

## 이익집단의 정치제도화에 대한 연구:

프랑스의 경제사회위원회를 중심으로

손 영 우

본 논문은 프랑스의 정부자문기관인 경제사회위원회에 대한 소개를 목적으로 하며, 다음과 같은 그 소개의 이유를 갖는다. 첫째는 국민주권적 의회가 형성되면서 각종이익단체들이 정치제도화된 사례로 경제사회위원회를 소개하는 바이고, 둘째는 특히 이 과정 속에서 이익단체들 중 경제사회에서 매우 중요한 한 축인 노동조합이 어떻게 이익단체의 정치제도화에 대해 대처했는가를 보여주기 위함이다.

이 소개를 통해서 현재 국민주권과 이익단체의 대표성에 대해 성찰해보고자 한다. 이를 위해 첫 부분에서는 프랑스에서 경제사회위원회가 어떠한 역사적 배경과 이론적 논쟁을 통해 구성되었는지 소개하고, 두 번째 부분에선 경제사회위원회의 구성과 운영을 설명한다.

이러한 논의를 통해 경제사회위원회는 보통선거에 의한 의회제도와 노동조합을 중심으로 하는 사회적 이해세력의 대표성 간의 국민주권적 갈등을 지니고 있고, 또 하나의 측면으로 노동조합은 이익단체가 대표성을 확보하고자 하면서도, 동시에 자신이 정부와 의회에 종속되지 않고 독립성을 갖고자 하는 경향을 보여주고자 한다.

주제어 : 경제사회위원회, 이익집단, 프랑스 노동조합

## 1. 서론

이 글은 프랑스 정부의 자문기관 중의 하나인 경제사회위원회(Conseil économique et social, CES)에 대한 소개를 목적으로 하며, 그 소개의 이유는 다음과 같다. 첫째는 국민주권적 의회가 형성되는 과정에서 배제된 각종 이익단체들이 어떠한 논리로 다시 정치제도화되었는가를 보여주기 위함이고, 둘째는 특히 이 과정 속에서 이익단체들 중 경제사회에서 매우 중요한 한 축인 노동조합이 어떻게 이익단체의 정치제도화에 대해 대처했는가를 살펴보기 위해서이다.

프랑스의 경제사회위원회는 “다른 직업범주들 간의 협력을 증진시키고, 정부의 사회경제정책에 대한 직업단체들의 참여를 보장하기 위해, 정부에 의해 설치된 헌법기구이자 자문협의회이다.”<sup>1)</sup> 경제사회위원회는 직접보통선거로 구성되지 않았다는 측면에서 유사한 상원(Sénat)과 비교해서는 ‘입안권이 없는 자문기관’이라는 점에서 구분되고, 다른 한편으로는 같은 정부자문기관인 참사원(Conseil d’Etat)과는 달리 전문가 단체가 아닌 사회·경제 분야별 대표들로 구성된 여론단체라는 점에서 차이가 있다고 할 수 있다. 특히 정치과정에서 이익단체들이 정당과 관련을 맺으며 자신의 영향력을 간접적으로 정치에 발휘하는 일반적인 경향과 달리 프랑스의 경제사회위원회는 이익단체들이 정부자문기구로 제도화되어 자신의 정치적 영향력을 직접적으로 발휘하는 특성을 지니고 있다.

이러한 경제사회위원회는 많은 다른 유럽나라에서 사회적 협의기구 형성에 모범사례가 되었을 뿐만 아니라, 유럽연합의 경제사회위원회의 시원적 모델이 되기도 하였다. 더욱이 2004년 3월 한국의 노사정위

---

1) 사회경제위원회 관련 조직법 제1조

원회가 프랑스의 경제사회위원회와 ‘교류·협력을 위한 협의각서’를 체결함으로써 그에 대한 관심이 높아지고 있다. 하지만 경제사회위원회는 노동조합이라는 이익단체가 기업 단체와 함께 정치 제도화된 경우라는 점에서 노사정위원회와 유사한 면이 있지만, 경제사회위원회는 일반적으로 기업수준의 사회갈등에 대한 중재나 노사 간의 사회적 협약을 위한 기구가 아니라 측면에서 차별성을 갖는다.<sup>2)</sup>

경제사회위원회는 ‘세 번째 의회(Troisième Chambre)’ 혹은 ‘경제적 의회(Assemblée économique)’라고 불릴 만큼 국민들의 경제생활을 정치적으로 대변하는 기능을 하지만, 상원이나 하원과는 달리 법률의 입안이나 결정에서 배제되는 모순적 상황에 있다. 본 논문에서는 이러한 경제사회위원회의 정치적 위치를 한편으로는 민주주의 체제에서 보통 선거로 선출되는 의회와 경제적 이익단체들의 대의적 참여를 위한 노력과의 국민주권적 긴장관계 속에서 살펴보고, 다른 한편으로는 저항적 이익집단을 체제적 정치과정 내부로 포함하려는 정부의 노력과 국가기관으로부터 독립성을 갖으려는 노동조합과의 갈등관계를 중심으로 다루도록 하겠다. 더불어 50년 동안 비교적 안정적으로 운영되어 온 경제사회위원회가 정치과정에서 어떠한 역할을 하는지 살펴봄으로써 경제적 이익집단의 협의체가 현대 민주주의 정치체제에서 어떠한 기능을 할 수 있는지 알아보도록 하겠다.

---

2) 1936년이나 1946-51년까지 기업차원의 사회적 갈등을 중재할 수 있는 권리는 갖기도 하였지만 실제로 이러한 권한이 실행된 적이 없고(Frayssinet: 15, 17), 1919, 1936, 1946, 1950, 1971, 1982년에 있었던 집단협약들은 경제사회위원회와 별도로 진행된 노사정간의 협상에서 이루어졌다.

## 2. 국민주권적 의회제도의 형성과 이익단체의 성장

### 1) 프랑스 혁명 이후 직업단체의 정치참여와 관련한 논쟁

일반적으로 1789년 프랑스 혁명의 국민주권 이념은 이익집단이 정치과정에 참여하는 것을 부정하였다. 이것은 모든 주권의 원리는 본질적으로 국민에게 있다, 어떤 단체나 개인을 막론하고 국민(Nation)으로부터 직접 유래하지 않는 어떠한 권한도 행사할 수 없다는 『프랑스 인권 선언』 제3조의 내용에 근거하였다. 즉 국민들의 직접적인 의지에 의해 형성되지 않은 이익 결사체를 정치과정에서 인민의 의지를 왜곡시킬 수 있는 특권단체로 보았던 것이다.<sup>3)</sup> 그리하여 1791년엔 노동조합을 포함한 모든 이익단체의 결사를 금지하는 ‘르 샤플리에’ 법이 제정되어 공식적으로는 1901년까지 존재하였다.<sup>4)</sup>

하지만 다른 한편으로 정당 같은 정치집단이 중심이 되는 대의제 민주주의가 보편화되면서 사회경제적 이익집단과 관련한 요구가 지속적으로 제기되었고, 이를 수용할 수 있는 정치제도의 필요성이 대두되었다. 시에예스는 공화국 3년 테르미도르(thermidor) 2일(1794년 7월 20일) 국민공회(Convention nationale)에서 있었던 연설에서, ‘프랑스의 입법부는 사회의 세가지 중심 작업에 근거하여 단원제로 구성되어야 하는데, 그 세 가지는 지방산업, 도시산업, 그리고 인류문화산업’(Sieyès,

3) 프랑스 혁명 국민주권 개념에 대해선, Soboul, A. 1989, Dictionnaire historique de la Révolution Française, Paris: PUF; 최갑수 2003, “근대 시민혁명과 민주주의”, 『민주주의와 인권』, 제3권 2호 전남대학교 5-18 연구소를 참조.

4) 당시 삼부회의 대표였던 르 샤플리에(le Chapelier)는 법안을 제출하면서 다음과 같이 제기한다. 첫째, 직업집단은 해체된 조합들의 재구성 의도로 해석되어야 하고, 둘째 노동자들의 결사를 정당화하는 상호부조 역시 국가를 대체해 간다는 논리이다. 또한 노동자들의 결사는 각기 다른 노동에 상응하는 다른 가격을 정할 수 있는 개인 간의 자유로운 계약을 훼손한다(Bardout 2001: 81). 르 샤플리에 법안에 대해선, Bardout, J.C. 2001, L'histoire étonnante de la loi 1901, Lyon: Edition Juris service를 참조.

