

일반 논문

이해관계자 코포라티즘?

사회적 협의에 새로운 주체들의 참여에 대한 국제비교연구*

손영우** 경제사회노동위원회 전문위원

임상훈*** 한양대학교 경영대학 교수

1. 서론

2018~2019년 한국에서 사회적 대화가 다시 현안으로 부상했다. 2016~2017년 촛불 시위를 통해 탄생한 새로운 정부는 자신의 핵심 국정기조로 노동존중 사회 실현을 제시했다. 1998년 파견노동이 허용된 이래 급속히 확장된 비정규직 노동은 한국 노동사회에 핵심 부분으로 자리 잡고, 이는 유사 업종의 정규직 노동과 임금 및 노동 환경의 차이를 발생시켰고 이의 격차는 확장·고착화되어 왔다. 고용 부문에서 출발한 노동시장의 양극화는 사회적 양극화로 확장되어 경제적 수준뿐만 아니라 사회적 신분을 규정하는 키워드가 되었다.

문제인 정부 초기, 해결책으로 제시된 비정규직의 정규직화 방안은

* 이 논문은 2016년 대한민국 교육부와 한국연구재단의 지원을 받아 수행된 연구임 (NRF-2016S1A5B5A07920932).

** 주저자, son2000@daum.net

*** 교신저자, slim@hanyang.ac.kr

신속하게 추진되지 못했다. 이는 기존의 정규직 노동자의 반발을 불러왔을 뿐만 아니라, 정규직 진출을 준비해 왔던 구직자들이 ‘정의로운 채용’을 요구하며 문제 제기하면서 이해 갈등의 양상은 더욱 복잡해 졌다. 결국, 어느 때보다도 파편화되고 반목이 심해진 사회 양극화 문제를 해결하기 위한 방안으로 이해관계자의 대표들이 직접 참여하여 공공정책에 관한 사항을 조정하는 사회적 협의(social concertation)¹⁾가 주목받았다. 특히 사회적 대화 과정에서 기존의 조직 노사단체뿐만 아니라 정치적 결정 과정에서 소외되어 온 사회적 약자들이 참여해야 한다는 요구가 높아졌다(장홍근·박명준, 2017; 손영우, 2018).

이와 관련하여 이미 2013년 5월 30일 노·사·정위원회는 위원회의 참여범위를 ‘중소기업, 소상공인, 여성, 청년 등으로 확대할 것’을 합의한 바가 있으며(노·사·정위원회, 2016, 48), 2018년 11월 출범한 경제사회노동위원회에는 노동자 위원으로 여성, 청년, 비정규직 대표가 참석하고 사용자 위원으로 중견 기업, 중소기업, 소상공인 대표가 각각 참여했다. 이들 계층의 조직화와 효과적인 이해 대면을 위해 위원회 내부에 계층별위원회를 둘 수 있도록 했다. 또한 다양한 의제 모임에서 청년, 여성, 노인, 지역 등 다양한 이해관계자 단체의 참여가 확대될 가능성이 열렸다.

하지만 새로운 주체들을 포함함에 있어 어떠한 원칙이 요구되는지에 대한 검토는 부족하다. 이에 대한 결핍은 기존 주체들이 새로운 주체의 포함에 대해 자신들의 위상에 대한 ‘혼란이나 위협’으로 인식하도록 해 새로운 주체에 대해 경계하거나 사회적 약자 포용에 대한 논의 자체를 가로막을 위험과 연결된다.

한편, 해외의 다수 국가에서 1990년대 중반 이후 지난 20여 년 동안 사회적 협의는 경제·사회 위기를 극복하기 위한 전략으로 모색됐다. 특히 1990년대 이전까지 존재했던 사회적 협의는 코포라티즘적 전통

이 있어야 한다는, 즉 높은 노조 조직률, 중앙집중적 교섭 체계, 강한 친노동 정당의 존재가 전제되어야 가능하다는 공식을 깨고, 이 같은 전통이 부재하거나 미약한 국가에서도 주체들의 '전략적인 선택'을 통해 사회적 협의가 진행됐다(Baccaro & Simoni, 2006). 지난 사회적 협의 과정 중 주체의 측면에서 여러 양상이 나타났는데, 기존의 노·사에 한정되어 진행되던 추세에서 시민단체나 농민단체 등이 일상적으로 사회적 협의에 참여하거나 사안에 따라 다양한 사회 주체들이 참여하는 경향이 주목받았다(Spithoven, 2002; Regini, 2003). 이러한 경향은 1990년대 이후 사회적 협약의 성공으로 세계적으로 주목받고 있는 남아프리카공화국의 국민경제발전노동위원회(NEDLAC) 사례, 아일랜드의 '파트너십 2000(Partnership 2000)' 프로그램의 사례나 최근 사회적 협의가 활성화되고 있는 프랑스의 사례에서 형태는 다르지만 유사한 흐름으로 발견된다.²⁾

이와 같은 상황에서 국가 수준의 공공정책 결정에 노·사뿐만 아니라 다양한 주체들을 포함시켜 왔던 해외 사례들에 관한 연구가 필요하다. 이 연구에서 핵심적인 문제제기는 두 가지다.

하나, 사회적 협의에서 노·사는 절대적 주체인가?

사회적 협의에 다양한 주체들이 참여하게 되는 배경으로 우선 노·사 단체가 강력히 조직되거나 중앙집중화되지 못해 대표성이 충분하지 못한 경우 낮은 대표성을 보완하기 위한 해결책이 필요했다는 점을 들 수 있다. 주로 한국에서 제기됐던 내용으로 2013년 노·사·정위원회에서 참여 범위를 넓히는 논의에서 10.1% 수준의 노조 조직률을 보이는 노조의 대표성을 보완하기 위해 제기됐다. 다양한 사회 주체들이 노·사·정 자문기구에 참여하고 있는 나라들로 소개된 프랑스(7.9%, 2015), 스페인(13.8%), 포르투갈(16.2%)의 경우, 모두 북유럽 국가들

에 비해 노동조합의 조직률이 낮은 나라로 알려져 있다.

그다음, 오늘날 경제위기와 더불어 사회적 협의의 의제가 노사의 영역을 뛰어넘어 폭넓게 확장되는 현상을 들 수 있다. 무엇보다 고용의 문제가 사회적 협의의 주요 의제로 자리 잡게 됨에 따라 노동시장 내 존재하는 기존 주체뿐만 아니라 노동시장 외부에 존재하는 실업구직자, 청년, 여성, 노인 등의 주체가 중요하게 대두되고, 의제 역시 1990년대 이전 임금과 노동조건이 중심이었던 것에서 복지와 연계된 적극적 노동시장 정책, 노동시장 양극화 해소 정책 등으로 확대되는 모습을 보인다. 논의 의제가 더욱 연계·포괄적이고 전문적으로 심화·확장된다는 측면에서 전문가들뿐만 아니라 사회·시민단체의 참여가 확대되는 흐름이 나타나고 있다.

둘, 사회적 협의에서 노·사와 시민단체가 동등한 권한을 갖는가?

사회적 협의에 새로운 주체들이 참여한다고 했을 때, 이는 또 다른 고민을 던져 준다. 그것은 농민단체 같은 다른 경제단체나 지역단체, 시민단체로 볼 수 있는 새로운 주체들이 사회적 협의의 전통적 주체인 ‘노·사 총연맹’ 혹은 ‘노·사·정’과 동등하게 결정에 참가할 수 있는지의 문제다. 노동, 고용, 노동조건 의제에 대해 노·사 양자의 입장에 반하여 그 외의 다른 이해관계자가 결정할 수 있는가? 특히, 임금과 근로조건의 문제는 노·사 계약적 속성을 지니고 있다. 이해가 어느 정도 연관 있다고 해서 노·사 이외의 다른 주체들이 임금이나 근로조건의 문제를 대신 결정할 순 없다. 반면에 고용, 조세, 사회보장, 산업, 공공교육, 환경과 관련된 경제사회 정책에는 상황에 따라 노사만큼이나 밀접한 다른 이해관계자들이 존재할 수 있다. 물론 다양한 사회·시민단체들의 참여가 반드시 노·사 또는 노·사·정 중심의 사회적 협의를 대체하는 성격을 띠다고 하기는 어렵다. 왜냐하면 이것은 제도적 관점

에서 볼 때 각국의 시민사회의 상황에 따라 다양한 조합이 가능하기 때
문이다(장선화 2014). 그리하여 참여 단체와 노·사·정 협의체 간의
다양한 운영 메커니즘에 대한 연구가 필요하다.

