

정책자료
2019-07

새로운 사회적 대화의 쟁점과 과제

박명준

목 차

요 약	i
제1장 서 론	1
제1절 문제의식	1
1. 새로운 사회적 대화의 본원적 난제	1
2. 포용적 코포라티즘으로서 새로운 사회적 대화	4
제2절 기존 접근의 한계와 새로운 접근의 구상	7
1. 기존 접근의 한계	7
2. 본 연구의 접근방식	8
제3절 보고서 구성	11
제2장 이론적 논구	12
제1절 사회적 대화와 코포라티즘의 원론적 쟁점	12
1. 사회적 대화의 정의	12
2. 성공적 작동을 위한 조건	13
제2절 포용적 코포라티즘의 이론화를 위한 분석주제	19
제3장 새로운 사회적 대화의 틀짓기와 의제운용	22
제1절 도입	22
제2절 준비기: 회의체 없는 노사정위원회 시기	24
1. 틀짓기	24
2. 의제운용	26
제3절 노사정대표자 회의 시기: 과도기의 역동적 개혁	30

1. 틀짓기	30
2. 의제운용	40
제4절 공식적인 ‘경사노위’ 시기: 공고화에서 해체로	45
1. 틀짓기	45
2. 의제운용	50
제5절 소 결	55
제4장 새로운 사회적 대화의 세부 전개양상: 핵심쟁점과 사례분석	57
제1절 도입	57
제2절 포용적 코포라티즘 구현의 원론적 쟁점	58
1. 도입	58
2. 참여자 확대 측면에서의 쟁점들: 노동진영을 중심으로	59
3. 포용적 의제선정 및 합의 가능성의 딜레마	65
제3절 근로시간제도 개혁을 위한 사회적 대화: 이른바 ‘탄력근로제 확대시행’ 관련 논의	67
1. 배 경	68
2. 경 과	69
3. 쟁점 논의	74
제4절 노사관계제도·관행 개선을 위한 사회적 대화 사례: 이른바 ‘ILO 기본협약 비준’ 관련 논의	82
1. 배 경	83
2. 경 과	84
3. 평가와 합의	93
제5절 소 결	94
제5장 결 론	100
제1절 새로운 사회적 대화의 명암	100
1. 성 취	100

2. 한 계	102
제2절 실천적 제언과 이론적 합의	110
1. 실천적 제언	110
2. 이론적 합의와 연구과제	114
참고문헌	116
[부록 1] ILO 기본협약 비준을 위한 공익위원 합의안 도출 : 단결권 논의 마무리 및 단체교섭·쟁의행위 관련 논의 후 포괄적 합의 시도(기자회견문)	119
[부록 2] ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계제도 개선에 관한 공익위원 의견	122
[부록 3] ILO 기본협약 비준 등에 관한 노사정 합의를 위한 공익위원 제언	126
[부록 4] ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계 제도·관행 개선방향에 관한 공익위원 입장	130

표 목 차

<표 1-1> 분석틀	10
<표 3-1> 노동존중사회의 과제들: 사회적 대화의 의제설정 과제와 국정과제	28
<표 3-2> 4대 의제별 위원회들의 설치취지와 주요 선정의제 개관 ...	41
<표 3-3> 탄력근로제 합의 이후 1기 경사노위 종료까지의 주요 경과	48
<표 3-4> 경사노위 4대 의제별 위원회 주요 어젠다, 쟁점 및 위원회 지속기간	52
<표 3-5> 경사노위 후속 설치 회의체들의 설치취지와 주요 선정의제 개관	53
<표 4-1> 탄력근로제 개선 노사정 합의문(2019. 2)	73
<표 4-2> 2018년 노사관계제도관행개선위원회 논의전개 개관	85
<표 4-3> 2019년 노사관계제도관행개선위원회 논의전개 개관 (2~3단계)	87
<표 4-4> ILO 기본협약 비준을 위한 노동법 개정 정부입법안 주요 내용	92

그림목차

[그림 3-1] 노동불평등 해소를 위한 다면적 교섭 모델	45
[그림 3-2] 노동존중사회와 사회적 대화	51

요약

이 연구는 참여주체를 확장하고 불평등 해소를 지향하는 내용을 추구하는 새로운 사회적 대화의 의미와 그 본원적 난제를 이해하면서, 한국의 문재인 정부 첫 2년간 진행되었던 사회적 대화의 혁신을 향한 실험적 시도의 명암을 분석해 본다. 문재인 정부의 사회적 대화는 정부가 소득주도성장 정책을 추구하는 가운데 ‘한국형 사회적 대화를 통해 노동존중사회의 기본계획을 수립한다’는 목표하에 추진되었다. 그것은 이른바 ‘포용적 코포라티즘’의 지향성을 지닌 것으로서, 한편으로 사회적 약자들이 사회적 대화에 직접 참여함으로써 이해대변의 기회를 얻고, 다른 한편으로 그렇게 확장된 대화의 전개를 통해 격차해소 내지 불평등 해소의 합의를 도모하는 정책을 형성, 실행한다는 의미를 갖는다.

새로운 사회적 대화 첫 2년을 1기라고 했을 때, 그것은 매우 역동적이었다. 짧은 준비기를 거쳐 과도기적 혁신을 거두며 새로운 제도 설계에 성공한 이후, 그것의 작동을 본격적으로 도모하려 했으나, 결국 막 형성된 새로운 사회적 대화 공동체 자체의 붕괴를 초래하고 말았다. 정부의 소득주도성장 정책이 고용에 미칠 부담에 대해 정치적 반대세력들이 강하게 비판을 가하는 가운데, 주 40시간제 근로시간제의 안착을 위해 불가피하다고 판단된 탄력근로시간제의 단위기간 확대에 대해 사회적 대화기구 내에서 노사정 합의에 도달한 것이 아 이러니하게도 바로 그러한 분란과 붕괴의 원인제공자가 되고 말았다.

새로운 사회적 대화의 틀은 명칭의 변경, 의제의 확장, 운영방식의 민주성, 참여주체의 확대, 논의틀의 다양화 등의 가치를 담아 나름 성공적으로 구축되었다. 여기에는 특히 기존의 계급대표들뿐 아니라 저대변 취약계층들도 참여하게 되었다. 다만 그들에게 종래의 계급

대표들과 동일한 지위가 부여되지는 않았다.

당시 한편으로 최저임금 인상, 노동시간 단축, 비정규직의 정규직화 등 소득주도성장을 향한 개혁 드라이브가 정권 초기 1년간 강하게 추진되다가 다른 한편으로 고용상황이 좋지 않은 상태에 빠져 개혁에 대한 견제와 비판 역시 강하게 대두하던 상황에서 정부는 초기의 개혁 드라이브에서 멈칫거렸고, 새로운 사회적 대화기구가 만들어지자마자 그것을 기존의 공약에서 후퇴하는 정책을 정당화하기 위한 수단으로 활용하고자 했다.

나름의 노력 끝에 계급대표들 중심의 압축적 논의를 통해 합의를 이끌어냈으나, 그것은 새로이 기구 내로 들어온 노동진영 내 취약계층 대표들과의 긴밀한 소통의 과정을 생략한 채 이루어졌다. 그것은 과거였으면 충분했을 수 있는 대화와 합의였겠으나, 새로 형성한 사회적 대화의 틀 내에서는 충분치 못한 것이었다. 그 미흡함을 메우는 과정에서 갈등이 폭발했다. 자신들의 참여를 배제한 채 만들어진 합의안에 대해 노동진영 계층대표들은 최종 의결과정에 참여 자체를 보이콧 함으로써 해당 합의의 의결에 동원되지 않으려 했다. 그들의 이러한 저항이 이어지면서 급기야 사회적 대화기구가 표류하게 되었고, 급기야 사회적 대화 공동체가 붕괴되고 말았다.

결과적으로 새로운 사회적 대화는 계급대표가 계층대표의 참여를 용인하면서 ‘형식적’, ‘외견적’으로는 포용적 코포라티즘의 모양새를 갖추었으나, ‘내용적’, ‘실제적’으로는 오히려 취약계층의 근로조건을 악화시킬 수 있는 결정을, 심지어 그들의 참여를 배제한 채, 종래의 계급대표들에 의해서만 월권적으로 도모한 꼴이 되고 말았다. 말하자면, 형식만 ‘포용적 코포라티즘’이었지, 내용은 과거의 ‘경쟁적 코포라티즘’과 같은 모양새가 되고 만 것이다. 자신들을 처음으로 사회적 대화기구로 초대해 놓고 오히려 취약근로층의 고용조건을 악화시키는 양보성 결정부터, 그것도 논의 과정에는 참여할 기회를 부여하지 않고 의결에만 참여해서 ‘통과를 위한 반대’를 하게 만드는 식의 문법을 노동진영 계층대표들이 수용하기는 어려웠다고 보인다. 결국

탄력근로시간제 합의 의결도 그들이 해촉될 때까지 이루어지지 못했고, 당초 2년의 임기로 위촉되었던 공익위원들과 계층위원들 등 비당연직 위원들은 자신들의 임기를 1년도 채우지 못하고 일괄적으로 사임하고 난 후에야 가능했지만, 이미 내외적인 신뢰와 정당성이 심하게 훼손된 후였다.

이 사태는 사회적 대화기구의 의결방식, 하부위원회와 본위원회의 관계 등 다양한 표피적 논쟁들을 낳았다. 그러나 본질적으로 그것은 노동의 수세국면에서 사회적 대화 목표상의 형식과 내용의 괴리가 벌어진 것에 있다. 이러한 새로운 상황의 도래 앞에서 사회적 대화의 멤버들은 갈등을 원만히 해소하는 데에 실패하고 말았고, 결과적으로 문재인 정부가 야심차게 추구한 사회적 대화의 확장적 재구성은 - 궁극적 실패라고 볼 수는 없지만 - 큰 타격을 입고 시들해지고 말았다.

형식과 내용의 괴리라고 하는 문제적 상태 안에는 여러 세부 요소들이 작동하고 있었다. 고용악재의 상황이 개혁의 발목을 잡고 있었기에 과감한 친노동적 행보를 지속하기 어려웠던 정부에 대해 민주노총은 사회적 대화의 틀을 형성하는 과정에 참여하다 정작 틀이 완성되고 공식적인 출범을 하면서 불참하는 선택으로 답했다. 상대적으로 급진적인 거대한 노동운동 집단이 사회적 대화기구 외부에서 비판적 시각을 취하고 있는 와중에, 사회적 대화 내부에 들어간 노동진영 계층대표들은 가뜩이나 제도적으로 제약적이었던 자신들을 위한 대화의 공간 하에서 운신의 폭이 더욱 더 좁았다. 노사정대표자 회의를 통한 지난 1년간의 위명업을 통해 계급대표들 간의 스킨십과 신뢰가 축적되었던 것과 달리, 사회적 대화기구라고 하는 낯선 실험적 공간에 생전 처음 초대되어 그것도 마치 ‘2차 시민들’처럼 취급을 받게 되면서 ‘1차 시민들’이 내린 결정을 정당화하는 - 암묵적으로 강요된 - 동원 기도를 그들은 수용하기 힘들었다. 물론 어려운 상황에서 모처럼 이루어진 계급적 타협을 무위로 돌리고 새로운 사회적 대화의 위상을 흔들리게 만든다는 비판으로부터도 자유로울 수

없었다.

포용적 코포라티즘의 내용성에 강한 집착을 했던 ILO 기본협약 기준을 위한 사회적 대화는 형식과 내용의 또 다른 괴리를 보여주었다. 논의는 일단 취약계층의 참여는 생략된 채 진행되었고, 끊임없이 공익위원들을 앞세워 경영계를 압박하는 방식이 되풀이되었다. 협약 기준 전반에 대한 공감대를 만들어 가고 부작용을 완화시키는 방식을 찾기보다 법률공학적 주제들부터 집착을 했고, 나중에는 통상이슈를 가지고 비용편익의 논리가 강조되기도 했으나, 모두 효과적이지 않았다. 이러한 방식의 논의에 대해 경영계는 완고하게 저항했다. 경영계는 단결권의 확장이 보장되는 대신 단체교섭과 단체행동의 측면에서 변화를 요구했지만, 이는 새로운 논란을 불러일으켰고, 결국 사회적 대화 안에서 충분히 융합되지 못했다. 결국 진보적 성향의 법학자들이 다수를 차지하고 있던 공익위원들 사이의 공감대를 형성하는 수준에서 논의가 종결되고, 정부는 그것을 받아 다시 재가공해 국회에 개혁안을 제출했다. 비록 내용상으로는 취약층에게 도움이 될 수 있는 ‘노조할 자유의 보장’을 지향했으나, 정작 사회적 대화 참여주체의 측면에서나 진행과정의 측면에서나 전형적인 과거의 관행을 답습한 사례가 되고 말았다.

결과적으로 새로운 사회적 대화 실험은 분명 ‘포용적 코포라티즘’을 향한 새로운 걸음의 가능성도 보여주었으나, 여전히 미완의 어중간한 상태에 처하게 되었고, 실상 성취의 교환보다 타산지석의 교환을 더욱 더 크게 남기고 말았다. 애당초 계급대표들만으로 사회적 대화의 틀조차 꾸려가기 버거웠던 한국의 사회적 대화 클럽 멤버들로서 이러한 확대되고 기획된 사회적 대화라는 장을 감당하고 실현해내기 쉽지 않은 것이 사실이다. 그럼에도 포용적 코포라티즘의 기획이 제대로 작동하기 위해서는 확대된 참여주체들이 골고루 대화에 참여하는 보다 신중한 숙의(deliberation)의 과정을 필요로 한다는 것은 자명하다. 그것은 보다 두터운 대화 그리고 진득한 대화가 될 것이며, 그 결과 자칫 합의가능성은 더 낮을 수 있다. 오히려 단시간

의 논의를 통한 합의창출에 집착하지 말고 충분한 논의와 검토를 통해 어떠한 방식으로든 정책의 질을 높이는 쪽으로 사회적 대화가 기여할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

또 계급대표들과 계층대표들의 공존의 방식을 마련하는 것이 중요하다. 여기에는 그를 통해 계층대표들의 이해대변의 기회를 어떻게 적절하게 보장하게 할 것인가의 문제와, 다른 주체들과의 소통을 통해 궁극에 사회적 대화 공동체 전체의 입장으로 그들의 목소리를 담아내는 문제를 어떻게 동시에 실현할 수 있는지에 대한 해답 모색이 절실하다. 당장 현재와 같이 참여기회의 차등을 두는 방식도 보다 실효성 있으면서 공정한 대화와 이해대변을 위해 타당한 것인지 계속 성찰해 가면서 제도를 운영해 가야 할 것이다.

사회적 대화에 대한 보다 많은 투자도 필요하다. 보다 양질의 전문인력을 양성, 투입하여 확장된 협의가 보다 효율적으로 운용되도록 해야 하며, 과학적 진단과 전망을 통해 논의가 제대로 기획되도록 해야 할 필요가 있다. 정치적 슬로건과 이념의 대결이 아니라 실증 데이터에 더욱 더 친착하는 대화의 관행이 필요하다.

제1장 서론

제1절 문제의식

1. 새로운 사회적 대화의 본원적 난제

2019년 하반기 현재, 문재인 정부에서의 사회적 대화가 한 매듭이 지어졌다. 촛불혁명의 기운을 받아 ‘노동존중사회’를 표방한 정부인 데다가 한국형 사회적 대화를 구현해내겠다는 공약까지 지닌 정부였던 터라, 대중적인 기대는 사뭇 컸다. 근 10년 만에 이루어진 정권교체는 새로운 진보적 정부가 어떻게 사회적 대화를 통해 국민들이 원하는 감동을 담은 개혁을 만들어나갈 것인지 더욱 기대를 부풀렸다.

그러나 2019년은 문재인 정부에서의 사회적 대화뿐만 아니라 한국 사회적 대화의 역사 속에서도 결코 웃을 수만은 없는 힘겨운 경험을 남긴 한 해가 되고 말았다. 2년여에 걸쳐 단행되었던 새로운 사회적 대화를 향한 야심찬 실험은 새로운 기구를 정비하고 첫 번째 합의를 어렵사리 하자마자 큰 혼돈과 갈등의 늪에 빠져버렸다. 결국 악전고투 끝에 원만치 않은 모습을 보이다, 사회적 대화기구의 핵심구성원들이 교체됨으로써 내부 갈등을 일단락지었다. 그러나 새로운 사회적 대화로 의기투합하려 했던 이들은 적지 않은 상흔을 입었다.

무엇이 이 정부가 야심차게 도모하려 했던 새로운 사회적 대화를 어렵

게 만들었는가? 그 힘겨운 시간을 겪으며 제1기라고 할 수 있는 2017~19년 문재인 정부 첫 2년간의 사회적 대화가 남긴 성취와 가능성은 무엇인가? 가능성과 함께 노정되었던 의미있는 시행착오는 무엇이었나? 여전히 정권의 중반을 지나고 있는 현 상황에서 향후 문재인 정부에서의 사회적 대화는 어떠한 전망과 과제를 갖고 나아가야 하는가?

문재인 정부의 사회적 대화는 이른바 ‘포용적 코포라티즘(inclusive corporatism)’을 지향했다고 말할 수 있다.¹⁾ 여기에서 ‘포용적’이라는 표현은 이른바 ‘이중구조화된 노동시장(dualized labor markets)’의 분단성, 즉 구조화된, 불합리한 격차를 극복한다는 의미를 지닌다. 핵심적으로 정책형성과정의 단계에서 이해당사자 조직들의 참여를 장려하되, 조직을 통해 대변되는 이들만이 아니라 그렇지 않은 이들도 사회적 대화에 참여할 수 있도록 하여, 노동시장의 균형과 포용성을 증진해 가, 불평등을 해소하고 궁극에 노동존중사회를 실현하도록 한다는 전략을 그 안에 품고 있다. 사회적 대화를 불평등 해소를 위한 수단이자 채널로서 적극 기획하고 활용해나가 본다는 것이다.

사회적 대화가 성공을 거두든, 실패나 좌절을 겪든 그것을 설명할 수 있는 요인들, 그 결과를 진단할 수 있는 분석적 측면들은 다양할 수 있다. 다만 새로운 사회적 대화의 과제를 ‘포용적 코포라티즘’이라고 했을 때, 이 시점에 한국에서 그러한 이상을 표방하는 것은 그 안에 무게 있는 내적 긴장이 있음을 감안해야 한다. 문정부의 사회적 대화는 일차적으로 보수정부하에서 약화되고 중단되었던 사회적 대화를 복원해내야 한다는 과제를 지녔다. 그와 동시에, 이차적으로, 포용적 코포라티즘이라고 하는 새로운 대화의 비전과 그것을 담아낼 틀을 세팅해내야 했다. 그리고, 여기에서 더 나아가, 이른바 ‘성과’라고 칭할 수 있는바, 사회적 대화의 참

1) 이익대변방식이든 정책형성방식이든 코포라티즘은 그 자체로 이익단체들을 포용하는 의미를 지니고 있기 때문에 여기에 포용적이라는 수식어를 더 붙이는 것이 동어반복임을 지적하기도 하다. 만일 포용적 코포라티즘이라는 표현이 어색하다면, 그 반대인 ‘배제적 코포라티즘’이라는 표현도 어색할 수 있을 것이다. 포용적 코포라티즘에서 포용성은 국가가 이익단체들을 정책형성에 포함시킨다는 의미가 아니라, 시장의 약자들까지 대화에 참여하고, 또 그들의 처리를 개선하여 불평등을 개선하는 방향으로 정책적 지향성을 삼는다는 의미이다.

여주체들끼리 대화를 통하여 포용적 개혁을 지향하는 합의를 만들어내야 했다. 이 ‘복원’, ‘틀세팅’, 그리고 ‘성과’에 이르는 세 과제는 동시적 과제였고, 상호 유기성을 갖고 일관되게 이루어내야 하는 것이었다.

이러한 중첩화된 과제들을 풀어나가는 과업은 현실적으로 결코 만만한 일이 아니다. 첫째, 시장주의자들이 주도하는 한국의 경영계 대표조직들은 실상 사회적 대화를 원치 않기 때문에, 그들을 끌어들이 대화를 복원하고 제대로 작동하게 하는 일은 늘 별도의 노력을 요한다.²⁾ 또한 노동계를 대표하는 한 축인 민주노총 일각에서는 사회적 대화를 강하게 견제하는 흐름이 늘상 존재하고 있다. 민주노총의 민주적 의사결정의 틀 내에서 그러한 흐름들이 강하게 표출되기 때문에, 이 역시 용이한 과제가 아니다. 둘째, 행여 사회적 대화를 복원한다고 하더라도 현시점에서 필요로 하는바, 포용적 코포티즘을 지향하는 논의의 틀을 갖추기 위해서는 이른바 계층대표들이 참여해야 하는데, 그들은 사회적 대화의 경험이 없을 뿐 아니라, 도무지 누가 대표성을 지니고 대화에 참여할 수 있을지에 대해서도 불분명한 상황이다. 특히 기존의 계급대표와 새로운 계층대표 간의 관계설정의 문제에 대해서는 아무도 답을 가지고 있지 않다. 셋째, 현실에서 대두하는 다양한 의제들을 받아 안으면서 그 안에 혹은 별도로 포용적 노동시장 개혁을 이루도록 하는 내용을 대화를 통해 구현해내는 과업은 또 다른 차원의 어려움을 예고한다.

애당초 이러한 층층의 난관을 안고 있던 새로운 사회적 대화의 기획은 결코 만만한 작업이 아니었고, 그것을 위해서는 고도의 전략적 판단과 유연한 조율행동이 필요했다. 문재인 정부하에서 사회적 대화의 난관은 바로 이러한 본원적 어려움을 품고서 사회적 대화의 기획이 도모되었던 것임을 인정하면서 이해하고 설명해나가려 해야 할 것이다.

2) 사실 한국의 체계는 적어도 시장의 제도권력을 강하게 쥐고 있는 정부에 아쉬운 만큼, 그들의 참여는 오히려 쉬울 수 있겠으나, 문제는 어떻게 그들이 시장근본주의적 태도에서 벗어나 사회적 대화의 틀을 인정하고 합의를 하도록 설득해내느냐가 관건이라고 하겠다.

2. 포용적 코포라티즘으로서 새로운 사회적 대화

주지하듯이 한 사회를 대표하는 핵심적인 이익단체들 및 정부와의 협의 내지 대화를 통하여 정책을 형성하고 집행해 가는 정치적 상호작용을 코포라티즘(corporatism)이라고 지칭한다(Streeck & Kennworthy, 2005). 역사적으로 코포라티즘은 다양한 목표와 결부되어 출현과 쇠퇴를 거듭해 왔다. 어떠한 조건에서 어떠한 코포라티즘이 태동, 지속하며 역할을 하다가 쇠퇴했는지를 연구하는 것은 정치사회학이나 노사관계론에서 중요한 테마 가운데 하나이다. 대체로 코포라티즘은 1970년대에 이른바 ‘사회적 코포라티즘(social corporatism)’이라는 이름하에 활성화되었고 그것이 제1차 전성기였다고 볼 수 있다. 1990년대부터 2000년대에 걸쳐 코포라티즘은 제2차 ‘경쟁적 코포라티즘(competitive corporatism)’이라는 명칭하에 붐을 이루었다. 전자의 맥락은 오일쇼크(Oil Shock)로 인한 서구 산업국가들의 경제위기였고, 후자의 맥락은 신자유주의 세계화였다. 전자의 시도는 임금의 양보와 복지체제의 강화 간의 교환을 주 내용으로 했고, 후자의 시도는 일종의 노동력 공급 측면(supply side)에서의 경쟁력 확보를 위한 제도 및 정책의 개혁에 맞추어져 있었다.

포용적 코포라티즘은 신자유주의 시대의 경쟁적 코포라티즘과 상이한 정책적 방향성을 지닌다. 신자유주의 시대의 그것은 사회적 대화와 사회협약을 통해 결국 노동시장의 이중구조화의 불가피성을 인정하되 그 부작용을 완화하려는 노력이었다. 이는 지난 1980~90년대 유럽에서 다양한 실천들로 나타났다. 사실 한국의 1998년 2월협약도 일정하게 그러한 성격을 담지하고 있다. 그러나 오늘날 유럽에서는 포용적 코포라티즘이라는 표현하에서의 실천들은 뚜렷하게 나타나지 않으며 코포라티즘 이론가들은 ‘포용화’, ‘탈신자유주의화(post-neo-liberalist reform)’, ‘탈이중구조화’를 향한 정책적 실천에서 새로운 사회적 대화의 가능성이 낮다는 지적을 하고 있다(Baccaro and Galindo, 2017; Culpepper and Regan, 2014).

이러한 상황을 고려했을 때, 한국에서 포용적인 노동사회정책을 기획하면서 그것을 실현하기 위한 수단으로 코포라티즘과 사회적 대화를 진

지하게 모색하는 것은 세계적으로도 매우 흥미로운 현상이다. 주지하듯이 1990년대 말 외환위기의 충격을 받고 IMF가 강조한 신자유주의 처방을 강요받은 한국은 선진산업국의 그 어느 나라들보다도 노동시장의 분절이 급격하게 심화되어 버렸다. 심지어 유럽과 북미의 선진국들이 2000년대 후반의 글로벌 금융위기를 겪으면서 탈신자유주의로 점진적 선회를 도모하는 가운데에서도 이명박-박근혜 정부하에서 그러한 전환은 미온적인 편이었다. 급기야 문재인 정부 들어 포용국가, 포용성장을 표방하면서 노동시장 이중구조화 해소를 위한 본격적인 정책적 행보에 돌입해 있고, 그 과정에서 사회적 대화의 활성화도 강조하게 된 것이다.

사회적 대화가 이러한 포용국가, 포용성장에 기여하도록 한다는 의미에서 ‘포용적 코포라티즘’의 위상을 정의할 수 있다. 문재인 정부 제1기 사회적 대화³⁾는 그러한 맥락에서 한국의 노동시장 문제를 해결하며 포용적 노동체제의 구현에 기여하기 위한 목표를 지니고 있었다. 국정과제에서는 이를 ‘한국형 사회적 대화를 통하여 노동존중사회의 기본계획을 수립한다’는 표현으로 명제화한 바 있다(더불어 민주당, 2017: 82~83). 포용적 노동체제는 노동존중사회와 동일한 개념은 아니지만, 사실상 질적으로 대동소이한 뉘앙스를 지니고 있다.

애초에 이러한 문제의식을 갖고 추진된 문재인 정부에서의 사회적 대화의 운명은 두 가지 길을 예고하는 것이었다. 하나는 참신한 실험을 통하여 사회협약과 코포라티즘의 새로운 가능성을 열면서 사회적 대화가 ‘포용화’를 향한 정책형성과 실행의 중심에서 역할을 하는 쪽으로 나아가는 길이다. 다른 하나는 그러한 경로를 개척하는 것에 실패하고 그저 과거의 루틴(routine)한 사고와 행동의 반복에 머물며 일종의 상징정치의

3) 위원장이 계속 연임해 가고 있는 상황에서 상임위원을 비롯한 경사노위 1기의 위촉직들의 상당수가 교체된 것으로 문재인 정부 사회적 대화의 시기를 나누는 것이 타당할지는 논란의 여지가 있다. 게다가 문재인 정부는 이제 막 절반 정도의 시간을 보낸 상태이며, 계속해서 촛불혁명 이후 태동한 이 정부가 설정한 국정과제의 실현은 과제로서 잔존해 있는바 애초에 설정했던 사회적 대화의 비전이 질적으로 달라졌다고 볼 수는 없다. 그럼에도 2019년 상반기 본위원회의 파행 등의 시간을 겪고 난 후, 하반기에 새롭게 경사노위 2기 위원들이 위촉된 상태이므로, 그 이전과 이후를 구분하는 것은 일정하게 타당하다. 본고에서는 ‘제1기 사회적 대화’라고 하는 표현을 사용하며, 그것과 2기 사회적 대화를 구분하였다.

수단으로 머무는 길이다. 왜냐하면 노동시장의 구조적 조건은 악화되었지만 정책형성의 방식, 정책형성의 한 부분공동체로서 노사정이 형성하는 일종의 ‘사회적 대화 클럽(social dialogue club)’은 본질적으로 큰 변화가 없기 때문이다. 상호 신뢰에 있어서도 한계가 있고, 내적으로 포용적 노동체제를 향한 비전에 있어서도 섬세한 전략적 고려가 미흡한 것이 사실이다.

첫 2년 동안 문정부 제1기 사회적 대화를 진단한다면, 서두에 언급한 대로, 새로운 실험을 하는 활성화를 모색하다 결국 루틴한 상징정치的手段으로 회귀하고, 제대로 심화되지 못하고 말았다. 그것을 궁극의 실패라고 칭하기는 시기상조일 것이나, 분명 사회적 대화의 기운이 쏙고 새로운 실험이 활발히 전개되다가 어느 시점에서 그것이 더 이상 힘있게 진행되지 못하고 대화의 동력이 약화되어 버린 것이 사실이다.

이제 집권 후반기를 맞이하여 새로운 동력을 찾아내야 하는 상황인 것이다. 다만 동시에 동력이 약화되기 이전까지 이루어 놓은 성과들이 있는바, 그것을 중심으로 1기를 반성하면서 2기를 새롭게 펼치는 노력이 제대로 전개된다면, 사회적 대화의 회생이 어느 정도 불가능하지는 않을 것이다. 따라서 1기 사회적 대화의 동학(dynamism)을 제대로 분석, 평가하고, 침체된 상태에서 벗어나 재활성화(re-vitalization)하기 위한 처방을 정확히 내려야 할 필요가 있다.

이러한 시각하에서 현 정부 1기 사회적 대화가 마무리되고 2기가 막 개막된 현재, 지난 1기를 돌아보며 포용적 코포라티즘의 실현 정도가 어느 정도였는지, 한국형 사회적 대화를 통하여 노동존중사회의 기본계획이 얼마나 수립되었는지 살펴볼 필요가 있다. 그것에 대해 어떠한 성과가 있었는지, 그 미흡성을 극복하기 위하여 어떠한 노력을 더 기울여 가야 하는지 분석하고 진단하는 작업이 필요하다. 요컨대, 그간의 개혁적 노력을 통해 이루어 놓은 성과는 무엇인가? 그러한 성과에도 불구하고 포용적 노동체제를 향한 새로운 사회적 대화는 왜 주춤하게 되었을까? 현재의 침체에서 탈출하고 다시 제 궤도를 찾기 위해서는 어떠한 변화와 새로운 모색이 요구되는가?

제2절 기존 접근의 한계와 새로운 접근의 구상

1. 기존 접근의 한계

가. 한국의 사회적 대화에 대한 원론적 접근방식들과 그 한계

전통적으로 사회적 대화와 관련한 한국에서의 연구는 대체로 ‘구조의 비관’과 ‘의지의 낙관’ 사이를 왔다갔다 했다. 한국에서 사회적 대화에 관한 논의 가운데 대표적인 구조중심의 비관주의자는 노중기다. 대체로 노중기는 서구의 신조합주의 이론을 수용하며 한국의 정당과 이익단체의 상황이 그것을 수행할 조건이 되지 않음과 동시에, 국가의 뿌리 깊은 반노동적 행태의 지속 속에서 사회적 대화나 사회적 합의의 시도는 모두 진정성이 없는 상징적 정치수단이라는 것을 지속적으로 강조해 왔다(노중기, 1995; 2008). 반면 행위중심의 낙관주의자는 임장훈이 대표적이다. 후속 연구를 심화시키지는 않았으나, 그는 1998년 사회협약 체결 이후 서구의 ‘경쟁적 코포라티즘’ 이론을 수용하여 한국에 적용하면서 구조적 제약을 전략적 선택을 통해 극복해낼 수 있다는 이론적 주장을 한국의 사례를 통해 제시했다(Lim, 2002).

그러나 두 연구자들의 이러한 접근은 구조와 전략을 모두 인식하되, 어떻게 서로 어긋나면서 현실에서 의도한 결과와 의도하지 않은 결과가 발생하는지에 대한 구체적인 분석이 결여되어 있다는 점에서 공통적이다. 구조는 행위를 결정(determine)할 수 없고, 행위는 구조로부터 자유로울 수 없다. 구조적 제약의 긴장 속에서 행위자들은 새로운 전략을 펴지만, 그것은 성공을 하기도 하고 실패를 하기도 한다. 특히 구조적 조건이 취약한 상황 속에서 추구하는 사회적 대화는 사회적 대화 클럽의 멤버들보다 훨씬 강력한 권력을 지닌 정책형성의 주체들의 배려(수직적 조율)와 사회적 대화 클럽 내에서 상이한 이익집단들 간의 타협(수평적 조율)을 이루어내는 일종의 ‘복합조율(compound coordination)’이 요구된

다. 어떤 상황에서 그것은 성공을 할 수도 있지만 또 다른 상황에서는 성공을 거두지 못할 수 있다.

나. 문재인 정부 사회적 대화에 대한 연구의 한계

문재인 정부의 사회적 대화에 대해서는 일단 기존 접근들의 실패를 진단하면서, 새로운 접근이 필요함을 주창한 연구들이 존재한다. 대표적으로 장홍근과 박명준이 문정부 출범 직전 정식화한 글들이 있다(장홍근, 2017; 장홍근·박명준, 2017; 박명준·장홍근, 2017). 여기에서는 주로 1987년 노동체제와 그에 복속되었던 사회적 대화체제의 한계를 성찰적으로 짚으면서 사회적 대화 체제의 전면적 쇄신을 강조하는 규범적인 수준의 제언이 주를 이루었다. 이러한 접근을 토대로 박명준은 2018년에 그러한 논의를 논문으로 정식화한 바 있다(박명준, 2018c). 그러나 이때만 해도 경사노위가 본격적으로 가동하고 ‘미끄러지기’ 전 상황이다. 그렇기 때문에 여전히 ‘희망사고’와 ‘의지의 낙관’이 중심을 이루는 접근이었다. 따라서 2019년의 실패와 퇴행까지 고려하면서 문재인 정부 1기 전반의 사회적 대화의 실험에 대해 총체적 진단을 하는 연구는 아직 존재하지 않는다.

문제는 문정부 출범 전반부에 존재한 새로운 사회적 대화의 실험에 대해서 과거의 구조적 비판과 의지적 낙관을 강조한 극단적인 논의들과 어떻게 선을 그으며 타당한 분석과 이론화를 도모할 것이냐에 있다. 그러나 문재인 정부하에서 사회적 대화의 한계를 전적으로 구조적 한계로만 설명하거나, 그것이 전략적 의도에 의해 상징적으로만 활용되었다고 강조하는 것만으로는 - 그럴 수도 있겠으나 - 상황에 대한 인식으로서 충분히 만족스럽지 못하다.

2. 본 연구의 접근방식

가. 분석틀

사회적 대화는 적어도 노사정의 자율적 행위선택에 기반하며, 정부는

정부대로, 사회적 파트너들은 사회적 파트너들대로 내부의 의사결정의 긴장관계를 토대로 하여 대화에 ‘임하고(participate)’ 또 ‘빠지고(exit)’ 하는 선택을 한다. 그들의 행위선택은 나아가 상호인지적이고 기회구조에 대한 주관적 해석에 달라지며, 그것이 주관적인 한 그러한 선택은 늘 최선의 합리성을 구현한다고 볼 수 없을 뿐 아니라, 때로는 오류를 범하기도 한다.

이러한 시각에 기초하여 수행하는 분석은 일종의 현실주의적(realistic) 접근이라고 볼 수 있다. 현실주의적 접근은 구조적 비관론과 의지적 낙관론 모두와 거리를 둔다. 구조적 제약 속에서도 현실적인 돌파지점과 가능성이 차단되어 있지 않다. 그렇다고 의지만으로 현실의 돌파가 가능한 것이 아니며, 어떠한 정치적 기회구조가 형성되고 핵심 행위자가 그것을 바라보며 어떠한 전략적 선택을 하느냐에 따라 그 결과는 달라질 수 있다.

이러한 시각을 갖고 수행하는 사회적 대화에 대한 분석의 핵심적인 초점은 크게 세 가지 측면으로 요약이 가능하다. 그것은 행위자, 과정, 그리고 내용이다.

첫째, 사회적 대화에서 행위자는 독특한 행위자들이다. 이익단체들, 노동조합의 총연맹들, 기업들이 연합하여 형성한 이해대표조직체들, 그리고 정부의 부처들이다. 그런데 포용적 코포라티즘에서의 행위자는 이들 전통적인 삼자주의(tripartism)에서의 행위자들을 넘어서서 이른바 계층 대표를 상징한다. 즉 행위주체의 수평적 확장이다. 더불어 사회적 대화기구의 행위자들 역시 독자적인 행위자로서 간주될 수 있다. 이 모든 행위자들은 일정한 진영을 형성하며, 주어진 조직적, 제도적 권력자원의 차이에 따라 일정하게 수직적으로 층화되어 있기도 하다.

둘째, 사회적 대화의 과정은 핵심적으로 사회적 대화기구의 운영과 연계되어 있다. 그것은 논의의 틀을 만들고 대화를 진행시켜 가며 결과적으로 어떠한 결론을 도출하는 과정이다. 이 과정은 일정하게 과정관리자들(process managers)이 존재하는바, 특히 여기에서는 사회적 대화기구의 사무처 리더들 및 스태프들이 적지 않은 영향력을 행사한다.

셋째, 사회적 대화의 의제이다. 포용적 코포라티즘에서 각 의제들은 일

〈표 1-1〉 분석틀

	행위자(참여주체)	과정(행위들)	내용(의제)
사회적 대화의 틀짓기	사회적 대화의 틀짓기와 의제운용 전반에 영향을 끼치는 행위자들	사회적 대화기구의 재구성, 제도개혁, 논의단위들의 설치와 운용, 탈퇴와 참여 등	주요한 의제들의 운용 양상, 합의결과 등
사회적 대화의 세부진행	특정 의제를 중심으로 한 사회적 대화의 구체적 전개에 참여하는 행위자들	특정 의제를 중심으로 한 미시적인 논의 과정, 합의를 향한 전략적 선택들, 합의안 처리 과정 등	논의 의제의 내용, 쟁점, 감정 합의, 부분 합의, 궁극적 합의 등

자료: 저자 작성.

종의 퍼즐들이다. 그것을 종합해서 큰 틀의 개혁 패키지를 형성해 가는 것이라고 할 수 있다.

한편, 이러한 기본적인 인식 위에서 실제로 사회적 대화를 분석할 때에 우리는 크게 두 가지 측면에서 분석을 할 수 있다. 하나는 그것의 형식적, 외형적 측면, 내지는 사회적 대화기구와 같은 틀의 형성과 운영의 측면이다. 이는 일종의 틀짓기(‘framework shaping’)라고 할 수 있는 측면에서의 분석이다. 다른 하나는 사회적 대화의 내용적 측면 내지 특정한 어젠다를 중심에 두고 실제적으로 행위자들이 움직이며 대화를 진행하고 결과를 만들어낸 측면이다. 전자가 상대적으로 거시적이고 외연적 측면이라면, 후자는 미시적이고 또 내연적 측면이라고 볼 수 있다.

나. 분석자료

이 연구는 필자가 지난 2017년 9월부터 2019년 3월까지 약 1년 반 동안 경제사회노동위원회(구 노사정위원회)의 수석전문위원으로 재직하던 시절의 경험을 토대로 한다. 일단 사회적 대화기구의 틀짓기 과정에서 내부의 행위자이자 관찰자로서 사회적 대화의 심층 전개양상을 직간접적으로 경험했기 때문에 보다 생생한 판단근거를 지닐 수 있으나, 그것은 또 하나의 가치편향을 내포할 수 있는 단점도 존재한다.

동시에 2019년 7월부터 10월까지 경사노위에서 구성한 ‘사회적 대화 발전 TF’에 위원으로 참여하면서 전개하고 검토한 토의들에 기초한다. 많은 자료들을 만지고 만들고 또 접할 수 있었지만, 이 보고서에 충분히 활용하지는 못했다. 다만, 본 연구에 임하는 필자의 위치는 보통의 연구자들이 연구대상에 접근하는 방식과는 사뭇 상이할 수밖에 없다.

또한 이 연구를 위해 필자는 3인의 전문가 및 실천가들로부터 문서화된 자문을 제공받아 연구에 활용하였다(각각 C, K, L로 칭함).⁴⁾

제3절 보고서 구성

2장에서는 본 연구에서 수행하는 연구방식에 대한 개괄적 설명을 시도해 보았다. 먼저 분석이 기초하는 이론적 기반을 일정하게 정리해 보았고, 이어서 본 연구의 분석틀과 주되게 활용한 자료를 제시했다.

3장에서는 문제인 정부하에서 이루어진 사회적 대화의 전개를 새로운 사회적 대화를 위한 틀짓기라고 하는 관점에서 다소 개괄적으로 그 흐름을 짚어 보고 주요한 의사결정들을 살펴보았다. 특히 사회적 대화기구의 구축과 사회적 대화의 실행양상과 관련한 논의들을 중심으로 일정하게 3개의 시기로 구분하여 개관해 보았다.

4장에서는 새로운 사회적 대화의 구체적인 전개양상에 대해서 쟁점을 잡고 핵심사례들을 분석해 보았다. 이를 통해 문정부의 사회적 대화가 표방한 것에 비추었을 때 그 과정에서 발생한 실행상의 난제들이 무엇인지 내재된, 그리고 경험된 쟁점들을 정리해 보았다.

끝으로 5장에서는 새로운 사회적 대화의 명암에 대해서 정리하고, 그것이 향후 계속해서 나아가고 희생해 가기 위해 필요한 방안들을 논해 보았다.

4) C씨는 사회적 대화 연구 및 실천 전문가로 오랫동안 이 주제에 천착해 온 학자이다. L씨 역시 노사관계 전공 학자로 사회협약에 대한 전문가이다. K씨는 계층대표의 일원으로 경사노위 사회적 대화에 참여한 경험을 갖고 있는 실천가이다.

