

# 통일국민협약 추진방안

조한범 · 이우태





# 통일국민협약 추진방안

조한범 · 이우태

## 통일국민협약 추진방안

인 쇄 2017년 9월  
발 행 2017년 9월  
발 행 처 통일연구원  
발 행 인 손기웅  
편 집 인 통일정책연구실  
등 록 제2-02361호 (97.4.23)  
주 소 (06578) 서울특별시 서초구 반포대로 217 통일연구원  
전 화 (대표) 02-2023-8000 (팩시밀리) 02-2023-8296  
홈페이지 <http://www.kinu.or.kr>  
기획·디자인 (주)한디자인코퍼레이션 (02-2269-9917)  
인 쇄 처 호정씨앤피 (02-2277-4718)

ISBN 978-89-8479-883-0 93340  
남북 통일 정책[南北統一政策]  
340.911-KDC6 / 320.9519-DDC23 CIP2017025031  
가 격 비매품

© 통일연구원, 2017

통일연구원에서 발간한 간행물은 전국 대형서점에서 구입하실 수 있습니다.

(구입문의) 정부간행물판매센터:

• 매장 : 02-734-6818·사무실 : 02-394-0337

# 통일국민협약 추진방안

본 보고서에 수록된 내용은 집필자의 개인적인 견해이며,  
당 연구원의 공식적인 의견을 반영하는 것이 아님을 밝힙니다.

# 목차

## Contents

요약 .....	ix
I. 서론 .....	1
II. 사회협약의 개념과 의의 .....	9
III. 사회협약 사례 .....	17
1. 국외 .....	19
2. 한국 .....	34
3. 국내외 사회협약의 시사점 .....	53
IV. 문재인 정부 대북·통일정책의 법적 과제와 통일국민협약 .....	57
1. 대북·통일정책의 법적 과제 .....	59
2. 통일국민협약의 법적 성격 .....	61
V. 통일국민협약 추진방안 .....	63
1. 통일국민협약의 필요성과 의의 .....	65
2. 통일국민협약의 특징 .....	69
3. 통일국민협약 추진방안 .....	72
VI. 결론 .....	81
참고문헌 .....	85

<b>부록</b> .....	<b>89</b>
1. 1983년 고용정책에 관한 일반 권고: 바세나르 협약 .....	91
2. 국가재건을 위한 프로그램(Programme for National Recovery: PNR) .....	94
3. 경제위기 극복을 위한 사회협약(1998.2.9.) .....	127
4. 투명사회협약(2005.3.9.) .....	145
5. 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약(2006.6.20.) .....	157
 <b>최근 발간자료 안내</b> .....	 <b>163</b>

# 표 목차

## Table

〈표 II-1〉 각국의 노·사·정 사회협약 .....	13
〈표 III-1〉 네덜란드 주요 거시경제지표 .....	20
〈표 III-2〉 아일랜드 경제 관련 지표: 1981~1987년 .....	26
〈표 III-3〉 국가경제사회협의회(NESC) 조직 구성 .....	28
〈표 III-4〉 국가경제 회복을 위한 프로그램(PNR) 내용 .....	29
〈표 III-5〉 아일랜드 경제 관련 지표: 1986~1990년 .....	31
〈표 III-6〉 아일랜드의 주요 사회협약 .....	33
〈표 III-7〉 IMF 경제위기 당시 한국의 거시경제지표 .....	35
〈표 III-8〉 경제위기 극복을 위한 사회협약 주요 내용 .....	38
〈표 III-9〉 한국의 부패지수(CPI): 1995~2004년 .....	41
〈표 III-10〉 경제협력개발기구(OECD) 국가별 부패지수: 2004년 .....	42
〈표 III-11〉 노인인구 비율의 변화(1970~2000년) .....	47
〈표 III-12〉 주 출산연령층(20~34세) 여성인구 변화 .....	48
〈표 III-13〉 주요국의 인구 고령화 속도 .....	49
〈표 III-14〉 연석회의 제1기 의제(안) .....	51
〈표 V-1〉 통일국민협약 추진 로드맵 .....	80



# 그림 목차

## Figure

〈그림 Ⅲ-1〉 한국의 합계출산율 변화(1965~2005년) .....	48
---	----



# 후 야



김영삼 정부 이후 모든 정권은 민족공동체 통일방안을 계승하고 있으며, 대북·통일정책의 기초 역시 큰 차이를 보이고 있지 않다. 그럼에도 불구하고 정책 추진력의 확보에 한계를 보인 것은 남남갈등과 아울러 북한·통일문제를 둘러싼 정파 및 진영 간 갈등을 핵심으로 하는 민족문제의 정쟁화 구조 때문이라고 할 수 있다. 민족문제의 정쟁화 구조는 OECD 최고 수준인 한국사회 갈등의 중심에 자리하고 있으며, 다양한 영역에서 확대 재생산되는 고비용 구조를 형성하고 있다. 민족문제의 정쟁화 구조는 한국의 국가발전과 전략적 목표의 달성을 저해하는 근본적 위협이라는 점에서 경제위기 이상의 심각한 문제라고 할 수 있다. 민족문제의 정쟁화 구조 속에서는 어떠한 정권, 정파도 효과적인 대북·통일정책의 추진과 통일로드맵의 이행에 있어 한계에 직면한다는 점에서 이를 해소하기 위한 노력이 시급한 상황이라는 인식의 공유가 필요하다.

이 같은 문제의 해소를 위한 사회협약으로서 통일국민협약(social pact)의 체결을 추진할 필요가 있다. 일반적으로 사회협약은 국가적 경제위기 극복을 위한 전 사회적 노력이다. 통일국민협약은 민족문제의 정쟁화 구조를 당면한 심각한 위협으로 인식하고 이를 해소하기 위한 사회적 합의를 도출하는 노력이다. 통일국민협약은 북한·통일문제에 대한 전반적이고도 일사불란한 합의를 지향하는 것이 아니며, 민족문제의 정쟁화 구조라는 사회적 고비용 구조의 해소를 지향한다는 점에서 의미가 있다. 한국은 유럽과 달리 대의민주주의와 시민사회의 역사가 짧고 사회적 합의의 경험 역시 많지 않다. 통일국민협약은 이 같은 고비용 구조의 해소를 위한 새로운 시도라는 점에서 의의가 있다.

통일국민협약은 공약사항이자 국정과제로 설정되어 있다는 점에서 제안 단계에서 대통령과 정부의 주도적 역할이 필요하다. 그러나 통일국민협약의 추진 과정에서는 국회와 시민사회가 중심적인 역할을 수행하고, 이행 및 실천에 대한 관리·감독은 시민사회가 담당하도록 역할을

구분하는 것이 효과적일 것이다. 양분화된 한국의 정치지형과 시민사회의 현실을 고려했을 때 통일국민협약의 추진 과정에서 많은 어려움이 수반될 개연성이 있다. 정부 또는 특정 정파와 진영이 통일국민협약의 체결을 주도하거나 담론을 독점하는 것은 새로운 갈등의 소지가 될 수 있다는 점에서 주의가 필요하다. 통일국민협약의 체결을 위한 사회적 합의의 '과정'이 무엇보다 중요하다는 인식의 공유가 필요하며, 이를 위한 협력 구도의 형성에 주력해야 할 것이다. 특히 통일국민협약의 성공 여부는 참가자들의 합의와 실천의지에 기반을 둔 '신뢰와 일관성'에 달려있다는 점에 주목해야 할 것이다.

**주제어:** 남남갈등, 대북·통일정책, 사회협약, 통일국민협약

# I. 서론





김대중·노무현 정권 10년 동안 남북관계는 냉전적 대립에서 화해·협력 구도로 전환되었으며, 많은 성과를 도출했다. 1, 2차 남북정상회담이 개최되었으며, 금강산 관광사업 및 개성공단 사업으로 대표되는 남북 교류의 일상화 시대가 개막되었다. 그러나 동시에 북한의 일방적 행위와 아울러 변화 유도의 한계에 따른 남북관계 피로감의 누적은 보수정권 탄생의 한 배경으로 작용했다. 김대중·노무현 정부 이후 등장한 보수정권은 과거의 대북·통일정책을 ‘잃어버린 10년’으로 치부했으며, 상이한 대북 접근방식을 선택했다. 그러나 보수정권 집권 기간 북한의 핵·미사일 위기는 악화되었으며, 남북관계의 전면 경색국면이 초래되었다.

대북포용정책과 압박정책 모두 북핵문제의 해결과 남북관계 정상화에 성공하지 못했다는 점에서 성찰적 반성이 필요하다. 대북·통일정책의 성찰적 반성에서 가장 중요한 교훈은 정책적 실패와 한계의 원인을 정책의 진보 또는 보수라는 방향성에서 찾는 것을 지양해야 한다는 점이다. 특히 이전 정권의 대북·통일정책의 평가에 있어서 ‘잃어버린 시기’로 치부할 것이 아니라 지속가능한 정책 구도의 형성을 위한 경험적 자산으로 활용하는 것이다. 김대중·노무현 정부의 시기를 냉전을 넘은 남북관계의 해빙기로 본다면, 이명박·박근혜 정부의 시기는 교류협력의 확대에서 발생한 불균형을 교정하려는 정책이 구사된 시기로 볼 수 있다. 진영논리에 입각한 자세에서 벗어나 진보와 보수 정권의 대북정책 추진의 공과를 성찰적으로 검토하고 지속가능한 대북·통일정책의 방향성을 새롭게 설정하는 노력이 필요한 시점이다. 진보·보수 정부의 성과와 한계에 대한 면밀한 검토를 통해 북한 비핵화를 포함한 새로운 포괄적 평화 구상을 도출할 때이다.

이를 위해 특히 대북·통일정책의 추진력을 약화시킨 한국사회 내적 신뢰의 위기, 즉 남남갈등을 해소하는 노력이 필요하다. 김영삼 정부 이후 모든 정권은 민족공동체 통일방안을 계승하고 있으며, 대북·통일정책의 기초 역시 큰 차이를 보이고 있지 않다. 그럼에도 불구하고

정책적 추진력의 확보에 한계를 보인 것은 남남갈등과 민족문제의 정쟁화 구조에 기인한다. 민족문제에 대한 대내적 합의 구도가 마련되지 못하여 사회갈등의 주요 계기로 작동함으로써 사회적 고비용 구조의 형성은 물론 지속가능한 대북·통일정책 추진에 어려움을 초래했다는 점에 주목해야 한다.

남남갈등은 장기간 지속된 분단체제 및 냉전 문화의 산물이며 통일문제의 정쟁화 구조에 기반을 두고 있다는 점에서 단기적으로 해소되기 어려운 난제이다. 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구도는 한국사회 갈등구조의 중심에 위치하면서 제반 영역에서 확대 재생산되고 있다. 통일문제의 정쟁화와 남남갈등 구도의 기저에 자리잡고 있는 분단체제는 다양성과 관용이 아닌 배제와 강요의 분단 문화를 한국사회에 내재화시킴으로써 한국사회 갈등의 기본 지형으로 작용하고 있다.

진영 간 배타적 대립구조 속에서 4대강 사업이나 세월호 사건 등 민족문제와 무관한 이슈도 사회갈등을 격화시킴은 물론 민족문제에 대한 갈등구조를 고착화시키는 경향을 보였다. 천안함 폭침사건과 한일 위안부 합의 및 사드배치 등을 둘러싼 여론의 분열 양상은 한국사회의 갈등구조가 민족문제를 중심으로 근본적인 신뢰의 위기를 초래하고 있다는 점을 보여주었다. 한국의 사회 갈등구조는 정부 주요 정책의 추진력을 약화시킴은 물론 사회적 고비용 구조의 형성과 아울러 성장의 잠재력을 약화시킨다는 점에서 심각한 문제이다.

한국사회의 남남갈등과 진영 간 대립구조는 장기간 지속된 분단체제에 기반을 두고 있으며, 복합적·중층적 성격을 띠고 있다는 점에서 이를 해소하기 위한 노력 역시 전 사회적 차원에서 경주되어야 한다. 한국사회의 구조적인 갈등구조가 상존하는 한 어떠한 정권도 대북·통일정책의 추진력을 확보하기 어렵다는 점을 자각해야 할 것이다. 통일문제의 정쟁화 및 남남갈등 구조가 상존하는 상황에서는 통일을 위한 사회적 합의와 준비 역시 효과적으로 이루어질 수 없다.

진보와 보수를 막론하고 역대 정부의 대북·통일정책이 성공한 것으로 평가받지 못하는 핵심 원인 중의 하나는 정책 추진을 위한 국민적 합의 기반 형성에 한계를 보였기 때문이라고 할 수 있다. 북한은 장기간 도발과 협상이라는 대남전략을 견지해왔다는 점에서 단기간에 태도 변화를 기대하기 어렵다. 북한의 변화 유도를 위해서는 일정 기간 동안 정책적 지속성과 아울러 전략적 인내가 필요한 것이 사실이다. 그러나 남남갈등 및 대북·통일정책의 정쟁화 구도가 상존하는 상황에서는 정부 정책에 대한 신뢰의 형성 및 지속적인 지지의 확보에 근본적인 어려움이 초래될 수밖에 없다. 대북·통일정책에 대한 대내적 신뢰 구조 형성이 중요한 이유이다.

대북·통일정책에 대한 대내적 신뢰 구조의 형성은 여야 간 정책협력 구도의 설정 및 남남갈등 구조의 해소를 전제로 한다. 이를 위해서는 무엇보다 행정부와 여당의 주도적 역할과 아울러 야당의 협력이 필요하며, 보혁 진영 간 통일문제의 정쟁화 해소를 위한 기본적 합의가 필요하다. 특히 시민사회 내 보혁 간의 합리적 대화 구조의 형성을 통해 중장기적으로 남남갈등의 소지를 해소해가는 노력도 필요하다.

대북·통일정책의 국민적 합의 구도 형성을 위해서는 사회협약을 체결하는 방안을 검토할 필요가 있다. 사회협약은 경제위기와 같은 공통된 위협에 대처하기 위한 사회적 합의와 노력이다. 국가적 경제위기는 노사정은 물론 사회 전 구성원의 안위를 위협하는 요인이라는 점에서 사회협약 체결의 원인으로 작용한다. 국내외에서 체결된 사회협약의 대부분이 심각한 경제위기를 배경으로 하고 있는 이유이다. 통일문제의 정쟁화와 남남갈등은 OECD 최고 수준인 한국의 사회갈등의 중심에 자리하고 있으며, 다양한 영역에서 확대 재생산됨으로써 사회적 고비용 구조를 형성하고 있다. 아울러 대북·통일정책의 추진력을 약화시키는 물론 북핵문제와 같은 당면한 안보위기의 해소를 위한 협력 구도의 형성에도 제약을 가하고 있다. 통일문제의 정쟁화와 남남갈등

의 가장 중요한 문제는 국가적 목표인 통일로드맵의 구현에 제약을 가하고 있다는 점이다. 통일문제의 정쟁화와 남남갈등은 한국의 국가적 목표의 달성과 발전을 저해하는 근본적 위협이라는 점에서 경제위기 이상의 심각한 문제라고 할 수 있다.

이 같은 문제의 해소를 위해 통일국민협약<sup>1</sup>(social pact)의 체결을 추진할 필요가 있다. 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화와 남남갈등을 당면한 심각한 위협으로 인식하고 이를 해소하기 위한 사회적 합의를 도출하는 노력이다. 분단체제가 구조화되어 있는 상황에서 한국의 정치구도와 시민사회는 배타적으로 양분화되어 있다는 점에서 정책적 협력 구도의 형성에 어려움을 초래하고 있다. 한국은 유럽과 달리 대의 민주주의와 시민사회의 역사가 짧고 사회적 합의의 경험 역시 많지 않다. 그러나 대북·통일문제를 둘러싼 대립과 갈등구조는 국민통합을 근본적으로 저해함은 물론 감당하기 어려운 사회적 고비용 구조를 형성하고 있다는 점에서 해소되어야 할 심각한 사회적 위협에 해당한다. 통일국민협약은 이 같은 고비용 구조의 해소를 위한 새로운 시도라는 점에서 의의가 있다.

통일문제의 정쟁화와 남남갈등 구조의 해소는 정치권, 시민사회, 또는 여론 주도층 등 어느 한 영역의 노력과 시도만으로 해결되기 어렵다. 문재인 정부가 통일국민협약을 국정과제로 설정했다는 점에서 대북·통일정책에 대한 한국사회의 내적인 합의를 위한 기반이 마련된 것으로 평가될 수 있다. 그러나 통일국민협약은 한국사회의 어느 한 주체만의 노력으로 체결될 수 없으며, 사회적 공감대의 형성 없이 협약의

<sup>1</sup> 통일국민협약은 사회협약의 개념을 응용한 것이다. 한국사회가 사회협약을 주목한 것은 1997년 IMF 경제위기 당시로 노·사 정위원회의 구성을 통해 노동과 자본, 그리고 정치권의 동참을 통한 사회협약을 시도했다. 이는 경제위기 극복을 위한 국민적 공감대 형성을 위한 노력의 일환이었다. 통일국민협약은 갈등 해소 및 협력의 대상이 민족문제라는 점에서 경제적 위기의 해소와 이해관계의 조정을 목적으로 하는 사회협약과 구별된다.

이행 또한 담보할 수 없다. 통일국민협약은 한국사회 갈등구조를 해소하기 위한 창의적 시도이며, 따라서 체결 시도 자체가 새로운 합의구조의 형성을 위한 노력으로서 의미가 있다는 점을 주목해야 한다.



## II. 사회협약의 개념과 의의





사회협약은 일찍부터 자본주의가 발달한 서유럽에서 경제위기의 해소를 위한 노력의 일환으로 시작되었다. 사회협약의 기초는 노동과 자본관계의 제도화이며, 이는 코포라티즘(corporatism)적 전통에서 출발한다. 자본주의 발달에 따라 노동과 자본 간의 갈등과 협력은 관심의 대상이 되어왔다. 마르크스주의는 갈등관계에 주목하고 노동의 주도적 역할을 인정하며, 자유주의에 기반을 둔 다원주의는 노동과 자본 양자 간의 '집단협상'(collective bargaining)을 강조하는 경향을 보인다. 노동과 자본 간의 거시적·전반적 협의 및 협력관계를 강조하는 사회협약 개념의 기원은 마르크스주의와 자유주의적 다원주의와는 다른 코포라티즘적 전통에서 찾을 수 있다. 코포라티즘은 사회협약 이외에도 '사회협의'(social concertation)와 '사회적 동반자관계'(social partnership) 등 다양한 개념을 포함하고 있다.<sup>2</sup>

사회협약과 관련하여 주목할 수 있는 다른 이론적 논의는 신제도주의이다. 제도주의는 개인과 집단의 행동에 영향을 미치는 공식, 비공식적 규칙, 법, 계약 등 제도의 범주에 속하는 요인들에 주목한다. 제도는 개인과 집단의 행위에 영향을 미치는 중요 요소이기 때문이다. 공식적, 법적 차원에 주목하는 제도주의와 달리 신제도주의는 제도의 비공식적 측면 및 환경적 조건, 제도와 제반 요인과의 상관관계 등에 주목한다. 시장의 중요성에 주목하는 신자유주의와 달리 신제도주의는 개별 사회에 고유한 제도적 조건들이 시장의 기능에 영향을 준다는 점을 강조한다. 1990년대 들어 경제학에서 주목받기 시작한 신제도주의는 신자유주의적 시장경제의 기본 가정에 대한 반성으로부터 출발한다.<sup>3</sup>

코포라티즘은 노동과 자본에 대한 국가의 통제 방식이라는 개념에서 출발한다. 국가가 노동과 자본 간 갈등관계에 대해 폭력적 방식으로

<sup>2</sup> 강명세 편, 『경제위기와 사회협약』 (서울: 세종연구소, 1999), p. 52.

<sup>3</sup> 위의 책, pp. 9~10.

개입하거나 애국심을 이용하여 노동조합을 국가에 대한 맹목적 충성기제로 이용한 제2차 세계대전 이전 독일, 이탈리아, 그리고 프랑코 치하의 스페인 등의 경우는 국가주의적, 파시즘적 코포라티즘에 해당한다. 반면 사회협약의 개념은 유럽 방식의 민주적 코포라티즘 전통에서 출발한다. 북유럽의 민주적 코포라티즘에 기반을 둔 사회협약은 노동과 자본의 대표성 있는 행위자를 전제로 하며, 국가는 중립적인 존재로 상정된다. 경제위기에 직면한 노조와 경제단체 등 대표성 있는 협상주체들이 협상을 통해 경제문제에 합의하고 국가는 협상 이행을 감독하는 한편 실업자의 재교육 및 노동계의 임금손실 방지, 투자의 신뢰도 확보 등을 통해 노동과 자본 양자를 지원한다. 경제위기에 대한 사회협약의 목표는 협력을 통해 노동은 고용안정을, 자본은 생산안정을 확보하는 것이라고 할 수 있다.<sup>4</sup>

조직적, 거시적 차원의 사회협의제도와 사회협약이 본격적으로 발달한 것은 제2차 세계대전 이후이며, 사회협의제를 체계적으로 도입한 최초의 국가는 프랑스였다. 1946년 프랑스 정부는 전쟁으로 파괴된 경제의 재건과 전후 복구를 위해 국가, 노동, 자본, 그리고 기타 세력을 포함한 조직을 출범시켜 국가정책 전반에 대해 다양한 집단의 참여를 보장하여 합의를 도출했다. 네덜란드와 오스트리아도 전후 사회협의제를 본격적으로 시행했으며, 독일은 1967년 ‘협의행동’(Konzertierte Aktion) 제도를 도입하여 1960년대 경제위기에 대응하여 정부가 노동, 자본 대표들과 함께 물가안정, 완전고용, 경제성장 등에 대한 합의 도출을 시도했다. 1980~1990년대 유럽의 노·사·정 3자 사회협약은 국민경제 경쟁력 강화와 고용창출을 동시에 도모하는 사회적 합의의 도출을 시도했다.

<sup>4</sup> 유럽에서 시도된 사회협약의 경우 오스트리아와 영국은 각각 성공과 실패 사례에 해당하며, 프랑스의 경우는 중간 사례에 해당한다. 강명세 편, 『경제위기와 사회협약』, pp. 66~73.

〈표 II-1〉 각국의 노·사·정 사회협약

국가	합의
네덜란드	바세나르 협약(1982년)
아일랜드	국가경제 회복을 위한 프로그램 <sup>5</sup> (1987년)
스페인	4월 협약(1997년)
남아프리카공화국	전국경제발전노동위원회 법안(1994년)
브라질	경제사회발전협의회 구성(2003년)

한국의 사회협약의 전통은 1980년 12월 31일 제정된 노사협의회법  
에 근거해 보건사회부장관 자문기구로 출범한 중앙노사협의회부터 시  
작되었다고 할 수 있다. 중앙노사협의회는 주요 노동정책에 대해 노사  
정이 모여 심의, 협의하는 기구였으나 1996년 노사협의회법이 ‘근로자  
참여 및 협력증진에 관한 법률’로 개정되기 전까지 상징성만 지닌 채  
뚜렷한 성과를 내지 못했다. 당시 중앙노사협의회가 실패한 이유는  
경직된 노사관계법체계, 정부가 노사단체를 협의의 대상이 아닌 행정  
과 지도의 대상으로 여기는 인식, 노사의 비자발적 참여 등을 꼽을  
수 있다.

이후 한국사회의 민주화 바람이 불면서 노동운동도 활발하게 펼쳐졌  
고 한국노총은 경제·사회민주화와 균형 있는 경제발전, 노동자 복지  
확대를 위한 정책과 법령을 심의하기 위한 민간기구로 국민경제사회협  
의회 구성을 정부에 제안하였고 정부가 이 제안을 수용함으로써 1990  
년 4월 10일 ‘국민경제사회협의회’가 순수 민간기구로 출범하게 된다.  
국민경제사회협의회는 1991년 3월 ‘산업사회의 성숙을 위한 노사 공  
동선언문’을 발표하는 등 이전의 노사정 협의체 보다는 진전된 모습을  
보이기는 했지만 실질적인 노사정 협의기구로서 위상은 그리 높지 못

<sup>5</sup> 국가재건을 위한 프로그램(Programme for National Recovery : PNR)이라고도 한다.

했다. 그 이유는 첫째, 국민경제사회협의회는 순수 민간기구였기 때문에 정부가 참여하지 않았고 1990년대 초반 정부의 강경한 노사정책 기조로 인해 노사관계 및 노정관계가 경직되었다. 둘째, 협의회를 주도 하던 한국노총이 정부와 사용자측의 관심사였던 임금 관련 안건은 위원회 의제로 채택하지 않아 노사정 간 실질적 협의체계로서 역할을 하지 못했다.<sup>6</sup>

1991년과 1992년 정부주도로 ‘사회적 합의 형성을 위한 노사정 대 토론회’가 열리기도 했지만 당사자의 자발적 참여가 아니라 정부에 의해 조직된 행사였기 때문에 일회성 행사에 그치고 말았다. 비록 두 번의 토론회가 정부가 사회적 합의를 기반으로 노동정책을 펼치고 있다는 정책홍보에 중점을 두기는 했지만, 정부가 처음으로 ‘사회적 합의’라는 용어를 공식적으로 사용했다는 점에서 의의가 있다.

1996년 4월 24일 김영삼 대통령은 21세기 세계 일류국가 건설을 위해 새로운 노사관계로 개혁해야 한다는 취지의 ‘신노사관계 구상’을 발표했고 이 구상의 구체화 작업으로 ‘노사관계개혁위원회’가 1996년 5월 9일 발족되었다. 대통령직속 자문위원회였던 노사관계개혁위원회는 당시 법외 노동단체였던 민주노총까지 포함한 노사 대표와 학계, 시민단체, 언론계, 종교계 등의 전문가로 구성되었고 노사관계법과 제도개선 등 노사관계의 전반적 이슈에 대해 의견을 수렴하고 조율을 시도했다.<sup>7</sup> 노사관계개혁위원회는 기업의 경쟁력 강화와 근로자의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 노사관계의 개혁이 필요하다는 점에 공감하고 상당수 노사 쟁점에 대해 합의를 도출했다. 그러나 당시 노사 간 가장 큰 쟁점이었던 노동자 정리해고 문제나 복수노조 허용 문제에

<sup>6</sup> 최영기 외 공저, 『한국의 노사관계와 노동정치(I): '87년 이후 사회적 합의를 중심으로』 (서울: 한국노동연구원, 2000), pp. 29~52.

<sup>7</sup> 『매일경제』, 1996.04.25., <<http://newslibrary.naver.com/?articled=1996042500099101003&edtNo=15&printCount=1&publishDate=1>>. (검색일: 2017.07.27.).

대해서 합의를 이루지 못해 노사정 대타협은 달성하지 못했다. 하지만 노사관계위원회는 법외 단체였던 민주노총이 제도권 안으로 들어왔다는 점과 사회적 합의의 추진방식에 있어서 공론화를 선택했다는 점은 큰 의의가 있었다.<sup>8</sup>

한국사회에서 본격적으로 사회협약의 개념에 주목한 것은 1997년 IMF 경제위기가 발생했을 당시로 경제위기 극복을 위해 노·사·정 협약이 시도되었다. IMF 경제위기 상황에서 출범한 김대중 정부는 1998년 초 정부주도로 노사정위원회를 구성하여 당면 경제문제의 해소 과정에 노동과 자본을 동참시키는 동시에 경제위기를 극복하기 위한 사회협약(노사정사회협약)을 통해 개혁 정책 추진을 위한 국민적 합의 기반의 마련을 시도했다. 한국에서 시도된 비경제적 영역의 사회협약으로는 ‘투명사회협약’과 ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약’ 등이 있다.

사회협약의 역사가 길지 않다는 점에서 한국에서 시도된 사회협약은 일정한 성과와 아울러 시도 자체로서도 의의를 지닌다. 그러나 한국의 사회협약은 이행점검을 위한 지속성있는 체제의 정비와 아울러 참여주체의 대표성 문제의 해소 등이 필요한 것으로 지적되고 있다. 협약의 구체적 이행과 점검, 지속적 추진을 위한 체제를 정비하고, 각 부문을 대표할 수 있는 대표성 있는 주체들이 형성될 필요가 있다는 것이다.<sup>9</sup>

<sup>8</sup> 노동부, 『'96 노동백서(1997년 판)』 (서울: 노동부, 1997), pp. 7~8.

<sup>9</sup> 라영재, “한국 정부에서 정책협회의 시도와 전망: 노사정사회협약, 투명사회협약, 저출산·고령화대책 사회협약 사례비교,” 『한국정책학회보』, 제17권 3호 (2008), p. 61.



### Ⅲ. 사회협약 사례





## 1. 국외

### 가. 네덜란드의 사회협약: 바세나르 협약(Wassenaar Agreement)

#### (1) 바세나르 협약 체결의 배경

네덜란드는 1959년 북부 해안의 대규모 유전 발견과 함께 급속한 경제성장을 이루는 동시에 복지국가로 발전하게 되었다. 꾸준한 경제 성장을 이어 오던 네덜란드는 1970년대 연이은 중동 발 석유파동으로 인해 경제위기를 겪게 되었다. 당시 네덜란드의 국가 재정적자는 1982년 기준 GDP의 7%까지 상승하였고 국가경제는 1981년과 1982년 2년 연속으로 마이너스 성장을 기록하였다. 또한 경기침체로 인해 실업률은 1980~1983년 사이 전년대비 10% 이상 상승하였으며 물가는 1974~1979년 사이 7.4%까지 상승했다. 임금 또한 꾸준히 상승하여 1980년에는 기업의 순이익에서 노동비용이 차지하는 비율이 90%에 달하게 되었다. 이러한 물가상승, 임금상승, 실업률 증가 등은 결국 기업의 연쇄 도산과 국민의 대량실업을 양산하는 경제 악순환을 초래하게 되었다.<sup>10</sup> 제2차 오일쇼크 직후인 1981~1983년 사이 네덜란드 기업의 4%가 도산하였으며 근로자의 총 고용비율이 6%나 줄어드는 등 당시 네덜란드의 경제위기는 심각한 상황이었다.<sup>11</sup>

<sup>10</sup> 한형서, “네덜란드 폴더(Polder) 모형에 관한 학습과 비판적 고찰,” 『유럽연구』, 제23권 (2006), p. 290; 김인춘, “네덜란드의 코포라티즘과 복지국가의 발전,” 『국제지역연구』, 제14권 4호 (2005), p. 92.

<sup>11</sup> LG경제연구소, “실업률 반으로 줄인 유럽 3국,” 『LG주간경제』 (1998.05.27.), p. 23, <[http://www.lgeri.com/uploadFiles/ko/pdf/eco/경제\\_실업률\\_반으로\\_줄인\\_유럽\\_3국\\_20040302133404.pdf](http://www.lgeri.com/uploadFiles/ko/pdf/eco/경제_실업률_반으로_줄인_유럽_3국_20040302133404.pdf)>. (검색일: 2017.07.25.).

〈표 III-1〉 네덜란드 주요 거시경제지표

(전년 대비 증가율: %)

연도	GDP	노동생산성	고용	소비자물가	실질임금	실업률
1964~1973	5.6	5.5	0.7	5.8	6.4	1.5
1974~1979	1.5	2.5	0.3	7.4	2.8	5.1
1980~1983	-0.3	1.5	-1.3	5.5	-1.5	10.1

출처: 김학노, “네덜란드 모델의 성과와 한계,” 『한국정치학회보』, 제38권 3호 (2004), p. 414. 재인용.

경제위기로 인한 대량실업의 증가는 실업보험과 같은 국가의 사회복지제도에 의존하는 계층을 증가시키게 되었고 이는 과도한 사회복지비 지출을 이끌게 되어 복지국가를 지향하던 네덜란드 정부의 재정 부담을 가중시켰다. 당시 네덜란드 경제주체들, 특히 노동자 계층을 중심으로 위기의식이 확산되기는 하였지만 위기를 극복하기 위한 사회구성원들 간의 노력으로 이어지지는 않았다. 급등하는 임금상승은 기업뿐만 아니라 노동자에게도 결코 유리하지 않은 상황을 초래한다는 일부 노조 대표자들의 의견은 강경 노조원들의 반대에 부딪혔고 결국 임금에 대한 노사합의가 무산되고 전국적인 파업이 확산되기도 하였다.<sup>12</sup> 결국 네덜란드의 경직된 노동시장과 과잉복지체제는 다른 유럽 국가들에 비해 더 심각한 경제위기를 경험하게 하였으며 소위 ‘네덜란드 병’(Dutch Disease)<sup>13</sup>을 더욱 악화시켰다.

1970년대 말에서 1980년대 초반 네덜란드의 정치적 상황은 경제적 위기를 더욱 심화시켰다. 제2차 세계대전 이후 네덜란드는 주로 기독교

<sup>12</sup> 주OECD대표부, “네덜란드 풀더모델과 노동사회개혁 추진의 시사점,” (노무현사료관, 2006.3.), pp. 2~3, <<http://archives.knowhow.or.kr/m/record/all/view/20558?page=9>>. (검색일: 2017.07.25.).

<sup>13</sup> ‘네덜란드 병’(Dutch Disease)이란 석유나 천연가스 등 지하자원이 개발된 이후 단기적으로 경기호황을 누리다가 산업경쟁력 제고를 등한시함으로써 경제위기를 겪게 되고 국민의 삶의 질도 떨어지는 현상을 일컫는다. 일명 ‘자원의 저주’라고 불리기도 한다.

교정당 중심으로 연립정부가 구성되었으며 1971년까지는 정치적 안정을 유지했다. 그러나 1972년 노동당을 비롯한 3개 진보정당과 2개 종교정당으로 구성된 연립정부는 정당 간 경제정책과 낙태 법안에서 이견을 노출하여 1977년 각료 전원이 사임하고 조기 총선이 실시되었다.<sup>14</sup> 1977년 총선 결과 좌파 연립정부가 물러나고 새로운 우파 연립정부가 출범하게 되자 정부와 노동계의 관계는 악화되기 시작했다. 새로 집권한 우파 연립정부는 임금억제 정책을 펼쳤고 일방적으로 노사 간 교섭과정에 개입함으로써 노동계의 반발을 샀으며 노조와의 협상에서 완충제 역할을 기대하던 기업, 즉 사용자 측의 지지도 받지 못했다. 우파 연립정부는 노동자측과 사용자측 모두와 갈등관계를 빚으면서 사회적 파트너들과 위기 극복을 위한 합의 도출에 실패하였다. 사회갈등의 증가로 우파 연립정부의 정치적 입지가 악화되자 우파 연립정부는 기독교당과 노동당과의 좌우연정으로 위기를 극복하고자 하였다.

그러나 좌우연정은 사회갈등을 봉합하지 못하고 8개월 만에 와해되었으며 1982년 내각 총사퇴와 함께 총선이 치러졌고 총선 결과 뤼버르스(Rudolphus Frans Marie Lubbers) 총리의 기독교당과 자유민주당 중도 우파 연립정부가 구성되었다. 뤼버르스 총리가 집권한 1980년대 초반 네덜란드 사회는 경제활동인구 600만여 명 중 약 100만여 명이 실업보험 혜택으로 생활하는 등 국가의 과잉복지로 인해 심각한 부작용을 앓고 있었다. 뤼버르스 총리는 취임 직후 정부가 국민과 사회에 타협하지 않으면 네덜란드는 망할 수 있다는 강경한 메시지를 던졌고 위기 극복을 위한 사회적 합의를 이끌어 내기 위해 노동계와 기업과 적극적으로 대화를 시도했다.<sup>15</sup>

<sup>14</sup> 외교부, 『2014 네덜란드 개황』 (서울: (주)늘품플러스, 2014), p. 34.

<sup>15</sup> 『서울경제』, 2008.03.04., <<http://www.sedaily.com/NewsView/1HLOSQT0Q>>. (검색일: 2017.07.25.).

