

한국형 사회적 대화 기구의 특징과 발전 방향에 관한 연구 : 경제사회노동위원회를 중심으로

손영우 (경제사회노동위원회 전문위원)

본 연구의 목적은 오늘날 우리사회가 요구하는 사회적 대화의 핵심과제와 경제사회노동위원회 주요 기관의 활동을 연결시킴으로써 주요 회의체의 전략적 활동방향을 사회적으로 명확히 하고 관련 주체들의 목적의식을 고취하는데 있다. 본 논문은 2017년 9월부터 사회적 대화기구 개편 연구와 경사노위 준비 과정에 참여·관찰 내용을 핵심과제와 활동방향의 결합이라는 측면에서 정리한 것이다.

본 연구는 한국의 사회적 대화는 과도기에 놓여 있으며, 사회적 대화의 활성화를 통해 자문, 협의, 교섭의 형태가 사회적으로 분화될 것이라 내다봤다. 또한 한국형 사회적 대화 기구의 특징은 사회양극화 개선을 위한 ‘사회적 포용성의 제도화’에 있다고 주장한다.

결국, 경사노위의 의제, 업종, 계층별위원회 활동이 사회적 대화 주체(취약계층 참여 확대와 노사단체 대표성 증대), 내용(의제의 내용적 심화와 시공간적 확장), 형식(초기업 수준 사회적 대화의 실질적 전개)에 중요하게 결합될 때 한국의 사회적 대화는 한층 더 발전할 수 있을 것이라 내다봤다.

키워드

경제사회노동위원회(경사노위), 사회적 협의, 코포라티즘, 노사정위원회, 취약계층, 사회협약, 산별교섭, 사회적 양극화

* 본 논문은 2018년 6월 29일 한국고용노동사관계학회 하계학술대회 발표문 “사회적 대화 혁신을 이끌 트로이카”를 수정한 것이고, 본 논문의 내용은 연구자 개인의 연구결과이며 소속 기관의 공식입장이 아니라는 사실을 알립니다. 더불어 꼼꼼하고 세심한 지적을 통해 논문의 성숙도를 높여주신 익명의 제분 심사자에게 감사의 말씀드립니다.

1. 서론

2018년 11월 22일 경제사회노동위원회(이하 경사노위)가 본위원회 제1차 회의를 진행하면서 실질적으로 출범했다. 지난 6월 12일 경제사회발전노사정위원회법 전부개정안이 공포된 지 5개월만이다. 촛불시민혁명 정신계승을 표방하고 노동존중사회 실현을 내걸며 출범했던 새로운 정부는 사회통합이라는 사회적 기대와 사회적 양극화 극복이라는 시민적 요구에 힘입어 새로운 사회적 대화 기구의 시작을 알렸다. 지난 2017년 5월 대선이후 사회의 각계각층에선 사회적 대화의 필요성과 중요성에 대해서 지속적으로 언급했고, 동시에 사회적 대화기구에 대한 관심과 기대가 높아졌다.

첫 단계로 2017년 8-9월에 노사정위원회 위원장을 포함한 상임위원을 새로 선임하고 사무처(전문위원실)을 중심으로 연구용역 발주, 연구회 구성을 진행하면서 사회적 대화기구의 새로운 구조화를 모색하고 노동존중사회의 실현을 위한 사회적 대화의 기본 계획 내용을 만들어갔다(박명준 2018a, 7). 이러한 한국의 시도에 대해 국제노동기구(ILO)와 다른 나라의 사회적 대화기구, 여러 해외 연구자들이 관심과 지지를 보냈다(경제사회발전노사정위원회 2017b; 경제사회노동위원회 2018).

특히, 2017년 말 노동 측인 한국노총에서 8자회담, 민주노총에서 신 8자회담 등을 제안하면서,¹⁾ 사회적 대화 가동에 대한 대화 주체들의 요구가 높아졌다. 2018년 1월 11일 노사정위원회의 문성현위원장이 소집한 '노사정대표자 회의'가 같은 달 31일에 제1차로 열려, 회의에

1) 2017년 9월 한국노총 이주영위원장은 대통령과 노사정 각 2인과 노사정위원회가 참여하는 8자회담을, 2017년 12월 노사정위원회를 부정했던 민주노총에선 김명환위원장이 노사정위원회 대신에 국회 대표를 포함하는 신8자회담을 제안했다.

참여한 노사단체대표 4명(민주노총, 한국노총, 경총, 대한상의)을 포함한 6자는 사회적 대화기구 개편방안, 논의 의제, 업종별 협의회 설치에 대해 논의하기로 합의했다. 특히 오랫동안 사회적 대화기구에 불참해왔던 민주노총이 개편 전 과정에 참여해서 적극적으로 의견을 개진했다. 이후 잇달아 열린 2차대표자회의(4월 3일), 3차대표자회의(4월 23일)에서 노사정대표자들은 사회적 대화기구의 명칭, 구성, 운영에 관한 내용에 합의하여 마침내 국회에서 관련 법률이 5월 28일 통과되고 6월 12일 공포됐다.

하지만 다른 한편으로 우려와 비판도 존재한다. 그것은 우선 사회적 대화에 대한 도구적 합리성이 사회적으로 지배하는 상황이 그렇다. 사회적 대화란 것이 민주주의 측면에서 심화된 정책결정을 위해 사회적으로 거쳐야 하는 '하나의 단계 혹은 과정'이 아니라, 특정 사회적 주체들이 상황적 필요에 따라 선택하여 자신들의 요구를 상대방에게 수용토록 하는 '하나의 수단'이라 간주하는 경향이나 혹은 수단화가 필연적이라고 생각해 이를 피하자는 경향이 존재한다.

이 같은 우려와 비판은 재계나 정계에도 존재하지만 특히 노동계나 일부 사회운동진영에서 팽배했다.²⁾ 사회적 대화기구 참여에 대해 한국의 대표적인 노총 중 하나인 민주노총의 주저함 또는 결정 유보가 새로운 사회적 대화 기구의 정상 궤도 진입을 더디게 하고 있다. 2018년 5월 28일, 국회 본회의에서 경사노위 법안을 가결하면서 같은 날 통과된 최저임금 산입범위 조정에 관한 법에 대해 문제제기하여 양대 노총은 사회적 대화 기구의 불참을 선언했다가 한국노총은 6월에 민주노총은 8월에 노사정대표자회의에 복귀했다. 하지만 10월 17일에

2) 2018년 10월 17일 민주노총 정책대의원 대회를 앞두고 제기된 “노사정대표자회의는 노동자 계급 투쟁을 교란시키는 역할만 할 뿐이다”라는 노동전선의 견해가 대표적이다.

있었던 민주노총 대의원 대회에서 다수의 대의원들은 불참을 통해 경사노위 참가 결정을 2019년 1월로 보류했다.

‘사회적 대화(social dialogue)’란 사회·경제정책에 이해를 공유하는 노사정 대표가 참여하는 교섭, 자문, 정보 교환 등 모든 형태의 관계를 의미한다(ILO 2013, 12). 사회적 대화에 참여가 투쟁의 종결을 의미하는 것도 아니며, 대화와 투쟁을 병행할 수도 있고 대화 자체가 투쟁의 한 방법으로 사용될 수도 있다. 물론 사회적 대화 기구의 불균형한 점을 지적할 순 있지만, 노조가 주도하여 노사정 합의에 따라 구성한 사회적 대화 기구를 거부한다면 전국적인 노동자 투쟁의 성과는 어떻게 나타날 수 있을까? 한국의 행정부와 국회는 민주적인 통치원리를 상당히 갖추게 됐다. 행정부가 과거 개발독재시절처럼 의지만 갖고 밀어붙일 수 없으며, 국회선진화법을 지닌 국회에선 여당이나 다수파라고 해서 특정 정책을 일방적으로 통과시키기도 어렵다(박명준 2018b). 특히, 사회 주체들의 이해관계가 첨예한 경제·노동 분야에서의 정책결정 과정은 이제 이해관계자들의 구체적이고 지속적인 타협과 조정 경로를 피해갈 수 없다. 이는 과거 민주화 운동과정에서 노동운동진영이 요구했던 내용이기도 했다. 사회적 대화는 사회 주체 간의 대립 지점을 명확히 하고 서로의 상황에 대한 이해를 높여 불필요한 오해와 과장된 참주선동을 불식시켜 ‘대립을 위한 투쟁’이 아니라 서로의 요구를 최대한 실현하기 위한 과정이 될 수 있도록 돕는다. 특히 국가단위 수준에서 사회적 대화가 원활하게 진행되기 위해선 참여자들이 결정 과정에 개입하여 영향력을 행사할 수 있는 정책적 능력, 자신들의 조직대상과 조직을 대표해서 결정과정에 참여하여 입장을 결정할 수 있는 어느 정도의 중앙집권성이 전제되어 있는 것이 중요하다.

