

| 사회적 대화 논단 |

문재인 정부 사회적 대화, 실패의 패러다임을 반복하기 않기 위한 과제

정흥준 서울과학기술대학교 경영학과 교수

1. 사회적 대화, 기대와 현실의 간극

‘사회적 대화가 필요할까?’, ‘사회적 대화는 중요할까?’ 이러한 추상적인 질문에 대해 쉽게 답하는 것은 어렵다. 그럼에도 다수 국민들은 사회적 대화가 필요하고, 심지어 중요하다고 생각한다. 2017년 한국노동연구원의 노사관계 국민의식조사에 따르면, 노사관계 발전 방안 1순위가 ‘사회적 대화를 통해 해결’이었다. 사회적 대화가 구체적으로 무엇을 의미하고 어떤 성과와 한계가 있는지 정확하게 모르더라도 다수 국민은 노사관계 쟁점을 해결하는 데 있어 정부를 포함한 노사정의 대화를 지지하고 있다. 어쩌면 전투적인 노동조합의 투쟁과 대립적인 노사관계에 대한 우려가 사회적 대화에 대한 기대감을 높이고 있는지도 모른다. 그래서일까, 우리의 사회적 대화는 1998년부터 지금까지 20년이 넘도록 이어지고 있다.

우리의 사회적 대화는 성공적일까? 많은 이들이 사회적 대화의 성공을 바란다. 경제사회노동위원회에 참여하지 않고 있는 민주노총도 사회적 대화 자체를 반대하지 않는다고 수차례 밝힌 바 있다. 국민 다수가 사회적 대화를 지지하고 노사정 모두 사회적 대화 자체를 반대하지 않지만 정작 사회적 대화는 한 발 앞으로 나아가는 것이 힘들다. 사회적 대화에 대한 기대와 달리, 현실의 사회적 대화는 어렵고 무겁기 때문이다. 그래서 성공적인 사회적 대화는 아직도 현재 진행 중이다.

지금까지 우리의 사회적 대화는 그 자체가 목적이 아니라 다른 대의, 예를 들면 경제위기 극복을 위한 수단이 될 때가 많았다. 때론 사회적 대화의 능력에 비해 과도한 역할을 부여해 파열음이 나기도 했다. 김대중 정부 시절 노사정위원회는 경제위기 극복을 위한 노사정 대타협에 합의하여 민주노총 합법화, 교원 및 공무원 노조 인정, 복수노조 인정과 함께 정리해고제와 파견근로제를 도입하였다. 이를 이유로 민주노총은 합의에 서명한 지도부를 불신임하고 노사정위원회를 탈퇴한 후 사회적 대화기구에 복귀하지 않고 있다. 노무현 정부는 노사정위원회를 경제사회발전노사정위원회로 명칭을 바꾸고 사회적 대화를 ‘노사관계’에 국한하지 않고 경제사회 전반의 쟁점을 다루고자 했으나 정작 노정관계의 악화로 사회적 대화가 원활하지 않았다. 이명박 정부는 노사정 대화의 주요 의제를 ‘노동’에서 ‘경제’로 바꿔 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의를 추진하였고 그 과정에서 노동조합의 양보를 강조하였다. 이에 사회적 대화에 안정적으로 참여하던 한국노총도 조건부 탈퇴를 선언하기도 하였다. 박근혜 정부는 2015년 915합의를 통해 노동시장 구조개선을 합의하였으나 정부가 합의문을 과잉 해석하여 공공기관 성과연봉제 및 저성과자 퇴출 프로그램을 추진하였다. 그 결과 한국노총이 노사정위원회에 탈퇴하고 노동조합은 2016년부터 투쟁을 시작해 시민들의 촛불항쟁으로 이어졌다. 돌아보면, 우리의 사회적 대화는 결과 속이 달랐다. 겉으론 사회적 대화가 중요했지만 속으론 사회적 대화를 다른 일에 활용하기 바빴다. 사회적 대화에 대한 성공을 바라는 마음과 함께 사회적 대화에 대한 회의론도 함께 공존한 이유이다.

