

| 사회적 대화 논단 |

‘포스트 코로나 사회’를 향한 사회적 대화 : 원론, 현실, 과제¹⁾

박명준 한국노동연구원 연구위원

1. 도입

코로나 위기는 자본주의의 변동 사이클(cycle) 상 발생하는 경제 내적 위기가 아니라 위부로부터 새로운 바이러스가 유입되어 경제에 치명적인 영향을 끼쳐 발생한 위기다. 이 위기는 멀쩡하던 경제영역들을 하루아침에 가동불능 상태로 빠뜨리지만, 동시에 기존에 쌓여가고 있는 경제 내적 위기유발 요인들의 표출을 촉진시키기도 한다. 기존의 경제위기가 V자 커브를 통해 회복되곤 했던 양상과 달리 이 위기는 현재 L자 혹은 아무리 좋게 보아도 U자 커브 정도를 그리는 동학을 보일 가능성이 있다. 아직 그 어떤 확실성도 존재하지 않는다. 다만, 회복의 계기형성이 쉽지 않을 것이며, 지속하는 위기상태에 적응하는 식으로 회복의 모양새를 찾을 수도 있을 것이다.

기존의 ‘긴밀한 접촉(intimate contact)’을 전제로 했던 경제사회 시스템의 운영조건들을 ‘비접촉(untact)’이라고 하는 새로운 원리에 기반하도록 변화시키는 것이 불가피할 수 있다. 그 가운데 자연스럽게 디지털기술이 경제와 사회의 각 영역에 보다 강력하게 결합되는 선택이 이루어져 이른바 ‘디지털 전환(digital transition)’이 보다 가속화할 가능성이 크다. ‘언택트화’

1) 이 글은 올해 7월 경제인문사회연구회의 홍보사이트에 게재된 줄고(“포스트 코로나 사회의 새로운 일자리 질서 구축을 향한 사회적 대화의 과제”)를 전면 증보, 수정한 것이다. 지면 관계상 참고문헌은 생략하였다.

의 수단으로 디지털기술의 활용이 절대적으로 유용할 수 있기 때문이다.

코로나 위기로 인하여 총체적 변화의 계기들이 일자리 질서에 발생하고 있는 가운데, 관건은 어떻게 위기대응과 그것을 매개로 ‘포스트 코로나 사회로의 이행(post-corona social transition)’을 잘 ‘관장할(govern)’ 것인가라는 점이다. 그 가운데에서도 다양한 일자리들에 필요한 조치들은 일차적으로 해당 영영과 직간접적 관계를 맺는 기업들과 노동자들이 주체적으로 답을 찾으며 마련해 가야 한다. 동시에 정부 역시 단기적 처방수단의 강구와 중장기적 비전 하에서의 전략수립을 통해 그들을 적절히 지원해 주고 또 유도해 가야 한다. 말하자면, 포스트 코로나 사회를 향한 일자리 질서의 거대한 전환의 여행을 노사정 모두가 손을 잡고 떠나야 한다는 것이다. 위기 속 안개처럼 불확실한 현실을 더듬으며 미래를 향한 전환 거버넌스의 틀을 만들 때, 사회협약, 사회적 대타협 및 그것들의 창출과정으로서 사회적 대화 등의 수단들은 매우 유효하고 또 필수불가결할 수 있다.

이 글에서는 포스트 코로나 사회를 향한 일자리 질서의 변화 속에서 어떻게 사회적 대화를 활성화시켜야 할지에 대한 필자의 고민을 독자들과 나누고자 한다. 그러면서 그 일환으로 최근 전개된 이른바 ‘월포인트 사회적 대화’와 그 결과물로 만들어진 ‘코로나 19 위기 극복을 위한 노사정 협약’에 대해서 진단을 해보도록 하겠다.

2. 사회적 대화에의 주목

(1) 위기대응과 체제이행을 위한 거버넌스 수단으로서 사회적 대화

자본주의 사회에서 노사이익단체들과 정부가 다양한 수준에서 다양한 이슈를 가지고 이해조정(interest coordination)을 도모할 필요가 생길 때, 사회적 대화의 방법은 자주 도입되고 활성화되곤 한다. 대개 급속한 위기가 발생했을 때나 개혁정체(reform jam)의 상황이 지속되면서 그것을 타개하기 위한 별도의 소통 노력을 전개해야 하는 등의 시기에 약방의 감초처럼 사회협약이 추구되곤 한다. 자본주의와 민주주의의 결합을 통해 운용하는 사회들에서 대체로 ‘사회적 대화 정치의 공간’은 열렸다, 닫혔다, 넓어졌다, 좁아졌다, 뜨거워졌다, 식었다

한다. 평소 노동시장 및 노사관계 제도, 그리고 정치적 제도가 형성한 일상의 역할공간 내에서 행위를 하던 노동조합, 사용자단체, 정당, 그리고 행정부들이 별도로 의기투합을 통해 보다 응집력 있게 새로운 정책적 수단을 찾아내기 위해 노력할 객관적인 필요를 형성할 때가 종종 나타나기 때문이다.

일단은 객관적 상황과 무관하게 정부와 이익단체들의 리더십의 성격과 가치지향이 어떠한가에 따라 사회적 대화 정치의 활용 의지가 달라진다. 그러한 주관적 의지에 객관적인 환경적 국면의 변동이 맞물렸을 때, 사회적 대화의 정치적 공간의 양태와 모양이 결정된다. 객관적 환경과 관련해서는 경제위기나 퇴행, 노동시장의 역동성 저하나 노사 간 갈등 격화 등의 측면뿐 아니라, 집권세력의 정치력의 크기와 비토파워(veto-power)의 힘 등도 영향요인들이라 할 수 있다. 즉, 사회적 대화의 정치공간을 형성하는 ‘기회구조(opportunity structure)’는 경제적이기도 하고 정치적이기도 하다.

1987년 이후 경제적, 정치적 민주주의의 신장과 자주적 노동운동의 제도화가 본격화되면서 한국에서 사회적 대화 정치의 공간은 형성과 쇠퇴를 반복해 왔다. 그 공간이 가장 크게 열렸던 때는 뭉니뭉니해도 1997년 외환위기가 발생하면서 정권교체가 이루어진 직후 신속히 체결된 1998년의 ‘2.6 사회협약’이었다고 볼 수 있다. 당시 90개조의 고통분담협약은 그 자체로 정치적 상징성의 무게가 컸을 뿐 아니라, 그 주요 합의사항들은 이후 노동시장과 사회보장 시스템의 변동에 상당한 영향을 끼쳤다. 당시 한국사회가 급속히 글로벌 경제체제로 편입되어 들어가는 과정에서 민주화와 세계화의 가치격돌(clash of values)이 발생했고, 급작스럽게 발생한 경제위기 속에서 이후의 사회체제의 특성을 결정짓는 중요한 의제들이 노사정에 의해 합의된 것이었다.

그 이후 노무현 정부도 사회적 대화와 타협의 지향을 강하게 지녔으나, 신자유주의적 정책 기조가 전 세계를 강하게 지배하는 가운데 노동을 설득해 내며 양자의 유기적 결합을 도모하기는 쉽지 않았다. 이명박 정부의 경우는 사회적 대화에 대한 주관적 몰입은 낮았으나, 2009년 글로벌 금융위기의 여파가 국내의 경제위기를 동반하면서 다시 사회적 대화의 정치적 공간을 잠시 활용한 바 있다. 박근혜 정부 역시 애초에 사회적 대화 친화적이지 않은 정부였으나, 2015년 ‘9.15 합의’를 통해 노동시장의 구조개혁을 향한 나름의 행보를 보였다. 합의까지는 성

공했으나, 얼마 못 가서 과정관리의 실패, 특히 정부의 무리한 편파적 이행으로 결국 큰 영향력을 끼치지 못하고 해당 협약체제는 붕괴를 맞이했다.

