

| 경과와 전망 |

새로운 사회적 대화체제 수립을 향한 산고의 현장

노사정대표자회의의 의의와 전망

박명준 수석전문위원 / 본지 편집위원장

1. 새로운 사회적 대화체제와 노사정대표자회의

작금의 한국 사회적 대화체제는 질적으로 새로운 형성 단계에 있다. 1998년 외환위기의 한 가운데에서 노사정위원회를 출범시키며 사회적 대화의 본격적인 제도화를 추구한 이후, 몇 차례 사회적 대화체제의 변화를 도모한 바 있으나, 현재 모색되고 있는 개혁은 아마도 그 가운데에서 가장 발본적이고 큰 변화가 될 것임에 틀림없다.

지난 20년간의 사회적 대화체제를 대표하는 이른바 ‘노사정위체제’가 사실상 사회적 대화의 불완전한 제도화에 머물렀다면, 현재 도모되고 있는 새로운 사회적 대화체제 구축에의 노력은 그 동안의 불완전성을 제거하고, 사실상 사상 최초로 우리 사회에 사회적 대화의 실질적 제도화를 성취하기 위한 시도라고 볼 수 있다.

사회적 대화체제가 실질적 수준에서 제도화되는지 여부를 가늠하는 가장 중요한 잣대는 그것을 형성하는 과정에서부터 얼마나 민간을 대표하는 노사 이익단체들 간의 자발적이고 독립적이며 적극적인 참여와 노력이 있었느냐에 있다. 현재 모색되고 있는 개혁의 과정은 누가 뭐래도 이러한 실질성의 순도를 갖추기에 충분하다.

현재 새로운 변화를 이끌고 있는 핵심적인 주체들은 이른바 ‘노사정대표자회의’의 이름으로 지난 1월 31일 이후 모여 있는 6자, 즉 한국노총, 민주노총, 경총, 대한상의, 노동부, 그리고 노사정위원회이다. 1월 31일 제1차 노사정대표자회의가 개최된 이후 4월 3일의 제2차 대표자회의에 이르기까지 약 2개월간 주체들은 새로운 사회적 대화기구를 디자인하는 작업과 그것이 출범하는 형식적 요건을 갖추기 전이라도 현행 대표자회의 체제 하에서 필요한 사회적 대화의 굵직한 장들을 열어가기 위한 노력을 전개하였다.

2. 노사정위원회와 노사정대표자회의의 관계

노사정위원회는 노사정대표자회의에 참여하면서 스스로 기존의 노사정위원회체제의 한계를 극복하고 그 과정에서 자신 스스로를 환골탈태하기 위한 노력에 매진하고 있다. 주지하듯이 노사정위원회는 행위자(agency)인 사무처와 무대(stage)인 회의체로 구성된다. 그 중에서도 핵심은 회의체이고 사무처는 기본적으로 회의체를 지원하기 위해 만들어진 조직체다. 지금 대표자회의에 참여하고 있는 노사정위원회는 사무처를 뜻한다.

통상 노사정위원회라고 칭하면 회의체를 말한다. 2016년 초 한국노총이 9.15 사회협약에 대해 파기를 선언하고 위원회를 탈퇴한 이후 회의체는 가동을 중단했다. 노사정위원회비상 노사를 대표하는 주체들 중 적어도 각 진영의 2분의 1은 참석을 해야 회의체를 열 수 있기에, 노동계를 대표하는 두 단체 모두가 불참을 하고 있는 상황에서 법적으로 본회의 개최는 차단되어 있는 상태다.

노사정위원회 본회의는 개최될 수 없지만, 사무처는 살아 있다. 전술했듯이 사무처는 기본적으로 노사정위원회의 회의체를 지원하지만, 여기서 지원의 의미는 확대시켜 해석이 가능하다. 단순히 노사정위원회의 이름을 단 회의체에 대한 물리적 지원만으로 그 역할을 국한하기 어렵다. 회의체의 가동을 준비하기 위한 다양한 활동들 모두 사무처의 역할에 속한다고 볼 수 있기 때문이다. 예컨대, 구체적으로 사무처의 전문위원실과 대외협력실은 우리 사회에서 사회적 대화의 보편적 활성화를 위한 정보와 자료수집 분석, 전문가 네트워크, 현재적 및 잠재적 참여주체들의 의견 수렴과 의제개발, 그리고 사회적 대화와 관련한 공론화와 담론의 활

성화를 일상적으로 모색하는 작업을 그 언제라도 수행할 수 있다.

