

| 특별기고 |

문재인 정부의 새로운 사회적 대화 쟁점과 전망

노중기 한신대 사회학과 교수

- 현 한국산업노동학회 회장
- 전 비판사회학회 회장
- 전 경기지방노동위원회 공익위원



1.

촛불정부를 자임한 문재인 정부 집권 1년이 지났다. '사람이 살 수 있는 새로운 세상', 곧 '노동존중사회'를 만들겠다는 대통령과 정부의 약속을 본격적으로 실행할 시점이 된 것이다. 오래 묵은 적폐들을 드러내고 청산하는 일조차 쉽지 않으나 거기서 머무를 수는 없다. 그 일은 단순한 선거공약을 넘어서는 촛불의 정언명령(定言命令)이었기 때문이다. 문재인 정부의 성패와 존재이유가 모두 이 문제에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다.

그런데 이 과제를 수행할 가장 중요한 기구, 새로운 사회적 대화기구가 현재 표류 중이다. 지난 5월 경제사회노동위원회(이하 경사노위로 줄임)로 명칭과 내용을 바꾸는 법이 개정된 직후부터 노정 간에 심각한 갈등이 발생한 탓이다. 직접적인 이유는 정부와 여당이 최저임금 산입범위를 노동 측의 강한 반대에도 불구하고 확대하였기 때문이었다. 최저임금 인상효과를 무산시키는 내용은 물론 일방적인 법 개정이라는 절차도 심각한 하자가 있었다.

이후 사회적 대화 및 최저임금위원회 참가를 거부했던 양 노총 중 한국노총은 노사정대표 자회의에 복귀하였으나 민주노총은 여전히 참가를 거부하고 있다. 민주노총의 대화 참가가 새

사회적 대화기구의 온전한 출발에 중요한 전제조건이란 점에서 우려가 크지 않을 수 없었다. 사실 노동계의 반발은 주 52시간 노동시간 단축문제나 공공부문 비정규직 정규직 전환, 그리고 전교조 합법화 문제 등 여러 현안들에서 누적된 불만의 표출이기도 하였다.

그런데 문제는 그것으로 끝난 것이 아니었다. 지난 7월 초 문재인대통령이 이재용 부회장을 인도에서 만나고 최근 경제부총리가 삼성재벌에 투자를 요청하면서 사태는 더 복잡해졌다. 당연히 노동계와 진보세력들은 이를 문재인 정부 정책기조의 급속한 우경화라고 해석하였다. 그리고 최근 계속된 정부의 각종 규제개혁 정책 캠페인도 이런 판단에 힘을 실었다. 7월에 발표된 323명 진보지식인들의 비판적 성명이 적확히 지적한 바로 그 내용이었다. 요컨대 현재 상황은 정식 출발도 하지 못한 새로운 사회적 대화의 미래를 일견 매우 어둡게 만들고 있는 것으로 보인다.

2.

상황이 이러함에도 불구하고 필자는 아직은 낙관도 비관도 선부르다고 본다. 최저임금 사태나 경제정책의 우경화는 모두 어느 정도 예견된 일이었다. 주지하듯이 최저임금 사태의 배후에는 재벌과 보수언론이 자리하고 있었다. 또 이들의 강한 요구와 로비, 그리고 치열한 여론동원은 여당과 정부 내의 온건파들을 개혁에 반하는 방향으로 움직이게 만든 결정적 동인이었다. 또 경제정책 우경화는 일자리 창출을 최우선 정책과제로 삼은 정책적 오류의 산물이기도 하지만 경기악화라는 외적 요인의 영향이 컸다. 그리고 323명 지식인 선언과 같이 시민사회의 반발과 견제도 여전히 강하게 작동하고 있다는 점을 감안하면 향후 사태의 전개를 미리 단언하기는 어렵다는 뜻이다. 촛불혁명이 야기한 역사적 개혁과정은 과거의 적폐세력들이 주도하는 여론몰이나 정치적 반발에도 불구하고 쉽사리 종결되지 않을 것으로 보인다.