시민이 앞장 선 촛불항쟁과 헌법재판소의 박근혜 정부 탄핵 결정으로 문재인 정부는 집권에 성공했으며 ‘노동존중’을 국정운영의 슬로건으로 내세웠다. 당연히 노사정위원회에 대한 개혁이 이루어졌으며 무엇보다 노동조합의 목소리에 귀를 기울였다. 경제사회발전노사정위원회의 명칭을 경제사회노동위원회(이하 경사노위)로 바꾸고, 위상을 재정비하였다. 1998년 노사정위원회를 공식 탈퇴한 민주노총이 함께 참여할 수 있는 방안도 논의하였다. 경사노위는 민주노총의 공식 참여를 기다렸으나 민주노총은 경사노위 참여에 대한 내부 이견으로 참여를 공식 결정하지 못했다. 결국 한국노총이 노동조합의 대표 조직으로 경사노위에 참여하였고, 경사노위는 2018년 11월 22일 공식 출범하였다.

‘문재인 정부에서의 사회적 대화는 이전과 달랐을까?’, ‘경사노위는 과거의 구태에서 벗어나 다른 길을 가고 있을까?’ 이 글은 공식 출범 이후 만 2년이 조금 지난 경사노위의 활동을 평

가하고 앞으로의 사회적 대화가 어떤 방향으로 나아가야 하는지에 대한 개인적 소견이다.

2. 경사노위가 추구한 차별화 전략

문제인 정부의 경사노위는 이전 정부의 사회적 대화를 계승하면서 동시에 차이점을 가지고 있다. 공통점은 노동관련 사회적 대화가 중요함을 거듭 밝힌 것이며 명칭과 위상을 정비한 것이다. 차이점은 전략적 방향과 조직운영으로 나누어 볼 수 있다. 전략적 방향으로 노동의 조건부 희생을 강요하지 않았고 사회적 대화의 대표권 사각지대를 해소하고자 하였다. 조직운영과 관련해서는 경사노위의 독립적이 권한을 확대하고 전문성을 강화하였다.

1) 노동에 대한 '조건부 희생' 최소화 전략

경사노위는 사회적 대화를 추진하는 과정에서 노동자의 조건부 희생을 요구하지 않았고 결과적으로 그간 반복되었던 실패의 패러다임에서 벗어났다. 사회적 대화는 노사정 중 특정 당사자의 이해만을 대변해서는 곤란하고 반대로 특정 당사자의 희생만을 요구해서도 안 된다. 그러나 사회적 대화의 목적 상 논의 주제는 노동자의 권리와 관련되며 노동권을 향상시키는 데 초점을 둘 때가 많다. 노동조합의 이해를 옹호하기 위해서가 아니라 취약한 노동자의 이해를 대변하는 것이 중요한 사회적 과제이기 때문이다. 논리적으로 생각해보면 사회적 대화를 추진하는 과정에서 노사는 주고받는 식으로 서로의 요구를 교환할 수 있으며 때론 경제를 살리기 위해 노동조합이 통큰 양보를 할 수 있다. 그러나 노조조직률이 12%대에 머물러 있으면서 다수의 노동자는 노동조합의 보호 울타리 밖에 있으며 여성·청년·고령자 등 취약한 노동자의 노동기본권이 해결 과제인 우리나라 노사관계 지형 상 노사가 주고받기 식 협상을 하기가 쉽지 않으며 노조에 일방적인 희생을 요구하는 것도 어렵다. 오히려 노조에 조건부 양보와 희생을 밀어붙여 탈이 난 경우가 더 많았다.

예를 들어 1기 노사정위원회는 경제회복을 위해 노동자의 권리를 인정(예: 복수노조 인정 및 공무원·교원노조 인정 등)과 노동유연화(예: 정리해고와 파견근로 도입)를 교환했으나 노동조합의 저항이 컸고 민주노총은 사회적 대화에 대한 심리적 트라우마를 갖게 되었다. 이명박·

박근혜 정부는 경제성장을 위해 노동자의 희생을 요구하다 양 노총으로부터 역풍을 맞기도 했다. 과거 사회적 대화에 대한 학습효과였을까. 경사노위는 경제위기 극복을 위해 노동자의 희생을 요구하지 않았다. 비록 노동조합은 사회적 대화를 통해 노동자의 충분한 권리향상을 달성하지 못했다고 평가할 순 있어도 사회적 대화가 노동자의 권리를 훼손하거나 노동 유연화를 밀어 붙이지 않았다. 이는 우리의 사회적 대화가 가진 역사적 특수성과 노동의 현실을 고려했기 때문이다.

