

각국의 사회적 협의기구 II: 브라질의 사회협약 체제: 노동자당 정부가 주도하는 중층적이고 포괄적인 의제와 방식

김현우 (한국노동사회연구소 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 것들로는 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)를 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.

■ 머리말

브라질의 현 사회협약 체제는 2002년 집권한 톨라 행정부의 정책 방향과 브라질의 현 정치경제 상황을 배경으로 한다. 톨라 행정부의 정책은 그가 노동자 출신 대통령인 만큼 분배를 중시하고 있으나, 최근 경제성장의 정체로 일단 내수 및 수출시장 확대를 통한 경제성장을 가장 우선시하고 있다. 성장을 통해 고용을 증대하고 세수를 확대하며 재정개혁을 통해 복지재원을 마련하려는 것이 기본 전략이다. 하지만 이러한 과정에 진척이 없을 경우 톨라의 지지기반인 노동계급이나 노조의 비판을 받을 위험을 항상적으로 안고 있다.

톨라 행정부가 시도하고 있는 제반 사회협약들은 이 과정에서 정책 결정과 집행의 절차적 정당성을 확보하고 노조와 시민사회의 광범한 동의를 끌어내기 위하여 추구되는 전략이라 할 수 있다. 한편으로 반대 세력 및 반대 의견을 수렴·소화해내고, 다른 한편으로 정책 집행에 있어 일종의 ‘거버넌스(governance) 구조’를 확보하기 위한 노력으로 해석이 가능하다.

신자유주의 세계화와 민주주의 이행의 모순된 요구의 상충 속에서 좌파 정부에 의해 주도되는 브라질

의 사회협약 사례는 서유럽과는 다른 독특한 성격을 갖는다. 브라질 사회협약 체제의 특징은 공식적인 조인과 같은 ‘협약’이라는 이벤트 또는 체계 자체보다는 의제를 둘러싼 노사정 주체의 복합적 토의와 동원 과정에 있다. 또한 의제도 단기적이고 개별적인 의제에 국한되지 않는 국가 개발과 발전에 관한 가능한 모든 범위를 허용하고 있다. 이는 민주화 이행의 사회경제적 완결 국면에서 일어나는 독특한 과도기적 현상으로 해석 가능할 것이다.

아직 그 성패를 평가하기는 이르지만, 브라질의 사회협약 체제는 신자유주의의 외부적 압박과 불완전한 노사 대면 체계에도 불구하고 정부와 노사 주체의 의지와 노력에 따라 사회적 대화와 사회협약기구가 유의미하게 운영될 수 있다는 시사로 다가온다.

■ 브라질의 노동체제

브라질 노동체제의 가장 기본적인 특징은 1930년대 이후 지속되어온 ‘국가조합주의(State Corporatism)’적 성격이라 할 수 있다. 그 내용은 경제 부문 및 업종별로 한 지역 내에 단 하나의 노조만을 허용하고 이러한 구조를 통해 권위주의 정부의 통치체제 일부로 삼는 것에 있었다.

1985년의 민주화 이후 국가조합주의적인 전통적 노동체제 운영방식 중에서 노동부의 직접개입이 없어지고 수평조직이 정치적으로 인정받게 되었다는 점과 노사간 자율적 협상이 진전되었다는 점에서 어느 정도 과거의 체제가 완화되었지만, 단일노조 원칙, 수직적 공식노조 구조, 강제조합세, 그리고 노사갈등을 거의 강제적으로 중재하는 노동법원 제도는 그대로 유지되었다.

현재 브라질에는 노조의 자율성과 전투성을 내세우는 CUT(통합노동자총연맹), 구미의 타협적 자본주의를 지향하는 FS(Força Sindical, 노조의 힘), 온건보수파이며 정부와의 대화에 적극적인 CGT(노동자총회의), GCW(노동자총연맹) 등 4개의 정상조직이 있다. 브라질의 노조 조직률은 1988년 이래 17~18% 수준을 유지하고 있고, 이 중 CUT 소속이 65% 이상이다.

