

| 토론회 지상중계_ 국제노동고용관계학회(ILERA) 특별세션 |

“포스트 신자유주의 시대 사회적 협의의 미래 네덜란드, 이탈리아, 한국 비교”

(Future of social concertation in the post
neo-liberalist era : The Netherlands,
Italy and Korea in comparison)

전문위원실

토론회 개요

- 일시·장소 : 2018.7.23.(월) 14:00 ~ 17:30, 코엑스 307BC호
- 참석자
 - 개회사 : 문성현 (경제사회노동위원회 위원장)
 - 사 회 : 손옥이 (경제사회노동위원회 전문위원)

〈1부〉 신자유주의 시대 사회적 협의의 경험과 포스트 신자유주의 시대 그 양상들

좌장: 이주희 (이화여대 교수)

• 네덜란드

발표: 마틴 퀴네, (암스테르담 대학 교수)

“네덜란드 플더모델의 잠식과 불평등의 초래”

토론: 크리스토퍼 랜드-카츨라우스카스 (국제노동기구)

• 이탈리아

발표: 로베르토 페데르시니 (밀라노 대학 교수)

“이탈리아의 사회적 협의: 반대자들이 만나는 곳”

토론: 구글리엘모 메야르디 (위릭대학교 교수)

• 한국

발표: 박명준 (경제사회노동위원회 수석전문위원)

“다시 시작하는 한국의 사회적 대화: 포용적 사회경제질서를 향한 새로운 사회적 협의체제의 기획”

토론: 이호근 (전북대학교 교수)

〈2부〉 종합토론 : 포스트 신자유주의 시대 사회적 협의의 활성화는 가능한가?

지정토론: 1부 발표자 및 토론자 6명

추가 토론자 손영우 (경제사회노동위원회 전문위원)

■ **진행순서:** 개회사 → 발제 → 토론 → 종합토론(비교 및 전망) 및 마무리

■ 개회사

문성현 (경제사회노동위원회 위원장)

인사말을 드리기에 앞서서 오늘 오전에 우리와 오랫동안 같이 했던 노동운동 출신 정치인이 안타까운 일로 세상을 떠나셨습니다. 그분의 아픔을 같이 하는 마음을 담고 인사말을 드리겠습니다. 오늘 ILERA 특별세션을 주최하는 경제사회노동위원회 위원장 문성현입니다.

네덜란드, 이탈리아, 한국에서 오신 여러분을 환영합니다. 2018년 4월 23일 새로운 사회적 대화 기구 개편에 합의하여 입법과정을 거쳐 경제사회노동위원회가 출범했습니다. 그동안 경제위기 극복을 위한 노사합의, 노동시장 이중구조 개선을 합의하는 등 적지 않은 합의가 있었지만, 안타깝게도 대부분 선언에 그치거나 왜곡된 이행으로 대화가 제대로 이루어지지 못했습니다.

하지만 사회적 대화에 대한 국민의 열망은 여전했습니다. 격차와 불평등을 대화로 풀어달라는 시대적 요구가 높았습니다. 촛불혁명은 이러한 국민적 열망을 모아낸 위대한 응집체였습니다. 경제사회노동위원회는 이러한 열망을 모아내는 큰 그릇이 되고자 합니다. 앞으로 우리 위원회는 국민이 원하는 양질의 일자리 창출과 노동이 존중받는 사회 실현, 골고루 잘 사는 포용적 성장을 실현할 수 있도록 공정한 대화와 협의를 추진해 나갈 것입니다. 이를 통해 대화로 문제를 해결하는 발전공식을 만들고 경제와 일터에서 민주주의의 꽃을 피울 수 있도록 매진하겠습니다. 사회적 대화는 촛불혁명이 그토록 원하던 나라다운 나라를 만드는 희망의 디딤돌이 될 것을 확신합니다. 끝으로 국민들과 특히 노동자들의 지속적인 관심과 성원을 바랍니다. 고맙습니다.



〈1부〉

■ 발표

• 네덜란드

마틴 퀴네 암스테르담 대학 교수 발제 요지

“네덜란드 폴더모델의 잠식과 불평등의 초래(The erosion of the Dutch polder model and its consequences for inequality)”



네덜란드의 네오코포라티즘 제도는 2차 대전 이후 비교적 안정적으로 진행됐습니다. 국가단위에서 노동재단, 사회경제 위원회, 법률적 보장이 있었으며, 그에 따른 사회협약이 존재 했습니다. 산업단체에서도 단체협약이 체결되고 거의 대부분의 노동자에게 적용되는 효과적인 협약확장제도가 있었고요. 또한 사업장 단위에서도 노사협의회를 통한 대화가 진행됐습 니다.

W. Streeck과 K. Thelen이 2005년에 출판한 “Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies”에서 제도적 안정성과 변화에 대해 설명하는데, 다섯 가지 형태의 점진적인 변화과정에 대해 설명합니다. 그것은 지배적이었던 제도가 점차 덜 중요해지면서 더 중요한 것들로 바뀌는 ‘대체’, 새로운 요소들이 기존의 제도에 더해지면서 성격이 변하는 ‘축적’, 기존 제도가 변화하는 환경에 적응하지 못하 여 약화되는 ‘표류’, 제도가 행위자에 따라 다른 방식으로 사용되는 ‘변환’, 제도가 점차적으로 사라지는 ‘소진’의 형태로 설명합니다.