14)이라고 주장한다. 이러한 시에예스의 주장 이래 콩스탕(Constant), 뒤르케임(Durkeim) 같은 학자들은 사회적 경제 집단에게 대표권을 제공해야 한다고 주장하였으며, 또 다른 측면에서 생시몽(Saint-Simon), 푸리에(Fourier) 그리고 프루동(Proudhon) 같이 ‘노동과 연관된 활동만이 대표권으로 인정되어야 한다’고 주장하기도 하는 사상가들이 생겨나면서 이익집단의 국민대표성이 이론적으로 제기되었다(Beurier: 1629). 하지만 직업집단 혹은 이익집단에게 입법권을 제공하자는 주장들이 모두 같은 뿌리를 두고 있었던 것은 아니었다. 때로는 핵심적인 사회 업무를 담당하는 계급에게 사회운영권을 제공하여야 한다는 기능적인 측면에서, 때로는 하층계급에게 많은 권력이 돌아가는 것을 방지하고 특권계층의 정치적 권한을 보존하기 위한 정치적인 이유로 각각 시기마다 다른 배경을 갖고 있었다.

이러한 요구는 ‘국민(Nation)’ 개념에 대한 문제제기로 인해 더욱 세련되었다. 1926년에 출판된 레옹 뒤귀이 교수는 『헌법개론』을 통해 “보통선거로 선출된 의회는 개인이나 정당을 대변하지만, ‘국민’이라는 개념에는 개인과 정당만 존재하는 것은 아니며, ‘현 사회제도에 저항하는 하부구조(l'infrastructure résistante de l'édifice social)’ 즉, 경제적 이익단체나 노동단체를 토대로 만들어진 넓은 의미의 직업집단 또한 국민을 구성하는 또 다른 헌법적 요소를 포함한다”(Duguit: 753)고 주장한다.

특히 뒤귀이 교수는 비례대표제도<sup>5)</sup>와 함께 하는 직업대표제도가 프랑스 정치대의제도가 국민주권이론에 위배되지 않는다는 것을 입증하려고 한다. 이익단체의 대표권을 부정하는 에스맹(Adhémar Esmein) 교

5) 원문에는 비례대표제(représentation proportionnelle)로 표기가 되어 있으나, 여기에서 비례대표제의 의미는 현재의 투표 비율에 따른 의석배분을 일컫는 특정선거제도가 아니라 보통선거를 통한 대의제도 일반을 지칭한다. 정확하게는 그 당시의 다수 선거제도(système majoritaire)를 의미한다(Duguit 727)

수는 만약 이익단체들이 고유한 대표 권한을 가지고 있다면, (국민주권이 전체국민의 수로 분할되어 있듯이) 주권 분할의 일부를 포함하고 있어야 하는데, 전체인구와 이익단체의 구성원의 수는 어떠한 비례관계를 갖고 있지 않기 때문에 국민주권의 원리는 논리적으로 이익단체의 대의를 배제하고 있다<sup>6)</sup>고 주장하였다. 이에 대해 뒤귀이 교수는 “개인적 의지와 구분되는 국민의회, 즉 일반의지가 존재하는데, 이 의지가 주권적이다. 이 의지의 목적은 국민에 내제되어 있는 모든 헌법적인 요소들이 표현되도록 보장하는 것이다. 그런데 개인들뿐만 아니라 단체들도 이러한 요소를 포함하고 있다. 우리는 국민의 헌법적 요소들이 나타나는 모든 상황에서 국민의회가 대변되도록 보장해야 한다. 그러므로 이익단체의 대변이 국민주권과 대립된다는 것은 잘못된 논리이며, 반대로 직업단체에 대표성을 부여하는 것이 논리적 귀결이다. 의회는 개인적 요소와 집단적 요소를 포괄함으로써만이 국민 전체를 대변할 수 있는 것이다”(Duguit: 754)라고 직업대표제도의 정당성을 주장한다.

또한 실천적으로 직업 대표제가 일반이익에 대해 특정이해가 지배하도록 하여 심각한 위험을 가져올 것이라는 주장에 대해서도, 뒤귀이 교수는 “직업대표는 작은 모임들의 이해를 대변하는 것이 아니라 국민생활의 일차적 요소들인 예술적 산업적 세력들의 대표들로 거대한 사회적 힘을 더욱 잘 대변하도록 하는 것”(Duguit: 755)이며, 오히려 이러한 위험은 인구비례에 의한 배타적인 대표제도에서 더욱 가중될 것이라며 경고하였다.

6) Esmein 1927, Droit constitutionnel, 8e édit., revue par Nézard.; Duguit: 755에서 재인용.

## 2) 노동조합에 의해 현실화된 이익단체의 정치제도화

실제 사회경제적 집단의 이익을 수용하는 정치제도는 노동조합의 노력으로 현실화된다. 프랑스에서 노동조합주의는 개인주의에 의거한 헌법에 제동을 걸고, ‘집단 세력’이라는 것을 출현시켰다. 1884년 노동조합이 합법화되면서 건설된 노동총동맹(CGT)를 중심으로 하는 노동자권익에 대한 요구는 이러한 제도의 도입을 가속화하였다.<sup>7)</sup> 1918년 CGT는 노동조합이 참가하는 전국경제위원회(Conseil Economique National)와 지역경제위원회(Conseils Economiques régionaux) 건설을 제기하고, 총비서였던 레옹 주오<sup>8)</sup>는 1919년 기업주, 노동자, 기술자, 정부인사, 전문가 등 5개의 범주에서 각 10명씩으로 구성되는 전국경제자문위원회(Conseil National Economique Consultatif)를 신문을 통해 제안하기도 하였다. 그 당시 총리였던 조르지 클레망소(Georges Clemenceau)는 이 제안을 검토하였지만, 그는 단순히 ‘관련 장관협의회’를 설치하는데 그쳤다.

이에 주오는 1920년 민간기구인 ‘노동경제위원회(Conseil Economique du Travail)’를 자본가 없이 설립하게 된다. 이후 좌파연합(Cartel des Gauches)<sup>9)</sup>이 선거에서 정부기구화를 주장하기도 하였던 이 기구내부에서는 “근대민주주의를 이끌어가기에 시민의 정치적 여론만으로는 불

7) 1891년에 이미 노동고등위원회(conseil supérieur du travail)는 노동조합을 중심으로 하는 이익단체의 입장을 정부에 대변하고 있었고, 로장발롱에 의하면, 이것은 분명히 1789년 혁명 전통의 인민주권에 의한 보편주의(universalisme)와 단절한 것이라고 평가한다(Rosanvallon: 333-334).

8) 레옹 주오(Léon Jouhaux, 1879-1954), 무정부적 노동조합주의에 대당하는 대표적인 개혁적 노조운동가, 1909년 초기엔 CGT 총비서로 활동, 제2차세계대전후 CGT 재건에 참여, 그 후 CGT에서 분리하여 1947년말에 창설된 Force ouvrière (FO)의 창설자. 또한 1947-1954년 동안 경제사회위원회 위원장으로 활동하기도 함.

9) 이전 연립정부를 구성하던 보수당이 ‘국민블럭(Bloc national)’으로 우파연합을 구성하자, 급진당(le Parti Radical)이 이에 대당하여 사회당(SFIO)과 구성된 선거연합.

충분하며, 민주주의는 직업단체와 관계를 갖는 사회적 존재의 대표들에 의해 보조되어야 한다'(Beurier: 1629)는 주장이 제기되기도 하였다. 이 기구는 1년 만에 폐지되고 말지만, 이후 경제사회위원회의 맹아가 된다.<sup>10)</sup>

최초로 프랑스에서 정부기구로서 경제위원회가 설립된 것은 좌파연합이 선거에서 승리한 후인 1925년 1월 16일의 '칙령(décret)'에 의해서이다. 당시 급진당 출신의 수상이었던 에두아르 에리오<sup>11)</sup>에 의해 설치된 전국경제위원회(Conseil National Economique, CNE)는 국가의 경제적 생활과 연관된 문제를 연구하고 해결방안을 개발하며 정치권력에 그 방안을 제안하는 것을 목적으로 소비자-노동자-자본가를 세 축으로 하여 구성되었다(Beurier: 1631). 전국경제위원회는 자문을 목적으로 하는 기구였고, 사회를 잘 대표할 수 있는 집단에 의해 구성원이 선출되었으며, 정부인사도 포함되었고, 여성들도 위원으로 허용되었다.

