

임금에 관한 사회적 합의와 한국의 과제

1989

한국노동연구원

目次

第1主題 : 日本・濠洲의 賃金에 관한 社會的 合意

賃金에 관한 社會的 合意 : 日本의 經驗 ... 박 환구

- I. 問題의 提起
- II. 勞動運動의 轉換과 春鬪過程의 變化
- III. 合意導出을 위한 制度的 裝置
- IV. 示唆點

濠洲 : 80年代 「社會合意」를 中心으로 ... 박 영범

- I. 序論
- II. 物價・賃金・雇傭 : 1970~83
- III. 「社會合意」의 背景과 性格
- IV. 「社會合意」推移 : 1983~
- V. 「社會合意」의 成果
- VI. 結論 및 示唆點

第2主題 : 英・美 및 스웨덴의 賃金에 관한 社會的 合意

賃金・物價의 安定을 위한 自制와 說得 ... 김 태기

- I. 序論
- II. 英國의 經驗 : 1970年代 中半의 社會契約
- III. 美國의 經驗 : 1960年代 初半의 「케네디」行政府의 賃金・物價指針政策
- IV. 우리나라에 대한 示唆點

스웨덴의 中央集中賃金交渉과 制度的 自制 ... 이 원덕

- I. 問題의 提起
- II. 스웨덴의 中央集中賃金交渉과 勞組의 賃金政策
- III. 賃金所得者基金을 통한 勤勞福祉의 向上 및 衡平增進
- IV. 우리에게 주는 示唆點

第 1 主題

日本・濠洲의賃金에 관한社會的合意

賃金에 관한社會的合意 : 日本의 經驗

박원구¹⁾

I. 問題의 提起

포괄적인 의미로서 소득정책은 임금 및 상품가격의 변화과정에 정부가 직접 또는 간접적인 개입을 통해 그 변화과정을 거시경제운용상의 정책목표에 합치시키고자 하는 정책시도를 의미하는 것으로, 전후 구미제국의 거시경제 운용에 있어 특히 재정정책·금융정책의 정책효과의 한계에 대한 인식과 더불어 인플레이·고용문제의 해결을 위해 다양한 형태로 구사되어 왔음.

소득정책은 정책수단의 구현에 있어 관계당사자의 자발적인 참여형태에서 법적 구속력에 의한 임금·가격의 행정통제에 이르기까지 다양한 형태를 보였음. 또한 1980년대 초반의 경향으로서 일부 국가에서는 물가양등과 장기적인 경제침체를 극복하기 위한 수단의 하나로서 노·사·정 삼자의 사회계약적 성격의 합의구도의 도출이 거시경제운용상의 가장 중요한 정책수단으로 부각되었음.

일본의 경우 1960년대 말에서 1970년대 초반에 걸쳐 고도성장과정에서의 임금상승과 물가 또는 제 1차 오일쇼크를 전후로한 고임금상승과 물가양등의 문제를 치유하는 방안의 하나로서 구미형태의 소득정책의 도입의 필요성에 대한 논의가 잇따랐음 (1968년의 熊谷 보고, 1972년 隅谷 보고). 그러나 일본에 있어 소득정책에 대한 기본시각은 1960년대의 일본의 임금인상패턴은 노동조합의 과다한 세력행사에서 연유되기보다는 고성장에 따른 노동시장의 수급에서 기인한다는 점과 또한 구미의 가시적인 임금통제에 의한 소득정책 운용이 일본의 전반적인 경제운용과정에 소망스럽지도 적합하지도 않다는 판단이었음.

그러나 주지하는 바와 같이 제 1차 석유파동이후 일본경제가 그간의 고도성장에서 저성장기로 전환하는 과정에서 단기적·장기적인 경제난관을 극복하고 지속적인 안정성장기조를 유지하는데 노동층의 이해와 협조가 중요한 뒷받침이되었다는 점에서 일본의 경험 특히 1970년대 중반이후의 일본에 있어서의 거시경제운용과 노사관계의 상호관계는 중요한 연구대상임. 이와 같은 일본의 경험을 보다 구체적으로 이해하기 위하여 본고에서는 1970년대 중반 제 1차 오일파동 전후에 있어서의 춘투의 전개과정과 노사관계 제측면의 변화, 거시경제정책운용에 있어 노동층의 이해와 협조를 구하기 위한 정부의 노력의 일환으로서의 산업노동간담회의 운용과정 등을 검토하고자 함.

주석 1) 한국노동연구원 부원장

II. 勞動運動의 轉換과 春鬪過程의 變化

중전에서 1950년대 중반에 이르는 시기에 있어 일본의 노사관계는 정치주의적 노동운동을 중심으로 전개되어 극심한 혼란상태를 걸쳤으나 1955년 이후 춘투의 제도적 정착과 더불어 일본의 노사관계는 경제주의적 노동운동을 중심으로 전환하게 되었고 1960년대의 고도성장기를 통해서 춘투를 중심으로 임금인상투쟁에 노동운동의 힘이 결집되어 왔음. 이러한 과정에서 특히 1960년대 중반이후 춘투의 결과로서의 임금인상은 매년 두자리수에 달하였으며 이와 같은 임금인상패턴은 경제성장속도가 둔화되기 시작한 1970년대 초반에 들어서도 가속화되었음(<표 1> 참조).

이와 같은 춘투과정에 있어서의 임금인상의 가속화는 1960년대에 걸쳐 계속되어온 노동조합측의 임금인상요구패턴 즉 「금년도 인상율 = 전년도 인상율 + a」의 방식에서 기인하는 것으로 1974년의 춘투과정에서 정점을 이루었음. 1974년의 춘투의 결과는 인상율 32.9%로서 춘투사상 최고의 대폭 임금인상을 실현하게 되었음.

1974년의 춘투임금인상이 대폭으로 타결된 배경에는 1970년대 초부터 계속된 통화팽창, 다나카정권의 일본열도 개조론에 의한 일본전역에 걸친 지가양등, 1973년의 제 1차 석유파동으로 인한 석유가격 양등으로 물가불안심리가 크게 고조되어, 노동조합측에서는 임금을 통해 물가불안심리를 최대한 보전하고자 하는 시각에서 춘투공세를 전년에 비해 보다 높은 파고로 추진하였다는 점 (1974년의 춘투에서는 사철, 공노협을 중심으로 한 소위 「스케줄투쟁」의 정점으로 전례없는 대규모 파업이 전개되었음 : 동년은 1960년대 이후 가장 많은 노동손실일수 및 쟁의건수를 기록하였음)과, 뿐만아니라 기업측에서도 그간의 물가상승으로 기업단위에서 이윤증가가 초래되었고 또한 임금인상에 물가보전이 따라야 한다는 점에서 어느 정도의 임금인상은 부득이 하다는 인식이 높았기 때문임.

그러나 1975년을 기점으로 일본의 춘투과정에서의 행태나 논리 또한 춘투과정의 결과는 상당한 변화를 보이게 되었으며 이러한 변화는 보다 포괄적인 시각에서 일본의 노동운동이 「경제주의의 시대에서 국민주의의 시대」로의 전환을 의미함. 경제주의중심의 노동운동의 시각에서는 노동운동의 제 1차적 중점을 「조합원의 임금인상을 통한 생활개선」에 두어 춘투에서의 행동양식이 어떠한 비용을 치르더라도 보다 고율의 임금인상실현에 행동목표를 두었으나 국민주의적 노동운동의 시각에서는 조합원의 집단적 이해관계를 중시하면서도 조합원의 이해관계가 국민경제 전체와 균형속에서 조정되어야 한다는 점이 강조되고 있음.

1975년의 춘투과정을 볼 때 1974년의 경제가 전후 최초로 마이너스성장을 기록하였고 소비자물가가 대폭으로 상승하는 등의 심한 스태그플레이션의 양태를 보이는 가운데 노동측은 물가양등에 의한 실질소득감소의 보전이라는 입장에서 춘투의 주도세력별로 25~30%의 임금인상을 요구하였음. 그러나 1975년의 춘투과정에서 「동맹」 및 「금속노협(IMF·JC)」의 입장은 종래의 임금투쟁방식에서 물가안정과 실질임금유지의 양립이라는 새로운 시각으로서 주목되었는바, 동맹은 「일정한 범위를 넘는 임금인상은 인플레이의 수습을 지연시키며 결국은 실질임금의 상승을 정체시킨다」라는 입장에서 춘투임금결정과정에서 「노동조합의 사회적 책임」을 강조하였음. 또한 IMF·JC도 「고인플레이·저성장의 문제는 기업이나 정부의 노력만으로는 해결되지 않는다」는 입장에서 국민경제의 동향을 중시한 임금투쟁에의 성격변화를 강조하였음.

1975년의 춘투과정에서 일경련은 1974년의 고율임금인상 이후 구성된 「대폭 임금인상행방연구위원회」에서 생산성기준임금제에 의해 검토된 가이드포스트를 제시하고 1976년 이후 일본경제가 경제성장 5%, 물가상승 2% 내외의 균형성장을 이룩하기 위하여는 춘투의 임금인상이 1975년 14%, 76년 8%, 77년 7% 내로 이루어져야 한다고 주장하였음.

1975년 이후의 민간주요기업 춘투임금인상율은 1975년 13.1%, 1976년 8.8%, 1977년 8.8%, 1978년

5.7%, 1979년 5.8%, 1980년 6.7%의 추세를 보여 저성장기에 들어 춘투임금인상의 결과는 1970년대 초반까지의 패턴과는 매우 다른 양상을 보이게 되었음. 이와 같은 춘투임금인상패턴은 저성장기에 들어 일본의 매년의 임금인상이 「소비자물가+a」로서 a는 주로 정기승급에 의한 임금조정을 의미하는 것으로 그 추세가 정착되었음. 이러한 추세는 춘투방식에 있어 "앞으로는 실질임금의 착실한 인상을 위해... 임금인상이 물가상승분과 정기승급분의 범위내에서 머무르고 성장부분의 일부는 인플레이 억제나 약자구제로 돌려 사용함이 바람직하다"라는 동맹지도자의 말에서도 잘 나타나 있음.

이와 같은 춘투과정의 행태변화는 1970년대 후반을 통해 계속되었으며 (춘투과정의 변화는 <표 2> 참조) 이러한 과정에서 춘투의 지도세력과 나아가서는 일본 노동운동의 중심세력이 총평에서 동맹 및 IMF·JC의 민간부문으로 전환하게 되었음. 1975년의 춘투결과를 노동운동의 일각에서는 「춘투의 종언」으로 귀결짓고 총평을 중심으로 새로운 노동운동의 재건이 논의되었으나 1970년대 후반의 정치정세변화, 총평중심의 「파업권 투쟁」에의 여론지지 획득실패 등을 배경으로 총평의 지도력이 점차 상실된 반면 1980년대에는 민간부문의 노동조합이 중심이 되어 「전민노협」→「연합」에서 최근 총평을 포함하는 「신연합」으로의 노동운동의 구조변화가 맥을 잇게 되었음.

1975년 이전과 이후의 춘투과정을 비교하면 1975년 이전의 춘투과정이 1) 경제현실을 무시한 대폭 임금인상, 2) 관민통일의 스케줄투쟁에 의한 힘의 대결, 3) 경제투쟁과 정치투쟁의 결합, 4) 반합리화 투쟁 (합리화, 생산성운동, 경영참여에의 반대) 등을 기본적인 성격으로 하였음에 비추어 1975년 이후 동맹·IMF-JC의 임금투쟁노선이 1) 물가와 생산성의 조정추구, 2) 파업권의 절도있는 행사, 3) 경제투쟁과 정치투쟁과의 분리, 4) 합리화 및 생산성 활동에의 적절한 대처, 민주적인 경영참가의 확대를 통한 산업민주주의의 확립 등을 기본적인 성격으로 하여 일본경제의 구조전환기에서의 노동운동의 사회적 역할을 강조하였음.

노동운동의 측면에서의 또하나의 변화로서 지적되어야 할 점은 춘투과정에 있어 임금이외의 「정책·제도」요구가 동시에 대두되었다는 점임. 이와 같은 「정책·제도」요구는 1970년의 춘투가 「국민춘투」의 형태로 시작된 이후 계속되기는 하였으나 1970년대 중반이후 조세형평, 고용보장정책의 확충, 산업구조전환정책 등과 아울러 물가안정정책에 있어 노동조합측에서 보다 적극적인 의견제시 요구제시가 따랐으며 이러한 「정책·제도」요구내지 투쟁은 노동측의 임금협상과정에서의 자세변화와 동시에 이루어진 것이라는 점이 주목되어야 할 것임. 아울러 부언하여야 할 점은 「정책·제도」요구에 있어 보다 실현가능성 있는 정책대안의 제시를 위해서는 노동운동측에서 자체내의 정책구상능력을 육성시키기 위한 연구·개발의 노력이 뒤따랐다는 점임.

위와 같은 춘투행태와 노동운동의 전환은 그 배경으로 무엇보다 일본경제가 고도성장에서 저성장기로 전환함에 따라 경제불황, 고용불안정, 기업수지의 악화 등이 지속되어 노사관계에서 노동조합측의 교섭력이 크게 약화되었다는 점이 부각되어야 할 것임. 특히 제 1차 석유파동이후의 구조전환과정에서 대부분의 업종에서 심각한 고용조정과정을 겪게 되었으며 (<표 3> 참조) 이와 같은 고용조정과정에서 노동조합은 가능한한 경영측에 협력함으로써 그 대신에 장기적인 고용안정을 추구했다고 인식됨. 특히 1970년대 후반의 노동운동주도세력은 1950년대의 민간부문에서의 극렬한 합리화 투쟁 (즉 고용조정반대투쟁)이 노동측에 궁극적으로 아무런 이득을 갖게하지 못하였다는 인식하에 1970년대의 구조조정과정에서 보다 협력적인 자세를 취하게 되었음.

일본의 노사관계 특히 임금결정을 위한 노사교섭에 있어 정부는 계속 불간섭의 입장을 표면적으로 취하기는 하였으나 1970년대 중반이후 경제의 안정성장을 위하여 노동조합측의 협력이 필요하다는 인식하에 노동조합지도층과의 대화확대에 노력하였으며 이러한 노력의 일환으로 「산업노동간담회」가 운영되었음. 정부는 또한 고용안정, 근로자복지증진이 노사관계안정에 있어 핵심적인 요인임을 인식하고 고용안정을 위한 제반정책추진 (고용안정

10개년계획, 고용촉진사업의 확대)과 아울러 보다 장기적인 시각에서의 근로자 생활안정을 추구하기 위하여 「평생설계계획-일본형 복지사회의 비전」을 제시하였음.

이와 관련하여 특히 강조되어야 할 점은 1970년대 후반 일본의 구조조정과정에서 노사간의 대화창구의 확대임. 기업단위에서 일본의 노사협의체의 운영은 노사간의 대화창구를 마련함으로써 기업경영에 대한 노동층의 이해, 노동층의 불만청취 등의 장치로 활용되었음은 주지의 사실이나 노사간의 대화창구가 산업레벨에서도 「업종별 노사회의」를 통해 지속적으로 유지됨으로써 산업단위에서 노·사간의 공동관심사에 대한 끊임없는 의사소통이 이루어짐과 아울러 「산업노동간담회」를 통해서 중앙레벨에서 노·사 및 정부의 경제현실에 대한 인식접근, 노동층 및 사용자층의 정부정책 수립과 운영에 대한 의견개진 등이 보다 원활하게 이루어지게 함으로서 노동층의 협력을 구하는데 중요한 발판이 되었음.

Ⅲ. 合意導出을 위한 制度的 裝置

임금·노동문제 그리고 경제운영전반에 대한 노·사·정의 합의나 의견·시각의 접근은 거시경제운용의 효율성을 제고하는데 있어 매우 중요한 지주가 되며 이러한 합의의 도출을 위한 제도적 장치는 나라마다 다르겠으나 일본의 경우에는 일본 특유의 비공식적인 대화채널로서 「산업노동간담회」가 중요한 기능을 하여 왔음.

「산업노동간담회」는 1970년부터 설치운영된 노·사·정간의 대화창구로서 이는 노동대신의 개인적 자문기관으로서의 성격을 지니며 그 구성은 정부의 노동대신과 경제기획청장관, 대장대신, 통산대신, 일은총재 등이 사안에 따라서 정부측 Member로 참석하고, 노·사는 전국조직의 각대표로서 노동층 11명, 사용자층 12명, 학식경험자로서 공익위원의 자격으로 7명이 더해져 정부를 제외한 노·사·공익대표 30명으로 이루어짐.

産勞懇은 형식적으로는 노동대신의 개인적 자문기관이지만 실질적으로는 몇가지 중요한 기능을 하고 있음. 첫째는 일본의 정·노·사의 지도자들이 동일한 씨름판에서 있다는 생각을 하게끔 한다는 것임. 정·노·사대표가 매월 1회 정례적(매월 마지막 수요일 오전중에 조찬회로서 2시간 정도의 회합을 갖는 것이 통상으로 매회마다 거의 전원이 출석한다는 것도 이런 종류의 모임으로서는 드문 것임)으로 장기간을 통해 계속해서 동일한 정보에 기초하여 생산·고용·임금·물가·국제수지·복지 등의 동향에 관해 검토하고 그 대책에 대해서 토의하는 것은 삼자간에 노동문제 뿐 아니라 경제운영전반에 대한 공통의 이해와 인식을 갖도록 하여 노동문제에 대한 콘센서스를 형성시키는 기능을 함.

석유과동 이후 노동조합측에서 대두된 경제정합성의 시각의 배경에는 1974년의 대폭 임금인상과 관계된 인플레이, 수요정체, 실업증가 등의 어려운 경험이 있지만, 産勞懇에서의 임금·고용·물가·소비·생산 등의 관계에 대한 이론적 검토 및 동향분석이 노동조합 측으로 하여금 임금인상과 경제운영과의 정합성을 찾게 하는 한 원인으로 되었다고 보임. 産勞懇은 무엇보다도 정·노·사 상호간의 정보, 특히 노·사의 정부의 정보에의 참가의 기회로서 매회의 정부에 의한 경제동향의 분석과 그에 따른 정책, 그 이유 또는 근거 등에 관한 설명은 노·사의 경제를 보는 시각에 공통 혹은 접근된 인식을 가져옴. 일본이 석유과동 이후 타국보다 먼저 임금결정을 안정시키고 경제적 성과에서 세계 어느나라보다도 양호하다고 평가되는 배경의 하나에는 産勞懇이 행한 이상과 같은 역할이 있음.

産勞懇의 제2기능으로서의 정책을 둘러싼 정·노·사 상호작용(inter-action)의 기능임.

석유과동 이후 춘투임금인상율이 빠르게 진정된 배경에는 1975년 개최회수 8회 가운데 三木수상이 1회, 福田부총리가 5회, 長谷川노동상이 7회씩 産勞懇에 출석하여 물가안정을 정책의 제 1목표로 하여 1976년도 평균 소비자물가상승률을 한자리로 막자는 것을 거듭 노사대표에게 설명하여, 실제로 실현되게 한 것을 예로 들 수 있음. 또한 정책결정과정에서 보면 석유과동 이후 1974~76년에 걸쳐서 도입된 고용조정급부금제도, 훈련조정급부금제도, 특별불황업종

이직자고용개발급부금제도, 사업전환 등 휴업급부금제도, 어업이직자 고용장려금제도, 실업보험급부의 개선, 一兆엔 감세(1976년 춘투에서는 노동소득세의 감세율을 임금인상율로 간주하는 계산이 노사쌍방에서 행해졌음), 노동자재산형성제도의 개선(급부금제도의 도입, 재형주택구입자금 용자한도액의 인상 등), 후생연금·국민연금에 대한 물가연동제 실시 등의 정책은 産勞懇에 있어 일련의 토의를 통한 노사의 요망을 종합하여 실현된 측면이 큼. 제 3의 기능은 産勞懇의 설립취지가 담고 있는대로 정·노·사간의 커뮤니케이션으로서 政·勞·使간 뿐만 아니라 노-노, 사-사, 정-정間, 즉 자기측간의 각각의 커뮤니케이션의 장이기도 함. 産勞懇이 없다면 총평과 동맹, 일경련, 경단련, 노동성과 경제기획청의 수뇌가 정기적으로 빈번하게 회합하여 의견을 교환하는 것은 생각하기 어려울 것으로서 産勞懇은 노사에 있어서는 상대측 조직의 수뇌 및 정부위원, 학식경험자위원의 견해·반응을 직접 알 수가 있는 일본에서는 거의 유일한 장임.

