

각국의 사회적 협의기구 V: 아일랜드 사회협약체제

신동면 (경희대학교 교수)

이 연재는 네덜란드를 시작으로 브라질, 스페인, 남아프리카공화국을 거쳐 아일랜드로 끝맺을 예정이며, 각 국가별로 사회적 협의(혹은 대화)기구를 소개하고자 한다. 해외 노사는 사회적 협의기구에 대한 참여를 통해 단순한 이익집단의 범주를 넘어서고 있다. 노사는 정부의 공공정책 결정에 로비나 다른 정치적 루트를 통해 영향력을 행사하여 자신의 이해만을 반영하는 것이 아니라 공공정책 결정의 주체로서 사회적 책임을 공유한다. 해외의 사회적 협의기구는 노사의 이러한 역할을 제도적으로 촉진하고 보장한다. 이 연재를 통해 우리나라 노사정이 사회적 협의에 대해 건강한 토론을 시작하게 되기를 기대해 본다.

각국의 사회적 협의기구를 검토하기에 앞서 사회적 협의(social concertation)와 관련한 여러 가지 개념에 대한 정리가 선행되어야 할 필요가 있다. 그 대표적인 것들은 사회적 대화, 사회적 자문, 사회적 합의주의 등을 들 수 있는데, 이들은 대체적으로 서구에서 만들어진 Social Dialogue, Social Consultation, Social Corporatism 등의 개념에 각기 대응하는 개념으로 볼 수 있다.

우선 이들 개념을 정확히 파악하기 위해서는 서구에서 이들 개념이 나오게 된 배경을 이해할 필요가 있다. 예를 들면 Social Consultation은 ILO가 노동기본권과 관련한 권고사항을 회원국가가 이행하는 데 있어 정부로 하여금 노사의 의견을 청취하도록 권유하고 있는 데서 개발된 개념으로, 권고사항 이행을 위한 국가수준의 노사정간 상호 의견교환을 Tripartism으로 정의하고 있는 것과 일맥상통한다. 이와는 달리 Social Concertation이나 Social Corporatism은 주로 서유럽 국가에서 형성된 노사정간의 관계를 표현하는 개념이다. 따라서 Social Corporatism에 관한 논의에서 Tripartism이 언급되더라도 이는 ILO에서 사용하는 Tripartism과는 다른 의미로 사용된다.

사회적 대화(social dialogue)는 기업수준에서부터 국가수준에 이르기까지 보이는 노사정간의 공식·비공식 접촉으로 정의될 수 있다. 그리고 사회적 자문(social consultation)은 국가수준에서 이루어지는 노사정간의 상호 의견교환으로 개념지을 수 있다. 한편, 사회적 협의(social concertation)와 사회적 합의주의(social corporatism)의 개념은 일단 전자는 공공정책 결정 과정에 대한 노사의 참여로, 그리고 후자는 노사정간의 실질적이고 민주적인 교환 체제로 정의할 수 있다. 이런 정의에서 보면, 사회적 대화가 사회적 자문이나 사회적 협의를 포괄하는 의미라고 파악할 수 있다. 한편, 사회적 대화는 노사정간 교환 결과로서의 사회협약(혹은 사회적 합의)을 배양하고 촉진하는 과정으로 작용하기도 한다.

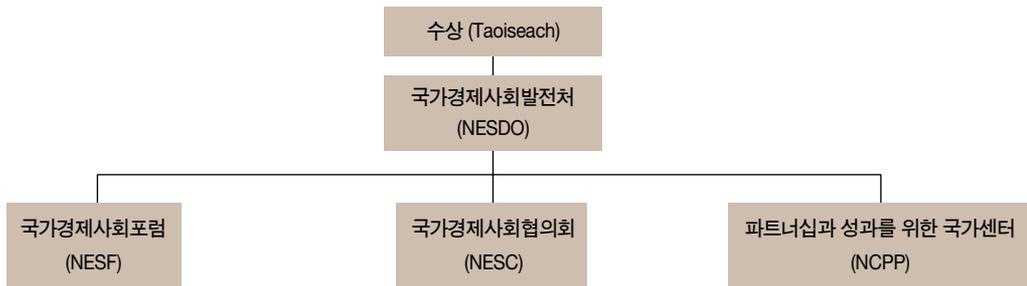
위 개념 사이의 차이가 지적되기 시작한 이유는 Social Corporatism을 사회적 합의로 정의하면서 사회적 협의와 대별하였기 때문이다. Social Corporatism은 원래 파시즘과 동의어로 사용되었던 구코포라티즘(그리고 그 대표적 변종인 국가 코포라티즘)과 대별되는 의미로 사용되었다. 그러나 한국에서 일부 학자와 노사정위원회 활동평가 보고서에 사회적 합의주의로 해석되었고 신코포라티즘의 한 측면인 사회적 협의와 구별되었다. 이러한 구별은 우리나라 노사관계 이론의 발전을 보여주는 것이기도 하다. 그러나 현재 Social Corporatism(사회적 합의주의)은 일부 학자나 노동운동계에 의해 노사정간 담합으로 왜곡 평가되고 있다. 서구의 오랜 기간에 걸친 노사정간 투쟁과 갈등의 역사적 산물에 대한 몰이해와 더불어 사회적 합의주의의 덧칠 속에 사회적 협의도 부정적으로 평가되는 경향이 발생하고 있다.

