

노동정책연구  
2008. 제8권 제2호 pp.115~147  
© 한국노동연구원

연구논문

## 유연하고 조정된 교섭과 한국에서의 가능성\*

- 이론 검토 및 선진국 비교연구를 중심으로 -

임상훈\*\*

이 연구는 제도적·조직적 조건이 미흡하여도 산별교섭이 등장하고 그러한 산별교섭이 유연하고 조정된 교섭이 될 수 있는 가능성과 내부논리를 도출하고자 하였다. 먼저, 최근 선진국의 교섭구조 변화 분석을 통해 유연/경직 교섭과 조정/비조정 교섭이 독립적으로 존재함을 밝혔고, 중앙집중/분권화 측면이 아닌 유연/경직 측면에서 검토해야 변화를 이해할 수 있음을 지적하였다. 다음으로 교섭구조에 대한 이론적 검토를 통해 유연/경직 측면과 조정/비조정 측면의 내부논리를 파악하였다. 유연/경직 측면의 경우 노사관계 당사자가 세계화 등 환경변화에 대응하기 위해 기업과 작업장의 상황을 교섭에 반영할 수 있느냐가 기준이 되며, 조정/비조정 측면의 경우 노사관계 당사자가 전략적 상호의존성을 근거로 초기업 수준에서 공공재를 생산하는지 여부가 기준이 되었다. 마지막으로 두 측면에서 교섭구조를 유형화하고 선진국에 적용하여 다양한 교섭구조가 존재한다는 점을 밝히고 한국의 산별교섭이 제도적·조직적 조건이 미흡하여도 발생하여 정착될 수 있는 가능성을 확인하였다. 한편, 한국적 유연조정교섭 가능성 제고를 위한 정책적 제안을 제시하고 향후 한국의 산별교섭 사례 연구 필요성을 지적하였다.

핵심용어 : 중앙집중성, 분권화, 유연교섭, 조정교섭, 전략적 선택, 상호의존성

논문접수일: 2008년 5월 15일, 심사의뢰일: 2008년 5월 20일, 심사완료일: 2008년 6월 23일

\* 이 연구는 2006년도 한양대학교 학술연구비 지원에 의하여 연구되었다. 두 분 심사자의 꼼꼼한 검토와 유익한 지적이 논문 완성도를 높였다.

\*\* 한양대학교 경영학부 조교수(slim@hanyang.ac.kr).

## I. 서론

최근 한국에서 산별교섭이 구축되고 있다. 그러나 대부분의 노사관계 연구자들은 서구의 높은 노조조직률, 강한 사용자단체, 그리고 단체협약 효력확장 관련 제도와 같은 조직적·제도적 조건의 미비를 근거로 교섭구조 중앙집중화는 제한적이며 한국의 교섭구조는 여전히 파편적이며 조정<sup>2)</sup>되어 있지 못하다고 주장한다.

이 연구는 위 주장에 대해 의문을 제기하면서 한국에서 산별교섭이 정착될 수 있으며 유연하면서도 조정된 교섭구조가 구축될 수 있는 가능성과 근거를 탐색하고자 한다. 그러나 한국적 유연조정교섭에 대한 이론적 해답을 찾기는 아직 이르다. 불과 5년여에 불과한 한국의 산별교섭 실험에서 유연조정교섭의 조건을 규명하고 정착 과정을 명확히 설명할 수 있는 이론을 구성한다는 것은 무리이기 때문이다.

만약 한국에서 유연조정교섭이 조직적·제도적 조건이 아닌 다른 요인들로 인해 가능할 수 있다면 산별 교섭구조 정착을 둘러싼 노사간 갈등이나 전문가 사이의 논쟁을 보다 생산적으로 전환시킬 수 있다. 서구의 오랜 노사관계 역사에서 형성된 중앙집중적 교섭구조의 조직적·제도적 조건이 한국에서 이른 시일 내에 마련되기 어렵다. 따라서 그러한 조건 존재 여부를 두고 갈등과 논쟁을 되풀이하는 것은 유용하지 않다.

이 글은 유연조정교섭을 정의하고 한국에서 유연조정교섭이 구축될 수 있는 가능성을 탐색하기 위해 세 단계의 연구 전략을 채택하였다. 먼저, 선진국에서 나타나고 있는 교섭구조의 변화를 통해 유연과 조정 두 측면에서 교섭구조를 바라보아야 한다는 점을 문제 제기하였다. 중앙집중적 교섭구조와 분권적 교섭구조로 이원화하여 교섭구조를 분석하는 것으로는 최근에 나타나고 있는 선진국 내 교섭구조 변화의 속성을 정확히 파악하지 못한다.

2) 여기에서는 *coordination*을 조율 대신 조정이라는 용어로 부르기로 한다.

두 번째로 기존의 교섭구조에 대한 이론적 논의를 유연/경직 측면과 조정/비조정 측면에서 재정리하였다. 이 이론적 검토를 통해 유연한 교섭과 조정된 교섭을 형성하는 내부논리를 규명하고자 하였다. 이러한 내부논리의 발굴은 이 논문이 기존의 ‘조정된 분권화’ 논의와 다른 차별성을 가지게 한다.<sup>3)</sup>

마지막 단계는 유연조정교섭을 이해하기 위한 유형화 틀을 제시하고 이를 해외 사례에 적용하였다. 선진국의 교섭구조를 유연교섭과 조정교섭 측면에서 유형화하는 시도를 통해 교섭구조가 유연과 조정을 기준으로 현실에서 얼마나 다양하게 나타날 수 있는가를 보여줄 수 있다. 이러한 유형화는 동시에 한국의 산별교섭이 조직적이고 제도적인 조건에 제약되지 않고 유연하고 조정된 교섭으로 정착될 가능성을 확인해 주는 것이기도 하다.

이 글의 탐색적 성격상 중심적 연구방법론으로 교섭구조 관련 이론, 선진국 교섭사례 연구, 그리고 교섭구조 비교연구를 검토한 문헌 연구를 채택하였다. 이 연구에서는 한국의 산별교섭 사례를 다루지 못하였다. 향후 사례 연구를 통해 이 글에서 시도한 교섭 유형화의 유용성을 점검하고 유연과 조정 측면에서 한국의 산별교섭이 가진 독특한 내부논리를 파악하여야 할 것이다.

다음 3개 장에서는 선진국 교섭구조의 변화, 이론적 검토, 그리고 선진국 교섭구조 유형화를 다루었다. 마지막 결론에서는 유연조정교섭의 내부논리와 여건을 정리하고 한국에서의 유연조정교섭 구축을 위한 정책을 제시하였다.

## II. 선진국 교섭구조 변화와 유연조정교섭

이 장에서는 선진 14개 국가의 교섭구조 변화를 추적하고 그 변화가 시사하는 바를 유연조정교섭의 측면에서 정리하고자 하였다. 여기에서는 1980년대 이후의 선진국 교섭구조를 우선 중앙집중성과 조정의 측면에서 어떻게 변화하였

3) 기존의 논의는 분권화된 교섭구조의 문제점을 개선하는 의미로 조정을 해석하여 조정이 사후적으로 발생하며 교섭구조와 대비되는 교섭 운영 원칙으로 개념화되곤 한다. 그러나 실제의 경우 조정된 교섭이 분권화된 교섭보다 우선 발생한다. 그리고 조정교섭과 분권교섭은 동일 현상의 원칙과 구조로 구별되는 것이 아니라 교섭구조의 두 측면이다.

는지를 중심으로 살펴보았다.

교섭구조의 중앙집중성은 지배적 교섭이 어느 수준에서 이루어지느냐를 의미하는 것으로 노사관계 연구자 사이에 널리 사용되고 있는 개념이다. 그럼에도 불구하고 개념상 애매함이 존재하고 있다. 이는 여러 연구자들이 시도하였던 나라별 중앙집중성 순위를 살펴보면 잘 알 수 있다. 즉 연구자들 사이에 중앙집중성 순위에 높은 편차가 존재하고 있다. 예로 스위스의 경우 Soskice(1990)는 분석대상 11개국 가운데 3위의 중앙집중성을 가지고 있다고 한 반면 Calmfors & Driffill(1988)은 분석대상 17개국 가운데 15위의 중앙집중성을 지니고 있다고 보았다. 일본의 경우는 그 편차가 더욱 심해 Soskice(1990)는 분석대상 11개국 가운데 가장 높은 중앙집중성을 가지고 있는 반면 Cameron(1984)은 분석대상 17개국 가운데 가장 낮은 17위의 중앙집중성을 가지고 있다고 평가하고 있다. 이러한 높은 편차가 발생한 주요 이유는 동의되는 중앙집중성 정의가 없이 연구자마다 달리 해석하여 적용하기 때문이다.

위 문제점 때문에 이 글은 교섭구조 변화를 중앙집중성과 조정을 통해 분석하였던 여러 연구 결과를 취합하는 대신 OECD(1997; 2004; 2006)의 연구 결과를 채택하였다. OECD 연구는 타 연구와 마찬가지로 타당성과 관련한 논쟁 여지를 가지고 있으나 변화를 파악하는 데 중요한 일관성을 유지하는 장점을 가지고 있다. OECD는 회원 국가의 주요한 교섭이 어느 수준에서 이루어지고 있는가를 토대로 중앙집중성 수치를 계산하였다. 가장 중앙집중성이 낮은 1에서 가장 높은 5까지 점수화했는데 1은 대부분의 교섭이 기업과 작업장 수준에서 이루어지는 것을 뜻하며, 2는 산별교섭과 기업/작업장 교섭이 혼재되어 있지만 더 많은 노동자가 기업/작업장 수준의 교섭에 영향을 받는 상황을 뜻한다. 3은 산별교섭이 대부분이라는 것을 의미하며, 4는 산별교섭이 주도적이지만 이따금 중앙교섭이 반복하여 이루어지기도 한다는 상황을 뜻한다. 그리고 마지막으로 5는 국가 수준의 중앙교섭이 가장 중요한 교섭방식임을 의미한다.

<표 1>에 나타난 OECD의 교섭 집중성 통계를 보면, 2000년 현재 노르딕 유형과 라인란드 유형의 국가가 중앙집중성이 높은 반면 라틴 유형과 자유주의 유형, 일본의 중앙집중성이 낮은 것으로 나타난다. 한편, EC(2004)에서 측정한 중앙집중성 수치와 OECD의 것을 비교하면 대체로 유사한 결론을 도출할 수 있다<sup>4)</sup>.

〈표 1〉 교섭의 집중성 변화

	1970~ 74	1975~ 79	1980~ 84	1985~ 89	1990~ 94	1995~ 2000	비고 <sup>1)</sup>
노르딕 <sup>2)</sup>	5.00	5.00	3.83	3.67	3.67	3.33	
핀란드	5	5	4	5	5	5	0.57
덴마크	5	5	3	3	3	2	0.54
스웨덴	5	5	4.5	3	3	3	0.56
라인란드	3.40	3.30	2.60	2.90	3.20	3.20	
아일랜드	4	4	1	2.5	4	4	0.64
벨기에	4	3.5	3	3	3	3	0.61
네덜란드	3	3	3	3	3	3	0.58
독일	3	3	3	3	3	3	0.47
오스트리아	3	3	3	3	3	3	0.71
라틴	3.00	2.67	3.17	2.50	2.33	2.33	
이탈리아	2	2	3.5	2	2	2	0.33
스페인	5	4	4	3.5	3	3	0.38
프랑스	2	2	2	2	2	2	0.17
자유주의	1.50	1.50	1.00	1.00	1.00	1.00	
영국	1	2	1	1	1	1	0.13
미국	2	1	1	1	1	1	-
일본	1	1	1	1	1	1	-
전체 평균	3.21	3.11	2.64	2.57	2.64	2.57	0.47

주: 1) European Commission(2004)에서 측정한 중앙집중성 정도로 1에 가까울수록 중앙집중적이며, 0에 가까울수록 분권적임.