경사노위의 출범은 이전 노사정위원회가 정치·경제 환경에 따라 운영이 유동적이었던 것을 한 단계 더 안정적인 사회적 대화 기구로 개

편하는데 주요한 목적을 가지고 있다. 구체적으로 우리나라 사회적 대화는 기업교섭이 지배적인 기초 위에, 시기나 상황에 민감한 주체들이 전략적 판단에 따라 국가 차원의 사회적 대화를 추진해 온 상당히 불안정한 구조를 가지고 있다. 비록 노사정위원회가 설립된 지 20년이 지났지만 대표적인 노사단체가 모두 참여하여 운영된 것은 초기 몇 개월일 뿐이다. 사회적 대화 자체보다는 오히려 사회적 대화의 토대를 형성하기 위한 노력을 지속적으로 전개해왔다. 하지만 이후 진행된 제도화가 전반적으로 사회적 대화기구의 안정화나 대화 주체 간의 신뢰가 형성됐다고 보긴 힘들다. 이는 '저 신뢰의 제도화'(유범상 2003), '형식적 안정화와 실질적 협애화'(이덕재 2009)에 대한 논의로 이어졌다. 사회적 대화의 진전은 형식적인 제도화를 통해서만 이루어지지 않으며, 제도화 과정 그 자체가 주체들의 자발적인 참여 증진이 가능토록 하고 주체들의 필요와 요구를 수용케하는 과정이어야 한다. 더불어, 향후에도 주체들의 자발성과 참여를 증진하기 위한 실질적이고 협의적인 운영이 필요하다.

한편, 지난 시기 사회적 대화의 토대를 형성하기 위한 노력이 아주 성과가 없었다고 할 순 없다. 일자리위원회처럼 정부 부처에 정책입안 시 노·사 대표 위원들이 참석하거나 노·사의 의견 청취 과정이 일상화 되는 나름의 성과도 있었다. 지난 20년간의 미약하지만 소기의 성과를 바탕으로 이번 경사노위에서는 초기업 협의체계 혹은 중층적 사회적 대화로의 도약, 장기적 전망 하에서 노사가 주도하는 의제 개발, 저대변 계층의 참여 확대와 노사단체의 대표성 확장이라는 현실적 과제와 방향을 들고 출범하게 되었다.

본 글의 목적은 현재 우리 사회가 요구하는 사회적 대화의 핵심 과제와 경사노위 주요 기관의 활동을 연결시킴으로써 주요 회의체의 전략적 활동방향을 사회적으로 명확히 하고 관련 주체들의 목적의식성

을 고취하는데 있다. 본 논문은 2017년 9월부터 사회적 대화기구 개편 연구와 경사노위 준비 과정에 참여·관찰을 통한 연구 성과와 더불어 2018년 6월 경사노위 설치이후 실무 경험을 연구자가 핵심과제와 활동방향의 결합이라는 측면에서 정리한 것이다.

2. 사회적 대화 기구의 한국형 재설계 방향

1) 과도기에 있는 한국의 사회적 대화 : 교섭, 협의, 자문의 사회적 미분화

한국의 사회적 대화는 사회적 대화의 발생지인 서구의 시각에서 보면 특이하고 불균형적 발전경로를 보인다. 서구에선 사회적 대화의 주체인 노동조합이 사업장 밖에서 만들어져 지역이나 산업 차원에서 교섭을 진행하다가 이후 사업장에서 지부가 설립되고 1980년대 분권화 경향을 보이며 사업장 교섭도 활성화되는 모습을 보인다. 또한 유럽의 사회적 대화기구는 오래전부터 조직된 노사와 다양한 이익집단의 목소리를 정부의 정책 결정과정이나 의회 입법과정에 전달하는 채널 역할을 하거나 이익집단들의 영향력 행사 과정으로 역할 했다. 이는 역사적으로 형성되어온 초기업 수준의 노사관계를 근간으로 하여, 정부나 의회가 노동 관련 공공정책 결정이나 입법에 앞서 결정의 정통성을 높이기 위해 일정정도의 권한을 노사 대표단체에게 이양하는 과정인 '사회적 협의(social concertation)'를 통해 나타났다.

이에 비해 한국의 노동조합은 기업 내부에서 만들어져 교섭을 전개하다가 초기업 수준으로 확장하고자 한다.³⁾ 그렇기 때문에 한국의 노

동조합 운동과 사회적 대화는 과도기적 성격을 보인다. 이는 기업 단위 독점에서 논의가 초기업 단위로도 확장되는 과정임과 동시에 초기업 단위에 존재하는 다양한 사회적 대화의 형태와 영역이 만들어지고 있는 것을 의미한다.

사회적 대화의 영역은 의제의 성격과 참여주체에 따라 교섭(bargaining), 협의(concertation), 그리고 자문(consultation)으로 구분할 수 있다(임상훈·손영우 2017, 13-15). 과거 노사정위원회에서 기구의 위상을 놓고 '대통령 자문기구', '합의를 지향하는 협의기구', '노·정 교섭', '합의기구' 등 그것을 규정하는 개념들이 다양했다. 합의가 별도의 과정이 아니라 개별 과정에서 주체들이 도달하는 하나의 단계라고 규정한다면 노사정위원회를 둘러싼 사회적 대화의 과정은 교섭, 협의, 자문이라는 서로 연관되고 흔히 부분적으로 교집합을 이루는 각각 독립적인 별도의 과정으로 규정할 수 있다.

각각을 살펴보면, 사안에 따라 노사 주체의 결정이 입법에 준하는 영향력을 발휘할 수 있다. 교섭은 노·사 양자 간의 계약 관계에 대해 당사자들이 의견교환, 거래, 합의를 목적으로 하는 과정으로 임금, 노동조건에 대한 단체교섭에 따른 통한 노사 합의사항은 하나의 규범이 되어 사용자들이 이를 위반하면 그에 따른 법적 조치를 받게 될 수도 있다. '합의의 존중'이란 논의 참가자들이 해당 사안의 결정주체란 것을 사회적으로 인정받는 것이다.

이에 비해 협의는 반드시 결정 주체가 수행하는 것은 아니지만 일반적으로 공식적인 결정 과정의 일부로 의무적으로 거쳐야 하는 단계이다. 가령, 최저임금위원회의 내년 최저임금인상폭에 대한 논의는 확실히 협의사항이라 할 수 있다. 최저임금 인상 여부와 그 폭은 최저임

3) 물론 해방 전 한국의 노동조합이 업종이나 직종을 중심으로 형성되어 온 역사도 존재한다. 이 글에선 80년대 이후 한국의 노동조합운동에 한정해서 설명하도록 한다.

근법령 제8조에 따라 고용노동부장관이 결정하지만, 최저임금위원회의 심의과정은 최종결정 이전에 반드시 진행해야 하는 의무 과정 중 하나이고 별다른 이의제기가 없다면 장관은 그 결정을 수용해야 한다.

한편, 자문은 일반적으로 의무적인 단계가 아니며 일반적으로 자문 주체의 결정에 따라 진행되기 보다는 자문 받는 주체의 필요에 따라 진행된다. 내용 역시 자문주체가 다양하다면 반드시 이들 모두가 하나의 목소리를 내야 하는 것도 아니다. 결국, 교섭은 결정주체이자 의무 과정, 협의는 결정주체는 아니지만 의무과정, 자문은 결정주체가 아닌 임의과정이라 할 수 있다.

표 1 사회적 대화의 주요 개념 비교(임상훈·손영우 2017, 15)

	교섭	협의	자문
결정권	○	×	×
합의지향	○	△	×
주체의 의제 관련성	이해당사자	핵심 관련자	필수 아님

문제는 우리나라 국가적 차원의 사회적 대화에서 각각의 의제나 내용이 어느 과정에 해당하는지에 대한 공식적 규정이나 존중받는 관행이 아직 정착되지 않았다는 점이다. 서구의 사례를 보면, 프랑스나 스페인, 포르투갈, 이탈리아처럼 규범에 공식적으로 의제와 형식 간에 명시적으로 규정하는 나라도 있고 아일랜드나 네덜란드처럼 관행으로 나누어 진행되는 곳도 있다. 특히 포르투갈의 사회적 대화 기구는 자문을 진행하는 경제사회위원회(CES)와 협의를 진행하는 사회협의상임위원회(CPCS)로 구분되어 법에 따라 그 의제와 범위가 명시되어 있기도 하다(손영우 2018a).

가령, 2018년 5월 최저임금 산입범위를 둘러싼 갈등 역시 노동계가

주장하듯이 정부나 국회가 사회적 대화 자체를 무시했다고 주장할 수도 있다. 즉, 양대노총과 경총이 한 목소리로 '최저임금 산입범위' 변경에 대해 국회가 결정하기 전에 최저임금위원회에서 사회적 대화주체들이 논의하겠다는 요구를 국회가 무시했다는 것이다.

하지만, 구체적으로 들여다보면, 해당 의제가 '최저임금위원회 논의 사항인가 국회 논의 사항인가', 혹은 '사회적 대화의 영역인가 입법기관의 영역인가'에 대한 논란이라 볼 수도 있다. 최저임금위원회의 소관 사무는 최저임금법에 따르면, '최저임금에 관한 심의 및 재심의'이지 '최저임금 산입범위'는 아니라는 것이다. 물론 모든 의제에 대해 사회적 대화 주체들이 자신들이 논의하겠다는 주장에 대해 정부가 반드시 수용하여야 하는 것은 아니다. 하지만 그 의제가 규범에 따라 규정된 것이 아니라 할지라도 노사에게 제1차적이고 직접적인 영향과 관계를 가지고 있다면 노사의 요청에 대해 정부가 수용하는 것도 신중히 검토해야 한다. 어쨌든 최저임금 산입범위를 둘러싼, 이와 같은 갈등은 아직까지 우리나라에서 사회적 대화의 의제와 논의 주체, 그리고 이에 따른 성격이 사회적으로 규정되지 않아 발생하는 대립이라 할 수 있으며 해당 논의 과정을 통해 최저임금 산입범위와 관련된 사항을 다루는 주체와 기구의 문제가 사회적으로 자리 잡게 되리라 믿는다.

