

제9차 미래노동개혁포럼

경제사회 노동위원회의 역할과 과제

일시 2024.11.12 화요일 10:00

장소 자유기업원 열림홀

미래노동개혁포럼

토론 구성원

A CHAIRPERSON, SPEAKER, AND DEBATER

좌장

이승길 미래노동개혁포럼 대표 (前 아주대 법전원 교수)

발제

정혜윤 국회미래연구원 부연구위원

토론

이상희 한국공학대 교수

토론

정흥준 서울과학기술대 교수

토론

김종각 일자리연대 사무총장

토론

이민우 前 경사노위 대외협력실장

[자유기업원 미래노동개혁포럼 9회. 2024.11.12]

경제사회노동위원회의 역할과 과제

- 떠날 것인가, 남을 것인가 : 경사노위를 둘러싼 항의와 이탈의 조직정치

정혜윤(국회미래연구원 혁신성장그룹 부연구위원)

차례

1. 왜 경제사회노동위원회인가
 - 1) 왜 경사노위인가
 - 2) 어떻게 볼 것인가
 - 3) 얼마나 참여하는가
2. 항의와 이탈은 어떻게 공존하는가
 - 1) 한국노총과 사용자단체의 이탈과 복귀
 - 2) 민주노총 복귀 시도의 영향
 - 3) 민주노총은 왜 이탈을 유지하는가
3. 항의하지 않는 충성파는 누구인가
 - 1) 정부위원 충성의 성격
 - 2) 공익위원(위원장)의 특수한 성격
4. 경사노위는 어떻게 유지될 수 있었는가

요약

● 이 글은 1998년 노사정위원회(현재 경제사회노동위원회, 이하 '경사노위')에 참여했던 노-사-정-공익위원의 구성과 특징을 토대로, 각 조직의 항의(Voice)와 이탈(Exit), 충성(Loyalty)의 작동방식을 밝히고, 회의체 복원과 퇴보(Decline)의 동학을 밝히고자 함

○ 국회미래연구원은 1998년부터 2021년까지 회의체에 참여한 노·사·정·공익위원의 소속 조직, 직위 등의 구성과 특징을 밝히는 인물 데이터와 130개 회의체 데이터에 관한 방대한 아카이브를 구축함. 이 글은 해당 데이터와 분석 결과를 활용함

○ 앨버트 허시먼(Albert O. Hirschman, 1970)의 논의를 활용해 행위자의 이탈, 항의, 충성의 개념과 조직의 퇴보와 복원의 이론을 통해, 이하 연구 질문을 밝히고자 했음

- 노사단체는 왜 항의, 이탈과 복귀를 반복하며 경사노위에 참여하거나 참여를 시도하는가? 정부위원과 공익위원은 어떤 맥락에서 이 조직에 참여하는가? 행위자의 참여와 불참 패턴은 경사노위라는 회의체를 어떻게 지속시키는가? 이는 한국 노동정치에서 무엇을 의미하는가?

○ 한국노총과 사용자단체가 이탈과 복귀를 반복하는 이유는 개별 노사관계에서 관철하기 어려운 자신들 이해관계를 정부정책과 국회 입법과정에서 반영할 수 있어서임. 뿐만 아니라 각 노사단체 간 경쟁 구도에서 대표성을 높이고 헤게모니를 확보한다는 점에서도 중요함. 또한 이탈 시 유형·무형의 비용이 높아짐. 따라서 이탈해도 일정 기간 후 다시 복귀하는 패턴을 보이는 등 이들은 항의, 이탈과 복귀를 통해 조직을 복원시켜 온 일종의 '충성파' 구성원이라고 볼 수 있음

○ 민주노총의 두 번의 복귀 시도는 비록 실패했지만 경사노위 기구 개편의 계기를 마련하며 경사노위가 퇴보하지 않고 활성화되는 촉매제 역할을 함

- 이탈한 민주노총은 오히려 외부에서 경사노위를 자유롭게 평가하고 자신의 요구대로 대정부 및 국회 활동을 할 수 있는 등 이점이 존재

■ 경사노위에는 항의 및 이탈과 복귀를 반복하는 한국노총과 사용자단체, 이탈 시도를 거듭하는 민주노총이 공존하며 조직을 활성화시켜 퇴보하지 않을 수 있었음

○ 정부 구성원 중 핵심 부처는 고용노동부로, 이들은 이탈하지 않을 뿐 아니라 항의나 이탈을 억압할 수 있는 대표적 충성파 구성원

- 정부는 노사정 대화의 주체로서 의제 개발, 협의 테이블 구성, 해결방안 마련 등 회의체를 사실상 주도하고 정책적으로 뒷받침해 옴

- 그러나 때로 노사와 충분한 협의를 간과한 채 회의체를 정부 정책 수행을 위한 정당성 확보의 수단으로 활용하기도 함

○ 공익위원과 위원장은 연구자가 70~80%를 차지하는데, 상대적으로 낮은 노사의 정책역량을 보완하고 정부의 일방적 사회적 대화 주도를 견제하면서도 보완하는 역할을 해왔음. 그러나 한편 정부의 '노사가 합의'했다는 상징 정치에 도구적으로 활용되며 용역 연구를 매개로 자율성이 훼손되기도 하는 등 복잡한 위상을 가지고 있음

■ 정부위원과 공익위원은 경사노위에서 가장 많은 수를 차지하고 있으며 쉽게 이탈하지 않는 충성파 구성원으로서 노사의 정책역량을 보완하는 등 경사노위 운영에 있어 중요한 행위자

■ 조직에 과도한 충성파만 있었다면 경사노위는 퇴보를 거듭했을 것, 회의체의 거듭된 교착과 파행 등의 불안정성은 조직 퇴보를 막은 하나의 과정으로 볼 수도 있음

■ 강한 국가에 대응하고 적응해온 한국 시민사회 나름의 적응 패턴, 한국형 노동정치의 모습으로 볼 수도 있을 것

1. 왜 경제사회노동위원회인가

1) 왜 경사노위인가?

- 이 글의 목적은 1998년 노사정위원회 (현재 경제사회노동위원회 Economic, Social & Labor Council, 이하 ‘경사노위’¹⁾)에 참여했던 노-사-정-공익위원의 구성과 특징을 토대로, 각 조직의 항의(voice)와 이탈(exit), 충성(loyalty)의 작동방식을 밝히고, 회의체 복원과 퇴보(decline)의 동학을 밝히는 것
- 1998년 출범한 경사노위를 둘러싼 질문은 크게 두 가지
- 첫째, 전후 북유럽과 서유럽 복지국가의 운영원리로 자리 잡은 사회 코포라티즘(social corporatism), 즉 노사정 협의로 대표되는 민주적 형태의 갈등 조정 체제는 한국에서도 자리매김할 수 있는가
- 둘째, IMF 경제위기로 인한 구조조정 국면에서 등장한 경사노위가 노동에 어떤 영향을 가져오는가
경사노위가 신자유주의적 정책 결정의 장소이자 노동 배제적 정책 추진의 도구에 가깝다고 보는 이들은 노동조합의 회의체 참여에 비판적 vs. 노사정위원회’, ‘경제사회발전노사정위원회’, ‘경제사회노동위원회’ 등 주로 민주당 정부 시기 노사정 대화에 이론적 토대를 제공해 온 이들은 노동 참여에 긍정적
- 선행 연구는 회의체의 현실적 작동과 법 제도의 효과, 노동조합의 참석 여부에 대한 찬반론을 넘어서 노동운동의 방향에 대한 거시적이고 규범적 논의까지 광범위한 논쟁이 전개되어 옴
- 경사노위는 효과 유무를 떠나 이제 부정하기 어려운 역사적 실재가 되었음. 회의체 자체를 독립적 사례분석의 대상으로 삼을만한 가치가 충분하지만, 본격적인 실증분석은 없음
- 대통령 소속 21개 자문위원회²⁾ 중 역사가 가장 오래됨(이하 2022년 5월 기준)³⁾
- 1년간 회의를 개최하지 않은 자문위도 65개나 되지만, 경사노위에서만 127회 회의가 열림
- 전체 정부위원회 중 별도의 회의예산을 아예 책정하지 않은 위원회가 58.4%(372개)나 되지만 경사노위의 회의 예산은 12억 원으로, 정부위원회 중 회의예산만 10억 원을 초과해 편성하는 5개 기관 중 하나
- 노동정치의 제도적 무대인 경사노위를 사례분석의 대상으로 삼은 연구를 찾기 어렵다는 점, 그 중 위원 구성을 밝히는 연구가 없다는 점에 착안해 2023년도 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』 “경제사회노동위원회의 노-사-정-공익위원은 누구인가” 연구를 진행, 본 발표문은 해당 자료와 분석을 토대로 국회미래연구원에서 발간한 브리프 『떠날 것인가, 남을 것인가 : 경사노위를 둘러싼 항의와 이탈의 조직정치』를 토대로 하고 있음

[이 글의 질문]

- 노사단체는 왜 항의, 이탈과 복귀를 반복하며 경사노위에 참여하거나 참여를 시도하는가? 정부와 공익위원은 어떤 맥락에서 이 조직에 참여하는가? 행위자들의 참여와 불참 패턴은 경사노위라는 회의체를 어떻게 지속시키는가? 이는 한국 노동정치에서 무엇을 의미하는가?

1) 경제사회노동위원회는 노사정위원회, 경제사회발전노사정위원회, 경제사회노동위원회로 명칭이 변경되었지만, 이 글에서는 경사노위로 통일해 사용한다. 다만 시기별 구분이 필요할 때만 본래 명칭을 사용한다.

2) 행정위원회는 행정부 소관 사무의 일부를 위임받아 독자적으로 그 권한을 행사하며, 자문위원회에는 자문 기능부터 심의·의결 기능을 하는 곳까지 다양한 성격의 위원회가 있다. 2022년 6월 기준 중앙정부 산하 위원회는 총 636개가 있고, 행정위원회는 42개, 자문위원회는 594개다. 위원회를 소속별로 분류하면 대통령 소속이 21개, 국무총리 소속이 61개, 각 부처(소속기관 포함) 소속 위원회가 554개이다. 부처 중에는 국토교통부 소속 위원회가 60개로 가장 많으며 고용노동부는 15개 위원회를 가지고 있다(행정안전부, 2022 : 1).

3) 대통령 소속 자문위원회와 구성 연도를 확인하면 2022년 5월 기준 21개가 있는데 경사노위와 같은 해 만들어진 규제개혁위원회는 4월에 구성되어 1월에 구성된 경사노위의 역사가 가장 길다고 할 수 있다(행정안전부, 2022: 99-109).