## (2) 바세나르 협약 체결 과정과 내용

제2차 세계대전 이후 네덜란드의 노사관계에서 핵심적 역할을 수행한 기구는 노동재단(Labour Foundation)과 사회경제협의회(Social and Economic Council: SER)이다. 노동재단은 사용자와 노조 사이의 민간 자문 및 협력 단체로서 양측 간 합의를 도출하고 이견이 발생할 경우 각 단체의 입장을 정부에 전달하는 역할을 한다. 사회경제협의회는 노사 대표와 네덜란드 왕실이 임명한 독립된 전문가들로 구성된 자문기구로서 자율적인 시장 규제와 정부 정책에 대한 사전협의를 진행한다.<sup>16</sup> 1970년대 중반 이후 계속되는 경제적, 정치적 위기를 극복하고자 네덜란드 정부는 강력한 의지를 가지고 노사 간의 대화를 적극적으로 중재하였고 재계와 노동계의 대표자들은 노동재단을 통해 실업문제와 노동시장의 유연화 대책을 협의하였다. 그 결과 1982년 11월 24일 ‘고용정책 관련 일반권고’(General Recommendation on Aspects of Employment Policy) 즉, 바세나르 협약에 합의를 하였다.

바세나르 협약은 노사의 공식 단체협약이 아니라 단체협약 시 노사 양측이 지켜야 할 시안들에 대한 공동 권고문 형태이므로 어느 한 쪽이 합의의 이행을 거부할 때는 협약 자체가 무력화되는 상황이었다. 따라서 네덜란드 최대 노총 FNV의 콕크(Win Kok) 대표와 네덜란드 경제인연합회 VNO-NCW의 빈(Chirs van Veen) 대표는 새로 도출된 협약을 각각의 산별 조합이나 산하 기업이 수용하도록 많은 노력을 기울였다. 네덜란드 정부는 협약의 공식적인 당사자는 아니었지만 노사 간의 합의를 존중하고 양측 간에 합의된 협약의 사회적, 정치적 영향력을 인정하는 동시에 정부 정책에 적극 반영하여 협약의 효력을 최대한 끌어올리는 노력을 하였다.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> 전창환, “네덜란드 사회경제모델과 네덜란드 연금제도,” 『경제학연구』, 제51권 2호 (2003), p. 213; 강명세, “바세나르협약을 통한 노사관계의 개혁,” 『담론21』, 제3권 (1999), p. 63.

<sup>17</sup> 양윤정, “빔 록 전 총리 내한, 네덜란드 사회적 협회에 관한 강연 바세나르 협약을 중심으로,” 『국제노동브리프』, 제3권 6호 (2005), p. 61.

바세나르 협약의 실제 내용에는 공동의견, 가이드라인, 합의와 권고 등 78개 조항의 합의사항이 담겨져 있고 대부분은 네덜란드의 경제위기를 극복하기 위해 취해져야 하는 조치들이었다. 급증하는 실업자를 최대한 줄이고 일자리 창출을 통한 고용확대가 바세나르 협약의 목표였다. 이를 위한 협약의 핵심 합의 내용은 ▲임금인상 억제 ▲물가연동 임금인상제 2년간 중단 ▲사용자의 사회보장세 부담 감소 및 기업보조 확대 ▲근로시간 단축(40시간→38시간) ▲고용확대 ▲사회보장제도의 기본 골격 유지 등이다. 또한 바세나르 협약을 체결한 노사 양측의 대표들은 업종 별, 사업장 별로 720여 개의 단체협약을 추진하기로 합의하였다. 노동자 대표는 임금인상 억제에 협력하는 대신 사용자 측은 정규직의 근로시간을 단축하여 고용을 창출하고 경제회복에 노사가 함께 노력하기로 합의했다. 또한 정부는 기업에 각종 세금 혜택과 보조금 지급을 통해 기업들의 생산 및 고용확대를 유도하는 역할을 하였다.

### (3) 바세나르 협약의 효과와 평가

바세나르 협약은 비록 법적 구속력이 없는 권고 형태의 협약이었지만 네덜란드 경제에 미치는 영향과 효과는 매우 컸다. 우선 바세나르 협약으로 인해 네덜란드 경제의 고비용 저효율 구조의 가장 큰 원인으로 꼽히던 높은 임금인상이 중단되었다. 협약에 따라 1983년부터 임금-물가연동제가 단계적으로 폐지되었고 1984년 공공부문 임금이 3% 삭감 추진되면서 1970년대 연평균 8.7%씩 증가하던 노동비용은 협약 체결 이후 2년간 -3.4%로 하락했다.<sup>18</sup> 또한 협약 이후 수출 실적이 반등하여 1980년대 초반 마이너스 수치를 기록했던 대외수출이 1980년대 후반에는 연평균 10% 수준의 수출 성장치를 기록했다. 수출 호조

<sup>18</sup> 이종우·이혜림, “파트너십으로 이룬 성장: 네덜란드의 컨센서스 경제 다시보기,” 『LG Business Insight』, 1338호 (2015), p. 29.

에 힘입어 네덜란드의 경제는 1981년과 1982년의 마이너스 성장을 극복하고 1983년부터는 회복세를 보이게 된다.<sup>19</sup>

바세나르 협약에서 임금부문과 함께 핵심 내용을 구성하는 근로시간 단축부문의 경우 협약 당시의 실업률이 10%를 상회했기 때문에 일자리 나누기의 일환으로 제시되었던 근로시간 단축, 고용확대 정책을 노동계가 상대적으로 쉽게 수용할 수 있었고 그 효과도 컸다. 협약 이후 근로시간 단축 노력으로 네덜란드 노동자의 주당 근로시간이 협약 이전 40시간에서 협약 당시인 1983년 37시간으로 단축되었고 1993년에는 33시간까지 줄었다. 이와 함께 시간제 근로(주당 30시간 미만)가 네덜란드 사회에 활성화되면서 전체 근로자 중 시간제 근로자가 차지하는 비율이 1980년대 초반 16%에서 1990년대 중반에는 36%까지 확대되었다. 10%를 상회하던 실업률도 1991년에는 7%, 2001년에는 3.4%까지 하락했다.<sup>20</sup>

시간제 근로자 비율의 증가는 여성의 경제활동 참가를 대폭 증가시켰고 이는 경제활동참가율의 상승으로 이어졌다. 경제활동참가율의 증가는 네덜란드 경제의 성장잠재력의 상승세를 이끌었고 1980년대 초반 국가경제 성장잠재력이 1%에 머물던 네덜란드는 1990년대 3%까지 성장잠재력이 상승하게 되었다.<sup>21</sup>

바세나르 협약은 임금인상 억제와 근로시간 단축을 원칙으로 하는 노사 간 합의에 불과했지만 이 사회적 합의는 네덜란드 경제를 위기에서 탈출시켰고 ‘네덜란드의 기적’이라고 불릴 만큼의 성과를 이루어냈다. 이처럼 네덜란드에서 사회적 합의가 잘 이루어질 수 있었던 이유는 첫

<sup>19</sup> 위의 글, pp. 29~30.

<sup>20</sup> 배규식, “스페인과 네덜란드의 노동시장 개혁 후 노사관계 개괄,” 『국제노동브리프』, 제3권 2호 (2005), p. 44.

<sup>21</sup> 이종우·이혜림, “파트너쉽으로 이룬 성장: 네덜란드의 컨센서스 경제 다시보기,” p. 31.

째, 노사정 간의 협조 체제(concensus process)가 긴밀하게 잘 갖추어졌고, 둘째, 합의 과정에서 노사정의 관계가 평등하게 다루어졌다는 점, 셋째, 노사가 임금이나 근로시간과 같은 민감한 부문에 대해 합의를 할 수 있도록 대화의 장과 분위기를 이끌어낸 정부의 리더십을 들 수 있다.<sup>22</sup> 노사 간의 자율교섭, 단위 사업장의 자율성, 정부의 간접 개입 등은 네덜란드의 사회협약을 유연한 사회합의주의로 일컫게 만들었다.<sup>23</sup> 바세나르 협약의 성공을 경험한 네덜란드는 이후 경제가 불안정해질 시기에 '신노선(New Course) 협약'(1993), '유연안정성(Flexicurity) 협약'(1996), '2003년을 위한 사회협약'(2002) 등 또 다른 사회협약을 채택해 임금억제와 이를 실천하기 위한 제반 조치들을 통해 경제위기를 극복하였다.

## 나. 아일랜드의 사회협약: 국가경제 회복을 위한 프로그램(Programme for National Recovery: PNR)

### (1) PNR 체결의 배경

전통적으로 아일랜드는 농업에 의존하는 폐쇄형 경제 국가로서 북아일랜드 지역을 제외하면 19세기 산업혁명을 통한 근대화를 달성하지 못했고 자원도 풍부하지 못했기 때문에 다른 유럽 국가들에 비해 산업화가 늦게 진행된 국가이다. 아일랜드는 1953년 외국자본의 유입을 가로막았던 '제조업통제법'이 폐기되고 1965년 영국과의 자유무역협정 체결, 그리고 1973년 유럽공동체(European Community) 가입을 계기로 외국자본을 유치하고 수출주도형 경제 시스템으로 경제구조 전환을 추진했다.

<sup>22</sup> 위의 글, p. 32.

<sup>23</sup> 대통령자문 정책기획위원회 편, 『세계화 시대의 강소국 생존전략』 (서울: 대통령자문 정책기획위원회, 2004), p. 41.

그러나 아일랜드 경제는 1차 석유파동으로 인한 세계경제의 침체를 헤쳐 나올 만큼의 자생력을 갖지 못하고 있었고 인플레이션을 막고자 정부가 추진하던 고금리정책은 아일랜드 경제 상황을 더욱 악화시켰다. 아일랜드 경제는 1983년(-0.2%)과 1986년(-0.4%) 마이너스 성장을 기록했으며 1980년대 들어 실업률은 9.9%(1981)에서 17.4%(1986)까지 꾸준히 증가하였다. 국가부채 또한 계속 불어나 1981년 기준 GDP 대비 78%였던 부채비율이 계속 증가해 1987년에는 GDP 대비 116.8%까지 올라 아일랜드는 세계에서 가장 높은 국가채무 부담을 안고 있는 국가 중 하나로 추락하였고 결국 IMF 관리 체제에 들어가게 되었다.<sup>24</sup> 또한 아일랜드 내의 고급인력이 해외로 빠져나가는 동시에 이민이 급증하자 사회불안감은 고조되었다. 아일랜드의 저성장, 고실업, 재정적자의 경제 위기는 사회 내 빈부격차 확대, 빈곤층의 급격한 증가, 그리고 노사대립의 심화 등 여러 사회갈등을 야기하는 계기가 되었다.

〈표 III-2〉 아일랜드 경제 관련 지표: 1981~1987년

연도	경제성장률 (GDP성장률%)	실업률 (%)	정부총부채 (GDP 대비%)	재정적자 (GDP 대비%)	물가상승률 (%)
1981	3.3	9.9	78.0	-13.7	20.3
1982	2.3	11.4	87.2	-13.3	17.2
1983	-0.2	14.0	97.4	-10.9	10.5
1984	4.3	15.6	102.5	-10.2	8.6
1985	3.0	17.4	104.0	-10.3	5.4
1986	-0.4	17.4	114.5	-10.3	3.8
1987	4.6	16.9	116.8	-8.2	3.2

출처: 신동면, “아일랜드 발전모델: 사회협약과 경쟁적 조합주의,” 『한국정치학회보』, 제39권 1호 (2005), p. 305.

<sup>24</sup> 신동면, “아일랜드 발전모델: 사회협약과 경쟁적 조합주의,” 『한국정치학회보』, 제39권 1호 (2005), pp. 305~306.



## (2) PNR 체결 과정과 내용

1980년대 중반 이후 아일랜드에 경제위기가 도래하자 대다수 아일랜드 국민들은 위기를 극복할 특단의 대책을 정부에 요구했으나 중도우파 정당인 통일아일랜드당(File Gale)과 좌파 정당인 노동당(Labour Party) 연립정부는 양당 간 정책노선의 차이로 인해 뚜렷한 대책을 제시하지 못했고 사회경제적 위기 또한 해결되지 못했다. 이후 1987년 총선에서 보수주의의 공화당(Fianna Fail)이 승리하고 찰스 호히(Charles Haughey)가 총리가 되었다. 찰스 호히는 1979~1982년 사이에 이미 두 차례 총리를 역임하였기 때문에 당시 아일랜드 경제위기에 일정 부분 책임이 있었고 이에 강력한 경제 회생 정책을 추구하였다. 호히 총리는 경제 회생을 위해 재정건전화, 사회안정, 기업하기 좋은 환경 조성, 외국자본 유치 등을 목표로 세웠다.<sup>25</sup> 호히 총리는 재정건전화를 위해 정부 예산을 과감히 삭감하고 교육, 농업, 사회복지 분야에서 초긴축 재정을 시도했다. 또한 공무원 수와 임금을 동결하고 정부지출을 최대한 억제해 재정적자를 줄이면서 저금리를 유지해 외국자본의 투자를 유도하는 노력을 했다.

이러한 과감한 긴축재정 정책은 정부의 의지만으로 추진할 수 없고, 노사 양측과 국민의 지지 및 동의가 필요했기 때문에 호히 정부는 사회적 합의를 통해 경제 회생 정책을 추진하고자 했다. 이러한 상황에서 국가경제사회협의회(The National Economic and Social Council: NESCC)가 경제위기 타개를 위한 대안으로 제시한 '발전전략'(The Strategy for Development)은 사회적 합의의 기초가 되었다. NESCC는 국가경제의 효율적 발전, 사회정의 실현, 정부와 노동조합, 기업, NGO 등과의 파트너십 발전 등을 위한 전략을 연구하고 총리에게 자문

<sup>25</sup> 『서울신문』, 2008.03.25., <<http://www.seoul.co.kr/newsView.php?id=20080325018004>>. (검색일: 2017.07.25.).

하는 총리실 산하 정책자문 기구이며 노동조합, 기업, 농업조직, NGO, 정부 대표로 구성된다.<sup>26</sup>

〈표 III-3〉 국가경제사회협의회(NESC) 조직 구성

파트너	구 성
노동조합 (5인)	ICTU(아일랜드 노동조합총연맹) 2인 IMPACT(아일랜드 공공부문 노동조합) 1인 SIPTU(아일랜드 서비스와 산업, 전문기술 노동조합연맹) 2인
기업 (5인)	IBEC(아일랜드 기업인 연합회) 3인 CCI(아일랜드 상공회의소) 1인 CIF(아일랜드 건설산업연맹) 1인
농업조직 (5인)	ICOS(아일랜드 협동조합) 1인 ICMSA(아일랜드 크림제조 및 우유공급연합) 1인 IFA(아일랜드 농민연합회) 2인 Macra Na Feirm(농민의 아들) 1인
NGO (5인)	CORI(종교지도자위원회) 1인 INO(아일랜드 전국실업자조직) 1인 The Wheel(아일랜드 자발적 조직 네트워크) 1인 Society of St. Vincent de Paul(성 빈센트 협회) 1인 DFI(아일랜드 장애인연합) 1인
정부 (5인) 및 민간 (5인)	Department of Fiance(재무부) 1인 Department of Enterprise, Trade and Employment (기업·통상·고용부) 1인 Department of Environment, Heritage, and Local Government(환경·지역경제부) 1인 Department of Communications and Marine and Natural Resources(통신·천연자원부) 1인 Department of Social Community and Family Affairs (사회·가족부) 1인 민간전문가 5인

출처: 경제사회발전노사정위원회, 『주요 외국의 사회적 대화체제 및 사회협약체제 비교연구』, (서울: 노사정위원회, 2007), pp. 266~267.

<sup>26</sup> 경제사회발전노사정위원회, 『주요 외국의 사회적 대화체제 및 사회협약체제 비교연구』 (서울: 노사정위원회, 2007), p. 266.

NESC가 1986년 제시한 ‘발전전략’은 경제위기로 인한 정부의 재정 개혁이 시급함을 인정했고 국가경쟁력 제고를 위해서는 임금인상 억제와 필수적임을 강조하고<sup>27</sup> 시장의 완전개방, 적극적인 외국인 투자 유치, 정보통신과 금융업 중심으로의 산업구조 개편, 인적자원의 적극적인 활용, 노사정 합의체제 구축 등과 같은 구체적 전략을 제시했다.<sup>28</sup> 호히 정부는 NESC의 ‘발전전략’을 토대로 정부, 노조, 사용자, 농민 대표들과 협의하여 1987년 아일랜드 제1차 사회협약인 ‘국가경제 회복을 위한 프로그램’(Programme for National Recovery: PNR)을 체결하였다.

〈표 III-4〉 국가경제 회복을 위한 프로그램(PNR) 내용

임금인상 조건	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 임금인상의 완화 및 재정적 보상</li> <li>- 저임금 노동자를 위한 보호조치</li> <li>- 공공서비스에서 특별상여금 도입</li> <li>- 비용증대 클레임 불허</li> <li>- 지불불능조항</li> </ul>
핵심정책	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 경제사회 발전을 위한 통합전략</li> <li>- 안정된 거시경제적 기반(저금리, 저인플레이션, 비호의적 환율)</li> <li>- ERM 회원 재확인</li> <li>- 사회복지 이전지출의 유지</li> <li>- 긴축적 공공지출</li> </ul>
제도	<ul style="list-style-type: none"> <li>- 중앙심의위원회(CRC) 설립</li> </ul>

출처: 경제사회발전노사정위원회, 『주요 외국의 사회적 대화체제 및 사회협약체제 비교연구』, p. 286.

<sup>27</sup> 선학태, “아일랜드 기적: 사회협약정치의 혁신성,” 『한국정치연구』, 제17권 2호 (2008), p. 280.

<sup>28</sup> 『중앙선데이』, 2007.06.30., <<http://news.joins.com/article/2777515>>. (검색일: 2017. 07.25.).

PNR은 1987년부터 1990년까지 3년 동안 경제 안정화를 추진하는 것을 목표로 노조는 지나친 임금인상 요구와 이에 따른 파업을 자제하고 기업은 경영을 투명하게 하고 이익금의 사회 재투자로 일자리를 창출하며 정부는 재정지출을 최대한 축소하고 세금 혜택과 사회보장제도를 늘리는 것을 골자로 하고 있다.<sup>29</sup> PNR의 내용을 좀 더 구체적으로 살펴보면, 과도한 임금인상으로 인한 재정위기를 막고자 협약 체결 이후 3년 동안 임금 인상률을 2.5% 이내로 제한하며 이 범위에서 임금 협상을 체결한 기업의 근로자에게는 보상 차원에서 소득세율을 낮춰주는 내용이 포함되어 있었다. 또한 신규 공무원 채용의 제한과 같은 긴축재정 제도 도입, 사회간접자본(SOC) 건설 사업의 축소 및 연기 등을 추진하고 광범위한 구조조정 과정에서 발생하는 사회취약계층을 보호하고 사회계층 간 빈부격차 확대를 막고자 사회복지예산은 유지하기로 했다.<sup>30</sup>

### (3) PNR의 효과와 평가

아일랜드는 첫 사회협약이었던 PNR을 통해 재정적자의 규모를 크게 줄이고 경제성장의 발판을 마련할 수 있었다. 1987년부터 1990년까지 3년 동안 정부지출은 국민총생산(GNP) 대비 45.8%에서 35.1%로 줄었으며 총 세입 규모도 37.9%에서 34.5%로 감소했다.<sup>31</sup> 경제성장률은 1986년 마이너스 성장까지 기록했으나 협약 체결 당해인 1987년에는 4.6%를 기록하였고 이후 지속적으로 성장하여 1990년에는 8.5%의 경제성장률을 기록했다. 실업률 또한 꾸준히 하락하여 1987년

<sup>29</sup> 선학태, “아일랜드 기적: 사회협약정치의 혁신성,” p. 281.

<sup>30</sup> 경제사회발전노사정위원회, 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구』, p. 286.

<sup>31</sup> 신동면, “아일랜드 발전모델: 사회협약과 경쟁적 조합주의,” p. 306.

16.9%에서 1990년에는 12.9%를 기록했고 국가부채 규모도 줄어서 1987년 GDP 대비 117%에 가까웠던 부채비율이 1990년에는 96% 수준으로 떨어졌다. 1986년 GDP 대비 10.3%에 달했던 재정적자 비율은 1990년에는 2.2%까지 하락하였다. 이러한 경제 관련 지표의 개선은 사회협약을 기초로 한 경제 희생 정책이 효과를 발휘했으며 경제 희생의 기틀을 마련했다는 점에 기인한 것으로 평가된다. 협약이행의 관리 감독을 위한 기구로 노사정의 대표가 참여하는 중앙심의위원회(Central Review Committee: CRC)를 구성한 점은 협약의 안정적 이행에 큰 도움이 되었다.

〈표 III-5〉 아일랜드 경제 관련 지표: 1986~1990년

연도	경제성장률 (GDP성장률%)	실업률 (%)	정부총부채 (GDP 대비%)	재정적자 (GDP 대비%)	물가상승률 (%)
1986	-0.4	17.4	114.5	-10.3	3.8
1987	4.6	16.9	116.8	-8.2	3.2
1988	5.2	16.3	112.4	-4.3	2.1
1989	5.8	15.0	101.8	-1.7	4.0
1990	8.5	12.9	96.0	-2.2	3.3

출처: 신동면, “아일랜드 발전모델: 사회협약과 경쟁적 조합주의,” 『한국정치학회보』, 39권 1호 (2005), p. 305.

1980년대 후반 경제위기를 극복하고 사회갈등을 봉합하고자 시도되었던 아일랜드의 제1차 사회협약인 PNR이 성공적으로 작동할 수 있었던 이유는 노조와 기업의 성실한 사회협약 이행에 대한 의지와 아일랜드 정부를 비롯한 정치권의 사회적 합의 도출에 대한 적극적 의지 등을 들 수 있다. 아일랜드 노조 일부에서는 협약이 임금억제에 그 목적이 있고 결국에는 임금문제에 대해 근로자들의 발언권을 축소시켜 노조의 자율성을 침해하게 한다는 비판도 제기되었으나 아일랜드 노동조합총

연맹(ICTU) 산하 대부분의 노조는 사회협약의 목적과 과정을 지지하였다. 아일랜드 노조는 사회협약을 바탕으로 하는 경제 회생 정책이 향후 자신들의 실질임금을 상승시킬 것이라는 믿음 속에 협약의 핵심인 임금인상 억제 조항을 수용하였다.

아일랜드 기업들도 사회협약이 합의적 노사관계를 바탕으로 예측 가능한 임금인상과 낮은 인플레이션, 저금리 등을 통해 높은 생산성이 보장되는 기업친화적 환경이 조성되는 데 기여할 것이라는 믿음 속에 협약이행에 참여하였다. 아일랜드 정부는 정책수단이 협약 때문에 제약받을 수 있는 위험성이 있음에도 불구하고 국가적 경제위기를 극복하고자 적극적으로 사회협약을 추진하였으며 정치권은 정파 간의 이익과 이념을 떠나 초당적으로 사회협약 체결과 이행에 협력하였다.<sup>32</sup> 제1차 사회협약인 PNR의 성과가 확인되자 아일랜드는 이후 3년마다 사회협약을 추진했으며, 총 7차에 걸쳐 사회협약을 체결했다.

<sup>32</sup> 선학태, “아일랜드 기적: 사회협약정치의 혁신성,” pp. 284~288; 경제사회발전노사정위원회, 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구』, p. 287.

〈표 III-6〉 아일랜드의 주요 사회협약

차수	프로그램	유효기간	주요 내용
1차	국가재건 프로그램 (Programme for National Recovery: PNR)	1987~ 1990	- 임금인상 완화 및 보상 - 저소득 노동자 보호조치 - 공공서비스에 특별상여금 도입 - 사회복지 이전지출의 유지 - 공공지출 통제
2차	경제 및 사회적 진보를 위한 프로그램 (Programme for Economic and Social Progress: PESP)	1990~ 1993	- 임금인상 완화 및 보상 - 저소득 노동자 보호조치 - 부채비율 경감 목표 설정
3차	경쟁력과 고용을 위한 프로그램 (Programme for Competitiveness and Work: PCW)	1994~ 1996	- 임금인상 완화 및 보상 - 고용창출을 위한 적극적 노동정책 추진
4차	사회통합과 고용 및 경쟁력을 위한 파트너십 2000 (Partnership 2000 for Inclusion, Employment and Competitiveness)	1997~ 2000	- 임금인상 완화 및 보상 - 사회적 파트너십의 적극적 참여 - 사회적 배제의 해소 - 기업 수준으로 파트너십 확대
5차	번영과 형평을 위한 프로그램 (Programme for Prosperity and Fairness: PPF)	2000~ 2003	- 임금인상 완화 및 보상 - 공공부문과의 임금 형평성 - 아동수당과 연금 인상
6차	지속적인 진보 (Sustainable Progress)	2003~ 2005	- 임금인상 자제 - 주택공급의 확대 및 물가상승 억제 - 최저임금 인상
7차	2016년을 향하여 (Towards 2016: Ten-Year Framework Social Partnership Agreement 2006~2015)	2006~ 2015	- 사회정책과 경제적 번영의 보완적 관계 형성 - 활력 있는 지식경제발전 추구 - 사회정책의 혁신과 재구축

출처: 경제사회발전노사정위원회, 『사회적 대화의 경험과 시사점: 아일랜드·네덜란드·핀란드·프랑스·스웨덴』 (서울: 경제사회발전노사정위원회, 2008), p. 25.

## 2. 한국

### 가. 경제위기를 극복하기 위한 사회협약(2.6사회협약)

#### (1) 노사정위원회의 출범

1997~1998년 발생한 외환위기는 한국의 노사관계를 새로운 국면에 접어들게 했다. 1997년 경제·금융위기의 위험 속에서도 김영삼 정부의 경제수장이던 강경식 경제부총리는 ‘한국경제는 펀더멘털이 튼튼하다’고 강조했다지만 결국 1997년 11월 21일 전격적으로 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 신청하면서 한국경제는 곤두박질치게 되었다. 정부의 IMF 구제금융 신청으로 인해 국가부도 사태는 막을 수 있었지만 1998년 상반기까지 외국자본의 국외 유출 가능성은 여전히 남아 있었기 때문에 정부는 신규 외자유치를 위해 고금리정책을 펼쳤다. 그러나 이러한 고금리정책은 다시 기업들의 금융비용을 가중시켰고 기업은 높은 금융비용을 감당하지 못하고 연쇄도산하며 금융권에 부담을 키우는 악순환이 거듭되었다.

1998년 1/4분기 경제성장률은 -3.9%를 기록해 1980년 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록했으며 실업률은 5.7%까지 증가했으며 실업자 수는 118만 명에 육박했다. 실업률은 매월 기하급수적으로 증가했는데 1997년 12월 3.1%부터 시작하여 1998년 4월에는 6.7%를 기록했다.



〈표 III-7〉 IMF 경제위기 당시 한국의 거시경제지표

(단위: %)

연도	실질 GDP 성장률	물가상승률	부도율	실업률
1997.1	5.5	4.7	0.21	2.6
1997.2		4.9	0.24	3.2
1997.3		4.5	0.24	3.4
1997.4	6.4	4.3	0.25	2.8
1997.5		3.8	0.23	2.5
1997.6		4.0	0.22	2.3
1997.7	6.3	3.7	0.24	2.2
1997.8		4.0	0.21	2.1
1997.9		4.2	0.31	2.2
1997.10	3.9	4.2	0.43	2.1
1997.11		4.3	0.38	2.6
1997.12		6.6	1.49	3.1
1998.1	-3.9	8.3	0.53	4.5
1998.2		9.5	0.62	5.9
1998.3		9.0	0.47	6.5
1998.4	-6.6	8.8	0.42	6.7
1998.5		8.2	0.45	6.9
1998.6		7.5	0.42	7.0

출처: 이삼호, "1980년과 1997년 한국의 경제위기 비교연구," (서울대학교 경제학부 석사학위논문, 1999), p. 29.

경상수지 적자는 1994년 45억 달러에서 1996년 237억 달러로 폭발적으로 증가했고 1년 이내에 상환해야 하는 단기외채가 총외채의 절반 이상을 차지함으로써 외환시장은 극도의 위기 상태에 빠졌다. 정부는 이런 총체적 경제위기를 벗어나기 위해 1997년 12월 3일 대기성 자금 210억 달러를 포함한 550억 달러 이상의 구제금융을 IMF로부터 지원받는 데 합의하고 IMF가 제시한 이행조건을 받아들였다.

IMF는 구제금융을 제공하는 조건으로 금융부문의 대대적인 구조조정, 기업지배구조의 투명성 증대, 노동시장의 유연성 확대를 포함한 대대적인 개혁조치와 긴축재정을 요구했다. 정부는 IMF의 이행조건을 받아들여 기업, 노동, 금융, 공공부문의 구조개혁을 추진하였다. 특히 민간기업의 구조조정 정책에 따라 신자유주의적 정리해고제가 도입되면서 대량실업이 양산되었다.<sup>33</sup> 이에 따라 고용이 노동문제의 핵심과제로 대두되게 되었고 정부는 고용유연성의 제고와 대량실업 극복이라는 과제를 해결하기 위해 노사 간 사회적 합의를 이끌어내는 데 노력을 기울이게 되었다. 이러한 배경 하에서 민주노총이 1997년 12월 3일 ‘경제위기 극복과 고용안정을 위한 노사정 3자 기구’를 제안한 이후 같은 해 12월 26일 김대중 대통령 당선자가 경제위기 극복과 새로운 도약의 전기를 마련하기 위해 ‘IMF 극복을 위한 노사정협의회’ 구성을 공식 제안하면서 노사정위원회가 구체화되었다.

1998년 1월 15일 노사정 및 정당이 참여하는 제1기 노사정위원회가 출범하였고 위원회 구성은 김대중 대통령 당선자 측 대표인 한광옥 당시 새정치국민연합 부총재가 맡았고 위원장이 임명하는 간사와 10명의 의원으로 구성되었다. 조직은 본위원회를 비롯하여 실무(기초)위원회, 그리고 전문위원회로 3중 체계이며 필요에 따라서 분과위원회를 설치할 수 있도록 하였다.

## (2) 경제위기 극복을 위한 사회협약(2.6사회협약) 내용

1998년 1월 15일 출범한 제1기 노사정위원회는 1월 19일 경제위기 극복을 위한 10개 의제를 선정해 일괄처리하기로 하였다. 합의된 10개

<sup>33</sup> 김윤태, “사회협약의 정치적 조건: 한국과 아일랜드의 재해석,” 『동향과 전망』, 제75호 (한국사회과학연구회, 2009), p. 197.

의제는 ① 기업의 투명성 확보 및 구조조정 촉진방안, ② 물가안정방안, ③ 종합적인 고용안정 및 실업대책, ④ 사회보장제도 확충 등 저소득층 근로자 생활보호대책, ⑤ 임금안정과 노사협력 증진방안, ⑥ 노동기본권 보장 등 민주적 노사관계 확립, ⑦ 노동시장의 유연성 제고방안, ⑧ 국민대통합을 위한 조치, ⑨ 수출증대 및 국제수지 개선을 위한 국민운동 전개, ⑩ 기타 경제위기 극복을 위한 노사정, 국민의 역할에 관한 사항 등이다. 1월 20일에는 '경제위기 극복을 위한 노·사·정 간의 공정한 고통 분담에 관한 노사정 공동선언문(I)'을 채택하고 노사정위원회가 합의, 채택한 의제들에 대해 조속히 노사정 대타협을 통해 일괄 타결할 것을 선언했다. 이 선언에 따라 노사정 3자 간 협상에서 최대 쟁점이었던 정리해고제의 입법화가 이루어지게 되었다.

노사정위원회는 이후 27차례의 전문위원회, 기초위원회, 본회의 등을 통해 1월 19일에 합의한 10대 의제에 대한 구체적 실천방안을 논의하였고 2월 6일 한국사회 최초의 사회협약인 '경제위기 극복을 위한 사회협약'(2.6사회협약)을 도출하였다. 2.6사회협약은 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진, 물가안정, 고용안정 및 실업대책, 사회보장제도 확충, 임금안정과 노사협력, 노동기본권 보장, 노동시장의 유연성 제고, 수출증대 및 국제수지 개선 등 경제 전 분야에 걸친 개혁방향에 대한 합의를 주요 골자로 한다.

〈표 III-8〉 경제위기 극복을 위한 사회협약 주요 내용

대분류	소분류	합의 항목 수
1. 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진	기업의 경영투명성 제고	6개
	기업 재무구조 개선	5개
	책임경영체제 확립	3개
	기업경쟁력 제고	3개
2. 물가안정	공공요금 등 물가안정	9개
3. 고용안정 및 실업대책	고용보험 사업확충 및 적용확대	5개
	퇴직·실직근로자 생계지원	4개
	취업알선 활성화	2개
	직업훈련 확충	4개
	일자리 창출	2개
	기업 차원의 고용안정 노력	3개
	외국인력 규모 축소 및 관리제도 개선	2개
	소요재원 확충	2개
4. 사회보장제도 확충	예산 확충, 4대 보험제도, 보유과제 강화, 영세사업장 근로자 보호 등	11개
5. 임금안정과 노사협력 증진	부당노동행위 근절과 생산성 향상, 합리적인 임금체계 개선 등	4개
6. 노동기본권 보장	공무원 및 교원의 노동조합 결성권 보장, 노조의 정치활동 보장 등	6개
7. 노동시장의 유연성 제고	고용조정 제도 정비, 파견근로자 보호 등	2개
8. 수출증대 및 국제수지 개선	수출 관련 제도 정비 등	4개
9. 경제위기 극복을 위한 기타 사항	사교육비 절감, 정부조직 통폐합 등	4개
10. 국민대통합을 위한 건의사항	정치권 고통분담과 고비용 정치구조 타파 등	5개

출처: 유경석, "한국의 사회적 합의제 연구," (경희대학교 경제학과 박사학위논문, 2005), p. 86.

2.6사회협약에는 경제위기를 극복하기 위한 분야별 과제의 추진방안이 설정되어 있으며 노사정위원회 논의 과정에서 합의되지 못한 부분이나 향후 추진해야 하는 과제에 대해서는 선언적인 조항을 삽입시켜 지속적으로 추진할 수 있는 기틀을 마련했다.

### (3) 경제위기 극복을 위한 사회협약(2.6사회협약)의 이행과 평가

2.6사회협약은 노동계 내부의 반발과 합의의 불이행이라는 문제에 직면하면서 이행에 있어 문제를 노출하였다. 협약 당사자 중 하나인 민주노총은 2월 9일 노사정위원회에서 합의한 내용을 추진하기 위해 임시대의원대회를 열었으나 금속산업연맹과 현대그룹노동조합총연합산하의 생산직 대공장사업장, 쟁의사업장, 부도사업장 등의 대의원들이 추인을 거부했다. 이들은 민주노총 협상대표단에게 대의원들이 협상 타결에 대한 전권을 위임하지 않았음에도 불구하고 공식적인 절차 없이 노사정위원회에서 일방적으로 합의를 진행했다고 이의를 제기하며 절차상의 문제를 지적했다. 이에 민주노총 지도부는 사퇴를 하고 비상대책위원회를 구성하였으며 2.9 노사정 합의에 대한 철회와 재협상을 요구하며 총파업을 예고했다. 민주노총의 요구에 대해 제1기 노사정위원회 구성원이었던 정부와 새정치국민회의는 재협상을 받아들이지 않았고 민주노총은 산하 67개 노조 13만여 명이 2월 13일부터 파업에 돌입하기로 결정했다. 그러나 파업에 대한 비판적 국민 여론이 높아지자 2월 12일 총파업을 철회하고 재벌 개혁과 고용안정을 목표로 하는 장기투쟁을 선택하였다.

정부 또한 노동계와의 합의사항을 변형 혹은 축소시켜 협약이행에 있어서 문제점을 노출시켰다. 1998년 2월 14일 노사정 합의안에 대한 입법과정에서 노동계가 강력히 요구했던 정리해고자의 재고용 노력에 대한 의무조항이 포함되지 않았으며 노사정위원회에서 합의되었던 근

로자파견제 안전에 대해서도 정부는 일방적으로 근로자파견제의 적용 대상 업종을 광범위하게 규정하여 합의사항을 변형시켰다. 이처럼 노사정위원회 활동의 결과로 합의된 2.6사회협약 내용과 입법내용에 차이가 발생하자 노동계는 노사정위원회를 불신하게 되는 계기가 되었다. 결국 2.6사회협약 이후 내부 갈등을 겪은 민주노총은 1998년 3월 31일 새로운 지도부를 구성하고 민주노총의 자주성 제고, 정리해고 철폐, IMF와의 재협상 등의 강경노선을 밝히면서 노사정위원회의 참여를 거부하게 되어 2.6사회협약은 그 동력을 잃게 되었다.

