

이탈리아 국가경제노동위원회 (Cnel)의 기능 및 사회적 협의

Roberto Pedersin

(이탈리아 밀라노 대학교, 사회학과 교수)

■ 머리말

이탈리아의 국가경제노동위원회(Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro: Cnel)는 헌법 제99조에 의거하여 설립된 자문기구이다. 동 위원회는 관련 전문가들뿐만 아니라 제조업 등 생산과 관련된 분야의 업계 대표격인 인사들로 구성되어 있으며, 국회, 정부, 지방행정부 및 자치단체를 대상으로 자문활동을 전개하고 있다. 이 외에도 법안 마련을 목적으로 경제 및 사회 영역의 입법 초안을 제출하는 등 관련 원칙과 법에 규정된 바에 의거하여 경제 및 사회 부분의 입법화 과정에 참여할 수 있다.

Cnel의 연혁

Cnel은 이탈리아 헌법이 제정된 지 9년 후인 1957년 1월 5일 법률 33호에 의거하여 설립되었으며, 1986년(1986년 12월 30일 법률 936호)의 법개정과 2000년(2000년 12월 7일 법률 383호)의 법률 통합에 의해 현재의 조직 형태와 법적 권한을 부여받았다.

Cnel의 구성

Cnel은 위원장 1인과 121인의 위원으로 구성되며 위원의 세부적인 구성은 다음과 같다.

- 경제학, 사회과학 및 법학 전문가 12인: 이탈리아 대통령이 이 중 8인을 선임하고 행정부가 4인을 선임한다.
- 제조업 등 다양한 생산 관련 분야를 각각 대표하는 99인: 이 중 44인은 근로자를 대표하고 37인은 고용주를 대표하

며 18인은 자영업자를 대표한다. 국가적 차원의 대표성 있는 노총과 사용자단체에서 각각의 위원들을 지명하며, 자영업자의 경우 대표성 있는 직종협회에서 위원을 지명한다.

- 사회단체, 자원봉사기관 등 비영리기관을 대표하는 10인: 이 위원들은 대표성 있는 국가단체에서 지명하며, 전국자원봉사기구감독협의회(National Observatory on Voluntary Organisations)가 이 중 5인을 선임하고, 전국연맹감독협의회(National Observatory on Associations)가 5인을 선임한다.

민간부문과 공공부문 모두의 근로자와 고용주를 대표할 수 있도록 규칙들이 마련되어 있고 동시에 농업, 제조업, 운송업, 은행업, 보험업 등 특정 산업을 제대로 대표할 수 있는 법규정이 동 위원회에 적용된다. 위원의 임기는 5년이며 재선임이 가능하다.

이 외에 위원장은 이탈리아 대통령에 의해 선임되며 임기는 5년으로서 재선임이 가능하다. 위원장은 Cnel을 대표하고 Cnel의 모든 활동을 조정한다. 위원장은 위원들과 더불어 Cnel의 심의기구인 의회(assembly)를 구성한다. Cnel의 의사결정은 이 의회에 참석한 위원의 과반수 동의하에 이루어진다.

■ Cnel의 활동

자문활동

Cnel은 관련 법규정에 의거하여 정부의 요청에 따라 유럽연합(EU) 회원국으로서 이행해야 하는 정책들을 비롯해 국가 차원의 주요 사회경제적 자료와 정책을 검토하고

이에 대한 검토 의견이나 제안서를 제출할 수 있다. 이 외에도 국가 차원, 산업별·지역별 노동시장 현황 및 단체교섭의 기준이나 경제적 영향 등에 대한 보고서를 제출한다. 이 외에도 Cnel은 경제 동향을 분석하고 정부 보고서를 바탕으로 EU 정책 및 동정책의 이행 내용을 분석한다. 이와 같은 기능을 수행하고자 Cnel은 여타 EU 회원국의 관련 기관들과 협력관계를 유지하고 있다.

입법활동

Cnel은 경제 및 사회 영역의 법안 마련 과정에서 관련 연구를 수행하고 의회, 정부 및 지방정부에게 조언을 제공하는 등의 방식으로 입법 과정에 참여할 수 있다. 동 위원회가 작성하는 일체의 보고서는 의회, 정부, 노사 당사자들(social partner) 및 동 보고서에 관심을 갖는 여타 모든 이해당사자들에게 제공되어 관련 분석, 의사결정 과정 및 이행의 기초가 되고 있다. Cnel은 직접 의회에 법률 초안을 제출할 수 있는데, 이를 위해서는 우선 Cnel 의회(assembly)의 3/5에 해당하는 다수 위원들의 승인을 얻어야 한다.