브라질의 군부독재 기간 중 1970년대 초반 노조의 투쟁은 보다 자율적인 노동조합 운동을 낳았고, 노사관계 시스템의 변화를 추구하는 현장의 활동들은 이제 군부체제에 대한 정치적 반대로 전환되었다. 대부분의 라틴 아메리카 노동운동들이 1980년대 후반까지 유사한 정치적 궤적을 따랐는데, 그 특징은

민주화 과정에서 노동자 중심의 저항운동이 중대한 역할을 했다는 것이었다. 브라질 노조운동의 새로운 흐름은 이를 대표하여 '신노조주의(novo sindicalismo)'로 명명되었다.

CUT의 창설로 이어진 이 운동은 국가로부터의 자율성과 조합주의적 노조주의에 대한 반대를 강조했다. 신노조주의 활동가들은 국가 정책의 전달벨트로서의 노조라는 과거 국가조합주의 시기의 역할을 거부하고, 조합원의 이해대변에 있어 보다 정치적인 역할로 향한 길을 열었다.

하지만 1970년대 이래 CUT가 초기의 활력을 잃고 쟁점별 방어투쟁에 머물게 되자 금속노조 중심의 선진노동자 블록인 '아띠끌라사웅(Articulação Sindical)'에서 새로운 노동조합 운동 노선을 모색하기 시작했다. 이는 우선 투쟁의 목표와 노동자들의 전략적 입장에 있어 작업장에 국한된 쟁점을 넘어서서 다양한 사회 문제들을 포괄해야 한다는 것이다. 또한 새로운 전략의 입장은 CUT가 사회 전반에 걸친 국민적 개혁 쟁점들을 제시하고 이를 위해 전국 수준과 지역사업 수준에서 다양한 노사정 협상을 벌이는 등 다양한 개입 수단들을 적극 활용해야 한다는 것이었다.

하지만 여기서 지적할 것은 CUT의 노선 전환이 총파업 행동을 중심으로 한 저항 전략을 완전히 배제하는 것은 아니라는 점이다. 1994년 이후에도 파업 빈도는 별로 감소하지 않았고, 파업 노동자수와 파업 손실일수가 오히려 증가하는 것은 파업 단위가 작업장에서 지역-산업 단위로 오히려 커졌음을 의미한다. 요컨대 CUT의 전략 변화는 전투성 게임의 포기라기보다는 전투성 게임과 제도성 게임을 전략적으로 병행하는 행위자가 되었음을 보여준다고 하겠다.

■ 브라질 사회협약의 전개

브라질은 다른 중남미 국가와 마찬가지로 권위주의 통치체제의 전통으로 인해 노사관계에서든 거시경제 이슈에 대해서든 사회적 협의(social consultation)가 중요한 역할을 해본 적이 없었다.

1992~93년 사이에는 노동부장관 바렐리의 주도로 기존 조합주의 제제를 대체하는 노사관계 재구조화를 위한 노사정 협의기구가 운영되었으나, 개입주의 정책을 원하지 않는 까르두주 정부가 들어서면서 폐기되었다. 대신 까르두주는 신자유주의 경제정책의 강력한 추진을 위해 노동계의 반대에도 불구하고 노동유연화를 위하여 노동관계법을 개정했다.

중앙 차원의 사회협약이 별다른 성과를 거두지 못하는 가운데, 부문과 지역 수준에서 일정한 돌파구가 열렸다. 그것이 ABC 지역의 자동차산업 부문과 지역개발 프로그램의 사례이다. 사옹파울루 인근 ABC 지역 금속노조인 SMABC에는 10만 여명의 조합원이 가입해 있고, 자동차조립공장노조, 기계, 부품공장, 전자, 전기, 주물공장, 건축사업 관련 금속사업장 노동자들이 가입해 있다.

이 지역 자동차산업이 위기에 처하자, 1992년 SMABC에서 사용자, 노동자 대표, 정부가 참여하여 자동차산업의 부문 정책을 논의하고 결정하는 부문협의회(Câmara Sectorias) 창설을 제안하였다. 부문협의회는 정부측 대표단, 완성차업체와 부품업체 대표단, 노동조합 대표단이 참여한 명실상부한 ‘노사정기구’였으며, 6개의 실무위원회로 나누어 활동하였다.

