



전문가 인터뷰

Lucio Baccaro
IILS(국제노동문제연구소) 선임연구원

소개

루치오 바카로 박사는 비교노사관계 및 공공정책 분야의 전문가이며, ILO 산하의 IILS(국제노동문제연구소) 선임 연구원으로 재직하고 있다. 한국의 단체교섭 및 사회적 협의 모델에도 관심을 가지고 있고, 이번 인터뷰를 통해 국제적 시각에서 본 한국의 사회적 협약에 관한 그의 의견을 들어본다.

Q 현재까지 유럽국가들은 신조합주의(neo-corporatist)와 관련된 다양한 경험을 겪고 있다. 이 과정에서 많은 이들이 세계화(globalization)와 EU 통합이 1970~1980년대의 신조합주의를 변모시킨 원동력이라고 지적하고 있다. 유럽 지역을 볼 때 과거의 신조합주의와 현재의 신조합주의 차이점은 무엇이라고 생각하는가?

A 일반적으로 볼 때 1970~1980년대의 신조합주의와 1990~2000년대 초의 신조합주의는 다음의 세 가지 주요 차이점을 가진다.

- ① 노사정 사이의 정치적 교환구조가 다르다. 종전의 경우 근로자의 임금억제와 사회적 복지 증대간 교환이 명확하였다. 그러나 최근에는 종종 뚜렷한 정치적 교환이 제시되지 않고 있다. 특히 노조의 경우 더욱이 그러하다.
- ② 앞서 언급한 내용과 관련하여 최근의 신조합주의는 ‘경쟁력있는 조합주의(competitive corporatism)’ 양상을 띠고 있다. 이의 핵심 목표는 타국가 대비 자국 경제의 경쟁력을 제고하는 데 있다. 특히 노조는 최근의 신조합주의에서 구체적인 이득을 얻고 있지 않다. 단지 사회적 주체(Social actors)가 공공정책에 영향을 미칠 수 있는 역량을 확대하고자 할 뿐이다. 만일 사회적 주체가 공공정책 형성 과정에 직접 참여하지 않는다면 단체교섭에 대한 결과는 현재보다 악화되었을 것이다. 바로 이런 점에서 사회적 주체들이 공공정책 형성 과정에 의욕적으로 참여하고 있다고 할 수 있다.
- ③ ‘제도적 전제조건(institutional preconditions)’ 측면에서 보면 과거와 비교해 볼 때 제도에 대한 의존이 낮다. 특히, 과거에는 중앙집중화된 대규모 이해집단 조직이 형성되었으며 집권 사회민주당이 존재하는 등의 제도적 조건이 있었다. 반면 현재는 여러 국가에서 매우 다양한 조직 체계 아래 각기 다른 제도적 특징속에서 신조합주의적 정책 형성이 전개되어 가고 있음이 보여지고 (종종 확대되어 가고) 있음을 알 수 있다.

Lucio Baccaro(IILS(국제노동문제연구소) 선임연구원)

Q 일부 한국 학자들은 유럽의 신조합주의가 친노동(labor-friendly)적이라는 주장을 제기하고 있다. 일부에서는 신조합주의가 시장원칙을 위배하고 있다고까지 생각하고 있다. 이와 같은 주장에 대한 유럽의 일반적인 생각은 무엇인가? 상식적인 수준에서 답변해 달라.

A 이 점에 관해서는 유럽 내의 논쟁은 한국 내의 논쟁과 그다지 다르지 않다. 특히 신고전주의(neo-classical) 경제학자들 중 일부는 신조합주의(단체교섭의 중앙집중화 포함)가 시장의 원칙에 위배되고 준(準)최적(sub-optimal)의 경제적 결과를 야기한다고 주장하고 있다. 또 다른 일각에서는 주요 사회 파트너간의 이해관계 조정을 선호하는 제도적 장치는 호혜적인 결과를 낳을 수 있다고 보고 있는데 그 이유로 시장, 특히 노동시장은 교과서적인 경제원리에 따라 운영되기가 매우 어렵기 때문이라는 점을 든다. 보다 일반적인 입장의 문헌에서는 다양한 자본주의가 존재하고 이 중 일부의 경우 경제와 관련된 상충된 이해를 조정하는 제도가 존재할 필요성이 있다고 주장한다. 이 외에도 신조합주의를 노동기업(labor incorporation)의 한 형태로 경시하는 좌파적인 비판 여론이 존재한다. 이와 같은 유럽 지역의 다양한 논쟁이 하나의 주장으로 단일화되는 추세에 있다고 말할 수는 없다. 현재 이와 같은 세 가지 주장 모두 학술적 연구와 정치권 논쟁 이슈로 반영되어 있다.

