

한국형 사회적 대화체제의 새로운 디자인 : ‘포스트 87년 노동체제’를 향한 여정의 새출발

박명준 · 장홍근*

I. 서론

한국의 사회적 대화는 약 사반세기의 역사를 지니고 있다. 그것은 같은 시기에 형성되고 진화한 이른바 ‘1987년 노동체제’¹⁾의 성격 및 동학과 분리하여 생각할 수 없다. 지금까지의 사회적 대화체제는 1987년 노동체제를 그 맥락으로 삼으며, 동시에 그것의 일부를 이루는 부분체제(partial regime)였다. 그것은 1987년 노동체제의 내적 모순과 동학을 반영하면서 자기변신 내지 일정한 진화를 진행해 왔다.

그러나 현재 그 누구도 1999년에 제정된 노사정위원회법에 기반하여 기능해 온 한국의 중앙 사회적 대화기구가 안정적으로 제도화되어 잘 기능하고 있다고 이야기하기 힘들 것이다. 제도적으로는 소멸하지 않았지만, 행위자들의 참여 거부로 인해 제대로 작동하지 못하고 있는 한국형 사회적 대화체제, 과연 이러한 식으로 지속하는 것이 사회적으로 의미가 있을까? 이제 한국의 사회적 대화는 1987년 노동체제의 한계를 극복하기 위한 목적을 실현한다는 취지를 품고 새롭게 디자인되어야 한다. 새로운 맥락화, 즉 새로운 거시적 노동체제를 구성하려는 지향에 부합하도록 재설계되어야 한다.

공교롭게도 지난 5월 출범한 문재인 정부는 한국형 사회적 대화모델의 구축을 표방하고 있다. 그것은 지난 30년간 이른바 1987년 노동체제를 토대로 해서 싹트고 진화해 갔던 ‘종래의 한국형 사회적 대화체제’를 새로운 거시적 노동체제를 선도해 가는 ‘새로운 한국형 사회적 대화체제’ 내지 ‘포스트 1987년 노동체제로의 이행을 지향하는 사회적 대화체제’를 추구하는 것이라고 말해도 틀림이 없을 것이다.

* 박명준 = 한국노동연구원 연구위원(mjnpark@kli.re.kr).

장홍근 = 한국노동연구원 선임연구위원(changhg@kli.re.kr),

1) ‘1987년 노동체제의 성격과 변동에 대한 구체적인 논의는 장홍근(1999), 노중기(2008), 장홍근 외(2016), 정이환(2013) 등을 참조.

그렇다면 ‘포스트 1987년 노동체제’에 조응하는 방식의 ‘새로운 한국형 사회적 대화체제’는 어떻게 설계되어야 할까? 이 글은 그것의 핵심적 구조와 요소, 그리고 그것의 작동방식을 구상하고 제언하는 것을 목적으로 한다. 먼저 지난 1987년 노동체제하에서 전개되어 왔던 한국형 사회적 대화체제의 지난 버전(version)의 특성과 동학을 살펴본 후에 본고의 주된 목표점으로 진입해 가도록 하자.

II. ‘1987년 노동체제’하에서의 사회적 대화체제 : 성격과 동학

한국의 ‘1987년 노동체제’는 한국 경제사회의 전환기적 특성을 고스란히 담지한 것으로, 크게 보아 정치적 민주화와 경제적 자유화의 이중전환(dual transition)의 과제를 동시에 내포하는 것이었다. 그것은 국가가 주도하고 규제하는 경제운영, 노동의 무권리 상태 등을 요소로 하는 이전의 ‘권위주의적 노동체제’로부터 벗어나는 것이 핵심이었다. 그 일환으로 시장에 대한 탈규제화를 한편으로 하고, 노동의 정치사회적 시민권 증진이라고 하는 과제를 다른 한편으로 해서, 양자를 동시에 그리고 점진적으로 도모해 갔던 일종의 복합전환형 노동체제였다. 동시에 그것은 20세기 말 서구 경제체제의 신자유주의화가 그 이전에 기본적인 민주적 정체(polity)와 복지국가라고 하는 사회경제체제를 이미 일정하게 성취한 후에 순차적으로 진행되었던 것과 결정적 차이를 갖는 민주화 이행기의 과도기적 노동체제의 하나였다고 볼 수 있다.