■ 들어가며

한국경제의 재도약을 위하여 새로운 경제발전 모델을 찾는 사람들에게서 자주 거론되는 국가 중 하나가 아일랜드이다. 1987년 이후 현재까지 아일랜드 정부는 사회협약(social pacts)을 주도적으로 형성하고 합의적 노사관계를 유지해 옴으로써 경제성장을 위한 사회적 토대를 마련해 왔다. 또한 아일랜드 정부는 성장 과정에서 발생하는 사회적 배제의 문제를 완화하기 위하여 사회보장을 확대함으로써 사회적 파트너십을 성공적으로 유지해 올 수 있었다.

위와 같은 아일랜드 사회협약이 갖는 내용적 특징들은 아일랜드 모델에 대한 관심과 함께 잘 알려진 사실들이 되었다. 그런데, 아일랜드에서 사회협약이 성공적으로 작동될 수 있었던 조직적 기반이 무엇인지에 대해서는 아직까지 비교적 잘 알려져 있지 않다고 하겠다. 이러한 인식 위에 본 글에서는 아일랜드에서 사회적 파트너십을 위한 기구 및 제도 운영의 특징이 무엇이며, 사회적 파트너십이 어떠한 단계를 거쳐서 발전하고 있는지에 대해서 살펴보고자 한다.

[그림 1] 사회협약기구



■ 사회협약 기구와 운영

아일랜드의 사회협약을 형성하기 위한 기구를 살펴보면, 2002년에 의회에 제출된 ‘국가경제사회발전 처법안(The National Economic and Social Development Office Bill)’에 따라 조직상의 중요한 변화가 있었다. [그림 1]에서 보는 바와 같이, 사회적 파트너십의 작동과정에서 핵심 역할을 수행해 온 국가경제 사회협의회(NESC), 국가경제사회포럼(National Economic and Social Forum : NESF), 파트너십과 성과를 위한 국가센터(National Center for Partnership and Performance : NCPP)의 상위 기구로 국가경제사회 발전처(NESDO)가 신설되었다. 그리고 사회적 파트너십을 위한 기구들은 법률에 근거하여 설립된 법적 조직으로 지위가 격상되었다.

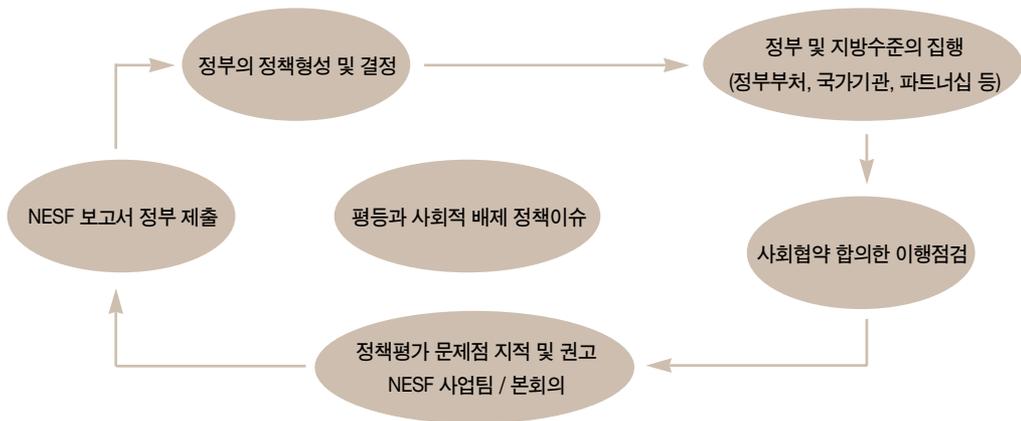
NESDO의 구성을 보면 NESC, NESF, NCPP의 의장과 부의장으로 구성되며, NESDO의 의장은 수상이 임명하며, 현재 수상부 장관(Secretary General of the Department of the Taoiseach)이 맡고 있다. NESDO의 주요 역할은 사회적 파트너십을 작동 과정에서 핵심적 역할을 수행하는 세 기구들의 활동을 조정하여 중복 작업을 최소화하며 협력적 정책개발 노력을 기울임으로써 NESC, NESF, NCPP의 활동을 보조하는 것이다. 아래에서는 사회협약 체결 과정에서 핵심적 역할을 수행하는 세 기구들에 대하여 구체적으로 살펴본다.