개편된 경사노위 역시 진화단계에 있다. 사회적 대화가 상황적·임시적 도구에서 더욱 안정적이고 민주적인 결정과정의 일환으로 변해가는 추세라는 측면에서 그렇다. 더욱이 사회적 대화기구의 안정화는 2018년 2월부터 3차례에 걸쳐 진행된 노·사 정 대표자회의에서 보여준 참여 주체들의 의지이자 요구사항이다.

이러한 과도기 단계에서 주체들이 가져야 할 자세는 사회적 대화를 둘러싼 제도 형성 문제 자체가 중요한 사회적 대화 의제 중 하나라는 사실을 간과하지 않고 다양한 채널과 방법을 동원하여 대화에 임하되,

‘모 아니면 도’라는 흑백 논리나 ‘지금 아니면 불가’라는 조급증을 탈피하고 주체의 자발성을 증대하고 참여를 촉진하기 위해 유연하고 실사구시 하는 자세가 요구된다고 하겠다.

2) 한국형 사회적 대화 기구란 ‘사회적 포용성의 제도화’

우리나라 사회적 대화기구 3번에 걸쳐 그 이름을 바꾸었다. 1998년 노사정위원회가 이른 바 사회적 주요 의제에 대해 노·사·정 삼자주의(tripartism)를 처음으로 도입한 것이라면, 2007년 1월 법 개정과 더불어 4월 출범한 경제사회발전노사정위원회는 삼자주의의 방향성을 경제·사회발전으로 명시화한 것이라 할 수 있다(박명준 2018a).

이번 ‘경제사회노동위원회’로의 개칭에선 사회적 협의 관련한 주체나 방향에서 더욱 포용성을 넓혔다고 할 수 있다. 우선, 경제사회노동위원회법(이하 경사노위법) 제1조에 따르면 목적이 이전의 ‘경제·사회발전’에서 ‘사회양극화 해소, 사회통합, 균형 있는 발전’으로 변경됐다. 주체적 측면에서 전국적 차원의 총연합단체를 의미하는 ‘정상단체(peak organization)’가 독점하던 본위원회 구성을, 정상단체의 역할을 존중하되, 경제사회에서 일정 정도 규모를 지니고 있지만 이들의 목소리가 충분히 대변되지 못해 사회적으로 취약하다고 여겨지는 계층의 대표까지로 참여 주체를 확대했다. 구체적으로 본위원회 구성에서 전국 규모의 정상노사단체를 포함하여 한 측으론 여성노동자, 청년노동자, 비정규직노동자 대표를 포함하고 다른 한 측으론 중견기업, 중소기업, 소상공인 대표를 포함하기로 한 것이 바로 그것이다.⁴⁾ 하지만

4) 경제사회노동위원회법 제4조. 비록 해당 법률 내 구체적으로 해당 계층이 명시된 것은 아니지만, 이를 합의한 제3차 노사정대표자회의 결과나 시행령에선 위 계층이 명시적으로 규정됐다.

본위원회 위원으로 새로이 참가하는 취약계층 대표의 추천권을 정상 단체에 부여함으로써, 각각의 측이 파편화되는 것을 막고, 정상단체의 주도성을 일정정도 보장했다.

표 2 사회적 대화기구 관련법의 주요 내용 변화(출처: 필자 정리)

<p>위원회 명칭 변경, 참여주체 및 의제 확대 등 '경제사회노동위원회법' 시행 (명칭) 경제사회발전노사정위원회 → 경제사회노동위원회로 변경 (목적) 산업평화 도모, 국민경제의 균형 발전 이바지 → 사회적 양극화 해소 사회통합 도모, 국민경제의 균형 발전 도모 (본위원회 확대) 위원회2, 노2, 사2, 정2, 공익2 총10명 → 위원회2, 노5 (청년, 여성, 비정규 포함), 사5(중견, 중소, 소상공인 포함), 공익4 총18명 (계층별위원회 신설) 미조직 취약계층이 독자적인 의제 개발, 정책 제안 등을 할 수 있도록 '사회 각 계층 관련 위원회' 구성</p>
--

또한 운영에 있어 그간 정부가 주도하고 이에 대해 노사가 입장을 표명하던 방식에서 일상적으로 노사가 만나서 사회적 대화기구 운영을 주도하는 '노·사 중심성'을 높이고자 했다. 이를 위해 과거 의제준비·결정과정이 '본위원회-상무위원회'였던 2단계 구조를 '본위원회-운영위원회-의제개발·조정위원회' 3단계 구조와 확대하여 노사단체 정책 실무진들이 의제개발과 조정부터에 참여할 수 있도록 했다.

한편, 비록 본위원회 취약계층의 대표가 전국 규모의 정상노사단체의 추천을 통해 임명되지만, 취약계층의 목소리를 체계적으로 대표하기 위해 '사회 각 계층 관련 위원회'(이하 계층별위원회)를 신설했다. 무엇보다 조직화가 취약하여 자신의 목소리를 힘 있게 전달하지 못했던 취약계층 노동자들은 계층별위원회를 통해 조직에 필요한 자원, 의

제 정책개발을 위한 연구자문 등을 지원받을 수 있다.

그렇다면, 무엇이 한국형인가? 그것은 노동존중사회 실현과 사회 양극화 극복을 위한 '사회적 포용성(social inclusion)의 제도화'라 할 수 있다. 사회적 대화기구에 사회적 포용성을 확대하고 주체를 확장하게 된 배경에는 사회적 대화와 관련한 세계적인 추세와 우리나라 노사관계의 특수성이 혼합되어 내재되어 있다.

첫째, 유럽을 중심으로 한 사회적 대화에서 의제가 지속적으로 확대됨에 따라 참여주체 역시 전국노사연맹을 넘어 여타의 다양한 시민·계층 이익단체들로 확장되는 추세이다. 이는 프랑스, 아일랜드, 스페인, 이탈리아, 포르투갈 등 대표적인 사회적 대화 기구에서 지난 20-30년간에 걸쳐 장기적으로 나타난 양상이다(임상훈·손영우 2017). 과거 70-80년대 임금 중심의 사회적 협의에서 90년대 들어서면서 고용, 그리고 사회복지, 교육, 조세의 문제로 의제가 확대되면서 노사정 삼자주의를 넘어 다양한 사회적 주체들이 참여하는 경향으로 나타났다. 하지만 노사관계에 대한 제도화 수준이 낮고 노사 주도의 사회적 대화가 발달하지 못했으며 노동존중 사회 실현의 절박성을 감안한다면, 우리나라의 경우 노동 중심성을 유지하면서 미조직 취약 노동자 계층의 참여를 확대하고 조직화 지원을 하는 것이 선차적으로 진행될 필요가 있다고 하겠다. 그리하여 신규 참가자들이 노동경제 영역을 중심으로 여성, 청년, 비정규 노동자와 중견기업, 중소기업, 소상공인으로 확장됐다.

둘째, 2000년대 이후 더욱 심화되는 노동시장의 양극화, 그리고 그에 따른 'insider/outsider 논의'에 따라 노사단체의 대표성이 낮은 국가에서 나타난 사회협약의 정당성 하락 경향이다.(Lindvall and Rueda 2014) 이 문제에 대해, 2008년 유럽의 경제위기 이후 일부 국가에서 사회적 대화가 위축된 원인을 연구했던 바카로는 노동시장의 양극화가 심화되면서 기존의 insider 중심의 노사단체 간의 협의가 outsider를 대규모로 양산하

는 경제위기 국면에서 주요한 효과를 내지 못했던 점을 하나의 원인으로 지적하고 있다(Baccaro 2016). 사회적 협의의 정통성을 높이기 위해선 outsider의 목소리를 포함해야 할 필요성이 제기됐다. 이를 위해 이번 개정과정에서 취약계층 대표를 본위원회에 참여토록 하고 취약계층의 조직된 목소리를 형성하기 위해 계층별위원회를 두었다.

셋째, 한국의 노동시장에서 나타나는 유난히 극심한 양극화의 모습이다. 우리나라에서 1998년 경제위기 이후 정리해고제와 파견근로제가 도입되면서 노동시장이 급격히 이중화되고, 대기업과 중소기업 간의 격차는 악화됐다. 이와 같은 경제사회적 배경에서 원래 근로계약의 형태를 의미했던 '정규직'과 '비정규직'이라는 말은 새로운 사회적 계급 구분을 의미하는 개념이 됐을 만큼 양극화가 심화됐다. 이들 간의 차이는 고용안정성뿐만 아니라 정규직의 임금을 100으로 했을 때 비정규직 임금은 69.3(2018년 6월, e-나라지표)에 그칠 정도로 임금격차의 모습으로도 나타났다.⁵⁾ 이와 같은 차이는 근로환경, 통근버스이용, 식당이용 같은 작업장 내 위계뿐만 아니라, 주택, 교육, 생활수준 같은 사회적 격차로 확대되면서 사회적 양극화의 정도는 사회통합을 위협하는 수준에 이르렀다.

넷째, 우리나라 노사관계의 특징으로 노사 정상단체의 대표성이 현저하게 낮고 조직화가 미비하다는 현실을 반영한다.⁶⁾ 우리나라는 노사 정상단체의 조직률이 낮고 초기업 수준 사회적 대화의 제도화가 미흡하며 다양한 계층의 조직이 미발달한 상태다.⁷⁾ 또한, 1998년 사

5) 임금격차는 월평균 임금의 격차로 보면, 고용노동부가 2017년 3월 30일 발표한 자료에 따르면 정규직 평균임금은 433만 7천원인 반면, 비정규직은 157만 3천원으로 36.3%에 불과하다는 통계도 존재한다.

