

각국의 사회적 협의기구 IV:

남아공의 사회적 대화와 사회협약

- 전국경제발전노동위원회(NEDLAC)를 중심으로

윤효원 (보건의료노조 국제담당)

이 연재는 네덜란드를 시작으로 브라질, 스페인, 남아프리카공화국을 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 국가수준의 노사정간 상호 의견교환을 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 기업수준에서부터 국가수준에 이르기까지 보이는 노사정간의 공식·비공식 접촉으로 정의될 수 있다. 그리고 사회적 자문(social consultation)은 국가수준에서 이루어지는 노사정간의 상호 의견교환으로 개념지을 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.

■ 남아공의 사회적 대화의 역사

남아공의 사회적 대화의 기원은 흑인 노동운동이 파업 등 집단행동에 나서면서 조직적, 의식적 성장을 시작한 1970년대로 거슬러올라간다. 당시 남아공 최대재벌인 앵글로아메리카를 비롯한 일부 기업들은 노사관계연구소를 출범시키고 노동법 개정에서 노사 공동의 접근법을 모색했다.

1980년대까지 운영되던 노사정 3자기구로는 전국인력위원회와 전국직업훈련위원회가 있었으며, 남아공노총(COSATU)는 거시경제정책에 조그마한 영향이라도 미치기 위해 이들 기구에 참여하려 노력했다. 1990년 2월 백인 정부가 넬슨 만델라를 포함한 정치범을 석방하고 불법 정치단체였던 아프리카민족회의(ANC)와 공산당을 해금하자, COSATU는 정부 및 자본과 함께 경제정책을 보다 책임 있게 논의하기 위해 전국인력위원회의 구조를 개혁할 것을 요구하고 나섰다. COSATU는 1991년 총회에서 “직업훈련을 계획·실행·감시하기 위해” 직업훈련위원회에 참여할 것을 결정하기도 했다.

COSATU가 더욱 진전된 “거시경제 협상포럼”을 요구한 때는 1991년으로 백인 정부의 부가가치세 도입에 항의하는 총파업 기간 중이었다. 당시 ANC와 정권 이양을 위한 교섭을 벌이고 있던 백인 정부는

노동계의 요구를 받아들여 노사정 동수로 구성된 전국경제포럼(NEF)을 1992년 10월 29일 출범시켰다.

COSATU의 3자 기구 설치 요구와 전국경제포럼에의 참여는 COSATU가 온건 노선으로 전환할 징조라기보다는 민주화 이행 국면에서 백인 정부가 국가와 사회를 일방적으로 재편할 가능성을 우려한 노동운동이 전략적 선택을 한 것으로 해석할 수 있다. 물론 COSATU의 동맹세력인 ANC가 주도할 민주정부의 등장이 임박했으며, 아파르트헤이트 이후의 이행기 경제운용에서 노동조합의 요구를 관철시킬 필요성도 COSATU가 ‘사회적 대화’에 관심을 갖도록 만든 동인이었다. 1992년 당시 조합원수 120만 명으로 최대 노총이었던 코사투는 “협상을 통한 정치 이행”에 관심을 가졌으며, 충분한 동원력을 바탕으로 백인 정부로 하여금 경제정책에서의 타협에 나서도록 만들 수 있었다.

백인 정부와 재계도 노사정 채널 마련에 적극적이었는데, 여기에는 악화일로를 치닫던 남아공의 경제 상황이 한몫 했다. 1960년대 연평균 GDP 성장률이 5.8%에 달했던 남아공 경제는 1980년대에는 연평균 0.7%를 기록한 이후 1990년과 1991년에 근소한 마이너스 성장을 경험하게 되었다. 특히 전국경제포럼이 논의되던 시점인 1992년에는 -2.1%라는 참담한 기록을 보였고, 30%를 넘는 실업률은 개선될 전망이 전혀 보이지 않았다. 경제를 그대로 놔두었다가는 누가 권력을 잡던 통제 불능의 상황이 올 수도 있다는 위기의식이 팽배했고, 이런 침체된 경제 상황이 백인 정부와 재계로 하여금 대화 테이블에 관심을 갖도록 만들었다.

