

| 주요 선진국의 사회적 대화기구 운영 사례 |

네덜란드 사회적 대화기구, 사회경제협의회(SER)

조규식 전문위원

노동존중사회를 실현하기 위한 정부의 의지라는 훈풍에 실려 각 사회적 대화 파트너들은 기본과 원칙에 기반한 합리적 토론, 성숙한 양보와 타협을 통하여 봄을 맞이할 수 있는 절호의 기회 앞에 놓여 있다.

바로 이런 시기에 사회적 대화기구의 대표적인 모범기구라 할 수 있는 네덜란드 사회경제협의회에 대해 짚어보는 것은 의미가 있다고 본다. 사회경제협의회는 단순하지만 실현하기 어려운 일련의 과정들을 우리나라 현실에서는 어떻게 접목해볼 것인가 생각하게 하고 그에 따른 고민들을 우리에게 던져준다.

사회경제협의회와 우리나라의 경제사회발전노사정위원회를 같은 수준으로 나란히 맞춰 비교하긴 어렵다. 각 나라마다 역사와 문화가 다르고 그간의 사회·경제적 특수성이 있기 때문이다.

그러나 세계는 진일보 하고 있고 빠르게 변하고 있다. 이럴 때 일수록 우리가 간과할 수 있는 '기본'에 충실하는 것이야말로 앞으로의 사회적 대화를 더욱 효율적으로 논의할 수 있는 방안이 될 수 있지 않을까?

지난해부터 사회적 대화기구 개편 논의가 진행되어 왔지만 뚜렷한 방안 없이 미진하다는 평가가 대다수다. 여전히 참여주체 간 입장차로 인하여 의견 접근이 어려운 상황이다. 좀 더 대승적 차원에서 조직의 이해 대변으로 시간을 쏟기 보다는 우리나라 국민들의 보다 나은 삶의 질을 위한 논의로 이어지기를 기대하며, 네덜란드 사례가 조금이나마 보탬이 되길 기대해 본다.

사회경제협의회의 설립 및 배경

네덜란드 사회적 대화기구, 사회경제협의회(SER: Social and Economic Council)는 네덜란드의 사회와 경제가 최선으로 운영될 수 있는 방안에 대한 오랜 논의 끝에 탄생하였다.

제2차 세계대전 전후 사회·경제 문제들을 해결하는 과정에서 노조와 고용주들이 가능한 많은 자유를 향유하면서 발전할 수 있는 방안에 대한 논의가 진행되었다.

그 결과 1950년 노조와 고용주들이 사회·경제정책의 논의 과정에 참여가 가능하게 되었는데, 바로 산업조직법의 제정에 의해 실현되었다. 즉, 동 법을 통해 두 집단은 사회·경제정책의 논의 과정에 참여할 수 있는 두 가지 방법을 확보하게 되었다. 행정적 측면에서는 상품위원회(commodity board)와 산업위원회(industrial board)의 설립을 통해 가능하게 되었으며, 자문의 측면에서는 사회경제협의회의 설립을 통해 가능하게 되었다.

노사대표 및 독립전문가(Crown member) 각 11명씩 33명으로 구성, 다양한 협의체를 운영 중

네덜란드 사회경제협의회는 노사대표 및 독립전문가 중심으로 운영되고 있다. 노동계를 대표해서는 네덜란드 노동조합(FNV, 8), 기독교노동조합(CNV, 3), 관리직노동조합연맹(MHP, 1)이 참여하고 있다. 경영계를 대표해서는 네덜란드 산업연맹·기독교경영자연맹(VNO-NCW, 7), 중소기업연맹(MKB, 3), 농업과 원예조합(LTO, 1)이 참여하고 있다.

노사대표는 국왕이 대표성 있는 노사단체를 지명하면 해당 노사단체는 자체적으로 의제에 맞는 전문가를 참여위원을 선정하게 되는데, 의제에 맞는 전문가를 추천한다. 그리고 각 참여 단체별 위원 수 결정방식의 경우 노동계는 정기적(2년)으로 조합원 수 등을 파악하여 이를 기준으로 결정하고, 경영계는 회원사 규모 등을 기준으로 결정하고 있다.

그리고 또 하나의 참가자인 독립전문가(Crown member)는 경제·금융·법학·사회학 교수

중에서 임명되며, 중앙은행 총재와 중앙경제계획청장도 참여하고 있다. 독립전문가의 경우에는 국왕이 임명하지만 국왕의 임명이란 형식적 절차(formal decision made by Cabinet)일 뿐, 독립전문가(Crown member)는 전적으로 정부와 무관한 독립적인 인사들이다.