2) 어떻게 볼 것인가

[사용 자료와 분석 방법]

- 국회미래연구원은 1998년부터 2021년까지 회의체에 참여한 노·사·정·공익위원의 소속 조직, 직위 등의 구성과 특징을 밝히는 인물 데이터와 130개 회의체 데이터에 관한 방대한 아카이브를 구축
- 이 글은 해당 데이터와 분석 결과를 활용. 더 상세한 자료와 데이터 구축 방법은 2023년 발간된 국회미래연구원 연구보고서 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정 (정혜윤 외)』를 참고
- 앨버트 허시먼(Albert O. Hirschman, 1970)의 논의를 활용해 경사노위라는 조직의 노-사-정-공익 위원이라는 행위자의 조직 정보를 토대로 이탈(Exit), 항의(Voice), 충성심(Loyalty)의 작동방식을 밝혀, 회의체의 퇴보와 진화의 구조를 밝히고자 함

[허시먼의 이탈, 항의, 충성의 개념](허시먼 2021, 42; 박천희·홍은영 2016, 191-193)

- 허시먼의 이탈 개념은 경제적 개념으로 고객이 더 이상 기업의 제품을 구매하지 않거나 회원의 조직을 탈퇴하는 방식을 말함. 시장 내 기업들은 소비자들의 이탈을 통해 경쟁력을 확보하고, 성과가 낮은 기업이나 조직은 퇴출되는 과정으로 나아감. 이와 같은 이탈은 대체재가 있을 때 가능
- 항의는 정치적인 개념으로 기업의 고객이나 조직의 회원이 경영진 혹은 상부 기관에 직접 불만을 알리거나 여러 방식을 통해 이를 관심계층에게 전달하는 방식임. 참여와 관심의 민주주의의 정신을 도모하는 영역으로, 대체재가 존재하지 않는 필수재의 경우 사람들은 이탈보다 항의에 초점을 두게 됨
- 충성은 이탈을 완화하고 항의 방식을 활성화하는 역할을 하는데, 충성이 중요한 이유는 민감한 고객들이 이탈하고자 할 때 이러한 경향성을 완화시킬 수 있음

[완전경쟁시장이 아닌 시장에서 조직의 성장이나 진화]

- 통상 완전경쟁의 세계에서는 고객이 이탈하면 낡은 조직은 퇴보하고 새 조직이 성장하나, 허시먼에 의하면 완전경쟁이 존재하지 않는 세계, 특히 공공재의 경우 항의 구조를 통해 조직이 복원되거나 진화함. 이탈의 결과도 차이가 있음. 완전경쟁시장에서 고객의 이탈은 더 낮은 시장가격으로 이동을 의미하기에 조직을 퇴보시키지만, 공공재나 독점시장(혹은 정치영역)의 고객은 이탈해도 기업이 퇴보하지 않는 수준에서 독점 가격을 유지할 수 있도록 경고음을 주어 조직 복원에 긍정적인 역할을 함

[이탈과 항의]

- 한 조직에서 이탈과 항의가 적절히 조합될 때 개선 가능성이 가장 높고 퇴보하지 않음
- 이탈과 항의의 적절한 조합이 어려움(허시먼 2021, 102)
- 항의하는 둔감한 고객은 조직이 회생할 시간적 여유와 돈을 주어 복원 기회를 제공 + 이탈하는 민감한 고객은 조직에 경고를 보내도록 양측이 공존하면 조직은 좋아질 수 있음
- 하나의 행위자가 이탈과 항의를 조합할 수도 있음(보이콧)
- 일단 이탈했다가 나쁜 상황을 유발한 특정 조건들이 해결될 때 복귀
- 대체재는 없지만 길지 않은 기간 동안 해당 재화나 용역 없이 지낼 수 있는 고객들이 무기로 사용하는 방식(허시먼 2021, 166)

[충성파(loyalist)] : 두 부류가 존재

- 이탈을 지연시키거나 보이콧을 통해 항의를 활성화해 조직을 복원하는 충성파
- 값비싼 이탈 비용을 부과하고 항의를 잠재워 조직이 게으른 독점(lazy monopoly) 상태에 빠지게 하는 충성파

⇒ 경사노위는 대체제가 한정적인 시장으로 허시먼의 개념을 활용한다면 이탈, 항의, 충성이라는 다양한 행위 양식과 그 조합을 구사하는 노-사-정-공익위원의 행동 패턴을 분석하고 이들이 어떻게 경사노위라는 조직을 움직이는 데 기여하는지 밝히는 데 적합할 것

- 이 연구는 경사노위에서 이루어진 실제 법과 제도의 효과에는 초점을 두지 않음. '참여 위원회 조직 정보'를 통해 알 수 있는 동기와 이익을 파악하고, 이들의 항의와 이탈과 복귀를 통한 경사노위의 진화와 퇴보의 동학을 밝히고자 함

3) 얼마나 참여하는가

본격적인 논의에 앞서

[전체 노·사·정·공익위원의 간략 정보]

- 지난 만 23년간 회의체에 참여한 위원은 변동에도 불구하고 연속성이 존재
- 23년간 운영된 회의체는 본회의부터 운영·상무 위원회 및 의제·업종위원회, 포럼 및 연구회까지 모두 포함해 총 130개
- 전체 위원 수를 모두 합하면 2,166명, 2,166명 중 동일 인물을 제외하면 총 1,065명이 회의체를 오감, 2개 이상 회의체에 참석한 인물만 426명으로 40%, 5개 이상 회의체에 참석한 사람도 95명으로 8.9%에 이르며 최대 22개 회의체에 참석한 인물도 있음

[표 1] 경사노위의 회의체와 참석위원의 종합 정보

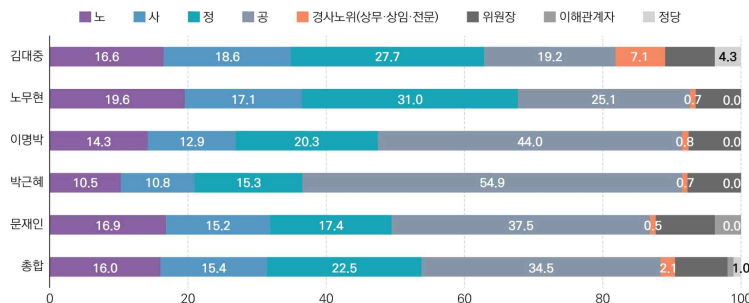
운영된 회의체 숫자	130개
배정 인원	1,673명
전체위원의 총합	2,166명
동일 인물을 제외한 전체 인물	1,065명
2개 이상 회의체에 참석한 인물	426명(40%)
5개 이상 회의체에 참석한 인물	95명(8.9%)

출처: 정혜윤(2023, 46)

[노사는 모두 합해도 30%, 정부위원과 공익위원이 60%에 육박]

- 전체 위원 중 근로자·사용자 위원은 김대중·노무현 정부 시기에 35~36% 수준이었다가 점차 공익위원이 늘어나며 박근혜 정부에서는 전체 중 54.9%가 공익, 노사의 비율은 22~27%로 하락

(단위: %)



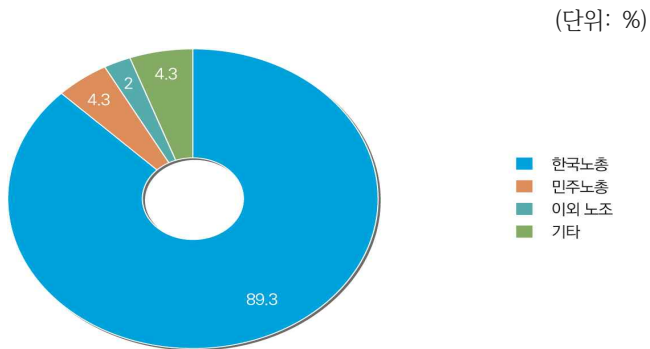
[그림 1] 정부별 노·사·정·공익위원의 구성(1998~2021년)

출처: 정혜윤(2023, 48)

2.항의와 이탈은 어떻게 공존하는가

1) 한국노총과 사용자단체의 이탈과 복귀

[근로자위원의 다수는 한국노총]



[그림 2] 근로자 대표위원의 구성(1998-2021년)

출처: 정혜윤(2023, 56)

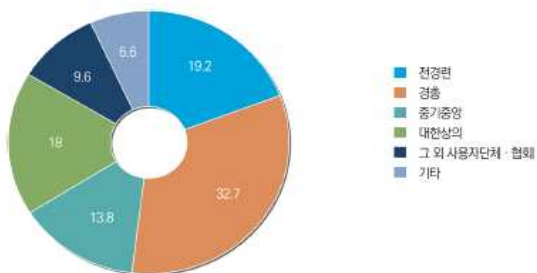
○근로자위원으로 참여한 인물은 347명으로 전체 위원 중 16%를 차지, 노동조합 소속 중 한국노총 소속이 89.3%(310명), 민주노총이 4.3%(15명), 기타 노동조합이 2.0%(7명)를 차지

- 한국노총은 11번의 탈퇴·불참 선언과 11번의 복귀, 민주노총은 2번의 탈퇴와 1번 복귀하고 1999년 2월 탈퇴 선언 후 경사노위에 복귀하지 않았기 때문임

[사용자위원은 네 조직의 경합]

○사용자위원은 333명으로 전체 위원 중 15.4%를 차지하는데, 사용자단체 또는 협회가 93.4%(311명)로 비율이 높음. 그중 전경련 19.2%(64명), 경총 32.7%(109명), 중기중앙 13.8%(46명), 대한상의 18%(60명) 네 조직의 비율이 가장 높음

(단위: %)



[그림 3] 사용자 대표위원의 구성(1998-2021년)

출처: 정혜윤(2023, 62)

노사단체는 왜 합의와 이탈을 반복하는가)

- 한국노총은 11번의 탈퇴·불참 선언과 11번의 복귀, 민주노총은 2번의 탈퇴와 1번 복귀
- 경영계는 1번의 탈퇴와 1번의 복귀를 공식적으로 선언(손영우, 2024)

■ 첫째, 행정부가 특정 정책 방향을 가질수록 노사정 대화는 교착상태에 빠짐.

행정부가 답을 정해 놓고 노사정 ‘합의’를 압박할수록 노동계는 노동의 양보를 받기 위해 ‘정치적 합의’를 강요한다는 불신을 보이며 이탈과 불참을 거듭. 즉 경사노위의 ‘합의’는 정책 결정을 정당화하기 위한 형식적 절차라는 비판이 계속되며 회의체는 파행을 반복⁴⁾

⇒ 경사노위의 가장 큰 문제점이자 한계

■ 둘째, 노사단체가 일종의 전술로 활용: 이탈 이후 나쁜 상황을 유발한 특정 조건들이 해결되면, 즉 일시적 이탈을 통해 문제가 개선되면 복귀.

- 가령 1기와 2기 노사정위가 양대 노총이 불참하며 파행을 거듭한 이유는 노사정위 합의사항이 준수되지 않고 노동자가 정리해고되는 등 일방적 희생만 가져왔기 때문임. 3기 노사정위가 출범 시 노사정위 합의사항 이행강제를 위해 기구의 법제화 요구가 관철되자 한국노총은 자신들의 요구가 수용되었다고 여겨 일단 복귀(박운·정혜운 2023)

■ 셋째, 경사노위 사안이 아닌 내용으로 노사와 정부 간 갈등이 생겨도 경사노위를 불참을 통해 합의 의사를 표현(whipping boy, 손영우 2024)

- ex) 광양제철소 앞 고공농성을 경찰이 강경 폭력 진압하고 김준영 금속노련 사무처장을 체포하면서 한국노총이 경사노위 참여 전면 중단을 선언

○ 이외에 노사단체가 입장문을 내지 않고 비공식적으로 불참한 경우는 훨씬 더 많음.
노사단체의 ‘이탈과 복귀 전략’은 정부에 대한 압력행사 방식 중 하나로 자리 잡음(손영우,

4) 가령 2003년 9월 4일 정부는 노사정위원회에 노사관계발전추진위원회가 설치된 상황에서도 ‘노사관계선진화개혁방안’을 일방적으로 발표해 노사정위가 주도하던 노사관계 발전전략은 유명무실해졌다. 이후 민주노총도 포함해 노사정대표자 회의가 열렸지만 합의가 되지 않아 민주노총을 제외한 ‘9.11’합의안이 만들어졌다. 이명박 정부 시기에도 민주노총을 포함해 노사정 6자 회의가 열렸지만 합의가 어렵게 되자 민주노총을 제외하고 복수노조-전임자임금 지급 문제에 합의문을 도출, 이후 주요 쟁점 사항에 대해 민주노총이 다시 참여해 국회 환경노동위원회에서 ‘노동조합 및 노동관계조정법’ 8인 연석회의(노동부, 한국노총, 경총, 환노위 위원장, 여야 환노위 간사, 민주노총, 대한상의)가 개최되고 결렬되자 야당 의원은 불참한 채 정부와 한나라당의 의사만으로 국회 본회의를 통과했다(도묘연, 2015: 357-394). 박근혜 정부 시기에는 ‘노동시장구조개혁’을 밀어붙이며 한국노총도 논의를 거부하며 노사정위 대화가 파행을 거듭했고, 정부는 한국노총을 압박해 ‘9·15’ 합의를 발표했지만 이후 국회에서 여당이 발표한 발의안이나 행정부가 발표한 ‘양대 지침’은 ‘합의안’과도 거리가 멀기에 한국노총도 강하게 반발했고, 노사정 대화체는 파행을 거듭했다.

