

| 전문위원 정책 스케치 |

포르투갈의 사회적 대화기구 : 경제사회위원회(CES)와 사회협의를상임위원회(CPCS)

손영우 전문위원

우리가 포르투갈의 사회적 대화기구에 대해 관심을 갖게 된 것은 유세프 겔랍(Youcef Ghellab) ILO 사회적 대화팀장의 권유에 따른 것이다. 지난 해 11월 29일 사회적 대화 국제심포지움에서 진행된 사회적 대화기구 개편 논의에서 노사단체와 함께 다양한 사회주체가 참여하는 사회적 대화 논의에 대해, 토론에 참석한 겔랍 팀장은 “노사대표단체 간의 협의와 다양한 사회주체들의 자문이 하나의 기구 안에서 진행되는 사례는 포르투갈의 경우가 존재한다”며 검토해볼 것을 제안한 바 있다. 본격적인 검토에 앞서 포르투갈에 관한 간략한 소개로부터 시작한다.

포르투갈의 민주화와 정치, 경제

포르투갈은 인구 약 1천만 명, 대한민국과 유사한 국토 면적을 지닌 유럽에서 중간규모 국가라 할 수 있다. 포르투갈의 정치체제는 공화국으로 이원집정부 형태를 띠고 있다. 대통령은 임기 5년으로 직선으로 선출하고, 2회 연임가능하다. 의회는 단원제로 임기 4년으로 선출된 다수당의 의원들이 총리 및 정부를 구성한다.

포르투갈은 정치적 측면에서 1970년대 초반까지 약 40년간의 장기 독재체제와 제2차 세



(그림) 포르투갈의 지리

계대전 이후 구식민지 독립과정에서의 갈등으로 인해 다른 유럽국가와 비교하여 민주화와 경제성장이 상대적으로 늦었다고 할 수 있다. 군사독재를 붕괴시킨 1974년 4월 혁명과 1976년 제헌과정을 통해 민주주의가 실질적으로 성장하고 공고화되는 과정을 겪었다(González and Figueiredo 2014, 291).¹⁾ 정당은 다당체제로 사민당(PSD), 국민당(PP)을 중심으로 한 우파와 사회당(PS), 좌익블록(BE), 공산당(PCP), 녹색당(PEV) 등을 다른 한축으로 한 좌파가 자리 잡고 있다.

문화적으로 가톨릭 전통이 강하고 오랜 독재 체제에서 형성된 중앙집권적 전통이 강하고 계층별 격차가 높지만, 일부 노조나 공업지역에선 공산당의 영향력도 상당한 것으로 알려져 있다.

한편, 경제적 측면에서 1986년 포르투갈의 유럽경제공동체(EEC) 가입은 시장개방과 유럽시장 진출이라는 새로운 계기가 됐고 이후 상당기간 동안 유럽국가 중 가장 높은 경제성장률을 기록하는 나라로 주목받았다. 특히, 저렴한 노동력을 기반으로 하여 유럽 내 생산기지 역할을 담당했다(노사정위원회 2003).

하지만 2000년대 말 유럽 경제위기 당시 구제금융지원(2011.5.~2014.5.)을 받게 되고, 이를 이행한 우파연정(사민당·국민당)이 2015년 10월 총선에서 과반의석을 확보하는 데 실패함에 따라, 사회당이 좌파정당들과 연합하여 2015년 11월 소수연합정부를 출범시켰다. 이후 2016년 재정적자를 GDP 대비 2%로 낮춰 1974년 이후 40년 동안 최저치를 보이며 빠른 경제회복을 거두었다. 그 결과 2017년 10월 지방선거에서 사회당이 압도적인 승리를 거두었다(강병구 2018).

1) 4월 혁명의 정점에는 좌파 군부쿠데타가 있었고, 독재 이후 군부에 의한 통치가 지속되다가 민간인 대통령은 1986년 2월에 60년 만에 최초로 Mario Soares가 당선됐다.

국회 산하 헌법기구로서 사회적 대화기구

포르투갈 사회적 대화기구의 명칭은 경제사회위원회(Conselho Económico e Social, 이하 CES)다. CES의 가장 뚜렷한 구성상 특징은 헌법기구란 점과 국회에 소속되어 있다는 점이다.