6) 한국경총을 비롯한 15개 전국 지방경총의 회원사 수는 총 4,303개(2018년 1월 기준)로 통계청에 따른 우리나라 영리법인 기업체 수가 50만 5760개에 육박한다고 했을 때(2013년 영리법인 기업체 행정통계 잠정 결과), 사용자 단체의 조직화 역시 미비하다고 할 수 있다.

회협약을 통해 위기의 책임이 노동자들에게 과중하게 전가됐다고 노조가 평가함으로 인해 노동대중 사이에 사회적 대화에 대한 불신이나 회의론이 만연하다. 더욱이 비정규직은 이들의 유연한 계약적 속성상 조직화에도 대단히 취약하다. 노동시장에서 이들이 차지하는 규모에 비해 노조가입률도 정규직에 비해 상대적으로 낮다.⁸⁾ 이 때문에 정부에서 사회적 양극화 개선을 위해 노력하더라도 사회적 조율이 쉽지 않다. 이는 2017년 정부가 추진했던 대학 비정규 교수 개혁, 공공부문 비정규직이나 학교 비정규직 교사의 정규직화 과정에서 나타났던 비정규직 간의 혹은 비정규직과 구직자 간의 갈등이 대표적이다. 사회적 대화 없이는 강자와 약자 간의 대립뿐만 아니라 사회적 약자들 간의 이해관계 대립으로 개혁의 추진 자체가 난관에 부딪힐 수 있다는 교훈을 남겼다(손영우 2018b).

그리하여 시민들의 사회개혁에 대한 열망을, 특히 사회적 양극화 개선과 사회통합을 이루기 위해선 사회적 취약계층이 직접 참여하는 국가수준의 사회적 대화 기구를 통한 전반적인 조율이 요구되는 상황이다. 오늘날 한국사회에선 사회개혁에 대한 시민적 열망이 매우 높는데 무엇보다도 사회 양극화 해소와 사회통합을 이루고자 하는 요구가 절실하다. 이 같은 개혁은 특정 주체 간의 당시 역관계에 따라 급격하고 격렬한 갈등을 통해서 이루어지기 보다는 사회 주요 주체 간의 사회적 대화를 통해 진행되는 것이 개혁 자체의 성공 가능성이나 향후 비가역성(irreversibility) 측면에서 유효한 경로라 할 수 있다. 이러한 상황에서

7) 이와 같은 결과는 무엇보다도 노조활동을 기업 내 틀안에만 가둬두고(제3자 개입 금지법), 활동을 억압했던(복수노조금지법) 과거의 노동억압체제로부터 기인할 것이다. 그리하여 ILO협약 비준 등 노동권 보장과 함께 고민되어야 한다.

8) 통계청에 따르면 2018년 8월 비정규직의 규모는 전체 임금근로자 중 33%에 해당하며, 2018년 4월 특수형태를 제외한 비정규근로자의 노조가입률은 1.9%(정규직은 12.8%)에 불과했다.

사회적 대화를 활성화시키기 위해 주체형성, 의제(내용)마련, (문화환경 조성을 포함한) 형식적 제도화라는 복합적인 과제가 부여된다.

3. 사회적 대화의 균형적인 발전을 위한 3대 과제

경사노위는 사회적 대화 발전을 위한 3가지 중장기적 과제를 요구 받는다. 그것은 앞서 이야기했던, 주체, 내용, 형식의 발전과 연관된다. 이는 주체적 측면에서 취약 계층의 목소리 포용을 통한 노사단체의 대표성 증대, 내용적 측면에서 사회적 대화의 내용적 심화와 의제의 시공간적 확장, 형식적 측면에서 초기업 단위 사회적 대화의 실질적 전개로 정리할 수 있다. 이러한 과제는 경사노위에게 국한된 과제가 아니라 우리나라 사회적 대화 발전을 위해 노사 모두가 갖는 공동의 과제라 할 수 있다.

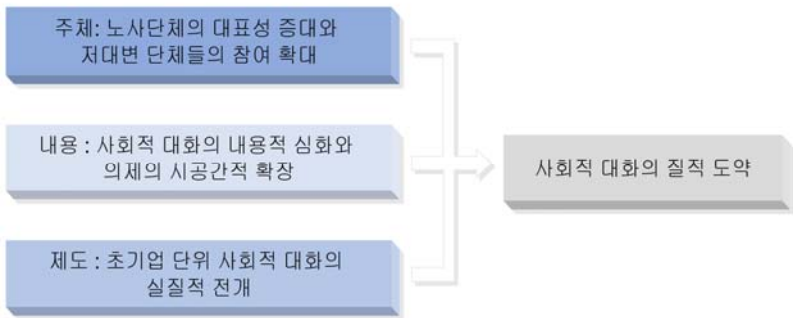


그림 3 사회적 대화 발전을 위한 3대 과제(출처 : 필자 정리)

1) 취약계층의 참여증대와 노사단체의 대표성 제고

‘미조직 취약계층’이란 우리 사회 경제주체로 일정 규모를 차지하고 기여도가 크에도 불구하고 이들 계층의 속성이나 상황이 조직화에 취약함으로 인해 대표되지 못해 취약한 상황에 머물고 있는 계층을 의미한다. 현재 경사노위법 시행령 제2조(위원의 추천 등)에선 이들을 사용자 측에서 중견기업, 중소기업, 소상공인, 노동자 측에서 여성, 청년, 비정규직으로 규정하고 있다. 본 내용을 법이 아닌 시행령에서 규정하고 있는 이유는 취약계층 규정의 유동성에 있다고 할 수 있다. 가령, 실업자, 노령층, 사회적 기업 혹은 협동조합 등 향후 사회적 규모와 기여도에 따라 변경 가능함을 의미한다.

취약계층의 사회적 대화에 참여는 사회적 양극화 해소에 중요한 동력으로 작용할 것이다. 왜냐하면 이들이 현 시기 양극화의 가장 큰 피해자이자 사회적 대화를 가장 갈구하는 주체들이기 때문이다. 한국 사회에서 사회적 대화의 새로운 동력은 바로 이들로부터 생산될 것이다. 노사단체의 정통성 또한 바로 이들의 목소리를 포괄할수록 점점 더 높아질 것이다.

취약한 상황에 있는 노동자를 조직하기 위해선 다양한 고민이 있어야 한다. Keune(2013, 76)은 유럽 7개 나라의 조직화 사례를 바탕으로 첫째, 충분한 자원이 투입되고, 둘째, 노조 지도부가 지원하며, 셋째, 조직화에 우호적인 공공 여론이 동원되는 경우 성공적일 수 있다고 지적한다. 그러나 제공되던 자원이 고갈되고 지지가 줄어들면 성공적인 사례들을 유지하는 것조차도 어려워 질 수 있다는 조직화의 불안정성도 동시에 지적하고 있다.

현재 우리나라에선 취약계층들이 한편으론 전국여성노동조합연맹(여성), 한국비정규직교수노동조합, 전국우편지부, 전국학교비정규직노

동조합(비정규직), 전국대학원생노동조합(청년)처럼 노총에 가입해서 조직되는 흐름과 전국여성노동조합(여성), 청년유니온(청년), 알바노조(청년, 비정규직), 한국비정규직노동단체네트워크, 한국비정규노동센터(비정규직)처럼 노총 밖에서 독립적으로 조직되는 경향이 존재한다. 취약계층의 목소리를 효과적으로 확대하기 위해선 이 양자의 경향을 모두 포함하는 것뿐만 아니라 새롭게 참여하고자 하는 주체를 발굴하는 것도 포함하여, 취약한 상황을 개선하기 위한 '사회적 연대'라는 이름으로 주체적 상황을 재편하는 것이 필요하다.

2) 사회적 대화의 내용적 심화와 의제의 시공간적 확장

앞의 내용이 사회적 대화 발전의 주체 혁신을 의미한다면, 사회적 대화의 내용적 발전 또한 필요하다. 사회적 대화의 내용적 심화란 첫째, 노·사가 논의하는 대상 의제가 확대되는 것을 의미한다. 이미 98년 노사정위원회의 의제를 살펴보면, 노동권이나 근로조건 및 노동계약을 중심으로 한 노동법에 관한 내용뿐만 아니라, 재벌개혁이나 구조조정 같은 경제나 경영 전반에 대한 의제가 존재했다. 또한 이후 산재보험, 건강보험 기여율 조정이나 국민연금 같은 사회보장, 조세의 영역에 까지 노조와 사용자 단체가 참여하여 논의한 경험도 존재한다.

또한, 출산율의 심각한 저하와 급격한 노령화에 따른 사회구조의 변화로 인해 노사가 사회운영에 있어 중요한 이해관계자 중 한 주체로 참여하는 정책 협의 및 자문의 영역이 지속적으로 확대되고 그 목소리의 비중이 커질 전망이다.

