

대전환기, 새로운 사회적 대화체제의 구상

장흥근 · 박명준*

I. 머리말

바야흐로 한국 사회는 ‘대전환(great transformation)’의 초입에 서 있다. 1960년대 이래 30년 가까이 이어진 이른바 ‘개발국가(developmental state)’형 및 그 이후의 ‘신자유주의(neoliberalism)’형으로 대표되어 온 우리의 발전모델들은 적실성을 잃은 채 한계상황에 도달했다(장흥근 외, 2016). 성장 동력의 약화, 사회적 양극화, 경제사회 주체 상호 간의 불신 등 현재 우리 사회가 당면한 문제의 극복을 위해서는 대전환이라고 할 만한 발전모델의 패러다임적 전환이 요구된다. 이를 통해 ‘공정한 경쟁’, ‘사회통합’, ‘혁신역량의 제고’라고 하는 시대적 요구를 실현하는 것이 절실하다. 그러면서 효율적인 정부와 노사 그리고 시민사회까지 참여하며 광범위한 협치의 정신이 구현되는, 성숙하고 새로운 경제사회 발전 모델을 개척해 나갈 필요가 있다(박명준, 2016).

‘사회적 대화(social dialogue)’는 향후 우리에게 필요한 대안적 경제사회 발전모델을 형성하고 운영하는 핵심 기제 중 하나이다. 원론적으로 사회적 대화는 협치 혹은 사회적 파트너십(social partnership)을 중요시하는 경제사회모델이 작동하는 하나의 기제로서 정책결정방식상의 특수한 형태라고 할 수 있다. 동시에 그것은 노사관계상의 거시적 교섭과 협의의 장으로서의 성격도 갖는다. 한 나라의 사회적 대화는 다양한 층위 및 이해조정 영역들을 포괄하면서 일종의 ‘사회적 대화체제(social dialogue regime)’를 형성하며, 사회경제적 질서의 유지와 재생산, 그리고 사회변동에 의미 있는 영향력을 발휘한다(Schmitter, 1992). 이 글에서는 오늘날 한국의 경제사회적 대전환이라고 하는 시대적 과제를 구현하기 위한 핵심 기제로서 사회적 대화체제를 어떻게 재구성해야 할지에 대해 기존의 경험들을 돌아보면서 대안을 모색해 보고자 한다.

* 장흥근 = 한국노동연구원 선임연구위원(changhg@kli.re.kr),
박명준 = 한국노동연구원 부연구위원(mjnpark@kli.re.kr).

II. 어떻게 진행되어 왔고 무엇이 문제였나?

한국에서 사회적 대화의 시작은 1996년 김영삼 정부하에서 마련된 ‘노사관계개혁위원회(노개위)’에서 찾을 수 있다. 당시 노개위는 노동법 개정 과정에 파격적으로 개입하였다. 정부입법안을 마련하기 전에 당시 법외노조였던 민주노총까지 참여한 사회적 협의(concertation)를 진행했다. 그 결과 크고 작은 유의미한 합의안들을 마련하긴 했으나, 가장 핵심적인 개혁 쟁점들에 대해서는 합의가 이루어지지 못한 채 전문가들의 공익안 수렴으로 종결되었다. 이후 입법과정에서는 노개위에서 합의된 사항들이 한편으로는 상당히 반영되었으나 다른 한편으로는 임의로 수정, 왜곡되면서 그 한계를 드러냈다. 특히 날치기 통과를 통한 노동법 개정 시도와 그에 맞선 노동계의 총파업으로 ‘합의적 개혁(consensual reform)’의 정신은 실종되고, 실험적으로 탄생한 중앙 사회적 대화기구의 한계는 여실히 드러났다.

