

사회적 대화 2.0으로의 전환*

최영기**

지난 30여년의 세계화 시대에 경사노위가 노동개혁의 중심에 설 수 있었던 이유는 노동기본권 회복을 위한 자유주의적 개혁과 고용 유연화를 위한 신자유주의 개혁을 하나의 패키지로 묶어 주고받기식의 타협을 시도했기 때문이다. 그러나 이제는 탈세계화 디지털 시대의 새 경제 패러다임 정립과 정책개혁을 위한 주요 경제주체들의 사회적 대화와 공동행동이 요구된다. 사회적 대화 2.0 체제에서는 탈세계화 디지털 시대의 고용위기 극복과 노동시장 이중구조 개혁 논의에 집중해야 할 것이다. 연공 중심의 내부노동시장과 직무 중심의 외부노동시장 간의 격차와 불평등 문제, 연금 개시 연령과 정년의 괴리 문제, 판교 기술 인력과 디지털 전문 인력, 대기업 화이트칼라 사이에서 확산하는 MZ세대의 공정분배 처우 요구 등 사회적 대화와 타협을 통해 해법을 찾아야 할 과제들은 그대로다.

1. 변곡점에 선 한국의 사회적 대화

사회적 대화는 용어도 생소하고 개념도 정확하게 정의하기 어렵지만 어느새 한국 노사관계 시스템에서 빼놓을 수 없는 구성 요소로 자리 잡았다. 1990년대 초부터 학계는 사회적 합의(social accord) 또는 사회적 조합주의(social corporatism)에 대한 외국 사례연구를 활발하게 진행했다. 김영삼 정부가 임금안정을 위한 중앙 노사합의를 추진할 때만 해도 한국의 사회적 대화(social dialogue)는 일시적이고 긴급한 처방에 불과할 것으로 보였다. 그러나 노동법 전면 개정을 위한 노사관계개혁위원회(1996. 4~1998. 2)의 시행착오와 1998년 2월의 경제위기 극복을 위한 사회적 대타협과 1999년 노사정위원회의 법적 제도화를 거치며 사회적 대화는 한국 노사관계의 빼놓을 수 없는 구성 요소로 자리 잡았다.

* 이 글은 허재준 외(2021), 『고용위기와 고용정책 혁신』의 제10장을 요약·정리한 것이다.

** 한림대 경영학부 객원교수(choe2040@gmail.com), 전 한국노동연구원장.

기능적으로 보더라도 지난 25년간 사회적 대화는 노동법 개정과 고용위기 극복을 위한 타협 기구로 기능하며 항상 고용노동 정책의 중심에 위치해 왔다. 한국 노사관계의 구조적 특성을 감안할 때 이는 매우 특이한 현상이다. 한국의 사회적 대화는 산별체제에 기반하고 있는 유럽의 코포라티즘(corporatism) 전통과는 또 다른 유형을 창출하며 발전해 왔다. 이에 대한 분석과 평가는 이 연구의 주된 관심은 아니다. 오히려 그동안의 발전 궤적을 노동개혁의 관점에서 평가하고 이런 방식의 사회적 대화와 타협이 또 다른 25년을 지속할 수 있을 것인가를 살펴보는 것이 이 글의 일차적인 목적이다. 그리고 지금이 한국형 사회적 대화의 발전 과정에서 하나의 변곡점이 될 수 있다면 미래의 사회적 대화 2.0은 어떤 비전과 의제, 구성을 통해 구체화할 수 있을지 논의하고자 한다.

윤석열 정부의 선택에 따라 사회적 대화 2.0의 성격이 결정되겠지만 대체로 세 가지의 진로를 예측할 수 있다. 첫째는 경제사회노동위원회를 팬데믹 이후 급박해진 디지털 전환과 에너지 전환, 더욱 심화된 노동시장의 불평등에 대처하기 위한 사회적 논의 기구로 확대 개편하는 길이다. 이는 그동안 노동법 개정이나 눈앞의 고용위기를 타개하기 위한 대화와 타협과는 다른 성격이고 이해관계자의 범위도 기존의 노사단체만이 아니라 산업전환에 직접적으로 이해관계가 얽혀 있는 업종 대표와 시민단체, 전문가 집단의 참여가 불가피할 수 있다. 그럴 경우에는 성격이 전혀 다른 집단이 참여하고 이들의 이익조정엔 기존 사회적 대화의 틀에서 소화하기 어려울 수 있기 때문에 노사 중심성이 강한 경사노위 형식보다 여야 교섭단체 대표들이 참여하는 등 국민 대타협 기구의 형식과 구성으로 개편하는 방안을 강구해야 할 것이다. 이 경우에는 국민 대타협 기구가 한시적 대화와 타협 기구로서의 기능이 마무리되면 합의사항 이행이나 후속 논의를 행정부와 국회, 경사노위 등에 넘기고 해산하는 6개월 안팎의 위원회 형식이 적절할 것이다.