그러나 Cnel의 모든 자문과 제안 등은 해당 정치 관련 기관들에게 법적 구속력을 지니지는 않는다.

단체협약 및 노동시장 관련 데이터 수집

Cnel은 전국의 단체협약을 보관하는 보관소를 운영하고 있다. 이탈리아의 각 기관들은 단체협약을 체결하거나 단체협약의 초안을 작성한 시점으로부터 30일 이내에 관련

서류 일체를 동 보관소에 제출하는데, 이는 향후 일반 국민들을 대상으로 공개된다. Cnel은 인터넷의 온라인 보관소를 통해서 국가 차원의 노사정 3자협약과 산업간별협약 및 산별협약을 비롯해 아직은 규제가 있어서 전체 공개는 불가능하지만 공개 가능한 기업 차원의 단체협약 자료들도 보관하고 있다. 이외에도 Cnel은 노동시장지표, 노동비용, 근로조건 등의 자료를 수집하는 데이터뱅크(databank)를 운영하는데, 이 데이터뱅크는 공공기관들이 수집하는 관련 주제의 정보와 자료를 취합하여 보관하고 있다. 더 나아가, Cnel은 범죄와 관련된 경제·사회 감시기구를 설립하였다.

기타 사회적 이슈에 관한 데이터 수집

Cnel이 관리하는 이외의 정보 자원은 다음과 같다. 이탈리아의 이해집단 및 사회대표세력(즉, 노조, 사용자단체, 자영업자연합, 사회단체 및 자원봉사기관 등)에 대한 전반적인 정보를 제공하는 데이터베이스, 사회대표세력과 일반 국민을 대상으로 정부투자 및 지방 당국과의 협의하에 진행되는 주 정부의 개입뿐만 아니라 특정 여건하에 사회 참여자(social actors, programmazione negoziata)와의 협의하에 시행되는 지방정부의 개입(특히 관세 및 사회적 이슈를 다루는 공공정책)에 대한 분석 정보 등을 제공하기 위한 공공재정과 예산분석 데이터베이스, 그리고 마지막으로 지역별 경제·사회지표 데이터베이스 등이 있다.

■ Cnel의 조직구성

Cnel은 관련 법 규정이 명시한 다양한 범위의 해당 분야 업무를 수행하기 위한 책임을 가지고 있고, 이를 수행하기 위해 특별 협의회나 위원회를 설립할 수 있다. 현재 다음의 사항과 관련된 8개 위원회가 운영되고 있다.

- 경제정책
- 노동 및 사회정책
- 전국 및 지방 소득정책 및 분권화된 사회적 협의
- 사회간접자본 및 공공사업
- 생산활동 및 환경자원
- 국제 현안 및 EU 정책
- 이주문제
- 공공부문의 노조 대표제

관련 법규정은 Cnel의 활동에 필요한 정보를 수집하는 특별정보위원회의 수립을 명시적으로 규정하고 있다. 이와 같은 정보 수집은 공공기관에 해당 정보의 제출을 요구하거나 임금, 근로조건, 노동시장, 단체교섭 등의 특정 연구 및 분석을 수행하는 등의 형태로 이루어지고 있다.

Cnel의 연간 업무는 위원장과 2인의 부위원장 그리고 의장국(Presidency Committee)으로 구성되는 위원장 주관의 위원회에서 결정하는 연간 활동계획을 바탕으로 Cnel 의회(assembly)의 승인을 얻어서 결정된다. 산하 위원회와 감시기구는 이와 같은 연간 활동계획에 명시된 목표를 달성해야 하며 일체의 자료와 의견을 작성하되 이와 같은 자료와 의견은 외부기관으로 전달되기 앞서 Cnel 의회(assembly)의 최종 승인을 거쳐야 한다.