부문협의회는 처음에 사용자들에게 별로 내키지 않은 것이었으나, 정부가 완성차와 부품에 대한 세금 감면을 약속하면서 모든 조립업체와 부품업체 사용자들이 참여하게 되었다. 1992년 3월 전체회의에서 합의문이 채택되었는데, △ 신규 승용차와 경상용차에 대한 22%의 가격 인하 실시 — 이 중 12%는 생산과 유통에 대한 세금 인하, 7.5%는 완성차와 부품업체의 이윤마진 감축으로 충당, △ 현 수준의 고용규모 유지와 전월 물가지수에 연동하여 매월 임금조정을 내용으로 하였다.

협의회는 1994년까지 계속되었고, 자동차산업의 위기를 저지하고 가격 인하를 통해 내부 노동시장을 60% 이상 확대시켰고, 10만 명 이상의 일자리를 보존할 수 있었다. 이에 영향을 받아 섬유, 조선, 화학 등 25개에 이르는 부문에서 부문협의회가 가동되었지만 결과가 그리 확연하지는 않았다. 협의회는 노조가 강력하고 정부가 세금 감면 등을 통한 강한 개입력을 가져서 사용자단체를 끌어들이 수 있는 경우 성공적이었다.

한편 고용 창출 및 지역 개발과 연계하는 기획과 관련하여 가장 중요한 사회적 대화의 경험은 광역 ABC 지역에서 전개된 일련의 프로그램이었다. 1990년, 광역 ABC지역의 7개 도시들은 상투 안드레(Santo André)의 시장인 세우소 다니에우의 주도하에 “광역 ABC지역 컨소시엄”을 구성했는데, 이는 지역 공통의 이해관계를 대변하며 산업 인프라의 개선을 위해 노력하고 지역개발 정책수립 추진을 목표로 하는 것이었다. 당시는 신자유주의 정책과 구조조정 계획의 ‘경쟁 쇼크’ 이후 위기를 경험하던 때였다. 지역개발운동의 중심에 지방정부들이 나섰던 이유는, 시장 불개입을 추구하는 까르두주 정부로부터는 지역 산업의 위축을 해결할 어떤 기대도 할 수 없다는 절박감이 크게 작용하였기 때문이다.

2002년 10월 PT의 룰라는 네 번째의 도전 끝에 대통령에 당선되고, PT는 동시에 실시된 연방하원 선거에서 91석을 획득하여 원내 1당으로 부상했다. 이미 룰라는 선거 공약으로 임기동안 1천만 개의 일자리를 창출할 것과 최저임금의 구매력을 배가할 것을 약속했다.

까르두주 정부와 달리 개입주의 정책을 추구하는 룰라 정부는 성장한 PT와 CUT의 힘과 민중들의 지지를 활용하여 경제성장과 국가시스템 개혁이라는 과제를 동시에 추구하는 전략으로 사회적 합의모형을 적극적으로 추구하게 된다.

룰라는 대통령 취임 첫날인 2003년 1월 1일 임시조치 103호를 발하여 대표적인 사회협약 기구로 CDES(Conselho de Desenvolvimento Economico e Social, 즉 경제사회발전협의회)와 SEDES(경제사회발전협의회특별사무국)을 설치한다. CDES는 정부와 시민사회를 연결하여 국가적 합의를 도출하는 메커니즘으로서 '새로운 사회협약' 도출을 위한 장치이며, 그 목표는 정부와 시민사회가 대화를 통해 브라질 경제사회 발전의 방향과 정책을 제시하는 동시에 절차상의 합의를 촉진하는 것으로 제시되고 있다.

CDES 설치에는 브라질의 내외적 경제·정치 상황 외에도 PT가 지향하는 다원주의와 참여의 민주사회 이념, 대화와 합의를 중시하는 룰라의 리더십이 배경으로 작용하였다. 룰라는 자신의 정부를 통해 브라질 국민 모두가 참가하는 정책 모델을 제시하고자 했다.

이러한 가운데 집권한 룰라는 현재 브라질의 최우선 과제를 국내시장 진작과 수출을 통해 일자리를 만들어내는 새로운 경제모델의 창출에 있다고 보고 있다. 룰라는 브라질 사회 전체의 경쟁력과 참여를 요구하는 이러한 과제는 어느 특정 정당이나 계급 혹은 기업이 집단의 의지 혹은 특정 이론이나 의식에 따라 일방적으로 추구할 수 없다는 인식을 가지고 있기 때문이다.