노사정위원회 사무처는 이미 작년에 신정부 출범 후 8월에 문재인 대통령이 임명한 노사정위원회 위원장과 사무처장에 해당하는 상임위원을 받아들였다. 두 리더가 쌍끌이로 역할을 하면서 새로운 사회적 대화체제 구축의 임무를 맡은 것이다. 그러면서 노사정위원회 사무처는 지난 약 8개월여 동안 박근혜 정부 중반 이후 사실상 식물상태로 전락해 있던 노사정위원회를 환골탈태시켜 가면서 새로운 사회적 대화체제를 형성시키는 것을 지상과제로 삼고 달려 왔다.

노사정위원회 사무처의 새로운 리더들은 여러 주체들과 소통을 한 결과 일단 노동계 한편만 참여하는 노사정위원회의 재개를 지양하고 노동계를 대표하는 두 단체들 모두가 참여하는 포괄적인 개혁을 단행하여 새로운 사회적 대화체제를 도모하기로 했다. 불가피하게 노사정위 내부의 회의체 재가동이 아니라 외부에 별도의 간이무대를 설치해서 새로운 사회적 대화체제를 꾸려 가는 길을 택하였다. 가장 핵심적인 문제는 사회적 대화의 핵심 주체 가운데 하나인 민주노총이 지난 1999년 초 대의원대회에서 노사정위원회로부터 탈퇴를 결의한 이후 끊임없이 노사정위원회에의 참여를 거부해 왔고, 앞으로도 그러한 입장을 바꾸지 않을 것임을 천명하였기 때문이다.

문성현 노사정위원회 위원장이 2018년 1월 11일, 신년벽두부터 위원회의 사실상의 해체까지 염두에 두고 민주노총이 참여하는 노사정대표자회의를 개최해 사회적 대화체제를 복원하자고 주창한 이유는 노사정위원회에 대한 노동계 일각에서의 강한 알레르기 반응을 심각하게 인지하고, 특정 위원회보다 더 중요한 사회적 대화라고 하는 수단의 가치를 살리려는 노력이었다. 민주노총은 대표자회의에 참여할 수 있을 정도라고 판단될 상응조치를 기대하였고, 이는 청와대가 노동계 리더들을 초청해 대통령과의 면담을 통해 국정 파트너임을 천명하는 절차를 도모하면서 사실상 달성되었다.

3. 제1차 노사정대표자회의

2018년 1월 31일 드디어 민주노총까지 참석하는 노사정대표자회의가 광화문으로 막 이전한 노사정위원회 대회의실에서 개최되었다. 당일 대표자들은 우리 사회의 심각한 문제와 도전이라고 할 수 있는 주제들과의 정면대결을 선언하였다. 구체적으로 1차 노사정대표자회의의 결과 브리핑 문안에 명시하였듯이 “노사정 대표자들은 사회적 대화를 복원하여 양질의 일자리 창출, 사회양극화해소, 헌법에 보장된 노동3권 보장, 4차 산업혁명과 저출산/고령화 등 시대적 과제를 시급히 해결해야 한다는 데에 인식을 같이 하였다.” 이러한 결의는 새로운 사회적 대화체제 구축의 시대적 필요성과 그것이 향후 나아가야 할 방향성을 가늠하는 내용적 이정표라고 볼 수 있으며, 새로운 사회적 대화체제에서 다루고 해결해야 할 핵심과제를 정립한 것이라고 해석이 가능하다.

