



경제사회노동위원회 진단과 새로운 가능성

정혜윤 부연구위원(혁신성장그룹)

사회적 대화의 제도화된 채널인 경제사회노동위원회

사회적 대화(social dialogue)란 사회 정책과 경제 정책에 관해 공동 이해를 갖는 정부, 사용자, 노동자 대표가 진행하는 모든 형태의 교섭, 자문, 단순한 정보 교환 등을 의미. 기업, 산업, 지방정부, 국가 수준에 이르기까지 노사정 간의 다양한 공식·비공식 접촉을 의미¹⁾

- 22대 국회가 개원하며 우원식 국회의장은 국회에서 사회적 대화의 활성화를 강조
- 우리나라에는 1998년부터 제도화된 사회적 대화 채널로 노사정위원회(현재 경제사회노동위원회, 이하 '경사노위')가 있음. 그간의 경사노위의 주제, 활동 실태와 문제점을 진단하고 새로운 사회적 대화의 가능성을 위한 몇 가지 참고점을 제시하고자 함

누가 경사노위를 이끌까

- 23년간 운영된 회의체에 참석했던 전체 위원 수는 2,166명, 참여한 위원의 변동에도 불구하고 연속성이 존재, 2개 이상 회의체에 참석한 인물만 426명으로 40%, 5개 이상 회의체에 참석한 사람도 95명으로 8.9%에 이룸

* 국회미래연구원은 2023년 경제사회노동위원회 1998~ 2021년까지 23년간 회의체에 참여한 노·사·정·공익 위원의 인물 데이터와 130개 회의체 데이터에 관한 방대한 아카이브를 구축(상세 내용은 2023년 국회미래연구원 연구보고서 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』(정혜윤 외) 참고)

그림 1 경사노위의 주도 조직



- 노(勞)는 한국노총, 민주노총이 1999년 경사노위 탈퇴 후 경사노위라는 공간에서 한국노총은 노동자 대표라는 상징성을 독점 가능
- 사(使)는 전경련·경총·중기중앙·대한상의 네 조직의 경합, 주도 조직은 경총으로 노사정 참여를 통해 전경련에서 독립하는 계기 마련
⇒ 노사가 항의와 이탈을 반복하면서도 회의체에 복귀하는 이유는 각자 공간에서 대표성이란 상징성을 확보 + 참여 실무자나 선출직이 승진 등 조직 내 위상을 높이는 계기 마련

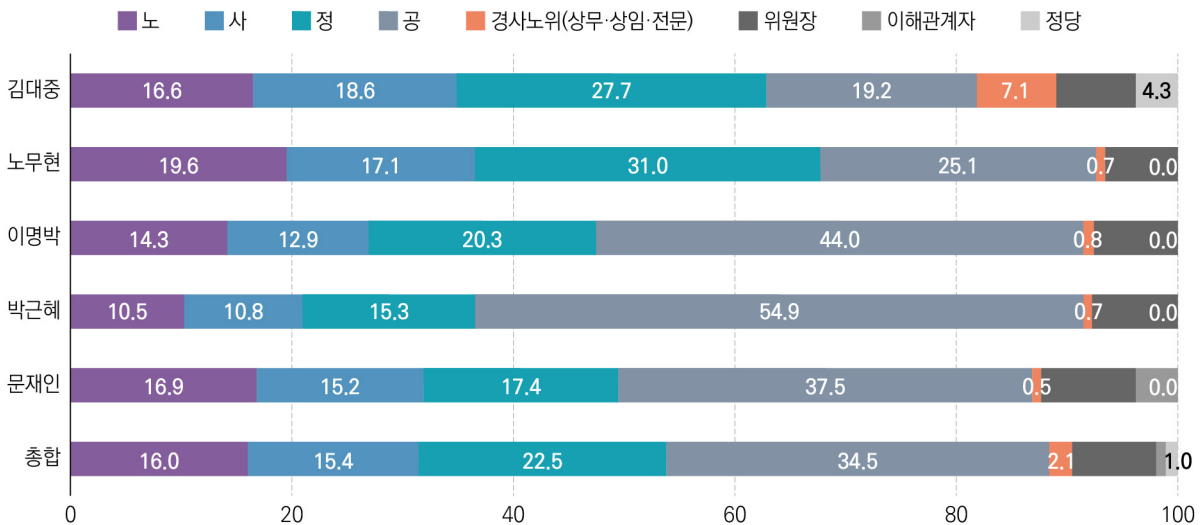
1) ILO. 『Report IV. Social Dialogue』 2013, 5; 손영우. 『사회적 대화: 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐다』 이매진. 2018. 14-15.