■ 경제사회개발위원회(CDES)

룰라 행정부의 사회협약 체제의 핵심을 이루는 CDES는 대통령 자문기구로서 대통령이 주재하며 CDES 활동지원을 위해 SEDES를 상설사무국으로 두고 있다. 정부측 참여인사는 총 12인으로, SEDES의 사무총장은 장관급으로 간주된다. 대통령궁에서 4인(정무수석 겸 비서실장, 참여정책수석, 전략홍보수

석, 안보수석), 내각에서 7인(재무장관, 기획예산부장관, 통상산업부장관, 사회발전부장관, 노동부장관, 환경부장관, 외무부장관)이 참석할 정도로 CDES에 부여하는 브라질 정부의 비중은 압도적이다.

시민사회 참여인사는 총 90인으로, 기업인이 약 절반이며 나머지는 노조지도자, 사회운동가, 종교인, 지식인, 교수, 지역단체대표 등이다. 이들은 청렴도, 리더십, 대표성 등을 고려하여 대통령이 임명하며 임기는 2년이다.

CDES의 전체회의는 대통령의 소집에 의해 통상 2달에 한 번 꼴로 소집하며 기타 대통령이 필요하다고 간주하거나 CDES 위원들의 과반수 찬성에 의해 언제든지 소집이 가능하다. 회의에서는 연방 공공행정 기관에 정보와 자료 요구가 가능하고, 브라질 경제사회 발전에 관련된 것이라면 어떤 주제에 대해서도 대통령에 입장 표명 및 제안이 가능하다.

브라질리아에서 과반수 참석으로 개최되며, CDES는 SEDES와 협력하여 지역회의나 세미나를 개최할 수 있다. 전체 구성원의 동의에 의해 합의(Acordos)가 이루어지면 합의안이 대통령에 송부되고 관보에 게재되며, 합의가 이루어지지 않으면 과반수 찬성으로 추천안(Recommendation)을 송부할 수 있다. 대통령은 이를 다시 의회에 송부하여 의회에서 최종 결정하게 된다. CDES 산하에는 주제별 위원회를 모두 9개까지 둘 수 있으며 특정 주제를 위한 임시위원회도 개설 가능하다.

CDES가 가장 활발했던 2003년의 경우 전체회의는 모두 6차례 개최되었다. 논의된 주제는 사회보장 개혁, 조세개혁, 노동개혁, 중기단위 개혁(2004~2007년), 성장 및 거시경제정책, 공공-민간파트너십 등이다. 이 중 조세개혁, 사회보장개혁 제안서가 4월에 제출되고, 노동개혁 제안서, 중기개혁 제안서가 6월에 제출되었다. PPP(공공-민간파트너십) 보고서는 11월 25일 제안되어 공공-민간파트너십 관련 법안 초안이 마련되었다. 7개의 주제별 위원회 회의는 2003년에 총 19차례 개최되었다. 연인원 660명이 참가했고, 18개 소위원회가 총 22,320분(372시간)의 회의를 가졌다.

그런데 CDES의 사회적 대화는 전국적으로 이루어진다는 특징을 보인다. 각 주제에 대한 대화와 이해의 확산을 위해 특정 지역의 발전 및 특정 주제에 대한 세미나를 개최한다. 2003년에는 북동부 4회, 남부 3회, 동남부 2회, 북부 1회 회의를 가졌고, 총 8,500명이 참가하였다.

대화 및 세미나 주제는 폭력 방지, 메따지 술(남부지역) 경제개발, 히우그란지 두술의 수출촉진회의, 개발과 사회통합, 노동과 문화에 있어서 성(gender)과 인종, 지역 발전, 교육과 발전, 농기업, 투명성과

통제 등 매우 다양하다.