제 2 장

이론적 논구

제1절 사회적 대화와 코포라티즘의 원론적 쟁점

1. 사회적 대화의 정의

사회적 대화(social dialogue)는 정책형성의 방식 중 하나로, 이른바 ‘이해당사자 참여모델’로 칭하여지기도 한다. 즉, 그것은 자본주의 사회에서 서로 상이한 이해를 지닌, ‘노동’과 ‘자본’의 이익을 대표하는 조직화된 주체들이 ‘국가’가 인정하는(recognizing) 정책형성과정에 참여하여 의사를 개진하고 그 과정에서 노사정 삼자 간의 협의(concertation)와 타협을 거쳐 최종 합의안을 마련하여 정책의 형성과 집행의 준거로 삼는 방식이다. 이러한 ‘삼자주의 사회적 대화(tripartite social dialogue)’의 결과가 정책에 반영되면, 국가의 입장에서는 정책형성의 독점적 기능을 이익단체들에 일정하게 열어줌으로써 당사자들의 의견이 반영된 정책을 만들어 정책의 타당성을 높이고, 정책의 집행과정에서 발생할 수 있는 사후적 갈등의 소지를 사전에 조율을 통하여 줄여나가, 정책의 효과성과 실효성을 높여 나간다는 측면에서 유의미하다. 이익단체들의 입장에서는 정당을 향한 로비단체로서 정책형성에 간접적인 영향력만 행사하는 것을 넘어 직접 정책형성과정에 본인들의 입장을 개진하고 보다 구체적으로 반영할 수 있는 기회를 얻는다는 점에서 매력적일 수 있다. 다만 그 과정이

결과적으로 사회적 타협을 요구하기 때문에 100% 자신들의 의견만 관철시킬 수 없다는 점에서 제약이 있기도 하다.

삼자주의 사회적 대화를 통한 이해당사자 참여형 정책형성 모델은 국제노동기구(ILO)가 본질적으로 강조하는 이상적인 ‘노·사·정’ 관계의 모습을 지향한다. 세계적으로 노사정 삼자 사회적 대화기구(tripartite social dialogue bodies)는 대부분의 선진민주주의 국가들에 설치되어 있으며, 이들 간의 국제적 협의체인 ‘삼자주의 국제기구 연합체(EICESIS)’도 ILO의 후원을 매개로 정기적, 부정기적인 교류를 통해 역할의 실질화를 모색하고 있다.

그러나 사회적 대화기구가 존재하는 나라들 모두에서 이 모델이 다 잘 작동하는 것은 아니다. 대체로 노동조합의 조직률이 높고 사회민주주의적 이념이 사회 전반에 보편화되어 있는 북유럽 국가들에서 그 역할이 활성화되어 있다. 반면, 남유럽이나 한국과 같은 나라들에서는 이러한 기구가 존재하더라도 그 기능의 실효성에 있어서는 큰 한계를 보이는 것이 사실이다. 이런 경우 대체로 ‘강한 국가(strong state)’의 전통을 취하고 있으며 노사가 파트너십을 이뤄 자치(autonomy)의 방식으로 노동시장을 관리하기보다, 서로 갈등관계에 빠지곤 한다.

2. 성공적 작동을 위한 조건

삼자주의 사회적 대화를 통한 이해당사자 참여모델이 잘 작동하기 위해서는 일정한 전제조건들(preconditions)이 갖추어져야 한다. 거기에는 이 모델의 작동 가능성과 관련한 다양한 쟁점들이 내포되어 있다. 자본주의의 다양성(varieties of capitalisms)의 시각에서 보았을 때(Hall & Soskice, 2001), 국가별로 형성되어 있는 노동과 자본 각각의 조직적 권력자원, 양자의 관계 및 문화적 신뢰관계(파트너십), 노동시장과 산업정책에 대한 국가의 개입방식, 그리고 정치시스템 등이 어우러져, 삼자주의 협치의 ‘사회적 공간(social space)’이 어떻게 형성되느냐에 따라 그것이 기능할 수 있는 여지가 상이하게 마련된다. 이 모델이 잘 기능하기 위해서는 삼주체 중에 특히 노동조합과 정부의 성격상 일정한 요소들이 갖추어지는

것이 필요하다.

가. 노동조합

조직화된 사회적 이해당사자들(organized social interests) 가운데 이 모델에 있어서 매우 중요한 주체는 일단 노동조합이다. 대체로 삼자주의 사회적 대화 모델은 산업사회에서 노사갈등의 당사자인 노동조합이 태동하여, 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 보장받는 것의 연장에서, 특히 단체교섭권의 연장에서 정책참가권까지 향유하는 모양새이다. 문제는 노동조합, 특히 노조 총연맹(national confederation)이 이를 수행할 수 있는 역량과 조건의 측면에서 무엇이 갖추어져야 하느냐이다. 이 모델이 잘 작동하기 위해 노조는 일단 정부로부터 독립된 자주적인 노동조합이어야 하며, 민주적 절차를 통해 형성된 리더십이어야 하고, 리더가 가급적 강력한 권한을 위임받는 것이 필요하다. 이를 위해 조직적인 구조가 중앙화(centralization)된 상태를 갖출 필요가 있다.

사회적 대화를 통한 타협이 가능하기 위해서는 내부의 반발자들을 제어할 수 있는 적실한 수단이 갖추어져야 하는데, 이는 리더가 내부의 견제로부터 일정하게 자유로울 때 훨씬 가능성이 크다. 자칫 리더십의 결정이 과도하게 상대방의 이해에 복속하는 쪽으로 양보가 이루어지면 ‘어용’이라고 하는 비판, ‘황색 노조주의(yellow unionism)’라고 하는 비난을 받을 여지가 있다(Streeck&Kenworthy, 2005). 노조민주주의(union democracy)의 원활한 작동은 중앙화된 조직구조가 미흡하다 해도 사회적 대화와 타협이 가능할 수 있게 한다.⁵⁾ 그러나 노조민주주의가 과잉인 경우, 즉 노조가 절차적, 형식적 의결장치를 과도하게 마련해 놓고 있는 경우, 이는 오히려 리더십의 행위공간을 제약하며, 결국 삼자주의 사회적 대화의 성립 내지 결실을 불가능하게 만드는 결과를 초래할 수 있다.⁶⁾

사회적 대화가 원활히 기능하기 위해 노동조합은 강력한 리더십과 함께 적절한 수준의 ‘정책역량(policy competence)’을 지녀야 한다(박명준

5) 이는 1990년대 이탈리아의 사례(Baccaro, 2002: 335~347)가 대표적이다.

6) 현재 한국의 민주노총의 경우가 이러한 사례를 대표하는 상황이라고 보인다.

외, 2013). 정책역량은 협상력과 협상자원의 일부일 수 있다. 그를 통해 적절한 어젠다 설정 능력이 있어야 하고, 조율과정에서 일정하게 ‘정치적 교환(political exchange)’이 가능하도록 정책들에 대한 적절한 내용적 장악력과 활용력을 지니고 있어야 한다.

노동조합을 포함하여 사회적 대화기구에 참여하는 이익단체들은 일종의 특권(privilege)을 누리는 것이다. 노조나 사용자 단체 등 이익단체들이 삼자주의 사회적 대화에 임할 때에는 일단 국가가 이들에게 사회적 이해를 대변하는 주체라고 하는 인정(recognition)을 한다는 것을 전제로 한다(Offe, 1984). 그러한 만큼 그들이 이 과정에 얼마나 책임 있게 참여를 하느냐, 그리고 그것을 가능하게 하기 위해 정부가 얼마나 신의 있게 이 틀을 보장하고 먼저 거기에 복속해 들어가느냐는 매우 중요한 쟁점이다. 그렇지 않을 경우 사회적 대화는 늘 자신의 이익실현만을 위해 참여하고, 정부정책을 정당화하는 장식물(decoration)로 머물 수 있다.

더불어 대표성의 확보는 사회적 대화의 정당성을 부여함에 있어 하나의 중요한 전제조건이다. 지역에서 1인 1표를 통해 모든 국민이 참여해서 민의의 대변자를 뽑는 방식의 ‘영토적 대변(territorial representation)’과 달리 사회적 대화모델에서는 직능적 대변, 혹은 ‘기능적 대변(functional representation)’의 가치를 인정하고 강조한다(Streeck&Kenworthy, 2005). 기능적 대변이 적절히 작동하기 위해서는 전술한 대로 일단 참여 이익단체들의 조직률(organizational rate)이 높아야 하고 분화된 단체들이 집중화(concentration)될 필요가 있다. 다만, 조직률이 낮다고 하더라도 국가는 특정 이익단체들에 대하여 ‘당신 조직에게 대표권을 부여한다’고 하는 ‘권위적 호명(authoritative interpellation)’을 할 수 있다. 이 경우 그것의 정당성은 참여 이익단체들 쌍방이 서로 인정할 수 있는 주체인지 여부와 해당 이해진영 내에서 다른 단체들이 그것을 인정할 수 있는지 여부가 중요하다.

조직률과 함께 중요한 것은 동원력(mobilization power)이다. 노조 조합원들이나 사용자 단체의 회원사들이 투표행위나 시위(protest)를 통해 적절하게 의사표현을 할 수 있는 내부의 소통기제가 잘 발달한 경우가 그렇지 않은 경우에 비해 일단 유리한 조건이다. 동원력이 강한 조직체

가 능동적으로 사회적 대화에 참석하려는 의지를 표명할 경우 이는 대화에 참여할 수 있는 권한을 부여 받을 개연성을 높인다. 대표성의 부여 자체는 결국 하나의 사회적 과정(social process)이며, 여기에는 조직률이 중요하지만 단순히 그것을 놓고 기계적으로 판단하는 것은 타당하지 않다.⁷⁾

사회적 대화에 참여할 이익단체의 대표성과 관련하여, 각 진영의 이해를 대변할 주체를 전통적인 삼자주의 구도하에서의 이익단체들(노동조합과 사용자 단체)을 넘어서는 확장된 삼자주의(Tripartism Plus)를 추구하는 사례들이 생겨나고 있다.⁸⁾ 한국의 사회적 대화기구의 개편도 확대된 이해대변체들의 참여를 보장하는 쪽으로 이루어진 상황이다. 이 경우 종래의 대표자들과 새로운 대표자들의 관계의 문제, 새로운 대표자들 선정의 문제와 관련하여 논란이 일 수 있다.

나. 정부

이익단체 참여 모델에서 국가는 과연 얼마나 이익단체들에게 자신을 개방하느냐(opening), 그래서 그들에게 어떠한 방식으로 정책형성과 갈등해결의 주체로 참여할 기회와 공간을 제공하느냐가 중요한 과제이다. 특히 사회적 대화는 대체로 의원내각제 정치체제에서 주로 발전해 왔다. 대통령 중심제하에서는 일단 행정부와 이익단체들이 상호작용을 하며 타협을 거쳐 공동의 정책형성 내용에 의기투합을 한다고 해도, 그런 이후에 다시 의회의 새로운 의사결정과정을 통과해야 하기 때문에 이중조율의 문제가 발생한다. 그렇다고 대통령제에서 사회적 대화가 불필요하고 낭비적 성격을 갖는 것은 아니다.

한국의 경우 과거 노개위 시절부터 노사정 간의 사회적 대화의 결과는 첫째로 정부 내에서의 의사결정 과정에서 임의로 수정이 이루어졌고, 둘째로 국회에 가서 재차 수정이 이루어졌다. 과거 민주노총이 1998년 2월

7) 이른바 '쪽수주의'적 시각에서 대표성을 양적으로 환원하는 것은 곤란하다. 한국에서도 새로운 사회적 대화를 모색하는 과정에서 경사노위에 참여할 계층대표들의 선정방식과 관련하여, 단체들의 회원 수를 고려해 보기도 했으나, 그러한 방식으로는 원만한 답을 찾기 어렵다.

8) 대표적으로 남아프리카공화국이 있다(Parsons, 2007).

사회협약에 대해서 비판을 하면서 친노동적 합의들이 정부 내에서의 논의과정과 국회에서의 논의과정을 거치면서 임의로 수정되고 누락되는 양상을 지적한 바 있다. 이러한 문제, 특히 사회적 대화기구와 의회와의 조율의 문제는 2018~19년에 최저임금산입범위 조정이나 탄력근로시간제 확대적용과 관련한 입법과정에서 동일하게 발생했다. 이러한 조건은 이익단체들로 하여금 사회적 대화의 틀 내에서 최종적 합의를 강하게 하는 것을 주저하게 만든다.

또 다른 문제는 사회적 대화에 참여하는 정부주체는 과연 누구인가라는 것이다. 관료기구들에게 사회적 대화는 거추장스럽고 또 임의적인 수단으로 간주될 여지가 있다. 특히 한국과 같이 이익단체들이 오랫동안 그들에게 종속되어 왔던 역사를 지닌 경우, 말하자면 국가는 이익단체들을 ‘한 수 아래로’ 내려다 보며 대할 여지가 있다. 이러한 문제는 그간 기획재정부 등의 경제관료들이 사회적 대화에 대해 보여온 미온적 태도를 통해서도 확인이 가능하다. 과거 개혁정부 시기 노사정위에서 그들이 사회적 대화에 깊게 연루되고 복속하는 것을 은근히 주저해 온 것은 자주 언급되어 왔다. 정부 측 내부의 분화와 조율의 실패는 마찬가지로 사회적 대화에 임하는 이익단체들의 신뢰를 현격히 저하시킬 수 있고, 이는 사회적 대화의 성공적인 기능과 지속의 걸림돌로 작용할 수 있다.

다. 사회적 대화기구

사회적 대화의 제도화는 사회적 대화기구로 현현하곤 한다. 참고로 국제노동기구(ILO)와 같은 조직제도 노사정 대표에 의해 움직이는 사회적 대화기구이다. 한국의 「근로자참여 및 협력에 관한 법률」(근참법)에 규정된 ‘노사협의회’도 기업수준에서의 사회적 대화를 목적으로 제도화된 기구이다. 그러나 초국가수준이나 기업수준까지 넓히는 것은 본고의 주된 관심은 아니기에, 아래에서는 한 나라의 국가수준에서의 사회적 대화 기구에 초점을 맞추어 그 쟁점을 점검해 보도록 하겠다.

사회적 대화의 성공적인 작동을 위해서는 사회적 대화기구가 어떻게 구성되어 어떠한 역할을 수행하느냐가 적지 않게 중요하다. 그런데 사회

적 대화가 잘 되는 나라들의 경우 기구의 제도화가 잘 되어 있는 경우가 있지만, 그렇지 않고도 잘 작동하는 경우도 있다. 이는 문화적으로 노사 간에 사회적 파트너십(social partnership)이 배태되어진 경우로, 굳이 사회적 대화라고 하는 국가가 인정하는 제도화된 틀거리조차 필요 없이 ‘노사자치’의 가치를 노동시장 운영에 실현하는 경우이다. 대표적으로 독일과 같은 나라가 여기에 속한다(김호균·박명준, 2014).

사회적 대화기구가 존재하는 경우, 그것이 제도적으로 어떠한 위상을 지니도록 설계되어 있느냐는 국가별로 다양할 수 있다. 한국의 경우 대통령 소속 자문기구로서의 성격을 갖기 때문에, 일종의 ‘조율된 집단적 신문고’와 같은 성격을 지닌다고 볼 수 있다. 또한 그것이 반드시 합의를 할 것이 강제되어 있는 이른바 합의기구냐, 아니면 합의에 대한 강박관념으로부터 자유로운 협의기구냐도 사회적 대화기구의 성격과 관련해서 중요한 의미를 지닌다.

과거 한국의 정부는 사회적 대화기구를 활용하여 특히 공익위원들을 동원하여 합의 가안을 만든 후, 노사를 압박하여 합의를 ‘쥐어 짜내는 (squeezing)’ 관행을 반복해 왔고,⁹⁾ 이는 노사 단체의 사회적 대화에의 참여동기를 떨어뜨리는 결과를 초래하곤 했다. 최근 경제사회노동위원회는 경제사회주체들이 ‘독립하여 자유롭게’ 참여하는 것과, ‘협의기구’로서의 위상을 명확히 하는 것 등을 명문화하면서 이러한 폐해를 극복하려는 시도를 하고 있으나, 현실적으로 자문기구로서의 ‘성과’를 염두에 두고 꾸러지는 사회적 대화에서 정부로부터 ‘합의의 압박’이 100% 없어지기는 힘들다. 문제는 운영의 묘와 그 정도에 있으며, 성과주의의 폐해에 대해 정부는 충분히 성찰을 하며 사회적 대화에 임하고 또 그것을 이끌어 갈 필요가 있다.

라. 사회적 대화의 과정관리

사회적 대화의 소통방식은 사회적 대화기구를 대표하는 회의체의 장

9) 이에 대해 장홍근은 ‘동원형 사회적 대화’라는 비판을 가한 바 있다(장홍근, 2017: 19~23).

에 대해서 다른 참여주체들이 각자의 의견을 발표하고 상대방에 대해서 반론을 펴면서 역동적으로 논의를 개진한 후, 사회적 대화기구 측이 주도해서 양자의 의견을 좁힐 수 있는 방안들을 제시하고 그것을 수용하는 과정을 반복적으로 전개하면서 합의에 도달하는 방식이다.

이익단체 참여 모델에서 사회적 대화는 다수결에 의한 의결을 하자는 것이 아니라 충분히 숙의(deliberation)를 통해 이견을 좁혀 가자는 것이다. 그럼에도 불구하고 의결이 필요한 경우에는 의결을 해야 할 것인바, 이때 자격을 갖춘 멤버들 가운데 몇 명이 참여해서 그들 가운데 몇 명이 찬성을 해야 하는지 등에 관한 의결규정을 어떻게 정할지가 논란거리이다.

사회적 대화기구는 사회적 대화를 통해 합의된 사항들의 충실한 이행을 독려하고 점검해야 하는 역할을 지닌다. 이때 그러한 역할을 형식적, 표피적으로 수행하느냐 아니면 실질적인 권한을 갖고 노사정 모두에게 강한 권고를 통해 진행하도록 하느냐 등 다양한 모델을 상정할 수 있다.

제2절 포용적 코포라티즘의 이론화를 위한 분석주제

포용적 노동체제를 향한 사회적 대화가 갖는 포용성은 크게 ‘의제와 내용의 포용성’과 ‘주체와 운영의 포용성’ 등 두 가지 측면으로 진단할 수 있다.

첫째, ‘의제상의 포용성’이라 함은 사회적 대화에서 다룬 의제의 내용성이 포용적 노동체제의 구현에 기여하도록 하는 것이다. 코포라티즘은 일정하게 양보와 타협의 의미를 지니는바, 누가 무슨 주제를 놓고 조정을 하며, 누가 무슨 양보를 할 것인가가 관건이다. 이른바 ‘이중화의 시대’(Emmenegger et al., 2012)에 양보는 이른바 인사이드들(insiders)이 아웃사이드들(outsiders)을 위해 행해야 한다.¹⁰⁾ 정규직이 비정규직

10) 인사이드의 양보를 의미하는 실천은 과거 전태일의 ‘풀빵정신’을 오늘에 되살리려는 노력을 전개하는 것과 같다. 근래에 한국의 노동조합들 가운데 일부는 - 우분투, 공공상생연대 등 - 재단과 같은 형태의 기구들을 만들고 연대기금을 형성

을 위해, 조직노동이 미조직 취약노동을 위해, 대기업이 중소기업과 소상공인을 위해, 원청이 하청을 위해 양보해 가면서 깨진 균형을 찾고 서로 손 잡고 더불어 나아가는 실천과 결의를 도모한다는 데에서 코포라티즘의 새로운 의미를 찾아낼 수 있을 것이다.

포용적 코포라티즘에서 의제 내지 내용적 성과의 포용성의 문제는 개별적일 뿐 아니라 ‘전체적(totalistic)’ 시각에서 따져 볼 필요가 있다. 다양한 의제들 각각을 하나의 조각으로 해서 일종의 귀납적 퍼즐링(inductive puzzling)의 방식으로 실현될 수 있다는 말이다. 여기에서 각 어젠다들을 다루고 그 결과를 내는 것은 전체 퍼즐의 한 조각을 만들어 내는 것이 된다.

노동존중사회라고 하는 지향성이 의제의 포용성을 암시하고 있으나, 이를 사회적 대화라고 하는 수단을 통해서 전개한다는 것은 직선적(straight-forward)인 관료적 방식이 아니라, 이익단체들의 참여를 통하여 구부러지고 지그재그식(zigzag)으로 ‘주거나 받거나’ 하는 방식으로 구현해 나간다는 것을 의미한다. 이와 관련하여 문재인 정부 제1기 사회적 대화에서 탄력근로시간제 단위기간 연장, ILO 기본협약의 비준 등의 이슈를 사회적 대화 테이블에 올린 것에 대해서 일각에서는 비판적인 의견이 있다. 전체적으로 노동존중과 포용성의 의제구현을 지향한다는 것이 그것을 추구하면서 ‘속도조절’ 내지 그에 대한 ‘반대급부’의 주제를 어느 정도로 사회적 대화에 의제화하며 갈 수 있을 것인지에 대해서는 명확한 기준이 없는 것이 사실이다. 한국 노동계 일각의 희망대로 그러한 여지를 전적으로 배제하며 사회적 대화를 전개해 가는 것이 가능할지에 대해서는 논쟁의 여지가 있다. 사회적 대화를 통해 노동존중사회를 수립함에 있어서 자본도 또 하나의 주체이며 이해당사자이지 타격되어야 할 대상으로만 존재하지 않기 때문이다.

둘째, ‘주체 및 운영상의 포용성’이라 함은 두 가지 의미를 지닌다. 그 하나는 참여주체의 확대이고 또 다른 하나는 이른바 ‘노사중심성’이다. 그동안 참여하지 않았거나 참여할 수 없었던 주체들, 특히 후자인 미대변된 행위자들의 대표체로 하여금 대화에 참여하고 논의들의 운영과정에

하여 그러한 실천을 전개하고 있다.

적극적인 역할을 수행하게 하는 것은 참여주체의 포용성을 증진시키는 조치이다. 구체적으로 주체 참여의 측면에서 현 시기 한국에서 포용적 코포라티즘의 이상적인 모습은 민주노총까지 포함하고 계층별 대표들까지 참여하여 적극적이고 활발한 정책협의를 주체적으로 전개해 나가는 모습이라고 볼 수 있다. 뒤에서 살펴보겠지만, 아쉽게도 문재인 정부 1기 사회적 대화는 이 부분에서 한계를 노정했다.

다음으로 사회적 대화의 운영을 정부의 이니셔티브를 사후적으로 관찰해 내고 정당화시키는 방식만이 아니라, 노사의 주체적인 참여와 문제제기가 선도적으로 이루어지도록 하는 것도 포용적 사회적 대화의 한 요소가 될 수 있다. 이를 위해 사회적 대화기구도 자체적인 전문성을 키워 나가면서 그것을 담아내야 하며, 대화에 참여하는 주체로서 정부도 의제에 따라 다소 성격이 다르겠지만, 일종의 ‘원-오브-템(one of them)’의 정체성을 지니며 임해야 한다. 노사중심성의 원칙도 사실 정부가 설정한 노동존중사회의 실현을 단기적, 효율적, 직선적으로 이루어지지 못하게 하는 제약요인으로 작동할 여지가 있다. 그럼에도 불구하고 장기적으로 노사가 주체가 되고 파트너십을 형성해 공익에 기여할 수 있는 기회를 만들고 확장해 가는 노력은 중요하다. 특히 포용적 코포라티즘의 비전은 기존의 조직화된 강자들이 주도가 되어 약자들의 이해증진과 격차해소에 기여할 수 있는 길을 주도적으로 모색해 가도록 한다는 측면에서, 이러한 노사중심성의 원리가 정부정책을 보완할 수 있는 공간을 확보할 여지가 없지 않다.

제 3 장

새로운 사회적 대화의 틀짓기와 의제운용

제1절 도입

문재인 정부의 새로운 사회적 대화는 일단 사회적 대화를 도모하기 위한 틀을 새로 짜는 작업이 최우선 과제였다. 그러한 작업은 일단 참여주체들과의 소통을 통해 사회적 대화기구의 제도적 기반과 운영원리를 바꾸어내는 일이 일차적이었다. 그러면서 내부적으로 그러한 원리에 따라 새로운 논의를 담을 하드웨어를 디자인하고 그 안에 주요한 대화의 소프트웨어들을 장착시켜 가야 했다. 각각의 의제별 사회적 대화들이 어떻게 전개되었는지에 대해서는 별도로 심도 있는 분석을 요하는바, 이는 다음 장에서 선별적으로 진행하도록 하고, 여기에서는 새로운 사회적 대화의 틀짓기 작업이 어떻게 이루어졌고, 그것을 통해 어떠한 성취를 거두었다고 할 수 있는지 분석해 보도록 하겠다.

전술했듯이 사회적 대화의 쇄신과 활성화라고 하는 주제는 문재인 대통령의 대선후보 시절의 공약과 대통령 당선 후 새 정부의 국정과제로 이미 정립된 바 있다(2017년 상반기). 후보공약에는 ‘한국형 사회적 대화기구의 구축을 통하여 노동존중사회 기본계획을 수립한다’는 방안을 명시하였고, 이후 국정과제(63번)에서 이를 재차 확인하고 그 실현을 향해 정부는 노력을 전개해 갔다(“노사정 사회적 대화로 노동존중사회 기본계획을 2018년에 수립한다”).

이러한 과제를 부여 받고 전개된 현 정부 첫 2년간의 사회적 대화는 포괄적 중앙 사회적 대화기구라고 하는 대화 플랫폼의 성격상 크게 임시적 성격의 ‘노사정대표자 회의’와 공식적으로 제도화된 ‘경제사회노동위원회’ 시기로 나뉜다. 양자는 상호 깊게 연계되어 있었으며, 전자는 과거 노사정위원회의 외곽하에서 후자를 인큐베이팅(incubating)하며 과도기를 이끌어 간 것이었다. 즉, 노사정위는 대표자 회의를 낳았고, 대표자회의는 경사노위를 낳았으며, 경사노위는 자신을 중심으로 사회적 대화체제 혁신을 공고화시키고 지속가능하도록 이끌어 가는 역할을 맡았다고 하겠다. 이를 염두에 둔다면, 자연스럽게 문재인 정부하에서의 사회적 대화는 크게 세 시기로 구별된다. 하나는 노사정대표자 회의가 개최되기 전 노사정위원회 시기(2017. 8~2018. 1)이고, 다른 하나는 노사정대표자 회의를 사실상 실질적 회의체로 하여 사회적 대화를 새롭게 설계하고 진행해 갔던 시기(2018. 1~11)였으며, 마지막은 노사정대표자 회의를 경사노위가 대체하며 공식적인 제도로 작동해 간 시기(2018. 11~2019. 8)였다고 할 수 있다.

이 장에서는 문재인 정부 사회적 대화 1기 동안 존재한 세 사회적 대화기구에서 사회적 대화의 전개를 살펴보고자 한다.¹¹⁾ 분석의 초점은 각각의 소시기마다 사회적 대화체제의 새로운 틀짓기(framework setting)와 의제운용(agenda driving)이 어떻게 이루어졌는지를 들여다보는 데에 있다.

침체되고 한계를 보인 한국 사회적 대화체제의 활성화와, 필요로 하는 혁신을 선도적으로 이끌고 강화해 가기 위해서는 사회적 대화의 틀을 다시 짜야 했고, 그러한 틀 내에서 적절한 의제를 선정해 의미있는 대화를 전개하는 것이 필요했다. 상대적으로 전자는 사회적 대화의 형식적 측면, 후자는 그것의 내용적 측면과 더욱 더 관련되어 있다고 볼 수 있으나, 양자는 칼로 자르듯이 구별되는 것이 아니라 상호 긴밀히 연계되어 있다.

11) 특히 두 번째 시기인 노사정대표자 회의 시기는 문정부 사회적 대화뿐 아니라 한국 사회적 대화의 역사에서도 매우 중요한 의미를 갖는다. 무엇보다 이때 새로운 제도적 열개를 사회적 대화를 통해 만들어낸 것이야말로 1기 사회적 대화의 가장 큰 성취일 수 있고, 동시에 그것은 이후 경사노위 체제의 성격과 과제를 이해하는 중요한 준거가 되기도 한다.

준비기, 과도적 개혁기, 공고화기라고 할 수 있는 세 시기를 거쳐 경제 사회노동위원회는 새로운 제도의 옷을 입었다. 그렇지만 아직까지 그 옷은 충분히 잘 맞는 것이 아니었다. 포용적 코포라티즘을 향한 의지와 목표만 있었지 행위자들의 상호작용의 틀이나 의제의 세팅 등에 있어서 그러한 의지와 목표를 원활히 실현해 갈 수 있는 조건을 갖추지 못했다. 그 결과 공고화와 안착이 이루어졌어야 했을 시기에 사회적 대화 공동체는 해체 내지 붕괴하고 말았다. 이 장에서는 포용적 코포라티즘을 향한 새로운 사회적 대화 실험의 고양과 쇠락을 이해하기 위해 틀짓기라고 하는 측면에서 그 외연적 변모들 및 개혁양상들, 그리고 그것이 붕괴하게 된 양상에 대해서 분석해 보도록 한다.

제2절 준비기 : 회의체 없는 노사정위원회 시기

1. 틀짓기

2017년 8월 신임 노사정위원회 위원장이 취임하면서 2년여 동안 잠잠했던 한국의 중앙 사회적 대화기구인 재가동되기 시작했다. 곧이어 상임 위원까지 부임하고 주요 스태프들이 임명, 채용되면서 노사정위원회 사무처가 재구성되기 시작했다. 새로운 사회적 대화의 추진자들은 신뢰를 상실하고 침체에 빠져 있던 노사정위를 딛고 한국 사회적 대화 체제를 혁신하고 활성화시키는 작업에 임하였다. 그것은 국정과제의 실현 차원에서 사회적 대화체제의 재구조화를 지향한 것이기도 했다. 사무처는 2017년 말 유관 연구용역을 발주하고, 노동존중사회에 관한 연구회 등을 구성하였으며, 사회적 대화기구에 관한 국제토론회를 개최하기도 하였다 (박명준 2018d: 78).

상대적으로 이 시기에는 의제운용보다 틀짓기의 혁신이 보다 주요했다. 가장 중요한 쟁점은 사회적 대화기구의 혁신적 개편에 있었고, 이를 위해 중요했던 것은 개혁의 상을 어떻게 잡는 것이 필요한가였다. 그것

을 상징하는 가장 무게 있는 과제는 사실상 18년간 사회적 대화기구에 참여를 거부해 온 민주노총의 참여를 어떻게 이루어낼 것인가가 큰 부분을 차지하고 있었다.

구체적으로 노사정위원회 본위원회를 언제 소집해 가동시킬 것인가가 그 일차 관건이었다. 사회적 대화기구는 사실상 본위원회를 의미하는 것인데, 당시 명목적으로 존재했던 본위원회는 이미 한국노총까지 불참하면서 노동계가 모두 빠져 있어 가동이 중단된 상태였다. 위원장과 상임위원을 포함하는 본위원회 위원들을 위촉하여 그것을 새로이 꾸리는 것이 급선무였다.

당시 민주노총은 한상균 위원장의 구속 이후 직무대행 체제하에 있었고, 집행부는 사회적 대화에 대해 매우 비판적인 태도를 취하고 있었다. 재차 위원장 선거를 앞두고 집행부의 교체가 이루어질 상황이기도 했다. 이러한 가운데 정부는 일단 본위원회를 바로 소집하지 않고 민주노총의 선거 이후에 모색해 가기로 결정했다. 그러면서 2017년 가을 이후 노·사 주체들은 자발적으로 사회적 대화 복원을 향한 분위기를 확산시켰다. 당시 한국노총과, 민주노총 위원장 선거전에서 일부 후보들은 8자 회담, 7자 회담 등을 주창하며 사회적 대화를 새롭게 추진해 갈 필요와 의지를 피력했다.¹²⁾

사회적 대화기구 재출범의 시기와 참여주체 및 운영방식을 디자인하는 작업에서 일순위는 새로운 사회적 대화의 틀을 짓는 일이었다. 그간 노사정위원회에 대한 여러 비판들이 많았던 상황에서 2017년 하반기야말로 기존의 비판들을 수렴하여 새로운 제도개혁을 단행할 수 있는 최적의 시기였다. 이에 노사정위원회는 사회적 대화기구의 개편을 위해 당시 연구용역의 틀 안에서 네덜란드, 스페인, 아일랜드, 프랑스 등 유럽 주요국들의 사회적 대화기구의 운영방식을 벤치마킹하려는 노력을 시도했다. 해당 기구 관계자들을 직접 초청하여 국제토론회도 조직하였고, 전문가

12) 한국노총은 대통령 참여 노사정 8자 회의를 제안했고(2017년 9월), 민주노총은 새 집행부 출범 시 사회적 대화에 참여한다는 의지를 표명했다(2018년 1월 1일). 대한상의는 한국노총과 지속적인 소통을 약속했고(2017년 10월), 경총은 노사정위의 사회적 대화 제안에 즉시 공감을 표명했다(2018년 1월 1일).

연구용역을 매개로 해서 내부토론도 진지하게 전개하였으며, 동시에 자체적으로 개혁안을 마련해 가기도 했다.¹³⁾ 당시 자체로 만들어낸 개혁안은 이후 노사정대표자 회의 체제하에서 2018년 봄에 도모한 사회적 대화기구 개혁안 마련을 위한 사회적 대화의 핵심적 준거로 활용되었다. 사실상 그 밑그림을 중심으로 도모한 합의안이 이후 2018년 5월 노사정위원회 전부개정안에 담겨 국회를 통과한 것이었다.

2. 의제운용

주지하듯이 2017년 5월에 출범한 문재인 정부는 출범 직후 공공부문 비정규직 정규직화, 주 40시간제 근로시간제 실질화, 그리고 최저임금 1만 원 달성 등을 내용으로 하는 새로운, 이른바 소득주도성장의 논리에 결부된 포용적 노동시장 개혁안을 본격적으로 추진해 갔다. 이 굵직한 주제들은 모두 노동시장의 중요한 변화를 담고 있는 것들이라, 원론적으로는 사회적 대화와 관련이 깊다. 이 의제들을 둘러싼 개혁의 도모에는 사회적 협의(social concertation)의 방식이 일정하게 적용되고 있었으나, 그것들과 중앙 사회적 대화기구와는 직접 관련이 없었다.¹⁴⁾

이 시기의 획기적인 정책들은 사실상 모두 정부주도로 도모되었다고 해도 과언이 아니며, 적어도 노사정위원회는 이러한 정부의 능동적인 개혁정책의 흐름과는 일단 거리를 두고 있었다. 사회적 대화의 복원이 아

13) 당시 새로운 사회적 대화기구의 위상을 격상시키고, 협의기구와 합의기구를 분리해야 한다는 내용을 중심으로 제출된 연구용역 결과가 있었으나, 사무처는 그러한 개혁이 실질성을 담보하기 힘들다는 판단을 내렸다. 결국 기구의 위상을 자문기구로 두면서 기존의 노사정위원회의 거버넌스 방식은 크게 달라지지 않되, 운영방식을 변화시키는 쪽으로 가닥을 잡았다.

14) 최저임금제의 경우는 사회적 대화기구인 최저임금위원회에서 결정을 하지만 애초에 이 기구의 거버넌스는 정부의 의지가 크게 영향력을 행사하도록 되어 있다. 근로시간제의 경우 입법과정뿐 아니라 그 이후의 다양한 후속조치들의 경우 사회적 대화의 필요가 큰 주제여서, 결국 2018년 말에 이르러 탄력근로시간제에 대한 논의가 경사노위에서 전개되었다. 그리고 비정규직의 정규직화는 이른바 ‘전환심의위원회’나 ‘노사정협의체’가 다양한 전환 사례들에 결부되어 작동하도록 디자인되어 있는바, 일종의 사회적 대화의 모양새를 국지적으로 갖추었으나, 큰 틀에서는 정부주도로 이루어졌다고 볼 수 있다.

직 미흡한 상황에서 이는 불가피한 측면이 있었다.¹⁵⁾ 전반적으로 사회적 대화의 내용적 측면, 즉 의제의 설정과 운용 측면에서 이 시기에는 큰 진전을 보일 수 없었다. 본위원회가 소집되지 않은 상황에서 본격적인 의제를 채택하여 사회적 대화를 전개한다는 것은 불가능했다.

그나마 이전 시기부터 이어져 내려온 ‘임금연구회’ 등의 논의체를 형식적으로나마 지속시켜 가는 작업 정도가 다였다. 노사정위원회는 회의체 이외에 연구회라고 하는 논의체를 구성하여 전문가들을 중심으로 특정 의제들에 대해 방안들을 만들어 회의체를 지원하는 목적으로 활용해 왔고, 박근혜 정부하 노사정위원회가 막판에 구성한 것이 바로 임금연구회였다. 그러나 정부를 넘겨져 유지되어 온 임금연구회에 대해 새로운 노사정위원회는 일단 논의를 중단시키지는 않았으나 그렇다고 그것을 적극 활용하려고도 하지 않았다.

이 시기 사회적 대화의 의제운용 관련하여 중요한 것은 사무처를 중심으로 노동존중사회에 대한 자체적인 의제개발과 정립작업을 도모해 간 것이었다. 한국형 사회적 대화의 정립이라는 국정과제가 지향하는 것이 노동존중사회의 기본계획 수립이라면 그것이야말로 사회적 대화기구에서 감당해야 할 핵심의제라고 판단했다.¹⁶⁾ 그러나 한국사회에서 그 누구도 노동존중사회가 무엇인지에 대해 원론적이고 또 현실적인 진단을 갖고 있지 못한 상황이었다. 총론은 무엇이고 그 철학적 기반은 무엇이며 한국적 특수성은 어떠한지 현실에서 어떠한 식의 정책적 수단들로 구현되어야 할지에 대해 제대로 정립해 놓은 바가 없다. 이러한 문제의식하에 당시 노사정위 사무처에서는 노동존중사회의 방향과 주요 요소들에 대해 자체적인 검토와 설정을 하는 작업을 진행했다.

2017년 말부터 2018년 초 사이에 내부적인 검토 결과 노동존중사회를

15) 다만 노동존중사회를 향한 정부개혁의 시동이 늦게 걸린 것 아니냐, 또 그 안이 그다지 정교하지 못하지 않았느냐는 비판에 대해서는 진지하게 진단해 볼 여지가 있다.

16) 애초에 ‘노동존중사회’ 슬로건의 뿌리는 ‘노동존중특별시’를 표방한 박원순 서울시장의 구상에서 유래했다. 박시장 체제하에서 서울시는 공공부문 비정규직 정규직화나 근로시간 단축을 통한 일자리 창출 등 다양한 정책들을 추진했다. 문재인 정부의 노동존중사회 실현은 그러한 정책방향을 계승하여 국정 전반으로 이끌어 가려는 의도를 지녔다고 볼 수 있다.

지향하는 총 5개의 정책의제들을 정식화했다. 그것은 각각 (i) 좋은 일자리 창출, (ii) 공정경제와 격차해소, (iii) 참여적 혁신, (iv) 노동기본권 실현, (v) 사회안전망의 강화 등이었다. 이러한 5개 과제의 실현을 위한 구체적 방안들은 이미 국정과제로 지정된 다양한 영역들에서 정책과제로 언급되어 있는 것들로 관련성을 깊게 지니고 있었다(표 3-1 참조). 이 5

〈표 3-1〉 노동존중사회의 과제들 : 사회적 대화의 의제설정 과제와 국정과제

정책과제	사회적 대화의 예비의제	유관 국정과제(예)
	구체적 방안들(예)	
좋은 일자리 창출	① 대기업 일자리 확대 유도 및 사회통합형 일자리 창출, ② 중소기업 일자리 지원, ③ 청년 구직 지원, ④ 고용서비스 인프라 강화	② 대중소기업 임금격차 축소를 통한 중소기업 인력난 해소(41), ③ 성별·연령별 맞춤형 일자리 지원 강화(18), ④ 실직과 은퇴에 대비하는 일자리 안전망 강화(19)
공정 경제와 격차 해소	① 원-하청 불공정 거래관계 개선, ② 경제민주화, ③ 기업규모 간 임금격차 해소, ④ 비정규직 차별해소	① 공정한 시장질서 확립(23), ③ 대·중소기업 임금 격차 축소 등을 통한 중소기업 인력난 해소(41), ④ 차별 없는 좋은 일터 만들기(64)
참여적 혁신	① 노동의 참여와 합리적 소통 중시 경영(산업민주주의 증진), ② 중층적 사회적 대화의 확산과 취약계층의 참여기회 확대(업종별 사회적 대화체 강화, 계층별위원회 구성, 지역노사민정협의회 등 활성화), ③ 초기업적/포괄적 노사관계 강화	③ 노동존중 사회 실현(63, 노동기본권 신장을 위한 노사관계 법제도 개선(산별교섭 등 초기업단위 단체교섭 촉진, 단체협약적용범위 확대 및 효력확장제도 정비)
노동 기본권	① ILO 협약 비준을 위한 노동법 개정, ② 특수고용 노동자 등 노동기본권 사각지대 축소, ③ 노동인권교육 강화	① 노동존중 사회 실현(63, ILO 핵심협약 비준을 통한 노동기본권 보장), ② 노동존중 사회 실현(63, 특수고용노동자 노동기본권 보장) ③ 노동존중 사회 실현(63, 노동인권교육의무화 및 청년일자리 기본권 보장)
보편적 사회 보장	① 국민연금개척과 노후기초소득보장, ② 건강보험 개혁, ③ 한국형 실업부조 도입 및 사회보험 사각지대 해소	① 고령사회 대비, 건강하고 품위 있는 노후생활 보장(43), ② 건강보험 보장성 강화 및 예방중심 건강관리 지원(44), ③ 국민의 기본생활을 보장하는 맞춤형 사회보장(42, 공공부조혁신, 생애맞춤형 소득지원, 사회보험 사각지대 해소)

자료: 노사정위원회 전문위원실 내부문건 일부 수정.

개 주제 영역을 선정하면서 국정과제와의 관련성 속에서 각 영역별 각론을 도출하고자 했다.

이러한 내용들은 노사가 제시한 사회적 대화의 의제는 아니었고, 또 청와대나 정부부처가 공식적으로 정립한 것도 아니었기 때문에 공식성을 지니는 것은 아니었다. 그렇지만 적어도 새로운 노사정위원회 사무처의 핵심관계자들은 이러한 의제의 방향성과 개혁의 과제를 줄기로 삼아 공유했고, 그것을 기초로 노사정 모두의 요구와 의제를 수용하여 사회적 대화를 꾸려 나간다는 전략을 지녔다.

