

| 의제별 위원회 1년 평가와 과제 |

첫해의 실험적 협의가 성숙한 신뢰의 이듬해로

손영우 전문위원

경사노위 운영에 있어 노·사·정 주체는 서로에게 필요한 의제를 선정하여 전문가들과 함께 일정 기간 동안 의제별 위원회를 구성하여 협의한다. '18.4.23. 제3차 노사정대표자회의에서 노·사·정 대표는 논의가 필요한 의제로 디지털 전환에 따른 노동의 미래, 산업안전, 사회안전망, 노사관계 제도를 선정하고 ▲경제의 디지털 전환과 노동의 미래 위원회 ▲안전한 일터를 위한 산업안전 위원회 ▲사회안전망 개선 위원회 ▲노사관계발전을 위한 법·제도·관행 개선 위원회를 5월부터 발족한다고 합의했다. 본위원회 출범과 동시에 실질적인 논의를 진행할 수 있도록 의제별 위원회를 발족 운영하고 본위원회가 출범하면 이의 승계를 제안하기로 했다.

대표자회의 결정 이후 '18년 5월부터 노·사·정 주체와 사무처는 각 위원회별로 준비모임을 통해 위원 위촉논의를 진행하고 준비위원회를 통해 구체적인 세부 의제와 논의시간표를 설정하면서 위원회 구성에 매진했다. 6월 12일 경제사회노동위원회법 시행 이후 사회안전망개선위원회('18.7.12), 안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회('18.7.17), 디지털 전환과 노동의 미래위원회와 노사관계 제도·관행 개선위원회('18.7.20)가 차례로 출범한다.

또한, '18.10.12. 개최된 제4차 노사정대표자회의에서 국민연금을 개혁하고 국민의 노후소

득을 보장하기 위한 사회적 협의체로서 ‘국민연금 개혁과 노후소득보장 특별위원회(약칭: 연금 개혁 특위)’를 발족한다. 특히, 연금개혁 특위에선 노·사 주체 외 청년 및 비사업장가입자대표들이 참여함으로써 의제의 확장과 참여 주체의 확대 실험을 본격화하기도 했다.

’18.11.22에 열린 제1차 본위원회에선 앞서 설치된 4개의 의제별 위원회와 1개의 특별위원회를 승계함과 동시에 국회 환경노동위원회에서 요청한 ‘탄력적 근로시간제 확대 관련 사회적 협의’를 위해 노동시간제도개선위원회를 구성하고 운영계획을 의결했다.

모두 5개 의제별 위원회와 1개 특별위원회에서 협의가 진행됐으며 지난 ’19년 2월말 위원회 내에서 의견을 모으며 종결한 노동시간제도개선위원회를 제외한 모든 위원회가 연장을 요청했다. 그간 활동을 약평하면 다음과 같다.

첫째, 무엇보다 1년 동안 꾸준히 노사정이 머리를 맞대고 꾸준히 협의했다는 사실 그 자체가 중요한 경험이며 성과라 할 수 있다. 그리고 대화 주체들이 대화 연장을 요청했다는 점은 사회적 대화의 효용성을 서로가 인정하고 있다고 평가할 수 있다.

둘째, 위원회의 활동 과정에서 상당 부분을 참여했던 노사가 주도하고 운영했다. 노동시간제도개선위원회를 제외하고는 모든 의제를 노사가 직접 제안했으며, 준비위원회를 통해 위원회와 세부 의제 선정 등 설치 및 운영 과정 전반에 노사가 적극 참여했다. 우리나라 노사 주체들의 높아진 위상과 능력을 보여준다.

셋째, 의제의 외연 확대와 참여 주체의 확장을 실험했다. 사회안전망, 국민연금 개혁 등 논의에서 참여 주체의 확장 실험은 향후 사회적 대화의 확장과 토론민주주의의 증진을 내다볼 수 있도록 했다.

이번 코너에선 한층 더 성숙한 2년 차의 열띤 대화와 활동을 기대하며 의제별 위원회 각각의 활동 내용과 향후 전망에 대해 살펴본다.

사회안전망개선위원회, 1년의 주요활동 및 평가 (’18.7.12~’19.7.11)

송해순 전문위원

발족배경 및 목적

사회안전망개선위원회(이하, 사안개위)는 제1차 노사정대표자회의(’18.1.31)에서 ‘사회양극화 해소 등 시대적 과제를 해결해야 한다는 데 인식을 같이 한다’는 결의와 함께 제2차 노사정대표자회의(’18.4.3)에서 의제별 위원회를 구성·운영기로 합의한 후, ’18.7.12. 제1차 전체회의를 개최하면서 발족했다.

사안개위는 양극화 및 격차가 심화되는데 비해 인간다운 생활 보장이 충분치 않다는 노사정의 공감대 속에서 출범하였다. 특히, 우리나라의 사회안전망은 사회보험을 중심으로 소득보



장제도를 운영해오고 있지만, 고용형태의 다양화 속에서 사각지대 확대와 미래의 사회적 위험(실업, 노령, 질병, 산재 등)에 노출될 가능성이 높은 한계를 지니고 있다. 이에 위원회에서는 그간 사회보험 대상 및 보장 확대, 대안적 급여제도 검토, 지속가능한 사회보장 시스템 마련, 공공사회서비스 인프라 개편 등을 주요 의제로 선정하고 논의했다.

위원은 장지연 위원장, 노·사·정 각 3명, 공익 7명 등 총 17명으로 구성했다.

〈위원 구성〉

구분	위원명단
위원장(1)	장지연 (한국노동연구원 부원장)
노동계(3)	유정엽 (한국노총 정책실장), 문유진 (복지국가청년네트워크 대표) 김정목 (한국노총 정책차장)
경영계(3)	김동욱 (한국경총 사회정책본부장), 전인식 (대한상의 기업환경조사본부 고용노동정책팀장), 이태희 (중소기업중앙회 스마트일자리본부장)
정부(3)	이정환 (고용노동부 고용서비스정책관), 우병렬 (기획재정부 경제구조개혁국장), 장재혁 (보건복지부 복지정책관)
공익(7)	김용하 (순천향대 IT금융경영학 교수), 김윤 (서울대 의료관리학교실 교수), 김재진 (한국조세재정연구원 부원장), 남찬섭 (동아대 사회복지학과 교수), 노대명 (한국보건사회연구원 선임연구위원), 윤홍식 (인하대 사회복지학과 교수), 정세은 (충남대 경제학과 교수)
간사(1)	송해순 전문위원

논의 경과 및 내용

사안개위는 1년여 동안 20여 차례 전체회의를 개최하여 합의문·권고문·검토문 등을 도출하였고, 산하에 ‘건강보험제도개선기획단’을 구성·운영했다.

사안개위 논의 경과 및 내용은 몇 차례 도출한 합의문·권고문·검토문 등의 내용을 통해 정리할 수 있기 때문에, 합의문·권고문·검토문 등을 중심으로 논의 경과를 정리해보겠다.

첫째, 사안개위 발족(18.7.12)과 함께 취약계층의 어려움이 사회보장제도의 개편 완료 시 까지 장기화되어서는 안된다는 위원들의 공감대 속에, 조기 도입·시행 가능한 정부 정책을 제안하는 내용을 담은 “취약계층의 소득보장 및 사회서비스 강화를 위한 합의문(안)”(18.8.21)을 도출했다. 본 합의문은 취약계층의 시급성을 고려하여 정리하다보니 구체적 내용을 담지는 못했지만, 정책의 조기 도입 등을 제안하는 데 기여하고, 사안개위 논의의 방향을 잡는 역할을 했다. 합의 내용은 근로빈곤대책, 노인빈곤대책, 기초생활보장제도 개선, 사회서비스 강화 등으로 경사노위로 개편 이후, 첫 합의라는 점에서도 의미가 있다.