이러한 모순적 긴장을 품고 있던 1987년 노동체제는 결과적으로 민주화에서 시작해서 신자유주의로 귀결되었다. 초기 10년은 민주화를 향한 각축기로서의 특성이 강했지만, 그 이후로는 주로 시장원리를 매우 강조하면서 사회경제적 질서를 형성해 갔다. 보다 세분해 본다면, 1987년 체제의 처음 10년은 보수정부하에서 민주화를 향한 사회적 요구에 점진적으로 화답해 갔던 시기였고, 그 다음 10년간은 상대적인 진보정부하에서 민주화와 신자유주의화를 동시에 그리고 보다 역동적으로 달성해 갔던 시기였다. 그리고 마지막 10년간은 보수정부하에서 신자유주의적 경제운영에 주로 방점을 두면서도 글로벌 금융위기 이후 변화된 세계적인 이데올로기 진영을 반영하여 일정하게 신자유주의의 폐해에 대한 성찰과 수정의 시도를 미온적으로 덧붙여 갔던 시기였다.

특히 1998년 외환위기 이후 20년은 주로 시장주도의 탈규제화(deregulation) 논리가 지배적으로 관철되어 갔다. 그 결과 형성된 신자유주의적 경제와 노동시장은 심각한 사회통합의 위기를 초래했다. 경제의 성장동력과 일자리 창출력이 낮아진 가운데 노동시장의 양극화가 지속되었다. 노동과정에서의 개선이나 혁신의 동인은 미진한 가운데 노동력 재생산구조 역시 원활치

못한 상황에 처해 있다. 그 진화의 끝자락에 처해 있는 1987년 노동체제하에서는 더 이상 안정된 일자리와 노동력 재생산을 담보하지 못하고 있다.

그럼에도 불구하고 미시, 거시를 막론하고 현실의 노동정치는 이를 타개해 나갈 돌파구를 찾지 못하고 있다. 개혁의 담보 상태에서 노사관계와 노동정치가 해매고 있는 것이 지금의 현실이다. 특히 1987년 체제의 또 다른 기둥인 민주화의 진행은 일정 시점에서, 특히 2000년대 중후반 이후 보수정부 시기에 접어들어 사실상 정체되었다. 최근 촛불혁명을 통해 정권교체가 이루어지면서 그나마 막 새로운 시동을 걸고 있는 중이지만, 여전히 어떠한 방향으로 그것이 나아갈 지에 대해서는 명확하지 않다.

지난 시기 한국의 사회적 대화는 '1987년 노동체제'를 이끌어가는 노동정치의 중요한 수단 가운데 하나였다(장홍근, 2017). 그것은 앞서 언급한 두 가지의 모순적 과제가 초래하는 정치적 긴장을, 두 경향으로의 개혁을 각각 대표적으로 지향하는 세력들간 타협을 통해 풀어 가려던 시도의 일환이었다. 때로는 노사정위원회라고 하는 제도화된 공식기구를 통해, 때로는 그 외곽에서 일시적으로 형성된 구성체들을 통해 긴장의 해결을 위한 노력은 사회계급과 국가를 대표 하면서 독특한 행위자 지형(actors' constellation)에 처해 있던 주체들에 의해 이루어졌다.

1987년 체제하에서의 사회적 대화는 핵심적으로 일방적 개혁이 초래할 수 있는 정치적 파국을 조정하고 막기 위한 갈등해결의 수단이었다. 그것은 그 사이의 개혁과제의 내용적 맥락, 그리고 정치권력의 성격의 변화 속에서 일정한 성격의 변화를 겪었다. 결과적으로 그 과정에서 요구되는 사회적 타협, 사회적 이해주체들의 민주적 소통역량의 성숙과 상호간 신뢰의 증진이라고 하는 근본적인 과제의 성취는 - 일정한 성과에도 불구하고 - 여전히 미완의 상태에 머물러 있는 상황이다.