2) '대표권의 사각지대 해소' 노력

경사노위는 사회적 대화의 사각지대를 해소하기 위한 방안으로 계층별 위원회를 제도화 하였다. 우리나라 사회적 대화 기구에 대한 오래된 비판점 중 하나는 사회적 대화의 대표성에 관한 것이었다. 노사 모두 전국적인 대표조직이 참여하다보니 노동조합의 밖에 있는 노동자의 목소리를 담을 수 없고, 영세 자영업자들의 어려움을 대변하기 어렵다는 지적이 있었다. 문재인 정부는 초기 경사노위를 설계하면서 이러한 주장을 받아들여 여성, 청년, 비정규직, 그리고 소상공인계층위원회를 「경제사회노동위원회법」에 명시하였다. 그리고 2019년 8월 4일 여성, 청년, 비정규직계층위원회가 출범하고 11월 26일에 소상공인계층위원회가 출범하였다.

계층위원회의 위상과 역할은 여전히 모호하기에 경사노위는 계층별위원회 운영을 하면서 시행착오를 줄이고 있는 상황(Learning by doing)이다. 계층위원회가 출범하기 전 경사노위 본회의 위원으로 여성, 청년, 비정규직 계층대표가 참여하게 되어 있었는데 당시 계층대표들은 탄력근로제로 인한 과로사와 김명환 민주노총 위원장의 구속에 대해 우려를 제기하면서 본회의 참여를 거부하고, 이로 인해 계층위원이 새로 선출되는 우여곡절도 있었다. 또한 계층위원회 출범 이후 계층위원회를 통해 사회적 대화의 대표권 사각지대를 줄일 수 있는 방법이 무엇인지, 계층별위원회 구체적인 역할과 권한은 무엇인지 등은 여전히 논의 중에 있다. 경사노위가 사회적 대화의 대표권 사각지대를 해소했다고 보긴 어렵지만 적어도 대표권 사각지대를 인식하고 이를 해소하기 위한 전략적 노력은 이전 사회적 대화와 다른 전략이다.

3) 경사노위의 자율성·독립적 권한 확대

경사노위는 사회적 대화의 주요 의사결정에서 외부의 과도한 개입을 줄이고 내부적인 판단과 결정을 공고히 하였다. 사회적 대화의 이해 당사자인 한국노총, 사용자 단체(한국경제총과 대한상의) 및 정부(고용노동부와 기획재정부)와 충분히 협의하되 최종적인 결정은 경사노위 위원장과 상임위원이 중심을 잡고 판단하고자 노력하였다. 노사정 사이에서 균형을 유지하되, 대통령 직속 기구로서 독립적인 위상을 명확하게 하고자 함이었다. 민주노총의 참여, 의제 발굴, 위원회 운영과 합의 추진 등에 있어 경사노위가 중심이 되어 의사결정을 하였고 이는 2018년 출범 이후 현재까지 이어지고 있다.

4) 전문위원의 역량 강화

경사노위는 독립성을 확보하기 위해 위원회의 안정적인 운영과 사회적 합의 성과가 중요함을 인식하고 이를 위해 전문위원의 역량을 강화하였다. 전문성을 강화하기 위해 전문위원실을 개편·확대하였다. 과거 사회적 대화가 노사정 대타협을 멋지게 합의하는 것에 초점을 두었다면 경사노위는 업종별, 의제별 위원회를 통해 다양한 사회적 쟁점을 논의하고 합의를 통해 제도화를 중요한 목표로 삼았다. 따라서 노사정 최고 단위의 정치적 판단에 따른 대타협보다 일상적으로 운영되는 각 위원회가 주어진 의제를 성실하게 논의하고 다양한 대안 가운데 합의점을 찾는 것이 중요했다. 이런 까닭에 위원회를 지원하는 전문위원들의 전문성을 높이는 역량 개발과 함께 전문위원을 확대하여 다양한 사회적 대화 의제를 소화하는 것이 중요했고, 전문위원도 6명에서 10명으로 확대하였다.