전국경제포럼의 경험은 권위주의 백인 정부라는 정치적 한계 속에서도 노사정 3자 모두 사회협약에 관심을 가졌음을 뜻하며, 이는 노동의 입장에서 볼 때 곧 들어설 민주정부하에서 전국경제발전노동위원회(NEDLAC)로 대변되는 사회적 대화에 부담 없이 나설 수 있는 배경이 되었다.

■ NEDLAC법의 제정과 출범

1994년 사상 첫 민주선거를 통해 출범한 의회에서 모든 정당들이 만장일치로 NEDLAC법을 통과시켰고, 다음해인 1995년 2월 18일 NEDLAC(전국경제발전노동위원회)이 출범했다.

NEDLAC은 정부·재계·노동·시민사회의 이익을 한데 모으고, 교섭을 통해 노동법제와 사회경제정책의 중요한 변화에 합의하는 것을 목적으로 잡았다. NEDLAC법은 전문, 개념 정의, NEDLAC의 설

립, 구성, 규약, 목표·권한·기능, 집행위원회의 권한, 집행위원회의 임무, 보고, 법개정과 이행조치, 시행령(regulations), 처벌 등의 내용으로 구성되어 있다. NEDLAC은 스스로를 사회경제적 정책을 토론했고 합의하기 위한 “사회적 대화”의 기구로 규정하고 있는데, 구체적으로는 “경제정책의 의사결정을 사회통합적으로 실행함으로써 경제성장과 사회형평을 촉진한다”는 것이다.

이 법에 따르면, NEDLAC은 다음의 5가지 주요 목표를 가진다. ① 경제성장, 경제정책 결정 과정, 사회적 형평에의 참여를 증진하기 위해 노력한다. ② 사회경제 정책과 관련한 합의를 이루고 협약을 만들기 위해 노력한다. ③ 노동시장정책을 비롯한 모든 노동법제에 대해 의회에 상정되기 전에 심의한다. ④ 사회경제정책을 집행하거나 이를 의회에 상정하기 전에 그것이 초래할 주요 변화에 대해 심의한다. ⑤ 사회경제 문제와 관련된 정책 조정을 장려하고 증진한다.

이상의 5가지 목표를 실현하기 위해 재계·정부·노동·시민사회 등 NEDLAC 참가 주체들은 ① 공식적이고 합의에 기반한 협약을 체결하는 것을 목적으로 하는 교섭, ② 정책 개발을 목적으로 하는 협의, ③ 정보공유 회의, ④ 사회경제정책을 만들고 실행하는 데 필요한 연구, ⑤ 노동관계법 제77조에 의거한 분쟁해결에 참여한다.

■ NEDLAC의 구성

NEDLAC의 구성은 전통적인 노사정 협의구조인 정부, 노동, 재계 3자와 더불어 시민사회단체가 추가로 참여하는 4자 구조로 되어 있다는 점이 특징적이다. 물론 시민사회 부문의 참여는 제한적이다. 이러한 다자 모델을 고려하게 된 이유는 노동·자본·국가 등 빅쓰리(Big Three) 간의 협소한 코포라티즘적 조율을 예방하는 데 있다.

중앙정부 차원에서는 노동부, 통상산업부, 재무부, 공공사업부가 참여하며, 기타 부처(보건부, 교육부, 내무부, 법무부, 외무부, 사회개발부, 주택건설부, 지방자치부, 교통부, 통신부, 환경관광부, 식량자원부, 대통령궁 등)는 관련 사안이 있을 때 참여한다. 정부측 수석대표는 노동부 총괄실장이 맡고 있다. NEDLAC법에 따라 정부측 대표들은 대통령이 임명한다.

재계에서는 2003년 남아공경제인협회(BSA)와 흑인경제인협회(BBC)가 통합해 만들어진 남아프리카

경제인연합(BUSA)이 대표조직으로 참여하며, 재계측 수석대표는 Raymond Parson 교수가 맡고 있다. NEDLAC법에 따라 재계 대표는 재계가 추천한 인사들을 노동부장관이 임명한다.

노동계에서는 주요 노총들인 COSATU, NACTU, FEDUSA가 참가하며, 노동측 수석대표는 섬유노조(SACTWU) 사무총장인 Ebrahim Patel이 맡고 있다. NEDLAC법에 따라 노동계 대표는 노동계가 추천한 인사들을 노동부장관이 임명한다.

