

아일랜드 기적: 사회협약정치의 혁신성*

선 약 맥 | 전남대학교

1981~86년 사이에 저성장, 실업 및 인플레이, 국가채무 및 재정적자 누증 등으로 IMF 관리체제하에 있었던 아일랜드 경제는 국가적 파산까지 몰고 올 정도의 위기에 직면했다. 하지만 아일랜드가 1987년부터 경제 및 사회 발전에 있어 놀라운 성과를 과시했다. 이를 통해 아일랜드는 '유럽의 지진 아'에서 이른바 '켈트 호랑이' (Celtic tiger)로 부상하는 기적을 과시했다. '아일랜드 기적'이 어떻게 가능했을까? 본 논문은 이를 1987년 이후 아일랜드가 작동시킨 사회적 파트너십과 정책협약에 기초한 사회협약정치의 혁신성에서 찾고 있다. 정책협약의 임금인상 자제뿐만 아니라 거시경제정책, 노동시장 및 사회보장 등 다양한 내용을 포괄한다. 다시 말하면 사회협약의 내용이 공급중심의 생산성 및 경쟁력을 갖는 정책패키지, 그리고 복지를 통한 사회적 형평성을 높이는 정책패키지를 동시에 포함한다. 뿐만 아니라 참여 주체도 전통적 협상 당사자인 사용자 및 노조뿐만 아니라 농민, 실직자, 비정규직, 농민 및 장애인 등 다양한 이해관계자들을 포괄한다. 요약컨대 아일랜드 사회협약정치는 참여 및 내용에서 혁신적이며 이를 통해 '아일랜드 기적'을 달성했다. 아일랜드 성공 사례는 한국 같은 다른 나라들이 신자유주의적 글로벌화의 압력과 충격에 대응하는 벤치마킹 모델이 될 수 있을 것이다.

주제어: 사회협약정치, 혁신성, 분배연합, 생산성연합, 사회통합적 구조 개혁

*이 논문은 2006년 한국학술진흥재단 지원에 의해 연구되었음(KRF-2006-321-B00235).

I. 머리말

아일랜드는 영국의 식민지 시대를 경험한 후 취약하고 의존적인 산업기반을 물려받아 1980년대 전반기까지 유럽 변두리의 빈곤국가로 머물고 있었다. 따라서 이 나라는 세계에 '유럽의 지진아' (European laggard)로 알려졌다. 특히 1981~86년 사이에 저성장, 살인적인 실업률 및 인플레이, 국가채무 및 재정적자 누증 등으로 IMF 관리체제 하에 있었던 아일랜드 경제는 국가적 파산까지 몰고 올 정도의 위기에 직면했다. 이에 노사갈등, 빈곤층 확산, 빈부격차 심화 등으로 사회불안이 가중되었다. Fine Gael-노동당 연정은 심각한 내부갈등으로 인해 당시 사회경제위기에 적절히 대응하지 못했다. 이처럼 경제적·사회적·정치적 위기에 직면했던 아일랜드가 1987년부터 경제 및 사회발전에 있어 놀라운 성과를 과시했다. 1994~2002년 사이에 연 평균 9%에 육박하는 고도 성장률을 기록하는 가운데 실업과 인플레이를 크게 낮추었다. 국가채무도 경제성장에 따른 재정세입 증대에 힘입어 크게 축소되어 마침내 1990년대 말에는 재정흑자로 돌아섰다. 뿐만 아니라 경제발전과 재정적 안정에 힘입어 사회보장제도까지 대폭 확충하고 분배구조를 개선함으로써 사회통합을 이룩하는데 성공했다. 이처럼 경제 및 사회발전을 이룩하여 아일랜드는 '유럽의 지진아'에서 이른바 '켈트 호랑이' (Celtic tiger)로 부상하는 기적을 과시했다 (Sweeney 1998; Aust 1999). '아일랜드 기적'이 어떻게 가능했을까?

아일랜드 경제 및 사회발전의 기적을 가져 온 대내외적 요인들을 설명하는 기존 연구들은 1980년대 후반 이후 몇 가지 유리한 조건들이 '아일랜드 기적'을 가능케 했다는 데 의견일치를 보고 있다. 즉 그 조건들은 글로벌 시장에서의 경제개방, 조세 감면을 통한 외국자본 투자유치, 유럽연합의 지역개발프로그램, 고등교육 및 훈련을 받은 양질의 노동력 배출을 위한 프로그램 등 다양하다. 그러나 이러한 요인들만으로는 '아일랜드 기적'을 적절히 설명하지 못한다. 왜냐하면 그러한 요인들은 아일랜드가 심각한 재정, 경제 및 정치위기 현상을 경험했던 1980년대 중반 이전에도 존재했기 때문이다.

그렇다면 '아일랜드 기적'을 가져 온 요인은 무엇인가? 본 논문은 이를 1987년 이후 아일랜드가 작동시킨 사회협약정치 (social pact politics)에서 찾고 있다. 원래 아일랜드의 노사정관계는 영국 식민지의 유산을 물려받아 전통적으로 영국의 자

유주의적(다원주의적) 특징을 가졌다. 그러나 1980년대 이후 줄곧 시장주도의 신자유주의 경제관리 시스템을 추구했던 영국과는 달리, 아일랜드는 시장조정모델(market co-ordination model)의 경제관리 시스템을 작동시켰다. 이처럼 아일랜드가 영국식 다원주의 시스템을 포기하고 사회협약정치 시스템을 선택한 것은 사회경제 정책결정 시스템의 혁신이라 할 수 있다. 그렇다면 아일랜드 사회협약정치의 혁신성은 구체적으로 어떻게 나타났는가? 이러한 문제의식을 갖고 본 논문은 '아일랜드 기적'의 촉매제 역할을 한 사회협약정치의 역동적 과정에 나타난 혁신성을 탐구하는 데 목적을 두고 있다.

기존 연구는 대부분 '아일랜드 기적'을 경제발전을 통한 국가경쟁력 강화라는 관점에서만 접근하고 있는 한계를 드러냈다(홍성걸 2003; Barry 1999). 그러나 '아일랜드 기적'은 단순히 신자유주의적 구조개혁을 통한 경제발전에만 연유한 것이 아니라 구조개혁 과정의 낙오자와 희생자를 배려하는 분배와 사회적 형평성을 재고함으로써 빈곤을 추방하고 빈부격차를 최소화시키는 사회발전을 이룩했다는 데서 비롯된 것이다. 이런 점에서 '아일랜드 기적'을 이룩한 사회협약정치의 혁신적 작동은 사회통합적 구조개혁 과정으로 상정될 수 있다. 대부분의 기존 국내외 연구들은 이 점을 놓치고 있다. 따라서 본 논문은 아일랜드 사회협약정치의 혁신성을 신자유주의적 글로벌화의 압력과 충격에 대응하는 사회통합적 구조개혁 모델로 상정하고 있다.

이런 전제에서 우선 사회협약정치의 개념 규정을 시도하고 분석틀을 구안할 것이다. 제3장에서는 아일랜드의 사회협약정치가 역동적으로 작동하는 과정에서 어떤 정책패키지를 담아내고, 이를 가능케 하는 인과적 메커니즘을 분석할 것이다. 제4장에서는 아일랜드 사회협약정치의 작동 결과, 경제 및 사회발전의 '기적적'인 성과를 1987년 사회협약 체결 이후의 경제효율성과 사회형평성 등 두 측면에서 살펴보고 아일랜드 사회협약정치에는 정책협의의 내용 및 참여주체라는 측면에서 기존 사회적 파트너십과 정책협의와는 차이를 보이는 혁신성을 보이고 있음을 주장할 것이다. 제5장 맺음말은 아일랜드 사회협약정치의 경험에서 정치경제적 함의를 끌어내고 최근에 발생한 아일랜드 사회협약정치의 긴장과 마찰 요소를 다룰 것이다.

II. 이론적 분석틀

1. 사회협약정치의 개념 규정

정책과정이라는 측면에서 본 다원주의 정치에서는 이해관계자들이 정책결정 및 집행 과정에 영향을 미치지만 궁극적으로는 정부가 법적 구속력을 가진 집행권을 통하여 공공정책을 결정한다. 바꿔 말하면 다원주의 정책결정에 이익결사체들이 때로는 시위 및 로비를 통해 영향력을 크게 발휘하기도 하지만 정부는 여전히 정책의 최종 결정자인 것이다. 이에 반해 어떤 공공정책들의 결정은 정책협의(policy concertation)를 통해 이뤄진다. 즉 그것은 정부와 이해관계자들(사용자단체 및 노동단체 등) 사이의 공개적인 협상을 통해 이끌어낸 공식적·비공식적 사회협약의 산물이다. 사회경제적 이슈에 관한 협의와 공동결정을 통해 도출한 사회협약은 이익결사체 당사자 간에 체결될 수도 있다. 우리는 이를 사회적 파트너십(social partnership)이라 지칭한다. 사회적 파트너십은 정책협의와 개념적 차별성을 보인다. 즉 그것은 이익결사체 간의 상호작용에 무게가 주어진다. 그러나 이 같은 사회적 파트너십에 기초한 사회협약은 보통 정부의 동의와 거중 조정에 의해 이루어지며 아니면 정부에 의해 추진되거나 정부정책으로 채택되는 경향을 보인다. 따라서 사회적 파트너십은 정책협의와 거의 유사한 의미로 사용되고 있다.

이와 같은 정책협의와 사회적 파트너십은 사회협약정치가 작동하는 데 필수적인 시스템이다. 이런 관점에서 본 사회협약정치는 “이해관계자들(노동, 자본, 정당, 국가) 간에 협상과 교환이 이루어지는 정책협의와 사회적 파트너십에 기초한 사회협약(공공정책 결정 및 집행)을 통해 갈등해결을 제도화해 가는 사회경제적 거버넌스 시스템(socio-economic governance system)”으로 개념화할 수 있다(Compston 2002, 3-5; Hassel 2003, 710).