네덜란드 폴더모델은 어떤 충격적이거나 급격한 변화과정을 겪었다기보다는 1982년 바세

나르 협약이후 안정적이었던 네덜란드 모델이 점진적인 변화과정을 통해 침식되어갔다고 할 수 있습니다. 이러한 점진적인 변화과정은 두 가지의 방향인데, 하나는 권력이 점차 사용자로 이동하는 경향이죠. 이는 지난 40년 동안 임금억제전략이 지배했고, 표준계약이 희미해졌으며, 연금운용에서의 책임부담이 기업에서 노동자에게 전가됐던 것에서 찾을 수 있습니다. 또한 자영업의 증가와 다양한 유연계약의 발생으로 인해 교섭의 어려움이 증가됐고, 그로인해 상급단체 없이 체결이 증가하게 되는 것에서도 발견할 수 있습니다.

다른 하나는 권력이 점차 사회적 파트너에서 정부로 이동하는 것입니다. 이는 먼저 연금을 제외한 사회보장제도와 노동시장제도에서 사회적 파트너의 참여가 부재하고, 노조의 반대에도 불구하고 정부가 지속적으로 신자유주의 정책을 추진하며, 자문기구인 사회경제위원회에서도 분열로 인해 해고나 유연성 등 주요 이슈에 대해 힘 있는 의견을 제시하지 못하면서 나타났습니다.

이러한 변화과정의 원인에 대해 말씀드리자면, 외부적으로는 세계화, 기술변화, 고령화, 이



주, 개인주의화, 신자유주의의 영향으로 세계적으로 포드주의에서 탈포드주의적인 노동시장으로 정규직과 표준조직의 중요성이 점차 축소되고 있는 흐름을 들 수 있을 것입니다. 또한 내부적으로도 지난 40년간 노조의 조직률이 지속적으로 하락했고 노사 단체 역시 내부 균열이 존재했으며 전반적으로 중앙조직의 힘이 약화되는 모습을 보였습니다.

그런데 이와 같은 폴더모델의 침식이 불평등이 심화되는 데 적지 않은 영향을 미친 것으로 보인다는 점이 중요합니다. 자본과 노동 간의 불평등이 심화됐는데 특히 과거 사용자와 주주에게 부여됐던 리스크 부담이나 책임이 노동자 및 자영업자에게 이전되는 양상을 보였어요. 또한 고임금-저임금, 안정성-유연성, 사회보장수혜자-배제자 등 서로 다른 노동자 간에 불평등도 심화됐고요. 더불어 가구 간 불평등도 심화됐는데, 불안정 고용의 확대로 홀벌이 가구의 어려움이 가중됐다고 할 수 있습니다.

결국, 네덜란드 폴더 모델은 점진적으로 그 성격이 변해왔으며, 이는 주로는 기존 제도를 다르게 활용하는 ‘변환’ 과정을 통한 것이었다고 할 수 있습니다. 더불어, 앞의 변화유형에서 ‘축적’이라고 할 수 있는 단체협약의 분권화와 ‘표류’라 할 수 있는 사회경제위원회 및 노동재단의 역할 축소의 현상도 나타났습니다. 장기적으로 이러한 변화는 폴더 모델이 더 이상 작동하지 않은 ‘소진’ 유형으로 귀결될 수 있습니다. 그런데 이는 노사정 모두에게 이익이 되지 않으며, 불평등을 더욱 심화시킬 위험이 있습니다.

현재 상황에서 예측가능한 폴더모델의 미래에 관한 시나리오는 4가지입니다. 첫째는 현상유지로 ‘소진’ 유형이 강해지면서 불평등이 증가되는 경우입니다. 둘째, 과거 원래 초기 모델로 복귀하는 시나리오인데, 이는 노사정 간의 힘의 균형이 예전으로 돌아가는 것을 전제로 하는 것이라 가능성이 매우 낮습니다. 셋째는 대안적인 형태로 새로운 형태의 대표성과 정통성을 지닌 새로운 코포라티즘을 만들어가는 것으로 이는 특히 선거나 준자동 노조가입 같은 새로운 노동자 대표제도 개혁을 포함하는 일입니다. 넷째는 상황에 따라 임시방편 형태의 코포라티즘을 운영하는 것일 수 있습니다.

■ 토론

크리스토퍼 랜드-카츨라우스카스 (국제노동기구)

우선 이 컨퍼런스를 조직해 준 관계자분과 훌륭한 발표를 해주신 마틴에게 감사드립니다. 우리는 이런 기회가 있을 때마다 사회적 대화가 경제적 위기에 대처하기 위해서 뿐만 아니라 국가의 우선순위에 맞는 정책을 입안하는 데 중요한 역할을 할 수 있고 또 해야 한다고 들어왔습니다. 이는 유럽 차원에서뿐만 아니라 다른 곳에서도 적용되는 얘기입니다. 제 생각에 오늘 세션의 의도 역시 어떻게 사회적 대화가 여러 도전에 직면할 수 있는가에 대해 해답을 찾고자 하는 것이었으며 마틴은 이런 관점에서 네덜란드의 맥락에서 아주 명확한 몇 개의 지표를 제시했다고 생각합니다. 저는 마틴의 발표가 네덜란드의 협이나 네덜란드 노사정 대화를 외부와 단절된 상태에서 바라보지 않았다는 점에서 높이 평가합니다. 산업관계와 제도적인 환경을 고려하여 협의와 노사정 대화 혹은 더 넓은 사회적 대화를 관련 사회경제 정책과의 상호작용으로 바라보았습니다. 마틴은 단체협약과 관련한 제도는 다소 안정적이지만 폴더 모델의 성격이 부정적으로 변화했다는 점을 지적했습니다.



