

호주경제의 구조조정과 노동조합

1989

한국노동연구원

目次

I. 序論

II. 勞使關係制度의 諸特徵

III. 物價·賃金 및 雇傭 : 1970~83

IV. 經濟構造 調整과 勞動組合

V. 結論 및 示唆點

<부록> 합의선언

STATEMENT OF ACCORD

表目次

<표 1> 가격 및 비용관련 지표 추이 : 1980~85

그림目次

[그림 1] 실질임금 및 생산성 추이 : 1970~83

[그림 2] 최종 총지출디플레이터 추이 : 1970~83

[그림 3] 기업의 총비용에 대한 이윤비율 추이 : 1970~83

[그림 4] 교역조건 추이 : 1971~88

[그림 5] 외채 추이 : 1981~88

[그림 6] 주요경제지표 추이 : 1983~

[그림 7a] 노동시장관련 주요지표 추이 (I)

[그림 7b] 노동시장관련 주요지표 추이 (II)

I. 序 論

호주는 1980년대초의 높은 실업률과 급속한 물가상승, 그리고 1980년대 중반의 대외여건 악화 등 국내외 경제위기를 극복하고 지속적인 성장기조를 유지하고 있다. 1983~88년기간 연평균 실질 GNP성장률은 4.5%인데, 이는 동기간 OECD국가 평균성장률보다 0.7%포인트, 1975~83년기간 성장률보다 2.3%포인트 높다.

이와 같이 호주가 지속적인 성장기조를 유지할 수 있었던 것은 노사관계 주요당사자들이 타협과 협의를 통하여 노사관계를 안정화 시켰다는 데 상당부분 연유한다. 특히 노동운동세력은 주요정책결정 과정에 참여함으로써 - 국내외 환경변화에 따른-경제구조 개편에 선도적 역할을 하였다.

본고는 1980년대 호주경제의 구조조정에 있어서 노동조합의 역할을 고찰함으로써 전환기적 시점에 있는 우리나라 노사관계제도 정착 및 관련정책 방향에 시사하는 점을 찾고자 한다.

II장에서는 이익분쟁에 대한 강제중재로 대표되는 호주노사관계제도의 주요특징을, III장에서는 1970~83년기간 호주의 임금, 물가, 고용 추이와 그 원인을 노사관계 관점에서 분석하고자 한다. IV장에서는 「사회합의」로 시작되는 1980년대 호주노사관계의 안정화과정과 경제구조 조정에 있어서 노동조합의 역할을 살펴보기로 한다. V장에서는 결론 및 시사점이 수록되었다. 부록에는 호주노사관계 안정화의 계기가 된 「사회합의」의 번역분과 원문이 첨부되었다.

II. 勞使關係制度의 諸特徵

영국식민지였던 호주는 영국과 같이 직종별 노동조합이 노조조직의 근간을 이루나 다른 영어사용권 국가와는 달리 고용조건을 결정하거나 분쟁을 해결하는 데 노사심판이 주요한 역할을 한다.

다른 나라에서는 직접적인 제 3자의 개입없이 사용자와 근로자간의 갈등이 해결되도록 제도가 운영되나 호주에서는 외부심판이 각 당사자간의 분쟁을-어떤 경우에 있어서는 강제적으로-조정하는 권한을 가진다.

노동조합의 구조

1984년 현재 호주 비농부문 근로자의 57%가 노동조합에 가입하고 있는데 이와 같은 높은 조직률은 중재조정제도가 발달되어 있기 때문이다. 호주중재조정법 (Australian Conciliation and Arbitration Act)에 의하면 노사관련 당사자가 조정이나 중재를 받기 위하여서는 먼저 해당조직체를 관계당국에 신고하여야 한다.

호주중재위원회(Australian Conciliation and Arbitration Commission)의 결정은 해당산업이나 직종의 임금을 포함한 근로조건 결정에 선도적 역할을 한다. 따라서 관련 노사의 입장으로 볼 때 조직체를 형성하며 신고하는 것이 보다 합리적이며 그 결과 노동조합이나 사용자단체의 결성이 촉진되었다. 20세기초 호주중재법의 제정 이래 1921년 50%를 넘어선 조직률은 대공황시대에 약간 하락하였으나 현조직률도 다른 OECD국가들보다 높다.¹⁾

호주노조는 영국의 영향으로 직종별이 중심이나 점차로 산업별조합의 비중이 커지고 있으며 주단위노조가 기본조직이다. 호주노동조합의 규모는 국제기준으로 볼 때 작으나 330여개 단위노조 중 10%의 노조는 조직원수 30,000명 이상이며 호주전체의 노조원 65%정도가 이들 대규모 노조에 소속되어 있다. 이는 호주경제의 집중도가 커서 200대 대기업에 전체노동자의 절반 정도가 고용되어 있기 때문이다. 최근에 들어 3차산업, 특히 공공부문의 조직률이 증가하고 있다.

법에 의하여 단위노조에서의 복수노조는 허용되지 않으며 노동조합의 내부활동이 상당 정도 규제된다. 노동조합의 규약은 민주적으로 제정되며, 변경할 때에는 관계당국 (Industrial Registrar)의 승인을 받아야 한다. 노동조합은 관계당국에 조합원 명부를 보고하여야 하며 당국은 노동조합을 회계감사할 권한을 가진다.²⁾

전국단위의 노조조직중 호주노동조합협의회(Australian Council of Trade Unions : ACTU)가 가장 크며 162개 단위노조, 호주전체노조원의 90%가 소속되어 있다. ACTU는 1927년에 설립되었는데 1979년 호주사무원직조합협의회(Australian Council of Salaried and Professional Associations : ACSPA), 1981년 호주정부고용인조직협의회(Council of Australian Government Employee Organizations : CAGEO)가 ACTU에 가입함으로써 ACTU는 호주노동계를 대표하는 위치를 더욱 확고히 하였다. 또한 ACTU는 노조간의 조직분구나 주요정책현안에 대해 상당한 영향력을 행사하고 있다. 호크(R.Hawke) 현수상은 ACTU 의장을 지내기도 하였다.

사용자단체

노동조합의 성장이 다른 OECD국가에 비하여 일찍 시작된 호주는 이에 대응하는 사용자단체도 20세기초부터 조직되었다. 1903년 호주공업인협의회(Associated Chambers of Manufacturers of Australia : ACMA), 1904년 호주경영자단체협의회(Australian Council of Employers Federations : ACEF)가 형성되어 사용자를 위하여 각기 독립적인 활동을 하여오다가 1977년에 호주산업협회(Confederation of Australian Industry : CAI)로 통합되었다. 두 단체는 통합전까지 1946년 조직된 국가사용자조합(National Employers' Association)을 통하여 주요정책현안을 협의하였다. 한편 1983년에 대기업들이 호주산업협의회 노선에 반발하여 호주경영협의회(Business Council of Australia : BCA)를 조직하였으나 아직도 호주산업협회(CAI)가 경영계를 대표하고 있다.

분쟁조정제도

권리분쟁은 연방재판소(Federal Court)에서 담당하며 이익분쟁의 경우 2주 이상이 연관된 분쟁은 호주중재위원회에서, 1주에 국한된 분쟁은 각주의 중재위원회에서 조정을 담당하고 있다. 호주분쟁제도의 특징은 민간부문의 이익분쟁에 대하여 강제중재제도를 채택하고 있다는 것이다. 법에 의하여 분쟁당사자는 위원회에 분쟁에 대한 중재를 의뢰하고, 그 결정에 따라야 한다.

강제중재제도의 발달로 대부분 조직근로자의 임금을 포함한 근로조건은 중재위원회의 裁定(award)에 의하여 결정되어진다. 중재위원회의 재정은 관련 노동자의 (임금을 포함한) 근로조건에 관한 최소한의 기준을 설정하고 당사자가 이에 따르도록 강제하고 있다. (국가차원에서의 중재는 분쟁이 2주 이상 관련된 사항에 국한되어 있으나) 산업구조의 고도화로 인하여 많은 분쟁이 2주 이상에 연관되므로 국가차원 재정의 영향력이 강력하다. 1976년 현재 주차원 재정의 영향을 받는 근로자가 전체의 50.4%, 국가차원 재정의 영향을 받는 근로자의 비중이 38.6%이나 주차원 재정은 국가차원의 재정에 따르는 것이 통례이므로 호주노동자의 임금 및 근로조건에 미치는 호주중재위원회 재정의 영향은 매우 크다.

민간부문의 이익분쟁에 대하여 강제중재제도를 도입한 것은 파업을 불필요하게 함으로써 파업에 따른 손실을 줄이고자 한 것이다. 실제로 1930년까지 파업은 법으로 금지되었으며 그 이후에도 장기간 민간부문의 단체행동권이 상당부분 제약되었다.

파업손실을 줄이고자 강제중재제도가 도입되었으나 그 결과는 성공적이지 못하다. 왜냐하면 호주는 다른 나라보다 파업지속기간은 짧으나 분쟁건수는 많기 때문이다. 1974~83년 기간 동안 연평균 근로손실일수는 호주 1,320일, 프랑스 260일, 독일 50일, 이탈리아 1,680일, 일본 130일, 미국 1,036일 등이다. 그러나 호주의 대부분의 파업은 하루나 이틀간 지속되는 것이 보통이다.

이익분쟁에 관한 강제중재제도의 도입은 국가차원에서 임금이 일률적으로 결정되는 결과를 가져왔다. (이익분쟁과 권리분쟁이 각각 다른 기구에 의해 조정되기 전 두 기능을 함께 담당함) 연방조정 법원은 1907년부터 최저임금수준을 결정하여 왔으며 1920년대부터 전근로자에게 적용되는 기본임금과 함께 각 직종이나 산업에 따른 능력급 수준을 정하여 왔다. 호주중재위원회는 1967년부터 총임금 수준에 관한 재정을 시작하였으며 1975년 임금변동제도의 도입은 임금에 관한 중재위원회 재정의 영향이 더욱 커지는 계기가 되었다.

한편 강제중재제도로의 발달로 민간부문의 노사관계에 대한 정부의 직접적인 영향력은 매우 제한되었다. 정부의 영향력은 대법원(High Court)의 헌법해석 여하에 따라 강해지기도 때로는 약해지기도 하여왔다. 정부의 이와 같은 위치로 인하여 주요 경제정책이 노동조합의 비협조로 실패로 끝나는 경우가 종종 있었다. 1983년 출범한 노동당정부가 사회합의(Social Accord)로 구조조정을 추진하는 데 있어서 노동조합의 협조를 얻고자 한 이유 중의 하나가 호주 정부의 민간부문 노사관계에 대한 영향력이 전통적으로 약하기 때문이다.

한편 정부 자체가 호주 전노동력의 25%정도를 고용하고 있으므로 이들 근로조건의 민간부문에 대한 간접적인 영향은 크다. 1975~83년 기간 동안 프레이저(Fraser)정부 아래서 공공부문의 임금이나 근로조건은 저하되었으며 노조활동도 제약을 받았다. 그러나 1983년 노동당정부 출현 이후 공공부문 노사는 다른 노조에 대한 모범적인 관계를 설정하기 위하여 노력하고 있다.

주석 1) 주요 OECD 국가의 조직률을 보면 호주 57%(1984년), 프랑스 18%(1984년), 일본 43%(1983년), 스웨덴 94%(1983년), 일본 29%(1984년), 미국 19%(1984년), 영국 50%(1984년)이다. 주석 2) 그러나 조직대상이 다르면 복수노조가 허용되므로 한 사업장에서 5~10개의 노동조합이 있는 것이 보통이다.

Ⅲ. 物價·賃金 및 雇傭 : 1970~83

호주도 다른 OECD국가와 마찬가지로 70년대 초반 이후-성장의 둔화로 인하여-실업이 확대되고 물가가 급격히 상승하였다. 뿐만 아니라 호주는 다른 OECD국가보다 경기불황의 정도가 심하였다.

70년대 초반까지만 하여도 호주의 GNP 성장률은 다른 OECD국가보다 높았으므로 빠른 인구증가율을 상쇄하여 1인당 GNP는 OECD 평균수준이었다. 그러나 1974년 이후 GNP 증가율은 OECD 수준인 반면 인구는 계속 증가하여 1인당 GNP는 OECD평균보다 낮게 되었다(1983년 현재 98%의 수준). 성장의 둔화에도 불구하고 신규노동력이 계속 노동시장에 진입하였으므로 실업은 증가하였다. 실업률은 1974년 2.7%(실업자 161.6천명)였는데, 1977년 5.7%로 5%수준을 넘은 후 계속 증가하여 1983년 현재 총실업자수는 69만 7천명으로서 실업률은 10%였다. 그 결과 실업률은 1977년 이후 OECD평균보다(1981년 1982년 제외) 높은 수준을 유지하고 있었다.

1973년까지 고정환율제의 영향으로 물가상승속도는 OECD 평균수준이었다. 변동환율제 실시 이후 물가는 OECD 평균보다 빠른 속도로 상승하였으나 1977년 이후 1981년까지 그 상승속도가 평균보다 낮았다. 그러나 연 10%가 넘는 1982~83년의 급격한 물가상승으로 인한 교역조건의 악화로 호주달러는 1981~83년초 기간 동안 25% 평가절하되었다. 평가절하의 결과 호주상품의 다른 OECD국가와의 상대가격이 1978년 수준으로 회복되었다. 한편 1차상품에 집중되어 있는 호주 수출구조 등의 영향으로 수출증가율이 둔화되어 무역수지가 1981년 적자(4억 51백만달러)로 돌아선 후 1982년 32억 9천 달러로 적자폭이 확대되었다가 1983년 9억 3천 3백 달러로 그 폭이 축소되었다.

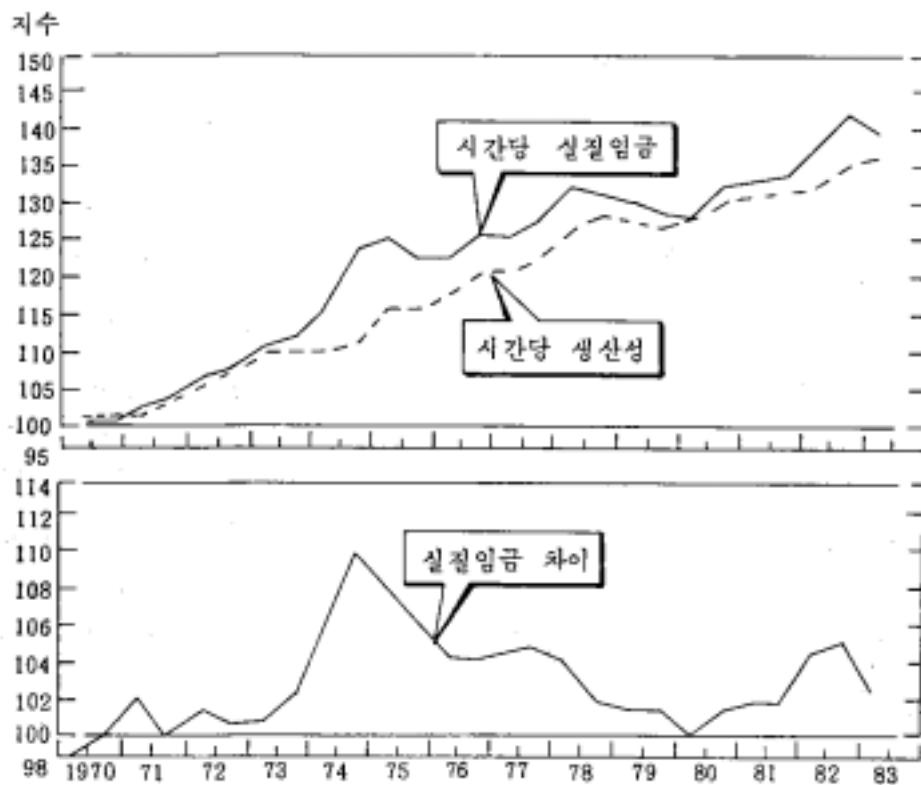
1970년대 이후 호주의 경제불황이 다른 OECD국가보다 그 정도가 심각한 원인으로서는 1975년 정부 재정정책의 실패 등 여러 가지 요소가 있으나 상당부분 임금이 생산성 증가분 이상으로 오르고 그

결과 물가가 급격히 상승하였다는 데 있었다. 1970년 후반 이후-임금과 생산성의 차이인- '실질임금 차이'는 호주가 OECD국가 중 가장 컸었다.

[그림 1]에 나타나듯이 1970년 이후 임금은 생산성보다 빠르게-특히 1973~74년 동안과 1980~82년 동안-상승하였다. 60년대 후반부터 지속된(1971년에 약간의 경기침체가 있었으나) 호황과 여성평등고용법 도입 등으로 인하여 1974년 비농부문의 임금이 명목가격으로 26%, 실질가격으로 8.75% 증가하였다. 70년대 중반 이후 실업확대 때문에 명목임금증가율이 둔화되었으나 1974년 하반기부터 1980년 전반기까지 실질임금은 불과 3% 하락하였다.¹⁾ 또한 80년대 초반 경기회복에 따라(실업률이 높았음에도 불구하고) 1982년 명목임금은 15.5%, 실질임금은 4.5% 증가하였다. 한편 1983년은(1982년의) 임금동결 조치에 따라 실질임금이 상당히 하락하였다.²⁾

호주는 이익분쟁에 대하여 강제중재제도를 도입하고 있으므로 국가차원이나 주차원의 중재위원회 재정은 민간부문의 임금결정에 상당한 영향을 줄 수 있다. 그러나 1970년 이후의 경험은 강제중

[그림 1] 실질임금 및 생산성 추이 : 1970~83



주 : 1) 1967~73년기간 평균이 지수 100 임.
 2) 임금=국민소득계정상 피용자보수
 자료 : OECD, Economic Surveys on Australia, 1984.

재제도가 빠른 물가상승과 높은 실업률이 동시에 진행되는 상황에서 '임금인상-물가상승'의 악순환을 방지하는 제도적 장치가(경우에 따라서는) 될 수 없다는 것을 입증하였다.

1970년대 초 호주중재위원회는 임금 및 근로조건에 대한 재정에서 결정된 임금이 실제수준에 근접하게 함으로써 산업간의 임금격차를 조정하고 재정에서 결정된 임금수준 이상의 임금이 지급되는 협약의 비중을 줄이고자 하였다. 그러나 직접협상에 의하여 재정임금보다 상당히 높은 임금수준에 합의하는 노사의 비중이 커졌으므로 그들의 임금수준의 결정에 직접적인 호주중재위원회의 영향을 받는 근로자가 1974년에는 20% 정도로 감소하였다.

높은 실업률과 급격한 물가상승이라는 경제위기에서 1975년초 노동당정부와 ACTU는 완전물가임금연동제(full wage indexation) 도입에 합의하였다. 년 2회 임금인상은 가장 최근의 물가상승분을 완전히 반영하며 위원회의 승인없는 물가상승분 이상의 임금인상은 금지한다는 것이다. 그러나 1975년 출범한 프레이저정부는 임금인상은 부분적인 물가상승분만을 반영하여야 한다고 주장하여 1981년 호주중재위원회가-임금지수제도에 따른 위원회의 재정이 노·사의 임금수준에 미치는 실질적인 영향이 없으므로-임금물가연동제도를 포기한다고 선언할 때까지 대부분의 임금재정은 부분적인 물가상승분만을 반영하였다.³⁾

호주중재위원회가 70년대 중반 이후 유지하여온 임금재정의 기준인 임금물가연동제를 포기한 사실에서 잘 나타났듯이 중재위원회의 민간부문 임금교섭에 대한 영향은 1980년초에 상당히 약화되었다. 재정임금은 최소한의 기준만을 설정하는 것이므로 많은 노동조합-특히 조직력이 높은 대규모 노동조합-이 급속한 물가상승에 따라 실질임금을 보전하기 위하여 재정수준 이상의 임금인상을 요구하였기 때문이다. 한편 1982년 프레이저 정부는 경기침체를 이유로 임금동결을 주장하였고 호주중재위원회는 이를 임금재정의 기준으로 인정하였다.⁴⁾

이익분쟁에 대한 강제중재제도의 도입에도 불구하고 호주는 70년대부터 80년대 초반의 '임금인상-물가상승-임금인상'의 악순환을 효율적으로 대응하지 못하였다. 이는-재정임금이 최소한의 기준만을 제시하므로-저국민적 공감대 없는 경우 많은 사업장에서 재정수준 이상의 임금이 결정되기 때문이다. 특히 호주에는 한 사업장내에 여러 개의 서로 다른 직종별 노동조합이 존재하므로 국민적 합의가 없다면 중재위원회 재정의 영향은 더욱 약화된다.

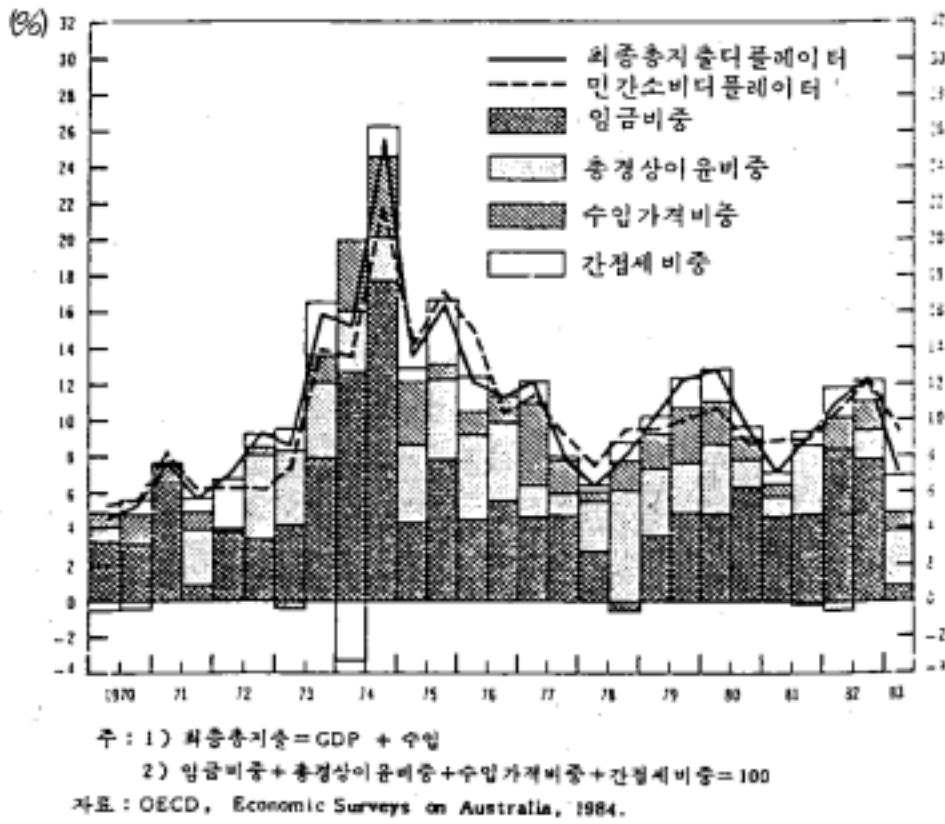
한편 명목임금의 상승에 따른 실질임금 혹은 이윤의 변화는 기업이 명목임금의 상승을 어느 정도 가격인상으로 전이시킬 수 있느냐에 좌우된다.