둘째는 지금의 형태를 유지하되 의제 범위를 고용노동 이슈에 보다 집중하여 당장의 타협보다는 보다 폭넓은 사회적 합의를 형성(consensus building)하는 경제사회정책 협의기구로 운영 체계를 전환하는 방안이다. 이런 방향의 전환을 위해서는 유럽의 전통적인 정책협의 기구를 참조할 수 있을 것이다. 합의도 어렵고 갈등만 유발하는 노동법 개정과 같은 직접적 이해충돌 이슈를 처리하는 트러블슈터(troubleshooter)로서의 경사노위가 아니라 꾸준히 개선 방안을 마련해야 할 임금직무체계 개편이나 직업훈련체계의 혁신, 일가정 양립과 성평등 직장과 같은 의제들에 대하여 협의하고 공감대를 넓히고 점진적인 제도 개혁을 추진하는 길도 있다. 합의에 이르지 못했거나 명시적 합의가 필요하지 않은 이슈들에 대해서는 논의 결과를 자문 보고서 형태로 대통령과 국회에 제출할 수도 있고 가능한 경우에는 합의 형태로 만들어 노사정이 그 이행을 담보하는 길도 있다. 이러한 선택으로 경사노위가 대통령 자문기능과 정책협의 기능에 충실한 대화 기구로 재탄생할 수 있고, 경험을 축적하며 네덜란드의 경제사회협의회의(SER)처럼 안정

적인 정책협의 기구로 발전해갈 수도 있다.

그러나 한국의 경우에는 실제 운영에 있어 정부가 일방적으로 정책을 설명하고 노사단체의 동의를 구하는 형식적인 대화 기구로 전락할 위험도 크다. 정부에 비해 노사단체의 정책 능력이 크게 떨어지는데다가 산하 조직에 대한 장악력도 제한적이어서 경사노위가 내실 있고 충실한 정책협의 기구로 탈바꿈할 가능성이 크지 않기 때문이다. 이런 방향 전환에 대해 사회적 대화 기구 내부에서도 몇 차례 검토가 있었지만 그렇게 나아가지 못했던 가장 큰 이유는 대타협이 없는 사회적 대화에는 대통령의 관심도, 여론의 지지도 따라주지 않을 것이기 때문이다. 앞으로 이런 조건이 달라질 이유가 없는 한 정책협의 기구로의 재편을 기대하기 어렵다. 만약 그런 길을 가게 된다면 이는 사회적 대화가 비활성화(inactivation) 단계로 진입했다는 징표로 볼 수 있다.

마지막 선택은 지금의 길을 계속 가는 것이다. 국가적인 큰 과제를 끌어안고 대타협과 씨름하기보다는 새롭게 제기되는 이런저런 이슈들에 대하여 공론을 모으고 필요한 경우 대통령의 요구에 따라 사회적 타협에도 나서는 방식의 사회적 대화는 계속 쓰임새가 있을 것이다. 이 경우에는 지난 25년간 노동 개혁을 주도해 왔던 타협 기구라는 경사노위의 위상을 재조정하여 좀 더 전문성과 실무 역량을 강화할 필요가 있다. 정권의 성격에 따라서는 1998년처럼 국가적 위기를 대타협으로 극복하는 국민적 합의 기구로 위상이 강화될 수도 있고, 때에 따라서는 사회적 대화 기구라는 명패만 달고 있는 자문기구의 하나로 위상이 약화될 수도 있다. 사회적 대화의 위상이 정권의 선택에 따라 크게 달라질 수밖에 없는 이유는 경사노위의 법적 기능이 경제사회 정책 등을 협의하고, 대통령의 자문에 응하기 위한 것이기 때문이다. 대통령이나 정부의 자문 또는 협의 요청이 있을 때 기능이 활성화되는 수동태 또는 반사체의 성격을 벗어날 수 없는 한계를 인정하고 그 범주 안에서 여러 가능성을 탐색할 수밖에 없다.