다원주의 정치에서는 정당과 의회가 정부와 이익집단을 연계하는 주요 채널이지만 사회협약정치에서는 이익집단이 정부의 ‘정책형성’과 ‘정책집행’ 과정에 실질적인 역할을 수행하고 있기 때문에 정당과 의회도 정책 과정 파트너들 중의 하나로 인식된다. 사회협약정치에서는 대표성을 인정받은 이익집단이 정책형성과 정책집행에서 실질적 역할을 수행하지만 다원주의 정치에서는 다양한 이익집단이

정당과 의회를 상대로 영향력을 행사할 뿐 정책결정과 집행에서 실질적 역할을 기대하기 어렵다. 그러나 사회협약정치와 다윈주의 정치 모두 자문(consultation)과정의 연속선상에서 이해될 수 있다.

사회협약정치에서는 이익결사체들이 상호 협동하면서 국가관료계와 효율적으로 권력을 공유하고 있으며 그들은 정부와 정책을 협의할 뿐만 아니라 정책결정과 정책수행과정에 완전하게 통합된다. 사회협약정치의 정책네트워크는 국가와 사회로 하여금 협력을 통해 얻을 수 있는 혜택과 이익을 실현토록 해주며 민간동반자관계(private-public partnership)에 기초한 공공정책의 결정 및 집행이 이루어지는 네트워크관리정치(governance)는 계급·계층갈등과 이해의 대립상태를 조정, 해결한다. 더욱이 사회협약정치는 상향식 정당성, 책임 있는 양질의 의사결정 및 집행을 보장하여(Hirst 1994, 112-130) 이익갈등 조정과 사회통합에 기여할 뿐만 아니라 이해관계자들이 조정기구에 직접 대표되기 때문에 대의제 민주주의에 내재하는 주인-대리인 문제(principal-agent problem)를 극복할 수 있다. 무엇보다도 정보기술의 발전과 민주화의 진전으로 더 이상 배타적인 관료 전문성이 유효하지 않다는 점을 고려할 때 이해관계자들의 정보교환을 통한 민간 협력의 정책네트워크는 정부관료의 정책독점과 공익 왜곡을 견제할 수 있다.

2. 분석 틀

사회협약정치의 작동은 정치경제현상이다. 신제도론을 통해 이를 이해할 수 있다. 신제도론에는 '합리적선택' 제도론('rational choice' institutionalism)과 역사적 제도론(historical institutionalism)이 있다(Thelen and Steinmo 1992). 전자는 구조적 제약 속에서 정치경제행위자들의 전략적 대응과 미시적 상호작용, 그리고 이것이 제도의 형성과 변화에 미치는 영향을 분석하는 데 초점을 맞춘다. 이에 반해 후자는 거시적 변수, 즉 사회경제적·정치적 구조가 행위자들의 전략적 선택 그리고 제도의 형성과 변화에 미치는 영향에 관심을 갖는다. 이런 점에서 신제도론은 미시적 이론과 거시적 이론을 이론적으로 가교를 유도한다(Thelen and Steinmo 1992, 10), 즉 행위자, 제도, 구조 간의 역동적 상호작용을 포착하여 전략적 선택론의 자발론(voluntarism)과 구조론의 결정론을 극복한다.

신제도론적 관점에서 보면 1987년 이후 아일랜드 사회협약정치의 작동과정은

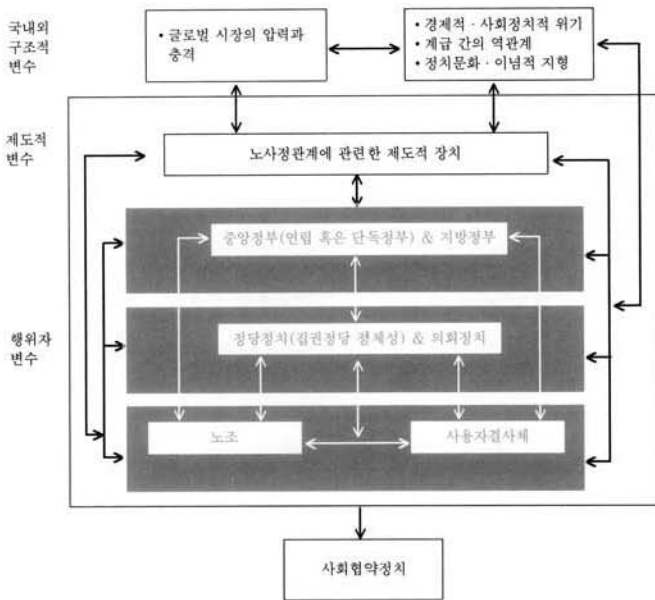
구조적 조건, 제도, 참여주체의 전략 등과 같은 세 변수의 역동적인 상호작용이다.

첫째, 글로벌 경제의 구조적 변화는 사회협약정치를 설명하는 데 있어 중요한 맥락이다. 글로벌 시장은 자본, 노동, 정당, 국가 등의 전략적 선택에 변화를 야기하고 노사정 관련 제도의 기능에 영향을 미친다. 글로벌 경제의 변화가 사회협약 정치에 유리한 혹은 불리한 영향을 미칠 것인가 여부는 노동의 권력자원(조직력과 정치력)이 자본과 국가의 전략적 선택에 어떻게 영향을 미치는가 여부에 크게 좌우된다. 정치문화도 정책협의 관련 행위자들(노동, 자본, 국가, 정당 등)의 전략적 선택, 그리고 그 행위자들간의 상호작용 양식에 영향을 미치는 주요 구조적 변수이다. 노동·자본·정부로 하여금 정책협의와 사회적 파트너십을 고려하도록 만든 주요 사회경제적 위기도 사회협약정치에 영향을 미치는 구조적 변수이다.

둘째, 노사정 관련 제도적 장치는 경쟁하는 정치행위자들의 전략적 선택, 그들간의 상호작용 양식(협력과 갈등)을 촉진하거나 제약하며 따라서 정책결정 과정에 영향을 미친다. 제도는 진공 상태에서 작동하지 않는다. 즉 제도적 기능은 국내외 환경의 변화에 연유한다. 제도적 기능은 사회경제적 구조 및 정치적 권력관계의 변화에 의해 영향을 받는다.

셋째, 사회협약정치 관련 행위자들은 구조적 조건하에서 자신들의 생존을 위해 전략적 선택을 한다. 사회협약정치에 대한 구조적 조건의 영향은 정치행위자들이 그 구조적 조건에 어떻게 반응하는가에 좌우된다. 노사정은 기존 제도적 장치를 자신들에게 유리하게 변경할 수 있다. 이러한 의미에서 노·사·정의 전략적 선택과 행위는 사회협약정치를 틀 지우는 데 중요한 변수이다. 노조, 사용자단체, 국가, 정당 등은 집합적 실체이기 때문에 그들 각각의 이념적 지향성, 내부 역동성 및 능력은 그들의 전략적 선택과 행동에 중요하다. 우선 정당의 지형, 정치적 지지도, 정치이념 등은 사회협약정치에 중요한 영향을 미친다. 특히 집권당의 이념적 지향성이 사민주의·케인즈주의 정당인가 아니면 슈페터주의적 정당인가에 따라 사회협약정치의 생성과 변화에 영향을 미친다. 둘째, 노동의 전략적 선택은 노동의 조직력, 노동친화적 정당의 존재 여부, 계급·계층균열의 정당체제로의 투영 정도, 노조와 정당의 관계 등에 영향을 받는다. 셋째, '보상자' 혹은 '보장자'로서의 국가역할의 효과성은 노동친화적 정당이 정부를 집권하거나 의사결정 과정에 참여하는 정도에 따라 달라질 수 있다. 정부가 단독정부인가 연립정부인가의 문제 뿐만 아니라 연립정부인 경우 그 연립정부의 이념적 성격은 사회협약정치의 작동

〈분석 틀〉



〈그림 1〉

에 영향을 미친다. 마지막으로 자본의 전략적 선택과 행동은 조정되고 통일된 행동, 이념적 결속, 보수정당과의 인적·물적 협력을 실행할 수 있는 능력에 달려 있다.

이상과 같은 맥락을 종합하면 결국 아일랜드 사회협약정치의 혁신성은 구조적 환경, 제도, 정치행위자 간의 역동적인 상호작용 틀에 따라 작동한다. 이에 근거한 분석 틀은 〈그림 1〉과 같이 제시될 수 있다.

III. 사회협약정치의 역동성

1. 사회적 합의 정책프로그램

1981~87년 사이에 아일랜드 경제에서 고용은 7% 떨어졌고 실업이 19% 증가했으며 실질 가치분소득은 7% 떨어졌다. 특히 GNP 대비 공공채무의 지속적인 증가는 130%로 육박했다. 이런 상황에서 많은 논자들은 아일랜드 경제가 건잡을 수 없는 지경으로 침몰하여 외채상환 정지 등 국가적 파산을 우려하기 시작했다. 그러나 중도좌파인 Fine Gael과 중도좌파인 노동당의 연립정부(1982~87)는 정당 간 정책지향성의 차이로 인한 내부갈등 때문에 경제위기에 대응하는 적절한 단호한 조치를 취할 수 없었다. 이에 따라 많은 국민들은 사회경제적 위기를 해결하고 경제회생에 필수적인 단호한 정책결정을 회구했다. 무엇보다도 1980년대의 재정적 위기가 그 규모와 심각성이 급속도로 고조되어 갔다. 일련의 재정정책의 오류가 공공부문 지출의 대폭적인 증가를 야기했고 경제는 더욱 더 침체국면에 접어들어 갔다. 세입증가를 통하여 재정적자에 대처하려는 정책적 노력은 경기침체를 악화시켰다. Fine Gael-노동당 연립정부는 깊이 가는 경제침체 속에서 재정적자의 극복에 속수무책이었다. 이런 상황에서 실업률은 급증하여 1986년에 전 노동력의 17.4%에 이르렀는데 이 실업자들의 2/3가 장기적 실업이었다(Hardiman 2002, 8). 이민, 특히 고급인력이 해외로 빠져나갔고 위기와 절망감이 전 사회적으로 확산되어 갔다.

