

# 유럽의 사용자단체 II

- 최상위 사용자단체의 하부조직
- 조직의 변화
- 회원 기반의 변화

European Industrial Relations Observatory(EIRO)

산업화의 역사가 오래된 유럽국가들에서는 사용자단체가 노동조합과 정부와 더불어 각 국가의 단체교섭체도를 둘러싼 노사관계에서 핵심적인 위치를 차지하고 있다. 2004년 하반기 『국제노동브리프』에서는 유럽연합 주요 국가들의 사용자단체의 조직과 역할 변화를 소개하고자 한다.

이 글은 '삶과 근로조건 개선을 위한 유럽재단(European Foundation for Improvement in Living and Working Conditions)이 2004년 EIROOnline 웹사이트에 발표한 비교연구 분석자료인 '유럽의 사용자단체(Employers' Organisations in Europe)'를 번역한 글이며(원문은 <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/11/study/tn0311101s.html> 참고), 총 3회중에 두 번째 부분을 소개한다.

## ■ 최상위 사용자단체의 하부조직

NEPA(National Employer Peak Association)는 정의된 바와 같이 회원조직 영역 측면에서 가장 포괄적인 사용자단체이다. 이 단체의 하부 조직으로서 보다 조직 범위가 협소한 단체들이 존재하는데 이 단체들은 NEPA 회원단체들과 비회원 단체들로 분류될 수 있다. 예를 들어 스웨덴의 경우, 신문사, 방송사, 영화관, 스톡홀름의 대중교통 시스템, 비영리단체 및 이발사협회(hairdresser) 등과 같은 특정 사용자 그룹을 대표하는 독립적인 별도의 사용자단체들이 설립되었으나 이 단체들은 NEPA 회원단체가 아니다. 오스트리아의 경우 주요 NEPA인 상공회의소(WKÖ)의 회원이 아닌 사용자단체들은 극히 소수라 할 수 있는데 이 단체들은 인쇄업, 신문사, 전기회사 등의 그룹을

대표하여 단체교섭을 전개한다. 이와 같은 하부 조직이자 비회원인 단체들은 NEPA나 NEPA의 회원단체가 대표하지 않는 그룹을 대상으로 활동하고 있다.

하부 조직이라 할 수 있는 NEPA 회원단체는 여러 계층으로 구성된 통합 사용자 대변 제도의 일부이다. '계층(levels)' 수 (즉, 사용자 조직의 위계질서를 이루는 계층수)는 국가별로 다르고 심지어는 동일한 국가에 속하는 NEPA별로 차이가 있다. 각 국가별 최대 규모의 NEPA를 살펴보면 대부분의 경우 3개의 계층이 존재하는 것을 알 수 있는데 이 계층은 4~5개로 확대되는 경우도 있다. 이와 같은 정교한 계층구조는 종종 산업별(sectoral) 및 지역별(territorial)로 복잡하게 얽혀 있는 복잡한 네트워크를 구성하곤 한다. 독일경총(BDA)를 예로 들어 보면 지역(Länder)의 업종

지부 단체(branch association)는 초산업별 지역 단체와 산업별 국가 단체 모두의 회원단체이다. 후자의 경우, 보다 범위가 협소한 업종별 단체를 회원으로 하고 있다. 14개의 초산업(cross-sectoral) 지역 단체와 54개의 산업별(sectoral) 국가 단체는 BDA에 가입한 회원이며 총 688개의 단체가 BDA의 회원으로 등록되어 있다. 반면, 오스트리아 WKÖ의 특징은 이중적 회원 구조를 지니고 있다는 점이다.

[표 2]는 NEPA의 회원단체 총수를 나타내고 있다. 이와 같은 수치가 나타내는 의미를 파악하기 위해 다음의 세 가지 사항을 살펴보고자 한다.