둘째, “고용안전망 강화를 위한 합의문(안)”(19.3.5)을 도출했다. 합의문의 주요 내용은 고용보험제도 내실화, 한국형 실업부조 조속히 도입, 고용서비스 인프라 확충 등이다. 특히 고용보험의 사각지대였던 저소득층 구직자들을 보호하기 위한 ‘한국형 실업부조 제도’와 관련하여 기준중위소득 50% 이하 저소득층 대상 도입 및 단계적 확대(지원대상), 최저생계보장 수준의 정액급여(지원수준), 6개월 원칙 추진(수급기간) 등 기본 원칙에 합의함으로써, 고용보험의 가입 대상이 되지 못했던 계층과 고용보험에 가입하고도 실업급여 수급대상이 되지 못했던 계층 등 저소득 구직자들에게 최소한의 고용안전망을 구축하는 데 의미가 있다.

셋째, 대표적 빈곤 정책인 기초생활보장제도와 관련한 “빈곤문제 완화를 위한 국민기초생활보장제도 개편 방안 노·사·공 권고문”(19.5.3)을 도출했다. 사각지대가 크고 급여수준이 낮아 최후의 사회안전망으로서 기능이 미진했던 국민기초생활보장제도의 부양의무자 기준 폐지(2020년부터 생계급여의 수급자가 노인 및 중증장애인이면 부양의무자 기준 폐지), 선정기준 완화(2021년까지 수급자 선정기준(현재 기준 중위소득 30% 이하)을 단계적으로 상향하고, 생계급여의 기준 중위소득 산출방식 개선, 자동차 등 재산의 소득환산을 하향 조정 및 주거용 재산 적용상한액 폐지, 기본재산공제액 대폭 상향 조정), 보장성 강화(주거급여의 경우 실제 임대료 상승에 따라 주거비 부담을 덜 수 있도록 급지별 기준 임대료 현실화 등) 등에 대해 권고함으로써, 빈곤층에 대한 안전망 확대에 대한 노·사·공이 뜻을 모았다는 의미가 있다.

넷째, 사안개위 산하 ‘건강보험제도개선기획단’에서는 건강보험 적정보장·적정부담·적정지출 방향, 공사의료보험 관계설정 개선 방안, 건강보험 거버넌스 개편, 공공의료 강화를 위한 건강보험 과제 등을 주요 내용으로 하는 ‘건강보험제도개선기획단 검토안’을 마련하고, ‘건강보험

보장성과 지속가능성 제고를 위한 사회적 합의 방안 토론회’를 개최했다.

평가

사안개위 논의 경과에 대한 평가를 형식적 측면과 내용적 측면으로 구분하여 정리하면 다음과 같다.

형식적 측면에 있어서는 첫째, '18.6.12. 노사정 합의로 출범한 경제사회노동위원회의 첫 번째 의제별 위원회로 문재인 정부의 사회적 대화 본격화를 알렸다는 데 큰 의미가 있다. 또한, 사회·경제적으로 격차가 심화되고 있는 상황에서 사회안전망에서만큼은 더 이상의 격차가 발생되어서는 안 된다는 문제의식을 노사정이 함께 공유하여 진지한 논의를 진행했다. 둘째, 논의 의제와 부합하기 위해 노·사 각 1인을 취약계층(청년, 중소기업)으로 구성했다는 점이다.

내용적 측면에 있어서는 첫째, 합의문·권고문·검토문 등 다양한 협의 노력을 진행했다는 점이다. 둘째, 합의문 등 협의 내용이 정책적으로 반영될 수 있도록 구체적인 내용(예, 한국형 실업부조 원칙, 기초생활보장제도 개선 등)들로 정리하기 위해 노력했다는 점이다.

긍정적 부분과 함께 부족했던 부분도 존재했다. 발족과 함께 한 달여 만에 충분한 논의 없이 첫 번째 합의문을 도출하였으며, 그 이후에도 발족취지 및 운영계획과는 별개로 논의가 진행된 점은 가장 큰 아쉬운 점이라 할 수 있다. 또한 ‘건강보험기획단’이라는 산하 분과위원회를 두어 논의를 진행하였으나, 기획단이라는 위치 및 성격의 모호성으로 건강보험 논의를 제대로 진행하지 못했다는 점이다.

연장 사유 및 향후 계획

1기 사안개위의 여러 활동과 노력 속에서도 우리나라 사회안전망의 과제는 산적해 있다. 이러한 공감대 속에 제20차 전체회의('19.5.31)에서는 1기 논의 과정에서 미진했던 논의 의제,

합의의 후속 과제, 노·사 추가 제안 의제 등으로 위원회 활동 연장을 본위원회에 요청하기로 했다.

그러나 본위원회 개최가 불발되어 연장은 무산되었으며, 6인 대표자회의('19.7.26)를 개최하여 논의를 재개하기로 하였다. 이에 따라, 사안개위는 2기 사안개위로 재설치하고, 지속가능한 사회보장 시스템 마련 등을 포함하여 사회안전망 내실화 및 확충을 주요 목적에 두고 논의를 지속해 나갈 예정이다.

2기 체계 돌입한 산업안전보건위원회, 성과와 과제는? ('18.7.17~'19.7.16)

구은희 전문위원

발족 배경

한국은 경제협력개발기구(OECD) 회원국 가운데 산재 사망률이 가장 높다. 지난해 971명의 노동자가 산업현장에서 사고로 목숨을 잃었다. 이에 따른 사고사망만인율은 0.51로 노동자 1만 명당 0.51명 꼴로 숨졌다. 일본·독일 등 선진국과 비교하면 3배가량 높은 수치다. 사망 사고 절반은 건설업에서 발생했고, 제조업과 서비스업이 그 뒤를 쫓았다.

산재사고가 노동시장 내 약자에게 집중되는 이른바 '위험의 위주화' 문제도 심각하다. 2016년 5월 지하철 구의역 스크린도어 사고, 2017년 5월 삼성중공업 거제조선소 크레인 붕괴

사고, 2018년 12월 한국서부발전 태안 화력발전소 컨베이어벨트 사고, 지난 7월 서울 목동 빗물펌프장에서 발생한 사망사고 등 최근 우리 사회에 충격을 던진 산재사망 사고의 피해자 대다수가 간접고용 비정규직이다. 이들 사고는 노동자들의 건강과 안전이 그들이 속한 일과 일터로부터 분리될 수 없다는 사실을 분명하게 보여 준다.

따라서 안전한 일터를 만들기 위해 우리 사회가 어떤 노력을 기울일 지 각계의 지혜를 모으는 과정은 중요한 의미를 갖는다. 경제사회노동위원회 산하 의제별 위원회 ‘안전하고 건강한 일터를 위한 산업안전보건위원회’(이하 산안위)는 이 같은 문제의식 속에 지난해 7월 17일 출범했다. 산안위는 박두용 위원장(안전보건공단 이사장)과 노동자 위원 2명, 사용자 위원 2명, 정부 위원 2명, 공익위원 5명 등 총 12명으로 구성됐다. 산업 발달과 기술 진화로 위험의 총량이 늘어난 일터를 건강하고 안전한 공간으로 변화시켜 내야 한다는 공감대 아래 논의의 막이 올랐다.