시민사회 차원에서는 청년협의회, 전국여성연대, 시민단체연합, 장애인협회, 전국협동조합연맹 등이 참여한다. 시민사회의 수석대표는 청년협의회 회장인 Sizwe Shezi이 맡고 있다. NEDLAC법에 따라 대통령궁의 정무장관이 인정한 시민단체들이 추천한 인사들을 대통령궁의 정무장관이 임명한다.

■ NEDLAC의 조직 구조

집행위원회

NEDLAC의 운영과 관련해서 실질적인 최상위 기구는 집행위원회로, 정부에서는 장관들과 고위관료들이, 노동계에서는 사무총장들과 임원들이, 사용자단체에서는 각 산업협회의 회장들과 고위급이, 시민사회 부문에서는 각 부문의 대표급이 집행위원으로 참여한다. 집행위원회는 연간 최소 4회 열리며, 남아프리카 경제가 직면한 핵심적이고 전략적인 문제들을 논의한다. 집행위원회는 4개 참가 주체들에서 18명을 초과하지 않는 범위에서 동수로 모두 70명 안팎의 집행위원으로 구성되며, 위원장은 각 주체들의 대표가 돌아가면서 맡는다. 재계 집행위원은 재계가 추천한 인사들 가운데 노동부 장관이 임명하며, 노동계 집행위원은 노동계가 추천한 인사들 가운데 노동부 장관이 임명한다. 정부 집행위원은 대통령이 임명하며, 시민사회 집행위원은 대통령궁의 정무장관이 인정한 시민단체 소속 인사들 가운데 정무정관이 임명한다. 각 참가주체는 자신들의 수석위원을 임명해야 한다. 노, 사, 정, 시민사회 등 각 참가 주체는 집행위원의 회의 불참 등에 대비해 후보위원을 임명해야 하며, 후보위원은 별다른 결정이 없는 한 참석권만 갖는다.

4개 위원회

NEDLAC은 사회정책과 경제정책을 논의하기 위해 노동시장위원회, 통상산업위원회, 개발위원회, 공공융통화정책위원회 등 4개의 위원회(Chambers)를 두고 있는데, 이들 위원회가 NEDLAC의 핵심기관이다. 각 위원회는 산하에 관련 문제들을 다루는 소위원회와 실무팀을 두고 있다. 각 위원회는 운영위원회에 그 활동을 보고하며, 각 참가 주체들이 6명을 초과하지 않는 범위에서 동수로 모두 20명 안팎의 위원들로 구성된다(노사정은 각 6명씩 시민사회는 약간명). 위원장은 각 주체들의 대표가 돌아가면서 맡는다. 각 위원회에 참가하는 노, 사, 정, 시민사회 위원들은 각 위원회 위원들의 회의 불참 등에 대비해 후보위원을 임명해야 하며, 후보위원은 별다른 결정이 없는 한 회의 참석권만 갖는다.