사회적 대화기구의 문제로 좁혀서 보면 더욱 그러하다. 우선 민주노총의 대화 거부나 반발은 그 자체로서 매우 이해할 만한 전략적 행위라고 보인다. 지난 1년 동안 민주노총은 새 정부에 대해 상당히 우호적 태도를 취해 왔다. 대선 공약사항인 여러 현안들이 해소되지 않아 조직 내적으로 어려움도 있었다. 그렇지만 민주노총 지도부의 새 사회적 대화기구에 대한 참여의지, 전략적 전환방침은 뚜렷했다. 이런 상황에서 일방적으로 진행된 최저임금 산입범위 확



대를 쉽게 용인하기는 어려웠던 것이다. 그러므로 여러 현안문제의 진척이나 정부의 노동개혁 정책 의지에 따라 새 대화기구에 대한 민주노총의 태도가 변화할 가능성은 여전히 높다.

또 현재 노정 간의 쟁점들은 각각의 중요성에도 불구하고 향후 의제가 될 여러 노동개혁 사안에 비하면 작은 문제라는 점도 지적할 수 있다. 최근 사회보장기관 노조연대나 민주노총 가맹노조 일부에서 사회적 대화기구 참가를 요구하고 있는 것은 바로 이 때문이다. 현재 경사노위의 5개 의제별 위원회에서 다루고 있는 문제들은 그 하나하나가 모두 커다란 개혁적 사안들이

다. 예컨대 노사관계 제도·관행 개선위원회에서 다루는 ILO협약 비준문제는 여러 산별노조와 미조직 노동자 집단의 단결권 문제나 조직 확대에 결정적인 영향을 미칠 것으로 예상된다. 또 국민연금 운용에 노조가 참가하고 현 제도를 개선하는 일은 관련 부문뿐만 아니라 전체 노동자들의 삶의 질에 큰 영향을 미칠 중요사안이다.

더 나아가 필자는 최저임금 관련 노정 갈등은 전체 노동개혁 과정에서 예방주사와 같은 긍정적 효과로 귀결될 수도 있다고 본다. 예방주사 효과는 두 가지 방향에서 생각해볼 수 있다. 하나는 노조 내부정치와 관련되어 있고 다른 하나는 노동개혁 과정에서 경사노위의 역할 문제와 연관된다.

3.

우리 사회에서 사회적 대화의 가장 중요한 난관 중 하나는 노동운동의 특성과 연관되어 있다. 우리 노동운동은 주지하듯이 기업별 노조 체제를 갖고 있다. 이런 조직체제는 소속 노조

들의 경제적 요구에 매우 취약할 수밖에 없다. 이는 개별 노조나 현장의 요구가 지도부에 직접 전달되는 강한 민주성이라는 긍정적 측면의 이면이다. 과거 신자유주의 공세기에 이런 요소는 노조가 자본의 포섭전술에 저항할 수 있었던 배경이 되었다. 그렇지만 노동개혁 국면에서 총연맹 지도부가 참여전술을 취하는 경우에는 본격적으로 내부 이견을 조율해야 하는 어려운 문제에 부딪히게 만든다. 촛불혁명이 제기한 노동체제 전환의 과제 앞에서 새 사회적 대화에 참여하고자 할 때 노동운동 지도력은 새로운 시험대에 오를 것이다.

조직된 노조운동 내부에는 사회적 대화를 매개로 현재의 노동체제를 바꾸기를 절실히 원하는 조직과 그렇지 못한 조직 간의 갈등이 다시금 빈발할 것으로 보인다. 공공부문이나 비정규노동, 그리고 미조직노동 부문은 대체로 참가를 요구할 것이나 조직된 대규모 민간사업장은 그렇지 않을 수도 있다. 특히 민주노총에서는 후자가 조직의 중추라는 점에서 어려움이 없을 수 없다. 최저임금 문제를 계기로 발생한 참가와 불참 요구의 첨예한 내적 대립은 새로운 노동운동 노선을 마련할 수 있는 제한적 시험대가 된다. 일종의 예방주사 역할인 셈이다. 새로운 정치지형에서 새로운 운동방침을 만들어가는 노조운동 지도부의 지도력이 절실히 요구되는 시점이다.

