

각국의 사회적 협의기구 I: 네덜란드의 사회협약과 사회적 협의기구

임상훈 (한국노동연구원 연구위원)

이 연재는 네덜란드를 시작으로 브라질, 이탈리아, 남아프리카공화국, 스페인을 거쳐 아일랜드로 끝맺을 예정이며, 각 국가별로 사회적 협의(혹은 대화)기구를 소개하고자 한다. 해외 노사는 사회적 협의기구에 대한 참여를 통해 단순한 이익집단의 범주를 넘어서고 있다. 노사는 정부의 공공정책 결정에 로비나 다른 정치적 루트를 통해 영향력을 행사하여 자신의 이해만을 반영하는 것이 아니라 공공정책 결정의 주체로서 사회적 책임을 공유한다. 해외의 사회적 협의기구는 노사의 이러한 역할을 제도적으로 촉진하고 보장한다. 이 연재를 통해 우리나라 노사정이 사회적 협의에 대해 건강한 토론을 시작하게 되기를 기대해 본다.

각국의 사회적 협의기구를 검토하기에 앞서 사회적 협의(social concertation)와 관련한 여러 가지 개념에 대한 정리가 선행되어야 할 필요가 있다. 그 대표적인 것들은 사회적 대화, 사회적 자문, 사회적 합의주의 등을 들 수 있는데 이들은 대체적으로 서구에서 만들어진 Social Dialogue, Social Consultation, Social Corporatism 등의 개념에 각기 대응하는 개념으로 볼 수 있다.

우선 이들 개념을 정확히 파악하기 위해서는 서구에서 이들 개념이 나오게 된 배경을 이해할 필요가 있다. 예를 들면 Social Consultation은 ILO가 노동기본권과 관련한 권고사항을 회원국가가 이행하는 데 있어 정부로 하여금 노사의 의견을 청취하도록 권유하고 있는 데서 개발된 개념으로 권고사항 이행을 위한 국가 수준의 노사정간 상호의견 교환을 Tripartism으로 정의하고 있는 것과 일맥상통한다. 이와는 달리 Social Concertation이나 Social Corporatism은 주로 서유럽 국가에서 형성된 노사정간의 관계를 표현하는 개념이다. 따라서 Social Corporatism에 관한 논의에서 Tripartism이 언급되더라도 이는 ILO에서 사용하는 Tripartism과는 다른 의미로 사용된다.

사회적 대화(social dialogue)는 기업 수준에서부터 국가 수준에 이르기까지 보여지는 노사정간의 공식·비공식 접촉으로 정의될 수 있다. 그리고 사회적 자문(social consultation)은 국가 수준에서 이루어지는 노사정간의 상호 의견 교환으로 개념 지워질 수 있다. 한편, 사회적 협의(social concertation)와 사회적 합의주의(social corporatism)의 개념은 일단 전자는 공공정책 결정 과정에 대한 노사의 참여로, 그리고 후자는 노사정간의 실질적이고 민주적인 교환 체제로 정의할 수 있다. 이런 정의에서 보면, 사회적 대화가 사회적 자문이나 사회적 협의를 포괄하는 의미라고 파악할 수 있다. 한편, 사회적 대화는 노사정간 교환 결과로서의 사회협약(혹은 사회적 합의)을 배양하고 촉진하는 과정으로 작용하기도 한다.

위 개념 사이의 차이가 지적되기 시작한 이유는 Social Corporatism을 사회적 합의로 정의하면서 사회적 협의와 대별하였기 때문이다. Social Corporatism은 원래 파시즘과 동의어로 사용되었던 구코포라티즘(그리고 그 대표적 변종인 국가 코포라티즘)과 대별되는 의미로 사용되었다. 그러나 한국에서 일부 학자와 노사정위원회 활동평가 보고서에 사회적 합의주의로 해석되었고 신코포라티즘의 한 측면인 사회적 협의와 구별되었다. 이러한 구별은 우리나라 노사관계 이론의 발전을 보여주는 것이기도 하다. 그러나 현재 Social Corporatism(사회적 합의주의)는 일부 학자나 노동운동계에 의해 노사정간 담합으로 왜곡 평가되고 있다. 서구의 오랜 기간에 걸친 노사정간 투쟁과 갈등의 역사적 산물에 대한 몰이해와 더불어 사회적 합의주의의 덧칠 속에 사회적 협의도 부정적으로 평가되는 경향이 발생하고 있다.