사회적 대화기구가 단순히 노사정의 의견을 수렴한 틀 내지 플랫폼으로서만의 의미가 아니라, 자체적으로 전략을 가지고 적극적으로 의제를 발굴하며 사회적 대화주체들과 대화해 나가는 모습은 이전 시기의 노사정위원회에서의 모습과는 사뭇 다른 것이었다. 그것이 과도하거나 한쪽으로 치우칠 경우에는 문제의 소지가 있겠으나, 사회적 대화기구가 아무런 전략도 없이 대화의 주체들을 맞이하고 그들을 대화의 틀로 인도하는 것도 분명 문제적 상태임을 감안하면 나름 사회적 대화기구의 역할을 정상화해 가는 데에 반드시 필요한 움직임이었다고 사료된다.

한편, 이러한 임시적인 의제설정을 해 가면서 동시에 사무처는 연구용역을 발주하여 향후 전개될 사회적 대화에 대해 내용적 측면의 기초를 닦고자 했다. 이른바 ‘한국형 사회적 대화기구를 통하여 노동존중사회의 밑그림을 그리는 작업’을 위하여 먼저 ‘과연 노동존중사회가 무엇인가’에 대한 정의부터 내리는 것이 핵심이었다. 이를 위해 ‘한국사회학회’에 의뢰하여 각각의 주제들을 중심에 두고 노동존중사회의 발전방안을 모색하는 작업을 수행해 갔다. 이 작업 역시 사무처에서 구상한 방안을 제시하며 그것을 토대로 하여 보다 발전적이고 체계적인 안을 마련해 줄 것을 요청하는 식이었고, 그 결과물도 이러한 과업지시에 영향을 받아서 만들어졌다.

제3절 노사정대표자 회의 시기 : 과도기의 역동적 개혁

1. 틀짓기

가. 노사정대표자 회의의 출범과 운영

2018년 1월에 접어들어 드디어 2년여 만에 사회적 대화가 재개되었고, 심지어 8년여 만에 양대 노총이 모두 참여하는 논의의 장이 마련되었다. 그 계기는 노사정위원장이 사회적 대화 복원을 위한 6자 기구 ‘노사정대표자 회의’를 1월 11일에 공식적으로 제안하고, 언론 인터뷰 등을 통해 노사대표들에게 대화를 촉구하는 것에서 마련되었다. 문성현 위원장은 합의를 통해 도출된 어떠한 내용의 노사정위원회 개편안도 수용할 의지를 표명했고, 이후 대통령이 주재하는 양대 노총 초청 간담회를 개최하여(1월 19일) 노동계의 사회적 대화 참여를 결단할 수 있는 여건을 마련했다. 마침내 2018년 1월 31일 한국노총, 민주노총, 경총, 대한상의, 고용노동부, 노사정위원회의 수장 6인이 참여하는 노사정대표자 회의가 범정부적 협력을 받으며 출범했다.

이후 2018년 말까지 존재해 왔던 노사정대표자 회의는 그 자체로 두 가지 복합적 성격을 갖는다. 하나는 새로운 사회적 대화기구 구성을 위한 임시기구로서의 정체성이다. 다른 하나는 그 자체로 사회적 의제를 논의하는 사회적 대화기구로서의 기능이다. 즉, 이는 임시기구적 형식을 취하면서, 실질적으로는 사회적 대화의 핵심 플랫폼으로 이미 기능을 시작해 왔던 것이라 할 수 있다. 이 시기의 노사정대표자 회의는 특히 과거 정부 주도의 신자유주의 확산 기조하에서의 사회적 대화에서 벗어나, 노·사를 중심으로 하는 포용적 성장을 위한 대화 체제로 전환을 본격적으로 모색해 간 시도였다는 점에서 남다른 의미가 있다. 그러한 미션하에서 사회적 대화를 설계해 가면서 이후 그 소임을 본격적으로 감당해 갈 새로운 사회적 대화기구로서 ‘경제사회노동위원회’를 만들어내는 산

파가 되려 했던 것이다.¹⁷⁾

회의체로서 노사정대표자 회의는 단지 경사노위를 준비하는 기간이 아니라 이미 사회적 대화를 실질적으로 시작한 시기였으며, ‘실무협의회’, ‘운영위원회’ 등의 하부단위 논의체를 구축하여 사회적 대화를 체계화시켜 갔다. 다만 공식적인 노사정위원회의 모양새는 아니었기에 그 자체가 대통령자문기구로서의 성격을 띤 제도화된 ‘사회적 의회(social parliament)’로서의 지위를 지니지는 못했지만, 기능상으로는 이미 그러한 역할을 시작한 것이었다.

특히 노사정대표자 회의를 꾸려 간 이 시기 사회적 대화기구의 운영을 정부가 주도하지 않고, 노사가 주도를 하는 모양새를 강조하며 실현해 가고자 진지한 노력을 했다. 이는 자연스럽게 사회적 대화기구 자체의 독자적 역량 강화를 위한 노력과 병행되는 것이었다. 정부는 사회적 대화를 위한 의제를 적극적으로 제안하지 않았고, 노와 사가 주도적으로 논의의제를 제안하고 그것을 중심에 두고 논의를 하고자 했다. 노사중심성은 곧 협의중심성을 의미하는 것이기도 했다. 특히 ‘합의’ 못지않게 ‘협의’가 중요하다는 원칙 정립 후 실현을 위하여 노력했다.

이는 지난 시기 간혹 정부가 합의를 강제했던 관행이 발생하면서 사회적 대화에 대한 노동계의 트라우마(trauma)가 생긴 부작용 극복 차원에서 유의미한 시도였다. 노사중심성은 특히 관료적이고 형식주의적인 회의체 운영을 탈피하는 것과도 맞물려 있었다. 노사정위원회 사무처는 회의체별 자율적이고 비획일적인 구성과 운영을 위해 노력했다. 준비회의, 준비위원회 등을 거치면서 각 위원회별로 의제설정, 공익위원 수 등 설정에 있어서 최대한 자율적이고, 획일적이지 않은 방식으로 논의가 전개 되도록 했다.

17) 과거에도 노사정위원회가 있으면서 동시에 노사정대표자 회의가 소집된 적이 있다. 그것은 복수노조·전임자, 노동시장 개혁 등 특정 이슈에 그 역할이 한정된 것이었다. 반면에 2018년의 노사정대표자 회의는 논의의제의 제한이 없는 일종의 포괄적(comprehensive) 사회적 대화기구로서의 성격을 띠었다.

나. 대표자 회의의 전개와 사회적 대화기구 제도개혁

2018년 1월 제1차 대표자 회의에서는 새로운 사회적 대화기구를 형성하는 것을 포함한 노사정대표자 회의의 목표와 비전을 표명했다. “노사정대표자 회의에서는 사회적 대화기구 개편방안, 사회적 대화기구에서 논의할 의제의 선정, 업종별 협의회의 설치 운영에 관한 사항, 그 밖에 노·사·정 대표자가 결정하는 사항을 논의하기로 하였다. 노사정대표자 회의의 효율적 운영을 위하여 노·사·정의 부대표급으로 운영위원회를 구성하고, 실무협의회를 통해 실무와 정책 지원을 담당하기로 하였다.” (‘제1차 노사정대표자회의 합의문’ 중)

이후 대표자회의는 하부에 운영위원회와 실무위원회 등을 설치하여 논의를 심화시켜 갔다. 사회적 대화기구의 재설계와 관련하여, 2018년 2월부터 약 2개월간 명칭, 참여주체 확대문제, 의결방식 등에 관한 의견을 좁혀 들어갔고 4월 3일 2차 대표자 회의에서 1차로 합의안을 의결하였다. 그 결과 ‘사회적 대화기구의 명칭을 ‘경제사회노동위원회’로 의견접근’하였고, ‘사회적 대화기구가 노·사 중심성을 기반으로 하자는 의견접근’을 확인했다(박명준 2018d: 78). 청년, 여성, 비정규직 및 중견기업, 중소기업, 소상공인 등으로 참여주체를 확대하여 다양한 목소리를 반영할 수 있도록 한다는 의견접근도 밝혔다. (‘가칭’)미조직 취약계층 관련 위원회’를 사회적 대화기구 내에 구성하여 청년, 여성, 비정규직 등 새로운 참여주체들이 스스로 의제를 개발하고 정책을 제안할 수 있도록 하는 쪽으로도 의견을 모았다. 그리고 의제별, 산업(업종)별 및 지역별 대화체제를 강화하고, 사무처의 독립성과 전문성을 강화하면서 궁극에는 경제사회발전노사정위원회법 개정안을 국회에 제출하여 빠른 시일 내에 개정될 수 있도록 노력하기로 했다(‘제2차 노사정대표자회의 합의문’ 중).

이후 참여주체들은 각자의 요구사항들을 법률개정안의 형식에 담아내기 위한 노력을 전개하며 대화를 거듭했고, 4월 23일 ‘제3차 노사정대표자 회의’를 개최하여 최종합의안을 정립하였다. 이를 통해 민주노총도 참여한 사회적 대화를 통해 새로운 사회적 대화기구의 설계를 도모했고, 그것이 합의와 입법으로 이어져 사회적 대화체제의 새로운 성격을 담아

나가는 그릇이 되었다고 할 수 있다(박명준 2018d: 78).

〈3차 노사정대표자회의 합의문 중에서〉

사회적 대화기구 개편방안과 관련하여,

- ① 명칭은 ‘경제사회노동위원회’로 한다.
- ② 경제사회노동위원회는 노동자대표 5명(한국노총, 민주노총, 청년, 여성, 비정규직 대표), 사용자대표 5명(경총, 대한상의, 중소기업, 중견기업, 소상공인대표), 정부대표 2명(기획재정부 장관, 고용노동부 장관), 사회적 대화기구 대표 2명(경제사회노동위원회 위원장, 상임위원), 공익대표 4명 등 총 18명으로 확대한다.
- ③ 사회 각 계층이 직접 참여하여 의제 개발, 정책 제안 등을 위한 위원회를 구성할 수 있도록 하고, 비정규직위원회, 여성위원회 및 청년위원회를 우선 설치하기로 하였다.
- ④ 현행 상무위원회는 운영위원회로 명칭을 변경하고, 노·사·정 위원으로만 구성하여 노사 중심의 협의 기능을 강화한다.
- ⑤ 지역별 대화체제 활성화를 위한 지원 기능과 사무처의 전문성을 강화한다. 노·사·정 대표자들은 위와 같은 합의 내용을 반영한 새로운 ‘경제사회노동위원회법’을 마련, 조속한 시일 내에 입법될 수 있도록 공동의 노력을 최대한 경주하기로 하였다.

다. 제도개혁의 세부사항¹⁸⁾

경제사회노동위원회라고 하는 명칭은 노사정대표자 회의의 논의 과정에서 민주노총이 제기한 ‘사회노동위원회’와 그 외 다른 5주체가 합의를 본 ‘경제사회위원회’의 합집합이었다.

(1조 목적) 사회적 대화기구의 명칭을 “...경제사회발전노사정위원회...”에서 “...경제사회노동위원회...”로 변경

애초에 경영계는 노사정위원회 명칭 유지를 제안하였고, 경제사회위원회는 한국노총이 제기했던 방안이다. 그러나 민주노총은 노동중심성이라고 하는 가치를 더욱 더 강조하며 ‘노동’이 반드시 새로운 사회적 대화기

18) 이 소절의 내용은 졸고(박명준, 2018a)의 내용을 본고의 취지에 맞게 가공한 것임을 밝힌다.

구의 명칭에 명시되어야 함을 주장했다. 반면 다른 주체들은 노동에 국한되기보다 폭넓고 보편적인 의제들을 다루는 기구로 새로운 사회적 대화기구의 위상을 삼는 것이 중요하다고 하는 문제의식을 지녔다. 결과적으로 제2차 대표자 회의(4. 3)에서 두 안을 놓고 논쟁이 전개되다가 한국노총의 김주영 위원장이 양자를 통합해 경제사회노동위원회로 하자고 제안한 것을 당시 대표자들 모두가 수용을 하면서 경제사회노동위원회라고 하는 명칭이 탄생하게 되었다.¹⁹⁾

둘째, 경사노위는 유연한 협의기구로서의 위상을 명확히 했다. 그 문제의식은 기구의 제도적 경직성을 탈피하고 암묵적으로 합의를 강요하는 ‘절차주의’의 폐해를 극복하자는 것에 있다. 이에 경제사회노동위원회는 기존의 노사정위법에 존재했던 세밀한 의결과정 및 위원선임절차의 경직된 조항들을 삭제했다. 합의의 압박에서 벗어나 보다 충실한 협의(concertation)가 중심이 되어 기구가 이루어질 수 있도록 하자는 취지였다.²⁰⁾ 그렇다고 모든 의결 자체를 없앤 것은 아니었다. 합의에 도달한 사항에 대해서는 2/3 참석, 2/3 동의라고 하는 사실상 전원합의에 해당하는 기준을 설정해 두었다. 이는 기존의 1/2 참석요건을 보다 더 강화한 것으로 협의기구에서 창출한 합의의 사회적 무게와 의미를 진작시키려는 의도였다.²¹⁾

-
- 19) 노사정위원회 → 경제사회발전노사정위원회 → 경제사회노동위원회로의 명칭 변경에는 한국 사회적 대화와 사회적 대화기구의 기능상 진화의 의미가 담겨 있다. 당초 노사정위원회는 이른바 삼자주의(tripartism)의 파트너십 형성에 초점을 두었고, 경제사회발전노사정위원회의 경우 노사정 삼자간 파트너십을 공고화함과 동시에 2000년대부터 새롭게 요구되어 온 우리 사회의 경제발전 및 사회발전 전 사회적 대화가 이바지하게 하는 방향성을 명시화한 것이라고 볼 수 있다.
- 20) 여기에는 사회적 대화의 선진국일수록 사회적 대화기구가 존재하지 않거나, 있어도 기구 자체가 경직적으로 운영되지 않는다고 하는 통찰이 담겨 있기도 했다.
- 21) 이때까지만 해도 경사노위의 의결조항의 의미에 대해 크게 느끼지 않았다. 그러나 이듬해 탄력근로시간제와 관련한 합의를 의결하는 과정에서 경사노위의 의결조항은 막 형성된 사회적 대화 공동체 해체의 빌미를 제공하고 말았다. 이에 대해서는 뒤에서 보다 자세히 살펴보도록 한다.

(3조 위원회의 설치 및 기능) 위원회 기능 중 “위원회에서 의결된 사항의 이행방안에 관한 사항” 삭제

(4조 위원회의 구성 및 운영) 공익위원 선출방식 관련 기존 순차배제 방식을 없애고, “전국적 규모의 총연합단체인 노동단체와 전국적 규모의 사용자 단체의 의견을 들어 위원장이 제정하고 대통령이 위촉”하도록 변경

셋째, 참여주체의 확대를 도모하였다. 우선 ‘노사정’이라고 하는 타이틀을 과감하게 제거하여 새로운 사회적 대화가 개방성을 지향한다는 것을 강조했다. 대신 ‘경제사회주체’라는 표현을 사용하였다. 이는 극심한 사회양극화의 문제를 단지 기존의 시장권력의 삼주체인 노사정의 폐쇄적 논의틀만이 아니라 약자들까지 대화의 주체로 호명하는 쪽으로 가야 한다는 의지를 개혁적으로 담은 것이었다. 그러한 취지에서 종래에 각각 2명씩이었던 노와 사를 대표하는 위원들의 수를 5명씩으로 늘렸고, 공익위원의 수도 2명에서 4명으로 늘려, 경사노위 본위원의 수는 총 18명이 되었다.

(1조 목적) 기존의 “근로자와 사용자 및 정부가”로 명시된 목적의 주체를 “근로자, 사용자, 정부 등 경제, 사회주체가”로 변경. 이후 다양한 조항들에서 노사정이라고 하는 명칭 대신 “경제사회주체”라는 표현 사용

(4조 위원회의 구성 및 운영) 근로자를 대표하는 위원, 사용자를 대표하는 위원, 공익을 대표하는 위원을 기존에 각각 2명씩 두었던 것을 새 법에서는 5명, 5명, 4명으로 도합 8명 늘림. 이로써 총 10인으로 구성되었던 노사정위원회 위원을 경제사회노동위원회에서는 18인으로 대폭 확대

넷째, 사회적 대화에서 다룰 의제의 확대를 도모하였다. 노사정위원회가 1990년대 후반 우리 사회의 핵심적인 사회갈등인 노사갈등의 해결을 지향하고 산업평화를 도모하는 것에 그 목표를 두었다면 경제사회노동위원회는 2010년대 후반 한국사회의 핵심문제인 사회양극화의 해소를 그 핵심적인 지향점으로 삼는다는 의미를 지녔고, 새로운 법에서는 이를 명문화했다. 또한 사회적 대화의 의제와 관련하여 기존의 노동의제 중심성을 유지하되, 그러면서 경제정책과 사회정책의 넓은 영역까지 포괄해 가려 했다. 특히 사회정책 이외에도 복지정책을 언급한 것은 새로운 시대

에 새로운 복지정책의 강화가 필요함을 역설한 것이라고 볼 수 있다.

(1조 목적) “산업평화를 도모하고”라고 하는 표현을 삭제하고 대신 “사회양극화를 해소하고 사회통합을 도모하며”라고 변경
 (3조 위원회의 설치 및 기능) 위원회 협의 사항을 기존 “근로자의 고용안정과 근로조건 등에 관한 노동 정책 및 이에 중대한 영향을 미치는 산업·경제 및 사회 정책에 관한 사항”에서 “고용노동 정책 및 이와 관련된 제반 산업·경제·복지 및 사회 정책 등에 관한 사항”으로 확대

다섯째, 정부가 아닌 노사중심성의 원칙을 확립하였다. 기존의 노사정 위원회의 운영관행이 정부가 노사를 압박하며 억지로 합의를 도출하려 했다는 비판적인 인식이 있는바, 새로운 법에서는 사회적 대화에의 참여를 “독립하여 자율적으로” 한다고 명문화했다.

또한 기존의 상무위원회가 사실상 그 역할이 미비했던바, 이를 운영위원회로 개칭하여, 그 기능을 실질적으로 활성화하기로 했다. 운영위원회의 설치와 활성화는 본위원회에서의 의결 이전에 사회적 대화의 실질화를 충실히 도모하려는 것이었고, 그러한 실질을 기하기 위하여 이른바 ‘의제개발조정회의’를 운영위 산하에 두었다. 이는 운영위원회를 실질화하고, 사회적 대화기구의 운영이 타당한 방식이 아니라, 노사가 적극적으로 참여하고 주도하는 실질적 민주적 장의 창출을 기반으로 체계적으로 운영되도록 하자는 취지였다. 이는 노사정대표자의 실무협의회가 그러한 역할을 긍정적으로 수행해 갔던 것을 계승하는 차원이었다.

(2조 참여주체의 책무) 참여주체에게 “독립하여 자율적으로” 협의에 임하도록 함
 (8조 운영위원회) 기존 상무위원회를 운영위원회로 변경하고, 위원 구성도 기존 20명 이내에서 10명 이내의 위원으로 구성·운영하여 신속한 의사결정 도모
 (10조 의제개발·조정위원회) 운영위원회 산하에 “의제개발·조정위원회”를 두고, 상임위원이 위원장 겸직, 신설

여섯째, 경사노위는 다면적, 다층적 사회적 대화의 활성화를 지향하며 그에 걸맞은 제도적 기제들을 갖추었다. 그 모습은 몇 가지 주제들에서 살펴볼 수 있다.

① 업종별위원회의 경우 기존에 “둘 수 있다”라고 하는 약한 규정하에서 사실상 개최되지 못하였던 과거의 경험에 대한 성찰하에서 상시적으로 존재하도록 하는 의미에서 “둔다”라고 명시했다.

② 지역별 사회적 대화 활성화 지원을 가능하게 했다. 기존의 규정은 “지역노사정협의체”라고 하는 조직구성체의 결성에 초점이 있었다. 그러나 노사관계발전지원법에 따라 지역노사민정협의체가 활성화되면서 그 의미는 사실 유명무실화되었다. 이러한 상황을 성찰하면서 새로운 규정은 오히려 지역에서의 의미있는 시도들을 촉발시키고 강화시키는 “실질적 지원”을 전개하는 방식으로 경제사회위원회가 기능을 해야 한다는 문제의식하에 그와 관련한 경사노위의 기능을 단순하면서도 포괄적으로 재정의한 것이었다.

③ 특별위원회는 현안과 관련한 특수한 의제들을 경제사회위원회가 다루어야 한다고 하는 문제의식의 발로였다. 모든 현안을 다 위원회가 다루는 것이 버겁더라도 구조조정의 원칙 정립을 비롯한 특수한 현안들에 대해서는 정해진 기간 동안 핵심적인 논의를 통해 갈등예방과 해결의 기회를 도모하는 데에 위원회가 기여할 수 있을 만큼 기여하자는 목적을 지니고 이를 정의했다.

(10조 의제별·업종별 위원회) 의제별·업종별 위원회를 ... 둘 수 있다 → “둔다”로 변경

(19조 지역별 사회적 대화) 위원회는 지역 내 근로자, 사용자 및 주민과 지방자치단체 사이의 사회적 대화 활성화를 위하여 필요한 지원을 할 수 있음

(11조 특별위원회1) 위원회는 긴급한 현안에 대응하기 위해 특별위원회를 운영위원회에 둘 수 있도록 근거 신설

(11조 특별위원회2) 위원회는 사회 각 계층이 의제 개발, 정책 제안 및 필요한 경우 위원회에 의안 상정을 요청할 수 있도록 운영위원회에 관련 위원회를 둘 수 있도록 근거 신설

④ 이른바 ‘계층별위원회’는 조직화되지 않은 취약층들이 자신들을 위한 의제를 개발할 수 있는 기회를 부여 받고, 그를 매개로 사회적 대화에 참여하는 기회를 향유하자는 취지에서 야심차게 정의되었다. 계층별 위원회를 어떠한 원리에 따라 참여주체를 선정하고 위원회를 꾸려가야 할

지는 열어 놓고 모색해 가기로 했다. 다만, 노동진영 계층대표의 경우 기존의 노동조합 대표가 추가적인 3인의 노동 측 본회의 참여자 선정에 결정적인 역할을 행할 권한을 이미 부여 받도록 되어 있는 상황에서, 불필요한 갈등의 여지를 피하기 위해 계층별위원회의 위원장과 본회의 참여자가 일치될 필요가 있다는 판단을 했다. 경사노위는 해당 계층별 위원회 위원장이 중심이 되고 위원회의 사무처가 중심이 되어 계층별 위원회의 참여자 선정과 운영방식을 결정하는 식으로 답을 찾고자 했다. 경직된 규정을 미리 정하기보다 어떠한 목적을 갖고 해당 위원회가 작동하도록 할 것인지에 관한 로드맵을 구축하고, 그것을 위해 필요한 보다 심도 있는 준비작업을 도모하고자 했다.

라. 일시적 중단 : 제도개혁과 노동정치의 괴리

2018년 봄 사회적 대화의 제도개혁을 놓고 노사정대표자 회의에서 사회적 대화가 활발히 전개되고 있던 와중에 소득주도성장과 관련한 정부의 핵심 3대 정책 어젠다(① 최저임금 인상 ② 노동시간 단축(주 52시간제) ③ 공공부문 비정규직의 정규직화)와 관련한 사회적 갈등은 심화되고 있었다. 전술하였듯이 해당 주제들은 노사정대표자 회의에서 다루는 사회적 대화의 의제 안에 아직 들어와 있지 않은 상태였고, 정부주도의 개혁이 추진되는 상황이었다. 이들은 정부의 국정과제 공약에 들어 있던 과제였으나, 지속적인 경기침체와 국내의 각종 고용환경 및 경기지표 악화가 지속되는 가운데, 정부로서는 경기회복을 위한 정책확대와 그를 통한 구체적인 지표들의 개선을 보는 것이 매우 절실했다.²²⁾

특히 고용상황이 악화일로를 치닫는 상황에서 급격한 최저임금 인상이 고용에 대해 끼치는 부정적 영향에 대한 사회적 우려가 공론장에 확대되었다. 그러면서 정부 및 여당 내에서는 최저임금 인상과 관련하여 이른바 ‘속도조절론’이 힘을 받기 시작했다. 2018년 8월에 2019년부터 적

22) 2018년은 전체적으로 실업률 증대, 월별 취업자 수 증가폭 지속 하락, 조선업종 침체 지속 및 구조조정으로 경남지역(군산, 거제, 통영 등) 6곳의 고용위기지역 지정 등이 나타났다.

용할 최저임금을 10.9% 인상하여 8,350원으로 한다는 결정이 이루어지는 가운데, 한 KDI 간행 보고서는 최저임금 인상에 따른 고용감소폭 확대 등을 지적한 것이 논란을 불러일으켰고, 자영업과 중소기업 등 경영계의 반발이 확산되었다.

결국 정부는 최저임금 산입범위를 조정하는 결정을 내렸다. 2018년 5월 임시국회는 최저임금의 급격한 인상에 따른 완충기제로 산입범위를 조정하여 복리후생비를 최저임금 계산에 포함시키는 제도개혁을 정부주도로 단행했다. 이러한 ‘수정안’은 최저임금 인상을 ‘물타기’한다는 노동계의 강한 비판에 직면해야 했다. 특히 양대노총 모두 최저임금위원회라고 하는 사회적 대화기구의 역할을 정부가 무시한 것에 항의하며 일시적으로 노사정대표자 회의의 불참을 선언했다.

이후 한국노총은 1개월가량, 민주노총은 약 3개월여 동안 노사정대표자 회의 참여를 거부하였고, 새로운 사회적 대화는 주춤하고 말았다. 급속한 개혁의 부작용 제어를 위한 경영계의 완충기제 요구를 정부와 여당이 주도하여 수용하면서, 노동계의 정부에 대한 신뢰가 약화되고 사회적 대화가 공전하게 되는 양상으로 치달은 것이다. 이는 한편으로는 정부의 노동정치상의 과정관리가 원활치 못하면서, 사회적 대화에 부정적 영향을 끼쳤다고 볼 수 있지만, 다른 한편으로는 객관적인 이해조정이 불가피하게 필요한 상황에서 그것을 포괄적으로 조정해나갈 사회적 대화체제의 튼실한 틀과 조건을 아직 갖추고 있지 못한 한국 사회의 현실이 반영된 모습이었다고도 볼 수 있다.

마. 경제사회노동위원회로의 이행

최저임금 국면이 정리된 이후, 양대노총은 노사정대표자 회의로 각각 복귀했다. 우선 한국노총이 복귀한 이후 7월에 3차 대표자 회의에서 의결한 의제별위원회들 4개를 발족시키면서 내용을 둘러싼 사회적 대화를 본격화했다. 민주노총의 경우는 시간을 더 들인 후에 복귀를 했고, 그러면서 해당 의제별 위원회들 모두 양대노총이 참여하는 완전한 모양새를 취하였다.

이 시기에 중요한 관건은 공식적인 경사노위의 출범을 언제 할지, 그리고 거기에 민주노총이 참여할 수 있을지였다. 민주노총은 9월 중 대의원대회를 개최하려다가 이를 한 달 연기했고, 10월에 드디어 강원도에서 임시대의원대회의 개최를 추진했으나, 대의원들 출석 정족수 미달로 회의가 무산되고 말았다. 이는 일자리 지표가 여전히 좋지 않았던 상황에서 정부가 노동존중개혁을 주창하는 스탠스를 취하는 것에 대해 민주노총 내부에서 강한 비판이 대두하고 있었던 상황을 반영하는 것이었다.

2. 의제운동

가. 의제설정과 합의도출

노사정대표자 회의는 새로운 사회적 대화기구를 설계하는 역할을 함과 동시에 이미 그 자체로 하나의 과도기적인 사회적 대화기구였다. 제1, 2, 3차 회의를 거치면서 대표자 회의 스스로 그러한 역할과 위상을 함의해 두고 심화시켰다. 제1차 대표자 회의에서는 5개의 핵심적인 주제들(양질의 일자리 창출, 사회양극화 해소, 노동기본권 신장, 4차 산업혁명 대비, 저출산-고령화 시대 대비)을 향후 사회적 대화를 통해 다루어나갈 것을 결의했고,²³⁾ 이후 이를 준거로 대표자 회의 산하에 의제별 위원회들을 구축해 나가게 되었다(박명준 2018a: 59).

제3차 대표자 회의(4. 23)에서는 최종적으로 ▲경제의 디지털 전환과 노동의 미래위원회, ▲안전한 일터를 위한 산업안전위원회, ▲사회안전망 개선위원회, ▲‘노사관계발전을 위한 법·제도·관행 개선위원회’ 등 4개 의제별 위원회를 향후 대표자 회의 산하에서 가동하기로 합의했다. 해당 위원회들은 5~6월 준비위원회 체제를 거쳐 7월부터 발족하여 가동을 시작했다. 업종별 위원회는 1차 대표자 회의에서 설치를 결의한 이후

23) “노·사·정 대표자들은 사회적 대화를 복원하여 양질의 일자리 창출, 사회양극화 해소, 헌법에 보장된 노동 3권 보장, 4차 산업혁명과 저출산·고령화 등 시대적 과제를 시급히 해결해야 한다는 데 인식을 같이 하였다.” (‘1차 대표자 회의 합의문’ 중에서)

〈표 3-2〉 4대 의제별 위원회들의 설치취지와 주요 선정의제 개관

회의체	회의체의 방향성과 주요 선정의제
사회안전망 개선위원회 (2018.7.12~ 2019.7.11)	(취지) 최근 고용형태가 다양해짐에 따라 사회보험 사각지대 확대와 미래의 사회적 위험(실업, 노령, 질병, 산재 등)에 노출 - 현행 사회보험제도 확대, 대안적 급여제도 검토(실업부조 도입 및 EITC 확대), 지속가능한 사회보장 시스템 등 마련 필요 (논의의제) 사회보험 대상 및 보장 확대, 지속가능한 사회보장 시스템 마련, 공공사회서비스 인프라 개편, 기타(추후 위원회에서 정리한 의제 등) * 산하에 건강보험 기획단 구축 별도 논의 전개
산업안전보 건위원회 (2018.7.17~ 2019.7.16)	(취지) 안전하고 건강한 일터를 만들기 위해 각계 전문가가 참여하는 사회적 논의를 통해 산업재해예방정책 및 기능의 실효성을 제고할 수 있는 근본적인 혁신방안 마련 (논의의제) 단기: ① 산업안전보건법제의 실효성 강화(중소기업 안전보건 강화방안, 작업환경측정제도 개선), ② 산업안전보건 사각지대 해소 방안(장시간 노동과 안전보건, 서비스업 안전보건대책) / 중장기: 산업안전보건 감독 조직체계 개편 방안(산업안전보건감독 행정체계 현황, 산업안전보건감독 행정체계 개편 필요성, 외국의 산업안전보건감독 행정체계 실태 검토, 산업안전보건감독 행정체계 개편방향)
디지털 전환 과 노동의 미래 위원회 (2018.7.20~ 2019.7.19)	(취지) 디지털 전환이 경제사회 및 노동에 미치는 영향과 기회 및 위험 요인을 진단하면서, 디지털 확산이 포용적 혁신성장과 일자리 질 제고로 이어질 수 있도록 노·사·정의 역할 제고와 공동 대응 방안 마련 (논의의제) 디지털 기술의 확산에 따른 일자리의 변화와 위험에 대한 실태와 대응방안: 노동의 주요 도전 양상(자동화의 위험과 새로운 일자리의 태동, 플랫폼 노동의 확산), 노사의 일터에서의 대응(일터혁신과 참여증진, 질적 유연성 제고), 정책 및 법·제도적 접근(교육훈련 및 사회안전망 강화, 노동법 보완) 등
노사관계 제 도관행 개선 위원회 (2018.7.20~ 2019.7.19)	(취지) 노동기본권 신장 및 취약근로자 권리 보장을 위한 노사관계 제도·관행 개선, ILO 기본협약 비준 등은 노동존중 사회 실현에 필수적인 사안 - 소외 취약집단 없는 노동기본권의 보편적 보장, 국제노동기준의 수용, 노사자치 중심의 노사관계 구축이 필요 (논의의제) ILO 기본협약 비준 방식과 범위, 노사자치 중심의 노동법제 방안, 노동기본권의 확대와 소외 취약근로자 포섭 방안, 그 외에 위원회가 결의한 기타 의제

자료: 노사정위원회 내부문건.

노동계로부터 13개 업종에 업종별 협의회의 설치신청 제안을 받았는데, 일단 중요하고 가능한 것들 위주로 선별적으로 추진해 가기로 했다²⁴⁾ (박명준 2018a: 60).

2018년 10월의 4차 대표자 회의를 거치면서 사회적 대화 참여주체들은 종합적으로 앞서 언급한 4개 의제별 위원회와 2개 업종별 위원회(▲금융산업위원회, ▲해운산업위원회), 그리고 1개 특별위 위원회(국민연금 개혁과 노후소득보장 특별위원회)의 설치를 확정했다.²⁵⁾ 이후 11월에 경사노위가 출범하면서 1개 의제별 위원회(▲노동시간제도 개선)가 추가되었다.

2018년 사회적 대화는 이렇게 일단 그 형식적 틀의 마련과 참여자들을 구조화시키는 것에 주안점이 컸던 반면, 내용적, 개혁의제 실현적 측면에서의 성과는 그다지 크지 못했다. 새로운 지향과 형식을 갖는 사회적 대화가 처음 진행되면서 아직까지 참여주체들 간의 상호이해의 수준이 높지 못한 상황이었다. 대체로 내적으로 전략적인 과정전개가 이루어지지 못하면서 가시적 성과를 기대하기에는 한계가 있었다. 무엇보다 절대적으로 대화의 경과가 아직은 합의를 도출하기에 짧은 상태였다. 일부에서는 전략적 접근의 미흡으로 논의가 공전되거나, 초기 의제 세팅 과정에서 효과적이지 못한 방식으로 대화가 전개되기도 했다.²⁶⁾

다만 출범한 지 얼마 되지 않아 1개의 공식합의안 및 1개의 공익위원 합의안의 도출을 보았다. 첫째는 사회안전망 위원회에서(8. 21) 사회안전망 관련 포괄적 합의인 ‘취약계층 소득보장 및 사회서비스 강화’에 대한 합의안을 도출한 것이다.²⁷⁾ 여기에서는 국정과제를 토대로 하여 근로빈

24) “업종별 위원회는, 그간 제안된 해운·버스운송·금융·공공·자동차·조선·민간서비스·보건의료·건설·전자·제조 등의 산업 업종을 중심으로, 관련 노·사·정간 논의를 통해 가까운 시일 내에 대표자 회의를 통해 결정한다”(3차 대표자 회의 합의문’ 중에서).

25) 4대 의제별 위원회는 2018년 7월에, 특별위원회는 2018년 10월에 설치되었고, 업종별 위원회는 같은 해 11월에 설치되었다.

26) 예컨대 ‘디지털 전환과 노동의 미래 위원회’의 경우 ‘포용적 디지털화’라고 하는 가치를 추구하는 논의를 염두에 두고 진행되었으나, 불평등 해소를 위한 구체적인 방안을 마련하고 움직이는 쪽으로까지 심화되지는 못하고, 의제를 형성해 가는 데 보다 긴 시간이 걸렸다.

27) 이는 이후 경사노위 1차 본회의(11. 21)에서 공식합의로 가결되었다.

근대책, 노인빈곤대책, 기초생활보장제도 강화, 그리고 사회서비스 강화 방안들이 합의되었다. 이 합의에 대해 기실 정부 측 위원들(관료들)은 일정하게 미온적이었으나, 비정부 측 위원들 모두가 합의를 해가면서, 결국 정부 측 위원들도 합의에 동참하는 모양새를 취하게 되었다.

〈취약계층의 소득보장 및 사회서비스 강화 합의문 주요 내용〉

1. 근로빈곤대책

▲한국형 실업부조제도, ▲청년구직활동지원금 한시 지급 ▲영세 자영업자 폐업 이후 소득 지원, ▲근로장려세제(EITC) 제도개선

2. 노인빈곤대책: 저소득층 노인 기초연금 인상(30만 원) 조기 적용 추진

3. 기초생활보장제도

▲부양의무자 기준 폐지·완화, ▲저소득층 주거비·의료비 부담 완화 지속 추진

4. 사회서비스 강화

▲방과 후 돌봄체계, ▲국공립 어린이집(40% 이상), ▲간호·간병 통합 서비스 확대

이윽고 노사관계제도관행개선위원회에서 ILO 기본협약 비준을 위한 노조법 쟁점을 다룬 단결권에 대해 공익위원 합의안(11. 20)이 도출되었다. 경사노위 출범 하루 전날 이루어진 이 합의는 비록 노사정 합의는 아니었지만, 노동법 전문가 7인으로 구성되어진 공익위원들이 단결권과 관련한 기존의 제약요인들을 제거하는 쪽으로 합의를 보았고, 그를 매개로 협약비준을 위한 논의의 디딤돌을 마련했다는 측면에서 의미를 지녔다(부록 1, 2 참조).²⁸⁾

나. 핵심 의제 정립 시도

노사정대표자 회의의 출범을 전후로 하여 노사정위원회는 노동존중사회와 관련하여 2017년 말~2018년 초에 걸쳐 자체 연구용역을 발주하였고, 그를 통해 5개의 과제를 정식화했다(노동존중사회: 노동과 균형적 사회성장, 2018. 3). 이후 토론회(2018. 3)에서 이를 공개적으로 천명하고

28) 이에 대해서는 4장에서 보다 자세히 다루었다.

공론장에서 토론을 전개했다. 해당 보고서에서는 노동존중사회를 구현하기 위한 5개 과제를 ① 노동권: 보호의 확대와 연대의 촉진, ② 노동참여의 노사관계 거버넌스 구축, ③ 양질의 일자리 확충과 고용안정: 더 좋은 더 많은 일자리, ④ 평등의 과정, 차별 및 격차해소 실현, ⑤ 노동존중사회의 사회적 시민권 등으로 정식화했다.

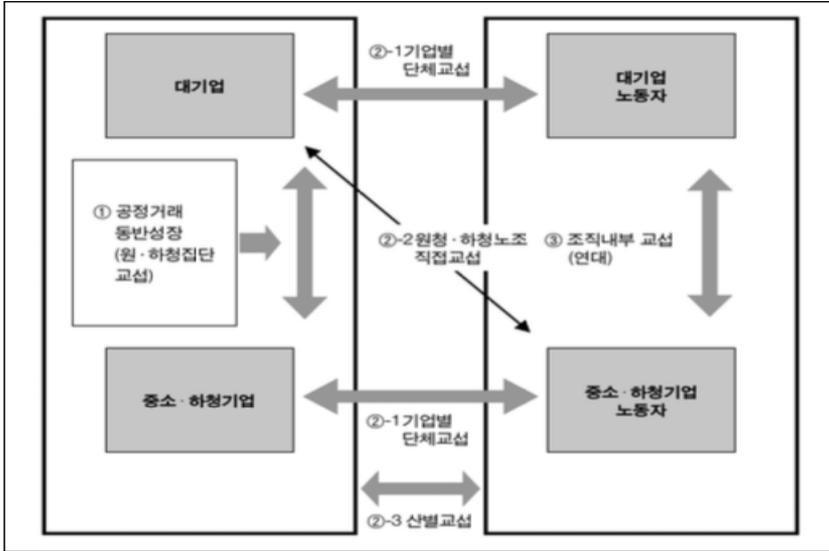
이러한 작업은 새로운 사회적 대화를 통한 노동존중사회의 실현을 위해 어떠한 과제들을 필요로 하는 것인지 원론적으로 정립한 것이었고 분명 이후의 사회적 대화의 의제선정 과정에 의미가 있는 것이었다. 노사정 주체들과 긴밀히 공유하거나 대표자 회의에서의 의제 세팅이 여기에 강하게 귀속되도록 하지는 않았으나, 노사정대표자 회의가 가동되었던 2018년 한 해 동안 노사정위원회가 참여주체들과 사회적 대화를 꾸려 가면서 이러한 노동존중사회 실현을 위한 노력에 공동으로 경주하는 데에 이러한 기초인식의 정립은 일정하게 도움이 되었다.

한편, 노사정대표자 회의는 산하에 ‘양극화 해소와 양질의 일자리 창출을 위한 연구회’ 설치를 의결하여, 약 반년간 연구회를 가동해 갔다. 전문가들을 중심으로 하되 노사도 참여하며 문제의식을 공유해 가는 일종의 ‘의제배양형’ 사회적 대화를 추진한 것이다(박명준 2018a: 60). 이는 노동존중사회 핵심 어젠다에 대한 전문가들 중심의 논의를 통해 혁신적인 정책방안을 도출하려는 취지를 지녔고, 그러한 작업을 도모한 이후 향후 의제별 위원회로 전환하여 격차해소를 위한 참신한 방안 합의를 향한 심화된 사회적 대화를 추구하고자 했다. 2018년 이 연구회의 주요한 프레임 내지 키워드는 이른바 ‘다면적 교섭 모델’이었다. 이는 [그림 3-1]의 화살표에 해당하는 각 영역별로 격차해소를 향한 실천방안 패키지들을 도출하기 위한 사회적 대화를 집중적으로 수행하려는 것이었다.²⁹⁾

새로운 사회적 대화의 핵심의제인 불평등 해소와 포용국가를 향한 본격적인 의제논의는 노사정대표자 회의의 틀 내에서 큰 진전을 보지는 못

29) 이후 경사노위는 2019년에 새로운 위원회를 설치하여 이에 필요한 방안을 논의함과 동시에 업종별 위원회 등을 통하여 해당 모델이 구현될 수 있도록 실행방안까지 마련해 나가려는 노력 전개를 계획하였고, 그것은 2019년 하반기에 ‘양극화 해소와 고용플러스 위원회’라는 이름으로 실현되었다.

[그림 3-1] 노동불평등 해소를 위한 다면적 교섭 모델



자료: 박명준(2018b: 65).

했다. 사회적 대화 회의체들이 다루는 다양한 의제들 가운데 공정경제와 격차해소의 주제는 노동존중사회의 핵심 어젠다임에도 2018년에 본격적으로 회의체의 모습을 구성해 추진해 가지는 못했다. 연구회가 그러한 방향의 노사정회의체의 준비를 의미했지만 그것은 어디까지나 전문가들만의 논의였다.

