

제주특별자치도 사회협약위원회 활성화 방안

외국사례 비교분석을 통한 연구

김명범* 황경수**

국문 요약

본 논문은 지역통합과 갈등해소의 기재로서 책임있는 사회협약정치는 어떻게 구현되어야 하는가에 대한 문제의식을 바탕으로 사회협약제도가 발달된 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드의 사회협약제도 추진배경과 특징, 사회협약 기구와 운영, 사회적 파트너십 작동과정, 법·제도적 장치 등을 중심으로 제주특별자치도 사회협약위원회와 비교고찰을 실시했다. 이를 토대로 제주특별자치도 사회협약위원회의 안정화 및 실효성을 높이기 위한 방안을 제시하고 있다. 비교고찰 국가들의 사회협약정치는 경제적 위기의식에서 비롯되었지만, 성공요인은 정부, 노동계, 경영계, 시민단체, 전문가들의 상호이해와 배려의 사회적 동반자 정신에서 찾을 수 있다. 현재진행형인 제주특별자치도 사회협약위원회가 활성화되기 위해서는 근본적으로 지역사회의 사회적 동반자 정신의 회복이 절실하며, 아울러 사회협약위원회의 기능과 역할에 대한 재정립과 상설화된 운영시스템 및 이행점검시스템 구축 등의 과제 해결도 시급하다.

주제어: 제주사회협약위원회, 사회협약, 갈등관리, 로컬 거버넌스

* 제주대학교 행정학과 강사

** 제주대학교 행정학과 조교수, 제주대학교 사회과학연구소 연구원

I. 서론

국가적인 경제위기를 극복하기 위해 유럽 국가들은 사회적 대화 (social dialogue)나 사회적 정책협의(social policy concertation), 사회협약(social pact)으로 불리는 신조합주의적 정책협의 모델을 시도하였다. 우리나라도 노사관계나 반부패, 사회양극화 문제 등에서 정책적 조치만으로 이들 사회문제를 완벽하게 해결할 수 없게 되었고, 1990년대 이후 정부는 '노사정 사회협약', '투명사회협약', '저출산 고령화대책 사회협약' 등 사회적 정책협의와 정책네트워크 구축을 통해 관련 제 사회문제를 해결하려 하였다(리영재, 2008: 419).

사회협약제도는 오늘날 이해관계자간의 정책협의와 사회적 파트너십에 의해 공공정책의 결정 및 집행이 이루어지도록 하는 사회·경제적 거버넌스 시스템으로 인정되고 있다. 지역사회의 중요하고 시급한 의제에 대하여 경제·사회의 모든 주체들이 참여하여 사회적 합의를 통해 정책방향을 제시하고, 그 대책의 실행을 논의하기 위한 제도적 장치를 강구하는 것은 지역발전의 기초를 강화하는데 필요한 사회통합시스템으로 인식되기 때문이다.

더욱이 지역사회협약은 정부주도형 혹은 형식적 민관 협의모델에 머무르고 있는 오늘날의 지방자치를 시민주도형 혹은 실질적인 민관 협력모델로 전환하는 과정이라는 점에서, 지자체와 시민단체, 이익집단의 문제해결 역량과 파트너십을 동시에 증진시키는 직접민주주의의 실험이자 촉매제로서 새로운 가능성을 노정하고 있다 하겠다(정상호, 2007: 88-89).

제주사회는 오랜 역사발전 과정에서 사회적 대립과 갈등을 경험해 오고 있다. 갈등과 대립은 제주발전의 기회와 위험을 동시에 수반하는 양날의 칼과 같다. 이런 맥락에서 제주특별자치도 특별법 제

152조(사회협약)에 근거 지난해 3월 전국 최초로 출범한 「제주특별자치도 사회협약위원회」에 거는 제주사회의 기대와 관심은 대단히 크다 하지 않을 수 없었다. 제주사회의 다양한 사회갈등 해소기재로서, 화합과 연대를 통해 진정한 사회통합과 사회발전의 역동성을 강화해줄 계기가 될 것으로 믿었기 때문이다.

그러나 출범 1년여가 지나가는 현 시점에서 제주사회협약위원회의 역할과 기능에 대한 비판적 여론에 직면해 있다. 제주사회가 해군기지 건설을 비롯해 영리병원 도입, 한·미 FTA, 각종 개발사업 추진 등으로 심각한 갈등을 겪고 있지만 갈등중재 시스템은 전혀 작동하지 않고 있다. 자칫 지방정치권의 업적 전시와 사회통합을 과장하려는 기득권 세력의 공모로 전락할 가능성이 없지 않다. 본 연구의 사회협약제도에 대한 문제의식은 정치적 수사가 아닌 지역통합과 갈등해소의 기재로서 책임 있는 사회협약정치는 어떻게 구현되어야 하는가? 둘째, '자율적 중재와 창의적 관여'를 통한 위기의 지역 시민운동으로서의 대안 검토다.

따라서 본 연구는 사회협약제도가 발달된 국가와 지역들은 어떻게 제도적 통합과 사회적 지지를 이끌어 내고 있는지를 파악하고자 한다. 사회협약제도의 추진 배경과 특징, 사회협약 기구와 운영, 사회적 파트너십 작동과정, 법·제도적 장치 측면을 중심으로 비교고찰을 실시할 것이다. 이를 토대로 「제주특별자치도 사회협약위원회」의 안정성 및 실효성을 높이기 위한 방안을 도출하고자 한다. 나아가 사회협약제도의 활성화를 통한 지역 시민운동의 운동성 강화와 시민사회의 확장을 모색해 보고자 한다. 본 연구는 비교고찰 국가와 제주도의 문화적 전통, 정치·사회적 분위기가 상이하다는 점에 분명한 한계가 있음을 밝혀 둔다.

II. 선행연구의 검토 및 분석틀

문제는 지역 내에서 지방정부와 지역주민들과의 갈등과 협력을 통해서 새로운 그 무엇을 만들어 가는 것이며 양 자는 하나의 운명 공동체의 울타리 내에 공존하는 것이다. 지역 자치의 중요성과 필요성이 증가함과 동시에 새로운 자치 기제로서 로컬 거버넌스 체제가 관심을 받아오고 있다(이상목, 2008: 370). 로컬 거버넌스는 기존의 지방정부의 제도적이고 형식적인 틀을 의미하는 것이 아니라 그 내부에서 스스로의 일을 스스로 해결하기 위한 새로운 관리 또는 운영원리로서 이해될 수 있다(최영출 외, 2006: 29). 본 장에서는 갈등 해결 기제로서 로컬 거버넌스에 대한 이론고찰과 로컬 거버넌스의 한계극복 기제로서 사회협약제도 측면에 대한 선행연구를 검토하고 이를 바탕으로 분석틀을 수립한다.

1. 갈등해결의 기제로서 협력적 로컬 거버넌스

거버넌스 패러다임의 출현은 국가와 사회의 경계가 모호해지고, 복잡한 사회쟁점에 대해 정부가 유일한 행위자가 아니라 다양한 행위자들의 상호의존적 관여에 의해 공공정책 결정이 증가하면서 비롯되었다(Kennis & Schneider, 1992: 33-37; Kooiman, 2002: 75). 그럼에도 거버넌스는 아직 이론적으로나 개념적으로 혼란스러운 상태에 있다(배응환, 2007: 116).

라미경(2006 : 230)은 거버넌스가 공동체의 모든 행위자가 상호 협력을 바탕으로 새로운 통치의 틀을 만들어 가야한다는 인식에 기초하고 있으며, 구성원 간에는 수직적인 관계보다는 수평적인 또는 네트워크 관계를 상정하고 상호교류를 통해 공동체의 문제를 해결한

다는 것이 거버넌스의 공통적 요인이라고 주장한다. 문제해결과 갈등해결을 위해서 문제 해결과정에 누가 참여할 것인가와 의사결정 규칙은 무엇인가라는 측면이 중요한데 의사결정규칙은 문제 해결에 관여하는 행위자들의 선호나 이익의 차이를 조종하는 기제(자문, 협상, 동의, 만장일치)등을 말한다(Gbikpi & Grote, 2002: 20-23; 배응환, 2007: 117).

로컬 거버넌스라는 개념은 지방자치의 발전과정을 설명하는 분석 개념으로 등장하였는데, 국가 거버넌스에 대한 연구에 비해 상대적으로 많지 않으며, 개념적으로나 이론적으로 아직 확실히 정리된 것이 없지만(배응환, 2003: 60; 이상목, 2008: 371) 일반적으로 로컬 거버넌스는 지역의 공동 문제 해결을 위한 자발적 참여자 사이의 수평적이고 협력적인 네트워크로 정의할 수 있다.

로컬 거버넌스의 유형은 지방정부 중심의 거버넌스, 시장경제 중심의 거버넌스, 시민사회중심의 거버넌스 등 세 가지로 구분할 수 있는데 지역 내 특수한 상황에 따라 다양할 수 있지만 우리나라 상황에 비교적 적합한 유형으로는 지방정부 중심의 거버넌스가 설득력이 높다(이상목, 2008: 376-378). 즉, 최근 시민사회의 활발한 참여를 통해 지방정부의 정책실패 및 부정과 비리를 감시하는 파수대의 역할을 하고는 있지만 여전히 힘의 관계에 있어서는 지방정부에 크게 미치지 못하는 형편으로 여전히 합리적 기준에 의한 경쟁보다는 인간적 친분과 연고주의의 영향력이 더 크게 작용하고 있는 상황에서 시장원리에 입각하여 경쟁을 통한 효율성 제고방식이 한계 부딪힐 수밖에 없기 때문이다.