이러한 사회경제적 위기 상황에서 야당의 전폭적인 지원에 힘입어 정부, 노총, 사용자연맹, 농업조직이 참여하는 NES(C(National Economic and Social Council)가 가동됐다. 이에 따라 수상의 자문 역할을 수행하는 '싱크탱크'(think-tank)인 NES(C는 1986년 '발전전략'(Strategy for Development)을 발표했다. NES(C에서 정부대표, 사용자대표, 노조 지도자들은 공동으로 아일랜드의 심각한 사회경제문제의 성격 분석과 결정해야 할 정책의 우선순위를 개발했다. NES(C의 보고서인 1986년의 '발전전략'은 정부재정 개혁의 절박성을 인정했으며 임금인상 자체가 경쟁력 향상에 필수적이라고 규정했다. 이러한 NES(C의 보고서가 노사정 정책협의 시스템을 발족시킨 신호탄이었다. 국내 사회경제적 위기감이 모든 참여자들의 마인드를 당시의

경제적 난국과 정책적 교착(stalemate)을 우회하는 전략을 개발하는 데 집중시키는 계기를 마련한 것이다(Hardiman 2002, 9). 같은 해 10월에 NESc는 사회협약을 체결했다. 즉 향후 3년 동안 첫째, 노조는 지나친 임금인상 요구와 파업을 자제하고 둘째, 기업은 투명경영과 이익금의 재투자로 일자리를 창출하며 셋째, 정부는 재정지출을 줄이고 소득세 감면과 사회보장제도를 확충하는 것을 뼈대로 하는 '국가 재건 프로그램'(Program for National Recovery: PNR)(1987~90)을 체결한 것이다.

1987년 의회의 다수 의석은 획득하지 못했지만 재집권에 성공한 Fianna Fail(공화당) 정부의 흑히(Charles J. Haughey) 수상은 NESc의 보고서를 준수했으며 첫 사회협약인 PNR을 정부정책으로 채택했다. PNR의 체결은 경제적 위기감이 만연하는 가운데 단호한 조치를 취할 필요가 있다는 정부의 인식이 의해 뒷받침되었을 뿐만 아니라 흑히 수상의 단호한 의지, 그리고 사용자와 노조 지도자들과 그의 개인적인 친분관계에 힘입은 바 컸다(O'Connor 2004, 89).

아일랜드의 첫 사회협약이었던 PNR은 국제경제의 호전, 인플레이션의 하락으로 성공할 수 있었다. 아일랜드는 PNR를 통하여 재정적자 규모를 크게 줄일 수 있었을 뿐만 아니라 경제성장을 위한 발판을 마련할 수 있었다. 특히 예기치 않는 유리한 외부환경은 PNR이 국내 경제적 성과를 개선시켜 경제의 '선순환'(virtuous circle)을 가져오는 데 도움을 주었고 이는 후속 사회협약에 긍정적으로 작용했다. 모든 정당들도 초기 약간의 우려를 표명했지만 사회협약을 지지하게 되었다. 이에 따라 경제의 '선순환'을 유지시키는 제도적·정치적 기반이 확고히 자리를 잡게 되었다. 이와 같이 사회적 파트너십의 성공 이후 사용자와 노조지도자들은 정책협의 시스템에 대해 전술적이 아닌 이념적 성향을 지지하는 데 있어서 정치엘리트들과의 입장과 인식을 공유했다(O'Connor 2002, 164). 뿐만 아니라 1987년 정책협의에 의한 사회협약은 아일랜드의 국정운영을 위한 기본방식으로 정착했다. 따라서 PNR의 성공은 사회협약의 주체들에게 정책협의 시스템의 우월성에 대한 학습효과를 부여했다.

NESC는 1991에 '경제사회진보프로그램'(Programme for Economic and Social Progress: PESP)(1991~94)이라는 사회협약을 채택했다. PESP는 임금인상률에 관한 합의와 함께 근로자의 경영참여, 장기실업자 및 시간제 근로자의 보호 등을 규정했다. 1989년 경제가 회복단계에 접어들기 시작했지만 실업률은 1993년까지 여전히 높은 상태에 있었다. 따라서 사회적 파트너들이 실업에 대해 충분한 관심을

두지 않는다는 불만이 분출하였다. 이에 대한 반응으로 정부는 1993년 국가경제사회포럼(National Economic and Social Forum: NESF)을 설립하여 사회적 파트너십에 대한 관심과 의지를 심화시키고자 했다. NESF의 회원은 전통적인 사회적 파트너(노사정) 외에 농민단체, 정당대표, 그리고 실업자·청년·여성·장애인·빈곤층 등을 대표하는 자발적 결사체를 망라했다.¹⁾ NESF의 역할은 경제사회 정책어젠다를 개발하고 특히 실업과 불평등에 대처하며 사회경제 공공정책에 관한 국민적 합의를 이끌어내기 위한 사회협약을 체결했다. 1994년에는 '경쟁력 및 일자리를 위한 프로그램'(Programme for Competitiveness and Work: PCW)(1994~96)을 채택했다. 아일랜드 경제는 높은 성장에도 불구하고 여전히 15% 수준의 높은 실업률을 보였다. 따라서 PCW는 기업의 경쟁력 강화와 일자리 창출을 추진하여 실업 문제 해결을 목표로 설정했다.

PNR, PESP, PCW 등 사회협약의 성공적 집행으로 아일랜드 경제는 높은 경제성장률을 기록했으며 실업률도 크게 줄어들었다. 그러나 1990년대 중반 이후 공공부문 노조를 포함한 산별노조들은 사회협약이 경쟁력 강화라는 구실 아래 근로자들에게 많은 희생과 고통을 강요하고 있다고 비판했다. 이에 따라 이해관계자들은 정책협약에 참여하여 '사회통합, 고용 및 경쟁력을 위한 파트너십 2000'(Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness)(1997~2000)을 채택했다. 이 사회협약은 고용창출과 경쟁력, 그리고 사회통합을 동시에 강조했다. 무엇보다도 '파트너십 2000'은 그 동안 성장의 혜택에서 소외된 장기실업자를 비롯한 사회적 배제집단을 배려했고 이를 위해 그들 집단들의 대표들이 정책협의 과정에의 참여를 규정했다. '파트너십 2000'이 종료된 후 아일랜드는 '번영과 공정성을 위한 프로그램'(Programme for Prosperity and Fairness: PPF)(2000~03)을 채택했다. 이 사회협약의 핵심은 임금 및 세금 관련 사항이었는데 임금인상률에 합의한 근로자들의 양보에 대한 보상으로 정부는 향후 3년 간 25%의 조세감면을 약속했다. 최근 아일랜드는 근로자들의 임금인상 자제에 보상으로 주택보급의 확대, 퇴직수당 인상 등을 담은 '지속적 진보'(Sustaining Progress)(2003~05)를 체결했다.

6차례에 걸친 사회협약들은 당면한 사회경제 문제에 대처하기 위해 고용분담과

1) NESF는 2002년 현재 국회 15명, 노조 5명, 사용자 5명, 농업조직 5명, 시민사회단체 15명, 중앙정부 5명, 지방정부 5명, 독립인사 5명 등 총 62명으로 구성됐다.

보상의 내용에 관한 합의를 도출해냈다. 이러한 연속되는 전국적 차원의 사회협약의 협상을 통하여 사회적 파트너들은 거시경제 정책, 소득분배 및 구조조정애 초점을 맞춘 지속적이고 일관성 있는 합의 중심의 전략적 틀을 건지했다. 모든 협약의 특징은 임금인상 자제라는 노동자들의 양보인데 이로 인한 노동자들의 경제적 손실은 낮은 인플레이션과 재정적 보상의 결합(또는 교환)에 의해 충당되었다. 특히 정부는 소득세를 인하와 사회적 취약계층의 보호를 위한 사회보장제도의 확충을 단행했으며 기업은 임금인상 자제에 대한 보상의 차원에서 근로자들에게 기업 경영 참여를 부분적으로 인정했다.

경제, 공공정책 및 사회적 가치의 상황 변화를 반영하여 앞 3개의 사회협약 정책프로그램은 주로 경제정책, 특히 경제성장 및 경쟁력 제고를 통하여 고용창출이라는 근본적인 문제에 관심을 집중시켰다. 뒤 3개의 정책프로그램은 사회개혁, 참여, 형평성에 보다 역점을 두었다. 무엇보다도 노·사·정 모두에게 임금협상은 각 정책프로그램에서 가장 핵심적 사항이었으며 따라서 임금 타협 없이 정책프로그램에 합의한다는 것은 사실상 불가능한 일이었다. 임금상승 완화는 모든 정책프로그램의 핵심이었다. 일관성이 있는 것은 아니지만 모든 정책프로그램은 공공 부문에서의 특별보상, 지방차원 협상, 저임금 노동자들에 대한 최소 수준의 임금인상 등을 제공한다는 규정을 담고 있었다. 분쟁 발생시 각 경제주체들은 우선 협상으로 의견 차이를 해결하나 그것에 실패하면 사건을 노동관계위원회(Labour Relations Commission)나 중국적으로는 노동법원으로 이송하여 법원결정에 따른다.

환율메커니즘(ERM)과 경제 및 통화연맹(Economic and Monetary Union), 그리고 국가채무 부담의 축소에 기초한 거시경제 전략은 4개 모든 협약에 면면히 흐르고 있었다. 그러나 이러한 정책 일관성 속에서 중요한 정책 혁신이 있었다. PESP는 실업과 사회적 소외문제를 해결하기 위해 12개 영역 중심의 지방 파트너십을 수립했고 이 제도는 이후 33개의 기구로 확대되었다. 최근 아일랜드 지방경제 발전정책에 의하면 지방 파트너십 접근방식은 경제적 재창출의 실험이었고 참여민주주의의 표현이었다. '파트너십 2000'은 국가파트너십센터(National Centre for Partnership)의 설치를 통하여 기업 레벨의 파트너십을 확산시켰다. 이 협약은 또한 전략적 경영어젠다의 이행을 위한 사회적 파트너들의 지지를 끌어내어 공공서비스를 현대화하고자 했다. 또한 이 협약은 사회적 배제 문제의 완화를 전략적 목표로 수립하고 추가적인 재정을 이 과업에 할당했다.