몇 가지를 강조하고 몇 가지 질문을 드리고 싶습니다. 폴더 모델에서 단체교섭은 정부의 수준에서만 이루어지는 것은 아니며 많은 결정이 기업 수준에서 이루어지고 있는데 이 경우 폴더 모델의 성격은 어떻게 변화되었는지, 역시 침식(erosion)이라고 할 수 있는지 알고 싶습니다. 특히 산업별 협약에서 개별 기업 노사가 상황에 따라 변경할 수 있도록 하는 개방조항(opening clauses)이 증가하는 현상이나 주로 어떤 안건(주제)들을 다루게 되는지, 이러한 것들이 노조에 어떤 영향을 미치는지 알고 싶습니다. 노조가 기업 수준에 있지 않다면 어떻게 기업 수준에서 일어나는 이러한 것들에 영향을 주는 것입니까?

저는 폴더 모델의 쇠퇴가 ‘네덜란드 현상’이라고만 보지는 않습니다. 대부분의 산업국에서 비슷한 현상을 경험하고 있다고 생각합니다. 특히 새로운 형태의 고용, 특히 불안정한 고용의

상승이 중요한 요소라고 생각합니다. 이 두 가지 사실을 인식하는 것이 앞으로 성공적인 사회적 대화를 위해 중요하다고 생각합니다. 최근 ILO는 지난해부터 여러 국가의 비교를 통해 노동시장조직이 전통적으로 사회적 파트너에 해당되지 않던 주체를 어떻게 통합할 것인지 조망하고 있습니다.

■ 발표

• 이탈리아

로베르토 페데르시니 밀라노 대학 교수 발제 요지

“이탈리아의 사회적 협의: 반대자들이 만나는 곳(Social concertation in Italy: where opposites meet)”

제목이 이상하게 들릴 수도 있겠지만, 발표가 끝날 때가 되면 ‘반대편이 만나는 곳’이라는 것의 의미를 알게 될 것이라 믿습니다. 최근 이탈리아는 전국 수준에서 사회적 협의가 위축됐지만, 지역적 수준에서 일부 발전적인 모습을 보이고 있다는 것을 말씀드리고자 합니다.



연대기적으로 살펴보면, 이미 1947년부터 이탈리아에서는 국가경제노동위원회를 중심으로 사회적 대화가 존재했고, 1970~1980년대에서도 사회적 협의를 통해 임금정책 체제를 구축하려는 시도가 있었습니다. 그러다가 1990년대 이탈리아에서 사회적 협의의 황금기를 맞이 하죠.

당시 사회적 협의는 정부가 경제·사회 정책을 지원함으로써 사회계층 내 분배적 타협점을 이동시키는 문제가 아니었습니다. 오히려 임금인상 자제, 연금지출감축, 노동시장 규제완화 등을 통해 경제 및 고용시스템의 전반적인 경쟁력을 향상시키기 위한 방안을 찾기 위한 사회적

협이라 할 수 있습니다. 이는 편익의 분배보다는 주로 경제조정 및 예산 조정을 통해 비용을 분담하는 것에 주로 맞추어져 있었죠.

결과적으로 1992~1993년 인플레이션 억제 및 임금정책 수립, 1995년 정부와 노조 간에 연금제도 운용보장 합의, 1996년 노동시장 개혁, 1998년 삼자협의를 제도화를 진행합니다. 특히, 1993년 단체협약과 노조대표성에 관한 중요한 협의도 맺게 됩니다.

하지만 2000년대가 들어서면서 사회적 협의는 쇠퇴합니다. 그것은 사회적 협의에 대한 새로운 입장이 제기되었기 때문입니다. 한편에서 노동 측이 임금정책 틀과 그로 인한 산별 수준의 임금상승 억제에 대해 불만을 갖습니다. 이는 당시 개별교섭이 제한적이고 성과급이 임금 인상에 기여하지 못했기 그렇습니다. 그리고 다른 한편에서 당시 베를루스코니 정부는 개혁을 추진할 때 삼자협의를 반드시 필요한 것은 아니라며 정부가 사회·노동 분야 정책을 추진할 때 자율성을 지녀야 한다고 주장합니다. 그러면서 사회적 협의가 쇠퇴합니다. 특히, 2009년 시작된 경제위기 당시 사회보장제도의 취약점과 공백을 드러내어 이를 개선하기 위한 개혁이 추진 되는데 이러한 변화가 노사의 참여 없이 정부에 의해 일방적으로 추진되었다는 점입니다. 노조 역시 예전에 시행되었던 사회적 협의에 대해 불만이 있었기 때문에 당시 노사배제에 대해 노조의 시위도 없었습니다.

