

# 아일랜드의 사회적 협약 검토 보고

- 사회정책수석실 노동비서관실 ('05.3.18, 금) -

◇ 아일랜드는 '80년대 경제위기 국면에서 노사정 파트너십에 바탕한 사회적 협약 체결로 높은 성장률, 실업률 급감 등 경제회복·노사협력에 성공적 평가를 받고 있어 3.23 정상회담時 참고자료로 보고드립니다

## 1. 사회적 협약 추진배경 및 경위

- '70년 노사정 3자로 구성된 "국가산업경제위원회 (NIEC)" 권고로 국가임금합의를 도출하는 등 70년대 중반까지 협력기조 유지
  - '80년대 정치적 불안과 경기침체로 인해 높은 임금인상, 고인플레이, 노사갈등이 악순환되어 IMF 관리체제 등 국가위기상황 초래
- '80년대 후반부터 노동계에서 경제회생을 위한 사회적 협약 (Social Pact) 필요성이 제기되고, 당시 노·사·정·농업조직으로 구성된 "국가경제사회위원회 (NESC)"를 중심으로 연대협약 체결 시도
  - '87.2월 출범한 공화당 (Haughey 수상)은 노사정 합의로 「국가재건 프로그램 (Programme for National Recovery : PNR)」 협약 체결
    - \* 협약내용 : 임금인상 완화 (2.5%이내) · 저소득근로자 보호 등 노동부문 외에도 세금감면 · 고용창출과 장기실업 해소 등 광범위한 경제 · 사회 정책부문을 포함하며 실천과제 중심으로 구성
- 이후 매3년 단위로 총 6차례 후속협약 체결, 3차협약까지는 경제 위기 극복 · 성장 · 경쟁력 강화에 초점, '97년이후 4차협약 (2만달러 도달) 부터는 분배와 사회적 형평에 더 많은 비중
  - '97년 당시 공화당/진보민주 연립정부 (Bertie Ahern 現 수상)는 4자대표外 공동체 · 시민단체 (종교지도자, 여성, 청년단체 등)를 포함, 사회통합을 강조
- 현재 사회협약체결 · 이행점검은 '93년부터 설립된 "국가경제사회포럼 (NESF)"에서 담당하며, 수상부 - NESF - NESC 간 유기적 협조

## 2. 사회적 협약 성과지표 분석

◇ '87년 “국가재건프로그램” 합의이후 국가차원의 사회적 파트너십이 형성되고, “노사관계 · 고용안정, 경쟁력 제고, 외자유치 급증 등” 지속적인 경제성장과 사회통합이 유지

### □ 경제부문 성장지표

- 경제성장률 : ('86)  $\Delta$  0.4%  $\rightarrow$  ('95~'02) 연평균 8.8% (EU 평균 2.5%)
  - 1인당 국민소득 : ('88) 1만달러  $\rightarrow$  ('96) 2만달러  $\rightarrow$  ('02) 3만3천달러
    - \* 영국 (2만4천달러), 프랑스 (2만4천달러), 독일 (2만5천달러)
  - 실업률 : ('87) 16.8%  $\rightarrow$  ('02) 4.2% (EU 평균 8.0%)
  - 고용증가율 : ('86~'88) 0.3%  $\rightarrow$  ('99~'01) 2.3% (EU 평균 1.3%)
  - 외국인 투자 : ('90~'95) 11억달러  $\rightarrow$  ('00) 241억달러
- ▶ 아일랜드 경제성장 요인으로 “공격적 인센티브를 동원한 외자유치” 성공에 많은 비중을 두고 있으나, 사회협약을 통한 노사관계 안정 측면이 외자유치에 긍정적 영향을 가져옴
- \* 외자유치 주관 산업개발청 (Industrial Development Authority of Ireland : IDA)을 설립, 외국인 투자에 필요한 정보 제공, 자문 및 지원기능을 원스톱 서비스 제공
  - \* 자유무역지대 설치, 법인세 감면 (일반 법인세는 28%, 외국인 회사는 12.5%, 금융기관 감면), 현금보조금 지원 등 제도적 지원 강화

