

노사정위원회 사회적 대화의 발전방안: 한국형 모델의 탐색

이 장 원*

I. 사회적 대화기구의 개편 필요성

지난 2월 21일에 드디어 사회적 대화와 관련한 신정부의 정책구상 발표되었다. 제18대 대통령직인수위원회의 주요 국정과제 중 사회적 대화와 관련한 부분은 ‘대화와 상생의 노사문화 구축’이고 이를 통해 궁극적으로 노사관계 안정과 일자리 창출 지원을 도모한다는 취지하에 사회적 대타협을 추진하기 위해 대화의 참여주체 확대, 논의의제 다양화 등 노사정위원회 개편을 통해 실질적인 사회적 대화의 국민기구로 정착하도록 한다는 것이 요지이다.

이로써 인수위 가동단계에서 설왕설래가 많았고 노사정의 우려를 자아냈던 신정부의 노사정위원회 구상과 비전관련 논란은 일단락될 것으로 보인다. 기존 노사정위원회의 발전적 개편을 통한 기구 강화가 제시되었고 이는 노사정위원회가 스스로 제시했던 위원회 발전방안의 내용과 거의 유사한 방향이라고 판단되어 정책적 혼선의 가능성은 상당히 줄어들었다.

먼저 2012년 11월에 개최된 토론회에서 노사정위원회가 밝힌 사회적 대화의 발전방안에는 논의의제 범위의 확장, 참여주체의 확대, 사회적 대타협 논의 수용, 산업이나 지역별 대화체제 강화 등 이번 신정부 국정과제 추진방향과 일맥상통하는 내용이 핵심적 의제로 담겨 있다. 나아가 수평적 차원에서 사회적 대화의 확대와 더불어 보다 밀도 있는 논의를 위해 노사정위원회의 수직적 논의체계에서 현재 3단계에서 부대표급은 운영위원회로 별도로 조직해서 논의 속도와 효율성을 높이는 제안을 하고 있는데 이것도 신정부 출범과정에서 상당히 중요한 개선방안으로 반영될 가능성이 많다.

이는 비정규직, 농민, 소상공인, 청년 등 참여주체의 확대 과정에서 이들을 산업적, 전

* 한국노동연구원 선임연구위원(cwlee@kli.re.kr).

국적 수준에서 체계적으로 대표할 수 있는 조직이 부재한 경우가 많고, 더군다나 대표 외에 부대표까지 기능할 수 있는 거대조직이 아닌 경우가 많다는 점에서 당연히 논의 단계를 축소할 수밖에 없는 상황이 예견되기에 타당한 제안이라고 본다.

이런 경우에 향후 논의 체계는 실무적 차원에서 당사자성을 가진 주체들이 광범위하게 참여하는 논의단계와 최종적으로 이를 국가적, 사회적 정책으로 전환하기 위해 논의를 하는 전국적 수준의 대표자 간 논의단계로 이원화되고, 그 중간에 논의를 숙성시키고 정치화시키기 위해 연구위원회가 활성화될 필요가 있다. 기존 전문위원은 물론이고 유관연구기관들과 협력해서 상시적 서비스가 가능한 전문적인 연구위원회가 필요하다고 본다.

II. 사회적 타협의 성격과 지향점

노사정위원회의 운영을 위에서 지적한 방향으로 해나가자는 것은 일부 반대가 있긴 하나 적어도 정책 당국자들 간 동의정도가 높기에 큰 갈등 없이 추진될 수 있을 것으로 전망되지만 문제는 무엇을 다룰 것인가에 있다. 즉 뭐하는 기구인지가 궁극적 문제로 남을 것이다. 노사정위원회가 합의기구인가 아니면 협의기구인가 논란이 많지만, 굳이 입법권은 국회에 있다는 점을 감안하고 본다면 당장 입법화가 필요한 사회적 타협사안은 합의 수준의 논의가 중요하고 기존 입법사항의 제도적 정착과 향후 개선방안을 논의하는 것은 협의수준의 논의가 적절할 것이다. 즉 우리가 흔히 합의라고 하는 선언 중에 많은 경우는 사실상 협의수준의 성과물인 경우가 허다하다. 이행실적 평가를 했을 때 유명무실한 합의사항들이 많은 경우가 여기에서 비롯된다. 반면에 명시적인 합의가 아니어서 국회에서 상당한 심의를 거쳐 문구가 재구성된 경우에 사실상 중요한 사회적 합의의 토대를 위원회에서 마련해준 경험이 많다.