1996년 이후 역대 정부들은 이런저런 노동개혁 또는 고용위기 극복의 필요성이 제기될 때마다 사회적 대화를 관습처럼 활용해 왔지만 이제는 지난 25년을 평가하고 새로운 혁신을 모색해야 할 때다. 그 출발은 한국형 사회적 대화의 정착을 내걸었던 문재인 정부가 사회적 대화의 혁신에 실패하고 과거를 답습하게 된 원인을 분석하는 데서 시작해야 한다. 그리고 지난 25년의 사회적 대화가 민주화 이후 지체된 개혁 과제 또는 밀린 숙제를 처리하는 단계였다면, 앞으로 전개될 사회적 대화 2.0 시대에는 미래의 과제, 예컨대 디지털 전환과 에너지 전환 그리고 불평등에 대하여 노사의 경계를 넘어 보다 폭넓은 사회적 합의를 모아갈 필요가 있다.

II. 문재인 정부의 사회적 대화에 대한 평가

1. 기구 개편에 대한 평가

문재인 정부의 사회적 대화 정책은 목표 대비 실적으로 보면 실패로 평가해야 한다. 문정부가 내걸었던 한국형 사회적 대화 체제의 구축과 노동존중사회 구축을 위한 사회적 대타협은 박근혜 정부의 실패를 반면교사로 삼아 사회적 대화 체제를 완전히 새로 정비하겠다는 목표였다. 대통령 스스로 사회적 대화의 정상화에 큰 의미를 부여하며 노동계, 특히 민주노총의 참여에 많은 공을 들였다. 일자리위원회를 신설하고 경제사회발전노사정위원회를 경제사회노동위원회로 개편하면서까지 한국형 사회적 대화의 구축에 힘을 쏟았지만 5년 후 사회적 대화는 과거와 다를 게 없다.

문정부가 사회적 대화 기구를 개편하려고 했던 이유는 민주노총의 참여를 용이하게 하기 위한 것이었을 뿐 다른 목적이 있었다고 보기 어렵다. 기존의 노사정위원회와 기능적으로 크게 다르지도 않은 일자리위원회를 서둘러 설치하고 대통령이 위원장까지 맡았던 이유는 두 가지였을 것이다. 첫째는 위상을 강화하는 의미가 있고, 둘째는 노사정위원회로의 복귀가 어려운 민주노총의 길을 터주기 위한 우회로의 의미가 있었다고 하겠다. 이 시도는 성과가 없었다. 결과적으로 보면 대통령이 위원장을 맡아야 할 아무런 이유도 없었고 민주노총의 복귀도 없었다.

정권 출범 후 1년이 지나서야 노사정위원회는 민주노총을 포함한 대표자회의 형태로 가동이 시작됐고 노사정위원회의 명칭과 구성, 기능을 전면 개편하여 새로운 기구로 출범하는 쪽으로 합의가 이루어졌다. 경제사회위원회로 정리돼가던 명칭에 '노동'을 추가하게 된 것도 민주노총의 요구 때문이었다. 2018년 5월 경제사회노동위원회법은 국회를 통과했지만 경사노위의 공식적인 출범은 민주노총의 내부 논의를 기다리며 11월까지 미루어졌다. 결국 한국노총의 압박과 탄력근로 확대를 위한 법 개정 논의를 명분으로 민주노총 참여 없이 출범했지만 그 이후의 운영은 과거와 크게 다르지 않았다.

2. 의제 선정에 대한 평가

사회적 대화의 의제 면에서도 혁신이라고 할 만한 변화는 없었다. 문정부가 집권 초기 정치적 성격의 보여주기 대타협에 나서지 않은 것은 그나마 다행이다. 일자리 정부를 자처하고 청와대에 담당 수석비서관을 신설할 정도로 공을 들였다는 점을 감안하면 의외라고 할 수 있다.

왜 그랬을까? 문 정부는 여건을 만들어 제대로 된 대타협을 하고자 했을 수 있다. 변수는 민주 노총이었고 최우선의 과제는 이들을 대화 테이블에 앉히는 것이었다. 정부가 원하는 그림은 집권 초 일자리위원회에서 정부의 주요 국정과제를 사회적 합의로 묶는 것이었을 것이다. 메뉴도 풍부했고 사회적 타협 형태로 구성하며 여러 보완적 정책 패키지를 추가한다면 정부 입장에서 볼 때 결코 나쁘지 않은 선택이었다.