2024)

[한국노총과 사용자단체는 이탈 후 왜 복귀하는가]

■ **첫째, 정부정책에 노사 요구를 반영 가능 ⇒ 경사노위의 가장 중요 순기능**

- 개별 노사관계나 기업별 노사가 하기 어려운 노동정책과 경제·사회정책에 대해 국가 수준에서 노사정 주체들이 일정한 합의/권고·건의/제안⁵⁾ 등의 성과를 도출해 정부정책과 국회 입법과정에 자신들의 입장을 일정하게 반영할 수 있기 때문
- 지금까지 합의 117건(72.6%), 권고·건의 27건(17%), 제안 15건(9.4%)(1998.1.20.~2021.11.10.) 노사정이 일단 의제로 채택하면 10건 중 7건 이상은 노사정 합의문을 도출
- 이를 범주화해 살펴보면 노동정책이 40건(25.2%)으로 1위, 노사관계가 27건(17.0%)으로 2위, 공공정책은 23건(14.5%)으로 3위, 금융정책은 19건(11.9%)으로 4위(박운, 2023:93)
- 15~19대 국회에서 36%가 법제화됨(박성국, 2022)
- 노동시간 단축, 비정규직 대책, 노조 전임자 급여-복수노조 문제는 여러 정부에 걸쳐 있는 지속적인 쟁점 사항으로 노사단체는 회의체에 참여해 항의하고 이탈과 복귀 등을 통해 조항 하나라도 자신들 입장에서 개선하거나 개악을 막는 것이 중요
- 노사정위 초기 공공기관 민영화, 금융 부문 구조조정 등의 의제는 실제 정부 정책을 중단시키거나 인원 조정 등의 실효성을 가진 합의가 이루어짐(박운 2023, 107)

■ **둘째, 선출직의 경우 참여해 성과를 내면 자기 성과로 만들 수 있음**

- 현재 더불어민주당 김주영 의원의 경우 전력노조-공공노련-한국노총 위원장으로 선출되며 경사노위 회의에 줄곧 참석. 그런데 노사정위 공공특위 논의는 정부 정책에 반영된 대표적 사례 중 하나로 정부는 공공특위 배전 분할추진을 중단하기도, 노사정 합의를 거쳐 공공기관의 인력을 조정하기도 했음⁶⁾
- 즉 김주영 의원은 노사정 회의체에 참여하면서 공공정책을 변화시키는 경험을 했을 뿐 아니라 전력노조-공공노련 위원장-한국노총 위원장이라는 성과로 이어졌다고 볼 수 있겠음. 한국노총 위원장으로 선출 이후 문재인 정부의 사회적 대화의 중요 파트너가 되면서 경사노위 제도화에 핵심 역할을 했음

5) 합의: 노사정 대표급 회의체 의결, 권고·건의: 소위원회·특별위원회 및 의제별·업종위원회에서 권고·건의 명목으로 합의했거나 합의를 도출하지 못한 채 공익위원 중심의 일부 위원 명의로 발표한 문서, 제안: 회의체 참여 일부 위원(공익위원 포함)의 의견표명 수준의 문서

6) 본래 정부는 전력산업 구조 개편을 밀어붙이려고 했다. 그런데 노사정위는 2000년 6월 29일 <전력산업구조개편 관련 건의>를 채택해 정부의 전향적 검토를 요청했고, 2003년 8월27일 <배전(판매) 분할 관련 공동연구단구성 등 결의>를 합의 후, 연구단의 연구 결과를 토대로 2004년 6월 30일 본위원회에서 <전력산업 배전 분할 관련 결의문>을 도출했다. 정부는 예상 밖으로 공공특위 배전 분할 추진 중단을 받아들였고 개별 공공기관 민영화에 대해 구체적인 합의를 도출하고 정부가 이를 정책에 반영한 최초의 사례가 된다. 이후 개별 공공기관 민영화 안건이 차례로 노사정 합의를 거쳐 본위원회에서 의결된다(정혜윤 2023, 61; 박운 2023, 116).

[표 3] 근로자 대표위원 중 4개 이상 회의체 참석자의 소속과 직급

순위	이름	구분	소속과 직급	시기(정권)	참석 회의체 숫자
1	정문주	실무	한국노총 금속노련 정책실장 & 한국노총 정책본부장	김대중 ~ 문재인	22
2	김종각	실무	한국노총 중앙연구원 연구위원 & 한국노총 정책본부장	김대중 ~ 이명박	14
3	유정엽	실무	한국노총 정책실장 & 정책본부장	이명박 ~ 문재인	11
4	정영숙	실무	한국노총 여성본부장 및 주신보실장 & 사회환경연구소장 & 사회과학연구소장	김대중 ~ 박근혜	9
5	이병균	선출	한국노총 금속노련 위원장 & 한국노총 사무총장	김대중 ~ 노무현, 박근혜	7
5	이민우	실무	한국노총 정책실장 & 본부장 & 미주노련 정책전문위원	김대중 ~ 이명박, 문재인	7
5	노진귀	실무	한국노총 대외협력본부장 & 정책본부장 & 중앙연구원 원장	김대중 ~ 이명박	7
8	이남순	선출	한국노총 사무총장 & 한국노총 위원장	김대중 ~ 노무현	6
8	이정식	실무	한국노총 본부 기획조정 국장 & 대외협력 본부장 & 사무 1차장	김대중 ~ 노무현, 박근혜	6
10	고영주	선출	미주노총 공인노련 수석부위원장 & 미주노총 사무총장	김대중	5
10	김동만	선출	한국노총 금융노조 위원장 & 한국노총 위원장	김대중 ~ 문재인	5
10	박헌수	선출	한국노총 화한노련 위원장	김대중 ~ 노무현	5
10	정광호	실무	한국노총 사무처장 & 중앙법률원장	노무현 ~ 이명박	5
10	정길오	실무	한국노총 정책국장 & 본부장	김대중 ~ 노무현	5
15	김문호	선출	한국노총 금융노조 정책본부장 & 금융노조 위원장	김대중 ~ 박근혜	4
15	김영대	선출	민주노총 부위원장	김대중	4
15	김주영	선출	한국노총 전력노조 위원장 & 한국노총 공공노련 위원장 & 한국노총 위원장	김대중 ~ 문재인	4
15	양병미	선출	한국노총 금융노조 부위원장 & 금융노조 위원장	김대중 ~ 노무현	4
15	양정주	선출	한국노총 금융노조 부위원장 & 한국노총 대외협력본부장	김대중 ~ 이명박	4
15	유재섭	선출	한국노총 금속노련 위원장 & 한국노총 수석부위원장	김대중 ~ 노무현	4
15	장석춘	선출	한국노총 금속노련 위원장 & 한국노총 위원장	노무현 ~ 이명박	4
15	박영삼	실무	한국노총 대변인 & 기획조정소장	김대중 ~ 이명박	4

주1) 횡수별 순서이고 같은 횡수의 경우 선출직 우선, 가나다 순위

주2) 참여 시기와 소속은 운영된 회의체를 기준으로 하고 있음.

출처: 정혜윤(2023, 59-60)

[표 4] 사용자 대표위원 중 4개 이상 회의체 참석자의 소속과 직급

순위	이름	구분	소속과 직급	시기(정권)	참석했던 회의체 숫자
1	박종남	실무	대한상공회의소 조사본부장 & 상무이사	김대중~이명박	15
2	김영배	실무 & 선출	경총 상무이사 & 전무이사 & 상근부회장 & 회장 직무대행	김대중~문재인	12
2	이호성	실무	경총 경제조사본부장 & 상무이사	김대중~박근혜	12
2	류기정	실무	경총 사회정책본부장 & 상무이사 & 전무이사	이명박~문재인	12
5	이동용	실무	경총 경제조사1부장 & 상무이사 & 전무이사	김대중~문재인	11
6	심갑보	실무	삼익THK 대표이사 & 경총 부회장 & 상임고문	김대중~노무현, 문재인	10
6	이형준	실무	경총 법제팀장 & 노동정책본부장 & 사회정책본부장	김대중~문재인	10
8	김정태	실무	경총 경제 조사2부장 & 상무이사	김대중~노무현	9
9	박재근	실무	대한상의 노사인력팀장 & 산업조사본부장 & 상무이사	이명박~문재인	8
10	고용미	실무	전경련 경쟁력강화팀 조사역 & 고용복지팀장 & 노동복지팀 차장 & 노사정책팀장	김대중~이명박	6
10	최정기	실무	전경련 고용복지팀장 & 경쟁력강화팀장	김대중 ~ 노무현	6
12	이동근	선출	대한상공회의소 상근부회장	이명박~문재인	5
12	김동욱	실무	경총 고용정책팀장 & 경제조사본부장 & 사회정책본부장	이명박~문재인	5
12	유일호	실무	대한상공회의소 고용노동정책팀장	문재인	5
12	이승철	실무	전경련 상무이사 & 상근부회장	김대중~박근혜	5
12	이용환	실무	전경련 상무이사	김대중	5
12	정대순	실무	전경련 노동복지팀장 & 상무이사	김대중~노무현	5
18	손병두	선출	전경련 상근부회장	김대중	4
18	조남홍	선출	경총 상근부회장	김대중 ~ 노무현	4
18	양옥석	실무	중소기업중앙회 인력정책실장 & 인력정책본부장	문재인	4
18	이현석	실무	대한상공회의소 조사본부장 & 상무이사	김대중~노무현	4
18	전인식	실무	대한상공회의소 고용노동정책팀장 & 산업정책실장	문재인	4
18	최재환	실무	경총 정책본부장 & 상무이사	김대중~이명박	4
18	한기윤	실무	중소기업중앙회 상무이사	김대중~노무현	4

주1) 횟수별 순서이고 같은 횟수의 경우 선출직 우선, 가나다 순위

주2) 참여 시기와 소속은 운영된 회의체를 기준으로 하고 있음.