결국 합의사항을 다룰 것인가 아니면 협의사항을 다룰 것인가라는 구분은 무의미하고 사안별로 합의와 협의가 가능한 열린 회의체가 될 필요가 있다. 남은 중요한 문제는 무엇을, 어떤 주제를 다룰 것인가 하는 점이다. 만약 경제사회위원회로 개편했을 때 다룰 수 있는 의제들과 현 노사정위원회체제를 부분적 개선만 했을 때의 의제 간 차이는 존재할 수 있다.

만약 경제사회위원회로 개편되었을 때는 일자리와 노사관계 이슈 외에도 복지와 재정, 성장과 산업정책 등 광범위하게 인접영역들까지 망라한 거시적 수준의 논의가 필요하다. 이 경우 구체적인 협약이나 협약의 이행력이 확실히 담보되기 어려워 구속력 있는 합의 체적 성격보다는 상호 신뢰의 기반하에 향후 제도개선의 방향을 세우는 협의의 틀이 더

효과적일 수 있다. 반면에 현재의 노사정위원회와 같이 노사정 중심의 사회적 대화기구를 유지한다면 구체적인 법제도 마련과 정부정책의 이행방안을 두고 노사정이 합의로 이를 확인하는 노력들이 주종을 이루어야 한다. 결국 전자는 대화의 주체들이 국민과 사회에 대해 나갈 방향을 천명하는 역할에 방점을 둔다면, 후자의 경우는 당사자들 간 상호 약속의 이행에 방점을 두는 방식이다.

지난 대선 과정과 인수위 보고서에서 사회적 대타협이라는 개념과 노사정대타협이라는 용어가 혼용적으로 사용되어 왔다. 사회적 대타협은 아마도 위에서 지적한 전자의 포괄적 기구, 노사정대타협은 후자의 특화된 기구와 친화력이 있을 것이다. 그리고 그것은 역대 유사한 대화와 타협의 모범국가 중 두 나라의 모습에서 전형적으로 벤치마킹의 포인트를 찾을 수 있는데 전자는 스웨덴의 복지국가를 위한 계급적 타협, 후자는 네덜란드의 일자리 안정타협모델이라고 할 수 있다. 아래에서는 스웨덴과 네덜란드 모델의 비교를 통해서 한국적 상황에 더 적합한 모델이 무엇인지를 살펴보겠다¹⁾. 현재 논의되고 있으며 시도되고 있는 한국에서의 노사정 협약이 성공적 모델로 자리 잡기 위해서는 무엇보다 가능성을 열어놓고 적절한 한국적 모델을 만드는 연구가 필요하다고 본다.

먼저 우리는 사회적 합의주의와 관련한 여러 가지 개념들을 검토할 필요가 있다. 그 대표적인 것들로써 사회적 대화, 사회적 협의, 사회합의주의 등을 들 수 있는데, 이들은 대체적으로 서구에서 만들어진 Social Dialogue, Social Concertation, Social Corporatism 등의 개념에 각기 대응하는 개념이다.

사회적 대화(Social Dialogue)는 기업수준에서 국가수준에 이르기까지 행해지는 노사정 간의 공식, 비공식 접촉으로 정의하며, 사회적 협의(Social Concertation)와 사회합의주의(Social Corporatism)의 개념은 전자는 공공정책 결정과정에 대한 노사의 참여로, 그리고 후자는 노사정 간 정치적 타협으로 정의할 수 있는데, 이른바 사회적 대타협이나 계급갈등을 넘어서기 위한 포괄적인 계급타협이 코포라티즘적 타협이라고 할 수 있다.