이처럼 국가단위 사회적 협의의 역할은 축소되었지만, 이에 비해 지역마다 편차는 있지만, 지역 단위에서 나름 공고한 협의 체계가 나타나고 있습니다. 이러한 유형의 협의가 가능할 수 있었던 것은 보건, 사회부조, 직업훈련, 교육, 적극적 노동시장정책 등 일부 정책에서 지자체가 갖는 권한에 기초합니다. 특히, 경제위기 동안 지방행정은 국가단위 체계의 사각지대에 있는 노동자 및 중소기업을 위해 맞춤형 정책에 대한 책임이 있었고, 이를 위해 사회적 파트너와의 협의를 진행했습니다. 그 결과 오늘날 지역 단위에서 지역 노·사가 참여하는 광범위하고 다양한 지역정책이 나타나고 있으며, 이로 인해 최근 사회적 협의의 지역단위 ‘패치워크’를 이탈리아 전역에서 발견할 수 있습니다.

이렇게 국가단위와 지역단위가 다르게 나타나는 이유는 두 단위가 갖는 특성에 기인합니다. 국가차원의 정치에선 상징적 측면과 소통적 측면이 우세한 반면, 지방정부에선 정책의 세

부조정을 위해 사회적 파트너의 전문성과 조직적 자원이 매우 유용하기 때문입니다. 주체의 조직화 여부는 지역 차원에서 더욱 결정적이며 정책에 대한 효과도 더욱 분명합니다. 그리하여 사회적 파트너가 안정적으로 조직되어 사회적 협의의 유용성이 입증된 지역에서는 국가차원의 상황과 독립적으로 사회적 협의가 지속된다고 할 수 있습니다.

■ 토론

구글리엘모 메아르디 (워릭대학교 교수)

로베르토의 발표에 코멘트를 하게 되어 기쁩니다. 개인적으로 저도 이탈리아에서 태어났지만 영국에서 살게 된 지 20년 이상 되었습니다. 20년 전 제가 떠나올 때는 이탈리아는 사회적 대화의 모델이 되는 나라로 여겨졌습니다.



2006년 이탈리아는 사회적 대화와 협의에 새로운 모델을 제시했습니다. 그 해 L. Baccaro와 임상훈 교수의 ‘약자들의 사회협약(social dialogue as coalition of the weak)’이 출판되었지요. 여기서 이탈리아와 한국 그리고 아일랜드의 사회적 대화의 출현을 다루고 있습니다. 약한 정부, 약한 노조, 약한 사용자의 연합을 말합니다. 오늘의 현실과는 다르지요.

발표 내용과 관련하여 몇 가지 언급하겠습니다. 우선 이탈리아의 협의의 기원에 관한 내용입니다. 그리고 현재 이탈리아 상황과 미래에 대해 전망하고 마지막으로 사회적 협의의 수준(국가차원, 지역차원)에 대한 발표 내용에 대해 추가하겠습니다.

이탈리아는 2차 세계대전 프랑스의 헌법을 모델로 하여 3자 사회적 협의 제도를 구성합니다. 당시 이탈리아는 파시즘 이후 민주화를 이루어야 하는 과제가 있었어요. 당시 코포라티즘이라는 용어는 이론적으로는 유효하나(다른 용어를 사용) 파시즘을 연상케 한다는 이유로 받

아들여지지 않았고 지금도 역시 그렇습니다. 로베르토가 언급한 것처럼 이는 경제에 잘 작동하지 않습니다. 현재 사회적 대화의 기원은 1970년대에 시작되었다고 봅니다. 그 때는 이사회담의 형식(1975년)이었고 사용자와 노조 사이의 사회적 대화였죠. 당시 사용자는 약했으며 노조는 공산당과 가까운 관계에 있는 강성노조였습니다. 1980~1990년대를 거치면서 삼자회의체가 되고 점점 정치화됩니다. 네덜란드에는 1970년대 이렇듯 정치적인 압력이 없었다는 점에서 다르다고 볼 수 있습니다. 또한 이탈리아는 사회적 협의가 민주화 이후 즉각적으로 시작되었다는 점에서 나중에 도입된 스페인이나 폴란드 같은 나라들과 다릅니다. 아마 이 점은 오히려 한국과 유사할 겁니다.

이제 현재 상황을 좀 더 설명하자면, 이탈리아는 북아일랜드와 비슷한데 이탈리아의 사용자는 사회적 대화에 더 이상 관심이 없습니다. 왜냐하면 그들은 기업을 이전하고 아웃소싱하거나 노동을 다른 방식으로 조직할 수 있으니까요. 또한 이탈리아는 네덜란드와 다르게 유럽의 압력 하에 있습니다. 그들에겐 사회적 대화는 작동할 시간이 없었습니다. 노동, 이민, 재정 상황이 예전과 다릅니다. 그러나 로베르토가 언급한 바와 같이 여전히 사회적 대화를 위한 사회보장 등과 같은 영역에서 정치적 필요가 있을 거라고 봅니다.

마지막으로 1970년대 국가차원의 사회적 대화가 작동했고 1980년대 이는 파괴되었고 이른바 “micro-corporatism”이 지역 차원에서 시작됩니다. 1990년대 사회적 대화는 다시 국가 차원에서 시작됩니다. 그러면서 지역차원에서의 사회적 대화가 쇠퇴합니다. 현재 우리는 다시 지역 차원에서의 사회적 대화의 활성화를 얘기하게 됩니다. 따라서 이탈리아의 사회적 대화를 얘기할 때는 이 두 차원이 함께 작동하는 것이 아니라 늘 서로 보완(compensating) 관계에 있다고 봐야 합니다.

