

| 사회적 대화 국제동향 |

코로나19 위기 극복을 위한 사회적 대화의 필요성

손옥이 전문위원

『코로나19 위기 극복을 위한 사회적 대화의 필요성』 ILO 정책 보고서

이 글은 지난 5월 국제노동기구(ILO)에서 'The need for social dialogue in addressing the COVID-19 crisis(코로나19 위기 극복을 위한 사회적 대화의 필요성)'이라는 제목으로 발간한 정책보고서를 번역한 내용입니다. 이 보고서에서는 '코로나19 상황에 대응하는 각 국가 사례에 대한 ILO의 평가'에서, 위기대응 초기 단계에서 사회적 대화를 효과적으로 활용한 국가 사례로 한국(경사노위)의 '코로나19확산에 따른 위기 극복을 위한 노사정 선언'등이 소개 되었습니다.

서론

코로나19 팬데믹(pandemic, 대유행)은 전 세계적으로 인류의 삶을 위협하고 보건시스템에 막대한 부담을 가하고 있으며, 심각한 경제사회적 혼란을 일으키고 있다.

모든 사람에게 광범위하게 영향을 미치는 이러한 복합적인 위기는 정부가 사회적 파트너들과 함께 행동하는 전(全)사회적 접근법으로 해결할 필요가 있다. 이 접근법은 노사정의 효과적인 사회적 대화와 협력을 필요로 한다. 노사정이 함께 모든 분야(보건, 사회, 경제)에 대한 포괄적인 평가를 실시하고, 위기로 인한 사회경제적 영향을 완화하기 위하여 효과적인 전략과 정책을 수립할 필요가 있다. 또한, 특히 가장 취약한 노동자와 그 가족이 일자리 및 소득을 잃지 않고 기업들이 파산하지 않도록 보호해야 한다. 『ILO 제205호 평화와 복구를 위한 고용과 양질의 노동 권고』(2017)에서는 모든 위기 대응조치를 성포용적(gender-inclusive) 사회

적 대화를 통해 도모하고 개발하며, 모든 회원국들이 제87호 결사의 자유 및 단결권 보호 협약(1948)과 제98호 단결권 및 단체교섭권 협약(1949)을 고려한 노사단체의 중요한 역할을 인식할 것을 요청한다.

다음 세 가지 이유는 복잡한 상황에서 사회적 대화가 해결책임을 보여준다. 첫째, 노사정 간 정보공유를 통하여 위기대응 및 극복을 위한 정책 및 전략의 질이 향상될 수 있다. 둘째, 사회적 대화는 이러한 정책에 대한 주인의식과 책임감을 높여주고, 정책의 신속하고 효과적인 시행을 용이하게 한다. 셋째, 사회적 대화는 국가가 장기적으로 경제·사회 기본구조를 재생하려고 노력하는 과정에서 서로의 차이를 극복하고 사회통합 및 회복력을 제고하는 데 필요한 신뢰를 형성하는 데 도움이 된다.

위기 상황에서의 사회적 대화: 과거의 경험으로부터 배운 교훈

결사의 자유와 단체교섭권의 효과적 보장에 근거한 사회적 대화는 사회정의를 촉진하기 위한 정책을 설계하는 데 중요한 역할을 한다. 사회적 대화와 삼자주의는 민주주의와 거버넌스의 매우 중요한 요소이며, 사회경제적 회복력과 경쟁력, 안정성, 포용적 성장 및 발전의 동인(動因)이 될 수 있다. 사회적 대화는 항상 가장 직접적으로 관련된 사람들의 정책결정 과정에 대한 민주적 참여를 촉진한다. 위기 상황에서 위험도가 높을 때 이러한 참여가 더 중요하다.