사회적 대화가 사회협약으로 성공적으로 결실을 맺고 그것이 해당시기의 중차대한 개혁의 제를 담아 내고, ‘처방-개혁거버넌스’ 혹은 ‘이행-전환거버넌스’ 상에서 의미 있는 역할을 하기 위해서는 일정한 조건들이 필요하다. 대체로 이익단체들이 중앙집중화된 의사결정구조를 갖추거나 아니면 합의의 과정에서 진득한 내부의 소통(숙의)과 민주적 의사결정의 절차를 충분히 거치는 것 등이 필요하다. 이는 주로 사회적 대화에 참여하는 노동조합과 관련된 것이다. 그렇지 않고서는 노조 내부의 반대파들이 지도부의 타협행위에 대해 강하게 견제를 하거나 반란(rank-and-file revolt)을 일으킬 여지가 있다.

보편적으로 이익단체들은 이익실현을 위한 의사결정 과정에서 ‘성원논리(logic of membership)’와 ‘영향논리(logic of influence)’라고 하는 두 가지 지향점을 동시에 갖게 된다. 전자는 조합원들의 이익을 극대화하고 그들의 의견을 받아들여야 할 필요를 의미하고, 후자는 외부와 환경에 조용해 들어가면서 영향력을 효과적으로 행사할 필요를 의미한다. 특히 조합원은 아니지만 해당 이익단체가 대변하려는 사회집단(계급) 전체를 위한 별도의 영향논리가 요구된다. 영향논리가 과도할 경우 성원들의 불만이 생길 수 있고, 성원논리가 과도할 경우 잠재적 조합원들이나 사회전체의 공익에 부합하지 않는 폐쇄적 이익집단으로 전락할 수 있다.

(2) 사회적 대화체제와 사회적 대화

사회적 대화는 사회적 대화 체제(social dialogue regime)와 그것을 형성하는 사회적 대화 기구들(social dialogue bodies)을 기반으로 한다. 그러나 행위로서 사회적 대화가 그러한 인프라(infra-structure)적, 제도-구조적 요소들에 복속되기만 할 필요는 없다. 사회적 대화기구에는 노와 사가 참여하여 정책결정을 하는 특정한 성격의 제도화된 기능체(functional unit)이다. 대표적으로 우리나라의 경제사회노동위원회(ESLC)는 대통령 자문기구로서 다양한 정책아젠다들을 다루는 중앙 사회적 대화기구다. 특정 정책아젠다를 노사의 참여를 통해 다루도록 되어 있는 사회적 대화기구들도 존재한다. 최저임금위원회가 대표적이다. 사회적 대화기구

는 총연합회들이 참여하는 중앙수준에만 있는 것이 아니라, 업종별, 지역별로 형성된 노사대표자들의 참여제도 있다. 심지어 30인 이상 기업에 의무적으로 구성되고 매년 분기별로 4차례 개최되도록 되어 있는 노사협의회는 우리나라의 대표적인 기업수준 사회적 대화기구이다.

사회적 대화 체제는 수직적으로 이러한 사회적 대화기구들 전체가 구성하는 구성체 전반을 가리킨다. 수평적으로는 사회적 대화 체제와 행정부, 의회 등 간의 상호관계구조, 그리고 이익단체들의 참여양태를 포함한 하나의 정책형성체제의 일부로 존재한다. 사회적 대화 기구와 사회적 대화 체제의 존재가 사회적 대화 정치의 활성화 자체를 의미한다고 볼 수는 없다. 이익단체들과 정부는 사회적 대화의 제도화된 공간에 일상적으로 참여를 해도 거기에서의 의제논의들이 매번 수직적-수평적 응집력과 중요성을 갖고 강하게 인상적으로 정치화하는 것은 아니다. 일정한 조건이 맞물렸을 때 그러한 특별한 정치적 공간이 별도로 형성되고 잠시 지속하다 또 소멸되곤 한다.

일상의 사회적 대화 체제와 위기 시의 사회적 ‘합주행동(concerted action)’은 서로 연계되어 있지만 그것이 반드시 일치하지는 않는다. 스페인에서는 1970~1980년대 민주화 이행 및 경제자유화 과정에서 다양한 사회협약들이 체결되어 이행과정에서 의미있는 역할을 한 바 있고, 한국에서도 1990년대 말 외환위기의 한 가운데에서 체결된 ‘2.6 사회협약’도 위기제어와 경제사회노동개혁에 있어 적지 않은 기여를 하였으나, 그 모두 안정적인 사회적 대화기구가 제도화된 상태에서 이루어진 것들이 아니었다. 독일은 우리의 경사노위나 네덜란드의 사회경제위원회(SER) 등과 같이 사회적 대화를 위한 제도화된 기구들이 전국 수준에서 형성되어 있지도 않지만, 다양한 정책영역들에서 협치가 상식화되어 있고, 위기가 발생하면 매우 자연스럽게 사회적 정상들과 정부와의 회의(Gipfeltreffen)가 열리곤 한다.

근래에 문재인 정부는 한국의 사회적 대화 체제를 개혁하기 위하여 노력을 기울였다. 과거의 ‘노사정위’를 ‘경사노위’로 개혁하여 양극화 해소를 향하여 사회적 대화를 활성화하고자 했다. 2018년 5월의 법개정을 통해 신속하게 경사노위법을 만들어 과거 노사정위의 운영상의 한계로 지적된 바를 바꾸어 냈고, 그해 11월에 경사노위를 출범시켰다. 개혁의 핵심은 정부의 입맛에 맞는 대화가 아니라 노사가 주도하는 대화의 관행을 만들고자 했다. 산업평화를 넘어 양극화 해소를 위한 모색을 대화의 중심에 놓으면서, 비단 산업노동복지 영역뿐 아니라 노동

이슈를 중심에 두되 보다 넓은 다양한 정책영역들을 함께 아울러 다루고자 했다. 참여주체를 확대하여, 청년, 여성, 비정규직, 소상공인 등 다양한 취약층들의 사회적 대화 참여기회 증진을 도모했다. 업종, 지역, 그리고 계층별 사회적 대화 활성화를 위한 특별한 노력을 기울이는 방안도 함께 담았다.

이러한 개혁에도 불구하고 경사노위의 출범을 맞이하여 조직의 참여여부를 정하는 내부 의사소통 과정에서 사회적 대화의 핵심 주체의 하나인 민주노총은 끝내 참여결정을 내리지 못했다. 그러한 상황에서 2019년 초에 주 40시간제 도입을 원활히 한다는 취지에서 탄력근로시간제의 단위기간을 연장하는 합의안을 만드는 과정에서 경사노위가 가동되어 사회적 대화가 적극적이고 압축적으로 모색되었다. 당시 너무 급하게 합의에 이르면서 새로운 사회적 대화기구 내의 팀워크를 오히려 저해하는 방식으로 합의안 처리가 이루어졌고, 경사노위에서 공식적인 의결을 놓고 심각한 갈등이 전개되었다. 끝내 경사노위 본위원회의 비당연직 위원들을 모두 교체하는 초유의 방식을 취하며 갈등을 매듭짓기도 했으나, 그를 통해 결국 기구에 대한 사회적 위신이 저하되고 말았다. 위원들의 교체 후에 탄력근로제 합의안은 2019년 가을에 형식적 의결과정을 거쳤으나, 이번에는 국회에서 해당 합의를 존중하지 않았고, 그 바람에 해당 합의는 여전히 방황하는 상태에 머물고 있다.

3. 코로나 위기의 극복을 위한 사회적 대화의 아젠다

작금의 코로나 위기는 우리네 일자리 질서에 큰 변화를 요구하고 있으며, 그에 따라 일자리 정책과 노사관계 모두 전략적 변화가 요구된다. 당장 위기로 인해 서비스업과 제조업을 불문하고 소비와 생산이 공히 크게 위축되는 상황에서, 비즈니스의 지속이 기존과 같은 방식으로 불가능해지는 영역들이 생겨나고, 그로 인해 고용수요가 급감하게 된다. 이는 자연스럽게 일자리의 상실로 이어지는 바, 해당 영역에 종사하고 있던 노동자들은 생계유지의 수단을 상실하게 되므로, 그들에게는 당장 일자리 지키기를 위한 특단의 노력과 지원이 필요하다. 위기 속에서 그나마 존속하는 일자리들일지라도 다양한 측면에서 일하는 방식의 변화를 도모하는 것이 불가피할 수 있다. 비대면 소통, 재택근무 등의 변화를 적극 도모해야 할 수 있고, 그것을 통해 새로운 업무소통, 성과창출 및 평가의 방식들을 도입할 필요가 대두하게 된다.

