

워킹페이퍼	2006-01
-------	---------

# 약자들의 사회협약

– 아일랜드, 이탈리아 및 한국 사례 비교연구 –

임상훈·루치오 바카로



## 목 차

요 약 .....	i
I. 서 론 .....	1
II. 3국 사회협약의 역사적 전개 상황 .....	5
1. 아일랜드 .....	7
2. 이탈리아 .....	9
3. 한국 .....	12
III. 영향 요인별 3개국 사례 비교 .....	16
1. 경제 위기 .....	18
2. 악한 정부 .....	20
3. 노조 운동의 급진 세력 대 온건 세력의 투쟁 .....	24
4. 사용자의 역할 .....	36
IV. 사회협약 설명을 위한 이론적 틀 .....	41
V. 결 론 .....	46
참고문헌 .....	50



## 요약

아일랜드, 이탈리아 및 한국이라는 상이한 국가의 사례 분석에 기초하여 본고는 사회협약이 시간에 따라 어떻게 출현하고 재생산 되는지에 대한 이론적 설명을 도출하고자 한다. 세 나라는 역사, 문화, 경제규모, 정치 발전, 제도적 유산, 경제 구조, 노사관계 전통 등에서 상당한 차이를 보인다. 그러나 세 나라의 극히 상이한 배경 조건에도 불구하고 공통적으로 발생한 사회협약은 사회현상의 기저를 관철하는 일반 논리를 밝히고 이론을 구축하는데 긍정적인 역할을 한다.

세 나라 모두에서 사회협약이 출현하였지만 사회협약의 제도화 정도에는 중대한 차이점이 존재한다. 한국의 경우 1998년에 이르러서야 노사정 사이에 합의가 이루어졌지만 사회협약은 곧 불안정하게 되었다. 이탈리아는 1990년대에 들어 사회협약 시도는 대부분 성공하였지만 우여곡절을 겪고있다. 아일랜드의 경우 사회협약이 도입된지 17년이 지나면서 지속성과 안정성이 증대되었으며 이는 여전히 주요 공공 정책을 처리하는 수단으로 자리잡고 있다.

이 연구는 선거 기반이 약하고 경제 위기를 독자적으로 관리할 수 없는 약한 정부가 개혁정책을 조정하기 위해 사회세력과 광범위한 연합을 구축하고자 시도할 때 사회협약으로 이어지는 노사정간 교섭이 나타난다고 본다. 본고의 사례에서 세 나라의 모든 정부는 위기 상황 하에서 소수 정부였거나(아일랜드 및 한국) 다른 이유로 극히 무기력해진 정부(이탈리아)였다. 그러나 이 연구의 대상 국가와 유사하게 외부 환경 제약과 위협에 노출되었지만 정부의 선거기반이 약화되지 않았던 벨기에, 인도네시아, 기타 아시아 국가의 유사 사례에서 정부는 일방으로 구조조정을 시행하였던 경향성을 보여준다.

이 연구는 위기에 대한 노사정간 공감대가 사회협약으로 자리 잡

으려면 ‘약자 연합’, 즉 약한 정부와 투쟁성이 약한 노조 사이의 연합이 필요하다고 주장한다. 이 경우 노조는 협상을 통해 해결책을 도출하고자 하는 전략적 결정을 선택하여야 한다. 그러나 이러한 선택은 위기 환경으로 인해 노조가 필연적이거나 자동적으로 취하는 선택이 아니라 온건파가 강경파보다 높은 지지를 받고 전반적인 노동 운동의 주류를 형성할 때 나타나는 노조 내부의 권력 투쟁의 산물이다. 아일랜드와 이탈리아의 다수의 사회협약과 안정적이지 않은 한국의 사회협약의 차이점을 통해 내부 권력 투쟁이 근본적으로 상이한 결과를 낳을 수 있다는 사실을 보여준다. 아일랜드와 이탈리아의 경우 온건파가 승리한 반면 한국은 결국 온건파의 패배로 이어졌다. 노조 단체 내부의 의사 결정 규칙이 이 과정에서 중요한 역할을 차지한다. 이탈리아와 아일랜드처럼 집단적 의사 결정 과정에서 기층 노동자(비조직 노동자를 포함) 모두의 선택을 허용하는지 여부 또는 한국의 경우와 같이 집단적 의사 결정 프로세스가 노조 지도부 및 간부에게만 주어지느냐에 따라 내부 권력 투쟁의 결과가 달라질 수 있다.

한편, 이 연구는 사용자의 전략적 선택과 의지는 사회협약의 출현에 꼭 필요하지 않지만 사회협약의 재생산 및 안정화의 핵심 요소로 작용하게 된다는 점을 지적한다. 아일랜드와 이탈리아 사이에 사회협약 유지 기간의 차이가 발생하는 이유는 사용자의 사회협약에 대한 태도 변화에 기인한 때문이다. 아일랜드의 사용자 단체는 사회협약 초기 전략적 불확실성 때문에 소극적인 태도를 가졌지만 점차 전폭적으로 지지하게 된다. 본고는 이러한 사용자의 입장 변화는 사회협약 체결의 성과가 재계, 특히 아일랜드 경제 발전을 주도하는 고기술 산업부문에 유리했기 때문이라고 판단한다. 이탈리아는 사회협약의 성과가 재계는 물론 경제 전반에 그다지 기여한 바가 없었다. 따라서 사용자는 특별히 협약 이행에 책임을 지고자 하지 않았고 2001년 선거 결과 중도 우파 정부가 2차 대전 이후 최고의 지지를 받으면서 등장하자 결국 협약 이행 의무를 방기하였다. 그 대신 노동시장의

경직적 규제 해제를 위해 정부에 로비 활동을 벌이기 시작하였다.

위의 주장은 추후 더 다듬어지고 검증을 거칠 필요가 있다. 그러나, 현 단계에서도 “약자 연합”이라는 주장은 이론적 시사점 외에도 연구 방법론 상 중요한 시사점을 제공한다. 사회협약 체결은 정치 현상이며, 정부의 사회파트너 포용여부 결정은 정치 체계의 구조적, 전략적 요인에 의해 형성된다. 행위자가 협상을 통한 해결 방안 의지를 밝히는 이유는 내부의 정치적 투쟁에서 비롯된다. 과거 관행에 따라 이러한 현상을 단지 이익 단체 또는 노사 관계만을 통해 접근한다면 사회주체들의 행위 의미를 정확하게 파악할 수 없을 것이다.





## 1. 서론

본고는 사회협약의 출현을 중심 연구대상으로 삼는다. 사회협약은 지난 1980년대 중반 이후 정부, 노동조합, 사용자단체가 공공 정책에 대해 패키지 협상을 하는 과정에서 출현하였다. 노조 조합원 수의 감소, 임금교섭의 분권화<sup>1)</sup> 및 신 자유주의적 경제 구조조정 등 추세에 비추어 볼 때 이러한 발전은 일견 놀라운 면도 있다. 그러나 사회협약의 출현은 이미 상당수 국가, 특히 유럽 지역에서 뚜렷한 현상으로 자리잡고 있다.

아일랜드, 이탈리아 및 한국이라는 상이한 국가의 사례 분석에 기초하여 본고는 사회협약이 시간에 따라 어떻게 출현하고 재생산 되는지에 대한 이론적 설명을 도출하고자 한다. 이 논문은 첫째, 정부는 어떤 조건하에서 정책 결정이라는 특권을 보유하기보다 민간 주체와 나누게 되는지, 둘째, 사회협약이 어떻게 최초로 맺어지고 제도화되는지 - 특히 어떠한 조건에서 우발적인 상황과 기존 권력 균형이 깨어지는 것인지, 셋째, 어떠한 조건에서 안정적인 협약이 출현하는지 세 가지 의문에 대한 답을 구하면서 이론적 설명을 도출하고자 한다.

세 나라는 역사, 문화, 경제 규모, 정치 발전, 제도적 유산, 경제 구조, 노사관계 전통 등에서 상당한 차이를 보인다. 이렇듯 세 가지 사례에서 존재하는 복합적이면서 방대한 차이는 본고가 추구하는 이론 구축에 긍정적인 작용을 한다. 즉, 세 나라의 극히 상이한 배경 조건에도 불구하고 공통적으로 발생한 사회협약은 사회현상의 기저를 관찰하는 일반 논리를 밝히고 이론을 구축하고자 하는 연구실습의 풍부한 토양이 된다. 세 나라 모두에서 사회협약이 출현하였지만 사회협약의 제도화 정도에는 중대한 차이점이 존재한다. 한국의 경우 1998년에 이르러서야 노사정 사이에 합의가 이루어졌지만 사회협약은 곧 불안정하게 되었다. 이탈리아는 1990년대에 들어 사회협약 시도는 대부분 성공하였지만 우여곡절을 겪고 있다. 아일랜드

---

1) 영국과 같이 일부 나라의 경우 중앙교섭의 완전한 해체로 나타나기도 하였다.

드의 경우 사회협약이 도입된 지 17년이 지나면서 지속성과 안정성이 증대되었으며 이는 여전히 주요 공공 정책을 처리하는 수단으로 자리잡고 있다.<sup>2)</sup> 본 연구의 세 가지 사례에 대한 유사점 연구가 제도적 발전으로 이어지는 과정에 대한 유의미한 정보를 제공한다면, 차이점 분석은 제도적 안정과 관련하여 흥미로운 시사점을 제공해 줄 것이다.

이 연구는 사회협약과 관련한 주요 논문(Regini, 1997; 2000; Rhodes, 1998; 2000; Hyman, 1999; Ebbinghaus and Hassel, 2000; Fejertag and Pochet, 2000; Compston, 2002a, 2002b; Hassel, 2003; Hancke and Rhodes, 2005a; 2005b)의 핵심적인 연구결과를 검토하는 데서 이론적 주장의 근거를 찾아보고자 한다. 세 나라 노사관계 주체를 둘러싼 외부 충격 - 1980년대 중반 아일랜드의 거시 경제 위기, 1990년대 초 정치 위기를 수반한 이탈리아의 경제 위기, 그리고 1997년 한국이 겪었던 아시아 금융 위기 - 은 최초의 협약이 등장하도록 한 원동력이 되었다. 따라서 본고는 위의 주요 연구에서 채택하였던 사회협약에 대한 기능주의적 설명을 주체 중심적 관점(actor-centered perspective)에서 다시 재해석하는 연구접근 방식을 사용하고 있다.<sup>3)</sup>

이 연구는 선거기반이 약하고 경제 위기를 독자적으로 관리할 수 없는 약한 정부가 개혁정책을 조정하기 위해 사회세력과 광범위한 연합을 구축하고자 시도할 때 사회협약으로 이어지는 노사정간 교섭이 나타난다고 본다. 본고의 사례에서 세 나라의 모든 정부는 위기 상황에서 소수 정부였거나(아일랜드 및 한국) 다른 이유로 극히 무기력해진 정부(이탈리아)였다. 더욱이, 사례에 인용된 정부는 비록 최근 노조 조직률 감소세에 처해 있기는 하지만 당시에는 모두 사회적 동원력이 막대하였던 노동운동세력에 직면해 있었다. 본고는 사례로 든 삼국과 유사하게 외부 환경의 제약과

2) 사회협약이 헌법이나 법률에 명시된 것이 아니라 단체교섭으로 맺어진 점을 고려해 볼 때 비교 관점에서 아일랜드의 사회협약을 지속적인 제도적 장치로 보지 않기는 어렵다. 하지만, Hancke and Rhodes(2005)는 아일랜드의 사회협약이 불안정하다고 주장한다. 그러나 이러한 주장의 주된 경험적 근거는 사회협약이 태동된 이후 오늘날까지 6회나 갱신되었다는 사실에 있다. 다시 말해 사회협약 자체의 회복력은 약자의 신호라는 요술로 재분류된 것이다.

3) 주체 중심적 접근법은 Baccaro 2005a; 2005b; Culpepper, 2005를 참조.

위협에 노출되었지만 정부의 선거기반이 약화되지 않았던 벨기에, 인도네시아, 기타 아시아 국가의 유사 사례(shadow case)를 참고하였다. 이들 유사 사례 국가는 노사정간 교섭이나 협의를 통해 위기 극복을 위한 구조조정을 진행하기보다 정부 일방으로 구조조정을 시행하였던 경향성을 보여준다.

그러나 이 연구는 위기에 대한 노사정간 공감대는 단지 단기적인 합의로만 이어질 뿐이라고 주장한다. 사회협약의 출현이 일회성이 아니라 다수의 노사정간 교섭 결과물로 자리잡으려면 ‘약자 연합’, 즉 약한 정부와 투쟁성이 약한 노조 사이의 연합<sup>4)</sup>이 필요하다. 이 경우 노조는 협상을 통해 해결책을 도출하고자 하는 굳은 전략적 결정(strategic commitment)을 선택하여야 한다. 그러나 이러한 선택은 위기 환경으로 인해 노조가 필연적이거나 자동적으로 취하는 선택이 아니라 온건파가 강경파보다 높은 지지를 받고 전반적인 노동 운동의 주류를 형성할 때 나타나는 노조 내부의 권력투쟁의 산물이다.

본고는 안정적으로 분류되는 아일랜드와 이탈리아 사회협약과 안정적이지 않은 한국의 사회협약의 차이점을 통해 내부 권력투쟁이 근본적으로 상이한 결과를 낳을 수 있다는 사실을 보여준다. 아일랜드와 이탈리아의 경우 온건파가 승리한 반면 한국은 결국 온건파의 패배로 이어졌다. 노조 단체 내부의 의사결정 규칙이 이 과정에서 중요한 역할을 차지한다. 이탈리아와 아일랜드처럼 집단적 의사결정 과정에서 기층 노동자(비조직 노동자를 포함) 모두의 선택을 허용하는지 여부 또는 한국의 경우와 같이 집단적 의사결정 프로세스가 노조 지도부 및 간부에게만 주어지느냐에 따라 내부 권력투쟁의 결과가 달라질 수 있다(Baccaro, 2000; 2001, 2002).

사용자의 전략적 선택과 의지는 사회협약의 출현에 꼭 필요하지 않지만 사회협약의 재생산 및 안정화의 핵심 요소로 작용하게 된다. 아일랜드와 이탈리아 사이에 사회협약 유지 기간의 차이가 발생하는 이유는 사용자의 사회협약에 대한 태도 변화에 기인한 때문이다. 아일랜드의 사용자단체는 사회협약 초기 전략적 불확실성 때문에 소극적인 태도를 가졌지만 점차

4) 초기의 다수 사회협약이 발생하기 위해서 사용자의 참여와 연합이 반드시 필요하지는 않다.

전폭적으로 지지하게 된다. 본고는 이러한 사용자의 입장 변화는 사회협약 체결의 성과가 재계, 특히 아일랜드 경제 발전을 주도하는 고기술 산업 부문에 유리했기 때문이라고 판단한다(Baccaro and Simoni, 2004). 이탈리아는 사회협약의 성과가 재계는 물론 경제 전반에 그다지 기여한 바가 없었다. 따라서 사용자는 특별히 협약 이행에 책임을 지고자 하지 않았고 2001년 선거 결과 중도 우파 정부가 제2차 세계대전 이후 최고의 지지를 받으면서 등장하자 결국 협약 이행 의무를 방기하였다. 그 대신 노동시장의 경직적 규제 해제를 위해 정부에 로비 활동을 벌이기 시작하였다(Baccaro and Simoni, 2003).

본고의 나머지 장은 앞서 요약한 내용을 자세하게 다음과 같이 기술한다. 제2장에서는 3국의 사회협약 출현 전개 상황을 서술한다. 본고의 핵심 부분인 제3장에서는 이론에 기초하여 사회협약 영향요인을 구분하고 이들 요인별로 3국의 유사점과 차이점을 밝힌다. 제4장에서는 개별 분석의 틀 안에서 논거를 다시 한번 살펴본다. 마지막 제5장에서는 3국과 비슷한 처지에 놓여 있었지만 다른 길을 선택한 다양한 반대 사례를 검토한다. 아일랜드, 이탈리아 및 한국에 대한 논거는 현지 조사(이탈리아와 한국에 대한 폭 넓은 사례는 각각 Baccaro, 1999a-1999b와 Lim, 2002, 아일랜드에 대한 사례는 Baccaro, 2003 및 Baccaro and Simoni, 2004을 참조)와 문헌 연구를 근거로 하였다.

## II. 3국 사회협약의 역사적 전개 상황

사회협약이란 사회·경제적 협정의 특별한 형태로, 세계화(세계 경제 통합)이 주는 도전 및 제약에서 국가 경제의 대응 능력을 고양하기 위하여 노동조합과 사용자단체가 통합 정책 패키지를 고안하고 실행하는데 정식으로 관여하도록 한다(Fajertag and Pochet, 1997 and 2000; Regini, 1997 and 2000; etc.; Ebbinghaus and Hassel, 2000; Rhodes, 1998 and 2001). 노사 이해단체가 국가수준의 정책 결정에 참여하는 일은 역사적으로나 신조합주의(neo-corporatism)(Schmitter, 1974, Lehmbruch 1982, Cawson 1986 참조)체제에서 볼 수 있듯이 유별나게 새로운 것은 아니다. 그러나 1970~80년대의 신조합주의 협약과 1990년대 사회협약간에는 공통점도 있지만 차이점도 분명하게 존재한다(Regini, 1997 and 2000; Pochet and Feiertag, 2000; Hassel, 2003; Negrelli, 2000 Molina and Rhodes, 2002).

차이점 중 하나는 사회적 파트너의 공식적인 개입이다. 이는 과거, 그리고 일부 현존하는 고전적 신조합주의에 내재된 특징, 즉 극히 암묵적인 정책 결정 특권과는 상당한 거리가 있는 것이다(Lehmbruch, 1977).<sup>5)</sup> 사회협약이란 극히 상징적인 동시에 공식적인 사건이다. 노사정간 협상은 언론 및 전반적인 여론의 밀착 취재 대상이다. 사회협약 조인 자체는 예의 정책 결정과 관련하여 벌어진 구시대적 접촉과는 다른 극적인 변화를 의미하며

5) 예컨대 오스트리아와 관련하여 Tálos and Kittel(2002: 36)은 “오스트리아에서는 1990년대 유럽에서 체결되고 신조합주의적 체제의 새로운 형태로 여겨지는 공식적인 ‘사회협약’이 필요하다고 얘기할 경우 이는 기존 노사정간 사회적 협력 관계에 심각한 문제가 있다는 사실을 지적하는 것과 동일한 의미를 가진다”고 주장한다. 논문 저자들은 “비공식적 일 대 일 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).

이를 대중에게 공표하는 것이기도 하다.

