

# 노동입법의 국회심사과정에서 참여자의 협상행태와 시사점

하 종 범\*

(2008.11.26. 접수 / 2008.12.13. 1차수정 / 2009.01.13. 게재확정)

- 요약 -

MB정부가 출범한 지 1여년이 지난 현재 노사관계 현안문제로 비정규직법 개정문제, 복수노조 허용과 전임자 임금지급 금지 등을 들 수 있다. 이 들은 노사간, 노조건 이해관계가 첨예하게 대립되는 사안이기 때문에 이 법들을 둘러싼 개정작업이 순탄하지 않은 것이다. 이 글은 지난 몇 년간 국회에서 처리된 핵심 노동쟁점법안 즉 비정규직법제정법안과 주 40근로시간제를 도입하는 근로기준법 중 개정법률안을 협상론적 관점에서 분석하여 봄으로써 협상당사자라고도 할 수 있는 노동계, 경영계, 정부, 위원회 소속 위원들의 협상행태와 그들의 행동전략을 파악하여 보며 향후 입법심사에 시사점을 찾고자 한다.

시사점으로는 쟁점법안의 심사에서 국회는 종래와는 달리 노사당사자의 자율협상의 공간을 마련하였다는 점, 위원회소속의원들이 상대적으로 자율성을 가지고 협상의 당사자로서 참여하여 타협안을 마련하였다는 점, 교섭단체 구성의 변화 등 협상환경의

---

\* 한국노동교육원 교수(hjbg12@naver.com)

변화가 법률안 심사과정에 영향을 미쳤다는 점 등이다. 쟁점법안의 처리과정에서 이해관계자들 간에 높은 갈등이 상존하는 바고협력 관계를 가져올 수 있는 협상구조를 마련하여 나감으로서 쟁점법안 처리의 정치적 합리성이 향상될 수 있을 것이다.

주제어: 주40시간법정근무제, 비정규직관련법안, 국회심사과정,  
협상

## 1. 서론

MB정부가 들어선지 1여년이 가까워지는 현 시점의 노사관계 현안으로 비정규직문제, 복수노조허용과 전임자 임금지급금지 문제 등을 들 수 있다. 특히 현 시점에서 쟁점이 되고 있는 이슈는 비정규직법 개정문제라고 할 수 있다. 참여한 노사갈등은 지금까지 노사당사자간의 협상과 노사정위원회(경제사회발전노사정위원회)의 사회적 협의 기구를 통하여 일차적으로 이해관계가 조율되어 왔다고 할 수 있지만, 당사자 간의 협의가 지지부진한 상태에서 정부는 법률개정의 시급성 등을 이유로 조만간 입법개정을 추진할 것을 표명하고, 이에 맞추어 집권여당에서 법안개정작업을 조율하고 있다. 이로 인하여 노동계를 포함한 이해관계 당사자들 간에 갈등이 증폭되고 있다.

이러한 점을 감안하여, 이 글은 노사간에 참여하게 이해관계가 대립되었던 법률, 특히 비정규직법과 주 40법정근로시간제를 도입한 근로기준법개정안에 대하여 당시의 국회심사과정을 살펴봄으로서 입법 과정에 대한 이해를 더하고 나아가 향후 관련 법안의 심사에 대한 시사점을 찾고자 하는데 그 목적을 두었다.

이 두 가지 법률에 대한 연구는 입법과정에 대한 연구가 되는 바 이러한 연구는 현재 여러 가지 방법으로 이루어지고 있다<sup>1)</sup>. 이 글은 입법과정을 보는데 입법체계를 근간으로 하되, 구체적인 과정을 접근

---

1) 먼저 갈등관리차원에서 접근할 수 있다. Michael L. Mezzy(1979), 강장석(1988), 정순영(1983), 이창수(1990). 다음으로 입법과정을 정책과정으로 이해할 경우 정책결정 과정에 대한 제반 이론 즉 집단적 의사결정론, 공공선택이론, 정책결정요인론, 정치과정론 등을 원용할 수 있다. 그리고 국회를 전체 국가시스템의 하위체계로 보아 입법체계연구가 해하여지기도 한다. 입법과정연구의 범위에서 중점을 어디에 두느냐에 따라 입법의 사실적 과정에 관한 실증적 연구와 규범적 고찰이 가능하다. 사실적 과정연구는 국회에서 입법이 이루어지고 있는 과정 즉 위원회와 소위원회 그리고 본회의를 거쳐서 통과되는 법안을 중심으로 다루고 있다(박재주, 1998)(김영철, 1986)(유중수, 2006).

함에 있어서 협상이론을 원용하고자 한다. 여기서 협상이라는 의미는 입법갈등해결을 위한 하나의 방법론적 도구로 볼 수도 있으나<sup>2)</sup>, ‘모든 것이 협상이 가능하다’라는 말처럼 입법자의 활동을 거시적으로 협상이라고 하는 용어로 포괄하여 볼 수도 있으므로, 이러한 협상이 상황에 따라 여러 가지 방법으로 바뀌게 된다고 할 때에 그 유용성이 있다고 할 수 있을 것이다.

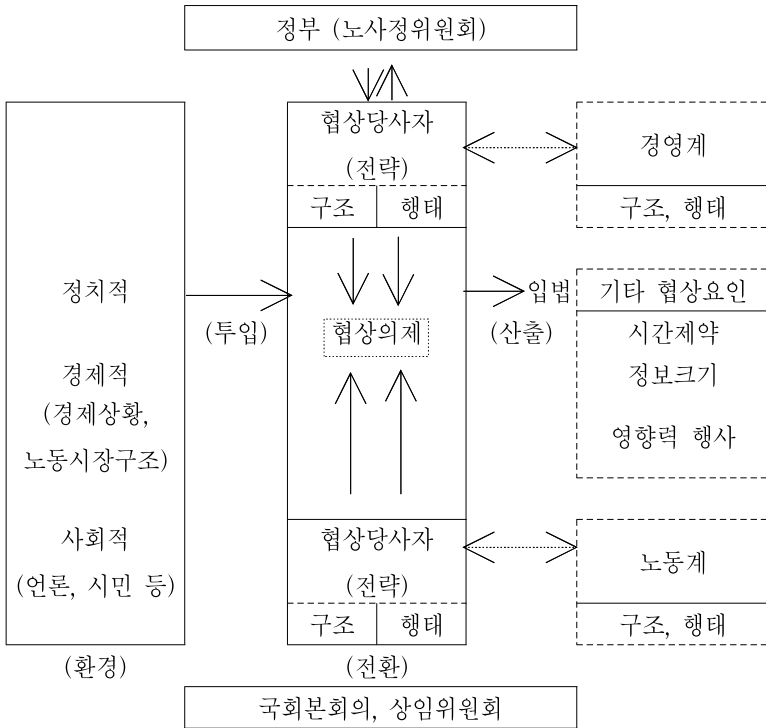
이 글에서의 협상론에 입각한 접근은 아래 표<입법체계와 협상분석틀>과 같이 협상의 여건(협상환경, 구조, 이슈 내지 의제, 주체 내지 당사자), 협상의 진행(당사자들의 협상행태:갈등과 협력 가운데 입장협상전략과 원칙협상전략 구사), 협상의 결과(협상의 실체, 관계, 원칙, 절차)라는 틀을 중심으로 살펴본다<sup>3)</sup>.

---

2) 입법갈등해결형태로 문제해결, 타협, 회피, 완화, 정치적 지배로 유형화하기도 한다.(이계영, 1985)

3) 협상론에 입각한 접근은 여러 가지 방법이 있을 수 있다. 일반적으로 협상체계 내에는 협상주체,의제, 협상조건(환경적요인, 체제내적요인), 당사자의 전략(입장교섭전략과 원칙교섭전략),기타(시간, 정보, 영향력)등이 기본적으로 포함되어 있다. 보다 자세한 내용은 김태기(2002),이달곤(1995), 하종범(2003), 류성렬(1996)등을 참고.

<표> 입법체계와 협상분석틀



이 연구를 통하여 협상환경과 구조, 그리고 과정 속에서 당사자들이 취한 전략적 행동과 그에 대한 이해를 바탕으로 하여 추후 국회에서 관련입법이 형성될 때에 어떠한 대응을 하는 것이 바람직한가라고 하는 시사점을 찾아볼 수 있다. 나아가 첨예하게 대립되는 법률안과 관련하여 입법과정에서 발생 가능한 시행착오 등을 줄일 수 있는 좋은 사례가 될 수 있으며, 바람직한 입법정책에 대한 안목을 넓힐 수 있는 계기가 될 것으로 보인다.

이 글을 위한 대상 법률안은 제16대 국회에서 쟁점법안으로 문제가 되었던 주 40시간 법정근무를 규정하고 있는 근로기준법 중 개정

법률안(근로기준법안)과 제17대 국회에서 역시 쟁점법안으로 문제가 되었던 비정규직 관련 법률안(비정규직법안) 이상 2종류로 하였다.

연구의 시간적 범위로 근로기준법 중 개정법률안은 2002년 10월 17일 국회에 법률안이 제출된 시점에서 국회환경노동위원회에 동 법률안이 통과된 시점인 2003년 8월 21일까지로 하고, 비정규직관련 법안은 관련 법률안이 국회에 제출된 2004년 11월 이후부터 관련 법안이 국회환경노동위원회를 통과한 시점인 2006년 2월까지로 한다. 이 글은 법안 심의에 참여한 자로서 참여관찰에 의하여 수집한 자료를 기초로 하여 작성하였다.

## 2. 협상의 여건

### 1) 협상의 환경

#### (1) 근로기준법안

주40시간 법정근로시간제를 추진하기 위한 근로기준법의 개정논의는 IMF외환위기를 국가전체적인 차원에서 극복하기 위한 노력의 일환으로 즉 일자리 나누기(Job sharing)라는 고통분담차원에서 시작되었다. 이 법률안은 지난 '97년 대통령선거공약에서 시작하여 IMF에 따른 경제위기를 맞이하면서 논의가 가열되기 시작한 이래 6여년간 우리 사회의 엄청난 갈등이슈로 표류되어 온 국가적인 과제였다<sup>4)</sup>.

노사정위원회는 주 40시간법정근로시간제 논의를 시작하여 2000년

---

4) 이법의 핵심사안인 우리나라 근로자의 연간 근로시간과 관련, 노동계는 '02년도 현재 연간 2,410시간(주당 46.7시간)으로 다른 OECD국가에 비해 최장시간 근로를 하고 있다고 주장하고 있는 실정이고, 경영계는 휴일·휴가제도의 경우 선진국에 없는 월차휴가·유급 생리휴가가 있는 등 국제기준에 비추어 다소 과도하여 이것이 기업경영에 상당한 부담으로 작용하고 있다고 주장하고 있었다(노동단체와 경영계의 주장자료 참조).

10월 노동시간 단축의 기본원칙과 방향에 대하여 포괄적인 합의에 도달(주 40시간, 휴가 휴일조정, 업종별 규모별 단계적 실시 등)하였으나 최종합의가 결렬되어 정부는 2002년 10월에 주 40시간법정근로시간제를 골자로 하는 근로기준법 중 개정 법률안을 노사의 입장을 적절히 반영하여 정부안으로 확정하고 2002년 10월 17일 국회에 제출하였다.

## (2) 비정규직법안

1997년 외환위기 이후 노동시장의 양극화 현상이 심화되고 기업의 구조조정 과정에서 기업들이 고용조정이 용이하고 인건비가 저렴한 비정규직의 활용을 선호함에 따라 비정규직 고용이 늘어나게 되고 이 과정에서 비정규직에 대한 근로조건·복지 등의 차별, 사회안전망 취약, 위법·탈법행위 사례 등이 사회적인 문제로 대두하게 되었다.

이에 노동계를 중심으로 비정규직 대책마련 요구가 강하게 제기되었고, 언론·시민단체 등을 통해 사회적 공감대가 확산 되었으며, 특히 2002년 대선과정에서는 각 후보들이 비정규직 차별시정 등을 대선공약으로 제시하였다.

제도권의 차원에서 2001년 7월 23일 노사정위원회에서는 「비정규직대책특별위원회」를 구성하여 비정규직 보호를 위한 법·제도개선 방안에 대한 논의를 시작하였으나, 노·사·정간의 의견이 첨예하게 대립한 상태에서 더 이상의 논의의 진전이 없게 되자, 노사정위원회에서는 2003년 7월 25일 논의결과(노사입장, 공익위원 안)를 정부로 이송하였다.

정부는 공익위원 안을 중심으로 2004년 9월 8일 총리주재 국정현안 정책조정회의에서 정부안을 확정하여 2004년 11월 8일 「기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률」 제정안, 「과건근로자 보호 등에 관한 법률」 일부 개정안 및 「노동위원회법」 일부 개정안을 2004년

12월 국회에 제출하였다.

### (3) 비교

협상환경측면에서 전자는 IMF위기를 극복하기 위하여 일자리 나누기차원에서, 후자는 비정규직에 대한 사회적 문제를 해결하기 위하여 시작되었다.

## 2) 협상의 구조

### (1) 근로기준법안

국회의 법률심사는 상임위원회를 중심으로 이루어지고 있다. 즉 법률이 국회에 제출되면 상임위원회로 회부되어 상정, 검토보고, 대제 토론, 소위원회와 공청회, 토론, 표결의 절차를 밟게 된다. 따라서 법률안의 심의는 상임위원회의 성격에 많은 영향을 받게 마련이다. 이러한 상임위원회의 성격이라고 함은 위원장이 누구인가, 소속위원의 수가 어느 당에 많이 분포되어 있는가, 그리고 상임위 소속위원들의 이념적 분포가 어떠한가 되어 있는가, 국회 전체의 다수당이 어느 당인가 그리고 이러한 당을 실질적으로 주도하고 있는 리더십은 누구이며 어떠한 특성을 지니고 있는가 등을 들 수 있다. 그리고 이러한 법률안을 심의하고 있을 당시의 노사문화 내지 노사관계 그리고 국내외적 경제상황이 어떠한가도 영향을 미친다고 하겠다.

