

| 송년 특집 기획 대담 |

1기 사회적 대화 평가와 2기 사회적 대화의 방향

공론의 장, 협의의 장으로서의 역할이 필요하다

- **일시** 2019년 12월 16일
- **장소** 경사노위 중회의실1
- **참석** **이철수** 서울대학교 법과대학 교수
노광표 한국노동사회연구소 소장
- **사회** **이덕재** 경제사회노동위원회 수석전문위원
- **배석** **이세종** 경제사회노동위원회 국내홍보 전문위원
최선영 경제사회노동위원회 주무관

다사다난했던 2년의 평가

이덕재 귀한 시간 내주셔서 감사합니다. 격월간 사회적 대화의 송년 특집 기획대담은 ‘1기 사회적 대화 평가와 2기 사회적 대화의 방향’을 주제로 진행됩니다. 2019년 탄력근로제 논의와 관련한 1기 사회적 대화에 대한 평가, 그리고 새해 노사관계 전망과 2기 사회적 대화 전망에 대해 논의했으면 합니다. 먼저 탄력근로제 논의의 경우 안건으로 보면 크지 않은 하나의 안건으로 볼 수 있는데, 그것과 연관되면서 파생해서 노동정치, 사회적 대화에 미쳤던 영향이 폭발적이었기 때문에 그와 관련한 논의를 풍부하게 하고, 이어서 포괄적으로 경사노위 전체에 대한 평가, 향후 전망에 대한 이야기를 나누었으면 합니다.



이철수 서울대 법학전문대학원 교수



노광표 한국노동사회연구소 소장



이덕재 경제사회노동위원회 수석전문위원



2018년 1월 31일에 노사정대표자회의가 만들어지고, 2018년 5월에 개편된 경사노위법 개정안이 통과되고, 2018년 11월 22일 공식적으로 개편된 경사노위 체제가 발족했습니다. 그 사이에 민주노총이 10월 대의원대회에서 정족수 미달로 사회적 대화 참여를 결정하지 못했고, 그 이후에는 정기대대에 상정조차 못하면서 민주노총이 빠졌습니다. 2월 19일 탄력근로제 최종합의를 둘러싼 청년, 여성, 비정규직 본위원회 위원들의 불참으로 인해서 파행을 겪었고, 2019년 10월 11일 본위원회가 재개되면서 그동안 미뤄졌던 각급 회의체가 발족하거나 논의를 연장해서 현재는 의제별 위원회 5개, 업종별 위원회 5개, 연구회 1개 등 총 11개 회의체들이 진행되고 있는 상황입니다.

지난 2018년 1월 노사정 대표자회의부터 올해까지 2년 동안 많은 일들이 진행됐습니다. 개인적으로 97년, 98년 외환위기 이후에 노동정치가 이렇게 활성화된 적이 있었을까 싶습니다. 특히 사회적 대화가 중심이 됐죠. 그 사이에는 주52시간, 탄력근로제, ILO 협약 비준 등 굵직한 논의들이 있었고, 기대를 상당히 했던 민주노총이 다시 불참하는 상황이 생기면서 다사다난한 2년이었던 것 같습니다. 종합적으로 보

면서 탄력근로제 관련한 이야기부터 했으면 싶습니다. 어쨌든 탄력근로제와 관련해 서 결국은 8개월 동안 최종합의를 못했는데 무엇이 문제였는지부터 말씀을 들어볼 까 합니다.

이철수 질문이 적절하지 않다고 보는 것이, 최종합의를 못한 것이 아니라 일단 노사합의가 된 겁니다. 한국노총 위원장과 경총 회장의 합의는 그 자체가 완결편입니다. 그런데 최종 합의된 것을 의결 사항으로 올린 것이 전략적 미스인 거죠. 한국노총 위원장과 경총 회장이 합의한 것은 보고의 대상이지 누가 심의하고 의결할 사항이 아닙니다. 본위원회에 세 대표자가 불참한 것은 법적으로 의결권 남용이예요. 의결정족수 미달로 무산된 것은 표류한 거라고 할 수 있습니다. 표류한 것을 합의를 보지 못했다고 표현하는 것은 말이 안 된다고 봐요. 10월 11일에 최종합의가 됐다면 10개월이 걸리는 진통 끝에 합의가 된 거죠.

이덕재 여기서 질문하고자 하는 취지는 한국노총, 한국경총을 중심으로 조직 노사, 그리고 정부 포함해서 어렵게 합의했는데 실질적으로 사회적 수용과정에서는 생각지 못한 많은 진통을 겪었다는 의미로 보시면 될 것 같습니다.

이철수 저는 탄력근로제 무엇이 문제였냐로 질문을 바꾸자는 겁니다. 10개월이 걸린 것은 경사노위 내부의 문제인 거잖아요.

노광표 일단 교수님이 노동시간제도개선위원회 위원장으로서 총괄하셨으니까 질문에 대해서는 나중에 조정하시고, 과정이나 합의의 필요성 등에 대해 말씀해주는 게 나은 것 같습니다. 위원장님이 합의를 이끌어냈으니까 그 당시의 합의 의미라든지 과정에 대해서 이야기를 나누죠.

이철수 탄력근로제 합의의 의의부터 시작하면, 처음으로 단일사안에 대한 합의가 이뤄졌다는 사실이 중요합니다. 지금까지 패키지로 다뤄져 합의된 경우는 크게 김대중 대통령당선자 시절의 98년 2.6협약, 박근혜 정부 당시 9.15협약 등의 예가 있지만, 이번에는 단일사안을 가지고 처음 합의했다는 점에서 노동정치적 의미가 크다고 할

수 있습니다.

그런데 합의가 됐음에도 지금 국회에서 입법화 되지 못한 상황인데, 이것을 하나의 과정으로 볼 필요가 있을 것 같아요. 경사노위의 계층별 위원들이 참석하지 않은 등 약간의 우여곡절이 있었지만 전체적으로 보면 합의가 됐다는 사실과, 그러나 불행히도 국회 입법이 안 됐다는 이 두 가지 흐름 속에서 봐야 하는 것이라는 거죠.