### □ 노사관계 안정지표

- 노사분규 (노동손실일수) : ('80년대) 317천일  $\rightarrow$  ('00) 97천일
  - \* 근로자 1,000명당 노동손실일수는 '98~'00년간 82.6일로 EU국가 등 총 19개국중 4번째를 차지하여 분규손실이 높은 수준 (우리는 동기간 122.5일)
- 시간당 임금 ('01) : 아일랜드 (13.28달러), 영국 (16.14달러), 독일 (22.86달러)
- 단위노동비용 : ('95~'01)  $\Delta$  2.7% (OECD 평균  $\Delta$  0.5%)
  - \* '87년이후 사회적 협약을 통해 2-3% 임금인상률 수용과 함께 세금감면 등을 통해 기업의 고용창출 및 근로자의 가처분 소득은 증가 효과

### 3. 사회적 협약 성공여건 분석

#### ① 노사단체의 조직과 리더십 안정 등 협약체결 여건 조성

- 사회적 협약의 성공적 운영에는 참여주체의 리더십과 실천의지가 관건
- 아일랜드는 노사단체 조직과 리더십이 확보, 중앙차원의 협약 체결 後 파급력과 이행력이 강하여 20년 가깝게 사회협약 유지·발전
  - 노동조합은 하나의 전국조직 (Irish Congress of Trade Unions : ICTU)이 있어 대화채널의 단일화 및 대표성에 유리
    - \* '01년 현재 ICTU는 64개노조, 약 76만명 조직 (전체 노조조직률은 45% 수준)
  - 사용자들도 단일조직 (Irish Business and Employers' Confederation : IBEC)을 운영하면서 노동계와 협의 진행
- 협약체결時 노사간 갈등이 발생하나, 집중적인 토론과 협상을 통해 상호입장 이해 및 합의를 도출하는 상호신뢰와 대화 관행 형성
  - \* '02.10월부터 진행된 6차협약 체결협상시 노사정간 의견대립이 지속, '03.1월 버티아헌 수상의 중재안에 대해 노사가 전격 수용하여 합의 도출
  - \* 노조(ICTU)는 특별대의원대회에서 협약비준, '87년 1차협약 체결시부터 내부 갈등이 있으나 토론 및 다수결원칙 존중 등 절차적 민주주의를 통한 해결

#### ② 사회적 합의를 위한 정부 노력 및 정당간 협력체제

- '87년 출범한 공화당 (Fianna Fail) 정부는 소수여당으로서 진보민주당 (Progressive Democrats)과 연립정부를 구성
  - 당시 야당과 노사단체의 적극적 협조를 토대로 “국가재건프로그램” 협약을 도출하여 경제위기 극복 및 안정적 국정운영 기반 조성
- 이후 정치구조 변화에 따라 집권정당이 수차례 바뀌었지만 (공화당 소수, 진보민주 연립, 노동당 연립 등), 사회적 협약 체결은 지속적 전개
- '97년부터 사회적 협약 논의에 각종 시민사회단체·직종대표를 참여, 경제·사회정책 추진여건 조성 및 국정운영 지지대 역할 수행
  - \* 아일랜드는 전체 국민의 65%가 시민사회단체 참가 (유럽 32개국 평균 48%)