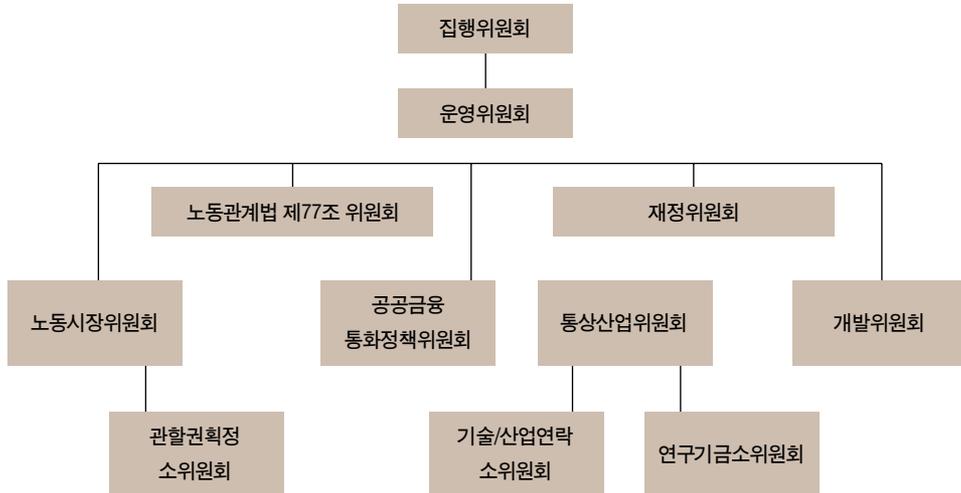
운영위원회

운영위원회는 NEDLAC의 사업과 운영을 감독하고 조정하는 역할을 가지며, 집행위원회에 복속된다. 운영위원회는 NEDLAC 4개 참가 주체의 수석위원 4명, 각 위원회에서 활동하는 각 참가 주체의 위원들을 포함해 모두 16명의 위원으로 구성되며, 운영위원회 위원장은 집행위원회 위원장이 겸임한다. 수석위원들과 운영위원회 위원들은 합의 촉진을 목적으로 4개 위원회의 어느 회의에나 참석할 수 있다.

NEDLAC의 노사관계 조정 지원 기능

NEDLAC은 산업별, 업종별 단체교섭을 조정하고 지원하는 역할을 맡고 있기도 하다. 노동관계법 제 29조에 따라 노사간에 단체교섭을 행하고 단체협약을 체결하며 그 이행을 점검하는 교섭위원회(bargaining council)의 설립신고를 노동부가 접수하면, 관련 자료를 바로 NEDLAC에 보내야 한다. NEDLAC은 노동부로부터 관련 서류를 받은 지 90일 안에 해당 업종 혹은 산업 영역의 적정성을 검토하고, 신설될 교섭위원회가 포괄해야 하는 부문과 지역을 적절하게 확정하여 서면으로 노동부에 답변할

[그림 1] NEDLAC의 구조



권한을 갖는다. 교섭 부문과 지역의 관할권 확정은 실무적으로 노동시장위원회 산하의 관할권확정위원회가 맡는다. 만약 NEDLAC이 교섭위원회의 구획 확정에 실패할 경우, 노동부 장관이 조정 역할을 대신한다. 노동조합과 사용자단체가 교섭위원회 설립을 허가받기 위해서는 관련 단체들이 갖는 해당 부문과 지역에서의 대표성이 NEDLAC으로부터 인정받을 만큼 충분해야 한다.

또한 NEDLAC은 노동관계법 제77조에 의거 사회경제정책과 관련하여 노동조합과 정부, 그리고(혹은) 재계 사이에 발생하는 분쟁을 해결하는 기능을 가진다. 남아공 노동법 제77조는 “노동자의 사회경제적 이익을 증진하고 보호하기 위한 정치파업(protest action)”을 조직하고 참여할 권리를 보장하고 있다. 이 조항에 따르면 필수서비스에서 일하지 않는 모든 노동자들은 등록된 노동조합 혹은 노동조합의 연맹체(노총)가 저항행동을 조직하고, 이들 노동조합 혹은 노총이 NEDLAC에 정치파업의 이유와 성격을 통보하며, NEDLAC 혹은 기타 대화기구(forum)가 문제 해결에 참여할 수 있고, 정치파업 최소 14일 전에 해당 노조나 노총이 NEDLAC에 그 정치파업을 진행할 의사를 통보할 경우 정치파업에 참여할 권리를 갖는다. 이 조항이 인정한 단체행동에 참가한 노동자는 해고와 징계 등의 불이익을 당하지 않는다. 정치파업권과 관련된 실무는 노동관계법 제77조 위원회가 맡고 있다.

■ NEDLAC의 활동과 성과

NEDLAC은 전체 위원회 차원에서 몇 개의 중요한 협약을 맺기보다는 해마다 수십 개에 달하는 사회경제정책을 논의하고 이를 법안이나 보고서로 만들어 왔다. 이런 점을 고려할 때, NEDLAC은 위기 상황이나 특정 국면에서 “사회협약”을 체결하기 위한 일시적인 기구라기보다는 사회경제정책 입안을 위한 상시적인 대화 창구로서의 성격을 강하게 띠고 있다. 이는 NEDLAC의 주요 활동이 4개 위원회(chambers)를 중심으로 이루어지는 데서도 분명히 드러난다. NEDLAC의 핵심기관인 4개 위원회를 중심으로 NEDLAC의 활동 내용과 성과를 살펴보면 다음과 같다.

