

[토론회]

사회적 대화와 노동

2019년 1월 17일(목) 오후3시
프란치스코 교육회관 212호

민주주의법학연구회/ 비정규직관리연구소(준)
참세상연구소/ 학술단체협의회

토론회를 준비하며

현재 경제사회노동위원회를 중심에 둔 정부의 대노동정책을 지켜보며, 모두가 그러했듯, 1998년의 노사관계개혁위원회와 이후 노사정위원회, 노사정대표자회의까지 그 이름은 변화해 왔지만 '사회적 대화'라는 미명하에 노동권이 후퇴되는 과정을 돌이켰습니다. 지금의 경제사회노동위원회에 대해 기대하는 목소리가 그만큼, 이 역시 노동법제의 개악을 위한 수순이 될 것이라는 우려의 목소리도 높습니다.

사회적 대화에 대한 민주노총의 책임을 요구하는 목소리 또한 높습니다. 사회적 대화의 책임 주체로서 또한 노동자들의 대표 단체로서 역할을 다하는 것은 물론 필요할 것입니다. 그러나 우리는 앞서, 노동문제를 둘러싼 사회 주체의 대화와 타협, 그를 통해 권리가 보장되고 노동정책의 방향을 수렴해 갈만큼 한국사회의 노동권이 충분히 무르익었는지에 대해 고민이 먼저 닿습니다. 더불어 조직률이 미약한 한국 노동운동의 상황에서 미조직, 비정규직 노동자는 어떻게 주체로서 모습을 드러낼 수 있는지, 사회적 합의기구로 수렴되



거나 대변될 수 있는 것인지에 대해서도 말입니다.

사회적 대화와 투쟁 사이에서 노동의 목소리는 어떻게 발현되어야 할까요? 해외의 제도를 원용하였으되, 주요 한 축인 노동이 딛고 있는 지반은 여전히 허약하기 그지없습니다. 이런 가운데 한국에서 사회적 대화라는 것이 진실로 의미를 가지기 위해 전제되어야 할 것이 무엇인지, 차분히 다루어보는 자리가 필요하다고 생각에서 본 토론회가 마련되었습니다. 참석하신 분들의 많은 질문과 토론 속에 정확한 비판의 지점이 밝혀지고, 운동의 나아갈 방향이 밝혀질 수 있기를 바랍니다.

토론회 자료 순서

발제1 | 사회적 대화, 역사와 사례로 돌아보다 ... 1


손영우 (한국정치연구회 연구위원)

발제2 | 노동의 집단적 권리실태와 사회적 대화 ... 18

김기덕 (법률사무소 새날 대표변호사)

발제3 | 사회적 대화와 비정규직 노동 ... 38

장귀연 (비정규직 권리연구소(준) 연구위원)



토론1 민주노총의 사회적 대화 추진 방침 및 주요 쟁점 토론 ... 48

박용석 (민주노총 정책연구원장)

토론2 토론문 ... 56

황수옥 (한국노동사회연구소 연구위원)

토론3 경제사회노동위원회는 사회를 더 나아가게 할 수 있을까 ... 58

김혜진 (전국불안정노동철폐연대 집행위원)

[발제 1]

사회적 대화, 역사와 사례로 돌아보다

손영우(한국정치연구회 연구위원)¹⁾

1. 사회적 대화와 코포라티즘

1) 사회적 대화의 개념과 협의

사회적 대화(social dialogue)는 매우 광범위한 개념이다. 국제노동기구(ILO)가 규정하는 사회적 대화란 **사회 정책과 경제 정책에 관해 공동 이해를 갖는 정부, 사용자, 노동자 대표가 진행하는 모든 형태의 교섭, 자문, 단순한 정보 교환 등을 의미한다**(ILO 2013, 12). 정부가 공식으로 참여하는 3자 형태일 수도, 정부가 필요에 따라 간접적으로만 개입하는 2자 형태일 수도 있다. 이는 국가 수준(macro), 혹은 산업이나 업종, 지역 수준(meso)에서, 기업 수준(micro)에서도 전개될 수 있다.

사회적 대화는 유사 개념인 사회적 협의(social concertation)보다 포괄적이다. 사회적 협의란 사회적 코포라티즘(social corporatism)과 함께 서유럽 국가에서 형성된 노사정 간의 관계를 표현하는 개념(임상훈 외 2005)이다. 과거 국가코포라티즘과 대별되는 새로운 코포라티즘의 흐름이 이익대표체계와 정책결정제도라는 두 성격으로 구성된다면, 사회적 코포라티즘이 전자를, 사회적 협의가 후자를 의미한다고 할 수 있다. 사회적 협의는 공공 정책 결정과정에 노사의 참여를 지칭하는 개념으로, 이는 주로 국가차원에서 진행하지만, 지방정부 차원에서 실행할 수도 있다. 일반적으로 **사회적 협의라 하면 국가수준의 노사정**

1) 본 발표문의 내용은 발표자 소속기관의 입장과는 무관한 연구자 개인의 입장임을 밝힌다.

대화를 의미한다.

사회적 대화의 원칙적 목적은 민주적 참여를 활성화하고, 주요 행위자 간의 합의를 장려하는 데 있다. 다양하고 풍부한 사회적 대화의 구조와 과정을 통해 중요한 사회적, 경제적 문제를 해결하고, 좋은 거버넌스를 실행하며, 사회적 안정성과 평화를 증진하고, 경제를 활성화할 수 있다.

ILO는 사회적 대화의 기본 조건을 다음처럼 규정하고 있다.

- 사회적 대화에 참여하는 데 유용한 정보에 접근 가능하고, 필수적인 전문 능력이 부여된 강력하고 독립적인 노동자와 사용자 단체가 존재해야 한다.
- 사회적 대화에 참여하고자 하는 모든 주체들의 정치적 의지가 확인되어야 한다.
- 결사의 자유와 집단 교섭을 포함한 기본권이 존중되어야 한다.
- 합의된 제도를 통한 지지가 있어야 한다.

사회적 대화가 작동하기 위해서, 국가는 사회적 대화 과정에 직접 개입한다고 하더라도 과정 내내 주도적이어서는 곤란하다. 국가의 역할은 노사 단체가 양갈음에 대한 걱정 없이 자유롭게 행동하고 자율적으로 결정할 수 있도록 안정적인 정치적, 사회적 환경을 조성하는 데 한정되어야 한다.

관계가 근본적으로 2자적인 본성을 지닌 경우에도, 국가는 법률적, 제도적 틀 내에서 노사가 효과적으로 행동할 수 있도록 하는 여러 조치를 실행하면서 사회적 대화 절차에 대해 충분히 장려해야 한다.

한편, 사회적 대화는 시민적 대화(civil dialogue)와 구분된다(Lapeyre 2018, 236). 사회적 대화가 노·사를 주대상으로 한다면, 시민적 대화는 전체 사회구성원을 대상으로 한다. 사회적 협의나 단체교섭이 사회적 대화의 한 형태라면, 공론화위원회나 옴부즈만 제도는 시민적 대화에 해당한다. 사회적 대화가 주로 임금이나 노동조건 같이 직접적인 이해관계와 결부된 당사자들이 관련 사안에 대해 논의하는 것이라면 시민적 대화는 환경이나 안보·안전 같은 모든 구성원의 공동이해 사안에 관해 논의한다. 오늘날 사회적 협의의 의제가 임금 및 노동조건에서 최근에는 고용, 실업, 복지, 조세 문제로 확대됨에 따라 사회적 대화와 시민적 대화를 연결할 필요성이 제기되기도 한다.

2) 코포라티즘과 사회적 협의

코포라티즘이 처음으로 정치적 개념으로 사용된 것은 20세기 초 권위적 국가가 의회 민주주의를 우회하기 위한 수단으로 노사단체를 동원했던 정치체제를 지칭하기 위해서였다. 이는 이후 1970-80년대에 북유럽의 사민주의 정부 하에 노사 간의 협의체제와 구분하기 위해 전자를 ‘국가 코포라티즘(state corporatism)’, 후자를 ‘사회적 코포라티즘(social(societal) corporatism)’으로 구분했다.

사회적 코포라티즘은 국가와 사회구조가 수평적으로 연결되는 정치 체계로서, 직업세계의 문제를 정치 차원에서 논의함에 있어 지역별 대표체계(의회)의 한계를 직능별 대표체계의 결합을 통해 보완하고자 했다. 이는 학자들에 따라 민주적 코포라티즘이라 불리기도 하며, 우리나라에선 사회적 조합주의, 사회적 합의주의, 노사협력(합의)체제라고 번역되기도 했다.

북유럽 국가에선 오랫동안 사회민주주의 정부 하에서 실업, 건강, 퇴직(노년) 등 주요 사회적 보장제도가 노사 자율 혹은 주도로 만들어지고 운영됐으며, 노조의 조직화 역시 이와 같은 제도와 긴밀히 연결되어 진행된다. 가령, 노조가 운영하는 실업보험의 가입이 채용에 우선하는 겐트제도가 높은 노조 조직률에 영향을 미치기도 한다.

그리하여 넓은 의미에서 코포라티즘은 중앙집중적이고 독점적인 단체들의 존재를 전제로 하는 특정 이해대표구조를 지칭하는 동시에 하나의 정치결정과정을 의미했다. 70-80년대 초기 코포라티즘 관련 저작에서는 개념규정을 놓고 대립한다. 슈미터(Schmitter 1974)는 이해대변구조의 조직적 특성을 강조하는 반면, 램브루크(Lehmbruch 1977)는 공공질서 형성과정에 초점을 두었다. 이러한 혼란을 피하기 위해, 훗날 슈미터는 전자를 ‘코포라티즘(corporatism)’, 후자를 ‘협의(concertation)’로 칭할 것을 제안하기도 한다(Schmitter 1982, 263). 한편, 코포라티즘과 협의는 경험적으로 매우 밀접한 연관을 가지고 있으며, 이해대표구조와 관련하고 있는 코포라티즘은 협의를 위한 구조적 선행조건으로 규정되기도 했다. 즉 “독점적이고 위계적이며 공식적으로 인정된 코포라티즘의 이상적인 구조”(Schmitter 1974, 13) 없이는 협의가 바르게 진행될 수 없다는 것이다.

그런데, 이후 바카로는 90년대 코포라티즘의 전통이 미약한 나라에서 등장한 사회협약의 정치를 이론화하면서 이와 같은 구분을 더욱 명확히 한다.²⁾ 그는 이해대표체계의 특별한 구조로서 ‘코포라티즘’과 정치협력과정으로의 ‘협의’를 구분할 것을 주장하며, 현재

이해대표체계로서의 코포라티즘은 사라지고 있지만, 정치협력과정으로서의 협의는 세계 여러 나라에서 발전하고 있음을 보여주고 있다(Baccaro 2003). 이러한 초점의 이동은 매우 중요한 의미를 갖는다. 이제부터 사회적 협의는 앞에서 언급한 선행조건들보다 다양한 조직적 구조들과 결합 가능하게 되었다. 특히 결사의 자유, 단체교섭 또는 표현의 자유 등과 같은 민주주의 기본권과 전통적인 코포라티즘적 구조보다 더욱 잘 조응할 수 있는 가능성을 열어놓기도 하였다(Streeck 1993; Schreiner 1994). 그리하여 민주적 방식의 조직적 협력이 가능하다면, 전통적인 의미에서 비코포라티즘적 이해대표구조에서도 사회적 협의회가 가능하게 되었다.

실제로 아일랜드(94·97), 이탈리아(93·96), 포르투갈(97), 스페인(96·97), 한국(98)처럼, 90년대 중반이후 사회적 협의로 일정정도 성과를 거둔 나라들은 모두 이해대표체계의 구조가 비교적 파편화되어 있고, 협의 주체들의 중앙집중성 역시 상당히 한계적인 것으로 알려진 국가들이었다(Fajertag and Pochet 1997; ILO 1998). 비록 중앙집중적인 정치를 위해 내부적 합의를 충분히 거쳐야 하는 것은 여전히 주요한 핵심문제로 남아있지만, 더 이상 전일적인 이해대표체계가 정치협력을 위한 선행조건은 아닌 것이 되었다.

결국 제도와 구조라는 선결조건을 만족시켜야만 가능하다고 인식되었던 ‘사회적 협의’가 정부를 포함한 사회적 주체들이 일시적으로 혹은 전략적으로 선택할 수 있는 유연하고 역동적인 전술이 되었으며, 또한 특정한 사회·경제적 상황에서 정부는 단기간에 우호적인 조건을 형성함으로써 사회적 협의를 증진시키는 것이 가능하게 되었다. 그렇다면 어떠한 조건이 사회적 협의과정을 선택하는데 우호적인 조건을 형성하는 것일까? 먼저, 노조를 사회적 대화 테이블에 지속적으로 머물게 하고, 협약에 서명하도록 하는 정부의 의지와 전략이 중요하다(Baccaro 2003, 701; Regini 2003). 하지만 정부의 의지가 분명하다고 하였을 때, 사회적 협의의 발전을 위해 어떤 전략을 사용할 것인가라는 질문과 함께 사회적 협의의 주요한 동반자인 노조의 상황과 위치가 주요한 변수로 떠오른다. 따라서 이전에 ‘사회적 협약의 전제조건’이 현실적으로 유효성을 상실한 상황에서 노조의 상황을 분석할 수 있는 새로운 시각이 요구된다.

2) 코포라티즘의 전통 혹은 조건으로 높은 수준의 노사단체 대표성(중앙집권적 노사대표), 지배적인 의석을 지닌 친노동정당의 존재, 자본주의 국가의 상대적 자율성(Wiarda 1997, 7; 김인춘 2002, 175-176)

2. 사회적 대화 기구와 정치체제

1) 사회적 대화기구, 합의기구인가 협의기구인가

사회적 대화 기구는 의회처럼 민주주의를 추구하는 모든 나라에 설치되어 있는 제도는 아니다. 미국, 일본, 독일, 영국에는 상시적 기구가 존재하지 않으며, 주로 유럽 대륙에서 발달했다. 현재 국제사회적대화기구연합(International Association of Economic and Social Councils and Similar Institutions, AICESIS)에는 72개국이 가입되어 있으며, 대표적인 국가로 유럽에는 네덜란드, 프랑스, 아일랜드, 스페인, 이탈리아, 포르투갈, 남아메리카에는 브라질, 아르헨티나, 아프리카에는 알제리, 모로코, 남아프리카공화국, 아시아에도 한국, 태국, 베트남이 대표적이다.

사회적 대화 기구 없이도 국가 차원의 사회적 대화를 전개할 수 있으며, 독일의 경우는 초기업 수준의 사회적 대화가 상당히 발전한 나라로 알려져 있으며 사회협약의 경험도 존재한다. 영국에서도 초기업 수준의 사회적 대화가 진행된다. 한편, 코포라티즘으로 널리 알려져 있는 북유럽 국가들 중 핀란드가 유일한 AICESIS 가입국이다.³⁾ 반대로 갈등적인 노사관계로 알려진 프랑스의 경우, 1946년부터 사회적 대화 기구가 설립되어 안정적으로 운영되고 있다. 사회적 대화 기구의 존재는 다양한 이유가 있겠지만 우선 **노사단체의 조직률**과 연관된다. 노사단체의 조직률이 높아 사회적 협의를 위한 별도의 대표성이 필요 없는 경우, 기구 설립의 필요성은 낮아진다. 반대로 노사단체의 조직률이 취약하다면 참여 단체의 대표성을 기구나 제도를 통해 보장할 필요가 발생한다.

사회적 대화 기구는 그 구성에 있어 일반적으로 노사정을 중심으로 하지만 해당 국가의 산업구조에 따라 다양한 경제단체(농업, 어업 등)를 포함하는 경우도 있고, 다양한 시민사회단체를 포함하는 경우도 있으며, 그 규모에서도 수명에서 수백 명까지 매우 다양하다.

기구의 목적 역시 일반적으로 의회나 정부의 요구에 따라 경제·사회·노동 사안에 대한 자문기관 성격을 지니지만, 구체적으로 들어가면 의회 논의 이전의 의무적 협의기구

3) 스웨덴의 살트세바덴 협약, 하르프슨드 협약, 독일의 하르츠 개혁 모두 사회적 대화 기구와 무관한 사회협약이다.

(포르투갈, 남아프리카공화국)인 경우도 있으며, 의제 역시 대상의 제한이 없는 경우도 존재한다.

하지만 유럽의 사례에서 자주 목격되는 것은 국가 차원에서 노·사 교섭(합의)구조와 자문(협의)구조가 구분되어 있다는 것이다. 정부나 의회의 요구에 따라 노사단체의 의견을 제시하는 자문기구와 노·사가 주도적으로 운영하는 실업수당기구나 건강보험기구나 임금이나 노동조건을 협의하는 구조가 이원적이라는 점이다. 그리하여 사회협약은 주로 총리 중심의 노사단체와의 논의 구조에서 만들어진다. 이는 역사적으로 한편으로는 노사를 중심으로 하는 교섭구조가 전국 전산업 차원에서 형성되어 있고, 이와 별도로 정부나 의회의 요구에 따라 정책자문이나 협의를 위한 기구나 구조를 두고 있기 때문이다. 특히, 유럽의 많은 국가에서 **사회보장제도 설립** 초기에 정부의 참여가 없거나 소극적인 상황에서 노사가 주도하여 설립한 경우 이의 운영에 대한 논의는 노사양자 혹은 노사정 3자가 논의하는 틀을 두고 있기 때문에 하나의 교섭(합의)구조가 만들어진 것이다. 이러한 구조는 쉽게 변하지 않으며, 노사와 국가 간의 권력 균형을 형성하고 있는 지점이기도 하다.

가령, 프랑스에선 노사 교섭 사항(보충연금, 실업수당, 성평등, 노동시간, 임금 등), 노사정 3자 논의 사항(훈련, 인턴제도, 고용, 사회적 대화 규칙, 조세 등)이 엄격하게 구분되어 전개된다. 이와 같은 특징은 보충연금이나 실업수당제도가 국가와는 독립적으로 노사자치로 설립, 운영되어 온 역사적 특징과 연관된다. 또한 포르투갈의 경우는 사회적 대화기구 내부에 다양한 사회시민단체들이 참여하는 본위원회와 별도로 노·사·정 동수로 구성되는 사회협의상임위원회(CPCS)를 두어 이곳에서 최저임금 인상 등 특정 사안에 대해 협의를 진행하기도 하다. 이처럼 **사회적 대화** 기구는 **노사관계의 특징뿐만 아니라 정부 제도의 역사와 특성에 따라 존재의 유무, 구성과 역할에서 차이를 보인다.**

이는 우리나라에서 노사정위원회를 두고 협의(자문)기구인가, 합의(교섭)기구인가에 대한 논의와 관련하여 시사하는 바가 있다. 이 논쟁은 법률로 기구의 성격을 강제하기 이전에, 그 사회에서 해당 의제에 대한 사회적 대화의 관행과 관련된다. 우리나라에서 교섭은 기업 혹은 사업장 차원에서 주로 전개되며, 아직 초기업이나 전산업 수준에서 제도화되지 않고 있다. 또한 역사적으로 전국수준의 사회보장제도를 노사가 주도적으로 혹은 자치적으로 설립하고 운영한 경험을 찾아보기 어렵다. 그와 같은 상황에서 구체적인 논의 의제와 무관하게 사회적 대화기구의 성격을 합의(의결)기구라고 단정하기 쉽지 않다. 물론 법률로 규율되는 공공정책의 경우는 국회에서 결정될 수밖에 없더라도, 최저임금 같이

정부가 집행하는 사안에 대해선 결정방식을 두고 사회적 논의가 지속적인 논의가 필요하다고 할 수 있다.

2) 사회적 대화 기구와 정치체제 : 대통령제와 단순다수대표제

사회적 대화기구의 성격은 노사관계의 특성과 동시에 정치체제의 특성과도 연관된다. 일반적으로 사회적 대화기구의 운영은 의회제와 선택적 친화력을 갖는다. 의회제 국가에서 의회 다수세력으로 구성되는 행정부가 정책을 의회에서 통과시키기 전에 노·사 및 시민사회의 의견을 포용, 심화하고 결과적으로 정책에 대한 시민사회의 수용력을 높이고, 집행력을 높이기 위한 방안으로 사회적 대화를 도입한다. 그리하여 유럽국가들 중 사회적 대화가 발달한 모든 나라는 의회 다수에 따라 행정부가 구성되는 정치체제를 두고 있다.⁴⁾ 다만, 그 도입 수준이 민주주의 정책입안 과정 중 하나로 법률을 통해 제도화한 나라가 있고, 경제적 필요에 따라 혹은 주체들의 선택에 따라 논의를 진행하는 나라도 존재한다.

한편, 우리나라의 사회적 대화 기구 운영은 이와는 사뭇 다른 동기에서 진행된다. 한국에선 정치체제가 대통령제와 단순다수대표제라는 특징이 사회적 협의의 필요성을 제공했다. 대통령제는 행정부와 국회 다수(여소야대)가 다르거나 여당이 국회에서 절대다수를 획득하지 못하는 경우를 만들어 낸다. 또한 국회 구성에 있어 단순다수대표제는 거대정당 중심의 양당체계를 형성한다.

이와 같은 조건에서 상대적으로 개혁적인 대통령이 당선됐을 때, 보수거대야당이 국회에서 다수 혹은 중요한 위치를 점할 가능성이 대단히 높다. 개혁정부 집권 시 국회에서 보수거대야당의 반대로 개혁 정책이 교착되면 국회 절대다수를 점하지 못한 정부는 개혁을 진행하기 어렵게 된다.⁵⁾ 물론 비례대표제를 통한 다당체제로의 전환이 하나의 대안이 될 수 있다. 하지만 이와 같은 제도 개혁 역시 국회에서 대립되면 해결방식을 찾기 어렵다. 결국, 정부는 개혁정책을 입안하기 위해선 국회 외부의 압력기제가 갖게 된다. 이

4) 비록 프랑스, 이탈리아, 남아프리카공화국 등 대통령이 존재한다고 해도 대통령이 의회에서 선출되거나 정부는 의회 다수가 구성하는 방식(이원집정부제)이다.

5) 더욱이 날치기 입법을 방지하기 위한 국회선진화법은 비록 여당이 다수를 점하더라도 야당이나 시민사회와 사회적 논의의 중요성을 강조하고 있다.

