

노동정책연구
2020. 제20권 제4호 pp.1~33
한국노동연구원
<http://doi.org/10.22914/jlp.2020.20.4.001>

연구논문

사회협약 법제화에 관한 영향요인 연구 : 1998년 2·6 사회협약 사례 정량분석을 중심으로

박성국*
조현민**
임상훈***

선행연구들은 사회협약 형성요인을 규명했지만 사회협약의 법제화에 대해서는 살피지 않았다. 본 연구는 사회협약 법제화에 영향을 주는 독립변수들을 실증했다. 이를 위해 1998년 2월 6일 체결된 경제위기 극복을 위한 사회협약을 분석했다. 본 연구는 사회협약 입법여부에 대해서는 이항로지스틱 분석을, 법안 발의 형태에 대해서는 다항로지스틱 분석을 실시하여 사회협약 분석에 첫 정량적 분석을 시도했다.

연구결과, 총 90개 조항으로 구성된 2·6 사회협약 중 51개 조항이 법제화됐다. 51개 조항은 복수의 법안으로 발의됐는데 총 120개 관련 법안이 의회에서 처리됐다. 120개 법안은 1998년부터 2003년까지 6년여 동안 9개 상임위원회 논의를 거쳐 의회를 통과했다. 법안 발의 형태로 보면 의원입법이 29개인 반면, 정부입법은 91개로 더 많았다. 법안들 중 63개는 수정 의결을 거쳤지만, 사회협약을 존중하여 57개는 원안 의결됐다. 연구에서는 사회협약 형성에 영향을 끼친 경제·제도·정치적 요인들 중 다수가 법제화에도 유의한 것을 발견했다. 한편, ‘의회정치 협력성’ 등 법제화와 연계된 특정 변수도 발굴했다. 본 연구는 사회협약 법제화의 실태와 조건을 확인함으로써 개혁입법에 관한 사회협약의 유용성을 실증했다는 데 큰 의의가 있다.

핵심용어 : 사회적 협의, 사회협약, 사회협약 법제화, 전략적 선택, 노사관계

논문접수일: 2020년 7월 20일, 심사의뢰일: 2020년 7월 24일, 심사완료일: 2020년 9월 23일

* (제1 저자) 한양대학교 경영학 박사과정 수료(zzzkuk@naver.com)

** (공동저자) 경제사회노동위원회 전문위원(hmcho85@naver.com)

*** (교신저자) 한양대학교 경영학과 교수(slim@hanyang.ac.kr)

I. 서론

코로나19(COVID-19) 사태로 촉발된 경제위기 극복을 위해 사회 주체들이 다양한 해법을 모색하고 있다. 사회협약(social pact)이 추진됐지만 일부 조직노동과 전문가들의 반대의견 또한 강했다. 그 중심에는 ‘사회협약 무용론’이 자리 잡고 있다. “사회협약은 말뿐이며 개혁입법과 성과로 이어지지 않는다”는 주장을 기저에 깔고 있다(매일노동뉴스, 2020년 7월 29일자).¹⁾ 과연 그러한가?

본 연구는 현재의 논쟁이 소모적으로 흘러가지 않고, 코로나19 위기 극복을 위한 공동노력이 결실을 맺기 위해 ‘사회협약의 유용성’에 대해 다루었다. 최근까지 사회협약의 유용성과 관련한 논쟁이 전개됐지만 한 번도 이뤄지지 않은 정량적 분석을 연구방법으로 채택했다. 분석대상은 1998년 2월 6일에 체결된 경제위기 극복을 위한 사회협약(이하 2·6 사회협약)²⁾이다. 2·6 사회협약은 다수의 개혁법안들을 가결시킨 사례로서 알려졌기 때문에 연구대상으로 정했다. 2·6 사회협약은 사회·경제적 효과성 측면에서나, 코로나 사태로 인한 경제위기 해결을 위한 긴급성 측면에서 현재진행형이다.

그렇다면 사회협약을 거쳐 발의된 개혁법안은 의회를 당연히 통과할 것이라는 성공방정식은 유효했을까? 의회를 통과한 사회협약 조항들과 그렇지 않은 조항들로 분류한다면 여기에는 어떠한 요인이 영향을 미쳤을까?

-
- 1) 경제사회노동위원회는 7월 28일 8차 본위원회를 열어 ‘코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협약을 비롯한 11개 안건을 심의·의결했다. 애초 민주노총·한국노총·대한상공회의소·한국경영자총협회, 정부(기획재정부·고용노동부) 측 노·사·정 대표들은 2020년 5월 20일부터 6월 30일까지 40여 일 동안 협상을 벌였다. 하지만 민주노총은 빠진 채 노사정 협약이 체결됐다. 민주노총이 7월 23일 임시대의원대회를 열고 ‘노사정 협약안’을 안건으로 상정했으나 부결됐기 때문이다. 노사정 협상 전개과정에 대해선 ‘매일노동뉴스’ 기사 참조. <http://www.labortoday.co.kr/news/articleView.html?idxno=165779>(접속일: 2020년 8월 21일)
 - 2) 유럽에서 체결된 사회협약은 노사정 삼자의 참여로 이뤄지며, 의제는 임금조정·노사관계·산업구조조정·사회복지 개혁 등을 포함한다. 반면 한국의 1998년 2·6 사회협약은 ‘임금조정’ 대신에 ‘재벌개혁’과 같은 경제정책을 담았으며, 대다수 조항은 의회입법을 거뒀다(Lim, 2002).

본 연구는 사회협약 형성요인을 실증한 선행연구(Avdagic, 2010; Colomboa · Tirellia · Visser, 2014)들을 바탕으로 법제화에도 유사한 영향을 미쳤는지를 검증하고자 한다. 총 90개 조항으로 구성된 2·6 사회협약 중 51개 조항이 법제화됐다. 51개 조항은 복수의 법안으로 발의됐는데 총 120개 관련 법안이 의회에서 처리됐다. 120개 법안은 1998년부터 2003년까지 6년여 동안 9개 의회 상임위원회 논의를 거쳐 의회를 통과했다. 법안 발의 형태로 보면 2·6 사회협약은 의원입법(29개)보다 정부입법(91개)으로 더 많이 처리됐다. 법안들은 의회에서 수정의결(63개)을 거쳤지만, 사회협약을 존중해 원안의결(57개) 절차를 밟기도 했다. 본 연구는 사회협약 입법요인을 규명해 경제위기 시기 노·사·정이 사회협약을 어떻게 추진해야 할지 정책적 시사점을 제시하고자 한다. 사회협약 형성요인이 아닌 법제화에만 영향을 미치는 ‘의회정치 협력성’ 등 특정 변수도 발굴하려 한다. 이를 위해 2·6 사회협약 조항들의 입법여부는 이항 로지스틱 회귀분석(binominal logistic regression)을, 입법형태(의원·정부발의)에 대해서는 다항로지스틱 회귀분석(multinomial logistic regression)을 시도했다.

다음 장에서는 사회협약과 법제화에 관한 이론적 논의를 다루고 경험적 연구를 소개할 것이다. 이를 바탕으로 2·6 사회협약 입법실태와 조건을 실증분석한다. 끝으로 연구결과의 요약과 함께, 향후 연구과제를 제시하려 한다.

II. 이론적 배경

1. 사회적 협의회와 전략적 선택

Schmitter(1974)는 현대 자본주의 사회에서 격화된 이익집단 갈등을 해결하지 못하는 다원주의(pluralism)의 한계를 분석했다. 그는 중앙집중성, 독점적 대표성, 기능적 합리성을 갖춘 이익집단 대표시스템이 갈등해결과 조정을 하는 코포라티즘(corporatism)에 새로운 의미를 부여했다.³⁾ 특히 1970년대 유럽에서

3) 코포라티즘은 자율적인 직능집단의 정책 참여를 바탕으로 안정적인 사회질서를 유지하려는 중세 장원제도에서 기원했다. 2차대전 이전에 출현한 국가 코포라티즘은 이탈리아 파

노동조합과 정부는 임금인상을 억제하는 대신 소득분배를 확대하는 정치적 교환(political exchange)을 했다. 이것을 네오코포라티즘(neo-corporatism) 또는 민주적·자유주의적 조합주의(democratic, liberal corporatism)라고 정의했다. 이때 노동조합과 정부의 정치적 교환은 전제조건을 필요로 했다. ‘노동조합의 중앙집중성’, ‘좌파정당’과 ‘강한 정부’, ‘완화된 선거경쟁’이라는 조건이다. 이것은 정치적 교환에 참여한 사회적 행위자들의 대표성과 통제성을 가능하게 하는 구조화된 변수였다.

Regini(2003)에 따르면 1970년대에 정책형성 형태로서 사회적 협의(social concertation)는 이익교환 시스템으로서 네오코포라티즘(neo-corporatism : democratic, liberal corporatism)과 구별됐다. 이 용어들은 각각 사회적 파트너십(social partnership)과 정치적 교환(political exchange) 개념으로 발전했다. 사회적 파트너십은 1980년대에 삼자주의(tripartism), 삼자조정 또는 협약(tripartite arrangements and agreements), 이후 사회적 대화(social dialogue)로 변화했다. 1990년대에는 사회적 협의(social concertation) 용어의 부활과 함께 사회협약(social pact) 개념이 확산됐다.

사회적 협의(social concertation) 용어의 변천사는 1970~80년대와 1990년대에 그 함의가 달라진 것을 암시한다. 1980년대 이후 세계화와 경쟁 격화, 기술 전환이 가속화되면서 약한 정부와 규제완화에서 비롯된 신자유주의가 확산된 가운데 국가와 노동조합의 역할을 강조한 코포라티즘은 쇠퇴했다. 그런데 1990년 중반 이후 이탈리아·아일랜드·스페인·포르투갈·한국 등에서 새로운 사회협약이 출현했다. 이들 나라들은 Schmitter의 구조적 전제조건을 결여한 나라들이었다.

이들 나라의 사회협약은 다음과 같은 유사한 특징을 보였다. 첫째, 경제위기와 같은 급박한 상황이 사회적 행위자들의 선택을 유도했으며, 둘째, 의회정치에서 소수파였거나 선거를 의식한 정부는 일방적으로 사회협약을 밀어붙이지 않았으며, 셋째, 이 시기에 사회협약에 유연하고 온건한 노동조합 지도부가 출현했다. 넷째, 사용자단체의 지지는 사회협약의 지속을 보장했다. 즉 의회 내

시즘 정권에 의해 유일정당의 전일적 정책 조정과 사회적 지배를 정당화하기 위해 도입된 형태였다. 반면 Schmitter는 전 기간 국가 코포라티즘과 대비되는 사회·민주적 코포라티즘을 제기했으며, 미국식 다원주의와도 차별화했다(정병기, 2004).