지난 시기 '1987년 노동체제'하에서의 사회적 대화는 그 주된 목적 및 내용의 측면, 그리고 그것의 형식적 측면의 특성을 기준으로 네 가지로 유형화될 수 있다. 먼저 목적 및 내용의 차원에서는 중요 현안이나 위기가 도래했을 때 이에 대한 대응과 관련된 것을 주된 내용으로 하면서 추진되는 대응적(responsive) 내지 처방적(prescriptive) 사회적 대화가 있었는가 하면, 새로운 노동질서를 형성하는 것을 주내용으로 하는 선도적(proactive) 내지 형성적(formative) 사회적 대화가 있었다. 형식의 차원에서는 정부가 주도하면서 사실상 국가코포라티즘(state corporatism)을 연상시켰던 동원형(mobilizing) 혹은 급진적 노동계를 사실상 배제했던 배제형(exclusive) 사회적 대화가 있었는가 하면, 정부의 협소한 의도보다는 대화 주체들의 자율성(autonomy) 내지 자발성(voluntarism)을 상대적으로 강조하는 자율형(autonomous) 혹은 급진적 노동계까지 포함하여 조직노동 전부를 포괄하려던 포용형(inclusive) 사회적 대화가 있었다.

이러한 유형론적 분석에 입각해 볼 때 1987년 노동체제하에서의 사회적 대화는 1996년 노개위를 통한 초보적 수준의 '형성·자율형' 사회적 대화(A형)에서 시작하여 '대응·자율형' (B

형)→‘대응·동원형’(C형)→‘형성·동원형’(D형)의 방향으로 선회 혹은 퇴행하는 궤적을 그렸다고 볼 수 있다(표 1 참조).²⁾

〈표 1〉 한국의 ‘1987 노동체제’하에서 사회적 대화의 유형과 동화

		형식	
		자율적, 포용적	동원적, 배제적
목적·내용	선도적, 형성적	A. 형성·자율형 (1996년 노사관계개혁위)	D. 형성·동원형 (2013년 5월 일자리협약) (2015년 9.15 대타협)
	대응적, 처방적	B. 대응·자율형 (1998년 2.9 사회협약)	C. 대응·동원형 (2009년 2월 노사민정 합의)

자료 : 장홍근(2017: 19)에 제시된 그림 부분 수정.

Ⅲ. ‘포스트 1987년 노동체제’를 지향하는 한국형 사회적 대화 디자인 : 방향성과 열개

1. 방향성 : ‘전면적 쇄신’으로의 지향

문재인 정부가 주창하는 ‘포용적 성장’에 기반한 ‘노동이 존중받는 사회’를 추구하는 정책은 기존의 1987년 노동체제하에서, 특히 그 후반부에 도모되어 왔던 경제운용 방식 및 노동체제 성격과 질적으로 다른 성격을 추구하는 일종의 대전환을 도모하려는 것으로 해석될 수 있다. 그 안에는 일정하게 ‘포스트 1987년 노동체제’로의 질적인 전환 지향성이 담겨 있다고 볼 수 있다.

새로운 한국형 사회적 대화체제는 이러한 포스트 1987년 체제를 이끌어가려는 지향성과 목표하에서 설계되어야 한다. 이는 앞서 ‘1987년 노동체제’하에서 전개된 A, B, C, D형의 순환(circulation)적 운동을 마감하고, 질적으로 새로운 단계에 진입해 들어감을 의미한다. 현재는 급속한 경제위기의 상황은 아니며, 상대적으로 진보적 성향의 문재인 정부하에서 새로운 미래를 향한 ‘형성적 조치들’이 적극적으로 도모되고 있는 상황이다. 이러한 맥락에서 일종의 ‘형성-자율형’ 내지 ‘선도-포용형’의 사회적 대화체제를 새롭게 구축하는 것이 필요하다. 사회적 대화

2) 이러한 유형화는 장홍근(2017)에서 제시한 내용을 다소 각색하여 다시 구축한 것이다. 각 유형별 특징들에 대해서는 해당 글을 참조.

체제의 새로운 순환이라는 의미를 살린다면, 이는 지난 1987년 노동체제하에서 마치 1996년에 노개위를 구축했을 때와 같은 류의 혁신적이고 경로파괴적(path-breaking) 시도를 추구하는 것이라 할 수 있다.³⁾