Q 다수의 유럽국가들이 노사관계의 안정을 도모하고 신조합주의적 활동을 관리하는 과정에서 다소 어려움을 겪고 있다. 새천년에 다가올 새로운 도전은 무엇인가? 향후 10년 동안 어떤 미래가 다가올 것으로 예상하는가?

A 정곡을 찌르는 내용의 질문이지만 이에 견줄 수 있는 명확한 답변을 해 줄 자신이 없다. 우선 그와 관련된 문제점을 지적하고자 한다. 첫번째 문제점은 내가 ‘사회적 탈이해조정(social disintermediation)’으로 명명한 사회 현상과 관련된 문제점이다. 조직화된 사회적 파트너 즉, 노조와 고용주 양측이 현재 직면하고 있는 위기 상황이다. 사용자단체는 종종 내부적인 응집과 원활한 이해 대변을 유지하는 과정에서 어려움을 겪기도 한다. 이와 같은 경향이 향후에도 지속된다면 노사관계도 영향을 받게 될 것이 자명하다. 둘째, 경제 전반적인 차원뿐만 아니라 해당 직장에서조차 다수의 이해관계와 이해집단이 존재하는데 이들을 대변해야 할 조직화된 사회적 파트너들이 과연 이에 부합하는 역량을 갖추고 있는가와 관련된 문제점이 존재한다. 만일 정책형성 과정에 참여하는 조직화된 사회적 파트너가 일부 근로자나 기업의 이해관계를 대변하는 것이 아니라 절대 다수의 근로자와 기업을 대변할 역량을 갖춘다면 (그리고 이와 더불어 하나의 내부의 힘으로 응집시킬 수 있다면) 이와 같은 신조합주의적 조직은 바람직한 (즉 공정하고 효율적인) 결과를 창출하게 된다. 따라서 유럽의 사회적 파트너들이 각자가 대변하

Lucio Baccaro(IILS(국제노동문제연구소) 선임연구원)

는 대상의 범위를 확대하고 최근 사회경제적 변화와 그 궤를 같이할 수 있도록 하는 것이 중요하다. 세 번째로 지적할 문제는 성과와 밀접한 연관이 있다. 조직의 안정화를 위해서 실질적인 성과(성공)보다 더 나은 것은 없다. 다수의 유럽 국가는 높은 실업률로 인해 어려움을 겪고 있다. 많은 영향력 있는 연구보고서는 유럽의 실업 문제를 중앙집중식 단체교섭, 조합주의식 정책형성 등 소위 '조직의 경직성 (institutional rigidities)'으로 일컬어지는 상황과 연계하여 보고하고 있다. 나의 개인적 견해는 이와 같은 조직의 경직성을 보여주는 증거 자료는 매우 적다는 것이다. 그러나, 신조합주의를 표방하는 조직들은 이와 같은 도전과제를 극복해 나갈 수 있는 역량이 있다는 점을 증명할 필요가 있다. 그렇지 않을 경우, 정책 입안자들은 또 다른 대안, 즉 탈규제적(deregulationist) 방안을 채택하고자 하는 유혹을 (현재보다 더) 받을 수 있을 것이다.

Q 노·사·정 간의 갈등을 종종 목격하곤 한다. 이와 같은 현상은 불가피한 현상인가? 아니면 신 조합주의가 몰락하는 증상인가? 만일 불가피하다면 보다 안정적인 체제를 구축하기 위해서 어떠한 조치를 취하여야 하는가?