### 3 사회적 협약 담당기구의 효율적 운영

- 사회적 협약 체결 기능은 “국가경제사회포럼 (NESF)”에서 담당, “광범위한 참여, 다수결원칙 준수, 이행력 강화, 미참여단체 의견 수렴 등” 효율적이고 민주적 운영방식이 특징
  - 포럼은 노·사·정 외에 농민단체, 정당대표 및 실업자·청년·여성·장애인·빈곤층을 대표하는 시민사회단체로 구성, 본회의 운영
    - \* ‘02년 기준 총 위원수는 62명 (의장, 부의장, 국회 15, 노조 5, 사용자 5, 농업조직 5, 시민사회단체 15, 중앙정부 5, 지방정부 5, 독립인사 5)
  - 본회의 및 하부위원회 운영은 충분한 토의후 다수결 원칙에 따라 결정하고, 이를 따름으로써 절차적 민주성 확보
  - 협약 이행점검을 위한 “전국협약이행기구 (National Implementation Body : NIB)” 설치, 수상부와 노사단체 대표로 구성하여 이행력 제고
  - 사회적 협약에 참여하지 못한 그룹 의견수렴을 위한 별도회의 개최
- ‘73년 설립된 “국가경제사회위원회 (NESC)”는 포럼과 별도 독립기구이며, 국가의 경제·사회정책에 대한 자문기능 수행
  - 노·사·농업·시민사회대표 각 5명, 정부대표 10명으로 구성, “국가경제사회포럼 (NESF)” 참여위원과 상당부문 중복
  - 두 기관은 동일한 부의장을 두고, 두 기관과 수상부간 ‘연락위원회’ 운영 등 협약 추진기구의 업무조정과 보완에 비중

▶ 아일랜드 사회협약 추진기구는 법적 공식기구가 아니며, “협약의제 설정 - 양보와 협의” 프로세스를 중심으로 운영, 이러한 실질적이고 효율적인 운영방식이 사회적 협약 도출에 긍정적으로 작용

▶ 특히, 노사정 3자의 배타적 구조를 탈피하고 참여범위를 넓힘으로써 사회적 협약에 대한 노사단체의 합의부담 경감 및 국민적 공감대 형성에 유리

## 4. 우리에게 주는 시사점 분석

### ① 경제 활성화와 양극화 해소 등 국정과제 해결에 도움

- '87년 당시 아일랜드는 정부부채가 GNP의 140%에 달하고, 16.8%의 높은 실업률, 마이너스 성장률을 기록하는 등 경제위기 국면
  - 사회적 협약체결 이후 8년만에 1만달러 → 2만달러, 이후 6년만에 3만달러 국가로 진입하고 높은 경제성장률을 유지한 성공사례
- 현재 정부의 “경제 활성화, 일자리 창출, 양극화 해소 등” 추진에 있어,
  - 노·사·정, 여·야정당 및 시민사회단체들이 큰 틀에서 합의하고 이행과제를 실천하면 아일랜드보다 더 나은 결과를 가져오리라 판단

### ② 사회적 대타협 추진여건은 상대적으로 어려운 상황

- 아일랜드 노사단체는 대표성을 가지고 산하조직에 대한 영향력이 높아 협약체결 및 이행에 대한 실천력이 담보
  - 또한, '80년대 일시 중단된 바 있지만 '46년~'81년까지 전국수준의 임금교섭 진행 등 노사협력과 양보 관행이 기 형성
  - 사회적 협약 추진기구도 효율적으로 운영하면서 합의형성에 도움
- 반면, 우리는 노사단체들의 대화경험이 부족한 실정이며, 산하조직 영향력이 낮아 합의사항 이행력이 담보되지 않음
  - 또한, 현행 노사정위원회가 정상적으로 가동되지 못하는 한계

### ③ 큰 틀의 사회적 협약을 모색하되, 스몰딜 (small deal) 부터 출발

- 추진여건은 아일랜드에 비해 어렵지만, 3.9 체결된 “반부패투명 사회협약” 사례 확산처럼 경제주체들의 자발적인 협력노력 기대
- 민생과 관련되고 국민이 체감하는 작은 영역 에서부터 참여주체간 합의 (small deal)를 확산시키면서, 큰 틀의 사회적 합의를 모색