[그림 2]에서 보듯이 물가는 70년대 초반부터 상승하여 1973년과 1974년은 단위노동비용의 증가와 수입가격의 상승으로 그 상승폭이 상당히 컸다. 70년대 중반에는 물가가 완만히 상승하였으나 1978년 이후 임금과 수입가격의 상승으로 다시 물가상승이 가속화되었다. [그림 3]에서 보듯이 1970~83년 기간중 기업의 수익성은 약간 감소하였다. 1974년에 경기후퇴, 가격심판위원회의 설치, 수입상품의 관세율인하 등으로 수익성이 큰 폭으로 떨어졌다. 그 이후 1980년까지 생산성증가와 광물수출가격 상승으로 수익성이 약간 회복하였으나 광물수출가격 하락과 임금상승으로 1982년 다시 하락하였다. 반면에 실질임금은 경기후퇴에도 불구하고(일단 상승한 후에는) 하락하지 않았다.(명목임금이 전년대비 25% 상승한) 1974년부터 (다시 명목임금이 큰 폭으로 오른)80년대 초반까지 실질임금은 불과 3% 하락하였다.

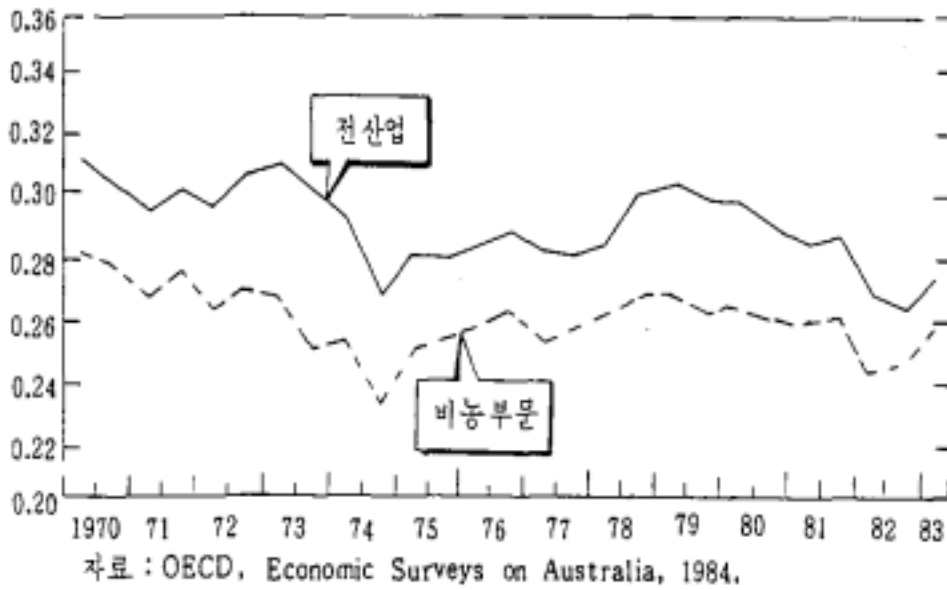
70년대 이후 호주의 생산성은 지속적으로 상승하였는바-생산성은 노동투입 감소 혹은 생산량증대로 증가시킬 수 있으므로-기업은 고용을 감소시킴으로써 생산성을 증가시켰다고 보는 것이 일반적인 견해이다. 즉 노동비용 상승에 따라 기업은 노동절약적 생산기술을 도입하고 따라서 생산성은 증가하나 경제 전체의 고용은 감소하였다.

임금상승으로 소비자의 구매력이 증대되어 유효수요가 창출된다면, 기업의 투자가 증진하는 결과를 가져올 수 있다. 반면에 임금상승에 따라 이윤이 감소하고(기업이 임금상승을 가격인상으로 전이할 수 없다면), 국제경쟁력이 약화되고, 기대물가가 상승한다면 투자환경은 불안하여지므로 기업의 투자가 감소하며 그 결과 실질적인 가계소득은 하락한다.

[그림 2] 최종 총지출디플레이터 추이 : 1970~83



[그림 3] 기업의 총비용에 대한 이윤비율 추이 : 1970~83



70년대 호주경제는 임금인상의 부정적인 효과가 극대화된 경우이다. 임금이 상당히

상승하였음에도 불구하고 기업은 앞에서 본대로 임금인상을 가격인상으로 전이시킬 수 없었으므로 생산량을 줄임으로써 수익성 감소폭을 최소화하고자 하였다. 뿐만 아니라 생산구조상 노동투입을 자본으로 대체하기 어렵거나 비용이 많이 드는 경우 휴·폐업하는 기업이 늘어났다. 특히 투자회임기간이 길고 투자비용이 높은 광업 같은 산업은 미래에 대한 불확실성이 크므로 투자규모가 대폭 감소하였다.

요약하면 대부분의 OECD국가들은 70년대부터 80년대 초반까지 실업이 확대되고 물가가 급격히 상승하였다. 그러나 호주는 OECD평균보다도 실업률이 높고 생산성증가율은 낮는데, 그 결과 1인당 GNP도 상대적으로 하락하였다. 설비투자 증가율은 둔화되고 물가상승속도는 OECD평균보다 높았고 경상대외적자 규모도 증가하였다. 호주경제의 이와 같은 침체는 70년대 중반과 80년대 초반의 급격한 임금상승-특유의 임금결정제도에 영향을 받은-에 의하여 상당부분 초래되었다.

주석 1) 임금은 국민계정상 1인당 피용자보수로 정의된다.

주석 2) 1970~83년간 경기변동별 주요 노동시장관련 경제지표 추이가 [그림 7a]와 [그림 7b]에 수록되었다.

주석 3) 호주중재위원회는 1975~81년 기간 19건의 임금재정 중 7건에 대하여 완전물가연동임금을 적용하였다.

주석 4) 이익분쟁에 대하여 강제중재제도를 도입한 것은 산업평화를 유지하고자 하는 목적이었으나 호주중재위원회는 정부경제정책의 집행기관이 아니므로 때로는 정부경제정책 기조와는 다른 재정을 부여한다는 것을 인식하여야 한다.

IV. 經濟構造 調整과 勞動組合

「사회합의」(Social Accord)의 배경과 성격

1983년초 프레이저 정부는 자유당정권의 정책기조에 대한 신임을 묻기 위해 연방의회를 해산하고 (연방의회 재구성을 위한)선거를 실시하였다. 이에 대하여 (프레이저정부의 반노동적 제정 책에 반발하고 있던) 호주노동당과 ACTU는 향후 호주의 가격 및 소득에 관한 정책기조를 합의하고 노동당이 집권하면 이 원칙에 의거하여 제정 책을 추진하겠다고 선언하였다.¹⁾

「사회합의」의 선언에서 호주노동당과 ACTU는

" 지속적으로 악화되는 국내·외 경제위기의 본질은 실업과 인플레이션이-우리 역사상 최초로 경험하는-동시에 진행되고 있는 것이라는 데 합의했다. . . . 전통적인 제경제정책인 통화·환율정책들이 고도의 실업과 고도의 인플레이션 상태에서는 . . . 지속적인 경제회복에 효과적인 대안이 아니라는 데 있다. . . . 통화론적 접근방법은 완전히 실패하였다. 통화론적 접근방법은 전세계적으로 실업과 이자율의 악순환, 저속 혹은 부의 경제성장, 생활수준의 저하, 지속적인 물가상승을 가져왔기 때문이다. . . . 상당히 어려운 경제위기 상황을 잘 대처해 오고 있는 국가들은 . . . 통화론적 접근방법을 포기하고 그 대신에 관련당사자들의 협의에 의해서 소득정책을 발전시키는 데 상당히 노력해 온 국가들이라는 것은 특기할 만하다.

. . . . 이와 같은 경험에서 오스트레일리아에서 가격 및 소득에 대한 제정 책을 양자간에 합의하고 이를 노동당 정부로 하여금 수행하도록 하는데 양당사자는 합의한다. . . . 가격과 소득에 관한 합의의 보다 장기적인 장점은 프레이저정부가 임금동결이라는 형태로 취하였던

단기적인 정치적 처방과는 구별되어야 한다."

며 무차별적이고 일방적으로 한쪽의 희생만을 강요하는 불평등한 임금동결이 아닌(서로 상충되는 소득계층간의 이해를 조정하는) 가격과 모든 소득에 적용되는 정책-특히 성공적인 정책수단을 위하여는 각 계층의 부문별 요구가 합리적으로 규제되는 제도적장치-의 필요성을 역설하였다.

합의된 제정책의 특성으로

- "· 제정책은 정부에 의해서 강제로 집행되기보다는 양당사자간의 합의에 의한 사항이다.
- 제정책은 가격, 임금, 비임금소득, 조세 그리고 사회임금, 즉-직접적인 소득전이 혹은 용역의 제공을 통하여-생활수준에 영향을 주는 정부의 지출을 포함하는 포괄적인 것이다.
- 제정책은 기본적 경제목표와 함께 소득의 공평한 재분배도 중요시한다.
- 이와 같은 정책의 집행을 통하여 보수반동적인 경제정책을 통하여 초래된 국가의 경제위기 상황을 극복할 수 있는 가능성이 크다."

등이 제시되었다.

호주노동당과 ACTU는 「사회합의」를 통하여 물가, 임금 및 근로조건, 비임금소득, 조세 및 정부지출관련 정책기조에 합의하였다. 뿐만 아니라 성공적인 소득정책의 수행을 위해 (a) 노사관계법, (b) 산업정책, (c) 이민, (d) 사회보장, (e) 직업안전, (f) 교육, (g) 의료, (h) 공공부문 고용정책 및 제도의 개선방향에도 양자는 합의했다. 즉 노동조합은 과도한 임금인상 요구를 자제하고 정부는 그 댓가로 각종 사회보장 혜택을 확대하고, 실질소득세를 감면하여 가처분 소득을 올리고, 가격동향을 감시하고, 이를 위하여 관련법을 개정하는 한편 보완적인 재정·통화정책 및 산업정책을 실시하기로 합의한 것이다.

1973~74년, 1981~82년 경기호황 직후의 악성인플레이와 대량실업이 (호주 노사관계제도의 특수성과 연관이 있는) 무리한 임금인상으로 상당부분 초래되었다는 범국민적 인식의 기초 위에 성립된 「사회합의」는 정부와 노동운동세력 등 관련당사자에게 서로 긴밀하게 협조하고 심도있게 의견을 교환하며 각자의 정책목표를 추구할 수 있는 기회를 제공하였다.

정부는 노동조합의 협조로 악성인플레이와 실업의 확대에 대하여 효율적으로 대응하는(전임 프레이저정부에게는 가능하지 않았던) 정책수단을 가지게 되었다. 또한 ACTU와의 특수관계로 인하여 정부는 노동운동세력과 적대적으로 대처하기 보다는 제반 경제·사회현안을 해결하기 위하여 협조하게 되었다.

노동운동세력은 반노동적 정책기조를 유지하였던 프레이저정권을 물러나게 하고, 그 대신 경제 및 노사관계정책 형성과 집행에 노동조합에 우호적인 정부를 가지게 되었다. 뿐만 아니라 노동운동세력은 거시경제정책을 포함하여 산업, 이민, 사회보장, 직업안전, 의료, 교육, 공공부문고용 등 전반적인 정책형성과정에 참여하게 되었다.

第 1時期 (Mark I):1983. 9~1985. 8

호주노동당은 연방선거에서 집권한 후 경제현안에 대한 국민적 합의를 유도하기 위하여 국가경제정상회담(National Economic Summit)를 소집하였다. 연방의회에서 열린 회담에는 호주수상을 비롯한 각 주지사 및 정부 주요각료, ACTU 집행부 전원, 각 사용자단체 임원, 주요산업계 지도자, 각 이익단체의 대표 등이 참석하여 호주경제위기 원인과 처방에 대하여 논의하였다. 논의의 결과 사용자를 포함한 모든 참석자들은 「사회합의」의 정책기조를 승인하였다.

국가경제정상회담 폐막 후 호주의 임금결정제도는 중앙집중적 구조로 복귀하였으며 호주중재위원회는 1983년 9월부터 임금재정의 기준으로(임금인상률은 전반년간 소비자물가지수 변동폭과 일치시키는) 完全物價連動制(full wage indexation)를 적용하기로 결정하였다.

<표 1> 가격 및 비용관련 지표 추이 : 1980~85

(전년대비 증가율, 단위: %)

	1980		1981		1982		1983		1984		1/4
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	
국민계정 다물케이디											
· 민간소비지출	10.6	9.3	8.8	9.5	10.4	12.8	8.9	8.0	6.8	5.2	6.2
· 최종국내수요	11.4	10.3	9.2	10.3	12.4	12.6	9.8	6.7	6.8	5.4	5.9
· GDP	13.4	9.4	9.1	10.1	11.5	12.0	7.6	7.3	7.9	4.9	11.3
· 수출	19.2	4.0	6.0	-1.2	2.6	7.5	10.8	7.5	-2.6	8.2	8.1
· 수입	15.4	7.4	5.2	0.5	8.8	8.9	7.7	9.8	-0.6	9.5	12.2
· 비농부분 GDP	14.1	8.8	10.2	11.5	13.3	11.9	7.4	7.0	8.2	4.5	12.0
소비자물가지수											
· 음식물	13.5	9.7	8.5	10.5	5.0	10.3	10.9	8.1	4.2	5.6	4.1
· 주택	10.6	8.9	9.3	10.9	10.4	12.9	9.8	8.0	1.8	4.3	5.7
· 종합 (피코비제외)	10.1	9.2	9.5	10.0	9.0	12.2	9.3	8.1	6.1	5.5	5.7
· 제조업											
· 산업생산지수	15.0	10.6	8.2	6.8	9.3	10.4	8.1	6.1	5.1	5.7	5.2
임금											
· 재정임금	12.6	11.9	11.5	10.1	16.7	12.0	3.4	4.2	9.1	4.3	6.1
· 비농부분 평균임금	10.9	13.9	13.2	11.2	20.0	15.7	2.2	3.9	8.7	8.2	0.0
· 평균주당 임금	n.a	n.a	n.a	n.a	18.6	10.5	6.0	6.8	14.4	4.6	5.6
· 비농부분 단위노동비용	10.8	11.0	9.8	12.1	20.2	10.7	1.1	0.8	5.8	5.6	2.8
출정상당어											
· 주식회사	25.1	8.4	21.5	0.7	-10.6	7.9	26.7	31.9	38.0	-1.6	22.4
· 비농부분 비주식회사	17.3	11.0	16.2	16.4	15.8	14.1	9.5	17.5	12.4	12.8	19.8
· 농업부분회사	-2.2	-10.0	-31.8	20.1	-25.5	-72.6	-23.5	103.2	-8.8	-24.7	35.0
기타											
· 생산성 (비농부분 취업자기준)	0.1	2.6	3.1	-0.8	-0.2	4.5	1.1	3.3	2.7	2.5	-2.7

자료 : 호주통계청

각 단위노조들은 재정수준 이상의 임금인상을 요구하지 않는다고 공표하였다. 실제로 1983년 하반기와 1984년 상반기의 재정임금인상률과 실제임금인상률의 차이는 각각 0.3%포인트, 0.4%포인트에 불과하였다. 1984년 하반기에 그 차이는 3.9%포인트로 확대되었으나 1985년 1/4분기에 다시 축소되었다. 또한 근로자 1천명당 근로손실일수는 1983년 294일로 1967년 이후 최저수준이었다. 가격규제기구(Price Surveillance Authority)가 설치되어 유통가격과 통신·체신요금 동향을 감시하였다. 뿐만 아니라 의사, 변호사 등 많은 비임금 근로소득자들도 호주중재위원회에 그들의 적정주가를 산정하여 줄 것을 요청하였다. 정부도 직업안전, 의료보험체계, 교육제도개선 등을 위한 제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 예산을 편성하였다. 경제계획자문협의회(Economic Planning Advisory Council)등 노·사·정이 참여하는 각종 위원회가 설치되어 관련당사자들이 경제현안에 대하여 의견을 교환하고 토의하는 기회가 확대되었다.

이 기간동안 호주경기는 상당히 회복되었다. 전년대비 성장률은 1983년 0.2% 상승에 그쳤으나 1985년 6.7%, 1985년 5.5%로 회복되었다. <표 1>에서 보듯이 전년동기대비 소비자물가 상승률도 1982년 하반기 12.9%, 1983년 상반기 9.8%, 1983년 하반기 8.0%에서 1984년 전반기 1.8%로 하락한 후 1984년 하반기에 다시 상승한 후 5% 수준에서 안정화되었다. 한편 1983년 하반기의 수입가격 하락도 소비자물가 상승률 하락에 기여하였다.

호주산업계의 수익성도 회복되었다. 주식회사부분의 총영업이익 증가율은 1983년 30% 수준, 1984년 상반기 38% 이룬 후 하반기에 약간 하락하였다. 그 결과 1983~84년간 부가가치증

총영업이익 비중은 1973년 제 1차 석유위기 직전 시점으로 회복되었다. 비주식회사부문의 수익성도 상당히 회복되었으나 (1983년 하반기는 가뭄의 영향으로 이익이 급증한) 농업부문은 세계시장의 곡물가격 하락등으로 수익성은 크게 개선되지 않았다.

노동당정부 출범 이후 호주경제는 상당히 회복되었고, 이러한 경기회복은 과도한 임금인상이 억제되었기 때문에 가능하였다. 그러나 1982년 임금의 급상승으로 호주상품의 국제경쟁력은 상당히 약화되었고 1983년 현재 교역조건은-그해 3월 호주달러의 10% 평가절하에도 불구하고-1980년 수준으로 회복되지 못하였다.

1984년 경기회복에 따른 국내수요가 폭발하여 수입이 급증하고, 그 결과 경상수지 적자폭이 확대됨에 따라 호주달러는 1985년 1~4월간 20% 평가절하되었다. 자국통화의 평가절하는 경상수지 적자폭의 축소에는 기여하였으나 반면에 수입가격의 상승으로 국내물가 불안요인으로 작용하였다.

1983년 9월 호주중재위원회가 결정한 재정임금인상률의 기본원칙은 임금인상률은 전 6개월간 소비자물가지수 변동폭을 반영하고 그 이상의 임금인상은 허용되지 않는 것이었다. 이와 함께 중재위원회는 1985년 중반부터 노동조합의 요청이 있는 경우 생산성증가 정도에 따라 소비자물가지수 상승률 이상의 임금인상이 허용될 수도 있다고 규정하였다. 만약 노동조합이 중재위원회에 생산성증가분에 상승하는 임금인상 요구를 심판하여 줄 것을 요구한다면 경기회복에 따라 1986년 이후 추가적인 4%의 노동비용 상승이 예상되었다.

수입가격 상승, 교역조건 악화 등 국내외 경제여건변동에 따라 소비자물가 변동폭만 임금인상에 반영하여도 상당한 물가상승 압력으로 작용할 수 있는 상황에서 첫 번째 사회합의 효력기간이 1985년 8월 만료됨에 따라 「사회합의」 관련당사자(특히 노동운동세력)들은 지속적인 성장기조를 유지하면서 근로자의 생활수준 향상욕구를 충족시켜 줄 수 있는 새로운 임금인상률 결정기준에 합의하고자 하였다.

第 2 时期(Mark II): 1985. 9~1987. 2

호주노동당과 ACTU는 「사회합의」 연장을 토의하면서 1985년부터 지속되어 온 자국통화가치의 급격한 절하 및 생산성증가관련 임금인상 요구에 따른 물가불안요인들은 안정적인 경제성장기조를 위협할 수 있다는 것을 인식하였다. 그 결과 노동조합은(1983년에 합의된) 완전물가연동제를 포기하는 등 임금인상 요구를 자제하고 정부는 근로자의 실질임금수준 유지를 위하여 세계개편하는 것을 골자로 하는 새로운 「사회합의」의 연장에 양당사자는 1985년 9월 합의하였다.

새로이 합의된 주요사항을 보면, 1985년 현재 임금인상률은 물가변동분을 완전히 반영하나 1986년 4월부터 적용될 임금인상률은 1985년 소비자물가 변동분에서 2%포인트를 삭감한 것이다. 반면에 정부는 1985년 9월부터 가처분소득의 소득세율을 조정하여 납세후 근로자 실질임금을 보전하여 주기로 합의하였다.

1983년 「사회합의」에 의하면 생산성증가분에 대한 임금인상을 1985년 중반부터 요구할 수 있고 요구하는 경우에는 노동비용이 4%인상될 수 있었다. 그러나 이 또한 물가상승압박 요인이므로 양당사자는 생산성증가분을 반영하는 요구율을 4%에서 3%로 축소시키고 年金(superannuation) 형태로 지급되게 함으로써 물가상승 요인을 최소화 하고자 하였다. 실제로 사용자는 생산성증가에 따른 3% 노동비용인상을 연금형태로 지급함으로써 2% 정도의 노동비용상승을 1988년말에야 부담하게 되었다.

그해 11월 호주중재위원회는 「사회합의」에서 체결된 대부분의 임금결정기준을 재정임금의 기준으로 채택하였다. 이와 함께 (1985년 교역조건이 전년대비 4.3%포인트 하락하고, 연간

경상수지 적자폭이 8백 70만 미국달러로 확대되는 등)경제위기가 더욱 심각하여지자 1986년 4월로 예정된 다음번 재정심사시기를 6월로 연기하고 새로운 연금제도에 따른 노동비용 인상이 사용자에게 강제되는 것을 1987년 초까지 유예하였다. 그러나 이와 같은 노동운동세력의 임금인상요구 자제, 정부의 긴축적 재정·금융정책에도 불구하고 경상수지 적자규모는 계속 확대되어 1986년 상반기에는 GDP대비 5.75%로 증가하였다.

1986년 전년대비 GDP 증가율이 1.8%(1985년 5.5%)에 그치고 무역수지 적자폭이 970만 미국달러로 확대되고, 물가가 9%이상 상하는 등 국내외 경제여건이 악화되자 호주정부는 1987년 임금제정에서는 보다 낮은 임금인상이 허용되어야 한다고 역설하였다.

한편 1985년 이후 나타나기 시작한 국내외의 경기불안 요인으로 인하여(급변하는 경제환경에 효율적으로 대응하는)새로운 임금결정제도 도입의 필요성과 그 기준에 대하여 「사회합의」 당사자들은 심도있게 논의하기 시작하였다.