여기에서 나아가 노사정대표자들은 향후 노사정대표자회의에서의 핵심 논의 주제들을 정립하였는데, 그것은 “사회적 대화기구 개편방안, 사회적 대화기구에서 논의할 의제의 선정, 업종별 협의회의 설치 운영에 관한 사항, 그 밖에 노사정대표자가 결정하는 사항” 등으로 명시되었다. 즉 앞서와 같은 굵은 사회적경제적인 난제들을 풀기 위해 일단 노사정대표자회의는 자신의 역할을 사회적 대화기구를 디자인하는 작업, 거기에서 담겨져야 할 구체적인 의제를 정립하는 작업, 그리고 업종을 단위로 한 사회적 협의체를 구성해 내는 작업 등 크게 3가지 주제에 매진하는 것에 두었다.

이는 노사정대표자회의가 새로운 사회적 대화기구를 만들어 내기 위한 사회적 대화의 전개를 하는 것을 주력에 두되, 그뿐 아니라 이미 새로운 사회적 대화체의 중심장으로서 의제와 업종을 단위로 한 사회적 대화를 전개해 나가는 지붕의 역할을 하겠다는 천명이라고 해석할 수 있다. 말하자면 노사정대표자회의 자체가 노사정위원회의 식물화된 회의체를 대체하는 사회적 대화의 장으로 기능하면서, 새로운 사회적 대화기구의 출범 이전까지 거기에서 논의해 나갈 주제들을 자신 안에 인큐베이팅해 가겠다는 의지의 표출이다.

실지로 브리핑 자료에서도 “노사정대표자회의의 효율적 운영을 위하여 노·사·정의 부대표급으로 운영위원회를 구성하고, 실무협의회를 통해 실무와 정책지원을 담당하기로 하였다”고 명

시하였는데, 이는 노사정위원회 회의체의 수직화된 구조적 체계에 해당하는 논의 틀을 구축한 것이라고 볼 수 있다. 향후 노사정대표자회의에서의 논의는 일단 각 단체의 정책단위 책임자들로 구성된 실무협의회에서 가장 기초적이고 포괄적인 논의를 수행하고, 거기에서 기본적인 합의를 도모하면서 전개해 가기로 한 것이라고 볼 수 있다.

노사정대표자회의의 결과 브리핑

2018년 1월 31일, 한국노동조합총연맹 김주영 위원장, 전국민주노동조합총연맹 김명환 위원장, 한국경영자총협회 박병원 회장, 대한상공회의소 박용만 회장, 고용노동부 김영주 장관, 그리고 경제사회발전노사정위원회 문성현 위원장은 노사정위원회에서 노사정대표자회의를 개최하였다.

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 한다는데 인식을 같이 하였다.

노사정대표자회의에서는 사회적 대화기구 개편 방안, 사회적 대화기구에서 논의할 의제의 선정, 업종별 협의회의 설치·운영에 관한 사항, 그 밖에 노·사·정 대표자가 결정하는 사항을 논의하기로 하였다.

노사정대표자회의의 효율적 운영을 위하여 노·사·정의 부대표급으로 운영위원회를 구성하고, 실무협의회를 통해 실무와 정책지원을 담당하기로 하였다.

노사정대표자회의는 필요에 따라 수시로 개최하되, 운영기간이나 개최시기는 상호 협의하여 결정할 예정이다.

2018년 1월 31일

노사정대표자회의

이렇게 1차 대표자회의에서의 공동천명은 한국에서 새로운 사회적 대화의 물꼬를 열 수 있는 시도이자, 과거 속에 침잠해 있던 노사 정상단체들과 정부 간의 새로운 대화와 협력의 기회를 활성화하는 계기로 작용하는 것이었다. 현재의 노사정대표자회의 체제하에서의 사회적 대화와 그것을 통해 탄생할 새로운 공식적인 사회적 대화기구 내에서 향후 전개될 논의들 모두 이 제1차 노사정대표자회의에서의 공동결의를 출발점으로 삼게 될 것이다. 그러한 의미에서 2018년 1월 31일의 결의는 사실상 하나의 ‘사회협약’에 준한다고 보아도 과언이 아니며, 한국의 사회적 대화체제는 이를 통해 일단 ‘복원이 되었다’고 충분히 간주될 수 있다.