때, 시민사회의 개혁 열망을 의회 내로 전달하여 압력으로 작용하도록 제도한 것이 사회적 대화기구라고 할 수 있다. 결국, 개혁정부가 집권했을 경우, 정부가 약한 국회 권력을 보완하기 위해 하나의 방법으로 사회적 협의를 제도화했다고 볼 수 있다.

이 때, 노조에겐 개혁정부 성격과 개혁정책 내용에 대한 판단, 자신들의 요구 사항에 대한 개혁 정부와의 협의가능성이 사회적 협의 참여의 갈림길이 된다. 노조의 요구사항이 정부의 개혁 내용에 부합할수록, 참여의 필요성이 높아진다. 한편, 정부의 정책 역시 모두 이념적으로 동질하지 않고 내부 갈등으로 변할 수 있는 대상이라고 간주한다면, 개혁적 성격이 강조되고 선명해지도록하기 위해 참여를 선택할 수도 있다.

이와 같은 의회제 국가와 한국 간의 차이를 유념한다면, 한국에선 사회적 대화의 결과에 대해 정부가 이의 집행을 보증할 수 없다는 한계에도 불구하고 사회적 대화기구가 설립되는 배경을 이해할 수 있다.

결국, 같은 사회적 대화 공간이지만 노사정위원회와 (최저임금위원회, 중앙노동위원회, 각종 정책협의회 같은) 다른 사회적 협의 공간 간에 차이가 발생한다. 다른 사회적 협의 공간은 각각의 행정운영과 집행을 위한 자문·협의 공간이라면, 노사정위원회는 입법이나 정책입안 이전의 정치적 교환 공간의 성격이 강하게 나타나게 된다. 오늘날 경제사회노동위원회 참여를 둘러싼 정치적 긴장감의 발생은 바로 이와 같은 사회적 대화기구의 한국 정치적 맥락 때문이다. 그 결과, 일상 행정기구인 다른 사회적 대화 공간은 정부의 성향과 독립적으로 노조가 참여한다면(물론 이마저 참여하지 않을 수도 있지만), 경제사회노동위원회에 대한 노조의 참여는 대통령과 행정부의 성격에 따라 매우 달리할 수밖에 없는 듯하다. 만약 의원내각제나 일상적인 다당체제로 한국의 권력구조가 바뀐다면 당연히 사회적 대화 기구의 위상 역시 다시 설정될 것이다.

3) 의회 내 친노동정당의 의석 점유 정도

그럼 한국에서 위와 같은 한계에서 불구하고 노조는 왜 사회적 협회에 관심을 갖는가? 이는 의회 내 친노동정당의 허약성과 연관된다. 일반적으로 의회 내 친노동정당의 지배적인 지위는 코포라티즘의 전제 조건으로 이야기됐다. 이는 의원내각제 국가에서 좌우 어떤 정부라도 노사 간 사회합의를 맺는다면 의회 내 지배적인 친노동정당의 존재는 의회 입법을 보장할 수 있기 때문이다.⁶⁾

정당별 의석수 ● 새누리당 ● 더불어민주당 ● 국민의당 ● 정의당 ● 무소속



그림 5 제20대 국회 정당별 의석수(2016.5.-2020.5.)

하지만 우리나라에서 친노동정당의 허약성이라는 특징은 오히려 사회적 협의의 필요성을 제기한다. 다시 말해 의회 내부에 친노동정당이 지배하지 못한 상황에서 의회 외부에서의 거센 요구들이 의회 내부로 전달되어 행간의 의미가 중요한 구체적인 법률 조항으로 수렴될 수 있도록 하는 방법은 매우 제한된다. 이와 같은 상황에서 국회 구성에 있어 시민들의 의견들이 비례적으로 반영될 수 있도록 선거제도를 개편하는 것과 동시에 사회적 협의를 통해 상세한 합의 내용 마련하거나 구체적인 이견 사이의 간극을 좁힘으로써 의회 결정과정에 영향력을 행사하는 것이 하나의 방법이 될 수 있다.

국회에서 보수야당을 설득하는 만큼이나 사용자 단체와 협의하는 일이 노조로서 녹록치 않은 작업임은 분명하다. 하지만 노조의 입장에서 특정정국에 따라선 친노동정당 소속 의원들이 소수를 점하고 있는 국회보다는 최소한 1/3의 영향력을 당사자들이 직접 행사할 수 있는 사회적 대화의 틀이 유리할 수 있다.

3. 사회적 대화와 양극화⁷⁾

2008년 경제위기 과정에는 1990년 대 사회적 대화를 경험했던 다수의 국가에서 사회적 대화가 약화되는 현상이 목격됐다. 유럽에서 사회적 협의가 위축되는 현상에 대해 여러

6) 친노동정당이 집권했을 때는 물론 우파정당이 집권했다더라도 협약을 진행한 집권당과 친노동정당의 결합을 통해 과반을 보장할 수 있다.

7) 이 부분은 손영우 2018의 제2장 부분 중 일부를 수정 보완한 내용임.

이유가 지적됐다.

Culpepper and Regan(2014)나 Baccaro(2016)의 연구에 따르면, 첫째, 의제의 확대이다. 사회적으로 논의가 요구되는 의제가 더 이상 임금, 노동조건에 머물지 않고, 고용, 복지, 조세 등으로 확대되었다. 주요 의제에 대해 노사가 주도하기 위해선 노사단체의 대표성에 대한 개선이 필요했다. 그러나 둘째로 노사 단체의 조직률은 역으로 하락하는 경향을 보였다. 원청-하청 다단계 기업구조의 확산, 파견, 용역 계약의 성장 등으로 사용자단체의 동질성이 약화되었고, 더불어 노동계약의 유연화, 비정규 노동의 확대, 노동시장의 이중화로 인해 노조의 조직률이 지난 20년간 지속적으로 낮아졌다. 그 결과 셋째, 노사 단체의 대표성이 하락하는 경향이 심각해졌다. 결국, 파편화된 기업 구조와 이중화된 노동시장 변화에 발 빠르게 대응하지 못했던 노사단체의 구조 경직성으로 인해 사회적 협의에서 노사단체의 대표성이 급격히 손상됐다. 특히 정규직 중심의 노조가 비정규직 노동자를 포함한 전체 노동자를 대변하기 어렵게 됐다.(Lindvall and Rueda 2014)

이와 같은 상황이 유럽에서 지난 20년간 사회적 협의가 위축된 과정의 한 단면이라 할 수 있다. 하지만 이러한 현상들은 사회적 대화와 양극화, 불평등 간의 관계 자체에 대한 논쟁으로 이어졌다. 이른바 사회적 양극화의 심화는 바로 사회적 대화가 가지고 온 결과라는 주장이다. 90년대 유행했던 이른 바 ‘경쟁적 코포라티즘(competitive corporatism)’은 경제위기 극복과 국가 경쟁력 확보에 유리한 산업을 중심으로 구조를 조정하는 것을 사회적 대화의 목적으로 했다. 사회적 대화를 통해 노조조직률과 노조의 저항이 높아서 조직적 보호가 가능했던 산업을 선정하여 이를 중심으로 선택적이고 선별적인 구조조정이 가능하게 했다. 그 결과 경쟁력 확보를 위해 선택된 산업이나 노조가 강력하게 개입했던 산업에서는 고용이 유지된 반면, 그렇지 않은 산업이나 세력은 산업환경이나 근로조건이 악화되어 노동시장 내 산업간 격차와 노동자들 간의 격차가 벌어져 양극화를 심화시켰다는 주장이다. 실제 1990년 대 네덜란드나 이탈리아에서 진행된 사회적 협의이후 비정규직 노동이 확대되어 사회적 대화에 대한 회의가 제기되기도 했으며(Pedersini 2018; Keune 2018), 한국에서도 1998년 노사정 합의 이후 10여년이 넘게 비정규직 노동이 급속도로 확대됐다.

특히, Emmenegger (2015)는 고용보호 규제개혁에서 노사단체의 전략을 분석하면서 노조는 일반적으로 고용보호 규제 확대를 추진하는 주요 정치 주체인데, 고용주의 반대로 인해, 노조는 특별히 예외적인 경우를 제외하고 더 나은 보호를 시행할 수 없다고 강조

한다. 최근 수십 년 동안 고용보호 규정에 대한 압력이 점점 커지고 있어 노조는 임시 고용에 대한 지속적인 규제 완화에 동의함으로써 조합원들의 이익을 보호하고 새로운 상황에 대응해 왔다고 주장한다. 이처럼 노조는 교섭을 통해 정규직 중심의 고용보장제도를 형성해 왔고, 그로 인해 임시고용이 확장됐다는 주장이 제기된다.

하지만 Emmenegger의 분석에 대한 반론이 있다. 그것은 첫째, 비정규직의 확대가 노조의 전략이었는지에 대한 판단은 분명치 않으며(Keune 2013), 둘째, 오히려 노조가 있던 곳보다는 노조가 없던 곳이 양극화가 더욱 심화됐다는 측면에서 양극화의 책임이 노조에 있는 것은 아니라는 지적이다. 오히려 사회적 대화는 전반적으로 진행될 위험이 있던 구조조정을 노조가 강력한 곳을 중심으로 제어한 효과가 있었다는 주장이다.

Pulignano, Guglielmo and Doerflinger (2015)는 독일과 벨기에의 다국적 공장에서 진행된 단체협약 내용을 분석하면서 정규직 노동자와 파견노동자 간의 보호 격차가 독일에선 나타나지만 벨기에에선 나타나지 않은 상황을 소개한다. 그런데 독일의 약한 보호제도는 노조의 선택이라기보다는 노조 대표 제도와 단체교섭 등의 제도적 환경이 지닌 허약성에 기인한다고 주장하면서, 유럽 노조들이 지속적으로 아웃사이더를 방어하려는 노력을 경주하지만 국가마다의 제도적 장애로 인해 이러한 노력의 달성 정도에 차이를 보인다고 주장한다.

결국, 단체교섭 및 사회적 협의를 포함한 사회적 대화의 일반적인 속성 자체가 노동시장의 이중화나 사회적 양극화를 심화시킨 것인지, 아니면 특정 상황 속에서 특수한 형태의 사회적 대화가 만들어 낸 현상인지에 대한 구분이 필요하다. 더욱이 그것이 특정 형태라면 어떠한 요인들이 이중화나 양극화를 초래하는 하는 것인지에 대한 분석 역시 병행돼야 한다.

먼저, ‘무엇을 위한 사회적 대화였나’라는 문제를 던져야 한다. 사회적 대화는 그 목적에 따라 구성원, 운영방식이 결정된다. 사회적 대화 자체가 언제나 선인 것은 아니다. 사회적 대화의 원칙으로부터 이탈한 이해관계자들의 담합이 그 이름을 빌어 진행될 수도 있다.

목적에 따라 경제위기 극복방안이나 성장을 논의하는 공급측면의 사회적 대화도 있고, 분배 차원에 집중하는 수요측면의 사회적 대화도 존재한다. 최근에는 공급측면과 수요측면이 동시에 논의되기도 하고 이 내용들이 노사 간에 서로 교환되기도 한다.

또한, 사회적 대화를 통해 양극화 개선이 가능한가라는 문제제기를 할 수 있다. 노조조직률도 10%밖에 되지 않는 상황에서 비정규직 노동자들의 목소리가 어떻게 조직되고 확산될 수 있는가라는 의문이 제기된다. 한국의 노사관계는 노조조직률이 낮고, 기업별 교섭이 지배적이고 단체협약 확대 적용률이 낮은 구조를 갖고 있는데, 이러한 구조는 양극화를 개선하기에 용이하지 않은 조건이다(Keune 2013, 77). 따라서 사회적 대화의 가동을 위해선 노조의 대표성 개선이 선제조건이라는 지적이 많다. 노사단체의 대표성을 어떻게 보완할 것인가라는 고민이 절실하다.

하지만, 최근 빈곤 감소 및 양극화 극복의 수단으로 사회적 대화가 조명 받는다. 경제성장은 소득 빈곤 감소를 위한 하나의 수단이고 성장의 결과가 빈곤 감소로 이어질 수 있다. 하지만, 이는 성장이 탈빈곤 친화적이고 그 결과가 다양한 사회부문에 분배될 때만이 가능하다. 이러한 측면에서 사회적 대화 및 노사정 협의는 사회적 주체들이 빈곤감소 전략에 참여하도록 하는 핵심역할을 한다는 측면에서 사회적 대화도 빈곤 감소에 영향을 준다(Casale 2001, 104).

특히 사회적 대화 자체가 빈곤 상황에 대한 이해를 동반하여 빈곤을 줄이는 효과가 있다는 주장도 존재한다. 최근 ILO의 보고서에 따르면 사회적 대화가 노동시장에서 불평등 성장을 완화할 수 있는 강력한 도구라고 한다(Vaughan-Whitehead and Vazquez-Alvarez 2018). 노동시장에 참여하는 다양한 이해집단 간에 이해가 부족하면 취약한 노동자의 소득에 악영향을 미칠 수 있다. 서로 간의 이해 부족은 고용주와 노동자 간의 갈등을 야기할 뿐만 아니라, 다양한 계층의 사람들을 노동시장에서 수준이하 상황에 놓이게 하기 때문이다. 즉 사회적 대화 과정은 각자의 사정을 인식하게 하여 사회적 배제를 막을 수 있다.

여기에서 중요한 점은 위와 같은 결과를 얻기 위해선 사회적 대화 과정에 미조직 취약 계층의 참여하는 것이다. 사회적 대화과정에서 참여주체의 대표성이 보장되어야 하며, 특히 이해대표나 조직에 취약한 조건에 놓여 대변되지 못했던 세력이 참여할 때 비로소 양극화 극복의 효과를 가질 수 있다고 할 것이다.

오늘날 새롭게 한국과 유럽을 포함하여 새로운 사회적 협의를 모색하고 있는 나라에서 공통적으로 발견되는 모습이 노사 주체들의 대표성 논쟁이다. 2000년 이후 새롭게 사회적 협의를 모색하고 있는 프랑스에서도 2008년 노조 대표성 개혁을 추진했고, 이탈리아에서도 2013년 노조의 대표성 관련 개혁을 추진했다. 사회적 협의가 새롭게 인정받고 추진되기 위

해선 기존의 노조가 포괄하지 못했던 노동자들을 포괄하여 대표성을 제고하는 방안이 모색되어야 한다.

왜 한국의 정치 개혁 과정에서 사회적 협의에 대한 관심이 다시 높아졌을까? 이에 대한 원인으로 세 가지를 지적할 수 있다. 첫째, 노조가 신자유주의 개혁에 대해 지속해서 저항했다는 사실이다. 이를 통해 노조가 노동을 중심으로 한 사회적 의제를 조율할 사회적 권위를 인정받은 것이다. 만약, 노총이 지난 정부 하에서 비정규직을 배반하여 신자유주의 개혁에 합의를했다면, 노총의 정통성이 결여돼 현 정부에서 사회적 협의가 등장하지 않았을 것이다.

둘째, 촛불혁명 정부 탄생과 노조의 촛불시위 참여이다. 노동존중 사회를 기치로 내건 현재 정부를 탄생시킨 2016-17년 촛불시위 현장에 양대 노총이 일관되게 함께 했다는 점이다. 물론 촛불시위를 양대 노총이 이끌었다면 반론이 있겠지만, 적어도 많은 노조와 조합원들이 참여했다는 점은 촛불시위에 참여했던 모든 사람들이 목격한 바이다. 결국, 한국에서 사회적 협의는 촛불혁명 정신에 의해 되살아났다고 볼 수 있다.

셋째, 개혁을 위해선 ‘을’ 간의 협의가 필요하다는 인식 확산됐다는 점이다. 사회적 ‘을’을 위한 개혁은 ‘갑’들의 반대에서도 가로막히지만, ‘갑’에 종속된 ‘을’들 간의 갈등에서 실종될 수 있는 것을 경험했다. 현 정부 초기, 공항, 학교 비정규직의 정규직화 과정에서 나타났던 비정규직과 구직자 간의 대립, 즉 사회적 ‘을’ 간의 대립을 목격하면서, 양극화 극복은 ‘을’ 주체들 간의 대화 없이는 해결하기 어렵다는 인식이 커졌다. 최저임금 사례에서도 반복됐다. 최저임금 인상은 노·사 대표 단체 간의 대화뿐만 아니라, 저임금 노동자와 영세 소상공인 간의 대화도 절실하다는 사실을 보여주었다. 특히, 노사정을 넘어, ‘을’ 간의 사회적 대화 구조를 만드는 것이 중요해 졌다.

4. 경제사회노동위원회와 선택

2018년 1월부터 양대노총이 사회적 대화기구 개편작업에 참여한 결과 새로운 사회적 대화 기구인 경사노위가 출범했다. 이전 노사정위원회와 구분되는 경사노위의 특징과 과제를 다음과 같이 정리할 수 있다.

1) 정부 중심에서 노사 중심으로

‘분위원회-운영위원회-의제개발조정위원회’로 이어지는 결정단위를 세분화하고, 위원회의 운영에 있어 ‘노·사중심성’을 원칙으로 도입했다. 과거 사무국에서 준비한 의제에 대해 운영위원회에서 소극적으로 검토하던 방식에서 의제의 선정 및 도입 과정부터 노사가 참여하여 선정할 수 있다. 이와 같은 원칙은 장기적으로 노사의 주도력을 보장하고 확대하는 방향으로 이어져야 한다.

2) 취약계층에 대한 사회적 포용성의 제도화

과거 노사정위원회 분위원회에 양대노총만이 참여했던 상황에서 분위원회에 여성, 청년, 비정규직 노동자 대표를 위원 의석을 부여했으며, 사용자측에는 중소기업, 중소기업인에게 의석을 부여했다. 더불어 대표 1인 아니라 여성, 청년, 비정규직에게 ‘계층별위원회’라는 명칭을 부여하여 해당 계층의 대표성을 제고할 수 있도록 했다. 향후 취약계층의 목소리가 다양한 의제와 격차 해소 논의에 포함될 수 있도록 위원회를 운영하고 또한 이러한 발달이 노사단체 조직을 제고와 대표성 확장으로 발전될 수 있도록 연결시키는 과제가 요구된다.

3) 초기업 수준의 사회적 대화 활성화

좋은 일자리 확대를 위한 업종별위원회를 본격화한다. 과거엔 정부에서 요구한 의제에 대한 논의가 그 중심이었다면 경사노위에선 장기적으로 초기업 수준의 사회적 대화를 활성화하기 위해 업종별위원회를 운영한다. 업종별위원회는 좋은 일자리 창출과 격차해소를 중심으로 정부의 산업정책에 대해 노사정이 중심이 되어 협의하는 공간이다. 이 과정을 통해 향후 초기업수준의 사회적 대화가 실질적으로 안착될 수 있도록 하는 과제가 제기된다.

지난 노사정위원회가 과행을 겪었던 핵심 문제점은 첫째, 정부가 일방적으로 주도하고, 둘째, 이행과정에서의 불균형이라 할 수 있다. 이번 경사노위는 노·사중심성을 원칙으로

노사의 주도를 존중하면서 지금까지 운영되고 있다. 지난 11월 22일 첫 번째 본위원회에서 대통령은 경사노위가 ‘자문기구가 아니라 의결기구’라고 생각하고 합의를 존중하겠다고 선언했다. 물론 이와 같은 선언이나 원칙에도 불구하고 경사노위가 얼마나 노동존중사회 실현이나 양극화 해소에 기여할 수 있을지는 아직 미지수이다. 하지만 지금까지 있었던 어떠한 정치적 상황보다 기회구조가 그 목적에 우호적인 것만은 분명해 보인다.

참고문헌

- 김영수 2008. “사회적 합의기구와 노동조합운동: 남아공과 한국의 사례(1995년에서 2002년 까지)에 대한 비교”. 『마르크스주의 연구』 제5권 제1호, 194-223.
- 김영수 2012. “노사정위원회 참여를 둘러싼 민주노총의 전략적 대응: 정파 간 내부정치를 중심으로”. 『사회과학연구』 제51집 1호, 81-104.
- 김인춘 2002. “세계화 시대 북유럽 조합주의의 변화와 혁신: 스웨덴, 덴마크, 노르웨이 비교 분석”. 『경제와 사회』 제53호(봄), 174-202.
- 손영우 2018. “사회 양극화 개선과 ‘을’간의 사회적 대화: 경제사회노동위원회와 계층별위원회 중심으로”. 『경제와 사회』 제119호(가을), 73-100.
- 윤진호 2007. “노사정위원회는 좌초할 것인가-사회적 합의의 복원을 위하여”. 『당대비평』 7월호, 157-174.
- Baccaro, Lucio 2003. “What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism”. *British Journal of Industrial Relations*. 41(4), 683~706
- Baccaro, Lucio 2016. “유럽의 노동시장 조정: 사회적 협의의 종말인가?” 『국제노동브리프』 1월호. 한국노동연구원, 3-17.
- Casale, Giuseppe 2001. “Social dialogue for poverty reduction - ILO points the way.” ILO.
- Culpepper, Pepper and Aidan Regan 2014. “Why don’t governments need trade unions anymore? The death of social pacts in Ireland and Italy”. *Socio-Economic Review*. 12, 723-745.
- Emmenegger, Patrick 2015. “The Politics of Job Security Regulations in Western: From Drift to Layering”. *Politics & Society*. 43(1), 89-118.
- Emmenegger, Patrick, Silja Hausermann, Bruno Palier and Martin Seeleib-Kaiser(eds.) 2012. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford.
- Fajertag, Giuseppe and Philippe Pochet (eds.) 1997. *Social pacts in Europe*. Institut syndical européen.