제1기 노사정위원회를 통한 2.6사회협약은 한국사회 최초의 사회적 합의를 통한 사회협약이었으며 위원회 구성이 각 부문의 경제주체로 구성되었다는 점에서 의의가 있다. 협약의 내용에서도 단순히 노사관계에만 국한되지 않고 재벌 개혁, 사회보장제도 개혁 등 경제 개혁 전반을 다루었고 여기에 노동조합이 함께 참여하여 합의를 이루어 낸 점도 새로운 변화였다. 또한 정부도 합의 과정에서 그동안 다루기 꺼렸던 공무원과 교원의 노동기본권 보장과 노조의 정치활동을 보장하는 노력을 하였다. 아울러 2.6사회협약은 IMF 구제금융 지원 조건을 만족시키고 대외신인도를 제고시킴으로써 경제위기 극복을 위한 계기를 제공했다는 평가를 받았다.<sup>34</sup>

## 나. 투명사회협약

### (1) 투명사회협약 체결의 배경

2004년 10월 20일 국제투명성기구(Transparency International)

<sup>34</sup> 조효래, “노동환경의 변화와 노동운동의 새로운 모색,” 최영기 외 공저, 『한국의 노사관계와 노동정치(III): 1987년 이후 한국의 노동운동』 (서울: 한국노동연구원, 2001), p. 571.

가 발표한 국가별 부패지수(Corruption Perceptions Index: CPI)에 따르면 한국의 부패지수는 10점 만점에 4.5점을 기록했다. 이는 146개 조사대상 국가 중 47위에 해당하는 것이었고 국가별 부패지수(CPI)가 처음 발표된 1995년 4.29점과 10년 동안 큰 차이가 없는 것으로 나타났다.

〈표 III-9〉 한국의 부패지수(CPI): 1995~2004년

연도	점수	순위	조사대상국 수
1995	4.29	27위	41개국
1996	5.02	27위	54개국
1997	4.29	34위	52개국
1998	4.20	43위	85개국
1999	3.8	50위	99개국
2000	4.0	48위	101개국
2001	4.2	42위	91개국
2002	4.5	40위	102개국
2003	4.3	50위	133개국
2004	4.5	47위	146개국

출처: 투명사회협약실천협의회 편, 『투명사회협약 백서 2005』 (서울: 투명사회협약실천협의회, 2005), p. 21.

한국의 부패지수는 OECD 30개 회원국(2004년 기준) 중 24위에 그쳐 하위권에 머물렀다.

〈표 III-10〉 경제협력개발기구(OECD) 국가별 부패지수: 2004년

순위	부패지수 순위	국가명	2004 CPI
1	1	핀란드	9.7
2	2	뉴질랜드	9.6
3	3	덴마크	9.5
3	3	아이슬란드	9.5
5	6	스웨덴	9.2
6	7	스위스	9.1
7	8	노르웨이	8.9
8	9	오스트레일리아	8.8
9	10	네덜란드	8.7
10	11	영국	8.6
11	12	캐나다	8.5
12	13	룩셈부르크	8.4
12	13	오스트리아	8.4
14	15	독일	8.2
15	17	미국	7.5
15	17	벨기에	7.5
15	17	아일랜드	7.5
18	22	프랑스	7.1
18	22	스페인	7.1
20	24	일본	6.9
21	27	포르투갈	6.3
22	42	이탈리아	4.8
22	42	헝가리	4.8
24	47	대한민국	4.5
25	49	그리스	4.3
26	51	체코	4.2
27	57	슬로바키아	4.0
28	64	멕시코	3.6
29	67	폴란드	3.5
30	77	터키	3.2

출처: 국제투명성기구(TI) 자료를 바탕으로 저자 재구성. <[https://www.transparency.org/whatwedo/publication/transparency\\_international/annual\\_report\\_2004](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/transparency_international/annual_report_2004)>. (검색일: 2017.07.29.).



이처럼 2000년대 중반 한국사회는 구조적인 부패문제로 인해 경제 발전과 성장의 한계에 부딪혔고 부패문제를 해결하지 않고는 국가경쟁력 또한 높아질 수 없는 상황이었다. 아울러 한국의 부패방지법은 공공 부문에 한해서만 규율하고 있기 때문에 민간부문의 부패방지를 위한 새로운 대안이 필요한 상황이었다. 한국사회에 만연해 있는 구조적인 부패는 정부, 정치권, 기업 어느 일방의 노력만으로는 해결되기 어렵고 각 주체 간 상호 견제, 감시 및 협력이 필요하다는 인식이 사회 전반에 퍼졌다.<sup>35</sup>

한국투명성기구는 2004년 10월 20일 부패지수(CPI)를 발표하면서 “전 사회적 차원의 반부패 20년 실행계획 수립을 다시 한 번 제안하며, 이를 위한 첫 작업으로 청렴한 나라 건설을 위해 재계, 공공기관, 정계, 법조계를 비롯하여 모든 시민사회가 함께 공동의 약속, ‘반부패 사회협약’(가칭)을 체결하고 그 실천을 독려해 나갈 협의체 건설을 제안”하면서 반부패 투명사회협약의 체결을 처음으로 주장하였다.<sup>36</sup> 이 주장에 대해 투명성포럼 등 학계와 시민단체가 지지하며 공론화 과정을 거친 후 ‘반부패투명사회협약’을 2005년 1월 3일 제안했고 대통령과 국가청렴위원회, 각 정당 및 경제단체 등이 이 제안을 수용하고 향후 진행과정에 적극 동참할 의사를 밝혔다. 이후 두 달여에 걸친 논의 끝에 2005년 3월 9일 대통령을 비롯하여 입법, 사법, 행정 3부 요인과 각 정당, 경제단체, 기업, 시민사회단체 관계자 등 40여 명이 참석한 가운데 백범기념관에서 ‘투명사회협약’ 체결식을 열었다.<sup>37</sup>

<sup>35</sup> 라영재, “한국 정부에서 정책협약의 시도와 전망. 노사정사회협약, 투명사회협약, 저출산 고령화대책 사회협약 사례비교,” pp. 52~53; 국가청렴위원회, 『2006 청렴백서』 (서울: 국가청렴위원회, 2007), p. 602.

<sup>36</sup> 김거성, “성공적인 국가적 반부패 전략에 관한 연구: 투명사회협약 사례를 중심으로,” 『한국부패학회보』, 제14권 3호 (2009), p. 30.

<sup>37</sup> 국가청렴위원회, 『2006 청렴백서』, p. 603.

## (2) 투명사회협약의 내용과 이행

투명사회협약은 한국사회가 부패친화적 사회구조를 지니고서는 선진사회로의 진입은 불가능하며 선진사회로 나아가기 위해서는 과거의 수직적이거나 일방적인 의사소통 방식에서 벗어나 사회 각 분야의 수평적 연대와 소통에 기초해야 한다는 인식을 전제로 하고 있다. 따라서 각 분야의 적극적인 협력에 기초한 협약은 한국사회에 퍼져있는 부패를 극복할 것이고 이는 코리아 디스카운트를 해소하여 국제적으로 국가신인도를 높이고 향후 한국사회가 선진사회로 도약하는 기회를 제공한다는 논리를 제시했다.<sup>38</sup>

투명사회협약의 주요 내용으로는 공공부문에서는 정부의 역할, 부패방지 체제 개선, 제도 개선, 공직자 윤리 강화, 유엔의 반부패협약 비준, 투명성에 대한 교육 강화, 사회협약의 지원 등, 정치부문에서는 투명한 정치를 위한 노력, 국회의원 윤리, 정치자금, 정치 환경 개선, 청탁과 로비, 협약의 입법화 지원 등, 경제부문에서는 윤리경영, 회계투명성, 지배구조 개선과 같은 투명한 경영을 위한 노력, 그리고 시민사회부문에서는 시민사회의 역할, 시민현장의 제정과 실천, 책임성 강화, 투명성 교육 강화, 시민참여 촉진 등을 포함했다.

투명사회협약에 참여한 시민사회부문, 정치부문, 공공부문, 경제부문 등 4대 부문은 협약의 실효성을 높이기 위해 각 부문의 대표 11명이 참여하는 ‘투명사회협약실천협의회’를 구성하고 협약의 구체적 내용이 실천되고 확산될 수 있도록 각 분야의 협력과 참여를 이끌어 내는 역할을 담당하였다.<sup>39</sup> 또한 이 협의회는 정부기구가 아닌 비영리 사단법인으로서 법적 지위를 갖고 매년 경제부문 10억 원, 국회 5억 원, 공공부문

<sup>38</sup> 김거성, “성공적인 국가적 반부패 전략에 관한 연구: 투명사회협약 사례를 중심으로,” pp. 30~31.

<sup>39</sup> 위의 글, p. 32.

5억 원, 공기업 2.5억 원 등 총 22.5억 원의 예산으로 운영되게 하였다.<sup>40</sup>

중앙 차원의 투명사회협약 체결 이후 건설(2005.4.29.), 보건의료(2005.9.13.), 금융(2006.1.13.), 교육(2006.5.3.), 사회복지(2006.10.17.), 산림(2007.10.17.) 등의 분야에서 투명사회협약 체결이 확산되었고, 지역별로는 부산(2005.7.21.), 경남(2005.8.12.), 대구(2005.9.27.), 충남(2005.10.12.), 울산(2007.2.27.), 경기(2007.6.4.) 등 광역단위를 중심으로 투명사회협약이 체결되었다.<sup>41</sup>

투명사회 건설을 위한 한국의 노력은 국제적으로 한국의 대외신인도 개선에도 기여를 했다. UN, OECD, APEC 등 주요 국제기구에서는 한국의 투명성 개선 노력을 소개하였고<sup>42</sup> 위게트 라벨(Huguette Labelle) 국제투명성기구 회장은 “한국이 반부패정책기구를 설치하고, 부패청산을 위한 투명사회협약을 체결하는 등 짧은 기간 동안 부패와의 전쟁에서 놀랄만한 성과를 거두고 있다”고 평가했다.<sup>43</sup>

### (3) 투명사회협약의 좌초와 평가

투명사회협약에 대한 국내의 지역별, 분야별 적극적인 호응과 국제 사회의 호평에도 불구하고 2008년 6월 정부는 투명사회협약실천협의회에 대한 분담금 지원 중단을 통보하였을 뿐만 아니라 감사원은 정부와 국회 이외에 경제부문에서 협의회에 지원한 분담금 전체를 대상으로 감사를 진행하였다.<sup>44</sup> 정부의 이런 움직임에 따라 2008년도 경제 5단체 중 대한상공회의소, 무역협회, 중소기업중앙회만이 분담금을 냈

<sup>40</sup> 국가청렴위원회, 『2006 청렴백서』, pp. 603~604.

<sup>41</sup> 위의 책, p. 606.

<sup>42</sup> 국민권익위원회, 『2007년도 청렴백서』 (서울: 국민권익위원회, 2008), p. 573.

<sup>43</sup> 김창룡, 『청렴한국 아름다운 미래』 (서울: 한길사, 2006), p. 227.

<sup>44</sup> 김거성, “성공적인 국가적 반부패 전략에 관한 연구: 투명사회협약 사례를 중심으로” p. 34.

다. 또한 국회 정무위원회에서 2009년도 협의회를 지원하기 위한 예산으로 국회와 정부에서 각각 3억 원을 배정하기로 하였으나 한나라당 단독으로 개최된 예산결산특별위원회에서는 전액 삭감 처리되어 의결되었다. 정부와 국회의 협의회 분담금의 전액 삭감은 사실상 투명사회협약에 대한 파기를 의미하는 것이었다.<sup>45</sup>

YMCA, 한국투명성기구, 흥사단 투명사회운동본부 등 투명사회협약에 주도적으로 참여해 온 시민단체들은 공동성명서를 내고 정부와 한나라당이 일방적으로 분담금을 중단하여 협약을 파기했다고 주장했다. 또한 이명박 대통령이 대선기간 “투명한 사회로 발전해 나가기 위해 필요한 반부패정책과 그 실천계획을 공약으로 제시할 것과, 대통령 재임 시에는 이를 성실히 이행하고 투명사회협약실천협의회를 통한 이행평가를 받아 그 결과를 국민들에게 공개”하기로 한 약속을 파기했다고 비판하고 “2005년 3월 9일 체결된 투명사회협약이 파기되었음을 선언하지 않을 수 없게 됐다”고 선언했다.<sup>46</sup> 이후 2009년 1월 18일 투명사회협약실천협의회는 서면 임시총회를 통해 협의회 해산안을 가결시키면서 투명사회협약은 파기 수순을 밟게 된다.

투명사회협약은 한국사회 최초로 시민사회의 제안을 바탕으로 정부와 정치권, 재계, 시민사회가 사회적 합의를 이룬 사회협약이라는 점에서 매우 큰 의의가 있다. 투명사회협약은 노사정사회협약과 비슷한 협약 방식을 채택하였지만 노사정사회협약이 협약 당사자 간의 이익과 갈등을 조정하기 위한 목적을 가진 협약이었다면 투명사회협약은 부패 척결이라는 공동의 목표를 이루기 위한 협력체계를 구성했다는 점에서 차이가 있다. 그러나 협약의 협력체계에서 참여 당사자 중 어느 일방이

<sup>45</sup> 『한겨레』, 2008.12.17., <[http://www.hani.co.kr/arti/society/society\\_general/328127.html](http://www.hani.co.kr/arti/society/society_general/328127.html)>. (검색일: 2017.07.28.).

<sup>46</sup> 『뉴스와이어』, 2008.12.30., <<http://www.newswire.co.kr/newsRead.php?no=379732>>. (검색일: 2017.07.28.).

합의를 무시하거나 등한시하고자 했을 때 이를 막을 수 없는 ‘협약’ 자체의 한계를 드러내고 무력화되었다.<sup>47</sup>

## 다. 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약

### (1) 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약의 배경

저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약이 체결된 2000년대 중반은 한국사회의 인구문제가 전면화되는 시기였다. 한국사회는 2000년 기준 65세 이상의 노인인구가 337.2만 명으로 전체 인구의 7.2%를 차지함으로써 고령화사회에 진입하였다. 1970년에는 노인인구가 전체 인구의 3.3%, 1980년에는 3.9%였으나 1990년에 들어서서는 5.0%를 기록하였고 2000년에는 전체 인구의 7.3%를 나타내어 해를 거듭할수록 한국 노인인구의 증가폭이 커졌다.

〈표 III-11〉 노인인구 비율의 변화(1970~2000년)

(단위: 명, %)

구분	1970	1980	1990	2000
전체 인구	31,435	37,407	43,390	45,985
노인인구	1,039	1,446	2,161	3,372
노인인구 비율	3.3	3.9	5.0	7.3

출처: 김두섭·박상태·은기수 편, 『한국의 인구』 (서울: 통계청, 2002), p.194.

급격한 노인인구의 증가와는 대조적으로 한국사회의 출산율은 지속적으로 하향세를 보이고 있다. 특히 1983년의 합계출산율<sup>48</sup>이 2.06명을 기록하여 인구대체출산율<sup>49</sup> 이하로 하락한 이후 한국사회의 저출산

<sup>47</sup> 김거성, “성공적인 국가적 반부패 전략에 관한 연구: 투명사회협약 사례를 중심으로,” pp. 35~36.

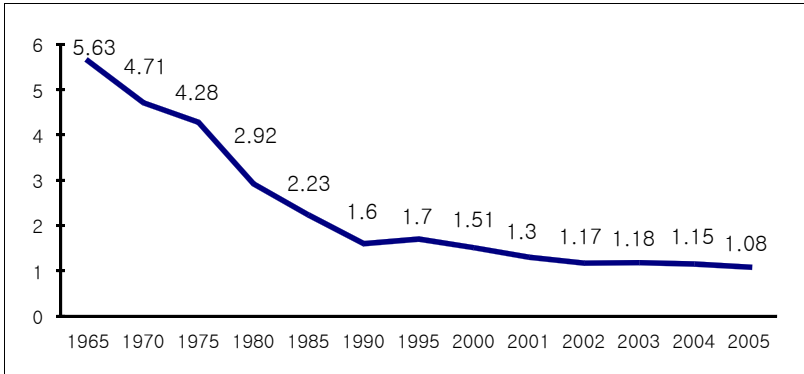
<sup>48</sup> 합계출산율이란 가임여성(15~49세) 1명이 평생 출산하는 평균 자녀의 수를 의미한다.

<sup>49</sup> 인구대체출산율이란 인구 규모 유지에 필요한 출산율을 의미한다.

현상은 지속되고 있으며 특히 외환위기 이후인 2001년부터는 초저출산 사회<sup>50</sup>로 진입하였다.

〈그림 III-1〉 한국의 합계출산율 변화(1965~2005년)

(단위: 명)



출처: 국가통계포털(KOSIS), <[http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT\\_2KAA207&vw\\_cd=MT\\_RTITLE&list\\_id=ZTIT\\_B&seqNo=&lang\\_mode=ko&language=kor&obj\\_var\\_id=&itm\\_id=&conn\\_path=A4](http://kosis.kr/statHtml/statHtml.do?orgId=101&tblId=DT_2KAA207&vw_cd=MT_RTITLE&list_id=ZTIT_B&seqNo=&lang_mode=ko&language=kor&obj_var_id=&itm_id=&conn_path=A4)>. (검색일: 2017.07.29.)

결국 출산율의 저하는 20~34세의 주 출산연령층의 감소로 이어져 저출산 현상은 지속될 수밖에 없고 한국사회의 인구구조 또한 변화될 수밖에 없는 상황을 야기했다.

〈표 III-12〉 주 출산연령층(20~34세) 여성인구 변화

(단위: 천 명)

연도	1995	2000	2005	2010	2015	2020	2030	2040	2050
인구	6,314	6,056	5,822	5,138	5,029	4,479	3,688	3,259	2,586

출처: 국가통계포털(KOSIS), <[http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList\\_01List.jsp?vwcd=MT\\_ZTITLE&parentId=A#SubCont](http://kosis.kr/statisticsList/statisticsList_01List.jsp?vwcd=MT_ZTITLE&parentId=A#SubCont)>. (검색일: 2017.07.29.)

<sup>50</sup> 초저출산 사회란 합계출산율이 1.3명 이하를 의미한다.

당시 상황에서 출산율이 2003년 수준에서 장기적으로 유지되는 경우 한국사회는 2026년에는 노인인구가 20%를 넘는 초고령사회가 될 것으로 전망되었다.<sup>51</sup> 특히 현재 한국의 인구 고령화 속도는 다른 국가와 비교해 볼 때 상당히 빠른 속도로 인구 고령화사회가 진행되고 있다는 점에서 문제가 있었다. 일본은 고령화사회에서 고령사회로 24년, 고령사회에서 초고령사회로 12년이 걸렸고, 미국은 각각 71년, 15년, 독일은 각각 40년씩 걸린 것에 비해 당시 예측으로 한국은 고령화사회에서 고령사회가 19년, 고령사회에서 초고령사회로의 전환이 7년이 걸릴 것으로 전망되었다.

〈표 Ⅲ-13〉 주요국의 인구 고령화 속도

구분	도달연도			소요기간(년)	
	7%	14%	20%	7~14%	14~20%
한국	2000	2018	2026	19	7
일본	1970	1994	2006	24	12
프랑스	1864	1979	2020	115	41
독일	1932	1972	2012	40	40
영국	1929	1976	2021	47	45
이탈리아	1927	1988	2007	61	19
미국	1942	2013	2028	71	15
스웨덴	1887	1872	2012	85	40

출처: 이해훈, “인구고령화와 재정적 대응과제,” 강문수·이해훈 편, 『경제사회 여건변화와 재정의 역할』 (서울: 한국개발연구원, 2001), p. 295.

<sup>51</sup> 고령화사회(Ageing Society)는 65세 이상 노인이 전체인구의 7% 이상이 되었을 때를 말하고, 고령사회(Aged Society)는 노인인구가 전체인구의 14% 이상을 차지할 때를, 초고령사회(Post-aged Society)는 일명 후기고령사회라고도 하는데 노인인구가 전체 인구의 20% 이상을 차지할 때를 의미한다.

한국사회가 저출산으로 인한 고령화사회로 진입하고 이 현상이 더욱 심화될 경우 생산가능인구의 감소, 평균 근로연령의 상승, 소비 및 투자의 위축 등으로 인해 경제활력이 저하되고 결국 국가경쟁력의 약화가 초래될 수 있다. 이와 더불어 노인인구가 사회에 많아질수록 노인인구 부양을 위한 생산가능인구의 조세 및 사회보장비용 부담 증가가 불가피하며 이 상황은 세대 간 갈등이 야기될 수도 있기 때문에 저출산·고령화 문제는 2000년대 한국사회가 가장 시급하게 해결해야 할 당면과제 중 하나였다.

한국사회가 당면한 인구문제를 논의하고 큰 틀의 사회적 합의를 도출하기 위해 2005년 10월 노무현 대통령은 국회 시정연설을 통해 ‘국민대통합 연석회의’ 구성을 제안하고 재계, 노동계, 종교계, 여성 및 시민사회단체 등 모든 사회적 파트너가 이 회의에 참여할 것을 제안하였다. 연석회의는 2006년 1월 26일 제1차 회의에서 ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 대책 마련’을 연석회의 제1기 의제로 채택하였다.

## (2) 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약의 과정과 내용

저출산·고령화문제는 2005년 12월 27일 제1차 실무협의회부터 우선적 논의가 필요한 국가적 현안으로서 부각되었고 2006년 1월 5일 2차 실무협의회에서는 정부측에서 다음과 같은 세부의제(안)을 제시하였다.<sup>52</sup> 저출산 대책으로는 출산율 회복을 위한 임신·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화, 가족 내 양성평등 및 자녀 양육에 대한 긍정적 가치관 형성, 가정과 일의 양립을 위한 출산·가정 친화적 기업문화 확산 등을 제시했다. 고령화 대책은 국민연금 재정안정화 및 노후소득보장 사각지대 해소, 개인의 노후대비 활동 촉진, 노인수발보험제도 도입, 건강

<sup>52</sup> 저출산고령화대책연석회의, 『저출산·고령화대책 연석회의 사회협약 백서』 (서울: 저출산고령화대책연석회의, 2007), pp. 41~44.



한 노후 준비를 위한 생활체육과 건강 인프라 구축 및 활성화 등이었다. 또한 고용창출 및 성장잠재력 확충에 대해 여성·고령자 등 잠재인력의 고용확대 및 차별해소, 사회서비스 확충을 통한 고용창출 및 성장촉진, 평생학습, 직무능력 개발 및 일자리 대책 등을 제시했다. 재원 확보 방안 및 기타에서는 저출산 및 고령화에 대응하기 위한 재원 확보, 다자녀 가구 지원을 위한 소득세 구조 개편, 기타 각 사회 당사자들이 실행할 수 있는 관련 의제 등을 제시했다. 이를 바탕으로 연석회의 실무협의회는 3차, 4차 회의를 열고 다음과 같은 ‘4개 분야 10대 과제’ 의제(안)을 설정하기로 결정하였다.<sup>53</sup>

〈표 III-14〉 연석회의 제1기 의제(안)

분야	의제
1. 출산과 양육에 장애가 없는 사회 실현	1) 임신·출산·양육에 대한 사회적 책임 강화
	2) 가족과 일의 양립을 위한 관행과 제도의 개선
	3) 가족 내 양성평등과 자녀의 가치에 대한 인식 확산
2. 능력개발과 고용확대	4) 여성·고령자 등 잠재인력의 고용확대 및 차별해소
	5) 사회서비스 확충을 통한 고용창출 및 성장촉진
	6) 평생학습과 직무능력 개발
3. 건강하고 행복한 노후생활 기반 구축	7) 노후소득보장제도의 지속가능성 제고와 사각지대 해소
	8) 노인 돌봄의 사회화
	9) 건강한 노후생활 촉진
4. 모든 사회 주체의 실질적 역할분담	10) 재원을 비롯한 경제·사회적 분담 방안 마련

출처: 저출산고령화대책연석회의, 『저출산·고령화대책 연석회의 사회협약 백서』 (서울: 저출산고령화대책 연석회의, 2007), p. 48.

<sup>53</sup> 저출산고령화대책연석회의, 『저출산·고령화대책 연석회의 사회협약 백서』, pp. 47~48.

위의 의제(안)에 대해 연석회의는 2006년 1월 26일 제1기 의제의 명칭을 ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 협약’으로 의결하였고 세부사항으로서 출산과 양육에 장애가 없는 사회 실현, 능력개발과 고용확대, 건강하고 행복한 노후생활 기반 구축, 모든 사회 주체의 실질적 역할 분담이라는 분야로 구분하여 협약을 진행하기로 하였다.<sup>54</sup>

연석회의는 협약의 의제 논의를 위해 출산·양육, 능력개발·고용확대, 노후생활 기반 구축, 역할분담 등 분야별 4개의 분과위를 구성했다. 정부, 경제, 노동계는 4개 분과위에 모두 참여하고 시민사회단체는 각 분과위에 분산 참여하되 참여하지 않은 분과에 대해서도 의견을 개진할 수 있도록 조정하였다.<sup>55</sup> 분과위원회 활동을 통해 합의되지 않은 쟁점사항에 대해서는 쟁점논의소위원회를 구성하여 집중 논의하였다. 각 분과위원회와 쟁점논의소위원회를 통해 도출된 결과를 바탕으로 연석회의는 정부 1명, 노동계 2명, 재계 2명, 여성계 2명, 시민사회 2명 등 총 9인의 ‘협약초안소위원회’를 구성하고 협약 초안 마련 및 협약 초안에 반영된 쟁점 조율을 위한 회의를 진행하였다.<sup>56</sup> 이후 협약 초안에 대한 각계의 의견을 수렴하여 조정 작업을 거친 후 2006년 6월 20일 저출산·고령화대책 연석회의는 출범 6개월 만에 ‘저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약’에 합의하고 채택했다.

협약은 출산과 양육에 어려움이 없는 사회 실현과 능력개발과 고용확대, 건강하고 행복한 노후생활 구축, 모든 사회 주체의 실질적 역할 분담 등의 방안을 제시하고 있다. 협약문에는 저출산·고령화 대책의 재원마련을 위한 재원배분의 우선순위 확립과 정부지출의 효율성 제고, 조세 형평성 제고, 조세지출의 개선, 조세 및 재정 개혁을 위한 사회적 대화의 장 마련 등이 명기되었다.

<sup>54</sup> 저출산고령화대책연석회의, 『저출산·고령화대책 연석회의의 사회협약 백서』, pp. 48~49.

<sup>55</sup> 위의 책, p. 53.

<sup>56</sup> 위의 책, p. 68.

### (3) 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약의 평가

저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약은 정부와 노동계, 재계, 시민사회, 종교단체 등 사회 각 주체가 한자리에 모여 정부의 힘만으로는 해결하기 어려운 저출산·고령화문제를 상호 협의하고 합의를 도출했다는 데 그 의미가 있다. 특히 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약은 2006년 당시 보육아동 기준 10.9% 수준에 머무르던 국·공립 보육시설을 30%까지 확대하는 내용을 포함하고 있어 사회적 요구에 부합하기 위해 노력하였다는 점을 알 수 있다. 다만 임금피크제의 경우 협약 체결 당사자 간에 일정 부분 공감대는 형성되었지만 일부 노동계의 반대에 부딪쳐 원론적 수준의 내용만 포함되기도 했다. 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약을 주도한 저출산·고령화대책 연석회의는 이명박 정부 출범과 함께 사라졌으나, 저출산·고령화문제의 심각성은 역대 모든 정부에서 중요하게 인식되었고 이에 저출산·고령사회 기본법 제23조에 따라 저출산·고령사회위원회가 조직되어 현재까지 활동을 이어가고 있다.

## 3. 국내외 사회협약의 시사점

네덜란드와 아일랜드 그리고 국내의 사회협약 사례들은 사회구성원 모두가 인정할만한 심각한 위기의 순간에 협약이 체결되었다는 점에서 공통성이 있다. 네덜란드의 바세나르 협약이나 아일랜드의 국가경제 회복을 위한 프로그램 그리고 한국의 노사정협약 등은 모두 심각한 국가 경제위기가 협약 체결의 원인이었다. 한국의 투명사회협약은 한국사회 전반에 만연해 있는 부패문제, 그리고 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약은 미래 한국사회의 안정성을 위협하는 저출산과 고

령화문제에 대한 위기의식을 기반으로 체결되었다.

유전의 발견으로 경제성장과 복지국가의 위상을 정립했던 네덜란드는 1970년대의 석유파동으로 인해 경제위기에 직면했다. 국가 재정적자의 증가, 고물가 및 고실업률과 아울러 경제성장률도 마이너스를 기록할 정도로 경제위기는 심각했다. 대량실업으로 인한 복지수요가 증가하는 상황에서 노동시장은 경직되어 있었으며, 과잉복지체제는 ‘네덜란드 병’을 악화시켰다. 아일랜드 역시 1970년대 1차 석유파동으로 심각한 타격을 입었으며, 인플레이션 억제를 위해 추진한 정부의 고금리정책은 아일랜드 경제 상황을 오히려 악화시켰다. 당시 아일랜드 경제는 마이너스 성장을 기록했으며 1986년의 실업률은 17%를 상회했다. 1987년 아일랜드는 세계에서 국가채무 부담이 가장 높은 국가 중의 하나로 전락했으며, IMF 관리 체제에 들어가게 되었다.

한국 역시 1997년 외환위기로 인한 초유의 경제 비상사태에 직면했으며, 결국 1997년 11월 전격적으로 국제통화기금(IMF)에 구제금융을 신청했다. IMF 구제금융으로 국가부도 사태는 막을 수 있었지만 경제 전반에 걸친 위기 상황은 지속되었다. 1998년에 1980년 이후 처음으로 마이너스 성장을 기록했으며 실업률도 급증했다. 경상수지 적자의 증가세는 기하급수적이었으며, 단기외채가 총외채의 절반 이상을 차지함으로써 외환수급 상황도 심각한 상태였다.

한국의 투명사회협약과 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약은 역시 사회적 위기에 대한 공감대를 기초로 체결되었다. 2000년대 중반 한국사회의 구조적인 부패문제는 경제발전과 국가경쟁력 제고에 심각한 제약요인으로 작용했다. 이 같은 상황에서 한국사회에 만연한 구조적 부패에 대한 위기의식의 공유와 아울러 정부와 정치권, 기업, 그리고 시민사회 일방의 노력만으로 해결되기 어렵고 사회 주체 간의 상호 견제와 감시 그리고 협력이 필요하다는 인식이 사회 전반에 확산되었다. 한국사회는 2000년 고령화사회, 2001년부터는 초저출산 사회로

진입했으며, 특히 2020년대 중반에는 노인인구가 사회 인구구성의 20% 이상을 차지하는 초고령사회가 될 것으로 예상되고 있다. 한국의 저출산·고령화 추세는 매우 빠르게 진행되고 있다는 점이며, 경제성장은 물론 사회 전반에 부정적 영향을 초래하고 있다는 점에 사회적 위기 의식이 형성되었다. 경제성장이 둔화되는 상황에서 생산가능인구의 감소와 부양인구의 증가는 한국의 발전에 큰 걸림돌이 되며 그 피해는 사회 전 구성원에 돌아가기 때문이다.

유럽과 한국의 사회협약 모두 위기에 대한 사회적 공감대에 기반을 두고 있었다면 협약의 이행과정은 일정 정도 달랐다. 유럽의 경우 시민 사회적 전통을 기반으로 대의민주주의 체제와 사회적 합의의 경험이 축적되어 있었다는 점에서 상대적으로 유리한 환경이었다고 볼 수 있다. 특히 유럽의 경우 사회협약의 근원인 사회적 대화가 일회성 이벤트에 그친 것이 아니라 대화의 틀을 제도적으로 마련해 중요 사회 이슈에 대해 구성원 간의 대화를 꾸준히 지속했다는 점에 특징이 있다.

‘네덜란드의 기적’이라고 불릴 만큼의 성과를 도출한 바세나르 협약은 합의의 도출과 아울러 협약의 이행 및 지속성도 성공적으로 유지했다. 네덜란드는 긴밀한 노사정 협조 체제를 기반으로 합의 과정에서 노사정의 관계가 동등하게 다루어졌으며, 대화와 합의의 공정성을 담보한 정부의 리더십 등은 바세나르 협약의 성공 요인으로 꼽힌다. 노사간 자율교섭, 단위 사업장의 자율성, 정부의 간접적 개입 등은 ‘유연한 사회합의주의’를 탄생시켰다. 보다 중요한 것은 사회협약이 일회성에 그친 것이 아니라 이후 다양한 다른 사회협약의 체결로 이어짐으로써 당면한 경제위기의 극복을 위한 사회적 합의와 실천의 메카니즘을 지속적으로 만들어내 경제위기 극복에 기여했다는 점이다. 1980년대 후반 경제위기와 사회갈등의 해결을 위해 체결된 아일랜드의 사회협약이 성공적으로 작동될 수 있었던 것은 기업과 노조의 사회협약 이행에 대한 성실한 자세와 정부와 정치권의 사회적 합의 도출에 대한 적극적

의지 등에 기인한다. 아일랜드 정부는 정책수단의 제한을 감수하고 적극적으로 사회협약을 추진했으며 정치권 역시 초당적으로 사회협약의 체결과 이행에 협력했다. 아일랜드는 이 같은 성공적 협력 구도를 바탕으로 7차례에 걸쳐 사회협약을 체결함으로써 지속성을 유지하고 있다.

한국의 경우 협약 체결 이후 이행의 담보 및 지속성의 유지라는 점에서 한계를 보였다. 경제문제 및 부패문제 해결을 위해 시도되었던 한국의 사회협약은 참여주체 간의 협력 구도 형성의 미비 및 실천의지의 결핍 등에 기인하여 이후 동력을 상실하고 말았다. 한국에서 사회협약의 전통이 지속되기 위해서는 모든 사회구성원들이 협약을 추구하는 사회적 이슈가 왜 중요하며, 대화와 협의가 주는 이익이 얼마나 큰지를 인식하는 것이 중요하다. 특히 정치적 변화에도 흔들리지 않는 제도적 대화의 틀을 마련하고, 대화와 협력이 일상화되는 사회문화적 관습을 내재화하는 노력도 중요하다.

국내외 사회협약은 위기에 대한 공통된 공감대와 아울러 사회적 대화와 합의로 해결을 모색했다는 점에 특징이 있다. 그러나 합의의 형성 과정과 지속적인 이행의 메카니즘은 유럽과 한국 간에 차이를 보이며, 이는 역사적 배경과 아울러 정치체제와 시민사회, 경제체제에 있어서 구조적인 특징들이 다르다는 점에 기인한다. 따라서 유럽 사회협약의 시사점을 효과적으로 활용하기 위해서는 한국의 상황과 특성을 고려한 창의성이 필요하다 할 것이다.

# IV. 문재인 정부 대북·통일 정책의 법적 과제와 통일국민협약





## 1. 대북·통일정책의 법적 과제

대북·통일정책과 관련된 국정운영 5개년 계획은 세부적 국정과제 속에 다양한 정책 추진에 따른 입법적 기반마련의 필요성을 제시하고 있다. 대북·통일정책과 관련된 국정과제는 국내적 차원, 남북관계 차원, 그리고 국제법적 차원으로 구분될 수 있다. 통일국민협약은 북한·통일문제에 대한 대내적 차원의 규범적 합의를 추구한다는 점에서 국내법적 차원에 해당한다. 남북기본협정은 남북관계에 대한 기본적 성격을 규정한다는 의미에서 남북관계 차원의 법적 성격을 지닌다. 평화협정의 경우 북한과 미국, 그리고 중국이 서명한 정전협정을 대체한다는 점에서 국제법적 성격을 지닌다. 한반도에서 전쟁이 발생했으며, 한국은 전쟁 과정의 가장 중요한 주체였다는 점에서 정전협정을 대체하는 평화협정 체결의 핵심적 당사자임은 물론이다.