코포라티즘을 정의 내리려는 수많은 다양한 시도들이 존재했다. 그들의 관점에 따라 코포라티즘 모델을 보는 방식 역시 다양했지만, 그럼에도 불구하고 우리는 그들이 대체로 이익집단들 사이의 상호작용, 혹은 계급타협, 즉 사회협약을 필수조건으로 하는 거시적 국가정책모델을 상정하고 있음을 알 수 있다. 즉 사회협약은 코포라티즘 모델의 하나의 핵심적 구성요소이며, 반대로 코포라티즘 모델은 사회협약을 중핵으로 하는 구체적이고 특수한 거시적 체제 혹은 정치모델인 것이다.

여기서는 가장 대표적인 코포라티즘적 대타협 국가인 스웨덴과 근래의 경제위기를 노사정 간의 사회협약을 통해 극복하여 ‘네덜란드의 기적(A Dutch Miracle)’을 성취했다고

1) 두 모델의 비교부분은 이장원 외(2008), 『경제사회발전모델의 사회적 합의 구축방안 연구』, 한국노동연구원 제5장에서 인용정리하였다.

알려진 네덜란드의 경험을 살펴보고자 한다.

스웨덴의 복지국가 모델은 여러 제도와 정책, 그리고 독특한 사회협약이 상호 간에 연관된 하나의 시스템으로 볼 수 있다. 이 말은 사회협약을 통해서 계급 간 평등한 분배를 가능하게 한 복지제도들이 가능했고, 또한 그런 복지제도들이 계급 간 양보와 타협을 가능하게 만든 물질 기반이 될 수 있었다는 의미일 것이다. 이들이 하나로 긴밀하게 연결되어 하나의 코포라티즘 시스템을 이뤘고, 그 핵심에는 사회협약이 존재한다.

스웨덴의 코포라티즘 모델은 일반적으로 1938년 ‘살쯔요바덴(Saltjöbaden) 협약’으로 부터 형성되기 시작해서 1950년대 초의 ‘렌-마이드너(Rehn-Meidner) 모델’로 완성된 후 이후 안정된 정치, 경제적 배경을 바탕으로 1980년대 초까지 유지되어 왔다고 볼 수 있다. 19세기 말부터 스웨덴은 노동자와 자본가들 사이의 갈등이 극심했다. 끊임없는 노사간의 갈등과 긴장이 계속되면서 수십만 명의 노동자가 수개월간 참가하는 대규모 파업이 1920년대에 이르기까지 수차례 반복되었다. 이 과정에서 경제는 실업률이 20%를 상회하는 깊은 침체에 빠지게 되었고, 이런 상황으로부터 벗어나야 한다는 공감대가 노사간에 형성되었다. 이 시점에서 돌파구를 제공한 것은 사회민주당 정부였다. 기존 보수적 정부들이 노사갈등에 불개입으로 일관했다면, 사회민주당 정부는 1932년 집권하면서 적극적인 개입정책으로 노사간으로부터 상호 협력을 이끌어내는 역할을 하기 시작했다. 이런 노력의 결과로 나타난 것이 바로 1938년의 살쯔요바덴 협약이다.

이 협약이 기본적인 틀이 되어 이후 노사간에는 다양한 협약들이 체결되었고, 적지 않은 시행착오 끝에 1950년대 초에는 스웨덴 코포라티즘의 가장 핵심적 골격인 ‘연대임금정책(Solidaristic Wage Policy)’을 담고 있는 렌-마이드너 모델이 완성되었다. 연대임금정책이란 동일 노동을 하는 노동자 간에 회사의 수익성에 따라 지나친 임금격차가 나서는 안 된다는 전제 아래 산업별, 기업별 임금격차를 최소한으로 유지하는 것이다. 결국 살쯔요바덴 협약으로부터 시작하여 40여 년 이상 지속된 스웨덴 코포라티즘 모델은 빈곤이 없고 평등한 복지 수준과 높은 산업경쟁력을 바탕으로 한 경제적 성공이라는 두 마리 토끼를 모두 잡으면서 가장 성공적인 국가운영모델 중 하나로 주목받게 되었다.

한편 ‘네덜란드의 기적’이라고 불리는 1980년대 이후 네덜란드의 경제적 성과에 대해서는 사실 많은 이견이 있다. 그럼에도 불구하고 거의 30%에 육박하는 실업률과 노동의 비효율성, 낮은 경제성장률 등이 1982년 노사정 간에 합의된 바세나르(Wassenaar) 협약을 기점으로 호전되면서 1990년대 중반에는 유럽연합 내에서 가장 양호한 경제지표를 보여 주게 되었다는 점에는 이견이 있을 수 없다.