특히 최저임금을 비롯한 여러 정책적 혼선을 감안할 때 정부의 주요 정책과제를 하나의 패키지로 담고 이를 지원하는 정부 정책을 묶어 사회적 타협을 시도했다면 정부 정책에 대한 호응도(policy compliance)를 높일 수 있었을 것이다. 그러나 문제는 정부가 노사단체를 모두 참여시켜 타협을 이끌어낼 의지나 리더십을 갖추고 있었느냐에 있다. 압도적 대선 승리와 강력한 여론의 지지에 취해 있던 청와대는 지루한 대화와 타협의 프로세스를 거치기보다는 대통령의 결단과 지시로 바로 집행하는 쪽을 선택했다. 정부 출범 초기에 비정규직의 정규직화나 최저임금 16.4% 인상을 대통령의 의지를 앞세워 밀어붙이는 편이 정치적으로 더 득이라고 판단했을 수 있다.

정부 입장에서 사회적 대화에 올리고 싶었던 의제는 ILO 협약 비준과 노동조합법 개정, 전교조와 공무원 노조의 지위 회복과 같이 국회 동의를 필요한 이슈들이었다. 사회적 대화가 경사노위 체제로 개편되는 시기에 맞춰 출범한 노사관계제도관행개선위원회의 목표는 ILO 협약 비준에 필요한 법 개정 사항을 추리고 이에 대한 합의를 도출하는 것이었다. 실업자의 조합원 자격을 둘러싼 노사의 공방과 전교조의 지위 회복을 둘러싼 정치적 공방을 피하기 위한 수단으로 경사노위와 사회적 타협이 뒤늦게 소환된 셈이다.

대화과 타협이 필요했던 고용과 임금에 관해서는 정부 결단으로 속전속결 추진하고 정부와 국회 차원의 논의에 부쳐야 했던 ILO 협약 비준과 관련법 개정은 사회적 대화와 타협에 맡겼다는 점에서 사회적 대화에 대한 대통령의 이해가 그렇게 깊었다고 보기도 어렵다. 문재인 정부도 결국 야당 시절 그토록 비판해 왔던 한국노총 중심의 반쪽짜리 합의에 연연할 수밖에 없게 됐다. 그 결과가 2019년 2월에 있었던 탄력근로에 대한 합의다.

3. 사회적 대화의 혁신에 대한 평가

문 대통령의 사회적 대화에 대한 강한 의지와 노동계에 대한 우호적인 태도에도 불구하고 사회적 대화에서 과거 정부와 차별화된 성과를 내지 못했던 이유는 무엇이였을까? 결과만 놓고 보면 경사노위로의 개편이나 일자리위원회의 신설 등은 왜 그랬는지조차 설명하기 어렵다. 대화와 타협의 결과를 평가해 보더라도 특별한 변화를 만들지 못했다. 과거의 패턴을 반복했을 뿐 한국형 사회적 대화의 형식이나 노동존중사회에 대한 사회적 합의는 도출되지 않았다. 과거

에 비해 나빠지지는 않았지만, 혁신이나 개선이 있었던 것도 아니다. 물론 객관적 평가에서 성과가 없었다고 할 수는 없다. 경사노위의 논의를 거쳐 사회보험 사각지대 해소와 플랫폼 노동 보호, 탄력근로와 근로자대표제도 개선에 대한 합의를 도출함으로써 새로운 의제를 논의 테이블에 올린 것은 진전이다. 또한 광주형 일자리나 군산형 일자리 타협 등으로 알려진 여러 유형의 지역별 일자리 창출 모델이 노사정 파트너십 형식으로 실험에 들어간 것도 새로운 발전이다.

Ⅲ. 대전환을 위한 사회적 대화 2.0

1. 시대적 소명을 다한 사회적 대화 1.0

한국의 사회적 대화는 유럽의 전통적인 코포라티즘과 다른 유형으로 발전해 왔다. 지난 25년간 사회적 대화는 두 트랙(two track)으로 전개됐고 한국 특유의 제도와 관행을 구축하며 많은 성과도 냈다. 트랙 1은 노동개혁을 위한 대화와 타협의 길이었다. 노동기본권 보장과 노사관계 민주화라는 자유주의적 개혁 과제와 함께 정리해고와 파견근로 등 노동 유연화라는 신자유주의적 개혁 과제를 동시에 협상 테이블에 올려 패키지로 대타협을 추진하며 개혁에 대한 정치적 지지를 동원해 왔다. 1996년 노사관계개혁위원회와 1998년 2월 대타협을 비롯하여 노사정위원회에서 시도했던 대부분의 노동법 개정에 관한 대화와 타협 사례가 이 트랙에 속한다고 하겠다.

