

| 사회적 대화 특별대담 |

2021년 노사관계 전망과 사회적 대화

2021년 사회적 대화를 말하다

- 일시 2021년 1월 28일(목)
- 장소 경사노위 7층 대회의실
- 참석 최영기 한림대학교 교수
박태주 고려대학교 노동문제연구소 선임연구위원
조성재 한국노동연구원 선임연구위원
- 사회 정흥준 경제사회노동위원회 수석전문위원
- 배석 이세종 경제사회노동위원회 국내홍보 전문위원
안숙영 경제사회노동위원회 주무관
- 정리 <참여와혁신> 박완순·이동희 기자
- 사진 <참여와혁신> 강민석 기자

정흥준 안녕하세요. 경제사회노동위원회 수석전문위원 정흥준입니다. 오늘 「계간 사회적 대화」 대담에서는 2020년 경사노위를 비롯해서 사회적 대화 전반을 평가하고 올해 사회적 대화를 어떻게 가져가야 할 것인지에 대한 과제와 전체적 전망을 해보려 합니다. 오늘 「계간 사회적 대화」 대담은 의미 있는 세 분을 모셨습니다. 한국의 사회적 대화와 노사관계 전반에 누구보다 식견이 높고 왕성하게 활동하신 분입니다. 순서대로 소개 드리면 우선 경제사회발전노사정위원회 상임위원을 역임하신 바 있는 최영기 한림대 교수님, 그리고 역시 현 정부 초기에 경사노위 상임위원을 역임하신 박태주 고려대학교 노동문제연구



최영기 한림대학교 교수



박태주 고려대학교 노동문제연구소 선임연구위원



조성재 한국노동연구원 선임연구위원



정흥준 경제사회노동위원회 수석전문위원

소 선임연구위원을 모셨습니다. 조성재 한국노동연구원 선임연구위원은 현 정부에서 고용노동비서관을 역임하면서 노사관계 전반에 대해서 제도적 큰 틀을 짜고 함께 해주셨던 분입니다. 경사노위와도 긴밀하게 역할을 해주셨습니다.

우선 문재인 정부의 사회적 대화를 큰 틀에서 평가하고, 지난해 경사노위 업종별 위원회에서 작지만 의미 있는 합의가 있었는데 이런 사회적 합의에 대해서 어떻게 보시는지에 대한 평가, 그리고 경사노위가 자원, 역량, 제도적인 문제 등에 있어서 어떤 개선점이 필요한 것인지 얘기를 해봤으면 합니다. 이와 함께 올해 경사노위의 과제, 사회적 대화의 중장기 방향과 전략에 대해서도 이야기를 나누었으면 합니다.

문재인 정부의 사회적 대화, 아쉬움 남지만 성과도 컸다

최영기 반갑습니다. 사회적 대화도 업종 구분을 해보면 대면서비스업이죠.(웃음) 2020년도에 굉장히 많은 어려움을 겪었을 거고, 금년에도 상반기까지 고생 많이 하실 텐데 새로운 방식의 사회적 대화를 개척하는 의미도 있기 때문에 많은 노하우가 축적됐을 거라 보고요. 어색하지만 오늘 대답도 즐겁게 새로운 이야기 많이 할 수 있기를 바랍니다. 고맙습니다.

박태주 제가 상임위원 임기를 마친 게 2019년 8월이었습니다. 오랜만에 경사노위를 방문하니 감회도 새롭고 또 어제 본 듯 익숙한 얼굴들입니다. 반갑습니다. 사회적 대화는 오랫동안 우리 사회의 화두였습니다. 아직도 풀리지 않은 화두죠. 그것이 필요한가? 또 그것이 한국에서 가능한가? 가능하다면 어떻게 가능한가? 이런 단순한 질문조차 해답을 찾지 못하고 있는 게 오늘의 상황입니다. 이런 모임이 사회적 대화라는 화두를 풀어가는 계기가 되기를 바랍니다.

조성재 노동연구원의 조성재입니다. 사회적 대화가 경사노위를 중심으로 많은 성과를 거둔 것도 사실이고, 그럼에도 불구하고 여전히 다들 목 말라하는 상황인 것 같습니다. 이런 상황을 돌파하는 데 있어서 오늘 상임위원 역임하신 두 분과 이 자리에서 같

이 논의할 수 있어 굉장히 영광이고요. 오늘 논의가 생산적으로 돼서 사회적 대화에 대해 갈증 느끼고 있는 분들이 새로운 방향을 설정할 수 있는 그런 자리가 됐으면 합니다.

정흥준 첫 번째 다룰 토론 주제는 문재인 정부의 사회적 대화에 대해서 큰 틀에서 조망해보는 것입니다. 경험 있으신 전 상임위원님들과 박사님께서 말씀을 해주시면 될 것 같습니다.



박태주 저를 제외한 세 분이 다 노동연구원 출신이다 보니 이 어려운 질문이 저한테 먼저 떨어진 것 같습니다.(웃음) 문재인 정부의 노동정책 기조는 노사정 사회적 대화를 통해 노동존중사회를 구축한다는 것이었습니다. 노동존중사회에 대해서는 그 목표와 주체라는 측면에서 이야기할 수 있을 겁니다. 우선 2008년 글로벌 금융위기 이후 신자유주의는 세계적으로 퇴조하기 시작합니다. 그렇다면 신자유주의 이후 시대의 사회적 대화는 무엇을 추구할 것인가와 관련해 문재인 정부는 포용적 사회적 대화체제, 즉 노동시장에서 사회적 약자의 권익이 보장되는 체제를 구축해야겠다고 나선 거죠. 두 번째로 그것을 구축하는 주체가 누구인가라는 문제입니다. 정부가 나서서 위로부터의 개혁을 시도하는 것이 아니라 노사정, 다시 말해 이해당사자가 주체가 돼서 새로운 노동체제의 틀을 짜야 한다고 봤습니다. 그래서 '새 술은 새 부대'라는 의미에서 명칭을 노사정위원회에서 경제사회노동위원회(경사노위)로 바꾸고 참여주체, 의제, 의결 절차, 운영방식 등 제반적인 구성과 운영에서 혁신적인 실험들을 시도한 걸로 이해하고 있습니다.

정흥준 경제사회노동위원회 수석전문위원

업종별 위원회 차원의
작지만 의미 있는 사회적 합의
경사노위의 과제 및
중장기 전략 논의 필요

경사노위를 축으로 한 사회적 대화는 촛불 혁명에서 확인된 사회적 개혁 의지, 그리고 사회적 대화에 대한 정부, 특히 대통령의 깊은 관심과 우리 사회의 높은 열망을 반영해서 초기에는 의욕적으로 출발했습니다. 하지만 몇 가지 변곡점을 거치면서 상

황은 바뀝니다. 탄력근로제 사태라는 내부적인 변곡점이 있었고, 또 코로나19 위기 극복을 위한 노사정 협의가 경사노위 바깥에서 이뤄진 데다 민주노총마저 불참하는 일이 있었습니다. 이러한 과정을 거치면서 경사노위의 사회적 위상과 역할은 떨어지기 시작했죠. 그래서 경사노위가 노동정책의 중심에서, 또한 사회적 관심의 초점에서 조금씩 멀어진 것이 아닌가라고 생각하고 있습니다.

조성재 박태주 전 상임위원께서 말씀하신대로 문재인 정부는 다르게 출발을 했습니다. 역대 정권 가운데 가장 명시적으로 노동존중이라는 개념을 사용했고 이에 걸맞은 사회적 대화체를 꾸리기 위해서 노사정위원회를 경사노위로 재편했구요. 다만 이에 따른 여러 성과도 있었지만, 말씀드린 대로 논의 진행과정에서 의외의 걸림돌들을 만납니다. 탄력근로제, 그에 따른 청년·여성·비정규 대표 3인의 비토, 코로나19 위기 국면에서 민주노총과 폭넓은 사회적 합의 시도를 했던 것의 실패 등 몇 가지 한계를 보였던 것이 사실인 것 같습니다. 그럼에도 불구하고 저는 상당히 의미 있는 경험들이 쌓였고 성과들이 있었다고 봅니다. 우리나라 사회적 대화의 역사를 짚어보면 그런 생각을 해볼 수 있을 것 같습니다. 예를 들면 사회적 대화의 역사는 90년대 초반 노·경총 합의로까지 거슬러 올라갈 수가 있고, 노사 대표들이 모여 정부와 함께 그 시대에 가장 요구되는 노동의제를 가져다 다뤘던 경험을 갖고 있죠. 그것이 이어져서 95년 민주노총 출범 이후에 96년 노사관계개혁위원회 활동이 있었죠. 이걸 한국 노사관계 역사에서 굉장히 주목할 만한 사건이었는데, 거기서도 상당한 정도의 컨센서스가 있어서 96년 말에 법안 발의까지 갔다가 보수 세력에 의해 일방적으로 뒤틀어지면서 97년 초 총파업까지 이어졌던 경험을 다들 아시리라 생각합니다.

그런 경험들이 누적되면서 좀 더 상시화하자고 해서 98년 외환위기 때 2.6 합의를 맺고, 99년 노사정위원회가 제도화되고요. 제도화된 이후에 벌써 20년이 훌쩍 넘어가는 상황인데 제도화된 이후에도 여러 가지 의미 있는 합의들이 있었죠. 2009년 글로벌 금융위기 때 일자리 나누기를 중심으로 해서 고용위기, 경제위기를 극복하고자 했던 의지의 시기도 있었고, 2015년 노동시장 구조를 개혁해보고자 하는 의미 있는 합의도 있었다고 생각합니다. 그런 경험들을 쭉 돌아켜보면 전체적으로 봤을 때 노사가 합의를 하기도 굉장히 어렵지만 또 다른 제3주체인 정

부가 얼마나 의지를 실어줄 것이냐, 일관되게 밀고 나갈 것이냐에 대해서 역대 정권들이 한계를 가지고 있었던 것도 사실인 것 같아요. 아까 언급했지만 96년 말에 노개위 활동의 결과로서 입법 활동을 비틀었던 것은 보수적 정권 내부 세력이었던 거죠. 마찬가지로 2015년 합의도 굉장히 의미가 있었음에도 불구하고 2015년 합의가 노동계로부터, 국민들로부터 환영받지 못했던 이유는 그 합의를 가지고 나중에 윤색하려했던 정권 내부의 일부에서 이를 뒤트는 행동 때문에 결국은 사회적 합의가 왜곡됐던 경험을 가지고 있습니다. 그것 때문에 노사정 간 불신의 골이 깊어지면서 사회적 대화를 추진하기 어려운 경험으로 작동했다고 보입니다.

그것에 비하면 문재인 정부에서 사회적 대화는 박태주 전 상임위원께서 말씀하셨던 몇 가지 한계는 있었지만, 적어도 업종별 단위 협약이라든가 중앙단위에서 했던 한국노총과의 합의, 즉, 코로나19 위기 극복을 위한 3월 6일의 첫 번째 합의라든가, 탄력근로제와 같은 것도 결국 입법화가 된 것에서 알 수 있듯이 어쨌든 사회적 대화를 통해서 의견의 일치를 본 사안들에 대해서는 끝까지 정권 차원에서 책임진다는 측면에서 새로운 국면이라고 생각합니다. 역대 정권과 성격이 달라졌던 것으로 보이고요. 우리나라에서 노사관계 자체가 구조적 한계를 안고 있는 상황에서 사회적 대화를 중매해야 하는 정부가 먼저 신뢰를 얻어가는 과정이 조금은 달라졌다고 보고요. 첫 번째 질문이 문재인 정부의 사회적 대화를 큰 틀에서 평가해달라고 하니 제가 드리고자 하는 말씀은 몇 가지 한계는 있었으나 다른 한편으로는 꾸준히 나선형적으로 발전해왔던 20여 년의 활동 속에서 적어도 중재를 하고 있는 정부는 신뢰를 잃지 않고 가고자 했다는 부분이 부각되는 것이 아닌가 싶습니다.

최영기 첫 번째 주제가 문재인 정부의 사회적 대화에 대한 평가인데 사실 두 분 다 인사이더예요. 문재인 정부에서 사회적 대화 정책을 주도적으로 입안하고 실제 시행하신 분들이라서 평가의 아전인수가 좀 있을 수 있습니다. 그래서 저는 아웃사이더로서 약간은 비판적으로 평가할 필요가 있다고 봅니다. 그리고 논쟁적으로 이 문제를 제기해야 두 분이 약간은 자극을 받으실 것 같아서 각을 세워서 말씀드리겠습니다. 문 정부의 당초 사회적 대화 기조는 한국형 사회적 대화의 정착이었어요. 실질적 내용은 민주노총을 포함한 사회적 대화 체제를 정상화한다는 게 목표였다고 봅니다. 그

됐기 때문에 과거 노사정위 체제를 바로 가동하지 않고 굉장히 많은 모색을 했어요. 민주노총 내부 여건을 감안하며 출범, 법 개정, 체제 정비 등에 많은 시간을 들였는데 그것은 긍정적으로 평가해야 한다고 봅니다. 과거 역대 정권을 보면 들어오자마자 첫 해에 뭔가 ‘두당땅’ 해서 대타협을 만들어요. 그때마다 노무현 정부, MB 때 고용위기도 있었고, 박근혜 정부 들어서도 5월에 일자리 대타협을 했습니다. 그래서 정치적 상품으로서의 대타협에 집착했던 반면 문 정부는 초기에 그런 유혹을 많이 느꼈음에도 불구하고 한국형 사회적 대화의 정상화라는 목표를 두고 굉장히 인내하고 노력을 끊임없이 들였어요. 이건 긍정적으로 평가합니다. 결국 민주노총 내에서도 많은 토론을 거치고 노력했음에도 불구하고 실제 그 기간 내에 참여를 못했어요. 그 과정도 민주적 논의를 통해 결론을 낸 것에 대해서 민주노총도 하나의 변화를 겪었다고 봅니다.