다른 한편에서 이 문제는 민주노조운동 내부의 정파 간 노선 갈등도 한층 부추길 것으로 보인다. 사실 지난 20년 동안 정파갈등을 만들고 심화시킨 핵심 쟁점이 사회적 대화 참가 문제였다. 예를 들어 2005년 민주노총 대의원대회 폭력사태가 그 상징적 사건이었다. 교섭과 대화가 아니라 전투적 쟁의로 상황을 돌파할 수 있다는 전투적 조합주의 문제가 그것이다. 필자는 지난 시기 전투적 조합주의는 전투적 경제주의로 퇴락했고 지금은 생디칼리즘의 오류에 빠져 있다고 판단하고 있다. 지금은 체제 전환의 개혁적 국면이라는 점이 중요하다. 촛불이 요구하고 정부가 먼저 추진하겠다고 약속한 노동개혁을 노동운동이 애초에 거부하는 우를 범해서는 안 될 것이다.

작금의 사회적 대화는 노동존중사회 구축이라는 노동체제 전환의 출발점이 된다. 지난 20년의 '종속 신자유주의 노동체제'의 핵심 문제는 노동 내부의 경쟁체제와 양극화 구조였다. 이 문제는 지금 조직운동 내부에 강하게 구조화되어 발목을 잡고 있다. 이런 국면에서 과거의 전투적 경제주의를 되풀이한다면 노조 내부의 양극화는 더 심화될 것이 분명하다. 따라서 새

사회적 대화기구 참가는 노동운동 내부의 양극화 극복과 혁신을 전제로 한다. 낡은 전투적 경제주의에서 '사회운동(사회연대)노조주의'(social movement unionism)로의 운동노선 전환을 이루어낼 수 있는 지도부의 전략적 지도력이 꼭 필요하다. 지금부터 본격화될 새 사회적 대화기구 참가 문제는 그 시금석이 되는 셈이다.

4.

향후 사회적 대화를 주도할 경사노위의 입장에서라도 작금의 갈등을 일종의 예방주사로 삼을 수 있다. 지금까지의 사태 전개와 민주노총 불참 상황은 새 사회적 대화의 걸림돌이 어디에 있는지를 명료하게 보여주었다. 지난 몇 개월의 혼란스러운 노동정치 과정을 야기한 것은 무엇보다 자본과 보수언론의 개혁에 대한 집요한 저항이었다. 최저임금 문제는 단지 공격용 무기로 동원되었을 뿐이다. 한계상황의 자영업자 집단도 마찬가지였다. 요컨대 필자는 노동계의 참가거부 방침에서 문제의 핵심원인을 찾는 것은 오류라고 판단한다. 이는 경사노위의 활동방향과 내용, 그리고 그 사업대상을 과거 노사정위원회와 달리 새롭게 재정립해야 함을 말하고 있다.



다음으로 정부의 노동정책 전반을 조율할 수 있는 정책적 중심, 곧 컨트롤타워가 시급히 마련되어야 한다. 지난 상반기의 정책적 혼란은 정부와 여당, 청와대와 경사노위로 대표되는 노동정책 기구들 간의 조율 부재와 갈등에서 비롯된 측면이 많다. 예컨대 노동부와 경사노위가 반대하는 최저임금 산입범위 확대를 여당 일각에서 일방적으로 밀어붙이는 방식은 곤란하다. 이런 정책실행 과정의 오류가 대화를 불가능하게 만드는 역효과를 가져왔던 것이다. 온전한 대화기구의 출범과정이나 이후 노동개혁 의제들을 다루는 과정에서는 이런 일이 되풀이되어선 안 될 것이다. 결국 경사노위가 조율자로서의 자기 역할을 보다 분명하게 주장하고 확보할 필요가 있다.

올해 하반기 사회적 대화의 전망은 매우 불투명하고 불안하다. 문재인 정부의 새 사회적 대화 시도가 노무현 정부의 쓰라린 경험을 되풀이하지 말라는 법도 없을 것이다. 그러나 필자는 과거를 다시 되풀이하지는 않을 것이라고 판단한다. 촛불혁명과 정부의 성격, 그리고 정치 지형이 크게 바뀌었기 때문이다. 무엇보다 노동운동의 역량과 경험이 크게 확충되었고 사회경제적 모순이 심화된 조건이 다르기 때문이다. 그러므로 새 사회적 대화에서는 노동운동의 전략적 전환과 함께 경사노위 주체들의 체계적이면서도 세심한 준비와 전략 설정이 무엇보다 긴요하다고 할 수 있다.