외견상 가장 쟁점이 될 수 있는 부분은 현재의 '경제사회발전노사정위원회(이하 노사정위)'를 어떻게 할 것인가이다. 사회적 대화체제의 질적 전환과 새로운 단계로의 진입을 지향하는 일은 일정하게 '1987년 노동체제와의 단절을 요구한다. 따라서 현존하는 노사정위는 이제 역사 속으로 떠나보낼 때가 되지 않았나 하는 것이 필자들의 공통된 판단이다. 이는 사회적 대화기구를 없애자는 말이 아니다. 오히려 기존의 사회적 기구가 지닌 치명적 한계들을 극복한 보다 강화되고 확장된 사회적 대화기구를 새롭게 구축하자는 의미이다. 전반적으로 '미래지향적 시각에서 과거와 질적인 단절의 의미를 찾고 내적 쇄신의 기회를 마련한다는 취지에서 명칭, 목표, 위상, 작동방식 등 모든 면에서의 전면적 재구성이 필요'하다는 것이다(장흥근·박명준 2017: 25). 기존의 노사정위를 중심으로 한 사회적 대화기구는 민주노총 등 노동계 일각에서 강한 거부반응을 보이고 있는 상황도 이러한 '전면적 쇄신론'의 근거가 될 수 있다. 이러한 문제의식을 담아 명칭 역시 '(가칭)노동사회위원회' 등으로 새롭게 바꾸는 시도를 할 필요가 있다.

2. 열개 : 전면적 쇄신을 향한 8대 원리

전면적 쇄신론에 기반한 새로운 사회적 대화기구를 구상하면서 핵심적으로 아래의 8가지 원리들을 부각할 수 있다.

(1) 가장 주안점을 둘 부분은 노사 대표들의 주체성과 능동성을 과거보다 훨씬 더 강화시키는 쪽으로 나아가는 것이다. 1987년 노동체제하에서의 사회적 대화기구는 대통령자문기구이면서 정부, 특히 고용노동부 관료들의 기능이 컸다. 특히 동원형의 성격이 강했던 시기에는 정부가 자신의 의지를 관철하려는 의도가 지나치게 내비치기도 했다. 지금까지 사회적 대화기구에서의 논의를 통해 산출된 다수의 합의들은 상당수 정부 정책을 정당화하는 것이었다. 또한 그것들은 주로 정부가 노사에게 약속을 하는 방식이었지 노사 스스로 약속하고 실행을 결의하는

3) 비록 하나의 정치적 의사결정 방식의 수단으로 그 역할이 끝까지 혁신적이지는 못했지만 적어도 투입(input)의 측면에서 노개위는 적지 않은 의미가 있었다. 대통령자문기구라고 하는 형식도 그 당시에는 파격적이었고, 막 출범했지만 여전히 법외노조였던 민주노총까지 사회적 대화의 주체로 정식 초청된 것도 혁신적이었다. 언론인과 정치인들까지 포괄하면서 사회적 대화의 주체를 대폭 확대시켰고, 내부적으로 분과를 구축하여 논의를 집중화, 체계화시켜 갔다. 노개위에 담겨진 이러한 혁신성은 그대로 이후 노사정위원회의 틀을 형성함에 있어 적지 않은 영향을 끼쳤다. 어쩌면 1987년 노동체제하에서의 사회적 대화체제의 가능성과 한계는 이미 그 초기 형태였던 1996년 노개위에 다 담겨 있었다고 볼 수 있다.

내용은 훨씬 적었으며, 있어도 주로 주변적 성격을 지니는 것들이었다. 포스트 1987년 노동체제를 지향하는 새로운 사회적 대화기구는 노사간 협의를 통해 신뢰와 상호이해를 증진해 가면서 문제의 해법을 고안하고 스스로 책임있는 태도를 구현해 가는 쪽으로 나아가야 한다. 자율, 자치, 그리고 책임의 원리가 스며들어 있는 노사정 간의 파트너십 형성이야말로 1987년 노동체제의 한계를 극복하는 핵심이다.⁴⁾ 그렇다고 국가를 배제하거나, 삼자주의(tripartism) 대신 이자주의(bipartism)를 추구하자는 것은 결코 아니다. 오히려 위와 같은 목표의식을 갖고 정부가 그 안에서 제대로 역할을 수행해 가야 한다.

