

노동정책연구

2006. 제6권 제2호 pp.109~134

© 한국노동연구원

연구논문

## 사회협약 안정화 과정 비교 연구\* - 한국, 이탈리아, 아일랜드 사례를 중심으로 -

임상훈\*\*

이 글은 기존 연구에서 간과되어 온 새로운 사회협약의 안정화 과정과 그 요인을 분석한다. 이를 위해 신조합주의적 조건이 부족함에도 불구하고 사회협약이 나타난 한국, 이탈리아, 아일랜드를 비교 연구하였다. 먼저, 세 나라의 상이한 환경조건에도 불구하고 왜 사회협약이 출현할 수 있었는지 그 공통 논리를 모색하였다. 그리고 왜 다른 발전 과정을 경험하게 되었는지 그 이유를 찾아보았다. 이 글은 사회협약이 경제성장과 국제적 지위를 위협하는 경제 위기에 직면한 상황에서 선거 기반이 취약한 정부와 단체행동을 통해 자신은 물론 소속 조합원을 보호할 수 없는 온건하고 타협적인 노동운동 집단이 전략적 제휴를 선택하며 그 결과 사회협약이 출현하게 된다고 주장한다. 그러나 정부와 노동계의 전략적 제휴는 필연적이거나 자동적이지 않고 노조 내부의 권력 투쟁의 결과에 따르며 노동조합의 의사결정을 규율하는 민주적인 규칙이 내부 투쟁에 커다란 영향을 끼친다. 따라서 사회협약이 거둬 체결되기 위해서는 이탈리아와 아일랜드의 사례처럼 일반 기층노동자(노조원과 비노조원 모두 포함)의 의견을 단체 의사결정 형성 과정에 반영한 결과 온건파가 우세해질 경우 가능하게 된다. 한국에서는 중앙 노동단체의 의사결정이 노조 간부급에게만 한정되었고 그 결과 급진파가 득세하면서 사회협약은 일회성에 지나게 되었다. 한편, 이 글은 사용자측의 전략적 선택이 사회협약 출현의 필수조건이 아니지만 시간의 경과 속에 사회협약이 안정화되기 위한 핵심 요소로 작용한다고 주장한다. 이탈리아의 경우 복수의 사회협약이 출현하였지만 사용자의 지지를 얻지 못해 결국 안정화되지 않았다. 이에 반해 아일랜드

논문접수일: 2006년 5월 30일, 심사의뢰일: 2006년 6월 2일, 심사완료일: 2006년 6월 21일

\* 본 연구는 임상훈·바카로의 <약자들의 사회협약(한국노동연구원·ILO 2006)>을 과정별로 재구성하고 수정·보완하였다. 그리고 본 논문을 세심하고 정확하게 읽고 향후 연구 방향을 제시해 주신 익명의 논평자에게 감사드린다.

\*\* 한국노동연구원 연구위원(slim@kli.re.kr)

랜드는 사용자의 지지 속에 사회협약이 제도적으로 안정화되었다.

핵심용어: 사회협약, 신조합주의, 전략, 경제위기, 안정화, 약한 정부, 온건파와 급진파, 사용자단체

## I. 서론

이 글은 한국, 이탈리아, 그리고 아일랜드 사례 분석에 기초하여 사회협약이 어떻게 출현하고 안정화되는지에 대한 이론적 설명을 도출하고자 한다. 구체적으로 이 논문은, 첫째 정부는 어떤 조건하에서 정책결정 특권을 보유하기보다 노사와 나누게 되는지, 둘째 사회협약이 어떻게 최초로 맺어지고 반복적으로 형성될 수 있는지, 셋째 어떠한 조건에서 협약이 안정화될 수 있는지 세 가지 질문에 대한 답을 구하고자 한다.

사례 연구 대상이 되는 세 나라 모두 사회협약의 출현을 경험하였지만 사회협약의 안정화에는 중대한 차이점이 존재한다. 한국의 경우 1998년에 이르러서야 노·사·정 사이에 합의가 이루어졌지만 사회협약은 곧 불안정하게 되었다. 이탈리아는 1990년대에 들어 사회협약 시도가 대부분 성공하였지만 불안정성을 극복하지 못하였다. 아일랜드의 경우 사회협약이 도입된 후 지속성과 안정성이 증대되었다.

경제, 사회, 그리고 노사관계 전통 등과 같은 배경 조건이 서로 다름에도 불구하고 세 나라에서 공통적으로 발생한 사회협약은 그 기저를 관철하는 논리를 찾아 이론을 구축하는 데 풍부한 자료를 제공한다. 한편, 사회협약의 경험을 공유하면서도 3국에서 보이는 발전 양식의 차이는 제도적 안정화와 관련하여 의미 있는 시사점을 제시한다.

이 연구의 나머지 부분은 다음과 같이 구성되었다. 우선 제II장은 사회협약 안정화 과정과 관련한 기존 이론을 살펴보고 이 연구에서 사용한 연구방법론을

---

1) 이 연구에서 사회협약은 협의로 해석된다. 즉, 공공정책 결정과정에 대한 노사의 참여(사회적 협의)라는 광의적 의미 대신 주요 노사단체가 참여한 사회적 협의 결과 나타난 노사정간 공식적 합의를 뜻한다.

서술한다. 제Ⅲ장에서는 3국의 사회협약 출현과 발전 상황을 간략히 살펴보고 제Ⅳ장에서는 안정화 과정과 관련하여 주요 요인별로 3국 사례를 비교 분석한다. 마지막 제Ⅴ장은 서론에서 제기한 질문에 대해 제Ⅳ장의 비교 연구를 근거로 답하면서 본 연구의 주장을 정리한다.

## Ⅱ. 이론적 검토 및 연구방법론

사회협약이란, 사회·경제적 협정의 특별한 형태로 세계화(세계경제 통합)가 주는 도전 및 제약에서 국가 경제의 대응 능력을 고양하기 위하여 노동조합과 사용자단체가 통합정책 패키지를 고안하고 실행하는 데 정식으로 관여하도록 한다(Fajertag and Pochet, 1997/2000; Regini, 1997/2000; Ebbinghaus and Hassel, 2000; Rhodes, 2001).

노사 이해단체가 국가 수준의 정책결정에 참여하는 일은 역사적으로나 신조합주의(neo-corporatism) (Schmitter, 1974; Lehmbruch, 1982; Cawson, 1986) 체제에서 볼 수 있듯이 유별난 것은 아니다. 그러나 1970~80년대의 신조합주의 협약과 1990년대 사회협약 간에는 공통점도 있지만 차이점도 분명히 존재한다(Negrelli, 2000; Molina and Rhodes, 2002).

차이점 중의 하나는 사회적 파트너의 공식적인 개입이다. 이는 과거, 그리고 일부 현존하는 고전적 신조합주의 이론에 내재된 특징, 즉 극히 암묵적인 정책 결정 특권과는 상당한 거리가 있는 것이다(Lehmbruch, 1982).<sup>2)</sup> 사회협약이란, 극히 상징적인 동시에 공식적인 사건이다. 노사정간 협상은 언론 및 전반적인 여론의 밀착 취재 대상이다. 사회협약 체결 자체는 예의 정책결정과 관련하여

2) 예컨대 오스트리아와 관련하여 Tólos and Kittel(2002: 36)은 “오스트리아에서는 1990년대 유럽에서 체결되고 신조합주의적 체제의 새로운 형태로 여겨지는 공식적인 ‘사회협약’이 필요하다고 말할 경우 이는 기존 노사정간 사회적 협력 관계에 심각한 문제가 있다는 사실을 지적하는 것과 동일한 의미를 가진다”고 주장한다. 논문 저자들은 “비공식적 일대일 접촉보다 정치적 사안에 대한 합의 도출을 위해 제도화된 형태의 접촉에 의존하지 않도록 하기 위한 요인은 바로 관례화 및 행위자 자신의 힘”이라는 사실을 지적하고 있다. 이 연구에서 이러한 고전적 신조합주의를 설명하기 위해 ‘내재된 조합주의(embedded corporatism)’라는 용어를 인용하였다(Rhodes et al., 2005).

