

노동정책연구  
2009. 제9권 제3호 pp.209~242  
© 한국노동연구원

연구논문

## 2004년 일자리 만들기 사회협약의 성과 및 정책적 시사점\*

이영면\*\*  
김환일\*\*\*

노사정은 2004년 당시 경제위기에 따른 노동시장 양극화, 청년실업의 증가 등을 극복하기 위해 노사 안정과 일자리 창출의 일환으로서 '2004년 일자리 만들기 사회협약'에 합의하였다. 본 연구는 먼저 사회협약의 의미와 역사, 일자리 만들기 관련 외국의 사회협약 경험, 그리고 우리나라의 일자리 만들기 사회협약의 의미와 내용을 살펴보았다. 다음으로 일자리 만들기 사회협약의 성과와 한계를 고찰하였다. 마지막으로 향후 새로운 사회협약의 지속적인 성과 도출을 위해 노사정의 합의 주체들이 어떤 역할을 행해야 하는지 정책적 시사점을 제시해 보았다.

일자리 만들기 사회협약의 성과는 정부와 지방자치단체의 일자리 창출 정책 지속 추진, 일자리 만들기와 노동계의 노력, 일자리 만들기와 경영계의 노력, 일자리 만들기 사회협약의 추진 성과 분석 등을 들 수 있다. 또한 일자리 만들기 사회협약의 한계는 사회협약 체결 과정 및 수준의 문제, 사회협약의 실효성 문제 등을 고려할 수 있다. 마지막으로 일자리 만들기 사회협약의 정책적 시사점은 경제위기 극복의 공감대 확산과 대화 체제의 내실화, 사회협약의 체결과 이행을 위한 지속적인 노력 인식, 신뢰와 타협의 노사문화 정립 계기, 협약 대표의 실행력 제고 인식, 합리적인 의제와 명확한 기준으로 합의 유인책 필요, 임금 안정화와 사회안전망의 구축 필요성 인식 등을 고려할 수 있다.

핵심용어 : 사회협약, 일자리 만들기, 합의주의, 코퍼라티즘

논문접수일: 2009년 5월 6일, 심사의뢰일: 2009년 5월 18일, 심사완료일: 2009년 7월 21일

\* 본 논문은 한국생산성학회 2004년 춘계학술대회 및 기업의 일자리 창출과 생산성 정책 세미나에서 발표했던 논문을 토대로 하고 있으나 2009년 경제사회발전노사정위원회의 노사민정 비상대책기구의 출범과 사회적 합의를 계기로 최근 자료를 보완·수정한 것이다.

\*\* (주저자) 동국대학교 경영대학 경영학과 교수(youngman@dongguk.edu)

\*\*\* (교신저자) 한국경영자총협회 노동경제연구원 연구위원(hikim15@kef.or.kr)

## I. 서론 : 2004년 2월 10일 일자리 만들기 사회협약

1997년 이후 외환위기를 극복하는 듯했던 우리나라 경제는 2003년 이후 내수부진과 기업의 투자 감소 등으로 경제가 다시 어려워졌다. 특히 제조업체의 중국을 비롯한 해외이전과 같은 산업공동화, 비정규직의 지속적인 증가와 같은 노동시장의 양극화 현상, 그리고 청년실업의 증가 등 고용문제가 국가경제의 과제로 제시되었다.

이러한 상황에서 2003년 12월 26일 노·사·정은 ‘일자리 만들기 사회협약’의 체결을 추진하기로 합의하고 그 이후 ‘일자리 만들기 사회협약 기초위원회’를 구성하였으며, 2004년 2월 10일 ‘일자리 만들기 사회협약’을 체결하였다(『매월노동동향』, 2004. 3). 당시 협약은 양질의 일자리를 늘려 청년실업 등의 고용불안을 해소하고 여성과 고령자 등 잠재인력이 일자리를 가질 수 있도록 하며, 이를 통해 근로자 간의 소득격차를 완화하여 궁극적으로 성장, 고용, 분배가 선순환되는 지속가능한 경제사회발전을 뒷받침하는 데 그 목적이 있었다(노사정위원회, 2004a). 하지만 사회협약 체결 당시 일자리 창출에 얼마만큼의 효과가 있을지 의문을 가졌다. 즉 일자리의 수요를 창출하여 공급과 일치시키려는 시장주의적 접근이 아니었기 때문이다(강우란, 2004: 2).

2004년 사회협약에 대해 2008년 상반기에 이행점검이 종료됨에 따라 이에 대한 전반적인 성과, 한계, 그리고 정책적 시사점 등을 살펴볼 시점이라고 판단된다. 특히 최근 미국발 금융위기에 따른 경제위기로 2009년 2월 23일에 ‘경제위기 위기극복을 위한 노사민정 합의문’이란 ‘일자리 나누기 사회협약’이 제시된 바 있다. 따라서 본 연구는 2004년 일자리 만들기 사회협약의 성과, 한계, 그리고 정책적 시사점을 고찰함으로써 향후 계속 추진되어야 할 2009년 일자리 나누기 사회협약의 성공에 기여하고자 하는 데 있다.<sup>1)</sup>

연구방법은 기존 선행연구, 노동계와 경영계의 내부보고서 및 관련자 인터뷰,

1) 참여정부에서 현 정부로 환경이 달라졌지만 심각한 경제위기 상황 하에서는 일자리 관련 사회협약 정책이 외국 사회협약의 경험을 볼 때 크게 달라질 수 없을 것으로 본다.

노사정위원회의 연구보고서, 신문기사, 통계자료 및 국내외 사례연구 등 문헌적 고찰을 중심으로 하기로 한다.

본 연구는 먼저 사회협약의 의미와 역사, 일자리 만들기 관련 외국의 사회협약을 살펴본다. 다음으로 우리나라의 일자리 만들기 사회협약의 의미와 내용을 고찰한다. 마지막으로 일자리 만들기 사회협약의 체결 결과 어떤 성과가 있는지, 과연 의도한 대로 변화가 이루어졌는지를 살펴본다. 사회협약은 체결도 중요하나 오랜 기간 동안 이행·점검하는 것이 협약의 궁극적 목표이기 때문이다. 이를 토대로 일자리 만들기 사회협약에 대한 한계, 향후 새로운 사회협약의 지속적인 성과 도출을 위해 노사정을 중심으로 한 합의 주체들이 어떤 역할을 행해야 할 것인지 정책적 시사점을 제시해 보고자 한다.

## II. 사회협약의 이론적 고찰

### 1. 사회협약의 의미와 역사

현대사회의 특징은 ‘다양성’의 존재인데 이는 ‘차이’를 전제로 한다. 이러한 차이는 사회구조와 사회구성원의 행위양식에 따라 사회적 배제(social exclusion) 혹은 사회통합(social inclusion or social integration)으로 발전해 나갈 수 있다(황기돈, 2003: 9). 배제가 사회의 균열과 사회적 차별로 이어지는 반면에, 통합은 차이를 인정하면서도 사회구성원 전체가 사회적 부의 공정한 분배와 정책결정에 참여하는 것을 말한다(Stewart, 2000: 1).

사회분열의 심화를 해소하기 위한 사회통합의 구체적인 정책은 고용창출, 사회적 양극화의 시정, 소득과 부의 불평등 확대 축소 등을 들 수 있다. 좀 더 거시적 정책은 경제적·교육적 기회의 확장, 사회구성원에 대한 집단적 책임감의 확대, 차별에 대한 거부, 인간 존엄성과 인권 및 기본적 자유의 존중, 민주주의의 확산 등을 들 수 있다.<sup>2)</sup>

2) 미시적 차원, 즉 생산 현장에서 노사 간의 사회협약(social partnership)도 넓은 의미에서 사회협약이라고 할 수 있으나 여기서는 거시적 수준에서 사회협약을 중심으로 살펴보기로

사회통합을 위한 방식은 사회적 파트너 간에 서로 도움이 되는 상생의 방안(integrated bargaining)을 찾아가는 사회적 대화(social dialogue)와 타협을 들 수 있다(Walton & McKersie, 1964). 유럽의 네덜란드, 덴마크, 오스트리아, 아일랜드 등의 국가가 경제성장과 사회통합을 동시에 추구한 국가들이며, 특히 노사관계에서 사회적 대화 및 협의를 강조하고 있다(아우어, 2000; 김동원, 2003a). 여기서 사회적 대화의 주체인 노사정 3자의 합의주의(Tripartism)란 ‘노동관련 법, 조세와 사회보장, 고용정책, 그리고 산업정책과 같은 사회경제적인 이슈들을 논의하기 위해 전국 차원의 노동조합과 사용자 조직 그리고 중앙정부간의 정기적인 논의’라고 할 수 있다.<sup>3)</sup>

#### 가. 코포라티즘과 사회협약

자본주의 시장경제를 전제하면서 수많은 사회통합 모델과 이론이 논의되어 왔으나 시장경제의 순기능적 측면을 유지하는 동시에 사회적 정의와 형평성을 달성하는 모델의 하나로서 서유럽에서 발전된 코포라티즘(corporatism)을 논의해 볼 수 있다.<sup>4)</sup> 코포라티즘은 시민사회 내의 다양한 이익집단 간에 서로 상충되는 이해관계가 높은 수준에서 대화와 타협을 통해 합의주의를 지향하는 모델이다(이호근, 2003: 2). 코포라티즘의 역사는 19세기까지 거슬러 올라간다. 19세기 중반까지 산업혁명의 발전으로 호황을 경험했던 유럽의 자본주의 시장경제가 과잉생산과 경쟁심화로 경기침체를 겪게 되면서 노동운동과 정당, 그리고

한다. 생산 현장에서 사회협약에 대한 분석적 연구는 Black & McCabe(1998), D'Art & Turner(1999), Deery, Erwin, & Iverson(1999), Deery & Walsh(1999), Kelly(2004), Roper(2000), Stump(1999), Rubinstein(2000) 등을 참조하기 바란다.

- 3) 사회협약의 주체는 일반적으로 노사정의 3자를 언급하지만 반드시 그런 것은 아니다. Zoll(1998: 111)은 시민사회의 성장으로 인해 근로자뿐만 아니라 시민단체, 여성, 장애인, 외국인근로자 등의 의견도 포함되어야 한다고 제시했다. 최근 유럽국가에서는 사회협약의 주체로 기존의 노사정 3자만이 아닌 다른 이해집단도 포함되는 경향을 보인다. 2009년 우리나라의 사회협약에도 민간이 포함되어 4주체로 구성되어 있다.
- 4) 코포라티즘은 사회 유기체(organic)이면서 공동체적(gemeinschaft)인 의미를 함축하고 있어서 엄격한 의미에서는 국내에서 많이 사용하고 있는 조합주의와는 구분할 수 있다. 조합주의라고 했을 때는 계약에 기초한 근대사회적(gesellschaft) 다원주의적 이익집단 개념에 가깝다. 본 연구에서는 이러한 차이를 설명한 최장집(1988)의 경우에 따르기로 하나 국내에서는 ‘조합주의’ 또는 ‘협약주의’로 사용되는 경우도 많음을 밝힌다(이호근, 2003).

각종 사회적 이익집단의 급격한 성장을 볼 수 있다.