■ 사회협약 배경과 현황

네덜란드는 1960년대 유럽에서 손꼽히는 사회복지제도를 구축하였지만 1970년대를 거치면서 과도한 사회복지제도의 운영과 방만한 재정적자의 확대, 높은 조세부담과 노동비용, 그리고 심각한 노사갈등 등으로 인하여 심각한 ‘네덜란드 병(Dutch disease)’을 앓게 되었다. 1979년 2차 석유위기와 같은 외적 충격이 더해지면서 네덜란드는 국가경제 위기 상황을 맞이하여 1981-1982년 2년 연속 마이너스 성장을 기록하였고 실업률은 10% 후반에 이르렀다.

1982년 말 네덜란드는 경제위기에 대한 해법을 모색하였고 노사는 실업 증가를 퇴치하고 노동시장 유연성을 증대시키며 기업의 이윤을 증가시키기 위한 바세나르 협약(Wassehaar Accord)을 체결하였다. 1983~93년 동안 네덜란드 노사정은 경제·사회정책의 목표, 방법 및 제약들을 논의하면서 일련의 협약을 체결하였다. 이 협약은 기업채산성, 투자증대, 고용증가, 일자리 나누기 및 복지개혁을 추구하는 가운데 자발적 임금 자제를 최우선시하는 것을 특징으로 한다.

사회협약을 생산한 일명 ‘폴더모델(Polder model)’¹⁾은 사회적 협의기구와 노사합의기구를 기반으로

한다. 사회경제협의회와 노동재단이 대표적인 이 두 기구를 중심으로 이루어지는 사회적 대화가 풀더모텔의 결정체라 할 수 있다. 대개 네덜란드의 사회협약은 노동재단에서의 노사간 고용 및 임금에 관한 공동선언문과 정부의 정책선언문의 형태로 체결되며, 노사정간 이견이 없을 경우 사회경제협의회 협의 → 노동재단 합의 → 정부선언의 과정을 거친다.

네덜란드의 사회적 대화가 많은 경의를 자아내지만 사회협약은 많은 어려움을 거친 후에 체결된다. 대표적인 예는 2004년의 가을협약이다. 2004년 5월 노사정간 조기퇴직(early retirement), 생애휴무제(life-span leave arrangement)를 둘러싸고 협의를 계속하였으나 실패하자 정부는 독자적으로 조기퇴직과 생애휴무제와 연계된 조세혜택 폐지 방안을 추진하였다. 이에 노동조합은 전년도인 2003년에 체결한 사회협약에 구속되지 않겠다고 선언하고 6월 조합원 투표를 실시하여 정부안 철회에 대한 조합원들의 압도적 지지를 도출하였다. 노동조합이 2004년 9월 21일 예산일의 총파업에 이어 10월에는 노동자 30만명 규모의 시위, 그리고 10월 27일 200개 회사에서 22,000명이 금속산업에서 파업에 들어가는 등 산업별 순환파업이 이어지자 정부는 다시 사회적 협의를 개시하였다. 이런 우여곡절 끝에 노사정은 2004년 11월 조기퇴직, 생애 휴가계획, 실업보험금의 절약 등에 관한 사회협약을 체결하였다.

■ 사회적 협의 기구와 운영

네덜란드의 사회적 협의(혹은 폭 넓게 대화)기구로 노동재단과 사회경제협의회가 꼽힌다. 이들 기구의 대표적인 차이로 노동재단은 민간기구이고 사회경제협의회는 법적으로 제도화 된 기구라는 점을 들 수 있다. 한편, 노동재단이 임금 및 단체교섭에 관한 사항을 주요 대상으로 삼는 반면 사회경제협의회는 노사가 정부정책과 관련하여 정부와 의회에 정책적 건의를 도출하는 것을 주요 목적으로 한다. 이러한 특징은 노동재단이 노사만으로 구성되나 사회경제협의회는 노·사·공익의 3자로 구성된다는 점에서 잘 드러난다.

- 1) '풀더'는 '간척'이라는 뜻으로서, 네덜란드의 대부분이 해수면보다 낮아 1,500여 년 전부터 바다를 막고 땅을 메우는 간척사업을 중심으로 발전해 온 데서 그 유래를 찾을 수 있다. 즉 네덜란드 국민이 협동, 단결하여 간척지를 개척하던 불굴의 개척정신에서 유래되었다.