1. 국가경제사회협의회

국가경제사회협의회(National Economic Social Council : NESCC)는 1973년에 설립되었다. 현재 NESCC의 위원 구성을 살펴보면, 노동조합, 기업주, 농민조직, NGOs(non-governmental organizations), 정부 주요 부처의 대표들과 민간전문가 등으로 이루어져 있다. 각 부문별 대표를 보다 자세히 보면, 노동조합 대표 5인, 사업주 대표 5인, 농업조직의 대표 5인, 지역사회 자발적 조직(NGOs) 대표 5인, 정부가 임명하는 대표 10인(정부 주요 부처 차관 5인과 민간전문인 5인)과 부의장, 의장(부수상 Secretary General of the Department of Taoiseach)으로 구성된다. 수상은 NESCC 각 위원들을 2년 임기로 임명하며 연임을 허용하고 있다. NESCC의 운영을 위한 예산은 전액 수상부로부터 교부금(Grant-in-Aid) 지원을 받는다.

NESCC의 주요 업무는 아일랜드 경제의 효율적 발전과 사회정의의 실현을 위한 전략적 과제를 연구하고 이를 수상부(Department of Taoiseach)에 보고하여 자문 역할을 담당하는 것이다. NESCC는 1980년대 경제위기에 대처하기 위한 국가발전 전략을 형성하는 과정에서 핵심 조직으로서의 위상을 새롭게 확립하였다. 1986년, NESCC는 노동자, 사용자, 농업부문을 대표하는 사회적 파트너들과 정부와 합의를 통하여 사회협약인 '국가경제재건프로그램(The Program for National Recovery)'을 체결하는 데 있어서 결정적인 역할을 수행하였다. 즉 NESCC는 사회경제적 위기에 직면한 아일랜드 경제의 효율적 발전과 사회정의의 실현을 위한 전략 보고서를 수상부에 제출하였다. NESCC의 전략 보고서는 사회적 파트너들간 사회경제적 위기에 대한 공동의 인식을 담고 있었으며, 경제위기를 벗어나기 위하여 정부와 사회적 파트너들 간의 합의에 기초한 3개년(1987~1989) 발전 전략을 포함하였다. 그 이후 NESCC는 매 3년마다 사회경제 현안에 대한 검토보고서를 전략보고서라는 이름으로 발표하고 있다. NESCC가 발표한 전략보고서에 포함된 사업 프로그램들은 정부와 사회적 파트너간의 사회적 합의를 도출하기 위한 협상 과정에서 준거가 된다. 이와 함께, NESCC는 사회협약의 이행 과정에서 사회경제적 문제에 대한 평가 및 제안을 담고 있는 보고서를 작성하여 수상부에 제출한다.

[그림 2] 국가경제사회포럼 활동



2. NESF의 역할

NESF(National Economic and Social Forum)는 사회경제정책, 특히 실업, 불평등, 사회적 배제 등 사회문제에 대처하기 위한 정책에 대하여 국민적 합의를 형성하는 데 기여함을 목적으로 1993년에 설립되었다. NESF의 위원 구성을 보면, 정부에서 임명하는 의장과 부의장을 포함하여 정당 부문, 노동·사용자·농민 부문, 지역사회 NGOs 부문, 정부 부문 등 4개 부문에서 각각 15명씩의 대표로 구성되며, 각 부문에서 추천된 대표들을 수상이 위원으로 임명한다. NESF는 위원 구성에서 정당 부문의 대표를 포함한다는 점에서 NESF와 구분된다. 따라서, NESF는 아일랜드에서 사회협약을 추진하기 위한 가장 포괄적인 기구라고 할 수 있다. NESF의 위원의 임기는 3년으로 정해져 있으며, NESF의 운영을 위한 예산은 전액 수상부로부터 교부금을 받는다.

1998년부터 NESF는 국가정책과정에서 사회협약에 포함된 정책 및 프로그램, 특히 평등과 사회적 통합을 실현하기 위한 정책 및 프로그램의 집행에 대한 이행점검(monitoring)과 평가분석 기능을 담당하도록 하였다. 또한 2003년부터는 NESF가 특정 정책문제와 관련하여 국민들로부터 공공 자문을 구하는 역할을 수행하도록 하였다. 그리하여 NESF의 주요 기능은 [그림 2]에서 보는 바와 같이 사회협

약에 포함된 정책과 프로그램, 특히 평등과 사회적 통합을 실현하기 위한 정책과 프로그램의 이행을 점검하고 분석·평가하는 역할을 담당하며, 정책문제에 대하여 공공 자문(public consultation)을 촉진하는 역할을 담당한다.

한편, NESF는 조직의 원활한 운영을 위하여 본회의(plenary sessions), 운영위원회(management committee), 사업팀(project teams), 임시실무팀(Ad Hoc Working Group) 등의 조직을 두고 있다.