제 4의 기능은 이른바 정책형성에 있어 「종합심의회적」 기능임. 産勞懇의 노·사대표위원, 학식경험자위원의 대부분은 경제·산업·노동·복지 등에 관계된 정부심의회·조사회·연구회의 위원으로서 거기에서 중요한 역할을 하는 사람들로써 産勞懇에서 토의된 의견은 그들을 통하여 각각의 심의회의 토의과정에 영향을 미치게 됨.

IV. 示唆點

위에서는 일본이 1970년대 중반이후의 경제구조 변화과정에서 노동운동의 전환과 춘투과정의 변화가 어떠한 형태와 배경을 통해 이루어졌으며 또한 이러한 변화과정에서 노·사·정의 임금을 포함한 노동문제 및 경제운용 전반에 있어 합의도출이 어떠한 경로를 통해 이루어질 수 있었는가를 검토하였음.

주지하는 바와 같이 1970년대 중반이후의 구조조정과정에서 일본은 구미제국에 비해 대내외 경제여건변화에 대하여 월등하게 높은 유연구조를 유지하고 장·단기 경제운용을 성공적으로 이끌어 나아갔으며 이러한 사회전체의 합일된 노력이 1980년대 후반 일본을 세계최강의 경제대국으로 성장시키는데 중요한 바탕이 되었던 것임에 비추어 이와 같은 일본의 경험은 대내외적인 경제의 어려움을 맞고 있는 최근 우리경제에 시사하는 바 큼.

1970년대 중반이후의 일본의 노동운동의 전환과 춘투과정의 변화추이가 우리에게 주는 시사점은 첫째 노동운동의 이념의 전환으로서 일본의 노동운동이 1970년대 중반의 구조전환과정에서 노동운동의 사회적 역할을 강조함으로써 노동운동이 집단의 이해관계를 초월하여 국민경제적 시각에서 노동운동의 노선과 입장을 추구해 나아갔으며 이러한 노동운동의 운동전환이 일본경제의 장기적인 안정성장에 중요한 지주로서 작용하였다는 점임.

이와 같은 노동운동의 이념전환의 배경에는 일본적 노사관계의 풍토 뿐만 아니라 급격하게 악화된 1970년대 중반의 일본의 경제현실 여건이 크게 작용하였던 바도 중요하나 아울러 노동운동지도층의 보다 장기적인 노동운동의 시각과 지도력이 동시에 작용하였던 것으로 지적되고 있음. 대내외적인 경제여건이 급격하게 변화되고 있는 한국의 현시점에서 우리나라의 노동운동에 있어서도 국민경제적 시각에서의 노동운동의 추구가 요구되는 바임.

아울러 1970년대 중반이후 일본의 노동운동의 구체적인 시현에 있어 임금요구와 아울러 보다 폭넓은 「정책·제도」 개선을 위한 노력이 노동조합측에서 추구되었다는 점으로 이러한 시각전환이 우리나라의 노동운동에 있어서도 하나의 운동전개방향으로 검토될 수 있을 것이라는 점임. 현시점에서 한국의 노동조합은 개별기업단위의 임금인상과 근로조건개선노력에 모든 역량이 집중되고 있으나 근로자의 절대적·상대적 생활향상을 위해서는 주택·조세·복지 등에 관한 「정책·제도」 개선에 보다 광범위한 노력이 경주되어야 할 것임.

일본의 「산업노동간담회」의 설치운영과정에서 나타나는 바와 같이 동 간담회는 노·사·정의 끊임없는 대화를 통해서 노·사·정 삼자의 경제현실에 대한 시각의 접근과 아울러 이를 토대로 경제운영방식에 대한 상호이해를 높여 경제운용의 효율성제고에 중요한 역할을 하였음.

이와 같은 중앙레벨에서의 노·사·정의 대화노력의 확대는 한국의 현시점에서 크게 요구되는 바임. 특히 대화창구의 정례화를 통해서 경제현실에 대한 인식을 제고한다는 점외에도 노동층의 정부에 대한 대화창구의 제도적 장치를 통해서 정책·제도의 개선 노력이 보다 강화될 수 있다는 점이 지적되어야 할 것임.

<표 1> 임금인상타결 및 관련주요지표의 추이

년도	순제 임금인상 타결액 ¹⁾ (A)	순 제 임 금 인상률 ²⁾ (C)	순제임 금인상 액분산 ³⁾ 계수 ³⁾	폐인세타 ⁴⁾	실질 GNP 증가율 ⁵⁾	소비자 물가지수 (1980=100)	노동 생산성지수	유 효 한 건 구 인 설 업 물 배 율	노 동 조합수	평 의 권 수 ⁶⁾			참 가 인 원 (천 명)	노동은 실업수 (천 명)	
										연 간 (A)	총 관 (B)	B/A (%)			
1965	3,159	19.6	0.16	暴論	5.7	33.0	27.1	0.64	1.2	27,919	2,359	989	41.9	6,580	2,445
1966	3,463	19.6	0.12	南北	11.1	34.4	36.6	0.73	1.3	28,883	2,845	696	24.4	-	1,736
1967	4,371	12.5	0.07	繼續	19.7	35.9	35.6	1.00	1.3	28,335	2,254	573	25.1	-	895
1968	5,296	13.6	0.07	暴論	12.8	37.4	48.5	1.12	1.2	28,849	3,167	886	37.9	7,116	2,626
1969	6,865	15.8	0.07	暴論	12.8	43.0	46.0	1.30	1.1	29,611	4,482	1,560	34.8	8,513	2,678
1970	9,166	18.5	0.06	-	7.4	43.0	58.8	1.41	1.1	30,058	3,783	1,433	37.8	8,799	2,481
1971	9,727	16.9	0.07	公務論	5.8	45.5	53.0	1.12	1.2	30,509	6,082	2,481	40.7	8,944	4,613
1972	10,138	15.3	0.08	暴論	9.2	48.1	58.9	1.16	1.4	30,818	4,996	3,065	61.3	9,187	3,137
1973	15,159	20.1	0.05	-	4.5	55.6	69.3	1.76	1.3	31,674	8,720	3,961	65.4	9,271	2,839
1974	28,981	22.9	0.07	暴論	△ 0.4	67.1	68.9	1.29	1.4	32,734	9,581	5,375	56.1	9,680	7,917
1975	15,279	13.1	0.16	暴論	3.9	74.1	66.2	0.61	1.9	33,424	7,574	3,772	49.8	9,715	2,763
1976	11,596	8.8	0.19	暴論	4.4	81.2	74.3	0.64	2.0	33,771	7,240	4,900	55.2	9,810	2,156
1977	12,536	8.8	0.07	自動車・造船	5.3	86.7	78.1	0.56	2.0	34,163	5,523	2,997	54.1	9,666	1,814
1978	9,218	5.89	0.29	暴論	5.2	90.8	84.8	0.56	2.2	34,112	4,852	3,149	64.9	9,672	899
1979	9,959	6.8	0.19	暴論	5.3	94.4	94.1	0.71	2.1	34,232	3,482	2,518	72.1	9,655	551

주 : 1) 대상기업은 총인원 1,000명이상, 조합이 있는 上層企業 약 288社.
 2) 숫자는 1980년이후는 조합원수 가중평균치, 1979년이전은 단순평균치.
 3) 임금인상액 분산계수=(第 3四分位數- 제 1四分位數)/ (中位數×2).
 4) 폐인세타에 관해서는 반드시 견해가 일치하고 있지는 않으나, 여기에서는 각종문헌, 자료 등에 비교적 공통적인 견해를 모은 것임.
 5) 「國民經濟計算年報」에 의해 작성되었고, 1980년 기준제임임.
 6) 평의권수를 수반한 평의건수임.
 자료 : 労働監 勞務調査, 毎日增録, 「労働經濟學」, p.81 및 日本生産性本部, 「所得労働統計」, 1987, 日本労働協會, 「労働運動白書」, 1988, 1988.

<표 2> '74 - '79 년의 훈투과정

구 분	1974년	1975년	1976년	1977년	1978년	1980년
총원 共圓資	3 만원이상 30% 이상	30% 이상 4 만원이상	20% 3 만원전후	최저 15% 정도	15% 에 중 점을 두고 최저 12% 인상	실질입금의 유지향상 (구체적으 로 산업별 동으로 결 정)
四型	2 만 5천원 30% 정도	27%(정기승 급포함) 약30만원	13% (정기승급 별도)	13% (정기승급 별도) 1 만 8천원	10% (정기승급 별도) 1 만 5천원	6.5% (정기 승급별도) 1 만 500원
IMF JC	30세 숙련 노동자 2 만 6천원 25%	30세 숙련 노동자 3 만원 25%	13% 정도	30세 표준 노동자 1 만 8천원 13% 정도	30세 표준 노동자 1 만 5천원 10% 정도	78년도 소 비자 물가 상승률+20%
최후別	25세 이상 3 만원이상	25세 이상 3 만원이상	30세 후반 18% 2 만 6천원	30세 후반 15%	30세 후반 12% 2 만 1천 600 원	30세 후반 7% 1 만 3천 300 원
日經濟		15% 이하	0 에서 1차 리수	실질경제성 장률에 균 형이 맞을 정도	각 기업의 자주결정	각 기업의 자주결정
입금인 상실척	2 만 8천 981 원 32.9%	1 만 5천 276 원 13.1%	1 만 1천 596 원 8.8%	1 만 2천 536 원 8.8%	9 천 218원 5.9%	9 천 959원 6.0%

<표 3> 석유위기 이후의 대기업 고용조정
(업종별, 동증 제1부상장 360사-3, 9월기 결산회사)

	78년 3월말 종업원수	74년 3월말比 증감 (△)	同 증감 (△) 률
식품	42,214인	△ 2,382인	△ 5.3%
○섬유	64,934	△ 28,626	△ 30.6
중이·필프	40,300	△ 3,138	△ 7.2
화학	98,237	△ 84	△ 0.0
약품	43,528	△ 1,243	△ 2.8
고무	13,228	△ 519	△ 3.8
요업	30,840	△ 818	△ 7.7
○철강	273,798	△ 9,768	△ 3.4
○비철금속	67,255	△ 9,206	△ 12.0
금속제품	13,869	△ 1,728	△ 11.1
○기계	72,349	△ 10,446	△ 12.6
○전기	373,146	△ 40,334	△ 9.8
수송용기기	344,928	△ 18,143	△ 5.0
○(조선)	(189,167)	(△ 20,652)	(△ 9.8)
(자동차)	(142,336)	(5,271)	(3.8)
정밀기계	32,546	△ 3,690	△ 10.2
기타제조	8,321	△ 1,993	△ 19.3
제조업합계	1,529,375	△ 134,630	△ 8.0
비제조업합계	494,141	2,863	0.6
총계	2,023,516	△ 131,767	△ 6.1

주 : 1) 大和証券調査部 「減量經營の分析」
 2) ○표시 6업종의 인원이 전산업 인원감축의 90%를 차지
 3) 『일본노동연감』 (1979년도판)

濠洲: 80年代 「社會合意」(Social Accord)를 中心으로

박영범¹⁾

I. 序論

濠洲는 1980년대초의 높은 실업률과 급속한 물가상승, 그리고 1980년대 중반의 대외여건 악화등 국내외 경제위기를 극복하고 지속적인 성장기조를 유지하고 있다. 1983~88년간 연평균 실질 GNP 성장률은 4.5%인데, 이는 동기간 OECD국가 평균성장률보다 0.7%포인트, 1975~83년간 성장률보다 2.3%포인트 높다.

이와 같이 호주가 지속적인 성장기조를 유지할 수 있었던 것은 노사관계 주요당사자들이 타협과 협의를 통하여 노사관계를 안정화 시켰다는 데 상당부분 연유한다. 특히 노동운동세력은 주요정책결정 과정에 참여함으로써-국내외 환경변화에 따른 - 경제구조 개편에 선도적 역할을 하였다.

본고는 1980년대 호주경제의 「社會合意(Social Accord)」로 대표되는 호주의 임금에 관한 사회합의 경험을 고찰함으로써 전환기적시점에 있는 우리나라 노사관계제도 정착 및 관련정책 방향에 시사하는 점을 찾고자 한다.

II 장에서는 1970~83년간 호주의 임금, 물가, 고용 추이와 그 원인을 노사관계 관점에서 분석하고자 한다. III장에서 「사회합의」의 배경과 성격을, IV장에서는 「사회합의」로 시작되는 1980년대 호주노사관계의 안정화과정과 노동조합의 역할을 살펴보기로 한다. V 장에서는 「사회합의」의 성과 및 성공의 요인에 대한 분석이, VI장에는 결론 및 시사점이 수록되었다.

주석 1) 한국노동연구원 연구위원

II. 物價・賃金・雇傭 : 1970~83

호주도 다른 OECD국가와 마찬가지로 70년대 초반 이후 - 성장의 둔화로 인하여 - 실업이 확대되고 물가가 급격히 상승하였다. 뿐만 아니라 호주는 다른 OECD국가보다 경기불황의 정도가 심하였다.

70년대 초반까지만 하여도 호주의 GNP 성장률은 다른 OECD국가보다 높았으므로 빠른 인구증가율을 상쇄하여 1인당 GNP는 OECD평균수준 이었다. 그러나 1974년 이후 GNP 증가율은 OECD 수준인 반면 인구는 계속 증가하여 1인당 GNP는 OECD평균보다 낮게 되었다 (1983년 현재 98%의 수준). 성장의 둔화에도 불구하고 신규노동력이 계속 노동시장에 진입하였으므로 실업은 증가하였다. 실업률은 1974년 2.7% (실업자 161.6천명)였는데, 1977년 5.7%로 5%수준을 넘은 후 계속 증가하여 1983년 현재 총실업자수는 69만 7천명으로서 실업률은 10%였다. 그 결과 실업률은 1977년 이후 OECD 평균보다 (1981년 1982년 제외) 높은 수준을 유지하고 있었다.

80년대초까지 OECD 평균수준으로 상승하던 물가는 1982~83년은 연 10%가 넘게 상승하였으며, 그 결과로 인한 교역조건의 악화로 호주달러는 1981~83년초 기간 동안 25% 평가절하되었다. 또한 1차 상품에 집중되어 있는 호주 수출구조등의 영향으로 수출증가율이 둔화되어 무역수지가 1981년 적자 (20억 2천 7백만달러)로 돌아선 후 1982년 25억 2천 1백만달러로 적자폭이 확대되었다.

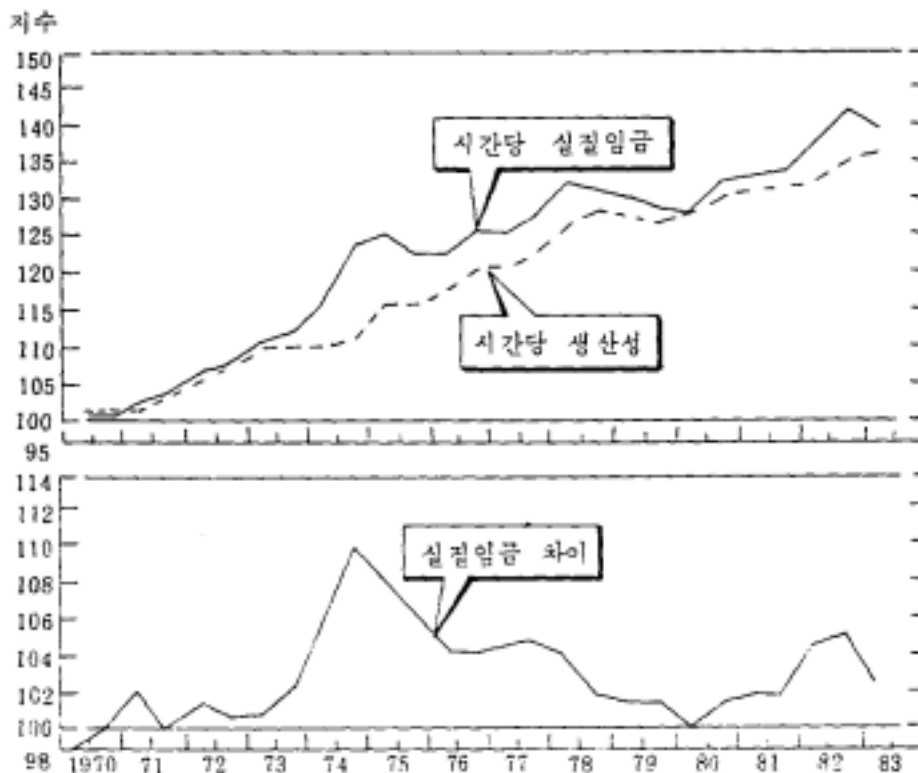
1970년대 이후의 호주의 경제불황이 다른 OECD국가보다 그 정도가 심각한 원인으로는 1975년 정부 재정정책의 실패등 여러 가지 요소가 있으나 상당부분 임금이 생산성증가분 이상으로

오르고 그 결과 물가가 급격히 상승하였는데 있었다. 1970년 후반 이후 - 임금과 생산성의 차이인 - '실질임금 차이'는 호주가 OECD국가중 가장 컸었다.

[그림 1]에 나타나듯이 1970년 이후 임금은 생산성보다 빠르게 - 특히 1973~74년 동안과 1980~82년 동안 - 상승하였다. 기간별로 보면 60년대 후반부터 지속된 (1971년에 약간의 경기침체가 있었으나) 호황과 여성평등고용법 도입 등으로 인하여 1974년 비농부문의 임금이 명목가격으로 26%, 실질가격으로 8.75% 증가하였다. 70년대 중반 이후 실업확대로 인하여 명목임금증가율이 둔화되었으나 1974년 하반기부터 1980년 전반기까지 실질임금은 불과 3% 하락하였다.¹⁾ 또한 80년대 초반 경기회복에 따라 (실업률이 높았음에도 불구하고) 1982년 명목임금은 15.5%, 실질임금은 4.5% 증가하였다. 한편 1983년은 (1982년의) 임금동결조치에 따라 실질임금이 하락하는 추세에 있었다.

호주는 利益紛爭에 대하여 強制仲裁制度를 도입하고 있으므로 국가차원이나 주차원의 노사관계위원회 재정은 민간부문의 임금결정에 상당한 영향을 줄 수 있다. 그러나 1970년 이후의 경험은 강제중재제도가 빠른 물가상승과 높은 실업률이 동시에 진행되는 상황에서 '임금인상-물가상승'의 악순환을 방지하는 제도적 장치가(경

[그림 1] 실질임금 및 생산성 추이 : 1970~83



주 : 1) 1967~73년간 평균이 지수 100임.
 2) 임금=국민소득계정상 피용자보수
 자료 : OECD, Economic Surveys on Australia, 1984.