A 일정 수준의 갈등은 전제주의적 국가가 아닌 민주주의적 국가에서 나타나는 '민주주의적' 조합주의에서는 불가피하다. 이에 두 가지 이유가 있다. 첫째, 민주주의 국가의 경우, 노사단체는 조직 체계 구조상의 최상위(peak-level) 단계(국가차원)에 있는 사회적 협의에 참여할 것인가의 여부를 선택할 수 있다. 당해 조직 집단이 추구하는 목표와 그와 같은 목표를 달성하기 위해 취할 최적의 방법이 무엇인가를 전략적으로 평가하고 그 평가 결과에 따라 그와 같은 선택이 취해진다. 그 선택은 새로운 정보 혹은 단순히 전략적 우선 관계의 재평가로 인해 변경될 수도 있다. 이데올로기는 종종 그와 같이 선택하는 과정에서 중요한 역할을 하기도 한다. 둘째, 민주주의적 조합주의의 경우, 지도부(leaders)간의 합의는 결과 및 조직의 안정을 보장하기에 충분하지 않다. 사회적 참여자들은 자발적인 조직들이므로 특정 정책을 추진하기 위해서는 회원의 동의를 구할 필요가 있는 것이다.

양 요소 (즉, 위와 같은 사회적 대화에 참여할 것인지의 여부를 선택하는 사항과 동 조직의 지도부가 선택한 사안에 동 조직의 회원이 반대할 권리)는 해당 조직의 불안정화를 초래할 수 있는 잠재 요인이다. 종종 이 양 요소는 상호 연계되어 있다. 예를 들어 해당 조직의 회원들이 지도부에 불만을 가지고 있을 경우 이는 지도부의 변화를 야기할 수 있고 더 나아가 신조합주의에서 탈퇴하는 경우 역시 발생할 수 있다. 수 년 전까지만 하더라도 중앙집중식 조직 구조는 불안정화의 양 요인을 제한할 수 있다고 믿어졌다. 예를 들어, 제한된 숫자의 단체가 동 연합의 회원으로 있다고 가정해 볼 때 조직들이 내부적으로 융합되어 있을 경우에 수평적 불안정(즉, 회원 조직간의 분쟁)은 감소될 수 있다는 주장이 제기되고

Lucio Baccaro(IILS(국제노동문제연구소) 선임연구원)

있다. 이 외에도 최상위 조직 체계에 있는 조직의 지도부에게 동 조직의 회원들이 만족하는지의 여부에 그다지 의존하지 않을 수 있도록 체계화할 경우 동 조직은 수직적 불안정을 방지할 수 있고 회원들이 자발적으로 참여하지 않는 일부 사안을 수행할 수 있도록 할 수 있다는 주장이 제기되어 왔다.

많은 학자들은 아직까지도 이와 같은 논리(한국의 경우 역시 포함)에 치중하고 있다. 내 자신의 견해로는 최근 유럽 지역이 경험하고 있는 신조합주의는 종전까지 생각해왔던 것보다 다양한 조직 구조 및 체계에 부합한다는 점을 보여주고 있다고 생각한다. 사회협약이 희생의 공정한 배분(equitable distribution of sacrifices)을 다루고 있는 오늘날 과거의 조합주의적 전제조건들은 더 이상 (불충분하고) 불필요하게 되었다. 더 나아가 (이 인터뷰의 범위에서 벗어나기 때문에 이유에 대해서는 언급하지 않겠지만) 이와 같은 전제조건들은 오늘날에는 비생산적이라고 생각한다. 투명성과 절차적 합법성의 요건이 과거보다 더욱 중요성을 띠는 오늘날에는 더욱이 그렇다고 생각한다.