사회경제협의회(Social and Economic Council : SER)

1)기능

사회경제협의회(SER)는 1950년 산업조직법에 의거 출현하였고 노사는 이 기구를 통해 사회·경제정책의 논의 과정에 참여할 수 있게 되었다. 사회경제협의회는 노동계, 경영계 그리고 정부의 서로 상충하는 이해를 조정하도록 하였다. 전후 복구 과정에서 사회경제협의회는 경영계와 노동계의 협력 그리고 민간영역과 정부와의 협력을 특징으로 하는 합의경제(consensus economy)의 핵심기구가 되었다. 사회경제협의회에 참여하는 집단들은 자신들의 이익을 대변하면서도 공동의 정책비전을 연구한다. 이 점이 사회경제협의회로 하여금 사회·경제 쟁점과 관련하여 정부와 의회에 권위 있는 자문기구 역할을 할 수 있도록 하였다.

사회경제협의회(SER)는 의회와 정부에 대한 자문기구이다. 사회경제협의회가 다루는 분야는 사회와 경제의 중기발전계획, 사회정책, 산업정책, 노동 및 산업관련 법안, 근로자 참여, 노동시장정책뿐만 아니라 유럽통합정책, 교통문제 그리고 소비문제에 이르기까지 광범위하다. 사회경제협의회는 산업조직법(Industrial Organization Act)에 의해서 설치된 법적 기구로서 봄·가을에 걸쳐 연 2회의 정례적인 회합을 개최하고 있다.

사회경제협의회는 행정기능을 담당하고 있다는 점에서 독특한 사회적 협의기구라 할 수 있다. 이 기능은 보험중개법, 기업설립법, 직장협의회법 등에 의해 법적으로 규정되나 그 영역은 노조의 동의나 합의가 필요한 부문으로 한정되어 있다. 예를 들어 직장협의회법에 의하면 법적으로 35인 이상 근로자를 고용하는 기업은 직장협의회를 조직해야 한다. 그러나 예외적으로 직장협의회를 구성하지 않을 수도 있는 있는데 이때에는 사회경제협의회에 면제신청을 해야 한다. 또 1970년부터 기업합병과 관련한 기업의 행위를 감독하기도 한다.

한편, 사회경제협의회는 산업(업종) 수준의 노사공동위원회인 상품위원회와 산업위원회에 대한 감독 기능도 수행하고 있다. 네덜란드에서는 산업조직법에 의해 40여 개의 상품위원회 및 산업위원회가 설치되어 있는데, 이는 기업가와 근로자로 구성된 법적 단체로 해당 산업(업종)의 발전과 공동 관심사를 논의

하기 위한 기구이다. 여기에서는 개인들이 해결할 수 없는 사항을 취급한다. 예를 들어 페인트산업위원회는 페인트공의 겨울철 할인 행사를 공식화하여 겨울철에도 페인트공의 작업을 유지하도록 한다. 사회경제협의회는 상품위원회 및 산업위원회의 설치 및 폐지뿐만 아니라 위원회의 집행부의 구성과 관련한 결정권을 행사한다.

2) 구성

사회경제협의회는 노·사·공익 3자 각 11인이 참여하여 총 33명으로 구성된다. 노동계 대표는 제조업 노총 7명, 기독교 노총 2명, 관리직 노총 1명, 서비스산업 노총 1명 등 총 11명이다. 경영계 대표는 산업과 기독교고용자총협회 7명, 중기협협회 3명 그리고 농업과 낙농협회 1명 등 총 11명이며 공익위원(crown members)은 경제학, 재정학, 법학, 그리고 사회학 전공 학계 출신으로서 국왕이 임명하며 11명의 위원으로 되어 있다.

공익위원은 노·사·정에 속하지 않는 독립적인 전문가이다. 이들은 일반적으로 경제학, 금융, 법학, 사회학을 연구하는 교수들이다. 이들은 국왕에 의해 임명되지만, 정부에 대한 책임은 없다. 공익위원은 네덜란드의 주요 정당간 균형을 가능하게 할 뿐만 아니라, 다양한 분야를 대표할 수 있다. 네덜란드 국립은행 총재와 중앙기획위원회 위원장은 당연직 공익위원으로 임명된다. 사회경제협회의 의장은 협의회의 자문에 따라 국왕에 의해 임명된다. 의장은 상근직이며, 다른 위원들은 비상근이다. 사회경제협회의 중요한 역할은 공익위원(crown member)의 전문적 활동이 중심에 서 있기 때문에 가능하다고 하겠다. 사회경제협의회에서 출간되고 있는 각종 연구보고서가 정부와 의회에 자문 역할을 심층적으로 수행하고 있다는 것은 널리 알려져 있는 사실이다.

