

윤석열 정부 하 주요 의사결정기구에서 노동자대표 배제의 문제점과 과제 - 정부위원회 구성 및 운영을 중심으로

정혜윤_국회미래연구원 부연구위원

목 차

I. 들어가며

II. 민주주의 정책과정에서 노동조합 참여의 중요성

1. 민주주의와 정부위원회
2. 한국의 위원회 현황과 노동조합의 참여
3. 윤석열정부에서 노동조합이 제외된 위원회

III. 한국 위원회 정치의 문제점

1. 이해관계자보다 높은 전문가 비율
2. 정부 주도 정책 결정을 위한 도구로서 위원회
3. 갈등 없는 민주주의, 조직 빠진 시민사회에서 노동조합은 불편한 존재
4. 시민의 삶을 위협할 수 있는 노동자 배제의 정치

IV. 노동조합의 역할과 과제

요 약

윤석열정부가 들어선 이후 노조 탄압과 배제정책의 일환으로 정부위원회에서 노동조합을 제외하는 결정이 이어지고 있다. 이 글은 민주주의 정책과정에서 노동자 대표의 정부위원회 참여의 중요성을 설명하고 정부위원회 현황과 노동자대표 참여 정도를 파악했다. 또한 우리 위원회 운영의 문제점이 어떻게 노동조합 배제로 이어지는지 그 맥락을 밝혀, 이러한 정책과정의 문제점과 노동조합의 역할 및 과제를 모색해보았다. 내용을 간략히 요약하면 다음과 같다.

민주주의에서 시민의 이해가 반영되는 방식은 두 가지다. 선거를 통해 정치인을 선출해 의회를 통해 이해를 반영하거나, 정부위원회 등 행정기구에 이해관계자인 시민조직이 직접 참여해 정책에 반영되도록 하는 방법이다. 노동조합과 민주주의 사이 관계를 조사하는 여러 학자들이 강조하듯, 조직노동이 정치와 행정을 통해 국가 통치기구에 참여할수록 계층 간 불평등 정도도 작고 복지 수준도 높다.

한국도 민주화이후 정부위원회가 급증했는데 노동조합은 10% 내외 정도 참여한다. 그런데 윤석열정부 출범 이후 지금까지 11개 위원회에서 문제가 생겼다. 앞으로도 최저임금위원회 등 근로자대표에서 총연맹을 제외할 것이 예상되어 우려가 크다.

정부가 노동조합을 제외하고 운영하는 이유는 위원회가 정부주도 정책결정을 위한 도구로서 활용되어서다. 더욱이 직접적인 정치적 책임을 회피하면서도 특정 방향으로 회의체를 이끌고자 함에 따라 노동조합을 비롯한 이해관계자의 참여 대신 지나치게 전문가들의 참여 비율이 높은 것이 한국의 위원회의 특징이다.

나아가 한국에는 노동조합을 제외한 다른 이익결사체의 조직률이 매우 낮다. 이런 상황에서 노동조합은 갈등을 표출하고 노동자의 집합적 이해를 대변하는 조직된 집단이기에 눈에 띄는 존재이다. 정부 방향대로 위원회를 이끌고자 할수록 노동조합은 가장 배제하고 싶은 상대이기 쉽다. 더욱이 민주화 이후 신설된 위원회는 집단 간 갈등을 유발하고 참여한 이해관계 조정이 필요한 재분배 이슈를 다루고 있다. 충돌은 불가피하다.

그런데 갈등과 충돌로 회의가 시끄럽고 결정에 시간이 걸리는 것을 두려워하면 시민의 삶을 위협하는 결정이 쉽게 이루어진다. 정책이 결사체 기반을 상실할수록 사회는 불평등해진다.

이에 노동조합의 역할과 과제를 다음과 같이 제안하고 있다. 정부위원회 배제가 가장 하층 노동자의 삶부터 파괴할 수 있다는 사실을 사회적으로 적극 제기할 것, 노동계를 포함해 다양한 시민사회단체의 자생적 발전을 위한 지원책과 육성 방안 마련, 정부 위원회제도 자체에 대한 재점검과 법적 미비함의 보완, 행정부 소속 위원회를 감시할 수 있는 국회와 정치 역할의 강화, 사무국의 정책역량을 강화할 수 있는 인력확충과 예산 확보가 그것이다.

I. 들어가며

민주화 이후 35년이 넘었지만 노동하는 시민의 권익과 열정을 표출하는 자율적 결사체를 존중하는 문화는 자리잡지 못했다. 윤석열 정부에서 노동조합에 대한 배제와 탄압의 방식은 크게 세 가지다. 첫 번째는 ‘법치’를 명분으로 한 노동시장 최하단 조직에 대한 탄압이다. 화물연대 파업진압, 건설노동자에 대한 건폭 몰이 및 무차별적 압수수색과 구속, 포스코 하청노동자의 임금협약 체결과 원청의 부당노동행위를 규탄하며 고공농성 중이던 금속노련 사무처장에 대한 경찰의 폭력연행이 대표적이다. 두 번째는 예산으로 노조 옥죄기다. 양대 노총이 회계장부 제출을 거부하자 정부의 모든 보조금 사업에서 배제했다. 뿐만 아니라 내년도 예산 역시 각종 ‘노동단체’ 관련 사업 예산의 일부 혹은 전액 삭감이 예정되어 있다. 세 번째 방식은 정부 정책결정 과정에서 노동조합의 배제다. 정부위원회에서 노동 몫을 아예 없애거나 근로자대표위원을 일방적으로 해촉하거나, 총연맹의 추천을 거부하는 방식이다. 지난 1년 6개월 동안 양대 노총이 배제되거나 문제가 생긴 정부위원회가 벌써 11개다. 그리고 앞으로 계속될 것이라는 우려가 적지 않다.

이 글은 바로 세 번째 문제, 조직노동의 정부위원회 배제 문제를 다룬다. 일반 시민이나 조합원에게는 당장 체감되지 않는 문제일 수도 있다. 그런데 어찌면 일하는 시민의 삶을 가장 위협할 수 있다.

II장에서는 민주주의에서 노동자 대표가 정부위원회를 비롯해 정책과정에 참여하는 과정이 왜 중요한지 설명하고, 정부위원회 현황과 노동자의 참여 수준을 알아본다. III장은 우리나라 위원회 정치의 잘못된 운영방식이 어떻게 노동조합 배제로 연결되는지 살펴보고, 그 문제점을 알아본다. 마지막으로 IV장은 이를 개선할 수 있는 노동조합의 과제를 알아본다.

II. 민주주의 정책과정에서 노동조합 참여의 중요성

1. 민주주의와 정부위원회

민주주의에서 시민의 이해가 반영되는 방식은 대표적으로 두 가지다. 하나는 시민이 선거를 통해 정치인을 선출해 의회를 통해 정치를 수행하는 방식이다. 의회는 시민을 대표해 법

률을 제정하고 행정부를 감시·견제한다.