2. 연구 대상과 범위, 접근법

이 연구의 대상은 1차적으로 전국·전 산업 수준에서 제도화된 ‘노·
사·정 참여 기구’다. 참여 대상자와 운영 원리를 살펴보기 위해서다.
누가, 어떤 의제에 대해, 어떤 기구에, 어떤 방식으로 참여하고 있는가,
노·사·정 기구를 중심으로 해당 국가의 대화 구조를 살펴보겠다. 여
기에서 ‘노·사·정 참여 기구’는 노·사·정이 참여하는 협의 혹은 자
문기구, 노·사·정 + @ 기구를 대상으로 한다. 특히 ‘경제사회위원회
및그유사기구국제연합(Association internationale des Conseils écon-
omiques et sociaux et institutions similaires, AICESIS)’에 가입한 국가
의 기구를 중심으로 살펴보도록 한다.

2차적으로 국가 정책 결정 과정에서 노·사와 그 외 시민사회단체
의 참여 구조다. 노·사·정 기구가 존재하더라도 그 역할은 사회마다
역사적 구성 과정이나 상황에 따라 이질적이다. 노·사·정 기구 외에
2자 협의 구조, 시민 협의 구조가 공존하는 경우가 있으며, 이의 형태
역시 상시 지속하는 법적 별도 기구, 노·사·정 기구 내 위원회, 비정
기 모임 등 다양한 모습을 지닌다. 노·사·정 기구를 중심으로 노사
간의 교섭, 사회적 협의, 사회·경제 문제의 정책 자문 구조에 대해 살
펴보고 서로의 관계를 규명하겠다.

앞의 대상을 분석함에 있어 다음과 같은 두 가지 영역의 접근법들
을 사용할 것이다.

코포라티즘과 이해관계자주의

선행연구에 따르면, 코포라티즘은 일반적으로 노·사 양자(bipartism)나 혹은 정부가 참여하는 삼자협의(tripartism)를 기본으로 해 왔다.³⁾ 하지만 코포라티즘은 넓은 의미에서 삼자뿐만 아니라 이익단체 일반을 포함하는 개념이었고 협의뿐만 아니라 협의를 둘러싼 노사관계 혹은 통치의 체계를 의미하는 포괄적인 개념이었다(Slomp 1996, 4). 그럼에도 불구하고 대부분의 코포라티즘이나 사회적 협의의 주체에 대한 연구는 노·사·정에 맞추어져 왔다.

이 연구에서는 협의 주체의 확대 경향에 대해 이해관계자주의(stakeholderism)⁴⁾를 적용시켜 분석하고자 한다. 이해관계자 이론은 원래 1984년 에드워드 프리먼(Freeman, 1984)이 『전략적 경영: 이해관계자 접근(Strategic Management: A Stakeholder Approach)』에서 주주(shareholder, stockholder) 중심으로 운영되던 기존의 기업 운영을 비판하며 기업 경영에서 도덕과 가치를 중시하는 윤리적 기업 운영 원리로 제기했다. 이는 전통적인 주주 중심의 관점에서 투입(투자자, 고용주, 공급자)-산출(소비자) 모델을 탈피하여 기업과 연관된 정치집단, 무역단체, 노조, 지역공동체, 더 나아가 기업과 경쟁 관계에 있는 타 기업 역시 기업의 이해관계자가 될 수 있고, 이들을 고려하는 경영전략이 필요하다는 취지다. 초기엔 기업의 경영 방식을 중심으로 등장했지만 이후 제도에까지 확장됐고, 특히 협의를 통한 ‘협치(governance)의 모델’로도 제기된다(Prabhakar, 2003; Bonnafous-Boucher & Rendtorff, 2013, p.5).

코포라티즘은 특정 사회 주체, 특히 노·사 단체가 관련 의제를 다루는 공공정책 결정 과정에서 공공 권력으로부터 그 영향력을 인정받아 주체들이 동수주의(paritarisme) 대등성과 배타적인 대표성을 가지고 작동하는 사회 운영 체제라 할 수 있다. 공공 권력이 이들 단체에게

권한의 일부를 공유하는 이유는 국가 운영의 안정성과 예측가능성을 대가로 한다. 그렇기 때문에 참여 주체나 의제는 고정되는 경향을 가지며 상대적으로 개방적이거나 역동적이지 않다.

참여 주체와 의제에 있어 다소 경직된 성격을 지니고 있는 코포라티즘 이론에 비해 이해관계자 이론의 적용을 통해서 노·사·정 주체와 다른 시민사회단체 주체 간의 운영에서 더욱 유연하고 개방적인 원칙과 원리를 도출할 수 있다. 이해관계자 이론에서 이해관계자의 속성을 구체화하고 이들이 갖는 이해관계성이 모두 동일하지 않으며 직·간접성이나 1, 2차적으로 구분될 수 있다는 주장은 향후 공공정책 결정 과정에 다양한 이해관계자들의 참여와 이들 간의 조정을 연구함에 있어 새로운 연구의 장을 열어 준다(Darling, 1997, p.51).

우리는 이 연구에서 코포라티즘과 함께 이해관계자 이론을 도입함으로써 공공정책 과정에서 다양한 사회 주체들의 더욱 개방적이고 역동적인 참여를 조망할 것이다.

사회적 대화(social dialogue)와 시민적 대화(civil dialogue)

노·사가 노동 관련 의제에 대해 이해관계자로서 결정에 관여하는 사회적 대화와 구별되는 개념으로 노동 의제 이외의 경제·사회 의제에 대해 다양한 시민사회 주체들이 참여하는 ‘시민적 대화(civil dialogue)’를 살펴본다. 이 개념을 통해 사회적 대화 이외의 영역에서 전개되는 대화를 정의함으로써 사회적 대화의 성격을 더욱 분명히 하는 데 도움을 줄 것이다.

‘시민적 대화’라는 개념은 유럽연합 활동에서 흔히 사용된다. 가령, 2008년 유럽연합 내 ‘유럽의 시민적 대화 증진(Fostering Civil Dialogue in Europe)’ 프로젝트에서 사용됐다. 관련 보고서에서 유럽연합시민사회연락그룹(EU Civil Society Contact Group)은 ‘시민적 대

화'를 '공공기관과 시민사회단체 간의 상호작용(an interaction between public institutions and civil society organisations)'으로 정의한다(APEAS 2008, 13). 이는 정보 제공 및 의사소통을 넘어 상호인정과 대응에 기초한다. 비공식 구조부터 법에 따른 구조까지, 임시적 것부터 항구적인 것까지 다양한 수준의 제도화를 포함하고 있다.⁵⁾ 시민적 대화 역시 사회적 대화처럼 기초지역, 광역지역, 국가, 유럽 등 모든 수준에서 진행된다.

2009년 발효된 유럽연합개정조약(리스본 조약) 제11조 2항에서는 “유럽연합기구(의회, 이사회, 집행위원회)는 대표 단체 및 시민사회와 개방적이고 투명하며 정기적인 대화를 유지해야 한다”고 규정한다. 그럼 시민적 대화의 참여 주체는 누구인가? 유럽위원회(European Commission)에선 “시민사회는 노조와 사용자단체(‘사회적 파트너’), 비정부단체(NGO), 직업 단체, 자선단체, 풀뿌리 단체, 지자체 시민단체 등을 포함한다”(EESC, 2010, p.2)고 규정한다.

유럽연합 입법 과정에서 시민적 대화는 사회적 대화와 차이를 갖는다. 우선, 그 목적에서 다르다. 오브라도빅은 사회적 파트너가 유럽연합 사회적 정책의 경제적 측면을 다뤄야 한다면 자발적 단체는 경제적 성과와 사회적 연대가 조응할 수 있도록 활동한다고 밝힌다(Obradovic, 1999, p.19). 유럽위원회는 시민적 대화가 생산자들의 이해만이 선택적으로 증진되는 사회적 대화에서 발생할 수 있는 문제점을 해결하기 위해 도입되기도 했다는 점을 지적하고 있다(European Commission, 1996, p.8). 다수의 학자들도 유럽 통합의 정치를 오랫동안 노·사를 중심으로 하는 사업단체들이 주도했다고 주장했다. 이와 같은 정치적 선택에 따라 생산 관련 이해가 핵심 의제로 등장하게 되어, 보편적인 ‘시민’ 이익이나 실업자 같은 더욱 극단에 위치한 집단의 더욱 특수한 이익을 소홀히 했다고 비판했다(Vobruba, 1995, pp.312~313; Mazej

& Richardson, 1997, p.236).