우선, CES는 1991년 8월에 개정한 헌법 제92조에 따라, 주권기관의 결정과정에서 사회경제문제에 대해 경제 및 사회 관계자들의 참여를 촉진하기 위해 설립한 헌법기구다. 역사적으로 살펴보면, 1976년 헌법이 제정되면서 전국계획위원회(Conselho Nacional do Plano)가 설치되었고, 1984년 법령(Decreto-lei 74/84)을 통해, 사회협약상임위원회(Conselho Permanente de Concertação Social)가 설치되면서 노사가 참여하는 사회적 협약이 진전된다. 그러다가, 이와 별도로 1989년 헌법개정을 통해 다양한 사회경제단체들이 참여하는 자문기관인 경제사회위원회(Conselho Económico e Social)가 설치된다(Peneda 2011, 3). 별개로 진행되던 협약과 자문기관이 1991년 8월에 개정한 헌법에 따라 자문과 협약이 하나의 기구에 공존하는 오늘날의 CES의 모습을 갖게 된다.

한편, CES는 국회 산하 기구이다. 포르투갈은 의원집정제로 의회의 다수세력이 정부를 구성하는 체제이다. 그러므로 국회 산하에 존재하는 정부자문기구이자 입법자문기구라 할 수 있다. CES 위원장은 국회의원 2/3의 찬성으로 선출된다.

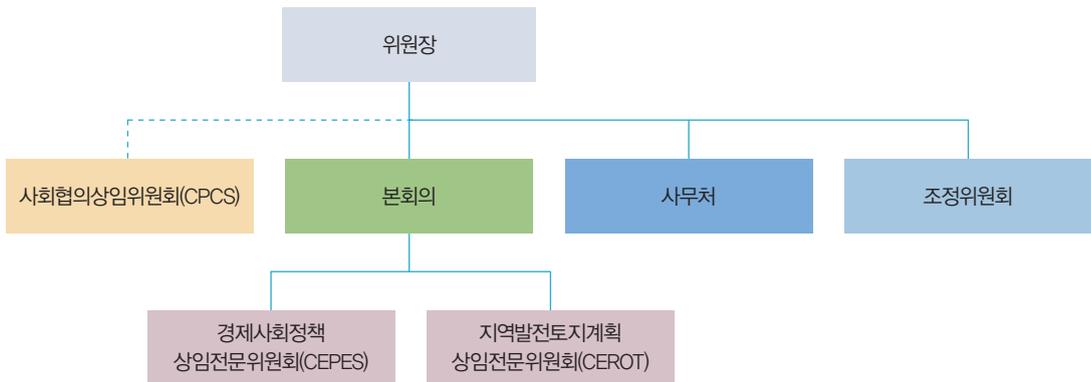


〈그림 2〉 경제사회위원회 본회의장 (출처: www.ces.pt)

협약과 자문, 하나의 기구 내에서 구분된 기능

우리가 CES를 주목하는 핵심적 이유는 헌법에서 사회적 대화기구의 두 가지 기능, 즉 자문(consultation)과 협의(concertation)를 규정해 놓고 있다는 점이다. 즉, 헌법 제92조 ①에 따르면, “CES는 경제 및 사회 정책분야에서 자문과 협의를 진행하는 기관”이라고 명시하여 두 기능을 구분하고 있다. 자문과 협의는 하나의 기구에서 진행하지만, 구성과 운영원리가 다른 두 가지 서로 독립된 기관에서 진행한다. 그것은 경제사회위원회 본회의와 사회협의상임위원회로 구분된다.²⁾ 우리나라의 신설된 경제사회노동위원회가 본위원회를 중심으로 운영위원회가 본위원회를 지원하거나 본위원회로부터 업무를 위임받아 집행하는 것과는 달리, 포르투갈의 경우는 완전히 독립적으로 서로 다른 임무를 지니고 운영된다.

〈그림 3〉 포르투갈 경제사회위원회 기구표 (출처: Peneda 2011, 10)



○ 본회의

자문 역할은 본회의(Plenary)에서 진행된다. 사회경제 영역에서 가장 대표적인 단체들이 참여하여 정부나 국회의 요구에 따라, 혹은 자신 스스로 의견을 제시하게 된다. 본회의는 사회경제발전 프로그램이나 정책 예비안에 대한 의견, 해당 영역에서 유럽연합 내 포르투갈의 입장이나 유럽기금의 전국 혹은 지역 발전 정책에 사용에 관한 의견을 제시한다.