소수파를 가진 약한 정부는 경제위기와 같은 불확실성이 높은 시기에 개혁과제를 실행하기 위해 사회협약의 정당성에 의존했다(Lim, 2002; 임상훈 & Baccaro, 2006; Avdagic, 2010; Baccaro & Galindo, 2017). 이것은 Schmitter가 제시한 정치적 교환의 전제조건과 차별화하는 사례를 이론적으로 입증한 것이다. 그러한 의미에서 1970~80년대 정치적 교환과 비교해 1990년대 중반 이후의 현상을 ‘사회적 협의(social concertation)’라고 규정한다. 사회적 협의는 정부와 민간 이익집단(노·사)이 공공정책 형성에 참여하는 것을 의미한다. 이 과정에서 벌어지는 협의와 합의 그리고 협약의 체결 전 과정을 의미한다(Lim, 2002).

연구에서는 노사정 삼자주체의 사회협약과 그 성과에 관한 이론적 접근틀로서 노사관계 시스템론과 전략적 선택론을 적용했다(Donlop, 1958; Kochan & Katz & Mckersie, 1986). 노사관계시스템론에 따르면 노사관계 행위주체들은 경제·기술변화·정치와 노사관계 역사의 상호작용을 바탕으로 지위와 조건, 제도(규칙)들을 만든다. 그런데 노사관계시스템론에서 환경과 제도는 사회적 행위주체를 규정하는 ‘결정적인 조건’이다. 이것은 Schmitter의 코포라티즘과 Donlop의 노사관계시스템론이 환경결정론적 시각을 공유하고 있음을 의미한다(Lim, 2002; 김동원, 2003). 본 연구는 1990년대 중반 이후 나타난 사회적 협의에 대해 사회적 행위자의 ‘전략적 선택론’에 입각해서 설명한다. 환경과 제도변화에 사회적 행위자가 수동적으로 동형화하는 환경결정론이 아니라 사회적 행위자와 환경이 상호작용하는 관계를 상정한다. 사회적 협의의 구조적 전제조건보다 ‘사회적 행위자의 전략적 역량 또는 선택’을 강조한다.4)

2. 경험적 연구들

1990년대까지 연구는 코포라티즘의 사회경제적 성과에 대해 추론하려 했다. 코포라티즘이 노사안정, 경제성장 및 효율성, 형평성 등에 긍정적 기여를 하는

4) 본 연구에서 전략적 선택론은 역사적 대안 패러다임의 관점을 공유한다. 역사적 대안 패러다임은 경제생활을 제약하는 맥락(구조)과 능동적인 행위자 사이의 엄격한 구분을 인정하지 않는다. 경제 행위자는 특정 역사적 맥락에서 비교우위를 추구하기 때문에 시장·기술·제도로 이뤄진 구조를 결정하려 한다. 때문에 전략적 선택에서 핵심은 행위의 대안에 주안점을 두고 가정하려는 ‘경제 행위자의 능력’이다(Zeitlin, 1995).

지를 분석했다(Lange & Geoffrey, 1985; 권순식 · 이규용, 2007). 반면 2000년대 이후 연구들은 1970~80년대에 사회협약을 체결한 국가들과 1990년대 이후 사회협약을 체결한 국가들 사이의 차이점을 밝히려 했다. 이것은 사회협약 형성요인에 관한 연구이다(Hassel, 2003; 임상훈 & Baccaro, 2006; Hamann & Kelly, 2007). 정성분석 기반의 국가별 심층사례 연구는 이후 사회협약 형성요인을 규명하는 정량분석으로 전환됐다.

Avdagic(2010)은 1990년대 유럽 14개 국가의 사회협약 경험을 퍼지셋(fs QCA) 프로그램을 바탕으로 질적 비교연구를 수행했다. 그는 사회협약을 의회 밖에서 체결된 정책개혁의 원형으로 설명하는 한편 협상을 추진한 정부와 노동조합의 동기요인들을 분석했다. 사회협약은 경제 · 제도 · 정치 등 복합적인 동기요인이 작용해 출현한다고 밝혔다. 이것은 경제요인 중심으로 접근한 기능주의적 분석에서 탈피한 해석이며 1990년대 이후 출현한 사회협약의 특성을 규명한 것이다.

〈표 1〉 사회협약 형성요인으로서 독립변수들의 측정결과

실증결과	독립변수와 영향
유의수준	GDP성장률(+), 경제개방(-), 물가(+), 실업(+), 임금협상 정부개입(+), 정부 재임기간(+), 노조총연맹의 힘(+), 사회정치적 위험도(+), 이전 4년간 GDP 표준편차(+), 정치제약(+), 민족다양성(-)
유의수준 추가변수	노조조직률(-), 마스트리트조약 압력(+), 단체협약 효력(+), 산업분쟁(+), 정치과업(-),
비유의수준	내각의 좌파정당 비율, 선거압박

자료: Colombo · Tirellia · Visser(2014), pp.364~366, 필자 재구성.

대규모 사례(large N)에 관한 정량적 연구는 Colombo · Tirellia · Visser(2014)에 의해 이루어졌다. 연구에 따르면 사회협약은 제도변화에 따른 정치적 어려움을 극복하기 위해 정부와 노조가 추진한 것이며, 개혁정책을 바탕으로 양자가 이익을 공유하는 것이다. 이러한 사회협약 목적은 형성요인과 구분된다. 사회협약은 첫째, 경제위기에 따른 높은 사회 · 정치적 불안정이 행정부를 약화시킬

때, 둘째, 노동조합이 조합원뿐만 아니라 전체 노동자를 대변(높은 중앙집중성)할 때, 셋째, 기업 내와 기업 간 갈등이 산업분쟁으로 확산될 때 성공확률이 높아진다. 사회협약 목적은 경제위기 극복과 개혁이익 공유이지만, 사회협약 형성요인은 정부와 노동조합의 상호작용에 따른 산물인 셈이다. <표 1>은 연구자들의 주장을 뒷받침하는 사회협약 형성요인을 정리한 것이다. 경제요인(GDP·물가·실업)에서 비롯되는 사회협약은 정치요인(임금협상 정부개입·정부재임 기간·좌파내각 비율)과 제도요인(노조총연맹의 힘·단체협약 효력·노조조직률)의 상호작용에 따른 산물이지만 여기에 사회불안요인(사회정치적 위험도·정치제약·산업분쟁·정치파업)이 영향을 끼치는 것이다. 연구자들은 1970년부터 2004년까지 21개 유럽국가의 사회적 합의 118개를 분석해 이러한 실증결과를 도출했다.

이처럼 1990년대 연구와 달리 2000년대 이후 연구는 종속변수로서 사회협약의 형성요인을 밝히려 했다. 하지만 선행연구에서는 개혁정책 제도화의 관건인 ‘사회협약 법제화와 영향요인’을 독자적으로 분석하지 않았다. 여기에는 이유가 있다. 첫째, 1970년대 이래 사회협약 연구는 의회 다수의석을 가진 ‘노동자정당(좌파정당)’을 가정하고 있다. 때문에 의회에서 사회협약 법제화의 장애는 상정하지 않았다.⁵⁾ 둘째, 유럽에서 체결된 사회협약의 핵심의제는 임금문제였다. 국가수준의 거시경제 조정을 위해 임금조정은 최우선적인 과제였다. 정부와 노조는 임금인상 억제와 세제감면 등 소득정책을 교환한 가운데 의회의 역할은 제한적이었다. 사회협약 법제화는 독자적인 변인도, 연구영역도 아니었다.

그런데 1990년대 이후 사회협약을 되돌아보면 기존의 조건에서 균열이 발생했다. 1970~80년대에는 의회 다수의석을 가진 노동자정당과 좌파내각이 사회협약을 추진한 것과 달리, 1990년대 이후에는 소수의석을 가진 노동자정당 또는 우파정당 중심의 연립정부가 사회협약을 주도했다. 이들 우파내각과 연립정부는 공공지출과 노동권 보호 확대보다 ‘축소’를 결정했다. 긴축을 전제로 한 노동유연화와 복지개혁은 법 제·개정을 필요로 했지만 과거만큼 입법조건은

5) 의원내각제하에서 합의제 모델로 운영되는 의회와 사회협약은 제도적 친화성을 갖는다고 한다. 행정부와 의회가 분리와 견제 원칙을 갖는 대통령제와 달리 의원내각제는 합의와 책임정치의 원리에 따라 운영되기 때문이다. 그런데 사회협약과 의회의 합의제 모델은 필요조건이긴 하지만 충분조건은 아니다(안재홍, 2013).

호의적이지 않았다. 집권정당의 전면교체와 지속적인 정치세력 불균형은 사회 불안정을 심화시켰다.⁶⁾

변화된 환경과 조건들은 사회협약과 법제화의 연계성이 과거보다 매우 약화한 것을 보여준다. 그럼에도 선행연구들은 사회협약의 개혁정책을 제도화하는 의회의 입법과정과 영향요인을 규명하지 않았다. 본 연구는 사회협약 형성요인과 별개로 법제화의 영향요인을 분석해야 한다고 주장한다. 사회협약과 법제화의 간극을 메울 수 있는 실증연구가 필요하다. 이에 본 연구에서는 선행연구에서 실증한 사회협약 형성요인이 법제화에도 영향을 미치는지 검증하려 한다.

3. 연구가설

선행연구는 1990년대 이후 사회협약의 형성요인을 3개 요인으로 정리했다. 누적된 경제부담은 정책에 관한 사회적 행위자들의 이해관계를 변화시키고, 사회협약을 통한 조율을 유도한다(Culpepper, 2008). 예컨대 1990년대 재정통합을 위한 마스트리트(Maastricht) 조약이 회원국가의 경제적 부담을 가중시키자 유럽 각국은 사회협약을 추진하는 동기를 갖게 됐다(Fajertag & Pochet, 2000). 세계화와 경쟁격화에 따른 대량실업도 사회협약의 형성요인이었다. 대외개방은 수출중심 성장전략을 추구한 유럽 강소국가의 유연한 조정전략(사회협약)을 설명한다(Katzenstein, 1985). 경제요인은 실업·물가·국내총생산(GDP)·대외개방 등으로 구체화된다(Avdagic, 2010). 연구가설은 다음과 같다.

연구가설 1 : 사회협약 법제화에 경제요인이 영향을 미칠 것이다.