- 1) 사용자대변체제 구조가 복잡한 결과 조직 체계상 하부 단체는 복수의 상위 단체에 속하는 복수 회원 자격을 가질 수 있다. 더욱이 회원의 수가 많다는 점을 고려하면 최상위 연맹이 소속 회원 최상위 단체의 수가 어느 정도인지를 파악하기가 쉽지 않다. 더 나아가 각각의 연맹이 각기 다른 계층수(hierarchical level)를 지니고 있다는 점에서 ‘회원’의 정의를 어떻게 해석할 것인가를 둘러싸고 견해의 차이가 존재한다. 엄밀히 국가별로 비교할 경우, 동 연맹의 직·회원 총수를 회원수로 집계할 수 있다. 그러나, 직·회원만이 해당 연맹 전체를 구성하고 있지는 않다. 이와 같은 이유로 인해 [표 2]에 나타난 수치는 단순히 추정치에 불과하며, 회원분류 방식을 달리하는 방안도 고려해 볼 만하다.
- 2) NEPA의 회원단체가 반드시 사용자단체일 필요는 없다. 다수의 연맹에 있어 ‘순수 경제 단체’를 포함할 수 있다. 특히 ‘이중적(dual)’ 연맹의 경우는 더욱 그러하다.
- 3) 종종 최상위 사용자단체는 ‘혼합형(mixed)’ 회원 구조, 즉 조직 체계상 하부 단체와 기

업체 모두를 직·회원으로 등록하는 구조를 갖는다. 이 경우, [표 2]는 회원단체만을 포함하고 있다.

[표 2] 국가별 사용자단체에 소속된 회원단체의 숫자\*

국가	사용자단체	회원 단체의 숫자**
오스트리아	WKÖ	1,329
벨기에	FEB/VBO	33
덴마크	DA SALA	13 5
핀란드	TT PT SY	29 13 80
프랑스	MEDEF CGPME UPA	87 400 4,553
독일	BDA	688
그리스	SEV	78
헝가리	MGYOSZ MOSZ IPOSZ KISOSZ OKISZ	61 24 300 22 28
아일랜드	IBEC CIF	50 36
이탈리아	Confindustria Confagricoltura Coldiretti Confapi Confcommercio Confesercenti Confartigianato Cna Claai Legacoop Confcooperative	258 143 116 121 277 121 219 150 124 8 115
룩셈부르크	UEL	8
네덜란드	VNO-NCW MKB-Nederland LTO-Nederland	180 500 18
노르웨이	NHO	22
포르투갈	CIP CCP CAP	42 104 331
스페인	CEOE	230
스웨덴	SN	48
영국	CBI	150

\* 가장 최근 자료.

\*\* 일부 사용자단체의 경우 추정치.

출처: Eiro.

회원단체의 수는 동일한 국가에 존재하거나 범국가적 활동 영역을 갖는 최상위 사용자단체들 사이에 차이가 있다. NEPA의 총수는 국가의 규모와 명확한 상관관계를 갖지 않는다. 규모가 작은 국가(예: 오스트리아, 네덜란드)에서 다수의 회원을 가질 수 있기 때문이다. 그러나, 여기에서 흥미로운 수치가 발견된다. 첫째, 최상위 사용자단체의 회원수는 일반적으로 북유럽 국가에서 낮게 나타나는데, 아마도 이는 대체적으로 1980년대와 1990년대의 통합 과정을 한 차례 겪은 결과라 할 수 있다. 둘째, CGPME, MKB-Nederland, Federation of Finish Enterprises (SY), UPA 등 중소기업을 대상으로 하는 연맹은 비교적 다수의 회원단체를 가지는데 여기에는 두 가지 설명이 가능하다. 첫째, 대기업 대비 중소기업은 사용자단체가 제공하는 서비스를 필요로 한다는 점이다. 이와 같은 서비스는 차별화된 조직 구조가 있어야 가능하다. 둘째, 중소기업들은 수공업적 단품생산 사업활동에 대해 협소하고 전통적인 정의를 적용하여 사업활동 영역을 구분하였고 이에 따라 회원단체가 다양한 형식으로 존재하게 되었던 것이다.

## ■ 조직 변화

사용자단체는 정적인 조직이 아니라 역동적 조직이며, 1990년대 초 이후 여러 국가에서 괄목할 만한 조직 변화를 겪어오고 있다. 가장 중요한 조직 구조상의 변화는 신규 NEPA이 설립되고 기존 NEPA 간에 통합이 이루어졌다는 점이다.