(2) 노사정 간의 균형 잡힌 파트너십의 이상은 당장 실현되고 기능하기 쉽지 않다. 현실의 정책결정 과정은 정부가 대부분의 자원과 권력을 쥐고 있는 상황이다. 노사가 아무리 협의하고 합의한다고 해도 그것과 정부의 정책행위와의 연계성이 마련되지 않는다면 노사가 아무리 능동적이어도 그 결과가 현실화되기 어렵고, 사회적 대화를 통한 정책결정이라는 이상도 공염불이 될 가능성이 크다. 정부 주도성이 강했던 1987년 노동체제하에서도 사회적 대화기구는 또 다른 정부기구 및 국회 등 정책결정의 제도화된 행위자들 사이에서 표류하고 주변화되는 경험을 자주 했다.⁵⁾ 따라서 사회적 대화기구를 새롭게 구성하면서 능동적인 노사 파트너십을 강조하더라도 그것이 제도적, 정치적으로 정책결정의 핵심적인 과정에 연계될(bound) 수 있는 방안을 마련해야 한다. 이를 위한 의미있는 조치의 하나로 우리는 사회적 대화기구의 위상을 대통령자문기구를 넘어 더욱 더 강화시키는 길을 생각할 수 있다. 예컨대 국가인권위원회와 같이 독립성이 훨씬 강화된 공적 기관의 모습을 띠게 하는 것이다. 그 안에서의 협의와 합의의 결과가 갖는 사회적 위신을 높이는 것은 기존의 한계를 극복하는 데에 일정하게 기여할 수 있다. 동시에 사회적 대화에 임하는 노사 대표의 권리와 책임 모두를 증진시키는 효과도 거둘 수 있다.⁶⁾ 적지 않은 비용이 들겠지만, 그것은 우리 사회가 협치와 대화를 중심으로 경제를 운용하기 위해 필요한 사회투자(social investment)로 간주될 수 있을 것이다.

(3) 새로운 사회적 대화기구는 어디까지나 합의의 강박관념을 떨쳐버리고 협의 자체를 중요시하면서 참여주체들간의 스킨십을 일상화시켜 가는 역할을 해야 한다. 한마디로 ‘합의지향적 협의기구’로서의 성격을 명확히 해야 한다. 지난 정부의 사회적 대화 관행을 돌아보면, 주로 한국노총과 경총 그리고 고용노동부의 3자가 노사정을 대표한 사회적 대화를 꾸리면서 노동시

4) 이는 한마디로 '동원형 사회적 대화모델'에서 '자율형 사회대화모델'로의 전환이라고 칭할 수 있다(장홍근, 2017).

5) 말하자면 일종의 '기능적 탈구(functional dis-articulation)' 상태였다고 표현할 수 있다.

6) 현재 정부주도의 일자리위원회에도 일정하게 노사대표들이 참여를 하고 있으나 이는 어디까지나 정부기구로서의 성격이 강하다. 다만 원활한 정책이행을 위해 향후 사회적 대화기구가 강화된 형태로 구축된다면, 그것은 일자리위원회가 다루는 의제들을 일부 자연스럽게 공유해 갈 수 있을 것이다.

장 개혁을 어떻게 할 것인지를 고민해 왔으나 실상은 정부와 경영계의 입맛에 맞는 개혁안을 마련하는 것에 그것을 활용하려 했다. 이에 대해 민주노총은 적극적인 자기소외의 길을 가면서 '성 안의 개혁담합'을 끊임없이 비판하고 견제하는 방식으로 자신의 존재를 드러냈고, 박근혜 정부의 일방적 노동시장 개혁정책에 한국노총은 합의를 파기하는 식으로 맞섰다. 결과적으로 개혁정책을 둘러싼 갈등의 난국을 풀어감에 있어 사회적 대화는 그다지 결정적 역할을 하지 못했다. 이러한 양상은 사회적 대화를 입법과정에서 요구되는 노사정의 선택의 합의를 도출하는 단위로 무리하게 상정했기 때문에 발생한 것이다. 새로운 사회적 대화체제하에서 노사가 보다 능동적으로 역할을 하는 사회적 대화기구는 이러한 선부른 기능적 함정에 빠지지 말아야 한다.⁷⁾ 동원된 대화와 팔비틀기 합의창출은 모두 철저히 지양되어야 할 악습들이다.