1997년 말 초유의 외환위기 상황에서 맞이한 정권교체기에, 신정부가 공식적으로 출범하기 전부터 대통령 당선자(김대중)와 대통령직 인수위 리더들은 당면한 경제위기 극복을 위해 적극적으로 사회협약의 체결을 시도했다. 그렇게 해서 출범한 것이 노사정위원회였고, 1998년 초 제1기 노사정위는 약 1개월간 집중적인 논의를 전개한 결과 2월 6일에 90개의 합의조항을 담은 최초의 사회협약을 체결하였다. 이 협약은 기업구조개혁, 노사관계개혁, 사회보장시스템 개혁, 노동시장개혁 등 당시 구제금융체제하에서 요구되었던 다양한 개혁의제들과, 노동사회시스템 개혁과 관련한 미완의 이슈들까지 전향적으로 합의한, 포괄적 내용들로 구성되었다. 그러나 이 합의로 민주노총은 내부 진통을 겪으며 지도부가 교체되었고, 합의안들은 이후 선별적으로 입법되면서, 다시금 사회적 합의 체제의 한계가 드러나기도 했다.

김대중 정부하에서 노사정위는 제2기(1998년)와 제3기(1999년 이후)를 거치며 노사정위원회법이 제정되는 등 제도적 진화를 거듭했고, 상설 대통령자문기구로서의 위상을 확보했다. 1, 2기에 정당관계자들까지 참여했던 것과 달리, 3기 이후에는 노사 이해당사자들과 정부의 정책관료, 그리고 전문가들 위주로 논의의 틀이 짜여졌는데, 이러한 틀은 이후 현재까지 이어지고 있다. 사회적 대화기구가 제도적으로 안정화되면서 1998년 2월 협약의 실행에 대한 약속이 보장되었고, 그것을 다듬고 구체화하는 새로운 작은 합의들이 창출되었다. 나아가 당시 진행되었던 경제사회체제의 개혁과정에서의 각종 갈등의 봉합과 해결에도 노사정위를 통한 사회적 대화는 일정하게 기여하였다. 그러나 정작 3기부터 민주노총은 노사정위에의 참여를 전면 거부하였고, 구조조정을 둘러싼 노정갈등이 자주 격화되었으며, 의미 있는 거대 사회협약의 재생산에는 실패했다.

노무현 정부하에서는 사회적 대화의 불씨를 되살리기 위해 정부가 능동적으로 노력했으나, 끝내 민주노총의 노사정위 복귀가 성사되지 못하면서 사회적 대화기구의 기능적 도약은 이루어지지 못했다. 민주노총이 복귀하지 못한 데에는 정부의 노사관계 관리의 실패와, 노사관계 개혁 로드맵 등의 시도들이 노동계의 동의를 얻지 못한 점, 그리고 민주노총 내부의 정파적 갈등 해소의 실패 등이 맞물려 있었다. 비록 기능상의 획기적 재도약에는 실패했으나, 노사정위의 상층부에 노동운동의 리더들이 적극 참여하였고, 경제사회발전노사정위원회로 개편되는 등 노사정위의 제도적 공고화(institutional consolidation)가 도모된 점 등에서 이 시기의 사회적 대화체제에 진전이 없지는 않았다.

이명박 정부 초기에는 중앙 사회적 대화기구의 폐지가 모색되기도 하였으나, 이후 수동적이거나 명맥을 이어갔다. 당시 광우병 촛불시위와 같은 거대한 사회갈등을 겪으면서 정부가 시민사회와의 적극적인 대화와 협치를 피하고 다시 ‘달린 국가’로의 길을 가면서, 중앙 사회적 대화기구의 위상은 전반적으로 낮아졌다. 다만 2008년 금융위기를 겪으면서 대두된 대졸초임자들의 임금조정, 복수노조와 노조전임자 문제에 대한 제도개혁에의 합의 등의 과제가 대두되면서, 정부는 노사정위의 기능적 유효성을 일정하게 확인했던 것으로 보인다. 또한 이 시기에 지역노사민정협의회가 새롭게 제도화되어 안정적 기반이 마련기도 했으나, 이후 진행과정에서 정작 정부주도의 사회적 대화가 지속되면서 고용체제의 혁신을 향한 지역의 동력이 온전히 그 안에서 살아나지는 못해 그 절대적 한계를 보여주었다.