NEPA의 포괄적 조직화를 고려하면 신규 NEPA의 설립은 기존 NEPA의 회원 확보에 영향을 미치게 된다는 사실을 시사한다. 아일랜드의 경우 1994년 중소기업으로 결성된 단체들이 기존

의 아일랜드경총(IBECE)에서 탈퇴한 후 중소기업만을 전담으로 하는 별도의 아일랜드중소기업협회(ISME)를 설립하는 과정에서 기존의 NEPA가 분리되는 현상이 나타났다. 포르투갈의 경우 4개의 신규 최상위 단체가 결성되었다. 1996년 중소기업 단체가 결성되었고 1996년 관광업 단체, 1995년 농업 단체, 2000년 어업 단체가 결성되었다. 이와 같은 예에서 나타나듯이 기존 NEPA들은 이미 잠재 회원들까지 포괄하고 있다는 점을 알 수 있다.

이와 같은 변화 중 가장 괄목할 만한 것은 구(舊) 공산권 국가들이 새로운 체제로 변화하는 과정에서 나타난 것이다. 구체제하에서는 각 산업을 대표하는 특정 단체가 존재하였다. 헝가리와 슬로베니아의 경우, 동 단체들은 다양한 방식으로 적응하여 왔다. 신규 단체가 결성되기도 했다. 슬로베니아의 경우, 기존의 두 개의 사용자단체(일반 사용자단체 및 수공업 사용자단체)가 1994년 2개의 NEPA를 새로이 설립하였다. 과거 의무적 회원제로 운영되던 기존 두 단체와는 달리 자발적인 회원으로 이루어지는 신규 NEPA는 새로운 사회에서 사용자단체의 이해관계를 보다 정당하게 표명할 것으로 기대되었다. 이제는 의무적 회원단체가 향후 단체교섭에서 사용자의 이해관계를 대표하는 것이 아니라 자발적인 회원으로 구성된 NEPA가 동 역할을 수행할 것으로 보인다(과거 의무적 회원으로 결성되는 단체가 사용자의 이해관계를 대표하는 역할에 대해서는 상당한 비판이 존재하였다). 헝가리는 이와 다소 다른 경로를 채택하였는데, 과거의 사회주의 기업들을 대표하던 모든 단체가 자발적 회원으로 구성되는 단체로 재설립되었다. 더 나아가 1980년 후반과 1990년 초반 2개의 신설 NEPA가 설립되었는데, 이 중 하나는 아직까지도 독립적인 단체로 존재

하고 있다. 그러나, 이와 같은 조직의 변화는 사회주의체제 변화를 경험하는 국가에만 국한되는 것이 아니다. 조직 구조상 최상위 조직 이하에 위치하는 단체들이 새로운 산업의 등장으로 인해 여러 국가에서 새로이 설립되었다.

약 지난 10년 동안 발생한 NEPA간 통합의 주요 목적은 두 가지이다. 즉, 활동 업무와 조직 범위를 합리화하기 위한 취지에서 통합이 진행되었다.

여기에서 활동 업무의 합리화는 과거 노동시장의 이해관계와 상품시장의 이해관계를 개별적으로 대표하던 체제가 종식되었음을 뜻한다. 이제는 '순수' 최상위 사용자단체와 '순수' 최상위 경제단체를 '이중' 최상위 조직으로 통합하게 됨에 따라 기존에 존재하였던 별도의 단체 운영 제도는 사라지게 되었다. 3개 국가(핀란드, 아일랜드, 스웨덴)에서는 가장 포괄적인 최상위 사용자단체가 이에 대응하는 업종단체와 통합되었다. 이 통합을 통해 TT(1992년), IBEC(1993년), 스웨덴경제총(Confederation of Swedish Enterprise, 2001년) 등 '이중' 단체가 생성되었다.