노조의 사회적 이해대변도(이하 노조의 이해대변도)는 조합원뿐만 아니라 전체 노동자의 이해관계를 대변하는 정도를 의미한다. 이것은 노조조직률·단체협약적용률·조직집중성 등 3개의 지표로 측정한다. 1970~80년대 연구에서 높은 노조조직률·조직집중성 등을 가진 중앙집권화된 노조는 사회협약 형성에

6) Baccaro & Galindo(2017)는 1995~2014년 기간 동안 5년 단위로 36개 국가 170개 사례의 사회협약을 분석했다. 이에 따르면 유럽에서 사회협약의 감소가 뚜렷한 가운데 전통적인 코포라티즘 국가와 동부유럽 국가에서 이러한 추세가 나타나고 있다. 남부유럽 국가에서 사회협약 감소 추세는 미미한 것으로 나타났다. 사회협약은 사라진 것이 아니라 유럽 내에서 국가별, 지역별로 차별적으로 나타나고 있는 셈이다.

긍정적인 기여를 한다고 봤다. 반면 중앙집중화된 노조는 임금인상을 내부화하기 때문에 임금억제를 목적으로 하는 사회협약에 유인되지 않는다는 반론도 있다. 최근 연구에선 임금인상에 따른 고용비용을 고려하는 중간 규모의 조직률·집중성을 가진 노조가 사회협약에 적극적이라고 분석했다(Hassel, 2003). 이를 고려하면 상대적으로 낮은 조직률·집중성을 가진 노동조합도 사회협약 성립에 긍정적인 기여를 할 수 있다.⁷⁾ 이러한 연구 흐름을 수용해 본 연구는 다음과 같은 연구가설을 설정했다.

연구가설 2 : 사회협약 법제화에 노조의 사회적 이해대변도가 영향을 미칠 것이다.

1970~80년대 연구에선 의회 다수파의 강한 정부가 내부 통제성이 강한 노조와 손잡고 집합적 이익전략을 추구한다고 설명한다(Lange & Geoffrey, 1985).⁸⁾ 강한 정부는 사회협약 형성의 기본 전제로 분석됐다. 1990년대 이후 연구결과는 다르게 전개됐다. 경제위기는 사회협약의 필요조건이지만 충분조건은 아니다. 의회 소수파인 ‘약한 정부’가 온건한 노조와 손잡고 사회협약을 전략적으로 선택한 것으로 규정했다. 이른바 ‘약자들의 사회협약’이다(임상훈·Baccaro, 2006). 정부는 책임분산·위험회피·비용절감을 추구하는데 이때 ‘강한 선거압력’은 사회협약의 추진 동기로 분석됐다(Hamann & Kelly, 2007). 이처럼 정치요인은 정부강도·선거압박·파업강도 등 3개 지표로 측정한다. 경제·제도요인이 사회협약의 동기와 제약을 규정하는 환경 변수라면, 정치요인은 사회협약의 성립여부를 좌우하는 행위자의 전략선택 변수이다. 따라서 본 연구에서는 사회협약 성립과 법제화는 환경 변수와 행위자의 전략선택 변수 간 상호작용의 결과로서 규정한다. 정치요인과 관련한 연구가설은 다음과 같다.

7) Colomboa·Tirellia·Visser(2014)는 사회협약 목적과 형성요인을 구분하되, 사회협약 성립은 약한 정부와 중앙집중화된 노동조합의 상호작용의 결과라고 분석한다. 반면 본 연구는 상대적으로 낮은 수준의 조직률·집중률을 가진 노조도 사회협약 성립에 긍정적인 기여를 한다고 분석한 Lim(2002)과 Hassel(2003)의 입장에 근거한다.

8) 권순식·이규용(2007)은 1970년부터 2000년까지의 한국을 포함한 경제협력개발기구(OECD) 산하 17개 국가에 관한 신자유주의와 코포라티즘 비교분석을 통해 ‘낙타등 가설’을 실증했다. 가설에 따르면 강한 노조 집권화와 좌파정당의 결합, 약한 노조 집권화와 좌파정당 부재는 경제성장에 긍정적 효과를 미치지만, 중간 정도(intermediate degree)일 경우에는 그렇지 않다.

연구가설 3 : 사회협약 법제화에 정치요인이 영향을 미칠 것이다.

사회협약 법제화는 의회 밖의 주체(노·사·정)와 의회 내 주체(정당들) 간의 이해관계 조정의 결과로서 나타난다. 이때 의회정치 협력성은 의회 내 정당들이 개혁정책 제도화를 위해 합의정치를 도모하는 정도를 의미한다. 예컨대 사회협약과 같은 개혁정책을 제도화할 때 의회 내 정당들이 초당적으로 협력하거나, 합의를 바탕으로 개혁법안을 의결하는 것이다. 의회 내 정당정치 유형은 다수결 모델(majoritarian model)과 합의제 모델(consensus model)로 구분되며, 의회정치 협력성은 후자에 가깝다. 그런데 사회협약과 의회의 합의제 모델은 제도적 친화성을 갖지만 결정론적이지 않으며, 지속가능하지도 않다. 의회정치 대표체제와 노사정 대표체제는 이해관계자 간 조정이 성공했을 때 상호보완적 관계를 유지한다(안재홍, 2013). 본 연구는 의회 의사결정구조로서 위원회 중심주의에 근거하되, 상임위원장은 실질적인 ‘정당 입장의 전달자’로서 규정한다⁹⁾. 특히 야당 소속 상임위원장은 소속 정당의 전략에 따라 정부와 여당이 발의한 사회협약 관련 법안처리에 협조하거나 지연시킬 수 있다. 따라서 사회협약 법제화를 위한 야당 소속 상임위원장의 협조는 의회정치 협력의 한 유형으로서 파악한다. 여야 정당이 사회협약 법제화를 위해 합의정치를 추구했다면 의회정치 협력성은 강한 셈이다¹⁰⁾. 추가적인 연구가설은 다음과 같다.

연구가설 4 : 사회협약 법제화에 의회정치 협력성이 영향을 미칠 것이다.

요약하면 본 연구는 사회협약 형성요인인 경제·제도·정치요인이 사회협약 법제화에도 작용한다는 연구가설을 제시한다. 또한 의회정치 협력성에 따라 사회협약 법제화가 좌우된다는 추가적인 연구가설을 제안한다. 이것은 사회협약

9) 우리나라는 ‘위원회 중심주의’를 의사결정 구조로서 채택하고 있으며, 법안 처리과정은 상임위원회에서 시작해 상향식 단계를 거친다. 위원회의 기원과 활동방향은 정파적 관점, 이익분배 관점, 정보교환의 관점에 따라 상이하다(박경미, 2011). 본 연구는 정파적 관점에 따라 의회 위원회와 위원장의 기원과 활동방향을 규정하며, 상임위원장은 법안 심의·의결을 주재하지만 ‘정당입장 전달자’로서 역할한다고 해석한다.

10) 우리나라는 의회 운영에 있어서 다수결 모델을 채택한 대통령제 국가이다. 그럼에도 1998년 2·6 사회협약의 성립과 법제화는 여야 정당 간 합의모델로 이뤄졌다는 분석이다. 야당인 한나라당은 노사정위원회에 간사를 파견해 사회협약 도출에 기여했으며, 사회협약 법제화에도 협조했다. 이후 노사정위원회는 노·사·정·공익위원 체제로 변경됐고, 야당은 위원회에 참여하지 않았다. 자세한 사항은 후술한다.

이 환경·제도 변수와 행위자의 전략선택 변수 간의 상호작용 결과라는 선행연구(Lim, 2002; 임상훈·Baccaro, 2006)의 함의를 의회의 입법과정에 적용하는 것이다. 이를 통해 본 연구는 전략적 선택론을 의회 밖에서의 사회협약 형성뿐만 아니라 의회 안의 입법과정을 분석하는 이론틀로서 확장하려 한다.

Ⅲ. 연구방법론

1. 연구자료

분석 자료는 구노사정위원회(현 경제사회노동위원회)의 이행평가반과 이행평가위원회가 1999년부터 2017년 말까지 정리한 「사회적 합의 이행평가 자료」를 기초로 이행조치(정부정책 변화), 이행결과(법 제·개정)를 정리한 연구 보고서를 바탕으로 했다(박은정·박성국·윤혜정·최한미, 2019). 이에 따르면 지난 2015년까지 20년 동안 도출된 사회적 합의는 80건이다.¹¹⁾

이 가운데 1998년 2·6 사회협약¹²⁾은 외환위기 극복을 위해 노·사·정이 체결한 최초 협약이다. 금융위기를 겪은 다른 아시아 국가들과는 달리 한국 정부는 노·사와 협상을 통한 해결책을 모색한 가운데 다음의 4가지 의제를 포함한 2·6 사회협약안을 마련했다. 첫째, 경영투명성 확대와 지배구조 개선과 같은 재벌개혁과 노조 대표의 경영참여 확대였다. 둘째, 집단해고와 파견근로를 허용하는 노동시장 유연성 확대였다. 셋째, 실업급여(고용보험), 산재보험, 건강

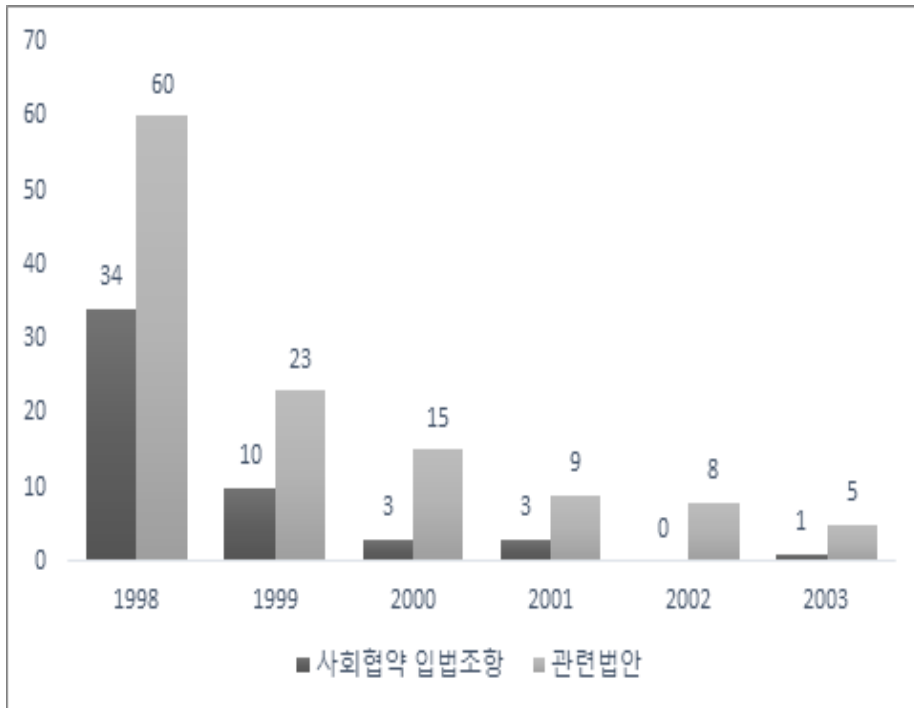
11) 박은정 외(2019)는 보고서 이외에 <부록>에서 1998년부터 2017년까지의 80개 합의문 내용, 이행조치, 이행결과를 분류했다. 본 연구에서는 이 부록을 바탕으로 합의문 내용에 대응하는 제·개정 법안들을 국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr>)을 통해 일일이 확인했다. 명시된 법안들마다 소속 상임위원회, 입법형태(정부/의원/대안입법), 처리 방식(수정/원안의결), 입법시점과 시행일을 대조한 다음, 통계처리를 위해 지수화했다. 입법시점은 ‘법안 개정일’을 기준으로 하였다.