2. 경사노위의 성과와 한계

1) 경사노위의 성과

경사노위는 노사관계, 노동시장, 노동복지와 관련하여 사회적 쟁점이나 꼭 필요한 제도들을 논의하고 가능한 합의를 추진하는 기구이다. 우선은 쟁점이나 제도를 논의하여 이해의 폭

을 넓히는 것은 중요하다. 나아가 논의한 내용을 합의로 구체화하여 제도적 개선을 이루는 것이 사회적 대화를 책임 있게 완성하는 것이다. 따라서 경사노위의 가장 큰 성과는 다양한 합의를 도출하는 것이다. <표 1>은 경사노위 출범이후 2020년 말까지 합의 내용이다. 기본합의와 공익권고 등 3건을 제외하고 총 15건의 사회적 합의가 있었으며 이중 코로나19관련 사회적 합의가 2건이고 의제별·업종별 위원회의 합의가 13건이었다. 출범 이후 지금까지 경사노위의 합의가 많다면 많고 적다면 적지만 중요한 것은 양보다 무엇을 합의했으며 그 내용이 사회에 어떤 영향을 미치는 지 살펴보는 것이다.

표 2019~2020년 경사노위 합의 개요

연번	일자	합의 개요	위원회
1	2019.2.19	주52시간 관련 탄력근로시간제 도입	노사관계제도관행개선위원회
2	2019.3.5	한국형 실업부조(국민취업지원제도) 도입	사회안전망개선위원회
3	2020.2.20	한국인 해기사 고용확대 합의	해운산업위원회
4	2020.3.5	코로나19 위기극복 노사정 선언	
5	2020.3.19	코로나19 공공의료 확대 합의	보건의료위원회
6	2020.4.27	과로사 예방, 산업안전보건청 신설 제안 합의	산업안전보건위원회
7	2020.5.27	IT프리랜서 보호방안 합의	디지털전환과노동의미래위원회
8	2020.7.28	코로나19 위기극복 사회적 합의	
9	2020.8.18	관광업 종사자 보호 방안 합의	관광산업위원회
10	2020.9.16	배달종사자 산재보험 확대 합의	배달노동분과위원회
11	2020.10.16	근로자대표제도 개선방안 합의	노사관계제도관행개선위원회
12	2020.10.25	사람 중심 스마트공장 실현 합의	디지털전환과노동의미래위원회
13	2020.10.29	버스서비스 개선방안 합의	버스운수산업위원회
14	2020.11.25	노동이사제 도입 및 직무급 임금 방향 합의	공공기관위원회

* 기본합의 및 공익권고문 등 3건은 제외

경사노위가 합의한 내용들을 평가하면 첫째, 취약계층을 위한 의미 있는 합의가 있었다. 사회안전망개선위원회가 합의한 한국형 실업부조가 대표적이다. 고용보험에 가입하지 않았거나 실업급여가 종료된 사람들이라도 취업준비를 할 경우 일정 기간 동안 300만 원까지 지원

해 주는 제도인데, 법 개정이 완료되어 2021년 1월 시행되었다. 국민취업지원제도는 입소문이 나면서 20만 명이 지원을 한 것으로 알려져 있다.¹⁾ 배달노동자의 산재보험 확대와 근로자대표제도의 개선방안도 의미 있는 합의로 꼽을 수 있다. 배달노동자는 1년 동안 55%가 크고 작은 사고를 경험한 것으로 나타났다.²⁾ 그럼에도 산재보험 가입은 매우 낮은 수준이었는데 이는 전속성과 적용 제외와 같은 조항 때문이었다. 경사노위 합의는 이러한 조항을 개선하자는 것이었으며 2020년 국회에서 법 개정이 이루어졌다. 마지막으로 근로자대표제도의 개선 방안에 대한 합의도 취약 노동자의 권리 향상에 기여할 것으로 예상되는데 노동조합이 없는 사업장 일지라도 노동자의 직접, 비밀, 무기명 투표로 근로자대표를 선출하여 노동법이 보장하고 있는 노동자대표의 권리를 부여하기로 합의했기 때문이다. 근로자대표제도 개정 법안은 국회에서 논의가 진행 중이다.