벌어진 구시대적 접촉과는 다른 극적인 변화를 의미하며 이를 대중에게 공포하는 것이기도 하다.

둘째, 사회협약은 일반적으로 과거 협약에 비해 기능적 구체성이 약한 반면 상호 연관적인 정책 패키지를 포괄하는 경향이 있으며(Ebbinghaus and Hassel, 2000), 국가경쟁력 향상을 위해 출현한다(Rhodes, 2001). 유럽의 사회협약은 대부분 과거 신조합주의 협약과 마찬가지로 소득정책 요소를 포함한다.<sup>3)</sup> 그러나 사회보장 개혁(연금, 병가, 실업보험에 대한 개혁)과 노동시장 개혁(유연한 고용형태 도입 또는 촉진, 해고비용 절감, 보다 쉬운 정리해고 도입)이 주요하게 정책 패키지 내용에 포함된다(Regini, 2000). 한국의 경우 사회보장 및 노동시장과 관련한 결정 내용이 사회협약에 포함되지만, 임금인상 관련 부분은 사회협약에 포함되지 않는다. 특이한 점은 한국의 사회협약에서 핵심 요소로 기업 지배구조 개혁이 포함되었다는 점이다.

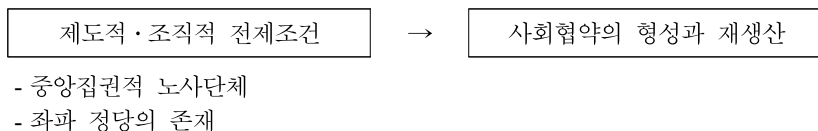
셋째, 과거의 신조합주의 협약과 비교하여 볼 때 사회협약은 재분배적 특징을 거의 갖고 있지 않다(Teague, 1995). 대부분의 경우 국가경쟁력 향상이라는 지상 목표가 설정되고 사회보장 및 각종 기득권 집단의 혜택 감소, 또는 노동시장의 유연성 증대 등과 같이 전반적으로 이득이 축소되는 방안이 수반된다. 모든 사회협약이 대폭적인 양보를 수반한다고 볼 수는 없지만—가령 아일랜드 사회협약의 경우 임금인상 억제와 감세를 통해 가구 수입을 높이는 방안 사이의 거래가 분명히 존재했다—일반적으로 근로자나 노조에 직접적으로 물질적인 혜택이 주어지는 경우는 거의 없다. 노동조합이 사회협약 체결로 얻는 이득은 협약 관련 여러 분야의 정책결정 과정에 참여한다는 것이다(Rhodes et. al., 2005).

새로운 사회협약을 둘러싼 논의가 지속적으로 이루어져 왔음에도 불구하고 사회협약의 생성과 재생산을 둘러싼 발전 경로에 대한 연구는 상대적으로 미흡한 수준이다. 여전히 예전의 사회협약을 설명하는 데 급급한 기존 결정론에 근거하여 협약 생성 조건의 충족=재생산이라는 단순한 획일주의가 주장되고 있기도 하다<sup>4)</sup>. 즉, 다음의 그림처럼 중앙집권성이 높은 노사단체와 노동자 친화

3) 그러나 최근까지의 스페인의 사회협약은 예외에 속한다(Hamann and Kelly, 2005: 45-54 참조).

4) 이와 관련한 논쟁은 Lim(2002) 참조할 것.

[그림 1] 결정론적 신조합주의 접근방식



적 좌파 정당의 존재 유무로 사회협약의 재생산 여부를 주장한다. 그러나 이러한 주장은 새로운 사회협약이 등장한 원인을 설명하지 못할 뿐만 아니라 재생산에 대한 논의를 진척시키지도 못한다.

위 결정론적 접근방식을 비판하면서 사회협약의 재생산을 설명하고자 한 시도 가운데 가장 발전된 형태의 논의는 사회적 지지와 제도적 조건의 상호작용을 분석한 연구를 들 수 있다(Visser and Hemerijck, 1997). 이 연구에 따르면 제도적 조건을 갖추지 못하더라도 노사정의 전략적 선택에 의해 사회협약이 만들어질 수 있고 사회적 지지를 받을 경우 제도적 조건이 강화되어 사회협약이 재생산되고 안정화된다. 이 주장은 사회협약의 생성·발전·쇠퇴의 과정을 구분하고 이에 영향을 미칠 설명요인을 제시하였다는 점에서 기존 논의를 한 단계 발전시켰다. 그러나 ‘사회적 지지’라는 개념에서도 나타나듯이 추상 수준이 높고 결국 기존 결정론의 조건과 사회협약 안정화의 제도적 조건을 동일시하였다는 점에서 완전히 결정론을 극복하였다고 보기는 어렵다.

본 연구는 기존 연구에서 제시되지 못한 사회협약의 발전 과정에 대한 설명요인을 찾기 위해 한국, 이탈리아, 아일랜드 사례를 비교 연구하였다. 비교 연구는 한 나라를 대상으로 한 연구에서 드러나지 않는 설명요인을 찾는 데 유의미하다. 그리고 유효한 요인이 발견될 경우 이 요인은 타사례를 설명하는 데 적용될 가능성이 크다. 따라서 비교 연구를 통한 이론적 기여도가 매우 높다고 할 수 있다.

한편 한국, 이탈리아, 아일랜드의 사회협약은 노사단체의 높은 중앙집권성이나 좌파 정부의 존재와 같은 조건이 미약한 데도 불구하고 나타난 새로운 사회협약의 대표적 사례이다. 따라서 이 연구는 사회협약에 대해 주체의 전략적 관점에서 재해석하는 연구 접근방식을 사용하였다. 각국의 사례는 인터뷰와 문헌 연구를 참고하였다.

### Ⅲ. 3국 사회협약의 역사적 전개

#### 1. 한국

한국에서 사회협약은 1998년 체결 이전에는 거의 불가능하게 여겨졌다. 비조합주의적 국가로, 대부분 사업장 수준에서 단체교섭이 이루어졌고 사업장 이상의 차원에서 노사가 근로조건을 규정하려는 시도는 거의 존재하지 않았다. 한국에는 노동당은 물론 노조가 정책결정 과정에 개입하는 데 관심을 가진 진보 정당 자체가 없어 조합주의적 조건(Cameron, 1984; Lange and Garret, 1985)은 전무한 형편이었다. 노사 양측은 분권화되었고, 노조 조직률은 1980년대 후반에서 1990년대 초반 잠시 급증했지만 협약 체결 즈음엔 12%대에 불과했다. 노사관계 시스템은 사업장 단위로 형성되어, 노조는 임금인상과 고용안정을 대가로 기업 소유주가 모든 경영 이슈를 독점적으로 통제하는 것을 인정했다(Lee, 1996).

심각한 경제위기는 노사정 주체들이 함께 모여 협력하도록 하는 강력한 동인으로 작용했다. 국제금융 불안과 자본 유출에 직면하여 한국 통화 당국은 환율을 유지할 수 없었고 환율은 급격히 올라가기 시작했다. 엄청난 평가절하가 시작되면서 원화 가치는 1997년 9월 달러당 921원에서 12월에는 1,484원으로 38%나 폭락하였다. “한국 기업에게 돈을 빌려주지 못해 안달이 났던” (Stiglitz, 2002) 외국인 채권단은 위기 당시 한국 기업의 상환 연장 요구를 거부하였다. 이에 따라 한국의 외환보유고는 급감했고 결국 한국 정부는 IMF에 구제금융을 요청하였다.