〈위원 구성〉

구분	위원명단
위원장(1)	박두용 (안전보건공단 이사장)
노동계(2)	김광일 (한국노총 산업안전보건연구소장) 김태우 (연합노련 정책본부장)
경영계(2)	임우택 (한국경총 산업안전본부장) 양옥석 (대한상의 인력정책실장)
정부(2)	박영만 (고용노동부 산재예방보상정책국장) 최상대 (기획재정부 사회예산심의관)
공익(5)	유성규 (노무법인 참터 공인노무사) 전형배 (강원대 교수) 정진우 (서울과학기술대 교수) 김수근 (성균관대 교수) 김기선 (한국노동연구원 연구위원)
간사(1)	구은희 전문위원

주요 의제와 논의 경과

산안위가 처음부터 순탄한 길을 걷기만 한 것은 아니다. 출범 초기 의제 설정 단계에서 다소 진통을 겪었다. 산업안전보건 문제의 중요성에 이의를 제기하는 사람은 없었지만, 각론으로 들어갈수록 노·사의 이해가 첨예하게 부딪혔다. 노동계는 안전보건 문제를 비용의 문제로 치환하는 경영계에 대한 불신을, 경영계는 노동계의 각종 요구가 규제 강화로 귀결될 것에 대한 우려를 드러냈다. 산안위는 의제 선정에 신중을 기할 수밖에 없었다. 대화를 안정화하기 위해 갈등적 의제를 제외하는 등 조심스러운 행보를 이어갔다.

이런 과정을 거쳐 산안위는 ① 장시간 노동과 안전보건(과로사 방지법 입법 권고 여부) ② 산업안전보건 감독행정체계 개선 ③ 서비스종사자 안전보건 지원방안 ④ 중소기업 안전보건 강화방안 등 네 가지 의제를 선정하고 본격적인 논의에 돌입했다. 해당 의제에 대한 이해를 높이기 위해 전문가 초청 강연회와 간담회를 연달아 개최했다. 산안위 출범 이후 전체회의가 22회, 간사단회의가 4회, 공익 간담회가 1회, 노사정 간담회가 1회(19.8.20. 현재) 진행됐다.

산안위는 이른바 ‘과로사 방지법’ 입법 권고를 둘러싼 논의에 가장 많은 시간과 노력을 들였다. 장시간 노동이 노동자의 몸과 마음을 소진시킬 뿐만 아니라 목숨을 위협하는 지경에 이르렀다는 진단에 따른 결과다. 과로사 문제의 심각성은 수치로도 확인된다. 근로복지공단에 따르면 2010년에서 2018년 사이 과로사 관련 산재 신청건수가 5,609건에 달한다. 연평균 620여 건이다. 매달 50여 명, 이틀에 3명 꼴이다.

산안위가 과로사 해결의 필요성에 공감대를 형성한 것은 당연한 일이다. 다만 처방에 있어 노·사·정·공익이 조금씩 다른 목소리를 냈다. 쟁점은 두 가지로 나뉘었다. 국회 또는 정부에 과로사 방지법의 입법을 촉구할 것인가. 아니면, 정부에 관련 대책 마련을 요구하는 선에서 그칠 것인가. 안타깝게도 산안위는 1년의 논의기한 내에 문제의 해법을 도출하지 못했다. 과로사 대책 협의가 진전 없이 공전하자 산안위는 해당 논의를 유보하기로 결정하는 등 우여곡절을 겪었다.

이렇듯 수면 아래로 가라앉을 뻔한 과로사 의제는 외부 변수에 의해 새로운 전기를 맞았



다. 탄력적 근로시간제 관련 합의에 반대하며 경사노위 본위원회에 불참하던 여성·비정규직·청년 계층별 대표 3인이 본위원회 복귀 조건 중 하나로 과로사 방지를 위한 입법방안 마련을 요구하고 나선 것이 계기가 됐다. 산안위는 과로사 해법 마련의 필요성을 재확인한 뒤, 관련 논의를 위해 회의체 논의기간을 올해 12월 16일까지 연장하기로 결의하기에 이르렀다. 노·사·정·공익은 “과로사 방지법 ‘입법 방안’을 포함한 논의에 적극적으로 나선다”는 데 뜻을 모았다.¹⁾

이밖에 산안위는 ▲산업안전보건 감독행정체계 개선 ▲서비스종사자 안전보건 지원방안 ▲중소기업 안전보건 강화방안에 대한 논의를 이어갔다. 산업안전보건 감독행정체계 개선에 대한 내용은 위원회 박두용 위원장이 직접 제안했다. 제안의 골자는 이른바 ‘산업안전보건청’ 설립을 통해 산업안전보건 감독행정의 전문성과 독립성을 확보해야 한다는 것이다.

산업안전보건 취약지대인 서비스산업과 중소기업에 대한 지원 확대와 시스템 개선을 둘러싼 토론도 진행했다. 중소기업 안전보건 강화를 위해서는 재정 투여 같은 양적지원만으로는

1) 산안위의 과로사 대책 추가 논의 결정과 별개로 경사노위 계층별 대표 3인의 본위원회 복귀는 끝내 무산됐다. 경사노위는 본위원회 무산에 따른 부작용을 최소화하기 위해 김주영 한국노총 위원장·손경식 한국경총 회장·박용만 대한상의 회장·홍남기 부총리 겸 기획재정부 장관·이재갑 고용노동부 장관·문성현 경사노위 위원장으로 구성된 ‘6인 대표자회의’ 체계로 전환한 상태다.

효율성과 효과성을 기대하기 어렵고, 시스템 전반의 변화가 필요하다는 방향으로 의견이 모아졌다. 서비스 부문의 경우 유해위험요인에 대한 기본 연구와 구체적 통계가 부족한 현실을 인식하고, 이 부분을 강화할 수 있도록 협의체계 구축이 시급하다는 데 공감대를 이뤘다. 요컨대 1기 산안위는 노·사·정·공익이 주요 의제를 추리고 해당 의제에 대한 이해를 높이는 과정이었다.

2기 체계 출범과 향후 과제

산안위는 '19.8.21. 2기의 시작을 알리는 전체회의 열어 ▲중소기업 안전보건 강화방안 ▲서비스종사자 안전보건 지원방안에 대한 합의문 조율에 들어갔다. 참여 주체 사이에 이견이 적은 두 가지 의제에 대한 합의문 도출을 시도한 뒤, 나머지 기간 동안 ▲장시간 노동과 안전보건(과로사 방지법 입법 권고 여부) ▲산업안전보건 감독행정체계 개선에 대한 심층 논의를 이어갈 계획이다.

1기를 마무리하고 2기를 시작하는 현 시점에서 산안위가 풀어가야 할 향후 과제는 무엇일까.

지난 1년의 논의기한은 네 가지 주요 의제에 대해 충분히 의견을 교환하기에는 턱없이 부족한 시간이었다. 특히 논의 초기 의제 선정 과정이 참여 주체 간 힘겨루기 양상으로 전개되면서 '전략적 의제 배열(strategic agenda setting)'에 한계를 드러낸 점은 추후 냉정한 평가가 필요한 대목이다. 사회적 대화를 위한 전략적 이슈 선정이라는 차원에서 짚어봐야 할 문제다.

산안위의 '느리고 느슨한' 의제 선정 방식은 대화의 안정성을 높이고 참여 주체들의 신뢰를 높이는 데에는 기여했지만, 핵심 의제에 대한 사회적 여론을 환기시키는 데에는 역부족이었다. 이는 같은 시기 '장외'에서 전개된 또 다른 형태의 사회적 대화와 대조해 보면 그 차이가 분명해진다.