■ 발표

• 한국

박명준 경제사회노동위원회 수석전문위원 발제 요지

“다시 시작하는 한국의 사회적 대화 : 포용적 사회경제 질서를 향한 새로운 사회적 협의체제의 기획(The New Start of Social Dialogue in Korea : A Design of New Social Concertation Regime towards Inclusive Socio-Economic Order)”



저는 연구자이지만 현재 한국의 사회적 대화 기구의 실험에 참여하고 있습니다. 이렇게 드라마틱한 변화를 관찰하는 것이야말로 연구자로서 매우 좋은 기회라고 생각합니다. 그리하여 본 발표에서는 올 1월부터 이 순간까지 한국에서 사회적 대화 기구가 어떻게 변해가고 있는가를 설명하고자 합니다.

중요한 변화는 정치로부터 왔습니다. 문재인 정부가 등장하고 나서 노동존중사회 실현을 목표로 노동친화적인 정책을 진행했고, 이에 사회적 대화에 참여하고 있지 않았던 노동조합도 노동정책 결정과정에 참여하고자 했죠. 그리하여 2018년 1월 노사정대표자회의를 소집해서 사회적 대화기구 개편논의를 진행했습니다. 그 결과 합의내용을 1개월 만에 신속하게 국회에서 입법화 하여 사회적 대화기구를 개편하게 이르렀습니다. 무엇이 변했을까요?

노사정대표자회의는 두 가지 성격을 지니고 있었습니다. 하나는 새로운 사회적 대화기구를 설계하는 설계자로서의 기능이고, 두 번째로는 새로운 사회적 대화기구에서 진행할 내용을 미리 인큐베이팅해 가는 장으로서 위상을 지니고 있었습니다.

먼저, 새로운 사회적 대화 기구의 설계와 관련해서 말씀드리면 다음과 같습니다. 사회적

대화기구는 사회적 주체들이 참여하는 플랫폼 및 필드이자 동시에 사회적 대화기구 스스로가 협의에 참여하는 행위자로서의 역할을 가지고 있습니다. 지난 노사정대표자회의의 합의내용을 살펴보면, 명칭을 경제사회노동위원회로 변경했고, 위원 수를 기존의 10명에서 18명으로 확대했습니다. 변화내용을 핵심적으로 살펴보면, 첫째, 과거 합의의 압박에서 벗어나 충실한 협의가 진행될 수 있도록 유연성을 증대시켰습니다. 그리하여 합의 형식을 위한 경직됐던 조항을 폐지하고 협의 주체들에게 실질적인 권한을 확대했습니다. 둘째 참여주체를 확대했습니다. 과거 노·사·정으로 규정했던 참여주체를 ‘경제사회주체’라는 표현으로 확대하여 사회적 약자까지 대화의 주체로 호명하는 방식으로 변경했습니다. 셋째, 의제를 확대하여 사회양극화의 해소를 핵심적인 지향점으로 삼고, 노동의제를 중심으로 하면서도 경제·사회 정책으로까지 확장했습니다. 넷째, 기존의 정부주도성에서 벗어나 노사 중심성의 원칙을 강조하여, 노사가 일상적으로 참여하여 의제개발 및 조정할 공간을 마련했습니다. 다섯째, 사회적 대화를 다면적이고 다층적인 영역에서 활성화하기 위해 업종별위원회, 지역 사회적 대화 지원, 계층별위원회 및 특별위원회를 두었습니다.

그리고 새로운 사회적 대화기구에서 진행할 내용들을 미리 제기했는데, 경제의 디지털 전환과 노동의 미래, 안전한 일터를 위한 산업안전, 사회안전망 개선, 노사관계발전을 위한 법제도·관행 개선이라는 의제를 제시하고 해당 위원회 설치하기로 합의했습니다.

하지만 이러한 계획들이 순조롭게 진행된 것만은 아닙니다. 지난 5월 25일 민주노총은 국회에서 최저임금 산입범위 확대를 골자한 개정안을 통과시키자 이에 대한 반발로 사회적 대화 불참을 선언했습니다. 한국노총도 함께 참여를 유보했다가 약 1개월 만에 참여를 재개하여 오늘에 이르고 있습니다. 오는 9, 10월에 있을 사회적 대화에 대한 민주노총의 공식적인 결정이 중요한 관심사가 아닐 수 없습니다.

그럼에도 불구하고 사회적 대화에 대한 기대가 높습니다. 사회적 대화는 정치적 민주주의를 넘어 경제적 민주주의 심화의 디딤돌이 될 것입니다. 궁극적으로 노동존중사회 실현과 포용적인 노동체제를 구현하는 계기로 작용할 것입니다. 특히 포용적인 노동체제는 불평등을 극복하고 경제균형을 이뤄내는 ‘결과 측면의 포용성’과 시장에서의 약자를 포함한 다양한 경제사회주체들 폭넓게 참여하는 ‘과정 측면의 포용성’이라는 양측면의 포용성을 실현하는 체제일

것입니다. 감사합니다.