또 하나는 정부위원회 등 행정기구에 이해관계자인 시민조직이 참여해 정책을 결정하는 방식이다. 생활세계를 비롯한 시민 생활을 모두 법률로 다룰 수는 없다. 법 제정은 다양한 이해관계를 수렴하고 정당 간 협상을 통해 일정 기간 논의를 거쳐 충분한 제정과 공포 기간을 지나야 한다. 그런데 우리 삶의 많은 문제는 법 제정 밖에 있는 구체적인 사항을 다룬다. 모든 문제가 의회를 거칠 수는 없다.

행정부 관료도 행정 업무에 전문가이지만 이해관계자의 이해관계를 수렴하고 조정하는 정치적 행위를 수행하는 것에는 한계가 있다. 이에 이해관계자가 직접 협의와 합의를 통해 공동으로 나라를 통치한다는 점에서 결사체 민주주의(corporatist democracy)라는 개념이 도출되었다. 형태와 방식은 여러 가지다. 노사정대표가 참여하는 코포라티즘 정치부터 복지, 농업, 의료 각종 산업부터 지역의 위원회나 협의회 등 다양한 형태가 존재할 수 있다(정병기·도모연, 2015:17-21).

다양한 결사체 중 노동조합의 통치기구 참여가 중요한 이유는 우리가 살아가는 현대민주주의가 자본주의라는 생산체제 위에서 서 있어서다. 자본주의는 그 어떤 생산체제보다 경제적 풍요를 가져다주었지만, 그만큼 공동체를 위협하는 불평등한 계층 질서와 갈등 관계를 동반한다. 이 부정적 효과를 얼마나 잘 다루는가가 민주주의의 질적 수준을 결정한다. 노동조합과 민주주의 사이의 관계를 조사한 여러 학자들이 강조하듯, 조직노동이 기업운영과 국가 통치기구에 참여할수록 계층 간 불평등 정도도 작고 복지 수준도 높다.

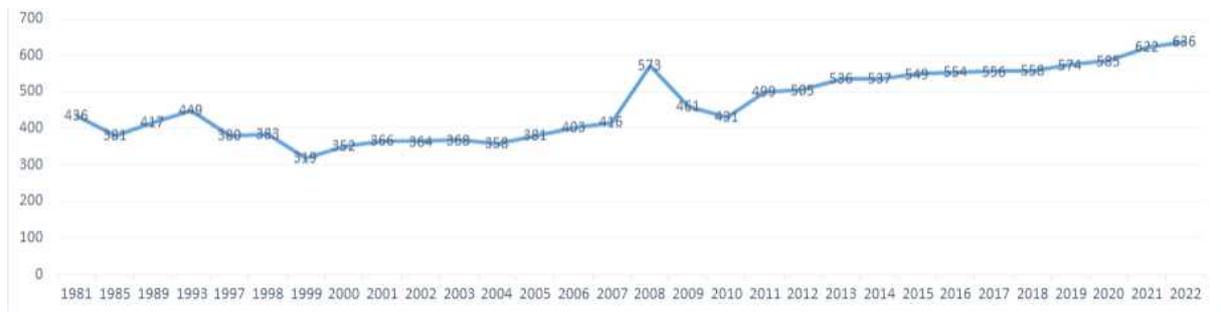
2. 한국의 위원회 현황과 노동조합의 참여

민주화 이후 정부위원회에 대한 관심이 높아졌다. 노무현정부는 행정위원회를 참여정부의 '새로운 거버넌스 시스템'이자 시민참여의 수단으로 보고 권한도 키우고 숫자도 늘렸다. 예산도 증가했다. 또한 정부위원회 운영을 위한 지침을 만들어 여성할당 36%, 지역할당 30%, 시민단체 추천위원 20%를 채우도록 규정했다(대통령자문정책기획위원회, 2008:47). 매해 증가하고 폐지되는 위원회가 있어 증감폭이 있지만 정부위원회는 꾸준히 늘었다. 2000년대까지는 352개에서 573개 수준을 오갔지만, 2010년대를 넘어서는 꾸준히 500개를 넘어 2022년 6월 기준 중앙정부 산하 위원회는 총 636개다.

정부위원회는 크게 행정위원회와 자문위원회 두 종류가 있는데 행정위원회는 42개가 있

으며 자문위원회는 594개가 있다.¹⁾ 소속별로 위원회를 분류하면 대통령소속이 21개, 국무총리 소속이 61개, 각 부처(소속기관 포함) 소속 위원회가 554개이다.²⁾ 부처 규모가 크고 민간 부문 관련 정책을 다루는 곳일수록 소관 위원회를 많이 운영하고 있다(행정안전부, 2022:2).

[그림1] 정부위원회 증감 추이(1981~2022)



주: 행 = 년도, 열 = 위원회 개수
 자료: 행정안전부(2022), p.10; 정상호(2011), p.284.

<표 1> 위원회 유형과 소속별 현황 (22.6월 말 기준)

구 분	행정위원회	자문위원회
대통령	2	19
국무총리	10	51
부처(소속 기관 포함)	30	524
총 계	42	594

자료: 행정안전부(2022), p.1.

특히 민주화 이후 신설된 위원회들은 수혜 대상과 집단의 확대를 꾀하는 정책, 집단 간 갈등을 유발하고 참여한 이해관계 조정이 필요한 ‘재분배’ 이슈를 다루는 경우가 많다.³⁾ 이에 노동조합이 참여하는 위원회 숫자도 늘어났다.

1) 행정위원회는 행정기관 소관 사무의 일부를 위임받아 독자적으로 그 권한을 행사한다. 가령 노동위원회가 이에 해당된다. 자문위원회에도 자문 기능부터 심의와 의결 기능을 하는 곳까지 다양한 성격을 가진 위원회가 있다. 경제사회노동위원회가 이런 복합적 기능을 가진 자문위원회이다.
 2) 가령 경제사회노동위원회는 대통령 소속 자문위이고 노동위원회는 고용노동부가 소관 부처이다. 위원회가 가장 많은 부처는 국토교통부로 60개이다. 다음으로 많은 곳이 보건복지부다.
 3) 사실 정책 자문이 극도로 제한적이었던 유신체제에도 정부 부처 산하 위원회 수는 오히려 317개에 달했다. 계엄에 가까웠던 5공화국 초기에 오히려 336개로 늘기도 했다(정상호, 2003:296-297). 당시 위원회에서 의제로 다루는 내용들이 이해당사자의 이익에 커다란 영향을 미치지 않고 결정 비용이 상대적으로 낮은 이슈, 프로그램의 수혜자나 대상 선정 등 집단 갈등을 유발하지 않는 내용이었기 때문이다. 가령 영농프로그램의 확대나 연구 프로그램 등의 정책처럼 말이다.