국정과제 91번은 남북기본협정 체결 및 남북관계 재정립을 제시하고 남북기본협정의 체결을 통한 남북관계 발전과 한반도 평화정착 제도화를 과제 목표로 설정하고 있다. 남북기본협정은 국회의 비준동의 및 UN 총회 지지 결의 등을 통해 남북기본협정에 대한 지지를 확보한다는 설명으로 미루어 국제법상 조약에 해당되는 법적 합의로 추진하고자 하는 것으로 볼 수 있다. 국회의 비준동의를 받는다는 것은 남북기본협정의 내용에 따라서는 북한을 한국과 대등한 정치적 실체로 인정하는 조약 체결의 국내법적 절차 과정을 밟겠다는 것으로 해석될 수 있으며, 따라서 이후 국내법적 정비 작업이 후속되어야 할 것이다.

국정과제 93번은 남북교류협력의 활성화를 통한 남북관계 발전을 과제로 제시하고 이를 위한 제도 개선으로 남북교류협력법 등 관련 규정 정비 등 법제도화를 통한 교류협력 기반 강화를 제시하고 있다. 다만 현행 법제로서 남북교류협력법이 어떤 측면에서 정비가 필요한지에 대한 입법수요의 내용에 대하여는 언급이 없이 제도 개선을 위해

남북교류협력법을 거론했다는 점에서 남북교류 현황에 대한 보다 체계적인 조사와 분석이 뒤따라야 할 것이다.

국정과제 94번은 안정적이고 지속가능한 통일·대북정책 추진 기반 마련을 위해 국민이 공감하는 통일국민협약 체결을 추진하는 것을 목표로 하고 있다. 통일국민협약은 국회 협의 및 국민소통을 통해 체결을 추진하며 5년 뒤인 2022년까지 협약 체결 및 이행·소통체계 등 제도 기반을 구축하는 로드맵을 제시하여 통일국민협약의 내용에 대한 국민 및 국회와의 합의, 합의에 따른 구체적 내용 이행과 추진기구의 설치 등을 5년 내에 마무리하는 것으로 설정하였다. 통일국민협약이 민족공동체 통일방안의 계승과 발전을 모색하고자 한다면 대북정책 및 통일의 궁극적 가치와 목표, 이를 추진하기 위한 정책과 방법, 통일국민협약의 내용을 이행하기 위한 추진 구조와 기구의 설치 등에 대한 국민적 합의가 이루어져야 할 것이다. 이때 통일국민협약은 그 자체가 범규범으로 작용하기보다는 협약의 주체로서 당사자들을 사회적으로 구속하는 규범적 역할을 하게 될 것이다.

국정과제 95번은 포괄적 비핵화 협상을 추진하여 2020년까지 합의를 도출하겠다는 의지를 명시하여 비핵화 합의를 정책목표로 제시하였다. 비핵화 합의는 양자 또는 다자적 차원에서 이루어질 수 있으며 어느 경우든 당사자로서 북한이 이를 이행하도록 강제하는 구속력이 부여되는 국제법상 조약의 성격을 가져야 할 것이다. 비핵화 진전에 따라 평화체제 협상을 추진하고 북핵 완전해결 단계에서 협정을 체결하고 평화체제를 안정적으로 관리하겠다는 구상은 결국 평화협정 체결을 의미하는 것으로 해석된다. 평화협정의 체결 또한 국제법적 조약의 체결로서 의미를 내포하고 있다.

## 2. 통일국민협약의 법적 성격

통일국민협약은 단순한 정치적 또는 사회적 합의의 선언을 넘어 다양한 이해관계와 가치를 가지고 있는 주체들 간에 지속적이고 일관성 있는 정책의 추진에 대한 견고한 합의로서 이를 반영한 새로운 법규범이 요청되는 상황에 대응하기 위하여 채택되는 규범적 합의라고 할 수 있다. 법 다원주의(legal pluralism)를 차용할 경우 통일국민협약은 전통적 법규범 그 자체는 아니지만 확대된 법규범의 범주에 포함되는 규범으로서 비강제적 성격을 지니며, 대북·통일정책의 원칙과 방법 그리고 수단에 대한 합의의 내용에 준법률적 가치를 부여하기 위한 약속으로 볼 수 있다. 이는 대북·통일정책과 관련된 현행 법규범들과 일정한 관련성을 가지고 있으면서 법규범과 비법규범의 사이에 존재하는 사회 내 행위자들의 약정으로서 가치를 부여할 수 있다.

통일국민협약은 사회 내 행위자들의 대북정책에 대한 합의(agreement)와 구분되며 적극적 반대의 부재를 의미하는 컨센서스(consensus)와도 다르다. 또한 합의 주체가 정치적 당사자로서 합의의 이행에 대하여 당사자에게만 정치적 책임이 부과되는 신사협정(gentleman's agreement)과도 차별화되며, 공동행동규범(code of conduct)이나 지침(guideline) 그리고 권고(recommendation)와도 구별된다고 볼 수 있다. 통일국민협약은 이해관계 또는 경험적 관련성을 가지고 있는 사회 내 다양한 주체들에 의하여 합의되고 일부 당사자들의 합의 위반에 대하여 다른 당사자들이 사회적으로 연대하여 책임을 추궁할 수 있는 약정(pact)으로서 비공식적 법(unofficial law)이라는 무게를 갖는다.

통일국민협약은 일반적으로 대북·통일정책의 추진에 관한 국민적 기대를 표현하는 것으로 법규범 이전의 법적 구속력 있는 행위 원칙과 규칙의 창설에 대한 합의로 이해할 수도 있다. 이를 통해 통일국민협약은 그 자체로서 법규범은 아니지만 북한·통일 관련 법규범들과의 관련

성을 갖게 된다. 특히 통일국민협약은 남북기본협정과 평화협정 체결을 위한 국내법적 차원의 사전적 의미를 지닌다는 점에서 주목해야 할 것이다. 남북기본협정은 남북관계를 규정하는 기본적 기준이 된다는 점에서 한국사회 내 다양한 주체들의 사전적 동의를 필요로 한다. 평화협정 역시 한반도의 안보와 통일환경을 새롭게 규정하는 국제법이라는 점에서 국내적 합의의 과정이 전제되어야 한다. 통일국민협약은 이를 위한 국내적 차원의 사전적 준비와 합의라는 의미를 내포하고 있다. 따라서 통일국민협약의 성공적 추진 여부는 남북기본협정과 평화협정 체결 과정에도 영향을 미치게 된다.

통일국민협약은 북한·통일문제에 대한 이해관계와 경험을 가지고 있는 다양한 주체들 간에 깊이 있고 공개적인 협의의 과정을 통해 합의의 내용이 명시된다는 점에서 법규범과 공통점을 찾을 수 있을 것이다. 이러한 과정을 거친 합의는 법적 구속력 부여라는 의도가 존재하지 않음에도 불구하고 신의성실의 원칙에 기초한 내용의 이행을 담보하는 공약(commitment)으로서 성격을 지닌다. 즉 통일국민협약은 국가와 당사자라는 양자관계를 넘어 광범위한 사회적 압력이라는 규범적 무게를 얻을 수 있을 것이다. 통일국민협약은 역설적으로 통일·북한문제에 대한 법적 합의의 어려움을 피하기 위하여 추진되는 소프트한 합의이면서도 법적 합의보다 예측 가능성, 객관성, 지속성, 이행의 담보라는 측면에서는 더욱 강력한 지위를 얻을 수도 있을 것이다.

현행 대북·통일정책 관련 법규범은 물론 통일국민협약의 체결 이후에 합의된 남북 간 법적 합의와 국내 대북 관련 법제는 통일국민협약을 통해 상호 간에 조화와 아울러 법적 규범력이 강화되는 효과를 얻을 수 있을 것이다. 통일국민협약은 시간의 경과와 협약의 이행 및 준수의 성과 여부에 따라 대북·통일정책 추진에 있어 관습법의 지위를 확보할 수도 있을 것이다.

## V. 통일국민협약 추진방안



## 1. 통일국민협약의 필요성과 의의

북한·통일문제는 특정 정파와 진영의 이해관계를 넘어 민족공동체 전체의 안녕과 미래와 관계되는 중요한 사안이다. 향후 중국의 부상 및 미중 간 패권경쟁 등 한반도문제를 둘러싼 외교안보적 상황이 유동적으로 변화할 개연성이 크다. 아울러 최근의 추이에 비추어 전 세계 차원의 경제위기 가능성도 예상될 수 있는 문제이다. 김정은 체제 등장에도 불구하고 북한 체제의 위기 구조가 완화되는 조짐은 없으며, 자생적으로 위기를 해소할 수 있다는 가능성도 확인하기 어려운 상황이다. 아울러 북핵문제는 한반도 안보환경을 근본적으로 위협하는 요소로 작용하고 있다는 점에서 우려가 있다. 중요한 것은 이 같은 상황에서도 지속가능한 남북관계 형성을 위한 노력은 중단될 수 없으며, 통일을 위한 실질적 준비도 지속적으로 이루어져야 한다는 점이다.

통일국민협약은 이 같은 노력의 기본적인 출발점으로서의 의미가 있다. 예상되는 다양한 어려움에도 불구하고 통일국민협약의 시도는 그 자체로서 한국사회 갈등의 기본 구조를 해소하는 노력으로서의 중요성이 있기 때문이다. 진영 간 배타적 대립구조가 상존하는 한 대북·통일정책의 효율적 추진은 가능하지 않으며, 정책적 추진력의 확보에도 어려움이 따르게 된다. 민족문제의 정쟁화 및 남남갈등 구조의 해소는 통일을 지향하는 모든 노력에 있어서 가장 우선되어야 하는 과제이며, 이를 위한 구체적인 대안이 모색되어야 할 것이다.

김영삼 정부 이후 점진적 평화통일은 정부의 공식적인 통일 기조이며 지속성을 유지하고 있다. 역대 정부의 대북·통일정책 논리구조 역시 큰 차이를 보이지 않는다. 김대중 정부의 대북포용정책 및 노무현 정부의 평화·번영정책, 이명박 정부의 비핵·개방·3000정책과 박근혜 정부의 한반도 신뢰프로세스 정책의 근간과 내용은 사실상 대동소이하다고 볼 수 있다. 그럼에도 불구하고 각 정부에서 남북관계 및 통일 관련

이슈들은 정쟁화라는 한계에서 벗어나지 못했으며 남남갈등은 구조화하는 경향을 보였다. ‘색깔론’과 ‘북풍론’은 통일문제의 정쟁화 구조를 상징하며, 쏟아지는 통일담론의 홍수에도 불구하고 통일인식은 제고되지 않는 것이 현실이다.

역대 정부 대북·통일정책은 북한 변화 유도의 한계와 아울러 정책 추진을 위한 국민적 합의 기반의 형성에 한계를 보였다. 한국정치 지형상 압도적 지지를 확보하지 못한 상태로 출발한 역대 정권들은 대북·통일정책에 대한 대내적 ‘신뢰의 위기’가 내재한 상태에서 정책적 합의와 협력을 유도해내는 노력을 소홀히 함으로써 추진력의 확보에 한계를 노정했다. 진보와 보수를 관통하는 지난 20여 년간 대북·통일정책의 경험은 무엇보다 대내적 신뢰 구조 형성이 정책 성공의 관건이라는 교훈을 남기고 있다. 대북·통일정책에 관한 보혁 및 여야 간 협력 구도의 형성과 아울러 민족문제의 정쟁화 경향을 방지하는 노력은 무엇보다 중요하다. 대북·통일정책에서 협치의 정신이 무엇보다 중요한 이유이다.

민주주의 국가에서 정부가 정책을 수립하고 집행함에 있어 주권자인 국민의 의사가 반드시 반영되어야 한다. 남북관계를 과거와 다른 새로운 차원으로 변화시키려는 문재인 정부의 입장에서 국민적 합의와 국민통합은 대북정책 추진에 있어 가장 중요한 동력원이 될 수 있을 것이다. 한국사회에서 보혁갈등 또는 남남갈등이라는 형태로 제기된 갈등 구조는 국민통합과 대북·통일정책의 효과적인 추진을 저해하는 핵심 요인이다. 이와 같은 문제가 해결되지 않을 경우 그 어떤 정권도 대북·통일정책의 추진력을 확보하기 어렵게 된다. 남북관계 개선의 전반적 과정은 한국사회 내의 대북정책 추진에 대한 합의 정도에 따라 영향을 받는다는 점에서 민족문제의 정쟁화 및 재생산 구조는 반드시 해소될 필요가 있다. 대북·통일정책의 추진에 대한 생산적인 합의 구조가 형성되어야 한다.



통일문제는 한국사회 모든 구성원의 안녕과 미래와 직결되며, 따라서 통일담론은 특정 정파나 정부가 아닌 국민 저변에서부터 형성되어야 한다. 그러나 장기간 한국사회의 통일담론은 정부가 주도하는 양상을 보여왔다. 박근혜 정부에서 출범한 통일준비위원회는 통일담론을 정부가 독점하고 주도함으로써 발생할 수 있는 문제를 단적으로 보여준 사례라고 볼 수 있다. 통일준비위원회는 구성과 운영을 정부가 주도함으로써 통일기반의 확대에 근본적 한계를 노정했다. 통일국민협약은 국민이 통일담론의 형성과 확산의 주도권을 행사하는 계기라는 점에 중요한 의미가 있다. 특정 정권이나 정파의 주도가 아닌 국민적 합의에 기반을 둔 통일담론은 정부의 변화 여부를 떠나 지속가능성을 확보할 수 있기 때문이다.

남북관계의 특수성과 남북한 내의 냉전구조 및 냉전 문화는 대북·통일정책 추진에 근본적 제약요인이라는 점에서 국민적 합의 기반의 구축은 반드시 필요하다. 과거 정부는 대북·통일정책에 있어 국민적 지지 확보를 추구하면서도 실제에 있어서는 소수의 정책결정자에 의존하고 남북관계의 대형 이벤트라는 국면 전환 카드에 집착하는 경향을 보임으로써 국민들을 설득하는 데 실패하는 양상을 보였다. 대북·통일정책의 추진 기반 강화는 남북관계 개선 과정에 있어 중요한 의미를 갖는다. 다원적인 민주주의 체제와 시민사회의 특성을 고려하여 북한·통일문제에 대한 최소주의적 합의를 통해서 정쟁화와 갈등의 소지를 줄이는 것이 필요하다. 통일문제는 민족 모두의 안녕과 미래와 직결되는 공통분모라는 점에서 통일문제에 대한 일종의 사회협약으로서 통일국민협약이 필요하다.

문재인 대통령이 체결을 공약하고 국정과제로 확정한 통일국민협약은 통일문제의 정쟁화를 방지하고 생산적 정책협력 구도의 형성을 위한 일종의 사회협약이다. 통일국민협약은 여야 및 보혁 진영의 이해관계와 차이를 인정하는 기초 위에서 최소주의적 합의 형식을 통해 민족

문제에 대한 기본적 행위규범을 마련하는 것이다. 통일국민협약은 대북·통일정책의 국민적 추진 기반 형성을 위한 사회적 합의라고 할 수 있다. 통일국민협약을 통해 대북·통일정책의 정쟁화 구도의 해소와 국민적 합의에 기반을 둔 정책 추진 구조의 형성이 가능할 수 있을 것이다.<sup>57</sup>

사회협약은 일반적으로 경제위기에 대한 사회적 대응으로 체결되는 경향을 보인다. 그러나 통일국민협약은 위기에 대한 인식이 민족문제 관련 갈등구조이며, 이로 인한 사회적 고비용 구조의 해소를 추구한다는 점에서 다른 사회협약과 차별화된다. 노사정사회협약은 IMF 체제에 대한 국민적 위기감이라는 공감대 속에서 빠른 속도로 추진되었다. 투명사회협약이나 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약 역시 부패 및 사회문제의 심각성에 대한 정부, 시민사회, 노동계와 재계, 종교계 등의 공통된 인식을 바탕으로 체결되었다는 공통점을 보인다. 그러나 통일국민협약은 민족문제의 정쟁화 구도와 남남갈등 문제의 심각성에 대한 공통된 인식에도 불구하고 경제위기와 일반적 사회문제와 그 특성이 본질적으로 다르다는 점에서 사회적 합의 구도 형성에 어려움이 따른다.

보혁 진영 간 배타적 대립구조라는 여건에서 시도된다는 점에서 통일국민협약의 추진 과정에서부터 다양한 갈등들이 제기될 수 있는 가능성을 배제할 수 없다. 가장 비관적인 시나리오는 통일국민협약 추진 과정이 새로운 남남갈등 및 진영 간 대립구조를 심화시킬 개연성이다. 이 같은 점에서 통일국민협약은 제안과 추진, 체결, 이행 및 관리의 전 과정에 걸쳐 중립적이고도 투명한 방식의 적용이 필요하다.

<sup>57</sup> 조한범, 『남남갈등 해소방안 연구』 (서울: 통일연구원, 2006), pp. 68~69.

## 2. 통일국민협약의 특징

통일국민협약은 남남갈등과 통일문제의 정쟁화라는 사회적 고비용 구조의 해소를 지향하는 사회협약이다. 그러나 통일국민협약은 분단체제라는 한반도의 특수성에 기반을 두고 있다는 점에서 일반적인 사회협약과 다른 특징을 보인다.

우선 통일국민협약은 경제위기가 아니라 분단구조에서 비롯되는 한반도에 국한된 특수한 사회갈등이라는 점에서 일반적인 사회협약의 사례와 다르다. 일반적으로 사회협약은 당면한 경제위기라는 공통된 가시적 위협의 해소를 위한 사회적 협력 구도의 형성이자 대응으로서의 성격을 지닌다. 경제위기의 경우 정부 및 정치권과 기업과 노동자, 그리고 사회구성원 모두 위협성을 가시적으로 체감할 수 있으며, 따라서 문제의 해소를 위한 공감대 형성이 가능하다. 사회협약이 성공적으로 체결되고 이행된 국가들 대부분 심각한 경제위기라는 상황에 직면해 있었다는 점에서 공통성을 보인다. 한국의 IMF 위기 당시 노사정위원회가 성공적으로 가동될 수 있었던 것도 시민들이 자발적으로 금모으기에 나설 정도로 위기 해소에 대한 사회적 공감대가 형성되었던 상황적 요인에 기인했다.

남남갈등은 신뢰의 위기를 야기하고 있으며, 한국사회의 다양한 갈등의 중심에 위치하고 있다는 점에서 방치될 수 있는 한계를 넘어서고 있다. 남남갈등의 구조가 상존하는 상황에서는 어떠한 정권, 정파도 효과적인 대북정책의 추진과 통일로드맵의 이행에 한계를 노출할 수밖에 없다. 그러나 통일국민협약은 체결 필요성의 원인인 사회적 위기가 가시적이 아니라는 점에 문제가 있다. 남남갈등과 통일문제의 정쟁화로 인한 사회적 고비용과 피해에 대해서도 대부분 공감하는 경우에도 그 피해에 대해 사회구성원들이 직접적으로 체감하기 어렵기 때문이다. 경제위기의 경우 실업 및 자산가치의 하락, 물가의 상승 등 사회

구성원들이 다양한 차원에서 전방위적인 위협을 체감하게 되며, 이는 위기의 심각성을 인지하는 계기로 작용한다. 이는 경제위기에 대한 사회협약이 각 주체들의 고통분담을 주요 내용으로 하면서도 체결이 강제될 수 있었던 원인이었다. 그러나 남남갈등과 통일문제의 정쟁화로 인한 피해는 거시적이며, 결과적으로 사회구성원들이 미시적 차원에서 직접적인 피해를 체감하기 어렵다. 이는 위협의 긴박함과 해소 필요성에 대한 공통된 인식의 형성에 어려움을 초래할 소지가 있다.

경제위기에 대한 사회협약이 성공적으로 진행된 국가들의 경우 세계 경제에 대한 의존도가 높은 경향을 보인다. 세계경제라는 외부의 위기 요인의 발생에 대해 내부의 대응으로서 사회적 합의가 가능했다고 볼 수 있다. 즉 위기가 내부가 아닌 외부에서 발생했다는 점에서 내부로부터의 공통된 대응이 비교적 손쉬웠다는 해석이 가능하다. 일반적으로 외부 갈등이 발생할 경우 내부의 갈등이 약화되는 경향을 보이는 것도 동일한 맥락이다. 그러나 통일국민협약 체결의 원인이 되는 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구도는 한국사회 내 보혁이라는 양대 진영 간의 대립구도가 주요 원인이다. 보혁 양진영은 한국 사회갈등의 주요 주체이자 원인이라는 점에서 세계경제 위기와 같은 외부 갈등과 성격을 달리한다. 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구도에 협약 체결 당사자들이 직간접적으로 연루되어 있다는 점에서 협약의 체결은 그만큼 어려워질 수밖에 없다. 협약 체결 과정에서 문제의 원인을 상대방에게 전가할 개연성이 커지기 때문이다.

일반적 경제위기 해소를 위한 사회협약의 경우 정부가 주도하고 각각의 주요 주체들이 참여하는 형태를 띠게 된다. 그러나 한국적 정치지형에서 통일국민협약을 정부가 주도할 경우 그 본질적 의미가 퇴색될 개연성이 있다. 민족화해협력범국민협의회와 국민대통합위원회, 그리고 통일준비위원회 등 역대 정부에서 시도되었던 사회통합기구들이 한계를 보였던 주요 이유는 야권 및 시민사회의 협력이 미진한 상황에

서 정부주도로 기구가 형성되고 운영되었다는 점이다. 따라서 통일국민협약의 체결 과정에서 각 진영의 협력을 유도하는 노력이 핵심적으로 중요하며, 정부는 가능한 최소한의 역할을 수행하는 것이 필요하다. 따라서 특히 진영 간 배타적 대립구조 속에서 이를 해소하기 위한 주도적 세력의 형성 자체가 어려운 상황이 문제라고 할 수 있다.

진영논리가 지배하는 상황에서 통일국민협약의 추진 과정에서 남남갈등 및 배타적 대립구조가 심화될 개연성도 배제하기 어렵다. 통일국민협약 체결을 위한 기구의 구성 및 추진 과정에 참여하는 주체들의 대표성과 참여 범위 등을 둘러싸고 시민사회 및 각 진영 간 다양한 문제 및 갈등이 제기될 수 있다. 통일국민협약의 주요 내용의 선정을 둘러싼 각 진영 간 의견 대립과 이를 조정하는 문제도 난제에 해당한다.

사회협약은 일반적으로 경제위기에 대한 사회적 대응으로 체결되는 경향을 보인다. 그러나 통일국민협약은 위기에 대한 인식이 민족문제 관련 갈등구조이며, 이로 인한 사회적 고비용 구조의 해소를 추구한다는 점에서 다른 사회협약과 차별화된다. 노사정사회협약은 IMF 체제에 대한 국민적 위기감이라는 공감대 속에서 빠른 속도로 추진되었다. 투명사회협약이나 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약 역시 부패 및 사회문제의 심각성에 대한 정부, 시민사회, 노동계와 재계, 종교계 등의 공통된 인식을 바탕으로 체결되었다는 공통점을 보인다. 그러나 통일국민협약은 민족문제의 정쟁화 구도와 남남갈등 문제의 심각성에 대한 공통된 인식에도 불구하고 경제위기와 일반적 사회문제의 그 특성이 본질적으로 다르다는 점에서 사회적 합의 구도 형성에 어려움이 따른다.

경제위기 해소를 위한 사회협약 이행의 의무는 규범적 차원에 의존하지만, 정부가 주도한 협약이라는 보이지 않는 강제성이 담보된다고 할 수 있다. 경제위기라는 공통된 위협에 대한 합의를 파기할 경우 사회적인 비난과 아울러 정부로부터 다양한 차원의 제재가 뒤따를 수

있기 때문이다. 그러나 통일국민협약의 경우 비경제적 민족문제라는 점에서 협약이행의 강제성 확보도 난제에 해당한다. 실질적으로 통일국민협약 이행의 의무를 강제할 수 있는 수단의 마련이 마땅치 않으며, 따라서 결국 실효성이 없는 신사협정에 그칠 가능성도 있기 때문이다.

통일국민협약은 분단구조라는 특수한 상황에서 시도되는 갈등구조 해소를 위한 한국적 모델이라는 점에서 고유한 특징을 지닌다. 전례를 찾기 힘들다는 점에서 창의적인 사고와 노력이 필요하다. 통일국민협약 체결 및 이행과 실천 전 과정에 걸쳐 중립적이고도 투명한 추진방식의 적용이 무엇보다 중요하다. 통일국민협약의 체결과 이행이 순조롭게 진행됨으로써 남남갈등과 통일문제 정쟁화 구도의 해소에 기여할 경우 고비용 구조를 형성하고 있는 한국의 사회갈등 구조를 정상화하는 계기가 될 수 있을 것이다. 나아가 통일준비의 내실화가 가능한 물론 사회갈등을 해소하는 한국적 평화모델로서도 의미가 있을 것이다.

### 3. 통일국민협약 추진방안

#### 가. 내용

사회협약은 합의의 기본적인 방향을 제시하는 방안과 협약의 구체적인 내용까지 제시하는 방안으로 구분될 수 있다. 네덜란드의 '1983년 고용정책에 관한 일반 권고: 바세나르 협약'의 경우 서명 부분을 제외할 경우 내용은 1쪽 정도에 불과하며 위기에 대한 인식과 사회적 합의의 기본적인 방향만을 제시하는 형식을 띠고 있다. 반면 아일랜드의 '국가 재건을 위한 프로그램'(Programme for National Recovery: PNR)과 한국의 '경제위기 극복을 위한 사회협약', '투명사회협약', '저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약' 등은 전문과 아울러 각 분야별, 각

주체별로 협약의 이행을 위한 임무와 역할, 방향성을 구체적으로 제시하고 있다.

통일국민협약의 경우 통일문제의 정쟁화 방지 및 협의에 의한 정책 추진이라는 기본 원칙에 대한 사회적 합의와 약속으로 충분하다는 점에서 협약의 내용은 최소주의적 합의 형식을 통해 통일문제에 대한 기본적 행위규범이 되어야 할 것이다. 통일국민협약이 세부적이고 구체적인 내용까지 다루게 될 경우 현실적으로 합의에 어려움이 발생한다는 점을 고려할 필요가 있다. 그러나 지나친 최소주의적 접근은 협약의 내용을 추상적이거나 빈약하게 함으로써 협약 체결 이후 이행이 어려워지므로 합의할 수 있는 최소한의 것을 최대로 이끌어내는 노력이 필요하다.

내용으로는 대의명분과 가치(추진 목표 및 주요 내용)를 제시하고 이를 달성하기 위한 협약 당사자들의 임무를 명시하며 이 합의들을 이행하기 위한 협약이행기구의 발족 및 구성이 포함되어야 할 것이다.

#### 〈통일국민협약의 주요 내용〉

- 전문
- 협약 추진 목표
- 통일의 필요성에 대한 국민적 합의
- 통일의 절차와 형식에 대한 국민적 합의
- 남남갈등과 통일문제 정쟁화의 폐해에 대한 인식의 공유
- 민족문제의 정쟁화 방지에 대한 의지 표명과 국민적 합의
- 합의에 의한 대북·통일정책의 추진 의지 표명
- 통일을 위한 사회적 협력 구도 형성에 대한 국민적 합의
- 협약이행 당사자들의 임무
- 협약이행기구의 구성안 등

## 나. 추진 절차

### (1) 협약 제안

한국적 상황을 고려했을 때 통일국민협약 체결의 제안 단계는 가장 어려운 난제에 해당한다. 한국의 정치권은 타협의 문화에 익숙하지 않으며, 시민사회는 양분화되어 있기 때문이다. 이 같은 상황에서 경제위기와 차원을 달리하는 북한·통일문제로 인한 사회적 고비용 구조의 해소를 위한 사회협약을 제안하는 데는 다양한 어려움이 따른다. 국가적 차원의 경제위기는 노사정 모두가 공감할 수 있다는 외적인 위험이라는 점에서 대응을 위한 협력 구도의 형성이 상대적으로 용이하다. 이 같은 상황에서 정부에 의해 제안된 사회협약에 사회의 주요 주체들의 참여 역시 비교적 쉽게 이루어진다. 그러나 남남갈등과 북한·통일문제의 정쟁화로 인한 고비용 구조는 사회 내의 적대적 대립구도 자체에서 발생한다는 점에서 문제가 있다. 또한 한국의 양분화된 정치권과 시민사회는 고비용 구조의 원인을 외부가 아닌 상대 진영으로 전가하는 경향을 보인다. 이 점에서 각 진영 간의 협의를 통한 사회협약의 제안 자체가 어렵다.

통일국민협약 체결의 추진은 노사정협약과 저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약과 같은 정부주도형을 지양하고, 자발적인 형태를 띠는 것이 바람직하다. 여야 간의 대립구도에서 정부주도 방식이 적용될 경우 협약의 정략적 이용이라는 논란을 피하기 어렵기 때문이다. 한국 정치구도 상 정부의 주도로 통일국민협약의 체결을 시도할 경우 관변화 및 제2 통일준비위원회의 전철을 밟을 개연성이 있다. 투명사회협약의 경우와 같이 시민사회에서 제안하고 행정부 및 입법부가 동의하는 형태였다는 점에서 이를 참고할 필요가 있다.

통일국민협약의 경우도 시민사회 내의 자발적인 동력에 의해 제안, 추동되는 것이 가장 바람직하다고 할 수 있다. 그러나 현실적으로 남남갈등 지형의 상존과 아울러 통일국민협약 체결을 제안할 수 있는 중립적



시민사회가 부재한 상황이라는 한계를 고려할 필요가 있다. 시민사회 내 합의의 문화와 경험이 부재한 상황에서 특정 진영이 통일국민협약의 체결을 제안할 경우 다른 진영의 협력을 기대하기는 어렵게 된다. 정치권 역시 대북·통일정책의 경쟁화 구도를 형성하는 주요 주체라는 점에서 합의 또는 특정 정파에 의한 통일국민협약 체결의 제안은 한계가 있다.

통일국민협약은 문재인 정부의 공약사항이자 국정과제에 포함되어 있다는 점에서 이미 정부 차원에서 추진 의지를 명확히 한 상황으로 볼 수 있다. 따라서 통일국민협약을 주도할 수 있는 시민사회의 주도세력이 부재한 상황에서 정부의 제안은 효율적인 방안이 될 수 있다. 그러나 통일국민협약의 체결을 정부주도로 추진할 경우 이미 목도한 유사 사례의 경우와 같은 부작용의 발생이 우려되며, 협조 체제의 미비로 인해 사문화될 개연성도 배제할 수 없다. 또한 체결 이후 통일국민협약의 실천 및 이행과정에서 정부의 역할도 논란의 소지가 될 수 있다. 이 같은 점에서 통일국민협약의 체결과 실천 및 이행과정에서 정부의 역할 및 적절한 협력관계를 설정하는 것이 무엇보다 중요하다. 정부 역할의 경우 통일국민협약의 제안 및 체결 추진 과정의 실무지원, 이행 및 실천 단계의 재정적 지원 등이 될 수 있을 것이다.

통일국민협약의 제안과 추진 과정을 전략적으로 분리함으로써 효율성을 제고하는 방안을 고려할 필요가 있다. 대통령 차원에서 통일국민협약 체결 필요성을 제기하고 제안하되 추진 과정을 중립화하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 체결 과정의 중립화는 통일국민협약의 추진 과정의 경쟁화를 방지하고, 통일국민협약이 어용 협약이 될 소지를 원천적으로 방지하기 위한 것이다. 대통령이 적정한 시기에 남남갈등 폐해의 해소와 대북·통일정책의 국민적 합의 기반 형성의 필요성을 제기하고 통일국민협약의 체결을 국회와 시민사회에 요청하는 방안을 검토할 필요가 있다. 이 방식의 경우 제안 단계의 어려움을 극복하는 동시에 정부주도형의 한계와 문제점을 해소할 수 있으며, 국회와 시민

사회의 협력을 유도할 수 있는 장점이 있다.

대통령의 제안과 더불어 국회가 시민사회와의 협력을 통해 통일국민협약의 체결을 주도하는 방안을 고려할 수 있을 것이다. 특히 국회의 역할이 중요하다. 대통령의 제안을 수용하고 이를 추진하기 위한 초기적 조치의 마련에 있어서 국회의 제도적 틀을 활용할 수 있기 때문이다. 국회의장이 제안의 수용 및 시민사회와의 협력 구도 형성 단계에서 구심점 역할을 수행하는 것도 가능할 것이다. 아울러 통일국민협약 추진을 위한 여야 간 협의기구를 중심으로 전문가 및 시민사회와 연대하는 것이 중요하다. 통일국민협약의 추진 과정은 시민사회와 정치권의 자발적 움직임이 결합된 형태의 방식이 바람직하기 때문이다.

## (2) 협약 체결 추진

통일국민협약 체결의 제안 이후 한국사회를 대표하는 진영과 세력, 각 분야를 대상으로 외연을 확장하여 추진위원회를 구성하여 협약의 내용, 형식, 추진방식을 논의하는 것이 필요하다. 추진위원회의 주요 임무는 통일국민협약 초안을 작성하는 것이며, 초안 작성 이후에는 해체 또는 협약의 점검 및 이행을 위한 기구로 전환 및 흡수되는 방식이 검토될 수 있을 것이다. 추진위원회의 구체화를 위해 가칭 ‘통일국민협약추진 범국민회의’를 구성하는 것이 필요하다.

한국사회의 정치지형 상 통일국민협약 체결을 위한 추진기구의 구성 과정에서부터 갈등의 소지가 있으며, 특히 시민사회의 다양한 민간기구의 참여 여부 및 비중 등의 설정에 있어서 난항이 예상된다. 따라서 통일국민협약추진 범국민회의의 구성 단계에서 주요 참여주체를 선정하고 견인해내는 일은 핵심적인 중요성을 지닌다. 사회적 합의의 경험이 일천하고 정치권과 시민사회 내에 진영 간 배타적인 대립구도가 형성된 상황에서 통일국민협약의 필요성을 설득하고 참여를 유도하는 과정에는 어려움이 따른다. 또한 참여 대상의 선정도 논란의 소지가

있다. 각 영역에서 참여주체의 대표성을 놓고 논란이 제기될 수 있으며, 참여를 배제당한 주체들의 반발도 예상되는 문제이다. 따라서 통일국민협약추진 범국민회의 구성에는 신중을 기해야 하며, 협의의 절차를 중시해야 할 것이다. 이 같은 점에서 국정운영 5개년 계획에서 통일국민협약 체결 및 이행·소통 기간의 구축을 문재인 정부 임기 말인 2022년까지 설정한 것은 바람직하다 할 것이다. 통일국민협약 체결에서 가장 중요한 점은 사회적 합의를 유도해내는 ‘과정’이기 때문이다. 결과의 조속한 도출에 집중할 경우 또 다른 사회적 갈등의 소지가 될 수 있다는 점에 유념해야 한다.

국회는 통일국민협약추진 범국민회의의 구성 단계에서 중요한 역할을 담당해야 할 것이다. 필요할 경우 국회의장 직속의 한시적 특별기구의 성격 및 위상을 확보하는 방안도 검토될 수 있을 것이다. 통일국민협약추진 범국민회의의 구성에 있어서 국회 내 의석분포 및 여야 구도를 고려하여 국회 추천 방식으로 전문가 및 시민사회의 참여를 요청하는 방안이 현실적이라 할 수 있다. 통일국민협약추진 범국민회의의 구성 단계에서는 통일국민협약에 동의하는 보혁 시민사회와 여야 정치권을 중심으로 정부, 언론, 종교계, 노동계 및 재계, 그리고 여성계 등 한국사회의 주요 행위 주체들을 견인해 내는 것이 중요하다. 통일국민협약 체결과 관련된 전문가의 참여도 필수적이며, 각당 및 시민사회의 추천 형식으로 참여를 요청할 수 있을 것이다. 이 같은 과정을 거쳐 통일국민협약추진 범국민회의를 구성, 협약의 구체적 내용과 추진 과정에 대해서 토의하는 구도를 형성해야 할 것이다. 정부 차원의 경우 통일부가 통일국민협약추진 범국민회의에 정부위원으로 참여하는 한편 추진 과정의 실무지원 간사기구의 역할을 담당하는 방안이 고려될 수 있을 것이다. 통일부는 통일국민협약의 체결뿐만 아니라 이행과정 전반에 걸쳐 정부의 입장을 대변하고 지원하는 기능을 수행해야 할 것이다.