이러한 코포라티즘은 1970년대 후반 다시 새롭게 논의된다. 1973년 석유위기를 계기로 유럽 주요 국가들의 사회민주주의 계열의 정당이나 노동조합은 직장의 민주화와 더불어 근로자의 경영참가를 확대하는 방향으로 정책을 전환하게 된다. 독일에서는 1972년 공장기본법의 개정을 통해 공장평의회에 대한 노조개입권이 강화되었으며, 1976년에는 2천 명 이상의 모든 기업에 공동결정권이 확대적용되었다. 영국은 1974년 산업정책과 소득정책이 핵심인 사회협약(social contract)을 체결하여 노조의 노사협약에 대한 권리와 참가 권리의 법제화를 추진하였다(고세훈, 1999: 358; 박덕제, 1995: 103).

20세기 후반의 사회협약을 설명하는 네오코포라티즘(neo-corporatism) 이론은 이익집단의 대표를 둘러싼 제도의 측면을 강조하기 때문에 중앙조직과 일반조합원들 간의 이해관계가 달라 이들간의 갈등이 필연적이다. 따라서 이러한 갈등을 조정하고 사회협약이 유지되기 위해서는 중앙조직이 일반조합원의 반대를 통제할 수 있는 통제력을 가질 필요가 있다(임상훈, 2002: 5; Scokie, 1999). 이러한 결정론적 주장은 1970년대 후반의 독일의 *Konzert Aktion*, 영국의 *Social Compact*, 이탈리아의 *National Solidarity*의 붕괴, 1980년대 스웨덴의 국가교섭의 산별교섭 전환 등에 대해서는 설득력을 갖지만, 1990년대 이후 중앙집권적이었던 네덜란드, 벨기에, 이탈리아 등에서 분권화되면서 동시에 사회협약이 체결되는 점을 충분히 설명하지 못하는 한계를 가진다(임상훈, 2002: 6).

그 이후 연구자들은 글로벌화가 중앙집권화와 분권화를 동시에 요구하고 있음을 파악하고 정부가 자본의 유동성 제고와 탈규제 등으로 정책집행력이 약화되는 반면에 사회정책의 설정이나 경제의 규범 이행 등에서는 상당한 권한을 행사한다고 설명하고 있다(Rodnik, 1997; Hirst, 1998). 즉 글로벌화는 노동유연성과 노사관계의 분권화를 요구하는 동시에 노사정 사회행위자들에 대해 사회 전체에 걸쳐 상호협력적인 노사관계를 만들고 유지할 것과 임금과 물가상승에 대해 국가 차원에서 노력할 것을 요구하고 있다(Auer, 2000; Grote & Schmitter, 1999; Rhodes, 1997; Vissor, 1999).

### 나. 사회협약과 노사관계

노사관계에서 사회적 통합을 추진하기 위해서는 노동시장에서 발생하는 불평등과 양극화 문제를 시정할 필요가 있다(Lister, 2000). 미국의 경우는 사회통합적인 측면을 소극적으로 다루는 노동정책을 추진한 결과 경제성장이나 고용 창출에는 성공했으나 빈곤율과 소득격차는 상대적으로 높은 수준을 보인다. 이에 비해 네덜란드나 덴마크 등의 일부 유럽 국가에서는 코포라티즘을 바탕으로 한 사회협약을 추진하면서 양쪽을 동시에 성공적으로 이룩하는 노동정책 방향을 추진한 바 있다(Madson, 2003a, 2003b).

사회통합적 노사관계의 구축은 다각화된 교섭 및 협의시스템, 행위규범으로서의 노사자율과 사회적 책임, 사회적 대화를 통한 시스템의 운영, 그리고 유연하고 안정적인 노동시장 등의 구성요소를 들 수 있다(황기돈, 2003: 19). 사회협약의 기초가 되는 사회적 대화란 상호 인정과 존중이라는 사회적 파트너십의 핵심이며, 대화를 통한 타협은 사회통합적 노사관계의 핵심이기도 하다. 사회적 대화는 전국, 지역 및 기업 차원에서 사회적 파트너들 사이에 진행되며 형식은 주로 정보의 교환과 자문, 공동 의사결정, 협의, 협상 및 계약에 이르기까지 다양한 형태를 포함한다. 그 중에서 사회적 협의(social concertation)는 국가적 차원에서 이끌어 낼 수 있는 최고 단계의 대화와 그 산물이라고 할 수 있다. 이 협의의 구체적인 결과물을 사회협약이라고 할 수 있다.

## 2. 일자리 만들기 관련 외국의 사회협약 검토

국가적 위기극복을 위한 사회협약의 역사는 다양한 정책을 통해 유럽에서 시작되었다고 할 수 있다. 위기상황에서 각 경제 주체들이 고통을 분담하겠다는 약속을 함으로써 불필요한 대립을 피할 수 있는 방법이다(Casey & Gold, 2000; Berger & Compston, 2002). 네덜란드는 제2차 세계대전 이후 1950년 노사정과 공익의 대표로 구성된 사회경제협의회를 구성해 여러 문제들에 대한 해결을 모색해왔으며, 1980년대 이후에는 고용유지와 임금안정에 대한 협약을 맺어 경기 회복에 기여한 바 있다. 그 외에도 최근까지 오스트리아, 벨기에, 덴마크, 핀란드, 그리스, 노르웨이, 스웨덴, 스페인, 이탈리아 등에서도 시도된 바 있다.

(Fajertag & Pochet, 2000).<sup>5)</sup>

본 연구는 일자리 만들기 사회협약과 연계성을 갖는 일자리 만들기 관련 외국 사회협약의 비교 연구를 토대로 우리나라 노사정 각 주체의 시각 내지 종합적인 관점에서 체계적으로 재해석하는 연구방법을 활용하였다.

### 가. 네덜란드

네덜란드는 정부주도적으로 코포라티즘이 실행되어 왔는데 그 이유는 네덜란드의 노동조합과 사용자 조직이 분권화되어 있기 때문이다. 네덜란드의 대표적인 사회적 협의기구인 협의 기능을 강조하는 사회경제협의회(Social-Economische Raad : SER)와 합의 기능을 강조하는 노동재단(Stichting van de Labour, Labour Foundation)을 들 수 있다. 먼저 사회경제협의회는 정부의 산업조직법에 의해 1950년에 설립된 정책자문기구로 노사공 각 11명의 대표자로 구성된다. 이 협의회는 35명의 전문인력을 포함하는 170명으로 구성된 사무국을 가지고 있으며 노사정 간에 협의에 필요한 정책 자문과 연구 기능을 수행하고 있다.

다음으로 노동재단은 1945년에 설립된 노사협의기구로 사적 기구이다. 노사 대표 각 1명의 공동회장을 중심으로 이사회, 의제위원회, 실무위원회로 구성된다. 예산편성기인 봄과 새로운 협상이 시작되는 가을에 대표들이 모여 내각의 대표들과 협의를 거친 후 전문가들을 포함하는 사회경제협의회를 구성한다. 주요 기능은 노사 간 수시적 대화 및 현안 논의, 임금, 근로조건에 대한 합의 등을 행하며, 특히 1982년 바세나르협약 이래 모든 노사협약은 노동재단을 통해 나왔다는 점에서 주목되는 기구이다. 1982년 ‘바세나르협약(Wassenaar Accord),’ 1993년의 ‘신노선(New Course),’ 1996년의 ‘유연과 안전(Flexibility and Safety: Flexicurity),’ 1997년의 ‘Agenda 2000’ 등의 주요 협약은 모두 정부의 직접적인 개입없이 노사 간에 체결된 합의이다.

5) *European Industrial Relations Review*, 2006~2007, 한국노동연구원(2004)의 「세계 각국의 사회협약」과 노사정위원회(2006, 2007)의 「주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구(I·II)」에서는 ‘네덜란드, 아일랜드, 핀란드, 호주, 독일, 이탈리아, 스페인 사회협약 내용을 자세히 언급하고 있다. 오스트리아의 사회적 파트너십은 박석돈(1997, 1998), Marterbauer(1993), 그리스는 Kioukias(2003), 동구권 국가인 불가리아와 폴란드는 Iankova & Turner(2004), 러시아는 Ashwin(2004) 등을 참조하기 바란다.

대표적인 1982년 바세나르협약을 보면 노동조합은 임금안정과 근로시간 단축을 통한 경제회생을 위해 1983년 이후 2년 동안 예정되었던 임금인상을 포기하였는데 이로 인해 실질임금은 9%가 하락하였다(한국노동연구원, 2004: 3~17). 사용자는 그 동안 금기시되어 왔던 근로시간 단축에 대해 협상하고 주당 38시간으로 단축해 고용을 유지하기로 하였다. 공무원의 경우에는 고용보장제도와 연금 혜택이 폐지되고 대신에 교섭권과 파업권을 인정받게 되었다. 1982년 이후 4회에 걸친 사회협약 도출을 토대로 국민소득은 1만 달러(1982년)에서 4만 3천 달러(2006년)로 증가하고, 실업률은 11.6%(1982년)에서 3.5%(2006년)로 감소하였으며 고용인력은 1982년 550만 명에서 1996년 680만 명으로 약 25% 증가하여, 유럽연합의 평균 증가율 기준으로 4배에 달했다. 그 이후 2002년 11월의 '2003년 노사 간의 고용조건정책' 협약에서는 물가인상률 전망치 2.5%를 초과하지 않는 범위 내에서 임금을 인상하도록 하였다. 또한 2003년 10월 노사정은 5개월의 협상을 통해 2004~2005년 임금동결을 포함한 노사정 사회협약을 체결하였는데, 노조는 임금동결에 합의하고, 경영자 단체와 정부는 사회보장제도의 개혁을 2년 연기하였다(임상훈, 2006: 237).

이러한 네덜란드의 합의주의 모형은 첫째, 임금안정과 근로시간 단축(40시간 → 38시간)을 통한 일자리 창출, 둘째, 비정규직, 임시직 증가 등 노동시장의 유연화, 셋째, 물가연동 임금인상제 폐지와 노사 중앙교섭 강화, 넷째, 세금 감면 및 기업보조 확대, 공공지출 및 서비스고용 증대를 통한 재정적자 해소, 다섯째, 거시적 접근에서 미시적 접근으로 그 활동 범위와 노사정 협의의 방식을 새롭게 하여 사회경제적 환경과 상황에 맞추어 꾸준히 노사정 협의의 전통을 발전시키고 있다.

이와 같이 노사정 합의 결과인 바세나르협약은 먼저 1970년대 이후 혹독한 경제위기로 인한 경제적 실정과 고도의 실업난으로 인해 가능했으며, 다음으로 는 정부가 강력한 의지와 리더십으로 노사의 자율적 협약을 유인한 것으로 볼 수 있다(강명세, 2006: 209~210). 그러나 바세나르협약에 대해 시장의 요구에 따른 근로시간 감축으로 비정규직 및 파트타임 근로자의 양산,<sup>6)</sup> 정규직의 임금

6) 새로이 창출된 일자리 10개 가운데 9개는 주당 12시간 이상 36시간 미만의 파트타임이었다는 점에서 비판하는데, 네덜란드의 비정규직은 근로시간이 적은 파트타임일 뿐 정규직에 비해 크게 차별받지 않는다. 적게 일하고 적게 받는 대신 더 많은 사람이 일자리를 갖

저하 등이 문제점으로 지적되고 있다(강명세, 2006: 213).

