

제주사회의 갈등해소와 사회통합과제: 사회협약위원회의 법과 제도를 중심으로*

이호근**

국문요약

본 논문은 제주사회의 다양한 갈등요소 및 사회통합 과제의 현황과 그 대응방안에 대하여 살펴본다. 특히, 2006년 7월 1일 제주 특별자치도의 발족과 더불어 새롭게 지역사회의 갈등해결 및 사회통합차원에서 운용되고 있는 제주 '사회협약위원회'의 법과 제도를 분석한다. 논문은 이에 먼저 포괄적인 관점에서 글로벌 시대에 '시장의 실패'(market failure)와 '정부의 실패'(government failure)속에 심화되어가는 사회적 양극화와 다양한 사회적 위험과 관련 사회통합적 과제들을 다루고 있다. 특히, 성장, 고용, 복지 그리고 의료, 교육, 주거 등 제 사회경제적 이슈와 이를 다루기 위한 방안으

* 본 논문은 2012년 11월 30일 제주학회와 제3기 제주특별자치도 사회협약위원회 공동주관으로 제주의 사회갈등 해소와 통합방안 모색에 관한 학술대회라는 제목으로 개최된 제38회 제주학회 전국학술대회에서 발표된 논문을 수정 보완한 것임을 밝힙니다. 세분의 익명의 심사자의 심사에 감사를 드립니다.

** 전북대 법학전문대학원 사회법

로 국내외에서 발전한 다양한 유형의 사회적 대화와 그 의의에 대하여 살펴본다. 한편, 논문은 사회적 대화 유형 중 제주지역 사회협약위원회는 사회경제이슈에 대한 대응 전략으로서 사회적 대화뿐만 아니라 주로 중앙과 지방정부의 공공정책의 수행을 둘러싸고 나타나는 대립이나 민간 기업부문에서 개발을 둘러싼 지역주민 및 시민·사회단체와의 갈등의 조정이 핵심적인 과제가 되고 있음을 분석한다. 본고는 이러한 제주 사회협약위원회의 사회적 대화와 사회통합기능을 검토하고 그 현황과 구체적인 운영방안 및 개선방안을 검토·분석한다.

주제어: 사회적 대화, 사회통합, 갈등해소, 사회협약, 사회협약위원회

I. 들어가는 말

지방분권화시대의 발전과 함께 제주도는 2006년 7월 1일 특별자치도로서 새롭게 출범하였다. 제주특별자치도는 거버넌스의 차원에서 우리나라에서 가장 대표적인 지방분권화의 상징으로 성공적인 지방자치모델로서 그 발전의 귀추가 주목되고 있다. 제주특별자치도는 국제자유도시를 표방하는 한편, 세계환경수도를 지향하고 있기도 하다. 그러나, 제주특별자치도는 중앙정부나 다른 많은 지방자치단체에서와 같이 경제성장과 분배 그리고 고용 등 사회경제적 차원에서 해결하여야 할 많은 과제와 더불어 최근 공공정책의 수행과정에서 직면하는 다양한 사회적 갈등과 현안과제를 안고 있다.

구체적으로 제주특별자치도는 국제자유도시의 발전이라는 목표하에 추구하고자 하는 경제성장과 양질의 고용확보를 위한 산업발전, 기업유치와 투자의 촉진, 그리고 지역차원의 경쟁력이 있는 관광과 문화자원의 활용을 둘러싼 개발과 환경 그리고 최근에는 안보

와 평화운동이 대척적으로 갈등양상을 보이고 있는 지역이기도 하다. 이러한 과제를 해결하기 위하여 제주특별자치도는 지자체의 조례에 사회협약위원회를 두고 사회적 대화의 제도화를 통한 주요 사회현안 해결의 '제도화'를 모색하고 있다. 제주특별자치도는 섬이라는 제주의 지역적 특성과, 근현대사 발전과정에서 체험한 극심한 사회적 대립과 갈등의 역사적 경험에 비추어 이를 해결해 나가야 할 지역 고유의 과제를 안고 있는 지역이기도 하다. 따라서, 제주특별자치도는 지역차원에서 대립과 갈등을 극복하고 갈등을 조정하고 중재하며 궁극적으로 높은 수준의 사회통합을 지향하고 있다.

이처럼 지역 자체의 특성과 필요에서 시작된 이러한 시도는 매우 중요한 사회적 의의를 갖고 있다. 즉, 그것은 제주특별자치도의 현안과제 해결이라는 제도적 측면과 우리나라에서의 중앙과 지역차원에서 시도되는 여러 사회적 대화 형태로서도 그 상징성이 높은 시도라는 점에서 중앙이나 타 지역에 전파될 수 있는 사회적 갈등을 해결하는 중요 '모델'로서의 성격도 갖고 있다고 평가된다. 따라서, 이러한 제주특별자치도의 사회협약체제를 체계적으로 분석하는 것은 대내외적으로 중요한 의의를 갖는 것이라 할 수 있다.

본래 사회발전을 위하여 갈등과 대립은 반드시 부정적인 것만은 아니라 할 수 있다.¹⁾ 그러나 대립과 갈등은 역시 자주 소모적이며 사회구성원간의 연대를 약화시켜 발전의 장애요인이 된다는 점에서 극복하여야 할 사회적 과제라 할 수 있다.²⁾ 따라서, 사회구성원 다

1) 신형철, 「제주사회의 갈등과 도민통합: 미래 제주를 위한 제언」, 2012, 제주의 사회갈등을 넘어 상생발전 모색 - 사회갈등 해소와 통합방안, 제주학회 제38차 전국학술대회 제주특별자치도 사회협약위원회 세미나자료집, 2012. 11.30, p.18 참조.

2) 이런 맥락에서 갈등이론가인 R. Dahrendorf는 현대사회의 새로운 갈등요인을 강조하며 그 해결방안으로 신 사회계약(neuer Gesellschaftsvertrag)의 필요성

수가 민주적 토론과정을 거쳐 합의하고 동의할 수 있다면, 사회통합은 분명히 보다 질적으로 제고된 사회발전모델이라는 점에서 제주특별자치도에서 시도되는 사회협약위원회 등을 통한 사회통합방안은 매우 주목되고 있다.³⁾

따라서, 본고에서는 궁극적으로 제주특별자치도에서의 사회협약위원회의 발전배경과 관련 법제도의 운용현황을 분석하고자 한다. 그러나, 이를 위하여 먼저, 본고에서는 보다 긴 사전분석을 통하여 사회적 합의제와 사회협약을 둘러싼 다양한 이론적 배경과 그 주요 이슈들을 검토하고 최근의 국내외 지역에서 나타나고 있는 사회협약체제의 다양한 모습을 살펴보고자 한다. 그리고, 그 기반위에서 결론적으로 제주특별자치도 사회협약체제에의 시사점과 함께 향후 그 발전방안을 검토분석하고자 한다.

II. 사회적 대화체제의 의의

1. 사회적 대화체제의 필요성과 현황

최근 우리사회의 많은 사회경제적 이슈와 각종 정부 공공정책의 추진을 둘러싸고 사회경제 주체들간 이해와 관점의 차이로 인한 긴장과 갈등 그리고 분열이 속출하고 있다. 우리 사회의 갈등 비용은 GDP의 27%(연간 300조)에 이르고 갈등지수는 OECD국가 중 4위에

을 시사하고 있다. R. Dahrendorf, Der moderne soziale Konflikt - Essay Zur Politik der Freiheit, DTV, Muenchen 1994, p.245 참조.

3) 노대명·강신욱·김호기·이동원·유진영, 한국 사회통합의식에 관한 연구, 사회통합연구위원회 보고서 2010-1, 대통령소속 사회통합위원회, 2010 참조.

이르고 있다⁴⁾는 추산이 있다. 이러한 현상은 무엇보다, 기존 정책협의체가 갈등조정 시스템으로 작동하지 않아 사회갈등과 분쟁해결의 '제도화'에 실패하고 있음을 나타내는 것이라 할 수 있다.

주지하다시피 한국에서 기존 사회적 합의제의 제도화가 안착하지 못하고 있는 원인을 분석할 필요가 있다. 자주 지적되는 점들은 다음과 같다. 첫째, 우리나라 정당체제는 여전히 지역중심의 낮은 보수·중도의 독과점적 정당체제 하에서 사회적 합의제의 주요한 추진체인 정당-이익·시민단체 간에 '후원자-고객' 관계가 형성될 수 없었다. 둘째, 정부와 직접적인 이해관계자들의 참여를 통한 정책협의보다는 권력·관료·전문가 등 엘리트 중심의 의사결정 방식에 익숙하다는 점이다.⁵⁾ 따라서, 정책결정회로는 성장·구조조정·시장개방이라는 정책 어젠다에 과도하게 집착하는 기술관료·전문가 등에 의해 주도된 폐쇄적 방식이었다. 셋째, 자발적 참여가 없는 명망가 중심의 '시민없는 시민운동', 낮은 조직률 등 대표성과 자주성, 민주성이 결여된 분열적 노동운동의 한계, 사회적 이해와 사회세력을 대변하는 정당정치의 미성숙 등이 높은 수준에서의 사회적 합의 정치의 발전을 억지하는 것으로 분석된다.

한편, 경제사회적 환경변화(세계화 및 개방화로 인한 정책결정의 대외의존의 심화, 저출산·고령화 등 인구학적 변화로 인한 장기적 사회경제적 도전, 고용없는 성장추세로 인한 성장-고용-복지체제의 재조정 필요, 기타 민영화와 공공부문 확장론간의 대립, 자유무역의 확대와 신중한 개방론간의 논란, 개발과 환경의 대립, 그리고 안보와 평화운동간의 충돌 등 각종 공공정책 추진을 둘러싼 사회적 갈등)이 증가하고 있으며 반면, 이러한 국가의 대내외적인 사회경제적

4) 선학태, 『사회적 합의제와 합의제 정치』, 전남대학교 출판부, 2011, p.64 참조.

5) 같은 곳 pp.65-66 참조.

변화와 도전에 따른 정부 국정수행의 과부하와 이에 반비례하는 국가의 문제해결 능력의 한계와 함께 새로운 공적 문제해결 시스템이 요구되고 있는 실정이다.

또한, 종래 국가우위의 시대와는 달리 오늘날에는 시민사회와 시장에 존재하는 이해관계자들의 동의와 협력을 얻지 않고는 국정수행과 공공정책의 실효성을 거두기가 결코 쉽지 않게 되었다. 그럼에도, 민주화이후 한국에는 관료사회의 국가주의적 성향, 기업사회의 시장만능주의적 경향, 시민단체의 저항주의적 태도, 이익단체의 전투주의적 경향이 상존하고 있는 실정이다. 반면, 정책협의를 위한 제도적 인프라가 미비하여 정부의 일방적 통치와 의사결정을 대신하는 사회적 합의제는 아직 사회경제적 운용 및 조정시스템으로 작동하지 못하고 있다. 이 결과 사회경제적 이슈를 둘러싸고 사회집단 및 세력간 대립과 갈등이 일상화되고 시장조정의 제도화에 실패하고 있어 사회경제적 운용·조정 시스템의 제도화가 더욱 요구되고 있는 실정이다.

특히, 한국은 후기민주화 과정에서 정책에 의해 영향을 받는 관련 이해당사자들이 폭넓게 참여하는 민주적 의사결정방식이 요구되고 있으나, 민주화 이후 한국사회는 다원화의 과정 속에 특수집단 간 이익갈등과 가치갈등의 분출현상을 보이고 있다. 이것은 시장경제, 글로벌 시장화의 진행에 따른 노사관계, 새로운 빈부격차, 사회적 차별, 소득격차, 지역불균형, FTA(자유무역협정), 공교육, 공공의료, 복지, 저출산·고령화, 문화적 소외, 환경 등의 다양한 영역에서 표출되고 있다.

사회적 대화체제에 관한 이론적 검토와 한국사회에서 사회협약의 필요성, 가능성, 문제점, 그리고 대안 제시는 무엇인가? 오늘날 사회협약모델의 등장이나 이것이 새롭게 강조되는 배경은 무엇인가? 사

회협약모델은 상대적으로 강한 노동운동이나 사민주의적 정당체제의 전통이 강한 서유럽이나 북유럽국가들만의 전유물이라 할 수 있는가?⁶⁾ 이에 비하여, 영미권이나 일본, 기타 중진국, 체제전용국가, 그리고 개도국에서의 사회협약체결의 시도는 어떠한가? 또한, 오늘날 사회협약 성격이나 내용은 전통적 사회협약과 내용이나 형태가 동일한가?⁷⁾ 그리고, 사회협약의 전제는 무엇인가?⁸⁾ 한국사회에서 사회협약체제는 오히려 갈등을 조장하고 증폭시키고 있다는 주장은 타당한가?⁹⁾ 이러한 질문에 답하고 한국사회에 바람직한 사회협약체제발전 모델의 정착은 가능한가를 따져보기로 하겠다.

2. 새로운 사회적 합의체제와 사회협약체제의 대두

새로운 사회적 합의제와 사회협약체제 형성의 조건은 다음과 같이 분석된다.

첫째, 오늘날 세계화와 함께 노동과 자본 그리고 국가의 관계가 변모하고 있다. 즉, 오늘날, 세계화, 민주화, 탈산업서비스 및 정보사회화, 분권화는 글로벌한 추세이다. 이러한 추세 속에 노동과 자본,

6) 선학태, 『사회협약정치의 역동성 - 서유럽 정책협약의 갈등조정 시스템』, 한울아카데미, 2006 참조.