- ILO 1998, *The Social impact of the Asian financial crisis*, ILO.
- ILO 2013, *National Tripartite social dialogue: An ILO guide for improved governance*. ILO.
- Keune, Maarten 2013. "Trade union responses to precarious work in seven European countries". *International Journal of Labour Research*. 5(1), 59–78.
- Keune, Maarten 2018. "The erosion of the Dutch polder model and its consequences for inequality". presentation in Future of Social Concertation in the Post Neo–Liberalist Era: The Netherlands, Italy and Korea in Comparison. ILERA World Congress 2018.
- Lehmbruch, Gerhard 1977. "Liberal corporatism and party government". *Comparative Political Studies*. (10).
- Lindvall, Johannes and David Rueda 2014. "The Insider–Outsider Dilemma". *British Journal of Political Science* 44(2), 460–475.
- Pedersini, Roberto 2018. "Social concertation in Italy: where opposites meet". presentation in Future of Social Concertation in the Post Neo–Liberalist Era: The Netherlands, Italy and Korea in Comparison. ILERA World Congress 2018.
- Pulignano, V., Meardi, Guglielmo and Doerflinger, N. 2015. "Trade unions and labour market dualisation : a comparison of policies and attitudes towards agency and migrant workers in Germany and Belgium". *Work, Employment & Society*.
- Regini, Marino 2003, "Tripartite concertation and varieties of capitalism". *European Journal of Industrial Relation*. 9(3), 251–263
- Schmitter, Philippe 1974. "Still the century of corporatism?". *Review of Politics*. 36(1), 85–131.
- Schmitter, Philippe 1982. "Reflections on where the theory of corporatism has gone and where the praxis of neo–corporatism may be going". G. Lehmbruch and P. Schmitter. *Patterns of Corporatist Policy–making*. Sage, 259–290.
- Streeck, Wolfgang 1993, "The Rise and Decline of Neocorporatism". in Lloyd Ulman, Barry Eichengreen, and William T. Dickens (eds.), *Labor and an integrated Europe*, The Brookings institution Washington, D.C.

[발제 2]

노동기본권- ‘단결의 자유’ 의 현실과 사회적 대화

김기덕 변호사(법률사무소 새날)

I. 들어가며

노동기본권 현실과 사회적 대화에 관해서 쓰려고 하니 노동변호사로 살아온 시간을 돌아보게 된다. 노동기본권은 정말 오래 묵었다. 관심을 갖고 본격적으로 떠들어왔던 것도 20년이다. 그에 반해 사회적 대화에 관해서는 그 정도로 관심을 갖지 않았다. 그리고 무엇보다도 노동기본권을 사회적 대화의 주제로 바라보지도, 노동기본권과 사회적 대화를 결부지어 깊이 고민해 본 적도 없었다. 그러니 나는 오로지 노동기본권에 관심이 두고 노동변호사로 일해왔던 것이라고 말해야겠다. 20년전, 민주노총 금속산업연맹에서 법률국장으로 상근을 하면서 시작된 노동기본권에 대한 관심은 지금까지 한 순간도 내려놓은 적이 없었다. 금속노조에서 퇴직할 때까지 10년간 내 일의 대부분은, 파업, 점거 등 쟁의와 집회, 시위 등으로 업무방해죄, 폭처법위반 등의 죄로 체포구속되거나, 기소된 노조간부 및 조합원들을 변호하는 것이었다. 변호를 했던 피의자와 피고인을 모두 헤아려보면 수천명에 이를 정도였다. 당시 노조 활동은 당연히 처벌을 각오할 일이라고 여기고 있었다. 파업투쟁을 앞두고 노조간부들이 구속결단식을 할 정도였다. 민주노총과 금속연맹의 임원, 간부뿐만 아니라, 대우자동차, 현대차, 만도기계, 현대차비정규직 등 수많은 사업장의 노조간부들도 경찰서와 구치소에서 접견하거나, 법정에서 변론했는데, 당시 영장실질심사와 구속적부심사, 그리고 법정에서 이 나라의 노동기본권에 관해서 수도 없이 말해야 했다. 평화적인 파업 등 쟁의를 불법, 범죄로 내몰아서 안된다고, 주체, 목적, 절차, 수단과 방법 등으로 규제하는 노조법 등 법이 문제라고, 불법파업 등을 업무방해죄 등으로 처벌하는 것은 부당하다고 헌법의 노동기본권 행사를 보장해야 한다고 변호인의견서에

쓰고 썼다.

2018년 7월에 금속노조에서 퇴직하면서 노조 활동으로 체포·구속된 노조간부를 변호하는 일은 많이 줄었다. 그렇다고 노동기본권에 관한 관심이 적어진 것은 아니었다. 노동자, 노동조합을 위한 노동사건만으로 법률사무소를 운영하는 탓에 관심을 갖지 않을 수 없었다. 노조활동으로 해고되고 손해배상청구를 당하는 사건에서는 노동기본권이 문제됐다. 각종 토론회에서 노동기본권 행사를 가로막고 있는 노조법의 전면적 개폐를 주장하고, 그 개폐 전이라도 노동자의 파업 등 노동기본권 행사를 노조법을 위반한 불법이라며 업무방해죄 등 범죄로 처벌해서는 안된다고 말했다. 노동자의 노동기본권 행사에 관하여 주체, 목적, 절차, 수단과 방법 등으로 갖가지 제한과 금지로 규제하는 노조법을 두고서 노동기본권 행사를 보장해야 한다고 강변에 대한 응답은 언제나 같았다. 아무리 평화적으로 파업 등 쟁의를 해도, 노조법을 위반하면 불법, 범죄로 노동자에게 책임을 물어야 한다고 했다.

돌이켜 보면, ‘실정’의 노조법을 두고서 싸워왔다. 그 법이 폐지되지 않고 엄연히 존재하는 조건에서 노동자들이 노동기본권을 행사할 수 있도록 하기 위해서 해석하고, 주장해왔다. 물론 바람직한 것은 노동기본권을 규제하는 법을 전면적으로 개폐하는 것이다. 지난 20년 동안, 나는 그걸 기대한 적도 있었다.

IMF 관리체제 아래의 김대중 정권 아래서는 기업구조조정 등을 통해 노동자는 대상으로 내동댕이쳐졌을 뿐이다. 그런 와중에 노사정 내지 노정간에 무슨 합의 내지 협의라도 할 듯이 권력이 내비치기도 했는데, 그것은 고용, 임금 등 노동자권리의 삭감을 위한 명분 내지 모양내기였을 뿐이다. 수많은 노동자들이 정리해고, 희망퇴직 등으로 일자리를 잃었고, 파견법 등 비정규직법을 통해 비정규직으로 내몰렸다. 만도기계 등 당시 이에 맞서는 노동자의 파업투쟁 등은 불법, 범죄로 공권력에 의해 철저히 진압당했다. 2003년 노사관계 선진화, 이른바 노사관계 로드맵이 마련됐는데, 그 뒤 노무현 정권은 임기말까지 이를 추진하는 일에 몰두했다. 이명박 정권에서 복수노조 교섭창구단일화제도, 전임자 급여여금지 등에 관한 노조법개악도 그 뿌리는 이러한 로드맵에 닿아 있다고 볼 수 있다. 노동기본권의 행사를 위한 법으로 보자면 이렇게 지난 20년은 암담했다. 박근혜 정권 심판을 위한 촛불집회에서 잠시나마 희망을 품었다. 노동자가 노동기본권을 행사한다는 것이 무엇을 말하는지 제대로 이해하지 못하는 것이 불안하긴 했어도, 간간히 촛불집회장

에서 ‘노동기본권 보장하라’, 노조할 권리를 보장하라’고 외칠 때면 촛불집회가 승리하게 되면 이 나라 노동자가 노동기본권을 행사할 수 있게 될지 모른다고 기대했었다. 그리고 박근혜 정권을 탄핵으로 심판하고서 실시된 19대 대통령선거에서 촛불혁명을 계승하겠다는 문재인 후보가 당선됐는데, ILO(국제노동기구) 핵심협약의 기준을 공약했다. 공약한 대로 ‘결사의 자유 및 단결권 보호 협약(제87호), 단결권 및 단체교섭 협약(제98호), 강제노동협약(제29호)과 강제노동 철폐 협약(제105호)’를 비준한다면(나라를 나라답게(제19대 대통령선거 더불어민주당 정책공약집), 87면), 이 나라 노동자들에게 노동기본권의 행사가 보장될 것이었다.

하지만 점점 기대는 과거형이 되고 있다. 핵심협약 기준은 이젠 경제사회 노동위원회 등 사회적 대화를 통해서 노사정간의 합의를 통한 것으로 진행하고 있다. 기준에 앞서 국내법 준비를 말하고, 이를 위한 사회적 대화를 내세우고 있다. 노동자권리의 무엇을 양보하지 않고서 사용자측이 사회적 대화에서 노동기본권 행사를 보장하기 위한 노조법의 전면적 개폐에 합의할 것이라고 기대하기 어렵다. 일부에서는 대체근로의 전면적 허용 등의 말도 나온다. 사회적 대화를 통해 비준되는 일이 일어날 거라는 어떠한 기대도 할 수 없다. 그게 아니라면 권력이 선임한 공익위원들의 일방적 결정으로 밀어붙일 것인가. 그런데 지금까지 해온 모습을 보면, 이런 기대도 헛된 것일 수 있다고 말해주고 있다. 합의의 모양새를 갖춰서 국회에 제출해 노조법 개정을 한 후에 핵심협약을 비준하려고 하고 있으니 말이다. 합의도, 국회 입법도 모두 어려운 일이고, 기대하기 어렵다. 그러면 뭔가. 그저 기준을 위한 노력을 보여주면 그만이라는 것인가. 오늘 노동기본권을 사회적 대화의 대상으로 자꾸 강조하는 걸 보고 있자면 노동기본권 행사를 보장하기 위한 핵심협약 기준을 하고자 노력했으나, 사회적 합의가 되지 않고, 국회에서 노조법 등 법개정이 되지 않아 어쩔 수 없었노라고 말하기 위한 것처럼 보인다. 다시 한 번 읽어보겠다. 대한민국 헌법 제33조는 노동자는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 가진다고 규정하고 있다. 이 노동기본권, 단결의 자유가 이 나라에서 법률인 노조법 등에 의해 규제되고, 그에 따라 노동기본권을 행사하는 것이 불법, 범죄로 민형사책임을 져야 하는, 노동자에게는 그야말로 자유 없는 현실이다. 아래에서는 이러한 노조법 등에 따른 노동기본권 현실을 살펴보고, 이러한 현실을 두고서 하는 사회적 대화를 어떻게 보아야 하는 것인지 생각해 보고자 한다.

II. 노동기본권-단결의 자유 보장의 현실

1. 노동기본권 보장의 현실과 단결금지법리체제

한 나라에서 노동기본권을 보장하는 것은 노동기본권의 행사가 범죄도 아니고 불법도 아님을 국가가 규범적으로 승인하는 것이다. 우리의 경우 헌법이 근로자는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 가진다(제33조 제1항)고 하여 노동자의 노동기본권을 보장하고 있다. 이 헌법상 노동기본권 보장은 노동자의 단결, 단체교섭, 단체행동이 더 이상 범죄가 아니고 원칙적으로 불법도 아니라는 것, 즉 범죄행위, 불법행위로서 국가의 법적 규제의 대상이었던 행위들이 더 이상 규제의 대상이 아니라는 것을 선언하고 확인한 것이다. 이로써 단결, 단체교섭, 단체행동이 원칙적으로 범죄이고 불법이라는 법리, 즉 단결금지법리가 적용될 수 없음이 확인된 것이다. 달리 말하면 헌법상 노동기본권 보장은 단결금지법리의 극복을 선언한 것이라 할 수 있다. 노동기본권의 보장은 두 가지 측면이 존재한다. 먼저 국가로부터의 자유, 즉 이른바 자유권으로서의 성격과 국가로부터의 보호, 즉 이른바 사회권 또는 생존권으로서의 성격이다. 전자와 후자는 헌법상 노동기본권 보장의 규범적 의미가 다르게 평가될 수 있다. 전자는 헌법상 기본권으로 보장됨에 따라 더 이상 그 기본권의 행사에 대하여 국가의 억압, 즉 경찰권, 형벌권 등이 행사될 수 없음을 의미하고, 후자는 국가가 적극적으로 보호하여야 한다는 것, 즉 법령 등에 의하여 구체적으로 기본권을 실현하여야 한다는 것을 의미한다. 여기서 기본권 제한 입법의 한계가 나온다. 특히 전자에 있어서는 이미 헌법에 의하여 보장된 기본권이기 때문에 법률은 이를 구체적으로 형성 또는 창설하는 것이 아니고 헌법이 기본권으로 자유를 선언하면 보장되는 것이고, 이와 관련한 입법은 어디까지나 헌법에 의하여 보장된 노동기본권을 침해하는 행위에 대한 규제에 중점을 두어야 하고 일반적으로 노동기본권의 행사를 제한하고 금지하는 입법은 허용될 수 없으며 제한하더라도 최소한의 원칙에 따라 예외적으로만 가능하다.

노동법을 근로자보호법과 노동기본권보장법으로 분류한다면 후자는 단결금지법리의 폐지로부터 시작되었다. 즉 노동법은 근로자들이 단결하여 단체행동이라는 무기로 사용자와 대등성을 확보하여 교섭을 통해 근로조건 등 지위 향상을 도모한다는 점에서 노동법의 역사는 단결금지법리의 극복 이후 비로소 출발한 것이다. 자본주의 초기 18세기에서 19세기 초 프랑스의 단결금지령, 르 샤플리에법 영국의 단결금지법, 프로이센 일반영업령

등 단결금지법령은 근로자가 단결하여 교섭하고 행동하는 것을 범죄행위로 처벌하였다. 이 단결금지법령 이외에도 주종법, 보통법상 공모죄, 형법 등을 통해 범죄행위로 단죄되었는데 이와 같은 법령을 적용하여 근로자가 단결하여 교섭하고 행동하는 것을 처벌하는 법리가 단결금지법리이다. 단결금지법령은 처음에는 그 행위 일반을 금지하거나 그 행위의 모든 태양을 개별적으로 열거하여 금지하다가 일정한 수단에 의한 행위를 금지하는 방식으로 변화되었다. 그 뒤 1870년대를 전후하여 파업 등 쟁의행위를 처벌하는 단결금지법령이 폐지되고 단결금지법리는 극복되었다. 당시 단결금지법리 철폐운동이 내세운 논리는 “단독으로 행한 경우 범죄가 되지 않는데 집단으로 한다고 범죄가 될 수 없다”는 상식적인 주장이었고 이것이 단결금지법리의 극복 법리가 되었다. 이로써 단결권, 단체교섭권, 단체행동권의 행사, 특히 쟁의행위 자체가 형사면책된 것이고, 경찰권, 형벌권 등 국가의 억압단계에서 벗어나 국가로부터의 자유를 획득하게 된 것이다. 그 뒤 사용자는 민사적 수단을 본격적으로 사용하기 시작하였고, 결국은 사용자로부터의 자유, 민사면책까지 획득되었다. 다만 민사면책의 역사는 나라에 따라 예외적으로 쟁의행위에 대한 법적 규제가 남아있다는 점에서 아직 진행형이라고 보아야 한다. 위와 같이 단결금지법리가 폐지된 상태에서는 쟁의행위의 정당성론은 민사면책의 판단기준으로 논의될 수 있는 것이 지나지 않는다.

우리의 경우 파업 등 단순한 노무제공을 거부하는 쟁의행위라도 ‘위력’으로 사용자의 업무를 방해하는 것이기 때문에 형법상 업무방해죄에 해당하고(대법원 1991.11.8. 선고 91도326 판결은 쟁의행위는 본질적으로 위력에 의한 업무방해의 요소를 포함하고 집단적인 작업의 거부, 즉 노무제공의 거부라도 상당한 쟁의행위가 아니라면 형법상 업무방해죄에 해당한다고 하였다), 그 쟁의행위는 주체, 목적, 절차, 수단과 방법 등에서 정당한 것이어야 하고, 이는 쟁의행위에 관한 노조법상 규제에 위반하지 않아야 쟁의행위의 정당성이 인정될 수 있어서 예외적으로 정당행위로서 위법성이 조각되어 처벌을 면하게 된다는 것이 판례의 확고한 법리였으나(대법원 1990.5.15. 선고 90도357 판결; 대법원 1991.5.24. 선고 91도324 판결; 대법원 1996.1.26. 선고 95도1959 판결; 대법원 1996.2.27. 선고 95도2970 판결; 대법원 1998.1.20. 선고 97도588 판결; 대법원 2000.5.12. 선고 98도3299 판결; 대법원 2001.6.12. 선고 2001도1012 판결; 대법원 2001.10.25. 선고 99도4837 판결 등), 최근 대법원은 사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 행해진 경우가 아니라면 ‘위력’이 아니어서 업무방해죄에 해당하지 않는다고 그 법리를 변경하였다(대법원 2011.

3. 17. 선고 2007도482 전원합의체 판결). 그러나 변경된 판례의 법리에 의하더라도 사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 행해지는 경우에는 여전히 업무방해죄에 해당할 뿐만 아니라 노조법은 쟁의행위를 광범위하게 제한하고 금지하면서 쟁의행위 자체를 처벌하는 수많은 규정들을 두고 있다. 이상을 통해서 보면 쟁의행위 자체가 형법상 범죄행위, 즉 업무방해죄에 해당하거나, 수많은 노조법상 처벌규정들이 있어 노조법위반으로 처벌되며, 이 노조법상 처벌규정을 포함한 수많은 규제조항들, 즉 쟁의행위를 제한하거나 금지하는 조항들은 예외적으로 인정되는 쟁의행위의 정당성을 판단하는데 중요한 법적 기준으로 되기 때문에 결국 쟁의행위 자체는 예외적으로만 처벌을 면하게 되는 것이다. 노동기본권, 특히 단체행동권의 행사, 쟁의행위는 원칙적으로 국가의 형벌권의 대상이며 예외적으로만 이를 면한다. 한편 단결권, 단체교섭권의 행사에 있어서도 특히 2010.1.1. 개정된 노조법에서 전임자급여지급금지 및 근로시간면제제도, 복수노조 교섭창구단일화제도는 그 자체가 단결권, 단체교섭권 행사의 제한이지만 쟁의행위의 주체, 목적 등에 관한 규제라는 점에서 단체행동권 행사의 제한이기도 하다. 형사책임이 인정되는 쟁의행위는 특별한 예외를 제외하고는 당연히 불법행위로 인정되어 민사책임이 따른다. 따라서 우리의 경우 노동기본권은 법률에 의하여, 그리고 법원에서 아직 승인받지 못했고, 따라서 아직 국가로부터의 자유를 획득하지 못하였다고 평가될 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 이에 대한 인식은 부재한 실정이다. 노동법 교과서들은 천편일률적으로 선진외국의 단결금지법리의 폐지 역사를 기술하는 것으로 출발하여 한국 노조법을 해설하고 있다. 한국에 있어서도 단결금지법리가 폐지되었다는 것을 당연히 전제하고 기술하고 있다. 노동기본권은 원칙적으로 보장되고 있으나 예외적으로 제한받고 있다는 것이 이들의 기본적 인식이고, 여기서 제한은 기본적으로 헌법상 기본권 제한의 한계 범위 내에 있다고 인식하고 있다. 단결금지법리의 극복여부는 노동기본권, 특히 단체행동권의 행사가 현실적으로 보장되고 있는가 하는 것이다. 헌법상 기본권 보장은 직접적으로 규범력을 갖지 못하는 것이고 법률에 의하여 얼마든지 제한할 수 있다고 해석하는 한 헌법상 노동기본권 보장은 장식에 불과하고 현실적으로는 법률과 그 법원의 적용에 의하여 그 보장여부가 평가될 수밖에 없다. 유감스럽게도 우리의 경우 위에서 살펴본 바와 같이 노동기본권의 행사, 특히 단체행동권의 행사인 쟁의행위 자체가 범죄로 처벌받고 금지되고 있어 단결금지법리가 지배하고 있다고 밖에 볼 수 없다. 물론 쟁의행위 자체를 처벌하는 것이 극히 예외적인 경우라면 원칙적으로는 단결금지법리를 극복하였다고 평가할 수도 있겠으나 우리의 경우는 그렇지 아니다. 이러한 조건에서 노조법 개정은 헌법상 노동기본권 보장의 규범

력을 훼손하지 않기 위한 것이어야 하며 그것은 단결금지법리를 폐지하기 위한 것이어야 하고 따라서 헌법상 노동기본권 행사가 범죄행위나 불법행위에 해당하지 않도록 해야 한다.

2. 구체적인 노동기본권 보장법제-헌법과 노조법

(1) 일반적으로 노동기본권은 단결권, 단체교섭권과 단체행동권을 구분하여 논의해왔다. 하지만 노동자권리를 위한 단결의 자유 내지 그 행사라는 점에서 유기적 일체로 파악해야 한다. 그렇지 않고 기존대로 3권으로 구분하여 논의하게 되면, 자칫 금지와 제한의 실체를 제대로 파악하지 못하고 개별적으로 열거하는 것에 그칠 수 있다. 노동자의 단결체가 노동자권리를 위한 단체협약 체결을 위해서 행동할 자유를 기본권으로 보장한 것이 헌법상 노동기본권인 것이다. 헌법은 노동자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 가진다고 규정하였다. 근로조건 향상을 위한 주체와 방법, 수단을 노동기본권으로 규정한 것이다. 비록 규정문언에서 구분해서 표기했지만, 이는 근로조건 향상을 위한 노동자의 자주적인 단결의 자유, 즉 단결의 조직 및 활동의 자유를 규정하고 있는 것이다. 단체교섭과 단체행동할 수 없는 노동조합, 노동자단결체는 국민의 결사의 자유로 보장되는 노동자결사체와 다를 게 없다. 이를 특별히 노동기본권으로 보장할 필요가 없는 것이다. 단체교섭할 수 있으나 단체행동할 수 없는 노동조합도 노동자권리를 위한 단체협약 체결은 사용자가 교섭장에 나온다고 해서 가능한 것이 아니고 이를 관철할 실행행위, 단체행동이라는 무기의 존재로 사용자를 압박할 수 있을 때 가능한 것이다. 따라서 국민에게 보장된 결사의 자유를 넘어 노동자에게 보장된 노동기본권 보장의 취지를 살핀다면 단체행동권을 중심에 놓고 노동기본권을 보아야 한다.

한국에서 노동자의 단체행동권을 중심으로 한 노동기본권과 관련한 법제는 헌법과 노동조합 및 노동관계조정법을 중심으로 살펴볼 수밖에 없다.

