

정책연구
2023-20

한국형 사회적 대화 모델 연구

장흥근 · 박명준 · 박성국

한국노동연구원

목 차

| | |
|--|---------------------|
| 요 약 | i |
| 제1장 서 론 | (장홍근 · 박명준) 1 |
| 제1절 문제의식 | 1 |
| 제2절 연구방식 | 4 |
| 1. 연구주제 | 4 |
| 2. 접근방식 및 연구대상 | 5 |
| 3. 보고서의 구성 | 6 |
| 제2장 1987년 이후 한국 사회적 대화의 전개와 구조 변동 (박성국) | 7 |
| 제1절 서 론 | 7 |
| 제2절 한국 사회적 대화의 환경 | 9 |
| 1. 경제구조와 노동시장 변화 | 10 |
| 2. 정치 환경과 권력 구조 변화 | 15 |
| 3. 노동체제와 노사의 행위 자원 | 19 |
| 4. 시민사회단체와 사회적 대화 | 30 |
| 제3절 1987년 체제와 한국 사회적 대화의 발전 단계 | 33 |
| 1. 사회적 대화의 맹아(1987~1997년) | 33 |
| 2. 사회적 대화의 불안정한 제도화(1998~2007년) | 35 |
| 3. 사회적 대화의 지속과 위기의 양립(2008~2016년) | 40 |
| 4. 사회적 대화의 재구조화(2017~2020년) | 45 |
| 제4절 한국 사회적 대화 기구 및 법·제도의 변화 | 47 |

| | |
|--------------------------------|----|
| 1. 중앙수준의 준제도화 | 47 |
| 2. 중앙수준의 제도화와 변동 | 49 |
| 3. 비제도적 중앙수준의 사회적 대화기구 | 53 |
| 제5절 소결 : 사회적 대화의 제도화와 진동 | 56 |

제3장 한국형 사회적 대화체제의 성격규명 : 동학, 기능,

딜레마를 중심으로 (박명준) 60

제1절 문제의식

제2절 한국적 맥락과 조건의 특성

1. 개념 : 부분체제로서 사회적 대화체제

2. 한국 사회적 대화체제 태동과 진화의 핵심맥락

3. 한국 사회적 대화 전개의 행위자 측면의 조건들

제3절 한국 사회적 대화체제의 동학

1. 도입

2. 한국 사회적 대화체제의 표피적 동학

3. 분석적 접근

4. 소 결

제4절 한국 사회적 대화체제의 기능 : 아젠다(agenda)와

정치적 교환

1. 도입

2. 태동기와 팽창기(90년대)의 정치적 교환

3. 노사정위원회 시기의 정치적 교환(1999~2017년)

4. 경제사회노동위원회 시기의 정치적 교환 시도(2018~2022년)

5. 소 결

제5절 한국 사회적 대화체제의 딜레마 : 조율의 실패와

과정관리의 한계

1. 도입

2. 맹아기와 팽창기에서의 주요한 조율실패

3. 노사정위원회 시기의 주요한 조율실패

| | |
|-------------------------------------|-----------|
| 4. 경제사회노동위원회 시기의 주요한 조율실패 | 113 |
| 5. 소 결 | 117 |
| 제6절 맺음말 | 119 |
| 제4장 결 론 | (장홍근) 121 |
| 제1절 한국 사회적 대화 체제의 특징 | 121 |
| 1. 사회적 대화 체제 형성 과정상의 구조적 특징 | 121 |
| 2. 사회적 대화 전개과정상의 특징 | 123 |
| 3. 사회적 대화의 주체와 행위 측면의 특징 | 125 |
| 4. 한국 사회적 대화의 성과와 과제 및 주요 변수들 | 128 |
| 제2절 한국형 사회적 대화 모델의 기본성격과 발전방안 | 132 |
| 1. 한국형 사회적 대화 모델은 무엇인가? | 132 |
| 2. 사회적 대화의 발전을 위한 제언 | 133 |
| 참고문헌 | 135 |

표 목 차

| | |
|--|----|
| 〈표 2-1〉 1992년과 2005년 노동조합 규모별 조직현황 추이 | 25 |
| 〈표 2-2〉 사용자단체 회원사 변동 추이 | 27 |
| 〈표 2-3〉 5개 경제단체 회원기업 조직 현황 | 30 |
| 〈표 2-4〉 1~3기 노사정위원회 위상과 조직체계의 변화 | 50 |
| 〈표 2-5〉 경제사회발전노사정위원회와 경제사회노동위원회의 위상과 조직체계 | 50 |
| 〈표 3-1〉 한국 사회적 대화체제의 가시적 동학 | 78 |

그림목차

| | |
|---|----|
| [그림 2-1] 1987년 이후 경제지표 변화 추이 | 11 |
| [그림 2-2] 2001년 이후 경제지표 변화 추이 | 14 |
| [그림 2-3] 1987년 이후 노조조직률, 노동조합 수 | 20 |
| [그림 2-4] 1998년 경제위기 후 노조조직률, 초기업노조조직률, 단체협약적용률 | 21 |
| [그림 2-5] 2007~2016년 노조조직률과 초기업노조조직률, 단협적용률 추이 | 28 |

요 약

1. 서론

이 연구는 이른바 '87 노동체제'를 풍미했던 사회적 대화의 공간에 대한 성격을 규정하면서, 다가오는 '포스트 87 노동체제'를 맞이해 새로운 사회적 대화를 기획하려는 데에 목적이 있다. 지난 시간의 궤적을 한마디로 '한국형 사회적 대화 모델'로 칭할 수 있다. 그것은 공도 있고 과도 있으며, 독특성과 보편성 모두를 지니고 있다. 87 노동체제의 부분체제의 성격을 갖고 전개되어 온 '87 사회적 대화체제'는 분명 쉽지 않은 조건하에서 나름 크고 작은 역할을 수행해 왔고 지속되어 왔다. 일정한 성과와 아울러 한계를 내포한 87 사회적 대화체제는 87 노동체제 내에 담긴 모순된 과제를 해결하기 위해 기획되었으나, 결과적으로 그것을 충분히 해결하지 못한 채 오늘에 이르고 있다.

87 사회적 대화체제는 노동시장을 민주적으로 통치하는(governing) 의사결정이 이루어지는 핵심적인 정책행위공간(policy action space)을 가리킨다고 볼 수 있다. 해당 공간에서의 결정에 대해 해당 공간을 기획하고 거기에 참여한 주체들(진영별 대표자들)은 일정하게 정당성을 부여하며 새로운 질서를 만들어 나가는 데에 노력을 경주하며 이해를 조정하려고 했다. 그것은 일정한 맥락적 특성의 전개를 배경으로 일정하게 크고 작은 성공을 거두었고, 또 좌절과 실패를 겪었으며, 좌절의 경우 과정상 포괄성과 지속성을 확보하지 못하기도 했고, 또 사회적 대화체제에서 생산된 결과물이 밖으로 전달되어 정책화하는 과정에서 좌절이 일어나기도 했다.

87 사회적 대화체제의 불충분한 기획과 작동은 결과적으로 노동시장 이중구조화의 심화를 막지 못하는 데에 기여한 측면이 있으나, 그것은

어디까지나 한계이자 의도하지 않은 결과였다고 보아야 할 것이다. 이제 바야흐로 새로운 사회적 대화를 기획함으로써 87 노동체제의 한계를 극복하며, 87 사회적 대화체제(한국형 사회적 대화모델)의 한계에서 역시 탈피해야 하는 과제가 우리에게 놓여 있는 셈이다. 사실 이미 그 시작한 문재인 정부하에서부터 이루어졌지만(노사정위의 경사노위로의 개편), 그 역시 새로운 대안적인 사회적 대화 모델의 상과 성과를 확실히 창출해 내지 못하고 또다시 좌절한 측면이 있다. 결과적으로 87 사회적 대화체제에 대한 온전한 지양이 아직까지 우리 사회에서 이루어지지 못하고 있는 셈이다.

이 연구는 사회적 대화에 대해 그간 전문적인 연구를 수행하고 또 실천의 장에서 일정한 역할을 도모한 연구자들의 그간의 연구결과 및 경험을 토대로 한 성찰을 바탕으로 한다. 더불어 그간 해외에서 축적된 사회적 대화와 연관된 사회과학적 이론들을 한국의 경험의 다양한 측면들에 적용시켜 보려는 의도도 지니고 있다. 연구는 그간의 축적된 자료들과 기억들 그리고 이론적 자원들을 중심으로 연구자들의 심도 있는 토론의 지속적인 전개를 매개로 집필을 했고 그 결과물을 보고서로 담은 것이다.

2. 1987년 이후 한국 사회적 대화의 전개와 구조 변동

1987년 노동체제하에서 사회적 대화의 전개과정을 서술하는 한편, 사회적 대화를 통해 나타난 성과와 발전을 탐색적으로 접근하였다. 분석은 1987년 이후 형성된 노동체제하에서 사회적 대화의 제도화와 발전을 정리하는 데 주안점을 두었다. 그 일환으로 1987년 이후 전개된 사회적 대화의 제도화 단계와 발전, 그리고 사회적 대화 기구와 관련된 법·제도의 변천을 주목했다. 구체적으로 첫째, 1987년 노동체제를 연구한 선행 문헌을 바탕으로 정치·경제의 시기별 변곡점을 정리하는 한편, 1차 노동시장 중심의 기업별 정규직 노사관계의 고착화라는 한국 노동체제를 서술하였다. 둘째, 1987년 이후 기업별 노사관계의 한계를 넘어서는

국가 수준의 사회적 대화 체제의 형성적인 역사에 접근하는 한편, 1990년대 중반 이래 역대 정부에서 진행된 제도적·비제도적 사회적 대화의 양상을 정리하였다. 셋째, 1987년 이후 노동체제의 하위 체제이자 부분 체제로서의 사회적 대화기구의 성장과 발전 및 법·제도적 변천에 대해 검토하였다.

본 연구는 1987년 노동체제의 부분 체제로서 사회적 대화에 접근하되, 다음과 같은 제도화의 단계를 거친 것으로 규정하였다. 사회적 대화 단계는 1987년부터 1997년까지 ‘맹아적 제도화기’의 노태우·김영삼 정부, 1998년부터 2007년까지 ‘불안전한 제도화’로 진입한 김대중·노무현 정부, 2008년부터 2016년까지 ‘제도적 지속과 위기의 양립단계’였던 이명박·박근혜 정부, 2017년부터 2020년까지 ‘재구조화’를 추진한 문재인 정부로 구분하여 서술하였다. 요컨대 1987년 노동체제하에 사회적 대화는 부분 체제로서 가능한 가운데 맹아기, 불안전한 제도화를 거쳐 제도화와 위기의 양립, 재구조화의 과정을 거쳐 왔다.

3. 한국형 사회적 대화체제의 성격규명 : 동학, 기능, 딜레마를 중심으로

한국 사회적 대화체제에 대한 본격적인 성격규명을 시도하고자 했다. 그 일환으로 사회적 대화의 동학, 기능 그리고 딜레마에 대해 유관된 이론적 자원들을 활용하여 분석을 도모했다. 그 이전에 한국에서 사회적 대화가 태동하고 전개되는 조건과 맥락의 특수성을 강조했다. 한국에서 사회적 대화가 태동한 것은 민주화라고 하는 맥락의 변화, 그리고 그 맥락 위에서 노동계급 정치의 조직적 부상이라고 하는 변수가 핵심적인 바, 이는 서유럽 조건과는 사뭇 상이하다. 그러한 취지에서 한국의 사회적 대화체제를 일종의 부분체제(partial regime)로 이해하려 하며, 민주화 과정에서 경합을 벌이는 다양한 이해대변기제들의 일부로 해석하고자 했다.

한국 사회적 대화체제의 동학을 이해하기 위해 사회적 대화기구의 형

식적 특성의 변화를 추적해 보았다. 그것은 맹아기(태동기)와 팽창기를 거쳐 제도화된 것으로 보며, 제도화된 이후 크게 두 차례의 변화를 겪어 각각 전기노사정위체제, 후기노사정위체제, 경사노위체제로 변화가 이루어졌다. 전반적으로 한국의 사회적 대화체제의 제도적 토대는 팽창기에 만들어진 것이며, 이는 특히 1996년 노개위에서의 구상과 혁신적 실험이 공고화되고 진화된 것이었다. 노개위의 구상은 그 이전 맹아기에서 전개된바, 1987년 이후 약 10년 가까운 시간 동안의 갈등과 미온적 실험에 대한 학습의 결과로 만들어진 것으로 볼 수 있다. 이후 본격적인 제도화는 팽창기 이후 노사정위가 법제화가 됨으로써 이루어졌는데, 이는 전기노사정위체제의 시기로 이어졌지만, 사실 팽창기에서와 같은 식의 정치사회적 호응을 만들어 내는 데에는 실패를 했다. 후기노사정위체제와 경사노위체제는 모두 사회적 대화체제의 재활성화를 도모하기 위한 노사정대표자회의를 거쳐서 만들어졌고, 그러한 의도하에서 제도의 변화가 도모되며 진화를 거두었다고 할 수 있다. 전자는 정권의 교체로, 후자는 사회적 대화체제의 획기적인 변화 속에서 요구되었던 이해 당사자들 간의 내외부적 조율의 과제를 감당하지 못해, 애초에 제도가 의도한 방식으로 충분히 작동하지 못하고 말았다.

한국 사회적 대화체제의 기능은 그것이 태동하게 된 배경인 이중전환(민주화+자유화)에 대한 천착 위에서 어떠한 정치적 교환이 아젠다 차원에서 이루어졌는지 살펴보면서 조명할 수 있다. 맹아기에는 임금인상 억제와 경제사회민주화 개혁의 심화를 교환의 한편으로 하고, 다른 한편으로 노동기본권의 확립과 노동시장의 탈규제화 간의 교환을 추구하는 사회적 대화의 시도가 전개되었다. 그러나 전반적으로 그 효과도 미미하고 그 시도도 깊지 못했다. 팽창기에 들어서서 비로소 본격적인 정치적 교환의 시도가 이루어졌는데, 노동체제의 제도개혁을 둘러싼 심층적이고 포괄적인 협의가 전개되어, 일정한 타협의 질서가 만들어졌고 이는 당시 도래한 심각한 경제위기 상황에 대응의 일환이라고 하는 외피를 취하면서 사회협약으로까지 정초되었다. 팽창기의 말미에는 구조조정과 그에 따른 갈등조정 간의 교환으로 사회적 대화의 아젠다가 확대

되었다.

이후 제도화된 사회적 대화체제하에서 특히 전기노사정위체제하에서는 비정규직의 보호를 둘러싼 공방 내에서 작은 정치적 교환들이 시도되었으나 의미 있는 협약으로 구체화되지 못하였다. 후기노사정위체제하에서는 일자리 창출과 노동시장 이중구조화 개선이라고 하는 화두하에서 노동시장의 탈규제화를 중심에 두고 그 안에서 정치적 교환이 시도되어 일정하게 협약으로 진척을 보았으나, 끝내 안정된 협약체제의 강화로 이어지지 못하였다. 마지막으로 경사노위로 제도화되는 과정 및 그 이후에는 포용적 노동체제를 향한 개혁의 시도와 그 과정에서 비즈니스가 겪게 되는 일정한 부담들을 완화시켜 주는 개혁이 추구되었고, 코로나19 위기를 맞이하여 취약층에 대한 보호와 지원을 담아내는 사회협약의 체결이 시도되었으나, 대화체제 및 협약체제의 공고화로 충분히 이어지지 못했다.

마지막으로 한국 사회적 대화체제의 딜레마는 조율역량의 한계로 인한 조율의 실패로부터 그 원인을 찾을 수 있다. 한국의 사회적 타협시도들에서는 정치적 지지와 사회적 지지가, 사회적 지지와 정치적 수용이, 그리고 정치적 수용과 사회적 수용이 모두 연계되어 상호 영향을 끼치면서 전개되었다. 한 영역에서 문제와 한계가 발생하게 되면 그것의 연쇄적 영향이 다른 영역으로 이어졌다. 특히 진보-보수를 막론하고 정치적 수용에 있어 한계가 드러나게 되면 사회적 수용의 한계로 이어졌다. 한편, '지지의 영역'과 '수용의 영역'이 분리된 가운데, 그 주된 쟁점이 보수 정부와 진보정부하에서 각각 일정한 패턴을 띠면서 서로 상이하게 나타났다. 사회협약을 실패로 이끌게 된 이유에 있어서, 보수정부의 경우는 정치적 수용의 영역에서, 진보정부의 경우는 사회적 지지의 마지막 지점에서 조율의 문제점들이 주로 발생하였다. 다시 말해, 사회협약 정치에 있어서 사회적 대화기구나 사회협약 공동체의 위상을 무력화시키는 이유는 정치사회와 시민사회의 영역 모두에서 발동해 왔다. 그것은 사회협약이 형성되고 영향을 끼치는 주요한 국면들에 있어서, 그리고 정권의 성격에 따라 다른 식으로 작동을 했던 것이다.

4. 결론

결론에서는 한국형 사회적 대화모델의 특성들을 요약·정리하고, 향후 그것의 발전방향을 모색한다. 한국의 사회적 대화 체제는 1987년 민주화 및 노동자 대투쟁의 결과물로, 정치 및 사회적 민주화와 경제성장, 노동체제 변동의 압력이 결합된 상황에서 형성된다. 1990년대 초기에는 억압적 노동통제정책 한계 인식 후 대화와 타협을 중심으로 한 노사관계 형성을 시도했다. 예를 들어, 노사관계개혁위원회의 개최는 노사관계 개혁을 위한 새로운 참여 방식 실험이자 민주노총 참여로 의미 있는 논의 결과를 도출했다고 보면 된다.

사회적 대화의 전개 과정상의 특징은 지속성, 다양성, 역동성, 불안정성 - 이 네 가지로 표현할 수가 있다. 정권의 취향에 따라 사회적 대화의 수준에서는 차이가 있었더라도 1990년대 초부터 지속적으로 시도되고 있는 점은 유의미하다. 둘째, 중앙 수준에서부터 지역 및 업종별 다양한 대화 형성을 볼 수가 있다. 셋째, 여러 행정부를 거치며 대화의 진폭과 요동이 발생한 것으로 “역동성”이라는 단어로 표현한다. 넷째, 외부 환경 및 내부 갈등에 의한 영향력으로 인하여 한국의 사회적 대화는 아직 불안정하다.

한국 사회적 대화의 주체와 행위 측면의 특징을 요약하자면 다음과 같다. 정부는 사회적 대화의 강력한 행위 주체로서, 노사정대표자 회의 및 비제도적 대화에서 중요한 역할을 하며 ‘정부 주도형의 전환적 사회적 대화 체제’로 정의된다. 한국노총과 민주노총은 각각 다른 접근 방식과 차별화된 전략을 구사함으로써 양대 노총 간의 경쟁을 벌인다. 민주노총 관련에서는 초기 참여 및 일부 성공적 참여에도 불구하고, 리더십 및 내부 갈등으로 인한 한계와 실패 사례를 볼 수가 있다. 경총에서는 노동시장 유연화 등의 이익을 위한 목적으로 참여하며 실용주의 전략이라고 평가할 수 있다. 마지막으로 공익전문가의 영향력은 존재하되 대화 과정에서 필수적인 역할을 수행한다고 볼 수는 없다.

국내 사회적 대화의 주요 영향 요인을 살펴보면 외부 환경 변수, 대통

령의 국정 철학, 정부 및 조직의 리더십, 외부 노동정치 상황, 언론 및 시민사회의 해석 등으로 구성된다. 대화의 체제가 민주화 운동과 노동자 대투쟁의 산물로 시작하여, 다양한 노동 조직의 전략, 경제 위기 대응, 정부 및 노동 조직 간의 상호작용 등 다양한 요소들이 얽힌 복잡한 역동성을 가지고 발전해 왔음을 보여준다. 오늘날까지 정책의 형성과 집행에 중요한 역할을 하였으나, 과도한 정부주도성 극복 또는 민노총의 참여 유인 구조 마련을 포함한 여러 과제를 아직 안고 있다. 현대의 다양한 도전에 대응하기 위해 대표성을 강화하고, 다층적 대화 체제 구축 및 상호 신뢰 구축이 중요하다는 점을 강조하면서 경제사회적 문제 해결을 위한 내재적 대화 체제의 형성이 필요함을 제시한다.

제 1 장 서 론

제1절 문제의식

이 연구는 저물어 가는 '87 노동체제'를 품미했던 사회적 대화의 공간에 대한 성격을 규정하면서, 다가오는 '포스트 87 노동체제'를 맞이해 새로운 사회적 대화를 기획하려는 데에 목적이 있다. 지난 시간의 궤적을 한마디로 '한국형 사회적 대화 모델'로 칭할 수 있다. 그것은 공도 있고 과도 있으며, 독특성과 보편성 모두를 지니고 있다. 87 노동체제의 부분체제의 성격을 갖고 전개되어 온 '87 사회적 대화체제'는 분명 쉽지 않은 조건하에서 나름 크고 작은 역할을 수행해 왔고 지속되어 왔다. 여러 한계에도 불구하고 그것은 한국 사회에서 일정한 성과와 아울러 한계를 내포한 것이었다. 지금까지의 한국형 사회적 대화모델에 대한 진단을 제대로 해야 그 이후 새로운 한국형 사회적 대화 모델 혹은 한국형 사회적 대화 모델의 쇄신도 가능한 법이다.

주지하듯이 '87 노동체제'는 민주화의 요구와 자유화의 요구를 핵심적으로 내포한 구성체(entities 혹은 arrangements)였다. 양자의 타협의 결과로 형성되어 온 노사관계의 관행은 30여 년이 지난 지금 상황에서 우리 모두의 발목을 잡고 있는 노동시장 이중구조화로 귀결되고 말았다. 87 노동체제는 그 안에 한편으로 한국의 발전국가(developmental state)의 유산하에서 제

약되었던 노동기본권 신장과 사회적 안전망(노동복지) 확충에 대한 사회적 요구를 지속적으로 진전시켜 가며 담아 가고자 했다. 다른 한편으로는 한국 경제의 글로벌화와 저성장국면의 지속적 전개 속에서 요구되는 경제자유화와 노동시장 탈규제화 및 그를 통한 경쟁력 증진의 의제를 끊임없이 담아내려 하기도 했다.

이 양자를 어떠한 식으로 타협시켜 내고 수용가능하며 기능성 있는 새로운 질서를 수립하느냐의 숙제를 위해 탄생된 것이 '87 사회적 대화체제'였다고 할 수 있으며, 그 안에는 이 두 가지의 흐름이 모순적으로 결합되어 담겨지고 또 처리되었다. 의제를 다루고 합의를 만들어 가는 데에는 신뢰와 역량이 필요했지만 행위자들의 여건은 충분치 못했다. 그것은 결과적으로 사회적 대화체제의 표류와 퇴행으로 귀결되곤 했고, 그러다가 재활성화를 향한 노력들이 뒤이어지면서 재차 고양의 시간을 겪다가 또다시 미끄러지곤 했다.

87년 노동체제의 모순적 전개는 오늘날 글로벌 세계 자본주의 체제의 질적 변화와 맞물려, 그리고 그간의 상호작용 속에서 도모된 구질서의 일정한 재구조화의 성취와 맞물려, 새로운 국면을 맞이하고 있다. 이제 한국 사회경제질서가 당면한 복합대전환의 위기와 도전의 과제를 받아 안고, 바야흐로 새로운 노동체제의 기획으로 나아가야 하는 상황에 처해 있다. 서두에서 87년 노동체제가 이제 '저물어 간다'라고 표현을 한 데에는 이러한 배경이 깔려 있다. 전술한 바, 87년 노동체제가 내포했던 두 시대정신인 민주화와 자유화는 상호 모순적 측면을 지니는 것이었다. 이는 민주적 자본주의 사회의 보편적인 모순이라고 볼 수 있으나, 한국적 맥락에서 그것은 신흥민주주의(emerging democracy)와 신흥시장(emerging markets)이라고 하는 특성을 반영하여 보다 독특한 성격을 지녔다고 할 수 있다. 87년 노동체제의 전개 하에서 두 과제들은 현실에서 각각 부분적으로 관철되어 가면서 하나의 타협적 질서를 낳았다. 이미 87년 노동체제의 초기의 의제와 과제는 현실에서 일정하게 해소되었고 지금 대두해 있는 것은 그 부산물이자 새로운 시대로의 전환의 발목을 잡고 있는 노동시장 이중구조화이다. 전술했듯이 2023년 현재 한국사회 노동개혁의 최대의 화두라고 할 수 있는 '노동시장 이중구조화'라고 하는 과제의 탄생은 87년 노동체제의 결과물이라고 볼 수 있다. 한

편에서는 이미 심각하게 노동의 지위상실과 민주성의 실추가 이루어져 있다는 진단이 대두하며, 다른 한편에서는 여전히 우리의 노동질서는 경직적이고 경쟁력을 갉아먹는 양태에 머물고 있다는 진단이 제기된다.

87 사회적 대화체제는 87 노동체제 내에 담긴 모순된 과제를 해결하기 위해 기획되었으나, 결과적으로 그것을 충분히 해결하지 못하고 말았다. 87 사회적 대화체제는 노동시장을 민주적으로 통치하는(governing) 의사결정이 이루어지는 핵심적인 정책행위공간(policy action space)을 가리킨다고 볼 수 있다. 해당 공간에서의 결정에 대해 해당 공간을 기획하고 거기에 참여한 주체들(진영별 대표자들)은 일정하게 정당성을 부여하며 새로운 질서를 만들어 나가는 데에 노력을 경주하며 이해를 조정하려고 한다. 그것은 일정한 맥락적 특성의 전개를 배경으로 일정하게 크고 작은 성공을 거두었고, 또 좌절과 실패를 겪었으며, 좌절의 경우 과정상 포괄성과 지속성을 확보하지 못하기도 했고, 또 사회적 대화체제에서 생산된 결과물이 밖으로 전달되어 정책화하는 과정에서 좌절이 일어나기도 했다. 87 사회적 대화체제의 불충분한 기획과 작동은 결과적으로 노동시장 이중구조화의 심화를 막지 못하는 데에 기여한 측면이 있으나, 그것은 어디까지나 한계이자 의도하지 않은 결과였다고 보아야 할 것이다.

그렇다면 이제 바야흐로 새로운 사회적 대화를 기획함으로써 87 노동체제의 한계를 극복하며, 87 사회적 대화체제(한국형 사회적 대화모델)의 한계에서 역시 탈피해야 하는 과제가 우리에게 놓여 있는 셈이다. 사실 이미 그 시작은 문재인 정부하에서부터 이루어졌지만(노사정위의 경사노위로의 개편), 그 역시 새로운 대안적인 사회적 대화 모델의 상과 성과를 확실히 창출해 내지 못하고 또다시 미끄러지고 만 측면이 있다. 결과적으로 87 사회적 대화체제와의 충분한 이별은 아직까지 우리 사회에서 이루어내지 못하고 있는 셈이다. 윤석열 정부 들어 사회적 대화에 대한 회의적인 태도가 지배적이었다가 노동개혁이 표류하면서 사회적 대화에 대한 관심이 최근 들어(2023년 12월 현재) 다시 일고 있다. 그것은 기존의 87 사회적 대화체제의 쇠신을 도모하려고 했던 문재인 정부의 한계를 제대로 짚고 그 이상을 만들어 가야 할 것이다. 그 이전에 87 사회적 대화체제로 표상되는 지금까지의 한국형 사회적 대화모델의 성격에 대해서 충분히 짚어내는 작업이 이루어

어려야 할 것이다. 이 연구는 이러한 문제의식하에서 기획이 되었다.

제2절 연구방식

1. 연구주제

87년 노동체제에 대한 성격 규정과 함께 그 공간 내에서 형성되고 진화한 87 사회적 대화체제(한국형 사회적 대화 모델)에 대한 심도 있고 종합적인 진단이 필요하다. 그것을 위해 이 연구에서는 그간 한국에서 지난 30여 년간 사회적 대화가 어떠한 식으로 태동하고 전개되어 왔는지 그 양상을 개관하고 그에 대해 한 발 더 나아간 분석을 수행하고자 한다. 그간 시기별, 의제별, 수준별로 파편적으로 짚어져 온 우리 사회의 사회적 대화에 대한 다양한 접근들과 달리, 현 시점에서 하나의 총체적 시각을 형성해 그것을 바라보고자 한다. 이때 분석적으로는 크게 세 가지 주제에 착목할 필요가 있다. 그것은 각각 87년 사회적 대화체제의 동학(dynamism), 기능성(functionality), 그리고 그것의 딜레마(dilemma)에 대한 분석이다.

첫째, 동학은 87 사회적 대화체제가 어떠한 식으로 형성되었고, 이후 어떻게 움직이고 변모해 왔는지, 어떠한 식으로 분화되었는지를 핵심주제로 한다. 이는 제도적 진화의 결정적 국면들에서의 행위자들의 선택이 어떠한고, 그것은 왜 그러했으며, 그로 인해 왜 앞서 진단한 성과와 한계를 낳고 말았는지를 설명(explanation)하려는 것이다. 여기에는 지난 시기의 제도적 규정력과 지난 시기의 상호작용 과정에서 체득된 사회적 학습이 변동의 추동력으로 작용을 한다고 본다. 변동은 전략대로 의도대로 되지 않는다. 때로는 의도하지 않은 결과들도 존재할 수 있다. 피상적으로 보이는 흐름을 짚는 측면을 넘어서, 87 사회적 대화체제의 속내를 들여다본다면, 그것은 과연 어떠한 진화궤적(evolutionary path)을 그렸다고 할 수 있는가? 그것은 왜 그렇게 되었는가?

둘째, 기능성에 대한 착목은 민주화와 자유화라고 하는 충돌하는 가치의 긴장이 지속되는 가운데 경제사회적 그리고 정치적 맥락의 굽직한 변화들을 배경으로, 왜 사회적 대화체제가 필요했고 그것이 유지되었으며 실제로 어떠한 식으로 역할을 했는지를 탐문해 보자는 것이다. 이는 또 한편 그것이 결국 누군가의 어떠한 필요를 채웠으며 그를 통해 어떠한 식의 이해배분이 이루어졌는지, 결국 사회적 대화체제를 통하여 87년 노동체제 자체의 변동에 어떠한 식의 영향이 행사되었는지를 분석하는 것과 관련이 있다. 87년 사회적 대화체제는 87년 노동체제의 모순을 해결하는 데에 어떠한 기여를 했고 어떠한 새로운 모순을 낳았는가?

셋째, 딜레마는 87년 사회적 대화체제 내에 존재했던 모순과 한계, 특히 행위자와 구조의 측면에서 그것이 안고 있던 문제들이 어떻게 사회적 대화의 전개과정에서 발현되었는지를 진단하는 것이다. 이는 87 노동체제의 모순을 사회적 대화체제가 충분히 담아내는 방식으로 설계, 기획되고 작동하지 못한 채, 무언가 미흡한 양태를 취하고 말았던 측면을 짚는 것이다. 87 사회적 대화체제는 왜 우리 사회에, 그리고 우리의 제도화된 정책형성 공간과 노사관계 시스템 내에 충분히 안착을 하지 못했는가? 어디에서 결정적인 한계들이 발생했고 그것은 왜 그렇게 되었는가?

이러한 진단들은 궁극에 포스트 87 노동체제를 열어 가기 위해 포스트 87 사회적 대화체제를 어떠한 식으로 재구조화시켜야 하는지에 대한 정책적이고 규범적인 결론을 도출해 내는 데에 기여할 것으로 기대된다. 본 연구의 결론에서 새로운 맥락과 새로운 행위자들에 의해 이끌어져야 하는 새로운 사회적 대화체제, 새로운 한국형 사회적 대화모델의 밑그림을 그리는 작업이라고 할 수 있다.

2. 접근방식 및 연구대상

이 연구는 사회적 대화에 대해 그간 전문적인 연구를 수행하고 또 실천의장에서 일정한 역할을 도모한 연구자들의 그간의 연구결과 및 경험을 토대로 한 성찰을 바탕으로 한다. 더불어 그간 해외에서 축적된 사회적 대화와 연관된 사회과학적 이론들을 한국의 경험의 다양한 측면들에 적용시켜 보

려는 의도도 지니고 있다. 연구는 연구진들의 심도 있는 주제토론들을 통해서 전개되었다. 별도의 양적 데이터나 질적 데이터를 수집해서 분석하기보다 그간의 축적된 자료들과 기억들 그리고 이론적 자원들을 중심으로 연구자들의 심도 있는 토론의 지속적인 전개를 매개로 집필을 했고 그 결과물을 보고서로 담은 것이다.

이 연구는 한국노동연구원의 사회적 대화에 대한 선행연구인, 2022년 하반기에 약 반년여 수행되고 2023년 말에 발간될 예정인 보고서(한국 사회적 대화의 유형별 사례와 경험)의 연구결과에도 상당히 기대고 있다. 당시 한국 사회적 대화의 다양한 측면들을 수준별, 형식별로 짚으면서 들여다본 결과물을 이 연구에서는 보다 추상화시키고 압축시켜 종합적인 진단을 하려는 것이었다. 이미 87 사회적 대화체제의 후기에 가서는 사회적 대화체제의 분화양상을 경험하게 되었고 지난 보고서에는 그것에 대해서도 비중 있게 담아내려 했다. 그러나 이 보고서에서는 그러한 경향은 일단 배제하고, 이른바 중앙사회적 대화를 중심으로 해서 집중적이고 전체적인 분석을 수행하고자 했다.

3. 보고서의 구성

보고서는 크게 세 부분으로 나뉜다. 2장에서는 87 사회적 대화체제의 주요한 배경과 조건, 그리고 표피적인 측면에서의 전개양상을 짚는다. 이는 우리에게 익숙한 사실들을 종합한 것이며 이후의 분석적 접근의 기초가 되는 내용이다. 3장은 본 연구의 핵심적인 분석작업을 담고 있는바, 전술하였듯이 87 사회적 대화체제의 성격을 규명하기 위해 그것의 동학, 기능, 그리고 딜레마에 대한 종합적이고 체계적인 분석을 시도하는 내용을 담고 있다. 결론적으로 4장에서는 한국형 사회적 대화 모델의 그동안의 성격과 모순에 대한 종합적 테제화와 향후 새로운 모델의 과제를 정리하며 보고서를 마무리하였다.

제 2 장

1987년 이후 한국 사회적 대화의 전개와 구조 변동

제1절 서론

이 장에서는 1987년 노동체제¹⁾ 하에서 전개된 사회적 대화와 구조 변동을 검토한다. 그간의 연구들은 한국의 사회적 대화에 대해 특정 시기에 출현한 실험 또는 모색으로 규정하거나, 국가의 노동통제 전략으로서 접근하였다(김동원, 2003; 노중기, 2008). 특히 한국의 사회적 대화 연구는 ‘1998년 사례’ 분석에 집중되었다. 그 때문에 사회적 대화는 한국 노동체제의 형성과는 무관한 일시적인 사건으로 취급되었다. 사회적 대화는 한국의 노동체제에서 기능적으로 적합하지 않거나, 전제조건이 마련되지 않아 불안정한 양상으로 기술되었다. 이것은 사회적 대화의 모국이라는 유럽 국가와 달리 중앙집중성이 낮은 노조 조직, 리더십이 없는 사용자단체, 좌파 정당을 갖추지 못한 정당체제 탓으로 분석되었다. 이러한 구조 기능주의적 시각과 달리 본 연구는 한국의 사회적 대화가 1987년 이래 형성된 노동체제와 관련성이 있으며, 노동체제의 하위 체계 또는 부분 체제로서 기능해 왔다고 규정한다.

1) 노동체제는 장흥근(2014)이 재정립한 개념적 의미를 적용한다. 이에 따르면 노동체제란 ‘다양한 층위의 기업이나 산업·업종, 지역, 국가사회, 세계체제 등 해당 사회조직의 유지와 재생산에 필요한 재화와 서비스를 생산, 유통, 소비하는 사회적 행위 범주로서의 노동을 둘러싼 다양한 제도적 구조와 행위 주체들의 상호작용으로 구성되는 총체적 규율체제’를 의미한다.

특히 형성적 과정을 거친 한국의 사회적 대화는 1990년대 중반 이후 비록 불안정 형태이더라도 제도적·비제도적 수준의 다양성을 갖춘 대화 모델로 변모하였다. 이러한 주장을 입증하기 위해 이 글은 1987년 노동체제하에서 제도적·비제도적 사회적 대화의 전개과정을 서술하는 한편 사회적 대화를 통해 나타난 성과와 발전을 탐색적으로 접근하였다. 다음 장의 노동체제의 하위 체계 또는 부분 체제로서의 한국 사회적 대화의 특성과 동인에 대한 본격적인 분석에 앞서 이 장에서는 1987년 노동체제 이래 사회적 대화의 진동과 발전을 다양하게 접근하였다. 따라서 이 연구는 시기별 사회적 대화와 제도적 발전을 비교·평가하는 데 목적을 두지 않으며, 1987년 이후 형성된 노동체제하에서 사회적 대화의 제도화와 발전을 정리하는 데 주안점을 두었다.

이 연구에서 사회적 대화(Social dialogue)는 정상 수준의 노사 단체와 정부가 공공정책 결정을 함께하는 ‘사회적 협의(Social concertation)’를 의미한다. 연구의 대상은 1987년 이후 사회적 대화의 제도화 단계와 발전, 그리고 사회적 대화 기구와 관련된 법·제도의 변천이다. 본디 사회적 대화는 시기별 정치·경제 환경, 제도적 맥락과 사회 역학으로부터 영향을 받는데, 이 연구에서는 그러한 사회적 대화의 환경에 대한 분석을 출발점으로 설정하였다. 연구 내용은 다음과 같이 구성되었다. 첫째, 1987년 노동체제를 연구한 선행 문헌을 바탕으로 정치·경제의 시기별 변곡점을 정리하는 한편 1차 노동시장 중심의 기업별 정규직 노사관계의 고착화라는 한국 노동체제를 서술한다. 둘째, 1987년 이후 기업별 노사관계의 한계를 넘어서는 국가 수준 사회적 대화의 형성적인 역사에 접근하는 한편 1990년대 중반 이래 역대 정부에서 진행된 제도적·비제도적 사회적 대화의 양상을 정리하였다. 셋째, 1987년 이후 노동체제의 하위 체계이자 부분 체제로서의 사회적 대화기구의 성장과 발전 및 법·제도적 변천에 대해 검토하였다.

한편 1987년 이후 노동체제하에 사회적 대화 전개와 발전을 분석하기 위해 본 연구는 과정추적 방법을 채택하였다. 정성적 사례연구 방법으로서 과정추적 분석은 인과관계 연구에서 어떻게 사건이 발생하였으며, 어떠한 순서로 발생했는지, 변수 간 상호작용이 어떻게 나타났는지 설명하는 방법이다(김선희, 2017). 본 연구는 다음과 같은 자료를 활용했다. 첫째, 1987년 이

후 사회적 대화와 사회협약 출현과 지속에 관한 선행연구와 실증적인 문헌을 참조하였다. 둘째, 사회적 대화에 관여한 노사정 관계자와 전문가를 심층 인터뷰해 이를 활용하였다.

이 장은 다음과 같이 구성되었다. 2절에서는 1987년 이후 형성·발전된 사회적 대화의 정치·경제 환경을 분석하였다. 1987년 이후 민주화와 자유화의 이중 전환이 진행되면서 권위주의 국가의 해체와 경제구조 및 노동시장의 변화가 진행되었음을 정리하였다. 이어서 1987년 이후 노동체제와 노사의 행위 자원을 탐색하였다. 대기업 중심의 1차 노동시장과 중소·하청기업 중심의 2차 노동시장으로 양극화가 심화한 가운데 산업별 노조의 확산, 사업장 단위 복수노조 허용으로 인한 노동체제 변화가 분석되었다. 3절에서는 정치·경제 변화와 노동체제의 변화 과정에서 형성적으로 발전된 한국 사회적 대화의 흐름을 시기별·정부별로 정리하였다. 시기별·정부별 사회적 대화는 1987년부터 1996년까지 ‘맹아기 단계’의 노태우·김영삼 정부, 1998년부터 2007년까지 ‘제도화 단계’로 진입한 김대중·노무현 정부, 2008년부터 2016년까지 ‘제도적 지속과 위기의 양립단계’인李明박·박근혜 정부, 2017년부터 2020년까지 ‘재구조화’를 추진한 문재인 정부로 구분하여 서술하였다. 4절에서는 사회적 대화 기구의 제도적 변화·발전을 정리하였다. 맹아기의 사회적 대화기구로서 국민경제사회협의회와 노사관계개혁위원회, 제도적 사회적 대화기구로서 노사정위원회, 경제사회발전노사정위원회, 경제사회노동위원회는 분석 대상에 포함한다. 끝으로 노무현·문재인 정부의 비제도적 대화기구였던 노사정대표자회의도 검토하였다.

제2절 한국 사회적 대화의 환경

사회적 대화의 환경에 해당하는 정치·경제 변동과 제도적 맥락에 대한 분석은 선행연구(전병유, 2017; 이병천, 2020; 윤홍식, 2019; 최장집, 2002; 오승용, 2004)를 바탕으로 정리하였다. 본 연구는 1987년 체제와 경제구조 변동을 살펴본 후 정치적·제도적 변화를 분석하였다. 이에 따르면 1987년

이후 한국 경제성장 체제는 1987년부터 1997년, 1997년부터 2008년, 2009년 이후로 구분되는 3개의 시기로 나누었다(전병유, 2017). 이와 연동하여 정치 환경과 권력 구조의 변동도 검토하였다.

1. 경제구조와 노동시장 변화

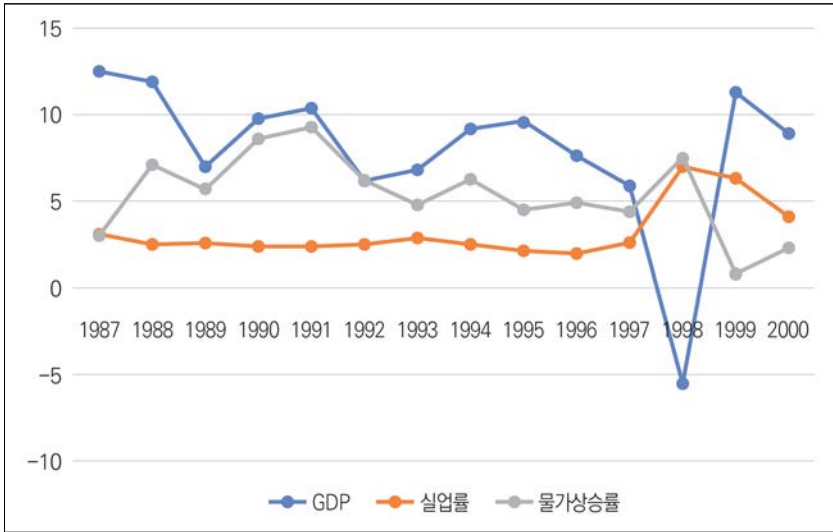
가. 1987년 체제와 경제구조 변동

1987년 이후 한국 경제성장 체제는 3개의 시기로 구분된다. 첫 번째는 1987년부터 1997년까지 내수를 기반으로 고성장을 이룬 시기이다. 이 시기는 1986~88년 간 3저 호황(저금리·저유가·저환율)이라는 대외적 요인과 국내 구조 개편 효과가 맞물리면서 경제 상승기가 초래되었다(이병천, 2020). 아울러 자본자유화와 연계된 투자가 확대된 가운데 1990년대 초반에는 소비와 투자에 의한 경제성장이 이루어졌다. 높은 임금상승률과 노동분배율 상승으로 민간 소비가 증가하였고, 투자율은 사상 최대를 기록하였으며, 상대적으로 GDP 대비 수출 비중과 무역의존도는 감소하였다. [그림 2-1]과 같이 1987년 이후 경제성장률 변동폭은 약 5~10%대의 성장세를 보였으며 물가상승률과 실업률은 경제성장률 이하로 안정적으로 관리되었다.

하지만 1987년 노동자 대투쟁으로 형성된 기업별 노조 체제하에서 산출된 제도적 규범이 사회적으로 확산하지 못한 가운데 노동시장의 분절화가 나타났다. 1997년의 외환위기를 거치면서 심화하였고, 여기에 노동시장의 유연화 흐름이 추가되어 현재의 한국 노동시장 체제가 형성되었다(전병유, 2017). 노동시장 불평등, 고용 불안, 그리고 고용의 외부화 경향 모두 1987년 노동체제에 잠재되었다. 이에 따라 고용체제의 신자유주의화는 1987년 이후 시작된 분절적인 고용체제라는 틀 안에서 진행되었다(정이환, 2013).

두 번째 시기인 1997년 외환위기 이후 10년은 수출주도 성장체제라고 할 수 있다. 수출에 의존하는 성장은 이미 외환위기 이전 1990년대 초중반부터 시작되었다. 1992년 중국과의 교역을 계기로 형성된 동아시아 분업구조, 1992년부터 시작되어 1997년 완성된 금융자유화와 자본시장의 전면 개방, 1996년 경제협력개발기구(OECD)·국제노동기구(ILO) 가입으로 상징되는

[그림 2-1] 1987년 이후 경제지표 변화 추이



자료 : 한국노동연구원(2019), 『2019 KLI 노동통계』.

세계화 정책은 외환위기의 원인이 되었고, 1997년 외환위기는 이러한 흐름을 증폭시키고 완결시켰다(전병유, 2017). 1997년 1월 23일 한보철강과 (주) 한보가 최종 부도 처리되면서 한국은 국가적인 경제위기 상태에 처했다. 김영삼 정부는 12월 3일 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 요청했다. 이를 기점으로 재벌기업 산하 계열사들의 부도 도미노 현상이 걷잡을 수 없이 확산했다. 1999년에 대우그룹이 해체되고, 2000년에 현대그룹이 부도처리되면서 30대 재벌 대기업 가운데 16개 그룹이 법정관리·화의·워크아웃에 처했다. 수출주도형 경제를 이끌던 재벌기업이 위기에 처하자 한국경제는 심각한 위기에 직면했다(김상조, 2010). 경제위기 이전 1997년 국내총생산(GDP) 실질성장률은 5.9%였으나 경제위기 이후 1998년 GDP 실질성장률은 -5.5%로 추락했다. 이러한 여파로 경제위기 이전 2%대인 실업률과 4%대인 물가상승률은 경제위기 이후 각각 7%, 7.5%로 치솟았다. 한국 정부와 IMF는 12월 5일 구제금융 제공을 대가로 구조개혁과 관련한 협정을 체결했다. 양측은 통화와 재정 긴축, 고금리, 금융 부문의 구조조정과 재무구조개선, 무역 및 자본 자유화, 기업 지배구조 개혁, 노동시장 개혁 등에 합의했다. 미국 정부와 미국 투자자들은 IMF의 요구에 만족하지 않았으며 추가적인 구

구조조정 계획의 협상을 요구했다. IMF는 한국의 위기가 취약한 금융부문 재무구조와 불투명한 기업의 지배구조, 경직된 노동시장 구조에서 비롯됐다고 분석했다(Lim, 2002). 한국 정부는 1997년 12월 24일 인원 감축 시 노사간 공평한 고통분담, 노동시장 및 임금 쟁점을 반영한 노동시장 유연성의 제고, 실업자 지원을 포함한 고용보험 강화 등을 담은 2차 의향서를 IMF에 제출했다. 여기에는 정리해고 부담 완화, 신속한 실직자의 일자리 재배치 등을 담은 방안도 포함됐다(박동, 2000). IMF가 요구한 정리해고제 조기 도입에 정부가 호응하면서 노동시장 유연화 방안은 거스를 수 없는 것처럼 여겨졌다. 경제위기와 IMF의 개입은 한국의 사회적 행위자들이 겪은 초유의 외부 제약이자 강력한 도전이었다(박성국, 2022).