하지만 이 기구가 형식을 갖추는데 상당한 시간을 필요로 했다. 왜냐하면 많은 정치인들이 통제를 잃어버릴 수 있는 세력을 자유롭게 하는 것, 경제적 세력들이 많은 정치적 권력을 직접적으로 획득하는 것을 걱정해 반대하였기 때문이다(Beurier 1982: 1631). 또한 전국경제위원회는 그의 주창자가 기대했던 역할을 수행하지 못하였다. 전국경제위원회는 1875년 주요 정체 외부에 존재하였고, 전통적인 행정 입법

10) 그러나 노동조합주의자들만이 이러한 주장을 한 것은 아니었다. 1923년엔 민족주의와 독일의 바이마르 공화국 사례에 의해 고무된 일군의 생산자 그룹과 경제학자들이 알베르 드 땡(Albert de Mun), 라 투르 뒤 땡(La Tour du Pin) 같은 사람의 사상에 따라 계급협력과 투쟁포기를 주장하며, 새로운 프랑스 경제체계를 설립하기 위한 삼부회(Comité des Etats Généraux)를 창설하기도 하였다. 이후 이 운동은 프랑스 코포라티즘 운동의 하나의 줄기가 된다(Beurier: 1630). 참고로 1919년 독일의 바이마르 헌법에서는 제국의 경제위원회(Conseil économique du Reich)를 규정하고 있는데, 경제위원회는 의회적 결정권을 지니지는 않았지만, 입법과정에서 직접적인 연관을 가지고 있었고, 발안권을 가지고 있었다(Duguít: 764)

11) 에두아르 에리오(Edouard Herriot)는 1924년 좌파연합의 총선승리로 인하여 세워진 정부의 수상.

메커니즘에서 아웃사이드였다. 이 기구는 비록 주요한 사회세력단체들로 구성되었지만, 그 권한에서 행정, 입법에 대한 영향력이 없는 ‘연결되지 않은 강력모터’(Prélot et Boulouis: 515-516)였던 것이다.

1936년 인민전선(Front Populaire)정부가 들어섬에 따라 전국경제위원회는 ‘칙령’이 아닌 ‘법(loi)’으로 규정되는 비교적 안정적인 구조를 갖추었고, 정부에 대한 자문뿐만 아니라 국회에 대한 자문의 역할까지 맡는 등 역할<sup>12)</sup>이 확대되었다. 이 당시 인민전선 정부와 노동조합은 노동시간 단축과 유급휴가 등 노동문제에 대한 개혁뿐만 아니라 노동자와 관련한 문화를 바꾸었다. 하지만 이러한 노동개혁의 내용을 담은 ‘36년 협약은 노사정 간의 직접교섭에 의한 것으로 전국경제위원회 외부에서 이루어졌고, 비록 이익집단간의 사회적 갈등에 대한 조정권을 가지고 있었지만 전국경제위원회는 정부자문기관으로서의 성격을 넘어서지는 않았다.

한편 제2차 세계대전이 발발하고 1940년 독일협력정부인 비시(Vichy)정부가 들어서면서 경제사회위원회가 폐지되고 국가 코포라티즘적인 경향을 갖는 위원회로 대체되었다. 대통령이었던 페탱(Pétain)은 국가수반에 의해 추천된 조합과 직업 대표 30명으로 구성된 헌법기구를 통해 경제 사회적 이해를 협의하고자 하였다.

### 3. 경제사회위원회의 제도화 과정과 성장

#### 1) 1946년: 최초로 경제사회위원회의 헌법기구화

헌법에 의거하여 처음으로 경제위원회가 설립된 것은 1946년 헌법

12) 현재 경제사회위원회는 행정부에 대해서만 책임을 가지고 있다.

부터이다. 경제위원회가 헌법기구로 되면서 이의 위상과 관련된 논쟁이 진행되었는데, 그 논쟁은 위원회의 비중감에 따라 양진영으로 나뉘었다. 1946년 하원에서 프루토(Prouteau)는 경제사회위원회는 기술적인 해결책을 제시하면서 하원을 인도하는 일종의 ‘자료위원회(Chambre de documentation)’ 역할일 뿐이다(Beurier: 1635)라며 경제사회위원회의 활동을 한정하였다. 즉, 결정은 보통선거로 선출된 자들에 의해서만 행해져야 하고, 다만 위원회는 국가경제에 필요한 입장을 제기하고, 경우에 따라 정부부처의 요구가 있을 시에 갈등을 중재하는 역할을 할 수 있지만, 이 역시 정부부처에 대한 자문위원회의 영역에 머물러 있어야 한다는 것이다. 다른 한편으로 기독교적 전통을 지닌 프랑스기독노동연맹(CFTC)의 견해와 급진당의 대변자인 귀에랭(M. Guérin)의 견해로 위원회는 ‘경제의회’가 되어야 한다(Beurier: 1635)는 주장이 제기되었다. 즉 모든 경제적 영역의 법을 제안할 때는 만약에 있을 변경을 위해 위원회의 동의를 받아야 한다는 것이다.

하지만 이러한 귀에랭의 견해에 대해 CGT의 주오(L. Jouhaux)는 이익단체의 협의체에 결정권을 제공할 수 없다고 밝히면서, 위원회가 모든 경제사회법안에 대해 의무적으로 입장을 제시하는 정부자문기관에 머물러 있기를 바랐다(Beurier: 1635). 또한 국제노동자연맹 프랑스지부(SFIO)의 레앙아르트(Leenhardt) 역시 전국경제위원회의 개혁에 대해 경제세력은 그것이 보통선거의 주권권력을 배제하거나 능가할 수 없는 선에서 자신의 영향력을 행사할 수 있는 조건에 놓여야 한다(Beurier: 1636)고 주장하였다. 이렇게 CGT의 주요세력과 사회주의자들은 경제위원회의 활동을 자문기관으로 한정하였다. 결과적으로 1946년 10월 13일에 있었던 제4공화국 헌법에 대한 국민투표로 경제위원회는 정부에 대한 자문 역할을 얻었고, 경제계획에 대하여 의무적으로 입장을 제출하고 자신의 영역에 속한 법안에 대해 조언하는 역할을 갖는

헌법기구로 정식등록 되었다(Prélot 1990). 하지만 이 헌법기구의 역할은 상원 및 하원과 관련이 적었으며(Reynaud: 275), 오직 정부에 대해서만 자문하는 역할을 하였고, 1946년부터 1958년까지 경제위원회는 중앙무대를 장악한 적이 없었다(Prélot: 590).

## 2) 1958년: 현재 경제사회위원회 모델의 탄생

1958년 헌법이전의 경제사회위원회는 하나의 단일 조항으로 규정되어 있었다. 그것은 경제사회위원회는 정부의 주관 하에 법과 시행령에 대한 의견을 제시할 수 있다는 것과 정부는 경제와 관련한 범주에서 경제사회위원회에 자문을 구할 수 있다는 내용이었다. 하지만 58년 헌법개정을 진행하면서 경제사회위원회와 관련된 논쟁은 더욱 구체화된다. 헌법개정을 위해 구성된 헌법자문위원회에서 간부노조연맹(CGCG)의 말테르(G. Malterre) 대표는 ‘경제사회위원회가 의무적으로 경제계획 기구에 대해 자문해야 한다는 내용을 헌법에 명시하고 위원회의 구성을 구체적으로 명시할 것, 또한 위원회가 자신의 영역 내에서 정부의 제안 없이도 스스로 활동할 수 있을 것’을 제안하였다. 또한 반그라프세프(Van Grafchepe)위원은 가장 과감한 주장을 펼쳤는데, 그는 헌법준비위원회 14번째 회의에서 ①의회는 관련한 모든 계획과 법안을 경제사회위원회에 자문을 구하여야 하고, ②경제사회위원회는 자신의 영역에 있는 모든 문제에 대해 의견을 제시할 수 있고 국회와 정부에 대해 법안을 제출할 수 있으며, ③모든 부처의 자문기관은 그의 창안에 대해 경제사회위원회의 합의를 선결하여야 한다고 주장하기도 하였다(Beurier: 1637). 이러한 수정안은 프랑스 정치생활의 급변을 의미했는데, 이것은 행정부와 입법부를 사적 이해의 대표자로 하여금 경제적 방식으로 통제하게끔 하는 내용이었기 때문이다. 이것은 그 당시

헌법정신에 정면으로 대립하는 것이었다.