첫째, 본회의는 전체 NESF 위원들이 참석하는 전원회의이다. 본회의에서는 운영위원회가 작성한 NESF 사업프로그램 초안, 사업팀과 임시실무팀이 제출한 보고서, 그리고 운영그룹(Steering Group)이 제출한 사회협약 이행점검 보고서 등에 대하여 논의한다. 본회의에서는 필요한 경우 정부의 각 부처 장관들을 초청하여 참여시키거나, 각 부처의 장관들이 자발적으로 본회의에 참여하기도 한다. 또한, 제출된 보고서에 대하여 반대 입장을 지닌 인사들을 본회의에 초청하여 의견을 청취하기도 한다.

본회의는 포럼과 포럼 사이에 개최되는데 더블린 카슬과 지방에서 열리는 회의를 포함하여 1년에 총 6번이 열린다. 본회의는 공개회의로 진행됨을 원칙으로 하며, 단 NESF 내부 관리문제에 관한 의제를 논의하는 경우에는 예외를 인정한다. 회의 의제와 관련된 이익집단의 회의참석 여부는 NESF 의장에 재량에 따라 결정한다. 본회의에서는 NESF 를 구성하는 사회적 파트너들의 대표들이 참석하며, 미참여 단체의 의견을 수렴할 수 있는 제도적 통로를 갖추고, 의제에 대한 충분한 토의를 보장하고 있다. 또한, 충분한 토의가 끝난 후에 의결을 필요로 하는 경우에 다수결 원칙에 따라 결정하고, 결정된 사항을 따름으로써 절차적 민주성을 확보하고 있다.

둘째, 사업팀은 사회적 합의 이행을 위한 정부 정책의 집행을 점검하고 정책영향을 분석하여 평가보고서를 준비하는 역할을 수행한다. 보다 구체적으로, 사업팀의 주요 업무는 ① 정책의 효과성을 평가하며, ② 비효과적 정책에 대해서는 수정안과 시의적절한 변화 내용이 무엇인지를 밝히고, ③ 전략적 정책 분석을 재형성하는 데 정보를 제공하고 영향을 미침으로써 정부의 정책결정 능력을 제고시킨다.

사업팀 운영에서 흥미로운 것은 사업팀이 12명 미만의 인원으로 구성되는데, 사업팀이 작성하는 보고서에 사회적 파트너들의 의견이 균형있게 반영될 수 있도록 사업팀의 인원을 균형있게 선발한다는 것이다. 그리고 사업팀에서 의사결정은 다수결 원칙을 따르고 있다. 사업팀은 보고서 작성 과정이 문제해결 과정이 될 수 있도록 특정 정책이슈를 다룬다. 보고서에 담기는 권고사항들은 구체적이고 행동으로 옮

길 수 있어야 하고, 분석을 통해 뒷받침될 수 있어야 하며, 우선순위를 지니고 경제적으로 부담 가능해야 한다. 사업팀의 보고서는 NESF의 본회의에서 논의된 후 정부에 제출되며, NESF의 보고서가 출판되어 수상부, 정부 부처 및 기관, 이익집단, 자발적 조직들이 회람할 수 있도록 한다.

셋째, 임시실무팀은 본회의나 운영위원회의 결정에 따라 설치될 수 있으며, NESF 사업프로그램과 관련된 특정 사안을 심의하거나 정기보고서의 준비 과정에서 운영위원회를 보조하는 역할을 담당한다. 임시실무팀은 12인 미만의 인원으로 구성되며, NESF 운영위원회와 협의하여 의장이 임명한다. 위원은 해당 분야의 전문성과 경험을 지닌 인사들로 구성될 수 있도록 하며, 각 사회적 파트너들이 균형있게 대표 되도록 배려한다. 임시실무팀은 활동 과정에서 외부전문가의 도움을 구할 수 있으며, 사업팀과 동일한 원칙을 적용받는다. 임시실무팀의 보고서는 본회의와 운영위원회를 통하여 토론되고 채택된다.

넷째, 운영위원회는 NESF 의장과 부의장을 포함하며, NESF 각 4개 분과에서 선출된 3인의 대표들로 구성된다. 구체적으로 살펴보면, 정당대표 3인, 노동계·사업계·농업계 대표 3인, 지역사회 자발적 조직 대표 3인, 정부 및 지방정부 대표 2인, 그리고 민간부문 전문가 3인 등 총 16인으로 구성되어 있다. 운영위원회는 본회의에서 결정된 사업프로그램과 사업팀과 임시실무팀의 활동이 효과적으로 이루어지도록 운영 전반을 관리한다. 운영위원회에서 의사결정은 다수결 원칙을 따른다.

3. *~i%œ ..œf § ~i..*

NCPP(National Centre for Partnership and Performance)는 국가수준에서 이루어지는 사회적 파트너십이 개별 사업장으로 확산되어 합의적 노사관계로 수용·정착될 수 있도록 지원하기 위해 2000년에 설립되었다. 즉 NCPP는 공공부문과 민간부문의 사업장에서 사용자와 근로자 간의 합의적 노사관계를 정착시킴으로써 기업 환경의 변화에 대응하고 조직능력을 배양하여 조직의 성과를 높이는 데 기여함을 목적으로 한다.