출처: 정혜윤(2023, 67-68)

■ 셋째, 실무자는 회의체에 참석하며 경력관리, 정보 및 전문지식의 습득 가능

- 실장, 본부장을 거치며 계속해서 경사노위에 참여한 노사위원이 적지 않음
- 가령 이정식 전 고용노동부 장관도 김대중, 노무현, 박근혜 정부에 걸쳐 한국노총 국장, 본부장, 처장을 역임하며 근로자위원으로 경사노위에 참여하여 인적 네트워크와 전문성을 쌓음

“거기 위원으로 들어가면 일단 자기 공부 많이 돼요. ...거기서 전문가들이 발표를 하는데 정리를

잘해가지고 오죠. 또 공익위원들이 던지는 질문도 그 문제의 핵심인 경우가 많아, 거기서 다뤄야 될 사안에 대한 키워드는 알게 되는 거지... 이론과 현실이 괴리됐다는 걸 내가 조금만 고민해 보면 알 수 있기 때문에..... 어느 날 근로자대표가 들어가는 법률을 다 정리해 와라, 그래서 사무관이 만들었나 봐요. 한 2~3일 꼬박해서 했나 봐. 물론 노동법 교과서에도 있는데 그렇게 하나도 안 빼놓고 다 있지는 않아. 대표적인 노동 관련 법률 해가지고 해놓죠. 뭐 그것만 봐도 훌륭하죠.그거를 다 검증해서 표로 만들어 가지고 했더라고. 한 장짜리 표를 만들어서. 내가 그때 처음 놀랐어요. 그 자료는 어디에도 없는 자료예요....”(노동계 관계자 인터뷰, 24.6.12.)

[한국노총만의 이유]

■ **첫째**, 민주노총의 이탈 이후 경사노위라는 공간에서만큼은 한국노총은 노동자 대표라는 상징성을 독점

- 우리 노사단체는 독점적·기능적인 단체들이 아니므로, 중앙에서 노사단체가 합의해도 이들은 회원사 기업과 단위노조를 규율하기 어려움. 그렇기에 노사는 각자의 공간에서 조합원과 회원사를 유지하려면 노동-사용자 대표성을 가진 것으로 가정된, 일종의 ‘가상적 대표(virtual representation)’ 성의 확보가 중요, 경사노위는 이를 대외적으로 표명하기에 적절한 장

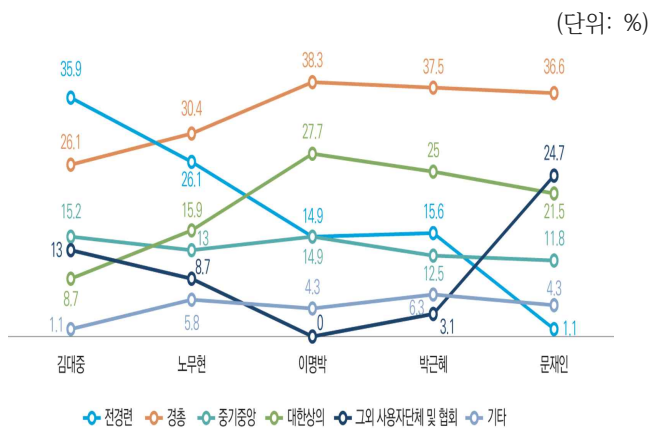
■ **둘째**, 한국노총의 예산 구조상 경사노위 이탈 등 노정 갈등이 지속되면 조직이 조직이 치러야 하는 비용이 재정적 측면에서 큼. 정부가 이탈과 항의의 억압 수단으로 사용하기 때문

- 박근혜정부시기 2015년 4월 한국노총이 노사정위(현 경사노위)를 이탈하자 6월에 예정된 2차 국고보조금 지급을 중단했으며, 복귀하자 지급. 탈퇴하자 이듬해 단체사업에서 아예 제외하고 일부만 지원
- 윤석열정부에서도 회계공시제로 인한 노정 갈등을 겪으며 경사노위를이탈하자 정부가 노동단체 지원금을 중단, 5개월 만에 회의체에 복귀함. 국고보조금은 아직 지급되지 않고 있음

[사용자단체 내부의 동학]

- 김대중 정부 시기에는 전체 사용자위원 중 전경련의 참여 비율이 35.9%로 가장 높았으나, 점점 떨어졌고 문재인 정부에서 1.1%로 하락. 반면 경총은 노무현 정부 때부터 전경련을 능가하며 사용자단체 중 가장 높은 비율로 참여. 이러한 변화는 경총과 전경련의 역사 및 위상 변화와 연관
- 허시먼의 개념을 활용한다면 경총은 경사노위 참여를 통한 항의(Voice) 전략이 전경련의 이탈(Exit)보다 효과적
- 본래 경총은 전경련의 노무관리를 담당하는 실무 사업 부서에서 독립해 1970년 7월 15일 첫 활동을 시작했으나 회원사, 재정, 직원 모든 면에서 전경련에 의존했음
- 1996년 노사정위원회의 전신인 ‘노사관계개혁위원회’가 운영 당시 전경련은 민주노총을 합법노조로 인

정하고 싶어 하지 않는 재벌의 이해를 적극 대변한 반면, 경총은 복수노조 인정은 거스르기 어려운 흐름이라고 여겨 산별 복수노조를 허용하는 대신 노조 전임자 임금 지급 금지를 교환할 것을 주장했음. 전경련은 강경한 자세를 취하며 정부와 여당에 대한 로비를 통해 1996년 노동법을 날치기로 통과시켰으나 이후 민주노총의 총파업 사태로 이어졌고 경총이 전경련보다 경영계가 선택할 대안을 정확하게 판단했다는 것을 증명하는 결과에 가까웠음(전인, 2008: 62-63). 이후 경총은 노사정위 참여를 통해 회원사에 필요성을 증명하고 정부에 정책 영향력을 높이며 전경련의 예산과 인적 의존성에서 벗어나게 됨



[그림 3] 정부별 사용자단체의 참가 변동(1998-2021년)
출처: 정혜윤(2023, 63)

“노사관계에 있어서 경총이 전경련을 확실히 앞설 수 있는 계기가 이때 만들어지고, 전경련의 영향력을 완전히 떨쳐내고 이 사건 이후로 ... 과거에는 전경련 상무가 임기를 마치면 경총 부회장으로 취임할 정도로 예측성이 강한 조직이었는데 97년 이후에 완전히 독립하면서 경총 내부 승진으로 부회장에 올라가고 이런 일이 경총에서 벌어질 만큼...” (전 사용자단체 관계자 인터뷰, 23.04.28.)

- 경총의 독자성을 증명한 두 번째 계기는 2000년대 노동시간 단축 협상. 전경련은 노조 요구를 입법화하는 데 상당한 적대감을 가졌고 노사정 대화에서 이탈, 경총은 전경련의 무책임성을 비난하기도 했으나, 재벌회원사 중심 전경련의 압력을 무시할 수 없어 더 이상 협상을 진행할 수 없었음(전인, 2007: 56). 그러나 당시 친노동계 인사로 분류되던 노무현 후보가 당선되자 대기업은 오히려 주5일제 도입을 앞다투어 발표하기 시작했고, 결국 주5일제 합의에 관련된 정부안이 국회를 통과. 이 같은 일련의 과정은 경총이 노사 관계에 전문성을 가지고 있다는 점을 일깨우는 과정이었으며 노사관계를 다루는 헤게모니가 전경련에서 경총으로 넘어오는 계기가 됨(전인, 2008)

→ 즉 노개위로 시작된 노사정위원회는 경총이 전경련에서 독립해 노사 문제를 다루는 사용자의 대표 단체로 자리 잡는 중요한 공간으로 기능했음

○ 사용자단체도 정세에 따라 이탈 전략을 사용해 왔음. 가령 2021년 1월 국회가 ILO 핵심 협약 비준을 위한 노동조합법 개정안과 중대재해처벌법 제정안 통과 시기에 경총과 대한상의는 경사노위를 보이콧함. 그러나 4개월 만에 복귀했는데, 경사노위에 불참하니 다른 정부 회의체에서 사용자단체로서 관여할 기회 자체를 잃을 수 있다는 위기의식도 존재했다는 이야기를 들을 수 있었음

경사노위를 보이콧하니까 경총이 사측으로 들어가지 않는 다른 회의를 컨트롤할 수 있는 기회까지 상실하게 되지 않습니까? ... 2020년도 후반에 다시 들어갔죠. 굳이 오라고 하지 않는데도.” (전 사용자 단체 관계자 인터뷰, 23.04.28)

∴ 한국노총과 사용자단체의 경사노위 참석은 단순히 해당 회의체에서 의제를 논하고 노사 이익을 반영할 수 있다는 점도 중요하지만, 각자의 노사 단체 간 경쟁 구도에서 대표성을 높이고 헤게모니를 확보할 수 있는 공간이라는 점에서도 중요. 이탈 시 유형·무형의 비용이 높음. 따라서 이탈해도 일정 기간 후 다시 복귀. 즉 이들은 항의, 이탈과 복귀를 통해 조직을 변화시켜 온 일종의 ‘충성파’ 구성원

2) 민주노총 복귀 시도의 영향

○ 민주노총의 경사노위 복귀 시도는 경사노위 기구 개편의 계기

- 선행 연구들은 주로 민주노총의 복귀 시도와 실패라는 ‘결과’에만 초점을 맞추는 경향이 있으나 2005년과 2018년 경사노위 기구 개편의 계기가 되어 조직 복원(진화)의 효과도 있었음
- 2007년 경제사회발전노사정위원회로 개편: 논의 기간이 무한정 길어지는 문제점을 해결하기 위해 논의 시한을 1년(1년 연장 가능)으로 규정했고, 업종·지역 노사정협의회 지원 근거를 마련해 중앙 차원을 넘어서는 노사정 간 대화의 기반을 마련하기 위해 상설 소위원회를 폐지하고 의제별·업종별 위원회와 지역노사정협의회 설치 조항을 신설함
- 2018년 경제사회노동위원회로 개편: ‘위원회에서 의결된 사항의 이행방안에 관한 사항’이라는 내용을 삭제해 ‘합의’ 기구보다 노사정 참여와 협의의 순기능을 확대할 수 있도록 함.⁷⁾ 의제개발조정위를 만들거나 상무위를 운영위로 바꾼 것도 노사가 처음부터 의제를 함께 개발하고 정부는 회의체 운영 등 관리 주체로 하도록 해 노사의 자율성과 독립성을 강화하고자 하고, 계층별 위원을 포함해 대표성을 확대하고자 함

[표 3] 경사노위 기구 개편의 역사

명칭	1기 노사정위원회	2기 노사정위원회	3기 노사정위원회	경제사회발전 노사정위원회	경사노위
활동 시기	1998. 1. 15. ~1998. 2. 9.	1998. 6. 3. ~1999. 8. 31.	1999. 9. 1. ~2007. 5. 1.	2007. 5. 2. ~2018. 6. 11.	2018. 11. 22. ~현재
법적 근거	법적 근거 없는 임의기구 (노사정위 규정)	노사정위 규약 (대통령령 제15,746호)	노사정 위원회법	경제사회발전 노사정위원회법	경제사회노동 위원회법
주요 내용	대통령 당선자 소속하에 노사정위 설치	법적 상설기구 규정, 목적과 기능·조직 등 15개 조항 명시	법률상 기구로 위상 정립, 노사정 책무 및 합의사항 성실히 이행 의무	노사정위 기구 개편, 상설소위 폐지, 업종·지역 노사정협의회 지원 근거 마련	논의 의제 및 참여주체 확대, 사회적 협의 중심 개편
제정 배경	외환위기 대처 긴급 사회협약 도출 목적	김대중 대통령 취임, 2·9 사회협약 협의 및 협력 강화	민주노총 탈퇴, 한국노총 위상 강화 요구	민주노총 복귀 시도 회의체 운영상 비효율성 노출, 업종·지역 사회적 대화 기반 부족	민주노총 복귀 시도 노동계의 대화기구 불신 및 불참, 새로운 사회적 대화체제 논의

출처: 박운·정혜윤(2023, 27)

7) 경사노위 전 관계자(23.3.28.)

