



제437회 국회 (임시회)
제2차 국회운영위원회

국회법 일부개정법률안

검 토 보 고

〈국회 내 사회적 대화 제도화〉

■ 김태년의원 대표발의(의안번호 제2215546호)

2026. 7.

국회 운영 위원회

수석전문위원 김경호

목 차

I . 제안경위	1
II . 제안이유 및 주요내용	1
III . 검토의견	3

I. 제안경위

1. 발 의 자 : 김태년 · 박지원 · 이재관 · 김한규 · 진선미 · 정준호
홍기원 · 서영석 · 이강일 · 박홍배 · 김영진 · 진성준 의원(12인)

2. 제 안 일 : 2025. 12. 23.

3. 회 부 일 : 2025. 12. 24.

※ 의안번호 : 15546

II. 제안이유 및 주요내용

민주주의 사회에서 사회적 대화는 복잡한 이해관계를 조정하고 사회적 갈등을 평화적으로 해결하며, 공동의 미래 방향을 설정하는 핵심 장치임. 특히 저출생 · 고령화, 산업 · 기술의 전환, 노동시장 양극화, 주거 불안 및 지역 불균형 등 우리 사회가 직면한 위기는 단일한 정책 수단이나 특정 집단의 노력만으로 해결할 수 없는 다층적 성격을 지니는데, 이런 구조적 과제를 극복하기 위해서는 세대·계층·산업·지역이 함께 참여해 폭넓은 합의를 도출하는 제도적 공간이 필수적임.

그러나 현재 공식적인 사회적 대화는 「경제사회노동위원회법」에 근거한 경제사회노동회를 중심으로 이루어져 왔는데, 논의 구조의

경직성, 장기간 교착으로 인한 운영의 불안정성, 실질적 합의 도출의 어려움 등 여러 한계를 지속적으로 노출해 온 상황임.

특히 사회갈등이 과거의 노사 중심 범주를 넘어 산업전환, 청년·고령사회, 돌봄·복지, 환경·에너지, 기술·데이터 거버넌스 등 광범위한 국가적 의제로 확장되는 상황에서 기존 대화체계만으로는 충분한 조정 기능을 수행하기 어려움.

이제 국민의 대표기관인 국회가 사회적 대화의 새로운 축으로 나서야 함. 국회는 다양한 정치적 의견과 사회적 이해관계를 제도적으로 반영할 수 있는 구조를 갖추고 있으며, 합의된 내용을 즉각 입법과 정책으로 연결할 수 있는 민주적 정당성을 지님. 또한, 정당·시민사회·전문가·이해당사자 등 다양한 주체가 참여할 수 있는 장점을 바탕으로 사회 갈등을 종합적으로 조정하고 국가적 방향성을 설정하는 역할 수행이 가능함.

이에 국가적 중요 의제에 대한 폭넓고 지속 가능한 사회적 합의를 형성하기 위해, 대의기관인 국회에서 사회의 복합위기 및 미래문제 대응 등을 위한 사회적대화를 추진할 수 있도록 법적 근거를 마련함으로써 주요 주체 및 이해관계당사자 간의 협의·합의를 도출하고 그 결과를 소관 상임위원회의 심사 과정에 반영할 수 있도록 하여 사회적대화의 실효성을 제고하고자 하는 것임(안 제9장의2 신설 등).

II. 검토의견

1. 입법취지 및 배경

사회적 대화는 사회의 다양한 수준에서 조직적 대표성을 갖는 집단이 정책 과정에 참여하여 부분적 이해관계를 조율하고 공동의 이익에 부합하는 방향으로 정책이나 법제도가 수립·집행되도록 하기 위한 일련의 대화, 협의, 자문 및 의사결정의 양식으로 정의할 수 있으며, 국가차원의 파트너십과 협상을 통해 갈등과 쟁점을 조정하는데 활용되고 있음.¹⁾