나. 경제성장 둔화와 노동시장 유연화

구조조정 프로그램을 포함했던 1998년 사회협약은 경제구조의 변화를 유도했다. 기업은 차입경영과 과잉투자에서 낮은 부채와 수익경영으로 경영관행을 바꾸었다. 금융 부문에서는 급속하게 자유화·개방화가 이뤄지면서 영리 추구의 경영이 자리 잡았다. 공공기관은 민영화와 노동 절약식 경영을 지향하면서 공익성을 탈피했다. 사회협약에 포함된 노동시장 유연화 조치의 결과로 비정규직 증가와 노동시장 양극화 현상이 심화됐다. 사회협약은 대량실업에서 벗어나 3%대 실업률로 안정화하는 데 기여했지만 구조조정에 따른 후유증을 남겼다. 사회적·정치적 행위자들은 경제위기 수습국면에서 나타난 ‘고용 둔화와 양극화’라는 새로운 위협요인을 해결해야 했다.

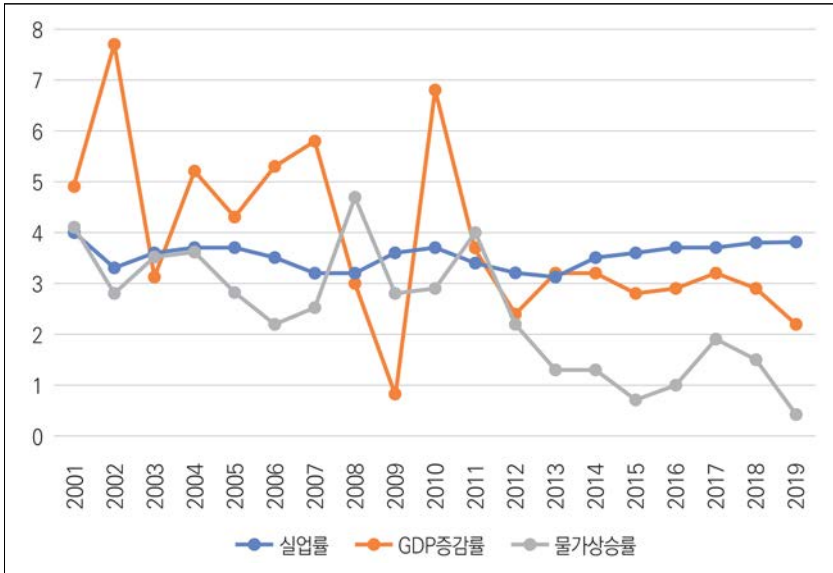
그런데 제조업 중심의 수출주도체제는 경제위기 극복에 크게 기여했다. 1980년대 이후 중화학공업은 한국 제조업을 상징했지만, 1997년 경제위기 이후 전기·전자(반도체), 자동차로 대표되는 조립형 제조업이 부상했다. 수출성장체제는 전통적인 중화학공업과 신형 첨단 정보통신기술(ICT)이 결합한 구조로 점차 변모했다. 조립형 제조업체들이 설비투자에 집중하면서 수출을 주도한 가운데 경제는 회생 기조로 빠르게 전환됐다. 수출 상승세는 2002년 이후 3~5%대의 국내총생산(GDP) 성장률을 이뤄내는 데 기여했다. 경제위기 이전 투자주도에서, 제조업 중심의 수출주도 성장체제로 경제구

조는 빠르게 전환했다(이병천, 2011; 윤홍식, 2019). 그러나 조립형 산업을 이끈 재벌기업들의 선택은 기술혁신과 숙련노동, 작업장 혁신과 생산성 향상이라는 높은 길(High Road)보다 자동화와 노동절약, 저숙련과 작업장 통제라는 낮은 길(Low Road)이었다. 조립형 재벌기업 중심의 수출성장체제는 숙련 절약적 기술 유형과 노사갈등 외부화 전략을 추구하면서 일자리 없는 성장과 노동시장 양극화의 원인을 제공했다. 경제위기 이전까지 40만~50만 개였던 신규 일자리는 2000년 이후 30만 개 정도로 감소했다. 전체 고용률도 경제위기 이전인 1997년 60.9%로 최고치를 기록했다가 감소한 이후 회복되지 않았다. 여성·청년·고령자 등 노동시장 취약계층의 경제활동참가율과 고용률은 매우 위축된 상태였다. 노동시장 유연화가 확대되면서 고용구조도 급격히 변화했다. 통계청의 경제활동인구조사를 분석한 결과를 보면 전체 노동자 가운데 비정규직 규모는 2001년 8월 737만 명에서 2007년 8월 865만 명으로, 약 128만 명 증가했다. 같은 기간 전체 노동자의 절반(54~55%)이 비정규직이었다. 2007년 정규직의 월평균 임금은 239만 원인데 반해 비정규직의 월평균 임금은 120만 원이었다. 정규직 대비 비정규직의 월평균 임금 격차는 2001년 52.6%였는데 2007년에도 50.1%로 절반 수준에 불과했다. 경제위기 이후 벌어진 정규직과 비정규직의 임금 격차는 노동자들 사이의 불평등을 크게 심화시켰다(김유선, 2014).

한편, 2008년 말 글로벌 금융위기는 2차 세계대전 이전의 대공황에 비교되는 경제충격이었다. 미국에서 시작된 위기는 세계 금융시장으로 확산돼 주요 국가의 증시가 30~50%로 폭락했다. 미국의 금융위기는 유럽국가들의 재정위기의 도화선이었다. 미국 부동산 시장의 거품 붕괴와 달러 환율절상 압력, 자유화된 자본시장과 무역 세계화는 국가 간 경계를 넘어 금융위기를 급속도로 확산하는 원인이었다(정태인, 2009; 윤홍식, 2019).

글로벌 금융위기는 국내기업과 노동시장에 부정적인 영향을 미쳤다. 국내총생산(GDP) 증가율은 2007년 5%대를 기록했지만 글로벌 금융위기 이후인 2009년에 0.8%로 급락했다. 물가상승률은 2007년 2.5%였으나, 글로벌 금융위기가 시작된 2008년 4.7%로 뛰어올랐다가 2009년 이후 2.8%를 기록했다. 노동시장은 충격으로 인해 강하게 요동쳤다. 공식 실업률은 전년 대비 0.4%포인트 증가한 3.6%를 기록했지만 고용은 크게 위축됐다. 2009년의

[그림 2-2] 2001년 이후 경제지표 변화 추이



자료 : 한국노동연구원(2023), 『2023 KLI 노동통계』.

경제활동참가율과 고용률은 각각 60.8%, 58.8%로 전년 대비해 감소했다. 공식 실업률과 달리 경제활동참가율과 고용률의 위축은 광범위한 잠재적인 실업자층의 존재를 의미했다. 일부 연구(황수경, 2010)는 고용상태 분류를 취업자, 공식 실업자, 비경제활동인구에서 취업자, 불완전취업, 공식실업자, 잠재실업자, 비경제활동인구로 확장적으로 분석했다.

다른 나라에 비해 한국은 글로벌 금융위기 이후 신속하게 성장률을 회복했다. 2010년 GDP 성장률은 6.8%로 뛰어오르는 기저효과를 보였으며, 대규모 고용조정도 발생하지 않았다²⁾. 이것은 외환위기 시기 기업 구조조정과 대량실업 사태가 발생한 것과 대조되는데 다음과 같은 이유에서 비롯됐다. 첫째, 1998년 경제위기는 재벌기업 중심의 경제구조와 취약한 금융부문에

2) 이명박 정부는 글로벌 금융위기에 신속하게 대응했다고 자평했다. 첫째, 국내 금리 인하와 국제적인 통화 스와프를 통해 금융시장을 조기에 안정화했다. 2008년 9월 이후 기준금리는 5.25%에서 2.0%로 인하됐으며, 미국·일본 등과 900억 달러의 통화스와프를 체결했다. 둘째, 위기에 대응해 정부 지출을 확대했다. GDP 기준으로 2009년의 정부 지출은 전년 대비 9% 증가했다. 셋째, 기업에 대한 감세정책, 4대강 운하건설 토목사업, 규제완화를 추진했다(기획재정부, 2010).

서 비롯됐다. 하지만 경제위기 극복 과정에서 기업들은 수익경영 중심으로 관행을 변경했고, 금융기관은 영리 위주의 경영을 추구했다. 둘째, 1998년 경제위기는 정부의 위기관리 무능력으로 인해 급속하게 확산됐다. 이후 정부는 위기에 대응할 수 있는 정책적 수단을 확보했다. 이 때문에 글로벌 금융위기 이후 대규모 고용조정을 수반하는 위기대책의 실행은 피할 수 있었다. 셋째, 경제위기 이후 기업들은 비정규직을 중심으로 내부 노동시장의 유연화를 확대하는 한편 하청계열사에게 비용을 외부화했다. 기업들은 글로벌 금융위기 충격에 대처하기 위해 정규직 중심의 고용조정보다는 비정규직 규모를 줄이는 방향으로 방법을 강구했다. 이것은 글로벌 금융위기 이후 국내 노동시장 구조의 특성으로 각인됐다(황수경, 2010; 조성재, 2010; 윤홍식, 2019).

2. 정치 환경과 권력 구조 변화

가. 1987년 체제와 권력 구조

1987년 민주화 이행 이후 1988년 5월 제6공화국의 첫 국회가 개원되었다. 13대 국회는 여소야대 국회로서 민주정의당(87석), 통일민주당(46석), 신민주공화당(27석), 평화민주당(54석) 등 4당의 원내 교섭단체 체제였다. 노태우 대통령과 여소야대의 의회 지형은 행정부와 의회의 분점 권력이 형성된 것을 의미한다. 그런데 1990년 민주정의당과 통일민주당, 신민주공화당은 3당 합당을 통해 민주자유당을 창당하였으며, 여대야소로 의회 지형을 변경하였다. 1992년 5월 개원된 14대 국회는 민주자유당(149석), 민주당(97석), 통일국민당(31석) 등 3당의 원내 교섭단체 체제였다. 의회 지형은 여대야소로 전환되었지만, 집권당은 절대적인 안정 의식을 확보하지 못하였다. 이런 가운데 1992년 12월 18일 치러진 14대 대통령 선거에서 김대중 민주당 후보(33.8%), 정주영 통일국민당 후보(16%)를 누르고 김영삼 민주자유당 후보(42.0%)가 당선되었다. 김영삼 정부 출범 이후 민주자유당은 1995년 12월 신한국당으로 당명을 변경하였다. 15대 국회의원 총선을 거쳐 집권당인 신한국당은 1996년 4월에 총선에서 139석(득표율 35.1%)을 획득해 제1당의

지위를 확보하였다. 무소속, 민주당 의원 등 소수파 야당위원을 끌어들이면서 신한국당은 15대 국회에서도 151석의 다수여당으로 변신하였다. 1987년 이후 13대 국회를 제외하고 14~15대 국회 모두 여대야소 정국이 형성된 셈이다. 당시 야당에는 교섭단체로서 새정치국민회의(79석), 자유민주연합(48석)이, 비교섭단체로서 통합민주당(12석), 무소속(3석)이 해당한다. 집권당인 신한국당은 1997년 11월 21일 통합민주당과 합당하고, 한나라당(154석)으로 당명을 변경했다. 1996년 노사관계개혁위원회 출범과 활동, 같은 해의 노동법 개정국면 당시의 여당인 신한국당이 확보한 의석은 국회의원들의 이석으로 약 152석에 달했다.

나. IMF 관리체제와 권력 구조의 변화

경제위기를 초래한 김영삼 정부는 야당에게 정권의 바통을 넘겼다. 1997년 12월 18일 제15대 대통령 선거에서 건국 이후 50년 만에 최초로 야당이 민주적 선거를 통해 정권교체를 이뤄냈다. 김대중 당선자는 최초의 호남 출신 대통령으로서 국민통합의 과제를 갖게 됐다. 호남이라는 취약한 지역 기반과 집권당의 의회 소수파 지위는 개혁 그 자체에 직접적인 제약으로 작용했다(최장집, 2002). 1998년 2월 기준, 15대 국회의 원내 교섭단체는 한나라당(154석), 새정치국민회의(79석), 자유민주연합(50석) 등 3개 정당이었다. 그러나 이후 국회의원들의 이적이 활발해지면서 15대 국회 임기가 만료되는 시점의 3당의 의석수는 변화하였다. 야당인 한나라당은 122석으로 의석수가 줄어든 가운데 여당인 새정치국민회의는 98석, 자유민주연합은 49석이었다. 이외에 민주국민당 10석, 희망의 한국신당 3석, 무소속이 16석을 차지하였다.

경제위기에서 벗어나면서 선거가 잇따라 치러졌다. 2000년 4월 16대 국회의원 선거, 2002년 12월 16대 대통령 선거, 2004년 4월 17대 국회의원 선거가 잇따라 이어졌다. 16대 국회의원 선거에서도 제1당을 차지한 한나라당은 15대 국회 의석수보다 감소한 133석을 차지했다. 제2당은 새정치국민회의에서 당명을 변경한 새천년민주당(115석), 제3당은 자유민주연합(17석)이었다. 집권당인 새천년민주당은 15대 국회보다 더 많은 의석수를 얻었지만,

여전히 소수파였다. 이에 따라 연합정치를 표방한 새천년민주당은 2000년 9월 자유민주연합·민주국민당과의 3당 정책 공조를 합의했다(오승용, 2004). 경제위기 수습국면으로 전환된 이후의 16대 국회에서 집권당은 1년 동안의 정책공조 시기를 제외하고 소수파의 처지에서 벗어나지 못했다. 집권당은 야당의 협력 없이 입법을 추진할 수 없었다(박성국·조현민·임상훈, 2020). 2002년 16대 대통령 선거는 집권당의 승리로 끝났다. 새천년민주당의 노무현 후보는 대통령 선거에서 한나라당의 이회창 후보를 누르고 당선됐다. 노무현 대통령은 사회통합적 노사관계, 고용지원서비스 선진화와 직업능력개발 혁신, 고용보험 내실화, 사회서비스 일자리 창출을 공약했다. 그러나 정책정당·정당 민주화를 내건 열린우리당이 2003년 11월 창당되면서 집권당은 분열됐다. 급기야 2004년 3월 12일 노무현 대통령의 탄핵소추안이 국회에서 가결되었다. 국민적 저항을 부른 가운데 2004년 4월 17대 국회의원 선거에서 열린우리당은 152석을 얻었다. 47석에 불과했던 열린우리당은 의회에서 입법을 주도할 수 있는 집권당으로 부상했다. 헌법재판소는 5월 14일 국회의 탄핵소추안을 부결하면서 노무현 대통령은 직무에 복귀했다. 그러나 열린우리당은 2005년 4월 재보궐선거에서 패하면서 의회 과반수 의석을 상실했다.

다. 글로벌 금융위기 이후 권력 구조의 변화

18~19대 국회에서는 정부·집권당이 다수파를 형성하면서 입법주도권을 가졌다. 17대 대통령 선거에서 당선된 이명박 대통령은 7% 경제성장, 10년 내 국민소득 4만 달러, 세계 경제 7위를 의미하는 '747' 경제정책을 공약했다. 경제성장을 바탕으로 매년 60만 개씩, 임기 5년간 300만 개의 일자리를 만들겠다고 약속했다(매일노동뉴스, 2007.12.30). 여세를 몰아 집권당인 한나라당은 2008년 4월 18대 국회의원 선거에서 153석을 얻으면서 제1당을 차지했다. 보수정치를 표방한 친박연대, 자유선진당을 포함하면 집권정당과 연대 가능한 의석은 185석에 달했다. 2008년 11월 이후 글로벌 금융위기가 확산하면서 이명박 정부는 선거 공약 및 정책과제를 4대강 정비사업, 공기업 선진화 계획으로 명칭을 변경해 추진했다. 이명박 정부는 글로벌 금

용위기에 따른 국내적 파장을 방어했다는 평가를 받았지만, 공약 사항인 '747 정책'은 실현되지 못했다(이준구, 2012). 2012년 4월에 시행된 19대 국회의원 선거에서 새누리당은 152석을 얻으면서 제1당을 차지했다. 민주통합당은 127석, 통합진보당은 13석을 얻어 각각 제2당과 제3당을 차지했다. 같은 해 12월에 시행된 19대 대통령 선거에서 박근혜 새누리당 후보는 문재인 민주통합당 후보를 제치고 당선됐다. 박근혜 대통령은 경제민주화, 기초연금 지급과 복지확대, 고용률 70% 확대를 공약했다. 19대 국회에서 새누리당은 의회 다수파였음에도 입법주도권을 갖기 어려웠다. 18대 국회 마지막 회기인 2012년 5월 2일 본회의를 통과한 국회선진화법을 고려해야 했기 때문이다. 국회선진화법은 다수결에 의한 일방입법을 막는 합의제 입법제도였다. 국회선진화법은 19대 국회 임기 동안 다수파 집권당의 일방입법을 제어하는 계기를 제공했다(하태수, 2015).

라. 대통령 탄핵과 촛불 정부

제20대 국회의원 선거에서는 집권당인 새누리당이 참패하면서 박근혜 대통령의 레임덕이 가속화되었다. 2016년 4월에 실시된 20대 국회의원 총선거에서 신 4당 체제가 만들어졌다. 야당인 더불어민주당은 123석, 국민의당은 38석, 정의당은 6석, 무소속은 11석을 차지한 가운데 여당인 새누리당은 122석을 얻는 데 그쳤다. 이런 가운데 박근혜 대통령 재임 기간 중 세월호 침몰사태를 시작으로 국정교과서 사태 등 시민사회와 노동운동의 반발이 거세지고, 일각에서는 퇴진 요구도 나왔다. 결정적인 계기는 2016년 10월 24일 JTBC의 뉴스 보도에서 박근혜-최순실 게이트가 보도된 이후 상황이 급변하였다. 정국은 순식간에 박근혜 대통령 퇴진 요구를 중심으로 변동하였다. 서울 광화문 일대에서 시작된 촛불집회는 12월 3일 정부 수립 이래 최대 규모 인파가 참여하였다. 이러한 여파는 2016년 12월 9일, 국회에서 박근혜 대통령 탄핵소추안의 통과에 영향을 미친 가운데 헌법재판소는 2017년 3월 10일 재판관 전원의 일치된 의견으로 박근혜 대통령에 대한 파면을 선고하였다.

2017년 5월 9일에 치러진 제19대 대선에서 문재인 더불어민주당 후보가

제19대 대통령으로 당선되었다. 대통령 탄핵 사건 이후 치러진 선거로 인해 이전 정부들과 달리 대통령직인수위원회 설치 없이 선거 결과 확정 직후인 5월 10일에 문재인 정부는 출범하였다. 문재인 정부는 ‘국민의 나라, 정의로운 대한민국’이라는 국가 비전을 갖는 100대 국정과제를 발표한 가운데 국민주권·경제민주주의·복지국가·균형발전·한반도 평화번영을 5대 과제로 제시하였다. 문재인 정부는 출범 이후 여소야대의 의회 지형에서 여야간 협치를 추진하면서 불리한 의회 환경을 극복하려 하였다. 그 일환으로 문재인 정부는 ‘여야정 국정협의체’를 운영하였는데 여기에는 문재인 대통령도 참여하였다. 한편 코로나19 감염병 사태가 확산한 2020년 4월 15일 치러진 제21대 국회의원 총선에서 여당인 더불어민주당이 163석을 차지하면서 사실상 승리하였다. 여당 성향의 더불어민주당(17석), 열린민주당(3석)을 제외하면 미래통합당 84석, 미래한국당 19석, 정의당 6석, 국민의당 3석, 무소속 5석 등이 야당 성향의 정당이었다. 만 18세 이상의 유권자가 참여하는 첫 선거이자, 준연동형 비례대표제가 실시된 제21대 국회의원 선거에서는 거대 여당이 출현하였다. 이것은 종전의 정치지형이 크게 변동하는 요인으로 작용하였다.

3. 노동체제와 노사의 행위 자원

가. 1987년 노동체제와 행위 자원

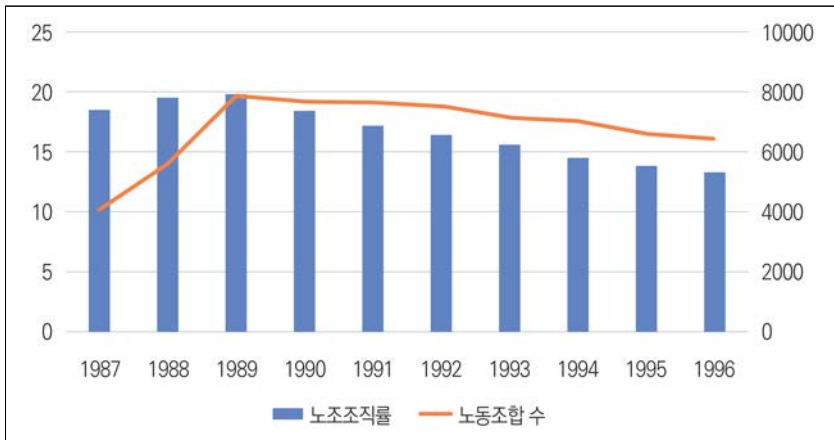
거시적 수준에서 보면 1987년 이후 노동체제는 국가 권위주의 체제에서 신자유주의 체제로 이행하였다. 즉 민주화와 자유화의 이중 전환 속에서 형성된 노동체제라고 할 수 있다. 국가 권위주의 노동체제는 1960년대 초 군부정권의 등장에서 본격적으로 형성되기 시작하여 1987년 6월항쟁과 7~9월의 노동자 대투쟁으로 해체되기까지 사반세기 이상 안정적으로 지속되었다(장홍근, 2014). 이른바 1987년 노동체제라고 호칭되는 체제는 국가 권위주의 노동체제를 해체하면서 등장한 것으로서 민주화와 자유화의 이중 전환 속에서 형성된 노동체제로서 성격을 갖는다³⁾.

1987년 노동자 대투쟁을 계기로 몇 달 만에 2천여 개가 넘는 노조가 새로

이 조직되었으며 노조조직률은 가파르게 상승하였다. [그림 2-3]과 같이 노동조합은 1987년 4천여 개에서 8천여 개로 급증하였으며, 노조조직률은 1990년에 17.2%까지 올랐다. 신규 노조 설립과 기존 노조 지도부의 교체도 병행되었는데 이 과정에서 민주노조의 전국단위 조직이 1990년 이후 잇따라 설립되었다. 전국노동조합협의회(전노협), 전국업종노동조합회의, 현대그룹노동조합총연맹 등은 1995년 창립된 민주노동조합총연맹(민주노총)의 전신이었다.

이처럼 신노조운동이 부상하면서 한국의 노동운동은 한국노총과 민주노총으로 분립된 가운데 양대 노총의 경쟁체제가 형성되었다. 하지만 조직노동의 성장은 오래가지 못했다. 1990년대 초반을 정점으로 노동조합 수와 노

[그림 2-3] 1987년 이후 노조조직률, 노동조합 수



자료 : 한국노동연구원(2019), 『2019 KLI 노동통계』.

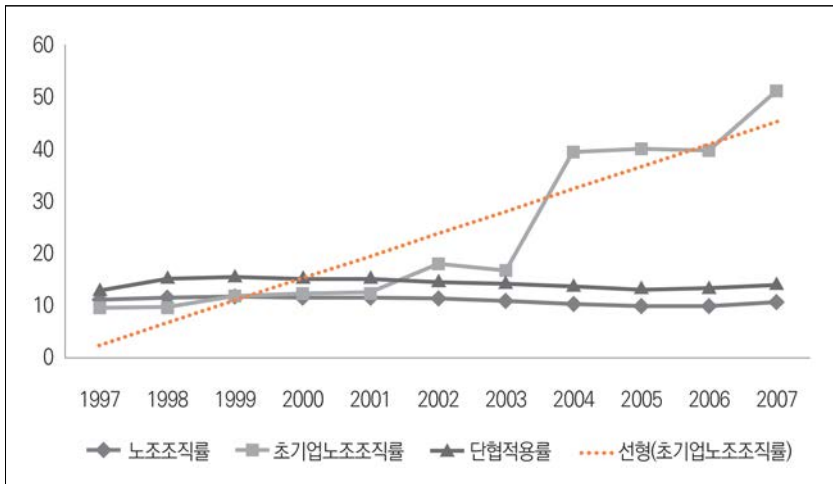
3) 장흥근(2014)에 따르면, 1987년 노동체제의 특징은 다음과 같다. 첫째, 노동시장 측면에서는 상시적인 고용 위기와 노동시장의 이중구조 심화로 요약된다. 특히 기업규모별, 고용형태별, 성별 고용구조의 분절성은 심화하였다. 둘째, 노동력 재생산 측면에서도 저출산, 고령화가 급속하게 진행되었으며, 그에 따라 노동력의 고령화가 빠르게 진행되고 있다. 소득 양극화는 노동소득분배율의 추세적 저하와 연계되면서 중산층의 약화 또는 축소로 귀결되었다. 셋째, 노동과정 측면에서 법정노동시간은 종전의 주 48시간에서 주 44시간(1989년 3월)으로, 44시간에서 40시간(2003년 8월)으로 법 개정이 이뤄졌지만, 장시간 노동은 해소되지 않았다. 이런 가운데 산업재해 발생 건수는 줄어들었으나 사망사고와 같은 중대 재해는 남아 있는 위험으로 자리 잡았다.

조조직률은 하향 추세를 나타냈다. 이런 가운데 기업별 노조 중심으로 형성된 양대 노총 산하 노조에서는 단기이익 중심의 경향이 나타났으며, 양대 노총 간에는 상호 배타적 특성 또한 강화되었다. 이러한 흐름은 1996~97년 노사관계개혁위원회 공동 참여와 노동법 총파업, 1998년 경제위기를 거치면서 변곡점을 맞이하였다.

한편, 임금노동자와 노동조합은 1997년 경제위기의 직격타를 맞았다. [그림 2-4]와 같이, 임금노동자는 1997년에 1,209만 2천 명이었으나 1998년에 1,116만 6천 명으로 약 92만 6천 명 줄었다. 노동조합 조합원도 1997년에 148만 4,194명이었으나 1998년 140만 1,940명으로 약 8만 2,254명 감소하였다.

노조조직률은 1997년에 11.1%였는데 1998년에는 11.4%로 상승했다. 분모인 조직대상 노동자는 급격히 감소한 데 반해 노조원 축소는 더디게 진행돼 조직률이 반등하는 착시현상이 나타났다. 1998년 말 기준으로 전체 노동조합원은 140만 1,940명으로, 여성 조합원(25만 3,505명)에 비해 남성 조합

[그림 2-4] 1998년 경제위기 후 노조조직률, 초기업노조조직률, 단체협약적용률



자료: 고용노동부, 「전국 노동조합조직현황」, 각 연도; 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각 연도; 노조조직률: 조합원수÷조직대상노동자(임금노동자-노조가입 금지 공무원)×100; 초기업 노조조직률: 전체 조합원 가운데 산별노조(연맹)·지역별·업종별 노조 가입 노동자 비율(저자 재분석).

원(114만 8,435명)이 상대적으로 많았다(KLI 노동통계, 1999). 지배적인 노동조합 형태는 '기업별 노조'이며, 주로 기업 또는 작업장 수준에서 이해관계 조정에 주력했다. 기업별 노조는 1997년 5,733개였는데 1998년 경제위기 여파로 173개 감소한 5,560개였다. 기업별 노조는 300인 미만의 증규모 인원의 노조가 많았으며 약 43개의 산업별 연맹(노조)에 가입한 이후 한국노총·민주노총 등 국가 수준의 최상급단체에 가입했다. 산업·업종 수준의 산업별노조(초기업노조) 조직률은 1997년 경제위기 이전에 약 10% 정도에 불과했다. 같은 시기 통계를 보면 민주노총보다 한국노총에 더 많은 조합원이 가입했지만, 한국노총(노조당 평균 242명)에 비해 민주노총(노조당 평균 535명)에 대기업노조가 더 많이 소속됐다. 한국노총은 1999년 말 현재, 27개 산별연맹(노조)과 4,501개의 기업별노조로 구성됐으며 조합원 수는 89만 명이었다. 민주노총은 1999년 말 현재, 16개 산별연맹(노조)과 1,256개의 기업별노조를 포괄하며, 조합원은 57만 명이었다. 교섭·인력·재정이 기업별 노조 중심으로 편제되다 보니 한국노총·민주노총 같은 최상급단체들은 재정과 인력, 정책개발 능력에서 취약했다. 기업별로 분권화된 단체교섭 구조로 인해 1998년 단체협약 적용률은 전체 노동자의 약 15.1% 정도에 불과했으며, 노동조합 조직률보다 약 3% 정도 상회하는 정도였다(Lim, 2002; 박성국·조현민·임상훈, 2020).

분권화되고 경쟁적인 환경은 노동조합에게 한편으론 제약이었지만, 또 다른 한편으론 기회를 제공했다. 한국노총과 민주노총은 조직 경쟁을 벌였지만 서로 조력했다. 1987년 이후 폭발적인 신규노조 설립 운동은 새로운 최상급단체(민주노총)의 설립으로 귀결됐지만, 기존 최상급단체(한국노총)의 개혁을 자극했다. 한국노총과 민주노총은 1996년 노사관계개혁위원회에 함께 참여해 노동법 개정을 논의한 가운데 집권당(신한국당)의 노동법 변칙 처리에 맞서 역사상 최초의 공동총파업을 벌였다. 이러한 양대 노총의 공동 활동은 1998년 사회협약을 체결하는 밑거름으로 작용했다. 이를 통해 양대 노총은 국가 수준의 최상급단체로서 입지를 확립했다. 또한 양대 노총은 사회개혁과 경제민주화를 노동조합 운동의 방향으로 설정한 가운데 소속 노조의 참여를 독려하면서 기업별 노조에 대한 최상급단체의 조정능력을 강화했다. 특히 민주노총과 소속 기업별노조들은 정부와 사용자의 배제와 법

적 제약에도 불구하고, 사회·경제개혁 이슈를 중심으로 조직 내 수직적 조정을 강화했다(박성국, 2022). 한국노총과 민주노총은 의사결정 과정에서 내부 민주주의를 바탕으로 기업별노조 조합원들과 최상급단체 간의 거리를 줄이는 활동을 전개했다. 최상급단체는 기업별노조에게 교섭방향과 지침을 제시하는 한편 사용자의 부당노동행위에 공동 대응했다. 기업별노조들은 재정적인 어려움에도 상급단체에 대한 재정지원을 지속했다. 최상급단체로서 한국노총과 민주노총은 때론 사회·경제 민주화와 개혁 이슈를 제시해 상향식의 조정력을 발휘하는 한편 내부에서 민주적 의사결정 구조를 확대 하되 소속 노조에 대한 재정·인력 지원을 늘리는 하향식 리더십을 갖추려 했다(Lim, 2002).

한편, 한국의 사용자단체는, 산업·업종별 사용자단체를 회원으로 하는 유렵과 달리, 개별 기업이 직접 가입하는 구조로 이뤄졌다. 중앙 사용자단체-지역 사용자단체-개별 기업으로 구성됐다. 사용자단체의 조직력을 측정하는 기준은 회원기업 조직률과 소속 종업원 조직률로서 파악하지만 정확하게 집계된 통계는 발표되지 않는다. 이러한 현실을 고려하면 한국의 사용자단체는 낮은 대표성을 가진 것으로 분석됐다(임상훈, 2006).

사용자단체의 '회원기업 조직률'은 노사관계를 다루는 전경련과 한국경총의 조직현황을 통해 간접적으로 엿볼 수 있다. 한국경총 회원 기업은 1997년 278개에서 경제위기 여파로 1998년 264개로 감소했다. 이것은 단체 회원을 제외한 개별 기업의 수이다. 지방경총 회원 기업도 1998년 3,294개에서 1999년 3,247개로 줄었다. 한국경총과 13개의 지방경총은 독립채산제 방식의 별도 법인으로서 재정 및 인력을 운영했다⁴). 전경련 회원 기업도 1996년 426개에서 2000년 418개로 줄었다. 당시의 전국의 사업체 수를 고려하면 사용자단체의 회원 기업 조직률은 매우 낮은 수준이었다. 그러나 회

4) 한국경영자총협회는 1970년에 출범했으며, 서울지역을 중심으로 활동했다. 13개 지방경총은 1980년대 이후 지역별로 만들어졌으며, 독립적인 법인체로서 위상을 가졌다. 따라서 서울경총에 기반한 한국경총과 13개 지방경총은 별도 법인이며, 종속적이지 않고 독립적인 관계이다. 하지만 정부와 최상급 노동단체와의 상호 관계에서 한국경총은 개별 고용주뿐만 아니라 지방경총의 이해를 대변하는 역할을 한다. 이러한 사회적 협의 또는 삼자주의에 근거해 본 논문은 한국경총과 지방경총의 조직규모와 상호관계를 분석했다.

원 기업들의 규모별 비중을 살펴보면 사용자단체 위상이 다르게 나타난다. 한국경총에 가입한 30대 재벌기업 계열사의 수는 1997년 102개에서 경제위기 여파로 1999년 81개로 21개 줄었다. 30대 재벌기업 계열사의 전체 회원 기업 비중은 1997년 36.7%에서 1999년 28.8%로 줄었다. 비록 양적으로 줄었더라도 가입한 재벌기업 회원사들은 한국경총의 위상을 보여준다. 30대 재벌기업 계열사들이 가입했기 때문에 한국경총은 대표적인 사용자단체로서 위상과 역할을 갖춘 것으로 인식됐다. 요컨대 한국 사용자단체는 비록 조직률은 낮지만, 재벌기업과 산하 계열사들이 가입하고 있으며, 사용자단체의 의사결정 구조는 재벌기업 중심의 수직적 조정체계에 기반했다. 특히 한국경총 사무국은 재벌기업들의 노사관계 및 노동법 개정 요구 사항을 대변해 노동단체와 정부를 상대로 협상을 했다. 이처럼 한국의 사용자단체들은 국가 수준의 사회적 협의를 추진할 수 있는 요건을 갖췄다고 볼 수 있다 (전인·서인덕, 2008).

나. 2000년 이후 산별노조 확산과 노동체제의 변동

1) 기업별노조와 산업별노조의 공존

구조조정 프로그램을 포함한 사회협약이 이행되면서 노동조합들은 조직자원을 상실했다. 위기에 몰린 노동조합은 조직통합에서 돌파구를 찾으려 했다. 다수의 기업별노조들은 산업별노조로의 조직 전환을 추진했다. 이에 따라 기업별노조는 1997년 5,733개에서 2007년 5,099개로 634개 감소했다. 반면 초기기업노조 조직률은 1997년 9.7%에 불과했으나 2007년 51.7%로 확대됐다. 2006년 기업별노조인 완성차 4사 노동조합과 철도노조의 산업별노조 전환이 이뤄지면서 초기기업노조 조직화가 확산했다. 민주노총 소속 산업별노조에 가입한 조합원 비율은 2006년 말 현재 약 78%에 달하는 것으로 자체 집계했다. 산업별노조가 확산하면서 국내에서 50개에 육박했던 연합단체는 40개 이하로 감소했다. 산업별노조 확산은, 더는 기업별노조 체제로는 노동시장 유연화 조치와 구조조정에 대응할 수 없다는 인식이 확산한 데 따른 것이다.

〈표 2-1〉 1992년과 2005년 노동조합 규모별 조직현황 추이

(단위: 개, 명, %)

| | 1992 | | | 2005 | | |
|--------------|-------|-----------|------|-------|-----------|-----|
| | 노조수 | 조합원수 | 비중 | 노조수 | 조합원수 | 비중 |
| 50인 미만 | 2,929 | 69,189 | 4 | 2,976 | 50,446 | 3 |
| 50~99인 | 1,669 | 119,335 | 6.9 | 1,041 | 74,206 | 5 |
| 100~299인 | 1,710 | 280,364 | 16.2 | 1,350 | 223,547 | 15 |
| 300~499인 | 345 | 131,507 | 7.6 | 235 | 91,187 | 6 |
| 500~999인 | 293 | 202,121 | 11.7 | 183 | 124,925 | 8 |
| 1,000~4,999인 | 227 | 437,389 | 25.2 | 152 | 291,713 | 19 |
| 5,000인 이상 | 38 | 494,693 | 28.5 | 34 | 650,148 | 43 |
| 소 계 | 7,211 | 1,734,598 | 100 | 5,971 | 1,506,172 | 100 |

자료: 조성재(2007)에서 재인용.

산업별노조의 확산은 규모별 노조 조직현황에도 반영됐다. 상대적으로 많은 소규모 노조는 전체 조합원에서 차지하는 비중이 낮은 반면 상대적으로 적은 대규모 노조는 전체 조합원에서 차지하는 비중이 높았다. 특히 1천 명 이상의 노동조합은 경제위기를 거치면서 전체 조합원에서 차지하는 비중이 더욱 높아졌다. 〈표 2-1〉과 같이, 2005년 기준 규모별 조직현황을 보면 50명 미만 노조가 2,976개로 가장 많았으며, 5천 명 이상 노조가 34개로 가장 적었다. 반면 1천 명 이상 186개 노조에 94만 2천 명(62%)의 조합원들이 가입했다. 1992년 조합원 1천 명 이상 노조는 전체 조합원의 53.7%를 차지했으나 2005년 62%로 확대됐다. 조합원 5천 명 이상 노동조합의 조합원은 1992년 전체 조합원의 28.5%였으나 2005년 43%로 증가했다. 모든 규모의 노조에서 조합원 비중이 하락한 가운데 5천 명 이상 노동조합 조합원 비중만 커졌는데 이것은 산업별노조 조직화의 영향에 따른 것이다. 또한 1천 명 이상과 5천 명 이상 노동조합 수의 감소는 기업 구조조정과 노조 통합이 이뤄지면서 나타난 효과이다. 상급단체별 평균 조합원수를 보면 한국노총(215명)보다 민주노총(533명)의 규모가 크고, 미가맹(79명)은 규모가 작았다. 요컨대 경제 회복기에 노동조합의 조직자원이 약화된 가운데 산업별노조 확산, 기업 구조조정과 노조 간 통합으로 인해 대규모 노조의 비중이 더욱 커졌다(조성재, 2007).

한편 경제위기를 거치면서 양대 노총의 조합원은 엇비슷해졌지만 포괄하지 못한 미가맹 노조도 늘어났다. 미가맹 노조 조합원은 1997년 6만 8천 명에서 2007년 26만 5천 명으로 19만 7천 명이 증가했다. 양대 노총 가운데 한국노총 소속 조합원은 1997년 95만 2천 명에서 2007년 74만 명으로 21만 2천 명 감소했다. 같은 기간 산업별연맹(노조)은 27개에서 25개로 줄었다. 민주노총 소속 조합원은 같은 기간 46만 4천 명에서 68만 2천 명으로 21만 8천 명 늘어났다. 같은 기간 산업별연맹(노조)은 16개에서 14개로 감소했다⁵⁾. 합법화된 공무원노조와 연합단체들은 양대 노총에 가입하지 않았기 때문에 미가맹 노조로 집계됐다. 미가맹 노조 확산은 양대 노총의 대표성의 위기를 의미했다.

한편, 국가 수준의 사용자단체는 경제 회복기에 조직자원을 회복한 것으로 나타났다. 한국경총의 회원 기업과 단체는 1996년 309개에서 2005년 370개로 약 61개 늘어났다. 특히 노무현 정부 출범 이후 한국경총은 회원 기업을 더욱 확대했다. 전경련 회원 기업도 1996년 426개에서 2005년 436개로 약 10개 증가했다. 대우그룹·쌍용그룹 등 10대 재벌기업이 해체되면서 약 50여 개의 회원사가 급감했던 전경련도 노무현 정부 시절 회원 기업을 배가했다. 한국경총과 전경련은 1998년 사회협약에 서명한 당사자로서, 김대중·노무현 정부를 거치면서 사회·노동정책에서 경영체를 대표하는 단체로서 역할을 했다. 노사정위원회를 통한 정부의 정책 결정 사례가 증가하면서 한국경총과 전경련을 찾는 기업들이 많아진 것으로 해석됐다. 전경련과 한국경총에 가입한 재벌기업 계열사들은 경제위기 시절 대거 탈퇴했다가 2000년 이후 재가입했다. 특히 한국경총 소속 재벌기업 계열사는 2000년 67개에서 2003년 86개로 더 확대됐다. 한국경총 전체 회원사에서 재벌기업이 차지하는 비중도 2000년 23.8%로 줄었다가 2003년 29.6%로 회복했다. 비록 경제위기 여파로 약화됐지만 사용자단체와 재벌기업 및 계열사들의 수직적 조정체제는 경제 회복기에 복원됐다(전인·서인덕, 2008).

5) 민주노총 산하 공익노련, 공공연맹, 민철노련 등 3개 노련은 1999년 3월 13일 전국공공운수사회서비스노조연맹(공공연맹)으로 통합됐다. 공공연맹은 당시 109개 노조, 10만여 명의 조합원을 포괄한 가운데 민주노총 내 조합원 규모는 금속산업연맹(19만 명) 다음 순이었다. 또 사무노련과 민주금융연맹은 1999년 2월 11일 통합해 사무금융노동조합연맹을 결성했다.

〈표 2-2〉 사용자단체 회원사 변동 추이

| | 1996 | 2000 | 2003 | 2005 | 2017 |
|------|------|--------|--------|--------|---------|
| 한국경총 | 309 | 316 | 334 | 370 | 410 |
| 전경련 | 426 | 418 | 413 | 436 | 531 |
| 대한상의 | | 83,011 | 48,709 | 54,313 | 140,000 |

자료 : 박성국(2022).

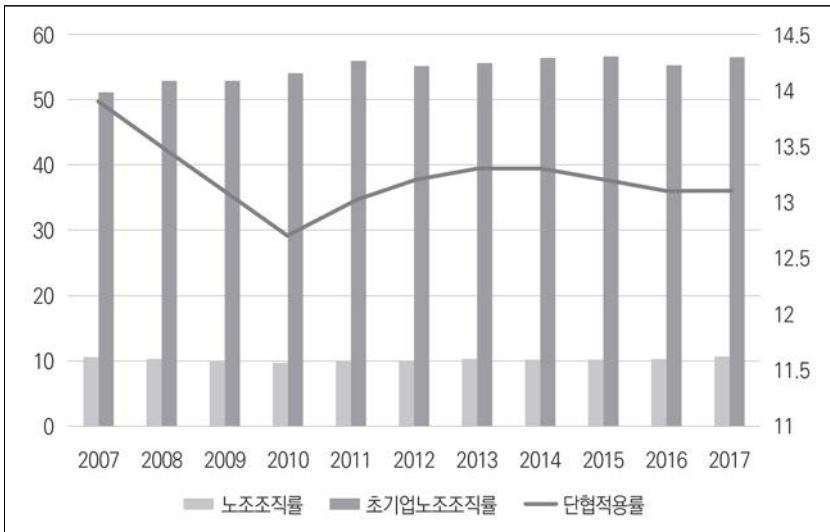
2) 복수노조 경쟁 시대와 노사관계의 이중화

사업장 단위에서 복수노조가 허용되면서 노동조합의 조직자원은 빠르게 재편됐다. 기업별 노동조합은 늘어난 반면 조직통합 또는 산업별노조 전환은 주춤했다. 2011년 7월 사업장 단위 복수노조 허용에 따른 결과였다. 복수노조 허용은 2010년 1월 노사정 합의에 따라 법제화됐다. 글로벌 금융위기 전·후 노동조합 조합원은 2007년 168만 8천 명에서 2010년 164만 3천 명으로 약 4만 5천 명 줄었다. 노조 조직률은 2010년 처음으로 한 자릿수(9%)로 추락했다. 반면 2011년 복수노조 시행 이후 완만하게 증가하는 추세를 보이면서 노조 조직률은 10%대로 회복했다.

노동조합 조합원은 2016년 말 현재 196만 6천 명으로 2007년 대비 27만 8천 명이 늘어났다. 기업별 노동조합은 2010년 4,420개에서 사업장 단위 복수노조 허용 이후 2016년 6,120개로 약 1,700개 증가했다. 구조조정 대응을 위해 추진됐던 노동조합의 조직통합과 산업별노조로의 전환은 정체됐다. 초기업노조 조직률은 2010년 54.1%였으나 2016년 55.3%로 정체됐다. 2016년 말 현재 한국노총 전체 조합원에서 기업별노조 소속 조합원은 54.2%인 반면 민주노총 전체 조합원에서 산업별노조 소속 조합원은 82.6%였다(고용노동부(2017), 「2016년 전국 노동조합 조직현황」).

규모별 조직현황을 분석하면 전체 조합원에서 1천 명 이상 노조의 비중은 2005년 62%에서 2016년 72.5%로 갈수록 높아졌다. 반면 전체 조합원에서 100명 미만 노조의 비중은 2005년 8%에서 2016년 6%로 점점 줄어들었다. 전체 노조수에서 1천 명 이상 노조의 비중은 2005년 3.1%에서 2016년 3.9%로 0.8%포인트 증가했다. 반면 전체 노조수에서 100명 미만 노조의 비중은 2005년 67%에서 2016년 71.4%로 약 4.4%포인트 증가했다. 글로벌 금

[그림 2-5] 2007~2016년 노조조직률과 초기업노조조직률, 단협적용률 추이



자료 : 고용노동부(2017), 「2016년 전국 노동조합 조직현황」.

용위기 이후 전체 조합원에서 1천 명 이상의 대규모 노조의 비중은 갈수록 높아지는 반면 100명 미만 소규모 노조의 비중은 점차 줄어드는 추세였다. 사실상 노동조합 내에서 대규모 노동조합의 영향력은 갈수록 강화됐다. 그럼에도 전체 노조수에서 100명 미만의 노조의 비중도 점차 높아졌다. 100인 미만 노조의 증가는 2011년 사업장 단위 복수노조 허용과 관련됐다.

상급단체 조직현황을 분석하면 복수노조 허용 이후 미가맹 노조는 빠르게 증가한 반면 양대 노총의 조직화는 완만하게 진행됐다. 미가맹 노조 조합원은 2007년 26만 5천 명에서 2016년 44만 2천 명으로 약 17만 7천 명 증가했다. 양대 노총 가운데 한국노총 소속 조합원은 같은 기간 74만 명에서 84만 1천 명으로 약 10만 1천 명 늘었다. 민주노총 소속 조합원은 같은 기간 68만 2천 명에서 64만 9천 명으로 3만 3천 명 줄었다. 이러한 추세는 노동조합의 증감에서도 나타났다. 미가맹 노조는 2010년 1,696개에서 2016년 3,333개로 1,637개 증가했다. 같은 기간 한국노총 소속 노조는 2,292개에서 2,395개로 103개 늘었다. 같은 기간 민주노총 소속 노조는 432개에서 368개로 64개 감소했다. 미가맹 노조는 가파르게 증가한 반면 양대 노총 소속 노조의 완만한 증감 추이는 사업장 단위 복수노조 허용과 관련된 것으로 분

석된다. 복수노조는 양대 노총이 지배적인 사업체에서 기존 노조가 분할되는 형태로 나타나는 반면 무노조 또는 비 양대 노총 사업체에서 신규노조가 설립되는 방식으로 나타났다. 이것은 미가맹 노조를 가파르게 증가시킨 반면 양대 노총 소속 노조의 완만한 증감에 영향을 미쳤다. 미가맹 노조의 확산은 제3의 최상급단체(노동조합총연맹)의 토양을 만들었다. 그러나 전국노총, 공공노총 등 노동조합들은 제3의 노동조합총연맹을 표방했지만, 실제 조직적 확장력은 크지 않았다(고용노동부(2017), 「2016년 전국 노동조합 조직현황」; 김정우, 2019).

2016년 기준 통계청 경제활동부가조사의 임금노동자 대비 지역별 노조 조직률 분석 결과를 보면 다음과 같았다. 지역별 노조 조직률은 서울(28.4%), 울산(13.7%), 전남(9.5%), 경북(9.1%), 대전(8.7%), 충북(7.3%), 전북(6.3%), 경남(6.0%), 부산(5.6%) 등의 순이었다. 나머지는 강원(4.9%), 충남(4.5%), 대구(3.9%), 광주(3.5%), 인천(3.3%), 경기(3.2%), 제주(2.3%) 등의 순이었다(고용노동부(2017), 「2016년 전국 노동조합 조직현황」; 통계청(2016), 「2016년 경제활동부가조사」).