박근혜 정부에서 사회적 대화는 초기에 새로운 중흥을 맞는 듯했다. 이는 대통령 선거에서 박근혜 후보가 경제민주화 공약을 내세우며 대통령에 당선되었고, ‘늘지오’를 비롯, 고용체제 개선을 위한 다양한 공약의 실행과제가 있던 관계로, 사회적 대화와 타협의 필요성이 객관적으로 존재했기 때문이다. 그러한 노력으로 정권 초기에 경제사회발전노사정위원회의 적극적인 가동이 시도되었다. 그러나 일정한 시점이 지나면서, 특히 ‘노동개혁’의 필요성을 대통령이 강하게 역설하면서, 정부의 태도는 노사정위를 정부의 주문에 맞게 ‘동원’하는 식으로 변질해 갔고, 사회협약을 억지로 끌어내려는 듯한 인상을 주었다. 그 결과 2015년 이른바 ‘9.15 대타협’에 노사정이 합의했고 일정하게 그 의미를 찾을 수 있었으나, 이후의 입법과정에서 정부가 보인 일방주의적 태도는 결과적으로 사회적 대화체제의 공전을 초래하는 주요 원인이 되고 말았다.¹⁾

이와 같이 한국 사회는 중요한 정치적 고비와 대규모 사회적 갈등의 교차점마다 사회적 대화체제를 재설계하며 기능의 강화를 시도했지만, 매번 현실의 장벽에 부딪혀 실패를 거듭해 왔다. 그간 한국의 노사정위에 대해서는 긍정론과 부정론을 비롯하여 중간적 입장까지 다양한 평가가 존재한다(김동원, 2003; 노중기, 2007). 무엇보다 대화와 타협에 기반한 의사결정 모델

1) 정부가 기간제 근로자의 사용기간 연장 및 파견근로 확대안의 입법화를 서두르고 이른바 ‘통상해고 지침’과 ‘취업규칙 변경 지침’을 강행하려 하자 한국노총은 2016년 1월 9.15 사회협약 파기를 선언하였다.

이 정책계와 사회 전반에 걸쳐 제대로 정착되지 못한 상태임은 공지의 사실이다. 필자들은 그 간의 경과 속에서 나타난 핵심적인 문제점을 아래와 같이 세 가지로 정리하고자 한다.

첫째, 정책결정방식의 하나로 사회적 대화체제는 다른 하위체제들과 유기적으로 연계되지 못했다. 한국의 사회적 대화 기구는, 정부 내 최고권력기관인 청와대, 예산 및 재정을 통해 경제사회정책의 핵심을 좌우하는 경제부처, 사회적 대화 주무부처인 고용노동부, 그리고 입법기관이자 정책결정의 또 다른 중요한 채널이자 관문인 국회와의 관계에 있어서 조율되지 못하고 주변화되거나 표류하는 모습을 보여 왔다. 김대중 정부에서 노사정위가 제도화된 이후, 대통령 자문기구의 위상을 유지해 왔지만, 사회적 대화체제와 다른 부분 체제들과의 유기성을 보장하지 못함은 이미 증명되었다. 오히려 정부 내 최고권력의 의중에 좌지우지되면서 이른바 ‘제왕적 대통령제’의 또 다른 장신구로 전락해 버리곤 했다.

둘째, 노사관계의 한 층위의 채널이자 플랫폼으로서 사회적 대화체제는 중앙수준에서 고용, 노동, 복지분야에 관한 이익단체들과 정부의 정책협의기구로서의 위상을 갖는데, 문제는 여기에서의 결정이 ‘아래로’ 전달되고 이행되어 현장의 노사관계를 바꾸어 가는 데에 실질적인 의미를 지니지 못한다는 점이다. 이는 우리나라의 노사관계 시스템이 기업별 노조체제의 중심성을 가지며, 그조차 대기업 위주로 쏠려 있기 때문이며, 노조조직의 한계와도 정확히 맞물려 있다. 초기업 수준에서의 포괄적 조율기제가 노사관계에서 미발달된 상태에서 중앙수준에서의 합의가 아래로 전달될 여지는 매우 적을 수밖에 없다. 그 결과 그간 크고 작은 사회협약들은 대부분 정부의 정책추진 과정에서 일정하게 사회의 요구를 불어넣어 약속을 받는 수준에 머물렀다. 그나마 정부가 대화의 의지를 상실하면 그 작은 틈조차 막혀버리곤 했다.

