 국회의원 총선을 위한 정치 기획의 일환으로 광주형 일자리 정책에 접근했다. 그 핵심은 경제 활성화를 기대하는 지역 유권자의 욕구에 부응하고자 대기업 투자를 통해 광주형 일자리의 성과를 조기에 가시화하고자 한 데 있었다. 실제로 현대차로 하여금 지방선거 직전에 투자 의향서를 내게 했고 총선 이전에 투자 협약 및 법인 설립, 공장 기공식을 모두 마칠 수 있었다.<sup>121)</sup>

121) 공장 설립 및 생산 설비 설치 과정에서 두 명의 노동자가 산재 사고로 사망했다. 한 명은 후진하는 지게차에 희생된 60대 여성 노동자였고(2020년 8월), 다른 한 명은 9미터 높이에서 용접 작업을 하던 50대 중반 남성 노동자였다(2021년 1월). 두 노동자 모두 '하청의 하청'을 받은 작은 업체 소속이었다. 사고는 당시 시점에서 1년 뒤 시행되게 되어 있는 중대재해처벌법의 전형적인 적용 대상이었다. 하지만 조사와 사고 예방을 위해 생산 설비 설치 작업이 중단되는 일은 없었다. 광주시와 GGM 측은 청와대가 기다리고 있는 공장 완공과 자동차 생산 개시를 먼저 하고 안전 문제는 그 뒤에 철저히 대비하겠다는 입장이었다. 당시 고용노동부는 중대재해처벌법 시행 이전이라도 본사와 원청 등의 안전 보건 관리 체계를 구축하겠다고며 '2021년 산업안전보건감독 종합 계획'을 발표했다. 도급 관계에서 본사나 원청의 책임을 강화하고, 특히 2년 연속으로 중대 재해가 발생한 건설 업체에 대해서는 본사와 전국 현장 감독을 병행해 실시하겠다고도 했다. 하지만 6개월 만에 두 명의 산재 사망 사고가 발생한 GGM에 대해 고용노동부가 취한 조치는 알려진 바가 없다. 이에 대해서는 박상훈(2021)을 참조할 것.

정부 정책의 홍보를 전담하는 ‘대한민국 정책 브리핑’에는 광주형 일자리 내용을 담은 250건의 브리핑 자료가 있다.<sup>122)</sup> 여기서 광주형 일자리 정책은 “지역사회가 양극화 해소와 양질의 일자리 창출에 대한 해법을 사회적 대화로 모색하고 노사 관계와 산업 혁신을 통해 사회 통합형 일자리를 창출함으로써 좋은 공동체를 만들려는 지역 혁신 운동”으로 정의되고 있다. 나아가 “광주형 일자리 첫 번째 모델인 완성차 합작 법인 설립 사업은 지방자치단체와 민간 기업이 사회적 대타협을 기반으로 함께 법인을 설립하고 추진”한 사례다.

하지만 광주형 일자리 사업의 추축 기업인 현대차가 일관되게 보여 준 것은 ‘노동 측과는 교섭도 대면도 하지 않는다.’는 것과 자신들은 제한적인 역할만 할 뿐, 책임을 지는 것은 광주시와, 광주시가 최대 주주인 GGM이라는 태도였다. 그 점에서 현대차로서는 정부의 홍보물에서 강조하는 ‘사회적 대화’도 ‘사회적 대타협’도 사실로 인정할 수 있는 입장이 아니었다. 평가와 관련해 현대차는 ‘무입장이 곧 입장’일 뿐이다. 지금까지 현대차는 광주형 일자리나 GGM에 대해 아무런 의견이나 주장을 하고 있지 않다. 책임을 질 의사는 없지만, GGM의 운영과 생산에 대한 주도권은 행사하고자 하는 것, 아마도 현대차의 생각은 이 언저리에 있을 것이다.

‘대한민국 정책 브리핑’에는 사실과 다른 평가도 있다. “독일 모델을 벤치마킹한 ‘광주형 일자리’ 사업은 광주시와 현대차, 지역 기업이 직접 투자자로 나서 독립 신설 법인을 설립하고 기반 시설과 복리 후생 비용을 지원하는 상생의 일자리 창출 프로젝트라는 점에서 세계에서 찾아보기 힘든 실험적 모델”이라는 평가가 그것이다. 앞서 살펴봤듯이 독일의 아우토 5000 모델과 광주형 일자리 모델은 사실상 완전히 다른 모델이다. 현대차가 투자는 했지만 상생이나 복리 후생은 물론이고 노사 관계에서 그 어떤 책임도 지지 않으려는 것이 실제 모습이었다. 그런 의미에서 “기존의 대립적이고 소모적인 노사 관계에서 탈피, 지역의 다양한 주체들이 참여하는 사회적 대화 기구인 노사민정협의회에 적극적 역할을 부여해 노사가 상생할 수 있는 지속가능한 모델을 만들었다.”는 것이야말로 어찌면 사실에 반하는 평가가 아닐 수 없다. 현대차와의 협약은 사실상 노조 없는 일자리, 무교섭-무파업의 일자리를 만들고자 한 것이었거나, 아니면 노사 관계 없는 일자리를 노사민정이라는 틀로 정당화한 것이라 봐도 사실과 크게 다르지 않기 때문이다. 1년에 고작 두 번

122) <대한민국 정책 브리핑>, 2019년 2월의 브리핑.

개최되고, 25명의 위원이 사실상 1분도 제대로 발언할 수 없는 노사민정협의회가 할 수 있고 또 했던 역할은 조례에 따라 회의를 개최했다는 것, 그뿐이었다.

이상과 같은 점에서 광주형 일자리를 “한국 경제의 고비용 구조와 대립적 노사 관계를 혁신적으로 극복하기 위한 대안으로, ‘기업하기 좋고 일하기 좋은 사회’를 구현해 기업은 경쟁력을 높일 수 있고, 근로자는 고용안정과 삶의 질을 향상시킬 수 있는 노사 상생의 사회 통합형 일자리 사업”이라고 정의하는 것이, 순응적인 노동자, 노조와의 교섭의 부담에서 벗어난 기업 운영, 그 대가로 낮은 임금을 보상할 복지의 제공이 짝을 이루는 내용을 말하는 것이라면 틀린 것은 아닐지 모른다. 하지만 이를 두고 “5월 광주가 민주주의의 촛불이 됐듯이 광주형 일자리는 경제 민주주의의 불씨가 될 것”이라고 본다면<sup>123)</sup> 이 역시 현실과 크게 동떨어진 일이 아닐 수 없다.

2015년 광주시 용역의 책임 연구원을 맡았고, 이후 광주시 6기 노사민정협의회 위원이자, 상생협의회에 참여한 박명준 박사의 평가도 긍정적인 쪽에 속한다(박명준 2019a ; 2019b ; 2019c). 현대차와의 협약은 잘못된 것이 아니라 애초 기획을 현실에서 구현할 때 나타나는 불가피한 조정이라는 관점이다. 그에 따르면 우선 “광주형 일자리 모델의 가장 가치적이고 획기적인 측면은 투자와 일자리 간 우선순위를 바꾸었다는 점”에 있다. “과거 신자유주의 시대에는 투자를 위해 일자리의 질을 낮추었다면, 이번 모델은 양질의 일자리를 창출하기 위해 투자를 도모”했고, 현대차와의 협약은 한마디로 ‘일자리를 위한 투자’이자 ‘노동을 위한 자본의 동원’이라는 특징을 갖는다는 평가다.

GGM의 지배 구조에 대한 평가도 다르지 않다. “광주시-현대차의 합자 투자 신설 법인은 광주시라는 비경제적 주체가 투자 주체로 나섬”으로써 “신규 법인은 시민 기업과 유사한 형태를 띠며, 기업의 지배 구조 역시 ‘공’과 ‘사’가 조화를 이루게” 되었다는 것이다.<sup>124)</sup> 전망과 관련해서도 낙관적이다. 현대차와의 협약으로 나타난 “광주형 일자리의 다양한 개혁 방안 중 가장 핵심은 일자리의 격차 해소를 지향한다는 점”이고, 이는 “기업

123) 2019년 1월 31일, 광주형 일자리 투자 협약식에 참여한 문재인 대통령의 축사 중에서.

124) 2023년 12월 임시 주주총회에서는 GGM의 새로운 대표이사가 선임된다. 최대 주주인 광주시(광주그린카진흥원)가 복수 추천하고 임원 추천위원회가 최종 추천한 인사는 현대자동차에서 30년 이상 근무한 전 현대자동차 윤봉현 부사장이자, 이렇게 되면 GGM의 지배구조는 공과 사의 균형이라기보다 공과 사의 결탁 내지 현대차의 실질적 지배구조 쪽으로 다가가게 된다. GGM 종사자들은 무책임한 광주시보다 현대차가 책임지는 쪽을 더 선호하는 것으로 알려져 있다. 반면 지역 노동계에서는 노동 강도가 강해지고 노동시간이 길어질 것을 우려한다. 2020년 한국노총 광주지역본부 포함해 지역 언론들은 현대차 출신의 박광식 부사장의 취임에 반대하고 나섰다. 이제는 부사장이 아니라 대표 이사에 현대차 출신이 선임될 예정이지만 누구도 나서서 반대하는 일은 나타나지 않고 있다.

내 노동시장의 경직성을 상징하는 장치들을 획기적으로 전환시킬 의미 있는 계기”가 될 수 있으며, 특히나 향후 “지역노사민정협의회 역할의 획기적인 증진”을 기대할 수 있게 되었다는 것이다.

이런 관점에서 문제를 보면 현대차의 태도나 지역노사민정협의회회의 현실, GGM 상생협의회 등에서 나타나고 있는 문제들은 향후 개선해 가야 할 사안이지, 그 자체가 광주형 일자리의 내재적 한계는 아니게 된다. 하지만 그런 개선이 이루어지고 노사민정협의회가 획기적으로 증진된 역할을 하게 될 것인지는 지금까지의 상황을 보면 긍정적으로 평가하기 어렵다는 문제가 있다. 더 큰 쟁점은 애초 기획에서의 광주형 일자리와, 현대차와의 협약으로 구현된 광주형 일자리부터가 같은 성격의 사업으로 볼 수 있는지, 더 근본적으로는 애초의 광주형 일자리 기획 자체가 비현실적인 것은 아니었는지에 대한 평가에 있지 않을까 한다.

조선대 지병근 교수는 두 광주형 일자리는 다르다고 본다(지병근, 2021). 애초 구상은 2015년 노동연구원 보고서에서 밝혔듯이 “지역 노동시장 구조의 질적 측면 개선(upgrade)을 도모하여, 그 지역 노동시장 전반의 상향평준화를 추구하겠다.”는 것이었지만, 현대차와 협약에 의해 만들어진 광주형 일자리는 “노동의 기본권을 희생시킨 지역 발전 정책”에 불과한 것이며, 이마저도 “다른 지방자치단체들과 달리 용지, 세금 인하, SOC 제공 이외에 노사 간의 협약 사항인 임금과 단체 협상을 투자 조건에 명시하였다는 점에서 훨씬 투자자에게 유리한 것”이었다고 평가한다.

지병근 교수의 평가에서 주목이 가는 것은 두 지점이다. 하나는 “윤장현 시장 재직 시대기업 유치에 얽매이기보다 중견 기업을 육성하고 지역 유망 산업 및 성장산업을 육성하는 방안이 마련되어야 한다는 제안이 지속적으로 제기되어” 왔던 것에서 현대차 투자에 의존하는 방향으로 바뀌었다는 점이다. 다른 하나는 지역 발전에 관한 시민 의식 조사(2020년 3월 16~24일 실시된 엠브레인 온라인 조사)를 분석해 보면 “기업 유치를 통해 지역 경제를 활성화시키려면 노동자들이 권리의 일부를 포기하는 것(임금 인하, 단체 협상권 제한)도 감수해야 한다.”는 주장에 대해 반대 입장을 보인 이들(49.1%)이 찬성 입장을 보인 이들보다 두 배 가까이 많았다. 특히 실업자, 비정규직 노동자, 학생들의 부정적 태도가 많았고 20대의 경우 광주형 일자리에 대해 부정적 태도를 표현한 이들의 비율(58.1%)이 50대보다 14%, 60대보다 무려 36%나 높은 것으로 나타났다.”는 사실이다.

요컨대 대기업 유치에 대한 지역민의 열망 때문에 현대차와 서둘러 협약을 하지 않으면 안 되었다는 것도 사실과 다르다는 것이다.

지병근의 평가대로라면 광주형 일자리의 전개 과정은 초기 기획 단계를 특징짓는 “일자리 창출이라는 합의 이슈(valence issue)”가 실제 현대차와의 협약 이후에는 “임금수준과 노동권을 둘러싼 대립 이슈(position issue)”로 변화하고, “이로 인해 여론을 주도하기 위한 일종의 이념 투쟁”이 전개된 것에 주목해야 할지 모른다. 광주형 일자리를 두고 찬성 쪽과 달리 반대편에서는 “고정된 저임금과 헌법에 명시된 노동3권도 보장받지 못하는 나쁜 일자리”라거나 이를 정부 쪽이 추진하면서 “정경 유착 의심”이 제기되거나, “2019년 3월 상정된 ‘국가 균형 발전 특별법이 2020년 1월에 통과되어 광주형 일자리가 ‘지방자치단체 출자 출연 기관의 운영에 관한 법률’ 적용 대상에서 제외되고 공유재산 사용료 및 대부료 감면 규정이 마련된 것 등이 포함된 것이 무엇을 의미하느냐 등의 비판이 제기되는 것은 광주형 일자리가 광주의 사회적 합의가 아닌 매우 이념화된 평가 대상으로 바뀌었다는 것을 말해 주기 때문이다.

이런 부정적 평가는 사실 2019년 1월 투자 협약이 발표된 이후부터 제기되었던 것이기도 하다. 대표적으로 인권 운동 진영에서는 광주형 일자리를 “노동자 권리 죽이고 ‘상생하자’는” 이윤배반적인 정책이라고 보았다(정록, 2019). 그들이 보기에 현대차와의 투자 협약은 다음과 같은 내용을 갖는 것이었다. 우선 “기업은 일정 규모 이상의 고용 투자 계획을 집행하기만 하면 된다.” 그러면 지자체는 기업의 “투자비 일부에 보조금을 지급하고 부동산 장기 임대 및 임대율을 인하하고 각종 지방세 감면 조치도 시행”한다. 중앙정부는 “지방 투자 보조금 보조율을 인상해 지원하고 법인세 감면과 같은 세제 지원을 추가로 한다. 과거에 비해 대폭 늘어난 지원금 집행을 위해 정부는 ‘국유재산특례제한법’, ‘조세특례제한법’, ‘국가균형발전특별법’을 개정”하기로 약속한다.

노동자의 역할은 이미 합의된 내용을 수동적으로 받아들이는 데 있다. 첫째는 광주시와 현대차가 합의한 “노동시간과 노동조건에 따르는 것”이다. 둘째, “단체 행동을 지양하며 생산성 향상을 위한 직업훈련에 참여하는 것”이다. 셋째 “‘상생협의회’라는 노사민정 차원의 협의 기구에서 임금과 노동조건을 협의”하는 것을 받아들이는 것이다. 이는 “헌법에 명시된 노동기본권인 노동자의 단결권과 단체행동권, 단체교섭권을 제약”하는 내용이 아닐 수 없으며, 한마디로 ‘상생’을 위해 노동자의 권리가 양보, 유예, 포기되는 것이 광주형 일자리의 기본 틀이라는 것이다.

민주노총 입장에 가까운 김경근(2018; 2019)의 평가도 같은 맥락으로 볼 수 있다. 핵심은 두 가지다. 하나는 “노동조건을 하락시키기만 하면, 즉 노동권과 노동조합을 공격하 기만 하면 일자리가 생겨나는 것으로 문제를 단순화하고 왜곡”시킨다는 지적이다. 다른 하나는 임금, 노동시간, 노동 강도, 작업 방식 등에 대한 “결정을 노사 관계 외부에서 이루어 지도록 한 것에 있다는 비판이다. 요컨대 광주형 일자리는 “임금을 어떻게 하락시킬지, 단협을 어떻게 회피할 수 있을지를 고민한 결과로 등장”했고, “노사민정 거버넌스와 사회적 대화는 노동조합 개입 배제를 위한 장치”라는 것이다. 이는 “그동안의 민주 노조 운동의 성과를 원점으로” 만드는 일이자 “재벌의 경영 전략을 그대로 방치한 채, 노동조합만 공격하는 것” 혹은 “기업의 잘못된 관행을 정부가 고쳐 나가는 것이 아니라 오히려 국민 세금을 통해 지원하고 지자체의 공적 권위를 통해 정당화하고 합리화”하는 것, “대기업의 책임에 면죄부”를 주고 “노사 관계에서 기업이라는 책임 주체가 사라지는 것” 이상이 될 수 없으며 “경제 민주주의를 후퇴시키고 부정하는 역할”을 한다는 평가로 이어진다.

보수적인 관점에서의 평가도 주목할 만하다. 카이스트 경영대의 이병태 교수는<sup>125)</sup> “민간이 충분히 잘해 나가고 있는 분야에 왜 정부나 지자체가 개입”하는가를 문제 삼는다. 자동차 산업이 “공기업이 나서야 할 분야가 맞는가?”라는 질문이기도 하다. 덧붙여 “위험의 외주화를 막겠다면서 (GGM처럼 - 연구자) 외주 회사를 만들어 하청을 맡기는 방식”이 맞는가에 대해서도 비판한다. 그리고 이는 “임금격차를 용인하는 것이자, 동일 노동, 동일 임금 원칙을 스스로 위반하는 것”이자 “왜 현대차에만 낮은 임금으로 같은 제품을 생산할 기회를 주는 것일까”에 대한 물음으로 이어진다. 사회적 대타협이라고 중앙정부나 광주시가 정의하는 것에 대해서도 “이 사업에 돈을 대야 하는 국민은 이번 합의에 참여한 적이 없다.”고 비판하면서 “현대차는 530억 정도<sup>126)</sup> 사회 공헌 활동으로 만족”하는 일이자 그 뒤에는 “수상쩍은 현대차 지원”이 있으며, 결국은 “국민과 노동자가 빠진 대타협”일 뿐이라고 비판한다.

윤상용·정현우(2020)의 평가는 객관적이다. 우선 광주형 일자리가 다른 지역의 대기업 투자 유치 사업과 다른 점을 다음과 같이 지적한다.

125) “광주형 일자리의 아홉 가지 문제점,” 이코노미조선(2019.3.9.)

126) 이 액수는 최초 협약 단계에서 발표된 투자 규모였을 뿐, 실 집행된 투자 액수는 앞서 보았듯이 437억 원이었다.

“지역 상생 일자리 정책을 추진하고 있는 사업들은 중앙정부와 지자체로부터 다양한 세제 혜택들과 함께 입지 및 설비 고도화를 위한 재정 및 금융 지원 등 생산성 향상을 위한 패키지 지원 혜택을 받게 된다. 하지만 대부분의 지역 상생 일자리 정책들은 대체로 기업 유치를 장려하고 지역 내 투자를 진작시켜 지역의 일자리 부족 문제를 개선하고자 하는 것으로 사회 통합형 지역 일자리 정책인 광주형 일자리의 정책과는 다소 다른 특성을 가진다. 왜냐하면 이들은 사회적 대화 틀의 형식만을 갖추고 있을 뿐, 이른바 사회적 가치 및 상생을 위한 심도 깊은 협의 체제 구축을 위한 논의 과정은 부족해 보이기 때문이다”(42쪽).

하지만 이들이 볼 때 광주형 일자리도 불안 요인을 내포하고 있는 지점은 많다. 이를 다음과 같이 평가한다.

“광주시의 산하 법인 기업의 정규직으로 고용하는 것인데, 이는 결국 현대차 직원도 아니고 공기업 직원도 아닌 간접 고용의 형태로 분류될 수 있다. …… 만약 광주형 일자리의 실험이 실패로 돌아갈 경우 이들의 고용과 복지 문제는 누가 감당해야 하는 것인가에 대한 의문이 존재한다. …… 공적 자금으로 투자되는 현대차의 위탁 생산 공장으로 지속 가능성이 불확실하다”(44쪽).

이렇게도 평가한다.

“타인 자본 투자액의 상당 부분이 공적 자금의 성격으로 민간의 자발적 투자의 비중은 높지 않아, 향후 사업의 운영과 수익 창출을 위한 재원 운용을 어떻게 가져갈 것인지, 향후 수익 배분 및 투자 원금 상황 등은 어떻게 운영할 것인지 등에 관한 구체적인 계획은 불명확 …… 광주광역시와 책임질 것으로 알려진 근로자 복지 지원의 재정 부담은 지속적으로 어떻게 감당할 것인지에 대한 계획도 구체적이지 않다(49쪽). …… 광주광역시청 내 전략산업국의 자동차 산업과, 일자리경제실의 일자리 정책과, 복지와 관련하여 건축주택과, 여성가족정책관, 노동협력과 문화기반조성과, 체육진

*흥회 등이 나눠서 간여하는 구조다(57쪽). ... 결과적으로 현대차의 입장만 구체적이고 명확하며 강한 상황이고, 노민정은 계속 끌려 다니고 있다”(64쪽).*

이지은·염지선(2020)의 지적도 생각해 볼 만하다. “지금까지 우리나라에는 없었던 사회 실험”이면서도 “현대차로서는 손해가 될 것이 없다. 기존 현대차의 문법이 적용되지 않는 새로운 법인을 만들어 노동자들의 단체 협상을 효과적으로 회피하고 훨씬 낮은 임금을 줄 수 있으니 비용 측면에서 엄청난 절감”이기 때문이다. “근참법 12조에는 노사협의회는 3개월마다 정기적으로 회의를 개최해야 한다고 명시”되어 있고 “임단협은 통상 1년 단위, 단체 협상 유예는 2년을 넘을 수 없”게 되어 있지만, 이런 문제도 현대차는 신경 쓰지 않아도 된다. “대통령, 여당이 연초부터 광주형 일자리를 압박”했는데, “현대차 평균 연봉(생산직 - 연구자)이 9200만 원 정도”인 것을 감안하고, “현대차가 19%만 투자하고 완성형 공장을 짓는 것”은 어느 모로 보나 현대차로서는 나쁠 것이 없다고도 평가한다.<sup>127)</sup> 평균 임금의 80%로 출발했던 아우토 5000이나 평균 임금의 90%로 시작했던 미국 GM의 새턴 프로젝트에 비해서도 좋은 조건이다. 따라서 독일의 아우토 5000, 미국의 새턴 프로젝트는 “노사가 서로 필요해서 만든 모델”인 데 반해 광주형 일자리는 “지자체가 현대를 끌어들이며 현대가 원하는 것을 보장”하는 모델이라는 차이가 있다는 것이다.

임금의 적정성과 일자리 창출 규모에 대한 비판적 관점도 있다.<sup>128)</sup> 2022년 광주의 “기아 직원의 평균 연봉(사무직 포함 - 연구자)은 1억1200만 원”으로 알려졌고, 18개 하청사에 흩어져 소속된 1200명의 동희오토의 경우 연봉은 기아차의 50~60%로 추산된다.<sup>129)</sup> 그렇다면 광주형 일자리가 제공하는 복지 혜택을 별도로 하고 단순 연봉으로만 보면 광주형 일자리의 평균 연봉 3500만 원은 적정 임금이라 보기 어렵다. 이 가운데 사무직을 빼 생산직 노동자만 본다면 실질적인 임금은 3천만 원 미만일 것이고, 더 낮게는 2100만 원에서 2250만 원 수준일 것이라고 추정하는 사람도 있다. 현재 462명이라는 생산직 일자리 규모가 얼마나 늘어날지에 대해서도 비판적 평가가 많다. 기아차 7800명이나 동희오토 1200명과 비교해도 아직은 작은 편이기 때문이다. 복지 혜택에 대해서도

127) 실제로 “연구개발, 생산라인 구축, 판매, 애프터서비스 등 모든 것은 현대차가 주도”하는 것으로 협상이 시작되었다. “반값 연봉” 광주형 일자리 실험 첫 단추 끼웠지만 ...” 매일경제(2018.6.1.)

128) “문 정부 작품 광주형 일자리 강기정 시장체제서 흔들,” 매일노동뉴스(2023.5.17.)

129) “기아차 노동자가 동희오토 인수 주장하는 이유?” 매일노동뉴스(2023.1.20.)

불만이 없는 게 아니다. “광주광역시와 빛그린산단 내에 주거 단지를 조성한다는 합의”를 지키지 않고 “목적이 전혀 다른 행복주택을 전용한다는 것은 책임 회피에 불과할 뿐”이라는 것이<sup>130)</sup> 대표적이다.

이 밖에도 논란, 우려, 고민을 토로하는 평가들은 많지만, 아마도 초기 기획 단계에서부터 참여해 온 한국노총 광주지역본부 윤종해 의장의 이야기는 광주형 일자리의 어제와 오늘 그리고 내일과 관련해 시사하는 바가 많기에, 그대로 인용해 본다. 우선 광주시와 현대차와의 비밀 협상 과정과 관련해 이렇게 말한다.

*“광주글로벌모터스 설립 과정은 광주형 일자리라는 명칭이 부끄럽게도 추진 초기부터 노동의 참여 공간을 허락하지 않았고 최저임금에도 못 미치는 수준의 보상 체계를 제공하려는 시도도 있었다.”<sup>131)</sup>*

노동 측 대표로 참여해 온 노사민정협의회에 대해서도 이렇게 말했다.

*“상당한 진통이 있었다. 가장 큰 원인은 광주광역시가 그 이외의 당사자들을 주체가 아닌 대상으로만 대하고 있기 때문이다. 참여 주체들의 최고 의결 기구인 광주지역노사민정협의회는 사업의 추진 과정을 심의, 의결해야 하지만, 지금까지의 과정에서 거수기 이상의 역할을 하지 못했다.”<sup>132)</sup>*

이사로 참여해 온 광주상생일자리재단과 관련해서도 이렇게 평가했다.

*“광주형 일자리재단은 앞으로 언제 발생할지 모를 지역 내 노사 갈등에 대한 사전 조정 기능도 가진다. …… GGM에서도 현재는 투자 협정서에 따라 누적 생산 목표 대수 35만 대 달성까지는 노동조합과 임단협을 하지 않고 (노사협의회 격인) 상생협*

130) “광주형 일자리 실현은 민주주의 실현,” 참여와 혁신(2020.6.22.)

131) “문 정부 작품 광주형 일자리 강기정 시장체제서 흔들,” 매일노동뉴스(2023.5.17.)

132) “광주형 일자리 ‘상징’ 지우는 광주시?” 참여와 혁신(2023.2.27.)

*의회와 대화를 하고 있는데, 이 약속이 끝나면 어떤 상황이 벌어질지 모른다. 이를 재단에서 사전에 조정해 주는 역할도 해야 한다. 강기정 시장 체제에 들어와 그 기능은 타 기관으로 통폐합되고 말았다. 광주형 일자리의 한 축이 꺾였다.”*

훨씬 더 근본적인 평가도 있다. 박태주 전 경사노위 상임위원의 평가가 그것이다. 박태주 전 상임위원은 광주형 일자리를 가리켜 “청와대 사업을 광주시가 대행한 것이나 다름 없다.”는 것으로 그 성격을 정의하면서, “한국에서 청와대 정부, 즉 대통령 비서실이라고 하는 당파적 정부는 사회적 대화를 필요로 했고 또 주도적으로 사회적 대화를 파탄 낸 ‘principal architect(중심 설계자)’였다.”고 평가했다.<sup>133)</sup> 한마디로 말해 광주형 일자리는 청와대가 정치적 목적을 위해 필요로 했던 사업이었을 뿐, 사실상 광주라는 지역 사회의 현실이나 요구와 사실상 관련이 없는 기획이었다는 것이다.

---

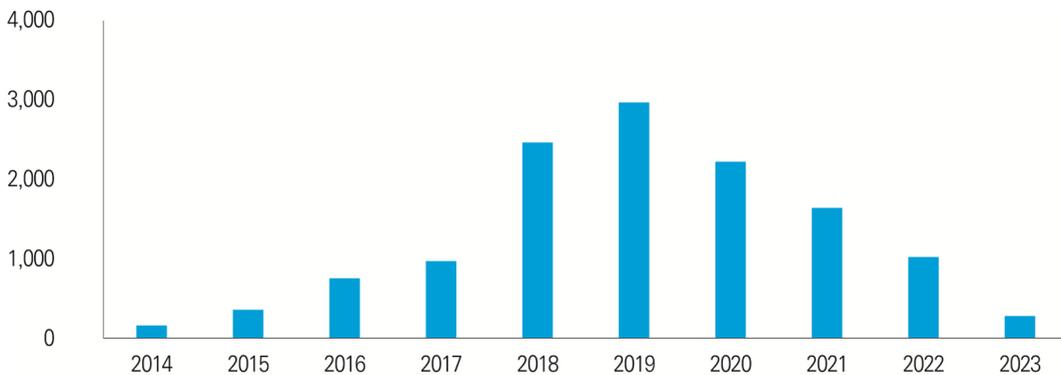
133) 2023년 11월 22일 본 연구 보고서 평가세미나에서. 위의 표현은 박태주 전 상임위원의 확인을 거쳐 인용했음을 밝혀둔다.