(2) 헌법의 노동기본권 보장

1987년 노동자대투쟁 직후 1980년 헌법은 개정됐다. 현행헌법⁸⁾ 제33조는 노동기본권에 관하여, 제1항에서 “근로자는 근로조건의 향상을 위하여 자주적인 단결권·단체교섭권 및

단체행동권을 가진다”고 하여 일반 근로자에 대하여 단체행동권 보장을 규정하고, 제2항에서는 “공무원인 근로자는 법률이 정하는 자에 한하여 단결권·단체교섭권 및 단체행동권을 가진다”고 하여 공무원에 대하여는 단체행동권을 법률이 정하는 자에 한하여 보장하는 것으로 규정하였으며, 제3항에서는 “법률이 정하는 주요방위산업체에 종사하는 근로자의 단체행동권은 법률이 정하는 바에 의하여 이를 제한하거나 인정하지 아니할 수 있다”고 하여 주요방위산업체 종사 근로자의 단체행동권은 법률로 제한 내지 금지할 수 있도록 규정하고 있다. 1987 노동자대투쟁을 통해 폭발한 노동자들의 노조할 자유를 이 노동기본권 규정의 개정에 의해서 보장한 것이다. 일반 근로자의 단체행동권 보장에 대해서는 개별적 법률유보를 폐지하고, 오직 헌법 제37조 제2항의 요건을 갖춘 일반적 법률유보에 의하여서만 제한할 수 있도록 했다. 1980년 헌법이 “국가·지방자치단체·국공영기업체·방위산업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체에 종사하는 근로자의 단체행동권”을 법률로 제한 내지 금지할 수 있도록 하였던 것을 법률이 정하는 주요방위산업체 종사 근로자로 제한하였다. 공무원이 아닌 국가지방자치단체·국공영기업체·공익사업체 또는 국민경제에 중대한 영향을 미치는 사업체 종사 근로자의 단체행동권은 일반적 법률유보의 요건을 갖추어야만 제한 내지 금지할 수 있게 되었다.

※대한민국 헌법은 노동자에게 결사의 자유, 단결권 등 노동기본권을 보장

(3) 노동기본권 행사와 노동조합및노동관계조정법

노동쟁의조정법은 1996.12.31. 폐지되고, 같은 날 노동조합및노동관계조정법(이하 ‘노조법’이라 함)이 제정됐다. 하지만 국회 날치기로 통과된 비정상적인 입법이었기 때문에 민주노총을 중심으로 노동법개악저지투쟁(이하 ‘노개투’라 함)이 전개되었다. 그 뒤 1997.3.13. 이 날치기 노조법이 폐지되고, 같은 날 노조법이 제정되었다. 노개투에도 불구하고 노개투 직후에 폐지된 노조법과 제정된 노조법은 정의행위에 대한 규정 내용에서 거의 달라진 것이 없었다. 날치기 통과 대신 국회의 적법절차를 통해 입법됐다는 것이 달랐다. 이 제정 노조법은 2003년 노사관계선진화방안이 발표되고 노사정위원회에서 논의하다가 2006.12.22. 개정되었는데, 규약의 필요적 기재사항으로 정의행위 찬반투표 결과

8) 1987.10.29. 헌법 제10호.

의 공개 등과 필수공익사업의 직권중재제도 폐지와 필수유지업무제도 등에 관해서였다. 그리고 2010.1.1. 복수노조 교섭창구단일화제도, 전임자급여지급금지와 근로시간면제제도에 관한 노동조합법 개정이 있었다.

1997.3.13. 제정 노조법은 노동조합법과 노동쟁의조정법을 통합한 것이었다. 제정 노조법에서는 노동쟁의조정법의 “쟁의행위의 제한금지”에 관한 장이 “쟁의행위”에 관한 장으로 편제되었고, 쟁의행위를 규제하는 새로운 조항들이 대거 도입되었다.

노동쟁의의 개념을 새롭게 설정하였다. 즉 개정 노조법은 “노동조합과 사용자 또는 사용자단체(이하 “노동관계 당사자”라 한다)간에 임금·근로시간·복지·해고 기타 대우 등 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인하여 발생한 분쟁상태”라고 하여(제2조 제5호) 폐지된 노동쟁의조정법이 “임금·근로시간·후생·해고 기타 대우등 근로조건에 관한 노동관계당사자간의 주장의 불일치로 인한 분쟁상태”라고 하였던 것과는(제2조) 달리 근로조건에 관한 주장의 불일치가 아닌 근로조건의 결정에 관한 주장의 불일치로 인한 분쟁상태가 노동쟁이라고 규정하였다. 이 정의규정을 근거로 쟁의행위의 대상 내지 단체교섭의 의무적 교섭대상이 권리분쟁은 배제되고 이익분쟁만이 해당되는 것으로 해석하는 견해들이⁹⁾ 나타났는데, 이에 따른다면 제정 노조법은 권리분쟁에 대한 노동자의 단체행동권 행사가 제한되게 된 것이다. 노조법 제정 이전의 판례는 권리분쟁도 노동쟁이에 해당한다고 판시했었다.¹⁰⁾

“쟁의행위의 기본원칙”이라는 제목으로 노조법 제37조는 제1항에서 “쟁의행위는 그 목적·방법 및 절차에 있어서 법령 기타 사회질서에 위반되어서는 아니 된다”고 규정하였

9) 임종률, 노동법 제2판, 박영사, 2000, 113면, 203면; 사법연수원, 노동조합및노동관계조정법연구, 2000, 272-273면; 임종률은 ‘근로조건의 결정’을 논거로 권리분쟁사항을 원칙적으로 단체교섭의 대상에 포함되지 않는다는 것을 이와 상관없이 그러하다고 그 논거를 수정하였다(임종률, 노동법 제4판, 박영사, 2004, 122면). 위 사법연수원 교재는 최근까지도 근로조건의 ‘결정’이라는 노동쟁의의 정의규정(노조법 제2조 제5호)을 근거로 권리분쟁사항은 단체교섭의 대상에 포함되지 않고, “따라서 권리분쟁에 해당하는 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위는 쟁의행위에서도 제외되었다”는 견해를 유지하고 있다(사법연수원, 노동조합 및 노동관계조정법, 2015, 267-268면).

10) 대법원 1990.5.15. 선고 90도357 판결; 대법원 1990.9.28. 선고 90도602 판결; 대법원 1991.3.27. 선고 90도2528 판결.

다. 폐지된 노동쟁의조정법에는 존재하지 않았던 조항으로 현재 쟁의행위의 정당성 법리의 근거규정으로 적시하고 있다.¹¹⁾ 즉 쟁의행위는 목적, 절차, 방법에서 법령 기타 사회 질서에 반하여서는 아니 되는 것이므로 목적의 정당성, 절차의 정당성, 방법의 정당성을 갖추어야 한다고 판시하는 것이다. 여기에 조합원의 노동조합이 주도하지 않는 쟁의행위 금지규정인 동조 제2항과 “노동관계 당사자가 그 주장을 관철할 목적으로 행하는 행위”라고 한 쟁의행위 정의규정인 제2조 제6호에 결합되어 쟁의행위에서 주체의 정당성을 파악하게 되는데, 바로 이러한 노조법조항들이 주체, 목적, 절차 및 방법의 정당성을 살펴 쟁의면책 여부를 판단하는, 쟁의행위의 정당성 법리의 실정법상 근거로 취급되고 있는 실정이다.

쟁의행위의 주체에 관하여는, 노조법 제37조 제2항에서 “조합원은 노동조합에 의하여 주도되지 아니한 쟁의행위를 하여서는 아니된다”고 규정하여 노동조합이 아닌 일부 조합원에 의한 쟁의행위를 금지하였다. 비노조파업 금지조항이다. 노조법은 그 위반에 대하여는 3년 이하의 징역 또는 3천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제89조 제1호). 폐지된 노동쟁의조정법에는 없던 것이고, “근로자는 ... 자주적인 단체행동권을 가진다”고 규정하여 단체행동권을 노동조합이 아닌 근로자의 기본권으로 보장한 헌법에 부합한다고 보기 어려운 것이다.

“노동조합의 지도와 책임”이라는 제목으로 노조법 제38조는 제3항에서 “노동조합은 쟁의행위가 적법하게 수행될 수 있도록 지도·관리·통제할 책임이 있다”고 규정하였다. 폐지된 노동쟁의조정법에는 없었던 것이고 제정 노조법에서 신설된 것이다. 쟁의행위에 대한 노동조합의 지도, 관리, 통제의 책임을 부여한 것인데 헌법상 근로자의 단체행동권 행사인 쟁의행위의 보장과는 관계가 없고, 노동조합의 쟁의행위에 대한 규제하기 위한 조항이다.

노조법 제38조는 “쟁의행위는 그 쟁의행위와 관계없는 자 또는 근로를 제공하고자 하는 자의 출입·조업 기타 정상적인 업무를 방해하는 방법으로 행하여져서는 아니되며 쟁

11) 대법원 2001. 10. 25. 선고 99도4837 전원합의체 판결 중 “노동조정법 제37조 제1항은 ... 고 규정하며, ... 그리고 대법원도 그 규정들에 좇아 근로자의 쟁의행위가 형법상 정당행위가 되기 위하여는 ...” 판시부분 참조.

의행위의 참가를 호소하거나 설득하는 행위로서 폭행·협박을 사용하여서는 아니된다”고 하여 적극적인 형태의 피켓팅을 금지하였고(제1항), “작업시설의 손상이나 원료·제품의 변질 또는 부패를 방지하기 위한 작업은 쟁의행위 기간중에도 정상적으로 수행되어야 한다”고 하여 일정한 작업에 대하여는 쟁의행위 중에도 정상적인 수행을 강제하였다(제2항). 폐지된 노동쟁의조정법에는 존재하지 않았던 것으로 노동자의 단체행동권 행사를 제한하는 규정이다.

“근로자의 구속제한”이라는 제목으로 제39조는 “근로자는 쟁의행위 기간중에는 현행법 외에는 이 법 위반을 이유로 구속되지 아니한다”고 규정하였다. 쟁의행위 기간 중 근로자의 구속을 제한하고자 하는 규정하고 있는 것인데 폐지된 노동쟁의조정법이 “근로자는 쟁의기간중에는 현행법 이외에는 어떠한 이유로도 그 자유를 구속당하지 아니한다”고 규정하였던 것에서(제9조) 쟁의기간 중 근로자의 구속 제한을 완화하였다. 쟁의행위 참가자들이 노조법위반 보다는 업무방해죄, 폭처법위반 등 일반 형사법위반으로 입건돼 구속돼온 우리 노동현실에서는 헌법상 노동자의 단체행동권 행사를 더 제한하는 결과를 초래했다.

폐지된 노동쟁의조정법의 제3자 개입금지규정을 제정 노조법 제40조는 “노동관계의 지원”이라는 제목으로 총연합단체나 산업별 연합단체 이외에 노사가 지원 신고한 자 등도 쟁의행위에 대하여 지원받을 수 있도록 하였다. 그 뒤 2006.12.22. 개정 노조법은 제3자 개입금지제도의 잔영인 제3자 지원신고제도를 폐지하였다(제40조 삭제, 제89조 제1호 삭제).

노조법 제41조 제1항에서 쟁의행위찬반투표제도를 두고 위반시 처벌규정은 그대로 존속시켰다(제91조 제1호). 한편 쟁의행위찬반투표와 관련하여 2006.12.22. 규약의 필요적 기재사항에 관한 노조법 제11조 제12호 “쟁의에 관한 사항”을 “쟁의행위와 관련된 찬반투표 결과의 공개, 투표자 명부 및 투표용지 등의 보존·열람에 관한 사항”으로 개정하였다. 찬반투표의 결과 공개, 투표자명부 및 투표용지 등의 보존·열람에 관한 사항을 국가가 법률을 통해 규약기재사항으로 강제한 것이다.

그리고 노조법 제41조 제2항은 “방위산업에관한특별조치법에 의하여 지정된 주요방위산업체에 종사하는 근로자중 전력, 용수 및 주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사하는 자는 쟁의행위를 할 수 없다”고 규정하고, 여기서 “주로 방산물자를 생산하는 업무에 종사

하는 자의 범위는 대통령령으로 정”하도록 하였다. 이에 따라 헌법 제33조 제3항에 의하여 법률에 의해 단체행동권이 제한 내지 금지될 수 있었던 방위산업체 종사 근로자의 쟁의행위가 일정한 업무 종사 근로자의 쟁의행위가 금지되는 것으로 입법되었다. 이 조항에 위반한 자에 대하여는 5년 이하의 징역 또는 5천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하였다(노조법 제88조). 폐지된 노동쟁의조정법상의 규정을 개정 헌법의 규정에 따라 손실한 것으로 특별히 쟁의행위에 대한 규제를 완화하기 위한 입법이었다고 평가하기는 어려웠다.

“폭력행위 등의 금지”라는 제목으로 노조법 제42조는 제1항에서 “쟁의행위는 폭력이나 파괴행위 또는 생산 기타 주요업무에 관련되는 시설과 이에 준하는 시설로서 대통령령이 정하는 시설을 점거하는 형태로 이를 행할 수 없다”고 규정하고, 위반시 처벌하도록 하였다(제89조 제1호). 이와 같은 처벌조항은 폐지된 노동쟁의조정법에는 존재하지 않았던 것이다.

노조법 제42조 제2항 내지 제4항은 안전보호시설의 정상적인 유지, 운영의 정지, 폐지, 방해하는 쟁의행위를 금지하고, 그 위반시 노동위원회의 사건의결 또는 사후승인을 통해 노동부장관이 중지명령을 행할 수 있도록 하고 사후승인을 득하지 못하는 경우 그 효력을 상실하도록 하는 규정을 폐지된 노동쟁의조정법과 마찬가지로 규정하고, 제42조 제2항에 의하여 금지된 쟁의행위를 한 자와 동조 제3항의 중지명령을 위반한 자에 대하여는 모두 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 규정하여 폐지된 노동쟁의조정법상 100만원 이하의 벌금액수를 상향시켰다(제91조 제1호, 제2호). 2006.12.22. 노조법 개정을 통해 위 중지명령위반시 처벌조항을 삭제하였는데(제91조), 쟁의행위에 대한 중지명령 여부와 관계없이 그 쟁의행위 자체를 처벌하는 것이기에 쟁의행위 규제의 완화라고 평가할 수는 없다.

그리고 제44조 제1항은 쟁의행위 참가 근로자에 대한 임금지급의무가 없음을 규정한 후 제2항에서 “노동조합은 쟁의행위 기간에 대한 임금의 지급을 요구하여 이를 관철할 목적으로 쟁의행위를 하여서는 아니된다”고 하여 쟁의행위 기간 중의 임금지급요구 목적의 쟁의행위를 금지하고, 이 조항을 위반한 자에 대하여는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제90조). 폐지된 노동쟁의조정법에는 없었던 조항이

다.

제45조 제1항은 노동관계당사자의 상대방에 대한 노동쟁의 발생 서면통고 의무를 규정 한 뒤, 제2항에서 쟁의행위는 조정절차를 거치지 아니하면 행할 수 없도록 규정하고 일반 사업에서는 10일, 공익사업에서 15일이 도과되어도 조정이 종료되지 않은 경우에는 쟁의 행위를 할 수 있도록 하였다. 조정전치주의, 쟁의행위를 행하기 위해서는 조정절차를 거 치도록 했다. 위반에 대하여는 노조법은 1년 이하의 징역 또는 1천만원 이하의 벌금에 처하도록 하였다(제91조 제1호). 폐지된 노동쟁의조정법은 노동쟁의의 신고 뒤 일정한 냉 각기간, 즉 일반사업에서는 10일, 공익사업에서는 15일을 경과하면 쟁의행위를 할 수 있 었으나 조정전치주의의 도입으로 반드시 조정절차를 거쳐야 쟁의행위를 할 수 있도록 하 여 쟁의행위의 개시가 보다 제한받게 되었다. 조정전치주의는 도입 초기에 노동쟁의의 대 상 내지 쟁의행위의 대상 여부를 노동위원회가 심사하여 조정대상인지 여부를 판별하는 식으로 운영됨에 따라 노동위원회가 쟁의행위의 허용여부를 결정하는 식으로 파행적으로 운영되다가 대법원 판례에 의해 조정신청 후 일반사업은 10일, 공익사업은 15일이 지난 뒤에는 쟁의행위를 할 수 있는 것으로 정리함으로써¹²⁾ 벗어날 수 있었다.

이상에서 살펴본 바와 같이 현행 노조법상 쟁의행위에 대한 조항들은 과거 노동쟁의조 정법보다도 쟁의행위에 대한 제한과 금지 규정들이 추가된 것이었다. 이 때문에 현행 노 조법은 노동자대투쟁 당시의 노동쟁의조정법보다 근로자의 단체행동권 행사를 보장하고 있는 법률이라고 평가하거나¹³⁾ 합리적인 것이라고¹⁴⁾ 평가할 수는 없다. 헌법상 근로자의

12) 대법원 2001. 6. 26. 선고 2000도2871 판결.

13) 이에 대하여 앞에서 살펴본 바와 같이 국가지방자치단체 종사자, 방위산업체 종사자의 쟁의행위를 금지 하였던 것을 헌법규정에 부합하게 주요 방위산업체 종사자로 한정할 점, 이 글의 검토 대상은 아니지만 폐 지된 노동쟁의조정법이 직권중재가 모든 공익사업에서 가능하였던 것을 필수공익사업에 한정하여 가능하도 록 하였다는 점을 들어 제정 노조법이 쟁의행위에 대한 제한을 완화한 것으로 평가하는 견해가 있다(하경 효, “노사관계법제의 평가와 과제”, 14-15면). 그러나 이러한 평가는 전반적인 노조법상 쟁의행위에 관한 규 정이 아닌 일부 조항의 개정에 관심을 두고 평가한 것에 지나지 않는다. 이에 대하여 단체행동권을 제한하 는 신설 조항들로 말미암아 단체행동권 보장수준이 구법보다 많이 후퇴한 것이 그 특징의 하나로 드는 견해 가 있고(신인령, 26면), 합법적인 쟁의행위를 사실상 불가능하게 할 정도로 수많은 쟁의행위에 대한 제한규 정들의 신설함으로써 그렇지 않아도 쟁의권이 보장되고 있는지 의심스러운 정도였는데 쟁의권이 형해화되지 않을까 우려된다고 평가하는 견해도 있는데(김선수, “개정 노동법의 문제점”, 시민과 변호사 제38호, 서울지

단체행동권 규정을 반영하여 국가, 지방자치단체 등 종사 근로자의 쟁의행위 금지가 삭제된 것을 제외하고는 전반적으로 1980년 헌법체제 하의 노동쟁의조정법보다 단체행동권 행사에 대한 규제는 강화되었다. 과거 노동자의 단체행동권 행사에 대한 규제는 특별한 행위유형을 적시하여 규제하던 방식에서 제정 노조법상 규제는 쟁의행위의 기본원칙 등 쟁의행위 일반에 대한 규제로까지 나아갔다. 노동자의 단체행동권이 헌법상 기본권으로 보장되지 못한 법제에서의 쟁의행위에 대한 규제 법리인 쟁의행위의 정당성 법리가 우리의 경우 형법상 정당행위로서 위법성조각사유로 논의돼왔던 것인데 제정 노조법을 통해 법적인 근거를 마련된 것이 아닌가 하는 의구심까지 든다.

여기에 2010.1. 노조법 개정을 통해 전임자급여지급금지의 시행과 근로시간면제제도의 도입, 복수노조 교섭창구단일화제도의 도입이 있었다. 전임자 등의 노조활동과 노조의 단체교섭을 직접적으로 제약하는 것일 뿐만 아니라, 쟁의행위를 제한하는 것이기도 했다. 먼저 개정 노조법은 전임자급여지급금지와 근로시간면제에 관한 노조법규정 위반하는 급여 지급 요구의 쟁의행위를 금지하고 위반시 처벌하며(제24조 제5항, 제92조 제1호), 교섭창구단일화절차를 통해 정해진 교섭대표노조가 제37조(조합원의 노동조합이 주도하지 아니하는 쟁의행위 금지), 제38조 제3항(노동조합의 적법한 쟁의행위 수행의 지도·관리), 제42조의6 제1항(필수유지업무 종사 조합원의 통보 의무), 노동조합의 쟁의행위 기간의 임금 지급 요구 쟁의행위의 금지(제44조 제2항) 등에서 “노동조합”은 “교섭대표노조”로 보아(제29조의5), 교섭대표노조는 노동조합으로서의 노조법상 각종 의무를 지고, 교섭대표노조가 아닌 노동조합은 이러한 노조법상 의무를 지는 쟁의행위의 주체로서 지위를 상실하게 돼 노동자의 노동기본권 행사의 제한으로 나타났다.

한편, 1999년 교원노조법이 제정돼 교원의 노동조합의 설립 및 그 단체교섭을 허용하

방변호사회, 1997, 60-61면) 지극히 타당한 평가들이 아닐 수 없다. 쟁의행위를 제한, 금지하는 규제의 대상이 확대되고, 법정형 등 형사처벌 등 규제의 강도가 높아졌다는 것은 앞에서 살펴본 노조법 내용을 통해서 바로 확인되는 것이다.

14) 김유성은 노동조합법과 노동쟁의조정법을 통합하고 여러 조항들의 신설과 개정으로 합리적으로 개선된 것으로 평가하였으나(김유성, “개정노동법의 평가와 과제”, 12-13면.), 노동조합법과 노동쟁의조정법이 하나의 법률로 통합됨에 따라 논리적 정합성을 갖추게 됐다고 평가할 수 있을지 몰라도 결코 ‘합리적으로 개선’되었다고 볼 수 없는 것이었다.

고, 2005년 공무원노조법이 제정돼 공무원의 노동조합의 설립 및 그 단체교섭을 허용하였으나, 이는 파업 등 쟁의권을 인정하지 않아 쟁의행위의 주체로서 지위를 부정한 것이었다.

이상은 노동자의 단체행동, 쟁의행위에 관한 법적 규제조항들을 살핀 것인데, 이는 노동조합을 통한 단결의 자유에 대한 것이라고 볼 수 있다. 노조법은 노동조합을 통한 교섭, 쟁의 등에 관하여 규정함으로써 쟁의행위는 노동조합의 존재를 전제로 한다. 그런데 근로자 아닌 자가 가입한 경우는 노동조합으로 보지 아니하도록 규정하고 있어(제2조 제4호 라목) 해고자 등의 노조 가입 및 이들이 가입한 노조의 설립이 문제돼왔다. 이는 일정한 해고자 등 재직 근로자가 아닌 노동자가 노조를 조직, 가입할 수 없게 되고 노동조합의 존립 자체를 위협하는 것이다.