한편, 협의회의 분위원회(the council)와 소위원회(commissions) 및 관계자회의(working parties) -일반적으로 비공개- 에는 항상 정부기관의 대표들이 참관인 자격으로 참여한다. 이들은 일반적으로 관련분야의 전문적인 지식을 갖고 있으며, 부처 간에 정보를 교환하는 역할을 담당한다.

3) 운영과 재정

사회경제협의회는 본위원회와 소위원회 이중구조로 되어 있으며 사무처를 두고 있다. 최상위 기구인 본위원회는 적절한 운영절차를 유지하고 본래의 기능을 수행하기 위해 상임위원회(executive committee)를 두고 있다. 본위원회는 매월 셋째 주 금요일에 개최한다. 본위원회의 기본 기능은 정부에 대한 자문보고서를 논의하고 결정하는 것이다. 자문보고서는 해당 소위원회 또는 실무자들의 철저한 작업을 통해 발간된다. 자문 내용에 관해서는 만장일치가 있을 수 없기 때문에, 위원들간의 견해 차이는 보고서에 명시된다. 본회의는 일반적으로 공개된다. 그러나 논의 내용이 특정인과 관련되거나 논의 내용이 일반에게 공개될 경우 국익을 훼손할 우려가 있는 경우에는 비공개로 회의를 진행한다.

사회경제협회의 기능을 수행하기 위해 협의회 내에 다양한 소위원회가 구성되어 있으며, 그 내에 각 실무자들이 활동한다. 소위원회 및 실무집단들은 본위원회와 마찬가지로 경영계, 노동계, 외부전문가집단 등 세 집단으로 구성된다. 소위원회는 자문보고서의 작성을 담당한다. 산업조직법 제43조가 적시하였듯이 소위원회는 정부에 직접 보고서를 제출할 수 있다. 소위원회는 원칙적으로 공익위원이 주재한다. 이외에도 행정위원회(Administrative Chamber)라는 특별소위원회가 운영되고 있다. 이 위원회는 협의회 행정업무를 계획하고 집행하는 업무를 부여받은 본위원회 위원들로 구성된다.

사회경제협의회는 주어진 업무와 기능을 효과적으로 수행하기 위해 사무처를 두고 있다. 직원수는 약 160명 정도이며 사무총장의 지휘·감독을 받는다. 사무처는 3개의 실(경제분과실, 사회분과실, 행정분과실)과 3개의 지원국(재정국, 인사운영국, 정보국), 그리고 시설부로 구성되어 있다.

사회경제협의회는 법에 의해 설립되었지만 정부기구는 아니다. 재정적인 측면에서도 사회경제협의회는 정부로부터 독립된 기구이다. 사회경제협의회가 사용하는 예산은 1년에 약 2,600만 길더(네덜란드 화폐단위)이다. 사용예산은 상공회의소에 등록된 개별 기업들이 내는 기금의 일부로 조달된다. 사회경제협의회가 담당하는 법률의 집행과 관련한 공동행정기능으로 인해 발생하는 비용은 별도의 세금이나 기부금으로 조달된다.

노동재단(The Labour Foundation)

노동재단은 제2차 세계대전 직후 전쟁으로 폐허가 된 국가경제를 조속히 복구하도록 하자는 데 노사가 의견의 일치를 보면서 1945년 5월 출범하였다. 노동재단은 노사만이 참여하는 이원적 구조로서 사회경제협의회와 3자 협의체와는 다른 구성형태를 보이고 있다. 노동재단의 구성을 보면 경영계와 노동계가 각 8명으로서 총 16명으로 구성되어 있다.

1) 목적과 기능

노동재단은 경영계와 노동계가 참여하는 협의기구로 양자간의 만족스러운 노사관계를 촉진하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해 노동재단은 경영계와 노동계 간, 그리고 양자를 대표하는 기관들간의 대화를 장려하고 양자 대표기관에 정보와 자문을 제공한다. 또한 노동재단은 정부와 기타 관련기관에 의견을 제시하고 협의한다. 한편, 노동재단은 법에 의해 부여된 업무를 수행하거나, 타기관으로 하여금 수행하도록 하며 노동재단의 목적을 달성하기 위해 모든 법적 가능 수단을 동원한다.