한편, 지방정부의 문제해결능력을 제고하기 위해서는 민주적 로컬 거버넌스의 구성이 시급한데, 신희영(2005: 19-24)은 이를 위해서 첫째, 지방정부는 직접민주주의와 관련된 제도를 발전시켜 지방정부

내의 여타 행위자들과의 관계를 수평적으로 바꿀 필요가 있다. 둘째, 지방정부는 심의민주주의를 제도화하는데 중심적 역할을 해야 한다. 셋째, 지방정부는 지방의회가 정책네트워크를 구성하고 이를 조정하는데 적극적 역할을 해야 한다고 주장하고 있다.

주재복·한부영(2006: 40)도 협력적 로컬 거버넌스는 지방의 주요 문제를 다양한 지역사회 행위자들이 참여하고 협력하여 해결해 나가는 기제라고 할 수 있으며, 거버넌스에 영향을 미치는 자원, 행위자의 특성, 행위자간 관계, 사회적 자본 등과 같은 환경적 요인, 정보 및 전략의 공유방식, 행위자들의 역할 및 책임의 설정, 의사결정 방식, 권한위임방식 등 거버넌스의 구성요인, 그리고 거버넌스 내에서 일어나고 있는 행위자들 간의 상호작용을 조정하고 관리하는 내부의 운영요인 등에 대한 파악은 지역 내 갈등 관리차원에서 다양한 요인을 규명하는데 도움이 된다고 주장하고 있다.

그럼에도 최근 자원의 배분정도, 조직간 연계성, 협력의 성격들과 관련없이 공동 작업을 하면 무조건 거버넌스로 소개하는 경향이 빈발하고 있다(조성한, 2005: 48-56). 로컬 거버넌스 역시 중요한 문제를 노정하고 있는데 안정적인 지속적인 거버넌스에 대한 관심은 도외시고 있으며, 자율적 합의 및 조정방식이라는 매력적 수사와 달리 권한의 한계와 책임의 소재가 매우 불분명한 한계를 보이고 있다(김정렬, 2001: 511). 이 때문에 특히 로컬 거버넌스는 주민의 자발적이고 활발한 참여와 지방정부의 정책형성 및 결정과정에서의 투명성이 확보되어야 하는 것과 동시에 이 과정에 참여하는 모든 행위자들의 책임성 담보가 중요하지 않을 수 없다(주재복·한부영, 2006: 34-36).

2. 로컬 거버넌스 한계 극복 기재로서 사회협약정치

정상호(2007: 88)는 사회협약제도가 취약한 로컬 거버넌스의 문제점을 극복하고 한계를 보완해 줄 수 있는 제도적 대안이 될 수 있다고 주장하고 있다. 그 이유는 문제해결 방식으로 거버넌스 이론의 높은 추상성 때문에 현실 적용가능성이 제한되며, 이를 구축하고 지속시키기 위한 전략적 관점이 빈약하고, 참여자의 책임과 권한이 대단히 모호하다는 한계를 갖는데 반해 지역사회협약은 협약이라는 구체적 매개를 전제하고 있기 때문에 문제해결에 실용적이고, 협의와 협상 과정의 주체로서 조직화된 이해 당사자와 시민사회단체라는 구체적 참여자를 설정하고 있으며, 제도의 형성뿐만 아니라 안정화의 조건을 갖고 있기 때문이다.

1980년대 이후 유럽의 중소규모의 국가에서 갈등해결 방식으로 사회협약정치가 구현되고 새로운 사회적 대화(social dialogue)의 가능성을 보여주고 있다(김운태, 2008: 184). 국가 경제위기나 다양한 사회갈등을 대의민주주의 시스템이나 정부주도의 정책결정 만으로는 효과적으로 대처할 수 없기 때문에 비롯된 전략적 선택의 측면이 강하다.

사회협약은 재정, 임금, 노동시장, 사회정책과 같이 형식적·제도적으로 구별되어 있으면서도 상호 연관된 정책들을 조정하기 위해 노사정이 정기적으로 만나는 '거시적 정책 조정'을 뜻하는데, 일반적으로 '사회적 대화를 통해 도출된 제도화된 수준의 동의 또는 합의'라 할 수 있다(임상훈, 2007: 36; 정상호, 2007: 83).

최근 시도되고 있는 사회협약정치는 Schmitter(1974)와 Lehmbruch(1979)의 신조합주의(neo-corporatism)를 그 이론적 배경으로 하고 있는데, 나라마다 역사적 발전과 변형을 하게 되고 사회적 조합주의

는 다원주의와 거버넌스 국가운영방식을 수용하면서 다양한 형태의 정책 네트워크로 경로 의존적 변형을 하고 있다(라영재, 2008: 420-423).

Compston(2002)는 사회협약정치는 중대한 정치·경제·사회적 문제, 상당한 정도의 사회 참여자들에게 공유된 이해, 심각한 이행의 문제 존재여부 등 세 가지를 성립조건을 꼽고 있으며, Berger(2002)는 정부집단의 지지, 동질적 정치문화, 협의의 규범, 전쟁의 영향 등을 성공요인으로 보고 있다. Compston(2002)는 또한 경험적 사례분석을 통해 참여자의 동의와 대표성, 참여자간의 경제적 혜택, 대중의 지지를 구성요건으로 하며 이러한 요인들이 사회협약 체결과 이행에 영향을 준다는 구조모형을 제시하고 있다. 임상훈(2003), 은수미(2006), 김태수(2006)등은 사회조합주의 개념에 근거한 사회협약제도를 설명하고 있으며, 배응환(2003)등은 정책조정과 갈등해결 방식으로서 정책네트워크 개념에 입각한 논증을 시도하고 있다. 라영재(2008)등은 Compston모형으로는 우리나라의 사회협약제도를 설명하기에는 한계가 있으므로 이익집단 대표성과 NGO 참여 등으로 인한 관계적 대표성과 정당의 참여를 추가해서 사회협약 체결의 관계를 설명하려는 등의 다양한 시도도 있다.

그럼에도 특히 지역사회협약에 대한 이론화와 비교 연구, 그것의 가능성과 한계를 체계적으로 분석한 연구는 아직 일천한 수준이다(정상호, 2007: 82).

3. 분석의 틀

1980년대 이후 유럽의 중소규모의 국가들인 네덜란드, 아일랜드, 이탈리아, 스페인, 덴마크에서 나타난 사회협약 정치(social pact

politics)의 역동성은 새로운 사회적 대화(social dialogue)의 가능성을 보여 주었다(김윤태, 2008: 183-184). 1982년 네덜란드 바레나르 협약, 1987년 아일랜드의 노사정 대타협, 1992년 이탈리아 사회협약, 2002년 일본의 '고용문제에 관한 노사정 합의' 등의 대표적인 사례라 할 수 있다(강명세, 1999; 선학태, 2006).

반면에 우리나라에서의 사회협약정치는 지방화 시대에 지역개발이나 환경문제 등 다양한 분야에서 적용가능성이 높음에도 불구하고 지역사회 문제를 해결하는 실천적 기제로서의 제도화를 위한 시도는 부족한 실정이다. 때문에 본 연구는 선행연구를 바탕으로 아일랜드, 네덜란드, 이탈리아 등 세 나라의 사회협약정치의 실천력과 안정화에 주목하면서 제주특별자치도 사회협약위원회와 비교고찰을 실시한다. 사회협약 추진 배경, 사회협약 추진을 위한 기구와 운영, 사회적 파트너십 작동과정, 그리고 사회협약의 성과와 한계를 살펴본다. 이러한 사례국가의 과정추적을 통한 분석은 제주특별자치도 사회협약위원회의 활성화를 위한 방안을 제시하는데 유의미하다고 판단되기 때문이다.

따라서 본 연구는 세 나라의 노사정이 어떻게 사회협약 체계를 구축하고, 위기 극복과 문제해결을 해왔는지 보려고 한다. 세 나라는 구조적 조건이 미흡했음에도 불구하고 사회협약의 효과가 컸던 대표적인 사례다. 또한 세 나라는 사회협약의 실패를 공유하고 있는데 그만큼 실패에 따른 사회적 비용과 고통을 경험하였으며, 이를 통해 새로운 사회협약의 체결을 이뤄냈다는 데 주목한다.

비교고찰을 위해 세 나라를 선정한 구체적인 이유는 다음과 같다. 아일랜드는 한국 경제 재도약의 롤모델로 회자되는 국가 중 하나로서 1987년 이후 정부주도로 추진된 사회협약은 경제성장의 사회적 토대를 형성하는데 기여하였다는 평가를 받고 있다. 아일랜드가 사

회협약을 어떻게 지속시키고, 안정성을 높이고 있는지 연구하는 것은 제주특별자치도 사회협약위원회 안정화를 위한 좋은 사례가 될 것이라고 보기 때문이다. 이탈리아의 사회협약 시도는 1990년 들어 대부분 성공하였지만 불안정성을 극복하지 못했다는 평가를 받고 있다. 하지만 이탈리아는 취약한 제도적 장치에도 불구하고 1990년대 이후 지역차원의 중범위적 수준의 사회적 대화와 활발하게 전개되고 있는 지역협약의 경험은 제주의 사회협약정치의 방향성을 제시하는데 의미가 크다 하겠다. 네덜란드는 1970년대 ‘네덜란드병’을 기적적으로 고치는데 사회협약이 위기극복이나 문제해결의 결정적 도구가 되었다. 경제위기는 물론 도민 통합을 위한 새로운 기제가 절실한 제주적 상황에서 네덜란드의 경험은 훌륭한 교사가 될 것이라고 본다. 아울러 본 연구에서는 사회협약정치에 대한 기존의 결정론적 시각과 전략적·선택적 접근법을 준용하고 있음을 밝혀둔다.