산업부문별 노사정 협의회도 재현되고 있다. “7 metas: SMABC(ABC 지역 금속노조의 7개 목표)”가 대통령 선거 당시 노동부문 공약으로 채택되어 과거의 부문협의회와는 다른 ‘경쟁력 포럼(Forum de competitividade)’이라는 이름으로 진행되고 있다. 사용자 측의 참여동기는 세계 혜택과 현지조달물 같은 지역사회에서의 효과 측면이다. 위원회에서 대중형 승용차에 3% 감세조치, 기업들은 3%의 가격 인하를 단행했고, 결과적으로 자동차 판매가 증대했다.

■ 전국노동포럼(FNT)과 노동법 개정

틀라 정부는 방대한 영역의 개혁에 착수했고, 이는 토지소유로부터 사회복지, 조세, 연금에 이르기까지 브라질 경제의 모든 부분과 관련되는 것이다. 특히 가장 최근의 과제는 노동개혁에 관한 것이다. 브라질 노동 관련 조항들은 1930년대에 노동법(CLT)이 공표된 이래 거의 변하지 않았다.

전국노동포럼(FNT, Forum Nacional de Trabalho)은 2003년 7월 30일 대통령령 4,796호에 의거하여 설치되었다. CDES가 제시한 개혁과제의 하나인 노동개혁을 담당하는 기구로서 노동관계의 민주화와 노동제도의 현대화를 위해 노동개혁안을 제시하고 논의하는 협상과 대화의 장이다.

노동포럼은 운영위원회, 전체회의, 주제별 위원회(Grupos Temáticos), 체계화위원회로 구성된다. 운영위원회는 7명으로 구성되며 노동부장관이 위원장을 맡는다. 전체회의의 구성원은 모두 72명이며 노동자 대표 21명, 사용자 대표 21명, 노동부가 주도하는 정부 대표 21명, 기타 부문(영세기업 및 협동조합) 9명으로 구성된다.

주제별 위원회의 보고서는 체계화위원회로 송부되고, 최종 단계에서 노동부가 “브라질의 노동권과 노동관계에 대한 보고서”를 전체회의에서 발표하게 된다. 이 보고서는 대통령에게 송부되어 의회에서 법안채택에 필요한 절차를 밟는다. 체계화위원회 정원은 21명으로 노·사·정 대표 각 6명과 기타 부문 대표 3명으로 구성되어 있다. FNT의 논의는 노동부 산하 ‘노동권 및 노동관계위원회’의 지원을 받으며, 결정이 교착상태에 빠지면 정부안을 선택하도록 되어 있다.

주제별 위원회 중 노조 조직, 단체교섭, 갈등 구성(파업권 문제) 위원회가 2003년 가장 활발히 활동했

고, 2004년 1월 노동포럼은 3년 동안 점진적으로 강제조합세 폐지를 결정했다. 까르두주 대통령 집권말기에 제출한 노동법(618조) 개정안은 “노조와 경영자간의 합의가 법을 넘어설 수 없음”이라는 내용을 담고 있었다. 그러나 FNT는 노조와 경영자가 합의하면 최저선인 법조항을 넘을 수 있다는 내용을 담아 2005년 2월 국회에 법안을 제출했다.

FNT는 1992~93년 산업별 부문협의회의 경우처럼 사용자 측이 압박받은 측면이 크다. 노동조합 구조 개혁을 내용으로 하여 노동법이 1단계 개정되면 CUT를 위시하여 노동조합의 조직력이 강화될 것이지만, 자본이 참여하는 이유는 만약 불참하면 노조와 정부가 노동조합 구조개혁을 일방 결정할 것을 우려했기 때문이다.

하지만 CDES가 예전과 같은 특권적 지위를 갖지 못하게 되면서 논의 과정에 불만을 품은 FS와 일부 사용자들은 개혁논의 과정에서 회의 석상을 이탈하기도 했다. 새 노동법이 기존의 브라질 노동법(CLT)을 유연화하고 민주성과 대의성 보장에 기여할 것이라는 의견과 함께 노동자의 파업권 등 단결권을 제한하고 노동력 이용을 유연화할 것이라는 우려도 노동계 내부에서는 존재하고 있다.