코로나19 팬데믹의 고유한 특성에도 불구하고, 고용 및 경제 회복을 위한 시의적절한 맞춤형 대응을 강구하는 데 있어서 예전의 위기상황에서 사회적 대화의 역할과 일부 유사점을 발견할 수 있다. 특히 2008~2009년 경제위기 관리는 몇몇 유용한 교훈을 제공해준다. 경제위기 초기부터 사회적 대화는 많은 국가에서 거시적·미시적 차원에서 효과적인 위기관리의 중요한 도구임을 증명했다. 거시적 차원에서 사회적 대화는 노동자들의 일자리와 소득을 유지하고, 기업들의 지속가능성을 촉진하였으며, 경기회복을 가속화하기 위하여 정부가 사회적 파트너와 협의를 통하여 중요한 경기부양책을 도입하는 데 도움을 주었다. 중간 차원에서 사회적 대화는 각 산업이 당면한 특정 상황들에 맞춤형 대응을 제공하는 데 도움이 될 수 있었다. 미

시적 차원에서의 사회적 대화는 노사 및 노사단체들이 해당 산업 및 사업장 특유의 상황과 도전과제에 적합한 혁신적인 해결책 협상을 가능하게 하여 때때로 고통스러울 수 있는 사업장 구조조정 조치의 수용 및 지지를 용이하게 하였다. 국제적 차원에서는 투자·고용·사회적 보호를 중심으로 한 생산적 회복을 촉진하기 위하여 ILO 세계일자리협약이 채택되었다.

사례 1 : 2008년 경제위기 대응을 위한 세계일자리협약

2009년 ILO 총회에서 채택된 세계일자리협약은 위기대응에 관한 정책지침을 ILO 노사정 회원들에게 제공하였다. 세계일자리협약은 위기를 극복하고, 지속가능한 회복을 보장하고, 결과를 달성할 수 있다는 자신감을 고취하는 데 필요한 공동행동을 정부와 노사가 취하도록 책임감을 고양하는데 있어 사회적 대화의 역할을 강조하였다. 동 협약은 위기 상황과 그 이후 기간에 사회통합 및 연대의식을 고취하기 위한 길을 열었다.

○ 과거 위기로부터 배운 교훈

- ▷ 사회적 대화 기구가 정착되어 있고 사회적 파트너십의 경험이 있는 국가가 신속하고 효과적인 노사정 대응책을 만들어 낼 가능성이 더 높음
- ▷ 정부는 가능한 한 위기대응의 초기단계에 사회적 파트너를 개입시켜야 함
- ▷ 사회적 파트너들은 주도적으로 현장에 있는 노동시장 참여자들의 우려사항을 정부당국에 신속하게 전달해야 함
- ▷ 정치적 의지가 있는 노사정 파트너들은 위기에, 특히 크게 타격을 입은 노동자들과 기업을 지원하기 위한 맞춤형 조치에 대한 합의를 이룰 수 있음. 위기 상황은 심지어 예전의 대립적인 노사관계를 극복하는 기회가 될 수 있음
- ▷ 현재의 위기를 해결하기 위한 조치들은 지속가능한 기업과 양질의 공공서비스를 통한 장기적인 고용보호 및 고용촉진에 우선적인 관심을 기울이고 근로기준 및 양질의 일자리의 완전한 보장을 촉진한다는 약속을 수반해야 함
- ▷ 자유롭고 독립적이며 강력하고 대표성 있는 노사단체, 노동시장 참여자 간 신뢰와 정부의 사회적 파트너 자율성 존중이 효과적인 사회적 대화를 위한 중요한 전제 조건임
- ▷ 사회적 대화가 서로의 차이를 좁히고 합의를 촉진하는 중요한 도구이기는 하나, 그 자

체로 모든 문제를 해결할 수 없음. 건전한 공공정책과 법령, 적절한 재정적 여력이 위기 상황에서 특히 중요함

코로나19 팬데믹 대응에서의 사회적 대화 : 최근 사례

코로나19 상황에 대응하는 각 국가 사례에 대한 ILO의 평가에 따르면 많은 국가에서 사회적 대화가 위기대응 초기 단계에서 효과적으로 사용되었다.

- **사회적 파트너의 참여 시점** : 많은 국가에서 코로나19 대응조치 설계의 시작 단계부터 정부가 사회적 파트너를 참여시켰다(독일, 모로코, 한국, 스위스). 몇몇 정부(한국 등)는 노사단체의 지원을 요청하기도 하였다. 노사단체의 지원을 통하여 위기 대응조치의 신속한 실행이 가능했으며, 이로써 정책적 대응의 모든 단계에 사회적 파트너가 참여함으로써 부가되는 가치를 인정받았다.