III. 외국사례 비교분석

1. 사회협약제도의 추진배경 및 특징

1980년 이후 선진산업국가들은 노동시장의 유연화 개혁을 추진하면서도 사회통합을 유지하기 위한 사회적 협의를 거치며 공동체의 합의를 추구하는데 성공했다(O'Donnell & Thomas, 2002). 유럽에서 등장한 새로운 사회적 대화, 사회적 합의, 사회적 동반자관계(social partnership)¹⁾는 노사갈등의 해결방안으로서만 아니라 사회경제체제

1) 국제노동기구(ILO)에 따르면 ‘사회적 동반자’는 “경제정책과 사회정책에 관련된 공동의 이익에 대한 이슈를 해결하기 위해 정부, 사용자, 노동자의 대표들 사이에서 일어나는 모든 형태의 협상, 자문 또는 단순한 정보교환” 모두를 가

의 지속가능성을 담보하는 주요한 요소가 되고 있다. 하지만 사회협약정치 활성화 이면에는 왜 사회협약을 전략적으로 선택할 수밖에 없는가하는 불가피한 요인이 존재한다. 따라서 본 절에서는 사회협약을 통한 사회적 파트너십이 제대로 작동되기 까지 어떠한 시행착오가 있었으며, 이를 극복하는 과정을 살펴보고자 한다.

1) 실패의 경험, 새로운 사회협약의 전략적 선택

거슬러 올라가보면 세 나라의 사회협약정치의 성공 이면에는 실패의 아픈 경험이 있다. 아일랜드는 고실업의 공포, 재정적자의 폭발적 확대로 사회경제적 위기가 팽배했던 1982년 아일랜드의 중도 좌파 연립정부는 재정적자 축소, 국가채무 감축, 물가안정을 위한 노·사·정 삼자간의 사회협약을 시도하지만 임금인상에 관한 합의 결렬로 사회협약 시도는 무위로 돌아간다. 그 결과 정부와 기업은 물가상승, 노사분규, 임금인상 등을 피할 수 없었으며, 근로자들은 실질임금의 하락과 일자리 감소를 감내해야 했다. 이탈리아도 1970년대 말과 1980년 중반 인플레이션 타개를 위한 임금억제를 목적으로 정부와 노사간에 국가차원의 사회협약을 시도했지만 노동조합의 반발로 성사되지 못했다. 네덜란드 역시 1970년대 사회협약 시도 도 실패로 끝났다. 노동조합 측에서는 물가상승과 재정적자는 고실업의 문제를 임금교섭만으로 해결하기 어렵다는 판단이었고, 정부도 인건비 상승과 물가상승 억제를 위해서는 정치적 교섭을 통한 사회협약이 필요하다는 입장이었다. 이에 1969년과 1972년 네덜란드 최초의 사회협약이 체결되고, 노사공익으로 구성된 사회경제협의회는 임금 억제, 물가동결, 감세, 노동시간 단축, 사회보장 감소정책 정책 연기

리킨다.

를 골자로 하는 제안보고서를 채택하기에 이른다. 하지만 산별 노동조합의 파업 등 반발로 임금합의는 업종별 교섭에 반영되지 못했으며, 정부가 임금동결을 부과하면서 사회협약은 무효화 되었다(한국노동연구원, 2004: 6-7).

<표 1> 사회협약 실패 경험

국 가	내 용	이 유
아일랜드	1980년대 초 임금억제와 물가안정 합의 결렬	정부 세금인상 요구와 이에 대한 노조 임금인상 요구 결함
이탈리아	1980년대 중반 임금동결과 물가억제 협약타결 실패	노동계 내부 갈등 제어 못함. 정부의 약한 지원
네덜란드	1970년대 사회협약 무산	임금동결에 대한 중앙노조 산하단체 반발

자료: 신동면(2006), 임상훈(2006), 전명숙(2006)을 참고로 작성.

그러나 이러한 실패의 경험은 1990년대 부활한 새로운 사회협약이 과거와는 다른 접근방식을 모색하는 계기가 되었으며, 정치, 경제적 위기 극복을 위해 삼자협력의 필요성을 인식하고 사회협약을 전략적으로 선택하게 되는 동인으로 작용하였다.

2) 정치·경제적 위기 극복 기재로서 사회협약

세 나라에서는 정치·경제적 위기상황을 극복하기 위한 기재로서 사회협약이 추진된다(신동면, 2006; 임상훈, 2006, 전명숙, 2006). 1980년대 중반 아일랜드는 높은 인플레이션, 경제성장의 정체, 정부 적자 및 국가채무 증가 등 국가부도사태를 우려할 정도의 심각한 경제위기에 봉착한다. 1985년 실업률은 17%로 증가했으며, 1987년

국가채무는 GDP 대비 117%나 되었다. 1980년대 들어서 정부재정적자는 GDP 대비 10%가 넘는 등 헤어 나올 수 없는 수렁으로 빠져들어 가고 있었다. 때문에 대다수 국민들의 사회경제적 위기를 해결할 수 있는 특단의 조치를 회구하게 되었으며, 1987년 총선을 통해 공화당(Fianna Fail)이 집권하게 된다. 공화당은 공공부문의 축소, 민영화, 정부지출 삭감 등을 통해 국가부채를 줄이고 경제안정화 정책을 추진하고자 했다. 이를 위해서는 사회적 합의 방식을 통해서 국민적 지지를 얻고자 했다. 1987년 노조연합(ICTU), 사용자연합, 농업부문 대표 등 사회적 파트너들과 협의를 통해 향후 3년간 임금인상률을 2.5%로 동결하고 대신에 정부가 고용창출, 세금 감면, 사회보장 정책의 확대시행을 골자로 하는 사회협약이 체결되기에 이른다. 이것이 바로 ‘국가경제 회복을 위한 프로그램(Program for National Recovery: PNR)’이다.

이탈리아는 1990년 초 중대한 정치 경제적 위기에 직면한다. 리라화의 실질가치의 하락에도 불구하고 고평가된 리라화 때문에 수출은 줄고, 수입은 느는 무역 불균형현상이 심화되었다. 이 때문에 경상수지 적자는 늘고 리라화에 대한 불안감은 금융투기를 만연케 하였으며, 유럽 통화시스템 내에서 리라화가 배제되는 상황에 이른다. 또한 당시 이탈리아는 경제적 위기뿐만 아니라 정치적 위기도 함께 왔다. 집권당인 기독교 민주 사회당을 포함해서 모든 주요 정당이 ‘깨끗한 손(Clean hand: mani pulite)’으로 알려진 정치 스캔들 여파에 타격을 받아 결국 수개월 후 정당 해체로 이어지게 됐다. 정치, 경제적 위기에 직면한 이탈리아 정부는 사회협약 도출을 위한 중개역할을 적극적으로 수행했다. 우선 이탈리아 정부는 지출을 삭감하고 재정적자를 GDP 대비 5.8% 이하로 조정하는 등 강력한 긴축조치를 취하였다. 정부는 스칼라 모빌레(임금-물가 연동제)를 폐지하고 일시

적으로 중지시켰던 사업장별 교섭을 철폐하는 내용을 지닌 긴급 노사관계 개혁에 노조가 동의하도록 강력하게 밀어붙였다. 오랫동안 물가와 연동된 임금 인상 제도의 철폐를 주장해 온 사용자 단체는 이러한 변화 요구를 적극적으로 수용하였다. 그러나 이 요구는 CGIL과 같은 최대 중앙 노동조합 내부에 심각한 갈등을 불러일으켰고 내부 위기가 야기되었다. 그러나 이 위기는 결국 진정되었고 1993년 7월 또 다른 중앙차원의 협약이 체결되었다. 새로운 협약은 이전 합의에서 마련되었던 임금 연동제를 폐지하는 한편 산업 및 사업장 수준 등 2단계로 구분된 단체교섭제도를 도입하기에 이른다.

네덜란드는 역시 1980년 초 경제적 위기에 직면하게 되었다. 1960년대 후반부터 1980년 초까지 석유과동으로 인한 유가인상 및 비금금성 사회보장 증가로 인해 물가상승이 가속화되었다. 경제가 약해진 반면 복지는 팽창했다. 처음에 복지팽창은 늘어나던 가스부문 수입으로 충당했으나 결국에는 '네덜란드 병'이라는 악순환에 빠져들었다. 실질 노동비용은 급상승하여 생산성 증가를 앞질렀다. 다국적기업의 이윤은 약화되었고 경제는 불황으로 들어갔으며 실업률은 상상하지 못할 수준으로 치솟았다. 이 위기 속에서 네덜란드 정치·경제에는 전과 다른 새로운 전환을 맞이하였다. 1982년 11월에 들어우파 정부는 노동재단이나 사회경제협회의의 노사와는 상의 없이 독자적으로 긴축정책을 추진했다. 새로운 중도우파 연합정부의 탄생과 함께 정부와 조직노동 사이에는 격돌의 시대가 온 셈이다. 그러나 전후 최고를 기록한 실업과 계속되는 조합원 감소가 일어나는 상황에서 노조운동은 노사분규를 주도할 지위에 있지 못했다. 노동재단에 합류한 노조와 사용자들은 이미 종료된 단체협상을 재개하기로 합의했다. 또 이들은 실업 증가 문제를 해결하고 노동시장 유연성을 증대시켜 기업의 이윤을 회복키 위한 공동노력으로서 노동

시간 단축과 파트타임 일자리 만들기에 대한 논의 개시에 대한 대가로서 자동적 물가보상조항을 철폐하기로 합의했다. 1982년 체결된 바세나르 협약이 바로 그것이다.

<표 2> 새로운 사회협약 등장 배경

국 가	경제적 배경	정치적 배경
아일랜드	<ul style="list-style-type: none"> · 실업률 급증, 재정적자 · 마이너스경제성장 	<ul style="list-style-type: none"> · 소수 우파 정부 등장
이탈리아	<ul style="list-style-type: none"> · 경상수지적자 · 환율위기 	<ul style="list-style-type: none"> · 정치스캔들로 인한 위기 · 유럽연합가입
네덜란드	<ul style="list-style-type: none"> · 실업률 급증, 물가상승 · 임금폭등, 재정악화 	<ul style="list-style-type: none"> · 우파 정부 등장

자료: 신동면 (2006), 임상훈(2006), 전명숙(2006)을 참고로 작성.