근로기준법안이 제출되어 심의된 제16대 국회 당시에는 국회환경노동위원회의 구도를 보면, 집권여당인 민주당이 국회에서 소수당으로서 지위를 갖고 있었고, 상임위원장은 야당출신의 온건 2선 의원이었다. 노동계는 집권여당을 정치적으로 지지하였다.

법률안 심사소위원장은 소수 여당소속 의원이 맡고 있었다. 중앙당의 입장에서는 여당도 야당도 법률안의 방향에 대한 기본방침이 부재

한 상황이었다<sup>5)</sup>. 이것은 노사 주요 핵심 사안에 대하여 문제해결의 당사자가 그 문제를 직접적으로 담당하려고 하는 문제해결의지와 행동을 보였다고보다 문제를 회피하려고 하는 전략을 구사한 것에서 엿볼 수 있다. 이는 노사간 이해관계가 첨예한 사안에 대하여 노사 어느 쪽으로부터도 신뢰를 잃기를 원하지 않는 정치권의 행태를 단적으로 보여준다.

노동계는 양대노총이 DJ정부출범이후 IMF를 맞이하여 노사정 대화협력을 거치면서 정부와 잠시 협력하였으나 민주노총의 노사정 위원회 탈퇴가 지속되어 왔었고, 노사정위원회는 정부와 한국노총이 대화채널을 지속하여 유지하여 오고 있었다. 환경노동위원회에는 한국노총출신의 민주당의원이 진출하여 있었다. 이러한 상황에서 경영계는 노사정위원회에서 한국노총을 파트너로 협의 체제를 유지하여 왔다.

한편, 이 법률안의 방향에 대하여 중요한 위치를 차지할 수 있는 청와대측의 움직임도 중요하다고 할 수 있다. 왜냐하면 정부측 법안 뿐 아니라 경영계의 양보를 얻어내는 데에 결정적인 역할을 담당할 수 있는 곳이기 때문이다. 그러나 청와대에서도 이 법률안의 처리에 대하여 어떠한 의사도 표명하지 않은 것으로 보여진다<sup>6)</sup>.

## (2) 비정규직법안

비정규직법안이 제출되어 심의된 제17대국회 당시에는 국회환경노동위원회의 구도를 보면, 집권여당인 민주당이 국회에서 다수당으로서 지위를 갖고 있었고, 상임위원장은 야당출신의 온건 보수의 2선

---

5) 왜냐하면 법률안이 통과되기 직전인 8월초까지 소속의원들은 노사자율로 법률안이 타결되기를 원했기 때문이다.

6) 당시 환경노동위원장은 청와대에서 어떠한 명시적인 의사표명이 있었다고 한다면 적어도 이 법률안에 대하여 확고한 의지를 가지고 처리하였을 것이라고 말하였다.

의원이었다. 노동계는 집권여당인 민주당을 정치적으로 지지하였다.

한편, 제16대국회에서 한국노총출신의원이 환경노동위원회에 진출하고 있었던 것에 비하여, 17대국회에서는 민주노동당 출신 의원이 국회에 10여명 진출하였고 이 중 1명이 환경노동위원회에 배속되었다. 이러한 여건을 고려하여 보면, 제16대와는 달리 위원회 분위기는 경영계 보다 노동계에 더 우호적이었다고 할 수 있다.

법률안 심사소위원장은 다수여당 소속의원이 맡고 있었다. 여당과 야당 공히 이 법률안의 통과에 대하여 어느 정도 공감대를 가지고 있었다. 집권여당은 대통령 공약사항을 기한내이행하여야 하고, 야당의 입장에서든 현장의 비정규직문제에 대하여 어떠한 형태로든지 입법적 조치의 필요성을 느끼고 있었기 때문이다.

### (3) 비교

근로기준법안의 경우 위원장이 소수여당의 지위에 있었고, 비정규직법안은 위원장이 소수야당의 지위에 있었다. 이러한 위치는 정부의 입법을 추진함에 있어서 효율적인 심의를 어렵게 하는 주요 요인으로 작용할 수도 있지만, 다른 한편으로 노사자율을 유도하기에 좋은 공간을 제공하였다. 한편, 제16대국회와는 달리 제17대국회에서는 민주노동당 출신 의원이 국회에 진출하고 환경노동위원회에 배속됨으로서 입법정책형성에서 노동계의 의견을 보다 직접적으로 대변할 수 있는 협상구조의 변화가 있었다. 이러한 협상구조는 실제 초기의 협상에서 노사당사자간의 자발적인 협상을 유도하였고, 이후 협상이 교착됨에 따라 다자간 협상형태로 진전되어 갔으며, 법안내용과 관련하여 각 당이 노사당사자들의 입장을 선택적으로 지지하는 양상을 보였다.

### 3) 협상의 이슈와 그 변화

#### (1) 근로기준법안

우리나라가 IMF외환위기를 조기에 극복함에 따라 주40시간 법정근로시간제 도입을 위한 당초의 논의는 사회적 고통의 분담차원이라고 하는 당초의 취지는 퇴색되고 “근로자의 삶의 질 향상과 이를 통한 기업의 경쟁력 제고”의 차원으로 그 논의의 초점이 이동되었다.

사회적 고통의 분담을 위한 일자리나누기에서 근로자의 삶의 질 향상으로의 논의 초점이 전환되자 노동계는 기존 정규직 근로자가 삶의 질이 저하되지 않도록 하는 데에 보다 치중하게 되었다. 이는 노사정위원회에서의 2년여 간의 논의에도 불구하고 노·사·정 3자의 최종 합의를 이끌어 내지 못한 결과의 가장 큰 원인이라고 지적되기도 하였다.

이와 같이 최종합의도출에 실패한 노사정위원회는 그 동안의 논의 결과를 정부에 이송했으며 정부에서는 노사정위원회에서의 논의결과를 바탕으로 노동계와 경영계의 의견을 절충한 근로기준법안을 마련하여 국회에 제출하였다.

#### (2) 비정규직법안

노동계와 경영계도 정부와 같이 비정규직 관련법이 재정비되어야 한다는 점에서는 공감하고 있었으나, 정부안이 확정되자 △차별금지 방식, △차별시정의 주체 및 입증책임, △기간제 근로의 제한방식(기간제한 또는 사유제한), △기간경과후의 고용보장방식, △파견허용업종 규정형식, △파견 사용기간 및 휴지기간, △불법파견 발견시 고용보장형식, △특수고용형태근로자의 노동기본권 보장 등의 사항을 중심으로 노동계와 경영계가 각각 정부안에 대한 반대입장을 표명하였다.

법안이 국회에 제출된 이후 법안을 둘러싼 갈등의 초기(20004.11~2005. 3)에는 노동계가 정부안에서 파견허용업종의 규정형식과 관련하여 네거티브형식(금지업무를 제외하고 파견근로 전면허용)으로 규정한 것에 대하여 이를 포지티브형식(열거된 업무만 파견 허용)으로 하되 오히려 허용업종을 줄여야 한다고 주장함으로써 이 문제가 핵심 이슈로 등장하게 되었다.

그러나 협상이 진전됨에 따라 즉, 국회가 주선한 노사정 협상(2005. 4~6)에서 포지티브형식으로 수정한다는 점에 의견집근이 이루어지면서, 분쟁의 초점은 기간제근로자의 사용문제와 관련하여 정부안이 “기간제한 형식”을 규정하고 있는 것과 관련하여 노동계는 이를 “사유제한 형식”으로 바꾸어야 한다고 주장함으로써 이 문제가 핵심 이슈로 부상하게 되었다.

2005년 12월 국회환경노동위원회 법안심사소위원회에서는 구체적인 법률조문의 검토과정(2005.12. 1~12. 8 : 6차례 소회의)에서 이미 논란이 된 중요이슈 이외에 기간제법의 적용범위, 단시간근로자의 개념, 불합리한 처우의 내용, 단시간근로자의 초과노동 시간한도 및 초과수당 지급, 근로조건의 서면교부, 시행시기 등이 새로운 이슈로 제기되었다.

### (3) 비교

근로기준법안은 이슈의 중점이 당초 일자리나누기에서 근로자의 삶의 질 향상과 기업의 경쟁력제고로 바뀌어 가면서 협상은 점차 교착상태로 되었고, 비정규직법안은 비정규직 보호와 기업의 고용유연성을 통한 경쟁력 확보의 두 가지 이슈의 중점이 협상의 진행에 따라 파견업종 허용형식, 기간제근로자 사용문제 등에 대한 논쟁으로 그 내용이 구체화되어 갔다.

#### 4) 협상의 당사자

##### (1) 근로기준법안

###### ① 협상초기의 당사자

당초 노사정위원회에서 정부와 노동계는 주40시간 법정근로시간제에 대하여 2여년의 기간을 소비하면서 까지 이 문제를 해결하려고 노력하였다. 그러나 민주노총이 노사정위원회에 오랜 기간 동안 참석하지 않는 상태에서 그리고 노동계의 의견을 대변한 한국노총과 정부의 협상과정에서 양자간에 협상이견을 끝내 좁히지 못하여 협상은 결렬되었다. 정부는 그동안의 논의를 바탕으로 하여 정부안을 제출하게 되었다.

특히 국회에서의 법률안 심의는 이 법이 제출될 당시에만 하여도 의원들 간에도 이 법률안의 처리방향에 대하여 일관된 의견이나 어떠한 방향성도 발견되지 않으며 당론도 없었다. 이에 따라 2002년 하반기에 제출된 이 법률안에 대하여 소속의원들은 기본적으로 노사당사자들이 자율적으로 해결하여 올 것을 거듭 촉구하는 상황이었다<sup>7)</sup>.

###### ② 협상당사자와 변화

법안이 국회에 제출되고 나면 법안에 대한 심의는 환경노동위원회 소속 국회의원 16명이 담당하게 된다. 그러나 근로기준법안이 국회에 제출되었을 때, 협상당사자는 협상초기의 모습과 비슷한 양상을 띠었다. 즉 의원들은 법안의 심의에서 노사당사자간의 자율적인 해결을 주문하였기에 협상의 장만 바뀌어진 상황이라고 할 수 있다.

그러나 2003년 초에 들어서면서 주40시간 법정근로시간제의 중요성과 사회에 미칠 수 있는 파장(산업현장에서 이를 둘러싼 노사간 분

---

7) 제234회국회 정기회 환경노동위원회 전체회의 및 제10,12차 법안심사소위원회 회의록 참조.

쟁, 그리고 근로시간 단축으로 인한 삶의 형태의 변화등)을 깊이 고려하고 나아가 노사 자율교섭과 그에 의거한 결과도출이 근본적으로 불가능하다고 판단한 환경노동위원장은 스스로의 주도하에 노사자율에 의거한 법률안을 유도하기로 결심하고 이를 위하여 노사정대표자회의를 시작으로 노사자율교섭을 시작하였다.

2003년 초부터 이 해 8월초에 걸쳐 환경노동위원장의 주도하에 수차례 개최된 노사자율협상회의가 개최되었다<sup>8)</sup>. 국회전체 그리고 환경노동위원회에서는 노사자율을 바탕으로 하여 결과가 도출되기를 기대하였으나 결과는 합의도출실패로 끝났다. 8월 중순에 법률안을 위원회 전체회의에서 상정하여 심사하고 한편 이를 법률안 심사소위원회에 회부하여 보다 심도있게 심의하자고 하는 의견이 상반되는 가운데, 환경노동위원회에서는 노사자율을 유도하면서 시간을 지연시키고 합의 도출유도를 실패한 환경노동위원장에 대하여 곱지 않은 시선을 보내었다. 그리고 이 문제를 위원장 혼자서 해결하려고 하였다 는 것에 대하여 소속의원들이 보이지 않는 불편함을 드러내었다고 할 수 있다.

노사자율해결이 불가능하여지자 이 법안을 정부원안대로 처리하려는 한나라당과 위원회단계에서 수정하여 처리하려는 민주당간의 주도권다툼이 있었다. 즉 민주당은 집권여당이었지만 행정부의 법안성안단계에서 반영된 의견에 더하여 노동계의 의견을 반영하려고 시도 하였던 것이다. 이러한 주도권다툼은 한나라당이 표결처리를 주장함으로써 해결되었는데, 민주당의 의견은 소수의견으로 첨부되는 것으로 결론이 났다.

---

8) 당시 협상회의에 환경노동위원장이 주재하고 노동계에서 한국노총 사무총장과 민주노총 사무총장이, 정부에서 노동부 차원이, 경영계에서 경총 부회장이 참여하였다. 실제 협상은 노동부차관과 양대노총 사무총장, 경총의 부회장, 환경노동위원회 수석전문위원이 간사로 참여하였다.

## (2) 비정규직법안

### ① 협상초기의 당사자

비정규직 관련 입법과 관련하여 협상초기의 당사자는 법안을 제출한 정부와 이에 반대하는 노동계, 경영계가 직접적인 당사자로 대립하는 위치에 서 있었다. 정부안은 노사정위원회에서 합의에 실패한 공익위원 안을 중심으로 하여 노동부가 재경부, 산자부, 법무부 등과 협의를 거쳐 입안된 것으로서 노사 양당사자는 이에 대해 각각 불만족을 표시하였던 것이다.

즉 정부안에 대하여, 노동계는 비정규직을 보호하기 위한 법안으로서 미흡하다는 점을 강조하였으며, 경영계는 정부안이 기업들에게 지나친 부담을 주며 비정규직 고용에 과도한 규제가 가해질 경우 오히려 일자리가 축소되어 실업이 증가하고 특히 비정규직의 90%가 일하고 있는 중소기업의 경영환경이 급격히 악화된다는 이유로 적극 반대하였다. 협상초기의 정부, 노동계, 경영계라는 3자의 대립구조는 이후의 논의 과정에서 점차 다양한 형태로 변화되었다.