NCPP는 수상이 임명한 위원들에 의해 운영되고 있다. NCPP의 제2기 위원회 위원은 위원장과 부위원장을 포함하여 14인이며, 정부 부처와 사용자 대표와 노동자 대표, 학계 전문가 등으로 구성되어 있다. 전체 위원회에서는 NCPP의 전반적 정책방향을 결정하며, 9인의 집행위원회가 구성되어 사업프로그램

을 운영한다.

NCPP는 사업장 수준의 파트너십에 대한 연구와 사업 협력을 통하여 공공부문과 민간부문에서 합의적 노사관계 형성과 조직혁신을 달성한 사례를 발굴하여 수범으로 삼고자 한다. NCPP는 이를 위해 학계 및 민간 전문가로 구성된 연구자문단을 위촉하여 공공부문과 민간부문 사업장에서 노사간 파트너십 사례를 연구한다. 연구자문단은 1년에 3번의 정기회의를 개최하며, 연구사업 수행을 위해 연구자문단 구성원간 지속적인 상호교류 활동을 수행한다. 파트너십을 통한 조직변화의 사례를 다루는 연구사업들은 온라인을 통하여 연구 결과를 공개하여 자료로 널리 활용할 수 있도록 한다.

■ 사회적 파트너십의 작동 과정

아일랜드의 사회협약 과정은 국가경제사회발전 전략을 수립하고 집행하며, 감독하기 위한 제도를 갖추고 있다는 점에서 볼 때 공식화되어 있다. 사회협약의 체결을 위한 과정은 크게 보아 사회문제에 대한 공감대 형성 단계, 협상 및 사회협약 체결 단계, 사회협약의 집행 및 이행점검 단계로 구분할 수 있다.

1. »“fifg 0 kP ” t

사회협약 체결을 위한 첫 단계는, 사회문제에 대한 공감대 형성의 단계라고 할 수 있다. NESc는 사회협약 체결을 위한 첫 단계를 ‘불유쾌한 사실에 대한 공동 관찰(joint observation of unpleasant facts)’이라고 일컫고 있다. 정부, 노동자, 기업, 농업부문, 지역사회 NGOs 대표들이 NESc에서 함께 만나서 사회경제 상황을 진단하고, 향후 경제사회의 핵심적 도전에 관하여 논의한다. 이러한 논의 과정에서 NESc는, 중앙통계청(Central Statistics Office)의 통계자료, 경제사회연구소(Economic and Social Research Institute)와 NESF 보고서 등을 활용하여 사회적 파트너들 간에 합의된 사회경제적 문제에 관한 ‘공동 분석’을 담고 있는 전략보고서를 발간한다. NESc의 전략보고서는 사회적 파트너들간의 중앙집권화권 정책협의를 가능케 하는 동력이 되며 이론적 틀을 제공한다.

NESC 전략보고서를 완성하기 위하여 사회적 파트너들은 상호간 집중적인 토론과 협상을 통하여 공

[그림 3] 협약 체결을 위한 협상 룸



동 의제를 형성한다. 이러한 노력들은 상황에 대한 인식의 공유를 용이하게 할 뿐만 아니라 신뢰와 상호 존중, 그리고 상대방의 이해관계와 정체성에 대한 이해를 촉진시킨다. 지난 6차에 걸친 사회협약 기간 동안 NESCS는 사회적 파트너들간의 합의를 도출하고, 합의에 기초한 제반 정책을 구성함으로써 사회적 파트너십 형성에 핵심적 역할을 수행해 왔다. 그러므로 NESCS의 전략보고서 작성은 국가적 합의를 이끌어 내기 위한 정부와 사회적 파트너들 간의 협상 과정의 첫 단계라는 것을 인정받았다.

2. »;¸ » § ¸ „ ¼ ½

NESCS의 전략보고서가 발간되고 나면, 수상부는 전략보고서에 기초하여 사회적 파트너들간의 협상을 시작한다. 사회협약 체결을 위한 협상은 수상부에서 진행되며, 개별 프로그램별로 정부 부처 대표와 NESCS 위원들이 참여하여 동시에 협상이 진행된다. 협상 과정에서 사회적 파트너들은 자신이 속한 집단의 이익을 위하여 협상테이블에 임하며, 양보 및 보상에 대한 기대를 갖고 참여한다. 초기의 다면적 회의와는 달리 협상은 [그림 3]에서 보는 바와 같이 각 룸(rooms)들과 수상부 양자간에 수행된다. ICTU와 IBEC/CIF는 하나의 협상 룸을 구성하여 정부와 3자간 협상을 진행한다. 이 룸에서는 사회경제 프로그램

중 핵심이 되는 소득정책 및 임금인상에 관한 합의를 도출하기 위해서 정부, 사용자 대표, 노조 대표가 임금인상안 합의와 세제 보상 등에 대한 협상을 진행한다. 임금인상안에 대한 사회적 합의를 이끌어 내기 위하여 임금인상안은 사회적 파트너들의 직원들에게 승인을 받도록 하고 있다. 만약에, 임금인상안이 노동조합원들에게 부결된 경우에는 사회적 파트너들은 재협상을 하게 된다.