노광표 저는 교수님하고 생각이 조금 다릅니다. 탄력근로제 문제가 사실 주52시간 상한제와 연계된 상황인 거잖아요. 이 부분은 원래 3년 이후에 논의하기로 약속이 된 상황인데, 당시 경제 상황이나 정치적인 요구 때문에 경사노위에서 논의가 됐고, 진통이 있었다고 생각합니다. 사실 합의에 대해서는 찬반 의견이 있었는데, 쟁점은 두 가지 문제였던 것 같아요. 경사노위가 출발하는 시점에 이런 예민한 문제를 다루는 게 적절했냐는 것이 하나였죠. 그 당시 주체는 요구 자체를 수용해서 다뤘던 것이고, 그게 최악을 막기 위한 차선의 선택이라고 보는 사람들이 있고, 그것 때문에 노동간의 갈등이 심해졌기 때문에 그 논의를 하지 말았어야 한다고 하는 차이는 있을 수도 있어요.

중요한 것은 노동계 입장에서 기존에 확보했던 것이 후퇴한다는 인식들이 컸습니다. 노동시간 단축과 관련한 정책이 한꺼번에 처리가 됐으면 이게 교환이 됐을 텐데, 주 52시간은 해놓고 새로운 유연근무제도를 도입하려다 보니 노동계의 입장은 반대를 앞세우고 전진되는 모습을 보이지 못한 것 아닌가라는 생각을 갖습니다. 가장 아쉬운 부분은 악용 방지를 위해서는 노사가 합의해야 하는데 문제는 우리나라의 종업원 대표제라는 것이 유명무실한 상태에서, 경영상황, 기업 상황에 따라 유연근무제가 남용될 소지가 크다는 거죠. 추후에라도 이 법과 연동도 되지만 전체적으로 노동자들이 사업장에서 자기 목소리를 낼 수 있는 종업원대표제의 개선이 이루어졌으면 하는 바람입니다.

이철수 소장님께서서는 당시 탄력근로제 논의가 시의적절 했는가의 문제, 그리고 내용상에 있어서 미비점이 있지 않느냐는 두 가지 말씀을 하셨는데, 나눠서 설명을 드리죠. 우

선 첫 번째 질문에 대해서는 ‘필요했다’고 봤기 때문에 저는 사회적 대화에 참여한 것이예요. 농담을 곁들이자면 당시 제자들이나 주변 사람들이 모두 말렸어요. 말리는 이유는 우선 합의가 안 될 거라는 거였고, 그리고 굳이 이런 논란거리에 제가 끼어들 필요가 있느냐는 거였습니다. 저는 주변인들에게 합의가 될 것이고, 그리고 국가를 위해 필요한 일이라고 했습니다.

52시간제와 탄력근로제는 어차피 연동돼 있는 제도이기 때문에, 52시간제가 통과된 이상 제도적 준비를 서두르는 것이 필요했고, 그 당시 상황에 비춰봤을 때 52시간제 시행에 따른 사회경제적 파급 효과에 대한 인식이 부족한 부분이 있었어요. 실제 시행을 위해서는 현장에 필요한 실질적 수요를 충족하기 위한 또 다른 모색을 해야 하는데, 그 중에 히니기 탄력근로제였잖아요. 52시간 최장 근로시간제를 도입하면서 기업의 부담을 줄이기 위한 여러 가지 제도적 장치가 필요했고 그것이 이미 52시간제를 시행할 때 내재된 약속이 있었어요. 그 이행 측면에서 필요했다는 겁니다.



이철수 서울대 법학전문대학원 교수

개별 사안 첫 합의 탄력근로제 합의 자체에 의미

두 번째, 탄력근로제를 처음 도입한 97년에 대논쟁이 있었습니다. 불규칙성 완화를 위해 단위기간을 짧게 하고, 근로자와 사용자간 협정으로 미리 합의해 놓는 두 가지 방식이 제안되었죠. 이번 합의에서는 단위기간을 기존의 3개월에서 6개월로 늘렸습니다. 이는 질적 변화보다 양적 확대 측면이 강한데, 계량적으로 문제점을 파악해서 실사구시 입장에서 접근해야 한다고 봤어요. 처음 탄력근로제를 도입할 때 임금 감소, 건강 보호 등의 부작용이 우려되어 노동계가 반대한 사실이 생생히 기억됩니다. 20년간의 경험을 보면 처음에 우려한 문제는 현장에서 심각하게 발생하지 않았고 근로자대표의 반대 등으로 실제 사업장에서 많이 사용하지 않은 제도입니다.

요컨대 단위기간이 3개월인 동안에는 별 문제가 없지 않았습니까. 이 기간을 6개월로 늘릴 때 그 실질적 의미가 무엇인지에 대해서 실증적 분석이 있어야 하고, 그러기 위해서는 노사 정보교류와 협의를 통해서 인식의 간극을 줄여나가고 대안을 마련할 필요가 있다는 생각에서 대화가 진행된 것입니다.

내용상의 미비점과 관련해서는 사업장 내 의사결정구조를 바꿀 필요 있다고 생각합니다. 그것이 됐다면 노동자들이 그렇게 반발하지 않았을 거예요. 근로자대표에 대한 불신 때문에 반발이 생기는데, 이것은 탄력근로제 6개월에만 국한된 문제가 아니죠.

이번에 도입된 11시간 연속 휴무제는 굉장히 큰 진전이에요. 11시간 연속 휴식을 보장하려면 하루에 몇 시간 일이 가능한지를 계산해 보십시오, 11시간 연속휴무제를 도입하면 과로의 문제는 상당히 해소됩니다. 한국노총 민주노총 공히 11시간 연속휴무제를 노동시간 개선 제 1호로 여긴 것도 이런 이유에서입니다. 이번 논의과정에서 노동계는 4주 64시간 10주 60시간 이내의 과로 기준을 제시했어요. 노동계가 11시간 연속 휴식을 주장하고 경영계가 숫자로 대응해야 하는데, 오히려 거꾸로 된 것이죠. 경영계는 노동계가 주장하는 것을 피하려다 더 큰 걸 준 것이에요. 11시간 연속 휴식은 탄력근로제에 국한되지만 향후 근로시간 개선 논의에 있어 교두보를 확보했다는 점에서 굉장히 중요한 의미를 가져요. 노동계 측의 가장 큰 수확이에요.