네덜란드가 전통적 의미의 코포라티즘 체제를 갖추고 있는가 하는 것에는 많은 혼란이 있다. 다른 유럽 국가들과 마찬가지로 노동과 자본 간의 적절한 타협을 바탕으로 한 복지 제도를 가지고 있긴 했지만, 그것이 스웨덴의 모델과 같은 하나의 완전한 시스템으로 자

리 잡았다고 하기는 어렵기 때문이다. 계급 역학의 여건 면에서 보더라도 네덜란드의 노동조합 조직은 다른 유럽 국가들에 비해 중앙조직화 정도가 약하고 분열되어 있었으며, 노조 조직률도 상당히 낮은 편이었다. 반면 사용자단체는 조직률이 오히려 노조보다 높으며 연대의 강도도 높았다. 정부의 경우에도 노동당이 대체로 다수당을 유지해 오긴 했으나, 기민당과 자유당을 압도하지는 못한 채 정책적으로 이들 중도우파 정당들의 협력을 필요로 했다. 결국 네덜란드에서는 사회민주주의 노선이 뚜렷하지 않았다고 볼 수 있다.

1970년대 후반의 네덜란드 경제지표는 최악의 상황이었다. 복지국가의 전형적 병리현상이라고 지적한 ‘노동 없는 복지’가 가장 두드러진 곳이 네덜란드라고 평가되었으며, 심지어 과도한 비용이 소모되고 유지가 불가능한 복지정책을 지칭하는 것으로 ‘네덜란드 병(Dutch disease)’이라는 표현까지 등장할 정도였다.

네덜란드의 기적은 1982년 바세나르 협약에서부터 출발한다고 볼 수 있다. 바세나르 협약은 FNV(네덜란드 노동총연맹: 좌파적 성향의 네덜란드 최대의 제조업 노조연합)과 VNO(사용자연맹) 사이에 합의된 고용정책에 대한 몇 가지 제언으로 구성되어 있다. 협약의 요체는 노동자들의 임금인상 자제와 노동시간 축소를 통한 일자리 창출, 그로 인한 노동시장 유연성의 확보라고 할 수 있다. 구체적으로 노조와 사용자 측은 ① 반년마다 한 번씩 임금인상을 요구하던 관행에서 벗어나 그로 인한 여유 이윤을 노동의 재분배에 활용하기로 합의했고, ② 파트타임과 전일근로 간의 법적 차이를 해소할 것을 합의했으며, ③ 파트타임과 풀타임 간의 호환을 가능하게 하여 노동자에게 그 선택권을 부여하기로 하였다.

바세나르 협약은 구체적인 합의 사항을 자세하게 규정했다기보다는 오랜 동안 쌓아 왔던 노사간의 신뢰를 바탕으로 새로운 노사정책 및 산업정책 방향을 공동으로 도출하고 합의한 것이라고 할 수 있다. 정부는 이 합의 과정에 가급적 개입하지 않았으나, 새로운 정책을 구상하고 도출하는 과정에서 적절히 자문과 지원을 하는 방식으로 정부도 필수적인 역할을 했다고 볼 수 있다.

스웨덴의 사회 코포라티즘 모델과 네덜란드의 사회협약 간 차이를 설명할 수 있는 가장 핵심적인 요소는 바로 세계화의 압력이라는 외부 변수의 존재 여부다. 1930년대부터 형성되기 시작하여 1950년대 렌-마이드너 모델을 통한 연대임금정책으로 완성 수준에 이른 스웨덴의 코포라티즘은 노사간 협약을 통해 국제경쟁력을 제고하고자 하는 의도를 성공적으로 성취하기는 했지만, 그 자체가 외부 압력이라는 변수에 좌우되는 것은 아니었다. 반면에 네덜란드의 사회협약은 세계화의 영향이 절대적인 조건으로 작용하였다. 이 세계화라는 외부적 압력 외에도 계급 간 역학관계, 국가 정책의 자율성, 물적 자원의 기반 등의 측면에서도 코포라티즘과 사회협약은 구조적인 차이점을 보여준다.

