

노사관계 모델에 관한 국제비교

최영기 · 배규식 · 박덕제 · 이병훈

본 책자는 2003년 9월 18일 프레스센터에서 개최된 한국노동
연구원 개원 15주년 기념 행사인 「한국의 노사관계 발전모델
에 관한 토론회」 자료를 독자들의 요구로 부분 수정하여 재
발간한 것입니다.

목 차

① 영미형 노사관계의 특징 (박덕제)	1
I. 서 론	1
II. 기업의 지배구조	2
III. 노사관계제도와 법률	5
IV. 기업의 인력관리	11
V. 단체교섭	16
VI. 교육훈련과 복지제도	18
VII. 영미형 자본주의와 노사관계에 대한 평가	21
참고문헌	26
② 유럽 노사관계 모델의 이해와 시사점 (이병훈)	29
I. 머리말: 문제의 제기	29
II. 유럽 노사관계의 공통적 규범	32
III. 유럽 노사관계의 세부 유형과 주요국의 최근 노사관계 동향	36
IV. 맺음말: 정책적 시사점	46
참고문헌	50
③ 노사관계의 한국형 발전모델 (최영기·배규식)	53
I. 한국의 노사관계는 왜 문제가 되고 있는가?	53
II. 노사관계 모델론	61
III. 한국 노사관계의 특성	67

IV. 한국형 사회적 협의 모델의 길	74
참고문헌	95

표 목 차

<표 1-1> 주요국의 지배적 대주주 지분 분포	4
<표 1-2> 주요 지역별 고용지표 비교:2001	24
<표 2-1> 유럽국가들에서의 조합주의적 정책협의 변화 추이	33
<표 2-2> 서구국가의 노조조직률, 단체협약 적용률, 노사 분쟁 발생건수	35
<표 2-3> 유럽국가의 세부 유형별 특징	38
<표 2-4> 서구 주요국의 실업률 추이:1990~2001	39
<표 3-1> 피용자 1,000명당 근로손실일수	55
<표 3-2> 연도별 구속 노동자 추이	56
<표 3-3> 손배·가압류의 실태	56
<표 3-4> 노동관계법 위반 사고사건 접수 및 처리 실적	58
<표 3-5> 노동위원회 사건 처리건수	58
<표 3-6> 노동조합의 조직적 영세성과 분산성:2001년 말 기준	72
<표 3-7> 전국중앙조직의 의무금 납부율	73
<표 3-8> 주요 산별연맹 예산규모:2001년 기준	73

① 영미형 노사관계의 특징

박 덕 제 *

I. 서론

2003년에 들어와 급증하고 있는 노동조합의 파업을 감소시키고 안정적인 노사관계를 구축하기 위해서는 한국이 장기적으로 유럽식 노사관계 모형을 구축하도록 해야 한다는 일부 정책 당국자의 발언을 계기로 한국의 정책 당국과 경영계 및 학계 인사들 간에 노사관계 유형에 관한 논의가 활발하게 이어지고 있는데, 논의에서는 그 유형을 주로 영미형과 유럽형으로 구분하고 있다.

미국·영국과 유럽 대륙사회는 노사관계 외에도 특성이 다른 제도를 가지고 있고, 이러한 사회의 특성들이 결합되어 각각 영미형 자본주의와 유럽형 자본주의를 구성한다. 여기서는 노사관계를 자본주의를 구성하는 핵심 제도의 하나라는 관점에서 유럽형 자본주의와 노사관계와의 대비라는 측면에서 영미형 노사관계와 이와 연관된 다른 제도를 설명한다.

* 한국방송통신대학교 경제학과

II. 기업의 지배구조

노사관계는 기업의 의사결정과 직결되는 제도이며, 이는 기업 지배구조와 연관이 있다.¹⁾ 영미형과 유럽형 자본주의를 비교하면 우선 기업의 목적이 다르다는 것을 알 수 있다. 영국과 미국의 회사는 주주 이익 극대화를 추구한다.²⁾ 거의 모든 미국 경영학 교과서에서 기업의 목적은 주주 이익의 극대화라고 규정하고 있다. 영국의 법률에서는 주주에게 이익되는 기업 운영을 기업 이사(director)의 임무로 규정하고 있다.

기업의 정책을 정하고 경영을 하는 조직인 이사회는 구성과 운영도 서로 다르다. 영국과 미국에서는 이사회가 회사의 경영과 감독을 동시에 맡고 있는 일원적 구조를 가지고 있으며, 주주총회에서 이사를 선임하고 해임한다. 영국과 미국은 주주가 기업 경영에 관한 모든 권한을 행사하며, 이사의 잘못된 경영에 대해 손해배상을 청구할 수 있도록 제도적 장치가 마련되어 있어 상대적으로 주주 권리가 잘 보호받고 있다.

대부분의 유럽 기업의 이사회는 경영이사회와 감사회(supervisory board)로 구성된 이원적 구조를 가지고 있다. 독일에서는 모든 주식회사, 종업원 501명 이상의 유한회사(GmbH)와 합자회사(KG)는 반드시 감사회를 두어야 한다(Oltmans and Drude, 1998). 이 때 경영이사회는 일상적인 운영을 담당하며, 감사회는 경영이사회를 감독하고 회사 정책

1) 지배구조는 투자자 보호, 경영자의 책임, 경영 투명성, 주주의 자구행동(shareholder activism), 유능한 경영자에 대한 보상과 실적이 나쁜 경영자 징계나 교체, 기업의 자본 시장에 대한 접근 개선, 장기적 투자 확대 등을 핵심 개념으로 하는데, 여기서는 이 하에서 논의할 노사관계와 접적 연관을 가진 개념 중심으로 정리한다.

2) 유럽형 자본주의에서는 주주, 채권자, 근로자 등 모든 이해관계자가 참여하는 기업 운영을 원칙으로 하고, 기업의 목표나 단기 실적의 기준으로 주주의 이익에 더하여 다른 이해관계자의 이익도 함께 고려한다. 그 결과 주주를 위한 가치의 창출을 기업의 재무적 목표로 드는 미국 기업의 비율은 네덜란드 기업보다 3배, 독일 기업보다 4배나 높은 것으로 드러나고 있다(Van den Berghe and De Ridder, 1999: 40).

을 결정하는데 감사회는 주주의 경제적 이익을 추구하는 것이 아니라 회사의 존속에 목적을 두는 것으로 되어 있다. 감사회 이사 선임은 직장 협의회와 주주에 의해 이루어지며, 경영이사회는 주주에 의해 선임된다. 네덜란드에서도 주요 기업의 이사회가 경영이사회와 감사회(supervisory board)로 구분되어 있는데, 독일과 마찬가지로 감사회는 회사의 존속에 일차적 목적을 둔다.

영국과 미국에서는 기본적으로 1주 1표의 원리가 적용되어 1주로 행사하는 권리에서 주주간에 차이가 없다. 반면, 유럽에서는 주주의 권리 행사에 제한이 가해지는 경우가 많다. 유럽은 차등투표권을 가진 주식 발행을 허용하여 소유주(owner)나 지배적 주주의 차별적 권리 행사가 가능한 경우가 많다. 예컨대 독일의 RWE는 1998년 4월 회사 구조조정 이전까지는 30% 주식밖에 소유하지 않던 주정부에 대하여 60%의 주주 총회 의결권을 부여하였다(Financial Times, 1998). 1998년부터는 비상장 기업만이 정관에 의하여 개인 주주가 행사할 수 있는 의결권 상한(voting cap)을 설정할 수 있게 독일 법률이 바뀌었으나, 이전부터 이러한 조항이 있던 기업에게는 상장 기업에게도 기득권 인정(grandfather clause)을 해 줌으로써 5%나 10%의 의결권 상한을 두는 기업이 더러 있다. 예컨대 Volkswagen은 20%, Adidas-Lalomon은 2.62%, Linde는 10%, Schering은 3.51%를 상한으로 두고 있다(Becht and Boehmer, 2001: 130-133). 또한 네덜란드의 경우 직장협회를 결성해야 할 의무가 있고, 근로자 수 100명 이상이면서 자본금과 준비금(capital and reserves)이 1,200만 유로 이상인 회사는 구조적 지배체제(structuur-regime)로 분류되어 주주들의 권리 행사에 강한 제한이 가해진다. 이 모델에 속하는 회사의 주주들은 배당권을 제외한 모든 권한을 감사회에 양도해야 하며, 감사회는 주주 대신 감사회와 경영이사회 이사의 선임과 해임, 연간 경영실적 보고서 작성 등 회사의 중요한 의사결정에 관한 모든 권한을 행사한다(De Jong et al., 2001: 189).

두 유형은 주식시장의 발달 정도가 다르고 기업의 자본조달 방식도 다르다. 독일에서 제조업과 금융업 간에 주식 상호 보유가 일반적인 것과는 달리, 미국과 영국에서는 제조업과 금융업의 소유는 원칙적으로

4 노사관계 모델에 관한 국제비교

분리되어 있다. 여기서 기업은 주로 직접 금융을 통하여 자본을 조달한다. 미국과 영국에서는 주식을 상장한 기업이 많고 주식을 팔아서 필요한 자금을 조달하며, 그만큼 주가의 관리가 중요하다. 영국의 상장 기업은 2003년 6월 현재 2,727개에 이르렀으며, 미국은 2003년 현재 뉴욕증권거래소에만 약 2,800개 회사가 상장되어 거래되고 있다. 주식의 거래 규모 또한 매우 커서 유동성이 풍부하며, 회사의 주식 소유 또한 유럽과 달리 널리 분산되어 있다. 유럽에서는 상장 기업이 매우 적은데, 유럽주식거래연합회(FESE)에 의하면, 2003년 6월 주식시장에 상장된 회사 수는 독일은 898개였는데 이 중 199개가 외국 기업이었으며, 이탈리아는 287개, 스웨덴은 285개, 브뤼셀, 파리, 암스테르담, 리스본거래소가 통합해 만들어진 Euronext 시장에 1,079개가 있다(박양균, 2003).

거래 규모 또한 작아서 유동성이 낮고, 주식 소유가 집중되어 있다. <표 1-1>에서 보듯이 Becht and Mayer(2001)에 의하면 대부분의 유럽에서는 상장 회사의 지배적 주주군(voting block)의 투표권 비율이 50% 이상인 국가가 많다.

<표 1-1> 주요국의 지배적 대주주 지분 분포

국 명	상장 기업 수	최대 주주군의 투표권 비율 (중위수)
독일	372	57.0
오스트리아	50	52.0
벨기에	140	56.0
이탈리아	214	54.4
스페인	193	34.5
네덜란드	137	43.5
스웨덴	304	34.9
영국	207	9.9
미국		
NYSE	1309	5.4
NASDAQ	2831	8.6

주: 각 국가의 공식 증권거래소에 상장된 기업을 대상으로 한 조사임.
자료: Becht and Mayer(2001: 19).

Ⅲ. 노사관계제도와 법률

1. 일반적 특징

미국의 노사관계는 약한 정부 개입, 분권적 단체협상, 노사간의 대립적 관계로 특징지을 수 있다. 사용자나 노동조합 모두가 노사관계에 대한 정부의 개입에 저항하였다. 정부는 근로조건 자체에 대한 개입에는 매우 소극적이며(예컨대 낮은 최저임금), 시장 참여자간의 공정한 교섭으로 계약이 이루어지게 하는 역할에 한정하였다.

미국의 노사관계는 주주 이익 중심의 기업경영을 하는 영미형 자본주의의 법적 구조를 그대로 지키고 있어서 노조의 조직을 불법으로 간주하지는 않지만 노조의 조직에 일정한 제약이 주어지고 있고, 노조의 활동으로 경영권이 제약받지 않도록 유의하고 있다.

사용자가 자발적으로 노조를 인정하지 않는 이상 노조는 교섭권을 획득하기 위한 투표에서 대상 근로자의 50% 이상이 노조의 존재를 찬성해야만 단체교섭권이 인정되고, 이 선거 과정에서 사용자가 노조 결성에 반대하는 표현의 자유가 허용되며, 이미 조직된 노조라도 이러한 지지를 받지 못하면 단체교섭권이 없어지는 등의 제도는 이러한 노조관을 반영하다. 또한 기업은 노사분규로 공장 전체를 폐쇄할 수 있으며, 대체 근로자를 고용하여 파업중인 사업장을 가동할 수 있게 한다.

영국에서는 전통적으로 노사관계에 대한 정부의 불개입(voluntarism) 원칙을 적용하여 온 결과 노조와의 단체교섭이나 단체협약의 이행을 법으로 강제하지 않고 있었다. 따라서 이전에는 사용자가 노조를 단체교섭 상대로 인정하는 경우에만 노조는 단체교섭권을 가졌다. 1970년대에 잠시 노조에 단체교섭권을 보장하려 했던 적이 있었으나 노조에서 이를 반대하여 사문화되었다가 1980년에 이것이 폐지되었다. 이는 정부의 자유방임적 정책에 더하여 정부에 의한 보호보다는 높은 조직률과

6 노사관계 모델에 관한 국제비교

강한 단결력을 바탕으로 자신들의 요구를 관철해 나갔던 영국 노동조합 운동의 전통에 기인한다. 이러한 방임주의 원칙은 1980년대에 들어와서 조합원이 감소하는 원인으로 작용하였다. 외국인 투자기업들이 온건한 노조를 대상으로 한 단일노조협약(single union deal)을 확산시키고 일부 대기업에서 인적자원개발(HRM) 기법을 활용한 개인근로자 관리에 중점을 두는 방향으로 인사관리를 전환하였기 때문이다.

이에 따라 노동조합에서도 이전의 정부 개입 거부를 요구하던 노선에서 전환하여 단체교섭권의 법적 보장을 요구하였다. 노동당 정부는 1999년 개정된 노동조합법에 의하여 종업원 21인 이상인 사업장에서는 해당 교섭단위(bargaining unit)에 속하는 전체 근로자의 40% 이상이 노조를 통한 단체교섭을 찬성하는 경우에는 사용자의 의사와 상관없이 그 노조가 단체교섭권을 가지도록 하였다.

영국에서는 이전에 파업에 참여하는 노동자와 기업과의 근로계약은 해지된 것으로 간주하였고, 따라서 사용자가 이들을 집단적으로 해고하는 것은 부당해고가 아닌 것으로 간주되었다. 하지만 2000년 4월부터는 정당한 파업에 8주 이내의 기간 동안 참여한 노동자를 파업 참가를 이유로 해고하면 부당해고로 간주되도록 규정을 개정하였다. 여기서 정당한 파업이란 합법적인 요구를 위한 것이고, 정당한 절차를 거친 파업을 말한다.³⁾

2. 노사관계 법률과 관행

노조 관련 법률을 보면, 미국에는 자세한 노사관계 관련 법률이 존재하지 않고 법원의 판례에 따라 사용자와 근로자의 권리와 의무가 정해지는 판례법 제도에 의존하며, 보통법(common law) 전통을 이어받고 있다. 단체교섭의 대상이 되는 사항이 어떤 것인가의 구분도 판례로 정

3) 이러한 노조관은 전통 경제학의 관점을 반영하는 것이다. 전통 경제학에서 보듯이 노조는 완전경쟁적 노동시장하에서 노동공급을 독점함으로써 집단 이익을 추구하는 조직으로 묘사된다. 즉 노조는 노동공급을 독점함으로써 시장을 왜곡시키고 고용을 감소시키는 기능을 한다는 것이다. 이러한 생각은 시카고학과 경제학의 관점에서 미국에서는 여전히 많은 사람들에 의해서 지지되고 있다.

해진 사항인데, 미국 판례는 기업의 전략적 및 일상적 의사결정을 할 경영권을 인정하고 있고, 노동조합은 기업의 결정이 임금과 근로조건에 영향을 미치는 범위 내에서만 교섭하도록 교섭 범위가 제한된다.

노사관계에 대한 미국 법원의 판단과 해석에 관한 몇 가지 특징을 들면 다음과 같다. 첫째, 생산의 지속이 보장되어야 한다고 본다는 점인데, 파업하면 대체근로자를 투입할 권한을 사용자에게 부여하는 것이 이러한 시각의 연장이다. 둘째, 근로자들은 무책임하므로 통제되는 것이 필요하다. 셋째, 근로자들은 사용자에게 일정한 존경과 복종심을 보여야 한다. 넷째, 기업은 경영자들의 통제하에 있어야 한다. 사유재산권의 연장으로 종업원들이 자신들의 노동 강도를 규정하거나 노동조합이 회사 재산을 이용하도록 요구하는 것을 금지하고 있다. 다섯째, 종업원은 기업을 구성하는 대등한 동반자가 아니다. 그렇게 되면 양도 불가능한 고유 권한인 경영권을 침해하게 된다고 본다(Pot, 2000: 147-148).

사업장에서는 경영권(management prerogative)이 노동자와 경영자의 관계를 규정하는 핵심적 개념이 되고 있다. 경영참여를 규정하는 법률이 없으므로 사용자가 허용하는 경우에만 경영참여를 할 수 있다. 일부 기업에 노동생활의 질(QWL) 향상을 위한 프로그램 등 참여적 경영이 실시되는 경우가 있으나 그것이 경영권에 영향을 미치지 않으며, 협의 대상은 기업의 생존에 직결되는 문제에 한정되는 경우가 많다. 따라서 이러한 프로그램은 주로 종업원과의 의사소통을 향상시키려는 경영자들에 의하여 도입된다. 직장협의회, 제안제도, 품질관리운동 등 경영참여와 부분적으로나마 연관된 프로그램은 생산성, 이윤의 증가, 경영권의 틀 속에서 이루어진다(Pot, 2000: 160).

미국의 사업장에서 관리자와 근로자가 서로 이름을 부르는 사이(first-name term)로 지내는 것이 상례이지만 작업장에서 상사가 일반 근로자에 대해 갖는 권위와 권한은 매우 강력하다. 이를 나타내는 것으로는 미국의 직장 불문율을 들 수 있는데, 이는 다음과 같은 사항들이다: 상사의 의견에 반대하지 말라, 평지풍파를 일으키지 말라, 실제로는 그렇지 않더라도 바쁜 체하라, 웃음소리를 내는 것은 물론이고 미소도 짓지 말라, 추측하는 것은 도움이 안 되며 정확한 숫자를 파악하라, 실수는 변

명하라(Cover your ass), 상사와 갈등관계에 빠진 동료들 도와주지 말고 당신이 그렇게 되지 않은 것에 감사하게 생각하라, 복장에 관한 원칙을 지켜라(Starkey and McKinlay, 1993: 43).

와그너법에 그 기원을 두고 있는 현행 미국의 전국노사관계법(National Labor Relations Act)은 감독권이나 자율적 결정권을 가지고 있는 근로자들의 노조 조직을 금지하고 있다. 이는 전문직이나 중간관리직의 노조 결성에 큰 걸림돌이 되고 있는데, 예컨대 미국 법원에서는 일부 간호사들이 간호보조원들에 대한 감독 기능을 한다는 이유로 노조 조직 대상에서 제외시킨 판결을 내린 바 있다(김혜진, 2003: 39).

보통법 사상이 영향을 주고 있다는 점에서는 미국이나 마찬가지로이지만 영국은 유럽연합의 고용장관협의회(EU Employment Ministers' Council)에서 2002년 2월에 채택한 노동자 참여에 관한 규정(Information and Consultation Directive)의 적용을 거부하기 힘들어 앞으로 점진적으로 직장협의회(workers' council)를 도입하기로 하였다. 영국 정부에 의하면 종업원 150인 이상인 기업에는 2005년 3월까지, 100인 이상 기업에는 2007년까지, 50인 이상 기업에는 2008년까지 종업원 대표로 구성되는 직장협의회를 두기로 한 것이다. 유럽연합의 규정에 의하여 사용자는 이 협의회에 기업의 경영 상태에 관한 정보를 알려주고, 고용전망에 관하여 알려주고 협의하며, 정리해고나 사업장 이전을 포함한 작업조직이나 근로계약에 중대한 영향을 미칠 수 있는 기업 의사결정에 관하여 알려주고 협의하게 되어 있다⁴⁾(<http://www.dti.gov.uk/er/consultation/proposal.ht>).

3. 노동조합의 운동 성향과 노동자들의 의식

2002년 현재 미국의 노조 조직률은 민간부문 8.5%, 공공부문 37.5%, 전체 13.2%로 선진국 가운데서 가장 낮은 수준이다. 근로자 1천 명 이상이 참여한 작업중단 건수가 2002년에 19건에 불과할 정도로 운동의

4) 영국에서는 정리해고나 고용의 변화를 초래할 사업장 이전에 관한 결정에 관해서는 이전부터 종업원 대표와 협의하도록 되어 있었다(박덕제, 2002).

강도가 약해졌다. 영국에서는 1989년 이후 감소하던 조합원이 1998년에 17만 명, 1999년에 약 6만 명 증가하여 18년간의 감소 추세는 일단 중지된 것으로 평가된다(Sneade, 2001). 조직률은 2000년 현재 30%이지만 이를 공공부문과 민간부문으로 나누면 공공부문에서는 60%, 민간부문에서는 19%로 차이가 크다.

미국 노동조합은 중앙에 미국노총총동맹·산별노조회의(AFL-CIO), 산업 혹은 직업별 전국노조, 지부(local)의 구조를 가지고 있다. 전국노조는 파업 자금의 관리를 통해서 단체협상에 큰 영향을 미친다. 이들은 지부를 해체하거나 설립할 수 있고, 미국노총총동맹·산별노조회의(AFL-CIO)에서 탈퇴할 수도 있다. 지부는 노동운동의 일상적 역할을 수행하는데, 새로운 단체협약의 조건에 관하여 교섭하고 이를 성취하기 위하여 파업을 하기도 한다.

미국의 노동조합은 경제적 목표에 중점을 두는 실리적 운동을 하며, 유럽처럼 노동당이나 사회당과 연계한 정치적 운동이나 정책참여는 거의 하지 않는다. 정치적 운동이 약한 이유는 첫째, 인종적으로 다양한 근로자들로 구성되어 있어서 계급의식을 기초로 한 운동이 어렵다는 점, 둘째, 이러한 인종적 요소의 영향으로 대통령 선거나 의원 선거 시에 노조 지도자들이 원하는 바대로 조합원들이 투표하지 않는다는 점, 셋째, 노동당을 가졌던 과거의 경험이 부정적이었던 점 등에 기인한다.

노조는 경영참여에 대하여 별로 적극적이지 않은데, 미국에서는 경영참여에 소극적이거나 유보적인 태도를 보이는 노조가 상당히 있다. 경영참여에 대한 찬성과 반대 논의가 전개될 때 미국노총총동맹·산별노조회의(AFL-CIO)는 오랜 동안 중립적 태도를 유지하다가 1994년에 노사간의 동반자 관계를 지원하는 입장을 밝혔지만 이를 구체화하기 위해서 적극적으로 노력하지 않았다. 일본식 노사관계를 도입한 것으로 유명한 새턴(Saturn) 공장의 노동자를 조합원으로 하는 미국 전미자동차노조(UAW)는 1990년대 중반에 이러한 관리방식의 확산에 반대하며 전통적인 방식과 일치하는 관리를 도입하도록 기업에 요구하였고, 그 결과 새턴의 신차를 생산하도록 새 설비를 설치한 GM의 델라웨어 공장에

는 전통적 관리방식을 적용하도록 하는 데 성공한 바 있다(Katz and Kochan, 2000: 313).

영국의 양대 정당의 하나인 노동당은 당초 노동조합이 모태가 되어 탄생하였다. 노동당은 1970년대 말부터 18년간 야당으로 지내면서, 노조와 너무 가깝고 노동자계급만을 대표하는 정당의 이미지로는 집권당이 되기 힘들다는 것을 절감하게 되었다. 이러한 인식을 바탕으로 블레어(Blair)는 야당 당수 시절에 노조와 밀접한 관계하에 운영되던 노동당의 기본 구조를 바꾸어서 중산층을 포함한 광범한 지지계층을 대변하는 대중정당으로 노동당을 변모시켰고, 사회주의 이념 추구를 상징했던 생산수단의 국유화(common ownership of the means of production, distribution and exchange)를 규정한 당헌 제4조를 폐지하였다. 또한 집권하더라도 과거 노동당 시절의 정책으로 회귀하지 않겠다고 공약하였다. 즉 세금과 정부지출을 늘려 거대 정부를 만들지 않을 것이며, 보수당이 이미 구축해 놓은 노동정책의 기본 틀은 변경하지 않고 기업경영에 유리한 환경을 지켜나가겠다고 약속했다.

영국의 노동조합도 블레어(Blair)가 표방하는 New Labor로부터는 큰 지원을 기대할 수 없다는 것을 알았다. 여기서 이들은 노조간의 합병을 통하여 비용 절감과 세력 확대를 추구하면서, 조합원 감소를 막기 위하여 조합원에 대한 서비스 제공을 중시하는 운동(service unionism)을 전개하고 비정형 근로자에게 근로시간에 비례한 임금·복지 제공(pro rata)을 실시할 것 등을 요구하면서 여성과 서비스업 종사자 등 조직률이 낮은 근로자들을 노조에 유치하는 운동을 전개하였다. 하지만 기존 조합원의 이익과 이들 유치 대상 근로자의 이익이 배치되는 경우가 생기고 여성과 서비스업 근로자의 노동이동이 잦아서 정력적인 유치운동에도 불구하고 조합원은 증가하지 않았다. 이에 따라 일부 노조에서는 유치운동보다는 조합의 이미지를 온건하게 함으로써 사용자가 단체교섭 상대로 노조를 인정하도록 유도하는 전략을 추구하기도 하였다(Howell, 1999: 50-61).

4. 행정부의 정책

법과 원칙에 입각한 행정부의 분명한 정책 집행 또한 미국 노사관계 형성에 기여하고 있다. 관제사 파업에 대한 레이건의 대응이 이를 잘 보여준다. 레이건은 1981년 급여 인상과 근무시간 단축을 요구하며 불법 파업에 들어간 1만 3,000여 항공관제사들에게 48시간 내에 복귀하지 않을 경우 모두 해고하겠다고 했다. 관제사들은 파업을 계속했으나 레이건은 1만 1,500여 명을 해고했고, 이는 이후 미국 노조의 온건화에 크게 기여했다.

이에 덧붙여 지적할 사항은 미국의 철저한 공공부문 민영화가 노사관계에 미치는 영향이다. 미국은 일찍부터 민영화를 추진하였거나 처음부터 민간기업 위주로 공공서비스를 공급하는 체제를 만들었다. 그 결과 미국에서는 교도소, 교육, 보건, 에너지, 전화, 상·하수도, 공항, 공공안전시설 등 많은 부문이 민간부문에 의하여 운영되거나 공급되고 있다. 공공서비스의 민영화는 노조의 조직률을 낮추고 독점성에 의거하여 노조가 강성으로 기우는 것을 저지하는 데 기여한다고 할 수 있다.

IV. 기업의 인력관리

1. 적극적 노사관계 관리

경영자의 권한을 인정하는 법률은 기업의 노사관계 관리를 적극적으로 만든다. 많은 기업들이 인적자원 관리를 채택함으로써 노조를 통한 종업원 관리에서 기업 인력관리 부서가 의견 수렴과 고충처리를 직접 관장하는 직접 관리로 바꾸고 있다. 결과적으로 이는 사업장에서 노조가 할 수 있는 기능을 없앴으로써 근로자들과 노조 조직 전문가의 접촉 기회를 차단한다.

이보다 더욱 적극적인 노조회피 방안을 채택하는 기업들도 등장하는

데, 이들은 노동법과 노무관리의 전문가들로부터 사업장에 노조가 조직되는 것을 예방하고 조직된 노조를 와해시키기 위한 각종 기법을 자문받아서 실행한다. 근로조건이 열악한 기업들만 이러한 관리를 하는 것이 아니라 다른 기업보다 높은 기업을 지급하고, 더 좋은 기업복지를 제공하며, 근로자들의 의견 청취에도 적극적인 기업들 중에도 이러한 기업이 많다. 이들은 최고경영자의 철학과 경영 목표에 적합하게 인사정책을 실시함으로써 신뢰와 협력의 분위기를 창출하고, 이를 토대로 생산성을 향상하고 신규사업 진출 등의 혁신적 업무를 보다 신속히 진행하고자 노동조합을 배제하려는 것이다. 이러한 기업 중에는 IBM, GE처럼 첨단기술을 보유하고 있고 수익성도 높은 미국의 초우량 기업들이 많은데, 그만큼 다른 기업들에게 노조를 배제하는 노무관리를 홍보하는 효과가 크다.