## 제5절

## 남겨진 질문들

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

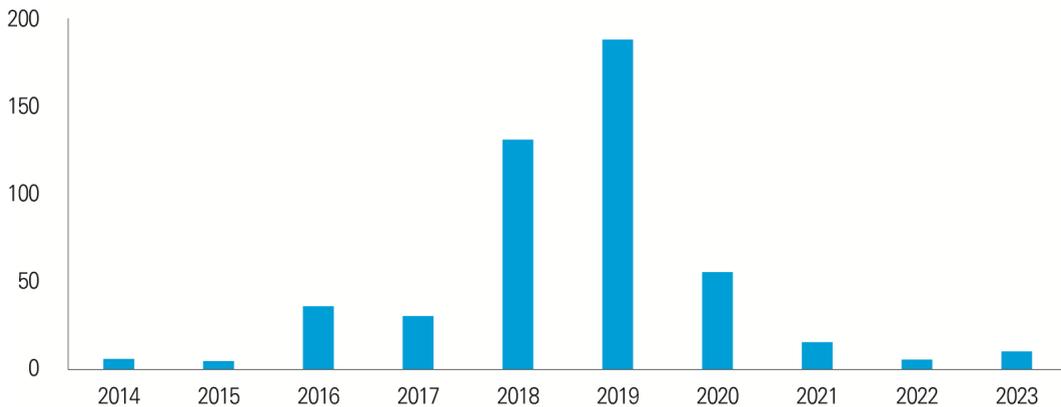
2023년 11월 10일 기준으로, 현재 광주광역시 지역 언론이나 자치단체, 시의회에서 ‘광주형 일자리’는 사실상 ‘거의’ 사라진 의제인 것처럼 보인다. 아래 그림은 광주광역시에 출입 기사를 보내는 지역 언론(광주매일, 무등일보, 전남일보, 전남매일, 광남일보, 남도일보, 연합뉴스)을 대상으로 지난 10년 동안 ‘광주형 일자리’ 기사의 출현 빈도를 보여준다. 광주시와 현대차의 협약이 이루어진 2019년을 정점으로 그뒤 관심은 매년 빠르게 줄어들었음을 볼 수 있다. 광주형 일자리가 대기업 유치 사업의 성격을 갖는 것이 아니라, 긴 기간 동안 새로운 종류의 지역 일자리로 자리잡을 수 있도록 관련 이해당사자는 물론 지역 시민사회에서도 계속된 관심과 노력을 기울여야 할 기획으로 본다면 다소 의아한 면이 있다. 게다가 GGM 노동자들조차도 광주형 일자리에 대해 특별한 기대를 갖지 않게 된 상황인데도, 이슈가 되지 않는 것은 특별한 일이다. 광주형 일자리는 끝이 난 정책일까.



[그림 7-1] 지역언론에서 ‘광주형 일자리’ 언급 횟수

자료 : 서대균(2023)

시의회 의사록에서 시의원들과 시장, 시 행정 관료들이 ‘광주형 일자리’에 대해 얼마나 언급했는지를 보여주는 아래 그림은 상황을 더 비관적으로 보게 만든다. 사실상 2020년 이후부터는 언급되는 횟수가 급격히 줄었고, 사실상 2021년부터는 거의 언급 자체가 없다고 볼 수 있기 때문이다. 2023년에는 제320회 5차 본회의가 열렸던 10월 18일에만 언급이 있었다. 그것도 채은지 시의원 한 명의 질의와 시장과 경제창업국장의 답변만 있었을 뿐이다. 모두가 광주형 일자리는 지난 이용섭 시장 당시에나 유효한 의제 혹은 이제는 그만 잊혔으면 하는 불편한 이슈처럼 회피하고 있는 듯하다. 2022년 8월 광주광역시 ‘창업하기 좋은 광주’를 모토로 조직 개편을 시작했다. ‘일자리경제실’은 ‘경제창업실’이 되었고, ‘창업진흥과’가 신설되었다. 한마디로 일자리나 노동, 복지 대신 ‘창업’과 ‘경제진흥’ 쪽으로 ‘광주형’의 초점을 옮기겠다는 의미라 할 수 있다. 한마디로 말해, ‘광주’라고 해서 특별할 수 없다는 선언이라 할 수 있다.



[그림 7-2] 시의회 의사록에서 ‘광주형 일자리’ 언급 횟수

자료 : 서대군(2023)

광주형 일자리의 초기 기획자들은 결국 현대가 원했던 대로, 노조 걱정은 물론 교섭 격 정도 안 해도 되고, 투명-책임경영의 압박도 면제된, 그러면서도 저임금으로 자신들이 필요로 하는 차종을 강도 높은 작업 규율로 만들어낼 수 있는 대기업이 되어 가고 있다고 걱정한다. 그렇게 본다면 현대라는 기업 내지 그룹의 입장에서 광주는 자신들의 이해관계를 광주시를 앞세워 매우 효과적으로 실현할 수 있는 지역으로서 여전히 뜨거운 사업 지역이고 앞으로도 그렇게 이해될 지역일지 모른다. 광주형 일자리는 결국 누구를 위한 정책이라고 결론 내리기 위해서는, 이번 연구에서는 충분히 다루지 못한 ‘현대의 역할’에 대한 분석이 있어야 할 것이다. 청와대와 중앙 정부, 지자체 안에서 현대의 대리자 역할을 누가, 어떻게 한 것인지에 대해서도 충분한 조사가 있어야 할지 모르겠다.

한동안 우리 사회에서는 중앙의 노사정 체제가 반복된 갈등과 이탈 속에서 노동의 참여를 안정적으로 제도화하지 못했던 것에 비해 지역의 노사민정 체제는 이곳저곳에서 ‘무슨 무슨 지역의 모델’로 호명함으로써 어느 정도 성공적으로 실현된 것처럼 소개된 바 있다. 그 가운데 광주형 일자리는 가장 주목받은 사례이자, 기존의 기업 유치 사업의 한계를 넘어 노사 상생과 사회 통합적 일자리를 지향하고 있다는 점에서 ‘노동 존중’과 ‘경제민주화’라는 가치를 실현해 갈 수 있다는 기대를 받았다. 그런 관점에서 문제를 보면, 광주형 일자리 사례를 통해 우리는 지역 노사민정 체제의 성과가 그간 어떻게 누적 발전해 왔고, 그 토대 위에서 어떤 새로운 실험과 도전이 이루어지고 있으며, 현재까지 도달한 성취는 향후 지역의 노사민정 체제에 대한 발전을 어떻게 전망하게 하는가를 알 수 있어야 했을 것이다. 하지만 지금까지 살펴보았듯이, 그 질문에 긍정적으로 답할 수 있는 근거나 실증 기반은 너무나 빈약한 것이 현실이다.

중앙 혹은 전국 차원에서 할 수 없는 것을 지역이 할 수 있을까. 오히려 중앙보다 지역이 구조적으로 더 어려운 조건은 아닐까. 지역노사민정협의회의 성과로 알려진 여러 지역 사업들은 역설적으로 ‘노동 없는’ 지역 시민사회와 자치단체장 위주의 관료행정 체제의 강함 때문에 가능했던 것은 아닐까. 그 가운데 선도적인 모델로 알려진 광주형 일자리조차 대기업 유치를 바라는 지역 시민사회의 바람을 바탕으로 ‘노동의 비토권’을 제재하고 재벌 대기업에 유리한 합의를 통해 지역발전의 성과를 선거 승리의 발판으로 삼으려 했던 ‘정치 기획’이자, 단체장-대기업-지역시민사회 사이의 ‘발전 동맹’의 성격을 갖는 것은 아니었을까. 노동을 효과적으로 제어할 수 있었기에 중앙의 노사정 체제와는 달리 사업의

결정과 추진에 필요한 일종의 ‘유사 합의’를 성취할 수 있었던, 사실상의 ‘노동 없는 일자리’ 사업이었다고 할 수 있는 것은 혹시 아닐까.

지역의 노사민정 체제는 단체장과 대기업이 합의한 협약 범위 안에서만 작동할 수 있는 일종의 구조적 제약하에서 사실상 형식적인 정당화의 기제로서 역할을 했다고 봐야 하는 것은 아닐까. 결국 대기업 현대차 관점에서 보면, ① 실제로는 보이지 않는 비공식 협상의장에서 최대의 영향력을 발휘하는 대신 ② 그 책임은 일종의 공식 채널로서 사(지역 기업)와 민(지역 시민사회), 정(지역 자치단체)이 대신 감당하게 하는 ‘특별한 이중 구조’ 속에서, 한편으로 지역사회로부터는 발전의 시혜자로 존중받고 다른 한편 사실상 최대 실리 추구의 혜택을 자연스럽게 편취할 기회를 향유함으로써, 광주형 일자리 사업의 ‘진정한 승자’가 된 것은 아닐까.

중앙 차원에서는 조직 노동의 영향력이 커짐에 따라 과거처럼 노동이 희생하고 양보하는 발전국가 모델의 지속은 어려워진 반면, 지역에서는 자치단체장과 대기업이 상호 이익을 바탕으로 선거 승리와 중앙정부로부터 예산 지원, 탈규제의 혜택을 교환하는 ‘변형된 발전국가 모델’이 여전히 강력하게 작동하는 것은 아닐까. 다시말해 (글로벌 선진국의 시간을 향해 달려가는) 중앙과 (노동이 양보하고 국가가 기업을 지원하는 발전국가의 시간이 여전히 지배하는) 지방이 서로 다른 ‘불균등 발전의 시간’을 나란히 걷고 있는 것은 아닐까. 이 구조를 ‘전국적으로는 양당제이면서 지역적으로는 일당제’로 작동하는, 덜 경쟁적인 정당 체계<sup>134)</sup>가 온존, 가능케 했던 것은 아닐까. 계층적·이념적·정책적 다원성을 내용으로 하는 민주적 정당 체계가 중앙보다 훨씬 더 저발전된 지역 정치의 조건이 상황을 더 어렵게 만들고 있는 것은 아닐까.

더 근본적인 질문도 생각해볼 수 있다. 왜 자동차 공장이고 왜 현대차여야 했을까. 자동차 공장이 필요했다 해도 현대처럼 후진적 노사 관계를 가진 대기업에 매달려야 했을까. 최소 2천억 원 이상의 공적 자금을 들인 것의 편익은 누구에게 돌아갔다고 봐야 할까. 현대에 이끌려 협약을 하고 현대가 손을 놓을까 봐 불안해하는 불합리한 미래 대신 광주의 경제 주체들이 갇히 되고, 주도권을 행사할, 진짜 지역형은 과연 상상할 수 없는 일, 구조적으로 불가능한 일이었을까.

134) 민주화 이후 한국의 정당 체계가 전국적으로는 경쟁적이면서 지역적으로는 독점적인 구조로 발전하게 된 변화에 대해서는 박상훈(2009)을 참조할 것.

이 연구를 마치며, 오랜 저발전의 상처를 안고 있는 광주가 발전의 혜택을 기대하는 것을 너무나 자연스럽게 여기면서도, 견제받지 않는 행정 권력과 노동 배제적 대기업 헤게모니를 특징으로 했던 과거 ‘권위주의 발전 동맹’을 새로운 형태로 재현할지도 모른다는 생각에 복잡한 마음을 갖게 된다. 민주화에도 불구하고 수도권 중심 체제가 심화되어 지역 스스로 자족적 발전의 전망을 개척할 수 없게 된 문제를 어떻게 생각해야 할까. 성장과 발전의 기회를 두고 지역들이 너나없이 경쟁적으로 중앙정부의 지원과 대기업의 투자 결정에 의존하지 않으면 안 되는 악순환의 구조에 빠진 것은 또 어떻게 해야 할까.

분명 한국의 지역 문제는 곧 서울의 문제이고, 중앙의 문제이며, 우리 사회 전체의 미래와 관련된 국가적 문제라는 사실을 더욱 더 뼈아프게 자각하게 만드는 것이 광주형 일자리 사례가 아닐 수 없다. 같은 주제를 다른 방법으로 연구한다면 다른 결론을 얻을 수 있을까. 현대차와의 협약을 주도했던 당시 청와대와 광주시의 정책결정자, 현대차 책임자의 관점에서 연구를 진행했다면, 정반대의 평가나 전망을 할 수 있게 될까. ‘투명한 편파성(transparent partisanship)’이 진리 탐구를 위한 전제 조건이라 한다면,<sup>135)</sup> 이 연구에서 주로 의존했던 의견들과는 거리가 있는 또 다른 투명한 편파성에 따른 후속 연구가 있어야 하지 않을까를 생각해 본다. 하지만 지금 단계에서 연구를 마치면서, 본 연구자에게 광주형 일자리의 관형어로서 ‘광주형’은 마냥 슬프게만 읽힌다.

---

135) 이에 대해서는 안 베르너 뮐러(2022)를 참조할 것



# 제8장

## 한국 노동정치와 특징과 문제의 제기

정혜윤·이상직·박현석·박상훈

---

제1절 새로운 발견과 분석의 함의

제2절 후속 과제를 위한 문제의 제기



## 제 1절

## 새로운 발견과 분석의 함의

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이른바 ‘노동’에 관심을 두는 사람(연구자들)의 맥락은 지금에 대한 아쉬움이다. 현실이 나아지기를 바라는 마음으로 참여한다. 그런데 종종 실태조사, 쏟아지는 법률안과 각종 정책대안에 압도된다. 구조적 문제는 정태적 환경이나 몇 가지 조건의 문제로 치환되고, 정치는 행위자의 의지나 진정성 정도로 협소해진다.

문재인 행정부 출범을 앞두고 본격화된 ‘사회적 대화’ 논의도 제도 설계나 실천적 방법에 대한 논의가 대부분이었다. 이전처럼 한국형 코포라티즘의 가능성, 노동체제론의 구조적이고 거시적 차원의 논쟁은 그리 뜨겁지 않았다. 회의체를 어떻게 새롭게 세팅해 경제사회노동위원회를 출범할 것인지, 계층별 위원의 구성이나 민주노총의 참여 가능성을 둘러싼 실용적인 방법론만 이어졌다.

아쉽게도 경사노위로 대표되는 중앙의 노사정 체제는 안정된 제도화의 문턱을 넘지 못했다. ‘총자본의 이해 대변 기구’ 혹은 ‘정치세력의 전략적 착오’ 등의 환원론이나 사후적 평가를 벗어나는 방법은 무엇일까. 이론이든 실천이든 느껴지는 간극에서 우리는 문제설정을 좀 틀어보고자 했다. 기존 노동 정치에 대한 규범적 평가를 벗어나 대상과 거리를 두고 관찰과 분석을 시도했다.

우리는 노동 의제가 다뤄지는 공식적인 논의의 장인 ‘경사노위’와 ‘환노위’에 주목했으며, 중앙과 지역 맥락에서 차이를 확인하기 위해 ‘광주형 일자리’를 분석했다. 노동정책 결정 공간의 현장을 종합적으로 이해하기 위한 일종의 사례 연구 접근이었다. 기존 연구가 부재한 상황에서 탐색적으로 접근하고자 했으며 현장의 제도와 조직의 구조를 확인하고 누가, 무엇을, 어떻게 하는지 분석해 ‘경사노위’와 ‘환노위’의 성격을 파악하고자 했다.

## 1 경제사회노동위원회(2·3·4장)

이곳은 실질(reality)과 상징(symbol) 차원의 정치가 교차하고 경합하는 공간이다.

회의체 논의를 통해 입법에 노사 각자의 이해가 반영되기도, 정부에 따라 정책을 바꾸는 데 영향력을 미칠 수 있다. 지난 23년간 경사노위에서 총 159건의 합의문이 나왔다. 일단 노사정 회의체에서 의제로 채택되면 10건 중 7건 이상은 합의문이 된다는 의미다. 한 회의체에 평균 21.5회 회의가 열렸다. 어렵게 시간과 열정을 쏟아 합의문을 도출하는 이유는 그 내용의 상당 부분이 입법에 반영되어서다. 15~19대 국회에서 36%가 법제화되었다는 분석(박성국, 2022)도 있다. 김대중·노무현 정부 시기에는 정부가 회의체 합의를 존중해 전력산업 배전 분할 계획을 중단하기도 했고, 개별 공공기관마다 인력조정에 대해 조정하기도 했다. 중요 사회협약의 내용을 확인해도 노사 어느 일방의 승리도 패배도 없다. 즉 경사노위는 노사가 얻을 수 있는 실질적 이득을 두고 경합하는 공간이다.

경제사회노동위원회의 ‘노-사-정-공익위원이 누구인가’ 하는 연구 질문에 답해본다면, 결론적으로 노(勞)는 한국노총이고, 사(使)는 전경련·경총·중기중앙·대한상의, 네 조직의 경합이며, 정(政)은 고용노동부와 경제 부처와 기타 부처이지만 중심은 고용노동부다. 그리고 공익위원과 위원장은 교수와 연구위원 등 연구자다. 이러한 규정이 가능한 이유는 지난 만 23년간 참여한 위원의 변동에도 불구하고 연속성이 존재한다. 2개 이상 회의체에 참석한 인물만 426명으로 40%, 5개 이상 회의체에 참석한 사람도 95명으로 8.9%에 이르며 최대 22개 회의체에 참석했다. 그 과정에서 개인과 조직의 참석 유인이 상승할 가능성이 있다. 여러 회의체에 장기간 참석하는 인원이 늘어날수록 조직과 개인이 의체에 대한 전문성이 높아지고 정보가 축적된다. 상대 조직에 대한 인물정보가 쌓이고 네트워크가 구축되면 정치적 협상력도 키울 수 있다. 그래서 민중노총을 제외한 노사단체는 참여와 항의(Voice), 이탈(Exit), 복귀를 반복하며 지난 23년간 회의체 위원이 되었다. 최대한 게임에서 승리하기 위해 게임의 룰 자체를 변화시키고자 했다. 조직체계, 의결구조, 참여 주체가 거듭 변화한 이유는 공간의 규칙을 둘러싸고 행위자들이 하나라도 ‘실질’을 얻기 위한 힘 관계의 충돌이자 시도이기도 했다.

그러나 그것만은 아니다. 노사정 모두 자체의 조직적 이해관계가 복잡하게 교차한다. 상징자원을 둘러싼 정치도 중요하다. 적어도 경사노위에서 노동은 양대 노총 중 한국노총만 참여한다. 이 공간만큼은 한국노총이 노동자 대표성이란 상징성을 독점할 수 있다. 사

용자단체는 전경련·경총·중기중앙·대한상의, 네 조직의 경합하므로 상징자원의 획득이 더 중요하다. 그 점에서 경총은 경사노위의 최대 수혜자였다. 상징과 실질의 양면이 중요한 이유는 노사단체가 독점적·기능적인 단체들이 아니어서이기도 하다. 중앙에서 노사단체가 합의해도 이들은 회원사 기업과 단위노조를 규율하기 어렵다. 한국의 노사정 중앙 교섭은 전통적인 코포라티즘체제처럼 임금과 고용을 주고받거나 생산관계를 조정하는 거시정책의 장이 아니다. 그렇기에 노사가 각자의 공간에서 조합원과 회원사를 유지하려면 근로자-사용자 대표성을 가진 것으로 가정된, 일종의 ‘가상적 대표(virtual representation)’성의 확보가 중요하다. 경사노위는 이를 대외적으로 표명하기에 적절한 장이다. 물론 회의체를 통해 법 개정에 관여하거나, 정부 정책에 개입하고, 작은 민원이라도 들어줄 수 있는 창구가 될 수도 있다. 이런 실질적 이득도 회원사나 산별·연맹 유지와 확장에 중요하다. 특히 경사노위는 입법과정에서 빼놓기 어려운 장이다. 비록 모든 합의 내용이 국회에서 수용되진 않지만 한국의 정당(국회)에 사회적 기반이 없는 이상 경사노위는 조문 하나라도 개입할 수 있는 사실상 거의 유일한 통로다.

정부 혹은 정당은 노사보다 상징이 더 중요하다. 정말로 노사가 합의하면 좋겠지만 설령 그렇지 못했어도 노사정 회의체를 거쳤다는 명분이 필요하다.<sup>136)</sup> 그래서 입법이 필요하거나 갈등적이고 쟁점적 노동정책을 추진할수록 회의체를 활용한다. 설령 합의 내용이 마음에 안 들어도 무방하다. 국회에서 수정할 수도 있고 정부가 시행령으로 추진할 수도 있다. 즉 노사 합의 내용이나 그 자체보다 일반 대중, 언론 등 여론이 ‘노사 동의’ 과정을 거쳤다는 상징성이 의미가 있다.

정부의 상징정치에서 가장 필요한 보조출연자는 연구자 중심의 공익위원이다. 이들이 있으면 정부가 결정을 주도했다는 책임에서 벗어날 수 있다. 공익위원의 중재안을 행정부의 계획이나 방향에 가깝게 만들어 노사에게 수용을 압박할 수도 있다. 안 되면 ‘공익위원의 권고안’이라도 만들어 정부정책과 입법의 정당성을 획득할 수 있다. 경사노위 회의체에 시간이 갈수록 점점 정부위원과 공익위원의 비율이 높아진 이유 중 하나다.

136) 경제사회노동위원회에서 출간하는 잡지인 『사회적 대화』 2019년 1·2월호에서 “사회적 대화를 바라보는 다양한 시선-국회편”은 간담회 논의를 신고 있는데, 첫 질문으로 ‘사회적 대화는 입법의 도구인가, 입법의 과정인가’로 논의를 시작할 정도로 국회와 사회적 대화 관계를 되짚어보면 이런 물음이 도출된다는 것을 알 수 있다. 참여자 중 한 명인 최태욱 교수는 “진보, 보수 정권에 관계없이 필요할 때 도구로 쓰려고 시도하는 것 같다. 노력은 해왔지만 사실상 입법과정의 일부라고 누구도 인정하지 않는다. 필요할 때마다 타개책”이라는 평가를 하고 있다. 이후 논의에서 다른 참여자들도 대체로 이런 평가를 부인하지는 않는다.

경사노위는 각자 구성원이 조직 내부 정치를 펼치는 데에 중요한 공간이다. 노사단체의 담당자들은 회의체를 통해 본인들의 전문성과 네트워크를 확보할 수 있을 뿐 아니라, 승진의 기회를 얻을 수도 있다. 노사단체만큼 고용노동부에게도 중요한 공간이다. 고용노동부가 관여하는 위원회 중 예산 규모가 클 뿐 아니라 업무와 직접 관련된 의제를 논의해 상당한 개입력을 가질 수 있다. 특히 경사노위에 참여하고 파견 직급을 얻는 것은 주요 승진코스 중 하나로 실질적 자원 획득의 경로가 될 수 있다. 공익위원과 위원장의 상당수를 구성하는 전문가는 어쩌면 가장 많은 실질과 상징자원을 얻을 수 있다. 노사정처럼 조직의 이해를 대표해 협상에 임할 필요가 없기에 정치적 책임을 지지 않을 수 있다. 대신 조직이 아니라 개인이기에 그만큼 자율성이 위협받거나 권력에 취약한 경우가 발생할 가능성도 있다.

## 2 환경노동위원회(5·6장)

노동 소관 상임위인 노동위원회가 처음 만들어진 시기는 1988년이다. 즉 환노위라는 존재 자체가 87년 이후 노동의 달라진 위상을 반영한다. 환노위는 제13대 국회에 설치된 '노동위원회'를 시작으로 제14대 국회에서 환경부 소관 업무를 추가한 '노동환경위원회'로 확장되었다. 이후 제15대 국회에서 '환경노동위원회'로 명칭이 변경된 이래 오늘날까지 지속되고 있다. 그러나 17개 상임위 중 핵심 역할을 부여받고 있다고 말하기는 어렵다. 일단 1994년 환경처 소관이 통합되며 노동 의제 집중도가 다소 떨어졌다.

본 연구의 분석결과 의원 전체의 구성과 비교했을 때 환노위 위원은 상대적으로 젊고, 여성이다. 비례대표 출신이 많고, 초선이 많아, 상대적으로 권력 지위가 낮은 사람들이라는 점을 시사한다. 물론 환노위를 단순히 기피(비인기)위원회라는 말로 규정해버리기에 부족하다. 예산 소관 정도가 작기 때문에 지역구 의원들에게는 매력이 떨어지지만, 정책 소관 정도가 크다는 점은 관련 의제를 다루고자 하는 정당과 전문가들에게는 매력 요인이 될 수 있다. 이 맥락에서 노동 관련 이력을 가진 이들이 상당수 참여한다. 환노위에서 노동 의제 관련 전문가의 비중은 제13~20대 전체에서 31.3%이며, 노동운동 경력이 있는 의원은 전체 유관 경력 의원 중 75.6%를 차지하며, 그중 과반 이상이 한국노총과 연결되어 있다. 물론 이는 시기별 차이가 크다. 제17대는 진보정당과 민주노총이 원내 노동정치에 등장하는 시기였고, 제19대는 노동 의제 전문경력자들의 비율이 압도적인 수준으로

높아지는 시기이기도 했다. 다만 노동 전문 경력을 인정받아 비례대표로 국회의원에 입직한 경우 재선에 성공한 사례는 소수에 불과하다. 교체율이 매우 높다는 사실은 정당 내 노동의제 전문가로 인정받아 공천되기까지 그 과정에서 의정 경력이 매력 요인으로 인정되기 어려운 구조가 존재함을 시사한다. 정당 내 노동전문가의 공천과정이 매우 치열하거나, 노동전문가의 공천경로가 아직 자리 잡지 못한 결과일 수 있다. 정당이 노동전문가를 정치인으로 만드는 이유는 노동이란 의제 대변의 역할이나 전문성을 기대하기보다, 공개적 지지를 표명한 조직에 단기적 자리 배정의 의미가 더 크다는 의미일 수 있다.

환노위 법안을 살펴보면 노동 의제의 상당수가 입법의 문제로 다뤄지는 것을 방증한다. 발의 건수도 가파르게 증가해 13~20대 국회에 발의된 노동법안만 총 2,867건이고, 통과 법안만 952건(대안반영 폐기 포함, 원안·수정 가결 법안만 398건)에 달한다. 물론 법안 발의 폭증은 환노위만 아닌 한국 정치 일반의 특징에 가깝다. 노동 법안의 대표 발의 건수는 18대 국회까지 비등한 수준으로 유지되었고, 19대 국회 이래로 민주당계에서 여당, 야당일 때 상관없이 새누리당계 의원보다 2~3배 더 많은 법안을 발의했다. 국회 대수별로 노동법안을 가장 많이 대표발의한 의원은 대부분 민주당계 정당에서 배출되었고, 제17대 국회에서 유일하게 진보정당인 민주노동당 단병호 의원이 노동 법안의 최다 대표 발의자를 차지하였다. 그러나 제17대 국회는 최다 대표발의 순위를 10위까지 넓히면 그 중 6명이 새누리당계 정당 소속 의원이 차지한 시기이기도 해, 새누리당계 의원들의 노동 법안에 대한 입법 관심이 민주당계 및 진보정당계 소속 의원들에 비해 늘 적다고 볼 수 없다.

정부 발의 법안 중에서는, 역대 정부 중 이명박 정부가 가장 많은 노동법안을 발의하였고, 노무현 정부 역시 정부 발의 법안이 대통령 재임 기간 중 발의된 법안의 20%가량을 차지해 정부 입법을 적극 활용했음을 확인할 수 있었다.

전체 발의 건수가 급증함에 따라 가결률이 하락하고 있는데 이는 국회 전반의 추세와 궤를 같이한다. 그러나 특히 환노위 소관 노동 법안의 가결률이 대체로 더 낮다. 이러한 특징은 규제법안의 비중이 높고 노동-자본 간 상충하는 이해관계로 쟁점이 되는 법안들이 다수 발의되는 노동법안의 특수성에서 기인하는 것일 수 있다.

어느 정당이 어떤 법안을 더 발의한다는 특정한 정치색이 분명한 것은 아니다. 양대 정당과 진보정당 모두 입법 관심이 근로기준법 등 개별관계법 중심으로 발의가 이루어졌다면, 진보정당만 근로기준 다음으로 집단적 노사관계를 규율하는 법안을 발의해, 관심의

차이는 발견된다. 오히려 시기별 특성이 중요하다. 노태우 정부 시기까지 집단적 노사관계를 규율하는 ‘노사협력’과 ‘노동조합’ 키워드에 대한 입법 관심이 가장 높았던 반면, 김영삼 정부 이래로는 ‘근로기준’ 키워드에 속하는 법안에 일관되게 관심이 가장 높았다. 그럼에도 사회 변화나 필요를 반영하기 위해 기존에 없던 법안을 새로이 입법하는 제정 법안 역시 꾸준히 증가해왔다. 특히 각 대수에서 최초 제안된 제정 노동 법안들—장애인고용법(13대), 청년고용법(16대), 특수형태근로자법(17대), 학력차별금지법(18대), 감정노동자법(19대) 등—의 면면은 국회가 변화하는 노동 현실과 법·제도 사이의 거리를 좁히고 노동하는 시민들의 목소리를 입법 공간에서 법안의 형태로 대변하고자 노력한 흔적을 보여준다.