반면에 정부위원은 “모든 권력은 보통선거에 의해 형성되며, 입안권은 법을 만드는 권력의 일부분이어서 선출자 이외의 사람에게 제공될 수 없다”고 밝혔고, 드골계열의 공화주의자였던 헌법자문위원회의 폴 레이노(Paul Reynaud, 1878-1966) 대표는 모든 계획이나 의안은 입안자를 가져야 하는데, 그것은 정부나 국회만이 가능하다고 경제사회위원회의 권한확대를 반대하였다(Beurier: 1637). 결국 경제사회 이익을 대표하는 기구에 의석을 제공하는 것이 어려웠고, 프랑스 민주제도를 근본적으로 바꾸지 않는 한 이것을 변화시키는 것은 거의 불가능하였다.

비록 경제사회위원회에 입안권한 및 결정권한은 주어지지 않았지만, 자율적인 자기위탁활동권(autosaisine)을 제공하고, 위원회의 구성을 법에 명시하는 등 변화가 없었던 것은 아니었다. 그리하여 입안과 결정권한은 없지만, 정부의 요구에 의해 혹은 자율적으로 정부정책에 대해 고유한 의견을 제시할 수 있는 현재의 경제사회위원회의 모델이 탄생하였다.

### 3) 1984년: 사회적 진보와 경제사회위원회의 확대 개편

경제사회위원회는 좌파세력에게는 보수적 사회경제 세력이 과대 대표된 것(Frayssint: 48)으로 간주되었다. 하지만 경제사회위원회의 근본적인 개혁을 기대할 수 있는 조건은 아니었다. 왜냐하면 대표조직들은 이미 ‘이해의 대표가 가능한 조직’이어야 했기 때문이다.<sup>13)</sup> 즉 사회적 기준의 대표권을 갖는 단체선출을 위한 ‘표본추출’은 이미 정치적 기준에 의한 ‘선택의 법칙’으로 대체되어 있었다(Beurier: 1641).

13) 예를 들면, ‘빈민들’이나 ‘외국인 노동자들’처럼 조직을 형성하기 어렵거나, 조직을 갖고 있더라도 정치적 선택에서 벗어나 있는 경우 참여를 보장 받지 못하였다.

원래 경제사회위원회는 두 축으로 구성되었다. 하나는 제4공화국 헌법에 규정된 산업, 상업, 농업 등의 특정 경제 분야에 따라 전체 프랑스인을 포괄하는 의석배분이고, 다른 하나는 1958년 헌법에 의해 제기된 사회적 범주와 산업사회의 발전에 따른 노/사간의 계급구분이었다(Beurier: 1641).

하지만 1981년 미테랑의 집권은 경제사회위원회와 관련한 정치적 환경을 변화시켰다. 이러한 정치적 변화 속에서 경제사회위원회에 대한 개혁 요구는 두 가지 측면에서 제기되었다. 하나는 사회의 발전에 따라 주요한 경제분야의 내부구성비율이 변화하였고<sup>14)</sup> 이에 따른 경제사회위원회의 내부의석 구성비율이 조정되어야 한다는 점과 1958년 경제사회위원회 구성 당시 참여에 무시되거나 잊혀졌던 세력을 참여시켜야 한다는 것이었다.

이번 개혁은 전체 경제사회위원회의 전반을 개혁하는 헌법적인 변화가 아니라, 구성비율만을 조정하는 ‘소폭의 개혁(réformette)<sup>15)</sup>’이었다. 이 개혁의 핵심내용을 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째 노동자 대표가 공식적으로는 45명<sup>16)</sup>에서 69명으로 24명 증가했다. 둘째, 국유화에 기인한 공기업의 대표가 6명에서 10명으로 증가했다. 셋째, 자유직업 대표, 재외국민대표 등 새로운 영역의 대표가 입안되었다.

84년 개혁의 방향을 놓고 더욱 좌파적이고, 약간 더 사회적이며, 조금 덜 경제적이라고 평가(Turpin: 17)하기도 하고, 이 개혁이 정치적으로 가까운 큰 노동조합에 많은 혜택을 제공하는 성격을 지닌다(Frayssint: 58)는 비판이 있기도 하였다. 그러나 이러한 개혁에도 불구하고

14) 1차 산업이 줄고, 2,3차 산업이 발달하는 등의 산업구조 변화를 의미한다.

15) 그리하여 일반적인 개혁을 지칭하는 ‘réforme’보다는 소폭의 개혁을 지칭하는 ‘réformette’라 자주 불리우곤 한다(Turpin).

16) 실제적인 노동자 대표의 수는 농업노동자 5명과 전문가 15명중 의례적으로 CFTC로 배당되던 3명을 합쳐서 53명으로 엄밀히 말해서는 16명 증가하였다.

하고, 초기에 약간의 왕성한 활동을 제외하면, 미테랑 정부집권기간(1981-1995) 동안에 경제사회위원회 활동의 증대한 변화는 없었다(Frayssint: 133).

#### 4) 현재 경제사회위원회의 법적 지위와 구성

1958년 10월 4일 헌법<sup>17)</sup> 제11장에는 경제사회위원회의 임무와 구성을 69,70,71조에 걸쳐 규정하고 있다. 제69조<sup>18)</sup>에 의하면 “경제사회위원회는 정부에 의해 기능하고, 법·시행령(ordonnance)·칙령(décret)의 계획, 정부 소관 법안에 대한 의견을 제시한다. 경제사회위원회 위원은 소관 계획이나 제안에 대해 위원회의 의견을 국회에 발표할 수 있다”고 임무를 정해놓았고, 제70조에는 “경제사회위원회는 또한 모든 경제사회 관련문제에 대해 정부에 의해 자문을 요청받을 수 있고, 경제 사회관련 모든 법의 계획과 구성안에 대해 의견을 제출할 수 있다”고 규정하고 있다. 그리고 제71항에 경제사회위원회의 구성과 기능을 법으로 규정하도록 명시하고 있다.

특히 관련 조직법(loi organique)에 근거한 시행령(ordonnance) 제7항에서는 경제사회위원회와 관련하여 10개의 범주로 그 구성을 정의하고 있고, 그 범주 내부의 구체적인 구성에 대해선 내규로 규정되어 있다. 현재의 구성형태는 1958년 헌법에 의한 구성이 미테랑의 집권과 사회구성변화에 따른 1984년 개혁<sup>19)</sup>과 1990년 본토외부(DOM-TOM)의 규정

17) 그 당시에는 헌법 제10장 69,70,71 세 조항에 의해서 설치가 규정되었으나, 1993년 ‘정부인사의 형사적 책임’에 대한 내용이 제10장으로 신설되면서 현재 경제사회위원회에 관한 장은 제11장으로 옮겨졌다.

18) 이 글에선 한국 헌법조항 수준에 의거해, 헌법기관별 분류로 쓰이는 titre를 ‘장’으로, 내용 규정분류로 쓰이는 article을 ‘조’로 각각 번역하였다. 그리고 이곳에서 시행령은 “ordonnance”를 의미한다.