제4절 공식적인 ‘경사노위’ 시기 : 공고화에서 해체로

1. 틀짓기

가. 경사노위의 공식출범

정부는 2018년 11월 경제사회노동위원회를 공식적으로 출범시켰다. 그

와 동시에 노사정대표자 회의의 해소와 그 역할과 기능의 경제사회노동위원회로의 자연스런 이관이 이루어졌다. 앞 절에서 살펴보았듯이 내용적으로나 정당성 측면에서나 대표자 회의에서의 사회적 대화는 이미 상당 정도 기본적인 위상이 구축되어진 상태였다. 노사정대표자 회의를 통해 형성해 간 새로운 사회적 대화의 시도는 새로운 틀을 위한 입법이 완료되고 경제사회노동위원회가 출범하면서 고스란히 계승되면서 공식적으로 본격화해 간 것이라 할 수 있다(박명준 2018a: 61).

경제사회노동위원회는 청년·여성·비정규, 중견·중소기업·소상공인 포함 총 18명으로 구성되도록 된 법정 기구이다. 민주노총 대표를 제외한 17명이 참석한 1차 본위원회는 청와대에서 개최되었고 여기에 문재인 대통령이 참석하여 직접 회의를 주재하며 힘을 실어주기도 했다. 이 자리에서는 ① 노사정대표자 회의 승계, ② 노동시간제도 개선 위원회 설치, ③ 민주노총 참여 권고문 채택 등 3개 안건을 심의·의결했는데, 마지막 안건은 민주노총의 경사노위 참여가 연기된 상태에서 그것을 독려하기 위한 것이었다.

민주노총은 2018년 9월에 대의원대회 개최를 연기한 후, 10월에 정족수 미달로 재차 대의원대회 개최의 불발을 경험했다. 결국 민주노총의 경사노위 참여 여부는 미결상태로 해를 넘기게 되었다. 민주노총 지도부는 사회적 대화와 경사노위의 참가를 지향하나, 내부의 비판을 지도력을 통해 극복해내지 못했다. 결과적으로 경사노위는 다른 주체들에게 많은 아쉬움을 남기며 민주노총 없이 출범하게 되었다. 민주노총은 2019년 1월 28일 대의원 대회에서 최종적으로 경사노위 참여를 결정하지 못하고 말았다. 당시 12시간의 마라톤 회의는 결국 위원장의 회의진행상의 미숙함에 대한 논란의 여지를 남기고 폐회되었다. 이유여하를 막론하고 민주노총의 불참은 이후 사회적 대화 체제의 힘있는 작동에 제약을 가하는 요소로 작용했다.

나. 틀짓기 완성을 향한 노력

민주노총의 불참에도 불구하고, 경사노위는 새로운 각오로 사회적 대

화 체제를 풍성하게 하기 위한 다양한 과제들을 인식하고 그 추진을 모색해 갔다. 우선 사회적 대화의 증충화 심화를 도모하고자 했다. 여기에는 업종별 위원회의 확대 구축이 관건이었는데, 초기 2개에 불과한 업종별 위원회를 최대한 확대해 가고자 했다. 이미 노사정대표자 회의에서 약 15개 정도의 제안서가 노동계로부터 들어와 있는 상황이었다. 그렇지만 현실적으로 민주노총의 경사노위 참가가 없을 경우 업종별 위원회의 대폭적인 확대는 쉽지 않은 상황이었다. 경사노위는 일단 버스운수, 공공기관, 보건의료 등 3개 부문의 추가적인 회의체 출범을 모색해 갔다. 이는 모두 2018년 10월 4차 노사정대표자 회의 의결 이후 연기되었던 것들이었다.³⁰⁾ 애당초 자동차, 조선 등 규모도 크고 산업정책-일자리 정책 모두에서 파급력이 큰 업종들에서 대화체의 구성도 모색하고자 했으나, 이는 대부분 민주노총과 관계된 업종들이라 자연스럽게 경사노위의 우선 논의 대상에서 벗어나게 되었고 별다른 대응이 이루어지지는 못했다.

둘째는 사회적 대화의 분권화였다. 경사노위는 지역사회적 대화의 활성화를 모색하려는 의지를 갖고 적극 검토해 갔다. 일자리 연대의 지향성이 강하고 조건을 갖춘 지역, 구조조정 대상 산업 집중 지역 등을 중심으로 일자리를 창출하고 지키기 위한 노력을 지역수준 사회적 대화로 구체화할 수 있도록 몇 개의 전략적 지역들에 집중 노력을 경주하고자 했다. 특히 일부 지역들은 지역노사민정협의회의 틀을 지역경사노위로 전환시키길 희망하고 있었기에, 해당 지자체와 그러한 개혁을 공동으로 추진해 갈 계획도 적극 검토했다.³¹⁾ 그러나 이른바 ‘상생형 지역일자리’의 활성화가 ‘일자리 위원회’ 중심으로 진행되면서, 경사노위는 사실상 이 주제와 관련하여 주도권을 갖지 못하게 되었고, 이 논의는 1기에서는 더 이상 진척되지 못하였다.

셋째, 계층별 이해대변 체계의 구축이었다. 이는 이른바 계층별 위원회의 구성으로 가시화될 사안이었다. 당초 청년, 여성, 비정규직 및 소상공인과 관련한 4개의 ‘사회 각 계층 관련 위원회’의 구성을 2019년 초에 마

30) 결국 2019년 상반기 경사노위가 파행을 겪은 후 8월 ‘노사정 6자 회의’에서 재결의를 하고 나서 2기가 되면서 이 세 위원회들이 발족하게 되었다.

31) 대표적으로 서울, 울산 등이 그러했다.

무리하려 했으나 구성에 실패했고, 이는 2기에 이르기까지 실현되지 못하고 있다. 계층별 위원회들의 활동이 사회안전망 강화, 노동기본권 강화, 그리고 격차해소를 위한 의제별, 업종별 위원회들의 노력과 유기적으로 결합되어 사회적 대화의 정책효과를 증진시킬 수 있도록 하는 과제는 경사노위에서 여전히 남겨져 있다. 계층위원회 구축의 실패는 여러 가지 요인에 기인하지만, 그것은 결국 사회적 대화 체계 내에서 그들의 이해대변의 공백상태를 초래했고, 탄력근로제 합의를 의결처리 하는 과정에서 경사노위를 마비시키는 모습으로 폭발하고 말았다.

다. 운영의 파행과 1기의 종료

2018년 2월에 이루어진 탄력근로제 관련 합의에 대한 반발로 노동진영 계층대표 3인은 제2차, 3차 및 4차 본위원회에 불참하였고, 그로 인하여 합의안의 의결이 불발되고 말았다. 3인은 동시에 자신들이 본위원회 멤버임에도 하부위원회에 참석하지 못하고 운영위원회 등 참관조차 못하는 상황에 대해 근본적인 문제제기를 했다. 그 결과 2019년 3월 초부터 8월 말까지 약 6개월간 경사노위는 거의 표류상태에 빠지게 되었다. 이는 단지 의결불발의 문제만이 아니라 본위원회의 파행과 경사노위의 심각한 위상실추를 초래했고, 결과적으로 경사노위 1기 체제의 종료와 전면적인 개편으로 이어졌다.

〈표 3-3〉 탄력근로제 합의 이후 1기 경사노위 종료까지의 주요 경과

- 2019. 2. 19. <노동시간제도개선위원회>에서 탄력근로제 확대 합의
 - 3개월에서 6개월로 연장되어 주당 64시간씩 3개월간 노동이 법적으로 가능
 - 근로일간 11시간 연속 휴식시간 부여가 추가되었으나 노사서면 합의에 따라 무시 가능
- 2019. 2. 27. 경사노위-계층대표-공익위원 간담회 진행
 - 탄력근로제 확대 합의안 수정 요구 및 운영위원회, 의제개발조정위원회, 산하 위원회 참여 혹은 참관을 통해 경사노위 내 쟁점사안들에 계층대표들이 개입할 수 있도록 요청
 - 탄력근로제 확대 합의는 노사정대표자 회의급 합의로 수정불가 입장확인

〈표 3-3〉의 계속

- 2019. 2. 27. 노동법률 단체들합의에 반발하며 경사노위 앞 단식농성 시작
- 2019. 3. 6. 민주노총 총파업, 노동법률 단체 측 계층대표 본위원회 불참을 촉구하는 성명 발표
- 2019. 3. 6. 다음날로 잡힌 경사노위 2차 본위원회에 계층대표 불참입장 공식 발표
- 2019. 3. 7. 경사노위 2차 본위원회 무산
 - 청와대, 계층대표를 향해 유감 표명
 - 3차 본위원회를 3월 11일로 확정
 - 경사노위 측에서 청년, 여성, 비정규직 대표자들을 향해 본위원회 복귀를 요청하는 과정에서 ‘보조축’ 발언이 나와 갈등 증폭
- 2019. 3. 11. 경사노위 3차 본위원회 계층대표 복귀 거부하여 무산
 - 계층대표 기자회견 진행하여 사회적 대화 파국의 책임은 탄력근로제 확대를 일방적으로 합의한 주체들에게 있음을 주장
 - 계층대표가 요구하는 탄력근로제 확대 합의문 수정 및 의결구조 민주적 절차 확보가 마련되어야만 본위원회에 참여할 수 있다는 입장 재차 표명
- 2019. 4. 29. 경사노위 4차 본위원회 무산
 - 서면의결로 처리될 예정이었으나 계층대표 및 공익위원 2명은 쟁점사안들이 해결되지 않은 조건에서 무리하게 진행되는 건 사회적 대화 취지에 어긋난다는 입장을 내며 거부
- 2019. 5. 8. 운영위원회에서 본위원회 의결구조 개편 및 해촉 규정을 신설한다고 발표
- 2019. 5~6. 본위원회 정상화를 위해 경사노위, 한국노총, 공익위원들 간 협의를 지속적으로 진행하였으나 결론 도출이 이뤄지지 못함
- 2019. 7. 3. 본위원회 돌연 취소
- 2019. 7. 4. 5차 본위원회 취소 입장에 대한 계층대표 기자회견 진행
- 2019. 7. 26. 운영위원회 합의에 따라 본위원회 위촉직 12명 해촉을 대통령에게 건의
- 2019. 8. 30. 노동자 측 계층대표 3명, 공익위원 4명, 상임위원이 해촉되며 경사노위 1기 마무리

이러한 파행에 대한 자구책으로 경사노위는 노사정 6자 회의를 가동시켰다. 본위원회 개최 불가능성을 인정하며 재차 노사정대표자 회의의 모양새로 각종 위원회들의 활동 연장 및 신규 위원회 출범을 의결했고(2019. 7) 2기 본위원회 개최 시 추가적인 추인을 받기로 했다. 최종적으로

로 1기 본위원회 위원 총사퇴와 함께 1기 사회적 대화가 마무리되었다 (2019. 8). 이조차 노동계 계층대표 3인의 거부가 있었으나, 전체적으로 총사퇴 및 해촉은 공식적으로 진행되었다.

2. 의제운용

가. 총론

경사노위는 공식적인 제도적 기구로 새롭게 출범하면서, 앞의 두 시기를 거치면서 형성시킨 새로운 사회적 대화의 총론이라 할 수 있는 ‘노동존중사회’라고 하는 비전을 공식적으로 표방하고 나섰다. 비록 이러한 총론을 경사노위의 본위원회 멤버들을 통하여 공유하고 각각의 주체들이 내면화(internalization)시키게 하려는 노력까지 본격화되지는 않았으나, 경사노위 사무처는 보다 적극적으로 노동존중사회를 향한 사회적 대화에 매진하여 다양한 성과들을 내며, 특히 격차해소와 관련한 방안들을 구체화해 가고자 했다.

나. 노사정대표자 회의에서 이관된 회의체들의 가동

경사노위는 노사정대표자 회의하에 7월에 구성된 4대 의제별 위원회들을 계승, 운영해 갔다. ‘사회안전망 위원회’는 2018년 합의안을 경사노위 1차 본위원회에서 의결한 후, 후속논의와 합의의 추진을 도모하였다. 그러면서 한국형 실업부조와 고용안정망 개혁안에 관한 합의 도출을 시도하였고, 저소득 취약계층 지원방안, 자영업자 지원방안, 건강보험 개혁 기초안 마련, 미래지향적 사회안전망 시스템 대폭 정비 등의 의제들도 함께 다루어 나갔다.

‘노사관계 제도관행 개선위원회’는 ILO 기본협약 비준 및 유관 제도개혁을 위한 합의안의 도출을 모색했고, 이미 경사노위 출범 전날 단결권과 관련한 공익위원 합의안을 마련한 상태에서 후속 논의를 이어 갔다. 기본협약의 비준 조건을 마련하는 것을 목표로, 경영계가 강조한바, 단체

(그림 3-2) 노동존중사회와 사회적 대화



자료: 경사노위 홈페이지(2019년 말 현재).

교섭권과 단체행동권 영역에서의 제도개선을 함께 도모하기 위한 방안까지 포함시켜서 최종적인 합의를 도모했다. 그러나 그에 대한 노사 간의 견일치를 보지 못한 채 결국 공익위원 합의안을 마련하는 것에 그쳤고, 정부가 해당 안을 받아들여 비준동의안을 마련하는 것으로 정리되었다.

‘디지털 전환과 노동의 미래 위원회’는 플랫폼 노동 일자리의 양질화, 제조업 디지털 자동화의 확대에 맞추어 고용친화성, 생산성 향상 및 새로운 숙련의 효과적 배양 등을 지향하는 일터혁신 모델의 원리, 모빌리티 영역 공유경제의 확대에 따른 사회갈등 해소와 효과적인 일자리 질서 구축을 위한 논의 등을 전개하였다. 디지털 전환을 위한 포괄적 원칙에 관한 합의를 모색하여 일단 추상적 수준에서 합의안을 마련하였고, 2019년 1기가 마감되는 과도기에 개최된 노사정 6자 회의에서 그것을 의결하여 공식적인 합의안이 되었다.

〈표 3-4〉 경사노위 4대 의제별 위원회 주요 어젠다, 쟁점 및 위원회 지속기간

회의체	주요 어젠다	주요쟁점, 합의 타깃	활동기간
사회 안전망	<ul style="list-style-type: none"> - 한국형 실업부조 - 고용안전망 - 자영업자 - 저소득취약층 - 사회서비스 - 건강보험 - 사회안전망 시스템 	<ul style="list-style-type: none"> - 한국형 실업부조 도입 및 고용 안전망 강화 - 저소득취약층 정부지원에 발맞추어 노사의 의견이 가미된 합의 - 건강보험 개혁 기초안 마련 - 자영업자 대책 - 사회서비스 강화와 양질의 일자리 확충 	2019년 7월 까지(1년 연 장)
노사 관계	<ul style="list-style-type: none"> - 단결권 관련 ILO 기본 협약 기준을 위한 제도 개혁 및 교섭과 쟁의행위 관련 제도 개혁 	<ul style="list-style-type: none"> - ILO 협약 기준을 위한 개혁안 포함 집단적 노사관계 1차 개혁안 도출 	2019년 7월 까지(1년 연 장)
디지털 전환	<ul style="list-style-type: none"> - 디지털 전환의 포괄적 원칙 - 플랫폼 노동 - 디지털 자동화 - 모빌리티&공유경제 	<ul style="list-style-type: none"> - 디지털 전환 포괄적 원칙 - 플랫폼 일자리 양질화 - 자동화와 일터혁신 - 모빌리티 영역(공유경제 관련) 	2019년 7월 까지(1년 연 장)
산업 안전	<ul style="list-style-type: none"> - 과로사 방지 - 산업안전행정체계 개혁 	<ul style="list-style-type: none"> - 과로사 방지법 제정 제청 합의 - 산업안전행정체계 전면개혁안 도출 	2019년 7월 까지(12월까 지 연장)

자료: 경사노위 내부문건을 활용하여 저자 작성.

‘산업안전위원회’에서는 「과로사 방지법」 제정 제청과 산업안전행정체계의 대폭적 개혁안 마련이라고 하는 단기적 과제와 중장기적 과제에 관한 합의를 모색했으나 합의도출에는 실패하였다. 2019년 여름에 연말까지 회의체를 연장하여 운영하면서 과로사 방지와 관련한 합의도출 시도를 계속해서 전개해 갔다.

다. 신규 위원회들의 설치, 가동

노사정대표자 회의로부터 이관된 회의체들에 더하여 경사노위는 출범과 동시에 새로운 위원회들의 설치와 운영을 이어 갔고 그것들을 중심으로 사회적 대화를 심화시켜 갔다. 1개의 특별위원회, 1개의 의제별 위원

회, 그리고 2개의 업종별 위원회들이 그것이다.

먼저 고령화 시대 노후소득보장이 확실히 이루어질 수 있도록 다층적 연금체계를 구축하고, 그것을 위한 공정한 사회적 분담원리를 확립한다는 목표에서 출범한 ‘국민연금개혁과 노후소득보장을 위한 특별위원회’는 이미 2018년 10월에 출범한 상태였다. 이 위원회는 2019년 4월을 시한으로 하면서 2019년 초에 집중적인 논의와 공론화를 통해 합의를 도출하려는 시도를 했으나, 경사노위가 파행을 겪는 와중에 결국 논의의 진전을 보지 못하였다. 이후 회의체를 한 차례 연장하여 7월에 재가동시켜 8월 말까지 다시 최종 합의를 시도했으나 역시 궁극의 합의를 보지는 못한 채 종료되었다. 논의는 주로 정부가 마련한 국민연금 개혁안 네 가지 선택지들을 놓고 보다 타당한 방안을 합의해 가려는 시도에 주안점을 두었는데, 주요 쟁점은 보험요율과 수급액의 수준 등과 관련된 것이었다. 이를 놓고 한국노총, 경영계, 그리고 비사업장 가입자들의 이해를 대변하는 이들이 설전을 벌였으나, 끝내 단일 합의안을 마련하지는 못하고 회의 결과를 국회로 전달하고 마무리되었다.

〈표 3-5〉 경사노위 후속 설치 회의체들의 설치취지와 주요 선정의제 개관

회의체	회의체의 목적과 주요 선정의제
국민연금개혁과 노후소득보장을 위한 특별위원회 (2018.10.30~2019.4.29)	(취지) 국가는 모든 국민이 안정적으로 노후생활을 영위할 수 있도록 노후소득보장제도를 운영할 책임이 있으며, 이에 대한 국민적 관심과 기대가 매우 큼 - 노후소득보장은 세대간·계층간 연대를 통해서 해결해 나가야 할 전 사회적 과제이므로, 이해당사자들이 참여하여 논의하는 사회적 대화를 통해 공동의 해답 모색 (논의의제) 국민연금 개혁 방안(국민연금 노후소득 보장 역할과 지속가능성), 노후소득보장 강화 방안(기초연금, 국민연금, 퇴직연금 등 노후소득보장체계 구축 방안) 등
노동시간제도개선행위원회 (2018.12.20~2019.2.28)	(취지) 근로기준법 개정으로 노동시간이 주 최대 52시간으로 단축되었고 노동시간 특례업종 역시 기존 26개 업종에서 5개 업종으로 대폭 축소 - 노동시간 단축에 따른 부작용 최소화화를 위해 탄력적 근로시간제 제도 개선 필요성 제기/노동자의 삶의 질 향상과 기업 경쟁력 제고를 함께 도모할 수 있는 방향으로 탄력적 근로시간제를 포함한 노동시간 관련 의제 개선 방안을 사회적 대화를 통해 도출 (논의의제) 탄력적 근로시간제 도입 조건 및 부대조치들에 대한 압축적 논의

〈표 3-5〉의 계속

회의체	회의체의 목적과 주요 선정의제
금융산업위원회 (2018.11.9~ 2019.11.18)	(취지) 4차 산업혁명 등 급격한 금융시장 환경 변화에 따라 금융산업 및 관련 종사자들의 고용불안정 등 다각적인 문제들이 제기되고 있는 상황 - 향후 금융산업의 발전을 위한 경쟁력 강화 방안과 지속적으로 좋은 일자리를 유지 및 창출할 수 있는 다각적 방안 마련 (논의의제) “금융산업 발전 및 좋은 일자리 관련” 방향성을 정하고 세부 의제는 회의 경과 중 확정
해운산업위원회 (2018.11.23~ 2019.11.22)	(취지) 새로운 국제산업 질서재편 상황, ‘공생적 산업생태계’ 구축, 함께 잘 사는 정의로운 한국 해운 조성, 해운산업의 좋은 일자리 창출 및 유지를 위한 노사정 공동방안 수립 (논의의제) 국제선대의 운송물량 확보방안, 신규 선박 건조비용의 부담완화 방안, 이와 연계된 고용창출 및 고용안정화 방안 논의, 해운산업 일자리 연대기금 조성 등

자료: 경사노위 내부문건을 활용하여 저자 작성.

다음으로 1차 본위원회에서의 의결사항을 토대로 ‘노동시간제도개선위원회’를 신규로 설치하여 탄력적 근로시간제 개선에 대한 논의를 압축적으로 전개해 갔다. 이 위원회는 2월 말까지 운영하기로 하고 설치되었으며, 서울대학교 이철수 교수가 위원장을 맡아 노·사 각 2명, 정부 1명, 공익 3명(총 9명) 등으로 구성되었다. 논의는 탄력적 근로시간제 개혁관련 방안 및 유관 조치들 정비 모색을 추진하였고, 적극적으로 합의안을 도출했고, 곧이어 회의체는 종료를 고하였다. 그러나 해당 합의안을 본위원회에 의결하는 것에 거듭 실패를 보았고, 이후 본위원회 의결과 무관하게 합의안을 노사정합의안의 모양으로 국회로 전달했다. 본위원회 의결이 무산되어 합의가 무색해졌으나, 해당 합의안에는 탄력근로제 단위기간을 현행 3개월에서 6개월로 연장하는 방안과 그에 부속되는 다양한 남용방지조치들 및 노사 간의 합의조건 등에 대해 명시하였다.

경사노위는 노사정대표자 회의에서 의결된바, 금융, 해운 등 2개의 업종들을 대상으로 하는 업종별위원회를 설치하여 가동하기 시작했다.³²⁾

32) 제4차 노사정대표자 회의에서 보건의료와 공공기관에 관한 위원회 설치가 의결되기도 하였으나(2018. 10. 13), 이들이 모두 민주노총을 상급단체로 하는 산별노조들이 간여를 하고 있는 가운데 민주노총의 경사노위로의 참여가 유보되면서

이를 통해 업종 특유의 산업 및 고용과 관련한 현안해결 및 미래의 구조 변동에 대한 노사정 공동의 대응책 구축 모색이 제시되었다.

제5절 소 결

지금까지 문재인 정부 1기 2년간의 사회적 대화의 전개를 틀짓기의 측면에서 의제 형성과 운용의 전반적인 측면까지 가미해 살펴보았다. 새로운 사회적 대화 첫 2년을 1기라고 했을 때, 그것은 매우 역동적이었다. 짧은 준비기를 거쳐 과도기적 혁신을 거두며 새로운 제도 설계에 성공한 이후, 그것의 작동을 본격적으로 도모하려 했으나, 결국 막 형성된 새로운 사회적 대화 공동체 자체의 붕괴를 초래하고 말았다. 정부의 소득주도성장 정책이 고용에 끼치는 부담에 대해 정치적 반대세력들이 강하게 비판을 가하는 가운데, 주 40시간제 근로시간제의 안착을 위해 불가피하다고 판단된 탄력근로시간제의 단위기간 확대에 대해 사회적 대화기구 내에서 노사정 합의에 도달한 것이 아이러니하게도 바로 그러한 분란과 붕괴의 원인제공자가 되고 말았다.

분명 사회적 대화체제의 복원과 쇄신이라고 하는 관점에서 이 시기의 사회적 대화는 일정하게 성공적인 측면과 가능성을 보여주었다. 새로운 사회적 대화의 틀은 명칭의 변경, 의제의 확장, 운영방식의 민주성, 참여 주체의 확대, 논의틀의 다양화 등의 가치를 담아 나름 성공적으로 구축되었다. 여기에는 특히 기존의 계급대표들뿐 아니라 저대변 취약계층들도 참여하게 되었다. 다만 그들에게 종래의 계급대표들과 동일한 지위가 부여되지는 않았다.

일정한 성과들에도 불구하고 결국 사회적 대화기구의 운영상의 한계를 드러냈고, 그 과정에서 발생한 갈등은 새로운 성취들의 빛을 바래게 하고 말았다. 무엇보다 취약계층 대표들의 참여를 통한 포용적 코포라티

곧장 현실화되지는 못하였고, 이후 한국노총 가맹조직체들을 중심으로 설치가 추진되었다.

즘 구현이라는 전략이 구현되기 위해서는 여전히 의지와 무관한 현실적 제약들이 도사리고 있음이 확인되었다.

당시 한편으로 최저임금 인상, 노동시간 단축, 비정규직의 정규직화 등 소득주도성장을 향한 개혁 드라이브가 정권 초기 1년간 강하게 추진되다가 다른 한편으로 고용상황이 좋지 않은 상태에 빠져 개혁에 대한 견제와 비판 역시 강하게 대두하던 상황에서 정부는 초기의 개혁 드라이브에서 멈칫거렸고, 새로운 사회적 대화기구가 만들어지자마자 그것을 기존의 공약에서 후퇴하는 정책을 정당화하기 위한 수단으로 활용하고자 했다.

나름의 노력 끝에 계급대표들 중심의 압축적 논의를 통해 합의를 이끌어 냈으나, 그것은 새로이 기구 내로 들어온 노동진영 내 취약계층대표들과의 긴밀한 소통의 과정을 생략한 채 이루어졌다. 그것은 과거였으면 충분했을 수 있는 대화와 합의였겠지만, 새로 형성한 사회적 대화의 틀 내에서는 충분치 못한 것이었다. 그 미흡함을 매우는 과정에서 갈등이 폭발했다. 자신들의 참여를 배제한 채 만들어진 합의안에 대해 노동진영 계층대표들은 최종 의결과정에서의 참여 자체를 보이콧 함으로써 해당 합의의 의결에 동원되지 않으려 했다. 그들의 이러한 저항이 이어지면서 급기야 사회적 대화기구가 표류하게 되었고, 급기야 사회적 대화 공동체가 붕괴되고 말았다.

이제 다음 장에서는 새로운 사회적 대화가 일정하게 틀짓기 수준에서 분명한 성취를 거두었음에도 실제적인 운영과정상 어떠한 문제를 맞닥뜨리게 되었는지, 그와 관련한 쟁점들은 무엇이었는지 보다 구체적이고 깊이 있게 분석해 보도록 하겠다.

제 4 장

새로운 사회적 대화의 세부 전개양상 : 핵심쟁점과 사례분석

제1절 도입

앞서 3장에서 사회적 대화의 전체적인 틀과 외적인 구성을 중심으로 그것의 새로운 형성과정 및 결과를 살펴보았다면, 4장에서는 보다 세부적으로 특정한 이슈들을 중심으로 해서 그 전개양상을 짚어 보도록 하겠다. 즉, 여기에서는 문제인 정부 1기 사회적 대화가 표출한 모순과 과제를 실제적인 사회적 대화의 진행과정을 분석해 보면서 진단하고 천착해 보고자 한다. 이를 위해 우선 새로운 사회적 대화가 이른바 포용적 코포라티즘으로 구현될 수 있는 데에 존재하는 원론적인 난제에 대해서 짚어 보도록 한다. 그것은 크게 (i) 참여주체의 확대를 통한 이해의 포괄적 조정의 과제와 (ii) 포용적 의제를 선정하고 합의할 수 있는 가능성, 두 가지로 요약된다.

문제인 정부 1기 사회적 대화에서 가장 굵직했고 주목을 받았던 주제는 뭐니뭐니 해도 탄력근로제 개혁과 관련한 합의와 ILO 기본협약 비준과 관련한 합의의 시도가 있다. 하나 더 언급하자면, 국민연금과 노후소득 보장을 위한 개혁안을 마련하는 사회적 대화까지 핵심의제의 하나로 넣을 수 있을 것이다.³³⁾ 국민연금 관련 사회적 대화에 대한 분석은 다른

33) 이 가운데 첫 번째와 두 번째 주제는 정확히 앞서 언급한 두 가지의 쟁점을 각각 담고 있었고, 세 번째는 그 두 가지 쟁점 모두가 함께 담겨져 있었다고 판단된다.

기회로 하고, 이 장에서는 탄력근로제 개혁안 합의시도와 ILO 기본협약 비준 합의 시도의 과정을 짚어 보면서, 그것이 보여주는바, 포용적 코포라티즘의 난제를 분석, 제시하고 그로부터 일정한 교훈을 도출해 보도록 한다. 실상을 찬찬히 살펴보고 그 과정에서 대두한 쟁점을 이해하는 것은 경사노위와 그것의 이상과 현실의 괴리를 이해하는 중요한 단서가 될 수 있다. 일단 다시 한번 포용적 코포라티즘의 실현을 위해 도모한 경사노위의 제도 개혁에 담긴 원론적인 쟁점들에 대해서 조금 더 구체적으로 살펴보고 두 사례에 대한 분석으로 넘어가 보도록 하자.

제2절 포용적 코포라티즘 구현의 원론적 쟁점

1. 도입

노사정위와 경사노위의 가장 대표적인 차이이자, 경사노위를 통한 포용적 코포라티즘 구현의 핵심적인 모습은 바로 참여주체의 확대에 있다고 해도 과언이 아니다. 특히 노동이해대변의 사각지대에 위치한 청년, 여성, 비정규직을 위한 조직체들이 사회적 대화기구에 참여하여 목소리를 낼 수 있는 기회를 주는 것이 그 핵심이다. 청년, 여성, 비정규직을 노동이라고 하는 계급적 범주의 내부요소로만 두지 않고 ‘계층’이라고 하는 하위범주를 따로 두어 그들로 하여금 대표자를 정하여 사회적 대화에 참여해 이해대변의 기회를 가질 수 있도록 정한 것은 세계적으로도 매우 획기적인 시도라고 볼 수 있다.

이러한 시도가 정당성을 가질 수 있는 것은 현재 한국의 상태가 ‘노동계급’이라고 하는 단일한 응집력 있는 사회세력을 간주하고 사회적 대화를 펼치기에 이미 노동조합의 조직력이 취약하고, 조직노동의 확장가능성이 한계를 지니며, 현재 이해대변의 미흡상태에 처해 있는 주변부 노동계층이 너무나 광범위하다는 현실인식 때문일 것이다. 특히 그것은 세대, 성별, 그리고 고용형태가 노동시장 내에서 인구집단의 위치를 가르는

중요한 변수로 구조화되어 있는 상황에 대해서 현실적으로 천착하면서 정책적인 답을 찾아낼 필요가 있다는 점을 깊게 인식한 것이라고 볼 수 있다.

그러나 정작 ‘청년, 여성, 비정규직 대표가 사회적 대화에 참여해 이해대변을 하도록 한다’라고 하는 명제를 실현하는 과정은 다양한 이론적, 실천적 쟁점들과 난관들을 맞닥뜨리게 한다. 경사노위는 나름 그것을 인식하고 일정하게 더듬어 가면서 답을 찾는 과정에 있으나, 현실적으로 지난 탄력근로제 합의안 처리 과정에서 본위원회에의 참여가 하부위원회에서의 논의기회 결여와 경사노위 의사결정구조에의 참여기회 미흡이라고 하는 장벽을 만나 첫 번째 중대한 시련을 경험했다. 앞서 언급하였듯이 노동진영 계층대표 3인이 세 차례나 본위원회의 참여를 거부하면서 사회적 대화기구 자체의 운영에 파행이 초래되었고, 그들에 대한 거취를 결정하면서 1기 위원들 전체를 교체하는 가히 극단적 방식이 선택되고 말았다.

이러한 경험을 하면서 우리는 본질적인 질문을 다시 던져볼 필요가 있다. 사회적 대화를 통해 미조직 주변부 노동자들이 이해대변을 할 수 있도록 한다는 이러한 전략은 과연 실현가능한 것인가? 가능하다면 어떤 경로와 방식으로 가능한 것인가? 일단 사회적 대화를 통하여 미조직 주변부 노동의 이해를 대변하는 실천, 즉 계층대표의 사회적 대화 참여상의 쟁점들을 정리해 보고, 이어서 포용적 의제의 설정과 합의의 가능성이라고 하는 과제에 담긴 쟁점을 다루어 보도록 하겠다.

2. 참여자 확대 측면에서의 쟁점들 : 노동진영을 중심으로

노동진영 계층대표의 사회적 대화 참여가 포용적 코포라티즘 구현에 있어서 적지 않은 과제라면, 이와 관련하여 원론적으로 다섯 가지 쟁점을 짚을 수 있다. 그것은 대표자 선정방식, 계층대표와 조직대표와의 관계성, 사회적 대화기구에 계층대표의 결합의 밀도문제, 계층대표들의 대화 파트너, 그리고 계층별 위원회의 위상과 역할 등이다. 아래에서 각각의 쟁점들을 짚어 보도록 하겠다.

가. 대표자 선정방식

계층대표의 선정방식은 정답이 없지만, 현재 경사노위법에서는 두 가지 장치가 마련되어 있다. 하나는 ‘조직대표’가 이들의 대표자 선정에 간여할 수 있는 절대적인 기회를 갖도록 하는 것이다. 즉, 한국노총과 민주노총이 인정할 수 있는 ‘진성의 대표자’를 진영 내부끼리 그리고 경사노위와의 합의를 통해 정할 수 있게 해두었다. 다른 하나는 그렇게 선정된 대표를 ‘대통령이 임명한다’고 하는 공식적인 절차를 두는 것이다. 이는 해당시기 국가가 진영의 조직대표체와 사회적 대화기구가 함께 선정하여 추천한 절차를 거친 인물들을 해당 계층의 대표로 공식적으로 인정하는 것이라고 할 수 있다.

대통령 자문기구의 형태를 지니는 중앙 사회적 대화기구를 통한 사회적 대화의 핵심은 그러한 논의의 결과를 정부가 최대한 존중하며 정책을 기획(형성)하고 실행(집행)해 나가는 것의 사회적 합리성을 인정한다는 것에 있다. 따라서 진영대표의 인정과 국가의 인정이라고 하는 이중의 인정과정을 거친 계층대표의 대표성은 필요한 조건을 갖추었다고 간주할 수 있다.

이러한 방식은 이들의 ‘조직력’을 토대로 한 방식과는 다르다. 애초에 규모나 조직력의 산술적 변수를 끌어들어서 판단한다면 기존의 조직주체들조차 사회적 대화에 참여할 충분한 자격을 갖추었다고 볼 수 있는지의 의문의 여지가 없지 않다. 그러한 사이즈(size) 중심의 사고를 한다면 한국에서 사회적 대화의 충분조건은 갖추어지지 못할 것이다.

나. 계층대표와 조직대표의 관계

그렇게 참여하게 된 계층대표는 애초에 진영을 대표해 온 조직대표와 미묘한 관계를 지니게 된다. 여기에는 두 가지의 상반되는 요소들이 공존한다. 하나는 조직대표와 계층대표 간에 위계적 차이를 둔 것이다. 조직대표는 계층대표의 선정에 선제적 영향력을 행사할 수 있고, 계층별 위원회의 운영에 있어서도 역할이 크다. 조직대표는 의제개발조정위원회

와 운영위원회에 참여하면서 하부위원회들을 운영하고 본위원회에 안건을 상정하는 권한을 지니지만, 계층대표는 그렇지 못하다. 이는 뒤에서 말할 참여의 밀도상의 차이와 관련이 있다.

다른 하나는 실제 본위원회에서 그들의 위상은 형식상 전혀 무게차이가 없다는 것이다. 둘 모두 본위원회 위원으로 각각 1표씩의 권한을 행사하도록 되어 있다. 조직대표는 청년, 여성, 비정규직 대표와 동일한 권한에 있다. 이는 조직대표로 하여금 계층대표의 별도의 범주설정과 그들에 대한 참여기회 부여를 꺼리게 만드는 요인이었다고 보인다. 실제로 민주노총과 한국노총은 애초부터 노동진영에 계층별 대표들을 별도로 두는 방안에 대해서 매우 탐탁치 않아 했으며, 그 영향으로(!) 이들의 대표 선정 작업은 그 결과 매우 더디게 진행된 바 있다.³⁴⁾ 결과적으로 민주노총이 청년을, 한국노총이 여성을, 그리고 경사노위가 비정규직을 맡아서 대표자를 추천하여 합의하는 방식으로 정리되었다.

어쩌면 이 두 가지 측면의 상이한 성격이 공존하면서 2019년 초와 같은 갈등과 모순이 초래되었던 것은 아닌지 점검해 볼 필요가 있다. 법률적으로 양상한 규정 이외에 이 두 측면이 충돌할 경우 어떻게 해결을 할지와 관련해 경사노위는 아직도 명확한 인지와 공유가 제대로 이루어지지 않은 상태에 있다고 보인다.

다. 참여의 적정한 밀도 혹은 깊이

탄력근로제 합의를 둘러싸고 벌어진 가장 큰 쟁점은 해당 합의의 내용은 차치하고 그것의 결정 과정에서 계층별 대표들의 참여기회가 너무나도 미흡했다는 점이다. 계층대표는 의제별 위원회의 구성에 직접적인 영향력을 행사하는 의제개발조정위원회와 운영위원회에 참여 내지 적어도 참관이라도 할 수 있는 기회가 필요함을 역설했다. 기구의 설치 과정에서 이루어진 타협은 새로운 주체들의 참여는 인정하지만, 어디까지나 기구 운영의 척추는 기존의 노사정 대표들이 한다는 것이었다. 이러한 타

34) 특히 민주노총은 자신들 스스로 경사노위에의 참여 자체가 계속해서 불발에 그치는 가운데 계층대표를 선정하는 작업을 더욱 더 내키지 않아 했던 것으로 보인다.

협책은 일종의 자구책이자 포괄적 이해대변 설정의 과도기로서 경사노위가 존재함을 암시한다.

문제는 이러한 합의를 한 주체이자 새로운 사회적 대화의 설계를 도모한 주체는 기존의 노사정대표들에만 국한되었다는 것이다. 새로운 주체들은 이미 틀지어진 제약조건을 받아들이면서 참여해야만 했고, 그러한 조건은 그들에게 애초부터 자세하고 친절하게 설명되고 인지되지 못했다. 문제는 구주체와 신주체들이 상호작용을 축적해 가면서 서로 공존하고 신뢰하는 과정을 만들면서 사회적 대화가 진전되었어야 했는데, 근로시간 단축의 부작용을 완화하기 위한 정부의 방안에 정당성을 실어 주는 합의안의 신속한 도출이라고 하는 객관적이고 외부적인 압력이 압묵적으로 가해지면서, 이러한 ‘스킨십’ 내지 통합의 충분한 과정이 생략된 채 합의가 이루어졌고, 이는 결국 신주체들로 하여금 새로운 사회적 대화기구에 대한 근본적인 회의를 만들게 하고 말았던 것이다. 여기에 더 나아가 민주노총이 경사노위에 불참하게 되면서, 마치 신주체들이 보다 근본적인 입장에서 민주노총의 입장을 마치 대리하는 듯한 구도가 되어 버리고 말았다. 일종의 노동계 내에서의 진영론과 선명성 경쟁이 간접적으로 촉발된 것이다.

라. 계층대표들의 대화 파트너의 모호성

원론적으로 사회적 대화는 노동자와 사용자 그리고 정부 간의 대화, 즉 삼자주의(tripartism)를 기본으로 한다. 그렇다면 노동진영 계층별 대표들의 대화상대는 누가 되어야 하는지가 또 다른 쟁점이다. 원론적으로 청년, 여성, 비정규직을 고용한 사용자들, 그리고 노동정책을 담당하는 정부관계자들 중 청년, 여성, 비정규직을 담당하는 이들이 되어야 맞을 것이다.

일단 정부의 경우는 사회적 대화 주무부처인 고용노동부에 청년고용, 여성고용, 비정규 고용과 관련한 부서가 존재하므로, 1차적으로 해당 부서가 이들에게 정부 측의 대화상대가 된다고 볼 수 있다. 또 비단 고용노동부가 아닌 다른 부처들도 오늘날 고용과 관련해서 보편적인 노력을 기울이고 있으므로 해당 부처들의 해당 단위들도 부분적으로 내지 때에 따

라 노동진영 계층별 대표들의 대화상대가 될 수 있다. 말하자면 적어도 사회적 대화를 통해 계층별 대표들에게는 최소한 ‘노동교섭’의 안정적인 기회가 제공될 수 있다.

그러나 청년만, 여성만, 비정규직만 고용한 사용자들이 별도로 조직화 되어 있거나 사업장별로 특화되어 있지는 않다. 따라서 정확히 그들을 대화 파트너로 삼을 수는 없는 조건이 현실이다. 현재의 경사노위 구조상 노동진영 계층별 대표들과 상응하는 이들은 사용자 진영 계층별 대표들로, 바로 견, 중소, 그리고 소상공인 대표들이다. 최저임금위원회의 구조를 생각해 보면, 노동진영 계층별 대표와 사용자 진영 계층별 대표들이 이렇게 서로 상응하는 것은 자연스러워 보인다. 다만, 경사노위가 이른바 ‘을들의 전쟁’을 막고 양극화 해소를 위한 포괄적인 재분배전략을 도모한다고 했을 때, 이들의 이해를 즉자적으로 대립시키기보다 양 진영이 강자들에 맞서 서로 연합(coalition)할 수 있는 기회를 도모하는 것이 오히려 타당할 것이다. 현재의 분위원회 구조 내에 이들이 모두 들어와 있으나, 그렇다고 ‘을들’끼리의 전략적 사회적 대화의 장이 자동적으로 마련되지는 않는다.

결론적으로 계층별 노사대표들끼리의 별도의 사회적 대화는 당장은 실현가능성이 높지 않다. 대신 노동협회의 정례화 정도가 주요할 것이며 이것만도 현실의 결핍을 감안하면 상당한 의미를 지닐 수 있다. 다만, 노사정이 참여하는 다양한 의제별 위원회에 참여할 수 있는 기회를 부분적으로 지니는 것은 하나의 의미있는 참여방식이 될 수 있으며, 이는 이미 국민연금과 관련한 논의과정에서 일정하게 실현된 바 있고, 다른 회의체들도 주체들의 동의하에 충분히 그러한 길을 닦아낼 수 있다. 다만, 그러한 방안이 원활히 이루어질 수 있기 위해서도 일단 각 계층별 위원회들이 구성되어 작동하는 것이 급선무일 수 있다.