■ 토론

이호근 (전북대학교 교수)

박명준 수석의 발제 잘 들었습니다. 오늘날 유럽에서 사회적 대화가 제대로 진행되고 있는 나라가 없을 정도로 위기입니다. 한국은 역설적으로 20년간 제도화를 포함하여 사회적 대화를 발전시키기 위한 여러 가지 모색을 해왔습니다. 그렇지만 발표자가 이야기한 것처럼 여러 가지 과제를 지니고 있는 쉽지 않은 상황입니다.



그러면 왜 우리가 사회적 대화를 이야기해야 하나? 그것은 민주주의의 문제이기 때문입니다. 정책결정과정에서 다양한 사회적 갈등을 해결함에 있어 사회적 대화만큼의 해법이 존재하지 않습니다. 그렇기 때문에 21세기에서 가장 진전된 형태의 사회복지국가, 의회민주주의에서 사회적 사회를 통한 문제 해결을 모색하고 있습니다.

최근 세계적으로 노동세계의 변화, 특히 단결권의 위축, 노조조직물의 하락 같은 경향들이 사회적 대화의 약화와 관련을 갖습니다. 사회적 대화의 약화는 많은 유럽 국가에서 정치적으로 나타나는 극우정당과 우익포퓰리즘의 발호와 연관된다고 생각합니다. 이렇게 사회적 대화가 위기가 처해 있을 때, 민주주의가 위협을 받게 됩니다.

그렇기 때문에 사회적 대화는 특정한 시기 협약을 체결하기 위한 목적을 지닌 것이 아니라, 민주주의의 일환으로 추진되어야 합니다. 우리는 사회적 대화에서 '협약 목적주의'를 버려야 합니다. 시지프스 같이 지속적이고 끝임 없는 노력을 포기해서는 안 됩니다.

사회적 대화 주체의 대표성을 지속적으로 강화하기 위한 노력을 해야 합니다. 미조직취약 계층을 적정한 비율로서 사회적 대화에 참여시키는 것이 중요합니다. 노사 중심성을 유지하면서도 미조직취약계층의 조직과 구성이 필요합니다. 사무처의 독립성과 자율성을 제고하는 노력도 필요합니다.

한국의 새로운 사회적 대화는 기업별 노사주의가 발생시킨 양극화를 해소하는 것이 가장 큰 과제라 할 수 있습니다. 종속노동, 취약계층을 포괄하지 못한다면 사회적 대화의 힘이 약화될 것입니다. 사회적 대화가 위기에 처하게 된 가장 큰 원인은 노조 조직률의 약화, 노동시장의 양극화에 있습니다. 정책결정의 민주화, 정치적 의사결정을 사회적 대화로 해결하고자 하는 열린 행정이 절실한 시기입니다.

현재 한국의 상황은 사회적 대화의 30년을 내다보는 중요한 계기라 할 수 있습니다. 시작하기 전에 발표자, 토론자들이 모인 자리에서 모두가 한국을 바라보고 있다고 이야기 한 것처럼 한국의 상황은 단지 한국만의 문제가 아니라 세계적 차원에서도 사회적 대화의 방향을 내다보는데 기여하는 매우 중요한 사례라고 할 수 있습니다.



〈2부〉

■ 종합토론 : 포스트 신자유주의 시대 사회적 협의의 활성화는 가능한가?

■ 지정토론 : 1부 발표자 및 토론자 6명

추가 토론자 손영우 (경제사회노동위원회 전문위원)

손영우 (경제사회노동위원회 전문위원)

앞서 이야기한 국가들의 공통점은 과거 1990년대 경제위기에 맞서 사회적 협의를 통해 노동시장을 개혁했고 이를 통해 경제위기를 빠르게 극복했지만, 노동시장의 유연화, 사회적 양극화를 초래하여 이를 위한 극복방안이 필요했다는 점입니다.

하지만 사회적 대화의 기대가 존재하는 한국과는 달리, 서유럽의 많은 나라의 정치개혁과정에서 사회적 협회가 쇠퇴하고 있습니다. 비록 이탈리아에서 지역 차원에서 사회적 협회가 지속된다고는 하지만 이전 20년에 비해 위축된 것이 사실입니다.

이렇게 유럽에서 사회적 협회가 위축되는 현상에 대해 3가지 정도로 분석할 수 있습니다. P. Culpepper나 L. Baccaro의 연구에 따르면, 첫째, 의제의 확대입니다. 사회적 협의의 의제가 더 이상 임금, 노동조건에 머물지 않고, 고용, 복지, 조세 등으로 확대되고 있습니다. 그리하여 주요 의제에 대해 노사가 더 이상 핵심 주체가 아닙니다. 둘째, 노사 단체의 조직률 하락 경향입니다. 경제위기와 노동계약의 유연화를 통해 노사 단체의 조직률, 특히 노조의 조직률이 지난 20년간 지속적으로 낮아졌습니다. 셋째, 노조 정통성, 대표성의 하락 경향입니다. 노동계약 유연화를 통해 비정규직 노동자도 확대됨에 따라 더 이상 정규직 중심의 노조가 노동자 전체를 대변할 수 없게 되었습니다. 특히 비정규직 개선을 위한 협의에 정규직 노조가 참여할 수 없다는 대표성 문제가 제기됩니다.