IMF는 구제금융의 대가로 구조조정 프로그램을 실시할 것을 요구했다. 구조조정 프로그램은 긴축통화 및 재정정책, 기업지배구조 개혁, 그리고 노동시장의 유연성 제고 등을 포함했다. 비슷한 금융위기를 겪은 다른 아시아 국가들과는 달리(Campbell, 2001) 한국 정부는 경제위기를 독자적으로 대처하지 않고 노사와 협상을 통한 해결책을 모색했다. 정부는 노사정위원회를 구성하였고 노사정은 교섭을 통해 광범위한 사회협약을 1998년 2월 체결하였다.

1998년 노사정 협약은 한국(은 물론 아시아) 최초의 사회협약이었지만 안정화를 향해 순탄한 길을 걷지 못했다. 노사정 대타협 직후 민주노총 지도부는 노조 간부 및 일반 노조원의 협약 승인 반대로 인해 사임하였다. 민주노총 지도부가 교체되면서 사회협약은 부침을 거듭했다. 신규 지도부는 즉각적인 노사정 위원회 탈퇴를 결정하지는 않았지만, 계속해서 참석과 탈퇴를 반복했다. 또 다른 중앙노조 단체와 두 개의 사용자 단체 역시 유사한 행동을 하면서 사회협약 체제는 더욱 불안정해져 갔다. 1999년 2월 민주노총은 결국 노사정위원회 탈퇴를 결정하였다<sup>5)</sup>.

## 2. 이탈리아

1990년대 초 이탈리아는 중대한 정치·경제적 위기를 겪는다. 유럽통화시스템(EMS) 내에서 리라화 가치를 고정시키고 변동 폭을 제한한 반면, 국제경쟁국들과 인플레이션 격차가 발생하여 실질환율은 1985년 이래 지속적으로 하락하였다. 이렇듯 리라화의 실질가치 하락에도 불구하고 리라화가 제도적으로 고평가된 탓에 수출은 타격을 입고, 수입은 점차 늘어나면서 만성적 경상수지 적자문제가 야기되었다. 1992년 9월, 리라화의 명목가치에 대한 불안감으로 금융투기가 만연해졌고 이로 인해 리라화는 EMS에서 배제되는 현상이 발생하게 되었다(Vaciago, 1993). 당시 리라화는 한 달 만에 독일 마르크화에 대하여 15%나 평가절하되었다. 격렬한 환율 불안정은 1995년경까지 지속되었고, 이 기간 리라화는 독일 마르크화 대비 최고 50%까지 절하되기도 했다.<sup>6)</sup>

1992년 이탈리아 중앙 노사단체는 정부와 함께 사회협약을 체결하였다. 그러나 이 사회협약은 반대 파업과 시위를 초래하였고 이탈리아는 25년 만에 다시 ‘뜨거운 가을(秋鬪)’을 맞이하였다. 1993년 7월 또 다른 중앙집권적 사회협약이

- 
- 5) 이후 노사정위원회에서 여러 소범위의 합의가 체결되었으나 민주노총의 불참으로 말미암아 사회적 영향력이 약화되었고 사회협약의 의미가 퇴색되었다.
- 6) 이탈리아 위기는 금융뿐 아니라 정치적 위기이기도 했다(Ginsborg, 1998). 집권 기독교민주사회당을 포함, 모든 주요 정당이 ‘깨끗한 손(clean hand; mani pulite)’으로 알려진 정치 스캔들 여파에 타격을 받아 결국 수 개월 후 정당 해체로 이어지게 됐다. 치안 부문에서도 문제가 야기됐다. 1992년 시칠리아 마피아의 공권력에 대한 무장 공격을 감행하면서 마피아 소탕에 가장 적극적이던 유명 판사 두 명을 살해했고 이탈리아 도시의 주요 유적지 및 기념물 폭발을 시도했다.

체결되었고 이 협약은 이전 합의에서 마련되었던 임금연동제<sup>7)</sup>를 폐지하는 한편, 산업 및 사업장 수준 등 2단계로 구분된 단체교섭 제도를 도입하였다.

1995년 정부와 노조는(사용자는 제외) 공공부문 적자 문제의 장기적 해결책으로서 포괄적 연금체계 개혁에 대한 협상을 벌였고 이 개혁안은 중·단기적 연금취득 권한을 보장하기 위한 명목확정기여방식을 도입하였다. 노정간 협상을 통해 마련된 개혁안은 1994년 중도우파 정부의 일방적 연금 개혁 시도가 전국적으로 확산된 노조의 저항으로 실패로 돌아간 이후 등장하였다. 1996년 체결된 노사정 사이의 협약은 새로운 비정규직 고용을 도입함으로써 노동시장의 유연성을 증대하고자 하였다. 마침내 1998년에 이르러 노사정은 단체교섭과 관련하여 기존의 2단계 교섭 방식을 확정하고 노동 및 사회정책 이슈와 관련하여 정부와 노사 단체의 협의를 제도화하는 데 합의하였다.

1998년 노사정 협약은 새롭게 나타난 사회협약 시대의 대미를 장식한 것으로 평가된다. 사용자측은 사회협약에 대해 점차 회의적으로 되었고 2001년 총선 전날 중도우파 연합과 전략적 동맹 관계를 맺었다. 신정부는 노동과 정치의 연계는 이탈리아에 절실한 구조 개혁을 가로막는 장애물이라 비판하고 고용안정보다는 고용 가능성에 대한 필요성을 강조하면서 노동시장의 탈규제를 중심으로 한 노동정책을 주장하였다(Biagi et al., 2002). 신정부 출범 이후 사회협약은 다시 등장하지 않았다.<sup>8)</sup>

### 3. 아일랜드

1987년 말 아일랜드 정부, 아일랜드노총(ICTU) 및 사용자연합(당시의 FUE)은 중앙교섭을 통해 임금인상을 억제하고 그에 대한 급부로 소득세 감면을 내용으로 하는 국가재건협약(Program for National Recovery: PNR)을 체결하였다. 당시 아일랜드의 거시경제는 상당히 악화된 상황이었다. 국내에서는 경제가 통제불능 상태에 빠져 있었기 때문에 정상 궤도로 올려 놓으려면 급격한 조

7) 산업별 임금인상을 정부의 거시경제 목표와 연동하는 제도.

8) 2002년 또 다른 노사정 협약이 추진되었다. 근로자 해고 규정을 완화하는 대신 감세 혜택을 준다는 이 사회협약 교섭 과정에서 노조측은 분열되었다. CGIL은 체결을 거부하고 근로자들의 반대를 조직하였다. 소속 근로자들이 CGIL의 입장을 지지하여 개혁안에 반대하면서 노사정간 교섭은 교착 상태에 빠져들었다.



치를 취해야 한다는 인식이 팽배해 있었다.

국민총생산(GNP<sup>9)</sup>)은 1980~85년 사이 매년 평균 0.1% 하락했다. 1975~80년까지 연간 GNP 성장률이 평균 3.7%이었던 것과는 극히 대조적인 경제 상황이었다. 1980년 7.3%였던 실업률은 1985년에는 17.3%로 치솟았다. 아일랜드인의 순수 해외이주 건수도 증가하면서 1981~86년까지 75,000여 아일랜드인이 자국을 떠났다. 재정부문은 특히 우려할 만해서 공채는 1981년 GDP의 94%에서 1985년에는 134%로 증가했다. 국가 채무를 위한 비용이 1985년 전체 GNP의 12.9%로 총경상지출의 1/4에 해당하였다.<sup>10)</sup>

아일랜드의 사회협약은 PNR 협약과 5개의 후속 3개년 협약으로 현재까지 지속되고 있다. 18년의 세월이 흘렀지만 기본 구조는 동일하다. 긴축재정과 통화주의 전통을 배경으로 해당 협약은 사회적 불평등과 배제 해소를 목표로 한다. 노동조합의 임금억제는 감세로 보상되어 실질임금을 보전하였다. 초기에는 소득 총액 절대가치의 유지에 집중하였으나 점차 실질적인 소득 증가 조치를 모색하였다. 협약의 범위는 점차 경제뿐 아니라 정부가 관장하는 모든 정책 영역으로 확대되었다. 시간이 경과하면서 사회협약은 일반인의 인식에 뿌리내리면서 1999년 대국민 조사에서 78%가 국가의 경제발전을 위해 사회협약이 중요하다고 대답하였다(Fitzgerald and Girvin, 2000). 사회협약의 진행 기간 중 아일랜드는 유럽의 최빈국, 후진국에서 부유한 국가로 완전 탈바꿈하는 데 성공하였으며 이러한 성공은 사회협약의 결과로 평가된다(Mac Sharry and White, 2000; Baccaro and Simoni, 2004).