한편, 사용자단체는 2009년 글로벌 금융위기 이후 조직률이 증가한 것으로 분석됐다. 선행연구(박성국, 2019)에 따르면 사용자단체 회원기업 조직률은 통계청 사업체 실태조사의 회사법인(주식회사·유한회사·합자회사·합병회사)을 모집단으로 설정해 추정됐다. 2016년 말 현재 통계청 사업체 실태조사의 회사법인은 54만 1,415개였다. 이 가운데 전경련·한국경총·무역협회·대한상의·중기협의 회원사 총수는 28만 8,836개였다. 2016년 말 현재 사업체 실태조사에서 파악한 회사법인을 기준으로 집계하면 한국 사용자단체의 회원기업 조직률은 약 53.3%였다. 임상훈(2006)의 연구는 같은 집계방식으로 2003년 말 현재 사용자단체의 회원기업 조직률을 48%로 추정했다. 사용자단체의 회원기업 조직률은 2003년 48%에서 2016년 53.3%로 약 5.3% 포인트 증가한 것으로 나타났다⁶⁾.

6) 중소기업중앙회는 2007년 이후 가입대상을 협동조합에서 중소기업 관련 단체로 확대하면서 조합원수가 67만 1,302명(2017년 말 기준)으로 급증했다. 이 때문에 사용자단체 조직률은 중소기업 관련 단체 조합원을 제외하고 집계했다. 중소기업 관련 단체 조합원의 경우 소상공인(자영업자)을 포함하고 있기 때문이다. 반면 사용자단체 조직률은 회사법인을 모집단으로 설정했다(박성국, 2019).

〈표 2-3〉 5개 경제단체 회원기업 조직 현황

(단위 : 개)

| | 회원기업 수 | 비고 | 측정시점 |
|----------|---------|--|-------------|
| 대한상공회의소 | 140,000 | 72개 전국 상공회의소 | 2017년 12월 말 |
| 중소기업중앙회 | 72,002 | 연합회, 전국조합, 사업조합, 지방조합 (중소기업 관련단체 소속은 제외) | 2017년 12월 말 |
| 전국경제인연합회 | 531 | | 2017년 2월 말 |
| 한국경영자총협회 | 4,303 | | 2018년 2월 말 |
| 한국무역협회 | 72,000 | | 2018년 3월 말 |
| 총 계 | 288,836 | | |

자료 : 박성국(2019).

사용자단체를 분석하면 전체 회사법인 대비 한국경총·지방경총의 회원 기업 조직률은 0.79%였다. 시기별로 회원기업의 증감을 분석하면, 한국경총은 2005년 350개에서 2017년 410개로 약 60개의 회원 기업을 늘렸다. 지방경총의 회원 기업을 제외한 결과였다. 전경련도 2005년 436개에서 2017년 531개로 약 95개의 회원 기업을 늘렸다. 회원기업을 규모별로 살펴보면 2018년 현재 한국경총에는 300명 미만 기업이 80.3%(3,456곳)이며, 300명 이상에서 1천 명 미만 기업은 12.1%(519곳)였다. 1천 명 이상의 회원 기업은 7.6%(328개)였는데 해당 기업은 재벌기업 계열사로 분류됐다. 2003년 한국경총 가입 30대 재벌기업 계열사는 86개인 데 반해 2017년 328개로 약 3.8 배 정도로 늘어났다. 한국경총의 경우 중·대규모 기업들이 의사결정을 좌우하는 것으로 분석됐다. 1998년과 2009년 경제위기를 거쳤음에도 사용자단체와 재벌기업 및 계열사들의 수직적 조정체제는 예전 수준으로 회복하거나 더 강화된 것을 알 수 있다(전인·서인덕, 2008; 박성국, 2019).

4. 시민사회단체와 사회적 대화

시민사회단체와 사회적 대화는 1987년 노동체제하에서 긴밀한 관계를 형성하였다. 이것은 세 번의 결정적인 계기로 인해 그 관계가 정립되었다. 첫

번째 단계는 1987년 이후 노동운동과 시민사회운동이 분화되지 않은 채 ‘민중운동’으로 규정된 가운데 민주화 전환 속에서 민중운동이 폭발적으로 성장한 기간이다. 민주화 전환 이전 권위주의 정권의 퇴진과 정치적 민주화라는 거대 담론 속에 가려져 있던 새로운 사회운동의 지향점들은 87년 민주화를 기점으로 하여 다양하게 나타났다. 환경, 여성, 평화, 생활공동체 운동 등과 같은 시민사회운동이 등장하였다. 이러한 신사회운동은 노동조합운동과 분화되는 계기를 제공하였다. 특히 1987년 이후부터 1995년까지 한국노총과 한국경총 그리고 정부는 사회적 대화의 실험 또는 모색을 한 반면 시민사회단체는 ‘신노조운동’에 대한 연대와 지원을 진행하였다.

두 번째 단계는 신사회운동이 성장한 가운데 시민사회단체들이 노사정 사회적 대화 기구에 참여하는 한편 공익적 중재자로서 역할을 한 시기이다. 이것은 1996년 노사관계개혁위원회에 참여하면서 그러한 역할의 출발점을 만들었다. 당시 노사관계개혁위원회는 김영삼 정부의 신노사관계 구상을 실현하는 기구였으며, 이 기구는 30명의 노·사·공익위원으로 구성되었다. 여기에는 노동계(5인), 경영계(5인), 공익위원(10인), 언론사회단체(10)가 참여하였는데 언론사회단체 가운데 경제정의실천연합, 한국소비자보호연맹 등 시민사회단체 대표도 포함되었다. 이들은 노사의 첨예한 이해다툼을 중재하는 공익위원으로서 역할을 하였다. 당시 노사관계개혁위는 전국 주요 도시에서 국민공청회를 열었는데 이 자리에는 경실련 지역지부와 기타 시민단체 대표들이 토론자로 초청을 받아 참석하였다⁷⁾. 이처럼 노사관계개혁위는 노사의 노동법 개정 논의에 국한하기보다 시민사회단체까지 참여한 국민적 개혁운동의 성격을 갖추려 하였으며, 참여한 시민사회단체도 그러한 취지에 함께하였다(노사관계 개혁 백서(1998)). 공익위원의 위상과 역할로서 시민사회단체의 사회적 대화기구 참여는 이 시점부터 관행이 만들어

7) 1996년 9월 6일 부산 국제신문사 강당에서 열린 노사관계개혁위 국민공청회에서 김성국 부산 경실련 집행위원장은 보조발제를 하였다. 그는 “노사관계의 주체는 노·사·정만이 아니라 노·사·정·민의 4주체로 구성되므로 노사관계 개혁도 일반시민이 공감할 수 있도록 추진되어야 할 것”이라고 강조하였다. 또 그는 “노사관계개혁위원회는 정부의 간섭과 지배로부터 벗어나야 하며 전부 아니면 전무(All or Nothing)와 같은 흑백논리나 비현실적 접근방식은 지양해야 할 것”이라고 요청하였다(노사관계 개혁 백서(1998)).

져 현재까지 유지되고 있다. 한편 1998년 사회적 대화를 이끌었던 노사정위원회는 노사정과 정치권이 참여한 가운데 시민사회단체들은 독립적인 국난 극복 운동을 펼쳤다. 1998년 초 50개의 시민사회단체가 참여한 ‘경제 살리기 범국민운동’이 가장 대표적인 사례이다. 시민사회단체들은 ‘모피 안 입기 운동’, ‘쓰레기 줄이기 운동’, ‘한집 전등 끄기 운동’ 등 경제를 살리기 위한 범국민운동을 전개하였다(노사정위원회, 1998). 이외에도 종교계 및 일부 언론과 함께 ‘실업극복 국민운동’과 모금 운동을 대대적으로 전개해 나갔다. 실업극복 국민운동은 1999년 4월 말 기준으로 1천억 원에 이르는 막대한 기부금을 모았다. 이처럼 외환위기를 기점으로 노동운동과 시민사회운동은 각기 정체성을 형성하면서 종전의 연대활동보다는 독자적인 활동을 강조하면서 분립되었다.

세 번째 단계는 시민사회단체들이 다원적이고 독자적인 운동을 확산하는 가운데 일부 시민사회단체들이 사회적 대화와 합의 주체로서 참여한 시기이다. 2000년 이후 시민사회단체들은 반미촛불시위, 노무현 대통령 탄핵무효 촛불시위, 새만금간척반대운동, 부안핵폐기장 반대 운동, 농산물시장개방반대운동, 한미 자유무역협정(FTA) 반대운동 등 다양한 쟁점들과 운동을 진행하였다. 이것은 기존의 운동방식을 대체하는 대안적 성격을 띠면서 신사회운동의 양상으로 규정되었다. 이런 가운데 2008년 출범한 이명박 정부가 추진한 사회적 대화에는 공익위원이 아닌 협의와 합의의 주체로 참여하였다. 2009년 1월 22일 결성된 경제위기 극복을 위한 노사민정 비상대책위원회에는 노동조합, 사용자단체, 민간부문(종교·시민단체·사회원로), 정부(기획재정부·노동부·보건복지부·지식경제부) 등 24명의 대표가 참여하였다. 시민단체 가운데 개신교 단체인 기독교청년회의(YMCA)가 비상대책위에 참여했다. 이것은 이전 시기의 노사정 3자에 국한했던 사회협약의 주체를 확대한 의미를 갖는다. 그간 시민사회단체들은 사회적 대화 기구의 의사결정기구인 본회의에 참여하는 일원으로서 노사정의 합의사항에 대해 심의·추인하는 역할 맡았다(매일노동뉴스, 2009. 2.16). 한편 시민사회단체는 2009년 이후 사회적 대화기구에 종전과 같이 공익위원으로 참여하였을 뿐 협약 또는 합의의 주체로서 위상과 역할을 설정하지 않았다. 이런 가운데 노동운동과 시민사회운동의 연대 탈피 또는 분립 양상은 더욱 가속화되었다.

제3절 1987년 체제와 한국 사회적 대화의 발전 단계

1. 사회적 대화의 맥아(1987~1997년)

가. 사회적 대화의 실험

노사정이 공공정책을 협의·합의하는 사회적 대화는 1975년 중앙 노사 간담회에서 비롯된 것으로 평가됐다. 이것은 권위주의 정부가 동원한 국가 수준의 노사 대표단체 간의 정책협의였다. 정부 대표는 노동청장, 노동자 대표는 한국노총, 사용자대표는 한국경총이 참여한 가운데 노사문제 공동 대처, 노동정책 이해증진 방안을 논의했다. 이를 바탕으로 노사정은 1979년 노사협조 강화를 위한 공동 합의문을 체결했다. 이후 실험적 사회적 협의는 1980년 중앙노사협의회, 1989년 최저임금심의위원회의 설립으로 이어졌다. 최저임금심의위원회는 노사와 공익위원 중심의 기구이자 가장 오래된 사회적 대화기구였다(최영기 외, 1999).

정부 주도가 아니라 민간 주도의 중앙 노사협회는 1990년에 나타났는데 한국노총은 민간 주도의 노사 논의기구인 국민경제사회협의회(경사협)를 제안했다. 경사협은 1991년 산업사회 성숙을 위한 노사 공동선언을 발표했다. 이어 한국노총과 한국경총은 1993~1994년 임금인상 중앙합의, 1995년 산업평화 공동선언을 도출했다. 이러한 사회적 대화 방식에 대해 한국노총은 새로운 운동방식으로서 정책참가의 중요한 경험이라고 진단했다. 한국경총도 노사협력을 통한 임금안정, 노사안정, 기업경쟁력 강화를 위한 시도라고 규정했다. 정부는 공식적으로 사회적 대화에 참여하지 않았지만, 막후에서 후견인 역할을 맡았다(한국노동연구원, 2002). 이것은 1980년대 후반 이래 조직노동의 강력한 도전에 직면한 정부와 경영계가 노동정책의 정당성과 수용성을 높일 목적으로 1990년대 이래 노동계를 정부 정책협의 과정에 끌어들이기 위해 사회적 대화 방식을 시도한 것으로 평가되었다. 국민경제사회협의회와 노사관계개혁위는 그러한 사회적 대화 실험과 모색의 일환

이었다.

나. 사회적 대화의 형성

1996년 노사관계개혁위원회는 사실상 우리나라에서 사회적 대화가 본격 도에 오른 시발점으로서의 위상을 갖는다(장홍근, 2017). 김영삼 정부 시절 출범한 노사관계개혁위원회는 사회적 대화의 원형으로 평가된다. 이것은 새로운 노동운동 세력으로 부상한 민주노총이 노사관계개혁위에 참여하면서 그 계기가 마련되었다. 세계화와 시장통합에 대응하고, 경제협력개발기구(OECD)와 국제노동기구(ILO)의 규범을 따라야 했던 김영삼 정부는 1996년 이후 ‘참여와 협력’을 통한 노동정책을 표방했다. 김영삼 대통령은 같은 해 4월 24일 노사정 관계자와 언론계, 학계, 법조계, 시민단체 등 220여 명이 참석한 가운데 신노사관계 구상을 발표하였으며, 이를 추진하는 기구로 대통령 직속의 노사관계개혁위원회 설치를 지시하였다. 김영삼 대통령의 신노사관계 구상은 노사관계·노동시장 개혁 담론을 형성하였다. 노사관계개혁위원회는 같은 해 5월 9일 발족 이후 6월 말까지를 ‘노사관계 개혁기반 구축기’로 정하고, 위원회 내부 의견조율을 위한 워크숍과 기업현장 방문, 국민제안 창구 설치, 여론조사 실시, 국민공청회 개최, 노사단체로부터 의견수렴, 학술연구 용역실시 등 다양한 활동을 전개하였다. 이후 노사관계개혁위는 ‘노사의 자기혁신 과제와 정부의 역할’, ‘노동관계법·제도 개선의 기본방향’을 위원 합의로 의결하였다.

노사관계개혁위원회는 8월 12일 노사 합의 존중을 기본원칙으로 노·사·공익위원 9명으로 구성된 노동관계법 개정요강 소위원회를 구성하였다. 소위원회는 총 26차의 회의를 개최하여 전체회의에 상정할 노동관계법 개정요강(안)을 마련하였다. 노사관계개혁위원회는 11월 7일 전체회의에서 노동관계법 개정요강(안)을 최종적으로 심의·의결하였으며, 11월 12일 개정요강(안)을 대통령에게 보고하였다. 그런데 일부 쟁점에 관한 노사의 합의가 이뤄지지 못한 가운데 개정요강(안)에는 미합의 쟁점사항으로 명시되었다. 이후 정부는 공익위원안을 수정한 노동법 개정안을 확정해 법안을 발의했다. 이에 신한국당은 12월 26일 새벽 환경노동위원회의 의결을 거치지 않은

노동법 개정안과 안기부법 개정안을 국회 본회의에서 단독 처리했다. 한국 노총과 민주노총은 1996년 12월 26일부터 1997년 2월 28일까지 역사상 최초의 공동 총파업과 집회를 벌이면서 개정 노동법의 철회를 요구했다. 결국 김영삼 대통령은 1997년 1월 21일 여·야 간 영수회담을 통해 정리해고제 2년간 유예 등 노동법 재개정에 합의했다. 여야가 합의한 노동법 재개정안은 같은 해 3월 10일 국회를 통과하였다. 1년 동안 진행되었던 노사관계·노동시장 개혁의 국민적 공론화와 담론 과정은 후속 개혁으로 이어졌다. 이후 노사관계개혁위의 개혁 담론과 국민적 공론화 방식, 미합의 의제들은 노사정위원회의 사회협약 도출과 외환위기 극복을 위한 정책유산으로 재활용되었다. 노사정위원회는 경제위기와 김대중 정부의 등장이라는 경제적·정치적 조건하에서 설명되지만 역사적 시각에서 볼 때 노사관계개혁위의 논의를 심화 또는 발전시킨 것으로 평가되었다(Lim, 2002).

2. 사회적 대화의 불안정한 제도화(1998~2007년)

가. 첫 사회적 합의와 후속 개혁

1997년 12월, IMF와의 구제금융 조건 재협의를 선거 공약으로 내걸었던 김대중 당선자 측은 1998년 1월 임시국회에서 금융산업구조개선특별법을 선제적으로 처리하는 것으로 입장을 선회했다. 당시 정부와 IMF 협상 내용에는 금융산업구조개선법 연내 처리와 금융기관 구조조정이 포함됐다. 김대중 당선자 측과 노동계의 긴장감이 높아진 가운데 양측은 노·사·정 3자 협의를 통한 돌파구를 모색했다. 김대중 당선자 측과 한국노총은 1997년 12월 26일 간담회에서 노사정 3자 회의를 구성해 고용보험기금 증액, 고용창출 등의 문제를 종합적으로 논의하기로 의견을 모았다. 이어 김대중 당선자 측은 12월 27일 민주노총과의 간담회에서 정리해고제 조기 도입과 같은 노동유연화 조치의 필요성을 강조하며, 사회적 협의의 참여를 독려했다. 반면 민주노총은 정리해고제 조기 도입에 반대한 가운데 재벌기업 중심의 경제구조 개혁을 요구했다. 양측의 공방이 이어진 가운데 협상 국면으로의 전환은 1998년 1월 12일 저녁 경기도 고양시 일산 김대중 당선자 자택에서 김대

중 당선자와 한국노총 박인상 위원장의 단독 면담을 통해 이뤄졌다. 공교롭게도 김대중 당선자는 이날 정오 같은 장소에서 미셸 캉드쉬 IMF 총재와 오찬 회동을 했는데 저녁에는 박인상 위원장과 만났다. 김대중 당선자와 4대 재벌기업(삼성·대우·현대·LG) 회장들은 1월 13일 조찬 회동에서 5대 구조조정 원칙에 합의했다. 이런 과정을 거쳐 김대중 당선자 측과 노동계·경영계는 1월 14일 전격적으로 노사정위원회 구성에 합의했다(노사정위원회, 1998; 박인상·박미경, 2009).

김대중 당선자 측은 금융산업구조개선법 입법을 유보하되 새로 출범할 노사정위원회에 힘을 실었다. 정리해고제 조기 도입 여부도 노사정위원회에서 논의하도록 했다. 노·사·정 3자 회의를 제안했던 한국노총과 민주노총은 정리해고제 조기 도입엔 찬성할 수 없었다. 하지만 대부분의 기업에서 대량해고가 발생하고 있는데 최상급단체가 정리해고제 반대만 할 수 없는 노릇이었다. 양대 노총이 나서 위기를 돌파해야 했고, 이러한 인식은 노사정위원회 참여로 귀결됐다. 반면 1996년 말과 1997년 초의 노동법 총파업을 통해 드러난 양대 노총의 투쟁력은 사회적 합의를 통한 구조개혁이라는 김대중 당선자 측의 선택을 불가피하게 만들었다는 분석도 있다. 뒷날 김대중 정부는 3자 위원회로 구성된 노사정위원회와 사회적 합의 방식이 '민주주의와 시장경제의 병행 발전'이라는 국정철학에 부합하는 선택이라고 의미를 부여했다. 한편 재벌기업들과 사용자단체는 정리해고제 조기 도입을 관철해 노동시장 유연성 극대화의 계기로 삼고자 노사정위에 참여했다(박동, 2000; Lim, 2002; 한국노동연구원, 2002).

마침내 노사정위원회는 2월 6일 6차 본회의에서 90개 합의사항 및 21개의 2차 협의 과제를 포함하는 '경제위기 극복을 위한 노사정 합의'를 도출했다. 출범 이후 26일 만에 1기 노사정위원회는 첫 사회협약을 도출했다. 9대 쟁점과 관련한 합의안은 다음과 같았다. 첫째 5조 원대의 실업대책 재원 조성, 둘째 공무원 직장협의회(1999년 1월), 교원 노조설립 허용(1999년 7월), 셋째 실업자 초기업단위노조 가입 인정, 넷째 노조의 정치활동 허용(1998년 상반기), 다섯째 정리해고제 조기 도입(1998년 2월), 여섯째 근로자 파견법 제정(1998년 2월), 일곱째 공공자금관리기금법 제5조 삭제와 의료보험 통합 및 확대 입법 추진(1998년), 여덟째 노동행정 업무 일부를 지방자치단체로

이관, 아홉째 민주적 노사관계 확립(2차 과제) 등이었다(노사정위원회, 1998; 한국노동연구원, 2002)⁸⁾.

그러나 사회적 합의의 주체인 민주노총은 1998년 2월 9일 8차 임시대의원대회에서 사회협약 승인 안건을 상정했지만 의결하지 못했다. 민주노총 대의원들은 6시간 동안 격론을 벌인 끝에 찬성 88표, 반대 184표로 사회협약의 승인을 거부했다. 배석범 위원장 직무대행 등 민주노총 지도부는 대의원대회의 이 같은 결정을 수용해 책임을 지고 총사퇴한 가운데 단병호 금속산업연맹 위원장을 비상대책위원회 위원장으로 추대했다. 민주노총은 정리해고제 법제화 반대를 전제로 재교섭을 요구하되, 이것이 이뤄지지 않을 경우 2월 13일 파업과 노사정위원회의 불참을 결의했다. 그러나 민주노총 비상대책위는 예고했던 2월 13일 파업을 철회했다. 한편 정부는 민주노총 대의원대회에서 부결됐지만 사회협약은 유효하다며 개혁입법 작업을 지속했다(노사정위원회, 1998; 민주노총 사업보고서, 1999; 한국노동연구원, 2002).

나. 비제도적 대화기구와 새로운 타협

경제위기로 인한 기업 구조조정과 대량실업 사태는 조기에 수습됐다. 1998년 사회협약은 경제위기로부터 빠르게 벗어나는 계기를 제공했다. 사회협약은 합의 조항에 포함된 구조조정 프로그램으로 인해 노사의 조직자원을 약화시킨 반면 노사정위원회를 법적 기구화하면서 제도자원을 보강하는 양면성을 가졌다. 노사는 이를 긍정과 부정적인 측면으로 인지했다(박성국, 2022).

그런데 경제위기에서 벗어난 이후 노·사·정은 새로운 정책현안에 직면했다. 경제는 빠르게 회복했지만 일자리 증가세가 예전 같지 않았으며, 노동시장 양극화 현상은 매우 심각했다. 이에 따라 노사정위원회는 2004년 1월 12일 일자리 만들기 협약 기초위원회를 구성했다. 한국노총은 정부가 주도

8) 민주적 노사관계 확립과 관련한 미합의 사항은 첫째 노조 전임자 급여지원 시 징계 문제, 둘째 필수공익사업 범위 조정 문제, 셋째 업종·지역 등 각급 수준의 노사협의 활성화 문제, 넷째 노동조합 조직 및 교섭체제(기업별 또는 산업별) 개선 방안 등이다(노사정위원회, 1998).

하는 노사관계 제도 선진화 방안(노사관계 로드맵)의 논의 흐름을 제어하기 위해 일자리 만들기 협약에 전향적으로 접근했다. 한국경총도 일자리 문제에 초점을 맞춘 사회적 대화를 환영했다. 사용자단체들은 일자리 만들기 협약을 통해 경제 현안과 기업지원, 규제개혁으로 정부의 정책 전환을 유도하려 했다. 1999년 2월 노사정위원회를 탈퇴한 민주노총은 기존 방침을 유지하면서 새로운 사회협약 논의에 참여하지 않았다. 사회협약에 포함된 구조조정 프로그램으로 인해 조직 축소와 내부 갈등을 학습한 민주노총의 선택이었다. 나머지 대화 파트너들은 민주노총이 불참한 3자의 사회적 대화와 합의라는 새로운 타협 방식을 선택했다. 노사정 협상단은 2004년 2월 10일 노사정위원회 본회의에서 일자리 만들기 사회협약을 최종 체결했다. 노동계는 2년간 임금안정과 품질·생산성 향상, 실노동시간 조정, 원활한 배치 전환에 협조하기로 했다. 생산시설 점거 및 조업 방해 등 불법행위를 하지 않기로 했다. 대신 사용자 측은 인위적 고용조정을 자제하고 투자 확대, 경영정보 공개, 하도급업체 노동자의 고용안정과 처우개선 지원을 약속했다. 정부는 기업의 고용확대 세제지원, 직업훈련과 고용서비스 강화, 중소기업의 신규업종 진출 지원, 국민기초생활보장제 강화를 약속했다. 일자리 만들기 사회협약은 1998년 이후 체결된 제2의 사회협약이라는 의미가 부여됐다. 고용조정을 통한 경제위기 극복에 초점을 맞춘 1998년 사회협약 의제에 비해 2004년 사회협약 의제는 고용 창출과 고용서비스 전달체계 개선, 국가 고용전략 수립에 무게를 두면서 차별화됐다.

사회협약 체결 이후 노사정은 2004년 5월 31일 비공식적인 대화 틀인 노사정대표자회의 추진을 결정했다. 1999년 2월 노사정위원회를 탈퇴한 이후 민주노총이 참여한 사회적 대화는 5년 만에 처음이었다. 야당으로부터 탄핵 받았던 노무현 대통령이 5월 14일 헌법재판소의 기각결정으로 직무에 복귀한 이후 추진했다. 핵심 의제는 노사관계 로드맵 추진과 노사정위원회 개편 방안이었다. 비공식적인 대화 틀로서 노사정대표자회의는 노사정이 제한된 파트너십에서 벗어나 새로운 논의 틀에 유연하게 접근한 사례였다. 애초 부정적인 시각을 가졌던 사용자 측도 그 필요성에 대해 인정했다. 하지만 노사정대표자회의는 출범 이후 운영이 순탄치 않았다. 공교롭게도 정부가 비정규직 법안을 국회에 제출한 시점과 맞물리면서 노사정대표자회의는 파행으

로 치달았다⁹⁾. 2년 동안의 물밑 논의와 공식 회의를 병행한 끝에 노사정대표자회의는 2006년 9월 노사관계 선진화를 위한 대타협을 도출하는 데 성공했다. 한국노총과 한국경총은 사업장 단위 복수노조 허용과 노조 전임자 임금 지원금지 법안의 시행을 연기하는 양자 합의를 전략적으로 선택했는데 이것이 노사정 3자 타협안을 도출하는 지렛대 역할을 했다. 민주노총은 노사정대표자회의에 참여했지만, 합의에 최종 불참했다. 일부 사회적 행위자가 불참했더라도, 참여한 행위자들 사이의 공유된 합의이자 전략적 선택으로서 사회협약이 체결된 셈이다. 이에 따라 정부·집권당(열린우리당)은 사회협약과 쟁점 현안의 입법 연계를 추진한 가운데 야당의 협조를 이끌어냈다. 장기간 입법교착과 줄다리기 끝에 여·야는 2006년 12월 임시국회에서 비정규직 관련법·노동조합 및 노동쟁의조정법·노사정위원회법 등 쟁점 법안을 합의로 일괄 처리했다. 특히 비정규직 관련법은 2년 이상 입법이 지연된 이후에야 국회 문턱을 넘을 수 있었다.

결과적으로 경제위기라는 급박한 상황이 아니었음에도 노사정은 사회협약을 추진해 개혁 입법의 성과를 얻었다. 이것은 노사관계 제도의 현상 유지를 원하는 노사 양측과 개혁 입법의 교착상태를 타개하려는 정부·집권당의 이해관계가 맞물린 결과였다. 노사정에게 사회협약은 경제위기가 아니더라도 매우 유효한 정책결정 수단으로서 학습된 셈이다. 물론 사회적 협의·협약은 유지할 제도적 여건이 마련됐지만, 주요 사회적 행위자인 민주노총의 불참으로 여전히 불안정한 조건이었다.

9) 2004년 9월 정부가 비정규직 법안을 국회에 제출하자 강하게 반발했던 한국노총과 민주노총은 입법 저지를 결의했다. 양대 노총의 불참으로 노사정대표자회의가 표류한 가운데 민주노총은 2005년 2월 대의원대회에서 노사정교섭·노동교섭 등 사회적 교섭을 추진하는 사업계획을 상정했지만, 내부 의견그룹의 물리력을 동원한 반대로 인해 결정하지 못했다. 이런 가운데 민주노총은 2005년 3월 중앙집행위원회를 열어 노사정대표자회의에서 비정규직 법안을 논의하기로 결정했다. 우여곡절 끝에 노사정대표자회의는 2006년 6월 이후 회의를 본격화했다.

3. 사회적 대화의 지속과 위기의 양립(2008~2016년)

가. 글로벌 금융위기와 노사민정 합의

글로벌 금융위기는 2008년 말 미국에서 발생한 금융기관 부도 도미노 사태로 인해 확산했다. 이것은 1998년 경제위기 이래 한국경제를 강타한 두 번째 충격파였다. 글로벌 금융위기 이전 기업들은 정규직을 핵심 업무로 제한하되, 비핵심 업무를 국·내외 가리지 않고 아웃소싱하는 인사노무 전략을 선택했다. 기업들은 정규직 노조와의 마찰을 피하는 대신 비정규직의 감원을 추진하면서 글로벌 금융위기에 대응했다. 따라서 고용조정 충격은 사내하청·협력업체 비정규직, 자영업자, 청년·여성·고령층 등 노동시장 취약계층에게 가해졌다. 이처럼 금융기관·대기업 정규직 고용조정으로 전개됐던 1998년 경제위기와는 달리 2009년 경제위기는 다른 양상이 나타났다(황수경, 2010). 2008년 4월 18대 국회의원 선거에서 집권정당인 한나라당은 153석을 얻으면서 제1당을 차지했다. 보수정치를 표방한 친박연대, 자유선진당을 포함하면 집권정당과 연대 가능한 의석은 185석에 달했다. 의회 다수파 정부·집권당은 일방적으로 정책 결정을 할 수 있는 조건이었다. 하지만 2008년 5월과 6월 두 달 동안 진행된 ‘광우병 소고기 수입 반대와 미국과의 재협상’을 촉구하는 촛불집회는 이명박 정부의 일방주의적 정책 결정을 제어하는 계기를 제공했다(윤홍식, 2019). 미국발 글로벌 금융위기의 확산은 의회 다수파 집권당과 이명박 정부에게 불리한 국면을 전환하는 기회를 제공했다. 경제위기 극복을 위해 사회적 대화를 제안한 노사가 그러한 계기를 만들었다.

노사정위원회는 2008년 10월 29일 본회의를 열어 경제위기 극복을 위한 사회협약 추진을 공론화했다. 당시 이명박 대통령은 지역 노사민정협의체 활성화를 공약할 정도로 중앙의 노사정위원회 논의에 부정적이었다. 이에 따라 한국노총과 한국경총은 2009년 1월 22일 이전과 달리 참여 주체를 확대한 ‘경제위기 극복을 위한 노사민정 비상대책위원회’를 제안했다. 참여 주체는 노동조합, 사용자단체, 민간부문(종교·시민단체·사회원로), 정부(기획재정부·노동부·보건복지부·지식경제부) 등 24명의 대표로 확대됐다.

시민단체 가운데 개신교 단체인 기독교청년회(YMCA)가 참여했다. 민주노총은 임금을 삭감하고 구조조정의 고통을 전가한다는 이유로 노사민정비상대책위 참여를 거부했다(매일노동뉴스, 2009.2.20). 애초 한국노총과 한국경총은 중앙 노사정위원회에 대한 이명박 정부의 회의적 시각을 고려해 자진해서 시민·사회단체의 참여를 제안했다. 이것은 이전 시기의 노사정 3자에 국한했던 사회협약 참여 주체를 확대한 것이다. 노사단체 스스로 민주노총 불참으로 초래된 제한적 파트너십의 한계를 넘어서려고 한 셈이다. 2008년 촛불집회 이후 정국 주도권을 회복하고, 경제위기 극복을 위한 국면 전환을 추진한 이명박 정부의 의도에도 부합했다(매일노동뉴스, 2009.2.16).

2009년 2월 3일 발족한 경제위기 극복을 위한 노사민정 비상대책회의는 쟁점 현안을 제외하고 경제위기 극복방안에 집중했다. 노사민정은 2월 23일 3주간 집중적으로 논의한 끝에 64개 조항으로 구성된 합의문을 도출했다. 첫째, 노동조합은 임금을 절감·반납·동결하는 대신 사용자단체는 경영상 해고자제와 고용을 유지하기로 했다. 대신 정부는 임금감소분을 세계에서 지원하되, 한시적으로 노동자 생계비를 지원할 수 있도록 사내복지기금의 규제를 완화하기로 했다. 둘째, 대기업 노동조합은 임금을 동결하는 대신 대기업들은 사내하청 협력업체의 고용안정과 상생협력을 지원하기로 했다. 사용자 측의 반대로 대기업의 고용안정기금 조성 문제는 이번 합의에서 빠졌다. 셋째, 노사정은 고용 유연화보다 노동시간 유연화, 직무·숙련 중심의 임금체계 개편을 위해 노력하기로 했다. 고용유지를 위해 교대조를 늘리거나 대기업·중소기업 공동 훈련을 추진할 경우 정부에서 지원하기로 했다. 넷째, 취업 취약계층의 구직활동을 지원하기 위해 취업지원패키지 사업도 실시하기로 했다. 관심을 받았던 실업부조는 합의안에서 제외됐다.

노사민정 합의 이후 다음 날(2월 24일) 사용자단체들이 대졸 신입사원의 초임삭감 정책을 강행하였다. 이것은 사회협약 내용에 포함되지 않은 방안이었다. 정부도 2월 25일 공공기관의 신입사원 초임삭감을 권고한 공공기관 선진화 방안을 발표했다. 사실상 사용자단체와 정부가 합의 내용을 부정하거나 과도하게 해석한 셈이다. 이러한 흐름은 노사민정 합의와 이행에 대한 신뢰를 추락시키면서 후속 협약과 의회의 입법에 부정적으로 작용했다. 이명박 정부는 노사민정 합의와 분리해 비정규직 관련 개정법안을 4월 임시국

회에 제출했다. 비정규직법 개정안은 기간제 노동자의 사용기간을 2년에서 4년으로 연장하며, 파견대상을 확대하는 내용으로 개정하는 것이다. 정부·집권당은 사회협약과 쟁점현안 분리 입법을 추진했지만 결국 비정규직 법안 개정에 실패했다¹⁰⁾(매일노동뉴스, 2009. 4. 20).

나. 노동시장 구조개선 합의와 파기

글로벌 금융위기에서 벗어난 이후 고용 문제는 심각한 현안으로 부각했다. 청년실업률은 고용 부진을 표상하는 지표였다. 박근혜 정부는 ‘고용률 70% 달성’을 국정 목표로 제시하면서 해법을 모색했다. 이러한 목표를 이루기 위해 노동시장 구조개혁이 필요하다고 진단했다. 저성장이 완연한 가운데 노동시장 이중구조 심화, 청년실업, 장시간 노동 등 노동시장 문제가 현안으로 부각했기 때문이다. 정부는 노사정의 사회적 대화·협약을 바탕으로 사회적 정당성을 얻어 노동시장 구조개혁의 동력을 확보하려 했다. 때마침 정부·집권당(새누리당)은 19대 국회의원 선거에서 152석을 얻으면서 제1당을 차지해 개혁 입법의 전제조건을 마련했다. 보수정치를 표방한 자유선진당을 포함하면 집권당과 연대 가능한 의석은 약 157석에 달했다. 그런데 18대 국회는 합의제 입법 절차를 강화한 국회 선진화 제도를 제정했는데 이것은 19대 국회에서 정부·집권당의 일방입법을 제한하는 거부점으로 작용하였다. 정부·집권당이 조직된 이해관계자인 노사 단체와의 정책협의를 바탕으로 노동시장 구조개혁을 추진한 것은 이러한 배경에서다.

그런데 박근혜 정부는 집권 첫해인 2013년 12월 철도노조 파업 지도부 검거를 이유로 민주노총 사무실에 경찰력을 투입했다. 이로 인해 노정 관계는 급속히 경색됐는데 민주노총에 이어 한국노총마저 정부의 경찰력 투입 결정에 항의해 노사정위원회 불참을 선언했을 정도였다. 따라서 정부·집권당이 추진한 노동시장 구조개혁은 악화한 노정관계를 해소해야만 그 전

10) 이명박 정부는 비정규직 법안의 근거로서 100만 명의 비정규직의 해고 가능성을 거론했다. 2009년 9월 1일 이후 사용기간이 종료되는 기간제 노동자의 대량 해고 가능성을 제기했다. 결국 예고한 시점이 지나고 100만 명의 해고 대란설을 제기했던 노동부의 예측은 잘못된 것으로 판명됐다. 이에 따라 법안 처리가 지연됐던 비정규직법 개정안은 폐기되는 수순을 밟았다.

제조건을 갖출 수 있었다(노진귀, 2018). 공공부문 노동조합과 정부는 2014년 8월 정책협의를 재개하기로 결정했는데 이것은 경색된 노사정 관계 변화의 계기를 제공하였다. 공공부문 노동조합과 정부는 노사정위원회에 공공부문 및 노동시장 구조개선 위원회를 설치하기로 합의했다. 이를 통해 민주노총 사무실에 대한 경찰력 투입에 항의해 탈퇴했던 한국노총은 노사정위원회에 복귀했다.

노사정위원회는 2014년 8월 19일 노동시장 구조개선 특별위원회 설치를 의결한 데 이어 9월 9일 동 위원회를 출범시켰으며 '노동시장 구조개선 기본방향과 원칙'을 마련했다. 그러나 노사는 세부 사항을 두고 논쟁을 벌였는데 해당 의제들은 다음과 같다. 첫째, 통상임금 제도개선¹¹⁾·노동시간 단축·임금피크제 도입을 통한 정년연장 등의 쟁점 현안이다. 둘째, 노동시장 이중구조 해소를 위해 비정규직법 개정과 근로계약 해지 절차와 기준에 관한 사항이다. 기간제·파견제 등 비정규직법 개정의 경우 사용기간과 적용 범위 확대, 상시·지속 업무 기간제의 정규직으로의 전환을 포함했다. 근로계약과 취업규칙의 경우 불이익 변경요건을 완화하는 방안이 고려됐다. 사용자 측은 자유로운 근로계약과 해지를 주장하는 한편 정부도 근로계약 해지 가이드라인을 추진했다. 반면 노동조합 측은 근로계약 해지 요건 완화를 수용 불가 사항으로서 못 박았다. 셋째, 사회보험 수준과 대상 확대, 전달체계 강화 등에 관한 사항이다. 노동조합은 비정규직 사회보험 적용 확대, 실업급여 수준과 대상 확대를 요구한 반면 정부는 두루누리사업 확대, 고용보험 종합 개편을 제안했다. 한국노총은 근로계약 해지와 취업규칙 불이익 변경요건 완화, 임금체계 제도 변경, 비정규직법 개정, 장시간 노동 등을 수용 불가 사항으로서 규정한 반면 정부·사용자단체는 정규직의 고용 경직성을 완화해 청년실업을 해결해야 한다고 주장했다(매일노동뉴스, 2015.3.9).

결국 쟁점 사항에 관한 입장을 좁히지 못한 노사정은 2015년 4월 8일 한

11) 통상임금이란 근로자에게 정기·일률·고정적으로 소정 근로 또는 총 근로에 대하여 지급하기로 정하여진 시간급·일급·주급·월급 또는 도급금액을 말한다. 통상임금은 해고예고수당, 시간 외·야간·휴일근로 시의 가산수당, 연차유급휴가수당, 퇴직금의 산출기초가 된다. 사용자 측은 통상임금 산정에서 제외되는 물품을 법령에 규정하는 것을 제안한 반면 노동조합은 노사 합의로 제외 물품을 규정해선 안 된다는 입장이었다(매일노동뉴스, 2015. 11. 10).

국노총의 결렬 선언을 계기로 논의를 중단했다. 사회협약을 통한 노동시장 구조개혁은 이뤄지지 않을 듯 보였다. 하지만 박근혜 대통령이 8월 16일 사회적 대화의 재개를 요청하면서 국면이 전환된 가운데 노사정은 한 달 반 동안의 압축적인 논의를 진행한 끝에 9월 15일 합의점을 도출하였다. 합의안에는 통상임금·근로시간·정년연장 등 쟁점현안, 비정규직법·근로계약·취업규칙 등 노동시장 이중구조 해소, 노사파트너십 발전, 기타 구조개선 과제 등 76개의 조항이 포함됐다. 막판까지 쟁점이었던 비정규직법 개정, 근로계약 해지와 취업규칙 불이익 변경과 관련한 사항들은 논의를 지속하기로 합의안에 명시되었다. 나아가 청년고용 창출, 고용서비스 전달체계 확충, 사회보험제도 합리화 등 다양한 제도 개선과제들이 반영됐다(경제사회발전노사정위원회, 2017).

그런데 노동시장 구조개선 합의는 이행과정에서 파행으로 치달았다. 집권당(새누리당)이 2015년 9월 16일 5개 노동관계법을 전격적으로 발의했는데 이것은 노사정 합의와 연계되지 않은 일방적인 입법이었기 때문이다. 집권당이 주도한 5개 노동관계법 개정안에는 근로기준법·고용보험법·산재보험법·기간제법·파견법이 포함됐다. 이러한 사항들은 노동시장 구조개선 합의에 ‘추가 협의’를 명시했음에도 집권당이 이를 외면하고 국회 발의를 강행하였다¹²⁾. 이 때문에 합의 당사자인 한국노총은 노사정 합의 위반이라며 집권당의 5개 노동관계법 개정을 반대했다. 반면 전경련·한국경총·대한상의·중소기업협동중앙회·무역협회 등 5개 경제단체들은 집권당의 5개 노동관계법 개정을 지지했다. 한편 고용노동부는 근로계약 해지와 취업규칙 불이익 변경요건 완화를 위한 지침(행정입법) 개정작업을 추진했다. 노사정이 해당 사항에 대해 충분한 논의를 거쳐 추진하기로 합의했음에도 고용노동부는 2015년 12월 30일 전문가 간담회에서 2대 지침 초안 발표를 강행했다. 집권당에 이어 정부의 일방적 행태는 노동조합 측의 불신을 더욱 증폭시켰다(노진귀, 2018). 사회협약 당사자인 한국노총의 의도와는 다른 상황이 전개된 셈이다. 노동조합 측과 야당의 반대로 노동관계법의 국회 처

12) 노동시장 구조개선 합의문에 따르면 비정규직법 개정과 관련해 “노사정은 관련 당사자를 참여시켜 공동 실태조사, 전문가 의견수렴 등을 집중적으로 논의해 대안을 마련하고, 합의사항은 정기국회 법안 의결 시 반영한다”고 명시했다.

리가 지연되자 박근혜 대통령은 2016년 1월 13일 대국민 담화에서 기간제법을 제외한 4개 노동관계법의 국회 처리를 제안했다. 그러나 한국노총은 1월 19일 정부·집권당의 노동관계법 일방입법, 취업규칙·근로계약의 행정입법 강행에 항의해 노동시장 구조개선 합의에 대한 파기를 선언했다. 결국 정부·집권당이 발의한 5개 노동관계법은 야당과 노동조합의 반대로 입법에 실패했다. 해당 법안은 19대 국회에서 처리되지 못해 폐기됐다(매일노동뉴스, 2016.1.20).

4. 사회적 대화의 재구조화(2017~2020년)

가. 노사정대표자회의와 사회적 대화기구 개편

2017년 5월 문재인 정부는 출범과 동시에 ‘노동존중사회’를 국정 방향으로 제시하고 사회적 대화 체제 재정비를 천명하였다. 문재인 대통령은 민주노총 금속노조 위원장 출신의 문성현 위원장과 참여정부 노동개혁비서관을 역임한 박태주 상임위원을 노사정위원회 수장으로 임명하였다. 이러한 인사는 민주노총까지 포함한 새로운 사회적 대화 체제를 구축하려는 문재인 정부의 의지를 시사하였다. 노사정위원회는 2017년 말까지 기존 제도적 대화 기구 틀 안에서 사회적 대화 체제 개편을 위한 사전 정지작업을 진행하였다. 하지만 노동시간 상한제와 관련된 국회 입법 협상을 거치면서 제도적 대화기구인 노사정위원회는 제대로 기능하지 못하였다. 새로운 국면 전환이 필요했다. 이에 따라 문재인 정부는 과거 노무현 정부 시절의 노사정대표자회의 실험을 다시 재현하였다. 이러한 시기는 2018년 1월부터 같은 해 11월까지 진행되는데 문재인 대통령이 같은 해 1월 노사정 관계자를 청와대로 초청해 새로운 사회적 대화를 요청하면서 시작되었다. 이로써 노사정대표자회의를 통한 새로운 사회적 대화 체제를 설계하는 방향으로 국면이 전환되었다.

문재인 정부에서 재가동된 노사정대표자회의의 목적은 다음과 같다. 첫째, 2016년 1월 한국노총이 ‘2015년 9.15 합의’ 파기를 선언하며 노사정위를 탈퇴한 상황을 해소하는 한편, 노사정 대화를 정상화하는 것이다. 둘째,

이를 위해 노사정위원회에 민주노총 참가를 유도하여 국가 수준의 온전한 사회적 대화 체제를 만들어 내는 것이다. 셋째, 재구성한 사회적 대화 체제 내에서 노동존중 사회를 위한 기본계획 혹은 대타협을 도출하고 이를 실행에 옮길 청사진을 도출하는 것이다. 이후 민주노총까지 참여한 가운데 새로운 사회적 대화 기구 구성을 위한 노사정대표자회의가 개최되는 한편, 기존 노사정위원회법을 전면 개정한 경제사회노동위원회법 합의 및 입법이 이루어졌다. 하지만 민주노총은 대의원대회 인준 실패로 경사노위에 참여하지 못했다.

나. 경제사회노동위원회와 탄력근로제 입법 논란

경제사회노동위원회법에 반영된 의제별위원회로서 ‘경제의 디지털 전환과 노동의 미래위원회’, ‘안전한 일터를 위한 산업안전위원회’, ‘사회안전망 개선위원회’, ‘노사관계 발전을 위한 법·제도·관행 개선위원회’ 등 4개가 추진된 데 이어 이후 ‘국민연금개혁과 노후소득보장 특별위원회’가 구성되었다. 곧이어 경제사회노동위원회법이 2018년 6월 시행됨에 따라 노사정은 금융·해운·보건의료·공공기관 등 4개 업종위원회를 설치하기로 협의하였다. 2018년 11월 공식 출범한 경제사회노동위원회는 의제 변화를 반영해 같은 해 말까지 5개 의제별위원회, 2개의 업종별위원회 및 1개의 특별위원회 등 총 8개의 위원회를 구성·운영하였다.

경제사회노동위원회가 출범하고 국회의 노동시간 상한제 후속 입법 과제였던 ‘탄력근로제’와 관련된 논의는 노사정대표자회의 활동의 연장선으로 규정된다. 이 시기는 2018년 11월부터 2019년 7월까지 이어진다. 경사노위법에 따라 기존의 조직된 노사단체와 정부 외에 추가로 미조직 노사인 (취약)계층 대표가 참여한 가운데 경제사회노동위원회는 2018년 11월 22일 청와대 대통령 주재 회의를 통해 공식 출범하였다. 이듬해인 2019년 1월 민주노총 지도부 노력에도 경사노위 참여 결의안은 무산되었다. 이후 경사노위 노동시간제도개선위는 2019년 2월 노동시간 상한제(휴일을 포함한 1주 최장 52시간 근로제)의 안착을 위해 탄력근로제 단위 기간 연장, 연속휴게시간 보장 등을 담은 탄력근로제 개선을 합의하였지만, 그 합의안은 본위원회

의 노측 계층대표들(여성·청년·비정규직)의 반발로 2차(3월 7일), 3차(3월 11일), 4차(7월 4일) 본위원회 정족수 미달로 처리되지 못했다. 노사정대표 자회의는 오랜 논의 끝에 경사노위 체제를 출범시켰지만, 민주노총의 불참으로 인한 불안정한 사회적 대화 체제는 문재인 정부에서도 지속되었다.