마. ‘계층별 위원회’의 역할과 전망 : 진영 내 대화와 약자들의 의견표출 가능성

계층대표들의 사회적 대화의 또 하나의 기회는 일종의 ‘진영 내’의 대화기회를 활성화시키는 데에 있다. 계층별 단체들 가운데 이념적으로 분

화되어 있는 세력들끼리 대화해 가는 것이다. 특히 청년과 여성은 이념적 성향이 상이한 단체들이 존재하므로, 비단 본위원회에 참여하는 계층별 대표들을 중심으로 해서 그들 단체들 간의 대화와 의견의 조율 내지 총화를 사회적 대화기구 내에서 도모할 수 있고, 이 역시 사회적 대화의 한 모습이 될 수 있다. 경사노위는 계층별 위원회를 통하여 해당 계층의 이해를 대변하는 다양한 조직체들이 의견을 조율하고 총화시켜 낼 수 있는 기회를 제공하려는 것이다. 이들의 역할과 위상이 어느 정도로까지 발전되고 힘을 낼 수 있을지 모르겠으나, 이러한 ‘진영 내’ 대화를 거쳐 만들어진 의제나 결론은 그 자체로 일정한 의미를 지닐 수 있다. 나아가 그를 통해 형성된 공통의 어젠다와 의견은 계층대표의 이름으로 사회적 대화기구 전체 내에서 물질화되어 표출될 수 있고, 이는 하나의 세력화된 의견 내지 입장이 될 수 있다.

그렇지만 여기에는 두 가지의 난제가 존재한다. 하나는 진영 내에서, 그러니까 계층위원회 내에서 이념적 색채가 다른 조직체들끼리 타협이 가능할 수 있느냐의 문제다. 계급을 계층으로 나누고 나서 다시 계급이 등장하는 이러한 형세에서, 또 다시 대립되는 입장들이 서로 맞서다 말 가능성이 큰 것이다. 다른 하나는 그렇게 의견이 모아진다고 했을 때, 결국 자본과 노동 그리고 국가라고 하는 삼주체에 더 나아가 계층대표들의 분화된 의견이 제시되는 상황이 온다면, 사회적 대화를 통한 합의가능성은 더욱 낮아지는 것은 아니냐는 거다.

결국 새로운 조율 내지 의사결정의 원리가 일정하게 작동해야만 할진대 그렇게 새로운 방식의 사회적 대화는 당장 거저 이루어지는 것이 아니라 상당한 시행착오를 통해서 획득되어야 할 것이다. 2019년 탄력근로시간제 합의 이후의 분란은 그 서막이었다고 하겠다. 문제는 그러한 갈등이 신뢰와 응집력을 훼손하는 것에 있다. 충분한 시행착오의 시간까지 나아가야 하는, 새로운 실험의 ‘진군의 동력’이 그 중간에 사라질 가능성이 크다. 이러한 인식은 자연스럽게 포용적 코포라티즘을 향한 두 번째의 굵은 주제, 즉 포용적 의제의 선정과 합의가능성의 문제를 쟁점으로 부각시킨다.

3. 포용적 의제선정 및 합의 가능성의 딜레마

포용적 코포라티즘의 두 번째 과제는 참여주체의 확대를 통해 결국 포용적 합의, 포용적 결론을 내올 수 있느냐이다. 포용적 합의라 함은 일차 노동시장의 주된 이해당사자들인 조직대표들이 지니고 있는 기득권을 상대적으로 내려놓으면서 보다 사회통합적이고 구조균형적인 결론을 내놓는 것이다. 구체적으로 여기에서는, 앞서 언급한바, 계층별 위원회의 순작동을 통해 형성되는 의견들이 결국에 사회적 대화기구에서 어느 정도로 계급별 대표들에 의해 존중되고 수용되느냐의 문제가 가장 크다. 이때 두 가지 쟁점이 대두한다. 하나는 새로운 사회적 대화의 원리로 내세우는 노사중심성과 포용성의 지향성 간에 일정한 긴장관계가 형성된다는 것이다. 다른 하나는 포용적 합의의 도출경로와 방법이 실제로 어떻게 되어질 수 있느냐다.

가. 노사중심성과 포용성 간의 긴장

계층대표들은 사회적 대화기구 내에서 새로운 공익적 의견의 제시자로 현현한다. 그들은 거대한 계급적 기반을 가진 세력들에 맞서야 한다. 자신들만의 힘에 부친다. 정부야말로 그들의 가장 큰 원군이다. 애초에 계층대표들의 사회적 대화 참여, 그리고 계층위원회의 설치에 정부의 강한 의지를 통해 가능했다. 핵심적으로 계층대표들이 결국 사회적 대화기구 내에서 기댈 주체는 정부다. 정부가 계층대표들의 의견을 “듣겠다는 의지”를 강하게 표출하고 일관되게 유지했을 때, 그들은 강자들의 틈바구니에서 살아남을 수 있다.

문제는 이러한 포용성의 추구를 위한 계층대표-정부 간의 연합(coalition)은 경사노위를 통한 사회적 대화의 또 다른 원칙인 ‘노사중심성’과 충돌할 수 있다는 것이다. 노사중심성의 원칙하에서라면 계층대표들의 의견은 각 진영 내에서 수용되는 수준에서 정리되어야 한다. 계층별 위원회 내에서 좌우대립을 거쳐 다시 조직대표와 계층대표의 의견경쟁은 결국 계층대표들의 의견표출의 기회를 약화시키는 쪽으로 귀결될

수 있다. 그렇게 되면 당장 사회적 대화를 통해 정치적으로 부각될 필요가 있는 포용성의 가치는 희석될 여지가 크다.

이때 포용성을 살리기 위해 정부가 개입한다면, 그것은 노사중심성의 가치를 훼손하는 결과를 초래할 수 있다. 이번에 탄력근로시간제 합의와 노동진영 계층대표들의 비판적 목소리 사이에서 정부는 쉽게 전자의 손을 들어 주었다. 그것은 결국 정부로 하여금 이게 과연 ‘새로운 사회적 대화냐’라는 비판, ‘포용성의 상실’이라고 하는 비판에 직면할 수밖에 없게 만들었다.

나. 포용적 의제선정과 합의도출의 난제

결국 사회적 대화기구의 현재와 같은 구도하에서는 포용적 의제선정과 합의도출의 경로와 방법은 사실상 쉽지 않다. 이 문제에 대해서 필자가 별도의 답을 가지고 있는 것은 아니며, 이는 앞에서도 언급하였듯이 일정한 시행착오를 거치면서 제도공학적으로 공유된 방안을 시간을 두고 도출해 내야 할 것이라고 본다.

다만 현재와 같이 의제개발조정위원회가 계층대표들을 배제하는 식으로 얼마나 지속될 수 있을지 미지수이다. 결국 경사노위는 향후 보다 최적의 제도화를 향한 갈등의 시간을 일정하게 겪을 수밖에 없다. 2기를 꾸리면서 결국은 한국노총의 해계모니 내로 노동진영 계층대표들을 정리해 낸 면이 있으나, 향후 민주노총이 여기에 참여하게 된다면 이러한 구도는 다시금 흔들릴 수 있다.

보다 근본적으로 과연 포용성이라고 하는 ‘이타적’ 내지 ‘약자추수적’ 결정을 시장의 강자들이 과연 해낼 수 있느냐도 관건이다. 사회적 대화는 일정하게 공익적 타협의 드라마틱한 도달을 목표로 한다고 할 수 있다. 그렇지만 거기까지 가는 여정은 매우 집단이기주의적이고 최대강령지향성의 표출이 보장되어야 한다. 한국의 자본이 경총을 통해 사회적 대화를 통해 끊임없이 시장근본주의적 처방을 제시하고 홍보하는 것이 대표적이다. 그리고 그들은 노동시장의 강자들과 약자들을 갈라치기 하는 레토릭에 익숙하다.

결국 노동시장의 강자인 조직화된 노동조합이 이러한 구도하에서 일정하게 캐스팅 보트를 쥔 여지가 있는데 이는 그들을 또 다른 딜레마적 상황에 처하게 만든다. 한편에서는 계급적 이익의 극대화를 추구하면서도 다른 한편으로는 자본과의 타협을 통한 사회적 합의의 물질화를 도모해야 하는 것이다. 이때 같은 진영 계층대표들의 의견은 보다 레티컬한 계급적 이해를 추구하는 쪽으로 표출될 수 있고, 이러한 형국은 노동과 자본 간의 타협을 더욱 더 힘들게 만들 수 있다. 그리고 계층대표들의 의견을 무시한 타협이 이루어진다면, 이는 이번에 탄력근로시간제 합의처럼 사회적 대화 자체의 중단을 초래하게 만들 수 있는 것이다.

결국 모두가 동의할 수 있는 새로운 의사결정의 원리와 사회적 대화의 내부의 채널링을 복합적으로 재설정하는 과제는 향후 경사노위를 통한 실험의 명운을 가를 수 있다. 물론 이러한 실험을 계속해서 해가는 의지를 지닌다는 것을 전제로 그러하다. 만일 노조조직률이 현재의 2배가 되는 식의 주체역량의 현격한 변화가 도래하거나 한다면, 이는 조직대표-계층대표 간 관계설정의 질적인 변화를 이끌어낼 것이고, 나아가 새로운 의사결정의 원리와 대화의 채널링에 적지 않은 영향을 끼칠 것이다.

제3절 근로시간제도 개혁을 위한 사회적 대화 : 이른바 ‘탄력근로제 확대시행’ 관련 논의³⁵⁾

2절에서와 같은 문제설정은 새로운 사회적 대화의 경로에서 발생했던 최대의 갈등지점이었던 탄력근로시간제 개혁을 위한 사회적 대화의 딜레마를 한층 더 이해가능한 것으로 만든다. 3절에서는 이 사례에 대해서 보다 심층적으로 진단해 보도록 하겠다.

35) 이 절에서는 당시 경사노위에서 해당 의제 논의 회의체 간사위원이었던 경사노위의 손동희 전문위원이 정리한 내용을 본인의 동의하에 별도의 인용표시 없이 적극 활용하였음을 밝힌다. 해당 문서는 경사노위가 2019년에 행한 ‘사회적 대화 발전 TF’에서 발표된 바 있다.

1. 배경

탄력근로시간제 논란의 핵심 배경에는 근로시간의 전반적 단축이라고 하는 정부의 개혁 스텝이 급속히 실현되어진 사실이 존재한다. 2018년 2월 국회는 주 40시간제에 대한 새로운 정의를 확정하여 연장근로까지 포함한 최장 52시간의 노동만 가능하도록 한 「근로기준법 개정안」을 통과시켰다. 그러자 경영계는 노동시간의 (단계별) 단축 및 노동시간 특례업종 축소에 대한 보완책으로 탄력근로제 확대 등의 요구를 하고 나섰다. 경기침체가 지속되는 국면이 오면서, 경영계는 국회와의 접촉을 활성화했고, 정치권과 각종 간담회를 통해 자신들의 요구의 긴박함을 역설해 나갔다. 동시에 보수 언론매체들도 소득주도성장 정책을 필두로 전개되는 문재인 정부의 제반 노동정책에 대해 비판적 공세를 강화해 나갔다.

2018년 하반기에 급기야 여야 정치권과 정부는 탄력근로시간제와 관련한 보완입법을 추진하는 쪽으로 의견을 모아 나갔다. 그러면서 11월 5일 이른바 ‘여야정 상설협의체’에서는 탄력근로시간제 확대에 관한 입법 보완에 합의를 했다. 이후 9일에 국회 환경노동위원회는 경사노위에 탄력근로시간제 관련 협의를 사회적 대화기구에서 전개해 줄 것을 공식적으로 요청했다. 경사노위에서 탄력근로시간제와 관련한 사회적 대화의 시작은 이러한 정황하에서 이루어졌다.³⁶⁾

애초에 2018년 9월 경사노위는 탄력근로제 관련 쟁점을 논의할 여건과 논의 가능성을 내부적으로 검토했고, 여러 여건상 11월 이후에나 논의 가능성을 검토하는 것이 타당하다는 결론을 내렸다. 그러한 결정의 배경에는 i) 고용부에서 한국노동연구원에 의뢰해 수행한 실태조사가 10월 말까지 완료될 예정이라는 점, ii) 민주노총의 경사노위 참여 여부를 결정하기 위한 정책대의원 대회가 10월 중순으로 예정되어 있다는 점, 그리고 iii) 노동시간 단축의 영향으로 타격을 받을 것으로 예상되는 중소기업들에 새로운 제도의 적용시점이 당장이 아니라 2021년 7월이라는 점 등이 존재했다.

36) 정부가 경사노위의 공식적인 출범을 11월 말에 도모한 것도 사회적 대화기구를 이러한 목적에 활용하려는 취지가 깔려 있었다고 추측된다.

경영계 입장에서는 국회의 탄력근로시간제 확대 보완입법이 결정된 속에서 굳이 이 사안을 사회적 대화로 끌고갈 유인이 그다지 크지 않았다. 탄근 확대 등 보완입법 이후의 상황을 고려할 때, 경영계 책임론으로부터 벗어날 노사갈등을 회피할 목적에서 절차적 합리성을 갖춘 입법화 수단으로 사회적 대화를 고려할 여지는 있었다. 경총은 실제 이 논의과정에서 적극적인 타협전략보다는 소극적 지연전략을 편 면이 있다.

한국노총이 탄근 논의에 참여하게 된 데에는 이전 시기 정부가 주도하여 관철한 ‘최저임금 산입범위 확대’가 사회적 대화를 건너뛰면서 오히려 노동계에 불리한 결론으로 귀결된 것에 대한 선행 학습효과가 컸다. 국회의 탄력근로시간제 확대 보완입법이 기정 사실화되는 가운데 경사노위에서의 논의에 불참 시 일방적으로 국회입법이 추진되면 최저임금과 같은 사태가 재발될 것을 우려한 것이다. 민주노총의 경사노위 참여 의결이 불발된 상황에서 노동계 대표로서 책무성과 함께 제1총 지위 강화요인도 함께 작용했을 수 있다.

2. 경 과

경사노위에서의 탄력근로시간제 논의의 경과를 i) 노동시간제도개선위원회 출범을 위한 준비단계와 ii) 탄근을 둘러싼 논의 과정(전반기와 후반기), iii) 합의 도출 및 이후 과정 등 크게 세 시기로 나눠 볼 수 있다.

가. 준비기

위원회 출범 준비를 위한 세 차례 준비회의 과정에서는 위원구성 문제(참여단위에서 부대표(vice)급 구성 여부)와 한국노총의 공익위원 추천을 둘러싼 갈등이 있었다. 경영계는 위원을 부대표급으로 구성하여 실질적인 의사결정이 신속히 이뤄지도록 하자는 주장을 폈으나, 한국노총은 실무급 참여를 결정하였다. 이는 의제의 성격상 노동계에게 불리한바, 그 무게를 확대하지 않으려는 의도였다고 해석된다. 노총은 경사노위 운영위에 이미 사무총장이 위원으로 참여하고 있는 상황에서 실무급 단위의

의제별위원회에 참여하는 것은 곤란하다는 입장을 역설했다. 그러자 경총은 한국노총 참여단위와 무관하게 부대표급이 참여하기로 결정하였다.

공익위원 위촉과 관련하여 준비단계에서 갈등이 있었다. 한국노총 추천 공익위원에 대해 사무처와 한국노총 간 이견으로 위원회 발족이 지연되었던 것이다. 사무처는 공익위원 추천 시 관행적으로 해왔던 사전 조율을 생략한 채 노총이 공익위원을 추천한 점, 그리고 그렇게 추천한 공익위원이 그간 사회적 대화 불가론을 주장해 온 인사라는 점을 문제제기했다. 한국노총은 이에 대해 노동계 추천권을 보장하지 않는 태도라는 측면에서 반발했다. 이후 조율과정을 거쳐 노동계 추천 공익위원이 한국노총 입장의 연장선에서 태도를 견지하도록 하는 암묵적 공감을 토대로, 사무처가 노총의 안을 수용하면서 갈등이 마무리되고 회의체의 출범이 가능해졌다.

위원회의 공익위원은 위원장(이철수 서울대 교수)과 노사 양측 추천 공익위원 각 1명 포함 모두 3명의 공익위원이 논의에 참여하였으며, 다른 의제·업종별위원회의 공익위원 참여 수에 비해 소수로 구성되었다는 특징이 있다. 위원장은 1차 전체회의를 통해, 논의 진척여부와 상관없이 별도의 ‘공익위원 합의안’ 도출 시도는 하지 않을 것임을 천명함으로써, 우격다짐식 ‘합의’가 아닌 노사 당사자 간 조율을 통해 ‘의미있는 결과’ 도출에 방점을 두는 것으로 입장을 정리하였고 이에 노사 모두 동의하였다.

나. 전반기(제1차~제5차 전체회의 기간)

위원회 출범 후 5차 전체회의까지는 고용부 실태조사 결과와 그에 포함된 외국의 노동시간제도에 관해 연구자를 초청하여 실태를 공유하고, 노사 양측이 각자의 주장을 입증하기 위해 현장의 당사자들을 초청하여 입장을 듣는 기간이었다. 논의 시한의 제약조건 속에서 쟁점에 대한 본격적인 논의가 진행되지는 않았으며, 노사 양측 모두 탄근 확대 여부에 대한 원칙적 입장을 주장·고수하였다. 최초 논의시한이 1월 말이었으므로 5차 전체회의 종료 후 공식적인 전체회의 논의는 두 차례 일정을 남긴 상황이었다.

경영계는 고용부 실태조사 결과뿐만 아니라 내부에서 선발한 현장사례를 통해서도 탄근 확대 적용 주장을 입증할 만한 근거를 제시하는 데에 그다지 성공적이지 못했다. 경영계 요청으로 현장사례 발표를 위한 추가 일정을 확보하여 운영하였으나, 여전히 주장 입증에는 불충분하였다. 오히려 현장에서는 핵심쟁점 외의 요구 - 예컨대 선택적근로시간제 - 가 더 강하게 나왔다.

한국노총은 논의시한의 촉박성에도 불구하고 유연한 태도를 유지하는 한편, 경영계가 탄근 확대의 필요성과 긴급성을 입증할 수 있다면 부분적으로 양보할 의사가 있음을 피력했다. 탄근 논의 참여로 노동계 대표성을 확인하였고, 논의 참여와 합의시도는 별개 전략으로 접근했는데, 그러면서도 가능하다면 합의실패보다는 최소 양보 후 유리한 정치적·실리적 교환관계 - 예컨대 건강권과 임금보전 등 확대 제약조건 강화 등 - 를 지향했다고 해석된다.³⁷⁾

다. 후반기

최초의 논의시한이었던 1월 말을 넘겼으나 2월의 국회일정을 고려하여 시한을 2월 18일로 조정한 후 쟁점사항을 네 가지로 좁혀 본격 논의에 들어갔다. 특히 공익간사의 주요 쟁점에 대한 제안이 나온 후, 논의가 가속화되었다. 경영계는 ‘단위기간 확대’보다 ‘도입요건 완화’에 집중하였고, 노동계는 임금보전과 건강권 보호에 집중하였다. 막바지 간사단회의에서 경총이 건강권 보호 등 공익간사의 제안에 대해 상당히 공감하여 노사 간에 의견이 좁혀졌던 논의를 반복하면서 다시 논의가 결렬에 이르렀다.

마지막 8차 전체회의 개최는 민주노총 조합원들의 회의장 피켓팅으로 3시간여 지연되었다. 이후 밤샘 마라톤 집중논의에도 불구하고 이견을

37) 한국노총이 합의도달을 목표하지 않았다는 점은 5차 전체회의 이후 본격논의에 들어갈 6차 전체회의 일정을 취소한 데서도 확인할 수 있었다. 일정 취소는 탄근 논의가 아니라 ‘노사관계제도관행개선위’의 운영에 대한 문제제기로 회의 도중 퇴장하여 한국노총 중집위에서 사회적 대화 참여여부 논의 결과가 나올 때까지 불참할 것이라고 선언한 것이었다.

좁히는 데 실패하였음을 노사 모두 인정하기에 이르렀다. 이 상황에서 추가논의 진행 여부를 위한 정회 후 노사 각 단체의 책임있는 당사자들(부대표급 이상) 간에 논의가 진행되었다. 이후 논의시한을 하루 연장하기로 합의한 후 책임자급 논의가 진행되어 결국 드라마틱하게 합의에 도달했다. 위원회는 제9차 전체회의를 통해 합의문을 공식 추진했으며, 그와 함께 논의가 공식적으로 종료되었다.

여기에서 책임자급 확대논의라 함은 한국노총 사무총장, 한국경총 부회장, 고용노동부 차관, 경사노위 상임위원 등이 참여하는 장이 마련된 것이다. 이들은 의제별위원회의 위원이 아니었기 때문에, 사실 이들의 참여에 대해 비판이 있을 수 있었다. 그러나 의제의 성격 및 의제별 위원회 내부의 의사결정으로 참여조직의 책임자급으로 확대시켜 논의가 전개된 것이었기 때문에 이것이 사회적 대화의 기본 정신에 위배되었다고 보기는 어렵다. 사실상 논의가 교착상태에 빠져 결렬되기 직전의 위기상황에서 위원장의 논의 참여자 확대 및 논의시한 연장 제안 후 집중논의가 진행되었던 것이다.³⁸⁾

라. 합의안

2019년 2월 19일자로 노동시간제도개선위원회를 통해 발표된 ‘탄력근로제 개선을 위한 경사노위 노사정 합의문’ 내용은 다음과 같다.

38) 한국노총의 입장에서는 합의 실패 시 국회 일방적 입법절차 진행에 대한 우려 및 노총 내부의 정치적 고려 요소가 작동해 결국 확대회의에 참석해 합의를 도모했다고 보인다. 경총의 경우 도입요건 완화 등 회원사의 긴요한 요구가 어느 정도 관철될 가능성을 염두에 두어 - 미합의 시 국회입법과정에 반영될 가능성이 불투명한 상황이었기에 - 추가 논의결정을 했던 것으로 판단된다.

〈표 4-1〉 탄력근로제 개선 노사정 합의문(2019. 2)

<p>노사정은 주 최대 52시간제도의 현장 안착을 위해 다음과 같이 합의한다.</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 탄력적 근로시간제의 단위기간을 최대 6개월로 한다. 2. 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제 도입으로 우려되는 노동자의 과로를 방지하고 건강을 보호하기 위하여 근로일 간 11시간 연속 휴식시간을 의무화함을 원칙으로 하되, 불가피한 경우 근로자대표와의 서면합의가 있는 경우에는 이에 따른다. 아울러, 노사정은 노동자의 과로를 방지하기 위한 대책을 마련한다. 3. 탄력적 근로시간제는 근로자대표와의 서면합의를 통해 도입한다. 이 경우, 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제에 대해서는 근로일별 근로시간을 사전에 확정하는 데 애로가 있음을 고려하여 주별로 근로시간을 정하고, 최소 2주 전에 근로일별 근로시간을 노동자에게 통보하여야 한다. 다만, 서면합의 시 사용자가 예측하지 못한 천재지변, 기계고장, 업무량 급증 등 불가피한 사정이 발생한 경우, 정해진 단위기간 내 1주 평균 근로시간을 유지하면서, 근로자 대표와의 협의를 거쳐 주별 근로시간을 변경할 수 있다. 다만, 이 경우에도 사전에 근로일별 근로시간을 노동자에게 통보하여야 한다. 4. 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제의 오남용을 방지하기 위해 사용자는 임금 저하 방지를 위한 보전수당, 할증 등 임금보전 방안을 마련하여 이를 고용노동부 장관에게 신고하고, 신고하지 않은 경우에는 과태료를 부과한다. 다만, 근로자대표와의 서면합의로 임금보전방안을 마련한 경우에는 예외로 한다. 5. 위 2부터 4까지의 내용은 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제 적용에 있어 그 단위기간 전체에 대하여 적용한다. 6. 위의 사항들은 주 최대 52시간제 시행에 맞춰 단계적으로 적용한다. 7. 정부는 3개월을 초과하는 탄력적 근로시간제의 도입과 운영 실태를 향후 3년간 면밀히 분석하고 그 문제점을 파악하며 제도운영에 관한 상담 및 지원을 제공한다. 이를 위하여 고용노동부에 전담기구를 설치한다.

자료: 경사노위 홈페이지(www.eslc.go.kr, 접속일자: 2019. 11. 15).

마. 합의 이후의 파행과 공전

새롭게 출범한 경사노위 체제가 순항을 거두고 성공했다고 보기 힘든 가장 큰 이유는, - 잘 알려져 있듯이 - 2019년 2월에 탄력근로시간제의 개혁과 관련한 합의를 본 이후, 노동 측 계층별 대표 3인이 경사노위 본 위원회에 세 차례나 참석을 거부했고, 그 과정에서 경사노위 사무처 및 다른 주체들과 그들과의 갈등의 골이 심각하게 형성되었던 것에 있다. 당시 경사노위는 경사노위대로 노동진영 계층대표는 그들대로 '진성 사회적 대화'의 의미를 놓고 공론장에서 감정을 드러내고 비판하는 양상까

지 치달았다. 사후적인 수습 방안을 모색했지만, 끝내 서로 약속한 바들이 잘 지켜지지 못하면서, 대통령의 참석이 예정된 행사도 무산되었으며, 경사노위는 약 반년가량 ‘공전의 늪’으로 빠져들고 말았다.

이러한 상황의 수습은 위원장을 포함한 경사노위 위원들 전원이 사임을 표하는 방식으로 결론이 이어졌고, 경사노위 본위원회를 새롭게 재편하면서 정리되었다. 그 과정에서 위원장은 재신임되었으나 상임위원은 교체되어, 위원회의 운영기조에 있어서 일정한 변화를 예고하게 되었다. 새로 충원된 이들은 핵심적으로 공익위원들(4인)과 노동층 계층대표들(3인) 7인으로, 이들의 성격과 면모는 지난 1기와는 사뭇 다른 기운을 보였다. 게다가 민주노총이 경사노위에 참여하지 못하게 되는 것이 사실상 기정사실화되면서, 한국노총이 사회적 대화기구 내에서 노동계를 대표하는 주도권을 사실상 독점하며 나가는 형국이 된 것은 사회적 대화기구의 성격규정에 적지 않은 영향을 끼치는 요인이 되었다. 사회적 대화에서 파행과 갈등은 발생할 수 있다. 그 자체로 분명 문제가 있는 것이지만, 더 큰 문제는 그것에 대한 수습방식에 있다. 그러한 방식이 어떠한가에 따라 그 이후의 사회적 대화의 성격은 크게 규정을 받게 되어 있다.

3. 쟁점 논의

가. 선정 의제의 적합성 및 대화와 합의의 정당성

일각에서는 탄력근로시간제 논의가 사회적 대화의 의제로 부적합하다는 지적이 있다. 특히 해당 논의가 국회 요청에 따라 이루어져 일종의 ‘주문형 사회적 대화’가 전개되었으며, 그러하기에 경사노위에서의 논의는 정부에 의해 동원되었다는 것이다. 경사노위의 역할과 의제 선정의 범위는 「경사노위법」 제1조에 따라 ‘고용노동 정책 및 이와 관련된 경제·사회정책’의 범주를 ‘협의’하고 대통령의 자문 요청에 응하는 것이다. 경사노위는 사회적 대화를 전개하는 협의기구로서 그것을 통해 어떤 방향으로든 국회의 입법기능을 지원·촉진하자는 것도 기구가 갖는 주요한 기능 중 하나이다. 입법권능을 가진 국회의 논의 요구를 사회적 대화에

태워서 논의할 것인지 여부는 어디까지나 사회적 대화에 참여하는 주체들이 판단하고 결정할 사안이다. 탄력근로제 제도개혁 관련 논의는 정상조직 간 논의하기로 합의한 사항이었고, 더욱이 참여주체들의 논의개시가 ‘합의’를 전제로 한 것도 아니었다.³⁹⁾ 말하자면, 탄력근로제는 경사노위의 사회적 대화 의제 범주에 속할 뿐 아니라 정상조직끼리 합의하여 사회적 대화에 부치기로 해서 대화가 진행된 사안이다.

국가·강제적 코포라티즘(state·coercive corporatism)이 아닌 이상 사회적 대화는 그 자체로 ‘제도화된 갈등(institutionalized industrial conflict)’을 다루는 장이다. 따라서 논의 의제의 경중(輕重)이나 노·사·정 등 경제·사회 주체들 간 갈등의 수준에 따라 계획적·선별적으로 의제가 수용되어서는 안 된다. 그렇게 되면 경사노위의 설립 취지와 사회적 대화의 본질에 부합한다고 보기 어려울 수 있다. 중요한 것은, 각 주체들이 관련 의제를 사회적 대화에 태워 추진하기로 마지막에 자발적으로 동의했는가이고, 논의의 경과가 자율적, 독립적으로 진행되었는가 하는 점이며, 그러한 면에서 탄력근로시간제에 관한 사회적 대화의 출발과 전개는 형식적으로 문제가 되지 않는다.

또 다른 일각에서는 참여자의 대표성 문제를 제기하기도 한다. 탄근 의제가 조직노동에만 국한되지 않음에도 한국노총만이 참여를 했고 그렇게 해서 나온 합의안이기에 무용하다는 주장을 폈다. 이는 비단 탄근에 국한된 문제가 아니라 사회적 대화 체계와 참여주체의 대표성 등에 관한 본질적인 논쟁이 될 수 있으며, 그럴 경우 한국에서는 조직대표들의 협소한 대표성의 문제로 사회적 대화 자체가 성립이 어려울 수 있다.

그럼에도 불구하고 기왕에 새로 출범한 경사노위의 제1차 의제가 탄력근로시간제의 확대시행으로 된 것은 당시의 부정적인 고용상황 및 여론의 영향과 그것에 편승하여 이러한 개혁을 단행하려고 했던 정부의 의지가 강하게 작동하고 있었음은 부인할 수 없다. 그리고 중요한 것은 의제 세팅 과정에서 이후 분란의 주인공이 되었던 노동진영 계층대표들의 간

39) 실제로 논의 과정에서 의제별 위원회 위원장은 합의에 이르지 못할 경우 논의경과 및 노사 양측의 입장을 정리하여 국회에 송부할 것이며, 그 자체로도 위원회 역할이 있다는 점을 수시로 강조했다.

여가 비의도적이었을 지라도 봉쇄되었다는 사실이다.

나. 합의의 완성도와 참여의 밀도차이

2019년 2월 ‘탄력근로제 합의’ 이후 경사노위 본위원회가 세 차례나 무산된 원인은 일차적으로 노사 진영별로 5인의 대표들 가운데 1/2 이상이 출석해야 본위원회 성립이 가능한 것으로 법률에 정하여 두었기 때문이다. 해당 조항을 삭제하면 본위원회의 개최도 가능하고 탄력근로제 합의에 대한 의결도 가능할 수 있었다. 그러나 그러한 해법은 문제를 피상적으로만 이해하는 것이다. 문제의 본질은 탄력근로제 합의를 도출하기 위한 사회적 대화의 과정이 어떠했는지, 그리고 본위원회의 하부단위에서 이루어진 합의에 대해 본위원회가 처리하는 방식은 원론적으로 어떠해야 하는지에 있다.

에당초 본위원회의 멤버이긴 하지만 하부단위에 특정 조직을 대표하여 논의에 참여하고 있지 못한 노동진영 계층대표들이 탄력근로제 합의를 위한 사회적 대화의 과정에 참여하지 못한 채 합의가 이루어진 것이 문제였다. 이어서 하부단위에서 거둔 합의를 경사노위 본위원회에서 ‘의결’이라고 하는 절차를 거쳐야 공식화될 수 있는 가운데, 합의를 단행한 주체들은 그러한 절차를 강하게 원했던 반면, 합의에 참여하지 않았던 계층대표들은 논의과정 전반의 하자를 들어 의결을 통한 공식화라고 하는 절차에 동원되는 것을 거부한 것이다. 행여 그들이 참석하여 반대 의결을 표출할 경우에도 다수결의 원리에 따라 안건이 처리되고 공식화되도록 짜여져 있는 상황에서 노사 진영별 5인 대표들 중 1/2 이상이 출석해야 본위원회 성립이 가능하도록 되어 있는 또 다른 규정에 기대며 표결에의 동원을 거부한 것이다.

협이기구로서 경사노위의 지향에 비추어, 탄근 합의는 어디까지나 ‘합의에 이른 협의’ 과정이었지 합의를 강요하거나 쥐어짜낸 것은 아니었다. 합의의 여부는 열려 있었던 거고 안될 수도 있었지만 다들 나름의 전략적 판단에 이르러 합의를 단행한 거였다. 다만 본위원회와 의제별 위원회가 독립·수평적 관계인지 아니면 위계·위임 관계인지에 대한 판단은

논쟁의 여지가 있다. 형식적 측면, 즉 하나의 제도화된 기구의 정합적인 작동을 중심으로 본다면, 의제별 위원회(노동시간제도개선위)에서의 합의가 경사노위(분위원회)의 합의와 대등하지는 않다. 그러한 한에서 분위원회에서 의결되지 못한다면, 사회적 대화기구 차원에서의 공식적인 합의가 완성되었다고 볼 수는 없다는 판단은 일단 타당하다.

그러나 의제별 위원회 논의결과의 완결성 측면에서, 그리고 논의결과의 사회적 효용성 발현 측면에서, 행여 의결의 타이밍이 지연된다고 하더라도, 탄력근로시간제와 관련한 합의는 분위원회에서 어떤 식으로든 다뤄져야 할 사안이었다. 경사노위가 갖는 협의기구적 성격에 비추어, 의제별 위원회에서의 합의는 그 자체로 성과이며 존중되어야 하는 면이 있다는 것도 부인할 수 없다. 의제별 위원회에서의 논의결과(합의 여부를 떠나)가 어떻게 다뤄지는가와 하부단위 위원회 논의결과의 사회적 효용성 또는 수용성(국가의 정책·정치적 의사결정 행위와 사회구조 연결 맥락에서)은 중요하다. 그것은 결국 ‘합의’와 ‘협의’ 중 어디에 방점을 둘 것인가 하는 문제로 귀결된다고 할 수 있는데, 협의가 일반성이 있고 합의가 예외성을 지닐 경우, 협의의 확장성은 분명 중요하다.

논쟁이 발생하는 지점은 의결조건(2/3 또는 과반 출석, 2/3 찬성)에 부합하는 의결 절차가 분위원회와 의제별 위원회의 의결규정으로 제도화되어 있는 것에 있다. 논의 결과의 분위원회 상정방식이 의결이 아닌 보고 등의 방식을 취할 수도 있었을 것이다. 그렇게 사전 논의를 통해 표명방식을 결정할 수도 있었다고 본다. 특히 해당 의제가 입법지원이라는 특수성을 갖는바, 논의 결과 그 자체로 애초에 집행적 완결성을 갖지 못한다.

과거에는 사회적 대화기구의 하부단위의 참여자와 상부단위의 참여자 사이에 아무런 차이가 없었다. 그러나 노사정위와 달리 경사노위에서는 진영별로 행위자들이 분화되어 있다. 즉, 계급대표와 계층대표, 즉 조직대표와 비조직대표가 나누어져 있으며 그들이 사회적 대화에 참여하는 권한 내지 밀도(density)상의 차이가 존재한다. 하부와 상부의 문제는 바로 이러한 참여주체의 결합도의 차이에 의한 것이라고 볼 수 있으며, 사실 이러한 참여의 밀도상의 차이를 고려해 사회적 대화가 이루어졌어야 했다. 말하자면 탄력근로제 협의와 같은 논의를 할 때에 논의체의 구성에

서부터 조직대표와 계층대표가 함께 참여하거나, 적어도 양자 간의 조율을 전제로 조직대표가 참여하면서 합의여부와 수준을 진영 내에서 조율해 냈어야 했다. 하지만 탄력근로시간제와 관련한 정치사회적 압력이 워낙 급박하고 그에 맞추어 대화를 소화해 내려다 보니 이러한 세심한 기획이 이루어지지 못했던 것이다.

대폭 넓어진 본위원회 내에서 계층대표자 6인과 공익대표자 4인은 모두 보다 심도 있는 사회적 대화의 기회로부터 일정하게 배제되어 있는 형국이었다. 노동진영 계층별 대표들의 경우는 계층별 위원회를 구성해서 그나마 의제형성의 기회를 보다 심화시킬 여지가 있긴 하나 해당 위원회는 여전히 발족되지 못한 상황이고, 또 발족했다고 하더라도 해당 위원회와 다른 의제별 위원회, 그리고 본위원회 등 상급회의체와의 관계성 설정도 모호하다. 무엇보다 경사노위의 운영과 관련한 핵심적인 의사결정기구인 ‘의제개발조정위원회’와 ‘운영위원회’에 계층대표들이 참여하지 못하는 것은 조직대표 및 정부대표들과 이들 간의 결정적인 차이를 나타내는 것이었다. 이는 애초에 경사노위의 설계 자체가 그들의 참여와 조직대표들의 참여와의 질적인 차이를 두었던바, 어느 정도는 수용해야 하는 문제였다고도 볼 수 있고, 혹자는 이를 두고 ‘차별’이라고 비판하기도 한다.

경사노위를 새롭게 디자인하면서 이러한 초유의 상황 발생은 미처 예측되지 못한 가운데, 2019년 2월의 탄력근로제 개혁과 관련한 합의는 과거의 관행을 통해서만 이루어졌고, 마지막에 새로운 제도의 옷을 제대로 입히지 못한 채 위원회를 파행으로 이끌고 말았다. 결국 경사노위가 가지고 있던 두 가지 제도들이 상호충돌하는 방식으로 합의를 훼손시키고 말았다. 탄력근로제 합의와 이후 본위원회 3회 무산의 시간을 보내면서, 계층대표들은 조직대표와 사회적 대화기구의 구조에 대해서 신뢰를 상실했고, 조직대표들과 정부는 계층대표들의 사회적 대화에 대한 책무성에 대해 의심을 하게 되었다.

다. 보이콧과 공전, 문제제기 방식의 문제성

애당초 정치적 교환의 장으로서 탄근과 같은 민감한 쟁점을 둘러싼 사

회적 대화는 참여주체 모두가 만족스러워할 결과를 도출하기는 힘들 수 밖에 없다. 만족의 극대화보다 불만족의 최소화가 대화의 목표가 되는 것이 현실적이다. 사회적 대화만으로도 부족할 수 있었다. 논의의 참여주체들도 탄근 합의 이후 입법과정을 통해 성취되지 못한 요구를 반영하고자 적극적인 정치권 접촉 활동을 전개해 간 것이 이를 증명한다.

탄근 합의내용에 대해, 특히 대화 과정에 참여할 기회를 부여 받지 못한 계층대표들로서는 분명 합의당사자들과는 다른 의견을 표명할 수 있다. 문제는 그러한 의견을 사회적 대화의 틀 내에서 어떻게 좁혀 가느냐에 있었으나, 그러한 노력이 피차 매우 미흡했던 것은 또 다른 문제였다. 합의안 도출 이후 경사노위 사무처는 계층별대표 및 공익위원을 대상으로 합의내용 설명을 위한 간담회 등의 활동전개를 보다 충실하게 했어야 했다. 사전에 논의경과 및 논의내용 공유가 안되었다(부족했다)는 계층대표의 문제제기는 정당했으나, 이는 합의내용에 대한 비판과는 별개의 사안이었다. 그것은 의결구조를 위시로 한 사회적 대화기구 전체의 운용방안 및 소통방식의 개선과 관련한 것이었다. 그러나 이 역시 사회적 대화의 일부라고 할 수 있다. 그러한 의미에서도 탄력근로시간제 합의를 둘러싼 사회적 대화는 충분치 못했다.

하부단위에서의 결정사항을 최상급단위에서 의결하는 방식을 놓고 사회적 대화기구에서 논란이 벌어진 것은 사상 초유의 일이었다. 이렇게 된 이유는 조직대표(계급대표)를 보완하는 취지에서 계층대표를 본위원회라고 하는 최고위 단위에만 두면서, 양자 간의 차이와 긴장을 해소하기 위한 사회적 대화의 과정에 대해서 관행과 제도 모두에서 별다른 고려를 하지 않았기 때문이다. 행위자는 분화시켜 놓고 의사결정의 과정에서 분화된 행위자들 간 이견발생의 여지와, 그러할 경우 그 해법에 대한 치밀한 기획이 제도공학적으로 미흡했다고 할 수 있다.

한편, 탄력근로제 확대 시행과 관련한 합의내용, 그리고 그것을 결정하는 경사노위의 대화 및 의결구조에 대한 계층대표들의 문제제기는 분명 타당성을 가지고 있었음에도, 결과적으로 이러한 제도와 관행의 초기적인 흠결에 대해 문제제기를 하고 해법을 찾는 방식이 적절한 것이었을까? 이는 그들의 문제제기에 귀기울여야 했던 사회적 대화기구 당국이나

상대적인 대화의 강자들의 태도 문제와 함께 짚어 봐야 할 대목이 아닐 수 없다. 합의내용과 과정에 대한 비판의 정당성에도 불구하고, 입장 표출 방식이 본위원회 의결구조를 활용한 점에는 탐탁치 못한 면이 있다.

탄근 합의는 일반법(근로기준법) 개정에 관한 입법 지원 의제였다. 따라서 그것은 단지 조직노동의 이해에만 국한된 의제가 아니었다. 게다가 여기에는 ‘노동시간’과 ‘임금’, ‘건강권’ 등 극도로 민감한 세부 노동의제를 포괄하는 특징이 함께 담겨 있었다. 이 쟁점의 민감성은 계층별대표의 독립적 의사결정에 따른 책임 부과를 가중시켰다고 볼 수 있다. 이러한 상황에서 의결 처리와 그 결과가 대외적으로 공표될진대, 현행 본위원회의 의결조건과 절차를 준용할 경우, 그들의 내용에 대한 질적인 고려는 사라지고 ‘찬성과 반대’의 표결 결과를 계량화해서 표현하는 것에 그칠 것이라고 예상했을 것이며, 그러하기에 보이콧의 길을 택했던 것이다.