지난해 12월 11일 새벽 비정규 청년노동자 김용균 씨가 한국서부발전 태안 화력발전소에서 홀로 일하다 컨베이어벨트에 끼여 사망하는 사건이 발생한 뒤, 유족과 노동·시민·사회단체 중심으로 '고 김용균 사망사고 진상규명 및 책임자 처벌 시민대책위원회'가 구성됐다. 고인의

죽음을 계기로 위험의 외주화를 금지하라는 사회적 요구가 거세졌다. ‘김용균법’으로 이름 붙은 산업안전보건법 전면개정안이 그해 12월 27일 국회를 통과해 내년 1월 16일 시행을 앞두고 있다. 유족과 시민대책위 추천 전문가로 구성된 ‘석탄화력발전소 특별노동안전조사위원회’가 국무총리 소속으로 설치돼 전국 9개 석탄화력발전소에 대한 노동안전보건 실태 파악에 나섰다.

물론 조직의 성격이 완전히 다른 경사노위 산안위와 김용균대책위의 활동을 직접 비교하는 것은 적절치 않다. 다만 장외의 활동에서 시사점을 얻을 수는 있다. 가령 대책위가 위험의 외주화라는 의제를 제기하는 과정에서 보여 준 역동성과 집중성이다. 산안위로 대표되는 ‘장내 사회적 대화’와 대책위로 대변되는 ‘장외 사회적 대화’가 조응할 수 있다면, 우리 사회 산업안전보건 문제를 관통하는 핵심 축에 도달할 가능성이 높아질 것이다. 이는 경사노위 산하 각종 위원회의 공통적인 문제로 지적되는 의제 세팅 능력의 제고를 위해서도 함께 고민해 볼 문제다.

디지털 전환과 노동의 미래위원회, 1년의 주요 활동 및 평가

(’18.7.20~’19.7.19)

강금봉 전문위원

발족 배경 및 구성

디지털 전환은 공정 혁신에서 시작해서 제품 및 서비스 혁신, 비즈니스 모델 혁신, 산업 생

태계 변화, 산업 경계 변화 등 경제사회 전반에 큰 영향을 미쳐 기회와 위기를 동시에 가져올 것으로 전망된다. 이러한 전환 과정에서 새로운 산업이 생기면서 새로운 일자리가 창출될 수 있지만, 기존 일자리 감소와 숙련 변화로 인해 고용의 양극화와 불평등이 확대될 수 있다는 우려가 제기되고 있다. 그러므로 많은 국가는 디지털 전환의 과정에서 발생할 수 있는 사회갈등과 부작용을 해결하고 사회혁신의 방안으로 활용하기 위해 노사정이 함께 논의하며 전략을 마련하고 있다. 그러나 국내에서는 그동안 정부 주도나 전문가 중심으로 논의가 진행되어 담론 수준에서 논쟁이 되어 왔지만, 구체적으로 노사정이 함께 디지털 전환이 미칠 노동의 변화에 대해 어떻게 대응해야 할지는 체계적으로 논의되지는 못했다.

이러한 배경에서 '18.4.23. '노사정 대표자회의'에서 '디지털 전환과 노동의 미래 위원회(이하, 위원회)' 설치를 제안하였고, 이후 경제사회노동위원회에서는 관련 전문가 간담회와 준비위원회를 수차례 개최하면서 7.20. 「디지털 전환과 노동의 미래 위원회」를 발족하였다.

위원회는 사회적 대화를 통해 디지털 전환이 고용 등 경제사회에 미치는 영향을 입체적으로 조명하고, 노동에 미치는 영향과 기회 및 위험 요인을 진단하면서, 디지털 확산이 일자리의 질을 저하하거나 불평등을 확대하지 않고 포용적으로 전개될 방안 마련을 목표로 한다. 새로



운 변화와 기술 등을 받아들이는 포용적(inclusive) 제도가 국가의 성패를 좌우할 수 있다. 인공지능과 로봇 등 혁신 기술이 인간을 대체할 수 있다는 두려움과 사회적 갈등을 유발하는 것이 아니라 기술혁신이 인간의 역량을 강화하고 한국 사회가 겪고 있는 다양한 문제들을 해결하는 방안으로 전개될 수 있도록 사회적 협의와 합의를 목표로 한다.

1기 위원회의 위원장 1인, 노·사 위원 각 2인, 정부위원 3인, 공익위원 6인 총 14명으로 구성되어 발족하였다.

〈위원 구성〉

구분	위원명단
위원장(1)	전병유 (한신대학교 사회혁신경영대학원 교수)
노동계(2)	송명진 (한국노총 정책본부 실장), 장인숙 (한국노총 정책실장)
경영계(2)	이준희 (한국경총 노동경제연구원 연구위원), 전인식 (대한상의 고용노동정책팀장)
정부(3)	강도현 (과학기술정보통신부 지능정보사회추진단 부단장), 김영중 (고용노동부 노동시장정책관), 김영태 (중소벤처기업부 기술인재정책관)
공익(6)	백승렬 (어고노믹스 대표), 이승렬 (한국노동연구원 부원장), 이문호 (워크인 조직혁신연구소장), 오은진 (한국여성정책연구원 선임연구위원), 윤희숙 (한국개발연구원 정책대학원 교수), 최병삼 (과학기술정책연구원 신산업전략연구단장)
간사(1)	강금봉 전문위원

활동 내용

위원회는 발족 후 디지털 전환의 양상과 변화에 대해 노사정 간에 공감대가 충분히 형성되지 않아, 디지털 전환의 개념과 범용기술 동인, 산업 및 기술의 적용 현황과 실태, 디지털 전환이 노동에 미치는 영향, 국내·외의 정책현황, 노사정의 디지털 전환에 따른 대응 과제를 집중적으로 논의하였다.

이러한 논의 과정에서 노사정이 새로운 기술 변화에 대한 기본적인 인식을 토대로 공동의

대응 방향과 주요 과제를 명확히 할 필요성이 제기 되었다. 그래서 위원회는 논의과정에서 나온 문제 인식과 공감된 내용을 토대로 하여 「디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책에 관한 기본합의문(안)」을 마련하였고, 최종적으로 '19.2.18. 채택하였다. 이 합의문에는 디지털 전환이 경제사회와 노동에 미칠 기회와 위기에 대응하기 위한 노사정 협력의 중요성을 명확히 하면서 디지털 전환에 대응하기 중장기적 공동의 과제를 담고 있다. 합의문은 디지털 전환을 단순히 기술결정론적 시각으로만 접근하지 않고 노사정이 함께 참여하여 새로운 혁신의 유형을 창출하여 경쟁력을 강화하면서도 사회 혁신을 통해 양극화 해소와 사회구성원 모두에게 공동의 이익을 가져오는 디지털 전환의 방향성을 공감하였다는 것에 큰 의의가 있다.