둘째, 시간적 확장 역시 포함한다. 이는 과거 정부가 경제·사회적 상황변화에 따른 요구에 의해 급박하게 제출한 안전에 대해 노사가

찬반 혹은 내용 조건을 요구하는 단기적이고 수동적인 사회적 대화를 넘어서 향후 3-5년을 내다보는 장기적 계획 수립과정에 참여하여 자신의 계획을 제출하는 등 장기적이고 적극적인 사회적 대화를 형성해간다는 측면에서 변화를 갖는다. 무엇보다 노·사가 4차 산업혁명에 따른 산업구조혁신을 포함한 사회구조의 변화에 전망에 적극적으로 대처해간다는 과제를 지닌다. 또한 노령화에 따라 모든 국민이 안정적인 노후생활을 영위할 수 있도록 향후 장기적인 노령소득체계 개편을 목적으로 하는 '국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회'를 경사노위 산하에 설치하고 노사가 주도적으로 참여하고 있는 상황이 이를 반영한다고 할 수 있다.

셋째, 사회적 주체들의 정책적 개입 권한과 능력의 증대를 의미한다. 사회적 대화 의제의 내용적 심화와 시공간적 확장은 사회적 대화 주체들이 자신들의 사회적 정책 개입능력을 고양해가는 것과 맞물린다. 이는 사회적 대화 주체들이 단기적이고 좁은 자신들의 이익을 요구유지하는 수준을 넘어 사회의 운영 주체로 성장하는 과정이자, 노사 단체들이 자신들을 중심으로 의제별로 사회적 네트워크를 형성해가는 과정이다.

3) 초기업 단위 사회적 대화의 실질적 전개

사회적 대화를 미시(micro)-중간(meso)-거시(macro) 범위로 구분할 수 있다면, 우리나라 사회적 대화는 기업 수준에 기반 둔 미시범위에 치중하여 전개되면서 정치 환경과 경제 상황 변화에 따라 국가 수준의 거시범위에서 간헐적으로 추진되어 온 불안정한 구조라 할 수 있다. 불안정한 구조를 안정화하기 위해 중범위 수준의 초기업 혹은 중층적

사회적 대화로의 도약이 필요하다는 지적이 지속적으로 제기됐다(조성재 2018).

중범위 수준에는 지역과 업종(산업)이 존재한다. 지역이 생산뿐만 아니라 노동력 재생산의 공간으로서, 노동과 복지, 일자리 변동이동과 지역 정치의 동학이 작용하는 공간이라면, 업종은 글로벌 경쟁, 산업 정책, 그리고 기업 간 경쟁과 협조의 동학이 치열하게 작동하는 공간이라 할 수 있다(조성재 2018, 99). 지역 차원의 사회적 대화는 지자체에서 진행되는 ‘지역 생활임금’ 논의에서처럼 업종을 뛰어넘어 전개되기도 하지만, 일반적으로 지역 버스, 택시 업종 교섭에서처럼 업종을 동반해서 진행된다. 특히 서구 유럽에서 지역에서의 사회적 대화는 특정 업종의 지역 차원 교섭이나 일부 지역의 교섭 내용을 전국적으로 범위로 확대시키는 과정에서 주목받았다. 이처럼 중범위 수준의 지역과 업종(산업)은 서로 연결된다.

한국에서 지역의 사회적 대화는 광역과 기초단체 차원에서 일자리 창출을 위해 전개하고 노동부, 노사발전재단, 노사정위원회 같은 중앙기관이 이를 지원해 왔다. 이제는 지금껏 중앙정부에서 진행한 지역산업정책⁹⁾을 통해 지역적으로 특화되어 형성된 업종(산업)과 지역의 사회적 대화를 연결시키는 것이 핵심 과제라 할 수 있다. 향후 지역 사회적 대화는 해당 지역 산업의 지속가능성을 보장하고 일자리를 개선하는데 집중하면서 지역 산업이나 업종과 긴밀한 연관을 갖는 것이 필요하다.

한편, 초기업산별(업종) 수준의 사회적 대화는 갈 길이 멀다. 특히 민주노총은 1995년 11월 출범과 더불어 ‘산별교섭 실현’이라는 과제를

9) 지역산업정책이란 지자체에서 만든 고유한 산업정책을 의미하는 것이 아니라, “중앙정부가 지역을 대상으로 지역산업의 경쟁력 제고와 지역 간 발전격차를 완화하기 위해 추진하는 지역정책”을 의미한다(송우경 2018, 4).

제시하고 조직적 전환 등에 힘을 기울여 왔지만 초기업 수준의 사회적 대화는 아직 본 궤도에 오르지 못하고 있다. '산별교섭의 제도화'를 요구하고 있지만, 그의 노사관계적 절실성에도 불구하고 사용자 단체의 조직 등 주체가 마련되지 않았을 뿐만 아니라, 논의 의제에 따른 교섭이나 사회적 대화의 적절한 단위가 구획되지도 않았다.

가령, 산별교섭에서 교섭들이 가장 진전된 부문이라 평가되는 보건 의료산업의 경우, 중소병원, 지방공사의료원 등 나름 논의들이 존재하는 곳이 있고, '좋은 일자리 창출'을 위한 노력도 전개된다. 하지만, 사립대 병원, 대학병원 등 대형병원을 포함하는 틀은 여전히 불안정하고 아직 형성되지 않았다. 보건의료산업은 공공의료기간은 국립대병원, 지방의료원, 특수목적공공병원, 민간의료기관은 사립대병원, 민간중소병원 등으로 나뉘어져 있는데, 산업전반을 관장하고자 하는 보건의료 산업사용자단체협의회 준비위원회가 있지만 아직 가동되지 않으며 개별 사업주 단체인 대한병원협회와 대한중소병원협의회가 별개로 존재한다. 한편, 노조 역시 단일하게 정비되지 않고 민주노총 소속의 노조들은 보건의료노조(5만 5천여 명)와 공공운수노조 의료연대본부(6천여 명)로 나뉘어져 있다(이정희 2018, 61-62). 향후 내용적인 측면에서 진전이 필요하다는 과제도 있지만 형식적인 측면에서도 이렇듯 보건의료 산업 전반을 조율하는 논의가 진행되기 위해선 여전히 간단치 않은 난관들이 존재한다.

이런 상황에서 보면, 향후 초기업 수준의 사회적 대화를 실질적으로 전개하기 위해선, 산업적 특성에 따라 적절한 의제를 설정, 이를 중심으로 그에 책임을 맡는 노사단체가 모이면서 사회적 대화의 산업적 단위를 하나씩 만들어가는 것부터 진행해야 한다. 이는 초기업 교섭의 제도화에 앞서 마련되어야 하는 전제조건이라 할 수 있다. 책상위에서 산업 분류표에 따라 선을 그어 교섭하라고 법률로 강제할 수 있을까? 어느

정도 산업이나 업종별로 논의의 틀이나 형식이 갖추어져야 법적인 제도화가 가능하지 않을까? 이와 같은 이유로 초기업 수준의 사회적 대화 전개는 경사노위내 업종별위원회와 상당히 연관성을 갖는다.

업종별위원회는 좋은 일자리 창출과 격차해소를 중심으로 정부의 산업정책에 대해 노사정이 중심이 되어 협의하는 단위다. 정부의 산업정책을 중심으로 대화가 가능한 업종의 범위가 구획되고, 교섭에선 소극적이어서 조직에 어려움을 겪는 사용자 단체 역시 정부 정책 개입에는 이해를 같이 하기 때문에 상대적으로 적극적이다. 물론 사회적 협의와 단체교섭은 의제도 다르고 참여주체도 상이할 수 있다. 하지만 초기업 수준의 사회적 협의가 실질적으로 전개된다면 현재 산업수준에서 거칠고 뼈거덕 거리는 노·사 교섭 상황 역시 노사의 필요에 따라 상생하는 길을 더욱 용이하게 찾을 수 있을 것이다.

4. 사회적 대화 발전을 이끌 트로이카 체제

경사노위의 3대 위원회(업종별위원회, 의제별위원회, 계층별위원회)는 사회적 대화의 실질적인 발전을 이끌어 가야 한다. 우리 사회의 사회적 대화 발전을 위한 당면 과제라고 지적했던 초기업 수준의 사회적 대화 발전, 장기적 전망 속에서 사회적 대화 의제의 심화 및 확장, 저대면 계층의 포용과 조직화와 노·사 단체의 대표성 증대라는 목적과 매우 밀접하게 연계되어 있다. 3대 과제는 3개의 위원회를 운영하는데 원칙으로 투영된다. 사회적 대화의 과제와 위원회의 활동 방향을 다음과 같이 연결할 수 있다.



그림 2 경제사회노동위원회 조직 및 운영현황(출처 : 경사노위 누리집)

1) 업종별위원회

지난 2018년 4월 23일 제3차 노·사정 대표자회의에서 노사정 대표는 노동계에서 제안한 해운, 버스운송, 금융, 공공, 자동차, 조선, 민간 서비스, 보건의료, 건설, 전자, 제도 등 11개의 산업·업종을 중심으로 업종별위원회 설립을 추진하기로 합의했다. 업종별위원회는 노·사정 3자 간의 논의가 요구되는 업종·산업을 중심으로 노·사정 주체들이 의제를 정식화하고 업종 내 사회적 대화의 자리 및 창구를 마련하는 것을 그 핵심으로 하고 있다. 노사의 제안으로 설치되면, 해당 업종에 연관된 노·사정 대표들(노·사 동수)과 공익위원들로 20명 이내로 구성된다. 최대 1년 동안 업종관련 의제를 논의할 수 있으며 이 기간은 본 위원회의 결정으로 연장이 가능하다.