제4절 한국 사회적 대화 기구 및 법·제도의 변화

1. 중앙수준의 준제도화

가. 국민경제사회협의회

국민경제사회협의회는 1990년 4월 한국노총과 한국경총 주도로 설립되었다. 조직 구성은 노동자 대표와 사용자 대표 각각 10인, 노사공동 위촉 공익위원 10인 등 30인으로 구성되었다. 노동자 대표에는 박종근 한국노총 위원장과 산별연맹 위원장, 사용자 대표에는 한국경총 회장 및 부회장, 중소기업협동조합중앙회 회장, 대기업 및 중소기업 대표 최고경영자 등이 참여하였다. 국민경제사회협의회는 노사가 공동으로 의장을 하였으며, 매월 정기회의를 시행하였다. 국민경제사회협의회는 정부 주도의 중앙노사협의회의의 임금안정 정책과 달리 민간 주도의 합의기구로서 차별화되었다(은수미, 2006). 이후 국민경제사회협의회는 임금조정 문제를 협의 대상에서 제외하였으며, 주요 노사현안에 대한 갈등 조정을 하지 않았다. 하지만 세법개정, 근로자주택건설, 국민연금제도 개선 등 사회복지 확충을 위한 대정부 건의를 하는 데 주력하였다(최영기, 1993).

한편 국민경제사회협의회 활동과 맞물려 1991년 3월 사회적 합의 형성을 위한 노사정 대토론회, 1992년 4월 노·사·공익위원으로 구성된 '노동관계법 연구위원회' 발족, 1993년 4월 노·경총 임금인상에 관한 중앙 합의, 1994년 4월 노·경총 임금인상에 관한 중앙합의, 1995년 3월 노·경총 산업평화 공동선언 등이 추진되었다(이원덕 외, 2003)

나. 노사관계개혁위원회

노사관계개혁위원회는 1996년 5월부터 1998년 2월까지 약 2년 동안 존속한 노사관계 개혁을 위한 대통령 직속 자문기구이다. 노사관계개혁위원회는 2개의 시기로 위원회의 활동이 구분된다. 1996년 5월 9일 발족 이후 같은 해 12월까지 노동관계법·제도 개혁 시기, 1997년 3월 노동관계법 재개정 이후부터 1998년 2월까지 후속개혁 및 노사관계 관행 개혁 시기이다. 첫 번째 단계는 노사관계개혁위원회의 태동과 관련된다.

김영삼 대통령은 1996년 4월 24일 노사정 관계자와 언론계, 학계, 법조계, 시민단체 등 220여 명이 참석한 가운데 신노사관계 구상을 발표하였으며, 이를 추진하는 기구로서 대통령 직속의 노사관계개혁위원회 설치를 지시하였다. 김영삼 대통령은 같은 해 5월 9일 현승중 위원장을 비롯한 위원 30명과 특별위원 4명에게 위촉장을 수여하였으며, 이에 따라 노사관계개혁위원회는 공식적으로 발족하였다. 노사관계개혁위는 이날 발족식을 마친 후 1차 전체회의를 갖고 위원회 구성과 시기별 중점 추진방향을 설정하였다.

노사관계개혁위의 조직 구조는 전체회의-운영위원회-분과위원회-소위원회로 편제된 4층의 형식이었다. 노·사단체 대표와 공익위원으로 구성된 전체회의는 30명의 위원으로 구성된 최고 의결기관이며, 분기별 1회 개최 원칙을 세웠으나 제1기에는 총 15회가 개최될 정도로 분주하였다. 운영위원회는 전체회의에 논의할 안건을 결정하며 분과위원회는 주로 개혁안을 논의하는데 다음과 같이 구성되었다. 노사의식과 관행개선(1분과), 노동관계법·제도 개선(2분과), 공공부문 및 노동행정 쇄신(3분과)가 설치되었다. 소위원회는 개혁과제에 대한 심층 토론을 위해 분과위원회 내 설치되었다. 아울러 노사관계개혁위는 노사 합의 존중을 기본원칙으로 하는 노동관계법 개정요강 마련을 위하여 노·사·공익위원 9명으로 구성된 노동관계법 개정요강 소위원회를 1996년 8월 12일 설치해 같은 해 10월 말까지 운영하였다. 한편 노사관계개혁위는 1997년 3월 노동법 재개정 이후부터 1998년 2월까지 신노동법에 따른 후속 개혁 과제를 추진하는 한편 노사관계 관행 개혁을 위한 논의를 추진하였다.

2. 중앙수준의 제도화와 변동

가. 노사정위원회

1998년 1월 15일 1기 노사정위원회가 공식적으로 출범했다. 노·사·정 및 정치권이 사회적 대화의 주체로 참여한 가운데 공익위원은 참여하지 않았다. 노사정위원회는 본위원회-기초위원회-전문위원회로 구성된 3층 구조의 체계이다. 본위원회는 최상층의 협의 단위로서 위원장, 간사위원, 재정경제원 부총리, 노동부 장관, 양대 노총 위원장 2인, 전경련과 한국경총의 회장 2인, 국민의회·자민련·한나라당 국회의원 등 11인으로 구성됐다. 정당이 참여하지 않은 유럽과 달리 여·야 정치인들의 노사정위원회 참여는 매우 이례적이었다. 반면 제2기 노사정위원회는 1998년 6월 3일 대통령령으로 설치됐으며 사회적 대화의 주체로서 공익위원이 참여했다. 전문위원회, 소위원회·특별위원회, 상무위원회, 본회의 4층 구조의 체계로 구성됐다.

2기 노사정위원회의 본위원회는 상정된 의안에 대해 심의·의결하고, 상무위원회는 본위원회에 상정할 의안을 미리 검토·조정한다. 소위원회는 사회보장, 고용실업대책, 노사관계, 경제개혁 등 4개로 구성되며, 상무위에 올릴 안건을 논의한다. 특별위원회는 주요 현안에 대한 대책 수립을 위해 공공부문구조조정특별위원회, 부당노동행위특별위원회, 금융산업발전대책위원회로 구성했다. 전문위원은 노사정 및 학계 등 전문가 20인으로 구성됐다(노사정위원회, 2003). 노사정위원회법 제정안은 국회 본회의에서 1999년 5월 3일 통과됐다. 그런데 노사정위원회는 같은 해 9월에야 가동됐다. 3기 노사정위원회는 1999년 9월부터 2007년 5월까지 김대중·노무현 정부의 재임 기간에 운영됐다. 노사정위원회법은 총 19개 조항과 부칙 3개 조항으로 구성됐다. 이 법에는 위원회의 구성과 운영, 협의 결과의 대통령 보고, 성실히 이행 의무, 지역노사정협의회의 설치 등이 규정됐다. 3기 노사정위원회는 다음과 같이 조직 구조가 변화하였다. 첫째, 조직체계는 본회의-상무위원회-소위원회로 이어지는 3층 체계로 단순화했다. 특별위원회는 특정 사안에 대한 충분한 논의를 보장하기 위해 설치됐다. 근로시간단축특위, 공공부문구조조정특위, 금융부문구조조정특위, 비정규직근로자대책특위, 특수

〈표 2-4〉 1~3기 노사정위원회 위상과 조직체계의 변화

| | 1기 | 2기 | 3기 |
|------|----------------------|---|---------------------------|
| 성격 | 정치적 합의기구, 비상설 | 대통령 자문기구, 상설 사회적 대화기구 | 대통령 자문기구, 상설 사회적 대화기구 |
| 법적근거 | | 대통령령에 설치 근거 | 노사정위원회법 |
| 조직체계 | 본위원회 - 기초위원회 - 전문위원회 | 본위원회 - 상무위원회 - 3개 특별위원회 · 4개 소위원회 (전문위원회) | 본위원회 - 상무위 - 소위원회 · 특별위원회 |
| 구성 | 노 · 사 · 정 및 정당 | 노 · 사 · 정 · 공익 및 정당 | 노 · 사 · 정 · 공익위원 |
| 활동기간 | 1998.1~2 | 1998.6~1999.8 | 1999.9~2007.5 |

자료 : 경제사회노동위원회.

형태종사자특위, 제조업발전특위, 산업재해보상보험특위를 운영했다. 요컨대 3기 노사정위는 노사관계개혁위원회(본회의-분과위-전문위), 1~2기 노사정위원회(본회의-상무위-소위원회-전문위)와 차별화됐다(한국노동연구원, 2002). 둘째, 3기 노사정위는 참여 위원들의 구성과 대표성을 강화했다. 본회의는 노 · 사 · 정 · 공익 등 30인 이내로 구성했다. 공익위원은 학계 · 언론계 · 법조계 · 여성계 · 시민단체 등에서 위촉됐다. 본회의의 결정은 위원 2분의 1 출석과 3분의 2 의결로 규정되었는데 사실상 전원합의제 방식의

〈표 2-5〉 경제사회발전노사정위원회와 경제사회노동위원회의 위상과 조직체계

| | 경제사회발전노사정위원회 | 경제사회노동위원회 |
|------|----------------------------------|---|
| 성격 | 대통령 자문기구, 상설 사회적 대화기구 | 대통령 자문기구, 상설 사회적 대화기구 |
| 법적근거 | 경제사회발전노사정위원회법 | 경제사회노동위원회법 |
| 조직체계 | 본회의-상무위-의제별 · 업종별 위원회 | 본회의-상무회의-의제별 · 업종별 · 계층 · 특별 · 연구위원회 (의제개발조정위, 이행점검위) |
| 구성 | 노 · 사 · 정 · 공익위원 (노사, 공익위원 교차배제) | 노 · 사 · 정 · 공익위원 (기타-계층대표) |
| 활동기간 | 2007.5~2018.6 | 2018.6~ |

자료 : 경제사회노동위원회.

로 운영했다. 참여주체 측면에서 노사관계개혁위(노·사·공익위원), 1~2기 노사정위원회(노·사·정·정당위원)와 달리 3기 노사정위원회는 노·사·정·공익위원으로 구성해 대표성과 전문성을 강화했다. 종전과 달리 정부의 책무성도 강화했다(노사정위원회, 2003).

셋째, 상무위원회와 소위원회의 역할은 명확하게 구분되고 지원기능은 보장됐다. 상무위원회는 본회의에 상정할 의안을 검토·조정하고 위원회 활동을 지원하는 기능을 수행했다. 상무위원은 노·사·정·공익을 대표하는 25인 이내로 구성됐다. 소위원회는 상무위에 상정할 의안을 검토·조정하며, 노사관계소위와 경제사회소위로 구성됐다. 노사관계소위는 집단적 노사관계 및 개별적 근로관계를, 경제사회소위는 고용안정 및 실업대책, 사회보장제도 확충 등의 의제를 논의했다. 의사결정 구조에 포함됐던 전문위원은 3기 노사정위에서 자료 수집·분석 지원기능을 담당하도록 변경했다(노사정위원회, 2008).

나. 경제사회발전노사정위원회

경제사회발전노사정위원회는 경제사회발전노사정위원회법에 근거해 이명박·박근혜 정부 시절(18~19대 국회)에 활동을 전개했다. 신법은 2006년 4월 노사정대표자회의에서 도출한 합의안에 근거했다. 명칭은 '경제사회발전노사정위원회'로 변경됐다. 거시경제정책과 사회정책을 논의하는 기구로서 노사정위원회는 위상이 높아진 셈이다. 경제사회발전노사정위는 조직체계, 참여주체와 구성, 논의 의제 범위 등에서 종전과 달랐다. 17대 국회에서 야당 주도(정두언 한나라당 의원)의 노사정위원회 폐지법안이 발의된 점을 고려하였다(노사정위원회, 2008). 첫째, 중요한 의제를 신속하게 논의하기 위해 조직체계를 효율화했다. 구조는 본회의-상무위원회-의제별·업종별 위원회 등 3층 체계를 기본으로 했다. 의제별위원회는 노·사의 주도성을 강화하기 위해 설치하되, 한시적으로 운영하기로 했다. 논의가 장기화하고, 정부가 주도한 의제를 중심으로 논의하는 폐단을 줄이기 위함이다. 업종별 협의회는 산업·업종 수준의 중층적 사회적 협의를 고려한 결과였다. 둘째, 참여 주체의 대표성과 중립성을 강화했다. 공익위원 선출은 추천한 인원에

대해 노·사 단체가 교차 배제한 후 위촉하기로 했다. 상임위원과 노·사·정 및 공익위원 각 2인으로 구성하도록 축소했다. 노동계는 민주노총 불참으로 한국노총만 참여했으며, 사용자단체는 전경련 대신 대한상공회의소가 참여했다. 정부는 재경부·노동부장관을 본 위원으로, 산업자원부장관, 기획예산처장관을 특별위원으로 추가 위촉했다. 셋째, 노사정위원회의 의결 과정에서 근로자위원, 사용자위원이 불참해 의결하지 못할 때 그때까지의 논의 결과를 정부에 통보할 수 있도록 했다. 위원회 논의사항이 사장되지 않고 정부가 계속 추진할 수 있도록 하기 위함이다. 의제별·업종별위원회의 논의 시한은 1년으로 정하되, 필요한 경우 1년 이내로 연장할 수 있다(노사정위원회, 2018).

다. 경제사회노동위원회

경제사회노동위는 경제사회노동위원회법에 근거한다. 문재인 정부 이후 현재에 이르기까지 활동을 전개했다. 경제사회노동위원회는 그 기능이 확대되었다. 첫째, 고용노동 정책 및 이와 관련된 산업·경제·복지 및 사회정책 등에 관한 사항을 의제로 다룰 수 있게 되었다. 구법에서는 고용노동 정책에 중대한 영향을 미치는 경제·사회정책이라는 단서 조항을 달았지만, 신법에서는 고용노동 정책과 관련된 산업·경제·복지 및 사회정책으로 변경되었다. 또한 구법에서는 노사정 협력 증진 사업 지원에 관한 사항으로 제한하였지만, 신법에서는 근로자·사용자 등 경제·사회 주체 간 협력 증진을 위한 사업의 지원 방안으로 논의 사항을 확장하였다.

둘째, 본위원회 구성은 변화하였다. 노사 대표는 각 5명, 공익위원은 4명, 노사정위원장과 상임위원으로 참여 인원이 구성되며 여성·청년·비정규직, 중견·중소기업, 소상공인 등의 대표들이 참여하게 되었다. 정부 위원은 기획재정부장관과 고용노동부장관으로 정했으며, 산업자원부장관, 중소벤처기업부장관, 보건복지부장관은 특별위원으로 위촉할 수 있다. 셋째, 조직 구조도 변화하였다. 본위원회 밑에 있는 상무위원회는 운영위원회로 변경되었다. 운영위원회에는 의제개발·조정위원회와 업종별위원회를 둘 수 있게 되었다. 의제별위원회 및 업종별위원회는 1년 이내의 존속기간을 정하여

운영위원회에 둘 수 있으나, 필요한 경우에는 1년 이내의 범위에서 존속기간을 한 차례 연장할 수 있다. 또한 긴급한 현안에 대응하기 위하여 운영위원회에 특별위원회를 둘 수 있다. 사회 각 계층이 의제 개발, 정책 제안 및 필요한 경우 위원회에 의안의 상정을 요청할 수 있도록 운영위원회에 관련 위원회를 둘 수 있다.

3. 비제도적 중앙 수준의 사회적 대화기구¹³⁾

비제도적 중앙수준의 사회적 대화기구는 노무현 정부에서 출현하여 이후 문재인 정부에서 다시 등장하였다. 이명박 정부에서 특정 시기에 일시적으로 출현했지만, 박근혜 정부에서는 가동되지 않았다. 따라서 이 글은 노무현·문재인 정부에서 나타났던 비제도적 중앙수준의 사회적 대화기구의 출범 배경과 목적, 기구 특성과 인적 구성, 전개 과정과 평가를 중심으로 정리한다.

가. 노무현 정부의 노사정대표자회의

비제도적 대화 틀로서 노사정대표자회의는 노사정이 파트너십을 구현하는 새로운 논의 틀에 유연하게 접근한 것으로 평가되었다. 1999년 5월 법제화 이후 정부는 대통령의 자문기구인 노사정위원회 이외의 다른 논의 틀을 고려하지 않았다. 하지만 전임 김대중 정부와 달리 노무현 정부는 사회적 대화 기구 재편을 위해 새로운 논의 틀을 추진했다. 이에 앞서 헌법재판소는 2004년 5월 14일 노무현 대통령에 대한 탄핵(안)을 기각하는 결정을 내렸다. 이에 따라 국정 2기를 맞이한 노무현 대통령과 정부는 새로운 이슈로 초점을 옮겼다. 이런 가운데 2004년 1월 민주노총은 노사정위 불참 입장을 고수하면서 신임 위원장으로 온건 대화파 이수호 위원장(임기, 2004년 1월~2005년 10월)을 선출하였다. 노무현 정부는 출범 2년 차인 2004년 5월 31일 대통령 주재 노사대표 간담회에서 노사정 대표자 회의를 열기로 하고, 준비

13) 이 절은 장홍근·박성국(2023)의 내용을 토대로 작성되었다.

실무회의(2004년 6월 3일)를 거쳐 2004년 6월 4일 첫 대표자회의를 개최했다. 1999년 2월 노사정위원회를 탈퇴한 이후 민주노총이 참여한 가운데 노사정이 모인 자리는 5년 만에 처음이었다.

노사 대표 간담회에는 노사정 6인 대표자가 참여하였다. 여기에는 한국노총·민주노총 등 양대 노총 위원장(2명), 한국경영자총협회와 대한상공회의소 등 경제단체장(2명), 노사정위원회 위원장, 노동부 장관 등 정부 측(2명)이 참여하였다. 이때부터 노사정대표자회의는 '6인 대표자회의'라고 호칭되었다. 이렇듯 노사정대표자회의는 국가 수준의 노사 정상 단체와 정부가 참여하는 임의기구이지만 의사결정을 할 수 있는 기구로서 의미가 부여되었다. 이것은 대통령령으로 '대통령 자문기구'로서 법적 위상을 부여하였던 김영삼 정부 시절의 노사관계개혁위원회, 김대중 정부 시절의 2기 노사정위원회와는 다른 위상이었다. 즉 노사정대표자회의는 대통령령으로 규정된 대통령 자문기구는 아니었으며, 김대중 대통령 당선자의 요청에 따라 노사정과 정당 파견 대표들이 구성한 1기 노사정위원회와 유사한 위상을 갖는다. 물론 노사정대표자회의에는 정치권 인사가 제외되었으며 협의를 하되 합의를 지향하는 추진방식을 설정하였다. 노사정대표자회의는 노사정 대표급 회의와 함께 부대표급 운영위원회를 병행하면서 진행되었다. 부대표급 운영위원회에는 양대 노총 사무총장, 경제단체 부회장, 노사정위원회 상임위원, 노동부 차관이 참여하였다. 아울러 노사정대표자회의 산하에는 양대 노총 정책 담당자, 경제단체 정책본부장, 노동부 담당 국장, 노사정위원회 전문위원 등으로 구성된 실무회의도 운영되었는데 쟁점사항이었던 특수고용직과 관련된 실무회의는 대표적인 사례이다.

노무현 정부 노사정대표자회의의 전개 과정은 3시기로 구분될 수 있다. 1시기는 2004년 6월부터 7월까지의 노사정대표자회의의 형성기이다. 2시기는 2004년 8월부터 2006년 2월까지 대표자회의의 중단과 일시적 재개 그리고 재중단이 되었던 시기이다. 3시기는 2006년 3월부터 9월까지 노사정대표자회의 재개 이후 활성화 및 종료기이다. 한편 노사정대표자회의는 6인 대표자회의를 통해 의사결정을 하는 한시적인 기구이지만 노사 양자 간 논의도 활발하게 진행되었다. 특히 사업장 단위 복수노조 허용과 노조 전임자 임금 지급 문제와 관련된 쟁점에 대해 한국노총과 한국경총은 6인 대표자회

의와 별도의 협상을 벌였다. 한국노총과 한국경총은 노사 양자 간의 타협을 이뤄냈는데 사업장 단위 복수노조 허용과 노조 전임자 임금 지급 금지 법안 시행의 5년 유예 합의가 그것이다. 이 합의는 6인 대표자회의에 상정되었으며, 민주노총을 제외한 5인 대표자는 내용을 수정해 합의안을 도출하였다. 노무현 정부의 노사정대표자회의는 국가 수준의 비제도화된 중앙 사회적 대화의 사례로서 각인되었으며 이에 대한 평가는 논쟁점으로 남았다.

나. 문재인 정부의 노사정대표자회의

2017년 5월 문재인 정부는 출범과 동시에 ‘노동 존중 사회’를 국정 방향으로 제시하고 사회적 대화 체제의 재정비를 천명하였다. 문재인 대통령은 민주노총 금속노조 위원장 출신의 문성현 위원장과 참여정부 노동개혁비서관을 역임한 박태주 상임위원을 노사정위원회 수장으로 임명하였다. 이러한 인사는 민주노총까지 포함한 새로운 사회적 대화 체제를 구축하려는 문재인 정부의 의지를 시사하였다. 노사정위원회는 2017년 말까지 기존 제도적 대화 기구 틀 안에서 사회적 대화 체제 개편을 위한 사전 정지작업을 진행하였다. 하지만 노동시간 상한제와 관련된 국회 입법 협상을 거치면서 제도적 대화 기구인 노사정위원회는 제대로 기능하지 못하였다. 새로운 국면 전환이 필요했다. 이에 따라 문재인 정부는 과거 노무현 정부 시절의 노사정대표자회의 실험을 다시 재현하였다. 이러한 시기는 2018년 1월부터 같은 해 11월까지 진행되는데 문재인 대통령이 같은 해 1월 노사정 관계자를 청와대로 초청해 새로운 사회적 대화를 요청하면서 시작되었다.

문재인 정부의 노사정대표자회의 위상은 노무현 정부 시절의 노사정대표자회의와 유사하다. 중앙 수준의 비제도적인 사회적 대화기구이며, 사회적 대화기구 재편을 목표로 가동된 한시적인 기구라는 특성을 가졌다. 일종의 제도개선을 위한 노사정 협의·합의기구로서 규정된다. 노사정대표자회의는 한국노총 위원장, 민주노총 위원장, 한국경총 회장, 대한상의 회장, 고용노동부 장관, 경제사회발전노사정위원회 위원장 등 총 6명으로 구성되었다. 산하에는 노사정 부대표급의 운영위원회와 정책 담당자로 구성된 실무위원회가 편제되었다. 이와 같은 조직 구성은 노무현 정부의 노사정대표자회의

와 유사하지만, 문재인 정부의 노사정대표자회의는 상대적으로 활동기간이 짧았으며 노사정위원회 재편에 집중하였다.

문재인 정부의 노사정대표자회의 전개 과정은 다음과 같이 시기를 구분할 수 있다. 1시기는 새로운 사회적 대화를 위한 준비기이다. 2017년 5월부터 같은 해 12월 말까지 문재인 정부 출범과 민주노총 2기 직선 집행부 선거에서 사회적 대화를 공약으로 내세운 김명환 후보가 선출된 시점에 해당한다. 2시기는 본격적인 사회적 대화 추진을 위한 탐색기이다. 2018년 1월 19일 청와대 초청 노사정 간담회, 2018년 1월 31일 1차 노사정대표자회의가 열리면서 문재인 정부의 사회적 대화가 새로이 모색되었는데 이 기간은 3월 말까지에 해당한다. 3시기는 사회적 대화기구 개편 방향을 합의하는 한편 경사노위 공식 출범을 추진했던 기간이다. 2018년 4월부터 9월까지 경사노위법 제정 이전과 시행되었던 시점이다. 마지막으로 4시기는 2018년 10월 이후 경사노위가 공식 출범했지만, 민주노총이 참여하지 못했던 기간을 포함한다. 노사정 대표자들은 4월 3일 2차 회의, 4월 23일 3차 회의를 거쳐 사회적 대화기구 개편 방향 및 의제별·업종별 위원회 발족과 관련한 합의를 도출하였다. 문재인 정부 출범 이후 사회적 대화의 핵심 의제는 사회적 대화 기구의 개편 방향, 경사노위의 의제별·업종별 위원회 구성방안, 탄력근로제 개선과 경사노위 운영개편안으로 순차적으로 변화하였다. 이러한 의제는 노사정대표자회의의 활동과 경사노위 출범과 관련이 있으며, 2020년 코로나 19 확산 이전까지의 주요 사항에 해당한다.

제5절 소결 : 사회적 대화의 제도화와 진동

거시적 수준에서 보면 1987년 노동체제는 국가 권위주의 체제의 해체, 민주화와 자유화의 이중 전환 속에서 형성되었다. 국가 권위주의 노동체제는 1960년대 초 군부정권의 등장에서 본격적으로 형성되기 시작하여 1987년 6월 항쟁과 7~9월의 노동자 대투쟁으로 해체되기까지 사반세기 이상 안정적으로 지속되었다. 따라서 1987년 노동체제라고 호칭되는 체제는 국가 권

위주의 노동체제를 해체하면서 등장한 것으로서 민주화와 자유화의 이중 전환 속에서 형성된 노동체제로서 성격을 갖는다. 본 연구는 1987년 노동체제의 부분 체제로서 사회적 대화에 접근하되, 다음과 같은 제도화의 단계를 거친 것으로 규정하였다. 즉 사회적 대화 단계는 1987년부터 1997년까지 ‘맹아적 제도화’의 노태우·김영삼 정부, 1998년부터 2007년까지 ‘불안정한 제도화’로 진입한 김대중·노무현 정부, 2008년부터 2016년까지 ‘제도적 지속과 위기의 양립’ 시기였던 이명박·박근혜 정부, 2017년부터 2020년까지 ‘재구조화’를 추진한 문재인 정부로 구분하여 서술하였다.

첫 번째 단계는 1987년부터 1996년까지 노태우 정부와 김영삼 정부 시절 사회적 대화의 맹아적 제도화 단계이자 실험적 모색이 진행된 시기이다. 한편에선 대외 개방과 국제기구(OECD·ILO) 가입, 또 다른 한편에선 폭발적인 임금인상과 신노조운동의 부상이라는 대내·외 여건은 국가 수준의 노사정 협의와 대응이라는 수요를 조성하였다. 이에 따라 국민경제사회협회의(1990년), 노사관계개혁위원회(1996~1997년) 등 국가 수준의 사회적 대화 기구가 실험적으로 시도되었다. 그런데 노조 정상 단체 가운데 한국노총이 사회적 대화에 참여한 가운데 또 다른 노조 정상 단체인 민주노총은 애초 배제되었으나, 이후 노사관계개혁위에는 참여하였다. 이 단계에서는 노사정의 전략적 상호작용 방향은 ‘포괄적 참여로의 형식적 전환’이 이뤄졌다. 이 시기의 실험적인 사회적 대화는 제한적인 성과를 낳은 가운데 정부와 집권당의 일방적 입법은 결국 양대 노총의 총파업을 초래하면서 파국을 맞았다.

두 번째 단계는 1998년부터 2007년까지 김대중·노무현 정부 시절 사회적 대화의 불안정한 제도화가 이뤄진 시기이다. 1997년 말 이후 IMF 관리체제와 외환위기, 2000년 이후 노동시장 양극화와 고용 창출 둔화 등 대·내외적 불확실성은 사업장 수준의 노사교섭, 산업 수준의 노사 양자 타협과 다른 국가 수준의 노사정 3자 협의와 대응을 촉발하였다. 노사정은 한편으론 경제위기 극복을 위한 사회협약(1998년)을 체결하였으며, 또 다른 한편으론 일자리 만들기 협약(2004년)과 노사정 대타협(2006년)을 이뤄냈다. 그러한 전략적 상호작용의 방향은 ‘포괄적 참여로의 실질적 전환’을 의미하였지만, 사회협약 체결에는 노사정 모두 참여하지 않을 정도로 불완전하였다. 노조 정상 단체 가운데 민주노총의 경우 사회적 합의를 하지 않는 대신 사회적

대화에 부분적으로 참여하였다.¹⁴⁾ 김대중 정부 시절에는 노사정위원회가, 노무현 정부 시절에는 노사정대표자회의가 사회적 대화기구로서 유연하게 활용되었다. 이것은 정부 주도의 정책 결정 관행에서 사회적 대화를 통한 정책형성으로의 전환을 의미하였다. 노사정은 노동시장 유연성과 노동기본권, 경제구조 개혁과 사회안전망 구축(1998년 2·6 사회협약)에서부터 고용지원서비스 확충과 비정규직 남용 규제, 임금안정과 노사협력, 노사관계 로드맵 합의(2004년 2·10 일자리 만들기 협약, 2006년 9·11 대타협)에 이르기까지 정책영역을 확장하였다. 이처럼 정책영역의 확장은 사회적 대화가 제도화 단계로 진입한 것을 보여주는 증거라고 할 수 있다.

세 번째 단계는 2008년부터 2016년까지 이명박·박근혜 정부 시절 사회적 대화의 제도적 지속과 위기가 양립했던 시기이다. 2008년 말 글로벌 금융위기와 한국의 경제위기, 저성장과 노동시장 양극화의 심화가 나타난 가운데 이것은 국가 수준의 사회적 대화의 필요성을 조성하였다. 그러나 중앙 사회적 대화에 대해 보수 정부는 상대적으로 낮은 신뢰도를 가졌으며, 입법을 위해 도구주의적으로 접근하였다. 특히 경제위기 극복을 위한 노사민정 합의(2009년), 사업장 단위 복수노조 허용과 노조 전임자 급여지원 금지 합의(2010년) 이후 이명박 정부와 한국노총 관계는 되레 악화했으며, 사회적 대화는 형식적으로 유지되었다. 노동시장 구조개선 합의(2015년)와 관련해 사회적 합의와 국회의 입법과정을 분리한 박근혜 정부·집권당의 전략은 야당과 노동조합 정상 단체의 방어적 대응을 촉발하였으며, 급기야 대화 파트너인 한국노총의 합의 파기를 초래하였다. 이로 인해 사회적 대화는 장기간 중단되었다. 개별적인 노동시장 정책에서 노동시장 구조개선 방안 등으로 정책영역이 확장되었지만, 노동시장 구조개선에 대한 노사정의 쉼법은 달랐으며, 공유된 이해는 미약하였다. 이 때문에 노사정 합의 이후 노정 관계가 악화하거나, 합의 파기와 더불어 사회적 대화마저 중단되는 사태가 발생하였다.

네 번째 단계는 2016년부터 2020년까지 문재인 정부 시절 사회적 대화의

14) 민주노총 지도부는 1998년 2월 6일 경제위기 극복을 위한 사회적 합의에 참여하였지만, 조직 내부로부터 승인을 얻지 못하였다. 이후에는 비제도적 대화 기구인 노사정대표자회의에는 참여하였지만, 합의문에는 서명하지 않았다.

재구조화가 추진되었던 시기이다. 이 시기에는 박근혜 대통령 탄핵 사건 이후 출범한 새 정부가 국가발전 전략을 재설정하는 한편 노사의 참여와 협력을 추진한 가운데 이러한 요인은 국가 수준의 노사정 협의의 수요를 조성하였다. 2017년 5월 출범한 문재인 정부는 노동 존중 국가와 국제노동기준 준수, 2차 노동시장 비정규직 감축을 표방한 가운데 정부와 노동조합은 그러한 목표에 공감하였다. 노사정은 비제도적 대화 기구인 노사정대표자회의를 바탕으로 사회적 대화기구의 개편을 추진하였다. 한국노총·민주노총 등 양대 노총이 참여한 노사정대표자회의는 합의점을 도출하였지만, 합의안에 대해 민주노총 대의원들은 승인을 거부하였다. 제도개선을 통해 양대 노총이 참여하는 사회적 대화기구의 재구조화 또는 제도적 통합을 추진하였던 시도는 끝내 좌절되었다.

요약하면, 1987년 노동체제하에 사회적 대화는 중앙 수준의 노사정 조정 기제이자 부분 체제로서 기능하였다. 사회적 대화는 맹아기를 거쳐 제도화, 지속과 위기의 병존, 재구조화의 과정을 거치면서 진동한 것으로 분석된다.

제 3 장

한국형 사회적 대화체제의 성격규명 : 동학, 기능, 딜레마를 중심으로

제1절 문제의식

한국에서 사회적 대화의 역사는 이제 30년을 넘었다. 그것은 사실상 한국의 민주화의 역사와 거의 일치한다. 노동조합과 비즈니스 이해대변체의 정책참가를 의미하는 사회적 대화는 그 자체로 민주화의 산물이자 그 일부라고 할 수 있다. 노동계급의 조직체들이 비록 서유럽의 네오코포라티즘(neo-corporatism)의 구도(constellation)에 버금갈 정도의 권력자원을 지니지는 못했지만, 한국의 노동조합은 민주화와 경제성장의 수혜를 입으며 적지 않은 권력자원을 지니게 되었고, 그것은 사회적 대화의 중요한 기반조건을 형성했다. 원론적으로 그리고 역사적으로 민주사회 구현이든 노동기본권 실현이든, 복지국가 건설이든 노동조합이 그러한 전망을 지니고 주창을 하게 되면서, 사회적 대화의 공간은 열리게 되는 것이다.¹⁵⁾ 한국도 그러

15) 오늘날 민주노총을 위시한 민주노조운동 진영에서 사회적 대화에 대한 강한 필요를 갖지 않는 것은 그러한 거시적 차원에서 지향하는 대안사회에 대한 상이 뚜렷하지 않은 것과는 관련이 없지 않다. 2019년 민주노총 대의원대회에서 새롭게 개편된 사회적 대화기구인 경사노위에의 참여를 두고 민주노총 내부에서 참여의지를 갖고 있던 지도부에 대해 들어가서 무엇을 하려고 하느냐라고 하는 질문에 지도부가 양극화 해소라고 하는 막연한 답을 내 놓고 말았고, 그러한 막

한 보편사적 과정의 일양상을 취하면서 사회적 대화의 태동과 진화를 경험했다.

솔한 논쟁과 실험들을 겪었음에도, 아직까지 한국형 사회적 대화의 특성이 무엇이고 그것이 갖는 성과와 한계는 무엇인지에 대해 총체적이면서도 명확한 진단과 분석이 턱없이 미흡한 것이 사실이다. 그나마 있는 소수의 한국의 사회적 대화 연구자들은 이론적 취향의 편식에 빠지면서, 사회적 대화의 경험 자체에 대한 총체적 분석을 수행하기보다, 그 일면을 부각하며 단편적 해석에 머물곤 했다.¹⁶⁾ 이론적 주장 이전에 구조와 행위의 변증법으로서, 또 우연과 위기대응의 산물로서, 사회적 대화체의 태동과 전개와 성과와 한계에 대한 총체적 진단이 우선이 되어야 한다. 동시에 그러한 경험이 외국의 유사한 그리고 상이한 맥락의 국가들과 어떠한 유사성과 차이성을 갖는지에 대한 섬세한 분석으로 이어져야 한다.¹⁷⁾ 우리 사회의 지식인과 연구자들은 아직까지 그러한 시도를 충분히 했다고 보기 힘들다. 한국 사회적 대화의 총체성에 대한 이해와 그것을 집약하여 그 특성과 정체성을 창의적으로 규명하는 작업은 학술적으로는 물론이고 이론적으로도 매우 중요한 작업임에도 말이다.

본 장에서는 이러한 공백을 메우기 위해 한국 사회적 대화체제를 대상으로 하여 그것의 동학, 기능, 딜레마라고 하는 세 가지의 측면에 대한 분석을 시도한다. 세 주제가 한국 사회적 대화체제 성격규명의 전부는 아니라 해도, 가장 핵심적인 요소에 속함에 틀림없다. 그것은 각각 구조, 아젠다(내용), 과정에 대한 분석이라고 칭하여도 무방하다. 이는 원론적으로도 사회적 대화 연구의 핵심적인 주제들이기도 하고, 한국에서 경험해 온 사회적 대화에서 실천적 이슈로 제기된 측면들이기도 하다.

이 세 요소 각각을 질문으로 정식화하면 다음과 같다. (i) 한국의 사회적 대화체제는 어떠한 사회적 대화체를 형성시켜 왔고, 그 구조적 특성은 어떠한었으며, 또 그것은 시간이 흐르면서 어떠한 변동을 경험했는가? (ii) 한국의

연함은 결국 대의원들을 설득하지 못하고 말았다.

16) 대표적으로 김동원, 노중기, 임상훈 등을 들 수 있다.

17) 한국을 대상으로 비교론적 시각에서 수행된 연구로는 한국과 스페인을 비교한 조효래, Park(2009), 한국과 멕시코를 연구한 노중기, 한국을 이탈리아, 아일랜드 등과 함께 비교한 바카로·임상훈 등의 연구가 있다.

사회적 대화체제는 어떠한 아젠다를 핵심으로 품으며, 대립되는 사회적 이해들 간에 어떠한 정치적 교환을 가능토록 기능했는가? (iii) 사회적 대화체는 일종의 의사결정의 연속적 과정인바, 한국의 주요한 사회적 대화체는 어떠한 식의 과정관리(process management)가 이루어졌고, 그것은 어떠한 딜레마적 문제에 핵심적으로 봉착했는가?

각 요소별 질문들에 대한 답을 찾는 것이 본 장의 주된 내용이며(3, 4, 5 절), 그것을 본격적으로 수행하기 전에 우선 2절에서 한국 사회적 대화의 맥락 및 조건적 특징을 진단하면서, 본 장에서 한국의 사회적 대화체제를 바라보는 핵심적인 인식틀인 ‘부분체제로서 사회적 대화체제’라고 하는 시각을 정식화해 보도록 한다. 마지막 6절에서는 결과론적으로 구조, 아젠다, 과정의 측면의 분석을 종합했을 때, 한국형 사회적 대화의 특성을 어떻게 규정할 수 있으며, 그것이 발전하기 위해서는 향후 어떠한 정책적 고려와 개입이 있어야 할 것인가에 대해 답을 정리하며 분석을 마치도록 한다.

제2절 한국적 맥락과 조건의 특성

1. 개념 : 부분체제로서 사회적 대화체제

본 장에서는 개념적으로 ‘부분체제(partial regime)’의 시각에서 한국의 사회적 대화체제를 규정하고자 한다. 하나의 부분체제로서 한국의 사회적 대화체제는 한편으로 민주화 과정에서 도약한 노동운동의 조직력 및 동원력의 성장과, 다른 한편으로 1988년 이후 형성되어간 의회질서 및 제도화된 정치적 공간에서 노동자 정치세력화의 부진 속에서 일종의 자구책으로 고안되고 형성되고 또 진화한 (i) 거시적 노동이해대변 기제이자, (ii) 사회적 이해조직체들의 정책참가 플랫폼이자, (iii) 거시노사관계적 조정기제였다고 할 수 있다. 부분체제(partial regime)는 민주화 이론에 큰 기여를 하고, 이른바 네오코포라티즘(neo-corporatism) 이론의 사실상의 창시자라고 할 수 있는 필리페 슈미터(Philippe Schmitter)가 정립한 개념인바, 본 장에서는

한국의 경험을 토대로 그것을 더욱 심화, 발전시켜 보고자 한다. 슈미터에 따르면, 민주화 이행기의 이해대변정치(politics of interest representation)는 민주주의의 제도화된 게임이 정립된 나라들에서와 달리, 안정적인 채널의 지배적인 역할수행을 통해 이루어지지 못할 수 있다. 대신에 그것은 다양한 부분체제들을 통해 이루어질 수 있다. 예컨대, 사회운동체제, 사회적 협의체제, 행정체제, 의회체제 등 다양한 채널들이 공존하고 경합을 벌일 수 있다(Schmitter, 1981). 이 가운데 사회적 협의체제(concertation regime)는 이해대변정치를 가능케 하는 유력한 부분체제로서 역할을 할 여지가 있다.

슈미터가 부분체제론을 정립한 것은 네오코포라티즘 이론과 더불어 민주화 이론을 오도넬과 함께 한창 정립하였던 1970년대 후반 이후였다. 이 시기에 슈미터가 부분체제로서 협의체제에 주목하였던 것은 아마도 남유럽 특히 스페인에서의 민주화 이행과정에서 나타난 거시적인 사회협약들을 지켜보면서였던 것으로 예상된다. 그 이유는 당시 슈미터는 80년대 네오코포라티즘 이론의 이론화 과정에서 정립된 바, 이익집단의 조직적 특성(집중화, 중앙화)이 협약체제가 발전할 수 있는 전제조건이라고 해석한 바 있기 때문이다. 그러나 그가 정립한 이러한 이론적 공식은 1990년대 이후 그러한 조건들이 강력하지 않은 나라들에서도 사회협약들이 활성화되는 양상을 통해 일정하게 그 권위가 훼손된 면이 있다. 이후 바카로(Baccaro) 등에 의해 구조론이 아니라 행위론적 관점에서 새로운 돌파구가 마련되어 간 것은 주지의 사실이다(Baccaro, 2003).

한국의 사회협약체제를 슈미터의 부분체제론으로 이해하는 것은 한국 사회적 대화체가 경험해 온 딜레마들을 보다 입체적이고도 체계적으로 파악하고 설명하는 데에 있어 유의미할 수 있다. 왜냐하면 그것은 끊임없이 이미 거대하게 발전된 대통령제 제도와 민주화 과정에서 실질성을 확보해 간 의회제, 그리고 역시 그 과정에서 활성화된 사회운동체제 등과 적지 않은 경합을 벌이며 역할을 수행했기 때문이다. 그 과정에서 피치 못하게 정책조율 및 이해조율의 실패가 발생하게 되었고, 그것은 부분체제로서 사회협약체제 혹은 사회적 협의체제의 위상을 약화 내지 실추시키는 쪽으로 작동한 바 있다. 나아가 사회협약체제를 부분체제로 바라보는 것은 그것의 제도적 진화와 그것을 매개로 이루어진 정치적 교환의 내용과 방식에 대해서도 보다

명확한 이해를 하는 데에 도움이 될 수 있다.부분체제 개념의 구체적인 효능에 대해서는 이후의 분석과정에서 계속적으로 살펴보도록 하겠다.

한편, 부분체제로서 사회적 대화체제는 전체 노동체제의 일부를 이룬다고 볼 수 있다. 이러한 시각은 슈미터가 민주화 도상에서의 이해대변체제의 헤게모니적 경합상태를 두고 부분체제를 논했던 것과는 다른 맥락에서 그것을 바라보는 것이다. 그간 국내에서 노동체제론은 송호근, 노중기, 장흥근 등 국내의 연구자들에 의해 제기되었고, 그것은 저마다 다르게 규정되었다. 송호근은 노동시장구조, 국가의 노동정치, 그리고 조직화된 노동운동의 노동계급정치 등 세 가지 요소의 역동적 상호작용으로 노동체제를 이해하려 했다. 그와 달리 노중기는 철저히 노동통제론의 시각에서 노동체제를 다루려 했고, 자본주의 사회에서 국가의 계급정치전략의 일환으로 그것을 보았다. 장흥근은 노중기나 송호근에 비해 보다 확장된 시각에서 노동체제론을 규정했는데, 특히 노동시장구조에 더하여 노동력재생산체제까지 포함해서 그것을 바라보려 했다(송호근, 1994; 노중기, 2008; 장흥근, 2016).

세 논자들의 논의에서는 모두 사회적 대화체제의 성립공간이 명시적, 암묵적으로 형성되어 있기 때문에, 이러한 시각에서 노동체제와 사회적 대화체제의 연계성이 상정될 수 있다. 그렇지만 많은 시스템적 접근이 그러하듯이 노동체제론도 무언가 시스템 결정론적 시각에서 행위가 그것에 조응한다는 식의 입장을 취할 가능성이 크다. 하지만 사회학에서 보편적으로 경계를 하듯, 구조와 행위, 체제와 부분체제는 상호 연계되어 있으면서도 상대적 자율성을 갖는다. 이러한 시각에서 사회적 대화체제는 노동체제의 동학의 과정에서 그것을 조율하고 이해를 조정하기 위한 노동정치와 노동계급정치의 교집합의 영역으로 상정될 수 있고, 특히 한국의 경우 그것은 민주화와 자유화라고 하는 모순적인 이중전환의 과정에서 그것을 조정하기 위한 실험적인 정치적 시도, 일종의 조정모드(mode of coordination)였다고 볼 수 있다. 한국 사회적 대화체제의 동학, 기능, 그리고 모순에 대한 설명을 도모하려는 본 장의 접근은 이러한 시각에 기초한다.

2. 한국 사회적 대화체제 태동과 진화의 핵심맥락

가. 민주화와 노동의 정치세력화

본 연구가 부분체제론에 천착하는 일차적인 이유는 해당 이론이 태동한 맥락이 1970년대 중반 이른바 ‘제3의 물결’(Huntington, 1993)의 흐름을 형성하며 붓물처럼 대두한 여러 민주화 도상의 국가들이라는 점이다. 한국은 그들에 비해 다소 늦은 민주화의 경험을 지녔지만, 1970년대 민주화를 겪은 나라들이 그 배경에서 태동하고 진화한 사회적 대화체제를 지닌 것과 유사한 맥락적 특성을 갖는다는 점에서, 부분체제론의 애초의 논지와 궤를 같이 한다. 민주화와 그것이 반영되는 노동체제의 변동을 염두에 두지 않고서는 한국 사회적 대화체제의 태동과 진화, 기능과 모순을 결코 논할 수 없을 것이다.

만일 그것을 염두에 두지 않는다면 이는 한국적 특성의 핵심을 간과하는 오류에 빠지거나 특정 이론을 위해 한국적 현상의 특수한 면만 활용하는 기능주의적 도구론(functionalistic instrumentalism)에 빠질 여지가 크다. 그러한 몰역사적 접근은 한국 사회적 대화의 현상 전체를 충분히 이해하고 규명하는 데에 실패할 수밖에 없다. 한국적 맥락의 보편적 특징, 즉 경제사회 시스템의 민주적 제도화가 충분히 이루어진 것이 아니라, 전반적으로 그러한 제도화가 진행 중인 가운데 사회적 대화체제도 함께 연동해서 만들어져 갔다는 측면을 간과해서는 안 된다. 재차 강조컨대, 이러한 점은 한국의 민주화 이행기 사회적 대화체제를 함부로 서유럽적인 것과 동일시해서 비교하는 것에 조심스럽게 임해야 함을 암시한다.¹⁸⁾ 한국에서 노사관계 행위자들의 발전수준과 제도적 조건은 네오코포라티즘 이론과 실천의 종주국이라고 할 수 있는 서유럽의 상황에 비추어 봤을 때, 확실히 질적으로 미흡하다. 대표적으로, 노동자들의 조직력 증진이 자연스럽게 노동자 정당의 출현과, 그를 통하여 지배적인 제도화된 정치공간에서의 권력자원 및 헤게모니 획득이라고 하는 수순이 한국에서는 충분히 일어나지 않았다.¹⁹⁾ 따라서 한국

18) 여기에서 위험하다는 것은 현상에 대한 해석의 오류 가능성이 크다는 것을 의미한다.

의 경험을 갖고 네오코포라티즘 이론의 타당성을 논하려면, 보다 사려 깊은 분석과 천착이 있어야 한다. 자칫하면 부분적인 경험들을 확대해석해 자의적으로 이용할 여지가 있다.²⁰⁾

주지하듯이, 서구의 많은 나라들에서 노조-정당 관계는 노동운동의 선택과 복지국가의 건설과정에서 진보진영 캠프의 영향력 발휘를 이해하는 데에 중요한 요소가 되었고 그에 대해서는 많은 연구들이 이어져 왔다. 한국의 경우 중요한 것은 민주화 과정에서 노동운동이 제도권 내 정당과 긴밀한 관계를 맺으며 정치세력화하는 데에까지 이르지 못했다는 점이다.²¹⁾ 노동조합이 정당의 지도를 받지 않게 되면 훨씬 더 강하게 노조가 지니게 되는 조직적 및 권력적 자원이 대중추수적 경제주의로 빠질 가능성이 존재한다. 말하자면 노동운동의 전국적 이해 추구하고 정치정세적인 판단을 함에 있어서 그들의 노선을 안정적으로 이끌어 갈 헤드쿼터(headquarter)가 부재한 양태라는 점이다. 정당의 싱크탱크나 지적 엘리트들의 부재나 미흡으로 빠질 수 있고, 이는 사회적 대화에 임하면서도 정책적으로 미묘한 사안들에 대해 보다 깊고 전략적인 판단을 하지 못하게 할 수 있다.

19) 최장집이 칭한 '노동없는 민주주의'라고 하는 표현은 정확히 그러한 상황을 가리킨다(최장집, 2010). 하지만 최장집의 시각에 대한 조희연의 비판이 암시하듯, 한국의 조직노동의 시민운동세력의 주축으로서의 역할수행과 그것이 현실의 제도권 정치판에 끼친 영향을 생각해 보면, 노동없는 민주주의라고 하는 표현이 과도하게 해석될 여지도 있다. 특히 서유럽적 경험의 정상성을 지나치게 염두에 두고 한국적 특수성을 이단적이고 부족한 것으로 쉽게 간주하고 말게 된다면 그에 대해서는 비판을 받을 여지가 있을 것이다.