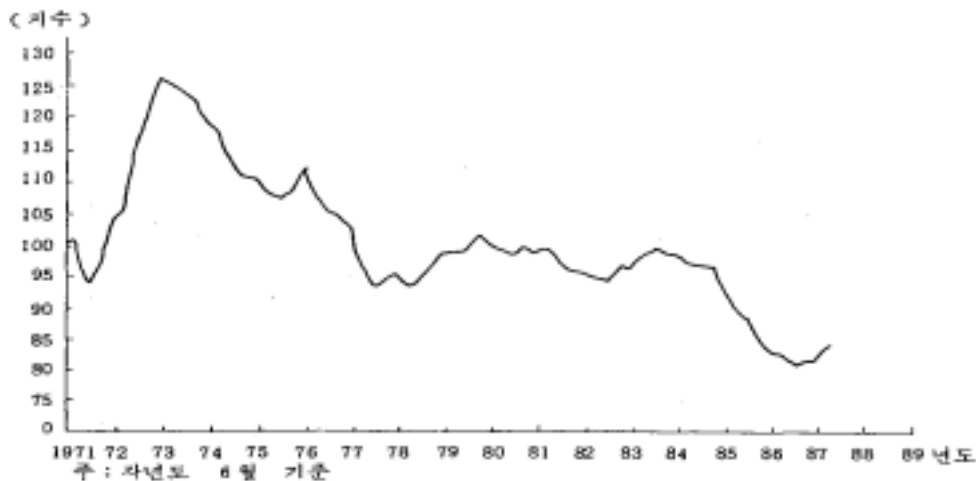
第3時期(MarkⅢ) : 1987. 3 ~ 1988. 7

소득정책 실시 이후 80년대 중반까지 노사분규로 인한 근로손실 일수가 「사회합의」 이전 10년간 평균의 40% 수준으로 줄어들고 상용근로자수가 10% 증가하였으며, 실업률도 7.9%로 하락하는 등 「사회합의」는 비교적 성공적인 결과를 가져왔다. 그러나 80년대 중반부터 무역적자가 늘어나고, 통화 가치가 하락하고, 외채가 증가하는 등 호주경제의 위기상황이 재현되었다.

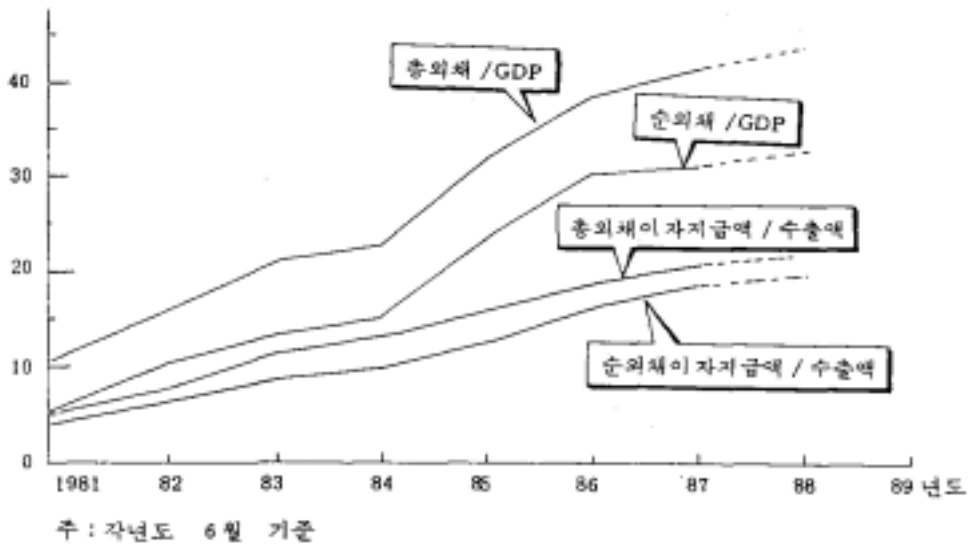
[그림 4]에 나타나듯이 1986년 교역조건이 전년대비 9.7% 포인트 하락하고 경상수지 적자폭은 970만달러로 확대되었다. [그림 5]는 GDP 대비 순채외채 비중이 1987년 초 30% 수준을 넘어섰다는 것을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 1983년 노동당정권 출범당시 재정적자규모는 67억(미국)달러였으나 1986년 4월 현재 그 규모가 2배 정도로 확대되었다.

이와 같은 경제위기 상황에서 노동운동세력은 1986년말 (완전물가임금연동제를 포기함으로써) 실질임금 저하를 감수한다고 선언하였다. 따라서 1987년 3월 호주중재위원회는 새로운 임금인상률 기준으로 二元的賃金體系(two-tier wage system)를 제시하였다 (「사회합의」 제 3시기(Accord Mark IV)). 이원적임금체계에 따르면 우선 1987년 3월에 일률적으로 10달러 (주평균임금의 2.5%) 정액으로 임금이 인상되고 그 다음해 2월에 추가로 6달러 정액 인상된다. 또한 총 16달러의 정액인상외에 생산성향상 여부에 따라 4% 임금이 인상될 수 있었다.

[그림 4] 교역조건 추이 : 1971 ~ 88



[그림 5] 외 채 추 이 : 1981~88



이원적임금체계의 도입은 호주의 노사관계사적 관점에서 볼 때 상당한 변혁이었다. 중앙집중적 임금결정제도가 발달한 (개별단위노조에서의 단체교섭관행 및 노무관리기법 등이 다른 선진제국에 비하여 뒤떨어진)호주에서 단위사업장에서의 단체교섭 활성화는 노사 모두에게 새로운 경험이었다.

이원적임금체계의 도입으로 또한 생산성교섭(productivity bargaining)이 시작되었다. 단위사업장에서 노·사는 경영성과의 배분논의에 앞서 생산성증대를 위한 공정개선, 노무관리제도 및 임금체계개선 등에 대하여 협의하는 등 효율성증대를 위하여 합심하게 되었다. 이를 계기로 노동효율성이 가장 많이 제고된 부문은-1980년대 호주노사관계의 선도자 역할을(pace-setter) 한-금속산업인데, 이는 1974~83년간 고용이 15만 2천명 감소하는 등 전반적인 산업의 사양화에 따라 노동조합이 근무시간, 연가, 초과근무시간, 일용직 고용 등에 대한 사용자권한의 강화에 동의하는 등 노사가 적극적으로 생산성제고 노력을 강화하였기 때문이다.

80년대 중반 이후(특히 이원적임금체계 도입후 본격적으로) 산업구조 개편에 적극적으로 참여한-그리고 산업구조 조정을 주도한-노동운동세력의 입장은 「호주再建」(Australia Reconstructed : AR)에 잘 나타나 있다.

「호주再建」은 ACTU와 무역발전협의회(Trade Development Council:TDC) 공동대표단이 다른 국가들의 경제위기 대처방안을 살펴보기 위하여 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아, 서독 및 영국을 순방한 후 작성한 보고서인바, 이 보고서는 거시경제정책 방향, 임금, 무역 및 산업정책 등 광범위한 현안문제에 대하여 72가지 제안을 하였다.

「호주再建」의 주요제안을 보면,

" 호주경제의 국제화 추세는 필연적이며, 최대현안은 국제화 여부라기 보다는 어떤 방식으로, 어느 정도의 속도로 국제화가 진행되어야 하는가 이다. 과도한 임금인상 억제와 성공적인 국제화의 필수요건이므로 중앙집중적 임금결정제도의 골격은 유지하되, 단위사업장의 생산성·효율성 및 노동인력 숙련도 제고를 위한 제도적장치가 필요하다. 노동운동세력이 국내외의 환경변화에 따라 개편되어야 한다. . . . 노동시장의 효율성을 증대시키고 직업훈련에 대한 투자를 증대하여야 한다."

는 것 등이었다.

이원적임금체계의 도입으로 가장 커다란 자세변화가 요구된 계층은 단위사업장의 관리직사원과 노동조합간부들이었다.

노사관계제도 특성상 주요노사현안이 사업장단위에서 보다는 국가차원 혹은 주차원에서 결정되므로 기업내 노사관련업무는 특수전문가의 영역으로 간주되었었다. 그러나 새로운 임금재정의 기준으로 사업장차원의 효율성 제고 및 노사관계개선이 주요과제가 되었으며, 중간관리층은 새로운 경영관리기법, 특히 노무관리를 터득하도록 강제되었다. 또한 중간관리층의 생산성제고 노력에 비례하여 근로자들이 반발도 심하여졌으므로 사업장단위 노조간부에게는 하부조직원을 생산성제고운동에 참여하도록 하는 과제가 주어졌다.

한편 이 기간중의 노동운동세력은 사업장단위 교섭에 필요한 권한은 분산시키되 인원과 자원은 집중화시켜 장기적인 전략을 수립하는 한편 단위노조 조직활동과 관련된 각종 지원이 효율적으로 제공되도록 자체적인 구조개편을 진행하였다.

第 4時期(Mark IV) : 1988. 8 ~

국내외 경제여건 악화에 따라 노동운동세력-특히 연방차원과 단위사업장의 노조지도자-은 호주산업의 구조조정을 선도하였다. 그러나 생산성제고를 위한 공정개선 노력으로 기취득된 작업환경이 저하되고 물가-임금연동제 포기로 실질임금이 하락하였으므로 이원적임금체계 도입에 대한 불만이 개별노조원 간에 확대되었다. 뿐만 아니라 생산성을 제고시키지 못하였으므로 4% 임금이 추가인상이 되지 않은 노동조합(과 그 조직원)이나 생산성증가에 비하여 4% 임금인상이 적다고 느끼는 노동조합(과 그 조직원)으로부터 이원적임금체계에 대한 비판의 강도가 시간이 지남에 따라 높아졌다.

이원적임금체계에 대한 하부 노조조직원의 지지도가 (80년대초 같이 중재제도의 기초를 위협할 정도로)하락하였다고 판단한 호주중재위원회는 1988년 8월 임금재정에서 새로운 임금인상기준을 제시하였다(「사회합의」 제 4시기 (Accord Mark IV)).

새로운 임금재정에 따르면 1988년 8월 이후에 3% 임금이 인상되고, 첫 번째 임금인상후 6개월이 경과된 후 추가로 10% 정액인상될 수 있다. 다만 호주중재위원회는 이와 같은 임금인상의 전제조건으로 노동조합은 임금 및 근로조건관련 기존의 裁定(awards)들의-사용자와 공식적으로-합리적인 개편방안을 검토하고 1989년 7월 전에는 추가임금인상 요구를 하지 않을 것을 제시하였다. 즉 호주중재위원회는 1988년 8월의 임금재정을 통하여 근로자에게는 일정수준 이상의 임금인상을 보장하되, 호주 산업구조개편과 개별사업장의 생산성제고 노력도 지속적으로 추진시키고자 하였다.

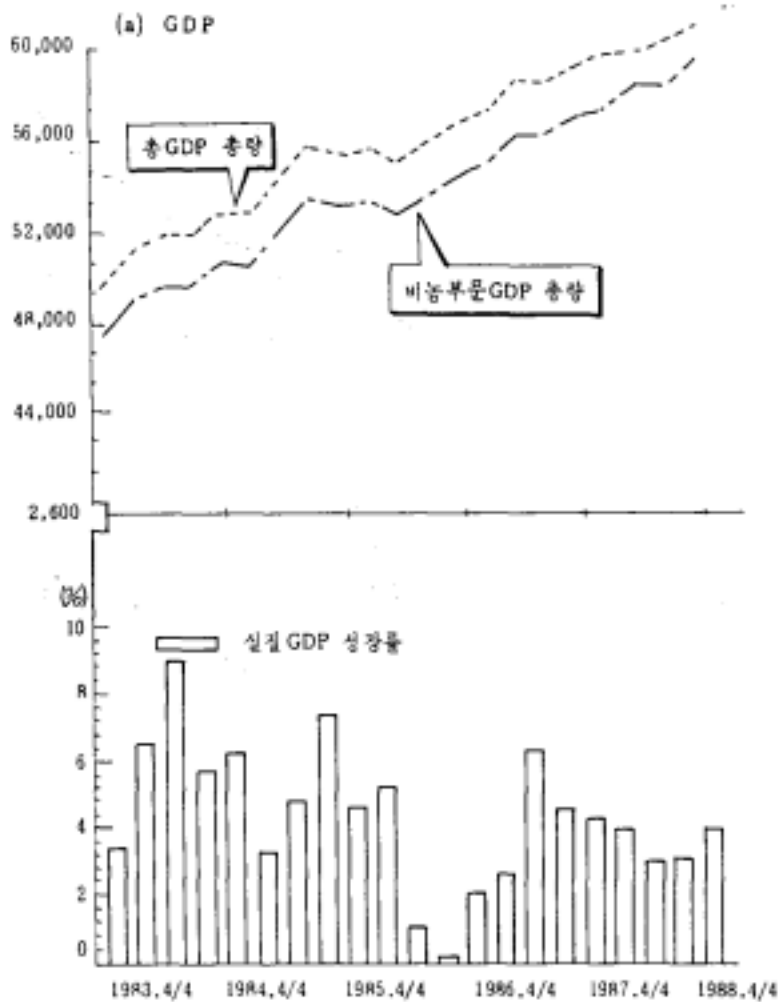
한편 호주중재위원회의 재정과는 별개로 정부와 ACTU간의 (임금인상을 포함한) 주요현안에 대한 협의와 합의는 지속되고 있다. 예를 들어 1989년 4월 노동당정부와 ACTU는 1989~90년 임금인상기준에 합의하였다. 이 합의에 의하면 노동운동세력은 6.5%의 임금인상만을 기업차원에서 요구하나 개인소득세율 인하, 정부의 가족보조금 및 연금지급액 인상으로 실질임금인상률은 12%가 된다.

「사회합의」의 성과

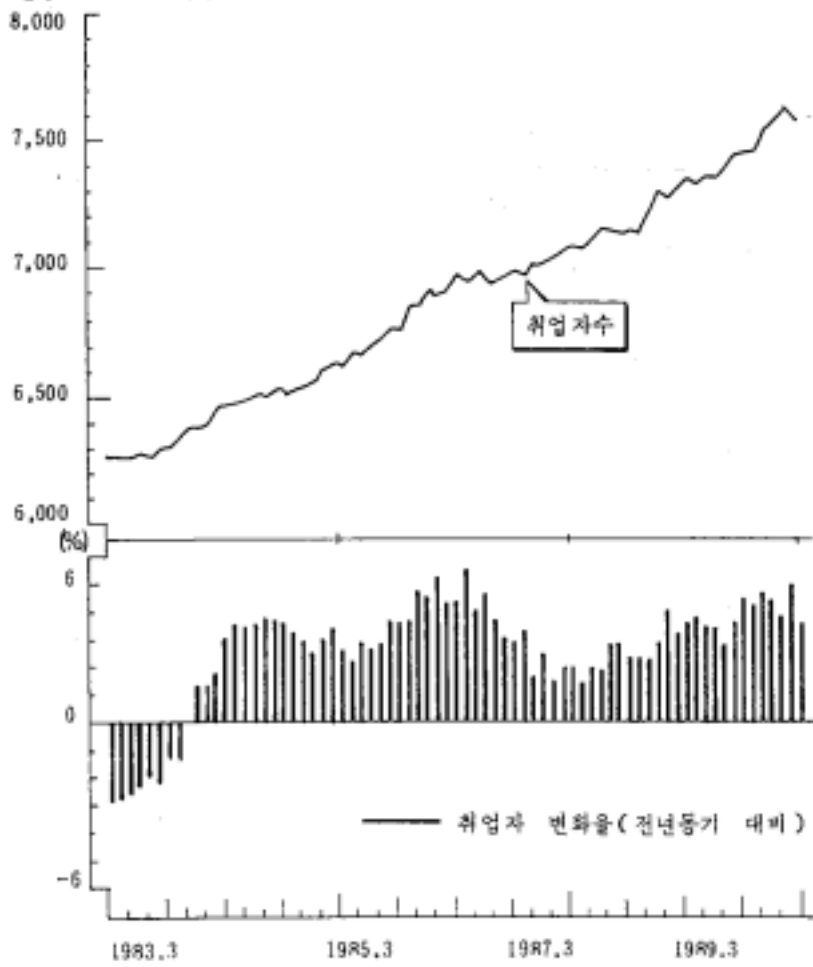
호주경제의 구조조정은 노·사·정이 (「사회합의」로 대표되는) 공동인식을 가지고 적극적으로 참여함으로써 [그림 6]에 나타나듯이 1988년말 현재 성공하였다고 평가된다. 1975년 4/4 분기부터 1983년 1/4 분기까지의 연평균 실질GNP 성장률은 2.2% 인 반면 1983년 1/4 분기부터 1988년 4/4 분기까지 연평균 실질성장률은 4.5%였다. 한편 OECD 국가의 1983~1988년 연평균 성장률은 3.8% 였다.

1983년 4월부터 1989년 3월까지 총고용증가는 130만명으로 동기간 동안에 21.1%증가하였는데 민간부문의 고용증가가 80%를 차지하였다. 연평균으로 보면 3.2% 증가하였는데 보수당정권기간의 연평균 고용증가율 0.7%의 4배이며 동기간 OECD 국가의 증가율

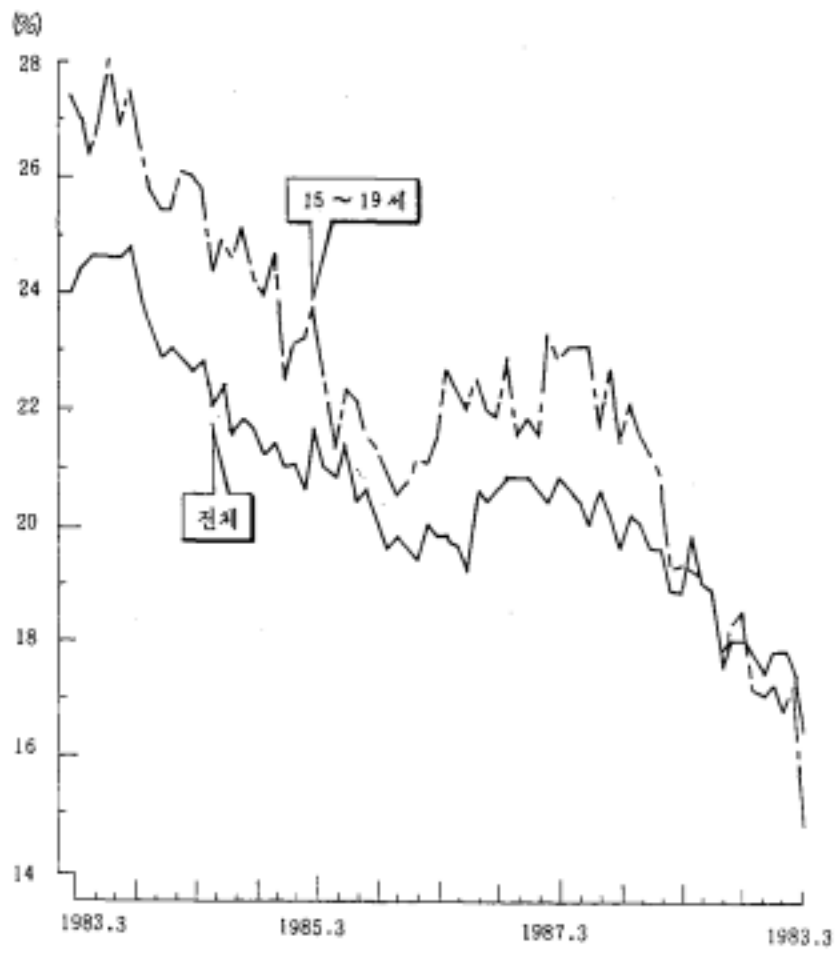
[그림 6] 주요경제지표 추이 : 1983~



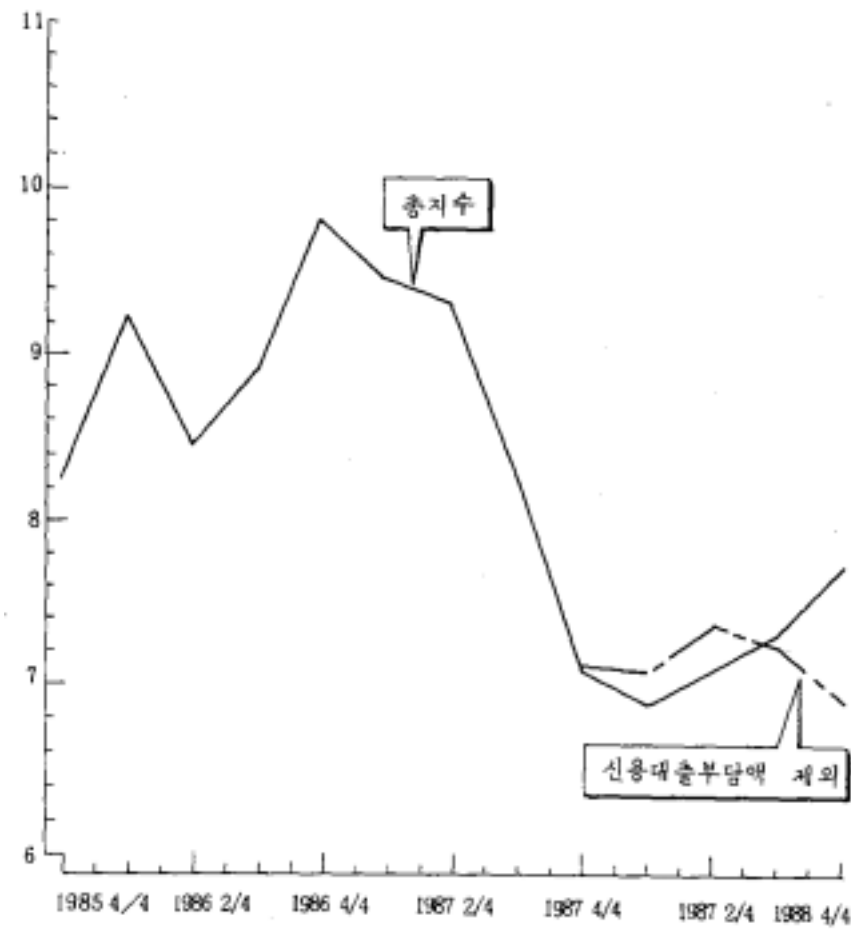
(천명) (b) 취업자 (전년기월 대비)



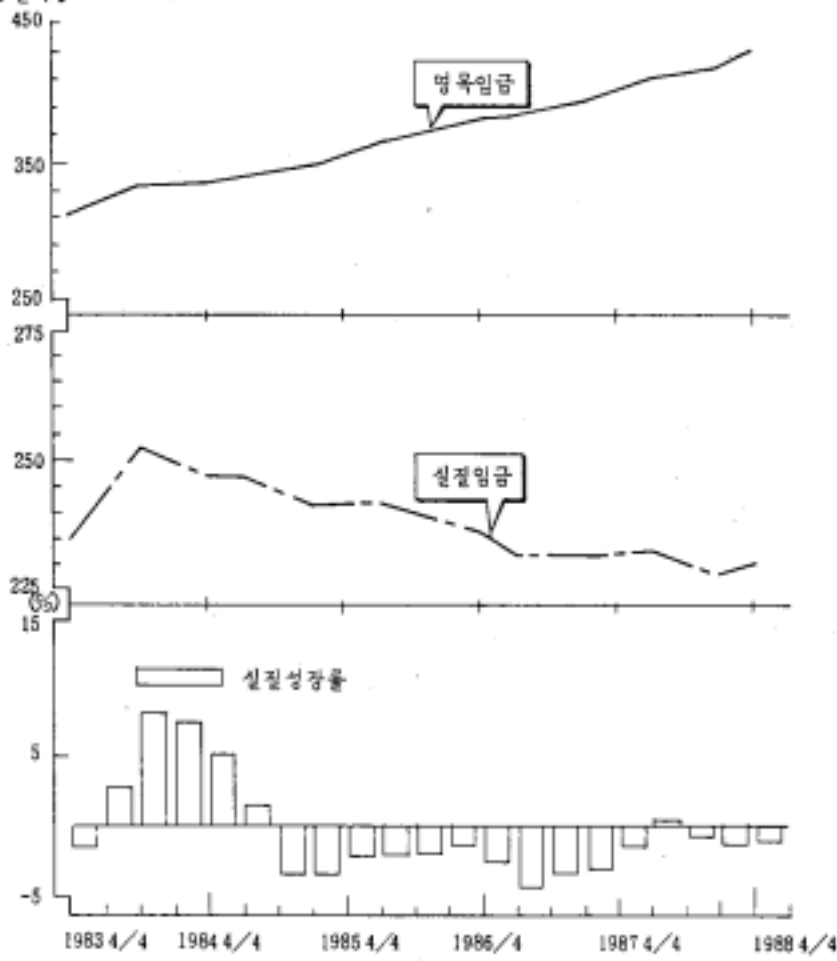
(c) 실업률

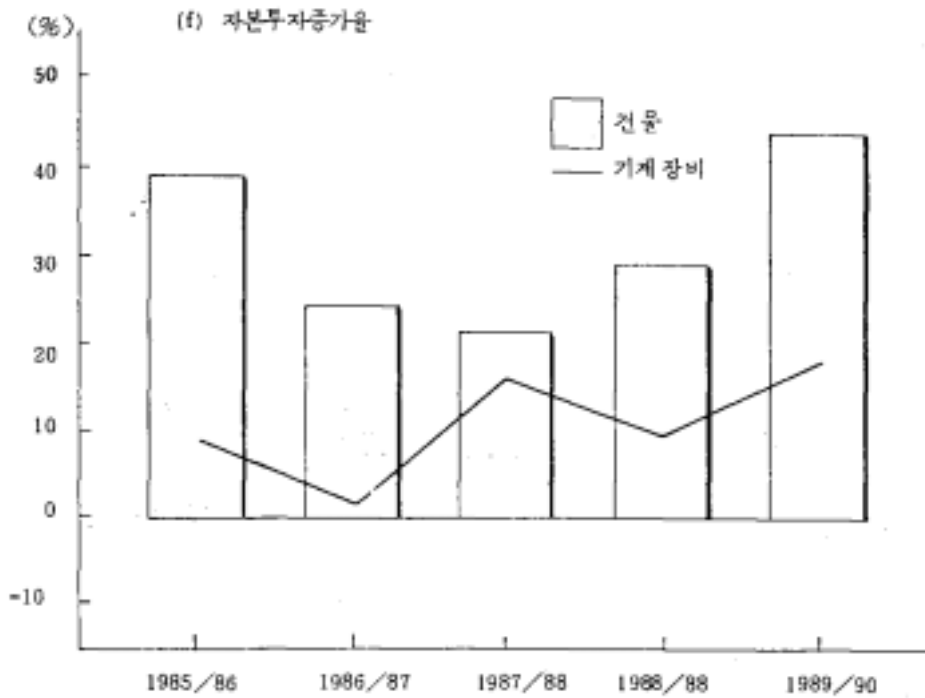


(d) 소비자물가지수 (전년동기대비)



(달러) (a) 주평균 임금





주 : 1988/89 및 1989/90 年은 추정치임.

