



경제사회노동위원회 출범의 의미와 역할

박명준(경제사회노동위원회 수석전문위원)

1. 들어가며

경제사회노동위원회(이하 경사노위). 20년간 우리 귀에 익숙했던 노사정위원회의 새 이름이다. 이름만 바뀐 게 아니다. 사회적 대화의 범위, 방식, 지향도 질적으로 의미있게 바뀌었다. 무엇이 바뀌었을까? 새로운 제도의 배가 현실의 바다에 띄워졌을 때, 정말 다르게 항해를 할 수 있을까? 궁극에 배가 도달할 지점은 어디인가?

촛불 이후 다시금 사회적 대화의 필요성이 강조되고 있고, 새로운 사회적 대화기구의 항로를 바로 잡는 일이 중요한 상황에서 지금 그 지상과제는 뭐니 뭐니 해도 양극화 해소에 있다. 그리고 양극화 해소를 위해 가장 의미있고 효과적인 수단은 지속가능하고도(sustainable) 괜찮은 일자리(decent work)를 많이 만들어 내는 것이다.¹⁾ 양극화 해소를 위한 처방의 마련에 사회적 대화라고 하는 수단을 활성화시켜 적용해 보려는 것이다.

사회적 대화기구로서 경제사회노동위원회의 역사적 책무는 바로 이러한 과제들을 한편으로는 대화의 장(field)으로서, 다른 한편으로는 대화의 촉진자(facilitator)로서 잘 감당해 내는 것에 있다. 그렇다면 이러한 역사적 사명의 실현을 위해 경사노위는 어떠한 모습을 갖추고 어떠한 태도를 취해야 할까? 이 글에서는 지난 11월 22일에 출범한 경사노위의 특징을 조망해 보고, 그것이 시대적 역할을 감당할 수 있는 가능성과 현실적으로 주어진 한계에 대해서 진단해 보면서 그에 대한 답을 찾는데 기여하고자 한다.

1) 여기에는 공공부문 비정규직의 정규직화나 최저임금 인상과 같이 기존에 안 좋았던 일자리들의 질을 좋게 만드는 일과 광주형 일자리처럼 완전히 새롭게 투자를 도모하면서 일자리의 질을 조정해 그래도 수용 가능한 수준에서 새로운 일자리 모델을 설계, 실현하는 일 등 다양한 길이 존재한다. 또 산업경기의 사이클에 의해서든 디지털화(digitalization)에 의해서든 발생할 수 있는 산업의 구조변동과 고용조정 상황 속에서 그 충격을 완화하고 전환의 로드맵이 인간적인 가치를 구현할 수 있도록 만드는 일도 그 일환으로 빼 놓을 수 없이 중요하다.

2. 경사노위, 무엇이 다른가? 그 의미는?

(1) 명칭의 의미

경제사회노동위원회는 약자로 경사노위다. 영어로는 Economic, Social and Labor Council이고 영문약자로는 ESLC이다. 주지하듯이 과거 노사정위원회의 경우 중간에 이름을 경제사회발전 노사정위원회로 교체해 영문으로 Economic and Social Development Commission이었고, 약자로는 ESDC였다. ESDC와 ESLC의 차이는 표면상 D를 L로 바꾼 것에 불과해 보인다. 그렇지만 그 자체도 그렇고 그 이면에도 그렇고 양자의 차이는 크다.

어쩌면 D와 L의 상징적 의미는 한국사회에서 결정적이다. 알다시피 D는 ‘발전’이고 L은 ‘노동’이다. 현대 한국 사회에서 보수와 진보의 정치적 대결구도는 그동안 발전을 위주로 하느냐, 노동을 위주로 하느냐의 대결이었다고 해도 과언이 아니다. 따지고 보면 ESDC와 ESLC의 차이도 바로 그런 셈이다. 이는 사회적 대화에 대한 접근방식의 질적 차이도 나타낸다. 그것이 발전을 위한 수단이나, 아니면 노동의 참여 기회 그 자체를 의미하는 것이냐.