우리나라의 대표적인 사회적 대화 기구로 대통령 소속 경제사회노동위원회가 있으나, 해당 회의체의 한계로 노사단체의 이탈·불참으로 인한 반복적인 파행, 과반을 차지하는 정부·공익위원 비율에 기인하는 대표성 부족, 정부가 정책 추진의 정당성을 확보하기 위한 수단으로 활용하거나 합의가 도출되더라도 구속력의 부재로 입법·정책으로 이어지지 않는 문제 등이 지속적으로 지적되고 있음.²⁾

더욱이, 우리나라는 양극화·불평등 등 기존의 사회문제가 심화·다변화될 뿐만 아니라 저성장, 인구감소, 기후위기 등 새로운 복합위기가 등장하고 있어, 이러한 위기상황에 대응하기 위하여 다양한 사

1) 정홍준, 「사회적 대화 활성화를 위한 제도 연구 - 국회 중심의 사회적 대화 플랫폼 구축 방안」, 국회입법조사처 정책연구용역, 2024. 12., p.4.

2) 「국회는 사회적 대화를 어떻게 주도할 것인가? : 쟁점과 과제」, 국회입법조사처 공동세미나 자료집, 2024. 10., 정홍준, 「사회적 대화 활성화를 위한 제도 연구 - 국회 중심의 사회적 대화 플랫폼 구축 방안」, 국회입법조사처 정책연구용역, 2024. 12., 및 다수의 언론보도 등

회·경제주체들의 논의의 장을 마련할 필요가 있다는 의견에 힘이 실리고 있음.

이에 개정안은 국민의 대표기관인 국회에 사회적 대화를 진행하기 위한 기구를 두도록 하고, 사회적 대화를 통해 도출된 결과를 입법과 정책에 반영할 수 있도록 제도화하려는 것임.

지난 제21대 국회에서 운영된 국회의장 직속 자문기구인 ‘국회국민통합위원회’에서도 정치·경제·사회 주요 의제에 대한 개선과제를 제시하면서, 3대 의제 및 9대 과제 실현³⁾을 위하여 사회적 대타협 기구의 신설·운영을 촉구한 바 있음.

참고로, 개정안과 같이 사회적 대화의 제도화를 위한 「국회법 일부개정법률안」 3건과 국회의장 의견제시 1건이 우리 위원회에 계류중이므로, 동 개정안에 대하여 검토·논의 시 해당 개정안 및 의견제시의 건에 대한 비교분석이 함께 이루어질 필요가 있음.

3) 3대 의제: 경제적 평등, 경제적 자유, 공정한 경제

9대 과제: 부동산, 노동, 사회안전망, 규제, 혁신성장, 교육, 공정경제, 동반성장, 재정운용

2. 국회의 사회적 대화 추진경과

국회는 대통령 소속 경제사회노동위원회와 같이 상설적으로 사회적 대화 기구를 설치하고 있지 않으나, 사안별로 사회적 대화를 시도한 사례가 있음.

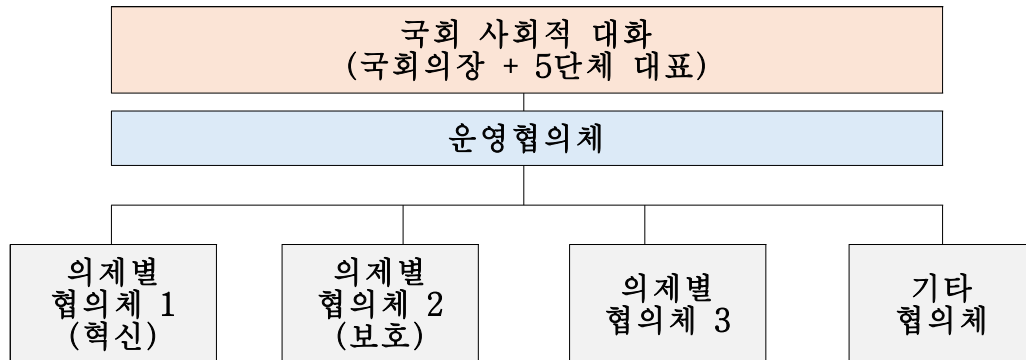
2014년 국회 환경노동위원회가 ‘노사정 사회적 대화 촉진을 위한 소위원회’를 구성하여 노동시간 단축, 노사(노정) 관계 개선 및 통상임금 문제에 대해 사회적 대화를 추진하였고, 제21대 국회에서는 연금개혁특별위원회가 ‘연금개혁 공론화위원회’를 운영하여 시민들의 숙의된 여론을 수렴하여 결과를 발표하는 등 연금의제를 위한 논의를 진행하였음.⁴⁾