12) Avdagic(2010)에 따르면 사회협약은 공식적 지위(formal status), 실질적인 의제(substantive content), 사회적 행위자(actors)라는 조건을 갖춰야 한다. 노·사·정 삼자 주도 합의이거나, 노·사의 중앙협약에 대해 정부가 공개적으로 지지한 것을 의미한다. 의제는 임금·소득정책·노동시장정책·복지개혁을 망라한다. 2·6 사회협약은 이러한 정의에 부합했다.

보험, 국민연금 확대와 연계된 사회복지 개혁이었다. 넷째, 공무원·교사의 노동권 보장, 실업자의 노조 가입을 보장하는 노동기본권과 관련한 문제였다.

[그림 1]과 같이 90개의 2·6 사회협약 조항 가운데 51개 조항이 1998년부터 2003년까지 6년간 입법화됐다. 1개 조항은 복수의 법안들로 발의돼 총 120개 법안이 의회에서 처리됐다. 이 가운데 98개 법안(82%)이 2000년 말까지 의회를 통과했다. 15대 국회(1996년 5월 30일~2000년 5월 29일) 임기 말까지 사회협약과 연계된 개혁법안 다수가 처리된 셈이다. 하지만 사회협약 당사자였던 민주노총은 노조 간부 및 일반 노조원의 협약 승인 거부로 내용을 꺾었다. 협약 조항 중 집단해고·과건근로 허용 등 노동시장 유연성을 확대하는 내용에 관한 반감이 강했다. 급기야 민주노총은 1999년 대의원대회를 열어 노사정위원회 탈퇴를 결정했다. 한국 사회협약은 성공적인 출발과 달리 오랜 기간 부침을 겪었다(Lim, 2002; 김동원, 2003).

[그림 1] 2·6 사회협약 입법조항과 관련 법안 실태



자료: 저자 분석.

본 연구에서는 90개의 2·6 사회협약 조항 가운데 51개 입법조항과 120개 법안이 6년에 걸쳐 법제화되는 인과조건을 분석한다. 연구사례(N)는 사회협약 입법시점을 기준으로 해마다 입법된 조항들을 제외한 다음, 추가된 법안을 더했다¹³⁾. 예컨대 2·6 사회협약 조항 가운데 1번 항인 ‘정부는 1999년 회계연도부터 대규모기업집단의 결합재무제표 작성을 의무화한다’의 경우 국회에서 1개의 관련 법안을 의결했다. 바로 1998년 2월 24일 의회에서 의결된 「주식회사 등의 외부감사에 관한 법률」 제1조의3이다. 이 법에 근거해 1998년 10월 21일 「기업집단 결합재무제표 준칙」이 제정된다. 반면 2·6 사회협약 4번 항인 ‘정부는 기업회계기준을 명료화·국제화하고 회계작성기준을 구체화한다’의 경우 상응하는 법 제·개정은 이뤄지지 않았다. 연구에서 전자는 사회협약 중 ‘입법조항’, 후자는 사회협약 중 ‘미입법 조항’으로 구분했다. 입법조항의 경우 법 제·개정 뿐만 아니라 법 시행령 개정까지 포함했다(박은정 외, 2019). 사회협약 입법조항 중 2개 이상의 복수의 법안이 제·개정됐을 때 ‘추가법안’으로 분류했다. 즉 1개 사회협약 조항에 상응하는 1개 법안을 제외한 나머지는 추가법안이다. 이렇게 해서 확정된 연구 분석 사례(N)는 총 377개이다.

2. 분석방법

가. 변수의 조작적 정의

본 연구 변수들의 조작적 정의는 선행연구(Avdagic, 2010; Colombo · Tirellia · Visser, 2014)를 참고했다. <표 2>와 같이 사회협약의 법제화를 2개의 종속변수로 세분화했다. 첫째, 사회협약 조항들의 입법여부이다. 전체 사례 377개 가운데 입법화되는 사회협약 조항은 1, 그렇지 않은 조항은 0으로 표현했다. 둘째, 사회협약 입법형태에 관한 것이다. 노·사·정이 당사자인 사회협약과 달리 국회의원과 정부가 법제화의 당사자인 점을 고려했다. 전체 사례 377개 가운데 참조범주인 미입법은 0, 의원·정부 입법은 각각 1과 2로 지수화했다.

13) 377개 연구사례(N)는 1998~2003년 입법시점에 따라 6년간 사회협약 조항의 시계열적인 합산치(90개 조항×6년=540개)에서 1년마다 순차적으로 입법조항 합산치(233개)를 뺀 다음, 추가적인 입법안 합산치(70개)을 더해준 값으로 구했다.

〈표 2〉 변수의 조작적 정의와 측정원

변수명		변수의 정의		측정 자료원	
종속 변수	사회협약 입법여부		사회협약 조항 중 입법여부	박은정 외(2019) 의안정보시스템	
	사회협약 입법형태		사회협약의 법안 발의형태 (의원·정부 발의)	의안정보시스템	
독립 변수	경제 요인	실업률		통계청 경제활동 인구조사	
		국내총생산(GDP)		전년도 대비 국내총생산 증감률(%)	한국은행 국민계정
		물가		전년도 대비 소비자물가 증감률(%)	한국은행 국민계정
		대외개방		GDP 대비 수출·입 비율(%)	한국은행 국민계정
	제도 요인	이해 대변도	노조조직률	조합원 수 ÷ 조직대상 노동자(임금노 동자 - 노조가입 금지 공무원)×100	고용노동부 전국노조조직현황
			초기업 노조 조직률	전체 조합원 수 가운데 산별노조(연 맹)·지역별·업종별 등 초기업 노조 가입 노동자 비율	전국노조조직현황 저자 재분석
	정치 요인	선거압박 더미		사회협약 법제화 이전 해 선거, 사회 협약 법제화 같은 해 선거	중앙선거관리위 저자 재분석
		정부강도		정부(또는 연립정부)의 의회 의석 점유 비율	중앙선거관리위 저자 재분석
		파업 강도	파업건수	파업 발생건수(건수)	고용노동부 고용노동백서
			파업기간	파업 지속일수(일)	고용노동부 고용노동백서
	추 가 요 인	의회 협력성 더미	의회 상임위원장 의회 상임위원회 위원장 소속 정당의 의회 내 지위(여/야)	국회 홈페이지 의안정보시스템	

독립변수의 경우 선행연구를 바탕으로 경제요인, 제도요인, 정치요인으로 분류했다(Avdagic, 2010). 이 밖에 사회협약 법제화에만 작용하는 의회정치 협력성을 추가변수로 설정했다. 사회협약 형성연구에선 실업·물가·GDP 변수를 경제요인으로 분류한다. 경제문제는 정책에 관한 사회주체들의 이해관계를 변화시키면서 사회협약 형성을 유도하는 큰 동력으로 작용한다. 경쟁력 향상을 위해 대외개방 전략을 채택할 경우 사회협약 형성에 강한 영향을 미친다고 한다. 본 연구에서는 사회협약 형성요인인 경제요인이 법제화 과정에도 동일한 영향을 미칠 것으로 설정했다.

노조의 사회적 이해대변도는 조합원을 포함한 전체 노동자의 이해관계를 대변하는 정도를 의미한다. 제도요인으로서 노조의 이해대변도는 노조조직률, 단체협약적용률, 조직집중성 등 3개의 지표로 측정한다. 노조조직률은 전체 노동자 가운데 조직된 노동자를 의미하며, 단체협약적용률은 노사 간 단체교섭 결과를 적용하는 ‘범위’이다. 조직집중성은 가입조직이 초기업 노조(산별노조)에 임금결정·인사·재정적 권한을 부여한 정도이다. 변수의 조작적 정의는 한국적 맥락을 고려했다. 노조조직률·단체협약적용률·조직집중성 가운데 단체협약적용률은 제외했다. 법률로서 단체협약을 확장 적용하지 않은 한국에서는 노조조직률과 단체협약적용률이 거의 동일하기 때문이다. 조직집중성의 경우 한국적 맥락의 대체변수로서 ‘초기업 노조조직률’을 활용했다. 초기업 노조조직률은 전체 조합원 가운데 산별노조, 지역별·업종별 노조 등 초기업 노조에 가입한 비율을 의미한다¹⁴⁾. 한편 선행연구는 노조조직률과 조직집중성을 결합(sum)해 노조의 조직적 힘이라는 변수를 만들었다. 이것은 표준편차 단위로 표현된 2개 변수 측정치의 표준점수를 더한 것이다(Lange & Geoffrey, 1985). 본 연구도 노조조직률과 초기업 노조조직률을 표준편차 단위로 표현된 측정치의 표준점수를 더해 하나의 변수를 만들었다.

본 연구에서 정치요인은 사회협약 형성과 법제화에 관한 사회적 행위자의 전략적 선택을 구조화한 변수이다. 정치요인은 선거압박, 정부강도, 파업강도 등 3개 지표로 측정한다. 선거압박의 경우 선행연구(Colombo · Tirellia · Visser, 2014)를 참고해 사회협약 법제화 이전 해 선거, 사회협약 법제화와 같은 해 선거 시점을 분류해 변수로 조작했다. 관련 선거는 대통령 선거(1997·2002년 12월), 국회의원 총선거(2000년 4월), 지방자치단체장 선거(1998·2002년 6월)이다. 본 연구에서 선거압박 더미변수는 참조범주인 사회협약 법제화와 같은 해 선거(0)에 비해 이전 해 선거(1)가 종속변수에 영향을 주는지를 의미한다. 정부

14) 고용노동부가 발간하는 『전국 노동조합 조직현황』에 따르면 기업별과 초기업별 노조 수와 조합원 수는 지난 2006년부터 집계하고, 이전에는 공식 발표하지 않았다. 이전 노조 조직현황에서는 단위노조·지부·지역업종노조·지역단위노조·분회·전국단위노조(단위노조), 총연합단체·연합단체·전국규모산별노조(연합단체)로 분류했다. 이에 따라 본 연구에서는 지난 1997년부터 2005년까지 연도별로 지역업종노조·지역단위노조·전국규모산별노조 소속 조합원을 더한 다음, 이를 총 조합원 수로 나눈 값으로 초기업 노조조직률을 집계했다.