탄력근로제를 둘러싼 논란, 어떻게 볼 것인가

노광표 교수님 말씀대로 저도 탄력근로제가 주52시간과 연동됐기 때문에 그 당시 입법화 됐으면 제일 좋았을 것이라고 보고, 두 번째로 사회적 대화기구로서 실사구시, 분석적 접근이 없었다는 것이 아쉬운 부분입니다. 탄력근로제 도입 3개월 안에는 큰 문제가 없었는데 6개월 연장에서 발생할 수 있는 문제를 분석해서 해결해나가는 방식이었으면 좋았을 텐데 이 문제가 너무 과잉정치화 됐어요. 그러다보니 결과는 우려됐던 것을 제어할 수 있는 안을 합의문에 담았음에도 이 합의 자체를 법제화하는

데 있어서는 제 눈에 물 대기 식으로 된 것이라는 거예요. 경영계도 합의했으면 안전성을 도모해야 하는데, 탄력근로제 6개월에서 1년 이야기도 나오고 선택적 근로제를 같이 해야 한다는 주장도 나옵니다. 하지만 이 법의 안정성을 유지하면서 사업장 규모를 확대해야 합니다.

법은 시행됐는데 탄력근로제가 합의됐던 것을 국회에서 인정해주지 않아서 사실은 편법적으로 시행 유보되는 것이죠. 불가피성이 있다면 존중이 되어야 하는데 이 문제를 지적하지 않을 수가 없을 것 같아요. 그래서 경사노위가 어렵게 출범해서 사안별로 합의했다 했을 때 강제할 수 있는 정부의 역할도 필요하고, 합의했던 주체들이 책임 있게 행동해야 한다고 봅니다. 그런데 노동계도 적극적 노력 없이 불가피성만 이야기하고 미흡하다고만 주장하고 있고, 경영계는 마지못해 해준 것이지, 국회 가서는 탄 소리 합니다. 이렇게 합의 문화가 퇴색되는 것도 평가에서 짚어야 하는 것 아닌지 생각합니다.



노광표 한국노동사회연구소 소장

노동과 사회보장
시스템 청사진을
전문가 중심으로 준비해야

이철수 합의 문화를 말씀하셨지만, 입법화 되지 못한 것은 국회에 책임을 돌려야 한다고 생각합니다. 국회 환노위에서 탄력시간제 문제를 경사노위에서 논의해 줄 것을 부탁할 때, 노사 합의가 되면 바로 입법화한다고 약속했습니다. 합의가 되었는데도 입법화 되지 못했다면 이는 전적으로 국회의 책임이죠. 노사문화, 사회적 대화 등을 운위할 필요없이 국회의 역량부족과 무책임한 태도가 문제라고 봐요.

노광표 문제는 전문가들을 제외하고는 이것이 국회의 문제라고 생각하지 않는다는 점 같아요. 결국 일반국민들 입장에서 볼 때는 노사의 무책임 행동만 이야기 되고 있고, 국회가 자기들이 입법화를 위해서 경사노위에 급하게 부담을 줬고 그 진통을 겪어서

어렵게 합의문을 만들어왔으면 그걸 존중해야 한다는 거죠. 다른 것을 논의는 할 수는 있는데, 그 자체를 전체 중의 일부 정도로 인식하는 것에 대한 책임을 어떻게 물어야 할지.

이철수 굉장히 중요한 지적입니다. 합의가 되었다는 말은 모든 내용에 합의 당사자가 만족한다는 뜻은 아닙니다. 오히려 부족한 부분이 있지만 양보와 타협으로 차선책을 마련한 것입니다. 부족한 부분을 건드려 전체 합의를 무시한다면 애시당초 사회적 대화와 합의는 불가능합니다. 국회나 정부나 청와대나 경사노위와 사회적 대화를 이용하는 측면이 있다고 생각해요. ILO협약 비준도 그렇고 사회적 대화가 지지부진하다는 이유로 대통령 공약 사항이라든지, 국정 정책 과제로 추진해야 하는 사항을 노사로 책임을 돌려버려요. 노사단체가 어떤 주장을 한다 하더라도 국회가 합의 되면 입법을 하겠다고 국민과 약속을 했다면, 그 약속을 저버린 것은 어떤 다른 이유로도 설명이 안 돼요. 그런 측면에서 노동부나 청와대에서 국회에 이 부분에 대한 의미를 정확하게 알려야 한다고 봅니다. 계속해서 노사문제로 돌린다면 누가 대화를 할 것이며, 합의해 본 들 무슨 소용이 있겠습니까.

이덕재 어쨌든 크게 보면 결국은 합의 주체들의 사회적 대표성 문제가 지금과 같은 상황을 초래하는데 중요한 영향을 미친 것 아닌가 합니다. 예를 들면 만약에 민주노총이 논의에 참여했고 합의를 했더라면 사회적 수용성이나 국회 수용성은 훨씬 더 용이했을 것이라는 거죠. 그렇다고 한다면 탄력근로제 논의에서 민주노총이 빠진 부분이 제약을 안고서 논의를 했던 측면이 있다고 할 수 있겠죠.

이철수 저는 그렇지 않다고 봅니다. 그것은 이론적, 이상적일 수 있지만 현실 속에서는 존재할 수 없는 가정입니다. 만약에 대표성이 약해서 문제라면 사회적 대화를 할 필요가 없죠. 대표성이라는 게 선형적인 것이 아니라 대화를 통해 만들어 가는 것이예요. 민주노총이 빠지고 한국노총이 대표로 왔다면 그 자체로 대표성을 인정해야지, 민주노총이 빠졌다고 대표성이 없다고 한다면 경사노위의 존재 기반도 없는 거죠.

이덕재 2월 19일 탄력근로제 합의 이후 상황을 보면 여야 정당 모두 귀중한 합의를 존중한

다, 국회가 정상적으로 사회적 합의의 의지를 수용하겠다고 하다가 어느 순간부터 달라졌어요.