이러한 노력들에도 불구하고 소멸이 불가피한 일자리들에 종사하는 이들도 있다. 기존의 고용보험 등 사회안전망적 기제가 튼실하지 못한 가운데 그 사각지대에 있던 이들에게 어떤 지원과 수혜가 돌아갈 수 있을지 특단의 조치가 고안될 필요가 있다. 또 현재의 위기의 지속 전망을 바라보면서, 기존의 사회보험적 원리들도 새롭게 재구성해 강화시켜야 한다. 새로운 일자리를 창출해 내는 노력도 요구된다. 그것은 단기적인 유효수요 진작을 통해 소나기를 피해 가는 목적에 부합하는 모양을 띠 수도 있지만, 이러한 위기를 계기로 미래에 부합하는 신산업을 육성하거나 기존의 산업구조나 질서 자체를 크게 바꾸어 내는 식의 조치에 상응하는 새로운 형태의 일자리일 수도 있다.

이러한 정책적 필요들을 보다 체계적이고 효과적으로 수행하기 위해 사회적 대화를 구상해 볼 필요가 있다. 현재 경제와 고용의 위기에 대한 대응을 모색하면서 필요한 사회적 대화를 설계하는 것은 누가 참여해서 어떠한 틀과 과정을 거치느냐 만이 아니라, 그 안에 어떤 내용을 그 안에 담을 것인지가 매우 중요하다. 보편적으로 일자리 위기에 대한 정책대응 패키지는 크게 네 가지 범주로 나누어진다. 이 네 가지를 구분하는 데에는 두 가지 기준을 염두에 둘 수 있다. 하나는 일단 정책대상자의 노동시장에서의 위치이다. 위기 상황에서 그나마 노동시장 내에 잔류해 있는 이들(insiders)이나, 그렇지 않고 불가피하게 이탈 즉 실직의 상황에 처하게 된 이들(outsiders)이냐는 것이다. 다른 하나는 정책수단의 성격이 '재구성적인(reconstructive)' 것이냐, '보호적인(protective)' 것이냐 하는 것이다. 재구성적이라 함은 일자리의 구성요소들에 변화를 주거나 새로운 일자리를 창출하는 것을 말한다. 보호적이라 함은 노동에의 투입을 줄여 일자리의 소멸을 막거나 그것조차 불가능해진 상태에서 실직자들에게 대한 보호기제를 마련하는 것을 의미한다(표).

[표] 일자리 위기에 대한 대응정책 패키지의 영역들과 주요 행위주체들

		정책수단의 성격	
		재구성적(reconstructive)	보호적(protective)
정책대상자의 노동시장에서의 위치	잔류자, 내부자 (insiders)	(1) 일하는 방식의 변화 “노+사(+정)”	(2) 일자리 지키기(소멸제어) “노+사+정”
	이탈자, 외부자 (outsiders)	(3) 일자리 창출 “정+사”	(4) 실직자에 보호 및 지원 “정”

출처 : 필자가 구성

첫째, 노동시장 내에 잔류한 이들을 대상으로 하면서, 능동적인 정책적 수단을 취하는 정책영역은 한마디로 ‘일하는 방식의 변화’라고 칭할 수 있다. 특히 현재의 위기가 방역위기를 동반하는 바, 기업들은 언택트(untact) 원리를 확장시켜 일하는 방식의 도모를 수행할 필요가 있다. 재택근무를 활성화하는 것이 대표적이다. 이를 위해 정부는 기업들 자체적으로 도모하는 일하는 방식에 대한 변화를 잘 유도해 내고 그것이 갈등을 유발하지 않도록 지원해야 할 것이며, 사회적 파트너들은 그에 대한 원론적인 합의를 이룰 수 있다. 일단은 기업의 노와 사의 움직임과 선택이 중요하다.

둘째, 노동시장에 잔류해 있는 이들을 대상으로 수동적 성격의 정책수단을 취하는 것은 ‘일자리 지키기’라고 할 수 있다. 일자리 지키기를 위해서는 기업들에게 일정하게 유인과 동기를 제공해 주고, 현장의 노사 파트너십을 강화해 그것을 촉진해야 한다. 고용위기에 대한 이러한 차원의 대응은 협력적 노사관계의 활성화를 위한 계기로 삼을 수도 있다. 여기에는 대체로 노사가 합의하여 근로시간을 대폭 줄이거나 유연화하고 또 임금을 삭감하는 등의 조치를 취하되(무급휴직 포함), 정부의 고용유지 지원금 등의 수단을 통해 고용을 유지해 가는 정치적 교환을 행하는 것이 전형적이다.

셋째는 노동시장의 이탈자들을 염두에 두고 적극적인 ‘일자리 창출’ 정책을 펴는 것이다. 대량실업을 예비하여 - 1930년대 미국에서 단행된 ‘뉴딜’과 같은 방식을 통하여 - 별도의 일자리 창출 정책을 입안해 추진하는 것이 대표적이다. 한국과 같이 산업질서에 대한 정부의 개입이 큰 나라는 정부가 주도해서 투자를 유인하거나 직접 일자리를 창출하고, 거기에 기업들이 호응하는 식으로 진행될 수 있다. 이미 디지털 경제를 매개로 한국판 뉴딜, 희망일자리 창출(공공알바) 등의 시도가 모색, 추진되고 있다.

넷째는 노동시장의 이탈자들을 위한 보호적 성격의 정책수단이다. 고용안전망 제도를 쇄신하고 강화하는 시도가 대표적이다. 제도개혁을 불사해서라도, 아니 위기를 오히려 기회로 삼아, 취약했던 우리 사회의 고용안전망을 대폭 강화해 가려는 움직임이 필요한 상황인 바, 현재 ‘전국민고용보험’, 국민취업지원제도(한국형실업부조) 등의 정책적 움직임으로 나타나고 있다. 이는 주로 정부가 제도개혁을 단행해야 할 영역이다.

이들의 구분은 어디까지나 분석적으로 그렇다는 것이며, 현실에서는 서로 무 자르듯이 명확히 구분되고 단절되어 도입되는 것이라기보다, 오히려 상호유기성을 갖고 복합적으로 작동하며 실현된다. 이때, 이들 각각 및 이들 간의 일정한 결합은 모두 사회적 대타협의 정책패키지를 구성한다. 사회적 대화도 하나의 정치이며 일종의 타협의 예술(art)로서의 성격을 갖는다 면, 위기의 상황에서 이러한 정책적 재료들을 어떻게 배합하여 타협과 합의를 도출해 낼 것인가는 참여자들의 의지와 능력에 달려 있다고 하겠다.

4. 코로나 위기 속에서 시도된 새로운 사회적 대화: 이른바 ‘원포인트 사회적 대화’

(1) 새로운 사회적 대화판의 형성

올해 초 코로나 위기가 발생하면서, 한국의 사회적 대화 체제에 다시 한 번 새로운 변화의 기운이 만들어졌다. 경사노위 참여를 이루지 못한 후, 민주노총 지도부는 위기를 맞이하여 사회적 대화의 장을 경사노위 외부에 열어 고용을 지키기 위한 수단을 확보하려는 전략을 펴고, 그에 정부가 긍정적으로 호응을 하면서였다. 앞서 언급했듯이 사회적 대화의 필요는 위기제어나 이행전환의 목표가 뚜렷하게 부각될 때 커지게 되고, 그것은 비단 일상의 사회적 대화기구 안에서의 대화에 국한되지 않는다. 올 상반기에 그런 식으로 새롭게 형성된 대화의 장도 이러한 보편적 논리를 따르는 것이었다.