#### 나. 아일랜드

아일랜드의 사회적 대화기구를 보면 1973년 국제경제사회위원회(NCSC)가 설립되어 매 3년마다 국가발전전략보고서를 작성한 바 있으며, 1993년 국가경제사회포럼(NESF)이 설립되어 보고서의 이행에 대한 평가 및 감독 기능을 담당해 왔고, 국가파트너십·성과센터(NCPP)는 2000년 이후 사회협약의 개별사업장 확산을 촉진하고 있다. 2002년에는 총리실 직속으로 국가경제사회발전처(NESDO)가 설립되어, 이 세 기관의 기능을 조정하고 있다(경제사회발전노사정위원회, 2008. 9: 20).

1980년대까지만 해도 아일랜드는 서유럽에서 경제적으로 가장 실패한 국가로 알려져 있었으며 1987년에는 실업률이 17%, 7년 동안 실질소득이 7% 감소함으로써 매우 어려운 처지에 있었다. 그러나 1987년 총리실 산하 국가경제사회위원회(NCSC)는 “노조가 임금인상 요구를 자제하고 정부는 실질임금이 줄지 않도록 노력한다”는 노정 간의 사회협약을 발표했다. 그 해 말에는 “일자리 창출과 실질임금을 보장하되 노조는 임금인상 요구를 2%로 자제한다”는 국가발전전략(Strategy for Development)에 대해 노사정이 합의하였다. 그 이후 1993 ~ 2001년까지 8년 동안 인구 300만 명의 작은 나라에서 일자리가 30만 개가 창출되었으며 실업률은 17%에서 3.8%로 급속히 낮아졌다(O'Donnell, 1997; Sweeny, 1998). 그리고 1998년 국민소득 1만 달러에서 2006년 4만 5천 달러에 이르는 등 유럽연합(EU)에서 1991년 이후 2000년까지 국가 간 GDP의 성장률이 가장 높은 나라가 되었다.

아일랜드 사회협약의 주체는 노조, 사용자, 농민, 그리고 NGO 등이다.<sup>7)</sup> 정

게 하지는 사회적 합의에 따라 노동시장이 유연해졌고, 최저임금법과 사회보장법 개정으로 저임금의 일자리가 증가하게 되었다.

- 7) 아일랜드의 경우 1993년 국가경제사회포럼이 구성되어 실업문제를 포함하는 경제사회적 이슈에 대해 정책을 개발하고 있다. 의회, 노동조합, 기업, 농민 등의 이해관계자 대표와 여성, 실업자, 장애인, 청년, 고령자, 환경단체들을 대표하는 지역사회 대표로 구성된다. 기존의 NCSC와 달리 지역사회의 대표자들이 상당한 비중을 차지하고 있다는 점이며 더 포괄적인 이슈를 다룬다는 점이다(McCashin, O'Sullivan & Brennan, 2002).

부는 조정 역할을 맡는다. 각 주체들 간에 의견이 조정되지 않을 경우 정부는 중재안을 만들어내며, 마지막 단계에서는 각 주체들과 정부 대표가 논의를 통해 최종안을 만든다. 또한 아일랜드는 1987년 이후 보통 3년마다 협약안을 만들고 시기별로 협약의 이름을 바꾸어 왔다. 1987~90년에는 ‘국가재건프로그램(PNR),’ 1991~93년에는 ‘경제사회발전프로그램(PESP),’ 1994~96년에는 ‘경쟁력과 일자리를 위한 프로그램(PCW),’ 1997~1999년에는 ‘사회통합과 고용 및 경쟁력을 위한 파트너십 2000,’ 2000~2003년에는 ‘번영과 공정을 위한 프로그램(PPF),’ 2003~2006년에는 ‘지속가능한 발전(SP),’ 2006~2015년에는 ‘2016년을 향하여’ 등이다. 2003년의 ‘지속가능한 발전협약’의 경우 향후 18개월간 7%의 임금인상을 결정하며 그 외에 서민주택 공급확대를 위한 기금조성, 인플레이션 진정대책 강구, 해고보상금의 인상 등을 포함하고 있다(한국노동연구원, 2004: 21~70; 강명세, 2006: 207). 2006년에는 과거 협약과 달리 향후 10년(2006~2015)의 경제사회발전 목표를 담은 사회협약(2016을 향하여)을 체결하였다.

아일랜드의 노동조합이 이러한 사회협약에 참여하게 된 배경을 보면 주변국인 영국의 노조가 대처 수상에 의해 무력화되었다는 점, 불황과 실업에 대한 위기감 등을 들 수 있다. O'Donovan(2002)은 아일랜드 사회협약의 성공 요인으로 상호 존중, 높은 수준의 신뢰, 권력과 영향력을 공유하고자 한 의지, 더욱 폭넓은 공감대를 형성하기 위한 노력, 그리고 상호 의존의 필요성을 인정했다는 점 등을 들고 있다. 구체적으로 살펴보면 첫째, 노사 간 협상 틀을 넘어서 파트너십을 확대하였다. 노사정, 농민, 정당, 지역사회, 시민사회단체들이 사회적 협의 과정에 참여함으로써 사회적 연대를 더욱 공고히 하고 있다. 둘째, 노동조합 조직률이 50%를 상회하고 있어서 노동계는 막강한 영향력을 갖고 있으며 단일 전국연맹인 아일랜드노총(ICTU)을 통해 결속된 힘을 바탕으로 적극적으로 경제성장을 주도하고 그 성과를 공정한 절차에 따라 배분받고자 하였다. 셋째, 이 사회협약이 법적인 구속력은 없었지만 당사자들이 자율적으로 협상하고 이를 이행하기 위해 노력했다는 점 등이다(노사정위원회, 2006: 297).<sup>8)</sup> 넷

8) 아일랜드는 사회협약의 이행점검을 위한 제도적 기반을 갖추고 있다는 점이 큰 특징이다. 이행점검을 통해 시정 사항이 발견되면 정부 정책의 수정을 위한 권고안을 제출할 수 있다. 공식적 기구는 중앙이행점검위원회(CRC), 파트너십 2000 이행점검위원회, 중앙이행점

째, 노동조합은 집행부가 변경되어도 10년 이상 노선의 변경이 없었고 정부도 정권이 바뀌면 제일 먼저 전임 정권이 약속한 협약 내용에 대한 이행을 공표하였다.

그러나 아일랜드의 사회협약에 대해 비판적으로 평가하는 견해도 있다. 첫째, 국가 수준의 파트너십이 기업 수준의 파트너십과 연결되는 데 한계를 드러냈다. 둘째, 사회협약에 포함하는 의제의 범위가 지나치게 넓다 보니 그 자체가 커다란 도전이 되고 있다(노사정위원회, 2006: 297~298). 셋째, 거시경제적으로는 발전했는지 몰라도 소득불평등의 증가, 생활수준의 정체, 장시간 근로, 비정규직의 증가, 출퇴근시간의 증가, 환경오염 증가, 사회복지의 축소 등이 문제점으로 제시되고 있다(Allen, 1999, 2000; Nolan, O'Donnell, & Whelan, 2000).

#### 다. 일 본

일본의 경우 사회적 협약을 위한 단일의 노사정 기구는 없고, 노사정 협의는 정부의 여러 정책심의기관을 통해 실시하고 있다. 1990년대 이후 기업수준의 미시적 차원을 포함하여, 지역 및 전국 단위에서 산업노동간담회 이외의 다양한 비공식적인 노사정 3자, 또는 노사 2자 협의가 이루어지고 있다(임상훈, 2006: 2~3). 대표적인 사회적 협의인 국가수준의 '노사정 산업노동간담회'를 보면 1970년대 고용안정과 임금억제를 맞바꾸면서 국가경쟁력을 높인 바 있다(윤효원, 2007: 241).

1990년대 후반 일본노동조합총연합회(연합)는 고용문제 개선을 위해 3자 협의회의 설립을 제안하였고, 일본경단련은 일본 연합의 요구를 지지했으며, 노사의 요구를 받아들여 후생노동성은 정노사고용협의회(GLMEC)를 개최하였다. 이 협의회 출범 이후 4년 동안 10회의 회의를 거쳐 일자리 나누기에 대한 합의를 이끌어내는 데 성공하였다(임상훈, 2006: 17~18).

2002년 3월의 '워크셰어링에 관한 노사정 합의' 이후에도 고용상황이 개선되지 않으면서 2002년 11월 26일 내각 총리대신의 요청에 따라 노사정 3자가 고용문제 대처방안을 검토하여 12월 4일 '고용문제에 관한 노사정 합의'를 하고,

---

검체계, 운영그룹 등으로 대체·발전되어 왔다. 또한 사회협약의 별첨 형식인 임금협약의 경우는 법적 구속력을 가졌다.

서로 협력하기로 하였다(노사정위원회, 2004d: 445~449). 또한 2002년 12월 26일에 고용상황이 악화되면서 ‘다양한 근로방식과 워크셰어링에 관한 합의’를 정리하고 서로 협력하여 고용유지·확보에 노력할 뜻을 확인하였다. 다만, 비상설기구로 인해 합의 이행의 어려움을 가지고 있으며, 발표 이외에 추가로 구체적인 대책은 나오지 못해 그 성과에 대해서는 큰 의미를 두지 못하고 있다(임상훈, 2006: 2, 18).

2009년 1월 15일 일본경제단체연합회와 일본노동조합총연합회는 ‘고용안정·창출을 위한 노사공동선언’을 발표하고, 2009년 3월 3일 정부에 대해 고용안전망의 정비와 새로운 고용창출 방안을 촉구했다. 같은 해 3월 23일 현재 고용불안을 불식시키기 위해 정노사 3자가 일체가 되어 ‘고용안정·창출의 실현을 위한 정노사합의’를 도출하였다(일본경제단체연합회, 2009).<sup>9)</sup>

### Ⅲ. 우리나라 일자리 만들기 사회협약의 의미와 내용

#### 1. 우리나라 노사정 사회협약의 역사와 배경

우리나라에서 노사정 협의 역사는 구체적으로 김영삼 정부 시절의 노사관계 개혁위원회(이하 노개위)와 김대중 정부 시절의 노사정위원회(이하, 노사정위)를 들 수 있다.<sup>10)</sup>

먼저 김영삼 정부는 1996년 노개위를 설치하여 노동시장을 둘러싼 노사 간의 대립을 종식하기 위해 두 요구 간의 타협안을 마련해 보려고 하였으나 쉽게 성공하지 못하고, 우여곡절 끝에 1997년 3월 노사 간에 힘겨운 재협상을 통해 수정된 노동법이 통과되었다(최영기 외, 2000). 다음으로는 이러한 상황에서 1997년 12월 외환위기가 발생하였으며 당시 김대중 대통령 당선자는 노사정

9) 여기에서 정노사는 내각 총리대신, 일본경제단체연합회 회장, 일본상공회의소 회두(會頭), 전국중소기업단체중앙회 회장, 일본노동조합총연합회 회장 등이다.