한편, 경영측 립은 소기업연합(SFAE), 아일랜드관광산업연맹(ITIC), 아일랜드수출업자협회(IEA), 아일랜드상공회의소(CCI) 등으로 구성되어 있는데, 이들은 임금협상에 직접적으로 관여하지 않는 기업 조직들이다. 그러나 이들은 임금협상을 제외한 다른 사회적 이슈와 관련한 협상에 참여하였고, 사회협약의 이행점검에서 있어서도 그 역할을 해왔다(오도넬 · 토마스, 2003, 248).

각 립과 수상부 간의 공식적 협상을 통하여 이루어지는 논의, 협상, 이해관계의 교환 등은 참여자들간의 광범위한 비공식적 상호작용에 의해 보강되어 왔다. 특히, 협상 단계에서는 수상부 협상 담당자들의 협상능력과 통찰력이 복잡한 협상을 이끌어 가는 데 매우 중요하다. 이들은 각 립들이 가지고 있는 관점, 관심사항, 목적들을 종합하여 모든 참여자들이 동의할 수 있는 최종 문건으로 만들어 내는 데 결정적인 역할을 담당한다. 결국, 정부와 사회적 파트너들 간의 협상을 통하여 이해관계가 조정되며, 그 결과로써 사회협약(social pacts)을 체결하게 된다.

3. »;ø · ~ " `i, ±

아일랜드 사회협의 과정에서 특히 주목할 것은 사회협약의 이행점검을 위한 제도적 기반을 갖추고 있다는 것이다. 사회협약의 집행에 대한 이행점검을 위한 공식적 기구는 중앙이행점검위원회(Central Review Committee), 파트너십 2000 이행점검위원회(Partnership 2000 Review Committee), 중앙이행점검 체계(Central Review Mechanism), 운영그룹(Steering Group) 등으로 대체 · 발전되어 왔으며, 국가경제사회포럼(NESF)은 1998년부터 사회협약 이행을 점검하기 위하여 정책영향을 평가하고 감독하는 역할을 담당해 오고 있다(신동면, 2006).

오컨대, 지금까지 6차에 걸쳐 지속되어 온 사회협약의 체결 과정을 살펴보면, 다음과 같은 절차적 특성을 공유하고 있다.

- 사회·경제적 상황에 관한 객관적 자료의 취합과 분석
- 사회적 파트너들간 경제·사회 자료에 대한 공동 이해 형성
- 사회적 파트너들간에 주요 도전에 대한 합의와 대응 전략 수립
- 사회적 파트너들과 정부간 협상 및 사회협약 체결
- 사회협약의 이행을 위한 정책수단의 협의 및 채택
- 협약이행 및 감독
- 지역 및 기업수준으로 사회적 파트너십을 확대

아일랜드의 사회협약은 정부와 사회적 파트너들 간에 당면한 사회경제적 문제와 관련해서 공통의 이해를 도모하며, 이에 대처하기 위하여 고통 분담과 보상을 내용으로 하는 임금합의 및 사회·경제정책에 관한 합의를 도출하고, 합의의 이행을 점검하기 위한 제도적 틀을 갖추고 있다. 기업의 경쟁력을 유지하기 위하여 근로자들은 임금인상의 자제라는 양보를 받아들였으며, 이에 대한 보상 차원에서 정부는 소득세율의 인하와 사회적 취약계층의 보호를 위한 사회보장제도를 확대하였다. 또한 정부는 시간제 근로자의 보호와 평등한 고용기회 부여, 부당한 해고를 막기 위한 노동관계법의 개정 등을 통하여 사회적 배제를 완화하기 위한 조치들을 단행하였다. 한편, 기업은 임금인상의 자제에 대한 보상 차원에서 근로자들에게 기업경영에 대한 참여를 부분적으로 인정하였다. 결국, 아일랜드 정부는 1987년 이후 현재까지 지속되어 온 사회협약을 통하여 사회경제적 목표에 대하여 각 사회집단들의 이해를 구함으로써 노사관계의 안정과 산업평화를 달성하고 경제성장의 안정적 토대를 마련할 수 있었다.

■ 사회협약의 성과와 한계

아일랜드에서 1987년 사회적 파트너십이 복원되고 내부 반대에도 불구하고 지속될 수 있었던 것은 자기강화적 발전 단계를 거쳤기 때문이다. 즉 아일랜드는 성공적 경제발전을 통해 사회적 파트너십을 정당화하는 유력한 근거를 지닐 수 있었으며, 그 결과 사회적 합의 과정을 반드시 거쳐야 한다는 사회적 분위기가 조성되었다. 이와 같은 자기강화적 발전 단계를 겪은 아일랜드 사회협약은 다음과 같은 특성을 지닌다.