이번에 형성된 새로운 사회적 대화의 정치적 공간의 확장은 언제부터였을까? 일단 올해 1월 중순 정세균 국무총리가 취임을 하면서 분위기가 시작되었다고 볼 수 있다. 당시까지만 해도 코로나 위기는 우한 바이러스 정도로 간주되었고, 그것이 곧장 사회적 대화 공간의 확장과 결합되지는 않았다. 정세균 총리는 총리후보 시기에 스웨덴에서 과거 활성화되었던 이른바 ‘목요일클럽’을 한국에 도입해 보겠다고 하며 정부대표로서 노사 대표들과 정례적으로 만나며 파트너십을 키워가겠다는 의지를 밝힌 바 있다.

정부가 이러한 새로운 흐름을 형성해 내려고 했던 것은 일단 신임 총리 개인의 성향과 의지에서 기인한 것이 크나, 동시에 그 전까지 경사노위를 중심으로 사회적 대화의 정치적 공간

을 탄실하게 형성하는 데에 일단 실패했던 결과를 반영한 행보인 측면도 있다. 전술한 바, 민주노총이 경사노위 참여의 타이밍을 놓친 이후 경사노위를 중심으로 한 사회적 대화의 정치적 공간은 위축되었다. 이후 민주노총이 공식적으로 제1노총이 되기도 했으며, 2019년 하반기 일자리 지표가 호전되어 가는 등 새로운 흐름이 만들어졌고 그러던 와중에 정 총리의 취임을 계기로 정부가 민주노총을 포함하는 느슨한 대화의 틀을 다시 형성하려는 의지를 지닌 것일 수 있다.

1, 2월을 거치면서 코로나19 바이러스가 창궐하고, 그것이 중국을 넘어 전 세계적으로 심각한 경제적 타격을 가하는 상황이 되자, 노동계는 노동자들에 대한 고용보호를 요구하며 사회적 대화의 공간을 활용하려는 의지를 보였다. 한국노총은 당연히 본인들이 참여하고 있는 경사노위의 틀 안에서 추구하고, 신속한 논의를 거쳐 3월 5일 “코로나19 위기 극복을 위한 노사정 합의 선언”을 경사노위에서 만들어냈다. 그러나 그 효과와 영향력은 그다지 크지 않았다. 총론적 사회적 합의로서 그것이 의미를 갖지 않는 것은 아니었으나, 위기 대응의 차원에서 기획되는 일자리 창출 및 유지와 관련한 정부의 획기적이고 포괄적인 정책들과 관련해서도 그렇고, 노동시장 이해당사자들이 해 주어야 할 조율과 협조행위의 구체성과 관련해서도 아직 구체적이고 핵심적인 정책적 연계가 약했다.

그러던 중 민주노총이 충고용을 보장하며 정부와의 대화의지를 강하게 밝히면서 사회적 대화 공간의 새로운 활성화 기회가 마련된다. 경사노위를 경유하지 않은 민주노총의 직접적인 대화관 형성요구에 한 동안 한국노총은 경사노위 중심적 사회적 대화 정치를 고수하다 결국 외부에서의 대화의 장에 함께 참여하기로 결정했다. 그로 인해 총리가 주도하는 사회적 대화의 공간이 형성되었다. 이른바 ‘원포인트 사회적 대화’가 바로 그것이다.

정세균 총리는 지난 4월 민주노총을 필두로 한국노총, 경총, 대한상의 등의 대표자들과 비공개 회동을 하여 서로의 입장들에 대해 1차로 조율을 했고, 일정한 물밑 조율을 거쳐 5월 20일에 ‘위기극복을 위한 1차 노사정 대화’를 개최했다. 원포인트 사회적 대화를 통해 사회적 대타협을 시도하되 그 틀을 지속적으로 끌고 가지는 않으며, 합의사항은 경사노위에서 이행한다는 조건으로 했다. 노사정 대표들이 참여하고 경사노위와 일자리위원회가 참관을 하기로 했다. 노와 사는 지난 2018년 노사정대표자 회의에 참여했던 주체들과 동일하게 양대 노총과

경총 및 대한상회가 참여키로 했다. 정부대표로는 경사노위 본위원회의 정부측 위원인 기재부 장관과 노동부 장관이 참여했고, 회의는 국무총리가 주재하는 것으로 했다. 논의의 방식은 2018년 노사정대표자 회의 및 현행 경사노위와 유사하게 실무협의회에서 세부적인 논의들을 전개하고 그것을 운영위원회에서의 합의를 거쳐 최종적으로 대표자급 대화의 장에 올리는 3층 구조로 하기로 했다. 위기대응을 목표로 대타협을 지향하는 새로운 사회적 대화의 정치적 공간은 이렇게 해서 새로이 열리게 되었다.

(2) 새로운 사회적 대화판 형성의 유인 : 주체들의 상황과 판단

주지하듯이 코로나 위기를 맞이하여 정부는 한국판 뉴딜(New Deal)의 이름으로 새로운 일자리 창출을 도모하면서, 고용을 지키기 위한 파격적인 노력들도 전개해 가고 있다. 고용유지지원금을 통해 기존의 고용관계가 쉽게 해체되지 않도록 적극 지원하고 나섰으며, 전국민고용보험제 등 굵직한 제도개혁을 도모할 것을 염두에 두고 고용보험의 사각지대를 해소하는 정책적 행보도 성큼 시작했다. 점점 구조조정을 행해야 하는 기업들이 많아지는 상황이 도래하는 가운데, 고용친화적이고 노사합의지향적인 매뉴얼을 형성해 그것을 매개로 추가 지원을 가능케 하는 방안도 모색하고 있다. 대체로 앞서 <표>에서 언급한 모든 영역들에서 정부의 활발한 움직임이 인상적이며, 그 중에서도 특히 노동시장 이탈자들에 대한 대책, 즉 고용안전망 확대와 일자리 창출의 영역에서 매우 획기적인 행보를 기획하고 있다.

이러한 속에서 원포인트 사회적 대화의 구도는 문재인 정부 초기 ‘노동존중사회’ 프레임 하에서 사회적 대화기구를 경사노위로 쇄신해 나가고 노사정대표자회의를 가동하면서 형성했던 친노동적인 기류가, 2018~2019년 고용지표의 부진 속에서 최저임금공약 파기, 탄력근로시간제 단위기간 연장합의 등을 통해 약화되었던 것을 뒤로 하고, 다시 복원될 가능성을 나타내는 측면을 띠었다. 촛불혁명으로 탄생한 현 정부가 제시했던 다양한 친노동적 정책공약들이 시간이 흐르면서 현실론의 대두와 정치적 환경의 제약 속에서 동력을 상실했다가, 코로나 위기를 맞이하여 새롭게 형성된 정부주도의 정책행위공간의 팽창과 총선 압승의 조건 하에서 다시금 원안이 부상하는 기회가 도래한 측면을 갖기도 했다. 그렇지만 의제의 성격상 현재 부각되고 있는 탈규제화를 통한 일자리 창출이나 일하는 방식의 변화 도모 등의 필요는 적지

양계 사측에 유리한 성격을 갖고 있기도 했기에 원포인트 사회적 대화가 일방적인 친노동적 행보라고 볼 수만은 없다.

앞서 언급하였듯이, 노동계는 고용위기에 대한 대응으로 일단 총고용의 보장을 요구하고 나섰다. 현실적으로 총고용의 보장이라는 것이 위기의 상황에서 가능하기 어려움에도 이를 들고 나온 것은 하나의 상징적 ‘프레임 형성(framing)’의 의미를 추구한다고 해석된다. 일단 이상적인 최대 목표치를 설정하고 시작하려는 전략일 수 있다. 총고용을 법적으로 보장하라는 요구는 쉽지 않을 것이나, 일자리 지키기 차원에서 정부의 정책적, 행정적 개선책을 만들어 내는 것은 가능하다. 특히 고용유지지원금의 행정적 절차나 수급요건 등은 일정하게 개선할 여지가 있기 때문에 그런 영역에서 정부의 움직임을 유도할 수 있다. 무엇보다 향후 제조업 사업장에서 구조조정이 있거나 할 때에 정부의 지원과 해당기업 노사의 자구책 마련을 통해 고용을 유지해 내는 것에 힘을 쏟고자 할 것이다. 이에 대해서는 사측도 일정하게 긍정적 의지를 지니고 있을 수 있다.