탄력근로제 합의와 관련하여 경사노위의 의결구조에 대한 노동진영 계층대표들의 문제제기가 정당성을 지니기 위해서는 다른 의제별 위원회에서 도출된 논의결과(합의사항이든 보고사항이든)의 본위원회 상정에 대해서도 사실 같은 방식의 문제제기가 있어야 했다. 이는 본질적으로 새로운 사회적 대화기구의 과도기적 구조 자체에 대한 문제제기로 나아갈 수 있다. ‘첫술에 배부를 수 없는’ 사회적 대화의 개혁을 향한 장도를 나선 상황에서 사전에 완벽한 제도적 기획은 애초에 불가능한 것일 수 있다.

계층대표들은 스스로 사회적 대화의 필요성을 부인하지 않는다는 주장을 일관되게 했다. 그러한 주장이 정당하기 위해서는 하부위원회의 탄근 합의 추진 여부 과정에서 반대의사를 표명하는 것이 타당했다. 위원회 개최 조건을 수단으로 반대의사를 표명하는 것은 결과적으로 경사노위의 사회적 대화 자체를 부정하는 효과를 가질 수밖에 없었고, 실제로 다른 참여주체들은 그들의 이러한 태도에 대해서 무책임하다는 비판을 가했다. 결과적으로 그러한 행동은 경사노위 본위원회가 의제 특성과 민감도 등에 따른 계층별대표의 선별적 출석여부에 종속되도록 만들었고, 그러한 식의 사회적 대화기구 운영은 애초의 취지를 형해화시키는 것이었다. 이러한 방식의 문제제기는 새로운 사회적 대화 체제의 중장기적

성숙을 위한 값진 교훈을 안겨주긴 했지만, 당장 문제인 정부의 사회적 대화의 행로에는 큰 타격이 되고 말았고, 그에 대한 책임은 다 같이 나누어질 수밖에 없는 것이었다.

라. 교훈

탄력근로제 합의로 인하여 경사노위 출범 직후 수개월간 지속된 기구의 파행은 한편으로 경사노위와 같은 중앙 사회적 대화기구의 본위원회에 참석하는 권한을 부여 받는 것만으로 취약계층의 이해대변을 충분히 하는 확장된 사회적 대화가 도모되는 것은 아님을 보여준다. 역으로 중앙 사회적 대화기구를 잘 활용하는 것으로 일정하게 취약계층 이해대변의 기회를 증진시켜 낼 가능성도 있다는 것을 암시하고 있기도 하다. 본위원회의 파행으로 노동진영 계층대표 3인은 최종적으로 위원회의 의결을 마비시킬 정도로 상당한 권한을 소유하고 있음을 보여주었기 때문이다.

이 사건은 사회적 대화기구의 제도화(institutionalization)가 법적인 틀을 형성시켜낸 것만으로 충분하게 이루어지는 것이 아님을 보여준다. 정부의 범위 내에 존재하지만 사회적 이해당사자들이 주인이 되어서 이끌어 가야 하는 사회적 대화기구와 같은 미묘한 제도가 법률적, 형식적 제도화를 넘어서 관행과 문화까지 포함한 사회적이고 진성의 제도화를 이루기 위해서는 일정한 숙성의 시간, 시행착오의 시간이 필요하다고 하겠다. 문제는 그러한 과정에서 신뢰와 파트너십이 손상되는 것을 어떻게 지혜롭게 잘 막아 내고 운영의 묘를 살려 위기의 늪에 빠지지 않느냐에 있다.

경사노위는 사상 최초로 계층대표를 사회적 대화기구에 조직대표와 함께 참여시키면서 양자의 관계에 대해서 심도 있는 고민을 하지 못한 상태로 출범을 했다. 이 사건을 계기로 사회적 대화기구 내에서 ‘양자의 관계 맺기’가 본격적으로 진행되어 가야 하는 상황이며, 향후 ‘관계의 정립’이 보다 명확하게 이루어질 것으로 보인다. 사회적 대화기구의 제도화가 계속해서 진행 중이라면, 이해대변의 기회 역시 진화해 가는 것이라고 볼 수 있다. 그러한 의미에서 2019년의 파행은 여전히 ‘사회적 대화기

구'를 둘러싼 제도적 조건을 놓고 전개하는 교섭으로서의 의미도 지닌다.

사회적 대화기구에 하나의 '장(field)'으로서의 의미를 둔다면, 향후 그 장에서의 논의 트랙을 '협의', '합의', 그리고 '의결'을 분리해서 생각해 볼 필요가 있다. 탄력근로제 합의는 노사 조직대표들과 정부와의 합의로서 사회적 무게감을 지니는 것이지만, 아직까지 '의결'이 되지 않는 것이다. 미조직 주변부 노동자들의 이해와 직접적인 관련성을 지니는 이러한 이슈를 '의결'을 목표로 했다면 분명히 해당 과정에 그들의 참여기회를 주었어야 한다.

경사노위는 계급(class)의 범주에 더해서 계층(status)의 범주를 고려하여 사회적 대화를 재설계했고, 계층들이 목소리를 낼 수 있는 기회를 제공하려 하나 내부의 열개는 여전히 정립되어야 할 것들이 많은 상태였다. 2019년의 진통은 현실적으로 타당한 사회적 대화의 자리잡음을 위해 필요한 통과의례라고 판단하되, 이러한 기회가 역사적으로 마련되어졌음을 소중히 여기면서 임할 필요가 있다.

제4절 노사관계제도·관행 개선을 위한 사회적 대화 사례 : 이른바 'ILO 기본협약 비준' 관련 논의⁴⁰⁾

새로운 사회적 대화의 딜레마적 상황을 보여주는 두 번째 사례로 제4절에서는 ILO 기본협약 비준과 관련한 논의의 전개에 대해서 살펴보겠다. 포용성과 노사중심성이라고 하는 딜레마적 상황의 또 다른 표출이 이 과정에서 드러났다는 것을 인식하면서 그 경과를 분석해 보겠다.

40) 이 절의 내용의 상당한 부분은 당시 경사노위 회의체를 담당한 김미영 전문위원이 경사노위에서 2019년에 추진한 <사회적 대화 발전 TF> 회의에서 발표한 발표문을 저자의 허락을 얻어 가공, 활용하였고, 그에 대한 별도의 인용은 하지 않았다.

1. 배경

ILO 기본협약, 특히 그 8개 가운데 한국이 비준하지 않고 있는 단결권 보장 및 강제근로금지와 관련한 4개 조약들에 대한 비준은 노사정대표자 회의의 시절부터 사회적 대화 의제로 기획되었다. 이 주제는 한국이 국제 사회의 책임있는 일원으로 노동권을 보장하는 규범을 체화하는 상징성을 드러내느냐, 아니면 기존에 한국에 존재해 온 기업별 노사관계 시스템의 특수성을 계속해서 유지해 가느냐 등을 놓고 오랫동안 논쟁을 불러일으켜 왔다.

2018~19년 경사노위에서 이와 관련한 사회적 대화를 벌인 배경에는 촛불혁명 이후 문재인 정부의 공약에 ILO 기본협약 비준을 추진한다는 것이 들어 있기 때문이다. 정부의 공약에서 강조한바 ‘노동존중사회’의 상징적이고 핵심적인 실행에 바로 이 ILO 기본협약 비준이 자리하고 있다.

그러나 2017년은 사회적 대화의 본격적인 추진이 이루어지지 않았고, 2018년에 노사정대표자 회의가 마련되어 사회적 대화를 시작하게 되었으나, 마침 그 해에 고용지표가 매우 안 좋아지면서, 문정부하에서 ‘노동존중’의 기조는 이른바 ‘속도조절론’의 도전을 받게 되었다. 속도조절론의 주요한 타깃은 최저임금의 과도한 인상 완화, 근로시간 단축의 부작용 완화를 위한 탄력근로시간제 단위기간 연장 등이 대표적이나, ILO 기본협약 비준 역시 그로부터 영향을 받지 않을 수 없었다. 왜냐하면 고용위기를 맞이하여, 마치 일자리를 볼모로 하듯, 경영계의 입장이 완고해졌기 때문이며, 이는 결국 협약비준을 위한 사회적 합의의 전망을 어둡게 만드는 요인으로 작용했다.

2018년 중반기부터 시작된 ILO 기본협약 비준을 위한 사회적 대화는 이러한 악조건하에서 진행되었고, 끝내 합의에 이르지 못하고 말았다. 이러한 악조건에도 불구하고 합의가 가능하기 위해서는 보다 차별화된 소통전략의 기획이 필요했으나, 사실 경사노위가 탄력근로시간제 합의로 파행에 빠지면서 그러한 기획으로 나아가지 못하고 만 것이다.

2. 경 과

가. 1단계 논의(2018. 7. 20~11. 20)

2018년 노사정대표자 회의 산하에 노사관계제도관행개선위원회가 출범한 7월 이후 약 5개월간은 ILO 기본협약 기준을 위한 사회적 대화 제1 단계였다고 할 수 있다. 회의체는 한양대 박수근 교수가 위원장을 맡았고, 7인의 공익위원들을 전부 노동법 전문가로 세팅을 했다. 그들은 대체로 노동계, 경영계, 정부, 그리고 경사노위의 추천으로 충원이 되었다.

이 시기에 위원회의 운영과 논의는 사실상 공익위원이 주도하였다. 이는 ILO 협약 기준을 위한 법제도 개선이라는 주제의 성격 자체가 구체적인 전문성을 크게 요구하는 것이었기에 자연스러운 모습이라고 보인다. 물론 다른 편에서 보았을 때, 노사대표의 전문성과 준비가 충분치 않아서 공익위원의 주도성을 약화시키지 못한 측면도 있을 것이다. 애초에 노사위원들은 기본적인 노동법 및 노사관계에 관한 지식과 경험을 갖추고 있었고 각 단체별로 일정하게 노선과 방침을 지니고 있었으나, 공익위원이 주도하는 논의주제에 관하여 공동 대응할 수 있을 정도로 몰입하고 협의하는 모습을 보이기는 힘들었다.

전체회의에서 진행된 노조법, 공무원 및 교원노조법의 개정 논의는 구체적인 법률해석과 조문화 작업을 필요로 했는데, 초기에 노사 위원들은 그에 대응하는 데에 일정하게 어려움이 있었다. 제5차 전체회의부터 참석한 민주노총 위원이 법률가이긴 했으나 이미 공익위원 중심의 논의 지형이 구축된 상태였다. 해당 위원은 노동법의 총론적인 내용을 주로 제시하면서 개별 주제에 대한 구체적인 대응을 세세하게 하지는 않았다. 결국 공익위원들이 사실상 논의를 주도하는 가운데, 회의체 내에서는 ‘노사중심성’과 ‘공익위원의 역할’에 대한 문제제기가 지속적으로 대두했다.⁴¹⁾

본부장급 노사위원들이 참여를 했으나, 그들은 소속 단체에서 공격적

41) 이는 결국 이후 2단계에서 공익위원 사퇴 파동, 경총의 공익위원 교체 요구와 연장 반대와 같은 사태로 발현되었다.

〈표 4-2〉 2018년 노사관계제도관행개선위원회 논의전개 개관

	7월	8~9월	10월	11월	12월
일정	발족	(공익)ILO 우선논의 4대 의제 (공익)노사관계 11대 입법과제	공익위원 합의 초안 논의	공익위원 최종합의 기자회견	한정애의원(안)
외부		노사정대표자회의 체제	민주노총 대의원대회	경사노위 발족	
내부		민주노총 참가	(공익위원 초안-민주노총 위원 반발)	민주노총 제외	

자료: 경사노위 사회적 대화 발전 TF 논의자료.

인 의사결정권이 없는 직위였고, 그러한 이유로 논의를 주도하던 공익위원은 이들과 충분한 협의와 소통에 노력을 기울이지 않았다. 그러면서 노사위원들은 전체회의에 소극적으로 참여하는 식의 태도를 보였다. 사실 이 회의체의 경우 마지막 단계로 갈수록 공익위원뿐 아니라, 정부위원, 경사노위 임원들까지 회의체 내에서의 논의와 합의에 진력하기보다 그들 소속 단체 내 의사결정권자들과 담판을 지으려는 경향을 보였다. 그러나 회의체에 참석한 노사위원들이 소속 단체로 돌아가 전체회의의 논의 내용을 설명하고 보고하는 과정에서 그들의 입장과 태도가 상층에 영향을 끼치지 않을 수 없었고, 각 위원들의 재량적 판단의 범위가 지나치게 좁다고 볼 수만은 없었다.

1단계에서 마련된 공익위원 합의안은 1박 2일간 진행된 공익위원들만의 회의에서 결정됐다. 이 과정에서 사용자단체 추천위원이 불참을 통보했다가 위원장의 설득으로 번복해 참석하기도 했다. 전체회의 이외에 간사단회의, 공익위원 회의 등의 단위들도 가동되었는데, 그들의 지위나 권한과 관련해서는 다소의 혼선이 있기도 했다. 공익위원들의 합의안은 11월 20일 경사노위 공식 출범 하루 전에 개최된 전체회의에서 의결되었다.⁴²⁾ 이 합의안은 주로 단결권과 관련한 공익위원들의 일치된 의견을

42) 이 방안은 이후 한정애 의원 대표발의 법안(12. 28)의 기초로 활용되었다. 다만,

담았는데, 협약비준을 위해 필요로 하는 제도개혁의 방향과 구체적인 핵심 방안들에 대해서 언급한 것들이었다.⁴³⁾

나. 2단계 논의(2018. 11. 23~2019. 4. 15)

1) 초기 전개양상

2단계 논의는 한편으로 1차 공익위원안이 전체회의에서 의결되는 것을 목인한 사용자단체의 요구를 수용하면서 기획되었고, 다른 한편으로 노조법령과 그 집행 관행의 개선까지 목표로 했던 위원회 발족의 애초의 목적을 완수하기 위한 측면을 함께 지니고 있었다. 1단계에서와 달리 2단계에서는 공익위원들이 의제 선정, 논의 방식 및 일정 등에 관여하지 않는 소극적 태도를 보였다. 특히 경사노위 출범에 참여하지 못한 민주노총 위원이 빠지고, 한국노총, 한국경총 및 대한상의 위원이 각자의 의제를 제출하였으며, 정부위원은 아무 의제도 추가로 제출하지 않았다. 이들 의제는 노사 의견에 따른다는 분위기가 강해서, 간사단회의 또는 공익위원회의 등에서 사전 조정이 이루어지지 못한 채로 주로 전체회의에서 곧장 다루어졌다.

그로 인해 ‘파업시 대체근로 허용’, ‘부당노동행위(처벌)제도 폐지’ 또는 산업별 단체교섭을 위한 ‘사용자단체 의무 설립’ 같이 다소 비현실적이고 호전적인 용어들이 걸러지지 않은 채 어젠다화해서 논의의 초기부터 상호 적대적인 분위기가 자주 조성되었다. 1단계 논의에서 크지 않았던 공익위원들 간의 입장대립도 표출되기 시작했다.⁴⁴⁾ 일부 공익위원들은 경제에 타격이 클 수 있다는 등의 다소 불확실한 내용으로 경영계의 양보를 통한 노사합의를 성급하게 요구해서 경영계 위원들의 반발을 불러 일

그 안에는 공익위원뿐 아니라 노사위원이 합의한 핵심내용이 일부 누락되었다. 법안이 작성되는 과정에서 정작 그 내용의 합의 당사자인 공익위원들에게 설명하거나 참여하게 하는 단계도 없었는데, 아마도 정부 측 참가자들과의 암묵적 조율 수준에서 논의가 이루어진 정도였으리라고 판단된다.

43) 그 자세한 내용은 <부록 1>과 <부록 2>를 참조.

44) 1단계에선 공익위원들이 자주 회의를 하면서 전체회의에서 직접적으로 대립하는 모습은 많지 않았다.

〈표 4-3〉 2019년 노사관계제도관행개선위원회 논의전개 개관(2~3단계)

	12월	1~2월	3월	4월	5~6월	7월
일정	(노) 5대 의제 (경) 5대 의제	정부 주도의 노사대표 실무교섭 (경사노위 외부)	공익위원 합의초안	공익위원 입장문 기자회견	경 총 의 전체회의 보이콧	정부 노조법등 개정안(비준동의안 7.30)
외부		- 민주노총 대의원 대회 - 단력근로제 합의 - 민주노총 법률원장 단식 농성	본위원회 무산			
내부		- 공익위원 발제문 실시간 유출 파동 - 한국노총 퇴장 파동 - 경영계 추천 공익위원들 사퇴 파동 (1인 복귀)	공익위원 기자회견 (경총) 파동		위원장, 공익간사 교체 요구(경총) 위원회 연장 거부(경총)	

자료: 경사노위 사회적 대화 발전 TF 논의자료.

으키기도 했다.

정부위원은 1단계와 마찬가지로 의제를 전혀 제출하지 않았고, ‘노사정 협의의 당사자’라는 정체성을 강하게 표출하지 않았다. 심지어 정부가 노사협약에 개입하지 않는다는 명분으로 1단계 동안 전체회의에서는 거의 발언조차 하지 않았는데, 2단계에서는 그래도 적극적인 발언을 시작했다. 그러면서 노사 측 위원들이 제출한 의제를 평가하고 조정하려 하거나 합의의 필요성을 자주 역설하기도 했다.

2단계에서는 1단계에 비해서 한국노총, 한국경총, 대한상의 위원이 전체회의 논의에 활발히 참여하긴 하였지만, 의제에 대한 전문성보다 단계의 입장이나 내부 상황에 중점을 두는 식이었다. 이로 인해 1단계에 비해 논의의 진척이 느렸고 내용의 구체성도 떨어졌다. 어차피 노사합의 가능성이 없다는 무기력한 분위기하에 간사단 회의와 공익위원 회의도 거의 열리지 않았다.

2) 당사자 주도 합의 시도

2019년 1월 말 민주노총 대의원대회를 목전에 두고 한국노총 위원 2인이 퇴장하고 경영계 추천 공익위원의 발제문이 마치 위원회의 최종 결과인 것처럼 유포되는 사건이 발생했다. 그러면서 민주노총 간부가 해당 공익위원을 실명으로 비난했고, 이를 이유로 경영계 추천 공익위원 2인이 사퇴의사를 밝히며 전체회의에 불출석하였다. 이후 1인은 경영계 위원들의 설득으로 복귀하였고, 다른 1인은 3월에 해촉동의서를 제출하여 결국 사퇴하였다. 이후에도 경영계 추천 공익위원 1인이 충원되지 않았다.

이 시기 경사노위 산하 노동시간제도개선위원회에서 탄력근로시간제 개혁안이 합의되어, 전체회의의 '외부'에서 노사단체 간에 합의를 한 후 통과 의례로 전체회의를 거치는 모양새가 이루어졌는데, 이 합의의 도출 이후 노사관계제도관행개선위원회 전체회의의 논의도 급변하였다. 각 의제에 대한 구체적이고 심도 있는 논의는 중단되고 노사정 합의를 향한 집착이 커졌다. 그러면서 전체회의를 중단하고 공익위원은 뺀 채 노사정 위원들만 외부에서 논의를 진행해 가려는 시도가 이어졌다.

노사정 당사자들 주도로 - 물리적으로 회의체 외부에서 - 진행된 논의 과정에서 공익위원들과 전문위원은 소외되었다. 일부 공익위원은 외부에서 노사정이 합의하더라도 그 내용이 합리적이지 않으면 전체회의에서 반대할 수 있다는 입장을 취했다. 그러면서 노사위원들은 회의체 외부에서 전개하는 실무협의 또는 '부대표급'의 상층협의의 현실적 효과에 대해 의문을 갖기 시작했다. 결국 전체회의에서 각 의제에 대한 논의가 이루어지는 것이 절차 및 실체적으로 적절하다는 쪽으로 일부에서 의견을 모으기도 했다.

3) 경영계의 반발과 공익위원 주도 기자회견

한국노총, 한국경총, 정부위원이 외부에서 시도했던 노사정 논의는 성과 없이 끝났고 2월 말부터 노사정 위원들이 참여하는 전체회의가 재개되었다. 그러면서 일부 공익위원과 정부위원을 한편으로 하고, 한국경총과 대한상의위원을 다른 한편으로 하여 양자 사이의 긴장과 갈등이 고조되었다. 일부 공익위원이 정부위원과 같은 입장을 완강히 주장하면서 경

영계 위원들과 대립하는 사례가 자주 나타났다. 이 갈등을 조정할 수 있는 역할자도 부재했다. 1단계 논의에서는 공익위원들 사이에 일정한 협력력이 있었지만, 2단계에서는 그렇지 못했기 때문에 위원장이 그와 같은 역할을 수행하기가 어려웠다. 이로 인해 위원장과 공익위원에 대한 경영계 위원들의 불만과 불신이 커졌다.

이러한 갈등관계는 '3. 18 공익위원 기자회견'으로 표출되었다. 애초에 2단계 시작에서 공익위원들은 노사가 합의한 내용에 동의하기 위하여 공익위원안을 내지 않겠다는 입장이었다. 반면 노동계 위원과 경영계 위원은 1단계와 같이 공익위원 제안이 나오면, 그에 기초해서 논의를 진행하려 했다. 전체회의가 재개된 이후 경영계 위원들은 공익위원안을 요청했으나, 이에 대해 노동계와 정부위원은 반대하였다. 공익위원들은 노사합의 가능성이 없다는 것에 공감하여, 1단계와 같이 공익위원 합의문(1개 반대의견)을 공개하기로 결정하였고, 그렇게 해서 이루어진 것이 '3. 18 기자회견'이었다.⁴⁵⁾

이후 다시 전체회의 외부에서 노사정 실무협의를 시도하려는 흐름이 있었으나, 경영계 위원들이 반대하였고, 실무협회의 진전이 없음을 확인한 후에 공익위원들은 합의문을 공개하기로 했다. 그렇게 해서 이루어진 것이 '4. 15 기자회견'이었다.⁴⁶⁾ 공익위원안은 처음에는 경영계 추천 공익위원의 주장이 강해서 전체적으로 소수의견을 병기하는 것이었다. 그 이후 최종 문구를 정한 '4. 15안'에는 대체근로와 부당노동행위 처벌의 두 가지 소수의견을 병기하는 것으로 하려다, 최종적으로 경영계 추천 공익위원이 동의하여 대체근로 한 가지에만 소수의견을 병기하는 식으로 확정되었다.

1단계와 마찬가지로 이 공익위원안도 ILO 기본협약 기준을 위해서 즉시 개정이 필요한 노동법의 범주를 한정하는 내용을 담았다. 이전에는 ILO 기본협약 기준을 위해 필요한 '노동법 개정의 범위'에 대한 논란부터 컸지만, 경사노위 노사관계위 공익위원안은 일단 그 범위를 명확히 제시하고 공론화한 점에 의미가 있다. 1단계 및 2단계 공익위원안은 그

45) 그 내용은 <부록 3>을 참조.

46) 그 내용은 <부록 4>를 참조.

내용을 정하는 과정에서 긍정적이든 부정적이든 간에 공익위원들과 노동계 및 경영계 대표들 사이에 소통을 유지하면서 만들어졌기에, 노사정 최종합의는 아니었으나, 그 자체로 일정하게 사회적 합의의 성격을 지녔다.

4) 경영계의 노골적 반발

공익위원들 주도의 이러한 시도는 경영계에 합의압력으로 받아들여졌다. 그 결과 경영계 위원은 4. 15 기자회견 이후에 있는 간사단 회의부터 불참했다. 다만, 공식적으로는 다른 일정을 이유로 하였다. 그러면서 일부 공익위원을 겨냥한 비난성 성명서를 발표하기도 했다. 3. 18 기자회견에 참여한 특정 공익위원의 교체를 주장하기도 했다.

경영계 위원들의 공익위원에 대한 불신은 1차 공익위원안 발표(2018. 11. 20) 때부터 누적된 것이라고 볼 수 있다. 구체적으로는 (i) 전체회의 상정한 안에 없던 특수고용형태 종사자 관련 부분이 포함되었던 것과 (ii) 2단계 논의를 시작할 때 의제 선정과 관련한 부분에 대한 약속을 공익위원들이 위반했다고 생각한 것이었다. 애초에 1차 공익위원안을 전체 회의에 상정하고 의결하는 것을 경영계 위원들이 동의했던 것은 “단체교섭 및 쟁의행위에 관한 내용을 추가로 논의하여 포괄적 사회적 합의를 재차 추진한다”는 명시적 내용뿐 아니라, 2단계 논의에서는 경영계가 제시한 의제로 진행하겠다는 것이 암묵적으로 합의되었기 때문이다.

정작 2단계 논의는 시작단계에서 이러한 암묵적 합의대로 잘 이루어지지 않았다. 노동계와 경영계 위원이 동일하게 의제를 제출하도록 하면서도 경영계가 제출한 의제만 다루려는 시도를 하긴 했지만, 이는 당연히 노동계 위원들의 반발을 샀다. 노동계는 경영계가 제출한 의제만 다루겠다고 전체회의에 참석하는 것은 명분이 약하다고 주장했다. 반면, 경영계 위원은 공익위원들이 노동계 위원을 설득하기 위한 적극적 노력을 보이지 않은 것에 더욱 더 서운함을 보였다. 이와 같은 진행 경과를 감안해 보면, 경영계 위원과 특정 공익위원이 충분히 소통하지 않은 것이 해당 단체의 공익위원 비난 파동으로 이어진 측면이 있다고 사후적 해석을 가할 수 있다.

다. 3단계 논의(2019. 4~7)

1) 회의체 마감과 연장

4. 15 기자회견 이후 경영계는 사실상 회의를 보이콧했다. 그 결과 한 동안 위원회의 전체회의는 개최되지 못했다. 물론 그 시기에 경사노위 본위원회 자체가 파행을 겪으면서 단일 회의체의 이슈는 그다지 부각되지 않았다.

노사위원들은 이후에 서로 논의를 계속하면서 일단은 1년 기간의 활동을 평가하는 전체회의까지는 참석하여 1기를 완주하는 것에 합의하였다. 경영계 위원이 참석한다는 약속을 함으로써, 노사위원의 활동평가와 공익위원의 활동평가를 위한 두 차례 전체회의를 개최해서 회의체의 진행을 정리하는 기회를 만들 수 있었다. 다만, 경영계는 노사관계위를 경사노위 2기에 연장해서 운영하는 것에는 반대를 했다. 1기 회의체를 완주하는 것은 확인했지만, 2기 연장은 난색을 표한 것이다.

그러나 경영계 위원의 입장이 공익위원을 먼저 재구성하면 그다음에 연장에 동의할 수 있다는 쪽으로 다소 변화해 갔고, 최종적으로는 공익위원 재구성의 조건부 연장, 즉, 먼저 연장에 동의하고 공익위원을 재구성하여 전체회의를 개최한다는 쪽으로 의견을 표했다. 결국 그러한 내용으로 소속 단체가 노사관계위 연장에 동의해 1기 마감과 함께 2기 논의도 열릴 수 있게 되었다.

2) 정부의 비준동의안 제출

2019년 7월 30일 고용노동부는 ILO 기본협약 비준 동의를 위한 노동조합법, 공무원 및 교원노동조합법 일부 개정안을 발표했다. 그러면서 해당 방안이 경사노위 노사관계위 공익위원안(4. 15)에 기초했음을 명시했다. 이에 대해 외부에서는 ‘선비준 후입법’을 했어야 했고, 사회적 대화는 시간만 지연시켰다는 비난을 가했다. 다만, 정부가 비준동의안과 법률 개정안을 동시에 국회에 제출하는 것은 국무회의만을 거쳐서 대통령이 비준서를 ILO에 기탁하는 ‘비준’ 자체와는 다른 것이었고, 일정하게 전향적이었다고 볼 수 있다.

정부의 비준동의안(노조법 개정안 포함)의 구체적 내용은 4. 15 공익위원안과 완전히 동일한 것은 아니었다. 관점에 따라서는 양자가 크게 다르다는 주장도 가능하다. 다만, 정부의 비준동의안이 정한 여섯 가지 개정 필요 범위는 4. 15 공익위원안에서 제시한 것과 동일했다. 허나 세

〈표 4-4〉 ILO 기본협약 비준을 위한 노동법 개정 정부입법안 주요 내용

		주요 내용
노동조합법	실업자·해고자	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노동조합 조직형태와 무관하게 실업자·해고자 노조가입 인정 ○ 실업자·해고자 조합원의 사업장 내 조합활동은 사용자의 효율적인 사업 운영에 지장을 주지 않는 범위 내에서 가능
	임원자격	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노조 임원자격은 노조 규약으로 결정 ○ 기업별 노조의 경우 노조 임원 및 대의원 자격을 종사자인 조합원으로 한정
	전임자 급여지급	<ul style="list-style-type: none"> ○ 전임자 급여지급 금지규정 및 면제한도 초과요구 쟁의행위에 대한 노조 처벌규정 삭제 ○ 근로자는 단협 또는 사용자 동의가 있는 경우 노동조합 업무에만 종사하면서 사용자로부터 급여를 지급받을 수 있으나, 이 경우 근로시간면제한도를 초과하지 않는 범위 내에서만 교섭 등 법상 정해진 업무만 수행 가능 ○ 근로시간면제한도를 초과한다는 내용의 단체협약 또는 사용자 동의를 무효로 하는 규정 신설 ○ 근로시간면제심의위원회를 경제사회노동위원회에 설치
	교섭창구 단일화제도	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사용자 동의로 개별교섭 진행 시, 사용자에게 모든 노조에 대해 성실 교섭 및 차별금지 의무 부과 ○ 분리된 교섭단위에 대한 통합 근거 규정 신설 ○ 국가 및 지자체는 노사가 자율적으로 교섭방식(기업·산업·지역별 등)을 선택하고 촉진할 수 있도록 노력(신설)
	사업장 접거	<ul style="list-style-type: none"> ○ 사용자의 시설관리권과 노동조합의 쟁의권 간 조화를 위해, 사업장 내 생산·주요 업무시설 등에 대한 전부 또는 일부 접거 금지
	단협 유효기간	<ul style="list-style-type: none"> ○ 현행 2년 상한을 3년 상한으로 확대
	공무원노조법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직공무원 조합원 자격은 노조 규약으로 정함 ○ 가입대상 직급 기준 삭제, 소방공무원 가입 허용
교원노조법	<ul style="list-style-type: none"> ○ 퇴직교원 조합원 자격은 노동조합 규약으로 정함 ○ 대학교원 교원노조 설립·가입 허용 ○ 교섭창구단일화 절차 규정 	

자료: 고용노동부(2019: 6).

부적인 내용에 들어가면 정부 비준동의안과 4. 15 공익위원안 사이에 차이가 있었다. 노조설립신고제도(법외노조 통보제도 포함) 삭제는 아예 빠져 있고, 노조법 제2조 4호 라목 전체 삭제를 밝힌 공익위원안과 달리, 정부안은 라목의 단서만 삭제하기로 했다. 기업단위 노조의 경우 실업, 해고 등으로 종업원 지위가 없는 조합원의 사업장 내 출입을 더 제한했다. 교원 및 공무원노조법의 경우는 4. 15 공익위원안에 비해 적용대상 범위가 좁아졌다.

3. 평가와 함의

ILO 협약 비준과 관련한 사회적 대화가 사회적 대화기구에서 이루어진 것 그 자체는 문제가 되지 않는다. 애초에 삼자기구이자 사회적 대화 촉진체인 ILO는 사회적 대화가 ILO 협약 비준을 위해서만이 아니라, 협약 비준 이후에도 계속적으로 파트너십을 신장시키면서 가야 한다고 강조하며 사회적 대화기구에 찾아와 자문을 제공해 준 바 있다.

그러나 위에서 살펴보았듯 ILO 협약 비준과 관련한 경사노위에서의 논의는 사실상 전문가들이 주도를 했고, 그중에서도 상대적으로 진보적 성향을 갖는 노동법학자들에 의해 주로 이끌어졌다. 그리고 그 배후에는 정부가 있었다고 할 수 있다. 정부는 주도적인 공익위원을 앞세워 경영계를 설득하며 과거와 유사한 방식의 합의를 시도했으나, 결국 회의체의 운영과 관련한 신의를 저버렸다는 비판을 받으며, 끝내 실패하고 말았다.

그 결과 사회적 대화는 공익위원들의 합의안으로 마무리되었고, 정부는 그나마 그것을 토대로 입법안과 비준동의안을 만들었다. 그나마 일부는 공익위원안에서 자의적 변화를 두기도 했으나, 애초에 노사정합의안 도출에 실패한 것이기 때문에 그것 자체가 큰 문제라고 볼 수는 없을 것이다. 다만, 이러한 모양새는 매우 전형적인 과거 노사정위원회 시절의 ‘입법지원형 사회적 대화’의 모습을 했고, 그 과정은 새로운 사회적 대화라는 표현을 무색하게 했다.

논의가 진행되면서 사회적 대화 당사자들의 파트너십이나 신뢰가 증진되지 못하고 오히려 약화되고 깨졌다고 볼 수 있다. 이는 궁극에 ‘포용

적 코포라티즘'의 이상과는 거리가 있었다. 그렇게 된 데에는 여러 가지 이유가 있을 것이다. 일단 과도하게 많은 법학자들이 공익위원으로 참여하면서 전문성이 당사자 소통을 압도하는 모양새를 취했다. 그 결과 실제 현실의 노동권 침해 양상과 문제에 대한 공감대를 만들고 해법으로서 협약비준을 모색하기보다 법률공학적인 쟁점의 몰입으로 빠져들고 말았다.

결론적으로 2018~19년 1년간 경사노위에서 단행된 ILO 기본협약과 관련한 사회적 대화는 결국 사회적 대화의 과정적 혁신으로 이어지지 못했다고 할 수 있다. 계층대표의 참여는 애초에 기획조차 되지 못하였고, 포용적 결론으로의 탈출구도 모색되지 못했다. 논의의 패턴은 사실상 노사정위원회 시절의 양태로 회귀하는 식으로 귀결되고 말았다.

제5절 소 결

4장에서 살펴본바, 새로운 사회적 대화의 구체적인 전개과정은 그것이 안고 있던 딜레마적 상황을 그대로 보여주었다. 이에 대해서 본절에서는 본고를 위해 자문을 제공해 준 전문가들의 의견을 함께 살펴보며 새로운 사회적 대화의 한계를 갈무리해 보도록 하겠다.

우선 새로운 사회적 대화를 표방했던 경사노위의 본격적인 논의의제는 공교롭게도 탄력근로시간제와 ILO 기본협약 비준 관련 제도개혁안 등 이른바 입법의제들이었다. 이러한 의제의 선택이 새로운 사회적 대화에 걸맞은 것인지에 대해서부터 사실 일정한 의구심이 들지 않을 수 없다. 정부가 추진하는 입법을 위한 보조수단으로 사회적 대화가 설계되고, 노사가 그것을 놓고 합의할 수 있는 가능성은 매우 낮기 때문이다. 당연히 그 과정에서 공익위원들의 역할이 부상할 수밖에 없고, 이러한 패턴은 과거 '노사정위원회' 시절의 사회적 대화의 전형적 양상이다. 이에 대해 한 전문가는 '노동개혁의 한국형 알고리즘'이라고 칭하며 비판적인 시각을 피력한다.

“문재인 정부에 이르러서까지 노사정은 물론이고 많은 연구자들도 노동법 개정을 사회적 대화의 주된 메뉴로 인식하게 됐고 더 나아가 법 개정을 위해서는 반드시 경사노위 협의 절차를 거쳐야 되는 것처럼 받아들였다. 사회적 대화를 통한 노동법 개정은 노동개혁의 한국형 알고리즘이 됐지만 이는 한국 노사관계의 돌연변이와도 같다. 경사노위가 첫 성과로 탄력근로 기간 연장에 대한 합의를 선택했다는 사실은 이 알고리즘의 위력을 실감케 한다. 그다음 꼭지가 ILO 협약 비준을 위한 노동법 개정안 합의 추진이었다는 점까지 감안한다면 경사노위의 협의 절차는 노동법 개정의 사전 요건처럼 보인다.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

결국 새로운 사회적 대화는 겉옷은 새로웠지만 속은 과거의 행태를 그대로 답습하고 마는 결과가 되었다. 노동시간과 노사관계 제도개혁은 사회적 대화에 부치는 대신, 최저임금과 비정규직 처우개선 이슈 등은 정부가 혼자 지고 갔다. 이에 대해 C씨는 오히려 반대로 기획이 되는 것이 정치적 부담이 덜했을 것이라고 진단했다. 실제로 최저임금 산입범위 조정과 관련한 국회의 단독적인 결정으로 노동계가 노사정대표자 회의에 불참을 선언하게 만들기도 했다는 점을 생각하면, 이는 한번 들어볼 만한 지점이다.

“역사적 맥락에서 보면 문재인 정부의 사회적 대화는 노동법 개정을 위한 타협의 전통을 따르고 있다. 갑자기 부각된 탄력근로 합의를 논외로 하더라도 대통령이 경사노위 지도부에 당부한 노동존중사회 기본계획에 대한 사회적 대타협은 핵심적으로 ILO 협약 비준과 이에 따른 법 개정을 목표로 삼고 있었기 때문이다. 오히려 대화와 타협의 의제로 삼았어도 좋을 것을 최저임금이나 비정규직, 임금격차 등 양극화와 좋은 일자리 창출은 정부의 독자적인 결정과 정책 수단으로 밀고 나갔다. 이는 빠른 결정과 노사에게 양보와 타협의 부담을 요구하지 않는다는 점에서는 좋지만 이에 따르는 정치적 부담을 정부 혼자 져야 하기 때문에 지속하긴 어렵다.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

궁극에 사회적 대화와 관련하여 ‘익숙한 길’의 유혹으로 빠져버렸던 것은 애초에 사회적 대화 체제 자체를 타깃으로 하는 진득한 개혁의 길을

택하지 않고 그것을 수단으로 해서 신속한 정치적 효과를 보려 했던 정부의 판단이 작동했다고 볼 수 있다. 그것은 하나의 정치적 결절점이라고 할 수 있는바 탄력근로제 합의안의 처리 과정에서 나타난 정부의 정치적 선택에서 고스란히 드러났다.

“어느 시점에선가 대통령과 사회적 대화의 기존 대주주들이 노동계 계층별 3인을 대화 테이블에 묶어두는 것보다 탄력근로 개편에 대한 합의를 경사노위 본위원회에서 결의하는 게 더 중요하다고 판단했기 때문이다. 또한 적어도 명분상으로는 민주노총의 사회적 대화 반대론자들도 복귀해 봐야 탄력근로 합의를 위한 거수기 노릇만 할 거라며 반대했고, 참여과는 탄력근로 논의배제를 조건으로 복귀를 검토해 보자는 안까지 냈다. 결국 정부와 여당, 경사노위 지도부는 사회적 대화 체제를 새롭게 정비하여 신뢰를 축적해가는 장거리 레이스보다는 눈앞에 닥친 긴급 과제를 극적으로 타협해냄으로써 얻을 수 있는 단기 성과물에 더 치중했던 셈이다. 어느 시점에서 초심을 버리고 익숙한 길을 가기 시작했다는 의미다.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

이러한 비판이 과연 정부가 애초부터 기획하고 의도했던 것인지에 대해서는 의문의 여지가 없지 않다. 다만, 결과론적으로 그러한 선택을 하게 된 것은 맞다. 이러한 과정에서 문제가 되는 것은 결국 합의를 택하면서, 사회적 대화체의 응집력은 파손시키고 말았다는 것이다. 그러한 파괴적 효과를 피할 수 있는 방법이 없지는 않았지만, 결국에는 비극적인 선택을 하고 말았다. 이에 대해 C씨는 세 가지 방안이 있었다고 지적한다. 그 첫째는 탄력근로시간제 논의 과정에서 계층대표들과 긴밀한 물밑 접촉을 해가는 일이다.

“근로시간위원회 구성에서 계층별 위원들을 제외하는 과정은 불가피했다 하더라도 본격 협상이 진행되는 과정에서 계층별 위원들과의 긴밀한 소통이 필요했다. 설사 그들의 의견을 협상 과정에 반영할 수 없더라도 정보를 공유하고 그들 몫의 요구를 누군가(한국노총 또는 경사노위 간사)는 협상 테이블에서 반영하려는 노력을 기울였어야 한다. 그것이 경사노위 개편의 취지였다.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

이와 관련하여 노동진영 계층대표들과 한국노총 간에는 적어도 일정한 공감을 형성해 가는 노력이 존재했음을 알 수 있다. 그러나 합의를 향한 대화의 소용돌이가 급박하게 돌아가면서 이들 간의 조율은 파괴되었고, 계층대표들은 합의 소식을 ‘신문을 통해’ 접하게 되는 어이없는 상황에 빠지고 말았다. 결국 물밑 조율과 공유의 실패는 신뢰의 상실과 좌절을 낳았다고 볼 수 있다.

“한국노총의 핵심 지도부들과 계층 3대표는 정기적으로 미팅을 가지며 탄력근로제 건을 비롯해 경사노위에서 주요하게 논의되고 있는 의제들의 논의상황을 보고받으며, 서로간의 신뢰를 쌓는 노력을 이어갔다. 또한 탄력근로제 확대의 문제점을 짚는 국회토론회를 한국노총이 열고, 여기에 계층 3대표를 토론자로 초청함으로써 대외적 행보도 함께 보였다. 이때까지만 해도 한국노총이 강경한 입장을 보이는 만큼 계층 3대표 입장에서선 일정 안심했던 것이 사실이었다. 허나 탄력근로제 확대 건은 산하위원회에서 하룻밤 사이에 신속히 합의되며 논란의 불씨가 급격히 커지기 시작했고, 이후 계층 3대표는 급격히 난감해질 수밖에 없었다… 계층 3대표가 구조적으로나 현실적으로나 떠안을 수밖에 없는 고통에 대한 공감대가 충분히 형성되기도 전에 탄력근로제 확대 문제가 제한된 시간을 두고 거대 노사단체와 정부 및 경사노위의 정치적 이해관계 중심으로만 빨려 들어가며, 결국 대표성 확대 및 충분한 협의기구의 기능을 모두 상실해버렸다. 경사노위법을 개정하였으나 노사정 핵심주체들이 사회적 대화를 바라보는 관점은 그다지 변화되지 않은 뼈아픈 현실이다.” (전문가 K, 비공개 자문원고 중에서)

두 번째 방안은 합의가 이루어진 이후 이를 신속히 본위원회를 개최해 의결해 버리는 것이었다. 이러한 의제처리의 공학적인 수단이 반드시 타당했음은지는 모르지만, 적어도 의결을 둘러싼 갈등과 지리한 공방으로부터 사회적 대화기구가 빠져들지 않았을 수는 있다. 이에 대해 C씨는 다음과 같이 지적한다.