○ 민주노총의 복귀 시도는 경사노위라는 공급자만이 아니라 수요자의 독점성(노동 대표)을 과점 상태로 변화시키려는 시도로, 이 역시 수요-공급 조직 활성화의 계기가 된다고 볼 수 있음

∴ 이탈 방식이 조직의 정체를 벗어나 성과를 회복시키는 메커니즘으로 작동하기 위해서는 예민한 고객(이탈 고객)과 둔감한 고객(항의 고객)이 혼재되어야 함(허시먼 2021, 71). 이러한 관점에서 본다면 민주노총은 이탈자로서 경사노위가 복원할 수 있도록 피드백을 제공했고, 한국노총과 사용자단체는 항의자로서 정상적으로 작동할 수 있는 시간과 기회를 제공했다고 볼 수 있을 것. 또한 수요자로서의 노동자집단 내에서도 긴장을 주고 조직 활성화의 계기를 주는 시도라고도 할 수 있을 것

3) 민주노총은 왜 이탈을 유지하는가

[이탈해서 복귀하지 않는 민주노총에게 어떤 이득이 있을까. 정부 정책이나 국회 입법에서 영향력을 어떻게 행사할 수 있을까]

첫째, 이탈한 주체이기 때문에 오히려 외부에서 경사노위를 자유롭게 평가하고 자신들의 요구대로 대정부 및 대 국회 활동의 폭과 요구 수준이 훨씬 넓을 수 있음. 사회적 공론화를 통해서 민주당이나 진보정당과 연결을 통해 더 급진적인 요구를 투입하고 산출할 수도 있음.

“한국노총은 합의를 했잖아요. 노사 간에 합의를 했기 때문에 합의 이후에 상대방에 대한 비판을 하기는 어렵죠. ...민주노총 같은 경우에는 그 내용 자체에 대해서 평가할 수 있는 권한을 가지고 있잖아요. 합의 내용에 대해서 주체에 대해서 평가하고 합의도 평가하고 그걸 더 진척시키기 위해서 활동도 할 수 있죠...” (경사노위 관계자 인터뷰. 24.8.31.)

둘째, 진보적인 시민사회 운동단체, 특히 노동운동 내에서 민주노조로서 헤게모니 획득 가능

○ 사측과 정부에 원칙적인 요구를 하고 더 노동 친화적 주장을 할 수 있기에 조합원과 사회운동단체 진영에서 노동 대표성이 있음을 대외적으로 표명하기에 유리함

셋째, 민주노총의 총연맹의 재정은 국고지원금 등으로부터 상대적으로 독립적이라 한국노총처럼 회의체에서 이탈 비용이 높지 않음. 그에 비해 1998년 민주노총이 합법화되자마자 노사정위에 참여해 정리해고를 받아들인 트라우마가 있을 뿐 아니라, 2004년과 2018년 복귀 시도가 실패하면서 경사노위 진입 비용이 점점 상승하게 됨

3. 항의하지 않는 충성파는 누구인가

- 충성파 중에는 한국노총과 사용자단체처럼 항의와 보이콧이란 방법을 사용해 조직을 복원하려는 부류도 있으나, 단순히 상황이 좋아지리라는 확신에서, 혹은 조직에 ‘집착’하거나 항의 방식을 진작시키는 데 별 관심이 없을 뿐 아니라 이탈이나 항의를 억압하는 충성파도 있음. 이들은 자신이 속한 조직과 의견이 달라도 굳이 이탈하지 않음. 이탈에 대한 불이익에 대한 두려움을 따지는 것이 아니라 아예 내재화되어 상상조차 어려움(허시먼 2021, 92-93, 175)
- 경사노위 구성원 중에 이탈을 상상하기 어렵고 항의나 이탈을 억압할 수 있는 구성원으로 볼 수 있는 행위자는 정부위원

1) 정부위원 충성의 성격

- 정부위원은 전체 487명으로 전체 위원 중 22.5%, 지난 23년간 변함없이 참석한 부처는 4개 부처
- 고용노동부 36.1%(176명), 기획재정부 31.8%(155명), 산업통상자원부 12.9%(63명), 보건복지부 6.5%(32명).
- 노사정위원회는 법률에서 정부 대표위원을 재정경제부 장관과 노동부 장관으로 정하고 있기에 양대 부처의 참여 비율이 높을 수밖에 없으나, 역시 핵심 부처는 고용노동부

(단위: %)



[그림 4] 정부 대표위원의 구성 (1998~2021년)

출처: 정혜윤(2023, 69)

[정부, 고용노동부가 충성파인 이유]

첫째, 정부가 회의체를 주도했고 특히 노사관계 정책을 다루어 옴

- 노사정위 출발 자체가 김대중 정부가 국가적 위기 상황을 고려해 정부가 직접 참여해 전문 관료가 실무협상을 진행하며 시작되었기 때문임. 특히 노동부가 중심이 될 수 있었던 이유는 사회협약의 상당수 내용이 노조 활동에 대한 국가 통제를 없애는 자유주의적 개혁과 고용 보호 관련 규제를 완화하는 신자유주의 개혁을 하나의 패키지로 묶어, 주고받기식의 타협을 시도해왔기 때문임
- 정부는 노사정 대화의 주체로서 의제 개발, 협의 테이블의 구성, 해결방안 마련 등 회의체를 사실상

주도하고 정책적으로 뒷받침해 결실을 맺고자 해왔음(최영기 외 2022, 30-31)

둘째, 그러나 한편 정부 측과 가까운 공익전문가들을 활용하여 노사와의 충분한 협의를 간과한 채 회의체를 정부 정책 수행을 위한 정당성 확보 수단으로 활용하는 경우도 적지 않았음(최영기 외 2022, 32)

“정부입장에서는 사회적 대화를 해서 얻어가는 게 명분이거든요. ...처음에는...DI정부에는 합의로 결실을 본 건 정부에 의해 적극적으로 추진했어요. 정부 사업으로 연계되었어요. 그게 구현이 되었어요. 그게 사업을 진행하는 데 탄력을... 지금은 그런데 그런 모습이 없지.” (노동계 관계자 인터뷰, 24.6.12.)

셋째, 고용노동부에서 경사노위는 부처 내 위상이 있는 위원회이고 승진의 경로가 될 수 있지만, 기재부는 그렇지 않음

[표 4] 정부 대표위원 중 4회 이상 회의체 참석자의 소속과 직급

순위	이름	소속과 직급	시기(장관)	참석했던 회의체 숫자
1	노민기	고용노동부 근로기준 국장 & 노사정책국장 & 차관	김대중 - 노무현, 박근혜	12
2	이기권	고용노동부 노사정책국장 & 고용정책관 & 경제사회발전노사정위 상임위원 & 차관 & 장관	김대중 - 박근혜	11
3	엄현택	고용노동부 노사정책국장 & 근로기준 국장 & 경제사회발전노사정위 상임위원	김대중 - 박근혜	8
4	박병원	기획재정부 경제정책국장 & 차관 & 겸총 회장	김대중 - 문재인	7
4	윤종원	기획재정부 경제정책국장	이명박	7
4	이대희	기획재정부 인력정책과장 & 경제구조개혁 국장	박근혜 - 문재인	7
4	조원동	기획재정부 경제정책국장	김대중 - 노무현	7
8	김대규	기획재정부 경제정책국장	김대중 - 노무현	6
8	송봉근	고용노동부 노사정책국장	김대중 - 이명박	6
8	송영중	고용노동부 근로기준국장 & 경제사회발전노사정위 상임위원	김대중 - 이명박	6
8	안경덕	고용노동부 산재예방보상정책국장 & 경사노위 상임위원 & 장관	박근혜 - 문재인	6
8	안영수	고용노동부 차관 & 노사정위 상임위원	김대중 - 노무현	6
8	정병석	고용노동부 근로기준국장 & 차관 & 한양대 경제학과 특임교수	김대중 - 문재인	6 (공익 1, 위원장 3)
8	정종수	고용노동부 노사정책국장 & 고용정책심의관 & 차관	김대중 - 이명박	6
15	김성중	고용노동부 고용보험심의관 & 근로기준국장 & 차관 & 노사정위 위원장	김대중 - 이명박	5
15	류경희	고용노동부 노사협력정책관	문재인	5
15	안현환	산업통상자원부 산업 정책관 & 차관	노무현 - 이명박	5
15	이승우	기획재정부 경제정책국장	김대중 - 노무현	5
15	임종룡	기획재정부 경제정책국장	노무현 - 이명박	5
20	박창진	기획재정부 경제정책국장	김대중 - 노무현	4
20	권영순	고용노동부 고용보험정책관&노동조합과장 & 고용정책관&노동정책실장	김대중 - 박근혜	4
20	김민석	고용노동부 노사협력정책관	문재인	4
20	김원배	고용노동부 노사정책국장 & 노사정위 상임위원	김대중 - 이명박	4
20	박종길	고용노동부 고용평등정책관 & 근로개선정책관 & 인력수급정책관 & 직업능력정책국장	이명박 - 박근혜	4
20	박정원	산업통상자원부 산업경제정책관	이명박	4
20	백용천	기획재정부 미래사회정책국장	박근혜	4
20	신영철	고용노동부 고용정책심의관 & 노사정위 상임위원	노무현 - 박근혜	4
20	양성필	고용노동부 노사협력정책관 & 공공노사정책관	문재인	4
20	우해영	기획재정부 경제구조개혁국장 & 공공정책국장	문재인	4
20	윤상직	산업통상자원부 산업경제정책관&차관&장관	이명박 - 박근혜	4
20	이재갑	고용노동부 고용정책과장&고용정책관&차관&장관	김대중 - 문재인	4
20	이재필	고용노동부 노동조합과장 & 노사협력정책국장&차관&장관	김대중 - 이명박	4
20	주형환	기획재정부 제1차관&산업통상자원부 장관	박근혜	4
20	최병훈	고용노동부 노사정책국장 & 경제사회발전노사정위 상임위원	김대중 - 이명박	4
20	최상묵	기획재정부 경제정책국장	이명박 - 박근혜	4

- 기재부는 노사 문제 대응을 주로 하는 경제정책국장 정도가 참여하고 승진 이후 참여하지 않음
 - 그에 비해 고용노동부의 경우 국장급으로 경사노위에 참여하고 이후 승진해 직급을 높여 경사노위 내 또 다른 회의체에 참석, 아예 경사노위 파견 공무원을 거쳐 이후 차관과 장관급으로 승진을 거듭하며 참여한 이들이 적지 않음
- 가령 이기권 전 노동부 장관의 경우 김대중 정부부터 박근혜 정부까지 노동부 국장, 노사정위 상임위원, 차관, 장관을 거치며 11개 회의체에 참석
- 노사관계를 잘 아는 노동전문 언론 관계자는 기재부 입장에서 경사노위는 300개 공공기관 중 하나에 불과하다는 의견을 밝히기도 함

“기재부 입장에서 볼 때 경사노위는 한 300개 정도 되는 공공기관 중에 하나일 뿐이에요.” (전 노동전문지 기자 인터뷰, 23.10.10)