Commission과 Council도 뉘앙스상 적지 않은 차이가 있다. 전자가 매우 공식적이고 정부적인 냄새가 난다면, 후자는 보다 ‘덜 형식적(casual)’이고 민간주도적인 이미지가 강하다. 해외의 많은 사회적 대화기구들도 Council이라는 명칭을 택하는 경우가 많다. 경사노위는 노사정위와 마찬가지로 대통령자문기구임에도 이렇게 새로운 정체성을 지향함을 자신의 영문명에서 표방하고 있다.

이러한 표피적인 의미를 넘어 현재 한국 사회에서 경사노위의 출범은 몇 가지 특별한 의미를 갖는다. 경사노위를 바라보면서 이러한 의미들을 곱씹을 필요가 있다.

(2) 기구의 확장

먼저 기구가 확장되었다. 크기가 늘어나고 범위가 커졌다는 말이다. 그만큼 기구가 갖는 사회적 영향력의 범위도 넓어질 수 있다. 확장이라 함은 무엇보다 참여주체의 확장, 그리고 의제의 확장을 의미한다. 과거 노사정위의 참여자들은 양대 노총과 2대 경영단체들 그리고 노동부가 핵심을 이루었다. 경사노위는 이러한 틀을 유지하되, 자본측과 노동측 모두 상대적으로 이해대변이 소홀하고 미약했던 이들의 참여를 과격적으로 도모했다. 노측, 사측 3명씩 총 6명의 이른바 계층별 대표들을 더 참여시켰다. 나아가 그들의 이해실현 증진과 정책의제 개발을 위한 별도의 구성체(이른바 계층별 위원회)도 위원회 내에 두도록 했다.

사회적 대화기구는 일종의 ‘사회적 의회(social parliament)’와 같은 성격을 갖는다. 그것은 사회적 이해를 대변하는 다양한 기능적 조직체들이 형성하는 민의의 전당으로서의 의미를 지닌다.

여기에 정부의 주요 부처 책임자들까지 참여하면서 민과 관이 마치 비빔밥처럼 섞여져 새로운 맛을 내도록 되어 있다. 경사노위 참여주체의 확대는 우리 사회의 경제계와 노동계의 다양한 계층들이 보다 세심하게 자신들의 이해를 추구하고 사회적 대화에 참여할 수 있는 기회를 얻게 만든 것이다.

다루는 의제도 고용노동정책을 기본으로 하되, 복지정책, 산업정책 및 다양한 사회정책들까지도 대화와 타협의 대상으로 삼도록 했다. 과거 노사정위원회는 좁은 의미의 노사관계 이슈, 노사갈등의 이슈가 주요한 의제영역이었다. 이에 반해 경사노위는 말 그대로 경제정책, 사회정책, 그리고 노동정책 모두를 포괄하는 훨씬 확장된 사회적 대화체라고 할 수 있다.

(3) 정책적 방향성

사회적 대화가 목표로 하는 주된 정책적 방향성에 있어서 경사노위는 과거 노사정위와 차이를 보인다. 노사정위의 목표는 법 규정에도 나와 있듯이 산업평화와 노사갈등 해결이 핵심이었다. 87년 이후 형성된 우리 사회의 ‘갈등적 노사관계’의 패러다임을 보다 협력적으로 변화시켜 보려는 취지를 강하게 지녔다. 그에 반해 경사노위의 목표는 - 서두에서도 언급하였듯이 - 한마디로 ‘사회양극화 해소’이다. 이는 조직화되거나 시장에서 권력을 지니고 있는 사회경제 주체들이 미조직되거나 약자의 지위에 있는 이들을 위해 자신들의 이해를 조정해 나가면서 지속가능한 사회경제 질서를 새롭게 수립해 보자는 것을 의미한다.

이러한 목표는 현 정부가 표방하는 소득주도성장이나 노동존중사회의 지향성과 맞닿아 있다. 그것은 한마디로 불평등의 해소를 의미한다. 말하자면 사회적 대화를 통해 불평등을 해소할 수 있는 계기와 방안을 마련해 실천해 보자는 것이다.