둘째, 사회협약은 일반적으로 과거 협약에 비해 기능적 구체성이 떨어지며 상호 연관적인 정책 패키지를 포괄하는 경향이 있으며(Ebbinghaus and Hassel, 2000), 국가 경쟁력 향상을 위해 출현한다(Rhodes, 1998; 2001). 유럽의 사회협약은 대부분 과거 신조합주의 협약과 마찬가지로 소득 정책 요소를 포함한다.<sup>6)</sup> 그러나 사회보장 개혁(연금, 병가, 실업 보험에 대한 개혁)과 노동시장 개혁(유연한 고용형태 도입 또는 촉진, 해고 비용 절감, 보다 쉬운 정리해고 도입)은 자주 정책 패키지 내용에 포함된다(Regini, 2000 참조). 한국의 경우 사회보장 및 노동시장과 관련한 결정 내용이 사회협약에 포함되지만, 임금 인상 관련 부분은 사회협약에 포함되지 않는다. 특이한 점은 한국의 사회협약에서 핵심 요소로 기업지배 구조의 개혁이 포함되었다는 점이다.

셋째, 과거의 신조합주의 협약과 비교하여 볼 때 사회협약은 재분배적 특징을 거의 갖고 있지 않다(Teague, 1995 참조). 대부분의 경우 국가 경쟁력 향상이라는 지상 목표는 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 임금 인상 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 성과물은 협약 관련 제 정책 분야의 정책결정과정에 참여라는 보상이다(Carrieri, 2001; Molina and Rhodes, 2002).

마지막으로, 새로운 사회협약은 신조합주의의 이상형에 정확히 부합되지 않는 국가에서 나타나는 경향이 있다. 이러한 류의 국가에는 신조합주의 협정이 출현하고 성공하기 위해 필요한 것으로 여겨졌던 포괄적이며 중앙집중화된, 그리고 내부적으로 위계질서가 있는 이해집단이 없었다(Baccaro, 2003; Lim, 2002). 이러한 현상이 가장 극명하게 드러난 국가가 아일랜드, 이탈리아 그리고 한국이다. 본 장의 나머지 부분은 특히 사회협

6) 그러나, 최근까지의 스페인 사회협약은 예외에 속한다(Hamann and Kelly, 2005: 45~54 참조).

약 체결이 모습을 갖추던 시기에 초점을 맞추면서 3국의 전반적인 전개 상황을 다룬다.

## 1. 아일랜드

아일랜드에서 사회협약이 출현한 시기에 아일랜드의 이해단체의 구조 및 노사관계 체제는 강력하고 권위적인 전국 단위의 노사 행위자들이 신뢰와 협력의 관계를 가졌던 스칸디나비아 또는 동유럽 모델과 달리 대부분 기업 단위에서 자발적으로 분열되어 있고 노사간 대립적인 관계를 가진 영미 모델에 훨씬 가까웠다. 노조는 다양한 업종, 부문(국내기업과 다국적 기업), 국적별로 분열되어 있었다. 한편으로는 일단의 소규모 업종 노조가 숙련 노동자를 대변하였고, 다른 한편으로는 일부 대규모 기업 노조가 준 숙련 노동자를 조직화했다. 노동조합비는 노동집약적이고 상대적으로 뒤쳐진, 그리고 적대적 노사관계 전통을 가진 국내 전통 산업부문의 기업군, 그리고 점차 비노조화 방향으로 가던 기술집약산업 부문의 외국인 소유 다국적 기업군 등 두 그룹에 배분되었다(Roche, 2001). 1970년대 중앙집권화된 교섭(centralized bargaining)이 진행되었지만 중단되었고 1980년대 들어 단체교섭은 주로 기업 단위에서 이루어졌다. 중앙집권화된 교섭과 관련한 심층적 연구(Hardiman, 1988)에서 신조합주의적 제도와 중앙화된 조직 역량의 부재가 아일랜드의 국가수준의 노사정 협상 실패의 주요한 요인으로 지적되었다.

이러한 역사적 경험은 사회협약에 부정적인 이미지를 제공하였다. 정부, 노조단체(ICTU) 및 사용자 연합(당시의 FUE)이 중앙 교섭을 통해 임금 인상을 억제하고 그에 대한 급부로 소득세 감소를 내용으로 하는 국가 재건 협약(Program for National Recovery: PNR)에 합의했을 때 노사관계 전문가와 학계는 새로운 협약이 효과가 있을 것이라는 기대는 물론 지속적으로 사회협약이 체결될 것이라고 보지 않았다(Hardiman, 1992; Durkan, 1992; Tansey, 1992).

1987년 말 PNR 체결 당시 아일랜드의 거시 경제는 상당히 악화된 상황이었다. 국내에서는 경제가 통제 불능 상태에 빠져 있었기 때문에 정상 케

도로 올려놓으려면 급격한 조치를 취해야 한다는 인식이 팽배해 있었다. 특히 공공부문의 예산낭비 요소를 줄이면서, 동시에 고용과 성장에 다시 불을 당겨야 했다. 이는 시급한 과제였으며 “확장적 재정 긴축(expansionary fiscal contraction)”(Giavazzi and Pagano, 1990)만이 위와 같이 상호 모순적인 목표를 조정할 수 있었다.

국민총생산(GNP<sup>7)</sup>)은 1980~85년 사이 매년 평균 0.1% 하락했다. 1975~80년까지 연간 GNP 성장률이 3.7%였던 것과는 매우 대조적인 경제 상황이었다. 1980년 7.3%였던 실업률은 1985년에는 17.3%로 치솟았다. 아일랜드인의 순수 해외 이주 건수도 증가하면서 1981~86년까지 75,000여 아일랜드인이 모국을 떠났다. 재정부문은 특히 우려할 만해서 공채는 1981년 GDP의 94%에서 1985년에는 134%로 증가했다. 예산 적자 측정 지표인 재무부 차관 요청(Exchequer Borrowing Requirement)은 1985년 GNP의 13.2%에 달했다. 국가 채무를 위한 비용이 1985년 전체 GNP의 12.9%로 총 경상지출의 1/4에 해당하였다.<sup>8)</sup>

노사정은 이러한 경제 위기 상황에 대해 공동 분석을 실시하기로 합의하였다. 1986년 노사정이 참여하는 협의체인 전국경제사회협의회(National Economic and Social Council: NESC)는 노사정 모두의 동의를 기초로 아일랜드 경제 상황에 대한 종합 보고서를 작성했다. 보고서는 정부의 재정에 심각한 타격을 가하고, 이미 심각했던 노동시장 상황을 더욱 악화시켜 실업 및 해외 이민의 급증을 초래한 요인이 성장 부재에 있다고 분석하였다(NESC 1986). 성장 재점화는 공공부문 불균형을 직접 교정하고 경상지출 삭감과 국채/GNP 비율의 안정을 꾀할 수 있다고 NESC 보고서는 주장했다. 보고서는 아일랜드에서 노조 조직률이 높은 전통 산업 부문의 가격 경쟁력을 강화하기 위한 핵심 요소로서 임금 인상 억제에 중요성을 강조했다. 그러나 NESC 보고서는 단체교섭 구조 개선과 관련하여 명백한 언급을 하지 않았다. 이는 여전히 문제해결의 핵심 사안에 대해 노

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

8) 본 수치의 출처: NESC(1986: Chapter 12).



사정 당사자 사이에 동의가 완전히 이루어지지 않았다는 것을 뜻하였다.

노사관계 전문가의 비관적인 전망을 확인하듯 PNR 협약은 초기 수 개월간 난항을 겪었다. 정부는 협약을 수용하도록 강력히 밀어부쳤지만, 사회협약의 파트너로부터 방치되는 위험에 놓이게 됐다. 사용자측은 국가 경제 발전이 기업의 성장보다 우선시되었던 1970년대의 효과도 없는 중앙 집권적 교섭으로 회귀하지나 않을까 하는 가능성에 대해 염려하였고 이로 인해(Hardiman, 1988 참조) 사회협약에 매우 신중한 자세를 보였다. ICTU 산하의 상당 수 노조 또한 중앙집권적 교섭이 개별 교섭보다 훨씬 큰 이득을 줄 것이라는 견해에 비관적이었다. ICTU는 사회협약 교섭에서 탈퇴하여야 한다는 일부의 요구안을 두고 동의안 통과 시도가 발생하였으며 이를 둘러싼 극렬한 논쟁을 경험하기도 하였다(Baccaro, 2003: 694). 그러나 사회협약은 이러한 초기 난항을 가까스로 극복해 냈다.

아일랜드의 사회협약은 PNR 협약과 5개의 후속 3개년 협약으로 현재까지 지속되고 있다. 18년의 시간이 흘렀지만 기본 구조는 동일하다. 긴축 재정과 통화주의 전통을 배경으로 해당 협약은 사회적 불평등과 배제 해소를 목표로 한다. 노동조합의 임금 억제(wage restraint) 수용은 감세로 보상했다. 초기에는 소득 총액 절대 가치의 유지에 집중하였으나 후에 보다 실질적인 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 경제 발전을 위해 사회협약이 중요하다고 대답하였다(Fitzgerald and Girvin, 2000: 283). 사회협약의 진행 기간중 아일랜드는 유럽의 최빈국, 후진국에서 부유한 국가로 완전 탈바꿈하는 데 성공하였으며 이러한 성공은 사회협약의 결과로 평가된다(O'Donnell and O'Reardon, 1997; 2000; Mac Sharry and White, 2000; Baccaro and Simoni, 2004).

## 2. 이탈리아

아일랜드와 마찬가지로 이탈리아는 신조합주의적 정책 결정이나 협정이 상당 기간 제대로 작동되지 않았던 나라였다. 1970년대 말, 그리고

1980년대 중반, 이탈리아에는 정부와 노사 등 사회적 당사자(social partner) 사이에 국가 차원의 교섭을 타결하기 위한 여러 시도가 있었다(Lange and Vannicelli, 1981). 이러한 시도는 인플레이션 타개를 위한 중앙집권적 임금교섭에 초점이 맞추어졌고 이는 특히 1980년대에 두드러졌다. 그러나 교섭 타결을 위한 이러한 시도는 단명으로 끝났고 신조합주의적 정책결정과 협정은 안정적인 제도적 해결책으로 자리잡지 못하게 되었다.

문제의 핵심은 신조합주의의 성공에 필요한 제도적, 중앙집권적 조직역량이 불충분한 것으로 사료된 이탈리아 노사관계 체계의 조직적, 제도적 미비에 있는 듯 했다(Cella, 1989; Cella and Treu, 1989; Tarantelli, 1986 참조). 그러나 재검토하면 이 당시 국가수준 노사정간 교섭의 실패는 구조적 측면보다 전략적 측면에 기인한 바가 크지만 이는 당시엔 충분히 고려되지 못하였다. 즉 대부분의 이탈리아 노동운동계는 이 당시 임금 억제 정책을 충실히 따를 의향이 없었으며 단순히 따를 수도 없었다.

이러한 상황은 1990년대 초 급격한 변화를 겪는다. 이 시기에 이탈리아는 중대한 정치 경제적 위기를 겪는다. 고정 명목 환율 방침(이탈리아 리라화를 EMS에 연동)과 주요 국제 경쟁국들과의 인플레이션 격차로 인해 실질 환율은 1985년 이래 지속적으로 평가 절하되었다(Modigliani et al., 1996: 그림 2.2., p.38). 이로 인해 수출은 타격을 입고, 수입은 점차 늘어나면서 만성적 경상수지 적자 문제를 야기했다. 1992년 9월, 리라화의 명목 가치에 대한 불안감으로 금융 투기가 만연하였고 이로 인해 리라화는 EMS에서 배제되는 현상이 발생하게 되었다(Vaciago, 1993). 당시 리라화는 한 달 만에 독일 마르크화에 대하여 15%나 평가절하됐다. 격렬한 환율 불안정은 1995년경까지 지속되었고, 이 기간 리라화는 독일 마르크화 대비 최고 50%까지 절하되기도 했다.<sup>9)</sup>

9) 이탈리아 위기는 금융뿐 아니라 정치적 위기이기도 했다(Ginsborg, 1996). 집권 기독교 민주 사회당을 포함, 모든 주요 정당이 “깨끗한 손(clean hand; manipulite)”으로 알려진 정치 스캔들 여파에 타격을 받아 결국 수 개월 후 정당 해체로 이어지게 됐다. 치안부문에서도 문제가 야기됐다. 1992년 시칠리아 마피아 공권력에 대한 무장 공격을 감행하면서 마피아 소탕에 가장 적극적이던 유명 판사 두 명을 살해했고 이탈리아 도시의 주요 유적지 및 기념물 폭발을

이에 이탈리아 정부는 지출을 삭감하고 재정적자를 GDP 대비 5.8% 이하로 조정하는 등 강력한 긴축조치를 취할 수 밖에 없었다. 1992년 7월, 곧 리라화가 평가절하되리라는 예측을 억제하기 위한 시도의 일환으로 이탈리아 정부는 임금-물가 연동제를 폐지하고 일시적으로 중지시켰던 사업장별 교섭을 철폐하는 등의 내용을 지닌 긴급 노사관계 개혁에 노조가 동의하도록 강력하게 밀어부쳤다. 1960년대 말 이래 이탈리아 노사관계를 특징지어온 임금-물가 연동제도였지만 정부의 폐지 주장이 제기되었던 것이다. 오랫동안 물가와 연동된 임금 인상 제도(wage escalator)의 철폐를 주장해 온(Culpepper, 2005: 16-22 참조) 사용자단체는 이러한 변화 요구를 적극적으로 수용하였다. 그러나 이 요구는 노조 - 특히 최대 중앙 노조조직인 CGIL의 경우 - 내부에 심각한 갈등을 불러일으켰고 내부 위기가 야기되었다. 1992년 이탈리아는 비숙련 근로자 및 중소 제조업 자영업자 협회가 중앙 노동조합의 합의안과 합의에 동의한 노조 지도부에 반대하여 파업과 시위를 벌이면서 25년만에 “뜨거운” 가을(秋鬪)을 또다시 맞이하게 되었다. 그러나 이 시위는 결국 진정되었고 1993년 7월 또 다른 중앙집권적 협약이 체결되었다. 새로운 협약은 이전 합의에서 마련되었던 임금 연동제(wage indexation)<sup>10)</sup>를 폐지하는 한편 산업 및 사업장 수준 등 2단계로 구분된 단체교섭 제도를 도입하였다.

다른 나라와 비교할 때 이탈리아 사회협약 교섭의 특징 중 하나는 한 회에 한 가지 정책 이슈만 대상으로 했다는 점이다. 예로 1992년 시도된 긴급 재정 패키지 논쟁에 이탈리아의 예산적자 문제 전체가 담기지 못했다. 이는 지속적으로 공공 부문 적자 누증 문제와 국가 부채 통제권 회복 문제를 제기하였다. 이들 문제는 1990년대 내내 정부의 발목을 잡았고 결국 공공 지출을 삭감하는 시도가 추가적으로 이루어져야만 하였다. 1995년 정부와 노조는(사용자는 제외) 공공부문 적자 문제의 장기적 해결책으로서 포괄적 연금 체계 개혁에 대한 협상을 벌였고 이 개혁안은 중단기적 연금취득 권한을 보장하기 위해 모의 적립 방식(simulated funding system)의 도입을 포함하였다. 노정간 협상을 통해 마련된 개혁안은 1994

시도했다.

10) 산업별 임금 인상을 정부의 거시 경제 목표와 연동하는 제도.

년 중도 우파 정부의 일방적 연금 개혁 시도가 전국적으로 확산된 노조의 저항으로 실패로 돌아간 이후에야 등장하였던 것이다. 1996년 체결된 노사정 사이의 협약은 새로운 비정규직 고용을 도입하여 노동시장의 유연성을 증대하고자 하였다. 마침내 1998년에 이르러 노사정은 단체교섭과 관련하여 기존의 2단계 교섭 방식을 확정하고 노동 및 사회 정책 이슈와 관련하여 정부와 노조단체의 협의를 제도화하는 데 합의하였다.

1998년 노사정 협약은 적어도 얼마 동안은 이탈리아 사회협약의 대미를 장식한 것으로 평가될 수 있다. 사용자측은 사회협약에 대해 점차 매력을 잃어갔으며 2001년 총선 전날 중도 우파 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). 그러나 이러한 정치적 수사와 달리 2002년 또 다른 노사정 협약이 추진되었다. 덜 엄격한 개인 근로자 해고 대신 감세 혜택을 준다는 이 사회협약 교섭과정에서 노조측이 분열되었다. CGIL은 조인을 거부하고 근로자들의 반대를 조직하였다. 소속 근로자들이 CGIL의 입장을 지지하여 개혁안에 반대하면서 노사정간 교섭은 교착 상태에 빠졌다. 공식적으로 새로운 해고 규정을 시행하지 않겠다고 발표한 지 3년 만에 정부는 세 중앙노조 중 두 단체와 새로운 협상에 들어갔다.

### 3. 한 국

앞서 아일랜드와 이탈리아에서 사회협약이 맺어지지 않을 것으로 보였다면 한국의 사회협약은 실제 체결 이전에는 난공불락의 요새처럼 보였다(Lim, 2002). 한국은 분명 비 조합주의적 국가로, 대부분 사업장 수준에서 단체교섭이 이루어졌고 사업장 이상의 차원에서 노사가 근로조건을 규정하려는 시도는 거의 존재하지 않았다. 한국에는 노동당은 물론 노조가 정책 결정 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 12%대에 불과했고, 회사 규모에 따라 가입률이 달랐다.<sup>11)</sup> 노사관계 시스템은 사업장 단위로 형성되었고, 노조는 임금 인상과 고용안정을 대가로 기업 소유주가 모든 경영 이슈를 독점적으로 통제하는 것을 인정했다(Lee, 1996). 주지하다시피, 이러한 노사간 담합은 고도 경제 성장으로 뒷받침될 수 있었다. 그러나 성장세가 완만해지고 시장 취약성이 증대하면서 담합 유지비용은 점점 증대되었다.

아일랜드와 이탈리아의 경우와 같이 심각한 경제 위기 - 전후 한국사상 최대의 위기 - 는 노사정 주체들이 함께 모여 협력하도록 하는 강력한 동인으로 작용했다. 소위 “IMF” 위기라 불렸던 경제 위기는 태국에서 시작되어 대부분의 아시아 국가로 급속하게 확산되었고, 1997년 말 한국에도 영향을 끼쳤다. 경제 위기는 일시적 요소와 구조적 요소를 모두 갖추고 있었다. 이탈리아와 같이 먼저 즉각적으로 외환 위기로 이어졌다. 한국의 원화는 미국의 달러화와 거래량 2.25% 범위 내에서 연동되었는데 국제 금융 불안과 자본 유출에 직면하여 한국 통화 당국은 환율을 유지할 수 없었고 환율은 급격히 올라가기 시작하였다. 엄청난 평가 절하가 시작되면서 원화 가치는 1997년 9월 달러당 921원에서 12월에는 1,484원으로 38%나 폭락하였다(Lim, 2002: 131).<sup>12)</sup>

그러나 불안정한 환율 변동 이면에는 1990년대 초 시기적으로 부적절했던 금융시장 자유화로 인해 본격적으로 악화되었던 한국 경제의 심각한 구조적 취약성이 내재되어 있었다.(Park and Choi, 2002; You and Lee, 2000: 11~14).<sup>13)</sup> 해외 차관의 저비용 도입 허용은 한국 재벌의 과잉 투자

11) Jong-Il You and Ju-Ho Lee(2000: 16)의 언급을 참조: “한국의 노조 조직률은 회사 규모와 상당한 연관성을 가지고 있다. 가령 종업원 10~29인의 제조업체의 경우 노조 조직률은 0.9%에 불과하며 30~99인 사업장의 경우 노조 조직률은 5.4%이다. 반면 종업원 수가 5,000~15,000명인 사업장의 노조 가입률은 최고 62.1%에 달하며 15,000명 이상의 사업장은 노조 조직률이 76%이다”. 본 자료의 출처는 명시되지 않았다. 2001년 노조 가입률(노동부 통계에 기초)은 위의 정보를 뒷받침 한다(Bae and Cho, 2004: Table 4.3., p. 151): 노조원의 73.5%가 종업원 수 500인 이상의 사업장에서 근무하고 있다.