위원회는 2019년 1월부터는 디지털 플랫폼 출현에 따라 발생하고 있는 일하는 방식의 변화에 대해 논의하였다. 디지털 플랫폼 경제의 확산은 새로운 플랫폼 산업과 기존 산업과의 갈등과 함께 '디지털플랫폼 노동종사자'의 지위 규정과 보호방안이 논란이 되고 있다. 디지털플랫폼 노동종사자들은 일시적 소득 상실, 재해·질병의 위험, 능력개발 기회 부족 등 사회적 위험에 일정 부분 노출될 가능성이 크나, 전통적인 임금노동자, 자영업자, 그리고 특수형태근로종사자와도 일하는 방식이 달라, 기존의 법이나 사회보장시스템의 보호가 적절하게 작동되지 못하고 있다. 이에 위원회에서는 국내 디지털 플랫폼 노동의 실태와 현황, 주요 쟁점 등을 논의하였다. 그러나 여전히 디지털 플랫폼 노동의 정의와 범위, 디지털 플랫폼의 기업과 업종에 대한 실태가 명확하지 않아 구체적인 정책 마련에 이르기에는 한계를 가졌다. 그러므로 위원회에서는 '19.7.19. 디지털 플랫폼 노동종사자에 대한 적절한 보호체계 마련을 위한 주요 과제를 정리한 「디지털 플랫폼 노동 관련 논의 방향과 의제에 관한 제안문」을 채택하고 1기 활동을 종료하였다.

1기 위원회는 디지털 전환이 경제사회 및 노동에 미치는 영향에 대해 이해하고, 디지털 플랫폼 노동의 전반적인 현황과 실태를 파악하는 수준에서 논의가 진행되어 더 깊이 있는 정책 방안 마련까지는 이르지 못하였다. 당초 주요 의제인 산업의 스마트화에 따른 노사협력적 일터혁신 방안 등에 대해서는 충분히 논의하지 못하였다. 또한, 의제 설정과 담론 형성을 위한 공론화 및 다양한 이해관계자들 참여하는 사회적 대화 활성화 측면에서도 부족함이 남는다.

2기 연장 사유와 향후 계획

1기 위원회에는 디지털 전환에 대응하기 위한 다양한 의제를 논의하지 못하였고, 기존의 논의한 디지털 플랫폼 노동 관련해서도 논의가 미진한 상태이다. 특히 2019년 2월 채택한 디지털 전환에 대한 노사정 기본인식과 정책과제에 관한 기본합의(안)에서 합의한 후속 의제인 국가·산업·지역·기업 등 다차원적 노사정 협업 모델 모색, 평생직업교육 혁신 방안 강구, 일자리 이동 지원과 사회안전망 강화, 디지털 플랫폼 이해당사자 간의 상생 모색, 지능화 신산업 육성과 기존 산업의 디지털화 등에 공동 대응, 노사정의 융합적 공동조사연구 체계 구축은 논의가 충분히 진행되지 못했다. 이러한 문제 인식에서 위원회에서는 '19.5.10. 20차 전체회의에서 2기 위원회 연장을 결의하였다.

2기 위원회에서는 1기 위원회에서 디지털 전환에 따른 노동의 미래를 준비하기 위한 세부 정책 과제를 담은 '녹서'를 다양한 이해관계자들이 참여하는 공론화 과정을 거쳐 올해 9~10월 중으로 발간할 예정이다. 또한, 2기 위원회에서는 현재 분과형태로 수행하고 있는 연구용역 과제 「스마트공장 일터혁신의 사회적 합의 모델 개발 연구」, 「디지털 공유경제와 사회적 갈등 해소 방안 연구: 모빌리티 업종을 중심으로」을 통해 의제를 구체화하여 스마트 공장 일터혁신 연계형 노사참여 모델과 디지털 플랫폼 노동의 적절한 규범 마련을 위한 제도 개선 방안 등에 대해 논의할 예정이다. 특히 디지털 플랫폼 노동 관련해서는 디지털플랫폼 사업체와 디지털플랫폼노동종사자 개념과 범위를 명확히 하고 실질적인 실태 조사를 위한 통계조사 방안에 대해 논의할 예정이며, 디지털플랫폼 기업, 디지털플랫폼노동종사자, 서비스 이용자 등 다양한 이해관계자를 포괄하여 디지털 플랫폼 기업이 자율적으로 준수할 수 있는 규범(code of conduct)을 마련할 예정이다. 또한, 디지털 플랫폼 경제 활성화를 위한 법·제도적 지원방안과 공정한 거래질서 형성 방안, 그리고 디지털플랫폼노동종사자에 대한 사회안전망 확충, 산업안전과 건강 보장, 교육 훈련, 이해 대변 방식 등도 중장기적으로 논의할 계획이다.

이외에도 2기 위원회에서 다양한 경제사회 주체들이 논의에 참여하여 디지털 전환이 가져올 기회를 적극적으로 포착하고, 실험적이고 사회 혁신적인 의제를 형성할 수 있는 다양한 방안을 마련할 예정이다.

노사관계제도·관행개선위원회 활동 1년 평가와 과제

(’18.7.20~’19.7.19)

김미영 전문위원

발족 목적 및 경과

노사관계 제도·관행 개선위원회(이하, “노사관계위원회”)는 1년 기간으로 2018년 7월 20일 노사정대표자회의 산하 의제별 위원회로 발족하여 전체회의 28회, 간사단회의 8회 그리고 공익위원회의 11회를 진행하였다. 공익위원 8인(위원장 포함), 노사위원 4인, 그리고 정부위원 1인으로 구성된 전체회의를 중심으로 전체회의 주제와 진행을 준비하는 간사단회의(공익간사 2인, 노사위원 2인, 정부위원 1인, 위원장으로 구성), 그리고 공익위원만으로 구성되는 공익위원회의가 운영되었다. 공익위원회의는 각 의제와 관련하여 공익위원들이 전문성에 입각한



논의를 하고, 노동조합법의 기본개념과 법률해석을 둘러싼 이견을 조정하는 목적이었다.

〈위원 구성〉

구분	위원명단
위원장(1)	박수근 (한양대학교 법전원 교수)
노동계(2)	유정엽 (한국노총 정책실장) 신인수 (민주노총 법률원장)
경영계(2)	김영완 (한국경총 노동정책본부장) 박재근 (대한상의 기업환경조사본부장)
정 부(1)	김민석 (고용노동부 노사협력정책관)
공익(6)	김인재 (인하대 법전원 교수) 김희성 (강원대 법전원 교수) 김성진 (전북대 법전원 교수) 박은정 (인제대 공공인재학부 교수) 이승욱 (이화여대 법전원 교수) 조용만 (건국대 법전원 교수)
간사(1)	김미영 전문위원

* 민주노총은 제5차 전체회의-제12차 전체회의의 참가

노사관계위원회의 전체회의는 1단계(2018.7.20.~11.20)와 2단계(2018.11.30.~2019.7.19.)로 구분하여 진행되었다. 1단계 전체회의 의제는 ILO기본협약 비준에 필요한 노동조합법제 및 관행 개선사항으로 하였다. 노동법의 ‘단결권’ 보장 수준을 ILO기본협약 제87호와 제98호 정도로 넓히는 것이 주된 논의방향이다. 2단계 전체회의 의제는 ‘단체교섭’과 ‘쟁의행위’ 범주로 논의를 확장하였는데, 논의의 주된 목적은 노동기본권 보장과 대등한 노사관계 구축을 조화시킬 수 있는 개선방안이다.

전체회의 28회에 걸친 논의 성과는 ILO기본협약 비준에 관한 공익위원 입장문으로 정리되었다. 1단계 논의에 따른 결과는 2018년 11월 20일 1차 공익위원 전원 합의문(“ILO기본협약 비준을 위한 노사관계 제도 개선에 관한 공익위원 의견”)이다. ILO기본협약 비준을 위해 필요한 단결권 영역의 노동조합법 개선 사항을 제시하였다. 2단계 논의는 2019년 4월 15일 2차 공익위원 입장문(“ILO기본협약 비준 등에 관한 노사정 합의를 위한 공익위원 제언”)으로 만

들어졌다. 주요 내용은 1차 공익위원 합의문에 따른 단결권 사항을 다시 확인하였고, 대등한 노사관계 구축의 측면에서 단체교섭과 쟁의행위에 관련한 일부 사항을 추가한 것이다.