제22대 국회 전반기에는 국회의장과 사회·경제 5개 단체(한국경영자총협회, 한국노동조합총연맹, 중소기업중앙회, 전국민주노동조합총연맹⁵⁾, 대한상공회의소)가 참여하는 국회 사회적 대화 기구를 구성하여 운영하였음. 2025년 5월~6월 국회 사회적 대화 운영방안을 합의하고 의제별 협의체를 구성하였으며, 같은 해 7월부터 의제별 협의체(혁신 의제, 보호 의제)가 운영되었음. 2025년 12월부터는 의제별 협의체와 별도로 건설현안 협의체를 구성하였음.

4) 한인상, 「사회적 대화 활성화와 국회의 역할」, 국회입법조사처, 이슈와 논점 제2264호, 2024. 7..

5) 전국민주노동조합총연맹(민주노총)은 1998년부터 현재까지 경제사회노동위원회에 불참하고 있음을 고려할 때, 26년만에 국회가 주도하는 사회적 대화 기구에 참여하는 것은 상당한 의미가 있다고 볼 수 있음.

[표-1] 제22대국회 전반기 국회 사회적 대화 기구 기본구조



자료: 국회사무처

3. 내용별 검토

가. 국회 내 사회적 대화 기구 구성

개정안은 사회·경제의 주요 주체나 관련 이해당사자 간의 협의·합의·갈등조정을 위한 대화를 추진하기 위하여 국회에 사회적대화위원회를 두고, 동 위원회의 원활한 운영 등을 위하여 지원체계를 마련하도록 하는 것임(안 제126조의2 및 제126조의4 신설).

[표-3] 개정안 조문대비표

현행	개정안
<신설> <신설>	제9장의2 국회에서의 사회적대화 제126조의2(사회적대화의 추진 등) ① 사회의 복합위기 및 미래문제 대응, 중요한 국가적 현안 해결에 필요한 경우 해당 의제별로 사회·경제의 주요 주체나 관련 이해관계 당사자 간의 협의·합의·갈등조정을 위한 대화(이하 “사회적대화”라 한다)를 추진하기 위하여 국회에 사회적대화위원회를 둔다. ② 사회적대화위원회는 사회·경제의 주요 주체 또는 의제별 이해관계당사자를 대변할 수 있도록 구성하고, 위원장 및 위원은 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 의장이 위촉한다.

현행	개정안
<신설>	③ 사회적대화위원회의 자율성은 최대한 존중되어야 한다. ④ 제1항 및 제2항에서 규정한 사항 이외에 사회적대화위원회의 구성 및 운영 등에 필요한 사항은 국회규칙으로 정한다. 제126조의4(사회적대화의 지원체계) ① 국회는 사회적대화위원회의 원활한 운영과 관련 사무의 처리·지원을 위하여 지원조직 설치, 지원 방안 수립, 관계기관에 대한 협조 요청 및 관련 전문가의 활용 등 필요한 지원체계를 마련해야 한다. ② 제1항 이외에 지원체계 마련에 필요한 구체적인 사항은 국회규칙으로 정한다.

개정안은 국회에 사회적대화위원회를 두고 사회적 대화를 통해 도출된 결과를 입법 및 정책에 반영할 수 있도록 제도화하려는 것으로, 입법취지에 공감할 수 있음.

대통령 소속 경제사회노동위원회는 정부가 특정 정책의 추진을 정당화하기 위한 도구로 사회적 대화를 활용한다는 등의 비판이 지속적으로 제기되어 왔으며, 여전히 행정부의 주도성이 적지 않은 상황임.⁶⁾⁷⁾

6) 정혜윤 외 7인, 「한국노동정치의 거버넌스와 정책과정」, 국회미래연구원, 2023. 12., p.35~38.