12) 1997년 말 원/달러 환율 최고치는 달러당 1,950원이었다(Lim, 2002: 133).

13) 한국만이 아닌, 전반적인 아시아 금융 위기와 관련, Joseph Stiglitz (2002: 89~90)는 다음과 같이 주장한다: “비록 아시아 국가의 정책 오판도 역할을

로 이어졌고 금융권에는 재벌과 관련한 부실 채무가 쌓여 갔다. 특히 민간 부문의 단기 외채는 1993~96년 사이 78억 달러에서 220억 달러로 급증했다(You and Lee, 2000: 11). 영향력 있는 읍저버의 표현에 따르면, “한국 기업에게 돈을 빌려주지 못해 안달이 났던”(Stiglitz, 2002: 94) 외국인 채권단이 아시아 금융 위기 시기 당시 한국 기업의 상환 연장 요구를 거부하였고 이에 따라 한국의 외환 보유고는 급감했고 결국 한국 정부는 IMF에 구제 금융을 요청해야 했다.

IMF는 구제 금융의 대가로 구조조정 프로그램을 실시하도록 했다. 구조조정 프로그램은 긴축 통화 및 재정 정책, 투명성 향상 및 도덕적 해이 개선을 내용으로 한 기업 지배 구조 개혁, 그리고 노동시장의 유연성 제고 등을 포함했다. 비슷한 금융 위기를 겪은 다른 아시아 국가들과는 달리(Campbell, 2001) 한국 정부는 경제 위기를 독자적으로 대처하지 않고 노사와 협상을 통한 해결책을 모색했다. 정부는 노사정위원회를 구성하였고 노사정은 위원회 내 교섭을 통해 광범위한 사회협약을 1998년 2월 체결하였다. 노사정 협약은 노사정 3자의 상반된 이해관계 속에 미묘한 균형점을 찾으려 노력하면서 타결되었다. 노조는 재벌 시스템의 해체와 근로자 및 노조 대표의 경영 참여 제도 도입을 주장하였다. 두 중앙노동단체의 하나인 민주노총은 재벌가의 경영 일선 후퇴 및 금융 구조조정 비용에 대한 사재 현납을 요구하기도 하였다(Lim, 2002: 158). 물론 사용자측은 이러한 요청을 거부하였으나 결국 기업의 투명성 제고 및 일부 의사결정 권한을 노조와 공유하겠다는 데에 합의하게 되었다.

노동시장의 유연성 문제와 관련, 사용자측은 더욱 용이하고 비용이 적게 소요되는 정리해고를 요구하고 비정규직 고용 확대를 주장하였다. 노조측은 삼자 협상 초기에 이 문제를 아예 협상에서 제외하려고 시도하였으나 대안이 없자 노동시장 유연성에 제한 조건을 넣고 사회 안전망을 강화하는 제안을 하게 된다. 최종 합의안은 특정 절차에 따라 사용자측의 정리해고를 가능하게 하고 일부 업종에 제한하여 파견고용제도를 도입하는 것을 포함하였다. 실업보험과 관련하여 가입의무 기간의 축소와 실업보험

---

했지만 과다하게 신속히 이루어진 금융 및 자본 시장 개방이 아시아 금융 위기에서 가장 중요한 단일 요인일 것이다”

적용 대상 확대 등도 합의되었다. 사회보장 지원을 위해 노사정은 긴축 예산을 완화하기로 합의하였다. 이는 노사정 합의를 통해 한국이 IMF가 지시하는 대로 무조건 따르는 거수기(rubber stamp)에만 머물지 않게 되었다는 사실을 보여준다(IMF 1998. 2. 7).

사회협약에서 다루는 세번째 핵심 이슈는 노동권과 관련된 사안이었다. 대기업의 고용안정과 관련해서 지나치게 규제를 하는(OECD, 2005 참조) 한국의 노동 당국은 선진국에서는 통상 허용되는 근로자의 노동권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)을 보장하지 않는 경우가 많았다. 예컨대, 사업장별 복수 노조 설립이 금지되었고, 공무원 등 일부 근로자는 노조 가입권을 보장받지 못했으며, 법적 파업의 정의는 비교론적 관점에서 지나치게 제한적이었다. 노조는 국제 노동 기준의 완전 이행을 주장했다. 이러한 주장에 반해 정부는 공무원 단결권과 교사의 단체행동권을 부여하기를 주저했다. 사용자측은 더 나아가 기존의 기업별 노조주의를 저해할 수 있는 어떠한 법률 개정도 반대했다. 그러나 최종 협약은 교사에게 단결권을 부여하고 공무원에게는 단계적으로 단결권을 허용하며 실업자의 노조 가입도 가능(다만 사업장 단위 노조 가입은 불허)하게 하는 등 일정 노동권 신장을 허용하였다.

1998년 노사정 협약은 한국(은 물론 아시아) 최초의 사회협약이었지만 안정화를 향해 순탄한 길을 걷지는 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 노사정위원회 탈퇴를 결정하지는 않았지만, 계속해서 참석과 탈퇴를 거듭하였다. 또 다른 중앙노조단체와 두 개의 사용자단체 역시 유사한 행동을 하면서 사회협약체제는 불안정해져 갔다. 1999년 2월 민주노총은 결국 노사정위원회 탈퇴를 결정하였다. 민주노총의 탈퇴 이후 한국의 노사정위원회는 공식적으로 명맥을 유지하고 있지만, 노동운동의 한 축을 담당하고 있는 민주노총의 불참 및 사용자측과 정부의 미온적인 지원으로 인해 정책 결정에 대한 영향력은 감소하였고 제한적인 수준에 머물고 있다(Baccaro and Lee, 2003).

### III. 영향 요인별 3개국 사례 비교

지금까지 본고는 극히 상이한 환경 조건에서도 매우 유사한 사회 현상이 출현하였다는 사실에 대해 고찰해 보았다. 아일랜드, 이탈리아 및 한국은 역사, 규모, 문화, 정치 발전, 제도적 구조, 경제 구조, 노사관계 등 일일이 적기 어려울 정도로 차이가 큰 국가이다. 심지어 사회협약 체결의 시기, 목적, 내용, 정치적 교환 구조마저 다르다.

아일랜드는 세계 시장에서 역동적으로 활동하는 작은 나라의 전형적인 예이다(Katzenstein, 1985; Mjøset, 1992).<sup>14)</sup> 아일랜드의 사회협약은 1989년에 체결된 마스트리히트 조약이 발효하기 시작한 1990년대 말 훨씬 이전에 중앙집중적 임금교섭에 초점을 맞추어 체결되었다. 임금인상이 생산성 증가보다 낮게 이루어지도록 하였고 이러한 체계적 임금억제 방안은 아일랜드 경쟁력을 제고하는 데 기여하였다. 즉, 고정환율 체제 속에서도 유럽 단일통화 체제로 편입되는 속에서 임금 억제는 실질적인 환율 평가절하 요인으로 작용하였으며 아일랜드 국민경제의 핵심인 수출의 가격 경쟁력을 강화하였다. 아일랜드 사회협약은 중앙집중적 임금인상 억제 방안에 대한 불투명하지만 분명한 보상 방안을 마련하였다. 즉각적으로 임금 억제 보상비용을 제공하는 대신 미래 보상이 불확실하긴 하였으나 근로자들의 소득세율을 낮추는 방안을 합의하였다. 이후 아일랜드의 고속 성장과 감세 방안의 덕분에 가구 소득이 증대하였고 재정적자 상황을 호전시켜 예상했던 대규모 공공 지출 및 서비스 삭감이 필요하지 않았다.

유럽의 대국인 이탈리아는 유럽통화연맹(European Monetary Union) 가입 요건을 맞추기 위한 노력을 경주하여야 하였다(Ferrera and Gualmini, 1999; Hancke and Rhodes, 2005a; 2005b; Cavatorio, 2005; Meardi, 2005). 이탈리아 사회협약의 핵심은 마스트리히트 조약의 양대 요

14) Lars Mjøset(1992.12), 비교 제도 관점에서 본 아일랜드 경제, 전국 경제 사회 협의회(National Economic and Social Council) 보고서. 제93호, 더블린.



건인 적정 수준 내 인플레이션 억제와 재정적자 감소를 목표로 하였다. 이탈리아의 사회협약에는 아일랜드 사례와 같이 분명한 “이득-분배 정의(gain-sharing rationale) 조항”이 없다(Hyman, 1999: 95). 노조나 근로자에게 단기적 경제 손실에 대해 금전적 보상을 제공한 사례는 전무하다시피 하다. 대신 정책 결정에 대한 개입 형태로 보상이 이루어졌다(Regini, 1997). 노조는 정책결정과정에 직접 참여하여 정부가 일방적 조치를 취할 때에 비해 훨씬 많은 노동 친화적인 정책을 도출하고자 하였다.

한국은 긴축 통화정책과 재정정책, 정부의 경제개입 축소, 노동시장 유연성 제도 등 IMF 구조조정 프로그램을 경험하였다. 중앙집중적 임금인상 억제는 한국 사회협약의 특징이 아니며, 실제 사회협약 체결의 한 주체인 재벌은 이를 중요한 이슈로 보지 않았다. 재벌의 시장 지배력을 고려해 볼 때 부품 공급업체의 이익 마진 축소를 통해 자금 조달이 가능했기 때문에 재벌은 개별 기업노조가 요구하는 고임금을 용인할 수 있다(Cho et al 2004). 한국 사회협약의 특징적 요소는 은행-기업간 유착의 고리를 끊기 위한 기업 지배구조 개혁에 있었다. 정리하고 도입은 사회안전망 확충 및 노조의 권한 강화와 교환되었다. 그러나 이러한 교환은 노동자 집단별로 다른 혜택을 주었다. 대규모 재벌 기업의 일반 근로자들은 실업기간에 받는(부분적, 한시적) 소득 보전보다 고용안정(현상 유지)을 선호하지만 이와 대조적으로 비정규근로자는 사회안전망 확충을 통한 실업지원 시스템 강화에서 비록 제한적이거나 혜택을 볼 수 있다(Yoo, 2005 참조).

다양한 차이점에도 불구하고, 본고는 아일랜드, 이탈리아 및 한국의 사회협약 출현의 기저에는 공동의 요인이 있으리라 가정하며 이 요인들을 통해 3개국 사례를 모두 포함하는 단일 분석 모델이 구축될 수 있다고 주장한다. 공통 요인이 3개국 사회협약의 출현을 설명한다면, 사례간 핵심적 차이점의 분석은 3국의 사회협약 제도화 정도의 차이를 설명할 수 있다. 이제 공통요인별로 3개국 사례를 재검토하면서 구체적인 차이점을 살펴 보도록 하겠다.

## 1. 경제 위기

위의 간략한 서술은 경제 위기가 사회협약에 미치는 영향에 관한 핵심적 내용을 담고 있다. 사회협약이 형성되는 과정은 외부 충격에 대한 노사정의 대응에서 시작된 것으로 보인다. 3국 사례 중 이탈리아와 한국의 경우 경제 위기는 고정환율 체제하의 자국 화폐가치의 높은 불안정성과 연관이 있다. 반면 아일랜드는 이들 나라처럼 명백하게 환율 위기를 겪지는 않았다.<sup>15)</sup> 그러나 아일랜드는 “IMF에 도움을 요청하기 직전까지” 가기도 하였다.<sup>16)</sup>

위기 요인에 대한 분석은 정책 변화에 관한 연구들 속에 잘 드러나 있다(Gourevitch, 1986). 일반 상황에서는 상상도 못했던 일들이 한 국가의 경제 성장과 국제적 지위를 위협할 정도의 외부 충격이 가해질 경우 가능해진다. 서로 격렬히 대립하던 주체들은 공동의 대의명분하에 협력하게 된다.<sup>17)</sup> 사회협약과 관련한 여러 논문에서는 이러한 현상을 세계화(Rhodes, 1998; 2000; Regini, 2000; Hyman, 1999: 95; Compston, 2002), 또는 마스트리히트 기준(Hancke and Rhodes, 2005a; 2005b; Meardi, 2005)이라는 외생적 제약 요인(exogenous constraints)에 대한 기능주의적 대응으로 일반화한다.

15) 사회협약이 체결될 당시 아일랜드는 준(準) 고정환율제를 채택하였으며(체결 이후가 아님) 아일랜드 파운드화는 1980년대 여타 EMS 통화와 같이 수차례 평가절하되었다. 최근 평가절하는 1986년 8월로 당시 8%가 하락하였다. 자세한 내용은 유럽 집행위원회 “EMU: 역사적 고찰 - 정책 결정 연대기(EMU: A Historical Documentation - Chronology of Decisions.)”를 참조하라. ([http://europa.eu.int/comm/economy\\_finance/emu\\_history/legalaspects/part\\_c\\_1\\_e.htm](http://europa.eu.int/comm/economy_finance/emu_history/legalaspects/part_c_1_e.htm), accessed Sept. 13, 2005).

16) 2001년 9월 3일 더블린 IBEC에서 개최된 Brendan Butler 기업 담당 이사(Director of Enterprise)와의 인터뷰.

17) Peter Gourevitch(1986: 9)는 정책 변화에 있어서 위기의 중요성을 강조하기 위해 다음과 같은 용어를 사용했다 “위기 시기는 시스템에 스트레스를 준다. 어려운 시기는 강점과 약점을 명확히 구분함으로써 관찰자들이 전성기에는 주로 가려지고, 좋은 시기에는 시험과 도전을 약화시키는 관계를 고찰할 수 있게 한다. 허리띠를 졸라매는 시기에는 과거 관계가 무너지고 새로운 관계가 구축되어야 한다. 그렇게 되어야 다음 사이클까지 지속되는 제도와 패턴이 구축된다.”

한 나라의 구조조정을 다루는 연구는 위기가 지닌 정책변화 효과를 보다 정확하게 개념화하도록 한다. 예컨대, “대중이 위기에 대하여 인식할 때만이 광범위한 정책 개혁이 정치적으로 가능한 조건이 형성된다”라는 가설이 존재하기도 한다(Williamson, 1994: 25; see also Tommasi, 2003: 4-10). Rodrik(1995: 26)에 따르면 “[구조조정과 관련한] 정치 경제학 논문에 늘 등장하는 한 가지 단일 주제가 있다면, 바로 위기가 개혁의 촉매 역할을 한다는 주장”이다. 한편, “위기에 대처하여 개혁 착수의 출발점은 국가별로 상당히 다를 수 있다”(Williamson and Haggard, 1994: 564)<sup>18)</sup>는 상충된 지적도 있고, “위기가 향후 촉발될 정치 변화에 따라 개별적으로 규정되거나 측정되기가 매우 어렵다”는 주장(Toye, 1994: 41)이 존재하기도 하다.

그러나 위기와 정책 변화 사이의 개념적 관계를 실제 상황에 적용하는 것이 어렵기는 하지만 3국의 사례에는 별 문제 없이 적용 가능하다. 본고의 연구대상인 3국 모두 위기라는 제목을 달 수 있는 일련의 사건 - 1980년대 중반 아일랜드의 거시 경제적 위기, 1990년대 금융 위기가 정치 위기로 이어진 이탈리아, 그리고 1997년 아시아 금융 위기를 겪은 한국 - 이 국가별로 출현하였으며 해당 국민 또한 그렇게 인식하고 있다.

경제 위기는 특정한 형태의 정책적 대응을 결정론적으로 규정하지 않는다. 더욱이 정책 대응이 이루어지는 과정이 정부 일방적이라거나 협상을 통한다거나 하는 식으로 위기가 결정짓는 것은 아니다(Regini, 2000). 다만, 위기는 정책 결정자들의 선택 범위를 제한하게 된다. 아일랜드, 이탈리아 및 한국에서 모두 위기로 인해 제기된 문제는 거시 경제적 안정과 관련된 것이었다. 3국의 해결 방안은 임금 인상 통제, 공공부문 축소, 근로

18) 호주, 뉴질랜드, 스페인, 포르투갈, 터키, 칠레, 멕시코, 콜롬비아, 브라질, 페루, 인도네시아, 우크라이나, 러시아 및 불가리아 등 14개국의 경제 정책 변화에 대한 비교 분석에 근거, Williamson and Haggard(1994: 565)는 위기가 “개혁을 착수하기 위한 필요조건도, 충분조건도 아니다. 그럼에도 불구하고, 위기는 종종 개혁을 촉발하는 데 핵심적인 역할을 한다”고 주장했다. 이러한 평가는 대부분의 정책 개혁의 사례에서 위기 요인은 실존하는 것이었고, 호주, 콜롬비아 및 포르투갈 등 일부 국가의 경우 “위기는 아무런 역할도 하지 않았다”.

자의 사업 리스크 노출 증대(노동시장 유연성이라고도 함) 등 강력한 방안을 필요로 했다. 가령 세율 인상, 정부의 경제 개입 강화(자본 또는 가격 통제 등), 사회보장 제도의 탈 상품화 등의 정책 대안은 이론적으로는 생각할 수 있었지만 실제 선택 사항이 아니었다.

이탈리아는 연금 개혁 논의 초기, 일부 근로자(및 노조 지도자)들은 사회보장으로 인한 재정적자 축소를 위해 근로자의 연금을 꼭 삭감해야 하는 것은 아니라고 주장했다. 이윤세 또는 탈세 방지(Baccaro, 1999a: 157) 등 시스템의 균형을 맞추는 다른 방법이 지적되기도 하였다. 아일랜드는 PNR 협약 논의 과정에서 유통업계 최대 노조가 기업세 증대 및 외채 탕감 조치를 통해 국가가 자금을 지원함으로써 대규모 고용을 창출하는 방향으로 경제 위기를 극복하자는 주장을 내놓기도 하였다(Baccaro, 2003: 693). 한국에서는 노조단체가 정리해고 등을 허용하기에 앞서 경제 위기 해소를 위해 재벌 소유주가 물러나고 사재를 털어 외채를 갚으라고 주장하기도 하였다(앞의 내용 참조). 그러나 이러한 주장은 일부 지지 단체에서나 회자되었을 뿐 진지한 정책 토론으로 이어지지는 않았다. 거시경제 위기 극복에 기술적으로 부적절하기 때문이었다. 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 농후한 것이었다. 그들은 위기 극복을 위한 정책 대응에 어떻게 최적의 동의를 이끌어낼 것인가 또는 이와 관련한 비난을 어떻게 최소화할 것인가 하는 문제에 직면하였다(Pierson, 1994; 1996; 2001; Hamann and Kelly, 2005).