“돌이켜보면 근로시간단축위원회 합의가 성사된 직후 본위원회를 바로 개최하여 의결절차를 밟았으면 그 이후의 논란을 피할 수 있지 않았을까

하는 생각도 든다. 왜 2주 가까이 시간을 두며 별도의 세레모니를 준비해야 했을까.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

세 번째 방안은 결국 사회적 대화기구의 절차를 존중하여 합의의 의미를 퇴색시키더라도 사회적 대화를 살리는 쪽으로 결정을 내리는 것이다. 즉 의결이 불가하니 하지 않는 것이다. 애초에 협의기구의 의미를 강조했다던바, 사회적 대화를 통한 결론에 공식의결의 완수가 반드시 사회적 대화의 역할과 효과를 완수했다고 볼 필요는 없다. 계층위원들에게 유감을 표하고 그들을 교체하기보다 현재의 진용과 틀을 살리면서 해당 의제는 국회에서 최종 정리하도록 하는 것이다. C씨는 이것이 ‘사회적 합의의 기본정신’일 수 있다고 지적한다.

“모든 것이 여의치 않아 본위원회 의결이 어렵다면 이를 그대로 인정하고 본위원회에 보고하고 계층별 위원들의 반대의견을 부기하여 국회에 보내는 것이 올바른 선택 아니었을까. 사회적 합의의 기본정신으로 보거나 계층별 위원을 보강했던 당초의 취지로 볼 때 계층별 위원들을 교체하고 경사노위를 재구성하면서까지 본위원회 의결을 한다는 것이 무슨 의미가 있었을까 되묻지 않을 수 없다.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

종합적으로 새로운 사회적 대화는 새로운 사회적 대화답지 않게 전개되었고, 그것은 모든 참여주체들의 저마다의 자기 입장 표출이 어우러져 형성한 결과였다고 할 수 있다. 전문가 L씨는 이에 대해 다음과 같이 정리한다.

“경사노위 전환 속에 취약계층 대표가 참여하였음에도 제도적 변화를 도출하지도 못하고 도리어 변화의 장애로 비쳐진 데는 정부나 기존 노사 참여자, 그리고 취약계층 대표들이 ‘노동존중사회’가 지향하는 방향에 맞추어 상호의존성을 정립하지 못한 데 주요 원인이 있다고 할 수 있다. 특히 정부는 탄력근로제와 같은 사용자 측의 요구사항을 수용하면서, 즉 사용자와 상호의존성을 확보하면서, 기존 참여 노조나 새롭게 참여한 취약계층 대표를 압박하였다. 또한 탄력근로제 확대와 같은 제도 변화는 ‘노동존중사회’의 지향과 배치된다는 점에서 경사노위 전환과 취약계층 대표

참여 확대 취지를 무효화, 좀 더 완화된 표현으로 하면 훼손하는 결과를 가져왔다. 기존 조직 노동은 취약계층 대표와 상호의존성을 통해 정부나 사용자의 압박에 저항하는 대신 일부 소속 조합원의 이해를 보호하기 위해 취약계층 대표와 다른 목소리를 내는 전략적 선택을 하였다. 취약계층 대표도 자신이 대변하고자 하는 노동 약자의 목표를 규정하고 이를 성취하기 위해 상호 협력할 수 있는 주체를 적극적으로 확보하기보다 경사노위로부터 탈퇴를 고집하였다.” (전문가 L, 비공개 자문원고 중에서)

제5장 결론

제1절 새로운 사회적 대화의 명암

1. 성취

문재인 정부 초기 2년간 전개된 새로운 사회적 대화는 그간 한국에서도 모던 사회적 대화들에 비해 일정하게 진일보한 면과 가능성을 보였다. 무엇보다 사회적 대화의 복원에 일정한 성공을 거두었다. 박근혜 정부 중반 이후 사실상 기능을 멈추었던 노사정위원회가 2년여의 공백을 딛고 노사정대표자 회의를 통해 재가동되었고, 여기에는 심지어 민주노총이 19년 만에 참여했다. 노사정대표자 회의는 임시기구였지만, 사실상 사회적 대화기구로서의 역할을 했고, 10개월여의 논의를 통해 노사정위원회 법안을 개혁하여 경사노위 출범의 근거를 마련했다. 마침내 새로운 제도의 옷을 입고 경사노위가 2018년 11월에 출범하였다.

또한 새로운 틀을 짓는 데에 성공을 거두었다. 노사정위로부터 경사노위로 전환의 과정에는 민주노총까지 참여하여 노사정이 머리를 맞대고 합의안을 마련하는 공동의 경험이 자리한다. 그리고 새로운 틀은 기존의 병폐를 없애기 위한 다양한 장치들을 마련하고, 주체와 의제를 확장시켰으며, 다양한 성격의 논의체들을 가능하게 했다. 특히 의제별 위원회와 함께 업종별 위원회들을 꾸려낸 것은 매우 의미있는 성과이다.

비록 의제를 중심으로 한 사회적 대화의 성과에 있어서 가시적인 성과를 보이지는 못했지만, 적어도 노사중심성이라고 하는 가치를 일관되게 강조하는 가운데 정부주도성의 한계를 극복하는 쪽으로 한발 나아갔다. 그리고 사회적 대화기구가 자체적인 전문성 강화와 기획력 증진을 통해 스스로의 틀을 주도적으로 만들어 나갔고, 여기에 노사는 신뢰를 보였다.

2016년 초에 한국노총이 이탈하면서 중단되었던 사회적 대화는 2년의 공백기를 거치고 그 사이에 정권이 교체되면서 2018년 초 노사정대표자 회의로 사실상 복원이 되었다. 국정농단에 대한 촛불시민들의 저항과 대통령 탄핵이라고 하는 초유의 정치적 혼돈을 극복하면서 우리 사회 민주주의가 한 차원 성숙이 이루어지는 와중에 사회적 대화도 복원이 된 것이다. 한국노총마저 이탈해 2년간 식물화 상태에 처해 있던 사회적 대화기구가 새롭게 사회적 주목을 받고 국정운영에 있어서 일정하게 존재감을 발휘하며 통합되어 들어갔다는 점에서 이 시기의 사회적 대화는 1차적으로 긍정적으로 평가되어야 한다. 게다가 10개월여의 시간 동안 민주노총까지 참여하는 대화가 전개되어 가면서 사회적 대화기구의 법률적 기반을 합의를 통해 바꾸어낸 것은 매우 고무적이었다.

말하자면, 포용적 노동체제를 향한 사회적 대화의 의지를 담은 사회적 대화기구 제도개혁을 일단 이루었다. 여전히 부분적 보완이 필요한 상태이긴 하나 그간 한국의 사회적 대화기구에 대해서 문제제기를 해왔던 부분들을 망라하고 특히 노동계의 주장을 충실히 수용하여 제도개혁을 단행했다. 민주노총까지 주창하면서 경사노위의 명칭도 만들어졌고, 경사노위의 운영 원리에 대한 새로운 정립도 이루어졌다. 사회적 대화의 중층화, 노사중심성의 강조, 참여주체의 확대와 의제의 확대 등이 새로운 제도적 원리이자 실천의 과제로 정립되었다. 계층위의 미구성이나 본위원회와 하부위원회 간의 유기적 결합 등의 과제들이 여전히 확인되었으나, 집중적인 사회적 대화를 통해 신속한 제도개혁을 도모하여 사회적 대화기구가 자기 탈바꿈을 하게 된 것은 매우 고무적이라 할 수 있다.

업종별 위원회를 반드시 두도록 하고, 지역사회적 대화에 대한 지원을 포괄적으로 할 수 있는 장치를 마련하여 사회적 대화의 중층화를 적극 실현해 가는 근거를 마련했다. 실제로 5개의 업종별 위원회들을 만들어

냈고, 각종 지역에서의 새로운 사회적 대화들에 비공식적으로 의미있는 간여를 하기도 했다. 참여주체를 확대하여 최초로 계층대표들이 사회적 대화기구 내에 참석할 수 있는 기회를 만들고 또 실현해 가고자 했다. 이를 통해 확장된 삼자주의(Tripartism Plus)라고 하는 이 시대에 필요한 확대된 사회적 대화의 틀을 선도적으로 만들어 가려고 노력했다. 더불어 의제를 확대하여 경제, 사회, 노동정책과 관련한 폭넓은 주제들을 유연하게 다룰 수 있도록 했다. 단지 고용노동 이슈나 노사갈등 이슈에 국한되지 않고, 양극화 해소를 목표로 다양한 정책들이 사회적 대화의 틀 내에 다루어질 수 있는 기반을 마련하였으며, 그 결과 국민연금 개혁 등의 거대한 이슈를 다뤄보는 실험도 전개하였다.

정적인(static) 기구구성의 측면뿐 아니라, 기구의 미시적 운영방식에 있어서도 자유로운 운영원리들을 수립하고 실현해 갔다. 노사중심성의 원칙을 강조하면서 정부가 먼저 어젠다를 제시하거나 사회적 대화기구를 좌지우지하는 관행을 지양하고, 정부도 대화의 일원(one of them)으로 참여해 가며, 노사의 주도적인 논의를 지원하는 역할을 하려고 노력했다.

미약하나마 노동존중사회 기본계획의 귀납적 구축이라고 할 수 있는 바, 사회적 대화는 일정한 성과를 보이기도 했다. 사회안전망과 관련한 합의 및 공익위원 합의안, 디지털 전환과 관련한 합의, 탄력근로시간제 관련 합의, ILO 핵심협약 비준을 위한 공익위원 합의안(1차, 2차) 등이 그것들이다. 이들은 여전히 미흡한 측면이 없지 않지만, 각각 노동존중사회 실현을 위한 기본계획의 퍼즐의 무게 있는 조각들로 간주될 만한 것들이다.

2. 한 계

그럼에도 불구하고 새로운 사회적 대화는 좌초하였다. 그 성과도 핵심적인 측면을 들여다 보면 획기적이지 못하다. 민주노총도 결국 참여하지 못했고, 계층위원들과의 조율도 실패했다. 포용성을 구현하기 위한 의제의 선정과 합의는 한발짝도 떼지 못하였다. 즉 1기만 보면 포용적 코포라티즘은 사실상 성공하지 못한 상태라고 볼 수 있다.

“문재인 정부 전반기의 사회적 대화는 당초 기대와 달리 어떤 가시적인 성과도, 큰 제도적인 진전도 보지 못했다. 첫째 가장 기대를 모았고 정부도 공들여 추진했던 민주노총이 참여하는 형태로 사회적 대화 체제를 복원시키지 못했고, 둘째는 경사노위로 재편한 이후에도 계층별 위원들을 추가로 참여시켰지만 이들의 독자적인 목소리와 한국노총과 경총이라는 기존 대주주들의 지배적인 목소리를 조율하는 데에 실패했다. 셋째 새로 출범한 경사노위도 양극화 완화와 공정 노동시장의 구축과 같은 큰 이슈의 공론화는 제켜둔 채 출범과 동시에 단기적이고 가시적인 성과에 목을 매며 몇몇 노동법 개정을 위한 대화와 타협의 함정에 빠져들었다.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

결과적으로 새로운 사회적 대화는 계급대표가 계층대표의 참여를 용인하면서 ‘형식적’, ‘외견적’으로는 포용적 코포라티즘의 모양새를 갖추었으나, ‘내용적’, ‘실제적’으로는 오히려 취약근로층의 고용조건을 악화시킬 수 있는 결정을, 심지어 그들의 참여를 배제한 채, 종래의 계급대표들에 의해서만 월권적으로 도모한 꼴이 되고 말았다. 말하자면, 형식만 ‘포용적 코포라티즘’이었지, 내용은 과거의 ‘경쟁적 코포라티즘’과 같은 모양새가 되고 만 것이다. 자신들을 처음으로 사회적 대화기구로 초대해 놓고 오히려 취약근로층의 고용조건을 악화시키는 결정부터, 그것도 논의 과정에서는 참여할 기회를 부여하지 않고 의결에만 참여해서 ‘통과를 위한 반대’를 하게 만드는 식의 문법을 노동진영 계층대표들이 수용하기는 어려웠을 것이다. 결국 탄력근로시간제 합의 의결도 그들이 해촉될 때까지 이루어지지 못했고, 당초 2년의 임기로 위촉되었던 공익위원들과 계층위원들 등 비당연직 위원들은 자신들의 임기를 1년도 채우지 못하고 일괄적으로 사임하고 난 후에야 가능했지만, 이미 내외적인 신뢰와 정당성이 심하게 훼손된 후였다.

이 사태는 사회적 대화기구의 의결방식, 하부위원회와 본위원회의 관계 등 다양한 표표적 논쟁들을 낳았다. 그러나 본질적으로 그것은 노동의 수세국면에서 사회적 대화 목표상의 형식과 내용의 괴리가 벌어진 것에 있다. 이러한 새로운 상황의 도래 앞에서 사회적 대화의 멤버들은 갈등을 원만히 해소하는 데에 실패하고 말았고, 결과적으로 문재인 정부가

야심차게 추구한 사회적 대화의 확장적 재구성은 - 궁극적 실패라고 볼 수는 없지만 - 큰 타격을 입고 시들해지고 말았다.

형식과 내용의 괴리라고 하는 문제적 상태 안에는 여러 세부 요소들이 작동했다. 고용악재의 상황이 개혁의 발목을 잡고 있었기에 과감한 친노동적 행보를 지속하기 어려웠던 정부에 대해 민주노총은 사회적 대화의 틀을 형성하는 과정에 참여하다 정작 틀이 완성되고 공식적인 출범을 하면서 불참하는 선택으로 답했다. 상대적으로 급진적인 거대한 노동운동 집단이 사회적 대화기구 외부에서 비판적 시각을 취하고 있는 와중에, 사회적 대화 내부에 들어간 노동진영 계층대표들은 가뜩이나 제도적으로 제약적이었던 자신들을 위한 대화의 공간하에서 운신의 폭이 더욱 좁았다. 노사정대표자 회의를 통한 지난 1년간의 위밍업을 통해 계급대표들 간의 스킨십과 신뢰가 축적되었던 것과 달리, 사회적 대화기구라고 하는 낯선 실험적 공간에 생전 처음 초대되어 그것도 마치 '2차 시민들'처럼 취급을 받게 되면서 '1차 시민들'이 내린 결정을 정당화하는 - 암묵적으로 강요된 - 동원 기도를 그들은 수용하기 힘들었다. 물론 어려운 상황에서 모처럼 이루어진 계급적 타협을 무위로 돌리고 새로운 사회적 대화의 위상이 흔들리게 만든다는 비판으로부터도 자유로울 수 없었다.

포용적 코포라티즘의 내용에 강하게 집착했던 ILO 기본협약 비준을 위한 사회적 대화는 형식과 내용의 또 다른 괴리를 보여주었다. 논의는 일단 취약계층의 참여는 생략된 채 진행되었고, 끊임없이 공익위원들을 앞세워 경영계를 압박하는 방식이 되풀이되었다. 협약비준 전반에 대한 공감대를 만들어 가고 부작용을 완화시키는 방식을 찾기보다 법률공학적 주제들부터 집착을 했고, 나중에는 통상이슈를 가지고 비용편익의 논리가 강조되기도 했으나, 모두 효과적이지 않았다. 이러한 방식의 논의에 대해 경영계는 완고하게 저항했다. 경영계는 단결권의 확장이 보장되는 대신 단체교섭과 단체행동의 측면에서 변화를 요구했지만, 이는 새로운 논란을 불러일으켰고, 결국 사회적 대화 안에서 충분히 융합되지 못했다. 결국 진보적 성향의 법학자들이 다수를 차지하고 있던 공익위원들 사이의 공감대를 형성하는 수준에서 논의가 종결되고, 정부는 그것을 받아 다시 재가공해 국회에 개혁안을 제출했다. 비록 내용상으로는 취약층에

게 도움이 될 수 있는 ‘노조할 자유의 보장’을 지향했으나, 정작 사회적 대화 참여주체의 측면에서나 진행과정의 측면에서나 전형적인 과거의 관행을 답습한 사례가 되고 말았다.

결과적으로 새로운 사회적 대화 실험은 분명 ‘포용적 코포라티즘’을 향한 새로운 걸음의 가능성도 보여주었으나, 여전히 미완의 어중간한 상태에 처하게 되었고, 실상 성취의 교훈보다 타산지석의 교훈을 더욱 더 크게 남기고 말았다.

문재인 정부 1기 사회적 대화의 동학을 일종의 ‘부침’의 시각에서 조명하고자 한다면, 그 전환점은 아이러니하게도 2018년 11월 말, 공식적인 사회적 대화기구로서 경제사회노동위원회가 출범하면서부터였다. 그때부터 사실상 사회적 대화는 동력상실에 빠지게 되었다. 이는 일종의 ‘공식화의 딜레마’가 작동한 것으로 보인다. 공식적 기구가 되는 것은 바람직하고 성공적인 개혁의 모습이지만, 결과적으로 그렇게 되는 바람에 민주노총이 대의원 대화의 벽을 넘지 못하고 사회적 대화에서 이탈하게 되었고, 또 국회가 탄력근로제와 관련하여 공식적인 논의를 요청하여, 이를 다루다가 조정의 빠져린 한계를 경험하다 미끄러지고 만 것이다. 대통령이 사회적 대화기구에 힘을 실어 주기 위한 충정에서 사회적 대화를 단순 자문기구가 아니라 의결기구처럼 인정하며 결정사항에 대해서 정부의 전폭적인 지지를 약속한 것도 아이러니하게 그 의도와 달리 사회적 대화의 발목을 잡아 버린 측면이 있다.

요컨대, 아직 파트너십을 형성할 조건이 못 되고 조금 더 뜬을 들이면서 위밍업의 시간을 좀 더 가지는 것이 필요했는데, ‘몸에 너무 힘이 들어가는 바람에’ 유연하고도 유기적인 협의 체제를 가동하는 것에 한계를 보였다고 할 수 있다. 사회적 대화가 차라리 노사정대표자 회의와 같이 공식성과 비공식성의 모호한 정체성 - 일종의 전략적 모호성(strategic ambiguity) - 을 띠면서 운행해 가는 것이 그것의 미래를 위해 차라리 나았을 것으로 보인다.

새로운 사회적 대화의 가장 민감한 주체라 할 수 있는 민주노총은 노사정대표자 회의에 참여하면서 대화의 제도 기획에 새롭게 참여하고 주요 의제들에 대한 논의도 시작했다. 그러나 결국 공식기구인 경사노위의

참여를 놓고 대의원대회의 연기와 무산 그리고 미결정이라고 하는 일련의 진통을 겪다가 끝내 경사노위에 들어오지 못하게 되고 말았다. 새로운 사회적 대화의 상징과 같은 계층별 대표들의 이해대변체인 이른바 계층별 위원회는 하나도 출범하지 못한 상태에서 경사노위가 공식화되어 버렸는데, 이는 그들의 사회적 대화기구에의 결합과 그들의 이해대변의 채널이 미흡한 상태였음을 의미한다. 그러한 와중에 노동계의 입장에서는 근로시간 단축의 ‘물타기’로 간주되는 탄력근로시간제의 단위기간 확대 방안이 ‘덜컹’ 함의되면서 신뢰의 미흡이 파동을 일으키고 말았다. 계층대표들은 자신들이 ‘무시’당했다고 판단하여 본위원회를 세 차례에 걸쳐 보이콧 했고, 경사노위와 기존의 참여주체들은 그들에게 ‘괘씸죄’를 걸었다.

그렇게 갈등을 벌이다 제1기 경사노위는 당연직을 제외한 위원들 전원의 사표제출이라는 초유의 사태로 마감되고 말았다. 연성정치의 장을 활성화시켜 포용적 코포라티즘의 길을 가려는 애초의 의도는 활주로를 운행해 가면서 진화해 가다가 공식화라고 하는 비상을 시도했지만, 뜬 후에 얼마 가지 못하고 추락하고 만 것이다. 결과론적으로 노사정대표자 회의라는 인큐베이팅 기간이 조금 더 길었다면 하는 아쉬움이 남는 대목이다. 결국 문제인 정부 1기 사회적 대화의 실패는 원론적인 기구의 원칙 설계와 실제적인 운영상의 괴리가 중요한 원인이었다.

“새로 출범한 경사노위가 첫 과제로 탄력근로와 같은 단일 사안에 온 역량을 쏟아 부으며 타협을 시도했다는 사실은 좀 의외였다. 그리고 이는 민주노총이 최종적으로 경사노위를 외면하는 표면적인 빌미가 되기도 했다. ... 무엇보다 이런 선택은 문제인 정부가 초기에 구상했던 사회적 대화의 정상화와 노동존중사회 기본계획에 대한 대타협이라는 큰 그림을 무색하게 했다. 뿐만 아니라 대타협 과정에서 새로 참여한 계층별 위원들을 소외시킴으로써 포괄적 대화기구로 새 출발했다는 의미도 전혀 살리지 못했다는 점도 뼈아픈 실책이었다. 이는 당시 사회적 대화를 주도하던 노사정 주체들이 대타협에 목을 맸기 때문이다. 문제인 정부가 한국형 사회적 대화를 정착시키겠다고 하면서도 새롭게 구성할 경사노위를 정책협의 기구로 재정립하기보다는 과거의 관행대로 법 개정을 위한 타협기구로 인식

했기 때문이기도 하다. 정책 협의기구의 기능을 적극적으로 강화하는 방향으로 나갔다면 민주노총의 참여나 이후 경사노위의 원만한 운영에 큰 도움이 됐을 것이다.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

과거 노사정위에서 사회적 대화의 파행과 퇴행은 정부가 월권을 행사하거나 하면서 노동계가 대화의 틀을 박차고 나가는 식으로 나타나곤 했다. 문재인 정부에서는 적어도 한국노총이 대화의 틀을 박차고 나가는 식의 태도를 두드러지게 보이지는 않았다. 허나 민주노총이 경사노위의 참석을 결정하지 못하면서 사실상 새로이 제도화된 대화의 틀을 거부하는 결과를 초래했다. 무엇보다 노동계 계층대표 3인이 본위원회를 보이콧 하면서 사회적 대화의 의사진행에 타격을 입히다가 결국 본위원회가 통째로 교체되는 방식으로 다 같이 해촉되는 것으로 정리되었다.

“여러 노력에도 불구하고 문재인 정부의 사회적 대화도 한국노총과 경총, 노동부가 주도하던 경로에서 벗어나지 못했다. 민주노총의 참여를 위해 대통령까지 나서서 많은 정치적 노력을 기울였고 제도적으로도 노사단체의 대표성을 보장하기 위해 노사의 참여 폭을 확대하는 방식으로 한국노총과 경총이 독점하던 사회적 대화 창구를 넓혔지만 실제 운영하는 과정에서 과거의 관성을 벗어나진 못했다. (...) 새로운 시도였던 비정규직과 여성, 청년 대표의 참여가 연착륙하지 못한 것은 매우 아쉬운 경험이다. 그리고 민주노총의 불참 결정 이후에도 이 중 일부는 민주노총과 긴밀한 소통 창구를 갖고 있었다고도 알려졌기 때문에 운영의 묘를 살린다면 새로운 진로를 열어갈 수도 있었다. 불행하게 이 실험은 첫 번째 고비도 넘기지 못한 채 경사노위 전체 운영을 파행으로 몰아넣으며 실패로 끝났다. 그리고 새 체제는 출범 후 1년도 못 버티고 한국노총과 경총, 노동부가 주도하는 사회적 대화라는 과거의 경로를 다시 걸게 됐다.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

다만 경사노위의 표류는 특정 주체들에 대한 책임만의 문제가 아니라, 참여주체들 전반의 오케스트레이션의 실패에서 비롯했다고 볼 수 있다. 그리고 그것은 그들 간의 신뢰의 형성, 관계의 형성이 미진한 면이 크다.

“사회적 대화의 발전을 위해 다양한 계층을 포괄하는 법 개정과 새로운 실험을 도모하려 했으나 초반부터 난항을 겪을 수밖에 없었던 건 경사노위 회의장 밖에서 주체들 간 신뢰관계가 형성되지 못한 채 탄력근로제를 무리하게 합의하려 한 초반 스텝으로부터 모든 것이 무너지고 말았다. 특히 계층 3대표가 표면적으론 정부, 경사노위와 갈등을 겪은 것처럼 보이거나 이것만으론 결론을 내리기도 부족하다. 양대 노총을 비롯해 경총과 대한상공회의소와의 관계가 계층 3대표의 조직과는 어떤 이해관계를 맺어 왔는가에 대해 반드시 진단해야 한다. 정부 측의 태도는 물론 이와 경제 주체들 간 신뢰형성을 통해 일상적 정책협약이 최우선적으로 이뤄지지 않는 현실에선 사회적 대화는 현재로선 쉽지 않다고 보인다.” (전문가 K, 비공개 자문원고 중에서)

경사노위 내부소통체계가 미흡하고 완비되지 못했으며, 그것을 대체할 숙련된 조정역할 수행자가 부재했던 것도 퇴행의 원인이었다. 단일 이슈(탄력근로제)에 대하여 마치 ‘청부형 대화’가 아니었냐는 비판이 일었던 바, 이에 대한 보다 매끄러운 관리를 원활히 하지 못했던 것이 사실이다. 계속해서 공론장과 국회에서 시간의 압박을 가하는 가운데 해당 의제를 단기의제로 설정하고 논의를 진행하였으나 해당 의제별 위원회에 계층대표의 참여를 깊게 고려하지 못하였다. 합의는 경사노위의 출범이 서둘러지면서 계층대표들이 채 자리를 잡지 못한 가운데서 일어난 사건이었다. 또 합의를 이루고 그것을 의결해 가는 과정에서 새로운 사회적 대화에 참여하는 주체들이 역지사지하며 운영의 묘를 살려 갈 수 있도록 적절한 조정 역할을 해내지 못하였다.⁴⁷⁾

이익단체들(참여 노사주체들)의 전략적 호응의 미흡과 역량 부족도 문제였다. 전반적으로 조직대표들은 주로 사회적 대화기구를 자신들의 어젠다 실현을 위한 창구로 활용하려고 한다. 대화에 참여하는 각 기관의 책임자들은 조직에 돌아가 원활히 상황을 전달하고 새로운 현실적 대안

47) 사실 탄력근로제와 관련한 합의가 결국 가을까지 이어질 것이었다면 보다 심도 있는 조사와 근거를 만들어 가면서 합의를 추진해 갔으면 좋았을 수 있다. 폭넓은 조정을 위해서는 내용적 장악력이 중요한바, 그것을 감당할 사무처의 역량도 미진했다.

을 모색하기 위한 노력을 부지런히 전개하고 그것을 다시 대화기구에 와서 쏟아 놓는다.

노동계를 보면, 한국노총의 경우 가장 사회적 대화 자체를 많이 강조하고 적극성이 높았으나, 정작 중요한 국면들에서 여러 가지 정무적인 판단들 속에 매몰되어 버린 측면도 없지 않다. 새로운 사회적 대화를 위한 참신한 어젠다를 창의적으로 제시하고 주도적으로 실현하기 위한 노력이 인상적으로 전개되었다고까지 보기는 힘들다. 민주노총은 사회적 대화에 대한 자기 비전이 부족하고, 리더십이 내부정치의 과정에서 이를 돌파해 내지 못했다. 적어도 경사노위의 출범이 민주노총의 이탈이 되어서는 안 되었으나, 현실에서는 그렇게 작동했다.⁴⁸⁾

경총의 경우 사실 사회적 대화의 틀 자체가 발전하는 것을 원치 않기 때문에 계속해서 시장근본주의적 태도에서 방어적이고 수세적으로 대화에 임하였다. 노동과의 파트너십을 형성해 새롭고 창의적인 어젠다를 구축해 현실의 문제를 돌파해 보겠다는 적극성과는 거리가 멀었다. 대한상의의 경우 일정하게 경총에 비해 정부 정책에 호응하는 태도를 보였으나, 아직까지 노동정책과 관련하여 경총과 독립하여 주체적인 판단을 해나가기에는 절대적인 한계를 지니고 있음을 여실히 보여주었다.

조직대표와 달리 계층대표, 특히 노동계 계층대표는 상대적 약자이면서 사회적 대화에 대한 경험도 거의 전무한 상태였다. 전반적인 팀워크와 파트너십을 형성하지 못한 채 마치 합의를 강요당하는 듯한 상황에 처하게 되어 강하게 반발하며 표류하다가 결국 해촉되고 말았다. 이들이 대화의 일원으로 유연하면서도 책임감을 가지고 임해 나가도록 사회적 대화기구의 설계와 운영이 필요하다. 동시에 그들도 정책 및 소통역량을 강화해 나가야 할 것이다.

48) 민주노총의 내부논의의 정점은 2019년 1월에 수시간에 걸쳐 밤늦도록 진행된 대의원대회였다. 그러나 이미 그 시기는 정부가 탄력근로시간제와 관련하여 노동의 입장에서 퇴행적이라고 판단되는 개혁을 추진해야 한다는 판단을 내린 시기였다고 볼 수 있다. 다만 최저임금 산입범위의 경우도 그렇고 탄력근로제의 경우도 그렇고 민주노총이 9개를 얻고도 1개도 내놓지 못하는 조직내부 환경은 사회적 대화에 참여하는 책임있는 주체로서의 역량미흡을 드러낸 것이다.

제2절 실천적 제언과 이론적 함의

1. 실천적 제언

현재는 포용적 노동체제를 구현하는 새로운 사회적 대화를 꾸려 나갈 핵심적인 주체들 상당수가 경사노위의 궤도에서 일단 이탈해 있는 상황이다. 그것을 새롭게 구성해 끌고 나간다고 하더라도 과연 2018년 노사정대표자 회의에서와 같은 패기 있고 참신한 사회적 실험으로 잘 이어질 수 있을지는 미지수이다. 무언가 획기적인 보완기제가 절실한 상황이며, 사회적 대화의 주체들은 이미 택한 경로 내에서 어떻게 최선의 길을 갈지 고민해야 할 것이다.

“경사노위 더 나아가 사회적 대화의 미래는 밝지 않다. 문재인 정부가 목표했던 한국형 사회적 대화의 정상화가 실패로 귀결되는 과정을 복기해 보면 가까운 장래에 다른 변화를 기대하기 어렵다. 민주노총이 복귀하기도 어렵고 계층별 위원을 통한 우회적 개입의 길도 차단됐다. 경사노위의 대화와 타협이 절실한 긴박한 어젠다가 기다리지도 않는다. 경사노위의 몸집은 키워놓았지만 소프트웨어는 노사정위의 것 그대로다. 또 다른 제도적 혁신을 시도할 정치적 계기도 없기 때문에 미래가 밝을 수 없다.” (전문가 C, 비공개 자문원고 중에서)

2019년 하반기부터 시작된 문재인 정부 사회적 대화 2기는 두 가지 특성을 갖는다. 첫째, 일단 1기 말에 큰 진통을 겪고 난 일종의 ‘축적의 시간’을 겪은 이후에 이루어진다는 점이다. 둘째, 민주노총의 사회적 대화에의 참여 가능성이 사실상 희박해져 버렸다는 점이다. 이 두 가지는 1기 때와 질적으로 차이를 지니는 면이다.⁴⁹⁾ 이러한 속에서 향후 2년 내지

49) 여기에 경사노위의 사무총장인 상임위원으로 관료출신 인물이 임명되었다. 이는 1기에서처럼 과감한 개혁을 의욕적으로 전개해 가기보다 ‘관리모드’ 내지 ‘다지기’ 중심의 사회적 대화기구 운영을 예고하는 부분이다. 분명 각각의 경우 장단

문제인 정부의 임기 말까지 사회적 대화는 현실적으로 무엇을 목표로 어떻게 꾸려져서 진행되는 것이 타당할 것인가? 1기의 성과를 계승하고 그 오류 및 한계를 극복하기 위한 방안은 무엇이 되어야 할까?

결론에서는 이와 관련한 몇 가지 점들을 짚어 보겠다. 첫째, 경사노위를 포함해서 참여하는 주체들의 역량 강화를 지속해 가야 한다. 1기가 결국 ‘청부형 사회적 대화’나 ‘합의에의 집착’ 등의 관행을 반복할 수밖에 없었던 것에는 경사노위가 아직 두 발로 일어서기 전에 다소 과도한 짐을 지려 했기 때문이다. 적절한 성과를 추구해야 하는 것은 상식적이나, 합의에 대한 강박관념에서 벗어나 보다 협의에 충실한 사회적 대화를 추구할 필요가 있다. 아직까지 노사 모두의 팀워크와 상호신뢰 증진의 노력이 그 무엇보다 절대적으로 필요한 상황이다. 주체들의 역량강화를 위한 노력과 상호이해와 신뢰를 증진하려는 노력이 지속되고 강화되는 작업을 반드시 병행해 가야 한다.

정부는 특히 주요한 정책적 의사결정에 사회적 대화기구를 채 공감대가 채워지지 않은 상태에서 비약적으로 동원하려는 태도를 자제할 필요가 있다. 사회적 대화는 주체들이 감당도 못할 정도로 과잉정치화할수록 단명할 수밖에 없고, 과거 노사정위 시절의 한계를 되풀이하게 될 것임은 1기에서 여실히 증명되었다.

역량강화에서 빠질 수 없는 대상에는 바로 경사노위 사무처도 포함된다. 사무처 내 전문위원들의 직무와 숙련에 대해서 보다 체계적인 접근을 하면서 역량을 키워내려는 조직적 노력이 필요하다. 다른 행위자들의 역량이 대체로 미흡한 가운데 그나마 사회적 대화기구가 중심을 잘 잡고 나가야 한다. 사회적 대화는 의제를 세팅하고 회의체를 꾸리고 논의방향을 정돈하는 초기단계부터 그 향배가 결정이 된다. 그러하기에 중립적인 위치에서 전문적인 역량을 갖는 인물들이 사회적 대화를 어떻게 설계하고 유도해 가느냐는 매우 중요하다.⁵⁰⁾

둘째, 역량강화와 함께 소통체계와 내부통합력 증진을 위한 노력이 필요하다. 현재 경사노위 내에서 소통의 흐름, 특히 수직적 흐름이 충분치

점이 존재하며, 중요한 것은 목표와 수단이 잘 매칭이 되느냐에 있다.
50) 이는 어떤 면에서는 특정 관료적인 이해와 일치하지 않을 수도 있다.

정교화되어 있지 못한 상태임을 인지하며 이의 개선책을 마련해 가야 한다. 이는 하부단위의 강화를 도모하면서 이루어야 하겠으나, 일단은 본위원회 위원들에 대한 충분한 정보제공 및 판단을 위한 지원, 그리고 여타 소통채널의 원활한 구축에 힘을 기울여야 할 것이다. 1기는 이러한 체계의 미흡함이 결국 본위원회의 파행을 낳은 측면이 있다. 특히 공익위원들과 계층대표들이 한걸음 깊게 사회적 대화에 참여할 수 있도록 구조적 체계를 갖추어야 한다.

셋째, 포용적 코포라티즘의 원론인 격차해소를 위한 방안 마련에 일정한 성과를 내기 위해 경주할 필요가 있다. 이는 경사노위의 목적을 ‘산업평화’에서 ‘사회양극화 해소’로 잡은 법개정의 취지를 실현하는 것이며, 한국형 사회적 대화를 통해 노동존중사회 기본계획을 수립한다는 국정과제 실현에 큰 걸음을 내딛는 것이자, 한국 노사관계의 체질개선을 도모하는 등의 복합적인 의미를 지니는 것이다.

이때 이 의제와 관련한 사회적 대화에 있어서는 특히 전략적 어젠다 세팅이 필요하다. 자칫 그동안의 노동계나 경영계의 숙원성 민원을 대립적으로 나열하다 지치는 방식의 사회적 대화로 끝나지 말아야 할 것이다. 현존하는 의제별 위원회들은 그대로 진행을 하되, ‘양극화 해소와 고용플러스 위원회’는 전략적인 어젠다 세팅이 이루어지고 그를 통해 일정한 합의가 도출되도록 보다 많은 노력을 기울여 가야 할 필요가 있다. 이는 작금의 노동시장 구조하에서 노사관계 행위자들이 한국에서 상대적 강자이고 자칫 노사관계가 ‘그들만의 리그’로 인식되지 않도록 보다 ‘사회책임적인 노사관계(socially responsible industrial relations)’의 작동을 도모해 가는 것을 의미한다.

최대한 참신하게 청년세대들과 노동시장의 약자들을 위해 상대적 강자들이 1차적 분배기제(임금), 2차적 분배기제(복지), 3차적 분배기제(기금)를 다 포함하여 어떠한 방식의 연대적 행동을 전개할 것인지를 설계하고 모색해 들어가야 할 것이다. 1기 때 구상했던 ‘다면적 교섭’의 방안을 놓고 그 실현 가능성을 타진해 가면서 결국 중소기업의 일자리를 양질화하면서도 늘리는 획기적이고 현실적인 방안을 모색하는 방안을 고민하는 것도 유의미할 것이다.

넷째, 업종별 위원회의 활성화를 꾸준히 이어가야 한다. 1기 사회적 대화의 성과 가운데 중요한 것은 현재까지 5개의 업종별 위원회(해운, 금융, 버스운수, 공공기관, 보건의료)를 구상하고 가동시킨 것이다. 아직까지 업종별 사회적 대화는 낮은 것이 사실이다. 오늘날 기업별 노사관계의 한계를 뼈저리게 절감하고 있고, 미래지향적으로 ‘새로운 조율’의 원리가 시장에서 작동해 들어가는 것이 공공정책상으로 유의미하다고 할 때, 경사노위에 구성된 5개의 업종별 위원회의 활성화는 향후 매우 고무적인 기회가 될 것이다. 각 업종별 위원회들은 해당 업종과 관련한 산업정책과 고용/노동정책 모두를 논의하고 또 양자의 유기적 결합을 모색하는 장이 될 수 있고 또 되어야 한다.

특히 산업정책적으로 오늘날 한국뿐 아니라 전 세계적으로 디지털화 내지 4차 산업혁명이라고 하는 기술발전의 도전은 중차대하다. 그것이 어떻게 고용친화적이고 포용적으로 이루어지도록 할 것인가, 즉 ‘포용적 디지털화(inclusive digitalization)’를 이루어낼 것인가가 중요하다. 이를 위해 의제별 위원회와 업종별 위원회 두 가지 트랙(two tracks)의 입체적 작동을 구상해낼 필요가 있다. 즉, 한편으로 ‘디지털 전환과 노동의 미래위원회’가 계속 방안들을 모색해 가고, ‘양극화 해소와 고용플러스 위원회’에서 포용적 노동시장 형성을 위한 전략을 모색하는 가운데, 다른 한편으로 그 결과를 실현하는 장으로서 업종별위원회들을 삼아 가는 식을 그려볼 수 있다.

다섯째, 계층별 위원회를 꾸려내 그들이 의제 세팅과 정책형성에 참여하는 관행을 만들어내야 한다. 1기 사회적 대화 말미에 경사노위의 발목을 잡은 것은 계층별 대표들의 참여가 전체 사회적 대화기구 및 무거운 의제의 협의(concertation) 과정에서 유기적으로 결합되지 못했기 때문이다. 애초에 잡았던, 포용적 노동체제 구현을 위한 새로운 사회적 대화를 실현한다는 목표 의식하에 계층별 위원회를 적절히 꾸려 다양한 루트와 방법을 활용하여 각 계층대표들이 활발히 논의를 개진해 시대적 과제에 부합한 의제를 발굴하게 해야 할 것이다. 계층별 대표들은 그러한 논의의 결과를 사회적 대화기구에 제기하고 경사노위는 그것을 수용하고 해법을 모색해 나갈 적절한 방도를 강구해 나가는 관행을 구현해 내야 할

것이다.

끝으로 지역 사회적 대화 활성화를 위한 일정한 교두보를 확보해 가야 한다. 일자리 위원회와 점점을 만들어 상생형 지역 일자리에 대한 개입력을 키워나갈 필요가 있다. 지역노사민정협의회의 개편 및 강화와 관련한 기획을 모색할 필요가 있다. 주요 지자체들과의 전략적 네트워킹을 강화해 갈 필요가 있다.

요컨대, 향후 포용적 코포라티즘의 기획이 제대로 작동하기 위해서는 확대된 참여주체들이 골고루 대화에 참여하는 보다 신중한 속의 (deliberation)의 과정을 필요로 한다는 것은 자명하다. 그것은 보다 두터운 대화 그리고 진득한 대화가 될 것이며, 그 결과 자칫 합의가능성은 더 낮을 수 있다. 오히려 단시간의 논의를 통한 합의창출에 집착하지 말고 충분한 논의와 검토를 통해 어떠한 방식으로든 정책의 질을 높이는 쪽으로 사회적 대화가 기여할 수 있는 방안을 모색해야 할 것이다.

또 계급대표들과 계층대표들의 공존의 방식을 마련하는 것이 중요하다. 여기에는 그를 통해 계층대표들의 이해대변의 기회를 어떻게 적절하게 보장하게 할 것인가의 문제와, 동시에 다른 주체들과의 소통을 통해 궁극에 사회적 대화 공동체 전체의 입장으로 그들의 목소리를 담아내는 문제를 어떻게 동시에 실현할 수 있는지에 대한 해답 모색이 절실하다. 당장 현재와 같이 참여기회의 차등을 두는 방식도 보다 실효성 있으면서 공정한 대화와 이해대변을 위해 타당한 것인지 계속 성찰해 가면서 제도를 운영해 가야 할 것이다.

사회적 대화에 대한 보다 많은 투자도 필요하다. 양질의 전문인력을 양성, 투입하여 확장된 협의가 보다 효율적으로 운용되도록 해야 하며, 과학적 진단과 전망을 통해 논의가 제대로 기획되도록 해야 할 필요가 있다. 정치적 슬로건과 이념의 대결이 아니라 실증 데이터에 더욱 더 천착하는 대화의 관행이 필요하다.