2) 임상훈(2006), 『한국형 노사관계 모델(II) 유형화』 참조

자료: OECD(2004).

선진 14개국의 교섭 집중성의 변화에는 몇 가지 흥미로운 점이 발견된다. 먼저, 1980년대 이전과 이후를 비교하면 집중성이 약화되었음을 알 수 있지만 1980년대 이후만 고려할 경우 선진국의 교섭 집중성은 예상과 달리 거의 변화하지 않았음을 발견할 수 있다. 두 번째로 국가별로 큰 편차가 발생하고 있다는

4) 유럽연합의 경우 오스트리아와 벨기에의 경우 OECD보다 중앙집중성이 높다고 추정하는 반면, 핀란드는 낮게 평가하고 있다. 그러나 이러한 차이에도 불구하고 위에서 유연성이 높고 낮게 구분한 시도는 다시 확인되고 있다.

점이다. 이는 동일한 세계화 과정이 국가별 교섭구조에 달리 작용하였음을 시사한다. 아일랜드의 경우 교섭의 집중성이 1에서 4로 비약적으로 증가한 반면, 다른 국가들은 거의 변화하지 않았고, 스웨덴과 이탈리아, 스페인에서만 집중성이 약화되었다.

한편, OECD는 교섭의 조정 정도를 알려주는 수치도 제공하고 있다. 중앙집중화와 마찬가지로 가장 낮은 1에서 높은 5까지 점수가 부여되고 있는데 한 극단인 1은 기업과 작업장 수준의 교섭이 노사 상위 조직에 의해 조정되지 않은 채 파편되어 진행되는 상황을 뜻한다. 이에 반해 5는 하나의 노총(중앙조직)이 존재하면서 비공식적 채널을 통해 산하 산별노조의 교섭을 총괄적으로 조정하는 상황과 산하 조직의 평화의무 전제 아래 중앙조직이 공식적으로 산하 조직의 교섭을 조정하거나 정부가 임금동결이나 특정 임금수준을 부과하는 상황을 뜻한다<sup>5)</sup>.

다음 <표 2>에 따르면 2000년 현재 노르딕 유형의 핀란드와 덴마크, 라인란드 유형의 벨기에, 아일랜드, 네덜란드, 독일, 오스트리아, 그리고 라틴 유형의 이탈리아와 일본이 교섭의 조정이 강한 나라로 구분된다. 이에 반해 자유주의 유형의 영국과 미국, 그리고 라틴 유형의 프랑스가 조정이 약한 것으로 나타난다. 한편, 중앙집중성의 경우와 달리 조정 정도에 대해서는 유럽연합이 OECD가 비슷한 해석을 제공하고 있어 조정이 강하고 낮은 구분은 다시 확인된다고 할 수 있다<sup>6)</sup>. 아래 표는 교섭의 조정 정도의 변화를 보여주고 있는데 1980년을 전후하여 비교하면, 중앙집중성의 변화와 동일한 모습으로 조정 정도도 약화된 것을 알 수 있다. 그러나 그 약화된 정도는 중앙집중성의 경우와 비교하면 매우 낮은 수준에 불과하다.

- 
- 5) 그 중간 수준의 조정인 2, 3, 4를 살펴보면, 먼저 2는 패턴교섭(유형교섭) 없이 산별교섭과 기업/작업장 교섭이 동시에 진행되는 상황을 의미하고, 3은 산별교섭이 진행되지만 비규칙적인 패턴교섭이나 주요 교섭당사자에 의해 약하게 교섭간 조정이 이루어지는 경우를 뜻한다. 4는 다양한 모습으로 나타나는데 여기에는 복수의 노총(중앙조직)에 의해 산별 혹은 기업/작업장 교섭이 비공식적으로 조정되는 경우, 정부의 후원과 개입 속에 중앙조직에 의해 산하 조직의 교섭이 조정되는 경우, 노조 조직화가 높은 상황에서 패턴교섭이 정기적으로 이루어지거나 대기업에 의해 조정이 이루어지는 경우, 그리고 정부에 의한 임금중재가 있는 경우가 해당된다.
- 6) 스페인의 경우에 대해 유럽연합이 높게 추정하고 있어 다른 해석이 가능하다.

〈표 2〉 교섭의 조정 정도 변화

	1970~ 74	1975~ 79	1980~ 84	1985~ 89	1990~ 94	1995~ 2000	비고 <sup>1)</sup>
노르딕	4.67	4.67	3.50	4.00	3.67	4.00	
핀란드	5	5	4	5	5	5	0.64
덴마크	5	5	3	4	3	4	0.58
스웨덴	4	4	3.5	3	3	3	0.57
라인란드	4.00	4.10	3.60	3.70	4.00	4.10	
아일랜드	4	4	1	2.5	4	4	0.49
벨기에	4	3.5	4	4	4	4.5	0.61
네덜란드	3	4	4.5	4	4	4	0.57
독일	4	4	4	4	4	4	0.43
오스트리아	5	5	4.5	4	4	4	0.54
라틴	3.00	2.67	3.17	2.50	2.67	3.00	
이탈리아	2	2	3.5	2	3	4	0.42
스페인	5	4	4	3.5	3	3	0.48
프랑스	2	2	2	2	2	2	0.17
자유주의	2.00	2.50	1.00	1.00	1.00	1.00	
영국	3	4	1	1	1	1	0.19
미국	1	1	1	1	1	1	-
일본	4	4	4	4	4	4	-
전체 평균	3.64	3.68	3.14	3.14	3.21	3.39	0.47

주: 1) European Commission(2004)에서 측정한 조정 정도로 1에 가까울수록 조정이 강하며, 0에 가까울수록 조정이 약함.

자료: OECD(2004).

그런데 1980년대 이후만을 놓고 보면 선진 14개국의 조정이 약화될 것이라는 예상과 정반대로 도리어 강화된 것을 알 수 있다. 14개 나라 가운데 불과 스페인에서만 눈에 띄는 약화 현상이 발견될 뿐이고 나머지는 거의 유사한 수준을 유지하거나 조정이 강화되었다. 노르딕 유형의 핀란드와 덴마크, 라인란드 유형의 아일랜드의 경우 명백하게 조정이 강화되었음을 보여준다.

선진 14개국 교섭의 중앙집중성 약화라는 현상과 조정의 강화라는 현상이 동시에 발생하였다는 점에서 교섭의 중앙집중성 측면과 조정 측면이 분화되었고 각기 다른 논리에 의해 운영되기 시작하였다는 점을 추론할 수 있다. 즉 1980년대 이후 한편에서는 세계시장에서의 경쟁 강화 압력에 교섭구조의 분권화가

촉진되었지만 또 다른 한편에서는 세계화에 대응하기 위한 노사정간 조정이 더욱 필요하게 되었다.

위의 중앙집중성과 조정 측면의 분화 현상은 중앙집중성을 중심으로 교섭구조를 분석하기보다 유연성과 조정 측면에서 교섭구조를 바라봐야 한다는 문제를 제기한다. 우선 앞에서 살펴보았듯이 중앙집중성 개념은 교섭수준과 관련하여 상대성을 가지고 있어 연구자 사이에 많은 이견이 발생하였다. 더욱이 1980년대 이후 나타난 교섭구조의 변화를 해석하기에는 중앙집중성 개념은 매우 제한적이어서 ‘조정된 분권화’ 논쟁을 유발하였다. 그리고 국가 수준에서 산별 수준으로 교섭이 분권화되는 스웨덴 사례나, 산별 수준에서 기업/작업장 수준으로 분권화되는 라인란드 국가 사례에 동일하게 조정된 분권화라는 개념을 적용하는 데서 알 수 있듯이 중앙집중성이라는 개념은 그 유의성이 매우 낮다.

이에 반해 유연조정교섭 개념은 명확하고 시대적 상황을 더욱 잘 반영할 수 있다. 예로 유연교섭은 임금 및 근로조건 결정에 있어서 기업과 작업장 수준의 상황이 교섭 과정에서 얼마나 반영되는지를 초점으로 삼기 때문에 보다 명확하게 현실에 적용될 수 있다. 또한 유연조정교섭은 교섭구조의 변화를 해석할 수 있다. 1980년대 이전의 경우 교섭은 초기업의 상황을 근거로 기업과 작업장 수준의 임금과 근로조건에 규정되는 경향이 강했기 때문에 중앙집중성의 개념이 유효하였다. 그러나 1980년대 이후에 나타난 교섭구조 변화의 핵심적인 내용은 초기업 상황과 기업과 작업장에서의 상황 사이의 상호작용이다. 이 상호작용 속에서 기업과 작업장의 상황이 반영되는 유연교섭과 초기업 수준에서 공공재를 생산하는 조정교섭이 함께 나타나게 된다.

### Ⅲ. 이론적 검토

#### 1. 교섭구조 결정 요인

교섭구조에 대한 이론적 논의는 주로 교섭구조 중앙집중성을 중심으로 전개



되는데 교섭구조에 영향을 미치는 요인으로 크게 세 가지를 발견할 수 있다 (Katz & Kochan, 2004). 먼저 교섭력이라는 요인을 들 수 있는데 노동조합의 교섭력이 클수록 중앙집중성이 강화되는 점이다. 이러한 논리는 중앙집중적 교섭의 전제조건으로 높은 수준의 노동조합 조직률이 필요하다는 추론을 가능하게 한다. 즉 노동조합의 교섭력은 특정 상품시장에서 차지하는 노동조합 조직 정도에 비례하여 커진다. 따라서 노동조합 조직률이 크면 클수록 교섭력이 커지고 이 교섭력은 교섭구조의 중앙집중성을 강화하게 된다. 이를 증명하는 예는 건설산업으로 노동조합은 임금 하향성을 억제하기 위해 한 건설 프로젝트에 대한 다수 업체간 경쟁을 제한해야 하며 이를 위해 건설산업 노동조합은 기업별교섭보다 지역별 혹은 업종별 교섭을 선호하게 된다(임상훈, 2006). 역사적으로도 19세기 초 미국 필라델피아 신발 노동자들은 시 외곽 신발 생산업체가 시장에서 차지하는 비중이 증가하게 되자 이들 업체에 대한 노동조합 조직화에 나섰다 이는 신발산업 교섭구조의 중앙집중성을 제고하였다(Commons, 1919).

두 번째 요인은 정부 정책이다. 미국의 경우 조직대표 선거에서 노동위원회가 승인하는 선거 단위에 따라 교섭구조가 결정된다. 예로 미국 노동위원회가 선거 단위를 산업 수준으로 할 경우 직종별 교섭구조는 불가능하게 된다. 또한 위원회가 산별이나 지역, 업종 수준의 복수사용자교섭이 시작되기 전에 개별사용자가 교섭에서 이탈하는 것을 허용하느냐 혹은 않느냐를 결정하는 데 따라서 교섭구조가 달라질 수 있다. Brooks(1976)는 미국 노동위원회가 선거 단위를 결정할 때 소규모 직종 단위보다 대규모 생산 단위를 선호하였기 때문에 미국의 교섭구조가 중앙집중화되었다고 주장하였다.