(4) 새로운 사회적 대화기구는 실용적 개방성을 지향해야 한다. 그것은 우리 사회에서 요구되는 사회적 대화의 수직적 확장과 수평적 다각화를 주도하고 촉진하는 핵심적인 제도적 행위자로 역할해 갈 수 있어야 한다. 종래의 사회적 대화기구는 지역이나 업종단위에서의 산업-일자리-노동문제를 풀어나가는 역할을 제대로 맡지 못했다. 중앙부처인 고용노동부가 지역노사민정협의체나 노사정위원회 모두 주관했지만, 정작 지역에서의 사회적 대화의 활성화를 위해서 중앙의 사회적 대화기구가 주체적이고 능동적인 역할을 수행할 여지는 없었다. 업종단위의 사회적 대화는 극히 미발전한 상태였고, 근래에 보건 의료부 등 일부 맹아적 실천들이 나타나지만 이 역시 제도화된 사회적 대화기구의 일과는 공식적으로는 무관했다. 새로운 사회적 대화기구는 경제운영의 장 전반에 걸쳐 사회적 대화가 활성화되는 것을 자신의 임무로 삼으며 능동적으로 기능해 가도록 디자인되어야 한다. 중앙사회적 대화기구의 문턱을 높이고 그 안의 논의구조를 협소하고 폐쇄적으로 끌고 갔던 관행을 혁파해야 한다. 대신에 일종의 '찾아가는 사회적 대화'와 '끌고 들어오는 사회적 대화'의 양방향적 역동성이 모두 작동하게 해서 중앙사회적 대화기구 안에 지역과 업종의 이슈들이 입체적으로 다루어지고 해법이 모색되도록 자원을 두루 투입하는 방향으로 설계되어야 한다.

(5) 새로운 사회적 대화체제에서는 사회적 대화기구가 우리 사회에서 필요로 하는 초기업 수준에서의 노사관계를 효율적으로 조율하고 촉진해 가는 추동자로 기능할 수 있어야 한다. 이는 경제민주주의의 심화라고 하는 원론적 의미와 함께 현재 심하게 끓어 있는 노동시장의 이중구조화 문제의 해결수단이라는 의미에서도 중요하다. 또한 위에서 언급한 바, 사회적 대화

7) 이러한 차원에서 현 정부에서 추진하는 바 일자리 개혁을 위한 노사정 대타협과 같은 매력적인 정치적 시도 에 새로운 사회적 대화기구가 복무할 수 있다면 바람직할 것이나, 그 과정이 지나치게 정부의 입김에 의해 좌지우지된다면 이는 자칫 과거의 오류가 되풀이하는 모습으로 빠질 우려도 적지 않기에 매우 신중하게 임해야 할 것이다.

의 수직적 확장이라고 하는 측면과도 맞닿아 있는 주제이다. 종래의 지역노사민정의 실천은 - 소수의 의미있는 성과를 부정하지 않겠으나 - 중앙부처 관료의 시각에서 재단되고 이끌어지면서 의미 있는 혁신을 거두지 못했고, 자발성과 자치성의 원리도 실현하지 못했다. 이는 새로운 사회적 대화체제가 주도적으로 풀어야 할 과제이다. 원하청 등 기업간 관계의 왜곡된 구조화로 발생하는 노동시장 격차문제 해소를 위해서도 초기업 수준 사회적 대화의 활성화는 의미있는 수단이다. 이러한 시도는 제도화된 틀과 자원의 투입 없이 자발적으로(voluntary) 이루어지기 어렵고, 중앙정부의 힘만으로도 이상적인 답을 찾기 어렵다. 능동적이고 의식적으로 움직일 수 있는 사회적 대화기구의 역할이 중요하다. 종래에 사회적 합의가 겪었던 이행과정의 왜곡 내지 불순응의 문제를 극복하기 위해서도 중범위 수준(meso-level) 노사관계의 발전은 중요하다. 아직까지 우리 사회에서는 지역이나 업종의 노사관계를 끌고가는 주체들조차 미발견되어 있는 상황이기 때문에 이러한 노력은 행위주체의 발굴과 역량증진이라고 하는 과제를 자연스럽게 포함하게 될 것이다.