트랙 1의 노동개혁에 대한 사회적 대화가 성공적으로 진행돼 왔다고 단정하기는 어렵다. 2020년 ILO 협약 비준과 노조법 개정을 끝으로 지체된 자유주의적 개혁은 법과 제도의 측면에서는 마무리된 셈이지만 그 개혁이 지향했던 노사관계의 정상화 또는 민주노총을 포함한 협력적 노사관계의 구축은 현실화되지 못했다. 문재인 정부가 목표했던 한국형 사회적 대화의 정착까지 성공했다면 자유주의적 개혁의 실질적 완결을 선언할 수도 있었지만 그에 이르지 못했다. 1996년 12월 국회 노동법 단독 처리를 보며 사회적 대화와 타협의 정치적 기반이 얼마나 약한 것인지, 노사관계의 한 주체로 참여하는 것에 대한 민주노총의 거부감이 얼마나 뿌리 깊은지를 확인할 수 있었다. 25년이 지난 지금 이런 사회적 대화의 구도와 배타적 습속을 완전히 털어냈다고 단언하기도 어렵다. 민주노총은 아직도 사회적 대화보다는 거리 투쟁과 총파업을 통한 이익 관철의 길을 가고 있다.

트랙 1은 한국 특유의 사회적 대화 경험일 뿐 유럽 보편의 사회적 대화와는 다른 유형의 발전 경로이다. 사회적 대화에 대한 노동계, 특히 민주노총의 거부감은 트랙 1의 대화와 타협이란

〈표 1〉 역대 정부의 노동개혁 의제와 개혁의 기술

	노동에 대한 태도	정책 메뉴	개혁의 기술
1993~1997	민주화 우호세력, 온정적	3금-3제 패키지 딜	공익주도 노개위, 날치기
1998~2002	경제위기 극복의 파트너	전교조-해고, 경제개혁 딜	노사정+정당 대타협
노무현 2003~2007	친노동, 비정규직에 주목	주 40시간, 비정규직법	일자리 타협, 대타협 실패
이명박 2008~2012	친기업, 노조 힘빼기	워크 셰어링, 전임자 폐지	일자리 타협, 복수노조/전임자 합의
박근혜 2013~2017	진보/민주노총 배제	고용률 70%, 노동 유연화	일자리 타협 9.15 대타협과 파기
문재인 2017~2022	노동존중, 국정 파트너	ILO협약 기준 최저임금, 주 52시간	일자리위 + 경사노위, 원포인트 대화, 광주형 일자리

것이 기껏 노동기본권 보장이라는 당연한 권리를 선물로 제시하며 고용 유연화 등의 양보를 요구하는 구도에서 비롯된 것일 수 있다. 이런 대화 테이블에서 노동조합은 늘 불리한 카드를 쥐게 됐고 사회적 대화가 반복될수록 노동조합의 리더십은 마모되고 조합원들의 사회적 대화에 대한 피로감은 쌓여 갔다. 그렇기 때문에 트랙 1 형식의 사회적 대화는 지속하기 어려운 것이다. 대화와 타협의 메뉴도 마땅치 않고 노사의 타협 리더십도 바닥이 났다. 한국경총조차 경사노위 참여를 불편해 하고 노골적으로 정부의 노동계 편향을 거론하며 사회적 대화의 기조 전환을 요구할 정도다. 민주노총은 2021년 사회적 대화 노선을 거부하는 새 집행부가 들어선 이후 정부와의 대립 노선을 강화하고 있다. 양경수 집행부는 방역 지침을 어기면서까지 거리집회를 강행하다가 위원장이 구속되었지만 2021년 10월 총파업을 끝까지 밀어붙였다. 새 정부가 들어선다고 이러한 노선이 달라지지도 않을 것이다. 따라서 사회적 대화는 과거의 경로를 답습할 수밖에 없을 것이다. 근본적인 문제는 이런 방식의 사회적 대화에서 노사를 끌어들이 매력적인 노동개혁 메뉴가 이미 고갈됐다는 점이다.

트랙 2의 원형은 1998년의 '경제위기 극복을 위한 사회협약'에서 찾을 수 있고 이는 최악의 실업대란 위기에서 양 노총이 고용안정을 위해 정부와 재계에 타협을 요구하는 방식이었다. 노동계는 정리해고 대신 무급휴직 또는 순환휴직을 통해 고용을 최대한 유지할 것을 요구했고 정부는 대규모의 긴급 실업대책(5조 원 규모)과 고용보험 확대 적용 등을 하나의 패키지로 만들 수 있었다. 트랙 2의 일자리 타협이 전통적인 유럽형의 타협에 가깝지만 한국에서 주된 합의 모델로 정착하지 못한 이유는 흔히 지적하듯이 한국의 노사관계 시스템의 구조적 특성 때문이다. 유럽형 코포라티즘 타협은 (산별) 노조의 임금 교섭권(양보)에 근거하고 있으나 양 노총은 임금지침만 낼 뿐이고 산하 조직에 대한 교섭과 재정에 대한 통제력을 행사하지 못한다.