세 번째 요인으로 사용자 측의 조직 거버넌스 특성이 교섭구조에 영향을 미친다. 예로, 대기업이 성장하고 이들 기업에서 경영상 의사결정권이 중앙에 집중될 경우 노동조합은 작업장 수준이 아닌 기업 수준에서 교섭을 하려고 하기 때문에 교섭구조의 중앙집중성이 강화된다. 역의 경우도 발생하는데 예로 전화 업체인 AT&T가 1940~70년대까지 의사결정권한을 뉴욕 본사에 집중하였을 때 미국 통신노조는 본사 수준의 중앙교섭을 요구하였으나 1980년대 회사가 지역별 소기업으로 해체됨에 따라 노동조합은 개별교섭을 수행하게 되었다.

그런데 위의 이론적 논의에서 교섭구조가 중앙집중화될수록 노동조합이 유

리하고 사용자는 손해를 볼 수밖에 없다는 결론을 내리는 것은 오류이다. 이러한 오류는 사용자는 분권화된 교섭을 원하고 근로자와 노동조합은 중앙집중적인 교섭을 선호한다는 가정 때문에 발생한다. 이 가정은 다음과 같은 논리에서 추론된다. 사용자는 고용을 둘러싸고 근로자끼리 그리고 단위노조 사이에 벌어지는 임금 및 근로조건 하향 경쟁을 통해 이득을 얻는 한편, 기업이 처한 상황에 적합한 단체협약을 얻기 위해 기업/사업장/작업장 수준의 분권적 교섭 구조를 선호한다. 이에 반해 근로자와 노동조합은 교섭력을 강화하고 상호간 하향적 경쟁을 억제하면서 일률적인 임금 및 근로조건 계약을 얻기 위해 국가/산업/업종 수준의 중앙집중적 교섭구조를 선호한다. 그러나 실재는 이러한 가정과 다르게 나타나곤 한다. 도리어 사용자들이 개별 교섭보다 지역이나 업종, 산업 수준에서 교섭을 수행할 경우 더욱 유리한 경우가 많기 때문이다. 중앙집중화된 교섭이 사용자에게 주는 이득은 크게 두 가지로 정리될 수 있다. 하나는 중앙집중화된 복수사용자교섭은 개별 노조 사이에 벌어지는 경쟁적인 개별 사용자 밀어붙이기를 제어할 수 있기 때문이다. 1970년대 말까지 미국 항공산업 사용자들은 교섭이 한 작업장/기업에서 다른 작업장/기업으로 이동하게 됨에 따라 노동조합이 개구리 뛰기 식으로 더 높은 임금을 요구하는 데 시달려야 했으나 복수 작업장/기업 교섭을 채택하면서 그러한 어려움에서 벗어날 수 있었다.

중앙집중화된 교섭이 사용자에게 주는 또 다른 이득은 이 교섭을 통해 사용자 사이의 경쟁을 완화할 수 있다는 점이다. 특히 업체간 경쟁이 심한 산업에서 중소기업은 그 경쟁을 감당하기가 매우 어렵다. 이 경우 기업들은 한 노동조합과 중앙집중화된 교섭을 함으로써 임금이나 고용을 둘러싼 경쟁을 완화할 수 있다. 또한 노동조합의 파업이 발생할 경우 중앙집중화된 교섭은 개별 기업이 파업을 빌미로 얻을 수 있는 이탈 기회비용을 최소화하여 파업 해당 기업이 받

7) 교섭의 집중화는 협약의 적용을 받는 사용자와 노동자의 범위를 증가시킨다.

여기에는 수직적과 수평적 집중화 두 가지 현상이 관여된다(Moene et al., 1993). 수직적 집중화는 협약으로 인해 임금인상과 같은 경제 효과가 어떤 수준에 집중되어 나타나는가를 뜻한다. 주요 수준은 기업(공장과 회사), 지역과 산업(지역, 업종과 직종, 산업), 국가(중앙)으로 나뉜다. 수평적 집중화의 정도는 서로 다른 직무 범주에 대한 교섭이 구분되어 수행되느냐 혹은 공동으로 수행되느냐를 뜻한다. 교섭 집중화에 대한 측정은 이 두 가지를 포함하는 것이 가장 바람직하나 대체로 수직적 집중화로 대체해버리고 만다. 이는 수직적 집중화가 대부분 수평적 집중화를 포괄하기 때문이다.

게 되는 피해를 감소시킨다. 이러한 예는 의류, 봉제 산업에서 흔히 발견할 수 있다. 이들 산업의 경우 생산비용에서 임금이 차지하는 비중이 높은 반면, 시장 경쟁은 심하고 업체의 규모가 영세하기 때문에 사용자들은 개별 교섭보다 중앙 집중화된 복수사용자교섭을 선호하게 된다. 중앙집중화된 교섭을 통해 임금은 표준화되고 업체간 임금 경쟁은 완화되기 때문이다.<sup>8)</sup>

한국에서도 중앙집중적인 산별교섭이 노동조합과 사용자에게 일방적으로 기회와 위협 중 하나만을 부여하고 있다는 주장은 일부 노사단체 활동가를 제외하고는 지지를 받고 있지 못하다. 도리어 산별교섭은 노사에게 기회와 위협 요인을 동시에 주고 있다고 주장이 확산되고 있다. 배규식(2008)에 따르면 노동조합의 경우 노동자 내부연대 강화, 미조직 노동자 조직화, 교섭 의제 및 정책 협의의 의제 확대, 투쟁력 강화 등의 기회 요인이 있는 반면, 현장과 노동조합의 괴리 문제를 가지고 있다고 한다. 사용자의 경우 노사갈등의 기업 외부화라는 이중교섭과 같은 위협 요인이 공존한다. 조준모·이원희(2007) 역시 기업별로 분산·파편화되어 있던 근로자간 격차를 해소하고 미조직 근로자를 조직하고 제도 개선 논의 참여 가능성을 높이는 기회 요인이 있지만 동시에 내부 분열, 노조와 현장 조합원 괴리 확대, 노사 및 노정 갈등 강화 등의 위협 요인이 있음을 지적한다.

따라서 교섭구조는 노동조합이나 사용자단체의 조직력이나 특정 제도적 장치, 그리고 어느 한 주체의 선호도에 의해서 결정되는 것이 아니라 사용자와 노동자의 장단점에 대한 해석과 그들 사이의 상호작용, 그리고 협약확장 기제에 대한 정부의 정책이 결합되어 형성된다고 할 수 있다(Calmfors, 1993). 여기에서 노사의 장단점 해석과 그들 사이의 상호작용은 정치적 과정을 통해 구체화된다. 예로, 교섭의 집중화를 통해 사용자들이 얻고자 하는 것은 임금률의 표준화와 작업 규칙의 표준화 두 가지를 들 수 있는데 이를 둘러싼 사용자 내부의 균열이 집중적 교섭을 와해하는 것을 알 수 있다.

8) 위와 같이 사용자의 입장에서 교섭구조를 결정하는 요인을 찾는 연구는 교섭구조와 관련한 이론을 풍부하게 만드는 이점이 있다. Zagelmeyer(2005)의 정리에 따르면 제 이론가들은 기업 수준 노사관계, 시장 상황, 제도, 기업 외부 조직 등의 요인이 사용자로 하여금 서로 다른 교섭구조를 선택하도록 한다고 주장한다.

## 2. 유연한 교섭

교섭이 유연한가 혹은 경직되어 있는가에 대한 이론적 논의는 매우 단순하다. 즉 기업/사업장 수준의 분권적 교섭은 유연하고 초기기업의 업종/산별교섭은 경직되어 있다고 가정한다. 이러한 가정은 1980년대 이후 미국에서 시작된 노사관계 전환 논쟁을 계기로 강화되었다.

Kochan, Katz, 그리고 McKersie(1986)는 세계화와 정치 보수화라는 환경변화 속에서 사용자의 전략적 선택의 주도하에 미국의 노사관계는 산별교섭 중심의 노사관계가 기업/사업장 중심의 노사관계로 변화하였다고 주장하였다. 그들에 따르면 1970년대 이전 미국의 뉴딜식 노사관계에서는 가장 상위인 거시 국가정책 수준에서 노사정 사이의 상호작용은 거의 존재하지 못하였고 노동자나 노조의 참여를 촉진하는 공공 정책도 부재하였다. 대신 산별노조에 종속된 사업장 단위 노동조합 지부는 개별 사용자와 함께 산별교섭/패턴교섭의 연장선상에서 단체교섭과 인적자원관리를 담당하였을 뿐이었다. 이러한 구조 속에서 작업장 수준에서는 노사가 직무설계나 작업조직, 동기부여, 작업장 환경, 그리고 고충처리와 같은 사안을 두고 대립하였다. 그러나 1970년대 이래로 노사정의 전략 변화가 발생하기 시작하였고 이는 미국 노사관계의 근본적 변화를 가져왔다. 즉 사용자는 변화된 환경을 계기로 경직된 산별교섭의 적용 대신 기업별 분권화된 합의를 중용하였고 노동조합은 양보교섭의 대가로 기업 전략 수준에서 사용자에 의해 배타적으로 이루어지던 투자 등 경영 의사결정에 참여하기 시작하였다. 또한 작업장 수준에서 노사협력과 종업원 참여의 새로운 형태에 대한 광범위한 실험이 증가하면서 작업조직의 유연성이 제고되었고 인적자원에 대한 사용자의 노력이 증가하게 되었다.

위와 같은 미국 노사관계 전환을 주장하는 연구들은 일부(Dunlop, 1993)의 반박에도 불구하고 계속되었다(Ericson, 1990; Eaton and Voos, 1992), 현황조사 연구를 통해 분권화 정도의 강화를 보이기도 하였는데, Cutcher-Gershenfeld & Kochan(2004)은 유연성과 분권화 정도가 동시에 진행하고 있음을 주장하였다. 이러한 연구는 분권적 교섭구조인 기업/작업장 교섭이 유연적인 반면, 중앙 집중적인 산별/업종 교섭은 경직적이라는 가정을 당연시하게 만들었다.

한편, 미국의 분권화된 노사관계 시스템 전환 논쟁은 유럽의 노사관계 시스템 변화를 추적하는 비교연구로 확대되었고, 이 과정에서도 미국식 분권적 교섭구조는 유연하고 유럽식 중앙집중적 교섭은 경직되었다는 가정이 유지되었다. 따라서 유럽에서 국가 수준의 교섭이 와해되고 산별교섭이 강화되는 경우나 산별교섭이 약화되면서 기업별교섭이 강화되는 경우 모두 경직된 중앙집중적 교섭이 유연화되고 분권화되는 것으로 해석되었다(Katz, 1993; Locke et. al., 1995; Bamber et. al., 2004). Katz의 6개국 비교연구를 통해 독일을 제외한 스웨덴, 호주, 이탈리아, 영국, 미국 등 5개국에서 공식적인 교섭체계가 국가에서 산업, 산업에서 기업, 기업에서 작업장 수준으로 분권화되었다고 주장하였다. 그는 분권화 이유로 노동조합에 대한 사용자 교섭력의 증가나 기업구조와 종업원 이해의 다양화를 드는 대신 유연한 작업조직의 채택과 노사 공동의 이해증진 노력(종업원 참여기구를 통한)을 역설하였다. 가장 강력한 교섭 분권화 주장은 포드주의(Fordist)에서 탈포드주의(Post-Fordist)로 생산시스템이 전환하면서 분권화가 불가피하였다는 주장이다(Swenson and Pontusson, 2000).