2. 사회협약정치의 성공적 작동요인

아일랜드가 사회경제적 위기 국면이었던 1980년대 전반기 이후 정책협의 시스템에 기초한 사회협약 체결을 가능케 한 제도적·문화적 환경요인 및 사회적 파트너들의 전략적 행동은 무엇인가?(O'Donnell and Thomas 2002, 177-181; O'Connor, 2004, 92-95). 첫째, 정책협의 및 사회적 파트너십에 대한 카톨릭 사회교리의 영향이다. 카톨릭 사회교리는 아일랜드 사회문화 형성에 지대한 영향을 미쳤다. 19세기 후반 노동과 자본의 갈등이 심화되고 자본주의의 모순이 노출하자 1891년 로마 교황은 사적 소유권의 폐지나 계급투쟁 등을 주장하는 사회주의를 거부하고 사랑으로 계급간의 화해와 협력을 촉구하는 기독교적인 처방을 담은 칙령을 발표한 바 있다. 이 같은 계급간의 화해와 협력이라는 교황의 칙령이 카톨릭 국가인 아일랜드의 사회적 파트너십에 긍정적으로 작용한 것이다. 말하자면 카톨릭 사회교리가 노사 간, 그리고 노사정 간의 틀을 통하여 수 차례의 중앙 차원의 임금합의를 실현 시키는데 기여했다. 이와 같은 2자주의 및 3자주의에 기초한 사회협약은 카톨릭 사회교리의 영향을 받은 것이라 볼 수 있으며 이러한 정책유산은 아일랜드 사회협약정치를 정상적으로 작동시키는 데 밑거름이 되었다.

둘째, 1980년대 전반기 심각한 경제위기는 갈등조정 시스템으로서의 정책협의 및 사회적 파트너십을 작동시키는 계기가 되었다. 더욱이 마스트리히트(Maastricht) 조약의 기준을 준수해야 되는 대외적 제약은 1987년 이후 사회적 파트너십 시스템의 작동에 중요한 영향을 미쳤다. 정부 그리고 노사 양 정상조직들은 아일랜드가 그 운명이 유럽경제에 긴밀히 연계되어 있는 작은 개방경제 국가라는 사실에 대해 공통된 인식을 갖고 정부, 노조, 기업 모두가 윈-윈(win-win)하는 대타협을 시도한 것이다. 국내의 경제적 성과는 대외적인 경제여건에 좌우될 수밖에 없다는 사실을 인식하게 되었으며 이는 확실히 정책협의 및 사회적 파트너십 시스템을 발전시키는 새로운 전기가 된 것이다. 따라서 1980년대 전반기에 처한 아일랜드의 재정적·경제적 어려움이 정책협의 및 사회적 파트너십 시스템의 특성을 형성했다면 1990년대 이후의 유럽의 경제통합은 그것을 안정시키는 데에 중요한 역할을 했다.

셋째, 노조의 조직력, 그리고 태도와 인식이 사회적 파트너십과 정책협의의 시스

템의 작동에 유리하게 작용했다(Prondzynski 1998: 56-58). 아일랜드노동조합총연맹(ICTU)은 정상 노조로서 아일랜드 전 조합원들의 약 90%에 해당하는 약 43만 5천 명의 노동자를 대표한다. 과거 1970~80년의 아일랜드 사회적 파트너십과 정책협의 시스템이 불안정하고 효과적으로 작동하지 못한 것은 중앙집중(권)적인 노동운동의 결여에 연유했다. 그러나 1980년 이후 노조의 합병활동이 활발해지면서 아일랜드 노조운동은 협조적인 행동과 중요한 측면에서의 계급지향적인 정책을 추구하는 조직적 능력을 과시했다. 마찬가지로 노동운동 내에서 ICTU의 영향력과 권한은 정책협의 및 사회적 파트너십이 작동하는 동안 증대되었는데 이는 1987년 이후 ICTU가 정치영역에서 성공적으로 작동했을 뿐만 아니라 의사결정권이 내부 민주적 메커니즘에 입각한 도덕적 권위를 갖고 있었음을 반영한 것이다.

한편, ICTU는 정책협의 및 사회적 파트너십에 기초한 사회협약을 지지하는 태도와 인식을 가졌다(O'Connor 2004, 94). 제도화된 정치교환(political exchange)은 1980년대에 일어났던 노동운동의 한계상황을 종식시키고 영국에서 있었던 노조주의의 불행한 운명을 회피하기 위한 ICTU 지도부의 전략적 선택에서 비롯되었다. 물론 노조 내부에서도 정책협의 및 사회적 파트너십에 대해 반대가 없었던 것은 아니다. 비판자들은 사회적 파트너십이 단순히 임금억제에 목적이 있고 노조들을 정부와 사용자들의 어젠다에 편입시키며 노조 내부의 민주주의를 침해한다고 주장했다. 사회적 파트너십에 기초한 협약이 임금문제에 대한 근로자들의 발언권을 갖지 못하게 하고 전국 차원의 사회적 파트너십을 기업수준의 파트너십으로 전환시키는 데 방해가 된다는 불만이 제기되었다. 특히 영국식 노조의 사고를 가진 아일랜드 장인노조들은 단체협상에 참여하는 노조의 자율성을 제약하는 중앙 차원의 사회협약을 반대하는 전통적·이데올로기적 입장을 견지했다. 그들은 사회적 파트너십을 대기업의 욕구를 충족시키기 위한 것으로 인식했으며 경영계 어젠다에 속박을 강제하는 정치적 통합 양식이라고 비판했다. 그러나 일반노조 및 공공부문 노조들은 사회적 파트너십을 지지한다. 실제로 사회적 파트너십 및 정책협의 시스템은 아일랜드가 안고 있는 여러 문제를 신자유주의의 배제적 접근으로 해결하려는 시도를 차단했다. 사회협약들은 재정적 보상과 더불어 낮은 인플레이션에 따른 실질임금의 인상효과(실질 가처분 소득 인상), 저임금 노동자들의 처우개선, 노동의 공공정책 혜택, 그리인하, 조세감소 등 1981~87년 시기와는 대조적인 항목들을 포함하고 있었다. 따라서 일반노조 및 공공부문 노조들은 사회협약을 지지

했다. 사회적 파트너십 과정은 또한 노조운동 내부에서 ICTU의 리더십을 공고화시켰다. 따라서 ICTU는 조합원들의 이익을 확보하기 위해 필요한 단계교섭에 대한 정책협의적 접근을 옹호했다.

넷째, 아일랜드 사용자들도 비교적 잘 조직화되어 있다.²⁾ 아일랜드기업 및 사용자연맹(IBECE)은 정책협의 및 사회적 파트너십에서 기업을 대변하는 보다 통일된 목소리를 낼 수 있다는 점에서 의미 있는 발전이었다. 리더십 관점에서 이 통합은 업계의 보다 장기적이고 전략적인 정책어젠다를 형성하고 추구하는 능력을 증대시켰다. ICTU에서처럼 IBECE 정책에 대한 산하 회원들의 순응을 보장하기 위해 중앙 지도부의 권한은 공식적으로 대표성을 견지했다. 그리고 전국적 합의의 수용 여부는 내부 투표를 통해서 결정했다. IBECE는 사회적 파트너십 및 정책협의의 시스템이 산업관계를 개선할 뿐만 아니라 온건하고 예측 가능한 임금인상, 낮은 인플레이션과 저금리, 그리고 생산성과 경쟁력을 제고하기 위한 기업친화적 노동시장 유연화와 임금인상을 연계시키는 수단이 될 것으로 믿었다. 실제로 전국적 차원의 사회적 파트너십 및 정책협의 시스템이 전국 수준의 노사관계를 정상화시키면서도 기업 수준에서 유연화 전략의 추구를 방해하지 않았다(Roche 1998, 112-114). 따라서 IBECE의 산하단체들도 사회적 파트너십 및 정책협의 시스템을 강력히 지지했다. 물론 사용자들로부터도 비판의 목소리가 제기되었는데 이는 대부분 임금협상에 참여하지 못한 아일랜드중소기업연맹(ISME)으로부터 비롯되었다. 그들은 사회적 파트너십이 시장의 탈규제를 가로막는 장애이며 타협안이 대기업만의 요구를 충족시키기 위한 것이라고 주장했다. 왜냐하면 그들은 여전히 광범위한 노동시장 탈규제에 대한 강력한 옹호자이고 정부정책에 대한 ICTU의 부당한 영향력에 비판적이었기 때문이다. 그들은 토착 중소기업에 손실을 가져오고 대기업과 외국 기업의 욕구를 충족시키는 어젠다를 추구하고 있는 IBECE의 역할을 비판했다. 그러나 역설적으로 그들의 태도는 전국 차원 사회협약의 임금 조건에 대한 협상 과정에서 역할을 부여받지 못한 것에 대한 그들의 불만을 반영한 것이라 할 수 있다.

2) 사용자단체는 노사갈등에 대응하여 발전했다. 1942년에 사용자조합연맹(FUE)이 결성되었고 이는 1989년에 아일랜드사용자연맹(FIE)으로 개편되었다. 그리고 아일랜드에는 협상허가권을 갖는 3개의 사용자단체가 있었는데 이들이 1993년에 가장 규모가 큰 공인된 단체로서 통합된 전국 차원의 아일랜드기업 및 사용자연맹(Irish Business and Employers' Confederation: IBECE)이 있다.