셋째, 이러한 구조적 문제에 더하여, 그리고 가장 결정적으로 노동계의 중요한 축인 민주노총의 지속적인 불참은 사회적 대화체제의 의미를 약화시키는 핵심 원인이 되었다. 민주노총은 1998년 2기 노사정위 때까지 참여한 후 사실상 지난 시기 노사정위의 이름으로 진행된 사회적 대화 채널에의 참여를 거부해 왔다. 그 이유는 우선 정부가 노동계의 기본적 요구를 외면한 측면과 함께 노사정위에서의 합의사항들이 제대로 이행되지 못한 데에서도 찾을 수 있다. 그와 더불어 노동계 내부의 정파갈등 속에서 이 문제가 상호견제의 기제가 된 것도 중요한 이유이다. 특히 1998년 2월의 사회협약의 과정, 그리고 2005년 노사정위 참여를 둘러싸고 전개된 심각한 내용은 민주노총 내에서 노사정위 참여여부에 대한 논의 자체를 터부시하게 만드는 ‘집단적 트라우마(collective trauma)’로 작용하게 되었다. 노사정위라고 하는 이름은 ‘신자유주의를 관철시키기 위해 노동계를 들러리로 삼는 기구’로 민주노총 내에서 암묵적으로 낙인(labeling) 찍히게 되었고, 그 결과 노사정위는 의미 있는 계급타협의 장으로 역할수행을 못한 채, 한국노총 중심의 ‘타협전략’과 민주노총 중심의 ‘투쟁전략’이 하나의 시스템을 구성하지 못한 채 전개되어 온 것이다.

III. 어떻게 바꿀 것인가?

1. 사회적 대화체제의 포괄적 강화, 구조 및 체질의 개선

이제 향후 10여 년 이상을 내다보면서 경제사회의 대전환을 도모한다는 시대적 과제에 능동적으로 대처할 수 있도록, 사회적 대화체제의 틀을 과감하게 재편해야 한다. 그러한 개혁을 위해서는 사회적 대화체제의 의미를 최대한 살리고 존중하며 끌고 나가려는 다양한 정책행위자들의 태도변화와 함께 그것이 지속가능하도록 하는 조직적, 구조적 및 제도적 혁신이 요구된다. 특히 현재의 사회적 대화 및 노사정위원회 문제의 원인이 법·제도적 차원, 조직적 차원, 노사, 노정 관계 차원, 그리고 사회문화적 차원 등 복합적으로 구성되어 있음을 놓쳐선 안 된다. 아래에서는 이러한 문제의식을 담아 향후 사회적 대화체제의 재설계에 필요한 핵심 방안으로 ‘층위의 수직적 확장’, ‘채널의 수평적 다각화’, ‘목표의 집중’, 그리고 ‘주체와 문화의 동반발전’ 등을 강조하며 제시해 보도록 하겠다.

첫째, 새로운 사회적 대화체제는 층위의 수직적 확장을 적극 모색해야 한다. 그간의 사회적 대화는 중앙 수준에서 주로 작동해 왔고 빈번하게 과잉정치화의 함정에 빠지는 한계를 드러냈다. 이를 극복하기 위해 향후 사회적 대화는 다층적 유기성을 도모해 가야 한다. 그 중에서도 특히 중위 수준(meso level)의 지역·업종 사회적 대화 기제를 활성화하는 방안을 적극 고민할 필요가 있다. 지역·업종 차원에서의 실용적 대화를 활성화하고 가시적 성과를 만들어냄으로써 이를 중심으로 상향, 하향의 양 방향으로 사회적 대화를 촉진할 수 있다. 현재 고용노동 부문에서 중앙정부 사업을 지역으로 전달하는 벨트 역할에 머물고 있는 지역노사민정협의회나 지역인적자원개발위원회(RC), 나아가 산업별인적자원개발위원회(ISC) 등이 중위 수준에서의 사회적 대화 기구로서 작동하고 진화해 가도록 유도하는 것은 사회적 대화의 수직적 확장 측면에서 적극 검토할 만한 과제이다. 이른바 ‘광주형일자리 모델’의 실현을 위한 ‘더 나은 일자리 위원회’의 경우, 중앙정부나 노와 사의 전국적 대표기구의 인위적 노력 없이도 지역단위에서 일자리의 양적, 질적 증진을 위한 사회적 대화가 의미 있게 전개될 수 있음을 보여준다. 동시에 우리 사회에서 중위 수준에서의 다양한 수요에 부응하는 사회적 대화가 기대 이상의 성과를 낼 수 있는 가능성을 열어 가고 있다.