두 번째 차이는 유럽연합의 고용 전략을 수립함에 있어 부여된 역할에서 나타났다. 유럽위원회는 유럽노조연맹(ETUC), 유럽사용자단체연맹연합(UNICE) 그리고 유럽공기업센터(CEEP) 등의 사회적 파트너에게 고용 전략 수립에 핵심 지위를 부여했지만, 자발적 단체들에게는 동등한 지위를 부여하지 않았다. 사회적 파트너들은 주요 생산자 집단으로 복잡한 경제 영역에서 중요한 지위를 인정받았다. 경제 의제에 대해 경영과 노동단체는 단체협약을 맺을 수 있는 능력을 지녔기 때문에 다른 단체와 구별되는 별도의 지위를 인정받게 된다(Commission of the European Communities, 1998, p.4). 결국, 사회적 대화는 정책 형성에 효과적인 메커니즘으로 여겨지는 반면에 시민적 대화는 유럽 사회의 전략적 문제가 논의될 수 있는 하나의 포럼으로 간주되어 왔다(Obradovic, 1999, p.30).

사회적 대화와 시민적 대화 사이에는 의제와 참여 주체를 둘러싸고 다양한 대화 형태가 존재한다. 노사만 참여하지만 논의 의제가 노동의 범주를 넘어 사회·경제로 확장된 형태에서부터 노동의 범주에 노사뿐만 아니라 다양한 주체들이 참여하는 ‘삼자주의 플러스(tripartite-plus)’ 형태까지 그 나라의 노사관계와 시민사회의 성장에 따라 다양한 형태가 존재한다.⁶⁾ ILO 역시 사회적 대화에 시민사회단체들이 참여하는 것을 인정하고 있다. 특히 노조 조직률이나 사용자단체의 존재감이 낮은 경우, 노사단체가 필요로 하는 집단(이민노동자나 실업자)에 접근하거나 전통적인 노사와 사회경제적 정책 범위를 뛰어넘는 정책 영역에 접근할 수 있는 능력을 제공한다고 보았다(ILO, 2013, p.20).

3. 해외 노·사·정 협의 구조의 제도화 유형 검토

유형별 검토에선 주체(노·사·정/시민사회 참여)와 의제(노동/경제·사회)를 중심으로 사회적 대화와 시민적 대화를 구분하고 이 영역의 제도화 수준에 따라 구분했다. <표 1>과 같이 사회적 대화(협의)가 기구로 제도화된 경우, 사회적 대화 기구와 시민적 대화 기구가 구분·분리되어 제도화된 경우, 시민적 대화 기구가 제도화된 경우로 구분했다. 또한 대상이 되는 국가의 노·사·정 협의 기구 유형별로 기구가 다루는 의제, 구성, 결정 방식을 중심으로 설명했다.

모형 1: 사회적 협의의 제도화: 네덜란드 사회경제위원회(SER)와 노동재단(LF)

네덜란드는 사회적 협의가 사회경제위원회(Sociaal-Economische Raad, SER)와 노동재단(Stichting van de Arbeid, Labour Foundation, LF)으로 제도화됐다. SER는 정부 공공정책에 대한 자문 역할을 진행하고, 노동재단은 산업과 기업 수준 갈등에 대해 회원사에 대한 권고를 통해 중

<표 1> 주요 국가들의 대화 기구 유형

	국가	유형
사회적 대화 기구	네덜란드	사회경제위원회(SER), 노동재단(LF)
	벨기에	전국노동위원회(CNT), 중앙경제위원회(CCE)
사회적 대화/ 시민적 대화 분리	포르투갈	경제사회위원회(CES)와 사회협약상설위원회(CPCS)
	남아프리카공화국	국민경제발전노동위원회(NEDLAC) 내 소위원회
시민적 대화기구	아일랜드	국민경제사회위원회(NESE)
	프랑스	경제사회환경위원회(CESE)
	이탈리아	국민경제노동위원회(CNEL)
	스페인	경제사회위원회(CES)

재하는 역할을 담당한다. 단체교섭은 기관 밖에서 대표 노·사 단체가 진행된다.

SER는 1950년 법률에 따라 공공기관으로 설립됐다. **노동, 소득, 사회보장, 세금, 직업교육, 도시계획, 환경 등 사회경제 정책**에 대한 정부와의 회의 자문을 주요 기능으로 하며 산업규제, 노동협의체(work councils) 운영 감독 등과 같은 일부 행정 업무도 수행한다. 특히, 경제성장과 지속가능성장의 균형, 고용률 제고, 공정한 분배를 핵심 목표로 한다(SER, 2015).

구성은 노·사·전 동수(11명)로 하되 노·사는 참여 **단체의 규모(size)**에 따라 의석을 배분한다.

- 노: VNO-NCW(7석), MKB(3석), LTO(1석)
- 사: FNV(8석), CNV(2석), VCP(1석)
- 독립전문가: 국왕 임명 왕립위원(11석). 공익 수호와 합의 중재 역할(네덜란드중앙은행, 경제정책분석실 대표 포함). 위원 중 1인이 위원장 역임

본위원회에서는 의제위원회에서 준비한 보고서를 논의한다. 본위원회 결정은 만장일치로 하는데, **만장일치에 도달하지 못하면 이견을 포함해서 보고서를 발간한다.** SER 자문 중 일반적으로 **80%가 만장일치로 합의한다.** 나머지 10%는 주 내용 합의-일부분 이견, 그리고 10%는 주 내용 이견이다(SER, 2015, p.19). 만장일치면 정부와 국회에 대한 영향력이 높다.

노동재단은 1945년 전후 재건을 위해 설립됐다. 초기엔 임금이 주요 의제였고 노동과 소득에 관해 사회적 파트너 자문 플랫폼이었다. 의제는 연금, 훈련, 채용 및 선발, 성평등, 일과 생활 양립, 내부고발, 해고

제도에 대한 협의를 진행한다. 특히, 산별, 기업 수준 단체교섭 갈등에 대해 권고사항을 논의한다(회원사 노사분쟁 조정). 노사기금과 SER의 재정 지원으로 운영된다. LF의 이사회(Board)는 3개의 노조총연맹과 3개의 경영자총연맹으로 동수 구성한다.

유사한 유형이라 할 수 있는 벨기에의 경우도 노·사가 단체협약을 맺거나 사회적 협의를 진행하는 전국노동위원회(Conseil national du travail, CNT)와 노·사·전문가가 정책 자문을 진행하는 중앙경제위원회(Conseil central de l'économie, CCE)가 별도로 운영된다. CNT가 노사교섭이 제도화된 사회적 대화 기구라 한다면, CCE는 노사가 참여하고 있는 정부자문기관이라 할 수 있다.⁷⁾

CNT의 의결 방법과 관련하여, 단체노동협약을 맺기 위해선 적어도 **반수의 사용자 대표와 노동자 대표가 참석해야 한다**(제5조 bis).⁸⁾ 노·사 대표만이 의결권을 갖는다. **다수결로** 입장이 결정된다. 절차에 관한 모든 투표는 다수결로 진행된다(시행규칙 제6조).

CCE는 노사와 전문가가 구성하지만 의제는 **노동뿐만 아니라 교통, 에너지, 환경, 조세, 디지털 전환 등 경제 일반의 영역에까지** 확대된다(cccebr.fgov.be). CCE의 입장이나 제안은 본회의에서 합의로 채택되며, 합의가 없을 시 위원이 제출한 이견에 대해 각각 투표한다. 보고서에 이견과 지지 위원을 명시한다(L. Art. XIII. 1er.; R. Art.33).

해당 모델은 국가수준에서 노·사 중심으로 사회적 대화가 제도화된 경우로 다음과 같은 공통의 특징을 지닌다.

첫째, 노·사가 참여하는 사회적 협의회가 기구로 제도화됐다.

둘째, 의제에 있어 노동을 중심으로 하고 이와 관련된 경제·사회 정책에 대해 논의한다.

셋째, 기구의 운영은 결정에 있어 노·사 대표성이 입증되는 방식(만장일치, 1/2 참석 필요)으로 진행된다.