- 또한 경사노위 상임위원은 비록 고용노동부 차관만큼 위상이 높진 않아도 차관급에 해당되는 공무원으로 고용노동부의 주요 승진 경로의 하나임. 상임위원 중에는 최영기, 박태주, 배규식 등 외부에서 경사노위 상임위원으로 임명한 사례도 있으나 이외 상임위원은 노동부 공무원이 승진을 통해 임명

넷째, 윤성원·양재진(2015)은 경사노위의 합의사항이 법적인 강제성이 없어 이를 법안으로 구체화하는 역할은 대부분 노동부가 맡아오며 **경사노위가 고용노동부 부처 위상에 긍정적인 영향을 미쳤다고 설명**

2) 공익위원(위원장)의 특수한 성격

- 지금까지 회의체를 거쳐 간 공익위원은 747명(34.5%), 전체 노-사-정-공익위원 중 가장 높은 비율
- 그중 대학교 소속이 56.6%(423명), 국책기관이 24%(179명)를 차지, 국책연구원 중에는 한국노동연구원의 비율이 46.9%로 절반 가까이 차지. **사실상 공익위원의 80% 이상이 연구자**
- 의제를 직접 다루고 교섭이 진행되는 의제·업종별 등 1단계 위원회 위원장도 75% 이상이 연구자

(단위: %)



[그림 5] 의제업종별 등 1단계 회의체 위원장의 구성 (1998~2021년)
출처: 정혜윤(2023, 77)

[상당한 권한]

- 위원장과 공익위원의 상당수를 차지하는 연구자는 회의체 운영과위원의 구성, 의제 결정에서 영향력 있는 또 하나의 자율적 행위자. 특히 위원장은 정부에서 임명을 하고 직접 노사 간 조정을 하고 위원 구성에 관여하는 등 상당한 권한이 있어 누구를 위원장으로 하느냐에 따라 회의체의 합의문과 방향이 달라질 수 있음

“위원장의 권한이 세요. 위원장이 다 조정을 하기 때문에. 그래서 위원장 성향. 그 정부의 성향은 누구를 위원장으로 하느냐를 보면 금방 알 수 있을 것 같더라고.” (노동계 관계자 인터뷰, 24.6.12.)

[독특한 위치]

- 1기 노사정위에는 공익위원이 없었고 2기 위원회부터 공익위원이 들어왔으며, 3기 위원회에는 노사정이 추천한 자 중 노사의 순차 배제를 거쳐 남은 자를 위촉했으나, 경사노위로 바뀌며 순차 배제는 오히려 유능한 공익위원이 배제될 수 있다는 비판이 제기되며 종료. 그러나 노사의 의견을 듣도록 해 암암리에 당파성 평가가 존재
- 공익위원과 위원장의 성격은 노사정 위원에 비해 독특한 위치를 가지고 있음. 이들은 해당 분야에 중요 전문가여야 한다는 전제가 있어 진입이 쉽지 않을 수 있으나 일단 진입하면 항의와 이탈의 비용이 크지 않음. 또한 자율성을 존중받지만 정치적 책임이 무겁지 않은 대신 조직의 보호를 받지도 못하기에 자율성이 위협받을 수 있어 권력에 취약할 수 있음
- **조직을 복원하는 충성파로서 역할** : 이들은 **비대칭적 노사정 간의 권력관계**(노사의 상대적으로 낮은 정책역량 vs. 압도적인 정보력과 정책역량을 가진 정부)를 **보완하는 역할**을 해왔음
- 전문가로서의 각종 관련 지식을 제공하고 대안적인 정책과 제도개선방안을 제시함으로써 사회적 협의를 촉진하고 정부가 일방적으로 사회적 대화를 주도하는 것을 견제하면서 동시에 보완함(최영기 외, 2022:44)
- 노사단체를 대리하는 역할
- **조직을 퇴보시키는 충성파로서 역할** : 정부가 ‘노사가 합의했다’는 상징 정치에서 가장 필요한 보조 출연자는 공익위원으로, 공익위원의 중재안을 행정부의 계획이나 방향에 가깝게 만들어 노사에 수용을 압박하는 경우가 적지 않았음. 특히 보수 정부에서 노사 없는 포럼과 연구회가 늘어난 원인이기도 함. 일부 전문가의 경우 정부의 용역연구를 매개로 ‘지대추구(rent seeking)’의 장으로 활용할 가능성도 있음⁸⁾

8)가령 국정감사 때면 노동부와 산하기관의 위원직을 맡고 있는 특정 교수에게 연구용역이 집중된다는 지적이 적지 않았음. 2012년 국정감사 결과에 의하면 노동부는 2009년 이후 매해 100여 건이 넘는 정책연구용역을 발주했는데, 2009년 117과제 중 34건은 1명이 2건 이상의 연구용역을 수행했다. 특히 특정 교수에게 몰아주기를 지적하고 있는데 가령 S대학의 A교수는 2009년부터 2010년 상반기까지 노동부(산하기관 포함) 연구용역을 18건 수행하고 15억 원의 용역비를 받았고, K대학의 B교수도 17건과 10건의 연구용역을 수행해 각각 6억 6천만 원과 3억 7천만 원의 용역비를 받는 등 당시 노동부와 산하기관의 위원직을 맡고 있는 특정 교수에게 연구용역이 집중되는 현상을 지적하고 있다(매일노동뉴스, 2012.10.23.).

4. 경사노위는 어떻게 유지될 수 있었는가

○ 경사노위에 참여하는 주요 조직의 특성과 지난 30년간 반복되는 이탈과 복귀를 종합해 보면

첫째, 노사정 회의체는 대체재를 찾기 어려운 공공재, 과점도 아닌 독점

- 그래서 한국노총과 사용자단체들은 항의, 이탈 협박, 잠시 이탈 후 복귀(보이콧)를 반복하고 민주노총도 복귀를 계속 시도함. 무엇보다 보이콧을 반복하는 한국노총과 사용자단체는 회의체 참여시 얻는 이익은 조직은 물론 위원 개개인에게도 적지 않은 반면 이탈 시 치러야 할 비용은 상당함. 이는 정부가 이탈과 항의를 억제하기 위해 권력을 행사해서이기도 함. 이러한 조직은 게으른 독점상태에 빠져 퇴보할 가능성이 있음.

둘째, 경사노위의 퇴보를 막은 원동력은 항의와 이탈 행위자 양 축이 공존해서임

- 한국노총과 사용자단체는 일시적 이탈을 하지만 복귀해 조직이 복원될 수 있도록 시간과 여유를 제공하는 행위자. 그러나 이들만 있어서는 조직이 충분히 개선되지 않을 수 있음
- 민주노총은 이탈 이후 복귀 시도를 거듭하면서 조직 개편과 활성화의 계기를 마련, 비록 민주노총의 복귀는 이루어지지 않았지만 경사노위는 정체를 벗어나 조직이 활성화됨. 이것이 경사노위가 출범한 1998년부터 논란을 거듭하면서도 회의체가 수차례 개편되며 새로운 시도가 이어지는 동력

셋째, 정부위원과 공익위원은 조직에서 잘 이탈하지 않는 충성과 구성원으로 경사노위의 가장 많은 수를 차지할 뿐 아니라 실제로 회의체를 주도하고, 부족한 노사의 정책 역량을 보완하는 등 역할을 해오며 경사노위 운영에 있어 중요한 행위자

- 그러나 이들이 지나치게 노사단체의 항의와 보이콧, 이탈파를 통제하는 역할을 하면 경사노위는 퇴보할 수 있다는 점에서 이들의 역할은 항상 양면성이 있음

넷째, 만약 경사노위에 항의하지 않는 충성파만 존재했거나 노사단체의 항의와 보이콧이 계속되지 않았거나, 이탈파를 지나치게 통제했다면 경사노위는 퇴보를 거듭해 유지가 어려웠을지도 모름. 즉 그간 파행과 교착을 거듭해온 회의체의 불안정성은 조직 퇴보를 막고 활성화를 유도한 하나의 과정이었다고 볼 수도 있음. 그리고 그 근본 동력 중 하나는 지난 27년 중 상대적으로 보수 정부에 비해 노동조합을 민주적 행위자로 인정하는 민주당 정부로 교체가 주기적으로 있었던 점도 이유가 될 것.

그동안 노사가 중심이 되어 임금과 고용을 주고받거나 생산관계를 조정하는

서유립식 코포라티즘만이 온전한 노사정협의라는 기준이 지배해옴

...그러나 한국형 노동정치의 모습은?

- 정부가 주도하고 공익위원이 보조하고 노사는 부족한 자원을 얻기 위해
- 일부는 교섭을 하지만 정부정책 등 최신 정보 획득 및 노사 각 단체 내 헤게모니 장악을 위해 회의체에 참여 하는 것도 하나의 형태가 아닐까?

또한 일시적 이탈, 전면 이탈을 통해 정책결정 영향력을 행사하는 방식이 자리를 잡음

(친노동정당이란 제도화된 힘의 허약함 때문?)

강한 국가에 대응하고 적응해온 한국 시민사회 나름의 적응 패턴, 한국형 노동정치의 모습이 아닐지?

참고문헌

- 박성국. (2022). 『사회적 학습을 통한 전략적 선택: 한국 사회협약과 입법체제의 진화. 한양대학교』경영학과 박사학위논문.
- 박운. (2023). “제4장. 경사노위는 어떤 활동을 하는가” 정혜윤 외, 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』 국회미래연구원.
- 박천희·홍은영 (2016). “원전 인근 지역민들의 이탈, 항의, 충성에 대한 탐색적 연구: Hirschman의 EVL 모형 적용” 『한국행정학보』 50(3) 189-217.
- 박운·정혜윤 (2023). “제2장. 경사노위 구조는 어떻게 변화했는가” 정혜윤 외, 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』국회미래연구원.
- 손영우. (2018). 『사회적 대화 - 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐나』 이매진.
- 손영우·임상훈. (2020). 이해관계자 코포라티즘? - 사회적 협의에 새로운 주체들의 참여에 대한 국제비교연구. 『동향과전망』 109.
- 손영우. (2024.9.20). “‘떠날 것인가, 남을 것인가:경사노위를 둘러싼 항의와 이탈의 조직정치’ 토론편” 『전(全)지구적 위기와 전환시대, 유럽과 한국 세미나 자료집』. 국회미래연구원.
- 앨버트 O. 허시먼·강명구 역. (2016). 『떠날 것인가, 남을 것인가 - 퇴보하는 기업, 조직, 국가에 대한 반응』 나무연필.
- 윤성원·양재진. (2015). “한국관료제의 기관 자율성과 기관 능력의 부처별 차이에 관한 연구: 기획재정부와 고용노동부의 비교.” 『정부학연구』 21(2): 67-94.
- 전인. (2007). “노사정위원회에서 경영자총협회의 역할과 전략적 행동: 법정근로시간단축 협상을 중심으로, 1998~2003” 『노동정책연구』 7(2): 27-71.
- 전인. (2008). “제2장. 한국경영자총협회.”, 전인·서인덕, 『한국의 사용자단체: 한국경영자총협회, 금속산업사용자협의회, 보건의료산업사용자협의회』 한국노동연구원. 13-82.
- 정혜윤. (2023). “제3장. 누가 노·사·정·공익위원이 되는가”, 정혜윤 외, 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』국회미래연구원.
- 정혜윤, 이상직, 박현석, 박상훈, 박운, 고민지, 강경희, 이병권. (2023). 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』 국회미래연구원.
- 한국행정연구원. (2023). 『2023년 사회통합실태조사(국가승인통계 공표용 보고서)』
- 최영기·김혜진·노광표·이호근·박지순·배규식·장홍근·손영우. (2022). 『한국의 사회적 대화의 진단과 경제사회노동위원회의 발전과제』 경제사회노동위원회.
- Albert O. Hirschman. *Exit, Voice, and Loyalty Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Harvard University Press Cambridge, Massachusetts and London, England.