■ 브라질 사회협약의 특징과 전망

다른 나라와 비교할 때 브라질 사회협약의 특징은 먼저 국가가 주도하지만 매우 중층적이고 비공식적 구조를 포함한다는 것이다. 주요 의제를 준비하고 참여 단위를 조직하는 실무부서인 SEDES가 운영의 키를 쥐고 있고 CDES가 전국적 경제사회 발전전략 및 중요한 개혁과제를 총괄하지만 각 의제의 성격과 규모에 따라 별도의 작업 단위와 의사 수렴 및 토론 공간이 제공된다.

국가적 정책협조 의제에 관하여, SEDES는 2004년에 사회협약을 공고히 하기 위한 대규모 집회로서 ‘정책협조에 관한 국민총회’를 개최했다. 수백만 명이 참석하는 예비대회로 열리는 전국 총회는 환경, 보건, 식품위생, 인권, 여성평등 등 여러 영역의 정책을 구체화하는데 도움을 준다.

전국 단위의 사회적 대화와 총회 과정은 CDES의 일부이기도 하지만, 제도적으로 확립되거나 명시되어 있지는 않은 것으로 보인다. 그리고 주요한 개혁과제나 주제에 대해서는 FNT처럼 노사정 논의기구를 만들거나, 국가의 장기발전 과제를 다루는 ‘국가발전의제(AND)’와 같이 비중있는 논의 과정을 거치

는 프로젝트로 제출하기도 한다.

브라질의 사례에서 노사정 간의 공식협약 외에 비공식적인 사회적 대화방식까지 포괄하게 되면서 의제 역시 매우 다양하게 상정되는 것도 독특하다. 지역 수준의 협의회나 자동차산업 경쟁력포럼 등 낮은 수준으로 내려가면 의제는 더 한층 복잡하면서도 다양해진다. ‘문화적 다양성 보장’이나 ‘도시 안전’ 같은 의제들은 서유럽의 사회적 대화모델에서는 찾아보기 어려운 것으로, 국가 행정이 아직 충분히 성숙되지 못한 제3세계의 단면을 보여준다고 할 수도 있지만 어떤 점에서는 경제적·제도적 영역으로 고정화된 다른 나라의 사회협약의 한계를 극복하는 단초를 보여준다고 평가할 수도 있다.

한편 브라질의 사회협약은 좌파 집권세력의 주도하에 이루어진 만큼 그 전망은 룰라 정부의 행로와 함께 긴밀히 나아갈 것으로 예상된다. 룰라 정부는 2005년의 부패 스캔들, 경제적 신자유주의 답습 내지 현상유지 정책에 대한 비판으로 정부 안팎으로 반대세력의 공세에 시달렸다. 연금개혁안에 반대하는 노동자당 내의 일부 분파는 P-Sol이라는 좌익 정당을 창당하여 낯선 공격을 감행해 왔다. 정치적 부담 속에서 임박한 2006년 대선을 통한 평가가 압박으로 작용하고 있는 것이다.

룰라 정부가 집권 이후 일정한 우향우를 감행했고, 최근 노동자당 내부에서 좌익화 요구가 분출하고 있지만 앞으로도 정부 내의 통화주의자들에 의해 경제정책이 주도되는 상황이 크게 변하지는 않을 것으로 보인다. 그렇다 하더라도 경제성장과 발전을 위해 적극적인 국가 개입을 행한다는 것은 까르드주 시절의 시장불개입 원칙과 근본적 차이점을 만들고 있으며, 사회협약이라는 정책보조 수단도 계속 활용될 것이다. 느리지만 지속적인 경제성장을 기반으로 룰라 정부는 이자율 인하와 좀더 높은 수준의 투자 확대, 경제 활성화를 약속하고 있다. 다만 2006년 선거를 전후하여 민감하고 첨예한 법제화 사안이나 논의는 CDES에서도 다소 부차화되거나 유보될 것으로 예상할 수 있다.

이러한 조건 속에서 브라질 사회협약의 안착화 또는 사회규범화를 예단하기란 쉽지 않은 상황이다. CDES의 활동이 노동관련 개혁, 국가발전 의제(AND) 같은 굵직한 주제를 중심으로 2006년 선거와 그 이후 어떻게 결실을 맺느냐에 따라 브라질 사회협약의 지속성과 모델의 구체적 전개가 판가름날 듯하다.