특히 민주노총의 경우 최근 제1노총의 지위에 오른 배경에 비정규직 노동자들을 조합원으로 확보한 것이 적지 않은 비중을 차지했다. 서비스부문 조합원들의 상당수도 코로나 위기로 일자리 상실의 위기에 즉각 처하게 되었고, 조만간 민주노총의 주력부대를 차지하는 제조업부문 정규직 조합원들의 일자리까지 위협받는 상황 도래가 명약관화한 상황에서, 리더십이 그에 대해 적극적이고 선제적으로 정부정책에 영향을 끼치며 대응해 가는 전략을 취한 것은 자연스러웠다.

주지하듯이 민주노총의 김명환 집행부는 애초에 사회적 대화 참여를 공약으로 걸고 직선제로 당선된 바 있다. 2018년 노사정대표자회의 참여를 통해 경사노위법을 만드는 데에 중요한 역할을 했으나, 정작 그해 경사노위 참여 기회를 세 차례나 놓쳤다. 2018년 대표자회의의 경험을 통하여 사회적 대화의 장을 통한 정치적 행보와 영향력 행사의 가능성을 보았을 것이며, 2020년 연말 선거를 앞두고 집행부의 성과로 뚜렷하게 내세울 만한 것이 미흡한 상태였다. 이러저러한 맥락적 요인들은 코로나 위기의 상황 앞에서 민주노총 집행부가 사회적 대화의 의지를 다시 강하게 갖도록 만들었을 여지가 있다.

사회적 대화에 임하면서 경영계는 정부와 노동계의 충분한 지원과 협력 없이 고용유지의 부담을 사용자가 떠안지 않도록 하기 위해 방어적 노력을 기울였다. 나아가 사용자들의 숨통을 틔워주기 위해 근로조건을 유연하게 재구성할 수 있는 숙원적 조치(예컨대 탄력근로시간제 단위기간 확대)의 실현도 그 안에 함께 담아내고자 했다. 무엇보다 경영환경이 급격히 악화된 상황에서 노동계가 임금인상을 요구하는 등의 행태를 자제하게 만들려는 의지도 강했다고 보인다. 특히 최근의 방역위기가 근로조건 유연화만이 아니라 근무형태의 유연화(재택근무 등 공간적 유연화)까지 필요로 하고 있기 때문에, 그것을 보다 사측에 유리하게 제도화시키는 것을 필요로 했을 것이다. 나아가 정부가 추진하는 디지털 뉴딜 등의 정책적 노력이 결국 기업 지원을 통해 일자리 창출을 도모할 것인 바, 그러한 정책적 지원의 실익을 극대화하기 위한 취지를 내걸고 탈규제화 등의 조치를 얻고자 한 면도 있다.

(3) 합의에의 가능성

위기의 상황에서 최대한 고용을 지켜 내는 것은 공공선의 가치를 지니며, 이는 현 정부의 가치와 이념에도 부합한다. 그 정도와 방법에 있어서 이견이 있을 수 있겠으나, 이는 대체로 노동계와 사측 그리고 정부 모두 큰 틀에서 이해의 일치를 보이는 형국이었다. 다만, 그 결정에 있어서 노사 모두 어떠한 양보를 얼마나 감내하고 연대를 지향하면서, 즉 단기적인 손해를 감내하면서 장기적이고 제도적인 성과를 얻어내는 교환을 거둘 수 있을지가 관건이었다. 이는 현실적으로 한국에서는 결코 용이하지 않은 것이 준엄한 현실이다.

여러 조건이 갖추어졌다고 하더라도 적절한 내용을 담은 사회협약이라고 하는 결과물이 자동적으로 산출되지는 않는다. 과거 우리 사회에 존재했던 여러 경험들을 상기해 보았을 때, 사회적 대타협은 보편적 자긍심을 안겨주는 성공신화이기보다 크고 작은 좌절경험들을 더욱 더 많이 안겨준 것이 사실이다. 이미 중앙 사회적 대화기구의 개혁을 비롯한 사회적 대화 체제 전반의 쇄신을 위한 노력은 문재인 정부 중반기로 접어들면서 다소 주춤해진 상태였다. 당장 사회적 대타협의 성사나 그것이 성사된 이후의 실현방안, 그렇게 만들어진 협약의 지속가능성 등에 대해서 자신하기 어려운 것이 사실이다. 그럼에도 불구하고 그간 정부가 추진한 다양한 사회적 대화의 노력들과 그것으로 인해 형성된 동력들을 잘 활용해 이번 위기를 극복하

는 데에 도구로 잘 활용해 가야 했다.

사실 이번 원포인트 사회적 대화는 일단 정부가 하려는 심도 있는 개혁의 프로그램들이 어느 정도 갖추어져 있기 때문에, 적절하게 과정관리만 잘 하면 대타협의 모양새로 정부안을 확립하는 식으로만 해도 대화는 결과물 없는 실패로 끝나지는 않을 가능성이 높았다. 약하게는 향후 처방과 개혁의 원칙과 방향에 대한 합의를 이끌어 내는 수준에서 정리될 수도 있었다. 즉, 모두가 동의하는 추상적인 문구 수준에서 논의가 마무리하는 것이었다. 아무 소득도 없이 끝나는 것보다는 그나마 나올 수 있었다.

합의수준을 높이려면 개혁안과 관련한 보다 구체적인 합의가 이루어져야 했다. 그 파격성이 클수록, 즉 현재의 시스템의 유지로부터 벗어나는 참신하고 새로운 방안들이 정립될수록 그 상징성의 무게는 더욱 커지는 것이었다. 그러려면 일정한 정치적 교환(political exchange)의 성격으로 ‘주거니 받거니’ 하는 식의 모양새를 갖추어야 했다. 평소에는 받을 수 없는 것들을 노사 모두 상호 용인하는 쪽으로 움직인다면 이는 그야말로 획기적이고, 상당한 의미를 지닐 수 있다. 그렇지만 현실적으로 과연 민주노총과 경총이 참여하는 현재의 사회적 대화의 장에서 그러한 일이 발생할 수 있을까 생각해 보면 그것은 사실상 거의 불가능했다.

현실적으로 대화의 전개는 일단 노사 양자가 먼저 의견을 제시하다가 결국에는 정부가 하려는 정책안들을 놓고 의견교환이 심화되는 자연스런 수순을 밟았다고 보인다. 노사가 일치점을 좀처럼 찾기 어려운 속에서 정부가 추진하려는 정책적 방안들을 놓고 노사가 동의하고 타협할 수 있는 지점들을 찾아나가며, 이후 노사정이 합의할 수 있는 그러한 교집합을 형성한 후, 노와 사의 의견이 대립되는 지점에서 서로 절충할 수 있는 전형적인 경로를 따랐을 가능성이 크다. 평소에도 그렇지만, 위기 상황을 맞이하여 더욱 더 정부의 정책적, 물리적 자원이 팽창해 있는 상황에서, 노사 모두 한국에서 아직까지 상호파트너십에 기초한 역지사지(易地思之)형 정치적 교환을 하는 관행은 상상하기 힘들기 때문에 이러한 방식이 사실상 거의 유일한 패턴이었을 걸로 사료된다.

그나마 정치적 교환의 가능성을 놓고 가장 큰 관건은 앞서 언급한 4대 정책영역 가운데 마지막 것인 실직자에 대한 보호와 지원 기제의 강화에 맞추어져 있었다고 보인다. 노사정 간의

정치적 상호작용과 타협의 모양새도 이를 중심에 두고 구성될 수밖에 없었다. 그 핵심은 정부가 개혁을 주도하고 있고, 노동계가 전체적으로 동의하고 있는 전국민고용보험제의 도입 방식에 있으며, 그것을 매개로 한 별도의 정책적 수단들의 결합방식이 어떻게 이루어지느냐가 관건이었다고 보인다. 현실의 분화된 고용질서 속에서 기존의 고용보험제가 보여 온 한계를 극복하기 위해 고안된, 국민취업지원제 등 한국형 실업부조의 개념까지 가미된, 새로운 보편적 고용안전망의 형성이 거의 기정사실화하고 있는 가운데, 원포인트 사회적 대화에서는 일단 그것을 지지하되, 현실적으로 실현해 내기 위한 노사정의 선택과 역할을 설정하는 것이다.²⁾

사실 고용안전망의 확대강화와 관련한 사회적 합의를 도모하는 것은 결국 그것이 노동하층 내지 주변부 노동에게 새로운 '수혜'를 제공하는 조치라는 점에서, 상층 내지 중심부 노동이 여기에 일정하게 '연대'를 해 들어가는 모양새를 취할 여지가 없지 않다. 예컨대, 그러한 정책을 추진함에 있어 소요되는 재원이 엄청날 것인 바, 그것을 마련하는 데에 일정하게 상층노동이 선제적으로 포용적 태도를 취할 수 있다. 그것은 적게는 보험료율을 높이는 것에서부터 별도의 재원을 형성해 활용하는 것까지 넓게 고려 가능하다.