사회협약 자체를 가능하게 하는 조건이면서 동시에 사회협약의 양상 자체를 규정할 수 있는 가장 중요한 요소는 협약 당사자들 간의 세력 균형 관계다. 만약 노동과 자본 간의 세력관계가 지나치게 일방적이라면 계급타협, 사회협약 자체는 성립하기 어려울 것이다. 따라서 기본적으로 두 집단, 두 계급 사이의 세력 균형이 이뤄져야 온전한 사회협약이 가능하다. 그런 의미에서 스웨덴의 코포라티즘은 노사간의 힘이 거의 균형을 이룬 상태에서 성립되고 유지된 경우다. 한편 네덜란드의 경우는 다른 맥락에서 설명되어야 한다. 기본적으로 네덜란드는 스웨덴에 비해 중앙노조의 조직력이 강하지 않았고, 따라서 강력한 코포라티즘 체제가 성립될 수 없었다는 점을 고려해야만 한다. 그리고 1980년대 이후 경제위기가 극심해지고, 산업자본 투자 및 금융자본 이동의 탈규제화가 가속되면서 자본에 대해 노동 계급은 구조적으로 더욱 종속될 수밖에 없었다. 따라서 노조의 협약 참여는 노동자들의 최소한의 권익을 수호하기 위한 수세적 전략으로서의 성격을 강하게 가질 수밖에 없었다.

스웨덴의 살쓰요바덴 협약과 네덜란드의 바세나르 협약은 모두 기본적으로 노사간의 합의를 바탕으로 이뤄진 것이지만, 그것을 가능하게 하기 위한 정부의 중재 및 정책적, 제도적 지원 역시 매우 큰 역할을 했다고 볼 수 있다. 그러나 스웨덴의 코포라티즘 모델과 네덜란드의 사회협약 사이에는 국가-시장의 구조적 관계의 차이라는 큰 간격이 존재한다. 스웨덴의 코포라티즘은 상대적으로 국가가 자본에 대해 강력한 영향력을 가지고 복지 정책 및 경제 개입 정책을 사용하는 배경에서 성립되었다. 이때의 코포라티즘은 이 데올로기적 차원에서 현실적으로 가능한 자본주의의 대안으로까지 논의될 정도로 사회민주당 정부는 코포라티즘을 통해 자본으로부터의 자율성을 추구했다고 볼 수 있다. 그러나 1980년대 네덜란드의 경우에는 세계화의 영향으로 자본의 흐름이 자유화되면서 세계경제 체제 내에서 국가의 정책적 자율성이 상당히 축소되고 있는 상황이었다. 자본의 이동이 수월해지면서 국가-자본의 관계가 점차 더욱 종속적으로 변화하는 양상이었고, 따라서 사회협약의 내용 역시 사회민주주의적 합의 성격을 강하게 가졌던 스웨덴의 코포라티즘과는 달리 세계화된 국제경제 체제 내에서 생존하기 위한 전략적 측면이 강할 수밖에 없었다.

마지막으로 스웨덴의 코포라티즘은 1950년대를 전후하여 있었던 유례없는 전 세계적 경제 호황을 바탕으로 가능했던 것이라 볼 수 있다. 대량생산 및 대량소비를 특징으로 하는 포드주의 생산체제가 노동자들의 생활수준을 향상시키고 또한 연대를 가능하게 함으로써 사회협약을 바탕으로 한 코포라티즘 체제를 상당기간 유지할 수 있게 한 것이다. 노동과 자본이 타협을 할 수 있는 물적자원이 지원되었기에 가능한 것이었다고 할 수 있다. 한편 네덜란드의 경우 이런 물적 풍요로움이 위기를 맞으면서 이에 대한 반응으로 사회협약이 성립되었다고 볼 수 있다. 네덜란드의 위기는 복지국가의 비효율성에서 비롯