19) 이 개혁의 핵심내용은 첫째, 노동자 대표가 공식적으로는 45명에서 69명으로 24명

의 변화에 따라 본토외부 대표자가 1명 추가된 것을 제외하곤 그대로 유지되고 있다.<sup>20)</sup>

경제사회위원회의 구성은 위원의 임명절차와 그 위원의 대표성의 문제를 핵심으로 하고 있다. 임기가 5년으로 규정된 ‘위원’<sup>21)</sup>은 25살 이상이어야 하고, 경제사회단체에 의해 위촉되는 위원은 2년 이상 해당 분야에서 활동경력이 있어야 한다. 또한 2000년 정치적 임용을 막기 위한 방편으로 유럽의원, 지방의원과 겸임금지 법을 도입, 위원회 위원들의 국회의원 혹은 유럽 지방위원과의 겸직을 금지하고 있다. 위원들의 구성은 인선방법에 따라 다음 <표-1>과 같이 구성된다.<sup>22)</sup>

구성과 관련한 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 구성이 대규모라는 점이다. 현재 231명으로 구성되어 있는데, 다른 나라의 유사기구와 비교하여 이 규모는 20명 이내로 구성되는 한국의 노사정위원회뿐만 아니라, 벨기에(CCE) 50명, 그리스(OKE) 48명, 이탈리아(CNEL) 111명, 아일랜드(NESC) 31명, 룩셈부르크(CES) 35명, 네덜란드(SER) 33명, 포르투갈(CES) 63명, 스페인(CES) 61명 보다 월등히 많다.<sup>23)</sup>

증가했다. 둘째, 국유화에 기인한 공기업의 대표가 6명에서 10명으로 증가했다. 셋째, 자유직업대표, 재외국민대표 등 새로운 영역의 대표가 추가되었다고 정리할 수 있다. 만장일치로 통과된 84년 개혁의 방향을 놓고 ‘더욱 좌파적이고, 약간 더 사회적이며, 조금 덜 경제적이라고 평가(Turpin: 17)하기도 하고, ‘정치적으로 가까운 큰 노동조합에 많은 혜택을 제공하는 성격을 지닌다’(Fraysint: 58)고 비판하기도 하였다. 자세한 내용은 Turpin의 글을 참조.

- 20) 1962년 8월 8일 알제리 해방에 따라 이전에 알제리와 사하라 지방을 대표하던 20명을 삭제하기도 하였다. 또한 1982년 시행령에 기반하여 지역 자체적으로 지역경제사회위원회(conseils économiques et sociaux régionaux, CESR)도 운영되고 있다.
- 21) 위원의 임금은 보통 의회의원의 3분의 1에 해당한다. 하지만 그 외 업무에 따라 보상이 다르는데, 그것은 전체회의 작업에 참여에 따른 보상과 분과부문에 참여에 따른 보상이 있다. 이 보상은 전체임금의 수준을 초과할 수 없다(Fraysint: 69).
- 22) 이 글에선 경제사회위원회 시행령을 기준으로 작성되었다.  
([http://www.ces.fr/ces\\_dat2/1-1insti/frm\\_loi.htm](http://www.ces.fr/ces_dat2/1-1insti/frm_loi.htm) 2005년 10월)
- 23) 유럽 다른 나라의 구성에 대해서는 아일랜드는 [www.nesc.ie](http://www.nesc.ie), 스페인은 [www.ces.es](http://www.ces.es) 를 참조하고, 그 외는 CES 2002를 참조했음.

〈표-1〉 경제사회위원회의 구성

임금노동자 대표 <sup>24)</sup>
프랑스민주노동자연맹(CFDT) 17석
노동총연맹(CGT) 17석
노동자의 힘(CGT-FO) 17석
간부총연맹(CGC) 7석
프랑스기독교노동자연맹(CFTC) 6석
독립노조연합(UNSA) 3석
교원단일노조연맹(FSU) 1석 <sup>25)</sup>
농업노동자 단체 1석
기업 대표
공기업 대표 10석: 공공부문고등위원회의 제안 하에 관련 정부부처 장관이 선임
사기업 대표 27석: 프랑경제영자위원회(CNEFP), 중소기업총연합(CGPME), 프랑스상공회의소연합(ACFCI) 간의 협의를 통해 선출, 그 중 청년실업가본부(CJDE)에서 1명을 제안
장인대표 10석: 5명은 직업회의소연합(APCM), 5명은 장인직업연합(UPA)를 구성하고 있는 직업단체간의 협정을 통해 인선
농업기업대표 25석: 8명은 농업회의소연합(APCA), 12명은 농지소유자노조총연맹(FNSEA), 2명은 청년농민본부(CNJA), 1명의 전농(CP), 1명의 가족농지소유자노조총연맹(MODEF), 1명의 농업신용상호협동조합연합의 대표로 구성
자유직업 대표
자유업 3석: 자유업은 1명의 보건관련 직업의 대표, 1명의 법률직업 대표, 1명의 기타 자유업종 대표로 구성. 모두 전국자유직업연합에 의해 선임
농업 신용·상호·협동조합 대표
상호부조, 동업조합, 농협 10석: 농업상호조합연맹(FNMA) 3명, 프랑스농업협동조합연맹(CFCA) 5명, 농업신용연맹(FNCA) 2명
비농업 협동조합 대표
비농업 협동조합 5석: 생산노동협동기업연맹 2명, 소비협동연맹 2명, 저임대주택 협동기업연맹 1명
비농업 상호조합 대표
비농업 상호부조 4석: 프랑스상호부조연맹 4명

- 24) 경제사회위원회에서 가장 중요한 위치를 차지하고, 직업단체 중 가장 많은 대표를 갖는 임금노동자 범주는 노동조합의 전국기구로 인정받은 노조연합에 의한 대표자로 구성된다. 많은 단체에서 그 단체를 대표하기 위해 전국적 리더를 위원으로 위촉하지만, 특히 '노동단체에선 유명하지 않은 인물이 위원으로 위촉하는 경우'(Fraysint: 59)가 많다.
- 25) 이러한 노동조합간의 배분비율은 사회보장제도에 가입되어 있는 노동자들의 직접 선거로 구성되는 사회보장기금 관리선거의 83년 득표율에 의해 배분되었고, 교원노동조합에 배분되어 있던 4석은 1999년 참사원의 교원단일노조연맹(FSU)의 전국을 대표하는 노조로 인정되고, 이전의 FEN이 UNSA로 통합됨에 따라 시행령의 변경

<b>사회활동 대표</b>
가족단체 10석: 6석은 가족단체연합에서, 4석은 가족운동단체에서 인선 주택과 저축 관련 2석: 관련 정부부서의 시행령으로 인선 기타 사회활동단체 관련 5석: 관련 정부부처의 시행령에 의해 선임
<b>본토외부 지역의 사회경제활동 대표</b>
본토외부 경제사회 활동 9석: 지역직업단체의 조언 하에 본토외부관련 정부부처의 시행령에 의해 인선
<b>해외거주국민 대표</b>
해외거주 프랑스인 2석: 해외거주고등위원회의 조언 하에 외부부에서 인선
<b>경제·사회·과학 문화 영역 전문가</b>
경제·사회·과학·문화관련 전문가 40석 <sup>26)</sup>

둘째, 노사부문을 넘어서 농민, 자유직, 지역문제 등 범위가 다양하게 구성된다. 위원회가 포괄하는 직업단체는 10개의 범주<sup>27)</sup>로 상당히 넓다. 다른 유럽에서는 노사를 중심으로 구성되는 벨기에, 이탈리아, 네덜란드의 사례가 있고, 노동부문외의 농업 및 다른 부문도 포함하는 그리스, 아일랜드, 룩셈부르크, 포르투갈, 스페인의 사례가 있다.

셋째, 공식적으로 정부의 의견을 대변하는 정부위원은 존재하지 않는다. 231명의 위원 중 163명(71%)이 직업단체에 의해 자치적으로 임명되고, 68명(29%)이 정부와 관련하여 임명된다.<sup>28)</sup> 하지만 정부에 의해

(décret n°99-458 du 3 juin 1999)을 통해 각각 1석과 3석으로 나뉘었다. 또한 농업노동자단체는 참사원의 시행령에 따라 현재 대표성이 상대적으로 가장 높은 농업노동자총연맹(FGSOA)에서 인선하고 있다.

26) 총리에 의해 선임. 각 부문의 전문가의 임용을 원칙으로 하지만 다른 선거탈락자의 배려 차원의 임용 따위의 정치적 임용도 존재 했다. 전문위원은 항상 집단의 이름으로보다는 개인의 이름으로 의견을 제시하고, 또한 전문위원의 입장은 기관지(*Journal Officiel*)로 출판되지 않는다(Frayssint: 65).

27) 경제사회위원회의 구성과 관련하여 엇갈린 평가가 존재한다. 한편으로는 10개 해당하는 범주로 구성됨에 따라 위원회의 구성이 ‘잡탕’이라는 비판이다. 즉 위원회가 너무 난잡하게 구성되어 있어 신속하고 힘 있는 결정을 하기가 어렵다는 것이다. 이에 반해 아직도 권력이 멀리 있는 소외된 집단에 대한 대변이 되고 있지 않다는 대립되는 평가가 존재한다. 경제사회위원회가 이미 사회적인 권력을 지닌 직업집단에게만 대표권을 제공하였고, 사회에서 소외되고 있는 외국인 노동자, 빈민 등의 힘이 약한 집단에게는 아직도 포용적이지 못하다고 하는 비판이 있기도 하다(Frayssint: 1996).