그런데 분권적 교섭이 늘 유연한 교섭인가에 대한 의문을 제기하지 않을 수 없다. 이는 먼저 분권적 교섭이 유연하다고 할 때 그 유연한 대상이 무엇인지가 불분명하기 때문이다. 또한 분권적인 교섭이 늘 유연성을 증가시키지 않는다. 고용유연성을 예로 들 경우 개별 사용자가 기업/사업장/작업장 수준에서 분권적 교섭을 수행한다고 하더라도 그 과정에서 상대방인 근로자와 노동조합의 우려와 저항에 직면하게 되고 그 결과로 원하는 정도의 유연성을 얻기가 어렵다. 즉 사용자가 생산량 변화에 따라 근로자를 해고할 수 있는 여지를 높이기 위해 산별교섭에서 이탈하여 기업별교섭을 채택하더라도 그 기업의 근로자와 노동조합이 수용하지 못하면 유연성을 제고하기가 어렵다. 도리어 산별교섭에서 국가수준의 교섭으로 중앙집중성을 높이면서 노사정이 사회적으로 고용조정 비용을 부담하게 되면 개별 사용자의 고용유연성이 더욱 제고될 수 있다. 따라서 분권적인 교섭은 유연하며 중앙집중적인 교섭은 경직적이라는 가정을 표면 그대로 받아들이기는 어렵다<sup>9)</sup>.

9) Ebbinghaus & Kittel(2005)는 유럽식 경직성 그리고 미국식 유연성이라는 단순 논리를 강력히 비판하는 연구를 발표하였다. 그들은 1971년부터 1998년까지 기간 동안 진행되었던 미국과 유럽, 일본 등의 교섭 방식을 기록하여 교섭구조의 변화와 더불어 국가별 교섭

따라서 이 글에서는 중앙집중/분권 교섭을 경직/유연 교섭과 동일시하기보다 유연/경직 교섭을 하나의 독립된 개념으로 다루었다. 즉 어느 수준에서 교섭이 발생하였는지 보다 기업과 작업장의 상황이 교섭에 반영되는지 여부를 근거로 유연/경직 교섭을 구분하였다.

### 3. 조정된 교섭

조정은 분리해서 진행되는 협상에서 동일하거나 또는 유사한 성과를 달성하기 위한 각종 시도라고 정의할 수 있다(Sisson & Margison, 2002). 이때 조정은 노사 내부와 노사간에 발생할 수 있다, 먼저 노동조합 측의 조정은 개별 교섭이 야기할 사회적 형평성 문제, 이로 인한 갈등 및 사회적 비용의 문제를 예방하는 동시에 운동의 통합성을 유지하기 위해 시도된다. 따라서 조정된 분권화는 분권화에 대응하기 위한 노동조합의 전략적 선택의 결과로 해석될 수 있다. 또한 사용자 측의 조정도 노동조합과 마찬가지로 국가 수준이나 산업 수준의 사용자 단체, 그리고 개별 사용자 사이에 교섭의 성과 및 과정을 두고 발생한다. 영국의 경우 사용자가 조직의 지속적 변화를 피하고 경쟁력을 강화하기 위해 타 기업 내지 타 산업으로부터 노사관계에 대한 벤치마킹을 추진하는 과정에서 간접적으로 나타난다(Sisson & Margison, 2000). 그러나 일본의 경우에는 사용자 측의 조정은 보다 직접적이다. 금속산업 8개사 간담회는 춘투에 앞서 열려 일본 사용자 전체에게 해당 연도의 노사관계와 임금인상에 대한 비공식적 가이드 라인을 제시한다(Sako, 1997). 한편, 노사간의 조정은 정부의 개입을 매개로 이

---

구조의 다양성을 보여주었다. 이들은 교섭구조 경직성/유연성 논리—즉, 중앙집중적 교섭은 노동시장 운영에 제도적 경직성과 다양한 규제를 제공하여 경제적 변화에 유연하게 대응하지 못하는 반면 분권적 교섭은 기업이나 지역 사정에 맞게 경제 변화에 노동시장이 유연하게 대응하게 한다—를 양적 분석을 통해 비판하였다. 연구에 따르면 유럽의 많은 국가들이 중앙집중적 교섭구조를 가지고 있다 하더라도 조정을 통해 분권적 교섭구조를 가지고 있는 미국보다 더 나은 임금억제나 고용증가 성과를 보였다. 이러한 성과는 교섭구조 경직성/유연성 논리에 따르면 유연한 교섭의 결과로 간주되기 때문에 유럽의 중앙집권적 교섭구조가 미국의 분권적 교섭구조보다 더 유연하다는 결론을 도출할 수 있다. 그리고 두 연구자는 유럽의 노사정이 경제적 환경변화에 맞추어 적절하게 교섭방식을 변화시켰음을 보여주면서 유럽의 중앙집권적 교섭이 거시경제적 측면에서 유연한 교섭이 가지는 성과를 만들어냈을 뿐만 아니라 교섭운영 측면에서 유연성을 보유하고 있다고 주장하였다.

루어진다. 서구에서 정부는 교섭 관련한 법률 제정, 임금률 일반화 기제 개발, 그리고 사용자 사이의 집단적 협력 조성이라는 세 가지 방식으로 교섭에 영향을 미친다(Korczynski, 1997). 일본의 경우 정부는 사용자 중앙조직인 일경련의 주도적 역할을 지원하면서 노사와 사회적 대화를 수행한다. 일경련은 비공식적인 노사간 대화를 진행하여 임금인상에 대해 논의하는 한편 금속산업 8개사 간 담화를 근거로 전체 사용자에게 대해 공식적인 가이드라인을 제시하면서 국가 경제 수준의 임금 조정을 주도한다(Soskice, 1990; Sako, 1997).

조정된 교섭의 유형은 대체로 5가지로 나뉘어진다(Traxler et. al., 2001). 페턴교섭(유형교섭), 산업내부 조정교섭, 산업간 조정교섭, 국가 후원 조정교섭, 그리고 국가 주도 조정교섭이 그들이다. Ebbinghaus & Kittel(2005)은 이를 단순화하여 비조정된 교섭(노사 어느 누구도 초기업 수준에서 조정 활동에 개입하지 않음), 노사 양자교섭(국가의 개입 없이 노사가 자율적으로 교섭), 그리고 국가개입 교섭(국가가 임금 결정에 적극적으로 개입)으로 나누기도 한다. 그러나 국가개입 교섭을 다시 국가의 임금인상 일방결정 방식과 노사정 삼자조정 방식으로 나누고 노사 양자교섭을 노사 중앙조직에 의한 임금결정 방식과 노사 중앙조직의 산하 조직에 대한 가이드라인 제시 방식, 그리고 페턴교섭 방식으로 나누어 결국 동일한 유형화를 선택하고 있다.

그런데 조정된 교섭이 왜 나타나는 것인가에 대한 논의는 그리 많지 않다. 예로 세계화와 더불어 진행되고 있는 유연성 제고나 분권화 경향성 강화가 노동조합의 힘을 약화시키고 사회적 불평등을 심화하고 있다는 데 대해 이를 개선할 필요성이 제기되고 있기 때문인 것으로 언급되고 있다(Katz, 1993). 조정 교섭의 5가지 유형을 제시한 Traxler(2001)도 그 요건이 무엇인지에 대해서는 뚜렷하게 제시하고 있지 못하다. 다만 그는 조정된 교섭을 특정한 형태로 교섭이 이루어지는 하나의 제도적 틀이라고 언급하고 있을 뿐이다.

이 글에서는 노사정간 상호의존성이 조정된 교섭을 생성한다고 주장한다. 상호의존성은 교섭구조 분석에서 간과된 개념으로 교섭에 참가하는 주체들이 그들의 결정과 행동에 있어 서로를 고려해야 하는 정도를 뜻한다(Thomas, 1957). 상호의존성은 교섭을 통해 노사정이 공동으로 필요로 하는 집단재를 생산하도록 한다. 이 과정에서 노사정은 내부의 권력 균형·균열·이동을 경험하며, 주

체간 전략적 연대를 형성한다. 한편, 교섭에서 개별 사용자들은 노동조합에 공동전선을 형성하여 대응하는 것이 더 이로우 수 있다. 그러나 개별 사용자들은 노조의 요구뿐만 아니라 경쟁자들의 전략적 강점과 약점, 기술적 선택들, 정책 선호도 등에도 민감하다. 교섭 테이블에는 참여 기업 사이에서 더 매력적인 협상 조건과 수용 가능한 협약안을 두고 발생하는 갈등이 잠재되어 있다. 실제 사측의 교섭 의제는 내부 권력 관계와 이를 둘러싼 전략적 선택들을 반영한다 (Poulsen, 2006). 즉 주도적 사용자 그룹은 권력을 시장 지위로부터 얻기도 하지만 노조와의 선택적 협력관계를 통해 증대시키기도 하며 사용자집단 전체의 공동 의사결정을 관리하는 규칙을 성문화시킨다.

그런데 노사간 상호의존성에 영향을 미치는 객관적 요인이 무엇인지에 대한 이론적 논의를 발견하기는 쉽지 않다. 다만 국민경제의 해외경제에 대한 의존성과 관련한 Katzenstein(1985)의 주장은 눈여겨볼 만하다. 즉 의존성이 높을수록 노사정은 노사관계로 인해 발생하는 불확실성을 제어할 필요성을 강하게 인식하게 된다. 그리고 이는 노사 당사자간 상호의존성을 강화하게 된다. 이 논의에 따르면 세계화가 진행될수록 노사간 상호의존성이 높아지게 된다는 추론이 가능한데 이는 1980년대 이후 나타나는 조정교섭의 활성화에서 그 타당성을 확인할 수 있다.

#### 4. 유연교섭과 조정교섭 간 관계

교섭구조가 얼마나 유연하고 조정된 모습을 지니는가는 한 측면만을 따져서는 예측하기 어렵다. 이는 두 측면을 연결하는 조직적·제도적 요건이나 기제가 명확하게 존재하고 있지 않기 때문이다. 따라서 두 측면에 동시에 개입하고 있는 존재인 노사정 사회 주체의 역할에 초점을 둘 필요가 있다. 노사정 주체는 한편에서는 서로에 대한 상호의존성을 전략적으로 재해석하고 또 다른 한편에서는 그들에게 주어져 있는 기존의 조직적·제도적 조건에 얽매이기보다 이를 자원으로 활용하면서 자신의 이해를 충족하기 위해 전략적 선택을 하게 된다.

이러한 주장은 Ebbinghaus & Kittel(2005)의 연구에서도 반증된다. 그들은 OECD 국가에서 나타난 교섭구조의 변화는 경제적 성과에 만족하지 못한 노사



정 주체들의 선택 때문이었으며 이들의 선택이 조정교섭을 형성시켰다는 점을 밝혔다. Traxler et. al.(2008) 역시 위 논지를 강화시키고 있다. 그들에 따르면, 1990년대 이후 유럽에서 가속화된 산별 수준의 노사단체들 사이의 합병으로 인해 중앙조직의 권위가 위협당하였으나 노사는 국가 수준의 교섭구조를 유지하는 대신 중층화된 패턴교섭을 조정기제로 활용하여 중앙집중적 교섭이 해체되는 것을 도리어 억제할 수 있었다.