그렇다면 한국에선 정치개혁과정에서 왜 다시 사회적 협의에 대한 관심이 높아졌을까요? 이에 대한 원인으로 3가지를 지적할 수 있습니다. 첫째, 노조가 신자유주의 개혁에 대해 지속적인 저항했다는 사실입니다. 그 결과 노조가 노동을 중심으로 한 사회적 의제를 조율할 사회적 권위를 지녔다고 인정받은 것입니다. 만약, 노총이 지난 정부 하에서 비정규직을 배반하여 신자유주의 개혁에 합의했다면, 노총의 정통성이 결여돼 현 정부에서 사회적 협의가 등장하지 않았을 것입니다.

둘째, 촛불혁명 정부와 노조의 촛불시위 참여입니다. 노동존중 사회를 기치로 내건 현재 정부를 탄생시킨 2016~2017년 촛불시위 현장에 양 노총이 일관되게 함께했습니다. 물론 촛불시위를 양 노총이 이끌었다고 이야기한다면 과장이겠지만, 적어도 촛불시위에 항상 많은

조합원을 동원했다는 점은 촛불시위에 참여했던 모든 사람들이 목격한 바입니다. 결국, 한국에서 사회적 협의는 촛불혁명 정신에 의해 되살아났다고 볼 수 있습니다.

셋째, 개혁을 위해선 ‘을’ 간의 협력이 필요하다라는 인식 확산됐습니다. 사회적 ‘을’을 위한 개혁은 ‘갑’들의 저항에서도 가로막히지만, ‘갑’에 종속된 ‘을’들 간의 갈등에서 실종될 수 있는 것을 보아왔습니다. 현 정부 초기, 공항, 학교에서 비정규직의 정규직화 과정에서 나타났던 비정규직과 구직자 간의 대립, 즉 사회적 ‘을’ 간의 대립을 목격하면서, 양극화 극복은 ‘을’ 주체들 간의 대화 없이는 해결하기 어렵다는 것을 보았습니다. 최저임금 사례도 마찬가지입니다. 최저임금의 인상은 노사 간의 대화뿐만 아니라, 저임금 노동자와 영세소상공인 간의 대화가 절실하다는 사실을 보여주었습니다. 특히, 노사정을 넘어, ‘을’들 간의 사회적 대화 구조를 만드는 것이 중요합니다.

오늘날 새롭게 한국과 유럽을 포함하여 새로운 사회적 협의를 모색하고 있는 나라에서 공통적으로 발견되는 모습은 노사 주체들의 대표성 개선의 문제입니다. 2000년 이후 새롭게 사회적 협의를 모색하고 있는 프랑스에서도 2008년 노조 대표성 개혁을 추진했고, 이탈리아에서도 2013년 노조의 대표성 관련 개혁을 추진했습니다. 그리하여 사회적 협력이 새롭게 인정받고 추진하기 위해선 기존의 노조가 포괄하고 있지 못했던 노동자들을 포괄하여 대표성을 제고하는 방안이 모색되어야 합니다.

우리나라에서도 마찬가지입니다. 대화 주체의 사회적 대표성 증진 방안이 필요합니다. 과거 노사정위에서 이번 경사노위의 개편은 두 가지 핵심내용을 포함합니다. 하나는 민주노총이 참여할 수 있도록 명칭을 바꾸고, 미조직 취약계층의 조직화를 지원하고 본회의와 각 중위원회에 미조직 취약계층 참여 공간을 넓혔다는 데 있습니다. 하지만 길이 순탄치 않은 않습니다. 현재 민주노총이 참여를 유보하고 있고, 그로 인해 미조직 취약계층의 조직화가 늦어지고 있는 현실입니다. 대표성이 보장되지 않는다면 사회적 협의의 효과성 역시 떨어질 것입니다. 노조를 포함한 취약계층의 대표성을 사회적으로 증진시킬 방안이 고민되어야 합니다. 감사합니다.

마틴 퀴네 (암스테르담 대학 교수)

우선 우리가 이야기하는 사회적 대화, 사회적 협의 혹은 코포라티즘은 다른 정책 영역과 구분되어 이야기해야 함을 강조하고 싶습니다. 두 가지를 혼합하여 이야기하는 것에 조심할 필요가 있습니다. 전자는 모든 사회적 파트너가 의견을 내고 대화를 해야 하는 영역이라면 후자는 정부에게 궁극적인 결정 권한이 있는 문제라는 것입니다. 또 한 가지 언급하고 싶은 점은 이 포럼에서 특히 사용자의 역할을 강조했다라는 점이 반갑습니다.

로베르토 페데르시니 (밀라노 대학 교수)

우리는 지금 단체협약이라는 아주 특수한 영역에 대해 다루고 있다는 것에 동의합니다. 그러나 단체협약은 정책결정과 완전히 분리된 것이 아니라고 생각합니다. 우리는 질문할 수 있습니다. 왜 단체협약이 사회적 파트너 전부의 비즈니스라면 정책결정은 정부의 몫일까요? 단체협약은 정부의 결정과 동떨어져 있지 않습니다. 정책 결정 역시 사회적 파트너에 큰 관련이 있습니다. 따라서 이 두 영역은 늘 협력할 가능성이 있습니다. 이는 사회적 파트너의 역할이 달려 있습니다. 따라서 어디에도 맞는 표준적인(normative) 해결책은 없습니다. 지역의 맥락에 따라 맞는 해결책을 통해 우리는 투표뿐만이 아니라 사회적 과정을 통해 민주주의에 기여할 수 있다고 생각합니다.