임명되는 68명 역시 정부의 입장을 직접 대변하는 정부대표가 아니라 관련 부문 정부부처의 책임 하에 전문적인 분야의 대표로 발탁된다.

#### 4. 국민주권적 의회와 시민사회적 경제사회위원회와의 갈등

##### 1) 개인주의에 기초한 의회주의의 한계를 뛰어넘으려는 시도: “거대한 상원” 계획

우리는 이러한 역사적 고찰을 통해 경제사회위원회의 논쟁 속에서 다음과 같은 두 가지 공통분모를 인식할 수 있다(Beurier: 1638-1639).

①프랑스 혹은 유럽의 산업화시기의 다양한 정체에서 인민 또는 국민 주권 개념이 사회적 실체를 완벽하게 대의할 수 없고, 당시 구성된 정치권력과 다른 가능한 대의요소가 존재했으며, 혁명이론가들은 이러한 요소를 붕괴된 구체제의 협동조합(corporations)과 더불어 19세기 말부터 합법화되면서 강력한 사회적 세력을 형성한 노동조합에서 발견하였으며, 이러한 대의적 요소들을 포괄할 수 있는 체제를 주장하였다.

②반면에 보통선거가 권력을 형성하는데 유일하게 정당한 방법이라는 가정 하에, 이와 동등한 모든 다른 권력을 의회와 정부는 위험하고 바람직하지 못한 것으로 간주하였다.

그렇다면 이러한 보통선거에 의한 민주주의적 개인주의의 가치, 또한 이에 의한 의회정치문화를 프랑스 공화주의 전통에서는 뛰어넘지 못하는 것인가? 그렇지는 않다. 이것을 뛰어넘으려는 시도가 드골체제 하에서 진행된 적이 있었다.

---

28) 정부에 관련하여 선출되는 위원은 ①10명의 공기업 대표, ②5명의 사회활동단체 관련, ③2명의 해외거주 프랑스인 대표, ④9명의 본토외부 경제사회 활동, ⑤주택과 저축 관련 2석, ⑥40명의 경제, 사회, 과학, 문화관련 전문가로 총 68명이다.

1960년대 현재 사회당(PS)의 전신인 통합사회당(PSU)을 이끌었던 피에르 망데 프랑스(Pierre Mendès France)는 강령적 성격의 저서 『근대적 공화국을 위하여(Pour une République moderne)』에서 대의민주주의의 발전을 위해 ‘두 번째 의회(Deuxième chambre)’를 건설하는 방안을 제시하였다. 망데 프랑스는 “20세기 국가기구의 활동은 점점 생산과 분배를 비롯한 경제적 영역에 집중되어가고 있는데, (지역구에 기반하여 구성되는) 고전적인 의회형태는 이러한 문제를 선거의 관점에서 바라볼 줄 밖에 모르거나 압력단체의 압력에 제대로 대응하지 못하는 등 경제적 문제에 대처하는데 어려움을 겪고 있다. 이러한 경제적 생활을 제대로 운영하기 위해서는 진정한 민주적 권력이 존재하고 기능해야 한다”(Mendès France: 796)며, 이러한 “사회 진화에 따라 더욱 다양한 직업 집단들이 정부기능에 참여해야 하고 정부가 그 역할을 인식하여야 한다(Ibid.)”고 주장하면서 지역의원들의 간접선거로 선출되는 그 당시의 상원을 개혁해야 한다고 하였다. 그는 또한 “보통선거의 의회가 이데올로기적, 정치적 혹은 정당적 경향을 표현하는 것이라면, 두 번째 의회는 직업적 이해와 사회적 집단을 대변하는” (Mendès France: 795) 새로운 상원의 성격을 띤다고 설명하였다.

또한 망데 프랑스는 보통선거만을 중시하던 국민주권 이념과 관련해서도 새로운 입장을 제시하였는데, “모든 개인들은 두 가지 다른 형태로 자신을 대변할 수 있는데, 하나는 정치적 의지라는 측면에서 의회구성을 목적으로 하는 보통선거를 통해서이고, 다른 하나는 자신이 속한 계급의 직업적 경제적 주체로서의 역할이라는 측면에서 생산자와 소비자로 구성되는 협의회에 의해서”(Mendès France: 796-797)라며 새로운 상원이 국민주권의 원리에 위배되지 않는다고 주장하였다.

이러한 사회주의자들의 노력은 공화주의자 드골<sup>29)</sup> 정부와 함께 1969년 헌법개정안에 제시되었는데, 그것은 상원의원과 함께 사회, 문화,

경제 단체의 대표로 이루어지는 협의체로 상원을 확대하려는 이른바 ‘거대한 상원(Grand Sénat)’ 계획이었다. 이 헌법개정안은 법의 결정은 상원의 견해를 받아 하원에서 이루어 질 것을 주장(34조)하고 상원에 입안권만을 인정함으로써, ‘두번째 의회’에 하원과 동일하게 입안권과 결정권을 제공하여야 한다고 밝힌 망데 프랑스의 견해와는 약간의 차이가 있었다.

결국 이 계획은 1969년 국민투표에서 부결됨에 따라 실행되지는 못했다. 이에 대해 피에르 로장발롱 교수는 헌법부결로 인해 “프랑스인들은 진정한 정당민주주의와 직업단체들의 대의체를 동시에 거부한 것”(Rosanvallon: 413)이라고 개탄하기도 하였다.<sup>30)</sup>

## 2) 이익단체의 제도화에 대한 노동조합의 반발: 전제주의적 코포라티즘에 대한 경계

그렇다면 누가 이러한 계획에 반대한 것인가? 이 계획은 상원을 유지하고자 하는 보수세력뿐만 아니라, 처음 이익단체의 제도화를 이끌었던 노동조합으로부터도 환영받지 못하였다(Reynaud: 276). 그 당시 대표적인 노동조합인 노동총동맹(CGT), 프랑스민주노동연맹(CFDT),

---

29) 드골의 상원 개혁 시도는 갑작스러운 것이 아니었다. 이미 1946년 베이유(Bayeux)에서 있었던 유명한 연설에서 드골은 ‘상원은 지역 생활을 특별히 대변하는 기구이면서 다른 한편으로 경제, 가족, 지식 단체를 대변하여야 한다’(Bagnard: 15-16)고 상원에 대한 개혁의지를 보였다.

30) 하지만 이러한 정치기획은 69년 개헌의 실패로 역사의 뒤안길로 사라진 것은 아니다. 2007년 사회당내 주요 대선경쟁자 중 한명인 자크 랑(Jacques Lang) 의원은 “경제사회위원회를 상원과 혼합하여 순수하게 자문(consultatif)의 역할을 하는 기구로 개혁”(Nouvel Observateur 2005년 9월 29일자)하자는 의회개혁안을 제시하여 이러한 경향을 이어가고 있다. 물론 이 견해는 상원의 권한을 제한하는 것에 초점을 맞춘 것으로 의회개혁을 통해 경제사회위원회에게 의회에 준하는 권력을 제공하자는 의견은 아니지만, 상원과 경제사회위원회가 합쳐지면서 상대적으로 지금의 경제사회위원회를 더욱 영향력 있는 기관으로 개선하고자 하는 정책이라고 볼 수도 있다.

노동자의 힘(FO)은 이 계획에 대해 반대하였다(Mouriaux: 113). 이러한 노동조합의 반대는 항상 자신의 목소리가 정치적으로 수렴될 수 있는 최선의 방법을 찾고, 최대한 경제 권력에 근접하려고 하였던 노동조합의 모습을 보았을 때 모순적으로 비칠 수 있다. 그렇다면 왜 그들은 요구사항이 성취되려고 하는 순간 거부를 하였는가? 이러한 거부는 과거 프랑스 노동조합의 부정적 신디칼리즘적 성향이나 한 정부의 경제정책을 반대했다는 단순한 판단으로 충분히 설명되기 어렵다.