나아가 최근 화두가 되고 있는 ‘4차 산업혁명시대’의 도래에 대한 효과적인 대응, 그리고 종래의 기업별 노사관계의 틀 속에서 노동시장 양극화가 초래되면서 노사관계가 새로운 배제의 메커니즘으로 작동해 온 양상에 대한 극복 등을 위해서도 중위수준 사회적 협의의 활성화를 통

해 업종포괄적 노동시장 질서를 주도적으로 형성해 가는 전략이 요구된다. 이를 위해서는 우선 업종별 협의의 전개를 적극적으로 도모하면서 ‘탈중앙화된 조율(decentralized coordination)’의 기회를 추구하면서, 그러한 시도가 궁극에 기능적으로 의미 있는 조직의 중앙화(centralization) 및 협의를 넘어선 교섭구조의 안정화까지 이어질 가능성도 염두에 둘 필요가 있다.

둘째, 사회적 대화의 수평적 다각화를 모색해야 한다. 노동계로부터 강하게 불신받고 있는 지금의 ‘노사정위’에 사회적 대화의 독점적 지위를 부여할 필요는 없다. 즉, 다양한 장에서의 대화의 활성화를 도모해야 하며, 그것이 어디에서 이루어지든 참여자들이 타협하고 동의할 수 있는 정책의 혁신안이 도출되도록 노력해야 한다. 이를 위해 현행 노사정위를 폐지하는 방안, 유지하되 그 기능을 사무국 수준으로 대폭 축소시키는 방안, 그리고 고정된 사회적 대화기구에 서 뿐 아니라 사안에 따라 입법과정에 보다 밀접한 국회에서 사회적 대화를 발전시켜 갈 여지 등 다양한 조치들을 상상할 수 있을 것이다. 필자들은 지난 20년간 축적된 중앙 사회적 대화의 경험을 살리면서, 대화 채널을 다각화해 가는 것이 타당하다는 입장이다. 미래지향적으로 중앙 사회적 대화기구를 재편하는 방안에 대해서는 다음 소절에 별도로 제시하였다.

셋째, 경제사회 대전환에 부합하는 사회적 대화체제를 구축하면서 그 목표를 노동시장 이중 구조화 내지 양극화의 극복을 지향하는 쪽으로 집중해야 한다. 이는 자연스럽게 대표성의 확장과 새로운 주체의 참여를 동반케 하지 않을 수 없다. 기존의 중앙 사회적 대화기구가 고용관계의 분화가 심하게 이루어지지 않은 노동시장의 상황을 전제로 해 양대노총의 참여를 중심으로 이루어졌다면, 이제는 그러한 전제조건이 심하게 흔들리고 있다. 양대노총이 참여한다고 해도 포괄되지 않는 노동자들이 여전히 90%에 달하고 있고, 따라서 양대노총만으로는 그들의 이해를 제대로 대변해 내지 못하게 된 것이다. 새로운 사회적 대화체제하에서는 노동시장 내의 다양한 약자들의 목소리(voice)를 최대한 반영해 내고 그들의 사회적 시민권이 고용질서 안에서 보장되어 가는 방식으로, 더불어 그들을 고용하고 있는 영세중소기업들이 함께 지속가능한 미래를 이어갈 수 있는 방식으로, 그리하여 궁극에 노동시장 내의 1차집단과 2차집단 간의 격차가 줄어들면서 양질의 일자리 창출이 이어지는 시대적 과제가 담겨지도록 해야 한다.