강도의 경우 좌파정당의 내각점유율, 정부의 재임기간, 정부의 의회 의석점유율(또는 득표율) 등으로 측정한다(Avdagic, 2010). 본 연구는 한국적 맥락을 고려해 의회 내 정부여당 의석점유율로써 정부강도를 측정했다¹⁵⁾. 각 시기별로 나타난 정부여당의 의석점유율은 다음과 같다. 첫째, 김대중 정부 출범 이후인 15대 국회 후반기(1998~2000년 4월)에 새정치국민회의(국회의석 79석)와 자유민주연합(국회의석 50석)은 공동정부를 구성했으며, 두 당의 의석점유율은 43%였다. 둘째, 16대 국회 전반기(2000년 5월~2001년 9월)에 새천년민주당(국회의석 115석)과 자유민주연합(국회의원 17석)은 연합정치를 표방했고, 두 당의 의석점유율은 48%에 달했다. 이 시기에 새천년민주당, 자민련, 민국당 등 3당은 정책공조를 이뤄내면서 사실상 과반의석 이상을 확보했다(오승용, 2004). 셋째, 16대 국회 후반기(2001년 9월~2003년 10월)에 정치적 이견 차이로 두 당 간의 연합정치는 붕괴됐으며, 단독 집권한 새천년민주당(국회의석 115석)의 의석점유율은 42%였다. 이후 2002년 12월 말 대통령 선거 이후 집권당은 2003년 11월에 열린우리당(국회의석 47석)으로 바뀌었는데 이때 의석점유율은 16%였다.

의회정치 협력성은 의회 내 정당들이 개혁정책의 법제화를 위해 합의정치를 도모하는 정도를 의미한다. 의회정치 협력성은 사회협약 법제화를 가늠하는 고유변수이다. 본 연구는 야당 소속 상임위원장이 사회협약 법제화에 협력한 것을 의회정치 협력이자 합의정치의 유형이라고 규정한다. 야당 소속 상임위원장은 소속 정당의 전략에 따라 정부와 여당이 발의한 사회협약 관련 법안 처리를 협조하거나 지연시킬 수 있기 때문이다.¹⁶⁾ 연구에서는 사회협약 조항들을 각 상임위원회별로 분류한 다음, 해당 상임위원장의 소속 정당을 여야로 구분했다. 국회 상임위원장 더미변수는 여당 소속 위원장(0)을 참조범주로 하여 야당 소

15) 정치학 연구문헌에서는 의회와 행정부의 관계를 바탕으로 단점정부와 분점정부를 구분한다. 단점정부는 대통령제하에서 서로 다른 정당이 의회와 행정부를 통제하면서 양립하는 현상을 말한다. 오승용(2004)은 김대중 정부 시절 15대 후반기~16대 국회의 경우 2번의 단점정부와 3번의 분점정부를 겪었다고 분석했다.

16) 「국회법」에 따르면 상임위원장은 위원회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독한다(「국회법」 49조1항). 상임위원장은 위원회 위원 중에서 임시의장 선거에 준하여 국회 본회의에서 선출한다. 무기명투표로 선거하되 재적의원 과반수의 출석과 출석의원 다수득표자를 당선자로 한다(「국회법」 49조2항). 역대 상임위원장과 출신정당은 국회 홈페이지 참조. <https://www.assembly.go.kr>(검색일: 2020년 7월 2일)

속 위원장(1)이 사회협약 법제화에 영향을 주는지 분석한다. 또한 야당 소속 상임위원장의 협조와 역할이 사회협약 법제화에 영향을 미치는지 검증한다. <표 2>는 의회를 통과한 사회협약 법안들과 관련된 상임위원회와 위원장의 소속정당 지위(여·야)를 분류한 기술분석 결과이다.

선행연구에선 정치파업이자 총파업으로서 일반파업(*general strike*)을 정의하면서 사회협약에 부(-)의 영향을 주는 것으로 분석했다(Colombo · Tirellia · Visser, 2014). 1998년 2·6 사회협약 이후 노동법 개정을 요구하거나 기업 인수합병·감원 등 구조조정에 반대하는 노조의 파업이 빈발했다(Lim, 2002). 본 연구는 파업건수와 파업기간을 사회협약 법제화에 부(-)의 영향을 주는 변수로서 설정했다. 파업건수와 파업기간도 표준편차 단위로 표현된 각각의 측정치(표준점수)를 더해 하나의 변수로 만들었으며, 이를 ‘파업강도’라고 명명했다.

나. 분석방법

연구에서는 이항로짓모형분석을 통해 사회협약 입법여부에 관한 영향요인을 살펴보고, 다항로짓모형분석을 통해 사회협약 입법형태에 관한 영향요인을 밝히려 한다. 이항로짓모형분석에서 종속변수 Y (사회협약 입법여부)는 관찰 가능한 변수들에 의해 설명되는 효용함수 $\beta_{i\kappa}X_{i\kappa}$ 와 확률함수의 합으로 나타난다(민인식, 2016). 독립변인들은 경제·제도·정치요인과 추가요인으로 구성했다. 다항로짓모형분석에서 모형의 식은 참조범주인 미입법(0)에 비해 나머지 의원 입법(1)·정부입법(2) 범주를 선택할 확률을 실증한다. 독립변수로는 실업·물가·GDP 이외에 선거압박 더미·정부강도·국회 상임위원장 더미·파업강도 변수를 활용했다. 대외개방과 노조조직률은 추가요인으로 이용했다.

IV. 분석결과

1. 기술분석

연구에서는 사회협약 법제화에 관한 교차분석을 시도했다. <표 3>은 국회 상임위원회별 2·6 사회협약 입법실태를 분석한 것이다. 이에 따르면 120개의 사회협약 법안은 9개 상임위원회를 거쳐 국회를 통과했다. 법안 처리는 재정경제(49개), 환경노동(32개), 보건복지(11개), 법제사법·행정자치(각 7개) 위원회 순으로 가장 많았다. 9개 국회 상임위원장 가운데 여당(새정치국민회의/새천년민주당, 자민련) 소속은 4명, 야당(한나라당) 소속은 5명이었다. 예컨대 가장 많은 법안을 처리한 재정경제위원회와 보건복지위원회는 야당 소속 상임위원장이, 환경노동위원회는 여당 소속 상임위원장이 회의를 주재했다.

<표 3> 국회 상임위원회별 2·6 사회협약의 입법 실태

입법 년도	국회 상임위원회									소계
	운영	재정 경제	보건 복지	법제 사법	환경 노동	정무	행정 자치	산업 자원	국토 교통	
	여	야	야	야	여	야	여	여	야	
1998	0	18	7	4	23	2	5	1	0	60
1999	0	10	2	1	6	2	0	2	0	23
2000	0	8	1	0	0	1	2	0	3	15
2001	2	3	1	1	1	1	0	0	0	9
2002	0	7	0	1	0	0	0	0	0	8
2003	0	3	0	0	2	0	0	0	0	5
소계	2	49	11	7	32	6	7	3	3	120

주:(여): 여당 소속 상임위원장, (야): 야당 소속 상임위원장.
자료: 저자 분석.

야당 소속 위원장이 주재하는 상임위원회에서 76개(63%), 여당 소속 위원장이 주재하는 상임위원회에서 44개(37%)의 법안이 처리됐다. 1998년부터 2000년까지 15대 국회 기간 동안 사회협약 법안 120개 중 82%(98개)가 처리됐다. 사회협약 법안은 대개 의원입법(29개, 의원+대안입법)보다 정부입법(91개)의 형태로 처리된 것으로 나타났다. 법안들은 수정의결(63개)을 거쳤지만, 사회협약을 존중해 원안의결(57개)로 처리됐다.

본 연구는 1997부터 2002년까지의 독립변수들이 사회협약 법제화 시점(1998~2003년)에 영향을 끼치는 순차적인 연구모형을 설정했다. 단, 독립변수인 정부강도의 경우 당해년도 정부여당의 의회 의석점유율이 종속변수에 영향을 미치는 모형을 설정했다. <표 4>에 따르면 실업률은 1997년 2.6%에서 1998년 7.0%로 상승했다. 2002년까지 실업률은 평균 4.4%를 기록해 1997년 외환위기 이전으로 회복하지 못했다. 소비자물가상승률 또한 1997년에 전년대비 0.8%p 올랐으나, 1998년에 전년대비 7.5%p 상승했다. 이 기간 동안 평균 3.9%p 상승했다. 반면 국내총생산(GDP)은 1997년에 전년대비 -5.5%p 줄었다가 1998년에 11.3%p 증가했다. GDP 대비 수·출입 점유율인 대외개방도 이 기간 동안 GDP 대비 평균 65%를 차지했다. 외환위기 이전보다 실업·물가는 급등한 반면 GDP·대외개방은 도리어 증가하는 양상을 보였다.

<표 4> 독립변수의 기술통계

독립변수	최소값	최대값	평균	표준편차
실업	2.6	7.0	4.375	1.7290
국내총생산	-5.5	11.3	5.172	5.3676
물가	.8	7.5	3.911	2.0867
대외개방	59.8	72.8	64.843	4.8879
노조조직률	11.1	11.7	11.356	.2056
초기업 노조조직률	9.6	18.0	11.616	2.5779
국회 상임위원장 더미	0	1	.47	.500
선거압박 더미	0	1	.72	.449
정부강도	16	48	43.50	2.886
파업건수	78	322	173.63	83.176
파업기간	19.2	31.7	25.600	4.2898

노조조직률은 외환위기 이후 증가세를 보였으나 2000년 이후 감소세로 돌아선 반면 초기업 노조조직률은 꾸준히 증가했다. 평균 노조조직률은 11.4%, 평균 초기업 노조조직률은 11.6%였다.¹⁷⁾ 더미변수인 국회 상임위원장 구조를 보면 사회협약 범제화를 심의·의결하는 야당(1)과 여당(0) 소속 위원장은 거의 근접한 수치로 나타난다. 더미변수인 선거압박 변수의 경우 사회협약 범제화와 같은 해 선거시점(0)보다 이전 해 선거시점(1)이 더 많았다. 한편 의회 내 의석비율을 반영한 정부강도는 16%에서 48%까지의 범위를 포괄하며, 1998년부터 2003년까지 정부·여당의 평균 의석비율은 44%였던 것으로 나타났다. 파업건수는 외환위기 이전인 1997년에 78건에서 2002년 322건으로, 파업기간은 1997년에 19일에서 2001년 32일로 증가했다.