2. 현장인력의 관리

개별 근로자에 대한 관리도 노조 활동을 억제하는 데 기여한다. 정부의 규제가 적으므로 미국 기업은 근로자의 채용과 퇴출이 자유롭게 이루어질 수 있도록 관리한다. 이를 고려하여 생산직이나 하급 사무직이 일하는 작업현장에서는 테일러 제도(Taylorism)에 의한 관리가 기본이 되고 있다. 이는 다양한 문화와 언어를 가진 근로자가 혼재하여 동료간의 감시를 통한 생산성 향상이 어려운 미국 사업장에서 효율적인 방식이기 때문이며,⁵⁾ 잦은 노동이동이 이루어지는 상황에서 개인의 능력이나 열성에 의존하는 정도를 최대한 줄일 수 있다는 의미를 갖는다.

이는 동작연구와 시간연구로 각 작업의 구체적 내용이 세분되고 계획과 실행이 분리되며, 각 개인의 책임이 구분되어 현장의 근로자는 작업을 조정하고 책임을 분배하는 역할을 하는 직속상관에게 책임을 지며,

5) 테일러가 테일러식 작업방식을 도입할 시기였던 1907~08년 당시의 미국 자동차 제조 및 수리 공장에서는 남성근로자의 71%가 외국 태생이거나 외국 태생 부모의 자녀들로 구성되어 있었다고 한다. 이러한 종업원 구성으로는 주인의식을 가질 정도의 깊은 공감대를 형성하기 힘들고, 따라서 장기근속과 부서간의 배치전환을 통해서 지적 숙련에 도달할 수도 없는 것이다(Aoki, 1988: 16-17).

그의 지시대로 일하고 그에게 보고하는 위치에 있다. 미국의 생산 현장에서 테일러 제도가 광범하게 유지된다는 사실과, 기업들이 유연제조방식(flexible manufacturing systems)을 도입한다 해서 그 적용이 줄어들지 않는다는 사실을 많은 연구 결과에서 밝히고 있다. 사용자들은 테일러 제도에 의한 작업이 이루어지므로 현장의 근로자들은 학력과 무관하게 채용해도 된다고 보고 있으며, 학력보다는 태도(attitudinal characteristics)가 더 중요한 요소로 간주한다. 테일러 제도를 이용하면 인력의 대체 가능성이 높아지므로 기업에서는 종업원 훈련에 큰 투자를 하지 않으며, 현장훈련이 주된 훈련 방식이 된다(Pot, 2000: 153-154).

내부노동시장은 성숙하지 않은 상태이며, 기업은 필요한 인력을 외부 시장에서 채용한다. 따라서 노동이동이 활발하고 근로자들에게는 직장 이동이 승진이나 임금을 올리는 유력한 방법이 된다. 기업에서는 계속 보유해야 할 우수 인력과 말짱 없이 정리해야 할 대상으로 분류된 낮은 능력의 인력에 관리를 집중하고, 중간층은 외부시장에 의존하는 방식인데(Pot, 2000: 153-156), 그만큼 기업에 운명을 거는 근로자가 적으며, 불만이 있으면 다른 곳으로 이직한다.

이러한 인사관리의 대표적 사례로 미국 GE를 들 수 있다. GE의 전 회장이었던 웰치는 모든 종업원을 부서 단위로 A, B, C 3등급으로 분류하도록 하고, C등급을 받은 종업원은 회사를 떠나도록 했다. 그는 이 제도에 관해 “그들은 그들의 조직에 속해 있는 직원들을 각각 상위 20%, 중위 70%, 하위 10%로 나누어 평가해야 했다. 만일 어떤 사업부의 직원 수가 20명이라면, 우리에게 필요한 것은 상위 20%로 분류된 4명과 하위 10%에 속하는 2명의 성명과 지위와 보수에 관한 자료였다. 하위 10%에 속하는 평균 이하의 실적을 올리는 사람들은 일반적으로 회사를 그만두어야 했다”고 말한다(잭 웰치, 2001: 234). 그러면서 잭 웰치는 “A 등급의 사람을 잃는 것은 최악이나 마찬가지로이다. 그들을 사랑하고, 안아 주고, 키스해 주는 일을 게을리해서는 안 된다. 철저한 관리로 절대로 그들을 잃는 일이 없도록 해야 한다. A등급의 사람을 잃었을 때는 그 원인을 꼼꼼하게 분석하고, 이러한 손실에 대한 책임 소재를 분명히 해야 한다”고 말하고 있다(잭 웰치, 2001: 237-238).

3. 임금

미국의 임금제도는 직접적이며 개인적 가치를 중시하는 특징을 갖는다. 직접적이란 직무만족과 같은 비금전적 요소를 적게 고려하고 금전적 보상을 중시한다는 의미이며, 개인적 가치를 중시한다는 것은 다음과 같은 관행을 의미한다. 즉 개인의 성과를 중시하는 성과급, 높은 임금격차, 개인의 능력과 기업에 대한 공헌을 기초로 한 개별적 연봉교섭, 자신의 복지는 자신이 책임지며, 따라서 기업복지의 비중이 상대적으로 낮다는 점 등이 바로 개인주의의 표현이다(Pot, 2000: 157-158). 주요 선진국 가운데서 미국의 학력간 임금격차가 가장 큰 것도 이러한 임금제도와 연관된다.⁶⁾

개인이나 기업의 실적에 따라 소득이 결정되므로, 엄밀히 말하면 개별적 실적에 따라 보상이 결정되는 인력들의 임금과 근로조건은 시장의 균형 수준에서 결정된다고 보기 어렵다. 이보다는 기업, 산업 혹은 개인별로 격차가 나는 두 계층(two-tier) 내지 다계층(multi-tier)의 시장이 형성된다.

이러한 성과에 따른 보상 원칙은 노동자들의 근로시간과 여가에도 영향을 준다. 2001년의 미국 피용자의 연간 근로시간은 1,805시간으로 독일의 1,384시간, 프랑스(1999년)의 1,499시간에 비하여 연 300시간 내지 420시간이 길다. 미국이나 영국에서는 일과 여가는 서로 얽혀 있고, 따라서 여름 휴가는 당사자나 직장에게 많은 긴장을 유발하는 요인이다. 특히 미국 사회에서는 강한 청교도적 전통의 영향으로 장기간의 휴가를 자랑스럽게 여기거나 권리로 요구하기 어렵고 일 중심으로 사회가 돌아

6) Daimler-Benz와 Chrysler와 합병시에 드러난 점을 소개하면, Daimler에서는 관리자와 근로자 간의 임금격차가 적고 스톡옵션에 의한 보상도 거의 없었지만, Chrysler에서는 관리자들과 일반 근로자의 임금격차가 Daimler의 경우보다 높았고 스톡옵션을 통한 추가 보상도 흔했다. 그 결과 동급의 Daimler 관리자 연봉이 Chrysler 관리자 연봉보다 훨씬 낮은 수준임이 드러났다. 하지만 Daimler 관리자들은 해외 출장시에는 비행기 1등석과 최고급 호텔에 투숙하였지만, Chrysler 관리자들은 2등석 비행기와 중간급 호텔에 투숙하는 것을 당연한 것으로 생각하였다는 것이다(Economist, 2000).

간다. 미국에서 근로자들은 휴가 때에도 일에서 자유로울 수 없으며, 휴대전화나 업무용 노트북 컴퓨터를 가지고 다니면서 회사와 연락하여 필요한 업무를 처리한다. 또한 이들의 대부분은 이러한 요구가 있는 것을 자랑스럽게 생각한다. 휴가 중에도 이처럼 업무의 필요가 있는 것을 자신의 뛰어난 능력이나 조직에서의 필요불가결성을 보여주는 증거로 여기기 때문이다(박덕제, 2003: 104).

4. 고용조정

미국에서는 고용계약도 사적인 계약이며, 따라서 당사자 중의 어느 일방이 원할 경우에는 자유롭게 이를 해지할 수 있다는 생각이 지배하고 있다. 이를 흔히 자유로운 고용 원칙(employment at will doctrine)이라 하는데, 이 원칙에 따라 미국 기업에서는 기업의 필요에 따라 고용을 자유롭게 조정하는 관행이 널리 시행되고 있다.

미국은 1988년의 근로자 조정 및 재훈련통지법(Worker Adjustment and Retraining Notification Act)에 의거하여 종업원 100인 이상인 기업에서는 정리해고 60일 이전에 그 사실을 근로자와 노조에 통지하도록 정했다. 이 법의 도입에도 불구하고 실제 사전통지 기간은 이전보다 별로 늘어나지 않고 있다는 연구 결과가 나와 있는데, 이는 미국의 자유로운 고용조정 관행을 잘 나타내고 있다. 1983~84년 사이에 정리해고나 폐업이 이루어진 7,800건에 대한 조사에 의하면 이 중 절반 이상이 해당 근로자에 대한 정리해고 사전통지 기간이 14일 미만이었는데, 1995년에 와서도 공장폐쇄나 이전시에 60일 이전 사전통지라는 법의 규정을 제대로 반영하고 있는 단체협약은 전체의 23%에 불과했다(Holley and Jennings, 1997: 448).

사용자의 노동자 해고에 관한 권한은 매우 강력하다. 노동법은 영세 기업을 제외한 모든 기업에 대하여 인종·성·연령·종교·임신·장애를 이유로 한 차별대우를 금지하고 있으며, 이를 위반하지 않는 한 해고의 권한은 거의 제한이 없다고 할 수 있다. 거의 대부분의 주에서 사용자들은 흡연, 승마, 행글라이딩 등의 기호나 취미생활을 하는 근로자를

기업의 장애지원금(disability benefits) 지급 능력을 악화시킨다는 이유로 해고할 수 있다. 근무시간이 아닌 시간과 장소에서라도 정치적 집회 참석 등 사용자가 불허하는(disapprove) 행동을 했다는 이유로 그 근로자를 해고하는 사용자의 권한을 제한하는 법률이 전혀 없는 주가 21개에 달한다(Waldmeir, 2003).

고용조정에 대한 노동조합의 대응에 있어서도 미국은 다른 나라와 다르다. 미국에서는 약 94%의 단체협약에 일시해고(layoff) 규정이 있을 만큼 노조가 정리해고의 원칙에 대한 노조의 저항이 적다. 대신 노조의 교섭력을 손상시키지 않도록 고참 조합원 보호원칙(seniority rule)⁷⁾을 규정하고 있는 단체협약이 전체의 49%에 달한다. 노조가 없는 사업장에서도 약 40% 정도가 비슷한 고용조정 관행을 유지한다. 대부분의 단체협약은 해고자의 재고용(recall)에 관한 규정을 포함한다. 재고용의 의무는 해고된 근로자가 새로운 일자리에 맞는 능력과 자격을 가졌을 경우에 한정된다(Holley and Jennings, 1997: 459).

V. 단체교섭

1. 교섭단위의 결정

미국에서는 사용자가 자발적으로 노조를 인정하지 않는 이상 노조는 교섭권을 획득하기 위한 선거를 거쳐야 단체교섭권을 가질 수 있다. 선거를 치르려면 선거구를 정해야 하는데, 이 선거구를 정하는 일은 전국 노사관계위원회(NLRB)의 주요 소관 업무의 하나이다. 이 선거구는 단체교섭단위와 거의 일치한다.⁸⁾

7) 이는 해고할 때에는 신참 근로자를 우선적으로, 재고용할 때에는 근속기간이 긴 근로자를 우선적으로 하는 원칙을 말한다.

8) 교섭단위(bargaining unit)란 어떤 단체협약이나 협약의 묶음이 적용되는 근로자의 범위를 말한다. 교섭 수준(bargaining level)이 사용자측을 중심으로 한 단체

미국의 교섭단위 결정에 영향을 주는 주요 변수로는 시장적 요인, 단체교섭의 논점, 노사의 대표성 문제, 교섭력 강화를 위한 노사의 전술적 고려, 개별 근로자의 영향력, 정부의 정책 등을 들 수 있다.

정부의 정책이 미치는 영향으로는 법률, 법원의 판결, 행정기관의 영향, 전국노사관계위원회의 결정 등이 있는데, 이 중에서도 특히 전국노사관계위원회의 결정이 중요한 영향을 미친다. 법률에 의하여 정해진 소수의 제한규정을 제외하면⁹⁾ 전국노사관계위원회는 해당 노사가 합의하는 데 따라 선거구를 정한다. 노사의 자율에 의한 해결을 원칙으로 하기 때문이다. 노사간에 의견이 다를 때에는 전국노사관계위원회가 선거구를 정한다.

선거구의 구분 원칙에 관한 일반적 원칙으로 미국 노사관계법에서는 “근로자에게 법률에 정한 완전한 자유를 누리도록 하기 위하여 단체교섭에 적합한 단위는 사용자 단위, 직업 단위, 공장 단위 또는 이들의 세부 단위가 될 수 있다.”고 매우 포괄적으로 규정하고 있다. 그러므로 실제로 교섭단위를 정할 때에는 전국노사관계위원회가 정한 일정한 기준에 따르게 된다. 이 때 주로 적용되는 기준은 공통의 이익, 지역적 근접성, 사용자의 관리적·지역적 조직 구분 및 기능적 통합성(functional integration), 근로자의 이동성, 이전의 교섭 역사, 근로자의 요구, 조직의 범위 등이다. 또한 근로자의 조직과 대표성, 근로자의 노동, 기술, 이해관계 및 근로조건 유사성, 소득의 크기와 그 결정방법의 유사성, 노사관계 정책에 관한 결정과 감독의 공통성 등도 간혹 참고하는 기준이다(Herman et al., 1992: 125-127).

교섭의 적용 범위를 의미한다면 교섭단위는 근로자를 중심으로 본 교섭의 적용 범위이다.

- 9) 노사관계법에는 전문직과 경비원(guard)에 관해서는 원칙적으로 별도의 교섭단위를 두도록 규정되어 있다. 또한 기술 특성과 도제식 훈련 과정을 가진다는 점에서 서로 유사하며 다른 근로자와 구별되는 숙련기능직(skilled journeymen and craftsmen)에 대해서는 별도의 직업별 교섭단위를 인정할 수 있도록 규정하고 있다.

2. 교섭 수준

단체교섭은 분권적으로 행해지며 분권화 현상은 심화되고 있다. 특히 제조업에서는 단일 기업 혹은 단일 사업장 협약이 일반적 현상이다. 자동차처럼 전국단위 협약이 존재하는 곳에서도 구체적인 협상은 지부 주도로 한다.

교섭 수준에 관하여 미국 노동통계청이 통계자료를 발표한 것은 1981년이 마지막이며, 그 이후는 이 통계가 발표되지 않고 있다. 이에 입각하여 미국의 단체교섭의 특징을 요약하면 아래와 같다.

1981년에 조사된 1,550건의 단체협약(대상 근로자 6,593,800명) 가운데서 단일 사용자교섭이 924건(대상 근로자 3,754,200명), 복수 사용자교섭이 626건(92,839,600명)이었다. 단일 사용자교섭 가운데서 사업장별 교섭이 461건(1,147,100명), 복수 사업장교섭이 463건(2,607,100명)이었다. 복수 사용자교섭은 주로 비제조업에서 이루어지고 있었으며, 특히 건설업에서 복수 사용자교섭이 많아서 324건(1,190,950명)에 달한다. 반면에 제조업에서는 복수 사용자교섭이 105건(444,600명)에 불과하였다(Mills, 1994: 263-264).

VI. 교육훈련과 복지제도

1. 교육제도

미국의 학제는 초등, 중등(high school), 고등(직업학교 1년, 지역대학 2년, 대학은 4~6년)으로 나누어진다. 중등까지는 일반교육을 위주로 하는 단일 학제를 가지고 있으며, 직장에서 대졸 미만 학력자는 비관리직에 주로 종사하는 등 대학 졸업자와 그렇지 않은 자 간에 현격한 격차가 있다. 진로는 기본적으로 개인의 선택에 의하여 정해진다. 이는 10~11세의 중등 1단계에서 진학할 학교를 인문계와 실업계로 구분하는 독

일과는 전혀 다른 제도이다.

엘리트를 교육하는 중등학교가 없는데도 혁신적 기업가나 과학기술자가 나오는 이유는 중등학교의 교육에 대한 중앙 통제가 약하고(표준 교과목의 부재) 철저하게 방임 내지 방치(neglect)하는 방식의 교육이 진행되는 데서 찾을 수 있다. 미리 정해진 정답을 외우거나 모범 답안에서 벗어나면 벌칙을 가하는 것이 아니라 하고 싶은 대로 놓아 두는 방식의 교육이 진행된다. 그 결과 한편에서는 현금등록기나 전자계산기조차 다루지 못하는 상당수 학생이 생기는 반면 자신의 관심 분야에만 몰두하여 이를 한 단계 진전시키는 소수의 천재가 출현하기도 한다(Prowse and Shlaes, 2002).

교육의 분권화가 진전되어 있어서 전국적인 표준 교과과정은 존재하지 않는다. 교육 내용은 대체로 이론 중심으로 짜여져 실무지향적(business-oriented) 교과는 별로 발달되어 있지 않은데 이는 앞에서 말한 테일러주의에 입각한 작업관리 때문에 실무는 현장에서 배우도록 하고 있기 때문이다. 이에 더하여 독일처럼 산업 혹은 직업별 사용자 단체가 발달한 것도 아니어서 산업계가 필요로 하는 교육 내용을 교육계에 요구할 통로도 없다고 할 수 있다. 대학은 평가기관에 의하여 전국적으로 순위가 매겨진다. 유명 대학 입학 여부는 주로 고등학교 시절의 학업 성적에 의하여 결정되는데, 그 때문에 학생들은 학교의 동급생과 성적 경쟁을 하게 된다(Pot, 2000: 143). 유명 사립대학은 연간 학비가 약 25,000달러에 달하며, 주립대학 등록금은 6,000달러를 넘는 경우가 거의 없는 것으로 알려져 있다(Economist, 2003b).

미국에서는 직업훈련은 기본적으로 개인과 기업의 책임이다. 저소득층의 훈련에 대한 연방정부의 지원제도를 제외하면 미국에서는 체계적인 훈련제도나 훈련에 대한 기업의 의무가 없고 정부가 주도하는 자격증 제도도 없다. 정부가 기업에 강제하는 기업내훈련도 없으며, 직업에 관한 지식은 주로 현장훈련(on-the-job)으로 익힌다.

영국의 교육제도는 미국과 다소 다르다. 영국에서는 공립 중등학교는 모두 종합학교가 되었으나 중등학교 학생의 약 7%가 다니는 사립학교가 있다. 사립학교는 대체로 학부모가 부담하는 등록금으로 운영되는데,

공립 학교보다 학급당 인원 수도 적고, 교육과정도 상당히 자율적으로 편성하여 운영한다. 따라서 사립학교는 학생들의 학과 공부에만 집착하지는 않으며, 각 분야의 리더가 되는 데 필요한 기초적 지식과 자질을 교육한다. 특히 스포츠를 중시하여 남학생에게는 몇 종류의 스포츠에 익숙하도록 지도한다.

영국에서는 출신 계층에 따라 중등교육과 대학 진학에 상당한 차이가 있다. 16세까지는 의무교육이므로 출신에 관계없이 학교에 다닌다. 그러나 그 이후의 수학은 출신에 따라 차이가 있는데, 한 연구에 의하면 전일제(full-time) 학교 교육을 받는 영국 16~17세 청소년은 부모가 전문직인 가정 출신은 86%, 비숙련 생산직노동자 가정 출신은 41%로 큰 차이가 있다(Tnaguy and Rainbird, 1997: 119). 그러다 보니 대학 진학에 있어서도 출신 가정에 따라 큰 차이가 나서 영국 전체 대학생의 85%는 상위 30%에 속하는 소득 계층의 가정에서 나온다는 지적이 있고, 또한 명성이나 학사과정 교육의 질에 있어서 영국 최고로 알려진 옥스퍼드나 캠브리지 대학에 진학하는 학생의 절반은 사립학교 출신이 차지한다고 한다.

2. 복지제도

미국의 복지는 자유주의적 복지로서 상대적으로 취약하다. 자립 아니면 멸망(sink or swim)이라는 원칙에 입각하여 복지 혜택을 축소하고 정부는 시장에서 해결할 수 없는 빈곤 문제에 주력한다는 것이 바로 자유주의적 복지제도이다. 그러므로 자활 능력이 없는 계층이 받는 고통이 크다. 사회적 문제도 정부에 의해서가 아니라 개인의 선택으로 시장에 의하여 해결되어야 한다고 본다. 질병, 장애, 실업, 노령 등으로 인한 문제는 개인의 보험으로 해결하는 것을 원칙으로 한다.

이러한 원칙에서 있으므로 복지 혜택의 대상은 소수이고 혜택 금액도 낮으며 기간도 짧다. 또한 지원을 받으려면 객관적 필요와 다른 자원이 없다는 것을 증명해야 한다. 이처럼 미국은 개인의 경제적 기회와 관심을 중시하며, 개인 및 지방의 책임을 중시하는 제한된 복지제도를 운

영한다. 정부에 의한 지원은 적은 대신 기업이나 기업이 설립한 비영리 재단이나 자원봉사자의 활동 등을 통한 제3섹트(the third sector)¹⁰⁾의 활동이 상대적으로 활발하다고 할 수 있다.

Ⅶ. 영미형 자본주의와 노사관계에 대한 평가

영미형 노사관계는 영미형 자본주의제도 전체의 일 부분이므로 그것만을 분리하여 논의하는 것은 한계를 가질 수밖에 없다. 여기서는 경제 활동과 산업구조 및 노동시장의 동향과 기업경영에 대한 영향을 중심으로 이를 평가하고자 한다.

1. 기업경영과 자본시장

영미형 자본주의에서는 회사를 주주의 사적 재산으로 인식하며, 경영자는 주주의 투자수익을 극대화하기 위한 경영을 해야 한다고 본다. 이러한 주주의 지위는 그들이 잔여 청구자(residual claimants)¹¹⁾의 위치에 있기 때문이다. 기업 재무이론, 주가의 변동 및 금융시장의 동향도 이 기업관에 연유하기 때문에 이는 현실 경제의 동향을 설명하는 이론으로서 엄밀성을 갖추고 있으며, 자본시장 개방에 따른 현실의 기업 자

10) 제3섹터란 국가에 따라 사회경제, 연대의 경제, 다원주의 경제, 비영리 섹터 등으로 부르는 것으로서 민간부문처럼 이윤을 목표로 경영되지 않으면서도 정부 부문처럼 강제를 기초로 운영되지도 않는 부문을 의미한다. 이는 동지와와 호혜의 가치관을 기초로 운영되는 사회생활의 한 부문으로 인식되고 있으며, 여기서는 보호와 참여의 윤리에 의해 구성원들이 행동한다. 제3섹터 조직들은 대체로 사회운동 및 홍보 기구, 비영리적인 자원봉사 기구, 자선단체, 지역운동단체, 협동조합, 주택조합(housing associations), 자활단체, 지역단위 물품 및 노동교류단체 등의 형태를 띠고 있다(Wheelock and Vail, 1998: 17).

11) 이윤은 사전적으로 그 수준이 정해지지 않으며, 임금·이자 등 다른 이해 관계자들에게 지급할 제반 비용을 공제한 후 남은 것이 있을 때에 생긴다. 이러한 의미에서 주주를 잔여 청구자라 한다.

금조달 관행과도 일치한다.

이 모델에 입각한 기업경영의 강점으로는 ① 광범위한 주식 분산으로 투자 위험의 분산이 용이해지므로 일반인의 기업 투자를 촉진한다, ② 소유와 경영의 분리로 경영자의 독립성과 전문성이 제고됨으로써 경영 효율이 제고된다, ③ 신속한 구조조정과 기업 변신에 용이하다는 점을 들 수 있다.

하지만 2001년에 미국의 Enron이나 WorldCom의 회계부정 사건에서 드러났듯이 이 모형의 기업은 과도한 주식 분산으로 대리인 문제(agency problem)가 심각해질 수 있다. 뚜렷한 지배주주가 없는 상황에서 경영자가 주주의 이익보다는 자기 자신의 고용안정과 수입 증가에만 애쓰고, 그 결과 기업이 파산에 이르는 현상이 발생하는 것이다. 또한 외부 노동시장에 의존하는 인력관리에 치중함으로써 근로자들에게 기업특수적 지식과 기능 향상을 위하여 애쓰도록 유도하거나 그 노력에 합당한 보상제도를 두는 등의 내부노동시장의 발달을 기대하기도 어렵다.

현대의 경제상황에 비춰 보면 영미형 자본주의의 기업은 기술혁신과 세계화의 급속한 진행이라는 새로운 경영 여건에서 요구되는 핵심 업무 집중과 부수적 업무의 아웃소싱을 수반하는 구조조정에 유리하다. 또한 외부노동시장 의존을 위하여 필요한 유연한 노동시장 구조와 직접금융 의존은 창업을 활성화한다. Microsoft, Dell, Intel, HP 등 미국의 신생기업들만이 창업한 지 20년 내지 30년 만에 세계적 기업으로 성장했다는 사실은 이 강점을 잘 보여준다.

유럽형 자본주의하의 기업경영의 강점으로는 ① 안정적인 지배구조를 바탕으로 장기적인 안목에서 경영이 가능하다, ② 이해관계자간의 이해 상충을 조화롭게 해소할 수 있을 때 체제 유지 비용이 감소한다는 점을 들 수 있다. 반면 ① 기업이 추구하는 목표가 다원적이어서 의사결정이 지연되고 구조조정과 변신이 어려우며, ② 잘못된 경영에 대한 인식이 늦고 그 책임 소재가 불명확하여 경영 효율이 저하될 우려가 높다는 점이 약점으로 지적된다. 또 하나 지적할 사실은 라인형 자본주의는 금융시장의 발달에 장애가 되며, 그 결과 기업의 자본조달 비용을 증가시킨다는 점이다. 독일 금융시장의 낙후가 일반 기업에 미치는 부정적

영향은 1993년에 독일의 대표적 기업인 Daimler-Benz 그룹이 기업의 전략과 회계 기준을 미국식으로 수정하고 뉴욕 증권시장에 주식을 상장 시키기로 한 결정에서 상징적으로 잘 드러나고 있다(Albert, 1997).

위의 논의에서 알 수 있듯이, 논리적으로 보면 어느 한 모델이 다른 것보다 본질적 우월성을 갖는다고 단언하기는 어렵다. 동일한 시기를 비교하면 한 유형의 강점이 한층 드러나는 산업이나 업무가 다르다. 미국 기업은 정보통신, 생명과학, 금융, 컨설팅 등의 전문 서비스업에서 강하며, 연구개발, 브랜드 구축, 새로운 사업 분야의 개척 등에서 우위가 있다. 반면 일본이나 독일 기업은 제조업과 품질관리 등의 생산 과정에 우위를 가지고 있다.

두 제도는 상대적으로 우월한 실적을 기록했던 시기도 달랐는데, 제2차 세계대전 이후부터 1980년대까지는 유럽형이 우월한 것으로 드러났다는 지적이 많으며(미셸 알베르(1993: 155-176), 1990년대 초반까지도 유럽형 국가의 기업들이 생산성과 순부가가치 증가율 면에서 우월하다는 연구결과가 일부 제시되기도 한다(Van den Berghe and De Ridder, 1999: 40). 유럽형을 채택한 일본 경제의 성공에 대한 인식과 그 성공 배경을 일본식 경영이나 인사관리에서 찾으려 했던 일본의 연구서들도 유럽형 자본주의의 장점을 지적한 것으로 볼 수 있다(靑木昌彦 외, 1986; 小池和男, 1981).

2. 노동시장 실적

노동시장의 실적을 통해서 두 유형을 비교하면 1990년대 이후에 영미형 자본주의가 상대적으로 강점이 큰 것으로 보인다. <표 1-2>를 보면 미국은 유럽에 비하여 실업률과 장기실업자 비율이 낮을 뿐만 아니라 경제활동참가율도 높아서 노동시장의 실적이 좋다고 할 수 있다. 영국은 미국보다는 장기실업자 비율이 높고 경제활동참가율이 낮지만 유럽의 평균보다는 훨씬 좋은 실적을 나타내고 있어서 영미형 자본주의가 더 나은 성적을 보인다고 할 수 있다.

24 노사관계 모델에 관한 국제비교

〈표 1-2〉 주요 지역별 고용지표 비교 : 2001

(단위:%)

	미국	영국	독일	네덜란드	유럽연합	한국
취업자 비율	73.1	71.3	65.9	74.1	64.1	62.1
실업률	4.8	5.0	7.9	2.4	7.6	3.9
장기실업자 비율	6.1	27.7	51.5 (2000)	43.5	43.7	2.3

주: 취업자 비율이란 15~64세 인구 중의 취업자 비율을 의미함.

실업률은 ILO 기준에 맞춰 조정된 실업률임.

장기실업자 비율은 전체 실업자 중 1년 이상 실업자 비율임.

유럽연합은 OECD 국가 중 유럽연합에 속하는 국가들임.