노동시장위원회

노동시장위원회는 노동에 관련된 모든 사안을 다루며 노사정 3자로 구성된다. NEDLAC법은 노동시장위원회는 “노동시장 정책에 관한 모든 법률안을 의회에 상정하기 전에 다룬다”고 규정하고 있다. 1995년 이래 노동시장위원회는 노동관계법(1995년), 14개의 ILO협약 권고(1995~2000년), 기업청산법 개정안(1996년), 광산산업안전법(1996년), 노동관계법 통합안(1996년), 산업재해보상법 개정안(1997년), 고용조건기본법(1997년), 광산산업안전법 개정안(1997년), 경영상의 필요에 따른 해고에 관한 규범(1998년), 피케팅에 관한 규범(1998년), 성희롱사태 처리 규범(1998년), 노동관계법 개정안(1998년), 숙련개발법(1998년), 고용평등법(1998년), 실업보험법 개정안(1998년), 임신부 및 수유 근로자 보호에 관한 규범(1998년), 노동시간 조정에 관한 규범(1998년), 고용조건기본법(BCEA) 실행 지원 시행령(1998년), 남아프리카개발공동체(SADC) 기본권 헌장(1998년), SADC 고용노동부문에 관한 위탁사항(1998년), SADC 생산성에 관한 선언서 초안(1998년), SADC 지역 화학물질의 안전한 사용을 위한 규범 초안(1998년), 실업보험법 개정안과 실업보험기여금법 개정안(2000년), 국제이민백서(2000년), 기업청산법시행령(2000년), 작업장에서의 HIV/AIDS에 관한 규범(2000년), 노동관계법 개정안(2001년) 등을 처리했다.

공공금융통화정책위원회

공공금융통화정책위원회는 거시경제의 주요 영역인 금융, 재정, 통화, 환율 정책과 관련 기관들에 대한 문제를 다루며, 노사정 3자로 구성된다. 중앙은행인 남아공준비은행은 투표권 없이 공공금융통화정책위원회에 참여하고 있다. 1995년 이래 공공금융통화정책위원회는 1996~97년 예산안(1996년), 세금사면법 초안(1997년), 1997~98년 예산수입측면 세금팀 보고서(1997년), 조세제도 교육자료(1998년), 보건교육예산 토론자료(1998년), 연기금(2000~2001년), 중기(中期) 세출안 홍보회의(1999년, 2000년), 통화정책 홍보회의(1999년), 국가자산 구조조정 정책홍보회의, 금융부문 구조조정 등에서 합의를 이루어 냈다.

통상산업위원회

통상산업위원회는 산업정책, 광업정책, 농업정책, 서비스 정책을 비롯해 통상의 사회경제적 측면과 관련한 문제를 다루며, 노사정 3자로 구성된다. 통상산업위원회는 산하에 남아공 산업의 경쟁력을 강화할 목적으로 통상산업부에서 재정을 조달받아 연구 프로젝트를 시행하는 산업개발연구기금소위원회가 있으며, 통상협약의 협상 및 WTO와의 대화를 포함하여 통상과 관련한 사회적 대화를 증진할 목적으로 설치된 기술부문연락위원회가 있다. 통상산업위원회는 1995년 이래 전국투자촉진청 신설(1995년), 중소기업에 대한 기술 및 마케팅 지원(1995년), 사회현장에 관한 기본협약(1996년), 지역산업개발 프로그램 평가(1996년), 소기업법(1996년), 수출금융보장제도(1995년), 작업장 변화(1996~2000년), 남아공-EU무역협정(1996~1998년, 지금도 진행중), 남부아프리카경제공동체 무역협정(1998년), 사회계획(1998년), 경쟁정책(1998년), 전국환경관리법안(1998년), 에너지정책백서(1999년), 시애틀 WTO각료급회담 참석(1999년), 산업개발구역정책(2000년), SADC자유무역협정 의정서 개정안(2000년), 광물자원개발법(2001년), Proudly South African 캠페인(2001년), WTO 칸쿤 장관급 회담 참석(2003년) 등을 처리했다.