첫째, 아일랜드는 전통적 사회적 파트너들이라고 할 수 있는 노동조합과 사용자연합과의 협상 틀을 넘어서 파트너십을 확대하였다는 점에서 사회적 대화를 시행하고 있는 다른 나라들과 구분된다. 즉 아일랜드에서는 지역사회 NGOs 대표들이 사회적 협의 과정에 참여함으로써 사회적 연대를 공고히 하고 있다. 지역사회 NGOs들은 사회협약의 체결을 위한 공식적 기구인 NESC와 NESF에 참여하고, 수상부가 주도하는 사회협약 체결을 위한 협상에 참여하며, 사회적 합의의 이행점검에도 참여한다. 물론, 사회협약 체결 과정에서 지역사회 NGOs 들의 참여는 사회협약을 위한 협상 과정을 더욱 복잡하게 하였고 합의를 더 어렵게 하였다는 점을 부인할 수 없다. 대체로 자발적 결사체인 NGOs 들은 실용적 입장을 견지하기 보다는 규범적인 태도를 지니고 있기 때문에 협상에 어려움이 있다. 그러므로 정부는 확대된 형태의 사회적 파트너십이 효과적으로 작동할 수 있도록 지속적인 노력을 기울이고 있다.

둘째, 아일랜드는 사회적 협의 과정에서 사회적 파트너 내부의 합의 구축을 가능케 하는 민주적 의사결정제도를 갖추고 있다. 아일랜드의 정당들은 계급정치를 축으로 분화되지 못하였기 때문에 친노동자적 정권이 수립된 경험이 없다. 이러한 정치적 상황에서 상대적으로 노조에 대하여 경직적인 정권으로부터 오는 위협은 노조로 하여금 사회적 대화를 선택하도록 유도할 수 있음을 보여준다. 1987년 아일랜드 노조연합은 외부로부터의 압력과 내부의 민주주의를 바탕으로 지도부의 전략적 선택에 따라 사회적 대화에 참여하였다(임상훈, 2003). 아일랜드의 사회협약은 조합주의적 구조를 갖추었느냐의 구조보다 행위자들의 전략적 선택이 사회적 합의를 형성하기 위해서 더 중요한 요인이 될 수 있음을 보여준다. 또한 이러한 선택을 가능케 하는 민주적 의사결정제도의 존재가 사회협약의 성공을 위한 핵심적 요소임을 말해준다.

셋째, 아일랜드는 사회적 파트너십을 지속시키기 위하여 협의, 협상, 이행, 이행점검, 그리고 환류를 위한 제도를 갖추고 있다. 특히, 사회협약의 이행을 점검하기 위하여 사회적 파트너들이 참여하는 독립적 이행점검 기구를 갖추고 있다는 점이 특이하다. 사회적 합의를 이행하기 위한 정책설계 단계에서 사회적 파트너들이 참여하며, 사회적 파트너들이 참여하는 이행기구에서 합의사항에 대한 이행점검을 통해 시정사항이 발견되면 정부정책의 수정을 위한 권고안을 제출할 수 있다. 아일랜드는 정책 과정에서 사회적 파트너들의 참여를 제도적으로 보장함으로써 어느 한 집단의 일방적 희생을 강요하지 않으며, 사회집단들 상호간의 양보를 이끌어 내고 협력적 행동을 유도하는 데 성공하고 있다.

넷째, 아일랜드의 사회협약은 노사간의 임금문제와 노사관계에 국한된 것이 아니라 아일랜드의 경제 발전과 사회통합을 위한 다양한 사회경제적 문제에 관한 내용을 포함한다는 점을 주목해야 한다. 정부는 사회적 파트너들과 함께 협상 과정에서 거시경제정책, 노동정책, 사회복지정책 등을 논의한다.

그러나 아일랜드의 사회협약이 순조롭게 진행되는 것만은 아니다. 사용자의 입장에서는 개별 노조에 대한 아일랜드노조연합의 장악력에 의구심을 보이며, 임금인상에 대한 사회적 합의의 실효성이 떨어진다고 주장한다. 사회적 합의 수준을 뛰어넘어 임금인상을 요구하는 개별 노조들이 많다고 비판한다. 또한, 지역사회 사회부문 조직들이 사회적 파트너로 참여하게 되었지만, 이들은 여전히 임금인상과 조세제도에 관한 협상에서 배제되어 있다. 그 결과 이들은 사회적 배제를 극복하기 위해 배분되는 자원이 부족하다고 불만이다. 이와 같이 사회협약에 참여하는 사회적 파트너들의 불만은 사회협약이 지속되면서도 누적되고 있다. 사실, 사회협약 과정에서 아일랜드는 다음과 같은 한계를 안고 있음을 간과할 수 없다.