넷째, 이러한 발전 로드맵에는 법제도 개선이나 조직 개편뿐 아니라 사회 전반에 걸쳐 대화와 타협의 의식과 관행이 정착되도록 하는 시민사회의 교육적 요소도 반드시 포함되어야 한다. 일단 다양한 층위의 노사(정) 협의의 성공을 위해서는 중앙 및 지역, 산업·업종 단위 노사정 각 주체의 관심과 투자, 특히 정책 역량 강화 및 수행 주체 양성을 위한 투자가 적극적으로 이루어져야 한다. 나아가 사회경제적 시스템의 분화 속에서 상이한 이해들의 존재를 전제로 한 이해조직의 분화와 이해표출의 활성화, 그러면서도 그들 간의 공익지향적인 조율과 타협을 통한 의사결정이 사회적 합리성에 부합함을 공통의 가치 및 문화의 기반으로 받아들여지도록 정부와 사회주체들 모두가 노력할 필요가 있다. 사회적 대화체제의 포괄적 재구성과 활성화에

는 반드시 이러한 ‘문화전략(cultural strategy)’ 차원의 노력이 지속적으로 병행되어야 한다.

2. 중앙 사회적 대화기구의 재설계

사회적 대화체제의 포괄적 재구성하에서, 그간 많은 한계를 보였음에도 불구하고 한국의 사회적 대화를 대표해 온 중앙 사회적 대화기구는 다음과 같이 개혁할 수 있을 것이다.

첫째, 명칭, 목표 및 위상 등을 변경하면서 새로운 출발을 도모할 필요가 있다. 새로운 명칭으로는 ‘(가칭)경제노동사회통합위원회’와 같은 이름을 생각해 볼 수 있다. 주지하듯이 ‘노사정 위원회’로 표상되는 지난 20년간의 제도화된 중앙 사회적 대화기구에 대해 민주노총 등 노동계 일각에서는 강한 거부 반응을 보여 왔다. 새로운 중앙 노사정 기구를 설계하면서 이러한 부정적 기억을 굳이 다시 불러일으킬 필요가 없다. 미래지향적 시각에서 과거와 질적인 단절의 의미를 찾고 내적 쇄신의 기회를 마련한다는 취지에서 명칭의 변경은 의미를 갖는다. 또한 중앙 사회적 대화기구의 목적과 방향성을 새롭게 명료하게 재정의함에 있어, 그것이 경제사회의 대전환과 노동세계의 균형 잡힌 질서를 도모하는 데 복무토록 함을 강조할 필요가 있다. 그 일환으로 우리 시대의 과제이자 화두인 ‘공정’, ‘통합’, ‘혁신’을 새로운 위원회의 지향점으로 천명하고, 참여하는 경제사회 주체들의 권리와 책무를 그에 부합하게 명시할 수 있을 것이다. 특히 새로운 위원회는 ‘합의를 지향하는 협의기구’로서의 정체성을 갖는 것이 필요하다. 그간 노사정위는 ‘협의기구’라고 하는 정체성과 함께 합의에 대한 강한 압박에 시달려 왔다. 그 결과 수많은 협의와 잠정적, 부분적 합의들이 다량 도출되더라도 최종적인 합의에 도달하지 못할 경우 결과적으로 ‘실패한 것처럼’ 마무리되곤 했다. 과거의 이러한 관행적 한계를 극복하기 위해서는 ‘합의지향적 협의기구’로서의 자리매김이 유효할 수 있다. 더 나아가 새로운 사회적 대화기구에 중앙 차원 대화기구로서의 역할 이외에 다종 다양한 사회적 대화를 중흥으로 연계하고 지원하는 역할, 다시 말해 ‘사회적 대화의 허브 혹은 플랫폼’으로서 조직적 성격과 서비스 기능을 가미하는 방안을 적극 검토할 만하다(장홍근, 2016: 140).²⁾ 이럴 경우 새로운 중앙 사회적 대화기구는, “이해당사자 간의 대화와 타협을 통한 이해의 조정을 목표로 하는 ‘연성 정치’(soft politics)”(장홍근 외, 2015: 123)의 활성화에 기여할 수 있을 것이다.

둘째, 위와 같은 목표와 위상에 부합하도록 위원회에 대한 정부의 태도가 바뀌어야 하고 공식적인 거버넌스 체계도 재구성해야 한다. 무엇보다 정부가 종전처럼 사회적 대화를 주도하고, 정부 일방적으로 추진하기 부담스러운 정책 현안을 위해 정당성 확보의 통로로 위원회를 이용

2) 이러한 중앙 사회적 대화기구의 기능 확장은 중앙선거관리위원회가 종래의 공직선거 관리의 역할을 뛰어넘어 정부 이외의 여러 조직을 대상으로 한 선거관리 지원서비스로 영역을 확장한 사례를 참조할 수 있을 것이다.