한편, 업종별위원회는 지난 20년간 일부 업종에서 전개한 사회적 대화의 성과를 포함하고 있다. 이미 제1기 노사정위원회의 1998년 2월 9

일 사회적 합의에서 '업종, 지역 등 각급 수준의 노사협의 활성화 문제'를 제시했고, 참여정부가 '사회통합적 노사관계 실현'의 일환으로 업종별협의회 설치·운영을 제기했다(김동원·김영두 2011, 20). 실제, 2003년 업종별협의회가 제도화되진 않았지만 운수부문노사정정책협의회(2003년 8월28일 - 2005년 6월)와 하역부문위원회(2007년 12월 02일 - 2009년 6월 11일)가 활동을 시작했다. 업종별위원회가 본격화된 것은 2007년 '경제사회발전노사정위원회법'에 업종별위원회 설치 근거를 마련함으로써, 제4기 노사정위원회에 '공공부문위원회'와 '하역부문위원회'가 진행되면서이다. 이후 박근혜 정부에서도 '자동차부품 업종위원회'와 '공공부문 발전위원회'가 운영된 바 있다(경제사회발전노사정위원회 2017a).

지금까지 업종별위원회는 민주노총이 참여하지 않았고, 노사의 자발성에 기반을 두어 형성된 위원회라기보다는 해당 시기 산업 현안에 대한 자문을 위해 전문가 중심의 현안논의위원회의 성격이 짙었다. 또한 한 시기 위원회에서 2개 정도의 업종별위원회가 진행됐던 과거와 달리, 이번 경사노위에선 시작과 더불어 11개의 업종별위원회가 노조로부터 제안되어 광범위하게 추진 중에 있다.

무엇보다 힘 있는 출발을 위해선 노·사정의 소극적 태도를 극복하는 것이 중요하다. 이번 11개의 업종이 위원회 구성을 제안한 데에서 보듯이 업종별 협의에 대한 노사의 요구가 존재하는 것은 분명하다. 하지만 노조 측 일부에선 여전히 사회적 대화에 대한 다소 막연한 불신감이 존재하고, 정부나 사용자 측에선 상설적인 협의 틀에 대한 부담감을 표현하곤 한다.(김동원·김영두 2011, 21) 사용자 측은 노조가 산별교섭의 교두보로 업종별위원회를 활용하리라는 염려가 있는 반면에, 오히려 노조 측은 업종별 협의 때문에 산별교섭 추진이 둔화되고 투쟁을 통한 산별건설이라는 원칙이 희석될까 우려하기도 한다.

무엇보다 현재는 업종의 명확한 경계, 해당 업종에 적절한 의제, 의제 논의에 적합한 주체 모두가 형성되는 시기라는 점이다. 이에 사회적 대화 주체들의 이른 바 ‘복지부동(immobilism)’을 극복하고 적극적인 참여를 독려할 수 있는 유인 방안이 필요하다. 가령, 위원회 기간을 명시하여 상설적 협의에 대한 부담감을 낮추고 실험적으로 운영을 모색한다던가, 위원회 설립을 논의하는 준비 기간을 노사가 합의로 명시하여 상대적으로 낮은 부담 하에서 주체들이 협의 필요성을 체감하면서 그 가능성을 모색할 수 있도록 하는 방안을 고려할 수 있다.

업종별위원회는 사회적 대화의 주요 과제로 제기되는 초기업수준의 사회적 대화를 증진하는데 실질적인 기여를 할 수 있을 것으로 보인다. 더욱이 이는 산업정책에 노사가 참여하는 것을 목적으로 하고, 업종별로 요구되는 사회적 의제를 구체화하고 마련하는데 기여할 뿐만 아니라, 업종에서 여성, 청년, 비정규직의 요구사항에 대한 논의를 증진함으로써 기존 충분히 대변되지 못했던 계층의 목소리까지 담도록 노력해야 한다.

2) 의제별위원회

의제별위원회는 사회적으로 대책 마련이 절실한 경제·사회·노동 관련 의제에 대해 노사가 주체가 되어 전문가들과 함께 개선안을 만들어가는 것을 목적으로 한다. 이 작업을 통해 노사가 사회 주요 의제에 대한 사회적 책임을 인식하고 대책에 대한 공감대를 형성해가는 과정이기도 하다. 노사정위원회에서 상당한 수준의 경험이 축적된 부분이라 할 수 있다. 제1기 노사정위원회 시기부터 특별위원회란 명칭으로 부당노동행위특별위원회, 근로시간단축 특별위원회, 비정규직근로자 대책 특별위원회가 운영된 바 있으며, 2003년 의제별위원회로 제도화

된 이후 5-13개가량의 의제별위원회가 상시적으로 운영됐다.

의제별위원회는 업종별위원회와 유사하게 노·사정 주체들의 제안에 따라 본위원회가 설치를 결정한다. 노사정 주체들은 산업 현장의 요구, 시민 여론, 해당 시기 사회적 쟁점에 따라 필요한 의제를 제안한다. 업종별위원회가 주로 산업·업종별 의제를 다룬다면, 의제별위원회는 전산업에 관련된 의제를 다루게 된다. 노사정의 제안에 대해 본위원회가 특정 의제별위원회 설치를 결정하면 사무처와 전문위원은 위원회 구성에 착수한다. 제안된 의제와 관련된 노사단체, 정부 부처 담당자 등과 간담회를 통해 의제 논의의 필요성을 공유하고 위원장과 위원 위촉을 위해 노사단체의 의견수렴을 진행한다. 해당 의제 관련한 노사정 대표들(노사 동수)이 참여하게 되며, 공익위원을 포함하여 20인 이내로 구성된다.

경사노위 법에 따르면 의제별위원회 위원장은 고용노동·경제·사회 문제 등에 관하여 학식과 경험이 풍부한 사람 중에서 경사노위 위원장이 위촉한다(경사노위법 제9조 2항). 위원회 위원은 경사노위 위원장이 노사단체 추천자, 관계행정기관 추천 공무원, 공익전문가, 그 밖에 위원장이 의제와 관련하여 필요하다고 인정하는 사람들 중에서 위촉한다. 위원은 노사정 대표위원과 공익위원으로 구성된다. 관행상 공익위원은 노동계, 경영계, 위원회가 각 1명씩 추천하되, 그 외의 공익위원 추가 여부는 노사정이 추가 논의할 수 있다. 특히, 사회안전망위원회에 청년, 중소기업 대표위원이 참여하고 있는 것처럼 의제에 따라 관련된 미조직 취약계층 위원을 포함하기도 한다. 의제별위원회는 최대 1년 동안 활동하며 이 기간은 본위원회의 결정으로 연장이 가능하다.¹⁰⁾

2018년 4월 제3차 노·사정 대표자회의에서는 경제의 디지털 전환과 노동의 미래 위원회, 안전한 일터를 위한 산업안전위원회, 사회안전망

10) 구체적인 의제별위원회 구성과정에 대해선 손영우 2018c를 참조.

개선위원회, 노사관계 발전을 위한 법·제도·관행 개선위원회를 발족키로 하고 운영을 진행했다. 이미 2018년 8월 20일 사회안전망개선위원회에선 '취약계층의 소득보장 및 사회서비스 강화를 위한 합의문'을 채택했고, 이어 11월 20일엔 노사관계제도·관행개선위원회에서 'ILO 기본협약 비준'을 위한 공익위원 합의를 발표하는 바 있다. 향후 다양한 의제들이 추가로 검토되고 추진될 예정이다.

의제별위원회의 설치와 운영은 노사 주체들이 본위원회의 의제 설정을 조정하기 위해 운영위원회 산하에 신설되는 '의제개발·조정위원회'와 연결된다. 의제개발·조정위원회는 노사정 실무책임자들¹¹⁾이 상시적으로 머리를 맞대고 본위원회에서 다룬 의제를 개발하고 의제별위원회 설치가 필요한 의제 역시 논의할 수 있다. 또한 의제별위원회나 업종별위원회가 운영되는 과정에 노사정 간의 조정할 내용이 있다면 운영위원회에 보고하여 조정될 수 있도록 노력한다. 이 과정을 통해 사회적 대화의 내용적 심화와 의제의 확장에 기여할 것으로 본다. 또한 향후 의회와 정부에서도 사회적 대화의 결과를 수용하는 수준 및 절차도 만들어질 것이다.¹²⁾

3) 계층별위원회

계층별위원회는 이전 노사정위원회에선 존재하지 않았던 새로운 위원회다. 비중있는 사회적 규모에도 불구하고 충분히 대표되지 못해 결

11) 여기에는 정부부처 고위공무원, 노사 단체 정책·실무 총괄자가 참여하게 된다.

12) 사회적 대화 기구의 새로운 운영을 위해선 노사의 참여방식도 변화에 직면한다. 기존에 정부로부터 제기된 의제에 대해 정상단체 내부결정을 가지고 대표 중심으로 참여하는 수동적인 방식에서, 사회적 대화 기구와의 대면구간을 넓혀 실무자들이 사회적 대화기구에 파견 혹은 일상적 참여 등 안정적으로 결합하여 의제를 개발하고 조정하는 적극적인 자세가 요구된다. 이럴 때 참여단체들이 의제에 대한 공감대를 넓히며, 논의 의제가 참여단체의 이해와 요구에 더욱 밀착될 수 있다.