4. 제2차 노사정대표자회의

2018년 4월 3일 노사정대표자들은 대한상공회의소에서 제2차 회의로 모였다. 이는 1차 대표자회의 이후 5차례의 실무협의회와 3차례의 운영위원회 개최를 하면서 열띤 논의를 전개한 결과물을 최종적으로 추인하고, 하부단위에서의 미합의사항들에 대해 최종적인 합의를 시도하는 대화였다.

1차 대표자회의 이후 2개월간에 걸친 하부단위에서의 논의는 앞서 1차 대표자회의에서 지정하였듯이 크게 세 가지 주제로 압축된다. 첫째는 새로운 명칭과 성격을 갖는 사회적 대화체의 상을 공동으로 마련하는 것이었다. 참여주체들은 무엇보다도 새로운 사회적 대화기구의 상을 정립하는 것에 매진하였고, 사회적 대화기구의 명칭과 참여주체의 확대 그리고 의사결정방식 등은 그 중에서도 핵심적인 주제들이었다. 둘째는 1차 대표자회의에서 언급된 5가지 대주제들을 중심으로 해서 보다 구체적인 형태로 우선 어떠한 의제들부터 다룰 것인지를 정하고, 그것을 논의하는 틀로서 의제별 위원회의 출범원리를 확립하는 것이었다. 셋째는 역시 1차 대표자회의의 결과로 언급된 바, 업종별 사회적 대화의 수행방안을 정하는 것이었다.

약 2개월간의 논의 결과는 2차 대표자회의 브리핑 문안에 잘 담겨 있다(17~18쪽 제2차 노사정대표자회의 결과 브리핑 참조). 일단 새로운 사회적 대화기구의 명칭을 놓고 대표자들은 ‘경제사회노동위원회’로 하는 것에 의견을 모았다. 6주체들 중 민주노총을 제외하고 다른 주체들은 이미 운영위원회에서 ‘경제사회위원회’로 하기로 합의를 보았고, 민주노총만이 ‘사회

노동위원회'를 고수하면서 특히 노동이라는 표현이 들어갈 것을 역설, 일단 미합의 상태로 대표자회의에 올랐다가 결국 두 안의 합집합인 경제사회노동위원회가 최종안으로 정리된 것이다. 이로써 20년간 불안정하게 지속되었던 노사정위원회체제를 상징적으로 마감하고, 새로운 명칭을 단 사회적 대화기구의 출범을 통해 질적으로 새로운 사회적 대화체제를 구축하기 위한 첫발이 내디딘 것이었다.

노사정대표자들은 이어서 노사 중심성을 기반으로 한다, 참여주체를 확대하여 사회적 대화기구에 다양한 목소리를 반영한다, 의제, 업종, 지역별 대화체계를 강화하고 사무처의 독립성과 전문성도 강화한다는 등 새로운 사회적 대화기구의 성격에 대한 결의를 다졌다. 당일 대표자회의의 현장에서는 그 성격이 합의지향적 협의기구냐 아니면 단순한 협의기구냐를 놓고 논쟁이 벌어졌으나, 결국 표현상에 논란이 심한 상태에서 실제로 그러한 성격규정을 사전에 선협적으로 하는 것이 갖는 의미가 크지 않다는 것에 동의하고 해당 표현을 언급하지 않기로 하였다.

2차 대표자회의에서 결의한 새로운 사회적 대화기구의 상과 관련해 주목할 사항에 이른바 '(가칭) 미조직 취약계층 관련 위원회'를 둔다는 것이 있다. 이는 청년, 여성, 비정규직 등 새로운 참여주체들이 스스로 의제개발과 정책제안을 도모할 수 있는 기회를 증진시킨다는 취지였다. 이러한 시도는 앞서 참여주체의 확대가 보다 실질적인 의미를 지닐 수 있도록 한다는 취지이며, 이를 통해 과거 노사정위원회와 질적으로 새로운 성격의 사회적 대화 기구가 만들어질 수 있는 명시적 변화를 도모하려는 것이었다. 과거와 달리 새로운 사회적 대화기구에서는 미조직화된 주체들까지 의제의 형성에 참여할 수 있는 기회를 공적으로 제공받도록 했다는 점에서 이러한 결정은 획기적이라 할 수 있다.