그런데 약간의 실망 내지는 노선 이탈이 온 게 언제냐면 지금 두 분이 말씀하셨듯이 탄력근로제에 대한 사회적 대타협이라는 정치적 유혹에 넘어간 거예요. 탄력근로제에 대한 대타협이 그렇게 중요한 대타협의 과제가 아니었음에도 불구하고 경사노위 출범의 첫 작품으로서 탄력근로제에 대한 대타협에 왜 이렇게 집착했을까, 저는 이제 아쉽습니다. 그 길로 들어선 순간 민주노총과는 더 멀어졌고 한국형 사회적 대화 정착이라는 본래 정부의 국정과제도 실현되기 어려운 길로 들어선 것 아닌가 합니다. 탄력근로제에 대한 합의를 민주노총은 도저히 받아들일 수 없었을 거고, 경사노위는 그것을 제1과제로 설정했고, 그 다음에는 길이 정해진 것이 아니었을까. 그래서 돌이켜 보면 탄력근로 합의를 차라리 덮어버리고 처음 시도했던 대로 경사노위 출범하고 나서도 민주노총의 참여를 최대한 끌어내기 위한 노력을 기울였으면 어땠을까 합니다. 의제도 포괄적인 의제, 법 개정을 중심으로 한 대타협이 아니고 협력하고 타협할 수 있는 의제를 끝까지 밀고 나갔으면 어땠을까 하는 아쉬움이 있습니다.

그 이후에 ILO 협약 비준을 위한 타협 시도 등이 있었지만, ILO 협약 비준 타협 시도도 경총이 들고 나온 법 개정안을 보면 넉센스도 굉장히 많거든요. ILO 협약 비준으로 법 개정하자고 하는데 파업 시 대체근로나 새로운 운동장을 고르기 위해서 우리도 하나 선물을 달라는 거래를 하려는 과거의 대타협에 대한 집착, 관성, 이런

것으로 다시 되돌아간 것 같습니다. 그래서 문재인 정부의 사회적 대화를 평가한다면 ‘절반의 성공, 절반의 실패’로 처음에 출발은 잘했는데 결론은 거기까지 가지 못했다는 아쉬운 결말을 봤다고 저는 생각을 합니다. 그래도 지난번에 원포인트 사회적 대화를 통해서 근처까지 갔었고, 의제도 좋았거든요. 지금까지 종합적으로 평가해보면 원포인트 사회적 대화가 민주노총이 빠진 합의로 끝나긴 했지만 그나마 과거 정권과 대비되는 성과가 아니었나 평가할 수 있겠습니다.

업종별·의제별 사회적 대화, 진전 이뤘다

정흥준 우선 박태주 교수님께서서는 경사노위라는 게 시작부터 쏫불정권으로서의 개혁을 시도하기 위한 것이었고, 그것이 반영돼서 구성 및 운영에 혁신적 실험을 거듭했으나 전반적으로 약화되는 과정에 있었던 것이 아닐까 하는 진단을 해주셨고요. 조성재 박사님은 이전의 잘못됐던 경험들, 특히 합의를 아전인수 격으로 해서 분란이 조장되는 것이 일정 정도 있었다고 한다면, 현 정부에서는 큰 합의든 작은 합의든 정권이 책임지고 이행하려했던 것은 책임 있는 모습이고, 이게 한 단계 진전된 발전이라는 평가를 해주셨습니다. 마지막으로 최영기 교수님께서서는 문재인 정부의 사회적 대화라는 게 한국형 사회적 대화를 정착하려 시도했고 초반에 인내심을 가지고 큰 흐름을 만들기 위해 노력을 했었다는 것. 그게 민주노총에 대한 포용적 태도였고 이건 긍정적이고 차별적인 모습이었는데 오히려 탄력근로제라는 특정 의제에 매몰되면서 전술적인 실패를 한 것이 아니겠느냐, 그래서 어찌 보면 의도하지 않았지만 아쉬운 결말이 된 것 같다, 다만 아쉬운 와중에 코로나19 원포인트 합의는 결과적으로는 민주노총이 참여하지 못했지만 과정에서 충분히 사회적 대화의 의미나 이런 것들을 살렸다는 진단을 해주신 것 같습니다.

두 분께서는 전 상임위원을 하시면서 경사노위에서 큰 역할을 해주셨고, 조성재 박사님도 청와대 전 비서관을 하시면서 큰 역할을 하셨는데 상당히 평가지점이 다르다는 생각이 듭니다. 그러면서도 우리가 지난 4년 정도의 사회적 대화를 어떻게 바라봐야 하는지에 대한 귀중한 지식을 주신 것 같습니다. 그러면 두 번째 주제로 넘

어가겠습니다. 2020년 경사노위가 산업안전, 보건의료, 배달종사자들의 산재보험 확대 등 여러 가지 의미 있는 합의들을 했었습니다. 직무급제, 노동이사제, 산업안전 보건청 신설 등을 제안한 바가 있는데요. 이런 것들은 아주 큰 합의라고 볼 수는 없지만, 업종별·의제별 합의라고 할 수 있는데 업종별·의제별 사회적 대화의 합의를 보셨을 때 이런 방식의 사회적 대화 성공 가능성에 대해서 어떻게 평가하시는지 궁금합니다.

박태주 최영기 교수님께서 탄력근로제에 대해 말씀해주셨는데 거기에 대해서 제가 잠깐 말씀을 드리고 싶습니다. 저는 문재인 정부 시절 사회적 대화가 진행되는 과정에서 탄력근로제 사태는 가장 중대한 사건이었다고 생각합니다. 문재인 정부가 출범하고 새로운 사회적 대화기구를 설계했고 새로운 운영방식을 도입했습니다. 이런 새로운 설계와 운영방식을 시험한 이른바 테스트베드가 탄력근로제 협의였는데, 최영기 교수님도 지적했듯이, 이 터널을 성공적으로 통과하지는 못했습니다.

그런데 최영기 교수님께서도 민주노총과의 관계 속에서 탄력근로제 사태를 해석하시는데, 전혀 무관하다고 할 수는 없겠지만 반드시 그런 건 아니라고 생각합니다. 민주노총 정기대의원대회가 2018년 1월 28일 열렸고, 탄력근로제가 의제별 위원회에서 합의를 본 건 2월 19일이었습니다. 시차가 있죠. 탄력근로제와 관련해 “그걸 의제로 채택하는 것이 바람직했느냐”는 질문은 충분히 가능하다고 봅니다. 당시 탄력근로제는 최저임금 인상에 따른 고용 부진과 맞물려 사회적으로 뜨거운 갈등 사항이었습니다. 그래서 여야는 물론 대통령이 주재하는 여야정 국정상설협의체에서도 탄력근로제의 단위기간을 확대하기로 합의했죠. 그런 상황에서 국회 환경노동위원회 위원장이 공식 문건으로 경사노위에서 논의해 줄 것을 요청했습니다. 이걸 경사노위가 못하겠다고 거절할 수 있었을까, 그랬다면 경사노위가 사회적 갈등사항을 피해 도망간다는 비판을 받았을 것입니다. 그렇다면 탄력근로제의 단위기간 확대를 정면으로 대면해 그에 따른 부작용을 줄이는 것이 사회적 대화의 역할로 봤습니다.

그럼 문제는 어디에 있었나. 문제는 탄력근로제를 의제로 채택한 것이 아니라 경사노위를 설계할 때 계층위원들에게 사실상의 거부권을 준 것이라고 봅니다. 계층위

원들은 누구로부터 대표성을 위임받았는가, 그리고 누구한테 책임을 지는가라는 문제를 해결하지 못한 채 계층위원들에게 본위원회에서의 거부권을 준 거죠. 의사결정과정에서 계층위원들이 대표성과 책임성을 담보한 조직노동을 압도할 수 있다는 것은 그들에게 과잉권한(over-empowerment)을 부여한 것이라고 봐야 할 것입니다. 다른 하나는 의제별 위원회와 본위원회 관계입니다. 노동시간제도개선위원회에서 합의한 사항을 반드시 본위원회에서 의결해야 했던가라는 점이지요. 다시 말해 본 위원회와 의제별 위원회를 수직적인 관계로 편제하는 것이 맞는가, 수평적인 관계로 편제할 수는 없는가라는 질문입니다. 더 나아가서 경사노위가 출범할 때 우리가 합의한 원칙의 하나는 경사노위는 합의기구가 아니라 협의기구라는 것이었습니다. ‘합의를 지향하는 협의기구’라는 것조차 배제했죠. 그렇다면 협의기구라는 성격에 맞춰 이 문제를 풀 수 없었던가라는 문제는 남아있습니다. 이처럼 많은 문제를 제기했던 것이 탄력근로제 사태였고, 이 문제들은 여전히 풀리지 않는 채로 남아있죠. 그래서 제가 드리고 싶은 이야기는 우리가 실패했냐 성공했냐의 관점이 아니라 시행착오라는 관점에서 바라볼 필요가 있다는 겁니다. 탄력근로제 사태에서 제기된 문제들을 수정해나가면서 혁신은 계속되는 거죠. 그런데 그 혁신이 멈춰버린 것이 아닌가라는 우려를 갖고 있습니다.

정흥준 예, 그 당시 상황을 좀 더 덧붙여 주셨습니다. 이게 시행착오 과정이고 여전히 우리가 비슷한 고민을 하고 있다는 차원으로 말씀해주신 걸로 이해가 됩니다. 두 번째 주제에 대해 토론을 하겠습니다.

조성재 두 번째 주제를 사회자께서 요구를 하셨는데, 저도 첫 번째 주제에서 남은 쟁점 이야기가 있어 말씀을 조금 더 드리고자 합니다. 한국형 사회적 대화를 구축하자는 것이 문재인 정부의 공약과 국정과제였고요. 그걸 위해서 최영기 박사가 이 말씀하신대로 민주노총과의 관계를 굉장히 중요하게 생각했던 것 같습니다. 제가 그 당시에는 공직이 있었던 게 아니었기에 연구자로서 객관적인 평가를 하기 위해 노력한다면 민주노총을 포함한 명실상부한 모든 주체들이 참여한 사회적 대화를 이루기 위해 많은 노력을 했던 걸로 알고 있고, 그래서 기다렸음에도 불구하고 민주노총이 들어오지 않았던 거죠. 그리고 코로나19 위기 극복은 민주



노충이 오히려 제기를 하고 들어왔는데 최영기 교수님께서서는 두 가지가 약간 다른 것처럼 이야기하셨는데 사실 동일한 거죠. 어쨌든 누가 처음에 제기를 했는가에 대한 차이가 있을 뿐 김명환 민주노총 집행부가 참여할 의지가 있었던 거고요.

그럼에도 불구하고 사회적 대화에 참여하지 못한 지점에 주목을 할 필요가 있는 것 같습니다. 노사관계라고 하는 것, 또는 노사정 간의 사회적 대화라고 하는 것들이 우리가 하고 싶은 대로 그냥 다 선택해서 갈 수 있는 게 아니라 노사관계의 한국적 맥락에서의 구조가 있는 것이죠. 경제환경, 사회환경 등 환경 변수가 있는 것이고, 주체요인이 있는 것이죠. 노사관계를 구성하는 여러 요소가 있다고 한다면 어쨌든 한국형 사회적 대화라고 하는 것이 모든 주체를 아우르는, 대표성과 책임성을 갖고 있는 사람들로 설계를 했으나 그런 것들이 문재인 정부에서 실현되기에는 여러 가지 구조, 환경, 주체들의 요인이 있었던 것이 분명한 사실입니다. 그런 요인들을 인정해야 우리가 다음 단계로 나아갈 수 있다고 봅니다.

한국형 사회적 대화라고 하는 부분이 2021년에 어떻게 될 것이냐? 저는 여전히 한국적인 특색을 가지면서 민주노총은 밖에 있고 한국노총은 공식적인 사회적 대화 안에 있는 그런 구조는 상당기간 지속될 것이라고 전망합니다. 프랑스에는 세제페(CGT, 노동자총동맹)라고 하는 조직이 있죠. 프랑스도 복수의 총연맹이 있는데 그 중에 세제페는 대화나 협상에 잘 나오지 않아요. 협상이 된다고 하더라도 싸인을 하지 않고 그러면서도 프랑스적 특성을 유지하면서 가고 있습니다. 마찬가지로 우리나라는 개발독재시기, 그리고 민주화시기 이후에도 상당한 시간 동안 정권이 ‘한국노총 포섭, 민주노총 배제’라는 공식에 따라서 해온 것이 이제는 다른 주체들도 그런 환경과 경로에 익숙해진 것이 아닌가 생각이 들 정도로 여러 가지 한국적 특색을 보이면서 사회적 대화가 전개되고 있다고 볼 수 있습니다.

한국적 특징을 넘어서서 갖고 있는 한계가 제1노총을 포괄할 수 없는 게 한계라고 한다면 그들을 포괄할 수 있는 새로운 경로를 개척하는 것이 필요하고 그런 의미에서 저는 두 번째 주제로 넘어가서 의제별·업종별로 접근, 대화하고 합의하는 것이 굉장히 중요하다고 생각합니다. 경사노위 안에서 많은 게 됐고 제가 그걸 나중에 강조해서 말씀드리겠지만, 민주노총 이야기 연장선상에서 말씀드리자면 사실 경사노위 밖에서도 업종별 협의라고 하는 중범위 수준에서 협의가 이루어졌죠. 예를 들면 플랫폼노동과 관련된 것을 포럼으로 구축해서 공익위원들과 정부는 암묵적으로 참여하는 형태로 의미 있는 합의가 작년에 배달노동과 관련해서 있었습니다. 그 전에는 2018년 자동차산업에서 민주노총 금속노조와 한국노총 금속노련이 모두 참여하는 중범위 수준에서의 사회적 대화가 있었습니다. 이런 점에서 중범위 수준에서의 경험들이 축적되면서 한국형 사회적 대화의 특색들이 조금씩 변화해 나가고 조금씩 한계를 극복해 나가는 그런 모습이 되지 않겠나 조심스럽게 판단해봅니다.