우에 따라서는) 될 수 없다는 것이 입증하였다.²⁾

호주노사관계위원회가 70년대 중반 이후 유지하여 온 資金裁定의 기준인 임금물가연동제를 포기한 사실에서 잘 나타났듯이 노사관계위원회의 민간부문 임금교섭에 대한 영향은 1980년초에 상당히 약화되었다. 裁定資金은 최소한의 기준만을 설정하는 것이므로 많은 노동조합 - 특히 조직력이 높은 대규모 노동조합 - 이 급속한 물가상승에 따라 실질임금을 보전하기 위하여 재정수준 이상의 임금인상을 요구하였기 때문이다. 한편 1982년 「프레이저」 정부는 경기침체를 이유로 임금동결을 주장하였고 호주노사관계위원회는 이를 임금재정의 기준으로 인정하였다. 이는 - 재정임금이 최소한의 기준만을 제시하므로 - 전국민적 공감대 없는 경우 많은 사업장에서 재정수준 이상의 임금이 결정되기 때문이다. 특히 호주에는 한 사업장내에 여러 개의 서로 다른 직종별 노동조합이 존재하므로 국민적 합의가 없다면 노사관계위원회 재정의 영향은 더욱 약화된다.

한편 70년대 호주경제는 임금인상의 부정적인 효과가 극대화된 경우이다. 임금이 상당히 상승하였음에도 불구하고 기업은 임금인상을 가격인상으로 전이시킬 수 없었으므로 생산량을 줄임으로써 수익성 감소폭을 최소화하고자 하였다. 뿐만 아니라 생산구조상 노동투입을 자본으로 대체하기 어렵거나 비용이 많이 드는 경우 휴 · 폐업하는 기업이 늘어났다. 특히 투자회임기간이 길고 투자비용이 높은 광업 같은 산업은 미래에 대한 불확실성이 크므로 투자규모가 대폭 감소하였다.

요약하면 대부분의 OECD국가들은 70년대부터 80년대 초반까지 실업이 확대되고 물가가 급격히 상승하였다. 그러나 호주는 OECD평균보다도 실업률이 높고 생산성증가율은 낮았는데, 그 결과 1인당 GNP도 상대적으로 하락하였다. 설비투자 증가율은 둔화되고 물가상승 속도는 OECD평균보다 높았고 경상대외적자 규모도 증가하였다. 호주경제의 이와 같은 침체는 70년대 중반과 80년대 초반의 급격한 임금상승 - 특유의 임금결정제도에 영향을 받은 - 에 의하여 상당부분 초래되었다.

주석 1) 임금은 국민계정상 1인당 피용자보수로 정의된다.

주석 2) 영국식민지였던 호주는 영국과 같이 직종별 노동조합이 노조조직의 근간을 이루나 다른 영어사용권 국가와는 달리 고용조건을 결정하거나 분쟁을 해결하는데 노사심판이 주요한 역할을 한다. 다른 나라에서는 직접적인 제 3자의 개입없이 사용자와 근로자간의 갈등이 해결되도록 제도가 운영되나 호주에서는 외부심판이 각 당사자간의 분쟁을 - 어떤 경우에 있어서는 강제적으로 - 조정하는 권한을 가진다. 전국규모의 이익분쟁에 대한 중재는 호주노사관계위원회가, 州單位 仲裁는 주노사관계위원회가 관장한다. 이익분쟁에 대하여 강제중재제도를 도입한 것은 산업평화를 유지하고자 하는 목적이었으나 호주노사관계위원회는 정부 경제정책의 집행기관이 아니므로 때로는 정부경제정책 기조와는 다른 재정을 부여한다는 것을 인식하여야 한다.

Ⅲ. 「社會合意」의 배경과 성격

1983년초 「프레이저」 정부는 자유당정권의 정책기조에 대한 신임을 묻기 위해 연방의회를 해산하고 (연방의회 재구성을 위한) 선거를 실시하였다. 이에 대하여 (「프레이저」 정부의 반노동적 제정책에 반발하고 있던)호주노동당과 호주노동조합협의회(Australian Council of Trade Unions : ACTU)는 향후 호주의 가격 및 소득에 관한 정책기조를 합의하고 노동당이 집권하면 이 원칙에 의거하여 제정책을 추진하겠다고 선언하였다.

「社會合意」의 선언에서 호주노동당과 ACTU는

"지속적으로 악화되는 국내·외 경제위기의 본질은 실업과 인플레이션이 - 우리 역사상 최초로 경험하는 - 도시에 진행되고 있는 것이라는 데 합의했다. 전통적인 제경제정책인 통화·환율정책들이 고도의 실업과 고도의 인플레이션 상태에서는 지속적인 경제회복에 효과적인 대안이 아니라는 데 있다. 통화론적 접근방법은 완전히 실패하였다. 통화론적 접근방법은 전세계적으로 실업과 이자율의 악순환, 저속 혹은 부의 경제성장, 생활수준의 저하, 지속적인 물가상승을 가져왔기 때문이다. 상당히 어려운 경제위기 상황을 잘 대처해 오고 있는 국가들은 통화론적 접근방법을 포기하고 그 대신에 관련당사자들의 협의에 의해서 소득정책을 발전시키는 데 상당히 노력해 온 국가들이라는 것은 특기할 만하다.

. 이와 같은 경험에서 오스트레일리아에서 가격 및 소득에 대한 제정책을 양자간에 합의하고 이를 노동당 정부로 하여금 수행하도록 하는 데 양당사자는 합의한다. 가격과 소득에 관한 합의의 보다 장기적인 장점은 「프레이저」 정부가 임금동결이라는 형태로 취하였던 단기적인 정치적 처방과는 구별되어야 한다."

며 무차별적이고 일방적으로 한쪽의 희생만을 강요하는 불평등한 임금동결이 아닌(서로 상충되는 소득계층간의 이해를 조정하는) 가격과 모든 소득에 적용되는 정책 - 특히 성공적인 정책수단을 위하여 각 계층의 부문별 요구가 합리적으로 규제되는 제도적장치 - 의 필요성을 역설하였다.

호주노동당과 ACTU는 「사회합의」를 통하여 물가, 임금 및 근로조건, 비임금소득, 조세 및 정부지출관련 정책기조에 합의하였다. 뿐만 아니라 성공적인 소득정책의 수행을 위해 (a)노사관계법 (b)산업정책 (c) 이민 (d) 사회보장 (e) 직업안정 (f)교육 (g)의료 (h) 공공부문 고용정책 및 제도의 개선방향에도 양자는 합의했다. 즉 노동조합은 과도한 임금인상 요구를 자제하고 정부는 그 대가로 각종 사회보장 혜택을 확대하고, 실질소득세를 감면하여 가처분소득을 올리고, 가격동향을 감시하고, 이를 위하여 관련법을 개정하는 한편 보완적인 재정·통화정책 및 산업정책을 실시하기로 합의한 것이다.

1973~74년, 1981~82년 경기호황 직후의 악성인플레이와 대량실업이 (호주 노사관계제도의 특수성과 연관이 있는) 무리한 임금인상으로 상당부분 초래되었다는 범국민적 인식의 기초 위에 노동당과 노동운동세력은 노동당이 집권하면 「사회합의」를 통하여 - 서로 긴밀하게 협조하고 심도있게 의견을 교환하여 - 각자의 정책목표를 추구하고자 하는 것이었다.

IV. 社會合意推移 : 1983 ~

호주노동당은 연방선거에서 집권한 후 경제현안에 대한 국민적합의를 유도하기 위하여 國家經濟頂上會談(National Economic Summit)합의를 소집하였다. 연방의회에서 열린 회담에는 호주수상을 비롯한 각 주지사 및 정부 주요각료, ACTU 집행부 전원, 각 사용자단체 임원, 주요산업계 지도자, 각 이익단체의 대표 등이 참석하여 호주 경제위기 원인과 처방에 대하여 논의하였다. 논의의 결과 사용자를 포함한 모든 참석자들은 「사회합의」의 정책기조를 승인하였다.

따라서 정부는 노동조합의 협조로 악성인플레이와 실업의 확대에 대하여 효율적으로 대응하는(전임 「프레이저」 정부에게는 가능하지 않았던) 정책수단을 가지게 되었다. 또한 ACTU와의 특수관계로 인하여 정부는 노동운동세력과 적대적으로 대처하기보다는 제반 경제·사회현안을 해결하기 위하여 협조하게 되었다.

노동운동세력은 반노동적 정책기조를 유지하였던 「프레이저」 정권을 물러나게 하고, 그 대신 경제 및 노사관계정책 형성과 집행에 노동조합에 우호적인 정부를 가지게 되었다. 뿐만 아니라 노동운동세력은 거시경제정책을 포함하여 산업, 이민, 사회보장, 직업안전, 의료, 교육,

공공부문고용 등 전반적인 정책형성과정에 참여하게 되었다.

第1時期 (Mark I) : 1983.9 ~ 1985.8

국가경제정상회담 폐막 후 호주의 임금결정제도는 중앙집권적 구조로 복귀하였으며 호주노사관계위원회는 1983년 9월부터 임금재정의 기준으로 (임금인상률은 전반년간 소비자물가지수 변동폭과 일치 시키는) 完全物價連動制(full wage indexation)를 적용하기로 결정하였다.

각 단위노조들은 재정수준 이상의 임금인상을 요구하지 않는다고 공표하였다. 실제로 1983년 하반기와 1984년 상반기의 재정임금인상률과 실제임금인상률 차이는 각각 0.3%포인트, 0.4%포인트에 불과하였다. 1984년 하반기에 그 차이는 3.9%포인트로 확대되었으나 1985년 1/4분기에 다시 축소되었다. 또한 근로자 1천명당 근로손실일수는 1983년 294일로 1967년 이후 최저수준이었다. 價格規制機構(Price Surveillance Authority)가 설치되어 유류가격과 통신·체신요금 동향을 감시하였다. 뿐만 아니라 의사, 변호사 등 많은 비임금 근로소득자들도 호주노사관계위원회에 그들의 적정주가를 산정하여 줄 것을 요청하였다. 정부도 직업안전, 의료보험체계, 교육제도개선 등을 위한 제도적 장치를 마련하고 이에 필요한 예산을 편성하였다. 經濟計劃諮問協議會 (Economic Planning Advisory Council) 등 노·사·정이 참여하는 각종 위원회가 설치되어 관련당사자들이 경제현안에 대하여 의견을 교환하고 토의하는 기회가 확대되었다.

이 기간동안 호주경기는 상당히 회복되었다. 전년대비 성장률은 1983년 0.2% 상승에 그쳤으나 1985년 6.7%, 1985년 5.5%로 회복되었다. <표 1>에서 보듯이 전년동기대비 소비자물가 상승률도 1982년 하반기 12.9%, 1983년 상반기 9.8%, 1983년 하반기 8.0%

<표 1> 가격 및 비용관련 지표 추이 : 1980~85

(전년대비 증가율, 단위: %)

	1980		1981		1982		1983		1984		1985
	I	II	I	II	I	II	I	II	I	II	
국민계정 디플레이터											
· 민간소비지출	10.6	9.3	8.8	9.5	10.4	12.8	8.9	8.0	6.8	5.2	6.2
· 최종국내수요	11.4	10.3	9.2	10.3	12.4	12.5	9.8	6.7	6.8	5.4	5.9
· GDP	12.4	9.4	9.1	10.1	11.5	12.0	7.6	7.3	7.9	4.9	11.3
· 수출	19.2	4.8	6.0	-1.2	2.6	7.5	10.8	7.5	-2.6	8.2	8.1
· 수입	15.4	7.4	5.2	8.5	8.8	8.9	7.7	8.8	-0.6	9.5	12.2
· 비농부분 GDP	14.1	8.8	10.2	11.5	13.3	11.9	7.4	7.0	8.2	4.5	12.0
소비자물가지수											
· 음식물	12.5	9.7	8.5	10.5	5.0	10.3	10.9	8.1	4.2	5.6	4.1
· 종합	10.6	8.9	9.2	10.9	10.4	12.9	9.8	8.0	3.8	4.3	5.7
· 종합 (최저비 제외)	10.1	9.2	9.5	10.0	9.0	12.2	9.3	8.1	6.1	5.5	5.7
제조업											
· 산업생산지수	15.0	10.6	8.2	6.8	9.3	10.4	8.1	6.1	6.1	5.7	5.2
임금											
· 재정임금	12.6	11.9	11.5	10.1	16.7	12.0	3.4	4.2	9.1	4.3	0.1
· 비농부분 평균임금	10.9	13.9	13.2	11.2	20.0	15.7	2.2	3.9	8.7	5.2	0.0
· 평균주당임금	n.a	n.a	n.a	n.a	18.6	10.5	6.0	6.8	14.4	4.6	5.5
· 비농부분 단위노동비용	10.8	11.0	9.8	12.1	20.2	10.7	1.1	0.6	5.8	5.5	2.8
총경상이익											
· 주식회사	25.1	8.4	21.5	9.7	-10.6	7.9	25.7	31.9	28.0	-1.6	22.4
· 비농부분 비주식회사	17.3	11.0	16.2	16.4	15.8	14.1	9.6	17.5	12.4	12.8	19.8
· 농업부분회사	-2.2	-10.0	-31.8	20.1	-25.5	-72.6	-23.5	1023.2	-8.8	-24.7	35.0
기타											
· 생산성 (비농부분 취업자기준)	8.1	2.6	3.1	-0.8	-0.2	4.5	1.1	3.3	2.7	2.5	-2.7

자료 : 호주통계청

에서 1984년 전반기 1.8%로 하락한 후 1984년 하반기에 다시 상승한 후 5% 수준에서 안정화되었다. 한편 1983년 하반기의 수입 가격 하락도 소비자물가상승률 하락에 기여하였다.

호주산업계의 수익성도 회복되었다. 주식회사부분의 총영업이익 증가율은 1983년 30% 수준, 1984년 상반기 38% 이른 후 하반기에 약간 하락하였다. 그 결과 1983~84년간 부가가치 중 총영업이익 비중은 1973년 제1차 석유위기 직전 시점으로 회복되었다. 비주식회사부분의 수익성도 상당히 회복되었으나 (1983년 하반기는 가뭄의 영향으로 이익이 급증한) 농업부분은 세계시장의 곡물가격 하락 등으로 수익성은 크게 개선되지 않았다.

한편 1984년 경기회복에 따른 국내수요가 폭발하여 수입이 급증하고, 그 결과 - 80년 초반 과도한 임금상승에 따라 약화된 국제경쟁력이 회복되지 못하였으므로 - 경상수지 적자폭이 확대됨에 따라 호주달러는 1985년 1~4월간 20% 평가절하되었다. 자국통화의 평가절하는 경상수지 적자폭의 축소에는 기여하였으나 반면에 수입가격의 상승으로 국내물가 불안요인으로 작용하였다.

수입가격 상승, 교역조건 악화 등 국내외 경제여건변동에 따라 소비자물가 변동폭만 임금인상에

반영하여도 상당한 물가상승 압력으로 작용할 수 있는 상황에서 첫번째 사회합의 효력기간이 1985년 8월 만료됨에 따라 「사회합의」 관련 당사자(특히 노동운동세력)들은 지속적인 성장기조를 유지하면서 새로운 근로자의 생활수준 향상욕구를 충족시켜 줄 수 있는 새로운 임금인상률 결정기준에 합의하고자 하였다.

第 2 時期 (Mark II): 1985. 9 ~ 1987. 2

호주노동당과 ACTU는 「사회합의」 연장을 토의하면서 1985년부터 지속되어 온 자국통화가치의 급격한 절하 및 생산성증가관련 임금인상 요구에 따른 물가불안요인들은 안정적인 경제성장기조를 위협할 수 있다는 것을 인식하였다. 그 결과 노동조합은 (1983년에 합의된) 완전물가연동제를 포기하는 등 임금인상 요구를 자제하고 정부는 근로자의 실질임금수준 유지를 위하여 세계개편하는 것을 골자로 하는 새로운 「사회합의」의 연장에 양당사자는 1985년 9월 합의하였다.

새로이 합의된 주요사항을 보면, 1985년 현재 임금인상률은 물가변동분을 완전히 반영하나 1986년 4월부터 적용될 임금인상률은 1985년 소비자물가 변동분에서 2% 포인트를 삭감한 것이다. 반면에 정부는 1985년 9월부터 가처분소득의 소득세율을 조정하여 납세후 근로자 실질임금을 보전하여 주기로 합의하였다.

1983년 「사회합의」에 의하면 생산성증가분에 대한 임금인상을 1985년 중반부터 요구할 수 있고 요구하는 경우에는 노동비용이 4% 인상될 수 있었다. 그러나 이 또한 물가상승압박 요인이므로 양당사자는 생산성증가분을 반영하는 요구율을 4%에서 3%로 축소시키고 年金(superannuation)형태로 지급되게 함으로써 물가상승 요인을 최소화하고자 하였다. 실제로 사용자는 생산성증가에 따른 3% 노동비용인상을 연금형태로 지급함으로써 2% 정도의 노동비용 상승을 1988년말에야 부담하게 되었다.

그해 11월 호주노사관계위원회는 「사회합의」에서 체결된 대부분의 임금결정기준을 재정임금의 기준으로 채택하였다. 이와 함께(1985년 교역조건이 전년대비 4.3% 포인트 하락하고, 연간 경상수지 적자폭이 18억 3천 4백만달러로 확대되는 등) 경제위기가 더욱 심각하여지자 1986년 4월로 예정된 다음번 재정심사시기를 6월로 연기하고 새로운 연금제도에 따른 노동비용 인상이 사용자에게 강제되는 것을 1987년초까지 유예하였다. 그러나 이와 같은 노동운동 세력의 임금인상요구 자제, 정부의 긴축적 재정·금융정책에도 불구하고 경상수지 적자규모는 계속 확대되어 1986년 상반기에는 GDP 대비 5.75%로 증가하였다.

1986년 전년대비 GDP 증가율이 1.8%(1995년 5.5%)에 그치고 무역수지 적자폭이 31억 7천 3백만달러로 확대되고, 물가가 9%이상 상승하는 등 국내의 경제여건이 악화되자 호주정부는 1987년 임금재정에서는 보다 낮은 임금인상이 허용되어야 한다고 역설하였다.

한편 1985년 이후 나타나기 시작한 국내외의 경기불안 요인으로 인하여 (급변하는 경제환경에 효율적으로 대응하는) 새로운 임금결정 제도 도입의 필요성과 그 기준에 대하여 「사회합의」 당사자들은 심도있게 논의하기 시작하였다.

第 3 時期 (Mark III): 1987.3 ~ 1988. 7

소득정책 실시 이후 80년대 중반까지 노사분규로 인한 근로손실일수가 「사회합의」 이전 10년간 평균의 40%수준으로 줄어들고 상용근로자수가 10% 증가하였으며, 실업률도 7.9%로 하락하는 등 「사회합의」는 비교적 성공적인 결과를 가져왔다. 그러나 80년대 중반부터 무역적자가 늘어나고, 통화가치가 하락하고, 외채가 증가하는 등 호주경제의 위기상황이 재현되었다.