이미 중산층화해 있는 대공장 소속 노동조합들 내에서 나타나는 임금동결의 의지표출도 생각해 보직했다. 노동계가 주도하여 형성해 놓은 기금들(공공상생, 우분투 등)의 활성화도 당사자들의 동의를 거쳐 그것과 연계 지을 여지도 있었다. 특히 근래에 활성화되고 있는 연대기금류의 실천들은 노동계 내부에서도 자발성을 띠고 확산되고 있는 형국이라 그러한 것들을 더욱 더 활성화시키며 이러한 필요를 채우고 모양새를 키워 갈 여지도 없지 않았다. 적어도 '연대적 위기돌파' 내지 '연대적 고용안전망 강화'라고 하는 모양새를 갖추어 내는 것은 노동운동 전체의 사회적 정당성 증대를 위해 의미 있는 사회적 자본(social capital) 획득의 계기라고 할 수 있다. 다만 이 주제는 노동계뿐 아니라 기업들 역시 동의를 요하는 부분이라 사실 그렇게 단순하고 쉽지는 않다. 애초에 이러한 성격의 개혁을 기업들이 주도적으로 도모할 수는 없으며, 정부가 주도하고 노동계가 결단을 내리는 방식이어야 동력이 마련될 수 있는 것이었다.

2) 예컨대, 비정규직이나 특수고용직들에 대한 보호심화의 차원에서 고용보험의 확대, 강화를 추진하고, 노사가 보험료의 인상을 통한 재원조달에 동의하는 모양새 등을 만들 수 있다. 물론 신규 가입자들에 대해서는 별도의 보험료 개념이 필요할 수 있으며, 이는 정부 정책의 거시적 차원의 개념화와 연계를 맺을 수 있을 것이다.

이러한 판이 형성된다면, 노동계로서는 현재의 조직노동에게 부담이 되더라도 조직화를 확대하고 보편적 안전망을 구축해 낸다는 중장기적인 이득을 최대한 잘 그려내면서 내부자들을 설득해 들어가야 하는 것이 관건이었을 것이다. 특히 이러한 합의의 정치는 과정관리가 매우 중요하며, 내부 의사결정 구조상 노동계 총연맹, 특히 민주노총의 경우 이를 온전히 감당해 내기 쉽지 않다. 이러한 것들이 중앙사회협약과 연계될 수 있으려면 노동계 내부에서의 소통이 활발해져야 한다. 한국노총은 리더십-중간대표자 관계가 어느 정도 안정적이지만, 민주노총이 형성해 놓은 민주주의적 소통기제의 과작동 상태에서 논의가 효과적이지 못할 수 있다. 전체적인 합의안을 만드는 과정에서 아래로부터의 동의 및 숙의가 필요한 것이 명백하다. 다만 위기의 상황에서 새로운 그룹다이나믹스(group dynamics)가 형성될 여지도 있었기에, 리더십이 그러한 것을 어떻게 잘 형성시키고 활용하느냐가 관건이었다.

(4) 합의안의 도출과 민주노총의 이탈

약 3개월 간의 대화 끝에 일단 최고리더들 수준에서는 성공적으로 합의안을 도출했다. 총 63개에 달하는 합의안에서는 고용안정을 지켜 내기 위한 다양한 방안들이 합의안으로 마련되었고, 결국 정부의 정책적 방향에 힘을 실어주는 내용이 주를 이루었다. 동시에 위기의 상황에서 필요한 노사의 협력 노력이 강조되기도 했다. 다만, 해고금지나 임금동결 등 노사 모두 꺾끄러워할 파격적인 내용은 존재하지 않았다.

그런데 다른 조직들은 다 공식적으로 조직 내적인 합의를 거쳤으나 민주노총만 그럴 수 없었다. 민주노총의 경우 위원장이 동의한 합의안은 어디까지나 잠정합의안이었던 것이고 내부 의사결정 과정에서 최종 추인을 요했다. 합의도출 직후 민주노총 중앙집행위원회 위원들은 합의안의 미흡성을 지적하며 그것이 오히려 독이 될 것을 우려, 강하게 반대했다. 7월 초에 잡아 두었던 사회협약 체결식도 무산되었다. 이에 맞서 위원장은 직까지 걸면서 임시대의원대회를 소집하여 합의안 추인을 보다 큰 단위에서 검토하며 그 정당성을 찾고자 했다. 그러나 지난 7월 23일 개최된 임시대의원대회에서도 이 안은 끝내 부결되고 말았다. 그리고 약속대로 민주노총 지도부는 전격적으로 사퇴하는 길을 택하였다.

이로써 코로나 위기의 한 가운데에서 제1노총의 리더십에 큰 타격이 생겼다. 민주노총이 심한 진통을 겪은 것은 과거 1998년 2월 협약의 체결 이후 발생한 내적 갈등의 트라우마가 계속 작동해 오고 있기 때문이다. 연말의 위원장 선거를 앞두고 이 합의가 과도하게 '정치적'으로 해석된 측면도 있고, 여전히 현 정부 아니 한국 자본주의 체제 하에서의 국가권력에 대한 민주노총 내부 구성원들의 불신이 다시 확인된 것이기도 하다. 사회적 대화를 통해서 영향논리를 극대화시키고 조합원이 아니더라도 현재 일자리를 상실하고 있는 노동자들을 위한 방어막을 형성시키겠다는 집행부의 시도가 성원논리의 장벽을 넘지 못한 것이라고 볼 수도 있다. 특히 민주노총 내에 존재하는 리더십에 대한 강한 견제 메커니즘이 이번에도 작동했고, 리더십은 충분한 소통역량을 발휘하며 반대파들의 우려와 비판을 온전히 제어하지 못하고 말았다.

결론적으로 민주노총까지 참여하는 위기대응을 위한 포괄적 사회협약의 체결은 현 정부에서 실패하고 말았다. 다만, 민주노총을 제외한 주체들 간의 합의는 분명 그 자체로 의미가 있는 것이었기에, 그 수준의 합의에 대해서라도 의미를 살리려는 노력이 필요했다. 이에 7월 28일에 경사노위는 본위원회를 개최하여 '코로나 위기 극복을 위한 노사정합의'를 공식적으로 의결했다. 당일 문재인 대통령은 경사노위를 방문하여 코로나 위기 대응을 위한 합의를 도출한 주체들을 격려하여 민주노총이 빠진 상태에서 뒤늦은 협약식을 빛내고 경사노위에 힘을 실어 주고자 했다.

5. 향후 과제와 전망 : 지속적 사회적 대화를 위한 제언

포스트 코로나 사회, 즉 코로나 위기를 극복하는 과정에서 요구되는 수단들을 도입해 가면서 새로이 형성될 사회경제적 질서는 새로운 사회적 계약(new social contract)을 필요로 할 정도로 획기적인 변화들을 필요로 한다. 사회적 대화와 사회협약을 통해 새로운 계약을 이루고 이후에 그것을 충실히 이행해 가는 모양새를 취할 경우 경제사회적 혼란과 갈등도 줄일 수 있고, 보다 신속하고 응집력 있게 우리에게 요구되는 전환을 이룰 수 있다. 이번에 한국에서 시도된 합의는 그 자체로 의미가 있으며, 이러한 전환 거버넌스의 필요에 부응하기 위한 노력이었다.