1.5%의 2배이다. 그 결과 실업률은 10.1%에서 6.2%로 감소하였다.

경제정책 수립과정, 특히 임금결정에의 노조의 참여는 노사분규를 현저하게 감소시켰다. 1983년 4월부터 1988년 12월까지 월평균 근로자 1천명당 근로손실일수는 239.9인데, 이는 1976년 1월부터 1983년 2월 기간보다 58% 이상 낮아진 수치이다. 실질국내비농업 단위노동비용도 동기간 동안에 10.5% 떨어져 60년대 말의 수준과 비슷하다.

기업영업이익의 국내총생산에 대한 비율은 1988년 4/4 분기에 18.3%였다. 이 비율은 지난 20년간 1982년 12.6%로 가장 낮았으며 노동당 집권기간의 평균은 16%였다. 이와 같은 기업의 이윤확대는 투자를 촉진시켰는데 1989년 투자 대 GDP 비율은 지난 35년간 가장 높은 수준에 이를 전망이다.

한편 호주 경제성장의 기초가 된 「사회합의」는 사회정의 구현의 수단이기도 하였다. 협정을 통하여 과도한 임금상승이 억제되어 고용의 기회를 제공하였다. 그 결과 1인당 실질 가계가처분 소득은 그 기간 동안에 5% 증가하였다. 뿐만 아니라 정부는 각종 사회보장혜택을 확대하였다. 어린이부양(저소득가계를 보조하는) 지원이 60% 실질상승하였고 연금이 7% 실질상승(현재 연금은 주당 평균수입의 25% 수준) 하였고, 일반의료보험도 도입되었다. 재정적으로 지원이 필요한 학생들을 보조하는 교육수당이 상승하여 학교를 졸업하는 학생비율이 58% 증가하였다. 지난 5년간 공공주택 부문 투자가 그 전 5년간에 비하여 2배로 증가하였다.

「사회합의」 초기 일부 사용자들은 그 성과에 대해 회의적이었으나 「사회합의」를 통하여 과도한 임금인상이 억제되자 이를 지지하게 되었다. 뿐만 아니라 노사분규 감소는 호주의 노사관계를 상당히 안정화시켰다.

끝으로 「사회합의」 경험은 노·사·정의 보다 광범위한 협조관계를 유발하였다. 1980년 초의 대립적 태도와는 대조적으로 이제 노·사·정이 더 좋은 노사환경을 창조하기 위해 함께 노력하고 있다. 예를 들어 1988년 ACTU와 CAI는 작업장 개선에 대한 공동선언을 발표하기도

하였다. 그리고 같은해에 금속산업 노사는 기계산업과 금속산업의 고용조건개편(award restructuring)에 합의하였다.

주석 1) 「사회합의」의 번역문과 원문이 부록으로 첨부되었다.

V. 結論 및 示唆點

호주는 「사회합의」를 통하여 산업평화의 기반을 구축하고-노동운동세력이 산업구조 조정의 선도적인 역할을 함으로써-1980년 초반의 높은 실업률과 급속한 물가상승, 그리고 1980년 중반의 교역조건 악화 등 국내외 경제위기를 극복할 수 있었다.

국내외 경제여건 악화에도 불구하고 불안정한 노사관계를 극복하면서 지속적인 성장기조를 유지한 호주사례는 전환기적 시점에 있는 우리나라 노사관계 및 관련정책 방향에 시사하는 바가 크다.

호주가(대부분의 나라에서) 실패한 소득정책을 성공적으로 수행할 수 있었던 제원인을 살펴보면,

첫째, 노사관계제도의 특수성이 충분히 고려된 신축적 정책이 수립되었다. (강제중재제도가 발달하여) 제도적으로 호주중재위원회의 영향이 큰 점이 고려되어 우선 중앙집중적 임금결정제도로 복귀함으로써 80년대초의 '임금인상-물가상승' 악순환을 극복할 수 있었다. 한편 대외적 경제여건이 악화된 1980년대 중반에는 중앙집중적 임금결정제도를 포기하고 이원적임금체계를 도입하여 사업장단위에서 노사가 효율성 및 생산성 제고를 위하여 노력하도록 유도하였다.

둘째, 노동운동세력을 주요정책결정 과정에 참여시킴으로써 다른 국가와는 달리 노동조합-특히 노동운동 지도자-이 산업구조개편의 선도적 역할을 수행토록 하였다. 국가나 주단위 정부, 산업계 및 노동운동 지도자는 정기·부정기적으로 회동하여 주요현안을 논의하였으며 이러한 과정은 노동운동세력이 주요현안 해결에 자발적으로 참여하도록 하는데 결정적인 역할을 하였다.

80년대 중반 이원적임금체계 도입으로 하부조직원의 반발에도 불구하고-단위사업장에서 생산성제고가 강제될 수 있었던 이유중의 하나는 상부구조의 노동운동세력이 정책결정에 참여하였기 때문이다.

셋째, 정부는 사회보장혜택을 확대함으로써 기업차원에서의 이익분쟁소지를 줄였다.

과도한 임금인상이 장기적으로 지속될 경우 '임금인상-물가상승-임금인상'의 악순환은 필연적인 결과이다. 그러나 근로자의 입장에서 보면 물가상승에 따른 실질임금 저하를 감수할 수는 없다. 이에 대한 해결책으로 호주정부는 근로자에게 과도한 임금인상을 자제하도록 요구하는 대신 소득세율을 낮추고, 주택, 의료, 교육 등 각종 사회보장 혜택을 확대함으로써 기업차원에서의 임금에 대한 노·사의 의견 차이를 축소시켰다.

근로자의 실질소득을 보전하여 주되 기업차원에서 노사의 적정임금인상률에 대한 의견 차이를 줄이는 정부의 재정책은 산업평화 정착은 물론 노사의 사업장단위 생산성제고 노력에도 기여하였다고 평가된다.

넷째, 「사회합의」를 계기로 노·사·정이 합심하여 악화된 국내외 경제여건을 극복할 수 있었던 근본적인 배경은 1970년대 중반과 1980년대 초반의 경기불황 경험이었다는 것을 부인할 수 없다.

호주는 1973~74년, 1981~82년에 경제가 급속히 성장하였는데 두 기간 모두 그 직후 임금폭등, 악성인플레이가 나타나 경기가 침체되고 대량실업이 발생하였다. 이에 대한 원인의 하나로 생산성을 상회하는 과도한 임금인상이 지적되었다. 따라서-모든 호주인의 생활수준을 유지·향상시켜 주는-장기적인 비인플레이적 경제성장에 대한 국민적 요구가 증가하였는데, 이를 배경으로 「사회합의」가 제시되었던 것이다.

한편 「사회합의」를 통한 호주의 산업평화정착화 과정은 힘에 의한 영국식 해결방법과는 다른 차원의 노사관계안정화 방안을 제시하여 주고 있다.

영국의 대처 (Thatcher)수상은 취임 후-'영국병'이라 통칭되는-불안정한 노사관계로 인한 국민경제적 피해를 노동운동에 대한 강경대응노선을 유지함으로써 극복한 것으로 평가된다. 반면에 호주는 대립보다는 노동운동세력을 정책결정과정에 참여케 하여 주요현안 문제를 이해시킴으로써 그들의 협조를 구하는 방식을 택하였다.

이와 같은 접근방법의 차이는-영국과는 달리-집권당과 노동운동세력과의 관계가 우호적이라는 데서 상당부분 연유한다. 그러나 호주의 노사관계가 과거의 노동당집권 시기에 항상 안정적이지 않았다는 점을 고려하면 「사회합의」정신으로 대표되는 노·사·정의 인식전환도 협조적 접근방식의 산업평화 정착을 가능케 한 주요요소라고 판단된다.

특히 80년대 중반 교역조건등 대외여건 악화에 따른 경제위기를 극복하는 방법을 모색하는 과정에서 노동운동세력이 직접 외국의 위기극복사례를 살펴보도록 함(「호주재건」(Australia Reconstructed))으로써 영국식 해결방법이 아닌 스웨덴식 협조적 해결책을 스스로 선택케 한 것은 특기할 만하다.

결론적으로 호주는 노사관계 주요당사자들이 대립보다는 타협과 협의를 통하여 국내외 위기상황을 극복함으로써 지속적인 성장기조를 유지하였다. 특히 노동운동세력이 주요정책결정 과정에 직접 참여케 함으로써 산업구조조정을 선도하도록 유도한 것이나 정부가 사회보장혜택의 확대를 통하여 적정임금인상률에 대한 노사간의 차이를 줄인 것등은 우리에게 시사하는 바가 크다.

전환기적 시점에 있는 우리나라 노사관계 안정화의 가장 큰 장애요인으로 지적되고 있는 것이 노·사·정 상호간의 불신이다. 노동운동세력은 과거 정부의 친사용자적 태도에 대한 불신을 아직 가지고 있으며 노동운동세력내에서도 상호불신이 깊다. 사용자는 아직도 정부의존적 태도를 지양하지 못하고 있다. 또한 정부도 공정한 중재자의 위치를 아직 확립하지 못하고 있다.

노사관계 주요당사자간의 이와 같은 불신은 상대방에 대한 상호간의 정보부족, 의견교환 기회가 부족하기 때문에 상당부분 생긴다. 호주가 정기·부정기적 노·사·정 회담을 통하여 노동조합에게 현 경제상황을 이해시키고 협조를 구하였다는 것을 고려하면 우리나라도 노·사·정간의 보다 적극적이고 심도있는 의견교환과 상호교류가 이루어져야 한다. 특히 주요정책결정 과정에 노동운동세력의 상부구조를 참여시키는 제도적 장치에 대한 검토가 필요하다.

자율적인 노사관계가 확립되어 있는 나라에서는 정부는 민간부문(임금결정을 포함한) 이익분쟁에 직접적으로 개입하지 않는 것이 통례이다. 그러나 호주의 소득정책 경험은 정부가 민간부문 임금교섭에서 다른 차원의 역할을 할 수 있다는 것을 실증하였다.

즉 정부가 노동운동세력에 대하여 임금인상 요구를 자제하도록 요구하는 대신 각종 사회보장 혜택의 확대를 통하여 근로자의 「사회임금」 수준을 유지시켜 줌으로써 실질적 보상수준을 어느 정도 확보하고, 사업장단위 노사의 분규소지를 줄일 수 있다는 것이다.

우리나라에서 임금관련 노사분규가 격화되는 것은 노총추정 최저생계비가 근로자 현임금수준의 2배 정도가 된다는 현실이 나타내듯이 근본적으로 임금만으로는 근로자의 생활수준 향상욕구를 충족시킬 수 없기 때문이다.

따라서 기업내 복지기금을 조성하고, 주택임대 및 구입에 관한 지원을 확대하여 근로자 재산형성을 도와주고, 근로자소득에 대한 조세혜택을 부여하는 등 각종 사회보장제도의 대폭적인 개선을 통하여 근로자의 생활수준 향상욕구를 충족시켜 줌으로써 임금인상 요구에 따른 기업내 노사마찰을 축소시키는 정부역할이 필요하다고 판단된다.

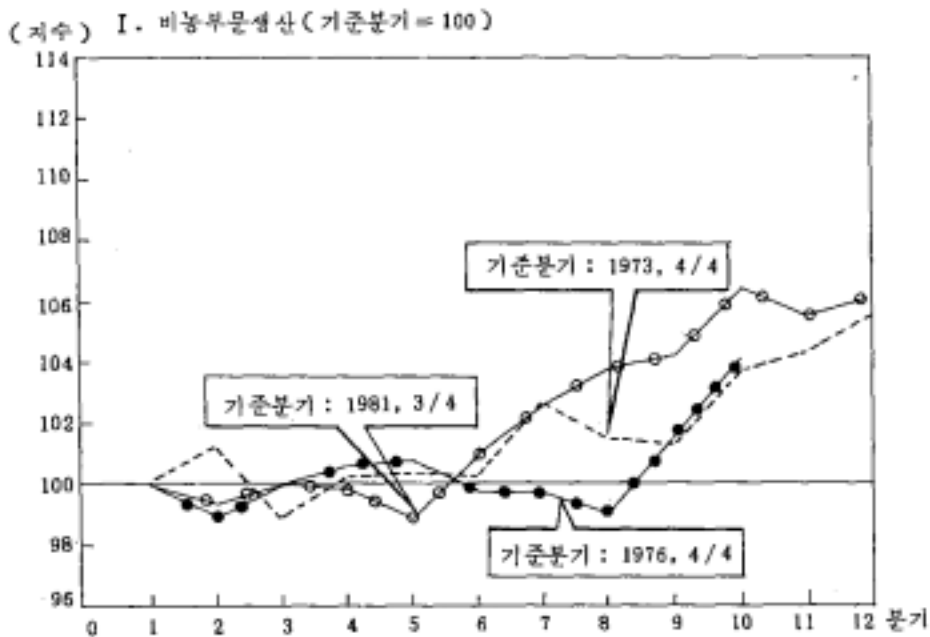
노사문제를 보는 주요당사자간의 시각이나 접근방법의 차이가 축소되어야 한다. 노동운동세력은 노사문제를 근로자 생존권 확보의(일부는 정치투쟁의 일부분으로 인식하기도 하지만) 차원에서 파악하고 있는 반면 사용자는 제도적인 측면을 무시하고 경제적인 시각에서만 접근하는 경향이 있다. 정부부처내에서도 제도적 측면과 경제적 측면을 조화하는 포괄적인 시각이 아직 정립되지 않는 상태이다.

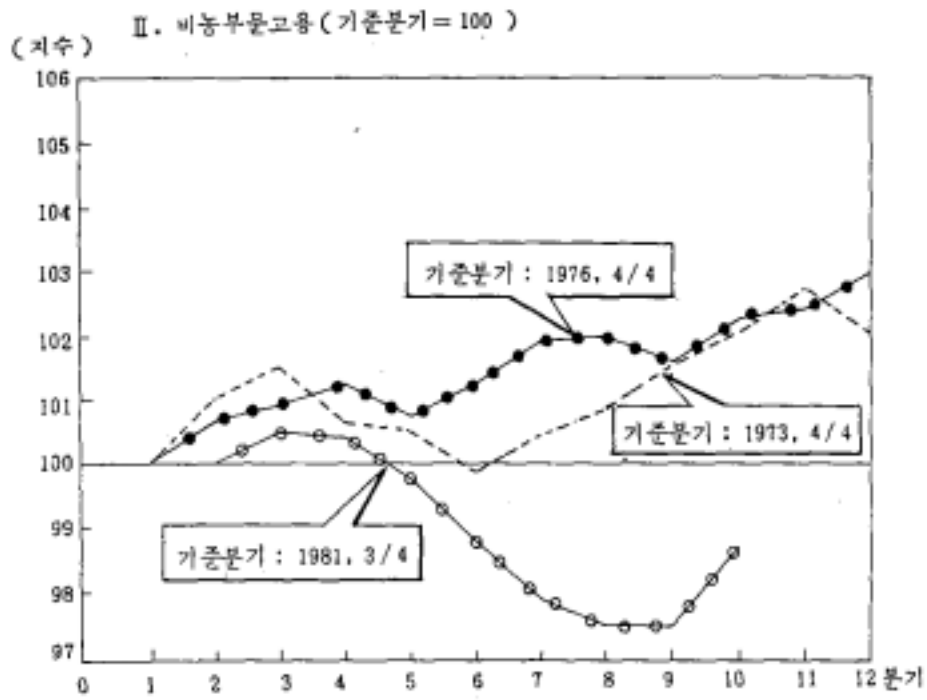
호주가 노사관계제도의 특수성을 고려한 신축적 정책운영으로 국내외 경제위기를 극복한 사례는 우리나라도 보다 종합적인 관점에서 노사문제를 보는 노·사·정이 특히 정책당국의 시각정립이 필요하다는 것을 나타낸다.

끝으로 호주가 「사회합의」를 시작으로 대결보다는 대화와 타협을 통하여 노사관계를 안정화시킬 수 있었던 배경은 노·사·정의 현상황에 대한 위기의식이 일치하였기 때문이다.

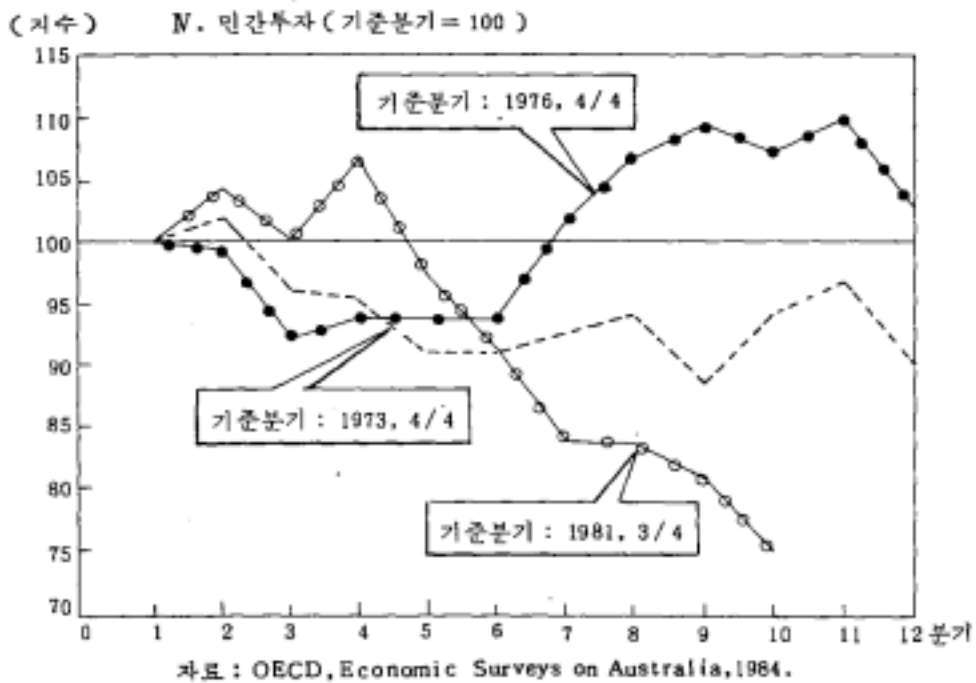
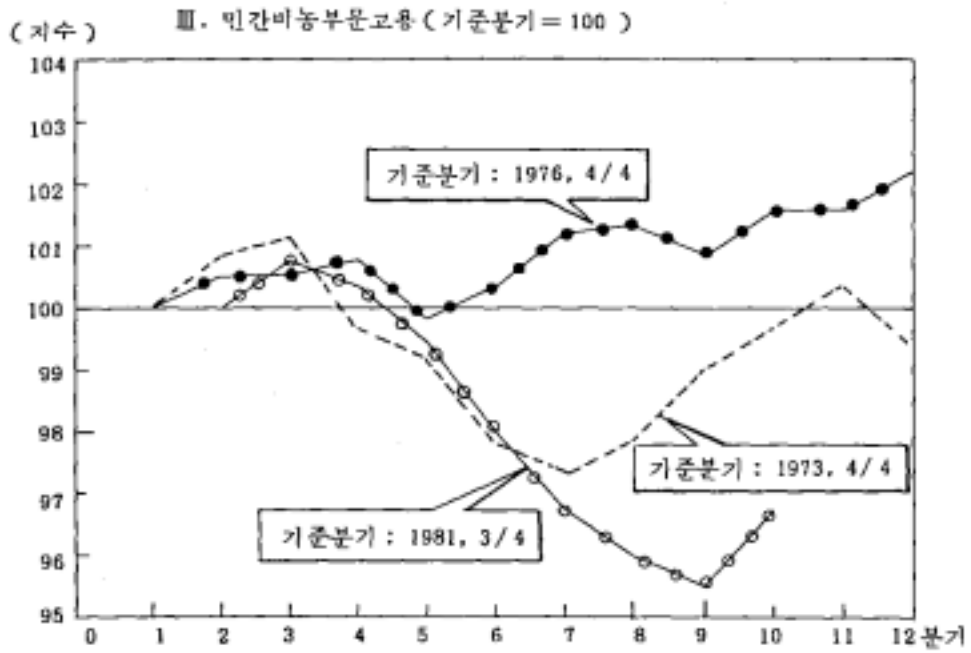
우리나라도 대외의존적 경제구조로 인하여 불안정한 노사관계가 지속된다면 경제가 위기에 처할 우려가 크다. 경제상태가 악화되면 그만큼 각 노사관계 주체(노·사·정부) 사이에 대화를 통하여 문제를 해결하기는 어렵게 된다. 오히려 호주의 경험과 같은 좋은 선례를 참고로 하여 미리 대화를 통하여 상대방의 입장을 이해하는 노력을 하고 전반적인 경제상황에 대한 공통적 인식정도를 높임으로써 앞으로 경제적 어려움에 처하는 경우 우리나라 방식의 「사회합의」를 유도할 수 있는 기반을 조성해 나아가야 할 것이다.