장 다니엘 레이노 교수는 그 이유에 대해 다음과 같이 설명한다. "권력의 '참여'는 하나 이상의 의미를 갖는다. 권력에 대한 참여는 행동의 공간을 마련하는 것일 수 있지만, 동시에 권력 내부로 들어가는 것이다. 이것은 저울대에 올려 손익을 가리듯이 이익이 분명하게 가려지지 않을 뿐만 아니라, 좀 더 근본적인 원리와의 관련이 있다. 산업민주주의에서 노동운동은 권력에 절대로 참여하지 않는 것을 지향하는 반대세력이다. 즉 경제 권력은 변할 수 있어도 노동운동은 한결같고, 새로운 권력에 대항하여 같은 역할로 다시 나타나는 항구적인 항의세력이다. 권력의 참여는 저항의 효과를 떨어뜨리거나, 저항을 마비시킬 위협을 감수하는 것이다. 기업가나 국가의 수장이 자신의 반대자들에게 중요하면서도 그들을 종속시킬 수 있는 자리를 제공함으로써 통합을 꾀하는 것은 당연하다. 노동조합이 이러한 것에서 가장 큰 위협을 발견하는 것 또한 당연하다. CGT는 물론 FO나 CFDT가 국가로 통합되기를 강하게 거부하려는 경향은 기업가가 기업의 자유를 방어하는 것과 마찬가지로이다. 이 두 가지 경우 모두, 전체적 국가(Etat totalitaire)의 위협을 비판하고 독립 원리를 방어하는 것이다"(Reynaud: 276-277).

이러한 위협은 이탈리아 파시즘이 자신의 전체주의를 가로막는 국민주권의 정치적 대의체제를 제거하기 위하여 자주 이용했던 경제적 이해의 대의체 만큼이나 위협하고 증대한 것으로 여겨졌다. 왜냐하면

이러한 이해들의 대의는 점진적으로 국민들을 직업이나 금전적 반작용을 중심으로 나뉘도록 하고, 국민들의 정치의식을 엄폐하기 위한 방법이기 때문이다. 또한 만약 이렇게 직업 단체들을 포괄하고 있는 권력이 민주주의의 법률 요소들을 폐지하더라도 전국적 저항(sursaut national)이 일어나기 어렵다. 레이노 교수는 “현실적으로 노동운동이 정치권력에 보다 많은 영향을 미칠 수 있는 것은 간접적인 방법을 통해서”(Reynaud: 277)라고 주장한다. 즉 노동운동이 정부에 문제제기하고 요구하는 입장에서 법의 입안과 결정권을 갖는 위치로 변화하는 순간, 단결하여 쟁취하는 그의 ‘조합적인’ 성격은 사라지고 권력집단화 된다는 것이다. 그리하여 노동조합은 자신의 노동조합적 성격을 유지하기 위한 방안으로 상원개혁안에 반대하였다고 할 수 있다.

이렇게 ‘국민’의 일부인 직업집단의 대표권 획득과 전제주의적 파시즘에 대한 경계 사이의 긴장은 한편으로는 ‘권력과 긴밀한 관계를 가지나 권한과 책임에서 자유로운’, 다른 한편으로는 ‘연결되지 않은 강력 모터’로 지칭되는 현재 경제사회위원회의 모습을 낳았다.

### 3) 현 경제사회위원회의 역할과 활동

그렇다고 경제사회위원회가 의미가 없는 기구는 아니다. 위의 여러 많은 논쟁에도 불구하고 경제사회위원회는 1958년 제5공화국 헌법 이래 60년 동안 비교적 안정적으로 운영되고 있다. 경제사회위원회의 기능과 역할은 다음과 같이 정리할 수 있다.

첫째, 정부가 법안을 상정하기 전에 사회에 대한 그 영향을 미리 예측할 수 있는 이른바 ‘사회적 실험실’ 역할을 한다. 정부는 경제사회위원회에 정부위탁활동(*la saisine par le gouvernement*)<sup>31)</sup>을 요청함으로써

31) 경제사회위원회의 활동은 크게 정부위탁활동과 자기위탁활동으로 구분할 수 있는

여러 의안들이 국회에서 통과되어 사회로 영향력을 발휘하기 전에 경제사회위원회를 통해서 사회적 견해를 두루 접할 수 있어, 법안이 미칠 사회적 파급력을 정부가 미리 예측하게 할 수 있다.

또한 경제사회위원회는 비록 강제성은 없지만 입법안이 통과되기 이전에 자신의 의견을 자발적으로 미리 제출하여, 법안이 정부기관 혹은 행정기관에서 형성되는 과정에서 영향을 미칠 수도 있고, 연구를 통해 새로운 법의 입안을 조언하는 등 정부와 행정 관료들에게 일정 정도의 영향력을 발휘할 수도 있다. 이를 위해 경제사회위원회는 정부에 의한 위탁활동을 수행할 뿐만 아니라, 자신이 스스로 자기연구를 발의할 수 있는 자기위탁활동(*autosaisine*)의 기능을 가지고 있다.<sup>32)</sup> 더불어 경제사회위원회의 의견이나 연구는 정부나 국회의 입안과정에서 정치인에 의해 공신력이 있고 중요한 여론 자료로 인용되기도 한다 (Frayssint: 122).

둘째, 경제사회위원회의 활동을 통해 정부·의회기관과 이익집단간의 많은 정보가 유통되도록 하는 ‘교차로’ 역할을 한다. 경제사회위원회의 위원들은 주로 분과(Section)와 그룹(Group)을 통해 활동한다. 분과가 조사대상에 따라 구분되고 위원들의 전문 능력에 따라 배정받는 곳이라면, 그룹은 사상적인 성향이나 방어하거나 대변하여야 하는 이해의 경향에 따라 조직된다.

분과는 의회활동을 모방한 것으로 사회문제 영역에 따라 9개의 분과<sup>33)</sup>로 나뉘어져 위원들이 참가하고 있다. 분과를 중심으로 정부에서

---

데, 정부위탁활동은 또한 의무적(*obligatoire*) 활동과 선택적(*facultative*) 활동 두 가지 범주로 구성된다. 그리하여 법안에 따라 규정된 경제적 입법안뿐만 아니라, 정부가 임의적으로 경제사회위원회에게 의견(*avis*), 연구(*étude*)를 요구할 수도 있다(1984년 시행령 제2조).

32) 정부와 관련하여 경제사회위원회 조직법에 의하면, 매년 수상은 경제사회위원회의 조언(*avis*)에 대한 결과를 발표하여야 한다고 규정하여 정부와 경제사회위원회간의 소통을 의무화하고 있다.

요청하는 자문이나 연구가 배분되며, 또한 분과내부에서 자신의 자율적인 연구나 의견제진을 계획하여 본회의에 승인을 요구할 수 있다. 분과내부에서는 보고서 내용을 발표하기 위해 각 보고서마다 ‘보고자(rapporteur)’를 지정하며, 보고자는 분과내부의 위원이나 분과성원<sup>34)</sup>도 가능하다(내규 16조). 또한 활동영역이 중첩되는 한에서 분과들 간의 공동 작업이 가능하며, 내규 15조에 따라 분과활동 중에 중앙사무실을 통해 다른 분과의 자문이나 협조를 구할 수 있다.

반면 그룹은 현재 18개<sup>35)</sup>로 구성되어 있는데, 그 역할은 소속단체의 이해를 대변하기 위해 전략과 전술을 기획하며, 이에 따라 각각 분과에 소속위원을 파견하고, ‘의회그룹’처럼 집단적 의견을 제시하거나 연대의 입장을 나타내기도 하며, 특히 본회의(Assemblée plénière)에서 의견에 대한 최종투표 시에 자신의 입장을 정리하고 다른 그룹들과 연대하여 자신의 의견을 관철하기 위해 노력하는 것이다(Frayssint: 99-100).

직업단체의 대표들은 이러한 분과와 그룹 활동을 통해 정부와 국회의 다양한 자료들을 요청하고 수집할 수 있다. 특히 위원회 사무국은 이러한 정보의 유통을 원활하게 하기 위해 지원하고, 또한 통계청(INSEE)에서 파견된 비서들이 이러한 활동을 보좌하고 있다.

33) 1984년 개정 시행령 제1조에 의하면, 총 9개의 분과는 사회문제분과, 노동분과, 국토개발과 지역경제분과, 생활환경분과, 재정분과, 대외관계분과, 기술연구 및 생산활동분과, 식품 농업분과, 일반경제문제분과로 구성된다.

34) 분과는 효율적인 운영을 위해 정부에 의해 인선되는 그 분야의 전문가인 분과성원(membres de section)을 최대 8명까지 둘 수 있다(1984년 개정 시행령 제4조).