사례 2 : 한국

한국 정부와 사회적 파트너들은 일찍이 3월 6일에 코로나19 위기 극복을 위한 노사정 선언을 발표하였다. 이 선언은 고용을 유지하고 바이러스에 가장 취약한 노동자들을 보호하며 소규모 사업장에 조세부담을 줄여주는 것을 목적으로 하였다. 이 선언을 보충하는 “보건의료위원회 노사정 합의문”이 3월 19일 발표되었다. 이 합의문은 산업안전보건 및 환자 안전 촉진, 바이러스 전파 방지, 의료인력 피로누적 예방, 보건의료기관 근무환경 개선, 보건의료 부문 고용유지 등을 위한 노사의 의무를 규정하였다.

출처 : <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-en/index.htm#KR>,
경제사회노동위원회: 보건의료 노사정 코로나19 위기 극복 방안 합의; 보도자료, 2020.3.26.

- **사회적 대화의 특성** : 정부와 사회적 파트너 간 정보교환 및 협의(보츠와나, 프랑스, 모로코, 영국 등)부터 공식적인 노사정협약 채택(바베이도스, 체코, 덴마크, 에티오피아, 팔

레스타인 점령지역, 스웨덴 등)까지 대화의 형태는 다양하다. 사회적 거리두기 필요성을 감안하여 많은 국가들은 영상회의와 정보통신기술을 사용하여 ‘가상’ 대화를 시작하였다. 몇몇 국가에서는 정책대안을 도출하고 후속조치를 점검하기 위한 노사정 메커니즘이 만들어졌다(벨기에, 보츠와나, 파키스탄, 남아프리카공화국, 스위스 등). 스위스에서는 2020년 3월 5일 연방정부와 사회적 파트너들의 첫 번째 노사정회의가 개최된 후 4개 노사정 워킹그룹(법, 재정, 고용노동, 산업 관련)이 정기적으로 회의를 열어 만나고 있다.

- **정부 대표의 유형 및 단위** : 일부 국가(일본, 포르투갈, 세르비아, 스페인 등)는 노동부장관뿐만 아니라 경제, 관광, 운송, 인프라 등 특정 산업을 담당하는 장관들을 노사정 협의에 포함했다. 몇몇 국가(아르헨티나, 체코, 프랑스, 한국, 스페인, 튀니지 등)는 대통령, 총리, 국회의장 등 최고위급 정부관료가 대화에 참여하기도 했다. 이러한 현상은 사회적 파트너와의 대화가 지니는 가치와 코로나19 팬데믹을 억제하고 사회경제적 영향을 최소화하기 위한 국가의 노력에 대한 사회적 파트너의 기여도를 정부가 인정했음을 보여준다.
- **사회적 대화를 통해 채택된 정책적 조치의 유형** : 사회적 대화를 통해 채택된 조치들은 바이러스 억제를 위한 비상조치(보건시스템을 위한 재정적·인적 자원 확충 등)부터 등교하지 않는 자녀의 돌봄을 위한 육아휴가, 일자리와 노동자 소득을 유지하기 위한 조치(부분실업 대책, 소득 지원, 단시간 근로 확대 등), 기업 지원책(임금 보조금, 세금 및 사회보험 기여금 관련 대출보증 및 납입기한 탄력제 등)까지 다양하다. 사회적 파트너와의 협의를 통해 많은 정부(아르헨티나, 아제르바이잔, 프랑스, 독일, 이탈리아, 한국, 포르투갈, 스웨덴, 튀니지 포함)가 코로나19의 사회경제적 영향을 완화하기 위한 경기부양책을 발표하였다.¹⁾
- **국가단위 사회적 대화기구의 역할** : 사회적 대화기구는 공식기구(경제사회위원회, 사회적대화위원회, 노동자문위원회 등)부터 특별기구까지 다양하다. 이 기구들은 정부와 노

1) 추가 정보는 ILO: 코로나19와 일의 세계. 국가들의 정책적 대응. 해결책을 찾기 위한 사회적 대화 활용. 참조 <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-en/index.htm>

사례 3 : 남아프리카공화국

남아공 노사정위원회(National Economic Development and Labour Council: NEDLAC)는 고용노동 분야 대응을 논의하기 위하여 라마포사 대통령이 참석하는 비상회의를 개최하였다. 휴직 상태의 노동자들을 지원(최대 3개월 동안 이전 임금의 60% 수준까지 지급, 봉쇄조치 기간은 병가 등으로 처리)하기 위한 노사 임시구제제도(TERS 19)가 실업보험기금 아래 설치되었다.