[그림 2]에 나타나듯이 1986년 교역조건이 전년대비 9.7% 포인트 하락하고 경상수지 적자폭은

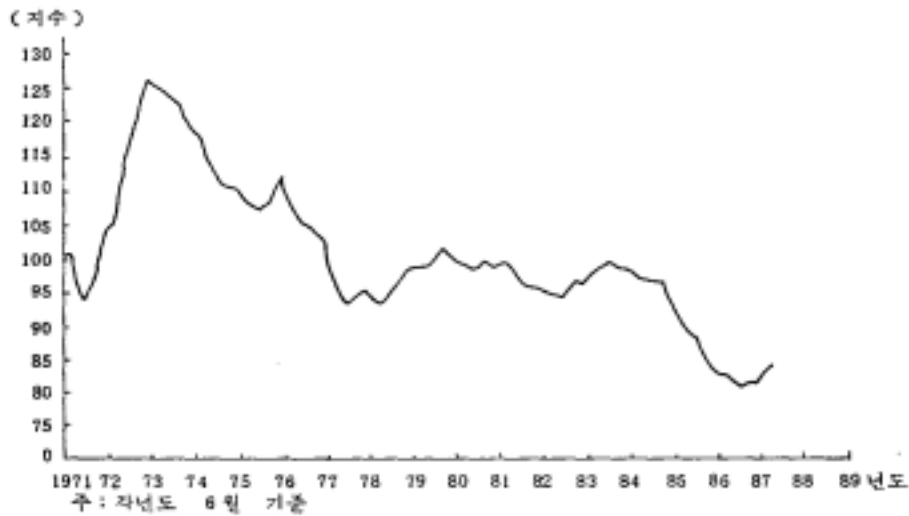
970만달러로 확대되었다. [그림 3]는 GDP 대비 순외채 비중이 1987년초 30% 수준을 넘어섰다는 것을 보여주고 있다. 뿐만 아니라 1983년 노동당정권 출범 당시 재정 적자규모는 67억 (미국) 달러였으나 1986년 4월 현재 그 규모가 2배 정도로 확대되었다.

이와 같은 경제위기 상황에서 노동운동세력은 1986년말 (완전물가 임금연동제를 포기함으로써) 실질임금 저하를 감수한다고 선언하였다. 따라서 1987년 3월 호주노사관계위원회는 새로운 임금인상률 기준으로 二元的賃金體系 (two-tier wage system)를 제시하였다 (「사회합의」 제 3시기 (Accord MarkIV)). 이원적임금체계에 따르면 우선 1987년 3월에 일률적으로 10달러 (주평균임금의 2.5%) 정액으로 임금이 인상되고 그 다음해 2월에 추가로 6달러 정액 인상된다. 또한 총 16달러의 정액인상외에 생산성향상 여부에 따라 4% 임금이 인상될 수 있었다.

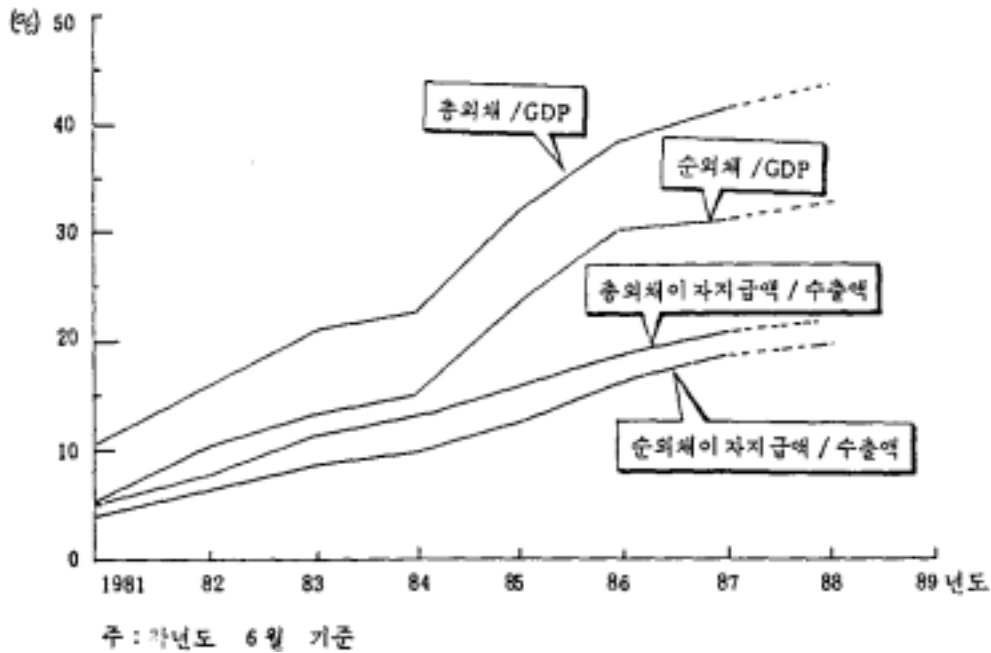
이원적임금체계의 도입은 호주의 노사관계사적 관점에서 볼 때 상당한 변혁이었다. 중앙집중적 임금결정제도가 발달한 (개별단위노조에서의 단체교섭관행 및 노무관리기법 등이 다른 선진제국에 비하여 뒤떨어진) 호주에서 단위사업장에서의 단체교섭 활성화는 노사 모두에게 새로운 경험이었다.

이원적임금체계의 도입으로 또한 생산성교섭 (Productivity bar-gaining)이 시작되었다. 단위사업장에서 노·사는 경영성과의 배분논의에 앞서 생산성증대를 위한 공정개선, 노무관리제도 및 임금체

[그림 2] 교역추이 : 1971~88



[그림 3] 외채추이 : 1981~88



계개선 등에 대하여 협의하는 등 효율성증대를 위하여 합심하게 되었다. 이를 계기로 노동효율성이 가장 많이 제고된 부문은-1980년대 호주노사관계의 선도자 역할을 (pace-setter) 한-금속산업인데, 이는 1974~83년간 고용이 15만 2천명 감소하는 등 전반적인 사업의 사양화에 따라 노동조합이 근무시간, 연가, 초과근무시간, 일용직고용 등에 대한 사용자권한의 강화에 동의하는 등 노사가 적극적으로 생산성제고 노력을 강화하였기 때문이다.

이원적임금체계의 도입으로 가장 커다란 자세변화가 요구된 계층은 단위사업장의 관리직사원과 노동조합간부들이었다.

노사관계제도 특성상 주요 노사현안이 사업장단위에서보다는 국가차원 혹은 주차원에서 결정되므로 기업내 노사관련업무는 특수전문가의 영역으로 간주되었었다. 그러나 새로운 임금제정의 기준으로 사업장차차원의 효율성제고 및 노사관계개선이 주요과제가 되었으며, 중간관리층은 새로운 경영관리기법, 특히 노무관리를 터득하도록 강제되었다. 또한 중간관리층의 생산성제고 노력에 비례하여 근로자들의 반발도 심하여졌으므로 사업장단위 노조간부에게는 하부조직원을 생산성제고 운동에 참여하도록 하는 과제가 주어졌다.

한편 이 기간중의 노동운동세력은 사업장단위 교섭에 필요한 권한은 분산시키되 인원과 자원은 집중화시켜 장기적인 전략을 수립하는 한편 단위노조 조직활동과 관련된 각종 지원이 효율적으로 제공되도록 자체적인 구조개편을 진행하였다.

第4時期 (Mark IV) : 1988. 8 ~

국내외 경제여건 악화에 따라 노동운동세력-특히 연방차원과 단위사업장의 노조지도자-은 호주산업의 구조조정을 선도하였다. 그러나 생산성제고를 위한 공정개선 노력으로 기취득된 작업환경이 저하되고 물가-임금연동제 포기로 실질임금이 하락하였으므로 이원적임금체계 도입에 대한 불만이 개별노조원간에 확대되었다. 뿐만 아니라 생산성을 제고시키지 못하였으므로 4% 임금이 추가인상이 되지 않은 노동조합 (과 그 조직원) 이나 생산성증가에 비하여 4% 임금인상이 적다고 느끼는 노동조합 (과 그 조직원) 으로부터 이원적임금체계에 대한 비판의 강도가 시간이 지남에 따라 높아졌다.

이원적임금체계에 대한 하부 노조조직원의 지지도가 (80년대초 같이 중재제도의 기초를 위협할 정도로) 하락하였다고 판단한 호주중재위원회는 1988년 8월 임금재정에서 새로운 임금인상기준을 제시하였다(「사회합의」 제 4시기 (Accord Mark IV)).

새로운 임금재정에 따르면 1988년 8월 이후에 3% 임금이 인상되고, 첫 번째 임금인상후 6개월이 경과된 후 추가로 10% 정액인상될 수 있다. 다만 호주노사관계위원회는 이와 같은 임금인상의 전제조건으로 노동조합은 임금 및 근로조건관련 기존의 裁定(awards)들의-사용자와 공식적으로-합리적인 개편방안을 검토하고 1989년 7월전에는 추가임금인상 요구를 하지 않을 것을 제시하였다. 즉 호주노사관계위원회는 1988년 8월의 임금재정을 통하여 근로자에게는 일정수준 이상의 임금인상을 보장하되, 호주 산업구조개편과 개별사업장의 생산성제고 노력도 지속적으로 추진시키고자 하였다.

한편 호주노사관계위원회의 재정과는 별개로 정부와 ACTU간의 (임금인상을 포함한) 주요현안에 대한 협의와 합의는 지속되고 있다. 예를 들어 1989년 4월 노동당정부와 ACTU는 1989~90년 임금인상기준에 합의하였다. 이 합의에 의하면 노동운동세력은 6.5%의 임금인상만을 기업차원에서 요구하나 개인소득세율 인하, 정부의 가족보조금 및 연금지급액 인상으로 실질임금인상률은 12%가 된다.

V. 「社會合意」의 成果

호주경제의 구조조정은 노·사·정이 (「사회합의」로 대표되는) 공동인식을 가지고 적극적으로 참여함으로써 <표 2>에 나타나듯이 1988년말 현재 성공하였다고 평가된다. 1975년 4/4분기부터 1983년 1/4분기까지의 연평균 실질 GNP 성장률은 2.2%인 반면 1983년 1/4분기부터 1988년 4/4분기까지 연평균 실질성장률은 4.5%였다. 한편 OECD국가의 1983~88년 연평균 성장률은 3.8%였다.

<표 2> 사회합의의 주요 경제적 성과

	1983~88평균	1975~82평균	비고
실질경제성장률 (GDP)	4.5%	2.2%	1983~88 OECD평균: 3.8%
고용증가율	3.2%	0.7%	1983~88 OECD평균: 1.5%
노사분규로 인한 노동손실일수 (1,000명당 월평균)	233.9일	369.6일	

1983년 4월부터 1989년 3월까지 총고용증가는 130만명으로 동기간 동안에 21.1% 증가하였는데 민간부문의 고용증가가 80%를 차지하였다. 연평균으로 보면 3.2% 증가하였는데 보수당정권기간의 연평균 고용증가율 0.7%의 4배이며 동기간 OECD 국가의 증가율 1.5%의

2배이다. 그 결과 실업률은 10.1%에서 6.2%로 감소하였다.

경제정책 수립과정, 특히 임금결정에의 노조의 참여는 노사분규를 현저하게 감소시켰다. 1983년 4월부터 1988년 12월까지 월평균 근로자 1천명당 근로손실일수는 239.9인데, 이는 1976년 1월부터 1983년 2월 기간보다 58% 이상 낮아진 수치이다. 국내실질비농업 단위노동비용도 동기간 동안에 10.5% 떨어져 60년대말의 수준과 비슷하다.

기업영업이익의 국내총생산에 대한 비율은 1988년 4/4분기에 18.3%였다. 이 비율은 지난 20년간 1982년 12.6%로 가장 낮았으며 노동당 집권기간의 평균은 16%였다. 이와 같은 기업의 이윤확대는 투자를 촉진시켰는데 1989년 투자 대 GDP 비율은 지난 35년간 가장 높은 수준에 이를 전망이다.

한편 호주 경제성장의 기초가 된 「사회합의」는 사회정의 구현의 수단이기도 하였다. 협정을 통하여 과도한 임금상승이 억제되어 고용의 기회를 제공하였다. 그 결과 1인당 실질 가계가처분소득은 그 기간 동안에 5% 증가하였다. 뿐만 아니라 정부는 각종 사회보장혜택을 확대하였다. 어린이부양(저소득가계를 보조하는 지원이 60% 실질상승하였고 연금이 7% 실질상승(현재 연금은 주당 평균수입의 25% 수준) 하였고, 일반의료보험도 도입되었다. 재정적으로 지원이 필요한 학생들을 보조하는 교육수당이 상승하여 학교를 졸업하는 학생비율이 58% 증가하였다. 지난 5년간 공공주택 부문 투자가 그 전 5년간에 비하여 2배로 증가하였다.

「사회합의」 초기 일부 사용자들은 그 성과에 대해 회의적이었으나 「사회합의」를 통하여 과도한 임금인상이 억제되자 이를 지지하는 사용자도(특히 금속산업에서) 늘어났다¹⁾.

끝으로 「사회합의」 경험은 노·사·정의 보다 광범위한 협조관계를 유발하였다. 1980년초의 대립적 태도와는 대조적으로 이제 노·사·정이 더 높은 노사환경을 창조하기 위해 함께 노력하고 있다. 예를 들어 1988년 ACTU와 CAI는 작업장 개선에 대한 공동선언을 발표하기도 하였다. 그리고 같은 해에 금속산업 노사는 기계산업과 금속산업의 고용조건개편(award restructuring)에 합의하였다.

호주가(대부분의 나라에서) 실패한 소득정책을 성공적으로 수행할 수 있었던 제원인을 살펴보면,

첫째, 노사관계제도의 특수성이 충분히 고려된 신축적 정책이 수립되었다(강제중재제도가 발달하여). 제도적으로 호주노사관계위원회의 영향이 큰 점이 고려되어 우선 중앙집중적 임금결정제도로 복귀함으로써 80년대초의 '임금인상-물가상승' 악순환을 극복할 수 있었다. 한편 대외적 경제여건이 악화된 1980년대 중반에는 중앙집중적 임금결정제도를 포기하고 이원적임금체계를 도입하여 사업장단위에서 노사가 효율성 및 생산성 제고를 위하여 노력하도록 유도하였다.

둘째, 노동운동세력을 주요정책결정 과정에 참여시킴으로써 다른 국가와는 달리 노동조합-특히 노동운동 지도자-이 산업구조개편의 선도적 역할을 수행토록 하였다. 국가나 주단위 정부, 산업계 및 노동운동 지도자는 정기·부정기적으로 회동하여 주요현안을 논의하였으며 이러한 과정은 노동운동세력이 주요현안 해결에 자발적으로 참여하도록 하는 데 결정적인 역할을 하였다.

80년대 중반 이원적임금체계 도입으로 하부조직원의 반발에도 불구하고-단위사업장에서 생산성제도가 강제될 수 있었던 이유중의 하나는 상부구조의 노동운동세력이 정책결정에 참여하였기 때문이다.

셋째, 정부는 사회보장혜택을 확대함으로써 기업차원에서의 이익분쟁소지를 줄였다.

과도한 임금인상이 장기적으로 지속될 경우 '임금인상-물가상승-임금인상'의 악순환은 필연적인 결과이다. 그러나 근로자의 입장에서 보면 물가상승에 따른 실질임금 저하를 감수할 수 없다.

이에 대한 해결책으로 호주정부는 근로자에게 과도한 임금인상을 자제하도록 요구하는 대신 소득세율을 낮추고, 주택, 의료, 교육 등 각종 사회보장혜택을 확대함으로써 기업차원에서 임금에 대한 노·사의 의견 차이를 축소시켰다.

근로자의 실질소득을 보전하여 주되 기업차원에서 노사의 적정임금인상률에 대한 의견 차이를 줄이는 정부의 재정책은 산업평화 정착은 물론 노사의 사업장단위 생산성제고 노력에도 기여하였다고 평가된다.

넷째, 「사회합의」를 계기로 노·사·정이 합심하여 악화된 국내의 경제여건을 극복할 수 있었던 근본적인 배경은 1970년대 중반과 1980년대 초반의 경기불황 경험이었다는 것을 부인할 수 없다.

호주는 1973~74년, 1981~82년에 경제가 급속히 성장하였는데 두 기간 모두 그 직후 임금폭등, 악성인플레이가 나타나 경기가 침체되고 대량실업이 발생하였다. 이에 대한 원인의 하나로 생산성을 상회하는 과도한 임금인상이 지적되었다. 따라서-모든 호주인의 생활수준을 유지·향상시켜 주는-장기적인 비인플레이적 경제성장에 대한 국민적 요구가 증가하였는데, 이를 배경으로 「사회합의」가 제시되었던 것이다.

한편 「사회합의」를 통한 호주의 산업평화 정착화과정은 힘에 의한 영국식 해결방법과는 다른 차원의 노사관계안정화 방안을 제시하여 주고 있다.

영국의 대처(Thatcher)수상은 취임후 -'영국병'이라 통칭되는-불안정한 노사관계로 인한 국민경제적 피해를 노동운동에 대한 강경대응노선을 유지함으로써 극복한 것으로 평가된다. 반면에 호주는 대립보다는 노동운동세력을 정책결정과정에 참여케 하여 주요현안문제를 이해시킴으로써 그들의 협조를 구하는 방식을 택하였다.

이와 같은 접근방법의 차이는-영국과는 달리-집권당과 노동운동세력과의 관계가 우호적이라는 데서 상당부분 연유한다. 그러나 호주의 노사관계가 과거의 노동당집권 시기에 항상 안정적이지 않았다는 점을 고려하면 「사회합의」정신으로 대표되는 노·사·정의 인식전환도 협조적 접근방식의 산업평화 정착을 가능케 한 주요요소라고 판단된다.

주석 1) 「사회합의」에 대한 사용자단체의 평가는 다양한데, 사용자단체의 대표적인 호주산업협회(Council of Australian Industry)는 매우 부정적인 견해를 가진다. 즉 80년대초 경기불황의 지속화에 따른 실질임금 저하를 노동당 정부가-집권초기 「완전물가연동제」를 도입하였으므로-「사회합의」를 통하여 보장하여 주었다는 견해이다. 반면 대기업 최고경영자협의회인 호주경영협의회(Business Council of Australian)는 「사회합의」가 80년대 이후 호주노사관계 안정화에 기여하는 계기를 마련하였다는 점을 인정한다. 호주 제조업에서 가장 중요한 위치를 차지하고 있는 금속산업협회(MTIA)는 매우 긍정적인 평가를 하고 있다.

VI. 結論 및 示唆點

호주는 노사관계 주요당사자들이 대결보다는 타협과 협의를 통하여 국내외 위기상황을 극복함으로써 지속적인 성장기조를 유지하였다. 특히 노동운동세력이 주요정책결정 과정에 직접 참여케 함으로써 산업구조조정을 선도하도록 유도한 것이나 정부가 사회보장혜택의 확대를 통하여 임금에 관한 사회합의에 도달한 것 등은 우리에게 시사하는 바가 크다.

전환기적 시점에 있는 우리나라 노사관계 안정화의 가장 큰 장애요인으로 지적되고 있는 것이 노·사·정 상호간의 불신이다. 노동운동세력은 과거 정부의 친사용자적 태도에 대한 불신을 아직 가지고 있으며 노동운동세력내에서도 상호불신이 깊다. 사용자는 아직도 정부의존적 태도를

지양하지 못하고 있다. 또한 정부는 6.29이후 공정한 중재자의 위치를 추구하고 오고 있지만 그것이 충분히 확립되었다고 하기는 어렵다.

노사관계 주요당사자간의 이와 같은 불신은 상대방에 대한 상호간의 정보부족, 의견교환 기회가 부족하기 때문에 상당부분 생긴다. 호주가 정기·부정기적 노·사·정 회담을 통하여 노동조합에게 현 경제상황을 이해시키고 협조를 구하였다는 것을 고려하면 우리나라도 노·사·정간의 보다 적극적이고 심도있는 의견교환과 상호교류가 이루어져야 한다. 특히 주요정책결정 과정에 노동운동세력의 상부구조를 참여시키는 제도적 장치에 대한 검토가 필요하다.