7) 이호근, 「변화하는 유럽의 조합주의와 유럽사회정책레짐의 발전」, 『세계정치연구』 제2권 제2호, 21세기 세계정치연구원, 2003, pp.23-64 참조.

8) 은수미는 이와 관련 노사의 조직적 대표성이 약한 한국적 현실에서 '관계적 대표성'과 '의제의 포괄성'이 사회적 대화 성공의 중요한 조건이라고 분석한다. 은수미, 「사회적 대화의 전제조건 분석 - 상호관계와 사회적 의제형성을 중심으로」, 한국노동연구원, 2006, pp.133-135 참조.

9) 김동원, 「짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점」, 『산업관계연구』 제13권, 제2호, 2003, pp.1-25 참조. 노중기, 「사회적 합의와 신자유주의 노동체제 - 한국과 멕시코의 비교연구」, 『경제와 사회』 62, 2004 참조.

정부의 관계 역시 대립적 관계를 넘어서 협조와 견제의 복합적 관계로 변화하고 있다. 무엇보다, 21세기적 사회의 특성은 점증하는 문제해결의 복잡성에 있다. 즉, 사회적 양극화극복, 고용의 위기와 경쟁력확보, 성장과 분배의 균형확보, 저출산·고령화추세에 대응하여 기능하는 사회적 안전망확보 등 노동과 시장, 복지국가의 미래와 관련 사회적 선택은 ① 시장중심적 세계화나 혹은 ② 사회통합적 사회협약체제 발전이냐가 주요한 논점이 되고 있다.

둘째, 민주주의와 시장경제관계가 글로벌한 차원에서 변모하고 있다. 즉, 70년대 중반 이래 제기된 ‘통치의 위기’(The Crisis of Governability)와 함께 ① 복지자본주의 국가의 경쟁국가로의 변화¹⁰⁾, ② 80년대 이래 후발개도국 산업화와 민주주의의 확산, ③ 90년대 체제전환 국가의 시장경제로의 전환, ④ 2000년대 중국의 부상 등 동아시아 자본주의의 부상과 그에 따른 세계 시장경제에의 파급 효과, ⑤ 최근 2008/9 글로벌 금융위기와 계속되는 유럽의 재정위기 등 글로벌 자본주의의 불안정성의 심화 등 ‘민주주의와 시장경제’는 글로벌한 차원에서 새로운 관계의 현상을 보이고 있다.¹¹⁾ 변화하는 개방화와 세계화 추세의 심화 속에 공통적 과제로 고용의 위기, 성장과 분배의 불균형 등 사회적 양극화의 심화, 개발과 환경의 갈등 등 우리나라는 후기민주화 단계에서 선진국 문턱에서 사회통합의 과제와 그 필요성이 더욱 가중되고 있는 실정이다.

셋째, 글로벌 시장에 반해 글로벌 정치사회는 파편화(fragmentation)

10) M. Rhodes, "The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform." Paul Pierson (ed.), The New Politics of the Welfare State: Oxford University Press, 2001, pp. 165-196 참조.

11) K. Polanyi, The Great Transformation - Politische und Oekomische Urspruenge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Suhrkapm Taschenbuch Wissenschaft, Frankfurt/a. M, 1990 참조.

되어 있어 그 불균형으로 인한 사회적 갈등이 증가하고 있다. 즉, 80년대 이래 시장은 글로벌화 또는 지역화추세를 보이고 있다. 그럼에도, 정치의 국가간 상이한 역사와 제도, 전통과 문화에 기반하여 획일적인 체제로 수렴하지도 또는 그것이 바람직하지만도 않은 상황에서¹²⁾ 시장통합의 압력과 파편화 된 정치의 간극이 커지고 있다. 이러한 여건에서 시장통합의 추세에 대응하는 '사회통합의 과제'는 더욱 중요한 과제가 되고 있으며 그 방안으로 사회적 대화 및 사회협약체제 발전은 그 유효성과 실효성과 함께 오늘날 중요한 논점이 되고 있다.

넷째, 사회적 합의의 정치는 전통적 사회적 합의체제로부터 새로운 협약체제로 이행하였다. 즉, 기존의 전후 복지국가 발전과 함께 서유럽과 스칸디나비아 북유럽국가 등을 중심으로 발전한 형태의 '전통적' 형태와 내용의 사회협약체제는 위기와 침체에 빠졌다. 그러나, 이것이 곧바로 합의제 정치의 종식을 의미하는 것은 아니었다. 반대로, 전통적 사회적 합의체제의 위기와 변용이 지속되는 반면, 글로벌 신자유주의의 흐름에도 불구하고 성장, 고용, 분배, 그리고 제반 사회통합적 과제는 해소되지 못한 채 문제의 수준이 더욱 세계화하는 추세가 가속화되는 역설이 나타나고 있다. 이런 배경 속에 포스트복지국가(post-welfare-state), 포스트권위주의국가(post-authoritarian-state), 포스트사회주의국가(post-socialist-state), 신흥산업화국가(new-developmental-state) 등에서 공통적으로 사회통합이 새롭게 요구되며 '새로운 사회협약체제 필요성과 사회적 대화'가 역설적으로 강조되는 현상으로 나타나고 있다.

다섯째, 정부의 실패와 시장의 실패는 새로운 합의제 정치와 새로운 사회협약체제의 필요성 증가를 요구하고 있다. 글로벌한 차원에

12) P. A. Hall and Soskice, D(eds.), Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, 1999 참조.

서 ‘시장의 지배’가 강화되는 반면, 즉, 세계화, 민주화, 분권화 추세에도 불구하고 국가의 문제해결 능력이 감소되는 추세 속에 ‘정부의 실패’(government failure)현상이 두드러지고 ‘국가의 기능’이 변모하고 있다. 즉, 국가는 여전히 중요하나, 그 기능은 모든 정책의 우선순위에서 ‘경쟁력’을 우선시하는 국가로 전환(competitive corporatism)되었다. 즉, 정부는 사회문제 해결의 복잡성의 증가(고용, 성장, 경쟁력, 사회적 안전망 구축) 경향 속에 사회적 양극화를 해소하며, 사회 속에 존재하는 다양한 갈등요인을 해결해 나가는 능력이 축소되고 이를 시장의 확대와 시장의 힘에 의존하여 해결하려는 경향이 심화되고 있다. 그러나, 시장은 이러한 문제 해결에 있어 경쟁과 효율성을 강조하는 반면, 악화되는 분배정의 등 사회적 자원배분의 양극화, 노동시장 양극화, 교육의 양극화 경향 등에 대한 대안이 부재하여 오늘날 시장의 실패(market failure)현상이 두드러지게 나타나고 있다. 이러한 정부와 시장의 실패는 이를 해소할 방안으로 새롭게 ‘민주주의와 효율성’(democracy and efficiency)의 조화 ‘시장의 조정’(Coordinated Market Economy, CME)¹³⁾ 등이 강조되며 새로운 사회협약체제의 발전을 불가피한 것으로 만들고 있다.

여섯째, 글로벌한 차원에서 노동조합의 위기와 노동운동의 장기적 침체 등 한편에서 노동의 실패와 다른 한편에서 정치적 개입의 다원화추세는 오늘날 고용과, 복지 그리고 증가하는 제반 사회문제에 있어 노동의 새로운 전략적 대응을 필요로 하고 있다. 즉, 오늘날 글로벌한 차원에서 ① 노동조합 조직률의 감소, ② 정파주의적 노동운동의 쇠퇴, ③ 전반적인 민주주의의 확산, ④ 진보정당의 제도권

13) P. A. Hall and Soskice, D(eds.), Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage. Oxford: Oxford University Press, 1999 참조.

의회진출, ⑤ 노동운동의 사회적 이슈의 선도적 제기와 적극화 전략을 통한 사회적 지지 확보 실패, ⑥ 서구형 포스트물질사회(post-material-society)로의 점진적 이행과 개인주의화 경향의 대두와 함께 집단적 '동원'(mobilization)에만 의존하는 전통적 노동운동의 한계와 위기가 심화되고 있고, 개방화, 민주화로 정치적 개입의 수준과 형태가 다양화되고 있어, 사회문제 해결방안으로 대립적 노사, 노정관계 전략보다는 노동의 정치적 교섭력, 협상력의 제고를 위한 사회적 대화와 사회협약체제를 통한 정책참여에의 필요성이 증가하고 있다.

일곱째, 우리나라는 개방화 시대에 후기민주주의의 공고화가 지연되고 있다. 즉, 우리 사회는 1987년 이후 정치사회적 민주화이후 형식적 민주주의 달성이후 실질적 민주주의 실현과 산업화이후 선진 복지국가의 발전이 중요한 과제가 되었으나 외환위기 이후 구조조정과정이 지속되는 한편, 사회적 양극화는 심화되고, 오히려 다양한 사회적 갈등요인은 내연화되고 민주화이후 민주주의와 시장경제의 관계는 새로운 시험대에 놓여있다고 할 수 있다. 이러한 여건에서 한국형 사회협약체제의 발전은 이러한 '민주화이후 민주주의의 공고화'에 필수적인 과제가 되고 있다.

이처럼, 오늘날 사회적 합의체제와 사회적 대화는 글로벌차원에서 문제해결의 복잡성이 증가함에 따라 그 대안으로 꾸준히 강조되는 경향에 있으며 이것은 오늘날 선택의 문제를 넘어 사회경제적 경쟁력과 사회통합을 실현시킬 수 있는 필수적 사항이 되고 있다.

3. 새로운 사회적 합의체제와 협의 vs. 합의

L. Baccaro는 전통적 사회협약체제와 달리 90년대 이래 아일랜드

와 남아프리카, 이탈리아, 한국의 사회협약과 사회적 합의제의 출현에 대해 이들 국가들이 전통적인 형태의 사회적 합의제의 구조와 체계를 갖고 있지 않거나 미비한 여건 속에서도 새로운 사회협약을 도출하였다는 점을 지적하고, 기존의 사회적 합의제 제도와 조직적 전제조건 없이 '민주화 과정'(democracy)과 '내부논의'(discussion)과정을 통해 그런 새로운 사회협약체제가 기능할 수 있다고 보았다.¹⁴⁾ 특히, 그러한 대안적 시스템이 지금은 다소 위기상태에 있으나 90년대 이래 아일랜드나 이탈리아, 포르투갈, 남아프리카, 스페인, 한국 등의 경우에서처럼 중앙화 된 체제나 조직적 구조가 미비한 채 '분권화된 시스템'에서 성공적으로 작동된 사례로 제시하고 있다.

이러한 사회적 대화 체제의 유형은 첫 번째, 노사 양방 모두의 중앙화된 조직과 상하향식으로 위계화 된 체계 및 의사결정구조에 기반하며, 독점적인 정책참여 권한이 인정되는 '사회적 코포라티즘'(social corporatism)모델이나, 두 번째 이와 다소 비교되는 것으로 조직체계나 독점적인 대표권과는 독립적으로 노사의 권익에 직접적으로 영향을 미치는 의제에 관해 관련 당사자들의 절차적인 자문과 합의를 뜻하는 '사회적 자문'(social consultation), 세 번째, 양자의 중간수준으로서 사회적 코포라티즘과 연계되지만 그 하위형태간의 상대적 독립성을 적극적으로 인정하며 이해대변 구조와 정책결정체계의 상대적 자율성을 인정하는 '사회적 협의'(social concertation) 등으로 구분된다. 특히, '사회적 협의'(social concertation)¹⁵⁾는 공공정책의 결정과정에서 노사의 참여(정부의 주도, 정책

14) L. Baccaro, "What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism", British Journal of Industrial Relations 41(4), 2003, pp. 683-706 참조.

15) G. Lehmbruch/P. Schmitter (eds.), Patterns of Corporatist Policy-making, London; Sage, 1982 참조.

의 입안, 결정과정에서 노사와 협의)가 중요한 의미를 갖고 있다.

포괄적 의미에서 사회적 합의제는 노사정 등 사회적 파트너들간의 실질적이고 민주적인 교환체계(노사정의 공동 주도하 조합주의적 정책연대를 위한 역사적, 정치적, 제도적인 관련 인프라가 전제되는 경우가 많음)라 할 수 있고 그 교환의 결과로서 사회협약을 체결하며 협약 참여자들은 대표단체의 구성원은 물론 전체 사회구성원의 이익대변 기능을 하게 된다.

특히, 사회협약은 임금, 고용, 사회복지를 둘러싼 노사정간 정치적 교환의 결과 형성된 국가수준의 합의(입법, 행정차원의 책임있는 후속조치)를 전제로 하며 그러한 조치가 수반되어야 실효성이 있다. 한국은 이러한 ‘신조합주의’의 조건을 충족하고 있지 않음에도 불구하고 1990년대 중반 교섭체계나 분쟁조정과 같은 전통적 노사관계 제도 개편논의에 더하여 90년대 초부터 지난 20년간 노사정간 사회적 협의(social concertation)가 중요한 사회적 제도로 모색되어 왔다.