이러한 사회경제협의회는 협의회(Council), 운영위원회(Executive Committee), 위원회(Committee)가 있고, 노사 대표 및 독립전문가(Crown member)들은 각종 협의체에 참여한다.

먼저, 협의회(Council)는 자문보고서를 최종 결정하는 기구로서 노사대표 및 독립전문가들이 매월 정기적으로 모여 회의를 개최하며, 회의는 공개를 원칙으로 한다.

다음으로 운영위원회(Executive Committee)는 협의회 운영준비와 실행기능을 수행하며, 위원회(Committee)는 다양한 의제에 대해 실질적인 논의를 진행하는 기구로서 자문보고서 초안을 작성하는 역할을 수행한다.

자문보고서는 분석, 토론, 권고를 포함하고 있다. 물론 자문보고서는 법적 구속력이 발생하지는 않지만, 만장일치로 채택한 권고의 경우에는 강력한 사회적 지지의 시그널이 되기에, 정부는 사회경제협의회 자문을 수용할 것인지 거부할 것인지, 거부 시에는 그 이유와 함께 사회경제협의회에 통지하여야 한다.

〈자문보고서 산출 과정〉

1. 장관 또는 상·하원의 의원이 자문요구서를 작성하여 SER에 송부
2. SER 운영위원회가 자문보고서 초안 작성 담당 위원회를 결정
3. 담당위원회는 몇 차례 회의를 거쳐 초안을 작성하며, 이 초안은 일반적으로 공개되어 SER 웹사이트 상에서 토론될 수 있음
4. 사회적 파트너들은 내부적으로 이 초안에 대해 토론하고, 내부구성원과 협의한 이후 피드백 하여 줌

5. 위원회는 피드백을 검토하고 이를 보고서에 반영
6. 초안 자문보고서가 협의회(SER)에 상정됨
7. 협의회는 공개회의에서 초안보고서에 대해 토의하고 최종적으로 결정함
8. 자문보고서는 의뢰한 기관에 보내짐

한편, 각 종 협의체 운영 및 사무국 운영을 위해 사회경제협의회는 예산과 인력이 필요하다. 2013년까지는 상공회의소로부터 예산을 지원 받았다. 하지만, 2014년부터는 별도의 사회경제협의회 예산지원 기금이 마련되었다. 기금은 근로자의 임금에서 원천 징수되는 실업보험 중 일부가 사회경제협의회 예산으로 지원될 수 있도록 적립된 것이며, 사회경제협의회가 연간 예산 소요 규모를 신청하면 기금에서 예산을 지원하는 방식으로 운영되고 있다.

사회경제협의회 사무국 구성원은 사회경제협의회 소속 직원으로 구성되어 있다. 물론 업무상 필요한 경우 관련 부처로부터 공무원을 파견 받아 운용할 수 도 있지만, 파견 공무원은 해당 업무가 종료되는 경우 소속 부처로 복귀하게 된다.

사회경제협의회의 전통적인 역할은 자문, 행정 및 자기규제 담당

사회경제협의회는 국민에게 영향을 주는 “노동, 소득수준, 사회보장, 조세, 전문교육, 도시계획과 환경정책 등”에 대해 정부와 국회에 대한 정책자문을 주요 기능으로 하고 있다. 특히 정부는 모든 사회·경제 분야 관련 법안 마련 시 의무적으로 사회경제협의회에 자문을 구해야 하기에 사회경제협의회의 자문기능은 가장 중요한 기능이다.

물론 1995년 법 개정 시 사회경제협의회 자문을 거쳐야 하는 의무사항을 폐지함으로써 기구의 위상이 축소되는 것은 아닌가 하는 비판도 존재하였다. 하지만, 법 개정 결과 오히려 필요하고 핵심적인 사안 중심으로 자문을 하게 되어 위원회 운영 사정이 호전되는 등 바람직한 변화로 인식하게 되었다.

그리고 종업원협의회법(Work Council Law)에 따른 근로자참가 촉진과 가이드라인 제시, 종업원협의회법 준수 감시, 설치의무 적용면제 결정, 종업원협의회와 기업경영 갈등 조정 등 행정업무를 수행하기도 한다.

또한 기업합병 시 근로자 이익보호를 위해 기업의 행위규범을 제정하고, 행위규범 위반 제소가 있는 경우 사회경제협약회의의 합병중재위원회에서 위반여부를 심사하고 언론 공개 등으로 제재하는 등 자기규제 기능을 수행한다. 또한 사회경제협약회의는 기업과 소비자단체의 상호 만족스러운 일반조건 협의를 촉진하는데, 이는 기업과 소비자대표위원으로 구성되는 중재위원회 구성으로 이어졌고, 사회경제협약회의는 다른 여러 부문의 중재장치 설치 기반을 제공하고 있으며 중재위원회가 증가하고 있는 상황이다.