## 2. 약한 정부

본고에서 고찰한 3국의 사례에는 두 가지 흥미로운 점이 있다. 먼저, 각국 정부는 사회협약 도출을 위한 중개 역할을 적극적으로 수행하였다. 이와 함께 사회협약 형성기에 각국 정부는 선거에서 확연한 약세에 있었다. 본고는 이 둘 사이에 일반적인 연관 관계가 있다고 본다. 약한 정부는 논쟁의 소지가 다분한 정책을 시행하는 데 의회에서 충분한 지지를 이끌어

내지 못한다. 정책 선택 관련 동의를 이끌어내고 잠재적인 반대 의견을 분산시키기 위해 노사 등 다른 사회 행위자를 정책 결정에 개입시키는 데에 강한 정부보다 약한 정부가 더 나을 수도 있다.

이러한 가정은 최근 정당정치와 복지국가 개혁에 대한 논문에서도 지적되고 있다. 본 가정에 입각하여 여러 논문은 정당정치 시스템의 구조적, 전략적 특징 분석을 시도하고 있다(Kitschelt 2001; 1994; Schludi, 2001; 2003; Bonoli, 2000; 2001; Pierson, 1997). 이들은 어떤 정치 상황에서 정부가 노사참여적 정책결정 혹은 일방적 정책결정 접근법 가운데 어떤 접근법을 선택하는지 설명하고 있다. 본고에서는 정부가 어떤 특정 환경적 조건하에서 정책 개혁을 위한 협상적 접근법을 택하고 있다고 본다. 특히 정부는 자체적으로 개혁안을 통과시키기에 너무 약할 경우, 일방적 정책결정이 선거에서 역풍을 맞아 야당에게 유리해 질 수 있는 경우, 정부가 이슈를 효과적으로 탈정치화하지 못할 경우(예컨대 야당을 포함하는 대연정을 구성하는 경우), 그리고 노조의 거부권을 극복하기에 협상 이외의 대안이 없을 경우 등과 같은 환경 조건에 처할 경우 참여적 정책 조율에 나선다고 주장한다.

1987년 말 사회협약을 시작할 당시 피안나 파일(Fianna Fail) 정부는 아일랜드 의회(다일 Dáil) 전체 의석의 48.8%를 차지한 소수 정부였다. 당내부 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 정책 결정을 내리기가 어려웠다. 피안나 파일 같은 정당에게 정면 충돌보다 충돌을 분산시키는 것이 더 용이했다(Hardiman, 1988: 200~204). 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 진보민주당(Progressive Democrats)과 연정을 구성할 수밖에 없게 되었다. 연정 구성에 성공하였지만, 새로운 정부는 여전히 과반수 의석에서 한 석이 모자랐다.

이탈리아 정부는 1992년과 1993년 특히 약한 모습을 지니고 있었다. 역사적 기준으로 봐도 이 당시 정부는 연립 정권이라는 성격과 더불어 의회

로부터 지지를 받지 못한 정부였다. 특히 ‘깨끗한 손(clean hands, manipulite)’으로 알려진 일련의 정치 스캔들로 인해 정부의 힘은 최소화되기에 이르렀다. 1992년 4월 총선 결과 기독교 민주당, 사회당, 사회 민주당 및 자유당의 4당 연립 정부가 성립되었다. 당시 연립 정부는 하원에서는 16석, 상원에서는 불과 1석의 차이로 과반수를 유지할 수 있었다(Ginsborg: 1998: 481). 짧은 집권 기간중 갱단, 탈세, 직권남용 등으로 채워진 정치 스캔들로 각료 7명이 사임했으며(Ginsborg, 1998: 515), 정치 부패 혐의로 약 200명의 의원이 수사를 받았다(Ginsborg, 1998: 525). 1993년 정부도 의회 과반수를 유지하지 못한 이러지도 저러지도 못하는 약한 정부였다. 정부는 기술전문관료로 구성되었고 전 이탈리아 중앙은행 총재가 당을 이끌었다.

1994년 3개 중도 우파 연합으로 이루어진 후임 정부에 이르러서야 약한 정부는 힘을 상당히 회복되기에 이르렀다. 상원에서 야당과 의석 격차는 여전히 적었지만, 새로운 준(準) 과반수 선거법 덕분에 하원에서는 58.1%의 의석을 차지하였다(Ginsborg, 1998: 544 참조). 그러나 1994년 정부는 사회적 파트너와 정책 개혁을 모색하는 대신(실패로 끝났지만) 공공연금이라는 핵심 사안에 대해 일방적인 개혁안을 통과시키고자 했다.<sup>19)</sup> 이는 본고의 주장이나 이론적 예측과 궤를 같이한다.

개발도상국 관련 논문(Amsden, 1989; Choi 1993, Evans, 1995)에 익숙한 독자라면 한국 정부를 “약한” 정부로 규정하는 데 이의를 제기할지도 모르겠다. 그러나 한국의 정부는 사회협약 체결 당시 경제 위기 상황을 맞아 예전과는 확연히 다른 독특한 지위에 처해 있었다(W-Cummings 1998). 신임 김대중 대통령은 경제 위기 발생 직후인 1997년 12월에 선출되었다. 당시 김대중 대통령은 야당 후보로서 과거 권위주의 정권의 숙적

19) 1995년 정부는 의회 내 과반수 격차를 충분히 벌리지 못하고 한시적인 상황에서 기술관료 중심으로 구성되었다. 총선 이후 1996~98년까지 집권한 중도 좌파 정부 또한 연립 정권이었으며 상원에서는 공산당(Party of the Communist Refoundation)의 지지에 의존해야 했다. 중도 좌파 정당은(지나치게 신 자유주의적이라고 판단한) 정부의 일부 노동, 사회 정책 분야 안전에 동의하지 않았다. 그 결과 연정 내 다른 정당 및 전반적인 대 정부 관계가 순탄치는 않았다.

이었다. 실현 가능성이 낮아 보이던 그의 승리는 오랜 기간 아웃사이더 후보(김대중)와 과거 권위주의의 계승자이자 전 중앙정보부장간의 연합에 힘입은 바 크다. 이러한 정치적 연합은 “필요에 의한 결혼”(Kim, 2002: 49)으로 표현되기도 하였으나 연합을 이룬 두 정당은 노동 및 사회 정책 등 여러 사안에서 이견을 드러내었다. 김대중 후보의 대선 승리는 IMF 위기로 내몬 전직 대통령에 대한 불신(부패 스캔들 포함) 및 단일 후보를 내세우지 못한 여당 진영의 분열 등 두 가지 요인이 결정적으로 작용하였다(Son, 1998).

약한 정부인 김대중 정부는 출범 초기 몇 개월은 지극히 어려운 상황에 처했다. 대통령 선거에서 김대중 대통령은 40%의 지지밖에 얻지 못했고, 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 못하였다. 1998년 초 여당 의석은 과반수인 150석에 한참 모자라는 121석에 불과했다. 1998년 가을이 되어서야 여당 진영으로 옮긴 야당 의원들 덕에 과반수를 달성할 수 있었다(동아일보 1998. 9. 8). 출범 초기 수 개월 동안 국회와 불협화음이 잦았다. 연합정부의 한 축인 소수당의 총재는 신임 대통령에 의해 1998년 2월에 국무총리로 지명됐지만 6개월간 과반수 야당은 국회 인준을 거부하였고 국회를 통한 정부입법은 저지되곤 하였다.

대통령의 정부에 대한 지도력도 공무원에 대한 리더십 부재, 그리고 공개적 저항을 접하면서 약한 모습을 그대로 드러냈다. 대통령은 자신의 지지자를 고위 관리직에 임명하는 일이 쉽지 않았다. 과거 독재에 대한 오랜 저항으로 상당수 공무원이 그를 반정부 인사(anti-government activist)로 여겼다(W-Cummings 1998). 다시 말해 한국의 새로운 대통령 정부는 경제 위기 극복을 위해 긴급 구제 금융을 받은 교환조건으로 IMF가 제시한 구조조정 패키지를 수행하기 위해 동맹군이 절실히 필요했던 것이다.

### 3. 노조운동의 급진 세력 대 온건 세력의 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. 여기에서는 한국의 경험을 아일랜드 및 이탈리아의 경험과 대조하여 노조 자신이 협력 전략에 동의할 때 탄탄한 연합이 이루어진다는 사실을 보여준다. 이러한 전략적 의지는 노동계 내부의 온건파와 급진파의 정치적 투쟁의 산물이다. 온건파가 득세할 경우에만 안정적인 사회협약이 도출된다.

#### 가. 한 국

금융 위기 초기 및 대선 기간 동안 민주노총 지도부는 금융 위기의 패해를 산하 노동조합이 수동적으로 기다리는 것보다 전향적인 역할을 하도록 권고하는 것이 낫다고 생각하였다. 민주노총 전략부에서 근무하였던 노조 지도자에 따르면 각급 노조가 정부 정책결정에 적극적으로 영향력을 행사하는 접근법(concerted approach)<sup>20)</sup>을 취하지 않을 경우 금융 위기로 인한 고용 악화나 사회적 반향에 제대로 대처하지 못할 것으로 판단하였다. 이들 민주노총 지도부는 경제 위기가 노조운동에 위기만이 아니라 전략적 기회를 제공한다는 사실을 인식하였던 것이다. 정부와 대기업이(노조 탄압을 위해) 비공식적인 연합 관계를 전통적으로 맺어왔던 한국에서 경제 위기는 노동조합이 정부의 파트너로서 정책 결정에 중요한 역할을 담당하는 동시에 합법성과 활동자금을 얻을 수 있는 기회였다. 민주노총은 12월 초(대선 이전) 경제 위기에 대한 해결책 모색을 위해 노사정이 함께 노력해야 한다는 제안을 타 사회주체에 앞서 제시하였다.

또 다른 노조단체이자 김대중 대통령 후보에 대한 공개적 지지를 선언

20) 김유선 한국 노동사회연구원 부원장 겸 전 민주노총 수석 협상 대표와의 인터뷰(1999. 7. 15).



한 한국노총<sup>21)</sup>은 노사정위원회가 12월 말 출범하면 이에 참여할 태세를 갖추고 있었다. 한국노총 지도부와 대통령간의 개인적 관계 외에도 한국노총의 역사적 경험이 작동하였다. 한국노총은 이전 권위주의 시대에 노조가 사회적으로 인정받지 못하였지만 중앙 수준의 노사협의 및 정부각료급 협의에 참여한 이력을 가지고 있었다. 그러나 이러한 참여가 진정한 사회적 대화였다고 보기에는 어려움이 있다(Lim, 2002: 86~89; Tae 2002: 62~77). 노사정위원회에 한국노총의 참여가 당연시되었지만 민주노총의 경우 우여곡절을 겪었다.

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 비추어졌다. 민주노총은 한국의 민주화와 사회정의의 위해 오랫동안 투쟁해 왔다. 또한 민주노총은 대규모 재벌 중에서도 가장 투쟁적인 노조와 조합원을 포괄하고 있었기 때문에 민주노총의 합의가 없는 노사정간 사회협약은 시행 자체가 매우 어려웠다. 그러한 ‘불가능의 가능성’ 때문에 민주노총의 참여가 더욱 필요하게 되었다. 한국의 사회주체들은 금융 위기가 발생하기 불과 수개월 전인 1997년 1월 민주노총이 조직한 대규모 시위로 인해 정리해고를 합법화하고자 했던 정부의 노동법안이 무산된 경험을 생생하게 기억하고 있었다(Park, 2000).

민주노총 지도부가 노사정위원회 참석 결정을 내릴 수 있던 이유는 지도부가 사무직 노조 및 중소기업 생산직 근로자 계층으로부터 지지를 받고 있었기 때문이다.<sup>22)</sup> 사무직 근로자 노조는 오랫동안 사회 개혁에 관심을 가져왔고 민주노총 설립 이후 줄곧 민주노총이 사회적 협조에 참여하도록 촉구해 왔다. 경제 위기가 닥치자 사무직이나 중소기업 노조의 관점

21) 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.

22) 민주노총 고영주 사무총장과의 인터뷰(1999년 7월 15일).

에서는 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 직장 폐쇄로 인한 심각한 타격에 사업장 단위의 단체 행동으로는 자신을 충분히 방어하지 못할 것으로 판단하였던 것이다. 민주노총 내의 사무직 노조와 생산직 노조의 비율은 반반으로 나타난다.<sup>23)</sup> 민주노총이 일부 대기업 노조(사무직이 중심)의 지지를 얻게 됨에 따라 민주노총 지도부는 최상위 수준의 중앙 협상에 참여할 것을 결정하게 된 것이다.

재벌 대기업 생산직 노동조합에서는 실리적인 접근과 급진적인 경향성이 각축을 벌였다. 그 와중에 대기업 생산직 노조는 IMF와 정부의 개혁안에 대해 민주노총 지도부와 상이한 접근방식과 태도를 보였다. 한편에서는 경제 위기로 인해 대기업 경영진의 문제점을 공론화할 수 있고 이 과정에서 재벌의 지배구조 개혁 등 그간 노조가 강조해온 이슈를 협상 테이블에 가져올 수 있다는 실리적인 접근방식도 제기되었다. 그러나 대기업 노조는 노동시장 유연성 제고(특히 정리해고)를 받아들일 준비가 되어 있지 않았다. 민주노총이 총파업으로 연기하였던 정리해고 합법화가 1999년 1월 1일자로 실효되기를 기다리고 있었지만 대기업 노조는 법안 변경을 위해 시행을 늦출 수 있으리라 믿고 있었다. 더욱이 경제 위기의 타격 정도도 기업에 따라 차이가 있었다. 가장 큰 타격을 받은 쪽은 대기업 남성 정규직이 아니라 여성이나 비정규직 등 주변 노동자였으며 중소기업 노동자도 여기에 해당되었다(Yoo, 2005: 6). 이렇게 모순적인 상황을 반영하듯 대기업 노조는 노사정간 초기단계 동안 사회협약에 참여한다는 민주노총 지도부의 제안에 분명한 입장을 밝히지 않았다.

그러나 민주노총 내부의 합의는 그리 오래 지속되지 않았다. 경제 위기의 영향이 가시화되고 근로자들이 정리해고를 당하면서 대기업 노조에서

23) 조합원 구성과 관련한 자료를 보면 1996년 민주노총에서 공공부문 근로자가 차지하는 비율은 22.6%(496,908명)이며 민간부문 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).

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(“경제 위기 극복을 위한 노사정 합의”) 조인 사흘 후인 1998년 2월 9일 민주노총 대의원 특별 회의가 소집되었다. 이 자리에서 대의원들은 합의서 수용을 거부하고(반대 184표, 찬성 88표, Lim, 2002: ft. 125, p.191) 후에 취소되기는 하였지만 총파업을 선언하였다. 이날 특별 회의 이후 온건파 민주노총 지도부는 사퇴서를 제출하고 새로운 지도부는 주로 공공부문 및 대기업 조합 출신으로 구성되었다. 점차 민주노총 정책에 대한 사무직과 중소 생산직 노조의 영향력은 감소하게 되었다.

새로운 지도부가 그렇다고 완전히 노사정위원회에서 탈퇴한 것은 아니었다. 실제 대규모 정리해고의 압력하에서 민주노총은 1998년 6월 노사정위원회에 다시 참여하기로 결정하였다. 민주노총 내 공공부문 노조는 공공부문 시설 및 국영기업의 구조조정에 맞서 노사정위원회를 활용하는데 관심을 가졌으며 한국노총은 금융노조(당시 금융노조는 금융부문 구조조정 계획에 영향력을 행사하기 위해 한국노총의 노사정위원회 참여 여부를 이용할 수 있었음)의 경험을 주의 깊게 지켜보았다. 그러나 시간이 흐르면서 민주노총의 전략적 태도는 대기업 노조에 의해 좌우되었다. 대기업 노조는 단체교섭의 중앙집중화에 반대하여 단체교섭권을 산별 노조에 이양하기를 거부하였으며 개별 기업단위에서 정규직 근로자의 고용안정을 위한 교섭에 집중하였다. 노사정위원회는 정리해고를 합의한 신자유주의의 도구로 명명하면서 민주노총의 탈퇴를 종용하였다. 대기업 노조는 민주노총의 오랜 숙원이었던 재벌 개혁 역시 회사 단위의 고용안정과 사내 복지를 저해할 수 있다는 이유로 포기하게 되었다(Lim, 2002: 223, 240).

#### 나. 이탈리아

이탈리아는 사회협약 형성기, 노동운동은 한국과 유사하게 내부적 도전에서 시달렸다. 그러나 결과는 근본적으로 달랐다. 이탈리아의 노동운동은 오랫동안 온건파와 강경파(급진파)의 내부 권력투쟁의 장이었다. 1970년

대 말 10년에 걸친 ‘뜨거운 가을(秋鬪) 체제’가 끝날 무렵 파업과 노조의 승리가 연계되면서 온건파와 강경파의 분열은 명확해졌다. 이들의 차이는 노동조합의 의미와 방향에 대한 두 가지 대안에서 두드러졌다. 한편에서는 조합이란 근본적으로 사회적 변화를 도모해야 하며 사회, 정치적 반대 투쟁을 중심으로 활동해야 한다고 믿었다. 반대편에서는 조합이란 기본적으로 이익 집단이며 자본주의 경제에서는 근로자의 이해가 여러모로 기업이나 국가의 이해와 중첩되기 때문에 근로자의 이해는 투쟁보다는 협상과 협력으로 증진되어야 한다는 견해를 갖고 있었다.

양적인 개념으로 온건파와 급진파의 규모와 영향력을 측정하기는 어렵다. 또한 온건파와 강경파는 노총이나 산별 노조에서 중복되어 겹집되는 경우도 발생하기 때문에 그 어려움은 더욱 커진다. 대체로 이탈리아 노동운동에서 강경파라 하면 “*sindacato dei Consigli*(공장협의회연합: union of factory councils)”를 지명할 수 있다. 다시 말해 이 단체는 1969~73년 뜨거운 가을(秋鬪) 기간중 가장 활동적이었고(이후 가장 강성해진) 이탈리아 노조들에 많은 영향을 미친다. 대표적으로 CGIL 산하 금속노조와 토리노, 밀라노, 제노아, 브레스치아 등 4개 도시에 집중되어 있는 대규모 공장의 공장협의회가 강경파의 영향력하에 있다(Golden, 1988; Mershon, 1986; Pizzorno et al., 1978; Accornero, 1978 참조). 이에 반해 온건파는 중앙노동조합단체와 산별노조에 두루 분포되어 있다.