[그림 7a] 노동시장 관련 주요지표 추이(I)

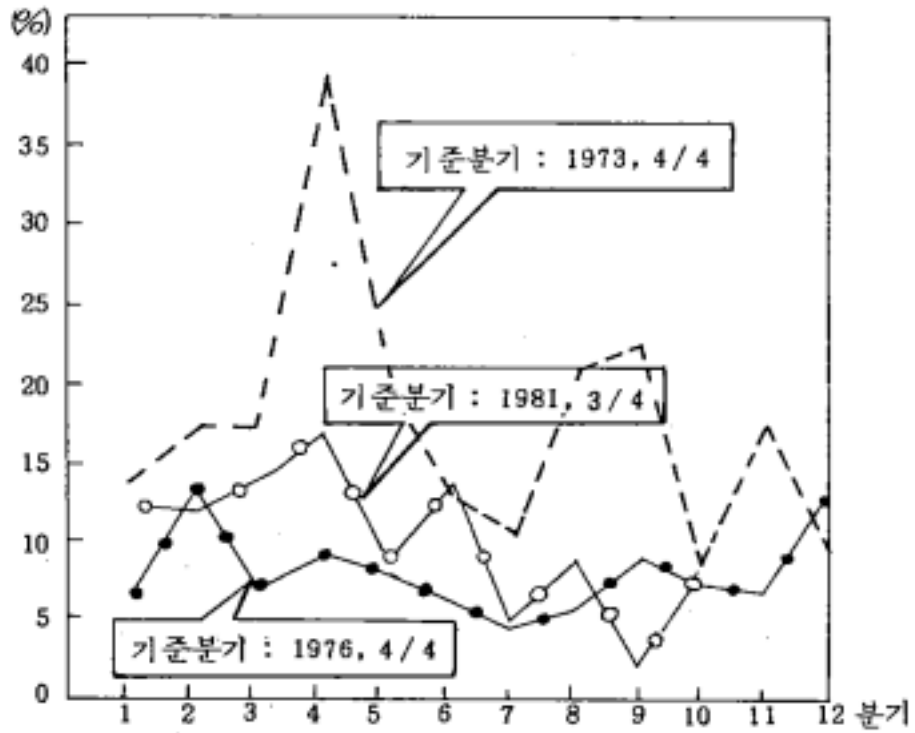




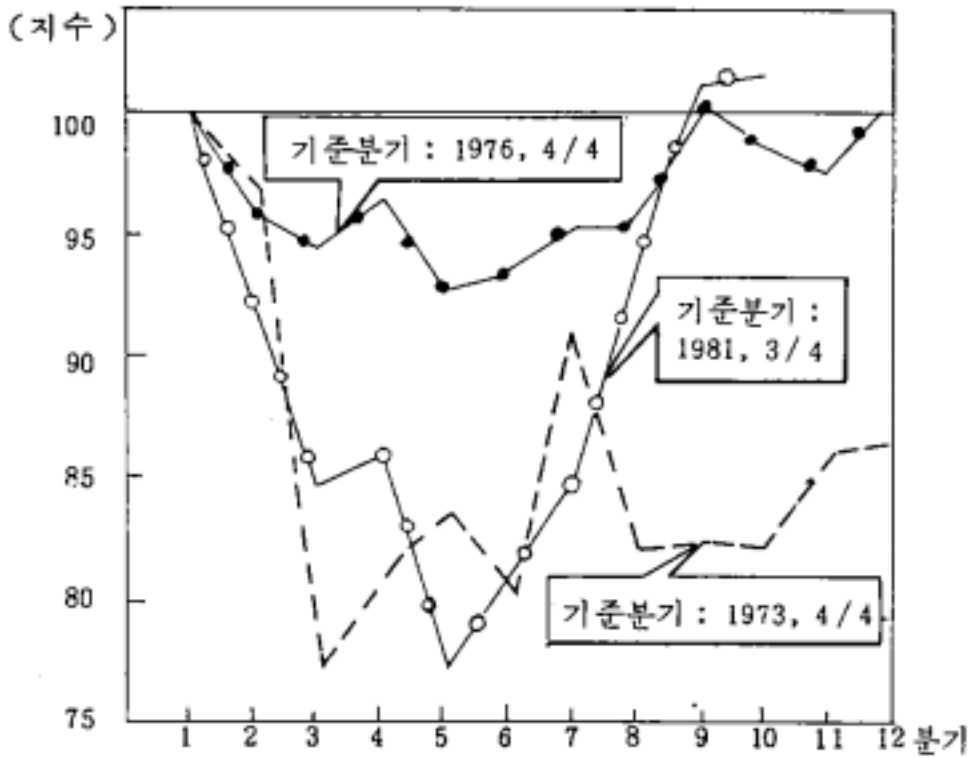
[그림 7a] 계속



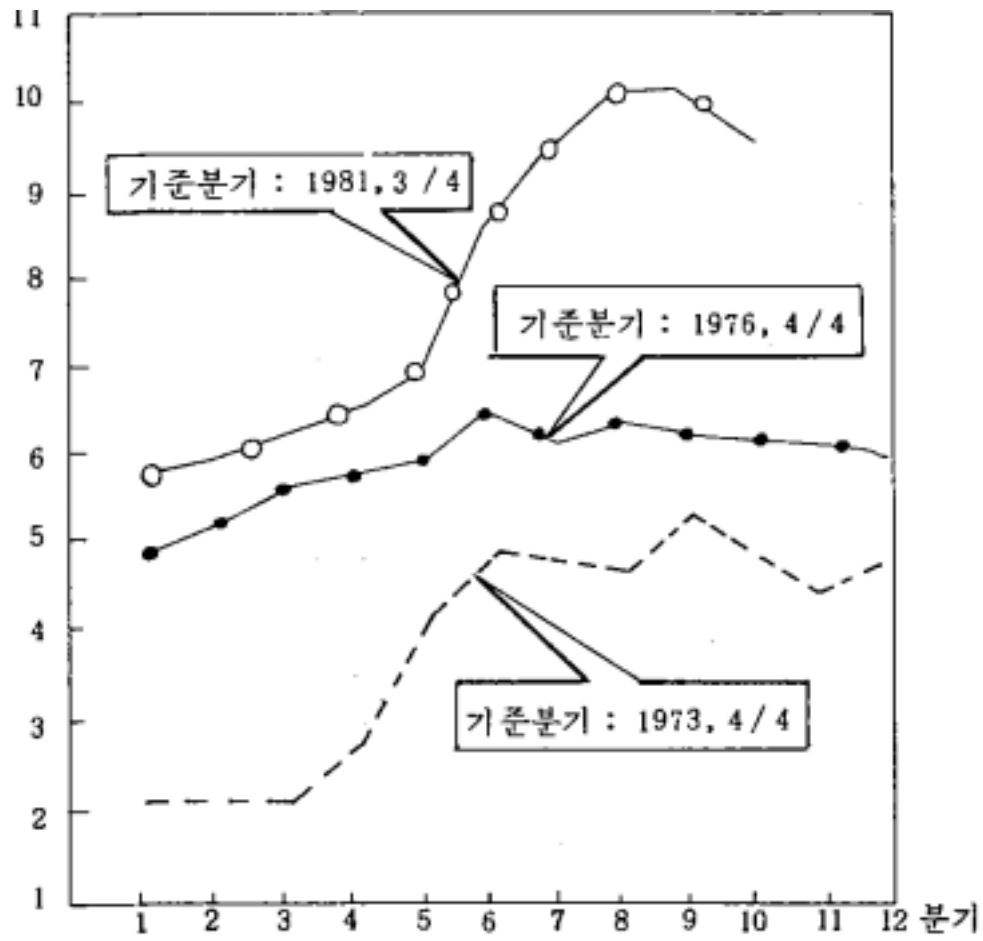
[그림 7b] 노동시장관련 주요지표 추이(Ⅱ)
I. 물가상승률 (전년동기대비변화율)



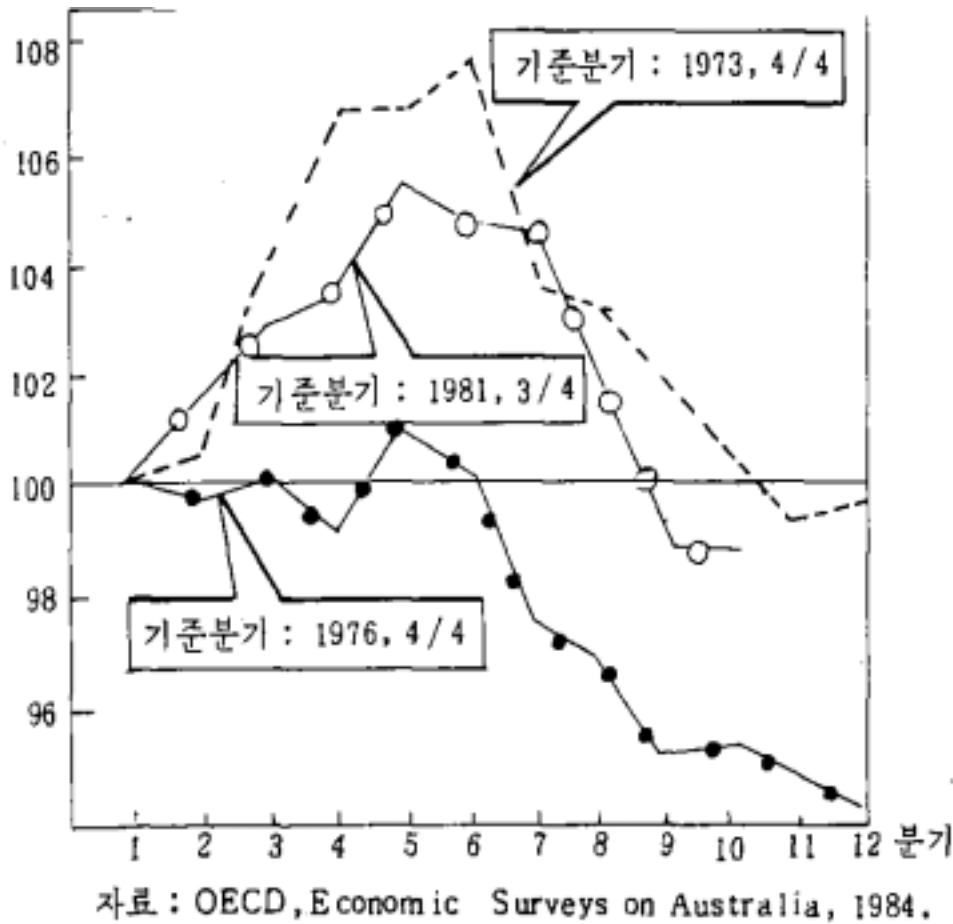
II. 비농부문 이익률(기준분기=100)



III. 실업률(%)



IV. 실질단위노동비용(기준분기=100)



하층과 중산소득계층의 경제적 부담을 무겁게 하는 소득정책의 과정은 정부의 조세 및 지출정책에서도 나타난다. 이 점에 있어서도 프레이저 정부의 제정책은 세제와 지출의 불평등도를 더욱 심화시켰다.

따라서 일차적인 소득분배 및 부차적인 재분배정책에 있어서 현 정부는 분명한 소득정책을 가지고 있는데 그 정책은-산업적, 경제적 결과에 관계없이-소득의 불균등분포를 심화시키는 일반적인 접근방법이다.

적절하게 형성되고 제도화된 가격 및 소득에 관한 협정을 통하여 임금동결이라는 단순방법의 모든 단점을 극복할 수 있으리라 기대되지만 이 협정의 당사자들은 이 문서에 언급된 정책들이 현 경제적 문제점에 대한 모든 해결책이 될 수 없다는 것을 이해한다.

또한 실업을 줄이고 소득과 부를 보다 덜 가진 계층에 재분배하고자 하는 제정책수단의 틀에서 소득 및 제가격정책이 원활히 시행되기 위해서는 정책의 주요 참가자 즉 정부, 사용자, 그리고 노동조합이 경제현상의 복잡성을 이해하여야 한다.

이 협정의 당사자들은 양자가 성취하려고 하는 사회적·경제적 목적을 충족시켜 주는 해답을 찾아내는 데 산적해 있는 많은 어려움을 이해하고 있다.

우리가 어렵다고 언급한 것은 사과나 변명을 위해서보다는 우리앞에 놓여 있는 과제가 어렵다는

것을 공동으로 인식하고 합의에 바탕을 둔 인간적인 정책을 통하여 이러한 어려움은 극복하겠다는 의지를 표명하기 위해서이다.

(2) 가격-소득정책의 성격

이 문서에 열거된 제목적들이 달성되기 위하여는 현수준보다 낮은 실업에서 나타나는 서로 상충되는 소득계층간의 이해를 직접적으로 조정하는 정책이 수행되어야 한다. 이 목적을 달성하기 위해서는 가격과 모든 소득에 적용되는 정책이 개발되어야 한다. 당사자들은 그와 같은 접근방법의 목적은 임금노동자와 모든 비임금소득계층을 포함하는 전호주인의 생활수준 유지라는 것을 동의하였다. 장기간에 걸쳐 호주인의 생활수준은-국내생산성에 의하여 측정되는 생산증가분 분배를 반영하여-향상되어야 한다. 당사자는 실질 가치분소득의 공평한 분배가 목적이라는 것을 합의했다. 생활수준의 유지 및 개선은 단순한 명목임금의 증가보다는 과정을 통하여 성취될 수 있다는 것을 인식하였다.

양당사자는 모든 호주인의 생활수준을 유지하고 점진적으로 향상시키는 것이 매우 중요한 목표라는 것을 인식하고 있다. 이 목표가 달성되기 위해서는-실업과 물가상승을 동시에 감소시키는 양측의 의도와 경제적 현실을 감안하여-각 계층의 부문별 우선순위와 요구는 규제되어야 한다.

이 문서는 노동당 정부하에서 시행되는 제정책을 자세하게 언급하고 있다.

이와 같은 정책이 필요하다고 결론지으면서 양당사자들은 어떤 형태의 정부든지 소득에 대한 정책을 가지고 있다는 것을 이해하게 되었다. 흔히 이러한 정책을 LNCP 정부가 보여준 것과 같이 임금근로자나 실업자 그리고 사회보장혜택으로 생활하는 사람들에게 대부분의 경제적 부담을 지우게 된다.

정부의 조세와 지출정책도 역시 실질 가치분소득의 분배에 상당히 영향을 준다. 전통적으로 LNCP 정부의 정책은 불평등도를 심화시키는 것이었다.

이 협정 양당사자는 프레이저 정부의 과거와 현재의 정책이 공정하지 못했다는 것을 분명하게 밝혀 둔다. 제정책은 산업현장에서의 노사관계를 악화시켰고 낮은 물가상승과 낮은 임금을 동시에 달성하는 데 전혀 효과적이지 못했다.

이와 같은 접근방법과는 달리 종합적이며, 공평하고 대결이 아닌 협조에 바탕을 둔 정책이 채택되어야 한다는 것을 합의한다. 따라서 이 문서에 자세히 언급된 제정책은 다음과 같은 특성을 가지고 있다.

- 제정책은 정부에 의해서 강제로 집행되기보다는 양당사자간의 합의에 의한 사항이다.
- 제정책은 가격, 임금, 비임금소득, 징세 그리고 사회임금, 즉-직접적인 소득전이 혹은 용역의 제공을 통하여-생활수준에 영향을 주는 정부의 지출을 포함하는 포괄적인 것이다.
- 제정책은 기본적 경제목표와 함께 소득의 공평한 재분배도 중요시한다.
- 이와 같은 정책의 집행을 통하여 보수반동적인 경제정책을 통하여 초래된 국가의 경제위기 상황을 극복할 수 있는 가능성이 크다.

(3) 가격 및 소득정책의 제요소

양당사자도 그와 같은 정책이 어느 정도의 융통성을 보유하여야 한다는 것을 합의한다. 그러나 운영이 지속적으로 활성화되기 위해서는 소득 및 가격정책은 기본적인 요소를 가져야 한다.

기본적인 요소는 다음과 같은바,

- 임금근로자 그리고 보호를 필요로 하는 비소득계층의 생활수준을 유지하고 국가생산성의 향상을 통하여 그들의 생활수준을 점진적으로 향상시키는 것이 정책목표가 되어야 한다.
- 정부정책은 흔히 쓰여왔듯이 임금에 한정된 것이 아니라 가격 그리고 모든 소득계층에 적용되어야 한다.
- 소득의 공평하고 그리고 확실한 재분배를 가져오기 위하여 제정책이 제안되어야 한다.
- 관계당사자들간의 지속적인 협의와 협조가 있어야 한다.
- 모든 차원의 정부정책은 포괄적이고 협조적이 되어야 한다.

(4) 정책의 세부합의사항

물가

- 물가를 통제하는 기구가 설치되어 기업이나 공공부분이 가격을 올리고자 할 때 그 타당성을 평가할 법적인 권한을 이 기구에 부여한다. 각산업의 가격선도자 역할을 하는 대기업들이 가격감시에 동의한다면 모든 기업의 가격을 규제하는 것은 불필요하다.
- 법에 의하여 제기준을 설정하여 기업의 유지와 확장에 필요한 수준이상의 이윤이 허용되지 않고, 피용자의 실질임금이 보호되고, 불필요한 비용인상이 가격인상으로 전이되지 않게 한다. 그러므로 가격이나 국가전체의 생산성증가분 이상의 임금상승이 가격인상의 근거로서 용납되지 않을 것이다.
- 물가기구는 과거보다는 비형식적으로 운영될 것이다. 그 결과 관련기업의 비용, 그리고 가격인상을 심사하는 데 필요한 시간이 과거보다 줄어들 것이다.
- 공정거래법률이 강화되어 보다 효율적인 경쟁을 증진시키고, 독과점에 대한 보다 강력한 규제, 담합에 대한 보다 강력한 고발, 그리고 불공정거래 행위로 소비자보호를 강화하여 과도한 가격인상의 가능성을 줄일 것이다.

임금 및 근로조건

임금수준 결정의 원칙은 임금인상이 물가상승이나 실업을 유발하지 않는 동시에 피용자에게 공정한 임금이 지급되는 것이 되어야 한다. 실질임금의 유지가 주요목표이다. 지급과 같은 경제위기상황에서는 실질임금수준의 유지가 향후에도 주요목표라는 것은 인정된다.

따라서 당사자는 다음 사항을 합의한다.

- 중앙집중적인 임금결정제도가 공평성이나 노사관계 안정을 위하여서도 바람직하며 양당사자에 의하여 잘 지켜질 것이다.
- 임금근로자의 구매력을 보전하기 위해 물가상승이 완전히 반영되는 임금설정기준이 노·사·정 협의회나 노사관계위원회에서 지지될 것이다.
- 재정수준 이상의 임금이 지급되던 경우에는 정부는 그 수준이 실질적으로 유지되도록 보조함으로써 재정임금과 실질임금과의 차이가 유지되도록 한다.
- 임금소득자는 실제소득의 증가나 근로시간의 단축, 혹은 양자의 적절한 조합을 통하여 국가전체 생산성 향상의 혜택을 받을 수 있다.
- 국가차원에서 임금이나 근로조건에 대한 요구를 하는 경우 노동조합은 정부의 경제정책을 고려하여 구체적인 요구조건에 대하여 정부와 협의할 것이다.
- 양당사자는 중앙통제적 제도의 본질적 조건이 충족된다면 특수한 경우가 아니더라도 추가적인 요구가 없을 것이라는 데에 합의한다. 추가적인 요구를 하지 않겠다는 합의는 재정임금을 받은 경우나 제정임금이상을 받는 경우 모두 적용된다.
- (약간의 비용인상으로 작업시간을 줄이기 위해) 작업관행이나 과정의 변경을 통해 생산성을 향상시키는 데 기초를 둔 단체교섭은 계속 지지될 것이다. 그러나 새로운 기준이 현기준보다 크게 과도하여서는 안 되며 가능하다면 기업이나 산업의 작업시간 표준화를 증진시켜야 한다.

비임금소득

비임금소득이란 배당, 자본취득, 분배소득, 이자소득, 이사들의 임금 그리고 (의사, 변호사, 자영업자, 자영건설공, 상인과 같은) 비주식회사 형태의 기업의 소득을 의미한다.

가격 및 제조소득에 대한 포괄적인 지배력없이 연방정부에서는 이러한 소득을 직접적으로 통제할 수는 없을 것이다. 그러나 간접적인 수단을 통하여 제조소득의 수준에 영향을 주고 그들의 다른 근로자들과 같은 통제를 받게 할 수 있다. 이와 같은 제도적 장치는 이들 계층의 소득이 일반적인 임금변화 추세에서 크게 벗어나지 않도록 한다.

이와 같은 간접적 규제수단은 다음과 같다.

- 효과적인 가격기구의 설립을 같은 사업영역 모든 회사의 전반적인 가격구조에 상당한 영향을 미칠 수 있다.
- 현재의 재산취득세를 보다 효율적으로 운영한다면 투기꾼이나 세금을 안 내려는 사람들의 과세후 소득을 직접적으로 줄일 수 있으며 탈세행위에 대한 규제조치를 취함으로써 이들의 납세전 소득을 감소시킬 수 있을 것이다.
- 회사법과 관련 법률의 개정을 통하여 회사 이사의 임명조건 및 월급 및 다른 혜택을 회사 관련보고서에 명시하고, 주주의 승인을 취득하도록 규정될 것이다. 그리고 가격인상을 심사할 때 이사와 중간관리층의 급여 그리고 각종 혜택이 고려될 것이다.
- 금융회사법 4항의 제정으로 연방정부는 현재 은행에만 적용되고 있는 이자율규제를 제 2금융권에도 적용할 수 있으므로 이자율을 규제하는 권한이 강화되었다. 이와 같은 권한은 이들 기관들의 과도한 이윤을 방지하는 데 도움이 되리라 기대된다. 또한 노동당정부는 프레이저 정부 화폐정책의 기초였던 긴축정책을 거부함으로써 이자율은 하락할 것이다.
- 의료보험제도를 정비하여 의사들이 과다진료나 비싼 치료방법을 사용하여 적용수준 이상의 진료비를 청구하는 것을 방지함으로써 환자를 보호하고자 한다.
- 주정부의 협조를 요청함. 주정부는 (연방정부에 대하여 규제되는 부분을 제외하고) 가격을 통제할 수 있는 무한의 권한을 가지고 있다. 따라서 그들의 협조는 비회사형태 부분의 가격을 규제하는 데 필수적이다.