제주도의 경우는 이들 국가처럼 정치, 경제적 위기 극복을 위해 사회협약이 추진된 것과는 다른 양상을 보인다. 역사적으로는 4·3 사건으로 대변되는 뿌리 깊은 이념갈등과 80년대 후반 탐동매립문제, 송악산 군사기지 설치문제, 제주도개발특별법 제정 등 국가주도의 하향식·외생적 개발에 따른 갈등이 끊임없이 발생했다. 골프장 건설, 하수종말처리장, 쓰레기매립장 반대운동 등 환경갈등도 증가하였다. 이는 2000년대 들어서 제주해군기지 건설사업, 쇼핑아울렛 사업, 행정계층구조개편, 영리병원 도입 문제 등 공공갈등으로 확산되고 있다. 이처럼 사회갈등의 성격, 유형과 발생 요인들이 시대 변화와 함께 달리 나타나고 있으며(고승한, 2006: 224), 갈등상황은 봉합되지 못한 채 제주사회 통합의 위기의 원인으로 작용하고 있다. 제주지역에서 사회협약의 추진은 이러한 사회적 갈등과 대립의 예

망과 조정을 위한 장치로서 사회협약이 추진되기에 이르렀다.2)

3. 사회협약 기구와 운영

법적·제도적으로 사회협약 이행이 보장된다는 것은 사회협약기구의 안정적 운영을 전제로 한다. 예컨대 사회협약의 불이행시 발생할 수 있는 사회적 비용을 근거로 불이행이 가능성을 차단하고, 합의정신에도 불구하고 내부 갈등이나 일부 집단의 이해 보호를 위해 사회협약을 폐기 또는 무시할 수 없도록 강제한다는 측면에서 사회협약기구의 구성과 운영은 매우 중요하다. 따라서 본 절에서는 사회협약이 어떻게 제도화 되고, 이를 위해 설립된 사회협약기구의 운영시스템 전반에 대해서 살펴본다.3)

1) 주요 사회협약기구 및 역할

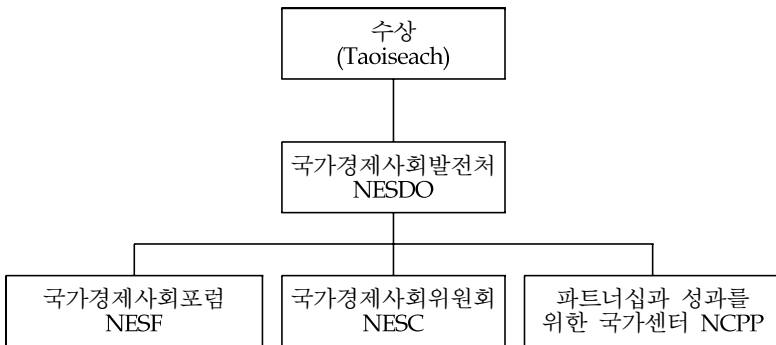
아일랜드는 사회협약의 형성을 위해 국가경제사회협의회, 국가경제사회포럼, 파트너십과 성과를 위한 국가센터 등을 두고 있다. 1973년 설립된 국가경제사회협의회(National Economic Social Council: NESCC)는 경제사회 문제에 합의를 형성해 내고, 수상을 통해 정부 자문역할을 하고 있다. 1987년 국가회복프로그램(Programme for National Recovery) 체결 등 사회적 파트너십 제도 수립에 중요한

2) 제주특별자치도 추진 기본계획(2005)은 노사관계, 지역이기주의 등 사회적 갈등 등을 미연에 방지하기 위한 사회적 거버넌스로서 사회협약의 토대 조성의 필요성을 언급하였으며, 이는 2006년 7월 1일 발효된 「제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법」 제13장(국제자유도시의 여건조성) 152조에 사회문제를 해결을 위해 분야별로 사회협약을 체결할 수 있는 근거를 마련으로 구체화 되었다.

3) 노사정위원회(2006)에서 아일랜드, 네덜란드, 이탈리아 사례를 요약해서 옮김.

역할을 하고 있으며 경제사회정책의 방향을 설정 하는 핵심적 기구 다 (Stafan Berger and Hugh Compston, 2002: 240).

국가경제사회포럼(National Economic and Social Forum: NESF)은 1993년 실업, 불평등, 사회적 배제 등 사회경제정책에 대한 국민적 합의를 형성하는데 기여하기 위해 설립되었다. 1998년부터는 사회 통합을 위해 추진되는 정책과 프로그램에 대한 이행점검과 평가분석 역할을 담당하고 있다. 그 외에 국가 수준에서 체결된 사회협약 이 개별 사업장으로 확산시키고 수용정착될 수 있도록 지원하는 파트너십과 성과를 위한 국가센터(National Centre for Partnership and Performance: NCPP)와 사회적 파트너십 작동과정에서 세 기구의 활동이 중복되지 않도록 조정하고 보조하는 국가경제사회발전처 (National Economic and Social Development Office: NESDO)가 있다. 한편 국가경제사회발전법에 근거한 NESDO의 설립으로 NESF, NESF, NCPP는 법적기구로 변하였다.



[그림 1] 아일랜드 사회협약기구

자료: 신동면(2006: 57).

이탈리아에서는 1990년대 정책협조(Concertation)적 성격이 강한 사

회협약이 중앙과 지역, 지방정부 등 여러 수준을 망라하고 전개되었다. 사회협약이 본격적으로 전개되는데 있어서 기여한 대표적인 사회협약기구인 국가경제노동위원회(National Economic and Labour Council: CNEL)는 헌법 제99조에 의거해 설립된 노사정 자문기구다.

<표 3> 사회협약 기구 및 설립취지

구분	아일랜드	이탈리아	네덜란드	제주도
사회협약 기구 (설립연도)	¹ 국가경제사회 협의회(1973) ² 국가경제사회 포럼(1993) ³ 파트너십과 성 과를 위한 국 가센터 (2000) ⁴ 국가경제사회 발전처	국가경제노동 위원회(1957)	¹ 사회경제 협의회(1950) ² 노동재단 (1945)	제주특별자치도 사회협약위원회 (2008)
설립취지	¹ 사회경제전반 분석 및 수상 부 자문 ² 프로그램이행 점검 및 평가 분석 ³ 사회협약의 확산·정착 ⁴ 기구간 조정 ·보조	의회·정부 자문	¹ 사회경제 정책 자문 ² 민간 협의·협력	자율과 합의 에 의한 정책 기본방향 결정 및 사회문제 해결을 위한 사회 안정과 화합 도모
근거법률	국가경제사회 발전법	헌법 제99조	산업조직법	제주자치도 특별법

자료: 신동면(2006b), 임상훈(2006b), 전명숙(2006)을 참고로 필자가 재구성.

1957년 설립된 국가경제노동위원회는 의회와 정부에 대한 자문기

구로서 주요 사회경제적 정책에 대한 검토 의견을 제출하며, 경제·사회영역의 입법초안을 제출하는 등 입법과정에 참여하면서 사회적 협의제도 정착에 기여하였다.

네덜란드의 대표적 사회협약 기구는 노동재단(the Labor Foundation)과 사회경제협의회(Social and Economic Council: SER)를 들 수 있다. 민법에 근거해 노동재단은 1945년 설립되었으며 경총과 노총을 통합하는 2자적 구성이 특징이며, 융통성 있는 조직이다. 노동재단이 민간영역간의 협의, 협력기구 역할을 수행하고 있다면 1950년에 설립된 사회경제협의회는 산업조직법에 의해 설립된 법적기구로, 사회경제정책에 대해 의회와 정부에 자문하기 위해 만들어졌다. 때문에 노동재단보다 상대적으로 제도화 정도가 높다.

제주특별자치도 제주사회협약위원회는 특별자치도 제152조에 따라 분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본 방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 도지사의 자문기구 성격으로 2008년 3월 31일 창립되었다.

2) 사회협약기구 구성과 운영

아일랜드의 국가경제사회협의회(NESC)에 참여하는 사회적 파트너는 부수상이 당연직 의장을 맡고, 부의장과 노동조합, 사업주, 농업조직, 지역사회 NGOs, 정부부처 차관 및 민간전문가 각 5인 등 총 32명으로 구성되어있다. 의원들은 수상이 임명하며 임기는 2년으로 연임이 가능하다. 운영예산은 전액 수상부가 교부금 형태로 지원하고 있다. 국가경제사회포럼(NESF) 역시 노동, 사업주, 농민, NGOs, 정부부문 등 4개 부문 각 15명의 대표가 참여하며, 정당부문 대표가 추가된다는 점은 NESC와 차이가 있다.⁴⁾ 의원들은 수상이 임명하며

임기는 3년이고, 예산역시 전액 국고에서 지원된다. 파트너십과 성과를 위한 국가센터(NCPP)는 정부 대표 2명, 노동계 4명, 사용자 2명, 민간전문가 4명 등 위원장과 부위원장을 포함해서 14명으로 구성되며, 국가경제사회발전처(NESDO)는 NESD, NESE, NCPP를 포괄하는 상위기구로서 의장과 부의장으로 구성되며 의장은 수상이 임명한다.