모형 2: 시민적 대화와 사회적 협의의 분리 제도화: 포르투갈 경제사회위원회(CES)와 사회협상설위원회(CPCS)

포르투갈의 노·사·정 기구는 경제·사회 의제에 대해 노·사·정과 시민단체가 참여해서 논의하는 경제사회위원회(Conselho Económico e Social, CES)와 노동 관련 의제에 대해 노·사·정이 협의하는 사회협상설위원회(Conselho Permanente de Concertação Social)로 구분되어 존재한다. 이들은 **헌법기구이자 의회 소속 기구**다. CES가 1976년 헌법으로 먼저 신설됐다. CPCS는 1984년 설치되어 운영되다가 1991년 헌법 개정 시 CES와 함께 시민적 대화와 사회적 협의가 공존하는 기구로 발전했다(Peneda, 2011, p.3). 경제사회위원회 본회의와 사회협상설위원회 구분되어 운영되고 사무국은 공유한다. 사무국과 함께 조정위원회가 노·사·정으로 구성되어 의제를 성격에 따라 각각의 기관으로 배정한다.

CES는 **사회경제 발전 프로그램이나 정책 예비안에 대한 의견, 유럽연합 내 포르투갈의 입장, 유럽기금 전국 혹은 지역 발전 정책에 사용에 관한 의견**을 정부와 의회에 제시한다. 본위원회는 6개 범주, 총 64명으로 구성된다.

- 정부(8인)
- 노조(8인)
- 사용자단체(8인)
- 지자체(광역, 기초) 대표(12인)
- 다양한 이해단체(18인)
- 사회적 저명인사(5인)

다양한 이해단체에는 협동조합, 자유전문직, 소비자단체, 가족 단체, 대학, 관광 단체 등의 시민사회단체들이 참여한다. CES 본위원회의

의견은 위원 **과반수 동의로 채택**, 위원회 발의 의제에 대한 의견 제출은 위원 **2/3 동의**가 필요하다.

CPCS는 CES 기관 중 하나이지만 경제사회위원회의 본회의로부터 독립 운영되는 노·사·정 3자 협의기구다. 주로 노동법 재·개정, **최저임금 결정** 등 사회·노동 의제에 대해 협의를 진행한다. 아래와 같이 총 13명으로 구성되며 위원장은 총리가 담당한다. **CES 본회의 승인을 요구하지 않으며 관리도 받지 않는다.**

- 총리
- 정부대표 4명: 재정부, 경제부, 농림수산부, 노동부
- 노조대표 4명: 노동자총연맹(CGTP-IN) 2명, 동자총연합(UGT) 2명
- 사용자단체 대표 4명: 산업연맹(CIP), 상업서비스연맹(CCP), 농민연맹(CAP), 관광연맹(CTP)

노·사·정 측 각각 1/2 이상이 참여해야 회의가 성사되고 출석 회원의 과반수 찬성으로 결정된다. 동점일 때 위원장이 투표권을 행사한다.

해당 모형에 포함될 수 있는 남아프리카공화국의 국민경제발전노동위원회(National Economic Development and Labour Council, NEDLAC)에선 운영을 담당하는 집행위원회는 노·사·정과 NGO단체 대표로 동수 구성되지만, 의제를 논의하는 소위원회(chamber)는 그 구성을 달리한다. 공공재정및화폐정책위원회, 무역및산업위원회, 노동시장위원회, 발전위원회 등 4개 중 **발전위원회만 시민사회단체 대표**들이 참여하고 이를 제외한 세 위원회에는 **노·사·정 대표만이** 참여한다.

소위원회에서 인정된 모든 보고서, 해결책, 정책 자료, 권고는 집행위원회 결정에 따른다. **집행위원회는 소위원회에서 제출한 권고에 대해**

의(consensus)를 통해 승인한다. 단 정족수로 집행위원회나 소위원회에서 전체 인원의 1/3 이상 참석하고, 각 분야별 대표들 중 최소 1/3씩 참석해야 한다(con. 12).

모형 2의 경우, 다음과 같은 공통의 특징을 지닌다.

첫째, 노·사·정이 참여하는 사회적 협의 영역과 노·사·정과 시민사회단체가 참여하는 시민적 대화 영역이 구분되어 운영된다.

둘째, 의제에 있어 사회적 협의에선 노동과 고용을 중심으로 하고 시민적 협의 영역에선 경제·사회 정책에 대해 확장해서 논의한다.

셋째, 기구의 운영은 결정에 있어서도 사회적 협의의 영역에선 노·사 대표성이 입증되는 방식(만장일치, 각 파트별로 1/2 참석 필요)으로 진행되는 반면, 시민적 협의에서는 다수결로 운영됐다.

모형 3: 시민적 대화기구와 비제도화된 사회적 협의: 아일랜드 국민경제 사회위원회(NESC)

아일랜드에선 시민적 대화가 국민경제사회위원회(National Economic and Social Council, NESC)에서 진행되고, 국가 수준의 노·사 교섭이나 노·사·정 협의는 이와 별도로 기구 없이 진행되는데, 노·사·정 협의는 총리실 주도로 노·사·정 수장들의 모임을 통해 진행된다.

NESC는 1973년에 설치됐다. 참여 주체가 초기엔 노·사·정 중심이었지만, 농업단체(1973년), 사회 NGO(1996), 환경 NGO(2011)로 점차 확대됐다.

NESC의 기능은 효과적인 경제 발전, 사회정의 실현, 정부와 사회적 파트너 간의 관계 유지를 위한 전략적 틀 개발과 협약 논의에 관한 전략적 쟁점에 대해 총리(Taoiseach)에게 분석 보고하는 것이다. 위원회는 총리 혹은 위원회 제안으로 총리에게 보고서를 제출한다.

본위원회(NESC, Council)은 총 28인으로 다음과 같이 구성된다.⁹⁾

- 위원장, 부위원장
- 사용자단체 3인: 수상 선정 대표 단체 임명
- 노조 3인: 아일랜드노조총연맹(ICTU) 임명
- 농업 3인: 농민협회, 협동조합협회, 유제품공급자협회
- **공동체와 자원 단체 3인:** 사회정의¹⁰⁾, 전국청년위원회, 전국실업단체
- **환경 3인:** 환경의 구심, 지구의 친구들, 버드와치
- 공공 부문 4인: 재정부, 공공지출개혁부, 고용·기업·혁신부, 주택계획·공동체·지방부
- 전문가 7인: 대학교수 및 연구원으로, 관련 지식, 경험, 기술을 지닌 자 중 수상 임명

그 외 위의 참가 주체뿐만 아니라 상·하원 의원과 지역정부도 참여하는 국민경제사회포럼(Forum, NESF), 노·사·정 및 전문가가 파트너십을 기반으로 노사 혁신을 지원하고 국가 경쟁력, 공공서비스 개선하기 위한 전국파트너십수행센터(Centre, NCPP)도 존재한다. 이 3개 기구의 운영을 위해 **사무국(NESDO)**을 둔다.¹¹⁾ 사무국은 위원회, 포럼, 센터 및 기타 기구에서 진행된 논의, 분석, 조사에 대한 보충 프로그램의 증진과 지원한다.

해당 모형에 프랑스의 경제사회환경위원회(CESE)나 이탈리아의 국민경제노동위원회(CNEL)도 포함될 수 있다.

해당 모형은 다음과 같은 특징을 지닌다.

첫째, 국가마다 규모, 참여 주체의 대상, 의석수는 상이하지만 위원회에 노·사 단체뿐만 아니라 다양한 시민사회단체가 참여하며 경제·사회 의제에 대해 논의한다. 한편, 노동 현안은 비제도화된 사회적 협의나 전 산업 수준의 단체교섭을 통해 진행된다.

둘째, 참여 분야나 단체들의 의석수는 사회적 비중에 따라 달라지지만, 각 위원들은 의제 발언이나 의결에 동등한 권한을 갖는다. 본회의는 각 단체의 수장이 아니라 파견 대표가 참여하며 이들 중 일부가 전문성에 따라 중심이 되어 작업 그룹을 구성하여 본회의에 의견을 제시한다.

셋째, 시민적 대화기구의 운영은 다수결 원리(다수 참여, 다수 결정)에 기반하여 작동된다.