2004년 11월 정부안 제출 이후 법안이 국회 환경노동위원회에 상정되어 심의가 시작되었으나, 국회에서의 심의를 시작할 당시 협상의 당사자들은 정부, 노동계, 경영계의 구조를 유지하고 있었는 바, 이는 국회 환경노동위원회에서 이들 당사자가 의견을 수렴하여 노사합의를 바탕으로 법안을 처리하고자 하는 입장을 견지하였기 때문이다. 이에 따라 국회심의과정에서 환경노동위원회 소속 의원들은 법안과 관련하여 노사당사자가 합의하여 올 것을 주문 하였다<sup>9)</sup>.

### ② 협상당사자의 변화

그러나 2005년 2월 임시국회에서 논의가 중단된 이후로, 담보상태에 있는 비정규직법안에 대한 처리를 논의하기 위하여, 4월 6일 국회

9) 2002년 하반기 국회환경노동위원회 회의록 참조.

환경노동위원회 위원장 주도하에 노사정대표자회의가 국회에서 개최되었고, 여기에는 노동계 및 경영계 대표, 노동부장관이 참여하였다<sup>10)</sup>.

이 회의에서 법안처리와 관련하여 의견의 일치를 보았는데, 국회 환경노동위원회 주관으로 비정규직 보호입법을 실질적으로 논의하기로 하고, 실무대화는 노사정운영위원회에서 진행하기로 하고 위원장은 환경노동위원회 법안심사소위원장이 맡기로 하였으며 환경노동위원회는 노사정 대화를 최대한 존중하기로 하였다. 이를 바탕으로 노사정운영위원회는 2005년 4월 8일부터 6월 19일까지 15차례에 걸쳐 법안심사와 관련하여 논의를 진행하였다.

여러 번의 회동을 거쳐 얻은 수확들 중에는, 비정규직 보호입법에 관한 논의는 먼저 사안별로 각계의 의견을 수렴하고 최종합의는 일괄 타결방식을 취하기로 한 것을 들 수 있다. 그리고 여러 가지의 주요 사안 중에 개별적으로 어느 정도 의견이 접근된 사안도 있었으나, 핵심이슈와 관련하여 의견이 좁혀지지 않음으로 인하여 노동계와 경영계의 최종 합의도출은 실패하였다. 비록 최종합의도출은 하지 못하였으나, 이때까지 비정규직 관련 법안처리에 대한 국회 환경노동위원회의 입장은 노사정대화를 통하여 노사 간의 협상과 합의를 바탕으로 처리가 이루어지도록 하는 방향을 갖고 있었다.

2005년 9월 정기국회에 들어서면서 국회환경노동위원장의 주도로 노사정대표자회의가 다시 개최되었고 노사가 다시 한 번 자율적으로 협상하여 타결하는 것이 바람직하다는 의견의 접근이 이루어져 노사정운영위원회를 통해 노사정이 다시 대화를 할 수 있는 기회가 마련되었으며, 이를 바탕으로 노사는 대화(2005.11.10~11.30)를 7차례 시도하였으나 최종합의에 이르지 못하고 대화는 결렬되었다.

---

10) 노사정 대표자회의(6인) : 이경재(환노위원장), 이용득(한국노총위원장), 이수호(민주노총위원장), 이수영(경총회장), 박용성(대한상의회장), 김대환(노동부장관)

2005년 12월에 들어오면서, 국회 환경노동위원회는 그동안의 노사정 대화를 바탕으로 법안을 본격적으로 심사하기에 이르렀고 이 과정에서 그동안 다소 모호한 입장을 갖고 있었던 비정규직법안에 대한 각당의 입장이 당론으로 정리되어 제시되기에 이르렀다. 이에 따라 협상의 틀은 정부, 열린우리당, 한나라당, 민주노동당의 논쟁구조로 변화하게 되었다.

### (3) 비교

상기 2법안은 협상의 초기에는 노사가 직접 당사자로서 협상을 하는 위치에 있었다. 그러나 협상이 장기간 교착상태에 들어가게 되면서 정당간의 협상구도로 바뀌어 갔다.

## 3. 협상당사자들의 행태

### 1) 협상주도자와 소속 의원들의 협상 행태

#### (1) 근로기준법안

이 법률안 협상의 일차적 주관자는 환경노동위원회 소속 의원들이다. 그러나 협상의 과정을 노사자율협상과 위원회본격심사로 나누어 보면, 노사자율협상에서 협상을 주도적으로 이끌어 나간 사람으로 환경노동위원장을 빼 놓을 수 없다. 위원장은 법률안이 제출된 이후에 심의 방향이 정하여지지 못하여 표류하고 있는 상태에서 노사자율을 통하여 문제를 해결하려고 주도적으로 시도하였다. 노사정대표자회의를 개최하고, 근로시간 협상단회의를 주재하였다. 노사당사자로서 양노총의 사무총장과 경총의 부회장, 그리고 노동부차관도 협상단회의에서 주요 당사자로 참석하였다. 노사자율해결이라는 관점에서 노사당사자는 함께 노력하는 자세를 보였다고 할 수 있으나, 정부의 적

극적인 처리 의지와는 달리 노동계와 경영계는 협상내용과 방법에 대하여 많은 이견을 표출함으로써 효율적으로 협상을 진행하고 유의미한 결과를 도출하는 데에는 실패하였다고 할 수 있다. 한편, 양대 노총 중 민주노총 사무총장은 처음부터 끝까지 시종일관 입장을 주장하였던 것에 반하여, 한국노총 사무총장은 협상에 보다 유연성을 가지고 여러 가지 대안을 제시하려고 노력한 것으로 나타난다.<sup>11)</sup> 법안심사의 마지막에 이르러 위원회에서 본격적으로 이 법안을 다루었을 때, 한나라당 소속 의원들은 집단적으로 이 법의 원안통과를 주장하였다.

## (2) 비정규직법안

비정규직법안의 논의과정에서 협상을 주도한 사람으로 당시의 국회환경노동위원장, 법안심사소위원장 및 각 당의 법안심사소위원회 위원을 들 수 있다. 이러한 협상주도자들의 등장과 변화는 종래까지의 법안심사과정에서의 당사자들의 역할 행태와는 많은 차이를 보여주고 있는 바, 이는 종래까지 법안을 국회에서 처리하는 과정에 주요 영향력 행사자들은 행정부장관이나 청와대 기타 이해당사자였다고 할 수 있기 때문이다.

당시의 국회환경노동위원회 위원장은 한나라당 소속으로 야당의 입장에 있었으나 비정규직 법안이 제출된 이후 논의가 표류하고 있던 상황에서 2005년 4월 노사정대표자회의를 주선하여 노사정대화를 시작하게 하였으며, 11월에도 다시 한 번 노사대표자회의를 주선하여

---

11) 민주노총의 경우 협상대표로서의 사무총장에게 실질적인 권한이 전혀 주어지지 않는 내부의사결정구조를 갖고 있는 반면에, 한국노총의 경우 이 법률안의 내용과 관련하여 오랜 기간 동안 정부와 협상을 한 결과 보다 유연한 방법으로 협상을 이끌어내었다. 나아가 자기의 입장을 끝까지 관철시키려고 한 민주노총과는 달리 유연하고 때로는 탄력적인 운용을 통하여 협상을 이끌어가고자 함으로서 협상에서의 주도권을 확보하려고 하는 의도도 엿보였다.

비정규직관련 법안에 대한 노사간의 대화를 유도하고 법안의 연내처리  
리에 대한 노사합의를 이끌어냄으로써 전체적인 논의과정에서 협상  
의 중개자로서의 역할을 적극적으로 수행하였다고 할 수 있다. 이는  
제16대 국회 후반기에 주 40시간 법정근로시간제 도입과 관련한 근로  
기준법을 처리하는 과정에서 당시의 국회환경노동위원장이 협상을  
주도한 것과 비견될 수 있을 것이다. 당시에도 주 40시간 법정근로시  
간제 도입과 관련하여 각 당의 입장이 정리되지 않은 상태에서, 노동  
계는 입법을 적극적으로 반대하고 있었으며, 정부 또한 적극적으로  
나서지 못하고 있는 상태에서 위원장이 노사정대표자회의를 유도하  
고 적극적으로 입법을 추진하였던 것이다.

그리고 법안에 대한 전체 심의기간 중 여당이 맡고 있었던 법안심  
사소위원장은 전반기와 후반기로 나누어 볼 수 있는 바, 전반기의 소  
위원장은 2005년 4월에서 6월까지의 노사정대화의 실무협상의 진행  
을 주도하였으며, 이 과정에서 일괄타협은 실패하였으나 파견법안의  
주요내용인 파견허용업체에 대한 규정을 정부안의 네거티브형식에서  
포지티브형식으로 전환하는 것에 대한 대체적인 합의를 이끌어내었  
다. 또한 11월에는 한국노총의 요청을 받아들여 노사간 대화의 물꼬  
를 틔우로서 법안심의에 진전이 이루어지게 하였다.

후반기의 소위원장은 전반기의 소위원장의 뒤를 이어 2005년 11월  
2일 법안심사소위원장에 선임되어 이후의 비정규직 관련법안의 심사  
를 주관하였다<sup>12)</sup>. 특히 난항을 겪었던 법안심사방식에 대하여 각 조  
항별 의결방식을 채택함으로써 법안심사의 효율성을 높였으며, 쟁점  
조항에 대해서는 최대한 타협을 유도하되 합의가 어려울 경우에는 표  
결처리를 함으로써 법안심사의 진전이 가능하도록 하였다.

한편, 열린우리당 소속 법안심사소위원회 위원은 일반적으로 열린

---

12) 비정규직 보호입법이 시급히 처리되어야 한다는 입장에 대하여는 우원식  
(2006: 45)참조.

우리당의 입장을 대변한 것으로 나타나고, 한나라당 소속 법안심사소위원회 위원은 한나라당의 입장을 대변한 것으로 나타난다. 열린우리당의 간사와 한나라당의 간사가 법안심사소위원회에 소위원으로 참석함으로써 법안심사소위원회는 더욱 무게가 실리게 되었다. 특히 법안 심사기간 중에 열린우리당과 한나라당간에 의견대립(사립학교법, 부동산대책 관련법 문제)으로 인하여 한나라당의 정기국회 의사일정 거부 상황이 있었음에도 불구하고 한나라당 소속의원들은 법안소위원회에 참석(2005.12.8.)하여 연내처리에 대한 의지를 보여 주는 등 적극적으로 회의에 참여한 것으로 나타난다.

법안심사소위원회 구성에서 민주노동당 출신의 소속위원은 한 사람이었으나, 법안 심사과정에서 노동계의 의견을 적극적으로 반영하기 위하여 노력하였다고 할 수 있다. 2005년 2월과 6월 임시국회에서는 법안심의회가 이루어지지 못하도록 민주노동당 소속 의원들과 함께 회의를 잠거하는 등의 실행행사도 강행하였고, 12월 이후의 법안심사에서는 노동계의 입장을 견지하되 구체적인 법안심사에 임하여서는 주교받기 등 내실있는 법안심사를 행하는 모습을 보임으로서 법안심사의 진전이 가능하도록 하는 모습을 보였다.

### (3) 비교

상기 2법안심의회에서 환경노동위원장이 협상을 주도하였다. 특히 비정규직법안의 경우, 위원장이외에 소위원장, 노동계 출신 의원들이 다방면에서 영향력을 행사하였다.

## 2) 노사단체의 협상행태

### (1) 근로기준법안

주40시간근무제에 대한 국회에서의 협상과 별도로 노동계는 노동

현장에서 단체교섭을 통하여 ‘임금삭감 없는 주40시간근무제’을 이루어나가는 등 적극적인 공세를 취해나갔다. 2002년부터 금융서비스업에서 주40시간근무제가 부분적으로 노사합의에 의하여 시행되어 왔으나 2002년 7월 15일 금속산업산별노사간의 주40시간 근무제 시행합의는 종전의 임금을 보전하면서 주40시간 법정근로시간제를 실시하는 내용으로 되어 있어 사회전반에 커다란 반향을 일으키기에 충분하였다. 또한 현대자동차와 같은 대형 사업장에서 주40시간근무제를 포함한 단체협상의 타결이 막바지에 이르고 있는 현실은 주40시간근무제에 대한 본격적인 재협상을 촉발시켰다. 이에 따라 환경노동위원장은 양대 노총 사무총장을 불러 재협상을 촉구하면서 노동계단일안 마련 시한을 정하였고 한국경총과 더불어 협상을 재개할 것을 합의하였다. 그 내용은 8월 6일까지 노동계는 단일안을 마련하여 제시하고 8월 8일부터 8월 15일까지 국회차원에서 노사협상을 재개하는 것이었다. 한편 7월 21일 국무총리와 양 교섭단체 총무는 회동하여 근로기준법의 8월 임시국회에서의 처리시한에 대하여 합의하였다. 한편 8월초에 금속산업 노사에 이어 현대자동차 노사 간에 주40시간근무제가 포함된 단체협상이 타결되었는 바, 장기간의 노사분규를 거쳐 타결된 내용(근로조건저하 없는 주5일근무제 도입의 즉각(9월) 시행뿐 아니라 직원의 높은 임금인상)이 가뜩이나 어렵고 침체상태에 있는 국민경제에 비추어 여론의 집중적인 포화를 받게 되었고 이러한 과정에서 한나라당을 위시한 정치권과 여론의 분위기는 반전하는 계기가 되었다고 할 수 있다. 이 때를 전후하여 전국경제인연합회 등 경제계는 정부안을 최저선으로 정하고 정치권을 압박하기 시작하였다. 이 시기는 산업현장에서는 이미 노조의 힘이 막강한 대기업을 중심으로 하는 주40시간근무제를 힘으로 관철하기 시작하는 시기와 맞물려 있었다. 즉 정치권과 정부에서는 막판에 여론과 국민경제에 밀려 어쩔 수 없이 법률안을 처리하여야 하는 형국에 직면하게 된 것이다.