또한, 노사정으로 이루어진 '코로나 대응 TF'가 설치되었다. 이 TF는 △ 가내/재택근무, 단시간·교대 근무, 산업생산 증대·축소, 새로운 기회 찾기 등의 대응조치, △ 특별휴가/병가 지원을 위한 노동자 보상기금과 실업보험기금, △ 어려움을 겪는 기업 중 있을 수 있는 모욕·폭력행위를 방지하기 위하여 적절한 방식을 사용하는 기업에 대한 지원, △ 코로나19 환자/완치자에 대한 낙인 또는 차별을 방지할 필요성, △ 거시경제 영향 및 적절한 정책적 대응을 모니터링 할 필요성, △ (바이러스 전파를 최소화하기 위한) 공공운수와 급식 등 식품안전 관련 사항에 대한 추가조치 필요성을 논의한다.

출처 : 남아프리카공화국 보건부 : <https://sacoronavirus.co.za/2020/03/17/national-economic-development-and-labour-council-on-measures-to-combat-covid-19-coronavirus/>
 남아프리카공화국 노동부 : https://www.gov.za/sites/default/files/gcis_document/202003/43161gen215.pdf

사단체 등 국가단위 노사정 파트너뿐만 아니라 적절한 경우 가끔 다른 이해관계자 그룹까지 한데 모으는 역할을 한다. 이들 기구 중 몇몇은 코로나19가 일자리에 미치는 영향과 실질적 충격을 논의하기도 하였다(보츠와나, 체코, 몰도바, 네덜란드, 북마케도니아, 세르비아, 남아프리카공화국, 한국 등). 싱가포르에서는 노사정이 참여하는 국가임금위원회가 소집되어 코로나19 상황에서의 임금 문제를 논의하였고, 파키스탄의 신드 주(州)에서는 코로나19가 신드 주의 기업과 일자리에 미치는 영향을 완화하기 위하여 노사정 기제가 활성화되었다.

- **사회적 파트너 간 양자대화 :** 일부 국가에서는 노동자 단체와 사용자 단체가 양자협의를 개최하여 제안사항들을 정부의 긴급한 고려대상으로 제시하였다. 제안사항 중 많은 조치가 가장 취약한 노동자들(병가 중이거나 격리 상태, 또는 비정규직인 노동자 등)과

사례 4 : 스페인

3월 12일 사회적 파트너들이 만나 위기상황에 대하여 논의하고 공동요구사항을 정부에 제출하였다. 요구사항에는 다음의 권고가 포함되었다.

- ▷ 코로나19로 인하여 병가 중인 노동자는 병가 첫날부터 일자리로 복귀할 때까지 임금의 100%를 받아야 함
- ▷ 정부는 코로나19로 인하여 가장 큰 경제적 타격에 직면한 중소기업들을 지원하는 조치에 우선 순위를 두어야 함

출처 : <https://www.lavanguardia.com/economia/20200317/474233465315/gobierno-medidas-patronal-sindicatos-coronavirus.html>

중소기업(아일랜드, 모로코, 네덜란드, 스페인 등) 등의 기업을 보호할 필요성에 초점을 맞추고 있다.

사례 5 : 이탈리아

3월 14일 정부와 사회적 파트너 간 “작업장에서의 코로나19 확산 방지·억제 조치를 위한 노사정 공동 프로토콜”이 체결되었다. 이 프로토콜은 근로자 대표들의 참여를 포함하여 모든 기업 및 사업장에서 시행된다.

프로토콜은 사회안전망, 스마트워킹, 안전한 근로환경을 보장하면서 기업활동을 유지하기 위한 포괄적 조치 등 13개 행동지침을 포함하며, 사회적 파트너들이 산업별로 이 조치들을 좀 더 구체적으로 명시할 것을 요청한다. 유급휴가 등의 문제는 단체교섭 대상에 해당한다. 3월 24일 이 프로토콜을 근거로 노조들의 요구에 따라 이탈리아 금융부문 노사단체는 개점시간 및 고객예약 등 은행측과 근로자들의 필요에 맞춘 조치를 포함하는 새로운 단체협약을 체결하였다. 그리고 몇몇 기업과 노동조합은 임시 공장폐쇄, 생산중단 등과 관련한 조치에 대한 협약을 체결하였다.