20) 물론 그렇다고 제도결정론적, 구조결정론적으로 사고하며 한국적 시도를 폄하하거나 그러한 시도가 불가능하다고 단정짓는 것도 엄연히 한계를 지닌다.

21) 스페인 같이 민주화 도상에서 사회협약체제가 발전해 간 나라와도 한국은 여러 유사성이 있지만 그러한 점에서 큰 차이를 보인다. 스페인의 양대 노총인 UGT와 CCOO는 각각 사회당(PSOE)과 공산당의 지도를 받는 형국이었다(Gunther, Montero, and Botella, 2004). 한국의 노조가 정당의 지도를 받지 않는다는 점, 다시 말해 자신들의 조직적 위세가 특정한 정당으로 표출되어 의회 내에 분파를 형성하지 않는 양상은 같은 아시아국가 중에서도 인도네시아와 같이 그러한 경향이 과도하게 극심한 나라와 비교했을 때에도 인상적인 모습이다.

나. 이중전환 : 복합적 맥락

한국에서 사회협약 체제가 태동하고 지속되고 진화한 배경과 관련하여 또 다른 중요한 맥락은 한국이 경제거버넌스 체제를 두 가지 측면에서 동시에 바꾸어 나갔던 데에 있다. 그것은 한편으로 민주화와 연관되어 노동자와 서민들의 삶의 질을 개선하고 사회안전망을 강화하며 노동기본권을 확립해 나가는 개혁이었다. 다른 한편으로는 과거 권위주의적 발전국가 체제하에서 발전된 국가주도의 산업 및 경제운용 시스템을 민간의 자율에 기반한 자유화된 시장의 질서 위에서 작동하게 하는 것이었다. 이러한 개혁을 보편적으로 이중전환(dual transition)이라고 칭한다.²²⁾

이중전환의 양상은 1970~1980년대 남유럽이나 남아메리카 등에서 활발히 이루어졌고, 나아가 80년대 후반 동구권 소비에트 블록의 몰락 이후 동유럽에서도 전개되었다. 1990년대의 한국도 이러한 이중전환의 보편적 맥락 위에서 산업과 경제의 운영방식의 질적인 개혁을 도모해야 했다. 그것은 상당한 이해충돌과 갈등을 초래할 수밖에 없었고, 그 과정에서 경제위기와 정치위기 등이 동시에 나타나기도 했다. 따라서 사회적 대화 내지 협의라고 하는 동의창출 기제 및 갈등해결 방식의 작동을 필요로 했다.

이중전환이 지향하는 가치는 현실에서는 상호 모순적인 측면을 지니는 것으로 간주될 수 있다. 특히 노동은 경제자유화를 노동기본권과 사회안전망의 악화로 이해할 수 있고, 자본은 경제민주화를 새로운 규제강화와 국제경쟁력 확보의 걸림돌로 이해할 수 있다. 이 두 가지를 조정하는 것은 국가와 정부, 즉 그 나라의 정치시스템하에서 정치적 행위자들의 역할이라고 볼 수 있다. 하지만 민주화 이행과정에서의 제도와 관행, 문화와 의식 측면에서 정치적 성숙도는 균형 있게 발전하기 어려울 수 있으며, 앞서 언급한 바 대로 그것이 안정된 의회정치의 게임을 통해 충분히 조율되고 합의되면서 정당성을 확보해 가기 어려울 수 있다.

한국의 경우도 민주화 이후 보수정권은 친자본적이었고, 진보정권은 친노동적이었기 때문에 일정하게 계급정치적 방식으로 노동정치의 균열구도

22) 한국의 이중전환에 대해서는 Kim & Shin(2004)을 참조하시오.

가 형성이 되기는 했지만, 그것이 대통령권력과 의회권력의 안정과 균형 속에서 원만히 기능을 했다고 보기 힘들다. 민주화 이후 모든 정부들에서는 노동개혁, 사회안전망 개혁, 재벌개혁, 공기업 개혁 등을 공히 추구했으나, 당시의 의회와 행정부의 권력구도는 그러한 개혁을 원만히 감당해 내기 버거웠던 것이 사실이다. 결과적으로 늘 치우치는 개혁과 그것을 보완하는 개혁을 모든 정부들이 도모했지만, 그에 대한 충분한 사회적 동의를 확보하고 그것을 개혁의 안정적 동력으로 삼아 가는 데에는 한계를 보였다. 거대 이익단체 조직체들이 정책형성의 장에 초대받아 작동하게 되는 사회적 협의체제는 그러한 이중전환의 난맥 위에서 어쩌면 거의 반드시 필요한 것이었다고 볼 수 있다.

주지하듯이, 80년대 이후 세계 자본주의 체제는 사실상 자유화 이행, 다시 말해서 신자유주의화의 시대로 빠져들게 된다. 신자유주의 노동체제는 분명 지난 30여 년간 전 세계를 휩쓸었고, 한국에서 사회적 대화체제의 태동과 진화는 그러한 보편적 맥락 위에서 이루어졌다. 80년대 후반에 민주화의 길을 본격적으로 걸었던 신흥산업국인 한국은 서유럽의 그것과 비교했을 때, 민주화와 신자유주의의 결합 방식에 있어서 질적인 차이를 보인다. 즉, 80~90년대 이후 세계화의 맥락 위에서 신자유주의가 도모되었다는 점은 동일하지만, 서구는 이미 민주화를 이룬 이후에, 특히 그 정점이라고 할 수 있는 복지국가를 전후 고도로 발전시킨 이후에, 그 폐해나 부작용을 치유하고 타개한다는 취지에서 신자유주의를 도모해 갔다. 네덜란드 바세나르 협약 이후 90년대에 붓물처럼 확산되었던 서유럽의 '경쟁적 코포라티즘(competitive corporatism)'의 시간은 모두 그러한 시대적인 배경을 담지하고 있다. 심지어 한국처럼 민주화 이행을 경험했던 남유럽의 국가들도 사실 70년대 민주화, 80년대 신자유주의하라고 하는 순차적 경험을 했다.

그러나 한국은 80년대의 민주화가 90년대로 이어지자마자 곧바로 신자유주의화의 물결에 휩쓸려 갔다. 한국이 경험한 바, 민주화와 신자유주의화의 거의 동시적인 추구는 사회적 대화의 공간을 독특한 아젠다들로 채웠다고 할 수 있다. 서유럽이 100년 전에 달성한 바, 노동의 자유권적 개혁에 해당하는 주제들이 그 안에 담기면서도, 동시에 노동시장의 수량적 유연화와 노동의 시민권의 저하를 의미하는 첨단 개혁도 함께 담겨졌다. 고용의 양을

늘리거나 지키면서 그 대신 임금을 자제하거나 고용의 유연성을 증진시키려는 시도를 했던 서유럽의 ‘경쟁적 코포라티즘’의 아젠다 대당구조와 한국 사회적 대화체제하에서의 정치적 교환의 내용은 그러한 의미에서 질적으로 상이한 것이었다. 특히 노동계급에게 그것은 말하자면 사회적 시민권을 줬다가 바로 빼앗는 특성을 노골적으로 지니는 것이었기 때문에, 사실 대타협의 공간을 충분히 그리고 기꺼이 활용하기에 사실 꺼려지는 것이 당연했다.

그럼에도 이중전환의 동시적 진행이라고 하는 모순적 상황은 민주화-복지국가화를 지향하는 노동운동 및 친노동적 정치세력과 신자유주의화-규제완화를 지향하는 자본의 이해대변체 및 친자본적 정치세력 간의 갈등과 타협의 공간을 형성시키게 했다. 그렇게 만들어진 것이 바로 한국의 사회적 대화체제였던 것이다. 그런데 친노동적 세력이든 친자본적 세력이든 한국의 민주적 의회질서가 4년에 한 번씩 교체되고 한국의 대통령권력이 5년에 한 번씩 바뀌면서, 그 누구도 자신들의 이해에 몰입하는 일방적인 정치적 및 정책적 선택을 하지 못하게 되었다. 그러한 면에서 정부나 여당들 역시 사회적 대화를 통한 타협과 그것의 공식화는 자신들의 정치적 비용을 줄이는 데에 효과적이라고 판단할 여지가 있었다.

3. 한국 사회적 대화 전개의 행위자 측면의 조건들

가. 노동운동

한국의 사회적 대화체제의 성격 이해와 관련하여 간과하지 말아야 할 중요한 조건적 특성으로는 한국의 노동운동의 양태를 우선적으로 고려하지 않을 수 없다. 주지하듯이 한국의 사회적 대화체제에서는 끊임없이 민주노총의 참여가 관건이었다. 민주노총의 참여 거부 속에서 사실상 한국노총의 참여로 대화의 공간은 채워지곤 했다. 그러면서도 민주노총을 사회적 대화체로 끌어들이려는 여러 가지 진지하고 혁신적인 노력들이 있었고, 민주노총 내에서도 참여전략에 대한 강조가 간헐적으로 대두되었다. 왜 그래야 했을까? 그리고 왜 그러한 시도들은 그다지 성공을 거두지 못했을까?

한국형 사회적 대화의 발전과정에서 양대 노총은 사뭇 다른 길을 걸어왔

다. 주지하듯이 노동운동, 특히 정상조직(peak association)의 분화, 그중에서도 양분된 노조주의(divided unionism)는 이미 서구 사회의 역사적 전개 과정 속에서도 풍부한 경험이 펼쳐져 왔다. 예컨대, 남유럽의 대부분의 국가들에서는 노동조합의 질서는 다원화되었고, 그중에서도 두 개의 유력한 노조들이 주도적으로 상호 경합을 벌여 오고 있다.²³⁾ 그러한 구도에 담긴 다양한 쟁점들에 대한 이해는 한국의 양분된 노조주의의 전개와 그와 연계되어 움직여 간 한국의 사회적 대화체제를 이해하는 데에 의미 있는 자원이 될 수 있다.

이와 관련하여 우리는 한국의 양대 노총, 즉 한국노총과 민주노총의 각각의 정체성이 무엇이고 그들 간 관계가 어떠한지에 대한 질문을 던질 필요가 있다. 단지 양대 노총의 경쟁이라고 하는 측면만으로는 현상에 대한 이해로서 충분치 않다. 그것은 자연스럽게 민주화의 맥락과 연계된다. 노동운동의 민주적 가치의 증진과 그 과정에서의 분화야말로 우리가 한국형 사회적 대화체제의 특성을 이해하려 할 때 중요한 요소이다. 특히 민주화 이후 한국 노동운동의 궤적을 이해하기 위해서는 한편으로는 민주화의 전사인, 권위주의 체제하에서 한국 노동운동의 존재조건이 어떠한지, 다른 한편으로는 민주화 과정에서 그것이 어떠한 방식으로 분화하고 변화해 갔는지를 이해하는 것이 필요하다. 후자와 관련해서는 노동운동의 주체세력 가운데 누가 민주화에 어떠한 기여를 하며 운동의 헤게모니를 형성해 왔는지 파악하는 것이 보편적으로 중요하다.

권위주의 체제하 노동운동의 존재방식에 대해서는 이미 1980~90년대에 발렌주엘라(Valenzuela) 등에 의해 이론적 정식화가 상당히 이루어진 바 있다. 이때 관건은 권위주의 국가가 노동운동을 어떠한 식으로 대하였고, 그 결과 순치 내지 포섭(co-optation)이나 배제(exclusion) 가운데 어떠한 양태를 취하였느냐에 있다. 최장집은 권위주의 체제하에서의 한국은 한국노총 중심의 국가코포라티즘이었다고 하는 이른바 순치론 내지 포섭론의 입장을 취하였다(최장집, 1989). 그것은 1990년대에 송호근에 의해 배제론으로 반론된 바 있다(송호근, 1991). 그 이후 보다 심화된 연구는 진행되지 않았다.

23) 대표적으로 이탈리아의 이러한 양상에 대한 심층적인 분석은 Golden(1988)을 참조하십시오.

민주화 이후 한국 사회적 대화체제의 전개에 있어서 한국노총 중심의 타협적 행위가 끊임없이 ‘어용적’으로 간주되는 데에는 한국노총이 권위주의 체제하에서 국가에 의해 순치된, 포섭된 노조였다는 사실이 중요하다. 노동조합의 조직자원 및 권력자원의 증대 과정에서 자연스럽게 국가와 자본과 타협에 돌입하는 것은 자연스러운 것일 수 있다. 그렇지만 권위주의 체제하에서 민주화를 겪은 나라에서 이전에 국가에 순치되어 ‘황색노조’로 간주되던 조직이 계속해서 타협 일변도의 자세를 취하면서, 보다 선명하고 근본적인 친노동적 개혁의 진전에 브레이크를 건다면, 이는 ‘연장된 어용’이라고 하는 혐의를 지닐 가능성을 갖는다. 다만, 한국노총은 민주화 과정에서 상당히 깊게 자기변신을 도모했고, 민주적 복지사회의 건설이라고 하는 새로운 노선을 정립하면서, 꾸준히 탈어용의 길을 가려고 했다. 물론 그러한 노력이 100% 성공했다고 보기 어려우며, 여전히 한국노총 내에는 특정 지역과 업종에서 퇴행적 행태를 보이는 조직단위가 존재하기도 한다. 지난 이종전환의 과정에서 한국노총의 사회적 대화체제에의 참여는 결국 참여냐 투항이냐라고 하는 판단 사이에서 줄타기를 하는 셈이 되었다.

한편, 주지하듯이 1980년대와 1990년대 한국의 민주노조지향 노동운동 세력은 사회주의 혁명론 등 근본적 체제변혁을 추구하려는 시도를 하고 있었다. 그들의 노선은 자연스럽게 사회적 협의체제보다는 사회운동체제의 채널을 부분체제 가운데 더 선호하는 경향을 보였다. 그렇지만 전노협과 민주노총의 건설을 거치면서, 민주노총 내에서는 그러한 혁명적 노선과 선을 굽고 제도적 정치공간을 활용하고 노동자들을 점진적으로 개량하고 각성시켜 가면서 진화론과 헤게모니론적 시각에서 노동운동의 발전론을 피하고자 한 세력도 존재했다.²⁴⁾

결국 한국의 사회적 대화체제의 구성에는 한국노총 내에서의 개혁파와 민주노총 내에서의 상대적으로 온건파의 의지가 반영된 것이었다고 할 수 있다. 다만 한국노총 내에서 개혁파는 사실상 조직의 헤게모니를 보다 강력

24) 대표적으로 2022년에 타개한 노동운동가 김금수가 이끈 한국노동사회연구소는 그러한 민주적 개량주의 노선의 기지로서 계속해서 공론장에 개입하며 그러한 시각을 담론화하는 데에 기여해 왔다. 이른바 국민파로 불리어 온 이들과 그러한 담론은 친화성을 갖는다.

하게 장악했으나, 민주노총 내에서의 온건파는 그 위세가 상대적으로 덜 강력했다. 반면, 민주노총 내에서 운동지향적 강성세력의 득세는 온건파와 한국노총을 견제하면서 사회적 대화 대신 대중동원에 몰입할 여지를 키운다. 특히 한국노총 개혁파가 아무리 개혁적인 요구를 실현하더라도 그에 대한 반대급부로 수용해야 하는 친자본적 제도적 기제들이 부각된다면, 이는 민주노총의 반대파들로 하여금 사회적 대화를 퇴행적 개량주의나 굴욕적 타협으로 낙인찍기 좋게 만든다. 실제로 한국에서 그러한 경험들은 계속해서 이루어져 왔다.

나. 기업별 노사관계

하나의 포괄적 조직체(encompassing organization)로서 노동조합의 구조적 조건을 충분히 지니지 못한 한국의 노동조합은 사실상 기업별 노사관계 시스템의 지속이라고 하는 근본적인 제도적 여건에 기반하여 사회적 대화를 감당해 왔다. 한국에서 민주노조운동의 활성화는 사실상 기업별 교섭, 그것도 주로 대기업 내에서의 자주적 노동조합의 조직력 발휘를 전제로 한 개별 사용자와의 상호작용의 활성화를 의미했다고 해도 과언이 아니다.²⁵⁾ 대부분의 서유럽의 노조들이 정당과의 관계뿐 아니라 포괄적 조직체를 형성하며 산별교섭을 도모하는 것과 한국의 그것은 조건이 다르다. 요컨대, 한국의 민주노조운동은 사실상 기업별 교섭을 통해 노조 조합원들이 원하는 바를 적지 않게 달성할 수 있게 되었다. 그것은 고용안정은 물론이고 임금인상, 그리고 각종 기업복지의 수혜 등뿐 아니라, 배치전환에 대한 사측의 일방적 의사결정 차단과 신기술의 도입에 이르기까지 광범위한 노동이해의 제들을 포괄하는 것이다. 이러한 여건은 대기업 노동조합들이 주력을 이루는 민주노총으로 하여금 사회적 대화에 참여할 절실함을 떨어뜨리게 하는 요인으로 작동했다고 해석할 수 있다.

반면, 개별기업에서의 교섭력 발휘를 할 정도로 강력한 규정력을 지니지

25) 한국의 1987년 노동자 대투쟁과 그 이후 전개된 노동조합운동에서 기업별 노조 체제로의 회귀 양상에 대해서는 이미 김동춘(1995)이 비판적으로 언급하며 우려를 표한 바 있다.

못하는 한국노총은 오히려 총연맹 차원에서의 제도개혁을 통해 조합원들의 제도적 실리를 보장해 주는 전략에 보다 몰입해 왔다. 이는 단위 조직의 자기동원력이 사측의 양보를 끌어내는 데에 결정적으로 영향을 끼치고 그것이 관행화된 민주노총의 주요 사업장들에서의 노동조합들과는 사뭇 다른 양상이다. 그러한 만큼 한국노총은 사회적 대화를 통한 정책참가와 그를 통한 정치적 영향력 행사에 보다 적극적인 태도를 취해 왔고, 그것은 이미 지난 30년간 관행화되어 왔다. 현장의 태도도 대체로 정책과 제도의 개선을 통하여 중앙본부를 통해 실리적 소득을 얻을 수 있기를 강하게 기대하는 편이다. 이는 사회적 대화를 향한 노동계 반쪽의 강력하고 항상적인 지향을 만들어 온 여건이었다. 특히 민주노총과의 조합원 경쟁의 과정에서 한국노총은 현장의 조직화와 함께 이러한 식의 실리획득 노선을 통해 계속해서 제1노총의 지위를 거의 유지해 왔기에, 사회적 대화는 한국노총에게 상당히 중요한 수단이자 채널이라고 볼 수 있다.

다. 강력한 경제관료의 경로종속적 재생산

사회적 대화체는 노사정 삼자주의를 기반으로 하며, 한국의 주요한 사회적 대화체들도 그러한 모습을 띠어 왔다. 그런데 한국과 같이 권위주의적 개발국가(developmental state)의 전통하에서 강력한 경제관료 체제를 내부적으로 지니고 있는 국가의 경우 민주적 거버넌스 기제로서 사회적 대화와 같은 수단과 채널은 낯설고 거추장스러우며 그다지 정당성을 강하게 지닌 것으로 간주될 여지가 크지 않다. 실제로 끊임없이 한국의 강력한 경제관료들은 적어도 보수정부하에서는 자신들의 권위주의적 의사결정 자산을 유지하며 사회적 대화 위에 서려 했고, 진보정부하에서도 사회적 대화에 복속하는 모양새를 취했지만 실제로는 마지못해 임하는 모습을 보여 왔다.

그러한 양태는 사회적 대화가 대통령 권력에 의지하여 그 사회정치적 권위가 세워지는 한국의 상황에서 권력집단 내부의 미묘한 파워게임의 공간에 그것이 놓여짐을 의미한다. 관료들의 비토파워(veto power) 행사 방식은 매우 세련되게 진화했으며, 그 과정에서 사회적 대화를 통한 사회합의적 의사결정은 적지 않게 '물타기' 내지 무력화되어 온 측면이 있다. 문제는 그것

을 애당초 정부의 전략으로 이해해서는 곤란하다는 것이며, 오히려 조직국가론(organizational state theory)적 시각에서 내부조율의 과정과 파워게임의 미묘함을 부각시키며 이해를 해 들어갈 필요가 있다.

제3절 한국 사회적 대화체제의 동학

1. 도입

한국 사회적 대화의 성격구명과 관련하여 그 첫 번째 주제로 사회적 대화체제의 동학에 대해서 논하고자 한다. 1990년대 경사협에서 그 출발점을 찾는다면 한국의 사회적 대화체제는 그 사이에 제도적으로 점진적 진화(incremental evolution)를 경험해 왔다고 볼 수 있다. 비록 사반세기 정도의 시간에 불과할 수 있지만, 분명 한국의 사회적 대화제도는 일정한 진화를 경험하며 변모해 왔으며, 그에 대한 체계적인 시기구분을 통해 일정한 학술적 유형화와 설명논리의 강구가 가능하다. 그러한 작업은 그동안의 한국의 사회적 대화체제에 다양한 정체성을 부여하고 향후 그 진화경로를 예측함에 있어 유의미한 실천적 함의를 지닌다. 사회적 대화체제의 동학은 맥락과 행위자의 주요한 특징의 변화, 나아가 앞서의 실천들과 그 결과의 학습으로 인한 행위자들의 행위정향의 변화를 매개로 이루어졌다고 볼 수 있다. 그것은 일정한 고양(rise)과 퇴행(fall)의 국면을 반복적으로 경험하였고, 그 과정에서 사회적 대화기구의 성격과 양태가 함께 변화되었다. 사회적 대화체제의 정체성을 핵심적으로 규정짓는 사회적 대화기구의 제도적 면모와 역량이 어떻게 변화했는지는 한국 사회적 대화체제의 동학을 이해하는 핵심적인 수단이 될 수 있다.

이른바 노사정위원회 체제는 한국 사회적 대화체제의 가장 긴 시기를 점하였고, 그것의 영욕을 모두 품고 있다고 할 수 있다. 그리고 그것이 그러한 모습으로 제도화되기 이전의 시기와 그 이후 경사노위로 재편되어 이어져 오고 있는 시기로 나뉜다. 특히 경사노위 시기하에서는 핵심 사회적 대화기

구에 참여하는 행위주체 및 그들의 의사결정 방식이 획기적으로 바뀌었고, 사회적 대화체제의 주요한 모토 및 아젠다가 이전 시기와 다르게 변모하였으며, 사회적 대화기구의 양태가 본격적으로 분화해 가려는 조짐을 보였던 시기이기도 하다. 노사정위 체제와 그것을 이어받은 경사노위 체제의 전개, 그리고 노사정위 체제 이전의 비제도화된 실험적 체제들의 맹아적 출현 등은 본 절에서 다루려는 한국 사회적 대화체제의 동학을 포착하기 위한 핵심적인 키워드들(keywords)이라 할 수 있다.

본 절에서는 이들 각각의 성격과 기능적 성패를 자세히 논하기 이전에 전반적으로 이러한 동학은 어떠한 식으로 해석될 수 있을지를 논구하고자 한다. 말하자면 한국의 사회적 대화체제는 어떠한 식으로 변모했으며, 그러한 변화를 이끈 핵심적인 추동력은 무엇이었나? 일체의 사회제도적 구성체(socio-institutional arrangements)가 지속되면서 또 변화한다면, 그것은 일차적으로 맥락과 환경의 변화에 대한 적응과 조응의 시도라는 해석이 가능하며, 나아가 그것을 인지하고 그에 능동적으로 자신의 이해를 극대화시키려는 행위자들의 전략의 변화의 산물이라고 이해할 수 있다. 그렇다면 한국 사회적 대화체제의 동학 속에서, 특히 그 변화의 중요한 결절점들에서 어떠한 행위자들이 주도하여 어떠한 변화를 도모해냈는가?

한국 사회적 대화체제의 동학은 다양하게 이해를 할 수 있을 것이다. 본 고에서는 특히 이른바 역사적 제도주의적 시각에서 그것을 파악하고자 한다. 대표적으로 슈트렉과 켈렌이 정식화한 점진적 제도 진화 이론(Streeck and Thelen, 2005)의 시각을 취하면서 분석이 가능할 수 있다는 입장이다. 슈트렉과 켈렌은 전환(conversion), 표류(drift) 등 몇 가지의 유형으로 제도의 진화를 구분했다.²⁶⁾ 이러한 이론적 개념과 인식도구에 비추어 논구를 전개해 갔을 때, 한국 사회적 대화체제의 동학과 그 성격규정에 진일보한 결과를 얻을 수 있다고 본다. 다만, 해당 이론을 교조적이고 기계적으로 적용할 필요는 없고, 오히려 한국 사회적 대화체제의 동학의 독특함을 발견하기

26) 이러한 이론화는 켈렌이 슈트렉과의 협업을 통해 수행한 바 있는 연구인 독일의 직업훈련 제도의 약 100여 년의 시간 동안의 진화양상에 대한 추적 작업을 통해 얻어진 통찰에 기반한 것이었다고 할 수 있다. 해당 작업은 켈렌(2011)에 정식화되어 있다.

위해 노력하면서 새로운 이론적 기여를 할 여지도 있다.

2. 한국 사회적 대화체제의 표피적 동학

지난 시기 한국 사회적 대화체제의 표피적 동학을 사회적 대화기구의 변모를 간략히 개관해 봄으로써 논해 보도록 하겠다. 한국의 사회적 대화체제는 1990년 경사협과 1993~94년의 임시적인 협의기구로서 태동했던 시기를 거쳐, 1996년 노개위의 설치를 계기로 대통령 자문기구라고 하는 제도화된 기구로서의 정체성을 지배적으로 지니게 되었다. 제도화된 기구로서의 성격이 유지되었지만, 중요한 경제, 정치적인 국면의 전개와 맞물려 그것의 기능은 일정하게 변모했다고 볼 수 있다.²⁷⁾ 1996년 노개위 역시 1996년과 1997년의 두 시기 동안 동일한 강도와 의미를 가지고 작동했다고 볼 수 없다. 김대중 정부하에서의 이른바 제1기, 2기, 3기 노사정위로의 변화는 역시 각각 사회적 대화체제로서 질적으로 유의미한 차이를 지녔다고 할 수 있다. 이후 노무현 정부 시기의 노사정위의 유지와 노사정대표자회의의 별도 가동 노력, 경제사회발전노사정위원회로의 개칭과 제도적 역량의 확대 노력, 그리고 MB 정부하에서의 노사정위원회의 위상, 그리고 박근혜 정부 시기의 고용률 70%를 표방하며 추진된 9.15대타협과 그 과정에서 가동된 노사정위원회의의 기능수행, 이후 문재인 정부하에서의 경사노위로의 개편을 위한 노사정대표자회의와 경사노위로의 개편 이후의 제도의 운영, 그리고 코로나 위기 시기 원포인트 사회협약의 시도와 실패 등의 노력 등 역시 무언가 일관된 시각에서 그 의미들을 진단하면서 진화의 양상을 분석할 필요가 있다.

우선 한국의 사회적 대화체제는 1996년 노사관계개혁위원회의 출범 이후 대통령 자문기구라고 하는 거버넌스 형식을 주되게 취하였다. 오늘날까지 이어지고 있는 경제사회노동위원회는 대통령 자문기구라는 제도적 형식을 사반세기 이상 계속해서 유지하고 있다. 따라서 한국의 사회적 대화체제는 크게 대통령 자문기구 이전 시기의 맹아적 형태의 사회적 대화체제의 양태와, 일종의 제도화된 기구로서 그것이 결정화되어(crystallized) 존재해

27) 그 기능적 동학에 대해서는 다음 절에서 다루었다.

왔던 시기, 둘 간의 질적 차이를 염두에 두고 그 진화양상을 구분 지을 수 있다.

1990년대 중반에 제도화된 구성체로 만들어진 이후에도 한국의 사회적 대화체제는 엄밀한 의미에서 반드시 제도화된 기구 내에서만 작동한 것이 아니었다. 그 이전에 - 특히 1993년과 1994년의 시도처럼 - 그러했듯이 제도화된 기구 밖에서 일시적(contingent) 내지 즉흥적(ad hoc) 방식으로 일종의 대타협 시도가 이루어지기도 했다. 물론 제도화된 틀이 갖추어졌을 때에도 그것과 비제도적 공간 간에 밀접한 연계성이 없지 않았다. 따라서 한국의 제도화된 사회적 대화체제를 논할 때 제도내적 역할수행과 제도외적 역할수행을 총체적으로 바라보면서, 그것을 진단할 필요가 있다. 후에 사회적 대화체제는 전국수준 내지 중앙수준에서의 정책협의(policy concertation)를 넘어서 지역수준이나 업종수준 나아가 직종수준으로까지 확대된 경향을 보이기도 했다. 그러한 시도는 분명 한국 사회적 대화의 총체성을 염두에 둘 때 반드시 다루어야 하겠으나, 그것은 일단 본 연구의 주된 관심과 범위를 벗어난다.²⁸⁾

한편, 제도화된 기구로서의 사회적 대화체제는 그것의 형식적 제도화의 정도 내지 강도에 따라 역시 크게 두 시기로 나뉜다. 첫째로, 1996년 노개위부터 1998년의 제1기 및 제2기 노사정위원회까지의 시기는 법률적으로 노사정위원회법이 갖추어지기 이전의 시기였다. 하지만 정치적으로는 이 시기야말로 한국 사회적 대화체제의 번영기(heyday)라고 칭할 수 있을 정도로 사회적 대화체제에 대한 기능부여와 역할수행이 활발하고 중요했던 시기였다. 둘째로, 제도화된 사회적 대화체제는 1999년에 이른바 제3기 노사정위원회가 법률적인 기반을 갖춘 상태로 출범을 하면서 새로운 국면을 맞이한다. 그로 인해 사회적 대화기구 내에서의 편제와 그것의 작동방식의 공식화와 체계화가 획기적으로 이루어졌다고 볼 수 있다. 이후 1999년의 노사정위원회는 2008년에 경제사회발전노사정위원회로 명칭을 바꾸면서 한 차례 제도개혁을 단행했고, 그것은 재차 2018년의 경제사회노동위원회로의 개칭을 통해 또 한 차례의 큰 제도적 변화를 겪는다.

28) 이러한 관점에서 수행된, 한국 사회적 대화체제의 분화와 다양화에 관한 본격적인 연구는 장흥근 외(2023, 근간)를 참조하시오.

〈표 3-1〉 한국 사회적 대화체제의 가시적 동학

| 대통령 | 노태우 | 김영삼 | | 김대중 | | 노무현 | 이명박 | 박근혜 | 문재인 | 윤석열 | |
|----------|----------|-------------------------------|---------------------------------|-----------------|----------|-----------|---------------------------------------|--------------|-------------------|--|---------|
| 사회적 대화기구 | 경사협 | 노경총 합의 | 노개위 | 노사정위원회 | | | | 경제사회발전노사정위원회 | | 경제사회노동위원회 | |
| | | | | 1기 | 2기 | 3기 | | N | N | 여타 분화된 사회적 대화체들 | |
| | | | | | | | | | | | |
| 연도 | 1990~92 | 1993~94 | 1996~97 | 1998.1~2 | 1998~99 | 1999~2002 | 2003~2007 | 2008~2012 | 2013~2017 | 2018~2022 | 2022~현재 |
| 시기구분 | 태동기, 맹아기 | | 팽창기 | | 전기 노사정위기 | | 후기 노사정위기 | | 경사노위기 | | |
| 정권 성향 | 보수적 | 보수적 | | 진보적 | | | | 보수적 | | 진보적 | 보수적 |
| 노동 참여 | 한국노총만 참여 | | 한국노총과 민주노총 모두 참여 | | | 한국노총만 참여 | | | | | |
| 사회적 대타협 | 없음 | 임금인상 율 범위 결정 (93-94) | 노동법 개정 부분합의 (1996. 11) | 2.6합의 (1998) | 없음 | 없음 | 경제사회 발전노사 정위원회 법개정 (2007) | 없음 | 9.15 합의 (2015) | 경사노위법 합의(2018) +원포인트 사회합의 (2020) | 없음 |

주 : N=노사정대표자회의.
자료 : 필자 구성.

이렇게 본다면, 한국의 사회적 대화체제는 크게 다섯 가지 단계로 구분 가능하다. 그 1기는 제도화가 이루어지지 않은 상태에서 도모된 1990년대 초반의 시도들이었고, 2기는 1996년 노개위의 출범에서부터 1998년의 2기 노사정위원회까지 노동체제의 개혁을 위한 계급타협이 활발하게 전개되었던 시기였다. 3기는 노사정위원회 시기(1999~2007), 4기는 경제사회발전 노사정위원회 시기(2008~2017), 그리고 5기는 경제사회노동위원회 시기(2018~현재)라고 볼 수 있다(표 3-1 참조).

3. 분석적 접근

가. 분석의 기준

한국 사회적 대화체제를 사회적 대화기구의 제도적 특성을 중심으로 구분하는 것이 반드시 타당한 것은 아닐 수도 있다. 그렇지만 적어도 그러한 구분을 통하여 한국 사회적 대화체제의 제도적 특성의 변화, 즉 그 진화 양상을 이해하는 작업은 반드시 필요하다. 그러한 취지하에서 각 시기별 사회적 대화체들의 특성을 분석해 보도록 하겠다. 이는 자연스럽게 사회적 대화체의 거버넌스적 특성과 권한, 그리고 거기에 참여하는 참여자들에 대한 분석 등을 필요로 한다.

한국 사회적 대화체제의 제도적 진화를 분석할 때에 중요하게 염두에 두어야 할 것은 바로 행위자와 국면이라고 하는 측면이다. 그것이 어떤 정부 하에서 정부의 어느 정도의 의지를 가지고 작동을 했는가라고 하는 측면이 그 하나이며, 다른 하나는 양분된 노동조합 정상조직체들 가운데 둘 모두가 참여했는지 아니면 하나의 조직체만 참여했는지의 측면이다. 전자는 정치적 국면 내지 기회구조와 관련이 있고, 후자는 그것과 연계가 되면서도 조직 노동 내부정치 의 숨은 국면적 측면과 관련이 된다.

특히 위에서 구분한 제2기의 시기에는 비록 심각한 갈등이 없지 않았지만 민주노총이 그 장에 참여를 하면서 보다 완전체에 가까운 사회적 협의기구로서의 역할을 수행했다는 점에서 다른 시기와 구별되는 남다른 의의를 찾을 수 있다. 그리고 1기, 3기, 4기, 5기 모두 사실상 한국노총만이 거기에

참여했기 때문에 이는 한국 사회적 대화체제의 제도적 특성을 파악함에 있어서 적지 않은 함의를 지닌다.

기능적으로 그것이 상대적으로 보수정부였냐, 진보정부였냐에 따라, 즉 대통령 권력의 성격이 어떠했느냐에 따라 사회적 대화체제의 성격은 질적으로 상이했다. 그러나 이는 그 과정과 전개양상에 대한 보다 면밀한 분석을 통해서만 드러날 수 있다. 그에 대해서는 보다 심도 있는 분석을 통해 그 차이의 근거를 드러내야 할 것이다. 특히 진보정부의 경우 민주화와 신자유주의화 가운데에 특히 민주화에 보다 진정성을 가지고 사회적 대화체제의 활성화를 도모하려는 노력을 했다면, 보수정부의 경우 민주화보다는 신자유주의화에 보다 강조점을 두려고 했다. 전자가 사회적 대화기구에 대한 의미 부여를 단순히 도구적인 성격을 넘어서 일종의 가치론적 접근을 했다면, 후자는 정부의 의지를 관철하기 위한 도구적 성격으로 그 의미를 상대적으로 폄하하면서 운영을 했다고 볼 수 있다. 또 다른 기준에서 본다면, 민주적 코포라티즘과 국가 코포라티즘의 스펙트럼 사이에서 전자의 시기는 상대적으로 민주적 코포라티즘에 가깝게 위치했고, 후자는 보다 국가 코포라티즘적 경향으로 치우치는 양상을 보였다고 할 수 있다. 위와 같은 긴장과 논쟁적 쟁점을 염두에 두고 한국의 사회적 대화체제의 진화양태를 다양한 시기구분을 통해, 그리고 해당 시기마다의 사회적 대화체제의 작동양상을 분석하면서 헤아려 볼 필요가 있다.

나. 맹아기 혹은 형성기(1990~1994년)

한국 사회적 대화체제의 태동기였던 1990년대 초는 민주노조운동의 형성과 노동운동의 권위주의 및 후기 권위주의 체제에 대한 강력한 도전을 배경으로 한다. 당시 노동운동은 사회주의체제를 향한 지향까지 명시적으로 표출하기도 하였고, 강력한 동원전략을 통해 국가에 대항하려 했다. 형성기의 사회적 대화는 이러한 맥락 위에서 만들어졌다.

당시 노태우 정부가 89년의 범죄와의 전쟁 선포 이후 1990년 초에 3당 합당을 통해 여소야대의 국면을 극복해 가려는 정계개편을 일종의 보수대연합의 방식으로 도모하는 시점과, 민주노조운동이 전노협이라고 하는 하나

의 상징적 조직체를 구성하여 87년 이후 고양된 노동운동의 질적 도약을 도모하려는 시점이 일치했다. 노태우 정권은 한편으로는 민주노조운동에 대한 탄압(채찍)과 다른 한편으로는 한국노총을 중심으로 한 사회적 합의(당근)를 통한 노동정국 운영의 경로를 구축해 갔다. 그 과정에서 태동한 것이 경사협이나 노동법개정연구회 등의 사회적 대화의 맹아적 틀이었다.

그것은 이후 김영삼 정부 초기에 보다 발전된 모습을 취하여 노경총임금합의의 시도로까지 이어져 간다. 김영삼 정부는 노태우 정부에 비해 상대적으로 노동포용적인 사회시스템의 구축에의 의지가 있었지만, 다른 한편으로는 노동운동의 급진적 동원에 의해 초래된 높은 수준의 임금인상 억제책과 체제도전적인 노동운동에 대한 무마책을 마련하려 했고, 나아가 정권 중반을 지나면서 세계화 분위기를 형성해 가며 탈규제화와 경제자유화의 길도 강화하려는 움직임을 보였다. 말하자면 1990년대 중반에 접어들면서 한국의 국가는 본격적인 이중전환의 길을 가려 했고, 그러한 과정에서 그 이전에 맹아적으로 형성된 사회적 협의의 공간을 보다 혁신적으로 활용할 여지가 형성되어 갔다.

다만, 이 시기에는 안정된 대화의 플랫폼이 존재하지 않았고, 그것을 실험적으로 형성해 보고자 이런저런 시도들을 하던 시기였다. 경사협이나 노동법연구회 등의 시도들은 모두 그것만으로는 당시 요구되던 사회통합을 사회적 대화를 통해 도모하기에 한계가 있었음을 증명했다. 또한 노경총 임금합의 역시 중앙수준의 임금조정은 노동운동의 분화기에 한계가 있음을 확인시켰다. 무엇보다 민주노조운동을 배제한 방식의 사회적 합의가 한계가 있는 것임을 적나라하게 드러냈다고 할 수 있다. 그래도 이러한 식의 시도들과 그것을 통한 ‘사회적 학습(social learning)’은 이후 민주노총의 출범 후에 대통령 자문기구라고 하는 형식의 안정된 대화플랫폼의 제도화와 민주노총까지 거기에 참여시키는 것의 필요성을 사회적 대화의 추진자들에게 확실히 느끼게 했다고 해석할 수 있다.

다. 팽창기 : 노개위+1,2기 노사정위원회(1996~1999년)

맹아기와 형성기의 시도들을 토대로 1996년 노개위의 출범을 통해 한국

의 사회적 대화체제는 팽창기의 문을 연다. 보수정부 시기였음에도 불구하고, 세계화 드라이브의 강력한 추진과 정권 하반기의 개혁이니셔티브의 추진을 지향하며 노개위가 야심차게, 특히 법외단체였던 민주노총의 참여까지 도모하며 출범이 되었다. 노개위는 최초로 대통령에 대한 공식적인 자문기구로서 역대급의 제도적 위상을 보유하기까지 하였다. 다만, 당시 사회적 대화의 주체들이 그러한 확대된 참여와 대화기구의 위상확대를 충분히 채울 정도의 역량과 스킬 및 전략을 지니고 있었다고 보기는 쉽지 않다. 그렇기에 1기 노개위는 핵심적인 대립의제들(이른바 '3금3제')은 끝내 합의를 보지 못한 채 마무리되었다(이원덕, 1997). 이후 날치기와 총파업으로 사회적 대화의 의미가 가시적으로는 퇴행하는 것으로 보였다. 그럼에도 불구하고 노개위의 틀과 방식은 이후 한국의 제도화된 사회적 대화기구의 핵심적인 모델의 의미를 지녔다고 볼 수 있다.

한편, 노개위 출범 때였던 1996년 봄까지만 해도, 이듬해에 외환위기가 발생하고 그때에 필요한 폭넓은 사회적 대화와 합의를 사회적 대화의 주체들이 미리 도모할 것임을 그 누구도 인지하지 못했다. 노개위 1기의 논의와 2기의 후속논의의 결과는 1997년 연말의 외환위기를 겪은 이후 정권교체에 추진된 1998년 2월의 2.6사회협약에 고스란히 담기게 되었다. 3주간의 짧은 1기 노사정위원회에서의 논의가 90개조의 포괄적인 합의를 창출할 수 있었던 데에는 의도치 않게 일구었던 2년간의 노개위에서의 선협약이 결정적인 역할을 했음을 부인할 수 없다. 제1기 노사정위는 사실 그 제도적 틀이 강고하지 않았고 대통령 당선자에게 자문을 하는 임의적 기구였지만, 사회적 관심사나 정권이 그에 대해 힘을 실어주는 측면 모두에서 전대미문의 강력한 영향력을 발휘했다. 그럼으로써 1기 노사정위원회는 한국 사회적 대화체제의 제도화와 지속에 결정적인 계기가 되었다고 볼 수 있다.

팽창기의 마지막을 차지한 제2기 노사정위는 1기에서의 경험을 보다 공고화시켜 가기 위한 시도로 1998년 봄부터 약 1년간의 시간을 차지했다. 그러나 실제로는 그해 연말 민주노총이 노사정위에의 참석을 거부하면서 사실상 막을 내렸다고 볼 수 있기에, 약 반년여 동안 지속되었다고 할 수 있다. 그것은 2.6협약의 내용과 형식을 제도화시켜 가는 가교와 같은 역할을 했고, 그에 더하여 당시 한창 전개되었던 구조조정(4대개혁)의 완충제와 같은

역할을 하려 했다. 당시 사회 전반적으로 심하게 흔들렸던 고용안정의 현안 들까지 그 안에 담아서 풀려고도 했다.

민주노총의 가장 급진적인 리더십(위원장: 이갑용) 역시 이 장에 참여를 했고, 그러면서 일종의 사회적 대화구조 자체에 대한 구조협상도 이루어졌다. 금융부문과 공공부문을 중심으로 한 구조조정 및 현장 전반의 부당노동 행위에 대한 대응을 담는 다양한 특별위원회들이 처음으로 만들어졌고, 그 와 별도로 2.6협약의 의제에 담겨졌던 의제별위원회들의 패키지도 최초로 분화되어 형성되었다. 완전법제화된 기구까지는 아니었지만 노개위와 1기 노사정위가 대통령 자문기구라는 임의적 형식을 띠었던 것을 넘어 대통령령에 기초한 기구로서 제도화를 향한 한 발 더 나아간 걸음을 내딛기도 했다.

라. 전기 노사정위기(1999~2007년)

한국의 사회적 대화기구는 1999년 노사정위원회의 법제화를 매개로 제도적 공고화의 수준을 한 단계 업그레이드시키게 되었다. 이후 사회적 대화의 시간에서 노사정위원회는 한국 사회에서 절대적인 위상을 차지하게 되었다. 앞서 시기구분을 하였듯이 노사정위원회는 2007년에 경제사회발전노사정위원회로의 제도개혁이 단행되기 이전의 약 7~8년의 시간과 그 이후 2018년 경사노위가 출범할 때까지의 약 11년간의 시간으로 나뉜다.²⁹⁾ 하나 중요한 것은 그것이 제도적인 안정성을 지녔지만, 실질적인 대화의 활력은 되살려 내지 못했다는 점이다. 사회적 대화에 한국노총만 참여하는 것은 한계가 있었고, 그러면서 정부의 의지도 약화되고, 자연스럽게 형식적 공고화와 별개로 실질적 기능에 있어서는 노사정위원회의 기능과 역할이 사회적으로 두드러지지 못했다.

사정이 그러했기에 그 과정에서 전기에 한 번 그리고 후기에 한 번 노사정대표자회의를 조직해 민주노총까지 참여시키며 새로운 활성화의 모색을

29) 형식적으로는 그러하지만, 실질적으로는 2015년 연말 9.15합의에 대한 이행을 박근혜 정부가 독단적으로 도모하면서 한국노총이 그에 대한 항의의 표시로 탈퇴를 함으로써, 후기노사정위체제는 막을 내렸다고 볼 수 있다. 따라서 후기노사정위체제도 사실상 약 8년간의 시간 동안 지속되었다고 하겠다.

도모했다는 점을 주목할 필요가 있다. 실제로 민주노총이 첫 번째 참여하는 노사정대표자회의에서의 논의를 거쳐 후기노사정위로의 기구개편이 이루어졌고, 두 번째 논의를 거쳐 경사노위로의 기구개편이 이루어졌다. 말하자면 노사정위원회 시기는 전기와 후기를 막론하고 전반적으로 침강 상태에서 대화가 전개되어 갔고, 제도적 기능의 붕괴를 위한 자구책을 모색하면서 기구의 변화가 도모되었다고 할 수 있다. 그리고 그것을 매개한 것은 민주노총의 참여조건의 마련에 있었다(장홍근·박성국, 2023).

전기노사정위기는 1999년부터 시작하여 김대중 정부의 중후반부와 노무현 정부의 시기 5년을 꼬박 차지했다. 김대중 정부는 외환위기를 적절히 극복해 가면서 또 2000년 새천년민주당으로의 정계개편(창당)과 의회에서의 안정적인 의석수 확보를 이루면서 통치에 자신감을 얻었다. 그러면서 비록 노사정위원회가 강하게 제도화되었지만, 민주노총이 참여하려는 의지가 없이 정부의 구조조정에 맞서 제도권 밖에서의 갈등에 몰입하면서, 더 이상 노사정위의 틀을 확대시키려는 의지를 포기했다고 볼 수 있다. 따라서 전기노사정위 체제의 초반부였던 김대중 정부 시기는 사회적 대화의 형식적 공고화와 실질적 소강화가 결합되는 방식으로 전개되었다고 할 수 있다. 이 시기에 다만 98년 '2.6 대협약'의 주요한 의제들의 이행을 놓고 전개된 의제별 위원회들의 작동은 협약체제의 공고화에 일정하게 기여를 한 면이 있다.

한편, 전기노사정위체제의 두 번째 시기였던 노무현 정부 시기는 정부가 이른바 노사관계선진화를 향한 노력과 비정규직 보호법안을 마련하기 위한 노력을 전개하는 과정에서 사회적 대화의 채널의 재활성화를 기도했으나, 역시 결과적으로 성공을 거두지 못했다. 여기에는 2005년에 발발한 민주노총 대의원대회에서의 폭력사태가 결정적이었다. 이후 정부는 민주노총의 새로운 리더십이 들어선 후 노사정대표자회의를 개최해 노사정위의 한계를 극복하기 위한 노력을 펼쳤고, 그를 통해 민주노총이 노사정위에 참여할 수 있는 조건을 마련하는 식으로 기구의 개혁을 도모하려는 노력을 기울였다. 그 결과 사회적 대화기구의 개혁방안에 합의가 이루어지고 그것이 법제화되기도 했다. 그러나 2007년 대선에서 정권재창출에 실패하면서 노사정위의 운명은 개혁주체들이 의도한 대로 전개되지 못하게 되었다.