한편, 정부안이 원안대로 통과될 것을 예감하고 이에 대한 준비를 하고 있었던 경영계와는 달리 노동계는 주40시간근무제가 통과된 8월 21일 오전 전체회의를 시작하기 전 한국노총과 민주노총 지도부는 환경노동위원회를 항의 방문하였다. 그리고 양대 노총위원장은 법안 통과와 부당성을 주장하고 전체회의에서 발언기회를 요청하였다. 이에 대하여 위원장은 양당간사들과 협의하여 발언기회를 주지 않기로 하였다.

## (2) 비정규직법안

법안의 전체 심사과정에 걸쳐서 노동계의 움직임은 비정규직 관련 법안이 비정규직 노동자들에게 불리하게 작용하게 된다는 측면에서 법안처리를 원칙적으로 반대하는 입장을 견지하고 있으면서도, 양대 노총은 다소 상이한 입장 내지 태도를 보인 것으로 나타난다. 한국노총의 입장을 살펴보면, 한국노총위원장은 비정규직 법안을 협상을 통해 해결하려는 의지를 보이면서 민주노총과의 연합을 사실상 포기하면서까지 기존의 노동계안과는 다른 절충안을 제시(2005.11.30.)하는 한편 법안심사소위원회 회의실 옆에서 상주하면서까지 협상의 타결을 압박하기도 하였다.

한편, 민주노총은 법안심사기간 동안 위원장이 교체되는 등의 일이 있었으나, 전반적으로 노동계안의 관철을 고수하기 위하여 국회 앞에서 계속하여 시위투쟁을 전개하였고 특히 법안심사가 노동계에 불리한 양상을 보일 때에는 대규모파업의 강행을 예고하여 협상의 과정에 압박을 가하였다. 나아가 법안이 처리되지 못하도록 민주노동당 소속 의원들은 환경노동위원회의 법안심사소위원회 회의실과 전체위원회 회의실을 점거하기도 하였다.

경영계를 대변한 경총이나 대한상의의 경우에는 종전의 입법구도에서의 법안에 대한 로비와는 달리 정당의 중앙당을 통한 입장의 반

영에서 상대적으로 소외된 것으로 보이며, 협상에 주도적 역할을 수행하는 국회환경노동위원회를 대상으로 입장을 관철하기 위하여 노력한 것으로 보인다.

### (3)비교

근로기준법안 심의과정에서 노동계는 법안심사와 병행하여 현장에서 노사협상을 통하여 주40시간근무제를 단계적으로 관철시켜 나가기 시작하였다. 이는 경영계와 정부로 하여금 이 법안의 조속한 통과를 촉발시키는 계기를 제공하였다고 할 수 있다. 비정규직법안의 심의과정에서 양대 노총은 법안의 내용에 대하여 원칙적으로 반대를 하였다. 그러나 한국노총은 여당위원을 통하여 법안내용의 실질적인 수정을 시도하였고, 민주노총은 민주노동당 출신 의원을 통하여 법안심사에 실질적으로 참여하는 것 이외에 장외투쟁과 회의장 점거 등의 물리력 행사를 통하여 법안심사를 저지하였다.

## 3) 노사정의 행태와 국회의 대응전략

### (1) 근로기준법안

#### ① 초기 노·사·정의 전략

법안이 상임위원회에 회부되었으나 그 처리가 정치권이나 사회에 미치는 영향이 큰 만큼 전체위원회에 계속계류 등 처리과정이 순탄치 않았다. 이 법의 태생 자체가 노사당사자의 합의에 근거하여 제출된 것이라기보다 정부에 판단에 의해 마련되어 제출된 것이기 때문에 애당초 노사 당사자들을 만족시킬 수가 없었다. 이에 따라 환경노동위원회 소속위원들도 의원 개개인의 견해 및 양 교섭단체간의 입장의 차이로 인하여 2002년 정기국회에서 본격적으로 심의되지 못하였다. 이 법을 임의적으로 처리함으로써 노동계와 경영계 어느 쪽으로부터

호의적인 반응을 기대할 수 없기 때문에 국회 환경노동위원회에서는 노사당사자들이 합의를 해오면 이 법안을 처리해 주겠다고 하면서 위원회 소속위원들은 정부측에 계속 촉구하였다.

### ② 노사정대화 제1기의 행태(2003년 4월~5월)

2003년 초까지 이러한 분위기속에서 근로기준법의 심의는 전체위원회에서 계류된 상태로 지체되고 있었다. 주40시간근무제라는 이슈가 사회적 현안일 뿐 아니라 산업현장에서 2003년 노사분규 내지 갈등을 초래하는 핵심 이슈로 등장하고 있는 시기에, 또한 이 문제에 대한 사회적인 갈등조정 메카니즘이 원만히 작동될 것을 기대하기 어려운 상황에 직면하여 갈등조정기능을 수행하는 국회로서도 더 이상 수수방관만 할 수 없었으므로 환경노동위원장(송훈석)의 주도하에 노사 간의 중재가 시작되었다.

환경노동위원장의 중재로 총 11차례의 근로시간 협상단회의가 진행되었으며 이 중 상반기에 소집된 회의는 2003년 4월 23일부터 5월 30일까지 7차례에 걸쳐 진행되었다. 그러나 임금보전문제, 연월차휴가 축소문제, 시행시기문제 등 핵심 사안에 대하여 노사당사자간에 입장의 차이가 워낙 컸으므로 인해 회의석상에서 각 당사자가 자신의 입장을 원론적인 입장에서 되풀이함으로써 아무런 결실을 거둘 수가 없었고 그 결과 협상이 중단될 수 밖에 없었다. 사실상 모든 사안에 대하여 어떠한 합의 도출도 이루어 내지 못하였다는 것이 회의성과라면 성과였다고 할 수 있었다.

### ③ 노사정대화 제2기의 행태(2003년 8월)

한나라당과 민주당이 8월 임시국회 기간 내에 근로기준법안을 처리한다고 하는 원칙적인 합의에 따라 환경노동위원장이 주재하는 노사재협상회의는 시간적인 압박 가운데 다시 임금보전문제, 시행시기,

연월차 휴가 일수 문제 등에 대하여 집중적으로 논의하였으나 노사 간에 각 사안에 대하여 현격한 입장의 차이로 인하여 합의안의 도출에는 실패하였다. 노사협상회의의 마지막 날(8월 14일)에는 밤 11시에 이르기까지 최종적으로 2가지 협상중재안을 가지고 조정 작업에 들어갔으나 결국, 합의에 이르지 못하는 못하였다. 이들 중재안에 대하여 협상의 마지막에 이르러 한국노총은 수용하겠다는 입장을 보였으나 한국경총과 민주노총은 끝까지 반대 입장을 고수함으로써 협상은 최종 결렬되었다.

#### ④ 법률안에 대한 위원회 심의와 당사자들의 전략과 행동

8월 임시국회(제242회임시회)의 당초 본회의 일정은 8월 12일과 13일 그리고 8월 28일, 29일로 확정되었으나 8월 12일 국회의장, 양 교섭단체 원내총무, 그리고 환경노동위원장과 의 회동에서 19일과 20일이 추가되었다. 이것은 환경노동위원장이 중재하는 노사정협상단회의 일정을 감안하여 다시 결정된 것이었다.

노사 간 자율교섭이 최종적으로 결렬됨으로 인하여 환경노동위원회에서는 법률안에 대한 심의를 더 이상 지체할 수 없었다. 8월 18일 10시에 예정된 환경노동위원회에서는 법안심사소위원회에 회부하기 전에 대체토론을 하자는 민주당의 주장과 대체토론 없이 곧 바로 회부하자는 한나라당의원들 간의 의견의 불일치로 진통을 거듭한 끝에 유회되었다. 한편 환경노동위원장은 주40시간근무제 법안처리에 대한 국회일정을 감안하여 19일 오전에 전체회의의 소집을 다시 통보하였다. 이날 저녁 총리관저에서 정부와 민주당은 고위당정회의를 개최하여 정부안을 통과시킨다는 방침을 다시 확인하였다. 19일에 환경노동위원회가 개최되어 대체토론 없이 법안은 소위에 회부되었다. 그러나 이날 오후에 예정된 법안심사소위원회는 개최되지 못하였는데 이는 법안심사소위원회를 개최하기 전에 심사의 방향과 내용에 대하여 사

전에 양당간에 의견조율이 이루어야 하였으나 이것이 어려웠기 때문이다. 그 이유는 한나라당은 정부원안 대로 통과시키기를 원하였고 민주당은 정부안에서 비정규직 근로자에 대한 휴가일수 등 일부조항들을 수정하여 통과시키기를 원하였기 때문이었다. 결국 소수의견을 첨부하여 전체위원회에 법안소위심사보고를 하기로 결론이 났는데, 선택적 보상휴가제 신설 반대, 1년 미만 근로자 연차휴가일수 1.5일, 시행시기를 2004.1.1 ~ 2008.1.1까지, 근로시간 단축분 4시간에 대한 조정수당 지급 및 월 통상임금에로의 포함 등이 그것이다.

법률안이 통과된 8월 21일 오전에 노동계의 항의 방문으로 전체회의가 한 시간 반 정도 늦게 열렸지만 다수안과 소수안에 대해 표결없이 법안심사소위원회에서 보고한 대로 다수안을 위원회대안으로 의의 없이 가결시켰다. 이 과정에서 노동계출신의 두 위원은 의결 전에 회의장에서 퇴장하였다. 이 법안은 8월 26일 개최된 제242회 국회임시회 법제사법위원회 제2차 전체회의에서 체계자구심사를 거쳐 8월 29일 국회 본회의에 상정되어 표결 처리됨으로서 통과되었다.

#### ⑤ 주요 이슈의 타결과정에서의 노사당사자의 주장과 행태 가. 휴가제도 관련

휴가일수와 관련하여 정부안은 연간 52주 동안 104일의 주휴일을 주고, 연월차휴가를 통합하여 1년 이상 근무자에게 연차휴가를 15일부터 시작하여 2년마다 1일씩 추가하여 최고 25일까지 연차휴가를 부여하며, 법정공휴일을 15일(현행 17일에서 주휴일과 겹치는 부분을 2일로 보아 2일 제외함)로 하여 연간 휴가 및 휴일일수를 134일에서 144일로 하는 것이었다. 노동계안은 연간 실 근로시간을 2000시간이하로 줄이기 위하여 충분한 휴가일수의 확보가 선결요건이라고 주장하면서, 주휴일을 104일로, 연월차휴가를 18일부터 시작하여 1년당 1일을 추가하여 27일까지로, 공휴일을 현행대로 17일로(이 경우 공휴

일과 주휴가 겹치는 날 2일을 제외할 수 있음) 하여 통산 139일에서 148일로 하는 것이었다. 다른 한편, 한국경총안은 현행법상 주어진 휴가 제도를 모두 사용한다면(한국경총의 주장대로라면 주39시간이 됨) 사실상의 연간 2000시간이하 근무도 가능하다고 주장하면서, 주휴104일로, 연월차휴가를 1년 이상자에게 15일부터 시작하여 3년당 1일을 추가하여 22일까지로, 법정공휴일을 13일로 하여 통산 132일에서 139일로 하는 것이다. 한국경총은 나아가 실 근로시간 단축이 불가능한 것은 근로자의 초과근로의 필요(초과근로를 통한 임금의 보전)와 사용자의 연장근로의 여건 때문이라고 말하면서 국제기준 및 노동의 생산성을 높이는 것이 선결과제로서 제도는 있으나 현재 이를 활용할 수 없는 현실이라고 주장하였다. 이에 대하여 민주노총은 사용자가 임금을 적게 주어서 쉬지 못한다고 반박하였다<sup>13)</sup>.

#### 나. 임금보전관련

정부안대로 주40시간근무제가 시행되면 토요일 4시간이 단축되고 연월차의 통폐합과 이에 따른 단축으로 인하여 임금을 어떻게 보전할 것인가가 문제가 된다. 이 문제와 관련하여 노사는 침예하게 대립되었으며 이를 고려하여 정부법안의 표현은 다소 모호하게 규정되어 있다. 이를 감안하여 노동계와 경영계는 법조문의 해석을 둘러싸고 견해가 대립하여 서로에게 유리하게 조문을 수정하려고 하였다. 노사가 침예하게 이해가 대립하고 있는 부분은 ①주 4시간 근로시간의 단축과 이에 따른 임금보전의 방법, 그리고 ②연월차의 통폐합에 따른

---

13) 이처럼 연월차의 통폐합에 따른 휴가기간 산정에 노사가 침예하게 이해가 대립되고 있는 이유를 내면적으로 살펴보면 노동계의 경우, 현행법에 의한 휴가일수를 근로자들이 쉬지 않고 임금으로 보전받고 있는 현실에서 휴가일수로 인하여 실질임금이 삭감된다는 점을 내세우고, 경영계의 경우 주 40시간근무제로 인하여 휴가일수가 늘어나기 때문에 현행의 휴가일수를 단축하여 기업의 부담을 줄여보고자 하는 인식 때문이라고 할 수 있다.