둘째, 코로나 위기를 극복하기 위한 합의가 두드러졌다. 잘 알려진 원포인트 사회적 합의는 고용안정, 지원 방안 등을 포괄적으로 담고 있다. 합의의 상당 부분은 정부의 책임과 관련된 것이었는데 이는 국가적 위기 상황에서 불가피했다. 아쉬운 것은 민주노총이 함께 논의한 후 해고 금지와 같은 명시적인 조항이 없다는 이유로 서명을 거부한 점인데, 이는 단순히 합의 내용에 대한 반대라기보다 민주노총의 사회적 대화 기구 참여에 대한 전략적 판단과 관련되어 있다. 각 위원회에서도 코로나19 관련 합의가 여러 차례 이루어졌다. 보건의료산업위원회는 공공의료를 확대하고 의료인력에 대한 지원을 합의하였고 관광산업위원회는 호텔, 면세점, 여행업 종사자에 대한 지원을 합의하였다. 이러한 합의는 코로나19라는 위기 상황에서 단기적인 지원 정책으로서 의미가 있었다.

셋째, 작은 성과를 차곡차곡 모으는 합의를 통해 사회적 대화의 정당성을 확보하였다. 언론과 국민의 주목을 받는, 복잡한 쟁점을 가진 사안을 사회적 대화로 해결하는 것은 근사한 일이다. 그런데 근사한 일일수록 어려운 과제이면서 복잡한 쟁점이어서 논의에 많은 시간이 필요하고 서로가 공감대를 갖기까지 충분한 대화를 해야 한다. 때로는 많은 시간을 갖고 충분히 대화했지만 빈손으로 돌아서야 할 때도 많다. 그만큼 어렵다는 것이다.

1) 한국경제 2021. 2. 7일자 기사

2) 정흥준, 배달노동자 노동환경 실태분석, 2020. 11. 17일 국회토론회 자료집

경사노위는 탄력근로제 논의와 이어진 갈등, 그리고 해축 과정을 거치면서 어렵고 무거운 쟁점을 다루기보다 각 위원회별로 주어진 과제들을 성실하게 논의하여 노사정이 동의할 수 있는 최대치를 합의하는 방향으로 선화하였다. 다행히 대부분의 위원회가 의미 있는 정책적, 제도적 개선 방안을 합의하였다. 각 내용을 보면 노동이사제나 직무급 방안 검토 등처럼 국정과제와 관련되어 있는 것도 있으며 해기사의 일자리 확대처럼 노사정의 노력을 통해 해당 업종의 일자리를 늘리는 합의도 있었다. 합의 경중을 떠나 경사노위의 논의가 합의로 이어지면 작은 성과들이 모아졌고, 이는 사회적 대화의 정당성을 확보하는 계기가 되었다.

2) 경사노위의 한계

경사노위는 성과와 함께 구조적 한계를 동시에 가지고 있다. 이 글에서 크게 두 가지 한계점에 주목한다. 이는 그동안 제기되어 온 경사노위의 권한 및 역량과 관한 것들이다. 첫째, 경사노위가 정부를 얼마나 대표할 수 있는지에 관한 것이다. 경사노위는 대통령 직속 기관으로 사회적 대화를 주관하고 있는 정부 기관이다. 그러나 정부를 대표해서 의제를 논의하고도 정작 최종안을 가지고 정부 부처를 설득하는 데 적지 않은 한계가 있는 것도 사실이다. 예를 들어 노사가 합의하더라도 정부 부처가 반대하는 경우가 있다. 심지어 노사가 양보안을 내면서 정부 지원 등을 요구하더라도 해당 부처가 이를 받아들이지 않는 경우도 존재한다. 정부 부처마다 독립적인 판단과 의사결정 구조를 가지고 있기 때문이다. 또 정부 중앙부처의 노사관계에 대한 이해수준도 동일하지 않다. 따라서 경사노위가 다양한 채널을 통해 부처를 설득하더라도 부처가 정책 방향을 고수하거나 기획재정부가 예산 등을 이유로 합의에 동의하지 않을 경우 노사정 합의가 어렵게 된다. 문제는 이런 상황을 반복하게 되면 노사 모두 경사노위에서의 논의에 회의감을 가질 수 있고 의미 있는 논의도 어렵게 될 수 있다는 점이다.