강경파는 秋鬪 기간에 얻은 권한과 명분 덕에 이탈리아 노동운동 전반에 전략적 대세를 형성하였으나 전성기에도 수적으로는 소수에 머물렀다.<sup>24)</sup> 온건파와 강경파 진영 사이의 대립은 조직화를 중심으로 진행되기

24) 1981년 강경파 최고의 전성기 시절 3개 금속노조가 거느린 조합원 수는 1,037,265명으로 총 조합원 수의 11.6%, 활동 근로자 가운데 가입률이 14.5%에 달했다(금속노조원 자료는 Golden, *Labor Divided*. Op. cit.: Table 15, p. 176을 참조하고, 총 조합원 수와 관련된 자료는 Guido Romagnoli, “Sindacalizzazione e rappresentanza.” In Cesos, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1981*. Rome: Cesos, 1982: Table 3, p.177을 참조). 분명한 과장이기는 하지만 전체 생산직 노총이 단체교섭에 대해 강경 입장을 취했다 가정하더라도 1970년대 말 총 조합의 수는 32,000여 개이다. 생산직 노총은 550만 조합원을 대표하는 210,000명의 대의원으로 구성되었다( Ida Regalia, “Le rappresentanze sindacali di base.” In Cesos, *Le relazioni sindacali in*

보다는 노동운동의 명분을 두고 이루어졌다. 양측은 모두 조합원과 비조합원을 포함한 모든 이탈리아 근로계층의 이해를 대변하고 있다고 주장하였다. 특정 정파의 정책과 입장에 대한 근로자의 지지를 시험하는 방법은 근로자들의 파업 참가 정도를 측정하는 것이었다. 파업 참가율이 높을수록 특정 정파에 더 힘이 실렸다. 탁월한 동원력을 발휘한 *sindacato dei Consigli*(공장협의회연합)은 이탈리아 노동운동에 진정한 그리고 적절한 주도권을 발휘할 수 있었고 국가 차원의 정책 결정에 대한 노조의 개입을 초기 단계부터 사보타주할 수 있었다.

한국과 마찬가지로 강경파와 온건파는 1990년대 초반 노조의 사회적 협의 참여 여부를 둘러싸고 심하게 충돌했다. 물론 강경파는 1970년대 말에서 1980년대 초까지의 모든 국가수준의 교섭 경험을 실패로 간주하여 중앙집권화된 교섭으로의 회귀를 원하지 않았다. 특히 강경파는 물가 연동 임금제(wage indexation)와 관련한 모든 교섭 제의를 완강히 거부했다. 1992년 7월 첫번째 협약에 대한 3개 노총의 조인은 심각한 내부 동요를 야기하면서 이탈리아 노조들은 1984년의 경우와 같이 분열 일보 직전까지 갔다. 노조 최고 지도부는 이탈리아의 여러 도시에서 발생한 맹렬한 항의에 직면하기도 하였다. 이 시위는 북부의 여러 도시에서 자발적으로 소집된 공장협의회에 의해 시작되어 여러 지역으로 전파되었다. 강경파의 문제제기는 상당 부분 협약 체결과 관련한 절차적 문제와 관련된 것이었고 이탈리아 노동운동의 민주화를 목표로 삼았다. 강경파는 사회협약 체결에 의구심을 제기하였다. 즉, 협약이 체결된 7월 31일의 경우 대부분의 사업장은 여름 휴무에 들어가 인준 투표는 차치하더라도 이슈와 관련하여 제대로 된 토론조차 벌일 시간이 없었다는 것이다. 시위에 참여한 근로자들은 사회협약 체결이 다분히 공격적이라고 판단했고 물가 연동 임금제 폐

---

Italia. Rapporto 1981. Rome: Edizioni Lavoro, 1982: 217 참조). 같은 시기 이탈리아의 총 근로자 수는 2,000만 명이었다(Luigi Frey, "Occupazione e disoccupazione." In Cesos, *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1981*. Rome: Edizioni Lavoro, 1982: Table 1, p.4. 참조). 또한 생산직 노총은 부문별로 달리 나뉘어져 있었다. 생산직 노총은 전산업 무문을 대표하는 작업장의 1차적 형태를 갖춘 반면 서비스, 공공 및 교통 부문을 대표하는 경우는 드물었다.

지를 자연스럽게 유도하기 위한 일종의 속임수로 보았다. 시위는 협약 체결 당사자이자 제1노총인 CGIL의 전략적 태도에 영향을 미쳤다. 1차 일반 조합원 소집 운동 이후 CGIL은 시위에 대한 공식 지지를 결정했고 다른 2개 노총과 충돌을 빚게 되었다. 가장 중요한 사실은 CGIL이 강경파 시위 운동의 핵심 요구 사항 중 하나인 ‘공장 단위 교섭을 금지하는 내용을 담은 1992년 7월 협약은 무효’라는 주장을 지지하게 되었다는 점이다. 이에 일부 지역 노조(특히 브레스치아 및 밀라노 지역 노조)는 분권화된 교섭 금지 조항을 가까스로 무산시키고 사측으로 하여금 공장 단위 협약에 서명하도록 할 수 있었다.

기존 협약에서 합의된 물가 연동 임금제 폐지를 확인하고 전국 차원의 거시 경제 정책에 대한 제도화된 노조의 참여를 보장한 1993년 7월 협약도 내부적 저항에 부딪혔다. 그러나 협약 내용은 공장 단위 교섭을 명시적으로 인정하는 등 여러 면에서 기존의 협약보다 노동계에 유리했다. 더욱이 1993년 7월 협약은 협약 체결과 관련한 절차상 개선을 내용으로 삼았다. 이탈리아 노동사 최초로 전체 근로자 투표를 규정화한 것이다. 비록 노사정 임시 협약이 1993년 7월 3일 체결되었지만, 실제 협약은 같은 해 7월 23일이 되어서야 체결되었다. 20여 일의 공백 기간중 노총은 전국의 주요 공장 및 사무실에서 약 30,000회에 걸쳐 총회를 개최하였다. 약 150만 근로자가 투표에 참여했으며 이 가운데 68%가 협약에 찬성했다. 노조 투표는 노총에서의 노조 지도력에 권위를 실어주는 강력한 도구로 자리매김하였다.

과거와는 달리, 이번에는 강경파가 시위를 소집하지 않았다. 그러나 이는 강경파가 협약에 찬성한다는 뜻이 아니었다. CGIL에서 가장 급진적인 노조 옛세레 신디카토(Essere Sindicato)는 협상이 타결되기 훨씬 전부터 곧 체결될 협약이 ‘우스꽝스럽고’ ‘협약을 맺는다면 이는 실수’라고 선언하였다(II Sole-24 Ore, June 18, 1993). 브레스치아 지역노조단체(Labor Chamber)는 1993년 7월 협약에 실망감을 표시하며 ‘새로운 秋鬪’를 약속하기도 하였다(II Manifesto, July 10, 1992).

강경파가 협약 체결 반대 시위를 소집하지 않은 이유는 새 협약이 자신들이 기존 협약 때 제기하였던 방법론적 비판을 수용하여 두 가지 중요한

대응책을 마련하였기 때문이었다. 첫째, 새로운 협약은 지속적으로 요구한 노조 조직개편 요구에 대응하여 공장협의회 노동자 대표를 선출하는 정기적인 선거를 제도화하는 방안을 담았다. 둘째, 새로운 협약은 공장 수준의 종업원협의를 제도화하였다. 강경파는 분명하게 구체적인 협약 내용 하나 하나에는 동의하지 않았다. 그러나 그들은 지난 번과 달리 일반 조합원의 시위를 조직하는 데 힘을 쏟지 않고 총회에 참석한 근로자들을 설득하는 데 주안점을 두었다.

중앙집권적 교섭과 기업과 작업장 수준의 공장협의회 사이의 공존은 1993년 시작되어 1995년까지 계속됐다. 근로자 사이에서 연금 개혁은 물가 연동 임금제의 폐지만큼이나 불만을 가져오는 사안이었었다. 1995년 사회협약은 중도 우파 정부의 일방적인 연금제도 개혁 시도에 대해 3개 노총이 투쟁을 벌여 승리를 거둔지 1년 만에 체결되었다. CGIL, CSIL, UIL 등 3개 노총은 연금개혁안을 실행하는 데 독단적으로 합의할 경우 내부 결속이 저해될 수 있다는 위험을 숙지하고 있었고 따라서 정부와 막후 협상을 시도하지 않았다. 그 대신 3개 노총은 아마도 이탈리아 최대 규모의 노조 민주주의 실험이라 할 수 있는 시도를 통해 연금개혁과 관련한 사회협약을 도출하였다.

노총은 잠정 협약을 두고 일반 노조원들이 회사 단위의 총회를 통해 완전한 토론 절차를 거치도록 하였다. 협약안에 대한 결정은 비밀 투표를 통해 완료되었다. 450만 노조원이 투표에 참여하였고 이 중 64%가 연금개혁안에 찬성표를 던졌다. 연금 수혜자는 협약에 절대적인 지지를 보냈다(91% 찬성). 개혁안이 향후 퇴직자에게만 영향을 주기 때문에 이러한 결과는 놀라운 일이 아니었다. 현직 근로자의 경우 찬성률이 낮고(58%) 지지 정도가 부문별, 지역별로 차이가 나타나기도 하였지만 노조는 연금개혁에 근로자의 찬성을 이끌어냈다.

1993년과 1995년의 노조 투표를 조직하면서 일부 흥미로운 경향이 나타났다. 전통적으로 급진 강경 성향을 가졌던 지역(특히 토리노, 밀라노 및 브레스치아)의 근로자와 특정 부문(금속 노동 부문과 같은) 근로자들은 다른 지역이나 부문에 비해 중앙집권적 협약에 반대표를 던지는 경향이 높았다. 다시 말해, 강경파의 거점에서는 사회협약에 대한 반대표가 압도

적으로 많았다. 이에 비해 산업별, 지역별로 편차가 있기는 했지만 소규모 기업 근로자들은 찬성하는 경우가 많았다. 또한 이탈리아 남부 근로자들이 북부에 비해 노조 협력을 찬성하는 경향이 짙었다.

노동조합의 결정을 비준하는 방법으로서 구속력 있는 근로자 투표가 제도화되었고 사회협약 체결과정에 이 제도가 실시되면서 한 가지 중요한 사실이 분명하게 드러났다. 즉, 이탈리아 근로자 대부분이 온건한 교섭 전략을 지지한다는 사실이다. 민주적 의사결정과정 또한 “선호도 결정(preference-shaping)”에 중요한 역할을 담당했다. 복잡한 거래 조건을 내용으로 하는 교섭에서 근로자들은 유의미한 대체 방안을 마련하고, 수단과 결과의 복잡한 상관관계를 이해하며, 단체협상 상대의 예상 대응 방향을 평가하고, 도출 가능성이 있는 결과와 관련한 배경 조건의 효과를 측정하기 위해 노조 지도부에 의지하는 경우가 잦았다. 그러나 협약 체결과 관련한 찬반 결정을 내리기 위해 소집된 근로자에 의한 전체 투표는 근로자의 선호도를 “기록(register)”하는 데만 그치지 않았다. 근로자 총회에 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 정파싸움은 일반 근로자 총투표를 거치면서 현실적 대안 모색을 위한 경쟁으로 전환될 수 있었다.

#### 다. 아일랜드

이탈리아나 한국과 마찬가지로 아일랜드 노동조합에도 바람직한 사회적 협의와 사회협약에 관한 두 가지 견해, 즉 찬성과 반대 견해가 존재하였다. 아일랜드 노총(Irish Congress of Trade Unions: 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 경제 위기에 대처하고 노조에 강공책을 펼칠지도 모른다는 사실을 우려했다. 피안나 파일당이 분열되면서 진보민주당(Progressive Democrats)이라는 새로운 정당이 출현하고 이 정당이



1987년 총선에서 일정 긍정적인 성과(득표율 11.8%)를 거두면서 노총 최고 지도부는 대처식 해결 방안이 실제 아일랜드에서도 실효는 것이 아닌가라는 우려를 갖게 되었다(2001년 7월 3일 Bill Attley 전 FWUI 사무총장·SIPTU 사무총장과 인터뷰, 2001년 7월 4일 David Begg ICTU 사무총장과 인터뷰).

더욱이 ICTU 지도부는 이전의 분권화된 단체교섭 단계 결과에 불만족스러워 했다. 아일랜드 노조는 1980~87년까지 기업과 작업장 수준의 임금교섭을 통해 명목 임금의 상승을 강력하게 추진하여 가까스로 협약으로 체결되기는 하였지만 높은 인플레이션과 재정 장애(fiscal drag)의 복합 작용으로 실제 가구 소득 증대로 이어지지 않았다. 이러한 측면에서 사회협약이 동시에 총 임금을 올리고 과세 측면에서 세금지출을 감소시킬 수 있다면 노조로서는 더욱 환영할 만한 일이었다(Peter Cassels 전 ICTU 사무총장과 인터뷰, July 4, 2001). 공공부문 노조 지도부는 정부의 재정지출 삭감 의지가 그대로 관철된다면 공공 노조가 특히 불리한 대우를 받을 것으로 우려했기 때문에 협상을 통해 해결하는 것이 더욱 유리하다고 판단했다(Peter McLoone IMPACT 사무총장과 인터뷰, July 4, 2001).

중앙 노동조직 지도부는 사회협약을 특히 선호했으나, 개별 노조가 사회협약에 대해 가진 평가는 훨씬 복잡했다. 고속권 직업 노조처럼 주요 지지 기반이 민간부문인 경우 협약에 반대 입장을 취하였다. 해당 부문 기업, 특히 외국인 기업의 높은 수익률을 고려할 때 해당 노조는 기업 수준의 독자적인 협상이 더 많은 이득을 가져올 것이라 판단했다(Teague, 1995: 262 참조). 당시 임금이 전반적으로 낮았던 유통업부문에서조차 최대 노조였던 IDATU 역시 사회협약을 반대하였다. 다만 일반 노조 가운데 각각 140,000명 및 60,000명의 노조원을 거느렸던 ITGWU와 FWUI는 사회협약을 지지하기도 하였다. 이 두 노조는 1990년 통합되면서 또 다른 일반 노조인 SIPTU를 설립하였다. 제3위 규모의 일반 노조이자 영국에 본부를 둔 ATGWU(조합원 23,000명)의 경우 사회문화적 전통에 근거하여 사회협약을 완강히 반대하기도 하였다.<sup>25)</sup>

25) ATGWU의 입장은 통상 사상/문화적 배경을 참고해서 설명된다. ATGWU는 영국에 기반을 둔 노조이므로 교섭에 대해 전통적으로 반대 입장을 취했

이탈리아와 마찬가지로 아일랜드 노조 내부의 의사결정과정은 절차상 민주성을 지닌 것이어서 근로자들은 큰 절차상 문제를 제기하지 않았고 보다 온건한 입장을 선호하는 경향성을 보였다. 사회협약 협상이 종료될 때마다 특별 대의원 총회가 소집되어 협약의 인준 또는 거부를 논의했다. 예전에는 협상 개시의 승인 여부를 결정하는 대의원 회의가 조직되기도 하였다. 이 경우 대의원(및 투표권) 배분은 조합원 비례 배분 방식을 엄격히 따르기보다는 조합원 수가 적은 단위라도 여기에 대의원을 배분하는 방식을 택하였다. 작은 조합은 집행부 모임이나 비공식적 조합원 전체 모임에서 협약 체결 인준을 결정하기도 하였으나(ITGWU나 SIPTU와 같은) 대규모 조합은 공식적 조합원 투표를 통해 결정하였다.

ICTU 내부 선거 규정은 선거인단 제도와 매우 유사했다. 다시 말하면 50% 이상의 조합원이 특정 옵션을 선택하면 해당 조합의 모든 대표는 전국 대회에서 동일한 옵션에 찬성표를 던지도록 되어 있었다. 이러한 규정은 때로는 과반수 근로자가 지지하지 않는 정책이라 하더라도 노총이 정당하게 해당 정책을 추진할 수 있음을 의미한다. 이슈 결정을 위한 다양한 노조 선거 결과와 관련한 자료를 구할 수는 없지만, 1987년 PNR에서 위의 상황이 일어났을 개연성이 있다. 그러나 1987년 PNR 특별 회의에 참석한 56개 노조 가운데 대부분은 협약 체결에 반대한 것은 사실이다. 최대 노조였던 ITGWU는 어떤 입장을 가질 것인가를 결정하기 위해 조합원을 대상으로 투표를 실시했다. 투표 결과는 막상막하였지만 찬성으로 나타났다. 당시 핵심 인사는 총 97,000명이 참가한 투표에서 표차는 400표에 불과했다고 기억한다(Bill Attley와의 인터뷰). 1987년 11월 20일자 The Irish Times는 ITGWU 투표 결과 “박빙 차이의 찬성으로 결론”지어졌다고 보도했다. 48명의 대의원을 가진 ITGWU의 투표는 결정적이었다. 사실 PNR은 과반수인 181대 114로 통과됐다. 제2위 규모의 일반 노조 FWUI 또한 찬성표를 던졌고, 2/3가 찬성표를 던진 교직원노조를 포함하여 대다수 공공부문 노조도 찬성 입장을 밝혔다(Irish Times, 1987년 11월 20일자). 그러나 만일 ITGWU 조합원이 반대표를 던졌다면 PNR은 결코

---

다(Roche, 1997: 179; Hardiman, 1992: pp.342~343 참조).

승인될 수 없었을 것이다. 따라서 ITGWU의 400표가 아일랜드 사회적 협약의 미래에 결정적이었다고 추론할 수 있다.

협약 체결 반대 진영은 첫번째 협약을 둘러싸고 이탈리아 강경파가 취했던 것과 같이 노총 외부에서 시위를 조직하지 않고 노총 총회 내부에서 투쟁을 벌이기로 결정하였다. 1989년 인플레이션이 사회협약에 포함된 2.5%보다 높았을 때 영국에 기반을 둔 직업별 노조 MSF<sup>26)</sup>와 ATGWU는 노총의 사회협약 탈퇴 여부 결정을 위한 ICTU 특별 회의 소집을 요청하였다. 회의 소집안은 반대 181대 찬성 141로 부결되었다. 다시 한번 일반 노조인 SITPU와 공공부문 노조의 찬성표가 결정적인 역할을 했다(Irish Times, 1990년 2월 9일자).

다시 말해 이탈리아와 같이 아일랜드의 민주적 의사결정과정은 온건파에게 힘을 실어주었고 사회적 합의의 정당성을 증대시켰다. 그러나 이는 한국의 경우와는 대조적이다. 기층 근로자 전체의 의사를 묻는 대신 대의원들의 투표로 사회협약 체결을 거부한 1998년 2월 9일 민주노총 특별 회의는 민주노총의 온건파 지도부가 사퇴하는 데 핵심적인 역할을 하였다. 사회협약 거부 이후 사회적 합의 전과정을 뒤흔드는 결과로 귀결되었다.

본고는 3국에서 사용된 의사결정과정을 면밀히 살펴보았다. 3국의 의사결정과정은 모두 동일하지는 않다. 사실, 아일랜드와 이탈리아가 한편에, 한국은 다른 편에 있다. 아일랜드와 이탈리아에서는 직접적 민주주의적 절차가 수용됐지만, 한국에서는 간접 선출 방식만 사용됐다. 다시 말해, 아일랜드와 이탈리아에서는 수백만의 일반 노조원들이 중앙집권적 협약에 대해 자신의 의사를 직접 표시했지만, 한국의 경우 300명이 채 안되는 노동조합 간부만이 의사를 표시할 수 있었다.