출처 : ILO: <https://www.ilo.org/global/topics/coronavirus/country-responses/lang-en/index.htm>
노동조합자문위원회(TUAC) : <https://tuac.org/news/covid19-crisis-mapping-out-trade-union-and-social-partners-responses/>

- 국가단위 사회적 대화와 하부단위 대화의 관계 : 국가단위 사회적 대화의 성과물은 이탈리아 사례에서 보듯이 산업·작업장 단위 등 하부단위 대화 및 협상을 활성화할 수 있다.
- 사회적 파트너 단체들의 자문 및 합의도출 기능은 효과적인 사회적 대화에 필수 : 노동자 단체와 사용자 단체는 노동자와 사용자들의 우려와 필요를 더 잘 이해하고, 위기 상황에서 그들에게 조언하고, 코로나19 관련정책 논의에 영향력을 행사하고, 가능한 경우 양자 및 삼자합의를 도출하기 위하여 적극적으로 코로나19 위기가 노동자와 사용자에게 미치는 영향을 파악하고 있다. 산업안전보건, 유급휴가, 사업연속성계획, 경비절감계획, 실업수당 및 사회적 보호조치 확대 등의 주제를 통해 노동자 단체와 사용자 단체의 노력과 참여를 유도할 수 있다.

정책적 결론

- ▷ 비록 국가별·산업별 상황은 다르고 모든 상황에 적합한 대화 형식은 존재하지 않지만 현 상황과 다가올 날들을 위해 모든 형태와 모든 단위에서의 사회적 대화는 중요하다.
- ▷ 효과를 극대화하기 위해서는 가능한 초기 단계에서 사회적 대화를 시작하는 것이 필수적이며, 사회적 파트너들은 위기대응의 모든 단계(초기 수요평가부터 정책적 조치의 설계, 시행, 모니터링, 평가까지)에 참여할 필요가 있다.
- ▷ 정부당국 최고위층이 사회적 파트너와 함께 노사정 사회적 대화에 참여하는 것은 이 절차의 신뢰도를 높인다.
- ▷ 사회적 파트너들이 기업 및 노동자들의 현실과 이들이 필요로 하는 것에 대한 심도 있는 지식을 보유하고 있다는 점을 고려하면, 정책결정에 대한 사회적 파트너의 효과적인 참여를 통해 노동자와 기업들이 작업장 코로나19 확산을 방지하는 데 도움을 줄 수 있는 효과적인 맞춤형 예방조치와 일자리 및 기업지원 조치 채택이 가능하다.
- ▷ 사회적 파트너 단체들은 또한 사용자와 노동자들에게 이 위기에 맞서 그 영향을 최소화하기 위한 최선의 방법에 대한 조언과 지원을 제공하는 중요한 역할을 하고 있다.
- ▷ 사회적 대화는 “아무도 소외시키지 않는다(leave no one behind)”는 UN 회원국들의 약속에 따라 최우선으로 가장 취약한 노동자와 기업을 보호하는 조치를 마련해야 한다.

아무도 소외시키지 않는다

- ▷ 위기는 사회적 파트너들이 상황의 중대성을 고려하여 서로의 차이를 일단 보류하고 근본적인 문제에 집중함으로써 과거의 사회적 대화 장애물을 극복할 기회를 제공한다.
- ▷ 사회적 대화 기구가 활동하지 않고 있던 곳에서는 코로나19 및 그 영향에 관한 문제를 다루기 위해 이 기구들이 재활성화 될 수 있다.
- ▷ 면대면 회의가 수반하는 보건상 위험을 방지하기 위하여 현대 기술을 사용한 정부와 사회적 파트너 간 비대면 협의를 촉진할 수 있다.
- ▷ 위기의 초기 단계에 정부와 사회적 파트너 간 형성된 신뢰와 결속력을 해칠 수 있는 어떠한 행위도 방지하기 위해 조심해야 한다.
- ▷ 국가단위 사회적 대화를 통해 채택된 조치는 특정 산업이나 기업의 필요에 더 잘 대응하기 위하여 양자대화와 산업별·사업장별 단체교섭으로 보완할 필요가 있을 수 있다.