이탈리아의 국가경제노동위원회(National Economic and Labour Council: CNEL) 위원회의 임기는 5년이며, 위원장은 위원이 아닌 사람 가운데 대통령에 의해 임명된다. 전체위원 수는 121명으로 구성은 다음과 같다. 전문가는 경제, 사회, 법학 분야 12명으로 이 가운데 8명은 대통령이 임명하고 4명은 행정부에서 선임한다. 제조업 및 서비스 부문에서 99명의 대표(노동계 44명, 자영업 18명, 사용자 37명)와 NPOs 대표 10명이 참석한다. 위원은 노총, 사용자단체, 전국 자원봉사기구감독협의회 등이 위원들을 지명한다. 연간 40억 리라(약 240만 불)정도의 예산을 사용한다.

네덜란드의 사회경제협의회(Social and Economic Council: SER)는 노·사·공익 3주체별 각 11명이 위원으로 참여하며, 위원은 국왕이 임명한다. 세부적으로는 노동계에서 제조업 노총 7명, 기독교계 노총 2명, 관리직 노총 1명, 서비스업 노총 1명으로 구성된다. 경영계 위원은 고용자총협회 7명, 중소기업협회 3명, 농낙업협회 1명이며, 공익위원회에 경제학, 재정학, 법학 등 전문가와 네덜란드 은행 총재, 중앙계획국장이 포함된다. 사회경제협의회는 법제화된 상설 기구임에도 정부로부터 독립된 기구다. 아일랜드와 이탈리아의 사회협약기

4) 국가경제사회포럼의 참석자는 전통적 노사정 대표 외에 공동체, 자발적 결사체 및 야당 대표들을 망라하는데 전통적 사회 파트너들의 범위를 넘어서 정책 참여를 확대시키기 위한 시도라고 할 수 있다.

구와 달리 연간 1천 3백만 불 정도 소요되는 운영예산은 경영계가 부담하며, 상공회의소에 등록된 개별 기업들이 내는 기금의 일부로 조달된다.

<표 4> 사회협약 기구 구성 및 예산

구분	아일랜드	이탈리아	네덜란드	제주도
구성 입기	¹ 노조·사용자·농민·NGO·정부부처·전문가 각 5명 (33명·2년 연임가능) ² 정당·노조·사업주·농민·NGO·정부 각 15명 (100명·3년) ³ 정부(2)·노동계(4)·사용자(2)전문가(4) 총 14명 ⁴ 의장·부의장	경제·사회·법학 전문가 12명(이중 8명 대통령 선임) 근로자대표 44명(노총 지명) 사업자대표 37명(사용자단체 지명) 자영업자대표 18명(직종협회 지명) 비영리사회단체 10명 - 총 121명 * 5년임기 (연임가능)	¹ 노사공익 각 11명 노동계(제조업 노총 7명, 기독교계 노총 2명, 관리직·서비스업 노총 각 1명) 경영계(고총 7명, 중소기업협 3명, 농낙업협 1명) 공익위원(경제·재정·법학 전문가, 네덜란드 은행총재, 중앙계획국장)	의원장, 부위원장 포함 도의회, 학계, 언론계, 법조계, 노동계, 시민단체 추천 29명 (2년, 1회 연임가능)
의장	¹ 부수상 ² 부문별 추천 수상이 의장 임명 ⁴ 부수상	대통령 임명	국왕 임명	위원 중 호선
예산	전액 국고 지원	240만불	1천 3백만불 (상공회의소 기금으로 충당)	.

자료: 신동면(2006), 임상훈(2006), 전명숙(2006)을 참고로 필자가 재구성.

제주특별자치도 사회협약위원회의 구성은 위원장, 부위원장 1명을 포함해서 제주특별자치도의회, 학계, 언론계, 법조계, 노동계, 시민단체 등에서 추천한 자와 제주특별자치도의 업무관련 국장 등 30명 이내로 제주특별자치도지사가 임명하고 있다. 위원의 임기는 2년으로 1회에 한해 연임이 가능하며, 위원장은 위원 가운데 호선하고 있다.

2008년 창립 당시 사회협약위원회 위원으로 임명된 인적구성을 살펴보면 교수 11명, 시민단체 7명, 경제계 5명, 법조계 4명, 언론 1명, 공무원 2명 등 총 29명으로 교수의 참여비율이 38%로 가장 높은 반면에 3주체라고 할 수 있는 노동계의 참여는 전무한 실정이다. 본회의 경우 재적위원 과반수 출석에 출석위원 2/3이상 찬성으로 의사결정으로 하게 되어있는데 이러한 대표성의 균형을 맞추지 못한 구성으로는 의사결정의 신뢰도에 영향을 줄 수밖에 없어 보인다. 또한 위원회 및 분과위원회 참석 위원과 관련 전문가에 대한 실비 보상 수준의 예산 규정과 사무국에 대해서는 예산범위 내에서 지원할 수 있도록 되어 있으나 강제규정은 아니다.

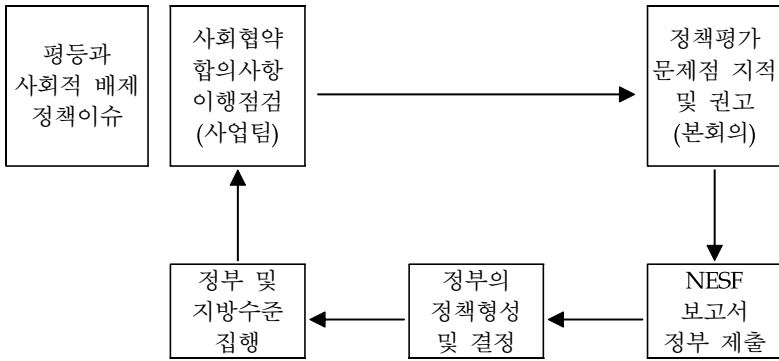
3) 사회협약기구의 운영시스템

세 나라 모두 사회협약기구의 효과적 운영을 위해 시스템과 실행조직을 구축하고 있다. 아일랜드의 국가경제사회포럼(NESF)는 본회의(plenary sessions), 운영위원회(management committee), 사업팀(project team), 임시 실무팀(ad hoc working group) 등을 두고 있다. 본회의는 NESF 위원 전원이 참석하는 전원회의로 연 6회 공개회의로 개최된다. 본회의는 운영위원회에서 작성한 사업프로그램 초안, 사업팀들이 제출한 보고서, 운영그룹이 제출한 사회협약 이행점검 보고서 등을 전문가들과 관계 부처 담당자들을 참석시켜서 공동

으로 심의한다. 운영위원회는 NESF 의장과 부의장, 정당대표 2인, 노동계·사업계·농업계 대표 3인, 지역사회 NGOs 대표 3인, 정부 및 지방정부 대표 2인, 민간부문 전문가 3인 등 총 16명으로 구성되며, 사업팀들이 원활한 활동이 이루어질 수 있도록 운영전반을 관리한다.

사회협약 프로그램의 효과를 평가분석하고 이행점검을 위해 사업팀을 운영하는데 사회적 파트너들의 다양한 의견의 반영에 주안점을 두고 있다. 특히 사업팀에서는 보고서 작성과정이 문제해결 과정이 될 수 있도록 특정 이슈를 다루고, 정책결정과정에서 새로운 사고와 대안을 선택을 위해 노력한다. 사업팀 보고서에 담기는 권고사항은 충분한 분석에 바탕을 둔 구체적 액션프로그램이 포함되며, 경제적 부담이 가능한 선에서 작성된다. 이를 위해서 보고서 작성과정에서 정부 부처 및 기관과의 지속적인 자문과 협의를 진행하고, 정책과 관련된 최신정보를 이용한다. 사업팀 회의에서는 외부전문가, 반대의견을 지닌 조직대표, 관련 담당부처 대표들을 초청해서 의견을 청취하기도 하며, 필요에 따라서는 NESF 의장이 주재하는 공청회도 개최할 수 있다. 이렇게 작성된 보고서는 NESF 본회의 심의를 거쳐 정부에 제출되고, 보고서로 출간되며, 정부부처 및 기관, 이익집단, 자발적 조직들이 회람 할 수 있도록 한다.

사업팀의 인적구성은 사회적 파트너들 간의 대표성의 균형을 맞추기 위해서 12명 미만으로 인원으로 구성하고 있다. 실무를 총괄하는 사업팀장은 NESF 의장이 임명하는 것이 아니라 팀원 가운데서 호선하고, 다수결 원칙에 따라 의사결정이 이루어진다. 또한 특정사안 심의와 보고서 준비과정에서 운영위원회를 보조하는 임시 실무팀을 두고 있는데 사업팀의 동일한 운영원칙을 따른다.



[그림 2] 아일랜드 국가경제사회포럼 활동 프로세스

자료: 신동면(2006: 57).

이탈리아 국가경제노동위원회(CNEL)는 본회의, 상임위원회, 소위원회, 소위원회 산하 특별기구, 사무처를 두고 있다. 본회의(Assembly)는 의결기구로서 의회에 참석한 위원의 과반수 동의로 의사결정이 이뤄진다. 본회의 다음으로 상임위원회(Standing Committees)는 위원장과 12명의 위원으로 구성되며 산하에 경제정책, 노동사회정책, 소득정책, 사회간접자본 및 공공사업정책, 국제현안 및 EU정책, 이주정책, 생산활동 및 환경자원정책 등 7개의 소위원회를 두고 있다. 소위원회는 경제노동 문제에 대한 조사 연구 활동을 진행하며 보고서를 작성해서 정부에 제출한다. 노사정간의 협의채널 유지와 사회협약 관련 데이터뱅크 기능도 주요한 역할이다. 아울러 사회문제에 대한 광범위한 모니터링 기능도 수행하는데 이를 위해 산하에 특별기구인 감사위원회, 공공사업에서의 노조대표위원회, 외국인노동자위원회 등을 두고 있다. 이러한 위원회 활동 전반을 약 80명의 직원으로 구성된 사무처가 맡고 있다. 하지만 국가경제노동위원회(CNEL)는 자문기관으로서의 역할에 그치고 있으며, 사회협약은 정

부의 중재로 장기간 협상과 타협을 통해 사용자, 노조 3자간 합의를 이끌어내는 것이 특징이다.