오늘날 사회경제협약회의의 기능과 역할은 점차 확대

최근 사회경제협약회의는 노사뿐만 아니라 각종 사회 전반의 당사자들(산업계, NGO, 정부 등 참여)이 모두 참여하는 광범위한 PACT를 체결하고 있다. 예를 들어 34개에 달하는 분야 대표들이 참여한 “에너지 PACT”는 경제부처에서 주관하지만, PACT 체결은 사회경제협약회의에서 담당한다. 현재까지 섬유, 금, 금융, 식품유통 관련 4가지의 PACT가 체결되었으며, 연금 보험과 식품 관련 PACT 체결을 위해 논의 중에 있다.

이에 따라 사회경제협약회의의 역할은 전통적인 역할인 자문제공을 넘어 법집행 역할의 중요성이 부각되고 있다. 이런 추세는 부분적으로 EU 규정과 관련된 것이며, 좀 더 긴밀한 관계는 OECD 가이드라인 등이 있다. 네덜란드는 이러한 가이드라인을 사회경제협약회의를 통해 집행하기로 결정하였다.

이 같은 현상은 다양한 이해관계자들이 함께 모여 의견을 나누고 합의점을 찾아갈 수 있도록 운영하는 등 다자간 합의를 이끌어낼 수 있는 사회경제협약회의의 노하우를 활용하는 것이 도움이 된다는 것을 사회적으로 공감대가 형성되어 있기 때문이다.

우리에게 주어진 과제

제2차 세계대전 전후 네덜란드 재건 정신에 입각하여 설립된 사회경제협의회는 노조와 고용주의 협력 그리고 민간영역과 정부와의 협력을 특징으로 하는 합의경제(consensus economy)의 핵심기구가 되었다. 이점이 바로 현재까지 네덜란드의 사회·경제 정책과 관련하여 정부와 의회에 권위 있는 자문기구로서의 지위를 유지하고 있으며, 나아가 그 역할이 갈수록 확대되어 갈 수 있는 원인이 아닌가 생각한다.

이러한 네덜란드 사회경제협의회 모습 속에서 사회적 대화 기구라는 명성은 우리와 같지만 다른 모습으로 운영 및 유지되고 있는 모습이 주목할 만하다.

첫째, 사회경제협의회 독립성이다. 사회경제협의회는 정부 등으로부터 인사 및 예산이 독립적으로 운영되고 있다. 그 결과 일방에 치우침 없이 균형감을 유지하면서 협의체를 운영할 수 있고, 업무의 연속성 및 지속성이 가능하다고 본다. 자문이 주요 업무에 해당되지만, 사회경제협의회 자체적으로도 필요하다고 판단되는 사안에 대해서는 자료조사 등을 바탕으로 협의회에 제안할 수 있다.

둘째, 사회경제협의회 전문성이다. 사회경제협의회는 전통적으로 정부 및 국회에 자문하는 기능을 주요 업무로 하였다. 정부가 자문을 요구한 사안에 대해 기초적인 연구조사를 진행하고 그 결과를 참여주체에게 제공함으로써 논의가 생산적으로 진행될 수 있는 측면도 있다. 또한 최근 변화된 모습을 보게 되면 자문 기능뿐만 아니라 법 집행 기능까지 업무 영역이 확대되고 있음을 알 수 있다. 이러한 현상이 가능할 수 있는 것은 그동안 축적된 사회경제협의회 운영과정에서의 전문성에 기인한 사회적 지지가 있기에 가능하다고 생각한다.

셋째, 사회경제협의회 참여주체가 확대되고 있다. 최근 사회경제협의회는 노사뿐만 아니라 각종 사회 전반의 당사자들(산업계, NGO, 정부 등 참여)이 모두 참여하는 광범위한 PACT를 체결하는 비중이 증가하고 있다는 것이다. 이는 다양화되고 복잡화되는 사회·경제적 문제들을 선제적·효율적으로 대응하기 위한 차원에서 이루어지고 있음을 알 수 있다.

마지막으로 참여주체 간 신뢰를 바탕으로 협의가 진행된다는 것이다. 의제에 따라 참여하게 대립되는 상황도 존재하지만, 기본적으로 의제를 바라보는 시각이 조직의 입장보다는 네덜란드 사회·경제의 발전을 위해 양보와 타협의 정신 위에서 이루어지고 있다는 것이 특별하다.

본 내용은 지난 2017년 10월 4일 네덜란드 사회경제협의회(SER) 방문 시 베로니크 티메르하위스(Veronique Timmerhuis) 사무총장과의 인터뷰 내용 및 SER 소개 자료를 바탕으로 작성하였음