서론이 길었는데 두 번째 주제는 업종별·의제별 합의와 협의라고 하는 부분들이 경사노위 내에서 이루어진 굉장히 의미 있는 합의들이 많이 나왔어요. 저는 이런 부분들이 국민은 물론이거니와 심지어 노동계와 경영계, 또는 연구자들에게도 잘 알려지지 않아서 조금 안타까운 마음인데요. 경사노위 홈페이지 어딜 봐도 다 아실 수 있으니까 한 번쯤 찾아보시길 권해드리고 싶습니다. 해운산업에서 선원일자리 창출

을 위해서 해운산업위원회 합의문이 작년 2월 20일에 나왔고요. 이 부분에서 놀라운 것은 노사가 5억씩을 내서 외국인에게 넘어가던 일자리를 내국인 선원들, 해양대 졸업한 학생들을 채용하기 위해서 노사정공익이 힘을 모아서 일자리 문제를 해결하기 위해서 업종단위 차원에서 합의를 했다는 점입니다. 그래서 저는 굉장히 주목할 만한 합의였다고 보고 있습니다. 그밖에 코로나19 극복을 위한 보건의로 합의문은 말할 것도 없고요. 그 다음에 제가 가장 주목한 것은 근로자대표제 관련 노사정 합의입니다. 이건 업종별 합의가 아닌 의제별 합의입니다만 굉장히 의미 있는 합의였습니다. 그리고 공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의가 작년 11월에 있었는데, 그야말로 한국 노사관계 지형을 바꿀 수 있는 노동이사제 논의가 공식적으로 사회적 대화 논의 틀로 들어왔고 잠정 합의문이 도출 됐다는 점에서, 아직 입법은 안 됐습니다만 굉장히 의미 있는 합의가 있었다고 생각합니다.

더불어 한국사회 노동시장 개혁의 핵심이라고 얘기되고 있는 임금체계 개혁과 관련해서 직무에 기반 한 임금체계를 도입하자는 얘기들이 노정 간 의견 일치를 봤습니다. 세세한 부분에 대해서는 아직 쟁점이 남아있지만, 어쨌든 방향에서는 직무에 기반 한 임금체제로 간다는 선언이 있었고 이 내용에 노정 간에 의견일치를 봤다는 부분은 굉장히 주목할 만한 변화라고 생각합니다. 그밖에 관광산업, 버스산업도 있고 배달노동자의 산재적용이라든지 굉장히 많은 합의들이 있는데요. 사회적 합의라는 게 일부 정치권에선 노사정 간 대타협이 이뤄지고 엄청난 선언을 하면 사회적 대화가 발전하고 그렇지 않으면 실패한 거로 얘기하는데, 그게 아니라 이런 중범위 수준, 업종별·지역별 수준에서 의미 있는 합의가 차곡차곡 쌓이게 되면 한국의 노사관계 지형 자체가 바뀔 것이라는 점에서 저는 이런 합의들에 대해서 의미부여하는 게 필요하다고 봅니다.

최영기 저는 초지일관 비판적 입장을 견지하겠습니다. 오해는 하지 말고요. 두 분은 계속 긍정적 평가를 하실 거기 때문에 뭔가 반대 토론이 있어야할 것 같습니다. 그런 차원에서 각을 세워서 일부러 하는 걸 양해 해주시고요. 2020년 굉장히 어려운 시기에 사회적 대화를 단절시키지 않고 다양한 이슈에서 소소한 성과를 낸 건 긍정적으로 평가합니다. 그렇기는 한데 2020년 경사노위가 가지고 있던 과제 목록으로 봤을

때, 비중으로 보면 양극화위원회로 통칭되는 위원회가 어찌 보면 ILO협약 비준 이후 세트메뉴를 논의할 수 있었을 틀이었다고 저는 생각합니다. 그런데 그 부분에서는 논의 공론화 과정은 많이 있었지만 뭔가 의미 있는 성과나 합의서가 아니라도 개념적 돌파라고 할까요? 새로운 논의를 담론 시장에 올려놓는 그런 성과를 내지는 못했다는 겁니다. 그거와 대비시켜봐서 업종별·의제별 위원회에서 만든 성과들은 단품메뉴들이죠. 세트메뉴는 실패했고 단품메뉴에서 성과들이 있지만 조 박사님이 인정했듯이 사회적 주목도라든가 정책을 확 끌고 가지는 못하는 이슈들이었던 말이죠. 근로자대표제에 대한 합의는 합의서 자체로 보면 상당히 준칙이 될 만한 합의를 만들었지만 그게 입법화될 거로 기대하는 사람이 얼마나 될까? 그리고 공공부문 노동이사제와 직무급 도입에 관한 합의를 보면 나름의 균형을 맞추고 있다고 봅시다만 이 합의에 근거해서 기재부나 공공노조나 얼마나 자기행동을 바꿀까 의문이 드는 거죠. 그 합의에 정치적 힘이 실려 있는지, 여론을 주도할 에너지가 거기에 담겨있는지 따져봐야 겠죠. 코로나19라는 여러 가지 불리한 환경 하에서 성과 낸 걸 과소평가하고 싶지는 않지만 2020년에 계획한 전체 리스트에서 볼 때 주된 전장에서 성과를 내지 못한 건 비판을 해야 한다고 저는 봅니다.



최영기 한림대학교 교수

2020년 어려운 시기에
사회적 대화 단절되지 않은 건
성으로 평가
하지만 주된 전장에서는 실패

박태주 최영기 전 상임위원이 하신 평가에 저는 큰 틀에서 동의하고 있습니다. 단품메뉴라고 말씀하셨는데 말씀드리자면 스몰딜(small deals)을 추진했다는 이야기겠죠. 코로나19 노사정 협의에서 보듯 경제위기 국면에서는 빅딜(big deals)을 추진하더라도 그렇지 않다면 스몰딜을 추진하는 것이 옳바르지 않을까, 생각합니다. 업종별 위원회에서 다루는 사안은 당연히 그럴 수밖에 없을 거구요. 질문에서 빚나갔는데 질문은 2020년도에 이뤄진 의제별·업종별 합의를 평가해달라는 겁니다.

왜 허리를 뚫 잘라 2020년인지, 차라리 문제인 정부 사회적 대화 전반에 걸친 결과를 보는 것이 오히려 사회적 대화의 위상을 평가하는데 맞지 않나, 생각합니다.

문제인 정부의 사회적 대화에 대해 말씀을 드린다면 사회안전망개선위원회에서 의미 있는, 최초의 합의가 이뤄집니다. 2018년 8월이죠. 핵심은 국민취업지원제도라고 이름 붙여진 실업부조제도를 도입하는 것이었습니다. 굉장히 의미 있는 합의죠. 합의가 되지 않았지만 합의 못지않게 의미 있는 결과는 노사관계제도·관행개선위원회에서 2019년 4월에 발표한 공익위원 안입니다. ILO 기본협약 비준 동의를 위한 안이었죠. 비록 사회적 주체들이 합의하지는 못했지만 공익위원 안이 제시되고 이를 토대로 정부안이 만들어져 2020년 12월, 국회를 통과했습니다. 노동조합 및 노동관계조정법, 공무원노조법, 교원노조법 등이 개정됐죠. 근로자대표제의 개선과 노동이사제의 도입에 대한 합의도 의미를 인정해야 한다고 봅니다. 이행점점의 문제는 남아있고 이 부분은 당연히 챙겨볼 필요가 있겠죠. 최영기 전 상임위원이 말씀했듯이 2020년도에 어려운 여건에서 많은 사회적 대화가 이뤄졌고 또 합의도 도출했습니다. 하나하나의 합의를 다 언급하지 않더라도 사회적 대화가 어떻게 진행되는지를 누구보다 잘 아는 저나 최영기 전 상임위원으로서는 그 자체로 대단한 의미를 가진다고 생각합니다.

아쉬운 점이 없지는 않습니다. 첫째로 노동존중사회의 구축과 관련한 목적지향적 의제 세팅이 얼마나 이뤄졌는가 하는 부분입니다. 노동존중사회 구축과 관련해서 노동기본권, 산업안전, 나아가서 사회안전망 같은 논의가 있었습지만 실상 이런 의제들이 최근에 들어 밀려나고 있다는 느낌을 받습니다. 그리고 중대재해처벌법이나 플랫폼 노동과 같은 핵심적인 사회갈등 이슈들도 경사노위를 비껴가고 있다는 느낌입니다. 경사노위가 정면으로 이런 이슈들을 껴안지 못하고 있다는 이야기일 수도 있겠습니다. 경사노위의 의제전략에 아쉬움이 느껴진다는 거죠.

합의가 양적으로는 많았지만 합의의 무게를 저울로 달았을 때 양에 걸맞은 질적인 성과가 있었는가 하는 아쉬움도 없지는 않습니다. 특히 노동존중사회를 구축한다고 했을 때 키워드는 양극화 해소였습니다. 이것은 소득주도 성장하고도 맞닿는 이슈

였는데 경사노위에서는 특히 기업규모에 따르는 임금격차의 해소에 초점을 맞췄습니다. 이를 위해 양극화 해소 관련 연구회를 1년 동안 운영했고, 또 그걸 바탕으로 양극화 해소와 고용⁺위원회를 꾸렸는데 아직까지 어떤 의제가 논의되는지, 어떤 결과가 나왔는지 저는 모르고 있습니다. 노동존중사회를 구축하는 과정에서 가장 역점을 주고 추진해온 양극화위원회가 제 역할을 하지 못하고 있다면 이에 대해 더 큰 관심을 가질 필요가 있을 것입니다.

포스트코로나 시대, 사회적 대화는 무엇에 주목해야 하는가

정흥준 의미 있는 토론이 이뤄진 것 같습니다. 우선 조성재 박사님은 합의 하나하나 상당히 의미 있고 그런 것들이 축적됐을 때 사회적 대화가 우리 사회에서 긍정적인 역할을 할 수 있다는 발언을 해주셨고요. 이런 발언에 대해서 최영기, 박태주 교수님이 반대하는 것은 아닌 것 같습니다. 다만, 최영기 교수님께서 얘기해주신 것은 이런 각각의 합의들이 단품적인 것이 아닐 수 있다. 그리고 그게 체계화 되고, 세트메뉴라고 표현을 해주셨는데요, 입법화라든지 행정부의 책임 있는 후속 조치도 다 챙겨 봐야하기 때문에 완결성 측면에서는 미약하다고 볼 수 있는 거란 지적을 해주셨고요. 박태주 교수님도 2020년만이 아니라 그 전에 2017, 2018, 2019년만 해도 경사노위에서 쭉 사회적 대화가 있었는데 이때 강조된 게 협의의 과정들이 충분히 존중돼서 법 개정으로 이뤄지기도 했다는 점을 실업부조라든지 ILO 공약위원 안으로 예를 들어서 설명해주셨고요. 그러기 때문에 총괄적인 평가가 필요한 부분도 있다는 거죠. 그럼에도 불구하고 아쉬운 점은 노동존중 지향적인 정부에서 의제 선점 개발이 과연 얼마나 일관적인지, 또 그런 점에서 중요하게 봤던 양극화위원회 활동이 미진한 부분이 있는데, 이런 부분들은 아쉬운 부분이라고 지적을 해주셨습니다. 잠깐 덧붙이자면 질문의 요지는 의제별·업종별 위원회가 이번처럼 활성화 된 적은 없었기 때문에 그 부분이 앞으로 사회적 대화에 있어 불쏘시개 역할을 할 수 있지 않을까하는 취지로 말씀 드렸던 거고요. 그것에 대해서 오늘 참여해주신 분들이 말씀을 조금 더 해주신 것 같습니다.

다음 주제로 넘어가려 하는데요, 먼저 경사노위의 현재 한계점은 무엇이고, 자원이 나 제도, 그리고 역량의 측면에서 어떻게 가야 할 것인지 하는 거시적인 질문입니다. 아울러 사회적 대화의 중장기 방향이나 원칙을 수립하는 데 있어서 전략적인 부분들이 뭐가 있을까도 함께 논의했으면 합니다. 또 사실상 집권 마지막해인 2021년에 문 정부가 추진할 사회적 대화의 과제도 얘기를 나눴으면 합니다.

최영기 이젠 과거에 대한 평가가 아니고 금년에 어떻게 할 거냐이기 때문에 굳이 비판적 입장을 취하지 않아도 될 것 같아서 마음이 편합니다. 물론 문재인 정부가 당초에 설정했던 노동준중사회나 한국형 사회적 대화의 정착 목표도 있겠지만, 2021년은 사회 모든 부문의 핵심 의제가 포스트코로나 아니겠어요. 그러니까 경사노위도 그 범주를 벗어날 수 없다고 봅니다. 지난 1년간은 K방역으로 패닉이랄 수 있는 대량 해고나 격렬한 일자리 파괴는 없었던 것이 참 다행이라고 보고요. 그리고 경제도 비교적 선방을 했고 고용도 최악은 피한 상황이었다는 면에서 상당히 다행스럽게 생각은 하지만, 백신의 방어벽이 완전히 쳐지기 전까지는 경제와 고용에 대한 충격이 계속 될 겁니다. 그래서 지금 경사노위가 어느 위원회를 새로 만들고 하는 건 시간도 오래 걸리기 때문에 기존의 위원회를 활용하여 이에 관한 대처 방안을 논의하는 것이 어떨까 생각합니다.

예를 들어 회복기의 포스트코로나 시대에 K자 양극화를 다들 예상하잖아요. 경기 회복 되더라도 팍 튀는 데가 있고 완전히 퇴출위기로 물리는 업종과 일자리가 있을 거기 때문에, K자 양극화에 대한 대처를 어떻게 할 거냐가 중요하죠. 기존에 조금씩 악화해오던 양극화보다 훨씬 드라마틱하고 사회적 위기를 야기할 수 있는 상황이라고 봅니다. 그리고 지금 밀려나는 일자리나 업종은 회복불능 상태에서 밀려날 수 있기 때문에, 굉장히 근본적 처방이 필요할 수 있고 거기에 들어가는 비용이라든가 정부의 책임이 어디까지일지 알 수가 없거든요. 그래서 K방역으로 위기를 잘 넘겼지만 회복 국면에서의 갈등이 폭발하기 시작하면 굉장히 위험한 사회로 치달을 수 있다고 봅니다. 코로나 위기가 한창인 상황에서 미국과 유럽 상황을 보면 그런 카오스를 이미 경험하고 있잖아요. 우리도 회복기에 모든 것들을 위기 때문에 누르고 있다가, 다 정상화되길 기대했는데 과거로 돌아가지 못했을 때 거기에 대한 좌절과 분노, 불

만들을 표출할 수 있어요. 그런데 이것에 대해서는 확실한 처방은 어렵거든요. 여러 가지 재난지원금이나 손실보상이 논의가 되고 있지만 K자로 하락하는 사람들에 대한 보상은 충분치 않을 거고 새로운 희망을 줄 수도 없기 때문에 이걸 지금 그냥 밖에 다 놔두면 여-야, 보수-진보, 노-사, 이런 진영과 이해관계의 대립 속에서 이 논의가 어디로 갈지 모른다고 봅니다.