상기의 내용과 국회는 국민의 다양한 의견을 수렴하여 입법과 예산에 반영하는 곳이고 사회적 대화를 통해 도출된 결과를 직접 입법·정책으로 연계할 수 있는 점을 고려할 때, 개정안에 따른 사회적 대화위원회는 주요 이슈에 대한 사회적 대화 회의체로 기능할 것으로 기대됨.

동 개정안과 우리 위원회에 계류 중인 개정안 3건과 의장 의견제시 1건을 함께 비교하면, 이들 개정안 등은 국회 내 사회적대화 추진기구의 명칭과 구성방식, 지원체계 등을 상이하게 규정함을 알 수 있음.

[표-4] 개정안별 국회 내 사회적대화 추진기구 비교

구 분	안호영의원안	문진석의원안 의장 의견제시	김태년의원안	허 영의원안
기구명	사회적대화기구	사회적대화위원회		사회적대화위원회
구성 원칙	사회·경제의 주요 주체 또는 의제별 당사자의 이해를 대변하도록 구성			사회·경제 각 부문을 대표하는 주요 주체 또는 관계 이해당사자를 균형적으로 대변할 수 있도록 구성
구성 방식	의장이 각 교섭단체 대표의원과 협의하여 구성			의장이 국회운영위원회 동의를 받아 구성
지원 체계	공무원 배치의무 등 규정	지원조직, 협조요청, 전문가 활용 등 지원체계 마련 근거(재량)	지원조직, 협조요청, 전문가 활용 등 지원체계 마련 근거(의무)	지원 조직 등 설치 근거 규정

- 7) 행정부의 강한 주도성이 잘 드러난 사례로 문재인 정부 시절 당시 “탄력근로제 개선을 위한 합의문”을 들 수 있음. 노·사·정이 탄력근로제 확대(3개월→6개월)에 합의하였으나 근로자위원 중 3인이 불참하여 의결하지 못하고, 이후 위원 해촉 등을 거쳐 8개월 만에 의결에 이룸. 당시 노동계는 경영계 요구에 따라 정부가 탄력근로제 단위 기간을 확대하기로 사실상 방침을 정해놓고 경제사회노동위원회의 논의에 부쳐 밀어붙이기라고 비판하였음(“탄력근로제 확대 합의는 했지만 의결은 못해…발목잡힌 경사노위”, 연합뉴스, 2019. 3., “경사노위, ‘탄력근로제 3→6개월 확대’ 최종 의결”, 한국경제TV, 2019. 10.).

우선, 사회적대화 추진기구의 명칭과 구성방식은 입법정책적으로 결정할 사항으로 판단됨. 다만, 5건의 안건에 따른 구성방식은 각 교섭단체 대표의원 간 협의(안호영·문진석·김태년의원안, 의장 의견제시) 또는 국회운영위원회의 동의(안호영의원안)로 나뉘는데, 현행법상 국회운영위원회의 동의를 요하는 사항은 주로 국회 행정업무 또는 국회소속기관에 관한 것⁸⁾임을 고려하면 전자가 보다 법체계와 조화를 이루는 측면이 있음.

또한, 다른 개정안과 달리 동 개정안(김태년의원안)은 공무원 배치 또는 지원체계 마련을 강행규정으로 규율하고 있는데, 이는 사회적대화위원회의 사무를 지원하는 조직의 원활한 설치를 뒷받침하려는 취지로 이해됨.

8) 국회관계법률에 따라 국회소속기관의 장(국회사무총장 제외)과 국회미래연구원장 임명, 예비금 지출, 위원회 비밀문건의 보안관리, 국회 경호를 위한 경찰공무원 파견 요구, 국회규칙 제·개정, 국회미래연구원 정관 변경 등에 국회운영위원회의 동의가 요구됨.

나. 사회적 대화 결과의 활용

개정안은 위원회에서 의안을 심사·제안할 때 사회적대화위원회가 작성한 결과보고서를 최대한 존중하도록 하고, 정부 또는 행정기관 등에서 처리하는 것이 적정한 경우 위원회 의결로 해당 결과에 이송할 수 있도록 하며, 이송받은 정부 또는 행정기관 등은 2개월 내에 처리결과를 위원회에 제출하도록 하려는 것임(안 제126조의3 신설).