한편 1990년대 ‘지역차원의 사회적 협약(Territorial pact)’이 체결되면서 지역차원의 사회적 협의기구인 지방경제노동위원회가 설립되었다. 이것은 경제·사회 정책분야에 대한 보다 넓은 합의를 도출하고 다양한 지역현안에 대한 다양한 이해집단들의 대화채널 수단이라는 점에 지방정부와 사회 참여자들의 공통된 인식에서 비롯되었다.

네덜란드 사회경제협의회(Social and Economic Council: SER)는 본위원회, 소위원회, 사무처로 운영되고 있다. 본위원회 주기능은 정부에 대한 자문보고서를 논의하고 결정하는 것인데 해당 소위원회 또는 실무자들의 철저한 작업을 통해 발간된다. 의사결정은 만장일치를 원칙으로 하며 자문내용에 관해서 만장일치가 이루어지지 않을 경우 위원들 간의 견해 차이가 보고서에 명시된다. 소위원회는 SER의 행정업무를 계획 집행하는 업무를 부여받은 본위원회 위원들로 구성되며, 정부에 직접 보고서를 제출할 수 있다. 원칙적으로 회의는 공익위원이 주재한다. 사무처는 약 160여명 직원들이 있으며, 사무총장의 지휘·감독을 받는다. 사무처는 3실 3지원국 체제로, 경제분과실, 사회분과실, 행정분과실, 재정국, 인사운영국, 정보국으로 구성되어 있다.

제주특별자치도 사회협약위원회는 관련 조례로 사회협약위원회 운영과 관련해서 본회의와 4개 이내 분과위원회를 둘 수 있도록 하고 있으며, 필요에 따라 사무국을 운영할 수 있으며, 세부적인 운영세칙을 마련토록 하고 있다. 그러나 아직 분과위원회는 구성되어 있지 못하며, 사무국 역시 운영되지 못하고 있다.

<표 5> 사회협약 실행기구

구분	아일랜드	이탈리아	네덜란드	제주도
구성	<ul style="list-style-type: none"> · 본회의 · 운영위원회 · 사업팀 · 임시실무팀 	<ul style="list-style-type: none"> · 본회의 · 상임위원회 · 7개 소위원회 · 사무처 · 지방경제노동위원회 	<ul style="list-style-type: none"> · 본회의 · 소위원회 · 사무처 (3실 3지원국) 	<ul style="list-style-type: none"> · 본회의 · 4개 분과위원회 (미구성)

자료: 신동면(2006), 임상훈(2006), 전명숙(2006)을 참고로 필자가 재구성.

4. 사회적 파트너십 프로세스

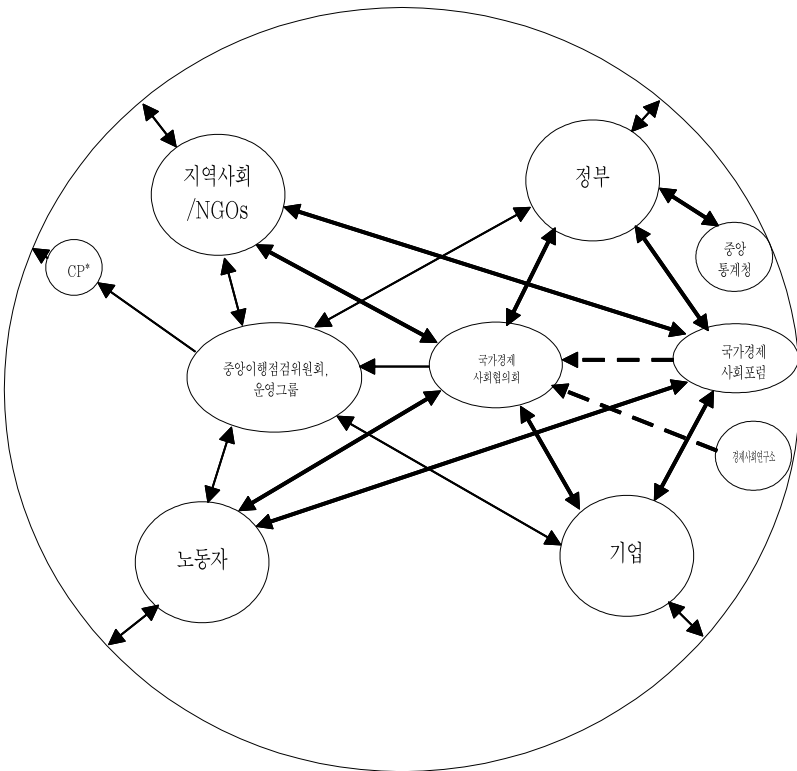
본 절에서는 사례국가들이 어떻게 사회협약이 체결되는가를 살펴보고 어떤 동인에 의해서 사회적 파트너십은 형성되고, 다시 어떻게 확대 재생산되는가를 살펴본다. 아일랜드의 사회적 파트너십 작동과정, 이탈리아의 지역협약 체결과정에 초점을 맞추고 있다. 제주특별자치도는 사회협약체결 전 과정을 볼 수 있는 사례가 없어서 본 절의 논의에서는 제외하였다.

1) 아일랜드의 사회적 파트너십 과정

아일랜드의 사회협약 과정은 다른 사례국가의 그것보다 더 제도화 되고, 공식화 되어있다. 때문에 3년마다 사회협약은 확대재생산되고 있다. 그 과정은 크게 세 단계로 구분되는데 사회문제 공감대 형성단계, 협상 및 협약체결단계, 협약이행 및 점검 단계로 나눌 수 있다.

먼저 첫 단계로 사회문제에 대한 공감대 형성과정은 국가사회경

제협의회(NESC)에 앞서 기술한대로 정부, 노동자, 기업, 시민단체, 전문가 등 사회적 파트너들이 참여 속에 사회경제 상황에 대한 진단과 분석이 이뤄진다. 이 과정에서 중앙통계청, 경제사회연구소, NESF 보고서 등을 검토하고 사회적 문제에 대한 합의내용이 담긴 전략보고서를 발간한다. 이 NESF 전략보고서는 정부와 사회적 파트너들간의 정책협의 가이드라인이 되고, 이론적 틀이 된다.



[그림 3] 아일랜드 이행점검 시스템

* CP: 파트너십 및 성과를 위한 국가센터.

자료: DITRD(2002: 74), 전명숙(2006) 재인용.

다음단계는 NESF 전략보고서에 기초한 협상이 수상부에서 진행되는데 공식, 비공식적, 협상테이블이 마련되며 동시에 진행되는 개별 프로그램 협상 룸에서 참여자들은 양보에 따른 보상에 대한 기대를 갖고, 소속 집단의 이해 반영을 위해 최대한 노력한다. 이를 통해 상호 이해관계의 조정과 모든 참여자들이 동의할 수 있는 수준의 최종문건이 작성된다. 주목할 부분은 임금인상안과 같이 사회적 합의가 반드시 필요한 사안에 대해서는 사회적 파트너들의 조직원들에게 승인을 받도록 규정하고 있으며, 조직원들에게 부결될 경우는 재협상이 이뤄진다는 점이며 이러한 과정을 거쳐야만 사회협약이 체결된다.

사회협약이 체결되면 정부는 합의사항 이행에 대한 정책을 수립하고 집행하는데 정책 목표달성을 위한 정책집행 점검이 병행된다. 정책이행 점검 및 평가분석을 위한 이행점검 시스템이 가동된다.⁵⁾ 1998년 이후에는 국가경제사회포럼(NESF)로 이행점검 및 평가 분석 감독 기능을 수행하고 있다. 이처럼 아일랜드 사회협약의 실효성과 안정성을 동시에 강화하는데 발달한 이행점검시스템이 큰 기여를 했다는 점은 강조해도 지나침이 없다.

2) 이탈리아의 칼타니세타 지역협약

이탈리아에서는 지역협약이 국가수준의 사회협약과 달리 활발하게 전개되고 있다. 이는 이탈리아 정부가 법 662조항을 승인하고 경

5) 1987년 사회협약체결 초기 중앙이행점검위원회(Central Review Committee)등은 중앙이행점검체계(Central Review Mechanism: CRM) 운영그룹(Steering Committee)등으로 대체되었으며, NCPP와 같은 새로운 위원회도 생겨났다. CRM은 국가수준 사회협약 이행은 물론 지방정부의 합의 이행까지도 점검했으며, NCPP는 사업장 수준에서의 파트너십 구축을 위해 활동했다.

제기획위원회(Inner-ministerial Economic Planning Committee)를 통해 지역발전에 기여할 수 있는 다양한 프로젝트에 대해 기금의 지원 등 재정적, 행정적 지원을 보장하는 등 제도적 뒷받침이 있었기 때문에 가능했다. 또한 국가수준의 사회협약은 사회적 파트너 간에 참여한 이해관계를 조정하기에는 많은 어려움이 있는 반면 지역협약은 노사정 주체가 쉽게 파트너십 형성을 제도화할 수 있기 때문이다. 특히 노사정 대표 및 지역주민들이 공동의 이해관계를 갖는 지역개발 및 고용 문제에 관해서 이탈리아의 지역협약은 훌륭한 롤 모델의 가능성을 시사하고 있다. 본 절에서는 지역개발 지역협약을 추진한 칼타니세타(Caltanissetta) 사례를 살펴본다.⁶⁾

이탈리아의 개발을 위한 지역협약은 사용자 조직, 노동조합, 지방정부가 주체가 되어 체결하며, 지역의 경제적 어려움을 해소하고 궁극적으로 지역의 발전을 목적으로 한다. 시칠리 중앙에 위치한 칼타니세타 역시 이탈리아에서 가장 낙후한 지역 중 하나였다. 1990년 초반 실업률은 전국 평균보다 높았고, GDP는 전국 평균의 2/3에 불과했다. 칼타니세타는 정부의 저조한 공공투자로 1993년 심각한 경제적 위기를 맞는데 이 때 대부분의 칼타니세타 경제주체들은 이들이 직면한 문제가 구조적인 위기이며, 기존의 정책과 근본적으로 다른 새로운 접근방식과 전략이 필요하다는 공감대가 형성된다.