이철수 표류가 된 이유는 두 가지예요. 하나는 경사노위 본위원회 의결 사항으로 올려서 결국 10개월이 걸리게 된 것이고, 다른 하나는 국회가 자기 책임을 다하지 못한 것입니다. 이를 대표성의 약화, 노사문화의 탓으로 돌리는 순간, 노동정치의 동태적 기능을 무시하는 거예요.

대화에 참여하지 않는 쪽이 승자가 되는 구조

이덕재 그렇다 해도 이런 것은 있지 않겠습니까. 주로 탄력근로제에 대해서 비판적인 단체나 조직들이 대부분 친민주노총 계열 쪽이었는데 그게 장기 지속화 되면서 경사노위 사회적 합의의 무게감이 낮아지는 측면이 있었다고 할 수 있죠.

이철수 대화에 참여하지 않는 자가 승자가 되는 게 우리나라 사회적 대화의 가장 큰 문제예요. 어느 나라든 간에 100개의 대화 중 1개도 합의에 이르기 힘들어요. 그런데도 대화에 참여하지 않은 사람이 그것 보라, 참여하지 않은 우리가 옳다는 도덕적 순수성 내지 정당성을 주장해요. 반대로 합의에 참여한 사람들은 부당하게 비난 받고 침묵한 사람이 승자가 되어 버리는데, 그런 흐름이 사회적 대화를 어렵게 만든다는 점에서 가장 경계해야 합니다. 비참여파는 어떤 내용이 나와도 반대할 가능성이 높아요. 앞서 언급한 대로 합의는 부족함을 전제한 고뇌의 결정인데, 그 부족함을 집중 공략하



이덕재 경제사회노동위원회 수석전문위원

합의 주체들의
사회적 대표성 문제가
중요한 영향 미쳐

는 것이 조직전략상으로도 도움이 되고...

노광표 탄력근로제 자체에 대한 논의도 중요하지만, 경사노위로 전환 후에 합의에 이르렀는데, 합의 자체가 결국 결속력을 맺지 못한 이유가 무엇인가라는 것에 대해서 논의가 필요할 것 같아요. 국회가 이 논의를 요청했고 난항을 겪어 합의를 했는데, 그 합의를 존중하지 않는 문화는 어떻게 볼 것인가. 이런 부분이 쌓이면 합의 주체만 이상한 사람이 됩니다. 결국 안 되는 게임을 가져다 무슨 의도가 있는 것처럼 여겨집니다. 다만 형식 논리적 부분일 수 있는데, 경사노위 시스템 자체가 의제별 위원회에서 합의가 됐더라도 본위원회에서 의결되지 않으면 합의가 된 것이냐 안 된 것이냐, 하는 구조적인 문제가 발생합니다. 이 부분이 바람직한 것인가 아닌가도 앞으로 따져 봐야 할 거예요. 왜냐하면 본위원회가 자문기구 성격도 있고, 경사노위 자체에 심의의 결적인 성격도 있다 보니까 혼동이 됩니다. 제일 좋은 방식은 자문 성격의 위상 속에서 기존의 일들을 존중하고 진행해나가는 부분입니다.

‘건 바이 건’으로 살펴보면, 열심히 논의했던 사람하고 그 부분에 대해서 별로 관심 없는 사람들이 이견과 충돌이 발생할 수 있어요. 만약 의제별 위원회나 업종별 위원회에서 합의를 했던 게 부결되면 바람직한 것일까요? 핵심은 본위원회 구성 문제나 의제별 위원회와 본위원회 관계를 향후 어떻게 해나갈 것이냐를 정리하지 않으면 꼬리가 몸통을 흔들어서 의도하지 않은 결과가 발생할 수 있습니다.

이철수 경사노위 본회의에서도 이와 관련된 논의가 있었어요. 정부 각료 중 한 분이 노사 합의사항에 대해서도 경사노위 본회의에서 수정 보완할 수 있다는 의견을 피력한 것이 발단이 되었죠.

노광표 본위원회에서?

이철수 네, 그 자리에서 제가 두 가지를 이야기 했어요. 노사가 합의한 것을 경사노위의 의결사항으로 상정환 것은 적절치 않다는 점과 그리고 의결사항으로 올렸더라도 경사노위가 통과여부만 결정해야지 수정은 가능하지 않다는 의견을 제시하였습니다.

이에 대해 참석자 중의 한 분이 수정이 가능하다는 반대 의사를 표명했어요. 그리고 공익위원 한 분이 그렇다면 공익위원 역할이 뭐냐고 반문하더라고요. 저는 한국 노총위원장과 경영자총협회의 위원장이 합의하였으면 그 자체로 합의가 종결된 것이기 때문에 보고하는 것으로 족하다는 입장과 합의된 이후에는 공익위원의 역할은 없어도 된다는 입장을 피력하였습니다.

이덕재 새롭게 개편된 경사노위 체제하고 기존의 조직 노사 중심 체제하고 충돌할 수 있는 내재적 성격을 가지고 있었는데, 그 부분을 충분히 정리하지 못한 상태에서 탄력근로제 이슈로 터져 나온 것이거든요. 사실은 그래서 많이 당혹스러운 측면이 있었어요.

이철수 당시 의결사항으로 온 이유가 뭐죠? 규정도 없잖아요.

이덕재 그렇죠. 나중에 저희도 확인을 했는데, 본위원회 의결 안건으로 올리는 내용을 규정하는 조항이 없더라고요. 사실은 이철수 교수님 말씀대로 보고 안건으로 처리해도 상관없었죠.

이철수 전략적 미스예요. 그리고 사회적 합의의 성격에도 맞지 않아요. 보통 심의의결이라는 것은 잠정적 대안에 대해 그 완전성을 높이기 위해 심급을 뒤서 심의하고 의결하는 거잖아요. 그런데 합의문은 최종적인 것이기 때문에 애초에 심의의결 대상이 없는 거예요.

노광표 그것은 내부에서 검토를 해보시죠. 부담이 될지는 모르겠지만, 의결 사항인지 아닌지 복기를 한 번 해봐야 할 것 같아요.