노동시장의 거버넌스를 보더라도 형식으로 보면 노사정 3자 구성 형태를 취하고 있지만 내용적으로는 정부 주도성이 매우 강한 편이다. 고용관련 각종 정부 위원회에 대한 노사 참여는 형식일 뿐 주요 결정은 결국 정부의 몫이다. 따라서 임금과 고용에 대한 사회적 타협이 이루어진다고 하더라도 합의의 실질적 효력은 대타협을 통해 노사정이 힘을 모았다는 정치적 선언 이상의 의미를 갖기 어렵다. 합의 이행에 대한 책임도 대부분 정부가 전담하는 구조로 짜여 있기 때문에 노사는 정부가 하는 일에 반대만 하지 않으면 합의 이행의 책임을 다하는 경우가 대부분이다. 2020년 코로나19 고용위기가 한창 고조되던 시점에 위기 극복을 위한 타협이 있었지만 정부가 계획하는 고용노동 정책을 중심으로 합의안이 만들어지고 노사의 협력 의지를 담는 수준의 타협이었다. 내용과 형식면에서 과거 합의들과 차별화되는 혁신은 없었다. 코로나 위기 극복을 지향하는 타협이었지만 눈앞의 고용 위기 극복에 치중했을 뿐 포스트 코로나 시대에 펼쳐질 디지털 전환이나 탄소중립 에너지 전환을 열어갈 대화의 초석을 깔았다고 할 정도로 미래지향적인 내용을 담지도 못했다.

정부는 2020년 7월에 들어서야 5년의 대규모 투자 계획을 담은 한국판 뉴딜을 발표했지만 뉴딜 패키지를 짜기 위한 사회적 대화가 있었던 것도 아니고 정부 계획을 협의할 생각도 없었다. 계획이 확정된 이후에도 정부는 경사노위에서 한국판 뉴딜을 설명하거나 노사의 협조를 구하지 않았다. 새 정부가 들어서면 디지털 전환과 에너지 전환, 코로나 팬데믹의 후유증을 치유하기 위한 경제 회복 프로그램 등에 관한 사회적 대화와 타협이 필요할 수 있다. 이 과정이야말로 新뉴딜에 관한 사회적 대화라고 할 수 있다. 경사노위가 그 중심에 설 수 있을지는 좀 더 따져볼 문제다.

2. 사회적 대화 2.0체제로의 전환

문제인 정부에서 경험한 사회적 대화의 한계는 정권이 바뀌었다고 해도 변하지 않을 가능성이 높다. 차라리 지난 25년의 사회적 대화의 성과와 한계를 면밀히 분석하고 새로운 발상과 진로를 모색할 때다. 허재준(2021. 4)의 '고용정책 혁신과 일자리 전략'에서 지적했듯이, 신자유주의 정책개혁의 싱크 탱크 역할을 해왔던 OECD나 IMF와 같은 세계 경제기구들도 불평등 완화와 고용의 질적 개선을 위한 처방을 주문하기 시작했고 팬데믹 이후 이 추세는 더욱 강화될 전망이다. 1980년대 이후 글로벌 스탠더드로 알려졌던 작은 정부와 금융주도 세계화, GVC(Global Value Chain) 확장, 노동 유연화와 복지 개혁이 과거처럼 지배적인 패러다임으로 부상하지는 못할 것이다. 좀 더 두고 볼 일이지만 미국 바이든 정부의 큰 정부, 친노동 정책 기조와 글로벌 플랫폼 기업의 조세 회피를 막기 위한 국제적 공조와 적극적 과세 방침 등을 고려할 때 좋은 일자리의 창출과 중산층의 복원을 위한 정부의 적극적 역할이 불가피하다. 주주 수익

극대화 중심의 기업 경영전략도 좋은 일자리 창출의 관점에서 재검토가 있을 수 있다.