자율적인 노사관계가 확립되어 있는 나라에서는 정부는 민간부문(임금결정을 포함한) 이익분쟁에 직접적으로 개입하지 않는 것이 통례이다. 그러나 호주의 소득정책 경험은 정부가 민간부문 임금 교섭에서 다른 차원의 역할을 할 수 있다는 것을 실증하였다.

즉 정부가 노동운동세력에 대하여 임금인상 요구를 자제하도록 요구하는 대신 각종 사회보장 혜택의 확대를 통하여 근로자의 「사회임금」 수준을 유지시켜 줌으로써 실질적 보상수준을 어느 정도 확보하고, 사업장단위 노사의 분규소지를 줄일 수 있다는 것이다.

우리 나라에서 임금관련 노사분규가 격화되는 것은 노총추정 최저생계비가 근로자 현 임금수준의 2배 정도가 된다는 현실이 나타내듯이 근본적으로 임금만으로는 근로자의 생활수준 향상욕구를 충족시킬 수 없기 때문이다.

따라서 기업내 복지기금을 조성하고, 주택임대 및 구입에 관한 지원을 확대하여 근로자 재산형성을 도와주고, 근로자소득에 대한 조세혜택을 부여하는 등 각종 사회보장제도의 대폭적인 개선을 통하여 근로자의 생활수준 향상욕구를 충족시켜 줌으로써 임금인상 요구에 따른 기업 내 노사마찰을 축소시키는 정부역할이 필요하다고 판단된다.

노사문제를 보는 주요당사자간의 시각이나 접근방법의 차이가 축소되어야 한다. 노동운동세력은 노사문제를 근로자 생존권 확보의 -일부는 정치투쟁의 일부부분으로 인식하기도 하지만- 차원에서만 파악하고 있는 반면 사용자는 제도적인 측면을 무시하고 경제적인 시각에서만 접근하는 경향이 있다. 정부부처내에서도 제도적 측면과 경제적 측면을 조화하는 포괄적인 시각이 아직 정립되어 있지 않은 상태이다.

호주가 노사관계제도의 특수성을 고려한 신축적 정책운영으로 국내외 경제위기를 극복한 사례는 우리 나라도 보다 종합적인 관점에서 노사문제를 보는 노·사·정의 특히 정책당국의 시각정립이 필요하다는 것을 나타낸다.

끝으로 호주가 「사회합의」를 시작으로 대결보다는 대화와 타협을 통하여 노사관계를 안정화시킬 수 있었던 배경은 노·사·정의 현 상황에 대한 위기의식이 일치하였기 때문이다.

우리 나라도 대외 의존적 경제구조로 인하여 불안정한 노사관계가 지속된다면 경제가 위기에 처할 우려가 크다. 경제상태가 악화되면 그만큼 각 노사관계 주체(노·사·정부) 사이에 대화를 통하여 문제를 해결하기는 어렵게 된다. 오히려 호주의 경험과 같은 좋은 선례를 참고로 하여 미리 대화를 통하여 상대방의 입장을 이해하는 노력을 하고 전반적인 경제상황에 대한 공통적 인식정도를 높임으로써 앞으로 경제적 어려움에 처하는 경우 우리 나라 방식의 「사회합의」를 유도할 수 있는 기반을 조성해 나아가야 할 것이다.

第2主題

英·美 및 스웨덴의賃金에 관한 社會的 合意

賃金·物價의 安定을 위한 自制와 說得
-英國과 美國의 經驗- 김 태 기¹⁾

I. 序論

생산성을 상회하는 과도한 가격과 임금의 인상이 물가상승을 유발하여 전체 근로자들의 실질임금을 떨어뜨리고 구매력을 감퇴시켜 결국 국내는 물론 해외부문에서 수요를 감소시켜 경제성장을 저해할 수 있다는 것은 역사적 경험을 통하여 잘 알려진 사실이다. 특히 물가상승이 근로자들은 물론 일반국민들의 물가상승에 대한 기대를 높이기 때문에 근로자들로 하여금 실질임금을 보전하기 위해서 보다 과도한 임금수준을 요구하게 만드는 이유가 되기도 하였다. 또한 임금수준이 증가하게 되면 기업의 노동에 대한 수요가 줄어들면서 경제 전체로 보아서 고용이 감소하고 실업이 증가하게 된다.

임금·물가의 안정과 고용의 증대는 주요 국가의 최대 경제정책 목표중의 하나가 되어 왔다. 각국은 이러한 정책목표를 1930년대이래 적어도 1970년대 말까지 「케인즈」(Keynes)식의 전통적인 재정·금융정책을 통하여 달성하려고 하였지만 이러한 목표를 전통적인 정책수단으로 달성하기 어렵다고 판단될 때 정부는 전통적인 정책수단 이외에 임금과 가격인상의 자제를 국민들에게 설득하거나 직접 또는 간접적으로 통제하게 되었다.

미국과 영국은 세계에서 가장 오랜 경제발전의 역사를 가지고 있거나 가장 커다란 경제규모를 유지하고 있는 나라라 할 수 있다. 두 나라 모두 시장경제원리를 비교적 충실하게 지켜왔던 나라이고 또한 정치적으로 민주주의를 가장 앞당겨서 실시했던 나라에 속한다고 할 수 있다. 그러나 두 나라 모두 경제운영에 대한 정부의 역할이 20세기에 들어와서 더욱 커지고 있는데, 소수의 利益集團이 자신만의 이익을 추구하여 다수 국민의 이익을 저해한다고 판단될 때 정부는 국민적 합의를 통해서 지나친 이익추구를 억제하는 정책을 펴왔다. 두 나라 모두 국민경제에서 중요한 위치를 차지하는 산업이 소수의 대기업에 의해서 지배되어 왔거나 또 주로 이러한 산업에는 강력한 노동조합이 존재하여 노동력의 공급을 독점하여 임금과 제품가격의 결정에 커다란 영향을 미쳐왔다.

이들 두 나라에서는 다른 나라와 마찬가지로 임금과 물가의 안정을 위한 정부의 설득이 성공을 거두기 위해서는 소수의 대기업과 강력한 노동조합의 자제가 필요했다. 그러나 이들 소수의 이익집단의 자제는 임금과 물가의 안정에 대한 국민적 여론에서 나올 수 있었고 또한 정부의 설득은 노·사의 경제문제의 심각성에 대한 공감대와 국민적 여론이 형성되었을 때 성공할 수 있었다. 이들 두 나라에서 임금과 제품가격인상의 자제를 위한 정부의 정책은 국민의 지지, 임금·가격상승의 원인이 되는 경제적 환경, 정치적 환경에 따라 달랐다. 1930년대이래 임금·가격인상의 자제를 위해서 두 나라 모두 다양한 정책을 실시한 경험이 있는데, 이러한 정책을 정부의 역할에 따라 다음과 같은 4가지 정책으로 구별할 수 있다.

첫째, 비공식적 自制誘導政策

둘째, 공식적 自制誘導政策

셋째, 자발적 所得政策

넷째, 강제적 所得政策

「비공식적 자제유도정책」 하에서 정부는 임금과 가격상승의 자제를 위해서 임금과 물가의 결정에 직접 개입하지 않고 노사당사자들이 스스로 자제하도록 만드는 것으로 1950년대 영국의 보수당 정부와 노동조합의 관계에서 그 예를 찾을 수 있으며, 「공식적 자제유도정책」 하에서

노사 또는 노·사·정이 임금 및 가격인상에 대한 자제를 스스로 하기로 어떤 협약에 도달하는 것을 의미하는데 이 글에서 다루는 1970년대 중반의 영국의 노동당 정부와 노동조합 사이의 社會契約(social contract)으로 대표된다. 「자발적 소득정책」은 임금 및 가격인상에 대해서 정부가 기준을 제시하고 노사는 자발적으로 정부의 기준을 따르게 되는 정책을 뜻하는데 이것은 이 글에서 다루는 1960년대 초반의 미국의 賃金·物價指針(Wage-Price Guideposts)政策으로 대표되며 「강제적 소득정책」은 정부가 임금 및 가격인상에 대한 기준을 제시하고 노사가 이를 준수하도록 입법화하는 것을 의미하는데 영국과 미국에서 1970년대 초반에 실시된 적이 있다.

위에서 열거한 여러 가지 정책들은 영국과 미국에서 실시될 때 실시 당시는 비교적 상당한 효과를 거두었으나 실시기간이 길어지면서 그 효과는 퇴색하였다. 그럼에도 불구하고 임금과 가격이 급속하게 올라가서 국민경제를 위협할 때는 이러한 정책중의 하나는 언제나 고려되었거나 실시되게 되었다. 미국은 강력한 대통령중심제를 유지하였는데 임금·제품가격 인상의 자제에 대한 정책결정은 주로 대통령을 중심으로 이루어졌다. 반면에 내각제를 오랜 전통으로 가지고 있고 노동조합이 정치적으로 의회의 구성에 직접 영향을 미치는 영국은 임금·제품가격 인상의 자제정책은 의회와 노동조합의 협의를 통해서 이루어졌다. 미국은 1960년대 초반의 「케네디」(Kennedy) 행정부의 賃金·物價指針(Wage-Price Guideposts)政策이 비교적 성공적이었던 것으로 평가되며, 영국은 1950년대 보수당 정부 하에서 노동조합과 정부 사이의 묵시적 협조 하에 이루어진 임금·물가정책 그리고 1970년대 중반의 社會契約(social contract)이 비교적 성공적이었다고 평가된다.

이 글은 이러한 정책들이 어떤 배경 속에서 나오게 되었으며 어떻게 성공적으로 실시되었는지 소개하는 데 그 목적이 있다. 이 글의 계획은 제 II 장에서 1970년대 중반 영국의 경험을, 제 III 장에서 1960년대 초반 미국의 경험을, 제 IV 장에서 두 나라의 경험이 우리나라에 미치는 시사점이 무엇인지 고찰한다.

주석 1) 한국노동연구원 연구위원

II. 英國의 經驗 : 1970年代 中半의 社會契約

1. 英國의 勞使關係 : 要點

영국은 제2차 세계대전 이후 5,000만 명이 약간 넘는 인구를 가지고 있으며 이 중에서 40% 이상이 경제활동에 참여하고 있다. 경제활동인구 중에서 34% 정도는 제조업에 종사하고 있다. 영국의 정치구조를 보면 제1차 세계대전 이후 노동당과 보수당이 의회에서 다수를 차지하고 있으며 공산당을 비롯한 몇 개의 소수정당이 존재한다.¹⁾

영국 노동당의 정치적·경제적 기반은 노동조합에서 찾을 수 있다. 영국의 노동조합들은 19세기말에 전국적 연합체로서 勞動組合評議會(Trade Union Congress : TUC)를 만들었으며 대부분의 노동조합이 여기에 가입하고 있다. 노동조합평의회(TUC)의 주요 임무는 정책활동과 로비활동에 있으며 영국정부의 정책결정에 직·간접으로 참여하고 있다. 노동당과 노동조합평의회(TUC)는 위원회들을 설치하여 노동당의 경제·사회문제 등에 관련된 정책을 다루고 있다. 노동조합의 조직률은 1970년대 들어와서 약간 증가하여 약 50% 수준을 유지하고 있으며 노동조합은 대부분 「클로즈드 샵」(closed shop) 제도로 운영되고 있다.

노동조합평의회(TUC)에 대응하는 사용자들의 전국적 연합체로서 英國産業聯盟(Confederation of British Industry : CBI)이 있는데 사용자의 이익을 대변하는 정책개발과 로비활동이 주된 활동으로 하지만 직접 단체교섭에 참여하지 않는다. 영국산업연맹(CBI)에 소속되어 있는 기업은 영국의 전체 근로자의 50%이상을 고용하고 있다.

영국에서 단체교섭은 자발적으로 이루어지며 또한 단체협약도 법적 보장을 받지 않고 노사간의 교섭력과 紳士道에 의해서 뒷받침된다. 단체협약은 대체로 매년 갱신되는데 공동교섭의 경우 산별 노동단체와 사용자단체 사이에 이루어지며 기본급의 결정이 주된 내용이 된다. 공동교섭은

제1차 세계대전 이후 자리잡고 있으나 1960년대 이후 공동교섭의 비중이 작아지고 대신에 작업장단위에서 이루어지는 단일교섭의 비중이 커지는 추세를 보이고 있다. 작업장단위의 교섭은 작업반장(shop stewards)과 경영진의 담당자 사이에 이루어지는데 공동교섭보다 교섭의 범위가 넓은 편이다.

2. 公式的 自製誘導政策 : 1970年代 中半의 勞動當 執權과 社會契約政策

가. 背景

1974년에 노동당은 보수당을 근소한 차이로 재집권하게 되었다. 따라서 노동당의 「윌슨」(Wilson) 수상은 정치적으로 기반이 취약하였기 때문에 정치적 입지의 강화를 위해서 노동조합과 협조를 긴밀하게 하고 노동조합의 신임을 얻을 필요성을 느끼고 있었다. 한편 노동당의 후견인 역할을 하는 노동조합평의회(TUC)도 1970년대 초반 보수당 집권 하에 취약해진 노동조합의 지위를 회복시키기 위해서 새로 등장한 노동당의 정치적 지위를 강화시킬 필요성을 느끼고 있었다. 노동당이 집권하기 시작했을 때 경제적으로는, <표 1>에서 보듯이, 1973년 석유위기로 인해 국제원자재가격이 상승하여 물가가 급격하게 상승하고 있었고, 국제수지도 악화되어 가고 있었고, 보수당 정부 하에서 실시되었던 임금·물가정책이 실패로 돌아가면서 임금이 폭발적으로 상승하고 있었다.

나. 社會契約의 登場과 그 內容

보수당 정부의 임금·물가통제정책이 실패로 돌아가자 노동당은 1973년부터 노동조합평의회(TUC)와 함께 임금·물가상승을 억제하기 위해서 社會契約(social contract) 정책의 도입을 검토하고 있었다. 사회계약의 중요한 골자는, 노동당과 노동조합평의회(TUC) 사이의 「經濟政策과 生計費에 대한 共同宣言」(Joint Labor Party and TUC Statement on Economic Policy and the Cost of Living)에서 그 방법론이 나타나는데, 국민생활에 밀접한 품목은, 예를 들면 주택·식료품 가격을 통제하고, 근로자들은 임금인상을 자제하는 대신 정부는 소득재분배를 강화시키는 조치를 취한다는 것이었다. 노동당 정부는 1974년 집권 후 임금·물가상승의 억제를 정책의 최우선에 두고 먼저 노동조합평의회(TUC)의 신뢰를 얻기 위해서 저소득층을 위해서 저소득층에 대한 정부의 지원을 강화하는 복지정책을 실시하였고 또한 노동부장관에 좌파계열의 사람을 임명하였다. 노동조합평의회(TUC)는 노동당 정부가 노동조합의 신임을 얻기 위해서 노력함에 따라 1974년에 임금인상을 억제하는 데 공식적으로 동의하게 되었는데 이것을 「團體交涉과 社會契約」(Collective Bargaining and Social Contract)이라는 문서에서 발표하였다. 이 문서의 주된 내용은 노동조합은 1974~75년 임금교섭에서 임금수준은 단체교섭을 통해서 결정하되 임금인상의 폭은 생계비상승을 보전하는 수준에서 이루어지도록 하고 생산성을 향상시키도록 임금교섭을 한다는 것이었다.

<표 1> 1973~79년 사이의 영국의 주요경제지표

(단위 : %)

	실질국내총 생산증가율	소비자물 가지수 증가율	실업률	應需평균임금 상승률	전체인로가 의 실질소 득증가율	국내총생산에서 정부구제가 차 지하는 비율	무역수지의 변화를
1973	7.5	9.2	2.7	15.1	3.2	18.4	-11.3
1974	-1.0	16.0	2.6	20.0	3.3	20.1	-11.9
1975	-0.6	24.2	3.9	23.4	2.9	22.0	7.8
1976	3.6	16.5	5.3	13.2	-3.0	21.6	-2.0
1977	1.3	15.8	5.7	8.6	-4.8	20.4	2.5
1978	3.3	8.3	5.7	13.8	5.5	20.1	6.7
1979	1.4	13.4	5.4	16.0	2.5	20.0	0.5

자료 : OECD(1982); Flanagan, et al. (1985)

다. 展開過程과 評價

1) 社會契約의 導入期 (1974~75)

1974년에는 국제원자재가격의 상승에 따라 물가상승의 압력이 커지고 있었다. 또한 노동당 정부는 국제수지 악화를 개선하고 또한 노동조합의 요구에 의하여 輸入을 억제하는 무역정책을 채택하게 되었는데 이것은 물가를 더욱 급격하게 상승하게 만들었다. 이때 일부 노동조합과 근로자들은 노동조합평의회(TUC)의 사회계약을 무시하고 과격한 임금투쟁을 전개하였는데 임금은 급격하게 상승하였다. 1974년 4/4분기의 임금은 27%나 올랐으나 물가는 17%상승에 그침으로써 결과적으로 제품가격의 통제는 비교적 효과적이었지만 임금은 생산성 향상보다 훨씬 많이 올랐기 때문에 노동당과 노동조합평의회(TUC) 사이의 사회계약은 위기에 봉착하게 되었다. 이때 영국이 北海油田의 개발로 석유수출국이 되면서 해외로부터 달러가 유입되었고 영국이 경제위기를 극복하도록 국제적 차관이 제공되게 되었지만, 영국정부는 물가의 안정을 위해서 통화발행을 억제하고 제품가격의 인상을 통제하고 있었기 때문에 流動性 危機(liquidity crisis)에 직면하게 되었고 또한 생산과 산업투자는 극도로 위축되어 영국경제가 파탄에 도달한 것이 아닌가 하는 우려가 팽배해지기 시작했다.

2) 社會契約의 定着期 (1975~77)

1975년에 들어와서 국민들의 여론이 노동조합의 지나친 임금인상요구 때문에 악화되기 시작했고 동시에 노동운동지도자들은 물론 일반 노동조합간부들 사이에서 무분별한 임금상승이 국가 전체에 손해를 가져온다는 인식이 팽배하게 되었다. 1974~75년 사이의 임금협상의 결과에서 임금이 폭발적으로 오르게 되자 노동당 정부 일각에서는 임금상승을 법적으로 통제하는 방법을 검토하였다. 그러나 英國産業聯盟(CBI), 노동조합평의회(TUC) 모두 임금·물가의 결정에 대한 정부개입을 반대하였기 때문에 이 방법은 채택되지 못했으나 정부의 임금·물가안정에 대한 강경한 방침이 굳어지고 또 이런 분위기는 노동조합과 사용자로 하여금 임금·제품가격의 인상을 스스로 자제하여야 된다는 필요성을 더욱 크게 느끼게 만들었다. 이러한 가운데 노동조합평의회(TUC)는 「인플레이션의 克服」(The Attack on Inflation)이라는 報告書를 통해서 1975~76년 임금교섭에 있어서 연간소득이 £8,500인 고소득근로자의 임금인상은 동결하고 그 이하의 소득에 해당하는 근로자는 週當 £6까지 인상시킬 수 있다는 임금지침을 내놓았다. 이때 정부는 노동조합평의회(TUC)가 임금인상의 억제를 위해서 1974~75년 임금협상 때보다 적극적인 조치를 취하게 되자 영국경제의 어려움에 대한 국민적 공감대의 형성을 위해서 대대적인 홍보를 실시하였다. 1975년 중반부터 이러한 정부와 노동조합의 노력에 힘입어, <표 1>에서 보듯이, 임금 및 물가상승의 폭은 1976년에는 크게 둔화되기 시작하였다.