2) 경제사회위원회의 운영은 관련 법, Lei N.º 108/91, DE 17 DE AGOSTO (Lei Do Conselho Económico e Social)로 규정하고 있다.

본회의는 총 64명으로 구성된다. 위원장은 국회 출석인원 2/3 의결로 선출되며, 본회의에서 선출되는 4명의 부위원장이 있다. 나머지 위원들의 범주는 공식적으로 구분되어 있지 않지만, 관행적으로 다음과 같은 6개 범주로 구분된다.³⁾

1. 정부(8인)
2. 노조(8인)
3. 사용자단체(8인)
4. 지자체(광역, 기초) 대표(12인)
5. 다양한 이해단체(18인)
6. 사회적 저명인사(5인)

특히, 다양한 이해단체에는 협동조합, 자유전문직, 소비자단체, 가족단체, 대학, 관광단체 등 다양한 시민사회단체가 참여한다.

본회의는 연간 6번의 정기회기와 위원장이나 위원 1/5이상의 발의로 열리는 임시회기로 구성된다. 본회의의 활동은 '사회경제발전계획'이나 '주요 핵심 결정사항'의 초안 같은 정부 제안에 대한 의견 제출에 집중된다. CES 의견은 위원 과반수 동의로 채택되며, 자기발의에 따른 의견 제출 경우는 위원 2/3 동의를 필요로 한다.

CES 활동은 집행기구를 통해 진행되는데, 위원장, 본회의, 경제사회정책상임전문위원회(CEPES), 지역발전토지계획상임전문위원회(CEROT), 조정위원회, 사무처, 그리고 사회협의상임위원회(CPCS)로 운영된다. 사무처는 사회협의상임협의회에 대해 실무·행정 지원을 제공한다.

○ 사회협의상임위원회

사회협의상임위원회(Comissão Permanente de Concertação Social, 이하 CPCS)는

3) www.ces.pt/organizacao/plenario

CES 기관 중 하나로, 경제사회위원회의 본회의로부터 완전히 독립되어 운영되는 노사정 3자 협의기구이다. 정부와 사회적 파트너, 즉 고용주와 노조단체는 CPCCS에 참여하고, 협약체결을 통해 사회협약과 대화를 증진한다.

CPCCS의 위원장은 총리가 담당한다. 총 13명으로 구성되며, 최저임금 결정 등에 대한 사회협의를 진행한다. 이 때 CES 본회의 승인을 요구하지 않으며 관리도 받지 않는다.

CPCCS는 역할은 4가지로 규정되어 있다.

- 사회·경제 발전 및 구조조정 정책과 그 이행에 대한 입장을 표명한다.
- 사회·노동 분야에서 그 효과를 고려하여 경제의 정상적인 운영에 도움이 되는 해결책을 제안한다.
- 국가의 경제·사회 상황 변화를 정기적으로 평가한다.
- 사회·노동 영역의 문제, 즉 노동법에 관한 법안 초안을 평가한다.



〈그림 4〉 사회협약상임위원회 회의실 (출처: www.ces.pt)

〈표 1〉 CPCS의 구성 (출처 : www.ces.pt)

총리	
정부대표 4명	재정장관(재정부) 경제혁신장관(경제부) 농업농촌개발수산장관(농림부) 노동사회결속장관(노동부)
노조대표 4명	포르투갈노동자총연맹(CGTP-IN) 2명 노동자총연합(UGT) 2명
사용자단체 대표 4명	포르투갈산업연맹(CIP) 포르투갈상업서비스연맹(CCP) 포르투갈농민연맹(CAP) 포르투갈관광연맹(CTP) 각 1명

특히, 노동법 제273조에 규정된 월최저보장수입(Retribuição Mínima Mensal Garantida, RMMG)의 연간액을 설정하는 경우와 같이 특정 사안에 대해 CPCS에서 사전 협의를 진행한다. 최저임금 결정과 관련하여 매년 노동부, 재정부, 농림부, 경제부에 해당하는 장관이 관계부처간회의를 통해 최저임금 수준을 검토한 뒤 노동부장관이 CPCS에 최저임금 심의를 요청하게 된다. CPCS는 최저임금에 대한 심의의결안을 노동부장관에게 제출하고, 노동부장관은 노사단체로부터 이의신청을 받는 기간을 둔 뒤 정부가 최종 결정하게 된다. 이를 위해 CPCS를 구성하는 단체들의 파견자로 구성되는 최저임금관찰위원회(Comissão de Acompanhamento do Salário Mínimo Nacional)가 존재한다. 2007년에 설립된 이 위원회는 최저임금 수준과 최저임금이 사회에 미치는 영향을 분석하여 노동부에 건의한다.