통일국민협약의 체결 과정에서 범국민적 통일기구인 민주평화통일자문회의와 정당·종교·시민단체 협의회인 민족화해협력범국민협의회와의 적절한 역할이 모색될 필요가 있다. 두 기구 모두 통일문제에 대한 국민적 합의의 도출 및 실질적 통일기반의 마련을 지향한다는 점에서 통일국민협약과 친화성이 있기 때문이다. 민주평화통일자문회의는 초당적·범국민적 차원의 통일정책 수립 및 추진을 위한 헌법기구이자 전국 및 해외의 조직을 갖추고 있다는 점에서 통일국민협약의 체결 과정에서 중요한 역할을 담당할 수 있을 것이다. 민주평화통일자문회의의 역량과 조직을 통해 통일국민협약의 필요성과 의의를 전파하고 체결을 위한 국민적 역량을 결집하는 동력으로 활용할 수 있을 것이다. 민족화해협력범국민협의회는 분단 이후 최초로 진보와 보수, 중도를 망라하여 통일을 준비하기 위해 만들어진 협의체라는 점에서 통일국민협약 체결을 위한 주요 동력으로 활용될 수 있을 것이다. 통일국민협약 체결 과정에서 정당과 종교, 그리고 시민사회를 견인해 내는 노력이 무엇보다 중요하기 때문에 민족화해협력범국민협의회와의 역량을 적절히 활용할 필요가 있다. 그러나 민주평화통일자문회의와 민족화해협력범국민협의회 모두 정부와 직간접적 관련을 맺고 있다는 점에서 통일국민협약 체결 과정에서 두 기구의 중립성 유지가 무엇보다 중요함은 물론이다.

통일국민협약추진 범국민회의의 가장 중요한 임무는 협약의 내용을 마련하는 일이다. 통일국민협약은 대북·통일문제의 구체적인 내용에 일사불란한 합의를 지향하는 것이 아니다. 따라서 통일국민협약은 북한·통일문제에 대한 ‘최소주의적 합의정신’을 지향할 필요가 있다. 남남갈등 및 민족문제의 정쟁화 구도를 해소하고 효율적인 대북·통일정책 추진 기반을 마련하는 것이 통일국민협약 추진의 목표라고 할 수 있다.

통일국민협약추진 범국민회의는 협약의 기본방향 및 틀을 논의하는 본회의와 실무회의로 구분하여 운영함으로써, 논의의 효율성을 제고할 수 있을 것이다. 실무회의는 통일국민협약의 내용과 실무적인 문제들

을 처리하고 본회의는 기본방향과 주요 의제에 대해 결정하면 될 것이다. 범국민회의를 통해서 도출된 통일국민협약은 체결 과정을 통해 공식적으로 선포되어야 할 것이다. 협약 체결 과정은 범국민회의에 참여한 사회 각 분야의 대표들이 협약에 서명하고 이행 의지를 확인하는 과정이라는 점에서 중요성이 있다. 대통령은 정부를 대표하는 주체로서 서명할 필요가 있다.

### (3) 협약이행

통일국민협약의 체결과 이행 의지의 확인 및 추진력의 확보를 위해 각 분야별, 지역별 통일국민협약 체결 또는 이행실천대회 등도 검토될 수 있을 것이다. 우선 국가수반 차원에서 협약의 이행 의지를 공개적으로 천명해야 할 것이다. 아울러 정치권은 북한·통일문제의 탈정쟁화 및 정책적 합의 의지를 초당적 차원에서 대국민선언 형식으로 천명하고, 국회 내 실질적인 정책협의기구를 설치, 운영해야 할 것이다. 시민사회의 경우 정치권의 민족문제 정쟁화 및 언론의 보도 경향을 비롯하여 주요 통일국민협약 체결 참여주체들의 남남갈등 행태와 추이 등 이행과정을 모니터링하고 평가하는 역할 수행이 필요하다. 아울러 보혁으로 양극화된 시민사회 스스로 진영 간 배타적 대립구조를 해소하고 대북·통일정책에 대한 생산적 합의 및 소통구조를 형성하는 데 앞장서야 할 것이다. 화해와 평화를 지향하는 종교계는 통일국민협약 체결의 주요 동력이 될 수 있음은 물론, 각 종단이 가지고 있는 인프라를 통해서 통일국민협약의 기본정신과 민족문제 해결을 위한 화합의 필요성이 전파될 수도 있을 것이다. 특히 주요 종교지도자들이 통일국민협약의 필요성에 공감할 경우 큰 효과를 기대할 수 있을 것이다.

사회협약의 추진에 있어서 실질적인 이행의 과정이 무엇보다 중요하다. 특히 통일국민협약은 정부의 재정 및 법제도를 통한 관리 감독이 어렵다는 점에서 창의적인 이행관리 방식이 필요하다. 이 같은 점에서

‘통일국민협약실천협의회’를 출범시키는 것이 고려될 수 있을 것이다. 협의회는 범국민회의에 참가한 주요 주체들 간의 네트워크 형태가 되는 것이 바람직하며, 중앙협의회와 아울러 각 지역협의회의 형태로 구성되는 것이 효율적일 것이다. 중앙의 경우 산하 사무국을 두고, 이를 통해 각 지역별 협의회에 대한 지원 및 협력관계를 강화할 수 있을 것이다. 협의회는 비정부 민간주도형으로 운영되는 것이 바람직하며, 재정적 문제가 발생할 경우 정부에서 일정 정도 운영재원을 지원할 수 있을 것이다. 통일국민협약실천협의회는 협약의 이행을 위한 사회운동의 거점 및 협약의 위반에 대한 감시 기능을 담당할 수 있을 것이다. 협약의 이행 및 위반 사례들은 중앙협의회를 통해 평가하고 백서 형태로 발간함으로써 협약이행의 강제력으로 작용할 수 있을 것이다. 특히 계량화된 ‘이행지수’<sup>58</sup>를 통해 시기별 이행상태를 정기적으로 공개하는 것도 고려될 수 있을 것이다.

〈표 V-1〉 통일국민협약 추진 로드맵<sup>59</sup>

단계	제안	추진	체결	이행관리
내용	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 정부 제안</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 주요 부문의 대표를 중심으로 ‘통일국민협약추진 범국민회의’ 구성</li> <li>○ 본회의 및 실무 회의를 통해 협약 내용과 추진 과정 논의</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ 협약 체결 선포</li> <li>○ 이행 의지 천명</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ ‘통일국민협약실천협의회’ 구성</li> <li>○ 협약이행 감독, 평가 및 백서 발간</li> </ul>

<sup>58</sup> 이행지수는 협약에 서명한 각 주체들의 협약이행을 객관적 지수로 측정하여 평가하는 개념이다. 통일국민협약의 내용을 위반하는 언술과 행위에 대해 측정지표를 활용하여 계량화할 경우 이행에 대한 객관적인 평가가 가능할 것이다.

<sup>59</sup> 조한범 외 공저, 『지속가능한 통일론의 모색』 (서울: 한울아카데미, 2014), p. 274.

## VI. 결론





진보와 보수정권이 교차한 지난 20여 년간 남북관계는 금강산 관광과 개성공단 사업이 상징하는 남북교류의 일상화 시대를 거쳐 남북교류의 전면 중단이라는 상황에 와있다. 동 기간 북한의 긍정적 변화를 유도해내지 못했음은 물론 북핵·미사일 문제는 악화되어 임계점에 도달했다. 북한·통일문제를 둘러싼 소모적 남남갈등과 정쟁화 구도는 한국사회 갈등지형의 중심으로 정책 추진력의 약화는 물론 고비용 구조를 형성해왔다. 진보와 보수정권의 대북·통일정책 공히 한계를 노정했다는 점에서 보다 창의적인 접근이 필요한 시점이다.

북한의 비핵화 및 남북관계 현안의 해결과 아울러 중·장기적인 통일 로드맵의 구현은 중·장기적 노력을 필요로 하며, 단기적인 성과에 일희일비하는 자세를 지양해야한다. 대북·통일정책 추진을 위해서는 ‘전략적 인내’가 필요하며, 이를 위해서는 정책 추진력의 확보를 위한 대내적 합의 기반의 구축이 필수적인 전제라고 할 수 있다. 통일국민협약은 대북·통일정책 추진을 위한 사회적 합의 구조의 형성이라는 점에서 중요성이 있다. 통일국민협약을 통해 통일에 대한 국민적 동의의 형성은 물론 정책협력 구도의 마련을 통해 정책 추진의 의무와 책임의 공유를 도모하는 것이라는 점에서 의미가 있다. 통일국민협약의 체결과 이행과정이 순조롭게 진행될 경우 남남갈등과 북한·통일문제의 정쟁화 구도는 완화될 것이며, 이는 고비용 구조를 형성하고 있는 한국사회 갈등의 해소에도 기여하게 될 것이다.

통일국민협약은 경제위기가 아닌 분단구조에서 비롯되는 특수한 사회갈등이라는 점에서 일반적인 사회협약의 사례와 차이가 있다. 일반적인 사회협약의 경우 경제위기라는 공통된 가시적 위협에 대한 대응으로서의 성격을 지닌다. 그러나 통일국민협약의 경우 원인이 되는 사회적 위기가 가시적이 아니라는 위협에 대한 공통된 인식의 형성에 어려움이 있다. 또한 통일국민협약이 해소를 지향하는 남남갈등과 통일문제의 정쟁화 구도에 협약 체결 당사자들이 직간접적으로 연루되어

있다는 점도 특징이다. 특히 진영논리가 지배하는 한국의 정치권과 시민사회의 지형에서 통일국민협약 추진의 과정 자체가 새로운 남남갈등과 진영 간 배타적 대립구조를 심화시킬 가능성도 상존한다. 진영 간 배타적 대립구조 속에서 이를 해소하기 위한 주도적 세력의 형성 자체가 어려울 수 있으며, 이를 위한 보혁 간 연대 및 네트워크 구축의 어려움도 예상된다. 협약 추진의 대표성 및 참여 범위 등을 둘러싸고 시민사회 및 각 진영 간 다양한 문제 및 갈등이 제기될 수 있으며, 비경제적 민족문제라는 점에서 협약이행의 강제성 확보도 난제에 해당한다. 따라서 통일국민협약의 제안과 체결 및 이행 단계 등 전체적인 추진 과정에서 투명성과 중립성, 그리고 협치의 정신을 관철하는 것이 무엇보다 중요하다.

대북·통일정책과 통일이슈의 정쟁화 구도 속에서 여야 간의 대립이 반복되는 악순환이 지속될 경우 초당적 협력의 한계는 물론 정책 실패의 가능성이 높아지게 될 것이다. 남남갈등과 북한·통일문제의 정쟁화 구조 속에서는 어떠한 정권, 정파도 효과적인 대북정책의 추진과 통일로드맵의 이행에 있어 한계에 직면한다는 점에서 이를 해소하기 위한 실현 가능한 노력이 시급한 상황이라는 인식의 공유가 필요하다. 통일국민협약은 북한·통일문제에 대한 전반적이고도 일사불란한 합의를 지향하는 것이 아니며, 민족문제에 대한 정쟁화 구조 및 고비용 구조의 해소를 지향하는 노력으로서 의미가 있다. 따라서 통일국민협약의 체결을 위한 ‘과정’은 무엇보다 중요하며, 이를 위한 협력 구도의 형성에 주력해야 할 것이다. 특히 사회협약의 성공 여부는 참가자들의 합의와 실천의지에 기반을 둔 ‘신뢰와 일관성’이라는 점에 주목해야 할 것이다.

## 참고문헌

### 1. 단행본

- 강명세 편. 『경제위기와 사회협약』. 서울: 세종연구소, 1999.
- 경제사회발전노사정위원회. 『주요 외국의 사회적 대화 및 사회협약체제 비교연구』. 서울: 노사정위원회, 2007.
- \_\_\_\_\_. 『사회적 대화의 경험과 시사점: 아일랜드·네덜란드·핀란드·프랑스·스웨덴』. 서울: 경제사회발전노사정위원회, 2008.
- 국가청렴위원회. 『2006 청렴백서』. 서울: 국가청렴위원회, 2007.
- 국민권익위원회. 『2007년도 청렴백서』. 서울: 국민권익위원회, 2008.
- 김두섭·박상태·은기수 편. 『한국의 인구』. 서울: 통계청, 2002.
- 김창룡. 『청렴한국 아름다운 미래』. 서울: 한길사, 2006.
- 노동부. 『'96 노동백서(1997년 판)』. 서울: 노동부, 1997.
- 대통령자문 정책기획위원회 편. 『세계화 시대의 강소국 생존전략』. 서울: 대통령자문 정책기획위원회, 2004.
- 외교부. 『2014 네덜란드 개황』. 서울: (주)늘품플러스, 2014.
- 저출산고령화대책연석회의. 『저출산·고령화대책 연석회의 사회협약 백서』. 서울: 저출산고령화대책연석회의, 2007.
- 조한범. 『남남갈등 해소방안 연구』. 서울: 통일연구원, 2006.
- 조한범 외 공저. 『지속가능한 통일론의 모색』. 서울: 한울아카데미, 2014.
- 최영기·김준·노중기·유범상. 『한국의 노사관계와 노동정치(I): '87년 이후 사회적 합의를 중심으로』. 서울: 한국노동연구원, 2000.
- 투명사회협약실천협의회 편. 『투명사회협약 백서 2005』. 서울: 투명사회협약실천협의회, 2005.

### 2. 논문

- 강명세. “바세나르협약을 통한 노사관계의 개혁.” 『담론21』. 제3권, 1999.
- 김거성. “성공적인 국가적 반부패 전략에 관한 연구: 투명사회협약 사례를 중심으로.” 『한국부패학회보』. 제14권 3호, 2009.

- 김윤태. “사회협약의 정치적 조건: 한국과 아일랜드의 재해석.” 『동향과 전망』. 제75호, 2009.
- 김인훈. “네덜란드의 코포라티즘과 복지국가의 발전.” 『국제지역연구』. 제14권 4호, 2005.
- 김학노. “네덜란드 모델의 성과와 한계.” 『한국정치학회보』. 제38권 3호, 2004.
- 라영재. “한국 정부에서 정책협약의 시도와 전망: 노사정사회협약, 투명사회협약, 저출산 고령화대책 사회협약 사례비교.” 『한국정책학회보』. 제17권 3호, 2008.
- 배규식. “스페인과 네덜란드의 노동시장 개혁 후 노사관계 개괄.” 『국제노동브리프』. 제3권 2호, 2005.
- 선학태. “아일랜드 기적: 사회협약정치의 혁신성.” 『한국정치연구』. 제17권 2호, 2008.
- 신동면. “아일랜드 발전모델: 사회협약과 경쟁적 조합주의.” 『한국정치학회보』. 제39권 1호, 2005.
- 양윤정. “빔 록 전 총리 내한, 네덜란드 사회적 협의에 관한 강연: 바세나르 협약을 중심으로.” 『국제노동브리프』. 제3권 6호, 2005.
- 유경석. “한국의 사회적 합의제 연구.” 경희대학교 경제학과 박사학위논문, 2005.
- 이삼호. “1980년과 1997년 한국의 경제위기 비교연구.” 서울대학교 경제학부 석사 학위논문, 1999.
- 이종우·이혜림. “파트너십으로 이룬 성장: 네덜란드의 컨센서스 경제 다시보기.” 『LG Business Insight』. 1338호, 2015.
- 이혜훈. “인구고령화와 재정의 대응과제.” 강문수·이혜훈 편. 『경제사회 여건변화와 재정의 역할』. 서울: 한국개발연구원, 2001.
- 전창환. “네덜란드 사회경제모델과 네덜란드 연금제도.” 『경제학연구』. 제51권 2호, 2003.
- 조효래. “노동환경의 변화와 노동운동의 새로운 모색.” 최영기 외 공저. 『한국의 노사관계와 노동정치(III): 1987년 이후 한국의 노동운동』. 서울: 한국노동연구원, 2001.
- 주OECD대표부. “네덜란드 폴더모델과 노동사회개혁 추진의 시사점.” 2006.
- 한형서. “네덜란드 폴더(Polder) 모형에 관한 학습과 비판적 고찰.” 『유럽연구』. 제23권, 2006.

### 3. 기타자료

『뉴스와이어』.

『매일경제』.

『서울경제』.

『서울신문』.

『중앙선데이』.

『한겨레』.

국가통계포털 <<http://kosis.kr>>.

국제투명성기구 <[www.transparency.org](http://www.transparency.org)>.

LG경제연구소 <[www.lgeri.com](http://www.lgeri.com)>.



서문





## | 부록 1 |

## 1983년 고용정책에 관한 일반 권고: 바세나르 협약

1982년 11월 24일 헤이그

노동재단(Labour Foundation)의 노사 대표들은

- 경제성장, 물가안정, 기업경쟁력 개선 및 이와 연관된 수익개선 등의 요인들이 고용의 구조적 개선을 위해 필수적이라는 것을 인식하며,
- 위의 목적을 이루기 위한 장기적인 사회 및 경제정책이 모든 수준에서 필요하다는 것을 인식하며,
- 경제가 성장한다고 하더라도 중기적으로는 모든 경제활동인구, 단기적으로는 유급 고용을 확대하는 것이 가능하지 않을 수 있다는 것을 인식하며,
- 위에 언급된 정책과 관련하여 현재의 일자리를 보다 효과적으로 재분배하기 위한 장기적 접근방법을 도입할 것을 권고한다. 다시 말해, 근로시간 단축, 파트타임, 청년실업 해소 노력 등 다양한 일자리 배분 방법을 포괄하는 접근방법을 사용해야 한다.
- 고용형태, 단계적 이행, 고용효과에 대해 단체교섭 파트너 간의 합의된 사항들과 관련하여, 전제조건들 중의 하나는 기업의 취약한 재무구조를 고려할 때, 현재의 일자리 배분으로 추가적인 비용을 발생시켜서는 안 된다는 점을 인식하며,

- 전술한 정책을 시행하기 위한 노력을 1983년에 착수해야한다는 점과 단체교섭 파트너들은 단체협약에 이미 명시된 임금조항에 관하여 재협상할 수 있는 배타적 권한을 갖는다는 것을 인식하며,
  - 단체교섭 파트너들이 이러한 취지의 정책을 도입하는 데 필요한 조건들을 가능한 한 신속히 마련할 것을 요청하며,
  - 1983년 1월 1일 이전까지 일자리 배분과 청년실업 감소 등 제반사항에 관한 일련의 권고안을 도출하기 위해서는 노동재단에 참가하고 있는 이해당사자들 간에 협의를 해야 할 이유가 있다는 점을 표명하며,
  - 신내각의 정책에 대한 노사 양 당사자의 견해를 존중하는 한편으로 1983년 단체교섭이 전술한 권고사항과 정책취지에 입각하여 기업 및 산업부문별로 조만간 시작하는 것이 바람직하다는 것을 표명하며, 정부는 단체교섭 파트너들이 전술한 권고안을 토대로 서로 자유롭게 협상할 수 있도록 모든 지원을 다할 것을 요청한다. 단체교섭 파트너들은 최근의 발전 상황과 1983년 봄의 단체교섭 결과에 대해 내각에 알려 줄 의지가 있다는 것을 선언한다.

## 노동재단의 노동단체와 사용자단체 의장

네덜란드 경제인연합회  
C. van Veen

네덜란드 노총  
W. Kok

네덜란드 기독교 경영자협회  
S.J. Van Eijkelenburg

네덜란드 기독교노총  
H. van der Meulen

왕립 네덜란드 경제인연합회  
W. Perquin

중간·고위관리자노총  
H. van der Schalie

네덜란드 기독교 경제인연합회  
S. Veninga

네덜란드 천주교 농부 및 시장 원예가 협회  
왕립 네덜란드 농업협동조합

네덜란드 기독교 농부 및 시장 원예가 협회  
대표 J.J. Shouten.

| 부록 2 |

## 국가재건을 위한 프로그램 (Programme for National Recovery: PNR)

• 개 요

1. 정부, ICTU<sup>1</sup>, FUE<sup>2</sup>, CII<sup>3</sup>, CIF<sup>4</sup>, IFA<sup>5</sup>, Macra na Feirme<sup>6</sup> 와 ICOS<sup>7</sup>는 국내 경제 및 사회생활의 심각한 상태를 인식하여, 공동의 노력을 통하여 경제를 회생시키고, 사회적 형평성을 개선시키기 위하여 본 아일랜드 국가재건계획의 추진에 합의하였다. 국가경제사회협의회(National Economic and Social Council)가 실시한 국가발전전략 1985~1990년 보고서는 본 계획의 근간이 되는 근본적 원칙들을 명시하고 있다.
2. 본 계획은 1990년 말까지 시행될 것이며, 다음 4개 부문에서의 개선을 목표로 하고 있다.
  - ① 경제성장을 촉진하는 재정, 환율 및 통화 환경 구축
  - ② 조세체계에 있어서의 형평성 및 공평성 증진

---

<sup>1</sup> Irish Congressof Trade Unions: 아일랜드 노동조합총연맹.

<sup>2</sup> Federated Union of Employers: 아일랜드사용자단체, 후에 Confederation of Irish Industry와 합병.

<sup>3</sup> Confederation of Irish Industry: 아일랜드 산업연맹.

<sup>4</sup> Construction Industry Federation: 아일랜드 건설산업연맹.

<sup>5</sup> Irish Farmers Association: 아일랜드 농업연맹.

<sup>6</sup> Macra na Feirme: 젊은 농부들에게 훈련 및 직업교육을 제공하는 기관.

<sup>7</sup> Irish Co-operative Organization Society LTD: 아일랜드 협동조합 조직.

- ③ 사회적 불평등의 감소 및 척결
  - ④ 산업별 고용창출 기회 증대를 위한 실제적인 방안 모색 노력 심화
3. 본 계획은 모든 이해관계 당사자들이 공동의 노력을 통해 아일랜드 국가경제 및 사회발전에 방해가 되는 방해요소들을 제거하고자 하는 목표를 가지고 있음을 명시하고 있다.
4. 다음 사항들은 현재 아일랜드가 당면하고 있는 문제점들의 심각성을 보여주고 있다.
- ① 아일랜드의 1인당 GDP는 EC(European Community, 유럽공동체) 평균의 64%밖에 되지 않는다.
  - ② 아일랜드 GNP의 150% 이상에 해당하는 250억 파운드 이상의 국가채무와 이자는 국가세입의 3분의 1에 해당한다.
  - ③ 재무부는 경상 및 자본 지출을 충당하기 위하여 1987년 GNP의 10.7%를 차관 비율 요건으로 정하고 있다. 이는 유럽공동체 내에서 가장 높은 예산적자에 해당한다.
  - ④ 높은 명목 및 실질 이자율은 투자 유치에 방해요소로 작용하고 있다.
  - ⑤ 실업률은 18.5%로서 24만 2천 명에 이르는 노동력이 일자리가 없는 상태이며, 이 중 7만 3천 명이 25세 미만으로 유럽공동체 내에서 가장 높은 수준의 실업률을 기록하고 있다.
  - ⑥ 농업부문의 고용률이 지속적으로 하락하고 있으며, 유럽공동체 평균의 두 배에 육박한다.
  - ⑦ 순수 해외이민이 현재 3만 명에 달하고 있으며, 이는 인구의 자연적인 증가율에 상응하는 수치이다.

- ⑧ 지난 5년 동안 설비투자에 있어서 유럽공동체는 20%의 증가세를 보인 것과는 대조적으로 아일랜드는 전반적으로 증가세를 보이지 못했다.

5. 아일랜드 국가경제 및 사회적 잠재력을 실현하는 노력을 하는데 있어서 가장 중요한 것은 인적 및 자연자원을 더욱 효율적으로 활용해야 된다는 점과 과학기술 응용력을 최대화해야 된다는 것이다.

## 1. 유럽공동체 차원의 정책

1. 본 계획은 아일랜드가 세계경제 및 유럽공동체(EC)에 전적으로 참여한다는 것을 근간으로 하고 있다.
2. 아일랜드는 유럽공동체에 가입함으로써 대단한 경제적 이득을 얻을 수 있었다. 하지만 유럽공동체의 최근 경제성장이 둔화되고 농업부문의 잉여농산물 증가가 공동농업정책에 부담을 주고 있음에 따라 아일랜드에 악영향을 미치고 있다.
3. 아일랜드는 유럽공동체 내에서의 경제통합 강화를 위한 일련의 조치들을 일관적으로 지지해 왔다. 이 사실은 유럽통화제도(EMS: European Monetary System)에 아일랜드가 전적으로 참여하고 있으며, 후에 단일유럽특별법(Single European Act)이 탄생하게 된 계기가 되었던 국가간 회의(Inter-Governmental Conference)의 개최에 대해서도 지지를 보냈다는 것이 잘 입증하는 바이다. 아일랜드 정부는 유럽공동시장(Common Market) 구축을 마무리짓기 위한 단일유럽특별법의 취지를 실현시키기

위한 노력에 동참하고 있다.

뿐만 아니라, 유럽공동체 내에서 경제발전 및 생활수준의 격차를 줄이고 과학기술 역량을 강화시키기 위하여 노력하고 있다. 아일랜드는 이 같은 목표를 이루기 위해서 유럽집행위원회(EC, European Commission)가 내놓은 <들로르계획(Delors Plan)> 이라고 명명된 제안들을 환영하는 바이다. 아일랜드는 유럽공동체 시장의 완성을 위해서 가능한 한 많은 역할을 수행하려 노력할 것이며, 관련 제안들 중 일부를 신중하지 못하게 적용함으로 인해서 아일랜드 경제에 심각한 문제가 야기될 경우, 그에 대하여 전적으로 책임져야 한다는 것에 대해 잘 알고 있다. 또한 아일랜드는 유럽공동체의 경제적·사회적 결속력을 강화시킬 수 있는 더 효율적인 방안의 이행을 위해 시장개방정책을 취할 것이다.

4. 유럽공동체의 정책들 중 아일랜드에게 최대의 관심 분야는 다음과 같다.

- ① 유럽공동체를 위한 충분한 국내 자원을 공급한다. 1988년 1월 1일부로 개선했던 자금조달 시스템에 따라 유럽공동체 회원국의 회비가 각국의 상대적 발전 정도에 비례하게 된다. 아일랜드는 1992년의 국내 자원의 한도를 국내총생산(GNP)의 1.4%로 규정하였으며, 국내총생산의 확대와 관련된 '제4의 자원' 창출을 위한 유럽공동체의 제안을 전적으로 지지하는 바이다.
- ② 경제발전 및 생활수준에 있어서의 지역 간 격차를 해소하기 위한 유럽공동체 차원의 조치가 구조기금(Structural Funds)과 유럽공동체의 정책 수행을 통해 좀 더 효과적으로 취해지도록 할 것이다. 우리는 또한 구조기금을 1992년까지 실질적으로 두 배로 확대하고, 중재율(intervention rates)이 지역별 문제점들의 상대적 심각성과 각 회원국별 자금조달능력에 따라 차별화되어야 한

다는 유럽집행위원회의 정책을 지지하는 바이다. 아일랜드는 낙 후지역에 기금을 더욱 집중시켜야 한다는 원칙에 동의하는 바이며, 동 원칙이 실제적인 효과를 거둬야 한다는 점에 동의한다.

- ③ 예산규제체제의 구체적인 특징들이 공동농업정책(Common Agricultural Policy)의 효과적인 운용에 방해가 되지 않게 하며, 고유 자원의 활용 확대와 경제 및 사회적 결속력 강화를 위한 구조기금의 활용 증진에 방해가 되지 않게 해야 된다.
- ④ 공동농업정책이 효과적으로 이행되어, 가족경영 농가 및 소규모 농가에게 공정한 생활수준을 제공하고, 본 정책의 유럽공동체적 성격을 훼손하지 않도록 해야 한다.
- ⑤ 유럽공동체 내의 자본흐름의 자율화 노력이 아일랜드 경제의 개발 필요를 고려하는 방향으로 이루어지도록 해야 한다.
- ⑥ 간접 조세의 도입을 위한 유럽집행위원회의 제안들이 공공부문 재정의 질서를 회복하고, 그 결과 정부 세수를 유지하고 세제개혁을 도모한다는 아일랜드의 전반적인 필요를 반영하게 해야 한다.
- ⑦ 공동시장 구축을 도모함으로써 소규모 회원국들에게 시장 기회의 창출을 촉진하며, 투자전망을 개선할 수 있도록 하며, 이와 동시에 지역 간 격차 축소를 위한 효과적인 유럽공동체적 노력이 이루어져야 한다.
- ⑧ 과학기술 및 교육부문에 있어서의 교류와 금융공학 및 환경보호 분야 등에 관한 유럽집행위원회 정책들이 아일랜드의 경제발전 계획을 지원하도록 해야 한다.
- ⑨ 유럽공동체 내의 경제정책 조율이 유럽공동체 전체의 경제성장을 확대로 이어져서, 현재의 감당할 수 없이 높은 실업률에 큰 변화를 가져올 수 있도록 한다.



## II. 거시경제정책

1. 재정정책은 장기적으로 지속가능한 경제성장을 이루는 데 있어서 중추적인 역할을 한다. 최근, 국가채무와 그로 인한 이자가 아일랜드로서는 감당할 수 없을 만큼 증가하였다.  
하지만 이러한 상황은 변할 것이다. GNP 대비 국가채무 비율은 본 계획을 시행하는 동안 안정화될 것이다.
2. 경제성장 및 이자율의 개선에 따라, 재무부 기준 차관비율 요건을 GNP의 5~7%로 낮추게 될 것이며, 이를 위하여 정부는 계속해서 공적자금 지출을 통제하고 축소시키기 위한 조치들을 시행할 것이다. 본 계획 또한 경제활동을 증진시키고 이자율을 낮추며 신규 고용창출을 유도하여 재무부 기준 차관비율 축소에 기여할 것이다.
3. 공적자금 지출의 통제방안의 하나로서 좀 더 효율적인 국채관리를 위해 지금까지 취해 온 정책들이 추진될 것이다.
4. 재무부 차관비율의 축소(Reduced Exchequer Borrowing)는 이자율에 긍정적인 영향을 미칠 것이고, 신규 투자 및 경제발전을 촉진시키는 데 도움이 될 것이다.
5. 낮은 인플레이션을 유지하는 것은 이 계획의 추진 기간 동안 경쟁력 강화와 경제 활성화를 위해 필수적이며, 이를 위해서는 본 계획의 모든 이해당사자들의 노력이 필요하다.
6. 환율은 유럽통화제도(EMS)와 연동될 것이며, 이로써 EMS의 평균치와 아일랜드의 이자율 간의 연관성을 증대시켜 주고, 투자자

신뢰도를 증진시키며, 투기성 자본의 흐름을 억제해 준다.

7. 통화정책은 국제적 발전상황 및 환율정책에 맞추어 최저 이자율을 실현하기 위한 필요에 따라 결정될 것이다.
8. 적절한 임금수준은 계획의 성공 여부에 큰 영향을 미친다. 낮은 소득세와 낮은 인플레이션은 근로자의 임금인상에 대한 기대를 낮추는 데 도움이 될 수 있다. 이를 위하여, 정부는 본 계획 하에서 세계개혁 방안의 일환으로 제Ⅲ장에 명시된 소득세 감축을 실현하고자 한다.
9. 이러한 배경에서 임금인상은 1988년, 1989년, 1990년 각각 2.5%를 넘지 않는 범위 안에서 실현한다는 것이 동의되었다. 또한 저임금 근로자에게는 특별한 배려가 필요하다는 점에 대해서도 합의가 이루어졌다. 더불어 정부, FUE, CIF, ICTU는 국가적 차원에서 근로시간 문제를 다룰 수 있는 총체적 틀에 관한 논의를 하기로 합의하였다.
10. 저임금 노동자들과 근로시간에 관한 의견과 공공 및 민간부문에 있어서의 임금인상의 성격과 그 폭은 별도로 좀 더 광범위한 공공부문에 적용될 수 있는 ‘공공서비스 임금협약을 위한 제안’이라는 제목의 문서와 ‘ICTU, FUE와 CIF사이의 협약을 위한 제안서’에서 다루어질 것이다.
11. 정부는 목표한 예산 수준을 달성하기 위하여 공공서비스부문 근로자들을 감원하고자 하고, 특히 이러한 움직임이 자발적으로 이루어질 수 있도록 노력하고 있다. 정부는 이렇게 포괄적이며 자발적인 조치들을 통하여 공공서비스 인력감축을 추진할 수 있을 것이라 확신하고 있다. 그러나, 실상 이러한 자발적 조치들

을 취하는 것이 정부의 예산 및 구조상의 목표들을 달성할 수 있는 데 도움이 되지 않는다면, 정부는 이를 재검토할 것이다. 그러나 이 과정에서 정부는 ICTU와 전적으로 협의할 것이며, 그러한 사전의 협의는 본 계획에 대한 검증기제를 통해 이루어질 것이다.

### III. 세제 개혁

#### • 개 괄

1. 정부는 조세제도의 개혁에 전념하고 있다. 1987년 예산안 마련 때부터 시행된 본 계획 하의 혁신적 조치들은 조세제도의 형평성을 증대하고, 조세 징수의 근본적 개선을 도모하고, 경제발전을 촉진하기 위하여 추진될 것이다.

#### • 소득세

2. 정부는 소득세를 향후 3년 동안 총 2억 2천 5백만 파운드 정도 감면할 것인데, 여기에는 7천만 파운드에 상당한 PAYE(pay-as-you-earn: 원천과세 징수) 수당 확대량이 포함된다. 이러한 맥락에서 정부는 소득수준 35%대에 속하는 대상에 대한 범위 조정을 통하여 납세자들의 3분의 2를 표준율 적용 대상으로 포함시킬 것이다.
3. 정부는 계속해서 반드시 필요한 지출만 세금 목적으로 허용할 것이다.
4. 1987년 금융특별법(1987 Finance Act)에 명시되어 있는 공공기

관에 의해 지불된 전문직 보수에 대한 원천공제가 효과적으로 시행되고 있다.

5. 농부들에게는 다른 자영업 소득세 납부자들과 동일한 기준으로 세금이 부과될 것이며, 이는 전면적으로 또한 일관성 있게 시행될 것이다.

- 법인세

6. 1987년 추정 법인세 수입은 총 세수의 4%인 2억 6천 2백만 파운드이며, 이는 유럽경제공동체(EEC) 국가들과 비교할 때 낮은 수치이다. 그 주된 이유는 상대적으로 적은 사업규모와, 특히 제조업에 유리한 요건들을 포함하는 사업유인책 때문이다. 올해 예산안에는 재무장관은 법인세법을 재검토할 것을 포함시켰고, 현재 상당한 진전을 이룬 상태에 있다.

- 자본세제

7. 자본세제는 재검토될 것이며, 자본세 수익률을 훨씬 증가시킬 수 있는 가능성이 1988년과 그 후 예산에서 검토될 것이다.
8. 모든 재원으로부터의 이득을 총 합산함으로써 자본취득세(Capital Acquisitions Tax) 수익률을 증가할 것이다.