4. 해외 국가 사례들에서 나타나는 특징 및 시사점

해외 협의 기구를 살펴보면, 지금까지 ‘사회적 대화(협의) 기구’, ‘노·사·정위원회’ 등으로 통칭하여 한 데 묶어서 살펴왔던 기구들이 참여 주체와 의제에 따라 사회적 협의와 시민적 협의로 구분되는 현상을 발견할 수 있다. 이와 같은 관점에서 보면 한국 상황에 유의미한 시사점을 얻을 수 있다.

1) 사회적 협의와 시민적 협의의 구분

국가 수준에서 사회적 협이가 노동 의제에 대해 노·사가 주도하는 대화이고 시민적 협이가 다양한 의제에 대해 다양한 주체가 참여하는 방식이라면 해외 대부분의 국가에선 이와 같은 원리에 입각하여 각 나라의 역사와 상황에 따라 제도화된 형태로 기구가 운영되고 있는 것을 볼 수 있었다.¹²⁾

두 가지 성격의 대화는 다음과 같은 핵심적 차이를 보였다.

첫째, 기구 운영 원리의 차이이다. 사회적 협의는 구성과 의사 결정에서 노·사 동수주의(paritarisme) 원리가 투영되고 있는 반면에, 시민

〈표 2〉 사회적 협의와 시민적 협의의 구분

	사회적 협의	시민적 협의
주체	노·사·정 or 노·사 중심	노·사·정+경제·시민·사회단체
의제	노동법 개정, 임금체계, 노동조건, 사회적 대화 규칙 중심	사회·경제·환경에서 정치·안보·외교까지
결정 방식	만장일치, 주체별 1/2 참석 (노·사 대표성 입증 필요)	다수결
목적	노·사 합의(단체교섭), 공공정책 협의	공공정책 자문, 다수안 마련, 사회 주체들의 입장 제시
대표성 입증	노사교섭 구조를 통한 대표성 입증 (한국의 경우, 초기업 노사교섭 구조 미제도화로 입증 불충분)	대표성 입증 어려움. 법률이나 정부 규칙을 통해 특정 기준을 통과한 단체나 인물에게 대표성 부여
영향	의회 결정에 앞선 주요 이해관계자의 조정 및 합의	정책 자문을 통한 영향 행사
주요 기구	ESLC(KR), CPCS(PT), SER(NL), CNT(BG), CCE(BG), NEDLAC(SA)	CESE(FR), CNEL(IT), NESC(IR), CES(PT),

출처 : 저자 작성.

적 협의에서는 구성에선 주체들의 사회적 비중을 반영했고, 의사 결정에서는 과반수 원리가 작동하는 경향을 보였다.

둘째는 주체들 간의 권한이나 대표성의 적용에서도 차이를 보였다. 노·사가 주도하는 사회적 협의에선 노·사 단체의 대표성 문제, 권한의 독점성이나 조합원 과반수 의견 반영 여부가 엄격하게 적용된 반면에, 시민적 협의에서는 주로 권위적(법적) 권한을 통해 대표성이 부여되고, 노·사 역시 우월적인 지위나 권한 보장 없이 다른 사회적 주체들과 동등하게 시민사회를 구성하는 한 주체로 참여하는 모습을 보였다.

2) 한국에 제공하는 시사점

(1) 경사노위 ‘의결 시노·사 과반수 출석 조항’ 논란

「경제사회노동위원회법(경사노위법)」 제7조 제4항 “위원회가 제3항에 따른 의결을 할 때에는 근로자를 대표하는 위원, 사용자를 대표하는 위원 및 정부를 대표하는 위원 각 2분의 1 이상이 출석하여야 한다”고 규정하고 있다. 2019년 2월 19일 노동시간제도개선위원회에서 합의된 탄력근로제도가 3월 9일 제2차 본위원회에서 노동 측 계층별 위원 3인이 불참하여 의결하지 못하자, 이 조항의 존치 여부가 문제가 됐다.

초기 법률 자문에선 대통령 자문기구에 위원들의 다수의견이면 충분하지, 왜 노·사·정 위원 각 세력의 반수 이상 참여 조항이 왜 필요한가에 대한 의문이 제기됐다. 대통령 자문기구로서 「경사노위법」 제7조 제4항의 규정은 소수의 위원들(예컨대, 근로자를 대표하는 위원 5명 중 3명)의 담합으로 의사(議事)의 성립 자체를 봉쇄할 수 있게 한다는 점에서 비토(veto)권을 부여한 것과 유사한 결과를 가져온다는 점에서 문제가 있다”(2019.4.4. 「경사노위법」 검토 전문가 간담회, 권오성 교수 의견)는 주장이 제기되기도 했다.

이에 대해 다른 한편에선 “특정 계층의 의사가 의결 과정에서 배제되지 않도록 하려는 취지가 반영된 것”(김대인 교수) 또는 “과거에 비해 충실하고 유연한 협의 과정에 보다 중점을 두면서도 합의에 도달한 사항에 대해서는 좀 더 강력한 힘을 실어 주는 역할을 의도한 것”(박귀천 교수)으로 볼 수 있다고 해당 조항의 필요성을 옹호하는 경향도 존재해 팽팽히 맞섰다.

앞의 연구 결과에 따르면 이에 대한 해답은 분명하다. 만약 경사노위가 사회적 대화 기구라면 합의 서명의 결정자로서 노·사 각 세력의 대표성을 입증하는 장치가 필요하다. 물론 반드시 ‘의결 시 1/2 이상 출

석 조항'의 형태를 가질 필요는 없지만, 「경사노위법」 제7조 제4항은 해외 사회적 대화 기구 사례에서 살펴봤듯이 노·사 세력의 대표성 입증 절차로 유의미하다.

한편, 1/2 출석의 대상을 5명의 노·사 위원 전체로 할 것인가 아니면 2인의 전국적 규모의 노·사 대표단체 위원으로 한정할 것인가의 문제는 대표성을 둘러싼 노·사 협의 결과에 달려 있다.

경사노위는 대통령 자문기구로서의 성격과 노동 의제를 노·사 단체가 협의하는 사회적 협의(대화) 기구로서의 두 가지 성격이 공존하고 있다. 대통령이 미조직 취약 계층의 의견을 자문기구를 통해 직접 듣고자 하는 것은 양극화 극복을 목적으로 하는 해당 단체 성격에 부합한다고 할 수 있다. 하지만 의견을 직접 듣는다는 것이 곧바로 운영에서 해당 주체에게 결정권한 혹은 비토권을 부여한다는 것과 동일한 것은 아니다. 의견 수렴과 결정 방식은 서로 구분될 수 있으며, 사회적 협의에서 결정 방식은 대표성에 근거하여 규정되는 것이 일반적이다. 비록 10% 안팎의 조직률이라고 해도 단체의 대표성이 무시될 수 없으며, 노·사총연맹과 미조직 취약 계층 간에는 비교할 수 없을 정도의 대표성 차이가 존재한다. 이를 간과하는 결정 방식은 대표성을 왜곡하는 결과를 가져올 수 있다.

결국, 대통령 자문기구의 성격을 지니고 있어 임명권자의 의도에 따라 노·사 취약 계층의 목소리를 본위원회를 통해 청취하는 방안은 여전히 타당하다. 하지만 사회적 협의에서 결정 시 1/2 참여 조항은 전국적 규모의 노·사 대표단체 위원에 한정되어야 한다는 의견 역시 원칙에서 벗어났다고 볼 수는 없다.

(2) 협의 기구-합의 기구 논쟁

사회적 대화 기구의 위상을 둘러싼 '협의 기구-합의 기구' 논쟁은 노·

사·정위원회를 평가하고 경사노위로 전환하는 과정에서 제기됐던 문제다. 경사노위는 법률 개정을 앞두고 사회적 갈등을 최소화하기 위해 노사의 무리한 합의를 강요하는 기구가 아니라 노·사의 필요에 따라 노·사가 주도해 노동·사회 정책에 대한 논의를 진행하여 정부에 의견을 개진하는 협의기구라는 것이다.