그렇다면 현재 노동조합이 참여하는 위원회는 얼마나 될까? 사실 매년 폐지되고 신설되는 위원회가 수십개고 양대 노총이 공개적으로 밝히지 않아 현재 시점에서 정확한 숫자는 알기 어렵다. 다만 2019년 한국노총 중앙연구원 보고서에 의하면 55개 위원회에 참여한 것으로 확인되며(2019, 정혜윤 외:128-129) 민주노총은 이보다 숫자가 많지 않다.⁴⁾ 양대 노총 중앙을 비롯해 산별연맹 및 기타 노동단체가 참여하는 위원회 숫자를 모두 합해도 정부위원회에서 노동계가 참여하는 비율은 10% 내외 정도다. 더욱이 노동계가 참여하는 정부위원회는 고용노동부 소관 위원회에 집중되어 있다. 다음으로 보건복지부 소관 위원회 중 10여 곳 정도에 참여했지만 지금은 그 수가 더 줄었다. 이외 다른 부처 위원회에는 1~2개 정도거나 아예 없다.

경제활동 인구의 절대 다수는 노동자 시민이다. 자영업자가 비정상적으로 많은 한국도 75% 정도는 노동자 시민이다. 대다수 일하는 시민 삶에 영향을 미치는 정책은 소위 ‘노동’이라 명명되는 영역만이 아니다. 산업·기술·금융·교육·환경·주거·복지·여성 등 사실상 대부분 부처 정책이 해당된다.

그런데 이번 정부 들어 정부위원회 참여가 제외되기 시작되었다. 우리 사회는 가장 크고 중요한 생산자집단을 제외하고 정책을 결정하고 집행하는 것을 이상하게 여기지 않는다.

3. 윤석열정부에서 노동조합이 제외된 위원회

윤석열정부 출범 이후 정부 주요 위원회에서 노동자 대표를 배제하기 시작한 것은 대통령 직속 탄소중립녹색성장위원회 2기를 구성하면서 부터이다. 100여 명 중 1인에 불과했던 한국노총 위원장조차 배제되며 탄소 중립을 위한 산업전환 과정에서 당장 일자리를 잃을 수 있는 노동자의 목소리는 지워졌다. 같은 해 12월 저출산고령사회위원회에도 양대 노총 위원을 모두 제외했다.

노동계 배제가 가장 많이 이루어진 소관 부처는 보건복지부다. 사회복지사처우개선 위원회는 민주노총으로부터 추천자를 받아놓고 정작 위원명단에서 빼버렸다. 이듬해 2023년 3월에 국민연금 기금운용위원회에서 민주노총 추천 근로자 대표위원이 해촉당했다. 위원장인

4) 박태주(2021)의 2015년 조사에 의하면 한국노총은 70개, 민주노총은 29개 정부위원회 참여하고 있다고 밝혀 한국노총의 참여보다 민주노총이 참여하는 위원회 숫자가 적을 것으로 추측할 수 있다.

장관의 일방적 안건 진행에 항의하자 ‘품위손상’을 했다는 이유였다. 2023년 5·6월에 노조 회계자료 미제출을 이유로 양대 노총의 참여를 일방적으로 배제한 위원회가 3개, 10월에 1개로 총 4곳이다. 건강보험공단 재정운영위원회, 보건의료정책 심의위원회, 장기요양위원회, 국민연금 심의위원회다. 대다수 일하는 시민들의 미래와 현재를 책임지는 연금, 건강 등 사회보험 영역에서 발언권을 없애버린 것이다. 7월에는 기재부 산하 세제발전심의위원회도 한국노총을 뺐다. 이외에도 한국노총이 참여하던 기재부 산하 경제교육관리위원회, 민주노총이 참여하던 유보통합추진위원회에서 모두 추천 명단까지 받았음에도 갑자기 배제를 결정했다.

올해 10월 18일 고용노동부는 산재보험료율과 요양급여를 포함한 산재 예방·보상 정책을 논의·결정하는 기구인 및 예방심의위원회에 대한 노동자위원 추천권을 현행 ‘총연합단체’에서 ‘근로자단체’로 확대하는 내용의 시행령 개정안을 입법 예고하며 양대 노총 배제를 추진하고 있다. 최저임금위원회 역시 양대 노총의 노동자위원 추천권을 축소하려 하고 있다는 보도⁵⁾가 나오는 등 고용노동부가 운영하는 위원회 전반으로 양대 노총 배제가 진행될 것이란 추측이 이어지고 있다.

〈표2〉 양대 노총 정부위원회 참여 현황 변동 내역

소관 부처	위원회 명	변동시기
대통령 직속	2기 2050탄소중립녹색성장위원회	22.10.
	저출산고령사회위원회	22.12.
보건복지부	사회복지사처우개선위원회	22.12.
	건강보험공단 재정운영위원회	23.5.
	보건의료정책 심의위원회	
	장기요양위원회	23.6.
교육부	국민연금 심의위원회	23.10.
	유보통합추진위원회	23.4.
기재부	경제교육관리위원회	23.5.
	세제발전심의위원회	23.7.
고용노동부	산업재해보상보험 및 예방심의위원회	23.10.

자료: 한국노총 정책본부 자료 및 언론 보도 토대로 작성

그렇다면 한국 정책과정에서 노동조합 등 이해관계자가 빠질수록 그 공간을 메꾸는 이들은 누구이고 어떤 문제점이 있을까?

5) 양대 노총 추천권 축소, 최저임금 결정에 정부 입김 강화하겠다는 것(2023.10.19. 한국노총의 성명·보도자료)

Ⅲ. 한국 위원회 정치의 문제점

1. 이해관계자보다 높은 전문가 비율

현재 정부위원회 구성 위원 전체를 파악할 수 있는 정보는 없다. 다만 지방자치단체의 각종 위원회 자문위원회 등 행정위원회를 살펴보면 전체 회의체는 총 3천여 개에 가깝다. 그런데 2020년 국정감사 시 이은주 의원실(정의당)에 의하면 지자체 자문기구 위원의 절대다수는 50대, 남성, 교수, 유관 공직 관계자, 기업가가 차지하는 것으로 나타났다. 반면 노동조합 출신이 차지하는 비율은 1% 미만, 사용자단체는 2% 미만, 여타 이해관계자 집단은 아예 통계에 잡히지 않는다.⁶⁾ 즉 정책 과정에 사회 집단 이해를 대표하는 조직보다 ‘교육받은 중산층 전문가’의 참여 비율이 높다. 그런데 노사 간 합의와 조정을 목표로 하는 노사정 위원회(경제사회노동위원회)를 분석해도 비슷한 문제가 확인된다.