2. 분석결과

가. 이항로짓모형 분석결과

<표 5>는 이항로짓모형을 통해 사회협약 입법여부에 대한 영향요인을 분석한 결과이다. 종속변수의 경우 사회협약 입법은 1, 미입법은 0으로 설정했다. 독립변수는 실업·물가·GDP 등 경제요인을 공통적으로 활용한 가운데 연구모형 1에 대외개방과 노조의 이해대변도를, 연구모형 2에 선거압박 더미변수와 정부강도를, 연구모형 3에 파업강도와 국회 상임위원장 더미변수를 순차적으로 투입했다. 공선성으로 인한 독립변수의 유의성 손실을 막기 위해 대외개방과 노조 이해대변도 변수를 제외하고 대안모형을 만들었다. 대안모형은 실업·물가·GDP와 선거압박·정부강도·파업강도·국회상임위원장 더미변수를 이용했다.

<표 5>에 따르면 1998년부터 2003년까지 사회협약 범제화에 ‘경제요인’이

17) 1997년 전체 임금노동자(조직대상 노동자)는 1,209만 2천 명에서 1998년 1,116만 6천 명으로 102만 6천 명 줄었다. 조합원 수도 1997년 148만 4천 194명에서 1998년 140만 1천 940명으로 8만 2천 254명 감소했다. 조직대상 노동자가 급격히 감소한 데 반해 조합원 수가 덜 줄어 도리어 1998년 노조조직률은 증가했다. 이후 2000년 전체 임금노동자는 1천 270만 1천 명, 조합원 수는 152만 6천 955명으로 각각 외환위기 이전보다 증가했다. 조합원 수는 전체 임금노동자 증가 속도를 따라잡지 못해 2000년 이후 노조조직률은 감소세로 돌아섰다(『KLI 노동통계』, 2018).

강하게 작용했다. 특히 실업 변수는 연구모형 1·2·대안모형에서 일관되게 정(+)의 방향으로 유의했다. 2·6 사회협약 이전인 1997년 2%대였던 실업률은 1998년 7%로 치솟았고, 이후 평균 4.4%를 기록하면서 입법요인으로 작용했다. 물가·GDP도 연구모형 2·대안모형에서 사회협약 법제화에 유의한 영향을 주는 것으로 나타났다. 누적된 경제적 부담이 사회적 행위자의 이해관계를 변화시키고, 사회협약 형성에 영향을 끼쳤다는 선행연구(Fajertag & Pochet, 2000)와 동일한 결과이다. 반면 대외개방 변수는 사회협약 법제화에 유의하지 않았는데 이것은 <표 1>의 사회협약 형성요인 측정결과(Colombo · Tirellia · Visser, 2014)와 비교된다. 따라서 실업·물가·GDP는 사회협약 형성과 법제화에 공통요인이지만 대외개방 변수는 사회협약 법제화에 유의하지 않은 것을 확인했다. 때문에 경제요인의 영향을 기대했던 연구가설 1은 부분적으로 유의했다.

<표 5> 사회협약 법제화 영향요인 이항로지모형 분석결과

종속 변수	사회협약 입법여부	모형 1	모형 2	모형 3	대안모형	
독립 변수	경제 요인	실업	0.669**	1.455***	-0.054	2.216**
		GDP	0.526	1.693***	0.05	2.619**
		물가	1.211	3.925***	0.204	6.112**
		대외개방	-0.042			
	제도 요인	노조 이해 대변	-1.771			
	정치 요인	선거압박 더미		1.108**		1.527**
		정부강도		-0.201***		-0.217**
		파업강도			-0.513*	0.347
	추가 요인	국회 상임위원장 더미			1.044***	0.988***
		상수	-8.692	-23.402***	-2.493	-40.024*
표본 수		377	377	377	377	
R2		0.0824	0.1111	0.1225	0.1481	
2LL		-216.41771	-209.63846	-206.94366	-200.91097	

주 : *p<.1, **p<.05, ***p<.01.

노조조직률과 초기업 노조조직률을 결합한 노조의 사회적 이해대변도는 연구모형 1에서 유의하지 않은 것으로 나타나 연구가설 2는 실증되지 않았다. 본 연구는 상대적으로 낮은 규모의 노조조직률과 집중성, 단체협약적용률을 가진 노동조합도 사회협약 성립에 긍정적으로 기여한다는 선행연구(Lim, 2002; Hassel, 2003)를 바탕으로 예측했지만 사회협약 법제화에는 유의하지 않았다. 노조의 힘은 사회적 이해대변과 정치적 이해대변을 포함하는데 전자는 노조조직률·집중성, 후자는 노동자정당을 의미한다(Lange & Geoffrey, 1985). 그런데 외환위기 당시 의회 내 자신들의 이해를 대변할 정당이 없었던 한국의 노동조합은 사회협약 법제화와 관련한 정당들의 지지를 유도하는 데 제약이 많았다. 노조는 의회 입법과정에서 사회협약의 파트너인 정부에 기댈 수밖에 없었다. 때문에 노조의 사회적 이해대변도는 의회 밖의 사회협약 형성에 유의(Colombo · Tirellia · Visser, 2014)했지만, 의회 안의 법제화에 유의하지 않은 것으로 해석된다.

본 연구는 의회 소수파인 약한 정부(임상훈 & Baccaro, 2006)가 개혁정책 실현을 위해 사회협약 형성과 법제화에 정(+의 방향으로 작용할 것으로 기대했다. 그런데 연구모형 2와 대안모형에서 정부강도는 사회협약 법제화에 부(-)적 영향을 미치는 것으로 나타났다. 예측과 정반대로 나타난 실증결과를 어떻게 해석해야 할까? 사회협약 법제화는 정부가 다수의석을 확보해 의회 입법과정을 통제할 때 효율적으로 추진된다. 예컨대 외환위기 당시 김대중 정부는 다수 의석을 확보하기 위해 공동정부를 추진하는 한편 야당의 협조를 얻어내는 합의정치를 추구했다. 그러나 안정적인 다수 의석 확보에 실패하면서 의회 입법과정은 난맥상을 보였다.¹⁸⁾ 약한 정부론에 근거한 정부강도는 사회협약 형성에 정(+의 방향으로 기여했지만, 사회협약 법제화에 부(-) 방향으로 작용한 것으로 해석된다.

정부강도 이외에 선거압박·파업강도 등 정치요인이 연구모형 2·3에서 사회협약 법제화에 유의한 것을 실증했다. 두 요인은 사회협약 형성과 법제화에 공통적으로 영향을 미치기 때문에 연구 가설 3은 유의했다. 기대했던 대로 선

18) 16대 국회 시절인 2001년 9월 공동정부를 표방한 새천년민주당과 자민련이 갈라선 가운데 집권당인 새천년민주당은 의회 내 소수파로 전락했다. 김대중 정부는 의회 다수의석을 확보하지 못하면서 입법과정을 효과적으로 통제하지 못했다.

거압박 더미변수는 정(+)의 방향으로, 파업강도는 부(-)의 방향으로 나타났다. 사회협약 법제화에는 같은 해 선거에 비해 이전 해 선거시점이 정(+)의 영향을 끼친 것으로 확인됐다. 물론 같은 해 선거 또는 다음 해 선거를 앞두고 사회협약이 체결된다는 분석(Hamann & Kelly, 2007)도 있지만 사회협약의 입법과정은 다르다고 본다. 사회협약 법제화는 이전 해 선거결과를 전제로 구성되는 의회와 행정부의 관계를 바탕으로 이뤄지는 정치적 과정이다. 따라서 같은 해 선거에 비해 이전 해 선거시점의 효과를 고려한 선거압박 더미변수는 사회협약 법제화에 정(+)의 방향으로 작용했다. 파업강도는 사회협약 법제화에 부(-)의 방향으로 작용했는데 외환위기 이후 기업 구조조정에 따른 파업건수와 기간의 증가에 따른 결과로 분석된다. 선행연구(Colombo · Tirellia · Visser, 2014)에서도 파업강도는 사회협약 형성에 부(-)적 영향을 끼쳤다.

사회협약 법제화에 의회정치 협력성을 나타내는 국회 상임위원장 더미변수는 정(+)의 방향으로 작용했다. 연구모형 3과 대안모형에서 기대했던 대로 국회 상임위원장에 더미변수의 영향을 확인했기 때문에 연구가설 4는 유의했다. 여당 상임위원장 비해 야당 상임위원장이 사회협약 법제화에 긍정적으로 기여한 것을 확인한 셈이다. 본 연구는 야당 소속 상임위원장이 사회협약 법제화에 협력한 것을 의회정치 협력의 한 유형으로 규정했다. 예컨대 <표 2>의 사회협약 입법실태를 보면 여당 상임위원장에 비해 야당 상임위원장은 전체 120개 사회협약 법안 가운데 63%에 달하는 법안을 처리하는 데 기여했다. 이러한 점들로 인해 의회정치 협력성을 나타내는 국회 상임위원장 더미변수는 사회협약 법제화에 유의한 영향을 미친 것으로 해석된다.

종합하면 사회협약 형성과 법제화에 영향을 미치는 독립변수들은 서로 다른 것을 확인했다. 첫째, 사회협약 형성에 정(-)의 방향으로 영향을 미쳤던 정부강도는 사회협약 법제화에 부(-)의 방향으로 작용했다. 둘째, 사회협약 형성요인으로 실증됐던 대외개방과 노조의 이해대변도 변수는 사회협약 법제화에 영향을 미치지 않은 것을 실증했다. 셋째, 사회협약 법제화에만 작용하는 고유변수인 국회 상임위원장 더미변수는 유의한 것으로 나타났다. 반면 실업·물가·GDP와 선거압박·파업강도 변수는 사회협약 형성과 법제화에 동일한 방향으로 영향을 끼쳤다. 이러한 독립변수의 영향을 고려할 때 사회협약 형성과 법제

화는 엄연히 다르며, 구분돼야 할 영역으로 해석된다. 본 연구는 이러한 실증결과를 검증하기 위해 사회협약 법안 발의형태에 대해 독립변수들이 어떻게 작용하는지 추가적인 분석을 시도했다.