(6) 새로운 사회적 대화체제에서는 사회적 대화기구에 참여하는 행위주체를 다각화시켜야 한다. 1987년 노동체제하에서 노동이해대변의 주체는 민주노총과 한국노총이었다. 전자는 이데올로기적 급진성과 행태적 실리주의가 모순적으로 결합된 모습을 보이면서 제도화된 사회적 대화기구에의 참여를 거부했다. 후자는 내부의 일각에서 자주성의 훼손이 지속되면서 상층부 위주의 제도적 기득권 향유를 기반으로 사회적 대화에 적극적으로 참여했다. 이들 모두 조합원의 이해증진을 추구하면서 사회적 대화에 대해 상반된 태도를 취했지만, 정작 노동조합 조직률은 10%대의 답보상태를 벗어나지 못한 채 10년 이상을 지속해 갔다. 그 사이 미조직 취약 노동자들의 이해대변은 공백상태로 남아 있었고, 조직노동과 미조직노동간의 격차문제는 사회적 이슈로 부상했지만 양대노총은 그에 대한 실통한 해법도 찾지 못했고 사회적 대화를 능동적으로 구축해 문제를 풀려는 노력도 미흡했다. 새로운 사회적 대화체제하에서는 이해대변의 주체를 확장적 시각에서 정의내리고 다양한 주체들이 사회적 대화에 참여할 수 있는 기회를 열어야 한다. 현실에서는 노동의 이해대변이나 비즈니스 이해대변의 주체들 모두 매우 분화되어 있고 복잡한 형국이다. 예컨대 2017년 최저임금 결정과정에서 자영업자들의 결속이 돋보였던 것은 비즈니스 이해대변 주체의 분화를 암시하는 의미심장한 모습이다. 이미 새로운 사회적 대화기구를 구상하면서 이전 정부에서도 여성이나 청년 등 미대변계층의 참여를 인정하는 방식의 개혁안을 마련한 바 있다. 특히 노동이해대변의 주체와 관련해서 종래의 노동조합 중심성을 인정하되, 준노조(quasi-union)로 칭할 수 있는 미조직 및 취약노동자들의 이해대변에 경주하는 노동단체들의 참여도 대폭 장려할 필요가 있다.

(7) 사회적 대화기구 내부인력의 분화 및 역량강화를 이루어내야 한다. 우선 연구 및 분석역

량, 의제를 선도해 가고 해법을 제시하는 역량을 대폭 강화해야 한다. 네덜란드의 사회경제위원회(SER)와 같은 기구는 사실상 권위있는 분석기관으로서의 역할을 충실히 수행하면서 매우 중장기적인 측면의 정책대안을 선도적으로 고민해 간다. 종래 한국의 사회적 대화기구에서는 전문위원들의 전문성과 신분상의 안정성 모두에서 미흡했고, 노사정위는 연구와 분석의 측면에서의 사회적 기능을 사실상 상실하고 있었다. 새로운 사회적 대화기구는 그러한 한계를 극복해 가야 한다. 최소한 국회 입법조사관 정도의 안정된 신분과 전문성을 갖춘 연구단위를 내부에 둘 수 있어야 하며, 그 이상의 역량강화도 필요하다. 참신한 페이지를 작성할 수 있는 전문인력들의 지적인 작업이 사회적 대화의 실천영역의 확대와 맞물려 축적되고 활용되어야 한다. 한편 사회적 대화기구가 능동적 역할을 수행하기 위해서는 연구전문가뿐 아니라 실천 전문가들의 역할도 중요하다. 새로운 사회적 대화기구는 상생의 노사관계와 일자리 창출, 격차해소 등의 주제를 우리 사회 전반에서 실현하고 확산시키기 위한 사회적 대화의 촉진자들(facilitators)을 길러내고 역할을 수행하도록 해야 한다. 종래에 노사발전재단과 같은 곳에서 종래에 수행했던 일터 혁신 등의 주제를 매개로 한 컨설팅 기능을 - 특히 중범위 수준의 - 사회적 대화의 영역으로 확대시켜 이를 전문적으로 수행할 실천인력들을 노사정위 내에 두고 배양하며, 적극적으로 활동하게 해야 한다.