다섯째, 아일랜드의 정당정치는 정치경제 문제에 대한 이념적 차별성이 크지 않아 대립이나 갈등보다는 상생관계를 유지해 오고 있다.³⁾ 이 같은 정당정치의 특성은 사회경제적 위기를 맞이하여 사회협약을 체결하는 데 유리하게 작용했다. 뿐만 아니라 정당들은 정책협의 및 사회적 파트너십 시스템에 대해 긍정적이었다. 전국 차원의 임금협상 방향으로 가다가 잡히기 시작한 1987년부터 모든 정당들은 정책협의 및 사회적 파트너십 시스템에 대한 입장을 정부와 공유했으며 그 유효성에 대한 합의를 모았다. 물론 초기에 Fine Gael과 노동당은 사회적 파트너십에 비판적이었다. 노동당 지도자들이 보다 비판적이었다. 왜냐하면 노조들이 1982~87년 사이의 Fine Gael-노동당 연정에게는 협력을 거부했던 반해, PNR 체결 당시에 Fianna Fáil에게는 아주 호의적인 협력과 연대를 보냈기 때문이다. Fine Gael과 노동당은 사회적 파트너십이 정책결정권을 선출직 대표자에서 비선출직인 이익집단 대표자들에게 이전시켜 회의를 무시하는 등 비민주적일 뿐만 아니라 합의내용이 민주적으로 선출된 정부의 정책자율성을 제약한다고 비판했다. 한마디로 사회적 파트너십이 대의제 민주주의를 위협한다는 것이다. 그러나 이들 두 정당은 특히 1990년 대에는 연립정부에 참여하면서 사회적 파트너십 시스템을 선택하는 데 적극적이었다. 이는 사회적 파트너십 및 정책협의를 대한 정치인들의 관심과 의지가 보다 강렬해지고 있음을 의미한다. 각 사회협약들이 성공적으로 이행되고 '나도 함께'(me too) 정치문화가 확산되어 어떤 정부도 사회적 파트너십을 폐기하지 않았다(O'Connor 2004, 93). 1987년 사회적 파트너십의 복원을 시도하는 데 있어 Fianna

3) Fianna Fáil은 소농, 노동자, 중하위층으로부터 지지를 얻었으며 Fine Gael은 대농, 전문인, 중산층 이상으로부터 지지를 받고 있다. 군소정당으로 노동당(Labour Party), 녹색당(Green Party), 진보민주당(Progressive Democrats), 민주좌파(Democratic Left) 등이 있다. 노동 우호적인 Fianna Fáil이 거의 줄곧 연정의 형태로 집권당이 되어 왔다. 아일랜드의 이러한 정당지형은 단기이양식투표(single transferable vote: STV)에 연유한다. 이 비례선거제도는 각 당의 전국 득표율과 의석점유율을 거의 정비례시킨다. 이는 정당명부의 서열의 결정권을 유권자들에게 과감히 이양하는 제도다. 유권자들은 지역구 후보자에 대한 선호도에 따라 순서대로 후보자들의 이름을 명기하게 된다. 첫 번째로 기명된 후보자들의 득표수를 합산하여 이들 중 일정 득표수를 초과한 후보자는 당선되고 여가서 초과한 득표수는 유권자들이 두 번째로 지명한 후보자들에게 이전된다. 두 번째의 지명자가 일정 득표수를 확보하면 당선된다. 이러한 절차를 지속하여 해당 지역에 따라 3석에서 5석의 당선자를 확정한다(선학태 2005, 60-61).

Fáil의 역할, 사회적 결속에 공감하는 Fianna Fáil의 전통, 그리고 선거정치에서 노동계급 선거구에 의존 등 이러한 조건들은 노동 우호적인 정당이 사회적 파트너십 시스템의 작동에 중요하게 작용하고 있음을 시사해 준다. 요컨대, 이제 아일랜드의 모든 정당들은 사회적 파트너십이 경제 및 사회 정책을 형성하는데 있어 적절한 접근방식이라는 데에 합의를 모으고 있다.

여섯째, 정당 간의 협력체제에 기반한 연립정부의 노력이 아일랜드의 사회적 대타협을 성사시키는 데 한몫 했다. 1987년 이후 아일랜드 정당정치는 자주 재협상하여 연립정부를 구성하곤 했다. 정책협의 및 사회적 파트너십은 이러한 정치지형의 변화 속에서 존속했을 뿐만 아니라 제도화에 탄력을 받았다(O'Donnell and Thomas 2002, 168). 실제로 각 사회협약은 연립정부에 의해 체결되었다. 예컨대 PNR은 Fianna Fáil의 소수 정부에 의해 이루어졌지만 나머지 PESP은 Fianna Fáil-진보민주당(Progressive Democrat)의 연정, PCW은 Fianna Fáil-노동당의 연정, '파트너십 2000'은 Fine Gael-노동당-민주좌파당(Democratic Left Party)의 연정, PPS은 Fianna Fáil-진보민주당의 연정 등에 의해 사회협약이 체결되었다(Hardiman 2002, 22). 집권당이 여러 차례 바뀌는 상황에서도 정당과 정파를 초월해 협력체제에 기초한 연립정부의 형태는 사회협약정치의 틀을 유지하는 받침대가 됐다. 다시 말하면 정당 간에 이념적 거리가 크지 않아 설령 연정 파트너 교체가 이루어져도 경제정책의 갑작스런 변경이 야기될 가능성은 높지 않으며 이는 사회협약정치의 안정적인 작동을 가능케 했다(Rhodes 2001, 186).

일곱째, 통화정책 당국이 노조와 사용자로 하여금 임금협상에서 갈등조정 시스템을 채택하도록 유도하는 데 촉매 역할을 했다. 예컨대 유럽 각국의 중앙은행이 인플레이션, 금리, 재정적자에 대한 엄격한(stringent) 목표의 설정을 요구하는 1992년 마스트리히트조약에 따라 긴축 통화정책을 구사했으며 이는 인플레이션 억제에 기여하여 갈등조정 시스템의 작동에 필수적인 노동의 자발적 임금인상 자체를 유도했다. 또한 정부의 통화정책 의지도 갈등조정 시스템을 가동하는 데 중요한 요인으로 작용했다. 1987년 이래 중앙 차원의 임금협약이 체결되는 동안 통화의 신뢰를 유지하는 것이 정부정책의 핵심이었다. 유럽연합(EU) 내에서 경쟁력을 유지해야 할 필요에 따른 외부의 제약, 유럽통화체제(European Monetary System)에의 가입을 위한 준비기간에서 환율을 적절히 관리해야 하는 필요성은 합의적 임금협상의 진행에 긍정적 영향을 미쳤다.

마지막으로 정부 대표가 참여하는 정책협의체의 효율적 운영이 사회협약정책의 작동에 기여했다. 정부의 입장에서 사회적 파트너십은 정치적 정당성 및 신뢰성 제고할 수 있는 기회이다. 따라서 사회협약기구는 '협약어젠다 설정-양보와 협의' 프로세스를 중심으로 운영됨으로써 사회협약 도출에 긍정적으로 역할을 수행했다. 국가경제사회위원회(NESC)는⁴⁾ 경제사회적 이슈(경쟁력 제고를 위한 완만한 임금 수준, 공공재정 건전화, 세계개혁, 노사갈등의 경감, 공공부문의 구조개혁, 분배정책, 공공정책의 질과 효과성 개선 등)에 관한 합의를 모색하고 수상의 자문에 임했다. 예컨대 1986년 '발전전략' 문건은 경제적·재정적 위기에 대한 사회적 파트너들의 공동분석과 이러한 위기를 해결하기 위한 정책적 처방을 개발하고 있었으며 아일랜드의 각 사회협약(NESF가 설립된 1993년 이전까지)은 이러한 NESC 전략 문건에 따른 것이었다. NESC의 1986년 전략 문건과 더불어 이후의 전략보고서들(1990, 1993, 1996)은 중앙 차원의 정책협의를 위한 이론적 틀을 제공했다. 실제로 이러한 비공식적인 과정은 사회적 파트너십이 정착되는 동안 제도화되었다. NESC에서 주요 참여자들은 집중적인 토론과 협상을 통하여 공동 어젠다를 설정하려 했다. 이를 통해 인식 공유를 촉진시킬 뿐만 아니라 신뢰, 상호 존중, 그리고 상대방의 이해관계와 정체성에 대한 이해를 조성했다. 이처럼 NESC는 주요 참여자들간의 합의를 구축하고 유지함으로써, 그리고 사회협약의 정책 레파토리를 설정함으로써 사회적 파트너십 시스템의 작동에 핵심적 역할을 했다.

PNR에서 노사정 3자 중앙조사위원회(Central Review Committee)가 설립되었다. CRC는 PNR에서부터 PCW에 이르기까지 사회적 합의의 이행을 감독·감시했다. 특히 사회협약의 충족 여부, 그리고 합의의 조건에 대한 각 주체의 준수 여부 등을 감독·감시했다. CRC는 또한 합의에 대한 사회적 파트너들의 관심과 의지를 강화시키는 상호 토론의 장이었고 노조원들은 이를 정부 각료들 및 고위 관료들과 접촉할 수 있는 기회를 제공하는 것으로 인식했다. CRC는 후에 모든 사회적 파트너들이 참여하는 '파트너십 2000 감시위원회'(Partnership 2000 Monitoring Committee)로 대체되었다.

4) NESC는 NESF와는 별도의 독립기구이며 국가의 경제 및 사회정책에 대한 자문기능 역할을 수행하는데 노·사·농업·시민사회 등의 각 5명, 그리고 정부대표 10명으로 구성되며 NESF와 참여 위원 상당부분 중복된다.

나아가 1993년에 국가경제사회포럼(NESF)의 설립은 심의과정에서 전통적인 사회적 파트너들 외에 참여의 폭을 넓히는 시도였다. 또한 그것은 파트너십을 통한 공공 정책협의 과정의 중요한 혁신으로 평가되었다(Davis 1997, 347-633). 이 포럼은 정책설계에 있어 어느 정도 영향력을 행사했다. 특히 이 포럼이 작성한 '장기 실업 종식'(Ending Long-term Unemployment)이라는 보고서는 적극적 노동시장 정책의 개발에 있어 전략적 역할을 했다. 그리고 이 보고서는 '복지에서 일자리로'(welfare to work)의 이동을 적극적으로 지원하는 것을 목적으로 한 '지방 고용 서비스'(Local Employment Service)의 발전을 촉진했다. 이러한 성과에도 불구하고 사회적 파트너십 과정에의 참여는 불균등하게 발전되었다고 인식되기도 했다. '파트너십 2000' 협약은 그 협상과 비준에 참여의 폭을 크게 확장하여 제3의 당사자들인 공동체 및 자발적 결사체 등과 같은 주요 사회세력들에게⁵⁾ 완전한 사회적 파트너 지위를 부여했다. 이러한 참여 확대 결정은 경제사회적 거버넌스(governance)를 발전시키는데 혁신적인 계기가 되었으며 협상과정에 역동성을 부여했다. 이처럼 NESF는 노사정 3자의 배타적 구조를 탈피하고 참여 범위를 확대함으로써 사회협약에 대한 국민적 공감대를 형성시켰다.