둘째, 합의 이후 후속조치에 대한 이행점검이 느슨한 한계이다. 경사노위는 모든 회의체의 합의사항에 대해 노사정 및 공익위원이 참여하는 이행점검위원회를 두어 합의 사항의 이행 여부를 점검한다. 그런데 노사정 모두 ‘합의’에 비해 ‘이행 점검’에 대해선 관심이 상대적으로 덜하다. 예를 들어 합의 과정에선 노사정 모두 문구 하나하나에 대해 신중하게 다루지만 정작 합의 이후 이행이 얼마나 구체적으로 진행되고 있는지에 대해선 긴장감이 떨어진다. 언론도 합의 자체를 부각하므로 합의 이후 정책과 제도에 어떻게 반영되었는지에 대한 감시는 부족

한 편이다. 원인을 따져보면, 그 동안 사회적 대화가 합의를 지나치게 강조한 탓도 있지만 중장기적인 실행에 대해선 합의 이후 이행을 가볍게 생각한 관행이 컸기 때문이다. 또한 합의가 명료할 때도 있지만 노력 등 추상적인 표현도 적지 않은데, 이는 합의정신을 살리되 부담을 줄이기 위해 완곡하게 표현할 때가 많기 때문이다. 이럴 경우 이행점검에 관한 기준이 명확하지 않아 이행결과 또한 애매모호하게 남기도 한다. 따라서 추상적인 합의에 대해서도 이행 기준을 정비하여 노사정이 어떤 노력을 했는지 명확하게 정리할 필요가 있다. 나아가 이행이 중단되거나 실현되지 않은 합의는 이후에 어떻게 처리할지에 대한 방안도 마련해야 한다.

4. 사회적 대화에 대한 전망과 과제

1) 사회적 대화의 전망

앞으로 사회적 대화는 어떻게 될 것인가? 지금보다 후퇴할까? 아니면 앞으로 나아갈 수 있을까? 후자에 가까울 것으로 전망한다. 적어도 사회적 대화는 현재보다 후퇴하지 않을 것이다. 이유는 세 가지 때문인데 하나는 노사관계와 노동시장에서 정부의 역할이 더 커질 것으로 예상되기 때문이다. 예를 들어 의료, 돌봄, 복지 등 다양한 공공서비스가 늘어남에 따라 공공부문의 규모가 커지고 민간부문에 비해 더 많은 쟁점도 나타나고 있다. 따라서 정부는 교섭 당사자이면서 모범 사용자로서의 사회적 대화에의 참여를 더 많이 요구받게 될 것이다.

다른 하나는 새로운 고용관계가 확산됨에 따라 취약 노동자의 제도적 보호가 강조되고 있기 때문이다. 과거 경제개발 시기 노사관계는 사업장이 중심이었으며 시장을 선도하는 대기업 노사의 역할이 중요했다. 그러나 경제 위기가 반복되고 기술 발달로 기업의 고용형태가 다양화되면서 간접고용을 넘어 특수고용, 플랫폼 노동 등 유연한 고용관계가 확산되고 있다. 전통적인 고용관계가 아닌 특고, 플랫폼 등 새로운 노동자는 기존의 노동법을 적용하기 어려워 사회적 대화가 대안적 논의 방안으로 떠오르고 있는 것이다. 고용형태의 다양화는 노동의 유연화와 함께 노동자로서의 권리를 제한받고 있기 때문에 결과적으로 교섭력의 불균형은 취약 노동자의 저임금과 불공정 계약을 만들고 있어 이를 개선을 위한 사회적 대화가 늘어날 것이다.