10) 현재 노사정위는 최종적으로 심의하는 본위원회가 있고, 본위원회에 상정할 의제를 검토·조정하는 상무위원회가 있다. 그 아래 분야별 의제를 논의하는 의제별 위원회, 업종별 위원회 등으로 구성되어 있다. 위원회의 운영지원을 위해 사무처가 운영되고 있다.

주체들의 참여를 통한 위기극복을 적극 천명하고 1998년 1월 15일에 노사정위를 발족하였다. 그 이후 2월 6일 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’이 체결되었고, 핵심 내용은 경영상의 이유로 인한 해고, 변형근로제의 허용, 재량근로 및 선택적 근로시간제의 도입 등이었다.

1998년 6월까지의 제1기 노사정위는 노사정 간의 사회협약을 체결하여 당시 위기극복에 큰 기여를 했다는 긍정적인 평가를 받았다. 1998년 7월 이후 6개월 정도로 구분되는 제2기 노사정위는 앞에서 체결된 사회협약이 성실하게 이행되고 있는지를 점검하는 데 주력하였다. 그러나 정부가 금융산업과 공공부문의 구조조정을 일방적으로 추진하게 되자 노동계는 내부 비판으로 인해 결국 민주노총이 1998년 12월 31일 노사정위를 탈퇴하였다. 그 이후 1999년 5월 24일 ‘노사정위원회 설치 및 운영 등에 관한 법률’이 제정되어 법적 지위를 갖게 되었지만 민주노총은 노사정위에 불참을 공식 선언하였고 그 이후 민주노총이 빠진 상태에서 효과가 축소되는 경향을 보여왔다. 1999. 9. 1~2007. 4. 26의 제3기 노사정위를 거쳐 2007년 4월 이후 제4기 노사정위는 ‘경제사회발전노사정위원회’로 개편되어 다루는 의제의 범위를 ‘노동정책 및 이와 관련된 경제·사회정책’ 등으로 확대하여 왔다.

## 2. 2004년 일자리 만들기 사회협약의 의미와 주요 내용

### 가. 일자리 만들기 사회협약의 의미

2004년 ‘일자리 만들기 사회협약’의 핵심은 노사정 간의 고통 분담이며 임금에 대한 논의라고 할 수 있다. 즉 노동계는 임금안정에 협조하고, 기업은 정리해고를 제한하며 고용친화적 투자에 나섬으로써 결과적으로 일자리 창출을 도모한다는 것이다.

당시 사회협약에 대해 박태주(2004: 43~44)는 다음의 두 가지로 그 의의를 정리하고 있다. 첫째, 대화를 통한 사회문제 해결의 첫걸음이라는 점이다. 청년실업의 증가와 일자리의 질적 악화라는 문제에 대해 사회적인 공감대를 형성하고 나아가 국민적 역량을 결집할 수 있는 계기를 마련한 것이다. 둘째, 노조측이 기업의 투자 활성화를 위한 임금안정을 받아들이고 기업 측이 고용조정을

자제하기로 했다는 점이다. 그러나 동시에 낮은 노조 조직률, 민주노총 불참 등으로 사회적 협약의 구속력이 취약하다는 한계점을 제시하였다.

나. ‘일자리 만들기 사회협약’의 주요 내용

전문과 7장 23절, 55개 항목에 이르는 2004년 일자리 만들기 사회협약을 요약하면 노동조합은 임금안정과 노동시장의 유연화에 협력하는 대신, 사용자는 투자확대를 통한 일자리 창출과 고용조정 억제, 비정규직의 보호를 약속하였다. 정부는 노사의 약속을 지원하기 위해 고용확대를 위한 금융 및 세제 지원, 직업훈련의 강화, 그리고 사회안전망의 확충에 노력하고 공공부문의 일자리 창출에 나서겠다고 밝혔다(노사정위원회, 2004b; <표 1> 참조).

이번 사회협약의 내용을 구체적으로 살펴보면 우선 정부는 일자리 만들기를 국가정책의 최우선 과제로 삼고 ‘일자리 만들기 종합대책’을 마련하여 일관성 있게 지속적으로 추진하기로 하였다.

첫째, 기업하기 좋은 환경을 조성하여 기업의 투자를 촉진한다. 여기에는 기업활동에 대한 정부규제의 완화, 기업의 고용확대를 위한 조세 및 금융 지원의 확대, 기업 내부 노동시장의 기능적 유연성 제고, 근로자의 직업능력개발사업에 대한 지원 확대, 중소기업의 인력확보 지원, 외국인직접투자 유치 등이 포함된다. 둘째, 고용안정과 격차 완화를 위해 기업은 인위적인 고용조정을 최대한 자제하기로 하며, 퇴직근로자의 재취업을 촉진·지원한다. 근로시간 단축이 실근로시간 단축과 연계되어 일자리 나누기에 노력하며, 대기업은 하도급 단가의 현

<표 1> 일자리 만들기 사회협약의 주요 내용

노동계	경영계	정부	노사정
<ul style="list-style-type: none"> <li>- 향후 2년간 임금 안정 협력</li> <li>- 작업장 혁신 및 품질·생산성 향상</li> <li>- 생산시설 점거 및 불법행위 금지</li> <li>- 노동유연성 제고 협력</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 투자확대로 일자리 창출</li> <li>- 경영정보 공개, 투명경영·윤리경영 실천</li> <li>- 고용안정과 처우 개선</li> <li>- 부당해고·부당노동행위 금지</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 기업활동 규제 완화</li> <li>- 고용확대를 위한 금융, 세제 지원</li> <li>- 물가 3% 수준 안정</li> <li>- 공공부문 신규 채용 확대</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 노사는 근로시간 단축, 교대근무제 개편 등을 통해 일자리 나누기 노력</li> <li>- 일자리 만들기 지역별 연대 사업 추진</li> </ul>

실화와 적기 지급을 통해 하도급 업체가 근로자의 고용안정과 처우개선에 도움이 되도록 한다. 기업은 비정규직에 대한 불합리한 차별을 하지 않으며, 노동계는 임금격차의 완화를 위해 상대적으로 임금수준이 높은 부문에 대해서는 2년간 임금안정에 협력한다. 사회안전망을 확충하는 데 있어서 국민기초생활보장법에 의한 수혜 대상자의 단계적 확대, 사회보험의 사각지대 해소, 취약근로자에 대한 근로감독 내실화 등을 포함한다. 셋째, 취업애로계층에 대한 일자리 만들기 시책을 강화하기 위해 공익적 사업을 중심으로 사회적 일자리 확대, 청년·고령자·여성·장애인의 고용촉진을 위해 적극 노력한다. 넷째, 일자리 만들기를 지원하기 위해 노사관계를 안정화하는 데 노력한다. 경영자는 투명경영을 통해 노사 간의 신뢰 기반을 확보하고, 근로자와 노동조합은 노사공동의 이익을 위한 작업장 혁신 및 품질과 생산성 향상을 위해 적극 협력하기로 한다. 또한 지역 차원에서 사회협약이 충실히 이행되고 확산되도록 하기 위해 지역노사정협의회 등을 통해 일자리 만들기 연대 사업을 추진하기로 했다.

#### IV. ‘일자리 만들기 사회협약’의 성과와 한계

‘일자리 만들기 사회협약’이 체결된 지 5년이 지나면서 2008년 상반기 이행 점검도 완료되어 이에 대한 체계적인 평가를 통해 그 성과 및 한계, 향후 정책 대안을 마련해야 할 시점이라고 판단된다. 최근 미국발 금융위기로 인해 우리나라도 경제위기에 빠짐에 따라 2009년 2월 23일 ‘경제위기 위기극복을 위한 노사민정 합의문’이란 ‘새로운 일자리 나누기 사회협약’이 제시되었다. 따라서 새로운 사회협약이 2004년 사회협약을 참고로 더 효과적으로 이행되기를 기대하면서 2004년 사회협약의 성과와 한계를 살펴보기로 한다.

##### 1. ‘일자리 만들기 사회협약’의 성과

가. 정부와 지방자치단체의 일자리 창출 정책 지속 추진

선진 외국 사회협약의 경험을 볼 때 우리나라 일자리 만들기 성공은 정부의

역할에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 정부의 역할은 기업 활동에 대한 규제 완화, 고용확대를 위한 금융·세제 지원, 공공부문 신규채용 확대 등이다. 즉 일자리 만들기는 단기적으로 해결하기 어렵기 때문에 정부의 일관성 있고 강력한 정책과 추진력을 필요로 한다.

정부는 ‘일자리 만들기 사회협약’을 지속시키기 위해 국무총리 주재로 노사정과 민간이 함께 하는 ‘일자리 만들기 민관 합동위원회’를 만들어 지속적으로 협약의 이행 과정을 점검하였다. 2004년 3월 26일에는 제1차 일자리 만들기 위원회를 개최하고 일자리 창출방안을 논의하였다. 특히 단순 저임금의 공공근로 방식에서 탈피하여 사회적 일자리를 만들기 위한 방안, 기업의 투자활성화를 위한 규제개선방안, IT분야의 일자리 발굴 및 창출방안을 논의하였다.

이와는 별도로 정부는 2004년 2월 사회협약 이후 향후 5년간 200만 개의 일자리를 만들겠다는 계획을 발표했다. 단기대책은 공공부문의 일자리와 민간기업의 인턴제 활성화, 해외인턴·연수의 확대, 중소기업 지원확대 등을 들 수 있다. 공공부문의 경우 외국인 근로자 상담, 산재근로자 간병 등의 사회적 일자리에 3,000명 채용, 공무원과 군부사관 인원 4,000명 증원, 문화유산, 해양오염관리 등 보존가치가 있는 자원의 데이터베이스 구축과 문화 관련 시간제교사의 확대, 박물관·미술관·도서관 등 공공시설 개장 시간을 탄력적으로 운영하여 청년과 고령자의 공익적 일자리 확충, 경찰·소방·집배원·식약품 안전 등 대민서비스 부문에서 7,000명을 추가 증원, 청년실업의 해소를 위해 2008년까지 공기업 127곳에서 매년 3% 이상을 청년으로 채용하는 등 총 1만 5,000명을 신규 채용하는 등의 계획이었다. 또한 뉴패러다임센터<sup>11)</sup>를 세워 유한킴벌리의 교대제 도입 사례를 중심으로 작업장 혁신과 일자리 만들기를 추진하였다.

중장기적으로는 근원적 일자리 창출에 목표를 두고 있는데 구체적으로는 10대 성장동력산업을 집중 육성하고 문화관광서비스 산업을 육성하는 신성장 잠재력의 확충이다. 또한 기업의 투자환경 개선을 통한 외국인 투자활성화 유도, 노동시장의 유연성 제고, 근로시간 단축에 따른 일자리 나누기 등으로 취업률 제고 등이 포함되어 있다. 그러나 정부의 일자리 창출을 위한 대책이 근원적이지 못하다는 점을 지적할 수 있다. 예를 들어 새로운 일자리를 만들려면 자동

11) 2009년 1월에 ‘고성과작업장혁신센터’로 재출범하였다.

차, 전자, 철강, 조선 등 기존 핵심 업종에서 산업공동화가 발생하지 않도록 해야 한다. 결국 핵심 업종의 기업경쟁력을 제고하는 보다 근본적인 정책적 지원이 필요한 것이다.