9) 아일랜드의 경우 다국적 기업이 경제에서 차지하는 비중이 높기 때문에 다국적 기업의 본국 송금 이익을 제외하는 GDP보다 GNP가 더 적합한 통계수치이다.

10) 본 수치의 출처: NESG(1986: Chapter 12).

## IV. 사회협약 안정화 과정과 주요 요인 분석

### 1. 사회협약 모색기와 경제위기 및 약한 정부

#### 가. 경제위기

연구 대상인 3국 모두에서 위기라는 제목을 달 수 있는 일련의 사건—1997년 아시아 금융위기를 겪은 한국, 1990년대 금융위기가 정치위기로 이어진 이탈리아, 그리고 1980년대 중반 아일랜드의 거시경제적 위기—이 등장하였다.

경제위기는 특정한 형태의 정책적 대응을 결정론적으로 규정하지 않는다. 더욱이 정책 대응이 이루어지는 과정이 정부 일방적이라거나 협상을 통한다거나 하는 식으로 위기가 결정되는 것은 아니다(Regini, 2000). 다만, 위기는 정책결정자들의 선택 범위를 제한하게 된다. 한국, 이탈리아, 아일랜드에서 모두 위기로 인해 제기된 문제는 거시경제적 안정과 관련된 것이었다. 3국의 해결 방안은 임금인상 통제, 공공부문 축소, 근로자의 사업 리스크 노출 증대(노동시장 유연성이라고도 함) 등 강력한 방안을 필요로 했다. 가령 세율 인상, 정부의 경제 개입 강화(자본 또는 가격 통제 등), 사회보장제도의 탈상품화 등의 정책 대안은 이론적으로는 생각할 수 있었지만 실제 선택사항이 아니었다.

이탈리아는 연금 개혁 논의 초기, 일부 근로자(및 노조 지도자)들은 사회보장으로 인한 재정적자 축소를 위해 근로자의 연금을 반드시 삭감해야 하는 것은 아니라고 주장했다. 이윤세 또는 탈세 방지 등 시스템의 균형을 맞추는 다른 방법도 지적되기도 하였다. 아일랜드는 PNR 협약 논의 과정에서 유통업체 최대 노조가 법인세 증대 및 외채 당감 조치를 통해 국가가 자금을 지원함으로써 대규모 고용을 창출하는 방향으로 경제위기를 극복하자는 주장을 내놓기도 하였다. 한국에서는 노조 단체가 정리해고 등을 허용하기에 앞서 경제위기 해소를 위해 재벌 소유주가 물러나고 사재를 털어 외채를 갚으라고 주장하기도 하였다.

3국 모두에서 위기에 대한 효과적 정책 대응은 근로자의 기존 권리 포기 혹은 어떠한 형태로든 근로자의 양보를 필요로 하였다. 선거로 인해 선출된 정치인의 입장에서 이러한 대안은 인기를 얻지 못할 가능성이 짙은 것이었다. 그들은 위기 극복을 위한 정책 대응에 어떻게 최적의 동의를 이끌어낼 것인가, 또는 이와 관련한 비난을 어떻게 최소화할 것인가 하는 문제에 직면하였다(Pierson, 2001; Hamann and Kelly, 2005).

### 나. 약한 정부

이 연구에서 고찰한 3국의 사례에서 각국 정부는 사회협약 도출을 위한 중개 역할을 적극적으로 수행했다. 한편, 이들 정부는 선거에서 확연히 약세에 있었다. 이 연구는 이 둘 사이에 일반적인 연관 관계가 있다고 본다. 약한 정부는 논쟁의 소지가 다분한, 정책을 시행하는 데 의회에서 충분한 지지를 이끌어내지 못한다. 정책 선택과 관련한 동의를 이끌어내고 잠재적인 반대 의견을 분산시키기 위해 노사 등 다른 사회 행위자를 정책결정에 개입시키는 데에는 강한 정부보다 약한 정부가 더 나을 수도 있다.

한국의 약한 정부인 김대중 정부는 출범 초기 몇 개월 간은 지극히 어려운 상황에 처했다. 대통령 선거에서 김대중 대통령은 40%의 지지밖에 얻지 못하고, 야당 후보와의 지지율 격차도 1.5%에 불과했다. 더욱이, 서남부 호남 지역에서 90% 이상의 몰표를 받았지만, 경쟁자의 지역인 영남에서는 득표율이 10%도 되지 않았다. 더군다나 여당 연합은 국회 내 과반수를 얻지 못했다. 1998년 초 여당 의석은 과반수인 150석에 훨씬 모자라는 121석에 불과했다. 1998년 가을이 되어서야 여당 진영으로 옮겨 간 야당 의원들 덕에 과반수를 달성할 수 있었다(<동아일보>, 1998. 9. 8). 출범 초기 수개월 동안 국회와 불협화음이 잦았다. 연합정부의 한 축인 소수당의 총재는 신임 대통령에 의해 1998년 2월에 국무총리로 지명됐지만 6개월간 과반수 야당은 국회 인준을 거부하였고 국회를 통한 정부 입법은 저지되곤 하였다.

이탈리아 정부는 1992년과 1993년 특히 약한 모습을 지녔다. 역사적 기준으로 봐도 이 당시 정부는 연립정권이라는 성격과 더불어 의회로부터 지지를 받지 못한 정부였다. 특히 ‘깨끗한 손’으로 알려진 일련의 정치 스캔들로 인해 정

부의 힘은 최소화되기에 이르렀다. 1992년 4월 총선 결과 기독교민주당, 사회당, 사회민주당 및 자유당의 4당 연립정부가 성립되었다. 당시 연립정부는 하원에서는 16석, 상원에서는 불과 1석의 차이로 과반수를 유지할 수 있었다. 짧은 집권 기간 중 갱단, 탈세, 직권남용 등으로 채워진 정치 스캔들로 각료 7명이 사임했으며, 정치 부패 혐의로 약 200명의 의원이 검찰 수사를 받았다. 1993년 정부도 의회 과반수를 유지하지 못한, 이러지도 저러지도 못하는 약한 정부였다. 정부는 기술전문관료로 구성됐고, 전 이탈리아 중앙은행 총재가 당을 이끌었다(Baccaro, 2002).

1987년 말 사회협약을 시작할 당시 피안나 파일(Fianna Fail) 정부는 아일랜드 의회(다일 Dáil) 전체 의석의 48.8%를 차지한 소수 정부였다. 당 내부 구조는 정부로 하여금 더 약해지도록 하였다. 당내 파벌은 내부 갈등 처리를 위해 당 규율에 의존하기에 바빴고, 지도부는 당 소속 의원뿐만 아니라 핵심 당원 집단에게 불리한 정책결정을 내리기가 어려웠다. 피안나 파일 같은 정당에게 정면 충돌보다 충돌을 분산시키는 것이 더 용이했다(Hardiman, 1988). 1989년 또 다른 사회협약을 준비하면서 노사정이 재차 논란을 벌이고 있을 때 피안나 파일당의 지도부는 과반수 획득을 위해 총선에 임했지만 이러한 시도는 실패로 끝났다. 여당에 대한 유권자의 지지가 약간 감소하면서 진보민주당과 연정을 구성할 수밖에 없게 되었다. 연정 구성에 성공했지만, 새로운 정부는 여전히 과반수 의석에서 한 석이 모자랐다.