(4) 87 노동자대투쟁 직후인 1987.10. 노동쟁의조정법개정이 있었고, 그로부터 약 10년이 지난 1997.3. 노조법 제정이 있었으며, 다시 약 10년이 지난 2006.12. 노조법 개정이 있었고, 2010.1. 노조법은 개정되었다.

노동자대투쟁 이후 노동기본권 행사에 관한 법률의 제개정은 노동자, 노동운동이 주도한 것이 아니었다. 모두 노사관계의 민주화, 선진화라는 이름하에 국가권력이 노개추위, 노사정위원회 등 이른바 사회적 합의기구를 앞세워 노동법의 민주화, 선진화를 외면한 입법을 추진하였다. 이에 맞서 민주노총을 중심으로 1996-97 노개투와 마찬가지로 2006 노사관계선진화방안저지투쟁을 하였으나 헌법상 단체행동권 등 노동기본권 행사 보장을 위한 입법 쟁취에는 실패하였다. 이로 인하여 노동자대투쟁 당시 노동자의 단체행동권 등 노동기본권 행사를 제한하고 금지하였던 법률상 규제가 그 본질이 변하지 않은 채 그대로 존속하고 있다. 오히려 쟁의행위에 관한 법률의 제개정을 통해 그 규제가 전반적으로 강화되었다고 평가될 수 있을 정도이다. 규제의 최종 종합판이 현행 노조법이라고 할 수 있다.

노동자대투쟁 직후 개정된 헌법의 단체행동권 보장을 제외하고는 제개정된 법률이 헌법상 노동자의 단체행동권 행사를 보장하기 위한 것이 아니었다는 것을 확인할 수 있었다. 헌법상 노동자의 단체행동권에 대한 개별적 법률유보가 폐지되었음에도 불구하고 오히려 법률은 노동자의 단체행동권 행사에 대한 규제를 추가하여 왔다. 노동자대투쟁 이후

단체행동권 행사인 쟁의행위에 관한 규제 법률은 제개정될 때마다 오히려 그 규제의 대상이 많아졌고 규제의 강도는 높아졌다.¹⁵⁾ 이것은 노동자대투쟁 당시의 노동쟁의조정법상 쟁의행위에 대한 규제조항들과 현행 노조법상 쟁의행위에 대한 규제조항들에 관한 단순한 비교검토를 통해서 바로 드러난다. 외국에서 노동법의 역사가 단결금지법리의 폐지, 민형사면책의 역사였던 것과는 전혀 달리 진행되어 왔음을 보여준다. 우리의 경우 단순한 노무제공의 거부가 범죄행위로 처벌되고, 불법행위로 평가되는 것이 당연시되고 있다.¹⁶⁾ 이것은 노조법상 쟁의행위에 대하여 주체, 목적, 절차, 방법에 이르기까지 광범위하게 제한하고 금지하면서 단순한 노무제공 거부를 처벌하고 있을 뿐만 아니라 원칙적으로 범죄행위 내지 불법행위로 파악한 후 정당행위에 해당하는 경우에 예외적으로 형사처벌을 면하고 책임을 면한다는 쟁의행위의 정당성 법리를 통해 확고하게 자리를 잡고 있다.¹⁷⁾

Ⅲ. 사회적 대화를 위한 노동기본권 보장

1. 노동기본권 보장을 위한 사회적 대화?

15) 1987년 이전까지 노동입법의 특징으로 점점 더 제한의 범위와 강도가 심화되었다고 일반적으로 평가하지만(김형배, 노동조합법 및 노동쟁의조정법의 문제점과 개선방향, 노동법학 창간호, 한국노동법학회, 1987, 13면; 임종률, 노동쟁의조정법 개정에 관한 제문제, 31면. 참조) 1987년 이후 변천과 현 노동입법에 관해서는 단체행동권 행사, 즉 쟁의행위의 제한의 범위가 확대되고 그 강도가 높아졌다고 평가하는 견해를 찾기 어렵다.

16) 대법원은 과거 파업 등 쟁의가 그 집단성으로 업무방해죄의 위력에 해당한다고 보던 것에서 벗어나 집단적인 노무제공 거부인 파업이 “사용자가 예측할 수 없는 시기에 전격적으로 이루어져 사용자의 사업운영에 심대한 혼란 내지 막대한 손해를 초래하는 등으로 사용자의 사업계속에 관한 자유의사를 제약·혼란될 수 있다고 평가할 수 있는 경우에 비로소 그 집단적 노무제공의 거부가 위력에 해당하여 업무방해죄가 성립한다”고 기존 판례 태도를 변경하였지만(대법원 2011.3.17. 선고 2007도482 전원합의체판결), 이 판례의 법리에 따르더라도 일정한 파업은 여전히 위력에 해당하여 업무방해죄가 성립한다는 것이고, 업무방해죄 외에 노조법위반의 처벌은 변함이 없다. 이처럼 일반 형사법상 처벌이나 노조법위반의 처벌을 받게 되는 쟁의행위가 불법행위 내지 채무불이행으로 민사책임을 질 수밖에 없다.

17) 쟁의행위와 민형사책임에 관한 자세한 검토는 노동법실무연구회, 노동조합 및 노동관계조정법 주해(Ⅱ), 박영사, 2015, 503면 이하의 김기덕 집필 부분인 “위법쟁의행위와 책임 이론”, 김기덕 “쟁의행위에 대한 형사면책법리의 재구성파 업무방해죄”, 노동과 법 3호(쟁의행위와 형사책임), 금속법률원, 2002, 195면 이하 참조.

경제사회 노동위원회에서 노동기본권 보장을 위한 사회적 대화를 진행하고 있다. 노조의 설립과 가입, 교섭과 쟁의에서 노동자의 노동기본권 행사를 제한하는 사항들에 관해 논의해서 합의를 도출하기 위해서다. 그 논의 사항은 노사정 등 참가 주체가 동등하게 제출해서 논의를 할 수 있고, 그래서 한국노총, 민주노총 등 이 나라에서 노동자측 대표도 사용자측과 마찬가지로 대등한 지위를 갖는다고 할 수 있겠다. 과거에는 이조차도 권력에 의해서, 특히 사용자 자본이 제기하는 사항들이 우선해서 이 나라에서 노사정위원회 등 이른바 사회적 대화의 대상으로 던져졌다. 이에 비하면 오늘 문재인 정부 아래서 경제사회 노동위원회를 통한 사회적 대화는 다르다고 볼 수 있겠다. 바로 이를 내세워 민주노총에 경제사회 노동위원회 참여를 압박해왔던 것이다. 하지만, 논의가 합의를 말하지 않는다. 사회적 대화의 대상으로 삼았다고 노동자를 위한 합의를 보장하지 않는다. 그런데 오늘 사회적 대화를 말하는 것을 보면, 과거와는 다르다며 참여를 압박하고 있다.

노동기본권 보장을 위한 사회적 대화라고 말할 수 있는 상황도 아니다. 경제사회 노동위원회에서 노사정의 사회적 대화가 노동기본권 보장을 위한 합의에 이르는지 알 수가 없다. 그건 노사정간 대화를 해 봐야 하는 것인데, 현재 상황에서는 사용자측이 합의해줄 것이라고 예상할 어떠한 근거도 없다. 노동자측이 노동자의 자유와 권리에 관한 논의 사항을 양보해주지 않는 한 사용자측이 합의할 것이라고 기대하기 어렵다. 이런 상황에서 경제사회 노동위원회에서 논의는 합의가 아니라 논의의 결과를 정리하게 될 것이고, 그것은 기껏해야 공익위원 내지 전문가위원의 의견을 하나 또는 다수의 안으로 나열하는 것에 불과할 것이다. 여기서 그 안에서 보다 다수를 확보하는데 관심을 두고서 참가의 의의를 내세운다면 이에 대해서는 더 할 말이 없다. 다만 그것이 사회적 대화, 특히 노동기본권 보장을 위한 사회적 대화라고 말할 수 없는 것이라고 말해주고 싶을 뿐이다.

2. 사회적 대화를 위한 노동기본권 보장

사회적 대화, 경제사회 노동위원회에서 하는 노사정간 대화는 국가수준에서 노동정책, 노동자의 자유와 권리에 관하여 협상하고자 하는 것이다. 사람의 권리와 의무를 형성하게 되는 계약은 대등한 당사자간에 합의를 통해서야 한다며, 계약의 자유를 신성한 원칙으로 선언하고 그걸 이 세상질서의 존재근거로 삼고 있다. 집단적인 당사자간의 합의, 단체교섭을 통한 노동자권리에 관한 협약 체결에 있어서도 마찬가지이다. 대등한 당사자로서

노동조합과 사용자(단체)의 존재를 전제로 한다. 이에 따라 노동자에게 단결해서 교섭, 쟁의 등 활동할 자유, 즉 단결의 자유를 대한민국 헌법은 노동기본권으로 보장한 것이다(제33조). 노동조합이 사업장 조합원을 위한 사용자를 상대로 한 협약 체결을 위한 교섭, 쟁의를 할 수 있도록 보장해야 하는 것도 바로 까닭으로 너무도 당연한 것이다. 만약 노동자에게 단결의 자유가 제한, 금지돼 있다면 사용자와 대등하게 교섭해서 협약 체결할 수가 없게 되고, 이는 우리 헌법이 선언하고 있는 이 세상의 질서로 정당성을 인정받기 어렵다. 그런데 우리의 경우 이러한 노동자의 단결의 자유가 온통 제한, 금지돼 자유는 자유가 아니라 국가가 법률로 예외적으로만 허용해주는 것이 돼버렸다. 그 때문에 사용자와 대등하게 노동자권리를 두고서 합의에 이를 수가 없다. 그래서 오늘 노동자의 노동기본권 행사를 보장하기 위하여 사회적 대화로 논의한다는 것인데, 문제는 그 사회적 대화를 두고서는 노동자가 단결의 자유를 행사할 수 없다. 노동기본권 보장을 위한 노사정간 논의를 하다가 사용자 또는 정부의 반대에 부딪치게 될 경우 노동자들은 자신의 요구를 관철하기 위해 단체행동을 할 수 있는가. 이는 보장돼 있지 않다. 이에 대해서 사용자측도 마찬가지로 누군가 말할지 모르겠다. 그러나 사용자는 모든 것을 가지고 있다. 즉 노동자가 노동기본권을 행사하고자 하는 모든 걸, 사용자의 것으로 하고 있는 세상이기에 사용자가 노동자로부터 자신의 권리와 자유를 빼앗겠다고 행동할 이유가 없다.

따라서, 국가권력이 노사를 불러 사회적 대화를 하겠다고 한다면, 무엇보다도 우리의 경우는 사용자에게는 노동자측이 노동기본권을 헌법이 보장한 대로 국가가 그 행사를 보장해야 한다. 그래야 적어도 법적으로는 대등한 대화라고 말할 수가 있다. 그리고 그걸 어떻게 보장해야 하는지는 간단하다. 노동기본권 행사를 제한, 금지하는 현행 노조법을, 노동기본권 행사를 보장하기 위한 목적으로 전면적으로 개폐하거나, 어떤 조항을 유지하고 삭제할지 검토가 필요하다면 그저 현행 노조법을 폐지하면 된다. 어차피 헌법이 노동자에게 결사의 자유, 단결의 자유인 노동기본권을 보장했으므로, 굳이 법률로 그걸 보장하겠다고 규정할 것도 아니다. 혹시 누가 그래도 노조법 개정방안에 관해서 묻는다면, 노동자에게 노동기본권 행사를 보장하기 위해서라고 제1조에 목적을 규정하고, 제81조 부당노동행위, 그밖에 노동기본권 행사를 저해하는 각종 사용자의 행위 규제조항 등으로 노조법을 개정하겠다고 대답하겠다.

IV. 마치며

지난해 10월 경제사회 노동위에서 4차 노사정대표자회의를 열고 ‘국민연금 개혁과 노후 소득 보장 특별위원회(연금개혁특위)’ 발족에 합의하고서, 연내에 ILO 핵심협약 비준을 목표로 노사관계 제도·관행 개선위원회에서 논의 중인 ILO 핵심협약 비준과 관련해 합리적 대안이 마련될 수 있도록 노력하기로 했다. 노사관계 제도·관행 개선위는 ILO 결사의 자유 관련 협약(87호·98호) 비준에 필요한 △노조 설립신고(노조 아님 통보·노조임원 자격 제한) △교원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(교원노조법)과 공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률(공무원노조법)상 노조 가입범위 △해고자·실업자·특수형태근로종사자 노조 가입 △노조전임자·근로시간면제(타임오프) 제도 등 4가지 우선 법 개정 사항을 놓고 노사정 합의를 시도하고 있으며, 노사정 합의안이 마련되면 국회에 전달해 입법 과정을 밟겠다고 밝혔다. 그 시기는 다르지만 그 모습은 새롭지 않다. 과거 경제사회발전 노사정위원회 등에서 하던 풍경이다. 이렇게 오늘 경제사회발전 노사정위원회에서 간판을 바꿔단 경제사회 노동위원회에서 노사정 간 대화로 주요 노동현안을 해결하는 모양새를 보이고 있다. 그 논의 사항을 보자면, ILO 핵심협약 비준 문제조차도 논의할 정도로 마야흐로 사회적 대화가 본격화되고 있는 것이다.

문재인 정부 이전부터도, 심지어 박근혜와 이명박 정권에서도 노사정위니 노사정대표자회의니 해서 주요 노동현안 해결을 논의하기 위한 사회적 대화를 말해 왔다. 박근혜 정권에서 추진했던 노동시장 구조개혁을 위한 9·15 노사정 합의도 노사정대표자회의를 통해서 이뤄졌다. 대규모 구조조정이 단행돼 수많은 노동자를 사업장에서 쫓아내던 때에도, 임금피크제·성과연봉제 등으로 임금 삭감을 추진할 때에도, 정리해고제와 비정규직법을 도입하거나 개악하고자 할 때에도 이 나라에서는 사회적 대화를 말했다. 국제통화기금(IMF) 관리체제였던 김대중 정권에서도, 그 관리체제에서 벗어난 노무현 정권에서도 그랬다. 고용과 임금 등 노동자권리를 저하시키는 노동법 개정을 추진할 때면 언제나 그랬다. 보수든 민주당 그 정권이 무엇이든 노사정 간 사회적 대화를 내세우고 자신이 원하는 ‘노동개혁’을 추진했다. 이 나라에서 사회적 대화를 살펴보면, 정부가 주도해서 노사를 참여케 하고, 그 논의의 대상과 결과가 정부의 의지가 반영되는 것이었다. 이는 사회적 대화가 권력의 수단으로 이용돼왔다는 것을 말해준다. 권력이 자신이 공약한 것을 밀어붙이기 위해 노사정위원회 논의를 근거로 삼거나, 자신은 의지는 있지만 노사정합의 없음을 내세

위 공약 불이행을 변명하는데 이용해왔다.

문재인 대통령이 공약한 대로 ILO 핵심협약을 비준한다면, 이 나라 노동자에게 단결의 자유, 노동기본권 행사를 보장하는 것일 수 있을 것인데, 촛불대선의 승리로 취임하고서 지난 1년 8개월을 비준 없이 지나갔다. 문재인 정부에서 ILO 핵심협약 비준을 위한 적극적인 행동은 없었다. 이에 관해서 노사정 간 사회적 대화로 경제사회 노동위에서 논의를 추진하는 ‘행동’은 있었다. 노사정 간 합의하게 되면 비준하겠다고 문재인 대통령이 공약했던 것은 아니다. 그런데도 사회적 대화를 통해서 핵심협약 비준을 추진하는 것으로 돌아가고 있다. 경제사회노동위에서 노사정 간 사회적 대화를 통해 노조법 등 법 개정에 합의해 국회 입법을 거친 후 비준하는 것으로 추진되고 있다. ILO 핵심협약 비준을 공약하지 않았던 과거 정권과 다름없이 추진되고 있는 것이다. 그러니 이런 오늘 나는 다시 한 번 강조하고 싶다. 노동기본권 보장은 사회적 대화의 대상이 아니다. 사회적 대화를 말하는 권력이 이 나라 노동자에게 자유로 보장해줘야 할 기본권이다.

[발제 3]

사회적 대화와 비정규직

장귀연 (비정규직 권리연구소(준))

1. 사회적 대화의 성격

경제사회노동위원회의 홈페이지를 보면, ILO의 정의를 빌려서 “사회적 대화”를 “사회 경제 정책에 이해를 공유하는 정부, 사용자, 노동자 대표가 참여하는 모든 형태의 교섭, 자문, 정보 교환”으로 “공공 정책결정 과정에 노사의 참여를 의미하는 사회적 협의(social concertation)보다 넓은 개념”이라고 정의하고 있다. 정책 결정 참여를 보장하는 것도 아니고 “그냥 얘기나 해 보자”하는 것처럼 들린다. 책임을 회피하는 것처럼 보이지만, 다른 한편으로는 “그래, 얘기 해서 나쁠 게 있겠나”라는 생각을 들게끔 하기도 한다.

하지만 진짜 단지 얘기만 하려고 가지는 않을 것이다. 특히 현재 힘을 관철할 수단과 방법에 있어서 자본과 정부보다 훨씬 미약한 노동의 입장에서는 그렇다. 무언가를 얻어내기 위해서 가는 것인데, 무언가를 얻기 위해서는 값을 치뤄야 하는 법이다. 결국 얘기를 한다는 것은 협상을 하기 위해서이다. 물론 협상되는 내용은 그때그때 상황마다 다를 수 있다. 그러나 노사정 협상의 근본적인 구조는 존재하므로, 일단 그것을 분석하는 것부터 시작해보자.

노사정 협상의 제도화는 서구 코포라티즘에서 이루어졌다. 사실 그것은 노동자계급의 세력화에 대한 반응이었다. 기본적으로 자본주의인 한에서는 자본이 지배자이고 국가는 자본의 원활한 축적을 돕는 역할을 한다. 그렇기 때문에 마르크스와 엥겔스는 국가란 자본의 집행위원회라고 한 것이다. 그러나 노동운동이 발전하고 노동자 힘이 세력화되면서 노동자를 마냥 무시하고 자본의 자의대로 할 수는 없게 되었다. 또 노동자들이 투표권을 갖게 되면서 정치권은 더 부담을 갖게 되는데, 자본 축적을 돕는다는 기본적인 자본주의 국가의 기능을 포기할 수는 없지만, 유권자의 다수를 차지하는 노동자를 무시할 수도 없

기 때문이다. 따라서 노동자대표를 협의의 공간으로 끌어들이는 것이다¹⁸⁾.

기본적인 구조에서 보면, 노동의 입장에서는 파업과 투쟁을 포기하는 대신 정책 결정에 영향력을 행사할 수 있는 제도적 통로를 얻은 것이다. 자본과 국가의 입장에서는 노동의 정책 결정 참여를 보장하는 대신 노동자들의 과격한 투쟁으로 인한 불안정성을 제거할 수 있었다. 이것이 노사정 협의의 구조를 성립하게 하는 교환(trade-off)이다.

협의의 구체적인 내용은 상황에 따라 다르지만, 크게 보아 두 시기로 구분할 수 있다. 서구의 케인즈주의 시대에는 주로 임금인상 자제와 사회복지 및 노동시장 정책이 교환되었다. 즉 인플레이션 압력에 직면해 노동측은 노동조합을 통해 임금인상을 자제하는 대신 사회보장의 확대와 완전고용을 추구하는 노동시장 정책을 실행하도록 한 것이다. 이것은 유효수요를 증진시키고자 하는 케인즈주의 정책에 부합한 것으로, 유효수요의 증진은 자본에게도 이익이 되었기 때문에 교환이 성립되었다. 그러나 자본의 세계화가 진행되면서 이 이익교환의 전제가 무너지게 되었다. 자본의 입장에서 노사정 합의를 지키기보다는 다른 나라로 탈출하는 대안이 생기게 되었기 때문이다. 또한 그만큼 국내 수요의 중요성도 줄어들어 자본이 케인즈주의 정책을 지지할 유인도 없어졌다.

이에 따라 노사정 협의의 내용도 변하였다. 이제 주요하게 논의되는 의제는 노동시장 유연화와 관련된 것이다. 1980년대 이후 서구의 이른바 사회적 협약의 내용은 대개 노동시장의 규제를 풀어 유연화하는 것이었으며 완전고용이 포기된 대신 실직한 노동자들을 위한 재교육이 제공되었다¹⁹⁾.

사실 이러한 교환 내용에서 노동은 거의 얻을 것이 없다. 그런데도 왜 노동은 이른바 사회적 대화에 참여하고 또 심지어 사회적 협약까지 맺는가? 이유는 두 가지로 생각할 수 있다.

우선, 얻을 것은 없더라도 더욱 나빠지는 것을 조금이나마 방어할 필요성을 느끼기 때문이다. 자본의 세계화 신자유주의 시대 자본쪽으로 힘의 균형이 급격하게 쏠린 상황에서

18) 그래서 노동측의 노사정 삼자협상 참여에 대한 두 가지 견해가 도출된다. 하나는 시민주의자들의 견해로서 노사정 협의의 제도화는 노동자 투쟁의 승리라는 것이고, 다른 하나는 마르크스주의자들이 주장하는 바인데 노동자계급의 투쟁을 통제하고자 하는 국가와 자본에 포섭되는 것이라는 것이다. 그러나 어느 쪽으로 해석하든 삼자협상 제도화의 기원이 노동자들의 투쟁과 세력화에 있다는 점은 이견의 여지가 없다.

19) 이를 공급주의 코포라티즘이라고도 하는데, (상품 및 노동) 시장의 수요에 초점을 맞춘 케인즈주의 시대의 협약 내용과 대비하여 (상품 및 노동) 시장의 공급 측면에 초점을 맞추었다고 보는 것이다.

노동시장 유연화는 이미 관찰되고 있는 대세인 이상, 가능한 한 노동자의 생활이 덜 악화되도록 정치적 영향력을 발휘해 보려는 것이다. 실제로 서구 사례에서 많은 경우 노동이 사회적 협약을 맺었던 것은 자본-정부 측이 더 급진적 조치를 취할 것이라는 위협에 직면해서였다. 역사적으로 노사정 협의가 제도화되던 초기에는 노동자들의 투쟁으로 혁명적 상황으로 나아갈지 모른다는 두려움이 자본 측을 압박하였던 것과 정확히 반대의 상황이다. 특히 투쟁을 동원하여 방어할 자신이 없는 경우 그나마 삼자협의 제도가 영향력을 발휘할 유일한 통로로 간주되게 된다.