연차휴가 기간의 단축과 이로 인하여 발생하는 임금손실분을 보전하는 방법이었다. 토요일 휴무에 따라 단축되는 기본 4시간과 기존에 임금이 지급되어 온 주휴8시간에 대해 임금을 보전한다는 데에는 노사가 의견이 일치하였으나 그 보전의 방법에는 노사 간에 의견이 대립하였다. 기본 4시간 단축분에 대하여 양노총은 기본급으로 보전해 줄 것을 요구하였고 한국경총은 조정수당으로 보전해야 한다고 주장하였다. 다른 한편, 단축되는 연월차에 대하여는 노동계는 총액임금수준에서 매년 조정수당으로 보전하여 줄 것을 요청하였으나 이에 대하여 경영계는 변동되는 유급휴가는 개인이 가변적으로 사용 수 있는 것이므로 관련된 임금 및 수당은 지급할 수 없다고 주장하였다.

#### 다. 시행시기관련

당초 정부안은 2003년 7월부터 공공·금융·보험 및 1000인 이상 사업장을 시작으로 2007년 7월까지 20인 이상 사업장에 대하여 주5일 근무제를 실시하는 것으로 되어 있으나 이에 대하여 양대 노총은 법 시행 이후 3개월 내에 그리고 2005년 7월까지 전사업장에 대하여 실시할 것을 주장하였고, 한국경총은 10인 이상 사업장에 대하여 2012년까지 실시할 것을 주장하였다. 노사당사자의 주장의 논리를 살펴보면, 노동계는 주5일근무제의 혜택이 전 사업장에 골고루 동시에 돌아가야 하며 주5일근무제의 시행으로 인하여 또 다른 차별이 이루어져서는 아니 된다는 것이었고, 경영계의 주장은 규모별 업종별 기업에 따라 실시에는 상당한 준비기간이 필요하다는 주장이었다.

#### ⑥ 소결

주40시간 법정근로시간제의 도입과 관련한 법률안의 입법과정에서 노사당사자의 전략을 살펴보면, 각자는 기본적으로 자신들의 입장을 고수하는 입장전략을 유지한 것으로 나타난다. 지난 2003년 4월부터

시작된 노사정협상단회의에서 노사는 상기 쟁점에 대하여 첨예한 의견 대립을 보임으로서 의견이 합치된 부분은 거의 없었다. 이는 노동계가 임금 등 근로조건의 저하 없는 주40시간근무제의 도입을 주장하였고 경영계는 제도를 도입하므로 휴가를 줄이면서 경쟁력제고의 관점에서 임금인상을 억제하고자 하는 관점에서 문제를 보고 있었기 때문이었다. 이는 노사의 의견을 대표하는 협상기구의 문제로도 볼 수 있는데, 한국경총의 경우 경영계의 의견을 단순히 전달하는 기구에 지나지 않고, 노동계의 경우에도 각 대표들이 노동집단의 이해를 대변하는 역할 이상의 권한을 가지고 있지 않기 때문이라고 하겠다. 한편, 노동계의 경우에도 내부의 지향점이 어떠한가에 따라 협상대표들이 가지고 있던 전략적 자세는 차이가 있었다. 노동법안은 종래 정부가 권위적으로 해결하는 형식을 띠었으나, 이익단체로서의 역할과 크기가 증대하여 감에 따라 정부의 입법능력과 의지는 상대적으로 취약하게 변화하여 가는 것으로 보여지고, 한편 갈등해결기능을 주도적으로 해 나가야 할 국회의 경우에도 이해득실에 따라 현안의 해결을 회피하는 전략을 구사하거나 마지못해 사후 대응적 입장을 취하는 등의 행태를 볼 수 있다.

## (2) 비정규직법안

### ① 초기 노·사·정의 전략

협상 초기의 당사자인 정부, 노동계, 경영계는 서로 간의 입장을 고수하면서 상대방의 양보만을 추구하는 입장전략을 구사하였다고 할 수 있다. 협상의 초기에 비정규직보호와 관련하여 법안의 형식을 어떻게 할 것인가가 주요 쟁점으로 부상하였다. 즉 법안의 형식을 어떻게 할 것인지의 문제로, 기간제 및 단시간 근로자와 관련해서는 기존의 근로기준법을 개정할 것인지 아니면 새로운 특별법을 제정할 것인지가 논쟁의 주요거리로 등장하게 되었는데, 정부안은 특별법의 제정

형식을 취하고 있었으나 노동계는 근로기준법의 개정을 통하여 얼마든지 가능하다는 입장을 견지하였다. 한편, 파견근로자보호등에 관한 법률안에 대해서도 정부안은 현행 법률을 개정하는 것임에 반하여, 노동계는 파견법의 폐지 및 타법(직업안정법 등) 개정을 요구하였다.

이처럼 각 당사자들이 입장원칙을 고수하는 이유를 살펴보면, 정부는 여러 관계자의 의견청취를 통하여 최선의 정책을 법안에 담았다고 주장하면서 정부원안을 고수하였고, 노동계는 내부적 사정(예를 들면, 법안이 국회에 심사되는 과정에 노동조합의 취업관련 금품수수 사건 등이 발생하여 노동조합 내부의 운영상 민주성 및 투명성에 큰 타격을 입고 있었다)에 의한 투쟁동력 상실을 우려하여 보다 강도 높은 비정규직 투쟁 강화 입장을 보인 것으로 보이며, 경영계는 노동계의 의견 및 정부안에 대하여 적극적으로 반대하는 입장이나 의견관철 수단의 부재로 고심하고 있는 상황이었다고 할 수 있다.

## ② 노사정대화기(2005년 4월~11월)

노사 각 당사자들이 초기에 입장전략을 보인 것처럼, 협상이 점차 진전되어 가면서도 종전의 입장전략을 주로 견지하고 있었으나, 부분적으로 양보를 하는 등 입장의 변화를 보이기 시작하였다. 이러한 현상을 살펴보면, 민주노동당의 저지로 2005년 2월 임시국회 환경노동위원회에서 법안심의를 난항을 겪게 되면서 4월부터 환경노동위원회 주선으로 노사정협상 테이블이 마련되자 정부 및 경영계에서 먼저 입장의 변화가 나타났다.

정부는 중요한 이슈 중의 하나인 파견업종제한 형식을 당초 정부안인 포지티브형식에서 노동계가 요구하는 네거티브형식으로 바꿀 수 있음을 시사하였고, 경영계는 가장 반대했던 휴지기간을 폐지하는 것을 조건으로 파견업종제한 형식을 네거티브형식으로 바꾸는 것에 동조하였으며 능력·성과 등을 추가할 경우 차별 금지 규정을 신설하

는 것에 찬성하는 등 종전의 입장전략에서 원칙전략, 내지 양보전략으로 협상전략을 수정하는 태도를 보인 것이다.

이에 비하여 노동계는 기존의 의견을 고수하는 입장전략을 유지하였다. 다만, 11월 들어 한국노총이 기존의 노동계의 의견을 다소 양보(기간제법의 사유제한 방식이 아닌 기간제한 형식 수용, 휴지기간 삭제 수용 등)한 수정된 의견을 표명함으로써 입장의 변화를 보였으나 이로 인하여 민주노총과 한국노총을 위요한 노동계는 비정규직관련 법안의 처리와 관련하여 종전의 통일된 입장에서 벗어나 의견이 양분되었다.

### ③ 법안심사소위원회 심사기(2005년 12월 이후)

2005년 11월에 노사 간의 자율대화를 통한 심의를 계속하였으나 합의에 실패함으로써 12월에는 국회 환경노동위원회가 본격적인 법안 심사에 착수하기 시작하였다. 이에 따라 그동안 민주노동당을 제외하고 공식적인 입장이 없었던 열린우리당과 한나라당이 각 당의 입장을 표명(12월 7일)함으로써 각 정당 간의 협상이 본격화되었다.

열린우리당은 정부안을 기조로 노동계의 의견(한국노총안)을 부분적으로 수용한 입장으로 각 사안에 따라서 유연한 협상이 가능하다고 하였으나 실제 심사과정에서는 정부안에 노동계의 입장을 어느 정도 반영한 만큼 더 이상의 양보는 있을 수 없다는 듯한 태도를 보였으며(입장전략), 한나라당은 한국노총 안을 기조로 경영계의 의견을 부분적으로 수용한 입장으로 비정규직보호와 고용유연성확보의 균형을 유지하고자 하는 태도를 보였으나 열린우리당과 민주노동당의 합의가 이루어진다면 그에 따를 수 있다는 태도를 견지하고 있었다(입장전략에서 양보전략으로).

한편, 민주노동당은 협상과정에서 부분적으로 양보하는 등 원칙 전략적 태도를 보이기도 하였으나 핵심쟁점에 대해서는 물리력을 동원

해서라도 타 정당의 의견을 수용할 수 없다는 태도를 보였다(입장전략).

각 당은 핵심쟁점에 대해서는 원칙적으로 서로가 양보 없는 입장전략을 고수하였으나, 그동안의 정부, 노동계, 경영계의 대립에 비하여 보다 개방된 자세로 협상에 임함으로서 핵심쟁점을 제외한 부분에 있어서는 양보가 가능하다는 입장을 견지하였다<sup>14)</sup>.

#### ④ 주요 이슈의 타결과정에서의 행태

##### 가. 파견기간 및 휴지기간

파견근로자의 파견기간에 대하여 정부안은 원칙적으로 1년에 2년을 연장할 수 있도록 하여 최장 3년을 규정하고 있었다. 이에 대하여 열린우리당은 최장 2년, 한나라당 2년, 민주노동당 2년의 안을 제출하였다. 그러나 세부 심의과정에서 열린우리당의 일부 의원이 현장 근로자들의 고용을 보다 연장하기 위해서는 최장 3년으로 하는 것이 타당하다고 주장하였으며, 이에 대하여 한나라당에서도 동의하였다. 민주노동당에서는 파견기간이 짧을수록 파견근로자를 보호하는 것이라며 당론인 2년을 고수하였다<sup>15)</sup>.

14) 실제 심사과정에서 나타난 변화를 보다 구체적으로 살펴보면, △파견법안의 파견기간에 대하여 열린우리당 소속 법안심사소위원은 당론인 2년이 아닌 3년을 주장하였고, 한나라당 및 민주노동당 소속의원은 2년을 주장하여 의견의 대립이 있었으나 2년으로 하기로 의결하였으며, △파견법안의 휴지기간에 대해서는 열린우리당이 휴지기간 삭제를, 민주노동당이 6개월을 주장하였으나 표결을 통하여 삭제하기로 의결하였고, △파견법안 및 기간제법안의 고령자 예외조항과 관련해서는 열린우리당이 고령자 예외인정을, 민주노동당이 고령자 예외 삭제를 주장하였으나 절충적인 준고령자(50~55세)에 대해서는 예외조항을 삭제하기로 합의하였다. 그밖에 민주노동당은 △기간제법 적용범위를 5인 미만까지 확대하자는 의견 △단시간근로자의 초과노동시간을 1주 8시간으로 하자는 의견 △차별판단대상에 복지에 관한 내용을 추가하자는 의견 △근로조건을 명시한 서면을 교부하자는 의견 △차별시정신청자에 노조도 포함하자는 의견 등을 제시하였으나 법안심사과정에서는 정부안대로 의결하였다(제256회국회제9,10차 법안심사소위원회 속기록 참조).

15) 표결을 통하여 이 사안은 종결되었는데, 열린우리당 내에서도 일부 의원은 3

한편, 휴지기간에 대해서는 정부안이 3월을 규정하고 있으나 정부가 파견대상 업종 허용방식을 네거티브시스템에서 포지티브시스템으로 변경하는 것을 수용하면서 정부 및 열린우리당, 한나라당은 휴지기간을 삭제하자고 주장하였고 민주노동당은 오히려 6월로 연장해야 한다고 하였으나 표결을 거쳐 삭제하기로 의결하였다.

#### 나. 차별적 처우금지조항

차별적 처우금지조항에 대해서는 동종·유사업무의 평가와 관련하여 “직무, 기술, 능력” 외에 “성과”를 범문에 포함할 것인지의 여부가 핵심적인 쟁점이 되었다. 열린우리당과 민주노동당은 “성과”는 그 정확한 측정이 불가능하며 오히려 주관적일 경우 차별의 합리화 방법이 될 수 있다는 측면에서 조문화하는 것을 반대하였으나, 한나라당은 “성과”를 규정함으로써 업무의 객관적 평가가 가능하며 특히 불합리한 차별의 구제절차에서는 “성과”라는 객관적 기준이 있어야 분쟁해결에 도움이 된다고 주장하였다<sup>16)</sup>.

#### 다. 근로자 파견 대상 업무 조항

근로자 파견 대상 업무에 대하여 정부안은 현행 포지티브방식에서 네거티브방식으로 전환하는 것이었다. 이와 관련해 노동계의 반발이 큼으로 인하여 2005년 4월부터 6월까지 있었던 노사정대표자회의에

---

년안을, 또 다른 일부 의원들은 2년 안을 지지하였으며, 심사과정에서 3년 안을 지지하였던 한나라당 소속 법안심사소위원이 표결에서 2년 안에 거수함으로써 파견기간은 최장 2년으로 의결되었다(제256회국회제9,10차 법안심사소위원회 속기록 참조).

16) 논의가 진행되는 과정에서, 동종·유사업종에 대한 한정적·열거적 표현방식 보다는 포괄적·개방적 표현방식이 실제 분쟁해결과정에서 구체적인 타당성을 기할 수 있다고 보아 “직무, 기술, 능력, 성과” 등에 대해서 규정하고 있지 않은 정부안대로 하기로 합의하여 의결하였다(제256회국회제9,10차 법안심사소위원회 속기록 참조).

서 현행처럼 포지티브방식으로 하는 것에 대체적인 합의를 보았다. 그러나 이 후의 쟁점은 포지티브방식으로 파견 대상 업종을 제한하되 현행 “전문지식·기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무”로 제한되어 있는 것을 어떻게 조정하느냐 하는 것이었다.