마지막으로 사회적 대화기구의 제도적 체계화도 사회적 대화가 계속될 증거이다. 1998년 1월 15일 1기 노사정위원회 설립 이후 같은 해 3월 28일 대통령령으로 노사정위원회를 법적 기구로 공식화했다. 이듬해인 1999년 5월 24일 「노사정위원회법」은 노사정위원회의 활동을 명시하였다. 그 이후 정권이 바뀔 때마다 사회적 대화기구의 명칭, 조직, 역할 등이 법에 의해 구체적으로 명시되었다. 지금의 경사노위 역시 조직구성, 역할 등이 「경제사회노동위원회법」에 명시되어 있다. 따라서 사회적 대화에 대한 수요가 늘어나고 조직운영에 대한 법적 근거가 점점 구체화되는 제도화의 과정을 고려하면, 앞으로도 사회적 대화는 더 많은 역할을 요구받을 수 있다. 다만, 사회적 대화는 정적인 것이 아니므로 사회정치적 분위기, 정부의 성향에 따라 변화할 것이며 때론 도전과 시련을 경험할 것이다.

2) 경사노위의 위상과 역할 제고

사회적 대화에 대한 다양한 요구를 수용하고 사회적 대화를 발전하기 위해선 경사노위의 위상과 역할이 달라져야 한다. 첫째, 정치적 상황과 정부 성향에 따라 흔들리지 않는 독립적 위상을 갖추어야 한다. 예를 들어 대통령 직속기구를 유지하되 독립적으로 인력을 배정받고 위원회 예산을 별도로 확보하여 조직을 체계화하는 방안을 중장기적으로 고민 할 필요가 있다. 더 나아가 정부 부처와 사회적 대화와 관련한 내용을 조율할 수 있는 권한을 부여하여 노사정 대화가 합의로 이어질 수 있도록 해야 한다.

둘째, 경사노위가 사회적 대화와 관련된 다양한 활동을 지원할 수 있는 역량을 구축해야 한다. 지금의 경사노위는 회의 운영을 위한 전문위원실과 조직 관리를 위한 운영국이 존재하지만 사회적 대화를 체계적으로 수행하기 위해선 다른 역할들도 필요하다. 예를 들어 사회적 대화의 의제를 개발하기 위한 조사·연구 역량을 확보하는 것도 중요하고 사회적 대화에 특화된 교육 기능을 새롭게 탑재할 수도 있다. 문제의식은 인원을 늘려 조직을 비대화하거나 영역을 확대하는 것 자체가 아니라 경사노위 역할을 회의체 운영이라는 고정적인 관점을 바꿔 사회적 대화의 플랫폼으로 만들자는 것이다.

3) 사회적 대화의 과제

실패의 패러다임을 반복하고 않고 미래지향적인 사회적 대화를 위해 다음과 같은 과제를 제안한다. 첫째, 노사 간의 갈등과 이해관계가 분명한 사안일수록 무리하게 합의를 이끌어내기보다 시간을 갖고 충분히 논의하는 문화를 만들어야 한다. 문화는 공유된 가치관으로 우리의 사회적 대화를 20년 이상 지속하고 있으나 노사정 모두 상대방에 대한 신뢰 수준이 높은 것은 아님을 인식해야 한다. 특히 노동조합 당사자는 한국노총만 참여하고 있으므로 사회적 대화를 둘러싼 복잡한 전선이 만들어져 있기도 하다. 따라서 사회적 대화에 참여하는 당사자가 욕심을 내서 무리하게 합의를 추진해서는 안 되며 정부와 정치권도 사회적 대화 수준을 고려하지 않는 무리한 요구를 관철하려고 해선 곤란하다. 사회적 대화가 소중하다면 지킬 줄도 알아야 하기 때문이다.

