분권화되고 다양화하는 국가별 노사관계, 대안은 오히려 수렴

조성재 (한국노동연구원 노사관계연구본부장)

19세기 후반에서 20세기 전반에 걸쳐 형성되었던 제조업 공장을 중심에 둔 선진 각국의 노사관계 제도는 서비스화와 디지털 경제가 급속히 확산된 오늘날에는 더 이상 지속가능하지 않다는 견해가 많다. 특히 1980년대 이후 신자유주의적 개혁에 가장 앞서간 미국과 영국의 경우 산별 교섭을 비롯하여 노사관계 제도 자체가 크게 약화되어 왔으며, 이에 대해 이번 호 특집에서 Kochan 교수는 미국 민간부문의 단체교섭이 무너진 상태(broken beyond repair)라고 표현한다. 그러나 반대로 북유럽 6개국 4개 산업에 대한 실증연구를 통해 실제로 노사관계의 분권화와 유연화가 어느 정도나 발생하고 있는지를 연구한 Dølvik과 Marginson의 글은 이들 나라 노사관계에서 신자유의적 대전환이 나타난 것은 아니라고 평가한다.

어느 것이 타당한 주장인지를 따져보는 것은 무의미하다. 미국과 북유럽 국가들의 전통은 무척 달라서 이들을 평면에 놓고 비교하는 것이 불가능하고, 변화의 내용도 상당히 다르기 때문이다. 중요한 것은 글로벌 경쟁과 자본의 이동, 동유럽 국가들의 EU 가입과 노동력 이동 등에 의하여 유연화와 분권화의 압력은 고조되어 왔다는 공통점이고, 그럼에도 불구하고 각국 노사관계의 경로의존성과 다양성이 굳건히 유지되고 있다는 차이점이다. 더욱 흥미로운 것은 이렇듯 유연화의 도도한 흐름 속에서 각국의 대응이 달리 나타나고 있지만, 이에 대한 대응 측면에서는 미국과 유럽 논자들의 당위론이 수렴하고 있다는 점이다. 즉 분권화가 일어나

더라도 조직된 분권화(organized decentralization)로 기본적인 노사관계와 노동시장 질서를 유지해야 한다는 점이다.

이러한 당위론에 있어서 미국을 배경으로 한 Kochan 교수의 주장은 마치 노동존중사회 건설이 화두인 우리나라 상황을 보는 듯한 데자뷰를 일으킨다. 그는 미국 노동정책이 실패했다고 단정하면서, 이를 만회하기 위해서는 경제정책과의 통합성을 제고해야 한다는 점을 강조한다. 오늘날 미국의 노동사정이 악화된 요인으로서 주주 가치 극대화를 강조하는 경영, 이에 부응하는 글로벌 차원의 하청거래 증가, 노동자 대표성의 공백에 대해 논의하는 지점은 우리나라와 무척 닮아있다. 대안으로서 그가 제시하는 것에도 주목할 만하다. 그는 점진적 개혁이 아니라 노동법의 근본적인 재설계를 주장한다. 구체적으로 유럽식 직장협의회(Works Council) 제도 도입과 작업장 수준의 참가, 그리고 이사회 내 노동자 경영참가 등도 주장한다. 형식화되어 있는 노사협의회 제도를 실질화해야 한다는 우리의 주장과 닮아있으며, 공기업을 중심으로 노동이사제가 논의되고 있는 우리의 상황을 마치 배워간 듯하다.

더욱 놀라운 것은 산별교섭을 활성화하거나 적어도 임금 또는 노동기준위원회를 설치하거나 지역고용제도를 발전시켜야 한다는 아이디어를 내놓는 점이다. 법원의 판결에 불만을 제기하면서 유럽식 노동법원을 도입하고, 직장 내 괴롭힘 등 새로운 현안들에 전문적으로 대응할 수 있어야 한다고도 주장한다. 그에 앞서 배타적 교섭제도의 문제점을 지적하고 대안을 모색하는 논의는 사업장 단위 복수노조 교섭창구 단일화 제도가 소수 노조의 교섭권을 박탈하고 있다는 우리의 비판 지점과 맞닿아 있다.