정과정에서 소외됐던 취약 계층들에게 이들의 참여와 조직화를 지원하는 목적을 지닌다. 앞서 서술한 바와 같이 양극화된 노동시장에서 주류계층(insider) 중심 협의라는 사회적 대화의 한계를 극복하고 노사단체의 낮은 대표성을 보완한다는 측면에서 세계적 흐름이나 우리나라의 과제에 부합한다.

계층별위원회는 '사회 각 계층이 의제 개발, 정책 제안 및 필요한 경우 본위원회에 의안의 상정을 요청할 수 있도록 위원회를 둔다(경사노위법 제11조 2항)는 규정에 따라 설치된다. 이 위원회는 과반수 출석과 2/3 찬성으로 의결하는 독자적인 구조를 갖게 됨에 따라 위원회 스스로 의견을 제시할 권한을 갖는다.

계층별위원회는 여타 위원회와 상당히 다른 모습을 보일 것이다. 업종별위원회나 의제별위원회는 노사정 간의 협이가 핵심이므로 노사정 대표와 공익 대표로 구성하지만, 계층별위원회는 취약 계층의 목소리를 체계적으로 대변하고, 이들 단체들의 폭넓은 참여에 초점을 두고 구성될 전망이다. 해당 계층의 이해를 대표할 수 있는 노동단체나 사회시민단체 담당자들로 10명 이내로 구성된다. 계층별위원회는 본위원회의 취약계층 대표 참여와 함께 미조직 취약계층의 요구를 대화의 주요 의제화하고 사회적 양극화 개선의 핵심 주체와 동력이 되어야 한다는 기대를 받고 있다.

한편, 계층별위원회 설립과 관련된 우려도 존재한다. 그것은 첫째, 정상 노사단체와 계층별 대표 간의 긴장이다. 본위원회의 소위 여성노동자, 청년노동자, 비정규직노동자의 '계층 대표 위원'은 양대노총의 추천을 받아 임명되지만, 또한 해당 계층별위원회의 결정을 존중하고 대변하도록 하고 있다. 현재 저대변 계층의 조직화가 미비하여 계층대표성 입증에 어려운 점을 보완하기 위한 방법이지만 자칫 'insider'에 'outsider'의 종속이라는 우려도 제기됐다. 이는 "정상 단체에 종속되는

계층별 대표라면 우린 거부한다”(김영순 한국여성단체연합 공동대표)는 주장에서 보듯이 이미 저대변 계층 단체에서 제기되고 있다.

둘째는 노사단체와 정부 간의 긴장이다. 계층별위원회 위원은 경노사위 위원장이 임명한다. 이 때문에 기존 노사 정상단체는 “국가가 계층별 시민단체를 조직하려는 국가코포라티즘적 발상 아닌가”(정문주 한국노총 정책본부장)라고 계층별위원회의 정부 종속성을 우려한 바 있다. 그렇다면 왜 저대변계층의 참여를 국가가 지원해야 하는가? 그것은 저대변계층이 처한 상황이나 계층의 속성 상 스스로 조직화하는데 취약한 특징을 지니고 있기 때문이다. 또한 이들의 대표를 지원하는 제도가 부족해 취약한 상황이 호전되지 않고 있기 때문이다. 그렇기 때문에 취약계층의 목소리가 대표될 수 있도록 공적인 지원이 반드시 요구된다. 다만, 조직화되지 못한 계층이 참여함에 있어 취약 계층 스스로 단체를 구성하고 참여할 수 있도록, 이들 계층주체들의 자발성과 독립성을 최대한 보장하는 방식으로 구성되어야 한다는 원칙을 존중해야 한다. 특히, 주체들의 행동으로 제도가 구성되지만 일단 제도가 구성되면 이미 설립된 제도가 주체들의 향후 행동을 구속하게 된다는 경로의존성(path dependency) 이론을 고려한다면, 시작단계부터 세밀한 준비가 필요하다. 이 같은 우려를 극복하기 위해 설립 준비 단계부터 본위원회 계층 대표 위원과 계층별위원회 간의 유기적인 결합체계를 형성하고, 정상단체들의 의견을 들어서, 주체들 간에 논의와 합의를 통해 섬세하고 치밀한 준비가 필요하다.

위의 우려 지점을 근거하여 계층별위원회 구성 원칙을 다음과 같이 고민해 볼 수 있다.

첫째, 경사노위는 저대변 계층이 정부로부터 자유롭게, 정상단체들의 협조와 지지 하에 그들 스스로 단체를 구성하고 참여하도록 지원해야 한다. 취약 계층이 대변되고 못한 핵심 원인은 이들이 처한 환경

이나 이들의 속성상 조직화에 취약할 수밖에 없다는 데 있다. 그렇기 때문에 국가가 이들 스스로 나서려는 의지를 가로막는 걸림돌을 제거하거나 완화하는 것을 지원해야 한다. 우선 전국에 흩어져 있는 저대변 계층 단체 네트워크를 구성하고 소통하는데 필요한 커뮤니케이션 인력과 조직 기재를 마련하고 운영할 수 있도록 지원한다. 또한 정상 단체와 경사노위는 협의 하에 초동 단체에게 준비모임을 구성할 임무를 부여하고 이후 이들과 각 단계와 절차를 합의하되 초동 단체들이 그들 스스로 공개적으로 조직화할 수 있도록 자율성을 부여하고 조직화에 드는 사회적 비용을 지원해야 한다. 특히 지원에 대한 방식이나 옵션을 선택함에 있어 미대변 계층의 요구가 충분히 반영되어야 종속에 대한 우려를 불식시키면서 조직화가 가능하다.

둘째, 위원 선정에 있어 노사 추천과 위원회 검증이 중심이 되는 다른 위원회와 달리, 계층별위원회는 참여 단체 스스로 선정 기준을 만들고 참여하고자 하는 단체들의 조직화와 영향력 정도에 따라 자주적으로 선정하는 방향이 타당하다. 다만, 이 과정이 치우침 없고 투명하게 공개적일 수 있도록 시민의 시선으로 관리·지원하는 장치를 별도로 들 필요가 있다.

셋째, 경사노위는 취약 계층 관련 연구와 정책 마련을 지원해야 한다. 의제개발과 정책마련을 위한 정책 자문단(3-5인) 구성을 지원한다. 정책 자문단은 우선 저대변 계층 단체와 논의 속에서 이들의 결사를 가로막는 요인들에 대한 완화 방안을 개발·연구하는데 노력한다.

종합하면, 세 개의 위원회가 각각 독특한 목적을 지니고 있고 그 특징이 있어, 사회적 대화 발달을 위한 3대 과제들과 연결되고 또한 3대 과제는 3개의 위원회를 운영하는데 있어 준수해야 할 원칙으로 작용할 수 있다. 가령, 의제별, 업종별위원회에서도 그 구성에서 취약계층의 참가를 적극 장려해야 하며, 계층별위원회에서도 정책자문단의 지

원과 함께 새로운 의제개발과 초기업 수준의 사회적 대화 발달을 위한 모색이 필요하다. 결국 이렇게 신설·개편된 기구들이 얼마나 그 의미를 발휘할 수 있는지 여부가 지난 20년의 노사정위원회 한계를 뛰어넘는 경사노위의 질적 도약을 가늠할 것이다. 이렇게 세 위원회는 사회적 대화의 질적 수준을 고양시켜갈 삼두마차(troika)라 할 수 있다.

5. 글을 마치며: 1998년의 트라우마와 20년간의 공백

1998년 '경제위기 극복을 위한 사회협약'은 노동법 개정을 통해 일정 정도의 노동권을 확대하고 무엇보다 IMF 경제위기를 신속하게 극복하며 경제정상화를 가져왔지만, 동시에 도입된 정리해고제와 파견근로제로 인해 많은 노동자들이 구조조정의 격랑에 내몰리고 노동시장 유연화로 파편화됐다. 이러한 경험은 일부 노조에겐 사회적 대화에 대한 사회적 트라우마가 됐고, 그 결과 그 후 20년 간 사회적 대화는 공전을 거듭했다.

우리는 1998년 노사정위원회의 운영과 사회협약 집행에 관한 평가와 더불어 지난 20년 간 사회적 대화가 부재한 상황에서 진행됐던 노동정책에 대해 균형 있게 평가해볼 필요가 있다. 1998년 사회협약에 따라 사회적 양극화가 급격히 확산된 것도 사실이지만, 지난 20년 간 여러 시도에도 불구하고 사회적 양극화 개선이 효과적으로 충분히 진행되지 못한 것도 현실이다. 지난 20년 간 사회적 대화가 부재한 가운데, 여성, 청년, 비정규직, 영세기업 등의 취약 계층은 이들이 갖는 노동시장에서의 규모와 비중감에도 불구하고 그리고 지속적인 노력에도 불구하고, 조직화되기 어렵고 대표되지 못해 자신의 목소리를 충분히

표출할 경로를 찾지 못했다. 대기업-하청기업, 정규직 노동자-비정규직 노동자 등으로 대표되는 노동시장의 이원성은 사회적 양극화로 고착되고 심화됐다.

본 논문을 통해 사회적 양극화 개선과 노동존중 사회 실현을 위한 사회적 대화의 발달을 위해 3가지 과제를 제안했다. 이는 사회적 대화의 주체, 내용, 형식과 관련하여 취약계층의 참여확대와 노사단체의 대표성 제고, 사회적 의제의 내용적 심화와 시공간적 확장 그리고 초기기업단위 사회적 대화의 실질적 전개이다. 이를 위해 경사노위에 설치된 핵심 3가지 위원회가 사회적 대화의 질적 도약에 연결 기여할 수 있다고 생각한다. 이러한 연계와 기여는 참여자들의 목적에 대한 공감과 의식적인 행동을 통해 더욱 많은 성과를 가져올 수 있다고 본다. 결국, 3대 위원회의 안정적인 운영은 우리나라 사회적 대화의 안정화 토대로 작용할 것이다.