또한, 자본을 상대하는 것보다는 그래도 (중재자로서) 정부가 존재하는 것이 낫다고 판단하여 노사정 협의에 들어가는 경우도 있다. 글의 시작 부분에 말했듯이 자본주의 사회인 한 국가는 자본 쪽으로 기울어 있을 수밖에 없다. 자본축적을 원활히 하는 것 자체가 정부의 기능이기 때문이다. 그렇지만 사회적 갈등을 억제하고 통합을 이루는 것 역시 국가의 기능인 데다가 특히 노동자를 지지층으로 하는 정권일 때는, 자본보다는 '상대적으로' 정부가 더 노동층의 요구에 더 수용적일 것이라고 기대할 수 있다. 사실 서유럽의 전통적인 사회적합의주의에서도 그것이 잘 진행되고 사회적 협약에 성공한 것은 거의 시민당이나 노동당 등 노동자층을 기반으로 한 정권 때였다. 자본의 공세가 심해진 신자유주의 시대에도 자본의 공격을 좀더 무디게 하는 데 정부가 도움을 줄 수 있을 것이라고 기대하는 것이 가능한 것이다.

요약하자면, 노사정 삼자의 이른바 사회적 협의란 처음에는 노동의 공세에 대한 자본-국가의 반응으로 시작되었지만, 신자유주의 시대에 접어들면서 자본의 공세를 누그러뜨리려는 노동의 방어적 태도에 의해 유지된다는 것이다. 케인즈주의적 타협과 이해교환이 가능했던 지난 시대와는 달리, 노동유연화가 의제가 된 지금 그 댓가로 노동이 얻을 수 있는 것이 거의 없지만 그 공세를 완화하거나 늦추고자 하는 기대에서 참여한다.

2. 한국의 사회적 대화

그렇다면 한국의 사회적 대화는 어떻게 진행되었는가. 한국에서 사실상 노사정 협의가 시작된 것은 1996년 김영삼 정부의 노사관계개혁위원회(이하 노개혁위)라고 할 수 있고 1998년 노사정위원회(이하 노사정위)와 사회협약으로 이어졌다²⁰⁾. 이 당시는 이미 신자유

20) 그 이전 노태우 정부 시절 국민경제사회위원회를 한국에서 사회적 대화의 시초로 보는 경우도 있으나, 이것은 당시 '어용노조'였던 한국노총만이 참여했으며, 실제로 노동운동을 주도하고 있던 전노협을 배제하였

주의 물결이 세계적으로 몰아치고 있을 때였고, 한국도 그 영향권에 들어와 있었다. 1998년 IMF 구제금융 직후의 노사정위와 사회협약에서는 물론이고 1996년 노개위에서도 주요 의제는 노동시장 유연화였다.

그러나 노동측(민주노총)을 혼동하게 만든 요인이 있었다. 이 때의 노사정 협의체는 노동의 투쟁으로 얻어낸 성과였다. 1987년 노동자대투쟁 이래 노동운동의 발전은 전노협을 거쳐 1995년 민주노총을 건설하는 데 이르렀다. 그동안 정부와 자본의 일차적인 반응은 배제와 탄압이었다. 물론 협상과 교섭에 나올 때도 있었지만, 그것은 노동자들이 격렬한 투쟁을 벌인 끝에서야 마지못해 나오는 것에 불과했다. 하지만 그런 탄압 하에서도 노동운동은 성장하였고, 결국 더이상 자본과 국가도 무시할 수가 없게 되었다. 즉 노동측에 사회적 대화와 협의를 제안한 것은 어떤 제도적 보증이나 국가-자본의 선의 때문이 아니라 노동자의 투쟁과 세력화를 통해서였던 것이다. 김영삼 정부의 노개회에 민주노총이 참여한 것이 이를 잘 예증하는데, 당시 민주노총은 여전히 법적으로 인정받지 못하는 불법(법외)단체였음에도 참여를 제안받았다. 결국 노개위에서는 합의가 이루어지지 못했으며, 일방적인 노동유연화 법제화가 진행되자 노동측은 총파업을 통해 그것을 철회시킬 수 있었다(96-97년 총파업). 바로 이처럼 강력한 노동의 투쟁력이 존재했고 그로써 정부와 자본에 노사정 협의를 강제한 것이었기 때문에, 노동측은 (당시 이미 세계적으로 신자유주의에 접어들었음에도 불구하고) 오히려 이전 시대 서구 코포라티즘 형성기처럼 노동이 힘을 갖고 사회적 대화와 협의를 진행할 수 있을 것이라고 자신감을 가질 수 있었던 것이다. 즉 세계적 자본축적의 시간대와 한국의 노동운동 발전의 시간대가 달랐던 것이다. 이것이 전략적 판단을 흐리게 하는 요인이 되었다.

96-97년 총파업의 성과는 채 1년도 되지 않아 무화되었다. 그러나 순수히 내부적인 노사정 힘의 균형 문제라기보다는 경제위기와 IMF 구제금융이라는 외적인 요인 때문이었다. IMF는 구제금융 조건으로 노동의 총파업으로 유보된 노동시장 유연화 조항들을 실행할 것을 요구했다. 정리해고를 비롯한 노동시장 유연화는 노동자들의 삶에 직접적이고 강한 충격을 주는 것으로서 노동자들을 보호해야 할 노동측에서는 승인하기가 매우 어려운 것이었으며 그래서 1996년 노개위에서도 결렬된 것이었지만, 1997년 말에 발생한 경제위기로 인해 정리해고를 받아들이지 않더라도 이미 기업 도산 등으로 노동자들의 삶이 크게 타격을 받고 있는 중이었다. 결국 민주노총은 '어쩔 수 없는' 노동시장 유연화를 받아

을 뿐 아니라 목적 자체가 전노협을 억압하고자 하는 것이었으므로 사회적 협의를 진정으로 추구하였다고 보기 어렵다.

들이되 노사정위 참여를 보장받음으로써 정치적 영향력을 확보한다는 전략적 판단을 내렸다. 사실 1998년 당시는 최초의 정권교체로 상대적으로 노동에 친화적인 정권이 탄생했다고 기대할 수 있었고 경제위기로 인해 자본도 궁지에 빠져 있었기 때문에 특별히 노동이 수세적이고 방어적인 상황이라고 생각하지 않았을 수도 있다²¹⁾.

그러나 잘 알려져 있다시피 1998년 2월의 사회적 합의는 기층의 반발을 샀고 이를 승인한 민주노총 지도부는 대의원대회에서 부결되자 총사퇴를 해야 했다. 그 후 구성된 민주노총 지도부는 일단 노사정위를 탈퇴하고 총력투쟁을 선언했으나, 이후에도 여러 번 노사정위를 들락날락했다. 경제위기 상황에서 구조조정과 노동시장 유연화가 급격하게 진행되는 가운데, 투쟁도 성공을 거둔 것이 드물었지만 노사정 협의에서도 거의 얻을 것이 없었던 딜레마를 보여준다. 결국 1999년 12월을 마지막으로 민주노총은 공식적으로 노사정위에는 참여하지 않고 있다.

그러나 노사정 협의체에 참여해야 한다는 흐름은 계속 있었다. 이 흐름은 특히 '상대적으로' 친노동을 표방한 정권이 출현할 때 두드러지게 나타나곤 한다. 즉 김대중 정부와 노무현 정부, 그리고 현재의 문재인 정부. 앞에서 말했듯이, 자본주의인 한에서 정부는 기본적으로 자본을 위해 기능할 수밖에 없지만 자본보다는 그나마 (노동자층의 지지를 기반으로 한) 정부가 노동층에 수용적일 수 있기 때문이다.

처음에는 노동의 투쟁력을 통해 배제와 탄압으로 일관하던 자본과 정부가 노사정 협의체를 만들도록 하였기 때문에 초기 서구 역사에서와 같은 노동의 이익을 얻어낼 수 있다고 생각할 수도 있었지만, 김대중 정권 이후 정부는 계속 신자유주의 정책을 거리낌없이 추구해왔다. 구조조정이 지속되면서 자본에 대한 노동의 힘은 더 약해졌고, 이에 따라 사회적 대화 참여 문제에서도 방어적인 성격이 강해졌다.

사실 이미 의제 자체가 노동시장 유연화에 관한 것인 한, 적극적인 의미에서 노동이 여기서 얻어낼 수 있는 것은 없으며 얼마나 방어할 수 있느냐의 문제인 셈이다. 김영삼 정부의 노개위, 김대중 정부의 노사정위 및 사회적 합의도 그러했고, 현재 문재인 정부가 경사노위에 제시한 주요 의제도 탄력근로제 단위기간 확대이다. 김영삼 및 김대중 정부가 그러했듯이 문재인 정부도 이미 그것을 강행하겠다는 의지를 표명했고 그 이전에 경사노위를 통해서 합의를 도출할 수 있으면 하겠다는 것이다. 신자유주의 이후 사회적 협약은,

21) 당시 경제위기와 IMF 구제금융은 불행한 사건이지만 이 기회에 재벌 개혁과 경제 민주화를 할 수 있다고 보는 흐름들이 시민단체들을 중심으로 존재했다.

한국의 1998년 합의 뿐 아니라 외국의 사례들에서도, 정부가 노동자들의 생활에 심각한 악영향을 미치는 입법·정책안을 내놓고 노동측은 수세적인 상황에서 협의에 참여하고 울며겨자먹기로 합의를 하는 방식이었다. 즉 대화에 참여하지 않으면 더 악화된 입법·정책이 강행될 것이라는 협박에 의해서이다.

노동운동의 투쟁력에 대한 판단은 이 과정에서 딜레마를 낳는다. 근본적으로 노동측의 무기는 단결하여 집단행동을 할 수 있는 힘이다. 무기 없이 대화를 해봤자 굴욕만 당할 뿐이다. 그런데 흑자는 반대로 투쟁을 통해 노동시장 유연화를 저지할 수 있다면 뭐하러 사회적 대화를 하겠냐고 반문하기도 한다. 어차피 투쟁의 힘으로 노동악법을 저지할 수 없으므로, 대화에 참여하여 협상을 해 보는 것이 그나마 덜 나쁜 결과를 나오게 할 가능성이 있다는 논리이다. 이해계산의 측면에서는 틀린 말이 아니지만, 집합행동의 측면에서는 다르다. 대화와 협상에 들어가는 것 자체가 투쟁 동원의 명분과 가능성을 위축시킬 수 있고, 나아가 합의를 한다면 유연화 정책을 승인한 것이 되어 버려서 그 이후에도 반대투쟁의 정당성과 가능성의 여지를 매우 좁혀 버린다. 노동측의 근본적인 힘이 집단행동에 있다는 것을 상기한다면, 이러한 변수까지 고려하여 사회적 대화 참여를 신중하게 판단해야 하고 투쟁과 대화를 가장 적절하게 조합할 수 있는 전술을 찾아야 한다. 그렇지 않고서 한 쪽에 매몰되면 1998년 사회적 합의의 재판(再版)이 될 우려가 있다²²⁾.

노동시장 유연화 정책이라는 의제에 관한 한 방어가 최선이고 얻을 것이 없다면, 논리적으로는 그 대신 다른 것을 얻어낼 수 있다. 말하자면 노동시장 유연화로 인한 고용과 임금의 불안정성을 보상할 수 있는 사회정책들을 협상할 수도 있다. 그러나 한국의 경우, 노사정 협의체에서 노동에 주는 댓가로 제시된 것은 ‘노조의 권리’였다. 1996년 노개위 논의의 주요 의제는 이른바 3제(정리해고제, 파견근로제, 탄력근무제)와 3금(복수노조금지, 제3자개입금지, 노조의 정치개입 금지)이었다. 즉 노동시장 유연화의 법제화와 그동안 민주노조의 발목을 잡아왔던 노조 법 개정이 교환의 대상이었던 것이다. 노개위에서는 결렬되었으나 1998년 노사정위 합의에서 이 교환이 실현되었다.

22) 1998년 상황에서 어차피 합의를 하든 안 하든 정리해고 등을 피할 수는 없었다. 따라서 그럴 바에야 합의를 하면서 파트너로 인정받아 정치적 영향력을 행사할 통로를 확보하지는 당시 민주노총 지도부의 판단이 이해할 수 없는 것은 아니다. 그러나 그 결과, 기층 노동자들의 심각한 피해를 노조 지도부가 승인한 셈이 되어서 심각한 반발을 사고 지도부 총사퇴라는 사건을 불러일으켰다. 즉 결과적으로 노동운동 내의 분열과 불신을 강화하고 만 것이다.

이와 비슷하게 현재 경사노위에서 제시하는 것은 탄력근무제 단위기간 확대와 ILO핵심협약 기준을 교환하자는 것이다. 물론 두 개는 서로 다른 의제이고 각각 논의되는 것이지만 큰 틀에서 보면 그렇다는 것이다. “문성현 경사노위 위원장은 탄력근로제 단위기간 확대는 경영계가 원하고 있고 ILO핵심협약 기준은 노동계가 원하고 있는 만큼 줄 것은 주고 받을 것은 받을 수 있는 분위기가 내부에서 형성되고 있다고 말했다”(아시아경제, 2019.1.11 기사). ILO핵심협약 기준에서 쟁점이 되는 것은 결사의 자유와 교섭의 권리 등 기본적인 노조의 권리를 제약하는 법들을 개정하는 것이다. 헌법에도 나와 있는 이른바 노동3권에 해당하고, OECD 국가들 중 미국과 일본, 한국을 제외하고 모두 비준한 내용들이다. 물론 공무원노조나 전교조처럼 이런 악법들로 활동에 제약을 받고 있는 당사자들에게는 매우 절실한 내용일 터이고, 사실 1998년 노동법 개정 이전의 악법도 1990년대 민주노조운동에 엄청난 걸림돌로 작용했었다. 중요한 문제라는 것을 부인할 수 없다. 그러나 정상적인 국가라면 어디나 보장하고 있는 당연한 노조의 권리가 노동자들의 삶을 심각히 악화시키는 노동시장 유연화 정책과 교환될 대상일 수도 없다. 이것을 사회적 대화에 노동측을 끌어들이는 미끼로 사용하는 저의가 오히려 불순한 것이다. ILO핵심협약 기준이 이른바 ‘빅딜’의 대상이 될 수 없음을 명확히 해야 할 것이다.

3. 사회적 대화에서 비정규직은 어떤 위치인가

비정규직은 노동시장 유연화의 산물이자 가장 큰 피해자이다. 그러면서 비정규직 문제는 사회적 협의기구 참여에 대한 구실이 되어왔다. 즉 비정규직은 조직화 정도도 낮고, 설사 노조로 조직되어도 사업장별 노사관계에서 해결하기 어려운 구조에서 기인한 문제들이 많으므로 전체적인 법/제도를 바꿔내어야 한다. 그러므로 민주노총이 사회적 협의구에 들어가 정치적 차원에서 비정규직 문제를 풀어야 한다는 주장이다.

분명히 비정규직 문제는 개별 사업장 차원에서 투쟁하거나 교섭하는 것은 한계가 있고 법과 제도를 바꿔야 한다. 그러나 그 방법이 민주노총이 사회적 협의구에 들어가 논의하는 것일 이유는 없다. 2004년 노사정위 참여 문제를 놓고 충돌이 벌어졌던 대의원대회에서 한 대의원은 이렇게 발언하였다. “솔직히 비정규직 문제를 놓고 파업하자면 (정규직) 조합원들이 안한다. 비정규직 문제는 민주노총 지도부가 노사정위에 들어가 정부-사측과 협상하여 풀어야 할 문제”라고. 이 발언은 주로 정규직으로 구성된 노조들이 비정규직과의 연대와 조직화 노력을 방기하고 조직 상층부의 ‘대리’ 협상으로 떠넘기려는 속내를

드러낸 것이라고 할 수 있다. 법과 제도를 바꾸기 위해서 노사정 협의기구에서 협상하는 방법 뿐 아니라 아래로부터 조직하고 투쟁하면서 사회적 힘을 얻는 방법도 있다. 실은 이 두 가지가 양자 선택의 문제가 아니라 후자가 되어야 전자를 받쳐줄 수 있는 것이다. 후자는 하기 어렵고 전자를 하자는 것은, 실제로는 회피하고 방기하겠다는 뜻에 지나지 않는다.

사실 이론적으로든 현실적으로든 일종의 이중주의(dualism)이 노사정 협의에서도 나타나는 것에 대한 우려가 제기되어 왔다. 자본의 공세가 강화되는 신자유주의 국면에서, 비조합원인 비정규직 등 주변부 노동자를 보호에서 배제하는 것으로 기존 조합원을 방어하는 협상이 이루어지는 것이다. 한국에서 1998년 사회적 합의 이후 (민주노총까지 포함한) 노사정 협약이 이루어진 적이 없으므로 이런 방식이 나타났을지 어떨지는 알 수 없으며 일어나지 않은 일로 비판할 수는 없다. 그러나 만약 위 대의원 발언처럼 기층에서 비정규직과의 연대와 조직화 노력을 방기하는 구실로 사회적 대화를 하는 것이라면, 그에 의해 이루어진 사회적 협약이란 이중주의를 강화하는 방식일 가능성도 배제하지 못한다. 사실 탄력근로제를 포함하여 노동시장 유연화 정책에 가장 피해를 보는 것은 미조직/비정규 노동자들이다. 강한 노조가 있는 곳은 현장에서의 교섭으로 피해갈 수 있지만, 그렇지 않은 노동자들은 무방비하게 노출되기 때문이다. 노동시장 유연화의 산물인 비정규직 노동자가 다시 유연화 정책에 가장 큰 피해를 보는 악순환이 발생하는 것이다.

기본적으로 노사정 협상이 가능하기 위해서는 노동자의 집단행동으로 인한 압박과 대표성 높은 조직이 선행조건이다²³⁾. 이것은 노사정 협상의 구체적 내용이라기보다는 그것이 성립되기 위한 구조적 조건에 해당한다.

그러나 비정규직은 조직화 정도가 여전히 낮을 뿐 아니라 기조직된 비정규직 노조들도 고용형태의 다양성에 따라 문제시되는 지점이 서로 매우 다르다. 예를 들어 간접고용 비정규직에서 구조적으로 가장 중요한 원청 사용자성 문제는 기간제 비정규직에게는 해당하지 않으며, 노동자성 인정 문제는 특수고용 비정규직에서 핵심적인 쟁점이지만 다른 형태의 고용된 비정규직들에게는 관심 밖의 사안일 수 있다. 그동안 비정규직 노동자들이 많이 조직되고 민주노총 가맹 비정규직 노조들도 늘었지만, 사업장의 당면 사안을 넘어

23) 전통적인 코포라티즘 이론에서는 독점적이고 중앙집권적인 노조 조직을 조건으로 들고 있지만, 반드시 그것이 필수조건인 것은 아니다. 노동자의 이해를 충분히 아울러 대표할 수 있다면 조직률이 낮거나 중앙집권적이지 아니더라도 등가물로 기능할 수 있다.

이런 구조적 문제들을 아울러 대표하고 대안을 제시할 수 있는 대표체는 아직 존재하지 않는다. 민주노총도 그것을 못하고 있고 아직까지는 비정규직 고용형태별로 느슨한 연대체 정도가 있을 뿐이다. 사회적 협의, 특히 노사정 협상은 각각의 대표자가 참여하는 구조인데, 대표가 없는 비정규직이 사회적 대화에 참여하고 목소리를 내는 것 자체가 불가능에 가깝다고 할 수 있다. 경사노위에 비정규직 대표를 참여시킨다고 하고 있지만, 이런 상황에서는 경사노위에 참여하는 비정규직 대표가 어떤 대표성도 가질 수가 없다. 그냥 얘기라도 해보자는 것이면 모르되 협의를 할 대표성도 가지고 있지 못하고 합의를 할 정당성도 없다. 결국 경사노위에서 비정규직 대표 참여라는 것은 아주 알팍한 허울에 불과한 것이다.

또한 집단행동에 의한 압박에 관해서 말하자면, 앞에서 말한 것처럼 그것 없이 협상에 참여한다는 것은 무기 없이 전장에 나가는 바와 다름이 없다. 물론 반드시 격렬한 투쟁이 협상 전에 선행되어야 하다는 뜻은 아니다. 그리고 당장 목전의 이익을 따내지 못하더라도 상대방의 선의를 신뢰하여 합의를 할 수도 있다. 서구 코포라티즘 이론에서는 이러한 과정을 ‘일반화된 신뢰’라고 규정한다. 노동의 입장에서 자본은 기본적으로 대립자이므로 여기서는 정부에 대한 신뢰를 의미한다.

그러나 문재인 정부가 신뢰받을 만한 선의를 보여주었는가? 취임 첫 외부일정으로 인천공항 비정규직을 찾아간 것 등으로 चे스쳐를 보였다. 그러나 그렇게 선언한 공공부문 비정규직 체로 프로젝트 결국 대부분 무기계약직과 자회사 고용이라는 기존 방식을 고수함으로써 비정규직 유지 프로젝트가 되어 버리고 말았다²⁴⁾. 심지어 가장 상징적이었고 노사합의를 이루어냈던 인천공항공사에서도 사측의 합의 위반으로 아직도 정규직 전환이 이루어지지 못하고 있는 실정이다. 노동존중 사회를 만들겠다고 야심차게 실행했던 최저임금과 노동시간 문제에서도 후퇴를 거듭하고 있으며 이 후퇴에서 가장 피해를 보는 계층은 미조직/비정규직 노동자들이다.

문재인 정부가 선의를 가지고 있지만 자본측의 반격으로 인해 후퇴한 것으로 해석할 수도 있다. 그러나 그것 자체가 바로 현실을 가리킨다. ‘일반화된 신뢰’는 정부의 거시경

24) 사실 기간제 비정규직의 무기계약직 전환은 이전부터 계속 이루어지고 있던 것인데, 주로 간접고용으로 이루어진 인천공항을 찾아가면서 간접고용의 원청책임에 대한 논의를 진전시킬 수 있지 않을까 하는 기대를 했다. 그러나 정부가 사용자인 공공부문에서조차 여전히 자회사라는 방식의 간접고용을 유지함으로써 이러한 기대는 수포로 돌아갔다. 서울교통공사 등 몇몇 곳에서 정규직 전환이 이루어지긴 했지만, 대개 문재인 정부 이전부터 이미 사업장 수준에서 논의가 되고 있던 곳들이다.