자료: OECD, *Employment Outlook*, 2002.

이러한 노동시장 실적의 차이는 불경기에 대응하는 재정정책과 금융정책의 강도 차이 등 거시적 요인도 영향이 있다. 하지만 이에 더하여 금융시장의 차이에 따른 기업 자금조달의 용이성 차이와 창업 활동, 신생 기업의 생존율 및 이들의 고용창출 능력에서 미국과 유럽 간에 현저한 차이가 있다(Scarpetta et al., 2002). 그에 따라 두 사회의 경제 회복력(resilience)은 다를 수밖에 없고, 그것이 노동시장 실적과 성장률 차이로 드러난다고 할 수 있다(Economist, 2003a).

3. 미국 노사관계의 경쟁력

미국이 즐긴 세계 최강의 경제력을 유지하고 있고, 가까운 시일에 그 지위가 위협받지 않을 정도로 다양한 분야에 걸쳐 경쟁력을 유지하는 것은 높은 강점을 가진 여러 제도를 가지고 있기 때문인데, 이 점에서는 노사관계도 마찬가지이다.

미국 노사관계에 대한 비판이 없는 것은 아니다. 낮은 수준의 경영참여와 높은 소득격차가 주로 지적된다. 대립적 노사관계이므로 노사관계의 안정성 면에서 보아도 미국의 노사관계는 안정적이라 할 수는 없다. 2000년의 쟁의로 인한 노동손실일수는(근로자 1,000명당) 155일로서 그 해의 한국보다 높았다. 1990년대의 노동손실일수는 50일 정도로 이보다

낮았지만 대체로 10일 이하를 유지하는 독일이나 일본에 비하여 높은 수준이다. 하지만 기업의 노동비용은 비슷한 수준의 선진국들보다 낮은데, 2001년의 제조업 생산직 근로자의 시간당 보수비용을 보면 미국이 20달러로서 독일의 23달러보다 낮다. 마르크가 강세였던 1990년대 중반에는 독일의 57%에 불과할 정도로 격차가 컸던 적도 있었다. 그만큼 가격경쟁력이 있는 것이다.

미국은 정보통신, 생명공학 같은 첨단산업에서만이 아니라 우주항공산업이나 군수산업처럼 첨단기술과 대규모 인력 가동 능력이 동시에 요구되는 대형 프로젝트의 추진에서도 다른 국가의 추종을 불허할 정도의 경쟁력을 보인다. 대부분의 유럽 국가에서 조선산업이 사양화한 것에 비춰 보면, 미국 산업의 이 경쟁력은 미국 노사관계에 기인하는 바가 크다 하겠다.

참고문헌

- 김동원 편(2003), 『세계의 노사관계 변화와 전망 한국노동재단』, 243~263쪽.
- 김 훈(2003), 「네덜란드 노사관계, 김동원 편(2003)」, 243~263쪽.
- 김혜진(2003), 「미국의 고용관계의 변화 추세」, 김동원 편(2003), 31~56쪽.
- 미셸 알베르(1993), 『자본주의 對 자본주의』, 서울: 소학사.
- 박덕제(1998), 『선진국 산업별 노조운동의 특징과 전망』, 한국노동연구원.
- _____ (2002), 『영국의 고용조정: 정리해고를 중심으로』, 한국노동연구원.
- _____ (2003), 『기업인력관리정책』, 중앙경제사.
- 박양균(2003), 「노조의 경영참여와 기업지배구조」, (<http://www.cfe.org/OLD/memo.asp?no=266>).
- 잭 웰치(이동현 역)(2001), 『끝없는 도전과 용기』, 청림출판.
- 小池和男(1981), 『日本の 熟練』, 有斐閣.
- 青木昌彦, 小池和男, 中谷 巖(1986), 『日本企業の 經濟學』, TBSブリタニカ.
- Albert, M.(1997), “The Future of Continental Socio-economic Models”, MPIfG Working Paper 97/6, MPI für Gesellschaftsforschung.
- Aoki, M.(1988), *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Backhaus, J. G.(1999), “The Codetermined Corporation as a Player in the Labour Market, in Gerrit De Geest, Jacques Siegers and Roger Van den Bergh ed., *Law and Economics and the Labour Market*, Cheltenham: Edward Elgar, pp. 201-240.
- Barca F. and M. Becht ed.(2001), *The Control of Corporate Europe*, Oxford: Oxford University Press.
- Becht M. and C. Mayer(2001), “Introduction”, in Barca and Becht ed., *The*

- Control of Corporate Europe*, pp.1-45.
- Becht, M. and E. Boehmer(2001), "Ownership and Voting Power in Germany", in Barca and Becht ed., *The Control of Corporate Europe*, pp.128-153.
- Berghahn, V. and D. Karsten(1987), *Industrial Relations in West Germany*, Oxford: Berg.
- De Jong, A., R. Kabir, T. Marra and A. Roeell(2001), "Ownership and Control in the Netherlands", in Barca and Becht ed., *The Control of Corporate Europe*, pp.188-206.
- Economist(2003a), "Europe's speed restrictions", 2003. 8. 14.
- _____(2003b), "Remedial finance", 2003. 5. 29.
- _____(2000), "The DaimlerChrysler emulsion", 2000. 7. 29.
- Financial Times(2001), "German Cabinet to Rule on Boosting Workers' Councils", 2001. 2. 13.
- _____(1998), "RWE Embraces One Share One Vote", 1998 4. 27.
- Herman, E., J. Schwarz and A. Kuhn(1992), *Collective Bargaining and Labor Relations*, Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Holley, W. H. and K. M. Jennings(1997), *The Labor Relations Process*, New York: Dryden.
- Katz, H. and T. Kochan(2000), *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*, Boston: McGraw-Hill.
- Mills, D.(1994), *Labor-Management Relations*, New York: Macgrow Hill.
- Oltmanns, M. and J. Drude(1998), "Germany", in M. Oltmanns ed., *European Company Structure*, London: Kluwer Law International.
- Pot, F.(2000), *Employment Relations and National Culture: Continuity and Change in the Age of Globalization*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Prowse, M. and A. Shlaes(2002), "Is inequality good for you?", *Financial Times*, 2002. 12. 7.
- Scarpetta, S., P. Hemmings, T. Tressel, J. Woo(2002), "The Role of Policy and Institutions for Productivity and Firm Dynamics: Evidence

- from Micro and Industry Data”, OECD Working Paper No. 329.
- Skog, R.(1999), “Sweden”, in Skog, R., T. Braums, and E. Wymeersch ed., *Shareholder Voting Rights and Practices in Europe and the United States*, London: Kluwer Law International, pp.289-310.
- Sneade, A.(2001), “Trade Union Membership 1999-2000”. *Labor Market Trends* (September 2001): 433-444.
- Starkey, K. and A. McKinlay(1993), *Strategy and Human Resource: Ford and the Search for Competitive Advantage*, Oxford: Blackwell.
- Tanguy, L. and H. Rainbird(1997), “Institutions and the Market: The Basics of Relations between Education and Work in Great Britain”, in A. Jobert et al., *Education and Work in Great Britain, Germany and Italy*, London: Routledge, pp. 112-127.
- Van den Berghe, L. and L. De Ridder(1999), *International Standardisation of Good Corporate Governance*, London: Kluwer Academic Publishers.
- Waldmeir, P.(2003), “Private Life Can Cost you your Job”, *Financial Times*, 2003. 7. 28.
- Wheelock, Jane and John Vail,(1998), “A Feasible Capitalist Response to a Changing Political Economy”, in J. Wheelock and J. Vail ed., *Work and Idleness: The Political Economy of Full Employment*, Boston: Kluwer Academic Publishers, pp. 1-20.

2 유럽 노사관계 모델의 이해와 시사점

이 병 훈 *

I. 머리말: 문제의 제기

참여정부는 출범 초에 과거 정부와 차별되는 노동정책의 개혁기조를 천명한 바 있으나, 이를 구현하기 위한 명확한 정책비전 및 전략적 실행 로드맵을 마련치 못한 채 지난 6개월여 동안 많은 정책 혼선과 시행착오를 노정하여 왔다. 구체적으로, 현 정부는 집권 초에 노사대등주의에 입각한 ‘사회통합적 노사관계의 구축’을 노동개혁의 기본 목표로 제시함으로써 개발연대 이후 국민의 정부에 이르기까지 경제정책 논리에 보조·종속하는 기존의 노동정책 편향에서 탈피하는 전향적인 정책기조의 전환을 밝혔던 것이다. 그런데, 참여정부의 노동개혁 정책기조는 한편으로 노동계의 과잉 기대심리와 다른 한편으로 경영계의 폭 넓은 반발 정서를 야기시켜 3월 초 이후 노사 분쟁 및 노정 마찰을 증폭시켜 왔을 뿐만 아니라, 발생 노동 현안들에의 대처에 있어 현 정부는 일관되지 못한 대응방식과 정책혼선을 드러냄으로써 오히려 ‘사회갈등’을 심화시켜 온 것으로 지적되고 있다. 이처럼, 지난 6개월 동안 현정부가 노동정책 집행상의 잦은 혼선과 오류를 범하게 된 그 배경에는 ‘사회통합적’ 노동개혁 방향의 이념적 좌표와 정책 구상의 청사진, 그리고 우리 노사관계 현실에 연착륙시켜 나갈 정책실행 전략 등이 사전에 마련되지 못한 점에 의해 주되게 비롯된 것으로 이해될 수 있다. 이러한 비판을 의

* 중앙대 사회학과 교수

식하여 9월 4일 현 정부가 밝힌 ‘노사관계 개혁방향’에는 당면한 노동현안에 대한 정책과제들을 종합적으로 제시하고 있기는 하나, 그 내용에 있어 참여정부 임기 5년 동안 구현해 나갈 대안적 노사관계 모델 또는 노동개혁 방향성이 명료하게 제시되지 못하였으며, 또한 개혁 추진의 구체화된 단계별 전략 로드맵이 포함되어 있지 못하였다.

지난 6개월 동안 우리 사회에 증폭되어 온 노사 갈등은 어찌 보면 노사간의 이해관계 충돌로서 단순히 이해되기보다는 그 이면에 참여정부에 의한 정책적 균형추의 재조정 시도를 둘러싼 첨예한 ‘가치충돌’이 주요하게 작용되어 온 것으로 주목해 볼 필요가 있다. 한편으로, 경영계와 보수언론은 참여정부의 초기 노동정책 기조를 ‘친노동’으로 규정하며 당면 경제침체의 타개와 소득 2만 달러 시대의 구현을 위해 과거 정권의 연장에서 서서 경제 효율성 우선주의의 재강화와 더불어 신자유주의적 노동개혁에로의 방향 선회를 주장해 오고 있다. 다른 한편으로, 노동계와 진보 학계에서는 참여정부의 ‘사회통합적 노동정책’이 과거 정부하에서 경제성장 또는 시장 효율성에 과도하게 경사되어 온 오랜 기조에서 벗어나 산업민주화로의 균형을 만들어 가는 것으로 환영함과 동시에 사회형평 논리(예: 동일노동 동일임금 원칙)와의 조화와 국가정책·기업경영에 대한 노동의 실질적인 참여 확대 및 집권화된 교섭구조의 확립 등을 보장해 줄 것을 요구해 오고 있다. 이처럼, 참여정부의 노동개혁 정책기조를 둘러싼 노사간의 현저한 입장 차이가 산업 현장에서의 치열한 노사 분쟁으로 증폭되어 표출됨으로써 국가경제의 불확실성과 우리 사회의 불안심리를 크게 증대시키고 있는 것으로 이해될 수 있다.

따라서, 참여정부는 노동정책을 둘러싼 소모적인 국론 분열과 노사 갈등을 더 이상 확대되는 것을 방지하기 위해서, 더욱이 국정 목표로 밝히고 있는 동북아 중심의 선진경제로 발돋움하기 위해서 분명한 노동개혁의 철학 및 비전, 그리고 실효성 있는 전략 로드맵을 시급히 마련·제시할 필요가 있다고 하겠다. 이때, 현 정부가 사회적 공론을 거쳐 노동개혁의 청사진을 마련하려 함에 있어 단순히 노·사 어느 일방에 의해 선호하는 이념 모델에 대한 편들기로 접근하기보다는 우리 사회의 노사관계 전통과 관행, 그리고 노동시장 현실에 대한 엄밀하고도 객관적인

진단에 기반하여 발전적인 대안 모델을 모색해야 할 것이다. 특히, 정부의 노동개혁을 둘러싼 노사간의 공방에서 드러나듯이 해외 선진국에서의 다양한 개혁 모델들에 대해 각각의 이해관계와 연계시켜 아전인수식으로 금기시하거나 무비판적으로 선호하는 논의 방식을 지양하고, 크게는 우리 사회경제 체제의 선진화 방향을 모색하고, 작게는 우리 노동개혁의 이념적 지향성을 구체화하려는 분명한 주제적 문제 의식에 입각하여 해외 선진 모델들에 대한 비판적 검토와 실사구시적 학습이 이루어질 필요가 있겠다.

이러한 문제 의식에 기반하여 이 글에서는 영미형 신자유주의 모델과 더불어 우리 사회에서 노동개혁의 대표적인 대안 모델로서 회자되고 있는 유럽형 노사관계에 대해 그 실태와 특징 등을 간략히 개관하고, 정책적 시사점을 도출해 보고자 한다. 이 글에서의 주요 논의 대상은 다원주의적(voluntaristic) 영미형 노사관계 모델과 대비되는 서유럽과 북유럽의 조합주의적(corporatistic) 노사관계 모델로 국한하고 있으며, 유럽 국가들 중에서 다원주의 모델의 국가 사례로 평가되는 영국과 동유럽의 체체 전환국들은 분석에서 제외하기로 한다. 또한, 이 글에서는 (서·북)유럽 국가들의 노사관계를 ‘범유럽’ 모델로 포괄하는 주요 공통적인 특징 요소를 개괄적으로 소개하고, 다시 이들 국가를 3개의 세부유형별 국가집단—노르딕(Nordic) 유형, 라인란드(Rheinland) 유형, 그리고 라틴(Latin) 유형—으로 구분하여 간단히 비교·검토함과 동시에 유형별 주요 국가(예: 스웨덴, 덴마크, 독일, 네덜란드, 아일랜드, 이탈리아)에서의 최근 노사관계 변화 동향들을 살펴봄으로써, 우리 사회의 노사관계 발전 모델을 모색함에 있어서의 시사점을 도출하려 한다.¹⁾

1) Slomp(1996)에 따르면, (서)유럽 노사관계에 포섭되는 국가들을 게르만 유럽 모델(독일, 덴마크, 노르웨이, 스웨덴, 핀란드, 네덜란드, 벨기에, 오스트리아, 스위스)과 라틴 유럽 모델(이탈리아, 프랑스, 스페인, 포르투갈, 그리스), 그리고 영국 모델(영국과 아일랜드)로 구분하여 그 유형별 특징을 서술하고 있다. 이 글에서는 Slomp(1996)의 분류를 일부 변용시킨 Auer(2000)의 유형화에 따라 게르만 유럽 모델을 스칸디나비아 국가들로 구성되는 노르딕 유형(Slomp에 따르면 게르만 소국들)과 전형적인 게르만 모델이라 할 수 있는 라인란드 유형, 그리고 남부 유럽국가들로 구성되는 라틴 유형으로 구분하여 살펴보기로 한다. 또한, 1990년대 신조합주의의 성공 모델로 인정되고 있는 아일랜드를 라인란드 모델에 포함

시켜 간단히 최근 동향을 언급키로 할 것이다.

II. 유럽 노사관계의 공통적 규범

서구와 북구로 대표되는 유럽 선진제국의 노사관계는 대체로 크게 ① 조합주의적 정책협약, ② 중앙집권화된 산별교섭 구조, ③ 기업·사업장 차원의 제도화된 근로자 참여를 공통적인 규범의 특징으로 성격지을 수 있다.

우선, 대부분의 서·북구 선진국에서는 정부에 의한 노동 및 사회·경제정책의 형성 과정에 노·사의 중앙단체가 공식적으로 참여하여 이들 단체의 이해 조정(interest intermediation)과 더불어 국가적인 차원의 공동선(共同善)을 추구하는 소위 ‘조합주의적 정책협약(corporatistic policy concertation 또는 social dialogue)’가 전통적으로 유지되어 오고 있다. 일찍이 1880년대 프러시아의 경제협의회에 연원을 두고 있는 유럽대륙에서의 사회적 정책협약의 전통은 노동 및 사회정책의 형성 및 집행에 있어 노·사 단체의 공식적인 참여 없이 정부에 의한 독자적인 정책결정이 이루어지는 미국과 영국(1979년 대처 보수당 정부 이후)의 다원주의적 노사관계 모델과 가장 대비되는 측면으로 손꼽을 수 있다.²⁾ 이같은 사회조합주의 정책협약의 전통은 유럽의 산업화 국가들에 있어 자본주의 경제체제 내에 배태되어 있는 노동·자본 간의 계급적 대립을 탈피하여 초계급적 공생을 도모하기 위해 계급 이해의 타협과 조화를 구현해 나가는 사회정치적 질서로서 자리잡아 왔다.³⁾

2) 영국·미국에 비해 유럽국가들에서 사회적 조합주의 전통이 뿌리내려 온 점은 계급투쟁이 상대적으로 적었던 전자의 국가들과는 유럽대륙 국가들은 자본과 노동 간의 매우 치열한 계급투쟁 경험을 갖고 있다는 점과 관련지어 비교해 볼 수 있다. 다시 말해, 유럽 대륙에서의 사회조합주의는 어찌 보면 계급투쟁의 타개책으로 증진·확립되어 온 것으로 이해하게 되는 것이다.

3) 노사정 3자간의 민주적인 정책협약과는 달리 독일, 이탈리아, 스페인 및 중남미 국가들에서는 파시스트 또는 권위주의적 군부 정권의 통제하에 노사 단체가 형식적으로 포섭·참여하는 소위 국가조합주의(State corporatism)가 등장하기도 하였다. 특히 독일, 오스트리아 등 일부 서구 국가에서의 국가조합주의 경험은

노동 관련 입법, 조세제도와 사회보장, 노동정책(예: 고용, 직업훈련, 산업안전) 및 산업정책, 보건 및 주택, 공공교육, 환경 문제 등과 같이 국가별로 당면한 사회경제적 현안들에 대해 노사정 3자간에 민주적인 협의와 정치적인 타협이 이루어져 온 조합주의적 정책협회는 구체적인 협의 범위 및 빈도, 그리고 협의 유형에 있어 서구·북구 국가들에서 다양하게 전개되어 왔을 뿐 아니라 시대적 상황 변동에 따라 적지않게 변화하였다. 실제, <표 2-1>에서는 유럽제국에 있어 1990년대 초를 전후하여 조합주의적 정책협회의 변화 양상을 정리·예시하고 있으며, 특히 1990년에 들어 유럽국가의 정책협회의 범위가 아일랜드를 제외하고는 대체로 협소해지고 있음을 확인케 되며, 또한 대부분의 이들 국가에 있어 조합주의 정책기조가 그 이전의 케인주의적 수요 관리에 역점을 두어 왔던 것에서 최근 10여 년 동안에는 시장경쟁 범지구화의 여건하에서 경제 효율성과 경쟁력 증진을 위한 공급 주도의 방향으로 전환되고 있다는 점에 역시 유의할 필요가 있겠다.

<표 2-1> 유럽국가들에서의 조합주의적 정책협회의 변화 추이

정책협회의 범위	1990년 이전	1990년 이후	정책협회의 내용
광범위	오스트리아, 네덜란드, 스웨덴	수시 협의: 오스트리아 간헐 협의: 아일랜드	거시경제정책, 산업정책, 사회복지, 노동시장정책 및 노동법 개정, 유럽통합/지역발전대책 등
중범위	영국*, 덴마크, 아일랜드, 이탈리아, 스페인	간헐 협의: 이탈리아	조세제도, 연금 및 정부지출, 노동법/교섭체계 등
좁은 범위	독일, 프랑스	수시 협의: 덴마크, 네덜란드, 스웨덴, 독일 간헐 협의: 스페인, 프랑스	노사관계 및 노동시장정책과 사회보장정책

주: * 영국의 경우에는 1979년 대처 수상의 보수당 정부 이후 정책협회가 폐기되었음.

자료: Berger & Compton(2002).

제2차 세계대전 이후 이들 국가에서 새로운 조합주의의 형성에 있어 정부의 참여방식에 대한 역사적인 제한조건으로 작용하였다.

아울러, 정책협회의 구체적 유형에 있어서도 아래의 국가 사례에서 예시되는 바와 같이 다양한 방식으로 운영되고 있음을 알 수 있다:

- 사회협약 체결을 위한 삼자 협상: 아일랜드, 이탈리아, 독일 및 스페인
- 정책협회의 위원회 제도화: 오스트리아, 아일랜드, 덴마크, 네덜란드
- 국가정책결정 기구 내 삼자협상: 오스트리아
- 노·사 2자 합의 결과의 정부 이행 담보: 덴마크, 프랑스, 스페인, 네덜란드
- 행정기관 내 3자협상: 대부분 국가들.

둘째로, 서유럽-북유럽 국가들에서는 산별 노사 단체가 중심되어 단체교섭을 업종 또는 지역 단위로 집권화된(centralized) 방식으로 진행함으로써 소속 노동자 집단 내 임금소득 형평성을 일정하게 조율·견지해 오고 있다. 기업별 또는 사업장별로 분권화된 단체교섭이 유지되고 있는 미국과 영국에 비해 특히 서구와 북구 국가들에서는 대체로 산별 노조 단체를 중심으로 하는 전국 또는 지역 단위의 단체협약을 체결하고 있다. OECD(1997)에 따르면 이들 서구-북구 국가들에서의 단체교섭 구조가 영국과 미국에 비해 상대적으로 높은 집중화(centralization)와 조율화(co-ordination)가 이루어지고 있다고 분석되기도 하다.⁴⁾ 이같이 이들 서구·북구 국가들에 있어 산별 중심의 집권·조율화된(centralized & co-ordinated) 교섭체계에 영향을 받아 <표 2-2>에서 예시하는 바와 같이 노조 조직률의 수준에 관계없이 단체협약의 적용률이 영·미에 비해 상당히 높은 것으로 나타나고 있을 뿐 아니라, 임노동 계층 내 소득 분배에 있어서도 상대적 불평등지수 및 빈곤계층 비중이 미국 및 영국에 비해 현저히 낮은 것으로 확인되고 있다(Auer, 2000). 다만, 지난 10년 동안 사회경제적 환경의 변화에 따라 전통적인 집권화된 교섭구조가 여러 유럽국가에 있어 분권화의 경향을 보이고 있음에 유의할 필요가

4) OECD(1997)의 분석지표에 의하면, 영국과 미국이 단체교섭의 집중화와 조율화 지표에 있어 1~1.5의 수준이었던 것에 비해 대부분의 유럽 국가들은 2~3의 상대적으로 높은 수준을 보이고 있다.

있다.

기업 및 사업장 차원에서 대부분의 서구-북구 국가들에서는 법 또는 단체협약에 의거하여 종업원대표 기구가 제도적으로 구성·운영되고 있으며, 기업 및 사업장의 정책 결정에 대한 이들 기구의 근로자 대표의 참여·개입이 보장되고 있다. 대부분의 유럽국가들에서 이들 종업원대표 기구는 기업경영 전반에 대한 정보 공유와 재무 및 투자 관련 기업 계획에 대한 협의, 그리고 노무 및 인사 관련 사항에의 공동결정을 수행하고 있으며, 그 구체적인 구성방식은 아래와 같이 국가별로 다양한 형태를 띠고 있다:

- 노사동수 협의회: 벨기에, 덴마크
- 종업원 중심의 평의회: 독일, 오스트리아, 네덜란드, 이탈리아, 프랑스, 스페인
- 단체협약에 따른 노조 지부 대표 중심의 사업장 경영참여: 스칸디나비아 국가들.

〈표 2-2〉 서구국가의 노조조직률, 단체협약 적용률, 노사 분쟁 발생건수

(단위: %)

국가명	노조 조직률 (1995년 기준)	단체협약 적용률 (1995년 기준)	노사 분쟁 발생건수 (1996~2000년 평균)
스웨덴	77	72	9.6
핀란드	65	67	88.8
덴마크	68	52	1074.2
노르웨이	45	62	20.8
오스트리아	37	97	1.0
독일	25	80	460.5*
네덜란드	19	79	19.8
아일랜드	37	50	33.0
이탈리아	32	82	929.8
프랑스	9	75	1996.4
스페인	19	67	741.0
영국	21	40	208.6
미국	15	18	31.2

주: * 1993~96년 기간의 평균 발생건수.

자료: Auer (2000); <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin>; 한국노동연구원(2002).

기업 및 사업장 수준의 종업원대표 기구는 형식적으로는 기업밖의 노동조합과 별개이지만, 대부분의 나라들에 있어 그 대표위원의 선발 및 구성에 있어 노조의 동원력이 크게 작용하여 실질적으로 산별노조에 의한 지배감독을 받고 있다. 그 결과, 이들 국가에서는 산별 교섭과 기업·사업장 경영협의라는 이중적인 노동자 이익대변 체계가 확립·운영되고 있다고 볼 수 있다. 사용자들도 이들 종업원대표 기구에 의한 분쟁 행위가 금지되어 있기 때문에 사업장 수준 노사관계의 탈교섭·정치화를 도모하기 위해 이러한 근로자참여 기구의 활동을 대체로 수용·보장하고 있다(Slomp 1996). 앞서 언급한 바와 같이 교섭구조의 분권화를 통해 기업 및 사업장 수준의 노사교섭 및 협의가 보다 중요하게 됨에 따라 이들 종업원평의회 위상과 역할이 더욱 강화되고 있는 것으로 나타나고 있다.

요컨대, 서구-북구 국가들을 포괄하는 ‘범유럽적 노사관계 모델’로 일컬을 수 있는 기본적인 공통점으로는 중앙 차원의 조합주의적 정책협의, 산별 수준의 집권·조율화된 단체교섭 구조, 그리고 기업 및 사업장 수준의 근로자참여로 상호 연계된 중층화된(multi-layered) 협상·협의 체계로 집약해 볼 수 있다.

Ⅲ. 유럽 노사관계의 세부 유형과 주요국의 최근 노사관계 동향

이상에서 살펴본 바와 같이 서구-북구 국가들은 한편으로 공통적인 노사관계 체계 모델에 기반하면서도 다른 한편으로는 <표 2-3>에서 정리하고 있는 바와 같이 일정하게 상이한 특성을 보이고 있는 세 가지 세부 유형—노르딕(Nordic) 유형, 라인란드(Rheinland) 유형, 라틴(Latin) 유형—의 국가군으로 구분할 수 있는바, 아래에서는 이들 유형별 특징 및 해당 주요국의 최근 노사관계 동향을 살펴보기로 한다.

1. 노르딕 유형

스칸디나비아반도 3개 국가와 덴마크로 구성되는 노르딕 유형은 전통적으로 노·사 단체의 중앙교섭을 통해 매우 집권화된 노사관계 체계와 성숙된 계급 타협에 기반한 사회민주주의적 조합주의와 복지자본주의(welfare capitalism) 모델을 확립·유지해 온 국가들로 특징지을 수 있다. 이들 국가에서는 1930년대 국가 재건을 위한 노사 공생의 노력이 결실되어 체결된 중앙협약(예: 노르웨이의 1935년 기본협약 Hovedaftale과 스웨덴의 1938년 잘츠요바덴(Saltsjöbaden) 협약, 그리고 이에 앞선 덴마크의 1899년 기본협정)에 의거하여 그 이후 사회민주주의적 계급 타협의 조합주의 체제가 뿌리내어 유지되어 왔다. 이같이 이들 국가에서 노조 주도의 사회민주적 조합주의 체제가 오랜 기간 동안 큰 변동 없이 지속될 수 있었던 배경에는 중앙집권화된 강력한 노·사 중앙단체 중심의 포괄적인 지도력 행사와 노사 타협을 유도·지원해 온 사회민주주의 정당 정부의 장기 집권, 그리고 동질적인 사회문화 등이 주요하게 작용한 것으로 평가될 수 있다. 이들 국가에서는 중앙 노사단체에 의한 전국 차원의 교섭을 실시해 옴으로써 전체 임금노동자 대상의 임금 및 근로 조건을 결정해 오는 가운데, 이 같은 통합적인 교섭방식을 통해 노사 분쟁은 제한적으로 발생해 옴으로써 상대적으로 안정적인 노사관계를 유지해 올 수 있었다.