최종적으로 법률이 제·개정되는 데에는 대통령 당파성, 즉 여야당 여부가 중요하다. 노동법안 가결률은 김대중 정부 취임 이후 제15대 국회 임기 만료까지 기간, 문재인 정부 취임 이후 제20대 국회 임기 기간을 제외하고는 여당의 가결률이 야당의 가결률을 일관되게 능가했다.

국회 환경노동위원회에서 다루어지는 노동법안은 그 자체가 노동-자본 간의 이해관계가 첨예하게 대립하는 사회의 축소판이기도, 변화하는 노동세계를 들여다볼 수 있는 하나의 창(窓)이라고 할 수 있을 것이다.

### 3 광주형 일자리(7장)

지역 노사(민)정 체제의 결과물로서 ‘광주형 일자리’라고 하는 국지적 사례를 다루는 것은 장점도 있지만 한계도 있다. 다만 지역의 노사(민)정 체제를 일률화해서 들여다보기에는 기구의 인적 구성이나 운영 방식, 당사자 대표들 사이의 협의 및 심의 관련 회의록, 사업의 결정 구조 관련 자료가 지극히 부실하거나, 거의 자의적이라 할 만큼 공식화나 제도화가 되어 있지 않다. 따라서 광범위한 실태 조사가 실시되기 전까지는 대표적 지역이나 사례에 대한 심층 연구가 효과적인 접근일 수 있다.

광주형 일자리를 지역 노사민정 체제의 발전 단계를 새롭게 규정할 수 있는 ‘선도 사례’로 평가했던 사례는 적지 않았다. 지역 노동시장의 구조는 물론, 대립과 갈등 중심의 노사

관계도 변화시키겠다는 목표로 출발했고, 원-하청 관계 개선과 사회 통합의 의제까지 포괄해서 다루겠다는 의지를 보였던 첫 번째 사례이고, 산업통상자원부가 지정하는 제1호 상생형 지역 일자리 사업으로 출발했다. 나아가 울산, 포항, 마산, 창원처럼 권위주의 산업화의 상징 도시이자 한국의 대기업 노동 체제의 특징을 대표하는 지역과는 달리, 민주화 이후의 시점, 그것도 과거 권위주의 산업화 시기에는 만년 야당이었던 정당이 집권한 시기에, 더 나아가 그 정당이 확고한 지배 정당인 지역에서 산업 정책과 노동정치가 야심 있게 실천된 사례로서도 특별한 가치가 있다. 권위주의 발전 국가가 만들어 낸 노사 대립적 산업도시 유형과는 달리, 과거 권위주의 체제와 맞섰고 한국의 민주화를 이끈 주역으로서 광주는 새로운 지역발전모델, 이해 당사자들이 대립보다 협력을 하는 새로운 산업도시를 형성해 낼 수 있을까 하는 것도 그 자체로 흥미로운 질문이 아닐 수 없다.

지역노동 정치의 이상과 현실은 기획 단계와 협약 단계의 분리라는 말로 요약할 수 있다. 초기 기획 단계는 노동계 인사에 의해 주도되었는데, 시기적으로는 2015년에서 2017년 초까지라고 할 수 있다. 이때 만들어진 광주형 일자리의 개념형성에는 기존의 대기업 중심 대립적 노사 관계를 바꿔보고자 하는 내용을 담고 있었고, 여기에 지역의 노사 민정 대표들이 적극적으로 참여하고 협의하는 지배구조(governance)를 상정하는 특징을 가졌다.

하지만 두 번째 협상의 단계에서 초기 기획자들은 완전히 배제되었고, 광주형 일자리를 특징짓는 협약의 내용은 중앙의 청와대와 지역의 단체장 그리고 대기업 현대차 사이의 비밀 거래에서 결정되었다. 시기적으로는 2017년부터 2019년 1월, 조금 길게 잡으면 2021년 완성차 생산 이전까지라 할 수 있다. 이 단계의 핵심은 노조도 교섭도 쟁의도 없는 신설 법인을 만드는 것이자 실체는 현대를 위한 현대에 의한 현대의 차를 만드는 일이지만 현대는 책임지지 않는 지배구조를 실현하는 것으로 나타났다. 노동 측은 반대했지만 대기업 유치를 바라는 지역 시민사회의 바람 앞에서 협약의 기본 구조는 그대로 실현되었다. 완성차 공장 설립 이후의 실행 단계는 광주형 일자리 사업에 대한 공공과 지역사회의 관심 저하, 약속했던 복지 프로그램이 작동할 수 없는 구조의 심화, 노동자 입장에서는 미래에 대한 불안과 심화되는 저임금·고강도의 노동조건에 대한 불만을 누적하는 것으로 나타났다. 이와 동시에 현대차의 실질적 지배력은 조용히, 즉 지역사회나 노동측이 반대할 여지도 없이 실현되어 왔다. 노동자들은 ‘전원 비정규직 사업장’이자 살인적 노동강도

에도 불구하고 4,500만 원에서 6,500만 원의 연봉을 받는 것으로 알려진 동희오토처럼 되는 것이 차라리 낫겠다는, 사실상 '상생할 수 없는 공장'을 대안으로 꼽는 상황이 되었다.

광주형 일자리 사례분석은 생각해볼 문제를 여럿 제기한다. 우선 중앙 혹은 전국 차원에서 할 수 없는 것을 지역이 할 수 있을까. 광주형 일자리의 사례는 이 질문에 긍정적으로 답하기 어렵게 한다. 무엇보다도 지역의 자율성은 약하다. 민주화에도 불구하고 수도권 중심 체제가 심화되어 지역 스스로 자족적 발전의 전망을 개척할 수 없게 된 것부터가 문제다. 성장과 발전의 기회를 두고 지역들이 너나없이 경쟁적으로 중앙정부의 지원과 대기업의 투자 결정에 의존하지 않으면 안 되는 악순환의 구조다.

광주형 일자리는 광주를 위한 사업이기보다, “청와대 사업을 광주시가 대행한 것”에 가까운 방식으로 실현된 점도 돌아볼 일이다. 노동권보다도 개발과 발전을 더 중시하는 지역 시민사회와 자치단체장 위주의 관료행정 체제의 강함도 문제다. 그 결과 대기업 현대차로서는 ① 실제로는 보이지 않는 비공식 협상의 장에서 최대의 영향력을 발휘하는 대신 ② 그 책임은 일종의 공식 채널로서 사(지역 기업)와 민(지역 시민사회), 정(지역 자치단체)이 대신 감당하게 하는 ‘특별한 이중 구조’ 속에서, 한편으로 지역사회로부터는 발전의 시혜자로 존중받고 다른 한편 사실상 최대 실리 추구의 혜택을 자연스럽게 편취할 기회를 향유함으로써, 광주형 일자리 사업의 ‘진정한 승자’가 될 수 있었다. 노동을 효과적으로 제어할 수 있었기에 중앙의 노사정 체제와는 달리 사업의 결정과 추진에 필요한 일종의 ‘유사 합의’를 성취할 수 있었던, 사실상 ‘노동 없는 일자리’ 사업의 출현은 그래서 가능했다.

중앙 차원에서는 조직 노동의 영향력이 커짐에 따라 과거처럼 노동이 희생하고 양보하는 발전국가 모델의 지속은 어려워진 반면, 지역에서는 자치단체장과 대기업이 상호 이익을 바탕으로 선거 승리와 중앙정부로부터 예산 지원, 탈규제의 혜택을 교환하는 ‘변형된 발전국가 모델’이 여전히 강력하게 작동함을 광주형 일자리 사례는 실증하는 면이 있다. (글로벌 선진국의 시간을 향해 달려가는) 중앙과 (노동이 양보하고 국가가 기업을 지원하는 발전국가의 시간이 여전히 지배하는) 지방이 서로 다른 ‘불균등 발전의 시간’을 나란히 걷고 있는 것이다. 이 구조를 ‘전국적으로는 양당제이면서 지역적으로는 일당제’로 작동하는, 덜 경쟁적인 정당 체계가 온존, 가능케 한다. 계층적·이념적·정책적 다원성을 내용으로 하는 민주적 정당 체계가 중앙보다 훨씬 더 저발전된 지역 정치의 조건이 상황을 더

어렵게 만들고 있는 점도 생각해야 할 일이다. 반독재 민주화의 상징 도시 광주에 그러한 전통에도 불구하고, 혹은 그런 상징과 전통의 연장선에서 과거의 희생을 지역발전으로 보상받고자 하면서, 노동 있는 민주주의의 길을 개척하는 과제를 스스로 약화시키고 있는 것은 아닌가 생각하게 된다.

25년 전 7장의 필자(박상훈)는 박사학위 논문을 통해 ‘한국의 정당체계는 왜 민주화를 기점으로 지역으로 재편되게 되었나’ 하는 문제를 다룬 바 있다. 이를 통해 한국의 지역정당체계는 ‘지역 문제’가 원인이 되어 만들어진 ‘지역적 수준의 문제’가 아니며, 권위주의 시기 형성된 한국의 정치경제 구조와 이념적으로 협애한 대표의 체계 위에서 대통령 뽑기 민주화가 허용되었을 때 어떤 일이 벌어질 수 있는가를 보여주는 사례로 다룬 바 있다. 이는 ‘지역감정 극복’, ‘3김 청산’, ‘지역연합’, ‘저항적 지역주의’ 같은 것이 대안이 될 수 없는 이유를 밝히려는 목적도 갖고 있었다. 그때에 이어 이번에는 ‘노동의 문제로서 광주의 문제’를 다루게 되었는데, 여전히 같은 입장을 강조하게 된다.

한국의 민주주의를 발전시키는 과제와 관련해 중심적 지위를 갖는 것은 ‘한국의 국가’ 문제와 ‘한국의 자본주의’ 문제에 있다. 국가의 차원에서 핵심은 다원적 정당체계를 발전시키는 데 있고, 자본주의의 차원에서 핵심은 불평등 구조를 완화하고 개선하는 데 있다. 같은 종류의 정당들이 선거 승리를 둘러싼 권력의 문제에 과도한 열정을 쏟는 대신, 어떻게 하면 종류가 다른 정당들이 우리 사회의 정치경제 구조를 변화시킬 수 있는지를 생각해 보는 것은 그래서 늘 가치가 있다고 본다. 그래야 우리의 민주 정치가 일반 민중과 서민의 삶의 조건을 개선하는 일에서도 의미 있는 역할을 할 수 있지 않을까 한다. 광주형 일자리 문제에 대한 이 글의 보이지 않는 문제의식도 바로 이 점에 있었다.

## 4 종합

종합하면, 한국에서 노동 의제는 입법의 영역이자 제도와 정책의 문제로 다뤄진다. 국회에서 회기를 거듭할수록 급증하는 법안 발의와 가결 건수는 그 반영이라고 볼 수 있다. 경사노위도 개별 입법 이전 정책 사안을 다루는 공간에 가깝다보니 회의체가 자꾸 늘어날 이유일 수 있다. 이는 가능성이자 한계다. 노동 의제는 사회적 가치를 배분하고, 생산관계를 조율하는 노동정치의 문제로 다루어지지 않는다. 그보다 여야 간 개별 법률과 정책을

둘러싼 싸움에 가깝다.

이런 특징이 중앙차원의 특징이라면, 지역 차원에서는 지역(산업/발전)정책의 맥락이 훨씬 크다. 중앙 차원에서 조직 노동의 영향력이 커짐에 따라 과거처럼 노동이 희생하고 양보하는 발전국가 모델의 지속은 어려워진 반면, 지역에서 자치단체장과 대기업이 상호 이익을 바탕으로 선거 승리와 중앙정부로부터 예산 지원을 받는 대신 노동자 희생과 양보라는 탈규제의 혜택을 교환하는 '변형된 발전국가 모델'이 여전히 강력하게 작동한다. 여기에 자생적 노사관계의 맥락은 사실상 소거된다.

한국 민주주의를 노동 '없는' 정치라 명명하는 것은 '노동'이 아예 없다거나 노동이 노사정 협의의 참여가 손해라는 의미는 아니다. 오히려 다른 방식으로 노동정책 과정에 참여한다는 뜻에 가깝다. 노동은 거시경제 영역에서 사회적 가치를 배분하는 과정에 개입하는 당사자는 아니다. 사용자도 조직된 기업집단의 힘이 인정받는 것은 아니다. 개별 재벌 기업의 힘이 강하다. 노사단체는 개별 입법을 위한 참여 정도로 그 역할이 제한된다. 이들은 비토파워(veto power)는 있는지 몰라도 주체라고 보기는 어렵다. 국회가 경사노위의 합의나 조정과정, 심사 내용을 온전히 존중하는 것도 아니다. 선택적으로 수용하거나 거부한다.

그럼에도 경사노위라는 공간에서 노사가 자기 조직과 대중을 향해 대표성을 부각하는 상징정치를 수행하는 것 외에 협의를 진행하는 실질적 이유는 한국 정치가 유권자의 선호에 대한 반응성(responsiveness)이 높기 때문이다. 일시적 요구나 압력이 늘어나 중대 이슈로 부상하면 빠르게 법률이나 정책이 될 수 있다. 지난 13~20대 국회 32년 동안 국회에서 발의된 노동 법안만 총 2,867건이고 통과 법안만 952건에 이르는 이유 중 하나다. 그래서 당장 법안이 되지 않거나 온전히 국회에 내용이 반영되지 않아도 노사단체들은 경사노위에서 제도 논의를 지속하고 국회에 법안을 발의한다. 언제 여론이 바뀌고 새로운 국면을 맞이하면 갑자기 법안이 통과되고 제도가 만들어질지 모르기 때문이다.

물론 한국 정당이 사회로부터 갈등을 조정하고 중재해 이슈를 응집된 의견으로 만들거나 집약해 자율적인 내용을 만들 수 있는 수준이 높다고 보기도 어렵다. 그러다보니 개별 의원의 발의 경쟁이 과다해질수록 노사단체들은 자기들 이해를 '정당'이 아니라 비조직인 형태로 개별의원을 통해 투입한다. 이익집단과 관련 로펌이 의원실에 법률의 제안이유 및 '신구조문대비표'까지 모두 제공하고 그대로 발의에 사용하는 등의 '입법의 외주화' 현상이 있는 이유이다.

*“제가 00에서 했던 일 중에 적어도 5분의 1 정도는 의원실에서 요구가 와서 의안을 만들어주는 거였는데 의안을 만들어줄 때 제안이유부터 친구조문대비표까지 완벽하게 만들어 드립니다. 보편은 그게 그대로 의안정보시스템에 등재되는 경우가 굉장히 많아요.” (사례 K)*

같은 정당 의원끼리도 개별 법안을 발의해 당내 조정을 거치지 않고 국회 심사과정에서 통합안을 만들거나 첫 논의를 시작한다. 빠른 시간 내 합의를 마치고 결정해야 하니 논의는 압축적이고 합의 자체는 불완전하기 쉽다. 즉 국회가 노사 갈등을 조정하는 장이라고 보기 어렵다. 정당의 응집된 의견이나 정책성이 낮기에 심사과정에서 유권자 선호에 민감하게 반응해 비교적 신속한 심사를 거쳐 법률을 만들 수는 있다. 다만 유권자에게 약속한 정책을 수행하는 정치의 책임성(accountability)은 높지 않다. 일단 해당 업무를 오랫동안 담당했던 실무자도 확인하기 버거울 정도로 법률의 발의 건수가 너무 많기 때문이다.

*“제가 일을 하면서 되게 힘들었던 것 중의 하나가 법이 너무 많이 개정이 돼가지고 제도를 정리하려면 너무 힘들 정도로. 같은 법률이 한 해에도 몇 번씩 개정이 됩니다. ... 제가 알고 있는 통계로는 1년에 한 700개가 개정됐다는 ... 아마 그 소속 의원님들도 자기네들이 있는 가운데 무슨 법을 어떻게 개정했는지 일일이 잘 기억해내기도 쉽지 않을 정도로 많은데...” (사례 G)*

노동법안이 통과되면 그걸로 끝인 경우가 적지 않다. 수없이 법률이 개정되지만 입법 영향 분석은 거의 없다. 2011년 이후 국회입법조사처에서 노동법 1개를 선택해 매해 진행하는 사후영향분석 평가가 유일하다. 여야 합의 법안인데도 법률 취지와 다른 개정법이 시행도 되기 전에 계속 발의될 수 있는 이유이기도 하다. 노동법은 개정 시 수천만 명의 노동자, 수만 개 기업에 막대한 영향을 끼치지만 법을 만들고 집행하는 사람조차 그 숫자와 내용을 파악할 수 없을 정도로 제·개정된다.

이것이 한국 노동정치와 모습이다. 노사 갈등을 중재하고 조정한다는 명목으로 회의체가 만들어졌지만 ‘노사 합의’라는 외피를 통해 정책을 추진하고 신속하게 입법의 정당성을 얻기 위함이 크다. 국회도 끊임없이 사회로부터 요구에 반응해 끊임없이 법률을 발의

하고 제·개정하지만 노사 갈등을 조정하거나 공존 가능한 이견(dissent)으로 조정 가능한 공통의 의제로 만들거나, 현장에서 기업을 운영하는 기업주나 일하는 노동자에게 구속력을 갖는 정당한 절차와 과정으로 만드는 것에 목표가 있다고 보기 어렵다. 국회는 쟁론(爭論)적 상황을 없애고 문제를 소거하려 하기보다, 이해관계자가 갈등을 표출해 조정하는 정치의 역할을 복원하는 공간이 되어야 할 것이다.

## 제2절

## 후속 과제를 위한 문제의 제기

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

이 연구는 한국형 ‘노동정치’의 성격을 규명하고 의미를 해석하는 것이 궁극적인 목표이다. 상술한 분석과 해석만으로 한국적 모습을 유형화하거나 우리 노동정치의 지형을 그리기 어렵다. 완결된 연구보다 기초 조사를 통해 향후 연구를 위한 더 많은 문제 제기가 목적이기에 본 연구를 통해 고민해볼 수 있는 몇 가지 질문을 제시하는 것으로 이야기를 마치고자 한다.

어떤 의미에서 한국의 경사노위와 환노위는 우리 노동정치의 가장 핵심 현장이다. 물론 통상의 코포라티즘 - 독점적 기능적 사회단체들이 합의하고 이해관계를 대표해 공공정책 집행에 참여하는 노사정 삼자 간 정치적 협상과 교환의 장기적 제도화 - 이 작동한다는 의미는 아니다. 국가-자본의 노동 지배, 노조조직 자체의 이해, 혹은 없는 것보다 낫다는 식의 현실론 등으로 단순하게 규정할 수 없는 실질과 상징의 이중정치가 존재하고, 그 역동이 시기별로 다르게 작동한다. 무엇보다 회의체에 참여하는 노사정은 각자 이 무대에 설 만한 유인이 있다. 시간이 갈수록 대체로 그 유인이 더 강화된다. 위원회 성격은 변화할 수 있어도 사라지지는 않을 것이다.

기존 사회적 대화, 사회협약체제의 수립에 대한 논의는 암묵적으로 한국이 국가 코포라티즘체제 혹은 권위주의, 갈등적 다원주의 체제에서 ‘사회 코포라티즘’으로 이행할 것이라 가정해 논의를 전개했다. 체계적인 ‘이행론’은 존재하지 않았다. 사회 코포라티즘체제의 주요 조건으로 언급되는 노동의 정치세력화 수준 - 좌파정당의 의석수와 집권 가능성 여부 - 에 대한 고민은 있었으나, 그래서 ‘불가능하다’ 혹은 조건이 미비해도 주체들의 전략에 따라 사회협약정치가 가능하다는 논의가 있었을 뿐이다. 취약한 좌파정당과 대통령제 전반을 염두에 둔 이행론은 아니었다. 오히려 노동계에 상대적으로 우호적인 민주당 대통령을 선출하고 협의체를 보다 노동친화적으로 운영하면 ‘사회적 대화’도 활성화될 수 있고 우리 노사관계에 긍정적 효과를 가져올 수 있다는 기대도 존재했다.

그런데 분석을 살펴보면 경사노위의 제도화는 강한 대통령의 권력에 따라 불안정성이

크다. 7장에서 인용하고 있듯이 “대통령 비서실이라고 하는 당파적 정부는 ‘노동회의체’를 출범시킨 당사자이기도 했지만 또 주도적으로 사회적 대화를 파탄 낸 ‘principal architect(중심 설계자)’이기도 했다. 광주형 일자리의 진전과 한계도 따지고 보면 청와대의 요구와 역할이 결정적이다. 국회 법안도 의회 다수파보다 여당인지 야당인지(대통령 권력의 소재)에 따라 가결률이 달라진다.

즉 민주화 이후 36년이 되어가며 한국 노동정치의 모습은 기대와 사뭇 다른 것이다. 노동 의제는 대통령선거 등 중요한 선거 국면에서 주요 정당들이 노동정책에 대한 공약을 제시하고 경쟁하는 방식으로 다뤄진다. 선거정치는 전형적인 다원주의적 정치과정으로 서구의 사회 코포라티즘과 분명히 구별된다. 정부의 노동정책이 미치는 영향이 막대하므로 노동계는 대선에 집중하며 자신들의 의제를 관철시키기 위해 경쟁한다. 그 결과 한국의 노동정치 의제는 법률적 문제들이 주된 대상이 되며 여론의 향배가 큰 영향을 미친다. 결과적으로 보면 이해당사자의 의제설정권이 취약하고 대통령을 중심으로 한 제도권의 정치 행위자들의 역할이 중요하다. 대통령권력을 중심으로 한 입법이 노동법과 제도 구축에 중심이 된다.

입법이 중심이 되는 정부 주도의 정책과정, 그 안에서 노사정 회의체는 어떻게 설명할 수 있을까. 일단 약성 혹은 비(非)코포라티즘체제로 분류되는 프랑스 사례에서 유사점을 생각해볼 수 있다. 프랑스 역시 협약보다 법이 노사관계를 중재한다. 노사 당사자들은 서로 ‘사회적 동반자’보다 자신에게 유리하게 법이 제정되도록 중재자인 국가에 압력을 행사한다는 점에서 비코포라티즘적 다원적 이익대표체계라고 규정하기도 한다(손영우, 2018: 20-21). 사회정상회담도 노사를 정책형성 과정에 참여시키기보다 이미 형성된 정책에 동의를 구하는 방식이다. 입법을 위한 협상도 정부의 가이드라인에 의해 유도된다는 점에서 프랑스정부를 유도 정부(government inspired, 정병기, 2014: 17)라고 표현한다. 아예 정부가 노사관계의 규율을 정부가 법률과 제도를 입법함으로써 주도한다는 점에서 ‘정부 주도’형 다원적 이익대표체계라고도 규정하기도 한다(손영우, 2018: 324-325). 프랑스도 매우 강력한 대통령제(an all-powerful presidency) 국가로 평가된다는 점에서 유사성이 있다. 우리도 프랑스처럼 사회적 협의체제에서 논의는 하지만 코포라티즘체제라 불리기 어려운 체제로 이행하는 것일까.

물론 우리는 프랑스와 다르다. 프랑스처럼 다원적 결사체가 존재하지 않으며 노동 기반

정당, 좌파 정당이 없다는 점에서 차이가 크다.<sup>137)</sup> 좌파정당은 제도화되지 못했다. 직능 집단 출신은 정치인이 되는 비율이 극히 적을 뿐 아니라<sup>138)</sup> 노동자/노동운동가가 국회 전체에서 차지하는 비율은 여전히 적다. 물론 환노위에 꾸준히 노동 관련 이력을 가진 이들이 참여했고 그 중 노동운동 경력이 있는 의원도 있다. 그런데 이들의 진출은 경사노위 제도화와 뚜렷한 연결고리를 찾기 어렵다. 이른바 민주당계 정부가 집권하면 노사정위나 경사노위 제도 출범에 적극적이었지만 그렇다고 제도가 만들어진 이후 민주당 의원이 회의체를 존중하거나 제도 안정화에 기여했다 보기 어렵다. 나아가 진보정당은 상대적으로 민주노총과 친화적이었기에 아예 사회협약체제 수립에 부정적이었다. 프랑스와 비교해 노동이 제도에 참여하게 만드는 정당과 결사체의 힘은 취약하다. 그런 점에서 우리 노동 정치가 단순히 다원주의체제로 귀결될 것이라 이야기하기도 어렵다. 한국적 유형에 대한 다층적 설명과 분석이 필요하다.

과거처럼 단순히 제도적 조건의 미비함을 논하며 제도를 수입하고 정책을 실시하면 변화가 일어날 것이란 가정이나 대안 제시에는 조금 더 신중해질 필요가 있을지도 모르겠다. 이제 한국의 노동정치는 또 다른 제도화의 과정을 거치고 있어서다. 정부의 주도성이나 대통령제만의 문제라고 설명하기 어려운 ‘한국적 유형’에 가깝기 때문이다. 아직은 이 모든 의문에 답하기에 어렵다. 지금 분석은 기초 사례조사에 가깝기 때문이다.

그래서 1차 원고에 삽입했던 ‘정책대안’이나 국회의 과제에 대한 논의는 오히려 삭제했다. 본 연구를 수행하고 논의의 함의를 축약하고 전문가 회의를 진행할수록 문제 제기과 분석에 새로운 부분이 있어도 현 자료 구축과 분석만으로 당장 좋은 대안을 제시할 수 없다는 연구진의 공통된 판단이 있었다. 더욱이 본 연구의 분석 결과에는 초기 목적이나 취지와 다른 노사정협의체의 변용(變容), 노동 법률이 계속 만들어지거나 규범력이 떨어지는 제도 전반에 대한 비판적 내용도 포함되어 있기에, 어설픈 대안을 제시하는 것은 정직하지 않은 서술이라 생각했다. 현장에서 제도와 정책이 효과를 발휘하려면 다른 정책이나 법률과 정합성 여부는 물론 예산에 대한 다층적인 검토, 단건의 제도가 아니라 정책패키

137) 프랑스의 전통적인 기축정당은 보수당과 함께 프랑스 사회당이였다. 이들이 크게 위축되었지만 2022년 5월 선거에서 이번 극좌정당인 불굴의프랑스(FI), 사회당(PS), 녹색당(EELV), 공산당(PCF)의 좌파 4당이 좌파선거연합(NUPES: Nouvelle Union populaire écologique et sociale)을 구성해 131석을 얻었다(오창룡, 2022).

138) 서유럽의 주요 국가들은 1950년대보다 40년이 지나며 변화는 커졌지만 여전히 전문직 엘리트보다 직능집단 출신이 더 많이 의원이 된다. 영국노동당의 노동계급출신이 급감했다지만 2010년대에도 10%대 수준이다(문우진, 2021: 176-181).

지에 대한 설계가 필요하며 법률안을 둘러싼 정치과정에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 이후 후속 연구를 꾸준히 진행해 유의미한 과제를 제시하도록 하고자 한다.

본 연구는 아직 자료 구축에 상당한 시간이 걸려 별도 회의체별 분석에 집중해 있는 자료를 모두 분석하지 못했다. 노사정-환노위 유기적 연계 속에 한국식 노동정치의 (역사적) 동학을 드러내고 있지는 못하다. 양자를 개별 단위로 두고 일단 각각의 구조 분석에 집중했다. 정책의 정치과정을 강조한 만큼 조직 행위자들이 실제로 어떠한 노사 간 협상을 거쳐 실제 법률로 이어졌는지에 대한 보다 풍부한 추가 분석도 필요하다. 광주형 일자리와 경사노위를 같은 맥락에서 논의하는 중앙과 지역의 노동정치를 연결시키는 논의도 필요하다. 향후 과제로 삼고자 한다.

그럼에도 이 글은 문제의 틀을 전환하고 가능성과 한계를 생각해 볼 수 있는 관점과 사례를 제시하고자 했다는 점이 새롭다. 선행연구의 규범적 평가나 논쟁을 넘어서 노동정책이 결정 공간의 조직/제도 사람과 활동을 객관화할 수 있는 방대한 아카이브를 구축하고 이를 통해 향후 깊이 연구해야 할 질문과 주제들을 부각하고자 했다.

경사노위 연구는 적지 않았지만 회의체 구조 변화를 자세히 밝히고, 그간의 합의문과 참석했던 위원들의 모든 데이터를 구축해 분석을 시도한 경우는 없었다. 그럼으로써 노사정 각각의 다층적 성격을 규명하고 한국적 특수성을 설명하는 기초자료이자 아이디어를 제공하고 있다. 환노위 역시 국회 연구 자체에서 새롭다. 대수별 분석에 한정되어 있던 기존 상임위원회 연구를 확장해 민주화 이후라는 넓은 시기를 대상으로 환노위 구성을 살펴본 연구도 없었다. 의회정치 수준에서 노동법안의 입법 및 심사과정과 그 결과에 대해 통시적으로 개괄하는 시도 역시 새로운 시도다. 이 작업은 국회 내 노동정치의 역동성을 분석하는 데에 기초 작업이 될 것이다. 광주형 일자리도 이만큼 상세한 현장 조사와 기존 연구를 종합적으로 검토해, 한국의 지역 정치의 현실과 연결해 새로운 분석을 시도한 연구는 없었다.

독창적인 부분이 존재하는 만큼 아직 남겨진 질문과 과제도 많다. 후속 연구를 통해 더 풍부한 논의를 이어가고자 한다.