비록 민주노총까지 합의하는 데에는 실패하였으나 일단 경사노위의 주축을 이루는 멤버들로 구성된 노사정 대표들은 이번에 개혁방안에 합의를 거둔 셈이다. 완전체 사회협약으로서의 의미는 달성하지 못했으나, 해당 정책방안들을 놓고 전개한 논의 과정 및 그 결과는 향후 한국 사회에 의미 있게 활용될 수 있다. 특히 정부가 해당 합의안들에서 맡아 갈 역할이 크기 때문에, 현 정부로서는 그러한 방향의 정책적 입안을 지속해서 심화시켜갈 것으로 보인다. 다만, 사회적 대화나 사회협약은 단지 내용적 의미만이 아니라 형식적, 상징적 차원에서의 의미도 크다. 그러한 큰 상징자원까지는 획득하지 못했기 때문에, 정부가 정책을 추진함에 있어 받을 수 있는 보다 큰 힘과 사회적 지지를 확보하지는 못하고 말았다.

이번에 고용안정을 위주로 한 사회적 합의도출에 실패한 이후 정부는 ‘한국판 뉴딜’ 방안을 정부주도로 발표했고 그에 대해 또 많은 기대와 함께 우려를 낳고 있다. 그 핵심은 고용안정의 강화와 함께 디지털 뉴딜, 그린 뉴딜 등으로 요약된다. 즉, 한국의 산업경제기반에 디지털 기제들을 적극 강화하고 또 기후환경 변화에 미래지향적으로 부응하는 산업정책을 펴면서 그것을 매개로 새로운 일자리를 대거(약 190만 개) 창출해 낸다는 취지다. 이렇게 사회협약은 뼈격대며 체결되었고, 거대한 전환의 행보가 정부주도로 본격화되기 시작했다.

그러나 그것으로 끝이 아니다. 향후 일하는 방식의 변화와 일자리 지키기, 일자리 안전망의 강화와 새로운 일자리 창출 등 전면적으로 벌어질 개혁의 과정에서 경제사회 주체들은 중요한 갈등과 이견들이 표출될 수 있는 고통의 관문들을 하나하나 통과해 가야 한다. 향후 이러한 거대한 전환의 과정이 노동시장의 어디를 지나든 ‘합의적 개혁’과 ‘적절한 보호’의 원리가 충분히 작동해 주어 개혁과정에서 노동자들이 소외되지 않도록 해야 할 것이다. 올해 말 선거를 거쳐 민주노총의 새로운 집행부가 들어서기 전까지 아마도 - 이번 합의 시도에서 정리한 대로 - 일단 경사노위를 중심으로 논의를 이어가야 할 것으로 보인다. 비록 이번 원포인트 사회적 대화가 합의도출에 실패함으로써 경사노위의 논의도 힘이 빠지게 되지 않을까 우려스럽기도 하지만, 포스트 코로나 사회로의 민주적이고 효과적인 이행을 위한 논의는 생략할 수도 없고, 생략해서도 안 된다.

이러한 취지에서 향후 포스트 코로나 사회로의 이행을 향한 사회적 대화의 지속된 활성화를 위해 필요하다고 판단되는 필자의 문제의식들 몇 가지를 제시하며 글을 맺도록 하겠다.

첫째, 향후 고용안전망의 전면 쇄신을 향한 사회적 대화가 엑기스 있는 협약으로 실현되려면 개혁 과정에서 불가피할 수 있는 단기적인 이익의 양보를 노사 모두 어느 정도로 감당해 낼 수 있느냐 뿐 아니라 현재의 노사 조직체들이 시스템 개혁에 있어서 어느 정도의 대표성을 지닐 수 있느냐 등의 질문과 관련해서도 답이 나와야 한다. 특히 거대한 시스템 개혁의 과정에는 다양한 이해당사자들이 지뢰처럼 숨어 있으며, 그들은 대체로 우리 사회에서 매우 굵은 목소리를 낼 수 있는 이들인 것이 사실이다. 그 과정이야말로 정치적 타협 못지않게 사회적 대화와 타협의 필요성을 매우 크게 상기시킨다. 이는 결코 원포인트 사회적 대화로 끝날 주제가 아니며, 개혁의 디테일에 숨어 있는 악마들과의 국지전을 감내해 가야 할 주제이다. 노노갈등의 여지를 최소화시켜 내는 개혁과정의 관리상에 세심함이 요구되는 바다.

둘째, 사회적 합의를 어떻게 만들 것인가는 여기에 관계된 이해당사자와 그들의 대표자를 누구로 하면서 어떠한 방식으로 정책협의(policy-concertation)를 도모해 갈 것이냐를 사전에 핵심적인 관건으로 한다. 관건은 누가 주도하고 또 참여해서 어떤 내용을 가지고 의미 있는 협약으로까지 리드(lead)해 가느냐에 있다. 핵심적인 주창자가 다른 행위자들을 설득하면서 조정해 가는 과정의 결과로 나타날 수밖에 없다. 현재의 경제위기, 고용위기의 국면에서 그러한 주창자이자 핵심조정자로서 역할을 할 수 있는 것은 사실상 정부다. 당분간은 정부가 주도하여 노와 사를 설득하는 방식일 수밖에 없을 것으로 보인다. 정부는 협약의 역할과 위상 내지 정치적 혹은 정책적 효과를 어느 정도로 삼고 가느냐를 잘 가늠해야 한다. 노와 사로부터 의견을 충분히 듣고 양자의 의견을 조정해 내야 한다. 그것의 과정을 잘 관리해서 타협에 이르기까지 살얼음판 건듯 신중함과 조심함을 견지해 가야 한다. 특히 정부가 주도하면서도 최대한 정부가 주도하는 것 같지 않게 보이게 하는 것도 과정관리의 묘미다. 최대한 타협의 공도 노사로 돌리는 것이 좋다.

셋째, 적절한 이해조정과 결합을 원활히 도모해 내는 정부의 능력이 요구되지만, 노사도 타협의지를 키우며 파트너십을 형성해 의견을 모아내려는 노력을 발휘해야 한다. 특히 각자의 요구사항에만 집착해 가서는 궁극에 현재의 위기상황에서 각자가 얻고자 하는 것을 충분히 얻지 못하고 마무리가 될 수 있는 가능성이 있음을 염두에 두며 임해야 한다. 특정 기업이나 산업 등에서 결정적인 상황이 온다면, 노동계는 임금동결이나 삭감 등의 평소라면 용납하기 어려운 정치적 선택도 보다 큰 중장기적 이익의 획득을 위한 투자로까지 사용할 의지를 갖

는 것이 필요하며, 그것을 위한 내부의 숙의의 과정에 충실한 노력을 기울일 필요가 있다. 그것은 '연대'의 기회와 연계를 지어 노동운동의 도덕적 헤게모니 증진을 위해서도 효과적일 수 있다. 사측 대표들도 시장주의적 입장을 앵무새처럼 반복하며 이해방어에만 급급하지 말고, 이번 기회에 우리사회에 보다 책임 있는 공익실현의 주체로서 일자리의 체질을 능동적으로 개혁해 나가는 주인공의 하나가 되어 새로운 시대를 맞이해 가겠다는 태도를 지닐 필요가 있다. 사회적 대타협의 가능성은 이렇게 주체들의 태도정향의 전환이 동반되어야 비로소 온전히 열릴 수 있는 것이다.

넷째, 특정 이슈 내에서의 정치적 교환도 중요하지만, 정책이슈들 간의 정치적 교환으로 그것을 일정하게 넓히면서 답을 찾는다면 타협의 여지를 더욱 확장시킬 수 있다. 앞서 강조한 4가지 정책영역을 염두에 둔다면 각각의 이슈별로 현재의 위기대응을 위해 대표적으로 필요한 방안들이 찾아질 수 있으며, 그것들별로 노사정 모두의 고유한 이해들이 있을 수 있다. 사회적 대타협을 이루려는 참여주체들 간에 그것을 놓고 우선순위를 정하면서 얻을 것과 양보할 것을 구별해 내면서 합의 가능성과 교집합을 확장시킬 수 있다. 위기대응에 대해 정책 패키지들을 펼쳐 놓고 판단을 해 가는 것이 필요하되, 현재는 속도와 목표도 중요하기 때문에, 최대한 약자들을 중심에 놓고 사고하는 것이 중요하다.