◆ 스웨덴

스웨덴에서는 1950년대 후반 이래 생산직 노총 조직인 스웨덴노동조합총연맹(LO)과 사용자연합단체인 스웨덴사용자연합(SAF) 간에 전국 차원의 임금교섭이 유지되어 왔으나, 1970년대에 들어 노동자 집단간에 임금격차(wage drift)를 해소하기 위한 LO의 일관된 입장은 사무직 노총(PTK)과 LO 내부 금속노조의 반발에 부딪혔다. 더욱이, LO에 의해 노동자 주주 자본주의를 구현하기 위하여 도입하려 했던 임금연대기금(일명 Meidner 법안)의 법제화 시도가 사용자단체의 거센 저항을 불러 일으키게 되었을 뿐 아니라 급기야 1980년대 말에는 SAF가 전국 교섭

〈표 2-3〉 유럽국가의 세부 유형별 특징

	노르딕 유형	라인란드 유형	라틴 유형
유형별 특성	전통적 조합주의	사회적 파트너십	갈등주의
노사단체의 특성	높은 결속력, 포괄적 규율 행사	제한적 결속	복수 경쟁적·가변적
노사단체간 관계	노동 주도 균형	사용자 주도 균형	계급갈등, 불신
임금교섭 교섭단위 적용범위 교섭방식	산업 부문별 포괄적 통합-안정적	산업 부문·지역별 중간 수준·이상 통합-안정적	산업·기업 혼재 중간 수준 이상 대립-불안정적
노사분쟁	간헐적 조직적	간헐적 조직적	매우 빈발 비조직적
국가 역할	적극적 노동정책 추진 주도	적극적 노동정책 추진과 규제자 역할	개입-간섭적 기능
사회복지체제	전국민 대상 비버리지형 사회보장	전통적 근로연계식 사회보장제	초보적 복지
해당 국가	스웨덴, 핀란드, 노르웨이, 덴마크	독일, 오스트리아, 벨기에, 네덜란드, 스위스 (아일랜드)	프랑스, 이탈리아, 스페인, 포르투갈, 그리스

자료: Auer(2000)의 수정 인용.

과 노사정 중앙협의체에 일절 참여하기를 거부함으로써 스웨덴의 중앙 집권화된 노사관계 모델은 붕괴되기에 이르렀다. 이로써 1990년대 초부터 스웨덴에서는 전국교섭은 사라지고 산별교섭이 자리잡게 되었으며, 금속산업 사용자단체와 같은 일부 사용자 집단은 더 나아가 기업별 교섭에로의 분권화를 무리하게 시도하였다. 그런데, 이 같은 교섭구조의 과도한 분권화 시도는 사용자총연합단체인 SAF로부터 국가 차원의 노사관계 질서를 크게 불안정화시킬 수 있다는 강한 저지의 압력을 받게 되었을 뿐 아니라, 노동조합들로부터 강력한 조직적 분쟁행위에 직면하게 되어 이렇다 할 진전을 거두지 못하고 있다. 그 결과, 지난 교섭 체계의 ‘탈중앙화(de-centralization)’를 통해 새롭게 등장하게 된 산별교섭 방식이 불안정한 상태로 유지되고 있는 것으로 평가되고 있다. 아울러, 과거의 전국 단체교섭을 통한 중앙 노사 단체간의 타협을 모색하던 방

식이 사라짐에 따라 새롭게 1998년에는 노사정 3자기구를 설치하기 위한 ‘성장을 위한 협약(Pact for Growth)’의 체결이 시도되기도 하였으나, LO-SAF의 현저한 입장 차이로 실패로 그치게 되기도 하였다.

◆ 덴마크

스웨덴과 마찬가지로 전통적으로 사민주의적 수요관리정책을 추구해 오던 덴마크의 경우에도 1970년대 초반에 사민당 정부의 경제정책 실패와 노동조합 내부 분열로 인해 1982년 보수당 연정이 등장함에 따라 전례없는 신자유주의적 구조개혁이 단행되었다. 그런데, 보수당 정부의 교섭구조 분권화 정책에 따라 기존 중앙집권적 전국교섭 계가 크게 무너지고 산별교섭이 크게 확산되기도 하였으나, 스웨덴의 예와 같이 새로운 교섭방식은 노사 갈등의 빈발과 교섭 진행의 혼선을 빚어냈을 뿐 아니라 기업들의 합병 바람으로 인해 사용자단체 및 노동조합의 통합이 진행되면서 사용자단체에 의해 교섭방식의 재집권화가 요구되었다.

1993년 사민당 정부가 재집권하면서 노동시장 유연화를 위한 지속적 개혁(1994년의 1차 개혁과 1996년의 2차 개혁)을 주도적으로 추진하였으며, 그 과정에서 1990년대 중반 이후 임금교섭을 둘러싼 노사 갈등과 겹쳐 전례없이 높은 분쟁 발생률을 경험하게 되기도 하였다(표 2-2 참조). 그러나 특히 1998년의 엄청난 노사분규 경험을 배경으로 사민당 정

〈표 2-4〉 서구 주요국의 실업률 추이 : 1990~2001

(단위: %)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
아일랜드	12.9	14.7	15.1	15.7	14.7	12.2	11.9	10.3	7.8	5.7	4.3	3.7
이탈리아	11.0	10.9	11.4	9.8	10.7	11.3	11.4	11.5	11.7	11.4	10.5	9.5
덴마크	8.5	-	-	10.4	8.0	7.0	6.9	6.1	5.5	5.2	4.6	4.2
프랑스	7.0	9.0	10.0	11.1	12.3	11.6	12.1	12.3	11.8	11.7	10.0	8.8
독일	7.3	6.6	7.9	9.5	10.3	10.1	8.8	9.8	9.7	8.8	7.9	7.9
네덜란드	7.5	7.0	5.5	6.2	6.8	7.1	6.6	5.5	4.4	3.5	3.3	2.7
스웨덴	1.6	3.0	5.2	8.2	8.0	7.7	8.0	8.0	6.5	5.6	4.7	4.0
영국	6.8	8.4	9.7	10.3	9.6	8.6	8.2	7.1	6.1	6.0	5.5	4.8
미국	5.6	6.8	7.5	6.9	6.1	5.6	5.4	4.9	4.5	4.2	4.0	4.8

자료 : <http://laborsta.ilo.org/cgi-bin>.

부와 노사 단체는 공식적인 3자 협의기구를 구성하게 되었으며, 이를 기반으로 1998년의 3차 노동시장 개혁과 1999년의 ‘고용을 위한 전국행동계획(National Plan for Employment NAP)’을 합의하기에 이르렀다. 이같이 고용창출·촉진을 위한 3자 연대에 힘입어 <표 2-4>에서 예시 하듯이 한때 10%에 달하였던 실업률은 2000년대에 들어 4%대로 낮출 수 있음으로써 유럽 내의 또다른 성공모델인 Danish 모델을 연출하고 있다.

2. 라인란드 유형

독일을 위시한 인근 국가들로 대표되는 라인란드 유형은 전후 사회적 파트너십에 기반하여 생산적이며 안정적인 노사관계를 유지해 왔다. 노르딕 유형의 국가들에 비해 노사 단체의 결속과 규율 행사는 상대적으로 제한되지만, 산별노조 중심의 부문별 교섭구조와 사업장 수준의 종업원평의회로 구성된 이원적 노사관계 구조를 효과적으로 운영해 오면서 산업평화와 경제성장을 구가하여 왔다.

이들 라인란드 유형 국가들에서는 독일과 같이 전진의 파시스트 국가 조합주의 경험으로 인해 정부의 노사관계 개입이 자제되어 온 경우와, 네덜란드와 같이 정부가 나서 임금인상 규제를 주도하였거나, 오스트리아처럼 일찍이 정부 기구를 중심으로 한 노사정 3자 정책협약이 발달되어 온 국가 사례에 이르기까지 노사관계에 대한 정부의 역할은 다소 다양하다. 그런 가운데, 경기 침체와 고용 위기 등의 문제 상황에 당면하여 정부가 적극적인 정책 대응을 위해 노사정 연대를 모색하였던 점을 공통적으로 찾아볼 수 있을 것이다.

◆ 독일

라인란드 유형의 대표 국가 사례인 독일은 전형적 사회민주주의적 코포라티즘과 영미의 다원민주주의(plural democracy) 또는 시장자유주의(market liberalism) 간의 중간 위치에 놓여 있는 것으로 평가되고 있다. 독일에서의 3자 연대주의는 1966~77년 시기의 협조행동(Konzertiert

Action)에서 찾아볼 수 있는바, 1960년대 중반 당시의 심각한 경기 침체 타개를 위해 기민-사민 대연정을 통해 사회연대 협의가 전후 처음으로 추진되었으며, 그 결과 적정 경제성장, 물가안정, 고용촉진, 무역수지 균형 등을 성취할 수 있었다. 그런데, 이 같은 협조행동은 1970년대 초 들어 임금인상 자제 요구에 대한 노조측의 반발로 이후 균열되다가 1977년에 종료하게 된다. 특기 사항으로 1970년대 중반에 300개 이상의 지역별 노사협의기구가 설치·운영됨으로써 독일식의 중범위 조합주의(meso-corporatism)가 개화(開花)되기도 하였으며, 1977년에는 국민보건 협조행동을 통해 의료보험 포괄수가제에 대한 3자 합의를 이루었다.

그 이후 신자유주의적 구조개혁이 추진되던 기민당의 장기집권 기간(1982~98년) 동안 1996년에 노조의 요구에 따른 고용연대(해고금지/고용창출-임금인상 자제)가 추진되기도 하였으나 그 당시 선거 직후 정부의 복지 축소정책이 일방적으로 추진됨에 따라 노조 탈퇴로 실패하게 되었다.

1998년에 슈뢰더 수상은 사민당이 집권한 직후에 고실업 문제를 타개하기 위한 '고용연대(Beundis feur Arbeit)'가 정부 주도로 재차 추진되었다. 1998년 12월에 출범한 고용연대를 통해서 사회복지 및 노동시장의 위기 타개를 위해 법정 간접임금 축소, 사회보장제 개혁, 노동시간 유연화, 초과근로 감축, 시간제 근로 확대, 기업부담 완화를 위한 세제개혁, 조기정년제 보완 등 12개 항목 과제가 정부에 의해 제시되기도 하였다. 수상을 비롯한 정부 4개 부처 장관들(경제, 재무, 노동, 복지)과 4인의 경제단체장들, 그리고 5인의 산별노조 위원장들로 구성된 최고위 협의체는 년 4회 정례회의를 개최해 왔으며, 특히 학계 전문가로 구성된 '벤치마킹위원회'를 중심으로 직업훈련, 조세정책, 노동시간, 연금제도, 보건정책, 동독 재건, 해고보상 등의 의제들에 대한 자문보고서가 제출되도록 하고 있다. 그런데, 이제껏 고용연대는 경기 침체와 고실업, 그리고 고복지 비용이라는 소위 3중 딜레마(Trilemma)에 동시에 직면함으로써 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 있는 것으로 평가되고 있다.

다른 한편으로, 사용자의 계속되는 교섭구조의 유연화 요구에 대응하여 금속산별노조 등은 개방협약규정(Open contract clauses), 즉 산별협

약에서 벗어나 기업 및 사업장 차원의 근로조건 조절을 허용하는 조치를 수용하기도 하였으나, 이는 기본적으로 경영위기 등의 긴급한 상황에 한해서 노조의 사전 허락을 얻어 해당 기업의 협약 내용을 변경하도록 함으로써 기본적으로 노사 파트너십에 기반하는 ‘조율된 분권화(coordinated decentralization)’로 이해될 수 있다.

◆ 네덜란드

네덜란드의 경우는 1980년대 초 이후 일련의 노사정 3자 연대협약을 체결하여 1990년대의 ‘네덜란드 기적(Dutch miracle)’을 구현해 오고 있다. 네덜란드는 1960년대 초까지 국가 주도의 중앙집권화된 임금결정기제가 유지되었으나, 1963년 정부의 임금 가이드라인 철회로 인해 이후 1970년대에 이르기까지 임금 급상승, 연동복지비용 급증, 물가 상승, 실업 증가, 국가경쟁력 하락, 성장 둔화, 재정 적자 등으로 점철되어진 고비용·저효율의 네덜란드 병을 앓게 되었다.

1980년대 초 기민-자유당 연립정부는 국가 주도의 위기관리 및 노사 합의전략을 추진하여 임금인상 억제, 근로시간 단축(40→38시간) 및 고용창출, 물가연동 임금인상제 폐기, 노사 중앙교섭 강화, 세금 감면 및 기업보조 확대, 공공지출 및 서비스고용 증대를 통한 재정적자 해소 등으로 요약되는 내용의 바세나르 협약(Wassenaar Akkoord)을 1982년 11월에 전격 체결함으로써 네덜란드식의 조합주의적 협의체계 복원을 통해 경제위기를 타개할 수 있었다.

그런데, 1986년의 불황 극복 이후 근로시간 단축 및 임금인상 등을 둘러싼 노사 갈등이 한동안 재연되기도 하였으나 1990년대 초에 경제 불황과 실업 증가에 직면하게 되어 1993년 신노선(New Course) 협약을 재차 체결하여 임금인상 억제, 단체협상 분권화, 근로시간 단축(→36시간), 인적자원개발 투자 확대, 근로세 부담 경감, 비정규노동자 보호 강화 등을 타협함으로써 임금인상 억제(1994년 노동비용 6% 하락), 노동시장 유연화, 지역경제 연계서비스 중심의 성장 모델을 추구하는 데에 성공하였다. 1996년 4월에는 (고용)유연안정성(flexicurity) 협약을 체결하여 사용자의 노동계약 해지에 대한 행정감독 강화와 한시근로계약(호

출-파견노동 포함)의 활용 제약을 함께 추구하는 것으로 노사 대타협을 이루었으며, 이 협약은 이후 1999년에 유연 및 안정성에 관한 법률로 제정되어 정규 근로의 보호 완화와 비정규 노동의 보호 및 사회안전망(연금 포함) 강화를 실현함으로써 네덜란드 내 정규-비정규 노동자들간의 연대를 강화할 수 있기도 하였다. 2001년에 급속한 경기 침체(1% 성장, 실업률 상승, 노동생산성 0.4% 하락)가 발생하자 2002년 11월에 '2003년을 위한 사회협약(Sociaal Akkoord for 2003)'을 체결하여 고용유지를 위해 향후 10년 동안 2.5% 수준으로 임금인상을 자제할 것을 합의하기도 하였다.

이러한 Dutch(Polder) 모델은 네덜란드의 고유한 사회문화와 관행, 그리고 역사적 경험 축적에 기반하고 있는 노사정 주체들간의 타협-연대-관용 정신에서 비롯되는 것으로 분석되고 있다. 다만, 이 같은 일련의 네덜란드 노동개혁 이면에는 임금인상 자제 위주의 성장정책과 노동시장 열폐자(예: 장기·고령실업자, 장애근로자, 소수인종, 미숙련노동자 등)에 대한 보호 미흡 등의 문제점이 지적되고 있기도 하다.

◆ 아일랜드

오랫 동안 유럽 내 후진국으로 지칭되던 아일랜드는 1987년 이후 2001년까지 5차례의 노사정 연대협약을 체결하여 고속 성장의 신흥개발국으로 자리매김되고 있다. 1980년대 중반까지 영국의 식민지 유산에 따라 사업장별 분권화된 갈등적 노사관계를 유지해 오던 아일랜드는 사회경제의 후진성을 탈피하기 위한 노사정의 연대 노력을 1987년 이래 아래와 같이 추진해 오고 있다:

- 1987년 '국가회복프로그램(Programme for National Recovery, PNR)': 임금구조 개편 및 임금 자제, 저소득근로자를 위한 보호조치 강화, 공공서비스부문에의 성과인센티브 도입, 경제사회 발전을 위한 장기전략 수립, 사회복지 이전지출 유지 등에 대한 노사정 합의 도출.
- 1991~94년 '경제사회진보프로그램(Programme for Economic and Social Progress, PESp)': 임금인상 자제, 저임금근로자의 보호조

치, 지역교섭의 임금인상 상한 확대, PNR 정책기조 유지 및 국가 부채 경감 및 고용증대 촉진, 경제사회적 배제 해소를 위한 지역 차원의 노사정 파트너십 증진.

- 1994~96년 “경쟁력과 일을 위한 프로그램(Programme for Competitiveness and Work, PCW): 임금 인상 자제, 고용창출을 위한 적극적 노동시장정책 추진, 국가 부채비율 감축목표 달성 등.
- 1997~2000년 ‘파트너십 2000(Partnership 2000)’: 임금인상 자제, 조세 개혁, 생산성 연계 지역교섭 촉진, 공공부문 현대화, 사회적 배제 척결, 기업 수준의 파트너십 증진 등.

이 같이 아일랜드에서 지난 1987년 이후 노사정 연대정책이 지속적으로 발전 강화되어 온 배경에는 정부의 주도적 역할 수행과 함께 고신뢰, 권력공유 유지, 상호 의존성의 원칙에 입각한 공개, 민주적 문제해결식의 의사결정이 노사정 3주체에 의해 이루어져 왔다는 점과 매번의 사회협약에 대한 이행점검을 위해 노사정이 공동 참여하는 중앙심사위원회(Central Review Committee)가 구성되어 합의 실행을 철저히 감독해 오고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 아울러, 이러한 사회연대 활동에 힘입어 정부는 노사정뿐 아니라 시민·지역단체 및 야당 대표를 참여시키는 ‘국가경제사회포럼(National Economic Social Forum)’을 1993년에 설치·운영하여 경제개발과 실업 및 불평등 퇴치 등의 사회 문제 해결에 대한 국민적 공감대를 형성해 나가고 있기도 하다.

이상의 사회연대적 조합주의를 추구함으로써 아일랜드는 지난 16년 동안 아래에서 예시하는 바와 같이 괄목할 만한 성과를 거둬으로써 더 이상 기존의 영국형 다원주의적 전통에서 벗어나 라인란드의 사회적 파트너십 유형에 근접하는 것으로 재분류할 수 있다:

- 1995~2001년 기간 평균 GDP 성장률 9%(EU 전체 평균 2.5%)
- 1987~2000년 기간 GDP per capita 239% 성장, 1987~2000년 제조업 산출 연평균 12% 증대
- 실업율, 1990년의 18%에서 2000년의 4%로 급락
- 재정흑자 및 40% 미만의 GDP 대비 부채율 유지.

3. 라틴 유형

남유럽 국가들을 대표하는 라틴 유형은 유럽 모델의 기본 요건들을 갖추고 있기는 하나, 노르딕 유형과 라인란드 유형과는 달리 소모적인 노사 갈등과 복합적이며 불안정한 교섭 체계를 보여주고 있다. 라틴 노사관계 유형에서는 이념적인 경쟁구도에 따른 노동조합 조직의 분열과 사용자단체의 결속력 미비로 인해 매우 복잡한 교섭구조(전국-산별-기업별-사업장 등으로 구성되는)를 유지하는 가운데, 아직까지 대립적인 노사관계 구도가 온존되고 있다. 실제, <표 2-2>의 노사 분쟁 발생건수에 잘 드러나듯이 다른 두 개 유형과 비교하여 라틴 유형에서는 정당 연계의 정치파업과 기업 및 사업장 수준의 쟁의행위가 제도적 제약 없이 더욱 비조직 형태로 빈발하고 있다.

라틴 유형의 국가들에서는 정부가 노사관계에 직접적으로 개입·간섭하는 경우가 자주 발생하는데, 이는 사용자단체에 대해 강한 불신을 갖고 있는 노조의 압력 행사에 의해서, 또는 노사 대립에 따른 교섭 지연 및 분쟁 발생을 해소하기 위해 정부의 개입적인 역할이 주요하게 행사하게 되었던 것으로 분석되고 있다.

◆ 이탈리아

라틴 유형을 대표하는 이탈리아는 1980년대까지 유럽 내에서도 노사 대립의 대표 국가로서 낙인(Italian Stigma)찍혀 있을 만큼 노사 분쟁이 가장 잦은 나라의 하나로 기록되어 왔다. 그런데, 이탈리아는 1990년대 초부터 사회경제적 어려움을 타개하기 위한 노사정간의 중앙교섭이 이루어지기 시작하여 이후 지속적으로 노동부문 개혁을 타협하는 고유한 조합주의적 합의 체계를 유지해 오고 있다.

1970년대 후반 석유과동에 따른 심각한 경제 침체 상황을 타개하기 위해 노조는 기존의 물가연동 자동임금인상제(Scala Mobile)의 비용 부담을 경감시키는 한편, 유급휴일과 연장근로 제한 축소 등에 대한 타협책을 강구해 주었으며, 1983년에도 유사 중앙협약이 체결되기도 하였다. 이탈리아에서 사회적 합의의 토대가 본격적으로 다져진 것은 1990년대

에 들어서이며, 아래와 같이 노동개혁을 위한 일련의 노사정 중앙협약이 체결되기에 이르렀다:

- 1990년 중앙협약: 노동비용 절감원칙 합의에 따라 물가연동 인상분 축소 및 공공부문 개혁법안 타협.
- 1992년 Scala Mobile 폐지를 위한 노사정 중앙협약 합의 및 연금제도 개선.
- 1993년 고용비용에 관한 노사정협약(Ciampi Protokoll): 단체교섭 구조 개편(산별 임금교섭 매 2년 실시 및 임금인상 결정기준 마련, 기타 교섭현안 대상 산별교섭 및 기업·지역별 교섭은 매 4년 실시)과 기업 및 사업장 종업원평의회(RSU)의 선발 절차 및 활동 범위 재규정 및 정부의 소득-고용대책 수립 촉진.
- 1996년 고용을 위한 협약(Accordo per li Lavarò): 파견-한시-파트타임 노동에 대한 절차적 규제 마련 및 고용 유연성 제고 촉진, 그리고 직업훈련에의 정부지출 확대.

이탈리아 노동조합들은 전통적인 이념 성향에 따른 운동노선을 견지하면서도 국가적인 차원의 노동 현안 및 사회정책 이슈들에 대해서는 노사정간의 타협을 위한 유연한 입장을 보임으로써 사회적 연대의 기반을 발전시켜 오고 있다고 하겠다.

IV. 맺음말: 정책적 시사점

전후 지난 50여 년간 사회적 조합주의, 집권화된 산별교섭 구조, 근로자참여 제도로 대표되는 유럽적 노사관계 모델은 사회경제적 환경 변화에도 불구하고 여전히 경제성장과 정치사회 질서의 안정적인 기반으로 유지되고 있다. 서구·북구의 국가들 역시 세계화에 따른 시장경쟁 심화, EU 통합에 의한 정치경제 체제의 재편, 산업기술 구조의 혁신, 그리고 노동시장 인력구조의 변화(예: 고령화, 여성참여 증대) 및 고실업 사태 등과 같은 간단치 않은 도전을 맞고 있으나, 지난 전후 변영기에서와

마찬가지로 21세기에 들어서도 경제 효율성과 사회적 형평 및 통합성을 조화시켜 나가기 위한 핵심 토대로서의 유럽적 노사관계 규범은 환경 변화에 따른 부분적 변용을 거치긴 하고 있으나 대체로 현행의 틀을 존속시켜 오고 있다. 국내의 일부 학계와 언론에 의해 이들 서구·북구 유럽국가가 마치 경직적인 고비용 노사관계 모델로 인해 고실업-저성장의 ‘유럽병’을 앓고 있는 것으로 비판하는 것은 매우 왜곡된 사실 전달로 지적하지 않을 수 없다. 오히려, 유럽 국가들은 기존의 노사관계 규범에 기반하면서 환경 변화에 맞추어 사회·경제적 가치의 새로운 균형을 만들어 가는 것으로 이해하는 것이 타당할 것이다.

유럽 모델에서 사회적 조합주의는 국가 공동체 이익을 극대화하기 위한 노동-자본 간의 계급 타협을 구현해 온 참여민주주의적 토대이자 경제 효율성과 사회 형평성의 조화로운 추구를 위한 동태적인 가치규범(dynamic value-norms)이라 할 수 있다. 실제, 최근 유럽 내에서의 노동개혁 성공사례(예: 오스트리아, 덴마크, 아일랜드, 네덜란드)에 대한 분석을 통해 Auer(2000) 역시 조합주의적 정책협의의 활성화가 핵심 성공 요건 중의 하나로 지적하고 있다. 또한, 이 글에서 살펴본 이탈리아와 독일의 사례에서도 당면한 사회경제적 위기를 타개하기 위해 민주적 조합주의적 해결방식이 지속적으로 활용되고 있음을 확인할 수 있다.

우리나라의 경우 지난 5년여 동안 노사정위원회를 중심으로 조합주의적 실험이 이루어지고 있으나, 제한된 성과와 구조적 여건(예: 이익단체의 독점/위계적 구성, 국가의 중재자적 위상) 미비로 인해 이 같은 시도에 대한 많은 회의가 제기되어 왔다. 그러나 유럽 국가에서의 민주적 조합주의 체제는 길게는 100년 이상의 누적적인 역사 경험의 토대 위에서 성장·계승되어 온 점을 인식할 필요가 있으며, 또한 Berger와 Compton(2002)이 지적하듯이 사회적 조합주의의 접목과 발전에 있어 구조적인 여건에 구애됨이 없이 ① 사회경제적 위기의 공동체적 문제가 존재하고, ② 이 같은 문제에 대한 노사정 행위 주체들의 해결 의지 및 공감대가 형성되어 있으며, ③ 합의 결과에 대한 이행 능력이 갖추어지면 능히 성공할 수 있다는 점에 유념할 필요가 있겠다.

집권화된 교섭구조와 근로자 경영참여제도 역시 노동시장 내 사회통

합과 노동-경영 간의 경제적 통합을 구현하는 유럽 노사관계 규범의 핵심 요소라 할 수 있다. 집권화된 산별교섭 체계는 일찍이 자본주의적 노동력간의 과도한 경쟁에 따른 폐해를 방지하기 위해 소위 ‘탈상품화(de-commodification)’를 추구하기 위해 등장된 노동규율 기제로서 유럽 노사관계 모델에 전형화되었으며, 종업원평의회 등의 근로자 경영참여 또한 기업 및 사업장 내 노사 이익의 조화와 기능적 유연성을 제고하기 위한 수단으로 자리매김되고 있다.

우리나라의 경우, 기업별 교섭 체계로 인해 과도한 교섭비용을 지출하고 있을 뿐 아니라 조직노동과 미조직노동 간의 사회적 형평이 크게 저해되고 있는 현실을 비추어볼 때, 교섭 체계의 집권화는 시급한 과제로 제기되지 않을 수 없다. 물론, 과도하게 경직화된 중앙교섭구조는 스웨덴, 독일 등의 국가에서 분권화의 방향으로 일정하게 재편되고 있다는 점을 인정하더라도, 이들 국가에서 여전히 조율된 분권화(co-ordinated decentralization)의 형태로서 새롭게 재구조되고 있다는 점 역시 우리에게 교섭구조의 개편에 유의한 시사점을 던져 주고 있다.

또한, 최근 경영참여에 대한 편향적인 논란에서 잘 드러나듯이 우리 사회에는 여전히 이를 둘러싼 상충된 가치 충돌이 유지되고 있다고 하겠으나, 특히 경영계는 유럽 노사관계 모델에서 제도화된 근로자 경영참여제도의 안정적인 운영을 통해 생산현장에서의 노사 이익 타협과 근로자들의 경영책임 분담 및 헌신성을 실질적으로 구현해 나갈 수 있다는 점에 유의하여 ‘경영을 노동과 함께 해 나가려는’ 열린 경영의 자세가 절실히 요망된다고 하겠다.

지난 40여 년 동안 절대빈곤으로부터 탈출을 위해 경제성장 지상주의를 좇아 질주해 온 우리 사회는 21세기의 새로운 성장모델을 모색해 나갈 시점을 맞이하여 경제 효율성의 시장 기제와 사회공동체적 통합성을 동시에 조화·균형시켜 온 유럽의 노사관계 모델은 값진 학습 전범이 될 것이라 판단된다. 시장 또는 사회 형평의 택일이 아니라 경제·사회 가치의 동태적인 조화를 구현하기 위한 ‘신성장’ 패러다임을 추구하기 위해서는 우선 정부는 지난 개발연대 이래 유지되어 온 강성국가로서의 관료적 권위주의에서 탈피하여(여러 유럽 국가들의 예에서 잘 보

여주듯이) 지혜롭게 우리 사회의 다양한 이익집단을 결속·통합시켜 나갈 수 있는 민주적인 조정·중재자로서 재정립되어야 하겠다. 아울러, 노·사단체 역시 불신과 갈등으로 점철된 노사관계 관행의 궤적에서 벗어나 자기 이익과 주장만을 강요하려 하기보다는 대승적 견지에서 국가 공동체 이익을 앞서 고려하여 성숙된 타협과 발전적인 합의를 형성해 나가려는 발상의 대전환이 이루어져야 할 것이다.