## 참고문헌

1. 문헌자료
2. 웹사이트



## 참 고 문 헌

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

### 1 문헌자료

- 가상준. 2007. “정치적 선호도와 당선 횟수로 본 17대 국회 상임위원회 특징.” 『사회과학연구』. 15(2): 236-278.
- 가상준. 2009. “18대 국회 상임위원회 구성의 특징.” 『한국정당학회보』. 8(2): 67-95.
- 강명세. 1999. “한국의 사회협약 실험.” 강명세(편). 『경제위기와 사회협약』 성남: 세종연구소. 155-193.
- 강원택. 2005. “제17대 총선에서 민주노동당 지지에 대한 분석”. 박찬욱 편., 『17대 국회 의원총선거 분석』. 서울: 푸른길. 245-274.
- 경제사회노동위원회. 『사회적대화』. 각 호.
- 경제사회발전노사정위원회. 2008. 『경제사회발전노사정위원회 10년사(1998~2007)』.
- 경제사회발전노사정위원회. 2016. 『한국의 사회적 합의(1993~2015)』.
- 경제사회발전노사정위원회. 2018. 『경제사회발전노사정위원회 20년(1998~2017)』.
- 경제사회발전노사정위원회. 『활동보고서』. 각 년 호.
- 경제사회노동위원회. 2019. 『지역일자리와 사회적 대화 연구』.
- 경제사회노동위원회. 『사회적대화』. 각 호.
- 고용노동부. 2014. 『지역노사민정협의회 운영 매뉴얼』.
- 고용노동부. 2018. 『18년 지역노사민정 협력 활성화 지원사업 운영지침』.
- 고용노동부. 2023. 『23년 지역노사민정 협력활성화 지원사업 추진계획』.
- 광주광역시. 2016. 『광주형 일자리 모델과 임금체계 사회 통합지원센터』.
- 광주광역시 일자리정책과. 2016. 『청년실업 및 중소기업 인력부족 해소를 위한 일자리 미스매치 해소대책(안)』.

- 광주광역시. 2017. 『적정임금 개념과 전략: 광주형 일자리 정책토론회 자료집』.
- 광주전남연구원. 2018. 『광주형 일자리 인증기준 개발 연구』.
- 광주전남연구원. 2019. “노사상생도시 광주 광주형 일자리 확산 방안.” 『광주전남연구 특집논단』 여름호.
- 구해근. 2002. 『한국 노동계급의 형성』 서울: 창작과 비평사.
- 국회사무처. 2006. 『國會史: 第13代國會』.
- 국회사무처. 2006. 『國會史: 第14代國會』.
- 국회사무처. 2007. 『國會史: 第15代國會』.
- 국회사무처. 2011. 『국회사: 제16대국회』.
- 국회사무처. 2012. 『국회사: 제17대국회』.
- 국회사무처. 2014. 『국회사: 제18대국회』.
- 국회사무처. 2018. 『국회사: 제19대국회: 2012~2016』.
- 국회사무처. 2021a. 『국회사: 제20대국회: 2016~2020』.
- 국회사무처. 2021b. 『국회법해설』.
- 권순식. 2005. 『노사협력, 지역협치에 관한 연구』. 한국노총 중앙연구원.
- 기획재정부. 2019. 「상생형 지역일자리 모델 확산방안」. 보도자료.
- 김경근. 2018. 『광주형 일자리 논의의 쟁점과 민주노조운동의 대응방향』. 금속노조 노동페이퍼.
- 김경근. 2019. 『광주형 일자리의 문제점과 반대의 이유』. 『노동법률』 1월호.
- 김기선·강성태·조용만·한인상·정영훈·노호창·김근주. 2015. 『근로시간법제 주요 쟁점의 합리적 개편방안』. 연구보고서. 한국노동연구원.
- 김기형. 2022. “갈등관리시스템 접근을 통한 지역 노사갈등관리의 개선방안에 관한 연구 : 지역노사민정협의회를 중심으로” 『한국지방행정학보』 19(1): 131-157.
- 김기형·오철호. 2018. “지역 파트너십과 협력적 거버넌스에 관한 연구 : 지역노사민정협의회를 중심으로.” 『한국지방행정학보』 15(2): 165-191.

- 김도균·전명숙. 2018. “통합적 지역고용거버넌스의 현황과 향후 과제 : 경기도 노사민정 협의회 사례를 중심으로.” 『지역고용노동연구』 8(1): 1-13.
- 김복태·김윤미. 2013. “지역고용 거버넌스 제도화 관정에 관한 연구 : 부천시 노사민정 협의회 사례를 중심으로.” 『한국정부학회 학술발표논문집』. 375-400.
- 김복태·황현숙. 2015. “지역고용거버넌스 발전 과정에 관한 연구 : 부천시 노사민정협의 회 사례를 중심으로.” 『한국거버넌스학회보』 22(2). 284.
- 김세균. 1997. 『한국 민주주의와 노동자·민중정치』 서울: 현장에서 미래를.
- 김왕식. 1988. “한국노총의 동태와 특성.” 윤형섭·신명순 외. 『한국정치과정론』 서울: 법 문사. 217-260.
- 김영수. 2012. “노사정위원회 참여를 둘러싼 민주노총의 전략적 대응: 정파 간 내부정치 를 중심으로.” 『사회과학연구』 51(1): 81-107.
- 김용철. 2010. “사회협약정치의 출현·교착·지속에 대한 분석.” 『산업노동연구』 16(2): 33-75.
- 김용철. 2017. 『한국의 노동정치 : 변화와 동학』. 마인드맵.
- 김은희. 2017. “비례대표제 확대와 여성의 정치적 대표성.” 『이화젠더법학』 9(2): 33-68.
- 김주일. 2020. 『지역 사회적 대화의 활성화 요인과 과제』. 『노동연구』 41: 117-150.
- 김형기. 1997. 『한국노사관계의 정치경제학』 서울: 한울 아카데미.
- 김홍영. 2013. “사회통합과 비정규직 노동법의 변화.” 『저스티스』. 134(3): 80-95.
- 김준. 2023.5.25. “노동입법과 국회”. 국회미래연구원 세미나 발제문.
- 김한나. 2018. “상임위 유형에 관한 이론적 고찰과 대안적 접근.” 『한국정당학회보』 17(3): 99-132.
- 남우근. 2018. 『지역 노동시장 정책의 현황과 과제: 지방정부의 노동정책을 중심으로』.
- 노광표. 2019. 『광주형 일자리의 쟁점과 과제』. 『노동법률』 1월호.
- 노사발전재단. 2020a. 내부자료(지역노사민정협의회 주요 현황). 11월.

- 노사발전재단. 2020b. 『노사발전재단 지역노사민정협의회 신규 담당자 교육 자료』. 10월 27일.
- 노상현. 2015. “9.15 노사정합의와 노동법 개정안 검토: 파견법·고용보험법을 중심으로”. 『노동법학』, (56): 29-50.
- 노사정위원회. 2003. 『노사정위원회 5년 백서 : 전개과정과 활동성과』
- 노중기. 2007. 『국가의 노동통제와 민주노조운동: 1987-1992』. 한국학술정보.
- 노중기. 2008. 『한국의 노동체제와 사회적 합의』. 후마니타스.
- 노중기. 2012. “통합진보당 사태와 민주노조운동의 위기.” 『산업노동연구』, 18(2): 59-83.
- 노중기. 2016. 『신자유주의 노동체제와 민주 노조 운동』. 후마니타스.
- 노중기. 2020. 『노동체제 변동과 한국 국가의 노동정책(2013~18)』. 후마니타스.
- 노진귀. 2012. 『지역노동조직의 지역사회활동 사례연구』. 한국노총 중앙연구원.
- 노호창. 2021. “노무제공형태의 다변화와 노무제공자에 대한 법적 보호”. 『노동법논총』, 51: 237-280
- 류호상 외. 2006. 『지역노사정협의회의 발전방향에 관한 연구: 경기도 노사정협의회를 중심으로』. 국립 한경대학교 노동연구소.
- 류호상. 2017. “지역노사민정 협력 활성화 지원사업의 평가.” 『한국정책연구』 17(4): 39-59.
- 모니카 비에이라·데이비드 런시먼 지음. 노시내 옮김. 2020. 『대표 : 역사, 논리, 정치』. 후마니타스.
- 문우진. 2021. 『누가 누구를 대표할 것인가 : 국민주권 실현을 위한 정치제도 설계』. 후사니타스.
- 문은영·김은경. 2021. “누가 여성 국회의원이 되는가?: 13대~21대 여성 국회의원의 사회경제적 배경을 중심으로”. 『시민정치연구』 2: 3-34.
- 박경미. 2009. “17대 국회의원의 법안 발의와 처리결과 : 국회의원의 상임위원회 선호도 교섭단체 소속여부를 중심으로.” 『의정연구』 15(2): 159-185.

- 박명준. 2017. 『광주형 일자리 4대의제 실현전략』. 더 나은일자리위원회 실무위.
- 박명준. 2017. 『노사책임경영 실현전략』. 광주형 일자리 정책 토론회. 09.
- 박명준. 2017. 『적정 노동시간 실현전략』. 광주형 일자리 정책 토론회. 06.
- 박명준·장홍근. 2017. “한국형 사회적 대화체제의 새로운 디자인: ‘포스트 87년 노동체제’를 향한 여정의 새출발.” 『월간 노동리뷰』 8월호.
- 박명준. 2019a. “광주형 일자리. 새로운 모델이 될 수 있을까?” 『녹색평론』 166호.
- 박명준. 2019b. “광주형 일자리의 의의, 쟁점과 과제”. 한국노총중앙연구원 <노동N이슈> 29호.
- 박명준. 2019c. “광주형 일자리 모델의 가능성 : 쟁점과 과제”. 참여사회연구소. 『참여사회포럼』.
- 박상훈. 2009. 『만들어진 현실 : 한국의 지역주의, 무엇이 문제이고 무엇이 문제가 아닌가』. 후마니타스.
- 박상훈. 2020. 『더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까』. 『국가미래전략 Insight』4호. 국회미래연구원.
- 박상훈·강신재·고유진·최하예. 2020. 『양극화된 정치, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까』. 연구보고서 20-28호. 국회미래연구원.
- 박상훈. 2021a. “어느 산재 사망자 이야기”. 『노동과 희망』. 한국노총. 3월 4일자.
- 박상훈. 2021b. 『국회의 기능과 역할 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까』. 국회미래연구원.
- 박상훈. 2023. 『혐오하는 민주주의』. 서울: 후마니타스.
- 박선민. 2020. 『국회라는 가능성의 공간』. 서울: 후마니타스.
- 박성국. 2022. 『사회적 학습을 통한 전략적 선택: 한국 사회협약과 입법체제의 진화』. 한양대학교 경영학과 박사학위논문.
- 박수근. 2004. “파견근로제도의 개선과제와 파견법의 개폐방향”. 『노동법학』. 19: 255-295.

- 박운. 2023. “경사노위 주요 합의, 권고-건의, 제안 현황.” 국회미래연구원(미간행 자료)
- 박윤희. 2014. “17~ 18 대 국회 상임위원회 의원발의 법안의 가결 요인 비교분석: 위원회 이론을 중심으로”. 『한국정치연구』. 23(2): 235-261.
- 박은정. 2016. “감정노동과 노동법”. 『노동정책연구』. 16(3): 55-85.
- 박은정·박성국. 2019. 『사회적 대화와 노동관계의 변화 : 입법 및 정책 기여도를 중심으로』. 노동법연구소 해밀.
- 박제성. 2006. “사회적 형평화, 사회적 양극화 그리고 사회적 연대”. 『노동법연구』. 20: 87-118.
- 박제성. 2015. “파업권의 재음미”. 『시민과세계』. 27: 171-189.
- 박찬도·김진국. 1997. “제14대 국회 상임위원회 제도와 그 의사결정에 관한 연구.” 『한국정치연구』7: 449-488.
- 박찬욱 편. 2005. 『17대 국회의원총선거 분석』. 푸른길.
- 박천오. 1998. “국회의원의 상임위원회 선호성향과 동기.” 『한국정책학회보』. 7(1): 293-315.
- 박해광. 2015. 『광주형 일자리란 무엇인가?』. 광주시 더나은일자리위원회 실무위.
- 박현미. 2005. 『한국노총 지역조직 실태와 활성화 방안』. 한국노총 중앙연구원.
- 박현미·심용보. 2009. 『노조 지역조직 운영사례 연구 : 한국노총 경기도 본부 사례를 중심으로』. 한국노총 중앙연구원.
- 박현미·유병홍·신현경. 2019. 『노조 지역조직 활성화 과제 연구 : 한국노총을 중심으로』. 한국노총 중앙연구원.
- 박현미·유병홍·이정봉. 2018. 『지역·업종노조 조직화와 교섭 사례연구 : 중소기업체 종사자와 초기업별 교섭을 중심으로』. 한국노총 중앙연구원.
- 박현미·유병홍·고현주. 2020. 『한국노총 지역조직의 지자체 협력 사업 실태와 과제 : 지역노사민정협의회를 중심으로』. 한국노총 중앙연구원.
- 박홍민·이준한. 2005. “제17대 국회의원 선거와 의원교체”. 박찬욱 편, 『17대 국회의원총선거 분석』. 서울: 푸른길. 275-303.

- 백두주. 2016. 『진보적 지역산업발전을 위한 노사정의 역할과 정책과제 : 경남·창원지역 사례를 중심으로』. 민주노동당 진보정치연구소.
- 서대균. 2023. “광주형 일자리 기초 조사 보고서.” 국회미래연구원(미간행 문서).
- 서복경. 2010. “국회 위원회제도의 기원에 관한 연구: 제헌국회 및 2대국회를 중심으로.” 『의정논총』5(1): 51-80.
- 서복경. 2020. “입법발의책임과 정당.” 『국회미래연구원 토론회 ‘더 많은 입법이 우리 국회의 미래가 될 수 있을까’ 자료집(2020.11.25.)』. 국회미래연구원.
- 서현진·박경미. 2009. “17 대 국회 의원발의 법안의 가결 요인 분석.” 『한국정치학회보』. 43(2): 89-111.
- 석인선. 2008. “국회 법률안 심의 과정에서의 민주성 확보에 관한 소고 - 위원회제도를 중심으로 -”. 『법학논집』. 12(2): 1-40.
- 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. 2023. “해외 사례를 통한 지역노사민정협의기구의 위상과 역할 비교: 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 벨기에, 스페인 사례를 중심으로.” 국회입법조사처. 『입법과 정책』. 15(2): 35-63.
- 심용보·이호창. 2010. “지역거버넌스의 활성화 요인에 관한 통합적 연구.” 『노동정책연구』 10(1).
- 신광영. 1994. 『계급과 노동운동의 사회학』. 나남.
- 신권철. 2013. “법정근로관계 설정의 법리: 파견법과 기간제법을 중심으로.” 『노동법연구』. 34: 165-196.
- 신동윤. 2019. “지역노사민정협의회의 운영상 문제점과 개선방안.” 『홍익법학』 20(3): 399-422
- 심지연. 2022. 『한국정당정치사: 위기와 통합의 정치(제4차 증보판)』. 백산서당.
- 안미숙. 2008. 『지역 노사민정파트너십 구축을 위한 방향 설정』. 『부산발전포럼』 113.

- 안병영. 1977. “한국의 이익집단과 정치발전”. 『한국정치학회보』 11: 74-86.
- 안재홍. 2013. 『복지 자본주의 정치경제의 형성과 재편 - 서유럽 감소, 복지 5개국의 경험과 한국의 쟁점』. 후마니타스.
- 얀 베르너 뮐러. 2022. 『민주주의 공부』. 월북.
- 양재진. 2002. “대통령제, 이원적 정통성, 그리고 행정부의 입법부 통제와 지배: 한국 행정국가화 현상에 대한 합의를 중심으로.” 『한국행정연구』. 11(1): 168-190.
- 어기구·김주일·김태균·노정휘. 2014. 『통합 거버넌스 모델 확대 및 활성화 방안 : 지역 노사민정협의회를 중심으로』. 한국노총 중앙연구원.
- 어기구·이덕재·김성규. 2013. 『지속가능한 성장과 사회 통합을 위한 삼자협의주의 모델에 관한 연구』. 한국노총 중앙연구원.
- 오창룡. 『2022년 프랑스의 대선과 총선: 극단주의 정당의 약진과 마크롱 중도 노선의 위기』. 『의정연구』 66: 85-94.
- 오혜진. 2011. “국회 상임위원회의 위상 변화: 보건복지위원회를 중심으로.” 『의정논총』 6(2): 27-58.
- 우병규. 1970. 『입법과정론』. 서울: 일조각.
- 윤성원·양재진. 2015. “한국관료제의 기관 자율성과 기관 능력의 부처별 차이에 관한 연구: 기획재정부와 고용노동부의 비교.” 『정부학연구』. 21(2): 67-94.
- 원구환·신원부·이세종. 2004. “지역노사정협의회의 합리적 운영방안.” 『한국행정학회』. 2004년도 하계학술대회 발표논문집. 6.
- 유성재. 2010. “2010년 개정 노동법에 대한 입법론적 평가.” 『노동법학』. 34: 1-31.
- 유승익. 2006. “17대 국회의원의 인구사회학적인 배경분석: 역대국회와의 비교.” 『의정연구』 12(1): 101-127.
- 윤동열·김강호·김태환. 2022. 『부천시 지역 고용 거버넌스 모델』. 부천시지역노사민정협의회.
- 윤상용·정현우. 2020. “광주형 일자리 정책 효과성 제고를 위한 추진전략 및 추진체계 연구.’ 『재정책책논총』 22(1): 37-68.

- 윤애림. 2016. “2000년대 비정규직 연대 운동과 노동기본권 쟁취 투쟁” 산업노동연구. 22(1): 187-230.
- 윤애림. 2022. “플랫폼 노동과 근로자성에 대한 최고법원 판례의 비교법적 검토.” 『노동법학』. 81: 263-302.
- 이강성·이호창·박용철. 2017. 『2017년도 지역노사민정 협력활성화 추진실적 평가 및 협의회 개선방안 연구』. 연구용역보고서. 노사발전재단.
- 이광택. 2013. “노동법 60 년의 회고와 전망”. 『노동법논총』. 29: 493-540.
- 이다혜. 2020. “근로자 개념의 재검토: 4차 산업혁명, 플랫폼 노동의 부상에 따른 ‘종속 노동’의 재조명”. 『노동법연구』. 49: 1-50.
- 이문호·하승립·박석모·박종훈·성상영·김민경·이동희. 2018. 『광주. 노동을 만나다』. 레이버플러스.
- 이병권. 2023. “경사노위 데이터 구축방법.” 국회미래연구원(미간행 문서).
- 이병권·박운. 2023. “경사노위 데이터셋 인물 회의체 원자료.” 국회미래연구원(미간행 자료)
- 이병훈·유범상. 2001. “노동법의 형성과 집행에 관한 노동정치 연구 : 정리해고제의 사례를 중심으로 : 정리해고제의 사례를 중심으로.” 『한국사회학』. 35(2): 177-204.
- 이병훈. 2016. “노동개혁국면에 있어 노조운동의 대응전략에 관한 평가: 박근혜정부의 노동시장 구조개혁에 대한 양노총의 대응을 중심으로”. 『한국사회정책』. 23(1): 1-23.
- 이상민·노광표·김주일·채준호·박용철. 2019. 『지역 일자리와 사회적 대화 연구』. 경제사회노동위원회.
- 이상민·박용철·이호창. 2019. 『지역노사민정 협력 추진실적 진단 및 개선 방안 도출 연구』. 노사발전재단.
- 이상호. 2016. 『독일의 지역노동시장 및 고용정책: 베를린의 ‘BerlinArbeit’ 사례를 중심으로』. 김주일·김현우·남우근·이상호·이철·정홍준·황선웅. 『해외사례를 통해 본 지역고용노동정책 발전방안』. 서울노동권익센터 연구보고서 01.
- 이상호. 2019. 『광주형 일자리 모델의 논란. 평가와 전망』. 한국의 노동운동 발전방향과 노사 관계 모색 토론회.

- 이승길. 2010. “노조전임자와 복수노조와 관련한 노조법 개정과 그 패러다임 전환.” 『강원법학』. (30): 271-308.
- 이승협. 2018. 『지역 사회적 대화 체제 쇄신의 필요성과 의미』. 고용노동정책의 분권화와 지역 사회적 대화의 활성화. 경제사회노동위원회·서울특별시 공개토론회(10.11.).
- 이지은·염지선. 2019. 『광주형 일자리에 내재된 갈등 관계 파악을 통한 정책적 함의 : 갈등 해결의 실마리를 찾아서』. 『공존협력연구』 5-1.
- 이철수. 2014. "특집 IMF 구제금융 이후 한국사회의 법적 변화: IMF 구제금융 이후의 한국의 노동법제 발전." 『서울대학교 법학』. 55(1): 205-252.
- 이호근. 2020. “주요 국가의 지역 사회적 대화와 노조의 역할.” 한국노동조합총연맹. 『국제정책』.
- 이호근. 2022. “지역 사회적 대화의 법·제도적 쟁점 및 개선 방안.” 『동북아법연구』 15(3): 271-326.
- 임형섭. 2019. 『광주형 일자리 확산 전략』. 광주전남연구원.
- 장해영·김주일. 2020. “지역 사회적 대화의 경로진화 : 역사적 제도주의 관점에서 분석한 부천 사례.” 『산업노동연구』 26(1): 179-215.
- 장홍근. 2009. “지역노사민정 파트너십의 현황과 과제.” 『노동리뷰』. 3-17.
- 전명숙. 2014. “통합적 지역고용노동 거버넌스로서의 지역노사민정협의회 현황 및 발전 과제.” 『지역사회연구』 22(4): 141-159.
- 전용주. 2012. “제19대 국회의원의 특성: 사회경제적 배경을 중심으로.” 『의정연구』 18(2): 39-64.
- 전인. 2007a. “노동통제하의 사용자단체 역할과 서비스: 한국경영자총협회의 생존과 성장, 1970-1987”. 『산업관계연구』. 17(2): 67-100.
- 전인. 2007b. “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.

- 전진영. 2012. 『제18대 국회 입법활동 분석』. 현안보고서. 국회입법조사처.
- 전진영. 2013. “비례대표 국회의원 여성할당제의 제도적 특성과 정당의 후보자 공천”. 『한국정당학회보』. 12(3): 89-112.
- . 2014. “국회 원내지도부의 입법영향력 분석”. 『한국정당학회보』. 13(2): 193-218.
- 전진영. 2020. 『제20대 국회 입법활동 분석』. 입법정책보고서. 국회입법조사처.
- . 2022. “제20대 국회 의원안의 입법성공 요인: 가결과 대안반영의 정치.” 『한국정당학회보』. 21(4): 75-101.
- 정경윤. 2018. 『다시, 진보정당』. 오월의봄.
- 정록. 2019. “노동자 권리 죽이고 ‘상생하자’는 지역형 일자리”. <비마이너>. 11월 7일 자.
- 정이환. 2019. “노동시장개혁의 노동정치: 민주화 이후 주요 노동시장개혁 과정의 분석.” 『산업노동연구』. 25(2): 37-85.
- 정병기. “프랑스 코포라티즘- 동시적 교환과 제한된 일반적 교환의 사회협약 정치”. 『지중해지역연구』 16(3): 1-24.
- 정병기·도모연. 2015. 『코포라티즘 정치 - 통치전략성 및 정치체제성과 결사체 거버넌스 전망』. 아카넷.
- 정상호. 2003. “한국과 일본의 정부위원회 제도의 역할과 기능에 대한 비교 연구.” 『한국정치학회보』37(5): 289-472.
- 정상호. 2020. “한국의 ‘지역의 사회적 협의’에 관한 연구.” 『NGO연구』 15(3): 185-220.
- 정영국. 1995. “이익집단의 발전과 역할”. 안병준 외. 『국가, 시민사회, 정치민주화』. 한울아카데미. 119-156.
- 정인수·전병유·임상훈. 2003. 『지역노동시장 연구』. 한국노동연구원.
- 정희옥·윤종빈·박영환. 2016. “국회의원의 의정활동에 있어 개인적 수준 변수들의 영향력 분석”. 『정치정보연구』. 19(1): 243-274.
- 조돈문 외. 2018. 『지역일자리 노동시장 정책』. 매일노동뉴스.

- 조반니 사르토리 지음. 정현주 옮김. 2023. 『정당과 정당 체계』. 후마니타스.
- (주)글로벌리서치. 2017. 『2017년 지역 노사민정협력 체감도조사 결과 보고서』. 연구용 역보고서. 고용노동부.
- 지병근. 2021. “‘광주형 일자리’ 정책에 대한 시민들의 태도.” 『한국지방정치학회보』 11(1): 1-33.
- 차미숙 외. 2003. 『지역발전을 위한 거버넌스체계 구축 및 운영방안연구』. 국토연구원.
- 차지현·주상현·이남희. 2022. “지방의회 의정활동 분석과 발전 방안 연구.” 『한국자치행정학보』 36(4): 295-322.
- 최근호. 2019. “독일 폴크스바겐사의 혁신적인 일자리 프로젝트와 시사점 : ‘5000 mal 5000’ 프로젝트를 중심으로.” 『브레히트와 현대연극』. 347-366.
- 최영기·전광석·이철수·유범상. 2000. 『한국의 노동법 개정과 노사관계: 87년 이후 노동법 개정사를 중심으로』. 연구보고서. 한국노동연구원.
- 최준영. 2006. “의원발의의 동인에 대한 경험적 분석: 사건계수 분석기법 (Event Count Analysis) 을 중심으로”. 『21세기정치학회보』. 16(2): 307-326.
- 최장집. 1988. 『한국의 노동운동과 국가』 서울: 열음사.
- 한국노동연구원. 2015. 『광주형 일자리 창출 모델. 조사보고서』.
- 한국행정연구원. 2022. 『사회통합실태조사』.
- 한인상. 2015. “감정노동에 대한 노동법적 규율방안”. 『노동법논총』. 36: 107-149.
- 한인상. 2021. “플랫폼노동 관련 최근 입법동향 및 과제”. 『노동법논총』. 51: 203-235.
- 행정안전부. 2022. 『2022년 행정기관 위원회 현황』.
- 황선자. 2023. “윤석열정부의 노동탄압과 국고보조금 정치.” 『노동이슈 브리프 제 2023-1호』. 한국노총 중앙연구원.
- 홍지웅. 2020. “국회와 입법2: 비쟁점법안에 대한 이해와 오해”. 박상훈 편. 『국회의 기능과 역할, 무엇이 문제이고 어떻게 개선할 수 있을까』. 연구보고서. 20-24호. 국회미래연구원. 149-164.

- Baccaro, L. 2003. "What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism." *British journal of industrial relations* 41(4):683-706.
- Carnes. 2012. "Does the Numerical Underrepresentation of the Working Class in Congress Matter?" *Legislative Studies Quarterly* 37(1):1-139.
- Deyo, Frederic, Stephan Haggard, and Hagen Koo. .1987. "Labor in the Political Economy of East Asian Industrialization." *Bulletin of Concerned Asian Scholars* 19(2):42-53.
- Haggard, Stephan and Chung-in Moon. 1983. "The South Korean State in the International Economy: Liberal, Dependent, or Mercantile?" In John Gerard Ruggie. ed. *The Antimonies of Interdependence: National Welfare and the International Division of Labor*. New York, NY: Columbia University Press, 131-189.
- Harbridge, Laurel. 2015. *Is Bipartisanship Dead?*. Cambridge, England: Cambridge University Press.
- Lee, Yoonkyung. 2011. *Militants or Partisans: Labor Unions and Democratic Politics in Korea and Taiwan*. Stanford, California: Stanford University Press.
- Nijhuis, D. O. and Jae-jin Yang. 2020. "Narrowly organized labor and the failure of solidarity-enhancing welfare in the United States and South Korea," in *The small welfare state: Rethinking welfare in the US, Japan, and South Korea* (Yang ed.), Edward Elgar Publishing.
- Johnson, Chalmers. 1987. "Political Institutions and Economic Performance: The Government-Business Relationship in Japan, South Korea, and Taiwan." In Frederic C. Deyo. ed. *The Political Economy of the New Asian Industrialism*. Ithaca, NY: Cornell University Press, 136-164.
- Yang, Jae-jin and Yui-Ryong Jung. 2020. "The Effect of Electoral Rules on the Policy Preferences and Behavior of Politicians in South Korea," in *The small welfare state: Rethinking welfare in the US, Japan, and South Korea* (Yang ed.), Edward Elgar Publishing.