둘째, 사회적 대화의 논의 방법을 다양화해서 성과를 지속적으로 축적하고 이를 통해 사회적 정당성을 확보해야 한다. 경사노위 내에서 다양한 업종별 위원회를 활성화하여 산업 수준의 대안을 찾도록 하며 노사관계, 사회안전망, 노동시장 양극화, 산업안전 등과 관련된 의제별 위원회를 통해 사회적 쟁점에 대한 통합적 대안을 제시해야 한다. 또한 사회적 대화가 지역에서도 활성화될 수 있도록 지원하여 사회적 대화의 분권화를 추진하는 것도 중요하다. 중앙차원의 집중화된 사회적 대화만이 아니라 지역 특수성을 고려한 사회적 대화를 통해 성과와 경험을 축적하는 것이 중요하기 때문이다.

셋째, 경사노위 중심의 사회적 대화가 노정 대화나 경사노위 밖 사회적 대화 기구와 어떻게 다른 지에 대한 차별화 방향을 고민할 필요가 있다. 노정 대화가 비공식적인 성격이 다소 강하다면 경사노위 중심의 사회적 대화는 공식적인 성격이 강한 편이다. 또 경사노위 밖 사회적 대화는 사회적 교섭이 성격이 강하다면 경사노위 중심의 사회적 대화는 정부 관련 부처들이 안정적으로 참여하고 있으므로 제도개선을 논의할 수 있는 구조이다. 이러한 특성을 활용하여 각각이 배타적이지 않고 보완적인 관계를 유지할 수 있는 전략적 선택을 해야 한다.

넷째, 사회적 대화의 대표권 사각지대를 줄이기 위해 만들어진 계층별위원회가 더 많은 목소리를 낼 수 있도록 다양한 지원을 하며 이를 통해 취약계층 노동자 및 소상공인의 이해

가 사회적 대화를 통해 균형적으로 대변될 수 있도록 해야 한다. 계층별위원회가 계층 현안을 논의하는데 그치는 것이 아니라 취약계층의 현실을 제도적으로 개선할 수 있는 실질적인 방안을 마련하기 위해선 혁신적 운영과 과감한 지원이 필요하다.

다섯째, 노사정 모두 사회적 대화에 대한 과잉정치화를 경계하고 특정 이해 당사자의 희생을 강요하는 것이 아닌 최대공약수를 찾아내는 관행을 만들어야 한다. 사회적 대화가 과잉정치화 되지 않으려면 이데올로기에 기초한 논쟁보다 사실을 두고 논의해야 한다. 상대방이 희생을 전제하지 않고 최대공약수를 찾으려는 노력을 반복하면 다양한 대안을 찾아낼 수 있다. 그렇게 길을 가다보면 언젠가 사회적 대화는 슬로건이 아니라 갈등을 해결하는 훌륭한 제도가 되어 있을 것이다.

여섯째, 사회적 대화에 참여하고 있는 전문위원, 노사정 당사자 등 실무자의 역량강화와 전문성이 제고 되어야 한다. 논의 의제에 대한 전문적인 지식이 중요하지만 사회적 대화 전반을 이해하고 논의를 이끌어가는 능력을 배우는 것도 중요하기 때문이다. 이를 위해 담당자를 안정적으로 양성하며 필요한 교육을 안정적으로 제공하는 투자가 필요하다.

5. 마치며

노사관계는 노사가 서로 다른 이해를 가짐을 전제한다. 정부도 노사와 또 다른 견해를 가지고 있다. 따라서 노사정이 서로 양보하되 누구도 손해 보지 않는 더 큰 목적을 달성하는 것은 말처럼 쉽지 않다. 그러나 기업별 노사관계의 한계를 명확하게 알고 노동시장의 양극화가 줄어들 줄 모르며 하루가 다르게 달라지는 일을 둘러싼 환경에서 타협은 필요하며 사회적 대화는 노사정이 자신의 목적을 위해 활용해야 할 좋은 카드 중 하나이다. 다만, 잘 갖고 닦으면 농기구처럼 서로 쓸 수 있는 유용한 재료가 되지만 잘 못 다루면 상대방에게 해를 끼치는 날카로운 무기가 될 수 있다. 노사정은 이미 답은 알고 있고 이 글에서도 부족하지만 몇 가지를 제안했다. 앞으로의 과제는 선택을 주저하는 것이 아니라 사회적 대화 앞에 놓은 장애물을 박차고 나아가는 것이다.