이와 같이 정책협의체에서 양보와 보상의 메커니즘을 통하여 상호 협력할 수 있는 전략적 행동을 이끌어 낼 수 있는 정부정책이 중요한 변수이다. 아일랜드 정부는 정부정책을 통하여 사회집단들에 대한 보상을 제공함으로써 양보를 유도하고 상호 협력하는 전략적 행동을 이끌어 내는데 성공했다. 즉 사회협약 체결과정에서 임금인상 자제라는 양보를 유도하기 위해 사회경제 문제에 대한 다양한 정책을 통하여 사회협약이 순조롭게 체결되고 집행될 수 있었다. 사회협약이 체결되고 집행되면서 사회적 파트너십 및 정책협의 시스템에 참여한 사회적 파트너들은 사회협약의 필요성을 확신하는 정책학습(policy learning)의 기회를 갖게 되며 사회협약의 토대를 더욱 강화한 것이다.

5) 이에는 아일랜드전국실업자조직(INOU), 아일랜드전국여성위원회(NWCI), 아일랜드전국청년위원회(NYCI), 종교지도자위원회(CORI) 등이 있다.

IV. 사회협약정치의 성격

1. 경제적 효율성(경쟁력)과 사회적 형평성의 조화

사실 1980년대 전반기까지만 하더라도 유럽 변방의 가장 못사는 농업국가가 아일랜드였다. 그러나 아일랜드는 1987년 사회협약을 통해 노동·사용자·정부·농민·공익단체 등 경제·사회주체들이 사회통합을 위한 기본정책에 대한 합의를 이끌어냄으로써 지속적인 경제성장의 발판을 마련했고 지난 20여 년간 융틀임 함으로써 '유럽의 지진아' (European laggard)에서 '켈트의 호랑이' (Celtic tiger)로 포효하고 있다(House and McGrath 2004, 37-41).⁶⁾

이러한 '아일랜드 기적'은 우선 경제성장률에서 나타났다. 1970년대에 연평균 4.9%를 기록했던 아일랜드 경제는 급기야 1986년에는 마이너스 0.4% 성장을 기록했다. 그러나 아일랜드는 사회협약을 체결한 1980년대 후반부터 지속적인 경제호황을 경험했는데 특히 1994~2002년 사이에는 연간 평균 GNP 성장률 8.8% 이상을 과시했다. 이는 같은 기간 동안 EU의 평균성장률 2.5%를 3배 이상 웃도는 고도 성장이었다. 이 무렵 국가채무도 경제성장에 따른 재정세입 증대에 힘입어 크게 축소되어 마침내 1997년 이후 재정흑자로 돌아섰고 정부부채의 규모도 지속적으로 줄어들어 2002년에는 GDP 대비 32.4%로 하향되었다. 국가경제의 눈부신 발전은 또한 국민소득의 증대를 가져왔다. 1988년 1인당 국민소득 1만 달러에서 8년만인 96년에는 2만 달러로, 그리고 2002년에는 3만 3,000달러를 넘어섰다. 이는 2002년 당시 영국(2만 4,000달러), 독일(2만 5,000달러)의 1인당 국민소득을 훨씬 능가하는 수치였다. 나아가 아일랜드의 급속한 경제성장은 고용의 증가로 나타났

6) 아일랜드의 노사관계와 복지시스템을 포함한 정치경제는 전통적으로 영국의 그것과 공통점을 가졌다. 분산화·분권화된 임금협상과 높은 실업이 1980년대 전반기에 양국의 조직노동을 약화시켰다. 그러나 그 후 아일랜드와 영국은 대조적인 정치경제 모델을 채택했다. 1980년대에 영국은 시장주도의 신자유주의 경제관리 시스템을 실험했던 반면에, 아일랜드는 노동시장에서 시장조정모델(market coordination model)을 채택했다. 말하자면 양국의 정치경제 제도는 공통적인 역사적 기원을 갖고 있었지만 새로운 글로벌 시장에 대한 국내 적응전략은 대조적인 정치적 선택이었다.

다. 만성적인 이민유출과 1987년 16.8%로 유럽 최고의 실업률을 보였던 아일랜드는 2002년 실업률을 4.2%로 끌어내렸다. 이처럼 '고용 없는 성장'(jobless growth)이 아니라 거의 완전고용에 근접했을 뿐만 아니라 대규모 이민유입이 일상화되었다. 대부분의 유럽연합 국가들이 1990년대 높은 경기침체 및 실업률, 재정적자 및 국가부채 증가 등으로 인하여 사회경제적 어려움을 겪었다는 사실을 고려할 때 아일랜드 사회경제적 성과는 '켈트 호랑이'로 떠오른 '기적'으로 평가할 만하다.

이러한 성과를 가져오는 요인은 1992년 유럽 단일시장의 완성, 유럽연합의 구조기금,⁷⁾ 외국인 투자자본의 대량유입, 고등교육을 받은 양질의 노동력의 활용, 낮은 법인세, 정부조직의 개편⁸⁾ 등 다양하다. 그러나 무엇보다도 1987년 이래 정부가 추진한 사회적 파트너십 및 정책협의 시스템이 그 같은 지속 가능한 고도 성장에 크게 공헌했다(House and McGrath 2004, 32-33). 1987년의 PNR 이후 사회협약 정책을 통해 노사관계 및 고용 안정, 산업갈등 급감, 경쟁력 제고 등에 바탕한 지속적인 경제성장과 사회통합이 유지됐다. 무엇보다도 아일랜드 사회협약정책의 효과는 외국기업의 유치에 기여함으로써 외자주도적인 경제성장 전략을 가능하게 했다. 1987년 이래 여섯 차례에 걸친 사회협약은 완만한 임금인상과 노사안정을 가져왔고 이를 바탕으로 아일랜드 정부는 외국자본을 유치하기 위해 매력적인 투자환경을 조성했다. 자국에 투자하는 외국기업에게는 세급 특혜 외에도 공장 설비와 건물 토지 구입에 들어가는 비용의 25~30%를 현금 보조금(cash grant)으로 지급했다. 특히 법인세를 10%로 낮췄고 이는 영국과 프랑스 등 인접 서유럽 국가들의 법인세가 30~40%에 달하는 것에 비춰볼 때 파격적인 조건이었다. 그 결과 외

7) 이 구조기금은 유럽연합 회원국 중에서 상대적으로 빈곤한 지역을 지원한 지역개발기금, 실업을 해소하기 위한 사회기금 등을 포함했다. 특히 마스트리히트조약 체결 이후 회원국 간의 경제사회적 통합이 강조됨에 따라 상대적으로 낙후지역인 아일랜드를 지원하기 위한 연대기금이 제공됐는데 아일랜드 정부는 이를 사회간접자본과 인적 자본 개발을 위한 교육 등 사회인프라 구축에 집중적으로 투자했다.

8) 정부조직을 개편해 산업·정보·과학기술·중소기업·노동 업무를 총괄하는 기업고용부(후에 통상 업무를 추가해 기업통상고용부로 개편)를 신설하고, 그 산하에 외국기업 유치업무를 관장하는 산업개발청(Industrial Development Authority of Ireland: IDA)을 설립했다. IDA는 건축개발 허가 승인과 환경통제 허가를 제외한 전권을 갖고 외국기업들이 공장 입지선정부터 회사 등록까지 모든 서비스를 한 곳에서 받도록 하는 윈스톱 서비스를 제공했다.

국인 직접투자의 지속적인 확대로 2000년 현재 제조업에서 외국기업이 차지하는 비중은 생산량에서 82%, 고용에서 47%를 기록했다. 아일랜드에 진출한 외국기업들은 정보통신, 의약 분야 등 하이테크 산업에 집중되어 아일랜드 경제발전의 견인차 역할을 하고 있다. 요컨대 사회적 파트너십 및 정책협의 시스템에 기초한 사회협약을 통한 해외투자자들의 경제적 비용 예측가능성, 노사관계 안정이 외자유치에 긍정적 영향을 미쳤다.

뿐만 아니라 1990년대에 접어들어 아일랜드 정부는 외국인 직접투자에 의하여 경제성효율성과 경쟁력을 제고시키면서도 사회협약에 포함된 사회보장 프로그램을 성실히 이행했다(Quin 2003). 특히 요양간호수당, 유족연금수당, 보건 및 안전 급여, 입양급여, 편부모 수당, 실업보조, 고아연금, 장애수당 등 다양한 사회부조 프로그램이 새롭게 도입됐다.⁹⁾ 또한 1990년대 사회보장제의 발달과정에서 '복지에서 일자리로' 슬로건 아래 실업문제를 해결하기 위해 아일랜드 정부는 '적극적 노동시장' 정책을 강화했다. 이와 같이 아일랜드 정부는 사회 취약계층을 보호했다. 이는 아일랜드 사회협약정치가 경쟁력을 강화하기 위해 사회적 형평성을 강화하고 있음을 시사한다. 외국인 직접투자에 의존하여 경제발전을 추진해온 아일랜드에서 사회보장제의 확충은 "글로벌 시장화는 사회복지를 축소한다"는 명제를 무력화시킨 사례라고 볼 수 있다. 이는 글로벌화 시대에 기업의 경쟁력을 강화시키고 외국인 직접투자를 유치하기 위해 평화적 노사관계를 유지할 수 있는 사회적 형평성이 강화되어야 함을 시사한다.