이에 대한 논의는 합의 기구 vs. 협의 기구(이장원, 2008), 정책 협의 기구 vs. 협약 기구(최영기, 2008), 자문 기구 vs. 협의 기구(임상훈·손영우, 2017) 등 어떻게 외화되었건 간에, 그것은 지금까지 노·사·정위원회가 가졌던 복합적인 기능을 구분하는 노력으로부터 제기됐다. 노동 영역의 대통령 자문기구, 노동정책에 대한 노·사 협의 기구, 초기업 수준의 교섭 구조가 미발전된 상황에서 국가 수준의 사회적 대화 기구, 노동 이외의 내용에 대한 시민적 대화 기구의 역할까지 모두가 노·사·정위원회, 경사노위에서 주체들 간의 특징이 구분되지 않고 운영됨에 따라 원칙이 제대로 수립되지 못했던 역사로부터 기인한다. 구분되지 못한 복합적인 기능은 하나의 기능이 다른 기능에 질곡으로 작용하여 하나의 기능조차도 안정적으로 진행되지 못하도록 하는 결과를 가져왔다.

현재 한국의 사회적 대화 수준은 전국 수준의 대화 기구가 지닌 기능을 구분하고 현실에 맞는 분화와 발전을 요구받는 상황이라 할 수 있다. 가령, 한국노총에선 공식적이지는 않지만 “노·사 중심성은 유지, 학계 전문가 공익위원에 시민사회단체 대표의 참여를 보장”으로 위원회 대표성을 제고하고, 의제에 대해 “노동·고용 의제 외에 노동문제와 관련한 복지, 교육, 주택, 의료, 조세 등 사회적 핵심 이슈 등으로 논의 범위를 확대, 사회적 갈등에 효과적 대응”¹³⁾한다는 흐름이 존재한다. 이와 같은 흐름은 새로운 대화 기구의 방향을 참여 주체도 시민사회단체까지, 의제도 복지, 교육, 주택, 의료, 조세까지 확장하는 ‘모형 3’과

같은 대중적인 시민적 협의 기구를 추구한다고 할 수 있다.

이에 비해 새로운 대화 기구의 기능에 대해 민주노총에서 제기되는 “사회적 교섭 기구를 지향하는 논의 및 협의 기구로 출발”하지만 “중장기적으로 노사 단체교섭과 단체협약 체결 형태로 발전시켜” 나가는 “초(超)기업적 집단 노사관계를 위한 사회적 교섭 기구” 지향은 ‘모형 1’에 속한 벨기에의 전국노동위원회(CNT)를 연상시킨다.¹⁴⁾

지금까지 노·사·정위원회는 갈등의 여지가 많은 정책이나 입법에서 앞서 노·사 단체의 합의를 이끌어내는 데 중점을 두고 운영됐다. 하지만 일각에선 우리나라의 사회적 대화 수준이 이행을 전제로 하여 사회적 협약을 맺기 위해 논의할 신뢰가 제도적으로 성숙되지 못했다는 점을 지적한다(노중기, 2006; 임상훈·정승국, 2007; 최영기, 2009). 대화가 안정화되기 위해선 대화 기구가 정부가 요구하는 합의 압력에서 벗어나 노사 단체가 상시적이고 안정적인 정책 논의, 정부정책자문기관으로서의 역할을 중심으로 해야 한다는 주장이다. 이와 같은 측면에서 정책 협의 대상 의제를 확대하고 참여 주체 역시 장기적으로는 다양한 경제·사회 주체까지 포괄할 수 있다. 나아가 우리나라에서 아직 발달하지 못한 시민사회 주체들의 정책 자문 기능을 증진하기 위해 헌법자문기구인 국민경제자문회의의 자문위원 중 일부를 노·사 단체와 시민사회단체로 할당하는 방안을 고민할 수 있다(임상훈·손영우, 2017, pp.114~127).

하지만 이것만으로는 문제가 해결되지 않는다. 노동 현안에 대한 논의, 노동 관련 법률 개정 시 입법 내용에 대한 이해관계자 협의는 어떻게 진행할 것인가라는 문제는 여전히 남는다. 앞서 살펴본 바대로 사회적 협의는 다양한 형태로 진행된다. 제도화 없이 정부의 주도하에 별도로 노·사·정 대표가 만나 진행할 수도 있고, 별도의 기구를 둘 수도 있다.

결국, ‘협의 기구-합의 기구’ 논쟁은 시민적 대화의 성격을 지닌 기구가 중장기 정책협의, 자문을 위해 더욱 광범위한 사회 주체들을 포괄·발전하고, 다른 한편으로 사회적 대화를 추구하는 노·사·정대표자모임과 교섭구조의 제도화로 발전하는 전략을 고려할 수 있다. 이와 같은 측면에서 앞서 살펴본 포르투갈, 남아프리카 공화국, 벨기에 사례는 시민적 대화 기구와 사회적 대화 기구가 어떻게 공존할 수 있는가에 대한 시사점을 제공한다.

(3) 주축과 보조축 논쟁

언론 보도에 따르면 경사노위 제2차 본위원회(2019.2)에서 노측 청년·여성·비정규직 위원 3인이 불참하여 의결이 무산되자, 경사노위 지도부는 “사회적 대화의 중요 핵심은 전국 차원의 노사단체이고, 여성·청년·비정규직은 보조축”이라며 3인 위원의 불참은 “일부에 의해 전체가 흔들리는 ‘웍더독(wag the dog)’”이라고 비판하면서 논쟁이 시작됐다. 이에 대해 취약 계층 위원 3인은 “사회적 대화는 개별적인 단체 교섭으로도 보호받을 수 없는 미조직 노동자에게 가장 절실하다는 기본적인 사실조차 간과하고 있다”고 비판하며, “따라서 오히려 미조직 노동자의 문제가 사회적 대화의 주축이 되어야 마땅하다”고 주장했다.¹⁵⁾

이 문제는 한편으론 경사노위가 추구했던 포용적 사회적 대화 모델의 핵심을 위협하고, 다른 한편으론 본위원회 의결을 어렵게 하여 경사노위 운영의 위기를 가져오기도 했다. 취약 계층 위원은 대화의 ‘보조축’인가에 답하기에 앞서 취약 계층 위원의 위치를 분명히 하는 것이 필요하다.

첫째, 취약 계층 위원 3인은 노측 위원이다. 한국 경사노위에서 미조직 취약 계층 위원은 앞서 살펴봤던 사회적 대화에서 노·사와 시민사회단체의 관계가 아니다. 즉 미조직 취약 계층 위원이 노동 의제에

대해 2차적인 이해관계자가 아니라 직접적인 이해관계자다.

둘째, 본위원회에서 양대 노총 대표와 취약 계층 위원 3인은 동일하고 대등한 의결권을 지니고 있다. 비록 취약 계층 위원은 위촉 시 양대 노총의 추천을 받게 되지만,¹⁶⁾ 일단 위촉된 위원들은 본위원회에서 동등한 의결권을 행사한다. 이는 취약 계층 위원들이 아직 스스로 대표성을 입증하기 어렵기 때문에 이들의 대표성을 조직 노조의 추천을 통해 보충한다는 의미이지 이들의 역할이 보조적 역할이라는 규정은 아니다.

이와 같은 두 가지 요인을 취합한다면, 미조직 취약 계층 위원들에게 가해진 보조축이라는 비판은 현재의 경사노위 구조에서는 그 근거를 충분히 찾기가 어렵다. 다만, 경사노위 구조에 앞서 대표성이 취약한 미조직 취약 계층 위원들이 조직 노조대표들과 동일한 권리와 오히려 더욱 많은 의석을 차지하고 있는 구조 자체가 타당인가에 대한 문제제기로는 의미를 갖는다.

5. 결론

해외 사례 비교를 통해 사회적 협의에서 새로운 주체들의 참여 경향에 대해 살펴보았다. 결론적으로 서문에서 제기했던 문제에 대해 정리하면 다음과 같다.

첫째, ‘사회적 협의에서 노·사는 절대적 주체인가’라는 문제제기에 대해 사회적 협의에서 노·사가 절대적인 주체라고 할 수는 없었다. 남아프리카공화국처럼 일부 국가에선 노동 의제에 대해 주로 논의하는 사회적 협의에서조차 노·사 이외의 주체들이 참여하는 경향을 보였다. 노동 의제라 하더라도 고용 및 사회안전망 의제처럼 이해관계자들의 폭이 넓어지고 시민적 성격이 커감에 따라 다른 주체들이 참여할 수

있다. 이는 각 나라의 경제·산업의 상황에 따라 달랐다. 아일랜드나 스페인의 경우처럼 국가 산업에서 농업이 차지하는 비율이 높은 나라에서는 농업 대표 단체가 참여하기도 하고, 한국 사회처럼 노조 조직률이 낮고 비정규직이 노동시장에서 규모가 상당하지만 적절히 대변되지 못할 때 취약 계층 단체들이 참여하는 경우도 존재한다. 하지만 사회적 협의에서 노·사 단체들의 배타적 주도권이 존중되는 경향을 보였다.