## 사회적 협약 전개과정 (1987~2005)

프로그램	유효기간	주요 내용
국가재건을 위한 프로그램 (Programme for National Recovery: PNR)	1987~1990	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금인상의 완화 및 재정적인 보상</li> <li>- 저소득 노동자를 위한 보호조치</li> <li>- 공공서비스에 특별상여금 도입</li> <li>- 사회복지 이전지출의 유지</li> <li>- 공공지출 통제 · 임금인상의 자제</li> </ul>
경제 및 사회적 진보를 위한 프로그램 (Programme for Economic and Social Progress: PESP)	1990~1993	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금인상 완화(3%)와 재정 보상</li> <li>- 저임금노동자를 위한 보호조치</li> <li>- GNP 대비 부채율 경감 목표 설정</li> </ul>
경쟁력과 고용을 위한 프로그램 (Programme for Competitiveness and Work: PCW)	1994~1996	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금인상 완화 및 재정적 보상</li> <li>- 고용창출을 위한 적극적인 노동시장 정책의 추진</li> </ul>
사회통합과 고용 및 경쟁력을 위한 파트너십 2000 (Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness Partnership 2000)	1997~2000	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 명백한 임금인상 완화/재정보상</li> <li>- 사회적 파트너십에의 참여의 깊이와 폭 확대</li> <li>- 전략적 목표로서 사회적 배제의 척결</li> <li>- 기업수준으로 파트너십 확대 (NCP* 설립)</li> </ul>
번영과 형평을 위한 프로그램 (Programme for Prosperity and Fairness: PPF)	2000~2003	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금인상 완화와 재정보상</li> <li>- 공공부문의 임금 형평성</li> <li>- 어린이 수당과 연금 및 기타 수당 인상</li> </ul>
지속적인 진보 (Sustainable Progress)	2003~2005	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금인상 자제</li> <li>- 주택보급의 확대 및 물가상승 억제</li> <li>- 강제퇴직수당의 인상</li> </ul>

주 : \* NCP : National Centre for Partnership and Performance

## 사회적 협약 참여주체 현황

□ 1차협약 ~ 3차협약 참여주체 ('87년 ~ '96년)

국가적 합의	정부	노동조합	사용자	농업조직
국가재건프로그램 (PNR) 1987-90	공화당(Fianna Fail) 소수정부	아일랜드노총	아일랜드 사용자연맹(FIE) 건설산업연맹(CIF)	IFA, ICOS, Macra na Feirme
경제 및 사회적 진보를 위한 프로그램 (PESP) 1991-3	공화당, 진보민주연립정부	아일랜드노총	FIE, CII, CIF	IFA, ICOS, Macra na Feirme, ICMSA
경쟁력과 고용을 위한 프로그램 (PCW) 1994-96	공화당/노동연립정부	아일랜드노총	IBEC, CIF	IFA, ICOS, Macra na Feirme, ICMSA

□ 4차협약 (Partnership 2000) 이후 참여주체

유 형	조 직
정부	무지개 연합(중도좌파) 피네개일당; 노동당; 민주좌파
농장 조직	IFA: 아일랜드 노동 연합 ICMSA: 아일랜드 크림제조 및 우유공급 연합 Macra Na Feirme ICOS: 아일랜드 협동 사회
노동조합	ICTU: 아일랜드 노동자총연맹
사용자 및 기업조직	IBEC: 아일랜드 기업 및 사용자 연맹 CIF: 건설산업 연맹 CCI: 아일랜드 상공회의소 ITIC: 아일랜드 관광산업 연맹 IEA: 아일랜드 수출업체 연합 SFA: 중소기업연합
사회적 세력 : 공동체 및 자발적 결사조직	INO: 아일랜드 전국실업자조직 NWCI: 아일랜드 전국여성위원회 NYCI: 아일랜드 전국청년위원회 CORI: 종교지도자위원회 Centres for the Unemployed: 실업자중심 Society of St. Vincent de Paul: 성빈센트협회 Protestant Aid: 신교지원단체 Community Platform: 공동체지원단체