신조합주의적 정책결정이 안정성을 보장하지는 않는다는 점은 분명히 알아두어야 한다. 노사조직의 지도부는 해당 조직이 직면하고 있는 문제의 해결책을 협상을 통해 도출해야 할 필요가 있다는 점에 동의해야 한다. 이를 위해서는 다수의 지도부가 해당 상황을 서로 비슷한 견지에서 해석하여야 한다. 이들 조직의 이해관계는 어떠한 방식으로든 수용되어야 한다. 그렇지 않을 경우, 조만간 교섭 현장을 떠나는 자들이 있기 때문이다. 지도부간의 합의가 존재하지 않는다면 조합주의적 정책결정은 시작조차 요원하고 지도부간의 합의가 있다고 해서 모든 것이 해결되는 것은 아니다. 여기에 조직과 사회 전반적으로도 내부 합의와 정통성에 대한 공통된 인식이 구축되어야 하는데, 이는 매우 중요하다. 안정성과 관련한 만병통치약은 없다. 내 견해로는 특정 정책이 왜 필요한지의 이유를 명쾌하게 설명하고 민주주의적 방법으로 다양한 의견을 수렴하여 하나로 모으는 것이 최선의 길이라고 생각한다. 물론 이와 같이 다양한 의견을 수렴하여 하나로 모으는 과정에서 교섭의 참여를 반대하는 결론으로 이어질 수도 있고, 조합주의적 정책결정을 계속해 나가는 결론으로 도출될 수도 있다.

Q 한국 정부, 노동계, 사용자단체는 보다 나은 사회적 협의 체계를 어떻게 구축할 것인가를 둘러싼 논의를 시작하였다. 그러나 노사정위원회의 제도적 변화와 법적 제도에만 집중하는 것 같아 보인다. 보다 나은 국가적 차원의 사회적 협의 체계를 구축하기 위해 노력해야 할 점은 무엇이라고 생각하는가?

A 최상위 수준(국가차원)의 사회적 협의 체계를 강화하는 것은 좋은 시도라고 생각한다. 바로 정책 입안자들이 단기적인 효과를 극대화할 수 있는 분야 역시 바로 이 분야일 것이다. 이 외의 분야 역시 관심을 두어야 할 필요가 있다. 이 중의 일부는 조직적인 차원에서 접근하기가 다소 어려울 수 있

Lucio Baccaro(IILS(국제노동문제연구소) 선임연구원)

을 뿐만 아니라 변화의 속도 역시 상대적으로 더딜 수 있다. 이와 관련하여 세부적인 설명 없이 네 가지 사항에 대해 언급하겠다. 첫째, 단체교섭제도의 상호 조정 정도를 증가해 나갈 필요성이 있다. 특히 최근 2단계(two-tier) 단체교섭 구조가 일부 산업을 중심으로 대두되고 있는 시점에서 이의 중요성은 더욱 높다고 할 수 있다. 둘째, 노조와 사용자 단체의 내부의견 조정과 자기관리(self-governance) 역량을 증대해야 한다. 즉, 다양한 조직간의 상호의견 조정이 수직적으로 그리고 수평적으로 보다 나아져야 한다. 사용자 단체의 조직 역량을 강화(일부의 경우 구축)해 나가는 것은 노조의 조직 역량을 강화(일부의 경우 구축)해 나가는 것보다 결코 중요도가 낮지 않다. 셋째, 근로자와 사용자단체 각각이 이해관계를 대변하는 범위를 확대해 나가야 한다. 국가 경제의 참여자인 근로자와 기업의 보다 넓고 다양한 요구 사항을 가능한한 수용하기 위해 필요하다. 넷째, 노사정 사회적 협의를 위한 기본 전제 등 공통의 관심사를 둘러싼 노사 양자간 사회 대화 기반을 구축할 필요성이 있다.

Q 노사정위원회는 두 가지의 역할을 동시에 수행하여 왔다. 즉, 노사 현안뿐만 아니라 여타 정책적 현안과 관련한 노사정 파트너들간의 협상 기반을 구축하여 왔을 뿐만 아니라 공익 전문가들을 활용하여 사회적 현안을 도출해 내었다. 이와 같은 양 기능을 서로 분리하는 것이 더 바람직하다고 생각하는가? 노사정위원회가 보다 효과적인 조직이 되기 위해 우리가 취해야 할 조치는 무엇이라고 생각하는가?