마. 후기 노사정위기(2008~2017년)

후기노사정위체제, 즉 경제사회발전노사정위원회를 매개로 한 사회적 대화의 전개는 MB 정부 시기와 박근혜 정부 시기로 나누어서 살펴볼 수 있다. 후기노사정위는 전기에서의 의제의 협소함을 극복하고 보다 폭넓은 의제를 다루며 보다 체계화된 협의를 전개하려는 제도정비를 동반했다. 그렇지만 정작 보수정부가 들어서면서 사회적 대화기구에 대한 강한 필요성을 느끼지 않았고, 심지어 MB 정부 초기에는 제도 자체를 없애려는 기도까지 일었다. 따라서 개혁된 제도의 위상에 맞는 사회적 대화의 활성화가 이루어지지 않았고 정권의 필요에 맞추어 제한적으로 활용되었다고 볼 수 있다. 이 시기 민주노총이 참여하지 않은 것은 상호 당연히 인지하고 있던 기정사실이었다.

MB 정부 시기 노사정위원회는 글로벌 금융위기의 여파로 그 제도적 생존의 명분을 찾을 수 있었다. 당시 정부가 정권 초기 추구했던 일자리 나누기와 대졸초임삭감 등의 조치들을 담은 사회협약의 체결을 위한 사회적 대화에 노사정위원회의 틀이 활용되었다. 당시 시대정신은 고용안전망 내지 사회안전망에 대한 일정한 강화에 맞추어져 있었고, 그것을 위한 정책형성 과정에 이후 노사정위원회에서의 사회적 대화가 활용되기도 했다. 다만, 별도의 대타협을 위한 시도나 민주노총을 끌어들이려던 시도 등은 존재하지 않았다.

한편, 박근혜 정부하에서의 노사정위원회는 MB 정부가 사회적 대화에 상대적으로 미온적이었던 것을 넘어 보다 공세적으로 그 틀을 활용하며 개혁정책의 수단으로 삼으려 했다. 2015년에 9.15합의로 마무리되었던 사회협약의 체결을 위해 정부는 고용률 70%를 내세우며 정권 초기부터 노동개혁에 몰입했고, 김대환 전 노동부장관을 노사정위원회 위원장으로 임명, 개혁과 합의의 상징적인 역할을 수행케 했다. 9.15합의를 위한 사회적 대화는 적지 않은 시간 동안 그리고 매우 폭넓은 아젠다들을 건드리며 진행되었다.

당시 합의안의 구성에서 확인되듯, 이른바 3대 노동현안에서부터 청년고용의 활성화, 노동시장 이중구조 개선, 고용사회안전망의 강화 등 다양한 의제들을 대화의 의제로 삼았다. 그 가운데 관건은 후에 이른바 양대지침으로 칭하여진바, 근로기준법의 개정 중에서 특히 일반해고의 도입과 취업규칙

변경요건 완화에 있었다. 해당 의제는 결국 합의안에서는 노동계의 동의와 충분한 협의를 강조하는 것으로 마무리지어졌으나, 협약 체결 이후의 입법 과정에서 정부가 임의로 그것을 강행함으로써 한국노총이 협약을 파기하고 대화체제에서 이탈하게 되었다. 결국 입법도 실패하고 협약의 위상과 취지도 무색해지는 결과가 초래되고 말았다.

이후 후기노사정위원회 체제는 2018년 말에 경사노위로 개편될 때까지 소강상태에 처하게 된다. 다만, 문재인 정부에 들어 사회적 대화의 재활성화와 대화의 틀의 개혁 모색에 돌입하게 되고, 그러면서 2018년 1월에 노사정 대표자회의를 소집해 약 11개월간 대화의 틀을 유지해 갔다. 그 중간에 최저임금 산입범위 조정 등의 의제로 단절이 있었지만, 당시 대표자회의는 초기에 신속히 제도개혁의 틀을 합의해 노사정위원회를 경제사회노동위원회로 개혁했다. 그러면서 참여주체를 확대하고(이른바 계층대표의 참여), 대화 기구의 운영방식의 혁신(노사중심성의 강화와 정부주도성의 약화)을 도모하기로 했다. 노사정대표자회의는 민주노총도 참여하여 주도적으로 논의했고 제도개혁에도 적극적이었으나, 결국 2018년 말 대의원대회 개최가 한 차례 무산되고³⁰⁾, 정부가 고용악화 상황을 명분으로 노동존중 노동개혁의 선명성 약화를 기도하자³¹⁾, 참여결정을 이듬해로 미루었다. 그해 11월 결국 민주노총이 없는 상태에서(이른바 '개문발차론'), 그해 5월에 국회에서 법개정이 이루어진 경사노위의 시행령 구축을 마무리하고 기구가 출범하면서, 길었던 노사정위체제는 막을 내리게 된다.

바. 경사노위기(2018~현재)

경사노위는 그 어느 때보다 개혁적이고 잠재적 역량을 갖춘 우리나라 사회적 대화의 역사상 가장 확대되고 체계화된 기구의 모습을 취하며 출범했다. 당시 정부의 강한 개혁의지를 담고 있기도 했다. 그러나 2019년 초기의 두 가지 사건은 경사노위의 위상실추를 초래하였고, 그것은 결국 한국에

30) 2018년 10월 지도부는 영월에서 대의원대회를 소집했으나 정족수 미달로 회의가 개최되지 못했다.

31) 핵심적으로 탄력근로시간제 개혁.

서 사회적 대화의 활성화의 발목을 잡았을 뿐 아니라 문제인 정부의 정치적 역량에 대한 신뢰를 떨어뜨리는 결과를 초래하고 말았다.

경사노위는 출범부터 당시 국회에서 요청한 바 탄력근로시간제에 대한 개혁안을 마련하는 아젠다를 택하였다. 그것은 당시 최저임금의 인상과 근로시간 단축이 추구되면서 동시에 발생한 고용상황의 악화에 따른 보완책이었지만, 노동계는 이에 대해 개혁의 물타기로 판단하며 강하게 반발했다. 해당 의제의 경사노위에서의 논의 결정 자체가 1차 회의에서 이루어졌지만, 이는 끝내 민주노총으로 하여금 경사노위의 공식적인 논의과정에 참여하지 못하게 만드는 것으로 귀결되었다. 2019년 1월 말, 민주노총은 장시간에 걸친 대의원대회를 이어갔지만, 끝내 경사노위 참여안을 가결하지 못하고 회의를 마무리하고 말았다. 이것이 첫 번째 사건였다.

두 번째 사건은 탄력근로시간제 단위기간의 연장을 핵심으로 하는 개혁안이 경사노위의 최고의결단위인 본위원회가 아니라 그 하부단위인 운영위원회 단계에서 합의가 된 것이었다. 당시 탄력근로시간제를 다루었던 회의체(노동시간제도개선위원회)에서의 논의가 단기간에 걸쳐 진행되는 과정에서 합의안이 도출되었고, 한국노총 위원장까지 암묵적으로 해당 안을 추진하는 과정이 마련되어 노사정합의안이 탄생하게 된 것이다. 그런데 문제는 이 안을 추진하는 과정에서 경사노위의 새로운 참여주체였던 청년-여성-비정규직 대표들이 동의를 하지 않은 데에 있었다.

그들은 경사노위의 구조상 애초의 논의과정, 즉 의제개발조정위원회에서의 결정, 의제별위원회에서의 논의, 그리고 의제개발조정위원회 및 운영위원회에서의 추진 등의 과정에서 자신들이 배제되었음을 강조하며, 해당 합의에 대해 회의적인 태도를 취했다. 자신들이 본위원회에 참여해서 반대표를 던지더라도 해당 안이 가결될 수 있었기 때문에 아예 본위원회 자체가 성립되지 않게 회의를 보이콧했고, 그것을 네 차례 반복하는 가운데 상호 신뢰의 상실을 초래했다. 결국 본위원회 위원들 가운데 정부 당연직들을 제외하고 모두 해촉을 하면서 사회적 대화기구의 파행을 정돈했지만, 이러한 과정은 새로운 사회적 대화기구의 역할과 위상을 실추시키는 결과를 초래했음을 부인하기 어렵다. 2019년 하반기에 새롭게 위원들을 구축해 탄력근로제 합의안을 가결하였으나, 2019년 말부터 코로나19 위기가 엄습하면서

해당 방안은 결국 1년여의 기간 동안 표류하며 입법이 미루어지고 말았다.

경사노위는 이후 국민연금개혁 합의안 도출에 실패했고, 업종별위원회의 주요한 논의들(금융산업위원회, 공공기관위원회 등)에서도 큰 성과를 보지 못하고 말았다. ILO기본협약의 비준과 관련한 노사관계개혁 논의에서는 공익위원회의 합의안 도출에 만족해야 했지만, 그나마 해당 안을 정부가 받아 입법에 적극 활용하면서 일정한 성과를 냈다고 볼 수 있다. 코로나19 위기를 맞아 재차 민주노총의 요구로 경사노위 밖에서의 사회적 대타협의 시도(이른바 원포인트 사회적 대화)가 있었지만, 잠정합의안의 마련 이후 민주노총 내부에서의 조율의 실패로 끝내 포괄적 대타협에는 이르지 못했고, 이 사건으로 민주노총 지도부도 총사퇴하는 안타까운 결과를 보아야 했다.

이후 경사노위는 한국노총의 주도로 꾸려졌지만, 청년-여성-비정규직 등 계층별 위원회의 구성과 작동도 더디었고, 코로나19 위기의 지속 속에서 획기적인 역할을 하지 못한 채 다소 표류하는 양상을 보였다. 애초에 경사노위와 함께 개혁의 또 다른 플랫폼으로 사고되었던 일자리위원회는 경사노위의 출범으로 사실상 개혁의 헤게모니를 잃는 듯했으나, 경사노위가 파행을 겪고, 상생형지역일자리 등의 의제가 광주형 일자리 이후 활성화되면서 오히려 정권 끝까지 그 위상이 더 두드러진 모습을 보였다. 오늘날 윤석열 정부하에서의 경사노위는 이전 정부와 대비되는 행보를 보여 왔으나, 이에 대해서는 본고의 분석대상으로 삼지 않고 추후의 과제로 넘기도록 한다.

4. 소 결

한국의 사회적 대화체제는 핵심적으로 제도화된 사회적 대화체의 특성과 역량의 변화를 중심에 두고 그 진화양상을 진단할 수 있다. 제도의 탄생은 1996년 노개위로 보아야 할 것이며, 이후 노개위는 1,2기 노사정위를 거쳐, 1999년에 3기 노사정위로 보다 강력하게 제도화되었다. 이후 노사정위는 2007년에 경제사회발전노사정위원회로 개편이 되면서 변화를 겪었고, 재차 2018년에 경제사회노동위원회로 다시 개혁되어 오늘에 이른다. 위에서 진단했듯이 사회적 대화기구의 제도적 탄생과 진화의 과정은 공히 계속해서 사회적 학습의 과정과 행위자들의 주요한 개혁국면에서의 필요를 반영

하여 이루어졌다고 볼 수 있다.

우선 맹아기는 당시 상황적 자구책 차원에서 다양한 실험을 도모했던 것이었고, 그것을 학습자원으로 해서 이후 팽창기로 돌입하게 되었다. 특히 한국의 이중전환의 개혁드라이브의 강력한 추진이 이루어지면서, 이전 시기의 미온적 협의체제의 한계에 대한 성찰이 결합되어 사회적 대화체제의 팽창이 이루어졌다. 게다가 전대미문의 경제위기의 도래와 최초의 정권교체는 그 필요성을 더욱 극대화시켰고, 그 힘을 바탕으로 합의적 개혁의 플랫폼에서 위기극복을 위한 사회통합의 플랫폼으로 그 위상을 강화시켰다. 이후 팽창기는 가라앉았지만 그 힘을 통해 사회적 대화체제가 법적인 기반을 갖추며 공고화를 도모하게 되었다. 다만, 형식적으로는 높은 수준의 제도화를 이루었지만, 사회 전체적으로 뿌리내리고 핵심행위자를 끌어들이는 실질적 제도화에는 한계를 보였다.

이후 - 본고에서 언급한 바 - 노사정위원회기의 전기와 후기를 가른 것, 그리고 노사정위원회기가 경사노위기로 넘어가는 시기에 소집된 노사정대표자회의는 기구의 쇄신과 사회적 대화체제의 질적 개혁을 도모하려는 강한 정치적 의지의 소산이었다. 그것이 결정적인 국면과 같은 역할을 하면서, 두 차례의 제도개혁이 재차 이루어지게 된 것이다. 그러나 제도개혁의 애초의 취지나 의지와 달리 한 번은 정권재창출의 실패로 인해, 다른 한 번은 사회적 대화의 과정관리의 실패로 인해 결국 개혁된 제도의 노동정치상에서의 활용과 실질적인 위상강화로 이어지지 못하게 되었다.³²⁾ 정치적 활용에서의 실패, 특히 민주노총의 참여의 실패는 계속해서 새로운 제도개혁의 유인으로 작용을 해 왔으나, 제도개혁에도 불구하고 민주노총의 참여를 통한 기능적 활성화는 이루어지지 못했다.

지금까지 한국 사회적 대화체제의 전개를 사회적 대화기구의 제도적 발전과정과 연결 지어 살펴본바, 그것은 단선적 발전이 결코 아니었으며, 일정하게 '지그재그식'의 변화경로를 그렸다고 할 수 있다. 특히 형식적 제도화의 강화가 있었으나 그것이 사회적 대화의 기능적 활성화로 이어지지 않

32) 오늘날 윤석열 정부하에서의 경사노위의 역할수행의 제약도 결국 문재인 정부하에서의 역량강화와 역할수행의 실패가 일정하게 작동을 하고 있다고 볼 수 있다.

면서 제도는 기능적으로 표류했다. 저강도의 협의가 제도화된 틀 내에서 이어졌더라도, 그것이 한국 사회개혁의 핵심아젠다를 합의를 통해 다루지 못하는 한, 특히 강력한 동원력을 갖춘 민주노총을 그 틀에 함께 담아내지 못한다면, 제도화된 사회적 대화는 정치적으로나 기능적으로 한계를 보일 수밖에 없었다. 강력한 제도적 역량과 위상에도 불구하고 보수정부하에서 그것은 목적보다 수단적 측면이 더욱더 강했고, 그 과정은 사회적 대화의 당사자들의 신뢰와 파트너십을 강화시키지 못하는 결과를 초래했다. 어쩌면 시지프스의 신화와 같이 제도화와 실질기능, 그리고 진보정부와 보수정부가 교차하면서 한국의 사회적 대화체제는 지금까지 이어져 오고 있다.

제4절 한국 사회적 대화체제의 기능 : 아젠다(agenda)와 정치적 교환

1. 도입

그동안 한국 사회적 대화체제는 어떠한 기능적 특성을 보였다고 할 수 있는가? 한국 사회적 대화체제의 기능성을 분석하려 할 때, 우리는 아젠다의 특성, 즉 사회적 대화체제가 형성되고 진화하는 맥락상의 특성을 염두에 둘 필요가 있다. 다시 말해 한국적 이중이행(dual transition)의 독특함에 대한 천착이 필요하다는 것이다. 그동안 한국의 사회적 대화체제는 한국 사회에서의 노동시장과 노사관계와 관련한 제도적 원리들 및 개발국가 시대에 형성된 산업구조를 개혁하는 가운데에 주로 역할을 수행하여 왔다. 그것은 한국이 민주화와 신자유주의화라고 하는 이중전환의 힘든 경로를 동시적으로 감당하는 가운데에서, 그러한 전환이 일종의 ‘합의적 전환(consensual transition)’이 되도록 하기 위한 정치적 및 사회적 노력이었다고 할 수 있다.

그러한 맥락 위에서 한국 사회적 대화체제는 30년간 이어져 왔고, 그 안에서 정책대화의 의제 및 정치적 교환구도는 일정하게 변모를 보여 왔다. 전체를 관통하며 끊임없이 대당구조를 형성한 것은 노동기본권의 실현과 노

동시장의 규제완화(자유화)라고 하는 주제였다. 그러한 거시적 정책패키지의 대당구조 내에서 세부 의제들의 변화가 있었지만, 그러한 구도는 크게 보아 지난 30년을 사실상 지배했다. 오늘날 노동기본권의 실현과 노동시장 탈규제화의 과제는 한편으로는 여전히 한국 사회에서 각각 다 미흡한 측면이 있다. 다른 한편으로 지난 30년 전과 비교했을 때, 그것은 모두 상당한 정도로 각각 그 수준과 깊이가 진척되어 있기도 하다. 그러한 ‘진척’의 측면에 있어서 우리는 사회적 대화체제의 역할과 기능이 그 과정에서 어떠한지 적극적으로 평가할 수 있다.

한국의 사회적 대화체제는 혹자가 비판하듯 신자유주의 체제를 실현하기 위한 일종의 ‘사탕발림적’ 수단으로서, 민주적 코포라티즘적 조건이 없는 가운데서 자주적 노동운동을 고문하고 분열시키기 위한 수단으로 기능했다고만 단정짓기 어렵다. 이는 과도하게 박한 평가이고 실천적 왜곡을 낳는 인식적 태도로 보인다. 한국의 노동자들을 위한 민주적 기본권에 해당하는 조치들이 한국의 경제사회체제의 전환의 맥락적 특성에 따라 신자유주의적 수단의 반대급부로 부여된 것은 아쉬운 조건일 수 있지만, 그렇다고 그 과정에서 이루어진 노동권 신장 및 사회안전망 강화 등의 전반적인 친노동적 조치들 자체를 폄하할 수는 없을 것이다.

사회협약의 정치는 이른바 일반적 정치적 교환이론(generalized political exchange theory)의 시각에서 분석될 수 있다. 그것은 왜 그러한 정치가 추구되었고 그 과정에서 어떤 가치와 어떤 가치가 교환이 되었으며, 그것을 통해 전체 공공선은 어떠한 식으로 달성되었는지를 분석함에 있어 유용하다. 아래에서는 한국 사회적 대화체제의 전개를 크게 3시기로 구분하여 그 시기 하에서의 정치적 교환구도가 어떻게 형성되었고, 사회적 대화는 그것을 어떠한 식으로 다루며 해법의 모색에 기여했는지 평가해 보고자 한다.

2. 태동기와 팽창기(90년대)의 정치적 교환

가. 태동기

한국 사회적 대화체제의 맹아적 태동기에는 임금인상 억제와 경제사회민

주화 개혁의 심화를 교환의 한편으로 하고, 노동기본권의 확립과 노동시장의 탈규제화 간의 교환을 다른 한편으로 하는 사회적 대화의 시도가 전개되었으나, 전반적으로 그 효과도 미미하고 그 시도도 깊지 못했다. 임금인상 제어와 경제노동체제의 민주화를 중심으로 한 노동의 사회적 시민권의 강화는 경사협과 93~94년 노경총 임금합의에서의 정치적 교환구도였다고 볼 수 있다. 약 5년간 지속되었던 이 흐름은 결국 중앙임금조율의 시도로까지 이어졌지만, 결국 성공하지 못했다. 애초에 노태우 정부에서 경사협의 출범 자체로 일정하게 노동의 요구를 들으며 개혁에 반영하려는 의지의 표출이었고, 그를 통해 정립된 의제들은 한국노총에 의해 94~95년 임금조정에 지속적으로 제출되었으나 끝내 정부의 화답은 미미했다.

한편, 임금인상을 동반한 급진적인 노동운동의 대두를 제어하기 위해 모색되었던 합의시도와 동시에 노동기본권 신장과 노동시장 탈규제를 조화시키기 위한 제도개정 요구도 일정하게 이 시기 사회적 대화에서 태동을 했다. 노동법개정연구회의 이름으로 만들어진 전문가들 중심의 정부 자문기구가 그것이었다. 이 과정에서 당시 이슈가 되었던 노동기본권 억압기제들을 제거하고 동시에 자본 측이 필요로 했던 신자유주의적 기조하에서의 노동시장 탈규제를 어느 정도로 용인할지가 모색이 되었다. 전자는 집단적 노사관계, 후자는 개별적 노사관계(근로기준법 등)에 해당하는 법률적 기제들을 어떻게 손댈 것인가 하는 것이 핵심이었다.

나. 팽창기

팽창기에 들어서서 비로소 본격적인 정치적 교환의 시도가 이루어졌다. 노동체제의 제도개혁을 둘러싼 심층적이고 포괄적인 협의가 전개되어 일정한 타협의 질서가 만들어졌고, 이는 심각한 경제위기예의 대응의 일환이라고 하는 외피를 취하면서 사회협약으로까지 정초되었다. 나아가 팽창기의 막판에는 구조조정과 그에 따른 갈등조정 간의 교환으로 사회적 대화의 아젠다가 확대되었다. 사회적 대화의 판도 넓혀지고 다양한 아젠다들이 사회적 대화 내에 들어왔으며 그 과정에서 참여한 갈등이슈들도 일정하게 교환의 모습을 담아 정돈이 되었다.

주지하듯이 노동체제 제도개혁 의제는 90년대 내내 그리고 그 시간을 넘어서까지 지속적으로 사회적 대화체제하에서 의제화되었다. 그 관건은 1988년부터 분출한 노동법 개정에 대한 사회적 요구를 정권에서 수용하면서 이를 신자유주의 시대가 요구하는 노동시장 탈규제화 조치와 결합시켜 사회적 타협의 방식으로 정리하는 것에 있었다. 앞서 언급한 노동법개정연구회에서의 시도가 맹아적으로 의미가 있었으나 실효성 있는 기능으로 매듭지어지지 못했고, 그런 후에 노개위가 만들어지면서 그것을 받아 본격적인 정치적 교환의 노력을 펼쳤다. 그 결과 노동약법으로 칭하여지던 많은 조항들의 폐지와 개정이 합의되었다(이원덕, 1997). 다만 보다 첨예한 대립이 있었던 의제들에 대해서는 당사자들의 합의는 끝내 이끌지 못하고 전문가들(공익위원)의 합의에 머물렀는데, 그 가운데에는 노동시장 탈규제화에 대한 것들도 점진적으로 개혁이 되도록 하는 쪽으로 담겨져 있었다. 해당 합의들은 1997년 3월의 법개정에 1차로 대폭 반영이 되었고, 많은 것들이 시행이 유예가 되었다가 1998년 2월 협약 및 그 이후의 입법과정을 거치면서 보다 구체적으로 실행이 되는 쪽으로 정리되었다. 특히 이러한 합의구도는 90년대 말 채자 경제위기 극복과 노동의 사회적 시민권의 강화 간에 일정하게 교환구도를 이루면서 마련되었다.

한편, 팽창기의 마지막 단계였던 2기 노사정위원회(1998년)에서는 당시 경제위기 상황에서 민감하고 폭넓게 추진되던 경제산업구조개혁 시도와 그 과정에서 대두하는 갈등을 합의적인 방식으로 정리해 내리는 노력이 도모된 것이 두드러진 기능이었다. 금융개혁과 공공부문개혁이 추가 되었고, 구조조정 대상기업의 노동자들은 노사정위에 와서 해당 특별위원회 내에서 대책을 강구하려고 노력을 했다. 민주노총은 전반적인 경제위기 상황에서의 침해해지던 갈등을 부당노동행위 특위에서 다루어 제어하려는 노력도 전개했다.

당시 김대중 정부가 추진했던 금융개혁과 공공부문개혁은 광범위한 구조개혁을 구체적으로 전개하는 것이었다. 또 재벌개혁 역시 다채로운 인수합병 등의 방식을 통해 덩치 큰 기업들의 선택과 집중을 도모하는 것으로 산업계의 커다란 지각변동을 동반하는 것이었다. 이러한 과정을 감내하기 위해 노사정위원회에는 금융산업구조조정 특별위원회, 공공부문개혁 특별위

원회, 부당노동행위 특별위원회 등이 설치되어 구조조정 과정에서 대두하는 노동의 목소리를 담고 그것을 개혁의 추진과정에 반영하려는 노력이 이루어졌다. 이런 식으로 구조조정과 갈등조정이라고 하는 교환구도가 만들어졌고 이는 당시 합의적 구조개혁의 실현에 일정하게 기능을 하였다고 볼 수 있다.

3. 노사정위원회 시기의 정치적 교환(1999~2017년)

가. 전기 노사정위원회 시기(1999~2007년)

전기노사정위원회 시기는 1998년 2월 협약의 여파가 여전히 남아 있던 시기로, 두 진보정부(김대중, 노무현)는 협약의 의미를 살리면서 그것을 토대로 노사관계, 노동시장, 사회보장 측면의 제도개혁들을 도모해 가려는 의지를 가지고 있었다. 제도화된 사회적 대화기구 내에서는 계속해서 그러한 의제들을 둘러싼 사회적 대화가 민주노총이 빠진 가운데 지속이 되었다. 특히 전기노사정위체제하에서는 비정규직의 보호를 둘러싼 공방 내에서 작은 정치적 교환들이 시도되었으나 의미 있는 협약으로 구체화되지는 못하였다. 2000년부터 2000년대 후반까지 김대중, 노무현 정부 시기 동안 정부는 여전히 신자유주의적인 세계기류가 국내에도 지배적이던 상황에서 한편으로 비정규직에 대한 보호조치를 강화하면서도 일정하게 그 영역을 확장시키고 싶어 한 자본의 요구도 받아 안으려는 시도를 했다. 김대중 정부는 노사정위에 특별위원회를 설치하고 합의하려는 노력을 펼쳤다. 노무현 정부는 노사관계선진화 로드맵의 이름으로 꽤 길게 해당 개혁을 추진했고 사회적 합의를 기대했으나, 결국 노사정위가 공식적으로 정상화되지 못하면서 그리고 여타 노동갈등들이 부상하면서 실현되지 못했다. 나아가 노무현 정부 초기에는 아일랜드 등의 국가들에서 시도한 일자리 창출을 위한 노력을 사회협약으로 담기도 했지만(2004년) 그 효과는 미미했다.

한편, 전기노사정위원회 시기에 복지체제의 정비와 근로시간단축 등의 의제들도 깊이 있게 다루어졌고, 당시 정부가 상대적으로 노동자들의 입장에 보다 서는 정책을 추진하던 상황이라 급진적인 개혁은 아니어도 점진적

으로 진보적이라고 할 수 있는 정책들이 마련되었다. 그 과정에서 노사정위원회에서 전문가들과 한국노총, 경총 등이 참여하는 사회적 대화가 전개되어 정책의 미시적인 조정을 전개했다.

나. 후기 노사정위원회 시기(2008~2017년)

후기노사정위 체제는 정권의 성격이 뒤바뀐 가운데 상대적으로 친자본적이고 보수적인 성향의 정권하에서 사회적 대화체제가 지속되면서, 역시 나름의 정치적 교환의 시도가 있었다. 그것을 처음 매개한 것은 2008년 금융위기였고 위기극복을 위해 이명박 정부는 대졸초임을 깎는 것으로 대표되는 임금인상 자제 노력을 유도하고 대신 고용안정을 위한 조치들에 신경을 썼고, 또 지역노사민정체제를 강화하려는 노력을 펼쳤다. 보수정부의 시각하에서 사회적 대화의 필요는 고용을 지키고 늘리는 것에 주안점이 두어졌던바, 이때 특히 일자리가 최고의 복지라고 하는 레토릭이 유행했다. 이어서 박근혜 정부하에서는 이른바 “늘지오”라고 하는 모토를 내걸며 일자리를 늘리고 지키고 올리는 조치를 도모한다는 기초하에 고용률 70%를 내걸고 사회협약의 체결을 모색했고, 일정하게 성공하는 듯했으나 최종적인 과정관리에서 실패를 하고 만다.

전반적으로 일자리 창출 의제와 함께 노동시장 이중구조화 개선이라고 하는 화두도 대두가 되었는데, 이명박, 박근혜 정부 시기 모두 부분적이나마 비정규직을 정규직화해 가려는 노력을 정부가 펼쳤고, 동시에 정규직의 안정성을 낮추려는 노력이 일종의 교환의 방식으로 구도화되기도 했다. 그러나 후자의 측면에 강조점을 두려던 입법과정이 실패하면서 해당 내용을 조심스럽게 다루었던 협약체제(0.15합의)는 결국 붕괴하고 말았다.

4. 경제사회노동위원회 시기의 정치적 교환 시도(2018~2022년)

주지하듯이, 한국의 제3기 진보정부였던 문재인 정부는 정부주도로 친노동 정책을 강하게 폈다. 1, 2기 진보정부였던 김대중, 노무현 정부가 신자유주의 노동체제를 추구해야 하는 강한 압박하에 놓여 있던 것과 달리, 문재

인 정부는 그로부터 상대적으로 자유로웠다. 이미 세계적으로 불평등을 극복하기 위한 포용성에 대한 강조가 글로벌 금융위기 이후 지속적으로 확대되는 식의 고용노동정책의 패러다임 전환이 일고 있던 상황과³³⁾, 박근혜 정부가 이른바 촛불혁명을 통해 탄핵이 되면서 정권교체를 이루었던 상황 모두 그러한 자유로움의 원동력이었다고 할 수 있다. 그러한 배경하에서 정부는 정권 초부터 이른바 3대 노동개혁의 실현을 목표로 내걸고 나아갔는데, 그것은 최저임금인상, 비정규직 정규직화, 노동시간 단축 등이었다.

문재인 정부는 노동존중사회의 추진과 불평등 완화, 양극화 해소를 소득주도성장의 정책적 프레임하에서 추구하고자 했다. 정부의 친노동적 개혁 의지가 상대적으로 강력했던 편이었기에 사회적 대화에서는 한편에서는 그것을 보다 지원하면서도 동시에 그것이 초래할 여타 부작용을 완화시키면서 정치적 안정을 찾고자 하는 의지도 있었다고 볼 수 있다. 이른바 3대 노동개혁안을 추진하면서, 그 방식은 최저임금위원회를 통한 의사결정, 공공부문 노동시장에 대한 정부지침을 통한 개혁, 그리고 입법적 수단을 활용하여 주40시간제의 확고한 확립을 추진한 것 등이 두드러졌다.

그와 동시에 정부는 경사노위를 통해 정부의 소득주도성장 및 노동존중사회 추진 계획을 사회적으로 정당화하면서도, 그것의 부작용을 완화하기 위한 조치들을 담아 개혁의 실현가능성을 높이고자 했다. 이러한 가운데 노동과 자본의 정치적 교환이라고 할 수 있는 유연안정성과 같은 조치를 ‘안전유연성’이라고 하는 표현의 변화를 통해 상대적으로 안전 내지 안정을 강화하는 전제 위에서 유연성을 도모한다는 식으로 접근하려 했다. 어디까지나 개혁은 그동안 신자유주의 체제하에서 약화되었던 노동의 사회적 시민권의 강화에 맞추어져 있었고, 사회적 대화는 그것의 실현가능성을 높이고 정교함을 증진시키는 방식으로 도모해 가려 했다. 하지만 안전유연성과 그것의 사회합의적 실현의 이상은 사실 경사노위가 초반부터 파행을 겪고 이후 코로나 위기로 빠져들면서 활성화되지 못했다. 경사노위를 통한 정치적 교환의 시도가 결국 거대한 가치 간의 균등한 교환으로 실현되지 못한 것이다. 다시 말해 대타협의 시도가 충분히 추진되지도, 실현되지도 못하고 말았다.

33) 이에 대해서는 박명준 외(2017)를 참조하시오.

다만, 경사노위 안팎에서 있었던 사회적 대화들은 정부의 개혁적 태도의 전제 위에서 다양한 소타협들을 실현해 갔다고 할 수 있는바, 그러한 측면들에 대해서는 일정하게 관심을 둘 여지가 있다. 경사노위기에 사회적 대화를 통해 도모한 다양한 개혁아젠다의 실현 과정에서 추구된 일정한 소타협성의 정치적 교환의 양상은 전체적으로 친노동적인 개혁아젠다를 추구하면서 그 안에서 합의지향성을 추구해, 결과적으로는 개혁의 지속가능성을 높이는 완충책을 모색하는 식이었다고 볼 수 있다. 하지만 그러한 시도는 충분한 합의를 만들어 내지 못하기도 하면서 끊임없이 경사노위를 통한 사회적 대화체제의 작동을 불안하게 만드는 요소로 기능하기도 했다.

한편, 최저임금개혁의 과정에서 정부가 첫해에 16.4%의 인상안을 정립하면서 동시에 국회에서는 여당 중심으로 산업법위의 조정을 도모해 일정하게 완충기제를 마련하려 했다. 그러나 그 시기는 경사노위가 충분히 서지도 못한 채 노사정대표자회의가 전개되던 때였고, 최저임금위원회는 최저임금의 인상률만 결정하지 그 구조에 대한 결정권을 갖지는 못했던 상태라 결국 사회적 당사자들 간의 임의적 합의에 실패하면서 국회주도의 결정으로 이어졌다. 결국 이러한 결정에 반발해 민주노총은 2018년 5월 경사노위법의 국회 통과와 맞물려 노사정대표자회의에의 참여중단을 선언하고 김명환 위원장이 국회 앞에서 투쟁을 벌이다 진행되는 사태에까지 이른다. 최저임금 인상조정에 대한 반발로 민주노총은 이후 5개월가량 노사정대표자회의에 참여하지 않았고, 이후에도 결국 대의원대회 의결을 거치지 못해 끝내 자신들이 주도해서 참여해 구축한 경사노위의 틀에서의 사회적 대화에 함께하지 못하는 것으로 귀결된다.

최저임금과 함께 경사노위 체제를 흔들었던 또 다른 의제는 탄력근로시간제의 개혁추진이었다. 이는 본격적으로 공식 출범한 경사노위의 첫 번째 의제로 삼아졌고, 실제로 합의안 도출까지 갔지만 공식적인 합의안 마련은 매우 험난하게 전개되었고, 결국 그것으로 인해 경사노위의 위상실추를 경험하고 말았다. 당시 합의안에서는 일정하게 정치적 교환의 성격이 있었다. 그것은 탄력근로시간제의 단위기간을 현행 3개월에서 6개월로 넓히는 합의를 핵심으로 했고, 그러면서 11시간 연속휴식 보장이나 근로자대표제의 참여, 그리고 해당 조치의 악용방지를 위한 정부의 적극적인 모니터링과 개입

이라고 하는 완충방안을 담은 식이었다. 그렇지만 이 역시 주40시간제에 대한 물타기로 받아들여지면서 결국 해당 안에 대한 노동진영 계층대표들의 반발을 초래해 타협이 충실한 정치적 성과로 열매 맺지 못하고 말았다.

한편, 그 밖에 경사노위 체제하에서 코로나19 위기를 맞으면서 이른바 ‘원포인트 사회적 합의’를 추구하긴 했지만, 민주노총의 내부적 반발로 끝내 포괄적 합의의 도출에는 실패를 했고, 한국노총의 참여하에 경사노위에서 원칙적인 합의를 했지만 그것에 큰 정치적 교환의 함의가 담겼다고 보기는 힘들다.

5. 소결

한국 사회적 대화체제의 기능은 그것이 태동하게 된 배경인 이중전환(민주화+자유화)에 대한 천착 위에서 어떠한 정치적 교환이 아젠다 차원에서 이루어졌는지 살펴 보면서 조명할 수 있다. 맹아기에는 임금인상 억제와 경제사회민주화 개혁의 심화를 교환의 한편으로 하고, 노동기본권의 확립과 노동시장의 탈규제화 간의 교환을 다른 한편으로 하는 사회적 대화의 시도가 전개되었으나, 전반적으로 그 효과도 미미하고 그 시도도 깊지 못했다. 팽창기에 들어서서 비로소 본격적인 정치적 교환의 시도가 이루어졌는데 노동체제의 제도개혁을 둘러싼 심층적이고 포괄적인 협의가 전개되어 일정한 타협의 질서가 만들어졌고, 이는 심각한 경제위기예의 대응의 일환이라고 하는 외피를 취하면서 사회협약으로까지 정초되었다. 팽창기의 막판에는 구조조정과 그에 따른 갈등조정 간의 교환으로 사회적 대화의 아젠다가 확대되었다. 이후 제도화된 사회적 대화체제하에서, 특히 전기노사정위체제하에서 비정규직의 보호를 둘러싼 공방 내에서 작은 정치적 교환들이 시도되었으나 의미 있는 협약으로 구체화되지 못하였다. 후기노사정위체제하에서는 일자리 창출과 노동시장 이중구조화 개선이라고 하는 화두하에서 노동시장의 탈규제화를 중심에 두고 그 안에서 정치적 교환이 시도되어 일정하게 협약으로 진척을 보았으나 끝내 안정된 협약체제의 강화로 이어지는 못하였다. 마지막으로 경사노위로 제도화되는 과정 및 그 이후에는 포용적 노동체제를 향한 개혁의 시도와, 그 과정에서 비즈니스가 겪게 되는

일정한 부담들을 완화시켜 주는 개혁이 추구되었고, 코로나19 위기를 맞아 취약층에 대한 보호와 지원을 담아내는 사회협약의 체결이 시도되었으나, 대화체제 및 협약체제의 공고화로 충분히 이어지지 못했다.

사회적 대화에서 다룬 주된 아젠다 및 정치적 교환 내용들은 시간을 거치면서 일정하게 변모를 했지만, 끊임없이 노동기본권, 노동복지, 사회안전망 등을 한편으로 하고 노동시장 탈규제화와 그를 통한 일자리 창출 등을 또 다른 한편으로 하는 식의 대결 및 교환의 구도가 펼쳐졌다. 그것들은 모두 정책형성의 과정에서 입법적 과제와 맞물려 있던 것들이었고, 그러했기에 노동체제의 변동을 촉발하는 것이었다. 결과적으로, 한국은 지난 30년간의 사회적 대화체제에서의 정치적 교환을 거치면서 민주적(democratic)이고 자유로운(liberal) 제도적 기제를 갖춘 복지자본주의 체제로 전환해 갔다고 볼 수 있다. 이러한 양상에 대해서는 보다 본격적이고 심층적인 진단과 분석이 요구되는바, 본고에서는 그것을 위한 마중물적 통찰을 제시하는 것으로 만족토록 한다.

제5절 한국 사회적 대화체제의 딜레마 : 조율의 실패와 과정관리의 한계³⁴⁾

1. 도입

가. 문제의식

사회협약(social pacts)의 체결을 향한 노사정 삼자주의(tripartism) 상호작용은 국가와 사회가 만나고, 사회도 자본과 노동의 이해를 대변하는 조직

34) 이 절의 내용은 필자의 비판사회학대회 발표문(박명준, 2023)을 대폭 수정, 보완한 것이며, 이 내용의 일부는 학술지 『시민과 세계』에 별도의 논문으로 발전되어 투고 및 게재 과정에 있다. 본 절과 관련한 보다 심도 있는 내용은 해당 논문을 참고하시오.

체들이 만나는 지점에서 생기는 새로운 정책행위공간(policy-action-space)이다. 제도화된 정책행위자들과 초청받은 이익집단들의 만남을 통한 정책의 형성이 제대로 이루어지기 위해서는 두 가지가 중요하다. 첫째, 그러한 정책행위공간이 산출해 낸 정책방안이 기존의 제도화된 공간 내에 위치한 다른 정책행위자들에 의해 수용되어야 한다. 둘째, 사회운동에 몰입하는 세력이나 조직 내부의 반대자들 역시 협약체결 과정에서 설득할 수 있는 기제를 작동, 구현시켜야 한다. 즉, 삼자주의라고 하는 새로운 정책행위공간에 참여하는 행위자들의 노력과 더불어 기존의 제도적 정책행위자들 및 사회운동 몰입자들 혹은 조직 내 반대파들의 수용이 필요한 것이다.

이러한 작업은 한마디로 ‘복합적인 조율의 미학(art of complexed coordination)’이라고 칭할 수 있다. 그러한 고도의 정치적 노력들이 다양한 행위자들에 의해 이루어지며 그것이 원활하게 성공하기 위해서는 행위자들의 전략적 노력이 치밀하게 전개되어야 하지만, 그것이 실현되기란 쉽지 않다. 사회적 대화에 임하고 그것을 도모하는 과정도 그러하지만, 그러한 대화의 산물로 산출된 약속을 이행할 때에도 그러하다. 특히 기존의 정책형성 공동체에 초대받은 이익집단들은 응집력 있는 단일행위자가 아닐 수 있다. 그들 조직에는 외부 및 내부정치 차원의 균열된 구조가 존재할 수 있으며, 따라서 보다 면밀한 상호조율이 요구된다. 구체적으로 국가도 의회와 행정부의 균열이 있고, 노동도 급진노동과 온건노동의 균열이 있다. 노동과 자본의 이해를 대변하는 이익집단 내에서도 리더십과 멤버십의 긴장이 내포되어 있다. 결국 다양한 균열들이 내재한 가운데 이루어지는 사회적 대화(social dialogue)는 그 다양한 이해들의 조율(coordination of interests)이 없이는 온전히 작동하기 어렵다. 진영 내외적으로 행위자들 간 균열이 다면적(multifaceted)이기에 조율의 정치도 그러할 수밖에 없다.

균열을 메우기 위해서는 구조적, 행위적 자원과 함께 전략 및 역량이 필요하다. 예컨대, 노동조합이 분열되지 않고 통합되어 있다면 균열은 적다. 노동조합의 내부민주주의가 발전함과 동시에 보다 집중된 형태의 의사결정 구조가 작동한다면, 이 역시 균열의 소지를 낮추는 구조적 조건이다.³⁵⁾ 국

35) 이는 고전적인 네오코포라티즘(neo-corporatism) 이론에서 강조해 온 바이며, 원론적으로는 Olson(1971)의 집단행위의 이론에 대한 통찰에 기초한다.

가도 마찬가지다. 대통령제보다는 의원내각제가 행정부와 의회의 균열을 제어하는 데에 효율적인 제도적, 구조적 조건을 지닌다. 이러한 구조적 조건이 일정하게 결여되어 있는 상태에서 사회적 대화를 전개한다면, 별도의 행위적 노력과 특별한 전략을 가지고 그것을 제어할 수 있는 전략적 소통을 치밀하게 도모해 가야 한다. 그러한 행위를 바로 사회협약 정치 내지 코포라티즘적 정치에 있어서 필수적으로 요구되는 조율의 정치(politics of coordination)로 규정할 수 있다.³⁶⁾

사회적 대화를 ‘다면적 이해조율’의 과제로 이해하는 것은 정책생태계와 노사관계시스템상으로 계급타협을 이룰 조건이 미흡할수록 더욱 절실하게 부각된다. 사회학의 구조-기능론적 시각을 취한다면, 구조가 기능의 조건을 만들어 내는 것이고, 그것은 행위를 제약하거나 촉진한다고 현상을 이해할 수 있다. 다만, 구조가 행위를 일방적으로 결정하는(determining) 것은 아니기 때문에, 구조적 조건에 역행하는 행위도 충분히 있을 수 있다. 그것은 많은 도전과 제약에 직면할 수밖에 없고 그 자체로 쉽게 기능성을 입증해 내기 힘들다. 행위는 나름 특정한 지형(constellation)을 형성하는 행위자들 가운데에서 선택되고 전개된다. 행위자들의 지형은 구조를 반영해 이루어지지만, 그것 역시 끊임없이 변모한다. 구조친화적이지 않은 행위도 특정한 행위지형하에서 특정한 정치적 기회구조를 만났을 때 상이한 정치적 효과를 초래할 수 있다.

나. 이론적 자원

하나의 정치경제적 현상으로서 사회적 대화는 이른바 네오코포라티즘 이론에 기초해서 그것을 바라보았을 때, 그에 담지된 사회과학적 이해를 한껏 심화시킬 수 있다. 네오코포라티즘 이론의 창시자격인 슈미터(P. Schmitter)는 코포라티즘 논의를 국가코포라티즘으로 새롭게 정의 내리며 서유럽의 민주적 거버넌스 기제로 작동해 온 이익집단의 정책결정과정에서의 참여를

36) 이러한 조율의 정치는 행위자의 특성상 국가의 ‘정책조율(policy coordination)’과 이익단체의 ‘이해조율(interest coordination)’ 등으로 더 나누어서 생각해 볼 수 있다.

네오코포라티즘이라고 규정할 바 있다(Schmitter, 1974). 70년대 중후반 이후 80년대 초중반에 이르기까지 슈미터는 이 현상에 대해서 깊이 있는 이론적 논구를 펴며, 네오코포라티즘을 민주적 코포라티즘(democratic corporatism) 내지 사회적 코포라티즘(social corporatism)으로 칭하기도 했다. 애초에 슈미터는 서유럽 주요국들의 역사특수적 경험의 진행에 천착, 그들의 이익집단이 지니게 된 남다른 구조적 자원(organizational properties)에 주목하며, 특히 노동조합 조직이 집중화(concentration) 및 중앙화(centralization)되어야 할 필요를 강조했다. 그 이유는 상층 지도부의 결정이 조직 내적으로 권위를 가지고 관철될 수 있는 조직체계가 있을 때에만, 부분적이거나 자기 이해에 반하는 선택을 할 수 있는 가능성이 존재하기 때문이다(Schmitter, 1974; Schmitter, 1981; Schmitter, 1982).

네오코포라티즘 현상에 대해 애초에 구조중심적 설명론이 있었다면, 반면 행위중심적 혹은 과정중심적 천착의 이론적 경향도 존재한다. 슈미터가 전자를 대표한다면, 렘브루흐(G. Lehmbruch)는 일찍부터 후자를 대표하는 연구성과들을 내 왔다(Lehmbruch, 1982; Lehmbruch, 1984). 본 연구에서 착목하는 다면적 조율의 과제 역시 상대적으로 렘브루흐류의 접근과 궤를 같이한다. 슈미터 역시 이미 코포라티즘을 하나의 '이해대변체제(interest representation regime)'로 이해하는 접근(corporatism I)과 하나의 정책결정방식(policy-making mode)의 일환으로 이해하는 접근(corporatism II)으로 분화시켜 이해한 바 있다(Schmitter, 1982). 훗날 슈트렉(Streeck)과 켄워디(Kennworthy) 역시 코포라티즘 이론을 구조중심과 과정중심으로 구별을 한 바 있으며(Streeck and Kennworthy, 2005), 본 연구도 그 가운데 과정중심의 접근이라고 볼 수 있다. 과정중심의 분석에서 핵심은 행위자들이 코포라티즘적 이해대변과 정책형성을 가능케 하도록 어떻게 행위조율을 하는가에 있다. 당연히 구조적 조건상으로 코포라티즘 친화적인 경우 조율행위는 훨씬 용이할 수 있다.³⁷⁾ 하지만 그렇지 않은 경우도 코포라티즘적 이해대변과 정책형성의 시도를 특정한 국면에서의 정치적 필요에 따라 도모할 여지가 없지 않다. 문제는 그것이 가능하도록 어떠한 식으로 이해조율 및 정책조

37) 렘브루흐는 이를 코포라티즘 네트워크의 시각에서 다룬 바 있다.

울을 도모하느냐에 있다.

한편, 코포라티즘적인 이해조율 및 정책형성의 방식과 관련하여 보다 심층적이고 의미 있는 이론적 논구는 슈미터와 슈트랙이 정립한 바 있다. 그들에 따르면, 사회협약의 정치에 임하는 이익집단들은 자신들의 이해에 부합하는 선택뿐 아니라, 공익지향성을 추구하면서 부분적으로 자신의 특수한 이해에 반하는 모순적 선택을 해야 한다. 그들은 - 특히 비즈니스 집단을 겨냥해서 - 중간집단의 행위선택의 논리를 보다 정교화시키며, '성원논리(logic of membership)'와 '영향논리(logic of influence)'라고 하는 두 가지의 분석적 개념을 구축했다. 그들에 따르면, 중간집단은 한편으로 성원환경과 맞닥뜨리면서, 조직과 조직화 대상들(constituents) 간에 상호작용이 이루어진다. 다른 한편으로 중간집단은 영향환경과 맞닥뜨린다. 그러면서 이익집단과 그 대화 상대자들(interlocutors)과의 상호작용을 관리해야 한다(Schmitter and Streeck, 1999). 이후 슈트랙과 켄워디는 이러한 개념적 자원을 이해전달방식에 적용하면서 코포라티즘의 정치행위에서 요구되는 두 논리의 특수한 작동을 강조했다. 그들에 따르면, 다원주의(pluralism)에서와 달리 두 논리의 조화가 필요하다는 것인데, 그 이유는 코포라티즘에 참여하는 중간조직은 의사결정 과정뿐 아니라 그 실행과정까지 간여해야 하기 때문이다(Streeck and Kennworthy, 2005). 코포라티즘에서의 중간조직 내지 이익집단들은 하나의 '특권적 지위'를 부여 받음과 동시에, '자기순응 메커니즘'까지 갖추어야 한다. 이때 조직적 특권은 대중들로 하여금 구성원이 되도록 하는 데에 활용되며, 구성원들의 순응은 외부의 대화상대자들(interlocutors)을 다루는 데에 이용된다. 조직의 리더들은 두 논리의 상이한 지배 사이에서 동일한 거리를 취해야 한다. 만일 그들이 영향논리에 너무 집착하게 되면 구성원들과 멀어지게 되고, 심한 경우 정부의 '연장된 팔(lengthened arms)'처럼 되어 그들이 대변하려는 대중들의 이해에 반하는 결정을 내릴 수도 있다(Streeck, 1994; Streeck and Kennworthy, 2005).