## 2 웹사이트

고용노동부 현행 법령 정보 공개 사이트 (최종검색일: 2023.10.26.) <https://www.moel.go.kr/info/lawinfo/statute/statuteList.do>

광주광역시 홈페이지. <http://www.gwangju.go.kr>

광주형 일자리 홈페이지. <http://www.gwangjujob.org>

국가법령정보센터. 각 법률안 약칭 검색 (최종검색일 2023.09.24.) <https://www.law.go.kr>

정부입법지원센터. 2020.12. 법령안 심사기준. (최종검색일: 2023.09.13.) <https://www.lawmaking.go.kr/lmKnlg/jdgStd/info?astSeq=97&astClsCd=CF0101>

# 부록

1. 경제사회노동위원회 주요 합의/권고·건의/제안 현황
2. 완성차 사업 투자 협약서 및 첨부 문서



## 1 경제사회노동위원회 주요 합의/권고·건의/제안 현황(1998년 1월 20일~2021년 11월 10일)

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
1	김대중	경제위기 극복을 위한 노사정간의 공정한 고등분담에 관한 노사정 공동선언문	합의	1998. 1. 20.	노사정 고등분담 역할 명시, 2월 임시국회 감안 일괄타결, 부당노동행위 사업장 현안 해결 대통령당선자에게 건의, 국회 환경노동위원회에 필요조치 요청	본위원회	본위원회	부당노동행위 근절 및 노사대화를 위한 노동부장관 담화 발표	노사관계	노사정 대화합, 부당 노동행위	노사정 고등분담 의지 표명
2	김대중	경제위기 극복을 위한 사회협약	합의	1998. 2. 9.	대기업 결핵재무제표 작성 의무화, 지배구조 개선, 물가 및 임금안정, 노사협력, 실업급여 수급자격 완화, 공무원 노동기본권	본위원회	본위원회	노사정위원회 1998. 1. 15. 출범, 90개 합의 사항, 21개 2차 과제 담은 사회협약 도출, 1998. 3. 28. 노사정위원회 규약 제정 (대통령령 제15746호), 전문위원회	노동정책	투명성, 책임경영, 물가안정, 고용안정, 실업대책, 직업훈련, 일자리, 사회보장, 임금안정, 노사협력, 노동시장, 유연성, 국민대통합	모든 경제주체의 참여와 협력을 통한 국가적 위기 극복, 근본적 구조개혁
				1998. 2. 7.	단계적 허용, 교원 노동조합 결성권 보장, 노동조합 정치활동 보장, 실업자 초기업단위노조 가입자격 인정, 경영상 이유에 의한 해고 제한 및 파견법 도입	전문위원회	전문위원회	정당 대표 배제			

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
3	김대중	공공부문 구조조정에 대한 대정부 건의문	건의	1998. 7. 2.	공익성·투명성·고용안정·공정성·자율경영·민영화의 원칙 등 공공부문 개혁 추진 6대 원칙 제안	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	공익위원 명의, 노동계 위원 퇴장	공공정책	정보 공개, 구조조정, 해고회피, 재취업, 민영화, 노사 협의	노사정위원회 논의 위해 공공부문 개혁추진 기본원칙 발표
4	김대중	공공부문 구조조정과 관련된 우리의 입장	건의	1998. 7. 20.	공공부문 구조조정 심도 있는 사전협의 재확인, 정부에 2차 공기업 민영화 및 경영혁신계획 발표 연기 건의	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	1998. 7. 10. 양 노총 노사정위 불참에 유감 표명, 노동계 위원 제외	노사관계	구조조정, 협의 정상화, 노동계 참여	공공부문 구조조정 심도 있는 사전협의 원칙 재확인
5	김대중	은행 구조조정과 관련된 현안문제에 관한 대정부 건의문	건의	1998. 7. 29.	피인수은행 4급이하 직원 최대한 재고용하고 재고용시 채용장려금 지급, 5개 퇴출은행 근로자 재고용 및 생활안정지원 조속 해결	특별위원회	금융산업 발전 대책위원회	1998. 7. 9. 공익위원 명의 건의문을 1998. 7. 29. 채택	금융정책	경영 정상화, 재고용, 차별금지, 우선채용, 채용 장려금, 창업 지원자금	현안의 원만하고 조속한 해결을 정부에 촉구
6	김대중	2차 공기업 민영화 및 경영혁신 계획에 관한 대정부 건의문	건의	1998. 8. 2.	고용조정 완료 시점을 당초의 2000년으로 하되, 개별기업 사정에 따라 필요한 경우 2001년으로 연장, 근로조건 변경은 노사 합의를 거쳐 조정	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	공공부문 구조조정 6대 원칙 (공익성·투명성·고용안정·공정성·자율경영·민영화) 반영 요구	공공정책	민영화, 경영혁신, 고용조정, 근로조건, 노사 협의	기획예산 위원회 준비 계획에 대해 노사정 협의 후 건의

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
7	김대중	비연구 정부출연기관 경영혁신 추진계획에 관한 합의 (민주노총 합의거부)	제안	1998. 8. 14.	자율·책임경영체제 정착, 추가 인력 필요시 관계부처 협의 거쳐 인력증원, 근로조건 변경은 노사 합의로 조정, 실직자 생활안정 및 재취업 지원 특별대책 강구	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	민주노총 합의 거부	공공정책	독립성, 자율성, 제도개선, 구조조정, 근로조건, 경영혁신	비연구 정부출연기관 자율·책임경영 실현 위해 경영혁신 필요
8	김대중	제2금융권 구조조정과 관련된 현안문제에 관한 대정부 건의문	건의	1998. 9. 10.	피인수금융기관 근로자대표 (위임시 상급단체 포함)와의 협의를 거쳐 재고용 조건·방법 확정, 계약직 재고용시 차별대우 배제, 재고용 근로자 채용장려금 지급	특별위원회	금융산업 발전 대책위원회	1998. 7. 29. 은행 구조조정 대정부 건의문 정문에 입각한 제2금융권 구조조정 요구	금융정책	재고용, 차별금지, 우선채용, 채용 장려금, 업종별 자율협의	금융 구조조정 과정에서 사회적 갈등 최소화
9	김대중	5개 정리는행 직원에 대한 생활안정 지원 권고문	권고	1998. 9. 10.	5개 정리는행 직원 중 재고용되지 못한 직업들 생활안정지원 대책 요구	특별위원회	금융산업 발전 대책위원회	공익위원 명의	금융정책	구조조정, 갈등 최소화, 생활안정	적극적인 생활안정 지원대책 필요
10	김대중	은행 경영개선 추진과 관련한 노사정에 대한 권고문	권고	1998. 9. 24.	고용조정 노사 당사자 협의, 실직 은행원 재취업 준비기간 중 최소한의 생계안정 지원	특별위원회	금융산업 발전 대책위원회	공익위원 명의	금융정책	경영개선, 실직, 생활안정, 재취업	구조조정 마무리와 함께 종사자 고용 및 생활안정 최대한 고려
11	김대중	노동조합의 정치활동을 보장하기 위한 정치자금법 개정	합의	1998. 9. 28.	초기업단위노조 및 연합단체의 정치자금 기부 허용, 정치자금을 기부하고자 하는 노동조합은 별도기금을 설치·관리	본위원회	본위원회	정치자금 기부 위한 별도기금 설치·관리	노사관계	초기업 단위노조, 연합단체, 정치자금	노동조합 정치활동 관련 법령 개정 합의

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
12	김대중	실업자 초기업단위노조 가입자격 인정	합의	1998. 9. 28.	현재 근로관계를 맺고 있지 않은 자의 초기업 단위노조 가입 인정	본위원회	본위원회	상급단체 임원 자격은 노사관계 소위원회에서 논의	노사관계	근로관계, 상급단체 임원자격	실업자 초기업 단위노조 가입 관련 법령 개정 협의
13	김대중	경제청문회 관련 합의사항	합의	1998. 9. 28.	경제청문회 개최 관련 1기 노사정위원회 합의사항 이행 촉구	본위원회	본위원회	경제위기 원인 규명 및 재발 방지 취지 확인	금융정책	경제위기, 원인규명, 재발방지	1998. 2. 9. 사회협약 합의사항 이행
14	김대중	9개 은행의 고용조정 현안 해결을 위한 권고문	합의	1998. 9. 28.	평화적인 노사 자율교섭 촉구, 노조 파업 자제 및 노사 실질 협의를, 관련은행은 노사 협의 결과 경영정상화 계획 반영	본위원회	본위원회	인력조정과 퇴직자 생활안정 지원방안은 반드시 노사 자율적 협의를 통해 마련	노사관계	파업 자제, 실질 협의, 인력조정, 생활안정 지원방안	추석 앞둔 시점에 파업으로 치달는 상황, 경제 전반에 심대한 악영향 우려
15	김대중	정부출연 연구기관등의 설립·운영 및 육성에 관한 법률안에 관한 건의문	건의	1998. 10. 2.	연구기관 감사 비상근, 연구원장 임기 3년, 연구회 이사회 이사에 노동계 포함	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	정부위원 제외, 법률에 합의사항 반영 촉구	공공정책	전문성, 객관성, 원장추천 위원회	입법예고 법령 노사정 협의
16	김대중	금융기관 지회사 구조조정과 관련한 당사자에 대한 권고문	권고	1998. 10. 8.	지회사 구조조정의 경우 모금융기관, 지회사, 지회사노동조합 등 관련 당사자간 협의 해결 권고	특별위원회	금융산업 발전 대책위원회	경제위기 극복 핵심 과제 중 하나 금융부문의 원만한 구조조정	금융정책	구조조정, 당사자 간 협의	위기극복 과제 중 하나는 금융부문의 원만한 구조조정

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
17	김대중	교원노동조합 결성 관련	합의	1998. 10. 31.	노동관계특별법 제정 관련 조직·교섭·기본권·교섭창구 단일화, 대상은 초중등교육법 제19조에서 규정한 교원 (유치원 교사 포함, 대학교수 제외)	본위원회	본위원회	교원노동조합 정치활동 금지	노사관계	단결권, 단체 교섭권, 교섭창구, 초중등 교육법	교원노조 법제화 방안 협의
18	김대중	4대 사회보험 통합추진기획단 설치 관련	합의	1998. 10. 31.	위원 중 3분의 1 이상을 가입자 대표로 구성, 자영자 소득파악 제고 전담 분과위원회 신설	본위원회	본위원회	국무총리실 사회보장 심의위원회 산하	노동보험	가입자 대표, 소득 파악률	기구 설치 협의
19	김대중	공공자금 관리기금법 제5조 삭제	합의	1998. 10. 31.	국민연금기금의 재정경제부 의무예탁 폐지 요구	본위원회	본위원회	과도기적으로 1999년에는 국민연금 여유자금의 65%, 2000년에는 40%를 넘지 않는 범위에서 여유자금 예탁 가능	노동보험	의무예탁, 국채	법령 개정 협의
20	김대중	근로자의 참여증진과 우리사주조합 활성화	합의	1998. 10. 31.	우리사주조합 확대 및 의무보유기간(현행 7년) 단축	본위원회	본위원회	정부에 권고	금융정책	우리사주 조합, 양도제한, 의무 보유기간	우리사주조합 활성화 방안 협의
21	김대중	정부투자기관 관리기본법 개정(안)에 대한 대정부 건의문	건의	1998. 11. 3.	정부투자기관평가위원회 강화, 투자기관에 대한 감사원 감사는 회계감사에 한정하고, 업무감사는 감사원 특례 인정	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	정부위원 제외	공공정책	정부이사, 경영공시, 소수 주주권, 상임이사	법령 개정안 노사정 협의

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
22	김대중	지방공기업법중 개정법률안에 관한 합의문 (정부위원 제외)	합의	1998. 11. 12.	기관장추천위원회제도 도입, 정부 당연직 이사제도 폐지, 경영공시제도 도입	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	정부위원 제외	공공정책	기관장 추천 위원회, 경영공시	공기업 자율성, 투명성 강화 불구 개정안 미흡하다는 것에 공감대
23	김대중	국민연금법 개정안 관련	합의	1998. 12. 1.	자영자 소득파악 및 소득 인정기준 상향, 위원회 의결기능 도입	본위원회	본위원회	관련 위원회 국무총리 산하에 구성	노동보험	소득신고, 가입자 대표	보험료 공평부과
24	김대중	의료보험 통합·일원화	합의	1998. 12. 1.	자영자 소득파악 및 급여범위, 정부 재정지원 단계적 확대	본위원회	본위원회	한국노총 정부재정지원 50% 약속 요구	노동보험	보험급여, 재정지원	보험료 공평부과
25	김대중	노동자인수기업 및 경영자 인수기업에 대한 지원대책	합의	1998. 12. 28.	세제·자금·경영 지원, 정부 98년 말까지 실행계획 노사정위 보고	본위원회	본위원회	부도 중소기업 인수를 지원해 실업문제에 능동 대처	금융정책	세제지원, 규제완화	부도 중소기업 실업문제 대처, 대기업 분사 노동자 고용불안 예방
26	김대중	정치자금에 관한 법률 개정 촉구 결의	합의	1999. 11. 15.	노조 정치활동 보장 합의 이행	본위원회	본위원회	1998. 2.9. 사회협약 및 1998. 9. 28. 노조 정치활동 보장 위한 정치자금법 개정 합의 이행 촉구	노사관계	노동조합, 정치활동, 정치자금	1998. 2. 9. 사회협약 및 1999. 9. 28. 정치자금법 개정 합의 이행 촉구

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
27	김대중	국민건강보험법 시행령 개정관련 건의	합의	2000. 3. 30.	의료보험료는 소득세법상 과세대상 근로소득을 기준으로 산정, 의료보험료 인상률에 따른 경감대상 조정	본위원회	본위원회	공무원·교직원 직급보조비를 의료보험료 산정 기준에 포함하되, 의료보험료 인상분만큼 보험료를 조정	노동보험	의료 보험료, 보험료율, 인상률	법령 개정 관련 노사정 협의
28	김대중	국민기초생활 보장법 관련 건의	합의	2000. 5. 30.	정부는 정확한 소득파악 위한 전산망 확보 등 필요기반 구축, 근로소득 공제율 단계적 인상	본위원회	본위원회	생활보호대상자 실질소득 줄지 않도록 조치	노동보험	소득파악, 근로소득 공제율, 생활보호	법령 개정 관련 노사정 협의
29	김대중	전력산업 구조개편 관련 건의	합의	2000. 6. 29.	남북 교류 및 경제협력에 따른 전력 수급정책 등 변화된 여건과 공공부문 역할을 감안해 구조개편 전향적 검토, 노조 등 관계자 의견 수렴	본위원회	본위원회	노사정위원회 고용불안 최소화 방안 계속 논의	공공정책	구조개편, 고용불안	남북 교류 및 경제협력에 따른 전력 수급정책 등 여건 변화
30	김대중	외국인 근로자 인권보호대책 관련 건의	합의	2000. 6. 29.	불법체류 축소 제도개선 방안 마련, 실태조사 및 보호대책 마련, 외국인 근로자와 내국인간 상호존중 및 문화적 이해증진 위해 노력	본위원회	본위원회	외국인 근로자 임금체불과 산업재해 예방 및 구제 노력	노동정책	인권, 근로조건, 임금체불, 산업재해, 문화적 이해증진	불법체류 외국인 대책 노사정 협의

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
31	김대중	금융산업 발전과 금융개혁 추진방향 합의	합의	2000. 7. 12.	은행 자율성 저해 규제 일소, 2단계 금융개혁은 정부주도 강제적 합법 없음	본위원회	본위원회	금융개혁 대타협, 합의 내용을 국무총리 훈령 또는 국무회의 결정사항으로 대외에 공표·시행	금융정책	자율성, 시장원리, 정상화, 부실채권, 단체협약	2단계 금융개혁 준비, 2000. 7. 1. 금융노조 파업을 앞두고 노사정 위원회의 중재 노력으로 노정 간 합의 도달
32	김대중	체신부문 인력감축 규모 결정 및 정밀직무분석 실시	합의	2000. 8. 31.	2000년 감축분 계획대로 감축, 2001년 이후 3,756명은 정밀 직무분석 실시 후 감축규모 및 시기 결정	본위원회	본위원회	정밀 직무분석 용역 조기시행	공공정책	인력감축, 직무분석	체신부문 구조조정 협의
33	김대중	세제개편방안	합의	2000. 8. 31.	모든 공적연금 및 개인연금 보험료 소득공제, 동 연금소득에 과세하는 방식으로 연금 과세체계를 중장기적으로 전환, 의료비 공제한도 상향 추진	본위원회	본위원회	기득권은 최대한 보장	노동보험	소득공제, 특별공제, 소득파악	근로자 세제혜택 협의
34	김대중	2차 금융 구조조정과 고용안정을 위한 대정부 제안	제안	2000. 9. 4.	구조조정 투명성·민주성 강조, 경영평가위원회 구성 시 정부는 노사정위원회와 충분히 협의, 금융산업 퇴직자 서비스 프로그램 마련	특별위원회	금융부문 구조조정 특별위원회	2000. 7. 12. 금융산업 발전과 금융개혁 추진방향 성실 이행 촉구	금융정책	구조조정, 지주회사, 공격적자금, 인력감축	2차 금융 구조조정은 금융불안 해소 및 금융산업 경쟁력 강화를 위한 최우선 과제

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
35	김대중	부패방지법 등 제정촉구 결의문	합의	2000. 10. 5.	2·9 사회협약에 따라 부패방지법 제정 촉구	본위원회	본위원회	노·사·정 합의정신 존중	공공정책	국민적 우려, 합의정신	1998. 2. 9. 사회협약 이행 촉구
36	김대중	근로시간단축 관련 합의문	합의	2000. 10. 23.	연간 2,497시간에 달하는 근로자의 일하는 시간을 빠른 시일 내에 2,000시간 이하로 감축, 주 40시간-5일제 도입	본위원회	본위원회	수량위주 경영 방식에서 창의적이고 활력 있는 생산체제 목표	노동정책	휴일, 휴가, 근로시간, 생산성, 경쟁력 의식, 관행	지식 정보화 사회에 대비해 근로자 삶의 질 및 창의력 향상, 국가 경쟁력 제고
				2000. 10. 21.		특별위원회	근로시간 단축 특별위원회				
37	김대중	근로자복지 기본법 제정 관련 합의문	합의	2000. 10. 23.	근로자 재산형성 및 세제지원, 중앙근로자복지정책위원회 설치	본위원회	본위원회	삶의 질 개선과 근로의욕 증진 및 생산적 복지	노동복지	생산적 복지, 우리사주	근로자 삶의 질 향상 및 근로의욕 증진, 우리 사주 활성화
38	김대중	철도 구조조정 계획 관련 합의문	합의	2000. 12. 14.	인력감축 계획대로 시행, 열차 1인 승무화 단계적 시행, 철도 민영화의 경우 철도청(충분한 준비) 및 철도노조(경쟁력 확보 전제)의 의견 각각 명기	본위원회	본위원회	정부 세부계획 확정 전 합의	공공정책	정원감축, 1인 승무, 민영화, 고속철도	열차 1인 승무화 등 철도부문 인력감축 논란
				2000. 12. 14.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				
39	김대중	금융 구조조정 계획 관련 합의문	합의	2000. 12. 22.	4개 은행(한빛·평화·광주·경남)을 금융지주회사 자회사로 편입, 인력감축 및 합병은 노사 협의	본위원회	본위원회	반기별 MOU 이행상태 점검해 추가 공적자금 투입 여부 결정	금융정책	자회사, 지주회사, 노사 협의, 공적자금, 합병	이전 합의에 근거해 구조조정 논의
40	김대중	단체협약 실효성 확보방안	합의	2000. 12. 22.	단체협약 중 임금·근로시간· 안전보건·쟁의행위 등에 관한 사항 위반 시 1천만원 이하 벌금	본위원회	본위원회	향후 제도개선 방안 지속 논의	노사관계	제도개선, 실효성	단체협약 위반 처벌 강화

한국 노동정책의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
41	김대중	노동조합 및 노동관계조정법 개정방안	합의	2001. 2. 9.	기업단위 복수노조 허용 및 노조전임자 급여지급 금지 규정 2006. 12. 31.까지 유예	본위원회	본위원회	관련법 시행 5년 유예	노사관계	전임자, 복수노조, 교섭창구	전임자 및 복수노조 관련법 시행 임박
42	김대중	직업훈련 개선방향 관련 합의문	합의	2001. 7. 31.	노사 참여 활성화, 재정 안정 및 보험료율 체계 합리화, 근로자학습재원 조성	본위원회	본위원회	노조학습기금 포함 외국 사례 분석	직업능력 개발	직업능력 개발, 보험료율, 교육훈련, 학습재원	지식기반경제, 인적자원, 산업환경 및 노동시장 구조 변화
43	김대중	체신부문 인력감축계획에 관한 합의문	합의	2001. 7. 31.	체신부문 인력감축계획 2001년 이후 3,756명 감축을 2001년 998명으로 조정	본위원회	본위원회	우편집중국 및 우체국 신설 소요인력은 2002년에 증원 적극 검토	공공정책	인력감축, 노동강도	한국행정 연구원의 우정사업 정밀직무분석 연구 결과
				2001. 7. 31.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				
44	김대중	근로시간단축에 관한 공익위원의 제안	제안	2001. 9. 27.	업종별·규모별로 5년에 걸쳐 단계적 단축, 임금수준 보전	특별위원회	근로시간 단축 특별위원회	공익위원 명의	노동정책	근로시간, 휴가 사용 촉진, 탄력적 근로시간, 생리휴가, 보상휴가, 특례	지식정보화 시대 근로자 삶의 질 향상 및 국가 경쟁력 제고
45	김대중	한국통신과 정보통신노련간 통신기술/ 산업개발 민영화 관련 합의문	합의	2001. 10. 5.	한국통신기술 3년간 975억원 순매출 보장, 한국통신산업개발 사업권 3년 보장	본위원회	본위원회	한국전기통신 공사- 정보통신 노련 명의	공공정책	민영화, 우리사주, 종업원 지주제	중사원 고용안정
				2001. 10. 5.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
46	김대중	한국도로공사와 고속도로 정보통신공단 간 합의사항	합의	2001. 11. 20.	사업권 5년 보장	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	공기업 자회사 민영화 논의 일단락	공공정책	민영화, 고용보장	고용불안 대책 노사정 협의
47	김대중	청년층 고용창출을 위한 합의문	합의	2002. 7. 22.	인적자원개발 효율화 및 직업정보 인프라 구축, 채용과정에서 불합리한 차별 해소, 기업 투자 촉진	본위원회	본위원회	자원 낭비 최소화, 성장잠재력 극대화	노동정책	인력수급, 일자리 불일치, 인적자원, 기업투자	지식기반경제 시대 국가 경쟁력 향상
48	김대중	비정규근로자 대책 관련 노사정 합의문	합의	2002. 7. 22.	비정규직 범위와 통계 개선, 근로감독 강화, 사회보험 적용 확대 및 복지 확충, 한시적 근로자 파악 위해 경제활동 인구조사 부가조사 문항 수정	본위원회	본위원회	비정규직 규모 및 실태 파악을 위해 가구조사에 더해 사업체조사 병행 실시	노동정책	비정규직, 취약 근로자, 근로감독 사회보험, 경제활동 인구조사 부가조사	경제위기 극복, 산업구조 다변화·고도화 경향으로 비정규직 증가
				2002. 7. 22.		특별위원회	비정규직 근로자대책 특별위원회				
49	김대중	(주)고속도로정보 통신공단 민영화 관련 합의문	합의	2002. 7. 22.	유지관리부문 사업권 5년 보장, 2001. 11. 매각입찰공고, 유찰시 종업원지주제 검토	본위원회	본위원회	정부 당초 계획은 2001년 민영화	공공정책	사업권, 지배구조, 민영화, 희망퇴직금	공공부문 구조조정 특별위원회 분과위원회 권고에 따른 논의
				2002. 7. 22.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
50	김대중	(주)고속도로 관리공단 민영화 관련 합의문	합의	2002. 7. 22.	민영화 1년 유예, 노사는 경영혁신	본위원회	본위원회	정부 당초 계획은 2001년 민영화	공공정책	민영화, 경영합리화	공공부문 구조조정 특별위원회 분과위원회 권고에 따른 논의
				2002. 7. 22.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				
51	김대중	(주)한국건설 관리공사 민영화 관련 합의문	합의	2002. 7. 22.	국회 계류 한국건설관리공사법안 심의 과정 감안해 처리	본위원회	본위원회	정부 당초 계획은 2001년 민영화	공공정책	민영화, 한국건설 관리공사 법안, 정기국회	공공부문 구조조정 특별위원회 분과위원회 권고에 따른 논의
				2002. 7. 22.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				
52	김대중	(주)뉴하우징 민영화 관련 합의문	합의	2002. 7. 22.	임대목적 영구·국민·공공 임대주택 및 외국인 임대주택 관리는 (주)뉴하우징이 계속 수행, 분양 목적 5년 임대주택· 전세주택 관리는 2002년 말까지 민간위탁 완료	본위원회	본위원회	임대 목적 주택 관리는 공공성 유지, 분양 목적 주택은 민간에 위탁할 때 고용 불안 야기되지 않도록 노력	공공정책	임대주택, 분양주택, 민간위탁	공공부문 구조조정 특별위원회 분과위원회 권고에 따른 논의
				2002. 7. 22.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				
53	김대중	항만 및 철도 하역관련 합의문	합의	2002. 7. 22.	항만하역·철도소운송 요금 매년 3월 중 인가·시행, 철도소운송 요금표상 최고한도액제 폐지, 철도하역시장관리방안 마련	본위원회	본위원회	한국남동발전(주) 영동화력발전처 석탄화력 기계화로 인한 하역노동자 실업 보상방안 강구	노동정책	항만하역, 철도, 운송 요금, 설비 노후화, 실업	노조측 제기 문제점 종합적으로 논의
				2002. 7. 22.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
54	김대중	노동쟁의 조정제도와 관행 개선을 위한 합의문	합의	2002. 7. 22.	공익위원 중립성 유지, 조정담당 공익위원 다양화, 사적조정 활성화, 행위규범 정립	본위원회	본위원회	노사분쟁 합리적 해결, 건전한 쟁의문화 정착	노사관계	중립성, 사적조정, 노동쟁의 문화, 교섭 관행	건전한 쟁의문화 정착
55	김대중	한국도로공사와 고속도로 관리공단 간 합의사항	합의	2002. 9. 3.	사업권 5년 보장	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	한국도로공사와 고속도로관리 공단의 합의사항을 공공특위 합의문으로 채택	공공정책	민영화, 고용보장	고용불안 대책 노사정 협의
56	김대중	근로자 학습재원 관련 합의문	합의	2002. 11. 21.	노·사·정이 공동으로 근로자 학습재원 조성, 가칭 근로자 학습재원 심의평가위원회 설치·운영, 근로자 직업능력개발 촉진 역량 강화	본위원회	본위원회	2001. 7. 31. 직업훈련제도 개선방향 관련 합의문에 명시된 근로자 학습재원 조성방안 마련	노동교육	학습재원, 직업능력 개발, 노사 참여	평생학습사회 근로자 직업능력 개발
57	김대중	근로소득세제 개편 관련 합의문	합의	2002. 11. 21.	소득 불균형 해소 위해 소득공제 한도 인상	본위원회	본위원회	향후 노사정 위원회에서 상호 긴밀히 협의	노동복지	소득공제	근로의식 고취, 소득 불균형 문제 해소
58	노무현	비정규직 근로자 대책 공익위원안	제안	2003. 5. 28.	기간제의 경우 일정 기간이 지나면 기간의 정함이 없는 근로계약으로 간주, 근로자파견업종이 아닌 불법파견 근로자는 사용자업주에 직접고용된 것으로 간주	특별위원회	비정규직 근로자대책 특별위원회	공익위원 명의	노동정책	기간제, 파견근로, 차별금지	비정규직 지속 증가 양상이 사회 양극화 주된 원인

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
59	노무현	고용안정사업 제도개선 관련 합의문	합의	2003. 7. 25.	전문가 실태조사와 분석 결과를 노·사에 제출하고 의견을 수렴해 제도개선 반영	본위원회	본위원회	고용안정사업 실효성 제고	노동보험	고용안정, 제도개선	실업을 상승에 따른 고용불안 증대
60	노무현	배전분할 관련 공동연구단 구성 등 결의	권고	2003. 8. 27.	합리적인 전력망 사업 개혁방안 연구, 배전분할 타당성·쟁점·해외사례 검토 (노·정 각 1인, 노·정 추천 전문가 각 2인, 공공특위 위원장 추천 중립인사 2인 등 8인으로 구성)	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	공동연구단에서 노·정은 의견만 제시	공공정책	배전분할, 타당성	전력망산업의 합리적 개혁방안 공동연구 필요
61	노무현	고속도로 관리공단 민영화 합의사항 관련 권고문	권고	2003. 12. 16.	5년 고용보장, 사업물량 보장 관련 한국도로공사에 이행 권고	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	합의당사자인 한국도로공사에 고용보장 권고	공공정책	사업물량, 고용보장	이행점검반 권고에 따라 노사정 협의
62	노무현	손해배상·가압류 관련 노사정 합의문	합의	2003. 12. 17.	노동계는 법령에 합당한 쟁의행위, 경영계는 합리적 민사책임 요구, 정부는 관련 제도 보완	노사정 대표 협상	노사정 대표 협상	한국노총위원장, 한국경총회장, 노동부장관, 노사정위원장 명의	노사관계	쟁의행위, 손해배상, 가압류, 합리적 노사관계	산업현장 노사갈등 확산 방지
63	노무현	일자리만들기 사회협약	합의	2004. 2. 10.	노사정 협력 정착, 기업하기 좋은 환경 투자 촉진, 고용안정 및 격차완화, 성장기반 확충	본위원회	본위원회	일자리만들기 사회협약은 별도로 이행평가 위원회 구성, 점검 결과 55개 항목 중 완료 20건, 종결 8건으로 평가	노동정책	일자리, 투자 촉진, 규제완화, 취약계층, 사회 안전망, 사회협약	내수 부진 및 투자 감소, 경제성장에도 일자리 감소, 산업공동화, 양극화 및 청년실업 증가