한국에는 일반 근로자 사이에 폭 넓은 합의 과정이 없으며 또한 노사정 협약이 포함하는 복잡한 사안 및 협약이 내포하고 있는 여러 상충 조건에 대한 기층 일반 노조원들의 논의 과정이 쉽게 생략되었던 것이다. 노사정 합의의 주역이 주장하는 바와 같이 경제 상황이 악화되기 시작하면서 최대한 조속히 협약을 도출해야 한다는 압력이 있었다. 민주노총 지도부는

26) MSF는 두개의 작은 숙련공 노조가 통합하여 만들어진 노조이다.

서둘러 협약 인준 과정을 밟아야 했다. 노사정간 협약 잠정안이 타결된 지 사흘 만에 민주노총 총회가 소집되었다. 따라서 조합원간 협의의 시간을 마련하거나 이들에게 협약에 포함된 제안 내용을 설명할 시간조차 없었다. 일부 개별 기업의 노조 지도부는 민주노총이 획득한 주요한 성과 중 하나인 ‘교사의 노동 기본권을 법적으로 인정토록 한 사실’조차 모르고 있을 지경이었다(김유선 한국 노동사회 연구소 부원장 겸 전 민주노총 협상 대표와의 인터뷰, 2003년 9월 1일).

노동조합의 간부급 지도부의 자세가 대개 더 강경하였기 때문에 이들의 선호도가 일반 근로자는 물론 조합원의 의견과 반드시 일치하지 않았을 가능성이 있다. 대체로 개별 기업의 노조 지도부는 대개 경영진에 맞설 수 있는 능력이 검증된 조합원 가운데 선출되었다. 한국을 한 편에, 그리고 아일랜드와 이탈리아를 다른 한 편에 둔다면, 직접적으로 일반 근로자(혹은 일반 조합원)들의 의견을 협약 비준 절차에 반영하도록 할 때 조직적 의견이 온건한 교섭 전략을 중심으로 모인다는 시사점이 도출될 수 있다.

#### 4. 사용자의 역할

지금까지의 설명은 정부와 노조의 역할에 초점을 맞추고 있어 사용자는 논의의 중심에서 배제되었다. 실제로 최근 발표된 논문(Swenson, 1991; 2002; Hall and Soskice, 2001; Thelen, 2001; 2003; Culpepper, 2005)이 사용자단체의 역할을 강조하고 있는 것과는 대조적으로 본고는 사회협약 형성 초기에는 산적한 정책 현안을 안고 있는 약한 정부와 온건파가 득세한 노조 사이에 사회협약이 형성되며 조직화된 사용자는 핵심적인 역할을 하지 않는다고 주장한다. 그러나 사회협약이 공공 정책 변화를 추진하는 가장 중요한 기제로 자리매김하는 사회협약 후반기에 들어서게 되면 사용자의 역할은 매우 중요해진다. 이러한 측면에서 안정적 사회협약을 갖추었으나 회복력이나 지속 기간에서 차이를 보이는 아일랜드와 이탈리아의 경우를 살펴보도록 하겠다.

아일랜드의 경우 분석가들은 대체로 사용주가 PNR의 추진 동력이 아니었다는 사실에 동의한다(Roche, 1994; Hardiman, 1988; 2002; 단, 상이

한 견해를 보려면 Culpepper, 2005를 참조). 사용주는 사회적 협력을 피하고 사회협약을 마련하겠다는 정부의 완고한 의지에 마지 못해 끌려가는 양상을 보였다(Baccaro, 2002). 한편 당시 주요 사용자단체였던 FUE이 PNR에 공식 서명하였다는 것은 사용주들이 결국 사회협약이 자신들의 이해에 부합되고 있음을 인지하였다는 사실을 나타내기도 한다. 그러나 전반적인 국가 경제 정책을 고안하고 이행하는 과정에서 노조에게 중요한 역할을 부여하는 사회적 협의 제도를 진심으로 받아들이는 것과 상대방의 모든 움직임을 면밀히 주시하면서 전략을 재평가하고 협상 탈퇴 준비를 하면서 협력 전략을 실험해 보는 “학습된 신뢰(studied trust)”(Sabel, 1993)에는 분명한 차이점이 있다.

PNR 체결 당시 아일랜드 사용주들의 태도는 전자보다는 후자에 더 가깝다. 정책 변화 시기에 사용주는 분명 분권적 교섭에 만족한다고 언급했다. 실제 사용주들은 과거 10여년 동안 지배적인 방식으로 존재하였던 중앙집권적 교섭 대신 1981년 분권화된 단체교섭 구조를 도입하는 데 핵심적인 역할을 수행하였다. 1986년 12월, 그리고 1987년 6월 경총 총회에서 사용자들은 “1980년대 초 이래로 유지해온 교섭 관련 입장을 재차 천명했다.” 사측은 급여 및 관련 사안과 관련한 노조와의 협상을 계속해서 기업과 작업장 수준에서 실시하여야 한다”는 것이었다(Hardiman, 1988: 236; Hardiman, 1992: 350). 1987년 PNR 협약이 체결된 이후에 사용자단체와 가까운 일간지(Business and Finance)는 방금 조인된 협정에 대해 “신랄한 비판”을 쏟아냈다(Culpepper, 2005: 37).

PNR에 서명하면서 아일랜드 사용자측은 계획에 따라 진행만 된다면 자신에게 매우 유리해질 수 있는 특정한 제도적 해결 방안을 모색하기로 결정하였다. 어느 협상에서와 마찬가지로 사용자들은 사회협약에서 필요로 한 부분이 적었기 때문에 훌륭한 협상 결과를 이끌어낼 수 있었다. PNR 협약은 주요 임금 인상률을 낮게 유지하고, 회사 차원의 추가적인 임금 인상은 없을 것이라 보장하며, 심지어 협약에 포함된 저임금 근로자를 위한 단일 인상안이 민간부문에서는 구속력을 갖지 않는다는 제한적 조항을 제시하기도 하였다. 협상 담당자에 따르면, 경쟁력에 주안점을 둔 사회협약은 재계의 입장을 상당 부분 반영한 것이었다.<sup>27)</sup> 사측 입장에서

는 시도하지 않을 이유가 적었다. 사용자가 우려했던(아일랜드의 최근 과거 경험을 돌이켜보면 우려할 만한 이유가 있음) 부분은 노조가 전국적인 임금 인상을 최소 기준으로 개별 기업과 작업장에서는 더 높은 임금 인상이 이루어지는 것이었다. 그러나 이러한 상황이 벌어질 경우 아일랜드 사용자들은 다시 분권화된 교섭 방식으로 돌아갈 수 있었다.

조직화된 아일랜드 사용자들이 협약에 동참하고 사회적 동반자 관계를 적극 지지하게 되기 위해서는 시간이 필요하였다.<sup>28)</sup> 중앙집권적 교섭이 효과적으로 임금 억제를 보장하며, 아일랜드 경제에서 가장 활력이 넘치는 부문에서 임금 비용을 낮게 유지함으로써 엄청난 경쟁 이익을 거둘 수 있다는 사실이 명백해지고 나서야 가능했다(Baccaro and Simoni, 2004),

사용자측의 지지는 아일랜드의 사회적 동반자 관계를 한층 강화시켰다. 이로 인해 이제까지와 매우 상이한 경제·정치적 조건으로의 이행이 가능해졌다. 실업률이 두 자리 수를 기록하던 시기에 거시 경제의 안정을 도모하기 위해 도입된 협약은 점차 완전 고용과 노동시장 공급부족 현상이 나타나는 새로운 시대가 열리면서 성공적으로 정착되었다. 아일랜드의 모든 주요 정당(피안나 파일, 파인 가엘, 노동당 및 진보 민주당)은 1990년대 정부를 책임졌고 따라서 사회협약을 지원하고 체결하였다. 그러나 경제 호황 시기에도 사용자측의 지지는 결과에 따라 달라지는 조건부 지지였음은 지적될 필요가 있다. 예컨대, 비조직화된 파업(wildcat strike)과 물가 폭등으로 인해 아일랜드 중앙 임금인상 수준에 대한 재협상이 있었던 2000년 말 사용자들은 1981년 상황으로 되돌아가 다시금 독자 행보를 해야 하는 것이 아니냐며 목소리를 높이기도 하였다(Brendan Butler와의 인터뷰 인용).

아일랜드의 사용자측과 마찬가지로 이탈리아 사측은 전향적이라기보다 더욱 수동적인 태도를 취하였다. 제1 중앙 사용자단체인 Confindustria는 1992년 중앙집권적 사회협약을 지지하였다. 사측은 손해 볼 것이 없었다. 인플레이션 무력증의 주 원인이었던 전국 물가 연동 임금제가 폐지되었고 동시에 회사 차원의 보상적 임금 인상 요구를 “불법화”했다. 사용자 입장

27) IEBC 기업담당 Brendan Butler 이사와의 인터뷰(더블린, 2001. 9. 3).

28) Patricia O'Donovan, 전 ICTU 사무총장과의 인터뷰(제네바, 2001. 4. 9).

에서는 이중 혹은 삼중의 교섭보다 산업별 단일 교섭 체계를 선호하였다. 따라서 이중의 교섭을 허용한 1993년 단체교섭 관련 합의는 논란의 여지가 많았다(Trentin, 1996). 어쨌든 사측은 협약에 서명했고, 이탈리아 노사 관계의 예측성을 높이고 질서가 강화된 신규 방식에 만족하였다. 1994년 이탈리아 역사상 최초로 금속산업 단체협약 갱신 때 파업 시간이 0을 기록하였다. 사측의 지지를 가장 잘 드러내는 것은 총선 전날 밤 3개 노총과 공동으로 작성한 공동 서신이다. 공동 서신에서 노사는 신임 정부가 1993년 협약을 존중하고 사회적 합의의 경험을 이어나가자는 내용을 담았다(Meardi, 2005: 13).

그러나 이탈리아 사용자의 입장은 1995년 연금 개혁 협상에서 탈퇴하고 최종 협약에 서명하지 않으면서 변화하기 시작했다. 프로디 정부 시절(1996~98년) 사측은 “보완성(subsidiarity)”이라 부르는 양자 협력 방식을 강력하게 추진했다. 이는 모든 사회 및 노동 정책 사안이 중앙 노사 사이에 논의되어야 한다는 것을 의미한다. 사용자들은 정부가 이러한 사안과 관련하여 일방적인 결정을 삼가야 한다고 주장했다.<sup>29)</sup> 이러한 입장은 장기적인 노사간 협력에 대한 사용자 측의 의지를 뜻한 것이 아니었다. 당시 의회에서 논의가 진행되던 주 35시간 근무제 도입이라는 근로시간 단축과 관련된 법안 대응을 위한 전략적 협력을 의미하였다. 다시 말해 사측은 공산당이 중심 역할을 하는 정부가 발표하는 규제보다 노조와의 협상에서 더 나은 조건을 얻을 수 있다고 믿었다. 2001년 중도 우파에서 중도 좌파 정부로 바뀌면서 주 35시간 법안이 보류되자 보완성에 관한 사측의 의지는 곧 사라졌다. 사용자들은 사회적 합의는 구조조정의 책임을 회피하는 정부의 “담합적(consociational)” 방법이라고 폄하했다. 사용주는 노조와 협력을 외면하고 정부로부터는 입법 개혁을 통해 해고 규정의 유연성을 확보하고자 했다(Baccaro and Simoni, 2003). 비록 자유화 제안의 영향이 소수 기업에만 한정되는 것이었지만 사측은 이 법안의 입법을 노동시장 유연화 및 노조의 거부권 철폐 등을 목표로 광범위한 캠페인의 시발점으로 삼았다.

29) Innocenzo Cipolletta Confindustria 사무총장과의 인터뷰(로마, 1999. 5. 20).

한국의 경우 사용자는 여러 면에서 경제 위기의 대상인 동시에 IMF 구제 금융 도입 프로그램의 대상이 되었다. 특히 기업 지배구조 개혁은 IMF 개혁 프로그램의 기본 요소로 포함되었다. 경제 위기를 맞으면서 재벌은 위기 책임론에 처하게 되었고 대통령 선거를 통해 기업인들은 정치적 지원마저 잃었다. 사용자들은 가장 많은 재정 지원을 제공한 한나라당이 대선에서 패배하면서 과거와는 달리 더 이상 정치권이 IMF가 지원하는 기업 지배 구조 개혁에서 자신들을 보호하지 못하게 되었음을 인식하게 되었다(Chang, 1997, Kwag, 1997). 상당수 친재계 공무원들은 신임 대통령의 신임을 얻지 못하고 교체 대상이 되어야 했다.

따라서 경제 위기 초기 국면에서 한국의 사용자들은 기업 지배 구조 개혁이라는 중대한 이슈가 포함되었음에도 불구하고 노사정 협상에 참여하라는 정부의 요청을 거부하기에는 너무 세력이 약했다. 사측은 노사정 협상을 시작하지는 않았지만, 수동적으로 참여하면서 기업 지배 구조 개혁의 범위를 최소화하고자 노력하였다. 그들은 변화에 대한 요구가 보다 투명한 회계 보고에 맞춰지고, 재벌 해체를 막아내면서 노동시장 유연성을 얻어내는 등 소기의 성과를 거두기도 했다. 점차 경제 위기의 정점에서 벗어나고 노사정위원회가 개별 기업의 구조조정에 개입하는 것을 경험하면서 사용자측은 위원회의 영향력에 대해 보다 신중해지고 때로는 두려워하면서 이를 막기 위해 적극적인 활동을 벌이게 된다. 이러한 활동 와중에 사용자들은 사회협약 체제 약화와 기업지배구조 개혁 저지에 동참한 대기업 노조와 뜻하지 않은 연대를 맺기에 이르렀다.



#### IV. 사회협약 설명을 위한 이론적 틀

앞 장에서 본고 서론에서 제기한 세 가지 의문을 해결할 모든 요소를 살펴보았다. 첫째, 정부는 어떠한 이유로 일방적으로 행동하기보다는 사회적 파트너를 개입시키려 하는가라는 의문에 본고는 정부가 위기 상황을 독자적으로 대처하는 데 필요한 선거 및 제도적 자원이 부족할 경우 사회 파트너를 동원할 가능성이 있다고 주장한다. 아일랜드와 한국 정부는 위기 발생시 소수 정부였고 이탈리아 정부는 의회 과반수를 차지하지 못한 “기술적(technical)” 관료 정부였거나 아니면 1992년 정부의 경우처럼 정치 스캔들로 정당성을 크게 훼손당한 약한 정부였다.<sup>30)</sup>

더욱이 3국 정부 모두 최근 노조 가입률이 감소하기는 했지만 강력한 전국 노조에 직면하였고 이들 노조는 사회적 동원을 위한 엄청난 역량을 갖추고 있었다. Hardiman(1988: 215)의 주장처럼 아일랜드에서는 “노조 운동이 노동시장에서 상당한 권한을 가지고 있었고 강한 억제력을 갖추고 있었다. 정부는 아일랜드 노총(ICTU)이 노조의 핵심 이익이 위협에 처해 있다고 판단하면 언제나 해당 정책 수행을 어렵게 만들 수 있다는 가정하에 행동을 선택하였다”. 이탈리아에서는 노조가 1994년 일방적인 연금 개혁을 추진했던 정부의 시도를 무산시켰고, 2002년에도 해고 규정을 완화하려는 정부 시도와 관련하여 동일한 위업을 달성했다. 1970년대와 1980년대 이탈리아 노동계 강경파는 국가수준의 노사정간 협력 시도를 무산시키는 데 기여했다. 한국에서는 경제 위기가 발생하기 불과 수개월 전 노동

30) 엄밀히 말하자면 의회 다수당 정부도 정책 개혁에서는 선거 관점에서 취약해질 수 있다. 상당 부분이 정당 시스템의 전략적 구성에 달려 있다(Kitschelt, 2001). 예컨대, 정부는 야당을 생각하면 일방적 정책 개혁에 개입하려 하지 않을 수 있다. 반면 현재 의회 소수일 경우 차기 선거를 위한 쟁점을 잘 만들 수 있다. 이러한 경우 현 정당은 사회적 파트너를 데려와 행동에 대한 책임을 분산시킬 가능성이 있고, 또는 야당과 연정을 구성하여 사안을 탈 정치화시킬 수도 있다.

조합의 총파업을 통해 정부 독단의 정리해고의 법제화를 내용으로 하는 노동법 개혁을 무산시켰다.

두번째 의문은 정부가 취약하다면 언제 사회협약이 출현하는가라는 문제이다. 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 안정적인 결과물로 자리잡으려면, 우선 노조(이 단계에서 사용자가 반드시 참여할 필요는 없음)가 협상으로 해결하고자 하는 전략적 입장을 분명히 하여야만 한다. 대부분의 논문에서 주장하는 바와 같이 노조는 일방적 행위자라는 관점에서 우리는 한 발 물러나서 이러한 굳은 전략적 다짐(strategic commitment)이 필연적이거나 자동적인 것이 아니라고 본다. 즉, 노조 내부의 권력투쟁을 통해 온건파가 득세하여 노동계 전반의 전략적 입장을 형성할 수 있을 때 이러한 입장이 분명해진다. 위에서 예시된 바와 같이 안정적 사회협약을 갖춘 아일랜드와 이탈리아, 그리고 불안정한 사회협약을 갖춘 한국 사이의 차이점은 이러한 내부 정치 게임이 상이한 결과를 낳았다는 점이다. 아일랜드와 이탈리아에서는 온건파가 득세했지만, 한국에서는 온건파가 패배했다.<sup>31)</sup>

3국 모두에서 노동조합 내 강경파와 온건파는 근로자 일반 및 소속 조합원을 보호할 수 있는 힘과 능력에 대한 인식이 달랐다(Advagic, 2005b). 이러한 인식은 주관적 평가와 더불어 3국의 역사적 기원 및 최근 노동운동의 경험에 기초하고 있다. 이탈리아와 한국의 경우 급진 진영은 노동운동의 수호자 겸 노총 조직의 중추 역할을 하는 가장 투쟁적인 노조를 포괄하였다. 아일랜드의 경우 업종별 노조, 기타 민간부문 노조, 그리고 영국에 기반한 일반 노조가 초기 사회협약에 반대했으며 지금도 여전히 부정적인 입장을 보이고 있다. 과거의 경험을 근거로 이들 단체는 국가 수준

31) 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 희석되었다. 가령, 노동기본권은 실직자 전반이 아니라 이직 근로자에게만 제한적으로 주어졌고, 파견근로자 사용 제한 규정이 삭제되었으며, 사용자의 정리해고자 재고용 의무는 “재고용을 위해 노력한다”고 변경되었다. Lim(2002: 201) 참조.