새 정부는 코로나 팬데믹의 장기화로 인한 경제와 고용의 피해를 빠르게 회복시킬 뿐 아니라 격화된 사회적 불평등을 완화해야 하는 과제를 떠안게 됐다. 비대면 거리두기가 일상화되면서 경기가 회복되더라도 팬데믹 이전의 상태로 돌아가기 어려운 업종과 직업 종사자들을 위한 산업정책과 적극적 노동시장정책을 패키지로 하는 중장기 산업 구조조정 프로그램이 필요하다. 최저임금 인상이나 비정규직의 정규직화, 고용보험의 확대 적용만으로는 지금의 심각한 불평등을 개선할 수 없을 것이다.

기후위기 대응에 따른 산업전환에 대비하여 직업 변동과 직무 전환 등에 대비하는 공정한 노동전환(Just Transition)을 위한 사회적 대화도 필요하다. 아직은 일부 업종에서만 제한적으로 산업 전환이 진행되기 때문에 해당 산업의 종사자들이 체감하지 못하고 있지만, 탄소배출감축 목표가 높아질수록 산업과 고용에 미치는 영향은 커지고 비용과 갈등도 증가할 것에 대비해야 한다. 이는 장기간 지속될 큰 변화이고 생각하지 못했던 많은 변수도 감안하여 정부 주도로 끌고 가기보다는 노사와 지역사회를 포함한 다양한 이해관계자들과의 다각적인 사회적 대화 채널을 구축해가야 한다. 초기 세팅이 잘못되면 산업전환이 본격화되는 시점에서 비용과 갈등은 점차 감당할 수 없을 정도로 늘어날 수 있다.

자영업 부문의 구조조정에 대해서도 이와 유사한 형태의 전업과 전직, 교육훈련 프로그램이 마련돼야 한다. 지역별, 업종별 단체와의 대화 창구도 정비하여 정부 정책 실행을 위한 민관 파트너십을 구축해야 한다. 이들은 전통적으로 고용정책의 대상도 아니었고 산업정책 차원에서도 사각지대에 있었기 때문에 최저임금 인상이나 팬데믹, 비대면 서비스의 확대와 같은 급격한 변화를 겪으면서도 업종단체 차원의 연대나 정부의 정책 지원도 없이 각자도생에 내몰려 왔다. 산업이 발전할수록 자영업 구조조정은 불가피한 측면도 있기 때문에 정부가 선제적으로 이들에 대한 적극적 노동시장정책 패키지를 마련하여 이 분야에서도 공정한 노동전환이 가능하도록 할 필요가 있다.

이런 종류의 산업 전환을 위한 사회적 대화에서는 기존의 직업능력개발 제도와 예산을 조금 개선하는 수준에 만족할 것이 아니라 교육훈련 체계 전반을 대대적으로 혁신하는 쪽으로 방향을 잡아야 한다. 신기술 분야를 선도할 우수 인력을 양성하고 구산업의 고숙련 기술 인력을 재교육할 프로그램과 거버넌스를 혁신해야 한다. 영세한 교육훈련기관의 난립과 질보다는 양에 치중하는 훈련시장을 고급화하고 대형화하기 위한 규제 개혁이 필요하다. 또한 공공훈련기관을 확대하는 등 교육훈련의 공공성 강화, 업종별 노사단체와 지자체의 참여를 확대하는 거버넌스의 개혁 방안도 함께 세워야 한다.

지금의 경제사회노동위원회는 25년여 이어왔던 노동개혁의 이니셔티브를 잃었다. 그동안 경사노위가 노동개혁의 중심에 설 수 있었던 이유는 노조 활동에 대한 국가 통제를 철폐하는 방

향의 자유주의적 개혁과 고용보호관련 규제를 완화하는 방향의 신자유주의 개혁을 하나의 패키지로 묶어 주고받기식의 타협을 시도했기 때문이다. 그러나 이런 방식의 대화와 타협은 수명을 다했다. 초기와 같은 개혁 기술의 신선함도 없고 정부가 더 풀어줄 노동 기본권 규제도 고갈됐다. 무엇보다 이런 방식의 대화와 타협을 이어갈 노사의 리더십도 바닥이 난 상태다.