- 정(政)은 기재부 등 경제 부처도 참여하나 고용노동부가 핵심 부처
→ 고용노동부가 참여하는 위원회 중 예산 규모가 두 번째로 큼. 의제의 이해당사자인 노사의 입장을 청취하고 네트워크를 쌓는 기회가 주어지며, 주요 승진 코스 중 하나이기도 함
- 공익위원(위원장)은 초기에는 시민사회 관계자도 많았으나 점차 대학 교수와 국책 연구기관 등의 박사 등 연구자가 중심이 됨

● 행정부가 주도하고 노사는 들러리?

- 위원 구성을 보면 경사노위가 노사정(勞使政) 동수로 구성될 것으로 생각하나 노사 모두 합해도 30%, 정부·공익위원이 60%에 육박
- 김대중·노무현 정부 시기 근로자·사용자위원이 35~36% 수준이었으나, 박근혜 정부 시기가 되면 전체 위원 중 노사의 비율은 22~27%로 하락

그림 2 정부별 노·사·정·공익위원의 구성(1998~2021년)



출처: 정혜윤(2023, 48)

- 경사노위가 행정부 주도로 정책 결정을 위한 도구로 활용되며 정치적 책임을 회피하면서도 특정 방향으로 회의체를 이끌고자 할 때 이해관계자보다 전문가 참여를 늘리는 경향이 존재함. 노사 없는 연구회·포럼이 증가 경향²⁾
- 해외 노사정 기구에도 다양한 시민사회 구성원·전문가가 참여하나 노사보다 전문가와 정부위원의 비율이 높은 사례를 찾기 어려움

2) 이명박 정부 시기에는 5개 연구회, 박근혜 정부 시기에는 7개 연구회로 늘어남

경사노위는 어떤 활동을 해왔는가

- 1998~2021년 총 130개의 회의체가 운영되었고 한 회의체에서 평균 21.5회 회의가 열림
- 지난 23년간 경사노위 회의체의 주요 합의와 권고·건의, 제안은 총 159건으로, 합의가 117건(73.6%), 권고·건의는 27건(17.0%), 제안은 15건(9.4%)으로 경사노위가 의제로 채택하면 노사정이 10건 중 7건 이상 합의를 도출
- 15~19대 국회에서 36%의 합의문이 법제화 됨(박성국, 2022)
- 역대 정부는 중요한 사회 협약(김대중 정부의 <경제 위기 극복을 위한 사회협약>)을 맺기도 하고 노사정위 초기에는 공공기관 민영화, 금융 부문 구조조정 등 합의의 구체적인 내용이 정부 정책에 반영되기도 함

● 경사노위 무용론?

- 그러나 한편 **노사정 합의의 대표성과 구속력에 대한 근본적인 문제 제기 또한 거듭되었음**. 이는 노사의 항의, 이탈, 복귀의 반복과 회의체의 파행으로 이어졌음
 - 노동은 노조의 정치적·정책적 참여를 약속받는 대신 노동시장 유연화에 대한 양보를 하고, 자본은 구조조정과 경영합리화를 받아들일도록 국가는 양자의 합의를 이끄는 역할을 부여받음. 동시에 재벌개혁과 부당노동행위를 근절하는 감시자이자 실업 등 복지정책을 마련하는 사회통합자로서 역할도 기대됨. 그러나 실업자는 급증했고 기업의 부당노동행위는 넘쳐났음. 양대 노총은 노사정위 합의사항의 불이행과 국가와 자본에 의한 일방적인 구조조정을 비판하며 불참을 선언했고 민주노총은 1999년 2월 공식 불참 선언 이후 다시 복귀하지 않고 있음. 이후에도 노사단체, 특히 한국노총의 항의와 이탈 및 복귀는 계속 이어짐
- **1998년 1월 15일 회의체 출범 이후 네 차례의 기구 개편과정은 회의체의 위상을 강화하고 합의 이행을 강제하며 정책결정 구성원의 대표성을 높이기 위한 노력이었음**
 - 1기 노사정위에서 2기 노사정위가 법적 근거 없는 임의기구에서 대통령령으로 근거가 바뀌고 3기 노사정위가 아예 노사정위원회 법으로 제정된 이유는 기구 위상을 높이려는 노동계 요구가 반영된 결과
 - 2007년 경제사회발전노사정위, 2018년 경사노위로의 개편 과정의 주요 동력은 1999년 2월 이후 회의체를 공식 탈퇴한 민주노총을 사회적 교섭의 틀 내로 끌어들이어 회의체의 대표성을 높이고 운영을 정상화하는 시도였음. 그러나 민주노총 내부 회의체 복귀를 둘러싼 이견, 주요 노동 쟁점에 대한 잦은 노정 대립이 이어지며 민주노총은 회의체에 복귀하지 못함

표 1 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

출처: 박운·정혜윤(2023,27)

● 경사노위 합의는 행정부 주도의 정책 결정을 정당화하기 위한 형식적 절차?