[표-5] 개정안 조문대비표

현 행	개 정 안
<신 설>	제126조의3(사회적대화의 결과 처리 등) ① 사회적대화위원회는 사회적 대화의 결과가 도출되는 경우 해당 경과 및 결과, 그 밖에 국회규칙으로 정하는 사항을 서면으로 작성한 보고서(이하 이 조에서 “결과보고서”라 한다)를 의장에게 제출하여야 한다. ② 의장은 결과보고서를 제출받은 경우 이를 인쇄하거나 전산망에 입력하는 방식으로 의원에게 배부 및 공표하고 소관 위원회에 송부하여야 한다. ③ 결과보고서를 송부받은 위원회는 이를 최대한 존중하여야 하고, 결과보고서의 내용·취지를 관련 의안 심사에 반영하거나 제51조에

현행	개정안
	<u>따라 제안한 경우에는 그 반영 사항을 해당 심사보고서 또는 의안 등에 표기하여야 한다.</u> <u>④ 위원회는 정부 또는 행정기관 등에서 결과보고서를 처리하는 것이 적절하다고 인정하는 경우에는 의결로 이를 해당 기관에 이송할 수 있다.</u> <u>⑤ 제4항에 따라 결과보고서를 이송받은 정부 또는 행정기관 등은 그 처리 결과(이송받은 결과보고서의 내용에 따르지 못하는 경우 그 사유를 포함한다)를 지체 없이 위원회에 제출하되, 그 기간은 결과보고서를 이송받은 날부터 2개월을 경과할 수 없다.</u>

개정안은 국회 내 사회적 대화의 진행경과 및 결과 등을 소관 위원회나 정부·행정기관 등의 입법·정책 과정에 활용하도록 제도적 기반을 마련하려는 것으로, 사회적대화위원회가 협의 또는 논의의 장으로 기능하는 데 그치는 것이 아니라 실질적으로 입법·정책과 연계될 수 있도록 하여 효용성을 제고하려는 취지임.

정부·행정기관에 이송하고 그 처리결과를 보고받는 절차와 관련하여서는 동 개정안 외에 우리 위원회에 계류 중인 개정안 3건과 의장 의견제시 1건을 함께 비교하여 검토할 필요가 있는 것으로 보임.

[표-6] 개정안별 국회 사회적대화 결과 활용 관련 내용 비교

구 분	안호영의원안 문진석의원안	허영의원안 국회의장 의견제시	김태년의원안
정부·행정기관 등에 이송 절차	의장 직권	위원회 의결	
정부·행정기관 등의 처리결과 제출기한	6개월	최장 5개월 (3개월 + 2개월)	2개월

정부, 행정기관 등에 결과보고서를 이송하여 처리를 요구하는 절차는 의장 직권(안호영·문진석의원안) 또는 위원회 의결(허영·김태년의원안, 의장 의견제시)로 나뉘는데, 회의체인 국회는 의사를 형성할 때 ‘의결’이 요구되고 현행법도 국회가 대외적 효력이 있는 행위를 하는 경우 본회의 또는 위원회 의결을 거치도록 하는 점⁹⁾ 등을 고려할 때 후자의 방식이 법체계상 적절한 측면이 있음.

다음으로, 정부 또는 행정기관 등의 결과보고서 처리 결과 제출기한은 처리내용, 처리기한 설정의 필요성·적절성과 유사 입법례 등을 종합적으로 고려하여 결정할 사항으로 판단됨.