이와 같은 비간접적 제조치들이 적절한 것으로 판명되고 노동운동세력의 동의를 얻어낸다면 비임금소득을 규제하는 균형되고 포괄적인 제도정립에 필요한 법률적 조치가 행해질 것이다.

조세 및 정부지출

- 취임 즉시 정부는 하부소득계층의 세액 부담을 경감하기 위하여 소득세 구조를 상당부분 재조정할 것이다. 소득정책의 완벽한 운용을 위하여 정부는 노동조합운동과 함께 연례적으로 세금구조를 검토하여 세액부담이 물가상승과 함께 자동적으로 오르지 않도록 해야 할 것이다. 정부의 조세정책은 고용창출을 고려하여 합의한다.

정부는 기업들이 탈세하는 것을 방지하기 위하여 새로운 강력한 조치를 취할 것이다. 그와 같은 조치는 다음과 같다.

- 뻔뻔스러운 탈세에 대한 세법의 소급적용
- 세무당국에게 필요한 적절한 지원을 하고 그들로 하여금 탈세에 대하여 강력하게 대처하게 지시한다.
- 법을 위반한 탈세에 대해서는 세무당국이 법정 최고한도의 벌칙을 적용하도록 한다.
- 관련조항의 개정을 통하여 다국적기업들의 가격조작에 대한 벌칙을 강화하여 이를 통한 탈세를 방지하고 그들의 가격에 대한 모든 관련정보를 세무당국에 보고하는 것을 의무화하는 등 다국적기업 관련규정을 마련한다.

- 프레이저 정부에서 용인되거나 비효율적으로 입법화된 제도의 제거
- 탈세제도를 조장하는 세무사의 등록취소
- 투기꾼이나 탈세자에 대한 현자산취득세의 효과적인 적용

기업에 대한 과세는 기업의 국내외적으로 받아들이는 소득에 대해 정당한 세금을 부담하도록 개편될 것이다. 그러한 조치는 기업조세제도의 미비점을 보완하고, 각주간의 협조로서 투자상당부분에 대한 이중적인 면세혜택을 없애며, 광산의 과도한 이윤에 대해 자원임대세를 도입하는 것 등이다.

정부는 간접세가 역진적이고 물가상승요인을 내포하고 있으므로 그 비중을 줄이도록 노력할 것이다.

- 경제나 사회환경의 변화로-정부의 판단에 의하면-중세의 규모가 늘어나야 하는 경우에 정부는 그 규모를 늘리기 전에 이 문제에 관하여 노동조합과 협의할 것이다.
- 필요하다면-특별과세의 부과를 통하여-지역사회 공공서비스 개선을 위한 자원재분배를 재정지원하는 것을 합의한다.
- 정부는 저임금계층에 대한 임금형평을 보장하고, 저소득계층에 대한 세금을 경감하며, 사회보장혜택을 늘리며, 사회임금 개선을 위한 다른 조치를 함으로써 빈곤을 감소시키고자 한다.
- 사회임금 중 신속한 개선을 필요로 하는 부분은-노동당 정책에서 언급된 대로-기본적 사회서비스와 사회적 내부구조에 대한 정부지출의 확대를 통하여 추진될 것이다. 그와 같은 정부지출이 어느 정도 확대될 수 있느냐는 상당부분 정부가 경제의 비인플레이적 성장을 어느 정도 효율적으로 유도할 수 있는가에 따라 좌우되고 이는 또 소득정책이 어느 정도 성공적으로 시행되느냐에 따라 상당부분 영향을 받는다는 것을 인정한다.

보조적인 제정책

당사자들은 소득정책이 성공적으로 수행되기 위하여서는 상호이해가 대립되는 분야에서는 보조적인 정책이 시행되어야 한다고 본다. 각 당사자는 이러한 정책의 세세한 부분까지 제시할 준비는 되어 있지 않지만 이러한 정책이 필요하며 시행 우선순위에 관해서는 합의한다.

어느 부분이 필요한가를 협의하여 아래에 언급된 대로 합의하였다. 합의된 분야는 다음과 같다.

- (a) 노사관계법
- (b) 산업발전과 기술진보
- (c) 이민
- (d) 사회보장
- (e) 직업안전
- (f) 교육
- (g) 의료
- (h) 공공부문 고용

- (a) 노사관계 정책

목적

호주노동당과 호주노동조합협의회는 노사관계정책의 목표를 근로자, 사용자, 일반대중의 이익증진을 위하여 꾸준히 노사관계를 개선하는 것이 되어야 한다는 것을 합의한다.

단기간에 이러한 목적을 실현하기 위하여 새로 선출된 호주노동당 정부는 우선적으로 구체적인 제조치를 취해야 한다는 것을 합의한다.

구체적인 수단

호주노동당과 호주노동조합협의회는 다음의 우선순위가 되어져야 하는 분야에 대해 합의했다.

- 정부는 그 자신이 고용주로서 노사관계에 대하여 보다 합리적이고 보다 비대립적인 접근방법을 택하고 또한 다른 사용주에게도 권장함으로써 보다 개선된 노사관계 환경을 창출하도록 노력할 것이다. 정부는 노사분규가 중재를 통하거나 법적인 제재조치없이 해결되도록 권유할 것이다.
- 정부는 호주노동조합협의회와 사용주들과의 협조 아래 연방노동 관련법의 전반적인 검토를 위하여 조정중재법과 규정에 관한 조사를 하고 필요하다면 그 분야법을 개선하고자 한다. 관련법의 조사시 노동조합이 지속적이고 효율적이고 민주적이고 효과적으로 운영될 수 있도록 노동조합 내부운영 관련사항이 우선적으로 검토될 것이다.
- 정부는 사용자가 기술을 도입하고자 할 때에는 노동조합을 통하여 고용인들에게 통보하고, 고용인과 협의함을 의무화하는 법의 제정을 지지할 것이다.
- 사용자가 필요 이상의 인력이 존재한다고 판단하는 경우 노동조합과 협의하게 하고 그와 같은 이유로 근로자의 권리가 부당하게 침해당하는 것을 방지한다.
- 노동조합의 합병을 규제하는 제한적인 법은 개정되어야 한다. 노사관계국은 폐쇄되고 독립적인 중재관제도가 부활되어야 한다.
- 정부는 정부 자신의 고용인을 대표하는 노동조합과 협조하여 공공부문에 있어서 보다 바람직한 노사관계 환경을 창출해 나갈 것이다. 첫 번째 조치로서 노동당정부는 노동운동과 호주정부의 고용에 관련된 제정책을 협의할 것이다.
- 정부는 새로운 노사관계법을 도입하기 전에 고용주 그리고 호주노동당협의회를 대표되는 노동운동세력과 충분히 협의할 것이다.

(b) 산업발전정책

실업률이 높고 또한 증가하는 상황에서 호주산업이 직면한 문제점을 직시한다면 산업발전정책이 절대적으로 필요하다. 호주노동조합협의회와 호주노동당은 호주산업이 국내외적 요소로 인하여 지속적인 변화과정에 있다는 것을 받아들인다. 변화과정은 경제적이나 사회적 제조건으로 볼 때 매우 어렵다. 이 어려움은 일반적인 경제운영 정책의 부적절성과 특정 제정책의 자의성 및 불확실성으로 인하여 더욱 가중되었다. 경제운영에 있어서 산업발전정책과 소득정책적 접근방법을 융화시키는 것이 장기간에 걸쳐 소득정책의 활력을 극대화시키는 데 필수불가결한 것이라고 보여진다. 특히 우리경제정책의 최우선 목표인 완전고용, 그리고 변화하는 산업구조의 수요와-완전고용이 성취하기 위하여-우리가 취할 수 있는 가장 적절한 제조처와의 관계가 중요하기 때문에 두 정책간의 조화가 강조된다.

호주노동조합협의회와 호주노동당은 포괄적인 산업발전정책을 개발하는 것을 협의하였다. 산업발전정책은 아래에 요약된 것을 포함한 일련의 주요요소가 포함되어야 한다.

- 경제정책의 최우선 목표는 완전고용의 달성이다. 이 목적을 성취하기 위하여 산업발전정책은 거시경제정책과 조화를 이루어야 한다.
- 현재의 경제상황과 추세를 볼 때 단순히 시장가격기구에 의존하여서만은 완전고용이 달성될 가망이 없다고 본다.정부가 직접적으로 규제하고 상당히 포괄적인 제정책이-실업을 지속적으로 감소하는 데 필요한-성장을 가져오기 위해서는 필수적이다.
- 정부의 규제적 정책의 성공여부는 어떠한 경제계획구조를 설립하는냐에 좌우된다. 상당히 포괄적인 협의체 기구 성격인 이 과정은 경제가 계획된 제도 속으로 성공적으로 전환되도록 도와줄 것이다.
- 양당사자는 지역적·산업적으로 다양화된 제조업분야가 기본적 경제목표를 성취하기 위한 필수수단이 된다는 것을 확신한다. 왜냐하면 광물, 에너지, 그리고 농업제품의 가치와 생산량의 변화에 따른 부정적인 영향을 최소화할 수 있기 때문이다.
- 산업의 다른 분야와 제조업과의 연관성을 강화시키는 측면에서 산업정책은 전개되어야 한다는

인식이 기초가 된 산업정책이 필요하다.

- 소득정책은 공공부문, 민간부문 구별없이 모든 부문을 포함하여야 한다. 산업정책은 사양산업을 유지시켜 주는 차원에서 탈피하여 성장가능성이 있는 부문을 육성하는 것이 되어야 한다.

- 산업정책의 주요방향은 생산재관련 제조업 생산활동을 증대시키는 것이 되어야 한다. 왜냐하면 생산재 관련 제조업분야는 자본재뿐 아니라 광범위한 물품생산에 사용하는 중간재를 포함하기 때문이다.

- 협의는 산업구조변화를 가져오게 하는 가장 주요한 요소의 하나이다. 이와 같은 협의는 각 산업, 각 회사 및 각 사업장으로 확대될 것이다.

- 실업률이 높은 상황에서 국내산업보호 정도를 줄이는 것은 경제적으로 불합리하다.

- 국제경쟁력을 평가하는데 있어 다음에 언급된 현안에 대하여 깊은 고려를 할 것이다.

- 교통정책개선

- 수출시장개발관련 행정개선

- 합작투자

- 질서있는 판매제도에 대한 깊은 관심

- 모든 실업자와 신규노동인력을 흡수하는데 충분한 생산에 관련된 어려움을 인식함. 필요한 개선은 우리의 자본기초에서 이루어져야 함.

- 투자채원에 대한 규제와 동시에 투자자원 확충의 필요하다.

- 고용훈련 및 재훈련정책은 필수적인 노동자원계획의 부문이며, 이는 국가경제계획 과정 속에서 추진될 것이다.

- 프레이저 정부 산업정책이 기본적으로 무질서하고 자의적이고 매우 위협하게 순수시장력에 의존하였던 것과는 달리 호주노동당과 노동조합은 우선순위, 구체적 목표 그리고 변화에 대한 적응성을 가지고 장기적 목표를 설정할 것이다.

- 경제계획, 산업 및 무역정책을 주관하는 부처간의 적절한 협조가 필요하며 그럼으로써 그 목적, 우선순위, 목표 그리고 조정이 효과적으로 추진될 수 있다는 것을 합의한다.

이 합의선언문을 기초로 하여 호주노동조합협의회의 경제정책과 호주노동당정책에 반영된 주요현안에 대하여 보다 구체적인 이해에 도달하였다. 그 정책은 '산업정책' '고용정책' '외국인투자정책' '운동과 여가정책' '중소기업정책' '관광정책' 등을 포함한다.

1983년 산업정책의 기본우선순위의 언급에 앞서 정책의 구체적인 요소를 인식하는 것이 정책의 추진을 위해 필요하다.

계획과정

호주노동당과 호주노동조합협의회의는 우선 국가경제를 지속적으로 성장시키는 방법을 결정할 계획기구 설립을 최우선순위의 하나로 인식한다. 이 같은 계획과정이 필요한 이유는 다음과 같다.

- 가격 및 소득구조가 주요한 역할을 하는 국가경제 계획구조가 필요하다.

- 호주제조업협의회가 개편되어 각 산업별 협의회는 국가경제 계획구조로 편입될 것이다.

- 산업차원에서의 적절한 노·사·정 협의회가 도입되어 장기적으로 발전될 것이다.

- 노·사·정이 참여하는 협조적 협의가 계획과정의 일관성을 유지하기 위한 다른 제조치와 함께 병행될 것이다.

- 계획기구는 광범위한 협의를 거쳐 결정된 우선순위를 반영할 것이다.

국내산업보호

호주노동조합의회와 호주노동당은 호주산업을 변화해야 하며 그 변화가 점차 가속화될 수 있다는

것을 인식한다. 성장을 가져오기 위해서는 변화가 일어나야 한다는 것을 공동으로 인식하며 산업정책은 변화를 촉진시키면서 그러한 변화의 결과 발생하는 어려움을 최소화시키는 방법으로 시행되어야 한다는 것을 합의한다.

이와 같은 견해를 반영하여 당사자는 다음에 합의한다.

- 현 경제상황이나 미래추세에 대한 예측, 국제수지 어느 것도 가까운 장래에 국내산업 보호수준을 감소시키는 것을 정당화 시키지 못한다.
- 장차 보호수준의 변화 정도는 노동조합과 기업이 주요한 역할을 하는 계획구조안에서 결정될 것이다.
- 국내산업보호 측면이 검토될 때 기업이 보호수준 유지 내지 증가로부터 얻는 혜택을 적정하게 분배하는가가 강조되어야 한다. 특히 고용창출 목표가 구체적으로 언급되어야 한다.
- 우리의 경쟁상대자가 점점 더 보다 정교화되고 눈에 보이지 않는 비관세장벽을 사용하며 이로부터 얻는 혜택도 상당하다는 것을 밝혀둔다.
- 우선순위의 하나로서 임시보조기구를 설치하고 덤핑조사절차를 정비하여 정부가 국제경쟁력이 일시적인 상실로부터 오는 부정적인 영향을 상쇄하기 위하여 신속한 조치를 취할 수 있도록 한다.

구조조정

양당사자는 보다 장기적으로 성장을 극대화하려면 호주산업의 구조가 변화되어야 한다는 것을 합의한다. 변화에 대한 적응과 안정이라는 목표는 -그러한 변화를 활성화하는 정책이 계획기구를 통한 일반적 경제정책과 조화되어야만 -보다 쉽사리 달성될 것이다.

특히 필요한 조치는 다음과 같다:

- 노동시장의 위기상황으로 볼 때 고용창출을 위한 자금지원이 매우 중요하다.
- 경제정책은 간접적 · 비간접적 경로를 통해 고용을 창출함으로써 산업정책을 보조할 것이다. 이 목적을 위해:
 - 건축업과 같은 산업부문에 있어서 생산을 촉진하기 위한 자금이 제공될 것이다.
 - 공평하게 집행되는 고용창출 프로그램이 도입될 것이다.
 - 공공금융기관의 자금여력이 향상되어서 산업계 자금지원을 강화할 것이다.
 - IAC의 활동과 역할이 검토할 것이다. 이 검토는 실업의 사회적 영향에 대하여 종합적으로 분석하는 것을 포함한다.
 - 사회안정장치의 일부로 변화의 부정적 효과를 줄이기 위한 취업훈련 및 재훈련에 관련된 종합적인 정책이 시행될 것이다.
 - 변화과정과 계획기구는 다국적기업에 대한 완전하고 포괄적인 정보를 제공받음으로써 도움을 받게될 것이다. 다국적기업의 실질적인 규제를 받지 않는 행위는 아래와 같은 일련의 조치를 통하여 규제될 것이다.
 - 외국인투자위원회의 제기준에 대한 평가
 - ILO, OECD 에 의해 채택된 것과 유사한 다국적기업의 국제적 행동강령 채택
 - 노사관계에 관한 협약에서 명기된 것과 같은 직장보호와 협조절차
 - 저세금 국가도 공장을 이전하는 호주기업에 대한 현재와 같은 세제혜택을 상당부분 없앴.
 - 가격조작을 다음과 같은 수단에 의하여 철저히 방지될 것이다.
- 이중조세조약을 완벽하게 이용하여 세무당국에 적절한 정보가 제공되도록 함.
- 이러한 문제를 적절하게 다루기 위한 세무당국의 재원을 늘림.
- 가격조작을 통해 탈세한 경우 그 벌칙을 상당히 높임.

이민

호주노동당과 호주노조협의회는 정권을 인수한 후에 실행할 이민정책의 목표와 우선순위에 완전히 합의하였다.

제목적

다음과 같은 일반적 정책기준이 호주노조협의회와 호주노동당에 의하여 승인되었다.

- 인구와 이민에 관한 정책은 호주사회의 발전과 성장에 매우 중요하다.
- 이 나라의 장래 운명은 호주가 다양한 문화적 배경을 가진 민족의 집합체라는 것을 문화적·사회적·경제적으로 어느 정도 활용하는냐에 달려 있다.
- 이민이 노동자원계획 및 고용정책에서 대체재로 취급되어서는 안 된다.

우선순위에 대한 합의

현재의 경제환경과 노동시장 상황 그리고 사회적 제요소를 균형적으로 고려하여 다음에 언급된 사항이 우선적으로 시행되어야 한다는 것에 합의한다.

- 가족간의 재결합과 피난민 수용이 이민 기준의 최우선순위가 되어야 한다.
- 새로운 정부 취입 즉시 숙련노동력의 도입, 고용지정제도 그리고 휴일사증제도에 대한 검토가 취하여져야 한다.

(d) 사회보장

제목적

호주노동당과 호주노동조합협의회는 사회보장비 지출이 사회임금의 주요요소이며 따라서 이것이 현재나 장래에 조합원 생활수준에 영향을 미칠 수 있다는 것에 합의한다. 사회보장정책의 목표는 다음과 같다.

- 실질기준을 유지하며 가능한 최대한까지 개선한다.
- 적용대상의 격차와 변칙을 재조정하는 규정의 확대
- 최빈계층의 상대적 위치를 개선시킴으로써 사회적 형평 강화
- 연금혜택과 같은 직업사회보장의 수혜대상의 불합리성 개선

구체적인 제조치

호주노동당과 호주노동조합협의회는 다음과 우선순위에 합의한다.

- 프레이저 정부의 정책실패로 심하게 피해를 본 실업연금수혜자의 위치를 복구시키기 위하여 최대한 노력한다.
- 현재 물가연동 대상에 들지 않은 일부 급여를 그 대상에 포함시키고 소비자물가 변화가 보다 신속하게 반영되도록 자동물가연동제도를 확대·발전시킨다.
- 국가전체 임금수준의 변화에 맞추어 연금과 사회보장혜택의 상대적 가치를 복구한다. 이와 함께 기본율이 어른 남자 평균소득의 25%가 되도록 한다.
- 저소득 근로가족의 생활수준이 향상되어야 하는데, 이는 자녀 양육 지원의 강화, 가족소득 보조금의 보다 현실적인 수준으로의 인상, 그리고 주택임대에 대한 보조 등의 확대를 통하여 이룩될 수 있다.
- 현사회의료 및 사회보장서비스 - 특히 노년계층을 위한 -를 개선하고 지역적 필요에 맞는 새로운 제도적 모형을 발전시킨다.
- 의료 및 사회서비스 - 특히 노년계층에 대한 -는 보다 합리적으로 운영되어야 하며 지역적

필요에 맞는 새로운 제도를 개발한다.

추가적인 정책개발

호주노동당과 호주노동조합협의회는 현사회보장제도의 개선에는 본질적인 한계가 있으며 연례적인 예산과정과 보수적인 비용삭감의 영향을 줄일 수 있는 새로운 대안이 개발될 필요가 있다는 것을 인식한다. 가장 우선적으로 국가차원의 연금제도 설치가능성을 고려하는 것이다; 보다 근본적으로는 그들 자신과 가족을 위해 근로자 스스로 가비용을 부담하는 특별기금을 설치하는 것이다.

(e) 직업건강 및 안전

목적

호주노동조합협의회와 호주노동당은 호주 작업환경의 질이 개선되어야 하며 사용자와 노동조합이 개선을 위한 기준을 설정하는 데 직접적으로 참여해야 한다는 데 합의한다. 양당사자는 이러한 개선이 어떤 방법으로 이루어져야 하는가에 대하여도 완전히 합의한다. 호주노동조합협의회와 호주노동당의 직업건강 및 안전정책은 다음과 같은 원칙에 기초한다; 작업환경은 그 속에서 작업하는 사람의 필요에 맞추어 개조되고 고안되어야 한다; 사용자는 깨끗하고 안전하고 긴장감을 주지 않는 작업환경을 제공할 기본적인 책임이 있다; 근로자는 작업환경의 위험에 대하여 알 권리가 있다; 국가차원에서의 노사협의체를 정점으로 노동조합과 노동조합지명 건강·안전관련 근로자대표와 경영층으로 구성된 지역단위 건강·안전위원회는 작업장에서의 건강 및 안전에 관한 제기준을 설정할 권리를 가진다.

구체적인 제요소

이러한 원칙을 실현하기 위한 기본적인 기준은 다음과 같다.

- 사용주와 노동조합은 국가차원의 건강 및 안전기준을 설정하는 데 참여한다. 그리고 그 참여는 노·사·정 3자로 구성된 고용 및 노사관계성 산하의 국가직업건강·안전위원회 설치를 통하여 이루어진다.
- 정부는 그 영토와 연방정부 고용부문에서 국가차원의 제기준과 규제가 집행되도록 하는데 위원회 결정의 집행을 위하여 국가직업건강·안전국을 설치한다;
- 건강·안전관련 근로자대표 지명을 통하여 사업장의 위험도를 측정하고 감시하는데 근로자와 노동조합이 참여하도록 한다.
- 노·사·정 위원회에서 합의된 원칙과 기준에 따라 국가차원에서 새로운 화학제품 허가여부를 결정하고 그 집행은 환경성산하 환경보호기구 설립을 통하여 한다.
- 환경위험도에 관한 정보의 제공, 관련연구작업 수행과 건강 및 안전관련 전문가 훈련은 보건성 산하의 국립환경직업건강연구소의 설립을 통하여 한다.

새로 설치된 기구들은 연방정부차원에서 설립되지만 그 운영에 있어서 직접적인 주정부의 개입이 필수적이다.

노동당 정부가 구성되면 연방정부가 고용주로 되어 있는 사업장에서 노동조합과 조합이 임명한 건강·안전관련 대의원들이 경영층과 공동으로 사업장의 위험도에 대하여 감시하고 규제하는 제도를 마련하여야 한다는 것을 동의한다. 연방정부가 고용주로 되어 있는 사업장에서 노사 공동의 건강·안전위원회를 설치하고 이 위원회에서 건강·안전관련 근로자대표는 다음과 같은 권리를 가진다.