2. 이론적 합의와 연구과제

이 연구는 한국의 경험을 토대로 포용적 코포라티즘의 가능성을 탐색

해 보는 취지를 지녔다. 문제인 정부 1기 사회적 대화는 사실 아직 본격적으로 포용적 코포라티즘으로 접어들지 못했고, 그 틀을 만들어 가는 과정에서 여러 가지 한계를 드러내면서 주춤하게 되었다. 한국과 같이 정부가 노동시장과 노사관계에 영향이 강한 나라에서 현재 수준의 조직 노동의 역량을 가지고 포용적 코포라티즘으로 접어들기에는 주체들의 한계가 너무나 미흡함을 실감했다. 이는 노사뿐 아니라 정부도 마찬가지다.

한국에서 발생한 탄력근로시간제 합의에 뒤따른 갈등의 폭발 속에는 조직대표와 계층대표 간의 긴장도 내재한다. 이는 계급이 조직과 미조직으로 대표성을 구분하여 사회적 대화를 전개하는 것이 과연 가능한지에 대해서, 그것을 코포라티즘이라고 할 수 있을지에 대해서 의문을 자아내게 만든다. 결국 한국의 경험은 참신한 시도와 의도에도 불구하고 아직도 그러한 이상을 실현하기에 여러 조건이 갖추어져 있지 않은 상태임을 보여준다.

그럼에도 불구하고 한국에서 경사노위가 제도개혁을 단행하고 노동시장의 균형과 양극화 해소를 위한 노력을 사회적 대화를 통해 전개해 간다고 하는 취지와, 현재까지 그것을 지속해 가는 모습은 의미가 있다. 분명 구조적 제약들이 놓여 있지만, 행위차원에서 무엇보다 사회적 대화의 체계모니를 노사관계의 지형을 양극화 해소로 이끌어 가려는 주체들이 쥐고 나갈 경우 일정하게 진전을 볼 수 있다는 가능성도 나타내 준다.

포용적 코포라티즘의 이상은 분명 쉽지 않겠으나 지속적인 투자와 노하우 및 신뢰의 축적이 이루어진다면, 그러면서 사회적 대화의 문호를 개방하고 경직성을 탈피해 간다면, 특정한 상황 조건 속에서 의미있는 결과를 얻을 수도 있을 것이다. 그러한 성취의 시점까지 정부도 보다 인내를 가지고 사회적 대화의 진득한 육성에 지원을 지속해 가야 할 것이다.

참고문헌

- 고용노동부(2019), 「고용노동부, 외교부에 비준 의뢰 등 ILO 핵심협약 비준절차 추진」, 고용노동부 보도자료, 2019. 7. 30
- 김호균·박명준(2014), 『사회적 대화 활성화를 위한 제도적 방안 연구: 독일의 사례를 중심으로』, 경제사회발전노사정위원회.
- 노중기(1995), 「국가의 노동통제 전략에 관한 연구」, 서울대학교 사회학과 박사학위논문.
- _____ (2008), 『한국의 노동체제와 사회적 합의』, 후마니타스.
- 더불어 민주당(2017), 「나라를 나라답게 - 제19대 대통령선거 더불어 민주당 정책공약집」.
- 박명준(2018a), 「경제사회발전노사정위원회법 - 무엇을, 왜 바꾸려 하나? 어떤 효과를 기대하나?」, 『격월간 <사회적 대화>』 2018년 5-6월호, pp.44~61.
- _____ (2018b), 「노동불평등 해소를 위한 ‘일자리 관계’의 재구성: 다면적 교섭을 통한 노동시장의 포괄적 안정화 전략」, 『경제와 사회』 119, pp.42~72.
- _____ (2018c), 「한국 사회적 대화체제의 혁신적 전환은 가능한가? 노사정위 체제와 비교한 경사노위 체제의 전망」, 『노동연구』 37, 고려대학교 노동문제연구소, pp.5~48.
- _____ (2018d), 「‘노사정위’ 이후의 사회적 대화: 탈신자유주의 노동체제를 지향하는 ‘경사노위’의 출범」, 『노동리뷰』 11월호, 한국노동연구원, pp.75~91.
- 박명준·장홍근(2017), 「한국형 사회적 대화체제의 새로운 디자인: ‘포스트 87년 노동체제’를 향한 여정의 새출발」, 『노동리뷰』 8월호, 한

- 국노동연구원, pp.45~55.
- 박명준·김훈·어기구·채준호(2013), 『노동조합의 정책역량에 관한 연구: 한국과 주요국 노동조합총연맹의 탐색적 비교』, 한국노동연구원.
- 장홍근(2017), 『1987년 노동체제의 동학과 사회적 대화의 전개』, 『노동리뷰』 7월호, 한국노동연구원, pp.9~25.
- 장홍근·박명준(2017), 『대전환기, 새로운 사회적 대화체제의 구상』, 『노동리뷰』 4월호, 한국노동연구원, pp.19~28.
- Baccaro, Lucio(2002), “The Construction of “Democratic” Corporatism in Italy,” *Politics and Society* 30(2), pp.327~357.
- Baccaro, Lucio & Jorge Galindo(2017), “Are Social Pacts Still Viable in Today’s World of Work?” ILO Discussion Paper.
- Culpepper, Pepper D. & Aidan Regan(2014), “Why don’t governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy,” *Socio-Economic Review* 12(4), Oxford University Press, pp.723~745.
- Emmenegger, Patrick, Silja Haeusermann, Bruno Palier, and Martin Seeleib-Kaiser(2012), *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*, Oxford University Press.
- Hall, Peter & David Soskice(2001), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press.
- Lim, Sang-Hoon(2002), “Strategy Matters: A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact,” Dissertation Thesis at the University of Wisconsin Madison.
- Offe, Claus(1984), “Korporatismus als System nichtstaatlicher Makrosteuerung? Notizen ueber seine Voraussetzungen und demokratischen Gehalte,” *Geschichte und Gesellschaft* 10(2), pp.234~256.

Parsons, Raymond(2007), "The Emergence of Institutionalized Social Dialogue in South Africa," *South African Journal of Economics* 75(1), pp.1~21.

Streeck, W. & L. Kenworthy(2005), "Theories and practices of neo-corporatism," In Janoski, T., R. R. Alford, A. M. Hicks, & M. A. Schwartz eds., *The handbook of political sociology: states, civil societies, and globalization*, Cambridge: Cambridge Univ. Press, pp.441~460.

[부록 1] ILO 기본협약 비준을 위한 공익위원 합의안 도출 : 단결권 논의 마무리 및 단체교섭·쟁의행위 관련 논의 후 포괄적 합의 시도(기자회견문)

- 지난 7월 20일 노사정대표자회의의 노사관계제도·관행개선위원회(위원장 박수근 한양대 법전문 교수; 이하 ‘위원회’)가 출범한 이래 전체회의(12회), 간사단회의(3회), 공익위원회의(6회)를 거치면서 ILO 기본협약을 비준하기 위한 논의를 진행했다. 이 과정에서 위원장을 포함한 8인의 공익위원은 3회에 걸쳐 합의 초안을 전체회의에 제출하였으나, 합의에 이르지 못했다.
- 공익위원 초안에는 ILO 기본협약 비준에 필요한 단결권과 관련한 노사관계 일반원칙이 담겼는데, 경영계는 단결권뿐 아니라 단체교섭 및 쟁의행위 사항까지 논의할 것을 주장하였고, 노동계는 ILO 기본협약 비준과 관련된 단결권 사항으로 논의를 한정해야 한다는 입장을 고수하면서 평행선을 달렸다.
- 특히 2차 합의시도의 무산 후, 공익위원은 ILO 기본협약 비준과 직접 연결되지 않으나 경영계가 요구하던 단체협약과 쟁의행위에 관한 제도개선사항 중 일부를 포함시킨 ‘초안’을 경영계에 제시하면서 합의 가능성을 타진하였으나 성사되지 못했다.
- 위원회는 11월 17일 제12차 전체회의에서 ILO 기본협약 비준을 위한 최소한의 입법사항으로서 단결권에 관한 논의를 마무리짓고, 최종 공익위원안(‘ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계제도 개선에 관한 공익위원 의견’)을 경제사회노동위원회 운영위원회에 제출하기로 결정했다.
- 더불어 가급적 이른 시일 내에 (늦어도 내년 1월 말까지) 단체교섭 및 쟁의행위에 대해 경제사회노동위원회에서 추가로 논의한 후 ILO 기본협약 비준을 위한 포괄적인 사회적 합의를 재차 추진하기로 노사정은 합의했다.

<공익위원 의견 주요 내용>

1. 정부와 국회는 ILO 기본협약 가운데 결사의 자유(ILO 기본협약 제87호) 및 단결권과 단체교섭에 관한 협약(ILO 기본협약 제98호)의 비준을 위한 법개정을 조속히 추진할 것.

2. ILO 기본협약에 따른 단결권 보장을 위하여 다음과 같은 입법조치가 필요함.
 - ◆ 노동조합 가입과 활동 제한의 근거가 되어 온 조항 개정(☞ ILO 제87호 협약 제2조와 상충 가능성이 있는 노조법 제2조 제4호 라목 개정)
 - ◆ 노동조합 임원 자격 제한 등 노동조합의 자율적 운영을 제약하는 근거가 되어 온 조항 개정(☞ ILO 제87호 협약 제3조 제1항 및 제2항과 상충 가능성이 있는 노조법 제23조 제1항과 제17조 정비)
 - ◆ 공무원과 교원의 노동조합 가입과 설립, 운영이 자율적으로 이루어질 수 있도록 보장(☞ ILO 제87호 협약 제2조와 상충 가능성이 있는 공무원노조법 제6조 및 교원노조법 제2조 개정)
 - ◆ 노동조합 설립신고 제도 정비(☞ ILO 제87호 협약 제3조 및 제4조에 부합하지 않는 방식으로 운영될 소지가 있는 노조법 제10조와 제12조를 본래의 취지에 맞게 정비하고 시행령 제9조 제2항을 삭제)
 - ◆ 노조전임자 임금지급 및 근로시간면제제도에 대한 기존의 규정을 노사자와 노동조합의 자주성을 증진하는 방향으로 개정(☞ ILO 제87호 협약 제3조와 상충 가능성이 있는 노조법 제24조 제2항 및 제5항과 제92조 제1호 개정. 그에 상응하는 노조법 제81조 제4호 관련 부분 정비)

3. 특수형태근로종사자의 노동권을 ILO 결사의 자유 원칙에 부합하게 보호하는 방안을 모색할 것.

4. 2019년 1월 말까지 단결권 등 노사관계 전반의 제도개선에 관한 포괄적인 노사합의를 계속 전개할 것.

<논의결과와 의의>

- 본 위원회는 합의 도출 노력에도 불구하고 당사자들 간 최종합의에 이르지 못하여 유감을 표한다. 그럼에도 논의결과는 다음과 같은 중요한 의의가 있다는 점에 주목한다.
- 첫째, ILO 기본협약 비준과 이를 위한 지속적인 논의의 필요성에 대한 사회적 주체들 사이의 공감대를 확인한 점
 - 둘째, ILO 기본협약 비준에 필요한 최소한의 입법사항을 확인함으로써 향후 제도개선의 대상을 명확히 한 점
 - 셋째, 노사가 추천한 공익위원들을 포함한 공익위원 전원이 세차례의 합의를 만장일치로 도출하면서, ILO 기본협약 비준에 대한 전문가들 사이의 폭넓은 공감대를 형성한 점
 - 넷째, ILO 기본협약과 관련한 단결권 사항뿐 아니라, 단체교섭 및 쟁의행

위 등 노사관계 제도개혁 사항에 대해서도 추가로 논의하기로 노사정이 합의한 점

- 다섯째, 1월 말을 시한으로 ILO 기본협약 비준을 위해 논의를 전개한 후 포괄적인 사회적 합의를 추진하기로 노사정이 합의한 점

- 노사관계제도·관행개선위원회 공익위원들은 이번에 제출하는 공익위원안 뿐 아니라 그간 전체회의에서 노사정 주체들 간 이루어졌던 진지한 사회적 대화가 향후 ILO 기본협약 비준을 위한 입법논의와 대국민 공론화에 기여하기를 바란다.
- 위원회는 ILO 기본협약 비준과 관련한 논의를 일단락짓고, 이후 노사관계 개선에 관한 추후 협의를 계속 진행해 갈 것이며, 곧 출범할 경제사회노동위원회에서의 후속논의를 거쳐, 사회적 주체들 사이에서 최종합의에 이르기를 진심으로 기대한다.

[부록 2] ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계제도 개선에 관한 공익위원 의견

공익위원 일동은,

국제노동기구(이하 'ILO') 결사의 자유에 관한 제87호 협약 및 제98호 협약을 비롯한 ILO 기본협약 비준이 헌법상 노동기본권의 실현, 노사관계의 자율성에 바탕을 둔 노사 간의 대등성과 공정성 확보, 이를 통한 소득격차 해소와 보편적 수준의 노동인권 보장, 나아가 상생적인 노사관계에 기반한 국가 경쟁력 강화 및 국제무역관계에서 협상력의 제고를 위하여 필요불가결하며,

그 비준이 우리나라의 전반적인 노사관계제도와 관행을 보다 합리적으로 개선하기 위한 전환점이 되기를 기대하면서,

노사정은 상호 신뢰와 존중의 정신하에서 해당 협약의 비준과 이행에 필요한 사항에 대해 성실한 자세로 협의에 임하여 신속하게 합의하고,

국회는 그 내용을 관련 법 개정에서 적극적으로 반영할 것으로 신뢰하면서,

노사정 협의과정과 국회 입법과정에서 최소한 아래의 내용이 포함되어야 한다는 점에 의견을 같이 한다.

- 아 래 -

1. 정부와 국회는 ILO 제87호 협약 및 제98호 협약 비준을 위한 법개정을 조속한 시간 내에 추진하여야 한다.

2. 단결권에 관한 현행 법제도를 ILO 제87호 협약 및 제98호 협약에 부합하는 내용으로 개정하기 위하여 다음과 같은 내용의 입법조치가 필요하다.

(1) 노동조합 설립 및 가입 자격

- 노동조합의 가입자격을 제한하고 있는 것으로 해석될 수 있는 「노동조합 및 노동관계조정법」(이하 '노조법') 제2조 제4호 라목은 ILO 제87호 협약 제2조에 상충될 여지가 있는 점을 고려, 해고자 및 실업자 등 근로자의 노동조합 가입이나 활동을 제한하지 않는 내용으로 개정되어야 한다.
- 국제노동기준에 따라 비종업원인 조합원의 기업 내 조합활동이 기업의 효율적인 운영을 저해하지 않도록 하는 방안 등이 모색되어야 한다.

(2) 노동조합 임원 자격과 조합활동

- 노동조합의 임원은 그 조합원 중에서 선출되어야 한다고 규정한 노조법 제23조 제1항은 ILO 제87호 협약 제3조 제1항 및 제2항과 상충될 여지가 있는 점을 고려, 협약 내용에 부합하는 내용으로 개정되어야 한다. 이와 함께 대의원과 관련한 노조법 제17조를 정비하여야 한다.
- 이 경우 기업별 노동조합이 다수를 차지하는 우리나라의 현실에서 기업별 노동조합 임원이 수행하는 역할과 중요성을 고려하여, 기업별 노동조합에 한하여 노동조합 임원이나 대의원의 자격을 종업원인 조합원으로 한정할 필요가 있다.

(3) 공무원의 노동조합 가입

- 공무원노조의 가입범위를 직급에 따라 일률적으로 제한하고 직무에 따라 광범위하게 제한하고 있는 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(이하 ‘공무원노조법’) 제6조는 제87호 협약 제2조와 상충될 여지가 있는 점을 고려하되, 아래의 사항을 감안하여 적절한 수준으로 보장하여야 한다.
- 구체적인 가입범위는 공무원의 신분을 보장하는 공무원관계법 및 단체협약체결권을 보장하는 공무원노조법의 전체적인 체제 및 내용, 담당 직무의 내용과 성질, 특히 다양한 범주의 공무원이 경찰과 유사한 기능을 수행하고 있는 특수성을 충분히 고려하여 직무에 따라 결정되어야 한다는 점을 전제로 하여,
 - 일반직, 별정직 공무원에 대한 직급 제한을 삭제한다.
 - 노조가입이 허용되는 특정직 공무원에 소방공무원을 포함한다.

업무분장·배치·인사평정 등 다른 공무원의 중요한 근무조건에 대하여 결정하거나 감독할 권한을 가지거나 정책결정권한을 가지는 공무원, 다른 공무원의 업무를 총괄하면서 지휘·감독권을 행사하는 공무원, 업무의 주된 내용이 조합원의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업무에 종사하는 공무원, ④ 교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원은 노조가입대상에서 제외한다.

이상의 입법조치에 상응하여 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률」의 개정이 이루어져야 한다.

124 새로운 사회적 대화의 쟁점과 과제

- 공무원으로 임용되어 근무하다가 퇴직한 자의 조합원 자격은 제87호 협약 제2조에 따라 노동조합이 자율적으로 결정할 수 있도록 하여야 한다.

(4) 교원의 노동조합 가입

- 교원노조에 가입할 수 있는 교원을 「초·중등교육법」에서 규정하고 있는 교원에 한정하고 있는 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제2조는 제87호 협약 제2조와 상충될 여지가 있는 점과 헌법재판소의 헌법불합치 결정을 고려, 「고등교육법」에서 규정하고 있는 교원도 노동조합을 설립·가입할 수 있도록 개정하여야 한다.
- 교원으로 임용되어 근무하다가 퇴직한 자의 조합원 자격은 제87호 협약 제2조에 따라 노동조합이 자율적으로 결정할 수 있도록 하여야 한다.

(5) 노동조합설립신고제도

- 노동조합설립신고제도에 관한 노조법 제10조 및 제12조와 그 운영 실태가 근로자의 자유로운 노동조합 설립과 가입을 규정한 노조법 제5조의 취지와 ILO 제87호 협약 제3조 및 제4조의 내용에 부합하지 않는 방식으로 운영될 여지가 있는 점을 고려, 노동조합설립신고제도가 노동조합의 자주성과 민주성을 확보한다는 본래의 취지를 법제도와 실태 양자에서 구현하면서 운용될 수 있도록 정비되어야 한다.
- 행정관청의 일방적 판단에 의해 노동조합의 지위 자체를 사실상 부정하는 기능을 하는 노조법 시행령 제9조 제2항은 제87호 협약 제4조에 상충될 여지가 있기 때문에 삭제되어야 한다.

(6) 노조전임자에 대한 급여지급금지 및 근로시간면제제도

- 노조전임자에 대한 급여 지급과 이를 요구하는 정의행위를 금지하고 있는 노조법 제24조 제2항 및 제5항과 제92조 제1호는 ILO 제87호 협약 제3조와 상충될 여지가 있는 점을 고려, 삭제하는 방향으로 개정되어야 한다. 이에 상응하여 노조법 제81조 제4호의 관련 내용을 정비하여야 한다.
- 조합활동에 대한 급여지급 문제를 ILO 제98호 협약 제2조, 제3조 및 제4조에 부합하도록 해결하기 위하여 다음과 같이 노조법 개정이 이루어져야 한다.

- 첫째, 소규모 기업별 노동조합이 다수 존재하는 우리나라의 현실하에서 근로시간면제제도는 노동조합의 자주성을 제도적으로 확보하면서 동시에 정당한 조합활동을 원활하게 할 수 있도록 하는 긍정적인 기능을 하고 있는 점을 고려, 그 기본적인 틀을 유지하되, 근로시간면제 범위를 중립적이고 독립적인 기관에서 노사가 자율적으로 결정할 수 있는 내용으로 개정하여야 한다.
 - 둘째, 노조전임자에 대한 급여지급 실태가 건설적이고 조화로운 노사관계의 형성과 전개에 저해요인으로 작용하였던 과거의 관행을 되풀이하지 않고, 사용자의 경비원조에 의한 노동조합의 자주성 침해 우려를 최소화하기 위하여, 근로시간면제 한도를 초과하는 내용의 노사합의는 이를 무효로 하도록 개정하여야 한다.
3. 이른바 특수형태근로종사자의 노동권을 결사의 자유 원칙에 부합하도록 보호하기 위한 방안이 모색되어야 한다.
 4. 단체교섭 및 쟁의행위에 관한 사항에 대해서는 ILO 제87호 협약 및 제98호 협약의 취지에 부합하면서 합리적이고 대등한 노사관계 형성을 위한 제도 개선이 이루어질 수 있도록 사회적 대화를 통해 2019년 1월 말까지 2.에서 제시한 단결권에 관한 사항 등을 포함하여 일괄적인 합의를 모색한다는 점에 노사정 사이의 의견 일치가 이루어진 것을 환영하면서, 정부와 국회가 그 성과를 입법에 적극적으로 반영할 것으로 기대한다.

2018. 11. 20

노사정대표자회의의 노사관계제도·관행개선위원회 공익위원

[부록 3] ILO 기본협약 비준 등에 관한 노사정 합의를 위한 공익위원 제언

경제사회노동위원회 ‘노사관계 제도·관행 개선위원회’(이하 ‘위원회’) 공익위원 일동은 ILO 기본협약 비준 및 자율적이고 공정한 노사관계 형성을 위한 그간의 노사정 논의 경과를 국민 여러분께 설명드리고자 합니다.

위원회는 지난 2018년 7월부터 노사정 및 공익위원 사이에 23차례에 걸친 치열한 논의를 하였습니다. 지금까지의 논의에서 비록 노사정 사이의 합의는 이끌어내지는 못하였으나, ILO 기본협약 비준과 자율적 노사관계 형성을 위한 제도 개선을 위한 쟁점을 부각하고 노사의 입장을 명확히 정리할 수 있었다는 점에서 성과도 있었습니다.

저희 공익위원 일동은 노사정이 상호 신뢰와 존중 그리고 타협의 정신 하에서 성실하고 진지한 자세로 협의에 임하여 왔다는 점을 높이 평가하면서 늦어도 3월 말까지는 미해결 쟁점에 대해 완전한 합의를 도출할 것이라고 기대하고 있습니다.

1. 그간의 경과

그간의 경과를 조금 상세히 설명드리고자 합니다.

지난 2018.7.20 경제사회노동위원회 ‘노사관계제도·관행개선위원회’ 출범 이후 2018.11월까지 12차례의 전체회의와 간사단회의(3회) 및 공익위원회의(5회) 등 논의를 진행하는 과정에서 경영계는 ILO 기본협약 비준을 위한 단결권 관련 제도 개선사항과 단체교섭·쟁의행위 사항도 함께 논의할 것을 주장한 반면, 노동계는 ILO 기본협약 비준과 관련된 단결권 사항으로 논의를 한정해야 한다는 입장을 고수함에 따라 단결권에 관한 사항에 대해 노사 합의에 이르지 못하였습니다.

당시 공익위원 일동은 ILO 기본협약 비준의 중요성과 시급성을 감안할 때 더 이상 논의가 지연되는 것은 곤란하다는 점에 의견의 일치를 보았습니다. 그래서 ILO 기본협약 비준을 위한 최소한의 입법사항인 단결권에 관한 사항을 우선적으로 정리해서 조속하게 정부와 국회에 제시하는 것이 필요하다고 판단하여 2018.11.20 공익위원 전원의 합의안을 발표하였던 것입니다. 이후 노사정 및 공익위원은 잔여 쟁점인 단체교섭 및 쟁의행위 관련 사항은 2019년 1월말까지 추가로 논의한 후, ILO 기본협약 비준을 위한 단결권 관련 사항과 함께 포괄적인 사회적 합의를 재차 추진하기로 2018.12.18 이미 합의한 바 있습니다. 이후, 위원

회에서는 2018년 12월부터 전체회의 11회, 간사단 회의 2회 및 공익위원 회의 4회 등 단체교섭 및 쟁의행위 관련 논의를 집중적으로 진행하였습니다. 그러나 당초 합의한 시한인 1월 말을 넘겨 현재까지 노사 양측이 제시한 단체교섭 및 쟁의행위 관련 제도 개선사항에 대해 이견이 좁혀지지 않은 상황입니다.

2. 노·사 요구사항

공익위원의 권고에 따라 노사는 2019.1.15~16 전체회의에서 단체교섭 및 쟁의행위 관련 제도 개선 사항을 다음과 같이 각각 다섯 가지로 정리하여 최종적으로 제시하였습니다.

[노동계]

▲교섭창구단일화 제도 개선, ▲산별교섭 활성화, ▲단체교섭·쟁의행위 대상 및 목적 확대, ▲노조활동 및 쟁의행위 관련 민사책임·형사처벌 개선, ▲필수공익사업·필수유지업무 제도 개선

[경영계]

▲사업장 점거 금지, ▲단체협약 유효기간 연장, ▲파업시 대체근로 인정, ▲부당노동행위제도 폐지, ▲쟁의행위 찬반투표 절차 명확화

3. 현재 논의 상황의 개요

노사 양측의 요구사항과 관련하여 위원회에서 수차례에 걸쳐 논의하였으나, 노동계는 경영계 요구사항의 경우 헌법상 단체교섭권 및 단체행동권을 저해할 우려가 있고, 특히 파업시 대체근로 인정, 부당노동행위 처벌규정 폐지는 쟁의행위 등 정당한 노동조합 활동을 본질적으로 침해할 수 있고 ILO 기본협약에 위반된다는 점에서 수용이 어렵다는 입장을 고수하고 있고, 경영계는 2018.11.20 공익위원 합의안이 단결권 확대 방안에 초점을 맞추고 있는 만큼 단체교섭 및 쟁의행위 관련 논의에는 경영계 요구사항이 반영되어야 노사관계의 균형이 이루어진다는 주장을 고수하여 합의 도출이 여전히 지연되고 있는 상황입니다.

이에 공익위원 일동은 ILO 기본협약 비준의 시급성과 국내외의 사정으로 인해 노사관계제도개선에 관한 논의를 더 이상 지연시킬 수 없다는 인식 하에 노사 합의를 촉진하기 위해 지금까지 위원회에서 논의되어 온 노사의 요구안을 면밀하게 검토하고 양측 요구안의 쟁점을 보다 명확히 정리한 협의기초자료를 지난 3월 11일에 노사에게 제시하였습니다.

그럼에도 불구하고 지금까지도 노사간에 진지한 협의나 가시적인 성과가 이루어지지 않은 것에 대해 공익위원 일동은 유감을 표하면서 다시 한번 노사에게

조속한 타결을 공개적으로 요청하고자 합니다.

4. 노사합의 촉구를 위한 공익위원 제언

우리는 늦어도 3월말까지 노사가 대승적인 결단을 내려 ILO 기본협약 비준에 따른 법개정 논의와 관련한 최종적인 사회적 합의를 마무리할 것을 간곡히 촉구합니다.

첫째, 노사 양측이 제시한 다섯 가지 제도 개선사항 중 현실적으로 상대방이 수용할 수 있는 과제를 우선적으로 집중 논의할 것을 제안합니다. 이와 관련하여 노사 양측은 이미 2019.2.22 전체회의에서 노사정 합의 촉진과 신속한 입법을 위해 필요 최소한의 제도 개선과제를 논의 안건으로 올릴 필요가 있다는 것에 의견의 일치를 본 바 있습니다.

따라서 ILO 기본협약 비준의 의미와 그 시급성, 그간 논의 과정에서의 노사 입장 등을 종합적으로 고려하여 노사간에 타협 가능한 최소한의 범위 내에서 3월말까지 우선적으로 사회적 합의를 완료할 것을 요청합니다. 합의되지 않은 법제도 개선 과제는 그 이후에도 운영이 보장되어 있는 위원회에서 지속적으로 논의하고 합의를 모색할 것을 약속드립니다.

둘째, 2018.11.20 발표한 공익위원 합의안은 노사 일방의 요구과제만을 수용한 것이 아니라, 국제노동기준과 함께 우리나라의 노사관계 현실 등을 종합적으로 고려하여 마련한 균형을 갖춘 방안이라는 점을 다시 한번 강조하고자 합니다.

ILO 기본협약은 노사의 결사의 자유를 보호하기 위한 최소한의 국제기준으로서 그 기준은 우리나라 노사관계를 국제적인 수준에 부합하게 운영될 수 있도록 하는 의미를 가지고 있습니다. 이와 함께 ILO 기본협약을 비준한 모든 국가가 동일한 법·제도를 운영하지 않듯이 국제노동기준이라는 원칙을 기반으로 하면서도 우리나라 특유의 노사관계 관행도 충분히 고려하였다는 점을 밝힙니다.

셋째, 현재 유럽연합(EU)은 우리나라와 체결한 자유무역협정(FTA)의 ‘무역과 지속가능발전 장(章)’에 규정되어 있는 “ILO 기본협약 비준을 위해 노력해야 한다”는 조항을 이행하지 않았다는 이유로 2018.12.21 공식적인 FTA 분쟁해결절차를 개시하여 현재 진행 중에 있습니다. EU 측은 오는 4월 9일까지 우리나라의 협약비준에 관한 가시적인 성과가 없다면 FTA 공식분쟁해결절차의 최종단계인 전문가패널에 회부할 것이라고 명시적으로 밝히고 있습니다. 그 경우 우리나라는 FTA 노동조항을 위반한 세계 최초의 국가가 될 수 있고 이는 노사는 물론 국민경제 전체에 큰 부담으로 작용할 것입니다. 이런 점을 고려할 때 사회적 합의가 무산되는 최악의 상황을 피하여야 합니다. 그 경우 사회적 대화의 가치와 의미 그리고 노사의 사회적 책임에 대한 의문을 야기할 수밖에 없을 것입니다. 소모적인 논쟁으로 낭비할 더 이상의 시간적 여유는 없다는 것이 명백합니다.

공익위원 일동은 노사가 여러 가지 상황을 신중하게 고려하여 경제사회노동위원

회에서 책임감을 가지고 성실하고 진지하게 사회적 대화에 조속히 임하고 3월 말까지 관련 쟁점에 대해 일괄적으로 타결해 줄 것을 다시 한 번 간곡히 호소하는 바입니다. 이 과정에서 공익위원들은 노사가 필요로 하는 어떠한 조력이나 지원도 기꺼이 제공할 것을 약속드립니다.

나아가 국회와 정부는 노사의 사회적 합의를 완전히 존중해줄 것이라고 믿습니다.

2019. 3. 18.

경제사회노동위원회 노사관계제도·관행개선위원회

위원장 박수근(한양대)

공익위원 간사 김인재(인하대)

공익위원 간사 이승욱(이화여대)

공익위원 : 김성진(전북대)

김희성(강원대)

박은정(인제대)

조용만(건국대)

[부록 4] ILO 기본협약 비준을 위한 노사관계 제도·관행개선방향에 관한 공익위원 입장

지난 2018년 7월 경제사회노동위원회에 의제별 위원회로 설치된 노사관계제도·관행개선위원회의 1차적인 임무는 결사의 자유 관련 국제노동기구(ILO) 기본협약 비준을 위한 노사관계제도·관행 개선에 관한 노사정 합의를 모색하는 것입니다.

우리 위원회는 지금까지 전체 회의 25회, 간사단 회의 6회, 공익위원 회의 11회, 그리고 수차례에 걸친 비공식협의 등 지속적인 노력을 하였으나 유감스럽게도 합의를 도출하지 못하였습니다. 노사정 부대표급 비공식협상에서도 합의에 이르지 못하였습니다.

그러나 ILO 기본협약 비준은 더 이상 미룰 수 없는 시대적 과제입니다. ILO 기본협약 비준과 관련 국내법 개정은 기본적 인권을 노동의 장에서 실현한다는 의미가 있습니다. 한편 EU는 우리나라의 ILO 기본협약 미비준을 이유로 한-EU 자유무역협정(FTA)에 따른 분쟁해결절차를 개시하였고 이제 그 마지막 단계를 앞두고 있는 긴박한 상황에 있습니다. 이러한 상황을 고려하여 공익위원 일동은 ILO 기본협약 비준과 관련 법 개정 의제에 관한 위원회 논의를 마무리하면서 여러 쟁점에 관한 공익위원안을 최종적으로 제시합니다.

공익위원 일동은 노사 당사자에게 ILO 핵심협약 비준이 가지는 의미와 비준의 긴급성을 무겁게 받아들이고, 우리나라 노사관계의 미래와 지속가능한 발전을 위하여 공익위원안을 기초로 대승적인 차원에서 대타협을 재차 시도할 것을 간곡하게 호소합니다. 또한 정부와 국회에 대해 공익위원안과 노사정 합의 내용을 반영하여 ILO 기본협약 비준과 관련 법 개정을 위한 행정적·입법적 조치에 조속히 착수하기를 권고합니다.

2019. 4. 15.

경제사회노동위원회 노사관계제도·관행위원회

공익위원 박수근 (위원장)

김인재 (간사)

이승욱 (간사)

김성진

김희성

박은정

조용만

1. 단결권과 관련한 제도 개선 방향

(1) 노동조합 설립 및 가입 자격

- 노동조합의 가입자격을 제한하고 있는 것으로 해석될 수 있는 「노동조합 및 노동관계조정법」(‘노조법’) 제2조 제4호 라목은 해고자 및 실업자 등 근로자의 노동조합 가입이나 활동을 제한하지 않는 내용으로 개정할 것
- ILO 제135호 근로자대표협약(2001년 기준)의 취지에 따라 비종업원인 조합원의 기업 내 조합활동과 기업의 효율적인 운영이 조화롭게 이루어지도록 하는 방안을 모색할 것

(2) 노동조합 임원 자격과 조합활동

- 노동조합의 임원은 그 조합원 중에서 선출되어야 한다고 규정한 노조법 제23조 제1항을 ILO 제87호 협약에 부합하는 내용으로 개정할 것. 이와 함께 대의원과 관련한 노조법 제17조를 정비할 것
- 기업별 노동조합이 다수를 차지하는 우리나라의 현실과 기업별 노동조합 임원이 수행하는 역할 및 중요성을 고려하여, 기업별 노동조합에 한하여 노동조합 임원이나 대의원의 자격을 종업원인 조합원으로 한정할 것

(3) 공무원의 노동조합 가입

- 공무원노조의 가입범위를 직급에 따라 일률적으로 제한하고 직무에 따라 광범위하게 제한하고 있는 「공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」(‘공무원노조법’) 제6조는 다음과 같이 적정한 수준으로 보장할 것
- 구체적인 가입범위는 ‘직무’에 따라 결정되어야 한다는 원칙 하에서 아래와 같이 정비할 것
 - 노조가입 가능 공무원에 대한 직급 제한을 삭제할 것
 - 소방공무원에게 공무원노조 설립과 가입을 허용할 것
 - ① 업무분장·배치·인사평정 등 다른 공무원의 중요한 근무조건에 대하여 결정·감독할 권한을 가지거나 정책결정권한을 가지는 공무원, 다른 공무원의 업무를 총괄하면서 지휘·감독권을 행사하는 공무원, ② 업무의 주된 내용이 조합원의 지위를 가지고 수행하기에 적절하지 아니하다고 인정되는 업

무에 종사하는 공무원, ③ 교정·수사 등 공공의 안녕과 국가안전보장에 관한 업무에 종사하는 공무원은 노조가입대상에서 제외할 것

- 위의 내용을 참작하여 「공무원직장협의회 설립·운영에 관한 법률」을 개정할 것

- 공무원으로 임용되어 근무하다가 퇴직한 자의 조합원 자격은 노동조합이 자율적으로 결정할 수 있도록 할 것

(4) 교원의 노동조합 가입

- 「유아교육법」과 「고등교육법」에서 규정하고 있는 교원도 노동조합을 설립·가입할 수 있도록 「교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률」 제2조를 개정할 것

- 교원으로 임용되어 근무하다가 퇴직한 자의 조합원 자격은 노동조합이 자율적으로 결정할 수 있도록 할 것

(5) 노동조합설립신고제도

- 노조법 제10조 및 제12조에서 정한 노동조합설립신고제도가 노동조합의 자주성과 민주성을 확보한다는 본래의 취지를 구현하면서 운용될 수 있도록 정비할 것

- 노조아님 통보제도를 규정한 노조법 시행령 제9조 제2항을 삭제할 것

(6) 노조전임자에 대한 급여지급금지 및 근로시간면제제도

- 노조전임자에 대한 급여 지급과 이를 요구하는 쟁의행위를 금지하고 있는 노조법 제24조 제2항 및 제5항과 제92조 제1호는 삭제하는 방향으로 개정할 것. 이와 함께 노조법 제81조 제4호의 관련 내용을 정비할 것

- 소규모 기업별 노동조합이 다수 존재하는 우리나라의 현실 하에서 근로시간 면제제도는 노동조합의 자주성을 제도적으로 확보하면서 동시에 정당한 조합 활동을 원활하게 할 수 있도록 하는 긍정적인 기능을 하고 있는 점을 고려하여 그 기본적인 틀을 유지하되, 근로시간면제 한도를 중립적이고 독립적인 기관에서 노사가 자율적으로 결정할 수 있도록 개정할 것

- 노조전임자에 대한 급여지급 실태가 건설적이고 조화로운 노사관계의 형성과 전개에 저해요인으로 작용하였던 과거의 관행을 되풀이하지 않고, 사용자의 경비원조에 의해 노동조합의 자주성이 침해되지 않도록 근로시간면제 한도를 초과하는 내용의 노사합의를 무효로 하도록 개정할 것

2. 단체교섭권과 관련한 제도 개선 방향

(1) 교섭창구단일화제도 정비

- 현행 교섭창구단일화제도의 개별교섭 동의 방식(노조법 제29조의2)은 사용자가 임의로 교섭상대방을 선택하여 노사관계 불안정의 요인이 되는 경우가 있는 점을 고려하여 그 부작용을 최소화하는 방향으로 개별교섭 동의 방식을 개선할 것
- 현행 교섭창구단일화제도에서는 교섭단위 분리 제도만을 두고 있어(노조법 제29조의3) 노사당사자가 그 이후의 상황 변화에 효과적으로 대응할 수 없는 문제점을 고려하여, '사업장 내 교섭단위 통합 및 변경 제도'를 신설할 것
- 현행 교섭창구단일화제도는 법에 의해 기업별 교섭구조를 사실상 부과하는 효과를 가질 수 있는 점을 감안하여 노사의 자율적 선택에 따라 교섭구조를 정할 수 있도록 업종별 교섭 등 교섭구조를 다양화할 수 있는 제도적 장치를 도입할 것

(2) 단체협약 유효기간 연장

- 현행 단체협약 유효기간 상한은 교섭비용 증가, 노사 자율 교섭 기회의 제약 등 합리적 노사관계 형성에 부정적인 효과를 초래할 수 있는 점을 고려하여 단체협약 유효기간의 상한을 3년으로 연장할 것

3. 단체행동권과 관련한 제도 개선 방향

(1) 사업장 점거 제한

- 직장점거를 통한 파업권의 행사는 사용자의 사업장 출입권과 파업에 참가하지 않은 근로자의 일할 권리를 존중해야 한다는 국제노동기준을 고려하여, 사업장 내 생산시설 등의 점거 형태로 이루어지는 쟁의행위가 사용자의 점유를

배제하고 조업을 방해하거나, 그 쟁의행위와 관계없는 자 또는 근로를 제공하고자 하는 자의 출입·조업 기타 정상적인 업무를 저해하는 경우에는 이를 제한하는 방향으로 정비할 것

(2) 쟁의기간 중 대체고용 금지

- 쟁의기간 중 대체고용을 허용할 경우 파업의 실효성을 저해하여 단체행동권의 본질적 내용을 침해하는 위헌의 소지가 있는 점, 국제노동기준 위반 가능성이 큰 점, 실질적으로 기업별 교섭이 지배적인 우리나라 노사관계 현실에서 이를 허용한다면 오히려 노사관계의 불안정을 초래하고 대체고용 그 자체로 인해 분규가 장기화될 우려가 있는 점 등을 고려하여 현행 제도를 유지할 것

※ 소수의견: 사용자의 조업의 자유는 쟁의기간 중에도 인정되어야 하고 쟁의기간 중에도 노사간 힘의 균형을 유지할 필요가 있는 점을 고려하여 현행법과 같은 대체고용의 포괄적 금지규정은 삭제하되, 파견근로자에 의한 대체고용금지 제도는 유지할 것

4. 기타 과제

- 특수형태고용종사자에 대한 결사의 자유를 인정하되, 그 계약관계나 노무제 공방식의 특수성을 반영하여 단체교섭권 등의 구체적인 행사 방법 등에 관한 합리적인 방안을 자율적으로 모색하기 위하여 노사정 협의를 조속히 개시할 것
- 현행 노조법은 근로시간 면제 한도의 적정성을 3년마다 심의하도록 규정하고 있으나(제24조의2 제2항), 2013년 이후 그 적정성에 대한 심의가 이루어지지 않아 산업현장의 환경 변화를 적절하게 반영하지 못하고 있는 점, 위의 제도 변화 등을 감안하여, 정부는 근로시간면제제도 운영 및 조합활동의 실태를 파악하기 위한 현장조사를 실시하고 이를 향후 노사관계 정책 수립·시행에 반영할 것
- 노사간 갈등이 불필요하게 사회적으로 확대되는 것을 방지하고 자기책임을 원칙으로 하는 자율적 노사관계를 형성할 수 있도록, 강제노동에 관한 ILO 기본협약(제29호 협약 및 제105호 협약)의 취지와 내용도 고려하면서, 업무방해죄, 부당노동행위에 대한 처벌조항을 포함한 노동관계법 처벌규정을 중장기적인 관점에서 전체적으로 정비할 것 - 끝 -

◆ 執筆者

- 박명준(한국노동연구원 연구위원)

새로운 사회적 대화의 쟁점과 과제

- 발행연월일 | 2019년 12월 26일 인쇄
2019년 12월 30일 발행
- 발 행 인 | 배 규 식
- 발 행 처 | **한국노동연구원**
☎ 30147 세종특별자치시 시청대로 370
세종국책연구단지 경제정책동
☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089
- 조판·인쇄 | 고려씨엔피 (02) 2277-1508/9
- 등록 일자 | 1988년 9월 13일
- 등록 번호 | 제13-155호

© 한국노동연구원 2019 정가 6,000원

ISBN 979-11-260-0409-6