나. 다항로짓모형 분석결과

다항로짓모형 분석결과인 <표 6>에서 종속변수는 사회협약 미입법(0), 의원입법(1), 정부입법(2)이다. 참조범주인 사회협약 미입법에 비해 의원입법과 정부입법에 미치는 독립변수 효과를 검증하려 한다. 연구모형 5에서는 실업·물가·GDP(경제요인)와 선거압박 더미·정부강도·파업강도·국회 상임위원장 더미(정치요인) 변수를 투입했다. 연구모형 6·7에서는 실업·물가·GDP와 선거압박 더미·정부강도·국회 상임위원장 더미를 공통요인으로 하되 대외개방과 노조의 이해대변도 변수를 순차적으로 투입했다.

이에 따르면 참조범주인 사회협약 미입법(0)에 비해 법안 발의형태인 의원입법(1)과 정부입법(2)에 대한 독립변수들의 영향은 유의한 것으로 나타났다. 사회협약 의원입법 발의에 대해 선거압박 더미(+), 정부강도(-), 국회 상임위원장 더미변수(+)는 유의했다. 3개 경제요인과 노조 이해대변도·파업강도·대외개방 변수의 영향은 유의하지 않았다. 반면 사회협약 정부입법 발의에 대해 실업(+), 물가(+), GDP(+), 선거압박 더미(+), 정부강도(-), 국회 상임위원장 더미(+) 변수의 영향이 유의했다. 정부입법 발의에는 노조 이해대변도, 파업강도, 대외개방 변수의 영향이 유의하지 않았다.

추가분석에서 나타난 특징은 4가지로 요약할 수 있다. 첫째, 독립변수들의 영향은 사회협약의 의원입법보다 정부입법 형태에 쏠린 것으로 나타났다. 의회를 통과한 2.6 사회협약 관련법안 120개 가운데 약 76%(91개)가 정부입법으로 발의돼 실증결과에 반영된 것으로 풀이된다. 둘째, 의원입법보다 정부입법에서 경제요인의 효과가 두드러졌다. 경제위기 시기에는 상대적으로 입법 전문성을 보유한 정부가 개혁법안을 주도적으로 추진하는데 이것이 실증결과에 반영된 것으로 풀이된다. 또한 사회협약 정부입법안은 외환위기 극복을 위해 경제개혁·실업대책 및 고용·복지 안전망 구축 등의 내용을 포함했다. 이처럼 전문성을 가진 법안의 내용과 의미도 법안 발의형태에 영향을 미친 것으로 해석된다.¹⁹⁾

〈표 6〉 사회협약 입법형태 다항로짓모형 분석결과

종속 변수		의원입법	모형 5	모형 6	모형 7
독립 변수	경제 요인	실업	1.185	0.440	2.557
		GDP	1.579	0.814	4.875
		물가	3.792	1.941	12.337
	정치 요인	선거압박 더미	1.790*	1.366*	5.592
		정부강도	-0.182*	-0.182*	-0.182*
		파업강도	0.384		
	추가 요인	국회 상임위원장 더미	1.784***	1.784***	1.784***
		대외개방		0.057	
		노조 이해대변도			10.995
			상수	-24.788	-13.927
종속 변수		정부입법			
독립 변수	경제 요인	실업	4.215**	2.418***	7.524
		GDP	4.972**	3.126***	12.922
		물가	11.695**	7.229***	32.305
	정치 요인	선거압박 더미	1.929**	0.907*	11.100
		정부강도	-0.233***	-0.233***	-0.233***
		파업강도	0.925		
	추가 요인	국회 상임위원장 더미	0.767***	0.767***	0.767***
		대외개방		0.137	
		노조 이해대변도			26.52
			상수	-82.363*	-56.166**
		표본 수	377	377	377
		R2	0.1411	0.1411	0.1411
		2LL	-259.56635	-259.56635	-259.56635

주: *p<.1, **p<.05, ***p<.01.

19) 본 연구는 사회협약 관련법안의 의미와 내용이 입법여부와 입법형태에 영향을 미치는지에 관한 종합적인 분석을 하지 못했다. 본 연구의 한계이며, 미래의 연구과제로 남긴다.

셋째, 의원입법과 정부입법에 공통된 정치요인이 작용했으며, 각 독립변수들의 방향은 엇갈렸다. 사회협약이 의원입법·정부입법 발의로 의회를 통과할 경우 같은 해 선거보다 이전 해 선거(선거압박 더미), 여당보다 야당 상임위원장의 협력(국회 상임위원장 더미)이 보다 영향을 미친 것으로 해석된다. 사회협약 관련법안은 대개 정부와 여당의원 그리고 상임위원장(대안입법)이 발의하기 때문이다²⁰. 이때 의회 다수의석을 점유하지 못한 약한 정부는 부(-)의 방향으로 작용한 것으로 풀이된다. 넷째, <표 5>의 이항로짓모형과 <표 6>의 다항로짓모형 실증분석에서 유의했던 독립변수들의 효과와 방향이 일치해 타당성을 보여주었다. 이항로짓모형에 이어 다항로짓모형에도 노조 이해대변도와 대외개방은 유의하지 않았다. 반면, 이항로짓모형에서 유의했던 파업강도는 다항로짓모형에서 실증되지 않았다.

V. 결 론

1. 연구 요지와 함의

사회협약 연구는 다양한 주제로 확장됐지만 사회협약 법제화에 대해 규명하지 않았다. 의회를 통과한 사회협약 조항들과 그렇지 않은 조항들로 분류되고 있음에도 이러한 차이는 왜 나타나는지, 어떠한 요인이 영향을 미치는지 실증하지 않았다.

본 연구결과에 따르면 1998년 2·6 사회협약의 90개 조항 가운데 51개 조항과 관련된 120개 법안이 국회에서 가결됐다. 이 가운데 98개 법안(82%)이 2000년 말까지 국회를 통과했다. 사실상 15대 국회(1996년 5월 30일~2000년 5월 29일) 임기까지 대다수 개혁입법이 통과했다. 실증결과는 사회협약을 통한 개혁입법의 효과성을 보여준다. 120개 사회협약 법안은 9개 상임위원회를 거쳐

20) 대안입법은 각 상임위원회에서 여야 간 동일한 법안을 상정했는데 의견이 엇갈릴 경우 여야 합의를 기초로 상임위원장이 법안을 발의하는 것이다. 본 연구는 넓은 의미에서 대안입법을 의원입법 형태로서 규정한다.

의회를 통과한 가운데 법안 처리는 재정경제(49개), 환경노동(32개), 보건복지(11건) 위원회 순이었다. 야당 소속 위원장이 주재하는 상임위원회에서 76개, 여당 소속 위원장이 주재하는 상임위원회에서 44건의 법안이 처리됐다. 사회협약은 의원입법(29개)보다 정부입법(91개)의 형태로 발의됐다. 법안들은 수정의결(63개)을 거쳤지만, 사회협약안을 존중해 원안의결(57개) 절차를 밟았다. 그렇다면 사회협약 법제화에 어떤 요인들이 작용했을까?

<표 7>에서 사회협약 입법여부·입법형태 실증결과에 따르면 사회협약 형성과 법제화의 영향요인은 다음과 같은 공통점과 차이점을 보였다. 첫째, 실업·물가·GDP 등의 경제요인은 사회협약 형성과 법제화에 동일하게 정(+) 방향으로 작용한 것을 확인했다. 둘째, 사회협약 형성과 법제화는 정부강도·선거압박 더미·국회 상임위원장 더미 등 정치요인의 영향이 엇갈리면서 차별화됐다. 사회협약 형성에 정(+)의 방향으로 작용한 정부강도는 법제화에 부(-)의 방향으로 작용했다. 이전 해 선거(선거압박 더미)는 사회협약 형성과 법제화 모두 정(+)의 방향으로 작용했다. 야당 상임위원장의 협력을 의미하는 국회 상임위원장 더미(+)는 사회협약 법제화에만 작용하는 변수로서 발굴됐다. 셋째, 사회협약 형성요인으로 실증됐던 대외개방·노조의 이해대변도 변수는 사회협약 법제화에 영향을 미치지 않는 것을 파악했다.

<표 7> 연구결과의 정리

종속변수		경제요인	정치요인
사회협약 입법여부		실업(+) 물가(+) GDP(+)	선거압박 더미(+), 정부강도(-), 파업강도(-), 국회 상임위원장(+)
사회협약 입법형태	의원입법		선거압박 더미(+), 정부강도(-)
	정부입법	실업(+) 물가(+) GDP(+)	국회상임위원장 더미(+)

넷째, 독립변수들의 영향은 사회협약 의원입법보다 정부입법 형태에 쏠린 것으로 나타났는데 다수의 법안이 정부입법으로 발의된 탓으로 풀이된다. 다섯째, 사회협약 입법여부와 입법형태 실증결과는 유의한 독립변수들과 방향이 일치

해 타당성을 보여주었다. 종합하면 2·6 사회협약 입법여부와 입법형태에 공통적으로 영향을 미친 독립변수들은 실업·물가·GDP와 선거압박 더미·정부강도·국회 상임위원장 더미이다.

선행연구(Hassel, 2003; 임상훈 & Baccaro, 2006)는 상대적으로 낮은 조직률과 집중성을 가진 노조, 의회 내에서 대변할 정당이 없는 노조라도 사회협약 형성에 기여한다고 밝혔지만 본 연구에서 이러한 노조는 의회 입법과정에 영향을 미치지 않는 것으로 실증됐다. 결국 의회 입법과정에서 노조는 사회협약의 파트너인 정부에 기댈 수밖에 없는 조건에 놓인다. 이때 의회 소수파인 약한 정부는 사회협약 법제화를 위해 야당의 협력을 얻어내는 합의정치를 전략적으로 선택한다(Lim, 2002; 임상훈 & Baccaro, 2006). 그런데 약한 정부론에 근거한 정부강도의 경우 의회 밖 사회협약 형성에 정(+의 방향으로 작용하지만 의회 내 법제화에 부(-)의 방향으로 작용하는 차이점이 발견됐다. 실증결과는 전략적 선택론에서 제시한 사회협약의 필요조건이 입법과정에서 달라지는 것을 의미한다. 사회협약 형성과 달리 법제화는 정부가 안정적인 다수의석을 확보해 입법과정을 통제할 때 효율적으로 이뤄질 수 있다. 다만 정부가 의회 내 소수파라 하더라도 여야가 협력할 경우 사회협약 법제화의 충분조건은 마련된다. 이때 사회협약 입법과정은 의회 내 여야 정당들의 전략적 선택이며, 의회 밖 노·사·정 대표체계가 영향을 미치는 구도로 전개된다. 즉 사회협약 법제화는 의회 밖 노·사·정 대표체계와 의회 내 정당 대표체계 간의 상호작용이자, 이해관계 조정의 산물로서 나타난다. 이러한 연구결과에 따라 전략적 선택론은 의회 밖 사회협약 형성과 의회 안 입법과정을 구분하되, 통합하는 접근으로 확장된다.