A 양 기능 모두 특정 환경 아래 성공적으로 수행되고 있다. 내 생각으로는 권위있는 기구로 구축하는 것이 중요하다고 생각한다. 즉, 동 기구에서 제공하는 정보, 실사 보고서, 분석 자료 등이 모든 사회적 참여자들의 신뢰를 받고 따라서 자유로운 토론과 새로운 이슈의 발굴이 가능하도록 근거를 제공할 수 있어야 한다. 이와 같은 공동의 근거가 존재할 때 각기 다른 상대방과의 협상과 교섭이 보다 원활히 진행될 것이다. 이와 같은 조직은 단순히 법령에 의해 설립되는 것이 아니라 일정 기간에 걸쳐 동 조직의 성과를 바탕으로 다양한 사회적 참여자들의 신뢰를 획득하여야 할 필요가 있는 것이다. 단기적인 차원에서 최상위 수준의 사회적 협의 체제가 원활한 기능을 수행하기 위해서는 정부가 동 체제를 특정 분야의 정책을 형성하는 과정에서 주요 채널로 활용한다는 의지를 분명하게 보여야 한다. 만일 정부가 종종 이와 같은 기구를 무시할 경우, 사회적 주체들은 곧 동 기구에 대한 관심을 두지 않게 된다.

Q 한국의 노사관계제도를 보다 안정적이고 상호협력적인 제도로 변모하기 위해서는 현재 유럽에서 진행되는 사회적 경험을 통해 우리가 무엇을 배워야 하는가? 특히 현재 진행되고 있는 노사정위원회를 둘러싼 논쟁이 우리에게 득이 된다고 생각하는가?

Lucio Baccaro(IILS(국제노동문제연구소) 선임연구원)

A 한국의 노사관계를 둘러싼 논쟁은 매우 활발하고 아이디어나 제안이 쏟아지고 있다는 점에서 고무적이다. 최근 유럽 국가들이 겪은 경험으로부터 한 가지 배울 점이 있다면, 사회적 협의에 보다 큰 가능성이 존재한다는 점이다. 한 예로 아일랜드의 최근 경험을 들 수 있는데, 노사정간 단체교섭과 이해관계의 대변이 상대적으로 분산화된 조직구조를 통해 이루어지고 있으며, 이를 시발점으로 하여 보다 효율적인 상호 조정이 이루어질 수 있는 노사관계를 구축해 나가고 있다. 이 외에도 노사정간 의견의 조정은 각기 다른 제도적 체계를 통해 이루어질 수도 있다. 따라서, 보다 '성숙한' 국가로 간주되는 국가의 제도를 그대로 모방할 필요는 없다. 이와 같은 유형의 제도 이식은 성공이 극히 불투명하다. 두 번째는 역사적 관점과 관계가 있다. 종종 한국의 노사관계는 암울한 그림으로 묘사되는 경우가 있다. 그러나 외부의 시각에서 다른 선진국들이 각각의 단계별 발전 과정에서 겪어 왔던 노사 문제와 비교해 보면 한국의 노사 현황은 전혀 심각하지 않다. 일부 국가들은 분쟁과 분열로 점철된 심각한 단계를 거쳐 현재는 매우 안정된 노사관계 체계를 구축하고 있다. 이는 사회적 참여자가 상호 공동으로 미래의 상호 작용을 규제할 기본적인 규정을 수립하고자 하는 역량과 용기를 가졌기 때문이다. 여기에서 흥미로운 점은 격렬한 분쟁이 야기되었던 이와 같은 단계에서 해결책은 노사 양자간의 대화를 통해 모색되었다는 점이다. 이러한 점에서 볼 때 최근 한국 정부가 채택하고 있는 것으로 보이는 단체교섭과 분쟁에 있어 비간섭주의(non-interventionist) 방식은 노사관계를 개선하기 위해 중요하다. 이와 같은 비간섭주의적 방식은 사회적 주체, 특히 사용자 단체가 자발적으로 새로운 노사관계와 사회 협의 전략과 제도를 개발하기 위해 보다 많은 시간과 자원을 투자할 동기를 부여하기 때문이다.