이세중 참고로 19년 동안 한 번도 본위원회 의결에서 없어진 적이 없었고, 의제별 위원회에서 합의했던 사항을 본위원회 의결 안건으로 그대로 올려 통과가 됐어요. 의제별 위원회에서 의결하면 본위원회에서는 그 합의를 존중하는 것이 관행이었습니다. 그런데, 틀 자체가 바뀌어버렸습니다. 이 분들은 의제별 위원회에 안 들어오는 상황이고, 의견이 다른 사람이 있을 때 의결이 안 될 수 있다는 사실을 이번에 알게 된 것

이죠.

이덕재 탄력근로제 관련 부분은 이 정도로 이야기하면 될 것 같아요.

이철수 단위기간 3개월이 6개월 되는 것이 소득보장이나 건강 문제에 대해서 어떤 영향을 주는지, 11시간 연속 휴무제로 해결하지 못하는 문제가 무엇인지 등에 대해 실증적으로 분석하고 비판을 하여야 할 것입니다. 허점을 제대로 짚어 주어야 도움이 되지 도움이 되지 않겠습니까.

이덕재 저도 탄력근로제를 보면서 이런 부분은 확실히 아쉬운 것 같아요. 미래 불확실성에 대해서 감수하고 합의하는 것이잖아요. 그런데 불확실한 상황이 예상했던 것보다 다르게 나올 수 있습니다. 그러면 또 그 때가서 모여서 조정할 수도 있고 대화라는 게 계속 진행되는 과정에서 미래에 불확실하거나 불안정한 게 있으면 조정해 나가는 것이지요.

이철수 저는 사회적 대화의 의미를 세 가지로 봐요. 하나는 그 자체가 갈등 흡수 기능이 있어요, 두 번째가 논의를 통해서 보다 정제된 정보를 제공하고 논의의 생산성을 높이는 것이죠. 세 번째가 그 과정의 산물로 합의까지 이루어지는 것이에요. 하지만 합의는 100개 중 1개라고 할 만큼 어렵죠. 현재 사회적 대화 모형이 세 번째인 ‘합의’에 초점을 맞춰요. 그러니 합의에 이르지 않으면 대화에 참여하지 않은 자들이 이익을 보는 상황이 돼 버려요. 그래서 비타협적으로 가는 것이 조직전략상 유리해요. 일정 거리를 두고 합의 안 될 것으로 예상하고, 만약 되면 비판하고 안 되면 거봐라, 우리가 옳았다는 식이죠. 이 과정에서 비참여파는 도덕적 순수성을 획득하고 조직확대의 수단으로 삼을 수 있거든요. 이런 상황에서 누가 사회적 대화에 나서겠어요.

앞으로 경사노위가 할 일은 사회적 대화의 다원적 기능 중 어디에 초점을 맞출 것인지를 잘 정리해야 할 것입니다. 대화에 참여하는 집단에 대해서는 확실하고 일관적으로 우호적인 태도를 취해야 해요. 그런 역할을 하는 주체가 경사노위 위원장이고 청와대고 노동부 장관이잖아요.

사회적 대화는 사회적 책무

이덕재 사회적 대화의 3가지 기능을 말씀하셨으니까, 총론적으로 경사노위 사회적 대화를 논의하겠습니다.

노광표 원래는 새 정부에서 경사노위로 전환한 큰 이유는 노사정위가 가진 한계를 극복하자는 취지였고 거기에 주요한 사회적 관심의 대상은 민주노총의 참여였던 것 같아요. 민주노총의 참여를 어렵게 하는 요인들을 많이 제거했죠. 민주노총 요구를 받아들여서 과거에 노사정위 같은 합의를 절대시 하는 관행도 협의를 중심으로 바뀌어나가기도 하고요. 양대노총이 포괄하지 못한, 경영계가 포괄하지 못한 이른바 저이해 대변계층들의 참여를 촉진한 게 경사노위 전환인데, 그런 노력에도 불구하고 민주노총이 참여하지 않은 상황이 왔습니다.



노광표 한국노동사회연구소 소장

민주노총의 불참을 어떻게 볼 것인가가 평가지점일 것 같은데요. 민주노총이 현실적으로 자주성을 중요시하는 조직으로 자기 결정을 했으니까 스스로 책임져야 하는 상황입니다. 사회적 대화를 촉진하기 위해서 참여를 요청하지만 거기에 매달릴 수도 없는 게 현재 조건인 것 같아요. 노동문제의 심각성이나 위기의 측면들이 과거와는 다르다고 생각합니다. 과거는 정답과 오답이 분명했던 시기였던 것 같아요. 87년부터 지난 30년은 대기업사업장의 노동자 임금이 오르면 양극화가 아닌 하청업체 노동자의 임금도 올라가는 선순환 효과가 있었습니다. 노동시간 단축이라는 게 너무 장시간이었으니까 줄이는 것 자체가 선이었습니다. 그런데 지금 30년이 지나고 부딪히는 문제는 누구의 책임 문제를 떠나서 노동정책의 복잡성과 다면성을 고민하지 않으면 안 됩니다.

노동문제의 심각성이나
위기의 측면이
과거와 다른 상황



이것을 소수의 정치가들이나 관료에게 맡겨 둘 수 없다는 게 사회적 대화의 요청이라고 생각해요.

최저임금을 만 원으로 올리는 것에 대해 다들 동의하고 긍정적으로 바라보지만 결국 이 정책이 좌초되거나 후퇴한 것을 현 정부 탓만 하며 모든 사람이 알리바이를 갖는 것은 바람직하지 않아요. 노동시간은 법으로 규정했음에도 단계적 시행이 실시되지 못하고 유보되는 문제들이지요. 더 큰 문제는 주52시간 상한제는 5인 미만 사업장 노동자들에게는 적용되지 않는다는 것이에요. 우리 내부가 부딪히는 문제죠. 그런 면에서 민주노총도 제도적인 경기장으로 들어와서 복잡성과 다면성을 지닌 사회 문제를 풀어야 합니다. 노동문제에 대한 다른 주체들의 다양한 목소리를 들으면서 결정하는 책임 있는 역할이 필요합니다.