본 연구는 사회협약 법제화의 실태와 조건을 확인함으로써 개혁입법에 관한 사회협약의 유용성을 실증했다는 데 큰 의의가 있다. 특히 정량적 분석을 바탕으로 사회협약과 법제화의 연결을 부정한 사회협약 무용론의 불합리함을 비판했다. 이를 바탕으로 노·사·정에게 다음과 같은 정책 제안이 가능하다. 첫째, 코로나19로 촉발된 경제위기 극복을 위한 사회협약은 유효할 뿐만 아니라 현재 진행형이어야 한다. 1998년 2·6 사회협약 관련 법안들은 2~3년 내 의회를 통과할 정도로 높은 가결률을 보였다. 개혁법안들은 외환위기 극복 과정에서 밀

거름이 됐다. 연구에서는 의회 밖에서 체결된 사회협약이 개혁입법의 정당성을 의회에 제공한 것을 실증했다.

둘째, 향후 사회협약은 노동 의제에 국한되지 않고 다양한 이슈를 포괄해야 한다. 2·6 사회협약 관련 법안은 의회 재정경제위원회, 환경노동위원회, 보건복지위원회에서 가장 많이 의결됐다. 재벌개혁과 같은 경제정책, 노동인권과 노사관계, 사회복지 법안이 어우러지면서 2·6 사회협약은 개혁입법의 정당성을 갖추었다.

셋째, 의회 단독 다수의석 정부가 사회협약 대신 일방입법을 추진할 경우 차기 선거에서 패배하거나 중전보다 득표율이 낮아진다는 점을 유념해야 한다.²¹⁾ 특히 2·6 사회협약 법안들은 여당 위원장 주재의 상임위원회보다 야당 위원장 주재의 상임위원회에서 더 많이 처리됐다. 즉 의회정치 협력성이 강할 때 사회협약 법제화는 활성화하는 것으로 풀이된다.

넷째, 사회협약과 입법에 관한 모니터링을 바탕으로 ‘사회협약 법제화 예측 모형’을 만들어야 한다.²²⁾ 연구에서는 사회협약과 법제화에 관한 구분된 접근을 제안했다. 두 영역은 독자적 영역이며, 각각의 인과관계가 존재함을 입증했다. 이것은 사회협약뿐만 아니라 입법 작업도 세심한 대응과 정책이 필요함을 보여준다. 사회협약 형성과 법제화의 인과관계를 분석하되, 이를 연결하는 종합적인 접근이 필요하다.

2. 분석의 한계와 향후 연구과제

본 연구는 사회협약 영향요인이 법제화에도 유의한 효과를 갖는지 실증했지

21) Hamann et al.(2015)은 1980년부터 2012년까지 유럽연합 15개 국가에 관한 정량적 분석에서 ‘의회 단독 다수당’과 ‘일방 입법’이 상호작용할 경우 차기 선거에서 패배하고 득표율도 낮아지는 것을 실증했다. 반면 사회협약은 의회 단독다수당과 소수당 모두의 선거승리와 득표율에 정(+)의 방향으로 기여하는 것을 입증했다.

22) 홍완식(2019)은 전체 발의된 법안 중 정부입법에 비해 대다수의 의원입법안이 처리되지 못한 채 폐기되는 사례가 많다고 분석했다. 체계적인 심사와 분석을 결여한 법안들이 과잉·부실 발의되면서 나타난 폐해라고 주장한다. 그는 발의된 법안의 ‘합헌성’, ‘현실적 합성’과 ‘집행가능성’, ‘재정적 효과’, ‘규제의 영향과 부작용’ 등을 종합적으로 분석하고 예측하는 ‘입법영향분석’이 필요하다고 주장했다. 이 부분은 사회협약 법제화에도 마찬가지로 적용돼야 할 지적이다.

만 몇 가지 한계점도 나타났다.

첫째, 단일 국가의 특정 사회협약 사례를 연구대상으로 설정하면서 연구결과 확장에 한계를 드러냈다. 둘째, 특정시기(15~16대 국회)와 관련한 사회협약 분석에 국한해 연구결과가 제한적이다. 셋째, 개별 사회협약 법안들의 의미와 내용에 대해 다루지 못했다.

미래의 연구는 이러한 한계점을 극복해야 한다. 지난 20여 년의 사회협약과 법제화에 관한 중단분석은 연구의 한계를 극복하는 계기를 제공할 것이다. 사회협약 입법내용과 과정에 관한 정성적 연구도 향후 연구과제이다.

과연 사회협약은 개혁입법 그리고 사회·경제적 성과에 어떠한 기여도 하지 못한 걸까? 본 연구는 2·6 사회협약과 입법 성과를 실증분석함으로써 그러한 질문에 응답했다. 미약하지만 논쟁의 새로운 단초를 제공했다고 믿는다. 향후 연구에서는 지난 20여 년 동안 각 시기별 환경조건이 어떠한 제약과 기회를 만들었는지, 사회 주체들의 선택은 사회협약과 입법에 어떤 영향을 미쳤는지 검증해야 할 것이다. 그리하면 사회협약 논쟁은 더욱 풍부해질 수 있을 것이다.

참고문헌

- 권순식·이규용(2007). 「코포라티즘과 신자유주의: 경제적 효과의 비교분석」. 『산업관계연구』 17(1).
- 김동원(2003). 「짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 관한 이론적 분석과 정책적 시사점」. 『산업관계연구』 13(2).
- 민인식(2016). 「Stata를 활용한 노동패널 실증분석」. 한국노동연구원 노동패널 조사 데이터 및 기초분석방법론 워크숍 자료집.
- 박경미(2011). 「의회제도와 의사결정과정」. 『인간과 정치: 현대 정치학의 시각과 영역』. 명지사.
- 박은정·박성국·윤혜정·최한미(2019). 「사회적 대화와 노동관계의 변화: 입법 및 정책 기여도를 중심으로」. 경제사회노동위원회.
- 안재홍(2013). 『복지자본주의 정치경제의 형성과 재편: 서유럽 강소·복지 5개

국의 경험과 한국의 쟁점』. 후마니타스.

오승용(2004). 「한국 분점정부의 입법과정 분석」. 『한국정치학회』 38(1): 167~192.

임상훈·Baccaro(2006). 『약자들의 사회협약: 아일랜드, 이탈리아 한국 사례 비교연구』. 한국노동연구원.

정병기(2004). 「서유럽 코포라티즘의 성격 전환: 통치전략성과 정치체제성」. 『한국정치학회』 38(5).

홍완식(2019). 「의원입법의 증가와 질적 수준의 향상 방안」. 제헌 71주년 기념 학술대회 입법의 현재와 미래 연구보고서.

Avdagic(2010). “When Are Concerted Reforms Feasible? Explaining the Emergence of Social Pacts in Western Europe,” *Comparative Political Studies* 43(5): 628~657.

Baccaro and Galindo(2017). “Are social pacts still viable in today’s,” ILO.

Colombo, Tirelli, Visser(2014). “Reinterpreting social pacts: Theory and evidence,” *Journal of Comparative Economics* 42.

Culpepper, P.(2008). “The politics of common knowledge: Ideas and institutional change in wage bargaining,” *International Organization* 62: 1~33.

Dunlop, John T.(1958). *Industrial Relations Systems* New York: Holt.

Fajertag, G., and P. Pochet(2000). “A new era for social pacts in Europe.” In G. Fajertag & P. Pochet (eds.), *Social pacts in Europe—New dynamics* Brussels, Belgium: European Trade Union Institute. pp.9~25.

Hamann and Kelly(2007a). “Party politics and the reemergence of social pacts in Western Europe,” *Comparative Political Studies* 40: 971~994.

Hamann, Johnston, Katsanidou, Kelly, and Pollock(2015). “Sharing the Rewards, Dividing the Costs? The Electoral Consequences of Social Pacts and Legislative Reform in Western Europe,” *West European Politics* 38(1): 206~227.

Hassel(2003). “The Politics of Social Pacts,” *British Journal of Industrial Relations*

41 : 4 December. pp.707~726.

Jonathan Zeitlin, “Productive Alternatives : Flexibility, Governance, and Strategic Choice in Industrial History,” in Franco Amatori and Geoffrey Jones end., Business History Around the World at the End of Twentieth Century, Cambridge : Cambridge University Press.

Katzenstein, P. J.(1985), *Small States in World Markets : Industrial policy in Europe*. Cornell University Press.

Kochan, Katz, and McKersie(1986). *The Transformation of American Industrial Relations*. New York : Basic Books.

Lange and Geoffrey(1985), “The Politics of Growth : Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974~1980,” *Journal of Politics* 47 : 792~827.

Lim(2002). “Strategy Matters: A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact,” Dissertation Thesis at the University of Wisconsin-Madison.

Regini(2003). “Tripartite Concertation and Varieties of Capitalism,” *European Journal of Industrial Relations* 9 (3) : 251~263.

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

국회 의안정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/bill/main.do>)

국회법률정보시스템(<http://likms.assembly.go.kr/law>)

고용노동부, 『고용노동백서』

매일노동뉴스(<http://www.labortoday.co.kr>)

열린국회정보(<https://open.assembly.go.kr/portal/mainPage.do>)

중앙선거관리위원회(<https://www.nec.go.kr/portal/main.do>)

한국노동연구원, 『KLI 노동통계』

한국은행 경제통계시스템(<http://ecos.bok.or.kr/EIndex.jsp>)

abstract

A Study on the Influence Factors of Legalization of Social Pact : Focused on the Quantitative Analysis of Social Pact on February 6, 1998

Park Sungkuk, Cho Hyunmin, Lim Sanghoon

Precedent studies have not identified the conditions under which social pact are legislated in Congress. The study identified independent variables that conditioned the legislation of social pact. The February 6 social pact in 1998, which achieved a number of reform bills, was designated as the subject of research, and the legislative conditions were analyzed through the analysis of binominal and multinominal logistic regression. This is the first quantitative analysis of Korea's social pact.

As a result of the study, it was confirmed that 120 related bills had passed Congress for six years until 2003 with 51 of the 90 provisions of the February 6, 1998 social pacts being legislated. The 120 bills passed the National Assembly through nine standing committees, and are classified into 29 bills proposed by lawmakers and 91 bills proposed by the government. The bills were revised(63), but the original(58) were passed in respect of the social pacts. Economic, institutional and political factors that influenced social pacts demonstrated that they were also significant in legislative terms. It has also discovered certain variables that condition only parliamentary legislative work.

Keywords : social concertation, social pacts and legislation, strategic choice, industrial relation