## 2. 사회협약 체결 및 재생산 과정과 노동운동 내부 투쟁

지금까지의 논의를 토대로 보면, 국가적 위기 상황에 직면한 정부는 선거 결과로 인해 위기 상황을 독자적으로 대처해 나갈 수 없는 경우, 특히 성공적인 정책 개혁안 실행을 위해 주요 사회 세력의 협력이 필요하게 된다. 이에 따라 정부는 노동운동과의 연합과 적극적인 동의를 모색하게 된다<sup>11)</sup>.

한국과 아일랜드 및 이탈리아의 경험을 분석하면 노조가 정부와의 협력에 전

11) 국가적 위기 상황에도 강한 정부는 노사와 같은 사회 주체의 협력을 추구하지 않고 독자적으로 개혁적 정책을 시도할 수 있다. 예로 1997년 한국과 마찬가지로 경제위기에 처하였던 필리핀, 태국, 말레이시아, 인도네시아의 강한 정부는 사회협약을 시도하지 않았다.

략적으로 동의할 경우 사회협약이 발생할 수 있음을 보여준다. 이러한 노조의 전략적 선택은 노동계 내부의 온건파와 급진파의 정치적 투쟁의 산물이다. 온건파가 득세할 경우에만 안정적인 사회협약이 도출된다.

한국에서 김대중 대통령 후보에 대한 공개적 지지를 선언한 한국노총<sup>12)</sup>은 노사정위원회가 출범하면 이에 참여할 태세를 갖추고 있었다. 그러나 한국노총과 달리 민주노총의 경우 내부 논쟁 속에 노사정위원회 참여와 관련한 우여곡절을 겪었다. 이 당시 민주노총의 참여는 노사정위원회의 성공에 필수적인 요소였다. 당시 민주노총 조합원 수는 전체 노조원의 40%에 불과했지만, 민주노총의 참여로 노사정위원회는 국내외 여론 및 관찰자(IMF 포함)들의 눈에 노사정간 실질적인 협상의 장으로 비춰졌다.

민주노총 지도부가 노사정위원회 참석 결정을 내릴 수 있었던 이유는 지도부가 사무직 노조 및 중소기업 생산직 근로자 계층으로부터 지지를 받고 있었기 때문이다.<sup>13)</sup> 사무직 근로자 노조는 오랫동안 사회 개혁에 관심을 가져왔고 민주노총 설립 이후 줄곧 민주노총이 사회적 협조에 참여하도록 촉구해 왔다. 경제위기가 닥치자 사무직이나 중소기업 노조의 관점에서는 민주노총의 노사정위원회 참여가 공공부문 구조 개혁을 조건으로 내건 IMF 패키지 시행에 상당한 영향력을 행사할 것이라고 보고 민주노총 지도부의 노사정위원회 참여를 지지하였다. 중소기업 생산직 근로자 노조 또한 위와 유사한 협력 입장을 밝혔다. 즉, 이들은 정리해고 및 직장폐쇄로 인한 심각한 타격에 사업장 단위의 단체 행동으로는 자신을 충분히 방어하지 못할 것으로 판단하였던 것이다. 민주노총 내의 사무직 노조와 생산직 노조의 비율은 반반으로 나타난다.<sup>14)</sup> 민주노총이

12) 한국노총이 김대중 후보 지지를 선언하기 위해 내부적 합의를 도출하는 과정은 쉽지 않았다. 실제로, 보수적 성향의 일부 노총 지도부는 김대중 후보를 반대했다. 이러한 이유로 한국노총 위원장은 김대중 후보 지지가 순전히 개인적인 결정이며, 한국노총의 지지가 아니라고 천명했다. 그럼에도 불구하고, 김대중 후보는 당선 후 새로운 여당과 한국노총의 정치적 연합 관계를 구축했다.

13) 민주노총 사무총장과의 인터뷰(1999년 7월 15일).

14) 조합원 구성과 관련한 자료를 보면 1996년 민주노총에서 공공부문 근로자가 차지하는 비율은 22.6%(496,908명)이며 민간 부문 생산직 근로자가 48.1%, 그리고 민간부문 비생산직 근로자가 29.3%를 차지했다. 한국노총의 조합원 구성은 다음과 같다, 공공부문 근로자: 27.5%(1,021,134명), 민간부문 생산직 근로자: 49.6%, 민간부문 비생산직 근로자: 22.6%(Lim, 2002: 79).

일부 대기업 노조(사무직이 중심)의 지지를 얻게 됨에 따라 민주노총 지도부는 최상위 수준의 중앙 협상에 참여할 것을 결정하게 된 것이다.

그러나 민주노총 내부의 합의는 그리 오래 지속되지 않았다. 경제위기의 영향이 가시화되고 근로자들이 정리해고를 당하면서 대기업 노조에서 강경파가 전면에서 나서게 된다. 일부 공공부문 노조마저 반대 진영에 서서 공공부문 구조 개혁에서 조합원을 보호하는 데에는 파업이 노사정위원회 참여보다 더 나은 전략이라고 주장하게 되었다. ‘역사적인’ 사회협약(‘경제위기 극복을 위한 노사정 합의’) 체결 사흘 후인 1998년 2월 9일 민주노총 대의원 특별 회의가 소집됐다. 이 자리에서 대의원들은 합의서 수용을 거부하고(반대 184표, 찬성 88표, Lim, 2002) 후에 취소되기는 하지만 총파업을 선언하였다. 이날 특별 회의 이후 온건파 민주노총 지도부는 사퇴서를 제출하고 새로운 지도부는 주로 공공부문 및 대기업 노동조합 출신으로 구성되었다. 점차 민주노총 정책에 대한 사무직과 중소생산직 노조의 영향력은 감소하게 되었고 온건파의 입지는 약화되었다.<sup>15)</sup>

이탈리아에서는 한국과 마찬가지로 노조의 강경파와 온건파가 노사정간 교섭 참여 여부를 둘러싸고 심하게 충돌했다. 강경파는 1970년대 말에서 1980년대 초까지의 모든 국가 수준의 교섭 경험을 실패로 간주하여 중앙집권화된 교섭으로의 회귀를 비난하였다. 특히 강경파는 물가연동임금제와 관련한 모든 교섭 제의를 완강히 거부했다. 1992년 7월 첫 번째 협약에 대한 3개 노총(CGIL, CSIL, UIL)의 체결은 심각한 내부 동요를 야기하면서 이탈리아 노조들은 1984년의 경우와 같이 분열 일보직전까지 갔다.

1993년 7월 협약은 기존 협약에서 합의된 물가연동임금제 폐지를 확인하고 전국 차원의 거시경제정책에 대한 제도화된 노조의 참여를 보장하였으나 여전히 내부적 저항에 부딪혔다. 협약 내용은 공장 단위 교섭을 명시적으로 인정하는 등 여러 면에서 기존 협약보다 노동계에 유리하였고, 이탈리아 노동사 최초로 전체 근로자 투표를 규정화하여 협약 체결의 절차를 개선하였다. 그러나 노

15) 여기에서 한국 정부가 온건파 승리를 위해 취한 조치가 거의 없다는 사실을 적시할 필요가 있다. 예컨대, 정부가 입법화를 통해 합의를 이행하였을 때 1998년 노사정 협약에 포함되었던 여러 친노동적 조항이 희석됐다. 가령, 노동기본권은 실직자 전반이 아니라 이직근로자에게만 제한적으로 주어졌고, 파견근로자 사용 제한규정이 삭제됐으며, 사용자의 정리해고자 재고용 의무는 “재고용을 위해 노력한다”고 변경됐다. Lim(2002: 201) 참조.

사정 임시 협약이 1993년 7월 3일 체결됐지만, 실제 협약은 같은 해 7월 23일이 되어서야 체결되었다. 20여 일의 공백 기간 중 노총은 전국의 주요 공장 및 사무실에서 약 30,000회에 걸쳐 총회를 개최했다. 약 150만 근로자가 투표에 참여했으며 이 가운데 68%가 협약에 찬성했다.