2. 파트너십 거버넌스의 혁신성

NESC는 1996년 '21세기의 전략' (Strategy into the 21st Century)에서 아일랜드 사회적 파트너십과 정책협의의 몇 가지 특징을 요약했다(O'Connor 2004, 95). 그 특징은 협상과정에서 사회적 파트너들의 인식과 이해의 공유, 협상과정에서의 정부의 적극적 역할, 사회적 파트너들의 기능적 상호의존성, 협상과정에서의 집단단간의

9) 아일랜드 정부의 사회보장제의 지속적인 확충에도 불구하고 아직까지 사회복지 공급의 정부의 역할은 유럽연합의 다른 국가에 비해 낮은 수준이다. 특히 교육 및 의료분야에 대한 국가의 책임은 저조한 수준이다.

양보와 타협, 협상과정의 다양한 정책어젠다(거시경제정책에서부터 지방이슈에 이르기), 이해관계자들의 포괄적 참여 등이다. 이와 같은 특징은 '파트너십 2000' 프로그램에 시민사회의 자발적 결사체들이 참여하고부터 비로소 충분히 실현되었다. 모든 참여자들이 이러한 특징을 수용함에 따라 사회적 파트너십 및 정책협의 시스템이 이제 제대로 자리매김 된 것이다. 사회적 파트너십 과정은 다양한 형태의 정책협의의 부활, 그리고 경착륙(hard-landing)이 아닌 연착륙(soft-landing)을 유도한 경제적 호황의 실현으로 더욱 확고히 정착되었다.

그러나 아일랜드 사회협약정치의 본질적 성격에 대한 의견 불일치가 여전히 존재한다. 아일랜드 사회협약정치는 정책 내용과 참여자들에 있어 고전적인 사회적 파트너십의 핵심인 자본과 노동 간의 기능적 상호의존성을 뛰어넘는 특이한 후기 정책협의 모델을 발전시켰다는 주장이 있다. 동시에 아일랜드 사회협약정치는 고전적인 '수요중심의 사회협약정치'를 변형시킨 '공급 중심의 사회협약정치'로 보는 주장이 있다(O'Connor 2004, 95-96).

그런데 국제경제의 변화에 따른 대응으로서 국가적 차원의 사회협약정치는 아직도 유효하다. 단지 복지국가의 확대를 겨냥한 과거의 '수요중심의 사회적 파트너십'에 기초한 협약과는 다른 유형으로서 새로운 형태의 사회협약이다. 이러한 모델은 '경쟁력과 유연성'이라는 사용자의 관심사항을 수용하는 동시에, 사회보장제에 관한 정부의 관심이 높아지는 '경쟁적 사회협약정치'(competitive social pact politics)라 할 수 있다(Hardiman 2002, 3-4). 사회보장제의 무게 중심은 '고용친화적 복지국가'(employment-friendly welfare state) 방향으로 이동하고 있다. 이같은 '경쟁적 사회협약정치'는 네덜란드, 핀란드, 이탈리아, 스페인 등에서 임금협상, 경제정책 및 사회정책을 규율하는 사회협약의 형태로 관찰되고 있는데 아일랜드의 사회적 파트너십 시스템도 이러한 '경쟁적 사회협약정치'의 관점에서 이해할 수 있다.

최근 아일랜드 사회협약정치에서 나타나는 내용, 과정 및 참여 등을 보면 노사정 3자 간 기능적·경제적 상호의존 모델로서의 사회적 파트너십 및 정책협의는 점차적으로 유연해지고 있다. 왜냐하면 다양한 이익집단 네트워크를 통한 공공정책 과정이 분화되는 '합의주의적 다원주의'(corporate pluralism)가 등장하고 있기 때문이다. 이러한 발전은 1990년대에는 국가 수준에서 지방 노동시장 및 기업수준의 파트너십으로 발전되고 있다(Rhodes 2001, 185). 이것은 대의민주주의와 참여

민주주의 간의 관계를 재편성하려는 유연화 시도로 볼 수 있으며 새로운 형태의 심의민주주의(*deliberative democracy*)를 조성하고 있는 것이다. 3자 혹은 보다 이질적인 형태로 등장하는 후기 파트너십 거버넌스는 '다원주의적 정책결정' 양식으로 대체되는 것이 아니라 이와 변화무쌍하고 역동적으로 공존 또는 중복되고 있으며 정책영역 내에서, 그리고 이들간에 혼합적인 거버넌스 형태로 나타나고 있다.

한 걸음 나아가 아일랜드 사회적 파트너십과 정책협회의는 임금인상 자체, 거시경제정책, 노동시장, 사회보장정책 등 다양한 정책내용을 포괄한다. 특히 사회적 배제를 퇴치하려는 정책프로그램을 강조하는 의지를 보인 정부부처와 행정기관들은 효과적인 공공정책을 결정하기 위해서 정책에 의해 영향을 받는 여러 집단들의 적극적인 참여를 필요로 했다. 그러므로 아일랜드의 사회협약은 저임금 근로자들의 임금보장, 기업이윤 배분, 장기 실업 해소, 교육 및 훈련체계 수립을 위한 적극적 노동시장 정책, 빈곤퇴치 사업, 여성근로자 및 비정규근로자들을 위한 사회보장제 확충, 지방경제 발전, 마약남용 퇴치, 조세개혁 등의 포괄적인 정책내용을 담았다. 뿐만 아니라 사회협약의 내용에는 중앙차원의 임금협상체계 및 분권화된 협상체계를 개발하여 적정 수준의 임금인상을 통해 경쟁력 제고를 포함한다. 이와 같이 아일랜드 사회협약의 내용은 공급중심의 생산성 및 경쟁력을 갖는 정책패키지, 그리고 분배와 복지를 통한 사회적 형평성을 높이는 정책패키지를 동시에 포함하는 혁신성을 과시한다(Rhodes 2003, 135-137; House and McGrath 2004, 49).

한편, 아일랜드 사회협약정치는 사회적 파트너십과 정책협회의의 참여 주체도 사회적 파트너십의 전통적 협상 당사자인 사용자 및 노조뿐만 아니라 농민, 비정규직, 실직자, 청년, 여성, 장애인 등 다양한 이해관계자들을 포괄한다. 1987년 이후 체결된 PNR, PESP, PCW 등 사회협약회의 참여자들은 전통적인 사회적 파트너인 자본과 노동을 대표하는 정상 연맹들, 주요 농민조직, 그리고 정부 등이다. 가장 최근의 사회협약인 '파트너십 2000' (Partnership 2000), PPF, SP는 시민사회의 자발적 단체(실업자, 여성, 청년, 환경, 빈곤·홈리스·마약퇴치운동을 전개하는 자선단체) 등을 포함시켜 참여의 폭을 확대했다.

이상과 같이 아일랜드 사회협약정치가 정책협회의의 내용 및 참여 주체를 확대시키는 조치는 정부주도에 의한 것임은 물론이다. 사회협약 체결 및 집행과정에서 정부가 유인책을 적극적으로 제공함으로써 그들 사회세력간의 이해관계 조정과 협력을 유도해 냈다. 정부의 이 같은 시도는 사회적 결속과 통합을 다지려는 명백

한 증거이다. 사회적 결속의 형태는 취업자(내부인)들과 실업자들(한계 노동자들)간의 결속이다. 이것은 아일랜드 사회협약정치의 중요한 측면이며 완만한 임금인상, 반배제 정책의 혁신과 확장, 그리고 파트너십 과정의 확대 등 여러 방식으로 표현된다.

VI. 맺음말

아일랜드 사회협약정치는 단순한 산업평화 차원을 넘어서는 새로운 국가발전모델이다. 그 정책협의는 임금인상 자체뿐만 아니라 거시경제정책, 노동시장 및 사회보장 등 다양한 내용을 포괄한다. 다시 말하면 사회협약의 내용이 공급중심의 생산성 및 경쟁력을 갖는 정책패키지, 그리고 복지를 통한 사회적 형평성을 높이는 정책패키지를 동시에 포함한다. 뿐만 아니라 참여 주체도 전통적 협상 당사자인 사용자 및 노조뿐만 아니라 농민, 실직자, 청년, 여성 및 장애인 등 다양한 이해관계자들을 포괄한다. 요약컨대 아일랜드 사회협약정치는 참여 및 내용에서 혁신적이며 이를 통해 '아일랜드 기적'을 달성했다. 따라서 그것은 고전적 사회적 파트너십과 정책협의를 변형시킨 '경쟁적 사회협약정치'(competitive social pact politics)이다(Amin and Thomas 1996, 255-281; O'Connor 2004, 95-96). 이 때문에 아일랜드 사회협약정치는 '결사제 민주주의'(associative democracy), '협상 거버넌스'(negotiated governance), 그리고 '민관 거버넌스'(private-public governance)의 사고에 대한 국제적 논의를 불러일으켰다.

우리는 아일랜드 사회협약정치의 성공적 작동 경험으로부터 두 가지 측면의 정치경제적 함의를 끌어낼 수 있다. 첫째, 이론적인 측면이다. 조절이론(regulation theory)을 포함한 대부분의 기존 이론들은 글로벌 시장 시대의 요구조건을 충족시키기 위해 서유럽 국가들이 탈(脫)사회협약정치 혹은 '신자유주의적 수렴화' 현상을 보일 것으로 가정한다. 실제로 스웨덴에서는 수십 년 간 지속된 사회협약정치가 1992년 사용자 대표들의 일방적 철수로 인하여 다윈주의적 노사관계의 징후마저 보이고 있는 형세이다. 그러나 기존 이론들의 주장과는 달리 아일랜드 사회협약정치는 신자유주의적 글로벌화의 압력 속에서도 정상적으로 작동하고 있다. 이런 점에서 아일랜드 사회협약정치가 갖는 이론적 함의는 글로벌화의 압력과 충격

에 대응하는 국가의 정치적 선택이 국가 내부의 제도, 정치경제 행위자들의 전략적 행동, 정치적 역동성, 정치적 리더십에 따라 상이하게 나타날 수 있다는 사실이다. 달리 말하면 글로벌화가 국민국가의 정책자율성과 능력을 훼손한다는 일반 이론적 가설과는 달리 국민국가는 글로벌화의 압력에 다양한 전략으로 대응할 수 있는 정책자율성과 능력을 가질 수 있다. 이 점에서 아일랜드 사회협약정치 사례는 글로벌화에 대응하는 국가의 정책자율성과 능력에 관한 이론적 논의의 지평을 넓히고 있다.