표 3 의제·업종·계층별위원회와 사회적 대화의 3대과제의 결합(출처 : 필자작성)

	주체 (노사단체대표성증대, 취약계층 참여확대)	내용 (대화의 내용적 심화와 시공간적 확장)	형식 (초기업 수준 사회적 대화 전개)
의제별위원회	노사단체 주도 사회 의제 별 전문 네트워크 형성, 취약계층의 사회 의제 개 입 확대	주요 사회적 의제에 대한 노사단체의 정책 적 개입 능력 고양	초기업 수준의 의제 협의 진행
업종별위원회	업종별 노사 주체의 정립 과 대표성 형성	정부 산업정책과 일자 리 정책에 개입	업종수준 논의 틀 마련
계층별위원회	취약계층의 조직, 노사단 체 대표성 증진 복무	양극화개선방안 마련	초기업 수준의 취약 계층간 조율 체계 (‘울간의 연대’ 마련)

한편, 취약계층 노동자들의 조직 성과가 향후 어떤 방향으로 귀결될 것인가에 대한 고민이 필요하다. 기존의 양대 노총의 조직 강화로 귀

결되어야 하는가, 아니면 새로운 조직적 대안을 마련하는데 자극이 되어야 하는가? 물론 이 역시 사회적 대화의 의제이자 과정일 것이다. 다만, 조직적 편향을 줄이기 위해 주체 간의 의견 수렴과 섬세한 조율이 필요하다.

사회적 주체들 간의 신뢰는 일회적 선언으로 만들어지는 것이 아니라 지속적인 상호교류의 결과물이다. 국가적 차원의 사회적 협의가 도구적 차원으로 경도될 수밖에 없었던 원인도 초기업적 차원의 산업적 내용에 대한 노사 간의 교류가 거의 존재하지 않았기 때문이다. 특히, 2018년 11월 22일 첫 번째로 열린 본위원회 회의에서 대통령이 경사노위가 “자문기구가 아닌 의결기구라 생각하고 합의해주면 반드시 실행하겠다”며 “정부 각 부처가 경사노위 합의 사항에 구속되도록 모든 노력을 다하겠다”고 밝히면서 행정부가 사회적 대화에 대해 더욱 비중 있게 생각하는 정치적 상황이 형성됐다. 민주노총을 포함한 사회적 대화 주체들이 사회적 대화에 대한 긍정적 확신을 갖는 것은 대화를 통해 사회적 양극화 개선 및 사회통합이 사회 저변으로부터 진행되고 있다는 시그널이 선명히 제공될 때 가능할 것이다.

노·사 관계에서 사회적 대화가 전부는 아니며, 사회적 대화 기구에서의 협의는 전체 사회적 대화의 일부분에 해당할 수 있다. 하지만 기존에 사회에서 중요한 규모를 차지하고 있지만 정책결정과정에서 목소리가 대표되지 않았던 취약한 이해관계자들의 목소리가 공개적이고 투명하게 결정과정에 포함되는 것은 매우 중요하다. 이들의 목소리가 균형 있게 표출될 수 있어야 사회적 양극화의 해소가 가능해지고, 사회는 더욱 민주적으로 발달할 수 있다. 사회적 양극화 해소를 위한 방안을 만들기 위해선 사회적 취약계층들이 조직되고 이들의 목소리를 담는 것이 선행되어야 한다.

제도는 사회적 역관계에 의해 규정된다는 말을 한다. 어떤 측면에선

틀린 것은 아니다. 하지만 사회가 각 세력들 간에 힘의 관계로 규정된다면 제도는 어떤 의미를 지니는가? 오히려 사회의 불균형 역관계가 정글(jungle)에서의 그것과는 달리 좀 더 균형 있게 실현될 수 있도록 하게 위해서 사회적 제도가 필요한 것이 아닌가? 사회가 각 세력 간의 역관계에 의해 구성된다고 단정하면 그런 사회에선 어떤 집단이 갖는 정체성의 속성 상 스스로 조직하거나 힘을 키우기 어려운 사회 집단의 소외 현상은 항구적일 수밖에 없다. 오늘날 사회적 대화가 이 같은 불균형 상황을 사회 주체들이 인식하고 이를 개선해가는 민주적 절차이자 불균형 상황에 처한 약자들이 다른 사회 주체들에게 연대를 요청하는 중요한 통로가 될 수 있다고 생각한다.

(접수 2018. 10. 22. 심사완료 11. 20. 게재확정 11. 27)

참고문헌

- 경제사회노동위원회 2018. 『포스트 신자유주의 시대 사회적 협의의 미래: 네덜란드, 이탈리아, 한국 비교』. ILERA World Congress 2018. 경제사회노동위원회.
- 경제사회발전노사정위원회 2017a. 『경제사회발전노사정위원회 20년 1998-2017』. 경제사회발전노사정위원회.
- 경제사회발전노사정위원회 2017b. 『해외 주요국 사회적 대화 기구 운영 현황 비교·분석과 한국 사회적 대화 기구의 효율적 개편』. 사회적 대화 국제심포지움 자료집. 경제사회발전노사정위원회.
- 김동원·김영두 2011. “중층적 사회적 대화 구축 방안 연구”. 경제사회발전노사정위원회.
- 박명준 2018a. “경제사회발전노사정위원회법 전부개정법률안: 무엇을, 왜 바꾸려 하나, 어떤 효과를 기대하나”. 『새로운 사회적 대화의 시작과 의미』, 2018년 5월 17일 국회토론회 발표문.
- 박명준 2018b. “포용적 코포라티즘의 이상과 현실: 한국적 맥락”. 2018년 한겨레 아시아 미래 포럼 발표문.
- 손영우 2018a. “포르투갈의 사회적 대화기구: 경제사회위원회(CES)와 사회협의상임위원회(CPCS)”. 『사회적 대화』. 통권 3호.
- 손영우 2018b. “사회 양극화 개선과 ‘을’ 간의 사회적 대화: 경제사회노동위원회와 계층별위원회 중심으로”. 『경제와 사회』. 통권 119호, 73-100.
- 손영우 2018c. “의제별위원회는 무엇인가?”. 『사회적 대화』. 통권 4호, 36-40.
- 송우경 2018. “문재인정부 지역산업정책의 방향과 과제”. 한국지역지리학회 학술대회발표집, 17-33.
- 유범상 2003. “외환위기 이후 노동정치와 사회적 대화: 등장, 전개, 해석”. 『동향과 전망』 제56호, 12-47.
- 이덕재 2009. “우리나라 사회합의주의의 형식과 실질과의 괴리 - 노사정위원회를 중심으로”. 『경제와 사회』 통권 제83호, 143-168.

- 이정희 2018. “보건의료산업 노사관계 평가와 전망”. 『월간 노동리뷰』 1월호, 59-71.
- 임상훈·손영우 2017. 『노사정위원회 재편방안: '노동존중사회' 실현을 위한 사회적 대화기구 개편방안』. 경제사회발전노사정위원회.
- 장홍근 2018. “노사정대표자회의, 진정한 의미의 역사적인 사회적 대화 마당”. 『사회적 대화』 통권 2호, 32-35.
- 조성재 2018. “업종별 사회적 대화, 왜 필요한가?”. 『사회적 대화』 통권 2호, 98-103.
- 최장집 2005. 『민주화 이후의 민주주의』. 후마니타스.
- Baccaro, Lucio 2016. “유럽의 노동시장 조정: 사회적 협의의 종말인가?” 『국제 노동브리프』 1월호. 한국노동연구원, 3-17.
- ILO 2013. *National tripartite Social dialogue : An ILO guide for improved governance*. ILO.
- Lindvall, Johannes and David Rueda 2014. “The Insider-Outsider Dilemma”. *British Journal of Political Science* 44(2), 460-475.
- Keune, Maarten 2013. “Trade union responses to precarious work in seven European countries”. *International Journal of Labour Research*. 5(1), 59-78.
- 경제사회노동위원회 누리집 : www.eslc.go.kr

Troika to lead a innovation of social dialogue in South Korea
: sector, agenda and social groups committees in ESLC

SON, Young-woo

The purpose of this study is to socially clarify the direction of strategic activities of major committees in Economic, Social & Labor Council and enhance the purpose of related actors by linking the core tasks of social dialogue demanded by our society and the activities of major committees. This paper summarizes our research on the restructuration of social dialogue since September 2017 and practical activities on its preparatory process, with the combination of core tasks of social dialogue and the direction of Council activities.

According to our study result, the social dialogue in Korea now in a transitional period will distinguish consultation, concertation and bargaining as it progresses. Moreover, the main direction of the new social dialogue body is to 'institutionalize social inclusion' in order to overcome social polarization.

Therefore, the activities of agenda, industry and social classes committees are to expand the participation of the vulnerable group and increase the representation of the labor union group (actors). The agenda enlargement and spatio-temporal extension (contents) can also contribute to the development of social dialogue with the substantial development of the trans-enterprise level of social dialogue (form).

Key words : Economic, Social & Labor Council, social concertation, corporatism, tripartite committee, vulnerable class, social pact, centralized bargaining, social polarization