사회적 대화는 이제 사회적 자유주의 개혁 과제를 중심으로 새 의제를 발굴하고 대화의 파트너도 확장해야 한다. 불평등과 기후위기는 이미 발등의 불이지만 저강도 위기라는 특성 때문에 사회적 각성이나 정부 대처가 늦었다. 지난 5월 영국 콘월(Cornwall)에서 열렸던 G7(+3)회의에서 한국을 포함한 주요 선진국들은 1980년대 이후 신자유주의 정책개혁을 상징하던 워싱턴 컨센서스를 대체하는 콘월 컨센서스를 발표했다. 각국이 15%의 최소 법인세를 제도화하고 글로벌 기업에 대한 디지털세(digital tax) 신설에 합의하였으며, 코로나 위기와 기후 위기 극복을 위한 공동 대응에 나설 것을 다짐했다. 그리고 최근 이들의 정책 기조도 신자유주의 기조에서 벗어나 불평등 완화와 기후위기 대응 등 시장과 거대 기업에 대한 정부의 통제를 강화하는 방향으로 바뀌고 있다. 더구나 미국과 중국 간의 패권 경쟁 속에서 기술 안보동맹이 강화되면서 과거 세계화를 이끌어왔던 개방적인 GVC 체제가 재편되고 있기 때문에 정부의 입김이 커질 전망이다. 이런 변화하는 경제 패러다임을 감안하여 정부와 주요 경제주체들도 공감대를 넓히고 공동행동의 기반을 잘 조성해 두어야 한다. 이를 위한 하나의 수단이 경제사회노동위원회를 사회적 대화 2.0 체제로 재편하는 것이다.

이와 동시에 경사노위를 중심으로 논의해 왔던 고용위기 극복과 노동시장 이중구조 개혁에 대한 사회적 대화는 계속돼야 할 것이다. 연공 중심의 내부노동시장과 직무 중심의 외부노동시장 간의 격차와 불평등 문제, 연금 개시 연령과 정년의 괴리 문제, 판교 기술 인력과 디지털 전문 인력, 대기업 화이트칼라 사이에서 확산하는 MZ세대의 공정분배 처우 요구 등 사회적 대화와 타협을 통해 해법을 찾아야 할 과제들은 그대로다. 사회적 대화의 주요 의제가 바뀌면 사회적 대화의 형식도 다각화할 필요가 있다. 경제사회노동위원회 중심의 사회적 대화뿐 아니라 지역과 업종 차원에서도 필요에 따라 유연한 대화 테이블을 운영하고 여야 정당이 참여할 수 있는 방식도 탐색해봐야 한다. 경우에 따라서는 특정 메뉴에 특화된 원 포인트 사회적 대화 방식도 활용할 수 있고 탄소중립위원회 등 관련 대화 기구와 유기적인 협력 채널을 구축하는 방안도 있다.

따라서 어떤 메뉴에 어떤 형식의 대화 테이블을 꾸릴 것인지에 대한 체계적인 설계가 필요하며 이에 대한 노사정 간의 물밑 대화가 필요할 수 있다. 경사노위 차원의 대타협은 선택이지 필수일 필요가 없으며 포스트 코로나 시대에 당면한 경제사회적 과제에 대한 해법을 꼭 기존의 사회적 대화 틀 속에서 찾아야 할 이유도 없다.

노동계는 불평등과 디지털 전환, '정의로운 전환' 등 당면한 주요 정책과제를 경사노위 테이블

블에 올리려 하겠지만 지금 구조에서는 소화가 불가능할 수 있다. 또한 이를 대타협 프로세스에 올리는 순간 정부는 궁지에 몰리고 대화는 파행으로 흐를 가능성이 높다. 지금이야말로 1996년의 노사관계개혁위원회를 설계할 때의 대담한 문제의식과 1998년 1기 노사정위원회를 설치할 때의 창의적 형식과 내용을 면밀히 분석하여 새로운 유형의 사회적 대화 2.0 또는 트랙 3를 개발해야 할 시기라고 하겠다. [KLI]

[참고문헌]

- 박명준(2018), 「한국 사회적 대화 체제의 혁신적 전환은 가능한가?: 노사정위 체제와 비교한 '경사노위 체제'의 전망」, 『노동연구』, 제37집, 고려대학교 노동문제연구소.
- _____ (2019), 『새로운 사회적 대화의 쟁점과 과제』, 한국노동연구원.
- _____ (2021), 「포용적 노동개혁과 사회적 대화: 포용적 코포라티즘의 딜레마와 한국의 경험」, 한국고용노사관계학회 2021 하계학술대회 발표논문.
- 장흥근·박명준(2017), 「한국형 사회적 대화체제의 새로운 디자인: '포스트 87년 노동체제'를 향한 여정의 새 출발」, 『노동리뷰』 8월호, 한국노동연구원.
- 장흥근(2020), 「1987 노동체제에 대한 이해와 대안 모델의 탐색」, 『노동연구』, 제40집, 고려대학교 노동문제연구소.
- 허재준(2021. 4), 「고용정책 혁신과 일자리 전략」, 미발표 원고.