아울러 과거에 대한 성찰적 평가와 미래에 대한 모색에 있어서 대중적 지지를 주장하는 대목은 대단히 중요하다. 클린턴 행정부하에서 운영되고 필자 자신이 참여한 바 있는 '노사관계 미래를 위한 위원회'를 돌아보면서 이 위원회가 실패할 수밖에 없었던 것은 대중적 지지를 확보하지 못했다는 점을 지적한다. 나아가 향후 어떠한 노동정책이 수립되더라도 정책의 힘과 효과성은 이를 뒷받침하는 대중적 지지로부터 나올 수밖에 없다는 사실을 기억하라고 주문한다. ILO 핵심협약 비준과 노동법 개정을 비롯하여 수많은 노동 개혁 과제를 안고 있는 우리나라에서 노사관계 분야의 대가이자, 원로학자인 Kochan의 미국 현실에 대한 처절한 성찰과

대안 제시에 귀 기울일 필요가 있을 것이다.

미국에 비하면 유럽의 노사관계는 '무너지지 않았다'. 유럽편의 필자들은 오히려 영국을 예외로 하면 여전히 독일, 스웨덴, 노르웨이, 덴마크, 핀란드에서는 조직된 분권화가 유지되고 있음을 주장한다. 국제금융위기 이후 스페인과 그리스 등 남유럽 국가들의 제도적 이완에 영향을 받아 노사관계에서 신자유주의적 대전환이 일어나고 있다는 논의들이 있지만, 적어도 4개 산업, 6개 국가에 대한 실증을 통해 볼 때, 이 같은 명제는 사실이 아니라는 것이다. 물론 변화는 있다. 중앙 차원에서 강한 규율을 갖고 있던 핀란드에서조차 2016년 분권화 현상이 나타났다. 그렇지만 이러한 분권화를 통해서 이제 다른 북유럽 국가들과 비슷한 수준의 유연성을 확보하게 된 것이다. 비조직적 분권화(disorganized decentralization)의 대표 주자인 영국을 예외로 하면, 다른 북유럽 국가들에서는 조직된 분권화가 여전히 대세이다. 심지어 산별교섭의 약화 속에서 1999년 법정 최저임금이 도입되었던 영국과 유사하게, 독일도 산별교섭이 약화되면서 2015년에 법정 최저임금을 도입했다. 다층적인 임금규율이 작동하게 되었다는 것이다.

반면 스웨덴과 덴마크는 전통을 고수하여 산별협약에 따라 최저임금을 정하고 있으며, 이를 주도하고 있는 것은 사용자단체이다. 확실히 유럽의 노사관계와 우리나라를 구분 짓는 중요한 기준은 사용자단체의 역할이다. 경제개발 시기 발전국가의 병영적 노동통제에 의존해왔던 경로의존성이 작용해서인지, 우리나라에는 사업자단체는 많지만 인사노무 기능을 갖는 사용자단체는 미미하다. 이는 동유럽 노동인력 유입 등으로 인한 임금 덤핑이 생산성, 공공성과 자신들의 조직적 기반을 침해한다는 인식을 독일 사용자단체들이 갖고 있다는 대목에서 더욱 대조된다. 북유럽 국가들에서 신자유주의적 전환을 저지하고 있는 것은 노조뿐 아니라, 바로 사용자단체들이다.

그중에서도 여전히 임금 결정의 패턴은 제조업체들이 결정한다는 사실에도 유의해야 한다. 제조업은 교역재를 생산하기 때문에 국제경쟁에 노출되어 있고, 임금인상률에 민감하다. 따라서 제조업을 중심으로 한 임금인상 결정이 국가경쟁력을 유지하는 데 대단히 중요하다. 반면 우리나라 제조업은 재벌들이 주도하면서 '나홀로 고임금'으로 앞서 나가고 하청 중소기업

들의 저임금과 인력난에 대해서는 외면한다. 오히려 단가인하를 통해 지불능력을 제약한다. 이 같은 상황에서 양극화를 극복하는 것은 연목구어나 마찬가지이며, 비용경쟁력을 갖기도 어려울 것이다.

마지막으로 다시 Kochan의 논의로 돌아가면, 교육 및 훈련에 대한 지속적 투자를 확대하고 하이로드(high road) 전략을 지향하는 사용자를 고무할 필요가 있다고 언급하고 있다. 그의 말대로 생산성, 고객서비스, 기술 및 작업공정 혁신 등의 향상을 위해서는 노동자의 지혜와 지식이 필요가기 때문이다. 유럽의 사용자들은 이미 이러한 필요성을 알고 있었던 것인지는 몰라도, 영국을 제외하면 다른 5개국에서 사용자 일방주의(employer unilateralism)가 확산되고 있다는 조짐은 없다고 한다. 각 나라의 발전 경로가 다르고, 현재 처하고 있는 현실이 상이해도 '사업장을 넘어선 연대'와 '사업장 내의 혁신' 노력을 강화해야 한다는 당위성은 공통적이다. 연대임금과 일터혁신은 시대의 화두이다. KLI