■ Cnel의 역할 및 사회적 협의에의 기여

이탈리아에서 Cnel의 역할

위에서 간단히 살펴본 것처럼, Cnel은 노사정 3자기구가 아니며, Cnel의 위원을 선임하는 기구를 대표하지 않는다. 앞서 언급한 것처럼 의회, 정부 및 지방행정부와 지방자치구의 요청하에 지원 기능을 수행하는 자문기구이다. 이 외에도 Cnel은 경제·사회 이슈와 관련하여 노사 대표들을 위한 토론의 장으로서의 기능을 수행하기도 한다. 최근에는 공공부문 역시 토론에 참여하고 있다(사회단체와 자원봉사기구 등 비영리기관을 포함하며 이의 대표자들은 2000년 법률 383호에 의거하여 Cnel의 위원으로 참여하고 있다). 이 외에도 분석, 연구 및 데이터 베이스 등을 통해 노사 당사자들에게 중요한 정보를 제공하고 있다. 더 나아가 Cnel은 기관 차원으로 정치와 경제·사회 활동을 연계하고 관계 증진을 도모하고 있으나 공식적인 노사정 관계의 구성원은 아니다.

Cnel의 역할 확대에 대한 논의

1986년 관련 법의 개정이 있을 즈음, Cnel을 노사 당사자들과 정부간의 교섭과 협의를 위한 매개체로 활용할 수 있도록 기능을 강화해서 공식적인 사회적 협의기구로 전환하는 것을 골자로 한 제안서가 제출된 적이 있었다. 그 목적은 헌법에 의해 기능이 보장된 기구임에도 불구하고 설립된 이후 정치·사회적 과정의 주변부에 있었던 Cnel을 활성화하고자 하는 데 있었다. 그러나,

실제로 Cnel이 주변부에 존재할 수밖에 없었던 이유는 의회와 노사 당사자의 태도 때문이었다. 의회는 입법 과정에서 Cnel이 중요한 역할을 담당하거나 영구적으로 참여하는 것을 원치 않았다. 노사 당사자들, 특히 노조의 경우에는 Cnel의 개입 없이 어느 정도 정부와 직접적인 관계를 유지하기를 선호하였던 것이었다. 1986년 관련 법의 개정을 통해 Cnel은 일부 기능이 재구성되기는 했지만, 자문기구에서 사회적 협의 과정에 능동적으로 참여하는 기구로의 전환은 이루어지지 않았다.

1990년대에 이르러 Cnel은 노사 당사자들을 대상으로 자문과 지원을 제공한다는 입장에서 ‘지역 차원의 사회적 협약(Territorial pacts: 고용창출과 경제성장을 촉진하기 위한 목적으로 지역 차원에서 이루어진 사회적 협약)’ 체결을 통해 분권화된 사회적 협의체도의 발전을 독려했으나 이 분야에서 특정 기관으로서의 역할을 수행하지는 않았다.

요약하면, Cnel이 가진 노사 당사자 및 정치세력, 이 양쪽과의 관계가 모두 약하다고 할 수 있다. 상황에 따라서는 Cnel이 중립적으로 각 당사자들간의 대화를 촉진하는 중재자(super partes)의 역할을 수행하고자 하지만, 이는 사회 참여자들이 Cnel의 역할을 인정하는 범위 내에서만 가능하다. 그리고, 이런 역할은 Cnel이 독자적으로 통제하기는 어려운 복잡적이고 정치적인 요소에 의해 좌우되기도 한다.

Cnel의 사회적 의미

이와 같은 제약에도 불구하고 Cnel과 같은 경제·사회 자문기구들이 지니는 중요성

은 EU 차원에서 활동하는 유럽경제사회위원회(European Economic and Social Committee, EESC)¹⁾를 비롯해 다른 유럽 국가에서의 유사한 기능을 하는 기구들이 존재하는 것을 통해서도 알 수가 있다. 국가 별로 이 기구들이 수행하는 역할의 범위에 는 차이가 있고, 일부의 경우에는 Cnel과 달리 자문제공 이상의 기능을 발휘하기도 한다.²⁾

더 나아가, 이탈리아의 경우 헌법상의 '연방주의적(federalist)' 제도 개혁을 바탕으로 지방자치단체와 지방행정부에서 다양한 기능의 지방분권화 과정이 전개되었는데, 그 과정에서 Cnel과 같은 자문기구가 지방 차 원에서도 설립되기에 이르렀다. 이런 기구들 중 일부는 사회적 협의기구로서의 역할을