그런데 임금인상 결과라는 하나의 현상을 놓고 유연하고 조정된 교섭이 이루어졌는가 여부를 판단하기는 쉽지 않다. 한국의 경우 경제 전체 혹은 산업 전반에 나타나는 임금인상은 조정된 교섭의 결과로 해석할 수 있지만 기업간 임금격차의 유지나 확대는 유연한 교섭의 결과로 볼 수 있다. 이러한 해석에 대한 타당성은 오스트리아와 일본의 교섭에 대한 연구에서도 확인된다. Rowthorn (1992)과 Traxler et. al.(2008)의 연구에 따르면, 오스트리아는 유럽에서도 대표적으로 경제 전반에 걸쳐 임금인상률이 조정되고 있는 것으로 나타나지만 산업간 임금 차이는 유럽에서 가장 큰 것으로 조사되었다. 한편, 일본의 경우 춘투에 의해 전체 임금인상은 억제되었지만 산업간 및 기업간 임금격차는 지속적으로 유지된다(Nakamura, 2007). 그러나 위와 같은 방식이 모든 나라에 적용되기는 어렵다. 즉 일본과 오스트리아와 같이 수출 부문의 산업이 전체 경제에서 차지하는 비중이 높을 경우 패턴교섭에 의한 임금조정은 수출 부문의 임금인상 차별성을 허용하지만 여타 다른 나라의 임금조정은 경제 전반에 걸친 임금형평성을 제고하는 데 초점을 두고 있기 때문이다.

위에서 보듯이 임금인상만을 통해 그 교섭이 유연하고 조정된 것인가를 판단하기는 제한적이다. 유연한 교섭과 조정된 교섭을 판단하기 위해서는 각 국가의 특수한 맥락이 개입되기 때문이다. 따라서 임금 이외의 다른 의제를 추가하여 유연하고 조정된 교섭을 판단할 필요가 있다. 즉 노사 혹은 노사정 사이의 상호의존성으로 인해 공공재 생산이 합의되는지 여부는 조정된 교섭을 판단하는 데 주요한 근거가 된다. 특히 직업훈련과 같이 개별 기업이나 노동조합의 역량으로는 생산하기 어려운 공공재와 관련한 노사(정)간 합의는 조정된 교섭의 결과로 볼 수 있다.

## IV. 교섭구조 유형화와 해외 사례 적용

### 1. 유연과 조정 기준 교섭구조 유형화

각국의 교섭구조는 유연과 경직 그리고 조정과 비조정이라는 두 측면을 고려하여 [그림 1]과 같이 4가지로 유형화될 수 있다. 즉 유연하고 조정된 교섭, 유연하지만 비조정된 교섭, 경직되었지만 조정된 교섭, 경직되고 비조정된 교섭이라는 4가지 교섭 유형이 나타난다.

이러한 유형화는 세계화의 진전 속에 나타나는 선진국 노사관계 변화와 밀접한 연관성을 가진다. 즉 한 측면에서 세계화는 노사정으로 하여금 교섭에 끊임 없이 기업과 작업장의 상황을 반영할 것을 요구(유연화)하는 반면, 노사정 사이의 서로 다른 이해를 상호조정할 것을 요구한다.

이 유형화가 의미 있는 분석틀이 되기 위해서는 교섭구조의 두 측면을 설명할 수 있는 이론적 논거가 존재하여야 한다. 유연/경직 측면은 유연화 논의로 설명될 수 있다고 본다. 시장 변화에 유연하게 대응할 필요성이 높아질수록 교섭구조의 유연성은 강화될 것이다. 이에 반해 조정/비조정의 측면은 상호의존성 논의로 설명될 수 있다고 본다. 노사정간 필요한 공공재가 많아질수록, 즉 상호의존성이 강할수록, 조정교섭이 이루어질 가능성이 높아질 것이다. 이러한 논거는 Traxler et. al.(2008)의 연구에서도 확인된다. 이들은 세계시장에서 경

[그림 1] 교섭구조 유형화

조정 측면	조정	유연하고 조정된 교섭	경직되었지만 조정된 교섭
	비조정	유연하지만 비조정된 교섭	경직되고 비조정된 교섭
		유연	경직
유연 측면			

쟁의 격화가 유연성 제고에 대한 필요성을 초래하였고 노사정 경제 주체 사이의 상호의존성을 키우는 상황을 도출하였다는 점에 주목하였다. 이들은 분권화가 유연성 제고 필요성을 수용한 결과이며 조정된 교섭은 상호의존성을 반영한 것이라고 주장하였다.

다음 부분에서는 선진 14개국의 임금교섭구조를 유형화 기준에 따라 분석하면서 선진국 교섭구조의 다양성이 얼마나 설명력 있게 서술될 수 있는지를 검토하였다. 유연/경직 측면에서는 기업/작업장 수준 교섭의 존재와 중요성, 임금 및 근로조건 결정을 둘러싼 노조와 종업원대변기구(종업원평의회, 노사협의회)의 경쟁, 그리고 협약의 타 업종 확대적용 및 자동적 협약 확대적용 등을 고려하여 기업과 작업장의 상황이 교섭에 반영되는지 여부를 판단하였다. 한편, 조정/비조정 측면에서는 초기업 수준의 공공재 생산<sup>10)</sup> 여부와 노사 주체 사이에 공유된 이해와 신뢰를 저해하는 정파성의 존재 및 작용 등을 고려하여 노사관계 당사자 사이의 상호의존성이 교섭에 반영되는지를 파악하였다.

## 2. 선진국 교섭구조 비교

선진 14개국의 임금교섭은 <표 3>에서 보는 것처럼 국가-산업-기업과 작업장 등 여러 수준에서 이루어진다. 선진국에서 산업 수준의 교섭이 가장 중요한 지위를 차지하는 경우가 대부분이지만 핀란드, 벨기에, 그리고 아일랜드의 경우 국가 수준에서의 교섭이 가장 중요하며 프랑스, 영국, 미국, 그리고 일본의 경우 기업과 작업장 수준에서의 교섭이 가장 중요하다. 한편, <표 3>을 노사단체 조직률(표 4 참조)과 비교하면 조직적 조건이 교섭구조를 결정한다는 논리는 크게 타당성을 지니고 있지 못하다. 즉 동일한 수준의 노사단체 조직률을 반영하여 동일한 유형에 속하게 된 국가들이라 할지라도 임금교섭의 중요성은 개별 국가마다 다르게 나타나고 있다.

핀란드, 벨기에 그리고 아일랜드의 경우 국가 수준에서 경총과 노총 간 임금

10) 아래 글에서는 임금교섭을 대상으로 분석되었다. 여기에는 5가지 방식의 임금조정이 나타난다. 이 조정을 통해 사회협약과 같은 공공재가 명목적으로 등장하기도 하지만 경제 성장이나 고용안정화와 연계된 표준임금인상률과 같이 공공재가 암묵적으로 생성되기도 한다.

교섭이 가장 중요한 지위를 차지하는 반면, 기업과 작업장 수준의 교섭은 매우 약하게 존재하고 있다. 가장 상위의 합의가 이루어지는 이들 국가에서도 노사 관계 당사자는 교섭구조의 유연화를 제한적으로 허용하고 있다. 핀란드와 벨기에의 경우 산업 수준에서 개별 산업의 다양한 경제적 조건을 반영하여 노사간 교섭이 추가적으로 이루어져 기업 사이에 발생하는 차이와 기업 고유의 특성을 반영한 임금교섭은 매우 제한적이다. 한편, 아일랜드의 경우 산업 수준의 교섭 없이 국가 수준의 교섭이 임금을 결정하며 이 결과가 기업에 적용되는지 여부를 감시하는 기구를 두고 있다. 그리고 이러한 경직된 교섭에 반하여 영국이나 미국계 다국적 기업은 국내 기업과 임금격차를 두어 국가 수준 교섭에 부정적 영향을 미치기도 한다(Kirby, 2002).

〈표 3〉 수준별 임금교섭 중요성

유형 및 국가	국가수준	산업수준	기업/작업장 수준
노르딕			
핀란드	가장중요·지배적	중요·보완적	약하게 존재
덴마크	약하게 존재	가장중요·지배적	중요·보완적
스웨덴		가장중요·지배적	약하게 존재
라인란드			
아일랜드	가장중요·지배적		약하게 존재
벨기에	가장중요·지배적	중요·보완적	약하게 존재
네덜란드	약하게 존재	가장중요·지배적	중요·보완적
독일		가장중요·지배적	약하게 존재
오스트리아		가장중요·지배적	약하게 존재
라틴			
이탈리아		가장중요·지배적	중요·보완적
스페인	약하게 존재	중요·보완적	중요·보완적
프랑스		약하게 존재	가장중요·지배적
자유주의			
영국			가장중요·지배적
미국			가장중요·지배적
일본			가장중요·지배적

자료 : EU(2004); OECD(2004).

산별교섭이 가장 중요한 역할을 하고 있는 경우 대부분 기업이나 작업장 수준에서 임금교섭을 허용하여 유연교섭의 성격을 지니고 있다. 네덜란드의 경우 기업 수준에서의 교섭이 활발히 전개되고 있으며, 덴마크의 경우도 기업 수준에서 개별 기업의 상황을 반영하여 임금 수준을 조정하고 있다. 오스트리아와 독일의 경우 산별교섭에서 open clause를 두어 기업 수준에서 종업원평의회를 통해 노동시간의 조정(오스트리아)이나 성과급과 관련하여 제한적 비율에 한해 임금조정(독일)을 허용하고 있기도 하다.

그러나 스페인이나 이탈리아의 경우 산별교섭이 진행되면서 유연성이 제약되고 있다. 스페인이나 이탈리아에서는 기업과 작업장 수준의 종업원대변조직이 임금교섭과 관련하여 산별노동조합과 경쟁한다. 이러한 경쟁은 산별교섭이 기업이나 작업장 수준의 상황을 반영하는 데 제한적이라는 점을 보여준다.

프랑스, 영국, 미국, 그리고 일본의 경우 기업과 작업장 수준의 교섭이 가장 중요한 역할을 수행하여 유연한 교섭구조를 가지고 있다고 볼 수 있다. 그러나 자세히 살펴보면 차별성이 존재하고 있음을 알 수 있다. 영국과 미국, 일본의 경우 노동조합 조직률과 비슷한 정도의 협약적용률을 보이고 있다. 그러나 프랑스는 삼국과 달리 노동조합 조직률이 낮은 반면에 협약적용률은 극단적으로 높다. 이는 프랑스의 교섭이 유연하기보다는 경직적이라는 점을 나타내고 있다.

이제 국가 전체에서 다양하게 수행되는 임금교섭이 어떠한 방식으로 임금을 조정하고 있는지 검토해 보기로 한다. 선진 14개국의 경우, 소수 나라를 제외하고는 대부분의 국가에서 임금교섭은 가시적인 방식을 따르거나 암시적인 방식에 의해 조정된다.

극단적인 분권화 체제가 형성이 되어 있는 영국과 미국의 경우 예외적으로 국가 수준이나 산업 수준에서 임금교섭이 조정되지 않는다<sup>11)</sup>. 따라서 개별 기

11) 미국에서 조정교섭의 한 형태인 패턴교섭이 존재하나 최근 들어 그 영향은 매우 제한적이다(Katz and Kochan, 2004). 과거 미국자동차산업노조는 포드자동차, 제너럴모터스, 크라이슬러 가운데 한 기업을 타깃으로 선택하여 교섭을 진행하여 협약을 체결한 후 이 협약을 하나의 모델로 다른 자동차사에 동일한 내용의 협약을 체결하라고 요구하였다. 이러한 과정을 통해 타깃 기업에서 체결한 협약은 자동차 산업의 타 기업에도 적용이 되며 타 제조업 노동조합은 이 협약을 모델로 자기 산업/업종에 교섭을 진행하여 유사한 협약을 체결하였다. 이러한 패턴교섭의 독특한 점은 이 전체 과정이 노동조합 사이의 비공식적이고 암묵적인 동의하에 진행된다는 것이다.