다섯째, 위기에 대한 대응은 위기 이후의 사회의 상과 시스템에 대한 입장이 함께 고려될 수밖에 없다. 이른바 '코로나 위기 중(under-Corona)'의 의제는 자연스럽게 '코로나 위기 이후(after-Corona)' 의제와 깊게 맞물려서 사고될 수밖에 없다. 세세한 정책적 합의 시도에서 성과를 쉽게 거두기 어렵다면, 적어도 현재의 위기대응을 통해 미래의 코로나 위기 이후 사회의 새로운 상에 대한 원론적 합의점을 찾으며 광범위하고 추상적인 사회계약을 추구하는 방식으로 논의를 마무리할 수도 있다. 주지하듯이, 코로나 위기 이전에 한국 사회는 디지털 전환이라고 하는 큰 도전적 과제를 안고 있었다. 이번 위기를 맞이하여 그것은 보다 더 가속화할 전망이다. 현 정부가 강조해 온 포용과 혁신의 가치는 전국민고용안전망과 디지털 전환이라고 하는 상징적 아젠다를 통해 이번 위기의 상황에서 동시에 고려될 수 있다. 이는 자연스럽게 한국적 맥락에서의 유연안전성의 미래적 실현과 이어질 수 있다. 요컨대 코로나 위기 이후 사회의 새로운 작동원리 도입을 염두에 두면서 현재의 코로나 위기 대응책을 마련하는 식으로 시간적 순서를 거꾸로 사고하면, 당장의 단기적인 이해충돌을 피하면서도 큰 틀에서의

합의에 이를 가능성이 크다. 외피와 내연을 적절히 정비하여 사회적 대타협의 상을 마련하는 것이 효과적일 수 있다는 것이다.

여섯째, 혁신성장의 명목으로 새로운 산업을 통해 일자리를 창출하면서 위기를 기회로 삼는 것은 일자리를 중심에 놓고 보았을 때 일종의 ‘외적 혁신’이라고 볼 수 있다. 현재의 위기는 그것을 매개로 일자리 ‘내적 혁신’을 도모할 수 있는 여지도 있다. 일자리 지키기도 단순히 정부의 재정지원 사업의 범주에 그쳐서는 안 되고, 노사 스스로 위기를 돌파하기 위한 정부의 지원을 받아서 혁신의 계기로 삼으려는 노력이 가능하다면, 그것을 적극 찾아서 단행해 가는 것도 필요하다. 위기 속에서 일시적으로 발생한 유희인력을 해고하지 않을 뿐 아니라, 그들에게 새로운 숙련의 기회를 만들어 내도록, 그리하여 그것을 매개로 기업이 미래에 필요한 기술 인재를 육성해 가도록 하는 기회를 갖게 하는 것을 사고할 필요가 있다. 이러한 시도는 모든 부문에 획일적으로 적용하기는 어렵겠으나, 적어도 그것을 필요로 하고 또 가능하며 그렇게 나아가려는 의지가 있는 기업들과 해당 기업의 노동자들에게는 한번 적극적으로 고려해 볼 만한 시도이다. 말하자면 일자리 지키기와 일하는 방식의 변화를 동시에 결합적으로 추구하면서 시너지 효과를 찾으려 하는 것이다. 이 역시 포스트 코로나 사회의 일터의 상을 염두에 두면서 답을 찾을 수 있다.

일곱째, 현재 경사노위는 사회적 대화의 ‘독점적 플랫폼(monopolistic platform)’으로서의 위상을 고집하는 것이 아니라, 다양한 대화들이 원활히 작동하도록 촉진적 행위자(facilitating actor)로서의 역할을 하는 것도 그 중요한 기능의 하나로 삼고 있다. 무엇보다 핵심행위자들이라고 할 수 있는 민주노총과 노동진영 진성 계층대표체들의 참여를 이끌어 내는 데에 실패한 상황에서, 자칫 플랫폼적 역할에만 집착할 경우 중요한 위기대응의 주체이자 대상에 처해 있는 굵직한 사회집단들을 배제하는 결과를 낳게 되어 정책적 실효성과 정당성 모두에서 한계를 보일 여지가 있다. 그러한 차원에서 현재 경사노위가 참관자로 원포인트 사회적 대화에 겸허하게 임했던 모습은 전략적 유연성을 발휘한 것이라고 평가할 수 있다.

다만, 원포인트 사회적 대화를 잘 만들고 그 힘으로 다시 사회적 대화 체제의 새로운 제도를 모색하는 것과 현재의 경사노위를 잘 꾸려가는 것이 어떻게 양립되어야 할지에 대해서도 적절한 답이 필요하다. 경사노위는 엄연히 대통령 자문기구이자 법정조직체로서 공식적인

지위를 갖는 사회적 대화의 중심지인 것이 현실인 바, 그 무게와 의미도 함부로 폄하되어서는 안 될 것이다. 이와 관련하여, 자연스럽게 현재의 중위수준의 사회적 대화의 활성화 노력들과 결실을 향후 경사노위가 어떻게 받아 안으며 관련을 맺고 더 키워갈 것이냐의 주제도 그 안에 함께 담아야 한다.³⁾

여덟째, 일자리 지키기의 이상은 보편적으로 매우 중요하지만, 그렇다고 위기 상황에서 모든 일자리를 맹목적으로 지켜내는 시도는 정답이 아닐 수 있다. 오히려 위기를 기회로 삼아 산업구조를 선진화해 가는 쪽으로 전환시키는 노력이 결부되고 그러한 흐름 내에서 일자리 질서를 재편하고 자본과 노동을 효과적으로 이동시켜 가는 것이 필요한 영역들이 상당히 존재한다. 향후 기술발전의 흐름 속에서 뒤처지거나, 이번 코로나 위기를 맞이하여 앞으로 총체적인 체질개선이 필요하다고 판단되는 산업들의 경우 오히려 지금의 위기를 기회로 삼아 그것들을 적극적으로 재편해 가는 시도가 요구된다. 다만, 그러한 구조재편 및 조정의 시도는 적어도 노동자들의 참여와 민주적 의사결정을 이뤄가면서, 그들에게 최대한 충실하게 재숙련의 기회와 이동의 기회를 마련해 주는 것을 전제로 해야 할 것이며, 이는 사회적 대화의 정치적 공간을 채워낼 수 있는 또 하나의 의미 있는 의제로 삼을 만하다. 특히 이 경우 산업정책의 영역 및 주체들과 고용정책의 그것들이 서로 긴밀히 연계가 이루어져서 유기적인 정책방안이 마련될 수 있도록 세심한 고려를 해야 한다. 자칫 산업논리만이 앞세워 지고 노동의 이동과 새로운 일자리의 질의 문제가 소홀히 된다면 정책의 효과는 반감되는 결과가 초래될 수 있다. 그러하기에 사회적 대화의 적절한 세팅이 중요하며 이는 특히 업종수준에서 논의되는 것이 효과적일 수 있다.

3) 사실 여기에서 원포인트 사회적 대화와 경사노위 본위원회의 관계에 애매한 면이 없지 않다. 위원회 밖에서 부분합의가 이루어진 것을 경사노위 본위원회로 이관해서 논의하고 의결하기 위해서는 본위원들 간의 충분한 숙의가 추가로 동반되는 것이 상식이다. 그러나 실제로는 서면결의 정도로 대체된 것으로 알려져 있다. 비록 경사노위 외부에서의 사회적 대화와 협의시도는 불가피했다고 하더라도, 궁극에 경사노위가 그것을 의결하는 과정을 결합시킨다면, 경사노위 자체의 위상과 무게감에 대해서도 고려해야 한다. 경사노위 내에서의 논의가 형식적 수준에 그쳤다면, 이는 경사노위를 강화시키고자 했던 당초의 취지와 상충하는 모습으로 해석될 수 있다.