4. 새로운 사회협약체제의 등장

세계화와 신자유주의의 심화와 함께 새로운 사회협약체제가 1980년대 중반이후 등장하였다. 새로운 사회협약은 국가, 시기, 지역별로 매우 다양한 모습을 띄고 있다. 이러한 사회협약은 공공재정, 임금, 노동시장, 사회복지정책 등에 대해 노사정이 정기적으로 만나는 ‘거시적 정책조정’을 뜻하는 것으로 흔히 협약이 작동할 수 있는 정치적, 조직적, 제도적 조건을 충분히 갖추고 있지 못하고 있음에도 여러나라와 지역에서 다양한 형태로 지속적으로 다양한 시도가 이루어지고 있다는 점에서 주목되어 왔다.¹⁶⁾

새로운 사회협약이나 사회적 협의의 등장은 세계화와 무관하지

않다. 즉 대내외적으로 증가한 현대화, 개방화의 압력과 정치적, 경제적 위기(재정적자, 경기침체, 고실업, 비정규직 증가 등)상황 하에서 정부의 독단주의나 혹은 시장만능주의를 대신하여 사회적 대화의 필요성을 인식하고 사회적 합의나 정책협의를 전략적으로 모색하며 노, 사, 정 모두의 전략적 선택(서로 다른 이유에서)을 통해 사회적 합의제가 재등장하였다.¹⁷⁾

몇 개의 대표적 사례를 들면 2000년대 브라질에서는 국가의 경제체제개혁을 위해 정부 주도로 노사민정으로 구성된 '경제사회개발위원회'(CDES)가 구성되었다. 한편, 1990년대 중반, 스페인에서는 높은 실업률(22%)과 비정규직 증가문제에 직면하여 "고용안정, 단체교섭의 촉진 등에 관한 사회협약"을 체결하였다. 그 결과인 1997년 4월의 사회협약은 비정규노동을 정규노동으로 유도하고, 대신에 부당해고시 보상수준은 완화하며, 사회적 취약계층에 대한 사회보험료 지원방안을 다룬 노사정간 의미있는 사회적 타협으로 평가되고 있다.¹⁸⁾ 또한 아일랜드는 최근 다시 유럽자본의 재배치로 어려움에 직면하고 있으나, 1987년이후 90년대 사회협약의 체결로 80년대 중반의 국가적 위기를 성장과 번영으로 전환시켜 아시아의 신흥공업국에 비견되는 유럽의 '켈틱호랑이'(celtic tiger)로 지칭되기도 하였다.¹⁹⁾ 한편, 네델란드역시 1982년 바세나르협약이래 3년 단위의 사회협약체결을 연장해오고 있으며 현재까지 가장 모범적인 사회적

16) A. Hassel, The Politics of Social Pacts, British Journal of Industrial Relations. Vol. 411, No. 4(December), pp.707-726 참조.

17) 임상훈, 「사회적 합의의 제도화와 사회협약」, 임상훈·최영기 외, 『한국형 노사관계 모델(I)』, 한국노동연구원, 2005 참조.

18) IMF Country Report, Spain 편, 1998 참조.

19) 선학태, 「사회협약정치의 역동성 - 서유럽 정책협약과 갈등조정 시스템」, 한울아카데미, 2006, p.118 참조.

합의체제를 구축한 국가로 평가되고 있다.²⁰⁾ 반면, 1997/8년 외환이
기 이후 사회경제적 위기에 처했던 한국, 2000년대 들어 룰라정부의
집권과 함께 현대화, 민주화, 개방화의 균형을 모색하고자 했던 브
라질²¹⁾, 그리고 90년대 인종, 계층, 이념적으로 깊이 분열된 사회의
통합을 제도적으로 모색하고자 한 남아프리카²²⁾ 등 다양한 배경에
서 사회적 합의는 시도되었다. 즉, 이들 국가에서는 전통적인 신조
합주의적 조건들이 미흡하였지만, 공공정책결정 과정에 대한 민주적
참여요구의 강화, 노동조합 의사결정방식의 민주화(조합원투표 등)
등 제도적 기반이 형성되기 시작한 데 힘입어 사회협약이 다각도로
모색되었다.²³⁾

5. 사회협약체제의 의제와 제도화

새로운 사회협약체제하의 의제는 포괄적인 사회경제발전의 의제
에서 지역 및 업종별 요구에 부합하는 맞춤형 의제로 진화(브라질과
이탈리아)하기도 하였고, 제한된 노동중심영역의 의제(예: 임금이나
고용)에서 포괄적인 복지영역(예: 사회보장개혁)으로 확대(스페인, 네
덜란드)되기도 하였다. 또한, 성장중심에서 분배와 사회적 배제 극복

20) J. Visser/A. A. Hemerijck, Dutch Miracle - Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands (Amsterdam; Amsterdam University Press, 1997 참조.

21) 김현우, 「브라질의 사회협약체제 - 노동자당 정부가 주도하는 중층적이고 포괄적인 의제와 방식」, 경제사회발전 노사정위원회(편), 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구』, 2006, pp.21-71 참조.

22) 같은 곳, 윤효원, 「남아공의 사회적 대화와 사회협약연구 - 전국경제개발 노동위원회」, 경제사회발전 노사정위원회(편), 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구』, 2006, pp.71-115 참조.

23) L. Baccaro, "What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism", in: British Journal of Industrial Relations 41(4), 2003, pp.683-706 참조.

등을 의제화하는 등 논의 의제도 성숙되어가는 모습을 보이기도 하였다(아일랜드).

사회적 대화 과정의 제도화는 사회적 주체들 간의 공감대 형성과 교섭체제의 구축 및 협약체결과 협약 이행점점 체제의 구축 등이 필요하다. 브라질은 CDES(경제사회발전위원회)를 중심으로 정부와 시민사회를 연결하여 국가적 합의를 도출하는 메커니즘으로서 '새로운 사회계약의 도출²⁴⁾을 위한 기능을 부여하고 있으며, 스페인은 CES(경제사회협의회)를 중심으로 사회적 대화와 사회협약 체결을 모색해오고 있다. 또한, 이탈리아는 헌법적 자문기구인 국가경제노동위원회(CNEL)를 중심으로 특히, 사회협약 체결을 통해 지역차원에서의 고용창출과 경제성장 촉진을 모색하는 분권화된 사회적 협의제도의 발전을 모색해오고 있다.²⁵⁾ 또한, 네덜란드는 사회경제협의회(SER)가 법적기구(정부와 의회 상대 경제사회정책건의)로 그리고 노동재단(Labour Foundation)이 임금 및 단체교섭 등 직접적 노사관계 이슈를 다루는 민간기구로 사회적 대화체제가 이원화되어 있다.²⁶⁾ 아일랜드는 국가경제사회협의회(NESC)에서 매 3년마다 경제사회문제에 관한 노사정의 '공동분석'을 담고있는 전략보고서를 발간하며 사회적 대화 파트너들간의 공감대 형성과 중앙차원의 정책협의를 국정운영의 기초로 하고 있다.²⁷⁾ 이들 나라에서 본회의의 사회적 대화 대표는 대부분 고정 멤버로 임명직이며, 상설적 기구로

24) 김현우, 「브라질의 사회협약체제 - 노동자당 정부가 주도하는 중층적이고 포괄적인 의제와 방식」, 경제사회발전 노사정위원회(편), 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구』, 2006, pp.21-71 참조.

25) 스테판 버거·휴 콤프스턴저, 조재희의 역, 『유럽의 사회협의제도』, 한국노동연구원, 2003 참조.

26) 같은 책.

27) Rory O'Donnell-Damian Thomas, 1990년대의 아일랜드, 스테판 버거·휴 콤프스턴저, 조재희의 역, 『유럽의 사회협의제도』, 한국노동연구원, 2003, pp.235-267 참조.

운영되고 있으며 각 분과(특수)위원회는 사안에 따라 유연하게 구성하여 운영하고 있다.

6. 사회협약체제의 발전과 시사점

이제 사회적 합의제와 사회적 협의는 선진국의 일반화된 제도이다. 대부분의 경우, 전통적인 사회적 코포라티즘(social corporatism)에 기반한 사회적 합의보다는 노사민정이 참여하는 사회적 협의(social concertation)의 형태로 각각 경제사회발전을 위한 다양한 사회협약 체결을 모색하고 있다. 오스트리아는 이 가운데 전후 확립된 가장 엄밀한 사회적 코포라티즘 모델을 운영하고 있는 나라라 할 수 있다. 반면, 대부분의 나라에서는 정부가 의제를 주도(위원회에서 의제를 자체적으로 개발하는 것은 예외적)하고 노사정 논의를 거쳐 협약을 체결하는 방식을 취하고 있는데, 선진국 가운데 노사 및 시민사회 대표가 국가수준에서 경제사회정책과 노동시장 및 노사관계 정책들에 대해 협의하지 않는 나라는 오히려 드문 실정(미국, 영국 등)이라 할 수 있는 반면, 사회협약과 사회적 협의가 국가별로 다양한 형태로 제도화되고 있다. 특히, 이러한 사회협약과 사회적 협의체제의 안정적인 정착과 발전을 위해서는 입법부와 행정부의 적극적 관심과 지원, 노사자체의 제도적 노력이 필수적이다.

우리나라에서는 1997/8년 외환위기와 2008/9년 경제위기 등을 거치며 '성장-고용-소득-지출'의 선순환구조가 크게 약화되었고 노동시장 양극화가 지속적으로 심화되고 있으며, 이후 경제성장률이 정체되고 '고용 없는 성장'현상이 나타나고 있다. 즉, 경제성장률은 고성장기를 마감하고 한계('80년대 8.6%, '90년대 6.3%, 2000년대 4%대)를 보이고 있으며 고용률은 10년째 62%로 OECD평균(66.1%)보다 낮

은 실정인 반면²⁸⁾, 미래발전의 동력을 확보하지 못하고 있는 실정이다. 따라서, 사회적 대화는 사회경제적 통합과 시장효율을 담보하고 노사정의 역량결집을 통한 시너지효과를 냄으로써 생산체제와 고용기반을 유지하는 지속가능한 성장을 위한 핵심 국가발전전략이라 할 수 있다. 즉, 사회적 대화는 경제상황을 극복하고 향후 우리나라가 선진복지국가로 확실히 발돋움하기 위한 국가발전 전략으로의 필요성이 매우 높은 실정이다.

한국은 중앙차원의 사회적 대화는 90년대 초 이래 노·경총 임금 가이드라인(92/93)이후 본격적인 사회적 대화체제로서 노개위(96/98)를 거쳐 외환위기시에 노사정위가 발족되어 그간 사회적 대화의 경험과 역사가 20년에 이르고 있다. 특히, 한국은 아시아 지역에서 유일하게 사회적 대화체제를 실질적으로 운영하는 국가이면서도 아직「불안정한 사회협약」의 과정에 놓여 있는 것으로 평가되고 있다²⁹⁾. 즉, 그간 「불안정한 사회협약」에서 「안정적인 사회협약」으로 이행해가기 위해서는 사회적 대화 체제의 개편이 요구되고 있으며, 중층적 사회적 대화체제의 구축이 중점적으로 검토되어 왔다. 지역·업종단위 노사정대화·협력 활성화를 위해 소그룹별 지역·업종간의 협의기반을 조성하고 지역별 노사협력·고용안정·능력개발사업을 연계하고 노사관계의 중심축을 중장기적인 일자리창출과 교육훈련체제의 육성발전으로 전환하기 위한 사회적 노력이 요구되고 있다.

그럼에도, 그간의 사회적 대화는 나름의 성과와 노력에도 불구하고 그 한계와 문제점에 대해 다음과 같은 비판과 지적이 지속되어

28) 금재호, 「노동시장 환경변화와 고용정책의 새로운 패러다임」, 노동관련 3대 학회 공동학술대회 발제문(미발표자료), 2013 p.1 참조.

29) L. Baccaro, "What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism", British Journal of Industrial Relations 41(4), 2003, pp.683-706 참조.

왔다. 즉, ① 대립과 불신의 비타협적 노사문화, ② 사회적 대화 주체의 참여의식미비, ③ 대화체제 운영경험의 미비와 그 효율성 문제, ④ 노사단체 등 참여주체 대표성문제, ⑤ 사회적 대화체제 발전에 대한 정부와 지자체의 일관된 의지와 노력 및 안정적인 지원의 부재와 전문성결여 등이 사회적 대화체제 발전의 주요 문제점으로 지적되어 왔다. 이런 과정에서 민주노총은 여전히 사회적 대화 체제에 참여하지 않고 있고 시급한 사회적 의제에 대한 사회적 공감대와 인식의 공유가 이루어지지 않는 상황에서 사회통합에 대한 기대가 제한적인 실정이다. 그러나, 가속화되는 세계화와 우리가 맞고 있는 21세기 주요 도전(고용의 구조적 위기극복, 저출산·고령화와 지속 가능한 복지국가발전 등)에 대응하는 정부와 지자체의 정책권한은 점차 제약되고 있는 반면, 사회적 주체들간 협력 및 사회적 대화의 필요성이 강조되고 있다. 또한, 지식기반산업화, 정보화가 진행될수록 경제주체들 간의 자발적 협력이 요구되고 있는 실정이다. 특히, 해외의존도가 높은 우리나라의 경제구조로 인해 초래되는 불안정성과 불확실성을 완화하기 위해서 사회적 대화는 필수적이다.