업이나 사업장별로 노동조합 대표와 사용자 사이에 이루어지는 임금교섭은 타 기업이나 사업장과 연계 속에서 진행되지 않는다. 영국의 분권화된 교섭은 개구리 널뛰기식(leap frogging) 임금상승을 초래하여 기업의 경쟁력을 약화시킨다. 또한 노동자가 기업이나 작업장, 그리고 직종별로 나뉘어져 노동자 집단 사이의 이해가 조정되기 어려우며 전체 노동자 집단의 이익보다 일부 집단 노동자의 이익이 우선되어 노동자 집단 내부의 분배 정의도 약화되기 때문이다. 이는 전통적으로 영국의 교섭이 파편적이었던 데 기인하기도 하지만 1980년대 이후 대처 보수당 정부가 비우호적인 대노동조합 정책의 일환으로 기업이나 작업장 사이의 연대투쟁을 법적으로 매우 어렵게 만들어버린 데도 그 이유가 있다.

영국과 미국을 제외하면 대부분의 나라에서 임금교섭을 조정하는 기제가 존재한다. 아일랜드의 경우 1970년대 이전에는 영국과 같이 자유주의형 국가에 속하였지만 1980년대 이후 경제위기를 극복하기 위해 노사정이 협력하면서 노르딕 국가의 경우처럼 가시적인 형태로 임금교섭을 조정하는 체계를 구축하기도 하였다. 아일랜드에서는 국가 수준에서 중앙노사단체에 의해 임금협약이 체결될 때 그 과정 전이나 후에 산업 수준의 노사가 임금교섭을 진행하여 중앙과 산업 사이의 차이를 조정하지 않는다. 그러나 국가 수준의 중앙교섭이 기업과 작업장 수준의 임금결정에 가장 중요한 기준을 설정하며 중앙의 노사는 보완적인 조치로 정부에 여러 가지 정책적 건의를 한다.

노르딕 국가의 경우 가시적 방식으로 조정이 이루어진다. 노르딕 국가에서도 가장 가시적인 방식으로 조정하는 경우는 핀란드이다. 핀란드는 국가 수준에서 중앙노사단체가 임금협약을 체결하며 아일랜드와 같이 정부에 정책적 보완을 요구한다. 대개의 경우 핀란드는 노사정이 함께 임금과 정책적 건의를 담은 사회협약을 체결한다. 이 과정에서 어떤 산별노사도 국가 수준의 중앙노사단체에 의해 잠정 합의된 임금 수준에 거부 의사를 표할 수 있다. 산별노사가 합의를 받아들이지 않겠다고 선언하면 사회협약은 체결되지 않는다. 사회협약이 체결된 이후라 할지라도 중앙노사단체는 산별노사가 그 산업의 특수한 상황을 반영하여 임금협약을 체결하는 데 반대하지 않는다. 그러나 그 수준이 사회협약에 체결된 사안과 타 산업과 일정 형평을 맞추도록 지도한다. 개별 기업의 상황에

따른 기업 수준의 임금협약도 부분적으로 활용되고 있다. 그러나 이 또한 일정 범위 내에서 해당 산업의 타 기업과 형평을 고려하여 이루어지도록 하고 있다.

덴마크의 경우는 국가 수준에서 단체교섭 방식과 절차에 대해 중앙노사단체가 합의한 규칙이 잘 지켜지고 있다. 이러한 규칙에 따라 산별교섭이 중요한 역할을 맡으며 대체로 임금은 산별협약에 따라 결정된다. 그러나 대기업이나 공공부문 기업에서 노사간 단체교섭이 진행되어 합의가 만들어지면 해당 지역이나 산업의 타 기업에 적용되는 기준으로 작용하기도 한다. 이러한 일부 주도 기업의 교섭 결과가 타 기업에서 준용될 수 있도록 함으로써 기업 수준의 유연성을 보장하고 있다는 데 덴마크 임금교섭 체계의 장점이 있다.

스웨덴의 경우 임금교섭 조정은 핀란드나 덴마크와 달리 암묵적으로 이루어지는데 여기에는 노동조합 내부의 조정이 중요한 역할을 차지한다. 즉 제조업을 중심으로 한 노총이 산하 업종별 노조 사이에 발생한 임금과 관련한 의견을 조정한다. 이후 업종 노동조합은 사용자단체를 상대로 교섭에 나서게 되어 업종 단위의 임금협약을 체결하게 된다. 이는 1980년대 이전 중앙노사단체가 임금을 결정하였던 사례와 다른 점으로 중앙 협약보다 업종별 협약을 통해 업종의 특수한 상황을 반영하는 것이 도리어 결과적으로 전체 노동자의 이해를 증진하고 노동조합 사이의 갈등을 감소시킬 수 있다는 전략적 판단에 의한 것이다. 제조업 노총 산하 업종별 교섭은 타 노총 산하 교섭에 준거틀을 제시한다는 점에서 덴마크의 경우 일부 대기업이 맡고 있는 패턴 결정 역할을 스웨덴의 경우 제조업 업종교섭이 수행하고 있다고 할 수 있다.

노르딕 국가에 반해 라인란드나 라틴형 국가에서는 암묵적인 방식과 가시적 방식이 혼용된다. 먼저, 라인란드 국가는 대부분 가시적 조정이 암묵적 조정보다 우세하게 작용한다고 할 수 있다. 독일의 경우 산업간은 패턴교섭을 통해 그리고 산업내 지역지부간에는 산별노조에 의해 조정된다(황기돈, 2001). 오스트리아의 경우 임금교섭은 동시에 진행되며 이때 제조업종 교섭이 주요한 준거틀을 제시한다. 네덜란드의 경우는 산별교섭에서 합의된 사항이 가장 중요한 역할을 하지만 독일과 오스트리아의 경우와 달리 대기업에서 벌어지는 노사교섭이 패턴을 결정한다. 벨기에의 경우 타 라인란드 국가들보다 임금교섭의 조정이 명백하게 가시적이다. 국가노동위원회에서 중앙노사단체는 해당 연도의

경제적 상황을 종합적으로 고려하여 전체 임금인상률 수준이 어떠하여야 하는지 지침을 마련한다. 산업별 노사는 전체 임금인상률 지침을 근거로 각 업종에 맞는 구체적인 임금인상률을 결정하게 된다. 국가 수준과 산별 수준의 교섭의 상호작용이 마련되기 때문에 기업별교섭이 벨기에의 경우 일부 경우에 한해 이루어지며 그 영향력은 크지 않다.

라틴형 국가의 경우 암묵적 조정이 가시적 조정보다 우월하게 작동한다. 프랑스의 경우 공공부문 기업과 국가 주요 산업에서 진행되는 교섭이 패턴결정자 역할을 하고 여타 사용자가 암묵적으로 이를 받아들임에 따라 그 결과가 전체로 확대 적용되는 경향이 강하다(Traxler & Behrens, 2002). 이탈리아의 경우 노동조합 측에서는 제일 노총 내부의 산별노조 사이의 토론이 주요한 조정 역할을 하며 사용자 측의 경우 주요 지역 사용자단체와 업종별 사용자단체 사이의 이해조정이 핵심적 기능을 수행한다. 특히 이탈리아에서 지역 사용자단체의 역할이 커서 노사간 협상을 주도하며, 협약이 체결될 경우 해당 지역 사용자들로 하여금 합의를 지킬 것을 지도한다. 이들 단체는 조직되지 않은 사용자로 하여금 자발적으로 지역 협약을 준수하도록 사회적 압력을 행사하기도 한다. 스페인은 프랑스나 이탈리아와 같은 다른 라틴형 국가에 비해 단체교섭이 다소 가시적으로 조정된다. 국가 수준의 중앙노사단체는 임금인상률 가이드라인을 만들어 산별노사단체에 임금교섭 근거로 제시한다. 이 과정에서 산업별 임금조정은 이루어지지 않으며 산별노사는 가이드라인을 준수하여 개별 상황에 맞게 조정해 간다. 비록 산별교섭이 가장 중요한 임금결정 기제이나 개별적으로 진행되어 경제 전체에 미치는 영향은 크지 않다.

그러나 라인란드형 국가와 달리 라틴형 국가의 경우 조정된 교섭이 충분히 이루어지고 있다고 평가하기 어렵다. 이는 조정된 교섭이 노사관계 당사자 사이의 상호의존성, 즉 문제해결 방식에 대한 인식의 공유에 근거하고 있으나 이를 저해하는 요인이 라틴형 국가에 작용하기 때문이다. 라틴형 국가에서는 많은 수의 중앙노동조합 조직들이 정치적 입장에 따라 나뉘어져 서로 경쟁하고 있으며 이들 중앙조직 가운데 제1노조가 차지하는 영향력이 크지 않다. 따라서 노사정 사이의 정보나 인식의 공유가 저해되고 상호의존성이 유지되기 어렵다.

일본은 영국이나 미국과 유사하게 기업과 작업장 수준의 교섭이 가장 중심적



이며 협약적용률이 낮지만 이들 삼국과 달리 조정된 교섭구조를 가지고 있는 것으로 평가된다. 금속산업 8개사 간담회는 춘투에 앞서 열려 일본 사용자 전체에게 해당 연도의 노사관계와 임금인상에 대한 비공식적 가이드라인을 제시한다. 일경련은 비공식적인 노사간 대화를 진행하여 임금인상에 대해 논의하는 한편 금속산업 8개사 간담회를 근거로 전체 사용자에게 대해 공식적인 가이드라인을 제시하면서 국가 경제 수준의 임금조정을 주도한다. 한편, 정부는 일경련의 주도적 역할을 지원하면서 노사와 사회적 대화를 수행하여 조정을 촉진한다 (Soskice, 1990; Sako, 1997).

선진국의 교섭이 얼마나 유연화고 조정되었는지를 추정하기 위해 교섭적용률 정도를 고려해 볼 수 있다. 높은 교섭적용률은 대체로 유연/경직 측면에서 보면 교섭의 결과가 개별 기업이나 지역 시장의 상황을 반영하지 않고 해당 기업군과 여러 지역에 걸쳐 적용되고 있음을 보여준다는 점에서 교섭의 경직성을 나타내는 경향성이 강하다.

그러나 조정/비조정 측면에서 보면 높은 교섭적용률은 노사나 혹은 노사정이 집단 내부의 이해 차이나 집단간 이해 차이를 뛰어넘어 하나의 표준화된 규칙이 일괄적으로 적용된다는 점에서 조정교섭을 시사한다. 이는 단체협약 확장 기제가 적용되지 않더라도 중소기업의 사용자가 스스로 해당 산업이나 지역에 적용되는 단체협약을 존중하여 그대로 따르는 경우를 고려할 경우를 가정하면 쉽게 이해할 수 있다. 그러나 노사 자발성에 의하지 않고 법적 규정에 의거 정부가 자의적 판단으로 또는 노사 가운데 일방의 요청에 대해 자동적으로 협약을 확대 적용하였을 경우 조정/비조정 측면의 조정보다는 유연/경직 측면의 경직성이 강화된다.