이러한 지역사회에 공유된 인식을 바탕으로 사용자 협회, 노동조합, 관련 단체들이 자발적으로 모여 1993년 7월 ‘칼타니세타 발전을 위한 지역협약(Pact for the Development of the Province of Caltanissetta)’를 체결하게 된다. 그러나 지역의 이해당사자가 중심이 되어 밑으로부터의 지역발전을 모색하고자 했던 시도는 기존의

6) 이하 사례는 Alberto Melo(2001)의 글을 소개한 전명숙(2006: 196-199) 보고서를 재인용 함.

중앙정부주도 개발정책과 지역협약을 지속시킬 수 있는 제도적, 재정적 뒷받침 부족으로 실패한다.

이후 칼타니세타 지역협약은 1998년에 구체적으로 실행되는데 이는 1996년 이탈리아 정부가 법 662조 낙후된 지역 지원 법률이 통과되면서 가능했다. 칼타니세타 지역협약은 장인에 기반을 둔 중소기업, 농업, 관광산업에 대해 집중적으로 공공시설지원과 재정보조, 신속한 행정지원을 이행했다. 초기 74개의 개별 프로젝트가 응모했고, 최종 64개가 결정되었는데 81.4% 생산, 15.8% 공공사업, 2.9% 서비스 분야에 1,996억(ITL)을 투자해서 483개의 새로운 일자리를 창출하는 성과를 냈다. 이러한 지역협약 프로젝트는 지역경제 발전에 긍정적으로 작용했을 뿐 만 아니라 지역사회 파트너들이 공동으로 문제를 분석하고 함께 해결해 나가는 계기를 마련했다는 점에서 의미가 크다 하겠다.

IV. 제주사회협약위원회 활성화 방안

1. 사회협약위원회의 기능과 역할에 대한 재정립

사례국가에서 사회협약제도를 전략적으로 활용하는 이유는 간단하다. 정치, 경제, 사회적 제반 문제 해결을 위해서는 노동조합, 사용자 혹은 정부만의 개별적 의지나 역량만으로는 불가능하다는 인식에 근거한다는 점을 확인할 수 있었다. 즉 위기극복을 위한 기재로서의 사회협약정치의 유용성에 주목했으며, 나아가 제도적으로 안정된 운영시스템의 구축을 통한 사회협약 추진이 효율적이라는 판단 때문이었다.

제주특별자치도는 제주특별자치도 설치 및 국제자유도시 조성을 위한 특별법 152조에 근거해서 2008년 3월 제주특별자치도 사회협약위원회를 공식 출범시켰다. 이는 전국 최초의 지역협약의 제도화라는 점에서 관심을 모았을 뿐만 아니라, 사회협약위원회 설치에 따른 제주사회에서 발생하는 각종 사회문제를 합리적으로 해결해줄 것이라는 점에서 제주도민들의 기대가 클 수밖에 없었다.

그러나 2008년 말 현재 제주특별자치도 사회협약위원회는 몇 차례 위원장과 간사회회가 개최되는 정도에 불과하며, 갈등현장을 찾아가지도 않고, 침묵으로 일관하고 있다는 비판에 직면한 실정이다(제주의소리, 2008.12.27.). 사실 이러한 운영은 2007년 사회협약위원회 조례 제정 당시부터 예상되었다. 당시 입법예고 의견수렴과정에서 사회협약위원회의 기능과 역할이 포괄적이기 때문에 명확하게 명시해야 한다는 의견에 대해서 제주도는 특별법 152조 2항에 기능이 명시되어 있기 때문에 구체적인 기능과 역할을 명확하게 명시할 수 없으며, 도지사의 자문기구이기 때문에 도의 역할은 없다는 입장이었다. 이는 법체계의 문제는 논외로 하더라도, 출범도 하기 전에 사회협약위원회에 대한 제주도 당국의 빈약한 의지를 스스로 드러낸 행태가 아닐 수 없다. 각계인사 30명 정도로 구성된 자문위원회 성격으로는 이슈화된 갈등사항에 대해 합의안을 도출하거나 제시권유하는 조정기능에 머무를 수밖에 없고, 적극적으로 후속적인 행정의 뒷받침이 없다면 사회협약위원회의 활동은 유명무실해 질 수밖에 없기 때문이다.

아일랜드의 사회협약의 성공은 정부의 전략적이면서도 강력한 지지에서 비롯되었다는 점에서 제주도의 전략적 사고가 필요한 대목이다. 따라서 사회협약위원회의 기능과 역할에 대한 재정립이 시급하며, 사회협약 조례의 실효성을 높이는 방향으로 개정되어야 한다.

예를 들면 아일랜드의 NESC의 국가경제재건프로그램(The program for National Recovery)처럼 제주사회경제 문제 전반에 대한 전략보고서를 사회협약위원회가 작성 발간하고, 이를 제주도가 정책에 반영하는 등의 구체적인 역할과 기능이 포함되어야 할 것이다.

2. 상설화된 운영시스템 구축

아일랜드에서 사회협약을 추진하는 가장 포괄적 기구인 사회협약 기구인 국가경제사회포럼(NEFS)나, 이탈리아의 사회협약 지원조직 국가경제노동위원(CNEL), 네덜란드의 사회적 협의기구 사회경제협회의(SER)는 사업팀이나 사무처를 상설적으로 운영하면서 주요한 경제사회 전반의 동향 파악과 의제수립을 위한 자료의 수집활동, 상시적인 대화채널 가동과 주요 사회문제에 대한 갈등해소를 위한 사전 예방적 활동까지 다양하게 수행하고 있다.

제주특별자치도 사회협약위원회 조례 제6조와 7조에 걸쳐 분과위원회와 사무국의 설치에 대해 규정하고 있다. 분과위원회는 4개까지 둘 수 있으며, 위원회의 의결을 통해 정한다. 사무국은 위원회의 사무 처리를 효율적으로 지원하기 위해서 필요한 경우 둘 수 있다. 문제는 사무국의 기능과 역할에 대한 언급이 없다. 물론 운영세칙 제정을 검토하겠다는 제주도의 입장이지만 1년여가 지난 지금까지 제정되지 않고 있는 것이 현실이다.

사회협약위원회의 궁극적인 갈등해소와 사회문제 해결을 위해서는 사무국의 역할이 무엇보다도 중요하다는 것은 앞서 살펴본 것처럼 재차 강조하지 않아도 될 듯싶다. 오히려 본회의와 분과위원회가 제대로 운영되기 위해서는 사무국이 상설적 운영이 필요하며, 기능과 역할이 중요성에 비추어 볼 때 조례에 사무국의 활동이 적시되

는 것이 바람직하다. 사무국의 인적구성 및 운영 가이드라인, 정책 관련 정보의 공유, 사업범위 등이 여기에 해당된다. 또한 예산의 범위 내에서 경비를 지원할 수 있다는 임의조항으로는 사회협약위원회의 안정적 운영을 저해할 수밖에 없다.

3. 이행점검위원회 설치

사회협약은 체결로서 끝나는 것이 아니라 지속적인 이행점검과 효과에 대한 평가 분석을 통해 환류 되어야 경제사회 전반에 파급력이 확대재생산 될 수 있다.

지난 2009년 3월에는 역시 전국 최초로 제주도는 '노사민정 대타협'을 선언한 바 있다. 한국노총제주본부, 제주상공회의소, 제주경영자총협회, 제주경실련, 제주도, 광주지방노동청 등 노사민정 대표들은 3월13일 '대타협 선언식'을 개최하고, 노사는 상호협력하고 민정은 이를 적극 지원해 경제위기를 극복하는데 앞장설 것을 결의했다. 특히 경영자들은 해고를 자제해 고용수준을 유지하고 제주도정은 일자리창출과 고용촉진 시책을 적극 추진함과 동시에 사회적 약자와 실업자 등을 보호함은 물론 선진노사문화가 정착될 수 있도록 행·재정적 지원을 아끼지 않기로 했다.

그러나 최근 제주도내 오리엔탈호텔 경영주와 소속 노동자들 간의 갈등문제가 3개월 여간 지속되고 있음에도 불구하고 도지사가 위원장을 맡고 있는 제주도노사민정위원회는 문제해결을 위한 아무런 조치를 취하지 않음으로 인해서 지역사회의 새로운 갈등사례로 부각되고 있다. 제주도노사민정위원회에 참여하고 있는 노동계에서 조차 경제위기 극복과 사회통합이라는 대승적 차원에서 대타협을 이뤄냈지만 대타협을 왜곡시키는 일이라고 반발하고 있는 상황이다.

이러한 일련의 사태는 사회협약이 체결로서만 끝날 경우 발생할 수 있는 상황을 적확하게 보여주고 있다. 즉, 사회협약을 통해 합의된 사항에 대한 이행점검이 뒤따르지 않는다면 사회협약제도 자체를 무시하고, 무력화시키는 요인이 된다는 것이다. 따라서 제주특별자치도 사회협약위원회에 이행점검위원회를 설치하고, 이행에 따른 인센티브와 불이행에 대한 행정처분이 이루어질 수 있도록 하는 이행점검방식을 도입해야 한다. 또한 체결되는 사회협약에 대한 효과를 객관적으로 평가하고 분석해서 새로운 사회협약 체결 과정을 대비할 필요가 있다.