따라서, 사회적 대화 및 사회통합은 향후에도 지속적으로 추진되어야 함에도 구조적, 제도적, 문화적 측면에서 다음의 문제들이 해소되어야 할 것으로 분석된다. 즉, 첫째, 구조 측면에서 보면 노사단체의 대표성이 확보되고 이들의 조직력이 강화될 필요가 있다. 이를 위해 노사단체의 자율적 노력이 필요하겠지만 정부와 지자체도 관심과 지원이 필요하다. 이런 점에서 중층적 교섭구조 구축과 활성화 노력은 지속되어야 할 것이다. 둘째, 정규노동자와 비정규직에 대한 배려와 중소기업 노사단체 육성과 이들의 사회적 대화기구 참여 확대가 모색되어야 할 필요가 있다. 한편, 노사자치주의 역량 강화를

위한 투자도 필요하며, 노사단체 조직력과 대표성제고 노력을 촉진하여야 할 것으로 판단된다. 셋째, 제도측면에서 보면 사회적 대화가 다양한 정책 영역과 수준(중앙/산업/지역 등)에서 빈번하게 이루어지고 상호 연계될 수 있는 중층적 사회적 대화체제가 발전되도록 다각적 모색을 하여야 할 것이다. 특히, 지역, 업종수준의 고용과 관련한 사회적 대화를 활성화하고, 중앙과 기업/작업장간 연계를 강화할 수 있는 상시적 사회적 대화체제가 적극적으로 개발되고 이행될 필요가 있다. 넷째, 문화적 측면에서도 장기적 관점에서 노사대립 구조를 극복하고 정부와 지자체 어느 일방에 의해서가 아니라 사회적 대화 주체간 능동적인 상호파트너십 형성과 신뢰구축이 필요하다. 이러한 사회적 대화체제가 문화로 형성되기에는 오랜 시간이 필요하며, 구체방안으로 노사 공동연구 작업의 확대, 다양한 수준에서 사회적 대화의 일상화 등을 통해 모색될 수 있을 것이다. 오늘날 대표적인 사회적 협의체제 모델 국가라 할 수 있는 네덜란드의 사회적 합의제는 2차 대전 이후 60여 년에 걸쳐 형성된 것³⁰⁾이고 대부분의 나라에서 다양한 노사문화는 오랜 역사를 갖고 있는 반면, 우리의 경우 사회적 합의제 정치의 역사가 불과 20여년에 불과하다는 점에서 여전히 지속적이며 장기적인 관점에서 사회적 대화에 대한 투자가 이루어져야 할 것이다.

30) 스테판 버거·휴 콤프스턴저, 조재희외 역, 『유럽의 사회협의제도』, 한국노동연구원, 2003 참조.

Ⅲ. 사회통합과 사회적 대화: 법과 제도를 중심으로

1. 양극화해소와 사회통합을 위한 사회적 대화의 주요 주제

대외적 여건이 어려운 상황에서 대내적으로 경제성장과 일자리 창출을 극대화하기 위해서는 투자촉진과 확대를 위한 노동시장의 유연안정성의 확보³¹⁾와, 노사관계의 안정이 선결요건이다. 한편 노동시장의 유연안정성 증가를 위해서는 저소득·취약계층을 위한 사회안전망의 강화와 사회보장의 선진화역시 필수적 선결요건이라 할 수 있다. 동시에, 노사관계의 안정과 노동시장의 유연성 확보를 위해서는 근로자의 생계비 안정과 삶의 질 제고가 동반되어야 할 필수 사항으로 주거비용과 교육비용의 안정과 사회적 분담방안 등이 우선적으로 해결되지 않고는 그러한 사회통합을 이루기가 힘들다고 평가된다. 이처럼, 양극화해소와 사회통합을 위해 노사와 정부는 다음 사항에 대하여 사회적 대화를 모색하여야 할 것이다.

첫째, 노동시장 양극화와 고용위기의 해소이다. 즉, ‘고용없는 성장’(jobless growth)이 일상화되고 있으며, 노동시장의 고용기회, 소득수준, 근로시간, 작업장 안전 및 보건, 직업훈련, 휴가 등에서 근로자의 지위에 따라 정규-비정규 또는 직접고용-간접고용-특수고용으로 근로조건이 양극화되고 있는 현실에서 고용의 양적·질적 위기의 심화에 대하여 사회적 대화체제 구축을 통한 상시적 문제해결 능력의 제고가 무엇보다 중요한 문제이다. 특히, 고용의 양적 위기

31) 전병유·신동균·신간호·이성균·남기곤, 『노동시장 양극화의 경제적 분석』, 한국노동연구원, 2007 참조.

에 대하여 근로시간단축, 일-가정양립, 일자리나누기(job-sharing) 등에 대한 사회적 대화가 상시적으로 이루어지는 체제의 구축이 필요하며, 고용의 질적 위기에 대해서는 인적자원에 대한 선제적 투자로 생산성제고와 소득증가를 동시에 추구하는 이른바 고임금-고급노동의 high-road전략³²⁾을 추구하여 현재와 같은 고임금-저임금군으로의 노동시장 양극화와 저임금-장시간노동의 low-road 체제를 극복하여야 할 것이다. 이를 위하여, 장기적으로 업종별 대화나 산별수준에서의 다양한 교섭체제를 구축, 기업별 노조주의나 기업별 근로조건 양극화를 초기업과 국가적 차원에서 극복하려는 노력이 요구된다.³³⁾ 특히, 대기업-중소기업-하청기업으로 인건비와 생산비용이 구조적으로 전가되는 부정적인 쇄사슬 구조를 차단하도록 대기업-중소기업간 동반성장 전략을 제도화하여야 할 것이다. 산업정책적으로 역시 업종과 지역적 차원에서 산업육성-고용구조-직업훈련체계 등 인력공급 체계 등이 선순환을 이루도록 상시적인 사회적 대화 체제의 구축이 필수적이라 할 수 있다. 특히, 최근의 조선 산업과 향후 자동차, 철강, 조선산업 등 대규모 국가 기간산업에서 이러한 대응능력을 사전에 제고하기 위한 사회적 대화가 요구되고 있다.

둘째, 국민기초생활보장 강화를 통한 양극화해소가 중요한 과제이다. 즉, 최저소득계층에 대한 실질적인 기초생계보장 강화를 위해 가구별 여건을 고려 비수급 빈곤층 및 차상위 계층에게도 기초생활급여의 적용을 확대하고, 국민기초생활보장의 통합급여 방식을 개선, 기초생계와 의료, 주거, 교육급여로 각각 분리·지원하는 방식의 법제

32) 최영기·이장원, 『87년 이후 20년 노동체제의 평가와 구상 - 노동 20년 연구 시리즈 총괄보고서』, 한국노동연구원, 2006 참조.

33) 이호근, 「한국 노동운동 위기의 원인과 대안적 모색」, 한국노총 중앙연구원, 연구총서 2010-18, 2010, p.111참조.

도 개선이 필요할 것이다. 아울러, 국민기초생활보장의 실질적인 적용확대와 급여제도의 개선을 위한 근로유인세제(EITC)제도와 연계하여 복지의존도의 증가와 노동력의 비활성화 효과를 최소화하여야 하고, 저소득계층이 빈곤의 덫(Poverty Trap)에 갇히지 않고 빠른 기간 안에 스스로 자활할 수 있는 직업능력의 개발을 위해 맞춤형 훈련프로그램의 개발 및 지원이 필요하다.

셋째, 사회보장의 기능강화를 통한 국민의 삶의 안정성 제고가 필요하다. 즉, 실업에 대한 사회보장의 강화와 고용보험제도 운영의 합리화와 고용보험제도를 통한 실업자 생계안정과 구직활동의 활성화를 위한 법·제도의 개선 및 관련 정책의 추진에 주력하는 동시에, 실업자의 실업급여 수급율을 선진국 수준으로 제고하기 위해 노력하여야 할 필요가 있다. 아울러, 고용보험제도 관리 운영에 있어서 노사의 참여확대를 통해 노사정이 공동으로 운영하는 사회보험 제도로 운영을 합리화하고 고용보험가입이 노사의 조직률 제고에도 기여토록하고 이를 통한 노사 자율교섭기반을 확충하는 노력이 필요하다.³⁴⁾

넷째, 국민연금제도개선을 통한 노후소득보장을 강화하여야 한다. 이는 국민연금의 재정안정화로 연금제도를 지속가능한 제도로 개혁함과 동시에 현 세대 중 노령연금의 사각지대를 최소화하고 저소득

34) 벨기에 Gent지방에서 비롯된 노동조합에 의한 고용보험 직접 운용시스템은 위기에 처한 한국 노동의 조직화와 노사관계발전에 시사하는 바가 크다. 즉, 오늘날 북구 스칸디나비아에서는 높은 수준의 복지국가의 발전과 그 기반이라 할 수 있는 안정적인 사회협약체제의 발전은 무엇보다 이 Gent제도를 통한 노조조직률의 안정적 유지와 그에 기반한 대등한 노사교섭력 확보의 오랜 역사를 갖고 제도화로 결합된 것에 기인한다고 평가된다. 한국에서도 노동운동의 위기를 극복하고 노사의 건전한 교섭력에 기반한 미래형 사회협약체제의 구축을 위하여 고용보험에의 노사참여의 제도화와 관련한 사회적 대화는 중요한 의의를 갖을 수 있을 것이다.

층에 대해 기초연금 보장을 강화하는 방향으로 법·제도를 개선하고, 특별히 저소득 근로계층에 대한 보험료지원, 실업급여 수급기간 중의 보험료 면제, 육아·출산·군복무 기간 등에 대한 다양한 기여 인정(credit)제도를 보다 적극 활용토록 하여야 할 것이다.

다섯째, 건강보험제도의 보장성 강화가 중요사항이다. 건강보험의 보장성 강화를 위해 비급여 등 보험의 범위를 재정비하고, 중대 상병의 환자부담을 최소화하는 방향으로 법·제도 개선방안을 강구하여야 한다. 특별히 질병의 위험에 쉽게 노출될 수 있는 계층에 대한 예방적 진단 및 치료조치들을 강화하고 약제비의 본인부담제를 개선하여 서민층의 의료비 부담을 최소화방안을 강구하여야 할 것이다.

여섯째, 산업안전보건 수준의 선진화도 시급한 사회적 과제이다. 즉, 근로자들이 안전하고 쾌적한 일터에서 오래도록 건강하게 일할 수 있는 근로환경을 조성하기 위해 산업안전보건 제도의 선진화방안을 모색하여야 한다. 즉, 산업재해예방을 위한 산업안전보건제도의 선진화 노력과 동시에 산재보상보험의 급여체계를 합리화하고 산재근로자의 직업재활을 위한 인적, 물적 인프라 구축을 더욱 강화하여야 할 것이다.

일곱째, 저소득 취약계층에 대한 사회적 보호를 강화하여야 한다. 즉, 노인, 장애인, 아동 등 저소득 취약계층의 기초생계보호를 위해 추가적으로 요구되는 복지서비스를 다양하게 개발하고 수요자 중심의 전달체계를 구축하여야 할 것이다. 특히, 장애인의 삶의 질 향상을 위해 국민기초생활보장을 통해 기초소득보장의 범위와 수준을 확대함으로써 장애인 복지수준을 선진화하고 아울러 장애인의 사회통합과 삶의 질 향상을 위한 직업교육과 훈련에 적극적인 투자를 실시하고 취업기회의 확충을 위해 제도와 정책을 강화하여야 할 것

이 요구된다

여덟째, 국민의 주거안정을 위한 주거서비스 지원을 확대하여야 한다. 즉, 주택정책의 최우선 순위를 사회취약계층과 저소득층의 주거안정과 주거비용의 최소화에 두고 주거지원 정책과 제도의 다변화 방안을 모색하여야 한다. 이것은 저소득층에 대한 주택금융지원을 강화하고, 취약계층 아동·청소년의 주거안정을 위해 주택기금에 의한 지원제도의 강화 등을 통하여 개선될 수 있을 것이다.

아홉째, 평등한 교육 ‘기회’의 확대를 위한 교육지원서비스의 다양화가 필요하다. 즉, 평등한 교육‘기회’의 확대를 위해 공교육의 질 향상을 위해 투자와 정책적 노력을 최대화하고 저소득층과 사회적 취약계층 자녀들의 교육기회 보장을 위한 적극적 조치들을 강구하여야 할 것이다. 특히, 저소득 가구 자녀들의 고등학교, 대학 학자금 대부 및 중앙-지방정부 주도로 지원프로그램을 다양화하고 활성화함으로써, 소득격차에 의한 교육기회 양극화 해소방안을 강구하여야 할 필요가 있다.

IV. 외국의 사회적 대화체제

1. 사회협약의 유형

90년대 나타나는 사회적 대화와 사회협약의 유형은 그 중점에서 거시경제적 조율을 중심으로 하는 전통적 사회협약체제와 비교되며, 그 추진 맥락, 협약의 내용, 목적, 정부의 역할 등에서 차이가 있다. 즉, 새로운 사회협약 유형은 수요중심적인 전통적 사회협약과 달리 ‘경쟁을 위한 조합주의’(Rhods, 2001), ‘공급측면의 조합주의’(Traxler,

2001; Visser and Hemerijk, 1997), ‘린 조합주의(Traxler, 2001)’, 포스트 코포라티즘(O’Donnel, 2001)등으로 불리워진다.