통상 노사정회의체는 노사정(勞使政) 동수로 위원이 구성될 것이라 생각한다. 그런데 국회미래연구원이 1998년부터 2021년까지 노사정위원회(경제사회발전노사정위원회와 경제사회노동위원회)의 회의체별 노·사·정·공익 위원의 인물 데이터를 구축해보니, 지난 23년간 총 130개 회의체에 참석한 인원은 2,166명(중복 인물 제외하면 전체 사람 인원은 총 1,065명)이다. 이들 중 공익위원이 34.5%, 정부가 22.5%로 전체 위원 중 가장 높은 비중을 차지하는 것으로 나타났다. 반면 노사위원은 양쪽을 합해도 30% 정도 밖에 되지 않는다.

〈표 3〉 노·사·정·공익 위원의 참여 현황

(단위: 명, %)

총합계	노	사	정부	공익	경사노위 (상무 상임 전문)	위원장	이해관계	정당
100 (2166)	16.0 (347)	15.4 (333)	22.5 (487)	34.5 (747)	2.1 (46)	7.5 (162)	1.1 (23)	1.0 (21)

주: 1) 괄호 안은 응답자 수를 의미함.

2) 본위원회부터 의제별·업종별위원회 등 총 130개 각 회의체 참여자를 모두 합한 수치임.

자료: 정혜윤·이상직 외(2023), 발간 예정

그렇다면 공익위원은 누구일까? 이들 소속을 조사하니 대학이 56.6%, 국책기관이 24%를 차지하는 것으로 나타났다. 즉 교수나 연구위원이 절대다수다. 회의체 위원장도 마찬가지로

6) 정의당 이은주의원 국정감사 보도 자료(2020.10.9.), “50대·남성·교수·사장님하고만 하는 거버넌스”

다. 대학 소속이 61.9%, 국책연구기관이나 일부 노사단체 연구위원이 14.9%다.

〈표4〉 공익위원의 구성과 소속(1998~2021년)

(단위: 명, %)

총합계	대학교	국책	노조 노동단체	사용자 단체	정부	언론	시민 단체	법무법인 ·기업연구소	기타
100 (747)	56.6 (423)	24.0 (179)	5.0 (37)	1.2 (9)	4.3 (32)	4.0 (30)	1.7 (13)	1.9 (14)	1.3 (10)

주: 1) 괄호 안은 응답자 수를 의미함.
 2) 본위원회부터 의제별·업종별위원회 등 총 130개 각 회의체 참여자를 모두 합한 수치임.
 자료: 정혜윤·이상직 외(2023), 발간 예정.

비단 중앙 노사정 회의체만의 특징은 아니다. 박현미(2023)는 경기도 ‘지역노사민정협의회’ 참여자 현황을 조사하였는데 유사한 양상을 보이고있다. 노사민정 회의체 위원 중 노사는 각각 17.9% 정도이다. 반면 특히 민간위원 중 13.8%는 지역협회나 단체 소속이고, 나머지 26.7%는 교수·연구자 및 변호사·노무사·언론인이 가장 높은 비율을 차지한다.

〈표 5〉 경기도 광역/기초 지역 노사민정협의회 참여 구성(2021.6.말)

(단위: 명, %)

총합계	노동 단체	사용자단체	정부	민간위원	
				40.6(320)	
100 (789)	17.9 (141)	17.9 (141)	23.7 (187)	시민사회 단체	전문가
				13.8 (109)	26.7 (211)

주: 1) 괄호 안은 응답자 수를 의미함.
 2) 본위원회, 실무협의회, 분과위원회 참여자를 모두 합한 수치임.
 자료: 박현미(2023), p.7.

해외 노사정기구도 노사 간 정상 교섭이 중심이지만, 다양한 시민사회 구성원이나 전문가가 참여하는 경우가 많다. 그럼에도 전문가가 압도적 비율인 해외 사례를 찾기란 쉽지 않다. 가령 벨기에에는 노사 대표만 의결권을 가지는 전국노동위원회(CNT: Conseil national du travail)가 있다. 노사 전문가가 정책 자문을 진행하는 중앙경제위원회(CCE: Conseil central de l'économie)는 별도로 운영된다(손영우·임상훈, 2020:251). 네덜란드 사회경제위원회(SER: Sociaal-Economische Raad)는 노·사·전문가가 동수로 참여한다. 프랑스는 2021년 경제사회환경위원회(CESE) 시민참여가 확대되며 233명의 위원 중 정부위원은 제외되고 전문가는 40명이다. 나머지 위원은 노·사를 포함해 모두 이해관계자 집단이다(손영우, 2021:2018). 일본 후생노동성 노동정책 심의회는 노·사·공익 10명씩 동수 참여가 원

적이고 정부는 회의체 운영 실무진이지 결정 주체가 아니다.

그런데 우리는 노사의 협의와 조정을 목표로 하거나, 시민 참여를 늘리고자 만들어진 위원회조차 이해당사자보다 전문가의 비율이 지나치게 높다. 왜일까? 그리고 이는 노동조합 배제와 어떻게 연결될까? 이유는 크게 두 차원에서 생각해 볼 수 있다.

첫째, 위원회가 정부 주도 정책결정을 위한 도구로 활용되곤 하니, 정치적 책임을 회피하면서도 특정 방향으로 회의체를 이끌고자 할수록 이해관계자보다 전문가 참여를 늘리는 경향이 있다. 둘째, 한국의 자율적 결사체 비율이 낮다 보니 회의체에서 당사자 이익을 대표하고 표출하며 대등하게 논의를 이끌 수 있는 민간위원의 안정적 구성이 어렵다. 이 과정에서 관 주도 결정을 가장 비판하며 이해당사자의 이익을 주장할 수 있는 조직과 체계를 갖춘 위원은 노동조합 대표인 경우가 많다. 정부 방향대로 회의체를 이끌고자 할수록 조직노동, 특히 총연맹은 가장 배제하고 싶은 상대이다.

2. 정부 주도 정책 결정을 위한 도구로서 위원회

우리 위원회가 민간 집단, 혹은 갈등적 사회세력 간 합의 도출이나 내용의 집합보다 정부 정책의 정당화와 정책 집행의 효율적 수단으로서의 역할에 불과하다는 이야기는 어제 오늘 이야기가 아니다(정상호, 2003:296-297). 실제로 2023년 국감에서 보건복지부 장관은 정부정책에 반대하는 단체를 정부위원회에 넣을 수 없다는 발언을 하였다. 회의체에 참여한 이해당사자들은 단체가 의견은 말할 수 있지만 단지 ‘참고’일 뿐이라며 위원회가 ‘모양새를 갖추기 위한 것’이라는 비판도 계속되어왔다(정영국, 1995:150). 그런데 과거에는 공무원이 위원회를 직접 주도하며 관주도 결정을 꾀했다면 지금은 전문가를 활용한다. 정부가 직접적인 정치적 책임을 회피하면서도 다양한 시민사회와 전문가의 의견을 청취했다는 명분을 취할 수 있어서다.