제정책이 장기적으로 노동자에게 이익이 되는 방향으로 돌아온다는 전제에 기반한 것으로 케인즈주의 시대에 적용되었던 것이다. 신자유주의 경제 체제 하에서는 설사 정부가 선의를 가지고 있어도 그런 장기적인 신뢰가 거의 불가능하다.

결국 지금 노동자에게 필요한 것은 사회적 대화가 아니라 사회적 힘이다. 투쟁력과 조직력이 미비한 비정규직 노동자들에게 더욱 그렇다. 말이나 해보자는 대화가 아닌 진지한 협의를 하기 위해서는, 적어도 비정규직을 양산하는 구조적 문제에 대한 노동측의 대안과 그를 뒷받침할 수 있는 사회적 힘을 축적하는 것이 선행조건이다. 그렇지 않은 어설픈 합의는 노동시장 유연화를 강화시켜 다시 한 번 미조직/비정규직 노동자들이 가장 큰 피해를 보는 것으로 귀결될 수 있다.

관련 글

“코포라티즘의 노동정치” <산업노동연구> 21권, 2006

“민주노총의 과거·현재·미래: 노동조합운동의 전략” 「신자유주의에 맞서는 노동운동」, 2009

“노동운동에서 1987년의 유산과 새로운 도전들: 계급구성과 계급형성” <경제와 사회> 2017년 겨울호

[토론 1]

민주노총의 사회적 대화 추진 방침 및 주요 쟁점 토론

박용석(민주노총 부설 정책연구원장)

1. 민주노총의 사회적 대화 기구(경제사회노동위원회) 참여 안건

(1.14. 상집회의 자료)

2-1. 정기대의원대회 경제사회노동위원회 참여 건

■ 주문사항 ■

아래 방침(안)과 함께 경제사회노동위원회 참여를 승인하여 주시기 바랍니다

새로운 사회적 대화기구(경제사회노동위원회) 참여 방침(안)

- 1) 민주노총은 한국사회에 만연한 사회 양극화 및 불평등 구조를 극복하고, 노동기본권 및 사회안전망을 확대하기 위해 민주노총이 주도하는 새로운 사회적 대화기구에 참여한다.
- 2) 민주노총은 경제사회노동위원회를 통해 산업정책·정부정책 개입의 실질적 협의틀 구축과 함께, 총연맹·가맹·산하조직이 참여하는 지속가능한 노정교섭·산별교섭(공공 대정부교섭 포함) 구조를 적극적으로 확보한다.
- 3) 민주노총은 사회적 대화 추진 과정에서 가맹·산하조직의 폭넓은 참여를 통해 조직내 민주주의 실현의 원칙을 견지한다.

〈민주노총의 경제사회노동위원회 참여 목표〉

- 경제사회노동위원회 산하 각종 위원회(의제·업종·특별위원회) 협의를 민주노총이 지향하는 교섭구조 실현의 플랫폼·지렛대가 되도록 활용함.
- 2월부터 △국민연금 보장성 강화 △건강보험 보장성 강화 및 상병수당제 도입 △교원·공무원·특수고용 노동자 단결권 확대 △단체교섭권·파업권 제약 제도 폐쇄 등을 관철시킴.
- 2월부터, 금융산업·공공기관·보건의료산업·자동차업종·조선업종·철강업종·민간서비스유통·공무원·건설산업·물류화물운송·사회서비스요양 등등 업종·산업·정부 정책 개입을 위한 제도화 된 실질 협의틀을 구축함.
- 이어서 공공사회서비스제도·노사관계제도·산업안전보건제도 전반과 산업정책, 일자리정책, 조세 및 재정정책, 공공정책 등으로 협의 의제를 확장시켜내면서 각 업종·산업·정부 정책 전반에 대해 각 가맹조직별 요구 의제 제기를 가맹조직별로 본격화 함.
- 그리하여 궁극적으로 재벌체제 전면 개혁, 경제·산업정책의 전환, 노동체제의 전환 등 사회대개혁 과제를 한국사회에 정립시켜 냄.

□ 민주노총의 교섭전략 이행

- 민주노총은 중층적(다양한) 교섭 실현을 전략으로 추진 중에 있음. 여기서 중층적(다양한) 교섭이란, △전국 차원의 노정·노사정 교섭 (총연맹) △산별교섭 (산별노조) △지역별 정책협의 (지역본부) △기업별 교섭 (사업장노조) 등이 모두 제대로 작동되는 것을 말함.

- 그러나 현재 한국은 △기업을 넘는 전국 차원의 노사(산별)·노정·노사정 교섭의 취약한 기반 △정치권력의 불안정성에 따른 노정 관계 불안 거듭 △노동자정당 원내 비(非) 정립에 따른 노동의 국회 입법예의 개입력 한계 △재벌 대기업의 원-하청 불공정구조 및 산별교섭 거부 △정부의 공공부문 교섭에 대한 실질 사용자 의무 부정 △기업별 교섭만 제도화된 노동관계법의 한계 △지방정부 재정 한계에 따른 지역별 정책협의 실종 등이 총체적이고 종합적으로 민주노총 교섭전략 이행을 가로막고 있음.

- 이러다보니, 민주노총은 기업별 임단협 교섭을 뛰어넘는 산업정책·정부정책 대응력이 부족하고, 특히 노동조합 울타리 바깥의 90%에 달하는 미조직 노동자를 교섭 및 협의 의제로 포괄(교섭 적용범위 확대)하지 못하는 한계를 지속하고 있음.

- 이에 민주노총은, 민주노총이 수립한 기조와 방향이 전반에 걸쳐 모두 반영되어 제도화 된 노·사·정 협의기구인 경제사회노동위원회 산하 각종 위원회(의제·업종·특별위원회) 협의가 △ 전국 차원의 노정·노사정 교섭 (총연맹) △ 산별교섭 (산별노조) △ 지역별 정책협의 (지역본부) 등이 모두 온전히 전개되는 민주노총 지향 교섭구조 실현의 플랫폼·지렛대가 되도록 능동적으로 활용하고자 함.

□ 노동기본권·사회안전망 확대

- 4월 임시국회까지 ILO핵심협약 비준과 그와 관련한 노동3권 보장 개혁 입법, 그리고 국민연금 개혁을 비롯한 사회안전망 개혁조치 입법이 완수되지 않을 경우 노동기본권·사회안전망 확대 개혁은 2020년 전 최종 무산으로 결론날 우려가 큼.

- 특히 현 국회는, 노동기본권·사회안전망 개혁 입법 이행 가능성이 국회 자체로서는 높지 않거나 낮음. 국회 개혁 입법을 압박하고 강제해 내기 위해서 경제사회노동위원회라는 제도화된 사회적 논의 전개가 일종의 여론으로 형성될 필요가 큼.

- 그리하여 당면하여, △ 국민연금 보장성 강화(경제사회노동위원회 국민연금개혁노후소득보장특위) △ 건강보험 보장성 강화 및 상병수당제 도입(경제사회노동위원회 사회안전망개선위 건보제도개선기획단) △ 교원·공무원·특수고용 노동자 단결권 전면 확대, 단체교섭권 제약 제도 개폐, 파업권 제약 제도 개폐(경제사회노동위원회 노사관계제도관행개선위) 등에 참여하여 협의 및 쟁점화를 강화해야 함

□ 산업정책·정부정책 개입의 실질적 협의틀 구축

- 비정규직을 철폐하고 좋은 일자리를 창출시켜내기 위한 업종·산업·정부 정책 대전환을 향해, △ 업종·산업 투자정책과 사회적 부(富)까지 독점하고 있는 대자본에 대등한 교섭과 협의구조를 만들고 △ 공공기관 예산 및 경영(고용·노사관계·지배구조)을 직접 관리하는 정부와 대등한 교섭·협의구조를 만드는 등, 노동의 업종·산업·정부 정책 개입을 위한 제도화 된 실질 협의틀 구축이 시급함.

- 이에 당면하여, 경제사회노동위원회 각 업종별위원회(금융산업, 공공기관, 보건의료산업, 자동차업종, 조선업종, 철강업종, 민간서비스유통, 공무원, 건설산업, 물류화물운송, 사회서비스요양, 그 외) 등에 해당 가맹조직이 참여하여 정부 및 대자본과 대등한 협의틀부터 신속히 구축하고, 이후 지속가능한 산별·노정교섭의 실질적 교두보로 만들어 냄.

2. 2019년 사업방향과 사회적 대화 추진 배경²⁵⁾

1) 2019년의 정세조건 및 총파업·총력투쟁 계획

- 문재인정부의 집권 중반기에 들어가는 2019년은 세상을 바꾸는 총파업투쟁을 통해 노동혁명을 완성하자고 주장한 민주노총 현 집행부의 사업도 기로에 놓이는 시기임. 아울러 대한민국임시정부의 건국 100주년과 국제노동기구(ILO) 출범 100주년이 걸린 시기이자, 민주노총이 드디어 100만 시대를 선언하는 해가 될 것임.

- 그러나, 양극화, 불평등, 노동 배제가 만연하는 시대적 상황으로 인해, 또한 촛불정부를 자임한 문재인정부의 개혁 후퇴(노동 존중 → 재벌 존중)가 계속되는 정세 조건으로 인해, 우리 사회의 가장 대표적인 운동세력인 민주노총은 2019년 한국 사회를 바꾸는 총파업·총력투쟁을 준비해야 할 필요가 있음. 이와 함께, 민주노총의 전 조직이 역동적으로 함께하는 총노동 차원의 교섭방침을 관철(투쟁·교섭 병행 전략)해내고, 더 나아가 진보·민중운동진영과의 연대를 통해 한반도 평화정착을 포함한 사회 대개혁 투쟁의 시대적 과제를 요구받고 있음.

- 특히, 노동 개악(탄력근로 기간 확대 등), ILO협약 등의 입법화로 엄중한 정세 흐름이 예상되는 2월 총력투쟁을 시작으로, 6말7초의 총파업·총력투쟁, 11월 세상을 바꾸는 총파업투쟁 등을 통해 재벌 독점 경제구조, 최악의 사회 양극화, 노동배제 및 노동기본권 제한 등으로 가득찬 한국사회를 변혁하는데 민주노총이 보다 분명한 사회적 책임을 져야 할 상황임. 투쟁과 교섭의 병행 전략 역시 이같은 투쟁을 조직하는데 있어서, 교섭전략이 역동적인 상승 작용을 할 필요가 있다는 전제하에서 설정되고 있음.

2) 사회적 대화 추진 배경

- 먼저, 산업정책에 대한 노동조합의 광범위한 개입 및 이를 바탕으로 한 산별교섭의 기반 구축이 시급함. 지난 50여년간 유지되어온 수출과 이윤 중심의 성장 전략 속에, 우리의 수출대기업들은 독점적 경제구조 하에서 지난 20년간 엄청난 영업이익을 획득했지만, △공장설비 해외 이전 △원-하청 불공정거래 △장시간 노동 및 불안정 노동(비정규, 사내하청, 하도급 등) 체제로 인해 그 부가가치를 전체 노동자·민중들에게 환원하지 않고 있음. 독점적 편익을 누리는 10대 재벌들은 사내 유보금이 750조원 이상 축적되어 있

25) 이하 내용은 민주노총 집행부의 공식 입장이 아닌, 필자 개인의 사회적 대화에 대한 의견을 밝힌 것임.

어도 투자 및 고용 확대를 기피하고, 한편에서는 불법적 경영승계 및 총수 일가의 사익 편취마저 난무하고 있음.

- 더구나, 최근 들어서는 반도체 등을 제외한 자동차·조선·철강·석유화학 등 수출 주력 업종에서의 장기 불황이 예상되면서 상시적 구조조정, 하도급사의 연쇄 부도 등이 나타나는데다, 다른 한편으로는, 4차 산업혁명을 비롯한 전 산업에서의 디지털화에 따른 불안정 고용(플랫폼 등)이 또한 확산되면서, 전 사회적인 고용위기가 확산되고 있음.

- 이제, IMF 경제위기 이후 20년간 유지되어온 이러한 '고용없는 성장'기조 및 재벌 독점체제는 극복되어야 하고, 이를 위해 민주노총을 비롯한 전 노동진영은 강력한 투쟁과 함께, 적극적이고 전면적인 산업정책 개입 전략을 전면화할 필요가 있음. 유럽(예, 독일)의 사례에서 보듯, 노동진영의 적극적 산업정책 개입이 자본 위주의 산업구조조정 및 고용형태 변화를 예방할 수 있는 방안으로 대두됨.

- 이러한 적극 개입 전략을 통해, 최근 비틀거리고 있는 문재인정부의 소득주도 성장 정책을 바로잡고, 을들(노동자·민중·영세자영업자)의 연대를 확장할 필요가 있음. 최저임금 1만원 시대에 중소기업미조직노동자는 또다른 을(乙)인 중소기업자영업자의 저항에 직면하고, 공공부문 비정규직의 직접고용 정규직화 과제 역시 또다른 을(乙)인 공공부문 정규직의 반발에 직면하고 있어, 이러한 상황은 강력한 단결투쟁 못지 않게 을들의 연대를 구축하기 위한 사회적 공감대를 필요로 하고 있음.

- 민주노총은 사회 대개혁 투쟁의 유력한 실천 주체로서 한국사회의 양극화 체제 및 국격에 맞지 않은 불안정한 사회 현실을 극복할 책임을 지니고 있음. 무역규모에서 세계 11위의 경제대국임에도 불구하고, 우리나라는 자살율 1위, 노인 빈곤율 1위, 출산율 꼴찌 등의 부끄러운 사회지표를 지니고 있고, 우리 사회 상위 20%의 소득은 하위 20% 소득의 7배 이상을 점하고 있을 정도로 소득 격차가 심각한데다, 부동산정책과 조세정책은 갈수록 부익부 빈익빈의 양극화를 부채질하고 있음. 이러한 한국사회의 모순 구조 역시 IMF 경제위기 이후 20년간 확산되어온 신자유주의 정책의 산물이고, 노동·사회운동 진영의 국가 정책 개입이 차단된 결과임.

- 따라서, 이러한 사회 양극화 및 빈곤체제 확산을 방지하기 위해 민주노총은 국민연금·건강보험·고용보험·사회서비스(장기요양·보육)·공공부조(국민기초생활보장) 정책 추진과정에 적극적으로 개입함과 동시에, 이러한 신자유주의 정책의 한계와 허구성을 전면적으로 폭로하여 사회적 공론화를 모색해야 할 것임. 사회안전망·사회복지 확대 및 조

세 개혁은 민주노총이 거리에서 투쟁하는 것만으로는 쉽지 않고, 사회·진보운동진영과 함께 적극적이고 전면적인 정책 개입과 함께 전 사회적인 공감대를 구축해야 비로소 해결의 전망을 모색할 수 있음.

- 이러한 산업정책 및 사회정책 개입과 함께, 민주노총의 총노동 차원의 교섭전략은 민주노총, 가맹(산별)조직, 현장조직 모두가 역동적인 투쟁을 준비하기 위해서도 매우 필요함. 현재 우리 사회 곳곳(현장과 산업·업종)에서 전개되는 투쟁 내용을 보면, 대부분 기업 단위를 넘어서는 한국사회의 구조적 문제(원-하청 불공정거래, 상시적 구조조정, 정부 정책 등)와 직결되어 있기 때문에 투쟁이 힘차게 준비되기 위해서라도 민주노총의 적극적이고 광범위한 교섭틀(예, 노정교섭, 산별교섭, 공공 노정교섭 등)이 불가피함.

- 민주노총의 2019년 사업목표가 “사업장을 넘어 사회대개혁 투쟁”을 설정하고 있는 바와 같이 우리의 투쟁이 기업(현장)을 넘어, 정규직을 넘어 전 노동계급으로 발전되기 위해서, 노동만의 과제가 아닌 사회대개혁 과제로 발전하기 위해서는 이를 담아낼 수 있는 산업 단위 및 총 노동 단위의 투쟁 전망과 교섭 전략을 불가피하게 요구받고 있음.

- 바로 여기에 민주노총 집행부가 의욕적으로 추진하는 사회적 대화 방침이 자리잡고 있음. 실제 현재의 경제사회노동위원회는 2018년 5월 입법과정에서 △기존의 노사정위 보완 아닌 전면적인 사회적 대화기구의 재구성 △정부정책을 중심으로 한 합의 중심이 아닌 노사 중심의 대등한 협의체계 등의 민주노총 요구내용을 담아 출범한 상태임.

- 이제는 민주노총이 각 가맹(산별)조직과 현장의 요구를 모아 100만 조합원들이 참여하는 노동계급 주도의 사회대개혁 투쟁을 추진하기 위해, 민주노총의 투쟁과 교섭 등 모든 역량이 집중되어야 할 때임.

3. 주요 토론 쟁점

1) 정세 조건과 사회적 대화

- 2018년 중·후반기 들어 문재인정부의 경제개혁 후퇴가 가시화되고 있고, 핵심 노동정책의 역주행(1보 전진, 2보 후퇴) 가능성이 높아지는 상황에서 노동존중 기대 속에 높아진 사회적 대화에 대한 민주노총 조합원의 기대가 반감된 것은 분명한 현실임을 인정함.
- 다만, 최근 무섭게 기반이 확대되고 있는 수구반동세력(예, 자유한국당)에 대한 적신히 역시 분명해지고 있는 만큼, 우리는 문재인정부의 개혁 후퇴 현실을 평가하는 것을 넘어,

잘못된 정책기류를 바꿔내고 개혁 후퇴를 저지할 수 있는 강력한 투쟁과 정책개입의 의지를 집중할 필요가 있음. 19~20세기의 혁명시대를 주도했던 위대한 철학자의 주장처럼, 지금 시기에 진정 필요한 것은 세상을 해석하는 것을 넘어, 그 세상을 바꿔낼 수 있는 강력한 의지임.

- 분명한 것은, 우리가 적극적으로 정책개입 및 교섭과정에 참여하면서 핵심 쟁점을 사회적으로 공론화한다면, 이는 민주노총의 총파업·총력투쟁의 투쟁과 전망을 확장할 수 있다는 기대감을 가지고 있음.

2) 사회적 대화 참여 및 교섭의 조건

- 민주노총이 추진하는 사회적 대화 역시 노사정 교섭의 틀을 기본으로 하고 있는 만큼, 반노동자적 입장을 지닌 사용자단체와의 교섭 또는 민주노총 요구사항의 후퇴가 가정될 수 있음. 특히, 헌법에 의해 당연히 보장되어야 할 노동기본권이 사회적 합의의 미명 아래 노동 개악과 거래될 위험성이 있다는 점 역시 인정함.

- 그러나, 현재의 경제사회노동위원회는 과거 노사정위를 반면교사(‘사회적 합의주의’논란) 삼아 민주노총이 주도하여 협의(사회적 대화) 중심의 운영 구조를 취하도록 변경되어 있고, 민주노총 지도부의 과거 반노동적 합의에 대한 분명한 학습효과가 자리하고 있는 만큼, 과거 경험만으로 반노동적 합의 가능성을 미리 예단할 필요는 없음.

- 오히려, 가맹·현장조직에서도 교섭을 통해 투쟁의 동력을 확장해온 수많은 경험을 통해, 민주노총 역시 잘못된 세상, 잘못된 정책기류에 맞서 투쟁 동력을 확장하기 위해 총노동 차원의 교섭방침을 설정할 필요가 있을 것임.

- 지금 필요한 것은 투쟁과 교섭의 이분법적 분리(투쟁은 쉽고, 교섭은 어렵고) 사고를 넘어 변화된 정세에 맞춰 총노동 차원의 교섭과 투쟁의 병행이라는 새로운 대중운동 노선을 모색할 필요가 있음.

3) 외국의 사회적 대화(코포라티즘) 조건 비교

- 1980년대 이후 유럽의 사회적 대화가 나름대로 유효한 기제로 작용할 수 있는 조건으로, △산별노조운동 및 산별교섭의 기반 구축 △노동운동에 우호적인 정치세력(사민주의 정당)의 집권 등이 제시되는데 대해 대체로 동의하고 있음.

- 우리의 조건이 노동배제(혐오)가 만연해있고, 산별교섭 기반 및 친 노동 정치세력의

기반 모두 취약한 현재 조건에서 유럽식의 사회적 대화가 적절치 못하다는 비판 역시 동의함.

- 그러나, 민주노총은 IMF 경제위기의 제한된 조건 하에서 기형적인 사회적 대화의 경험만 가진채, 지난 20년간 산별교섭이나 진보정당운동에 대한 의지가 상대적으로 낮고 '투쟁없는 교섭'기조를 유지해온 노동단체 중심의 사회적 대화를 계속 '링 밖에서' 지켜보고 평가만 해왔을 뿐, 민주노총이 주도하는 한국식 사회적 대화의 실험조차 제대로 해보지 않았음.

- 강력한 투쟁과 사회적 대화를 플랫폼으로 지속가능한 노정교섭·산별교섭 기반과 전망을 구축해가는 민주노총 집행부(사회적 대화를 앞세워 직선으로 당선)의 운동노선을 지지해 줄 필요도 있음.

4) 2월 국회 등의 대응

- 민주노총이 1월 정기대의원대회에서 '새로운 사회적 대화기구(경제사회노동위원회) 참여 건'이 의결된다 하더라도, 곧바로 노동 개악 입법화가 예정된 2월 국회 정세에 직면할 것임.

- 기본적으로, 민주노총 집행부가 사회적 대화를 적극적으로 추진하고 있는 상황에서 거꾸로 정부·여당이 적폐세력과 손잡고 사회적 대화에 찬물을 끼얹는 반동적 흐름은 민주노총이 반드시 거세시켜야 할 것임.

- 민주노총이 주도하는 사회적 대화 취지에 걸맞는 사회적 대화의 의제 설정 및 개혁 과제 관철, 국회 및 정부·여당의 반노동적 정책 철회 등은 민주노총 집행부가 책임있게 집행해야 할 과제이고, 만약 2월 국회에서 민주노총이 정세를 주도하지 못한다면 사회적 대화의 추진 동력 역시 민주노총 내부에서 약화될 수밖에 없을 것으로 예측됨.