1995년 사회협약은 중도우파 정부의 일방적인 연금제도 개혁 시도에 대해 3개 노총이 투쟁을 벌여 승리를 거둔 지 1년 만에 체결됐다. CGIL, CSIL, UIL 등 3개 노총은 잠정 협약을 두고 일반 노조원들이 회사 단위의 총회를 통해 반드시 토론 절차를 거치도록 하였다. 협약안에 대한 결정은 비밀투표를 통해 완료됐다. 450만 노조원이 투표에 참여했고 이 중 64%가 연금개혁안에 찬성표를 던졌다. 연금 수혜자는 협약에 절대적인 지지를 보냈다(91% 찬성).

1993년과 1995년의 노조 투표 결과는 흥미로운 경향을 보여준다. 전통적으로 급진 강경 성향을 가졌던 북부 지역 근로자와 금속부문 근로자들은 다른 지역이나 부문에 비해 중앙집권적 협약에 반대표를 던지는 경향이 높았다. 이에 비해 산업별·지역별로 편차가 있기는 했지만 소규모 기업 근로자들은 찬성하는 경우가 많았고 남부 지역 근로자들이 노조의 협력에 찬성하는 경향을 보였다.

노동조합의 결정을 비준하는 방법으로서 구속력 있는 근로자 투표가 제도화되면서 한 가지 중요한 점이 발견되었다. 즉, 민주적 의사결정 과정이 선호도 형성에 중요한 역할을 담당하였다는 것이다. 협약 체결과 관련한 찬반 결정을 내리기 위해 소집된 근로자에 의한 전체 투표는 근로자의 선호도를 기록하는데만 그치지 않았다. 근로자총회에 이어 투표가 실시됐기 때문에, 투표는 노조 지도부가 설득적 커뮤니케이션을 실행하고 근로자의 선호도 형태를 갖추게 하는 엄청난 기회를 제공하기도 했다. 단순히 노조 지도자 그룹 내에 존재하였던 온건파와 강경파 사이의 정파 싸움은 일반 근로자 총투표를 거치면서 현실적 대안모색을 위한 경쟁으로 전환될 수 있었다.

이탈리아나 한국과 마찬가지로 아일랜드 노동조합에도 바람직한 사회적 협의와 사회협약에 관한 두 가지 견해, 즉 찬성과 반대 견해가 존재하였다. 아일랜드노총(ICTU) 지도부는 이탈리아와 한국의 노총 지도부와 마찬가지로 정부 및 사용자와의 국가 수준의 교섭과 협약 체결을 선호하였다. ICTU 지도부는 영국 대처 총리의 선례를 따라 아일랜드 정부가 경제위기에 대처하고 노조에

강공책을 펼칠지도 모른다는 사실을 우려했다. 더욱이 ICTU 지도부는 이전의 분권화된 단체교섭 단계 결과를 불만족스러워했다.

중앙 노동단체 지도부는 사회협약을 특히 선호했으나, 개별 노조가 사회협약에 대해 가진 평가는 훨씬 복잡했다. 고속런 직업노조처럼 주요 지지 기반이 민간부문인 경우 협약에 반대 입장을 취했다. 해당 부문 기업, 특히 외국인 기업의 높은 수익률을 고려할 때 해당 노조는 기업 수준의 독자적인 협상이 더 많은 이득을 가져올 것이라 판단했다(Teague, 1995).

이탈리아와 마찬가지로 아일랜드노조 내부의 의사결정 과정은 절차상 민주성을 지닌 것이어서 근로자들은 큰 문제를 제기하지 않았고 보다 온건한 입장을 선호하는 경향성을 보였다. 사회협약 협상이 종료될 때마다 특별 대의원총회가 소집되어 협약의 인준 또는 거부를 논의했다.

1987년 PNR 승인 여부를 결정하는 특별 회의에 참석한 56개 노조 가운데 대부분은 협약 체결에 반대하였다. 그러나 최대 노조였던 ITGWU는 어떤 입장을 가질 것인가를 결정하기 위해 조합원을 대상으로 투표를 실시했다. 투표 결과는 막심막하였지만 찬성으로 나타났고 48명의 대의원을 거느린 ITGWU의 투표는 결정적이었다. PNR은 과반수인 181대 114로 통과됐다. 제2위 규모의 일반 노조 FWUI 또한 찬성표를 던졌고, 2/3가 찬성표를 던진 교직원 노조를 포함하여 대다수 공공부문 노조도 찬성 입장을 밝혔다(<Irish Times>, 1987년 11월 20일자).

협약 체결 반대 진영은 첫 번째 협약을 둘러싸고 이탈리아 강경파가 취했던 것과 달리 노총 외부에서 시위를 조직하지 않고 노총 총회 내부에서 투쟁을 벌이기로 결정했다. 1989년 인플레이션이 사회협약에 포함된 2.5%보다 높았을 때 영국에 기반을 둔 직업별 노조 MSF<sup>16)</sup>와 ATGWU는 노총의 사회협약 탈퇴 여부 결정을 위한 ICTU 특별 회의 소집을 요청했다. 회의 소집안은 반대 181대 찬성 114로 부결되었다. 다시 한번 일반 노조인 SITPU와 공공부문 노조의 찬성표가 결정적인 역할을 했다(<Irish Times>, 1990년 2월 9일자). 이탈리아와 같이 아일랜드의 민주적 의사결정 과정은 온건파에게 힘을 실어주었고 사회협약의 정당성을 증대시켰다.

16) MSF는 2개의 작은 숙련공노조가 통합하여 만들어진 노조이다.



### 3. 사회협약의 안정적 정착과 사용자의 지지

지금까지의 설명은 정부와 노조의 역할에 초점을 맞추고 있어 사용자는 논의의 중심에서 배제되었다. 사회협약 형성 초기엔 산적한 정책 현안을 안고 있는 약한 정부와 온건파가 득세한 노조 사이에 사회협약이 형성되며 조직화된 사용자는 핵심적인 역할을 하지 않기 때문이다.

그러나 사회협약이 공공정책 변화를 추진하는 가장 중요한 기제로 자리매김하는 사회협약 후반기에 들어서게 되면 사용자의 역할은 매우 중요해진다. 이러한 측면에서 안정적 사회협약을 갖췄으나 회복력이나 지속 기간에서 차이를 보이는 이탈리아와 아일랜드의 경우를 중점적으로 살펴보고자 하겠다. 한국의 경우 사회협약 체결 직후 불안정 상태로 돌입하였고 이 와중에 사용자는 소극적 태도에서 벗어나지 못하였으며 사회협약 안정화에 끼친 영향은 극히 미미하였다.

이탈리아 사용자들은 1992년 사회협약 체결에 손해 볼 것이 거의 없었음에도 불구하고 수동적인 태도를 보였다. 협약은 인플레이션 무력증의 주원인이었던 전국물가연동임금제를 폐지하였고 동시에 노조의 회사 차원에서의 보상적 임금인상 요구를 불법화했다. 1993년 사회협약은 단체교섭 관련 사항을 다루었는데 이종의 교섭을 허용하였기 때문에 산업별 단일교섭 체계를 선호하였던 사용자로서는 논란의 여지가 많았다(Trentin, 1994). 그러나 이탈리아 노사관계의 예측성을 높이고 질서가 강화된 신규 방식에 합의하였다. 1994년 이탈리아 역사상 최초로 금속산업 단체협약 갱신 때 파업 시간이 0을 기록하였고 사측은 총선 전날 밤 3개 노총과 공동으로 작성한 공동 서신에서 신임 정부에게 사회적 합의 경험을 지속할 것을 요청하였다(Meardi, 2005).