디지털 사회로 전환하면서 노동자인지 아닌지 구분되지 않으면 일하는 사람들이 많이 나타나고 있어요. 우리 사회에 저임금 노동자 문제만큼이나 열악한 자영업자의 삶의 문제를 어떻게 풀어나가야 할지, 이런 복잡 다변화한 문제에 대해 한 칼로 쓸 수 있는 무기를 가지고 있다는 성찰을 노사정 모두가 지니고 있지 않으면 새로운 변화에 대응을 못할 것입니다. 단순히 민주노총만의 참여 여부를 넘어서 사회적 대화

의 국민적 관심이나 노사정 주체의 열의나 관계들이 촉진할 수 있는 고민이 담겨져 있다고 생각합니다.

이철수 전적으로 동의하고 저는 보다 적극적으로 사회적 대화는 사회적 책무라고 생각합니다. 민주노총을 예로 들면 참여파, 비참여파로 나뉘져 있잖아요. 경사노위가 출범하면서 과거에 비해 문호를 개방하고 우호적 시그널을 주었음에도 참여를 안 한다는 것이 무엇을 의미합니까. 노소장께서 말씀하신대로 4차 산업혁명 등은 전통적 프론티어가 아니잖아요. 선과 악의 이분법으로는 해결할 수 없기 때문에 보다 나은 (the better) 사회를 만들기 위해 중지를 모으고자 하는 사회적 대화에 이해당사자는 참여해야 하고 이는 사회적 책무입니다.

정부의 무능과 시장의 이기심의 대한 비판적 대안으로 거버넌스 모델을 전사회적으로 실험하고 있지 않습니까?. 여기서 굉장히 중요한 역할을 해야 하는 것이 시민사회예요. 노동조합도 이익집단으로 매몰되어서는 안되고 시민사회의 일원으로 제 기능을 발휘할 때가 온 겁니다 그런데 사회적 대화를 거부하는 실질적 이유는 뭐죠?

이덕재 아마 김명환 집행부가 사회적 대화를 공약으로 내걸고 직선제로 당선된 지도부니까, 민주노총도 사회적 대화의 필요성이나 전체 조합원 입장에서 부정하는 것 같지는 않아요. 지금 제일 큰 이유로는 문재인 촛불정부, 특히 노동존중 사회에 기대를 걸었는데, 노동개혁이 제대로 안 이뤄지면서 노동존중 사회의 공약이 후퇴되고 있다고 보는 것으로 생각합니다.

이철수 그게 이유가 돼요? 문재인 정부 초기에도 대화를 거부했잖아요. 먼저 거부하고, 그 후로부터 지금까지 있었던 일로 이유를 삼으면 안 되죠. 거부했을 당시 명분은 뭘지 알고 싶어요.

노광표 지금 민주노총의 참여 문제는 두 가지가 있는 것 같아요. 사회적 대화 문제를 대의원대회 결정사항으로 해놨기 때문에, 대의원대회를 통과하지 못하면 형식 논리적으로 참여가 안 되는 내부구조의 문제가 있습니다. 사실 사회적 대화를 주장했던 위

원장이 직선제를 통해서 과반수 이상 동의를 받고 선출됐는데, 지도부가 관철을 못한 거죠. 초기 단계에서 노사정 대화기구에 나올 때는 민주노총에서 아무 반발이 없었잖아요. 그게 제도화 되는 부분이 생기니 대대 의결 받아야 하게 된 것입니다. 왜 정부 들러리 서려 하나, 정부 하는 대로 하려면 참여해서 얻을 게 뭐냐는 거죠. 핵심은 소수가 다수의 목소리를 가진 조합원들의 요청을 거부하는 상황이죠.

이철수 한국노총은 중집위 체제이기 때문에 리더의 결단이 통할 수 있어요. 반면 민주노총은 대의원대를 통해 결정하기 때문에 새로운 실험을 하기가 어려울 것입니다. 이번 탄력근로제도 사실 한국노총 위원장이 중집위를 설득해서 된 거예요. 그런데 민주노총 같은 경우 대의원들 설득이 가능했을까요? 민주노총 입장에서 대화를 거부하는 것이 다른 제도적인, 주변적인 외생 변수 때문인지 혹은 내부 결정 방식이라든지 전략적 선택 때문인지, 이 부분이 구분돼야 해요. 후자라면 정부에서 할 수 있는 게 없는 거예요. 이 경우 오면 오고 말면 마는 거지 관심을 가지지 않는 게 제일 좋다는 생각이 듭니다. 다만 정부는 대화론자에게 보다 우호적 시선을 보내야 해야 해요. 낮과 밤이 똑같아야 해요. 이 부분이 정말 중요합니다.

경사노위 2기 사회적 대화 전망

이덕재 ILO, 국민연금 문제는 크고 복잡한 이슈였습니다. 그 과정을 같이 논의해보고, 문재인 정부의 남은 2년 반 동안 사회적 대화가 어떻게 될지 전망도 해보겠습니다.

노광표 ILO와 관련해서 정부가 먼저 알아서 풀어갈 문제, 노사정이 같이 고민해서 풀어나가야 할 문제 이렇게 구분했어야 하는데, 초기에 모든 숙제를 경사노위로 다 넘긴 것 아니냐 하는 문제가 있습니다. ILO 비준의 경우 집권 초에 타협 여지보다는 정부가 밀고 나가야 하는 것인데, 공공부문 비정규직의 정규직화처럼 정부가 책임 있게 진행하고 그 속에서 남는 어려움을 풀어나가는 방식이죠. 입법이 될 수도 있고 안 될 수도 있습니다. 노사관계에서 별도의 쟁점은 논의 틀을 만들어서 풀어나갔으면 하는 아쉬움이 있어요.

업종별, 의제별 위원회 체제로 한 것은 좋은데, 국민연금 같은 것을 의제로 경사노위로 받은 것은 논란거리가 있을 것이라고 봐요. 경사노위가 노동문제를 중심으로 해 노동과 연관한 사회적 의제를 확장하는 것은 좋은데, 국민연금은 이해관계자가 노사정을 뛰어넘는데 이 문제를 시스템 안에 담을 수 있는지 반신반의합니다. 이런 의제면 국회에서 공무원연금특위 만들 듯이 하고 경사노위가 지원할 수는 있을 텐데요. 사회적 대화가 필요한 것을 경사노위 안에 다 가져다놓을 필요는 없을 것 같아요. 경사노위가 사회적 대화 플랫폼 역할을 하면서 어떤 것은 직접 관리해 책임지고, 어떤 부분은 지원하고 촉진할 수 있는 것입니다. 그런 면에서 국민연금은 너무 확장했다는 느낌이 들고, ILO 기준은 처음부터 정부가 국정과제로 밀고 나갔으면 하는 생각을 가지고 있습니다.