35) 현재 경제사회위원회 그룹은 농업그룹, 장인그룹, 사회단체 그룹, CFCT, CGC, CGT, CFDT, FO, 동업조합그룹, 본토외부관련그룹, 사기업그룹, 공기업그룹, 교육노조그룹, 상호조합그룹, 전문가그룹, 자유직그룹, 가족단체그룹, 해외거주·저축주거그룹으로 구성되어 있고, 1959년 이후 그룹의 수와 구성은 매우 안정적으로 진행되고 있다(Frayssint: 97). 특히 해외거주·저축주거그룹은 활동영역은 다르지만, 모두 정부에 의해 인선된다는 공통점으로 각각 소수라는 단점을 보완하기 위해 그룹을 형성하였다.

셋째, 사회그룹 간의 대화를 통한 사회적 순환유 역할을 들 수 있다. 경제사회위원회는 매달 2회로 두 번째, 네 번째 화요일과 수요일에 전체 위원들로 구성되는 본회의(Assemblée plénière)를 개최한다(내규 25조).<sup>36)</sup> 구성과 기능면에서 의회와 유사한 이 본회의는 경제사회위원회 고유의 모임이다. 이곳은 분과 내의 발표자에 의해 정부에서 요구한 과제를 포함하여 모든 위원회의 의견이나 연구가 토론·수정·확정되는 공간이다. 이러한 모임을 통해서 경제사회위원회는 정부와 입법부와의 관계뿐만 아니라 직업단체들 간의 관계에도 영향을 미친다. 더욱이 분과활동과 그룹간의 활동 등 긴밀한 접촉과 일상적인 대화를 통해 사회의 대표적 직업단체가 서로의 어려움과 사정을 잘 이해하게 됨에 따라 발생하는 사회적인 통합기능이라는 추가적 기능이 발생한다.

그 외 경제사회위원회는 여론형성을 위해 기관지 발간과 보고서 발간을 통해 연구자들과 시민단체에 경제사회분야에 대한 여론을 형성하는데 기여하기도 하고, 지역경제사회위원회와 함께 지역적 연대를 추진하거나, 다른 나라 유사 단체와 함께 국제적 차원의 연대를 진행하기도 한다.

## 5. 결론

이렇게 경제사회위원회의 정치적 위치는 한편으론 민주주의 체제에서 보통선거로 선출된 의회체제와 경제적 이익단체들의 대의적 참여라는 국민주권적 긴장관계 속에서 위치해 있고, 다른 한편으론 저항적

---

36) 본회의는 중앙본부는 필요에 따라 정규회의 이외에 다른 회의를 상정할 수 있고, 정부의 요구에 따라 특별히 열릴 수도 있다.

이익집단에 대한 정부의 체제내화 노력과 국가기관으로부터 독립성을 갖으려는 노동조합과의 갈등관계 속에 있다고 할 수 있다. 또한 국민주권 개념과 코포라티즘 논쟁속에서 경제사회위원회에 대한 이론적 논의는 아직 진행형이라 할 수 있으며, 현재의 경제사회위원회 구성 역시 경제산업구조의 변화에 따라 유동적이라 할 수 있다.

하지만 위의 논의를 통해 다음과 같이 잠정적으로 정리할 수 있다.

첫째, 보통 이익단체는 정당을 통해 정치에 참여한다는 일반적인 정치과정론과는 달리 프랑스의 경제사회위원회의 사례는 비록 자문기관의 위상을 통해서이지만 이익단체들이 직접 정치에 참여할 수도 있다는 사실을 보여준다.

둘째, 경제사회위원회는 보통선거에 의한 의회제도와 사회적 이해세력의 대표성 간의 국민주권적 갈등을 지니고 있다. 프랑스 혁명이후의 국민주권개념과 이익집단의 대표성에 대한 논의를 통해 국민주권개념이 확대되어 이익집단의 대표성을 포괄할 수 있을 가능성에 대해 살펴보았고, 또한 이익집단의 의회적 대표제도가 국민투표적 의회를 전체주의적으로 대체하는 것이 아니라 민주적으로 보충한다면 공화주의와 대립되지 않을 가능성에 대해 살펴보았다.

셋째, 노동조합은 역사적으로 이익단체가 대표성을 확보하기 위해 투쟁하였지만, 동시에 자신이 정부와 의회에 종속되지 않고 자율성을 지니면서, 정부와 의회에 대해 자신의 이익을 요구하는 위치에 있고자 한다.

넷째, 정부는 이익집단의 정치적 제도화를 통해 정책입안과정에 많은 도움을 얻을 수 있고, 이익집단들도 비록 정치활동에서 큰 영향력은 아니지만, 경제사회위원회를 통해 정부의 정책형성과정에 영향을 미치고, 정부·의회기관의 정보를 획득하는데 용이하며, 이익집단 간에도 서로의 상황과 처지를 인식함에 따라 사회적인 통합기능을 중요한

역할을 하기도 한다.

끝으로 우리는 국내적 상황과 무관하게 세계적인 차원에서 신자유주의적 경제정책 도입을 강요받고 있는 현재의 상황과 관련하여 새로운 교훈을 찾을 수 있다. 신자유주의적 경제정책의 도입은 노동세력을 비롯한 여러 이익집단의 저항에 부딪히게 된다. 현재 이러한 저항세력의 반대를 줄이기 위한 방안으로 이익집단의 정치적 제도화가 새롭게 주목받고 있다. 현재 노사정위원회가 노동세력이 탈퇴함으로써 존재의 위기를 겪고 있는 한국 상황에 50년간 안정적으로 운영되어 온 프랑스의 경제사회위원회 사례를 적용하는 것은 어렵겠지만, 이익집단의 정치제도화라는 측면에서 혹은 노동조합이 정치권력으로부터 자율성을 확보하려는 경향에 대한 연구에 프랑스 이익집단의 정치제도화 사례는 적지 않은 교훈을 줄 수 있다고 생각한다.

#### 참고문헌

- Baguenard, Jacques. 1997. *Le Sénat*, 2e edit, Paris: PUF.
- Bardout, J.C. 2001. *L'histoire étonnante de la loi 1901*, Lyon: Edition Juris service.
- Beurier, Jean-Pierre. 1982. "Le Rôle du Conseil économique et social", *Revue de Droit Public*, 1627-1674.
- Bodineau, Pierre. 1994. *Les conseils économiques et sociaux (QSJ)* Paris: PUF.
- CES. 2002. "Directory of Economic and Social councils and Similar Institutions", 2002 December.
- Duguit, Léon. 1928. *Traité de droit constitutionnel*, tome II, 3e edit, Paris: Editions de Boccard.
- Frayssint, Jean. 1996. *Le conseil économique et social*, Paris: La documentation française.
- Mayeur, Jean-Marie. 1984. *La vie politique sous la Troisième République (1870-1940)*, Paris: Editions du Seuil.

- Mendès France, Pierre. 1987. *Pour une République moderne 1955-1962, Oeuvres complètes* vol.4, Paris: Gallimard.
- Mouriaux, René. 1982. *La CGT*, Paris: Editions du Seuil.
- Prélot, M et J. Boulouis. 1990. *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, 11e édit., Paris: Dalloz.
- Reynaud, Jean-Daniel. 1975. *Les syndicats en France*, Tome I, Paris: Edition du Seuil.
- Rosanvallon, Pierre. 1998. *Le peuple introuvable*, Paris: Gallimard.
- Saint-Simon, Claude-Henri. 1869 [1820]. “L’organisateur”, *Oeuvres de Saint-Simon* vol.4, Paris: Edition anthropos.
- Secrétariat général du gouvernement. 1995. “Constitution française du 4 octobre 1958”, *documents d’études*, Paris: La documentation Française.
- Sieyès, E-J. 1794. “Discours à la Convention nationale” in *Oeuvres de Sieyès*, Tome III, Paris: EDHIS.
- Turpin, Dominique. 1985. “La réformatte du Conseil économique et social”, *Revue de Droit Public*, 15-35.
- 프랑스 경제사회위원회 [www.ces.fr](http://www.ces.fr)
- 스페인 경제사회위원회 [www.ces.es](http://www.ces.es)
- 아일랜드 경제사회위원회 [www.nesc.ie](http://www.nesc.ie)