노동당 정부는 임금·물가의 안정에 대한 유리한 분위기를 바탕으로 노동조합평의회(TUC)와 1976~77년의 임금협상에서 노동조합의 자제를 위해서 의견교환을 일찍이 시작하게 되었다. 이때 노동당과 노동조합평의회(TUC) 사이의 주요 합의사항은 「인플레이션의 克服-두 번째 해」(The Attack on Inflation - The Second Year)의 문서에서 나타나는데, 노동조합은 임금인상을 자제하고 그 대신 정부는 노동조합의 임금억제 노력에 대응하는 수준에서 근로자들의 세금부담을 낮추어 주는 것을 주된 내용으로 하고 있었다. 이것은 1976년 예산이 노동조합의 임금지침에 좌우되는 것이어서 언론들은 代表없는 稅金(Taxation without Representation)이라고 표현하였다. 이때 정부와 노동조합의 합의내용은 임금인상률을 5% 이하로 억제하고 그에 따라 세금을 낮추는 것이었다. 임금인상은 週當 £50 이하의 근로자는 5%이상 허용하고 £80 이상의 근로자는 4% 이하로 억제하기로 합의하였다.

그러나 영국은 계속 무역적자에 시달리게 되면서 1976년에는 英國貨의 위기에 봉착하게 되었는데, 이때 IMF는 영국에 차관을 제공하는 대신 노동당 정부는 통화량을 줄이고 방만한 공공지출을 축소하라고 압력을 가하게 되었다. 1976년에는 英國貨가 40%나 절하되고 수입가격이 폭등하게 하면서 1977년 상반기의 물가는 16%나 상승하게 되었지만 정부와 노동조합의 노력에 힘입어 임금인상은 1975년 2/4분기의 33.1%에서 1976년에 3/4분기에 18.7%로 하락하였고 동기간중 물가상승은 26.6%에서 13.7%로 줄어들게 되었다.

그러나 1977년 임금협상이 시작되었을 때 2년 이상 노동조합의 임금인상 자제 때문에 근로자들의 실질임금은 크게 떨어지게 되었고 특히 숙련근로자들의 상대적 임금은 더욱 크게 떨어지게 되면서, 일부 노동조합의 불만은 크게 고조되었다. 이러한 분위기에 불구하고 노동당 정부는 소득세를 감면하는 대신 노동조합은 임금 인상을 자제하는 정책을 추진하였다. 그러나 정부의 제안에 대해서 노동조합평의회(TUC)는 처음에는 소득세 감면으로 조합원들의 실질임금을 보전하고 불만을 무마하는 데 역부족이라고 반대하였다. 그러자 노동당 정부는 임금억제정책을 일방적으로 결정하는 방법을 검토하게 되었고 동시에 노동조합이 협조를 하지 않으면 내각의 총사퇴도 고려한다고 밝혔다. 그러나 내각 총사퇴를 바라지 않는 노동조합은 부득이 노동당 정부의 제안을 받아들여지게 되었다. 노동조합의 임금인상 억제노력에 힘입어 1977년 후반부터 1978년 중반까지의 기간중 물가상승률은 7.7%로 떨어지게 되고 임금상승은 15%에서 머물게 되었다.

3) 社會契約의 限界 (1978~79)

1978~79년 임금협상에 있어서 노동당 정부는 노동조합의 임금인상의 자발적인 자제는 한계에 도달했다고 판단하고 모든 근로자의 임금인상은 일률적으로 5%에서 머물러야 한다는 정책을 노동조합과 합의 없이 내놓게 되었다. 노동당 정부는 이러한 정책을 추진하는 수단으로서 정부의 임금인상지침을 위반할 때 정부계약의 자격을 정지시키는 등 비공식적 압력을 개별기업과 노동조합에 가하였다. 그러나 이것은 일반국민들, 특히 보수당의 강력한 반발을 가져오게 하였다. 이때 노동당 정부는 정부의 비공식적 압력을 통한 정책의 추진을 포기하고 대신에 임금상승을 9%까지 허용하도록 하였다. 그러나 이러한 정책은 별다른 설득력을 가지지 못하고 근로자들의 불만이 커지면서 노사분규는 거세게 발생하였다. 1979년 선거에서 노동당은 이러한 경제정책의 실패에 기인한 국민의 지지 감소로 보수당에게 패배하게 되었다.

주석 1) 1980년대 이후 이념적으로 보수당과 노동당의 가운데에서 있는 연합(Alliance)의 비중이 커지고 노동당의 의식은 줄어들고 있다.

III. 美國의 經驗 : 1960年代 初半의 「케네디」 行政府의 賃金 · 物價指針政策

1. 勞使關係 : 要點

1960년대 초반에 미국은 인구가 1.8억명 정도가 되었고 노동참가율은 약 55%를 기록하고 있었다. 국민경제에서 제조업이 약30%를 차지하고 있었고 전체 민간노동력 중에서 22% 정도가 노동조합에 가입하고 있었다. 미국은 대통령중심제를 채택하였고 의회는 민주당과 공화당에 의한 양당체제가 확고하게 자리를 잡고 있었다. 미국은 대통령의 권한이 막강하여 경제정책의 결정에 상당히 깊숙한 영향력을 행사하고 있었다. 노동조합과 정당은 일정한 관계를 맺지는 않았지만 노동조합은 비교적 일관성 있게 민주당을 지지하고 있었고 민주당은 공화당보다 노동조합에 대해서 유리한 입법태도를 취하였다.

미국의 노동조합은 전국적인 단일조직으로 AFL-CIO(American Federation of Labor-Congress of Industrial Organizations)가 있으며 AFL-CIO 밑에 많은 산별 조직들이 존재한다. AFL-CIO는 정책개발과 로비활동을 담당하지만 직접 단체교섭에 관여하지 않는다. 단체교섭은 기업별단위로 이루어지는 경우가 많기 때문에 교섭단위의 숫자가 많아 약 2만개 정도에 이르렀다. 1950년대 이후 각 산업에서 몇 개의 큰 기업의 교섭결과는 다른 기업이 따라가는 교섭구조, 즉 Pattern Bargaining이 자리잡고 있었다. 1960년대 미국산업에서 물가와 임금의 결정에 커다란 영향을 미치는 산업은 자동차와 철강산업이었다. 미국의 단체교섭은 대체로 3년마다 갱신되었고 단체협약은 대단히 포괄적이어서 임금 및 근로조건에 관련되는 내용을 상세하게 다루고 있다. 임금은 대체로 생산성 향상과 물가의 변화와 연동한 生計費 調整(cost of living adjustment)을 가지고 결정되고 있었다.

2. 自發的 所得政策 : 「케네디」의 貸金 · 物價指針政策

가. 背景

1961년 「케네디」 행정부는 국제관계에서 미국의 지위를 강화시키고 국내 정치적으로 개방화정책을 추진하며 경제적으로 완전고용의 달성, 임금 · 물가의 안정 등을 목표로 삼으며 등장하게 되었다. 그러나 「케네디」 행정부의 경제정책의 최우선 당면과제에 대해서 학계에서도 의견이 나뉘어 있었고 행정부내에서도 의견이 나뉘어 있었다. 임금 · 물가정책에 대해서 이 당시 「케네디」 대통령에게 경제정책을 자문해 준 Samuelson 교수는 정부의 관여는 시장이 불완전한 부문에 대해서 제한적으로 사용되어야 한다고 하였고, 반면에 Rostow 교수는 임금 · 물가의 결정에 정부의 관여를 증대시켜야 한다고 주장하였다. 행정부내에서도 財務部는 (Department of Treasury) 재정수지의 균형을 강조하였던 반면에 經濟諮問會議와 (Council of Economic Advisers : CEA)와 勞動部 (Department of Labor)는 총수요확대정책을 통해 고용기회의 창출과 완전고용의 달성을 강조하였다. 「케네디」 대통령은 처음에는 총수요확대가 재정적자를 가져 올 우려가 있고 임금 · 물가의 안정을 위협하고 이것이 결국 미국의 국제경쟁력을 떨어뜨린다고 반대하였다.

그러나 1961년에 들어와서 실업의 증가가 두드러지고 경제자문회의(CEA)의 의장이었던 Heller는 현재의 경제환경으로 보면 총수요확대정책을 실시한다 해도 물가를 자극시키지 않고 완전고용을 달성할 수 있다고 대통령을 집요하게 설득하였다. 이러한 경제자문회의(CEA)의 설득은 성공을 거두어 결국 대통령, 연방준비은행(Federal Reserve Bank), 재무부로부터 임금 · 물가가 안정을 유지하는한 총수요확대정책에 동의한다는 입장을 얻어내게 되었다.

<표 2> 1960~66년의 미국의 주요경제지표

(단위 : %, 재정수지는 10억달러)

	실질국민총 생산증가율	소비자물가지 수 증가율	실업률	실질임금 상승률	재정수지
1960	1.6	1.6	5.5	1.8	3.0
1961	1.0	1.0	6.7	2.0	-3.9
1962	2.2	1.1	5.5	2.4	-4.2
1963	1.6	1.2	5.7	1.5	0.3
1964	1.5	1.3	5.2	1.4	-3.3
1965	2.7	1.7	4.5	1.7	0.5
1966	3.6	2.9	3.8	1.5	-1.8

자료 : Baumol and Blinder (1988)

나. 展開過程

1) 임금 · 물가지침정책의 준비

1961년 여름 임금 · 물가의 안정의 중요성에 대한 인식은 경제자문회의나 관련 부처 사이에 이루어졌으나 경제자문회의(CEA)는 임금과 물가의 안정을 위한 구체적인 방안을 준비하고 있지 못했다. 경제자문회의(CEA)는 임금 · 물가의 안정을 위한 노동조합, 사용자, 일반국민의 협조를

구하고 임금·물가의 적정수준에 대한 노사간의 대화를 촉진하기 위해서 勞使諮問委員會 (Labor-Management Advisory Committee)를 구성하였다. 노사자문위원회의 구성에 대해서 미국자동차노조(UAW)의 위원장인 Reuther는 임금·물가를 억제하는 기능을 강화하기보다 임금·물가의 결정에 관련된 중요부문의 사용자와 노동조합이 임금 및 가격의 인상에 대한 자신들의 견해를 일반국민들에게 설명하는 기회를 제공하자고 제의하였다. 그러나 기업측에서는 이러한 과정은 자기들의 이익을 위해서 경쟁기업이나 노동조합을 서로 중상모략하는 기회가 된다고 반대하였다.

1961년 정부의 임금·물가안정을 위한 노력에 시금석이 되었던 것은 자동차산업과 철강산업의 임금·가격의 결정이었다. 경제자문회의(CEA)가 임금·물가의 안정을 위한 구체적인 지침을 만들지 못하고 단지 임금은 생산성에 준하여 인상하여야 한다는 원칙만을 세워 놓고 있는데 1961년 가을에 자동차산업의 임금협상이 시작되었다. 自動車勞組(UAW)는 철강산업의 임금인상이 안정적일 때 자신들도 임금을 생산성 향상만큼 올리겠다고 하였다. 여기에 대해서 대통령과 경제자문회의(CEA) 위원들이 업계와 노동조합대표를 상대로 임금자제의 필요성을 직접 설득하고 임금·물가안정의 필요성에 대해서 對國民 홍보를 강화하였다. 철강산업의 경우도 자동차산업처럼 경제자문회의(CEA)의 위원들이 업계대표와 노동조합대표의 설득을 통해서 자동차산업보다 더 커다란 진통을 겪었지만 임금·가격인상을 자제시키는 데 성공하게 되었다. 그러나 이러한 개별적 설득으로써는 임금·물가를 안정시키는 데 한계가 있다는 것을 경제자문회의(CEA)나 대통령은 모두 깨닫고 있었다.

2) 임금·물가지침정책의 도입

임금·가격인상을 자제하도록 만드는 일반적인 기준의 필요성을 느끼게 되면서 경제자문회의는 「大統領經濟報告書」(Economic Report of the President)를 통해서 임금·제품가격 인상에 대한 지침을 제시하게 되었다. 1962년의 「대통령경제보고서」의 임금·물가지침정책에서 제시된 주요 내용은 다음과 같다. 한 산업의 생산성이 전체 평균생산성보다 크면 제품가격을 떨어뜨려야 하며 특히 시장의 독점도가 높은 산업의 제품가격은 보다 경쟁적인 산업보다 더 많이 떨어뜨려야 한다. 마찬가지로 임금은 생산성만큼 올라가야 하며 노동조합의 교섭력이 큰 산업의 임금인상은 교섭력이 작은 산업의 임금인상보다 오를 때는 적게 오르고 내릴 때는 많이 내려가야 한다. 그리고 임금·물가지침에 대해서 몇 가지 예외규정을 두었는데, 예를 들면 성장산업은 성장에 필요한 인센티브를 줄 수 있을 정도로 임금을 올릴 수 있다고 하였다.

임금·물가지침(Wage-Price Guideposts)이 발표되었을 때 언론과 노사당사자들 사이에 그 해석에 따라 상당한 오해와 혼돈이 있었다. 그러나 보다 큰 문제는 생산성 향상에 대한 통계문제에 있었다. 생산성 통계는 그 기준과 대상에 따라 달랐기 때문에 생산성 통계의 측정에 대해서 경제자문회의(CEA)는 어떤 통계가 절대적으로 낫다고 말할 수는 없다고 주장하고 여러 가지 생산성 통계 중에서 가장 낮은 것을 적용한다고 하였다. 특히 철강산업의 임금·제품가격의 인상이 다른 산업에 미치는 효과를 막기 위해서 첫째 가격을 아무런 이유없이 올리지 못하며 둘째, 한 산업의 임금인상으로 인한 제품가격인상이 다른 산업의 제품가격의 인상의 원인이 되지 못하도록, 한 산업의 임금이산은 생산성 향상을 넘지 못하고 동시에 전체 경제의 평균 생산성 향상을 넘지 못하게 하였다. 예를 들면 철강산업의 경우 1962년 철강산업의 생산성 향상은 3.4%로 추정되었지만 전체 경제의 생산성 향상은 3.1%가 철강산업의 임금상승의 한도를 제시되었다.

3) 임금·물가지침의 한계

1963년에 「케네디」(Kennedy)대통령의 암살로 「존슨」(Johnson)이 대통령에 취임하면서 「케네디」대통령의 임금·물가지침(Wage-Price Guideposts) 정책은 그대로 승계되었다. 그러나 1964년에 들어서서 미국경제가 완전고용에 가까워지면서 임금·물가상승의 자제를 위한 노사간의 공감대는 줄어들고 있었다. 예를 들면 1964년 자동차산업의 임금협상에 자동차노조(UAW) 위원장인 Reuther는 자동차산업이 제품가격을 올리지 않는 한 임금상승을

자제하겠다는 사회적 합의를 제시하였으나 이것은 자동차산업의 호황과 근로자들의 반대로 실패로 돌아가게 되었다. 경제가 호경기에 직면하고 미국이 월남전에 참전하게 되면서 사용자들의 이익은 급격하게 증가하였고 근로자들은 그에 따른 임금상승을 요구하였다. 1965년 이후는 경제가 초과수요상태에 놓이게 되면서 임금·물가지침 (Wage-Price Guideposts) 정책은 1966년 이후 별다른 실효를 거둘 수 없게 되었다.

다. 評價

임금·물가지침정책은 일반적으로 1962년부터 1964년까지 꽤 성공을 거둔 것으로 평가된다. 소비자물가는 1957~61년 사이에 1.5% 올랐지만 1961~65년 사이에는 1.3% 올랐으며, 근로자의 평균임금은 1957~61년 사이에 3.9% 올랐지만 1957~61년 사이에 6.2% 이었다가 1961~65년 사이에 5.3%로 크게 줄었다. 미국의 임금·물가지침정책은 소수의 경제학자들에 의하여 만들어졌다. 여기에 대한 이유로는 정치적으로 보면 경제정책의 대통령중심으로 이루어졌고 경제적으로는 물가상승을 유발하지 않는 임금인상을 추정하는 기술적인 문제가 있기는 하였지만 정책의 추진과정에서 직접적인 이해당사자인 노사와 진지한 협의를 거치지 못했다는 비판을 받기도 했다

IV. 우리나라에 대한 示唆點

영국과 미국은 1930년대 이후부터 1970년대까지 급격한 임금·물가상승 또는 실업의 증가에 직면했을 때 비공식적 또는 공식적으로 정부에 의해서 임금·제품가격의 인상의 억제를 위해서 여러 가지 정책을 추진했던 점에서 공통점을 가지고 있다. 그러나 두 나라는 경제환경, 정치환경, 노사의 임금·제품가격 결정의 방식이 달랐기 때문에 임금·제품가격 인상의 억제를 추진하는 방식도 상당히 달랐다. 영국은 노사 특히 노동조합의 협력을 통해서 임금·제품가격 인상의 자제방식을 추진하였고 반대로 미국은 공공의 이익을 대표하는 경제학자나 경제정책의 주관부서의 주도하에 추진하였다. 그리고 영국의 임금·제품가격 인상의 자제정책은 단순히 임금·물가에 그치지 않고 광범위한 경제·사회정책과 같은 관련을 가지고 추진되었다. 국민들의 경제정책에 대한 지지는 정부의 임금·물가안정에 가장 핵심적인 요소가 되었기 때문에 두 나라 모두 경제문제의 심각성에 대한 국민적 공감대를 확보하기 위해서 주력하였다. 비록 두 나라 모두 임금·제품가격인상에 대한 자제와 설득은 적어도 단기적인 효과는 거둘 수 있었다.

그러나 영국과 미국의 경험은 노사의 자제와 정부의 설득은 언제나 그 한계를 가지고 있다는 것을 보여주었다. 현실로 돌아가면 인간은 경제적 동물이라 할 수 있다. 이것은 노사가 사회적 책임감을 느끼고 자신의 이익을 자제하는 것은 어느 수준까지는 가능하지만 무한대가 될 수 없다는 것을 의미한다. 인간의 경제적 활동에 대한 동기부여의 문제는 임금·가격의 인상자제를 위한 정부의 지침이나 공식적인 임금·가격수준과 실제의 임금·가격수준과의 괴리를 가져왔고 이러한 괴리는 임금·가격의 자제기간이 길어질수록 더욱 커져 왔다.

또한 영국과 미국의 경험은 정부의 설득과 임금·물가의 안정을 위한 정책은 홍보와 교육, 도덕적 또는 법적 구속력을 통해서 이루어지지만 여기에는 언제나 한계가 존재한다는 것을 보여주었다. 인간의 지혜로서 불확실한 경제현상을 정확하게 예측할 수 없고 또한 아무리 훌륭한 지침을 세운다 해도 실시하는 데는 현실적으로 무시할 수 없는 엄청난 행정상의 비용을 수반하게 된다. 그리고 이것보다 더 큰 이유는 임금·제품가격의 결정이 인위적인 방향으로 오랫동안 왜곡될 때는 자원배분의 왜곡, 더 나아가서 노사 모두에게 장기적인 이익을 가져올 수 있는 산업구조로의 전환에 장애가 될 수 있다는 것이다.

그리고 영국과 미국은 1980년대 들어와서 임금과 물가의 안정을 위한 노사 또는 국민전체의 자제와 정부의 설득은 단기적으로 유효할 수 있지만 장기적으로는 한계가 있다고 판단하고 정부는 임금과 물가의 상승을 가져오는 근본적인 원인치료에 보다 많은 노력을 기울이게 되었다.

까다롭게 비현실적인 정부의 규제나 독점적 산업구조가 임금·가격의 인상을 쉽게 가져올 수 있었다고 판단하고 정부는 규제를 간소화시키고 산업구조를 보다 경쟁적으로 만드는데 주력하였다.