개발위원회

노사정 3자로만 구성되는 앞의 3개 위원회와 달리 노사정과 시민단체 4자로 구성되는 개발위원회는 개발 관련 사안을 다룬다. 공교육 구조조정, 지방정부 개혁, 빈곤퇴치, 사회복지, 숙련개발전략, 주택, 상하수도, 협동조합 등의 의제를 다루었으며, 성과 없이 끝나기는 했지만 장애인 사회통합 전략, 건설업 구조조정 등을 논의하기도 했다. 1995년 이래 개발위원회는 남아공개발공사(1996년), 범죄와 폭력에 관한 선언(1996년), 남아공 사회경제 발전 보고서(1997~2001년), 공공근로 프로그램과 건설업에서 일자리 창출에 관한 기본협약(1997년), 지역개발 가이드라인(1997년), 상하수도 서비스법(1997년), 물관리기본법(1998년), 주택에 관한 특별보고서(1997년), 서비스 관세에 관한 양해각서(1998년), 지자체 제도법(1999년), 남아공 인프라 구축(2000년) 등의 합의를 이끌어 냈다.

■ 기타 성과 및 활동

NEDLAC 전체 차원의 활동 성과로는 2003년 6월 열린 성장발전사회정상회의(GDS)가 대표적이다. 정상회의는 2002년 타보 음베키 대통령의 성장발전 정상회의 제안을 계기로 NEDLAC에 참여하는 주체들이 남아공이 직면한 투자, 고용, 빈곤 문제를 해결하기 위한 공동 행동을 합의한 데서 연유하였다. 정상협약은 노, 사, 정, 시민단체 4자간 파트너십을 증진하고, 성장과 개발 문제를 해결하며, 모든 국민이 성장과 개발 과정에 충분히 참여하는 것을 목표로 사회적 형평성과 노동기준을 시장과 투자 활동에 연계시키고, 수준 높은 서비스와 숙련된 노동력 그리고 작업조직과 경영의 현대화를 통해 남아공 경제의 생산성을 높이며, 빈곤을 퇴치하고 소득불평등을 줄임으로써 국민 모두에게 경제활동의 기회를 보장하는 등의 내용으로 되어 있다. 정상회담의 의제들은 2년 동안의 논의를 거쳐 2005년 7월 12일 성장개발정상회의 협약의 체결로 이어졌다. 협약은 양질의 일자리 창출을 위한 노사정 3자의 역할을 큰 틀에서 제시하면서, 자동차, 화학, 금속기계공업, 광업, 석유, 섬유류, 제약 등 개별 산업과 정부의 조달사업, 지역 개발 등의 구체적인 내용들을 규정해 놓았다. 이런 성과에 힘입어 NEDLAC 보고서는 성장개발정상회의 협약을 최근 몇 년간 NEDLAC 활동 가운데 가장 중요한 업적으로 평가하고 있다.

■ NEDLAC에 대한 노동계의 시각

역사적으로 COSATU 내부에는 ‘전투적 불참주의(militant abstentionism)’ 흐름이 강력하게 존재했다. 이 흐름은 국가 및 사측과의 교섭을 불신하면서 COSATU의 참여 전략에 제약 요인으로 일정하게 작용했다. 강경파 활동가들과 지식인들은 백인 정권 시절부터 전국경제포럼과 인력위원회를 비롯한 교섭기구에 대한 COSATU의 참여는 ‘참여 지지자들’이 소망한 바를 거의 이루지 못할 뿐이라고 주장했다. 이들은 “COSATU의 사회주의가 비(非)마르크스주의적이고 온건하다”고 보면서 사회적 교섭기구를 부정적인 의미에서의 ‘조합주의’의 산물로 바라보았다. 이들은 NEF나 NEDLAC 등에 대한 노동운동의 개입 전략은 노동운동이 가진 계급적 성격을 무력화하고 지도부를 지배층으로 포섭하며, 결과적으로 자본주의를 강화한다고 평가했다. 또한 교섭 테이블의 참여로 인해 지도부의 권한이 커지는 데 반해 일반 조합원이나 활동가들의 권한은 약화됨으로써 내부 민주주의가 상실될 가능성이 있다고 지적한다. 이런 맥락에서 NEDLAC을 ‘말잔치의 장(talk shop)’으로 부르기도 한다.