- 세금회피, 세금징수 및 집행

9. 정부는 세금징수와 집행제도를 개선하고자 한다. 연체금을 해결하고 세금 의무가 발생하기 전에 조속히 이행하도록 하기 위한 노력이 진행 중인데, 정부는 이에 모든 우선순위를 두고 있으며

- 필요하다면 행정적·입법적 변화를 시도할 것이다. 징수에 있어서의 형평성은 꼭 이루어져야 한다.
10. 국세청장실(Office of the Revenue Commissioners)에서는 현재 납세자 150명당 한 명의 직원이 담당하고 있는 실정이다. 이러한 상황을 개선하기 위하여 추가적 자원이 마련될 것이다.
  11. 국세청장은 연체금의 축소 및 완전한 해결을 위한 방법 및 계획표를 우선적으로 마련하고 있다.
  12. 정부는 자영업자들에 대한 법인세 및 소득세에 대한 자기평가제도를 도입하기 위한 노력을 하고 있다. 이 과정에서 이러한 규정의 준수가 잘 이루어질 수 있도록 효과적인 감사제도 및 적절한 벌금제도를 마련하는 일이 중요하다.
  13. 국세청장과 담당관들에게 부여되는 집행권의 범위가 법제개혁위원회(Law Reform Commission)에 의해 검토되고 있다. 동 위원회는 재무징수개선 현황에 관한 보고서를 가능한 한 신속히 작성하도록 요청받았다.
  14. 1만 파운드 이상의 공적 수주의 전제조건으로서 조세정리 인증서(tax clearance certificate)를 구비하는 것이 철저히 적용되고 있다. 이와 비슷한 시스템이 모든 보조금제도에도 도입되고 있다.
  15. 국세청장과 사회복지부는 조율 및 통제가 좀 더 잘 이루어질 수 있도록 향상된 신원확인 시스템을 도입하는 것을 구체적으로 논의하고 있다.

#### IV. 사회적 형평성 확대

- 개 괄

1. 정부는 사회급부, 보건 및 교육서비스 분야에서의 기회제공 측면의 사회적 형평성을 증대시키는 것을 정책의 주요 목표 중 하나로 하고 있다. 다음 조항들은 사회복지, 보건, 교육, 주택 분야에서의 정부 정책의 주요 목표들을 명시하고 있다.

- 사회복지

2. 정부는 사회복지 혜택의 전반적 수준을 유지하고 가용자원 한도 내에서 최저임금 수령자들을 위한 사회복지 혜택을 늘리기 위한 특별 조항 마련을 고려할 것이다.

3. 정부는 1988년에 농부들과 자영업자들을 위하여 소득세 목적으로 소득 a5로 평가되는 소득을 기준으로 한 사회보장보험료 (PRSI)를 도입하기로 결정했다.

4. 정부는 사회복지항소제도(Social Welfare Appeals System)에 특히 제도적 공평성의 확보와 관련하여 필요한 변화 조치들을 검토 중에 있다.

5. 가구소득부가기획(Family Income Supplement Scheme)이 최근 향상되었는데, 이에 이어 동 계획의 세부 사안들에 관한 구체적인 조사가 추가적인 수정의 필요성을 밝히기 위하여 시행될 것이다.

6. 사회복지 분야에 있어서의 정책 마련 및 실행을 담당하는 자발적

단체들과의 유기적인 관계를 형성하기 위하여 일련의 방안이 시행될 것이다.

## • 보 건

7. 정부는 의료서비스 제공의 방향을 결정하기 위하여 보건정책을 모든 측면에서 검토하고 있다. 정부는 그러한 재검토가 모든 이해 당사자들과의 협의를 통하여 이루어져야 한다는 것을 전적으로 인정한다.
8. 의료서비스 관련 주요 사안들을 제기하고 논의하는 협의서는 이미 발표된 바 있고, 이 문서와 그에 대한 다양한 반응은 주요 국가 회의의 기저를 이룰 것이다. 이 협의서에 자세히 논의된 주요 정책 사안들 중 하나는 향후 의료서비스에 있어서, 111개 보건 및 장애 항목의 예방과 건강증진을 포함하는 1차적 의료서비스 발전이다. 여기에는 전통적인 기관 지배적인 의료서비스에서 지역사회를 기반으로 하는 서비스로 변화가 포함된다.
9. 추가적으로, 의료서비스의 자금지원위원회는 지난 수개월 동안 논의를 진행해 왔다. 동 위원회는 권고안을 가능한 한 빠른 시일 내에 제출할 것을 요청받은 바 있으며, 뿐만 아니라 공평하고 포괄적이며 고효율-저비용 의료서비스를 제공하기 위해 향후 필요한 자금의 범위와 원천에 대한 권고안을 제출할 것을 요청받은 바 있다.
10. 미래를 위한 계획(Planning for the Future)이라는 정신과 서비스에 관한 보고서에 제시된 여러 제안의 도움을 얻어 많은 지역에서 의료서비스를 기관에서 제공하기보다는 지역사회 차

원에서 제공하는 방향으로 옮겨가는 데 있어서 이미 상당한 진전이 이루어졌다. 정부는 동 정책의 추진에 전념할 것이다.

11. 노령인구의 증가가 예측됨에 따라, 필요하다면 지역사회의 노령 인구를 위해 제공할 적절한 서비스를 재검토하고 구조 개편할 필요성이 인정되었다. 지난 수개월 동안, 이 문제의 다양한 측면들을 특별조사위원회가 검토해 왔으며, 보고서가 조만간 완성될 것이다.
12. 보건부는 장애인을 위한 서비스에 관한 녹서(綠書: Green Paper)를 발표했다. 장애인을 위해서 고용 기회를 향상시키고, 건물과 교통수단에 대한 접근을 용이하게 하고, 장애인들이 독립적 삶을 살아갈 수 있도록 하는 방법과 수단을 찾기 위해서 ICTU와 장애인들을 대표하는 단체들이 동 녹서에 관해 논의할 것이다.
13. 종합의료서비스계획(General Medical Services Scheme) 내에서나 병원 차원에서, 고가의 약값 관리를 위해 정부는 모든 차원에서의 현존 서비스 공급체제와 협의 강화를 통해서 약값을 관리할 수 있도록 계속 노력할 것이다.
14. 정부는 농업지역사회와 자영업자들의 의료비 연체금 수준에 대해 우려를 가지고 있다. 이러한 상황을 개선시키기 위한 노력에 있어서 상당한 진전이 이루어졌고 정부는 이같은 노력이 앞으로 계속되고, 심화되도록 노력할 것이다.

• 교 육

15. 정부는 사회적 형평성을 진작시키는 데 있어서의 교육제도의 중요성을 인식하고 있으며, 교육제도에 필요한 변화를 추진할 것이



다. 하지만 그러한 변화를 추진하는 과정에서 재정적 이유로 인하여 장애인에게 부담이 가는 일은 하지 않도록 노력할 것이다.

16. 취약계층을 지원하기 위한 일련의 제도들이 마련되어 있다. 또한 유랑자들과 정신적·육체적 장애인들을 위해서 재무부가 상당한 지원을 하고 있다. 특별한 도움을 필요로 하는 사람들을 파악하고 이러한 계층의 사람들이 자신의 최대 잠재력을 발휘할 수 있도록 특별한 관심을 가질 것이다.
17. 정부는 취약계층의 교육 참여를 장려하고 촉진할 것이다. 특히 역점을 두는 분야 중 하나가 좀 더 많은 2차(second-level) 교육을 마친 학생들이 고등교육(senior cycle)을 마칠 수 있도록 장려하는 것이다. 이 점이 바로 노동자 계층 자녀들이 3차(third-level) 교육을 받을 수 있도록 장려하는 것이 관건이 된다.
18. 2차 교육프로그램을 마치지 못한 학생들에게 FAS,<sup>8</sup>CERT,<sup>9</sup> ACOT<sup>10</sup> 등의 훈련 프로그램들과 직업교육 및 연수 프로그램(VPT: Vocational Preparation and Training Courses)과 고용보조금 및 계획을 통하여 국가는 상당한 지원을 할 것이다. 정부는 우선 학생을 VPT로 유치하기 위한 특별 조치를 마련하는 데 역점을 둘 것이다.
19. 가용자원의 한도 내에서 지역사회 교육 및 성인 읽기 프로그램들이 계속 추진 및 강화될 것이다.

<sup>8</sup> Training and Employment Authority: 1988년 설립된 아일랜드의 직업훈련과 고용을 담당하는 공공기관.

<sup>9</sup> Fáilte Irelan: 관광산업 직업훈련 공공기관.

<sup>10</sup> National Agricultural Advisory And Training Organisation: 농업 관련 직업훈련 공공기관.

• 주택

20. 노숙자들에 관한 조항들을 포함하고 있는 신규 주택법안(Housing bill)이 다일 회의(Dáil Session) 기간 동안에 마련될 것이다.
21. 정부는 공적자본 프로그램(Public Capital Programme)을 통해 장애인의 주택 필요를 충족시키는 데 역점을 둘 것이다.

V. 고용

• 개괄

1. 정부는 본 계획의 금융·통화정책을 통해 저이자율과 저주택용자 대부금율, 안정적인 환율, 저인플레이, GNP 대비 국가부채비율의 안정화와 그 후의 지속 가능한 수준으로의 축소, 자본 이탈의 방지와 좀 더 공평한 개인조세 부과를 실현하고자 했으며, 이미 상당한 진전을 이루었다. 이 같은 금융·통화환경은 투자 신뢰도를 높이고 경제활동을 촉진시킬 것이며, 현 고용을 유지시키고 신규 고용을 창출해 낼 것이다. 고용전략의 목표는 소위 말하는 '지하'경제가 아니라 합법적인 경제에서 생존 가능한 일자리를 창출하는 것이다. 본 계획은 이러한 취지의 일련의 구체적인 방안들을 포함하고 있다.
2. 국내 제조업 분야를 강화해서 다른 소규모 국가 경제들이 이미 실현한 바 있는 역동성을 이루어야 한다. 이러한 다른 국가들의 사례가 제시하고 있는 바에 비례하여 추산해 볼 때, 아일랜드는 제조산업에 10만 명을 추가로 고용해야 된다. 엄청난 수입량이

입증해 주고 있는 국내 제조업 분야의 취약점은 아일랜드가 현재 겪고 있는 높은 실업률의 원인 중 하나이다. 현재 8만 명을 고용하고 있는 외국인 기업들은 성공적이고 발전된 제조 과정을 운영하고 있으며 아일랜드 기업의 직원 관리에 있어서의 취약점을 보여주고 있다. 국내 제조업도 확대 및 다양화되어야 한다. 또한 국내 자연자원을 좀 더 잘 활용하고 수출을 증가시키며 고용을 확대시키기 위해서는 제조업이 국내 시장에서 차지하는 비율을 높여야 한다.

3. 아일랜드는 계속해서 인센티브를 제공하여 해외 제조기업 유치활동을 할 것이다. 건실한 금융·통화 환경을 마련하는 것이 바로 해외기업을 유치하는 데에 좋은 유인요인이 될 것이다.
4. 아일랜드의 책임 보험료는 아일랜드 기업들에게 비용상에 있어서의 불이익을 주며, 특히 영국의 경쟁업체들과 비교할 때 이 점은 여실히 드러난다. 정부는 개인 상해 사건들에 있어서 배심원을 없애는 법 조항을 마련하기 위해 노력하고 있으며, 직장에서의 안전, 건강 및 복지(배링턴 보고서: Barrington Report)에 관한 심문위원회(Commission of Inquiry on Safety, Health and Welfare at Work)의 주요 권고안을 실행하고 보험 회사들의 안전에 관한 체계 마련을 장려하는 방법을 통하여, 비용 축소를 실현시키기 위한 노력을 하고 있다. 법률 비용을 낮추기 위하여 피해 정도에 관한 지침서(Book of Quantum of Damages)의 발간을 지원하며, 재판 전 절차를 도입하며, 고등법원(Superior Courts)에서 사건이 다루어지는 빈도를 줄일 수 있는 가능성이 또한 검토될 것이다. 보험업계 대표들은 개선된 체계가 도입되면 책임 보험료가 감소할 것이라고 확신하고 있다.

5. 서비스산업은 독립적으로 또한 제조업 부문의 고용 증가의 승수 효과를 통해서도 증가할 것이다. 관광, 국제서비스 및 특히 금융 서비스는 서비스산업의 성장에 큰 기여를 할 것이다.
6. 국영기관들은 자신들의 경제적 고용창출 활동을 발전하고 다양화 시키도록 적극적으로 장려될 것이다. 이러한 목적을 이루기 위하여 신규 법률 제정이 필요하다면 또한 법안이 제출될 것이다.
7. 공익사업과 공공서비스 관련 국영기관들은 효율을 증대시키고 가격을 억제시키는 방안의 도입을 통하여, 현재 경제의 경쟁력과 고용창출에 영향을 주고 있는 고비용 문제를 개선해야 한다.
8. 본 계획 하에서 완전한 임금인상을 실현한다면 좀 더 효과적인 비교분석이 이루어 질 수 있게 되는 데 크게 도움이 되어, 더 많은 일자리를 창출할 수 있을 것이다. 이는 마케팅, 운영, 기술개발의 강화와 병행되어야 한다.
9. 신규 고용창출에 대한 구체적인 안은 산업별로 논의될 것이다.

- 제조업

10. 아일랜드의 경제 및 사회 전망은 세계시장을 겨냥한 양질의 무역 품과 서비스를 만들어 낼 수 있는 산업 기반을 더욱 발전시킬 수 있는가에 궁극적으로 달려 있다. 아일랜드의 제조업 고용정책의 목표는 향후 10년 동안 연평균 2만 명을 추가로 고용하는 것이며, 이는 본 계획의 정책들이 발효되면서 실제로 추진될 것이다. 일자리 손실에 있어서의 상쇄 경향은 정확히 예측할 수는 없지만, 경쟁이 치열해지는 경제 환경과 국내 산업육성에 대한 관심을 유도하여 고용안정이 촉진될 것이라 예측된다.

11. 이를 이루기 위한 정책들은 다음과 같다.

- ① 산업진흥기관들의 근본적인 구조조정과 간소화가 국내 제조산업의 성장을 위한 복합적인 대안을 제공하기 위하여 시행된다. 이 대안에는 국내외에서의 개발과 마케팅, 기술적 변화와 혁신이 포함된다. 외국인의 대 아일랜드 투자를 진작시키는 활동이 전문분야별로 강화된다.
- ② 국내 산업들의 시장 지향적·기술적 발전은 아일랜드 경제에서 탄탄히 자리를 잡은 소수의 아일랜드 기업들의 확장 및 발전을 가져올 것이다. 무역마케팅부와 과학기술부는 이러한 전략을 발전시키기 위하여 구축되었다.
- ③ 고정자산 투자에 대한 지원으로부터 마케팅, 제품개발, 연구개발 및 경영전문성의 강화로 재정지원의 대상을 변경하기 위해 국가보조에 역점을 둔다.
- ④ 1987년 예산안에서 해당조항이 마련된 바 있는 신무역거래소들은 국내 기업들에게 새롭고 효과적인 수출서비스를 제공할 것이며, 특정 해외시장에 있어서의 아일랜드 생산품이 차지하는 비율을 증대시키는 데 도움이 될 것이다.
- ⑤ 아일랜드 기업들에게 지원되는 연수보조금의 활용이 마케팅, 경영, 기술 및 무역언어능력 교육에 집중될 것이다.
- ⑥ 국가보조금을 좀 더 직접적으로 고용에 연계시켜 구체적인 고용 목표를 달성해야 지원금을 지급하도록 한다.
- ⑦ 다음 사항에 기반한 산업별 개발전략을 시행할 것이다.
  - (a) 국내 및 해외시장 조사를 실시하여 개발 잠재력 및 고용 잠재력을 파악
  - (b) 국내 천연자원

(c) 국내 고기술 노동력

(d) 업선된 산업 및 시장점유율 상승

⑧ 해외투자 유치는 외국인 투자가 아일랜드 경제로 통합될 수 있도록 하는 데 더 많은 역점을 두게 될 것이다.

12. 무역 및 마케팅 관련 국무장관은 현재 아일랜드 기업들이 국내외 시장에서 시장점유율을 높일 수 있도록 하는 지원방안과 마케팅 교육과 인재개발에 특별한 주의를 기울일 수 있는 방안을 제시할 수 있는 국가마케팅 계획을 준비하고 있다.

13. 산업별 접근법의 일환으로, 각 산업 분야를 대상으로 구체적이고 현실적인 고용기회를 파악할 것이다.

● 식품산업

14. 정부는 고용과 부를 창출하기 위해서 그러한 기회가 존재하는 식품산업의 발전에 우선순위를 둘 것이다. 식품산업 진흥에 적극적인 국가기관들은 더 효과적으로 활동을 하기 위하여 특별히 설치된 장관 부속실에서 운영되고 있다. 식품산업의 개발 계획은 현재 마련 중이며, 수개월 후 발표될 것이다. 식품 수출을 최대화하기 위해서 적극적인 해외마케팅 전략이 마련될 것이다.

15. 정부 각 부처 및 국가기관들이 파악한 고용기회 현황은 다음과 같다.

① 쇠고기산업: 향후 5년간 1천 개의 신규 고용창출이 예상된다.

② 돼지고기 가공산업: 향후 5년간 1억 4천만 파운드를 투자하는 투자계획이 마련되었으며, 1천 개의 추가적 일자리 창출이 예상된다.

- ③ 양고기산업: 특히 고부가가치 제품의 수출 증대가 향후 5년간 추가로 2백 개의 일자리를 제공하게 될 것으로 예측된다.

• 기타 제조업부문

16. 정부부처들과 국가기관들에 의해 지금까지 파악된 제조업분야 고용 기회는 다음과 같다.

- ① 도구제작: 향후 5~8년 동안 생산량이 1년에 약 5백만에서 2천만 파운드로 증가할 수 있으며, 약 1천 개의 일자리가 추가적으로 생길 것이다.
- ② 자동차 부품산업: 일본과 유럽의 자동차 제조업을 겨냥한 자동차 부품업체의 시장점유율 증가 여부에 따라 최대 3천 개의 일자리가 이 분야에서 창출될 것으로 추산된다.
- ③ 기계공학: 기계공학산업에서 튼튼한 국내산 부품을 개발하는 것은 산업계 전체에 도움이 되는 것이기 때문에 제조업 분야를 발전시키는 데 필수적이다. 도구 제작 및 자동차 제품 산업 분야를 위한 특별 방안이 현재 시행중에 있다. 다수의 공기업들(예: Aer Lingus Sugar Company, ESB, Bord na Móna)은 이 분야의 전문적 영역들에 대한 특별한 전문성이나 지식을 개발해 왔으며, 이러한 전문성이 만약 결합된다면 아일랜드 경제에 탄탄히 뿌리를 내린 실속 있는 제조업 프로젝트들을 생성해 낼 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 그러한 프로젝트의 실효성에 관해 현재 관련 공기업들이 구체적으로 검토하고 있다.
- ④ 전자분야: 국내 전자산업의 규모는 5년 안에 배가 되어 약 3천 개의 일자리를 생성해 낼 것이며, 외국인 투자기업들이 추가적으로 약 3천 개의 일자리를 창출할 것이다.

- ⑤ 의류: 수출을 5천만 파운드 늘리고 4천만에서 5천만 파운드 상당의 수입을 대체함으로써 약 3천 5백 개의 신규 일자리를 창출할 수 있다.
- ⑥ 수공업 제품: 수공업 제품의 해외 소매 프랜차이즈는 향후 몇 년 동안 1천 3백 5십만 파운드 상당의 수출을 할 수 있느냐에 따라 1천 개의 추가적 일자리를 창출할 수 있을 것이라 추산된다.
- ⑦ DIY 제품(Do-It-Yourself: 손수 만들어 사용하는 제품들): DIY 제품들의 수출 진작은 2천 5백만 파운드까지 수출이 증가한다면, 앞으로 몇 년 동안 3백 개의 신규 일자리를 창출하게 될 것이라 예상된다.

- NADCORP<sup>11</sup>

17. NADCORP는 국내 기업들에게 투자자금을 제공하는 데 있어서 능동적이고 혁신적이며 발전적인 역할을 할 것이다. 산별 차원에서 NADCORP는 투자 기회를 위해서 특별한 틈새시장을 개척하고 있으며, 국가적으로, 전략적으로 중요성이 있는 프로젝트를 적극적으로 추진할 것이다.

- 농업

18. 농업 및 식품산업의 확대는 정부의 경제정책에서 중추적인 요소를 이룬다. 이 분야의 수출 의존도가 높고 유럽집행위원회의 지원체계에 대한 제재조치가 강화되고 있다는 점들을 감안하여 볼 때, 시장 주도의 중요성을 인식하는 것이 농업 분야의 발전을 강화시키는 데 필수적인 선행조건이라고 여겨지고 있다.

---

<sup>11</sup> 정부출연 과학기술산업 벤처투자회사.



19. 유럽연합의 예산규제 압박이 점점 명확해지는 가운데, 정부는 공동농업정책(CPA)에 대한 대응에서, 이 정책의 근본적인 원칙과 또한 단일유럽특별법의 사회통합 진작 의무를 전적으로 반영하도록 노력하고 있다. 구체적으로, 농업식품장관은 CAP개혁이 계속해서 아일랜드 농업 분야와 농가소득을 보호할 것이며, 아일랜드 식품산업의 발전을 촉진 및 진작시키도록 하기 위해 노력할 것이다. 또한 필요하다면, 가격을 낮추는 것보다는 생산에 있어서 수량적 한계를 주는 것을 더 나은 방법으로 여기고 있다.
20. 농가에게는 올해가 최근 몇 년과 비교할 때 상대적으로 상황이 좋은 해였다. 정부의 목표는 농업분야의 신뢰도를 유지시켜 줄 수 있는 정책을 지원하는 것이다. 정부의 경제정책은 이미 이자율을 상당히 낮추는 결과를 낳았고, 이는 농업 분야에 투자를 유치하는 데 매우 도움이 된다. 농업 분야를 지원하기 위한 기타 중요한 정책들은 다음과 같다.
- 육류산업의 발전에 매우 중요한 소고기 축우를 유지시키기 위한 신규 지원금 또는 대출금 제도 마련.
  - 소 결핵을 척결하기 위한 적극적인 활동을 위하여 새로운 조치가 시행될 것이며, 이에 대하여 농업 분야 관련기관들, 여타 이해당사자들과 농업식품장관이 논의하고 있다.
  - 유럽연합의 공동위원회는 농업식품장관의 요청에 따라 아일랜드에게 생산자 규제를 적용하는 것을 검토하기 시작했다. 이 규제를 소고기, 양고기, 곡물, 감자 등에 적용하는 것은 참여하는 농부들에게 마케팅의 중요성에 대한 인지도를 높여 주는 작용을 할 것이다.

- 유럽집행위원회의 자금으로부터 최대한의 이득을 얻고 또 기업형 농촌활동을 진작시키기 위해 통합농촌지역개발 프로그램을 시범 지역별로 우선적으로 운영할 것이다.
- 서부 지역의 실정에 맞는 수정 서부개발 프로그램은 1988년에 도입될 것이다.
- 정부는 서부개발 프로그램 및 소외 지역 지원계획 등을 포함하는 유럽집행위원회의 구조적 방안들을 더욱 효과적으로 시행하고 확대하기 위해서 지역사회자금을 증대시키기 위해 노력하고 있다.
- 정부는 3개 유럽경제공동체 구조기금(ERDF, ESF, FEOGA의 지침부문)으로부터 아일랜드가 얻을 수 있는 이득을 최대화함으로써 농촌 지역의 개발을 촉진시킬 수 있는 데 필요한 조치를 취할 것이다.
- 농업관련 단체들은 현존 유로화 체계가 1년간 연장되어야 한다는 제안을 했으며, 현재 검토 중에 있다.
- AFT와 ACOT의 합병은 농업 및 식품산업이 좀 더 현재 이 분야에서 생기고 있는 근본적인 변화들, 예를 들어 최신기술 발전에 잘 부응할 수 있도록 할 것이다. 농업 분야에 새로 진출하게 된 젊은 농부들을 위한 연수교육에 또한 역점을 둘 것이다. 농업 관련 단체들은 젊은 농부들을 위한 시설지원으로 인해 발생하는 비용이 인지세로 상쇄될 수 있다는 바탕 하에 젊은 농업인 시설보조금제도(Young Farmer Installation Aid)를 재도입할 수 있다는 제안을 정부에 제출했다. 이러한 제안들은 향후 예산안을 고려하여 호의적으로 검토되고 있다.

- 원 예

21. 원예장관실이 원예산업의 잠재력을 실현하기 위하여 구축되었다. 이 분야를 위한 5개년 계획은 준비 중에 있으며, 수입 및 해당 기간 동안 수출을 약 7천만 파운드를 증가시켜 시장을 회복시키고, 그 과정에서 1천 5백~2천 개의 일자리를 창출하는 기반을 마련하는 것에 그 취지가 있다. 이 개발계획의 준비와 실행은 Bon Glas라는 새로운 국가기관이 맡을 것이다. Bon Glas는 법적으로 완전한 체제가 구축될 때까지 잠정적으로 구축된 기관으로서 농업식품부, AFT, ACOT와 대학들을 통하여 원예산업에 이미 제공된 여러 가지의 국가지원 서비스를 합리화시키기 위해서 설립된 것이다. 동 계획의 이행을 위해 이사회에 의해 이미 설립된 상품팀들(Commodity Teams)과의 협의를 제품별로 진행하고 있으며, 조만간 시행방안에 대한 권고안이 도출될 것이다.

- 삼림산업

22. 정부는 삼림산업이 가지고 있는 일자리 창출, 수입대체, 수출수익, 지역 및 사회 발전을 위한 잠재력을 실현시킬 수 있는 강력한 행동계획을 채택했다.

동 프로그램의 주요 요소들은 다음과 같다.

- 삼림분야를 전문적으로 책임지는 장관을 임명한다.
- 국영삼림을 상업적으로 운영할 수 있는 새로운 국영기업의 설립. 동 기업은 새해 초에 발족될 것이다(잠정 이사회가 곧 발표될 것임).

- 농부들은 유럽경제공동체(EEC)가 지원하는 지원금을 포함하여 가용 인센티브를 충분히 사용하여 삼림산업으로 진출하도록 지원받을 것이다.
- 1987년과 1988년에 정부는 각각 1만 1천 헥타르와 1만 3천 헥타르의 최대 식목 목표를 세운 바 있다.
- 삼림산업을 위한 EEC의 지원금 수준을 상당히 증가시키기 위한 노력을 펼친다.

위에 언급된 이니셔티브를 이행하여 다음과 같은 결과를 얻고자 한다.

- 아일랜드의 국가 산림 기반을 대폭 증가시킨다.
  - 1987년 국가 목재 생산을 5만<sup>m<sup>3</sup></sup>에서 1천 2백5십만<sup>m<sup>3</sup></sup>로 늘린다.
  - 식수조림산업에서 1987년, 1988년에 약 2백5십 개의 신규 일자리를 창출한다. 식수조림산업 하의 목재산업들에서도 추가적으로 5백 개의 일자리가 향후 3~4년에 걸쳐 창출될 것으로 추산되는데, 이는 또한 향후 8~10년에 걸쳐 1천 개의 일자리로 증가할 수 있다.
  - 국가 식수조림 계획으로부터 창출되는 신규 일자리가 소위 말하는 지하경제에서 생겨나지 않도록 제도적 조치를 취할 것이다.
  - 국내 판매 및 수출 증가를 통하여 수입대체와 외국통화수익을 증가시킨다.
- 해양산업
    23. 해양산업은 어획량의 3분의 2 증가, 어장 어류 생산량의 3배 증가, 어류 수출량의 2배 이상의 증가가 이루어져, 궁극적으로

2천 개의 신규 정규직과 2천 개의 비정규직을 창출할 수 있는 잠재력이 있다고 예측되고 있다. 정부는 해양 연구소를 설립하여 해양산업의 발전을 지원할 것이다. 육로 어업의 잠재력은 만일 지역에서의 참여와 자금지원이 충분히 이루어진다면 약 1천 5백 개의 신규 일자리를 만들어 낼 것이라 추산된다. 이러한 프로그램들은 아일랜드의 자연자원 기반산업 및 국내 산업들의 발전을 꾀하는 데 기여할 것이다.

24. 정부는 일련의 인센티브를 아일랜드 선박들의 발전과 확장을 위해 도입하고 있다. 그러한 인센티브로는 조세인센티브, 지원금, 상업적 선박 프로젝트에 있어서의 NADCORP의 참여 등이 있다. 이는 전략적 선박들이 비상상황을 대처할 수 있는 방안을 강구하게 하는 것을 목표로 하고 있다. 현재 해양장관은 선박제조, 해양 레크리에이션과 부대문화시설 프로젝트에 있어서의 고용기회를 활용할 수 있도록 하는 추가적인 노력을 진행하고 있으며, 특히 정박지의 개발을 계획하고 촉진할 수 있는 체계를 구축하는 것과 관련된 고용창출을 하기 위해 노력하고 있다. 이러한 일련의 조치들의 결과는 연말 이전에 나올 것이다.

#### • 건설업

25. 건설업은 민간부문의 투자수요 회복의 도움을 받을 것이다. 본 계획은 민간부문 투자환경을 개선하는 역할을 할 것이며, 이는 또한 건설업에 도움이 될 것이다. 조만간 시작될 세관관리소 (Custom House Docks) 부지의 개발이 이를 잘 보여주고 있다. 최근 설립된 건설산업개발위원회(Construction Industry Development Board)는 이 분야를 지원하기 위한 방안에 대해 자문을 제공할 것이다. 재정정책이 허용하는 한 지속가능한 수

준의 공공수요가 유지될 것이다. 기간산업에 대한 국가 투자를 보충하고, 건설업에 있어서의 고용을 지원하기 위해서 공공기준에 맞는 민간투자의 유치 노력을 할 것이다.

26. 정부는 또한 지하경제에 속하는 상당한 건설 분야가 존재하는 것을 인식하고 있다. 공공 건설 프로그램들에 있어서의 지하경제의 운영은 지금까지 주 계약의 가치가 1만 파운드를 상회하는 주 계약의 주계약자와 모든 하청업자들에게 적용되는 조세의무 완료인증절차(tax clearance certification procedures)를 담당하는 국가기관에 의해서 엄격하게 규제되어 왔다. 정부는 건설산업연맹(Construction Industry Federation)과 아일랜드 노총 내 건설노조(Irish Congress of Trade Unions(Building Unions Group))에 의해 제26차 임금협약안에 사측과 노측이 공동으로 지원하는 기관을 설립하여 지하경제 활동을 감독하기로 한 것을 환영한다. 정부는 이 이니셔티브를 지원하기 위하여 추가적인 제안들을 검토 할 것이다. 또한 건설산업 개발위원회는 건설업계 내의 지하경제 활동을 우선조사 대상으로 지정했으며 이 문제에 대해 권고안을 발표할 것이다.

- 관 광

27. 관광교통부는 관광산업의 발전을 위한 새로운 조정 전략을 시행하기 위하여 설립되었다. 그 목적은 바로 추가적으로 2만 5천 개의 일자리를 만들고 5억 파운드의 관광수익을 유치하는 것이다. 이 목적을 달성하기 위해서는 향후 5년에 걸쳐서 항공정책의 근본적인 변화를 피하여 외국 방문객의 숫자를 두 배로 증가시켜야 될 것이다. 우리는 좀 더 항공비용을 낮추고, 국내로 들어오는 항공교통을 발전시키고, 좀 더 목표지향적인 마케팅을 추구하

며, 사업확대계획(Business Expansion Scheme)을 통해 관광 산업 투자유치를 위한 유인책의 적극적인 홍보를 통하여 좀 더 많은 외국인 관광객을 유치할 수 있어야 한다. 그 외 추진사항들은 해외관광 대행 사업으로의 진출, 항공사들과 관광홍보기관들에 의한 좀 더 유기적이고 일괄적인 관광 상품의 모색 등이 있다. 환경보호와 관련된 법률의 개선은 또한 관광 분야의 잠재력을 실현시키는 데에 기여하게 될 것이다.

- 금융 및 기타 국제서비스

28. 세관관리소 부지에 있는 국제금융서비스센터(International Financial Services Center)는 향후 3~4년에 걸쳐 약 7천 5백 개의 일자리를 창출하게 될 것이라 추산된다. 전체 세관관리소 부지의 개발은 성수기 동안 1천 5백 개의 건설업계 일자리를 창출하여 약 2억 5천만 파운드가 창출될 것임을 의미한다.
29. 다른 국제서비스는 컴퓨터서비스, 의료서비스, 교육서비스와 건축 및 엔지니어링 비즈니스 상담 등의 분야에서 약 3천 개의 일자리를 창출할 것이라 추산된다.

- 정부출연기관

30. 공공기관들은 본 계획 하에서 신규 일자리를 창출할 수 있는 실제적인 제안들을 제출할 것을 요청받았다. 접수된 일련의 제안들은 경제 효용성의 기준을 만족시킨다고 평가되고 시행될 수 있다고 판단하여 본 계획에 추가되었다.

• 해외 비즈니스 상담

31. 국가기관들에 의한 해외 비즈니스 상담의 거래 총액을 향후 5년 안에 세 배 증가시키기 위하여(현재는 연평균 8천만 파운드를 기록하고 있음) 정부는 다음과 같은 조치를 취할 것이다.

- 해외 서비스 개발 잠재력이 있는 각 국가기관들에게 해외비즈니스 상담업무에 대한 구체적인 목표를 명시한 간단명료한 5개년 개발계획을 제출하도록 한다.
- 국가기관들의 해외 비즈니스 상담 업무의 발전을 촉진하기 위해서 법률적으로 필요한 변화들을 도입한다. 예를 들어 국가기관들이 자회사를 설립할 수 있도록 하기 위한 법률상 필요한 조치를 도입한다.
- 현재 가용자원을 활용해 새로운 전담부서를 설립해서 적절한 국가기관들이 각 정부부처, 대사관 공사 및 국가기관들의 자원과 정보네트워크를 이용하여 해외 비즈니스 상담기회에 대한 시의 적절하고 수준 높은 정보를 입수할 수 있도록 한다.
- 적절한 곳에 국가기관들이 여타 국가기관들과 민간부문 비즈니스 상담업체들과 공동으로 상담 기회를 개발하여, 해외상담 업무를 확보하는 데 쓸 수 있는 자원을 최대한 효과적으로 활용하도록 한다. 무역 및 마케팅장관이 이끄는 특별 전담부서를 마련하여 해외사업 상담 기회를 개발하는 데 박차를 가할 수 있게 한다.

32. 재무부에 도움이 되는 공공서비스 분야에서 고용기회를 지원할 수 있는 해외사업 상담 기회를 전적으로 모색해야한다. 예를 들어 지난 20년 동안 병원과 의료센터들의 첨단 기술장비를 도입하기 위한 대규모 투자가 시행되었다. 해외 컨설턴트들이 의료 장비의 대부분을 제공하고 유지하는 데 동원되었으며, 일부 추



산에 따르면 이러한 장비에 대한 평균 1천만 파운드 상당의 유지 작업이 해외 컨설턴트에 의해 추진되고 있는 것으로 나타나 있다. 이 작업의 상당 부분이 사내에서 또는 지역 차원에서 좀 더 비용 효과적으로 이루어질 수 있을 것으로 여겨진다. 이의 실현 가능성을 현재 보건부가 검토하고 있다. 이미 이 분야에 있어서의 진전도 있었다. 예를 들어 더블린에 위치하고 있는 탈라(Tallaght)와 성 제임스 병원(St. James' Hospitals), 갈웨이 지역 병원(Galway Regional Hospital) 관련 브리핑 자료에는 의료 물리학/생물공학 부서들의 설비 계획에 대한 조항이 언급되어 있다.

#### ● 근로자 협동조합

33. 현재 근로자 협동조합을 통하여 고용창출을 지원하는 프로그램을 다수의 국가기관들이 시행하고 있다. 인력기관들의 경우에 이러한 지원이 새로운 대표기관인 An Foras Aiseanna Saothair(FAS)하에 계속되도록 하기 위하여 법률조항이 마련된 바 있다. FAS는 근로자 조합의 발전을 지원하고 촉진하기 위한 광범위한 권한을 가지고 있다. YEA가 운영하는 지역사회 기업 프로그램(Community Enterprise Programme) 하의 조합개발을 위한 지원 혜택이 25세 이상 근로자들에게 제공될 것이다. 근로자 조합은 고용 유지에 상당한 기여를 할 수 있으며, 정부는 적절한 환경에서 근로자 조합들이 설립되도록 지원을 하는 것이 신빙성이 있다고 생각한다. 그러므로 정부는 FAS측에 협동조합 개발협의회(Co-operative Development Council)의 설립을 위한 제안을 긴급히 검토할 것을 요청할 것이다. 현재 노동부장관이 FAS의 설립에 앞서 신생 조합 기업들에게 특별 자문을 제

공하는 데 도움이 되도록 시범운영 계획을 검토하고 있다. 현 기관기금(agency funds)과 IDA출자금 및 비국영기금으로 이와 같은 시험적 운영의 일부 자금을 충당할 것이다. 동 협의회는 국가기관, 노조, 조합단체, 북아일랜드 조합개발청의 공동의 경험을 토대로 하여 업무를 개발할 것이다.