크리스토퍼 랜드-카츨라우스카스 (국제노동기구)

제 생각에 지금이 한국의 산업 관계에서 가장 역사적인 순간이 아닌가 싶습니다. 한국의 사회적 대화 기구가 무엇을 할 것이며 그것이 다른 사회적 대화(가령, 단체교섭)의 형태와 어떻게 연결될지 궁금합니다. 다양한 사회적 주체를 사회적 대화에 참여토록 하는 것이 핵심인 것 같습니다. 네덜란드, 이탈리아, 혹은 프랑스 사례에서처럼 어떻게 대표성을 부여할 것인지, 누구에게 부여할 것인지 등, 한국이 어떤 모델에 적합할지 탐색해야 할 것입니다.

박명준 (경제사회노동위원회 수석전문위원)

한국에서 취약계층의 조직화를 포함한 대표성 증대가 필요하다는 손 박사의 견해에 대해 동의합니다. 지금까지 진행됐던 사회적 협의는 주로 경쟁적 코포리티즘이라 규정할 수 있습니다. 당시는 경제위기를 극복하기 위해 노조가 양보했지만, 현재는 이에 대한 정당성에 대해 문제제기 받고 있습니다. 이에 비해 한국의 경우는 노동권이 잘 보장되지 못했고 사회적 파트너십이 발전하지 못했으며 사회적 기구 역시 원활히 작동하지 않았습니다. 이제 새로운 스타일의 정책을 통해 다시 채워가야 할 새로운 공간이 형성되고 있습니다. 만약 노조가 어떤 것을 획득하려고 한다면 상대방의 동의를 확보하고 여론의 지지를 얻기 위한 사회적 자본을 쌓으려는 노력을 해야 합니다. 지금까지 한국 상황은 정당체계가 안정적이지 못했고, 노조가 정당과의 관계 형성하는데 성공하지 못했습니다. 그렇기 때문에 정부와 노조와의 관계가 매우 중요하다고 생각합니다.

이호근 (전북대학교 교수)

최근 제가 지역에 거주하며 참여하고 있는 지역 사회적 대화를 보면서 리더십이 중요하다는 생각을 갖습니다. 공적 영역과 사적 영역에서 조화할 수 있는 정치적 리더십이 중요해 보입니다. 리더십이 특히 너무 조급하게 단기적인 성과를 쫓지 않고 장기적으로 생각하는 것이 중요합니다. 또 하나는 노동 부분이 현재 선택에 기로에 서 있는데, 상당부분 사회적 책임도 갖고 참여하면서 변화시키겠다는 자신감도 있어야 한다고 생각합니다. 인내를 가지고 사회적 대화를 추진하는 것이 필요합니다.

가령, 지역 차원에서 기존의 주체들의 문제제기 능력을 확대시켜 지역이나 중앙에서 전략적으로 집중하여 성과를 내는 방식으로 활동하면서 사회적 대화의 성과를 확대하는 방식으로 사회적 대화를 발전시키는 필요하다고 생각합니다.

■ 청중 의견

강수돌 (고려대학교 교수)

한국의 가고자 하는 길이 이탈리아를 건너서 네덜란드로 가려고 합니다. 하지만 네덜란드로 가봤더니 네덜란드에선 사회적 대화가 약화됐습니다. 왜 그런가, 사회적 대화의 목적과 기반이 잘못되었기 때문이라 생각합니다. 모든 사회적 대화가 더 많은 성장과 더 높은 경쟁력 확보를 위해 진행되고 있는 것이 문제입니다. 범지구적 차원에서 진행된 자본주의 축적의 위기로 인해 사회적 대화의 약화로 나타났다고 생각합니다.

두 번째 사회적 대화의 기본바탕 및 전제가 무엇인가, 발표자들에 따르면 이해관계의 조화라고 했는데, 노사정의 이해관계가 더 이상 조화시킬 수 없는 한계에 봉착했다고 생각합니다. 만약 조화가 가능하다고 하더라도 자본시장이나 노동시장이라는 울타리 안에서의 조화입니다.

ILO가 주장하는 '노동은 상품이 아니다'라는 말을 생각하면 이제 더 이상 노동력을 팔지 않는 새로운 영역, 새로운 울타리를 만들어야 합니다. 물질적인 이해관계의 필요를 충족시키기 위한 사회적 대화를 뛰어 넘어 고민해야 합니다. 그럴 때 새로운 사회적 대화의 돌파구가 나올 수 있습니다.

■ 최종 정리

이주희 (이화여자대학교 교수, 좌장)

신자유주의 시대에 따라 모든 이해관계들이, 특히 노동자의 이해가 파편화되어가고 있는 양상을 보이고 있습니다. 그렇기 때문에 우리들의 사회적 대화가 과거와 유사한 방식으로 진행될 수는 없다고 생각합니다. 어떤 노사관계 영역, 지역, 업종에서나 노동자들의 파편화된 이해관계를 가능한 한 모아갈 수 있는 시도를 조금씩 지속적으로 실현해가는 것이 중요하다

고 생각합니다. 앞으로 경제사회노동위원회가 이렇게 뜻 깊은 일들을 해나갈 것이라 믿고 오늘 토론회를 마치고자 합니다. 감사합니다.