<표> 유럽의 사회적 협약

Level	National	Regional / Local	Sectoral	Company
Austria	ep/sp		ep	ep
Belgium	ep/sp/fp	sp	ep	ep
Denmark	sp	sp	ep	ep
Finland	ep/sp		ep	ep
France	ep		ep	ep
Germany	sp/fp	sp/fp	ep	ep
Greece	ep/sp	sp		
Ireland	sp	sp		ep
Italy	sp	sp	ep	ep
Luxembourg	sp		ep	ep
Netherlands	ep		ep	ep
Norway	ep			ep
Portugal	sp	sp		ep
Spain	ep	sp	ep	ep
Sweden	fp		ep	ep
United Kingdom				
Iceland	sp			

(ep) Employment pacts between the social partners; (sp) Social pacts between the social partners and government; (fp) Failed attempts to conclude social pacts. Source: Zagelmeyer S. (2000) Innovative Agreements on Employment and Competitiveness in the European Union and Norway, European Foundation for Living and Working Conditions

출처: Strategic Partnership Study Group(2002), 정승국(2007)재인용³⁵⁾

35) 정승국, 「사회적 대화 체제 발전과 노사정위원회 재정립 방안 연구」, 경제사회 발전 노사정위원회 워크숍 토의자료, 2007. 3.31(미발표), p.4 참조.

이러한, 전통적 사회적 대화 및 사회협약체제와 새로운 사회협약의 유형을 구체적으로 비교하면 다음과 같다.

<표> 사회적 합의의 모형과 변화

	전통적 사회적 합의/사회 협약 (keynesian corporatism)	경쟁을 위한 합의/사회 협약 (competitive corporatism)
주요 목적 과 이슈	▼ 인플레이 압력의 축소; 포괄적인 거시경제적 조정; 임금인상완화; 사회권의 확장	▼ 경쟁력의 확보; 공급 사이드의 노동시장개혁; 사회정책 규제 개혁; 비임금 노동 비용을 줄임; 재정적자 및 국가부채의 축소
정치 경제	▼ 자본시장의 규제 존속; 국제자본거래의 양과 방향이 주요 관심은 아님 ▼ 인플레이와 스태그플레이션에 대한 투쟁이 정부의 지배적인 목표 ▼ 케인즈주의적인 조정의 논리(Scharpf)	▼ 금융시장의 자유화; 국제자본거래의 양과 방향이 주요 관심 ▼ 재정적자에 대한 투쟁; 고용과 성장을 촉진시키려는 노력들 ▼ 통화주의적인 조정의 논리(Scharpf); '제도화된 통화주의'(Streeck)
이익 집단 체계	▼ 집중화되고, 내부적으로 조정되고, 포괄적인 이익집단(노조와 사용자단체) 합의가 필요·전제조건임	▼ 이익집단 시스템의 적절성 불확실; 강력한 산별노조 및 사용자 조직 체계의 부정적 효과
임금 및 노동 시장 정책	▼ 임금인상완화는 인플레이를 억제하기 위한 수단 ▼ 조합주의적 교환의 논리로서, 임금억제에 대한 보상으로서 사회적 지출의 증가와 탈상품화	▼ 국제시장에서 성공적인 경쟁을 위한 수단으로서 임금억제. 임금교섭과정의 유연화와 부분적인 규제완화 ▼ 고용의 유연화와 부분적 규제완화 ▼ 위계의 그늘
정부 의 역할	▼ 조정자와 중개자 ▼ 사회권과 고용권의 확장, 재정 보상	▼ 직접적 재정 보상은 없음 ▼ 참여적 보상; 정책결정과정으로 이익집단통합 ▼ 위계적; 불균등한 교섭 ▼ 단계적 교섭; 일방적 단기간의 협력
교환 의 논리	▼ 단기적인 포지티브 게임; 의도하지 않은 효과로서 보상비용의 외부화	▼ 정보의 논리

출처: Siegel(2005), 정승국(2007)재인용³⁶⁾

1990년대 발전한 대표적인 사회적 대화체제와 사회협약의 사례는 다음과 같다.

첫째, 스페인은 1991년 경제사회위원회를 법률에 의해 설립하고 1996년 합의이행의 감독을 위한 제도설립과 비정규근로에 대한 노사합의를 달성하는 성과를 보였다.³⁷⁾

둘째, 아일랜드는 지역 경제사회발전을 다루는 ADM(Area Development Management)을 설립하고 1993년 실업문제를 다루기 위해 NESF설립을 전국실업자조직서 제안하였다. 또, 1996년에는 사회협약기구(NESC)내 ‘공동체와 자발적인 지주(Community and Voluntary Pillar)’를 구축하고 1997년 7월에는 기업수준의 협약을 지원하기 위해 NCP를 설립하여 사업장 파트너 쉽이 드문 상황에서 모범사례를 보급하고, 작업장 파트너 쉽을 지원하고자 하였다. 또, 1998년 NESC와 NESF의 대표성을 강화하여 두 기구 각각의 역할과 기능, 보완성을 분명히하고, 사무실을 같은 빌딩에 위치함으로써, 지원 서비스를 용이하게 받을 수 있도록 하고 98년 이후에는 지자체 대표 및 주요 정부부처 대표의 참가와 이행점검 기능을 갖도록 하였다. 이어, 2001년 NCP를 대체 NCPP를 설립하고 NCP보다 더 많은 자원을 갖고서 사업장 파트너쉽의 확산, 조정, 연구, 조사, 분석, 훈련 등을 수행하고, 2002년 NESDO설립, 사회적협약기구 개편. 법적지위부여 초안 마련 2006년 의회에서 NESDO법을 통과시켰다. 사회적 파트너쉽은 이중의 진화과정을 경험(O'Donnell, The Future Social Partnership in Ireland, 2001)하며 아일랜드에서는 5개 사회협약을 거치며 거시경제문제, 구조적 문제를 다루고, 공급사이드(아동보육, 평생학습 등)의 문제로 프로그램의

36) 앞의 자료 p.5 참조.

37) 선학태, 『사회협약정치의 역동성 - 서유럽 정책협약의 갈등조정 시스템』, 한울아카데미, 2006, pp.342-368 참조.

초점이 점차 변화해 왔다. 이러한 이슈변화와 함께 방법도 변화해 왔다. 즉, 거시경제전략은 3년 단위로 고위수준의 교섭을 통해 다루어왔지만, 훈련, 기업의 발전, 아동보육 등의 문제는 정기적인 고위수준에서 다루어질 수 없으므로 공급측면의 이슈를 취급하기 위해 다양한 사회적 파트너들을 포함하는 워킹그룹, 태스크포스, 포럼 등을 구성, 장기실업, 농촌의 재생문제 등을 취급하기 위한 새로운 제도적 장치가 창출되었다.³⁸⁾

셋째, 브라질은 룰라대통령 취임 첫날인 2003년 1월 임시조치로 경제사회발전위원회와 경제사회발전위원회 특별사무국을 설치하여 사회적 합의 정치를 모색하였다.³⁹⁾

넷째, 남아프리카 공화국에서는 1994년 민주선거를 통해 출범한 첫 의회에서 모든 정당들이 만장일치로 전국경제발전노동위원회(NEDLAC)법을 통과시켜 사회적 대화기구를 설립하였다.⁴⁰⁾

한편, 사회협약의 분권화와 지역차원의 사회적 대화의 중요성 강조 경향이 나타났는데, 1990년대 들어서 유럽 여러 지역에서 지역협약이 확산되었다. 정책결정자들이 집단과의 교섭을 통한 해결책을 시장 해결책보다 더 우위에 있다고 고려하는 몇 개 안되는 영역 중의 하나가 지역협약을 통한 지역의 구조조정(Streeck, 2006)이 그러한 예라 할 수 있으며 아일랜드 및 이탈리아의 사례가 두드러진다.

또한, 사회적 당사자의 주체적 조건 확보, 단체교섭과 사회적 협의간 연계를 중심으로 한 노사관계의 대안으로「유연하고 조정된 분

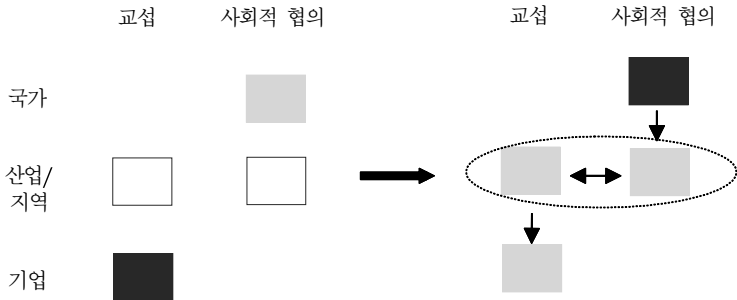
38) 같은 책, pp.118-154 참조.

39) 경제사회발전 노사정위원회(편), 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구』, 2006 참조.

40) 같은 책, 참조.

권화모델」(flexible and coordinated decentralization model)이 강조 되는데, 이 모델은 환경변화에 유연하게 대응하고 정규·비정규직, 대기업과 중소기업으로 양극화된 노사관계체제 극복을 목적으로 하는 것이다.

[그림] 한국의 노사관계 체제 전망 (유연하고 조정된 분권화 모델)



출처: 임상훈(2007)⁴¹⁾

특히, 우리나라는 자본시장 개방과 세계시장에서 경쟁 격화라는 환경변화에 대응하기 위한 방안을 마련하여야 하는 과제를 안고 있으며, 지속적인 경제성장과 무역흑자라는 외형적 발전에도 불구하고 여전히 대외의존성이 높아 외부 환경변화에 취약한 경제구조를 가지고 있다. 환경변화에 따른 과제를 극복하기 위해서는 유연한 경제구조를 만드는 동시에 국가경쟁력을 강화하여야 한다. 대외환경 변화에 유연하게 대응하고 국가경쟁력을 강화시키기 위해 노사정이 발전전략을 공유하고 협력하는 경쟁적 조합주의로의 패러다임의 전

41) 임상훈, 「사회적 대화 체제 발전과 노사정위원회 재정립 방안 연구」, 경제 사회발전 노사정위원회 워크숍 토의자료, 2007. 3.31(미발표), p.25 참조.

환이 이루어지고 있다. 즉, 세계화에 더해 우리나라는 급속도로 노령화가 진행되고 여성의 노동시장 참여가 확대되는 노동시장 변화가 나타나고 있어, 이에 대응하기 위한 업종·지역차원의 현장과 실질 환경변화에 대응하는 대책방안 마련이 시급한 실정이다. 노령화에 대비하고 여성의 노동시장 참여를 활용하기 위해 노사정이 함께 직업능력개발사업 등 적극적 노동시장정책을 실시하는 한편, 고용상 차별을 제거하고 노동시장 유연성 속에 고용의 안전성을 강화하는 ‘유연안정성’ 전략은 이에 대한 유효한 전략적 대안이 될 수 있다. 세계화나 노동시장 변화에 덧붙여 우리나라는 급속히 지식기반 산업화가 진행되고 있다. 이는 기업의 구조조정이 상시적으로 이루어진다는 것을 의미하며 생산현장에서 생산방식과 작업의 내용의 변화가 지속적으로 이루어진다는 것을 뜻한다. 우리나라의 노동조합과 노동자는 기업의 구조조정이 가져올 고용불안에 매우 큰 거부감을 가지고 있으며, 생산방식과 작업의 변화를 구조조정으로 인식 이에 대해서도 강하게 저항하고 있다. 사용자는 자본조달을 주식시장에 점점 의존하면서 단기적인 이익극대화에 관심을 가지고 구조조정에 접근하게 됨에 따라 노동자의 고용불안정을 초래하며, 노동자나 노동조합의 경영참여를 배제한 채 생산방식과 작업내용을 변화하는 경향을 강하게 가지고 있다. 노동자와 노동조합의 경영참여를 보장하고 노사정이 구조조정으로 인한 고용불안정 위험을 감소하는 공동노력을 경주, 생산현장에서 발생하는 갈등을 최소화하고 노사간 협력을 강화하는 정책적 방안의 마련은 우리의 기업경쟁력을 강화하는 데 주요한 시사점을 제공하고 있다.

우리나라 노사정을 둘러싼 환경변화로 말미암아 발생하는 과제에 대해 외국의 사례가 시사하는 바는 국가경쟁력 제고를 위한 노사정 협력과 노동시장 유연안정성의 제고, 기업과 작업장 수준의 혁신을

위한 노사협력과 지원체제 마련으로 요약된다. 즉, 이러한 시사점을 우리나라에 적용하기 위해서는 노사정 사이에 전략의 공유뿐만 아니라 공유된 전략을 수행할 수 있도록 제도적 조건을 구축하여야 할 필요가 있다. 반면, 우리나라는 경쟁적 조합주의를 지탱하고 유연안정성을 지원하며 기업수준의 경영참여를 보장하는 제도적 조건이 미비하다. 사회적 당사자의 주체적 조건과 단체교섭, 사회적 협의가 구축되어 있지 못한 실정이다. 그러나, 기업별교섭을 넘어서 다양한 형태의 초기업단위 교섭구조도 발전하고 있으며 중앙수준의 사회적 협의가 산업(업종)수준과 지역수준의 사회적 협의로 확장되는 현상도 나타나고 있는데, 이런 여건에서 기존의 제도적 미비점을 보완하고 일정조건하에서 노사정이 기존 제도를 효과적으로 운영할 수 있는 능력을 극대화 할 수 있도록 하는 사회적 대화체제 발전이 핵심적 미래 국가발전 전략과제라 할 수 있다.

2. 주요 외국의 사회적 대화 체제의 시사점

대부분 나라에서 사회적 대화체제는 법률적 기구의 형태로 안정적으로 운영되고 있다. 민간기구 또는 비공식기구라 하더라도 내용적으로는 해당 정부 부처 또는 정책과 긴밀히 연결되어 법률기구에 준하는 안정적 운영의 형태를 보이고 있다. 경제 및 산업구조, 노사관계, 정치권력 등의 변화에 따라 사회적 대화체제의 운영에 다소간의 부침이 나타나지만, 사회적 대화의 경험이 축적되면서 노·사·정을 비롯한 사회 다수계층에게 사회적 대화의 필요성이 긍정적으로 받아들여지고 있다. 이와 함께, 관련되는 시사점은 다음과 같다.