이철수 타다 문제도 그렇고 국민연금도 그렇고 사회적 대화 아젠다에 다 연결되죠. 그 점에서 대통령이 정부 부처에 의존하지 않고 여러 집단적 목소리를 듣고 신중하게 판단하려는 시도는 좋다는 생각입니다. 공론화위원회도 좋은 실험이라고 봐요. 전문가 주도의 숙의민주주의 방식이라는, 사회적 대화의 또 다른 모습이잖아요. 그런 방식을 도입해서 진전된 안을 찾는 노력은 필요하다고 봅니다. 경사노위가 개방적이어야 한다고 봐요.

이덕재 전체적으로 중요했던 3개 아젠다 자체를 논의 의제로 채택하는 것부터 경사노위가 정제된 방식으로 접근하지 못했다는 것으로 보입니다. 이 부분은 사실 다 공감하는 것 같고요. 저는 개인적으로 아까 말씀드린 것처럼 과거의 노사정위가 전통적 노사정 합의주의 문제라고 하면 개편된 경사노위 체제는 자문 및 협의를 강조한 거였잖아요. 의제로 보면 국민연금이 합의주의 모델 의제라기보다는 협의 자문 의제였다는 생각이 듭니다. 탄력근로제 같은 경우 노사정 합의주의 아젠다였다는 생각이 들고요. 그래서 경사노위 체제가 조직 노사 중심의 코포라티즘적 성격과 정책협의 중심의 성격이 혼재됐던 게 의제에서도 나타났습니다. 전체적으로 그런 성격들이 안정적으로 정비가 되지 못한 상황에서 깔끔하게 결론내지 못했다는 생각이 들어요.

이철수 그합의모델과 협의모델을 구분하는 것은 적절하지 않다고 봅니다. 사회적 대화가 합

의나 협의나 하는 것은 결과를 두고 하는 구분일 따름입니다. 앞서 언급한 사회적 대화의 다원적 기능에 초점을 맞추어 적극적이고 개방적인 역할을 해 나가야 할 것으로 보입니다. 일차적으로는 대화가 중요해요. 대화를 해서 집단지성을 발휘하는 것이 중요합니다. 저는 어디에선가 “모든 대화는 옳다”는 입장을 피력한 적이 있습니다. 미리 이것은 합의고, 저것은 협의라고 구분할 필요는 없어요. 탄력근로제 역시 합의모델이라고 생각해서 제가 참여한 것이 아니고, 합의가 안 될 경우에 공익위원 장으로서 의견을 내려고 생각했어요. 중론을 모아서 의견을 내는 거예요. 우연히 합의가 되어서 그럴 필요가 없었지만, 사전에 합의만 필요하다고 선협적으로 예단하지 않았습시다.

노광표 경사노위 2년 동안 우리 사회 이해관계자의 갈등을 조정하고, 합의에 집착해서는 안 되지만, 합의를 거부할 필요도 없습니다. 경사노위는 기존 것을 바꾸려하는 집을 짓고 서까래까지는 깔았는데 관행과 역할들을 바꾸고 주변의 국회라는 여건 속에서 얼마만큼 성과를 냈는가에 대해서는 좋은 점수를 줄 수 없는 상황입니다. 두 번째로 국민연금 경우는 공론화 문제가 더 필요하다고 생각합니다. 그런 면에서 의제별로 사업 방식을 다양화할 필요가 있는 거죠. 국민연금 문제를 경사노위가 맡았으면, 정치적인 면피하는 수준이 아니라 사회적인 공론화가 필요하다고 생각해요. 88체육관에 관계자 3백 명이 모여서 대입 입시 결정하는 것처럼 전문가들 나와서 설명하고 토론하고 반론하면서 전문가들이 피드백하고 이런 과정이 있어야 합니다. 그런데 저쪽에서 모였던 전문가들이 이 장으로 모여서 똑같이 이야기하고, 뻔히 아는 생각가지고 합의 못하는 관행은 문제를 풀어나가는 데 있어서 합의냐 아니냐가 중요한 게 아니죠. 이 의제의 목표 방향이 무엇일까에 대한 면밀한 검토나 결정이 됐으면 합니다.

이철수 합의, 협의보다 사업별 특성에 맞는 전략이 필요하죠. 정부가 결정을 내린 안에 대해 사회적 대화로 합의가 이뤄지리라고 판단하기는 매우 어려워요. 앞으로 이 문제가 입법화 과정에서 여러 가지 쟁점을 줄이고 정돈을 하는 역할을 하고 공론화 과정에서 기여하는 것이라고 보거든요. 국회에 가서 새로운 쟁점이 부각되고 소모적으로 시간 끄는 것 보다는 경사노위가 폭넓은 광장 역할을 해서 설명도 하고 의견도 듣는, 그 자체가 경사노위의 존재 의의를 높여주는 것이라고 생각하거든요. 업종별, 의제별 위원회 접근 방식을 다양화 하는 것에 전적으로 동의합니다. 차제에 제 경험

에 비추어 보면 경사노위의 포괄적 기능에 비해 예산지원이 턱없이 부족하다고 말씀드리고 싶습니다.

총선 이후 구조조정 변수 우려

이덕재 전체적으로 경사노위가 사회적 대화기구로서 어떤 지향을 가져야 할지도 말씀 해주신 것 같습니다. 중요 의제들을 채택할 때 거기에 합당한 전제조건을 구축하고 그 의제에 따라서 사업 전개 방식을 다양하게 모색을 해나가자, 무리한 합의보다는 공론장, 협의의 장 그런 기능에 충실한 쪽으로 가자라는 것인데, 실제로 상황이 그렇게 될 수밖에 없지 않을까 생각됩니다. 전체적으로 정권 중후반으로 가는데 대통령 자문기구다 보니까 집권정부의 흐름을 타지 않을 수 없고, 중후반기로 넘어가는 수준에서 아무래도 공약 이행 동력이 많이 떨어질 것 같은 우려도 있습니다. 이제 전체적으로 마무리 말씀을 해주세요.