한편, 과거 슈미터가 구축한 코포라티즘적 정치적 교환의 전제조건으로서의 이익집단의 조직적 자원에 관한 공식은, 90년대 이후 서유럽의 여러 나라들에서 그러한 조직적 자원을 지니지 않았음에도 사회협약이 체결되는 양상이 전개되면서 큰 도전을 받았다.³⁸⁾ 바카로(Baccaro)는 이러한 새로운

경험으로부터 새로운 이론화를 시도했다. 그는 이탈리아 노동조합의 사례를 분석하면서 조직의 집중과 집적이 이루어지지 않았음에도 지도부가 전략적으로 노조원들과의 심도 있는 논의를 장기적으로 전개하고 노동조합 내부에 민주주의를 기반으로 한 의사결정의 기제들이 활용될 경우, 그러한 조직적 자원이 없이도 코포라티즘적 정치교환이 가능할 수 있다는 사실을 지적했다. 그는 그것을 크게 '집적화(aggregate) 메커니즘'과 '숙의(deliberative) 메커니즘'이라고 칭하였다. 그에 따르면, 논의의 집적(aggregate)을 통하여 조직 내 힘 있는 세력이 협약에 반대할지라도 순응하도록 유도할 수 있고, 숙의(deliberation)를 통하여 노동자들의 '선호형성(preference formation)' 과정에 리더들이 영향력을 행사함으로써 조직적 집중이 없어도 코포라티즘적 정치교환이 가능할 수 있다(Baccaro, 2001; Baccaro, 2002; Baccaro, 2003). 이는 조직 내부의 전략적 조율의 노력이 구조적 제약을 일정하게 극복할 여지가 있음을 강조하는 것이라고 해석할 수 있다.

다. 분석틀

사회적 대화 혹은 코포라티즘이 조율의 기예임을 염두에 두면서, 이를 사회적 대화의 합의창출 과정(지지)과 합의이행 과정(순응 혹은 수용)으로 구별함에서 더 나아가 그것을 조율의 공간 차원에서 '정치적 영역'과 '사회적 영역'으로 나누게 되면, 크게 정치적 지지, 사회적 지지, 정치적 수용, 그리고 사회적 수용의 '조율공간'이 설정될 수 있다.³⁹⁾

그런데 그러한 조율이 자연스럽게 작동할 정도로 조직화된 행위자들의 구조적 조건과 경험자원의 축적이 충분치 못한 상태에서라면, 정책결정의 복합적인 과정에 애초에 제도적 권한을 강력하게 부여 받지 못한 사회적 협의체에서의 의사결정이 개입해 들어가는 방식은 당연히 일정한 마찰을 동반할 여지가 있다. 1차로 사회협약의 체결을 위한 '협의과정'에서 조율의 실

38) 그와 관련해서 대표적으로 지적되었던 나라들이 이탈리아와 아일랜드였다.

39) 이러한 개념구분은 필자의 박사학위논문(Park, 2009)에서 도모한 것을 일부 수정한 것이다. 이때 정치적 지지는 협의과정에서의 정책조율을, 사회적 지지는 협의과정에서의 이해조율을 의미한다. 정치적 순응은 이행과정에서의 정책조율을, 그리고 사회적 순응은 이행과정에서의 이해조율을 의미한다.

때가 나타날 여지가 있고, 2차로 사회협약의 체결 이후 그것의 '이행과정'에서 조율의 실패가 예견될 수 있다. 전자를 '1차조율실패', 후자를 '2차조율실패'라고 칭할 수 있다. 시간적 측면만이 아니라 공간적 측면에 있어서도 사회적 대화의 조율공간이 국가의 영역과 사회적 영역 모두를 필요로 한다는 측면에서, 전자에서의 조율을 '정책조율', 후자에서의 조율을 '이해조율'로 칭할 수 있다. 한국의 사회적 대화체제는 계속해서 이 네 영역에서의 조율실패양상을 반복적으로 경험해 왔고, 그 가운데 특히 결정적 실패를 보이면서 사회적 대화체제의 지속과 발전의 한계를 초래한 경험들을 생산해 왔다. 본 절에서는 이 네 영역을 각각 '정치적 지지', '사회적 지지', '정치적 수용(승인)', '사회적 수용(승인)'으로 개념화하면서 주요 사례들마다 그 양태를 분석해 보도록 한다.

서유럽과 비교했을 때, 독특할 수 있는 한국 사회적 대화체제의 주요 조건들이 사회적 대화체제의 기능 발휘와 제도화에 있어 일정하게 걸림돌로 작용했기 때문에 초래된 결과라고 볼 수 있다. 그러한 부족들은 사회적 대화체제 태동과 유지, 발전의 원동력이기도 했지만, 동시에 그것이 충분조건으로 작용을 하지 못했다. 충분한 역량과 자원이 구조적, 경험적, 문화적으로 갖추어지지 못한 상황에서 추진된 사회적 대화는 결국 조정의 실패로 인해 자주 딜레마적 상황에 처하게 되곤 한 것이다. 이 절에서는 한국 사회적 대화체제의 그러한 딜레마를 조율의 실패와 과정관리의 한계라고 하는 시각에서 조명해 봄으로써, 한국 사회적 대화체제 성격규명의 또 다른 임무를 실현해 보고자 한다.

2. 맹아기와 팽창기에서의 주요한 조율실패

가. 93~94년 노경총 임금합의

김영삼 정부 초기였던 1993년과 1994년 두 차례 당시 정부가 총액임금제를 추진하는 가운데 한국노총과 경총 간에 임금합의가 도모되었다. 이는 한국에서 진행된 여러 사회협약들 중에서 임금인상의 자제와 여타 노동사회시스템상의 질적 개선을 도모하려 한, 외견상 전통적인 네오코포라티즘식

정치교환을 도모한 유일한 시도였다. 그것이 '유일'하게 된 이유는 사실상 참여주체들의 이해실현과 정치적 효과의 측면에서 그렇게 성공적이지 못했기 때문이다.

당시 추진된 중앙임금인상 합의에 대해서 정치권에서의 지지가 높았는지는 정부와 야당이 그에 대해 어떠한 태도를 보였는가를 놓고 가늠할 수 있다. 총액임금제를 추진했던 여당(신한국당)의 입장에서는 노경총의 이러한 시도에 대해 긍정성을 높이 사고 지지를 했다. 당시 야당 역시 급격한 임금인상이 초래한 국민경제상의 부담이 객관적으로 드러나고 있던 상황이고, 이러한 시도가 정부주도의 시도가 아니라 사회적 이익집단의 정상조직체들의 시도였다는 점에서 그 긍정성을 인정했다. 다만, 한국노총이 추진하고 있던 바, 임금인상을 자제하는 전제조건으로 도모하려 했던 여타 경제민주화적 조치들과 복지국가 강화적 정책들에 대해 정부와 여당이 노동조합과 동일한 입장을 보였다고 보기는 힘들다. 따라서 해당 합의안은 임금인상 자제라는 정부와 자본의 기대에 일정하게 부응하면서 노동의 질적 의제를 제도적으로 관철시키며 정치적 자원을 키우려는 한국노총의 정책로비적 성격을 지닌 것이었다고 할 수 있다.

이 시도는 치명적으로 사회적 지지 차원에서 한계를 보였다. 노동운동의 고양으로 수년간 고임금화로 치닫던 상황에서 재계는 임금인상에 일정하게 제동을 거는 것에 대해 찬성의 뜻을 보였다고 볼 수 있다. 반면, 민주노조운동의 급격한 고양기였던 당시 한국노총의 어용성에 대한 비판이 일면서 노동계 내에서는 제2노총을 건설하려는 시도가 강했고, 여전히 재야라고 할 수 있는 민주노조운동 진영에 속해 있고, 공식 노조였던 한국노총과 대결구도를 형성하고 있던 세력들은 여전히 자신들이 어용으로 공격하고 있던 한국노총이 주도가 된 중앙임금합의에 대해 비판의 목소리를 높였다. 한국노총 내부에서도 지도부의 온건한 노선에 대해 일정하게 비판적인 목소리가 있었으리라 예견되지만, 외부의 강한 비판에 덮여 그것이 뚜렷하게 드러나지는 않았다.

정치적 수용 차원에서 놓고 보았을 때, 합의 내용 가운데 경제사회시스템의 개혁에 대한 정치권과 행정부에서의 반응은 미온적이었다. 애당초 이익단체들 간의 합의였고, 그것의 실행을 전제로 정부가 그들이 합의한 경제사

회정책상의 아젠다를 검토할 여지가 있었겠으나, 정부가 처음부터 그에 강하게 복속되는(bound) 모양을 취하지 않았기 때문에, 협약의 내용은 노사의 공동건의 정도의 의미에 그쳤다. 즉 두 차례의 양자 간 사회협약은 노사정 간의 삼자주의적(tripartite) 합의가 아니었고, 한국에서 정부가 참여하지 않을 경우 개혁아젠다의 사회협약을 통한 전달은 치명적인 한계를 갖는다는 것이 확인된 것이다.

정치적 순응이 낮았던 또 다른 중요한 이유는 그것의 사회적 순응이 낮았기 때문이다. 당시 이 시도에 반발하던 민주노조운동 계열의 조직체들은 각자 현장에서 10%를 훌쩍 웃도는 수준의 임금인상을 내용으로 하는 요구안을 내걸었고, 실제로 그것을 현장에서의 파업과 자본과의 직접적인 임금협상을 통해 관철시켰다. 더 나아가 신생 조직노동의 그러한 성취는 현장의 노동자들에게 강하게 호소하였고, 이 협약을 계기로 많은 현장의 노조조직체들이 한국노총을 탈퇴하여 상급단체를 변경하는 시도로 이어졌다. 결국 한국노총은 조직의 약화라고 하는 타격을 입었기 때문에, 결국 자신들이 원했던 경제사회개혁의 진척도, 정치적 역량과 정당성의 강화도, 조직적 자원의 보존 및 발전도 거두지 못했다. 이는 이러한 방식의 협약이 한국에서 더 이상 지속될 수 없게 한 가장 핵심적인 이유였다고 할 수 있다.

나. 96년 노개위

1996년에서 1997년 2년간에 걸쳐 이어진 노사관계개혁위원회(노개위)에서의 사회적 대화는 민주화 이후 계속해서 논란이 되었던 노동법의 총체적 개혁을 도모하려는 시도였다. 그것은 한국 사회에서 전개되어 온 민주화와 한국 사회가 나아가야 할 세계화의 과제를 동시에 만족시켜 보려는 보수적 지배엘리트 내 개혁블록의 의도가 담긴 시도였다고 볼 수 있다. 특히 1996년 5월부터 11월까지 반년간 체계적이고 집중적인 협의를 전개했고, 그 결과 140여 개의 의제들을 다루어 합의를 보았다(이원덕, 1997). 다만, 가장 첨예한 이슈였던 이른바 3금3제 및 그와 연관된 30여 개의 의제들은 합의를 보지 못한 채 입법과정으로 이관되었다. 개혁은 연말에 날치기와 총파업의 진통을 겪은 후, 1997년 3월에 새로운 노동법이 마련되었다. 이어

1997년에도 노개위는 폭넓은 의제를 다루며 논의를 지속했으나, 당해에 외환위기가 발생하면서 결국 합의적 개혁의 시도는 정치적으로 퇴행했고, 전체적인 논의 및 합의사항들은 이후 1998년 2월 협약으로 이어졌다.

당시 기획은 개혁적 보수성향의 정치엘리트들이 주도를 한 것이었고⁴⁰⁾, 세계화(globalization)라고 하는 화두 속에서 한국 경제의 다양한 규제를 선진국 수준으로 바꾼다는 담론하에서 이루어졌다. 새로운 개혁세력이 주도했던 이 시도가 과연 당시 여당(한나라당)과 관료들 사이에서 포괄적 지지를 얼마나 얻었을지에 대해서는 의문이다. 그렇지만 적어도 최초로 대통령 자문위원회의 형식으로 격상되어⁴¹⁾ 최고권력자의 강한 개혁의지를 담추 추진된 것임에는 분명했다. 약 7~8년간 공방을 벌이며 전개되어 온 노동기본권과 노동시장 탈규제화 간의 정치적 교환을 전개하겠다는 시도는 상당히 획기적이었다. 위원회에서 사회적 대화를 통해 합의만 이루어진다면, 그 의미는 매우 크게 부각되며 강한 집행력을 동반할 여지가 있었다.

당시 개혁 시도에서 가장 주목할 점은 한국노총뿐 아니라 범외단체였던 민주노총까지 대화에 참여시키려 한 것이었다.⁴²⁾ 민주노총 내에서 이러한 시도에 참여하는 것에 비판의 목소리가 없지 않았으나, 적어도 논의체에 참가하는 것은 신흥조직의 초창기 리더십이 주도적으로 도모할 수 있는 분위기였던 것으로 보인다. 다만, 당시의 개혁적 행보가 민주화와 자유화의 대립적 과제를 참여자들이 흔쾌히 동의하는 식으로 결론을 이끄는 정도까지 나아가지 못했다. 결과적으로 - 전술한 바 - 핵심적인 대립의제들에 대해서는 끝내 합의를 보지 못했는데, 당시 리더십으로서 자유화 의제까지 수용하기는 쉽지 않았던 것이다.

야심 찬 사회적 대화를 거쳤으나 총체적 합의를 창출하는 데에 실패한 후, 결과적으로 이후의 정책형성과정에서의 이니셔티브를 관료와 국회에 일정하게 넘기는 모양새가 이어졌다. 포괄적 합의의 실패는 부분적인 합의

40) 예컨대, 박세일 교수 등이 주도하여 세계화추진위원회를 이끌었다.

41) 노개위의 전신으로 노동법개혁연구회가 있었으나, 그 정치적 위상은 낮았다.

42) 민주노총은 1995년 범외조직으로 출범하였고, 이후 1999년에 합법화되었다. 민주노총의 합법화는 1997년 3월의 노동법개정을 통해 상급단체 복수노조가 허용된 것에 기반했고, 해당 법개정은 1996년 노개위에서 논의된 결과가 반영된 것이었다.

사항(공익위원안까지 포함)의 위상도 떨어뜨렸다고 할 수 있다. 이후 행정부와 국회는 자의적으로 합의안까지 수정하고, 또 합의하지 않은 안에 대해서는 친자본적 결론을 도출했다. 심지어 날치기라고 하는 수단을 통해 해당안을 입법화하려는 시도를 하기까지 했다. 그러한 임의적 합의안 구축과 입법화 추진은 사회적 합의의 위상을 실추시켰던바 이는 협의적 정책형성에 비판적이었던 이들이 정부 내에서 독자적인 이니셔티브를 추진한 것의 결과였다고 볼 수 있다. 즉 노개위의 정치적 순응은 그다지 높지 않았다.

사회적 합의에 대한 정치적 수용의 약화는 재차 그것에 맞서는 양대 노층의 공동파업을 초래해 개혁정국은 대결의 정치로 치달았다. 결국 사회협약의 정치는 순응단계로 넘어와서는 정치적 및 사회적 순응 모두에 있어서 효과성을 거두지 못했다. 다만, 1997년 3월 입법안은 적어도 1996년 말 노개위 1기를 마무리하면서 확인한 노사 및 전문가 합의안은 일정하게 담기게 되었고, 더불어 참여의제에 대한 전문가 권고안이 적지 않게 존중되는 방식으로 담겨졌다. 파국을 겪었지만 내용적 측면에서 사회적 합의에 대한 사회적 순응이 결과적으로 완전히 낮았다고 보기는 힘들다.

3. 노사정위원회 시기의 주요한 조율실패

가. 98년 2월 협약

1998년 2월 6일에 체결되었던 사회협약은 한국 사회적 대화의 역사에서 가장 강력한 개혁의 의미와 포괄적인 노동사회체제 개혁에의 합의가 담긴 것이었다. 90개조에 달하는 당시 협약에는 재벌개혁, 노동시장 및 사회안전망 강화, 노동기본권 보장을 포함하는 노사관계 개혁, 그리고 노동시장의 탈규제화(유예되었던 정리해고 및 파견근로의 실행을 일정한 전제조건하에서 앞당기기) 등의 폭넓은 의제들을 담아냈다. 1기 노사정위원회라고 하는 임시적 플랫폼 내에서 약 3주간 집중적인 논의를 거쳐 도출된 이 협약은 그 직전 2년간 노개위에서 두텁게 전개된 협의와 합의의 결과물들을 신속하게 정돈한 것이기도 했다.

당시 DJP연합을 통해 권력을 쥐게 된 김대중 대통령 당선자는 의회에서

도 다수당이 아니었고 외형상으로는 높은 정치적 지지를 확보하지 못했다고 볼 수 있다. 다만, 최악의 경제위기하에서 국난극복의 필요성이 큰 상태에서 사상 초유의 정권교체를 통해 탄생한 신흥권력은 역으로 개혁공간을 주도할 수 있는 환경을 확보한 상태였다. IMF의 강한 압박이 있는 가운데 초당적인 협력을 필요로 했고, 그러한 상황에서 야당에서도 사회적 대화의 과정에 참여를 했다(김문수 의원 등).

2.6 사회협약에 대한 사회적 지지는 상당히 높았다고 볼 수 있다. 외환위기의 한가운데에서 제일 먼저 이러한 사회적 대화를 요구했던 것은 직전 12월 대선에 출마를 했던 민주노총(국민승리21)의 권영길 위원장이었다. 실제 1월의 협상과정에는 그의 대선출마로 배석범 직무대행이 참여를 했다. 이는 노개위 참여의 흐름의 연장에서 이해될 수 있는바, 여전히 민주노총은 그 당시 법외단체였음에도 새로운 개혁정부의 정책협의 파트너로 더욱 적극적으로 초대되었다. 결과적으로 1기 노사정위원회에는 양대 노총 모두가 참여를 했고, 그만큼 근본적인 개혁의 의지가 강했었던 협상라운드였다. 다만, 이러한 참여가 100% 자발적이었다고만은 볼 수 없는데, 그 이유는 외환위기에 대한 처방 차원에서 이미 IMF가 민주노총에 대해 강한 압박을 행사하고 있었기 때문이다. IMF가 요구하는 구조조정을 위해 정리해고가 불가피하다고 간주되면서, 노동계의 동의는 결정적인 것으로 간주되던 상황이었다. 동시에 그것을 지렛대로 노동계 역시 과거 그 어느 때보다 전향적인 친노동조직들을 얻어낼 수 있는 기회구조가 형성된 것이기도 했다.

2.6 합의 직후 언론은 민주노총이 정리해고를 마침내 수용했다는 보도를 매우 도드라지게 게재했다. 그것은 민주노총 내에서 협약에 반대한 이들의 강력한 반발을 초래했다. 협약의 인준을 위해 개최된 임시대의원대회에서는 끝내 폭력사태가 발발하고 협약을 승인하지 않고 부결하는 사태가 초래되었다. 지도부도 거의 쫓겨나다시피 사퇴를 해야 했고, 새로운 임시지도부가 추대되었다. 3주라고 하는 급박한 시간 동안 전개된 협상 과정에서 조직 내부의 소통은 사실상 전혀 원활히 이루어질 수 없었다고 보아도 과언이 아니며, 그것은 결국 아래로부터의 반발을 초래해 리더십의 붕괴로 이어지고 만 것이다. 이렇게 2.6 사회협약은 합의의 최종승인 단계에서 사회적 지지의 치명적 한계를 경험하게 되었다.

2.6협약은 전반적으로 신정부의 강한 의지에 힘입어 그 어느 때보다도 강한 정치적 의지를 갖고 이행이 추진되었다. 신정부는 협약 체결 이후 90개 조의 실행에 공을 들였고, 후속 라운드였던 2기 노사정위원회 역시 2.6협약의 이행을 보다 충실히 하면서 당시 경제위기가 초래한 현장의 극심한 갈등을 원활히 해결하려는 정치적 의지의 발현이기도 했다. 다만, 당시로선 매우 파격적인 개혁안이자, 보수세력들의 동의를 얻기 힘들었던 의제인 실업자 노조가입이나 전교조 합법화 등의 합의는 정부 내 조율의 실패로 즉시 이행되지 못하였다. 구체적으로 법무부와 교육부가 각각 반대를 했는데, 이는 해당 개혁의제에 대한 사회 일각의 터부를 반영한 것으로, 그것이 정치적 승운의 제약을 만들어낸 것이라고 볼 수 있다. 우여곡절 끝에 전교조는 특별법을 통해 후에 합법화되었지만, 실업자 노조가입은 끝내 실현이 되지 못하게 되었다.

협약의 주인이 폭력사태를 겪으며 실패하게 되고 지도부가 사퇴한 이후, 민주노총은 내적인 갈등에 빠지게 되고 정부가 추진하는 구조조정과 그에 수반되는 정리해고에 맞서는 투쟁에 돌입했다. 1998년 상반기를 장식한 대표적인 갈등이 바로 현대자동차 구조조정 시도였고, 극심한 갈등 끝에 결국 정규직들의 대부분은 해고되지 않는 결과를 낳았다. 전교조와 실업자 노조 가입 등의 협약이행이 정부 내의 의견 균열로 지체되면서, 민주노총에서는 노사정위원회에 대해 ‘현금주고 어음받는’ 불균등한 협상이자, 신자유주의 정책시행을 위한 들러리 기구라고 하는 터부(taboo)가 만들어져 확산되었다. 그렇지만 사회협약 전반은 신정부의 개혁적 정책행위의 중요한 기반이 되었다. 정부가 2기 노사정위원회를 추진하자, 민주노총 강성지도부는 당시 현장에서 제기된 부당노동행위를 다룰 것을 주장하면서 재차 협상에 참여하였다. 전반적으로 2.6협약 이후 노동계는 협약체제의 한계를 일정하게 인정하면서도 그것의 열린 가능성 역시 일정하게 인정하는 모습이었다고 해석된다.

나. 2015년 9.15 합의와 이후의 파국

2015년 9월 15일에 체결된 이른바 9.15 사회협약은 당시 한국 경제의 저

강도 위기하에서 전개된 박근혜 정부의 노동개혁 프로젝트의 일환으로 추진되었다. 정권은 경제민주화 등의 개혁적 공약을 품고 당선이 되었던 상황 이었고, 통상임금 이슈 등 갈등적 노동현안을 해결해야 했다. 그러한 가운데 정권 초기부터 고용률 70%를 모토로 내걸고 개혁의 고삐를 당겼고, 그것을 다름 아닌 사회적 대화의 과정을 거쳐 도모하려 했다.⁴³⁾

9.15 협약을 왜 보수정부가 추진했는지에 대해서는 보다 심도 있는 진단이 별도로 있어야 할 것이다. 필자는 잠정적으로 보수정부 내의 일종의 ‘비둘기파’ 성격의 개혁 엘리트 블록이 그것을 주도한 것으로 이해한다. 고용률 70%라고 하는 아젠다 세팅도 그러하고 그것을 사회적 대화라고 하는 시도에 탑재해 가려고 했던 것도 그러한데, 이는 이전 MB 정부하에서 사회적 대화가 적극적으로 활용되지 않았던 것에 대한 반작용에서 기인할 수도 있다.

이 시도에서는 결과적으로 민주노총은 배제되었고, 정부는 한국노총에 적극 구애를 하며 사회적 대타협의 모양새를 갖추어 가려 했다. 특히 일반해고 도입, 파견노동 확대 등 이른바 노동에 대한 ‘킬러-아젠다’를 정부가 담으려 한 것에 대해 한국노총 내에서도 우려가 큰 가운데, 한국노총의 당시 지도부(김동만 위원장)도 그것에 쉽게 연루되려 하지 않았다. 협상은 순탄치 않았고, 결국 협약도 한국노총의 방어적 태도가 강하게 반영되어, 이리저리하게 킬러-아젠다에 해당하는 의제들은 향후 ‘한국노총의 참여를 전제로 한 후속논의’로 돌려졌다.

많은 수정과 우여곡절을 거치면서 결국 2015년 9월에 일단 협약 체결까지는 성공을 했다. 그러나 당해연도 입법과정에서 사회협약의 이행은 오점을 보였다. 사회협약 안에 일반해고, 취업규칙변경요건 완화 등의 킬러-아젠다를 정부의 입맛대로 추진하지 않도록 장치를 마련해 놓고, 실제로 정부는 자의적으로 그것을 포함시킨 법안을 마련해 입법을 추진했다. 말하자면, 9.15협약은 정치적 순응의 측면에서 결정적인 한계를 보였다.

자연스럽게 정부의 이러한 태도는 곧장 한국노총의 지도부로 하여금 이 협약의 파기선언을 하도록 이끌었다. 협약의 파기 자체는 외형적으로 사회

43) 당시 노사정위원회(위원장: 김대환)에서는 “고용률 70%라 쓰고 사회적 대화라 읽는다”고 표방하며 사회적 대화를 통한 합의적 개혁으로의 강한 의지를 나타 내기도 했다.

적 순응에 실패한 것이지만, 사실상 정부가 먼저 협약의 민감한 부분들에 대한 합의를 무시한 것으로 간주되었기 때문에, 오히려 한국노총으로서는 협약의 내용을 수호하기 위해 협약을 파기한 것이라고도 볼 수 있다. 동시에 내부정치적으로도 박근혜 정부의 개혁추진에 참여하려던 이들과 그것을 막으려던 이들 간 갈등에서 협약체결로 전자가 우위를 보이는 듯했으나, 결과적으로 역풍을 만들어 후자에게 손을 들어준 형국이 된 것이기도 하다.

4. 경제사회노동위원회 시기의 주요한 조율실패

가. 2019년 탄력근로시간제 합의 이후 계층대표의 이반

2018년에 문재인 정부는 노사정대표자회의를 소집해 신속히 사회적 대화 기구를 개혁한 이후 (노사정위의 경사노위로의 개편), 그 출범에 맞추어 당시 급격한 최저임금인상과 주40시간제 근로시간제의 단호한 도입으로 인해 발생하는 중소기업들의 어려움 해소를 위해, 탄력근로시간제 개혁논의를 주요 의제로 삼고 사회적 대화를 도모하려 했다. 2018년 11월 말에 출범한 경사노위는 곧바로 해당 의제별위원회를 설치하여, 이듬해 1~2월에 걸쳐 짧은 기간 동안 협상을 전개했다. 그 결과 탄력근로제의 단위기간을 종전의 3개월에서 6개월로 하는 방안을 합의했고, 그와 더불어 11시간 연속휴식 시간제 등의 완충조치 및 근로자대표와의 합의 등의 전제조건을 담은 보완조치를 협약 안에 담아 냈다. 그러나 경사노위 운영위원회에서 우연치 않게 이루어진 이 합의는 끝내 경사노위 본위원회의 인준을 거치지 못한 채 약 반년의 시간을 표류하게 되었는데, 그 사이 당시 새롭게 개편된 사회적 대화 기구에 새롭게 참여하게 된 청년-여성-비정규 노동대표자들과 심각한 마찰을 겪으며 본위원회의 수차례 파행을 함께 경험하였다.

탄력근로제 개혁 논의는 당초 여야의 합의에 따라 국회에서 사회적 대화 기구에 대화를 요청해 온 것이었다(2018년 말). 그러한 측면에서 이 협약에 대한 정치적 지지는 여야 모두의 동의를 거쳤다는 점에서 상당히 높았다고 볼 수 있다. 이 시기에 국회가 사회적 대화기구에 입법행위에 앞서 신속하게 사회적 대화를 의뢰한 것 자체가 이미 이례적인 일이었다. 그렇지만 이는

결과적으로 사회적 대화기구의 입장에서 보면 그 역량을 넘어서는 요구였고, 끝내 새로 구축해 가려던 사회적 대화체제에 손상(damage)을 입히는 결과를 초래했다고 볼 수 있다.

전술한 바와 같이 이 시도는 당시 문재인 정부가 40시간 근로시간제의 강력한 추진 이후 그것이 중소기업과 고용에 끼칠 부작용에 대한 염려를 해소하기 위한 차원에서 이루어졌다. 따라서 노동계로서는 당초 안을 정부가 임의로 희석시키는 것으로 받아들여 이를 주제로 하는 사회적 대화 자체가 달갑지 않을 수밖에 없었다. 따라서 사회 전체적으로는 몰라도 적어도 노동조합의 측면에서 탄력근로시간제 개혁에 대한 사회적 지지는 매우 낮았던 것으로 보인다. 당시 민주노총은 대의원회를 거쳐 끝내 경사노위에 참여하지 않기로 결정한 상태였는데(2019년 1월 말), 당시 시도부의 사회적 대화 참여 시도의 발목을 잡은 것도 탄력근로제와 관련한 ‘개혁 물타기’ 시도를 빌미로 잡은 반대파의 비판과 견제 때문이었다고 할 수 있다. 한국노총 역시 이 협상에 가지못해 참여했는데 해당 의제별위원회 구축과정에서 마찰을 빚으며 경사노위 사무국의 위원회 구성방식 행태를 꼬집는 등 의도적으로 대외적인 비난을 하기도 했다.

그런데 경사노위 본위원회의 최종의결과정을 거치기 전에 한국노총 위원장까지 합의하는 안이 운영위원회에서 도출되었고, 그것이 신속히 공식화 의안인 것처럼 공표된 것이었다. 당시 새로운 사회적 대화기구의 본위원회 위원으로 처음으로 위촉되어 자신들의 노동이해대변 추구를 도모하고 있던 청년-여성-비정규직 대표 3인은 이에 대해 크게 반발했다. 이는 이들이 경사노위의 본위원회에만 참여를 했지 하부단위인 의제개발조정위원회나 운영위원회에의 참여기회가 없었기 때문에, 마치 자신들을 대화에서 배제하고 본위원회에 거수기 역할을 할 것을 요구하는 식으로 받아들였기 때문이다. 결국 이러한 갈등의 과정에서 네 차례나 본위원회 개최가 공전으로 이어졌고, 최종적인 합의안은 결국 3인을 포함한 1기 경사노위의 비당연직 공익위원들의 일괄해촉 이후인 2019년 가을에야 이루어질 수 있었다. 이런 식으로 당시 탄력근로제 관련 사회협약은 협약 체결과정의 최종단계에서 사회적 지지를 충분히 얻지 못했다고 볼 수 있다. 민주노총이 정부를 비판하며 사회적 대화 참여를 거부한 이후 3인의 계층대표들이 노동계 내부의 기류에

반해 그것을 쉽게 추진하기는 어려울 수밖에 없었다.

사회적 대화기구의 이러한 논란의 결과물이었던 합의안은 최종적으로 경사노위 2기 본위원회를 꾸린 이후 만들어졌고, 이후 국회로 이송되었다. 그러나 당시 국회가 공전을 하면서 해당 법안의 의결은 그 이듬해 가을에 약 1년이 지나서야 이루어졌다. 탄력근로제의 도입 시점에서의 과열된 정치적 의제화 양상과 달리 고용상태가 양호해지면서, 또 2019년 말부터 코로나 위기가 엄습하면서 해당 의제는 이미 사회적 쟁점과 관심에서 벗어나게 되었다. 결국 탄력근로제 개혁안 합의는 정치적 순응과 사회적 순응 두 측면 모두에서 이전의 협약의 체결과정에서 빚어진 논란과 공방에 비해 큰 지지도 반대도 없는 흐지부지한 결과물이 되고 말았다.

나. 2020년 원포인트 사회적 합의의 실패

한국의 진보정부하에서 추진된 주요 사회협약 가운데 조율의 한계를 노정할 마지막 사례는 2020년 코로나 위기의 한가운데에서 추진된 이른바 ‘원포인트 사회적 합의’ 시도였다. 해당 사회적 대화체는 당해연도 4월에 민주노총의 제안을 통해 태동하여 정부의 긍정적 화답으로 경사노위 밖에서 협상을 진행했고, 2개월 후인 6월 말에 잠정합의안을 도출했다. 합의안은 대체로 코로나 위기를 맞아 노동취약층들에 대한 강화된 보호조치를 정부가 취한다는 것에 힘을 실어주는 내용이 주를 이루었다고 볼 수 있다.

전대미문의 팬데믹으로 사회경제적인 영향이 극심해지는 상황에서 정부로서는 이러한 제안이 그다지 나쁘지 않았다. 다만, 이미 민주노총은 경사노위내의 참여를 앓기로 결정했고, 전년도 초반에 탄력근로시간제 합의 과정에서 겪은 경사노위의 파행의 여파가 남아 있던 터라 정부 내에서는 아마도 민주노총과 경사노위 밖에서 또 다른 사회적 타협을 시도하는 것에 대해 우려와 반감도 적지 않았을 수 있다. 애당초 정부는 민주노총과의 경사노위 밖에서의 노사정 사회적 대화에 그다지 우호적이지 않았으나, 당시 정세균 총리가 이에 대한 강한 지지의사를 펴면서 판을 여는 쪽으로 가닥을 잡은 것이었다.⁴⁴⁾

당시 이미 3월에 경사노위에서 한국노총이 주도하여 노사정 합의안이 마

련된 바 있었다. 따라서 한국노총의 경우 경사노위 밖이라는 데에 주저함이 있었다. 결국 정부가 민주노총의 제안에 호응을 하자 한국노총은 최종합의안을 경사노위로 가져와 의결한다는 전제조건을 달고 협상에 임했다.⁴⁵⁾ 당시 민주노총 총연맹 지도부는 나름의 책임의식을 가지고 제안한 것이었으나, 사회적 대화를 내세우고 집권한 집행부가 경사노위도 참여 못 하고 맞이한 전 국민적 위기 상황에서 총연맹의 영향력을 발휘할 기회를 찾지도 못하는 가운데, 일종의 자구책이자 승부수를 고안한 것이었다고 볼 수 있다.

협상에서는 이미 한국노총이 주도해서 만들었던 3월의 합의안도 있고, 노동존중사회를 주창했던 정부였던지라 포용적인 노동개혁을 지향하면서 구축한 정책안들이 있었기에 그러한 것들이 협약의 주요 의제로 자리 잡았다. 다만, 민주노총이 총고용을 보장하는 안을 던지며 협상에 참여했기 때문에, 일체의 노동계의 양보도 수용하지 않으려 했고, 그러한 표현들의 이견을 조율하면서 협상이 전개되었다. 우여곡절 끝에 잠정 합의안이 마련되었고 그러면서 자연스럽게 언론에 해당 내용들이 보도되기도 했다.

마지막 관문은 민주노총이었다. 잠정 합의안 도출 이후 민주노총 지도부는 중앙집행위원회의 소집을 통해 이를 추진받으려 했다. 그렇지만 총고용 보장에서 후퇴한 내용들이 담겼다는 강한 반대에 부딪혀, 회의 개최 자체에서부터 파행을 겪었다. 결국 지도부는 온라인 임시대의원대회에 안건을 상정했으나, 이 역시 끝내 부결이 되고 말았다. 결국 협약 체결의 최종단계에서 민주노총 내부로부터의 사회적 지지를 확보하지 못한 채 협약의 의미는 흐지부지되었다.

합의는 나름 큰 정치적 세리모니를 통해 막을 내리려던 계획을 실현시키지 못했고, 합의안은 경사노위로 이관되어 그 수준에서 의결이 되는 식으로 정리가 되었다. 해당 합의 자체가 당시 코로나 위기하에서 요구되었던 다양한 노동보호 조치들을 담고 있었고, 그것을 정부가 추진할 의지가 있었기 때문에 그에 대한 강한 견제가 정치적으로나 사회적으로 두드러진 것은 없었

44) 1998년 2.6 사회협약의 과정에서도 역할을 한 바 있는 정세균 총리는 스웨덴의 '목요대화' 모델을 가져와 한국에서 실현해 보면서 자신의 정치적 자산을 키워 가려는 의지가 있었던 것으로 보인다.

45) 이는 민주노총 내부의 반대파를 자극하는 제약조건이기도 했다.

다고 볼 수 있다.

5. 소 결

한국 사회적 대화의 딜레마인 조율의 실패와 관련하여, 그 전형적인 특성은 정책행위영역의 두 가지 측면에서 주로 조망이 가능하다. 첫째, 한국의 정책형성의 제도와 관행이 이른바 ‘강한 국가(strong state)’적 특성을 띠면서 경로종속적으로 작용해 온 것은 한국 사회적 대화의 모순과 딜레마를 이해하는 중요한 관건이다. 민주화 이후 한국의 대통령제가 과연 ‘제왕적 대통령제’인가에 대해서는 논쟁이 많지만, 사반세기 동안 지속되어 온 권위주의 체제하에서 고도하게 발전된 대통령 권력의 유산은 민주화 이후에도 한국의 정치체제 및 정책형성 과정에서 사라지지 않고 작동했다는 데에 큰 이견이 없을 것으로 본다. 이는 사회적 대화에서의 다면적 조율과제와 관련해 한국의 보수정부와 진보정부 모두에서 문제로 경험된 바 있으나, 특히 보수정부하에서 문제는 보다 더 두드러졌다.

둘째, 노동계급조직, 특히 민주주의적 가치를 강하게 지닌 상대적으로 급진적인 노동운동부대 내부의 극심한 정파적 분열 및 의사결정 구조의 취약성의 문제는 한국 사회적 대화의 딜레마를 이해하는 데에 빼놓을 수 없는 요소이다. 이에 대해서는 전술한 바, 성원논리(logic of membership)와 영향논리(logic of influence)의 긴장과 괴리라고 하는 이론적 틀로 설명이 가능하다. 동시에 코포라티즘 정치에서 중앙집권성이 약한 조직이 내부의 숙의(deliberation)와 절차민주주의적 조치를 통하여 핸디캡을 극복할 수 있다고 하는 이론적 논의와 연계성을 지닐 수 있다.

이 두 가지 측면의 조율의 제약요소들과 관련하여, 한국의 사회적 대화는 보수정부하에서의 딜레마와 진보정부하에서의 딜레마가 일종의 전형성을 띠며 발현되어 왔다. 경험적으로 한국의 보수정부하에서는 주로 정치적 수용의 결정적인 조율실패가 경험되었고, 그 결과 사회적 수용의 철회 내지 약화가 뒤따르곤 했다. 진보정부하에서는 사회적 지지의 마지막 단에서 끝내 조율의 실패를 초래하면서 사회적 대화체제의 딜레마가 경험되곤 했다.

본고에서 분석틀로 정립한 네 영역에서의 조율의 과제들이 말끔히 정돈

되어 사회협약의 체결과 이행까지 이어진 경우는 단 한 번도 없었다. 정치적 지지와 사회적 지지가, 사회적 지지와 정치적 수용이, 그리고 정치적 수용과 사회적 수용이 모두 연계되어 상호 영향을 끼치면서 사회협약의 정치는 전개되었다. 한 영역에서 문제와 한계가 발생하게 되면 그것의 연쇄적 영향이 다른 영역으로 이어졌다. 특히 진보-보수를 막론하고 정치적 수용에 있어 한계가 드러나게 되면 사회적 수용의 한계로 이어졌다. 또 특히 진보정부하에서 확인된 바 사회적 지지의 한계(민주노총의 협약체결 좌절)는 정치적 수용과 사회적 수용에 있어서 심각한 문제로 이어지지는 않았더라도 일정하게 정치적 효과의 큰 저하로 이어지기도 했다.

본고의 분석틀을 통해 주요하게 확인가능한 것은 ‘지지의 영역’과 ‘수용의 영역’이 분리된 가운데, 그 주된 쟁점이 보수정부와 진보정부하에서 각각 일정한 패턴을 띠면서 서로 상이하게 나타났다. 사회협약을 실패로 이끌게 된 이유에 있어서, 보수정부의 경우는 정치적 수용의 영역에서, 진보정부의 경우는 사회적 지지의 마지막 지점에서 조율의 문제점들이 주로 발생하였다. 다시 말해, 사회협약 정치에 있어서 사회적 대화기구나 사회협약 공동체의 위상을 무력화시키는 이유는 정치사회와 시민사회의 영역 모두에서 발동해 왔다. 그렇지만 그것은 사회협약이 형성되고 영향을 끼치는 주요한 국면들에 있어서, 그리고 정권의 성격에 따라 다른 식으로 작동을 하였던 것이다.

공히 다면적 조율의 과제를 안고 있었으나, 보수정부하에서의 사회적 협의체와 진보정부하에서의 그것의 위상과 그것을 중심으로 한 정책형성에 대한 정권의 의지는 질적으로 달랐다. 보수정부는 급진노동 자체를 배제하는 경향을 보이나, 진보정부는 급진노동까지 포괄하는 사회적 협의체를 추진했다. 그러면서 사회적 대화에 대한 사회적 기대수준은 사뭇 상이했다. 진보정부의 경우 상대적으로 정치사회에서 정치적 지지와 정치적 수용의 측면 모두에서 어느 정도 통제가능했다. 하나 그것이 사회적 지지의 높은 수준까지 달성하기는 어려웠다. 반면, 보수정부는 상대적으로 정치적 지지가 높지 않은 가운데 그것을 추구하다가, 결국 정치적 수용의 한계를 경험하게 되고, 이는 결과적으로 재차 사회적 수용의 한계로 이어지곤 했다.

이러한 발견은 실천적 측면에서 진보정부와 보수정부의 실패상에서 확인

되는 패턴의 차이를 진지하게 고민해 볼 필요가 있다. 특히 현재 한국의 보수정부의 흐름을 계승하는 윤석열 정부하에서 재차 사회적 대화를 통한 노동개혁을 도모하려고 했을 때, 그것은 과거의 경험에 비추었을 때, 정치적 수용에 있어서 치명적 약점을 내포하고 있을 가능성이 크다. 한국노총의 복귀로 경사노위가 재가동되어 근로시간 유연화 등의 조치를 합의하는 대신, 한국노총이 기대하는 정년연장이나 공무원 타임오프와 관련한 제도개혁 등의 여타 조직노동의 이해에 부응하는 조치들이 사회적 대화의 틀거리 내에서 합의될지도 모른다. 그러나 그것은 한편으로 보다 큰 힘을 갖는 정부내의 세력에 의해 무력화될 소지가 지난 시기의 경험상 상당히 크다. 다른 한편으로 그것을 위한 최종적인 입법과정에서 여당 내부에서의 친자본적 선회로 기울어지는 입법행태로 빠질 여지가 있다. 이는 결국 사회협약에 참여하는 한국노총 지도부의 위기를 초래할 수 있다. 만일 - 아직 시간이 적지 않게 남아 있지만 - 차기 대선에서 현 야당인 민주당 측 후보가 승리를 하여 제4기 진보정부가 출범해서 사회적 대화의 판을 크게 만들어 간다고 해도, 결국에 민주노총 내부에서의 완고한 태도와 반대파의 정치를 극복하기 위한 정교한 소통장치가 정당성 기제를 동반해 동원되지 못한다면, 지난 세 차례의 실패를 재차 반복할 여지가 크다. 결국 사회적 타협의 실패를 극복하기 위해서는 조율정치에 세심한 작동의 필요성을 실천가들이 염두에 두고 보다 전략적으로 임해야 할 것이다.

제6절 맺음말

이 장에서는 동학, 기능 및 딜레마를 중심으로 한국 사회적 대화체제를 분석하면서 그것의 성격을 규명하는 데에 일정하게 기여를 하고자 했다. 먼저 동학의 측면에서 지그재그식, 가다서다식의 전개양상을 띠면서 한국의 사회적 대화체제는 일정하게 진화의 길을 걸어왔다. 경제적 위기를 맞이하거나 정치적으로 상대적인 진보정부의 시기를 맞이했을 때, 그것은 고양되고 강화될 가능성을 표출했고 그러한 시도들이 발생했다. 초기에 맹아적인

시도는 사회적 학습을 거치면서 제도화되었고, 재제도화되는 방식으로 발전해 갔다. 1999년에 제도화된 이후에도 그것의 실질적 제도화는 미흡한 상태로, 끊임없이 제도적 틀의 변화를 도모해 갔고, 노사정위원회를 거쳐 경사노위로 이르면서 참여주체나 그 기능적 목표 등에 있어서 큰 변화를 겪었다.

그러한 전개과정은 민주복지자본주의 체제로 개발국가 한국이 변모해 가는 과정에서 발생하는 다양한 정치적 교환들을 동반했고, 사회적 대화나 사회협약 자체의 말끔한 성사와 실행여부를 떠나서 사회적 대화체제를 매개로 해서 굵직한 제도개혁과 체제변동을 도모해 갈 수 있었다. 그것은 끊임없이 민주화 정책패키지와 자유화 정책패키지의 조화를 추구하는 것이었다고 볼 수 있다. 향후 새로운 도전과 환경의 변화에 따른 적응의 과제 및 체제전환의 과제가 대두할 것인바, 한국의 사회적 대화체제는 그러한 양상에 부응하면서 재활성화될 여지가 크고, 지난 시간의 경험들은 그러한 사회적 파트너십 지향적이고 이해당사자 합의지향적인 노동정치의 중요한 자원으로 활용될 것이다.

그러나 정치사회의 정책조율의 과제와 이익집단, 특히 노동조합 내에서의 그것을 적절하고 이상적으로 조화시키기는 쉽지 않다는 것이 끊임없이 증명되었고, 그것은 결국 주체들의 역량증진과 보다 섬세한 과정관리 및 전략적 행위선택의 필요성을 드러내 왔다. 그러한 딜레마적 상황, 행위자의 역량의 미흡 및 구조적 조건의 미흡 등은 끊임없이 한국 사회적 대화체제 발전의 발목을 잡아 왔고, 좌우 모두에서 회의론을 부추겼다. 그럼에도 불구하고 지난 시간 동안의 전개과정에서 역시 일정한 경험자원의 축적과 학습의 진전은 미흡하나마 조율정치의 성숙으로 이어진 측면이 있다.

한국 사회적 대화체제에 대한 총체적인 분석과 연구가 미진한 가운데 본장의 분석은 아쉬운 대로 연구와 실천의 심화를 위한 기여를 한 여지가 없지 않다. 특히 지난 30여 년의 시간 전체를 아우르고자 했다는 것과, 각각의 주제별로 이론적인 논의와 결부 지으며 한국적 특성을 규명하고자 한 점은 근래에 깊게 도모되지 않은 시도라 나름 의미가 있다고 판단한다. 보다 본격적인 논의는 후속과제가 될 것일 수밖에 없다.

제 4 장 결 론

제1절 한국 사회적 대화 체제의 특징

1. 사회적 대화 체제 형성 과정상의 구조적 특징

한국의 사회적 대화 체제는 1987 체제의 산물이다. 주지하듯이 1987년 6월 민주화투쟁과 7~9월 노동자대투쟁은 직선제개헌 수용을 골자로 하는 6.29 선언 곧 지배블록의 양보를 얻어냈고, 그해 말 역사적인 개헌과 이듬해 6공화국의 출범으로 이어졌다. 1980년대 중후반부터 정치사회적 민주화의 압력이 고조되는 가운데, 경제성장이라는 전통적인 과제와 함께 그에 따른 노사관계 정상화와 노동시장 유연화라고 하는 노동체제의 구조변동과 관련한 현안들이 속출했고 이를 풀기 위한 대안적 노동정치 전략이 모색되었다.