조직 범위의 합리화는 단체의 규모를 확대함과 동시에 관련 단체들 사이에 회원이 중복되지 않도록 하기 위한 취지하에 모색되었다. 네덜란드의 네덜란드경영자연협회(VNO-NCW) 및 네덜란드중소기업연합(MKB-Nederland) 헝가리경영자연협회(MGYOSZ)는 1997년, 1995년, 그리고 1998년 기존 NEPA들이 통합됨에 따라 설립되었다. 노르웨이의 경우, 1990년 노르웨이상업및서비스업사용자연합(HSH, Federation of Norwegian Commercial and Service Enterprises)이 설립된 것은 NEPA의 활동 업무와 조직 기반의 합리화가 복합적으로 발생한 사례이다. HSH는 보다 규모가 협소한 다수의 순수 사용자단체들과 순수 업종단체들이

통합되어 설립되었다.

이와 같은 합리화 과정은 최상위 단체의 하부 조직에서도 전개되었다. 이는 동일한 산업에 종사하는 순수 업종단체들과 순수 사용자단체들간의 통합뿐만 아니라 관련 산업을 대표하는 사용자단체들간의 통합이 전개되었음을 의미한다. 북유럽 국가뿐만 아니라 이탈리아, 네덜란드, 영국에서도 하부 조직에서 이와 같은 통합 현상이 두드러지고 있다.

이와 같은 조직의 합리화가 발생하는 주요 원인 중의 하나는 사용자단체가 자원 효율성을 제고하도록 하는 압력을 받아 오고 있기 때문이다. 기업간의 경쟁이 날로 격화되어 감에 따라 협회 회원수수료 등 비용을 경감할 것을 요구받기 때문이다. 이와 같은 상황 아래 오스트리아, 덴마크, 핀란드, 독일, 스웨덴 등과 같은 일부 국가는 1990년대 초반부터 예산, 회원비 및 임직원 등을 상당부분 감축하기 위해 주요 개혁을 진행해 오고 있다. 비슷한 맥락 아래 영국경제총(CBI)은 10% 이상의 인원 감축을 단행한 바 있으나, 재정 상황의 악화로 인해 인원 감축이 이루어진 경우이므로 위의 경우와 동일하다고 할 수는 없다.

## ■ 회원 기반의 변화

의무적 회원으로 구성되는 사용자단체가 존재하는 2개 국가(오스트리아, 슬로베니아)를 제외할 경우, 본 내용에서 살펴본 모든 국가의 사용자단체들은 자발적인 조직으로 설립되어 동 단체들은 독립적으로 회원을 모집하고 회원 기록을 유지하고 있다. 이와 같은 자율성으로 인해 소수의 국가에서만 사용자단체의 회원 내용이 공식 통계자료로 집계되고 있다. 따라서, 회원수는 대부분 NEPA가 자체적으로 보고하는 자료를 기반으로

하고 있다. 많은 국가의 NEPA와 그 회원단체들은 정기적으로 회원 명부를 발표하는데 소극적이다. 여기에는 두 가지 이유가 있는데, 첫 번째 이유는 다수의 국가에서 수십 혹은 수백 개에 이르

는 NEPA 회원단체들인 기업들로부터 이와 같은 자료를 취합하기에는 많은 시간과 노력이 소요된다. 두 번째 이유는 회원과 관련된 데이터는 정치적으로 중요한 의미를 가지므로 종종 공개 토

[표 3] NEPA 회원가입 수준(가장 최근 자료)