담당하며 지방의 정치 당국과 사회 참여자 간의 영구적인 대화가 진행될 수 있는 계기를 마련해 주었다. 그러나, 여전히 지방 차원에서 지방경제노동위원회(Regional Councils of Economic Affairs and Labour)의 지배적 기능은 자문이며 사회협의기구의 성격이 도입된 것은 최근³⁾으로 아직까지 그 이행 과정에서 어떠한 변화를 평가하기는 어렵다. 그러나 어쨌거나 지방경제노동위원회의 설립을 통한 지방 차원의 사회적 협의기구의 도입은 경제·사회정책 분야에서 최근 이행 되는 정책에 대해 보다 넓은 합의를 도출하고자 하였던 지방행정부의 의도에도 부합되는 것이었고, 정치적 주체들이 해당 지역의 현황에 적합한 과제를 수립하고 실행하는 과정에 사회 각층의 참여를 독려하기 위해 사회 참여자들과의 대화를 중요한 수단으로 인식하게 되었다는 것을 의미하는 것이다.

이탈리아의 사회적 협의제도

이탈리아의 노사 및 사회적 협의는 전통적으로 제도화적인 성향이 적다는 점을 특징으로 들 수 있다. 이러한 과거로부터의 전통에서 벗어날 수 있었던 계기는 임금 보전을 목적으로 하던 기존의 물가연동제도가 폐지되고 소득정책제도를 도입했던 1993년 7월 23일의 노사정 협약의 체결이었다. 이 노사정 협약을 통해 단체교섭과 대표제 등을 위한 기본 규정이 수립되기에 이르렀다. 1998년 12월 22일의 노사정 협약은 여러 관점에

1) 유럽연합의 의사결정 과정에서 유럽연합 이사회를 보조하는 자문기구로서 유럽연합 회원국의 경제·사회 각계를 대표하는 전문가로 구성된다.

2) 가장 강력한 사회경제자문기구가 있는 나라의 예로 벨기에를 들 수가 있다. 벨기에의 중앙경제이사회(Belgian Central Economic Council)는 정부가 이 기구의 의견을 따라야 할 의무가 있을 정도로 강력한 권한을 가진다(이 기구는 매년 단체협약의 임금 인상 상한선을 제시하는 노동비용의 한계수의 보고서를 발행한다). 또 정부와 의회를 대상으로 사회 이슈에 대한 자문을 제공하는 기구인 벨기에의 국립노동이사회(National Labour Council)는 국가 차원이나 산별 차원의 단체교섭에 참여할 수 있고, 노사관계나 사회보장 관련 입법 과정에 개입한다. 공식적으로 사회적 대화를 이끌어가는 역할을 하는 기구로는 아일랜드와 룩셈부르크 그리고 포르투갈의 경제사회위원회를 들 수 있다. 특히 포르투갈의 경우에는 위원회 내에 사회적 협의를 위한 상임위원회가 있는데, 이 노사정기구는 총리가 의장을 맡고 있으며 사회적 협의는 물론이고 임금과 고용 및 직업훈련에 관련된 정책결정에도 참여한다. 오스트리아의 경우에는 경제사회문제를 위한 자문이사회라는 노사 양자기구가 있는데, 이 기구는 1960~80년대까지 오스트리아의 임금정책에 중대한 역할을 담당한 임금 및 물가정책위원회 산하에 설립되어 오스트리아 임금정책에 상당한 영향을 행사했다.

3) 지방경제노동위원회는 1990년대 후반 지방행정부가 설립한 기구로, Cnel과 유사한 사회적 협의를 위한 자문이상의 역할, 경우에 따라서 사회적 협의에 관여하기도 한다.

서 1993년에 도입된 규정을 재확인하는 계기를 마련해 주었으며 전국적인 차원뿐만 아니라 지방적 차원에서도 사회적 협의가 경제·사회정책의 결정 과정에서 정식적인 절차로 자리잡을 수 있도록 노력을 했다. 그러나 사회적 협의가 정책결정의 절차로 자리잡는 것은 실제로는 정치적 선언에 불과하였고, 2001년 새로 출범한 중도우파 정부는 정책을 입안하고 이행하는 전적인 책임이 정부에 있음을 선언하고 과거 사회적 협의에 두었던 비중을 줄여나가기 시작하였다. 이 정부는 노조와 사용자단체 간의 협의가 중요하다는 점을 인정하면서도 경제·사회정책 결정 과정에서 어떤 경우든 모든 노사 당사자들이 협의가 이루어져야 한다는 입장은 거부했다.