의 교섭에 참여할 필요가 없다고 보고 있으며, 과거와 마찬가지로 노동자의 단체 행동을 통해 노동에 비우호적인 정책을 저지할 수 있으며 더 나은 결과를 가져올 수 있다는 입장을 가지고 있다. 온건 진영은 공공부문 노조와 노총 지도부 대부분을 포함한다(한국의 경우 1998년 초반 그러하였음). 또한 한국의 중소 부품공급업체 근로자, 그리고 아일랜드의 일반 노조 또한 온건파에 속했다(표 IV-1 참조). 온건파는 대부분 강경파에 비해 동원 역량이 부족했고, 정책 대응, 특히 아일랜드와 한국의 경우처럼 공공부문 구조조정에 협상을 통해 영향력을 행사하여 문제를 해결하고자 하였다.

<표 IV-1> 국가 수준 교섭과 사회적 협의에 관한 노조 내부의 태도

	찬성	반대
아일랜드	노총, 아일랜드 소재 일반 노조, 공공부문 노조	업종별 노조, 영국 소재 일반 노조
이탈리아	노총, 공공부문 노조, CGIL 금속 노조 근로자를 제외한 전체 산업 조합	대규모 생산 기업의 생산직 노조, 특정 지역별 노조(예: 브레스치아, 밀라노), CGIL 금속노조 근로자
한국	노총, 중소기업 노조, 공공부문 노조	대기업 (재벌) 노조

기존의 연구 성과(Baccaro, 2000, 2002a, 2002b)에 근거하여 본고는 노조 내부의 의사 결정을 규제하는 민주적 규정과 같은 미시적 제도(micro-institutions)가 내부 권력투쟁의 결과에 영향을 끼친다고 주장한다. 이탈리아와 아일랜드의 경우처럼 이러한 규정은 노조 내 의사결정과 정에서 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.

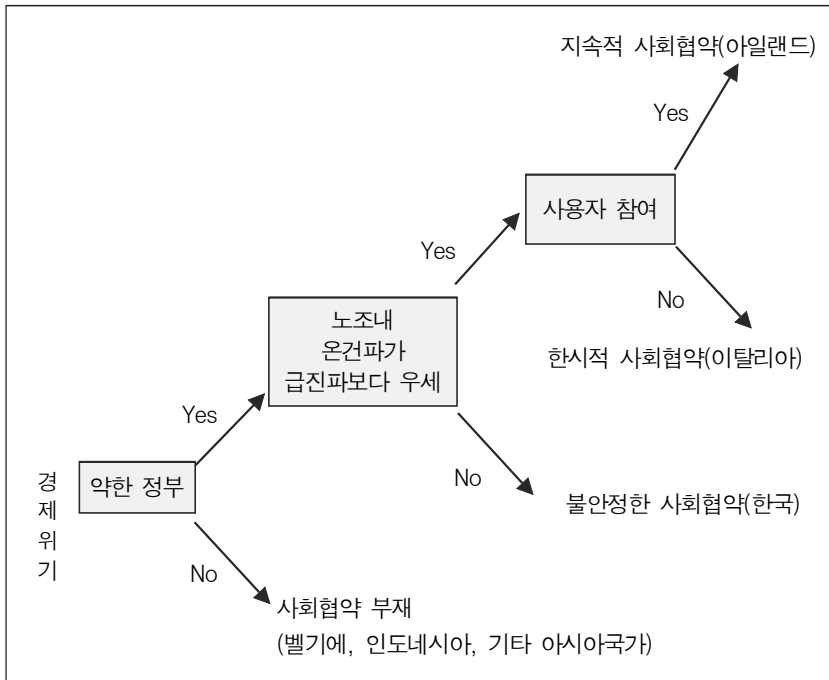
조직 내 의사결정에 선거 메커니즘을 도입하는 문제는 “동원 논리(logic of mobilization)”(파업에 더 많은 조합원을 동원하는 진영이 우세하다는 논리)가 “대표 논리(logic of representation)”로 대체된 것과 같이(Pizzorno,

1978) 강경파와 온건파의 게임에 급격한 변화를 가져온다. 비록 투쟁성과 정치화가 훨씬 덜 진행된 일반근로자가 조합의 중요한 의사를 결정짓기는 하지만 민주적 절차가 도입되면서 지도부의 선호도나 일반 조합원의 선호도가 동일하게 취급되게 된다. 실제 “1인 1표” 원칙의 핵심적인 특징은 선호도의 강도가 아니라 호불호라는 선호도의 “신호(sign)”만 고려한다는 점이다(Dahl, 1956). 다시 말하면 자신의 주장을 뒷받침하기 위해 동원 태세를 갖추는 등 선호도가 강한 근로자들이 단체 의사결정시 무관심이 더한 다른 근로자들과 동일한 영향력을 갖는다는 뜻이다. 더욱이 절차상 정의에 관한 사회 심리학 논문을 참고하면, 행위자들은 불리한 결과라도 의사결정 과정이 공정하다고 판단하는 경우 더 잘 받아들이는 경향이 있다(Lind and Tyler, 1988). 또한, 민주적 의사결정과정은 근로자의 선호도를 취합하는 기회를 제공할 뿐 아니라 노조 지도부가 합의에 포함된 특정 보상책이 어디에서 근로자의 최선 이익에 부합하는지 설명하고 이를 통해 선호도 형성의 모양새를 갖출 수 있는 기회도 제공한다.

마지막으로 세번째 의문은 어떠한 조건에서 사회협약이 재생되고 제도화되는가라는 질문이다. 우리는 행위자들의 전략 형성 순서가 중요하며, 사회협약 출현에는 사용자의 의지가 반드시 필요하지 않더라도 시간이 경과하면서 사용자는 사회협약의 재생 및 제도화에 핵심적인 역할을 하게 된다고 주장하였다. 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 하이테크 부문에 유리하게 작용하면서 낮은 임금 인상과 공장 단위 생산성 증가로 인해 막대한 경쟁력 이익을 가져다주었기 때문이었다. 이는 또다시 수출 증대, 투자 및 고용 확대로 연결되었다(Baccaro and Simoni, 2004). 이탈리아의 경우 사회적 파트너십과 사회협약의 성과는 재계나 경제 전반에 걸쳐 크게 두드러지지 않았다. 따라서 조직화된 사용자들은 합의에 포함된 특정한 규정을 이행하는 데 성실하지 않았다. 2001년 선거 결과 중도 우파가 제2차 세계대전 이후 가장 많은 의석 차로 집권하자 사회적 파트너십에서 탈피하여 노동시장 규제 해제를

위한 대정부 로비로 나서면서 이탈리아 사용자의 전략 선호도가 변화하였음을 보여주었다(Baccaro and Simoni, 2003).<sup>32)</sup> 아래 [그림 IV-1]은 본고의 주장을 도식화한 것이다.

[그림 IV-1] 사회협약 체결 구조



32) 사용자나 노조가 일방적으로 행동한다는 가정을 계속 가져야 하는 특별한 이유는 없다. 예컨대, 사회협약 태동기에도 일부 사용자는 사회협약을 호의적으로 보았을 가능성이거나 개연성이 있다. 이탈리아의 경우 비조직적 단체협상으로 잃은 것이 많은 대기업이 호의적인 태도를 보였다(Baccaro, 2002). 그러나 절감의 법칙에 따라 변수 추가가 본고 사례를 설명하는 데 불필요한 것으로 판단하여 본고에서 사용한 틀에 추가적인 변수 삽입은 지양하였다.

## V. 결 론

상이한 3개국의 사례 분석을 토대로 본고는 사회협약은 “약자 연합”, 즉 국가 경제가 위협에 처한 상황에서 약한 정부와 단체행동만으로 자신을 보호할 수 없을 것으로 판단한 노동운동이 전략적으로 제휴하면서 출현된다고 주장한다. 사용자측의 굳은 전략적 입장(strategic commitment)은 사회협약의 출현에 꼭 필요하지는 않지만 사회협약이 뿌리를 내리는 과정에서는 중요한 역할을 한다. 본 장에서는 다른 여러 사례를 고찰함으로써 앞서 제시한 설명의 틀이 얼마나 견고한지 점검하고자 한다.

비록 다른 아시아 국가들도 더하면 더했지 동일한 수준의 금융 위기를 겪기는 했지만 IMF 위기에 대한 한국의 협상적 접근법은 아시아에서는 유일한 사례였다(Campbell, 2001). 금융 위기 발생 당시 위기에 처한 다른 아시아 국가들은 한국에 비해 탄탄한 정치적 안정을 누리고 있었다 (한편, 한국에 비해 노동운동은 훨씬 약하고 투쟁성도 덜했음). 한국과 가장 대조적인 사례는 금융 위기 발발시 독재 체제하에 있었던 인도네시아이다. 다른 국가와는 달리 인도네시아의 수하르토 정부는 위기 극복을 위해 사회적 협력을 추진하기 위한 조그만 수고조차 하지 않았다(MacIntyre 1999, Jeon 2002). 그러나 국민 시위의 확산으로 정권이 붕괴되고 민주주의가 수립될 때까지 정부의 상명하달식 정책은 극히 인기가 없는 것으로 드러났다. 필리핀은 금융 위기 발발 당시 정치적으로 안정적이었으므로 필리핀 정부는 조직 자본이나 조직 노동의 조력 없이 자체적으로 긴축통화 정책을 실시할 수 있었다(IMF 2000).<sup>33)</sup> 정치적 안정을 누렸던 말레이시아 (Gomez and Jomo, 1999)의 마하티르 정부는 일방적 행정 조치를 통해 금

33) 라모 대통령 정부는 최고 부유층과 필리핀 명문가의 후원으로 정치적 안정성을 유지할 수 있었다. 그러나 1998년 3월 정책 패키지를 통해 부실 은행과 연관된 부유층 가문에게 그 비용을 부담하도록 하면서 지지를 잃었다(Hutchcroft 1999).

용 위기에 대응했다. 금융 위기 발생 6개월 후 말레이시아 정부는 국가 경제 행동 위원회(National Economic Action Council: NEAC)를 설치하고 사용자측과 노조의 참여를 촉구했다. 위원회는 노사정 협의 체제를 만들었지만, 사회협약 탄생으로 이어지지는 않았다.<sup>34)</sup> 경제 위기로 인해 1997년 11월 차발리트 정부가 사임한 태국의 경우 새로 출범한 연립 정부는 자체적인 경제 위기 대처를 위해 의회의 협의를 이끌어냈다.<sup>35)</sup> 태국의 노조 조직은 극히 세력이 약했기 때문에 사회협약이 출현하지 않았다(노조 조직률은 불과 1%로 추정; Campbell, 2001: Table 10.1, p. 430 참조).

유럽에서는 벨기에 사례가 관심을 끈다. 다른 유럽 국가에서는 성공을 거둔 사회협약이 벨기에서는 계속해서 실패했기 때문이다(Van Ruysseveldt and Visser, 1996; Vilrocx and Van Leemput, 1998); Pochet, 1999; Arcq and Pochet, 2000; Cetto, 2000, *European Industrial Relations Review*지 발행본 참조).<sup>36)</sup> 1993년 7월, 벨기에의 노사정은 고용, 경쟁력 및 사회보장 개혁을 위한 사회협약 논의를 시작했다. 이러한 논의의 틀을 제공한 것은 중앙경제 위원회(Central Council of the Economy, 아일랜드의 NESC와 유사)의 보고서로 보고서 작성에 노조와 사용자 모두 참여하였다. 보고서는 국제 무역에서 벨기에가 차지하는 시장 점유율이 경쟁국에 비해 더 빠른 속도로 감소하는 반면, 임금 비용은 가파른 증가 추세에 있다고 주장했다. 이러한 진단에는 동의하였지만 참여 당사자들은 합의 도출에 실패했다. 노조단체 중 하나인 FGTB(사회주의적 경향)는 정부가 전통적으로 노사 자치로 여겨졌던 영역에 개입을 하고 있는데 사용자측이 정부의 개입적 자세를 묵인한다고 문제를 제기하며 협상 테이블을 떠났다. 또 다른 노조단체인 CSC(가톨릭 계열)는 대신 협상을 계속 진행할 의향이 있다고 선언하였다. 그러나 정부는 이러한

34) 말레이시아의 사회협약 부재는 노총을 인정하지 않는 말레이시아 노동법과 관련이 있다. 실제로 말레이시아 노조 연맹(Malaysian Trade Union Congress)은 노조단체가 아니라 NGO이다(Lee, 2005).

35) 새로 출범한 연립 정부는 전 여당 진영에서 의원 12명이 탈당하면서 구성되었기 때문에 선거 관점에서 볼 때 탄탄하지 않았다. 그러나 Economist Intelligence Unit은 당시 상황을 다음과 같이 기술한다. “일부 군소 정당, 특히 프라차콘 타이당의 충성도가 불확실했음에도 불구하고, 연립 정부는 근소한 차의 과반수보다는 더 안정적이었다”(EIU, 4th Quarter 1997: 11).

36) 벨기에 사례 연구와 관련, Roy Gava에게 심심한 사의를 표한다.

제안을 무시하고 정부 자체안인 Global Plan을 발표하면서 일방적으로 추진할 것임을 밝혔다. 이에 대해 노조는 1936년 이래 처음으로 24시간 총 파업을 벌였다. 1993년에 이어 1994년 노사정은 Global Plan 시행과 관련한 합의 도출에 실패하였다. 또 다시 정부는 일방적 추진을 결정했다. 1996년 고용 및 임금 조정 관련 사회협약을 위한 협상은 FGIB가 잠정안 승인을 거부하면서 또다시 결렬되었다. 정부는 입법 채널을 통해 새로운 임금 체계를 도입하려 했다. 새로운 법안은 임금 인상을 벨기에의 3대 무역 국가(프랑스, 독일, 네덜란드)의 임금 인상 수준으로 제한하자는 것으로 단체교섭권과 상충하는 것이었다. 1997년 중앙 협상도 성과 없이 끝났다. 이에 정부는 또 다시 일방적으로 개입하면서 임금 인상률을 6.1%로 고정시켰다.

벨기에 사례의 3개 요소는 앞서 설명한 이론적 틀에 부합한다. 먼저, 국가 경제에 뚜렷한 위기 상황(환율 위기 등)이 없었다. 1993~98년 사이 실업률은 0.7% 늘어나 8.6%에서 9.3%로 증가하였으나, 1990년대 말에는 오히려 감소했다. 실업률 수준과 그 변화 정도는 비교 관점에서 볼 때 그다지 인상적이지 않았다. 인플레이션은 통제 가능했고, 1994~2000년까지 매년 플러스 경제 성장률을 기록했다. 1997년과 2000년에는 지난 10년 내 최고치인 3.7% 성장을 기록했다. 둘째, 사회협약 체결을 위한 다양한 시도가 실패한 즉각적 원인은 한국의 경우처럼 노동계 일부가 협상을 통한 해결에 동의하지 않았기 때문이다. 셋째, 벨기에 정부는 아일랜드, 이탈리아, 한국과 비교할 때 훨씬 강했기 때문에 사회협약에 대한 필요성이 훨씬 떨어졌다. 어쩌면 이것이 더 중요한 이유일 수도 있다. 1992~95년 중반까지 집권한 1차 데하네 정부는 사회당과 기독교 민주당을 모두 포괄하는 비대한 연립 정권이였다. 의회 150개 의석 가운데 120석을 차지했으며 논쟁의 소지가 높은 정책 이슈를 탈 정치화시킬 능력이 있었다. 2차 데하네 정부는 사회당과 기독교 민주당의 대연정이였다. 의석 수는 1차 정부에 비해 많이 떨어졌지만(150석 중 82석), 그러나 정책을 통과시킬 여력은 충분했다. 마스트리히트 조약을 외생 제약 요인으로 활용하면서(Pochet, 1999), 데하네 정부는 주어진 권한을 십분 활용하였고, 사측과 노조에게는 타이트한 협상 일정이 주어졌다. 사측과 노조가 이를 받아들이지 않을 경우 정부는 일방적으로 진행했다. “정부는 사회적 파트너에게 총리의 안에 대한 이행 방



법을 논의할 기회만 주었고, 원칙을 논의하도록 허락하지 않았다”는 지적이 제기되기도 하였다(European Industrial Relations Review 1992, 245: 28).

벨기에 사례나 아시아 국가의 사례와 마찬가지로 최근의 다른 연구도 본고에서 전개한 주장을 뒷받침한다. 가령 Kerstin Hamann and John Kelly(2005)은 정부의 취약성과 함께 논란의 여지가 있는 정책수행을 위해 광범위한 사회적 합의가 필요하였기에 네덜란드와 스페인에서 사회협약이 등장하였다는 재해석을 최근 내놓았다. Wolfgang Streeck과 Anke Hassel(2004)은 공동으로 1990년대 독일이 사회협약 도출에 실패한 이유로 시간이 흐르면서 일반 근로자의 선호도를 제대로 대변하지 못한 독일 노조에 있을 가능성에 대하여 언급했다. 따라서 단체협상의 대표성, 예컨대 직접적인 민주 절차 등을 통한 대표성 강화가 독일 노조의 강경파와 온건파의 세력 균형에 도움이 될 수 있을 것이다.

분명 이러한 가정은 추후 더 다듬어지고 검증을 거쳐야 한다. 그러나 현 단계에서도 “약자 연합”이라는 주장은 중요한 방법론적 시사점을 제공한다. 사회협약 체결은 정치 현상이며, 정부의 사회 파트너 포용 여부 결정은 정치 체계의 구조적·전략적 요인에 의해 형성된다. 행위자가 협상을 통한 해결 방안 의지를 밝히는 이유는 내부의 정치적 투쟁에서 비롯된다. 과거 관행에 따라 이러한 현상을 단지 이익단체 또는 노사관계 이론을 통해 접근한다면 사회주체들의 행위 의미를 정확하게 파악할 수 없을지 모른다.

## 참고문헌

- Accornero, A.(1976), “Per una nuova fase di studi sul movimento sindacale”, in *Fondazione Giangiacomo Feltrinelli, Problemi del Movimento Sindacale in Italia 1943 ~ 73*, Milan: Feltrinelli.
- Avdagic, S.(2005a), “State-Labour Relations in East Central Europe: Explaining Variations in Union Effectiveness”, *Socio-Economic Review*, 3(1),: pp.25 ~ 53.
- Avdagic, S.(2005b), “One Path or Several? An Interactionist Approach to Postcommunist Institutional Development”, Unpublished ms. Cologne: MPI.
- Amsden, A.(1989), *Asia's Next Giant: South Korea and Late Industrialization*, New York: Oxford University Press.
- Arcq, E. and P. Philippe(2000), “Toward a New Social Pact in Belgium?”, in Giuseppe Fajertag and Philippe Pochet (eds.), *Social Pacts in Europe: New Dynamics*, Brussels, ETUI: pp.113 ~ 134.
- Baccaro, L. and L. Chang-Hee(2003), “Strengthening Industrial Relations and Social Dialogue in the Republic of Korea”, Technical Note, International Labour Office, IFP/Dialogue Working Paper. Geneva.
- Baccaro, L. and S. Marco(2003), “Il referendum sull’articolo 18 e gli interventi per la flessibilità del mercato del lavoro”, Unpublished ms., International Institute for Labour Studies, Geneva.
- \_\_\_\_\_(2004), “The Irish Social Partnership and the ‘Celtic Tiger’ Phenomenon”, Geneva: International Institute for Labour Studies, DP/154.