둘째, ‘노사와 시민단체의 권한은 동등한가’라는 문제 제기에 대해서도 의제에 따라 노·사와 시민단체의 권한은 차이를 보였다. 역사적으로 노·사가 주도적으로 제도를 구성하고 배타적인 운영을 해 왔던 의제인가 여부에 따라 다른 권리가 부여됐다. 만약, 노·사가 배타적으로 관장해 왔던 의제라면 노·사에게 결정적인 권리가 부여됐고, 다른 시민사회 주체들은 보조적인 권리를 행사했다, 하지만 그 의제가 노·사가 배타적으로 권리를 행사할 수 없는 의제라면 노·사 역시 하나의 시민사회 구성원으로서 권리가 행사되는 것을 볼 수 있다. 한편, 노동이외의 문제에 대해 사회적 협의와 별도의 형태라 할 수 있는 시민적 협의(대화) 형태로 노·사 역시 하나의 시민사회 주체로 간주되어 동등한 권한이 부여됐다. 다만, 의석 배분에 있어 노·사가 그 시민사회에서 차지하는 비중이 반영되어 비중 있는 의석을 배분받는 경향을 가졌다.

결국, 서구에서 노·사와 시민사회 대표들이 참여하는 대화는 의제와 주체에 따라 사회적 대화(협의)와 시민적 대화(협의)가 구분되는 경향을 보이며, 이의 제도화 수준은 각 나라의 역사나 상황에 따라 상이한 형태를 지니는 것으로 나타났다. 사회적 협회가 제도화된 사례(모형 1), 시민적 협의와 사회적 협회가 구분되어 기구로 형성된 사례(모형 2), 시민적 대화가 제도화된 사례(모형 3)들이 발견됐다.

이와 같은 경향을 통해, 사회적 협의나 시민적 대화에 새로운 주체가 참여함에 따라 발생할 수 있는 유의점을 아래와 같이 정리할 수 있

다. 첫째, 정책 자문의 영역에서 노동 의제에 대해 노·사·정이 이해 관계자 원리로 참여하는 사회적 대화와 사회·경제 의제에 대해 사회 구성원으로서 시민 대표들이 참여하는 시민적 대화는 의제, 참여 주체, 운영 방식에서 차이를 보인다. 둘째, 사회적 대화를 시민적 대화가 대체할 수는 없다. 노동 의제에 한해 시민적 대화는 사회적 대화를 보조하는 성격을 지닌다. 노동 의제에 대해 조직 노·사 이외의 주체들이 참여한다는 것은 조직 노·사의 대표성을 보조하는 역할에 한정되어야 한다. 조직 노·사의 권한을 대체하는 것으로 나아가선 곤란하다. 셋째, 노동의제 이외의 영역에서 노조가 새로운 주체들과 만난다는 것은 기존의 사회적 대화를 뛰어넘는 새로운 영역이 발생하는 것을 의미한다.

한편, 노사단체의 대표성이 낮아 이를 보완하기 위해 미조직 취약 계층 대표를 포함하는 문제에 대해 어떻게 볼 것인가? 노동 의제에 대해 전국총연맹의 대표성이 취약하다고 해서 미조직 취약 계층의 대표를 참여시키는 사례를 해외에서 찾기는 어려웠다. 해외에서는 대표성을 보완하기 위해 일반적으로는 단체 가입에 영향을 줄 수 있는 제도의 변화를 통해 가입 대상과 단체와의 관계를 변화시킴으로써 가입자들을 늘린다. 그 예로 덴마크, 핀란드, 스웨덴처럼 실업보험 가입 조건으로 노조 가입을 의무화하는 겐트 시스템(Ghent system)을 도입하여 노조 가입률을 높이는 효과를 얻은 나라를 들 수 있다. 다른 방법으로 대표성의 기준을 조합원 가입자 수에서 가입 대상의 지지도나 가입 대상에 대한 영향력으로 개정하거나 전환하는 사례(프랑스, 이탈리아, 스페인 등)가 있었다.

한국은 권위주의 체제에서 민주주의 체제로 이행한 개발국가로서 선진국형 사회협약을 시도하는 아시아에서 거의 유일한 나라다. 또한 경쟁적 코포라티즘에서 포용적 사회적 협의 모델로의 전환을 추구한다는 측면에서 주목받고 있다. 그럼에도 한국의 사회적 협의 수준은 유럽

에 비해 낮아 본격적인 단계에 돌입하지 못한 상태다. 사회적 대화가 기업 수준으로 간혀 있었던 한국은 초기업 수준에선 걸음마 단계다. 이 연구는 지난 경사노위 운영에서 좌충우돌했던 상황에 대해 해외 사례 검토를 통해 사회적 협의와 다른 시민적 대화의 영역을 발견하고 이 둘의 원리를 구분하고 존중할 것을 방향으로 제시했다.

2019. 11. 30 접수/ 2019. 12. 31 심사/ 2020. 01. 15 채택

주 석

- 1) 이 연구에서 사회적 협의 개념은 정부가 공공정책 입안 시 노·사와 함께 진행하는 논의를 의미한다. 일반적으로 중앙정부 수준에서 진행되지만 지방정부도 지역 수준에서 진행할 수 있다. 네오코포라티즘의 두 측면인 이해대표체제와 정책결정제도 중 전자를 사회적 코포라티즘, 그리고 후자는 사회적 협의로 구분했던 렘브루흐의 정의이기도 하다(Lehmbruch, 1984). 한편, 사회적 대화(social dialogue)는 사회적 협의보다 광의의 개념으로, 기업 혹은 지방 수준에서부터 국가·중앙정부 수준에 이르기까지 노·사 혹은 노·사·정 간의 공식·비공식 접촉으로 정의한다(ILO, 2013).
- 2) 이 연구에서 ‘새로운 주체들(new partners)’이란 아일랜드나 프랑스의 사례에서 처럼 ‘새롭게 참여하게 된 주체’이라는 의미와 동시에 사회적 협의 이론에서 ‘새롭게 조명 받는 주체’라는 이중적인 의미를 지닌다.
- 3) corporatism의 어원이 바로 19세기 가톨릭 전통에 따른 노·사 사이의 동업조합(corporation)과 관련 있다(Schmitter, 1974). 초기 가톨릭의 원리는 국가의 과도한 개입을 방지하기 위한 노·사 결합이었지만, 파시즘하에서는 국가 강제하의 노사 결합(국가 코포라티즘)으로 변했다(Slomp, 1996, 4).
- 4) ‘stakeholder’는 ‘이해당사자’로 번역되기도 하지만, 이 개념으로는 특정 의제에 대해 다양한 주체들이 갖는 관계의 차별성 혹은 다층성을 언급하기 어려운 이유로 이 논문에서는 ‘이해관계자’로 번역한다.
- 5) ‘시민적 대화’라는 개념은 아직 유럽연합 등 국제기구에서 공식적으로 정의된 개념은 아니다. 유럽연합에서도 개념, 범주, 절차, 참여자에 대한 합의가 진행 중에 있다(EESC, 2010, 3). 유럽연합 내에서 사회문제 영역에서 시민사회단체가 공식적으로 참여하기 시작한 시기는 1990년대 중반으로, 1996년 3월 개최된 유럽사회정책포럼(European Social Policy Forum)에서 유럽기구와 비정부단체(NGOs) 간 대화의 서막을 알린 것으로 평가된다(Obradovic, 1999, 5).
- 6) 노조는 초국가기구에서 노동 관련 의제에 대해 시민단체나 소비자 같은 다른 이해관계자와 유사한 위치로 취급받게 되는 것에 대한 우려를 나타내기도 한다(Dawkins, 2010, p.129).
- 7) AICESIS에 벨기에 가입 기관은 CCE다(www.aicesis.org/members/list/).
- 8) Loi du 29 mai 1952 organique du Conseil national du travail(MB du 31.5.1952)

- 9) National economic and social council(alteration of composition) order 2010.
- 10) 독립 싱크탱크이자 정의수호단체.
- 11) National Economic and Social Development Office Act 2006 revised 2017.
- 12) 우리나라에 ‘국제노·사·정기구연합’으로 소개되고 있는 AICESIS 이름의 직역은 ‘경제사회위원회및유사기구국제연합’이고, 목적으로 ‘사회적 대화와 시민적 대화의 강화 지원(to help the development of their consultative function, the strengthening of social and civil dialogue...)’이라 두 영역이 구분되어 규정되어 있다(www.aicesis.org/missions/).
- 13) “노동중사회를 위한 사회적 대화기구 전면 개편과 과제”(사회적 대화 국제심포지엄 한국노총 정책본부장 발표문, 2017.11.30)
- 14) “사회적 대화기구 재편 기본방향”(사회적 대화기구 재편 기본방안 민주노총 입장 해설, 2018.3.22, 제7차 중앙집행위원회 회의 의결)
- 15) “탄력근로제 확대안 도입 관건은 속도 아닌 대화”. 이뉴스투데이. 2019.03.12.
- 16) 취약 계층 위원 선정 시 대표 조직의 추천을 받게 되어 있고(법률 제4조 제3,4항), 사회 각 계층 관련 위원회(계층별위원회) 위원 선정 시 대표 조직의 의견을 듣게 된다(시행령 제12조 제3항).