국회와 정부는 이와 같은 성과를 일정하게 수용하였다. 우선, 1차 공익위원 합의문은 2018년 12월 한정에 의원 대표발의 노조법 개정안의 토대가 되었다. 그리고 2차 공익위원 입장문은 2019년 7월 정부의 비준동의안과 노조법 등 개정안의 근거로 명시되었다.

노사관계위원회의 활동 시한은 1년으로 2019년 7월 19일 종료되었다. 이에 따라, 두 차례의 전체회의(제27차와 제28차)는 1년의 노사관계위원회 활동을 정리하고 평가하는 것으로 마무리되었다. 평가는 노동계와 경영계위원 발제와 공익위원 발제로 나누어 진행되었다.

활동 평가

노사위원과 공익위원의 평가 내용은 크게 의제 선정의 적정성, 위원회 구성의 적합성, 그리고 위원회 운영의 합리성 측면에서 분류할 수 있다.

(1) 의제 선정의 적정성

애초에 ‘ILO기본협약 비준’이 노·사·정 당사자가 참여하는 위원회에서 논의할 의제였는지에 문제제기가 있었다. 의제의 적정성을 부정적으로 평가하는 입장은 노사당사자 사이에 ILO기본협약 비준에 대한 시각차이가 컸고 그 필요성이 공유되지 못했다는 측면을 지적하였다. 또한 ILO기본협약 비준은 애초에 노·사·정 합의가 불가능한 성격으로 정부가 결정할 수 있었는데 노사관계위원회에서 논의 때문에 필요한 시간만 지연되었다고 한다. 반면에, 긍정적인 평가는 노사관계위원회의 논의가 ILO기본협약 비준 필요성의 공론화에 기여하였으며, 노·사·정 사이에 일정한 공감대가 있었다고 본다. 그리고 공익위원 합의문은 ILO기본협약 비준에 필요한 최우선 입법과제와 개선방향을 제시하여 입법안과 정부 비준동의안의 근거가 되는 등의 성과를 긍정적으로 평가하였다.

(2) 위원 구성의 적합성

노사관계 제도 및 관행 개선을 목적으로 하는 의제별 위원회로서 위원 구성이 적합하였는지에 대한 평가가 있다. 노사관계위원회는 다른 위원회에 비하여 공익위원이 수적으로 많고 공익위원 전체가 노동법 전문가였다. 이에 대한 부정적 평가는 공익위원이 노·사·정 위원들 보다 수적으로 많고 전공분야가 동일했기 때문에 전체적으로 위원회 운영과 전체회의를 공익위원이 주도하여 ‘노사 중심성’이 크게 제약되었다고 하였다. 긍정적 입장은 수적으로 그리고 전문성 측면에서 공익위원의 주도성이 높았기 때문에 국회와 정부가 공익위원 합의안을 수용하였고, 사회적 공론화에 기여할 수 있었다고 평가한다.

(3) 위원회 운영의 합리성

위원회 운영이 합리적이었는지에 대한 평가는 시각차이는 있지만 전체적으로 부정적인 판단이 컸다. 우선, 공익위원의 지위와 역할에 대해 공유하는 인식이 없는 상태에서 공익위원이 노사위원과 심하게 대립하는 상황이 발생하였다는 점이 지적되었다. 이와 관련하여 공익위원은 노동계와 경영계 사이에서 중립과 균형적 입장을 견지하고 단순한 중재자 지위와 역할에 머물러야 한다는 입장이 있다. 반면에, 의제의 성격상 국내 노동법과 ILO기본협약 내용에 대한 충분한 사전 지식과 전문성이 더욱 중요하기 때문에 공익위원이 어느 정도 적극적으로 참여하는 것이 문제는 아니라는 주장이 있다. 다만, 문제는 공익위원의 역할과 지위에 대해서 위원들이 공유할 수 있는 기준을 사전에 논의하지 않은 것에 있다고 한다.

다른 측면에서 평가는 노·사·정 합의가 실패하여 전체회의 의결에 이르지 못한 내용을 공익위원 합의문(또는 입장문)으로 공개하는 것이 타당한지 여부에 있다. 이는 경사노위 의제별 위원회에 대한 근본적인 시각 차이를 반영하고 있다. 즉, 그 목적이 해당 의제에 대한 사회적 공론화인지, 아니면 가시적인 노·사·정 합의인지에 따라서 평가가 다를 수 있기 때문이다.

향후 과제

노사위원과 공익위원이 제시한 위원회 활동평가에 의할 때, 의제별 위원회 운영과 관련하여 향후의 과제는 세 가지로 정리할 수 있다. 첫째, 의제를 선정하는 과정에 노사 당사자가 충분히 참여하여 논의 필요성에 대해 최소한의 공감대를 형성하는 것이다. 둘째, 노사당사자가 설득될 수 있는 정도로 의제의 성격과 위원 구성 사이에 연관성을 높여야 한다는 것이다. 즉, 의제의 성격에 따라서 ‘노사 중심성(대표성)’을 원리로 할지 혹은 ‘공익위원의 전문성’을 구성원리로 할지 분명하게 할 수 있어야 한다. 마지막으로, 위원회 운영과 관련하여, 공익위원의 역할과 지위에 관하여 사전에 논의하고 기준을 정하는 과정이 필요하다는 점이다.

노동시간제도개선위원회, 그 성과와 남겨진 교훈

(’18.12.20~’19.2.19)

손영우 전문위원

국회 요청에 따른 발족(발족 배경 및 목표)

노동시간제도개선위원회(이하 위원회)는 ’18.12.20. 공식 출범하였고 ’19.2.19. 제9차 전체회의를 끝으로 2개월 간 운영됐다. 위원회는 ‘탄력근로제 확대’라는 단일 의제에 대해 논의했다.

위원회의 발족배경은 다음과 같다. ’18년 3월, 일과 생활의 균형(Work-life balance)을 통한 노동자의 삶의 질 향상과 일자리 창출을 위해 주 52시간 노동시간 상한제와 기존의 26개 노동시간 특례업종을 5개 업종으로 축소하는 내용을 골자로 하여 근로기준법이 개정됐다. 경

영계는 이와 같은 제도적 변화에 따른 기업 경영상의 문제와 애로사항을 해소하기 위한 보완책으로 탄력적 근로시간제의 확대 적용을 정부에 요구했다. 여·야·정 국정협의체에선 기업의 어려움 해소와 주 52시간제 안착을 위한 탄력적 근로시간제 확대 적용 보완입법 조치에 합의하면서('18.11.5), 국회 환경노동위원회는 경사노위에 탄력근로제 확대에 관한 협의를 공식 요청했다('18.11.9). 이에 경사노위 제1차 본위원회('18.11.22)에서 탄력근로제 확대에 관해 논의할 노동시간제도개선위원회 설치를 결정했다.

위원회 구성과정에서 노·사·정 대표단의 직위 수준(경총의 부대표급 구성 제안), 공익위원 인선을 둘러싼 갈등이 있었지만, 노·사·정의 논의를 통해 참여위원은 해당 단체에서 결정한다는 원칙을 확인하고, 공익위원에 대한 단체의 추천권을 존중하고 추천단체로서 갖는 책임을 공감하면서 해결됐다.