다음의 <표 4>에서와 같이 선진 14개 국가의 단체협약 적용률은 10%에서 90%에 이르기까지 다양하게 나타나지만 영국과 미국을 제외하면 대부분 국가들에서 협약적용률은 50% 이상을 넘는다. 일본은 노동조합 조직률보다도 낮은 협약적용률을 보이고 있어 예외적 사례로 치부될 수 있다.

먼저 덴마크나 핀란드, 스웨덴과 같은 노르딕 국가는 높은 노동조합 조직률을 바탕으로 80% 이상의 단체협약 적용률을 보이고 있다. 이는 노동조합이 강한 조직력을 기반으로 사용자의 단체협약을 자발적으로 준수하도록 유도하기

〈표 4〉 노사 조직률 및 협약적용률

	1 ~ 10	11 ~ 20	21 ~ 30	31 ~ 40	41 ~ 50	51 ~ 60	61 ~ 70	71 ~ 80	81 ~ 90	91 ~ 100
노르딕										
핀란드						사용자		노조	협약	
덴마크						사용자		노조	협약	
스웨덴						사용자		노조		협약
라인란드						사용자				
아일랜드				노조		·협약 <sup>1)</sup>				
벨기에						노조		사용자		협약
네덜란드			노조					사용자	협약	
독일			노조				사용자· 협약			
오스트리아				노조						사용자· 협약
라틴										
이탈리아				노조		사용자	협약			
스페인		노조						사용자	협약	
프랑스	노조							사용자		협약
자유주의										
영국			노조	사용자· 협약						
미국		노조· 협약								
일본		협약	노조							

주: 1) 민간부문.

자료: Traxler, F & M. Behrens(2002); OECD(2004).

때문이다. 이러한 점은 단체협약 확장 기제에서도 나타나는데 핀란드의 경우를 제외하면 덴마크나 스웨덴은 법적으로도 노사교섭에 의한 단체협약에서도 확장 기제가 마련되어 있지 않다. 핀란드의 경우만 노사협약의 대상이 특정 산업의 과반수에 적용될 경우 정부가 자동으로 전체에 대하여 협약을 확장할 수 있도록 되어 있다. 따라서 확장 기제의 자발성 여부를 고려할 때 이들 노르딕 국

가 모두 조정의 정도는 높지만 덴마크나 스웨덴은 핀란드에 비해 상대적으로 유연한 교섭이 이루어지고 있음을 알 수 있다.

노르딕 국가의 경우와 정반대의 논리가 적용되는 국가는 미국이나 영국과 같은 자유주의 국가의 경우이다. 자유주의 국가도 노르딕 국가처럼 법적으로나 노사교섭으로 단체협약을 확장하는 장치가 마련되어 있지 않다. 그러나 노르딕 국가의 협약적용률이 사용자 조직률보다 훨씬 높게 나타난 데 반해 자유주의 국가의 협약적용률은 사용자 조직률과 동일하게 되어 있다. 이는 자유주의 국가의 사용자들이 노동조합과 단체교섭에서 자신의 사업장을 벗어나 확대적용되는 것을 막는 데 성공하였기 때문이다. 영국의 경우 사용자 조직률과 노조 조직률이 낮고 단체협약 확장 기제가 없다는 점은 노사의 조정력 부족을 야기한다.

노르딕 국가나 자유주의 국가와 달리 정부나 노동행정기관이 협약확장 결정 권한을 가지고 이를 적극적으로 활용하도록 제도화되어 있어 라인란드와 라틴형 국가에서 협약적용률은 높다. 구체적으로 보면 독일은 정부가 단체협약이 50% 이상 노동자에게 해당될 경우 확장을 결정할 수 있다. 만약 노사 단독 혹은 공동으로 정부에게 확장을 요청할 경우 특별위원회를 구성하여 협약 확정 적용을 결정하게 된다. 오스트리아는 노사가 단독 혹은 공동 요청할 경우 연방 중재위원회에서 확장을 명령할 수 있다. 네덜란드도 비슷한 절차를 거치는데, 노사 단독 혹은 공동 요청할 경우 노동재단의 자문을 거치고, 단체협약이 55% 이상 노동자에게 해당될 경우 정부는 전 산업으로 확장을 결정하게 된다.

라틴형인 프랑스는 특정 업종의 노사 중 개별 혹은 공동으로 자신의 교섭 결과의 확대를 국가단체 교섭위원회에 요청할 경우 정부는 독자적 판단에 의해 그 결과를 전 산업에 확장할 수 있다. 즉 정부는 개별 기업에서 체결된 단체협약이라 할지라도 타 지역과 업종/산업에 확장할 수 있다. 스페인의 경우는 자동 확장의 절차가 다소 단순하여 노사 당사자 한 측이라도 과반수 이상을 대표하여 협약을 체결하면 자동 확장되며 협약이 없을 경우라도 노사가 개별 혹은 공동 요청할 경우 정부는 외부 협약을 그 사업장과 업종에 확장할 수 있다.

그런데 라틴형 국가의 경우 노조 조직률이나 사용자 조직률에 비해 훨씬 높은 협약적용률이 나타나고 있는데 이는 정부 개입에 의해 교섭의 결과가 경직

(그림 2) 유연하고 조정된 교섭 국가별 유형화

조정 측면	조정	덴마크, 일본, 독일	핀란드, 아일랜드
	비조정	영국, 미국	스페인
		유연	경직
유연 측면			

되게 적용되고 있음을 시사하는 것이다. 특히 프랑스나 스페인의 경우 14개국 가운데 가장 낮은 수준인 노조 조직률과 대조적으로 가장 높은 협약적용률을 기록하고 있다. 프랑스의 경우 기업과 작업장 수준의 교섭이 중심적 역할을 차지하여 유연교섭의 성격이 나타나는 것처럼 보인다. 그러나 단체협약 적용률과 노조 조직률 비교에서 알 수 있는 것처럼 교섭 결과가 경직되게 적용되어 경직성이 발생하게 된다. 스페인의 경우 산별교섭이 주도적인데다가 교섭 결과가 경직되게 적용되어 교섭의 경직성이 뚜렷하다.

위 [그림 2]는 앞의 분석을 토대로 대표적인 국가를 예로 교섭구조 유형화를 시도한 것이다. 덴마크, 일본, 독일은 유연하면서도 조정된 교섭구조를 가지고 있는데 반하여 스페인은 경직되고 비조정된 교섭구조를 가지고 있다고 평가할 수 있다. 영국, 미국은 유연하지만 비조정된 파편적인 교섭의 특성을 보인다. 그리고 핀란드와 아일랜드에서는 경직되어 있지만 조정된 교섭구조가 나타난다.

집단적으로 유형화를 시도하면, 대체로 노르딕형 국가는 경직/조정 교섭구조, 라인란드형 국가와 일본은 유연/조정 교섭구조, 라틴형 국가는 경직/미조정 교섭구조, 그리고 영미형 국가는 유연/미조정 교섭구조의 특성을 가진 것으로 파악된다. 그러나 노르딕형 국가 중 덴마크는 유연/조정 교섭구조, 라인란드형 국가 중 아일랜드는 경직/조정 교섭구조를 가지고 있는 등, 국가별 다양성이 더욱 강하게 존재하고 있다.

위의 유형화 적용을 통해 두 가지 이론적 시사점을 도출할 수 있다. 첫째로 조직적·제도적 조건이 유연조정교섭을 결정하는 것은 아니라는 점이다. 예로, 함께 높은 노조 조직률을 기록함에도 불구하고 핀란드는 경직된 교섭구조를 보인 반면 덴마크는 유연한 교섭구조를 가지고 있다. 그리고 노조 조직률이 높음

에도 불구하고 스페인이 일본에 비해 조정되지 않은 교섭구조를 가지고 있는 것으로 평가된다. 또한 함께 협약 확대적용이 제도화되어 있으나 독일과 달리 스페인은 조정되지 않은 교섭구조를 보인다. 협약 확대적용이 제도화되어 있지 못한 아일랜드는 같은 처지의 영국과 미국이 비조정된 교섭구조를 가지고 있는데 반해 조정된 교섭구조를 보이고 있다.

두 번째로 조정된 국가를 보면 세계시장에 노출된 부문에 의해 교섭이 주도 되는 것을 알 수 있다. 이는 세계화의 진행 속에서 나타난 문제들을 이들 국가의 노사정이 상호의존성 강화를 통해 전략적으로 대응하였던 때문이다. 핀란드와 아일랜드의 경우 경제위기 극복을 위해 임금안정 제도화가 더욱 요청되었기 때문에 노사정이 중앙 수준의 교섭을 보다 공식화하고 중앙의 리더십을 강화하는 방식을 채택하였다.

위와 같은 해외 사례 분석을 통해 각 국가의 교섭구조는 조직적·제도적 조건이 아니라 노사정 주체가 환경변화에 어떻게 전략적 대응을 하는가에 따라 유연하고 조정된 교섭이 구축될 수 있음을 알 수 있다. 따라서 본 연구의 분석틀의 타당성과 가능성이 입증된다고 할 수 있다.

## V. 결론

이 연구는 세 단계 연구 전략을 통해 제도적·조직적 조건이 미흡하여도 산별교섭이 등장할 수 있으며 그러한 산별교섭이 유연하고 조정된 교섭이 될 수 있는 내부논리와 여건을 탐색하였다. 먼저, 최근 선진국의 교섭구조 변화 분석을 통해 예전에는 동일시되었던 중앙집중/분권 교섭과 조정/비조정 교섭이 서로 다른 것임을 드러내었다. 그리고 그 과정에서 중앙집중/분권 교섭 대신 유연/경직 교섭의 유용성이 강조되었다. 그 이유로 중앙집중성 개념이 명확하지 않고 교섭의 변화를 설명하지 못한다는 점이 지적되었다.

또한, 이 연구는 교섭구조에 대한 이론적 검토를 통해 유연/경직 측면의 내부논리와 조정/비조정 측면의 내부논리를 파악하였다. 유연/경직 측면의 경우 노사관계 당사자가 환경변화에 대응하기 위해 교섭에서 얼마나 기업과 작업장을

반영할 수 있느냐가 중요하게 되었다. 노사 주체가 기업과 작업장 수준의 자율적 교섭을 보장할 경우 유연교섭이 이루어지며 초기업의 규율을 기업과 작업장에 강제할 경우 경직된 교섭이 이루어진다. 조정/비조정 측면의 경우 노사관계 당사자는 전략적 상호의존성을 근거로 초기업 수준에서 공공재를 생산하여 기업과 작업장 수준의 교섭을 지원할지를 선택하게 된다. 정부의 명시적이고 암묵적인 교섭에 대한 개입은 조정교섭을 강화하지만 노사단체 내부의 정파적 갈등은 조정교섭을 약화시킨다.

이 연구는 유연/경직 측면과 조정/비조정 측면을 통해 교섭구조를 유형화하고 선진국에 적용하여 다양한 교섭구조가 존재한다는 점을 밝히고 한국의 산별교섭이 제도적·조직적 조건이 미흡한 가운데에도 정착될 수 있는 가능성을 타진하였다. 대체로 노르딕형 국가는 경직/조정 교섭구조, 라인란드형 국가와 일본은 유연/조정 교섭구조, 라틴형 국가는 경직/비조정 교섭구조, 그리고 영미형 국가는 유연/비조정 교섭구조의 특성을 가진 것으로 파악된다. 그러나 노르딕형 국가 중 덴마크는 유연/조정 교섭구조, 라인란드형 국가 중 아일랜드는 경직/조정 교섭구조를 가지고 있는 것으로 파악되어 국가별 다양성이 더욱 명확하게 나타나고 있음을 알 수 있다. 이는 노조 조직률이나 협약 확대적용 기제와 같은 조직적·제도적 조건이 유연하고 조정된 교섭구조를 결정하지 않는다는 점을 반증한다.