이 점은 노사정위원회의 역사를 통해서도 확인 할 수 있다. 사실 1998년 노사정위원회가 처음 출범할 때만 해도 노사위원은 동수였다. 그런데 3기 노사정위부터(1999년 9월) 정부·공익위원 숫자가 대폭 늘기 시작했다. 물론 직접 의제를 논의하고 결정하는 하부회의체에 노사를 제외하고 운영하는 연구회나 포럼이 늘어난 이유도 있다. 다만 전문가 중심 연구회 시작점이 노무현정부의 ‘노사관계 발전추진위원회’란 자문위원회였고 이후 ‘노사관계 법·제도 선진화 방안’으로 귀결되었다는 사실이 의미하는 바가 크다.⁷⁾ 나아가 보수정부가 들어서

며 노사가 빠진 연구자만으로 구성된 연구회나 포럼이 늘어난다. 물론 연구회나 포럼은 민감한 의제에 대해 합의보다 이해당사자들이 사전에 의제에 대한 공감대를 형성하기 위한 목적도 있으므로 노사동수가 아닐 수도 있겠다. 그럼에도 학회가 아닌 노사정 연구회에 전원 연구자만으로 구성하는 이유를 이해하기 어렵다. 이명박정부에서 노사를 제외한 5개 연구회가 생겨났다. 박근혜 정권이 들어서며 노사 없는 연구회가 7개로 늘어난다.⁸⁾ 임금체계 개편·노동시장 이중구조 개선 등 가장 첨예한 쟁점을 다루면서도 정작 이해당사자인 노사를 배제해 연구회를 운영한다.

사실 이런 정책 과정이 그리 낫설지 않다. 지난 2022년 8월부터 4개월간 운영된 ‘미래노동시장연구회’ 역시 12명 전원이 교수다. 노동시장개혁안을 만들겠다고 했지만 정작 노사 당사자는 제외했다. 이미 정부가 구상한 노동시장 개혁 방향에 맞추어 정당화 논리를 만들 수 있는 ‘연구회’라는 외피가 필요했다는 점은 이후 정책 내용을 보아도 확인이 가능하다.

실상 위원회에서 전문가에게 기대하는 역할은 전문성을 살려서 의제를 논의하거나 중재하는 역할만이 아니다. 아무리 노사추천과 의견을 청취해도 최종 임명권을 가진 이는 어디까지나 행정부다. 위원장은 정부 코드에 맞출 수 있는 사람이 임명되기 쉽고, 정부 방향에 맞출 수 있는 위원이 더 많이 임명될 가능성도 크다. 더욱이 한국 지식사회는 점점 행정부가 연구자에게 용역연구, 산학협력 등 여러 명목을 통해 영향력을 행사하기 쉽게 변화하고 있다. 실제로 국정감사 때면 고용노동부와 산하기관의 위원직을 맡고 있는 특정 교수에게 연구용역이 집중된다는 지적도 적지 않다.⁹⁾ 이런 환경에서 정부위원회가 전문가의 또 하나의 ‘지대추구(rent seeking)’의 장으로 기능할 가능성을 방지하기란 쉽지 않다. 연구자 개인의 윤리에만 기대하기 어렵다.

7) 노사관계 시스템의 구조적 발전 전략을 마련한다는 목적으로 위원장과 전원 공익위원으로 구성된 회의체가 만들어졌다. 이후 노동부 내 연구회와 중복된다는 이유로 4번의 회의 끝에 중단되었으나, 해당 내용은 노동부 내 ‘노사관계제도 선진화 연구위원회’라는 전문가 위주 연구회를 통해 ‘노사관계 법·제도 선진화 방안’을 발표하기에 이른다. 당시 논의에 노동부 관료가 개입했고 내용 역시 시간적 제약으로 ‘미흡’한 상태였지만 부처의 재촉과 요구로 9월 4일 발표하기에 이른다(김용철, 2019:292). 즉 노사정이든 노동부 부처이든 전문가 중심 회의체를 만든 의도는 단순히 자문이나 연구에 목적이 있다기보다, 정부 정책의 정당성을 부여하고 빠르게 추진할 수 있는 도구로 활용할 수 있어서라는 점을 추측할 수 있다.

8) 경제사회노동위원회에서 발간한『1998-2017 경제사회발전노사정위원회 20년사』의 부록을 기준으로 삼았을 때 이명박정권 때에는 일자리창출 연구작업반, 공정사회와 노동포럼, 돌봄서비스노동시장 활성화 연구작업반, 고용과 사회안전망연구위원회, 노사관계비전포럼, 인적자원개발연구위원회가 해당되고, 박근혜정권에서는 비전형근로자 보호방안 연구위원회, 공정노동시장 연구위원회, 2016 임금연구회, 2017 임금연구회, 고용차별개선 연구회, 4차산업혁명과 고용미래 포럼, 외주화연구회가 해당된다.

9) 2012년 국정감사 결과에 의하면 노동부는 2009년 이후 매해 100여 건이 넘는 정책연구용역을 발주했는데, 2009년 117과제 중 34건은 1명이 2건 이상의 연구용역을 수행했다. 특히 특정 교수에게 몰아주기를 지적하고 있는데 가령 S대학의 A교수는 2009년부터 2010년 상반기까지 노동부(신하 기간 포함) 연구용역을 18건 수행하고 15억 원의 용역비를 받았고, K대학의 B교수도 각각 17건과 10건의 연구용역을 수행해 6억 6천만 원과 3억 7천만 원의 용역비를 받는 등 당시 노동부와 산하기관의 위원직을 맡고 있는 특정 교수에게 연구용역이 집중되는 현상을 지적하고 있다(매일노동뉴스, 2012.10.23.)

3. 갈등 없는 민주주의, 조직 빠진 시민사회에서 노동조합은 불편한 존재

물론 모든 이유가 국가와 정부의 의도만은 아니다. 노무현정부는 위원회에 시민단체 추천위원 20% 이상을 포함시키며 관료정치를 극복하겠다는 목표가 분명했다. 시민사회 참여를 확대하려는 계획은 시간이 지날수록 전문가 참여로 귀결되었다. 이는 한국에서 '시민사회'란 개념을 조직·집단·이익·갈등이란 의미로 이해하는 것이 취약한 것과 연관된다.

본래 시민사회란 다양한 가치와 이념을 가진 시민들의 '사회집단', '조직된 결사체'가 자신의 이익과 열정을 증진하기 위해 '갈등'하고 문제를 논의하는 공간을 말한다. 즉 공적 권력이 행사되는 국가와 가족기업과 같은 사적 생산 단위와 구별되는 중간 지대를 일컫는 것이지, 원자화된 '개인'의 '중립지대'가 아니다.