이덕재 경제사회노동위원회 수석전문위원

노사정위가 합의주의라면
개편된 경사노위는
자문 및 협의 강조

노광표 내년도 경제 상황이 녹록치 않은 게 사실입니다. 3만 달러 국민소득이 넘어가면 과거 같은 경제성장률을 머릿속에 두고 있는 것을 지우지 않으면 공방이 계속 될 거예요. 앞으로 우리나라에서 4~5% 경제성장을 자신하면 그게 거짓말입니다. 저성장 국면으로 가야하고 성장한 만큼 국민들의 삶의 질을 높일 치밀한 전략이 필요합니다. 문제는 12월은 노동계 선거 일정이 쏙 있고 막상 4월 15일 총선까지는 원하든 원하지 않든 간에 기존 1기의 성과를 둘러싼 논쟁이 될 것 같습니다. 최저임금, 노동시간 단축, 소득주도성장 때문에 경제 망쳤다고 하는 논리와 부족하긴 하지만 그래도 양극

화 해소의 씨앗 뿌렸고 격차 완화할 수 있었고, 이게 후기로 가면 성과를 낼 것이다, 라는 공방 때문에 총선 전까지는 사회적 대화로 건전한 논의가 되기 힘든 상황이 현실일 것 같습니다.

총선 이후 걱정되는 것은 의외로 구조조정 변수가 상당히 많은 것 같아요. 현대차도 어렵다고 하지만 외자계 자동차, GM, 르노삼성, 쌍용자동차 다들 존재 문제가 북병으로 터져 나올 가능성이 있습니다. 그거 말고는 별로 쟁점 될 것이 없다고 봐요. 왜냐면 당장 오지 않을 디지털 사회는 위기는 오고 있지만 현장감은 약하잖아요. 타다는 계속 공방이 될 것 같고, ILO 87호, 98호는 국회에서 논의될 것입니다. 현상적으로는 사회적 대화의 긴박성이 떨어지는데, 구조조정 변수 때문에 갈등이 증폭될 가능성은 있다고 여겨집니다. 2008년이나 2009년 위기 상황 대응을 참조해서 일자리 질을 유지하고 고용에서 배제 됐던 사람들의 안전망을 구축하는 게 내년 상황에서 고려할 변수라 생각합니다.

이철수 좀 먼 미래로, 현장감이 떨어질 수 있으나 미래를 준비할 일들을 경사노위와 전문가가 해야 합니다. 노동4.0, 독일 아젠다 2010, 우리의 2040으로 대변되는 디지털 시대 대비, 임노동 중심에서 돌봄노동, 그림자노동의 문제까지 변화하는 노동방식의 문제. 이러한 상황이 소득재분배 기능, 사회보장 시스템을 어떻게 재편할 것인가 하는 문제, 한편에서 기본소득도 나오고 있는데, 이런 부분에서 노동과 사회적 보장 시스템에 대한 청사진을 전문가 중심으로 준비해야 합니다. 독일의 하르츠 법안처럼 이 부분은 단순히 교섭방식, 당사자 합의 협의 방식으로는 부족합니다. 이런 부분에 대한 공론화는 어디에선가는 해야 합니다.

노광표 노동 쪽도 고민이 많은 것 같아요. 지난 30년 동안 노조 운동이 87년에 사회적 시민권을 얻고 국민들의 지지도 받고 했는데, 갈수록 고립된 섬이 되고 있고 내부 격차가 확대되는 상황에서 노동이 자유로울 수 없잖아요. 과거에는 전문가 집단이 연대를 많이 이야기했는데, 노동 쪽에서도 새로운 연대에 대한 모색이 구체화되는 것 같아요. 부산지하철 같은 경우도 통상임금 관련한 금액, 연차 휴가 보상비 등 1인당 1천만 원 되는 돈으로 청년일자리 확보에 나선 사례가 있습니다. 공공부문 상생연대

기금, 사무금융 우분투자단, 일자리 연대, 이런 부분에서 연대가 확대되면 좋겠고 노사정의 책무를 촉진했으면 좋을 것 같아요. 양보와 연대가 뭐가 다를까요? 주체가 어떻게 판단하는가가 중요합니다. 똑같은 사항도 연대로 표현할 수 있고 다른 한편에서는 빼앗겼다고 표현할 수 있고, 일방적 양보라고도 할 수 있는데, 우리 사회의 노동세력이 현재 조건에서는 무시할 수 없는 권한과 권력을 가지고 있다고 생각해요. 그런 것을 사회 전체를 위해서 사용해주길 바라는데, 이런 부분이 사회적 대화에서 촉진돼서 책무로서의 역할을 노동계가 주도하는 한 해가 됐으면 합니다.

이철수 노동4.0을 표상화한다면 혁신과 연대예요. 연대의 가치가 앞으로 사회적 대화 속에서 아젠다화 하느냐가 중요합니다. 마지막으로 사회적 대화에서 경계해야 할 태도는 법률만능주의입니다. 노사가 대화하고 전문성을 키워 스스로 풀어나가야 할 사항까지도 정부나 법률 탓으로 돌리는 경우가 허다하잖아요? 이런 자세는 대화의 사회적 책무성에 비춰보면 무책임한 태도입니다. 노사 모두 스스로가 사회적 책임의 주체라는 인식을 갖고, 기존 노사관계의 자세, 전략, 방법론에 대한 패러다임의 전환이 필요합니다. 결국은 앞으로 사회적 캐피털을 넓히는데 경사노위가 주도적 역할을 해줬으면 하는 바람입니다.



이철수 서울대 법학전문대학원 교수

총선 이후
구조조정 변수로
갈등 증폭 가능성

이덕재 지금까지 장시간 귀중한 말씀 해주신 데 감사드립니다. 밝아오는 새해에는 우리나라 사회적 대화가 보다 성숙해지고 안정화되길 기원합니다.