34. 근로시간 단축이 고용창출을 이루기 위한 한 가지 방안으로 제시되었다. 노조와 고용주 단체들이 개별 기업 차원에서 공동의 타협을 통하여 이를 이루기 위한 가능성을 모색할 수 있으며, 근로시간 단축을 통한 고용 수준 증대에 관한 사안을 검토하기 위하여 노사정위원회가 발족될 것이다.

## VI. 노동법

### • 보호법률

1. 노동부장관은 부당해고, 고용의 형평성 및 임금에 관한 법조항들을 검토한 논의 자료를 조만간 발표하여 현존 법체계에 있어서 필요한 수정 조치들을 정립할 것이다. 동 논의 자료는 또한 고용안정과 비정규직의 지위에 관한 사안들을 다룰 것이다.

### • 고용조건

2. ① 정부는 직장안전, 보건, 및 복지에 관한 심의위원회의 주요 권고사안들을 발효시키기 위하여 Oireachtas에 기초법안(Framework Bill)을 제출할 것이다. 직장의 안전 및 보건을 위한 노사정 잠정 이사회(Tripartite Interim Board for Occupational

Safety and Health)는 새로운 작업장 내 직업안전 체제로의 전환에 필요한 과도기적 조치들을 시행하고 있다.

② 정부는 행정명령을 통하여 1984년 제정된 근로자 보호(고용주의 지불 불능시) 특별법의 범위를 66세 이상의 근로자로 확대 적용할 것이며, 이는 고용주의 파산시 근로자들이 파산 전에 가입하였던 고용보험과 관련하여 가지고 있는 권한을 회복하게 하는 것을 목적으로 하고 있다.

### ● 고용평등

3. 노동부는 1974년에 제정된 차별금지(임금) 특별법과 1977년에 제정된 고용평등 특별법을 검토해 왔으며, 법률의 수정을 위한 다양한 방법들을 곧 발표될 논의자료에 명시할 것이다. 그러나 법률 제정은 고용평등의 문제에 대한 한 가지 대책일 뿐이다. AnCO<sup>12</sup>는 여성들이 비전통적인 분야에서 직업을 가질 수 있는 기회를 제공하고 있다. 노동부장관은 FAS가 이러한 목표를 추진하기 위한 방법과 수단을 검토하도록 요청할 것이다.

### ● 근로자 참여

4. 정부는 국가기관에서 소이사회 차원에서의 근로자 참여를 도모하기 위한 법률을 도입할 것을 제안한다. 노동부는 현재의 예산상의 제한점들을 고려하여 달성 가능한 조치들을 파악하기 위하여 근로자 참여에 관한 자문위원회의 권고안들을 검토하고 있다.

<sup>12</sup> 아일랜드의 청년 직업훈련, 인력서비스 관련 공공기관으로서 1988년 설립된 FAS가 AnCO의 역할을 이어받았다.

- 노사관계

5. 노동부장관은 노사관계의 변화를 이루어내기 위해 고용주 및 노동조합 단체와 협의할 것이며, 이를 통하여 단체교섭과 분쟁해결을 위한 좀 더 나은 체제를 설립하고 고용창출투자를 위한 환경을 조성하는 데 도움을 줄 것이다. 본 계획에 참여하는 당사자들은 이 논의들을 가능한 한 빨리 결론짓고자 한다.

## Ⅶ. 조사·감독 위원회

1. 정부와 본 계획의 참여 당사자들은 본 계획의 이행에 있어서의 진전 상황, 특히 본 계획의 목표 및 목적 달성에 관한 진전 상황을 검토하고 감독하기 위하여 특별중앙조사위원회를 구성할 것이다. 동 위원회는 수상실(Department of Taoiseach)에서 주재할 것이며, 정부와 본 계획의 참가자들에게 보고할 것이다.
2. 관련 사안들에 대해서 적절한 기관들에게 자문 및 도움을 받을 것이다.
3. 사안에 따라 위원회 차원에서 별도의 논의를 하거나, 또는 정부와 본 계획의 참여 당사자나 사안과 직접적 연관을 가지고 있는 당사자 간 쌍무 협의를 할 수 있다.

## | 부록 3 |

## 경제위기 극복을 위한 사회협약(1998.2.9.)

## 전 문

노사정위원회는 모든 경제주체의 참여와 협력을 통해 현재의 국가적 위기를 극복하자는 국민적 염원에 힘입어 1998년 1월 15일 발족하였다.

노사정위원회는 그동안 경제위기 극복을 위한 구조개혁과 이에 따르는 공정한 고통분담 방안에 관하여 집중적으로 논의한 결과, 우리 경제를 보다 투명하고 개방적이며 경쟁촉진적인 체질로 바꾸는 근본적인 구조개혁이 없이는 지금의 국가 위기를 벗어날 수 없다는 결론을 얻었다.

위기극복을 위한 구조개혁 조치들은 조기에 과감하게 취해져야 하고 정부와 기업, 정치부문에서의 개혁이 동시에 추진되어야 한다는 데에 인식을 같이 하였다.

또한 각 경제주체들이 솔선수범의 자세로 합심·협력해야만 개혁조치들이 성과를 거둘 수 있으며, 그에 따른 고통의 공정한 분담과 사회적 평화의 유지가 가능할 것이라는 공통의 인식을 갖게 되었다.

노사정위원회는 지난 1월 20일 「경제위기 극복을 위한 노사정간의 공정한 공통분담에 관한 공동선언문」에 만장일치로 합의하였으며, 이 선언문의 정신을 구체화하기 위한 10대 의제를 채택하고 진지한 토론을 거듭한 결과, 역사적인 사회협약에 합의하였다.

앞으로 우리 노사정은 합의문의 실행과정을 면밀히 점검하고 보완하여 합의사항이 철저히 이행되도록 지속적으로 긴밀히 상호협력해 나갈 것이다.

우리 노사정은 신뢰에 바탕을 둔 노사정 삼자협력체제의 정착이야말로 민주주의 발전과 경제 회생의 초석이 된다는 인식하에 앞으로도 대타협 정신을 더욱 발전시켜 나갈 것이다.

또한 우리는 사회 각 부문에서도 본 협약정신이 충실히 구현될 수 있도록 최선의 노력을 다할 것이다.

1998. 2. 9.

노사정위원회 위원 일동

## 1. 기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진

### 1-1. 기업의 경영투명성 제고

- (1) 정부는 '99년 회계연도부터 대규모기업집단의 결합재무제표 작성을 의무화한다.
- (2) 정부는 상장법인에 대하여 사외이사 도입 의무화를 위하여 '98년 2월 증권거래법 개정을 추진한다.
- (3) 정부는 대표소송권(현행 1% → 0.05%) 및 장부열람권(현행 3% → 1%)의 행사요건을 대폭 완화하고 누적투표제를 도입하는 등 소수주주의 권한을 강화한다.
- (4) 정부는 기업회계기준을 명료화·국제화하고 회계작성기준을 구체화한다.
- (5) 정부는 외부감사인 및 회계관계인의 책임을 강화하고, 부외부채의 공시, 전자공시제도 도입 등 기업공시제도를 개선한다.
- (6) 기업은 근로자의 참여증진에 노력함으로써 열린 경영을 구현하고 우리사주제의 민주적 운영을 보장한다.

### 1-2. 기업 재무구조 개선

- (7) 정부는 '98년 4월부터 대규모기업집단 계열사 간 신규 상호채무보증을 금지하고, '98년 4월부터 자기자본의 100%를 초과하는 채무보증잔액에 대하여, 2000년 1월부터는 모든 채무보증잔액에 대하여 과징금 또는 가산금리 등을 부과한다.
- (8) 정부는 2000년부터 자기자본의 5배 이상의 차입금 이자에 대해서는 손비를 부인하고, 2001년부터는 자기자본의 4배 이상,

2003년부터는 자기자본의 3배 이상의 차입금 이자에 대하여 손비를 부인한다.

- (9) 정부는 주거래은행이 중심이 되어 주요채권은행과 협의하여 개별기업별로 재무구조개선을 위한 특별약관을 체결토록 하는 등 대규모기업집단에 대한 여신 관리기능을 강화한다.
- (10) 정부는 비업무용 부동산제도를 개선하여 기업이 비업무용 부동산을 원활히 처분할 수 있는 여건을 조성한다.
- (11) 기업은 지배주주의 자기재산에 의한 부채상환·증자·보증, 한계기업과 불요불급한 자산·영업의 처분 등 자기자본비율의 획기적 제고를 위한 구체적인 계획을 수립·집행한다.

### 1-3. 책임경영체제 확립

- (12) 정부는 대규모기업집단의 지배 대주주, 기초실 임원 등에 대하여 경영책임을 물을 수 있도록 상법개정 등 제도적 조치를 강구한다.
- (13) 기업은 경영에 대한 지배주주의 책임을 명확히 규정하고 경영부실에 대해 경영진의 책임을 강화한다.
- (14) 기업은 주주총회·이사회가 본래의 기능을 다할 수 있도록 기업 지배구조를 개선한다.

### 1-4. 기업 경쟁력 제고

- (15) 정부는 부당내부거래의 규제 및 금융의 대출심사기능 강화 등을 통해 기업이 특정업종에 전문화할 수 있는 여건을 조성한다.



- (16) 기업은 핵심주력부문을 설정하고 경영역량을 집중하며 비주력 사업의 과감한 정리, 중복된 사업의 자율적인 교환추진 등을 통해 경쟁력을 제고한다.
- (17) 기업은 건전한 기업운리의 확립과 비주력사업의 중소기업이양, 기술 및 자금지원 강화 등 대·중소기업간 동반자적 협력관계의 구축을 통해 경쟁력 회복과 IMF 체제극복에 총력을 기울인다.

## 2. 물가안정

- (18) 정부는 물가안정이 서민생활의 안정과 원활한 경제구조 개혁의 바탕이라는 인식하에 물가안정을 경제정책의 최우선과제로 추진한다.
- (19) 정부는 '98년도 소비자물가상승률이 9% 수준에서 안정되도록 하며, 각 경제주체는 이에 적극 협력한다.
- (20) 정부는 불가피한 경우 이외의 공공요금 인상은 최대한 억제하고, 유통혁신과 경쟁촉진시책 등의 추진을 통해 기본 생활필수품 가격의 안정에 최선을 다한다.
- (21) 정부는 공공요금의 조정 시 근로자·소비자대표의 참여를 의무화하는 등 물가에 대한 소비자의 감시·견제기능을 강화해 나간다.
- (22) 정부는 독과점사업자의 부당한 가격책정에 대한 감시활동을 강화하고 매점매석의 요건 구체화, 단속권한의 지자체 위임 등을 통하여 매점매석을 엄격히 단속한다.
- (23) 정부는 소비자물가 통계의 신뢰성과 투명성을 제고하기 위해 통계작성과정에 시민단체, 노조대표 등의 참여방안을 강구하고 생활필수품 가격자료 등 관련 자료의 공개를 확대한다.

- (24) 기업은 물가상승 요인을 최대한 자체 내에서 흡수하여 물가상승을 억제하며, 가격인하 요인이 발생하면 즉시 가격을 인하하여 물가안정에 기여한다.
- (25) 정부는 IMF의 분기별 이행실적 점검 및 협의과정에 관계부처를 통하여 경제성장률, 물가상승률, 금리, 시장개방 등에 관한 노사의 의사가 반영될 수 있도록 노력한다.
- (26) 노사정위원회의 요청이 있을 경우 정부는 생필품가격 동향 등 물가관련자료를 보고하도록 한다.

### 3. 고용안정 및 실업대책

#### 3-1. 고용보험 사업확충 및 적용확대

- (27) 정부는 이직 전 6개월 이상 보험료를 납부한 실직자에게 실업급여를 지급하도록 한시적으로 수급자격을 완화한다.
- (28) 정부는 실업급여의 최저지급기간을 60일로 연장하고 최저지급수준을 최저임금의 70%로 상향조정한다.
- (29) 정부는 실업률이 일정 수준 이상으로 지속되는 등 전국적인 고용불안이 발생하는 경우 일정한 기간 동안 실업급여 지급기간을 30~60일간 연장하는 특별연장급여제도를 도입한다.
- (30) 정부는 영세사업장 근로자 보호를 강화하기 위하여 고용보험 적용사업장을 '98년 7월 1일부터 5인 이상 사업장으로 확대한다.
- (31) 정부는 '99년 7월 1일부터 임시·시간제 근로자 등에 대하여 고용보험을 적용할 수 있도록 제도를 개선한다.

### 3-2. 퇴직·실직근로자 생계지원

- (32) 정부는 실직자의 주택자금상환, 전세자금, 의료비, 본인 또는 자녀 학자금(대학생 포함) 등의 부담을 고려하여 생활안정자금의 저리 대부사업을 실시함으로써 실직자의 생활안정을 도모한다.
- 이를 위하여 '98년 중 1조원 이상의 재원을 마련하고, 담보능력이 취약한 장기실직자도 생활안정자금의 대부수혜가 가능하도록 필요한 조치를 강구한다.
- (33) 정부는 실업급여가 적용되지 않는 저소득 장기실직자에 대하여 한시적으로 생계를 지원하는 방안을 검토한다.
- (34) 정부는 경영상의 이유로 인한 실직자에게 이직 후 1년간 직장의료보험의 혜택을 받을 수 있도록 하되, 보험료의 50%는 직장의료보험조합에서 지원한다.
- (35) 사용자는 경영상의 이유로 인한 퇴직근로자에 대하여 일정 기간 동안 사내 복지시설의 이용 등 각종 편의제공을 위해 노력한다.

### 3-3. 취업알선 활성화

- (36) 정부는 조속히 공공직업안정기관 및 인력을 확충·보강하며, 전국적인 취업정보망을 갖추도록 한다.
- '98년 중 인력은행을 포함한 공공직업안정기관을 40개소 이상 확충하고 전문직업상담원을 배치하는 등 실업증가에 따른 대응체제를 조속히 정비한다.
- (37) 정부는 민간직업소개사업에 대한 불필요한 규제를 완화하고, 민간기관, 노동조합 및 사용자단체의 무료직업소개사업에 대한 지원을 강화한다.

### 3-4. 직업훈련 확충

- (38) 정부는 실업자에 대한 직업훈련 프로그램 확대, 직업훈련 쿠폰 제 도입 등으로 20만 명 이상의 실직자에 대하여 원하는 직업훈련을 받을 수 있는 체제를 갖추도록 한다.
- (39) 정부는 노동조합 및 사용자단체가 재직자 및 실직자에 대한 직업훈련 프로그램을 개설·운영할 경우 훈련시설·장비의 설치 비용 대부, 훈련비 등을 지원한다.
- (40) 정부는 직업능력개발사업이 활성화되도록 지원을 강화하고 고용보험이 적용되지 아니하는 근로자에 대한 직업훈련도 대폭 확충한다.
- (41) 사용자는 근로자의 능력개발에 대한 투자를 확대하고, 노동조합도 근로자 교육·훈련에 적극 협력·참여한다.

### 3-5. 일자리 창출

- (42) 정부는 벤처기업 및 중소기업의 고용창출을 위하여 창업지원 자금 등을 적극 지원한다.
- (43) 정부는 장기실직자의 공공분야 채용 등을 통하여 5만 명 규모의 고용창출을 추진한다.

### 3-6. 기업차원의 고용안정 노력

- (44) 노사는 긴박한 경영상의 사유가 있을 경우 고용안정을 도모하기 위하여 자율적이고 성실한 협의를 통해 연장근로시간 단축, 근로시간 조정, 임금수준 조정, 배치전환, 재훈련실시, 휴직, 휴가

등 해고회피 노력을 다한다.

- (45) 경영상의 이유로 해고를 한 사용자는 해고를 통보한 날로부터 2년 이내에 근로자를 채용하고자 할 때 해고된 근로자가 원하는 경우 해고 전의 직책 등을 감안하여 그 근로자를 우선적으로 고용하도록 노력한다.
- (46) 정부는 노사정 및 관련 전문가가 참여하는 가칭 “근로시간위원회”를 '98년 상반기 중 구성하여 근로시간 단축을 통한 고용안정 방안을 강구한다.

### 3-7. 외국인력 규모 축소 및 관리제도 개선

- (47) 정부는 국내 실업사정을 감안하여 외국인력 규모를 단계적으로 축소한다.
- (48) 정부는 각계의 의견을 수렴하여 체계적인 외국인력 관리제도를 '98년 중 마련한다.

### 3-8. 소요재원 확충

- (49) 정부는 일반회계, 고용보험기금, 무기명 장기채권 발행 등을 통해 '98년도에 5조원 규모의 고용안정 및 실직자 생활안정 재원을 최대한 확보한다.
- (50) 정부는 실업률 상승 추이 및 고용보험 재정수지를 감안하여 추가재원 확보 필요시 노사와 협의하여 고용보험요율을 상향조정하고 일반회계 등 추가재원의 확보를 추진한다.

#### 4. 사회보장제도 확충

- (51) 정부는 재정여건이 허용하는 범위 내에서 사회복지관련 예산의 비중을 단계적으로 확대해 나간다.
- (52) 정부는 사회보험제도의 관리운영체제 개선을 위하여 우선적으로 고용보험과 산재보험, 국민연금과 의료보험의 보험료를 통합 징수하는 방안을 강구한다.
- (53) 정부는 근로복지의 기능을 제고하기 위해 4대 보험과 노동복지 정책의 연계성을 강화한다.
- (54) 정부는 4대 보험제도 관계법령을 개정하여 실질적으로 의사결정 및 감시의 기능이 확보될 수 있도록 사회보험 관련 각종 위원회에 노사 및 기타 관계자 대표의 참여를 확대한다.
- (55) 정부는 의료보험의 통합·일원화 및 적용확대를 위하여 '98년 중 관계법령의 개정을 추진한다.
- (56) 정부는 공공자금관리기금법 제5조 삭제를 위한 입법을 '98년 중 추진한다.
- (57) 정부는 보유과세를 강화하고 거래단계의 세부담은 완화하는 방향으로 토지 관련 세제를 개편하고 변칙적인 상속·증여에 대한 과세를 강화하는 등 상속·증여세제의 개선을 추진한다.
- (58) 정부는 재정여건 등을 감안하여 근로소득 분리과세 및 세율인하, 고용조정에 의한 퇴직소득세 감면, 생활필수품에 대한 특별소비세 폐지, 금융소득 종합과세, 주식 채권 등 양도차익에 대한 종합과세 등 세제 개편을 검토한다. 이를 위하여 노사정위원회 내에 노사정 전문가가 참여하는 기구를 구성하여 구체적인 방안을 협의한다.

- (59) 정부는 사업 도산시 근로자의 임금채권을 보장하는 법안을 '98년 2월 임시국회에 제출한다.
- 사업주 부담금, 차입금 등으로 조성된 임금채권보장기금을 설치
  - 임금채권 최우선 변제범위인 「최종 3개월분의 임금 및 최종 3년간의 퇴직금」중 대통령령으로 정하는 금액을 대신 지급한 뒤 구상권을 통해 회수
  - 산재보험 적용 사업장(5인 이상)에 대하여 '98.7.1부터 시행 등
- (60) 정부는 선원의 임금채권보장제도의 법제화를 조속히 추진한다.
- (61) 정부는 영세사업장의 근로자보호를 위하여 5인 미만 사업장에 대해 근로기준법 일부조항을 적용할 수 있도록 '98년 중 관련법령을 개정한다.

## 5. 임금안정과 노사협력 증진

- (62) 기업은 부당한 해고 및 부당노동행위 근절, 고용안정을 위해 최선을 다하고, 노동조합은 기업경쟁력 제고와 고용안정을 위하여 생산성 향상 및 품질개선에 적극 노력하며, 정부는 IMF 경제위기에 편승한 노사의 불법행위에 엄정대처 하여 산업평화를 이룩한다.
- (63) 노사는 임금 및 단체교섭에 성실히 임하며, 필요한 경우 업종·지역별 노사협의 등 공통의 문제를 대화와 타협으로 해결할 수 있도록 긴밀히 협력 한다.
- (64) 정부는 임금 및 단체교섭에 있어서 노사 당사자의 자율교섭을 보장하며, 교섭의 준거가 되는 객관적인 정보를 신속히 제공하는 등 지원을 강화한다.

- (65) 노사는 합리적인 임금체계 개선에 노력하며, 정부는 성과배분제 등 임금체계 개선을 위한 세제지원 방안을 강구한다.
- (66) 노사는 노사단체 공동으로 가칭 “노사협력지원센터”를 구성하여 개별기업 노사분쟁의 원만한 해결, 부당노동행위 근절 및 노사협력 촉진 등을 추진한다.
- (67) 정부는 정부투자·출연기관 및 지방 공기업 운영의 자율·책임 경영을 보장하고 효율성을 제고토록 하며 관련예산편성지침, 민영화 등 주요 정책 수립 시 노사 대표의 의견을 적극 수렴, 정책에 반영토록 노력한다.
- (68) 정부는 노사와 협의하여 택시사업 완전월급제가 조속히 실시될 수 있도록 한다.
- (69) 노동조합은 임원 선출과 운영에 있어서 민주주의 원칙을 충실히 이행하며, 회계운영의 투명성을 제고한다.

## 6. 노동기본권 보장

- (70) 정부는 '99년 1월부터 공무원의 직장협의회 설치를 위한 관련 법안을 '98년 2월 임시국회에 제출하고, 공무원의 노동조합 결성권 보장방안은 국민적 여론 수렴과 관련 법규의 정비 등을 고려하여 추진한다.
  - 제1단계 : 직장협의회 허용
    - 구성 : 각 부처, 광역시·도, 시·군·구 단위로 설치
    - 기능 : 고충사항 등을 처리
    - 시기 : '99년부터 시행



- 제2단계 : 노동조합 허용
  - 구성 : 국가공무원은 전국단위, 지방공무원은 광역시·도 단위로 설립
  - 기능 : 보수 기타 근무조건에 관한 단체교섭 허용, 단체협약 체결권 및 단체행동권은 불인정
  - 시기 : 국민적 여론수렴 및 관련 법규의 정비 등을 고려하여 시행

- (71) 정부는 '99년 7월부터 교원의 노동조합 결성권이 보장되도록 '98년 정기국회에서 관련 법률의 개정을 추진한다.
- (72) 정치권은 '98년 상반기 중 선거법과 정치자금법 개정을 통하여 노동조합의 정치활동을 보장한다.
- (73) 정부는 노동기본권 확충을 위하여 실업자에게 초기업단위노조의 가입자격을 인정하고 단체협약 일방해지 통보기간을 6개월로 연장하는 관련 법률 개정안을 '98년 2월 임시국회에 제출한다.
- (74) 정부는 지방노동관서의 노동행정업무 일부를 지방자치단체로 이관하도록 '98년 2월 임시국회에 관련 법률 개정안을 제출한다.
- (75) 정부는 노동조합의 재정자립을 촉진하기 위한 세제지원 방안을 조속히 강구한다.

## 7. 노동시장의 유연성 제고

- (76) 정부는 고용조정에 관한 제도의 정비를 위하여 '98년 2월 임시국회에서 근로기준법 개정을 추진한다.
  - 조문명 : 경영상의 이유에 의한 해고의 제한

- 해고의 요건
  - 경영상의 이유에 의하여 근로자를 해고하고자 하는 경우에는  
    근박한 경영상의 필요가 있어야 함
  - 경영악화를 방지하기 위한 사업의 양도·합병·인수의 경우에도  
    근박한 경영상의 이유가 있는 것으로 봄
- 해고회피 노력
  - 해고를 회피하기 위한 노력을 다하도록 함
- 대상자 선정기준
  - 합리적이고 공정한 기준에 의하여 해고자 선정(성차별 금지  
    명시)
- 해고 절차
  - 60일 전에 근로자대표에게 해고회피방법 및 선정기준에 대해  
    통보하고 성실히 협의
  - 노동부에 사전 신고
- 재고용 노력 의무 규정 신설
- 2년 유예 조항 삭제

(77) 정부는 '98년 2월 임시국회에 다음과 같은 내용의 “파견근로자 보호등에관한법률(안)”을 제출한다.

- 근로자파견 대상 업무
  - 전문지식, 기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무로서 대통령  
    령으로 정하는 업무
  - 출산, 질병, 부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐  
    적으로 인력확보가 필요한 경우에는 법령으로 금지하는 업무  
    를 제외하고 허용(근로자대표 또는 과반수 대표 노동조합과  
    사전에 성실히 협의)
- 파견기간 : 1년 이내 (당사자 합의시 1년 더 연장 가능)

- 파견근로자 보호 조치
  - 파견근로자와 일반근로자를 부당하게 차별대우하지 않도록 함
  - 파견근로자의 성별·종교·신분 등을 이유로 파견계약을 해지할 수 없도록 함
  - 파견시 미리 파견근로자에게 취업조건을 알려주도록 함
- 근로자 파견의 제한
  - 쟁의행위 중인 사업장에 쟁의행위에 영향을 미칠 목적의 파견은 금지함
  - 경영상 이유에 의한 해고 후 대통령령으로 정하는 일정 기간 동안 당해 업무에 파견근로자 사용을 금지함
- 파견근로자에 대한 사용자의 책임소재를 명확히 함
  - 파견사업주 : 임금, 산재보상 등을 책임
  - 사용사업주 : 근로시간, 휴일, 산업안전보건 등

## 8. 수출증대 및 국제수지 개선

- (78) 정부는 수출 관련 제도정비와 규제완화를 적극 추진하고 수출금융의 조기 정상화를 위한 대책을 추진한다.
- (79) 기업은 자본재 국산화, 디자인 경쟁력 강화, 에너지절약형 생산 구조를 확립하여 수출경쟁력 제고에 매진한다.
- (80) 노사는 국제수지개선을 위한 민간주도의 비상대책기구를 구성하여 수출촉진 및 수입구조개선을 위한 제반사항을 협의·추진한다.
- (81) 근로자와 가계는 생산성 향상과 건전한 소비생활을 통해 국제수지개선에 앞장서고, 기업은 근로자의 생활안정을 통한 근로의욕의 고취에 노력한다.

## 9. 경제위기 극복을 위한 기타 사항

- (82) 정부는 사교육비 절감을 위한 획기적인 대책을 조속히 마련하여 시행한다.
- (83) 정부는 정부조직 등의 통폐합을 통해 국가경영의 효율성을 제고 시키고, 예산절감 노력에 솔선수범한다.
- (84) 정부는 불합리하고 과도한 행정규제를 완화하고 기업부담의 경감을 위한 획기적 조치를 조속히 마련한다.
- (85) 정부 및 정치권은 금융산업의 발전과 경쟁력 강화를 위해 금융의 자율성을 더욱 확고히 보장토록 한다.

## 10. 국민대통합을 위한 건의사항

- (86) 노사는 정치권 고통분담과 고비용 정치구조 타파를 위해 부패방지법, 자금세탁방지법의 조속한 제정과 선거법, 정당법 등의 전향적인 개정을 정치권에 요청한다.
- (87) 노사는 현 경제위기 원인을 명확히 규명하기 위하여 '98년 상반기 중 국회에서 경제청문회를 개최한다는 방침을 지지하며, 이를 계기로 오늘과 같은 위기가 재발되지 않도록 하는 조치의 강구를 대통령 당선자에게 건의한다.
- (88) 노사는 산업평화와 국민대통합의 획기적 계기가 될 수 있도록 합리적 기준을 정하여 구속 노동자를 석방하고 사면, 복권할 것을 대통령 당선자에게 건의한다.
- (89) 노사는 '93년 이후 금융실명제 시행과정에서 발생한 금융업 종사자에 대한 징계의 해소를 위해 정부 차원의 구제조치를 건의한다.

(90) 노사는 노사정위원회가 현 경제위기 극복과 국민대통합을 이루기 위해 각 경제주체 간 긴밀한 협의와 협력을 이루는 법적 상설 기구가 될 수 있도록 대통령 당선자에게 건의한다.

## • 2차 과제

### 〈기업의 경영투명성 확보 및 구조조정 촉진 관련〉

- 경영참가법 제정 문제(노동계)
  - 사외이사 및 감사의 근로자대표 추천 포함
- 우리사주제도의 활성화 문제
- 재벌의 신문사 소유 금지 문제(노동계)
- 재벌총수 책임규명 및 재산공개 문제(노동계)

### 〈고용안정 및 실업대책 관련〉

- 장기임금체불 부도사업장에 대한 긴급용자제도 도입 문제
- 실직자에 대한 지방세 및 공과금 납부 유예조치 등 지방자치단체의 지원 문제
- 일용근로자에 대한 고용보험제도 도입 문제
- 외국인력에 대한 고용허가제 도입 문제
- 한시적인 고용세 신설문제(노동계)

### 〈사회보장제도 확충 관련〉

- 퇴직연금 가입 및 퇴직금 중간정산 의무화(노동계), 법정 퇴직금 임의화(경영계) 등 퇴직금제도 개선 문제
- 의료보험 서비스 확충 문제

- 사회보험제도의 증장기 발전 방안
  - 4대 사회보험의 적용확대, 부과기준 단일화 및 통합관리 문제
  - 4대 사회보험제도 관련 각 위원회별 가입자 대표 참여 확대 문제

#### 〈임금안정과 노사협력 증진 관련〉

- 공공부문 단체교섭구조, 공공부문 주요정책 등의 협의를 위한 노사정협의체 구성 문제(노동계)
- 택시사업부문의 노사관계 개선 문제
- 화물운송체계 개선을 위한 노사참여 관계기관 대책기구의 구성 문제

#### 〈노동기본권 보장 등 민주적 노사관계 확립 관련〉

- 노조전임자 임금 지급 시 차별 문제
- 필수공익사업 범위 조정 문제
- 업종·지역 등 각급 수준의 노사협의 활성화 문제
- 노동조합 조직 및 교섭체제(기업별 또는 산업별) 개선 방안

#### 〈국민대통합을 위한 건의사항 관련〉

- 민간단체의 북한동포돕기운동 지원방안(노동계)
- 해고자 복직 및 손해배상청구소송 취하 문제(노동계)

## | 부록 4 |

## 투명사회협약 (2005.3.9.)

## 전 문

이 협약에 참여하는 모든 당사자들은 정부수립 이후 산업화·민주화·정보화·세계화의 괄목할만한 성과가 있었음에도, 우리사회에 만연한 부패로 말미암아 자원의 공정한 배분과 효율적 이용이 이루어지지 못해 지속가능한 성장이 위협받아왔으며, 대외신인도가 떨어져 국가경쟁력이 약화되었고, 법치주의의 중요한 제도와 가치가 끊임없이 흔들려 왔음을 인정한다.

국제사회는 이미 1997년의 경제협력개발기구(OECD) 뇌물방지협약, 2003년의 국제연합(UN) 반부패협약 등을 통하여 본격적인 반부패 노력을 기울이기 시작하였다. 그러므로 우리들은 세계화시대에 투명성이 경쟁력의 중요한 요소라는 사실에 공감하며, 선진사회로 나아가기 위해서는 우리사회의 투명성을 높여 부패를 방지하는 노력이 반드시 필요하다는 데에 생각을 같이 한다.

우리는 오늘 만성적 부패를 극복하고 투명한 사회를 실현하기 위해서는 공공부문·정치부문·경제부문·시민사회 등 모든 사회 주체들의 자발적이고 협력적인 노력이 중요하다는 점에 인식을 같이하며, 그간의 잘못된 관행과 우리의 의식에 대하여 진지하게 반성하며 이번 투명사회협약을 통하여 법·제도의 개선은 물론 의식개혁을 통해 투명한 선진사회를 만들어 가고자 이 협약을 체결한다.

## 제1장 총칙

**제1조(목적)** 투명사회협약은 우리사회의 투명성을 높여 부패를 극복하고 공공부문, 정치부문, 경제부문, 시민사회 간의 사회적 신뢰를 형성하여 사회 전반의 선진화 및 국가경쟁력을 높이는 것을 목적으로 한다.

**제2조(정의)** 이 협약에서 사용하는 용어는 다음과 같이 정의한다.

- ① 협약에 참가하는 공공부문, 정치부문, 경제부문, 시민사회는 다음과 같다.
  - 1) 공공부문이라 함은 중앙정부기관, 지방자치단체 및 공기업 등 공직유관 단체와 기관을 말한다.
  - 2) 정치부문이라 함은 국회 및 지방의회, 정당을 말한다.
  - 3) 경제부문이라 함은 경제행위를 영위하는 기업과 경제단체를 말한다.
  - 4) 시민사회라 함은 시민단체, 사회단체, 전문가단체 등을 포함하는 비영리민간단체, 비정부기관을 말한다.
- ② 협약체결당사자라 함은 각 부문을 대표하여 협약을 체결하는 대표자를 말한다. 다만, 기관, 기업, 단체 등의 대표자도 개별적으로 협약체결당사자가 될 수 있다.

**제3조(적용범위)** 협약체결당사자는 협약을 제2조제1항에 규정된 기관, 단체, 지방의회, 기업 등에 적용하도록 각 부문별 후속 합의를 추진한다.



## 제2장 공공부문

**제4조(정부의 역할)** 정부는 공공부문 및 민간부문의 부패방지를 위하여 중추적인 역할을 수행하며, 각 기관의 자정노력과 함께 반부패 투명성 제고를 위하여 각 부문의 사업과 활동에 적극적인 지원과 협력을 다한다.

**제5조(부패방지체제 개선)** 정부는 체계적이고 효과적인 부패방지체제의 구축과 활용을 위하여 아래 각항의 이행에 최선을 다한다.

- ① 공공부문의 부패방지와 투명성 제고를 위한 체계적인 종합계획을 수립하여 효과적으로 실천한다.
- ② 부패방지위원회, 감사원, 검찰, 공직자윤리위원회 등 부패통제 관련기관들이 견제와 균형의 원리에 맞게 제 역할을 수행할 수 있도록 그 기능과 구조를 합리화한다.
- ③ 정부기관 간 반부패 정책의 원활한 조정과 효율적인 집행 및 평가를 위하여 반부패관계기관협의회를 활성화한다.
- ④ 정부는 자체 감사의 실효성 확보를 위하여 관련 법령의 제·개정을 포함한 종합적인 계획을 수립하여 실행한다.
- ⑤ 정부는 부패방지를 위한 정책 과정의 투명성을 확대하고 민간부문의 실질적 참여를 확대할 수 있도록 제도를 마련한다.

**제6조(제도개선)** 정부는 공공분야의 투명성을 제고하기 위한 아래 각항의 제도 및 정책을 도입·시행한다.

- ① 공익신고자 보호제도를 강화한다.
- ② 정보공개법을 개정하여 국민의 알권리 확대와 정보접근권을 강화

한다.