이에 대하여 정부는 애초의 네거티브방식을 포지티브방식으로 전환하였으므로 대상 업무의 조정을 위해서는 현행보다 유연한 “업무의 성질, 직종별 인력수급상황 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무”로 수정해야 한다는 의견을 제시하였고, 한나라당은 여기에서 더 나아가 파견법의 입법취지는 파견업을 제한하는 것이 아니라 파견업종사자를 보호하는 것이며, 이미 나타난 시행상의 여러 문제점을 시정하기 위해서는 현행과 같은 제한적 문구를 삭제하고 포괄적으로 규정하는 것이 타당하다고 주장하였다.

한편, 열린우리당은 지나친 포괄규정은 파견근로자의 보호에 역행하는 것으로 근로자들이 고용불안에 시달릴 가능성이 있으며, 파견법의 취지는 비정규직의 보호뿐만 아니라 정규직도 보호하는 것이므로 현행대로 유지하는 것이 옳다는 주장을 하였다. 민주노동당은 파견업 자체는 바람직하지도 일반화해야 할 고용관계도 아니므로 불가피한 경우에 제한적으로 허용해야 되며, 지금까지의 시행상의 문제점은 시행령의 개정으로 충분하므로 현행법을 유지하는 것이 타당하다는 주장을 하였다<sup>17)</sup>.

#### 라. 위법한 파견에 대한 근로자의 고용보장 형식

---

17) 법안심사소위원회들은 최종적으로 파견대상 업무의 요건을 “전문지식·기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무로서”에서 “전문지식·기술·경험 또는 업무의 성질 등을 고려하여 적합하다고 판단되는 업무로서”로 개정하여, 대상 업무 열거방식(Positive List)을 유지하되 시행령 개정시 파견 대상 업무를 현실에 맞게 조정할 수 있도록 근거를 마련하기로 하였다(제256회국회제9,10차 법안심사소위원회 속기록 참조)

위법한 파견에 대한 근로자의 고용보장에 대해서는 고용의제 형식(당사자의 의사와 관계없이 법률에 의하여 바로 근로계약관계를 형성하는 것)에서 고용의무 부여 형식(고용이행의 의무 부여)으로 변경하는 데는 큰 이견이 없었으나, 파견대상 업무 위반시 고용의무의 적용 시기에 대하여 위반 즉시 고용의무를 발생하게 할 것인지, 2년이 초과한 경우에만 고용의무를 발생하게 할 것인지에 대하여 논란이 있었다. 열린우리당은 파견근로자의 권리 보호를 두텁게 하기 위하여 위법파견 즉시 고용의무를 부과하는 의견을 제시하였고, 한나라당은 위법파견 즉시 고용의무를 부과하게 하는 경우 경영계에 부담을 크게 줄 수 있다는 점을 들어 즉시 고용의무 규정을 반대하고, 2년이 초과한 경우만 고용의무를 부여할 것을 주장하였다<sup>18)</sup>.

#### 마. 기간제 근로자의 사용 제한

기간제 근로자의 사용제한에 대하여, 정부안은 현행규정에 따르면 기간제 근로계약을 반복 갱신함으로써 기간제 근로자를 장기간 사용할 수 있게 되어 있어 정규직 근로자에 대한 해고제한 제도를 회피하기 위하여 기간제 근로자를 사용하는 경우가 많은 바 이를 개선하려는 취지로 마련된 것으로, 기간제 근로자의 사용기간을 3년으로 제한하고 3년을 초과하여 사용하는 경우에는 그 해고가 제한되도록 하되, 일정한 사업완료에 필요한 기간을 정한 경우 등 합리적인 사유가 있는 경우에는 예외를 인정하도록 하였다. 열린우리당과 한나라당은 사용기간의 제한에 대하여 사용기간의 조정(1년 내지 3년)을 통한 합의 도출에 노력하고, 사용기간에 대하여 2년으로 제한하는 것에 대체적

---

18) 최종적으로는 한나라당의 의견이 받아들여졌는데, 2년을 초과하여 계속적으로 파견근로자를 사용한 경우 직접 고용의무를 부과하기로 합의하였다. 나아가 직접 고용의무가 발생하였으나 이를 이행하지 아니한 자는 3천만원 이하의 과태료를 부과할 수 있도록 하여 실효성을 높였다(제256회국회제9,10차 법안심사소위원회회속기록 참조).

으로 공감하였다. 그러나 민주노동당은 사용기간을 1년으로 하되, 사용기간의 제한과 아울러 기간제 근로자의 사용에 있어 일정한 사유(출산·질병·계절적 사유 등)가 있는 경우에만 허용할 것을 주장하였다<sup>19)</sup>.

##### ⑤ 소결

비정규직관련 법안의 국회심의과정에서 초기협상의 당사자들인 노사는 기본적으로 입장협상전략을 고수하였다. 그러나 협상이 상임위원회에서 본격적으로 진전이 되면서 일부 입장의 변화가 일어났다. 경영계와 노동계의 일부는 입장협상 전략에서 일부 유연한 방식을 채택하기도 하였고, 노동계의 일부는 강경한 방식의 입장을 계속 유지하기도 하였다. 법률안이 심사되는 과정에서 법안심사소위원들은 법안이 처리되어야 한다는 점에서는 원칙적으로 동의를 하고 있었다. 이것은 법안심의에 있어서 상대방을 경쟁적인 협조자로 인식하여 협상을 통하여 각 당사자의 이익 뿐 아니라 관련된 자들의 전체 이익의 합을 증대시키려고 노력하는 원칙론적 협상사제의 측면에서 설명할 수 있다. 이는 노사정대표자회의를 개최하거나 법안심사과정에서 논리적 설득과 대안제시를 통하여 주장을 관철시키고자 노력한 사례에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 그러나 그 처리방식과 내용에 대하여는 의견이 일치하지 않았다. 즉 협상상대와 협력을 하여 법안을 처리하여야 한다는 점에서 인식을 같이 하고 있었으나 법률안의 내용과 관련하여 높은 수준의 갈등이 내재되어 있었다. 여전히 쟁점이슈와 관련하여 높은 갈등이 있는 가운데, 열린우리당과 한나라당간에는 상대적으로 협력수준이 높았으므로 문제해결을 위한 접근을 하였으나, 민

---

19) 최종적으로 기간제 근로자의 사용기간(반복갱신 등의 경우에는 계속 근로한 총 사용기간)을 2년으로 제한함을 원칙으로 하고, 사용자가 2년을 초과하여 기간제 근로자를 사용할 때에는 기간의 정함이 없는 근로계약(무기계약)을 체결한 근로자로 보도록 하였다(제256회국회제9,10차 법안심사소위원회 속기록 참조).

주노동당과 다른 당간에는 협력수준이 낮았기 때문에 경쟁이나 입장의 전략을 사용하였고 법안처리를 물리적으로 막기 위하여 회의장을 점거하거나 외부적으로 국회 앞 집회 및 시위 등 협상수단을 동원하였음을 볼 수 있다. 그리고 구체적인 법안의 심의 시에는 협상당사자간에 사안에 따라 양보전략과 원칙전략을 병행하는 등 전략상의 변화도 있었다.

협상의 구조는 다자간 협상의 형태로서 초기의 당사자들 간에는 서로의 입장을 고수하는 협상의 형태를 보였다. 협상 초기의 당사자인 정부, 노동계, 경영계 각각의 경우와 관련하여 살펴보면, 정부안에서 여러 부처(재경·산자·법무·노동부)의 견해 조정이 있었으며, 노동계의 경우에도 민주노총과 한국노총 및 비정규직 노동자들의 의견이 조금씩 이견을 보이고 있었다. 경영계의 경우에는 경총, 대한상의 등의 경제단체간 의견조정이 있었다.

국회 환경노동위원회가 협상을 주도한 이후에는 각 당이 어느 정도의 변형된 형태이기는 하나 열린우리당은 정부를, 한나라당은 경영계를, 민주노동당은 노동계의 의견을 반영하는 입장을 표명함으로써 초기 당사자들의 대립구조를 승계하는 형태를 보였다.

### (3) 비교

협상의 과정 측면에서 근로기준법안과 비정규직법안 모두 노사정 위원회에서 합의도출에 실패함으로써 정부안이 마련되었는데 당초의 노동부 안이 최종 정부논의과정에서 일부 수정되었고 이들이 국회에 제출되어 심의하는 과정에 수정되기도 하였다. 특히 근로기준법안 보다 비정규직법안의 경우에 노동단체가 보다 적극적으로 영향력을 행사하려고 시도하였다. 협상의 전략 측면에서 근로기준법안은 노사당사자들이 처음부터 끝까지 자신들의 입장을 굽히지 않은 것으로 드러난다. 근로시간단축이라고 하는 단일의제가 제로섬게임의 성격을 지

니고 있었고 노사단체가 기초하고 있는 근로자들의 직접적인 이해와 관련되어 있었기 때문에 노사당사자들로 하여금 신속적인 협상자세를 가질 수 없게 한 점도 있었다. 나아가 전부 아니면 전무라고 하는 협상방식과 문화와도 관련되어 있는 것이기도 하려니와 정부안에서 이미 최저선이 보장되어 있는 점, 양 노총간의 주도권다툼, 대사용자와의 관계에서 우위 확보 등 여러 가지 요인이 작용한 것으로 보여진다.

비정규직법안은 노사당사자는 전체적으로 입장협상의 형태를 띠고 있었으나 사안의 내용에 따라서는 협상의 여지가 있었다. 즉 협상 초기에 노사당사자들이 협상을 직접 할 시점에는 당사자들이 각자의 입장만을 주장하는 모습을 보였으나 환경노동위원회 법안심사소위원회에서 본격적으로 협상을 진척시킬 즈음에 이르러 노사 당사자들 간 입장의 변화가 나타났으며, 법안이 법안심사소위원회에서 본격적으로 심사되기 시작하면서 부분적으로 입장고수와 양보전략을 다 함께 사용하면서 심사에 임하였던 것으로 나타난다.

## 4. 협상결과

### 1) 실체적 측면

협상결과의 실체적 측면은 각 협상당사자들의 본질적 이익의 추구와 관련된 것이다. 근로기준법안은 주40시간 법정근로시간제 도입의 경우 노동계는 임금삭감 없는 근로시간 단축을 목표로 하고 있는 반면, 경영계는 근로시간 단축에 따른 실질임금의 하락을 통하여 경영의 효율성을 제고하는 것이었다. 이에 반하여 정부는 이들 입장을 절충하여 법률안을 마련하였다. 법률안은 노사자율에 의하여 타협으로 만들어지기보다 정부원안대로 통과됨으로서 어느 일방의 실체적 이

익이 보다 많이 달성되었는지는 추후 평가가 필요한 부분이라고 하겠다<sup>20)</sup>.

이 점은 제16대 국회에서 이 법률안을 심의할 때에도 이 사안이 국민경제와 일반서민의 생활에 중대한 변화를 가져오게 되는 내용임에도 불구하고 정부나 국회에서도 연구 내지 검토가 충분히 없었다는 점을 감안하여 볼 때<sup>21)</sup>, 갈등관리의 측면에서 보면, 국가의 장래나 미래에 영향을 미치는 주요한 정책에 대한 심의와 결정을 함에 있어서 사전에 충분한 검토와 논의의 공간을 거쳐 합리적으로 결정이 이루어지지 않고 있음을 볼 수 있다.

비정규직법안은 원칙적으로 노동계는 비정규직이 정규직과 동등한 처우를 받고 결과적으로 비정규직이 줄어드는 것을 목표로 하는 반면, 경영계는 비정규직 법안을 통하여 노동시장의 경직성이 완화되어 보다 유연한 노동인력의 공급을 목표로 하는 것이었다. 이에 비하여 정부는 비정규직을 통한 노동시장의 유연성 확보와 함께 비정규직의 보호 양자를 목표로 하고 있었다. 이러한 각자의 본질적 이익이자 협상의 목표를 달성하기 위하여 협상당사자는 동일노동에 대한 차별금지 규정과 비정규직 근로기간 등의 규정, 파견허용업종 제한형식 규정 등을 협상하는 과정에서 각자에게 유리한 방향으로 이끌어나가기 위하여 관련 전략과 전술적 활동을 전개하였다.

그러나 이러한 실체적 이익의 추구는 입장원칙을 고수하면서 자신들의 협상이익을 관철하려는 당사자인 노사와는 달리, 협상을 보다 원칙적인 입장에서 보면서 협상에 임하는 의원들과, 다른 한편 협상

---

20) 이 점과 관련하여, 커다란 쟁점법률안이었음에도 불구하고, 주40시간법정근로시간제 도입과 관련한 근로기준법중 개정법률안이 통과된 이후 이 법률의 사후 영향에 대한 평가작업이 이루어진 일이 없다. 입법형성자인 의원들의 무관심, 그리고 이러한 법률의 영향에 대한 충격을 평가하는 입법평가체계의 미흡이 그 원인 중 일부로 들 수 있다.

21) 이 법의 통과로 인한 영향력에 대한 연구는 노동연구원에서 1건이 이루어졌다. 의원들은 이 연구의 타당성에 대하여서 많은 이견을 제기하였다.

의 구체적인 타결이 경제적인 논리보다 정치적인 논리에 의하여 결정되는 속성을 지니고 있는 국회에서의 의사결정상의 속성으로 말미암아, 노사 당사자들이 실제 어느 정도 본질적인 이익을 가져 왔는가를 파악하는 것은 쉽지 않다<sup>22)</sup>. 그리고 다른 한편으로는 근본적으로 법안의 성립 후의 효과에 대해 정확한 예측이 어렵고 또 이와 관련한 충분한 연구검토가 이루어져 있지 않는 실정이었다. 이로 인하여 어느 일방의 당사자가 어떤 실체적 이익을 얻었는지는 추후 평가가 필요한 부분으로 보여 진다.