설립 초기에 노동재단은 사회·경제분야의 정부정책의 입안 과정에서 개입하기도 하였다. 이 당시 재단의 가장 중요한 기능은 임금과 물가에 관해 정부와 협의하는 것이었다. 임금결정 체제가 변화하고 기타 사회·경제조류가 변화하면서 재단의 기능과 논의 사안도 변화하였다.

최근 노동재단은 사회보장제도, 기본 및 보조연금제도, 교육훈련, 고용, 노사관계, 근로자의 채용, 남녀 평등, 소수인종 및 노년층 근로자 및 단시간 근로자의 지위 등과 같은 쟁점들을 논의하였다. 이에 따라 노동재단은 보조적 연금제도를 개선하고 가정과 근로조건을 연계하여 고용기회를 증진시키는 내용의 권고안을 지속적으로 제안하고 있다.

2) 조직과 운영

노동재단도 사회경제협의회와 마찬가지로 이사회-실무위원회의 이층구조로 되어 있다. 이사회는 두

명의 공동 회장을 두는 데 공동 회장은 경영계를 대표하는 단체장(현재는 네덜란드경제인연합 및 네덜란드기독교경영자연맹 회장)과 노동계를 대표하는 단체장(네덜란드노동총 위원장)이 맡고 있다. 형식적으로 모든 결정은 16명의 노사단체 대표로 구성된 이사회에서 결정된다. 기본적으로는 모든 이사회 구성원들이 투표에 참여할 필요는 없지만, 정관에 의하면 이사회의 결정이 유효하기 위해서는 이사회의 2/3 이상의 동의를 얻어야 한다. 이사회는 최소한 일 년에 1회 이상 소집되며, 공동 회장이 이사회의 의견을 반영할 필요가 있다고 판단할 때마다 소집된다.

노동재단의 실질적 업무는 다양한 실무위원회에 의해 추진된다. 각 실무위원회는 각자 특별 분야를 담당한다. 예로 1984년 노사는 바세나르 협약을 재확인하면서 노동재단 산하에 4개 실업대책소위원회(직업훈련, 장기실업, 청년실업, 실업통계)를 설치하여 실업난에 적극 대처하기로 합의하였다. 한편, 의제위원회(Agenda Committee)는 매월 개최되며, 개별 실무위원회의 작업을 총괄 조정한다.

개별 실무위원회는 회의에서 각 핵심 쟁점을 상세하게 논의한다. 이러한 활동의 목적은 경영계와 노동계 대표가 견해를 통일하여 정부에 자문을 하기 위한 것이다. 또한 사업장 차원이나 산업 차원에서의 단체협약을 논의하는 개별 회사와 협상자들에게 통일된 권고안이나 의견을 전달한다. 한편, 위원회는 사업장이나 산업 수준에서의 단체협상 과정에서 이사회의 권고안이나 의견이 반영되도록 노력한다.

노동재단에 참가하는 경영계와 노동계의 대표는 소속 회원과 긴밀한 논의를 통해 자신들의 의견을 결정한다. 이사회에서 공동 의견에 도달하는 과정은 협상에 기초하고 있으며, 결국 결정은 양자의 주고받기식(give-and-take) 협상을 통해 이루어진다. 이것이 가능하기 위해서는 협의에 참여하는 단체들이 다른 단체와의 조화를 위해 자신들의 견해를 어느 정도 수정해야 하는지에 대해 끊임없이 분석해야 한다. 따라서 각 단체의 대표자들은 최종 의견을 확정하기 위해 이사회와 실무위원회 협의 과정 중에 정기적으로 자신의 회원과 협의한다.

노동재단의 재원은 두 가지 형태로 조달된다. 하나는 노동재단에 참여하는 경영계 및 노동계의 직접적인 지원 방식이고, 또 하나는 경영계와 노동계가 사회경제협의회에 지불하는 연회비의 일부를 사회경제협의회로부터 간접 지원받는 형식이다. 노동재단의 사무실은 사회경제협의회 건물 내에 있으며, 대부분의 재단 관련 회의는 여기서 개최된다. **KLI**