그렇기 때문에 경사노위 같은 개방적 사회적 대화체에서 좀 더 큰 논의, 정신적 가치의 경계를 뛰어넘는 큰 담론들에 대한 논의를 많이 해줬으면 좋겠다고 생각해요. 예를 들면 IMF 외환위기 때 국가의 위기에서는 금모으기를 하고 사회적 대타협을 했지만, 1998년 하반기 이후의 과정은 각자도생, 그야말로 대규모의 갈등 양상으로 치달았잖아요. 그 이후에 사회적 모습은 연대와 평등을 고양하는 게 아니고 자기 이익을 관철하려는 데로 돌진하고 몰두하는 상황을 경험했어요. 지난 1년간 K방역으로 잘 모아졌던 사회적 합의, 국민적 합의, 연대정신, 공동체주의적 가치, 이런 것들을 지속적인 가치로, 철학적 담론으로 끌어 올리는 좀 더 포괄적 논의를 경사노위에서 해줬으면 좋겠어요. 보궐선거도 있지만 하반기에는 바로 대선국면으로 갈 거고, 정치적 경쟁자들이 갈등의 틈을 비집고 정치적 이득을 확보하기 위해서 무슨 짓을 할지 몰라요, 당장 눈앞에 전쟁이 벌어지고 있기 때문에 조금 틈새만 있으면 비집고 들어와 갈등을 더 키울 것이기 때문에 경사노위가 좀 더 과감하고 시끄럽게 포스트 코로나 시대의 K양극화 대처방안을 만들도록 개방적인 공론장의 중심 역할을 해야 해요. 우리에게 부족했던 연대의 철학, 공동체주의적인 희생과 양보를 포스트 코로나 시대 새로운 사회적 가치로 정착시키기 위한 논의들을 좀 더 적극적으로 해줬으면 좋겠다는 생각을 해봅니다. 여러 가지 정책이슈들이 많이 있지만 이런 건 어디서도 논의가 안 될 것이기 때문에 특별히 주문을 한다면 그런 걸 할 수 있겠습니다.

박태주 최영기 전 상임위원께서 포스트코로나 시대를 대비한 K자 양극화가 문제가 될 것이고 연대와 공동체, 경사노위가 시끄럽게 이 문제를 다뤘으면 좋겠다는 희망사항을 말씀하셨습니다. 좋은 말씀이긴 한데 제가 볼 때는 이미 늦은 것은 아닐까라는 생각을 가지고 있습니다. 지금 경사노위가 해결해야 할 부분이 무엇인가를 봤을 때 두 가지가 있을 것입니다. 코로나19의 충격을 어떻게 헤쳐 나갈까하는 것은 여전히 피

할 수 없는 과제일 겁니다. 다른 한편으로 지금은 문재인 정부의 집권 4년차입니다. 올봄의 보궐선거를 거치면 곧바로 대선국면에 들어가는 시기라는 정치적 특수성이 있습니다. 저는 거창한 과제에 욕심을 부리기보다는 마무리 국면으로 들어가면서 차기 정부의 사회적 대화와 연결시키려는 노력이 중요하다고 봅니다.

우선은 양극화의 심화와 관련해서 다들 얘기하는 것은 위험의 불평등한 배분이라는 문제입니다. 취약노동자들, 이른바 필수노동자 문제는 여전히 해결해야 할 필수적인 과제로 남아있습니다. 또 한 가지는 코로나19가 쏘아올린 공이겠죠, 산업구조가 빠르게 재편되고 있습니다. 재편되고 있는 산업구조와 연결되는 것은 구조조정으로, 이 구조조정 문제는 당면한 과제가 될 수밖에 없을 것입니다. 이런 문제는 결국 의제 전략의 문제로 되돌아갑니다. 어쨌든 경사노위가 맞닥뜨리고 있는 첫 번째 과제는 우리가 코로나를 어떻게 극복하면서 포스트코로나 시대를 대비할 것인가 문제라고 보고 있습니다. 특히 코로나19라는 팬데믹은 기존의 양극화를 더 악화시키고 있습니다. 또한 경제의 디지털화와 기후위기, 그리고 저출산·고령화와 인구감소



박태주 고려대학교 노동대학원 선임연구위원

다양한 합의들 있었지만
이행점검 문제는 남아
본위원회 의제·업종위원회
관계 설정도 재검토 필요

의 문제 등이 한꺼번에 닥치면서 기존에 진행되던 구조변화를 가속화시키고 있습니다. 하나하나가 강적인데 강적들이 동시에 밀어닥치는 거죠. 이런 복합적인 전환의 문제와 관련해서 차기 정부에서 사회적 대화의 의제를 어떻게 끌고 갈지, 이에 대한 의제 전략이 필요하다고 봅니다.

다른 하나는 이행점검의 문제입니다. 근로자대표제만 하더라도 합의 사항이 법안으로 성립해야 하고 노동이사제도 마찬가지입니다. 근로자대표제는 탄력근로제를 실시하는 과정에서 사용자의 자의적인 활용을 막는 역할은 물론 무노조 기업에서 노동자 대표기구를 창출한다는 의미가 있죠. 노동이사제는 현재 3개 법안을 여당 의원 3명이 제출해 두고 있는 상태입니다. 아까 이야기가 나왔습니다만 노사가 5억 원씩 출연해 한국인 해기사의 일자리 창출사업

에 나서기로 한 협약이나 배달노동 종사자의 산재보험 가입 건, 노선버스의 2교대 개편 등도 이행이라는 신뢰의 과정을 남겨두고 있습니다. 탄력근로제의 단위기간을 늘리는 합의안이 국회를 통과했습니다만 선택근로제의 정산기간을 연장하는 안까지 덤으로 통과됐습니다. 합의위반이죠. 선택근로제는 당시 논의되지도 않았는데 사용자단체가 요구하면서 탄력근로제와 묶여 통과된 거죠.

코로나19 위기 극복을 위한 노사정 합의가 이행되고 있는가 하는 부분도 전면 검토할 필요가 있습니다. 예를 들어 전국민고용보험을 위해 ‘고용보험 사각지대 해소 로드맵’을 연말까지 수립하기로 했는데 정부안만 발표된 상황입니다. 그리고 공공의료의 인프라를 확대하거나 보건의료인력을 확충하는 것들도 다 합의 사항들인데 그것이 어떻게 이행되고 있는지, 혹시 제대로 안 되고 있는 것은 아닌지 하는 우려들이 있어요. 경사노위가 비록 협의 과정에 참여하지는 않았지만 이행상황을 점검하는 주체인만큼 경사노위의 사회적 신뢰를 위해서라도 책임을 갖고 접근할 필요가 있을 것입니다.

다른 하나는, 아까 말씀드렸지만, 탄력근로제 사태에서 확인한 경사노위 설계와 운영에서의 문제를 정비하고 지나가야 한다는 겁니다. 가령 계층위원들에게 어떻게 대표성과 책임성을 확보할 것인가라는 문제는 목에 걸린 가시처럼 남아있습니다. 계층위원들에게 부여한 대표성이 과대한 권한으로 연결된다면 이는 한국노총과 같은 조직노동과의 관련 속에서 볼 때 바람직하지 않다고 봅니다. 본위원회와 의제별·업종별 위원회의 관계도 수평적으로 구성하는 걸 고민할 수 있을 것입니다. 이런 문제들은 차기 정부의 사회적 대화를 위해서라도 이번 정부의 임기 내에 풀어야 하는 과제일 것입니다.

조성재 점점 주제가 확장, 확산되는 느낌이 있는데요. 하고 싶은 말은 많으나 간단히 말씀드리겠습니다. 일단 지금 주어진 질문이 올해 경사노위에서 꼭 해결해야 할 과제나 활동 시 유념할 부분이 뭐냐고 하셨기 때문에 그것에 초점을 두면, 아까 최영기 교수님이 말씀하셨던 부분이 가장 유의해야 할 부분이라고 봅니다. 금년도 GDP 성장률 전망치가 3% 정도 나온다고 해요, 그러면 노동계 입장에서는 코로나19 위기

를 극복하니까 나에게 기브백, 지금까지 양보했던 걸 돌려달라는 기대심리가 올라갈 수 있어요. 그렇지만 사실 2020년에 마이너스 성장을 했고 여전히 세계경제 환경은 불확실하기 때문에 경영계 입장에서선 양보할 게 없다고 나올 수밖에 없는 환경인 거죠. 지난 과정을 보면 집권 1년차와 5년차가 파업도 많아지고 분쟁이 많은 시기인데, 그래서 금년에는 노사관계가 상당히 불안정해질 것이라 보고 있거든요.

거기다가 코로나 위기국면이라는 것이 새로운 국면에 들어가 있어요. 정부가 1년간 대응하면서 지쳐있고요. 뭔가 새로운 국면 전환하고자 하는데 그에 따른 서로의 평가가 워낙 다릅니다. 노사 간에, 업종별로 평가가 다르고 다른 평가 속에서 새로운 갈등이 커질 국면이기 때문에, 이런 국면이야말로 사회적 대화기구인 경사노위가 무게중심을 잘 잡아주시면 좋겠다는 겁니다. 무게중심을 어떻게 잡아야 하느냐는 부분에서 경사노위가 갖고 있는 의무가 뭐냐면 작년 7월 28일 합의했던 코로나 위기 극복을 위한 합의 있잖아요. 그에 대한 이행점검을 해야 해요. 이행점검을 하는 데 있어서 기계적으로 이 조항을 이행했어, 안 했어 하는 점검은 의미 없습니다. 왜냐하면 노사 합의 수준이 굉장히 낮아요. 그 합의문을 보면 여러분도 아시겠지만 다 정부가 해야 할 일입니다. 정부가 해야 할 일은 중복적으로 그걸 체크해나가기 때문에 경사노위에서 굳이 하지 않아도 될 상황입니다. 결국 사회적 대화기구로서 의미를 가지려면 노사가 무엇을 실천해야 하는지에 대해서 계속해서 모니터링을 해야 한다는 거고요.

다행인지 불행인지 합의의 수준이 낮고 그 수준을 점검한다는 게 별 의미가 없어요. 그 수준이 낮았던 이유는 노사관계의 한계이기도 하지만, 2020년 상황에서 민주노총을 포함한 여러 주체들이 명실상부하게 모인 것에 중점을 두다 보니까 합의수준 자체는 처음부터 낮게 설정하고 갔던 거죠. 그러면 합의수준은 낮는데 그것으로 위기 극복할 수 있냐? 2021년 상황은 꼭 그런 건 아니라는 거죠. 2020년 환경과 2021년 환경이 다른데, 그에 적응할 수 있는 새로운 의제설정과 새로운 대화를 추진할 필요가 있다는 점에서 단순한 기계적인 이행점검이 아니라, 새로운 국면을 맞는 협의를 강화해야겠다고 봅니다. 아까 박태주 교수님께서 경사노위는 협의기구라고 강조를 하셨는데, 협의기구라면 상황변화에 맞는 새로운 협

의 의제를 설정하고 그게 2020년의 한계를 넘어서는, 그래서 궁극적으로는 말씀하신대로 문재인 정부에서 끝나는 문제가 아니라 다음 정부로 넘어갈 수 있는 브릿지 역할을 해주는 활동이 경사노위에 기대되는 것이 아닌가 생각합니다.

거기에 추가적으로 두 가지 말씀 더 드리고자 하는데요. 한 가지는 근로자대표제를 합의했는데 과연 입법이 되겠냐? 근로자대표제는 노총과 경총이 모두 다 합의를 한 상황입니다. 탄근제에서 보듯이 여러 가지 우여곡절을 겪었지만, 어쨌든 탄근제가 이행되는 과정을 보면 경사노위에서 합의를 했으니까 해달라는 것이 정당한 요구로 국회에 전달이 되는 거거든요. 마찬가지로 이런 합의라는 것을 결코 가볍게 볼 일이 아니라고 보고요. 그렇게 의심하기 시작하면 ILO 관련해서 입법은 됐는데, 비준은 왜 동시에 안 했느냐고 또 의심할 수도 있잖아요. 의심은 끝이 없는 데, 제가 볼 때는 어쨌든 문재인 정부 5년차에 ILO 협약 비준도 할 것이고, 근로자대표제 입법도 할 것이고, 여러 가지 과제들이 있습니다. 그런 후속 조치들까지 경사노위가 많은 공을 들여 주시길 바랍니다. 경사노위만의 과제는 아니겠습니다만, 어쨌든 그런 것들이 필요한 과제라고 보고 저는 할 수 있고, 해야 된다고 봅니다.

세 번째는 2020년 12월과 2021년 1월에 오면서 한국의 노동사회에서 굉장히 큰 변화가 일어났는데 그게 뭐냐면 산업재해가 핵심적인 아젠다로 부상했다는 것입니다. 그래서 중대재해처벌법이 아니라도 연속된 젊은이들의 죽음과 그밖에 연령과 무관하게 무수하게 많은 분들이 산업현장에서 출근했다가 퇴근하지 못하는 상황이 이제는 종식돼야한다는 컨센서스가 이뤄지고 있고요. 중대재해처벌법 입법이 되면서 대기업의 경우 1년 유예 기간을 받았어요. 그러면 2021년에 대기업들이 뭘 해야 하냐면, 1년간 무슨 안전조치를 취해야지 우리가 대표이사가 구속되는 일을 피할 수 있을 것이냐가 초미의 관심사가 됐습니다. 그건 입법으로 할 수 있는 문제가 아니죠. 현장에서 어떤 변화가 일어나야하고, 그 현장의 변화와 관련해서 결과적으로는 노사관계가 이 부분에서 책임지고 이 아젠다를 다뤄야 한다는 겁니다.