2년전까지 우리나라는 정부와 사용자의 강력한 임금정책 때문에 근로자의 임금인상을 비교적 손쉽게 억제할 수 있었는데 임금억제정책은 학력별·업종별 임금격차를 크게 만드는 한 원인이 되었다고 할 수도 있을 것이다. 또한 경제성장에 지나친 정책목표를 두었기 때문에 정부의 산업정책은 결과적으로 대기업에 유리하게 작용되었고 이것은 기업규모별로 심한 이윤의 격차를 가져오고 여기에 기인한 임금격차를 유발하였다. 최근 3년 사이에 노동운동이 활발해지면서 근로자들의 평균임금은 대단히 빠른 속도로 증가하였다. 특히 주목할 것은 노동조합의 교섭력에 따라 기업규모별 또는 업종별로 격차가 더욱 커지게 되었다. 한편 기업의 제품가격의 인상도 권위주의 정치체제하에서 경제정책을 추진하는 정부의 막강한 행정력으로 억제되기도 하였으나 이것은 주요 생필품이나 서비스 요금의 인상억제에 집중되기 때문에 전략상 정부의 지원이 집중되었던 산업의 제품가격은 훨씬 쉽게 인상될 수 있는 요인이 되었다.

지나친 임금인상이나 제품가격의 인상이 물가상승의 주된 원인이 된다고 판단될 때 임금·가격의 결정에 정부의 개입이 있었던 것은 현실로 존재한다. 따라서 임금·가격결정에 대한 정부의 개입으로 인해서 기업의 이윤추구동기와 노사간의 자유로운 단체교섭분위기가 손상되지 않기를 원한다면 노사는 지나친 임금·제품가격인상을 스스로 자제할 필요성을 내재적으로 가지고 있다. 이러한 임금·제품가격 인상 자제에 대한 전략적인 필요성 이외에도 독점도가 높은 산업의 일부 대기업이나 교섭력이 높은 노동조합이 임금과 제품가격 인상을 자신들의 유리한 경제적 여건을 이용하여 극대화시키려고 할 때 현재 소수의 독점부문과 다수의 경쟁부문으로 이루어진 우리나라의 산업구조하에서는 구성의 오류가 생길 가능성이 높다. 즉 사회의 한 집단이 자신의 합당한 이익을 추구한다 해도 사회전체로 합당한 이익이 생기지 않을 가능성이 있다.

한 사회에 소수의 강자와 다수의 약자가 동시에 존재하고 각자의 이익은 상호의존하면서 생긴다고 하자. 두 집단의 전략은 「이익극대」와 「이익절제」로 나뉘어진다고 하자. 강자(약자)의 전략과 이에 대응하는 약자(강자)의 전략에 따른 각 집단의 대가는 [그림 1]에 나타나 있다. 강자와 약자 모두 「이익절제」를 취할 때 모두 다 5만큼 대가를 얻게 되지만 모두 다 「이익극대」를 취할 때 모두 다 0만큼의 댓가를 얻게 된다. 그러나 한 집단이 「이익극대」를 취하고 다른 집단이 「이익절제」를 취하게 될 「이익극대」를 취하는 집단은 10을 얻게 되지만 「이익절제」를 택하는 집단은 -10이 된다. 이러한 댓가를 사회전체적으로 보면 두 집단이 모두 「이익절제」를 할 때 10만큼의 댓가를 얻게 되지만 둘 다 「이익극대」를 취하거나 한쪽은 「이익극대」 다른 한쪽은 「이익절제」를 취할 때 0밖에 얻지 못하게 된다. 이것은 사회의 각 집단이 자신의 이익을 극대화시키는 합리적 선택을 해도 결과적으로 사회전체는 불합리한 선택을 한 결과가 된다는 것을 보여준다.

[그림 1] 구성의 오류

강자의 댓가			약자의 댓가			약자의 전략
	이익절제	이익극대		이익절제	이익극대	
이익절제	5	-10	이익절제	5	10	
이익극대	10	0	이익극대	-10	0	

강자의 전략

사회전체의 댓가		
	이익절제	이익극대
이익절제	(5, 5)	(-10, 10)
이익극대	(10, -10)	(0, 0)

구성의 오류를 막기 위한 정부의 역할은 이해관계의 조정에 있다. 조정자로서 정부의 설득이 성공하기 위해서는 이해당사자의 정부에 대한 신뢰가 전제되어야 한다. 정부에 대한 신뢰가 확고하다면 그 다음으로 구성의 오류에 대한 국민적 공감대가 형성되어야 한다. 지난 3년 사이에 우리나라 정부는 중립적인 노동정책을 추진하기 위해서 상당한 노력을 기울여 왔다고 할 수 있다. 그러나 아직도 많은 근로자들과 노동조합 지도자들은 정부에 대해서 상당한 불신을 가지고 있다는 사실을 인식하고 노사 특히 근로자측으로부터 신뢰를 회복할 수 있기 위해서는 사회정의를 실현시키는 정책을 적극적으로 추진함으로써 정부의 의지를 보여주어야 할 것이다. 그리고 많은 국민들이 임금·물가의 상승에 우려하고 또한 경제의 불황을 걱정하고 있지만 이러한 현상의 이유가 어디에 있는가에 대해서 보다 진지하게 연구하고 객관적인 연구결과를 통해서 노사 모두에게 경제문제의 어려움을 설득하여야 할 것이다.

參考文獻

1. Bamber, Greg J. and Russel D. Landsbury, Industrial and Comparative Industrial Relations, London: Allen and Unwin, 1987.
2. Baumol, William J. and Alan S. Blinder, Economics, New York: Harcourt Brace Jovanovich, 1988.
3. Bilson, Beth (ed.), Wage Restraint and the Control of Inflation, London & Sydney: Croom Helm, 1987.
4. Dunlop, John T. and Walter Galenson, Labor in Twentieth Century, New York: Academic Press, 1978.
5. Feldstein, Martin (ed.), The American Economy in Transition, Chicago: The University of Chicago Press, 1980.
6. Flanagan, Robert J. et al., Unionism, Economic Stabilization, and Incomes Policies: European Experience, Washington D. C.: Brookings Institution, 1983.
7. Goodwin, Cranford D., Exhortation & Controls, Washington D. C.: Brookings Institution, 1975.

8. Minkin, Lewis, "The British Labor Party and The Trade Unions: Crisis and Compact", Industrial and Labor Relations Review, October 1974, pp.7~36.
9. OECD, Historical Statistics 1960 ~80, Paris, 1982.
10. Panitch, Leo, Social Democracy & Industrial Militancy, London: Cambridge University Press, 1976.
11. Russell, Johnes, Wages and Employment Policy 1936 ~85, London: Allen and Unwin, 1987.
11. Sheahan, John, The Wage-Price Guideposts, Washington, D. C.: Brookings Institution, 1967.

스웨덴의 中央集中賃金交渉과 制度的 自制

이원덕¹⁾

I. 問題의 提起

1987년 하반기 이후 우리나라의 임금상승은 국민경제의 안정발전 및 근로자복지의 형평이란 관점에서 볼 때 몇가지 문제점을 지니고 있다. 첫째, 전체 평균임금의 상승률이 매우 높아서 생산성증가율을 웃돌고 있다. 1987~88년 동안의 제조업 노동생산성(상용근로자기준)증가율을 25.7%인데 비하여 임금상승률은 33.5%에 달하였다. 뿐만 아니라 양자 사이의 격차는 계속 확대되고 있는데, 급년 1/4분기에는 임금상승률 19.5%에 노동생산증가율은 3.8%에 불과하였다. 이와 같이 임금상승률이 생산성증가율보다 높으면 단위노동비용의 증가에 의하여 국내적으로는 비용상승인플레이션 압박이 불가피하게 되고 국제시장에서는 우리나라 상품의 경쟁력 약화가 뒤따르게 마련이다.

둘째, 명목임금의 고율상승에도 불구하고 집값, 전세값의 양등 때문에 무주택 근로자가계의 경우 생계에 큰 압박을 받았으며, 생계비 상승에 따른 근로자들의 보상요구는 높은 임금인상률을 요구하게 하였다. 따라서 근로자가계의 실질적 생활안정과 복지향상이 명목임금의 상승보다 더 중요한 과제로 등장하게 되었다.

셋째, 기업별 교섭구조하에서 지불능력이 높은 기업은 자기회사에서의 노사분쟁만을 막기 위하여 쉽게 고율의 임금인상에 합의하는 경향이 강하여지고 있다. 이러한 일부기업의 고율임금인상은 기업간 특히 대기업과 중소기업간의 임금격차를 더욱 확대시킴으로써 근로자 사이의 임금소득의 불평등을 심화시키고 있다. 다른 한편 고이윤기업에서의 높은 임금상승은 지불능력이 취약한 기업의 근로자들로 하여금 비교임금에 기초한 고율의 임금인상요구를 하게 함으로써 임금상승을 둘러싼 분규를 확산시키고 있다.

이와 같이, 최근 우리나라는 생산성증가율을 넘는 고율의 임금상승과 이로 인한 경쟁력 약화 및 인플레이션 우려, 무주택 저소득 근로자가계의 생계압박, 그리고 근로자 사이의 임금불평등 심화로 어려움을 겪고 있다. 그런데, 이와 유사한 어려움은 정도의 차이는 있으나, 선진 각국에서도 몇 차례씩 경험하였다. 이러한 어려움에 당면하였을 때, 국민경제의 안정과 발전역량보존, 근로자의 실질복지향상 및 근로자 사이의 형평향상이라는 점에 일종의 명시적 또는 암묵적인 사회적 합의를 함으로써 각 이해 계층이 화합의 기반을 마련하고 난관을 극복한 경우가 많았다. 스웨덴의 경우도 이러한 나라의 하나라 할 수 있다.

스웨덴은 오늘날 세계에서 안정된 경제와 튼튼한 경제구조를 가지고 가장 잘 살며 소득분배가 가장 평등한 나라의 하나이고 또한 복지제도도 가장 잘 발전되어 있는 나라이다. 인구 840만명의 비교적 소국인 스칸디나비아의 입헌군주국인 스웨덴은 1988년 현재 1인당 국민소득이 2만달러를 상회하며, 실업률은 1.6%에 불과하다. 그러나, 스웨덴은 19세기까지만 해도 인구의 80%가 농업에 종사하는 농업국으로서 유럽에서 경제적으로 낙후된 국가의 하나이었다. 20세기에 들어와서도 최초의 30년간은 노사관계의 불안 때문에 경제발전이 정체되고 사회가 불안하였다. 스웨덴이 이와 같은 어려움을 극복하고 오늘날의 복지국가로 이룩하게 된 데에는, 40년대 이후 고도로 집중화된 노사조직을 배경으로 정부의 소득정책 부재하에서 중앙집중교섭을 통하여 노사의 교섭에서의 자제와 산업평화유지에 그 원동력이 있는 것으로 보인다. 스웨덴 노동조합의 이와 같은 자제는 강력한 조직력을 기반으로 한 자발적인 자제라는 의미에서 제도적 자제(*institutional restraints*)라 일컬어지는데 이러한 제도적 자제의 기초에는 국민경제의 장기적 성장능력 보존, 근로복지의 실질적 향상 및 근로자 사이의 형평증진 등이 주요한 동기로 되어 있다. 스웨덴에서의 강력한 노동조합의 조직력에 의하여 뒷받침된 중앙집중교섭과 노동조합의 제도적 자제는 다른 나라에서 보여지는 정부주도의 소득정책과 동일한 국민경제적 효과를 가져와 스웨덴 경제를 장기번영케 하였을 뿐 아니라 근로자 사이의 임금소득의 형평에도 크게 기여하였다.

제Ⅱ장에서는 스웨덴에서의 중앙집중임금교섭을 통한 제도적자제와 노동조합의 임금정책인 연대임금정책을 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 연대임금정책의 실시 결과 나타난 문제점을 해결하기 위한 대책인 최근의 임금소득자기급에 대하여 고찰하고 제Ⅳ장에서 스웨덴의 임금과 관련된 제도 및 정책이 우리에게 주는 시사점을 살펴 볼 것이다.

주석 1) 한국노동연구원 연구위

Ⅱ. 스웨덴의 中央集中賃金交渉과 勞組의 賃金政策

1. 스웨덴의 勞動組合과 賃金交渉構造

스웨덴 노동조합은 현재 세계에서 가장 높은 조직률(생산직 95%, 사무직 80%)을 배경으로 경제사회에 강력한 영향력을 행사하고 있다. 스웨덴의 노동조합은 주로 산업별로 조직되어 있으며, 근로자의 종류별로 3개의 중앙조직이 결성되어 있다.

먼저 L0는 생산직 근로자들로 구성되어 있는데 조합원 수가 1988년 현재 227만명이다. 그리고 TCO는 2년 이하의 대학교육수료자, 그리고 SAC0는 2년 이상의 대학교육을 받은 고학력자를 조합원으로 하는데, 1988년 현재의 조합원수는 각각 114만명과 30만명이다.

노동조합 중 최대규모이고 가장 영향력이 큰 L0는 사민당과 긴밀한 관계를 가지고 있으며, 양자는 ‘한 나무의 두 줄기’ 관계로 비유되고 있다. 이러한 관계는 L0가 1898년 사민당 주도로 결성되었으며, L0가 결성되기 이전에는 사민당이 전국노총으로서의 역할을 한 데세도 알 수 있다. 사민당은 1932년 이후 현재까지 6년간(1976~82)을 제외하고 50년간 계속 집권하였으므로 노동조합 특히 L0가 스웨덴의 경제사회에서 차지하는 비중은 막대하다 할 수 있다.

한편, 사용자단체는 1902년 설립된 스웨덴경영자총연합(SAF)이 핵심적인 중앙조직인데, 산하에 35개의 협회와 43,000여개의 기업을 회원으로 거느리고 있다.

<표 1> 스웨덴의 노조조직상황

	LO	TCO	SACO
산별노조수	23 개	20 개	25 개
조합원수	227 만명 (민간140 만명, 공공 85 만명)	114 만명 (민간56.5만명, 공공57.5만명)	30 만명 (민간 5.7만명 공공 18 만명 전문직 0.7만명)
조직대상	불투알라	대학교육받지 않은 사무직	대학교육받은 사 무직 - 전문기술직

스웨덴의 임금교섭은 이들 강력한 조직 기반을 가진 노사중앙조직에 의하여 고도로 중앙집중화되어 있다. 스웨덴의 중앙집중교섭은 1920~30년대의 장기간에 걸친 만성적인

노사분규를 거치면서 1938년에 L0와 SAF 사이에 체결한 이른바 基本協約(도는 협약체결장소의 이름을 따서 '살쯔외바덴協約'이라 일컫음)을 그 출발점으로 한다고 볼 수 있다. 이 협약에서는 노사가 '책임하의 자유'라는 기본정신 아래 생산성향상을 위한 노사협조와 단체교섭을 통한 근로자의 공정배분 실현을 약속하였다.

기본협약체결 이후 노사자율교섭을 근간으로 하여 스웨덴의 노사관계는 급속도로 안정되어 갔으며, 이와 함께 교섭구조가 중앙집중화되어 갔다. 1920년대와 30년대의 분규에 시달린 사용자들은 노사문제에 대한 공동대응의 필요성을 일찍이 절감하고 사용자단체인 SAF에 여러 가지 힘을 부여하였다. 이에 따라 SAF는 개별기업의 직장폐쇄를 승인하거나 그 종결을 지시할 수 있고 직장폐쇄 기간중의 근로자급여 결정에도 영향력을 행사하게 되었다. 또한 SAF는紛爭保險(Conflict Insurance)의 운영을 통하여 회원사에게 강력한 통제력을 행사할 수 있게 되었다.

SAF는 회원사로부터 전년도 지불한 임금총액의 0.4%와 봉급총액의 0.35%를 연간보험료로 징수한다. 그리고 회원사가 사용자의 부당행위에 의하지 않은 파업을 당하거나 SAF가 승인 또는 지시한 직장폐쇄를 한 경우에 파업 또는 직장폐쇄의 기간에 대하여 일정한 금액의 보상을 해주게 된다.

노동조합은 정부주도의 소득정책에 대한 대안으로, 그리고 저임금근로자보호를 통한 임금의 평등화를 위한 제도적 장치로 중앙교섭을 선호하였다. 한편 정부도 2차대전후의 임금부상과 특히 1951~52년의 임금급상승에 자극받아 임금 상승의 자제를 호소하면서 중앙교섭에 의한 임금교섭을 지원하고 교섭시작전에 정부의 경제전망등을 노사양측에 제공하였다. 이러한 과정을 거쳐서 1950년 후반 이후 본격적인 중앙집중교섭에 의한 임금교섭이 정규화하게 되었다.

스웨덴의 중앙집중교섭이란 민간부문을 예로 들면, L0가 소속노동조합으로부터 민간부문의 모든 노동조합에 적용되는 기간협약/framework agreement)을 SAF와 교섭할 권한을 부여받음을 의미한다. 노동조합별로 교섭이 이루어진 1984년을 제외하고는 20여년이상 중앙집중교섭이 이루어져 왔다. 그러나 이 중앙교섭에 의한 기간협약이 바로 개별사업장에 적용되는 것은 아니다. 스웨덴에서의 임금교섭은 중앙교섭을 포함하여 3단계로 구성되어 있다.

가. L0-SAF 사이의 중앙교섭

체결된 협약은 基幹協約/framework agreement) 또는 中央協約(central agreement)라고 하며, 각 산하노조는 이 기간협약의 골격안에서 교섭하게 된다. 중앙협약은 평균임금인상, 근로자 사이의 임금격차를 줄이기 위한 평등화보조(equalization supplement)등이 주요내용으로 되어 있다.

나. 산별 및 기업별교섭

산별교섭에서는 L0-SAF 사이의 중앙협정이 산업별로 적용가능한 협정으로 조정되며, 기업별교섭에서는 기어별로 협약의 구체적 실행을 위해 교섭을 하게 된다. 산별교섭에서 합의에 도달하지 않으면 L0-SAF의 대표 각 3명씩으로 이루어진 機構('Chapel'이라 부름)를 구성하여 조정하게 되며, 특정 사업장이 중앙협정에서 결정된 이상의 임금을 지불하는 경우 SAF가 그 기업에 대해 제재를 가하기도 한다.

2. 勞動組合의 貸金政策과 制度的 自制

스웨덴의 노동조합은 앞에서 살펴보았듯이, 강력한 조직기반을 가지고 있으며, 조직력이 다른 나라에 비하여 훨씬 더 중앙집중화되어 있다. 노동조합은 중앙집중화된 조직력을 배경으로 마찬가지로 강력한 조직기반을 지닌 사용자단체와 중앙집중교섭을 통하여 임금에 관한 중요한 결정을 내린다.

그런데, 스웨덴의 노동조합은 중앙집중교섭에 있어서, 근로자계층의 단기적인 이익을 극대화하기보다 국민경제의 장기적 발전을 통하여 근로자계층의 복지증진을 가져온다는 기본인식을 가지고 강력한 조직력의 행사를 스스로 자제하고 있다. 스웨덴 노동조합의 강력한 조직력을 기반으로 한 중앙교섭에서의 이와 같은 자발적인 자제를 '제도적 자제'라고 하는데, 이는 노동조합의 연구보고서에 나타난 다음과 같은 서술에 잘 요약되어 왔다.