하는 행태를 버려야 한다. 포용적 성장의 전망하에 정부가 사회적 대화에 적극적으로 관심을 가지고 지원은 하되, 노사정 간 실질적이고 자율적인 대화를 장려하는 방향으로 선회할 필요가 있다. 지금까지의 노사정위가 종속적이고 형식적인 대통령자문위원회의 성격을 지녔다면, 새로운 중앙 사회적 대화기구는 경제사회정책 어젠다에 대한 핵심적인 대통령자문기구로서의 위상과 역할을 지니도록 그 실질적 위상이 격상되어야 한다. 이를 위해 중앙 사회적 대화기구의 작동 방식에서 정부 역할의 재조정이 필요하다. 형식상 대통령자문위원회이지만 사실상 조직, 인력, 예산 등 거의 모든 면에서 고용노동부에 의존해 있는 현 상황을 벗어나, 위원회의 행정, 재정, 인사 측면에서의 독립성도 강화되어야 한다. 또 위원회에서의 사회적 대화를 통해 의미있는 합의가 이루어질 경우, 합의 내용이 반드시 준수·이행될 수 있도록 의사(擬似, quasi) 입법적 구속력을 갖게 하는 방안을 강구하고, 합의 이행을 점검하고 평가하는 단위를 격상시켜 그 기능도 강화할 필요가 있다.

셋째, 사회적 대화체제 전반의 민주적 포괄성의 증진을 도모하면서, 중앙 사회적 대화 기구 내에서도 대표성을 확대·강화할 필요가 있다. 특히 경제사회적 취약 계층의 목소리가 사회적 대화 기구를 통해 반영될 수 있도록 참여 주체의 외연을 확대해야 한다. 이를 위해 광범한 미조직, 비정규, 청년, 여성, 고령 노동자 대표, 중소기업, 소상공인, 자영업자 등이 사회적 대화 틀 안에 들어올 수 있도록 법과 제도를 개선할 필요가 있다. 최근 뜨거운 이슈로 부상하고 있는 노동회의소(Chamber of Labor) 구상은 이러한 맥락에서 한번 중장기적으로 검토할 만하다. 노동회의소의 모국이라고 할 수 있는 오스트리아에서는 노동자 일반의 목소리를 포괄하는 비노조적 노동이해대변체인 노동회의소가 조직노동의 이해를 대변하는 노동조합과 더불어 사회적 대화의 주체로 활약하고 있다. 아직 우리나라에서 오스트리아식의 노동회의소와 동일한 형태의 성격을 갖는 기구를 상정하는 것은 시기상조일지 모르나 현재 한국에서 활동하고 있는 다양한 비노조적 노동이해대변체들의 역량과 대표성을 강화해 그들이 노동조합의 한계를 보완하면서 사회적 대화의 또 하나의 주체로 서도록 하는 것은 중요한 과제이다. 다만, 현재 이들의 조직화 수준 및 정책 역량이 낮다는 점을 감안하여, 최대한 이른 시간 내에 이들이 사회적 대화 주체로 설 수 있는 정책방안을 강구 및 시행해야 할 것이며, 당장 중앙 사회적 대화기구가 아니더라도 앞서 언급한 사회적 대화체제의 다층화, 다각화 속에서 일정하게 주체가 형성된 영역별로 새로운 행위자들의 참여계기를 열어 가야 한다. 이를 위한 제반 여건을 적극 조성하고, 사회적 대화 참여 조직과 단체의 사회적 대화 및 정책 역량 제고를 위한 행정적, 재정적 지원책을 강구하여 시행해야 한다.

IV. 맺음말

한국의 사회적 대화는 20여 년의 역사를 갖고 있다. 올해는 노사정위원회가 경제위기 극복을 위해 1998년에 출범한 지 20년째를 맞는 해이고, 2007년 경제사회발전노사정위원회로 탈바꿈한 지 10주년이 되는 해다. 노사정위원회를 중심으로 한 지난 20년간의 사회적 대화의 역사는 정치사회적 악조건하에서 적지 않은 시행착오와 성과가 축적된 ‘창조적 축적(creative accumulation)’의 시간이자(이정동 외, 2015), ‘제도적 진화(institutional evolution)’의 과정이었다(Streck and Thelen, 2005).