첫째, 사회적 대화체제의 참여주체와 관련, 나라별 제반 특성과 사회적 대화의 역사적 경험에 따라 참여주체의 구성이 자연스럽게

달라진다. 그러나 나라별 특성, 사회적 대화 수준(전국/지역)의 다양성에도 불구하고 노·사가 사회적 대화의 핵심주체로서 역할하는 것이 공통적이다. 또한 노·사가 사회적 대화의 핵심주체로서 역할하면서도 정부와 지자체가 사회적 대화 체제에 직·간접적으로 참여하는 것이 일반적인 형태이다. ① 정부와 지자체가 사회적 대화체제에서 노·사·민·정의 형태로 직접 참여하거나, ② 정부와 지자체가 임명하는 관련분야 전문가로서 ‘공익위원’, 또는 정부와 협조체제를 갖는 ‘정당’의 형태로 참여하거나, ③ 사회적 대화체제의 기능이 되는 ‘자문’, ‘협의’, ‘협약’ 등의 결과물이 정부와 지자체 정책의 입안 및 추진 등에 밀접하게 연관된다는 점에서 그 참여가 이루어지고 있다.

둘째, 사회적 대화체제의 의제가 중요하다. 즉, 전통적으로 의제의 범위는 사회적 대화에 참여하는 주체의 구성, 범위 등과 밀접하게 연관되지만, 기본적으로 고용, 실업 등과 관련한 의제를 다루는 ‘소득정책’, ‘노동시장정책’ 등이 중심의제 영역이라 할 수 있다. 그러나 노·사의 간접적이고 거시적인 의제들이 소홀히 다루어지는 것은 아니며, 특히 사회적 대화체제의 모델로 평가되는 나라들을 보면, 참여주체의 특성과 관계없이 노·사의 이해관계와 직접적으로 연관되는 의제 뿐 아니라, 전 국민을 상대로 하는 사회보험제도, 거시적 사회경제정책 등 노·사에 간접적이고 거시적인 의제들이 거의 같은 비중으로 다양하게 다루어지고 있다. 이와 같이 임금·고용·노사관계 외 의제를 다루는 것은, ① 노·사가 경제사회발전의 핵심주체로서 책임을 갖되, ② 사회통합과 사회의 지속적이고 장기적 발전을 위해서 다양한 계층의 이해와 요구를 해결할 수 있는 의제의 논의가 필수적이라는 데 사회 전체 일반적 합의가 있는 것으로 보인다. 일차적으로 사회적 대화의 핵심주체로서 노·사의 요청에 의한 의제 선정

이 다수를 차지하는 데, 동시에 정부와 지자체의 필요 또는 제안에 의한 의제 선정이 이루어지고 있다. ① 정부와 지자체가 사회적 대화체제의 규정에 의거하여 의제를 제안하거나, ② 사회적 대화의 성과를 정책적으로 연계하는 차원에서 간접적으로 의제를 제안하는 형태를 나타내고 있다.

셋째, 회의체 운영과 관련 대부분의 사회적 대화체제는 법률적 기구로서 제도화 된 체제를 구축하고 있다. 따라서 조직체계와 구성, 회의절차와 운영 등이 규정에 의거하여 체계적으로 운영되고 있다. 특히 사회적 대화체제가 활발하게 운영되기 위해서는 해당 사회주체 외에 관련 의제를 정확하게 인식하면서도 객관적으로 필요한 사항을 지원할 수 있는 사회적 대화체제 안에 상설로 운영되는 전문가그룹의 역할이 매우 중요하며, 의제의 실행을 위하여 노·사의 주도적 참여에 의한 사회적 대화의 성과는 단기적인 정부와 지자체의 정책을 비롯하여 사회 전반의 장기적 발전을 위한 비전으로서 영향력을 발휘하게 된다. 사회적 대화체제가 활발하게 운영되는 곳에서는 중·단기적 정책 반영은 물론, 장기적 국정, 지자체, 공공기관 운영의 철학 또는 운영방식으로서 그 성과를 수용하고 있다.

넷째, 이행점검이 중요하다. 사회적 대화체제가 본래 목표를 실현하기 위해서는 무엇보다 의제에 대한 정책협이나 협약 이후 그 이행이 실질적으로 이루어지는지 점검하는 것이 매우 중요하다. 대부분 나라들이 관련 의제의 이행점검을 암묵적으로 실시하고 있는데, 사회적 대화체제 운영의 실질적인 성과가 나타나는 나라들의 경우 규정으로 '이행점검 체계를 확보'하고 있을 뿐만 아니라, 이행점검 후 평가내용이 실제로 해당주체의 이해와 요구를 반영하고 있는지 여부까지 추적하고 있다.

다섯째, 중층적 사회적 대화체제의 구축을 위하여 지역과 업종수준의 포괄이 중요한 과제이다. 즉, 전국차원에서의 사회적 대화와 지역차원의 사회적 대화에 기여하는 바가 있지만, 반드시 일치하는 것은 아닌데, 간접적으로 지역차원까지 분권화된 중층적 대화체제를 구축하고 있으며, 직접적 연관체계를 가지고 있지는 않는 경우가 일반적이다. 지역차원에서의 사회적 대화가 활성화되기 위해서는 해당 지역 자체의 경제적 요구와 노사관계, 이에 대한 지방정부의 적극적 대응 등이 맞물려 일정한 성과를 보이는 것이다. 유럽연합의 경우 1982년 Val Duchess 회담이후 30여개 업종(금속, 화학, 섬유, 운송, 통신, 호텔 등)에 걸쳐 업종별 대화(sectoral dialogue)를 발전시켜 오고 있으며⁴²⁾, 이것은 산별교섭 체계와는 독립적으로 이루어지고 있음을 주목할 필요가 있다.

여섯째, 정부의 적극적 참여여부가 중요한 요인이다. 노·사 외에 정부와 지자체가 직·간접적으로 적극 참여하는 것은 사회적 대화 체제의 성실한 운영과 성과의 확대라는 측면에서 매우 중요한 요소이다. 사회적 대화를 위한 제반 여건이 부족함에도 불구하고 정부와 지자체의 장을 비롯한 관련 부처의 책임자 등이 적극적으로 참여하는 곳에서는 사회적 대화가 활발하게 이루어지는 경향을 보이고 있다. 이는 정권이 바뀌거나 관련 부처의 정책 의지가 약화되었을 때 사회적 대화체제가 급격히 약화되는 문제점을 야기할 수 있는데, 그럼에도, 사회적 대화체제의 제도적 기반을 구축하고, 사회적 대화에 대한 전체 사회의 신뢰를 얻기 위해서는 정부참여는 중요한 것으로 평가된다.

일곱째, 사회적 대화체제 외연의 확대가 중요하다. 즉, 유럽연합

42) R. Blanpain, The European Labour Law, Kluwer, 2011 참조.

(EU), 프랑스, 아일랜드, 이탈리아, 브라질, 남아프리카 등에서는 소수의 또는 세력이 약한, 그렇지만 사회의 지속적인 발전을 위해서는 반드시 포함시켜야 할 사회주체들의 의견을 폭넓게 수렴하고 있다. 한편, 대부분의 나라들은 전통적으로 노·사를 중심으로 공식적인 사회주체들만 사회적 대화체제의 파트너로 받아들였었다. 그러나, 90년대 이후, 점증하는 세계화와 복지국가체제의 개혁논쟁 등과 관련, 대두되는 사회협약체제에서는 참여주체와 논의의제의 외연이 확대되는 추세이다. 즉, 실업자, 비정규직, 시민사회단체 대표 및 지역대표 등 참여주체와 중소기업, 장애인, 여성, 이주노동자, 사회적 배제 등 논의 의제 외연이 확대되는 추세이다.⁴³⁾ 사회적 대화의 궁극적 목표를 실현하기 위해서는 다양한 방식 및 수준에서의 다양한 사회주체들과의 대화체제를 구축하는 노력이 필요하다.

V. 제주특별자치도와 사회협약제도

이상에서 살펴본 바와 같이 사회적 대화체제의 일반적인 특성과 제주지역에서 발전하고 있는 그 특별한 유형으로서 사회협약체제를 비교 검토하는 것은 사회적 대화체제의 발전과 관련 연구를 위하여 중요한 의미가 있는 일이다.⁴⁴⁾ 다음에서는 제주특별자치도에서의 사회적 대화체제의 발전현황과 관련 법규정 및 그 제도적 특성, 그리고 개선방안을 검토하고자 한다.

43) 스테판 버거·휴 콤프스턴저, 조재희외 역, 『유럽의 사회협약의제도』, 한국노동연구원, 2003 참조.

44) 김진영, 「제주특별자치도의 사회통합 정책과 향후 과제 - 제주특별자치도 사회협약위원회 활동」, 한계 그리고 과제 : 대통령소속 사회통합위원회 전국지역협의회의장단 워크숍 발표자료, 2012. 9. 24 참조.

1. 제주특별자치도 사회협약위원회의 근거규정

제주특별자치도는 2006년 7월 1일 전국 유일의 특별자치도로 「제주특별자치도설치및국제자유도시조성을 위한 특별법」의 제정과 함께 출범하였다. 특별법은 지방자치법 제2조를 개정하여 특별자치도를 설치하고 실질적인 지방자치를 실현하고 선진적인 지방분권모델을 구축하기 위하여 2006년에 제정되었다. 이것은 제주특별자치도에 적용되고 있는 각종 법령상 행정규제를 폭넓게 완화하고, 중앙행정기관의 권한을 대폭 이양하며, 관광, 청정 1차 사업, 교육, 의료 등 핵심 산업을 육성하여 제주특별자치도를 국제자유도시로 조성·발전시키려는 것을 목적으로 하고 있다. 제주지역은 그간 2005년 주민투표를 통해 2006년 7월 1일부터 기존의 기초자치단체인 4개 시군을 폐지하고 1개의 광역자치도(제주특별자치도)와 시장을 도지사가 임명하는 2개 행정시(제주시, 서귀포시) 체제로 운영되고 있다.

2. 제주사회 주요 갈등현안과 사회통합 방안

그런데, 제주특별자치도는 지역차원의 사회적 현안과 공공정책 수행과 관련 많은 갈등요인을 안고 있으며 이를 해결하고 사회통합을 실현하여야 할 필요성에서 사회적 협의체제와 관련 특별한 법제도적 여건을 갖고 출범하게 되었다. 우선 제주특별자치도의 주요 사회적 현안들은 다음의 것들이 있다. 즉, 제주특별자치도는 민선5기를 맞아 ① 재정위기 극복(16.0%), ② 일자리 창출(15.8%), ③ 사회통합(11.4%), ④ 관광객 유치(10.5%), ⑤ 미래비전 제시(8.4%), ⑥ 신성장산업육성(6.8%), ⑦ 수출정책(6.5%), ⑧ 기업 및 투자유치(5.8%), ⑨

특별자치제도 개선(5.5%), ⑩ 1차 산업육성(5.3%), ⑪ 국제자유도시 핵심프로젝트 성공적 추진(영어교육도시 등)(4.3%), ⑫ 대규모 국책 사업유치(3.8%) 등을 역점과제로 추진하고 있으며⁴⁵⁾ 그 가운데 ‘사회통합’이 높은 비중을 차지하고 있는 실정이다. 한편, ‘제주지역의 사회통합을 저해하는 요인’으로는 ① 지역간 불균형발전에 따른 갈등(37.3%), ② 개발과 보전을 둘러싼 갈등(24.7%), ③ 빈부격차에 의한 갈등(16.0%), ④ 지방선거로 인한 정치적 갈등(11.9%), ⑤ 공공정책적 갈등(현안에 대한 찬성과 반대)(10.0%)순으로 사회적 갈등의 비중이 높은 것으로 분석되고 있다.⁴⁶⁾ 아울러, 이러한 ‘제주지역의 사회통합저해 요인에 대응하여 역점을 두고 추진해야 할 과제’로는 ① 도지사의 사회통합 리더십 발휘(25.1%), ② 갈등 조정 및 중재기능 강화(19.1%), ③ 시민의식의 함양(17.1%), ④ 새로운 법·제도 강화(사회협약위원회 기능 등)(17.0%), ⑤ 도의회 역할 강화(7.4%), ⑥ 시민 사회단체의 책임과 역할 강화(7.2%), ⑦ 현안사항에 대한 충분한 정보제공(7.0%) 등이 강조되고 있는데, 그 가운데 ‘도지사의 사회통합리더십’외에 시민의식과 함께, 갈등조정·중재 및 사회협약위원회의 기능강화 등이 높은 비중을 차지하고 있는 것으로 조사되고 있다. 이러한 제주지역 주요 갈등 현안과 사회통합의 과제는 시민의식의 지속적 함양을 전제로 결국 사회통합제고를 위한 ‘지자체 장의 의지’와 관련 ‘제도적 기능의 유기적 연관성’이 높을 때 그 효과가 극대화 될 수 있다는 점이 특히 강조되고 있다.

45) 한석지·고승한·정진현·고경민, 『제주특별자치도의 갈등사례분석과 갈등관리 방안 연구』 제주발전연구원 현안연구 2009-14, 제주발전연구원, 2009 참조.