이는 과거 90년대에 ‘신자유주의’ 인식론의 전일적인 지배 속에서 경쟁력을 위한 탈규제의 불가피성을 역설하고 결국 노동의 사회적 시민권의 약화를 정당화시키는 가운데 도입되었던 사회적 대화, 이른바 ‘경쟁적 코포라티즘(competitive corporatism)’의 경향성으로부터의 단절을 의미한다. 경사노위를 통해 만일 코포라티즘적인 정치적 교환이 이루어진다면 그것은 어디까지나 탈신자유주의적 가치, 포스트-네오-리버럴(post-neo-liberal) 시대를 향한 것이어야 한다.

전 세계적으로 이른바 포용적 성장(inclusive growth)이나 임금주도 성장(income-led growth) 등 탈신자유주의적 가치를 지니는 정책패러다임이 득세를 하는 상황에서 아이러니 하게도 사회적 대화는 침묵하고 있는 상황이다. 경사노위를 통한 한국에서의 사회적 대화의 실험은 새로운 시대를 열어가는 제3세대 코포라티즘의 새 역사를 써 간다는 세계사적 의미까지 지니고 있다고 감히 말하고 싶다.

(4) 운영방식의 변화

사회적 대화기구의 운영방식에 있어서 경사노위는 노사정위의 한계를 극복하려는 지향을 내재하고 있다. 그것은 합의기구가 아니라 협의기구로서의 위상을 명확히 하는 것이다. 혹자는 합의기구와 협의기구의 차이를 잘 모를 것이다. 이는 다분히 한국적 현상이다.

과거 노사정위는 합의기구를 지향했다. 그러다 보니 합의를 이루어 내기 위해 정부가 재계나 노동계에게 이른바 ‘팔 비틀기’를 감행하기도 했다. 책임지지 못할 합의를 추구하면서 결국 사회적 대화기구는 ‘들러리 기구’로 전락하기도 했다. 이러한 문제는 사회적 대화에 대한 참여주체들의 신뢰를 저하시켰고, 결국 사회적 대화기구가 정부의 하수인으로 전락하고 마는 결과를 초래했다.

경사노위법을 개정하면서 이 문제는 민주노총이 강하게 제기를 했고, ‘합의를 지향하는 협의기구’로 하려는 노력을 벌이다가 결국 ‘합의를 지향한다.’는 표현조차 없었다. 물론 당연히 합의를 지향하지 않을 수 없다. 협의의 지향점은 합의이기 때문이다. 다만, 그렇다고 합의를 전제로 한 것은 아니라는 것이다.

사회적 대화의 가치는 당연히 합의를 몇 개 도출했느냐로 평가할 수 없다. 그것은 소통을 통해 상호이해를 증진시키면서 역지사지의 계기를 마련하고 궁극에 공익지향적인 방향으로 대립하는 이해당사자들이 움직여 나갈 수 있는 기회를 어느 정도로 만들어 냈느냐가 중요하다. 협의기구로서의 위상을 명확히 한 것은 사회적 대화 본연의 과제에 집중을 해야지, 그것을 관료적 이해의 수단으로 전락시키지 말아야 한다는 의미를 갖는다.

3. 어떤 역할이 기대되는가? 지닐 수 있는 한계와 제약은?

경사노위에는 현재 총 15개의 논의체들이 구성되어 있거나 구성의 모색을 구체적으로 도모하고 있다. 그 범주도 다양하다. 의제별 위원회는 노사관계제도, 산업안전, 디지털 전환, 사회안전망 등을 다루기 위해 4개가 꾸려져 있으며, 노동시간제도개선 위원회가 현재 출범을 결정하고 준비 중에 있다. 업종별 위원회는 금융과 해운 등 2개가 이미 출범했고, 공공기관과 보건의료산업을 겨냥해 2개가 출범 준비 중에 있다. 특별위원회는 연금개혁을 다루는 논의체 1개가 있고, 양극화 해소를 위한 연구회 1개가 가동해 왔으며 곧 의제별 위원회로의 전환을 모색 중에 있다. 그리고 계층별 위원회로 청년, 여성, 비정규직, 소상공인 등 4대 계층들의 이해대변을 도모하는 조직체들의 협의체가 각각 출범을 향해 준비에 착수해 있다.