그러나 이탈리아 사용자의 입장은 1995년 연금개혁 협상에서 탈퇴하고 최종 협약 서명을 거부하면서 사회협약에 대한 입장 전환의 징후를 보이기 시작했다. 프로디정부 시절(1996~1998) 사측은 노사 양자 협력 방식을 강력하게 추진했다. 이는 모든 사회 및 노동정책 사안이 중앙 노사 사이에 논의되어야 하며 정부가 이러한 사안과 관련하여 일방적인 결정을 삼가야 한다고 주장했다. 사

용자의 이러한 입장은 장기적인 노사간 협력에 대한 의지라기보다는 당시 의회에서 논의가 진행되던 주 35시간 근무제 도입이라는 근로시간 단축과 관련된 법안에 대응하기 위한 조치였다. 다시 말해 사측은 공산당이 중심 역할을 하는 정부가 발표하는 규제보다 노조와의 협상에서 더 나은 조건을 얻을 수 있다고 믿었다.

이탈리아 사용자는 2001년 중도좌파에서 중도우파 정부로 바뀌면서 주 35시간 법안이 보류되자 사회협약에 대한 부정적 입장을 견고하게 하였다. 사용자들은 사회적 협의는 정부가 담합에 의해 구조조정에 대한 책임을 회피하고자 하는 것이라고 비난했다. 점차 사용자는 노조와 협력을 외면하고 정부로부터 입법 개혁을 통해 해고 규정의 유연성을 확보하고자 하였다(Baccaro and Simoni, 2004).

아일랜드의 사용자도 이탈리아 경우와 비슷하게 사회협약 초기 단계에서 부정적인 입장을 보였다. 첫 번째 사회협약인 PNR 체결 당시 사용자는 분권적 교섭에 만족한다고 언급했다. 1986년 12월, 그리고 1987년 6월 경총 총회에서 사용자들은 1980년대 초 이래로 유지해 온 분권적 교섭에 대한 지지 입장을 재차 천명하면서 급여 관련 사안은 노조와의 협상을 통해 기업과 작업장 수준에서 실시해야 한다고 하였다(Hardiman, 1992). 1987년 PNR 협약이 체결된 이후에 사용자단체와 가까운 일간지(Business and Finance)는 방금 체결된 협정에 대해 신랄한 비판을 쏟아냈다(Culpepper, 2005).

조직화된 아일랜드 사용자들이 협약에 동참하고 사회적 동반자 관계를 적극 지지하게 되기 위해서는 시간이 필요하였다. 중앙집권적 교섭이 효과적으로 임금억제를 보장하고 아일랜드 경제에서 가장 활력이 넘치는 부문인 첨단산업 부문에서 임금 비용을 낮게 유지함으로써 엄청난 경쟁 이익을 거둘 수 있다는 사실이 명백해져야 했다(Baccaro and Simoni, 2004),

사용자측의 지지는 아일랜드의 사회적 동반자 관계를 한층 강화시켰다. 이로 인해 과거와 매우 상이한 경제·정치적 상태로의 이행이 가능해졌다. 실업률이 두 자리 수를 기록하던 시기에 거시경제의 안정을 도모하기 위해 도입된 협약은 점차 완전고용과 노동시장 공급부족 현상이 나타나는 새로운 시대를 열면서 성공적으로 정착되었던 것이다.

## IV. 결 론

앞 장에서 비교 연구를 통해 사회협약 안정화 과정과 주요 요인별 분석을 시도하였다. 분석에서 발견된 점을 서론에서 제기한 질문과 관련할 경우 아래와 같은 주장이 가능하다. 첫째, 정부는 어떠한 이유로 일방적으로 행동하기보다는 사회적 파트너를 개입시키려 하는가라는 질문에 대해 이 연구는 정부가 위기상황을 독자적으로 대처하는 데 필요한 선거 및 제도적 자원이 부족할 경우 사회 파트너를 동원할 가능성이 있다고 주장한다. 아일랜드와 한국 정부는 위기 발생시 작은 정부였고, 이탈리아 정부는 의회 과반수를 차지하지 못한 기술적 관료 정부였거나 아니면 1992년 정부의 경우처럼 정치 스캔들로 정당성을 크게 훼손당한 약한 정부였다.

두 번째 질문은, 정부가 취약하다면 언제 사회협약이 출현하는가라는 문제였다. 이에 대한 해답은 위기의식의 공유가 이해가 상반된 행위자들의 구심점 역할을 함으로써 이들은 함께 모여 공동 해결책을 합의하게 된다는 것이다.

그러나 위기의식에 기인한 합의는 수명이 짧다. 사회협약이 일회성 현상이 아니라 복수의 합의물로 나타나려면 노조(이 단계에서 사용자가 반드시 참여할 필요는 없다)가 협상으로 해결하고자 하는 전략적 입장을 분명히 하여야만 한다. 이 연구는 노조의 전략적 선택은 필연적이거나 자동적인 것이 아니라고 본다. 대신 노조 내부의 권력 투쟁을 통해 온건파가 득세하여 노동계 전반의 전략적 입장을 형성할 수 있을 때 사회협약에 대한 지지 입장이 분명해진다고 주장한다. 복수의 사회협약이 나타난 아일랜드 및 이탈리아의 경우와 이에 대칭된 한국 사이의 차이점은 노동운동 내부 정치 게임에서 상이한 결과가 발생하였기 때문에 나타났다. 아일랜드와 이탈리아에서는 온건파가 득세했지만, 한국에서는 온건파가 패배했다.

이 연구는 노조 내부의 의사결정을 규제하는 민주적 규정과 같은 미시적 제도가 내부 권력 투쟁의 결과에 영향을 끼친다고 주장한다. 이탈리아와 아일랜드의 경우처럼 이러한 규정은 노조내 의사결정 과정에서 일반 노조원(비노조원

포함)의 선호 사항을 반영하게 되면서 온건파가 우위를 점할 가능성이 높아진다. 이와 반대로 의사결정이 한국처럼 개별 노조 지도부에 한정된다면 강경파가 우세할 가능성이 높아진다.

마지막 세 번째 질문은, 어떠한 조건에서 사회협약이 안정적으로 제도화되는 가라는 것이었다. 이 연구는 사회협약 출현에는 사용자의 의지가 반드시 필요하지 않더라도 시간이 경과하면서 사용자는 사회협약의 재생 및 제도화에 핵심적인 역할을 하게 된다고 주장한다. 이는 아일랜드와 이탈리아에서 체결된 사회협약의 상이한 지속 시기를 통해 알 수 있다. 아일랜드의 경우 사회협약 초기 사용자들은 협약에 불확실한 입장을 가졌으나 점차 사회협약에 대한 지원을 아끼지 않았다. 사용자들이 지원한 이유는 사회협약 체결 결과가 재계, 특히 발전을 거듭하고 있는 첨단산업 부문에 유리하게 작용하면서 낮은 임금인상과 공장 단위 생산성 증가로 인해 막대한 경쟁력과 이익을 가져다주었기 때문이었다. 이는 또다시 수출 증대, 투자 및 고용 확대로 연결되었다. 이에 반해 이탈리아의 경우 사회협약의 성과는 재계나 경제 전반에 걸쳐 크게 두드러지지 않았다. 따라서 조직화된 사용자들은 합의에 포함된 규정을 성실하게 이행하지 않았고 2001년 선거 결과 중도우파가 제2차 세계대전 이후 가장 많은 의석 차로 집권하자 사회협약에서 탈피하여 노동시장 규제 완화를 위한 대정부 로비에 나서게 되었다.

이 연구는 이제까지 간과되었던 사회협약 안정화 과정에 대해 이론적 설명을 시도하였다는 점에서 향후 논의의 시발점이 된다고 할 수 있다. 특히 이 논문은 노사관계 연구에서 더욱 중요하게 고려되어야 할 점을 제시하고 있다. 사회협약 체결은 정치 현상이며 사회 주체가 협상을 통해 해결 방안을 찾는 이유는 내부의 정치적 투쟁에서 비롯된다. 노사관계 연구가 정치적 행위로서의 협상을 단계교섭과 같은 제도 틀 안에서만 접근할 경우 사회 주체들의 행위 의미를 정확하게 이해하기 어렵다.