참고문헌

- 김동원(편)(2003), 『세계의 노사관계 변화와 전망』, 한국국제노동재단.
- 김인춘(2002), 「세계화 시대 북유럽 조합주의의 변화와 혁신」, 『경제와 사회』 제53호, 174~200쪽.
- 박근갑(2002), “합주행동(Konzertiert Action)에서 고용연대(Beundis feur Arbeit)로: 독일 시민당과 협상민주주의(Verhandlungs demokratie)”, 서울대 사회과학연구소 학술회의 발표논문.
- 송원근(2003), “네덜란드의 사회경제모델”, 참여사회연구소-한국사회연구소 공동심포지엄 발표논문.
- 신광영(2000), 「스웨덴 계급타협의 형성과 위기」, 『한국사회학』 제34집(겨울호), 897~928쪽.
- 이호근(2003), “유럽형 트라이파티즘의 시사점”, 참여사회연구소·한국사회연구소 공동심포지엄 발표논문.
- 최영기·이장원(편저)(1998), 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲.
- 한국노동연구원(2002), 『2002 해외노동통계』.
- Auer, Peter(2000), *Employment Revival in Europe: Labor Market Success in Austria, Denmark, Ireland, and the Netherlands*, Geneva: ILO.
- Berger, Stefan and Hugh Compton(2002), *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe: Lessons for the 21st Century*, Oxford: Berghahn Books(조재희·김성훈·강명세·오병훈(역) (2003), 『유럽의 사회협의제도』, 한국노동연구원).
- O'Donovan, Patricia(2002), “ILO Approach to Social Dialogue”, Mimemo presented to the 2002 National Workshop on Social Dialogue in Korea.
- OECD(1997), *OECD Employment Outlook*.

Slomp, Hans(1996), *European Industrial Relations: Super-national Models and National Systems of Industrial Relations*, (이원덕 · 이규용 · 홍성호(역)(1997) 『유럽의 노사관계』, 한국노동연구원)

3 노사관계의 한국형 발전모델

최영기 *배규식 *

I. 한국의 노사관계는 왜 문제가 되고 있는가?

1. 참여정부의 노동개혁에 대한 기대와 우려 그리고 자부심

지난 15년간 우리나라는 춘곤증과 황사의 계절이 오면 거의 예외 없이 한국의 노사문제에 대한 우려와 개혁의 요구가 터져 나왔다. 그때마다 원인 분석과 대처 방안이 제시되었고 기업마다 노사관계 개선을 위한 나름대로의 노력을 기울여 왔다. 국가 차원에서도 여러 형태의 노동개혁 시도가 있었다. 2003년의 우려와 개혁 요구도 이러한 연례행사를 치르는 한 과정일 수 있다. 다만, 과거보다 이 문제를 더 크게 부각시킨 배경은 노동계에 우호적인 정치세력이 집권세력으로 등장했고 노사관계 질서를 근본적으로 재편할 수도 있을 것이라는 기대 또는 우려였을 것이다. 참여정부 스스로 이러한 기대와 우려를 근거없는 것이라고 부정하지 않았으며 오히려 노동개혁의 숨씨를 보이겠다는 자부심까지 보였던 것이 사실이다. 그래서 지난 6개월간의 논란은 노동개혁의 기초를 둘러싼 노사갈등의 성격을 갖고 있다.

그러나 참여정부의 자신감은 정부로 하여금 개별분쟁(두산중공업, 철도, 화물연대, 조흥은행 등의 파업)에 대한 의욕적인 개입과 조정에 나

* 한국노동연구원 선임연구위원

** 한국노동연구원 연구위원

시도록 하였고, 이는 이후의 노사갈등을 더욱 조장한 측면이 있다. 결국 이러한 참여정부의 초기 노동정책은 노동계의 태도 변화를 이끌어 내기 보다는 이러한 정부의 의욕을 최대한 활용한 노동계의 단기적 이익 극대화 전략에 휘말려 신정부의 리더십 부재를 노정한 측면도 있다.

이에 따라 기대와는 달리 노동개혁의 사회적 공론을 주도했던 주체는 오히려 재계였다. 정부의 대화와 타협 정책은 재계의 법과 원칙 요구에 의해 무디어져 갔다. 공론의 장을 장악한 재계와 주요 언론매체들은 노동개혁의 내용이 노사관계의 질서 재편이 아니라 법과 원칙의 확립, 그리고 노동시장의 유연화가 되어야 한다고 주장했다. 이 과정에서 노동개혁에 대한 사회적 합의가 폭 넓게 형성된 것은 바람직한 현상이지만 공론의 형성 과정이 매우 비이성적이고 감성적이었던 데다가 당초 노동개혁을 의도했던 정부가 공론을 주도하지 못함으로써 정부의 개혁 리더십은 크게 위축되었고 노동개혁에 대한 정론(正論)의 형성도 어렵게 되었다.

2. 갈등의 제도화에 실패한 한국의 노사관계 시스템

이러한 정권 초기의 정치 공방으로 부풀려진 노사문제의 거품을 제거 하더라도 현재의 노사관계에 만족하고 있는 주체는 없다. 모두 개혁과 혁신을 요구하고 있다. 국제경쟁력 평가 기관들의 순위를 차치하더라도 한국 노사관계의 품질이 매우 불량하다는 사실은 몇 가지 통계로 쉽게 입증된다. 그리고 이것은 바로 노사관계 시스템이 갈등을 제도화하여 산업평화를 정착시키는 데에 실패했음을 의미하는 것이다.

가. 잦은 파업의 문제

분쟁이 없는 조용한 노사관계가 노사관계의 품질을 결정하지는 않는다. 분쟁은, 있는 문제를 드러내서 해결하게 함으로써 기업경영과 사회 발전을 촉진할 수 있기 때문이다. 그러나 한국의 파업은 국제비교의 관점에서 보아 지나치게 많다. 1987년 이후 민주화 과도기에는 어쩔 수 없었다 하더라도 1990년대 이후 지금에 이르기까지 파업으로 인한 근로손

〈표 3-1〉 피용자 1,000명당 근로손실일수

	한국	일본	독일	영국	미국
1991	286.8	1.9	4.6	34.2	44.6
1992	131.5	4.5	47.1	24.1	38.5
1993	110.9	2.2	18.3	30.0	37.9
1994	120.4	1.6	7.1	12.8	46.5
1995	30.7	1.4	7.7	18.9	52.4
1996	68.4	0.8	3.1	58.3	43.7
1997	33.6	2.0	1.6	10.1	36.7
1998	119.1	1.9	0.5	11.9	40.6
1999	109.1	1.6	2.4	10.0	15.5
2000	144.1	0.7	0.3	20.3	155.0

자료 : 한국노동연구원(2002).

실일수는 근로자 1,000명당 연평균 100일을 넘기고 있으나 강한 제조업 경쟁력을 자랑하는 독일과 일본은 10일을 넘지 않고 있고, 대표적인 대립적 노사관계 모델인 영국과 미국도 50일을 넘기지 않고 있다. 그 원인은 여러 가지일 것이다. 합리적인 대화와 민주적인 타협에 익숙하지 않은 한국의 문화적 풍토도 문제가 되고 권위주의적 경영 풍토가 문제일 수도 있다. 그러나 선진화된 시장경제 국가들의 경우에는 산별노조 차원에서 파업권이 극도로 자제되고 있다는 점을 부인할 수 없다. 실패한 파업의 비용이 매우 크기 때문이다. 파업기금의 규모에 의해 파업의 강도가 제약되는 것도 한 원인이다. 그러나 한국의 기업단위 노조는 파업기금에 의한 제약도, 노조 리더십에 의한 제약도 없는 상태에서 파업권을 행사하고 있다. 남용의 소지가 그만큼 큰 것이다. 이것이 너무 잦은 파업으로 나타난다고 하겠다.

나. 불법행위와 법의 신뢰 문제

1987년 이후 잘못된 관행이 아직도 고쳐지지 않고 있는 것 중의 하나가 파업중의 불법행위이다. 1987~89년까지 전체 파업건수 중 불법행위가 개재된 파업의 비중이 50%를 넘었다. 그러나 1990년대 초에도 30%대로 외환위기 기간중이던 1998~99년에 40%, 그리고 2000년대 들어서

〈표 3-2〉 연도별 구속 노동자 추이

(단위: 명)

1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003.2~8.13
87	188	165	149	43	219	129	97	241	205	78

자료: 민주노총.

〈표 3-3〉 손배·가압류의 실태

(단위: 백만원)

	2000	2001	2002	전 체
손 배	16,498	22,781	18,481	57,760
가압류	23,059	38,165	68,781	130,005
전 체	39,557	60,946	87,262	187,765

자료: 문무기(2003)에서 재인용.

도 아직 20% 수준을 유지하고 있다(이성희, 2003). 이러한 현상은 민주노총이 제시하는 시기별 구속 노동자수나 노동부의 손해배상 청구자료로도 확인된다.

이러한 통계는 노태우 정부 이래 정부가 일관된 정책기조로 표방해 왔던 법과 원칙에 의한 노사관계의 규율정책에는 일정한 한계가 있음을 말하고 있다. 그럼에도 불구하고 대화와 타협의 준수가 가장 중요한 노사관계 정책기조로 강조되고 있는 참여정부조차 6개월 만에 결국 전통적인 법과 원칙의 정책노선을 표방하지 않을 수 없었던 이유는 무엇인가? 흔히 지적되는 이유는 그동안 정부의 법 집행이 엄격하지 못했고 정치적 개입이 많았다는 것이다. 그래서 항상 1980년대 초 미국의 관제사 파업이나 영국의 탄광파업에 대한 단호한 대응을 아쉬워하고 있다. 그러나 그 이전은 말할 것도 없고 1993년 이후의 민주화 정부 10년간 연평균 150명 이상의 구속자를 내고 있으며, 손배·가압류의 압박으로 자살사건이 벌어지는 현실에서 정부의 엄격한 법 집행만을 요구하는 것은 충분한 해법이 될 수 없다고 보인다.

여기서 우리는 또 다른 이유를 찾아보아야 한다. 법에 대한 신뢰의 부족 문제이다. 법의 신뢰가 부족한 이유는 두 가지이다. 첫째는 법의 불안정성에 의한 신뢰의 저하이다. 정부는 1987년 이전까지 유지해 오던

광범위한 노동기본권에 대한 제한 규정들을 민주화 과정에서 빨리 정리하지 못했다. 이는 노동계의 끊임없는 노동법 시비를 불러왔고 1988년 이래 역대 정권들은 노동법 개정에 매달리게 되었다. 그동안 정부는 기본권 제한 규정을 하나씩 풀어주면서 근로기준의 유연화를 확대시켜 왔다. 그러다 보니 노동법 개정은 항상 노사간의 시비와 협상의 대상이 되었다. 이러한 법의 불안정성은 법에 대한 신뢰와 법을 집행하는 행정에 대한 신뢰를 떨어뜨리게 하였다. 즉 법과 공신력을 굳건히 세우지 못했던 것이다. 지난 9월 4일 노사정위원회에 보고된 노사관계제도 선진화 방안은 그 실현 여부를 떠나 국제기준에 맞게 노동법을 재정비하여 노사의 법에 대한 시비를 줄이고 법의 안정성을 확보하겠다는 취지에서 보면 타당성을 갖고 있다. 법의 안정성을 확보하고 난 후에 법과 원칙도 바로 설 수 있기 때문이다.

법의 신뢰를 떨어뜨리는 두 번째 이유는 법 집행의 공정성에 관한 문제이다(김인재, 2002). 법 집행의 공정성에 대한 논란은 정치적 판단 또는 행정부의 재량에 의해 법 집행의 원칙이 흔들리는 데서 비롯된다. 이것은 노사의 불법 행위에 대한 공권력의 행사 과정에서 흔히 형평성의 문제가 제기되는 이유이기도 하다. 노사관계에서 흔히 제기되는 법과 원칙의 문제는 주로 불법 행위가 개재된 파업에 대한 제재에만 한정되어 있다. 그러나 부당노동행위나 특히 비정규직에 대한 근로기준법 위반 시비도 적지 않다. 최근에는 경비용역업체들의 폭력 행위에 대한 논란까지 제기되고 있다. 심지어 어떤 용역업체의 서비스 메뉴에는 노조 진압이 공공연히 포함되어 있기도 하다(오마이뉴스, 2003. 9. 4일자). 이러한 법 집행의 공정성에 대한 시비는 비단 중소기업체에서 은밀하게 진행되는 행정의 사각지대에만 국한된 것이 아니다. 한국 최대의 재벌 기업인 삼성의 경우 창업주의 무노조 경영철학을 관철하는 과정에서 노조 설립을 둘러싸고 여러 차례 불가사의한 행태가 벌어지고 있다. 한두 번도 아니고 지난 10여 년간 삼성에서의 노조 설립은 주로 몇 시간 또는 몇 십분 차이로 좌절되곤 했다. 참여정부 초기에도 신라호텔의 노조 설립 신고는 이 같은 이유로 반려되었던 것이다. 이 과정에서 어떤 불법 행위가 개재되지 않았다고 하더라도 삼성의 이러한 반복적인 노조기피 행

〈표 3-4〉 노동관계법 위반 사고사건 접수 및 처리 실적

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
건 수	34,286	32,736	36,684	48,046	52,480	53,333
	1995	1996	1997	1998	1999	2000
	58,840	56,084	61,951	110,752	101,188	107,841
						2001
						130,218

자료: 노동부, 『노동통계연감』.

〈표 3-5〉 노동위원회 사건 처리건수

(단위: 건수)

	부당노동행위	부당해고
1992	813	1,579
1994	548	1,566
1996	539	1,632
1998	787	3,670
1999	950	3,801
2000	1,040	3,918
2001	1,502	5,037

자료: 노동부, 『노동통계연감』.

위는 법에 대한 신뢰를 낮추는 데 기여하고 있음은 분명하다.

법의 신뢰 문제는 노동법에 한정되어 있지도 않다. 기업경영에 있어 법과 원칙이 제대로 지켜지고 있는지에 대한 논란도 법의 신뢰에 영향을 주고 있기 때문이다. 따라서 노사관계에서의 법과 원칙의 정책이 지난 15년간 반복해서 강조되어 왔지만 지금까지도 해결하지 못한 과제로 남아 있는 배경에는 이러한 법의 신뢰 문제가 놓여 있다고 보아야 한다.

다. 불합리한 교섭관행과 노동조합 운영방식

단체교섭을 경험한 지도 15년을 지나고 있지만 근로조건의 결정이나 노동조합의 활동과 관련한 교섭이 안정되고 보다 효율적인 방향으로 발전되어 가고 있다는 증거는 찾을 수 없다. 평균 교섭일수만 하더라도 2002년 약 52일에 이르고 사측의 임금제시율과 노측의 요구율 간의 격차가 7.3%포인트이다(최초 제시율 3.6%, 요구율 10.9%). 이러한 통계는

10년간 큰 차이가 없었다. 경험이 단순히 축적된다고 해서 합리적인 교섭관행의 정착을 기대할 수 없다는 사실은 노조의 활동기간별 평균 교섭기간을 분석해 보더라도 확인된다. 오히려 교섭력이 강할 것으로 추정되는 대기업일수록, 그리고 민주노총 사업장일수록 교섭기간이 더 길다는 사실만 확인할 수 있다(정진호·황수경 외, 2002).

불합리한 관행의 하나로 지적되는 노조전임자의 문제도 지난 10년간 전혀 개선되지 않고 있다. 1993년 말 기준으로 조합원 183명당 1명의 풀타임 전임자를 두고 있었으나 2002년 조사에서는 179명당 1명으로 나타났다(이철수·조준모, 2002). 뿐만 아니라 노조 사무실 집기 등 비품의 조달을 노조 스스로 책임지고 있는 비중은 22.9%에 불과하고 나머지는 회사에서 일부 보조(49.5%)를 받거나, 전적으로 회사에 의존(27.6%)하고 있다. 심지어 노조간부의 출장비조차 일부 보조받고 있는데 이러한 현상은 노조의 규모에 따른 차이는 별로 없다(김정환, 2002). 그리고 파업기간중의 임금손실에 대한 보전 관행이 아직 완전히 불식되지 않고 있는 것 또한 사실이다.

3. 개방적인 시장경제와 노동개혁

최근 제기되고 있는 노동개혁에 대한 일차적인 요구는 물론 위에서 제기한 것과 같은 최소 기준에도 못미치는 한국 노사관계의 품질향상을 위한 것이지만 그러나 이것만으로는 지금의 개혁 요구를 모두 설명할 수 없다. 왜냐하면 설사 조용한 노사관계와 합리적인 노사문화가 정착되어 있다 하더라도 경제환경(거시경제 조건이나 기술변화 등)이 급변하는 개방경제에서는 변화에 유연하게 대응할 수 있는 노사관계의 탄력성이 매우 중요하기 때문이다. 1980년대 이후 대부분의 OECD 국가들에서 노사관계 시스템의 변화가 일어나고 있는 이유도 바로 여기에 있다.

한국은 특히 1997년 경제위기를 계기로 하여 종래의 정부주도 개발모델에서 개방적인 시장경제체제로 빠르게 전환되어 가고 있다. 지난 5년간의 구조조정과 경제운용원리의 변화는 전통적인 노동 시스템에 큰 충

격(shock)으로 작용하고 있다. 이미 비정규직이나 특수한 형태의 고용이 크게 증가하고 있고, 정규직의 경우에도 평생직장의 개념이 급속히 약화되는 등 고용의 질이 악화되고 있다. 또한 개방경제로 진전될수록 그리고 경제의 지식정보화가 확산될수록 전통적인 노동 시스템의 경직성이 더욱 부각되고 있다. 그렇다고 유연화만을 추구하다 보면 노동시장의 양극화가 더욱 심화되어 공동체의 안녕이 위협받을 수 있다. 따라서 1980년대 이후 OECD 국가들은 이와 같이 시장의 유연성 요구와 공동체의 사회통합 요구를 어떻게 수용할 것이냐 하는 차원에서 서로 다른 노동개혁 방안들을 찾아 나섰다. 차이가 있다면 유연화를 중시하여 강력한 정치적 리더십으로 이를 돌파하는 방식을 택할 것이냐 아니면 유연화 개혁을 추진하되 사회통합을 유지시키기 위해 사회적 합의방식(negotiated flexibility)을 택하느냐의 차이가 있었다. 어찌 보면 전자는 노동시장을 법이나 정책으로 직접 유연화시키는 것이었다면 후자는 노사관계의 유연화를 통하여 노동시장의 운용을 유연화하는 과정이었다고도 할 수 있다.

1996년 이래의 한국의 노동개혁도 이러한 세계적인 흐름에서 이해될 수 있는 것이다. 다만 한국의 노동개혁 방식은 그 선택이 분명치 않았으며 개혁의 성과도 좋지 않았다. 즉 합의에 의한 유연화를 추구했지만 1996년 법 개정과 1998년 법 개정에서 완전한 합의에 이르지 못했으며 노동시장 유연화 개혁도 매우 제한적이었다. 따라서 노동시장의 유연화도 불충분했고 그렇다고 노사관계의 유연성이 제고된 것도 아니었다. 따라서 노동개혁의 요구는 아직도 지속되고 있는 것이다. 참여정부에 들어서도 이 선택이 분명한 것 같지 않다. 오히려 1996년과 1998년의 타협 실패를 답습할 가능성도 많다. 지난 9월 4일 노사정위원회에 제출된 노사관계 선진화 방안은 또 다시 노동법의 전면 개정을 주요 골자로 하고 있으며 이에 대한 노·사·정의 타협을 추구한다는 점에서 그러하다. 과거의 실패를 분석해 볼 때 노사정간의 대타협을 목표로 해야 하는 것은 노동법 개정이 아니라 신뢰와 타협의 제도화이며 이를 통해 노동시장의 유연화를 추구한다는 것이어야 한다. 이 길을 선택하지 않았다면 정부는 규범 제정자로서 유연화 조치를 독자적으로 추진해 나가야

한다. 이 두 가지의 정책 선택이 노사관계의 한국형 발전모델이 영·미형의 신자유주의로 나아갈 것이냐 아니면 유럽 강소국들의 사회적 협의형으로 갈 것이냐의 가늠자 역할을 하게 될 것이다.

II. 노사관계 모델론

1. 국제비교 노사관계의 관점에서

노사관계 연구에서 국가별 유형을 구분해 보고자 하는 소위 노사관계 모델론의 역사는 그리 길지 않다. 오히려 최초의 국제비교 연구 결과는 산업화된 시장경제(industrialised market economy)의 노사관계 시스템을 유사하게 수렴되어 간다는 것이었다(Kerr, et al., 1960). 산업화 과정은 국가마다 다를 수 있지만 산업화의 기술적 강제(logic of industrialism)에 의한 노사관계는 다원주의적 틀 내에서 노·사·정 간에 안정적인 타협 질서를 창출해 낸다는 수렴론이 바로 그것이다. 그러나 이러한 수렴론은 1960년대 후반의 사회 변동과 1970년대 초의 경제위기를 거치면서 지지자들을 잃어 갔다. 즉 이러한 사회 변동과 경제위기로 인하여 제2차 세계대전 이후 고도의 경제성장과 사회안정을 보장해 주던 케인지언 타협체제가 와해되면서 수렴해 가는 듯하던 각국의 노사관계 시스템의 다른 면모가 드러나기 시작했다고 할 수 있다.

1970년대 Schmitter and Lehmbruch(1979)가 주창한 유럽의 사회적 조합주의 모델이나 스웨덴 모델 등이 1960년대 수렴론의 반증으로 제시되기 시작했다. 그리고 Katzenstein(1985)은 이러한 사회적 조합주의 타협질서가 유럽 소국의 개방경제 시스템에서 공통적으로 관찰되는 유형으로 구분했다. 1980년대 들어 세계경제의 통합이 본격화되고 IT기술의 진전으로 경제의 지식정보화가 진전되면서 산업화된 시장경제 국가들의 노사관계 시스템 분화는 더욱 뚜렷해졌고, 노사관계 시스템의 국제비교와 각각의 경제적 성과에 대한 많은 분석들이 쏟아져 나왔다(Calmfors

and Driffill, 1988).

특히 1980년대 들어서면서 영국과 미국이 노사 타협보다는 시장경쟁에 의한 규율을 강조하며 금융·공기업의 구조조정과 노동 유연성 제고를 위한 신자유주의적 경제개혁을 추진하면서 영·미 모델에 대비되는 소위 유럽 모델과 일본 모델에 대한 논의가 활성화되었다. 1970~80년대에는 영·미의 경제 실적이 독일·일본에 비해 매우 좋지 않았던 데다가 분배가 악화되고 사회갈등이 심화되었기 때문에 영·미 모델에 대한 대안으로서 유럽과 일본 모델이 더욱 부각되었다고 하겠다. 이러한 경향을 Streeck(1988)은 1980년대 공통적으로 요구되던 유연화의 압력에 어떻게 적응해 가느냐의 관점으로 분석했다. 그는 세 가지의 유형을 제시했다. 즉 영·미형의 신자유주의 모델, 독일·스웨덴과 같은 광의의 사회적 조합주의(quasi-corporatism) 모델, 그리고 2차 노동시장은 신자유주의가 지배적이나 1차 노동시장은 조합주의 논리가 관철되는 일본의 이원주의(dualism) 모델이다. 이러한 유형화는 1990년대 들어서면서 제도화된 단체교섭 구조만이 아니라 실질적인 협의(coordination)가 중요하다는 Soskice(1990)의 분석이 제기되면서 노사관계 유형화 논의는 영·미형의 신자유주의형과 일본·유럽형(coordinated system)으로 대별되기 시작하였다. 이러한 논의는 Streeck and Yamamura(2001)에 의해 비자유주의적 자본주의(nonliberal capitalism)나 Hall and Soskice(2001)에 의해 다양한 형태의 자본주의론으로 확대되어 갔다.

그러나 1990년대 들어서면서 정책개혁의 관점에서는 신자유주의 모형의 우수성이 더 많은 지지를 획득해 갔다. 독일·일본의 경제적 정체가 지속되는 데 비해 영국·미국의 경제성장과 일자리 창출이 월등히 개선되었기 때문이다.¹⁾ 이러한 경제실적의 차이는 독일과 일본 모델이

1) 일본의 실업률은 1960~74년간 2% 이하, 1975~94년간 2~2.9%, 1995년 3.1%, 2003년 5%를 넘고 있다. 일본의 성장률은 1970~91년간 4.5%였으나 1992~2001년간에는 1%로 하락했고 2002년 0.2%로 하락했다. 독일의 성장률은 1970년대(4.5%), 1980년대(2.7%), 1990년대(1.4%)를 거치면서 계속 하락해 갔다. 실업률도 매우 높았다(1981~90(8.2%)). 이에 비해 미국의 성장률은 1992~2001년간 3.4% (일본 1.0%, 독일 1.5%), 고용증가율은 1.3%(일본 0.3%, 독일 0.1%), 실업률은 5.4%(일본 3.6%, 독일 8%)로 독일과 일본의 경제실적을 능가하고 있다.

결국 세계화와 지식정보화가 요구하는 유연성 제고에 실패했으며 이는 독일의 강한 노동조합과 공동결정제도, 그리고 일본의 종신고용과 연공급체제와 같은 경직성에 기인한 것으로 비판되고 있다. 따라서 적어도 최근까지는 독일과 일본은 아직 경제개혁을 거치지 못한 낙후한 경제 모델로 평가되면서 또다시 신자유주의 모형으로의 수렴이 진행되고 있는 것으로 인식된다. 그러나 이러한 평가에서 간과되고 있는 일은 사실은 아직도 독일과 일본의 제조업 경쟁력은 세계 최고 수준에 있고 이러한 제조업 경쟁력의 기저에는 강한 노사협력 시스템이 있다는 사실이다. 영·미형의 신자유주의 개혁은 탈산업화와 제조업 공동화와 동시에 진행되었다는 점을 상기할 필요가 있다. 이와 동시에 네덜란드·아일랜드·오스트리아와 같은 유럽 소국의 사회적 협의 모형이 1990년대 제3의 길로 부각된 것에 주목할 필요가 있다. Auer(2000)나 Berger and Compston (2002) 등의 유럽 국가 사례분석에 의하면 Katzenstein(1985)이 제기했던 수출주도형 개방경제에서는 조합주의적 타협이 여전히 유효한 수단이 되고 있음을 보여주고 있다.

2. 한국 노사관계 발전론의 관점에서

그동안 한국에서 노사관계 모델에 관한 논의는 본격적으로 제기되지 않았다. 후진적인 노사관계가 앞으로 어떻게 발전해 가야 할 것인가의 관점에서 주로 논의가 진행되어 왔는데 이는 기본적으로 수렴론에 근거하고 있었다고 할 수 있다. 즉 한국의 노사관계는 Dunlop(1958)이나 Fox(1974) 등이 제시하는 다원주의적 산업사회의 노사관계 시스템 정착과정(경영전제적 일원주의에 입각한 가부장적 노사관계 단계, 다원주의에 입각한 노사대등의 대립·갈등적 단계, 그리고 안정적인 타협질서로서의 참여·협력의 단계 등)을 순차적으로 거쳐갈 것으로 전망되었다. 오히려 발전 모델에 대한 관심은 학계보다 노사가 더 높았다고 할 수 있다. 암묵적으로 재계는 일본 모델을, 노동계는 독일·스웨덴식의 유럽형을 선호하고 있었다.

노사관계 안정화 논의에서도 경제발전 과정에서 그랬듯이 재계를 중

심으로 일본의 사례가 주로 벤치마킹의 대상으로 제시되었다. 기업 중심의 종단적 노동시장 구조나 기업별 노동조합체계 그리고 노동법제와 행정의 유사성을 감안할 때 일본은 한국 노사관계, 발전의 좋은 본보기일 수밖에 없었다. 더구나 한국이 선협국의 성공사례를 찾고 있었던 시기는 일본의 노사관계 모델이 주요 선진국들이 모두 벤치마킹하던 1980년대 후반이었다. 그러나 돌이켜 보면 지난 15년간 세계의 기대와는 달리 한국의 노사관계는 분명 일본 유형과는 다른 경로를 밟아 왔다. 왜 그랬을까?