- Baccaro, L.(1999a), “The Organizational Consequences of Democracy: Labor Unions and Economic Reforms in Contemporary Italy”, Unpublished Ph.D. Dissertation, MIT, Sloan School of Management and Political Science Department.
- \_\_\_\_\_(1999b), “Il sistema italiano di concertazione sociale: problemi aperti e prospettive di evoluzione”, Unpublished ms., Case Western Reserve University, Cleveland, OH.
- \_\_\_\_\_(2000), “Centralized Collective Bargaining and the Problem of ‘Compliance’”, *Industrial and Labor Relations Review*, 53(4): pp.579 ~ 601.
- \_\_\_\_\_(2002a), “Negotiating the Italian Pension Reform with the Unions: Lessons for Corporatist Theory”, *Industrial and Labor Relations Review*, 55(3), pp.413 ~ 431.
- \_\_\_\_\_(2002b), “The Construction of ‘Democratic’ Corporatism in Italy”, *Politics & Society*, 30, pp.327 ~ 357.
- \_\_\_\_\_(2003), “What is Alive and What is Dead in the Theory of Corporatism”, *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), pp.683 ~ 706.
- Biagi, M. et al.(2002), “White Paper on the Labour Market in Italy”, *Bulletin of Comparative Labour Relations*, 44, pp.1 ~ 117.
- Bonoli, G.(2000), *The Politics of Pension Reform. Institutions and Policy Change in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press.
- \_\_\_\_\_(2001), “Political Institutions, Veto Points, and the Process of Welfare State Adaptation”, in Pierson Paul (ed.), *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press, pp.314 ~ 337.
- Cameron, D. R.(1984), “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, pp.143 ~ 178.
- Campbell, D.(2001), “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, pp.423 ~ 465.
- Carrieri, M.(2001), *Agire per accordi*, Rome: Ediesse.
- Cavatorto, S.(2005), “Attuare Maastricht e la politica delle ‘rigidità flessibili’” in Maurizio Cotta, Pierangelo Isernia e Luca Verzichelli, eds. *L’Europa in Italia*, Bologna: Il Mulino, pp.333 ~ 368.
- Cawson, A.(1986), *Corporatism and Political Theory*, Oxford: Basil Blackwell.
- Cella, G. P. and T. Tiziano(1989), “La contrattazione collettiva”, in GianPrimo Cella and Tiziano Treu, eds., *Relazioni Industriali: Manuale per l’analisi dell’esperienza italiana*, Bologna: Il Mulino, pp.157 ~ 217
- Cella, G. P.(1989), “Criteria of Regulation in Italian Industrial Relations: A Case of Weak Institutions”, in Peter Lange and Marino Regini (eds.), *State, Market, and Social Regulation: New Perspectives on Italy*, New York: Cambridge University Press, pp.167 ~ 186.
- Chang, S. H.(1997), “Evaluation and Prediction of the Korean Economy and Problems of Cheabol Control”, Workshop for Chaebol Reform, Seoul, KCTU (in Korean).
- Cho, S. J. et al.(2004), *Subcontracting Structure and Stratification of Employment Relation in the Korean Automotive Industry*, Seoul: Korea Labor Institute.
- Choi, J. J.(1993), “Political Cleavages in South Korea”, in Hagen Koo ed., *State and Society in Contemporary Korea*, Ithaca: Cornell University Press.
- Compston, H.(2002a), “The Strange Persistence of Policy Concertation”,

- in Stefan Berger, and Hugh Compston (eds.), *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, Oxford and New York: Berhahn Books, pp.1 ~ 18.
- Compston, H.(2002b), “Globalization and Policy Concertation”, Unpublished ms., Cardiff University.
- Culpepper, P. D.(2005), “Institutional Change in Industrial Relations: Coordination and Common Knowledge in Ireland, Italy, and Australia”, Unpublished ms., JFK School of Government, Harvard University.
- Dahl, R.(1956) “A Preface to Democratic Theory”, Chicago: University of Chicago Press.
- Durkan, J.(1992), “Social Consensus and Incomes Policy”, *The Economic and Social Review*, 23(3), pp347 ~ 363.
- Ebbinghaus, B. and H. Anke(2000), “Striking Deals, Concertation in the Reform of Continental Welfare States”, *Journal of European Public Policy*, 7, pp.44 ~ 62.
- Evans, P.(1995), *Embedded Autonomy, States and Industrial Transformation*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Fajertag, G. and P. Philippe (eds.)(1997), *Social Pacts in Europe*, Brussels: ETUI.
- \_\_\_\_\_(2000), *Social Pacts in Europe*, Brussels: ETUI.
- Ferrera, M. and G. Elisabetta(1999) *Salvati dall'Europa? Bologna*, Il Mulino.
- Fitzgerald, R. and G. Brian(2000), “Political Culture, Growth, and the Conditions for Success in the Irish Economy”, in Nolan, B., O’Connell, P. J., and Whelan, C. T., eds., *Bust to Boom? The Irish Experience of Growth and Inequality*, Dublin, Institute of Public Administration, pp.268 ~ 285.
- Giavazzi, F. and P. Marco(1990), “Can Severe Fiscal Contractions be Expansionary? Tales of Two Small European Countries”, NBER

Working Paper, No.3372.

Ginsborg, P.(1998), *L' Italia del tempo presente*, Famiglia, società civile, Stato(1980 ~ 1996), Torino, Einaudi.

Golden, M.(1988), *Labor Divided. Austerity and Working-Class Politics in Contemporary Ital.*, Ithaca, NY: Cornell University Press.

Gomez, E. T. and K. S. Jomo(1999), *Malaysia's Political Economy: Politics, Patronage and Profits*, Cambridge: Cambridge University Press.

Gourevitch, P.(1986), *Politics in Hard Times: Comparative Responses to International Economic Crises*, New York: Ithaca, Cornell University Press, pp.54 ~ 68.

Hall, P. and S. David(eds.)(2001), *Varieties of Capitalism, the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford: Oxford University Press.

Hamann, K. and K. John(2005), "Party Politics and the Re-Emergence of Social Pacts in Western Europe", Paper Presented at the 17th SASE Conference, Budapest, June 30-July 2.

Hancké, B. and R. Martin(2005), "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.

Hardiman, N.(1988), *Pay, Politics, and Economic Performance in Ireland 1970-1987*, Oxford: Clarendon Press.

\_\_\_\_\_(1992), "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, pp.329 ~ 358.

Hassel, A.(2003), "The Politics of Social Pacts", *British Journal of Industrial Relations*, 41(4), pp.707 ~ 726.

- Hyman, R.(1999), “National Industrial Relations Systems and Transnational Challenges: An Essay in Review”, *European Journal of Industrial Relations*, 5(1), pp.89 ~ 110.
- IMF(1999), “Korea Letter of Intent and Memorandum of Economic Policies”, [www.imf.org/External/np/loi/020798](http://www.imf.org/External/np/loi/020798).
- Jeon, J. S.(2002), “Labor Politics in Democratizing Indonesia: The Collapse of State Corporatism and the Rise of Working-Class Leadership”, dissertation in Seoul National University.
- Katzenstein, P. J.(1985) *Small States in World Markets: Industrial Policy in Europe*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Kim, B. K.(2002), “Party Politics in South Korea’s Democracy: The Crisis of Success”, in Larry Diamond and Byung-Kook Kim, eds., *Consolidating Democracy in South Korea*, Boulder, CO: Lynne Rienner, pp.53 ~ 85.
- Kitschelt, H.(2001), “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, pp.265 ~ 302.
- Kwag, M. S.(1997), “Chaebol’s Concentration of Economic Power and Public Policies”, Workshop for Chaebol Reform, Seoul: KCTU (in Korean).
- Lange, P. and G. Geoffrey(1985), “The Politics of Growth: Strategic Interaction and Economic Performance in the Advanced Industrial Democracies, 1974 ~ 1980”, *Journal of Politics* 47(3), pp.792 ~ 827.
- Peter L. and V. Maurizio(1982), “Strategy Under Stress: The Italian Union Movement and the Italian Crisis in Developmental Perspective”, in Peter Lange, George Ross, and Maurizio Vannicelli, *Unions, Change, and Crisis*, Boston: George Allen and Unwin, 1982, pp.95 ~ 206.

- Lee, J.(1996), “Micro-Corporatist Class Compromise and Democratic Stability: the South Korean Case”, Dissertation Thesis at the University of Wisconsin-Madison.
- Lehmbruch, G.(1979), “Liberal Corporatism and Party Government” and “Concluding Remarks: Problems for Future Research on Corporatist Intermediation and Policy-Making”, in Phillippe C. Schmitter and Gerhard.
- Lehmbruch, G. (eds.) (1979), *Trends toward Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: SAGE, pp.147 ~ 183, 292 ~ 309.
- Lehmbruch, G.(1982), “Introduction: Neo-Corporatism in Comparative Perspective”, in Gehard Lehmbruch and Philippe C. Schmitter, eds., *Patterns of Corporatist Policy-Making*, London: Sage, pp.1 ~ 28.
- Lim, S. H.(2002), “Strategy Matters: A Constructivist Approach to the South Korean Social Pact”, Dissertation Thesis at the University of Wisconsin-Madison.
- Lind, E. A. and R. T. Tom(1988), *The Social Psychology of Procedural Justice*, New York, NY: Plenum.
- Mac S. R. and W. Padraic(2000), *The Making of the Celtic Tiger*, Dublin: Mercier Press.
- MacIntyre, A.(1999), “Political Institutions and the Economic Crisis in Thailand and Indonesia”, in T. J. Pempel ed., *The Politics of the Asian Economic Crisis*, Ithaca: Cornell University Press, pp. 143 ~ 162.
- Meardi, G.(2005), “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.
- Mershon, C. A.(1986), *The Micropolitics of Union Action: Industrial Conflict in Italian Factories*, Unpublished Ph. D. Dissertation, Yale University.



- Mjøset, L.(1992), *The Irish Economy in a Comparative Institutional Perspective*, National Economic and Social Council, Report No. 93, Dublin, December.
- Modigliani, F. et al(1996), *Il miracolo possibile*, Bari, Laterza.
- Molina, O. and R. Martin(2002), “Corporatism: The Past, Present, and Future of a Concept”, *Annual Review of Political Science*, 5, pp.305 ~ 331.
- Negrelli, S.(2000), “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-ETU, pp.85 ~ 113.
- NESC(1986), *A Strategy for Development, 1986 ~ 90*, Dublin: NESC.
- O'Donnell, R. and Colm O' Reardon(1997), “Ireland's experiment in social partnership 1987-96”, in Giuseppe Fajertag and Philippe Pochet, eds., *Social Pacts in Europe*, Brussels: ETUI, pp.79-96.
- O'Donnell, R., and C. O'Reardon,(2000), “Social Partnership in Ireland's Economic Transformation”, in Fajertag, G. and Pochet, P., eds., *Social Pacts in Europe-New Dynamics*, Brussels, ETUI: pp.237 ~ 256.
- OECD(2004), “Employment Protection Regulation and Labour Market Performanc”, *In Employment Outlook 2004*, Paris: OECD.
- Park, W. A. and G. P. Choi,(2002), “What Caused the Crisis in Korea?” Unpublished ms., September.
- Park and Dong(2000), *A Study of the Changes of South Korean Industrial Relations and Social Concertation: 1987 ~ 1998*, Dissertation Thesis at Korea University (in Korean).
- Pierson, P(1994), *Dismantling the Welfare State? Regan, Thatcher, and the Politics of Retrenchment*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P(1996), “The New Politics of the Welfare States”, *World*

*Politics*, 48, pp.143 ~ 179.

Pierson, P.(1997), "The Politics of Pension Reform", in Keith G. Banting e Robin Boadway, eds., *Reform of Retirement Income Policy: International and Canadian Perspectives*, Queen's University, School of Policy Studies, 273 ~ 293.

Pierson, P. ed.(2001), *The New Politics of the Welfare State*, New York: Oxford University Press.

Pizzorno, A. et al.(1978), *Lotte operaie e sindacato: il ciclo 1968-72 in Italia*, Bologna: Il Mulino, 1978.

Pizzorno, Alessandro(1978), "Le due logiche dell'azione di classe", In Alessandro.

Pochet, P.(1999), "Monetary Union and Collective Bargaining in Belgium", in Philippe Pochet, ed., *Monetary Union and Collective Bargaining in Europe, Series Work and Society*, 22, Brussels: P.I.E.-Peter Lang.

Regini, M.(1997), "Still Engaging in Corporatism? Recent Italian Experience in Comparative Perspective", *European Journal of Industrial Relations*, 3, pp.259 ~ 278.

\_\_\_\_\_(2000), "Between Deregulation and Social Pacts: The Responses of European Economies to Globalization", *Politics and Society*, 28, pp.5 ~ 33.

Rhodes, M.(1998), "Globalisation, Labour Markets and Welfare States: A Future of 'Competitive Corporatism'?", *The Future of European Welfare: A New Social Contract?* M. Rhodes and Y. Mény, London, MacMillian, pp.178 ~ 203.

\_\_\_\_\_(2001), "The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform", *The New Politics of the Welfare State*, P. Pierson. Oxford, Oxford University Press, pp.165 ~ 194.

Rhodes, M., Sabina A. and V. Jelle(2005), "The Emergence and

- Evolution of Social Pacts: A Provisional Framework for Comparative Analysis”, Unpublished ms.
- Roche, W. K.(2001), “Accounting for the Trend in Trade Union Recognition in Ireland”, *Industrial Relations Journal*, 32(1), pp.37 ~ 54.
- \_\_\_\_\_(1997), “Pay Determination, the State and the Politics of Industrial Relations”, in Murphy, T., and Roche, W. K., eds., *Irish Industrial Relations in Practice*, Revised and Expanded Edition, Dublin: Oak Tree Press, pp.145 ~ 226.
- Rodrik, D.(1996), “Understanding Economic Policy Reform”, *Journal of Economic Literature*, 34, pp.9 ~ 41.
- Ruyseveldt, J. V. and V. Jelle(1996), “Weak Corporatism Going Different Ways? Industrial Relations in the Netherlands and Belgium”, in Ruyseveldt, J. van and Jelle Visser eds., *Industrial Relations in Europe*, London: SAGE.
- Sabel, C.(1993), “Studied Trust: Building New Forms of Cooperation in a Volatile Community”, in Richard Swedberg ed., *Explorations in Economic Sociology*, New York: Russell Sage.
- Schludi, M.(2001), *The Politics of Pensions in European Social Insurance Countries*, MPIfG Discussion Paper 01/11, Köln, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- \_\_\_\_\_(2003), “The Reform of Bismarckian Pension Systems”, *A Comparison of Pension Politics in Austria, France, Germany, Italy, and Sweden*, PhD Thesis, Berlin, Humboldt University.
- Schmitter, P. C.(1974) “Still the Century of Corporatism”, *The Review of Politics*, 36(1), pp.85 ~ 131.
- Son, H. C.(1998), “The Future of Kim Dae-Joong Government”, *Trends and Perspective*, 37, pp.126 ~ 146 (in Korean).
- Stiglitz, Joseph(2002), *Globalization and its discontents*, New York: W. W. Norton & Company, pp.89 ~ 90.

- Streeck, W. and H. Anke(2002), “The Crumbling Pillars of Tripartism”, Unpublished ms., Cologne, MPI.
- Streeck, W.(2002), “From State Weakness as Strength to State Weakness as Weakness”, Unpublished ms., Cologne, MPI.
- Swenson, P. A.(1991), “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), pp.513 ~ 544.
- Swenson, P. A.(2002), “Capitalists Against Markets: The Making of Labor Markets and Welfare States in the United States and Sweden”, New York: Oxford University Press.
- Tae, S. H.(2002), “The Political Economy of Democratic Consolidation, Dynamic Labour Politics in South Korea”, Buk-Ku, Kwangju: Chonnam National University Press.
- Tansey, P.(1992), “A Comment”, *The Economic and Social Review*, 23(3), pp.364 ~ 368.
- Tarantelli, E.(1985) “Economia Politica del Lavoro”, Turin: Utet
- The Dongailbo(1998. 9. 8), [www.dongailbo.co.kr](http://www.dongailbo.co.kr)
- Thelen, K.(2001), “Varieties of Labor Politics in the Developed Democracies”, in P. A. Hall and D. Soskice (ed.), *Varieties of Capitalism*, pp.71 ~ 103. Oxford: Oxford University Press.
- Thelen, K.(2002), “The Political Economy of Business and Labor in the Developed Democracies”, In Katznelson, I. and Milner, H., eds., *Political Science: The State of the Discipline*, Forthcoming by Norton.
- Tommasi, M.(2003), “Crisis, Political Institutions, and Policy Reform—The Good, the Bad, and the Ugly”, Presented at Yale Center for International and Area Studies.
- Trentin, B.(1994), *Il coraggio dell’utopia: la sinistra e il sindacato dopo il taylorismo*. Milan: Rizzoli.

- Vaciago, G.(1993), “Exchange Rate Stability and Market Expectations: The Crisis of the EMS”, *Review of Economic Conditions in Italy*, 1, pp.11 ~ 19.
- Vilrocx J. and J. Van Leemput(1998), “Belgium: The Great Transformation”, in Anthony Ferner and Richard Hyman, eds., *Changing Industrial Relations*, Oxford: Blackwell.
- Woo-Cummings, M.(1999), *The Developmental States*, Ithaca: Cornell University Press.
- Williamson, J. and Stephan H.(1994), “The Political Conditions for Economic Reform”, in John Williamson, ed., *The Political Economy of Reform*, Washington, DC: Institute for International Economics, January 1994, p.577.
- Williamson, J.(2000), “In Search of a Manual for Technopols”, in John Williamson, ed, *The Political Economy of Reform*, Washington, DC: Institute for International Economics.
- You, J. I. and J. H. Lee,(2000), “Economic and Social Consequences of Globalization: The Case of South Korea”, CEPA Working Paper Series, No.17, February.



◆ 執筆陣

- 임상훈(한국노동연구원 연구위원)
- 루치오 바카로(ILO 국제노동연구소 선임연구원)

약자들의 사회협약 - 아일랜드, 이탈리아 및 한국 사례 비교연구

- 발행연월일 | 2005년 10월 24일 인쇄  
2005년 10월 28일 발행
- 발 행 인 | 최 영 기
- 발 행 처 | **한국노동연구원**  
1510-0110 서울특별시 영등포구  
여의도동 16-2 중소기업회관 9층  
☎ 대표 (02) 782-0141 Fax (02) 786-1862
- 조판인쇄 | 새한문화사 (02) 713-5649
- 등 록 일 자 | 1988년 9월 13일
- 등 록 번 호 | 제13-155호

© 한국노동연구원      정가 4,000원