9)

결산 시정요구(국회법 §84②) 행정입법(대통령령·총리령) 검토결과 송부(국회법 §98의2⑤) 국회 채택 청원 처리 요구(국회법 §126②) 감사원에 대한 감사 요구(국회법 §127의2) 국감조사 결과 시정요구(국정감조사법 §16④)	본회의 의결
행정입법(부령) 검토결과 통보(국회법 §98의2⑦) 고충민원에 해당하는 청원 조사 요구(국회법 §127의3)	위원회 의결
보고 또는 서류 등의 제출 요구(국회법 §128①, 국정감조사법 §10①)	본회의 또는 위원회 의결 (청문회, 국정감조사 관련 사항은 재적위원 3분의 1 이상 요구로도 가능)
「국회증감법」 상 범죄 고발(국회증언감정법 §15-2)	본회의 또는 위원회 의결 (청문회는 재적위원 3분의 1 이상 연서)

참고로, 현행법체계는 감·조사, 수사에 관한 사항은 처리기한을 명시하고, 청원·결산·국정감사 등 정책에 관한 사항은 지체없이 처리하도록 하여 정부가 국회의 요구사항을 가능한 조속히 이행하도록 함.

[표-7] 국회관계법률상 국회 요구에 대한 정부의 처리기한

요구 사항	처리기한
감사원에 대한 감사 요구(국회법 §127-2) 고충민원에 해당하는 청원 조사 요구(국회법 §127-3)	최장 5개월 내 결과 보고 (3개월 + 2개월)
「국회증감법」 상 범죄 고발(국회증언감정법 §15-2)	최장 4개월 내 처분결과 보고 (2개월 + 2개월)
결산 시정요구(국회법 §84②) 행정입법(부령) 검토결과 통보(국회법 §98-2⑧) 국회 채택 청원 처리 요구(국회법 §126②) 국감조사 결과 시정요구(국정감조사법 §16④)	지체 없이 처리결과 보고
행정입법(대통령령·총리령) 검토결과 송부(국회법 §98-2⑥)	처리결과 제출(기한 없음)

다. 사회적대화 활성화 등을 위한 의장의 의무 규정

개정안은 국회가 국민의 의견을 적극적으로 수렴하고 사회적 대화 및 다양한 참여를 지속적으로 활성화할 의무와 사회적대화 결과가 국회 입법 및 정책 활동에 반영될 수 있도록 노력할 의무를 의장의 직무로 명시하려는 것임.

[표-8] 개정안 조문대비표

현행	개정안
제10조(의장의 직무) (생략)	제10조(의장의 직무) ① (현행 제목 외의 부분과 같음)
<신설>	② 의장은 국회가 국민의 의견을 적극적으로 수렴하고 제126조의2제1항에 따른 사회적대화 및 다양한 참여가 지속적으로 활성화될 수 있도록 하여야 한다.
<신설>	제126조의2(사회적대화의 추진 등) ⑥ 의장은 제1항에 따른 사회적대화의 결과가 국회의 입법 및 정책 활동에 반영될 수 있도록 노력하여야 한다.

「국회법」¹⁰⁾은 국회의 조직과 의사(議事)에 관한 사항을 중점적으로 규율하고 국회의장의 직무도 ① 국회를 대표하고, ② 의사를

10) 「국회법」 제1조(목적) 이 법은 국회의 조직·의사(議事), 그 밖에 필요한 사항을 규정함으로써 국민의 대의기관인 국회의 민주적이고 효율적인 운영에 기여함을 목적으로 한다.

제10조(의장의 직무) 의장은 국회를 대표하고 의사를 정리하며, 질서를 유지하고 사무를 감독한다.

정리하며, ③ 질서를 유지하고, ④ 사무를 감독하는 것으로 명시하여, 법률에 국회와 국회의장이 지향해야 하는 방향이 구체적으로 드러나지 않는 측면이 있음.

개정안은 국회가 국민의 의사를 적극적으로 수렴하고 사회적 대화를 비롯한 다양한 참여를 활성화하는 곳이어야 하며, 사회적대화 결과를 입법 및 정책활동에 반영될 수 있도록 국회의장이 노력하여야 하는 의무가 있음을 법률에 명확히 하려는 것임.

이는 우리 헌법¹¹⁾에서 선언한 민주주의와 국민주권주의에 부합하게 국회가 운영되어야 함을 환기할 필요성이 있다고 판단한 것으로 보임.

문 의 처
02)6788-5015

11) 「대한민국헌법」 제1조 ① 대한민국은 민주공화국이다.

② 대한민국의 주권은 국민에게 있고, 모든 권력은 국민으로부터 나온다.