일본형의 노사협력이 가능할 수 있었던 가장 중요한 요건은 일본 기업의 매우 독특하고 민주적인 기업 지배구조라는 분석이 있다(박래영·박세일, 1991). 지배주주가 없는 법인간의 상호 소유구조(cross-shareholding)는 소유와 경영의 철저한 분리, 그리고 대부분 종업원(employee) 출신으로 구성된 경영진 등 매우 민주적인 경영 지배구조를 가능케 했다. 박세일(1991)에 따르면 일본 대기업의 전문경영인은 99%가 비오너형 경영자들이고 이들의 70% 정도가 내부 승진으로 발탁된 사내 중역들이다. 그리고 약 30% 정도가 관료나 은행 출신 등 사외 중역들로 구성되어 있다. 더구나 “日經連 소속 회사 중에 약 74.1%가 그 회사의 중역 중에 노조집행위원 경험자가 있는 회사로 드러나” 노사관계가 종업원 출신 경영자와 종업원의 관계로 전환될 수 있는 조건을 갖추고 있다. 즉 노사간의 갈등과 불신의 문제를 기업 내에서 관리할 수 있는 조건을 갖추고 있었던 것이다. 이에 비하여 한국 기업의 지배구조, 특히 재벌기업의 지배구조는 매우 전근대적이고 비민주적인 것이어서 노사간의 신뢰와 타협이 기업 차원에서 제도화되고 관행화될 수 없었다고 하겠다. 한국의 노동운동은 특히 1980년대의 정치민주화 운동과 함께 성장하면서 이념적으로 취약하나 매우 강한 실천적인 투쟁의 전통을 갖고 있어서 일본형의 기업주의적 타협질서로 통합될 수 없었다.

그 대안으로 제시될 수 있었던 것이 유럽형의 조합주의적 타협방안이었다. 노동계가 전범으로 삼고 있던 스웨덴이나 독일의 시민주의적 노사타협 방식은 기업보다는 사회적 차원(산업·지역·국가 차원)에서 신뢰와 타협을 제도화하는 방식이다. 1990년대 초반 정치경제학자를 중심

으로 이러한 계급타협 내지 사회적 타협에 대한 유럽의 사례와 한국에서의 실현 가능성 등이 검토되었다(김대환(1990), 배영수(1991), 구범모(1992), 임혁백(1992), 임현진·김병국(1992), 박승희(1992) 등). 정부측에서도 호주의 1980년대 사회협약 경험을 참조하며 사회적 합의에 의한 노사안정과 임금안정정책을 시도했다. 그러나 노동계나 정치학자들이 제시했던 사회적 타협은 정부가 추구했던 사회적 합의정책보다는 더 근본적인 노·사·정 간의 화해와 신뢰 형성을 요구하는 것이었다. 즉 이들은 1987년 이후 새롭게 성장한 노동운동의 실체를 인정하고 사회적 파트너로 수용하는 재계와 정부의 대타협 조치를 기대했으나 정부와 재계는 한국노총만을 파트너로 하여 임금 및 노사관계 안정정책을 추구하는 데에 머물렀던 것이다. 그 결과가 한국노총만을 포함한 국민경제사회협회의 구성, 1993~94년 임금에 관한 사회적 합의, 노동관계법 연구위원회의 출범 등으로 나타났다. 1996년 노사관계개혁위원회와 1998년의 노사정위원회에서 민주노총을 포함한 사회적 타협을 시도했으나 실패하거나 불완전한 합의에 그쳤던 것이다. 따라서 한국에서는 아직 노·사·정 간의 진정한 화해와 타협을 이루지 못했다고 해야 옳다.

그렇다면 노동계가 원하는 유럽형 사회적 타협은 왜 성취되지 못했는가? 그것은 노동조합의 대표성 부족과 취약한 리더십이 중요한 제약조건으로 작용했기 때문이다. 첫째 노동운동은 정부와 재계를 상대로 사회적 타협을 이끌어 낼 만한 폭 넓은 조직기반을 확보하지 못해 왔다. 노동조합의 강한 교섭력은 기업의 울타리를 벗어나지 못했다. 노동운동은 1987년 이후 제도화 과정을 거치면서 재벌 대기업, 공기업 그리고 금융기관 등 시장지배력을 행사할 수 있는 사업장의 정규직 이익만을 충실히 대변하는 실리적 조합주의 경향을 더욱 강하게 띠어 갔다. 노조 민주화 과정에서 습득한 전투성은 그대로 유지되었으나 전체 노동자의 열망을 대변하는 정치적 상징성은 점차 잃어갔다. 이러한 경향은 기업규모간 임금·복지 격차의 확대로 나타났고, 1990년대 중반 특히 1997년 경제위기 이후에는 비정규직에 대한 조직노동자들의 노골적인 배척으로 구체화되었다. 비록 정책으로는 산별 조직화를 내세우지만 실천에서는 대기업 노조의 기득권을 포기하지 않으려는 완강한 저항을 보더라도

노동운동의 실리주의는 확인된다. 이와 같이 한국의 노동운동은 동일 사업장 내의 비정규직, 협력업체의 하청노동자, 그리고 여타 영세사업장의 노동자와 실업자 등 모든 노동자의 대변자로서의 정치적·조직적 위상을 잃어 가고 있다. 그 때문에 노동조합은 대정부·대재계 교섭력을 옹기 행사할 수 없었다. 이들의 수많은 총파업은 1996년 말의 노동법 파동 때를 제외하면 대부분 사업장의 단체교섭을 지원하기 위한 수단으로만 활용되었을 뿐이다.

이러한 조직기반의 왜소화는 항상 노동조합의 대표성에 대한 문제 제기로 이어지고, 더 나아가 일반국민들의 노동운동에 대한 정치적 지지와 도덕적 공감의 획득을 어렵게 했다. 따라서 정부의 노동운동에 대한 우호적인 정책은 전체 노동계 대표가 아닌 '특정 이익집단'에 대한 배려와 편향적인 정책으로 비판받게 되어 정부의 정책 선택의 입지를 좁혀 왔다.

1999년 이후 노동운동은 정당과의 선거 연합이나 직접적인 정당활동 등으로 정치활동을 강화하고 산별노조로의 조직 전환과 같은 새로운 진로를 모색하고 있으나 그때마다 극도로 분권화된 조직체계와 한국노총·민주노총으로 이원화된 내셔널센터의 취약한 리더십이라는 한계에 부딪혀 새로운 진로로 나가지 못하고 있는 실정이다. 이러한 좌절은 다시 부메랑이 되어 노동운동이 더욱 기업의 울타리에 갇히는 악순환을 초래하고 있다.

조직노동자들의 강한 기업내 교섭력은 대기업 정규직 중심의 임금인상과 고용보장 요구로 이어지고 있다. 더 나아가 기업내 인력 운용에 있어서도 심각한 경직성을 초래하고 있다. 이러한 기업 내부노동시장의 경직성은 근로기준법에 의한 외부노동시장의 경직성에 부가된 것이어서 기업경영자들이 체감하는 한국 노동시장의 경직성은 매우 높은 것이다. 독일·일본과 같은 경우 해고의 경직성은 기업내의 기능적 유연성으로 보완되고, 영·미형의 내부노동시장의 경직성은 해고의 유연성으로 보완되고 있는 체계라는 점을 감안할 때 한국 조직사업장의 경직성은 이중적인 것이라고 하겠다. 따라서 기업경영자들이 제기하고 있는 영·미형의 (외부)노동시장 유연성과 노동조합의 교섭력을 견제할 수

있는 '대항권(직장폐쇄나 파업시 대체근로 허용 등)'의 확대 요구는 당연한 자구책일 수 있다. 이러한 구조 아래에서는 독일이나 일본과 같이 노조를 파트너로 통합하는 타협 구조보다는 영·미와 같이 노조를 계약 당사자로 거리(arm's length relations)를 유지하는 노동배제 구조를 기업경영자들이 선택하는 것이 합리적이기 때문이다.

Ⅲ. 한국 노사관계의 특성

1. 한국사회의 노동배제적 성격

사전적인 의미에서 배제와 대칭되는 개념은 통합이다. 한국 사회가 노동배제적 성격이 강하다는 것은 한국 사회에서 아직 노동 통합이 제대로 이루어지지 않았다는 뜻과 같다. 산업화된 시장경제의 모든 국가들이 한번은 거치고 지나갔던 노동 통합의 시대, 즉 노동운동을 인정(recognition)하고 파트너로 품어 안는 화해와 대타협의 세레모니를 한국은 제대로 거치지 않았다는 것을 의미하기도 한다. 유럽의 주요 국가들이 1920~30년대 노동운동을 협약의 파트너로 인정하는 대타협을 이루어내고 미국도 1930년대 중반 대공황을 거치면서 와그너체제를 출범시켰다. 일본도 뉴딜의 이념에 충실했던 미군정 초기에 노동기본권의 보장과 같은 민주화 조치로 노동과의 화해를 이루었다.

1987년 이후 한국의 노동운동은 경제에 지대한 영향을 미쳐 왔다. 1980년대 말과 1997년 초와 같이 정치적 위기를 초래하기도 했다. 그러나 한국에서는 노동운동을 인정하는 대타협이 없었다. 노동운동을 한국의 정치경제 시스템에 통합시켜 나가려는 체계적인 노력도 없었다. 시스템 운영의 공동 파트너로 인정되지 못했던 것이다. 특히 1987년 이후 노동운동을 주도했던 민주노총은 국가 차원의 노·사·정 대화에서 흔히 배제되어 왔으며, 지역·업종 차원의 대화는 더욱 어려웠다. 기업에서도 민주노총은 기피와 두려움의 대상으로 남아 있다. 민주노총을 비롯한

많은 연맹 조직들이 1990년대 말에 이르러서야 법인(法認)을 획득할 수 있었다. 이러한 실체의 불인(不認)은 노동운동의 ‘인정 투쟁(recognition struggle)’을 야기했고 노동운동은 항상 정치경제 시스템에 대한 도전자로서 사회운동단체로서만 인식되게 하였다.

정당정치에서도 마찬가지다. 노동운동의 정치활동은 1998년에 이르러서야 허용되었고, 노동자들의 정치적 열망은 노조지도자들에 대한 정권 차원의 선별적 발탁(cooptation)으로 왜곡되어 왔다. 1981년 노동부가 출범한 이래 노동조합 간부 출신의 몇몇 장·차관을 임명하는 것이라든지, 전국구 비례대표에 1~2명을 배정하는 것이 노동운동의 정치적 통합을 위한 배려의 전부였다. 이들조차 조직의 대표로서 국회에 진출하는 것이 아니라 정(치)권의 선택에 의해 개별적으로 발탁되는 형식이었다. 비록 1997년 대선에서 최초로 한국노총이 국민회의와 정책 연합을 하고, 민주노총이 대선과 총선에 참여했지만 정책 연합은 정권이 끝나기도 전에 파기되었고 민주노총의 총선 참여는 직능 대표성을 전혀 인정하지 않는 선거제도의 벽을 확인하는 것에 그쳐야 했다.

오늘날까지 노동운동은 제대로 된 정치 연합에 참여한 바도 없으며 독자적으로 노동계 대표를 국회에 진출시킨 바도 없다. 그렇다고 국회의 지역 대표성을 보완할 만한 별도의 정책협의 채널도 없었다. 1990년대 말에 제도화된 노사정위원회조차 명실상부한 정책협의기구로 정착되지 못하고 파행을 거듭하고 있다. 노동자들의 정치적 요구와 정책적 요구를 담아 낼 수 있는 제도적 장치가 마련되어 있지 않을 때, 더구나 그들이 매우 활동적인 조직으로 묶여 있을 때 조직노동자들의 요구는 기업경영자에 대한 과도한 요구로 왜곡되어 나타나게 마련이다. 날이 갈수록 심화되는 노동운동의 이익집단적 성격과 실리주의가 초기 노동운동의 진보적 성격을 무색하게 하는 원인도 여기서 찾아야 할 것이다.

한국 사회의 노동배제적 성격은 문화 영역에서도 나타난다. 그 대표적인 사례가 전태일에 대한 사회적 무지몰각이다. 산업화의 정치적 리더로서 박정희와 경제적 리더로서 정주영이 있었다면 그 이면의 그늘에는 노동계의 리더로서 전태일이 있다. 2002년 민주화보상심의위원회는 전태일의 민주화운동에 대한 보상금 몇 백만원을 책정한 바 있다. 이것

이 전태일에 대한 국가의 유일한 조치이다. 전태일은 그 삶 자체가 위인
 다울 뿐만 아니라 1970년대 이후의 민주화운동과 노동운동의 시발점
 에서 있던 인물이다. 그러나 그가 활동하던 청계천 일대에 남아 있는 전태
 일의 자취는 1999년 분신 현장에 설치된 동판이 고작이다. 전태일기념
 사업회가 1996년부터 전태일 거리 지정과 기념조형물 설치를 추진해 왔
 으나 서울시는 이를 반대했다. 그가 분신한 11월 13일은 민주노총만의
 쉼기대회로 인식될 뿐이다. 그리고 그에 관한 3권의 책(교보문고 인터
 넷 검색 결과)과 1편의 영화가 있을 뿐이다.

노동문제에 대한 사회적 이해와 포용력은 기초교육과 일반교육, 그리
 고 여러 형태의 문화적 수용으로 길러질 수 있다. 선진 노사문화의 정착
 도 노동에 대한 올바른 이해와 건강한 노동윤리의 바탕 위에서 가능한
 것이지 정부 주도의 선진 노사문화 결의대회로 촉진될 수 없는 것이다.
 이런 관점에서 우리의 기초교육 과정에서 노동문제를 어떻게 다루고 있
 으며, 노동조합 간부나 기업 관계자, 그리고 일반시민을 대상으로 한 노
 동교육으로는 어떤 것이 있나를 따져 보아야 한다. 그러나 한국의 노동
 교육은 별로 점검할 것조차 없을 정도로 척박한 수준에 있다(이승길,
 2003). 노사를 포함한 일반시민을 상대로 한 노동교육에 국가가 지원하
 는 사업은 한국노동교육원의 운영과 간헐적으로 진행되는 노사협력 캠페인
 이 전부이다. 노동에 대한 사회 통합의 정도가 가장 낮을 것으로 추
 정되는 미국에서조차 1940년대 후반 이래 하버드대와 코넬대, 그리고
 미시건, 위스콘신, 캘리포니아 등 주요 산업 지역의 거점 대학에 노동교
 육기관을 설치하고 전문가의 양성과 함께 노사 실무자를 상대로 한 교
 육을 국가 예산으로 지원해 왔다. 영국의 노동교육은 미국보다 더 오랜
 역사를 갖고 있고 좀더 폭 넓게 제공되고 있다. 한국의 노동운동가들도
 이용하고 있는 Ruskin College는 100년 전 노동조합 간부 교육기관으로
 출발하여 아직도 노동조합 간부들을 위한 전문교육 및 일반 교양교육을
 실시하고 있으며, 국가는 이들에게 학비와 생활비를 지급하고 있다. 이
 밖에도 Northern College 등 이와 유사한 교육기관이 여럿 있다. 또한
 BBC TV에서는 심야 시간대에 노동교육 프로그램을 방영하고 TUC 대
 의원대회를 중계하기도 한다. 이에 비해 한국의 노동교육은 정부의 통

제 아래 매우 형식적이고 조급하게 이루어져 왔다.

2. 정부 주도적 성격

정부는 분명 노사관계 시스템 운영의 한 주체이다. 그러나 주도적인 주체라고는 할 수 없다. 노사관계는 어차피 단체교섭제도를 중심으로 운영되는 시스템이기 때문이다. 따라서 산업화된 시장경제 국가들은 대부분 노사 자치나 협약 자치를 이념으로 내세우고 있다. 경제의 대외 의존도가 높은 유럽 소국의 개방경제는 정부가 보다 적극적인 조정자로 나서고 있지만 이것이 가능할 수 있는 것은 정부의 정책 결정과 집행 과정에 노사단체를 주요한 파트너로 참여시키기 때문이다.

이에 비하여 한국의 노사관계는 노사 자치 기반이 매우 취약한 반면 관치의 요소는 매우 강하다고 하겠다. 노사관계의 정부 주도성은 경제 성장 모델의 파생물이기도 하다. ‘개발모델’의 노사관계는 노사 자치보다는 관치의 노사관계를 지향해 왔기 때문이다. 관치의 수단은 노동기본권과 여타 민주적 기본권에 대한 제한이었다. 기업경영자들의 집단적 노사관계 관리에 대한 부담을 상당 부분 권위주의 정부가 떠맡아 왔던 것이다. 1987년 이후의 노동법 개정 과정은 바로 이러한 정부 주도성의 탈피 과정이기도 하다. 그러나 지난 9월 4일 노사정위원회에 보고된 노동법 개정안에서 확인되듯이 한국의 노사관계는 아직 노사 자치의 제도적 장치를 완비하지 못하고 있다. 이러한 부실한 노사 자치 기반은 정부의 재량과 개입으로 보완되어 왔다. 빈번한 노정 갈등과 개별 분류에 대한 정부의 비제도적인 정치적 조정, 그리고 체계의 정부에 대한 법과 원칙의 확립 요구 등이 끊이지 않는 것은 모두 그 결과이다.

한국 노사관계의 정부 주도적 성격은 노동위원회의 운영이나 4대 사회보험 기구의 지배구조에서도 확인된다. 노동위원회의 위원장과 상임 위원은 실질적으로는 대부분 공무원의 순환 보직으로 충원되고 있다. 그리고 주요 분쟁사건의 조정에 있어 정부의 노동위원회에 대한 비공식적 협조 요청 관행도 잔존하고 있다. 노동위원회의 공정성에 대한 시비가 없지 않고, 노동계의 직권중재제도 폐지 요구가 강하게 제기되는 이

유도 노동위원회에 대한 강한 관료적 지배와 무관치 않다.²⁾

또한 직업훈련제도와 직업안정기관의 운영(김주섭·임상훈·황준욱, 2003) 산업안전 활동과 산재보험의 운영, 근로자복지사업, 노동교육, 그리고 심지어 노사협력 사업에 이르기까지 예산과 인사, 그리고 사업의 결정에 있어서 정부 주도성은 매우 강하게 발휘되고 있다. 노사정위원회의 예산과 운영 사무가 관료적 통제하에 있다는 것도 모두 같은 맥락에 있는 것이다. 이러한 정부 주도성은 노사관계의 효율적 운영을 위한 합리적 선택이라고만 할 수 없다. 왜냐하면 정부 조직도 예산과 인력을 최대한 증가시키려는 속성을 갖고 있음을 전제로 할 때 정부 주도성은 관료사회의 예산 재량권과 인력 확충이라는 자체 목적에 의해 필요 이상으로 유지될 수 있기 때문이다.

3. 기업별 노사관계의 기형적 과대 성장

산업화된 시장경제에서 기업별 노사관계가 중시되는 국가는 미국과 일본이다. 그러나 미국은 일찍이 산별 또는 직종별 노조가 일반화되었다. 1920년대 기업별(어용)노조가 등장하였으나 와그너체제하에서는 노조 스스로 교섭대표자를 선정할 수 있게 되자 기업별 노조는 무너지게 되었다(박래영, 1991). 다만, 단체교섭이 대부분 단일 사용자를 대상으로 이루어진다는 점과 노조의 직무통제가 미국 노사관계의 기업 주도성을 나타낼 뿐이다. 우리와 유사한 형태의 강한 기업별 체제를 갖추고 있는 유일한 사례는 일본이다. 일본의 기업별 체제는 일본의 경제적 성공을 가능케 한 3대 신기(神器)의 하나로 지목될 정도로 안정된 시스템이라는 데 누구도 이의를 제기하지 않는다. 그러나 일본의 이러한 성공이 기업별 노사관계 시스템의 제도적 우수성에 의한 것이라고 할 수 없다. 오히려 기업별 체제와 정합적인 기업 지배구조와 기업별 체제의 결합을 보

2) 직권중재 결과는 항상 사측에 유리할 것이라는 노동계의 통념이 있다. 그러나 호주와 같이 중재재정이 노동계의 약한 교섭력을 보완하기 위해 도입되었던 사례를 볼 때 법리적 타당성을 떠나 직권중재제도의 운영이 공정치 못했기 때문에 노동계의 폐지 요구가 있다고 하겠다.

완해 주는 지역·산업·국가 차원의 조정(coordination) 시스템이 정착되어 있었기 때문에 기업별 체제가 성공할 수 있었다고 할 수 있다.

한국의 기업별 체제는 가장 순수한 형태로 작동되고 있다. 그런데 이 제도는 노사의 자율적인 선택에 의한 것이 아니다. 1961년 산별노조가 타율적으로 강제되었듯이 1980년 이후의 기업별 노조도 법과 정부 정책에 의해 강제되어 왔다. 일본과는 달리 노사협의회도 법으로 강제되었고 그 실적을 행정관청에 신고하도록 했다. 노사간의 모든 갈등과 긴장을 사업장 내에서 해결하도록 강제해 왔던 것이다. 그러나 한국의 기업 구조로는 1987년 이후 폭발하는 갈등을 기업 내에서 관리하고 제도화시킬 수 없었다. 더구나 국가 차원에서 다루어져야 할 노동자들의 정치적·정책적 요구나 지역이나 업종 차원에서 관리되어야 할 교육·훈련·복지에 대한 요구조차 기업 내의 노사 갈등과 긴장으로 환치되었다. 이는 기업내 노사관계를 더욱 대립관계로 몰아가게 했고 노조가 분배의 극대화에 더욱 집착하게 하는 요인으로 작용했다. 노조는 넘치는 힘으로 작업장 통제에 나섰고, 기업측의 어떤 공정개선·경영혁신 노력들도 작업장 권력을 둘러싼 힘의 대결로 발전해 갔다(배규식·조성재, 2003).

노동조합은 이러한 노사관계 시스템의 결함을 개선하려 하기보다는 공격하기 쉬운 기업경영자를 상대로 하여 조직노동자들의 이익을 극대화하는 조직이기주의에 함몰되어 갔다. 그 결과 조직노동자를 대상으로 한 기업 내부노동시장은 호봉제·월급제의 확산 등 더욱 강화되는 반면, 비정규직과 소사장제·분사·아웃소싱 등의 활용 증대로 2차 노동

〈표 3-6〉 노동조합의 조직적 영세성과 분산성 : 2001년 말 기준

	49인 이하	50~99인 이하	100~499인 이하	500인 이상	전 체
노동조합수	2,923 (47.5%)	1,098 (17.9%)	1,710 (27.8%)	419 (6.8%)	6,150 (100.0%)
조합원수	49,888 (3.2%)	69,865 (4.5%)	295,310 (18.8%)	1,153,660 (73.5%)	1,568,723 (100.0%)

자료: 노동부.

〈표 3-7〉 전국중앙조직의 의무금 납부율

(단위: 천명, 천원)

	조합원수	조합원 1인당 의무금	실제맹비 납부자수	2001년도 실수입액
한국노총	949	0.2	410	985,120
민주노총	590	0.5	435	2,649,256

자료: 김정환(2002)에서 재인용.

〈표 3-8〉 주요 산별연맹 예산규모: 2001년 기준

(단위: 백만원)

화학노련	금속노련	금융노련	사무금융노련	공공연맹	전교조
817	759	977	867	1,296	10,013

자료: 김정환(2002)에서 재인용.

시장의 규모는 1990년대 이후 꾸준히 증가하게 되었다(김동배, 2003). 이러한 노동시장의 분단과 양극화 경향은 한국 노사관계의 강한 기업별 특성과 직접적으로 관련된 것으로 해석된다. 또한 노동조합의 불합리한 행태(노동조합 운영에 대한 기업의 지원 등)도 기업별 체제가 야기한 결과이다. 기업별 노조의 조직적 영세성과 분산성은 노조의 재정 자립을 어렵게 하고 이것이 회사 지원을 야기하기 때문이다.

노동조합의 재정적 취약성은 상급단체에서 더욱 심각하다. 한국노총의 조합원 1인당 의무금은 100원(1996년 6월 이전)으로 유지되다 2000년에 들어서야 200원으로 인상되었고, 민주노총도 출범 초기 200원에서 시작하여 2002년에 이르러 800원으로 인상되었다. 산별연맹의 재정 수준은 더욱 열악한 형편이다.

상급단체의 재정적 취약성은 곧바로 상급단체 기능의 제약으로 나타난다. 산하 조직이나 조합원에 대한 상급단체의 독자적인 서비스는 매우 한정될 수밖에 없다. 별도의 교육사업이나 복지사업, 그리고 법률구제 활동 등은 제공되지 않거나 매우 형식적인 수준에 머물러 있다. 이러한 재정적 취약성은 또한 상급단체 고유의 정책활동이나 정치활동에 치명적인 제약을 가하고 있다. 상급단체 상근간부들의 인건비와 경상운영

비를 충당하기 어려운 상황에서 독자적인 정책연구나 정치활동을 모색한다는 것은 불가능하다고 하겠다. 그러다 보니 상급단체의 주된 활동이 산하 조직의 임·단협 지원이나 노동계의 정책 요구에 있어서조차 자주 대중 동원(mass mobilisation)형의 활동에 빠져들게 된다. 머리로 할 일을 몸으로 대신하고, 논리의 대결을 힘의 대결로 대신하게 되는 것이다.

IV. 한국형 사회적 협의 모델의 길

1. 한국형 모델 형성을 위한 노동개혁 : 배제인가 통합인가?

노사관계 시스템이 안정적인 균형 상태에 도달했을 때 우리는 그 시스템의 특성을 기준으로 어떤 노사관계의 유형을 구별해 낼 수 있다. 산업화된 시장경제의 사례로 볼 때 노사관계의 안정은 노사간의 신뢰와 타협이 제도화되었을 때 성취되었다. 다만, 이러한 제도화가 어느 수준(기업, 산업, 전국 차원)에서 어떤 방식으로 이루어졌느냐에 따라 노사관계의 유형이 구분된다고 하겠다. 한국의 노사관계는 모델로 규정할 정도로 아직 안정적인 균형 상태에 이르지 못하고 있다. 앞서 논의했듯이 노사관계 시스템이 기업 중심으로 운영되고 있지만, 아직 매우 불안정하고 그 역기능 또한 더욱 강화되고 있는 추세에 있다. 일본과 같이 기업 중심의 노사 신뢰와 타협 체제로 나아갈 가능성이 그리 많아 보이지 않는다. 전투적인 노동운동의 전통이나 상이한 기업 지배구조, 그리고 노사관계의 정부 주도성 등이 모두 일본형 노사 안정의 장애요인으로 작용한다.

재계는 1990년대 중반 이후 특히 경제위기 이후 영·미형의 신자유주의적 노동개혁을 요구를 강화하고 있다. 법이나 협약에 의한 노동시장 규제를 완화할 수 있도록 고용계약에 대한 각종 규제를 최소화하고, 노조의 교섭력을 견제할 수 있도록 대체근로를 대폭 허용해 달라는 것이

다. 그리고 정부에게 법과 원칙을 엄격히 집행할 것을 요구하고 있다. 그러나 한국 노사문제에 대한 신자유주의적 처방은 바람직스럽지도 않고 실현 가능성도 매우 낮아 보인다. 우선 영·미형의 신자유주의 모델은 제2차 세계대전 이후의 노동 통합 전략과 복지국가 모델의 비효율성을 개선하기 위해 1980년대 이후의 개혁 과정에서 형성되었다는 사실을 기억해야 한다. 한국은 아직 노동 통합의 단계도 넘어서지 않았으며 사회복지체제도 도입 단계를 완전히 벗어나지 못하고 있는 형편이다. 또한 1990년대 이래 꾸준히 진행되고 있는 노동시장 유연화 경향과 2차 노동시장의 비대화 경향은 오히려 고용의 질과 안정성을 높이기 위한 정책적 대응을 요구하고 있다(안주엽·김동배·이시균, 2003).

이러한 상황에서 추가적인 노동시장의 유연화 조치는 바람직스럽지 않아 보인다. 유연화 개혁을 요구하는 재계와 전문가들의 논리는 대기업 정규직에 대한 과도한 보호를 완화해야 정규직 채용을 확대할 수 있다는 것이다. 따라서 비정규직에 대한 법적인 보호가 필요한 것이 아니라 정리해고를 용이하게 해야 된다는 것이다. 그러나 이러한 논리는 두 가지 점에서 결함이 있다. 첫째, 비정규직을 선호하는 이유는 고용관계의 경직성 못지 않게 노동비용의 절감과 집단적 노사관계 관리의 용이성이 증시된다고 보아야 한다.³⁾ 비정규직의 시간당 임금이 정규직의 53~54% 수준에 불과하고 사회보험 적용률도 14.2%에 그치고 있다. 더구나 근로기준법상의 여러 의무도 흔히 회피되고 있는 것이 엄연한 실태임을 간과하고 있다(안주엽, 2003). 둘째, 법의 유연화가 실제 고용관계의 유연화를 결과할 것이라는 보장이 없다. 특히 고용 경직성의 주요 대상은 바로 조직노동자들인데, 이들은 단체협약과 교섭력을 바탕으로 그들이 일차적으로 원하는 고용 안정성을 지키기 위해 최대한 노력할 것이기 때문이다. 1999년도의 단체협약 분석 결과 1,000인 이상 사업장의 24.7%에서 고용 보장을 약정하고 있다(김정한·문무기·전재식, 2001).