한편으로 다수의 논자들은 NEDLAC을 긍정적으로 평가하지만, 이들이 무조건 NEDLAC의 틀에 대해 낙관하거나 긍정하는 것은 아니다. 제도 자체가 갖는 형식적인 측면에서 NEDLAC의 틀을 전향적으로 바라보는 입장도 있으나, 남아공 사회가 거쳐 온 역사적 맥락과 현재의 조건에서 NEDLAC의 틀을 비판적으로 긍정하는 입장이 지배적이다. 후자의 관점은 이행기라는 특수 상황에서 남아공 경제가 처한 도전과 이에 중대한 영향을 미치는 사회계급들 간의 힘 관계를 중시하며, 노동조합 전국조직인 COSATU가 교섭 구조와 관련하여 (여러 가지 문제점에도 불구하고) NEDLAC 이상의 유력한 대안을 발견하기 쉽지 않다는 현실적인 딜레마도 대변한다.

■ NEDLAC의 당면 도전

NEDLAC이 당면한 문제로는 참여 주체의 대표성, 특수 이해와 국민적 이해의 조화, 참여 주체의 정책 개입 능력, 정부의 의지 부족 등 네 가지를 들 수 있다. 대표성과 관련하여 재계는 중소기업과 흑인기업인들이 NEDLAC에서 제대로 대표되지 않는다는 고민을 갖고 있으며, 노동계는 노조로 조직되지 않은

농업 노동자, 가사 노동자, 임시·계약직·단시간 노동자를 대변하지 못하고 있다는 문제점을 안고 있다. NEDLAC법은 시민단체 대표로 하여금 전국적 토대에서 지역사회의 중요한 이해를 대변하고 국가 재건 과정에서 직접적인 이해를 갖되 민주적으로 구성되며 지역사회로부터 일종의 권한을 위임받을 것을 강조하고 있지만, NEDLAC의 개발위원회에 참가하고 있는 6개 시민단체 가운데 이러한 조건을 충족하는 곳은 거의 없다. 특수 이해와 국민적 이해의 충돌과 관련해서는 NEDLAC이 입법기관인 의회의 권한을 침해하고 있다는 비판이 제기되고 있으며, 의제의 다양함과 신속한 처리를 요구하는 NEDLAC 논의의 특징에 비해 이에 대처하는 참여 주체, 특히 노동의 역량 부족도 큰 문제가 되고 있다. 또한 정부 일각에서는 NEDLAC이 정통성이 없는 과거 정부가 정책참여에 대응해 온 과정의 산물이며, 민주 선거로 출범한 정부라는 현재의 상황에서 NEDLAC이 더 이상 필요하지 않다고 주장하기도 한다.

민주화 이후 남아공 사회는 아파르트헤이트에서 민주주의로의 이행과 경제적 고립에서 세계 자본주의 경제로의 통합이라는 이중 이행(double transition)을 겪고 있다. 민주화 이후 남아공 경제는 내수 지향의 경제에서 세계적으로 통합된 경제로 이행해 왔다. 작업장 전략 혹은 국내자본 축적, 일자리 창출, 생산혁신 같은 국가발전 전략과 관련하여 남아공 기업과 국가의 자율성이 줄어들고 있는데, 이를 아파르트헤이트 이후 노사관계 체제의 중요한 특징이라 볼 수 있다. 남아공 최대 재벌들에 대한 국가규제의 고삐가 풀리고 이들 기업이 국제화하는 쪽으로 발전하고 있는 것이다.

신자유주의 세계화와 노동시장 유연화로 대변되는 국제경쟁의 심화와 일국 차원에서의 국가 역량 약화라는 구조적인 문제들은 NEDLAC의 미래에 어두운 그림자를 드리우고 있다. NEDLAC이 직면한 도전의 핵심은 남아공의 민주화 이행이 격심한 국제 경쟁 속에서 일어나고 있으며, 그 속에서 사회적 대화에 가장 큰 이해관계를 가진 노동조합운동의 기반이 축소되면서 그 대표성이 약화되고 있다는 점에 있다.

“사회적 재생산”의 위기라 일컬어지는 작금의 상황은 노동조합은 물론 자본과 국가에까지도 심각한 도전이 되고 있으며, 이것은 노, 사, 정, 시민사회 4 주체로 이루어진 NEDLAC의 고민이기도 하다. 사회적 재생산의 위기를 해결하기 위해 NEDLAC에 참가하고 있는 국민적 행위자(national actors)들이 어느 정도의 정치력과 협상력을 발휘할지가 남아공 사회적 대화의 미래를 결정할 것이다. **KLI**