이러한 경사노위의 출범은 당장 우리 사회에 분명 새로운 희망을 불어 넣을 여지가 있다. 무

엇보다도 제도화된 사회적 대화기구의 범위가 확장되고 그 목표가 사회통합과 노동존중사회의 실현에 맞추어져 있다는 점에서 우리 사회의 약자들에게 분명 기회가 될 것이다. 공적인 정책담론의 장에 그들이 추구하는 이해, 침해받는 이해의 이슈들이 손쉽게 던져질 것이다. 특히 경사노위는 노사정위보다 더 ‘국가가 한발 물러선’ 사회적 대화기구이다. 적어도 문재인 정부 하에서는 사회적 약자들에 대한 ‘대리대변자’로서의 역할을 간접적으로 수행할 수 있을 것이다. 이 얼마나 고대하던 일인가?

주지하듯이 권위주의 체제 하에서 ‘재야’에 존재했던 이들이 이제는 정당이나 노조가 아니라 제도권 내에서 목소리를 낼 수 있게 되었다. 목소리를 낸다는 것, 특히 대통령 자문기구인 사회적 대화기구에 참여한다는 것은 대통령이 바로 그들의 목소리를 직접 귀 기울여 듣는다는 것이요, 정부의 주요 부처들이 그것에 반응하도록 된다는 것이다.²⁾ 그만큼 경사노위 체제는 잘만 하면 우리의 부족한 민주주의를 보완하는 역할을 할 것이다. 그런 식으로 새로운 경사노위는 국가와 사회의 균형을 도모하는 데에 진일보한 관행과 문화를 만들어 낼 것이다.

그러나 여전히 우리 사회 정책형성의 핵심적인 역할은 관료기구와 의회로서 여기에 권력과 자원이 집중되어 있는 상태이다. 사회적 대화기구는 두 거대한 공룡의 중간에 왜소하게 위치해 있는 것이 사실이다. 정기국회와 임시국회가 열릴 때마다 주요 의제들에 대해 사회적 대화기구의 역할을 어떻게 설정할지가 관심거리다. 그 동안의 관행을 볼 때 국회는 친절하게 움직인 경우가 드물었다.

노동계를 중심으로 해서 양대 노총간의 경쟁구도가 여전히 상존하는 점, 노조 내부에서 정과 갈등의 소재로 사회적 대화기구가 첨예하게 활용되는 점, 그리고 사용자들이 집단적 노사관계의 주체로 자신들을 적극적으로 세우면서 사회적 아젠더의 해결에 적극 나서려고 하지 않는다는 점 등도 여전히 고질적인 아킬레스건적 요소들이다. 또한 참여주체의 확대나 의제의 확대 모두 장점만 있는 것이 아니다. 속도가 느리고 집중성이 떨어지지 않도록 각별한 노력이 필요하다.

4. 나오며

여전히 우리의 사회적 대화는 갈 길이 멀다. 특히 사회적 대화가 현실의 정책결정 과정의 중심에서 탄실한 역할을 수행할 수 있는 조건들이 녹녹치 않은 가운데 사회적 대화의 의미와 필요성을 강조하는 이들, 여기에 참여하는 주체들과 참여하려는 주체들 모두 견지해야 할 것은 한편으로는 과도한 욕심과 환상을 버려야 한다는 것이고, 다른 한편으로는 그럼에도 불구하고 이

2) 이미 지난 11월 22일 문대통령은 경사노위가 그냥 자문기구가 아니라 의결기구로 기능하도록 경사노위에서의 결정사항에 대해 정부는 철저히 구속력을 갖고 임하겠다고 공언한 바 있다.

를 단기적인 정략의 수단으로만 사고하거나, 그것을 하찮게 여기고 그 의미를 함부로 폄하하지 말아야 한다는 것이다. 많은 국민들에게 희망을 주는 결정들과 합의들이 이 기구에서 머지않아 생산되어 나오길 간절히 고대한다.