46) 같은 곳 참조.

3. 제주특별자치도 사회협약위원회 제정과 사회통합

제주도는 특별자치도의 출범과 함께 2007년 11월 21일 지역문제 해결을 위한 독자적인「제주특별자치도 사회협약위원회」제정을 위한 조례를 제정하여 운영하여 있다. 즉, 사회협약위원회의 근거규정과 목적으로 제주특별자치도 특별법 제152조에 따라 제정된 ‘제주특별자치도 사회협약위원회’가 설치되고, 관련 조례(제정 2007 11. 21 조례 제299호)에 따라 “분야별로 ‘자율과 합의’에 의하여 ‘정책의 기본 방향을 결정’하고 ‘사회문제를 해결’하기 위하여 제주특별자치도 사회협약위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항을 정함을 목적으로 한다”(제1조: 목적)고 규정하고 있다. 이러한 제주특별자치도 사회협약위원회는 사회적 대화를 통한 정책협의를 목적으로 하는 자문기구의 성격을 띠고 있다.

이러한 사회협약위원회의 특징적인 점은 위원회의 구성인데, 사회협약위원회는 30명 이내에서 위원장 1명, 부위원장 1명을 포함하여 제주특별자치도의회·학계·언론계·법조계·경제계·노동계·시민단체 등에서 추천한 자와 제주특별자치도의 업무관련 국장을 제주특별자치도지사가 위원으로 위촉하거나 임명(조례 제2조: 구성)하여 운영되도록 하고 있다. 이러한 사회협약위원회는 우선적으로 중립적 위치에서 공공정책수행 등에서 제기되는 다양한 지역의 갈등현안과 문제 해결을 위한 ‘갈등중재 위원회’의 성격을 띠고 있으나 여타의 사회협약체결을 통한 성장, 고용, 분배 기타 사회복지 등 전통적인 경제사회적 현안의 모색도 가능한 것으로 분석된다.

제주특별자치도 사회협약위원회의 운영과 지원(상설)사무국의 운영은 다음과 같이 규정되어 있다. 즉, 위원회는 재적위원 과반수의 출석으로 시작하며 출석위원 3분의 2이상의 찬성으로 의결(제5조)하

고 4개 이내의 분과위원회를 둘 수 있다(제6조)고 규정하고 있다. 이에 따라 현재 ‘민관복합형 관광미항 갈등해소 소위원회’ 등 3개의 소위원회가 구성 운영되고 있는데 이것은 상설위원회가 아닌 사안별로 구성되는 ‘의제별위원회’의 성격을 띠고 있다. 또, 필요한 경우 사무국을 둘 수 있고(제7조), 예산의 범위 내에서 경비를 지원할 수 있으며(제7조 ②항), 관계기관 전문가를 참석하게하여 의견을 듣거나 관계기관, 단체 등에 대하여 의견의 제출 등 필요한 협조를 요청할 수 있도록 하는 규정(제8조)을 두고 있다.

사회협약위원회 관련 조례는 최근 부분적인 개정을 하였는데 그 의의는 다음과 같다. 즉, 관련 조례는 2012년 6월 11일 부분개정을 통하여 ‘토론회 개최 등’(제8조의2)의 조항이 신설되었는데, 즉, “① 위원회는 필요하다고 인정하는 때에는 관계전문가, 관계기관 및 단체 등에 조사 또는 연구 등을 의뢰하거나 ‘토론회·세미나 개최 등을 통하여 이해관계인 또는 주민의 의견을 수렴’”할 수 있으며, “② 위원회는 공공기관의 갈등 예방과 해결에 관한 규정 제3조에 따라 도 민생활과 밀접한 관계가 있거나 도민의 이해 상충으로 과도한 사회적 비용이 발생할 우려가 있다고 판단되는 ‘공공정책에 대하여 사전 갈등영향 분석을 실시할 것을 도지사에게 요청할 수 있다’”고 하여 ‘갈등의 예방을 위한 사전 검토활동을 강화’토록 하고자 하였다.

사회협약위원회는 갈등의 사전예방기능이 강화되었는데, 즉, 갈등 해소와 사회갈등 예방 등을 위한 위원회 활동의 다각화방안으로 공공정책에 대한 갈등영향 분석제 시행, 분야별 사회협약 체결 활동을 확대하고, ① 현안해결 토론회 개최 등 지역별 갈등 예방활동과 사회적 합의형성 도민토론회 개최, ② 사회갈등 및 도민통합 프로그램 개발보급, ③ 갈등사례별 처리 매뉴얼 개발, ④ 도민의견수렴 등을 위한 공공토론회 개최 등을 추진하고, ⑤ 지역의 주요 갈등 및 현안

에 대한 모니터링 강화와 ⑥ 갈등해소 추진과제 선정을 위한 위원회 내부 공론 확대, ⑦ 문제원인에 대한 인식의 강화 등 갈등해소 처리방안에 대한 내부검토를 강화해 나가고자 하고 있다.

4. 제주사회 주요 갈등 및 현안과제와 사회협약위원회 과제

제주특별자치도에는 이처럼 2012년 현재 사회협약위원회 소위원회가 구성되어 여러 사회적 갈등현안을 논의하고 있는데 현재 ‘민군복합형관광미항사업’과 ‘제주항 탐동항만시설조성’관련 사항이 ‘가장 큰 주목을 끌고 있는 사회적 갈등 현안과제’라 할 수 있다. 한편, 제주발전연구원의 연구조사⁴⁷⁾에 따르면 제주지역 주요 현안과제와 관련 주민인식도와 관련 ① 신공항건설(찬성우세), ② 영리병원 도입(내국인병원으로 확대)(신중론우세), ③ 관광 전용카지노 설치(찬성우세), ④ 행정시장 직선제 도입(찬성우세), ⑤ 육상풍력발전단지 확대(찬성우세), ⑥ 해상풍력발전단지 설치(찬성우세), ⑦ 대중교통수단인 노면전차(트램) 도입(찬성우세), ⑧ 쇼핑아울렛 설치(찬성다소우세), ⑨ 기타 등으로 분석되고 있다.

아울러, 제주 ‘지역경제 활성화’를 위하여 역점과제와 정책방향으로 ① 새로운 기업 및 투자유치 확대, ② 지역산업의 육성 및 발전, ③ 일자리 창출 및 고용지원 예산 확충, ④ 일자리 창출 및 고용정책 지원 전문인력 양성, ⑤ 고용촉진을 위한 맞춤형 직업훈련 프로그램 운영 및 지원강화, ⑥ 구인과 구직간의 불일치 해소, ⑦ 일자

47) 제주특별자치도 주요 현안 및 2011 도정정책방향에 대한 도민 인식조사 그 외에 2010. 10. 한석지·고승한·정진현·고경민, 『제주특별자치도의 갈등사례분석과 갈등관리 방안 연구: 제주발전연구원 현안연구』 2009-14, 제주발전연구원, 2009 참조.

리 창출을 위한 고용촉진장려금 확충 등이 거론되고 있다.

이런 배경하에 사회협약위원회의 주요 과제영역에 해당하는 ‘취약계층 복지수준 향상’을 위해 역점을 두어야 할 정책과제로는 다음이 거론되고 있다. 즉, ① 소득창출을 위한 다양한 일자리 제공, ② 사회복지서비스의 질적 개선, ③ 경제적 자립기반 구축, ④ 직업훈련 및 교육 프로그램 제공, ⑤ 문화·예술 활동 참여에 대한 지원, ⑥ 주거복지 개선에 대한 지원 강화 등이 그것이다. 동시에, 사회협약위원회가 주력하여야 할 ‘지역균형발전을 위한 과제’로는 ① 주민참여 기회확대, ② 경제적 격차 해소, ③ 교육격차 해소, ④ 의료격차 해소, ⑤ 문화격차 해소, ⑥ 구도심권 활성화, ⑦ 지역별 특화산업 육성, ⑧ 대중교통 활성화 등이 있다.

특히, 제주특별자치도는 ‘국제자유도시와 특별자치로 거듭나기 위하여 가장 역점을 두어야 할 과제’로 ① 선보전 후개발 원칙의 준수, ② 기업 및 투자유치의 확대, ③ 수출확대, ④ 공무원의 역량강화, ⑤ 행정과 의회의 협력, ⑥ 중앙정부의 권한 이양 확대, ⑦ 중앙정부의 재정지원 확대, ⑧ 도민의 선진 의식, ⑨ 미래성장산업 육성, ⑩ 규제완화, ⑪ 국제자유도시 프로젝트 성공적 추진 등이 주요 과제라 할 수 있으며 이러한 지자체의 현안들을 사회통합적으로 해결하고자 사회협약위원회의 기능과 역할에 기대하고 있다.

VI. 결론

앞에서 살펴본 것처럼 제주특별자치도 차원에서 시도되는 사회적 합의제와 사회적 협의체제의 구축은 그 향후 발전 전망이 매우 주목되고 있다. 그것은 다음과 같은 이유에서이다. 먼저, 그것은 특별

자치도의 제정과 함께 지역차원의 발전전망과 현안해결의 필요성에서 중앙의 시도와 독립적으로 모색되었다는 점이다. 따라서, 사회적 대화 전체 발전의 역사와 경험이 그리 깊지 않은 우리 현실에서 지역차원에서 이러한 능동적인 시도는 매우 주목되는 바가 크다. 그 다음으로 제주특별자치도 사회협약위원회는 전통적 사회협약체제와 비교하여 사회적 주요 현안 특히 공공정책의 수행을 둘러싼 갈등의 중재를 모색하고자 한다는 점에서 그 특성이 있다. 즉, 일천한 역사나 경험 그리고 관련 인프라가 취약한 실정에서 이것은 매우 의욕적인 시도라 할 수 있으며 그간 노사타협과, 관련 주로 노동 및 고용관련 법제정을 둘러싼 노사정간의 협의, 그리고 주요 사회경제적 이슈에 대한 정책결정과정에의 참여를 특징으로 하는 중앙단위의 사회적 합의체제와 달리 그 자체 지역적 특성을 반영한 결과라 할 수도 있다. 이러한 제주특별자치도에서의 사회협약체제의 발전은 그러나 그 자체만으로 제주특별자치도는 물론 기타 지역 그리고 우리나라 사회적 대화체제의 발전에 흥미로운 실험과 같은 성격을 띠고 있기도 하다. 이런 배경에서 이제 그 성공을 위한 조건은 다음과 같이 요약된다.

첫째, 제주특별자치도 사회협약위원회의 발전을 위하여 무엇보다 사회적 대화에 대한 지자체 장의 의지와 정책목표가 매우 중요한 것이다. 이것은 중앙단위나 기타 여러 형태의 사회적 대화체제의 발전에 중요한 것이지만 특별히 제주특별자치도 사회협약위원회의 경우 그 의의가 더 클 것으로 평가된다. 이는 구체적으로 지자체 장이 지자체의 운영에 있어 사회협약위원회의 기능을 중시하며 정례적으로 자문을 받고, 논의 결과를 정책방향을 결정해나가는 중요한 기틀로 삼겠다는 반복적이며 지속적인 지자체 장의 확고한 의지가 그 성공에 핵심적 요소라는 점이다.

둘째, 이러한 사회협약위원회의 실질적 운영을 위해서는 현재와 같은 임시적, 비상설적 운영방식은 한계가 있다고 평가된다. 즉, 지원부서가 자치행정과 소속이나 최근에야 6급 공무원을 전담직원으로 배정하고 있는 실정인데 이것은 그간 이 협약위원회 실제 기능이나 활성화에 운영상 한계가 있었다는 것을 의미한다고 볼 수 있다. 즉, 성공적이며 지속가능한 사회적 대화체제는 참여주체간의 소통과 신뢰를 기반으로 이루어지는 것인데 이것은 정확하게 각 주체의 요구와 정책의 수행을 둘러싼 정보와 평가가 상시적으로 토의되고 조율되어야 한다는 점에서 운영상 지속적으로 개선되어야 할 중요한 사항이라 할 수 있다. 즉, 관련 조례 근거규정(현재는 ‘임의규정’임)을 토대로 이를 상설기구로 운영하고, 조직과 인력 및 적정예산을 편성하고 기구를 실질적으로 운영하는 지원체제를 갖추도록 하여야 할 것이다. 다양한 국내외의 경험은 이것이 매우 중요한 사회적 대화 성공의 요소라는 것을 시사하고 있다. 특히, 본회의 외에 분과위를 상시적으로 운영하고 그 논의 결과를 정책결정에 반영할 수 있도록 하는 행정인력 외에 지자체 자체충원 전문인력 또는 지자체 전문연구기관의 전문인력이 파견, 간사로서 주도하는 상설회의체 운영지원 시스템이 마련되어야 할 것이다.

셋째, 현재의 제주특별자치도 사회협약위원회는 일반적인 의미에서의 사회협약기구와 다소 다른 성격과 기능을 갖고 있다. 즉, 전술한 바와 같이 ‘갈등예방과 조정기능이 중심적인 현재의 체제’를 ‘사회경제적 주요 이슈를 협의하고 협약을 체결하는 사회협약위원회’로 점진적으로 발전시켜나가야 할 것이다. 이 경우 현재 협약위원회의 목적규정인 ‘분야별로 자율과 합의에 의하여 정책의 기본방향을 결정하고 사회문제를 해결하기 위하여 제주특별자치도사회협약위원회...’라는 위원회의 구성 및 운영원칙(제1조)은 너무 포괄적이어서

자칫 그 기능과 역할이 추상적인 논의기구로 이해될 가능성이 있다. 따라서, 이것을 보다 적극적으로 해석하거나, ‘사회경제정책적 이슈 등 주요’ 정책의 기본방향을 결정하고’ 등의 방식으로 수정·보완함으로써 사회협약위원회의 실제 기능과 역할을 보다 구체화할 필요가 있을 것으로 평가된다.