우리나라 사회적 대화에 주는 시사점

지난 5월 26일 우리나라에서 경제사회노동위원회를 설치하는 ‘경제사회발전노사정위원회’ 전부개정법률안이 국회를 통과했다. 본위원회의 구성이 기존에 전국적인 노·사 총연맹단체가 독점하던 구조에서 여성, 청년, 비정규직, 중소기업, 중견기업, 소상공인까지 포함하는 구조로 확장되면서 새로운 기대를 모으고 있다. 하지만 노·사 총연맹단체와 다른 단체들 간에 어떻게

관계를 맺으면서 사회적 대화를 발전시켜 가야 하는지는 아직 우리가 풀어야 하는 중요한 과제에 해당한다.

한편, 우리나라는 사회적 대화에서 아직 협의와 자문의 영역이 미분화되어 있다. 노조에선 ‘노정 교섭’이라고 명명하면서 대화의 중요성을 부여하기도 하지만 ‘강요된 합의’가 아니라 ‘현 수준에 적합한 협의’가 필요하다고 속도조절을 요구하기도 한다. 또한 일각에선 최저임금 산입범위 개편을 포함하여 최저임금에 관한 논의를 새롭게 태어난 경제사회노동위원회에서 논의하자는 주장이 제기되기도 한다. 이 모두 좀 더 많은 시행착오를 필요로 하는 것이다.

임금을 둘러싼 노사 간의 협의, 정부의 경제사회정책에 대한 자문, 이 모두는 정부와 의회의 결정과정 단계에선 이해관계 단체의 ‘자문’에 불과할 수도 있다. 실제 이번 최저임금 산입범위를 둘러싼 갈등 역시 민주노총과 한국노총, 그리고 경총이 최저임금위원회에서 더 논의해보자고 제안했지만 국회에서 거절한 형국이고, 이에 대해 양대 노총은 사회적 대화의 무용론을 제기하면서 사회적 대화기구에 대한 일부 혹은 전면 불참을 선언한 것이다.

누구의 주장이 옳고 그름을 판단하기 이전에 이번 갈등은 ‘사회적 주체들의 결정에 대해 정부와 의회는 어떤 태도를 취해야 하는가’라는 질문을 던진다. 이에 대해 하나의 정답은 찾기 어렵다. 유럽의 민주국가를 보면, 특정 의제에 대해 전국교섭, 협의, 자문을 구분하여 이에 따라 비중을 달리하여 의회가 수용하는 경향을 보인다. 이에 대해 법률로 명확히 그 영역을 구분하는 국가도 있고, 규범 제정 없이 관행을 통해 진행하는 나라도 있다. 우리나라 역시 향후 사회적 대화의 발전과 함께 의제나 주체에 따라 그 기능이 분화될 것이다. 이것의 결정은 향후 사회적 대화 주체와 국회, 그리고 이를 지켜보는 시민의 여론이 어우러지면서 구분될 것이다.

참고문헌

González and Figueiredo 2015. "The European Social Model in a Context of Crisis and Austerity in Portugal". Daniel Vaughan-Whitehead. *The European Social Model in Crisis: Is Europe Losing Its Soul?*. Edward Elgar Publishing and ILO.

Peneda, José Silva 2011. "I Encontro Ibero-Americano de Conselhos Económicos e Sociais". Presentation in Porto Alegre.

강병구. 2018. "포르투갈 2017년 정세 및 2018년도 정세 전망". 주 포르투갈 대한민국 대사관. (overseas.mofa.go.kr, 2018.6.3. 열람)

노사정위원회 2003. "포르투갈의 노사정협의 제도". 『국제노사정동향 2003-5』. 대외협력실 홍보팀.

포르투갈 경제사회위원회 누리집 : www.ces.pt