- 적절한 시간에 언제든지 사업장을 검사할 권리

- 사용자와 관계당국으로부터 관련정보를 제공받을 권리
- 산업안전에 대한 분류나 사고후 자체조사에서 근로자를 대변할 권리
- 사업장 안전점검시 검사관을 수행하고 그들 보고서의 사본을 제공받을 권리
- 검사관의 조정에 따라 안전하지 못하거나 불결한 환경이 지속되는 것을 방지할 권리
- 건강 및 안전에 영향을 주는 작업장의 모든 변화에 대하여 협의받는 권리
- 관계당국이 제규정의 위반에 대하여 고발하지 않는 경우 대신 그 조치를 취할 권리
- 근로자 건강과 그들의 의무를 수행하기 위하여 - 작업시간중이라도 - 소요되는 시간에 대하여 임금을 보장받으며 그들 소속 노동조합이나 TUTA에 의하여 실시되거나 승인된 훈련과정에 참여할 권리
- 경영주는 건강과 안전에 관한 위원회를 설치하여야 함.

(f) 교육

목적

호주노동당과 호주노조협의회는 소득 및 가격에 관한 합의에는 교육기회부문이 포함되어야 한다는 것을 합의한다. 이 분야에서 합의된 목적은 교육기회와 실질재원은 현수준에서 유지되고 가능하면 확대되어야 한다는 것이다.

이러한 목적을 반영하기 위하여 호주노동당과 호주노조협의회는 1982년 11월에 발표한 교육계획에 포함된 호주노동당 계획을 언급하고자 한다. 그리고 양조직체의 정책에 부합되는 구체적인 조치에 합의한다.

이 구체적인 조치는 다음과 같다.

재정적 우선순위

- 보다 많은 학생이 학교를 졸업하도록 함.
- 국민학교의 미진학생을 도와주기 위한 새로운 계획을 도입하여야 함.
- 자본 (건물) 장비나 이에 따른 재정적 지원수준을 확장함.
- 3차교육의 참여율을 높임.
- 기술변화에 부합하는 프로그램의 개발
- 호주 교육관련 연구노력을 제고시킴.
- 모든 어린이에게 제공될 수 있는 최고수준의 공립학교제도의 마련과 제공이 정부의 최우선 의무라는 것을 유지함.
- 필요한 경우에 비공립학교의 재정을 보조함.
- 다음과 같은 면이 강조되며 모든 교육과 훈련분야에 동등한 기회가 부여됨.

- 젊은 계층과 재훈련을 제공하고 노동시간에서 가장 불리한 노년근로자에 대해 직업훈련과 재훈련이 제공됨.
- 지속적인 기반에서 성인 이민자의 교육을 위한 기구설치
- 여자, 농촌근로자, 원주민에 대한 공평한 기회부여와 관련되어 협의회로 하여금 될 수 있는 한 빠른 시일에 보고서를 작성하여 개선부분을 제안하여야 함.
- 모든 호주 젊은이가 일하거나 교육이나 훈련을 받을 수 있도록 하는 청년정책 개발

비재정적 우선순위에 관한 합의

- 학교의 3차교육을 위한 독립된 자문기구 유지
- 재정은 3년마다 사정하여 필요한 경비를 보충
- 정부에 의하여 설립된 기관에서의 등록금 납입반대

미래의 정책개발

- 당사자들은 호주노동당 정부는 다음과 같은 분야의 정책개발을 지속하여야 한다는 것을 합의한다; 청년정책, 이민자와 다양한 문화를 배경으로 한 교육, 원주민 교육, TAFE재원 수준, 개편된 학교위원회, 공공재원의 경우 재원용도의 적절성에 대한 문제
- 가격 및 소득정책의 추진과 병행하여 노동의 3개년 교육정책실현을 위한 협의가 양당사자간에 지속되어야 한다는 것을 합의한다.

(g) 건강

목적

호주노동당과 호주노조협의회는 간단하고 포괄적이고 공평하게 재원이 충당되는 진료체계가 필요하다고 합의한다. 양당사자는 이와 같은 개선은 어떻게 성취되는가에 대해 완전히 동의한다.

구체적인 제요소

이 계획의 기본요소는 다음과 같다.

의료보험 프로그램

- 모든 의료행위를 제공하고 기본적인 공공병원 시설과 공공병원 의료행위를 부담할 수 있는 단일공동의료보험기금
- 자격조건에 관계없는 공공병원의 이용
- 자격조건에 관계없는 지역의료서비스의 이용
- 실업자에 대한 무료 조제서비스
- 정기적인 투약을 필요로 하는 만성적 환자에 대한 특별 조제서비스

이와 같은 위해서는 다음과 같이 재원을 충당한다.

- 의료혜택대상자, 연금수혜자와 저소득계층을 제외한 징세대상소득에 대한 1%의 공평한 세금 부과
- 현재도에서 운용되고 있는 보조금의 보다 공평하고 효율적인 정비
- 공동병원에서 보다 사적인 진료행위를 받고자 하는 사람이나 혹은 개인병원에 수용하고자 하는 사람 혹은 추가적인 의료행위를 원하는 사람은 민간의료보험기금을 통하여 하도록 규정

호주노동당과 호주노조협의회는 이와 같은 정책이 상당수 임금근로자의 의료비용을 상당히 경감시킬 뿐 아니라 소비자물가지수를 2%포인트 하락시킴으로써 노동당의 반인플레이적 정책을 도와주리라고 기대한다.

지역의료서비스 확대

- 지역의료서비스를 위한 기금의 최소한도 기준을 설정하여 통합의료서비스, 건강증진프로그램, 피임서비스 그리고 관련권고제도 개발을 허용한다.
- 지역의료재원이 실질적으로 1975년 수준으로 회복되도록 2,000만달러가 즉각적으로 투입될 것이다.

노년계층복지서비스 프로그램

- 지역사회복지 프로그램의 예산이 매년 350만 달러씩 증가하게 됨으로써 노년계층에 대한

연방정부의 예산이 3년내에 배 이상으로 늘어난다. 이 기금은 가정에서 손발치료나 물리치료 같은 준의료행위를 노년계층에 제공하며, 그들의 집이 보수비를 보조해 주며, 집에서 누군가가 도와주고 필요한 경우에 식사가 배달되도록 하는데 사용된다.

- 지역사회건강진료소의 노년층을 위한 진료시설을 발달시키기 위하여 1,000만 달러의 자금이 - 기존의 지역건강을 위한 자금외에 - 대어될 것이다. 이 자금은 부분적으로 노년계층에 대한 치과와 안과의 서비스에 이용된다.

- 호스텔 부분의 성장을 촉진시킴으로써 노년계층의 주거장소 비율을 늘린다.

- 주요 인종사회를 위한 특별요양소를 포함한 요양소 부분의 적절한 전문화를 장려함.

- 지역사회 필요에 맞는 시설, 특히 사회적응훈련이나 집행유예를 받은 사람을 위한 특수시설을 발전시킴.

(h) 호주정부고용

호주노동당 정부는 호주노조협의회와 해당노동조합의 대표들과의 협의를 통해 건전한 노사관계를 우선적으로 회복한다. 이 목적을 위한 첫 번째 조치로 호주노동당 정부와 호주노조협의회와의 정책에 기초한 실현 가능한 프로그램을 결정하기 위한 회합이 열릴 것이다.

정책과 조화되어 추진하기로 합의한 사항으로 이해되는 부문은 다음과 같다.

- 프레이저 정부에 의하여 취소된 중재와 보호의 권리를 회복시키는 입법조치
- 인원과 제자원이 합리적으로 배분되고 필요한 업무를 수행하는데 충분히 공급되도록 조치
- 적절한 작업장과 근로자에 영향을 주는 사안에 대해 협의하는 조치
- 호주정부고용부문은 다른 공공부문이나 민간부문의 임금이나 비용관련 조건 이상을 제공함으로써 선도적 역할을 하지 않을 것임.

그러나 정부는 관련 노동조합조직의 충고와 지도를 받아들여 연방정부의 근로조건이 관련 주정부나 민간부분과 상응하는 수준에 되도록 할 것이다.

집행관련 세부사항

이러한 가격 및 소득의 정책에 관하여 정부와 노동운동세력간에 논의가 지속될 것이다.

특히 정부는 다음과 같은 조치를 취할 것이다.

- 세분화된 경제정책을 수립하기 위해 노동조합과 사용자 참여하는 경제계획자문위원회가 설치될 것이다. 이 기관은 정부에 대하여 계획과정, 경제발전에 관한 견해 그리고 정부목적을 실현하기 위해 필요한 적절한 정책에 대하여 자문할 것이다. 이 위원회에 노동조합이 참여함으로써 의견과 정보가 지속적으로 교환될 뿐 아니라 상대방의 다른 견해를 양당사자에 제공하는 기회가 부여될 것이다.

- 노·사·정 대표기구가 설립되어 가격 및 소득정책에 대하여 자문하고 이 정책의 수행과 연관되어 발생하는 문제를 감시하고 의논한다. 그리고 이 기구는 경제계획자문위원회와 협조적으로 운영될 것이다.

- 현재의 정보기반을 확충한다. 당사사는 경제 및 노사관계 정보는 정확하고 신속하고 항상 이용 가능하여야 한다고 믿는다. 기업과 공기업은 고용인과 해당 노동조합에 대하여 기업의 재무상태, 장래수익성, 투자계획, 그리고 고용계획에 대한 상세한 정보를 항상 제공하도록 권고된다.

- 정부도 나름대로 관련 통계의 수집과 발간에 보다 높은 우선순위를 두고 이러한 통계치의 신뢰성을 높이고 관련통계가 믿을 만하고 시의적절하게 공급되도록 노력할 것이다.

결론

우리 앞에 놓인 전반적인 과제는 이 문서의 첫장에서 자세하게 언급되었다. 가격 및 제조비에 기초한 정책의 역할이 중요하다는 견해를 이해하면서 실업과 물가상승은 이와 같은 새로운 접근방법에 의하여 공략될 수 있다는 강력한 견해를 피력하고자 한다. 경제 및 사회개혁의 속도는 점진적일지라도 이 개혁이 지속적으로 추진된다면 시간이 지남에 따라 경제 및 사회목표는 실현될 수 있으리라는 것이 또한 증명될 것이다.

STATEMENT OF ACCORD

STATEMENT OF ACCORD BY THE AUSTRALIAN LABOR PARTY AND THE AUSTRALIAN COUNCIL OF TRADE UNIONS REGARDING ECONOMIC POLICY

(1) INTRODUCTION - WHY INCOMES AND PRICES POLICIES ARE NECESSARY

The parties to this accord have discussed over a lengthy period of time the destructive nature of the current economic crisis and how it may best be resolved.

These discussions have led to agreement that for reasons set out below, such a resolution is not possible unless a radical new policy approach is adopted.

The parties have also agreed that no new policy approach, however radical and innovative will be capable of meeting, in the short term, the parties' prime objective of full employment. Overseas and domestic factors continue to produce the sobering conclusion that while an alternative policy approach would enable a sustained recovery to occur and would reduce the plight of the unemployed no rapid solutions are to be found for a return to full employment. Continued application of policies such as set out in this document would enable attainment of currently unattainable objectives.

It is agreed that the fundamental feature of the prolonged and worsening economic crisis both here and overseas is that, for the first time in our history, we are experiencing simultaneously high levels of unemployment and inflation. This occurrence was not foreseen by economists and has caused great difficulty and uncertainty for governments in all countries in determining an appropriate economic policy.

That difficulty is exemplified by the fact that, with inflation being high when unemployment is high, sustained economic recovery sufficient to restore and maintain a situation even remotely resembling full employment is not possible whilst reliance is placed solely on conventional economic weapons of fiscal, monetary and exchange rate policy, however varied and applied.

This is because economic recovery will soon lead to increased inflation, thus forcing the Government to adopt contractionary anti-inflation policies which will truncate the recovery and prevent any restoration of full, or even near-full employment.

The nation is thus caught in an unemployment trap, which if past trends continue, will grow worse as inflation tends to increase to even higher levels at any given level of unemployment.

It is agreed that this situation is one of paramount concern given the prime importance placed by both parties on the objective of full employment.

The continuance of widespread unemployment is abhorrent, and economic policies which rely on unemployment to control inflation are completely rejected.

In this regard, it is clear that the severity of unemployment and the recession has been considerably

accentuated by the adoption of conservative economic theories, both in Australia and overseas, to resolve the economic dilemma.

Many countries, including Australia, adopted monetarist policies, on the assumption that they would gradually bring inflation down to low levels, thus breaking inflationary expectations, and enabling a non-inflationary expansion of the economy to then occur.

In practice, monetarism proved disastrous, leading universally to spiralling unemployment and interest rates, low or negative economic growth, stagnant or declining living standards and continuing high inflation. In countries where the inflation and interest rates have recently begun to fall the cost has been further rises in unemployment and fall in growth and confidence, thus reflecting characteristics of a depressed economy. The Fraser Government's adoption of monetarism has, despite the offsetting influence on economic activity of the resources development in recent years produced similar results in Australia - we enter 1983 with official predictions of negative growth, double digit unemployment, double digit inflation and no sign of recovery on the basis of the continuation of current policies.

Nevertheless, not all OECD countries took the monetarist path. It is extremely significant that the countries which have managed to fare better in this time of economic adversity, particularly by keeping unemployment to relatively low levels, have been notably those countries which have eschewed monetarism and have instead placed substantial importance on developing prices and incomes policies by consultation.

It is with this experience in mind that both organisations have seen fit to try to develop a mutually agreed policy on prices and incomes in Australia for implementation by a Labor Government. Such a policy offers by far the best prospect of enabling Australia to experience prolonged higher rates of economic and employment growth in living standards, without incurring the circumscribing penalty of higher inflation, by providing for resolution of conflicting income claims at lower levels of inflation than would otherwise be the case. With inflation control being achieved in this way, budgetary and monetary policies may be responsibly set to promote economic and employment growth, thus enabling unemployment to be reduced and living standards to rise.

The parties do not accept the conservative charge that Prices and Incomes Policies will not work, since there are examples of their varying success. It also ignores that we can and have learned from experience in other countries where their operation was less successful and we can build upon that experience.

The longer term advantages of a prices and incomes accord must be distinguished from the short-sighted political expediency which the Fraser Government has sought to impose in the form of a wages freeze. If the freeze was fully implemented it would drastically reduce the purchasing power of wages, thereby greatly reducing the living standards of the vast majority of the population, yet no such sacrifice is being required of non-wage income earners. Furthermore, Government taxes and charges continue to rise and employers are free to increase their prices.

Such one-sided inequitable wages policies are completely repudiated by the parties to this statement as manifestly unfair; they promote industrial confrontation and they provide no effective resolution of the fundamental economic problem of achieving low unemployment and low inflation.

In contrast to the Fraser Government's assertion that a wage freeze will make more funds available for employment, the reality is that a reduction in demand, through severely reduced real incomes for most of the population, is bound to accentuate economic recession and increase unemployment. Additionally, when the freeze is over the original problem of achieving non-inflationary growth remains, and indeed, is

made more difficult of achievement by the inequitable distribution of income resulting from the freeze.

The process of de facto incomes policies placing the major economic burden on low and middle income earners also takes place through Government taxation and expenditure policies. In both respects the Fraser Government's policies have considerably increased the inequity of that distribution.

In regard to both primary income distribution and secondary redistributive policies therefore the present government has amply demonstrated that it does have a clear incomes policy and that it is a completely one-sided approach designed to achieve a considerably less equitable distribution of income, regardless of the industrial or economic consequences.

While a properly formulated and instituted prices and incomes accord will overcome all the disadvantages of the simple notion of a wages freeze, the parties to this accord appreciated that the policies embodied in this document do not pretend to be a panacea for all the current economic problems.

It is also recognised that for policies based on incomes and prices to work, within a framework of policy measures directed at alleviating unemployment and redistributing income and wealth to the less well-off, that a greater understanding of the complexity of the economy by key participants - governments, employers, and unions will be required for policy approach to realize its full potential.

The parties to this accord are aware of the difficulties which in finding solutions which meet the social and economic goals to which both are committed. We state this difficulty not by way of apology but to indicate the understanding we share of the difficult task ahead, and the consequential importance of the shared commitment to facing those difficulties through humane policies based on consensus.

(2) THE NATURE OF PRICES - INCOMES POLICES

The attainment of the objectives set out in this document demands a policy approach which involves the implementation of direct processes to ensure a reconciliation of conflicting income claims at lower levels of unemployment than currently prevail. To achieve this it is essential to develop policies applying to prices and all incomes. The parties have reached agreement that the objective of such an approach should be to protect the living standards of Australians including wage and salary earners and non-income earning groups. Over time those standards should be increased to reflect the distribution of improved output as measured by national productivity. Additionally agreement has been reached on the objective of effecting an equitable distribution of real disposable income. It is recognized that maintenance of, or improvement in, living standards may be secured through processes other than by simple money wage increases.

Both parties acknowledge the importance attached to the goal of maintaining and gradually improving the living standards of all Australians. The achievement of this goal via an incomes and prices policy approach will require a suppression of sectional priorities and demands given economic realities and the priority placed by both parties on simultaneously reducing unemployment and the inflation rate.

This document sets out the details of policies which will be implemented a Labor Government is in office.

In concluding that such policies are required the parties are naturally ware that all governments have at least de facto policies in respect of incomes. Those policies often amount, as in the case of the LNCP Government, to placing the major economic burden of such policies on wage and salary earners, the unemployed and social welfare recipients.

Government taxation and expenditure policies also markedly affect the distribution of real disposable incomes. Traditionally LNCP Government's policies have considerably increased the inequity of that distribution.

Current and past policies of the Fraser Government are completely repudiated by the parties to this statement as manifestly unfair; they promote industrial confrontation and they provide no effective resolution of the fundamental economic problem of achieving low unemployment with low inflation.

In contrast to this approach, it is agreed that policies must be adopted which are comprehensive and equitable and based on co-operation, not confrontation. Accordingly, the policies detailed in this document have the following characteristics:

- They are agreed between the parties rather than imposed by the Government:
- They are comprehensive in that they cover prices, wages, non-wage incomes, taxation and the "social wage", that is, expenditure by governments that affect the living standards of the people by direct income transfers or provision of services:
- They are concerned with the equitable redistribution of income as well as basic economic objectives.

Such policies provide the best chance of overcoming the appalling economic situation into which reactionary conservative economic policies have led the nation.

(3) ELEMENTS OF POLICIES FOR PRICES AND INCOMES

Both organisations agree that such policies must remain flexible to some degree but that there are various fundamental features of effective prices and incomes policies that are essential to its acceptance and continued viability.

These features are :-

- The policies should aim to ensure that living standards of wage and salary earners and non-income earning sectors of the population requiring protection are maintained and through time increased with movements in national productivity.
- Government policy should be applied to prices and all income groups, rather than, as has often been the case, to wages alone.
- The policies should be designed to bring about an equitable and clearly discernible redistribution of income.
- There must be continuous consultation and co-operation between the parties involved.
- Government policy at all levels should be accommodating and supportive.

(4) AGREED POLICY DETAILS

PRICES

- A pricing authority will be established which will be given legislative criteria by which it must assess the validity or otherwise of price rises sought by corporations and the public authorities within its jurisdiction. It is considered unnecessary to attempt to regulate prices of all corporations if the large corporations, which are generally the price-setters in their industry, are subject to public surveillance.
- The legislative criteria will be designed to ensure that enterprises do not earn profits beyond levels

necessary for the maintenance and the expansion of the enterprise, that real wages of employees are protected, and that unnecessary cost increases are not reflected in higher prices. In this regard the amount by which wages may increase beyond that warranted by increases in prices and national productivity will normally be allowable as the basis of price rise.

- The pricing authority will operate in a less legalistic manner than the former P.J.T. so that cost to the corporations concerned, and the time involved in processing price rise applications, will be less than those which previously applied.

- The Trade Practices Legislation will be strengthened to promote more effective competition and to reduce the possibility of excessive prices through stronger regulation of market power, tougher prosecutions against price agreements and additional protection for consumers against unfair practices.

WAGES AND WORKING CONDITIONS

The principles of wage fixation should be such as to provide wage justice to employees whilst seeking to ensure that wage increases do not give added impetus to inflation or unemployment. The maintenance of real wages is agreed to be a key objective. It is recognised that in a period of economic crisis as now applying that this will be an objective over time.

Accordingly it is agreed:

- A centralised system of wage fixation is desirable for both equity and industrial relations reasons and will be advocated by both parties.

- To protect the purchasing power of wages and salaries the adoption of a system of full cost of living adjustments will be strongly supported in tripartite consultations and before industrial tribunals.

- Where overaward payments exist the Government will support the maintenance of those levels in real terms to ensure consistency between paid rates and amounts paid under minimum rates awards.

- Wage and salary earners may share in increased national productivity through either increased real incomes or reduced hours of work, or an appropriate combination of both.

- In formulating claims for improved wages and conditions at the national level the unions will have regard to government economic policy and will consult with the Government on the amount of such claims.

- Both parties recognize that if the essential conditions of the centralized system are met that there shall be no extra claims except where special and extraordinary circumstances exist. The no extra claims provision will apply to both award and overaward payments.

- Bargaining based upon achieving increased productivity via changes in work practices or procedures as a means of reducing hours at negligible cost increases, will continue to be supported, provided the standards created are not in excess of community or emerging standards, and, if possible, involve the standardization of hours within the enterprise or industry.

NON-WAGE INCOMES

Non-wage incomes include dividends, capital gains, rent, interest, director's fees and incomes of unincorporated enterprises (doctors, lawyers, shopkeepers, self-employed builders and tradesmen etc).

In the absence of comprehensive prices and incomes powers there will be no federal power to directly control most of these incomes but a substantial array of indirect measures is available, the use of which could considerably influence the level of these incomes and ensure that they receive consistent treatment with other workers. These mechanisms should ensure that incomes of these groups in general do not move out of line with movements in wages and salaries.

Some-such indirect measures are :

- The establishment of an effective prices authority will substantially influence the overall pricing structure of all companies and other enterprises in the same field of business.
- The effective application of the existing capital gains tax to catch speculators and tax avoiders will directly reduce the after-tax incomes of such people, and by providing some disincentive to speculative activity, will restrict the growth of such incomes pre-tax.
- The Companies Act and other appropriate legislation will be amended to prescribe that conditions of appointment of company directors, including fees and other remuneration benefits, are disclosed in companies' annual reports, are subject to shareholder approval, and are taken into account by the pricing authority, along with senior managerial remuneration and benefit, when considering company applications for price rises.
- Proclamation of division 4 of the Financial Corporations Act would considerably extend the power of the Federal Government to regulate interest by bringing non-bank financial corporations into the sphere of interest rate regulation which currently applies only to banks. These regulatory powers would be used to prevent excessive profitability by such institutions. Interest rates would also be subjected to downward influences by the Labor Government's rejection of the tight money policies which are the hallmark of the Fraser Government's monetarist strategy.
- The establishment of a health insurance scheme incorporating measures to remove the ability of doctors to exploit patients through overservicing, use of unduly costly procedures and non-adherence to scheduled fees.
- Seeking the co-operation of State Governments. The States have unlimited constitutional power to control prices (except where they are controlled by the Federal Government), and their assistance will be sought in regulating prices charged by important sections of the non- corporate area.