- ③ 기록물관리제도를 개선하여 주요한 의사결정과정과 내용의 기록을 강화한다.
- ④ 부정부패를 통하여 취득한 수익에 대한 몰수제도를 강화한다.
- ⑤ 부패취약분야에 대하여 전면적인 제도개선을 우선적으로 추진한다.
- ⑥ 공기업과 정부출연기관 등 정부산하기관의 인사와 경영, 운영 전반에 대해 적정성과 투명성을 높일 수 있는 제도개선을 추진한다.
- ⑦ 정부는 지방자치단체의 투명성을 높일 수 있도록 관련 법령의 제·개정을 포함한 종합적인 계획을 수립하여 실천한다.
- ⑧ 시민감사관제 도입, 감사위원회 설치 등을 통하여 감사의 독립성과 공정성을 확보한다.
- ⑨ 납세자소송을 도입하여 재정투명성을 강화한다.
- ⑩ 부패공직자에 대한 양형기준을 강화한다.
- ⑪ 공정·투명하고 개방적인 공직 인사운영을 위하여 인사제도 및 체제 전반을 재정비한다.
- ⑫ 재량권이 부당하게 남용되는 불합리한 정부규제를 합리적으로 개선한다.
- ⑬ 입법부와 충분한 협의를 거쳐 독립적이고 공정한 공직부패 수사 전담을 위한 특별기구를 설치한다.
- ⑭ 국방획득사업과 남북경제협력사업 등을 투명하게 하기 위한 제도 개선 노력을 지속한다.
- ⑮ 대통령의 사면권이 투명하게 행사될 수 있도록 제도적 장치를 마련한다.

**제7조(공직자 윤리 강화)** 정부는 공직자 윤리의식을 제고하기 위하여 아래 각항의 시책을 시행한다.

- ① 공직자의 직무상 이익충돌의 회피를 위한 제도를 마련하여 부패의 발생 가능성을 예방할 수 있는 장치를 마련한다.
- ② 별금이상의 비위로 인하여 면직된 공직자와 퇴직공직자의 유관사기업체 등への 취업제한을 엄격히 관리할 수 있도록 제도를 정비한다.
- ③ 공직자윤리위원회의 공정성, 전문성, 실효성을 높인다.
- ④ 공직자 행동강령의 엄격한 시행과 실효성 확보를 위하여 지도·점검활동을 강화한다.
- ⑤ 부패를 극복하고 투명성을 높이기 위하여 노력하는 공직자들을 우대하기 위한 다각적인 제도적 기반을 마련한다.

**제8조(투명성 교육강화)** 정부는 반부패 교육을 강화하기 위하여 시민사회와 협의하여 아래 각항의 노력을 다한다.

- ① 초·중고·대학·직장에서 투명성 교육 과정을 활성화 한다.
- ② 투명성교육 활성화를 위한 교재 및 수업 등 각종 과정 개발과 강사 양성 등을 체계적으로 추진한다.

**제9조(UN 반부패협약의 비준)** 정부는 2003년 12월 서명한 국제연합(UN) 반부패협약의 조속한 비준을 위하여 관련법규를 체계적으로 정비하고 국회와 적극적으로 협의한다.

**제10조(투명사회협약 지원)** 정부는 투명사회협약의 실천을 위하여 행정적·재정적 지원에 최선을 다한다.

### 제3장 정치부문

**제11조(투명한 정치를 위한 노력)** 정치부문은 과거 불법정치자금의 강요와 수수, 지역감정 악용과 무차별적 폭로, 정치자금의 불투명한 운영 등으로 국민들을 실망시킨 과거의 행태를 반성하면서, 저비용·고효율의 투명한 정치를 구현하기 위하여 성실히 노력한다.

**제12조(국회의원 윤리)** 국회의원은 건전한 정치풍토 조성과 깨끗한 정치 실현을 위하여 아래 각항의 노력을 다한다.

- ① 불체포특권을 비리의원의 보호 장치로 악용하지 아니하도록 제도를 개선한다.
- ② 의원윤리에 대한 보다 엄격한 심사와 징계가 이루어질 수 있도록 국회윤리특별위원회(이하 특위)를 강화한다.
  - 1) 특위에 외부인사를 참여시켜 중립성을 높인다.
  - 2) 의원윤리의 실효성을 높이기 위하여 국회의원윤리강령과 국회 의원윤리실천규범을 개정한다.
- ③ 의원윤리를 제고하기 위하여 임기 중 이해충돌방지장치를 강화한다.
  - 1) 국회의원은 임기 중 영리를 목적으로 하는 겸직을 금지하고 이해충돌의 방지를 위하여 제척제도를 강화하며 위반자를 징계할 수 있는 제도를 정비하여 운영한다.
  - 2) 국회의원의 권한과 지위, 정보를 이용하여 자산을 증식하지 못하도록 직무관련 주식 등에 대한 백지신탁제도를 도입한다.

**제13조(정치자금)** 정치자금과 관련된 부패발생의 소지를 차단하기 위하여 아래 각항의 조치를 취한다.

- ① 불법정치자금을 차단하고 투명성을 높이기 위하여 법·제도를 정비한다.
- ② 불법적으로 조성·수수한 정치자금을 국고로 환수하기 위한 법제를 마련한다.

**제14조(정치환경 개선)** 정치부문은 대결적 정쟁을 억제하기 위하여 신의성실을 다하며, 지역독점적 정치구도에 의하여 양산되는 부패문제를 감소시키기 위하여 관련 법·제도를 개선·정비함으로써 건전하고 깨끗한 정치환경 조성에 최선을 다한다.

**제15조(청탁과 로비)** 부패를 양산하는 불법청탁과 불법로비를 금지하고 투명한 로비문화를 정착시키기 위한 제도화를 추진한다.

**제16조(협약의 입법화 지원)** 국회 및 각 정당은 본 협약실천을 위하여 필요한 입법조치가 원활하게 추진될 수 있도록 국회 내에 ‘특별위원회’ 설치를 비롯한 각종 지원에 최선을 다한다.

## 제4장 경제부문

**제17조(투명한 경영을 위한 노력)** 경제부문은 정경유착, 불투명한 기업 경영, 잘못된 회계관행 등이 기업의 신뢰도를 저하시킬 뿐만 아니라 시장의 건전성을 해치고 사회의 안정을 저해하는 행위임을 인정하고 과거의 잘못된 행태들에 대해서 반성하며 윤리경영을 강화하고 소유 지배구조의 개선과 회계의 투명성을 제고하여 기업과 시장의 건전성을 높이기 위하여 성실히 노력한다.

**제18조(윤리경영 강화)** 경제부문은 건전한 사업관행을 조성하고 자발적인 윤리경영 강화 및 투명성 제고를 위하여 아래 각항의 조치를 취한다.

- ① 기업의 윤리강령 제정과 체계적인 교육을 강화하고, 윤리강령에 접대와 향응, 정치적 기부, 이해충돌 등 부패문제를 포함시킨다.
- ② 윤리강령 실천의 실효성 제고를 위하여 윤리경영 담당조직을 운영한다.
- ③ 부패를 사전에 차단하기 위하여 각 이해관계자별 반부패지도를 작성하고 개선 방안을 제시한다.
- ④ 기업은 윤리경영 실천 집중 업종을 지정하여 실천에 힘쓴다.
- ⑤ 하도급 비리 등 기업부문 내부의 부패문제를 자율적 능동적으로 개선한다.
- ⑥ 기업의 윤리강령을 관련업체에도 주지시키며 모범적으로 윤리강령을 실천하는 협력업체에 대해서는 유인을 제공한다.
- ⑦ 뇌물방지를 위한 국제사회의 기업경영원칙을 존중하고 준수한다.

**제19조(회계 투명성 제고)** 회계투명성과 회계에 대한 책임을 강화한다.

- ① 감사위원회 전문성·중립성·독립성을 제고하여 이사회와 업무와 회계감사기능을 강화한다.
- ② 기업 관련 내부고발자보호제도를 적극 도입하여 운영한다.
- ③ 공시서류 적정성에 대한 최고경영자(CEO), 최고재무관리자(CFO)의 인증을 의무화하여 경영과 회계투명성을 제고한다.
- ④ 정보공시를 강화하여 투명성을 높인다.

**제20조(지배구조 개선)** 기업은 지배구조의 투명성과 경영책임을 제고하기 위하여 아래 각항의 조치를 취한다.

- ① 사외이사의 전문성을 강화하고 중립성을 보장한다.
- ② 부당내부거래를 하지 않으며 부당내부거래의 차단을 위하여 제도를 개선한다.
- ③ 협약체결 당사자는 개별기업 지배구조의 다양성을 고려하여 이에 대한 과도한 관여를 자제하며, 기업은 지배구조에 대한 각종 문제제기와 법적 규제를 합리적으로 조정하기 위해 협약당사자간의 원만한 대화를 적극적으로 추진한다.

**제21조(사회적 책임)** 일자리 창출과 소외계층 지원 등을 통한 사회적 책임에 최선을 다하며, 인권, 노동, 환경, 반부패 등 4개 영역에 대한 10대 원칙에 근거한 국제연합(UN) 글로벌 컴팩트에 적극 참여한다.

## 제5장 시민사회

**제22조(시민사회의 역할)** 시민사회는 촌지, 떡값, 연고주의 등의 극복과 투명한 선진문화의 창달에 앞장서며, 시민사회의 책임성 강화를 위하여 노력하며, 시민사회의 감시와 참여의 중요성을 인식하고 자정노력과 함께 시민의 역할을 높이기 위한 제반 활동을 강화한다.

**제23조(시민현장의 제정과 실천)** 시민사회는 투명한 사회문화의 창출을 위하여 다음과 같은 조치를 취한다.

- ① 반부패실천원칙과 행위규범으로서 ‘투명사회실현을 위한 시민참여현장’(이하 ‘시민현장’)을 제정하여 시민들의 광범위한 동참을

독려한다.

- ② 시민현장에 입각한 반부패실천 프로그램을 확대한다.

**제24조(책임성 강화)** 시민사회는 윤리강령을 정착시키고, 공익성과 투명성을 강화하기 위하여 노력한다.

**제25조(투명성 교육강화)** 시민사회는 건강한 시민의식, 깨어있는 고발의식, 적극적 참여의식을 고취하기 위하여 정부와 협력하여 투명성 교육 활성화에 적극 참가한다.

**제26조(시민참여 촉진)** 부패감시와 극복을 위한 시민참여를 촉진하기 위하여 아래 각항의 입법촉구 활동에 주력한다.

- ① 주민소환제, 주민투표제, 납세자소송 등 주민참여제도를 조속히 도입하기 위한 입법촉구 활동을 전개한다.
- ② 주민감사청구, 주민발안제의 요건 완화 등 주민참여를 활성화하기 위한 입법촉구 활동을 강화한다.
- ③ 시민옴부즈만제도의 확대 실시 및 지원을 확충하기 위한 입법촉구활동을 한다.

## 제6장 협약이행과 투명사회협약실천협의회

**제27조(투명사회협약실천협의회)** ‘투명사회협약실천협의회’(이하 ‘협의회’)를 아래 각항과 같이 설치·운영한다.

- ① 협의회는 협약체결 당사자들 간의 협력 수준을 높이고 협약이행의 점검·평가·확산 및 갱신을 기본적 역할로 한다.



- ② 협의회의 구성은 협약체결 당사자들의 합의에 기초하며 운영은 협약 체결 당사자들이 정한 운영규범에 따른다.
- ③ 협약체결 당사자는 협의회의 원활한 운영을 위하여 적극적으로 지원한다.

**제28조(협약 서명운동 등 적극 추진)** 협약 체결 당사자는 각각의 소속 기관 및 단체, 일반 시민들 속에서 협약과 시민헌장 참여와 서명을 확산시키며 후속 조치를 위한 각종 계획을 마련하여 시행한다.

**제29조(협약 추가추진)** 협의회는 이 협약에 참여하지 못한 법조계·교육계·언론계·종교계·노동계 등 사회 각 분야의 추가 협약을 추진한다.

**제30조(협약이행의 평가)** 협의회는 협약의 지속성을 확보하기 위하여 매년 각 부문의 협약이행 정도를 평가하여 대국민 종합보고를 통해 그 결과를 공개한다.

## 부 칙

**제31조(협약 가입)** 협약은 2005년 3월 9일 공공부문, 정치부문, 경제부문, 시민사회 부문 대표들의 조인과 동시에 사회 각 분야에 가입이 개방된다.

**제32조(발효 시기)** 협약은 공공부문, 정치부문, 경제부문, 시민사회 4대 부문 대표의 서명과 동시에 발효된다.

**제33조(연내입법추진)** 협약체결당사자는 2005년 입법과제를 선별하여 연내에 입법을 완료할 수 있도록 최선을 다한다.

**제34조(실질 이행을 위한 합의)** 협약의 실질적 이행을 담보하기 위하여 다음 각항과 같이 합의한다.

- ① 공공부문은 협약에서 약정한 정책의 도입 및 제도개선, 체제 구축을 위하여 2005년 말까지 실행할 구체적 계획을 수립하고 공공부문의 적극적인 참여와 실천을 이끌어낸다.
- ② 경제부문은 2005년 말까지 실행할 구체적 계획을 수립하고 회원사의 적극적인 참여와 실천을 이끌어낸다.
- ③ 정치부문은 협약에 명시된 개혁 과제에 대해서는 2005년 말까지 입법을 완료할 수 있도록 최선을 다한다.
- ④ 시민사회는 협약의 국민적 확산과 정착을 위하여 사회 각 분야의 추가협약을 이끌어 내기 위하여 노력하며 광범위한 국민의 참여를 독려한다.

**제35조(협약의 확산과 갱신)** 협의회는 협약의 확산과 갱신을 위하여 매년 후속회의를 개최한다.

## | 부록 5 |

**저출산·고령화문제 해결을 위한 사회협약(2006.6.20.)**

세계 최저 수준으로 하락한 출산율과 유례없이 빠르게 진행되는 고령화는 생산가능인구의 감소, 노인부양에 대한 부담 가중, 성장잠재력 저하를 가져오게 되어 우리사회의 미래에 큰 시련과 위기로 다가오고 있다. 저출산·고령화 문제의 해결은 사회와 경제의 지속가능한 발전을 위해 미룰 수 없는 국가적 의제이다.

사회협약의 각 주체는 이 같은 위기가 출산·양육과 노인부양의 일차적 책임을 가족과 여성에게 지우고 국가와 사회가 이를 소홀히 하는 동안 형성된 제도·문화의 한계와 고용 및 소득 불안정 등 경제적 요인으로부터 비롯된다는 데 공감한다.

우리는 출산·양육과 노인부양을 국가와 사회 공동체의 모든 구성원이 함께 책임지고, 여성과 고령자에 대한 사회·문화적 차별을 해소하며, 일과 가족생활의 양립이 가능한 양성 평등한 사회를 만드는 것이 저출산·고령화 문제 해결의 출발점이자 목표가 되어야 한다는 것을 확인한다. 또한 생명에 대한 존중, 가족친화적 문화의 확산, 경제 활성화에 따른 일자리 창출과 고용안정 등이 필요하다는 데 동의한다.

사회협약의 각 주체는 이 협약이 저출산·고령화 문제를 해결하는 단초가 되기를 기대하며 이의 성실한 이행을 다짐한다. 더불어 우리사회의 밝은 미래를 위해 국민 각계각층의 관심과 참여를 호소한다.

2006. 6. 20.

**저출산·고령화대책 연석회의**

## 제1장 출산과 양육에 어려움 없는 사회 실현

1-1. 육아지원 시설에 대한 접근성을 높이고 질을 향상시키는 한편 보육을 보편적서비스로 제공하여 출산과 양육이 보장될 수 있도록 한다. 이를 위해

- ① 정부는 보육의 공공성 강화를 위해 국공립 보육시설을 보육아동 기준 30% 수준으로 확충하며 이를 저출산·고령사회기본계획에 반영한다.
- ② 종교계는 육아지원시설 확충을 위해 노력하고 정부는 이를 원활히 할 수 있도록 지원한다.
- ③ 노사는 직장보육시설 확충을 위해 함께 노력하고 정부는 이에 대한 지원을 확대한다.
- ④ 정부는 민간육아지원시설의 질적 수준을 향상시키기 위해 노력한다.

1-2. 아동양육에 대한 지원을 강화한다. 이를 위해

- ① 정부는 아동양육에 따른 부담을 완화하기 위해 지원대상의 소득 수준을 고려하여 보육료 및 교육비 지원을 확대한다.
- ② 정부는 아동이 있는 가정의 양육비 부담 경감을 위한 아동수당 제도의 도입시기, 방안, 재원 등을 검토한다.
- ③ 정부는 아동양육에 대해 조세 및 사회보험 등 다양한 인센티브를 도입한다.
- ④ 연석회의에 참여한 모든 주체는 입양에 대한 국민의식 개선 및 국내입양 활성화를 위해 함께 노력한다.

### 1-3. 일과 가족의 양립을 위해 출산과 아동양육에 따른 부담을 사회가 공동으로 분담하도록 한다. 이를 위해

- ① 노사는 근로자의 출산휴가와 아동양육을 위한 육아휴직 등이 고용불안으로 이어지지 않도록 기업문화와 인사관리제도 개선에 함께 노력하고, 정부는 이를 위해 대체근로의 활성화 등 다양한 지원방안을 마련한다.
- ② 노사는 여성뿐 아니라 남성에게도 출산·양육에 대한 공동책임이 있음에 대해 인식을 같이하여 휴직 기회를 확대하기 위해 노력하고 정부는 이에 대한 지원방안을 마련한다.
- ③ 노사와 정부는 부담의 사회화 수준을 높이고 출산휴가와 육아휴직이 비정규직에게도 확대될 수 있는 방안을 마련한다.

### 1-4. 생명존중과 양성평등의 관점에서 출산과 양육이 기쁨이 되는 사회문화를 확산시킨다. 이를 위해

- ① 연석회의에 참여한 모든 주체는 생명존중 및 양성평등문화와 출산·양육의 사회적 인식 개선을 위한 교육·홍보·캠페인 등 다양한 활동을 전개한다.
- ② 연석회의에 참여한 모든 주체는 미혼부모, 입양아, 혼혈인, 결혼이민자가족 등에 대한 사회문화적 인식 전환을 위해 함께 노력하며 정부는 이들의 사회통합을 위한 지원을 확대한다.
- ③ 노사는 가족 친화적 기업문화의 확산을 위해 함께 노력한다.
- ④ 정부는 저출산·고령화 시대에 부합하지 않는 제반 법과 제도 등을 정비하도록 한다.

## 제2장 능력개발과 고용확대

2-1. 여성과 고령자의 능력개발 지원을 강화한다. 이를 위해

- ① 노사는 여성과 고령자의 직업교육·훈련이 미래에 대비한 투자라는 데 동의하며, 이를 활성화하기 위해 노력한다.
- ② 정부는 고용보험 등을 통해 여성과 고령자의 직업교육·훈련에 대한 지원을 확대한다.

2-2. 여성의 고용 확대가 여성의 자아실현과 고령화에 따른 사회적 부양부담 완화를 위한 주요한 수단이라는 데 동의한다. 이를 위해

- ① 노사와 정부는 여성고용을 확대하고 고용의 질을 향상시키기 위한 계획과 지원방안을 마련한다.
- ② 정부와 기업은 적극적 고용개선조치의 실효성을 높이기 위해 노력 한다.

2-3. 고령자의 고용 확대가 활기찬 노년생활과 고령화에 따른 사회적 부양부담 완화를 위한 주요한 수단이라는 점에 동의한다. 이를 위해

- ① 기업과 정부는 중고령자가 기업의 핵심인력이 되는 사회가 다가 오고 있다는 데 동의하고, 중고령자에 대한 고용을 확대하기 위한 조치를 적극적으로 추진한다.
- ② 노사는 중고령자 친화적인 인사관리·작업조직의 도입과 직무수행환경 개선을 위해 노력한다.
- ③ 노사는 고령자 일자리가 확대될 수 있는 여건조성을 위해 함께

노력하고 임금체계 개편과 연동된 정년제도의 개선 방안을 논의하며, 정부는 이를 위한 제도적 지원방안을 마련한다.

- 2-4. 노사와 시민사회단체 및 종교계는 여성 및 고령자의 일을 통한 사회참여를 확대하기 위해 다양한 사회적 일자리 창출 프로그램을 개발·실행하고, 정부는 이를 지원하기 위해 노력한다.

### 제3장 건강하고 행복한 노후생활 기반구축

- 3-1. 연석회의에 참여한 모든 주체는 ①사각지대 해소 ②지속가능성 제고 ③형평성 제고의 3대 원칙 하에 공적연금제도의 개혁방안을 논의하기 위한 사회적 대화의 장을 마련하고 조속히 합의안 마련을 위해 노력한다.

- 3-2. 퇴직연금제도가 건강하고 안정적인 노후생활기반 구축에 기여하도록 한다. 이를 위해

- ① 노사는 퇴직금 제도의 노후소득보장 기능을 강화하기 위해 퇴직연금 제도를 활성화하기 위한 방안을 공동으로 마련한다.
- ② 정부는 퇴직금의 퇴직연금으로의 전환에 대한 지원을 확대한다.

- 3-3. 고령사회에 대비하기 위한 요양서비스 기반을 구축한다. 이를 위해

- ① 연석회의에 참여한 모든 주체는 고령사회에 대비한 충실한 요양서비스의 필요성에 대해 동의한다. 이를 위해 서비스 도입시기, 공적 인프라 확충방안, 재원조달 방식, 정부의 재정적 역할 등에 관한 국회 차원의 조속한 사회적 합의를 촉구한다.

### 3-4. 건강하고 활기찬 노후생활 환경을 조성한다. 이를 위해

- ① 정부는 사전예방적 보건의료체계 구축, 노후 의료보장 내실화, 노인 건강 증진을 위한 운동사업 활성화, 고령자의 안전한 주거공간 확보, 고령친화적 도로 및 교통시설계획 수립과 노인 여가문화 활동기반 강화 등을 추진하며,
- ② 연석회의에 참여한 모든 주체는 노인 권익증진 및 효 문화 조성을 위해 노력한다.

## 제4장 모든 사회 주체의 실질적 역할 분담

- 4-1. 연석회의에 참여한 모든 주체는 저출산·고령화대책에 따르는 재원 마련을 위해, ①정부지출의 효율성 제고와 재원배분의 우선순위 확립 ②세원 투명성 제고 등 조세의 형평성 제고 ③비과세 감면 제도 등 조세지출의 합리적 개선 ④국민합의에 기반한 조세·재정 개혁을 위한 사회적 대화의 장 마련이라는 4대 원칙에 합의한다.
- 4-2. 연석회의에 참여한 모든 주체는 협약의 실효성을 확보하기 위하여 구체적 실천계획을 마련, 실행하고 이행정도를 점검·평가한다.



## 최근 발간자료 안내

### KINU 통일포럼 시리즈

2015-01 제7차 KINU 통일포럼: 동북아 국제질서 전환기 한국의 전략적 딜레마와 통일·외교정책 방향	통일연구원
2015-03 제9차 KINU 통일포럼: 한반도 신뢰프로세스 업그레이드 전략 - 8·25남북합의 평가와 박근혜정부 후반기 대북·통일정책 방향 -	통일연구원
2015-04 제10차 KINU 통일포럼: 통일담론 3.0과 북한 변화 전략	통일연구원
2015-05 제11차 KINU 통일포럼: 김정은 집권 이후 북한의 대내외 정책 평가와 전망	통일연구원
2016-01 제12차 KINU 통일포럼: 북한의 4차 핵실험 이후 한반도 정세와 대북정책방향	통일연구원
2016-02 제13차 KINU 통일포럼: 북한 제7차 당대회 분야별 평가 및 향후 전망	통일연구원
2016-03 제14차 KINU 통일포럼: 북한인권법 제정 이후 한국의 북한인권정책 방향	통일연구원

### 통일나침반

2015-01 2015년 북한 신년사 분석	북한연구센터 신년사 분석팀
2015-02 최근 2년 간 미·일·중·러 4개국 정상외교 분석 및 한국 통일외교에 대한 시사점	김진하 외
2015-03 북한인권정책 추진전략과 실천과제	한동호, 도경욱
2015-04 북한 외화벌이 추세와 전망	김석진
2015-05 연해주 지역 북한 노동자의 실태와 인권	이애리아, 이창호
2015-05 The Reality and Human Rights of North Korean Workers in the Maritime Province of Russia	Lee Aeliah
2016-01 효율적 대북제재: 데이터 분석과 함의	이 석
2016-02 2016년 북한 신년사 분석	김갑식 외
2016-03 4차 북핵실험 이후 대북정책	통일연구원 현안대책팀
2016-04 4차 북핵실험 이후 정세 전개와 향후 전망	통일연구원 현안대책팀
2016-05 사드 배치 결정 이후 한반도 정세 및 대응 방안	통일연구원 북핵대응 T/F팀
2016-06 4차 북핵실험 이후 미중관계와 대북정책 방향	통일연구원 대외협력팀
2017-01 트럼프 대통령의 한반도 관련 주요 발언	통일연구원
2017-02 2017년 북한 신년사 분석	홍 민 외

### 통일플러스

2015-01 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 1 (봄호)	통일연구원
2015-02 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 2 (여름호)	통일연구원
2015-03 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 3 (가을호)	통일연구원
2015-04 KINU 통일 플러스 Vol.1 No. 4 (겨울호)	통일연구원

2016-01 KINU 통일 + Vol.2 No. 1 (봄호)	통일연구원
2016-02 KINU 통일 + Vol.2 No. 2 (여름호)	통일연구원
2016-03 KINU 통일 + Vol.2 No. 3 (가을호)	통일연구원
2016-04 KINU 통일 + Vol.2 No. 4 (겨울호)	통일연구원

### KINU Insight

2017-01 북한의 핵·미사일 관련 주요 활동 분석	홍 민
-------------------------------	-----

### 북한인권백서

북한인권백서 2015	도경옥 외	19,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2015</i>	도경옥 외	23,000원
북한인권백서 2016	도경옥 외	18,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2016</i>	도경옥 외	22,500원
북한인권백서 2017	도경옥 외	20,000원
<i>White Paper on Human Rights in North Korea 2017</i>	도경옥 외	24,500원

### 연구보고서

#### 2015년도 연구보고서

##### ■ 연구총서 ■

2015-01 김정은 정권의 정치체제: 수령제, 당·정·군 관계, 권력엘리트의 지속성과 변화	김갑식 외	9,000원
2015-02 북한의 시장화와 사회적 모빌리티: 공간구조·도시정치·계층변화	홍 민	13,000원
2015-03 김정은 시대 북한의 교육정책·교육과정·교과서	조정아 외	13,500원
2015-04 2015 남북통합에 대한 국민의식조사: 인식, 요인, 범주, 유형	박종철 외	16,500원
2015-05 동북아평화협력구상과 유라시아 협력 추진을 위한 다자주의적 접근	한승수 외	8,000원
2015-06 북한주민의 임파워먼트: 주체의 동력	박영자 외	10,500원
2015-08 인권개선을 위한 기술협력	한동호 외	6,500원
2015-09 중국의 주변외교 전략과 대북정책: 사례와 적용	이기현 외	7,500원
2015-10 한반도 중장기 정세 변동 및 정책 도전 관련 요인의 식별(2015~2030)	박형중 외	16,500원
2015 '그린 데탕트' 실천전략 환경공동체 및 경제공동체 동시 형성방안	손기웅 외	10,500원
2015 2015년 통일예측시계	홍석훈 외	10,000원
2015 남북한 통합과 북한의 수용력: 제도 및 인식 측면	김수암 외	15,500원
2015 북한에 의한 납치 및 강제실종	북한인권연구센터 편	10,000원
2015 전환기 국가의 경제범죄 분석과 통일과정의 시사점	이규창 외	8,000원

2015 통일외교 콘텐츠 개발	김진하 외	9,000원
2015 통일 이후 국가정체성 형성방안: 이론과 사례연구 중심	박종철 외	10,000원
2015 통일 이후 사회보장제도 분리 운영방안: 경제적 및 법적 분석	김석진 외	8,000원
2015 한반도 통일의 비용과 편익: 정치·사회·경제분야	조한범 외	11,500원
2015 한반도 통일에 대한 국제사회의 기대와 역할: 주변 4국과 G20	조한범 외	14,000원
2015 북한 접경지역에서의 남·북·중 협력방향 모색(종합요약보고서)	전병곤 외	10,000원
2015 길림성의 대북경제협력 실태 분석: 대북투자를 중심으로	배종렬 외	13,000원
2015 Inter Korean Relations and the Unification Process in Regional and Global Contexts	박종철 외	

■ 정책연구시리즈 ■

2015-01 전환기 쿠바와 북한 비교: 정책적 함의	박영자 외
-------------------------------	-------

■ Study Series ■

2015-01 Tasks and Implementing Strategies of the "Trust-Building" Policy	Park, Young-Ho
2015-02 The Growth of the Informal Economy in North Korea	Kim, Suk-Jin
2015-03 The Experiences of Crossing Boundaries and Reconstruction of North Korean Adolescent Refugees' Identities	Cho, Jeong-ah et al.
2015-04 Implementation Strategies for Policies on North Korean Human Rights	KINU Center for North Korean Human Rights Studies

2016년도 연구보고서

■ 연구총서 ■

2016-01 북한 핵 개발 고도화의 파급영향과 대응방향	정성운 외	14,000원
2016-02 일본 아베정권의 대외전략과 대북전략	이기태, 김두승	6,500원
2016-04 과학기술발전과 북한의 새로운 위협: 사이버 위협과 무인기 침투	정구연, 이기태	6,000원
2016-05 김정은 정권의 대남정책 및 통일담론: 텍스트마이닝을 이용한 분석	오경섭, 이경화	8,000원
2016-06 남북통일과 국가재산·채무·양허권의 승계	이규창	8,000원
2016-07 남북통합에 대한 국민의식조사	박주화 외	12,000원
2016-08 대북정책전략 수단 효용성 분석: 이란의 경험과 경제제재를 중심으로	홍우택 외	7,000원
2016-09 북한 민생경제 진흥을 위한 개발협력 방안	김석진, 홍제환	8,000원
2016-10 북한 기업의 운영실태 및 지배구조	박영자 외	13,000원
2016-11 북한에서 사적경제활동이 공적경제부문에 미치는 영향 분석	조한범 외	9,500원
2016-12 북한인권 제도 및 실태 변화추이 연구	임예준 외	8,500원
2016-13 최근 중동사태에 비추어본 북한 체제지속성 연구	김진하 외	7,000원
2016-14 「그린데탕트」 실전전략: DMZ 세계생태평화공원사업을 중심으로	조한범 외	7,000원
2016-15 Pathways to a Peaceful Korean Peninsula: Denuclearization, Reconciliation and Cooperation	도경욱 외	14,000원

2016-16	한중수교이후 북중관계의 발전: 추세분석과 평가	이기현 외	8,000원
2016-17	국내적 통일준비 역량 강화방안	김수암 외	8,500원
2016-18	민주주의 및 시장경제에 대한 탈북민 인식조사	김수암 외	15,000원
2016-19	전환기 남북관계 영향 요인 및 향후 정책 방향	신종호 외	16,500원
2016-20	북한인권 책임규명 방안과 과제: 로마규정 관할범위에 대한 형사소추 문제를 중심으로	이규창 외	12,000원
2016-21	2016년 통일에측시계	홍우택 외	7,000원
2016-22	남북한 주민의 통일국가정체성 인식조사	박종철 외	19,000원
2016-24	북한 전국 시장 정보	홍민 외	13,000원
2016	국제사회의 북한인권 논의와 한국의 정책	북한인권연구센터 편	7,500원
2016	북한의 제4차, 5차 핵실험 이후 통일환경 변화에 따른 통일전략 모색과 통일공감대 확산 방안	홍석훈 외	9,500원

■ 정책연구시리즈 ■

2016-01	미국 대선 주요 후보의 Think-Tank 및 의회 네트워크 분석	정구연, 민태은
2016-02	대북제재 평가와 향후 정책 방향	신종호 외
2016-03	개성공단 운영실태와 발전방안: 개성공단 운영 11년(2005~2015)의 교훈	임강택, 이강우
2016-04	북한 해외노동자 실태 연구	이상신, 오경섭, 임예준

■ Study Series ■

2016-01	Identifying Driving Forces for Changes and Policy Challenges on the Korean Peninsula (2015-2030)	Park, Hyeong Jung et al.
2016-02	China's Neighborhood Diplomacy and Policies on North Korea: Cases and Application	Lee, Ki-Hyun et al.
2016-03	The Costs and Benefits of Unification on the Korean Peninsula: in the Political, Social and Economic Areas	Cho, Han-Bum et al.
2016-04	Development of Unification Diplomacy Contents	Kim, Jin-Ha
2016-05	South and North Korean Integration and North Korea's Adaptability: From the Perceptive Point of View	Kim, Soo-Am et al.

2017년도 연구보고서

■ 정책연구시리즈 ■

2017-01	지속가능한 통일·대북정책: 환경 분석과 추진방향	이규창 외
2017-02	통일국민협약 추진방안	조한범, 이우태

■ Study Series ■

2017-01	Implications of North Korea's Nuclear Advancement and Response Measures	Chung, Sung-Yoon et al.
2017-02	Study on Changing Trend of Human Rights Institution and Situation in North Korea	Rim, Ye Joon et al.

- 2017-03 Advancement of Science and Technology and North Korea's Asymmetric Threat: Rise of  
Cyber Warfare and Unmanned Aerial Vehicle Chung, Kuyoun · Lee, Kitae  
2017-04 Study on North Korean Defectors' Perception about Democracy and the Market Economy  
Kim, Soo-Am et al.

### 연례정세보고서

- 2015 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2015~2016 8,000원  
2016 통일환경 및 남북한 관계 전망: 2016~2017 8,000원

### 논 총

- 통일정책연구, 제24권 1호 (2015) 10,000원  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 24, No. 1 (2015) 10,000원  
통일정책연구, 제24권 2호 (2015) 10,000원  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 24, No. 2 (2015) 10,000원  
통일정책연구, 제25권 1호 (2016) 10,000원  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 25, No. 1 (2016) 10,000원  
통일정책연구, 제25권 2호 (2016) 10,000원  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 25, No. 2 (2016) 10,000원  
통일정책연구, 제26권 1호 (2017) 10,000원  
*International Journal of Korean Unification Studies*, Vol. 26, No. 1 (2017) 10,000원

### 기 타

- 2015 북한교화소 한동호 외  
2016 북한 내 고문 및 비인도적 처우 한동호 외  
2016 Torture and Inhumane Treatment in North Korea Han, Dong-ho et al.  
2016 북한 여성·아동 인권 실태 도경옥 외  
2016 Human Rights Situation of Women and Children in North Korea Do, Kyung-ok et al.  
2016 러시아 사할린 지역의 북한 노동자 이애리아 외



# 통일연구원 定期會員 가입 안내

통일연구원은 민족공동체 실현을 위한 국민 역량을 축적하고 통일환경 변화에 적극적 주도로 대응할 수 있도록 통일문제에 관한 제반 사항을 전문적, 체계적으로 연구하고 있습니다. 본원의 연구성과에 관심이 있는 분들에게 보다 많은 정보와 자료를 제공하고자 연간 회원제를 운영하고 있습니다.

연간 회원에게는 간행물을 우편으로 우송해 드리며 각종 학술회의에 참석할 수 있는 혜택을 드립니다.

## 1. 회원 구분

- 가) 학생회원: 대학 및 대학원생
- 나) 일반회원: 학계나 사회기관소속 연구종사자
- 다) 기관회원: 학술 및 연구단체 또는 도서관

## 2. 가입방법

- 가) 회원 가입신청서 작성
- 나) 신한은행 140-002-389681(예금주: 통일연구원)으로 계좌입금
- 다) 연회비: 학생회원 7만원, 일반회원 10만원, 기관회원 20만원

## 3. 회원 특전

- 가) 연구원이 주최하는 국제 및 국내학술회의 등 각종 연구행사에 초청
- 나) 연구원이 발행하는 정기간행물인 『통일정책연구』, *International Journal of Korean Unification Studies*, 단행본 시리즈인 연구총서, 학술회의 총서, 협동연구총서 등 우송
- 다) 도서관에 소장된 도서 및 자료의 열람, 복사이용
- 라) 통일연구원 발간자료 20% 할인된 가격에 구입

## 4. 회원가입 문의

- 가) 주소: (06578) 서울시 서초구 반포대로 217 통일연구원 도서회원 담당자
- 나) 전화: (02)2023-8009, FAX: (02)2023-8299, E-Mail: books@kinu.or.kr
- 다) 홈페이지: <http://www.kinu.or.kr>

※ 가입기간 중 주소 변경 시에는 즉시 연락해 주시기 바랍니다.







## 통일국민협약 추진방안



[www.kinu.or.kr](http://www.kinu.or.kr)