## 참고문헌

- Baccaro, L. “Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory.” *Industrial and Labor Relations Review* 55 (3). (2002a) pp.413~431.
- Baccaro, L. & M. Simoni. “The Irish Social Partnership and the ‘Celtic Tiger’ Phenomenon.” *International Institute for Labour Studies*, Geneva, DP/154, (2004).
- Biagi, M. et al. “White Paper on the Labour Market in Italy.” *Bulletin of Comparative Labour Relations* 44. (2002) pp.1~117.
- Cameron, D. R. “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society,” in John H. Goldthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. Oxford: Oxford University Press (1984) pp.143~78.
- Campbell, D. “Social Dialogue and Labour Market Adjustment in East Asia after the Crisis”, in Gordon Betcherman and Rizwanul Islam, *East Asian Labor Markets and the Economic Crisis*. Washington DC: The World Bank and ILO (2001) pp.423~465.
- Cawson, A. *Corporatism and Political Theory*. Oxford: Basil Blackwell (1986).
- Culpepper, P. D. “Institutional Change in Industrial Relations: Coordination and Common Knowledge in Ireland, Italy, and Australia.” Unpublished ms., JFK School of Government, Harvard University (2005).
- Dahl, R. *A Preface to Democratic Theory*. Chicago: University of Chicago Press (1956).
- Ebbinghaus, B. & A. Hassel. “Striking Deals. Concertation in the Reform of Continental Welfare States.” *Journal of European Public Policy*

- 7, (2000) pp.44~62.
- Fajertag, G. & P. Pochet. eds. *Social Pacts in Europe*. Brussels: ETUI (1997).
- \_\_\_\_\_. *Social Pacts in Europe - New Dinamics*. Brussels: ETUI, (2000).
- Fitzgerald, R. & B. Girvin. "Political Culture, Growth, and the Conditions for Success in the Irish Economy." In Nolan.
- Hamann, K. & J. Kelly. "Party Politics and the Re-Emergence of Social Pacts in Western Europe." Paper presented at the 17th SASE Conference, Budapest, June 30-July 2 (2005).
- Hancké, B. & M. Rhodes. "EMU and Labor Market Institutions in Europe: The Rise and Fall of National Social Pacts." Paper presented at the 17th SASE Conference, Budapest, June 30-July 2, (2005).
- Hardiman, N. "The State and Economic Interests: Ireland in Comparative Perspective." In Goldthorpe, J.H., and Whelan, C.T., eds. *The Development of Industrial Society in Ireland*. Oxford: Oxford University Press (1992) pp.329~358.
- Hassel, A. "The Politics of Social Pacts." *British Journal of Industrial Relations* 41 (4). (2003) pp.707~726.
- IMF, "Korea Letter of Intent and Memorandum of Economic Policies," [www.imf.org/External/np/loi/020798](http://www.imf.org/External/np/loi/020798) (1999).
- Kitschelt, H. "Partisan Competition and Welfare State Retrenchment: When Do Politicians Choose Unpopular Policies?" Paul Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press (2001) pp.265~302.
- Lange, P. & G. Garret. "The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974~1980." *Journal of Politics* 47 (3). (1985) pp.792~827.
- Lee, J. "Micro-Corporatist Class Compromise and Democratic Stability: the South Korean Case." dissertation thesis at the University of Wisconsin-Madison (1996).
- Lehmbruch, G. "Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective."

- in Gehard Lehbruch and Philippe C. Schmitter, eds., *Patterns of Corporatist Policy-Making*. London: Sage (1982) pp.1~28.
- Lim, S. H. "Strategy Matters: A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact." dissertation thesis at the University of Wisconsin-Madison (2002).
- Lind, E. A. & T. R. Tyler. *The Social Psychology of Procedural Justice*. New York, NY: Plenum (1988).
- Mac S. R. & P. White. *The Making of the Celtic Tiger*. Dublin: Mercier Press (2000).
- Meardi, G. "Social Pacts on the Road to EMU: A Comparison of the Italian and Polish Experiences." Paper presented at the 17th SASE Conference, Budapest, June 30-July 2, (2005).
- Molina, O. & M. Rhodes. "Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept." *Annual Review of Political Science* 5. (2002) pp. 305~331.
- Negrelli, S. "Social Pacts in Italy and Europe: Similar Strategies and Structures; Different Models and National Stories." in Giuseppe Fajertag and Philippe Pochet (eds.). *Social Pacts in Europe - New Dynamics*. Brussels : OSE - ETUI (2000) pp.85~113.
- NESC. *A Strategy for Development, 1986-90*. Dublin: NESC, (1986).
- Pierson, P. ed. *The New Politics of the Welfare State*. New York: Oxford University Press (2001).
- Regini, M. "Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization." *Politics and Society* 28. (2000) pp.5~33.
- Rhodes, M. "Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?" in M. Rhodes and Y. Mény, eds. *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* London: MacMillian (1998) pp.178~203.
- \_\_\_\_\_. "The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform." in P. Pierson, (ed) *The New Politics of the Welfare State*. Oxford: Oxford University Press, (2001) pp.

165~194.

- \_\_\_\_\_. Sabina. A. & V. Jelle. "The Emergence and Evolution of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis." Unpublished ms, (2005).
- Schmitter, P. C. "Still the Century of Corporatism." *The Review of Politics* 36 (1). (1974) pp.85~131.
- Stiglitz, Joseph. *Globalization and its discontents*. New York : W.W. Norton & Company (2002).
- Swenson, P. A. "Bringing Capital Back in, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliance, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden." *World Politics* 43 (3). (1991) pp.513~544.
- Teague, P. "Pay Determination in the Republic of Ireland: Towards Social Corporatism?" *British Journal of Industrial Relations* 33 (2). (1995) pp.253~273.
- The Dongailbo. [www.dongailbo.co.kr](http://www.dongailbo.co.kr), (1998.9.8).
- Vaciago, G. "Exchange Rate Stability and Market Expectations: The Crisis of the EMS." *Review of Economic Conditions in Italy* 1. (1993) pp.11~19.
- Visser, J. and A. Hemerijck. *'A Dutch Miracle': Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*. Amsterdam: Amsterdam University Press (1997).



abstract

---

## **Comparative Study on the Stabilization Process of Social Pacts - the South Korean, Italian, and Irish Cases**

Sang-hoon Lim

This paper explores the stabilization process of social pacts. It distinguishes the emergence, re-emergence, and institutional stabilization phases of social pacts while it searches for the explanatory factors of each phase. The paper chooses the South Korean, Italian, and Irish cases that lack neo-corporatist conditions such as centralized unions and employers associations. All three countries produced a new type of social pacts but displayed quite different evolutionary paths of the social pacts. This paper argues that countries formulate a social pact when they experience a strategic alliance between an electorally weak government faced with a political economic crisis and the moderate sections of the labour movement. This research does not stay with the assumption, upheld by most literature, of unions as unitary actors and argue that such strategic commitment only emerges as the result of an internal political battle inside the unions, when the moderates prevail over the radicals and shape the strategic stance of the labour movement as a whole. Thus, this study also points out that the South Korean case records only one social pact since the moderates lost their leadership. The Italian and Irish cases, social pacts were reproduced as the moderates prevailed. This paper underlines that union internal decision-making rules matter in the reemergence phase as it affects the moderate faction to prevail or not. Lastly, the paper argues that the employers' strategic commitment is not strictly necessary for a social pact to emerge, but becomes key for its stabilization over time. The

Italian employers cancelled their support, which led social pacts to fall into destabilization. Contrary to the Italian case, the Irish social pacts became institutionalized as organized employers continued their support for the pacts.

Keywords: social pacts, neo-corporatism, strategy, economic crisis, stabilization, weak governments, moderates and radicals, employers associations