If such indirect measures are proved to be inadequate and if there is agreement with the Trade Union Movement, such constitutional changes which are necessary to effect a balanced and universal system of restraint on non-wage incomes will be sought.

TAXATION AND GOVERNMENT EXPENDITURE

- On taking office the Government will substantially restructure the income tax scale to ease the tax burden on low and middle income earners.
- In the context of a fully operational prices and incomes policy, the Government, in conjunction with the trade union movement, will annually review the tax scale so that the tax burden will not rise automatically with inflation. It is agreed that in the context of concerted government action in respect of job creation less than full tax indexation may apply.
- The government will adopt tough new measures to smash the tax avoidance industry, including :
 - use of retrospective legislation against blatant tax avoidance schemes;
 - provision of adequate resources to the taxation office and insistence on their rigorous application against tax avoidance and evasion;
 - application of full penalties by the tax office against serious breaches of the tax law through tax avoidance or evasion;
 - amendment of provisions regarding tax avoidance by transnational corporations through transfer pricing by substantially increasing penalties for such activity and establishing a code of conduct for TNC's operating in Australia, including a requirement to make available to the Tax Office all relevant information in relation to their pricing policies;
 - closing off other avoidance schemes which have been either tolerated by the Fraser Government or ineffectively legislated against;

- deregistration of tax agents promoting tax avoidance schemes;
 - the effective application of the existing capital gains tax to speculators and tax avoiders.
- Taxation of companies will be reformed to ensure that companies pay their fair share of tax on income earned in Australia and overseas by such measures as eliminating corporate tax loopholes, abolishing the investment allowance as an across-the-board concession, and introducing a resource rent tax on the super profits of mining companies.
 - The Government will endeavour to reduce the relative incidence of indirect taxation because of its regressive and inflationary nature.
 - In the event that economic or social circumstances at some future date necessitate, in the view of the Government, a general rise in taxation, the Government will discuss this matter with the unions before seeking to give effect to it.
 - It is agreed that redistribution of resources via improvements in community or welfare services may be financed, where appropriate, through the imposition of specific levies.
 - The government will aim to eliminate poverty by ensuring wage justice for low wage earners, reducing tax on low income earners, raising social security benefits and making other improvements to the social wage.
 - Urgently required improvements in the social wage will be achieved through expanded government expenditure on essential services and the social infrastructure as indicated in Labor Party policy. It is acknowledged that the extent to which such expenditure will be able to be increased will depend considerably on the government's success in achieving a non-inflationary expansion of the economy, which in turn will be substantially influenced by the extent to which this prices and incomes policy is successfully implemented.

SUPPORTIVE POLICIES

The parties recognise that the development and implementation of a successful prices and incomes policy requires supportive policies in other areas of mutual interest. Both parties have developed policies in these areas. Although each party is not wedded to every particular policy prescription of the other, agreement has been reached with respect to the thrust of those policies and with respect to the priorities for implementation.

A number of policy areas have been the subject of consultation resulting in agreement as set out below. These areas are:-

- (a) Industrial Relations Legislation
- (b) Industrial Development and Technological Change
- (c) Immigration
- (d) Social Security
- (e) Occupational Health and Safety
- (f) Education
- (g) Health
- (h) Australian Government Employment

- (a) Industrial Relations Policy

OBJECTIVE

The ALP and the ACTU agree that the objective of policy on industrial relations should be to improve industrial relations in Australia to the benefit of workers, employers and the public in general.

To realise this objective in the short term it is agreed that a newly elected ALP Government should undertake a number of specific measures as a matter of priority.

SPECIFIC MEASURES

The ALP and the ACTU agree on the following priority areas:-

- The Government will endeavour to create a better industrial relations climate by itself adopting and encouraging other employers to adopt a rational and less confrontational approach to industrial relations. The Government will encourage the settlement of disputes between employers and unions by conciliations and without recourse to legislative or common law penal sanctions.
- The Government will establish, in consultation with the ACTU and employers, an Inquiry into the Conciliation and Arbitration Act and Regulations to conduct a total review of federal industrial legislation to improve that legislation. Within the review, priority consideration should be given to reform the laws relating to the internal affairs of unions to ensure the continued effective, efficient and democratic operation of unions.
- The Government will support the establishment of rights for employees, through their unions, to be notified and consulted by employers about the proposed introduction of technological change. The Government will also support the establishment of fair redundancy protection for workers including a requirement on employers to consult with unions in redundancy situations.
- The restrictive laws inhibiting the amalgamation of unions should be reformed.
- The Industrial Relations Bureau should be abolished and an independent Arbitration Inspectorate re-established.
- The Government will, in co-operation with the unions representing its own employees, take steps to bring about a better industrial relations environment in the public sector. As a first step, an ALP Government will confer with the Union Movement on a program for action guided by ALP and ACTU policies on Australian Government employment matters.
- The government will consult fully with employers, and the trade union movement through the ACTU, before the introduction of new industrial legislation.

(b) Industry Development Policy

At a time of high and growing unemployment, an industry development policy is absolutely essential if the basic problems confronting Australian industry are to be faced. It is accepted by both the ACTU and the ALP that Australian industries are undergoing continuous change, due to a number of domestic and international factors. The process of change is extremely difficult in both economic and social terms. This difficulty is compounded by the inappropriateness of general economic management policies and the ad hocery and uncertainty of specific policies. The integration of industry development into the prices and incomes approach to economic management is seen as an integral factor in maximising the viability over time of the prices and incomes policies. This is particularly highlighted by the priority accorded to full employment and hence the link between the demands of a changing industry structure and the most appropriate means by which we can work towards achieving the objective of full employment.

The ACTU and ALP have agreed on the importance of implementing a comprehensive industry development policy which reflects a number of key characteristics including those summarised below:

- the paramount objective of economic policy is the attainment of full employment. Industry development policy should be integrated with macro economic policy to achieve this goal
- it is agreed that the current economic situation and future trends demonstrate the hopelessness of policies which seek to attain full employment by use of market forces alone. Interventionist policies

which are closely monitored and comprehensive in nature are necessary to bring about the growth which is required on a sustained basis if unemployment is to fall on a continuous path

- fundamental to the interventionist policies required is a planning mechanism. This process will embrace consultative mechanisms of a widespread nature which will play a co-ordinated and ongoing role in assisting the success of the transition of the economy into a planned framework

- both parties are committed to a diversified manufacturing sector (both regionally and industrially) as a means of achieving basic economic objectives. This will minimise the adverse effects of fluctuations in the values and volumes of our mineral, energy and rural production
- industry policy must be based on an understanding of the need to develop a viable manufacturing sector which will generate greater links with other sectors of industry
- emphasis of industry policy must be to integrate all sectors both private and public. Policies must address themselves to areas for growth potential not simply to sustaining declining or weakened industries
- an important thrust of industry policy will be to concentrate increased manufacturing activity on the 'producer goods' manufacturing area which includes not only 'capital goods' but also 'intermediate goods' used in the production of a wide range of goods
- consultation is a key factor in bringing about change in industry. This consultation will be extended to industry, company and workplace level
- there is no economic sense in reducing protection levels in the midst of high unemployment
- in assessing our international competitiveness increased attention will be placed on a range of issues including

- improved transport policy
- improved administration of export market development
- joint ventures
- increased attention to orderly marketing schemes
- recognition of the difficulties involved in generating sufficient production to absorb all unemployment and labour force entrants. Improvements must be made to our capital base
- there is a need for the regulation of and increasing availability of finance necessary for investment purposes
- employment training and retraining policies are part of essential labour resource planning which in turn will be integrated into the national economic planning processes
- as distinct from the chaotic ad hoc and very damaging reliance upon pure market forces adopted by the Fraser Government for industry policy, the ALP and the trade unions will work to have long-term objectives established with clear priorities, specific targets and flexible adjustments for change
- it is agreed that adequate co-ordination of the ministries covering economic planning, industry and trade will occur, so as to effectively pursue those objectives, priorities, targets and adjustments.

Arising out of these statements agreement has been reached on a more detailed understanding of key issues which are reflected in the ACTU's Economic Policy and in a range of ALP policies including 'Industry Policy', 'Employment Policy', 'Foreign Investment', 'Sport and Recreation', 'small Business' and 'Tourism'.

Below we refer to basic priorities of industry policy for 1983, recognising the detailed elements of policy are consistent with the thrust of policy.

Planning Processes

Both the ALP and the ACTU support as a priority the institution of a planning structure which will determine the way in which the national economy will generate growth on a sustained basis. A

fundamental feature of this planning process is the need for

- a national economic planning mechanism in which the prices and incomes structure has a defined role
- industry level sectoral councils will be fully integrated into the national economic planning structure with a reformed Australian Manufacturing Council
- appropriate tripartite consultation at specific industry levels will be introduced and developed over time
- corporate consultation on a tripartite basis will supplement the other machinery to ensure total consistency in the planning process
- the planning mechanisms will reflect the priority decided upon through widespread consultation.

Protection

The ACTU and the ALP recognise that Australian industry is subject to change and that the pace of that change may accelerate in the future. Consistent with the shared understanding that change must occur if growth is to ensue, it is agreed that industry policy must be applied in a manner which will facilitate change while minimising the hardship associated with such change.

Reflecting this view the parties agree:

- that neither current economic conditions, expected future trends, nor balance of payments constraints justify reduction in protection in the foreseeable future
- that changes to protection in the future will be determined within the planning mechanisms in which unions and business will play key roles
- where protection is reviewed increased emphasis must be placed on the need for business to account for or justify the distribution of the gains resulting from the maintenance of, or an increase in the levels of protection. In particular employment targets must be specified
- the growing incidence of sophisticated, non-visible non-tariff barriers used by our trade competitors and the benefits which flow from such non-visible methods are noted
- as a matter of priority the Temporary Assistance Authority's procedures and dumping investigations will be streamlined so that swift action can be taken by government to offset the adverse effects of temporary losses of competitiveness

Adjusting to change

The parties concur on the necessity for change to occur in Australian industry if growth is to be maximised in the longer term. The adjustment to change and the attainment of the objective of full employment will be more easily attainable if policies facilitating change are intergrated with general economic policies via the planning mechanism.

Of particular relevance in the short term are the following initiatives:-

- the alarming state of the labour market means that the generation of funds for employment is of fundamental importance
- economic policy will assist industry development via the generation of jobs by both direct and indirect channels. To this end:
 - industry sectors such as housing will be provided with funds to stimulate output
 - job creation programs which are equitably administered will be introduced
 - access to finance for industry will be improved by increasing the availability of funds in Government industry finance institutions

- The activities and role of the IAC will be reviewed. This will include the need for the IAC to ensure that the social effects of unemployment are included in all terms of reference
- A comprehensive policy on training and retraining will be introduced as part of a social safety net essential to reduce the negative effects of change
- The adjustment process and the planning mechanism will be assisted by the revelation of full and comprehensive information by transnational companies. The virtual unfettered actions of transnational companies will be regulated via a range of initiatives including
 - evaluation of guidelines of the Foreign Investment Review Board
 - the adoption of an international code of conduct for transnational corporations similar to those adopted by the ILO and OECD
 - job protection and consultation procedures as outlined in this agreement on Industrial Relations legislation
 - elimination of the substantial tax incentives now available to Australian industries to relocate in low tax countries
 - a complete crackdown on transfer pricing by
 - full utilization of double taxation agreements to ensure that adequate information is available to the Tax Office
 - increased resources to enable the tax office to adequately deal with this problem
 - substantially increased penalties for engaging in tax avoidance through transfer pricing.

(c) Migration

The ALP and the ACTU are in total agreement on the objectives of migration policy and upon the priorities that should be reflected in the implementation of policy upon the ALP assuming office.

Objectives-

The following general guidelines are endorsed by the ACTU and the ALP.

- Policies relating to population and immigration are of fundamental importance to the development and growth of Australian Society.
- The future well being of this country depends on the acceptance of the cultural, social and economic implications of a multicultural Australia.
- The need for a careful assessment of the numbers of people coming to Australia in order to balance the economic, social and humanitarian factors.
- Immigration is not a substitute for labour resource planning and employment policies.

Agreement on Priorities

It is agreed that the need to balance current economic environment and the labour market and social factors means that the priority action required to reflect this balance are:

- that family reunion and refugee intake are of the highest priority in determining migration criteria
- undertaking a review immediately upon becoming Government of the skilled labour intake, the Employment Nomination Scheme and the Working Holiday Visa Scheme.

(d) Social Security

OBJECTIVE.

The ALP and ACTU agree that social security expenditures comprise a vital component of the social

wage, one which now or in the future is likely to affect the living standards of all trade unionists. The objectives of social security policy are to:

- maintain real standards, and improve them to the maximum feasible extent;
- extend provisions to redress gaps and anomalies in coverage;
- to foster social equity by striving to improve the relative position of the most disadvantaged, and;
- redress anomalies in the availability of occupational welfare such as superannuation benefits.

SPECIFIC MEASURES

The ALP and the ACTU agree on the following priority areas:

- a major effect to restore the position of unemployment beneficiaries, who have been savagely discriminated against by the Fraser Government's policy of punishing its victims;
- extension and development of the automatic indexation provisions, to encompass payments not now subject to indexation and to speed up the flow through from movements in the consumer price index;
- restoration of the relative value of pensions and benefits in line with movements in community incomes, with the specific objective of restoring the basic rate of 25% of average male earners;
- urgent action to restore the position of low income working families, through improvements in child care, extension of family income supplement to more realistic income levels and addition of a rent subsidy; and
- rationalisation of existing health and welfare services, particularly for the aged, as well as development of new institutional models attuned to regional needs.

FURTHER POLICY DEVELOPMENT

The ALP and ACTU recognise the inherent limits to improvements in the existing welfare system, and the need to develop new alternatives less subject to the vagaries of the annual budget process and conservative cost-cutting. An immediate priority will be consideration of the possible role for a national superannuation scheme; more fundamental change may need to involve the creation of a specific fund into which workers could contribute for their own personal and family security.

(e) Occupational Health and Safety

OBJECTIVE

The ACTU and ALP are in agreement that there should be improvements in the quality of the working environment in Australia, and that employers and unions should be directly involved in setting standards to guide such improvements. The two parties are in complete agreement as to how these improvements may be achieved. ACTU and ALP policy on occupational health and safety is predicated on the principles that the work environment needs to be adapted and designed to suit the needs of people working in it; that employers have a basic responsibility to provide a healthy, safe and stress-free work environment; that workers have a right to know what hazards they are exposed to; and that peak councils of unions and employers at a national level, and unions and union-appointed worker's health and safety representatives meeting with management in health and safety committees at local level, have the right to set standards of health and safety in the workplace.

SPECIFIC FACTORS

The basic means by which these principles are to be realised are:

- Involvement of employers and unions in setting health and safety standards at the national level, through the establishment of a tripartite National Occupational Health and Safety Commission (NOHSC) responsible to the Minister for Employment and Industrial Relations;
- Enforcement of standards and regulations at national level within the Territories and in the sphere of Commonwealth government employment, through the establishment of a National Occupational Health and Safety Office (NOHSO) to implement the decisions of the Commission;
- Involvement of workers and unions in monitoring and control of hazards at workplace level through the appointment of workers' health and safety delegates;
- Licensing of new chemicals at national level, according to principles and criteria to be developed by the Tripartite Commission, through the establishment of an Environmental Contaminants Authority (ECA) responsible to the Minister for Environment;
- Provision of hazard information, commissioning of research, and training of health and safety professionals, through the establishment of a National Institute of Environmental and Occupational Health (NIEOH) responsible to the Minister of Health.

The new bodies to be established will be Federal in character, and direct State involvement in their operation is seen as being essential to their success.

The two parties agree that priority should be given by an incoming Labor government to establishing a framework through which unions and union-appointed health and safety representatives in places of Commonwealth government employment may be involved in jointly monitoring and controlling workplace hazards with management. This framework will include the setting up of joint union-management health and safety committees in places of Commonwealth government employment, in which workers health and safety representatives will have the rights:

- to inspect the workplace at any reasonable time;
- to receive health and safety information from the employer and the Office;
- to represent workers in safety disputes or internal inquiries after accidents;
- to accompany inspectors on inspections of the workplace and receive a copy of any report that they may make;
- to prevent a continuation of work under unsafe or unhealthy conditions pending the arbitration of an Inspector;
- to be consulted on all changes in the workplace which affect health and safety;
- to initiate prosecutions in respect of breaches of regulations where the Office fails to act;
- for the worker's health and safety representatives to be paid time off to carry out their duties, and to participate in relevant training programmes provided by their union and/or TUTA or other appropriate courses approved by the union; and
- to require that management establish a health and safety committee.

(f) Education

OBJECTIVE

The ALP and the ACTU agree that the prices and incomes accord should embrace the area of educational opportunities. The agreed objective in this area is that educational opportunities and the level of funding will be maintained and where feasible expanded.

SPECIFIC FACTORS

Reflecting this objective, the ALP and the ACTU note the ALP Program contained in the Education Plan

announced in November 1982, and agrees to a number of specific commitments which are consistent with the policies of both organisations.

These specific factors are:-

Fiscal priorities

- increasing retention rates at school level
- initiation of a new program to assist non-achieving students in primary schools
- remedying deficiencies in capital (buildings) equipment and recurrent funding levels
- raising participation rates in tertiary education
- developing programs to cope with technological change
- raising Australia's educational research effort
- maintaining the primary obligation of governments to provide and maintain government schools systems of the highest standard open to all children
- funding non-government schools on a "needs" basis
- equal opportunity in all areas of education and training, with particular emphasis on

the provision of vocational training and retraining for young people and older workers who are disadvantaged in the labour market

the establishment of an adult migrant Education service on a permanent basis

an early report and recommendations to be sought from the TAFE Council on policy and its implementation concerning equal opportunity for women, rural people and aboriginals developing a youth policy which includes a commitment to work or training or education for all Australian youth.

Non-fiscal priorities agreed upon include

- maintenance of independent advisory bodies for schools and tertiary education
- funding to be triennially based and retrospectively cost supplemented
- opposition to the payment of tuition fees in government established institutions.

Future policy development

- The parties agree that an ALP Government should continue to develop policy in areas such as: Youth Policy; Migrant and Multicultural Education; Aboriginal Education; The level of TAFE Funding; A restructured Schools Commission; The issue of accountability for the use of funds where public funds are involved
- Consistent with the thrust of the prices and incomes accord it is agreed that ongoing discussions will be held by the parties on the implementation of Labor's three year education program.

(g) Health

OBJECTIVE

The ALP and the ACTU are in agreement on the need for a simple, universal and equitably funded national health scheme. The two parties are in complete agreement as to how these improvements may be achieved.

SPECIFIC FACTORS

The major elements of this program will be:-

- Health Insurance Program

- A single public insurance fund to provide all medical cover and cover for basic public hospital accommodation and public hospital service coverage.
- Access to public hospitals without means test.
- Access to community health services without means test.
- Free pharmaceuticals for the unemployed.
- Concessional pharmaceuticals for those with chronic illnesses requiring regular medicine.
- Such a program to be funded by:
 - an equitable levy of 1% on taxable income, with exemptions for pensioners on health benefit cards, the unemployed and low income earners, and;
 - a more equitable and efficient arrangement of the subsidies already in the system.
- Provision for those who wish to take additional cover for private treatment in a public hospital or accommodation in a private hospital, or who to take out ancillary health covers, to do so through the private health insurance funds.

The ALP and the ACTU recognise that such a policy will significantly reduce the cost of health cover for the great bulk of wage earners; and will contribute to the anti-inflationary policies of a Labor Government by reducing the CPI by two percentage points.

- Expansion of Community Health Centres

- Provision of a guaranteed minimum proportion of the Block Health Grants to States for Community Health, to allow the development of integrated health services, health promotion programs and contraceptive services and advice. These services will be allocated to areas of greatest need; and
- An immediate addition of \$20 million to restore Community Health funding to the real level of funding in 1975.

- Care of the Aged Program

- Phase in a Community Care Program with annual budget increments of \$35 million, to more than double in three years the Commonwealth contribution to supporting the elderly at home. This funding to be used for provision of home nursing, para medical services such as chiropody and physiotherapy, home help, home aids, home maintenance and delivered meals.
- Develop aged care facilities in Community Health Centres through a \$10 million specific purpose grant, in addition to funds already allocated for Community Health. This funding to be used in part to develop dental and optometrical services for the aged.
- Encourage the growth of the hostel sector as a greater proportion of the residential provision for the aged.
- Encourage appropriate specialisation in the nursing home sector including separate nursing homes for major ethnic communities; and
- Foster required regional services in particular nursing homes, such as rehabilitation services and provision of respite beds.

(h) Australian Government Employment

In relation to its own employees, an ALP Government will give priority to the restoration of good industrial relations in consultation with the ACTU and representatives of the industrial organizations

concerned. To this end, as a first step an early meeting will be held to determine a program of action for implementation based ALP and ACTU policy.

Matters in relation to which a commitment to take action in accord with policy is understood include:

- A legislative program to restore rights to arbitration and protections withdrawn by the Fraser Government
- Action to ensure Staffing levels and resources are allocated rationally and are sufficient to meet workloads
- Action to ensure appropriate workplace and union consultation on matters affecting employees

The Australian Government employment sector will not be a pacesetter in establishing wage rates and cost related conditions beyond conditions comparable in other public sector employment and in the private sector. However, the Government will ensure comparability of such conditions with the relevant state public sectors and the private sector fully consulting the industrial organizations concerned for their advice and guidance.

MECHANICS OF IMPLEMENTATION

There shall be continuous consultation between the Government and the trade union movement in respect of these prices and incomes policies.

Specifically, the Government will:

- As part of its policy to establish detailed economic planning establish an Economic Planning Advisory Council on which the Trade Unions and Employers will be represented. This body will advise the Government on planning procedures, prospective economic developments, and appropriate policies to achieve the Government's objective. Union membership of this Council will ensure a constant two-way flow of opinions and information, as well as providing awareness to both parties of the views of other key groups in the community.
- Establish a representative tripartite body which will have responsibility for advising on the prices and incomes policy and for monitoring and discussing problems associated with the implementation of the policy and shall work in conjunction with the Economic Planning Advisory Council.
- Improve the current information base. The parties believe that relevant economic and industrial relations information should be accurate, up to date and available. Companies and public enterprises will be encouraged to make available to their employees and the relevant unions substantial details of their financial position, their assessment of future profitability and their investment and employment plans. The Government for its part will give a higher priority to the collection and publication of relevant statistical data and will seek to ensure that it is both reliable and current.

CONCLUSION

The totality of the task before the parties has been spelt out in detail in the first section of this document. Understanding the perspective in which the role of policies based on prices and incomes are placed, it nevertheless remains the strong view of the parties that both the unemployment rate and the inflation rate can be attacked by this new approach. While the pace of economic and social reform will be gradual, it will also be demonstrable in its continual application that over time economic and social aims can be and will be realized.