첫째, 국가수준의 파트너십이 기업수준의 파트너십과 연결되는 데 한계를 드러내었다. 하부수준에서 파트너십의 미형성은 사용자의 적대감 증가로 나타났으며, 이는 결과적으로 노조 조직률의 감소로 귀결되었다. 1990~2000년 사이에 노조 조직원의 수는 14% 증가하였지만, 노동조합의 조직률은 지속적으로 감소하고 있다. 특히, 민간부문의 경우 노조조직률은 22~23% 수준에 머물고 있다. 이는 노동조합 성장의 핵심적 결정요인이라고 불리는 노조 인정이 줄어든 것과 맥을 같이한다. 특히, 미국계 다국적 기업에서는 노조 인정이 전무한 실정이다. 결국, 작업장에서 파트너십의 미형성은 노조의 약화, 특히 노조의 불인정과 연결되어 있기 때문에 문제가 크다(박태주, 2003: 47).

둘째, 사회협약에서 포함하는 의제의 범위가 지나치게 넓다 보니 그 자체가 커다란 도전이 되고 있다. 사회협약의 집행에 관련된 소위원회가 지나치게 많으며, 사회협약 과정에서 인적·물적 비용의 문제가 특히, 소규모 지역사회 조직의 경우에 부담으로 작용하고 있다.

셋째, 사회협약을 통한 국정운영 방식이 대의민주주의의 원리를 훼손한다는 본질적 지적도 빼놓을 수 없다. 즉, 사회적 파트너십이 국민에 의하여 선출되지 않은 이익집단들에게 권력을 제공하며, 정책의제의 의회 내 논의를 회피하거나 차단하고 정부의 재량성을 제약함으로써 대의민주주의에 대한 중대한 도전이라는 것이다.

넷째, 아일랜드의 급속한 경제성장은 사회적 취약성을 노정시켰다는 비판을 간과해서는 안 된다.

Kirby(2002)에 따르면, 아일랜드는 ‘경제적 성장과 사회적 실패’를 특징으로 한다는 것이다. 이는 아일랜드의 산업화가 외국자본에 지나치게 의존한 결과이며, 사회적 파트너십 역시 사회 집단들이 신자유주의를 수용하도록 하는 메커니즘이 되었기 때문이라는 것이다. 1998년 현재 아일랜드에 진출해 있는 다국적 기업이 제조업 부문에서 전체 생산량의 82%를 점하는 현실은 아일랜드 경제의 자생력에 심각한 위협이 될 수도 있다. 즉 자본의 이동성 증대에 따라 외국자본이 이탈해 가는 경우에 아일랜드는 속수무책으로 당할 수밖에 없을 것이다.

사회협약이 만병통치약은 아니다. 그러나 사회협약을 통해 거시적 전략수준에서 국가경제의 발전에 대한 사회적 합의를 이루는 경우에, 특정 이슈에 따른 집단간의 이해갈등은 전략수준의 합의에 근거하여 해결될 수 있다. 유럽변방의 작은 섬나라에서 식민지 모국인 영국을 앞질러 ‘Celtic Tiger’로 부상한 아일랜드의 발전 경험은 경제발전 과정에서 서로 다른 이해를 지닌 사회계층간 이해조정(interest intermediation)과 협력(cooperation)이 필수적이라는 것을 일깨워 준다. **KL**

참고문헌

- 박태주(2003), 『세계화와 노사관계 : 아일랜드의 사회적 합의 경험에 대한 평가』, 산업연구원.
- 신동면(2005), 「아일랜드 발전모델 : 사회협약과 경쟁적 조합주의」, 『한국정치학회보』 39집 1호, pp.299~323.
- 신동면(2006), 「아일랜드 사회협약」, 노사정위원회, 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교 연구』, 용역 결과보고.
- 스테판 버거, 휴 콤프수턴 엮음, 조재희 · 김성훈 · 강명세 · 박 동 · 오병훈 옮김(2002), 『유럽의 사회협약의 제도(Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lesson for the 21st Century)』, 한국노동연구원.
- 임상훈(2002), “한국의 사회협약 : 노사정의 세계화와 구조조정 압력에 대한 삼자교섭전략”, 한국인사조직학회 춘계학술대회 발표문.
- Central Statistics Office(CSO)(2003), *Measuring Ireland's Progress*, www.welfare.ie.

- Department of Taoiseach(1987), *Programme for National Recovery 1987~1990*, Dublin, Stationery Office.
- _____ (1991), *Programme for Economic and Social Progress 1991~1994*, Dublin, Stationery Office.
- _____ (1994), *Programme for Competitiveness & Work 1994~1996*, Dublin, Stationery Office.
- _____ (1997), *Partnership 2000 1997~2000*. Dublin, Stationery Office.
- _____ (2000), *Programme for Prosperity and Fairness 2000~2002*, Dublin, Stationery Office.
- _____ (2003), *Sustaining Progress : Social Partnership Agreement 2003~2005*, Dublin, Stationery Office.
- Kirby, P(2002), *The Celtic Tiger under Distress : Growth with Inequality in Ireland*, Hampshire: Palgrave.
- National Economic and Social Council(NESC)(2005), *Strategy 2006 : People, Productivity, and Purpose*, NESC.
- National Economic and Social Council(NESC)(2005), *The Developmental Welfare State*, NESC.