토론문

이상희(한국공학대학교 교수)

I. 서론

- 우리나라 경제사회노동위원회(이하 경사노위) 등장 이후 그간의 운영 과정에서 이해관계자 등 참여 구성원들의 움직임 내지 반응을 정치적으로 분석한 흥미있는 발표를 들을 수 있는 기회에 감사드립니다
 - 그간 이해관계자들의 다양한 참여와 반응에 대한 경험을 근거로 경사노위의 건강한 유지 발전의 원인으로 보고, 이러한 과정이 우리나라 정치적 환경에 기반한 것이라는 분석으로 이해했고 토론도 이에 대해 특별히 다른 견해는 없음
- 경사노위는 해외에서도 보기 드물게 상설기구로 운영되기 때문에 연간 적정 예산이 투입되고 있음
 - 이 때문에 국민 일반의 입장에서는 자신들의 복리후생을 위해서라도 경사노위의 효율성에 주목해야 할 필요가 있음
- 토론자는 흥미있는 발표자의 분석 내용에 기반하여 경사노위가 국민 일반의 복리후생에 기여할 수 있는 방안을 찾을 수 있는지에 관심이 많음

II. 경사노위에 대한 현실적 고민

- 우리나라에서도 이해관계자들은 물론 정부나 공익위원 등의 참여하는 사회적 대화 채널인 경사노위는 필요함
 - 설령 경사노위 무용론의 입장에서도 정책과 관련한 이해관계 당사자들의 협의 등 대화채널 자체를 부정할 수는 없음
 - 이 때문에 사회적 대화를 효과적으로 하기 위하여 노사관계 형성과

관행 등이 확연하게 다른 한국에서 사회적 대화와 유럽에서 사회적 대화는 달라야 되지 않는가?라는 의문도 제기될 수 있음

- 발표자의 분석에 따르면 이해관계자들은 경사노위를 매우 잘 활용하고 있는 것으로 보이고 정부 역시 예외가 아닌 것으로 보이기 때문에 지금까지도 경사노위가 잘 유지해오고 있는 것으로 보임
 - 이 분석으로 경사노위가 이해관계자들의 노동정치 현장으로, 정부도 예외 없는 정책추진 수단의 현장으로 활용하는 것이라면 경사노위에서 다루는 자문정책의 객관성이나 합리성 등이 담보될 수 있는가? 정책결정이 반드시 객관적 합리적인 것으로 되지 않아도 되는지? 등에 대한 의문을 가질 수 있도록 하는 계기가 될 수 있음
 - 이러한 의문들에 대한 검토의 가치가 있다면 현재의 경사노위 운영에서 보완 내지 개선이 필요한 방안을 어떻게 찾을 수 있는가?에 대한 다른 토론자 분들의 생각도 듣고 싶음
- 최근 여의도 정치에서 사회적 대화에 참여 가능성 논의가 발생하고 있음¹⁾
 - 여의도 정치가 사회적 대화에 참여 계기가 경사노위 활동 정책 등의 문제에 기초한 것인가? 아니면 정책보다 정치에 계기가 있는지도 궁금함
 - 여의도의 사회적 대화 참여는 현재의 경사노위보다 더 심각한 문제 생산기구로 될 가능성 내지 환경적 특성은 없는지에 대한 심도 있는 고민도 필요할 것으로 보임
- 전문가의 경제적 실증분석 등에 기초했다기보다 정치적 대타협에 기초한 사회적 대화는 문제 없는가? 보다 근원적 성찰도 필요하지 않은가?

1) 노사 5개 단체, 국회 중심의 사회적 대화 논의(<https://www.laborplus.co.kr/news/articleView.html?idxno=34599>)

〈자유기업원 미래노동개혁포럼〉

-경제사회노동위원회의 역할과 과제-

정홍준(서울과기대 경영학과 교수)

□ 경사노위 내부 운영 메커니즘에 대한 깊이 있는 분석을 제공

- 정혜윤 박사님의 발제문은 현 경사노위의 운영, 특히 노사단체 및 정부, 공익위원 등 행위자들이 경사노위에 참여하는 목적과 역할을 상세하고 다루고 있음. 표현은 다소 직설적일 수 있으나 솔직한 평가에 대해 공감할 수 있는 내용이 많다고 생각함
- 경사노위 운영 메커니즘과 현재까지 존재할 수 있었던 동력(노사정의 정치)은 잘 분석된 반면, 한국의 사회적 대화에 대한 평가와 분석은 많이 다루지 않음. 한국형 사회적 대화는 어떻게 발전할 수 있는 것인지, 아니면 한국의 사회적 대화는 도구화되어 있으므로 잠정 중단하는 것이 바람직한 것인지 등에 대한 추가 연구가 이루어지면 좋겠음
- 토론자가 해석하기에 정혜윤 박사님의 종합적인 입장은 사회적 대화를 발전시키는 데 있어 경사노위가 게으른 독점 조직이 되지 않도록 더 많은 분발을 해야 하는 것으로 이해되며 토론자도 큰 틀에서 다르지 않은 입장을 가지고 있음

□ 사회적 대화는 필요한가?

- 토론자는 사회적 대화의 필요성을 지지함. 특히, 중앙수준의 사회적 대화와 함께 산업별, 지역별 사회적 대화도 함께 활성화될 필요가 있다는 입장을 가지고 있음
- 다양한 수준의 사회적 대화가 필요한 이유는 기업수준으로 해결할 수 없는 고용·노동의 쟁점들이 많아지고 있기 때문. 동시에 일자리, 노동복지, 산업안전 등 고용노동 쟁점은 국민의 생활과 직접 관련되어 있기 때문

- 고용·노동의 쟁점들은 노사 간 이해관계가 첨예하여 정부가 일방적인 입장을 가지고 추진하기가 어려움. 노사정 간 타협을 통해야만 정책 추진이 가능한 사안이 많음(예: 정년 연장, 노동시간 등)

□ 기존 사회적 대화의 문제점

- 경사노위로 대표되는 기존 사회적 대화는 정부가 주도적인 역할을 해 왔다는 발제자의 주장에 대해 동의함. 정부는 주도적인 역할을 넘어 경사노위를 통해 국정과제나 집권철학이 반영된 정책에 대한 합의를 시도
- 정부의 주도적 역할은 장점과 단점을 모두 가지고 있음. 집권세력이 사회적 대화를 중요하게 인식하면 사회적 대화가 활성화되지만 그렇지 않은 경우 사회적 대화의 정체가 발생
- 나아가 정부가 어떤 내용의 사회적 대화를 주도할 지에 따라(즉 의제에 따라) 노사 단체의 반발이 존재할 수 있으며 이 때 정부는 노사단체와 협상하기 위해 협상카드를 가지고 있어야 하며 그렇지 않은 경우 합의가 어려울 수 있음
- 기존 사회적 대화의 또 다른 문제는 민주노총의 불참으로 이는 노동의 대표권과 합의 결과의 정당성 및 추진과 관련되어 있기 때문. 발제문은 민주노총이 경사노위 논의에서 빠져 있는 비교적 자유로운 입장에서 합의 내용을 비판할 수 있는 장점을 소개하지만, 현재 민주노총의 이러한 태도는 한국 노동운동을 책임질 수 있는 세력이라는 데 부정적인 평가는 받을 수밖에 없음을 인식해야 함
- 민주노총이 공식 사회적 대화에 불참하고 있는 이유로 경사노위 밖 사회적 대화가 간헐적이지만 지속적으로 이루어지고 있음. 민주노총 스스로 사회적 대화를 거부하는 것이 아니라 경사노위에의 참여를 거부하는 것을 강조하기도 함. 따라서 경사노위를 중심으로 하는 사회적 대화와 그렇지 않은 사회적 대화가 병존하는 상태

□ 사회적 대화의 개선 방안

- 사회적 대화에 대한 공론화가 필요. 사회적 대화가 왜 필요한지, 경사노위 중심의 사회적 대화와 경사노위 밖 사회적 대화를 발전시키기 위한 방법은 무엇인지 등에 대한 다양한 토론을 통해 해결방안에 대한 공감 수준을 높이는 것이 필요
- 발제문이 지적하고 있는 경사노위의 운영메커니즘을 당장 다른 방식으로 개선할 수 있는 방안은 쉽지 않음. 이는 경사노위의 독립적인 지위 확보와 관련되어 있는데 정부는 스스로 주도적인 역할을 하고 있는 경사노위를 독립기관으로 만드는 데 소극적일 수 있으며 우리의 사회적 대화와 정치 수준이 사회적 대화를 위한 독립기관을 통해 행정부와 의회에 정책을 권고할 수 있을만한 수준인지도 알 수 없음
- 그럼에도 경사노위 시스템에 대한 문제제기는 주목과 공감을 받고 있음. 이는 기존 사회적 대화가 진화할 방법을 모색해야 시기가 임박했음을 의미하는 것이기도 함. 이런 배경에서 최근 국회에서의 사회적 대화가 제안되기도 하였음. 토론자는 국회의 사회적 대화가 경사노위를 대체할 수 없으며 상호보완적 역할을 찾아야 한다고 주장하였으며 다양한 프로세스를 제안한 바 있음
- 경사노위 역시 발제자의 지적처럼 ‘게으른 독점 조직’이 되지 않기 위해 그동안 지적되어 온 현재의 한계를 극복하기 위한 정책을 찾아야 함. 그런데 이는 경사노위가 자체적으로 해결할 수 없는 문제임. 경사노위는 대통령 소속기관으로 경사노위의 활동방향은 집권세력이 고민해야 할 사안임
- 사회적 대화의 필요성은 늘어나지만 사회적 대화를 논의하는 기존 시스템이 이를 뒷받침할 수 없다면 결국 시간이 흐를수록 시스템을 개조하는 방식으로 사회적 대화의 방향이 전개될 것임

미래노동개혁포럼 토론문

김 종 각(전 한국노총 정책본부장)

노사정 사회적대화에 대한 중요성과 필요성을 지적하는 주장은 많으나 체계적인 분석이 부족한 상황에서 발표자의 분석은 매우 유효하다고 보여진다. 특히 경제사회노동위원회에 대한 노동정치적 분석으로 접근한 발표자의 연구에 대하여 대체로 공감할 수 있다.

필자는 전문 연구자는 아니지만 20여 년간의 한국노총에 근무한 경험을 바탕으로 한국형 노동정치의 배경에 대하여 개인적으로 다음과 같은 생각을 가지고 있다.