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
64	노무현	국가직무/직업 능력표준 개발 관련 합의문	합의	2004. 3. 31.	2001. 7. 31. 직업훈련개선방향 관련 합의문 근거 표준 개발, 일-교육-훈련-자격 연계	본위원회	본위원회	노·사 참여 활성화 위해 공동노력	직업능력 개발	직업능력 개발, 노사 참여	근로자 직업능력개발 긴요
65	노무현	고용보험 전문위원회 활성화를 위한 합의문	합의	2004. 3. 31.	실무위원회 구성, 심의안건에 신규·계속사업 추가, 고용보험전문위원회에 기획예산처기금평가위원회 평가 보고서 등 평가 결과 보고	본위원회	본위원회	기금운용 주체 책임성·전문성 강화	노동보험	고용보험 전문 위원회, 보험료, 기금운용	고용보험 기금의 투명하고 효율적인 운용
66	노무현	우리사주제도 활성화를 위한 합의문	합의	2004. 6. 30.	스톡옵션형 우리사주제도 도입, 차입형 우리사주 상장·등록법인도 인정	본위원회	본위원회	노사협력 증진, 근로자 재산형성	금융정책	우리사주, 세제지원, 스톡옵션	우리사주 취득기회 제한, 장기보유 미흡, 관리운영의 복잡성
67	노무현	전력산업 배전분할 관련 결의문	합의	2004. 6. 30.	정부의 도매시장 경쟁을 위한 배전분할 추진 중단, 한국전력공사 배전사업부문의 독립사업부제 도입 단계 시행	본위원회	본위원회	전력요금체계 합리적 개선 등 공동연구단 추가 연구과제 적극 검토	공공정책	도매시장, 배전분할, 전력요금	합리적인 전력망산업 개혁방안 공동연구단 연구 결과 근거로 노사정 협의
				2004. 6. 17.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				
68	노무현	고용서비스 선진화를 위한 합의문	합의	2004. 9. 15.	공공-민간 협력 및 효율성 제고, 인터넷 셀프서비스 확대, 고용안정센터 기능 강화, 취약계층 지원 및 교육훈련 강화	본위원회	본위원회	사회안전망 차원에서 고용안정서비스 선진화	노동정책	효율성, 고용 서비스, 채용관행, 고용안정 센터, 파트너십	국경 없는 세계화·정보화 시대, 고용 안정서비스 선진화

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
69	노무현	근로소득보전세 제도 마련을 위한 합의문	합의	2004. 12. 29.	근로자는 성실한 소득신고, 사용자는 투명한 과세자료 제출, 정부는 근로빈곤 자립 지원	본위원회	본위원회	저소득 가구 조세제도 소득보전 통한 빈곤 극복 지원	금융정책	근로소득 보전세, 사회보장, 근로빈곤층	근로빈곤가구 근로 동기부여
70	노무현	철도하역노동자 보호대책 관련 권고문	합의	2004. 12. 29.	향운노조·대한통운·철도청 3자는 철도하역노동자 근로조건 개선을 위해 공동노력, 철도청 지위는 2005. 1. 1.부로 한국철도공사가 승계, 본 권고 이후 향운노련 철도하역노동자 총인원을 증원하지 아니함	본위원회	본위원회	철도운송업법 폐지에 따른 후속조치 강구	노사관계	근로조건, 철도 소화물, 철도 하역산업	전국향운 노력축이 제기한 보호 대책과 관련해 노사정 협의
				2004. 12. 14.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				
71	노무현	바람직한 노사관계교육 활성화를 위한 권고문	합의	2006. 3. 31.	노사 교육내용과 방법 공동개발, 정부 및 지자체 지원, 교과과정에 관련 교육 반영 노력	본위원회	본위원회	노·사간의 의식 및 관행 개선	노동교육	교과과정, 직업관, 노동관	노·사 의식 및 관행 개선을 위해 기존 노사관계교육 개선 시급
				2005. 3. 10.		소위원회	노사관계 소위원회				
72	노무현	2006년 정부투자기관 예산편성지침 관련 대정부 권고문	합의	2006. 3. 31.	정부측으로부터 2006년 정부투자기관 예산편성지침을 청취한 뒤 토론, 총 인건비 예산 2005년 말 정원 기준 편성 권고	본위원회	본위원회	현원 기준 정부측안 수정 권고	공공정책	인건비, 정원	정부에 지침 수정 주문
				2005. 11. 10.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				
73	노무현	노사참여형 평생학습 활성화 합의문	합의	2006. 3. 31.	지역·업종별 노사공동 평생학습협의체 구성, 기업 현장훈련(OJT) 지원 강화	본위원회	본위원회	인적자원개발 평생학습시스템 구축	직업능력 개발	평생학습, 인적자원 개발, 현장 훈련(OJT)	지식기반사회, 국가 경쟁력 강화, 평생 학습시스템 구축
				2005. 6. 24.		소위원회	경제소위원회				

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
74	노무현	비정규직 및 중소기업 근로자 직업훈련 관련 합의문	합의	2006. 3. 31.	인력개발인증제 도입, 비정규직 훈련 수강 지원금 확대, 커리어 컨설턴트제 도입 검토	본위원회	본위원회	정부는 비정규직 자기주도 훈련 활성화 모색	직업능력 개발	자기개발, 인적자원 개발, 커리어 컨설턴트	비정규직 및 중소기업 근로자 직업훈련 형평성 제고
75	노무현	대리운전 제도에 관한 대정부 건의문	합의	2006. 3. 31.	대리운전 서비스 자동차 범위는 비상업용승용자동차로 제한, 대리운전 자격요건 규정, 이용 요금은 자율로 하되 관할관청 신고, 대리운전 서비스 제공 시 표지 게시 또는 부착, 근로조건 보호 및 안정성 확보를 위해 산재나 의료보험 가입 추후 검토	본위원회	본위원회	전국대리운전자 협회(가칭), 한국 대리운전협회(가칭), 전국택시노련, 전국택시운송사업조합 연합회, 전국개인택시운송사업조합연합회 등 5개 단체 참여	노사관계	제도화, 도로교통, 자가운전, 산재보험, 의료보험	대리운전 행위 급증에도 비제도화, 보험가입 미비 등으로 사회문제 부각
				2006. 3. 31.		업종별 협의회 형태	운수부문 정책협의회				
76	노무현	정부투자기관 명예퇴직제도 관련 합의	합의	2006. 3. 31.	정부투자기관 명예퇴직 근속요건 20년 이상에서 15년 이상으로 완화	본위원회	본위원회	제도변경에 따른 추가 재원소요 없도록 추진	노사관계	명예퇴직, 근속요건, 경영효율성	인사체제 해소 및 조직 활성화
				2006. 3. 31.		특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회				
77	노무현	저소득근로자 보육서비스 활성화 방안 관련 합의문	합의	2006. 3. 31.	저소득층 밀집지역·농어촌에 국공립시설 확충, 직장보육시설 확대, 방과 후 보육	본위원회	본위원회	여성의 경제활동 참가 제고	노동복지	육아, 보육료, 직장보육 시설, 방과 후 보육	저출산, 고령화, 보육비 부담
				2006. 3. 31.		소위원회	사회소위원회				

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
78	노무현	노사정위원회 및 노동위원회 개편에 관한 노사정합의문	합의	2006. 4. 27.	노사관계법·제도 선진화방안(로드맵) 관련 노사정위원회 및 노동위원회 개편방안	노사정 대표자회의	노사정 대표자회의	노사정위원회 명칭을 경제사회 발전노사정 위원회로 변경	노동정책	업종별, 지역별 협의회, 독립성, 효율성	노동시장 양극화 해소, 일자리 창출
79	노무현	공공기관의 운영에 관한 법률 제정(안)에 관한 대정부 공익위원 권고문	권고	2006. 5. 30.	공공기관운영위원회 노동계 참여는 시행령에 규정, 노동계 추천 전문가를 비상임이사로 임명(종업원대표가 추천하는 외부민간전문가 1인)	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	공익위원 명의, 자율책임경영 및 투명성 강화 등 입법 취지에 공감대 형성했지만 일부사항 노·정 이견	공공정책	노동계 참여, 공공성, 비상임이사	공익위원 입장 정부 입법에 참조·반영 목적
80	노무현	금융부문 교육훈련 및 전직지원체계 구축을 위한 공익위원 권고문	권고	2006. 7. 12.	금융부문 인적자원개발에 관한 노사정 공동선언 채택, 금융부문인적자원개발위원회 구성과 운영 및 기금 설치	특별위원회	금융부문 구조조정 특별위원회	공익위원 명의	직업능력 개발	직무능력, 인적자원 개발, 전직지원, 노사 합의	선진국에 비해 낙후된 금융부문 경쟁력 강화
81	노무현	퇴직연금제도 경영평가지표 도입과 관련한 공익위원 권고문	권고	2006. 8. 28.	2006년 정부투자기관 경영평가 지표 중 퇴직연금 항목 철회 권고	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	공익위원 명의	공공정책	퇴직연금, 예금자 보호법, 수급권	경영평가지표 퇴직연금 항목 도입에 노동계 문제 제기
82	노무현	노사관계 선진화를 위한 노사정 대타협 선언문	합의	2006. 9. 11.	기업단위 복수노조 허용 및 노조전임자 급여지원 금지 규정 시행 2009. 12. 31.까지 3년간 유예, 직권중재제도 폐지, 부당해고 벌칙 삭제, 근로계약·해고통지 서면화	노사정 대표자회의	노사정 대표자회의	이상수 노동부 장관, 이용득 한국노동 위원장, 이수영 한국경총 회장, 손경식 대한상의 회장, 조성준 노사정 위원장 명의	노사관계	노동 기본권, 선진화, 전임자, 복수노조, 국제노동 기준, 노사협의회	대립적 노사관계 사회통합 저해, 노사관계 선진화 지속가능 성장

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
83	노무현	공적연금제도 사각지대 해소를 위한 공익위원 권고문	권고	2006. 10. 18.	국민연금 수급권 보장 위해 저소득 근로계층 보험료 지원, 실업급여 등 공적급여 수급기간 중 연금보험료 지원, 육아·군복무 기간 등에 대한 기여인정제 마련, 국민기초생활보장제도 부양의무자조건 완화	소위원회	사회소위원회	공익위원 명의	노동보험	기여지원, 기여인정, 국민기초생활보장, 부양 의무자, 소득인정	국민연금 제도만으로 노후소득보장 사각지대 해소 한계
84	노무현	DB정보통신(주) 민영화 관련 권고문	권고	2006. 11. 6.	한국도로공사는 2001년 노사정위원회 합의문 정신을 살려 DB정보통신(주)에 대해 2007년부터 3년간 기존 사업물량 보장	특별위원회	공공부문 구조조정 특별위원회	DB정보통신은 구 고속도로 정보통신공단	공공정책	민영화, 시장 다변화, 기술개발 투자	고용안정을 위한 사업물량 확보 협의
85	노무현	집단적 분쟁해결 시스템의 개선을 위한 합의문	합의	2006. 12. 13.	노동위원회 전문성·공정성 강화, 인사 및 예산 자율성 확대, 조정담당 상임위원 도입	본위원회	본위원회	노사분쟁 해결시스템 개선	노사관계	조정담당 상임위원, 전문가 풀, 사적조정	노사분쟁 해결시스템 한계
86	노무현	건강보험재정에 대한 국고지원 합리화방안 관련 합의문	합의	2006. 12. 13.	노·사 적정수준 보험료 부담, 정부 안정적 재정지원, 약제비 적정화 및 의료비 지불제도 개선	본위원회	본위원회	국고와 국민건강증진 기금에서의 정부지원 유지	노동보험	건강보험, 재정구조, 의료보장	가입자 보험료 부담 급격한 증가 방지
				2006. 5. 24.		소위원회	사회소위원회				
87	노무현	건강보험 가입자 간 형평성 제고 방안 관련 합의문	합의	2006. 12. 13.	2003년 7월 재정통합 이후 직장-지역 부담 불균형 구조 해소, 새로운 부과체계 개발	본위원회	본위원회	위장탈법가입 방지 위해 직·역 간 가입자격 합리적 조정	노동보험	보험료, 형평성, 가입자격	직장보험과 지역보험 간 불균형 부담 구조로 인한 갈등
				2006. 2. 22.		소위원회	사회소위원회				

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
88	노무현	4대 사회보험 중복급여 개선 방안 관련 합의문	합의	2006. 12. 13.	노·사·정부(보건복지부·노동부· 국무조정실) 사회보험중복급여 개선협의체 구성·운영	본위원회	본위원회	총 급여수준 설정, 제도 간 병급조정, 연계체계 구축	노동보험	중복급여, 병급조정, 소득보장	4대 사회보험 급여 간 연계체계 미흡
				2006. 4. 26.		소위원회	사회소위원회				
89	노무현	중고령자 노동시장 참여 확대를 위한 합의문	합의	2006. 12. 13.	중고령자 임금체계 및 고용형태 개발, 작업장 환경개선, 평생학습 프로그램 개발	본위원회	본위원회	정부 각 부처 하부기관(센터)을 연계하는 전국적 고령자 네트워크 구성	노동정책	고용형태, 평생학습, 전직지원, 사회적 일자리	인구 고령화
90	노무현	지역의 고용·인적 자원개발 체제 구축 및 활성화를 위한 합의문	합의	2006. 12. 13.	수요자 중심 고용인적자원개발 노사 공동기구 구성, 지자체 평가 정책 반영	본위원회	본위원회	지역 밀착적 고용·인적자원 개발체제 구축 및 활성화	직업능력 개발	인적자원, 정책 조정, 파트너십	지식정보화 사회에 맞는 고용 및 인적자원개발
				2006. 9. 28.		소위원회	경제소위원회				
91	노무현	노사관계 패러다임 전환을 위한 노사주도의 정책사업 추진 기본합의문	합의	2006. 12. 13.	(재)한국국제노동재단을 확대·개편해 2007년 2월 중 노사발전재단 설립	본위원회	본위원회	노사공동의 다양한 정책사업 적극 개발·추진	노동정책	노사공동 정책사업, 노사발전 재단, 파트너십	국제경쟁, 양극화, 저출산, 고령화
92	노무현	산업재해보상 보험 제도 개선에 관한 합의문	합의	2006. 12. 13.	재정·징수, 요양·재활, 급여체계, 보험적용, 관리 운영체계 등 5개 분야, 42개 과제, 80개 항목에 이르는 포괄적 합의	본위원회	본위원회	산재보험 40년 역사 최초의 노사정 합의	안전보건	보험료, 형평성, 사회복귀, 보장성, 노사 참여, 사회안전망	산재보험 요양 관리, 재활 서비스, 급여 체계 등에서 산재근로자 보호 취지에 미흡
				2006. 12. 13.		특별위원회	산업재해 보상보험 발전위원회				

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
93	노무현	제조업 경쟁력 강화와 양질의 일자리 창출을 위한 합의문	합의	2006. 12. 13.	산업구조 고도화, 고용창출형 외국인투자 유치, 부당한 단가인하 및 불공정거래 시정	본위원회	본위원회	대기업 임금안정, 중소기업 임금 및 근로조건 개선, 정부는 이를 지원	노동정책	양질의 일자리, 투자유치, 산업구조 고도화, 불공정 거래, 파트너십	급속한 세계화, 산업구조 변화
				2006. 12. 8.		특별위원회	제조업발전 특별위원회				
94	노무현	고속도로 관리공단 민영화 관련 권고문	권고	2007. 11. 19.	한국도로공사는 2002년 노사정위원회 합의 및 고속도로관리공단과의 합의 정신을 존중해 3년 동안 기존 사업물량 보장	업종별 위원회	공공부문 위원회	2002. 9. 3. 한국도로공사와 고속도로 관리공단 합의사항 (사업권 5년 보장) 후속조치	공공정책	사업물량, 민영화, 자구계획	도로공사와 공단 간 근로자 고용보장 합의사항 이행 촉구
95	노무현	일과 직업 및 노사관계에 대한 학교교육 관련 권고문	합의	2007. 12. 4.	개인적 성취와 사회적 기여의 의미를 균형 있게 교육해 올바른 노동관·직업관 함양, 국민공통기본과정에서 모든 학생이 노동과정에서 보장되는 근로자 권리와 노사관계 중요성을 이해할 수 있도록 교육	본위원회	본위원회	교육부 8차 교과과정 개편에 즈음해 일과 노동에 대한 긍정 서술 주문	직업능력 개발	진로교육, 노동관, 직업관, 노사관계	학생들의 일과 직업에 대한 올바른 이해, 직업선택 및 노사관계 등에 대한 태도가 국가경제에 중요한 영향을 미침
				2007. 1. 11.		의제별 위원회	노사관계 발전위원회				
96	노무현	상생의 새로운 노사관계 패러다임 구축을 위한 선언	합의	2007. 12. 4.	사회적 협의 통한 대화와 타협의 문화, 작업장 혁신을 위한 노사파트너십, 유연안정성을 위한 하이로드 (고임금·고참여·고훈련·고혁신) 전략, 인적자원개발 분야 중심 사회적 대화 활성화	본위원회	본위원회	사회의 소모적 갈등 극복, 대화와 타협을 통한 사회통합 및 동반성장	노동정책	사회적 협의, 노사 파트너십, 하이로드, 패러다임	성장잠재력 위축, 사회 양극화, 저출산, 고령화, 세계화, 개방화

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
97	노무현	비정규직법 시행에 따른 중소기업 지원방안 관련 합의문	합의	2007. 12. 21.	중소기업 비정규직 고용안정 및 처우개선, 비정규직 차별 해소 및 정규직 전환 지원	본위원회	본위원회	노·사·정 구체적 지원방안 계속 논의	노동정책	고용안정, 처우개선, 직업능력 개발, 사회보 사각지대	비정규직 관련법 차별금지 규정 확대 적용으로 중소기업에 어려움 집중
				2007. 12. 21.		의제별 위원회	비정규직법 후속대책 위원회				
98	이명박	고용안정을 위한 임금체계개선 관련 합의문	합의	2008. 5. 8.	직무가치와 숙련요소 확대하는 임금체계 개편, 지역별·업종별 직업능력개발사업 활성화, 고령자 정년 이후 고용유지 노력	본위원회	본위원회	저출산·고령화 인력부족에 따른 고용불안 대책	직업능력 개발	차별시정, 임금체계, 직무가치, 숙련요소, 임금피크제	글로벌경쟁, 심화, 저출산, 고령화, 비정규직 증가, 중고령자 퇴직
				2008. 5. 8.		의제별 위원회	임금체계 개선위원회				
99	이명박	단체교섭 체계개선을 위한 노사정 합의문	합의	2008. 5. 8.	교섭구조와 수준의 선택은 노·사 자율, 교섭의 자율성·독립성 원칙 상호 존중, 산별교섭 비효율성 완화·제거	본위원회	본위원회	노사관계 불안 원인인 산별교섭 지속 갈등 개선	노사관계	노사 자율, 산별교섭, 교섭체계	초기업단위 노조원 비중 증가, 산별교섭 관련 노사 간 지속적 갈등
				2008. 5. 8.		의제별 위원회	단체교섭 체계개선 위원회				
100	이명박	지역고용 거버넌스 선진화를 위한 노·사·공익위원 권고문	권고	2008. 5. 8.	고용·인적자원개발정책 통합거버넌스와 원스톱센터, 정보네트워크 시스템 구축, 지역고용포럼 활성화 및 국제협력 네트워크 구축	본위원회	본위원회	노사관계발전 위원회 노·사·공익위원 명의 권고문을 본위원회가 채택	직업능력 개발	인적자원 개발, 통합 거버넌스, 전달체계, 노동시장 협의체	일자리 질과 소득분배가 함께 악화되는 고용위기 시대
				2008. 5. 8.		특별위원회	노사관계 발전위원회				

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
101	이명박	산업안전보건 제도 개선에 관한 합의문	합의	2008. 10. 29.	재래형 및 새로운 재해와 직업병 감소, 법·제도 개선과 노·사 참여 확대, 10인 미만 사업장과 취약계층 특수건강진단 비용 산재기금으로 지원	본위원회	본위원회	2006년 산업재해보상보험발전 위원회에서 합의한 산재예방사업비의 일반회계 지원 확대 이행 촉구	안전보건	법·제도 노·사 참여, 효율화, 취약계층	재래형 재해 반복, 새로운 유형 재해 및 직업병 출현
				2008. 10. 29.		의제별 위원회	산업안전 보건제도 개선위원회				
102	이명박	고용보험제도 발전을 위한 합의문	합의	2008. 10. 29.	고용보험기금 안정화·효율화, 중소기업과 취약계층 지원, 고용정책심의회 노사위원 확충, 공공·민간 연계 파트너십으로 고용보험 전달체계 개선	본위원회	본위원회	고용보험제도 발전 위한 핵심과제 도출	노동보험	고용보험, 전달체계, 요율조정, 고용안정·직업능력 개발사업	고용보험제도 한 단계 발전, 중소기업과 취약계층에 대한 효과적인 지원체계 마련
				2008. 10. 29.		의제별 위원회	고용보험 제도발전 위원회				
103	이명박	공공기관 경영합리화 기본 합의문	합의	2008. 10. 29.	경영정보 공개, 사회공헌활동, 생산성·직무·성과·숙련 반영 임금체계 구축, 상생 노사협력	본위원회	본위원회	투명·윤리경영과 사회적 책임성, 임금 합리화 및 경영 효율화	공공정책	투명·윤리 경영, 합리화, 효율화, 노사관계	공공기관 경영합리화 추진
				2008. 8. 22.		업종별 위원회	공공부문 위원회				
104	이명박	경제위기 극복을 위한 노사민정 합의문	합의	2009. 2. 23.	글로벌 금융위기 극복 위한 각 경제주체 실천사항, 노사 고통 분담 통한 일자리 유지·나누기, 임금동결·절감노력 지원, 중소기업 빈일자리 채우기, 비정규직 고용안정, 실업급여 확대 및 비정규직 사회보험 가입률 제고	노사민정 비상대책 회의	노사민정 비상대책 회의	2·23 노사민정 합의 이행점검단 구성, 2009. 3. 6. 부터 2010. 3. 5. 까지 운영, 노·사·정·공·시민사회 등 13인 참여	노동정책	고통분담, 일자리, 사회 안전망, 인재육성, 미래 성장산업, 사회적 대화	수출 감소 및 내수 위축으로 마이너스 성장 예상, 고용 사정 악화, 노사민정 참여와 협력 필요

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
105	이명박	비정규직 입법효과 평가체계 구축 관련 합의문	합의	2009. 6. 5.	2007년 7월 시행 비정규직법 평가체계 구축, 고용 형태별 및 형태간 체계적 개선효과 평가	본위원회	본위원회	비정규직법의 경제·사회적 영향 지속 평가	노동정책	고용총량, 임금, 근로조건, 통계	2007. 7. 시행 비정규직법 관련 시행효과 평가
				2009. 6. 5.		의제별 위원회	비정규직 대책위원회				
106	이명박	하역근로자의 산재보험 적용을 위한 합의문	합의	2009. 7. 17.	동아시아 물류허브 구축 위해 하역근로 환경 개선, 산재보험 관리기구 구성·운영, 산재보험료율의 업종별 적용 합리화 위해 노력	본위원회	본위원회	산재보험 관리 기구는 2009년 현재 산재보험 미가입부문 대상 우선 운영	노동보험	산재보험, 관리기구, 하역로, 퇴직금	사용자성 인정 관련 하역근로자 산재보험 사각지대 확인
				2009. 6. 10.		업종별 위원회	하역부문 위원회				
107	이명박	복수노조 교섭체계 합리화와 노조전임자 제도에 관한 공익위원의 합의문	제안	2009. 7. 20.	노동조합 설립 자유 보장, 노조의 자율적 교섭창구 단일화 원칙, 노동위원회가 업무 관장	의제별 위원회	노사관계 선진화 위원회	공익위원 명의 복수노조·전임자 제도개선 주문	노사관계	노조 설립, 교섭단위, 단체협약, 교섭창구	복수노조 및 전임자 제도개선
108	이명박	일·가정 양립 및 여성고용 촉진을 위한 공익위원안	제안	2009. 10. 29.	육아부담 완화, 출산·육아 비용 사회 분담, 일·가정 양립 위한 파트타임 및 재택근로 확대	의제별 위원회	일·가정양립 및 여성고용 촉진위원회	노사정위원회와 일·가정양립 및 여성고용 촉진위원회 공익위원 명의	모성보호	육아부담, 국공립보육 시설, 사회적 비용 분담, 의식 및 관행	여성 잠재력 활용 및 출산을 제고, 저출산·고령화 대응
109	이명박	전임자·복수노조 제도 개선 관련 노사정 합의문	합의	2009. 12. 4.	전임자 급여금지 2010년 7월 시행, 근로시간 면제제도 도입, 사업 또는 사업장단위 복수노조 허용 2012년 7월 시행, 교섭창구 단일화, 교섭대표노조 공정대표의무	노사정 대표 협상	노사정 대표 협상	장석춘 한국노총 위원장, 이수영 한국경총 회장, 임태희 노동부 장관 명의	노사관계	전임자, 복수노조, 교섭창구	선진 노사관계는 경제사회 발전 건인차

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
110	이명박	노사문화 선진화를 위한 노사협력사업 관련 권고문	합의	2010. 9. 30.	노사협력 증진, 생산성 및 근로생활 질 향상, 산업안전보건 증진, 일·가정 양립 지원 관련 교육·홍보·상담사업	본위원회	본위원회	2010년을 노사문화 선진화 원년으로	노동정책	고성과 작업장, 노사협력, 중립적 분쟁조정 전문가 양성	상생협력 노사관계와 가치창출 및 사회공헌 중심 노사문화 정착 공감대
				2010. 9. 27.		의제별 위원회	노사문화 선진화 위원회				
111	이명박	공공고용서비스 강화 및 민간고용서비스 활성화를 위한 합의문	합의	2010. 9. 30.	공공부문-민간부문 역할분담 및 상호보완, 종합인재서비스업 육성, 민간인력 확대, 워크넷 기능 고도화 및 청년 전용사이트 잡영(Job-Young) 활성화	본위원회	본위원회	민간고용서비스 1997년 ILO 협약 제181호로 긍정 기능 인정 불구 미활성화	노동정책	고용 서비스, 고용창출	글로벌 경제위기 따른 일자리 부족, 평생직장에서 평생고용으로 전환
				2010. 7. 14.		의제별 위원회	고용서비스 발전위원회				
112	이명박	장시간 근로관행 개선과 근로문화 선진화를 위한 노사정 합의문	합의	2010. 9. 30.	2020년 이내에 연간 근로시간 1,800시간대로 단축, 근로자와 기업 여건에 맞는 근로형태 개발, 양질의 파트타임, 생산성-직무 반영 임금체계	본위원회	본위원회	장시간 근로는 근로의 질 저하 및 저출산 추세와 연결되는 선진화 걸림돌	노동정책	장시간 근로, 근로형태, 임금체계	글로벌 금융위기 이후 새로운 질서 확립
				2010. 6. 8.		의제별 위원회	근로시간· 임금제도 개선위원회				
113	이명박	중앙정부-지자체 간 고용서비스 연계·협력을 위한 합의문	합의	2010. 9. 30.	중앙정부-지자체 역할 정립, 지역맞춤형 일자리 창출 및 고용·인적자원 개발 등 지역 고용전략 수립 위해 인적·물적 지원 및 조정 기능 강화, 수요자 중심 고용서비스 체계 구축	본위원회	본위원회	2011년부터 지자체 지원 및 담당자 직무교육 강화, 원스톱 시스템 운영, 고용정보망 구축	노동정책	지역맞춤형 일자리, 인적자원 개발, 취업 정보, 취업 지원서비스	글로벌 경제위기로 인한 일자리 부족 등 고용위기 시대
				2010. 3. 25.		의제별 위원회	고용서비스 발전위원회				
114	이명박	중소기업 고용개선을 위한 노사정 합의문	합의	2011. 6. 10.	최저임금 미만 근로자 줄이기 위해 노력, 고용여건 개선 및 인력수급 불균형 완화, 4대 사회보험 가입률 제고, 중소기업 지원모델 개발	본위원회	본위원회	중소기업고용 개선위원회 합의 도출 실패, 본위원회 의결로 합의문 채택	노동정책	최저임금 미만 근로자, 사회보험 가입률, 상생협력	중소기업 인력·자금· 기술·판매 등 제 분야에서 경영상 어려움