#### 나. 일자리 만들기와 노동계의 노력

협약 내용을 보면 노동계의 역할은 당시 협약 체결 이후 2년간 임금안정에 협력, 작업장 혁신 및 품질·생산성 향상, 생산시설 점검 및 불법행위 금지, 노동유연성 제고 등이다. 한국노총은 ‘일자리 만들기’에 적극적이고, 노사 동수의 고용안정위원회 설치와 일자리 창출 논의, 배치전환이나 구조조정에 따른 고용조정 방안 논의, 노동시간 단축과 교대제 개선을 통한 신규 고용창출을 주장하였다.

한국노총의 경우 사회협약 체결 이후 지역 단위로 ‘일자리 만들기 사회협약’을 체결하였는데, 광주직할시, 전라북도 등의 광역자치단체 10곳, 의왕시와 구미시 등의 기초자치단체 8곳에서 지역 경제활성화와 지역 일자리 창출, 고용안정과 일자리 나누기 등의 후속 협약이 체결된 바 있다(노사정위원회, 2004c; 연합뉴스, 2004. 4. 22). 2004년 5월 20일에는 제주도 노사정협의회도 고용증대와 노사화합 등을 골자로 하는 ‘일자리 만들기 사회협약’을 체결했다. 이후 일자리 나누기와 인위적인 고용조정 자제, 청년·고령자·여성·장애인 고용촉진 등의 일자리 만들기에 공동 노력하기로 했다고 보도되었다(조선일보, 2004. 5. 21). 2004년 5월 25일에는 목포시를 중심으로 9개 지자체가 ‘서남권일자리창출연대회의’가 출범했다. 일자리 만들기, 실업 및 고용대책, 근로자 능력개발, 투자유치 등 지역 경제발전에 관한 사항을 논의하였다.

그러나 일자리 만들기 사회협약은 선거를 앞두고 정부와 한국노총 간에 급조된 측면이 있다. 선거를 2개월 앞둔 시점에서 그 결과보다는 우선 발표함으로써 선거에서 얻을 수 있는 인기정책적인 측면을 무시할 수 없다. 또한 정부가 외국인투자 유치에 대해 실제 협약의 효과보다는 노사정이 합의할 수 있는 내용을 중심으로 추진했다는 비판도 무시할 수 없다.

민주노총의 경우 중앙 차원에서는 참여하지 않았지만 단위기업 차원에서는 참여한 바 있으며, 예를 들면 서울 성동지역에서 ‘서울 성동지역 일자리 창출을

위한 ‘산업평화선언’에 민주노총 산하 1개 기업이 참여하였고, 서울 동부지역 노사대표 간에 합의한 ‘산업평화 및 일자리 만들기 사회협약’에 일부 민주노총 산하의 단위기업 노조가 포함되어 있었다(동아일보, 2004. 4. 23).

그러나 사회협약이 구체적인 성과를 거두려면 하위 단위에서 사회협약의 내용을 이행하려는 의지가 중요하다. 특히 사회적으로 일자리를 만들기 위해서는 임금인상 자제 등 스스로 양보하고 타협할 수 있는 자세가 중요하다. 일자리 만들기 사회협약 체결 이후 대기업의 임금인상 자제, 내부적 유연성의 제고 등에 대해서는 구체적인 결과를 살펴보기 어려웠다. 예를 들어 금융산업노동조합은 2004년 임단협에서 비정규직의 근로조건 개선을 위해 정규직 조합원의 임금인상에서 5%를 양보하고, 이 중 2.5%는 신규채용, 1%는 비정규직의 정규직 전환에 사용하여 3,314명을 정규직으로 전환, 1.5%는 비정규직 임금인상에 배분해 비정규직 1인당 연간 179만 원의 임금을 인상할 수 있다는 사회적 대타협안을 내부적으로 만들어냈으나, 노조의 지부대표자들이 거의 만장일치로 거부하는 바람에 부결되었다(한겨레21, 2004. 5. 6).

현대자동차의 경우도 비슷하다. 2004년 현대자동차의 임금인상 요구안은 전년과 비슷하게 기본급 대비 10.48%의 인상을 요구하였다. 노조의 인상요구를 이므로 최종 타결된 임금인상률보다는 높지만 ‘일자리 만들기 사회협약’에서 논의한 대기업 노조의 임금인상 자제와는 별 상관이 없는 요구 수준이었다(한겨레, 2004. 5. 11). 완성차 4개 노조는 사회공헌기금과는 별개로 2004년도에 10.5%의 임금인상안을 제시한 바 있다(한겨레21, 2004. 4. 28).

일자리 만들기는 노조가 직접 할 수 있는 일은 아니지만 그 역할은 중요하다. 임금인상 자제 등 노조의 역할은 고용창출에 큰 힘이 되기 때문이다.

#### 다. 일자리 만들기와 경영계의 노력

2004년 사회협약에서 경영계의 역할은 투자확대를 통한 일자리 창출, 고용조정 자제, 감원 최소화, 부당해고·부당노동행위 금지 등이다. 경영계는 노사의 고충분담을 통한 경제회복의 의지를 천명하고, 특히 양보와 타협을 통한 협력적 노사관계 구축 가능성을 확인하는 계기를 마련했다는 데 의미를 두고 있다.

구체적인 사례로 LG전자는 2004년 2월 26일 여의도 LG트윈타워에서 노경

(勞經) 대표들이 참석한 가운데 2004년도 임단협안에 최종 합의했는데 물가인상과 생산성 향상을 감안했다고 하지만 기준 임금대비 6.1% 임금인상안에 합의하였다. 다만, ‘선(先)경쟁력 확보·후(後)성과보상’을 확인하였고, 노사정위에서 합의된 ‘일자리 만들기 사회협약’에 동참한다는 취지에서 향후 2년간 생산성 범위 내 임금인상과 인위적 구조조정 지양을 약속하는 공동선언문을 채택해 발표했다.

포스코는 2004년 5월 12일 노경협의회에서 임금을 동결기로 했다. 창사 후 최대 실적을 기록했지만 일자리 창출, 정규직과 비정규직 및 중소기업 간의 임금 격차를 줄이기 위한 조치였다. 그러나 다른 기업들이 노사 간의 협상에서 구체적으로 일자리 만들기에 대해 언급한 것을 찾기는 어렵다. 일자리 만들기 사회협약 이전과 이후에 회사 측의 주장에 바뀐 내용을 찾아보기 어렵다는 점이다.

2004년 5월 27일 당시 노무현 대통령과 대기업의 총수들이 회담을 열고 삼성, LG, 현대자동차 등에서 투자 규모를 확대하고 사원 채용을 늘리겠다고 발표한 바 있다. 그러나 투자를 하는 지역이 과연 국내인지, 그리고 채용되는 사원들의 고용조건은 어떠한지는 구체적으로 제시되지 않았다. 해외에 투자되는 경우 국내 일자리 창출과는 거리가 멀고 채용되는 사원들이 비정규직으로 충원될 경우 사회적으로 바람직한 고용구조가 형성되기 어렵기 때문이다.

#### 라. 일자리 만들기 사회협약의 추진성과 분석

일자리 만들기 사회협약은 다년간에 걸쳐서 실행해야 할 사항을 노사정이 합의했기 때문에 전체 합의 취지의 여론화를 통해 노사정 스스로 합의 이행토록 해야 한다는 분위기 조성이 사회협약의 사실상 효과라고 할 수 있다.

2004년 합의된 사회협약에 대해 2008년 6월에 이루어진 마지막 이행점검 결과에 의하면 일자리 만들기 사회협약의 이행현황은 총 55개 항목 중 이행완료 20개 항목(36.4%), 점검대상 제외 27개 항목(49.1%), 종결처리 8개 항목(14.5%) 등으로 나타났다(표 2 참조). 그 실행 결과를 단순하게 집계한 내용대로 평가해보면 절반의 성공을 거두었다고 볼 수 있다.

〈표 2〉 일자리 만들기 사회협약의 이행평가 결과

(단위 : 건)

연도	총계	이행평가결과			이행 중
		구분	소계	주요 내용	
2004. 12. 31 (1/4~ 4/4)	55	이행 완료	4	- 한시적 세계·고용보험지원방안 강구, - 연구·인력비 세액공제 수혜범위 확대, - 중소기업의 작업환경개선 사업지원, - 중소기업의 전문인력채용장려금 지급 및 훈련사업지원 확대	45
		점검대상 제외	6	- 제1장 일자리 만들기 종합대책 일관성 있게 추진(2004. 7), - 2-8 기업의 투자확대(2004. 7), - 일자리 만들기 민관합동운영위원회(04.7), - 6-4 추가협약 추진(2004. 7), - 입법 및 예산조치 (2004. 7), - 고비용정착구조개선 조치(2004. 7)	
		종결처리	0		
2005. 12. 31	55	이행 완료	9 (13)	- 중소기업 육성을 위한 자금조성 지원, - 근로감독정책 수립에 노사참여, - 공공부문중 서비스제공분야의 신규채용확대, - 노사단체가 실시하는 직업훈련사업 및 노동시장 정책연구에 대한 지원확대, - 퇴직근로자를 위한 전직지원프로그램 강화 및 지원확대, - 근로자 세부담 경 감대책의 지속추진 및 저소득근로자 소득향상 방안 강구, - 고령자고용촉진장려금 활성화 및 고령근로자 능력개발투자 지원확대, - 기업 실정에 맞는 임금피크제 도입 노력 및 지원제도 마 련, - 장애인 공무원 채용확대 등 장애인 고용촉진	23
		점검대상 제외	13 (19)	- 고용의 질 제고를 위한 노력, - 존경받는 기업풍토조성 공동노력(노사정), - 노사는 임금제도 의 합리적 개선을 위한 공동노력, - 비정규직 등과 임금격차 완화를 위해 향후 2년간 임금안정 에 협력, - 물가의 지속적 안정유지 등 근로자의 실질소득 증대노력, - 투명경영 및 윤리경영 실천으로 노사간 신뢰기반 조성 등, - 근로자 참여 활성화 공동노력 및 이에 대한 재정지원 확 대, - 대화와 타협으로 노사갈등의 자율적·평화적 해결관행 확립, - 교섭과정에서 고용안정· 임금안정·노사화합 정신구현을 위한 공동노력, - 노동조합의 불법행위 및 경영자의 부당해 고·부당노동행위 근절, - 엄격한 법 집행을 통한 산업평화와 준법질서 정착, - 일자리 만들기 지역별 연대사업 추진, - 사회협약 내용의 단체협약 반영	
		종결처리	0		
2006. 6. 30	55	이행 완료	5 (18)	- 공공직업안정기관 내실화 및 민간직업안정기능 활성화, - 비정규직 근로자 고용안정 및 직업 능력향상을 위한 지원방안을 강구, - 직장체험프로그램 등 청년취업 지원 및 기업의 청년채용 확대노력, - 산전후휴가 및 육아휴직 제도 실효성 제고와 지원확대, - 노사분쟁의 예방 및 전문 적 조정서비스 강화를 위한 노동위원회의 기능 및 인프라 확충	14
		점검대상 제외	4 (23)	- 외국인직접투자 촉진을 위한 외국인 생활환경 개선 등 지원강화, - 국민기초생활보장법 수혜 대상자 확대, 자활훈련 및 취업지원사업 등 강화, - 임금채권보장제도 적용대상 확대, - 공공서 비스 분야(보육서비스, 간병서비스, 사회복지요원 등) 일자리 확대	
		종결처리	0		
2006. 하반기	55	이행 완료	2 (20)	- 사회보험제도 관리운영에 노사단체 등 가입자 단체의 참여 내실화, - 공익적 사업을 중심으 로 사회적 일자리 확대를 위한 제도적 기반 마련	7
		점검대상 제외	3 (26)	- 기업활동에 대한 규제 완화, - 인력운용의 효율성 제고를 위한 노사의 노력 및 정부지원, - 기업의 인위적 고용조정 자제 및 재고용 노력	
		종결처리	2 (2)	- 인적자원개발을 위한 노사의 직업능력개발사업 추진 및 정부의 지원, - 노사의 "산업·부문별 인력개발위원회" 구성운영 및 정부의 지원	
2007. 하반기	55	이행 완료	0 (20)		6
		점검대상 제외	1 (27)	- 정부의 5년간 국민임대주택 50만호 이상 공급	
		종결처리	0 (2)		
2008. 상반기	55	이행 완료	0 (20)		△6
		점검대상 제외	0 (27)		
		종결처리	6 (8)	- 근로시간 단축 및 일자리 나누기, - 교대근무제 등 고용창출과 노동생산성 향상, - 대기업의 하도급단가 현실화 등 하도급업체 경영안정 지원, - 대기업 노사의 협력업체 등 관련 기업의 연구개발·근로자 능력개발, - 비정규직 균등처우에 대한 노사의 노력, - 노사정의 사회보험사 각지대 해소를 위한 노력	