국가	NEPA*	기업 숫자별 회원가입률%	근로자 숫자별 회원가입률%	1990년 이후 회원가입률 변화
오스트리아	WKÖ	100	100	매우 안정적임
벨기에	FEB/VBO	85-90 (1)	-	매우 안정적임
덴마크	DA, SALA and FA (5)	-	52 (3)	안정적/약간 증가
핀란드	TT	7	66	뚜렷한 경향 없음 증가
	PT	12	54	
독일	BDA	-	-	감소
아일랜드	IBEC	-	60 (2) (4)	자료 없음
이탈리아	Confagricoltura	30 (3)	-	안정적
	Coldiretti	25 (3)	-	
	Cia	38 (3)	-	
	Confindustria	3 (3)	51 (3)	
	Confapi	2 (3)	23 (3)	
	Confetra	41 (3)	56 (3)	
	Confcommercio	56 (3)	-	
	Confesercenti	18 (3)	31 (3)	
	Confartigianato	16 (3)	-	
	Cna	11 (3)	-	
	Clai	5 (3)	-	
	Legacoop	14	35	
	Confcooperative	22	39	
	Unci	8	11	
Agci	7	-		
룩셈부르크	UEL	-	80	안정적, 약간 증가
네덜란드	VNO-NCW	-	approx 90	안정적
노르웨이	NHO, HSH, FA, SamFo and LA	-	58 (2)	증가
슬로베니아	OZS	100	100	매우 안정적
	GZS	100	100	매우 안정적
	ZDS	2 (3)	35 (3)	대부분 감소
	ZDODS	21 (3)	12 (3)	-
스페인	CEOE and CEPYME	75 (3)	-	증가
영국	CBI	13 (2)	<42 (2)	서서히 감소

- 주: 1) 사용자단체에서 추정.  
 2) 연구자들이 추정.  
 3) 각 기관이 NEPA에 통보해 온 숫자.  
 4) 농업인구는 제외한 숫자.  
 5) 회원가입률은 국가 전체에 적용되는 수치.

출처: Eiro.

론의 주제가 되곤 하기 때문이다.

[표 3]은 회원 조직 현황과 관련하여 입수가능한 모든 데이터를 모은 것이다. 이 표는 대부분 (달리 명시되어 있지 않는 한) 해당 국가의 NEPA에 대한 전반적인 내용을 보여주기보다는 개별 NEPA나 특정 NEPA 그룹의 회원에 대한 세부 사항을 기술하고 있다. 데이터의 불일치는 특히 복수의 NEPA가 존재하는 국가를 중심으로 나타난다. 이 외에도 만일 해당 데이터가 전혀 없거나 모호한 자료 출처를 통해 파악된 것으로 간주되는 국가는 이 표에서 제외되었다. 회원 영역이 중복되거나 다수의 NEPA가 존재하는 국가의 경우 특히 어느 한 기업이 2개 이상의 NEPA에 (직·간접적으로) 소속되어 있을 경우, 해당 국가의 각 NEPA 회원 가입률을 합한 총비율이 해당 국가의 회원 가입율과 일치하지 않는다.

[표 3]을 보면 1990년대 이후 일반적인 회원 경향을 보고한 13개 국가들 중 6개 국가는 비교적 안정적인 상황을 나타내고 있고, 심지어는 회원 가입률이 소폭 상승하고 있다. 다른 2개 국가의 경우는 사용자단체의 회원 가입률이 지속적으로 증가하고 있음을 보여주고 있다. 회원 가입률이 다소 감소한 국가는 3개 국가인 반면(이 경우 감소율은 각기 상이함), 나머지 2개 국가의 경우 각기 다른 NEPA에 영향을 미치는 다양한 경향이 나타나고 있음을 알 수 있다.

한편 일부 소수 NEPA는 여성과 관련된 회원 구조를 갖고 있다. 오스트리아상공회의소(WKÖ), 네덜란드농업및원예사용자단체(Organization for Agriculture and Horticulture, LTO), 이탈리아 상업부문사용자단체(Confcommercio), 장인단체(Confartigianato), 소농단체(Coldiretti) 및 협동조합연맹(Confcooperative)은 여성 사업가를 대표하는 부서나 위원회를 운영하고 있다. 독일과

포르투갈의 NEPA 내에는 여성의 이해관계를 대표하는 공식 구조가 없으나 업종단체 중에서 여성 사업가의 이해관계를 대표하는 단체가 존재하기도 한다. 독일의 경우, 이와 같은 단체들은 NEPA와 밀접한 관계를 유지하고 있다. 여타 국가들의 경우, NEPA는 성별과 관련된 제도의 운영을 모색하고는 있지만 아직까지는 공식적인 조직 단위가 마련되어 있지 않다.