〈위원 구성〉

구분	위원구성
위원장(1)	이철수 (서울대 교수)
노동계(2)	정문주 (한국노총 정책본부장) 유정엽 (한국노총 정책실장)
경영계(2)	김용근 (한국경총 상근부회장) 박재근 (대한상의 상무이사)
정부(1)	김경선 (고용노동부 근로기준정책관)
공익(3)	김성희 (고려대 교수) 김강식 (한국항공대 교수) 강성태 (한양대 교수)
간사(1)	손동희 전문위원

집중적이고 압축적인 활동 내용(의제별 논의 내용 정리 및 내용-운영 평가)

위원회는 세 차례 준비위원회 회의를 거쳐 출범해서 제9차 전체회의를 끝으로 관련 논의를 종료했다. 그간 간사단회의 3회, 공익위원 회의 2회 등 짧은 기간 동안 활발한 논의가 집

중됐다.

첫 회의에서 '19.1.31.을 논의시한으로 결정했으나, 두 차례 전체회의(1.26, 1.31)가 무산된 후 논의 재개 결정으로 2월까지 회의가 연장되어 결국 '19.2.19. 노사정 합의문 채택으로 논의가 마무리됐다.³⁾ 이후 합의내용이 본위원회에서 의결이 두 차례 무산되면서, 국회일정을 감안하여 합의내용 및 그간 논의결과를 국회에 제출했다('19.3.13). 위원회의 전체회의 일정별 주요내용은 아래의 표와 같다.

〈 전체회의 일정별 주요내용 〉

회의	주요 내용
1차 (’18.12.20)	<ul style="list-style-type: none"> • 탄력적 근로시간제 실태조사 발표(김승택 박사) 및 질의 응답, 논의 • 위원회 운영 방안 및 논의 일정(회의일정, 논의시한 등) 확정
2차 (’18.12.26)	<ul style="list-style-type: none"> • 탄력적 근로시간제 등 해외 노동시간제도 연구 발표 및 질의 응답, 논의 - 발표: 일본(이승욱 교수), 프랑스(조용만 교수) • 노사 양측 제안 의제 설명
3차 (’19.1.3)	<ul style="list-style-type: none"> • 독일(박귀천 교수) 노동시간제도 발표 및 질의 응답, 논의 • 고용노동부 : 노동시간 관련 ILO 협약 권고 및 EU 지침, 탄력근로제 업종별 간담회 결과 및 사례 발표
4차 (’19.1.10)	<ul style="list-style-type: none"> • 노사 추천 현장사례 발표 및 질의 응답, 논의 - 경영계: 자동차, 음료, 금속, IT산업 / 노동계: 화학노력, 연합노련
5차 (’19.1.17)	<ul style="list-style-type: none"> • 노사 추천 현장사례 발표 및 질의 응답, 논의 - 경영계: 정유, 건설, 금형 / 노동계: 화학, 건설, 금속 • 간사단회의 일정 조율 → 1.21(월) 간사단회의 확정
6차 (’19.2.8)	<ul style="list-style-type: none"> • 노사 양측의 쟁점의제 발표, 공익 간사의 제안 발표 및 논의 • 간사단회의 일정 추가 : 2.17(일)
7차 (’19.2.14)	<ul style="list-style-type: none"> ※ 7차 전체회의 일정이 위원 개별동의를 거쳐 사전 변경: 2.13 → 2.1 • 공익위원(간사) 의견 제시 및 쟁점 논의 • 추후 일정 확인 : 간사단회의(2.17), 전체회의(2.18) - 위원회 논의 종료 준비 : 그간 경과 정리 등

3) 노동시간제도개선위원회의 합의 내용은 손동희 “노동시간제도개선위원회 「탄력적 근로시간제」 합의의 의의와 향후과제”. 「사회적 대화」 통권8호 2019 34월, 16-25 참조.

회의	주요 내용
8차 (19.2.18)	※ 제8차 전체회의가 오후 13:30 개최 예정이었으나, 민주노총 조합원들의 회의장 피켓팅으로 지연되었다가 16:30분경 회의가 진행되었음. • 위원회 논의경과 정리사항 보고 및 확인 • 정회 후 각 단체의 책임있는 당사자들(부대표급 이상)간 논의 진행 • 전체회의 속개 후 논의시한 하루 연장 및 책임자급 논의 시도와 간사단 회의를 통해 전체회의 개최 통보
9차 (19.2.19)	※ 간사단회의를 생략하고 9차 전체회의를 갖는 것으로 변경하여 진행 • 합의를 보고 및 참석위원 전원일치로 공식 채택, 논의 종료

위원회가 던져준 교훈과 활동 평가

사회적으로 참여하게 대립하고 뜨거운 관심을 받았던 사안이었던 만큼 쟁점 사안도 많았고, 위원회 합의 내용이 본위원회에서 의결되지 못하면서 평가의 영역 역시 위원회를 넘어 본 위원회 등 경사노위 운영 전반에 까지 확대되기도 했다. 하지만 여기에선 위원회 운영에 한정해서 약평하도록 한다.

우선, 긴급 현안 의제에 대해 노·사·정 주체가 어떤 과정과 방식으로 다룰 것인가에 대한 고민을 심화시킬 수 있는 중요한 사례가 됐다. 탄력근로제 의제는 국회에서 논의와 결정을 앞



두고 핵심 이해관계자인 노·사에 협의를 요청한 사안이다. 정치과정에서 국회의 요청을 둘러싼 노·사 주체들 간에 대립과 긴장은 사회적 대화의 실질적인 효용성을 시험토록 했다. 외부의 요청 사안에 대해 노·사 주체들이 사회적 대화로 수용하는 과정과 이들이 보인 활동의 역동성은 향후 외부 요청 의제에 대해 사회적 대화 의제로 전화 과정을 정례화하는 방안을 모색토록 한다.

둘째, 사회적 대화에서 취약계층의 목소리 대변 방식에 대한 고민을 던져주었다. 제1차 본 위원회에서 취약계층 위원의 참여 요청은 이후 당시 논의구조를 유지하되 취약계층 위원들과의 정보공유를 강화하는 방안으로 사무국에 수용됐지만 이와 같이 방법이 시시각각 변화하는 사회적 대화 과정을 따라잡기에는 매우 한계적이라는 것이 입증됐다고 할 수 있다. 관련자 간의 정보공유는 일상적으로 전제되어야 하겠지만 이해관계자라면 더욱이 스스로 목소리를 높이기 어려운 취약계층이라면 논의과정에 직접적인 관여가 필요하다는 점이 제기됐다. 향후 의제별위원회 구성과 위원 선정 시 취약계층과의 관련성과 포용성은 특별히 성찰될 필요가 있다.

셋째, 위원회의 논의과정은 ‘협의를 이해당사자 간에 전개하지만 그 과정은 모든 시민들이 지켜보고 있다’는 교훈을 준다. 사회적 협의 과정은 대화 순간에는 주체들의 차분한 평정을 위해 비공개될 수 있지만 향후에는 사회적으로 투명하고 정당성을 지녀야 한다. 사회적 협의 결과는 입법기구의 논의와 달리 그 자체로 완결성을 갖지 않으며 사회에서 혹은 입법기관에서 협의 내용의 해석과 행간의 의미를 활용한 편견적 비판이 작위적으로 발생할 수 있다는 사실을 보여주었다. 그렇기 때문에 의제별 위원회 논의는 항상 시민들과 함께 하는 공론화 과정을 염두에 두고 있어야 한다. 이번에 논의 결과물에 대해 취지와 의미를 ‘합의문 해설’로 정리하여 제시한 것은 이와 같은 취지에서 평가할 수 있다. 향후 위원회 활동에서 정책토론회, 보도자료, 회의 결과 공개 등 다양한 측면에서 공론화 과정에 대한 고민을 던져준다.