주: 1) 종결처리: 점검 실효성이 없거나 기존 합의와 유사한 후속합의가 있을 경우.  
 2) 점검대상 제외: 선언적 합의 또는 이행과제 반복적 시행 등으로 이행 정도나 완료 시점을 측정  
 할 수 없을 경우.  
 3) 유사한 후속 합의인 「노사참여형 평생학습 활성화 합의문」(2006. 3. 31)과 연계하여 점검기로 한.  
 자료: 노사정위원회(2004. 6, 2004. 10, 2005. 1, 2005. 6, 2005. 11, 2006. 2, 2007. 2), 『일자리만들  
 기 사회협약 이행현황』; 경제사회발전노사정위원회(2007. 9, 2007. 12, 2008. 6), 『일자리만들기  
 사회협약 이행현황』.

이번 협약의 주요 성과를 구체적으로 살펴보면, 첫째, 구직자 및 근로자 측면에서는 고령자·청년·여성·장애인 등 취업애로계층인의 고용촉진 및 일자리 유지를 위한 보다 체계적인 지원책이 마련되었다.<sup>12)</sup> 둘째, 고용의 주체인 기업 측면에서는 인력양성 및 고용전달체계의 개선에 따라 필요한 인력을 적기에 노동시장에서 공급받을 수 있게 되었고, 정부의 각종 지원책들에 의한 고용비용 부담 완화로 안정적인 기업 활동과 투자 확대가 가능해졌다. 이로 인해 우리 경제의 전반적인 고용창출력이 제고되었다. 마지막으로 노동시장 측면에서는 산업수요를 반영할 수 있는 인력양성체계의 근간을 마련하고 원활한 인력공급을 위한 고용서비스 전달체계가 구축되었다.<sup>13)</sup>

또한 청년실업률(15~29세)과 청년고용률을 통해 구체적인 성과를 보면 청년실업률은 1998년 12.2%까지 상승하다가 2002년 6.6%까지 하락했으나, 2004년 다시 8.3%로 높아졌고, 그 이후 2005년 8.0%, 2006년 7.9%, 2007년 7.2%, 2008년 7.2%로 나타났다. 하지만 청년고용률을 보면 2004년 45.1%, 2005년 44.9%, 2006년 43.4%, 2007년 42.6%, 2008년 9월 현재 41.0%로 하락했으며 5년 전에 비해 4.1%포인트 낮아졌다. 청년층의 실업률은 다소 감소했지만 전체적인 고용률도 하락하고 있어 청년층의 고용 사정은 악화되었다. 게다가 실제 청년층 실업률은 통계청의 수치보다 상당히 높을 것으로 예측되어, 정부가 실업률의 감소만 부각시켜 실상을 제대로 전달하지 못하고 있어 문제로 지적되고 있다.

## 2. '일자리 만들기 사회협약'의 한계

2004년 일자리 만들기 사회협약은 노사정위원회 이행평가위원회의 일자리 만들기 사회협약 이행현황 평가 결과 및 외국의 사회협약 경험 등을 살펴볼 때

- 
- 12) 한국직업정보시스템 및 청소년 워크넷 구축 등 청년층의 취업지원체계를 갖추었고, 고령자·여성의 신규 고용 및 유지 지원을 위한 각종 지원금 신설 및 확대, 장애인표준사업장 선정·지원 등 사업주에 대한 인센티브 제공으로 장애인 고용률 및 산재장해자의 직장복귀율을 높일 수 있는 제도적 기반이 마련되었다.
- 13) 10개 업종별 인적자원개발협의체를 구성하여 산업별 인력 및 교육훈련 수요조사, 교육훈련프로그램 개발 및 훈련비 등을 지원하고, 기존 근로자직업훈련촉진법을 근로자직업능력개발법으로 전면 개정하는 등 수요자 중심의 인력양성체계의 기초가 마련되었다.

다음과 같은 한계를 갖고 있다.

### 가. 사회협약 체결 과정 및 수준의 문제

#### 1) 원론적 수준 합의로 실행 및 측정 곤란

2004년의 사회협약은 원론적 내용 수준 합의 및 선언적 합의이므로 개별사업장에서 이행이 일률적으로 시행하기가 가능하지 않다. 또한 협약에 대해 명확한 실행 기준이 없고 협약 내용을 강제할 수 없으며, 자율적 추진만 가능하다는 한계점이 있다. 특히 일자리 창출의 핵심인 임금안정-노동시장 유연화 문제에 대해서 구체적인 실행방안이 부족하다. 임금 범위를 어떻게 보는지, ‘상대적으로 임금수준이 높은 부문’이 무엇인지가 모호하다. 임금안정 대상을 일부 대기업 정규직에 한정하고 있었다는 점도 문제점으로 지적할 수 있다.

또한 노동유연성 제고의 내용이 상당히 추상적으로 제시되고 있어서 협약 내용에 대해 노사가 자기 편에 유리한 방향으로 해석하고 있어 타협과 협력을 쉽게 할 수 없는 상황이다. 게다가 일자리 만들기와 직접 연계성이 떨어지는 사회안전망 구축, 취약계층 보호 등 너무 포괄적인 합의도 포함되어 구체성에 문제점을 가지고 있었다고 지적할 수 있다.

이에 비해 네덜란드나 아일랜드의 사회협약은 구체적으로 임금조정에 대해 기준을 제시하고 있어 실행이 용이하다. 즉 네덜란드의 사회협약 성공은 임금억제, 근로시간 단축 등에 대한 구체적 실천 지침이 있었기 때문이다. 어느 한쪽의 일방적인 고통분담 및 희생을 요구하기보다는 하나를 주고 하나를 얻는 Give & Take식 방안을 마련해야 한다(강우란, 2004: 18).

#### 2) 정책의 일관성 유지 미흡

노동계의 집행부나 정부의 장관직이 바뀌면 기존 정책이 바뀌어 정책의 일관성 유지가 미흡하다는 평가이다. 우리나라는 노정의 집행부가 바뀌면 기존 협의했던 내용이 무시되고 다시 협의를 진행하는 경향이 강해 문제로 지적된다. 특히 정부의 주요 부처 장관이 자주 바뀌는 현실에서 정책의 일관성 확보는 한계가 있다. 그러나 선진국들처럼 노정의 집행부가 바뀌더라도 정책의 일관성을 유지해야 한다. 네덜란드는 정권 교체가 이루어지더라도 정책 일관성을 유지하

여 성공을 거두었다고 볼 수 있다. 아일랜드도 전임 정권이 약속한 협약 이행을 공표하여 일관성을 유지하도록 노력하였으나, 독일의 경우 1차, 3차 협약에서 사민당 주도로 이루어져 야당(기민당)의 협조 부족 때문에 실패했다.

### 3) 민주적 여론수렴 및 국민지지 결여

일자리 만들기 사회협약이 의제 채택에서 합의까지 2개월 정도 소요되어 초스피드로 추진됨에 따라 민주적 여론수렴 과정이 미흡하였다는 비판이다. 그 결과 이에 대한 대국민 지지 확보와 책임의식 결여로 구속력이 저하되는 문제점을 노출하고 있다. 아일랜드의 경우 사회협약에 대한 높은 국민적 지지를 얻고 있고, 이익단체들의 폭넓은 참여로 인해 성공을 거두었다고 보고된다.

## 나. 사회협약의 실효성 문제

### 1) 사회협약의 구속력 문제

2004년 일자리 만들기 사회협약은 1998년 이후 6년 만에 체결된 사회협약이었지만 이행 성과는 상대적으로 부진했다. 그만큼 위기의식이 떨어진 상태에서 만든 협약이었기 때문이다(이장원·최성수, 2008: 127). 또한 민주노총의 불참은 사회적 대화와 협의체제를 약화시켜 자칫 논의만 무성하고 실천은 제대로 이루어지지 않는 사회적 대화의 형해화가 문제가 되고 있다.

향후 사회적 협약에 대한 최소한의 구속력 제고를 위해 민주노총이 사회협약의 당사자로 참여할 수 있도록 하여야 한다. 이는 그 적용대상의 확대와 구속력의 제고라는 측면에서 매우 중요한 사실로 해석된다. 하지만 2009년 상반기까지 노사정위에 참여하지 않고 있어 한계점을 보여주고 있으며, 2009년 신임 민주노총 위원장도 노사정위원회 참여를 부정적으로 보고 있다.

그러나 사회적 협약은 법적 또는 제도적인 구속력보다는 노사가 자율적으로 협약을 지키려는 측면을 통해서 구속력을 발휘하는 것이 바람직하다.

### 2) 임금인상 요구자제의 한계

외국의 사회협약 경험을 볼 때 일자리 만들기에서 임금안정이 매우 큰 역할을 담당했는데 우리나라는 임금안정에 성공하지 못했다. 2004년 사회협약의 핵

십인 임금안정에 대해 노동계는 상대적으로 임금수준이 높은 부문에 대해 앞으로 2년간 임금안정에 협력한다는 것이었다. 그러나 실제 임금을 동결하거나 삭감했던 기업의 비율은 2003년 16.3%에 비해 2004년 24.0%, 2005년 24.5%, 2006년 18.4%로, 매년 임금교섭이 진행된다는 점을 고려할 때 크게 변화했다고 보기는 어렵다. 협약 당사자인 한국노총의 경우 2004년 임금협상에서 경제 및 물가상승률의 2배를 훨씬 넘는 10.7%(2005년 정규직 9.4%, 비정규직 19.9%)을 임금인상 요구 가이드라인으로 발표하였고, 민주노총의 임금협상 가이드라인도 10.3~10.7%였다. 또한 2004년에 노동계는 대기업 노조를 중심으로 대규모의 성과급 지급을 요구한 바 있으며, 사용자 측에 사회공헌기금·통일기금 적립, 비정규직 임금인상에 동의하라고 압박을 가했다. 노동계가 일자리 만들기를 최우선 과제로 잡고 해결하겠다고 합의했지만, 실제 임금협상 과정에서는 구체적으로 적용되었다는 내용을 찾아보기 어렵다.