유감스럽게도 우리나라 노사관계도 양극화돼 있죠? 그래서 취약 부문하고 중소기업, 비정규직 부문은 노조조직률이 낮고, 대기업 부문은 노조조직률이 높



으면서 고임금과 고복지를 향유하고 있어요. 그런데 조직률이 강했던 대기업조차도 기존의 산업안전을 다뤘던 방식이 뭐냐면 산업안전문제를 제기했다가 임금이나 복지를 위해서 슬그머니 우선순위에서 밀리는 그런 양상으로 전개된 것이 지난 30년간의 행태였습니다. 하지만 이제는 산업안전을 중심에 두고 임금이나 복지를 오히려 후순위로 두는 새로운 거대한 변화가 요구되는 시기입니다. 그런 부분과 관련한 담론을 만들고 여론을 형성하는데 경사노위가 큰 역할을 해줬으면 좋겠습니다. 어쨌든 임금과 산업안전을 교환하는 구도뿐만 아니라 일자리와의 교환구도이기도 하죠. 우리가 자주 보는 산재 양상이 2인 작업을 해야 하는데 혼자 작업 하다가 다쳤다고 하잖아요. 그리고 과로사도 적절한 정원을 확보하지 않았기 때문에 생기는 문제들입니다. 이렇게 본다면 산업안전의 문제는 노사관계의 문제였다고 할 수 있어요. 적절한 직무에 대한 분석 속에서 직무에 기반한 정원을 책정하는 것 자체를 한국의 노사관계가 못했다는 것이고, 그것을 반성하는 속에서 논의들이 집중될 필요가 있습니다. 그렇게 된다면 직무에 기반한 새로운 인원을 설정하고 그것을 통해서 적절한 인원을 투입해야 사고

가 나지 않는다는 것에 새로운 관행이 성립될 겁니다. 그걸 통해서 노동자도 다치지 않고, 사용자도 이익을 볼 수 있는 윈윈게임의 아젠다가 설정되길 바랍니다.

새로운 패러다임, 새로운 서사가 필요하다

정흥준 감사합니다. 세 분 말씀 속에서 경사노위가 올해 뭘 주목해야 할지 볼 수 있었는데요. 우선 최영기 교수님께서서는 코로나19 이후의 포스트코로나에서 양극화 상황에 대비할 수 있는 큰 틀의 연대전략, 담론 형성의 모습을 경사노위가 가져야 한다고 제안해 주셨습니다. 그 안에 구조조정, 일자리 취약계층 보호 같은 것들이 있을 텐데, 우리의 공동체 철학을 살릴 수 있는 역할을 해야 한다는 말씀을 해 주셨고요. 박태주 교수님께서서는 3가지 이야기를 해 주셨습니다. 첫째 구조조정 등과 관련해 취약노동에 대한 보호가 중요하다, 두 번째는 마무리 과정에서 이행점검은 중요한 것이기 때문에 계속해서 입법화의 노력과 이행점검을 해야 한다는 말씀을 해주셨습니다. 마지막으로 차기 정부로 가는 상황이기 때문에 향후에 어떤 의제를 가져갈지 전략적 고민이 필요하다는 말씀을 해 주셨습니다. 기본적으로 정치 일정이나 포스트코로나 시대 대응에 대해서는 세 분이 동의 하셨지만, 무엇을 할지는 조금씩 초점이 좀 다르신데요, 조성재 연구위원님께서서는 이행점검에 대해 기계적으로 뭘 했고 안 했고 보다는 조금 더 책임 있는 역할이 필요하다고 지적하셨습니다. 특히 노동조합과 사용자의 책임 있는 역할이 중요하고, 그 가운데서도 최근에 이슈가 되고 있는 산업안전문제를 어떻게 다룰지 경사노위가 더 역할을 해 줘야 한다, 그리고 노사관계 측면의 역할이 있다는 것을 강조해 주셨습니다.

지금까지 문재인 정부의 사회적 대화, 또 경사노위에 대한 평가와 집권 4년차에 할 일들을 점검해봤는데요, 총괄적으로 어느 조직이나 어느 활동이나 환경이나 제도적인 어려움이 있을 수도 있다고 생각을 합니다. 경사노위도 분명 혁신적인 출발을 했죠. 그리고 지금도 그 여정에 있는 상황이고요, 그리고 누구에게 물어봐도 사회적 대화는 중요하다고 합니다. 어려운 일을 사회적 대화가 해야 한데데 막상 또 사회적 대화를 하는 건 어렵습니다. 이런 상황에서 어떻게 이 한계를 개선할 수 있고, 어

떤 전략적인 중장기 방향을 수립하는 게 맞는건지 말씀을 해 주셨으면 좋겠는데요. 오늘 오신 분들은 경사노위의 상임위원을 역임하셨던 분들이고 오랫동안 노사관계와 노동문제에 학문적으로 접근하셨던 분들이기 때문에 이런 이야기를 듣기에 적합하다는 말씀을 드립니다. 경사노위의 한계점, 그리고 앞으로 어떻게 해야 하는지, 연동해서 사회적 대화의 전략적 방안은 뭐가 돼야 하는지 얘기를 들었으면 합니다.

박태주 계층위원제를 어떻게 할 것인가로 간단히 말씀드리면서 시작하겠습니다. 계층위원을 도입해서 사회적 대화의 주체를 넓혀야 한다는 논의는 오랫동안 있어 왔습니다. 2012년 노사정위원회에서 이 문제를 공식적으로 제기했고 그때 합의한 바도 있습니다. 학계에서도 사회적 대화의 주체를 넓혀서 사회적 대화의 대표성을 넓혀야 한다는 논의들이 있었죠. 이런 원칙이 강조됐지만 논의는 그야말로 원론에 머물렀습니다. 구체적으로 어떤 식으로 도입하고 어떤 식으로 운영해야 하는지에 대한 논의는 없었습니다. 이것이 어쩌면 사회적 대화를 둘러싼 이론의 한계였을 수도 있겠죠. 결과적으로 경사노위에서 여성·청년·비정규직 계층위원을 도입했습니다만 저는 이 과정에서 안타까운 사항이 많이 있었다고 생각합니다. 이른바 양 노총이 두 석을 차지한데 비해, 미조직 취약노동자를 대표하는 사람은 3명입니다. 양 노총은 대표성을 갖는 것은 물론이지만 의사결정과 이행의 과정에서 책임까지 집니다. 계층위원들은 어떻게 보면 책임질 단위도 없고 이행의 책임도 없는 사람들이죠. 그런데 이들에게 과도한 대표성을 주는 게 맞나, 앞으로도 이들이 본위원회를 보이콧하면서 본위원회가 무산되는 문제가 생기지 말라는 보장이 있나, 이런 생각들이 있습니다.

저는 설계에 있어서 계층위원의 구성과 숫자, 그리고 의결 기구, 운영방식은 향후의 사회적 대화를 정상화하기 위해서도 반드시 손을 봐야 하는 지점이라고 생각하고 있습니다. 개인적으로 계층별 위원회에서 위원장을 뽑아서 그 위원장이 본위원회에 위원으로 참가하는 방안도 검토할 수 있다고 봅니다. 나아가서 계층별 위원회가 의제를 발굴하고 계층위원을 통해 의안을 상정할 수 있는 권한을 가져야 하고, 경사노위는 이를 지원할 필요가 있습니다. 물론 계층위원들이 경사노위 운영에도 개입하고 의제별 위원회에 참여하는 방법도 있을 겁니다. 경사노위가 책임 있는 답변을 내놓을 필요가 있다고 생각합니다.

중장기 방향이나 전략 수립에 있어서 원칙과 방향을 조언해달라고 했는데, 그런 부분에서 조금 엉뚱한 이야기를 해야 할 것 같습니다. 노사정 사회적 대화를 통해서 노동존중사회를 구축한다고 했습니다만, 유체이탈 화법이겠습시다만, 노동존중사회의 정의랄까 목표, 이행수단이나 로드맵이 공론의 장에서 제대로 토론된 적이 없습니다. 그러다 보니 노동존중사회에 대한 정확한 상이 확립되지 않은 상태 속에서 경사노위에서는 양극화와 불평등 극복을 키워드로 해서 일자리 창출, 격차 해소, 사회안전망 강화, 노동기본권의 보장, 참여의 확대로 해석을 해서 대화를 추진한 거죠. 문제가 뭐냐 하면 소득주도성장의 노동판 버전이 노동존중사회라고 할 수 있는데 소득주도성장 정책 자체가 이론적으로 완전히 정립된 것도 아니고 정책적, 실증적으로 검증된 것도 아니라는 사실입니다. 특히 소득주도성장정책이 수출지향정책과 어떻게 공존하면서 조화를 이루는가라는 문제는 아직도 남아있다고 봅니다. 가령 수출지향성장정책이 경쟁력을 확보하기 위해 저임금 정책을 써 왔고 그래서 노동조합을 탄압했다면 소득주도성장정책은 유효수요로서 실질임금을 중시하고 노동조합의 역할을 강조하고 있습니다. 이 모순되는 정책이 어떻게 병존하면서 전환되는가라는 문제가 있다는 거죠. 소득주도성장정책이 정립되지 않다보니 노동존중사회의 정의나 상(像)도 안갯속이고 소득주도성장특위와 경사노위 사이의 협업도 이뤄지지 않았더랬습니다. 노동존중이 중요하고 소득주도성장 역시 여전히 바람직한 정책방향이라고 한다면 우리의 목표와 방향을 분명히 하기 위해서라도 이론적·정책적 노력이 더 필요하다고 생각합니다.

최영기 그간 25년의 사회적 대화를 한 시기로 보고 하나의 시대가 지났다, 그러니까 새로운 서사가 필요하다, 새로운 이야기를 시작해야 한다는 관점인데요. 상징적으로 ILO 협약비준을 위한 법 개정 논의가 합의는 못했지만 결론이 났어요. 96년 노개위 때부터 시작된 노동법 개정, 노사관계 민주화를 위한 법 개정 논의가 완결됐다고 봐야 합니다. 그동안의 노동자의 노동기본권 회복을 위해서 밖에서 투쟁하는 게 아니고 사회적 대화기구에서 와서 대화와 타협을 통해서 문제를 해결하자고 제기했던 거고 거기에 대해서 경영계는 고용유연화, 노동시장 유연화를 메뉴로 같이 섞은 거죠. 그래서 패키지 딜이, 노사관계 민주화 아이টে하고 노동시장 유연화 아이টে를 하나의 패키지로 묶어서 타협하는 것이 지난 25년간 사회적 대화의 동력이었다, 기본 에너지

는 그거였다고 저는 봅니다. 중간중간 고용위기도 있고, 여러 가지 이슈들이 튀어나올 때마다 사회적 대화기구나 경사노위가 대응을 해 오면서 위기 관리기구로서의 기능을 했지만 기본 서사는 노동법 개정을 중심으로 한 대화와 타협구조였는데 그렇기 때문에 한계도 보였습니다. 굉장한 정치적 지지나 대통령의 관심을 끌어오는, 이슈를 주도하는 중심에 설 수 있었지만 또 한편으로는 합의하기 어려운 이슈들을 끌어안고 논의할 수밖에 없는 한계가 있었다고 봅니다.

노동기본권 회복은 큰 사회적 대화가 필요한, 대타협이 필요한 이슈들은 해소됐다고 보고요. 그래서 새로운 서사가 필요한데, 새로운 서사의 필요성은 그동안에 우리가 양극화라고 통치면서 얘기했던 이슈들을 세부적으로 나눠서 보면, 정홍준 교수님이 최근 몇 년간 오래 기록될 연구실적을 낳은 분야기도 하지만 근로자성이 문제되는 취업자집단, 경제활동집단이 늘어난단 말이지요. 그러니까 워킹피플이라고 할 때 과거 산업화 시대에는 그게 다 임노동 관계로 매개되는 노동이었기 때문에 우리가 생각하는 노동시장, 노동자, 노동정책이라는 것은 결국은 고용관계 속에 있는 노사를 상



최영기 한림대학교 교수

사회적 대화의 한 시대 마감
이제는 새로운 서사가 필요
국회나 노동부 차원 의제 아닌
새로운 질문을 던질 수 있어야

정한 문제였고, 노동법이라든가 노동규범들도 결국은 임노동관계를 중심으로 한 세팅이었는데, 지금은 이미 그 경계가 많이 무너져 있고, 더군다나 코로나로 급격히 촉진되고 있습니다. 그렇기 때문에 새롭게 대두되는 유형의 경제활동, 다양한 형태의 고용문제, 고용에 대해서 어떤 식으로 대처할 것인가, 이거는 전인미답의 새로운 문제란 말이지요. 그래서 이것은 외국의 예를 찾을 수 없어요. ILO협약이라든가 OECD 국가의 모범이 있어서 거기에 대비해서 비교해서 이렇게 가야 한다 이렇게 할 수 없다는 새로운 문제제기인 거예요. 그리고 문제인 정부가 표방하듯이, 우리는 선도국가 위치에 와 있습니다. 추격 단계가 아니고 정말 G7 단계에 와 있기 때문에 우리의 문제를 우리가 스

스로 질문하고 스스로 답을 내야 하는 그런 단계에 있습니다.

그래서 사회적 대화의 의제도 국회나 노동부 차원에서 할 수 있는 것들을 끌어다가 여기서 논의하지 말고 새로운 질문을 던지고 새로운 의제를 끌어 와서 사회를 상대로, 정부 정책당국자들이나 노사들에게 제대로 문제를 잘 제기해야 합니다. 답이 정해져 있는 것을 가지고 이해관계 타협하는 게 아니라, 지금 우리가 뭐에 주목하고 어떤 질문을 하고 어떤 논의해야지는지, 이것 끌어다가 사회적 의제로 삼아야 합니다. 예를 들자면 지금 특고나 플랫폼 노동, 프리랜서, 자영업 등 이 모든 집단들은 점점 커지거든요. 고용형태도 굉장히 다양화되고 있기 때문에 기존 노동규범으로 오분류다, 노동부가 행정적인 편의 때문에 인정을 못한다 하지만 이건 마이너한 다툼에 불과한 것이고 큰 범주를 볼 때 새로운 규범이 필요합니다. 그 사람들을 다 경제활동하는 사람들이라고 보고 모든 워킹피플들한테 적용 할 수 있는 공정경제활동이라든가 법을 논의해 본다거나 할 수 있을 겁니다.