4. 위원회 구성 대표성의 균형 확보

2008년 창립 당시 사회협약위원회 위원으로 임명된 인적구성을 살펴보면 교수 11명, 시민단체 7명, 경제계 5명, 법조계 4명, 언론 1명, 공무원 2명 등 총 29명으로 교수의 참여비율이 38%로 가장 높은 반면에 3주체라고 할 수 있는 노동계의 참여는 전무한 실정이다. 이는 기본적으로 위원회 참여 인사 선정에 관한 원칙과 기준 부재 때문에 발생한 것이다. 앞서 살펴본 것처럼 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드 모두 위원회의 인적 구성에 있어서 대표성을 어떻게 균형을 맞출 것인가에 대해 엄격한 기준을 적용하고 있다. 즉, 위원회에 참여주체 별 구성 비율을 맞춘다는 것은 의사결정의 합리성을 확보하기 위한 것이면서 동시에 사회협약 체결의 공신력을 높이기 위한 수단이 되기 때문이다. 제주특별자치도 사회협약위원회의 참여인사의 편중성을 극복하기 위해서는 대표성의 균형을 맞추기 위한 노력이 필요하다.

V. 결론

이상과 같이 정치적 수사가 아닌 지역통합과 갈등해소의 기재로서 책임 있는 사회협약정치는 어떻게 구현되어야 하는가에 대한 문제의식을 바탕으로 사회협약제도가 발달된 아일랜드, 이탈리아, 네덜란드의 사회협약제도 추진 배경과 특징, 사회협약 기구와 운영, 사회적 파트너십 작동과정, 법·제도적 장치 측면을 중심으로 비교고찰을 실시했다. 이를 토대로 「제주특별자치도 사회협약위원회」의 안정화 및 실효성을 높이기 위한 방안을 제시해 보았다.

아일랜드, 이탈리아, 네덜란드에서 추진된 사회협약 및 사회적 협의는 정치, 경제위기에 직면한 사회적 동반자들의 위기의식에서 비롯된 일종의 상생을 위한 성과물이다. 하지만 분명 정치, 경제위기가 사회적 협의나 사회협약을 체결하는데 촉매제 역할을 한 것은 사실이나, 사회협약이 성공 이면에는 정부, 노동계, 경영계, 시민단체, 전문가들이 상호 이해와 배려의 사회적 동반자 정신을 바탕으로 한 지속적인 협상과 타협이 없었다면 불가능 했을 것이다. 제주특별자치도 사회협약위원회를 활성화를 위한 방향성 역시도 바로 여기에서 찾는 것이 우선되어야 할 것이다.

덧붙여 전국 최초로 시도되고 있는 제주특별자치도 사회협약위원회는 현재진행형이다. 이제 갖 첫걸음을 댄 사회협약위원회가 ‘제도를 위한 제도’가 아닌 ‘실질적 제도’로서 발전하고, 활성화되기 위해서는 사회협약위원회의 기능과 역할에 대한 재정립과 상설화된 운영시스템 및 이행점검시스템 구축 등의 과제 해결이 시급하다 하겠다. 아울러 사회협약위원회의 활성화를 위해서는 사회적 대화를 유도해 나가는 사회적 파트너십 프로세스에 대한 연구가 무엇보다 중요하다. 추후 구체적인 사례를 바탕으로 심도 있는 연구가 필요하다 하겠다.

참고문헌

- 강명세, 1999, 「사회협약의 이론」, 『경제위기와 사회협약』, 세종연구소.
- 고승한, 2006, 「제주지역의 사회갈등 양상과 갈등관리 방안 연구」, 『제주발전연구』 10, 217-247.
- 김윤태, 2008, 「사회협약의 정치적 조건: 한국과 아일랜드의 재해석」, 『동향과 전망』 75, 183-214.
- 김정렬, 2001, 「거버넌스와 행정국가」, 『한국행정학회 동계학술대회자료집』, 1, 505-520.
- 김태수, 2006, 「사회적 합의기구로서의 노사정위원회의 위상에 관한 관점별 검토」, 『한국행정학보』, 40(4), 205-224.
- 노사정위원회, 2006, 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구 용역 결과 보고』.
- 라미경, 2006, 「거버넌스, NGO, 그리고 지역사회 : 청주지역 NGO를 중심으로」, 『한국거버넌스학회보』, 13(3), 227-254.
- 라영재, 2008, 「사회적 협의의 시도와 향후 전망-사회협약 사례분석」, 『한국정책학회 하계학술대회자료집』 1, 419-440.
- 배응환, 2003, 「지역공동체의 지방거버넌스 모형: 충남의 지방정책사례를 중심으로」, 『한국정책학회보』 12(3), 59-89.
- _____, 2007, 「참여거버넌스와 지역 ngo의 역할: 정책참여를 중심으로」, 『NGO연구』 5(1), 113-152.
- 선학태, 2006, 『사회협약정치의 역동성』, 한올아카데미.
- 신동면, 2006, 「아일랜드 사회협약」, 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구 용역 결과 보고』, 노사정위원회, 251-309.
- 신희영, 2005, 「민주적 로컬 거버넌스 구성과 지방정부」, 『한국사회와 행정연구』, 16(3), 1-28.
- 이상목, 2008, 「지방자치의 발전과 지역 거버넌스의 역할」, 『한국정부학회 하계학술대회자료집』, 369-383.
- 은수미, 2006, 『사회적 대화의 전제조건 분석』, 한국노동연구원.
- 임상훈, 2006, 「네덜란드의 사회협약 체제」, 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구 용역 결과 보고』, 노사정위원회, 203-249.
- _____, 2007, 「사회협약의 실패와 혁신, 그리고 발전」, 『한국의 전망』 4.

- 주재복·한부영, 2006, 『갈등유형별 협력적 로컬 거버넌스의 구축방안』, 한국지방행정연구원.
- 전명숙, 2006, 「이탈리아의 사회협약 체제」, 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구 용역 결과 보고』, 노사정위원회, 169-202.
- 정상호, 2007, 「지역사회협약의 이론화와 제도화를 위한 시론」, 『동향과 전망』 71, 81-113.
- 조성한, 2005, 「거버넌스의 새로운 이해」, 『국가정책 연구』 19(2), 47-68.
- 최영출 외, 2006, 『지역경쟁력 강화와 로컬 거버넌스』, 대영출판사.
- 한국노동연구원, 2004, 『세계 각국의 사회협약』.
- 인터넷 신문 제주의소리(<http://www.jejusori.net>), 「사회협약위 출범하면 뭐하나? 참여한 갈등엔 침묵」, 2008년 11월 27일자.
- Gbikpi, Bernard & Jurgen R. Grote, 2002, From Democratic Government to Participatory Governance. In Jurgen R. Grote & Bernard Gbikpi(eds). *Participatory Governance Political and Societal Implications*. Opladen; Leske + Budrich
- Jessop, B, 1999, *The Changing Governance Welfare: Recent Trends in Its Primary Functions, Scale, and Modes of Coordination*, Social Policy & Administration 33(4), 348-359.
- Kennis, Patrick & Volker, Schneider, 1992, Policy networks and policy analysis : Scrutinizing a new analytical analysis. In B.Marin & R. Mayntz (ed.). *Policy networks : Empirical evidence and theoretical considerations*. Campus Verlag ; Westview Press.
- Kooiman, Jan, 2002, Governance: A Social- Political Perspective. In Jurgen R. Grote & Bernard Gbikpi(eds.), *Participatory Governance: Political An Societal Implications*. Opladen; Leske + Budrich
- Lehmbruch, G, 1979, Consociation Democracy, Class Conflict, and the New Corporatism, in *Trend Toward Corporatist Intermediation*, edited by Schmitter Philippe C., & G. Lehmbruch, 53-61, London: Sage
- O'Donnell, Rory and Damian Thomas, 2002, Ireland in the 1990s: Policy Concertation Triumphant in Berger, Stefan & Hugh Compston (eds) *Policy concertation and social partnership in Western Europe*

Lessons for the Twentyfirst Century New York: Berghahn Books
Schmitter, Philippe C, 1974, Still the Century of Corporatism?, *The Review of Politics* 36, 85-131.

Stafan Berger and Hugh Compston, 2002, *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, Berghahn Books. 조재희 외(역). 『유럽의 사회협약제도』, 한국노동연구원.

Abstract

Activation Measures, Jeju Special Self-Governing
Province Social Pact Committee(JSC)

Kim, Myung-Beom* Hwang, Kyung-Soo**

The purpose of this study for regional integration and conflict resolution is urgent social agreement politics. Ireland, Italy, Netherlands, Jeju cases were compared with social pact committee. Mainly the background, features, equipment, operations, partnerships, and saw the laws and systems. This has presented ways to activate Jeju Special Self-Governing Province Social Pact Committee(JSC). The success of these countries would cause economic crisis consciousness. In addition, the government, labor, professional, business, civil society, there was a mutual trust and caring. In addition, the government, professional, labor, Management, NGOs were between the trust and caring. JSC is ongoing. Must be restored in the spirit of social partnership. Ireland, Italy, the Netherlands developed social pact system Background and characteristics of systems of social pact, social organization and operating social pact, partnership and social work courses, Jeju Island, with a focus on

* Instructor in Public Administration, Jeju National University

** Associate Professor in Public Administration, Jeju National University

legal and institutional devices were compared with social pact committee. In addition to redefining the functions and role of the operating system and implementation of a permanent monitoring system is urgently needed.

Key Words: Social Pact Politics, Conflict Management, Local Governance

교신: 황경수 690-756 제주시 제주대학로 102 제주대학교 행정학과
(E-mail: kshwang@jejunu.ac.kr)

논문투고일 2011. 8. 10.

수정완료일 2012. 2. 13.

게재확정일 2012. 2. 21.