참고 문헌

- 노사정위원회(2016). 『한국의 사회적 합의 1993-2015』. 경제사회발전노사정위원회.
- 노중기(2006). 노무현 정부의 노동정책: 평가와 전망. 『산업노동연구』, 12권 2호, 1~18.
- 배규식(2015). 노동시장구조개선을 위한 사회적 대화, 어떻게 하나. 경제사회발전노사정위원회. 노동시장 구조개선을 위한 사회적 대화, 진단과 대안. 2015.06.03.
- 손영우(2018). 포르투갈의 사회적 대화기구: 경제사회위원회(CES)와 사회협약상설위원회(CPCS). 『사회적 대화』, 3호.
- 이호근(2012). 정리해고 등 기업의 고용조정과 독일의 '조업단축지원금'제도의 고용안정망 역할에 대한 고찰. 『노동정책연구』, 12권 3호, 177~214.
- 임상훈·손영우(2017). 『노·사·정위 재편방안: 노동존중사회 실현을 위한 사회적 대화기구 개편방안』. 경제사회발전노사정위원회.
- 임상훈·정승국(2007). 『한국의 사회적 대화체제의 장기적 발전방향에 관한 연구』. 노사정위원회.
- 장선화(2014). 사회협약의 정치: 세계화시대 경제위기와 집권 정당의 위기극복 전략 (핀란드, 벨기에, 스페인, 아일랜드). 『한국정당학회보』, 13권 2호, 63~99.
- 장흥근·박명준(2017). 대전환기, 새로운 사회적 대화체제의 구상. 『노동리뷰』, 4월, 19~28.
- 최영기(2009). 경제위기와 한국형 사회모델. 『산업관계연구』, 19권 3호, 119~149.
- APEAS(Agence Provençale pour une Economie Alternative et Solidaire)(2008). European Guide for Civil Dialogue. Europe for Citizens Programme.
- Baccaro, Lucio(2016). 유럽의 노동시장 조정: 사회적 협의의 종말인가?. 『국제노동브리프』, 2016년 1월호, 3~17.
- Bonnafous-Boucher et Rendtorff(2013). *La théorie des parties prenantes*. Paris: La Découverte.
- Commission of the European Communities(1998). Commission Communication 'Adapting and promoting the social dialogue at Community level'. COM(98), 322. Brussels. 20.5.1998.

- Darling, Alistair(1997). A political perspective, in Kelly, Gavin, Dominic Kelly & Andrew Gamble(1997). *Stakeholder capitalism*, Macmillan. 장현준 역(2003). 『참여자본주의』. 미래M&B.
- Dawkins, Cedric(2010). Beyond wages and working conditions: A conceptualization of Labor Union Social Responsibility. *Journal of Business Ethics*, 95(1), 129~143.
- EESC(European Economic and Social Committee)(2010). Toward a structured framework for European civil dialogue. EESC.
- European Commission(1996). *A report on the Forum: Working on European Social Policy*. Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Freeman, E.(1984). *Strategic management: A stakeholder approach*. New York: Pitman.
- ILO(International Labour Office)(2013). *Social dialogue: Recurrent discussion under the ILO Declaration on Social Justice for a Fair Globalization*, International Labour Conference 102nd Session.
- Lehmbruch, Gerhard(1984). Concertation and the structure of corporatist networks, in John H. Goldthorpe(ed.). *Order and conflict in contemporary capitalism*. Oxford: Clarendon Press.
- Mazey, Sinia & Jeremy Richardson(1997). Agenda setting, lobbying and the 1996 IGC, in Geoffrey Edwards & Alfred Pijpers(eds.) *The Politics of European Treaty Reform*(pp.226~248). London. Pinter, .
- Obradovic, Daniela(1999). The distinction between the social and the civil dialogue in the European union. *Current Politics and Economics of Europe*, 4, 624~653.
- Peneda, José Silva(2011). I Encontro Ibero Americano de Conselhos Económicos e Sociais. Presentation in Porto Alegre.
- Prabhakar, Rajiv(2003). *Stakeholding and New Labour*. Hampshire: Palgrave Macmillan.
- 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.
- SER(2015). *The Social and Economic Council of the Netherlands(SER)*. SER.
- Slomp, Hans(1996). *Between bargaining and politics: An introduction to European labor relations*. Westport: Praeger.

Spithoven, A. H. G. M. (2002). The third way: The Dutch experience.
Economy & Society, 31(3), 333~368.

Vobruba, Georg (1995). Social policy on tomorrow's Euro-corporatist stage.
Journal of European Social Policy, 5(4), 303~315.

이해관계자 코포라티즘?

사회적 협의에 새로운 주체들의 참여에 대한 국제비교연구

손영우 · 임상훈

이 연구는 사회적 협의 과정에서 노·사·정을 넘어 새로운 주체들이 참여하고 의제 역시 노동에서 경제·사회·환경으로 확대되는 경향에 대해 분석했다. 특히, 사회적 협의에서 노·사는 절대적인 주체인가, 만약 사회적 협의에 새로운 시민사회 단체들이 참여한다면 이들의 권한은 동등한 권한을 갖는가라는 문제를 제기한다. 이 연구에서는 8개 국가의 사례 비교를 통해 협의 기구의 운영에 있어 주체와 의제를 기준으로 사회적 협의와 시민적 협의가 구분되어 진행되고 있음을 밝혔다. 노동 의제를 중심으로 하는 사회적 협의에선 노·사가 중심 주체가 되고 다른 시민단체들의 참여는 보조적 역할에 불과했다. 이에 비해 경제사회 의제에 대해 진행하는 시민적 협의에서 노·사와 시민단체가 동등한 자격으로 참여하여 운영되는 경향이 존재했다. 이와 같은 결과는 향후 한국의 경제사회노동위원회 운영에 있어 사회적 협의 혹은 시민적 협의로서의 자신의 전망을 분명히 하고 이에 따른 일관성 있는 운영 방안의 결정이 필요하다는 함의를 제공한다.

주제어 · 사회적 대화, 시민적 대화, 경제사회노동위원회, 노사정위원회, 대표성

Abstract

Stakeholder's Corporatism?

Comparative Study on the Participation of New Partners in Social Concertation

SON, Young-woo

LIM, Sang-hoon

This study analyzed a tendency of new actors to participate in the social concertation beyond the existing labor, management, and government, and to expand the agenda from labor issues to economic, social, and environmental ones. In particular, the questions are whether labor and management are exclusive actors in social concertation, and whether new civil society groups have a equal rights with tripartite actors in dialogue process if new civil society groups participate in this process. By comparing the cases in eight countries, public dialogues would be divided according to actors and agendas in social concertation and civil consultation. In social concertation where labor issues is essential, labor and management became central actors and other NGOs were only an auxiliary role. There was *a contrario sensu* a tendency for labor, management and civil society to participate and operate with same qualifications in civil consultations on the economic and social agenda. These findings imply that it is necessary to clarify one's outlook as a social concertation or a civil consultation in the future operation of the Economic, Social & Labor Council in Korea, and to decide on a consistent operation plan with this statut.

Key words · Social Dialogue, Civil Dialogue, Economic, Social and Labor Council, Tripartite Committee, Representativeness.