국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회, 6개월 주요 활동 및 평가

(’18.10.30~’19.4.29)

송해순 전문위원

발족배경 및 목적

국민연금개혁과 노후소득보장특별위원회(약칭, 연금개혁특위)는 제4차 노사정대표자회의(’18.10.12)에서 ‘국민연금을 개혁하고 국민의 노후소득을 보장하기 위한 사회적 협의체를 발족하기로 의결한 후, 제1차~제3차 준비위원회를 거쳐 ’18.10.30. 발족했다.

국가는 모든 국민이 안정적으로 노후생활을 영위할 수 있도록 노후소득보장제도를 운영할 책임이 있으며 이에 대한 국민적 관심과 기대가 매우 큰 상황이며, 특히 노후소득보장은 세대간·계층간 연대를 통해서 해결해 나가야할 전사회적 과제로 이해당사자들이 참여하여 논의하는 연금개혁특위를 구성했다.

주요 논의의제는 국민연금 개혁 방안과 노후소득보장 강화 방안으로, 국민연금 개혁 방안에서는 국민연금 노후소득 보장 역할과 지속가능성을, 노후소득보장 강화 방안에서는 기초연금·국민연금·퇴직연금 등 노후소득보장체계 구축 방안으로 정했다.

위원은 장지연 위원장, 노·사 각 2명, 청년 2명, 비사업장가입자 4명, 정부 3명, 공익 3명 등 17명으로 구성했다.

〈위원 구성〉

구분	위원명단
위원장(1)	장지연 (한국노동연구원 부원장)
노동계(2)	정문주 (한국노총 정책본부장), 미정
경영계(2)	류기정 (한국경총 전무), 박재근 (대한상의 상무이사)
청년(2)	김병철 (청년유니온 위원장), 문유진 (복지국가청년네트워크 대표)
비사업장 가입자(4)	김대준 (소상공인연합회 사무총장), 김영순 (한국여성단체연합 공동대표) 정용건 (공적연금강화국민행동 집행위원장), 주명룡 (대한은퇴자협회 대표)
정부(3)	류근혁 (보건복지부 연금정책국장), 김경선 (고용노동부 근로기준정책관), 우병렬 (기획재정부 경제구조개혁국장)
공익(3)	김용하 (순천향대 IT금융경영학 교수), 주은선 (경기대 사회복지학 교수), 윤홍식 (인하대 사회복지학 교수)
간사위원(1)	송해순 전문위원

연금개혁특위의 운영기간은 경제사회노동위원회 시행령 제11조(특별위원회 구성 및 운영)에 근거하여 6개월('18.10.30~'19.4.29)로 하며, 필요한 경우 3개월 이내 범위에서 한 차례 연장하기로 했다.

논의 경과 및 내용

연금개혁특위는 제1차 전체회의('18.10.30) 이후, 제1차 워크숍('18.11.6)을 통해 위원들이 추천하는 전문가들로부터 발제를 듣고 본격 논의에 착수했다. 제2차 전체회의('18.11.9)에서 제5차 전체회의('18.11.30)까지는 국민연금에 대한 참여 위원들의 인식의 차이를 확인하면서 공감대를 형성해나가는 논의를 진행했다.

특히 제6차 전체회의('18.12.14)에서는 국민연금 정부(안)인 '제4차 국민연금 종합운영계획'에 대해 설명을 들었고, 정부(안) 발표와 함께 보다 심층적 논의를 진행하게 되었다.

제7차 전체회의('18.12.28)에서 제17차 전체회의('19.4.26)까지 국민연금의 소득대체율 및 보험료율, 기초연금 수준 및 제도, 사각지대 해소 방안, 지급보장 명문화 등 주요 의제들에 대해 위원들의 활발한 논의를 진행되었다. 특히 제16차 전체회의('19.4.19)에서는 연금개혁특위 연장안에 대해 논의했고, 제1차 간사단회의('19.4.22)를 통해 연금개혁특위의 3개월 연장 의결을 분위원회에 요청하기로 했다.

평가

형식적 측면과 내용적 측면으로 구분하여 평가하면 다음과 같다.

형식적 측면에 있어서는 첫째, 긴급한 현안에 대응하기 위하여 특별위원회를 구성할 수 있다는 「경제사회노동위원회법 제11조(특별위원회 등)」에 근거하여 구성된 첫 특별위원회라는 의미를 가지고 있다. 둘째, 세대간·계층간 연대를 바탕으로 하는 국민연금 제도의 특성을 고려하여 노·사·정 뿐만 아니라, 청년·여성·소상공인 등 다양한 계층의 참여로 구성되었다는 점이다.



내용적 측면에 있어서는 첫째, 현재까지 국민연금 재정전망 및 제도발전방안을 마련하기 위해 5년마다 재정예산을 추계하여 왔으나, 국민적 논의 없이 추진하다보니 극심한 사회적 혼란을 겪어 왔던 과정을 벗어나, 노동계의 적극적 제안으로 과거 연금 논의와 달리 사회적 논의 틀인 공론장이 마련되었다는 점이다. 둘째, 국민연금 제도 도입 이후, 처음으로 국민연금 당사자들이 연금개혁과 관련한 의견들을 개진하고 각각의 입장을 확인하였다는 점이다. 물론 각 계층별 입장이 상이하기 때문에 의제에 대해 동의하는 수준에는 이르기 쉽지 않지만, 현재의 수준을 확인하고 방안을 모색해나가는 중요한 발판이 되었다고 할 수 있다.

이런 긍정적 평가와 함께 부족한 부분도 존재했다. 첫째, 국민연금에 대한 입장이 상이하기 때문에 충분한 논의가 필요하나, 경제사회노동위원회법상 특별위원회 운영기한이 6개월로 제한되어 있어 논의에 한계가 있었다. 둘째, 부족한 논의 기간을 확보하기 위해 위원회 연장을 본위원회에 요청하였으나, 본위원회 개최가 불발됨에 따라 논의가 갑자기 중단되는 상황이 발생하였다. 셋째, 연금개혁특위에 참여하는 위원들이 생각하는 연금에 대한 입장이 상이하여 계층별 입장을 확인하는 것만으로도 의미가 있었으나, 적극적 대안을 모색하지 못하고 지속적으로 자신의 입장만을 개진한 부분은 아쉬운 점이라고도 할 수 있다.

연장 사유와 향후 계획

제16차 전체회의(19.4.19)와 제1차 간사단회의(19.4.22)에서는 그동안 연금개혁특위 논의가 각 위원들의 입장을 확인하는 과정이었으므로, 확인된 입장을 바탕으로 내용을 조정·조율하는 과정을 거치기 위해 3개월 연장을 본위원회에 요청하기로 하였다.

그러나 계속되는 본위원회 개최 불발 상황에서, 6인 대표자회의(19.7.26)를 개최하여 연금개혁특위 논의를 재개하기로 하였다. 이에 따라 재설치된 2기 연금개혁특위에서는 중단되었던 1기 논의를 바탕으로, 8월 중 국민연금개혁과 노후소득보장을 위한 성과를 도출하기 위해 최대한의 노력을 기울일 계획이다.