## 2) 절차적 측면

절차적 측면은 분쟁해결방식이나 협상의 절차 등의 문제와 연관하여 살펴볼 수 있다. 근로기준법안은 주 40시간근무시간제의 도입과 관련하여 초기부터 노사의 자율교섭의 협상틀이 유지되었고, 이것은 최종적으로 국회가 결정하여야 할 상황에 이르기까지 지속되었다. 국회는 전체회의, 소위원회, 기타 공청회 등 공식적인 회의체를 통하여 토론과 협상으로 문제를 해결하려고 한 것이 아니라 비공식적, 당사자 간의 문제해결을 유도한 것이다.

비정규직법안은 그 진행과정에서 협상구조의 틀에 변화가 있었던 점이 특이하다. 협상의 초기에는 정부·노동계·경영계의 대립구조가 지속되었으나, 본격적인 국회심의과정에서 이들의 의견을 수용한 각 정당간의 대립구조로 협상의 틀이 변화한 것이다. 이러한 구조의 변화가 시사하는 것은, 종래 노사정 대립사안에 대해 노·사·정간의 직접적인 타협이 이루어질 때까지 방관하는 자세에 있어 왔던 국회가 각 당의 입장에 따른 의견을 제시하고 상대방과의 의견조정을 위하여

---

22) 실제로 법이 통과된 이후 산업현장에서 기대효과와 관련하여, 일부언론이나 단체에서는 부정적인 시각으로 우려하는 의견을 제시하고 있다(최상진, 2007:54).

직접 당사자로서 협상에 적극적으로 임하였다고 하는 점이다.

즉, 종래 노동계와 경영계간의 산업현장의 문제를 둘러싼 첨예한 갈등문제에 대하여 국회가 좀처럼 의제로 설정하거나 갈등조정기능을 수행하기를 꺼려왔던 점에 비추어 보아, 국회 밖에서 그것도 노사정위원회와 같은 사회적 갈등해결기구에서 해결되지 않는 사안을 정책의제로 투입시켜 적극적으로 문제를 해결하려고 노력하였다는 사실은, 국회가 다양한 사회세력의 이익을 대변하고 합리적인 갈등조정기구로서 제 역할을 찾아가고 있는 단면을 보여주었다는 점에서 매우 긍정적인 평가를 내릴 수 있을 것이다.

### 3) 원칙적 측면

원칙적 측면은 무엇이 공정하거나, 도덕적인가 등을 결정하는 것으로, 이것은 협상의 이익과 결부될 때 매우 중시된다. 근로기준법안이 국회에 제출될 즈음에 전체 사회분위기는 이 법을 제정하여야 하는 것에 대한 당위성이 취약하였다. 즉, 주40시간근무시간제의 도입에 대한 당위성이 결여되어 있었다고 하겠다. 그러나 노동계가 대기업을 중심으로 산업현장에서 이 법률의 제정과는 별도로 주40시간 근무시간제를 단체협상을 통하여 관철하여 나가기 시작하자 정부와 친기업 성향의 한나라당, 그리고 여당인 민주당은 노동집단의 행동에 의문을 제기하며 법률통과를 강행하였다.

비정규직 법안의 입법과정에서의 가장 큰 원칙의 대립은 열악한 환경에 처한 비정규직 문제의 해결을 위해서 전체근로자의 과반수에 이르고 있는 비정규직의 수를 줄여 나가고 그들의 처우수준을 정규직과 동일하게 해야 한다는 노동계의 주장과 고용유연성을 위하여 비정규직의 존재나 활용을 막아서는 아니되며 다만 그들의 처우수준은 동종근로자에 비하여 불합리하게 차별하지 말아야 한다는 경영계의 주

장의 대립이었다고 할 수 있다.

한편, 비정규직의 보호를 위해서 사유제한형식을 취할 것인지 아니면 기간제한형식을 취할 것인지도 중요한 대립점이 되었다. 이러한 원칙의 문제는 결국 그 자체가 협상의 이슈가 되는 사항이라고 할 수 있다. 비정규직 보호라는 원칙의 측면에서 보면, 법안이 만들어져야 한다는 공감대에서 보듯이 노사 및 법안심사소위원회들 간에 묵시적인 의견일치가 이루어져 있다고 할 수 있지만, 그 수단을 선택하는 차원에서 보면 서로 간 의견이 나누어진다고 할 수 있다. 즉, 수단의 선택에 있어서 각자의 입장에서 정당성을 확보할 수 있는 방식으로 타결되기를 원하였다고 할 수 있다. 이러한 것들은 정치적 협상 내지 타결을 통하여 가치배분을 이루어 나가는 의회정치 특징이라고 할 수 있을 것이며, 수단적 차원에 해당하는 사안들의 상당한 부분이 법률 심의를 통하여 일차적으로 여과되었다고 할 수 있으나, 위임입법이 증대되고 있는 작금에 이르러 구체적인 원칙의 내용들이 시행령에 위임됨으로 인하여 갈등이 발생하게 되고 이로 인하여 다시 산업현장에서 분쟁이 재연될 소지가 내재된 상태로 남겨져 있다고 할 수 있다<sup>23)</sup>.

#### 4) 관계적 측면

관계적 측면은 협상당사자의 일방 또는 쌍방이 상대방과 우호적인 관계를 유지하고 발전시켜 나가는 것과 관련된다. 근로기준법안의 경우, 양대 노총은 노동계의 입장을 대변하여야 할 처지에 있음에도 불구하고 서로 상이한 입장을 견지하면서 경쟁과 대립관계를 유지함으로써 주도권싸움을 지속하였다. 한편, 정부와 경총은 일정부분 우호

---

23) 예를 들면, 법안에서 ‘합리적인 이유 없는 차별’을 금지하고 있을 뿐 차별여부의 판단기준은 언급이 없음으로 인하여 개별 기업에서 차별여부를 둘러싼 노사간 분쟁이 예상된다(최영우, 2006:5).

적 관계를 유지하였다. 협상의 과정에서 한국노총은 정부나 경영계와 협상가능영역을 끝까지 탐색하는 등 신축적인 입장을 가지는 모습을 보였다.

비정규직 법안 입법과정에서는 가장 큰 입장 차이를 보인 노동계를 한편으로 하고, 다른 한편으로는 다소 입장의 차이는 보이고 있지만 일정부분 우호관계를 유지하고 있는 정부와 경영계를 들 수 있다. 다만 정부가 협상의 진행과정에서 노동계의 의견을 수용하려는 움직임을 보이자 경영계는 다시 정부의 태도를 비판하는 모습도 보였다. 정부와 여당의 관계는 여당이 노동계(한국노총)의 의견을 일정부분 수용할 것을 정부에 요구함으로써 정부와 여당의 의견이 한 때 대립하는 모습을 보였다. 정부와 노동계의 관계를 살펴보면, 양대 노총 중 한국노총이 정부안을 어느 정도 수용하는 협상안을 내놓음으로서 서로가 타협할 수 있는 여지를 보여 주었다. 그러나 민주노총과 정부는 지속적으로 대립적 관계를 유지하였다.

##### 5) 소결

협상의 결과를 살펴보면, 실제적인 측면에서 근로기준법안은 노사 당사자들이 본질적 이익이자 협상의 목표를 유리한 방향으로 이끌어 내기 위하여 입장을 고수한 결과 협상을 생산적으로 이끌어내지 못하였고, 비정규직법안은 노동계가 민주노동당 출신의원을 통하여 법안심사소위원회 과정에 참석하고 나아가 친 노동계성향의 법안심사소 위원들의 노력을 통하여 실질적으로 정부안 보다 유리한 협상결과를 유도하여 내었다고 할 수 있다. 절차적 측면에서 양자 모두 노사차별 협상을 유도함으로써 갈등상황을 원만히 해결하려고 시도한 것으로 나타났으나 이 과정에서 노사와 정부 그리고 각 정당 간에서 시기에 따라서는 서로 합종연횡하는 것과 같은 제휴가 있었음을 알 수 있다.

협상을 주도한 환경노동위원회 차원에서는 다양한 이해관계를 반영하여 최선의 절충안을 마련하였다고 할 수 있으나 비정규직법안이 사회에 미칠 수 있는 영향을 감안하여 볼 때, 충분한 사전적 연구와 검토가 미흡하였다고 하는 아쉬움을 남기고 있다고 하겠다<sup>24)</sup>.

## 5. 시사점

### 1) 일반적인 시사점

첫째, 근로기준법안의 경우, 양대 노총과 한국경총이라고 하는 대표적인 이해집단이 국회라고 하는 논의의 공간을 통하여 노동현안문제를 협상하는 최초의 선례를 남기고 이것이 비정규직법안의 협상에서도 되풀이되고 있다. 이러한 논의와 공론의 장을 마련하는 것은 사회갈등을 여과하고 조정하는 국회의 본연의 기능을 충실히 수행하는 방법이 된다. 그러나 국회는 기본적으로 이해관계 당사자들의 의견을 공청회나 청문회 등을 통하여 수렴하여 권위적인 결정이 내리는 곳이지 노사협상의 장을 다시 마련하는 곳은 아니다. 국회에서 노사자율협상의 장을 마련하는 것은 종래 정부주도의 입법이 이제는 더 이상 사회갈등을 주도적으로 해결하는 권위를 지니고 있지 못함을 반영하고 나아가 노사정위원회와 같은 협의기구를 통한 노사자율해결의 장이 공론화의 장이 될 수는 있어도 문제해결로 연결되지 못하고 있음을 보여주고 있다.

둘째, 양 법안의 심사에서 종래 특정당 위주의 일방적인 통과에서 탈피하여 노사자율에 의한 협상을 우선적으로 주문하였고 실제 심사에는 소속 의원들 어느 정도 소신을 가지고 협상의 당사자로서의 역

---

24) 우리나라는 여전히 정책문제에 대한 다양한 각도에서의 연구와 이에 대한 건전한 비판이 제한적이라고 할 수 있다(남재량, 2006:6).

할을 하였으며, 비정규직법안의 심사에서 보는 바와 같이 여야가 협의하여 처리한다고 하는 원칙하에 심사를 진행하였다. 갈등해결을 위한 협상에서 먼저 협상의 원칙을 정하는 것이 바람직한 협상결과를 가져오는데 무엇보다도 중요하다고 할 수 있을 것이다.

셋째, 협상 환경의 변화가 법률제정을 통한 정책형성에 영향을 미치고 있음을 볼 수 있다. 제16대국회에서 노동계출신의원이 집권여당에 소속되어 있었으나 여당이라는 태생적 한계, 그리고 정부의 노사 균형자로서의 정부의 역할을 감안하여 볼 때 그 역할이 매우 제한적이었다. 따라서 한나라당이 야당임에도 불구하고 환경노동위원회의 분위기는 전반적으로 노동자의 입장을 감안하지만 기업도 지지하는 분위기였다고 할 수 있다. 그러나 제17대국회에서는 환경노동위원장은 야당소속이면서 소수당의 입장에 있었고, 여당은 다수당이였으며 위원회의 전반적인 분위기는 노동계를 지지하고 있었다. 한편, 중앙당으로부터 개개 의원에 대한 영향력이 감소한 점, 의원 각자가 가지고 있는 넓은 이념적 스펙트럼, 민주노동당소속 의원의 국회진출과 상임위에서의 적극적 활동 등이 제16대국회와는 차이가 났다. 그 결과 위원회에서의 법안심사에서 개개 의원들은 헌법기관으로서의 위상을 가지고 협상의 당사자로서 역할을 충실히 감당함으로써 법안에 대하여 실질적인 영향력을 미치게 되었다고 할 수 있다.

넷째, 이러한 결과로 인하여 근로기준법안이 정부안대로 통과된 것에 비하여 비정규직법안의 내용은 당초 정부안보다도 비정규직 근로자에게 더 유리하게 수정이 되었다. 이처럼 협상환경과 구도의 변화는 법률내용의 변화를 초래하게 됨을 의미하며 이로 인하여 법률과 정책을 둘러싼 국회의 결정력이 더욱 증대될 수 있음을 알 수 있다.

다섯째, 사회갈등을 통합하고 조정하여야 할 국회가 국가적 갈등사안에 있어서 문제 회피적 입장을 취할 것이 아니라 문제해결 주도적 입장을 취하여야 할 필요가 있고, 한편 이러한 정책을 결정할 경우에

그것에 관련되어 있는 가치 즉, 민주성 뿐 아니라 형평성과 공정성 등 국회가 전념하여야 할 가치를 설정하고 배분하는데 제 역할을 다하기 위하여 충분한 사전적 연구와 심층적인 토론이 필요하다고 하는 점이다.

여섯째, 국회는 법률안의 제정 등을 통하여 국민경제에 결정적인 영향을 미치는 결정을 행하지만, 이러한 결정이 과연 정치적으로 합리적인 것인지, 국민에게 바람직한 것인지에 대한 충분한 논의와 진단이 이루어지지 않고 다분히 정치적으로 결정되는 수가 있다. 특히 비정규직법안이 통과된 이후 1년이 지난 현시점에서 이 법에 의한 후유증이 심각한 것을 보면 알 수 있다. 입법을 통한 정책의 결정에서는 대통령의 공약사항 달성에 연연할 것이 아니라 갈등사안의 본질적 문제를 직시하고 이를 해결하기 위한 근본적인 대안을 마련하는 접근방법이 필요하며 이를 위한 정책연구가 뒷받침되어야 할 것이다.