〈표 1〉 스웨덴의 코포라티즘과 네덜란드의 사회협약 비교

	스웨덴	네덜란드
분석 수준	거시적, 구조적 체제로서의 코포라티즘	위기 극복 전략으로서의 사회협약
핵심 협약	살프요바덴 협약(1938)	바세나르 협약(1982)
계급 간 역학	대등함	노동계급의 열세 심화
중앙노조의 장악력	강력한 중앙노조 존재 협약의 법적, 제도적 구속력	파편화, 산별 노조 중심 협약의 자율적 구속력
국가의 자율성	강력한 사회민주주의 정책 국가정책의 자율성 보장	산업경쟁력 및 금융자본에 대한 중속정책의 자율성 잠식
물적 기반	복지국가, 포드주의적 생산체제	복지국가의 위기, 유연적 생산방식

된 것이었고, 따라서 바세나르 협약의 핵심은 비효율성이 야기한 문제를 해결하기 위한 것이었다. 경직된 포드주의적 생산 및 노동체제를 기반으로 한 사회 코포라티즘 모델과는 달리, 네덜란드의 협약은 노동시장의 유연성을 확대할 수밖에 없는 세계화 과정에 적응하기 위한 방법으로서 제기되었다는 점이다. 앞에서 언급하였듯이 노동시간의 유연화를 통한 일자리 나누기가 바세나르 협약의 핵심적 내용이었던 것이다.

스웨덴과 네덜란드의 비교를 통해 우리는 한국에서의 노사정 타협의 조건이 네덜란드의 것과 유사한 것임을 알 수 있다. 거시적이면서 역사적 모델인 코포라티즘과 일반적인 전략 기제로서의 사회협약의 개념을 구분한다면, 네덜란드 사회협약의 예는 계급타협 조건이 미비되어 있는 우리가 사회협약이라는 것을 더 실용적 전략 차원에서 바라봐야 함을 알 수 있게 한다. 다만 이 경우에도 당장 바세나르와 같은 협약을 작성하자고 서둘기보다는 그 전제가 되는 최소한의 신뢰구축을 위해 사회적 대화 자체를 존중할 필요가 있다.

Ⅲ. 한국형 노사정 타협 모델 모색

위에서 제시된 바와 같이 당면한 일자리 위기를 타파하기 위한 노사정 간의 실천적 약속을 중시하되 그 안에는 노사정 간 상호 양보, 고통분담 그리고 이해 조정이라는 타협적 방식을 존중하면서도, 노동시장의 양극화와 경제구조의 이중화라는 현 단계 우리의 환경요소를 적극 감안할 때 노사정 조직 간의 타협만이 아니라 미조직화된 부문 및 사회적 약자층을 적극적으로 사회적 타협에 참여시키는 것이 한국적 노사정 대타협 모델이라고 할 수 있다. 특히 경제사회 양극화와 미조직부문의 대표기능 미비라는 조건은 다른 조건과 달리 네덜란드 모델과 한국식 모델을 차별화하는 요소가 되어야 한다. 필요하다면 경제

사회 약자층의 입장을 대변하고 이해를 반영하기 위해 네덜란드보다 더 적극적 차원에서 정부가 사회적 대화의 중요한 주체로 역할을 해야 할 필요가 있는 것이다.

아울러 근로시간 단축과 추가적인 일자리 창출, 임금안정과 고용안정 간의 교환, 생산성 향상과 평생학습체제에 의해 뒷받침되는 산업현장혁신 등 노사정 간 전통적인 대타협 안전 외에도 우리에게서 기존 대기업과 공공부문 노사만의 타협이 아니라 중소기업과 비정규직을 살리는 사회적 책임에 입각한 타협이 나와야 한국형 대타협 모델이 완성될 수 있다. 이는 파편화된 노사대표성 외에도 이른바 ‘성 안의 사람들’과 ‘성 밖의 사람들’로 철저히 구분되는 신분제적 노동시장을 혁파해야 함을 의미한다.

이렇게 접근한다면 서두에서 노사정위원회의 개편 필요성을 언급하면서 참여주체의 확대와 공익적 차원에서 우리 사회의 격차와 차별해소와 관련된 의제를 적절하게 제기하고 회의체 성과물로 정리해 갈 수 있는 연구위원회의 역할은 한국형 사회적 타협의 기본 조건이라고 할 수 있다. **KL**