그런데 우리 사회는 갈등을 자연스러운 현상으로 보기보다 학자들조차 이를 억제 또는 숨기거나 해소하고 극복할 것에만 관심을 둔다. 시민사회를 갈등이 표출되고 집단 간 충돌이 일어나는 역동의 공간으로 이해하지 않으니, 정부위원회의 '거버넌스'를 논하는 학자조차 정태적 과정 관리나 협력부터 이야기한다.

하지만 누가 어떤 이해를 가지는지 충분한 '표출'이 있어야 협력도 가능하다. 어떻게 이해관계가 충돌하는지 알아야 첨예한 갈등 끝에 조정도 존재할 수 있다. 이해관계의 조정 없이 '답'만 강요하거나 오히려 강자와 자본의 가치를 '중재안'인 것처럼 포장하는 경우도 적지 않다.

나아가 시민사회에 '조직'이나 집단의 의미도 취약하다. 민주화 이후 지식인·전문가 중심의 시민운동과 노동자·농민 등 생산자집단의 운동이 분화되며 시민사회를 노동조합과 같은 생산조직을 제외한 시민운동의 집합으로 이해하는 경향도 생겼다. 진보적 가치를 옹호하는 이들조차 시민의 의사와 참여, 대화를 강조하면서도 정작 조직을 부정적으로 생각하는 경우도 있다.

사실 결사체와 조직, 집단은 현대 민주주의의 중심 행위자다. 시민의 '자율성'이나 '참여'를 위협하는 가장 큰 도전은 막대한 규모의 국가 관료제와 자본주의 경제체제가 만들어내는 권력 효과다. 대규모 '법인 자본주의'와 '국가 관료제'로 대표되는 거대 조직이 엄연한 시대에 순수한 개인만으로 자유롭게 평등하게 시민권을 행사할 수 있다는 이야기는 허상에 가깝다. 개인의 힘만으로 바꿀 수 있는 것은 거의 없다. 특히 약자에게 집단과 결사, 조직은 최고의 민주적 수단이다. 약자일수록 숫자의 힘으로 조직하고 집단이 되어 강자를 견제할 수 있고 자율성도 발휘할 수 있다.

문제는 한국의 자율적 결사체 비율이 낮다는 점이다. 노동조합 조직률이 14%에 불과하다고 대표성을 문제 삼는 이들이 있는데 다른 집단과 비교하면 형편이 나은 편이다. 사용자단체 가운데 사업체조직률을 따져보면 중소기업중앙회가 10.8%이고, 한국경총은 0.07%, 대한상의는 0.3%를 포괄하고 있을 뿐이다(황선자, 2023). 노사단체만의 문제는 아니다. 한국행정연구원 '사회통합실태조사'의 한국 시민의 단체 참여

실태를 살펴보면, 직업이나 계층, 지역 이익을 표출하고 결사하는 단체에 참여해 활동하는 시민 비율이 극히 낮다. 대체로 동창회나 동호회, 종교단체 같은 사적 단체 참여에 치중되어 있다. 직능단체 참여자는 5.3%, 지역사회 모임은 8.5%, 사회적 경제조직은 3.6%, 시민단체 참여는 3.4% 정도밖에 되지 않는다(한국행정연구원, 2022: 48-49). 상황이 이렇다 보니 정부위원회에 사회 부문 이익을 포괄할 수 있는 단체참여자를 참여시키려 해도 구성 자체가 쉽지 않다 보니 가장 안전한 선택이 대학 교수 등 전문가가 되기도 한다. 혹은 위원회에 참여하는 민간위원도 당사자 이익이 무엇인지 공개적으로 표출하고 조직적 체계를 갖추어 일관되게 이야기하는 이들이 많지 않다는 의미이기도 하다.

이런 상황에서 ‘노동조합’은 눈에 띄는 존재이지 않을 수 없다. ‘갈등’을 다루고 게다가 조직이다. 사회를 그간 지배해온 기업권력이나 관료제와 불협화음을 내는 것도 꺼려하지 않는다. 정부위원회의 운영 관행이나 위원장의 회의 진행에 따르지 않거나 의제 선정부터 회의 내용을 문제 삼는 경우도 많다. 노동계 사람이 특별히 모나서가 아니다. 노조 선출직의 경우 위원회에서 자칫 잘못된 결정을 하면 재임이 어렵거나 탄핵의 위험성도 있다. 태생적으로 막대한 정치적 책임이 따른다. 반면 개인 자격으로 참여하거나 체계 없는 단체의 구성원일수록 ‘다양한’ 이해를 대표한다는 책임성은 전적으로 개인의 인격이나 능력에 좌우된다. 이견이 있어도 굳이 불편하게 불협화음을 자처할 유인이 크지 않다. 정부 입맛대로 위원회를 이끌고 싶을수록 노동조합은 가장 빼버리고 싶은 존재이기 쉽다.

4. 시민의 삶을 위협할 수 있는 노동자 배제의 정치

그런데 갈등과 충돌로 회의가 시끄럽고 결정에 시간이 걸리는 것이 두려워 이해관계자가 논의에서 빠지면 어떻게 될까? 좋은 정책을 만들 수 없는 정도가 아니다. 시민의 삶을 위협하는 결정도 너무 쉽다.

최순실게이트를 통해 밝혀진 비와 같이 국민연금 기금이 삼성그룹 경영권 승계를 위해 동원되며 막대한 손실이 있었다. 당시 손실액은 참여연대 분석에 따르면 무려 5,200~6,750억원에 달한다. 부당한 직권 남용 혐의로 문형표 전북지부 장관과 홍완선 전국민연금 기금운용본부장 모두 유죄 판결을 받았다. 정책결정에 큰 문제가 있었다는 점이 법원을 통해 인정된 것이다. 당시 노동계를 비롯해 이해관계자들이 추천한 전문가들이 의결권행사전문위원회에 참여하고 있었고 이들이 처리할 안건이었다. 해당 내용이 통과되지 못할 것이 예상되자 아예 위원회 안건에 올리지도 않고 공단 내부의 투자전문위원회에서 결정해 처리해버렸다. 즉 노동계 추천 전문가들이 참여했으나 정부 고위직이 위법행위를 공모함에 따라 시민 전체의 노후 자금을 위협하는 위험한 결정을 막기 어려웠다. 그런데 현 정부는 법원조차 인정한 보건복지부의 잘못된 결정을 부인하는 검사 출신 변호사를 상근전문위원으로 임명했다.¹⁰⁾ 그리고 기금운용에 있어서 민주노총의 위원

을 해촉시키는 등 양대노총의 개입력을 계속 약화시키려 한다.