"노동조합의 제 1의 과제는 생산물중 가능한 많은 몫을 조합원에게 돌아가도록 교섭하는 것이다. 그러나 오늘날 스웨덴에서 노동조합이 가진 강력한 힘을 고려할 때, 노동조합은 국민경제 전체에 대한 책임을 느껴야 하며, 이것은 노동조합의 상기 과제보다 훨씬 중요하다. 노동조합이 임금교섭에서 때때로 과도한 요구를 하여 인플레이션을 야기한 것이 사실이다. 그러나 임금교섭에서 노동조합은 기업의 장래발전의 기반이 되는 이윤에 대한 지나친 잠식위험을 고려하고 있다. 교섭에 임하는 사람들은 오래 전부터 장래의 임금인상전망을 어둡게 하지 않기 위해서는 어떤 수준 이상으로 요구를 밀어붙여서는 안된다는 인식을 하고 있다."

스웨덴의 노동조합은 이와 같이 국민경제 안정의 중요성을 인식하고 국민경제의 성장전망을 어둡게 할 정도의 과도한 요구를 자제하여 왔는데, 노동조합의 이러한 정신은 1970년에 L0, TC0 및 SAF가 공동연구한 「資金決定과 國民經濟」(또는 'EF0 보고서')에서 잘 나타나고 있다. EF0보고서는 임금이 국민경제의 핵심적 목표들- 완전고용, 고도경제성장, 물가안정, 소득분배의 평등화 및 건전한 국제수지-과 조화되도록 결정되어야 한다는 기본인식하에 작성되었다. 이와 같은 기본정신 위에 작성된 EF0보고서의 핵심은 두 가지로 요약될 수 있다. 첫째, 스웨덴은 국민소득의 수출의존도(1985년 31%)가 매우 높고 특히 공산품은 약 40%가 해외시장에 팔린다. 따라서 국제시장에서의 경쟁력을 지켜나가는 것이 스웨덴 경제에 가장 중요하며, 해외시장에서의 국제경쟁력을 약화시키는 임금상승은 장래의 임금상승 전망을 어둡게 한다. 구체적으로 임금상승이 수출부문의 생산성 증가율 플러스 국제가격 상승률과 같은 수준이면 스웨덴의 국제경쟁력은 불변이며, 기업의 투자재원을 위한 마진은 유보되고 임금은 국민경제의 성장과 비례하여 상승하게 된다.

둘째, 비록 산업 사이에 생산서이 다르다 하더라도 동일노동을 하는 노동자들의 임금이 큰 차이가 나는 것은 바람직하지 않다.

이상과 같은 임금결정에 있어서의 스웨덴 노동조합의 두 가지 기본원칙 가운데 첫번째 원칙은, 지난 20여년 동안의 임금상승률을 분석한 여러 연구에 의하면 그대로 지켜진 것으로 평가되고 있다. 예를 들어, 임금상승률을 생산성증가율 플러스 국제가격상승률의 함수로 회귀분석한 연구결과에 의하면 추정계수가 1.02 이었고, 설명력도 90%로 대단히 높았다.

스웨덴 노동조합의 임금결정에 있어서의 두번째 원칙은 이른바 "연대임금정책(Solidarity Wage Policy)"으로 구체화되었다. 연대임금정책은 L0산하 23개 노동조합 사이의 임금격차를 좁히기 위하여 L0가 50년대초 이후 채택하였으며, 1960~70년대에 매우 성공적으로 실시되었다. 연대임금정책의 목적은 기업의 경영성과에 관계없이 동일노동에 대하여 동일임금을 지급함으로써 임금소득의 형평을 증진시키고 이를 통하여 근로자의 연대를 강화하고자 하는 것이었다. 그러나, 연대임금정책은 모든 사람에게 동일임금지불을 요구하는 것은 아니며, 직무의 성질에 따른 보상격차를 인정하여 각 직무의 난이도, 직업훈련요구, 재해위험, 고용의 안정성, 근로조건 차이 등에 따른 임금격차는 허용한다. 이와 같은 스웨덴 노동조합의 연대임금정책은 1971년 L0총회에 보고된 「貸金政策」이란 보고서에 잘 서술되어 있다.

"연대임금정책의 목적은 임금 사이의 공정한 관계를 형성하는 것이다. 그렇다고 하여 노동조합운동이 모든 사람에게 동일임금을 주장하는 것은 아니다. 노동조합의 임금정책은 직무의 성격과 요구(직무의 난이도, 직업훈련요구여부, 재해위험도, 고용의 안정도, 작업환경 등)에 따라 임금이 차이가 있어야 한다는 원칙에 기초하고 있다. 다른 한편, 연대임금정책은 경제부문 사이의 이윤 및 임금지불능력의 차이에 따라 임금이 결정되는 것도 거부한다. 기업의 이윤 정도에 기초한

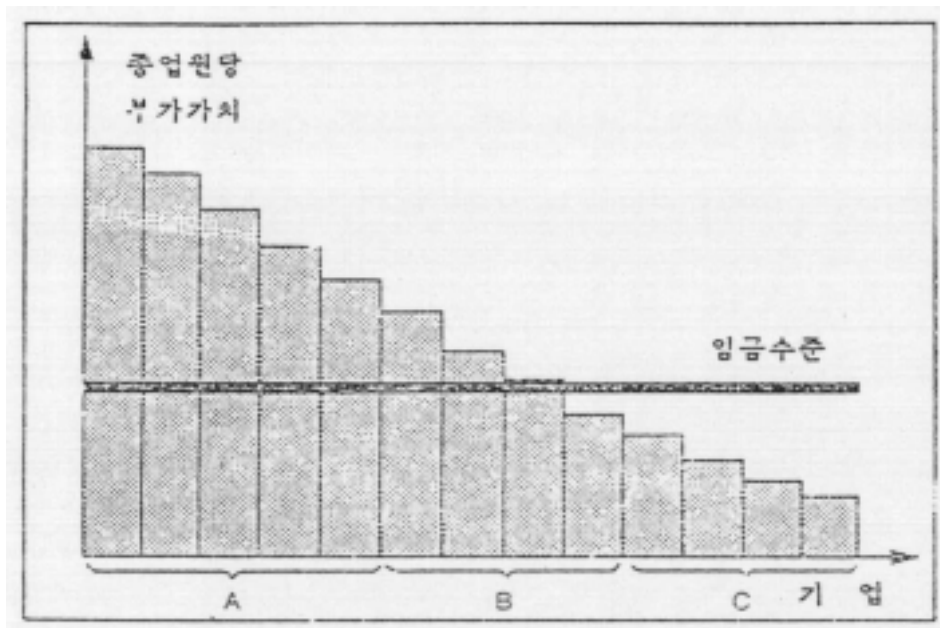
임금결정은 저임금근로자가 사양화되거나 형편없이 경영된 회사를 보조함을 의미한다."

[그림 1]은 연대임금정책의 기본원리를 나타낸 것이다. 그림에서와 같이 기업 사이에는 1인당 부가가치에서 큰 편차를 나타내며, 따라서 동일한 직무에 대한 지불능력도 기업마다 다르다. 연대임금정책은 그림에서와 같이 평균수준의 지불능력을 가진 기업의 임금수준으로서 임금의 사회적 기준을 설정하는 것이라 할 수 있다.

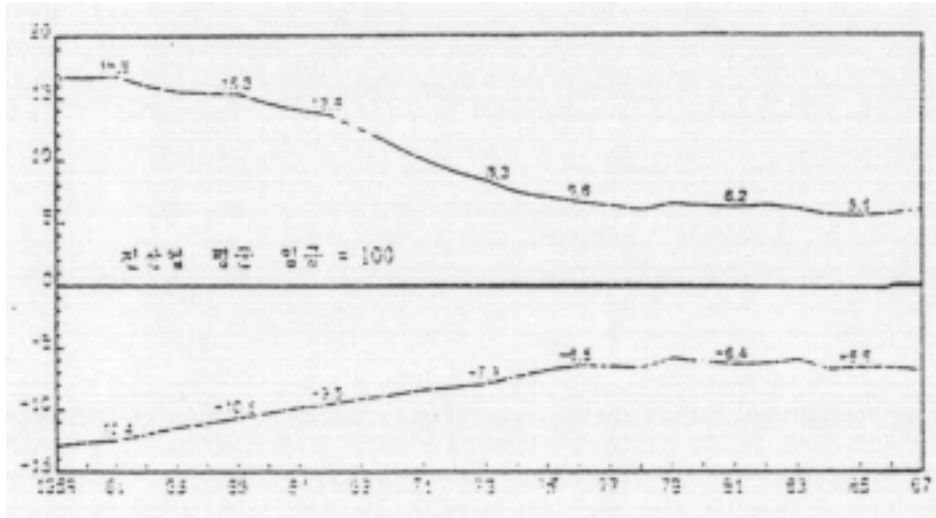
L0는 연대임금정책의 실현을 위하여 구체적으로 중앙임금교섭에서 저임금에 대한 정의에 기초하여 요구조건을 내세운다. 예를 들어 저임금의 이유에 관계없이 일정금액이하의 시간당 임금은 저임금소득자로 규정되는데, 이 저임금결정기준은 산업노동자 평균임금의 96%로 정해지기도 하였다. 그러나, 이 기준은 교섭마다 달랐다. 그리하여 저임금소득자는 저임금상한선과 자신의 소득차액만큼을 평균적인 임금상승률에 더하여 평등화보조금의 형태로 지급받도록 되어 있다.

이러한 연대임금정책은 60년대와 70년에 크게 성공적이었으며, 근로자 사이의 임금소득의 형평 증진에 크게 기여하였다. [그림2]에서와 같이 L0와 SAF 사이의 단체협약에 포괄되는 부문에서의 상대임금격차는 1959년 이후 70년대말까지 지속적으로 축소되어 왔으며, 80년대에 들어와서는 임금격차가 큰 변화를 보이지 않고 있다.

[그림 1] 연대임금정책에서의 임금결정



[그림 2] 임금격차의 축소 추이 : 1959~87



Ⅲ. 賃金所得者基金을 통한 勤勞福祉의 向上 및 衡平增進

1. 賃金所得者基金의 設立 背景

노동조합의 연대임금정책은 근로자 사이의 임금소득형평에는 크게 기여하였다. 그러나 경제내 또는 동일산업내에서도 기업간에는 [그림 1]에서 보았듯이 지불능력의 커다란 차이가 존재한다. 이 경우에 지불능력이 양호한 고부가가치 기업들은 연대임금정책에서 결정된 임금만 지불하면 많은 이윤을 남기게 된다. 문제는 이 막대한 이윤이 회사소유 일부기업인에게 돌아가게 되어 소득분배의 공정성에 위배될 뿐 아니라 이윤발생기업에서의 노사간 분배를 둘러싼 긴장이 고조되어 가는 점이다. 실제 70년대 후반에는 고이윤기업에서 賃金浮上(wage drift)을 둘러싼 노사간의 분쟁이 빈번하게 발생하였다 (표 2 참조). 그러나, 이러한 노사간의 긴장을 지불능력이 양호한 기업에서의 임금부상으로 해결하면, 인플레이션, 기업의 경쟁력 약화 및 환율절하가 불가피하게 되어 국민경제뿐만 아니라 근로자에게도 결과적으로 이득이 되지 못한다. 따라서, 이러한 문제를 파생시키지 않고 문제를 해결하기 위해서는 고이윤발생기업에서 고용의 임금상승 이외의 방법으로 근로자가 이윤배분에 참여하는 것이 필요하다고 할 수 있다.

<표 2> 비농가 피용자 1,000인당 노동손실일수 비교

	1971 ~ 75	1976 ~ 80	1981~85	1986	1987
캐나다	949	881	540	690	379
미국	313	257	127	119	44
일본	150	34	9	5	5
프랑스	234	186	85	59	-
서독	52	48	50	1	1
이태리	1,299	1,113	2,353	2,105	1,713
스웨덴	71	239	39	165	4
영국	611	573	445	90	165
호주	733	596	392	246	229

주 : 국가사이에 노동손실일수 관련통계에 차이가 있으므로 여기
 기에 제시된 통계로써 엄밀한 국제비교는 불가능함.

자료: ILO, Yearbook of Labour Statistics, 1981 및 1988.

스웨덴의 노동조합이 또 하나 중요하게 생각하는 것은 이윤배분은 근로자 개개인이 아니라 근로자 전체가 공동으로 혜택을 누리는 방향으로 실시되어야 한다는 점이다. 왜냐하면 근로자 개개인의 이윤배분참여는 연대임금정책의 기본 원칙에 위배되기 때문이다. 이와 같이 연대임금정책의 장기간의 실시에 따라 고부가가치기업에서 발생한 고이윤에의 근로자 참여를, 인플레이션 및 국제경쟁력약화를 유발하지 않고, 근로자 개개인이 아니라 근로자 전체가 참여한다는 원칙 아래 만든 것이 스웨덴의 賃金所得者基金 (Wage Earners' Fund)이다. 이 기금은 1970년대초에 Rudolf Meidner 에 의하여 최초로 제안된 이후 10여년간 활발한 논의가 이루어졌다. 임금소득자기금설립에 관한 논의 및 국회심의과정에서 사용자단체는 적극적인 반대의사를 표명하였고 법안의 통과를 막기 위하여 노력하였으나, 1983년 국회에서 통과되어 1984년부터 이 기금이 설립운영되게 되었다.

2. 賃金所得者基金의 內容

스웨덴의 임금소득자기금은 5개 지역에 각 지역별로 하나의 기금을 설립하여 독립운영케 하고 있다. 각 기금은 9명의 위원과 4명의 부위원으로 구성된 기금관리위원회가 운영하는데, 9명의 위원중 5명은 노동자이익을 대변하는 자로 선임하며, 나머지는 공공부문관리자나 대학교수 등 공익인사로부터 선임된다. 이 기금관리위원회는 정부기간의 성격을 띠고 있다.

임금소득자기금의 재원은 크게 두 가지인데, 하나는 이윤공유세(profit-sharing tax)이고 다른 하나는 기업의 연금출연금액 증액이다. 이윤공유세는 합자회사, 협동조합, 은행·보험회사에 적용되며, 연 50만크로네 또는 임금지급액의 6% 이상의 이윤에 대해서만 과세된다. 현재 약 75,000개 회사중 70,000개가 면제대상에 해당된다. 이와 같은 이윤공유세의 신설과 함께 기업의 연금출연을 임금지불총액의 0.2% 증액하여 임금소득자기금의 재원으로 충당하고 있다. 이들 재원은 연금기금에서 징수하며, 각 임금소득자기금의 관리위원회에 1984~90년까지 한시적으로 매년 40억크로네씩 기금 출연하도록 예정되어 있다.

한편 임금소득자기금은 주식, 전환사채 및 벤처캐피탈에 투자할 수 있도록 되어 있는데, 다만 각 기금의 특정회사 주식소유는 총주식의 8% 이내로 제한되어 있다. 이것은 특정상장회사 주식의 10%까지 취득할 수 있는 제 4연금기금과 5개의 임금소득자기금의 총주식소유지분이 특정기업 총주식의 과반수를 넘지 않도록 하기 위함이다. 기금의 투자수익은 일부 연금기금에 출연되며 재투자재원으로도 충당된다. 임금소득자기금이 보유한 주식에 대해서는 해당 기업 노동조합의 요구가 있으면 소유주식 투표권의 50%까지 양도가능하도록 되어 있다. 따라서 노동조합은 총주식투표권의 20%까지 차지할 수 있게 되었다. 해당기업 노동조합의 요구가 없는 경우 각 기금은 독자적으로 투표권을 행사한다.

이상에서 살펴본 스웨덴의 임금소득자기금은 다른 여러 나라에서 볼 수 있는 근로자의 이윤참여와 종업위주제도에 비하여 근본적으로 다른 특징이 있다. 그것은 다른 나라의 제도가 기업소유를 분산시키고 개인적 소유를 확산시키기 위한 것인 데 비해 스웨덴의 임금소득자기금은 개별근로자와는 무관하다는 점이다. 투표권도 다른 나라에서는주식소유 개별 종업원이 행사하는 데 비하여 스웨덴에서는 해당기업 노동조합이 필요한 경우 행사할 뿐 기금이 갖는다. 또한 다른 나라에서는 이러한 제도가 기업 임의로 운영되거나, 조세혜택등의 수단으로 장려될 뿐인 데 비해 스웨덴에서는 완전히 강제적이다. 기준에 해당하는 기업은 이윤공유세와 기금출연증액을 납부하지 않으면 안 된다.

3. 賃金所得者基金의 國民經濟的 效果

임금소득자기금은 아직 그 설립운동의 역사가 짧기 때문에 그것의 국민경제적 평가를 내리기는 어렵다. 그러나 앞의 <표2>에서 알 수 있듯이 1986년을 제외하고는 노동손실일수가 이전에 비하여 크게 줄어들어서 노사관계의 안정이 보다 확고하여졌음을 알 수 있다. 또한 실업자수도 기금설립 전체인 1983년의 11만명에서 1987년에는 7.7만명으로 크게 줄어들었으며, 소비자물가상승률도 1982년의 10%에서 1986년에는 3%로 떨어졌다. 이러한 국민경제적 성과가 반드시 임금소득자기금에 기인한다고 보기는 어려울지 모르나, 이와 같이 이 기간중 유럽의 다른 선진국 경제가 호전되지 못하였음을 감안한다면, 임금소득자기금의 역할이 상당하였으리라 판단된다. 그리고 임금소득자기금의 설립에 적극적으로 반대하던 스웨덴의 사용자단체가 그 시행 5년이 지나면서 반대의 소리가 크게 줄어들었는데에서도 임금소득자기금의 설립이 스웨덴 경제에 긍정적 기여를 하였음을 알 수 있다.

IV. 우리에게 주는 示唆點

이상에서 우리는 스웨덴에서의 중앙집중화된 노사조직에 의한 중앙교섭제도와 노동자의 임금정책 및 최근의 임금소득자기금에 대하여 살펴보았다. 스웨덴은 우리나라와는 정치제도와 경제발전단계, 그리고 노·사의 조직 및 교섭구조가 크게 다르기 때문에 이나라의 제도나 정책을 그것이 아무리 좋다고 하여도 바로 도입할 수는 없다. 그러나 이러한 제도나 정책의 저변에 흐르는 "모두가 더불어 잘살기 위한" 철학과 이념은 우리에게 중요한 시사를 던져준다고 하겠다.

첫째, 스웨덴에서는 정부가 주도하는 전통적인 의미에서의 소득정책은 시행된 적이 없었지만, 강력한 중앙노동조합이 교섭에서 스스로 국민경제적 고려하에서 지나친 요구를 자제하는 '제도적 자제'가 사실상의 소득정책효과를 거두고 있다. 이러한 제도적 자제는 인플레이션이나 수출경쟁력 약화를 초래하는 무리한 임금인상은 결국 국민경제의 장래의 성장전망을 어렵게 하고 따라서 결국 근로자복지의 장기적 증진도 어렵게 한다는 노동조합의 인식에 바탕을 두고 있다.

둘째, 동일한 능력을 가진 근로자는 어디에서 일하던 비슷한 임금을 받아야 한다는 이념이 노동조합 임금정책의 가장 중요한 원칙이 되어 왔으며, 그 실현을 위하여 지속적인 노력을 기울여 왔다. 스웨덴 노동조합의 이러한 임금소득 평등화 노력은 최근 우리나라의 일부 고이윤기업 노동조합에서 나타나는 조합이기주의 현상과 크게 대조적이다.

셋째, 임금소득자기금의 기본취지에서 나타난 바와 같이 고이윤기업에서의 지불능력의 여력도 인플레이션을 유발하거나 근로자 사이의 소득격차를 확대시키는 해당기업 근로자의 임금상승을 통하여 근로자에게 돌려주지 않고, 국민경제 전체의 투자재원과 근로자전체의 복지증진재원으로 충당하고 있다.