3) 박용성 대한상의 회장은 조선일보(2003년 9월 7일자) 인터뷰에서 “아웃소싱하면 외부 업체가 책임지고 정규직의 반값으로 확실하게 일해 주는 상황에서 기업이 스스로 정규직을 유지할 필요성이 점점 줄어들고 있다. …… 두산중공업만 해도 1998년 신입사원(정규직)을 뽑고 여태껏 채용하지 않았다.”고 주장하고 있다.

또한 1998년 근로기준법상의 해고 관련 규정의 개정에도 불구하고 명예 퇴직이 한국형 정리해고 관행으로 정착되어 가고 있음을 감안해야 한다(전병유, 2001).

노동시장의 유연화를 위한 추가적인 개혁의 실현 가능성도 높아 보이지 않는다. 1998년의 경제위기 상황에서도 노사 타협 형태로 근로기준법의 개정과 파견근로제의 도입이 가능했다. 그런데 지난 5년간 노동시장의 양극화와 고용 불안정성이 더욱 심화된 상태에서 정규직의 채용을 용이하게 할 수 있을 정도의 노동시장 유연화 개혁은 노동조합의 매우 극심한 저항을 야기할 것이다. 이러한 저항을 돌파할 수 있을 정도의 시급성에 대한 사회적 합의를 얻기 어려울 것이다.

영·미형의 신자유주의적 개혁을 요구하는 일부 논자들은 노사정위원회 해체를 요구하기도 한다(박동운, 2003; 박기성, 2000; 박덕재 2000). 그러나 이러한 요구는 1990년대 이후 점진적으로 발전해 온 한국의 사회적 협의 전통과 기업별 노사관계 시스템의 결함을 간과하고 있다. 노사정위원회는 어느 정권의 정치적 의지로 제도화되었다기보다는 노사관계 주체들의 필요에 의한 타협의 산물이었고, 경제위기 극복에도 중요한 기능을 수행했다. 그럼에도 불구하고 이의 해체를 주장하는 것은 노사관계의 안정 여부를 떠나 노동시장에 대한 일체의 집단적 개입(법, 노동조합, 노사정위원회 등)을 최소화하여 시장의 규율(market discipline)이 최대화될 수 있도록 하자는 신자유주의 이념에 따른 것이라고 보인다. 이러한 개혁 과정에서 발생하는 노동조합의 저항은 1980년대 초반 미국과 영국에서 보여주었던 방식대로 대처하기를 주문하는 것이다. 더욱 철저한 노동배제를 통한 노사 안정을 추구하는 것이라고 하겠다.

신자유주의적 노동개혁에 대한 주요 정치적 지지세력은 재계와 경제정책그룹(경제부처와 경제정책 연구자)이다. 정당별 정책성향으로 보면 한나라당과 자민련이 이러한 정치 연합에 가담할 수 있지만 선거 과정에서 조직노동자와의 대립을 불사하고 개혁에 나설 정도로 강한 의지를 갖고 있는 것 같지는 않다. 추가적인 고용 유연화에 대한 우려와 조직노동자들의 저항이 제약요인으로 작용하기 때문이다. 신자유주의적

개혁 요구 중 보다 많은 정치적 지지를 획득할 수 있는 사항은 노동시장(고용)의 유연화보다는 대기업 노동조합의 파업권 남용과 불합리한 행태에 관한 것이다. 미조직노동자와 비정규직 노동자들조차 대기업 노조의 '전투적 실리주의'에 대해서는 비판적이기 때문이다. 신자유주의 개혁 연합이 제시하는 방식은 법 개정과 법치의 확립이다. 그러나 법의 신뢰 문제와 법 개정의 비용, 그리고 대기업노조의 강한 교섭력 등을 감안할 때 이것은 분명히 근본적인 해법이 될 수 없다. 오히려 타협전략이 더 실용적인 해법이 될 수 있다.

미래지향적인 관점에서 보면 한국의 수출전략산업이 아직도 자동차·조선·전자·철강·석유화학 등의 제조업에 치중되어 있다는 특수성을 감안할 때 배제보다는 통합 전략이 성공 가능성도 높고 더 바람직한 해법이라고 하겠다. 통합 전략의 핵심 내용은 노·사·정 간의 사회적 타협을 통하여 노사관계의 품질을 개선하고 노사관계의 유연화를 통하여 노동시장의 유연성과 안정성을 동시에 추구해 나가는 것이다. 이런 기준으로 보면 법이 중요한 것이 아니라 타협이 더 중요하다. 타율에 의한 강제보다 자율에 의한 규제가 더 효과적이다. 이러한 통합 전략이 추구하는 바는 노사간의 신뢰와 타협을 제도화하는 사회적 협의모델이다. 신자유주의 모델이 배제와 법에 의한 규율을 지향한다면 사회적 협의모델은 노동통합과 신뢰와 타협에 의한 자율적인 혁신을 지향한다.

법에 의한 규율로 노사관계를 개선하는 데 한계가 있다는 것을 지난 15년간의 경험이 말해 주고 있다. 노조 지도자들에 대한 구속과 해고, 그리고 손해배상 소송과 가압류 실적이 그렇고 증가하고 있는 부당노동행위 시비가 그렇다. 또한 지난 5년간의 경험은 법에 의한 노동시장 유연성 제고에는 한계가 있음을 보여준다. 경직적인 노동시장과 대립적인 노사관계는 같은 뿌리에서 파생된 문제인 것이다. 즉 동전의 양면과 같은 것이다. 신뢰와 타협이 제도화된 노사관계 시스템에서는 고용의 유연성과 안정성이 상호 배타적인 가치가 아닐 수 있으며 경쟁력 강화를 위한 경영혁신이 노동조합의 기반을 허물거나 근로조건을 악화시키는 원인으로 작용하지 않을 수 있다. 또한 노동시장 유연화의 다양한 방안들을 신축적으로 활용할 수 있다. 우선 배치전환에 대한 노조의 경직적

태도를 완화시킴으로써 내부노동시장의 유연성을 크게 높일 수 있을 것이며, 교대제 개편이나 워크셰어링 등을 통해서 교육·훈련 증가와 근로시간 단축, 그리고 노동비용 안정화의 목표를 동시에 추구해 나갈 수도 있다. 그리고 협력적 노사문화가 정착되어 있다면, 고용조정(정리해고)을 전후한 각종 서비스 프로그램(전직알선과 훈련, 무급휴직과 재채용 등)을 노사 공동으로 운영함으로써 고용조정에 대한 저항을 줄여나갈 수 있다. 이러한 실용적인 조화와 균형을 추구하는 사례는 기업 차원에서도 찾을 수 있고 국가 차원에서도 발견된다. 네덜란드, 아일랜드, 이탈리아 등의 사회적 타협 전략은 1980년대 말과 1990년대에 매우 성공적인 사례로 평가되고 있으며, 영·미형의 신자유주의적 노동개혁의 대안으로까지 평가받고 있다(Auer, 2000; Berger and Compston, 2002). 영·미형의 결함과 독일·일본형의 개혁 지연을 보완하는 독자적인 방식을 창출한 것이다. 이들 국가의 노사관계 시스템은 매우 다른 조건을 갖고 있었으나 각각의 조건에 맞는 방식으로 사회적 타협을 이뤄 나갔다.

2. 일자리 창출을 위한 사회적 타협

문제는 사회적 타협 모델의 유용성을 인정한다고 하더라도 지금 노사정이 타협을 성취할 수 있는 조건과 능력을 갖추고 있느냐일 것이다. 주어진 조건만을 놓고 평가할 때 성공할 가능성이 높아 보이지는 않는다. 정부는 당초 노·사·정 간의 대타협과 사회적 파트너십의 확립을 주요 정책으로 제시했지만, 2003년 임·단협을 거치면서 의지가 크게 약화된 것으로 보인다. 재계가 주도하는 개혁 공론이 법과 원칙의 확립으로 모아지면서 정부의 개혁 리더십은 혼선을 겪게 되었기 때문이다. 노동개혁의 로드맵은 노동법 개정을 중심으로 짜여졌고, 대타협은 노사가 줄 것은 주고 받을 것은 받는다는 법 개정 패키지에 대한 타협으로 한정되어 갔다. 그러나 이것은 결국 법으로 노동시장 유연화와 노사안정을 도모하겠다는 의미에서 신자유주의적이다. 다만 그 형식만이 사회적 타협 방식을 취하고 있는 것이다.

법 개정을 중심으로 한 사회적 타협시도는 우리에게 매우 익숙한 시도이다. 이미 1996년의 노사관계개혁위원회 경험과 1998년의 사회협약 사례가 있기 때문이다. 그러나 이 두 번의 시도 모두 만족할 만한 완전한 타협에는 실패했다는 사실은 앞서 지적한 바와 같다. 더구나 지금의 법개정 패키지는 노사를 협상테이블로 불러들일 정도의 강한 매력이 있지도 않고 타협의 가능성도 극히 낮다. 따라서 참여정부의 노동개혁이 지금 구상대로 법 개정을 위한 사회적 타협에 한정될 때 그 예상 진로는 두 가지이다. 하나는 법 개정애 아무런 진전도 없이 노·사·정 간의 대화조차 파행으로 흐르는 길이다. 이는 DJ정부가 1999년 이후 걸어 왔던 길이고, 결과적으로는 개혁회피전략이 되는 것이다. 두 번째 진로는 일정 기간을 경과한 후 정부가 독자적으로 노사정위원회에 제출된 공익안을 중심으로 법 개정을 추진하는 길이다. 이는 참여정부의 노동정책 기조와는 관계없이 결과적으로 신자유주의적 노동배제전략을 결과하게 될 것이다. 왜냐하면 지금의 국회 의석 분포로 보면 신자유주의적 개혁 성향의 한나라당과 자민련이 노동법 개정을 주도할 것이기 때문이다. 정부는 최대한 노사 의견을 수렴하고 공익안에 충실한 법안을 국회에 송부하겠지만 합의에 이르지 못한 노사는 국회를 상대로 치열한 로비를 벌일 것이다. 이 과정에서 국회는 정부의 대화와 타협, 그리고 사회 통합의 비전보다 법과 원칙, 그리고 노동시장 유연화의 가치를 받아들일 가능성이 높기 때문이다. 이러한 어려움에 처하게 된 것은 초기에 정부가 노동개혁의 리더십을 확립하지 못했기 때문이다.

그렇다면 사회적 타협의 길은 어디에서 찾아야 할 것인가? 노·사·정이 쉽게 공감할 수 있고 사회적 지지를 획득할 수 있으며, 경제사회의 발전 방향과도 부합되는 길은 아마도 일자리 창출을 위한 사회적 타협일 것이다. 2003년의 경기침체와 청년실업의 문제를 차치하고라도 제대로 된 일자리(decent jobs)를 지키고 새롭게 만드는 것은 노·사·정 공통의 목표이다. 경제위기 이후 좋은 일자리는 빠르게 감소하였지만 새로운 일자리 창출은 지연되고 있다(한국노동연구원, 2003). 세계는 지금 일자리 창출 경쟁에 있다고 해도 결코 과장이 아니다.

왜냐하면 과거에 비해 선진적인 시장경제의 성장률이 크게 낮아지고

있는 데다가 성장의 고용 흡수력이 크게 떨어지고 있기 때문이다. 최근에는 콜센터와 소프트웨어 개발과 같은 서비스 및 전문직종의 일자리조차 값싼 노동력을 찾아 해외로 나가고 있다. 한국의 경우도 예외가 될 수 없다. GDP 1억원당 취업자수가 2000년에는 3.7명이지만 2010년에는 2.4명으로 감소될 전망이다. 경제위기를 거치면서 이미 좋은 일자리가 빠르게 파괴되어 가고 있다. 1997년 10월 대비 2002년 10월의 30대 대기업 집단·공기업·금융산업의 일자리는 1,573천 개에서 1,247천 개로 326천 개 감소했다. 그리고 500인 이상 대기업의 취업자 비중이 1993년 17.2%에서 1997년 13.4%로, 그리고 2001년에는 9.9%로 급격히 감소하고 있다(한국노동연구원, 2003). 이러한 통계가 말하는 것은 좋은 일자리가 빠르게 감소하고 있으며 이로 인하여 청년실업과 핵심노동력 중 조기퇴직자가 누적되고 있다는 점이다. 이미 1980년대 말 인건비 상승과 노사 불안으로 인하여 부산의 신발, 군산의 합판, 대구의 섬유산업 등은 해외로 생산기지가 완전히 옮겨간 실정이다. 지금 한국의 수출전략산업이자 좋은 일자리의 보고인 울산·창원·포항·광양·구미 등지의 중화학·전자산업이 지금과 같은 성장 동력을 유지해 간다는 것은 한국 경제의 미래와 노동자의 삶의 질 향상에 매우 중요한 요소이다. 이러한 좋은 일자리를 지키고 미래성장산업을 개발하여 새로운 일자리를 만들어 가기 위해서는 노·사·정의 공동 대응이 반드시 필요하다.

일자리 창출을 위한 사회적 타협은 반드시 노사정위원회 틀 내에서만 추진될 필요는 없다. 타협은 노·사·정의 최고지도자들과 노사정위원장이 참여하여 추진할 성격의 것이지만 노사정위원회의 복잡한 협의구조를 거쳐야 할 사항이 아니기 때문이다. 사회적 타협의 내용을 구체화하고 그 이행을 모니터링하기 위해 노사정위원회의 협의가 필요할 것이다. 따라서 일자리 창출을 위한 사회적 타협의 첫 출발은 노·사·정 최고지도자들의 대화 테이블을 마련하는 것이어야 한다. 그리고 이 자리에서 일자리 창출을 위한 파트너십을 약속하고 일자리 창출을 위한 정부와 재계의 투자 계획과 투자인센티브(법인세 감면 등), 그리고 직업훈련 강화 방안 등의 윤곽이 제시될 수 있을 것이다.

일자리 창출에 대한 사회적 타협은 중앙정부 차원에서만이 아니라 지

방정부, 그리고 수출전략업종 차원에서 동시에 추진되어야 할 것이다. 지역별로 특성화되어 있는 산업 클러스터를 발전시켜 나가고 이에 필요한 인력의 수급과 훈련사업 등에 노·사·정이 협력할 수 있다. 지역별로 제조업을 중심으로 좋은 일자리를 유지하고 만들기 위해 지역별 노·사·정 파트너십에 기초한 자립적인 산업운용 시스템(local industrial governance)을 구축할 필요가 있다. 이러한 산업운용 시스템은 지역 특성에 맞는 산업을 지역의 경제 주체들이 중앙정부에 의존함이 없이 자율적으로 운영하는 체제를 말한다. 여기에서 일자리 지키기 혹은 일자리 만들기를 위한 지역 노·사·정 파트너십을 구축하고 여기서 지역 공동의 이해가 걸린 과제, 예를 들면 산업 업그레이드를 통한 일자리 지키기 프로젝트, 산업 공동화 방지대책, 숙련개발 프로젝트, 산업 디자인 개발 프로젝트 등을 지역산업 발전 의제로 설정할 수 있다. 이와 같은 지역 차원의 사회적 파트너십은 중앙 수준의 사회적 타협과 동시에 혹은 중앙의 사회적 타협이 어려울 때도 대안으로 추진될 수 있다. 이와 같은 지역 수준의 노사정 파트너십이 형성되면 지역내 대기업 노사관계의 경직성도 크게 완화될 수 있다.

과거와 같이 중앙정부가 중앙의 시각에서 일방적으로 계획을 세우고 추진하는 시스템은 지역의 요구나 특성과 동떨어지기 쉬워 효과적이지 못하다. 또한 중앙정부가 재정을 투입하여 지원하는 지역산업정책은 산업보조금으로 다른 나라들로부터 WTO의 제소의 대상이 된다. 따라서 지역의 경제 주체들이 파트너십에 기초하여 자립적인 능력을 키워 나가면서 지역산업을 일으키는 지역별 산업운용 시스템은 지방자치는 물론 지역 노사관계의 개혁의 실체가 되어 지역의 좋은 일자리 지키기 원천이 된다. 지역별로 특성화된 산업 클러스터를 구축하기 위해서는 기업의 투자전략, 대학과 기업의 기술연구, 소재와 부품의 공급체계, 숙련된 노동력의 공급과 협력적 노사관계, 그리고 지방정부의 맞춤형 지원 등이 함께 이루어져야 한다. 여기서 지방정부의 부족한 기획 능력이나 전문성은 중앙정부, 국책연구소 또는 민간연구소의 인력을 파견하는 방법으로 해소될 수 있다. 특히 이러한 지역별로 자립적인 산업운용 시스템(local industrial governance)의 효과적인 구축과 운영을 위해서 산업전

문가와 노동전문가들의 직접적인 참여 속의 지원이 필요할 것이다..

이것은 참여정부가 추진하는 지역균형발전의 일환으로도 추진될 수 있다. 지방정부 차원에서도 지역경제의 주력업종이 경쟁력을 잃어갈 때 지역경제 전체가 위협받는다라는 사실을 인식하고, 좋은 일자리를 지키고 새로운 일자리를 창출할 산업을 유치하기 위한 노·사·정의 협력방안을 만들어 가야 할 것이다. 또한 국가 전략산업에 해당되는 주요 업종 차원에서도 일자리 창출과 교육·훈련에 대한 사회적 타협은 가능할 것이다. 다만 국가 차원의 사회적 타협이 선행되면 더욱 힘을 받을 수 있다. 지역·업종 차원의 타협 기조를 정해 주고 중앙정부가 지원해 줄 수 있는 인센티브의 윤곽을 제시해 주어야 하기 때문이다.

일자리 창출을 위한 사회적 타협과 그 이행 과정에서 노·사·정 간에 작은 신뢰와 타협이 축적될 수 있을 것이며, 이러한 신뢰와 타협의 반복은 한국의 노사관계 시스템을 사회적 협의 모형으로 발전시켜 나가는 기초가 될 것이다. 이와 동시에 이러한 신뢰와 타협이 제도화되기 위해서는 노·사·정의 리더십을 안정화시키기 위해 다음과 같은 정책과제를 사회적 타협의 정신에 맞게 체계적으로 해결해 나가야 할 것이다. 이러한 노동개혁 과제들이 어느 정도 성취되어야 한국의 노사관계는 경쟁력 있는 안정된 하나의 모델로 정착될 수 있을 것이다.

3. 노동개혁과 노·사·정의 리더십 구축

우리는 노동개혁과 노사관계 선진화의 가장 큰 장애요인을 한국 노사관계의 취약한 리더십 구조에서 찾을 수 있다. 지난 6개월간의 노동개혁 기초에 대한 정치적 공방도 개혁 리더십의 취약성에서 비롯된다고 할 수 있다. 리더십의 확립은 참여 주체간에 가치의 공유(shared values)와 공통의 비전, 그리고 실행 과정에서의 협동과 선의를 전제로 한다. 그러나 지금 노·사·정은 참여정부의 노동개혁에 대하여 서로 다른 그림을 그리고 있다고 할 수 있다. 재계는 법 개정을 통한 노동시장 유연화를 추구하고, 노동계는 노동시장의 안정화와 비정규직 보호를 위한 법 개정을 요구한다. 정부는 주고받기식의 타협을 통한 양자의 절충을 모색

한다. 그러나 노동개혁의 리더십을 확립하기 위해서는 이 3자가 공유할 수 있는 가치와 비전을 갖고 있어야 한다.

그것은 아마도 유연하면서도 안정적인 노동시장 질서를 정착시켜 좋은 일자리를 많이 만드는 것으로 요약할 수 있을 것이다. 이러한 질서의 창출은 앞서 논의했던 바대로 법에 의해서보다 사회적 타협으로 성취될 수 있다. 그러나 한 번의 사회적 타협이 성공한다 하더라도 노·사·정 간에 신뢰와 타협이 제도화된다고 할 수 없다. 더구나 한국의 노사관계는 매우 분권화되고 파편화되어 있기 때문에 노·사·정의 리더십은 항상 불안정한 상태에 놓여 있다. 따라서 한 번의 사회적 타협이 성취된다 하더라도 타협 주체들의 리더십이 안정되어 있지 않으면 그 타협 구조는 와해되기 쉬워, 당초 목표로 했던 유연하면서도 안정적인 노동질서를 정착시키기 어려울 수 있다.

1990년대 초반의 임금안정화, 1990년대 중반의 노사개혁, 1990년대 말의 경제위기 극복 과정에서 불완전한 타협, 타협 실패, 타협 체제의 조기 붕괴 등의 시행착오를 거듭하게 되는 근본 이유를 취약한 리더십 구조에서 찾아야 한다. 이런 취지에서 개혁 리더십 문제와 타협질서 유지에 필요한 노·사·정 리더십 강화 방안에 대하여 논의할 필요가 있다.

가. 노동행정의 혁신과 정부의 개혁 리더십

관치경제(state-led economy)를 시장경제로 개혁하듯이 노사관계에서 정부의 개입주의적 성격을 완화하고 노사 자율과 자치의 기반을 확충하기 위한 노동행정의 혁신이 필요하다. 노동행정의 혁신이 전제될 때 노사를 상대로 한 정부의 개혁 리더십도 확보될 수 있을 것이다. 노사관계에 대한 정부의 직접적 통제와 정치적 개입은 권위주의적 개발연대의 제도적 유산이다. 1987년 이래 노사관계에 대한 정부의 정치적·공안적 개입이 약화되어 오긴 했으나 아직 노사 분쟁을 제도적인 틀 내에서 해결해야 한다는 원칙이 철저히 관철되지 못하고 있다. 그 때문에 개별사업장의 분쟁이 전국적인 노사 갈등으로, 노정 갈등으로 비화되고

분쟁조정 제도의 제도적 장치들은 힘을 잃어가게 되며, 노사의 정부 눈치보기는 늘어가게 된다. 즉 재계는 정부의 공안적 개입을, 노동계는 정부의 정치적 개입을 기대하게 한다. 지난 6개월간 참여정부의 선의는 이러한 노사의 관행화된 기회주의적 행태에 의해 악용되어 왔다.

국가가 개입주의적 역할에서 벗어나 ‘안내와 지원의 역할’에 충실하면서 중장기적으로 노사 자율의 노사관계를 구축해 나가기 위해서는 정부의 개혁적 리더십이 필요하다. 개혁적 리더십이 해야 할 우선과제는 정부가 직접 갈등 해결에 나서지 않고 노동위원회를 최대한 활용하는 것 이어야 한다. 그리고 「노사관계제도선진화연구위원회」가 제시한 조정제도의 개혁과 노동위원회의 기능 확대를 통하여 노동위원회를 보다 전문적이고 공정하며 풍부한 경험을 가진 제도적 갈등 해결 채널로 정비하는 것이다. 다음으로 사회보험기구나 정부의 다양한 노동관련 기관의 정부주도적 지배구조를 노사단체 대표가 참여하는 협치(協治) 구조로 전환하고 실질적인 자율경영이 보장되는 방안이 마련되어야 한다. 마지막으로 정부 내에 안정적인 개혁의 사령탑이 구축되어야 할 것이다.

노동위원회의 개혁은 노동조합및노동관계조정법상의 조정제도 개편과 맞물려 있는 것이다. ‘노사관계제도선진화연구위원회’는 조정전치제도를 폐지하고 서비스로서의 조정이 대폭 확대되어야 한다는 기초를 취하고 있고, 이는 노사 자율과 자치를 확대할 수 있는 방안이다. 그러나 조정서비스가 이와 같이 확대될 때 현재의 노동위원회 구조가 적합할 것인지에 대한 충분한 검토가 부족하다. 기업단위 복수노조가 허용될 경우 노동위원회는 교섭창구를 확정지어 주는 서비스까지 제공해야 한다. 또한 1998년 이후 노동시장 유연화 추세와 함께 노동위원회 심판사건수는 급격히 증가하고 있으며, 향후 심판 수요가 감소할 것으로 기대할 수도 없다. 노동위원회의 현행 직제(조정과와 심판과로 구분)로는 이러한 새로운 수요를 감당할 수 없을 것으로 보인다. 그리고 그동안 노동위원회의 독립성과 전문성에 대해서도 많은 문제가 제기되어 왔다. 따라서 조정제도의 개편과 함께 노동위원회의 조정 기능과 심판 기능을 분리하여 각각의 독립기구에 맡기는 방안도 검토해 보아야 한다. 미국의 NLRB(National Labor Relations Board)와 FMCS(Federal Mediation

and Conciliation Services), 영국의 노동법원(Employment Tribunal)과 ACAS(Advisory Conciliation and Arbitration Services), 독일의 노동법원이 참조가 될 수 있다. 우리가 참조했던 일본도 노동법원의 신설을 계획하고 있다. 따라서 조정제도 개혁과 함께 독립기구로서 중앙조정위원회와 노동법원의 설립 방안이 검토되어야 할 것이다.

사회보험운영기구의 정부 주도적 지배구조를 노사가 함께 책임을 지고 참여하는 협치(協治) 구조로 전환해야 한다. 그리고 사회보험기구와 노동관련 기관은 실질적인 독립 자율경영이 가능하도록 되어야 한다. 사회보험은 노사가 납부하는 보험료로 운영되고 있음에도 불구하고 실질적인 운영 지배권은 정부가 행사하고 있다고 해도 과언이 아니다. 노사의 도덕적 해이를 견제하기 위한 정부의 참여와 관리·감독은 필요하겠으나 인력의 충원, 사업의 결정 및 집행에 노사단체의 발언권이 보다 강화되어야 할 것이다. 사회보험 이외에도 산업안전, 근로자 복지, 노동교육, 직업훈련, 고용안정 서비스, 장애인 고용, 노사협력사업들 가운데에서 노사에 맡길 수 있는 것은 최대한 위임하는 것이 필요하다. 노동위원회와 노동관련 정책기구에 대한 노사의 참여를 확대하는 것은 노사간의 신뢰와 타협을 제도화시켜 나갈 수 있는 중요한 정책수단이다. 그리고 노동운동이 대기업 정규직 중심의 분배교섭으로 인한 대립적이고 이기적인 투쟁의 굴레에서 벗어나는 단초도 이러한 정부 혁신으로 마련될 수 있다.

이러한 방향으로의 노동개혁을 추진하기 위해서는 정부의 개혁적 리더십이 확고하게 확립되어 있어야 한다. 특히 노사의 리더십 구조가 매우 취약하고 노동개혁에 대한 공통의 비전이 마련되어 있지 않은 상황에서 노동개혁에 대한 정부 이니셔티브는 매우 중요하다. 정부의 개혁적 리더십은 우선 정부 내에서 노동개혁에 대한 대체적인 합의를 이끌어 낼 수 있어야 하고, 노사의 단기적인 기회주의적 행태를 제어할 수 있어야 한다. 과거의 개혁 경험을 분석해 보면 개혁의 좌절 또는 왜곡은 흔히 정부 부처간의 가치 충돌로 야기되었다. 1988년의 개혁 시도는 국회와 대통령 간의 충돌로, 1996년의 대타협 시도는 사회 부처와 경제 부처간의 충돌로, 1998년의 '사회협약' 이행은 법무부와의 충돌로 좌절되

거나 왜곡되어 왔다(최영기 외 2000). 이러한 개혁의 좌절과 왜곡은 노사관계를 더욱 불신과 대립으로 몰아 갈 뿐 아니라 노사에 대한 정부의 개혁적 리더십을 완전히 상실하는 계기가 된다.

이런 관점에서 보았을 때 참여정부의 개혁 리더십은 한 가지 결함을 갖고 있다. 개혁 리더십을 행사할 주체가 뚜렷하지 않다는 점이다. 청와대의 노동 TF는 개혁의 사령탑이기보다 노사 갈등이 정치·사회적 갈등으로 비화되지 않도록 하는 현안 노사 갈등관리를 주된 기능으로 삼고 있는 것으로 보인다. 그렇다고 노사정위원회가 노동개혁을 기획하고 집행할 수도 없을 것이다. 정부혁신·지방분권위원회나 국가균형발전위원회와는 달리 노사정위원회는 대통령 자문기능뿐 아니라 사회적 파트너와 정부 간의 사회적 협의를 또 하나의 주된 기능으로 삼고 있다. 그렇기 때문에 노사정위원회가 설사 개혁 방안을 마련한다 하더라도 정부내의 부처간 이견을 조정해 낼 능력이 없으며 이를 실행할 권한도 없다. 노동부도 어느 정도 이러한 한계를 갖고 있다고 하겠다. 그러나 노동부의 경우에는 개혁의 지속성이 더 문제가 될 수 있다. 1987년 이래 노동부가 주도하는 노동개혁이 없었던 것은 자율적인 노동행정 혁신의 어려움도 있었지만 개혁의 지속성이 보장되기 어렵다는 한계도 있었다. 1981년 노동부 창설 이래 역대 장관의 평균 임기는 1년 남짓에 불과했다. 이런 현실에서 정권적 차원의 개혁과제를 주무부처에 일임한다는 것은 어려운 일이었을 것이다. 이러한 과거의 사례와 한국적 현실을 감안할 때 청와대 또는 총리실이 주체가 되는 개혁적 리더십이 구축되어야 할 것으로 보인다.