- 행정부가 특정한 정책 방향을 가질수록 노사정 대화는 교착상태에 빠졌음. 행정부가 답을 정해 놓고 노사정 간 ‘합의’를 압박할수록 노동계는 노동의 양보를 받기 위해 ‘정치적 합의’를 강요한다는 불신을 보이며 이탈과 불참을 거듭했고, 회의를 결렬되면 정부는 한국노총만 복귀시켜 합의를 시도하곤 했음. 즉 경사노위의 ‘합의’는 정책 결정을 정당화하기 위한 형식적 절차라는 비판이 계속되며 회의체는 파행을 반복³⁾
- 윤석열 정부에서도 한국노총은 5개월간 회의에 불참, 복귀 선언 이후에도 노정 갈등으로 50일간 회의체가 열리지 못하는 등 기능 부전이 계속되고 있음

국회는 사회적 대화의 장으로 기능할 수 있는가?

- 국회는 경사노위를 자주 교착에 빠뜨린 ‘행정부 주도성’을 개선할 수 있고 세력 균형이 이루어지는 장이라는 점에서 노사를 비롯한 이해관계자의 대화와 교섭의 장으로 고려해볼 수 있음
- 1기 노사정위원회처럼 정당이 위원에 포함되어 합의안이 바로 입법으로 이어진다면 회의체의 구속력 및 이행점검에 대한 논란도 줄어들 수 있을 것

● 고려할 요소

- **여야 및 노사가 합의제 규범을 존중하는 문화가 필요함. 정해진 시간 내 합의 도출을 위해 서두르면 회의체는 파행으로 이어지기 쉬움**
 - 과거 국회 환경노동위원회가 중심이 되어 노·사·정 대표자 회의가 열린 사례(2005년도 4월 비정규직 법안, 2009년 12월 「노동조합 및 노동관계조정법」 개정)가 있으나 그 결과가 성공적이지 못했음
- **한국의 노사단체들은 독립적·가능적 단체들이 아니기에 경사노위라는 장을 통해 선명한 주장·합의를 통해 대외적으로 근로자·사용자 대표성을 표명하는 상징(symbol) 자원의 획득이 중요하므로 대화가 교착에 빠지기 쉬움. 주체들의 조건이 동일한 상황에서 국회로 장이 바뀐다고 대화·합의가 용이하지 않음**
- **현재 행정부에 존재하는 경제사회노동위원회의 조직과 역사를 고려해 입법부와 어떻게 역할 분담을 할 수 있는가에 대한 방향 설계가 필요**

참고문헌

- 도모연(2015) “한국의 코포라티즘 정치 실험: 노사정위원회 평가” 정병기·도모연 『코포라티즘 정치 - 통치전략성 및 정치체제성과 결사체 거버넌스 전망』 아카넷
- 박성국(2022) 『사회적 학습을 통한 전략적 선택: 한국 사회협약과 입법체제의 진화』 한양대학교 경영학과 박사학위논문.
- 박운·정혜윤(2023) “경사노위 구조는 어떻게 변화했는가” 정혜윤·이상직·박현석·박상훈·박운·고민지·강경희·이병권 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』 국회미래연구원.
- 손영우(2018) 『사회적 대화: 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐나』 이매진.
- 정혜윤(2023) “누가 노·사·정·공익위원이 되는가” 정혜윤 외, 『한국 노동정치의 거버넌스와 정책과정』 국회미래연구원.
- SBS premium(2024. 4. 20.) 전형우, “노사보다는 정부가 주도하는 ‘노사정 대화, 존재 이유를 증명하려면”
- ILO(2013). “Report IV. Social Dialogue”

3) 기정 2003년 9월 4일 정부는 노사정위원회에 노사관계발전추진위원회가 설치된 상황에서도 노사관계 선진화개혁방안을 일방적으로 발표해 노사정위가 주도하던 노사관계 발전전략은 유명무실 해졌다. 이후 민주노총도 포함해 노사정대표자 회의가 열렸지만 합의가 되지 않아 민주노총을 제외한 ‘9.11’합의안이 만들어졌다. 이명박 정부 시기에도 민주노총을 포함해 노사정 6자회의가 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, 한노위 위원장, 여야 한노위 간사, 민주노총, 대한상의)가 개최되고 결렬되자 야당 의원은 불참한 채 정부와 한나라당의 의사만으로 국회 본회의를 통과했다(도모연, 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.