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
115	이명박	베이비붐세대 등 고용촉진을 위한 노사정 합의문	합의	2011. 6. 10.	점진적 퇴직 및 고용연장, 임금체계 개선 및 임금피크제·퇴직연금 활성화, 이직(예정)자에 대한 전직지원, 사회공헌형 일자리 발굴·지원, 창업지원 강화	본위원회	본위원회	베이비붐세대 고용대책위원회 합의 실패. 노사정 간담회 수정합의문 도출 이후 본위원회 의결	노동정책	고용연장, 임금 피크제, 전직지원, 직업능력 개발, 퇴직연금	급속한 고령화 및 베이비붐세대 은퇴
116	이명박	사내하도급 근로자의 근로조건 보호 가이드라인 공익위원안	제안	2011. 7. 1.	수급사업주 조치 사항, 원사업주 강구 사항, 원사업주-수급사업주 공동노력 사항	의제별 위원회	노동시장 선진화 위원회	공익위원 명의	노동정책	사내 하도급, 보험료, 직업능력 개발, 적정임금	원사업주와 수급사업주 공정한 거래 질서 확립, 사내하도급 근로자 배려 필요
117	이명박	근로시간 특례제도 개선을 위한 공익위원 의견	제안	2012. 1. 27.	특례업종 범위 명확화, 사용자-근로자 대표 간 서면합의 사항 명시	의제별 위원회	근로시간 특례업종 개선위원회	공익위원 명의	노동정책	특례 업종 분류 명확화, 건강 보호, 안전 보장	근로시간 및 휴게시간 특례제도 사실상 무제한 실시 가능
118	박근혜	고용률 70% 달성을 위한 노사정 일자리협약	합의	2013. 5. 30.	규제 합리화와 중소기업 육성을 통한 양질의 일자리 창출, 취업지원 인프라 확충, 유망 중소기업 R&D 예산 지원 확대, 능력 중심 채용관행 확산, 60세 정년제도 연착륙, 장시간 근로 해소 및 직무·성과 중심 임금체계 개편	노사정 대표자회의	노사정 대표자회의	문진국 한국노총 위원장, 이희범 한국경총 회장, 방하남 고용노동부 장관 명의	노동정책	규제, 일자리, 중소기업, 중장년, 일·가정, 사회적 대화	세계경제 침체, 경쟁 심화, 수출-내수 동반 부진, 투자 위축

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
119	박근혜	세대간 상생고용을 위한 공익위원 권고문	합의	2013. 7. 13.	60세 청년 의무화, 근로시간단축 신청권, 전직·재취업 지원 확대	본위원회	본위원회	공익위원 명의 권고문을 본위원회 합의로 채택	노동정책	60세 청년, 직업훈련, 전직, 재취업	장년근로자 고용연장, 생산적 경제활동 참여 확대
				2013. 3. 8.		의제별 위원회	세대간상생 위원회				
120	박근혜	실근로시간 단축을 위한 공익위원 권고문	합의	2013. 7. 17.	초과근로시간 상한 1주일(7일)간 12시간 명시, 탄력근로 단위기간 확대, 장시간 근로 개선	본위원회	본위원회	공익위원 명의 권고문을 본위원회 합의로 채택	노동정책	특별 연장근로, 근로시간 저축계좌 제도, 교대제, 과중근로, 시간제	주 40시간제 정책에도 불구하고 OECD 최고 수준 장시간 근로 지속
				2013. 4. 4.		의제별 위원회	실근로시간 단축위원회				
121	박근혜	청년고용 증진을 위한 노사정 합의문	합의	2013. 7. 17.	세대간 상생 고용 및 좋은 일자리 창출 협력, 성공적 창직·창업 여건 조성, 청년 경쟁력 제고 위한 수준 높은 직업훈련 실시	본위원회	본위원회	청년고용촉진 특별법상 공공 청년고용 노력 의무 이행방안 강구	노동정책	차별 및 격차 해소, 실용중심 직업관, 직업훈련, 취업지원	청년실업과 고령화, 베이비붐세대 대량 퇴직 등 노동시장의 구조적 문제 해결
				2012. 10. 26.		의제별 위원회	세대간상생 위원회				
122	박근혜	산재예방시스템 선진화를 위한 합의문	합의	2013. 7. 17.	건설근로자 기초산업 안전보건교육 강화, 환산재해율 개선, 직업병 감시체계 구축, 한국산업안전보건공단 및 산업안전보건연구원 내실화	본위원회	본위원회	2011년 현재 산재사고사망률 OECD 최고 수준, 직·간접 경제적 손실액 18조원	안전보건	환산 재해율, 산업안전 보건법, 감독 및 감시 체계	산재사고 사망률 OECD 최고 수준
				2013. 2. 7.		의제별 위원회	산재예방 시스템 선진화 위원회				

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
123	박근혜	고용유인형 사회안전망 강화를 위한 노사정 합의문	합의	2013. 7. 17.	근로능력을 가진 빈곤층 (근로빈곤층)은 근로를 통한 탈수급-탈빈곤 유인, 고용-복지 연계, 사회보험 사각지대 및 고용보험제도 개선	본위원회	본위원회	고용서비스 OECD 평균 수준으로 향상 목표	노동보험	고용 서비스, 한국형 실업부조, 사회보험	1997년 외환위기, 2008년 금융위기 이후 양질의 일자리 감소
				2013. 2. 19.		의제별 위원회	고용유인형 사회안전망 위원회				
124	박근혜	노동시장 구조개선 원칙과 방향	합의	2014. 12. 23.	노사정은 동반자적·공동체적 시각으로 노동시장 구조개선 추진, 일자리 창출과 고용안정 및 사회통합 노동시장 구조개선	본위원회	본위원회	노사파트너십 정신은 생산성 향상과 일터혁신, 우선과제는 2015년 3월까지 논의 마무리	노동정책	이중구조, 원·하청, 대·중소 기업, 사회적 대화	세계화, 고령화, 정보사회화, 서비스경제화, 저성장시대
				2014. 12. 23.		의제별 위원회	제1기 노동시장 구조개선 특별위원회				
125	박근혜	양질의 시간제 근로활성화를 위한 공익위원 권고문	권고	2015. 6. 26.	일·가정 양립과 양질의 일자리 확충, 시간제 근로자 임금 등 근로조건은 비례성 원칙에 따라 결정, 양질의 시간제 근로 활성화	의제별 위원회	일·가정 양립을 위한 일자리 위원회	공익위원 명의	모성보호	일·가정 양립, 시간 선택제, 수평적 직장문화	일·가정 양립 등 일자리 수요 충족으로 노동시장 참여 확대
126	박근혜	고용친화적 보육서비스를 위한 공익위원 권고문	권고	2015. 6. 26.	국공립 및 공공형 어린이집 확충, 실수요 보육지원, 직장어린이집 활성화	의제별 위원회	일·가정 양립을 위한 일자리 위원회	공익위원 명의	모성보호	돌봄 서비스, 육아기근로 시간단축, 직장 어린이집	성장잠재력 확충, 고용률 제고, 경력단절 예방

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
127	박근혜	노동시장 구조개선을 위한 노사정합의문 -사회적 대타협	합의	2015. 9. 15.	노사정 협력으로 청년고용 활성화, 청년고용협의체 구성, 노동시장 이중구조 개선, 원·하청 및 대·중소기업 동반성장, 비정규 고용 및 차별시정 제도 개선, 사회안전망 확충, 통상임금 제도 명확화, 정년연장 연착륙, 임금체계 개편	본위원회	본위원회	9·15 대타협 이행점검단 별도 구성 운영	노동정책	청년고용, 이중구조, 동반성장, 사회 안전망, 차별시정, 정년연장, 파트너십	세계화, 저출산, 고령화, 지식·정보· 서비스 중심 산업구조 변동
				2015. 9. 15.		의제별 위원회	제1기 노동시장 구조개선 특별위원회				
128	박근혜	평생직업능력 개발 활성화를 위한 노사정 합의문	합의	2015. 9. 15.	평생직업능력개발 노사단체 활동의 우선순위로 자리매김, 노사정은 국가직무능력표준 (NCS) 개발·확산 공동 노력, 실력 중심 스펙초월 채용시스템 정착 위해 일학습병행제 정착·발전 공동 노력	본위원회	본위원회	직무능력 지속 개발해 채용·배치에 반영	직업능력 개발	현장중심 인력양성, NSC, 일학습 병행, 직업 능력개발	학벌, 과도한 스펙, 사회 양극화
				2015. 1. 20.		의제별 위원회	고용유인형 직업능력 개발제도 개선위원회				
129	박근혜	산업안전보건 혁신의 원칙 및 방향에 관한 노사정 합의문	합의	2015. 9. 15.	산업안전보건법령의 현장 친화력 제고, 효율적인 의무 이행수단 강구, 원·하청 권한 및 책임체계 명확화, 고령자·여성 등 안전보건취약계층별 특성 고려한 예방정책 및 사업 추진	본위원회	본위원회	세월호 사건 계기로 산업재해 예방에 역량집중	안전보건	산업안전 보건법령, 원·하청, 위험성평가	끊임없는 중대재해, 안전보건 의식 미흡
				2015. 9. 7.		의제별 위원회	제1기 산업안전 혁신위원회				
130	박근혜	산업안전보건 혁신을 위한 공익위원 의견서	제안	2016. 9. 8.	산업안전보건법령 단순화, 벌칙부과 체계 개선, 위험성평가제도 합리적 운용, 취약계층별 보호방안 마련	의제별 위원회	제2기 산업안전 혁신위원회	공익위원 명의, 산업안전보건 서비스 활성화	안전보건	규제 정비, 벌칙 원·하청 책임, 안전보건 문화	산업현장 안전시스템 개선, 안전문화 정착

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
131	박근혜	청년고용협의회 청년위원 제안서 - 청년이 노·사·정에 바란다!	제안	2016. 11. 3.	노동계는 청년고용협의회 복귀 및 단협상 고용세습 조항 삭제, 경영계는 인턴 후 정규직 전환 준수 등 채용문화 개선 및 경영세습 관행 개선, 정부는 고용보험 수급요건 완화 및 중소기업 근로복지환경 개선	의제별 위원회	제1기 청년고용 협의회	청년위원 명의	노동정책	고용세습삭제, 사회적 책임, 채용문화, 고용안전망	노동시장 이중구조 및 일자리 미스매치에도 불구하고 청년고용대책 정체성 미확보
		2016. 11. 3.		대중소기업 임금격차 등 과도한 격차 완화, 대학의 취·창업 지원 강화, 미취업자 직업교육훈련 현장성 제고, 청년 창업 및 해외 진출 활성화, 청년정책 소통채널 강화 등 5대 당면과제 제안	공익위원 명의			임금격차, 취·창업, 직업훈련, 소통채널			
132	박근혜	제2차 청년위원 제안서 - 청년이 청년고용정책에 바란다	제안	2017. 2. 28.	워크넷 차별화, 취업성공패키지 청년 옴부즈맨 제도 도입, NCS 사교육비 부담 완화, 청년 창업에 대한 실질적 교육, 중·고등학교 교과과정에 노동기본법률 교육 등 10대 핵심 과제 제안	의제별 위원회	제2기 청년고용 협의회	청년위원 명의	노동정책	취업성공패키지 청년옴부즈맨, NCS사교육비, 채용형인턴	노동시장 이중구조 및 일자리 미스매치에도 불구하고 청년고용대책 정체성 미확보
		2017. 4. 7.		정부·기업·노동조합은 불합리한 격차 확대와 미스매치 구조화 방지, 원청·협력업체 연대성 증진 위한 공정거래제도 개선, 취업·창업 지원제도 내실화 및 전문화, 학자금 상환 부담과 과다한 주거 부담 경감 등 10대 과제 제안	공익위원 명의			근로감독, 불공정, 하도급 관행, 미스매치, 공정거래			

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
133	문재인	제3차 청년위원 제안서 - 청년이 문재인 정부에 바란다!	제안	2017. 11. 3.	사교육 부담 감소, 직무경험 프로그램 질 제고, 직장내 괴롭힘 근절, 기회는 평등하고 과정은 공정한 채용질서 구축	의제별 위원회	제2기 청년고용 협의회	청년위원 명의	노동정책	블라인드채용, 지역인재, 사내문화, 청년거버넌스	노동시장 이중구조 및 일자리 미스매치에도 불구하고 청년고용대책 정체성 미확보
		청년고용협의회 공익위원 제안 종합 정리문		2017. 11. 3.	공정한 제도 확립과 격차 완화, 취업지원 강화 및 창업·해외진출 활성화, 직업교육훈련 시스템 혁신, 청년의 삶의 질 제고와 소통채널 강화, 한시적 청년고용 특별대책 추진			공익위원 명의		공정한 제도, 대·중소 기업, 취업지원, 직업교육 훈련, 소통채널	
134	문재인	사회적 대화기구 개편방안, 의제별·산업(업종)별 위원회 설치 합의	합의	2018. 4. 23.	노동자대표로 한국노총과 민주노총에 더해 청년·여성·비정규직 추가, 사회 각 계층 의제 개발 및 정책 제언을 위한 위원회 구성 허용, 비정규직 위원회와 여성위원회 및 청년위원회 우선 설치, 상무위원회를 운영위원회로 바꾸고 노·사·정 위원으로만 구성해 노사 중심 협의 기능 강화, 지역별 대화체제 활성화	노사정 대표자회의	노사정 대표자회의	경제사회발전 노사정위원회 명칭을 경제사회 노동위원회로 변경	노동정책	경제사회 노동 위원회, 노사 중심성, 참여주체, 취약계층, 의제별·산업(업종)별·지역별 대화	사회적 대화 복원, 양질의 일자리 창출, 사회양극화 해소, 노동 3권 보장, 4차 산업혁명과 저출산·고령화 해결 시급

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
135	문재인	취약계층의 소득보장 및 사회서비스 강화를 위한 합의문(안)	합의	2018. 8. 21.	근로빈곤층 지원제도(한국형 실업부조) 도입, 청년구직활동 지원금 한시적 지급, 노인빈곤 제도개선안 마련, 부양의무자 기준 단계 폐지 또는 완화 계획 앞당겨 추진, 일·생활균형 실현 및 인구고령화에 대비해 돌봄서비스 및 공공립 요양기관 대폭 확충	노사정 대표자회의	사회안전망 개선위원회	삶의 질 개선과 일자리 창출에 기여하는 사회서비스 확대에 국가 역량 집중	노동복지	근로빈곤, 근로장려 세제(EITC), 노인빈곤, 기초생활 보장	저임금 노동자와 영세 자영업자를 비롯한 취약계층의 민생문제
136	문재인	ILO 기본협약 기준을 위한 노사관계제도 개선에 관한 공익위원 의견	제안	2018. 11. 20.	해고자 및 실업자 등 근로자의 노동조합 가입이나 활동을 제한하지 않는 내용으로 법령 개정, 공무원 노동기본권 확대, 노조가입이 허용되는 특정직 공무원에 소방공무원 포함, 고등교육법상 교원도 노조 설립·가입 허용, 근로시간면제 범위를 중립적이고 독립적인 기관에서 노사가 자율적으로 결정할 수 있도록 법령 개정	노사정 대표자회의	노사관계 제도·관행 개선위원회	공익위원 명의, ILO 제87호 및 제98호 협약 등 기본협약은 국가 경쟁력 강화와 국제무역관계 협상력 제고를 위해 필수불가결	노사관계	노조 가입자격, 근로시간 면제, 특수 형태근로 종사자	헌법상 노동기본권 실현, 노사 대등성 및 공정성 확보, 국가 경쟁력 강화
137	문재인	디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책과제에 관한 기본 합의	권고	2019. 2. 18.	국가·산업·지역·기업 등 다양한 차원의 노사정 협업 모델 및 중층적 사회적 대화 모색, 평생직업교육 혁신방안 강구, 일자리 이동지원과 사회안전망 강화, 기술혁신과 사회적 책임 조화 방안 모색	의제별 위원회	디지털 전환과 노동의미래 위원회	디지털 전환 과정에서 모방 추격형 전략이 아닌 혁신 선도형 전략 추구	노동정책	ICT 인프라, 디지털, 융합, 플랫폼	디지털 전환 과정에서 모방 추격형 전략이 아니라 혁신 선도형 전략으로 기술변화 주도 필요

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
138	문재인	탄력근로제 개선을 위한 합의문	합의	2019. 10. 11.	탄력적 근로시간제 단위기간 최대 6개월, 근로일 간 11시간 연속 휴식시간 의무화(서면합의 예외), 주 최대 52시간제 시행에 맞춰 단계적 적용, 고용노동부에 제도운영에 관한 전담기구 설치, 3개월 초과는 오남용 방지	본위원회	본위원회	본위원회가 정족수 미달로 두 차례 무산된 뒤 국회 일정을 감안해 2019. 3. 13.에 합의내용 및 그간의 논의 결과 국회 제출	노동정책	연속 휴식시간, 서면합의, 오남용, 임금저하	주 최대 52시간 제도의 현장 안착
				2019. 2. 19.		의제별 위원회	노동시간 제도개선 위원회				
139	문재인	고용안전망 강화를 위한 합의문	합의	2019. 3. 5.	실업급여 수급액 현실화 및 재정건전성 확보방안 추진, 모성 보호급여사업에 대한 일반회계 지원 대폭 확대, 근로시간·장소 기준의 고용보험제도를 중장기적으로 소득기준으로 개편, 고용보험 미가입 저소득층 구직자를 보호하기 위해 고용서비스와 생계지원을 결합한 한국형 실업부조 도입	의제별 위원회	사회안전망 개선위원회	취약계층 소득 보장 및 사회 서비스 강화를 위한 합의문 (2018. 8. 21.) 후속조치로 고용안전망 강화에 합의	노동정책	고용보험, 재정 건전성, 모성보호, 소득기준, 고용 서비스, 한국형 실업부조	글로벌 경제환경과 기술진보 등의 영향으로 저성장 고착화, 고용불안 및 양극화 심화
140	문재인	ILO기본협약 비준 등에 관한 노사정 합의를 위한 공약위원 제언	제언	2019. 3. 18.	노사에 사회적 합의 마무리 촉구, 2018. 11. 20. 공약위원 의견은 균형 갖춘 방안이라는 점 강조, FTA 노동조항을 위반한 세계 최초의 국가 될 수 있다는 우려 제기	의제별 위원회	노사관계 제도·관행 개선위원회	공약위원 명의, 노사 타협 위해 논의 경과 설명	노사관계	ILO 기본협약, 비준, FTA 노동조항	노사정 합의 실패 관련 미해결 쟁점 3월 말까지 완전한 합의 기대

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
141	문재인	ILO기본협약 비준을 위한 노사관계 제도·관행 개선 방향에 관한 공익위원 입장	제안	2019. 4. 15.	해고자 및 실업자 등 노동조합 가입이나 활동 허용, 공무원노조 가입범위 적정한 수준으로 보장, 유아교육법·고등교육법상 교원도 노조 가입 허용, 근로시간면제 제도 자율성 강화, 사업장 접거 제한, 쟁의기간 중 대체고용 금지	의제별 위원회	노사관계 제도·관행 개선위원회	공익위원 최종안, 이를 바탕으로 정부 입법 후 수정법안 국회 통과, 본위원회 합의는 실패	노사관계	단결권, 공무원· 교원, 설립 신고, 교섭 창구, 특수 형태고용 증사자	ILO 핵심협약 비준이 가지는 의미와 비준의 긴급성에 비춰 공익위원안에 기초한 대타협 재차 호소
142	문재인	빈곤문제 완화를 위한 국민기초 생활보장제도 개편 방안 노사·공익위원 권고문	권고	2019. 5. 3.	부양의무자 기준 단계적 폐지, 생계급여 수급자 선정기준 완화, 생계급여 수급자 근로소득 10% 소득공제 즉각 실행 및 2020년까지 30%로 확대, 노인· 청년 빈곤 관련 종합대책 마련	의제별 위원회	사회안전망 개선위원회	노사·공익위원 명의, 빈곤문제 완화 위한 국민기초생활 보장제도 개편	노동복지	부양의무자 기준, 근로 빈곤층, 노인빈곤, 청년빈곤	국민소득 3만불 시대에도 여전한 빈곤층의 어려운 삶
143	문재인	비상사태등에 대비하기 위한 해운 및 항만 기능 유지에 관한 법률 일부 개정 건의문	건의	2019. 8. 19.	해운 및 항만 기능 유지에 관한 기본계획 수립에 선원 인력 양성계획 포함, 국가필수선박 지정 및 운영 범위 확대	업종별 위원회	해운산업 위원회	공익위원 명의, 선원 인력 양성 및 활용 부족 공감대 형성	공공정책	국가필수 선박, 선원, 구인·구직, 승선제한	선원 등의 인력양성 및 활용에 관한 규정 부족
144	문재인	국민연금개혁과 노후소득보장 제도 개선을 위한 권고문	권고	2019. 8. 30.	지역가입자(납부예외자) 보험료 지원방안 마련, 두루누리 지원사업 지속 추진, 국민연금 지급보장 명문화, 기초연금 수급 대상 소득하위 70% 이상으로 점진적 확대, 노후소득보장제도 발전방안 마련을 위해 범정부적 논의기구 구성	특별위원회	국민연금 개혁과 노후소득 보장 특별위원회	한국노총·한국 경총·대한상의· 청년·비사업장 가입자·공익위원 등 민간위원 전원 의견일치	노동보험	노후소득, 두루누리, 기초연금, 저출산, 고령화, 보험료율	광범위한 노후빈곤

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
145	문재인	해운산업의 지속 가능발전과 선원 일자리 창출을 위한 해운산업위원회 합의문	합의	2020. 2. 20.	선원 정규직 일자리 창출과 유지사업, 한국 상선대에 한국인 해기사 우선 고용, 해당 사업에 전국해상선원노동조합연맹과 한국선주협회에서 매년 각각 5억 원 출연, 노사정 에너지 안정 운송체계 구축에 관한 연구 공동 추진, 투자 수익률 할인 기준에 국적선원 승선을 포함	업종별 위원회	해운산업 위원회	한진해운 파산 이후 양질의 선원일자리 창출 지원	노사관계	한진해운 파산, 상선대, 해기사, 신규선박, 전략물자	정부의 해운 재건 5개년 계획의 균형 있는 추진 지지 및 양질의 선원일자리 창출
146	문재인	일하는 사람의 안전과 건강을 위한 노사정 합의문	합의	2020. 3. 2.	서비스업에 확산하는 플랫폼 노동 등 새로운 고용구조형태 실태조사 및 법·제도 개선, 중소기업 산재예방 시설투자 세액공제 적용기한 연장, 과로사· 장시간 노동으로 인한 건강장해 (과로사) 예방 위해 세부계획 수립, 산업안전보건청 설립을 포함한 다양한 시스템 (조직구조) 개편 검토	의제별 위원회	안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전 보건위원회	새로운 고용형태 대처, 중소기업 안전보건, 과로사·장시간 노동, 행정체계 개편 모색	안전보건	플랫폼, 중소기업, 세액공제, 위험성 평가, 과로사, 장시간 노동	서비스업 중소사업장 영세성, 취약노동자 증가, 과로사 및 장시간 노동
147	문재인	코로나19 확산에 따른 위기 극복을 위한 노사정 선언	합의	2020. 3. 5.	방역조치 및 개인위생 철저, 자가격리 노동자 충분한 휴식, 노숙 집회 자제, 국·공립 보건의로 인프라 확대, 고용유지 지원금 확대 및 지급기준 완화, 영세사업자 세 부담 완화	본위원회	본위원회	코로나19 장기화 관련 상생과 협력 모색	안전보건	자가격리, 보건의로, 시차출근, 원격·채택 근무, 간접 노무비, 생활안정 자금 용자	코로나19 확산에 따른 경기 둔화 및 노동시장 침체

한국 노동정책의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
148	문재인	코로나19 확산 위기 극복을 위한 보건의료위원회 합의문	합의	2020. 3. 19.	보건의료인력 감염 보호 및 장시간 노동 방지, 보호장구 지원, 고용 유지, 적절한 보상 방안 강구, 지역별 공공인프라 확보, 중앙 및 권역별 감염병 전문병원 설립 추진	업종별 위원회	보건의료 위원회	환자에게는 안전한 진료, 의료진에게는 적절한 보호 공감대 형성	안전보건	안전조치, 휴게시간, 보호장구, 손실보상, 필수의료 서비스, 요양급여, 공공의료	코로나19 감염 확산 극복을 위한 노·사·정 실천사항
149	문재인	플랫폼 경제 활성화 및 노동 종사자 지원 방안에 관한 합의문: IT·SW 분야를 중심으로(안)	합의	2020. 5. 13.	플랫폼 종사자 처우개선과 능력개발, 코로나19에 따른 긴급 고용안정지원금 신설, IT 인력·프로젝트 중개 플랫폼 기업 자율규범(Code of Conduct) 실행 추진	의제별 위원회	디지털 전환과 노동의미래 위원회	IT·SW 산업 경쟁력 강화, 고급인력 확보	노동정책	인력중개 플랫폼, 프리랜서, 고용안정 자금, 자율규범, 차별방지	국내 IT·SW산업 기업과 구직자 간 미스매칭 심각, 고급 개발자 부족
150	문재인	코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약	합의	2020. 7. 28.	고용유지 지원제도 확충(고용 유지지원금 추가 3개월 연장), 무급휴직 지원금 지급요건 완화, 특별고용지원업종 기간 연장 및 추가 지정, 기간산업안정 기금으로 협력업체 지원, 전국민 고용보험 도입, 국민취업지원 제도 시행, 공공의료인프라 확대, 질병 돌봄휴가 확대	본위원회	본위원회	국무총리 주재 노사정 대표자회의 거쳐 본위원회 의결	안전보건	휴업수당, 특별고용 지원업종, 교통분담, 전국민 고용보험, 국민취업 지원제도, 공공의료	코로나19 팬데믹으로 수출과 내수 동시 위축, 큰 폭의 성장을 하락 예상, 일자리 사정 악화

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
151	문재인	관광산업 생태계 유지와 고용안정을 위한 긴급 노사정 합의문(안)	합의	2020. 8. 18.	2020. 7. 28. 코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약 추가 합의, 관광진흥개발기금 확충 및 내수활성화, 응자제도 개선, 경영계는 노동자 고용유지를 위해 최대한 노력하고 노동계는 위기 극복에 협력	업종별 위원회	관광산업 위원회	최악의 경영위기 직면한 관광업 지원대책 마련	노사관계	특별고용 지원업종, 직업능력 개발, 관광 진흥개발 기금, 내수 활성화	코로나19 장기화에 따른 경기침체로 고용불안 심화
152	문재인	배달노동 종사자의 산재보험 사각지대 해소를 위한 노사정 합의문(안)	합의	2020. 9. 8.	플랫폼 및 배달대행사 배달노동종사자 산재보험 가입 노력, 적용제의 신청 남용 방지, 근로복지공단과 관련 업계 산재보험 적용 및 보상과 관련한 자료 공유체계 구축	분과위원회	배달업종 분과위원회	디지털 플랫폼 노동: 배달업종 분과위원회	노동보험	산재보험, 적용제외, 징수체계	업무상 재해 위험 높은데도 산재보험 가입률 저조
153	문재인	사람 중심의 스마트공장 실현을 위한 노사정 합의문(안)	합의	2020. 10. 8.	사람 중심 스마트공장 추진, 스마트공장과 일터혁신 연계, 근로자 안전 확보와 작업효율 향상 방향으로 스마트화 전개, 스마트제조혁신 핵심인력 양성, 스마트산업생태계 조성 및 상생형 스마트공장 구축	의제별 위원회	디지털 전환과 노동의미래 위원회	가치사슬 전반의 디지털 혁신은 스마트제조혁신	노동정책	스마트 공장, 일터혁신, 협동로봇, 직업능력 개발	스마트 제조혁신 실현방안 협의
154	문재인	근로자대표제도 개선에 관한 노사정 합의문(안)	합의	2020. 10. 16.	과반수노조 없고 노사협의회만 있는 경우 노사협의회 근로자 위원으로 구성된 '근로자위원회의'가 근로자대표 지위를 가짐. 근로자대표가 없으면 근로자의 직접·비밀·무기명 투표로 선출, 근로자대표 임기는 3년, 근로자대표의 정당한 활동 소요시간은 근로한 것으로 봄	의제별 위원회	노사관계 제도·관행 개선위원회	근로자대표 지위·활동 보장	노사관계	근로자 대표, 노사 협의회, 서면합의	최근 변화된 제도 환경에 맞춰 근로자대표의 지위 및 활동 보장

한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 ...