나. 경제단체의 노사관계 혁신능력 강화

노사관계에서 노동조합은 보통 이차적 위치(secondary position)를 차지한다. 노사관계에서 노동조합은 사용자로 하여금 적극적으로 어떤 무엇을 하라고 강제할 수는 없는 위치에 있다. 결국 노사관계에서 주도권을 행사해야 하고 행사할 수 있는 측은 사용자 쪽이다. 그런데 노사관계에 관한 한 우리의 재계는 항상 매우 소극적인 입장을 취해 왔다. 지난

15년간 재계는 노사관계 현실에 대한 많은 불만을 토로해 왔지만, 한 번도 노사관계를 안정시키기 위한 전체 재계 차원의 종합적인 혁신전략이 제시되지 않았다. 노사관계에 불만은 많지만 대안과 비전은 없는 것이다. 다른 모든 경영 분야에서 모범적인 혁신을 이루어 왔던 한국의 기업 경영자들이 유독 노동 분야에서만 그렇게 소극적이고 수동적일 수가 없다. 1993~94년의 임금합의나 '96년의 노동법 개정 그리고 '98년의 사회협약을 위한 협상 과정에서 재계가 취한 조치는 아무 것도 없는 것과 마찬가지이다. 재계가 '양보'한 것은 정부의 노동계에 대한 지원을 묵인하거나 노동기본권 제약을 풀어 주는 것을 용인하는 것에 불과했기 때문이다(최영기 외, 1999).

그러면 왜 재계는 이처럼 노사관계 개선을 위한 주도적인 역할을 방기하며 정부 의존적인 태도를 취해 왔을까. 우선 재계가 노사관계에서 오랫동안 정부에 의존했던 타성을 벗어나지 못했기 때문이다. 오히려 노사 대립의 중요한 계기마다 재계는 경제5단체의 명의로 노동계를 성토했고 정부의 엄정한 법 집행만을 요구하는 성명전에 의존해 왔다. 정부가 개입하기 이전에 경제단체는 노동단체와 협의하여 해당 분규사업장의 교섭을 지원하는 서비스를 제공하는 노력은 거의 하지 않았다. 사업장에서 많은 논란을 빚고 있는 교섭 구조 개선을 위해 재계 스스로 노동조합과 협의를 한다든지 노사협력 지원사업을 한다든지 하는 독자적인 노사관계 개선 노력을 소홀히 해왔다. 이러한 정부 의존적 타성으로 인하여 재계는 노사관계에 대한 보다 강한 리더십 확립을 소홀히 해왔다고 하겠다. 이러한 현상은 선진화된 시장경제 국가에서 찾아보기 힘든 사례이다(Windmueller and Gladstone, 1984).

둘째, 재벌 소유자 중심의 기업 지배구조 때문에 재계의 통일적인 대응이 어렵고 경총 강화론이 힘을 얻지 못하고 있다. 재벌그룹들은 경제단체를 통한 통일적 대응이나 도움 없이 그룹 차원에서 독자적으로 각종 자원과 역량을 동원하여 그룹 내부의 노사관계를 해결해 나가는 것을 선호한다. 이런 상황에서 재벌 소유주의 권위주의적인 의사결정 권한에 대해 경총을 포함한 경제단체가 개입하는 것이 쉽지 않다.

셋째, 재벌기업들의 경쟁적 분립과 노사관계 조건의 차이가 재계의

통일적인 대응을 어렵게 한다. 각 재벌그룹들은 같은 업종에서 유사한 사업을 하는 것으로 경쟁할 뿐 아니라 매출액 순위와 기업 이미지 등 다양한 측면에서 서로 경쟁적으로 분립하는 형태를 취하고 있다. 노사관계에서 한 재벌그룹이 어려움에 있을 때 이를 다른 재벌그룹은 자신들의 문제로 생각하지 않고 경쟁관계에 미칠 영향만을 고려하는 경향이 있다. 또한 각 재벌그룹별로 노조 존재 여부, 노조 조직률, 노조의 성향과 노사관계의 대립 정도에서 상당한 차이가 나기 때문에 재벌그룹들이 공동의 대응을 할 필요를 느끼지 못하는 것이다. 예를 들면 무노조 전략을 채택하고 있는 삼성그룹은 유노조 기업의 노사관계 고민을 걱정할 필요가 없기 때문에 재계 전체 차원의 노사관계 혁신전략에 대한 요구가 매우 약할 것이다.

그러나 재계는 우리의 노사문제가 노사관계 시스템이라는 사회 제도로부터 비롯된다는 점을 잘 알고 있을 것이다. 따라서 개별적으로 자기 그룹 회사에서만 문제가 일어나지 않도록 대응할 것이 아니라 재계가 공동으로 노사관계 시스템 그 자체를 개혁해야 한다는 생각을 가져야 한다. 그동안 개별 사용자들은 노사문제에 대해 때로는 물리력 대결을 통해, 때로는 노조의 분배적 교섭 요구를 수용하는 양보를 통해 일시적으로 해결해 왔다. 그러나 타협은 일시적이었고, 대립과 갈등은 보다 근본적이었다. 따라서 전체 노사관계 시스템을 바꾸지 않는 한 과거는 반복될 것이다. 노사관계 시스템을 바꾸는 일은 전체 경제를 위한 공공재를 생산하는 것이라는 인식이 필요하다.

재계가 그동안의 수동적 입장을 버리고 노사관계 시스템 개혁의 주도권을 발휘해 나가려면 어떻게 해야 할 것인가. 먼저 여러 경제단체의 조직을 정비하여 사용자 조직으로서의 기능을 크게 강화할 필요가 있다. 노사관계를 담당할 사용자단체에 재벌 소유주들이 실질적으로 힘을 실어 주어 사용자단체의 정책이 힘 있게 지속적으로 추진될 수 있도록 해야 한다. 이제까지 재계 쪽에서 노사관계의 전담 창구는 한국경총이 맡아 왔다. 경제5단체 중 역사가 가장 짧고 재정과 인력, 그리고 재계 리더십 면에서도 가장 취약한 한국경총에 노사관계를 전담시켜 왔다는 사실은 재계의 노사문제 해결 의지가 강하지 않았다는 반증이다. 한국경

총의 지역조직은 더욱 취약하다. 재계의 대표성을 갖고 있는 대한상회와 전경련은 그 조직 구성의 특성상 노사관계에 대한 주요한 이해 당사자임에도 불구하고 노사관계 혁신의 주체로 나서지는 않고 있다.

한국의 노사관계가 정상화되고 선진화되려면 대한상회와 전경련, 그리고 한국경총은 한국의 노사관계 현실에 맞게 그 기능을 재조정할 필요가 있다. 노사관계 정책과 관련하여 사용자단체가 제 역할을 할 수 있게 노사관계에 관한 의사결정권, 재정, 인력을 재정비해야 한다. 또한 재계 내부의 입장 조율, 노사관계 전략과 정책 마련을 위한 공식·비공식의 협의 틀을 강화하기 위한 노력이 이루어져야 한다. 그리고 지역과 업종 차원에서도 노·사·정 간의 사회적 협의를 제도화할 수 있도록 협의창구를 정비해 나가야 한다. 사용자단체의 조직구조는 노사관계의 실질적 내용(substance)에 영향을 미친다. 보다 포괄적인 조직은 “다양한 구성원들의 이해를 조정해야 하기 때문에 보다 온건한 정책을 추구하는 경향이 있다. 또한 국가나 다른 사회적 집단들로부터 책임 있게 행동하도록 압력을 받는다”(Waarden, 1995: 76). ‘개발모델’하에서 경제단체 기능이 주로 대정부 로비였다면 시장경제 아래에서의 기능은 회원 기업에 대한 서비스이어야 한다. 회원들에게 배타적으로 제공되는 선택적 서비스⁴⁾의 질을 높여 회원들의 자발적 가입을 유도하고 회원사들의 감성적인 요구로부터 보다 자유로울 수 있는 전략적인 자율성도 높여야 한다 (Schmitter and Streeck, 1999).

재계는 또한 노사관계를 둘러싼 사회적 인프라 구축 작업에 힘써야 할 것이다. 우리의 노사 갈등은 ‘저신뢰 사회’, 부의 축적에 대한 부정적 태도, 강한 평등주의, 타협보다는 명분의 중시, 원칙을 무시한 단기적 이익 추구 등 공정한 게임의 룰이 적용되기 어려운 사회적 토양에서 비롯된다. 노사관계의 대립과 경직성은 현상적으로는 노조의 전투적 실리주의, 작업장 통제, 노사의 물리적 대결과 기회주의 등으로부터 비롯되는

4) 사용자단체가 회원사들에게 제공할 수 있는 선택적 서비스는 기술변화, 법적 변화 및 시장변화에 관한 정보, 잡지와 뉴스 제공, 물자와 장비의 할인가격 조달, 정부지원금을 받을 수 있는 조언, 법률서비스, 컨설팅서비스, 제품의 판촉지원, 공동유통망 이용 및 노사관계 자문 및 지원 등이 있을 수 있다.

것처럼 보이지만 실제로는 불신이 낳는 경직성과 대립이다. 이처럼 빈약한 사회적 인프라가 노사관계를 갈등 구도로 몰아가는 기저의 요인이 된다면, 결국 재계는 이러한 사회적 인프라를 중장기적으로 재구축함으로써 노사관계를 근본적으로 안정화시켜 나가야 할 것이다. 더구나 이제는 단순히 노사분규가 없는 것으로는 충분하지 않다.⁵⁾ 사회적 인프라 구축은 우리 산업의 질적 고도화와 품질 경쟁력을 갖추기 위해서, 그리고 현장노동자들의 마음과 성의(winning the hearts and minds)를 얻기 위해서도 필요하다. 이제 한국 기업들도 단순히 선진기술의 도입과 모방만으로는 경쟁할 수 없다. 이러한 사회적 인프라는 정부보다 재계의 체계적이고 지속적인 노력으로 서서히 갖추어질 수 있다. 이렇게 형성된 사회적 인프라는 한국의 경영자들이 모두 필요로 하는 중요한 사회적 자본(social capital)으로 활용될 것이다.

이런 장기적 비전을 갖고 재계는 책임 없이 원칙적인 입장만을 표명하는 성명전, 현실성이 떨어지는 정책 생산에서 벗어나 현실의 노사관계 문제를 안고 씨름하는 현장으로 들어가 현장의 노사 갈등을 해결하는 데 도움을 주어야 한다. 그동안 양 노총이나 경총 등 재계는 성명을 통해 원칙적인 입장만을 천명함으로써 갈등을 확대 재생산하는 데 기여해 왔다. 노사단체가 서로 대화하고 협력하면 개별사업장 노사간의 이견을 좁혀 분규를 신속하고 합리적으로 해결하는 데 결정적인 기여를 할 수 있다. 그럼에도 재계는 노조 상급단체와의 대화와 협력을 추구하지 않았다. 특히 산업별·업종별·지역별 경제단체가 제 역할을 할 수 있도록 조직과 기능의 재정비가 있어야 한다.

다음으로 재계는 상호 이익과 관심사가 되는 의제들을 적극 개발하여 노조 상급단체나 대기업 노조들을 선도해 나가야 할 것이다. 예를 들면

5) 노사분규가 없다고 해서 노사관계가 협력적이고 정상적인 것은 아니다. 많은 무노조 기업에서 노동자들의 목소리 대변기능이 없는 것을 이용하여 사용자는 노동자들의 요구나 기대를 무시하고 일방적으로 결정하고, 지시하는 형태의 작업장체제가 유지됨으로써 많은 불만이 누적된 상태로 유지되고 있다. 노조가 없어 노사분규로 발전하지는 않으나 이처럼 노동자들의 불만이 누적되고 의사소통이 되지 않는 곳에서 좋은 품질의 제품과 높은 생산성을 노동자들에게서 기대할 수 없다.

지역별이나 업종별로 ‘제조업 공동화 방지를 위한 노사조사팀 구성’, ‘산업의 업그레이드와 일자리 지키기’ 프로젝트, ‘지역산업 클러스터 조성’을 통한 지역 일자리 창출’ 등이 있을 수 있다. 이런 노사공동 프로젝트를 위해 필요한 경우 정부의 지원을 요구할 수 있다. 또한 직업훈련을 포함한 인적자원개발은 숙련노동자들의 공급을 필요로 하는 사용자측의 요구와 노동자들의 직업능력 향상 요구를 동시 반영하는 의제이기도 하다(김대환, 2003).

또한 경제단체는 일부 개별기업 경영자들의 감성적 반노조 정서와 실익 없는 이념 논쟁에서 벗어나 경제사회의 안정과 발전에 필요한 정책개발에 힘써야 한다. 예를 든다면 실익 없는 논쟁보다 사교육비의 증가와 주택가격의 상승이 노동자들의 생계비를 증가시켜 결국 노동비용 상승으로 이어지지 않도록 하는 정책개발 노력이 더 실용적이다. 이를 위해서 노동계와 협력하여 정부에 공교육 강화 방안과 주택가격 안정대책을 요구할 수도 있을 것이다.

다. 노동운동의 리더십 혁신

한국의 노사관계가 사회적 타협을 이루어내고 사회적 협의 모델로 발전해 가는 데 가장 큰 장애는 노동운동의 취약한 리더십 구조에 있다. 노동조합의 교섭력은 단위노조에 편중되어 있고, 상급단체는 단위노동조합의 임·단협 교섭력을 지원하는 활동에 치중하고 있다. 이들의 독자적인 리더십은 매우 취약한 상태이다. 노동조합의 내부 통합과 리더십 강화는 다음과 같은 구체적인 과제를 수행하는 가운데 이루어질 것으로 보인다.

우선 노동운동의 리더십 강화를 위한 조직적인 과제로 미조직 노동자들의 조직화, 기업별 노조의 산업별 노조로의 통합, 그리고 양 노층의 통합이 제시될 수 있다. 낮은 조직률에서 비롯되는 대표성의 위기를 극복하고 노동운동이 우리 사회의 주요한 이해당사자(stakeholder)로서 위상을 세우기 위해서는, 1990년대 후반 이후 크게 늘어난 비정규직, 중소기업 노동자, 외국인 노동자들을 노동조합의 품안으로 끌어들이 수

있는 방안을 마련해야 한다. 기업별로는 기업 내부의 비정규직을 조합원으로 가입시키는 것부터 시작할 수 있지만 기업별 노조보다는 산업별 노조 등을 통하여 조직화할 수 있어야 하며 비정규노동센터나 여성노동단체, 각종 상담소, 외국인 지원 노동단체 등과 보다 체계적으로 연계할 필요가 있다. 이들 취약노동자들을 조직화하여 이들의 목소리가 노동운동에 실릴 때 기존의 대기업 중심의 노동운동의 지평을 넓힐 수 있으며 노동운동의 사회적 정당성도 강화될 수 있다. 이와 같이 노동운동 내부의 이해 조정과 이해 총괄(interest aggregation)을 강화하기 위해서 기존의 기업별 노조를 업종별·산업별로 전환하고 통합시키는 움직임을 가속화해야 한다. 산업별 노조로의 전환이 단순히 조직 형식의 변화만이 아니라 기업별 노조가 갖고 있던 장점을 계승하고 통합적 노동조합의 탄생으로 이어지려면 노조 내부의 민주주의, 의제 설정, 의제 논의, 의사 결정, 의사 집행 등에 있어서 조합원들이 참여하고 위원장 중심의 구조를 바꾸는 작업을 동시에 진행해야 할 것이다.

노동운동의 취약한 리더십은 또 양 노총의 분립에서 비롯된 것이기도 하다. 민주노총은 자주적 노동운동을 내세우며 한국노총의 독점적 지위에 도전하면서 등장하였다. 민주노총은 정부와 사용자들이 제도권에서 소외시키고 주변화시키려는 시도를 뚫고 성장해 왔다. 이 과정에서 양자 사이에 조직 경쟁은 치열했으나 이념적·정책적 대립은 심각하지 않았다. 제도권·비제도권의 서로 다른 전통으로 인하여 운동방식에 있어 협상에 의한 타협(교섭·참가·협의 등)이나 대중투쟁을 통한 돌파(파업·집회·시위)나의 차이가 있었지만, 구조조정기를 거치면서 이러한 구분도 점차 약화되고 있다. 이렇게 볼 때 양 노총의 정책과 이념 경쟁은 약화되고 점차 조직 경쟁만 격화되고 있다. 그러나 1996년 이후 거듭 확인되는 것이지만, 연대 없는 과도한 조직 경쟁은 상급노조의 정치·사회적 기능을 약화시키고, 이미 기형적으로 과대 성장한 기업별 노사관계만 더욱 강화시키는 결과를 낳게 된다. 더욱이 2007년 이후 이러한 양 노총의 조직 경쟁은 기업 복수노조에까지 확대될 것이기 때문에 단위노조의 영세화와 재정 궁핍은 더욱 심화될 전망이다. 이것은 노동운동의 역량을 크게 약화시키는 것이다.

양 노총의 통합에는 두 가지 길이 있을 수 있다. 먼저 양 노총이 통합을 전제로 하지 않는 연대활동을 보다 체계적으로 시도해 보는 것이다. 노동법 개정이나 근로시간 단축 등 특정 쟁점을 위한 사안별 연대가 아닌 정책, 교육, 정치활동과 같이 사업별 연대체를 구성하여 상시적으로 연대활동을 하면서 차이를 줄여 나가고 연대의 성과를 높이는 방법이다.⁶⁾ 둘째로는 향후 5년 정도의 기한을 정해 그 안에 양 노총을 통합한다는 방침에 합의하고 통합추진위원회를 구성하여 통합을 단계별로 준비해 가는 것이다. 이런 통합방식은 양 노총이 주도하여 위로부터 추진할 수도 있고 금속이나 공공 또는 금융과 같은 특정 업종의 연맹에서부터 시작하는 밑으로부터의 통합도 있을 수 있다. 그리고 이러한 노동운동의 통합 과정에서 노동운동의 이념과 정책 방향을 보다 투명하게 재정립할 필요가 있겠다.

마지막으로 기업별 노조 체제의 분산성과 지도부의 잦은 교체로 야기되는 정책역량과 전문성의 유실을 방지하는 방안이 강구되어야 한다. 기업별 노동조합 체제 때문에 노동조합들의 인적자원과 재무적 자원이 분산되어 노동조합의 정책역량 강화를 위한 선택과 집중이 어려운 구조를 갖고 있다. 노동조합의 정책역량 강화를 위해서는 보다 포괄적인(encompassing) 업종별·지역별·산업별 형태로 조직을 재편하거나 연대활동을 강화하는 방안이 있다.⁷⁾ 이를 통해 노동조합이 갖고 있는 인

6) 예를 들면 양 노총은 본부의 정책팀과 각 산별연맹 정책담당자들로 구성되는 정책위원회를 구성하고 그 산하에 정책연구소를 세워서 노동운동의 정책방향과 내용의 공동 개발, 공동 임금인상안 마련 등에 협력할 수 있다. 또한 노동조합의 각종 정부 정책 참가의 실효성과 전문성을 높이기 위한 참가위원회 풀의 구성 등을 할 수 있다. 또한 양 노총 공동의 법률구조원의 설립, 정당에 대한 노동 분야 단일한 공약 요구, 공동교육원 설립 등도 추진해 볼 수 있다. 이런 성과와 신뢰를 바탕으로 산업별 노조연맹의 통합, 더 나아가서는 양 노총의 통합을 꾀할 수 있을 것이다.

7) 노동운동의 통합성은 노동운동의 중앙집권화를 통해서 혹은 노동운동 내부의 조율과 합의형성 구조를 마련하는 것을 통해서 이루어질 수 있다. 즉 기업별 노조들 사이의 연계를 어떻게 하느냐에 따라 중앙집권화와 노동운동 내부조율 강화(coordinated decentralisation)로 나뉠 수 있다. 중앙집권화는 결국 분산적인 기업별 노조체제를 허물고 업종별·지역별·산업별 혹은 일반노조를 중심으로 보다 큰 수준과 범위에서 단결을 해 나가면서 그 역량과 자원을 노동조합의 중앙으로 모으는 것이다. 1990년대 들어 더욱 활발해진 각국의 노조 통합이나 2000년

적자원과 재무적 자원을 집중하는 것이다. 그리하여 노동운동에 제기되는 새로운 질적인 이슈들을 전문적으로 연구하거나 혹은 적어도 외부 전문가들과 네트워크를 구축하여 별도의 정책부서·연구부서 등의 조직을 갖추는 것이 필요하다. 외국의 노동조합들도 독자적인 연구부서(research department)와 도서관 시설을 갖고 있다.

이와 더불어 노동조합의 선거정치에 무관하게 정책연구를 지속적으로 전담하여 지식과 경험 및 노하우를 축적할 수 있는 구조를 갖춰야 할 것이다. 노조의 선거정치 때문에 정책담당 간부까지 바뀌는 상황에서는 노동조합의 정책역량이 축적될 수 없다. 이와 더불어 노조운동의 경험을 가진 노조간부들이 전문적인 교육 혹은 학위 과정을 밟을 수 있는 기회를 제공하여 이들이 노동운동에서 필요로 하는 내용의 교육을 받고 정책을 담당하는 전문가로 클 수 있는 길을 개척해야 할 것이다. 노조 경험을 가진 노조간부 출신들 가운데에서 노동조합이 필요로 하는 정책연구를 담당할 인적자원을 키우고 배출할 수 있는 구조가 확보되어야 할 것이다. 국가가 노동조합의 정책역량 강화를 위한 노조간부들의 전문가로서의 교육을 다양한 형태로(노동전문대학원 설립, 노조간부 출신들 가운데 전문가로서 공부하고자 하는 사람들을 위한 장학금 지급, 해외유학 파견 등) 지원을 하는 것도 좋은 방법일 것이다.

이와 같은 노조 정책역량의 강화는 노조의 변화 거부나 비현실적 요구를 줄일 수 있을 것이며, 오히려 대안적 정책개발을 통해 외부 환경의 변화를 수용하면서도 조합원들의 이익을 지키고 조직력을 높일 수 있는 전략적 개입과 참여의 방안을 마련하는 데 기여할 것이다. 이렇게 될 때 노동운동은 다양한 정책참가와 노사정 정책협의 틀의 전략적인 의미를 제대로 이해하고 이를 충분히 활용하기 위한 노력을 기울일 수 있을 것이다.

이후 우리 노동조합에서 일고 있는 산업별 노조로의 전환 움직임이 중앙집권화의 대표적인 예이다. 다음으로 노동운동의 내부조율 강화는 기업별 노조체제 등을 유지하면서 지역별 노조협의회, 업종별 노조협의회 등을 구성하여 이를 통해 필요한 노동조합간의 연대와 조율을 해 냄으로써 기업별 노조체제의 분산성을 극복하는 방법이다.

참고문헌

- 구범모(1992), 『2000년대와 한국의 선택』, 한국정신문화연구원.
- 김대환(1990), 「한국 노동운동의 길: 점검과 모색」, 『계간 사상』 가을호, 사회과학원.
- _____ (2003), 「지식기반경제하의 노동정책과 노동운동」, 『노동의 미래와 신질서』, 이원덕 외, 한국노동연구원.
- 김동배(2003), 「기업인적자원관리의 변천 : 1987~2002」, 한국노동연구원.
- 김인재(2002), 「노사분규와 법치」, 안민정책포럼 발표자료.
- 김정환(2002), 「합리적 노동운동을 위한 노동조합의 재정자립방안」, 『국제노동기준과 한국의 노사관계』, KLI/ILO International Conference, 한국노동연구원, 2002.
- 김정환·문무기·전재식(2001), 『단체협약분석 III』, 한국노동연구원.
- 김주섭·임상훈·황준욱(2003), 『노사참여적 직업능력개발에 관한 연구』, 한국노동연구원.
- 김형기(1992), 「변화된 노동정세와 진보적 노사관계」, 『전망』.
- 노동부(2002), 『노동통계연감』.
- 문무기(2003), 「불법쟁의행위와 민사책임」, 『산업관계연구』, 제13권 제1호.
- 박동운(2002), 「한국노동시장, 지금 어디로 가고 있는가」, Opinion Leaders' Digest 2002년 12월 19일자, 자유기업원.
- 박래영·박세일 외(1991), 『선진국의 노사관계 정착경험』, 한국노동연구원.
- 박승희(1992), 「'노동의 좌절'은 '계급타협'의 좌절이 아닌가?」, 『경제와 사회』 봄호, 한울.
- 박영범·우석훈 역(2000), 『국제비교 고용관계』, 그레그 J. 뱌머, 러셀 D. 란즈베리 공편, 한국노동연구원.
- 배규식·조성재(2003), 「한국의 노동운동」, 노사정위원회.
- 배영수(1991), 「중심부 자본주의에서의 갈등과 타협」, 『사회비평』 제6호, 나남

출판사.

- 안주엽(2003), 「비정규 노동시장의 실태」, 『비정규 근로자의 실태와 정책과제에 관한 토론회』, 한국노동연구원.
- 안주엽·김동배·이시균(2003), 『비정규 근로실태와 정책과제』, 한국노동연구원.
- 이성희(2003), 「노사관계 개관: 1987년 이후 15년 동안 노사관계의 변화」, 『한국의 노동: 1987~2002년』, 한국노동연구원.
- 이승길(2003), 「우리나라 노동관련 교과서분석」, 한국노동교육원.
- 이원덕 편저(2003), 『한국의 노동: 1987~2002년』, 한국노동연구원.
- 이철수·조준모(2002), 「노조전임자 실태와 과제」, 『국제노동기준과 한국의 노사관계』, KLI/ILO International Conference, 한국노동연구원, 2002.
- 임상훈·유범상 외(2003), 『노사정위원회 평가 및 발전방안 연구』, 한국노동연구원.
- 임현진·김병국(1991), 「노동의 좌절, 배반된 민주화 - 국가·자본·노동관계의 한국적 현실」, 『계간 사상』 겨울호, 사회과학원.
- _____ (1992), 「왜 민주적 계급타협인가? - 민주사회주의를 위한 하나의 변론」, 『경제와 사회』 봄호, 한울.
- 전병유(2001), 「경제위기 이후 노동시장 유연화 현상과 정책과제」(미출판 자료).
- 정진호·황수경 외(2002), 『2002년 임금교섭 실태와 과제』, 한국노동연구원.
- 최영기·김준 외(1999), 『한국의 노사관계와 노동정치 - 사회적 합의를 중심으로』, 한국노동연구원.
- 최영기·전광석 외(2000), 『한국의 노동법 개정과 노사관계』, 한국노동연구원.
- 한국노동연구원(2002), 『해외노동통계』.
- _____ (2003), 「일자리창출 정책방향과 과제」(미출판 자료).
- _____ (2003), 「청년 노동시장 구조변화와 정책과제」(미출판 자료).
- _____ (2003), 『KLI 노동통계』, 한국노동연구원.

Berger, S. and Hugh Compston(2002), *Policy Concertation and Social Partnership in Western Europe*, Berhahn Books.

Calmfors, L. and John Driffill(1988), "Bargain Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance", *Economic Policy* 6.

- Dunlop, J. T.(1958), *Industrial Relations Systems*, Rinehart & Winston.
- Fox, Alan. (1974). *Beyond Contract: Work, Power and Trust Relations*, London: Fabers and Fabers.
- Hall, A. P. and David Soskice(2001), *Varieties of Capitalism: The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. Oxford: Oxford University Press.
- Katzenstein, P. J.(1985), *Small States in World Markets*, Cornell University Press.
- Kerr, C. et. al.(1960), *Industrialism and Industrial Man : The Problems of Labor and Management in Economic Growth*.
- Schmitter, P. and Gerhard Lembruch(1979), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, SAGE Publications.
- Schmitter, P. C and W. Streeck(1999), “The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies”, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung. Discussion Paper 99/1.
- Soskice, D.(1990), “Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialised Countries”, *Oxford Review of Economic Policy* 6.
- Streeck, W. and Kozo Yamamura(2001), *Origins of Nonliberal Capitalism : Germany and Japan in Comparison*, Cornell University Press.
- Streeck, W.(1998), “Change in Industrial Relations : Strategy and Structure”, Proceedings of an International Symposium on New Systems in Industrial Relations, Japan Institute of Labor.
- Waarden, Frans van(1995), “Employers and employers’ association”, in edited by J. V. Ruysseveldt, R. Huiskamp and J. v Hoof, *Comparative Industrial & Employment Relations*, London: Sage Publications pp.68-108.
- Windmuller, J. P. and Alan Gladstone(ed.), *Employers Associations and Industrial Relations - A Comparative Study*, Clarendon Press.