한편, 2차 대표자회의에서는 자체 내에 의제별 위원회를 꾸리기로 하면서 크게 3가지 주제들을 우선적으로 다루기로 정하였다. 1차 대표자회의에서 합의한 5가지 주제들 가운데에서는 우선 4차 산업혁명의 도전을 다루는 '경제의 디지털화와 노동의 미래 위원회'를 꾸리기로 했다. 더불어 1차 대표자회의 결과로 언급되지는 않았지만, 참여주체들 모두 중요하다고 판단하는 주제인 산업안전과 사회안전망을 다루기 위해 '안전한 일터를 위한 산업안전위원회'와 '사회안전망 개선위원회'를 발족하기로 결정하였다. 그리고 1차 대표자회의에서 언급된 또 다른 주제

인 노동기본권을 다루는 위원회는 일단 추후 논의해서 그 발족시점을 재점검하기로 했고, 양질의 일자리 창출과 사회양극화 해소를 다루기 위해 두 주제를 묶어서 ‘양극화 해소를 위한 양질의 일자리 창출 연구회’를 일단 구성하기로 하였다. 이렇게 참여주체들은 1차 대표자회의에서 공유된 문제의식을 구체적인 논의 틀에 담는 다양한 방식들을 정하였다.

또한 실무협의회를 통해 다양한 업종들의 현안과 산업-노동구조의 변화를 대상으로 하는 업종별 위원회의 구축제안을 특히 노동계로부터 받았는데, 2차 대표자회의에서는 제안된 업종별 위원회 회의체를 명시하면서, 향후 실무논의를 거쳐 그것의 구성과 운영을 정하기로 하였다. 이로써 노사정대표자회의체 하에 업종을 단위로 하는 사회적 대화의 장을 마련하는 시도가 한 걸음 더 나아가게 되었다.

5. 향후 전망

현재 우리 사회에서 가동되고 있는 노사 정상조직체들 간의 사회적 대화는 노사정대표자회의가 핵심이며, 사실상 유일하다고 해도 과언이 아니다. 과거의 정부들은 사회적 대화의 필요성을 강조하되 그 주요무대(main stage)가 노사정위원회가 되어야 함을 강조해 왔으나, 민주노총은 그 무대가 “기울어져있기 때문에 들어가지 않겠다”라는 입장을 반복해 왔다. 정부가 반드시 민주노총까지 포함된 노사정 간의 정책협의를 필요로 하는 경우에는 별도의 간이무대를 개설하곤 했는데, 그것이 바로 노사정대표자회의였다. 현재 전개되고 있는 노사정대표자회의는 역사적으로 세 번째 시도이며, 과거 두 차례의 시도가 온전한 사회적 대화기구의 구축과 민주노총까지 참여하는 포괄적 사회적 대화체제의 구축에 실패를 했던 경험을 극복하려는 별도의 의지를 품고 있다.

1, 2차 대표자회의를 재조명하면서 위에서 살펴보았듯이 현재 진행되고 있는 노사정대표자회의는 오랜만에 기존의 노사정위원회를 대체할 새로운 사회적 대화기구의 설계와 출범을 놓고 보다 본질적인 논의를 전개하고 있다. 4월 말에 개최될 제3차 회의를 겨냥해서, 노사정대표자 회의의 참여주체들은 2차 대표자회의 이후 4월 중 새로운 사회적 대화기구에 관한 법안을 마련하기 위한 노력을 포함하여 새로운 사회적 대화체제 구축을 향한 다음 스텝에 매진하

고 있다. 실질적인 주당법정 근로시간을 52시간으로 확립하고 특례업종을 대폭 줄이는 내용의 근로기준법 개정안 마련 과정에서의 논란, 최저임금 산입범위를 둘러싼 노사갈등의 지속, 그리고 금호타이어, 성동, STX, 군산GM 등 제조업을 중심으로 전개되는 일련의 구조조정 조치와 그로 인한 노사갈등 등 지뢰밭과 같은 현안의 별판을 건너가야 하지만, 그 모든 난제들의 보다 질서 있고 합리적인 해결을 도모할 수준 높은 사회적 대화체제의 건설을 위한 노력은 그와 별도로 계속해서 지속되고 심화되어야 할 필요가 있다.