### 3) 협약 행위자의 실행력 확보 미흡

2003년 말 현재 노조조직률이 11.0%(2008년 말 현재 10.5%)로 낮은 수준이라 노동계의 대표성에 한계를 제기하고 있다. 특히 노동계의 한 축이고, 대기업 근로자 중심의 민주노총이 노사정위에 1998년 이후 계속 불참하고 있다는 점은 사회협약의 실천력 확보에 장애요인으로 작용하고 있다. 예를 들면 2004년 5월 당선된 한국노총 위원장은 “일자리를 늘리는 기업이라면 외국자본 유치에 노조가 적극 나서겠다”고 말하면서 “대기업 근로자들이 자신의 몫을 내놓아야 한다”고 목소리를 높인 바 있다. 그러나 노동운동 지도부의 이런 움직임이 현장에서는 수용되지 않는 아쉬움이 존재한다.

사용자단체 또한 구성원을 대표하고 통제하는 기능에 있어서 복수의 사용자단체 간 통일된 의견이 종종 제시되지 못하는 문제점을 노출하기도 했다. 노동부도 노사정위의 합의사항에 대해 대부분 찬성하는 입장이지만, 지식경제부 및 기획재정부의 입장은 합의사항에 대해 비판적인 편이어서 각 부처간에 이견으로 입법화되지 못해 실행하지 못하는 경우가 있다. 특히 노사정위의 위상을 타 부처에서 인정하지 않으려는 경향은 정부 부처 간 전략의 불일치에서 나온 것이라 볼 수 있다(김동원, 2003b: 16~17).

이처럼 사회협약의 실행력 확보가 미흡하다 보니 협약 행위자들의 대표성에 대한 논란으로까지 이어지고, 특히 지역별·업종별·기업별 협약으로 널리 확산되는 데 한계를 나타냈다.

#### 4) 노사간 신뢰 미흡

노조의 투쟁적 노동운동, 기업의 경영투명성 미흡 등으로 인한 노사 간 신뢰 미흡이 사회협약 이행에 걸림돌이 되고 있다. 먼저 노조의 투쟁적 노동운동과 고임금 정규직 노조의 이기주의이다. 노조가 임단협에서 교육훈련보다 임금인상 중심의 노동운동에 치중하고 있다. 특히 대기업 정규직 근로자에 대한 낮은 임금·고용유연성은 생산 현장의 급속한 고령화와 경쟁력 저하로 이어지고 있다. 둘째, 경영투명성에 대한 부정적 인식이다. 우리나라 기업들은 사회협약 발표 이후에도 계속되는 일부 기업의 회계 오류, 관리 중심의 노무관리, 불법자금 조성 등 불투명한 경영도 사회협약의 실천력을 저하시키는 노사관계 형성에 한 몫 하고 있다. 경영진의 윤리성이 도마 위에 오르면 노조의 불신과 강경투쟁으로 이어지는 악순환을 만들 수 있다는 점이다.

## V. 일자리 만들기 사회협약의 정책적 시사점

지금까지 2004년 일자리 만들기 사회협약의 성과와 한계에 대한 검토를 토대로 사회협약의 효과적인 성과 도출을 위해 노사정의 합의 주체들이 어떤 역할을 행해야 하는지 살펴보자. 여기에서 제시한 정책적 시사점은 경제위기 극복을 위해 향후 계속 추진해야 할 2009년 일자리 나누기 사회협약의 성공에 다소나마 기여하고자 하는 데 의미를 두고 있다.

첫째, 경제위기 극복의 공감대 확산과 대화체제의 내실화이다. 사회협약을 일찍부터 실행하거나 성공했던 국가들에서 공통점은 위기감의 공유이다. 즉 어느 나라이건 사회적 타협이 추진되는 시기는 경제위기로 인해 자본과 노동 모두 심각한 위기 상황에 처해 있을 때였다. 우리나라의 초기 사회협약도 외환위기는 절체절명의 상황하에서 추진될 수 있었다. 2004년의 경우도, 최근 2009년의

사회협약도 마찬가지다. 따라서 우리나라에서 사회협약의 성공을 위해서는 노사정간 위기 극복에 대한 공감대 확산과 상시적인 대화체제 구축이 필요하다.

둘째, 사회협약의 체결과 이행을 위한 지속적인 노력 인식이다. 일자리 만들기 사회협약이 그 효과를 내기 위해서는 협약의 체결뿐만 아니라 지속적인 구체화 작업과 노력이 병행되어야 한다. 그렇지 않다면 사회협약은 선언적인 의미로 그칠 수밖에 없다. 사회협약이 효과를 내기 위해서는 후속 협약이 계속 이루어져야 한다. 특히 그 내용 중에서 우선 순위를 정해 구체화하는 노력이 필요하고 긴 시간을 가지고 접근할 필요가 있다. 예를 들어 임금안정, 산업평화와 같은 사항들은 노사 간에 동의하면 바로 시행할 수 있지만 근로시간 단축, 비정규직 보호 등은 법 제정이나 개정이 필요하고 그 결과 상당한 시간을 필요로 한다. 우리처럼 아직도 노사 간의 신뢰 수준이 낮은 경우에는 이러한 시간적 비동시성이 사회협약의 실행을 어렵게 하는 요인으로 고려되어야 한다(Harcourt & Wood, 2003).

셋째, 신뢰와 타협의 노사문화 정립 계기이다. 유럽 국가에서 체결된 사회협약의 성공 배경에는 오랜 역사적 경험을 통해 자연스럽게 형성된 타협과 신뢰의 문화가 자리잡고 있다. 이 점만을 고려한다면 사회협약의 역사가 짧은 우리나라에서 쉽게 성공을 기대하는 것은 무리일 수도 있다. 협약의 성공은 무엇보다 협약행위자들간의 신뢰 구축에 있다. 따라서 향후 정책 결정이나 새로운 제도 도입 과정에서 이해관계자 간에 상충되는 이해를 조정하여 갈등을 최소화하고 정책의 실효성을 높이기 위해서는 신뢰에 기반을 둔 사회적 대화가 더욱 필요하다.

넷째, 협약행위자의 실행력 제고 인식이다. 사회적 타협은 경제적 교환이 아니라 정치적 교환이다. 이것이 성공하기 위해 노사정 간의 활발한 논의를 통해 국민 다수로부터 적극적인 지지가 요구된다. 하지만 우리나라 사회협약은 실제 현장에서 제대로 실행되지 않음으로써 아주 드물게는 협약행위자들의 대표성에 대한 논란으로까지 확대되기도 한다. 또한 협약의 내용이 국민적 이익보다 정파적 이익에 충실한 모습을 보이는 경우가 적지 않았다는 국민과 전문가들의 비판의 목소리도 있다. 따라서 다소 시간이 걸리더라도 사회협약 행위자들의 대표성을 확보하기 위한 구체적인 방안이 모색되고 실천되어야 합의된 내용의

실천력을 확보할 수 있다.

다섯째, 합리적인 의제와 명확한 기준으로 합의 유인책이 필요하다. 일자리 만들기 사회협약의 실효성을 제고하기 위해서는 일자리 만들기 구체적 내용 마련, 이행점검 기구, 노사정 자율점검반, 자율적 실행 등 다양한 정책 대응방안이 마련되어야 할 필요성을 인식하고 있다. 개별 사업장에서 노사가 자율적으로 실행할 수 있도록 명확한 협약의 기준이 마련될 필요가 있다. 비록 2004년의 사회협약이 기대한 충분한 효과를 가져왔다고 보기는 어렵지만 그 나름대로 4년 동안 협약의 이행에 대한 점검과 평가가 이루어져 왔다. 이런 경험을 바탕으로 전국단위의 사회협약이 어떻게 하면 지역별로, 업종별로, 나아가서는 기업별로 활성화할 수 있는지 다양한 기준과 방안 등을 마련할 필요가 있을 것이다.

마지막으로 임금안정화 및 사회안전망의 구축 필요성 인식이다. 경제위기는 언제 올지 예측하기 어렵지만, 경제위기가 오면 이를 극복하기 위해 고용유지와 임금조정 등 다양한 정책에 대해 노사정 간 협의를 하게 된다. 일반적으로 사회협약의 성공은 임금안정화에 달려 있다. 선진국들은 임금안정에 대한 노사정 합의를 통해 사회협약을 성공적으로 달성하여 왔지만 우리나라는 이를 제대로 지키지 못해 절반의 성공을 거두었다. 특히 네덜란드나 아일랜드에서 사회협약의 성공은 사회협약을 체결하여 임금조정 및 구조조정을 하더라도 기본적으로 그 충격을 완충시킬 수 있는 복지시스템이 갖춰져 있기 때문에 노사 협상에 있어서도 타협의 여지가 많았다. 하지만 한국의 경우 사회안전망이 거의 없는 상황이므로 노동계의 입장은 타협보다는 결사적으로 대응할 수밖에 없다. 지난 노사정위원회에서 민주노총과 한국노총이 탈퇴와 복귀를 반복한 것도 협상에 있어서 노동자들의 양보로 인한 희생이 감당하기 어렵다고 보았기 때문이다(이장원·최성수, 2008: 154~155).

본 연구의 한계점은 기존 선행연구, 노동계와 경영계의 내부보고서, 관련자 인터뷰, 노사정위원회의 연구보고서, 신문기사, 통계자료, 국내외 사례연구 등 문헌적 고찰을 중심으로 이루어져 사회·문화 환경 차이로 인해 외국 사례와 국내 사례 간 논리적 연계가 미흡할 수 있다는 것이다. 따라서 향후 우리나라 일자리 만들기 사회협약이 제도 및 사회·문화적 환경, 사회협약 구성, 정책 내용 등을 보다 체계적으로 외국 사례와 비교하는 심층적인 연구가 필요하다.