따라서 사회적 협의 과정은 정부와 노사 당사자들 간의 직접적인 관계를 바탕으로 지속되고 있다. 일반적으로 이와 같은 일련의 과정이 정부의 정책과 개혁 추진을 위한 노력을 중심으로 형성되기 때문에 사회적 협의 의제를 선정하는 데 있어서도 일반적으로 정부가 중요한 역할을 담당하고 있다. 물론 이와 같은 교섭 과정에서 노사 당사자들은 자신들의 이해를 반영하는 현안을 제시할 수 있고, 실제로 하고 있으며 이렇게 발의된 현안들도 역시 논의의 대상이 될 수 있다. 그러나 실제로 사회적 협의의 제도화 수준이 아직까지는 낮고 이와 같은 노사 당사자들의 요구 사항을 추진할 만한 제도화된 장치가 존재하지 않는 상태이기 때문에 노사 당사자들이 자신들의 이해에 부합하는 사안에 대한 효과적인 ‘협의를 라운드(consultation round)’를 이끌어내기는 다소 어려운 점이 있다. 예를 들어, 2003년 6월 이탈리아의

거대 사용자단체인 경총(Confindustria)과 3대 노총인 Cgil, Cisl, Uil은 이탈리아 남부 지방을 중심으로 경제성장, 고용 및 경쟁력 제고를 목적으로 한 협약을 체결하였다. 이 협약은 그 협약이 다루는 사안들도 상당히 중요했지만, 정부가 제안했던 연금 개혁안과 당시 노동시장을 둘러싼 논쟁으로 인해 노사 당사자들간의 분열이 야기된 시점⁴⁾ 이후에 최초로 합의에 도달한 범산업적(intersectoral) 협약이었기 때문이다. 이 협약에 서명한 당사자들은 우선 과제를 설정하고 이 우선 과제가 정부의 정책 입안 과정에 반영될 수 있기를 바랐다. 그러나 향후 사회적 동반자들이 이와 같은 사항을 몇 차례 강조하였음에도 불구하고 의미있는 수준의 노·사·정 협의가 진행되지 않은 것은 물론 정부 자체적으로도 이를 정책에 반영하고자 하는 의지를 보여주지는 않았다.

■ 맺음말

위의 내용을 요약하면, Cnel의 운영을 정의하는 기존의 제도와 사회적 협의와 관련된 규정들은 모두 노사 당사자들과 정부 간의 대화를 지원하는 제도적 장치가 부족하다는 점을 보여주고 있으며, 이와 같은 현 상황은 향후 정치적 환경에 의해 크게 영향을 받을 수 있는 취약 부문으로 남아 있다. 경제·사회적 정책결정 과정에서 사회적 협의가 중요한 역할을 담당하도록 하는 합의

4) 이탈리아 정부는 2001년 말부터 연금개혁을 정부 정책에 포함시키고자 했다. 2002년의 노사관계의 핵심이슈는 노동시장개혁을 둘러싼 것이었고, 2003년 가을부터는 연금개혁이 가장 큰 이슈로 부각되었다.

가 도출될 경우, 이와 같은 노사 당사자들 사이에 영구적인 대화와 논의가 이루어질 수 있는 포럼이 조성될 수 있다. 안정적인 '게임의 법칙'을 기반으로 만들어질 이 포럼은 모든 관련 주체들간의 상호 신뢰와 협력을 증진하는 데 기여할 것이며 그 결과 노사정 관계의 효율성 및 효과 제고를 가져오게 될 것이다. 1990년대의 경우, 이와 같은 노사정 관계는 인플레이션을 억제하고 정부 재정적자를 해결하는 데 크게 기여한 바 있다. Cnel은 이와 같은 역할을 수행하도록 설립된 것은 아니지만, 실제로 Cnel의 제도적인 활동을 통해 이와 같은 현안들을 둘러싼 논의가 진행될 수 있도록 지원하며 최근에는 이탈리아 전체적으로 사회적 협의 제도가 확산될 수 있도록 하는 기능을 수행하고 있다.