이번에 큰 성과라고 보는데, 전국민고용보험제도 설계를 위한 논의들이 굉장히 큰 변화를 가져올 것이라고 봅니다. 그래서 그런 이슈들을 발굴해서 경사노위가 중심이 돼서 논의들을 과감하게 해나가야 한다는 겁니다. 한국 사회적 대화나 경사노위가 가지고 있는 한계는 조금 더 분명하게 이야기를 해서 노동법 개정을 중심으로 해서 대화와 타협을 하려 했기 때문에 힘도 받았지만 동시에 발목이 잡히는 그런 딜레마에 있었습니다. 그래서 과거의 경로에서 벗어나는 시도를 해야 합니다. 다만 큰 문제는 그렇게 했을 때 정치적 지지가 있을까? 그런 논의를 하고 있다면 한가한 논의라고 대통령은 관심도 주지 않지 않을까? 누가 거기에 관심을 가지고 논의를 직접적으로 해 갈까? 이런 의문이 있는 거예요. 그러니까 내가 의심했던 것은 탄력근로제라는 파끈파끈한 이슈를 가지고 경사노위에서 논의를 집중적으로 해서 대통령 관심도 끌고, 여론 관심도 끌고, 정치적 지지를 획득하고 그런 건 아주 쉬운 유혹이에요. 결국은 사회적 대화기구가 지난 25년간 그 유혹에서 벗어나지 못했던 겁니다. 앞으로는 또 다른 25년을 끌고 갈 새로운 서사, 새로운 이야기로 사회적 대화를 재정의 해 봐야 하지 않을까 생각합니다.

조성재 그 부분은 계속 문제가 되지 않을까 하고요. 객관적인 건 국회에서 던졌기 때문에 받을 수밖에 없었던 게 팩트고요. 그 이후에도 어떻게 해석할 것인가? 연구자들이 해석을 하는 문제인데 계속해서 논쟁거리가 되지 않을까 싶습니다. 지금 질문이 뭐냐면 경사노위가 가지는 한계점이 무엇이고 앞으로 어떻게 개선할 수 있을까? 그리고 사회적 대화의 중장기 방향을 수립하는 데 있어서 어떤 원칙과 방향을 견지해야 하는지 조언하라는 건데요. 저는 세 가지 말씀을 드리하고자 합니다. 하나는 두 분께서 인정하신대로 양극화위원회가 성과를 보이지 못했다는 것이 단기적인 한계가 아닌가 싶고요. 지금 코로나19 국면이 워낙 세계 환경적 요인으로 작용을 하다 보니까 거기에 관련된 사회적 합의에 힘을 쏟는데 양극화 부분이 상대적으로 소홀하게 다뤄졌다는 여건 문제가 있을 거고요. 양극화가 원래 심한데다가 코로나 사태 이후에 K자 양극화가 더 심화되는 이 상황을 어떻게 극복할 것인가에 대한 과제가 던져졌다는 것은 명백한 사실인 것 같습니다.

두 번째로 경사노위의 한계라고 하는 부분을 우리가 어떻게 이해할 것인가? 경사노



조성재 한국노동연구원 선임연구위원

노조조직률 상승 수치에서 보듯
노동존중 기틀 마련
비정규직 정규직화 문제
민간 확산 안 된 것은 아쉬움

위라고 하는 물리적 실체, 사실은 근무하는 분들이 몇십 명밖에 안 되는데 그 몇십 명이 책임져야 할 과제라고 생각하시는 분은 없을 거고요. 그렇게 본다면 경사노위를 하나의 회의체고 유기적으로 움직이는 노사관계의 큰 마당이라고 본다면 그것은 한국 노사관계의 한계점을 고스란히 그대로 안고 있는 것일 수밖에 없다는 겁니다. 가장 단적으로 볼 수 있는 민주노총의 불참 문제. 제1노총이 안 들어오고 있다는 문제를 이야기할 수밖에 없는 것이고요. 마찬가지로 경총과 상의를 포함한 경영계는 사회적 대화에서 책임과 의무를 다하고 있고 적절하게 이 공간을 활용하냐는 것으로 본다면 그런 거 같지는 않습니다. 아까 제가 2020년 말에서 2021년 초에 가장 획기적인 사건은 중대재해처벌법이 통과된 거라고 그랬는데요, 아무도 예상치 못했던 상황의 전개였던 거고 경영계 입장에서 보면 아닌 밤중에 정말로 뜻밖의 규제가 날라온 거죠. 그

런데 그걸 반대만 하는 상황이 경영계에게 바람직하냐는 것은 한번쯤 짚어볼 필요가 있는 거 같아요. 아시다시피 1년에 산재로 돌아가시는 분들이 2,000명이 넘고 특히 직업병 말고 사고로 돌아가시는 분만 하더라도 800~900명대를 오르내리는 상황이 정말로 한국의 발전수준에 맞는 거냐는 겁니다.

경영계나 민주노총이나 일부 한국노총도 그렇지만 반대를 하고 있는 것에 대해 역점을 두고 일단은 무조건 반대, 그 다음에 반대 수위 낮춰가면서 협상을 하는 전략과 전술을 30년 동안 똑같이 써 왔습니다. 이제는 전략과 전술을 바꿀 때가 됐습니다. 정반합이라고 우리가 변증법적으로 이야기를 한다면 반대라고 하는 부분에 모든 힘을 쏟는 것은 거리에 나가서 투쟁을 하는 노동계나 아니면 그야말로 보수언론을 동원하는 경영계나 마찬가지라는 겁니다. 그게 아니라 이제는 정말로 정반합의 형성전략이 필요한 것이고, 형성을 통해서 내가 오히려 이 아젠다에 주도권을 가지고 판을 끌고가겠다는 변화가 필요합니다. 내가 산업안전을 위해서 이렇게 노력할 테니 노동계도 이렇게 노력해 달라, 산업안전에서 경영계가 노력을 할 텐데 정부는 이걸 지원해 달라, 이런다면 중대재해처벌법 같은 법률이 제정되지는 않았을 것이라고 생각합니다. 그래서 이제는 정말 판을 바꿔야 할 때라고 생각을 하고 그런 판을 바꾸는 것에 있어서 경사노위는 중요한 기구가 될 수 있지 않을까 합니다.

그리고 계속 언급돼 왔던 한계이기도 한데 지역부분을 경사노위가 공식적으로 다루지 못하고 있는 것을 다시 한 번 생각해봐야 할 것 같습니다. 거시수준과 미수수준, 즉 매크로하고 마이크로 중간에 메조레벨이라고 하는 것이 있잖아요. 우리가 중범위라고 이야기 할 수 있는 것이 산업·업종·지역인데, 업종별 위원회를 통해서 여러 가지 의미 있는 성과들이 나오고 있는데, 지역과 관련해서는 노동부나 산업부에 맡겨져 있는 상태라서 경사노위는 간접적으로 관여를 하는 상황인 것 같습니다. 그런데 지금 문제인 정부에서 큰 성과가 뭐냐면 다들 아시다시피 상생형지역일자리인 광주형, 구미형, 밀양형 등에서 많은 성과들 나오고 있잖습니까. 이런 부분과 관련해 간접적인 지원이 아니라 사회적 대화의 성과로 집약될 수 있도록 조금 더 조직적이고 체계적인 연결관계가 있었으면 좋겠다는 생각을 하고 있습니다.

노동존중사회 기반은 마련했지만, 사용자단체 변화 등은 과제

정흥준 세 분께 경사노위가 앞으로 어떤 방향으로 가야되는 건지 질문을 드려 봤는데요, 간단하게 요약을 하자면 박태주 교수님께서서는 상당한 잠재력을 가진 조직인 위원회의 위상을 명확히 해서 강화하고 법적으로 지원해야 한다는 말씀을 해주셨습니다. 더불어 노동존중사회라는 것이 이전에는 공론화된 바가 없다가 현 정부 들어서 공론화가 됐는데, 초기에 가졌던 마음들을 살릴 수 있는 활동이 필요하다는 이야기를 해 주셨고요. 최영기 교수님께서서는 우리사회에서 노동기본권에 대한 이슈는 상당부분 해결이 됐기 때문에 새로운 패러다임, 새로운 서사가 필요하다고 하셨습니다. 하나의 예를 들어 플랫폼이나 특수고용 같이 새로운 고용관계에서 노동법 개정이라는 작은 문제를 둘러싸고 사회적 합의와 갈등을 반복하기보다는 담대한 시도를 해야 하는 것 아니냐는 방향성에 대해서 이야기를 해 주셨습니다. 그리고 조성재 선임연구위원께서는 기본적인 한계는 자원의 부족이라고 보면서 1노총 불참도 객관적인 한계라고 하셨습니다. 그렇지만 나아가 방향은 명확하다고 제시하셨는데 특히 우리사회가 시급하게 해결해야 할 과제로 산업안전 문제에 노사가 주도해서 나서야 한다고 제안하셨습니다. 또한 지역수준의 사회적 대화에서도 경사노위가 더 적극적인 역할을 해야 하는 것 아니냐는 말씀을 해 주셨습니다.

이런 여러 가지 조언들이 앞으로 경사노위나 한국의 사회적 대화에 있어서 밑거름이 되지 않을까 생각을 합니다. 사회적 대화에 대해서 여러 주제들을 살펴봤는데, 이제 한두 가지 정도 질문을 드리고 마무리하려고 합니다. 첫 번째는 문제인 정부 노사관계에 대해서 총괄적인 평가를 해주셨으면 합니다. 코로나라는 특수한 상황이 있기는 했지만 성과와 한계가 분명하지



정흥준 경제사회노동위원회 수석전문위원

다양한 논의와 조언들이
향후 경사노위와 사회적 대화의
밑거름 될 수 있어
차기 정부 과제도 점검해야

않았을까 하는 생각이 듭니다. 그래서 문재인 정부의 노사관계를 평가하면서 성과에 대한 부분과 한계에 대한 부분을 자유롭게 말씀을 해 주시면 될 거 같습니다. 그리고 마지막으로 차기 정부 과제들에 대해서, 특히 노사관계 과제들에 대해서 다뤄봤으면 좋겠습니다.

조성재 제가 18개월 동안 고용노동비서관을 했는데, 그래서 당사자 입장에서 자기반성해야 하는 거냐, 아니면 그 이전과 이후는 연구자이기 때문에 연구자로서의 평가일 것이냐 하는 것에서 약간의 혼란스러운 부분이 있을 수 있습니다. 어쨌든 지금 현재의 입장에서는 연구자이기 때문에 가급적 객관적으로 정리해보려 하는데요, 일단은 지표를 보면 분명하게 나타나죠. 노동조합 조합원 수가 1989년 190만 명이 최대였는데, 지금 250만 명을 넘어섰죠. 굉장히 빠르게 조합원 수가 올라갔고, 조직률이 한 때 10% 밑으로 내려갔었는데, 지금 12.5%까지 올라섰습니다. 예전에 우리나라 노조수요가 30~50% 된다는 연구결과도 있었을 정도로 노조에 대한 수요는 많은데 노조 공급이 안 되었죠. 노조 공급이 안 된다는 건 누군가 기업별 노조에서 깃발 들고 노조를 결성하지 않으면 조합에 가입할 수가 없는 것 때문이죠. 노동존중사회를 핵심적인 국정과제로 삼으면서 적어도 정당하게 노동조합 설립신고를 했을 때 받아준다는 것, 그리고 내가 예전처럼 노조활동 한다고 해고될 위험은 없겠다는 생각을 하면서 조직률이 늘어나는 것이라고 생각합니다. 물론 기술적으로는 여러 가지 문제가 있습니다. 공공부문의 비정규직 정규직화를 하면서 조직률이 많이 높아지기도 하고, 산별·업종별로 교섭이 이루어지면서 조직이 많이 났다는 점 등에서 기술적 평가가 있을 수 있겠지만 거시적인 부분에서 평가를 해 본다면 역시 노동존중이 조금씩이나마 확산되고 뿌리를 내리고 있다고 봅니다. 그리고 그 부분은 이제는 되돌리기 어려운 상황이라고 생각을 해 봅니다. 조직과 관련한 중요한 변화는 기존에 무노조 경영을 표방했던 포스코와 삼성에서 노조가 결성됐다고 하는 것도 정말로 획기적인 부분이라고 생각을 합니다.

그러면서도 노사분규나 파업은 상당히 많이 줄어들었습니다. 파업건수는 2020년에 다시 조금 늘어나긴 했지만 전반적으로 봤을 때는 지난 정부보다 획기적으로 줄었고, 오히려 지지난 정부보다 더 줄었어요. 2019년 경우에는 파업으

로 인한 근로손실일수가 24년만에 최저 수준이에요. 2020년에 조금 늘었는데, 그건 기아차 파업 영향입니다. 전체적으로 봤을 때 80년대 후반이나 90년대 초까지만 해도 선파업 후조직, 일단 파업하고 노조 조직하는 게 옛날의 방식이었다면, 지금은 굉장히 질서정연하게 노사관계가 조용히 변하고 있어요. 그런 부분과 관련해서 문제가 생기면 노동위원회에 신청하는 건수가 늘어난 것에서 볼 수 있듯이 링 위에서 게임을 하는 게 점점 익숙해지고 있고, 링 위에서 주체들도 강화가 되고 있어요. 적어도 형식적인 측면에서 노사관계의 기반을 다지는 데 있어서는 문제인 정부가 일정한 성과가 있었다고 봅니다. 또 관행적인 측면에서도 수년간 또는 십여 년간 싸워왔던 콜텍, 영남대, 쌍용차 문제 등 여러 장기분규사건도 거의 다 해결됐어요. 어느 정부도 해결하지 못했던 것을 일거에 해결하면서 관행적인 부분에서 털어낼 것은 털어내고 새롭게 가자는 기조였습니다. 이제는 묵은 갈등을 털고 새로운 시대로 가고, 게임의 규칙에 따라 노사 갈등이 해소되고 다루어지는 양태들이 정립되어 가고 있는 것 아닌가 생각합니다.