## 2) 입법갈등의 효율적 관리

이상에서 2건의 쟁점노동법안에 대해 협상적 관점에서 접근하여 보았다. 우리는 종종 참여한 갈등사안을 해결함에 있어서 원만하게 해결이 이루어지지 않고 비합리적인 행태가 촉발될 때 자주 합리적인 협상문화가 정착되어 있지 않다거나 갈등을 제도화하는 기제가 결여되어 있다거나 아니면 당사자들이 너무 비합리적으로 행동한다고 치부하기도 한다. 국회의 입법심사에서도 이러한 요소들이 종종 발견된다. 여기서 협상문화는 갈등기제의 제도화를 통하여 그리고 당사자들의 행동변화를 통하여 이루어질 수 있기 때문에 시일이 소요된다. 제도를 통하여 입법갈등을 해결하는데 있어서 국회내부의 의사규칙과 절차를 따라 민주적으로 협상이 이루어진다면 어느 정도 절차적 공정성이 확보된다고 할 수 있다. 그러나 이러한 절차의 공정성도 협상의

실체적 이익이 투영된 날치기 등을 통하여 어느 일방이 독주하여 나갈 때나 또는 다른 일방이 의회보이코트 등 일탈행위를 할 때에는 확보되기 어렵다. 한편, 협상결과의 산출이라고 할 수 있는 입법에서 보다 중요한 것은 법안의 내용이 실제 그 법의 적용대상이 되고 있는 제반 이해관계당사자들이 포함된 문제 상황을 얼마나 고려하고 이해관계의 공통분모를 수용하여 사회문제를 해결하고 있는 것인가 라고 하는 실체적 측면과 그 법을 통하여 동시대의 사회적 공정성을 얼마나 확보하여 나가고 있는가라고 하는 원칙적 측면이 보다 중요하다고 할 수 있다. 이러한 측면들은 관계적 측면에서 상호작용하는 이해관계자인 노사단체와 권위적 의사결정의 주체인 입법자간의 상호작용 가운데에서 형성되고 규정되어진다고 할 수 있다. 이러한 측면에서 본다면 실체적 측면을 적실하게 반영한다고 하여 반드시 사회공정성이 확보되는 것이 아님을 알 수 있다. 우리가 지향하여야 할 바는 법안이 당위적으로 어떻게 되어야 한다고 하는 측면일 수 있지만, 현실 세계에서의 협상은 속내마음이 내포된 입장을 중심으로 하여 절차적 측면에서 협상당사자들 간의 상호작용을 통하여 이루어진다고 할 수 있다. 따라서 상기 2 쟁점노동관계법을 심사함에 있어서 이러한 절차적 규정을 거친 것은 형식적으로나마 정치적 합리성을 확보한 것으로 볼 수 있다. 다만 이러한 절차가 진행되는 가운데 정책 내용의 합리성이 어떻게 확보되는가 하는 것은 당사자들이 당리당락이 아니라 문제의 실체에 얼마나 진지하게 접근하고 열린 마음에서 의견을 교환하여 공통분모를 찾으려고 하는가에 달려있다.

상기 2 쟁점법안을 심의함에 있어서 협상에 참여한 당사자들의 활동공간과 행태를 갈등과 협력관계를 중심으로 다음 표와 같이 살펴볼 수 있다.

고 ↑ 갈 등 ↓ 저	① W/L	② W/W
	③ L/L	④ L/W
	저 ←	협력 → 고

근로기준법안의 경우, 노사당사자의 입장은 당초 ①의 고갈등-저협력 상태였다. 노사당사자는 협상과정 내내 각자의 주장만을 되풀이하였기 때문에 이러한 상태는 지속되었다. 양대노총은 지속적으로 반대 입장을 표명하였으나 한국노총의 경우 한 때 ④의 입장에서 대안을 제시하였다, 그러나 경영계가 이를 수용하지 않아 타협이 이루어지지 않았다. 민주노총의 경우 협상에서 항상 강경한 입장을 고수할 수 있는 지위에 있었다고 할 수 있는 바, 이는 한국노총이 주장하는 협상안이 항상 BATNA(협상이 결렬되었을 때 선택가능 한 가장 유리한 대안)로서 역할을 하였기 때문이다. 한편 여야의원들은 당초 ③의 저갈등-저협력 상태를 유지하면서 문제회피식 접근방법을 취하였다. 환경노동위원장은 노사자율협상을 통하여 ②의 고갈등-고협력을 통한 윈윈결과를 시도하였으나 실패하였다. 여야의원들은 시일이 촉박하여 의결을 하지 않을 수 없는 순간까지도 법안심사를 둘러싸고 절차적 규정에 대한 논란에 치중함으로써 실체적 내용에 대해 접근도 하지 못하였다고 할 수 있다. 심사기일에 내몰린 양 교섭단체 의원들은 최종결정에서 ①의 고갈등-저협력 상태에서 소속당의 입장을 고수하는 가운데 법안을 일방처리 하는 결과를 가져왔다.

한편, 비정규직법안의 경우, 노사당사자의 입장은 당초 ①의 고갈등-저협력 상태였다. 노사당사자간의 협상에서 각자 일정 부분 양보

를 함으로서 ④의 저갈등-고협력 상태로 옮겨가는 듯 하였으나 핵심 사안에 대하여는 각자의 주장만을 되풀이함으로서 ①의 고갈등-저협력 상태로 회귀하였다. 양대 노총을 살펴보면, 한국노총은 입법과정에 직접 참여할 수 없었기 때문에 여야의원들을 상대로 대외협상을 하였고, 민주노총은 민주노동당을 통하여 직접 입법에 참여하는 한편 장외투쟁을 병행하므로 양동작전을 구사하였다고 할 수 있다. 근로기준법안의 심의에서와 달리 민주노총은 BATNA를 가지고 있지 않았기(물론 최악의 경우 선택할 수 있는 안 즉 WATNA는 정부안이 될 수가 있다) 때문에 직접 협상안을 마련하여 협상에 임하였다고 할 수 있다.

한편, 여야 의원들은 근로기준법안의 경우처럼 당초 ③의 저갈등-저협력 상태를 유지하였다. 그러나 노사자율협상과정에서 쟁점을 해소하기 위하여 노력하였고, 자율협상이 결렬되어 법안심사소위원회를 통한 권위적 결정절차에 들어가면서 법안심사를 위한 원칙(법안의 심사, 정부안 중심 논의, 이해관계자 의견 청취, 정당소속의원간의 무제한의 의견 교환, 합리처리에 최우선의 노력 경주, 쟁점이 해소되지 않을 경우 등 부득이한 경우 표결처리 등)에 합의함으로서 협상당사자인 의원들 간의 관계는 ②의 고갈등-고협력 상태로 옮겨져 가는 계기가 마련되었다. 제17대국회는 제16대국회와는 달리 교섭단체 수의 변화로 인하여 한나라당과 민주당이 주도하는 가운데 이러한 원칙이 합의되어 협상이 진행되었으나 상대적 소외에 있는 민주노동당과 다른 당과의 관계는 내부적으로 ①의 고갈등-저협력 관계를 유지하고 있었다. 한나라당과 민주당이 고갈등-고협력 관계를 유지하면서 법안 처리를 주도하게 된 것은 비정규직문제가 심각하여 이를 효과적으로 처방하기 위하여 법안처리를 서둘러야 한다고 하는 데에 대한 공감대가 우선 형성되었다고 하는 점, 협상 원칙을 당사자 간에 합의하고 그 가운데에서 당사자들이 자유롭게 개진할 수 있는 기회가 제공되었다고 하는 점, 그리고 입법을 통한 정책형성에서 상대를 협상의 파트너

로 인정하고 신뢰하고 있었다고 하는 점 등을 들 수 있다.

제18대 국회에 들어오면서 노사갈등문제로서 비정규직법안의 개정  
에 대한 문제가 다시 쟁점사안으로 부각되고 있다. 입법절차를 통해  
처리된 법안이 비록 절차적인 민주성을 확보할 수 있다고 하더라도  
내용적 타당성이 자동적으로 확보되는 것은 아니다. 실제 입법과정에서  
노사당사자의 역할과 정부 및 여야 정당 간의 정치적 상호작용 가  
운데 그 내용이 구체화될 것이다. 입법과정에서 정치적 합리성이 확  
보된다고 하더라도 실제 비정규직 근로자 자체를 충분히 보호하기는  
어렵다. 노사단체와 정부, 그리고 여야당의 각자의 이해관계가 상이  
하고 사안이 복잡하기 때문이다. 비정규직법안과 같은 노동관련 쟁점  
사안은 국가보안법이나 사학법 등과 같은 이념편향적인 요소가 적고  
상대적으로 소외받고 있는 근로자들을 위한 법이기 때문에 정치적 함  
의가 매우 크다. 따라서 여야를 포함한 협상의 당사자들은, 다른 사안  
에 대하여 비록 대립적 관계를 형성하고 있다고 하더라도, 이해관계  
자들의 이해(interest)를 반영하여 공분모를 찾아내려는 항시 가능하다고  
여겨진다. 그러나 현안 노사갈등과 같은 사회문제를 대처함에 있  
어서 이해관계가 근본적으로 상이하거나 대안을 찾기가 어렵거나 대  
안의 선택기준을 마련하기 어려운 점 등으로 인하여 꽤도난마식으로  
해결하기가 어렵다. 이러한 이유로 협상에서 회의진행을 거부하거나  
저지하는 등 일탈행위가 나오기도 한다. 협상이 제도화되고 또 상생  
하는 협상이 되기 위하여 협상을 근본적으로 방해하는 의회일탈행위  
에서 탈피하는 것도 중요하지만, 협상과정에서 참여와 협력이 충실하  
게 이루어져 상생의 결과가 도출될 수 있도록 지지하거나 보완하는  
노력도 필요하다. 나아가 국회에서의 입법결정만으로 사회문제가 해  
결되는 것은 아니기 때문에 현장에서 노사당사자의 파트너십에 의거  
한 협력관계 모색이 필요하고 나아가 입법결정을 보완하는 조세감면,  
행정수단, 재정지원 등이 수반되어야 할 것이다.

## 참고문헌

- 국회사무처. 2003. 『국회환경노동위원회 회의록 및 소회의록』 .
- 김영철. “정책결정과정에서 국회상임위원회의 입법과정에 관한 연구”, 석사학위논문, 성균관대학교 대학원.
- 김태기. 1997. “협상에 대한 연구: 노사갈등해결에 대한 기법”, 『노사관계개혁을 위한 연구자료집』 .
- 김태기. 2002. 『근로시간 단축 입법정책의 방향과 전략』, 국회환경노동위원회.
- 남재량. 2006. “비정규직법안시행이 노동시장에 미치는 영향: 고용과 임금 비용효과” 『노동교육』, 2006년 여름호. pp.5-8.
- 노동부. 2003, 『근로기준법 개정(안) 설명자료』 .
- \_\_\_\_\_. 2003. 『개정근로기준법 시행지침』 .
- \_\_\_\_\_. 2006. 『비정규직 법안 주요쟁점 설명』 .
- \_\_\_\_\_. 2002. 『근로기준법개정에 따른 규제영향분석』 .
- 노사정위원회. 2003. 『노사정위원회 합의사항 이행현황』 .
- 류성렬. 1996. 『전략적 사고』, 다음세대.
- 우원식. 2006. “비정규직관련법안 조속히 처리하자”, 『국회보』, 통권 468호 . pp.44-48.
- 유종수. 2005. “국회입법과정에서 상임위원회의 갈등조정에 관한 연구”, 석사학위, 서울대학교 행정대학원.
- 이계영. “국회공전예를 통해 본 국회운영의 문제”, 『의정자료』 No. 10. 1985.12.
- 이달근. 1995. 『협상론』, 법문사.
- 임재주. 1998. “국회입법과정의 참여자행태에 관한 연구”, 석사학위논문, 서울대학교 행정대학원.
- 정순영. 1983. “한국입법체계의 갈등과 변동에 관한 연구: 한국의회정치의 갈등론적 분석”, 석사학위. 서울대학교 행정대학원.
- 최상진. 2007. “비정규직 보호 법률” 『국회보』, 통권 482호. pp.49-54.
- 최영우. 2006. “비정규직 보호법안의 주요 쟁점과 대책: 2.27 환노위 의결

- 안을 중심으로” 『노동교육』, 2006년 여름호. pp.5-7.
- 최종태. 1996. 『전략적 노사관계론』, 경문사.
- 하중범. 2003. “주5일제관련법안(근로기준법중개정법률안)의 국회심사경과와 주요쟁점,” 『국회보』, 통권 443호.

Kang Jangseok, "Conflict Management In Divisive Legislatures: A Theory and its Application to Korean Legislative Conflicts" The Hawaii Univ. 1988.

Mezey, Michael L. "Comparative Legislatures", Durham, North Carolina: Duke Univ. Press, 1070.

<Abstract>

A Study on the Legislative Process of the Labor Acts  
and the role of the related parties

Ha, Jong Bum\*

This study aims at looking the roles and activities of the related parties in the legislative process of the labor Acts. To look at the above, this study mainly focused on the conditions, the structure and strategies, the results of the bargaining process of the Acts, based on the bargaining theory.

Relating to the conditions, the main issues and bargaining parties have been changed during the deliberation of the acts. In relation to the structure of the bargaining, the committee members had the initiative to negotiate one another compared to the old days when the committee members tried to abide by the orders of the central party. Each party had the posture to attain its own interest as a usual in the bargaining but changed its original position based on the issues. Each party deliberated the Acts without thoroughly reviewing the impacts of the acts in advance.

Policy implications are as follows: The committee members as the negotiating parties bargained the acts with considerable autonomy compared to the past. This means the legislature played an important role in resolving the conflict of the society through democratic procedure. In addition, the different environment and legislative

---

\* Ph.D., Prof. KLEI(hjbg12@naver.com)

structure of the deliberation process influenced the legislative members and the contents of the acts. As a result, the Acts were modified to be favorable for the labor union circles compared to the original version. The role and behaviors of the parties also could be explained through the relationship between the degree of conflict and mutual cooperation.

key wards: legislative process, negotiation, labor acts, committee,  
bargain process