이런 상황 아래에서 1990년대 초 정부 주도의 억압적 노동통제정책 및 임금가이드라인 정책이 한계에 부닥치면서, 물리적 억압과 투쟁의 악순환을 대신할 대화와 타협의 노사관계 형성이라는 목표 아래 사회적 대화가 하나의 선택지로 검토되었고 노경총 임금합의, 국민경제사회협회의의 시도로 이어졌다. 노경총 임금합의와 국민경제사회협회의는 외관상 노총과 경총의 자율적 합의나 중앙 노사 협의 기구의 모습을 띠었지만 당시의 정치 지형에 비추어 정부의 암묵적인 지지나 영향 아래에 있었던 것으로 보이며, 민주노

동 운동세력을 필두로 한 아래로부터의 투쟁으로 좌초하게 되었다.

이러한 시도와 실패의 경험을 반면교사로 삼아 김영삼 정부는 마침내 1996년 노사관계개혁위원회(이하 노개위로 줄임)라고 하는 새로운 이해관계자 참여 방식의 노동정책 실험에 착수하였다. 노사관계개혁위원회는 비록 임시 회의체였지만 당시 노조법상의 노동조합이 아니었던 민주노총까지 참여한 가운데 상당히 의미 있는 논의 결과를 도출했다는 점에서 사실상 우리나라 최초의 사회적 대화 기구로 볼 수 있다. 하지만 노개위 역시 1996년 말 노동법 개정안 날치기 통과 파동을 맞으며 실패하게 된다. 당시 정부여당은 비교적 전향적인 내용을 담고 있었던 공익안을 대폭 후퇴시킨 정부안을 무리하게 밀어붙였고 양대 노총이 참여한 유례없는 공동총파업을 자초했다.

대화와 타협에 의한 선도적 개혁의 실패는 1997년의 경제위기로 이어졌다. 1997년 외환위기가 닥치면서 노사정이 참여하는 사회적 대화 모델은 위기 돌파를 위한 핵심 기제로 호출되었다. 1998년 1월 노사정위원회가 출범하였고 경제위기 극복을 위한 2.6 사회적 대타협이 이루어졌다. 2.6 합의는 우리나라 역사상 최초의 노사정 대타협으로서 경제사회노동 전반에 걸친 포괄적인 내용을 망라하였으며, 위기 극복의 견인차 역할을 한 것으로 평가된다.

자본주의 시장경제에서 조직된 노동과 자본이 주로 노동시장과 관련된 정책 등의 형성과정에 참여하는 방식은 코포라티즘으로 개념화되었다. 일부 코포라티즘 이론가들은, 1950~60년대 중남미 권위주의 체제하에서의 국가조합주의와 달리, 1970년대 북서유럽 각국에서의 새로운 조합주의 곧 민주적 조합주의 혹은 사회조합주의의 형성과 성공적인 작동 이면에는 잘 조직된 자율적인 노, 사 단체, 노동자의 이해를 대변하는 정당의 존재와 같은 구조적 요인들이 중요하다는 점을 강조해 왔다. 일종의 구조적 선결조건들이 충족될 때, 코포라티즘이 제대로 형성, 작동할 수 있다는 것이다. 하지만 1990년대 이러한 조건들이 부재한 남유럽 및 비유럽 국가들에서 조직 노사의 정책형성 참여와 사회적 대화와 타협이 확산되면서 코포라티즘 이론과 연구는 이른바 ‘경쟁력 코포라티즘’ 등으로 변화 발전하게 된다.

한국 사회적 대화 체제의 형성과 발전과정을 코포라티즘 이론으로 온전

하게 포착할 수 있는지에 대해서는 추가적인 면밀한 검토가 필요하지만, 분명한 사실은 최소한 종래의 네오코포라티즘 이론가들이 주장하는 구조적 선결 조건들이 매우 취약한 구조적 환경에서 사회적 대화가 모색되었고 대화와 타협의 기구가 제도화되었다는 점이다. 한국에서 사회적 대화가 모색되고 제도화된 1990년대에 하부 현장을 통제할 수 있는 잘 조직된 노사단체나 정치 영역에서 노동의 이해를 대변할 정당이 자리 잡았다고 볼 수는 없다. 이는 우리나라에서 사회적 대화 체제가 만들어지는 데 있어 북유럽이나 서유럽 나라들에서 발견되는 구조적 선결 조건들이 부재했다는 것을 의미한다. 따라서 한국에서 사회적 대화 체제의 형성은 구조결정론적 해석보다 참여 주체들의 전략적 선택과 행위 변수에 귀인하는 것으로 해석하는 것이 타당해 보인다. 이 점에서 한국의 사회적 대화 체제는 1990년대 남유럽이나 비유럽권 국가들에서 확인되는 경쟁력 코포라티즘과 유사성을 공유한다.

2. 사회적 대화 전개과정상의 특징

한국 사회적 대화 체제의 전개과정상의 특징은 지속성, 다양성, 역동성, 불안정성과 같은 몇 가지로 정리할 수 있다.

첫째, 한국의 사회적 대화체제는 지속성을 특징으로 한다. 1990년대 초 맹아적 형태로 사회적 대화가 태동한 이래, 중간중간 단절되다가 재개되는 우여곡절을 거치면서도 사회적 대화가 끈질지게 시도되고 지속하고 있다는 점은 한국 사회적 대화 체제의 주요한 특징이다. 사회적 대화의 의의나 효용에 대한 비판적 시각이 정부나 노사 모두에서 강하게 온존하고 있음에도 불구하고, 한국에서 사회적 대화의 틀이 유지되는 가운데 주기적으로 호출되고 활성화되는 것은 조직된 노사 단체의 정책 형성과정 참여 및 대화와 타협의 노동정치 양식이 한국 노사관계의 중요한 구성요소로 자리 잡았음을 보여준다.

둘째, 한국의 사회적 대화체제는 전개과정에 있어 다양성이 두드러진다. 앞서 살펴본 대로 중앙 수준의 사회적 대화 이외에도 다층적 수준에서 다양한 방식의 사회적 대화가 형성 발전해 오고 있다. 중앙 수준의 제도화된 사회적 대화도 빅딜형 사회적 대화와 타협과 함께 의제업종별 스몰딜형 대화

와 타협이 이루어지기도 했다. 비제도적 영역에서도 중앙 노사정대표자회의가 가동되었으며, 근래에는 직종별 비제도화된 대화와 타협 사례들이 축적되었다. 지역상생형 일자리 모델을 위한 중위 수준에서의 사회적 대화와 타협의 사례들도 발전하고 있다. 30년 가까운 한국의 사회적 대화 역사는 수직적, 수평적 차원에서 다양한 방식으로 외연을 넓히면서 확대 심화되어 온 과정으로 평가할 수 있다.

셋째, 한국 사회적 대화 과정의 또 하나의 특징은 역동성에 있다. 주지하듯이 1990년대 초 집권한 김영삼 정부 이래 여섯 개의 정부를 거치면서 사회적 대화는 큰 진폭을 보이며 요동쳤다. 김영삼 정부와 박근혜 정부는 보수 정부였지만 사회적 대화를 통한 노사관계와 노동시장의 개혁을 시도하다 실패한 반면, 같은 보수정부였지만 이명박 정부는 또 다른 궤적을 그렸다. 김대중 정부는 노사정위를 출범시켰고 2.6대타협을 성사시켰으며 법적 기구로 안착시켰다. 노무현, 문재인 정부는 민주노총까지 참여하는 보다 대표성 있는 사회적 대화와 타협을 통한 개혁에 역점을 두었고 적지 않은 성과와 동시에 한계를 드러내기도 했다.

넷째, 사회적 대화 과정의 불안정성 역시 간과할 수 없는 특징 중의 하나이다. 한국의 사회적 대화에서 불안정성은 역동성과 동전의 양면처럼 존재했다. 사회적 대화 체제의 상대적 자율성이 낮은 상태에서 한국의 사회적 대화는 외부 환경에서 비롯하는 외생변수에 의해 크게 영향을 받거나 좌우되곤 했다. 2005년 비정규직 관련 입법에서 보이듯, 사회적 대화 틀 바깥에서 진행되는 입법 관련 현안의 처리를 둘러싼 노정 갈등이나 노동정책 이슈들이 순항하는 듯하던 사회적 대화의 발목을 잡는 일이 종종 발생했다. 예기치 않은 노동정치상의 일과성 사건의 영향이 증폭되면서 사회적 대화를 중단시키기도 했다. 일관되게 사회적 대화 참여 활용 전략을 구사한 한국노총과 다른 민주노총의 사회적 대화(혹은 교섭) 전략 역시 불안정성의 주요한 요소로 작용했다. 민주노총의 취약한 리더십과 사회적 대화 행보에 따라 한국의 사회적 대화는 시기와 상황에 따라 매우 활발하게 전개되며 큰 성과를 내기도 하다가 갑자기 위축되거나 중단되기도 하였다.

다섯째, 한국의 사회적 대화 과정의 특징이자 약점 중의 하나가 합의이행 과정을 둘러싼 갈등이다. 사회적 대화의 결과 합의가 도출된 경우, 대체로

입법이나 정책으로 이어져 긍정적인 성과를 냈지만, 종종 정부가 단기성과 주위에 매몰되어 합의를 제대로 이행하지 않는 경우가 있었고, 심지어는 합의에 반하는 자의적인 해석과 그에 근거하여 입법을 추진하는 경우도 있었다. 1996년 말 노사관계개혁위원회 공익안을 후퇴시킨 정부 법안을 무리하게 통과시키려다 이듬해 초 양대 노총의 총파업을 자초한 사례라든가, 2015년 9.15 합의에 반하는 일반해고 지침 및 취업규칙불이익 변경 지침을 무리하게 밀어붙이려다 합의파기의 역풍을 맞은 사례가 대표적이다. 합의 불이행은 노사정 주체들 간의 신뢰를 손상시키고 사회적 대화와 타협의 효능을 떨어뜨려 왔다.

요컨대, 한국의 사회적 대화과정은 30년 가까이 지속되면서 다양한 층위와 방식으로 현상되었으며, 정부의 성격이나 양대 노총의 전략적 선택, 외부 환경 변수 등 여러 요인들에 의해 역동적이면서도 불안정한 모습으로 전개되어 왔다. 합의 이행 과정을 둘러싼 갈등은 한국 사회적 대화 체제의 약점이다.

3. 사회적 대화의 주체와 행위 측면의 특징

노동정치에 있어 사회적 대화의 장이 열린다는 것은 자본주의 시장경제라는 구조적 제약하에서나마 노사정 모든 주체들에게 상대적으로 자율적 행위공간이 형성된다는 것을 의미한다. 이 상대적 자율성의 행위공간에서 각 주체들은 다양한 전략적 선택을 하고 행동에 옮기며 상호작용을 거쳐 결과물을 산출하게 된다. 각 주체들은 서로 다른 이해관계 구조를 가지고 있는 만큼 전략적 선택과 행위 양식은 달라질 수밖에 없다. 한국 사회적 대화 체제의 전개과정에서 정부와 노사 각 주체들의 전략적 선택과 행위양식에서 드러난 특징을 살펴보기로 하자.

사회적 대화에 있어서 정부 주도성은 한국 사회적 대화 체제의 행위 차원에서 두드러진 특징 중의 하나이다. 정부는 긍정적인 면에서건 부정적인 면에서건 한국 사회적 대화 체제의 가장 강력한 행위 주체였다. 제도화된 사회적 대화 체제를 주조하고 이끌어 왔을 뿐 아니라, 노사정대표자 회의나 문재인 정부에서 활성화되었던 직종별 비제도적 사회적 대화에서도 사실상

강한 주체로서 기능했다.

사회적 대화 행위주체로서 정부의 강한 힘은 정부가 어떤 정책 방향을 취하는가에 따라 사회적 대화의 판 자체가 크게 달라진 데서 엿볼 수 있다. 상대적으로 노동 친화성이 높았던 김대중, 노무현, 문재인 정부에서 전반적으로 사회적 대화의 제도화 수준이 진일보했고 참여주체와 의제가 확장되면서 활성화된 반면, 시장 친화적 노동정책을 구사한 보수정부 시기에 사회적 대화는 상대적으로 저조했다. 김영삼 정부와 박근혜 정부는 도구주의적으로 사회적 대화를 이용하려다가 실패한 사례로 볼 수 있다.

양대 노총으로 표상되는 조직 노동은 한국 사회적 대화 체제를 구성하는 중요한 한 축이다. 한국노총과 민주노총의 사회적 대화전략은 뚜렷이 차별화된다. 한국노총은 기본적으로 대화와 타협, 실리에 방점을 둔 조직전략에 따라, 간헐적으로 탈퇴 전술을 사용하면서도 사회적 대화 참여 전략을 일관되게 구사했다. 민주노총이 참여한 일부 시기를 제외한 나머지 대부분의 시기에 한국노총은 우리나라 사회적 대화체제에서 노동계 대표성을 배타적으로 향유했다. 사회적 대화에 있어 한국노총은 명분보다 실리를 우선하는 실용주의 전략을 구사했고 이를 통해 풍부한 사회적 대화의 경험과 노하우를 축적하면서 적지 않은 실리를 챙기는 데 성공한 것으로 보인다. 이는 결과적으로 한국노총 내 사회적 대화 효능감을 제고하고 사회적 학습과정을 거쳐 전문성과 역량을 확장하는 선순환 구조를 형성하는 데 기여했다.

민주노총은 기본적으로 노동운동을 노동계급운동으로 파악하며 자주성과 독립성을 무엇보다 중시해 왔다. 정부나 사용자와의 대화나 타협보다 강고한 투쟁 및 이를 지렛대로 활용한 교섭을 통해 정부나 사측의 양보를 끌어내는 데 익숙해졌다. 이러한 조직 및 투쟁전략은 사회적 대화를 소극적으로 해석하고 접근하는 전략으로 전이되었다. 그렇다고 해서 민주노총이 처음부터 줄곧 사회적 대화를 외면하고 투쟁일변도의 전략을 고수한 것은 아니다. 출범 이듬해인 1996년 노사관계개혁위원회에 참여하였고, 1997~98년 경제위기 상황에서는 먼저 노사정위원회를 제안하고 능동적으로 참여한 바 있다.⁴⁶⁾

46) 1998년 1기 노사정위의 좌절 경험은 민주노총에 사회적 대화에 대한 트라우마를 안겨주었으며, 이후 지속적으로 사회적 대화 반대 그룹의 논거로 이용된다.

이후에도 비록 리더십의 한계로 결과적으로 집행부의 의도가 좌절되긴 했지만, 민주노총은 노무현 정부 시기와 문재인 정부 시기 노사정대표자회의에 참여하여 사회적 대화 기구의 개편을 통한 제도화된 사회적 대화 참여를 시도하기도 했다. 지난 정부 시기에는 비정규직, 특고, 플랫폼 노동과 같은 취약 노동자들의 고용 개선을 위한 직종별 비제도적 사회적 대화와 타협에 적극 참여하였고 적잖은 성과를 거두기도 했다. 지역 업종 등 중위 수준에서의 다양한 사회적 대화에 민주노총이 참여하는 사례를 종종 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 노사정위에서 현재의 경사노위로 이어지는 중앙 사회적 대화기구 불참 방침의 지속은 민주노총으로 하여금 전반적으로 사회적 대화의 경험과 노하우의 축적을 통한 사회적 학습의 기회를 차단하게 하였다. 이런 상황에서 사회적 대화의 효능감과 역량 제고를 기대하기는 어려웠다. 그럼에도 불구하고 지난 30년 가까운 궤적을 미루어 볼 때 앞으로 어떠한 기회구조가 열리느냐에 따라 민주노총의 사회적 대화 전략이 좀 더 전향적으로 바뀔 가능성이 있다.

경총으로 대변되는 한국의 사용자조직은 기본적으로 사회적 대화를 경계하면서도 참여를 통해 실리를 챙기는 실용주의적 전략을 구사해 온 것으로 보인다. 고용 등 노동시장 유연화의 맥락에서 적지 않은 성과물을 거두기도 했다. 이 점에서 사용자단체의 사회적 대화 전략은 한국노총의 그것과 일맥상통한다. 이 두 조직의 전략적 유사성에 기반하여 한국노총과 경총 두 조직은 한국 사회적 대화 체제에서 오래 동안 노사를 대표하는 양대 조직으로 파트너십을 유지해 왔다. 하지만 종종 노총이 상황에 따라 퇴장(exit) 전술을 적극적으로 구사해 온 데 반해, 경총은 극히 예외적인 경우를 제외하고 정부의 눈치를 보는 한이 있더라도 사회적 대화 참여 입장을 견지했다. 개발국가 발전모델의 영향이 여전히 강하게 남아 있는 대통령중심제의 한국 사회에서 사용자조직이 정부의 입장을 거스르며 독자적 보이스를 내기는 어려웠다. 대체로 한국의 사용자조직의 사회적 대화 전략과 행태는 코포라티즘 선진국들과 달리 정부와의 강한 연계성을 보여주었다.

공익전문가 그룹은 한국 사회적 대화적 체제의 핵심 주체는 아니지만 시기에 따라 중요한 위상과 역할을 수행하곤 했다. 물론 시민사회 운동단체나 전문가들 중 좌우 양쪽에서 사회적 대화 무용론을 펴는 그룹도 있지만, 사

회적 대화 과정에 참여한 전문가들은 나름대로 사회적 대화의 의미와 효용성을 적극적으로 평가하면서 자신의 전문성으로 노사 양쪽의 취약한 역량을 보완하고 이견을 조정하면서 타협의 물꼬를 터는 역할을 하였다. 사회적 대화를 적극적으로 활용하려 했던 정부는 개혁·보수 정부를 막론하고 전문가 그룹의 활용에도 적극적이었다.

이 같은 경제사회주체들의 사회적 대화 전략과 행위 양식은 한국 사회적 대화의 주요한 특성, 곧 정부 주도성으로 모아졌다. 이는 우리 사회적 대화 체제의 강점이자 약점으로 작용한다. 문재인 정부의 경사노위에서 사회적 대화에 있어서의 노사 주도성을 천명하고 실험했지만, 이 역시 정부가 펼쳐 놓은 마당 안에서의 노사 주도성에 지나지 않았음이 이후 정권 교체를 통해 드러났다. 정부 주도성을 넘어서는 새로운 사회적 대화 질서의 원동력을 창출하는 것은 여전히 남은 과제이다.

마지막으로 간과해서는 안 될 지점은 각 행위주체 내부의 균열구조이다. 노사정 행위주체들이 단일한 대오의 균질적 구성체가 아니라는 점이다. 노사정 모두에 해당되는 얘기이지만, 특히 정부와 민주노총의 경우 내부 분파 간 알력이 상당한 정도로 작동한다. 민주노총의 경우 사회적 대화 참여 여부를 둘러싼 내부 갈등이 리더십을 마비시키고 파국으로 치닫기도 했다. 여전히 사회적 대화에 전향적 입장을 취하는 그룹과 강경하게 반대하는 그룹 간 갈등이 상존하고 있다.

정부 부처 간에도 사회적 대화를 둘러싼 입장의 차이가 상당한 편이다. 사회적 대화 주무 부처인 고용노동부를 제외한 나머지 부처의 경우, 과거에 비해 많이 나아지긴 했지만 사회적 대화의 필요성과 효과에 대해 회의적인 시각이 많은 편이다. 특히 시장기제를 중시하는 기획재정부를 필두로 한 경제 부처와 사회 부처 사이에 시각차가 존재한다. 사회적 대화의 컨트롤 타워인 대통령실이 어디에 힘을 실어주는가에 따라 균형추가 기울어진다.

4. 한국 사회적 대화의 성과와 과제 및 주요 변수들

지난 30년 가까운 기간 동안 시행착오를 거치며 진화해 온 한국의 사회적 대화 체제는 다양한 성과와 함께 적지 않은 한계와 과제를 안고 있다. 첫째,

한국의 사회적 대화와 타협은 경제위기를 극복하는 데 일정하게 기여했다. 1998년 출범한 노사정위원회와 2.6 대타협에 대해 지금도 여러 평가들이 있지만, 이 과정이 위기 극복에 일조했다는 점은 객관적인 사실이다. 다른 나라들의 경우를 보더라도 경제위기가 사회적 대화를 활성화시키고, 성공적인 대화와 타협이 위기 극복에 일조하는 사례들을 볼 수 있다. 우리나라도 1998년 2.6 대타협과 2009년 사회적 합의는 이러한 위기대응형의 비교적 성공적인 사회적 대화 성과로 기록된다.

둘째, 사회적 대화와 타협이 고용 노동 정책 현안 및 이와 관련된 경제, 사회적 정책 현안의 해결에 기여하였다. 사회적 대화를 통한 노사정 합의 중 상당수는 관련 법의 제정이나 개정, 정책의 수립과 집행, 필요한 경우 제도로 이어졌다. 노동권의 신장 및 노사관계의 발전⁴⁷⁾, 노동시장의 활력을 높이기 위한 유연성 제고, 고용보험 등 사회안전망의 확충, 산업안전보건 체제의 개선과 발전, 직업능력개발체제 등의 주요한 발전과정에 있어 사회적 대화의 흔적이 없는 곳을 찾기 어렵다.

셋째, 대체로 사회적 대화에 참여한 노사정 주체들이 대화와 타협의 부드러운 노동정치(soft labor politics)의 경험과 노하우를 축적하고 사회적 학습의 과정을 통해 선순환 구조를 형성할 수 있었던 점 역시 중요한 성과로 꼽을 수 있다.

요컨대, 지난 시기 한국의 주요 경제사회 주체들은 종래의 국가주도 성장 모델을 넘어, 내용과 형식 양면에서 이해관계자들이 능동적으로 정책형성 과정에 참여하는 새로운 발전모델로의 진화가능성을 사회적 대화를 통해 찾았고 그 가능성을 보여준 것으로 평가할 수 있을 것이다.

이러한 성과 못지않게 한국의 사회적 대화는 많은 과제와 한계를 안고 있다.

일차적으로 과도한 정부주도성을 어떻게 극복할 것인가 하는 문제가 있다. 사회적 대화에 있어 지나친 정부주도성은 성공한 개발국가 모델의 유제

47) 대표적인 사례들로 직권중재 폐지, 복수노조 허용과 교섭체제 정비, 노조 전임자 급여 지급 문제 해소, ILO 핵심 협약 비준과 관련된 고용노동 법제의 정비 등 노동정책의 주요 현안들이 사회적 대화와 타협의 과정을 거쳐 해결된 것을 들 수 있다.

로서 이제까지 어느 정도 불가피했던 측면도 있지만, 앞으로 우리 사회적 대화 체제가 한 단계 더 나아가기 위해서는 극복해야 할 취약점 중의 하나이다.

둘째, 사회적 대화의 안정성과 지속가능성을 확보해야 할 과제가 남아 있다. 보수에서 진보로, 진보에서 보수로 정권이 교체될 때마다 사회적 대화의 지형이 크게 변하고 동력이 오르내리는 현상은 우리의 사회적 대화 체제의 제도화의 수준과 무관하게 지속가능한 안정성을 확보하지 못한 방증이다. 대화 체제 외부에서 생기는 외생변수의 영향을 줄이기 위한 노력도 필요해 보인다.

셋째, 사회적 대화 체제의 대표성 제고 역시 여전히 해결되지 않고 있는 숙제이다. 자발성을 전제로 해서, 조직노동의 절반을 대표하는 민주노총의 참여를 통해 온전한 노동계 대표성을 확보하는 것이 바람직할 뿐 아니라, 조직 노사 단체 외부의 비정규직, 특수고용, 플랫폼 노동과 소상공인, 자영업자 등 다양한 비고용 노동 및 취약 사용자들의 이해 대변이 실질적으로 이루어지도록 해야 한다.

넷째, 지난 정부 시기에 본격적으로 시도된 비제도적 직종별 사회적 대화와 지역업종 수준의 중층적이고 다양한 사회적 대화 체제의 형성도 확대될 필요가 있다. 경사노위로 표상되는 중앙 수준 제도화된 사회적 대화 체제의 틀을 넘어서는 다양하고 유연한 사회적 대화가 필요한 곳곳에서 형식이나 틀에 구애받지 않고 작동할 수 있도록 해야 할 것이다.

한국 사회적 대화의 사례들을 통해 볼 때, 다음과 같은 요인들이 성공과 실패에 큰 영향을 준 것으로 보인다.

첫째, 외부 환경 변수로는 경제위기와 같은 위기 상황이 참여 주체들의 위기감과 타협 의지를 자극하면서 대화와 타협의 성공 가능성을 높이는 것으로 보인다. 1998년 2.6 대타협이나 2009년의 노사민정 합의의 배경에 국내의 경제위기 상황이 놓여 있었다는 점은 익히 알려진 사실이다.

둘째, 대통령중심제하에서 최고통치자인 대통령의 국정철학과 의지가 사회적 대화 지형의 형성과 작동에 중요 변수로 작용한다. 김대중, 노무현, 문재인 대통령의 경우 상대적으로 보수정부 수장들에 비해 노동 친화적인 국정철학을 보여주었고 사회적 대화 기구의 제도화 수준을 높인 반면, 보수 정권의 대통령들은 단기성과주의에 매몰된 근시안적 관점에서 도구주의적

으로 사회적 대화에 접근했고 단기 이익을 위한 방편으로 이용하는 데 급급함으로써 자기 묘혈을 파기도 하였다.

셋째, 정부·여당 및 경사노위(과거 노사정위, 경제사회발전노사정위)의 섬세한 사회적 대화 과정관리 및 성실한 합의 이행이 사회적 대화의 성공에 중요한 요소로 작용하였다. 섬세한 사회적 대화 과정관리는 합의의 가능성을 높이고, 정부·여당이 합의를 존중하여 법제화, 정책으로 연결할 경우 긍정적인 피드백 구조를 만들어낸다. 제도화된 사회적 대화는 물론 비제도화된 사회적 대화에서도 이러한 메커니즘이 작동한다. 반면, 정반대의 경우에는 애써 만들어놓은 합의조차 휴지조각으로 만들어버리기도 한다. 2015년 9.15 합의 파기 사례가 대표적일 것이다.

넷째, 정부 및 조직 노사단체의 민주적이면서도 효과적인 리더십이 주요 변수이다. 조직 리더십은 안팎의 이견을 설득하고 조정해내면서 문제를 해결해 나가는 역량이다. 김대중 정부의 유연하면서도 카리스마적인 리더십이 노사정위원회를 통한 2.6 대타협과 경제위기 극복, 노사정위원회의 제도화 성공으로 이어진 것은 대표적이다. 반면, 민주노총의 취약한 리더십이 두 차례에 걸친 노사정대표자회의의 실패로 이어진 것은 잘 알려진 사실이다. 그 외에도 기실 정부·여당 내의 비민주적 리더십이 사회적 대화의 파탄으로 이어진 사례도 적지 않다.

다섯째, 사회적 대화 체제 외부의 돌발적인 노동정치 상황은 보통 사회적 대화의 장애를 초래하거나 교란시키는 요인으로 작용하곤 했다. 이는 한국 사회적 대화 체제가 외부 환경의 변화에 심하게 영향을 받는 불안정성을 내재하고 있음을 보여준다.

여섯째, 사회적 대화에 대한 외부 특히 언론과 시민사회의 시각과 해석도 사회적 대화의 성공과 실패에 영향을 미친 중요 변수이다. 우리의 경우, 중앙 사회적 대화 기구의 움직임 하나하나에 과도하게 정치적 의미를 부여하고 해석하는 과잉정치화의 함정이 종종 사회적 대화를 필요 이상으로 곤란한 지경으로 만들어버리곤 했다.

제2절 한국형 사회적 대화 모델의 기본성격과 발전방안

1. 한국형 사회적 대화 모델은 무엇인가?

우리는 본 연구의 전편인 ‘한국 사회적 대화 사례연구’⁴⁸⁾에서 다양한 수준과 양식의 사회적 대화 사례에 대한 분석 결과들을 살펴보고, 이번 연구를 통해 한국 사회적 대화 체제의 역사적 전개과정과 구조적 특성들을 검토한 바 있다. 그 연구를 통해 얻은 인식을 바탕으로 최종적으로 한국형 사회적 대화 모델의 정체성에 대해 진단해 보고자 한다. 과연 한국형 사회적 대화 모델을 어떻게 정의할 것인가?

한국 사회적 대화 체제의 기본적 성격을 규정하는 지배적인 특성은 무엇보다도 강한 정부주도성에 있다. 이는 1960년대 이래 약 30여 년간의 권위주의 체제하에서 진행된 개발국가(developmental state) 모델의 성격과 떼려야 뗄 수 없는, 한국 발전 모델에 내재해 있는 강한 유전자이다. 노사의 자율적이고 주체적인 참여를 핵심으로 하는 사회적 대화의 영역에 있어서도 한국은 강한 정부주도성이 발현되었다. 이는 한국 사회적 대화 체제의 여러 가지 성질은 물론 성공과 실패의 사례들을 규정하는 핵심적인 요인이었다. 강한 정부주도성은 한국 노사조직의 자율성, 리더십 부족과 밀접히 연관되어 있기도 하다. 한국의 노사 조직이 북유럽이나 서유럽과 같은 선진적인 사회적 대화 체제로 발전하려면 보다 자율적이고 능동적인 사회적 대화 및 정책 참여 주체로 거듭날 필요가 있다.

다음으로, 한국의 사회적 대화 체제의 역사적 전개과정이 보여준 두드러진 특징은 30년 가까운 기간 동안 정치, 경제, 사회적 민주화의 압력 아래 기존의 질서를 해체하고 끊임없이 새로운 노동시장 및 노동체제를 형성하는 방향으로 역동적으로 움직여 왔다는 점이다. 87 체제에서 형성된 조직노동

48) 해당 연구는 2022~23년 한국노동연구원의 수시과제로 기획되었고, 2023년에 본 보고서와 함께 출간될 예정이다(장홍근 외, 2023 근간).

과 투쟁력을 배경으로 잉태된 한국의 사회적 대화 체제는 구체제의 모순과 문제를 해소하고 새로운 고용노동 질서로의 변형과 전환을 추동하는 모습을 보여주었다는 전환적(transformative) 성격을 지녔던 것으로 해석할 수 있다.

한국 사회적 대화의 역사적 전개과정에서 도출한 이러한 지배적인 특징들을 종합적으로 고려하여, 필자는 한국형 사회적 대화 모델을 ‘정부 주도형의 전환적 사회적 대화 체제(state-driven transformative social dialogue regime)’로 규정하고자 한다.

2. 사회적 대화의 발전을 위한 제언

현재 한국 사회는 정치, 경제, 사회적으로 막중한 도전에 직면해 있다. 전 지구적인 기후위기시대에 디지털전환, 에너지 전환이라는 이중 전환의 과제에 더하여 역사상 유례없는 인구구조 전환, 저출생 고령화의 도전에 직면해 있다. 과거에 비할 바 없을 정도로 정치, 경제, 사회적 복합성은 증대한 상태이다. 또한 글로벌 가치 사슬(GVC)이 변화하는 속에서 국가 경쟁력을 유지하기 위해 경제산업 구조의 혁신과 경쟁력 제고와 기술혁신을 위한 압력이 가중되는 가운데, 일하는 사람들의 일자리를 유지하고 일터에서노동의 존엄성을 유지하고, 노동기본권을 신장시켜야 하는 과제가 놓여 있다.

종래의 국가주의적 접근이나 시장근본주의적 접근으로는 성공적인 다중 전환을 기대하기 어렵다. 이해관계자 참여 모델에 입각한 사회적 대화와 타협의 중요성은 이전과 비할 바 없을 정도로 커지고 있다. 이러한 과제는 정부와 조직 노사뿐 아니라 비고용 노동 및 취약 사업주들까지 포괄하는 포용적이고 온전한 대표성을 지닌 사회적 대화 체제의 재구축과 작동을 통해 그 해법을 모색할 수 있다.

하지만 종래 한국의 사회적 대화체제는 적지 않은 성과를 거두었음에도 불구하고 상당한 정도의 불안정성을 보여주었다. 따라서 향후 지속가능한 안정적인 ‘한국형 사회적 대화 모델’의 구축과 운영을 위해 노사정 그리고 관계 전문가들이 지혜를 모아야 한다. 지속가능한 한국형 사회적 대화 모델의 구축을 위한 방안과 관련하여 몇 가지 정책적 제언을 함으로써 이 글을

마치고자 한다.

첫째, 경사노위 체제에 대한 면밀한 진단과 평가 그리고 그에 기반한 개선책의 마련과 실행이 필요하다. 문재인 정부 전반기에 민주노총까지 참여한 가운데 노사정대표자회의에서의 합의를 통해 출범한 경제사회노동위원회는 노동존중 사회와 양극화 해소를 지향하면서, 운영 면에서 오래 동안 폐단으로 지적되어 온 정부의 과도한 영향력을 줄이고 노사 양 주체가 중심이 되는 노사 중심주의를 기치로 내걸고 작동해 왔고 적지 않은 성과도 냈지만, 4년도 채 안 되는 짧은 기간에 예상치 않은 중대한 문제들을 드러내기도 하였다. 대표성의 문제뿐 아니라, 의사결정 방식, 의제 개발과 회의체 구성과 운영 등 전반에 대한 재검토와 개선책의 모색이 필요하다.

둘째, 사회적 대화체제의 온전한 대표성을 확보하기 위해 민주노총이 참여하는 사회적 기구의 재구성이 있어야 한다. 이는 물론 경제사회 주체인 노동계 정상조직의 하나인 민주노총이 조직적으로 주체적으로 판단 결정해야 할 사안이지만, 정부를 비롯한 여타의 주체들이 함께 노력해야 할 부분이기도 하다. 민주노총의 참여 유인이 불참 지속으로 인해 얻는 이득보다 더 큰 구조를 만드는 것이 한 방법이 될 것이다.

셋째, 지역 업종 등 다양한 층위에서의 중층적 사회적 대화 체제의 구축을 위한 노력이 지속되어야 한다. 이를 통해 중앙-중위-미시 각 층위 사회적 대화 간 유기적 연계성을 높이고 시너지 효과가 나도록 할 필요가 있다.

넷째, 사회적 대화 참여 주체 상호 간의 인정 및 존중, 신뢰 구축이 절실히 필요하다. 이를 위해 사회적 대화 과정에 대한 효율적인 과정관리 그리고 합의한 내용들에 대한 충실한 이행과 이행관리를 위한 시스템을 체계적으로 작동시켜야 한다. 2장의 정책제언에서 제시된, 경사노위와 별도의 이행관리 기구를 설치·운영하는 방안도 검토해 볼 만하다.

마지막으로, 공식화된 제도 영역을 넘어, 경제사회 제 영역에 다양한 방식의 사회적 대화가 일상적으로 내재화되어 작동하는 상태, 곧 내재적 사회적 대화 체제(embedded social dialogue regime)를 한국 사회적 대화 모델의 발전을 위한 비전으로 설정하고 이를 위한 구체적인 청사진을 그려나갈 필요가 있다.

참고문헌

- 경제사회발전노사정위원회(2008), 『경제발전노사정위원회 10년사』.
- _____(2018), 『경제사회발전노사정위원회 20년 1998~2017』.
- 김동원(2003), 「짧은 성공과 긴 좌절 : 한국 노사정위원회에 관한 이론적 분석과 정책적 시사점」, 『산업관계연구』 13(2), pp.1~25.
- 김동춘(1995), 『한국사회 노동자 연구』, 역사비평.
- 김선희(2017), 「인과적 과정추적(Causal Process Tracing)을 활용한 정책학 연구방법 고찰」, 『정책분석평가학회보』 27(4), pp.123~147.
- 김성희(2015), 「박근혜 정부의 경제정책과 노동시장 구조개선 논의의 문제점」, 『월간 복지동향』 199, pp.4~11.
- 노사관계개혁위원회(1996), 『노동관계법 법·제도 개혁안』.
- 노사정위원회(1998), 『1998년도 노사정위원회 활동 현황』.
- _____(2003), 『노사정위원회 5년 전개 과정과 활동성과』.
- 노중기(2008), 『한국의 노동체제와 사회적 합의』, 후마니타스.
- 노진귀(2018), 『1997년 경제위기 이래의 한국노총 운동』, 한국노총 중앙연구원.
- 매일노동뉴스(2015. 3. 9.), 「가이드라인으로 해고요건 완화? 사회적 합의를 통한 입법 필요」.
- _____(2015. 11. 10.), 「‘김기택의 노동과 법’ : 통상임금, 노조의 일」.
- _____(2015. 12. 28.), 「노사정, 노동시장구조개선 방향·과제 놓고 한판싸움」.
- _____(2016. 1. 20.), 「‘9·15 노사정 합의 왜 파탄났나’ : 합의를 위한 합의, 정부·여당 일방독주에 예견된 파국」.
- _____(2016. 1. 20.), 「김동만 위원장, 9.15 노사정합의 완전히 파기돼 무효」.
- 민주노총(2016), 『민주노총 20년 연표』.
- 박동(2000), 『한국 노동체제의 변화와 사회협약의 정치에 관한 연구 : 1987~1998』, 고려대학교 대학원 정치외교학과 박사학위 논문.

- 박명준(2023), 「조율정치로서 사회적 대화와 그 다면성 : 한국 사회협약정치의 실패를 어떻게 볼 것인가?」, 『비판사회학회 학술대회 자료집』, pp.304~317.
- 박명준·장지연·정민주(2017), 『고용노동정책 패러다임의 전환 모색』, 한국노동연구원.
- 박성국(2022), 「노사의 제도와 규제 작성자로서의 역할 전환에 관한 역사적 고찰 : 사회협약의 입법과정을 중심으로」, 『경영사연구』 37(1)를 바탕으로 재구성.
- _____(2022), 『사회적 학습을 통한 전략적 선택 : 한국 사회협약과 입법체계의 진화』, 한양대학교 박사학위 논문.
- 박성국·조현민·임상훈(2020), 「사회협약 법제화에 관한 영향요인 연구 : 1998년 2.6 사회협약 사례 정량분석을 중심으로」, 『노동정책연구』 20(4), pp.1~33.
- 박은정·박성국(2019), 『사회적 대화와 노동관계의 변화 : 입법 및 정책 기여도를 중심으로』, 경제사회노동위원회.
- 박인상·박미경(2009), 『외줄타기 - 노동운동 40년 박인상 회고록』, 매일노동뉴스.
- 법제처, 「국가법령정보센터」, <https://www.law.go.kr>
- 송호근(1991), 『한국의 노동정치와 시장』, 나남.
- _____(1994), 『열린 시장, 닫힌 정치』, 나남.
- 신동윤(2018), 『지역노사민정협의회 운영실태와 개선방안』, 입법조사처.
- 셀렌, 캐슬린(2011), 신원철 역, 『제도는 어떻게 진화하는가 : 독일, 영국, 미국, 일본에서의 숙련의 정치경제』, 서울 모티브북.
- 윤진호(1998), 「IMF 시대의 노사관계 : 시장적 유연화로부터 협력적 유연화로」, 『노동사회』 1998년 2월호.
- 이병훈(1998), 「노사정위원회 활동평가와 전망」, 『노동사회』 1998년 10월호.
- _____(2016), 「노동개혁 국면에 있어 노조운동의 대응전략에 관한 평가 : 박근혜정부의 노동시장 구조개혁에 대한 양노총의 대응을 중심으로」, 『한국사회정책』 23(1), pp.1~23.
- 이원덕(1997), 『노사개혁 : 미래를 위한 선택』, 한국노동연구원.

- 이원보(1999), 「노동운동, 98년 결산과 99년 방향」, 『노동사회』 1999년 1월 호.
- 임상훈(2006), 「사회협약 안정화 과정 비교 연구 - 한국, 이탈리아, 아일랜드 사례를 중심으로」, 『노동정책연구』 6(2), pp.109~134.
- 임상훈 · Baccaro(2006), 「약자들의 사회협약 : 아일랜드, 이탈리아, 한국 사례 비교연구」, 한국노동연구원.
- 임상훈 · 이상민(2014), 「한국 대기업의 노사갈등 외부화 기제에 관한 연구」, 『인사조직연구』 22(1), pp.175~202.
- 장흥근(2014), 「사회적 대화, '노동체제' 재구성을 위한 전략적 선택」, 경제사회발전노사정위원회 내부 워크숍 발제문(2014.3.15.) (미간행).
- _____ (2016), 「1987 노동체제하의 노동정치 : 사회적 대화를 중심으로」, 장흥근 외, 『대안적 노동체제의 탐색-1987년 이후 30년, 한국 노동체제의 구조와 동학』, 한국노동연구원, pp.149~183.
- 장흥근 · 박성국(2023), 「비제도적 중앙 사회적 대화를 통한 대타협 시도 : 노사정대표자회의」, 장흥근 외, 『한국 사회적 대화의 유형별 사례와 경험』, 한국노동연구원(근간).
- 장흥근 외(2023), 『한국 사회적 대화의 유형별 사례와 경험』, 한국노동연구원(근간).
- 전인 · 서인덕(2008), 『한국의 사용자단체 - 한국경영자총협회, 금속산업사용자협의회, 보건의료산업사용자협의회』, 한국노동연구원.
- 조선일보(1997. 12. 8.), 「IMF '한국경제 극비보고서'(전문)」.
- 최영기 · 김준 · 노중기 · 유범상(1999), 『한국의 노사관계와 노동정치(I) : 1987년 이후 사회적 합의를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 최영기 · 윤상진(2013), 「박근혜 정부의 고용노동정책은 성공할 것인가?」, 『산업관계연구』 23(1), pp.1~30.
- 최장집(1989), 『한국의 노동운동과 국가』, 열음사.
- _____ (2010), 『민주화 이후의 민주주의』, 서울 후마니타스.
- 한겨레(2015. 9. 17.), 「취업규칙 변경을 위한 합리성 요건 인정한 판례 드물어」.
- 한국노동사회연구소(2002), 「노사정위원회 평가와 발전방향」, 국회의원 박

인상 의원 국정감사 자료집.

- 한국노동연구원(2002), 『노사정위원회 활동 평가 및 발전방안에 관한 연구』,
노사정위원회 연구용역.
_____(2015), 『2015년 노사관계 실태분석 및 평가』, 고용노동부 연구용역
보고서.

Avdagic, S.(2010), "When Are Concerted Reforms Feasible? Explaining the
Emergence of Social Pacts in Western Europe," *Comparative
Political Studies* 43(5), pp.628~657.

Avdagic, S., M. Rhodes, and J. Visser(2011), *Social Pacts in Europe :
Emergence, Evolution, and Institutionalization*, Oxford University
Press.

Baccaro, L.(2001), "“Aggregative” and “Deliberative” Decision-Making
Procedures : A Comparison of Two Southern Italian Factories,"
Politics and Society 29(2), pp.243~271.

_____(2002), "Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions :
Lessons for Corporatist Theory," *Industrial and Labor Relations
Review* 55(3), pp.413~431.

_____(2003), "What is Alive and What is Dead in the Theory of
Corporatism," *British Journal of Industrial Relations* 41(4), pp.683~
706.

Baccaro, L. and J. Galindo(2018), "Are social pacts still viable in today's
world of work?", ILO.

Baccaro, L. and M. Simoni(2007), "Policy Concertation in Europe :
Understanding Government Choice," *Comparative Political Studies*
41(10), pp.1323~48.

Golden, M.(1988), *Labor Divided : Austerity and Working-Class Politics in
Contemporary Italy*, Ithaca / London, Cornell University Press.

Gunther, R., J. R. Montero, and J. Botella(2004), *Democracy in Modern
Spain*, Yale University Press.

- Hall, P. A.(1993), "Policy Paradigms, Social Learning and the State : The case of economic policy-making in Britain," *Comparative Politics* 25(3), pp.275~296.
- Hamann, K. and J. Kelly(2007), "Party Politics and the Reemergence of Social Pacts in Western Europe," *Comparative Political Studies* 40(8), pp.971~994.
- Harriss, S. L.(2002), "Reform in South Korea : Globalization and the Post-Crisis Social Contract," paper presented at the Asian Development Research Forum, December 2-3, Siam City Hotel, Bangkok, Thailand.
- Huntington, S. P.(1993), *The Third Wave : Democratization in the Late Twentieth Century*, University of Oklahoma Press.
- Jessop, Bob(1990), *State Theory : Putting Capitalist States in Its Place*, Penn State Press.
- Kim, S. and D. C. Shin(2004), *Economic Crisis and Dual Trnsition in Korea : A Case Study in Comparative Perspective*, Seoul, Seoul National University Press.
- Kochan, Thomas, Harry Katz, and Robert McKersie(1986), *The Transformation of American Industrial Relations*, Cornell University Press.
- Kuruvilla, S. and M. Liu(2010), "Tripartism and Economic Reforms in Singapore and the Republic of Korea," Lydia Fraile(ed.), *Blunting Neoliberalism : Tripartism and Economic Reforms in the Developing World*, Springer, pp.85~127.
- Lehmbruch, G.(1982), "Introduction : Neo-Corporatism in Comparative Perspective," G. Lehmbruch and P. C. Schmitter(eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, SAGE, pp.1~28.
- _____(1984), "Concertation and the Structure of Corporatist Networks," Goldthrope(ed.), *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, J. Oxford, Clarendon Press, pp.60~80.

- Lim, Sang Hoon(2002), *Strategy Matters : A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact*, University of Wisconsin-Madison PhD Thesis.
- Olson, Mancur(1971), *The Logic of Collective Action : Public Goods and the Theory of Groups*, Harvad University Press.
- Park, Myung Joon(2009), *Chances and Limits of Experimental Corporatism in Transition Societies : The South Korean Case in Comparison to Spain*, Doctoral Degree Thesis, Universitaet zu Koeln, Cologne, Germany.
- Rodrik, D.(1999), *Making Openness Work : The New Global Economy and the Developing Countries*, Overseas Development Council, Washington, DC.
- Schmitter, P. C.(1974), "Still the Century of Corporatism?," *The Review of Politics* 36(1), pp.85~131.
- _____ (1981), "Interest Intermediation and Regime Governability in Contemporary Western Europe and North America," S. Berger(ed.), *Organizing Interests in Western Europe : Pluralism, Corporatism and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press, pp.287~330.
- _____ (1982), "Reflections on Where the Theory of Neo-Corporatism Has Gone and Where the Praxis of Neo-Corporatism May Be Going," G. Lehmbruch and P. C. Schmitter(eds.), *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London, SAGE, pp.259~280.
- Schmitter, P. C. and W. Streeck(1999), "The Organization of Business Interests : Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies," Discussion Paper, No. 99/1, Köln, Max Plank Institute for the Study of Societies.
- Streeck, W.(1994), "Staat und Verbände : Neue Fragen. Neuen Antworten?," *Politische Vierteljahresschrift Sonderheft* 25.
- Streeck, W. and K. Thelen(2005), "Introduction : Institutional Change in

Advanced Political Economics,” W. Streeck and K. Thelen(eds.), *Beyond Continuity: Explorations in the Dynamics of Advanced Political Economies*, Oxford, Oxford University Press, pp.1~39.

Streeck, W. and L. Kenworthy(2005), “Theories and Practices of Neo-Corporatism,” T. Janoski, R. R. Alford, A. M. Hicks, and M. A. Schwartz(eds.), *The Handbook of Political Sociology: States, Civil Societies and Globalization*, Cambridge, Cambridge University Press, pp.441~460.

◆ 執筆陣

- 장흥근(한국노동연구원 선임연구위원)
- 박명준(한국노동연구원 선임연구위원)
- 박성국(고려대 노동문제연구소 연구위원)

한국형 사회적 대화 모델 연구

- | | |
|------------|---|
| ▪ 발행연월일 | 2023년 12월 26일 인쇄 2023년 12월 29일 발행 |
| ▪ 발 행 인 | 허 재 준 |
| ▪ 발 행 처 | 한국노동연구원 310147 세종특별자치시 시청대로 370 세종국책연구단지 경제정책동 ☎ 대표 (044) 287-6080 Fax (044) 287-6089 |
| ▪ 조 판 · 인쇄 | 고려씨엔피 (02) 2277-1508 |
| ▪ 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일 |
| ▪ 등 록 번 호 | 제13-155호 |

© 한국노동연구원 2023 정가 7,000원

ISBN 979-11-260-0705-9

KLI
한국노동연구원

한국노동연구원

30147 세종특별자치시 시청대로 370 경제정책동
TEL : 044-287-6083 <http://www.kli.re.kr>



ISBN 979-11-260-0705-9