그럼에도 불구하고 문제인 정부 노사관계에 여러 가지 한계가 있죠. 그 부분이 정부의 한계도 있을 거지만 전체적으로 봤을 때는 노사관계의 구조변수, 환경주체변수와 맞물리면서 제대로 성과들이 맺어지지 못하는 한계들이 있었습니다. 예를 들면 최저임금이 높이 올라가다 산입범위를 조정하면서 ‘줬다 뺏은 최저임금’이라는 용어의 프레임에 갇혀 버립니다. 최저임금 인상으로 실질적으로 임금 격차가 줄어들고 저임금 근로자 비율이 줄어드는 것으로 나타나죠. 물론 작년에는 코로나19 때문에 고용 자체가 떨어져가는 상황에서 임금 격차가 다시 확대되는 한계를 보이기는 했습니다만 전반적으로는 최저임금 인상의 효과는 있었습니다. 최저임금을 높이고 근로장려금과 조합되면서 정책 혼합을 통해서 저임금 노동문제에 대응하는 양상으로 흘렸습니다. 다만 노사나 국회에서의 논의 등이 매끄럽지 않았습니다. 근로시간단축도 최종적으로 선택적 근로제가 들어갔는데, 근로시간 단축이라는 과제와 유연성이 조금 더 큰 그림 속에서 배치돼야 하는데, 그 때 그 때 국회에서의 교환의 정치나 노사 간의 힘겨루기에 의해서 약간씩 변형이 가해지는 상황이 아쉬움이 남았던 부분이고요.

세 번째로 공공부문 비정규직 정규직화가 굉장히 중요하고 굉장히 의미 있는 부분임에도, 마지막에 인천국제공항공사를 두고서 공정성 개념이 시험대에 올랐습니다. 기성세대는 1,000명의 정규직과 9,000명의 간접고용 비정규직 구조는 안 된다고 했는데, 청년들이 바라볼 때 공정성 개념이 달랐던 겁니다. 시험에 의한 공정성, 이런 것 때문에 새롭게 문제제기가 되면서 공공부문 비정규직 정규직화문제라는 핵심적 이슈 자체가 협소한 공정성 개념으로 치환되는 한계를 보였습니다. 그런 것들이 영향을 미치면서 민간부문으로 확산되지 못했다는 한계는 있는 것 같습니다. 전체적으로 봤을 때 그밖에도 여러 가지 노동정책이 있을 텐데, 특히 노동조합 설립필증도 많이 나갔고 노사관계와 관련해서는 정부가 적어도 노동존중 관련해서는 성과가 있었다고 할 수 있습니다. 다만 최저임금, 공공부문 비정규직 정규직화, 근로시간 단축에서 매끄러운 관리와 처리에서는 한계를 보였지 않나 생각합니다.

최영기 노동정책 전반이 아니고 문제인 정부 노사관계 평가에서 참을성이 참 많았다, 그리고 일관되게 노동에 대한 태도가 유지됐다는 걸 상당히 긍정적으로 봅니다. 문제인 정부와 마찬가지로 노무현 정부도 노동에 대한 태도가 친노동이고 노동계를 우군이라고 생각했죠. 정치적 동맹관계로 생각했고 대화와 타협으로 새로운 노사관계로 나아가자는 게 굉장히 강했습니다. 그렇지만 노동계는 정부의 그런 태도를 보고 정부의 입장을 단기적으로 악용을 하려 했다고 할까요. 빠른 성과를 위해서 압박을 한 거예요. 노무현 대통령이 노동운동 지도부를 상대로 물밑 대화도 하고 속내도 들어보고 나중에 판단한 것은 ‘노동운동 지도부들은 개인 성향 문제가 아니고 구조적으로 양보와 타협을 할 수 있는 집단이 아니구나’라는 판단을 했던 것 같습니다. 그 이후에는 냉정하게 대립하고 원칙적 대응을 했고 후반기에는 결코 좋지 않은 관계로 바뀌었습니다. 문 정부에서는 일관되게 참고 똑같은 입장을 취해왔다고 봅니다. 노동계에 크게 실망한 때도 있었지만 우호적 태도를 유지하며 결코 대립으로 넘어가는 선을 넘지는 않았어요. 정부는 정부답게, 노조는 노조답게 하는 것을 존중하고 참아내는 것을 보고 노사관계에서 굉장히 중요한 태도라고 봅니다. 민주노총이 여러 가지 우여곡절을 겪고 정부를 힘들게 한 적도 많았지만, 거기에 대해서 공개적으로 한 번도 공격하고 불신하지는 않았거든요. 그것이 어느 집단을 분노하게 하고, 분노가 쌓이게 하지 않았습니

다. 조성재 박사가 이야기한 악성분규 사업장 문제를 해결했다는 것 못지않게, 분노를 쌓이지 않게 했다는 것은 굉장히 중요한 성과라고 보거든요. 눈에 이게 잘 안 보이죠. 누구한테 자랑할 수도 없고. 그런 면에서 굉장히 긍정적으로 보고요.

다만 비판이나 공격이 아니라 한계를 짚어보자면, 그런 정부의 우호적 태도가 노동계 태도 변화로까지 가서 노동계도 절제하고 양보하고 연대정신 발휘하는 데까지 가는 마지막 문턱을 넘지 못했다고 생각합니다. 아주 이상적으로는 예를 들면 최저임금을 16.4%, 10.9% 올릴 때 양대노총이 최저임금 크게 올랐으니 그 동안에 대기업 정규직은 동결하겠다고 하는 게 노사관계 전환의 계기였을 텐데 그렇게 못 했던 것이죠. 또 한번의 기회가 있었다면 원포인트 사회적 대화였는데 민주노총 쪽이 결국 노사관계 전환의 마지막 고비를 넘지 못한 것이 아쉽죠. 시간이 더 필요하다고 봐야겠죠. 또 하나는 경총으로 대표되는 경제단체가 훨씬 더 능동적인 리더십을 발휘하는 태도로 갔어야지 않을까 하는 점이 아쉽습니다. 경영계의 오랜 고정관념은 우리 노사관계가 세계 최악인 이유는 노조 때문이라는 겁니다. 노동조합의 전투적 태도, 불합리한 행태 때문이라는 고정관념으로 정작 자기들은 어떻게 바뀔지에 대해서는 적극적으로 노력하지 않는 거예요. 개별 기업의 노사관계 전환 과정을 보면 어느 순간 노조가 정신이 번쩍 들어서 노사관계가 변하지 않거든요. 모든 사업장 노사관계 변화는 사용자 이니셔티브로 시작이 됩니다. 수많은 사례들이 있죠. 한국 노사관계의 매크로 단위, 전국 단위 노사관계가 변화하려면 한국경총, 경제단체의 전향적 태도, 능동적 이니셔티브가 있어야 바뀔 텐데 그 각성이 아직 안 돼 있어요. 노동계, 특히 민주노총이 소위 대중투쟁주의적인 전투적인 기조에서 벗어나지 못한 한계와 마찬가지로 한국경총이나 한국의 경제단체도 대화와 타협으로 전환시키려는 능동적 개선 프로그램이 없어요. 어느 노사관계든 이것은 쌍방과실이고, 책임을 굳이 따지자면 사실은 사용자의 태도변화가 먼저인데, 우리나라 경제단체서는 그런 진취적인 리더십이 발휘하지 못한 것은 아쉽다는 점을 지적할 수 있겠습니다.

박태주 문제인 정부가 추진했던 노동정책의 핵심은 일자리위원회를 설치하고 일자리를 창출하는 것이었습니다. 사회적 대화로 노동존중사회를 구축하겠다고 했고, 차별 금지와 격차 축소를 중요 아젠다로 내걸었습니다. 그런데 결과적으로 보면 코로나19

가 아니더라도 정부의 추진력이 모자랐던 것이 아닌가, 뒷심이 딸리는 것 같다는 느낌을 받습니다. 내부 공감대가 제대로 형성되지 않았다는 이야기일 수도 있겠죠. 문재인 정부의 성과는 보는 사람에 따라 다르기는 하겠지만 최근 노동법 개정은 성과라고 생각하고 있습니다. 하지만 ILO 기본협약 비준동의를 위한 노동법 개정과 관련해 미시적 지점을 지적해야 할 것 같습니다. 사회적 대화와 관련된 것인데, 노동조합법도 바뀌었고 공무원노조법, 교원노조법도 바뀌었지만 경사노위법도 묻어서 바뀌었습니다. 근로시간면제심의위원회가 경사노위로 옮겨온 거죠. 굉장히 당혹스러운 지점입니다. 공익위원 안에서 근로시간면제심의위원회의 기능은 필요하다고 인정했고, 중립적이고 독립적 기관에서 이 문제를 해결해야 한다는 입장을 밝힌 것도 사실입니다. 근로시간면제심의위원회를 경사노위에 설치해야 한다는 이야기는 한정에 의원이 입법안을 내면서 처음 들어간 내용이지요. 이 부분은 공익위원 사이에서 논의된 바도 없고 국회가 법안을 심의하는 과정에서 경사노위와 협의한 것도 아닌데 근로시간면제심의위원회가 덜컥 경사노위에 들어와 버렸습니다.



박태주 고려대학교 노동대학원 선임연구위원

근로시간면제심의위원회가
경사노위로 옮겨온 것은 문제
경사노위는 협의기구
심의의결은 행정위원회에서 해야

첫째로 경사노위는 협의기구이고 심의의결 기능은 행정위원회가 갖는 기능입니다. 경사노위 의결 구조와는 별개로 근로시간면제심의위원회의 의결 구조는 과반수 출석에 과반수 찬성으로 의결하게 돼 있어요. 같은 행정위원회라도 최저임금위원회만 하더라도 어느 한 주체가 불참하면 두 번 정도는 기다려 주는데, 명색이 사회적 대화기구라는 데서는 그런 배려도 없습니다. “마음에 안 들면 빠져. 우리끼리 의결하고 가겠어”라는 태도를 취하고 있습니다. 노사정위원회와 경사노위의 위원 선출 방식에서 큰 차이는 노사정위원회가 순차배제하는 방식으로 공익위원을 선출했다면 경사노위에서는 이를 없앴다는 사실입니다. 노사의 의견을 들어

위원장이 제정하는 방식으로 바꾼 거죠. 그런데 갑자기 다른 위원 선출 방식과는 전혀 다르게 근로시간면제심의위원회에서는 순차배제 방식이 들어가 버렸습니다.

더 큰 문제는 따로 있습니다. 경사노위만 그런 것이 아니라 다른 나라도 사회적 대화기구는 항상 불안하고 노사가 다 참가하는 완성체로 구성되지 못하는 경우가 많습니다. 아까 조성재 선임연구위원께서 말씀하셨지만 프랑스도 그렇고, 이탈리아도 그렇고, 많은 나라에서 그렇죠. 그런데 이 불안정한 기구에 행정위원회 성격을 부과해버렸습니다. 특히 분명한 것은 현재 민주노총은 제1노총이고, 핵심주체라는 걸 부정하지 못하는 상황에서 민주노총이 참여하지 않는 사회적 대화기구에서 예민한 노동의제를 다룬다는 사실입니다.

이것이 또 다른 분란의 원인이 되지 않을까 우려됩니다. ILO의 입장은 분명합니다. 노조전임자 임금지급 문제는 노사자율로 결정해야 한다는 거죠. 정부로서는 빠지는 모양새를 취하려고 근면위를 경사노위에 설치하고 정부가 추천하는 공익위원을 경사노위가 추천하는 걸로 바꿨습니다. 그런데 경사노위의 공식적 성격은 대통령자문기구입니다. 정부가 빠진 모습을 보이기 위해 경사노위로 넘겼는데, 사실 정부가 빠진 건가, 의문이 들 수 있는 지점입니다. 경사노위가 정부로부터 얼마만큼의 독립성과 자주성을 가지고 있을까, 법적 성격이 정말로 정부와 무관한 민간단체일까, 운영도 인력도 혹시 눈 가리고 아웅 하는 것 아닐까라는 생각이 드는 거죠.

만일 근로시간면제심의위원회의 결정을 특정 사회적 주체가 수용하지 못할 경우 그 불만은 당연히 경사노위로 향할 수밖에 없을 겁니다. 경사노위와 무관한 최저임금 결정, 최저임금 산입범위 확대를 빌미로 경사노위 참가를 거부하는 일들이 벌어지는 상황에서 경사노위가 한 결정에 만족하지 않았을 때 그 불만이 경사노위로 오는 것은 피할 수 없는 운명일 것입니다. 국회가 경사노위와 아무런 사전협의도 없이 처리했다는 것도 문제죠. “설마 근로시간 면제와 같은 중요한 문제를 경사노위에서 다루는데 민주노총이 안 들어오고 배길 건가”라는 생각이 있었다면 이는 그야말로 순진한 발상이겠죠.

2차 노동시장 정비가 필요

정흥준 노사관계 평가에 대해서 말씀을 해주셨습니다. 간략하게 요약을 한다면 조성재 선임연구위원께서는 노동존중 확산이 가장 큰 성과다, 그렇지만 중도에 여러 가지 프레임에 갇혀 곤란한 경우도 있었는데, 공정성 이슈라든지 제공했다가 거둬들이는 방식들에 대한 내부 비판이 있었다고 지적했습니다. 최영기 교수님은 일관적인 정책 추진이 노사관계에 있어서 중요하고 인내심을 가지고 노동계를 대했다고 평가하셨습니다. 다만 그것이 노동계로부터 응답이 소극적이어서 완결성이 부족했고, 노동계만의 문제도 아니고 한국경총도 오랜 노사관계 역사를 가지고 있는 사용자단체로서 능동적 역할이 필요했는데, 그런 부분은 아쉬워서 미완의 개혁이지 않을까라고 진단을 해주셨고요. 박태주 교수께서는 노동법 개정과 같은 성과들이 있었다고 평가하셨습니다. 다만 지적하신대로 뒷심이 부족해서 완결적인 부분은 한계가 있었고, 특히 경사노위와 관련해서 근로시간면제심의위원회는 우려되는 부분들이 있기 때문에 이 부분에 대해서는 주요하게 살펴봐야 한다는 지적을 해주셨습니다. 마지막 질문으로 차기 정부에서 노사관계가 더욱더 발전하기 위해 어떤 과제들이 있는지, 핵심적 아젠다를 말씀을 해주시면 될 것 같습니다.