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
155	문재인	국민의 건강권 보장과 지속가능한 보건의료체제 마련을 위한 보건의료위원회 공익위원 권고문	권고	2020. 10. 27.	보건의료인력 양성 및 확충, 인구 1천명당 2.4명인 임상 의사 수를 2040년까지 3.5명 수준 (2019년 OECD 국가 평균 의사 수)에 도달하도록 2022년부터 의과대학 입학정원 확대, 인구 1천 명당 3.8명인 임상간호사 수를 2030년까지 7.0명 이상이 되도록 2022년부터 간호대학 입학정원 확대, 의사인력 지역 간 불균형 해소 위해 (가칭)지역 의사제 및 (가칭)권역별 전공의 총 정원제 도입, 보건의료인력 정책심의위원회에서 사회적 합의 도출, 고용친화적 노동환경 조성 및 적정보상 마련	업종별 위원회	보건의료 위원회	공익위원 명의, 의과대학 정원 증원 정책에 반대하는 의사 집단행동 탓에 노사정 합의 실패	안전보건	태움 문화, 임상 의사, 의과대학 입학정원, 간호인력, 지역 의료, 장시간 노동, 교대근무, 모성보호, 적정 노동가치 보상	보건의료인력 부족과 지역적 불균등 분포 문제 해결
156	문재인	지속가능한 버스산업 발전을 위한 버스운수 산업위원회 노·사·정 합의	합의	2020. 10. 29.	버스운수업 공공성 강화, 버스서비스 안정적 제공 지원, 버스운수종사자 인력양성 및 능력개발, 노동시간 기준 정립 및 복지재단 설립, 안전기준 강화, 사회적 대화 중요성 공감	업종별 위원회	버스운수 산업위원회	공익위원 제외, 전국자동차 노동조합연맹, 전국버스운수 사업조합연합회, 고용노동부·국토교통부 명의	노사관계	공공성, 재난사태, 노동시간, 안전기준, 사회적 대화	버스서비스 재정지원과 경영투명성 및 공정한 경쟁체제 확립 요구

순서	정부	제목	수준	시기	내용	회의체 범주	회의체	참고	키워드 범주	키워드	배경
157	문재인	공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의	합의	2020. 11. 18.	노동이사제 도입을 위해 국회에 공공기관의 운영에 관한 법률 개정 건의, 객관적 직무가치가 임금에 반영되는 임금(보수)체계 개편을 위해 노력, 직무중심 임금(보수)체계 개편은 개별 공공기관 노사합의를 통해 자율적·단계적 추진, 임금피크 인력운영 등 제도개선 방안 마련	업종별 위원회	제1기 공공기관 위원회	임금제도 관련 후속논의 위한 노·정 대화 지속	공공정책	노동 이사제, 투명경영, 임금(보수) 체계, 임금 피크제	참여형 기관 운영 및 합리적 임금제도 개선
158	문재인	어선원 안전·보건 보장 및 노동환경 개선을 위한 합의문	합의	2021. 11. 5.	선내 사고 예방 및 안전보건 법·제도 개선, 어선 및 조업설비 현대화 추진, 어선원 근로기준 개선, 해양수산부에 어선원 노사 단체 등을 포함한 협의체 구성	업종별 위원회	어선원고용 노동환경 개선위원회	어선원고용 노동환경 개선위원회	노사관계	선내 사고, 근로 감독관, 선원법, 복지정책 협의체	어선원 노동자 산재사망률 타 산업의 10배 정도
159	문재인	양극화 해소와 고용+위원회 공익위원 권고문 (직업능력개발 및 고용서비스 분야)	권고	2021. 11. 10.	고용정책심의회 및 산하 전문위원회에 노사참여 활성화, 지역 및 산업별 인적자원개발 위원회에 노사의 실질적 참여 제고, 고용정책심의회 산하에 (가칭)인적자원개발전문위원회 신설, 국민취업지원제도와 전국민고용보험 등 고용안전망 통한 양질의 고용서비스 확대 및 전달체계 강화	의제별 위원회	양극화 해소와 고용+ 위원회	공익위원 명의, 노사관계 환경 변화 및 일부 의견 불일치로 노사정 합의 실패	직업능력 개발	직업능력개발, 고용서비스, 거버넌스, 전달체계, 국민취업 지원제도, 전국민 고용보험	노사정 대화를 통한 양극화 해소 및 좋은 일자리 창출 대응방안 마련

## 2 완성차 사업 투자 협약서 및 첨부 문서

지역경제 활성화 및 일자리 지속 창출을 위한

### 완성차 사업 투자 협약서

광주광역시(이하 '광주시'라 함)와 현대자동차 주식회사(이하 '현대차'라 하며, '광주시'와 포괄하여 '협약 당사자'라 함)는 '지역경제 활성화 및 일자리 지속 창출' 사업의 성공적 추진 및 지속가능성을 위하여 새로운 노사 파트너십의 구현을 도모하며, 그 연장에서 빛그린 국가산업단지(이하 '산단'이라 함) 내의 완성차 사업에 대하여 아래와 같이 협력하기로 합의한다.



1. 완성차 사업은 광주시 및 노사민정협의회(이하 '협의회'라 함)가 합의한 '노사 상생발전 협정서(이하 '상생협정서'라 함)'의 적정임금 및 노사협력모델 등을 주요 기반으로 하며, 상생협정서와 그 부속결의, 적정임금 관련 부속협정서 및 지속가능성 확보를 위한 협력방안(이하 '부속서'라 함)은 본 협약의 일부로서 첨부한다. 광주시는 상생협정서 및 부속서가 신설법인(아래 제2조에서 정의함)에 대하여 지속적으로 적용될 수 있도록 한다.
2. 완성차 사업을 위해 지역사회 및 공공기관, 다수 기업들이 참여하는 독립 신설법인(이하 '신설법인'이라 함) 설립을 추진하되, 광주시(광주시가 출연하는 투자자를 포함한다)는 최다 출자자로서 다른 투자자를 모집하여 신설법인 설립에 필요한 주주 구성을 완료하고, 현대차는 투자자의 일원으로 참여하여 최대한 빠른 시일 내에 법인 설립이 완료될 수 있도록 상호 협력한다. 신설법인의 투자규모, 자본금, 주주 구성 등은 첨부와 같다.
3. 현대차는 경차급 SUV 차종을 신규 개발하여 신설법인에 생산을 위탁하며, 신설법인은 생산공장을 산단 내의 약 19만평 부지에 2021년 하반기까지 가동을 목표로 연간 생산능력 10만대 규모로 건설한다.
4. 광주시는 중앙정부와 협력하여 신설법인의 사업이 성공적으로 추진될 수 있도록 신설법인에 보조금 지급, 세제 감면, 근로자 복지 등 인센티브를 제공한다. 인센티브의 세부 내용은 별첨과 같다.

5. 현대차는 제1조, 제2조 및 제4조를 전제 조건으로 신설법인에 투자자의 일원으로 참여하고, 제3조에 기재한 신규 차종의 생산을 위탁하고 판매하며, 신설법인 공장 건설 및 생산 운영, 품질 관리 등을 위한 기술 지원을 한다. 위탁생산 및 기술지원의 내용은 별도 협의한다.
6. 협약 당사자는 신의와 성실의 원칙에 입각하여 본 협약을 준수하며, 본 협약 관련 정보 및 협약의 이행 과정에서 취득한 상대방의 업무상 비밀을 상대방의 사전 동의 없이 제3자에게 공개하거나 누설하여서는 아니 된다.
7. 본 협약은 당사자들 간, 또는 당사자 일방과 제3자, 혹은 다른 기관 간에 본 협약과 관련하여 협의되거나 체결된 기존의 의견, 합의, 협약 등에 우선하며, 상대방 당사자의 동의를 얻지 아니한 제3자와의 합의나 협약은 다른 당사자에게 그 효력이 없다. 당사자들은 제3자나 다른 기관과 별도 협의, 합의한 내용으로 인하여 본 협약에 따른 상대방 당사자의 이익이 침해되지 않도록 하며, 상대방 당사자의 동의 없이 본 협약과 관련한 별도의 합의나 협약을 제3자나 다른 기관과 맺지 않기로 한다.
8. 본 협약서는 투자자 모집 완료시 효력이 발생하며, 협약 당사자간 별도 합의가 있는 때에는 협약을 변경할 수 있다. 또한, 본 협약 내용이 현행 법률에 배치되거나 위반되는 경우에는 효력이 발생하지 않는다.

본 협약이 체결되었음을 증명하기 위하여, 당사자는 협약서 2부를 작성하여 기명날인한 후 각 1부씩 보관한다.

2019년 1월 31일

광 주 광 역 시  
시 장 이 용 섭

이 용 섭

현 대 자 동 차 (주)  
대 표 이 사 이 원 회

이 원 회

- 첨 부 -

1. 지역경제 활성화 및 일자리 지속 창출을 위한 노사상생발전 협정서

1-1. 상생협의회 운영에 관한 부속결의

2. 적정임금 관련 부속 협정서

2-1. 광주시 지원 공동복지 프로그램

3. 신설법인 자본금 및 주주 구성

4. 광주시 인센티브

5. 지속가능성 확보를 위한 협력방안

(첨부1)

- 지역경제 활성화 및 일자리 지속 창출을 위한 -

## 노사상생발전 협정서

광주광역시시는 지난 2014년부터 노·사·민·정의 사회적 대화와 상생협력이야말로 위기에 처한 대한민국의 제조업을 되살릴 수 있는 유일한 길이라는 확신 아래 '지역경제 활성화 및 일자리 창출' 정책을 추진해 왔다.

이제 우리의 이러한 노력이 결실을 맺어 산단 내에 완성차 등 합작법인을 설립할 여건을 마련하였으며, 이를 기점으로 노사상생의 모델을 적용하여 자동차 산업을 매개로 양질의 일자리를 지속 창출하고 지역경제 발전에 적극 이바지하고자 한다.



이와 같은 목표 하에 광주시와 협의회는 그동안 시민들과 함께 전개해 온 노력에 공감하며, 향후 산단에 노사상생문화의 정착과 자동차산업 관련 입주기업 사업장(이하 '사업장'이라 한다) 내 노사관계의 안정이 이루어지도록 열과 성을 다해 지원할 것이며, 공익적이고 중립적 입장에서 노사관계를 객관적으로 조정, 중재하는 데에도 아낌없는 노력을 기울이고자 한다.

또한, 산단 내 사업장별 사용자는 노사 신뢰를 기반으로 한 대화와 소통을 중시하는 경영체제를 확립하고 주요 경영정보를 수시로 공개하며 사안에 따라 성실히 협의하는 등 투명경영을 적극 실천하고, 근로자는 생산성의 증진과 숙련의 향상 등을 자신의 임무로 삼는다.

이를 실현하기 위하여 광주광역시와 협의회는 다음과 같이 노사상생발전을 추진하고, 투자자는 이에 동의한다.

- 다 음 -

### 1. 협력적 노사상생 모델의 구축 및 갈등의 예방과 조정

- ① 협의회는 산단이 세계적 위상을 갖추고 각 사업장 노사가 기업발전과 노사상생을 목표로 생산과정에서의 대립을 극복하고 안정적인 노사관계 정착과 글로벌 경쟁력 제고를 도모하기 위하여 상생노사발전협의회(이하 '상생협의회')를 구성, 운영하고 제반 근무 환경 및 조건에 대하여 상호 성실히 협의하도록 한다.
- ② 각 사업장별 상생협의회는 『근로자 참여 및 협력증진에 관한 법률(이하 근참여법)』 상의 원칙과 기능에 근거하여 운영되도록 하고, 신설법인 상생협의회 결정사항의 유효기간은 조기 경영안정 및 지속가능성 확보를 위하여 누적 생산목표대수 35만대 달성시까지로 한다.
- ③ 협의회는 전항의 효력기간 만료시 제반 협의 및 결정사항의 준수, 이행 여부를 재점검 보완한다.
- ④ 협의회는 각 사업장이 신뢰를 바탕으로 합리적인 노사관계를 유지함으로써 분쟁이 발생하지 않도록 협의회 내에 별도의 중재조정위원회(이하 '위원회')를 설치하여 그 공식 역할을 맡게 하며, 위원회의 구성에 적극 협력하고 참여한다. 부득이 노사간 근로조건의 결정 및 해석, 협의의 진행 등에 관한 이견이 발생할 경우에는 노사 쌍방 또는 일방의 요구에 의하여 위원회에 조정 또는 중재를 요청할 수 있으며, 협의회는 위원회가 이를 원만하고 신속하게 해결하도록 지원한다.

- 5 -

## 2. 적정임금 수준 유지 및 선진 임금체계 도입 지원

- ① 협의회는 지역 일자리 창출 모델의 취지와 지역 완성차 및 부품사를 포함한 제조업 근로자 평균연봉 및 근속년수 등을 감안하여 임금경쟁력을 확보할 수 있도록 적정임금 설정의 방향과 기준을 마련하고, 신설법인은 이를 준수하도록 한다.
- ② 협의회는 임금인상의 경우 소비자 물가상승률, 성과금의 경우 기업의 경영 성과 및 생산성 향상률을 고려하여 객관적이고 합리적 기준을 제시하고 신설법인은 이를 준수하도록 한다.
- ③ 협의회는 노사가 선진임금체계를 반영하고 임금항목 단순화, 기본급 비중 향상, 직무-기능성과 중심의 임금체계를 설계, 적용할 수 있도록 지도·지원 한다. 이를 위하여 외부전문가를 활용한 자문위원단 구성, 연구용역 발주 등을 진행할 수 있다.



## 3. 적정노동시간의 구현 및 유연한 인력운영

협의회는 각 사업장 노사가 근로자의 실질적인 고용안정과 생산안정 그리고 유연한 근무형태 및 인력운영으로 평화적·생산적 노사관계를 형성·운영토록 적극 지원한다.

- ① 각 사업장의 기본 근무형태는 1일 8시간, 주 40시간으로 하되, 신설법인은 유연근무제에 관한 외부 전문가 연계 연구용역을 통해 그 결과를 참고하여 결정·도입하고 추후 필요시 노사 합의로 수정·보완한다.
- ② 사업장별 생산량 변동에 따라 1주 12시간 한도 내에서 연장 및 휴일 근로를 실시할 수 있으며, 생산라인별 물량 편차가 발생하는 경우 노사 간의 합리적 논의로 물량 이관 또는 집단적 전환배치가 이루어지도록 한다.
- ③ 기타 필요한 사항은 협의회와 각 노사간 별도 협의로 정한다.

#### 4. 동반성장과 상생협력 도모

협의회는 산단 내 입주기업에 하도급 계약관계 발생시 상생협력체계(인프라 포함)의 구축, 운영을 비롯하여 하도급(협력사)간 공정거래, 합리적 이유없는 일자리 격차 해소, 상호 경쟁력 강화 등을 통해 동반성장하도록 적극 지원하며, 부득이 하도급 계약상 분쟁 발생시 제1조 제4항의 위원회는 법적 판단 기준과 사회통념에 따라 중재·조정한다.

#### 5. 소통·투명경영 실현

협의회는 산단 내 입주기업 노사가 함께 소통·투명경영 실현을 위해 상호 협력하며 공동체 책임의식을 갖고 경영내실화를 도모함으로써 지역경제 활성화 및 양질의 일자리 창출에 적극 기여하도록 지원, 권고한다.

#### 6. 지역공동 협조체계 확보 및 협정서 준수 이행

- ① 협의회는 동 협정서가 그 내용에 따라 유효하게 이행되도록 다양한 이해 관계자가 적극 참여하는 지역공동 협조체계를 확보, 유지한다.
- ② 협의회는 동 협정서를 준수할 것을 조건으로 각 사업장 근로자가 채용 되도록 노력하며, 노사 쌍방이 동 협정서를 반드시 준수, 이행하도록 지도 및 감독한다.
- ③ 동 협정서는 지역경제 활성화 및 일자리 지속 창출을 위한 노사민정 간의 협정이며, 광주시와 협의회는 이 협정에서 정하지 않은 사항과 관련해서 투자자 및 신설법인에 대하여 그 이행을 강제하거나 주장할 수 없다. 광주시는 신설법인의 운영 과정에서 이 협정에서 정한 노사상생의 기본 원칙에서 벗어나는 요구가 있는 경우, 이를 수용하지 않기로 한다.

2019. 1. 31.

(첨부1-1)

## 상생협의회 운영에 관한 부속결의

광주시와 협의회는 완성차 공장 유치를 통해 지역 경제 활성화 및 청년 일자리 지속 창출에 대한 범광주시민의 염원을 영속적으로 실현하기 위해서는 신설법인이 향후 지속 가능한 경쟁력을 갖추는 것이 핵심 과제를 깊이 인식하고, 최우선적으로 노사상생발전의 기반을 구축하는데 공동 노력할 것을 다짐하면서 상생협정서 제1조 2항의 취지와 목적을 명확히 밝히기 위해 아래와 같이 결의하고 투자자는 이에 동의한다.

- 아 래 -

1. 광주시는 신설법인의 제1투자자요 책임 있는 주체로서 신설법인의 성공을 통한 지역경제 활성화와 일자리 지속 창출을 위해 최선을 다할 것이며, 협의회는 상생협정서의 의거 합리적 지원을 ~~하지 않는다.~~
2. 상생협정서 제1조 제2항의 상생협의회 결정사항의 유효기간(누적 생산목표 대수 35만대 달성시)을 정한 것은 안정적 근로조건 유지와 예측 가능한 노사상생 모델을 구축함으로써 신설법인이 조기 경영안정 및 지속가능성을 확보하기 위한 지역 공동체 차원의 특별 결의로서, 이는 근찰법상 상생협의회의 합리적이고 일상적인 활동을 제약하지 않는다.
3. 협의회는 상기 2항의 유효기간 도래 이전이라도 차입금 조기 상환 및 누적결손금 해소 이후 가시적 경영성과 창출 등 중대한 사정변경이 있을 경우 이를 심의 하여 신설법인에 합리적 기준을 제시, 권고할 수 있으며, 신설법인은 이를 참고 하여 상생협의회에서 충분한 협의를 통해 합리적 대안을 마련, 시행키로 한다.
4. 신설법인은 분기별 누적생산 계획 및 실적을 협의회 및 상생협의회에 성실히 보고하도록 한다.
5. 상생협의회는 근찰법 제4조에 따른 노사협의회로서 관련 제반법령을 존중하는 토대위에서 상생협정서를 신의에 따라 성실히 이행하며, 상생협정서가 명시하지 않은 다른 의결, 협의 및 보고사항은 근찰법상의 노사협의회 운영 원칙에 따른다.

- 8 -

(첨부2)

## 적정임금 관련 부속 협정서

광주시와 협의회는 '지역경제 활성화 및 일자리 지속 창출을 위한 노사상생 발전 협정서' 제2조(적정임금 수준 유지 및 선진 임금체계 도입 지원)에 따른 임금경쟁력·안정성 확보, 미래지향적 연봉 수준 및 임금체계 수립에 관하여 다음과 같이 추진하고 투자자는 이에 동의한다.

- 다 음 -

### 1. 임금수준 및 구성

- ① 협의회는 지역·일자리 창출 모델의 취지와 지역 완성차 및 부품사를 포함한 제조업 근로자 평균연봉과 근속년수 등을 고려하여 임금경쟁력을 확보할 수 있도록 적정임금 설정의 방향과 기준을 마련한다. 신설법인은 전체 근로자 평균초임연봉을 3,500만원 수준(주 44시간 근무기준)으로 한다.
- ② 신설법인은 선진임금체계에 관하여 전항에 기초하여 외부 전문가 연계 연구용역을 발주하고 그 결과를 참고하여 결정·도입하고, 추후 필요시 노사합의로 수정·보완 한다.
- ③ 기업 경쟁력 강화 및 근로자의 고용안정을 위한 연봉 구성 원칙은 다음과 같다.
  - 가. 임금체계 단순화 및 안정화
  - 나. 직무·직능급 가미
    - 직무 기본급 : 직무 분석, 직무가치 평가를 통하여 각 직무별로 설정
    - 직능 기본급 : 숙련도, 역할 등의 요소를 고려하여 결정
  - 다. 성과급
    - 경영실적과 연동한 합리적 성과배분기준 마련, 직용

- 9 -

- ④ 세부 근무형태 운영은 노사상생발전 협정서 제3조(적정노동시간의 구현 및 유연한 인력운영)에 따라 별도로 정한다.
- ⑤ 이와 별개로 광주시는 산단 내 근로자의 실질소득 증대를 통한 삶의 질 향상을 위해 주거, 교육, 의료 서비스 지원 등 공동복지 프로그램 지원 체계를 구축, 운영한다. (세부사항 : 별첨)

## 2. 임금인상

신설법인은 노사상생발전 협정서 제2조 제2항에 따라 임금인상률을 결정하고, 이를 상생협의회에 사전 공지 후 1월 1일부로 적용하며 협의회에 보고한다.



2019. 1. 31.

(첨부2-1)

## 광주시 지원 공동복지 프로그램

본 협약에 따라 광주시는 산단 일원에 다음과 같은 공동복지 프로그램(부처 공모사업을 비롯한 중앙부처사업 포함 등)을 구축하도록 노력한다.

광주시의 '지역경제 활성화 및 일자리 지속 창출 정책'은 적정임금을 바탕으로 일하기 좋고 기업하기 좋은 일터를 만드는 것뿐만 아니라, 국가와 지방자치단체가 산단에 주거, 교육, 의료, 문화 등 다양한 복지 프로그램을 제공함으로써 근로자의 삶의 질을 제고하는 것까지 포함하고 있다.

이를 위해 광주시는 산단에 주거, 교육, 의료, 문화 등 다양한 복지 프로그램을 구축하기 위해 노력한다.

○ 복지 프로그램(안)



구 분	복지 사업(안)
주거 및 교통	행복주택 건설 및 공공임대주택 건설 등 주거 지원 통근버스 등 교통 지원
교육	산단형 공동 직장어린이집 지역산업 맞춤형 인력양성사업 지원 맞춤형 재직자 교육 지원
의료	근로자 건강증진 사업
문화	문화예술교육지원 개방형 체육관 지원 산단 환경 개선을 위한 공동사업
근로환경 제고 및 기업생산성 혁신	산재예방시설 지원 일터혁신 컨설팅 지원 혁신지원센터 구축 등

광주시는 지역의 노사민정 및 중앙정부의 지원과 협력을 위해 적극 노력한다.

(첨부3)

## 신설법인 자본금 및 주주 구성

본 협약에 따라 설립하는 신설법인의 투자규모, 설립 자본금, 주주 구성 등은 다음과 같이 한다.

- 다 음 -

1. 신설법인의 투자 규모는 약 7,000억 원으로 한다.
2. 신설법인의 설립 자본금은 투자 규모의 40% 수준인 약 2,800억 원으로 한다.
3. 신설법인의 주주 구성은 광주시측(광주시가 출연하는 투자자)을 최대 출자자로 하고, 현대자동차(주), 지역사회, 산업계, 공공기관, 재무적 투자자 등이 참여하며, 그 지분율은 아래와 같이 한다.

당 사 자	출자금	지분율
광주시측(광주시가 출연하는 투자자)	약 590억원	21%
현대자동차(주)	약 530억원	19%
지역사회, 산업계, 공공기관, 재무적 투자자 등	약 1,680억원	60%

4. 초기 신설법인 출자금은 법인 설립 시점에 납입한다.
5. 신설법인의 이사 총수는 3인으로 하고, 감사는 2인으로 하되, 그 선임 등에 관하여는 추후 별도 협의하기로 한다.

(첨부4)

## 광주시 인센티브

광주시는 본 협약에 따라 설립하는 신설법인에 대하여 관련 법령과 조례 범위 내에서 다음과 같이 인센티브를 제공한다.

- 다 음 -

구 분	내 용
1. 투자 보조금	신설법인 실투자규모 10%에 상응하는 보조금을 신설법인의 사업개시일(공장 가동일) 이후 신청시 지급
2. 취득세 감면	신설법인 취득세의 75% 감면
3. 재산세 감면	신설법인의 최초 납세의무일로부터 5년간 재산세 75% 감면

(첨부5)

## 지속가능성 확보를 위한 협력방안

광주시와 현대차는 상호신뢰를 바탕으로 신설법인의 지속성 확보를 위해, 조기에 경쟁력을 제고하고 시장 상황에 적기 대응 하고자 아래와 같이 협력하기로 한다.

1. 광주시는 노사민정협의회회의 원활한 운영(상생협의회 운영 및 적정임금 유지 지원, 노사관계에 대한 적극적인 조정 역할 수행)으로 선진적 노사관계를 조기 확립하고, 현대차는 신설법인에서 공급되는 차량의 판매 확대에 노력하여 신설법인이 안정적으로 운영될 수 있도록 한다.
2. 광주시는 노사민정협의회회의를 통해 신설법인이 품질 및 생산성 향상 등 글로벌 수준의 제조경쟁력을 확보하고 지역사회, 투자자, 파트너, 직원 등의 이해관계자와 신뢰관계를 구축할 수 있도록 적극적으로 노력한다.
3. 현대차는 신설법인 안정화 여부, 사업성, 시장 상황 등을 종합 고려하여 향후 신설법인에서 생산하는 차종의 파생모델 개발을 검토하고, 광주시는 친환경차 보급 확대를 위한 인프라 구축 및 제도 지원 방안을 적기에 강구한다.

## 노사상생발전 협정 의결서

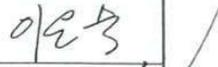
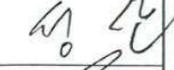
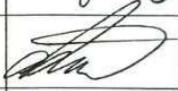
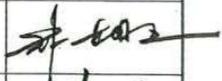
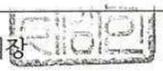
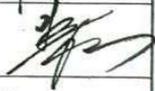
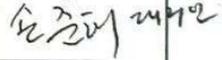
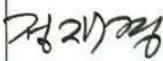
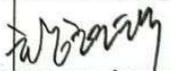
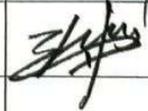
지역경제 활성화 및 일자리 지속 창출을 위한  
노사상생발전 협정서를 원안과 같이 의결함

※ 첨 부 : 노사상생발전 협정서(안)

2019. 1. 30.

광주광역시 노사민정협의회

소 속 및 직 위	성 명	서 명
광주광역시장	이 용 섭	이 용 섭
한국노총광주지역본부의장	윤 종 해	윤 종 해
광주광역시 문화경제부시장	이 병 훈	이 병 훈
전남대학교 총장	정 병 석	정 병 석
한국폴리텍 V 대학장	조 선 기	조 선 기
(사)중소기업융합 광주전남연합회장	강 용 선	강 용 선
한국여성경제인협회 광주지회장	배 문 자	배 문 자
금속노련광주전남지역본부의장	최 정 열	최 정 열
광주상공회의소회장	정 창 선	정 창 선
광주경영자총협회장	최 상 준	최 상 준

소속 및 직위	성명	서명
광주경제정의실천시민연합 대표	백 석	
한국노총 중앙법률원 광주지역상담소장	이 은 숙	
금호아시아나그룹 부회장	김 성 산	
광주YWCA 사무총장	서 옥 희	
광주YMCA 사무총장	문 기 전	
한국금형산업진흥회장	박 상 오	
광주정보가전진흥협회장 	고 정 주	
전남지방노동위원장	박 광 일	
광주전남지방중소벤처기업청장 직무대리	정 재 경	
광주지방고용노동청장	김 영 미	
광주광역시의원	황 현 택	
광주시교육청 교육감	장 휘 국	



# Abstract

---



## Labor Politics in South Korea: Governances and Policy Processes

NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE

This study is a case study of three sites of labor politics in South Korea.

The three sites are the Economic, Social, and Labor Council (ESLC), the Environmental and Labor Committee (ELC), and Gwangju-type jobs as a local association of labor, management, government, and community.

Since democratization, labor has emerged as a major actor in politics, and labor politics research has increased, but it is dominated by studies that emphasize normative authority. This study starts from the fact that there is no full-scale empirical analysis, despite the need for case analysis conducted with distance from the target.

We characterize the nature of the central labor politics of the ESLC and the ELC in terms of three dimensions: institutions, people and activities. At the local level, we study the Gwangju-type job, a representative example of a local labor-management system.

There are four main research methods: 1) literature reviews; 2) seminars with invited experts (interviews); 3) dataset construction; and 4) field research.

Through the literature review, we derived detailed research questions and identified relevant experts. We invited experts to conduct fourteen seminars and used the content as interview material. We built a dataset in two parts: the ESLC and the ELC.

We collected information to identify institutional (structural) forms, people, and activities (practices). For Gwangju-type jobs, we conducted informal stakeholder interviews combined with fieldwork four times.

This report is largely comprised of eight chapters.

Chapter 1 examines the study's purpose and methodology.

Chapter 2 identifies changes in the institutional form and structure of ESLCs.

Chapter 3 explores compositional features through membership information on labor, business, government, and public representatives who participated in ESLCs.

Chapter 4 deals with the labor agenda and activities (agreements, recommendations, suggestions) of the ESLC.

Chapter 5 describes the history of the ELC and the characteristics of the members of the ELC from the 13th to the 20th Parliament.

Chapter 6 analyzes the information on labor bills as an ELC activity. We wanted to find out who introduced which bills, how many bills were introduced, how they were processed, and what were the characteristics of the bills in terms of content.

Chapter 7 shows how Gwangju-type jobs became 'jobs without labor' by separating the stages planning and agreement.

Chapter 8 summarizes the chapter analyses and reconstructs new questions for Korean labor politics.

The study sought to identify the nature of Korean 'labor politics.'

We build vast archives to better identify the systems found in labor policy making committees, for the purpose of highlighting questions and topics that Parliament should take seriously in the future.

## 한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정

**발행** 2023년 12월 31일  
**발행인** 김현곤  
**발행처** 국회미래연구원  
**주소** 서울시 영등포구 의사당대로 1  
**전화** 02)786-2190  
**팩스** 02)786-3977  
**홈페이지** [www.nafi.re.kr](http://www.nafi.re.kr)  
**인쇄처** 명문인쇄공사 02)2079-9200

©2023 국회미래연구원

ISBN 979-11-986102-7-0 (95340)

새로운 **희망**을 만드는 국회



국회미래연구원  
NATIONAL ASSEMBLY FUTURES INSTITUTE