[토론 2]

토론문

황수옥 (한국노동사회연구소 연구위원)

사회적 대화를 통한 노사정의 강한 사회적 파트너십은 유럽 국가들에서 확고하게 자리를 잡아 국정 운영에 큰 축을 담당하고 있습니다. 특히 노사를 중심으로 주요 노동의제들을 합의하고 함께 이행하는 과정에서 불필요한 경쟁으로 인한 사회적 비용을 절감하고 안정적인 운영으로 경제적 활성화를 이끌어 낼 수도 있습니다. 문재인 정부에서 사회적 대화 기구를 재정비하고 의제를 다양화하는 등의 노력을 하는 이유는 사회적 대화의 이러한 장점들 때문이라 생각합니다.

그러나 먼저 생각해보아야 할 것은 한국과 같은 중앙단위의 사회적 대화기구는 없으나 사회경제 전반을 운영하는데 있어서 노동자들의 의견이 중요하게 반영되는 독일이 사업장, 기업, 국가 단위로 노사정 합의를 통해 경제 위기를 극복한 과정을 보면 의미 있는 사회적 대화를 위해서는 형식이 아니라 역사적, 사회적 바탕이 매우 중요하다는 것입니다. 오랜 노동탄압의 역사가 있었고 지금까지도 노동기본권이 보장받고 있지 못하는 한국은 지금부터 사회적 대화를 위한 기틀을 마련해야 하는 상황입니다. 과거의 경험으로 인해 노동자들을 대표하는 주요 조직인 민주노총이 경사노위 참여를 주저하고 있는 상황에서 반쪽짜리 경사노위가 출범한 것은 매우 안타까운 일입니다.

앞서 발제자들께서도 말씀하셨듯이 현재 경사노위를 바라보는 노동계의 우려는 당연한 일입니다. 며칠에 한 번씩 노동자들의 산재사망사고가 발생하는 한국은 OECD 회원국 중 산재사망률 1위이며, 유럽연합 평균보다 5배나 높습니다. 2016년 기준 한국의 체불임금 규모는 1조 4000억원으로 OECD 회원국 중 유례가 없을 정도이며, 그 밖에도 장시간 노동, 부당노동행위 등 노동기본권의 보장은 매우 후진적입니다. 이러한 조건 속에서 노동자와 사용자는 대등하게 대화를 할 수 없습니다.

또한 노동계는 사회적 대화를 통해 사회적 합의가 이루어진다고 하여도 얼마나 잘 이행될 수 있을 지에 대한 의문이 여전히 남게 됩니다. 노동회의소와 상공회의소, 노동조합 등이 정부와 함께 사회적 대화를 통한 국정 운영이 이루어지고 있는 오스트리아의 예를 들어보겠습니다. 현재 오스트리아는 2017년 선거를 통해 보수당인 국민당과 우익정당인 자유당의 연합정부가 구성되었습니다. 2018년 7월 보수연합정부는 1일 최대노동시간을 10시간에서 12시간으로, 1주 50시간에서 60시간으로 확대하였습니다. 야당인 사민당과 팔츠당, 노동자회의소, 오스트리아노총은 노동시간법 개정 반대 입장을 밝혔습니다. 통상적으로 오스트리아에서 법률이 제정되거나 개정될 때 노동회의소는 국회에 사안에 관한 의견을 전달하고 협의하는 과정을 거치고 있습니다. 특히 노동시간법과 같이 노동조건과 밀접한 관련이 있는 법안의 경우 노동회의소가 노동자들을 대표하여 의견을 제출하고 협의와 조정이 이루어집니다. 그러나 다수의석을 확보하고 있는 보수연합정부는 이번 노동시간법 개정과정에서 노동회의소의 의견을 무시하고 협의과정을 거치지 않고 법을 개정하였습니다. 이에 반발하여 오스트리아노총은 약 12만 명이 집결하는 대규모 집회를 열어 항의하였으나 별다른 소득을 얻지 못하였고 노동회의소는 결정적인 역할을 할 수 없었습니다. 오스트리아의 예를 통해 수 십 년간 신뢰를 바탕으로 잘 운영되고 있는 사회적 파트너십만으로는 노동자들의 권리를 지키기 매우 어렵다는 것을 알 수 있습니다.

따라서 사회적 대화의 기틀을 만들기 위해서 정부는 지금보다 더 많은 역할을 해야 합니다. 예를 들어 현재 경사노위의 주요 의제인 ILO 협약 비준은 노동기본권 보장을 위한 기반이 됩니다. 노동기본권에는 인권과 마찬가지로 명확한 국제기준이 있으며 신뢰를 바탕으로 하는 국제사회에서 이러한 기준을 지키는 것은 매우 중요한 일입니다. 유럽연합이 한-유럽연합 무역협정에 포함된 노동권 관련 국제협약을 이행할 것을 요구한 사안을 보아도 알 수 있습니다. 이렇듯 한국 노동자들의 노동기본권과 노동조건을 정상화시켜야 하는 정부의 과제는 국내뿐만 아니라 국제사회에서도 주목하고 있습니다. 정부가 사회적 대화의 기틀을 마련하기 위해서는 이를 이행하겠다는 확고한 의지를 밝히고 이에 반대하는 세력을 설득하겠다는 목표를 명확하게 표현하는 것으로부터 시작해야 합니다.

[토론 3]

경제사회노동위원회는 사회를 더 나아가게 할 수 있을까?

김혜진(전국불안정노동철폐연대 상임활동가)

주는 자와 받는 자가 다르다

손영우 연구원은 발제에서 “사회적대화는 사회 정책과 경제정책에 관해 공동의 이해를 갖는 정부와 사용자 노동자대표가 진행하는 모든 형태의 교섭, 자문, 단순한 정보교환 등을 의미한다”고 했다. 그런데 한국의 사회적대화는 ‘공동의 이해관계’ 속에서 교섭을 하는 것이 아니라, 권리와 이익의 주고받기로 이루어진다. 그 주고받기도 대상의 위치에 따라 크기도 다르고 주는 자와 받는 자가 다르기도 하다. 1998년의 노사정위원회에서의 합의로, 노조 상급단체의 합법화를 얻었지만 정리해고와 파견법 제정으로 무수히 많은 비정규직을 양산했다. 일부를 제외하고 노조가 있는 대공장 노동자들은 자신의 권리를 지킬 수 있었지만, 무수히 많은 노동자들은 권리 바깥으로 밀려났으며, 대기업들은 오히려 지배력을 확대했다.

이처럼 현재의 사회적 대화는 정부와 사용자, 노동자라는 세 주체 간 논의로 이루어진 것으로 보이지만 이 합의의 결과는 노동자 안에서도 균등하게 작동하지 않는다. 그 결과가 비정규직의 확대이다. 그러다보니 누가 비정규직 문제에 책임이 있고 누가 비정규직과 함께하는가를 둘러싼 이데올로기 대립도 만만치 않다. 이를테면 정부와 사용자는 민주노총과 한국노총을 전체 노동자들을 대표하는 것으로 여기지 않을 뿐만 아니라, 오히려 여성과 청년, 비정규직과 이해관계가 대립되는 것처럼 만든다. 자신들의 책임을 감추고 정규직 노동자들이 여성과 청년, 비정규직을 위해 양보해야 한다고 주장하는 것이다. 그런데 그 압박 때문에 노동계가 양보를 하면 피해는 다시 비정규직과 여성, 청년에게 돌아가고, 이익은 사용자들이 얻는다.

정사노위에서 논의된 것은 아니지만, 2018년 초에 쟁점이 된, 최저임금 산입범위와 관련한 논의를 보면 정부는 “기본급은 낮고 수당과 상여금을 많이 받는 정규직들도 최저임금

인상에 따라 임금이 인상되는 효과가 있어서 최저임금을 제대로 올리지 못한다”고 주장했다. 저임금 노동자들을 빌미로 민주노총을 공격한 것이다. 그런데 최저임금 산입범위 개약으로 피해를 보는 것은 최저임금에 약간의 수당과 약간의 상여금을 받는 저임금 노동자들이었다. ‘비정규직을 위해서’ 산입범위를 개약한다고, 정규직이 양보해야 한다고 주장했지만, 산입범위 개약의 피해는 전체 노동자가 아니라 저임금 노동자들에게 돌아갔고, 이익을 얻은 것은 사용자들이었다.

제도개약의 피해자가 되는, 노동권 없는 노동자들

사회적 대화의 결과 더 열악한 조건의 노동자들이 주 피해자가 되는 이유는 무엇인가? 사회적 대화가 제도개약으로 귀결될 때 방어할 수단이 없는 노동자들이 일차 피해자가 될 수밖에 없기 때문이다. 손영우 연구원은 발제문에서 사회적 대화의 전제 중 하나로 “결사의 자유와 집단교섭을 포함한 기본권이 존중”을 이야기했다. 그런데 한국사회에서 비정규직은 노동기본권을 갖지 못하고 있다.

지금의 사회적대화는 의제 선정에서부터 불공평하며 제도개약을 내포한다. 1998년에 노동유연화가 사회적 대화의 의제였던 것처럼 지금은 노동시간유연화와 임금유연화가 사회적 대화의 의제로 올라온다. 이렇게 노동자들의 권리를 공격하는 의제가 올라오면 노동자들이 최선을 다해 방어하더라도 주고받기의 과정에서 제도적 권리는 일정하게 후퇴하게 된다. 그러면 노조가 있는 경우에는 단체교섭으로 방어하겠지만 노동권이 제약되어 있는 노동자들은 고스란히 문제에 노출될 수밖에 없다.

예를 들어 경사노위는 탄력근로제를 관철하려고 하는데, 여기에서 주고받기란 탄력근로제를 수용하면서 연장근로수당에 손해를 보지 않게 만드는 것이다. 그런데 연장근로수당에 손해를 보지 않도록 제도를 만들면 주고받기가 잘 된 것일까? 불행하게도 탄력근로시간제의 문제는 연장근로수당이 줄어드는 것이 핵심이 아니라, 노동시간이 기업의 통제 아래 있게 된다는 것이다. 장시간노동을 시킬지 말지는 기업이 결정한다. 탄력근로시간의 단위기간이 늘어나면 기업이 자유로이 시간을 조정할 수 있는 범위가 늘어난다. 노동기본권이 있다면 사업장 단위 협상을 통해 조정을 하고 사용자가 일방적으로 노동시간을 결정하는 것을 막겠지만, 노동권이 없으면 기업이 노동시간 결정 권한을 갖고 있기 때문에 노동자들은 시간을 자유롭게 사용하지 못하고 늘 대기하게 된다. 시간의 권리가 사라진다.

경사노위에서 의제의 주도력을 가진 정부

경사노위에서 비정규직 노동자들의 권리에 관한 의제를 다룰 수 있는가. 예를 들어 "위협외주화가 문제이니 위주화를 중단하자"는 의제를 올릴 수는 없는가. 특수고용 노동자들의 노동자성 인정과 원청의 사용자책임을 제도화하는 것을 의제로 올릴 수는 없는가. 상식적으로 생각해보면 사회적대화에서는 이 모두를 논의의 의제로 올릴 수 있어야 한다. 그런데 경사노위에서는 이 권리들은 아예 다루이지 않거나 모호하게 뭉뚱그려져있다. ILO핵심협약을 계기로 노동기본권 모장을 이야기하면서도 오히려 단협 유효기간 확대와 사업장 점거파업 금지 등을 의제로 올리려고 시도한다. 경사노위가 얼마나 기울어진 운동장인지를 적나라하게 보여주는 의제들이다.

손영우 연구원의 발제문에서는 사회적대화가 국가의 특성과도 밀접한 연관을 갖고 있다고 했다. 1998년 노사정위원회와 2006년 노사정대표자회의, 그리고 2019년 경사노위에 이르기까지 대부분 소위 '민주정부'라고 하는 곳에서 시도되었다. 그래서 노동운동 내부에서도 참여를 통해 유리한 지형을 만들자는 주장이 있을 수밖에 없었다. 그런데 1998년 노사정위원회도 마찬가지였지만, 문재인정부도 헌법에 정한 노동권을 제한적으로 주는 대신 '노동유연화'를 관철시키려고 한다. 그동안 제한된 권리를 조금씩 풀면서 사용자의 이해를 관철시키는 것이다. 비정규직 100인 대표단은 만나지 않아도, 범죄를 저지른 재벌총수와 기업인 100인과는 만나서 이야기하는 정부이다.

노·사·정 3자가 논의하는 테이블에서 의제의 주도력은 정부가 갖게 된다. 그 정부가 어떤 정책을 관철시키려고 하는가에 따라 사회적대화에 대한 주체들의 태도가 달라진다. 경제단체들이 사회적대화에 적극적인 이유는 무엇인가? 그것은 경사노위 의제의 주도력을 갖고 있는 정부가 '노동유연화'를 핵심 의제로 올리고 있기 때문이다. 다시 말해 1998년에는 정리해고와 근로자파견제라는 노동유연화 의제였다면 지금은 탄력적근로시간제라는 노동시간 유연화, 그리고 직무급제라는 임금유연화가 의제로 올라와 있다. 기업은 정부의 주도력을 자신들에게 유리한 방향으로 끌고 가기 위해 경제지들을 활용하여 여론도 밀고 간다. 그런데 의제의 주도력에서도 민주노총은 정부와 기업을 앞서지 못한다.

의제 선정이 얼마나 정부 중심적인지를 보여주는 것이 바로 '최저임금 결정구조' 개악이다. 경사노위가 가동되고 있는데도 정부는 최저임금 결정구조를 이원화(구간설정을 전문가에게 맡기고 그 구간 안에서의 결정을 지금과 같은 위원회에 맡기는 구조)하는 정책을 일방적으로 발표했다. 최저임금 속도조절을 위해서였다. 다른 무엇보다도 경사노위에

서 논의해야 할 의제인 것 같은데도 정부는 일방처리를 선언하고 있다. 경사노위의 논의가 필요충분조건이 아니라 명분 확보용임을 잘 보여주는 사례이다.

방어도 하기 어려운 불완전한 노동자 대표성

장귀연박사의 발제문에서 이야기한 것처럼 경사노위의 구조 안에서는 비정규직과 여성, 청년의 대표성이 발현될 수 없다. 정부는 노동계가 비정규직과 여성, 청년을 대표할 수 없다면서 별도로 위원을 세웠다. 그런데 경사노위는 정부, 사용자, 노동계, 청년·여성·비정규직이라는 네 주체가 각축하는 공간이 아니다. 정부와 노동자, 노동계가 각축하는 것이다. 특히 지금의 경사노위는 기업의 정책을 반영하는 정부, 공동대응이 어려운 노동계라는 지형으로 나뉘어있다. 정부와 기업이 경사노위에 민주노총의 참여를 압박하는 것은 민주노총을 사회적 대화의 대상으로 존중해서가 아니라 자신들에게 유리한 지형이며, 노동유연화 정책에 대한 민주노총의 투쟁을 효과적으로 봉쇄할 수 있는 구조이기 때문이다.

손영우 연구원은 '사회적 대화는 강력하고 독립적인 노동자와 사용자단체의 존재'를 전제로 한다고 했다. 비정규직, 청년, 여성은 각각 하나의 대표성을 가진 것처럼 보이지만 강력하고 독립적인 노동자단체가 아니다. 청년과 여성, 비정규직의 이해를 훼손하는 정책을 결정하려고 할 때 그 판을 뒤엎고 싸울만한 대중적 힘이 있는 것이 아니기 때문이다. 결국 이 대표성은 민주노총에 의존할 수밖에 없는 불완전한 대표성이다.

한국노총은 (스스로가 인정했듯이) 경사노위에서 존재감이 없다. 문성현 경사노위위원장의 말대로 '사회적 타협의 DNA'를 타고났다고 여겨지기에 고려대상이 되지 않는 것이다. '노동시간제도개선위원회'에 한국노총이 노동자 입장을 반영하는 전문가를 추천했다는 이유로, 경사노위 안에서 '사회적 대화를 하지 말자는 것이냐'고 힐난을 받은 것은, 경사노위가 한국노총을 노동자를 대표하는 조직으로 인정하고 있지 않음을 보여주는 것이다.

이런 상황에서 노동권이 악화되는 것을 방어하기 위해서라도 민주노총이 들어가야 한다는 말이 설득력이 있어보인다. 장귀연박사의 발제문에서 이야기한 것처럼 지금 민주노총도 '방어를 위해 들어가자'고 하는 이들도 있다. 그런데 민주노총은 경사노위에서 방어의 역할을 제대로 할 수 있는가. 최저임금 산입범위 개악 당시 여론의 비난을 돌파하지 못했고, 시큰둥한 정규직은 방치했고, 비정규직 당사자들을 투쟁의 전면으로 조직하지도 못했다. 이것은 탄력근로시간제에서도 크게 다르지 않을 것이다. 단체협약으로 자신을 보

호할 수 있는 노동자들은 탄력근로제 도입에 크게 관심이 없고 대중적 동원도 안될 것이기에 경사노위 안에서 민주노총이 특히 비정규직 노동자의 권리를 제대로 방어하기란 어려운 일이다.

투쟁을 조직하기 힘든 조건에 갇힌 민주노총

정부의 정책에 대해, 그리고 여러가지 제도화된 기구들에서 노동계가 적극적으로 자신의 의사를 개진하고 영향력을 높이기 위해서 투쟁하는 것은 매우 중요하다. 고 김용균님의 죽음 이후에 시민대책위원회가 위험의 외주화를 되돌리라고 요구하고 그를 위해서 산자부와 고용노동부, 기재부와 발전소가 책임있게 논의에 임하라고 요구하는 것도 일종의 사회적 대화를 촉구하는 것일 수 있다. 그러나 정부와 기업들은 이런 사회적대화의 논의에 응하지 않는다. 노동계에 ‘경사노위’라는 특정한 틀을 강요할 뿐이다. 정부는 민주노총을 진정한 대화의 파트너로 여기지 않으며, 기업은 ‘경사노위’가 자신에게 유리하다고 인식한다. 사회적 대화가 경사노위만 있는 것은 아니며, 경사노위는 그야말로 기울어진 운동장이다.

겉으로 보기에 ILO 핵심협약 기준을 계기로 하여 노동계에 유리한 정세가 형성되어 있는 것처럼 보이나, 김기덕 변호사가 발제문에서 이야기했듯이 노동기본권은 경사노위의 논의 의제로 적합하지 않다. 헌법상의 권리가 주고받기의 대상이 될 수는 없는 법이다. 그런데 정부가 헌법상의 권리조차 보장하지 않고 있기에, 일단 이것이라도 받으려면 경사노위에 들어가야 한다는 생각을 하게 된다. 특히 투쟁을 조직할 힘이 없다고 생각하니 더더욱 그렇다. 민주노총 위원장은 경사노위가 사회대개혁을 위한 논의의 장이라고 이야기했지만, 당연한 권리를 찾기 위한 투쟁도 조직하기 힘들다는 자기고백인 것처럼 들린다.

문제는 ‘민주노총이 경사노위에 들어가는가 아닌가’가 아니라 노동자들의 절실한 요구를 그럼 어떤 구조로 쟁취할 수 있는가이다. 그리고 정부와 기업이 밀어붙이는 노동시간유연화와 임금유연화를 어떻게 방어할 수 있는가이다. 그 투쟁을 조직할 자신이 없으니 ‘경사노위’에 기대려는 마음이 생기는 것이다. 그런데 경사노위에 들어갈 경우 그 결과가 비정규직, 청년, 여성의 권리를 더 악화시키는 것이 될 것 같아 두렵다. 민주노총조차도 자신의 이해관계에 안주하는 타협을 하게 될까 두렵다. 이미 그런 길을 선택하고 있는 것 같다.

비정규직 노동자 스스로 주체되기

비정규직 노동자들은 어떻게 주체가 될 수 있을까. 지금처럼 정부가 ‘허락’한 대표성이 아니라, 민주노총 압박 수단으로 호명되는 자리가 아니라, 타협의 끝에 홀로 희생하게 되는 그런 자리가 아니라, 비정규직의 권리를 위해 제대로 문제제기하고 싸울 수 있는 대중적 대표성을 어떻게 만들 수 있을 것인가. 지금 비정규직 노동자들이 ‘비정규직 그만쓰개, 1,100만 공동투쟁’을 진행하고 있다. “문재인 대통령 만납시다”라고 한 것도, 만나서 문제를 해결해달라고 하기 위함이 아니라, 누가 나를 대리해주는 것이 아니라 내가 주체니 하고 싶은 말이 있다면 우리와 이야기하라고 당당히 이야기하기 위함이다. 스스로 대표하겠다는 선언인 셈이다.

그러나 아직 소수이다. 스스로의 대표성을 확장하려면 노조가 없는 이들에게도 영향을 끼치기 위한 부단한 노력이 필요하다. 탄력근로제는 노조가 없는 이들에게 해롭다는 것, 최저임금 개악은 저임금 노동자들의 임금을 낮춰 임금격차를 더 벌어지게 한다는 점, 점거파업 금지는 파업 효과가 없는 비정규직들에게 다 치명적이라는 것, ILO 핵심협약 논의 과정에서 노조법 2조개정을 이야기하지 않고 있다는 점 등을 잘 밝히고, 비정규직 노동자들이 스스로 요구를 말할 수 있도록 대중활동도 계속 이어가야 한다. 그럴 때 민주노총도 비정규직을 대표하는 조직으로서 위상을 함께 가질 수 있다.

사회적대화가 단지 경사노위 등 노·사·정 논의만을 의미하는 것은 아니어야 한다. 손영우 연구원이 발제에서 이야기했듯이 사회적대화는 시민사회와의 대화로도 확대될 필요가 있다. 비정규직이 수시로 호명되는 지금, 전체 노동자들이 불안정해지고 있는 지금, 그 기울어진 운동장의 한쪽 끝을 시민사회가 바로잡을 수 있도록 해야 한다. 파인텍 노동자들의 고공농성이 사회적 연대와 지원 속에서 마무리되었듯이, 고 김용균님의 죽음이 사회적 애도와 연대 속에서 힘을 얻어나가듯이, 그런 변화를 만들어나가려면 주체가 스스로 선언하고 조직해나가는 수밖에 없다. 사회적 대화는 기울어진 운동장을 평평하게 만드는 힘을 구축하는 과정에서 모색할 일이지, 투쟁할 힘이 없을 때의 선택지는 아니다.

[메모]

[토론회] 사회적 대화와 노동