첫째, 한국의 노사관계는 기업별노조를 근간으로 하고 있다는 것이다. 산별노조와 지역노조, 일반노조 등 다양한 형태의 노조가 조직되고 외형상 산별노조 등 초기기업노조 조합원수가 다수라고는 하지만 노사관계의 분쟁, 쟁의, 협상, 합의 등은 여전히 기업단위에서 이루어지고 있다. 기업간 정보가 분절되어 있고 근로조건의 차이가 존재하고 있는 것이다. 기업별 노조를 기초로 하는 노사관계는 코포라티즘에 중대한 제약요인으로 작용한다. 내셔널센터의 리더십은 취약할 수밖에 없고 발표자의 분석대로 정부와의 협상테이블이 리더십의 근거가 되는 딜레마가 나타나기도 한다. 또한 기업별노조는 거시적인 정책과 제도보다는 개별기업의 근로조건 개선에 더 많은 역량을 투여하기 때문에 정책에 대한 관심이 떨어질 수밖에 없다. 민주노총의 이탈은 상대적으로 근로조건이 양호한 대기업노조가 주축이라는 요인에도 주목할 필요가 있다고 본다. 안정적인 고용과 양호한 근로조건을 가진 대기업노조는 정책에 대해서 상대적으로 관심이 적거나 기대 수준이 높을 것으로 추정할 수 있다. 이러한 기업별노조에 기반한 노사관계가 코포라티즘과 어떠한 관계일지 연구할 필요가 있어 보인다.

둘째, 노사관계에 대한 정부의 과도한 영향력과 상대적으로 취약한 노사의 자율교섭 역량이다. 한국의 노사관계는 경제개발 과정과 노동억압적 정책하에서 형성되었다고 볼 수 있다. 이 과정에서 정부의 역할은 노사관계에 대한 직접적인 개입과 결정에 지대한 영향력을 행사해 왔다. 노사자율에 의한 규칙과

관행을 만들기 보다 정부의 중재와 법제도에 기대어 노사관계를 규율해온 경험은 오랫동안 누적되어 왔다고 볼 수 있다. 이러한 노사정간의 불균형은 발표자의 지적대로 그동안의 경제사회노동위원회 운영에서 정부의 주도성으로 나타났다. 취약한 노사는 이탈과 복귀라는 전술적 선택을 할 수 밖에 없었을 것으로 보인다. 이러한 이탈과 복귀가 반복되는 제도는 안정성을 갖기 힘들 것이다. 정치적 지형에 따라서, 상황적 필요에 따라서 불안정한 운영을 반복한다면 참여주체들의 신뢰감 저하로 개점휴업이나 식물위원회로 전락할 가능성이 높다고 할 수 있다.

유럽식 사회 코포라티즘은 아니더라도 한국에서 코포라티즘의 지속가능성을 위해서는 몇가지 과제가 해결되어야 할 것이다.

그것은 첫째, 상황에 대한 절박한 인식이 공유되어야 한다. 최근의 노동환경은 과거와는 다른 급격한 변화를 겪고 있다, 일상화된 플랫폼 노동은 물론 AI의 전면화 가능성에 따른 노동환경의 변화, 심화되는 각종 격차, 저출산고령화, 기후위기로 대변되는 산업환경의 변화 등으로 그 어느 때보다 불확실성이 커지고 있다. 그럼에도 노사정 누구도 그 심각성을 절감하고 있어 보이지 않는다. 심각성을 인식은 하되 절박함에는 온도차가 있어 보인다. 이러한 인식은 노사정 주체가 진정성을 갖기 어렵게 한다. 노사정위원회가 출범하던 98년의 외환위기에 버금가는 위기의식에 필요해 보인다.

둘째, 정부의 진성성과 의지가 중요하다. 한국의 거시적 노사관계에서 정부는 핵심주체이다. 정부가 굳건한 의지로 노사에 진정성을 갖고 다가가지 않으면 이탈과 복귀라는 불안정성은 반복될 것이다. 때로는 노사에 양보도 하고 필요할 땐 노사를 설득하여 동의를 구하는 정부의 전향적인 태도가 필요하다. 정책을 관철하고 정당성을 확보하기 위한 수단으로 인식하는 한 노사의 신뢰를 얻는 것은 불가능하다.

셋째, 노사의 역량강화이다. 막강한 정보력과 인력을 보유한 정부와 협상하고 성과를 획득하기 위해서는 전문역량과 동원력을 가져야 한다. 향후 대중동원을 통한 역량과시와 압력이 과거만 못할 것이라고 예상한다면 정책·정보역량을 배양하는 것이 노사정 협상의 지속가능성을 높이는 길이라고 본다.

마지막으로 최근 국회 주도의 사회적대화 논의가 있었는데 그 형태와 내용

이 어떻게 진행될지 예단할 수 없지만 경제사회노동위원회의 논의를 국회로 가져 가는 것에 대해서는 우려할 지점이 적지 않다.

국회 주도의 노사정대화는 정치권의 지형에 따른 불안정성이 너무 커 보인다. 현재까지 보여주는 정치권의 모습이 노사정 대화를 효과적으로 유도할 것이라는 신뢰를 보내기 어렵다. 또 다른 정쟁의 소재를 만들 수 있다는 우려를 지울 수 없다. 또한 노사정 현안이 국회 본연의 업무인 입법으로만 해결되는 것은 아니다. 행정부의 신속한 대응이 필요한 과제들에 입법부가 관여하는 것은 문제해결에 적절한 시기를 놓칠 수도 있으며 3권분립의 원리를 해치는 부작용도 우려된다 할 것이다. 부수적으로 노동조합의 정치편향성이 커질 우려도 있어 보인다.

유럽의 사회적 코포라티즘이 형성된 사회경제적 환경과 한국의 노사관계 구조, 정치권·정부의 성격은 매우 다르다. 이러한 한국의 상황에서 발표자가 관심을 갖는 한국형 노동정치의 모색은 매우 의미있고 향후 발전시켜 나가야 할 연구라 평가할 수 있다. 한국형 노동정치로서 코포라티즘의 성공 요인과 각 주체의 대응전략, 의제와 논의 과정 등에 대한 후속 연구가 진행되길 기대해 본다. 그리하여 경제사회노동위원회가 사회갈등을 완화하고 통합적 사회를 만들어 가는데 도움이 되는 제도로 정착이 될 수 있도록 방향을 제시해 준다면 한국의 노동정치가 한층 성숙해지는 성과를 거둘 수 있을 것이다.

경사노위의 역할과 과제 토론회

2024.11.12. 이민우¹⁾

1. 경사노위 태동과 원리

- 군사정권의 종료이후 노사관계의 교섭이루어짐
- 반면, 사회적 대화는 협의와 조율을 통해 합의에 이르기에는 힘의 수단(파업권)이 없다는 인식이 존재하여 탈퇴가 파구조와 함께 노사정의 협의구조도 간헐적으로 존재하여 왔음
- 1998년 외환위기를 기회로 본격적인 사회적대화기구가 태동하였고 위기극복을 위한 중요한 노사정 사회적 합의가 업권으로 대체되고, 이후 탈퇴와 복귀가 번복되어 옴
- 사실상 노사교섭은 파업권이 존재하나 파업건수는 큰 비중을 차지 않았음(아래 표). 결국 노사간의 단체교섭도 노사간에 파업보다는 협의와 조율을 통해 합의하여 왔으나, 협의와 조율 중심의 사회적 대화기구에 대해서는 부정적 인식이 컸음.

〈노사분규 건수〉

[단위 : 건]

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
노사분규 건수	72	111	105	120	101	134	141	105	119	132

출처: 고용노동부, 「노사분규통계」

- 사회적 대화를 거부하는 것은 정부의 전유물로 인식된 사회적 대화기구를 탈퇴한다는 것인 바, 사회적 대화기구는 정부의 정책추진에서 노사의 개입과 조율과 합의라는 과정을 지니는 성격이 있어 정부와의 커다란 인식 차이가 존재하여 왔음
- 또한 정부와 사용자측에 비해 노조측이 열세라는 부정적 인식으로 복원에 대해 부정적 영향
- 그러나 사회적대화기구는 형식적으로 대통령자문기구이면서도 사실상 노사정의 사회적대화기구임. 동 기구의 양적·질적 성장은 노사정이 주체적인 입장에서 바라볼 사안이지 노사가 참여/탈퇴를 반복하는 제3의 기구로 볼 사안은 아님.

1) 전 경사노위 대협실장

- 다만 기구의 고착화로 인해 사회적대화가 퇴보할 경우 기구의 존폐논란으로 비화할 여지가 있어 기구에서의 항의와 이탈행위가 기구의 퇴보를 막은 측면은 존재한다고 봄

2. 사회적대화기구의 성격

○ 위기/ 평상의 선택

- 경제위기시기와 평상시기의 사회적 대화의 선택
- 노사정 참여주체의 정치사회적 시대상황(보수와 진보, 친노동/반노동)

○ 존재/ 실재의 선택

- 사회적대화기구의 법제화로 노사의 불참에도 사회적 대화기구는 존재한다는 인식
- 반면에 사회적대화가 정권과 정치성향에 따라 참여의 실효성 여부를 판단하여 실제적인 참여 여부를 선택
- * 사회적대화기구의 법제화에 대한 초기의 논의(DJ정부)는 보수정권이 들어서게 되면 사회적대화기구는 폐지될 것이란 우려와 함께 사회적 대화기구가 지속되기를 위해 법제화를 관철(유럽식 코프라티즘의 한국적 정착을 기대)

○ 법치/ 관행의 선택

- 노사관계는 헌법과 노조법에 따른 권리와 의무가 존재
- 사회적 대화는 참여에 대한 법적 권리만 존재하고, 참여하지 않으면 불이익이 존재한다는 의무조건은 없는 선택

○ 노사교섭 이외의 법제도적 요구사항에 대한 수렴 기능

- 일반적인 노사교섭은 임금 및 노동조건에 대해 자율적 교섭과 합의
- 노동정책이나 경제사회정책 측면의 법 제도적 개선방향에 대해서는 정부가 일방적으로 추진해서는 안되고 노사정의 협의틀이 필요하다는 인식

3. 사회적 대화에 대한 발전과제

- 사회적 대화는 합의를 전제로 하는 구조가 아니므로 긴장도와 탄성도가 약하겠지만 위기시의 합의기능보다 평상적인 기제로서 사회적 대화가 자리

매김되어야 함

○ 노사정의 이해관계가 얽힌 경제사회정책 및 노동정책은 사회적대화기구에서 노사정의 실질적인 대화를 통해 논의한 후 국회에서 논의토록 기능(러시아)

○ 사회적 대화를 통한 합의사항은 국회에서 최대한 존중하는 관행이 있어야 하며, 사회적 대화를 통한 합의는 만장일치제이므로 국회 입법화 필요(합의 불발시 그동안의 논의사항 국회 이관)

* 의결 : 2/3 출석과 출석위원 2/3 찬성(노사정 각 1/2 이상 출석 전제)

○ 경사노위와 노사민정협의회의 중앙-지역단위 사회적 대화 확장이 필요

- 지역단위 사회적대화는 지역의 산업문제, 노사문제, 지역 보건복지문제 등에 대한 지역차원의 정책과제를 논의하고 지방정부의 조례 제·개정으로 제도적 정착화

- 입법과제는 중앙단위 사회적대화기구로 이슈 제언

4. 마무리

- 유럽식 코프라티즘은 대결을 통한 문제해결보다 대화와 협의를 통한 문제 해결방식을 지향하는 이성적이고 합리적 사상이 존재

- 한국의 사회적대화기구도 노사관계의 성숙과 합리성이 축적되어 노사정의 대화와 협의를 통해 경제사회문제 및 노동현안에 대해 조율해 나갈 수 있는 사회적 대화기구로 발전되기를 기대

사회적 대화는 목표가 아니라 방향이다!!



미래노동개혁포럼