IV. 노동조합의 역할과 과제

정부위원회에서 노동 몫을 없애거나 총연맹 대표를 제외하는 결정은 윤석열 정부의 대표적인 노조 배제와 탄압 정책이다. 대다수 알하는 시민의 권리가 침해받지 않고 살아가려면 다음과 같은 노동조합의 역할과 과제가 제기된다.

첫째, 정부는 총연맹을 위원회에서 배제하는 명분으로 양대 노총 독점을 깨고 위원회 문호를 넓힌다는 논리를 내세우는데 정부위원회 배제가 가장 하층 노동자의 삶부터 파괴할 수 있다는 사실을 사회적으로 적극 제기해야 한다.

참여뿐 아니라 결정에도 비용이 든다. 누군가는 정보처리와 해석을 통해 불확실성을 줄이는 역할을 해야 하고 그게 조직이다. 상당수 정부위원회는 매우 전문적이고 구체적인 내용을 다룬다. 회의체에 오랫동안 수십년 같은 의제를 다루며 지원·참여하는 실무진이 있다. 혹은 그런 전문가를 알아보고 추천한다.

가령 최저임금위원회는 언론 보도에는 결정된 액수나 고용효과 정도가 보도된다. 그런데 실제 위원회에 참여하는 근로자위원이나 이들을 지원하는 실무진은 위원회를 둘러싼 각종 법적 쟁점과 실태, 관련 제도 및 법률의 국가별 차이, 결정 기준의 구체적 산출 근거와 활용지표의 국제기준, 심의에 활용하는 통계별 조사 방법과 문항별 쟁점 등등 상세하고 전문적인 내용은 물론 각 산별연맹(노조)을 비롯한 현장에서 발생하는 문제도 알고 있다. 당연히 노-사-공익위원의 상대 조직과 개별 위원회 특징을 파악하고 고도의 정치 과정에 임해야 한다.

그런데 구체적인 지식과 정보를 뒷받침해줄 수 있는 조직이 취약한 위원이 근로자대표로 참여하면 어떻게 온전히 노동의 이해가 반영될 수 있을까? 시측은 물론 정부위원과 공익위원의 논의를 따라가기조차 버거울 뿐이니 동등한 교섭이 될 리 없다.

정책이 노동결사체 기반을 상실할수록 사회는 더 불평등해진다. 최저임금 인상에 문제가 생기면 당장 피해를 입는 노동자는 최저임금 기준에서 소득이 결정되는 저소득노동자다. 연금 재정운영에 가입자 이해가 제대로 반영되지 못하고 문제가 생겨 혜택이 줄어들수록 불이익을 입는 이들은 노후 준비가 어려운 취약계층이고 미조직 노동자일 가능성이 높다. 그러므로 노동조합(특히 총연맹)은 답장 밖 노동자도 포괄하는 노

10) 참여연대(2023.03.07.), “[논평] 정권·자본 맞춤형 국민연금기금 운영체계 개악 시도, 박근혜기회 되풀이하려 하는가”

동운동을 하고자 할수록 일단 위원회의 정치과정에서 배제되지 않도록 정부와 맞서야 할 것이다.

둘째, 노동계를 포함해 다양한 시민사회단체가 자생적으로 나타나고 발전할 수 있도록 지원과 육성이 중요하다. 노동계와 다른 결사체 조직이 함께 발전하지 않으면 사회 핵심 이해당사자인 노동자 대표를 비롯한 시민사회 대표가 배제되거나 노동자 대표만 홀로 고군분투하는 ‘노동’ 없는 거버넌스 운영으로도 이어질 수 있다. 문재인정부 시기에는 ‘시민사회 활성화’를 위해 시민사회 및 공익활동 역량 강화-성장지원 등을 내용으로 하는 ‘시민사회기본법’ 제정이 추진되기도 했다(박현미, 2021:285-287). ‘시민사회 활성화와 공익활동 증진에 관한 규정’도 대통령령으로 지정되었는데 이번 정부 들어 폐지되었고 국고 보조금이 축소되거나 사용 규정이 까다로워졌다. 급격하게 늘어난 위탁조직도 그에 맞는 제도를 운영하지 못하며 어려움을 맞은 경우도 있다.¹¹⁾ 이제 노동조합은 시민사회단체 등의 역량 강화를 적극 지원하도록 정부나 지자체에 요구하는 등 시민사회가 활성화될 수 있는 방안에 대한 전반적인 고민이 필요하다.

셋째, 정부 위원회제도 자체에 대한 재점검도 필요하다. 민주화 이후 정부위원회가 시민들에게 개방된 이유는 앞에서 살펴본 바와 같이 입법부나 행정부가 모든 시민의 삶의 문제를 결정할 수는 없으며, 이해관계자가 자신의 문제를 직접 합의를 통해 결정하는 것이 민주주의 운영에 부합해서다. 단순히 정부 정책을 보조하거나 민간이 행정책임을 떠맡고자 시작된 제도가 아니다.

그런데 현재 600개가 넘는 정부위원회가 다양한 이해를 대변할 수 있는 실질적 당사자들이 참여해 운영되고 있는지 검토가 필요하다. 위원회 전반을 검토하고 시민조직의 참여 수준과 정책과정에서 역할 정도를 따져야 한다. 특히 지금처럼 정부가 마음대로 위원 추천 규정을 바꿀 수 없도록 법 개정도 필요할 것이다. 나아가 각종 정부위원회 운영에 있어 운영규칙을 재설정할 필요가 있으며 과도한 공익위원 참여에 대해 재고할 필요도 있다. 무엇보다 정권이 바뀔 때마다 위원장과 회의체가 변동되지 않고 안정적인 논의로 이어질 수 있는 방법을 모색해야 할 것이다.

넷째, 일하는 시민의 이해가 보다 통치권력에 체계적 영향을 미칠 수 있도록 정부위원회 참여를 넘어서 행정부를 감시할 수 있는 국회와 정치 역할에도 관심을 두어야 한다. 가령 현재 보험정책의 결정 권한은 대부분 보건복지부 장관에게 집중되어 있고 의결 절차도 사실상 위원회 한곳에 집중되어 있다. 건강보험의 중요정책을 행정부 한 위원회에 모두 집중하여 결정하는 사례는 다른 나라에서 찾기 어렵다. 위원회의 권한과 검토사항에 대해 의회가 감시하고 견제할 수 있도록 통제권을 강화하거나, 상임위가 기금운영 계획을 보고받는 등 각국 제도를 참고해 여러 장치를 입법할 필요가 있다(김준현, 2014:2017). 또한 이러한 국회

11) “시민사회 위기 돌파구 찾을 연대가 필요”(라이프인 사회참여동조합 2023.3.17) <https://www.lifein.news/news/articleView.html?idxno=15368>

의 행정부 감시와 유의미한 입법이 가능하려면 친노동세력이 더 많이 국회에 입성하도록 정치 참여에 적극적이어야 한다.