## 참고문헌

- 강명세. 「아일랜드와 네덜란드의 대외경제정책」. 『세종정책연구(세종연구소)』 (2006): 197~217.
- 강우란. 『일자리 창출의 제약요인과 극복방향』. 서울: 삼성경제연구소, 2004. 2. 11.
- 경제사회발전노사정위원회. 『사회적 대화의 경험과 시사점』. 2008. 9.
- 고세훈. 『영국 노동당사 : 한 노동운동의 정치화 이야기』. 서울: 나남, 1999.
- 김동원. 「세계의 노사관계 변화와 전망」. 김동원(편), 『세계의 노사관계 변화와 전망』. 서울: 한국국제노동재단, 2003. (a)
- \_\_\_\_\_. 「짧은 성공과 긴 좌절: 한국 노사정위원회에 대한 이론적 분석과 정책적 시사점」. 『산업관계연구』 13 (2) (2003. 12): 1~25. (b)
- 김호기. 「한국의 사회적 합의 구축방안: 거시적 관점」. 『경제사회발전모델의 사회적 합의 구축방안 연구』. 한국노동연구원, 2008.
- 노사정위원회. 『일자리 만들기 사회협약』. 2004 2월 10일. (a)
- \_\_\_\_\_. 『2003년 연차보고서』. 2004. 4월. (b)
- \_\_\_\_\_. 『지역경제 활성화와 일자리 만들기를 위한 노사정 공동노력 전국으로 확산』. 보도자료. 2004. 3월 25일. (c)
- \_\_\_\_\_. 『일자리 만들기 관련 아일랜드·일본의 사회협약 사례』. 2004. 1. 28. (d)
- \_\_\_\_\_. 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구(I)』. 2006.
- \_\_\_\_\_. 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구(II)』. 2007. 1.
- \_\_\_\_\_. 『한국의 사회적 대화체제의 장기적 발전방안에 관한 연구』. 2007. 4. 동아일보. 2004. 4. 23.
- 박덕제. 「영국의 노동자 참가제도」. 조우현(편), 『세계의 노동자 경영참가- 참여의 산업민주주의를 위하여』. 서울: 창작과 비평사, 1995.
- 박석돈. 「오스트리아 사회적 동반협력제도의 조직 및 운영」. 한국복지행정학회, 『복지행정논총』. 7 (1997): 131~149.

- \_\_\_\_\_. 「오스트리아 사회적 동반협력제도의 성립 배경 및 그 효과」. 한국복지행정학회, 『복지행정논총』 8(1998): 203~221.
- 박태주. 「일자리 만들기 사회협약, 이후의 과제」. 『산업경제분석』 2004: 42~52.
- 아우어. 『노동정책의 유럽적 대안: 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드의 경제와 고용의 부활』. 장홍근 외(역). 한국노동연구원. 2000(Auer, P., *Employment Revival in Europe: Labor Market Success in Austria, Denmark, Ireland, and the Netherlands*, Geneva: ILO. 2000).
- 연합뉴스. 2004. 4. 22.
- 윤효원. 「일본의 사회적 협의 연구」. 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약 체제 비교연구(II)』. 노사정위원회, 2007.
- 이장원·최성수. 「노사정위원회 경험과 사회적 합의주의의 미래」. 『경제사회 발전모델의 사회적 합의 구축방안 연구』. 한국노동연구원, 2008.
- 이호근. 「유럽형 트라이파티즘(Tripartism)의 시사점: 유럽노사관계유형 및 유럽조합주의(corporatism)의 변화와 발전」. 한국노동사회연구소-참여사회연구소 공동 심포지엄. 민주화운동기념사업회 교육장. 9월 5일. 2003.
- 임상훈. 「한국의 사회협약: 노사정의 세계화와 구조조정 압력에 대한 삼자교섭 전략」. 한국인사조직학회 2002년도 춘계학술대회논문집. 2002.
- \_\_\_\_\_. 「네덜란드의 사회협약 체제」. 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약 체제 비교연구(I)』. 노사정위원회, 2006.
- \_\_\_\_\_. 「세계화와 일본의 사회적 협의」. 한국노동연구원, 2006.
- 조선일보. 2004. 5. 21.
- 최영기 외. 『한국의 노동법 개정과 노사관계-자료편: '87년 이후 노동법 개정 관련』. 서울: 한국노동연구원, 2000.
- 최장집. 『한국의 노동운동과 국가』. 서울: 열음사, 1988.
- 한겨레신문. 「울산 주요사업장 임단협 본격화」. 2004. 5. 11.
- 한겨레 21. 「(특집)사회협약이 실업을 구할까」. 2004. 2. 5.
- \_\_\_\_\_. 「(초점)임금투쟁을 넘어 사회개혁으로」. 2004. 4. 28.
- \_\_\_\_\_. 정규직 노조에 원한이 사무친다. 2004. 5. 6.
- 한국노동연구원. 『경제사회발전모델의 사회적 합의 구축방안 연구』. 2008.

한국노동연구원. 『매월노동동향』. 「일자리 만들기 사회협약, 정책과 제도」. 2004.  
3: 32~38.

\_\_\_\_\_. 『세계 각국의 사회협약』. 2004.

황기돈. 『사회통합적 노사관계』. 기본교재 03-1. 한국노동교육원, 12월 2003.

日本經濟団体連合會. <http://www.keidanren.or.jp/japanese/policy/2009/027.html>.

Allen, K. "The Celtic Tiger, Inequality and Social Partnership." *Administration* 47  
(2) (1999): 31~55.

\_\_\_\_\_. *The Celtic Tiger: The myths of social partnership*. Manchester:  
Manchester University Press, 2000.

Ashwin, S. "Social Partnership or a 'Complete Sellout'? Russian Trade Union's  
Response to Conflict." *British Journal of Industrial Relations* 42 (1) (2004):  
23~46.

Auer, P. *The Employment Revival in Europe*. Geneva: ILO, 2000.

Berger, S. & H. Compston. *Pay Concertation and Social Partnership in Western  
Europe, Lessons for the 21st Century*. Oxford: Berghahn Books, 2002.

Black, J. & D. McCabe. "Jointism and the Role of the Workplace Union in the  
Auto-components Industry." *New Technology, Work & Employment* 13 (1)  
(1998): 29~42.

Casey, B. & M. Gold. *Social Partnership and Economic Performance*. London  
and Cheltenham: Edward Elgar, 2000.

D'Art, D. & T. Turner. "An Attitudinal Revolution in Irish Industrial Relations:  
The end of them and us." *British Journal of Industrial Relations* 37 (1)  
(1999): 101~116.

Deery, S. P. Erwin, & R. Iverson. "Industrial Relations Climate, Attendance  
Behavior and the Role of Trade Unions." *British Journal of Industrial  
Relations* 37 (4) (1999): 533~557.

Deery, S. P. Erwin, & J. Walsh. "The Decline of Collectivism: A comparative

- study of white-collar employees in Britain and Australia.” *British Journal of Industrial Relations* 37 (2) (1999): 245~269.
- Fajertag, G., & P. Pochet. *Social Pacts in Europe: New dynamics*. Brussels: European Trade Union Institutes, 2000.
- Grote, J., & P. Schmitter. “The Renaissance of National Corporatism.” *Transfer* 1 (2) (1999): 34~63.
- Harcourt, M., & G. Wood. “Under What Circumstances Do Social Accords Work?” *Journal of Economic Issues* 37 (3) (2003): 747~767.
- Hirst, P. “Can the European Welfare State Service Globalization: Sweden, Denmark, and the Netherlands in comparative perspective.” *European Studies Working Paper* 2(1). University of Wisconsin-Madison. <http://polygot.lss.wisc.edu/eur/works/Hirsttitleepg.html>. 1998.
- Iankova, E., & L. Turner. “Building the New Europe: Western and Eastern Roads to Social Partnership.” *Industrial Relations Journal* 35 (1) (2004): 76~92.
- Kelly, J. “Social Partnership Agreements in Britain: Labor cooperation and Compliance.” *Industrial Relations* 43 (1) (2004): 267~292.
- Lister, R. “Strategies for Social Inclusion: Promoting social cohesion or social justice?,” In Askonas, P. & A. Stewart (ed.). *Possibilities and Tensions*. New York. NY. 2000.
- Madson, P. K. “Security and Flexibility: Friends or foes? some observation from the case of Denmark.” In Auer P. & B. Gazier (ed.). *The Future of Work, Employment, and Social Protection: The dynamics of change and the protection of workers*. Geneva International Institute of Labour Studies, 2003. (a)
- \_\_\_\_\_. “Flexibility through Labour Market Policies and Institutions in Denmark.” In Auer, P. and S. Cazes (ed.). *Employment Stability in an Age of Flexibility*. Geneva: ILO, 2003. (b)
- Marterbauer, M. “Austrian Economic and Social Partnership and European

- Integration.” *Economic and Social Policy* 14 (3) (1993): 459~472.
- McCashin, A., O'Sullivan E., & C. Brennan. “The National Economic and Social Forum, Social Partnership and Policy Formulation in the Republic of Ireland.” *Policy and Politics* 30 (2) (2002): 263~279.
- Nolan, B., O'Donnell P.J., & C.T. Whelan(eds.). *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*. Dublin: IPA, 2000.
- O'Donnell, R. “Irish Policy in a Global Context: From state autonomy to social partnership.” *European Planning Studies* 5 (4) (1997): 545~558.
- \_\_\_\_\_. *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkely, CA: University of California Press, 1973.
- O'Donovan, P. 「사회적 협의에 대한 ILO의 입장과 아일랜드의 경험」. 2002 노사정포럼. 원주 오크밸리, 3월 29일~30일. 2002.
- Rhodes, M. *Globalization, Labor Market and Welfare States: A future of 'competitive corporatism?*. Florence: EUI, 1997.
- Rodnik, D. “Sense and Nonsense in the Globalization Debate.” *Foreign Policy* 107 (Summer 1997): 19~37.
- Roper, I. “Quality Management and Trade Unions in Local Government: Demonstrating Social Partnership.” *Employee Relations* 22 (5) (2000): 442~466.
- Rubinstein, S. A. “The Impact of Co-management on Quality Performance: The case of Saturn Corporation.” *Industrial and Labor Relations Review* 53 (2) (2000): 197~218.
- Scokie, D. “Divergent Product Regimes: Coordinated and Uncoordinated Market Economies: The 1980s and 1990s.” In H. Kitschelt et al.(ed.). *Continuity and Change in Contemporary Capitalism*. pp.101~134. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.
- Stewart, A. “Social Inclusion: An Introduction.” In Askonas P. & A. Stewart (ed.). *Possibilities and Tensions*. New York, NY. 2000.
- Stump, B. “From Adversaries to Allies: Labor-management co-operation.” *The Journal for Quality and Participation* 22 (1) (1999): 44~47.

Sweeny, P. *The Celtic Tiger: Ireland's economic miracle explained*. Dublin: Oak Tree Press, 1998.

Vissor, J. "The Revival of Social Dialogue in Europe." *Perspectives on Work* 3 (1) (1999): 4~7.

Walton, W., & R. McKersie. *A Behavioral Theory of Labor Negotiations*. New York, NY: McGraw-Hill, 1964.

Zoll, R. "Neither Social Partnership nor Class Struggle: A plea for new social contracts." *European Journal of Industrial Relations* 4 (1) (1998): 103~114.

## 2004 Social Pact for Job Creation in Korea, Its Effect and Policy Lesson

Young-Myon Lee · Hwanil Kim

This paper is written to address implications for 2009 social pacts from the social pact for job creation in Korea on February 10, 2004. Social pact is, in general, the result of discussion on social issues including wages and jobs by the labor, the employer and the government. Netherlands, Ireland, and Japan among others are good examples for successful social pacts in recent years.

Based on the evaluation on 2004 social pacts, the following implications may be addressed. The government to fully accommodate the social pacts should actively announce policies to create jobs in public sector in addition to private sector with financial support and support in improving nonstandard jobs to regular jobs. However, the labors and the employers should do more in implementing social pacts to create decent jobs for workers. The labor need to play more active role in preserving wage increase in return for job creation. The employer keeps the promise with employment-friendly investment policy for creating more jobs. The tripartite discussion should be continued on the job-preserving growth policy and on the incubating new industry among others at the national level.

Keywords : social pact, job creation, tripartite commission, corporatism