최영기 2021년 경사노위 과제를 이야기하면서 일부 이야기한 것 같습니다. 중복이 될 것 같은데 말을 줄이면 우리가 2차 노동시장이라고 통칭하는 비정규직이나 공공부문의 무기계약직, 그리고 각종 형태의 저임금 불안정 노동계층들의 시장에 대해서 잘 모른다고 생각합니다. 정규직 1차 노동시장에 대해서는 통계도 정확하고 많은 논의도 있었고 정책도 있었기 때문에 어느 정도 질서가 잡혔다고 볼 수 있는데 그 이외의 시장, 대기업 정규직 이외의 시장에 관해서는 굉장히 많은 변화가 있지만 거기에는 정비된 질서도 없고, 실태 파악도 안 되고, 기존 노동규범 적용도 어렵기 때문에 이 부분에 대한 이해와 노동시장 질서를 만들어주는 그런 노력을 해야지 않을까 합니다. 예를 든다면 30인 미만 사업장에는 임금테이블 없다는 거 아니에요. 60~70%가 임금테이블이 없다는 거죠. 거기에서의 임금 결정은 어떤 기준으로 될까? 그 사람들의 경력 관리는 어떻게 될까? 그 사람들의 숙련 축적이나 인적자원개발 인사관리는 누가 해줄까? 모든 특고나 비정규직이 똑같은 문제가 있다고 보거든요. 우리나라

라는 기업별 노동시장 특징이 있어서 기업 밖 노동시장 무질서와 무체계 상태이기 때문에, 양극화 문제로 접근하지 말고 2차 노동시장 이해와 질서를 정비하는 그런 노력을 기울였으면 좋겠다는 생각입니다.

박태주 저로서는 민주노총과 경총 이야기를 좀 더 드렸으면 합니다. 처음에 최영기 전 상임위원께서 한국형 사회적 대화가 민주노총이 참여하는 완전체로서 사회적 대화를 지향하는 것 아닌가라고 말씀하셨는데, 그것이 중요한 하나의 요소였던 것은 틀림이 없습니다. 그것만이 다는 아니라는 이야기죠. 완전체로서의 사회적 대화 이외에도 노동존중사회를 구축한다는 것, 경제민주주의를 실현한다는 것, 내부의 구조와 운영을 바꾼다는 것 등이 한국형 사회적 대화의 모습에 포함된다고 생각합니다. 사실 최근의 코로나19에 이르기까지 경사노위와 정부는 일관되게 민주노총의 참여에 관심을 기울여 왔습니다. 지금 와서 드는 생각은 민주노총에 대해 지나치게 관심을 기울인 것은 아닌가, 지나친 관심이 잘못됐다는 것이 아니라 그 에너지의 일부를 한국노총이나 경총, 특히 경총에 기울였으면 어땠을까라는 가정도 해봅니다. 어떻게 보면 사회적 대화기구 속에서 차지하는 경총의 역할이 민주노총의 참여보다 더 중요했을 수도 있을 겁니다.

사용자단체의 공감대를 만들지 못하면 노동존중사회를 지향하는 사회적 대화가 성공하기도 어렵습니다. 경총은 노동존중사회의 구축에서 핵심적인 당사자인데 경총을 견인하려는 노력은 방기했죠. 노동계는 최소한 노동존중사회를 구축한다는 기본방향에는 동의할 것으로 기대할 수 있겠지만 경총 등 사용자단체는 그렇지 않습니다. 경제단체의 협조를 얻지 못하면 사회적 대화를 통한 노동존중사회의 구축은 물거품이 될 수밖에 없다는 이야기입니다. 그렇다면 경사노위와 정부는 적극적인 관심과 지원, 대화를 통해서 사용자단체와 공감대를 만들기 위해 노력해야 하지 않았을까 그런 생각을 하는 거죠. 문재인 정부 초기에 상임위원을 했던 저로서도 아쉬운 대목입니다.

민주노총은 자기만이 옳다는 폐쇄적인 자기 율타리에 갇혔는가 하면 투쟁이라는 프레임의 뒷에 빠졌다고 생각합니다. 내부의 투쟁 동력도 문제지만 거대한 전

환의 시대를 투쟁으로 돌파하겠다는 것이 어떤 의미를 갖는지 이해하기 어렵습니다. 노정교섭을 하자는데, 이는 다른 말로 바꾸면, 사용자단체를 인정하지 않겠다는 겁니다. 공공부문이면 이야기가 달라질 수 있겠습니다만 전반적인 노사관계에서 사용자단체를 인정하지 않는 노사관계, 정부에 의존하는 사회적 대화는 성립하기 어렵습니다. 그 자체가 논리의 모순이죠. 다시 말씀드리면 사회적 대화가 협의과정으로 받아들이면 완전체로서의 사회적 대화기구에 얼마일 필요는 없습니다. 그렇더라도 한국노총이나 경총, 상공회의소와 같은 사회적 대화기구 내의 주체들에 대해서 정부는 더 큰 관심과 지원을 기울일 필요가 있다고 봅니다.

문제는 경총입니다. 조직률도 낮고 재벌·대기업 중심의 조직구조를 가지고 있는데다 회원을 통제하는데 일정한 한계를 갖고 있다는 사실은 누구라도 알고 있습니다. 한마디로 허약하죠. 게다가 노조를 정말 파트너로 인정하는지조차 궁금할 정도로 노사관계 인식이 보수적입니다. 사회적 대화 전략도 사회적 대화를 무산시키거나 지연시키고 반대하고 교환을 전제로 합의하는 고전적인 전술을 쓰면서 정부의 개혁 노력에 물타기를 해왔습니다. 정부의 정책 변화가 필요하죠. 물론 사용자단체가 정부의 정책에 쉽게 공감하지 않는다고 해서 사용자단체의 팔을 비틀겠다는 유혹은 벗어나야 합니다. 정부가 노동조합의 팔을 비틀어서도 안 되지만 똑같은 논리로 사용자단체의 팔을 비틀어서 정부가 원하는 방향으로 끌고 간다는 것은 사회적 대화의 지속가능성을 위해서도 바람직스럽지 않습니다. 오히려 강한 노조가 필요하듯이 강한 사용자단체도 똑같이 필요하다는 사실을 인정한다면 정부가 적극적으로 사용자단체를 지원하는 방안을 고민해야 한다고 봅니다. 정부와 사용자단체 사이에서는 더 많은 대화가 필요했을 수도 있습니다. 압박보다는 정치적 교환(political exchange)을 통해 사용자단체의 동의를 구하는 것도 마찬가지입니다. 다시 말씀드리면 민주노총에 의존하는 사회적 대화에서 벗어나서 사회적 대화를 모색할 수밖에 없는 상황에 온 것이 사실이라면 새로운 내부의 관계 맺기가 필요하다고 보는 거죠. 이 과정이 역설적으로 민주노총의 참여를 촉진할 수도 있겠다는 생각을 합니다.

조성재 차기정부에서 다뤄야 할 노사관계 과제, 차기 정부뿐만 아니라 앞으로 어떤 노사관계가 됐으면 하는 부분을 말씀드리면, 기존의 논의과정 속에서 양극화라는 부분

을 제대로 다루지 못했다고 이야기했기 때문에 역시 앞으로의 과제는 코로나19로 더 악화된 양극화 문제를 어떻게 극복할 것인가에 역량을 집중할 필요가 있다고 생각합니다. 1차 노동시장과 2차 노동시장으로 분리돼 있기 때문에 대응책 자체도 두 가지로 분리될 수밖에 없다는 겁니다. 1차 노동시장의 경우 대기업 내부 노동시장에 있는 구성원들은 제도적으로 지금 누릴 수 있는 것은 다 누리는데 제도를 바꿔서 어떻게 한다는 것은 조금 힘들어 보이고요. 결과적으로는 행태적 측면에서 어떻게 연대 행동을 끌어낼 수 있는가에 대한 문제고 이것과 관련해서 최근 수년간 각종 연대기금 형태로 이런 것들을 끌어내려는 행동들이 있었는데, 이런 부분들이 조금 더 대기업 노조로 파고들고 스며드는 관행을 만들 필요가 있다는 생각이고요.

2차 노동시장과 관련해서 최영기 교수님이 몇 가지 말씀을 주셨는데, 그 부분과 더불어서 제가 강조 드리고 싶은 것은 제도적으로는 국가가 국민취업지원제도와 전국민고용보험제도를 통해서, 그리고 진작부터 됐던 근로장려금을 통해서 사실은 취약계층에 대한 촘촘한 안전망을 만드는 쪽으로 움직이고 있고요. 다만 그



조성재 한국노동연구원 선임연구위원

코로나19로 더 악화된

양극화 문제 극복이 향후 과제

노사관계가 신기술을 어떻게

다룰 것인가도 검토 필요

런 논의 속에서 노사관계 이야기가 빠져있습니다. 노사 관계를 어떻게 할 것이냐라는 부분에서, 조직률이 늘어나고 있지만 여전히 1차-2차 노동시장 사이에 조직률 격차가 큰 편입니다. 그렇다고 한다면 이제는 초기업단위교섭의 효력확장제도를 생각할 때가 됐다고 생각합니다. 굉장히 어려운 이야기죠. 왜냐면 초기업단위교섭도 제대로 안 되는데, 어떻게 효력확장하냐라고 할 수 있어요. 그런데 가만히 뜯어보면 이미 초기업단위 노조에 속한 비중이 57%를 넘었고, 그 중에서 유의미한 교섭을 하고 있는, 초기업단위 교섭을 하고 있는 곳을 보면 직종노동시장이 형성돼 있는 곳이 대부분입니다. 예를 들면 학교비정규직, 건설, 배달노동이라든지 많은 부분에서 새로운 관행이 형성되고 있는 것은 대기업 1차 내부노동시장이 아닌 곳에서 새로운 교섭패턴이 나타나고 있다는 겁니다. 그 교섭 패턴을 어떻게 지원할 것

이나에 대해 역량을 집중할 필요가 있다고 봅니다. 어떤 지원제도를 만드는 데 한번 합의가 되면, 일정 수 이상의 조합원이 참여를 했다면 그 업종에 속한 전체 노동자에게 그 초기업단위 협약을 확장해서 적용하는 부분을 고려할 때가 됐다고 봅니다. 그래서 1차-2차 노동시장에 대해서 차별화된 접근이 필요하다는 겁니다. 2차 노동시장의 효력확장제도의 경우는 이미 널리 알려진 프랑스 제도 이야기를 많이 하죠. 최근 연구에서 효력확장제도가 어떻게 되고 있는지가 많이 밝혀지고 있는 것 같아요. 그런 부분을 우리가 차용할 수 있는 것을 활용할 수 있을 겁니다. 적어도 1차 노동시장이 그걸 확장해서 활용한다면 이상해지겠죠. 2차 노동시장을 중심으로 새로운 노사관계 논의가 필요하다는 부분을 말씀드리고자 하고요.

두 번째는 역시 신기술 부분이죠. 노사관계가 신기술 부분을 어떻게 다룰 것이냐인데 기존 경사노위에서 해왔던 여러 위원회 중 디지털전환과노동의미래위원회를 주목해서 보고 있었는데 많은 성과가 났고 앞으로 더 많은 성과가 경사노위에서 나와야 한다고 봅니다. AI를 비롯해서 디지털기술의 확장이란 것이 놀랄 정도로 빠르게 전개가 되고 있기 때문에, 이것이 작업장의 일자리뿐만 아니라 노동 과정에 미치는 영향 자체가 굉장히 심대하죠. 기존에 우리가 가지고 있었던 수단이 일터혁신컨설팅을 정부가 해주는 거예요. 일터혁신컨설팅을 정부가 해주는 것은 1년에 몇 백 개 중소기업 해주고 끝나고 제대로 팔로업이 안 되는 상황이었습니 다. 일터혁신 자체를 노사관계 핵심이슈로 삼을 필요가 있어요. 일터혁신 이슈 중 하나로 명확하게 산업안전을 집어넣고, 그것에 의해서 일터가 실질적으로 변화할 수 있는 노사관계를 만들어야지 않나 싶은 생각입니다. 87년부터 97년까지 임금 중심으로 한 노사관계, 97년부터 지금까지는 고용을 중심으로 한 노사관계였다면, 이제는 정말로 노사관계 본래 영역 중 하나인 생산의 영역, 노동과정의 영역에서 새로운 노사관계 관행과 패턴을 만들어야 합니다. 그것은 선택의 문제가 아니라 기술변화 때문에, 디지털기술의 적용과 확산 때문에 우리가 의무적으로 대응할 수밖에 없는, 지금 발등의 불이 떨어졌다는 부분을 강조하고 싶습니다.

마지막으로 두 가지 간단하게 말씀드리면 근로자대표시스템과 노동이사제입니다. 현장의 근로자대표시스템과 더불어 노동이사제를 하게 되면 각 층위에 걸쳐 노동자

들의 목소리를 수용할 수 있는 메카니즘이 완성까지는 아니겠지만 모양새를 갖추는 것이 될 거구요. 일정하게는 갈등을 흡수해줄 수 있는 메카니즘이 될 수 있고 보다 생산적인 노사관계로 갈 수 있는 그런 틀이 형성될 수 있다는 점에서 이 부분에 관련해서는 이번 정부에서 어느 정도 1차적인 모습이 갖춰지겠고, 차기 정부에서 실질화 되어야겠죠.

정흥준 감사합니다. 차기 정부의 과제에 대해서는 따로 요약하지는 않겠습니다. 오늘 2시간 반 동안 세 분을 모시고 계간 사회적 대화 대담을 진행했는데요. 경사노위 전임 상임위원을 역임하셨고, 또 고용노동비서관도 하시면서 87년 노동자 대투쟁 이후 노사관계에 대해서 꾸준히 연구해 오신 석학들이기 때문에 오늘 논의했던 것을 요약하기 어렵지만 제가 감히 평가한다면 각각의 사회적 대화라든지 노사관계의 평가, 진단, 전망, 과제에서 상당히 정확한 내용이 나왔고 객관적 내용의 평가가 나왔다고 생각이 됩니다. 경사노위뿐 아니라 외부에서 지적됐던 문제인 정부의 사회적 대화의 한계, 경사노위의 한계, 노사관계의 한계도 자유롭게 진단이 됐다고 생각합니다. 이후 사회적 대화의 전망과 과제를 도출하는 데서 오늘 논의가 큰 기여를 할 수 있다고 생각을 해봅니다. 참여해주신 세 분께 진심으로 감사의 말씀을 드리면서 대담을 마치도록 하겠습니다.