다섯째, 장기적으로 노동조합이 정부위원회에서 보다 내실 있게 참여하고, 일하는 시민의 모든 생활세계에 관여할 수 있으려면 사무국의 정책역량을 강화할 수 있는 인력확충과 예산 확보도 필요하다. 모든 위원회에 노동조합이 직접 참여할 수 없고 전문가 추천도 필요하지만, 지금 노총 중앙의 정책과 연구 인력만으로는 누가 괜찮은 전문가인지도 찾기도 쉽지 않다. 또한 아무리 조직이 전문가와 네트워크가 긴밀해도 한계가 있다. 어디까지나 조직의 구성원이 아니기에 개인의 판단과 발언은 자율성이 높을 수밖에 없다. 소임을 다하지 못해도 책임을 묻기 어렵다. 노동조합 스스로 조직에서 사용자와 행정부에 대응할 수 있는 연구 조사인력을 키우고 자원을 축적할 필요도 있다.

민주주의는 시민을 위해 정치를 하겠다는 사람이 많아져서가 아니라, 갈등하는 이해당사자들 사이 다원적 결사체들이 사회적 힘의 균형(social equilibrium)을 형성할 수 있을 때 발전한다. 지금까지도 그러했고 앞으로도 노동시장 이중구조를 개선하고 약자를 대변하겠다는 정치가들은 많을 것이다. 그런데 정책 수요자인 이해당사자들의 요구를 조직할 권리, 정책 과정에 좀 더 온전한 영향력을 행사할 방법은 찾지 않고 정치가가 조정 없는 내용을 대안으로 내세우는 행위는 정책 공급자가 갖는 선의만 앞세우는 온정주의(paternalism)일 수는 있어도 민주주의는 아니다. 오히려 온정주의는 권위주의의 다른 얼굴일 때가 많다(박상훈, 2015:215-216). 양극화를 비판하고 약자에 대한 보호를 말하면서도 정작 노동하는 시민들이 모여 있는 대표 결사체를 ‘기득권’으로 무시하는 이들은 어떤 ‘지향’을 가진 사람일 수는 있어도 ‘민주주의자’는 아니다. 이 점에서 노동조합은 세간의 공격이나 대표성 논란에 위축되지 않고 노동운동을 제대로 하는 것이 곧 한국 민주주의를 더 낮게 만드는 길이라 믿고 자기 역할을 재정립할 필요가 있다.

〈참고문헌〉

- 김용철(2017), 『한국의 노동정치 : 변화와 동학』, 마인드맵.
- 김정목(2023), “전문가만 참여하는 연금개혁 논의? 노동조합의 적극적 개입이 필요한 시점”, 『한국노총 기관지』11월호.
- 김준현(2014), “[기획주제 3]외국의 건강보험 의사결정 구조.” 『월간복지동향』194.
- _____(2017.9.20), “건강보험정책심의위원회와 재정운영위원회 개혁”, 『국민건강보험 거버넌스 개혁을 위한 토론회 자료집』pp.10-15.
- 대통령자문 정책기획위원회(2008), 『국정과제위원회의 설치와 운영 - 참여정부의 새로운 거버넌스 시스템』, 참여정부 정책보고서.
- 박상훈(2015), 『정당의 발견』, 후마니타스.
- _____(2020), 『노동과 민주주의』, 더불어민주당 국회의원 이용득 의원실 보고서.
- 박태주(2021), “사회적 대화, 어떻게 가능한가”, 『서울노사민정 사회적대화 발전방안 토론회 자료집』
- 박현미(2023), “노조 대표성 논란과 노조의 과제-정부의 ‘낮은 조직률’ 공격에 대한 반론을 중심으로”, 『노동N이슈』2023-3호 한국노총 중앙연구원.
- 박현미·유병홍·우상범·(2021), 『지역 고용노동 거버넌스 구축과 노동조합의 과제 - 경기도 지역을 중심으로』, 한국노총 중앙연구원.
- 손영우(2018), 『사회적 대화 - 노동은 어떻게 프랑스 사회를 운영하는 주체가 됐나』, 이매진.
- _____(2021), “프랑스 경제사회환경위원회 조직법 개편 통해 시민참여 확대 등 개혁 추진”, 『사회적 대화』2호, pp.128-133.
- _____. 임상훈(2020), “사회적 협의에 새로운 주체들의 참여에 대한 국제비교 연구”, 『동향과 전망』109, pp.239-272.
- 안은미(2023.7.3), “보건복지부 정부위원회에 한국노총 배제, 사회보험 직장(사업장)가입자의 권익은 누가 대변하나?”, 『보건복지부의 정부위원회 내 노동자 배제, 노동시민사회의 대응 과제 토론회 자료집』.
- 정병기·도모연(2015), 『코포라티즘 정치-통치전략성 및 정치체제성과 결사체 거버넌스 전망』, 아카넷.
- 정상호(2003), “한국과 일본의 정부위원회 제도의 역할과 기능에 대한 비교 연구”, 『한국정치학회보』37(5), pp.289-472.
- _____(2011), “이명박 정부와 노무현 정부의 거버넌스 비교 연구: 정부위원회 제도의 운영을 중심으로”, 『동북아연구』16, pp.277-299.
- 정영국(1995), “이익집단의 발전과 역할.”, 안병준 외, 『국가, 시민사회, 정치민주화』, pp.119-156, 한울아카데미.

- 정혜윤·박상훈·김진엽(2019), 『한·미·일 노동조합 정치활동 비교 사례 분석 - 리버럴 정당과의 연계를 중심으로』, 한국노총 중앙연구원.
- _____. 이상직·박상훈·박현석·박운·고민지·강경희·이병권(2023), 『노동의 미래와 국회의 역할: 거버넌스와 정책과정』, 국회미래연구원.
- 최장집(2010), 『민중에서 시민으로 - 한국 민주주의를 이해하는 하나의 방법』, 돌베개.
- 한국행정연구원(2022), 『사회통합실태조사』.
- 행정안전부(2022), 『2022년 행정기관 위원회 현황』.
- 황선자(2023), “윤석열정부의 노동탄압과 국고보조금 정치.” 『노동N이슈』2023-1호. 한국노총 중앙연구원.
- Montecinos, V.(1993), “Economic policy elites and democratization,” *Studies in Comparative International Development*, 28, pp.25-53.

〈노동N이슈 주제 제안〉

* 노동N이슈에서 다루었으면 하는 주제나 내용이 있으시면 제안해 주시기 바랍니다.

한국노총중앙연구원 운영실

02) 6277-0161 / wnsaud0409@inochong.com