둘째, 정책적 측면이다. 우선 아일랜드 사회협약정치의 성공 사례는 한국 사회협약정치의 정상적 작동을 가능케 하는 요건을 천착하는데 유용한 단서를 제공한다. 아일랜드 사회협약정치는 효율성과 형평성 사이의 대체관계(trade-off between efficiency and equity)라는 자본주의 시장경제의 고질적 병폐를 치유하는 사회통합적 구조개혁에 성공한 사례이기 때문이다. 지금 한국 사회협약정치의 상징인 '노사정 위원회'는 유명무실한 상태에 머물러 있다. 우리는 아일랜드 사회협약정치의 성공 사례에서 한국 사회협약정치의 정상적 작동에 필요한 실천적 개혁패키지를 이끌어 낼 수 있다. 뿐만 아니라 '아일랜드 모델'은 글로벌화 시대에 대응하는 한국의 사회경제 발전 전략을 개발하는 데 도움이 된다. 특히 향후 한미 FTA 발효는 기존의 신자유주의적 경제체제를 보다 공고히 하여 사회경제적 양극화를 악화시킬 개연성이 높아지고 있다는 점에서 더욱 그렇다. 따라서 아일랜드 사회협약정치가 지향했던 분배연합(distributions coalition)과 생산성연합(productivity coalition)의 조화와 균형이라는 사회통합적 구조개혁은 한국 정치경제 과제, 즉 노동시장의 아웃사이더는 물론이고 노동시장 내의 취약집단을 보호하기 위한 정책패키지, 그리고 국가 경쟁력 제고를 지향하는 생산성연합을 구축하기 위한 정책패키지를 개발하는 데 유의한 시사점을 제공하고 있다.

그러나 최근에 접어들어 아일랜드 사회협약정치에는 마찰과 긴장이 발생하고 있다(Hardiman 2000, 12; House and McGrath 2004, 51-53). 첫째, 전국 차원의 임금협약에서 경제의 모든 부문의 요구를 충족시키는 정책을 입안하기가 쉽지 않다는 것이다. 정책협의체에서 자본집약적 산업과 노동집약적 산업, 수출지향적 산업과 내수 보호산업, 공공부문과 민간부문 사이에 이해관계의 갈등이 발생하고 있다. 특히 외국인 자본이 소유하고 있는 하이테크 산업부문에서 임금상승 압력이 증가하고 있다. 이와 같은 아일랜드 경제의 부문 간의 긴장은 노조들 간, 그리고 노조

내부의 이해관계의 상충으로 인한 분쟁과 갈등을 초래한다.

둘째, 유럽과 국제경제에 깊숙이 통합되어 있는 아일랜드 개방경제 하에서 노조 운동이 사용자들에 비해 상대적으로 어려움에 직면하고 있다. 다국적 기업의 협력 업체인 수많은 중소기업을 가진 산업관계는 사회적 파트너십에 의한 합의에 도달하는 것을 어렵게 했다(Rhodes 2001, 184). 아일랜드의 산업발전전략은 아일랜드를 글로벌 기업들의 투자처로서의 매력을 극대화하는 데 있는데 이를 저해하는 어떠한 시도도 사용자단체나 정부에게 용납될 수 없다. 이는 사회적 파트너십에서 노조의 영향력을 제한하는 요인이 되고 있다. 심지어 미국계의 극소전자 기업들과 소프트웨어 회사들을 포함한 가장 수익성이 높은 일부 산업부문은 회사 방침으로서 노조의 존재를 전혀 허용하지 않고 있다.

셋째, 기업 수준의 사회적 파트너십은 제대로 실현되지 않고 있다(Hardiman 2002, 15). '파트너십 2000' 협약에서 작업장 파트너십(workplace partnership) 시스템 설립이 규정되었지만 아직 다른 서유럽 국가들에 비해 그 발전 정도가 취약하다. 작업장에 배제적 의사결정(exclusionary decision-making) 방식이 지배하고 있으며 설령 작업장 관행에 변화가 발생한 경우도 그것은 협력적이고 포용적인 의사결정을 허용하지 않는 영미식 산업관계 시스템에 따르고 있다.

마지막으로 이른바 '성공의 패러독스'(paradox of success)이다(Hardiman 2002, 16). 경제성장과 고용확대가 임금자제 전략에 의해 실현되었지만 이러한 조건이 그러한 전략을 지속시키는 데에 새로운 어려움을 야기하고 있다. 노동자들은 생활 수준 향상에도 불구하고 임금억제가 지속적인 경제변영 속에서 과연 적절한 조치냐 하는 문제에 대해 회의하고 있다. 정상 사용자단체와 정상 노조의 리더십은 사회적 파트너십 시스템의 지속적 작동에 몰두하고 있지만 그들 자신의 조직 내부로부터 분권적 차원에서 임금자율성을 요구하는 압력에 직면하고 있다.

투고일 2008년 8월 5일

심사일 2008년 8월 18일

게재확정일 2008년 9월 10일

참고문헌

- 강명세. 1999. "사회협약이론." 강명세(편). 『경제위기와 사회협약』, 9-50. 성남: 세종 연구소.
- 홍성걸. 2003. "정보화 시대에서의 국가역할과 경제발전: 아일랜드와 한국 발전국가의 비교." 『한국정치학회보』 37권 3호, 357-379.
- Aust, Andreas. 1999. "The Celtic Tiger and its Beneficiaries: 'Competitive Corporatism' in Ireland." ECPR Joint Sessions, Mannheim, March, 56-78.
- Barry, Frank (ed.). 1999. *Understanding Ireland's Economic Growth*. London: Macmillan.
- Compston, Hugh. 2002. "The Strange Perspective of Policy Concertation." in Stefan Berger and Hugh Compston, eds. *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, 1-16.
- Davis, Gerald. 1997. "Rethinking Policy Making: A New Role for Consultation." *Administration* 45, No. 3. 347-633.
- Hardiman, Niamh. 2000. "Social Partnership, Wage Bargaining and Growth." in B. Nolan, P. J. O'Connell and C. T. Whelan, eds. *Growth, Inequality and Social Integration*, 1-21. Dublin: IPA.
- _____. 2002. "From Conflict to Co-ordination: Economic Governance and Political Innovation in Ireland." *West European Politics* 25, No. 4 (October), 1-24.
- Hassel, Anke. 2003. "The Politics of Social Pacts." *British Journal of Industrial Relations* 41, No. 4 (December), 707-726.
- Hirst, Paul. 1994. *Associative Democracy: New Forms of Economic and Social Governance*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- House, J. D. and Kyla McGrath. 2004. "Innovative Governance and Development in the New Ireland: Social Partnership and the Integrative Approach." *An International Journal of Policy, Administrative, and Institutions* 17, No. 1 (January), 29-58.
- O' Connor, Emmet. 2002. "Ireland in Historical Perspective: The Legacies of Colonialism - Edging Towards Policy Concertation." in Stefan Berger and Hugh Compston, eds. *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, 155-166. Oxford: Berghahn Books.
- _____. 2004. "Social Partnership in Ireland." Paper prepared for the Conference on the Small State in World Market, 84-101. Seoul. Korea.
- O'Donnell, Rory and Damian Thomas. 2002. "Ireland in the 1990s: Policy Concertation

- Triumphant." in Stefan Berger and Hugh Compston, eds. *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, 167-189. Oxford: Berghahn Books.
- Prondzynski, F. 1998. "Ireland: Corporatism Revisited." in Anthony Ferner and Richard Hyman, eds. *Changing Industrial Relations in Europe*, 55-73. London: Blackwell.
- Quin, Suzanne, Patricia Kennedy, Anne O'Donnell and Gabriel Kiely, eds. 2003. *Contemporary Irish Social Policy*. Dublin: University College Press.
- Rhodes, M. 2001. "The Political Economy of Social Pacts: 'Competitive Corporatism' and European Welfare Reform." in Paul Pierson, ed. *The New Politics of the Welfare State*, 165-196. Oxford: Oxford University Press.
- _____. 2003. "National Pacts and EU Governance in Social Policy and the Labour Market." in J. Zeitlin and David M. Trub, eds. *Governing and Work and Welfare in a New Economy*, 129-194. Oxford: Oxford University Press.
- Roche, Willan. 1998. "Between Regime Fragmentation and Realignment: Irish Industrial Relations in the 1990s." *Industrial Relations Journal* 29, No. 2. 110-125.
- Sweeney, Paul. 1998. *The Celtic Tiger: Ireland's Economic Miracle Explained*. Dublin: Oak Tree Press.
- Thelen, Kathleen and Sven Steinmo. 1992. "Historical Institutionalism in Comparative Politics." in Sven Steinmo, Kathleen Thelen and Frank Longstreth, eds. *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*, 1-32. Cambridge: Cambridge University Press.

Ireland's Socio-Economic Miracle: The Innovativeness of Social Pact Politics

Hak-Tae Sun | Chonnam National University

The Economy of the Republic of Ireland was faced with national bankruptcy due to its serious socio-economic crisis (low growth, high unemployment and vicious inflation etc.) during the early 1980s, but since mid-1980s the country has displayed a remarkable turnaround, by means of economic efficiency and social equity. This paper's key argument is that the Irish miracle (or Celtic Tiger) after 1987 is distinguished by the institutional innovativeness of social pact politics for social and economic development. According to this paper, the Irish social pact politics goes beyond continental social pact politics in two ways. It is more inclusive, both in terms of the range of socio-economic issues dealt with and the range of social groups and interests participated in the social concertations (i.e. socio-economic decision-making process), including bureaucrats, political parties, employers, regular or irregular workers, farmers, civil associations, unemployers and underclass etc. And it is more strategic, with integrated approach to social and economic development through a new social agreement every three years. The Irish success story will contribute to becoming benchmarking model available for overcoming the pressures and shocks of neoliberal globalization faced by other countries like South Korea.

Keywords: social pact politics, innovativeness, distribution coalition, productivity coalition, restructuring for social cohesin