위와 같은 탐색적 연구 결과를 통해 서론에서 제기한 한국의 산별교섭 등장과 관련한 질문에 대한 대답을 서술하면 다음과 같다. 서구와 달리 산별노조의 조직력이 약하고 기업지부가 상대적으로 많은 물적·인적 자원을 갖추고 있으며 법적으로 협약 확대적용 기제가 미비한 한국에서도 유연하고 조정된 교섭이 구축될 가능성이 존재한다. 즉 조직적·제도적 전제조건을 통해서가 아니라 바로 노사정간 전략적 상호의존성과 행정규제와 사회적 협의를 활용하여 초기업 수준에서 공공재를 생산하면서 한국적 산별교섭이 구축될 수 있다. 그리고 이러한 공공재를 기반으로 기업과 작업장 수준의 요구가 반영될 수 있도록 할 경우 유연하고 조정된 교섭이 형성될 가능성이 높다.

위 주장은 사용자단체 구성이나 지부에 대한 중앙본부의 규제력과 같은 제도적 조건이 산별교섭의 안정화를 위해 필요한 것이지만 그 자체로 산별교섭을

결정하지 않으며 더욱이 유연하고 조정된 교섭의 전제조건이 되지 않는다는 것을 뜻한다. 점진적인 제도적 장치 강화를 통해 산별교섭의 안정화를 피하여야 하지만 노사는 유연하고 조정된 교섭을 위해서 지부의 독자성을 허용하면서도 산별 수준에서 노사간 상호의존성을 공공재로 전환하는 전략적 선택을 지속하여야 할 것이다.

한국적 유연조정교섭 가능성 제고를 위한 정책적 제안도 여러 가지로 제시될 수 있다. 먼저, 정부는 초기업 수준에서 노사가 공공재를 생산하도록 적극적으로 지원·지도하여 조정교섭이 활성화될 수 있도록 하여야 한다. 예로, 산별수준의 노사가 기술 표준화와 대기업-중소기업 훈련 컨소시엄을 모색할 때 재정적·행정적 지원을 제공하여야 할 것이다. 지역 수준에서도 중소기업과 영세자영업자, 비정규직 노동자를 대상으로 한 노사 공동 고용과 훈련프로그램을 적극적으로 지원하여야 한다. 두 번째로, 초기업 수준의 교섭을 통한 공공재 생산과 유지에 적극적인 사용자와 노동조합의 이익을 제고하고 반대하는 사용자와 노동조합의 비용을 증가시키는 방안을 마련하도록 하여야 할 것이다. 대체로 대기업의 노사는 공공재 생산과 유지에 부정적인 반면 중소기업의 노사는 적극적이다. 따라서 대기업과 중소기업별로 공공재 생산과 유지에 대한 지원을 달리할 필요가 있다. 셋째로, 협약 확대적용 제도의 실용화를 도모하여야 할 것이다. 현재 한국의 협약 확대적용 제도는 사문화되어 있어 실질적으로 운영될 수 있도록 법 개정이 필요하다. 그러나 라틴형 국가에서 나타나듯이 노조 조직률이 극히 낮으면서 정파성이 높은 경우 협약 확대적용을 자동화할 경우 경직성을 높이게 되기 때문에 노사의 자율성을 적극적으로 수용하는 방식으로 바꾸어야 할 것이다. 마지막으로 생산성 제고, 고용창출과 유지, 경제성장을 위한 메커니즘 창출, 그리고 경제와 사회 상황에 대한 노사정간 이해 공유를 위해 더 많은 사회적 대화 기회를 제공하고 노사정간 상호신뢰 축적을 위한 공동 사업을 모색하여야 할 것이다. 이러한 공유된 이해와 상호신뢰는 일차적으로 조정된 교섭을 촉진할 것이며 간접적으로 유연한 교섭을 강화할 것이다.

## 참고문헌

- 배규식. 「산별노조와 산별교섭의 쟁점과 전망」. 미발간 원고, 2008.
- 임상훈. 「2006년도 노사분규 실태분석 및 평가: 건설플랜트 업종」. 한국노동연구원, 2006.
- \_\_\_\_\_. 『한국형 노사관계 모델(II)』. 한국노동연구원, 2005.
- 조준모 · 이원희. 「한국 산별교섭에 대한 국제비교론적 평가」. 『노동정책연구』 7(1) (2007): 73~113.
- 황기돈. 「독일의 임단협 체계」. 『임금연구』. 2001 봄.
- Bamber, G. J., Russell, D. Lansbury, and Nick Wailes. *International and Comparative Employment Relations: Globalisation and the Developed Market Economies*. 4th ed., Allen & Unwin, 2004.
- Brooks, George W. “Stability versus Employee Free Choice.” *Cornel Law Review* 61 (1976): 344~367.
- Budd, John, W. *Labor Relations: Striking a Balance*. McGraw-Hill Irwin, 2005.
- Calmfors, Lars. “Centralization of Wage Bargaining and Macro Economic Performance: A Survey.” Economics Department Working Paper. No. 131. OECD, 1993.
- Calmfors, Lars, & John Driffill. “Bargaining Structure, Corporatism, and Macroeconomic Performance.” *Economic Policy* 6 (1988): 13~61.
- Cameron, David R. “Social Democracy, Corporatism, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society.” in J.H. Goldthorpe, eds. *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*. pp.143~178. Oxford: Oxford University Press, 1984.



- Commons, John R. "American Shoemakers, 1648~1895: A Sketch of Industrial Evolution." *Quarterly Journal of Economics* 25 (1919).
- Crouch, Colin. "Conditions for Trade Union Wage Restraint." *The Politics of Inflation and Economic Stagnation*. pp.105~139. The Brookings Institute, 1985.
- Cutcher-Gershenfeld, J., and T. Kochan. "Taking Stock: Collective Bargaining at the Turn of the Century." *Industrial and Labor Relations Review* 58 (1) (2004): 3~26.
- Dunlop, John. *Industrial Relations Systems*. Harvard Business School Press, 1993.
- Eaton, A. E., and Paula B. Voos. "Unions and Contemporary Innovations in Work Organizations, Compensation, and Employee Participation." in L. Mishel and P. Voos, eds. *Unions and Economic Competitiveness*. pp.173~216. Economic Policy Institute, 1992.
- Ebbinghaus, B. and B. Kittel. "European Rigidity Versus American Flexibility?: The Institutional Adaptability of Collective Bargaining." *Work and Occupations* 32 (2) (2005): 163~195.
- Ericson, Christopher L. "Union Wage Determination in Manufacturing in the 1980s: Three Empirical Investigations." Ph.D dissertation, MIT, 1990.
- European Commission. *Industrial Relations in Europe*. EU-online, 2004.
- Katz, H. C. "The Decentralization of Collective Bargaining: A literature review and comparative analysis." *International and Labor Relations Review* 47 (1) (1993): 1~22.
- Katz, Harry C., and Thomas, A. Kochan. *An Introduction to Collective Bargaining & Industrial Relations*. McGraw Hill-Irwin, 2004.
- Katzenstein, Peter J. *Small States in World Markets*. Cornell University Press, 1985.
- Kirby, P. *The Celtic Tiger under Distress: Growth with Inequality in Ireland*. Palgrave, 2002.

- Kochan, Thomas A., Harry C. Katz, and Robert B. McKersie. *The Transformation of American Industrial Relations*. Basic Books, 1986.
- Korczynski, Marek. "Centralisation of Collective Bargaining in a Decade of Decentralisation: the case of the engineering construction industry." *Industrial Relations Journal* 28 (1) (1997): 14~26.
- Locke, R. M., Kochan, T. A. & M. Piore. *Employment Relations in a Changing World Economy*. MIT Press, 1995.
- Moene, K. O., M. Walerstein, and M. Hoel. "Bargaining Structure and Economic Performance." in Flanagan, R. J., K. O. Moene and M. Wallerstein, eds., *Trade Union Behaviour, Pay-Bargaining, and Economic Performance*. Clarendon Press, 1993.
- Nakamura, K. "Decline or Revival? Japanese Labour Unions." *Japan Labor Review* 43 (2007): 272~279.
- OECD. *Employment Outlook*. Paris, 1997, 2004, 2006.
- Poulsen, Jane D. "The Feble Strength of One? Interdependence, Strategic Interaction, and the Decentralization of Collective Bargaining." *Sociological Forum* 21 (1) (2006): 3~30.
- Rowthorn, B. "Corporatism and Labor Market Performance." in Pekkarinen, J., M. Pohjola and B. Rowthorn. eds. *Social Corporatism*. pp.82~113. Clarendon Press, 1992.
- Sako, Mari. "Shunto: the Role of Employer and Union Coordination at the Industry and Inter-sectoral Levels." in Sako, Mari & Hiroki Sato, eds., *Japanese Labour and Management in Transition*. Routledge, 1997.
- Sisson, K. & P. Margison. "Co-ordinated Bargaining: A process for our times?" *British Journal of Industrial Relations* 40 (2002): 197~220.
- Soskice, David. "The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialized Countries." *Oxford Review of Economic Policy* 6 (4) (1990): 36~61.
- Swenson, P. and J. Pontusson. "The Swedish Employer Offensive Against

Centralized Bargaining,” in T. Iversen, J. Pontusson and D. Soskice. eds. *Unions, Employers, and Central Banks*. Cambridge University Press, 2000.

Thomas, Edwin J. “Effects of Facilitative Role Interdependence on Group Functioning.” *Human Relations* 19 (1957): 347~366.

Traxler, Franz, Bernd Brandle, and Vera Glassner. “Pattern Bargaining: An Investigation into its Agency, Context and Evidence.” *British Journal of Industrial Relations* 46 (1) (2008): 33~58.

Traxler, F and M. Behrens. *Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures*. EIRO online, 2002.

Traxler, F., S. Blaschke & B. Kittel. *National Labour Relations in Internationalized Markets: A comparative study of institutions, change, and performance*. Oxford University Press, 2001.

Zagelmeyer, Stefan. “The Employer's Perspective on Collective Bargaining Centralization: an analytical framework.” *International Journal of Human Resource Management* 16 (9) (2005): 1623~1639.

## Flexible and Coordinated Bargaining and the Possibility of its Application to Korea

Sang-Hoon Lim

This research explores the possibility that Korea establishes a flexible and coordinated collective bargaining. This paper takes three step research strategy because the history of Korean industrial bargaining is not long enough to prove the possibility and present the source of its sustainability. Reviewing the changes in collective bargaining in 14 developed countries, the essay finds it more appropriate to distinguish two dimensions such as flexibility/rigidity and coordination/uncoordination. Then, the essay articulates the logics embedded in the two dimensions. Investigating theoretical articles about bargaining structure, the paper pinpoints that globalization urges social actors to represent enterprise/workplace interests in bargaining process while they produce from bargaining above enterprise/workplace level collective goods that individual actors hardly make. Figuring out interdependence, the social actors take strategic choice to build a flexible and coordinated bargaining. Lastly, this research presents a typology and applies it to the bargaining structures of 14 developed countries. From the application, the research confirms the possibility of a flexible and coordinated industrial bargaining in Korea.

Keywords : centralization, decentralization, flexible bargaining, coordinated bargaining, strategic choice, interdependence.