하지만 한국의 사회적 대화체제는 20년의 역사에도 불구하고 여전히 발육부전의 상태에 놓여 있다. 명목상 그것은 중앙수준에서 노사정이 참여하는 정책결정상의 합의기구로 존재하지만, 그것이 처해 있는 구조적 양상을 조망하면 그 한계가 다양한 측면에서 적나라하게 엿보인다. 애초에 한국에서 사회적 대화체제의 안정적 제도화와 원활한 작동은 한국의 정책결정 및 노사관계 제도 전반의 국가 중심성, 대기업 중심성 등의 특성에 비추어 보았을 때 쉽지 않은 길이었다. 그것은 종래의 제도와 관행의 구성체들(arrangements)과 대결하고 엉키면서 새로운 ‘합(合)’의 방식을 유기적으로 구현해 내려는 시도였으나, 정작 정책결정방식으로서 다른 정책결정 기관들과의 수평적 측면에서, 상층부 노사관계의 틀거리로서는 전체 노사이익단체들의 수직구조적 측면에서 한계를 보였다. 결국 사회적 대화체제는 기존의 제도와 관행들과 순기능적인 화학반응을 일으키는 방식으로 작동하지 못했다.

이제 그간 한국의 사회적 대화체제의 정점에 있는 중앙 사회적 대화기구 운영의 공과에 대한 냉철한 진단과 평가를 바탕으로, 우리의 사회적 대화체제 자체를 발전적으로 재구성해 가야 한다. 무엇보다도 사회적 대화체제의 인프라를 꾸준히 가꾸어 가려는 노력 없이 급작스런 ‘대타협’ 혹은 대규모의 ‘사회협약’을 억지로 끌어내려는 시도가 갖는 한계를 명확히 인식할 필요가 있다. 사회적 대화체제의 지속적 공고화와 발전적 도약을 위해서는 노사관계를 포함한 다양한 사회적 관계들에 사회적 파트너십(social partnership)을 배대시켜야 하며, 정책결정방식의 혁신과 노사관계의 구조적 혁신을 동시에 도모해야 한다. 궁극에 사회적 대화체제가 미래지향적 경제사회개혁의 큰 틀을 새로 수립하는 과정에서 핵심에 자리잡아 복무할 수 있도록 하며, 질적으로 한 단계 승화된 창조적 축적의 궤적을 그려 가도록 해야 한다. **KLI**

[참고문헌]

- 김동원(2003), 「짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점」, 『산업관계연구』 13(2), pp.1~25.
- 노중기(2007), 「민주노조운동 20년과 사회적 합의주의」, 『동향과 전망』 겨울호(통권 제71호), pp.228~260.
- 박명준(2016), 「포용적 노동시장 개혁은 불가능한가? - 시론적 유형화와 한국적 상황 성찰」, 『경제와 사회』 통권 제111호, pp.108~141.
- 이정동 외(2015), 『축적의 시간』, 지식노마드.
- 장홍근(2016), 「노동체제 전환기의 사회적 대화 발전 방안」, 『노사공포럼』 통권 제40호, pp.113~143.
- 장홍근 · 박명준 · 박준식 · 강현주(2015), 『선진국 노동시장 개혁사례 연구 - 개혁 과정관리를 중심으로』, 경제사회발전노사정위원회.
- 장홍근 · 김세움 · 김근주 · 정홍준 · 박준식(2016), 『대안적 노동체제의 탐색 - 1987년 이후 30년, 한국 노동체제의 구조와 동학』, 한국노동연구원.
- Schmitter, C. Philippe(1992), "The Consolidation of Democracy and Representation of Social Groups," *American Behavioral Scientist* 35(4/5), pp.422~449.
- Streeck, Wolfgang and Kathleen Thelen(2005), "Introduction: Institutional Change in Advanced Political Economies," Wolfgang Streeck and Kathleen Thelen (eds.), *Beyond Continuity: Institutional Change in Advanced Political Economies*, Oxford University Press, pp.1~39.