넷째, 사회협약위원회의 목적 규정의 보완에 따라 위원회의 구성과 의결방식의 일부 보완도 검토가 필요할 것이다. 즉, 사회경제적 이슈의 논의시 특히, 위원회 참여주체 중 핵심 경제주체인 노사가 보다 많은 비중을 차지하여야 할 것이다. 즉, 노사는 사회경제문제를 다루고 그 자신이 직접적인 이해당사자로 제 사회단체 중 산하 또는 가입조직을 갖고 있는 가장 구체적인 조직적 단위로 일정 부분 이들의 대표성을 보장하여야 할 필요성이 있다. 반면, 현재 위원 구성은 사회 각 부문별대표자의 결합으로 구성되어 협의나 합의 결정의 구속력이 약한 실정이므로, 노사의 참여, 책임성 제고를 위한 보완조치가 필요할 것으로 보인다. 구체적으로 이것은 대표권과 의결권 중에서 노사의 비중을 참여주체의 하나로 단순한 $1/n$ 이 아닌 $1/3$ 또는 $1/2$ 등의 결정권을 인정하는 방안 등을 검토할 수 있을 것이다.(예를 들어, 노사가 그 직접적 대상인 고용, 인적자원개발, 교육 훈련, 각종 사회보장제도와 고용에 직접적 영향을 미치는 산업정책적 이슈의 경우의 논의에 있어서는 더욱 그러함.)

다섯째, 사회협약위원회의 의제도 중요한 이슈가 될 것이다. 현재와 같이 주로 갈등예방 및 조정 등의 사회문제 해결에 치중하는 외에 실제적인 사회협약기구로 발전하기 위해서는 사회경제적 이슈를 논의 의제로 하는 단계로 발전하여야 할 것으로 보인다. 즉, 구체적인 사회경제적 이슈로는 고용, 인적자원개발, 노동시장, 보건의료, 돌봄, 빈곤, 주거, 교육 등의 이슈와 제주지역이 당면하고 있는 주요

산업정책적 이슈를 그리고 대상 그룹별로는 노인, 아동, 청년, 여성, 비정규근로자, 이주노동자의 문제 등 다양한 사회그룹을 논의 대상으로 하며 그들의 문제점에 대해 정책협의 기능을 강화하여 논의하고 정책의 기본방향을 결정하는 실질적인 사회협약위원회로 발전되어야 지역의 많은 현안을 실질적으로 해결하는 데 기여할 수 있을 것으로 평가된다.

여섯째, 운영방식도 본위원회와 각 분과위가 '정례적'으로 운영될 수 있도록 하여야 할 것이다(이것이 상설 인력과 예산이 필요한 부분임). 기존의 사회적대화기구의 경험에 비추어 상설회의체보다는 의제별회의체 방식의 논의를 하되, 의제별로 논의시한을 6개월에서 1년 이내로 하도록 하고, 논의결과를 '합의' 또는 '공익위원안', 기타 '논의 결과' 등의 다양한 형태로 정리하여 논의가 종료되는 대로 그 결과를 지자체에 통지하도록 하는 조례나 또는 관련 운영규정 등을 보완하여 논의 결과를 효과적으로 활용토록 하고 정책의 방향을 정해나가는데 실제적으로 다양한 참고가 되도록 하여야 할 것이다. 이러한 점을 향후 제도적으로 개선하여 나가고 그 성과를 점진적으로 쌓아나간다면 제주특별자치도의 사회협약위원회의 사회적 대화는 지역차원의 자생력에 기반한 사회적 협의체제로서 타 지역에 전파될 수 있는 '모델'로서의 성격을 가질 수 있게 될 것이다.

【별첨】

외국 사회적 대화기구 논의의제

구 분	논 의 의 제
아일랜드 (국민경제사회협의회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노사 직접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 임금, 고용안정, 일자리 창출, 실업대책, 비정규직 문제, 사회적 일자리, 노사관계, 사회보장, 사회복지 ○ 노사 간접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 평생교육, 빈곤문제, 주택, 의료, 여성(양성평등), 고령자, 소수인종
네덜란드 (사회경제협의회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노사 직접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 임금, 고용안정, 실업대책, 고용안정, 비정규직 문제, 근로시간, 노사관계, 해고, 사회보장, 산업안전, 사회복지, 직업훈련 ○ 노사 간접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 평생교육, 자영업, 물가, 교통/통신, 의료, 여성(양성평등), 장애인, 고령자, 소수인종
프랑스 (경제사회위원회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노사 직접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 임금, 노동시간, 성장과 고용을 위한 경제성장, 산업안전 ○ 노사 간접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 외국인 이주청소년 사회통합, 환경과 지속가능한 성장, 국민건강, 유럽과 프랑스에서의 새로운 경제정책
스웨덴 (국가노동시장이사회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노사 직접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 임금, 고용안정, 실업대책, 고용안정, 비정규직 문제, 근로시간, 노사관계, 해고, 사회보장, 산업안전, 사회복지, 직업훈련, 사회적 일자리 ○ 노사 간접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 기업투자/성장전략, 의료, 여성(양성평등), 장애인, 고령자, 소수인종
핀란드 (국가경제위원회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노사 직접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 임금, 고용안정, 실업대책, 고용안정, 비정규직 문제, 근로시간, 노사관계, 해고, 사회보장, 산업안전, 사회복지, 직업훈련 ○ 노사 간접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 조세, 기업투자/성장전략, 교육, 여성(양성평등), 고령자
스페인 (경제사회협의회)	<ul style="list-style-type: none"> ○ 노사 직접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 임금, 고용안정, 실업, 근로시간, 비정규직 문제, 노사관계, 해고, 사회보장, 산업안전, 사회복지, 직업훈련, 중소기업 ○ 노사 간접적 의제 <ul style="list-style-type: none"> - 기업투자/성장전략, 기술혁신, 의료, 여성(양성평등), 장애인, 고령자, 소수인종

참고 문헌

- 금재호, 2013.3.21(미발표자료), 「노동시장 환경변화와 고용정책의 새로운 패러다임」, 『노동관련 3대학회 공동학술대회 발제문』, 서울.
- 김동원, 2003, 「짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점」, 『산업관계연구』, 제13권 제2호.
- 김진영, 2012.9.24, 「제주특별자치도의 사회통합 정책과 향후 과제 - 제주특별자치도 사회협약위원회 활동, 한계 그리고 과제」, 『대통령소속 사회통합위원회 전국 지역협의회회장단 워크숍 발표자료』.
- 김현우, 2006, 「브라질의 사회협약체제 - 노동자당 정부가 주도하는 중층적이고 포괄적인 의제와 방식」, 경제사회발전 노사정위원회(편), 주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구, pp.21-71.
- 노대명·강신욱·김호기·이동원·유진영, 2010, 「한국 사회통합의식에 관한 연구」, 『사회통합연구위원회 보고서』, 2010-1, 대통령소속 사회통합위원회.
- 노중기, 2004, 「사회적 합의와 신자유주의 노동체제 - 한국과 멕시코의 비교연구」, 『경제와 사회』 62.
- 선학태, 2011, 『사회적 합의제와 합의제 정치: 한국 정치의 지향점 & 서유럽 정치의 제도화』 전남대학교 출판부.
- 선학태, 2006, 『사회협약정치의 역동성: 서유럽 정책협약과 갈등조정 시스템』, 한울 아카데미.
- 스테판 버거·휴 콕프스턴저, 조재희 외 역, 2003, 『유럽의 사회협약제도』, 한국노동연구원.
- 신행철, 2012, 「제주사회의 갈등과 도민통합: 미래 제주를 위한 제언」, 『제주학회 제33차 전국학술대회, 제주특별자치도 사회협약위원회 세미나 자료집』, pp.13-42.
- 윤효원, 2006, 「남아공의 사회적 대화와 사회협약연구 - 전국경제개발 노동위원회」, 경제사회발전 노사정위원회(편), 주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구, pp.71-115.
- 은수미, 2006, 「사회적 대화의 전제조건 분석 - 상호관계와 사회적 의제형성을 중심으로」, 한국노동연구원.

- 이호근, 2010, 「한국 노동운동 위기의 원인과 대안적 모색」, 한국노총 중앙연구원, 연구총서 2010-18.
- 이호근, 2003, 「변화하는 유럽의 조합주의와 유럽사회정책레짐의 발전」, 『세계정치연구』 제2권 제2호, 21세기 세계정치연구원, pp.23-64.
- 임상훈, 2005, 「사회적 협의의 제도화와 사회협약」, 임상훈·최영기외, 『한국형 노사관계 모델』(I), 한국노동연구원.
- 임상훈, 2007.3.31(미발표), 「사회적 대화 체제 발전과 노사정위원회 재정립 방안 연구」, 『경제사회발전 노사정위원회 워크숍 토의자료』.
- 전병유·신동균·신간호·이성균·남기곤, 2007, 「노동시장 양극화의 경제적 분석」, 한국노동연구원, 참조.
- 정승국, 2007.3.31(미발표), 「사회적 대화 체제 발전과 노사정위원회 재정립 방안 연구」, 『경제사회발전 노사정위원회 내부워크숍 토의자료』.
- 최영기·이장원, 2006, 「87년 이후 20년 노동체제의 평가와 구상 - 노동 20년 연구시리즈 총괄보고서」, 한국노동연구원.
- 한석지·고승한·정진현·고경민, 2009, 『제주특별자치도의 갈등사례분석과 갈등관리 방안 연구: 현안연구』 2009-14, 제주발전연구원.
- L. Baccaro, 2003, "What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism", *British Journal of Industrial Relations* 41(4), pp. 683-706.
- R. Blanpain, 2011, *The European Labour Law*, Kluwer.
- R. Dahrendorf, 1994, *Der moderne soziale Konflikt - Essay zur Politik der Freiheit*, DTV, Muenchen.
- P. Hall and D. Soskice(eds.), 1999, *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundation of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- A. Hassel, *The Politics of Social Pacts*, *British Journal of Industrial Relations*. Vol. 411, No. 4(December), pp.707-726.
- G. Lehmbruch and P. Schmitter(eds.), 1982, *Patterns of Corporatist Policy-making*, London; Sage.
- P. Pochet and D. Natali, 2006, *The Evolution of Social Pacts in the EMU Era*.

- K. Polanyi, 1990, The Great Transformation - Politische und Oekonomische Urspruenge von Gesellschaften und Wirtschaftssystemen, Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft, Frankfurt/a. M.
- M. Rhodes, 2001, "The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform." Paul Pierson(ed.), The New Politics of the Welfare State: Oxford University Press, pp.165-196.
- Rory O'Donnell·Damian Thomas, 2003, 1990년대의 아일랜드, 스테판 버거·휴 콤프스턴저, 조재희외 역, 『유럽의 사회협약제도』, 한국노동연구원, pp.235-267.
- N. Siegel, 2005, Social Pacts Revisited: Competitive Concertation and Complex Causality in Negotiated Welfare State Reforms, European Journal of Industrial Relations, Sage.
- W. Streeck, 2006, "The study of organized interests: before 'The Century' and after", Colin Crouch and Wolfgang Streeck(eds.), The Diversity of Democracy: Corporatism, Social Order and Political Conflict, Edward Elgar.
- J. Visser, 2006, Social Pacts and Reform Partnerships.
- J. Visser/A. A. Hemerijck, 1997, Dutch Miracle - Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands (Amsterdam; Amsterdam University Press.

Abstract

The Solution of Conflicts and the Tasks of Social
Integration in Jeju Island:
Concerning the Law and Governance of Social Pact
Committee in Jeju Special Autonomy Province

Lee, Ho-geun*

This article is analyzing the various types of conflicts and tasks of social integration in Jeju Island. With the beginning of Jeju Special Autonomy Province from the 1st July in 2006, this article is specially focusing to the law and governance in the Jeju Social Pact Committee, which is aiming to solve the regional conflicts and to achieve the social integration. In the general context, the article is first trying to analyze the various new social risks and their challenges and to stress the market failure at the one side and the government failure at the other side in the age of globalization. Especially, the new social risks appear in the following issue areas such as the economic growth, employment, social welfare, health & care, education and housing etc. The article introduces the various types of social dialogues, which have been developing in inland and in the important foreign countries.

In the mean time, the article defines Jeju Social Pact Committee as the model which is much being oriented to the function of conflict mediation more than the function of general social economic council. In other word, it

* Chonbuk National University Law School

is to say, that in the Jeju Social Pact Committee, not only the social dialogue as the strategy against the social risks, but also the mediation of social conflicts on the controversial public policies between the (local) government and the civil societies are being much more stressed. In this context, this article is trying to analyze the function of social dialogues and the social integration in the Jeju Social Pact Committee and to suggest the improvement of present law and governance system.

key words: social dialogue, social integration, conflict mediation,
social pact, social pact committee

교신: 전북 전주시 덕진구 덕진동 1가 664-14 전북대학교 법학전문대학원
410호

(E-mail: lhg618@jbnu.ac.kr)

논문 투고일 2012. 12. 15.

수정 완료일 2013. 2. 15.

게재 확정일 2013. 2. 20.