(8) 새로운 사회적 대화기구는 우리 사회에 대화와 협치의 문화를 확산시키는 중심적인 역할을 수행해야 한다. 그러한 취지에서 우선적으로 참여행위자들의 확대를 유도하면서, 그들의 정책역량, 행위선택의 성숙성을 유도하는 노력을 전개해야 한다. 참여 주체들의 역량을 증진시켜 내기 위한 투자와 노력을 전개하는 일이야말로 협의 중심의 논의관행이 진정 자리를 잡고 활성화되기 위한 원동력이 될 수 있다. 역량이 강화된 행위자들간의 긴밀한 상호작용과 논의가 심화되다보면, 결정적인 순간에 그들간에 의미있는 큰 합의가 나올 수 있는 법이다. 이러한 취지에서 사회적 대화기구 내에 참여자들의 정책역량이나 소통역량을 증진시키는 역할을 맡는 단위를 둘 필요가 있다. 더 나아가 그러한 단위는 일반 국민들을 대상으로 해서도 사회적 대화에 대한 이해를 증진시키고 그것이 확산될 수 있도록 하는 확장된 역할까지 맡아 나갈 수 있을 것이다. 아직도 일상생활의 많은 영역에서 우리는 민주적이고 역지사지하는 소통을 통해 갈등과 이견을 합리적으로 풀어내는 문화가 취약하다. 새로운 사회적 대화기구는 이러한 한계를 극복하기 위한 노력 역시 일정하게 자신의 일로 삼아야 하며, 궁극적으로 상시적인 대화와 타협의 관행이 사회전반의 영역으로 침투해 가도록 노력해야 한다.

IV. 결론

1987년 노동체제하에서 시도된 사회적 대화체제의 구축 노력은 분명 소통적 민주주의, 속의 민주주의를 지향하는 시도였다. 한국은 이미 약 20년 가까이 사회적 대화기구를 상설화시켜 운영해 오고 있는 나라로 아시아에서는 거의 독보적이라 할 수 있으며, 이러한 모습은 일단은 자랑스러운 우리의 성취라고 보아야 한다.

하지만 정작 그 뚜껑을 열어 보면, 그러한 목표는 충분히 달성되지 못한 상태인 것이 사실이다. 여전히 국가중심적 거버넌스가 그 안에 지배적이며, 성숙하고 미래지향적인 지식정보사회에서 구성원들간의 민주적이고 자율적인 소통을 통한 경제사회질서의 운영이라는 이상과는 여전히 거리가 있다. 국가주도의 신자유주의화의 늪에 빠진 채 포괄적 이해조정에 기반한 정책 형성 및 이행의 관행은 사회전반적으로 성장해 가지 못했다. 사회적 대화체제는 고통받는 약자들을 비껴나 있다.

이제 하나의 싸이클을 형성한 기존의 1987년 노동체제하에서의 사회적 대화체제는 질적으로 새로운 단계로 올라서야 한다. 과거의 한계를 전면적으로 쇄신하는 내용성을 담아 내야 한다. 문재인 정부가 지향하는 ‘노동존중사회’의 이상은 국가가 주도해서 노동의 사회적 시민권을 강화시키려는 노력을 전개하는 것을 하나의 축으로 한다. 그 또 다른 축은 강화된 사회적 대화체제의 구현을 통해서 노동이 정책의 대상이 아니라 주체가 되어 갈등과 조정의 중심에서 능동적 역할을 수행할 수 있는 틀과 길을 만드는 것이다.

이 글에서 제시한 다양한 방안들은 그것을 위한 기초적인 뼈대와 기둥에 해당하며, 향후 그것의 실현을 위해서 보다 본격적인 연구와 토론이 전개되어야 할 것이다. 지난 사반세기 동안 우리 안에 공유된 ‘축적의 시간’만 잘 정리해서 활용해 가도 의미 있는 새로운 도약이 가능할 것이다. 역사의 새로운 시간은 언제나 결단을 요구했고 지금은 분명 새로운 결단을 부르는 시기이다. **KL**

[참고문헌]

- 노중기(2008), 『한국의 노동체제와 사회적 합의』, 후마니타스.
 장홍근(1999), 「한국 노동체제의 전환과정에 관한 연구, 1987~1997」, 서울대학교 사회학과 박사학위 논문.

- _____ (2017), 「'1987 노동체제'의 동학과 사회적 대화의 전개」, 『노동리뷰』 7월호, pp.9~25.
- 장홍근·박명준(2017), 「대전환기, 새로운 사회적 대화체제의 구상」, 『노동리뷰』 4월호, pp.19~28.
- 장홍근·김세움·김근주·정홍준·박준식(2016), 『대안적 노동체제의 탐색 - 1987년 이후, 한국노동체제 구조와 동학』, 한국노동연구원.
- 정이환(2013), 『한국 고용체제론』, 후마니타스.