

코로나19와 영국 조합주의의 부활

International Labor Trends

국제노동동향 ③ - 영국

손동영 (영국 요크대학교 사회정책 및 사회사업학 박사과정)

■ 머리말

최근 영국 정부는 코로나19의 확산을 막기 위해 봉쇄 및 사회적 거리두기 조치를 시행하고 경제·고용위기에 대응하기 위한 대규모 지원책을 시행하고 있다. 흥미로운 점은 이 과정에서 영국 보수당 정부가 영국 경총(CBI)과 영국 노총(TUC)으로 대표되는 사회적 파트너와 적극적으로 협력하는 모습을 보이고 있다는 점이다. 보리스 존슨 정부는 공식·비공식적인 사회적 대화를 매개로 하여 고용유지제도 같은 전례 없는 확장적 재정정책을 시행하고 있으며, 노사단체의 적극적인 정책참여를 바탕으로 작업장 안전 확보를 위한 지침을 마련하기도 했다.¹⁾ 영국 경총의 최고책임자들은 현재 영국의 상황을 전후 재건에 집중하던 1940년대의 상황에 비유하며, 자금의 위기상황을 극복하기 위해서는 사용자와 정부 간의 혹은 노사정 간의 합의를 바탕으로 종합적인 개혁안을 마련해야 한다는 목소리까지 내고 있다.²⁾

1970년대 이후 신조합주의³⁾ 전통의 명맥이 사실상 끊겼던 영국에서 노동조합과 사용자단체

1) Coulter, S.(2020), "All in it Together? The Unlikely Rebirth of COVID Corporatism", *The Political Quarterly*, 91(3), pp.534-541.

2) Partington, R.(2021), "UK Should Respond to Economic Crisis with 1945-Style Reboot, Says TUC Chief", February 21, *The Guardian*, <https://www.theguardian.com> (검색일: 2021.6.8).

3) 신조합주의의 핵심적 특징은 조직화된 이해대변체계라는 점이다. "이 이해대변체계는 강력한 국가에 의해 일방적으로 만들어진 것이 아니라 각 이해집단이 통일된 조직과 독립적인 힘을 가지고 타협한 결과로 형성된 것이다." 신조합주의는 사회적 조합주의로 언급되기도 하며, 국가의 일방적 힘에 의해서 조직된 라틴아메리카의 국가조합주의 모델과는 구별된다(박승희(1992), "신조합주의의 현실성에 대

의 정치적 발언력이 크게 강화되고, 이들이 정보 제공, 정책 자문, 정책 협의 등의 형태로 정책 결정 과정에 적극적으로 참여하는 양상은 실로 놀라운 것이다. 더구나 이처럼 조합주의가 부활하는 듯한 신호가 노동당 집권기가 아닌 보리스 존슨이 이끄는 보수당 집권기에 나타나고 있다는 점 역시 매우 특기할 만하다.⁴⁾ 오늘날 영국에서 사회적 대화는 어떤 수준에서 어떤 이슈를 중심으로 이루어지고 있는가? 이처럼 갑작스러운 사회적 대화의 분위기는 어떻게 형성된 것인가? 코로나19라는 초유의 경제·고용위기를 기점으로 전개되고 있는 영국의 신조합주의 정치 는 해당 위기가 극복된 후에도 지속되거나 혹은 한층 제도화된 형태로 발전할 수 있을까?

이 글의 목표는 Coulter(2020), “All in it Together? The Unlikely Rebirth of COVID Corporatism”을 참고하여 앞서 던진 질문들에 대해 답해보는 것이다. 단, 부연설명이 필요하다고 판단되는 경우, Coulter(2020)의 논지를 벗어나지 않는 범위에서 다른 연구와 기사 내용도 함께 소개하고자 한다.

■ 사회적 대화⁵⁾의 부활?

다른 유럽의 주요 선진국들도 사회적 대화(협약)를 바탕으로 정부가 코로나19에 대응하는

하여”, 『경제와 사회』, pp.75~89). 본문에서는 공식적, 비공식적 차원에서의 영국 노사정 협치가 이루어지는 현 상황을 가리키기 위해 신조합주의와 조합주의 그리고 사회적 대화라는 용어를 사용했다.

4) Coulter, S.(2020), op.cit.

5) 사회적 대화는 크게 “사회협약(social contract 또는 social concentration)의 체결을 목적으로 하는” 사회적 합의와, “정책의 협의, 자문, 정보 교류 등을 목적으로 하는” 사회적 협의로 구분하여 파악할 수 있다. 사회적 협이는 노사를 포함한 이익단체들이 특정 사회문제에 대한 정부의 자문에 응하거나 의견을 제시하는 형태의 정책 참여를 주로 가리키며, “의결권을 갖는 위원회나 합의체 정책 추진기구에” 노사가 참여하는 등 좀 더 적극적인 형태의 정책 참여도 사회적 협의에 포함된다. 쟁점 단위로 사회적 파트너들의 정책 참여가 이루어지는 사회적 협의와 대비하여, 사회적 합의는 노사정이 주요한 국가적 쟁점들을 한 데 다루어 공동의 협약을 체결하고 이를 이행하는 형태로 이루어진다. 이 단계에서 노사는 정부의 정책형성 파트너로서 높은 정치적 위상을 누린다. 신조합주의 이론은 주로 국가적 차원에서 이루어지는 노사정 사회적 대화에 초점을 두고 발전해왔고, 본문도 영국에서의 노사정 협치 이슈에 초점을 두고 작성되었다. 단, 사회적 대화가 노사정 삼자의 협의뿐만 아니라 노사 양자 간에 이루어지는 단체교섭과 협의의 문제도 포괄하는 개념이라는 점에 유의할 필요가 있다(이선(2006), “서구선진국의 조합주의의 정책적 시사점”, 『법학논총』, 16, pp.95~122).

확장적인 재정정책을 펼치는 데 적극적으로 공조하고 있다는 점을 고려하면, 영국의 사례가 그리 특별하다고는 볼 수 없을 것이다.⁶⁾ 영미식 자본주의 모델의 대표 국가로 꼽히는 영국에서는 1950~70년대 이후 신조합주의의 전통이 철저히 붕괴된 상태였다. 더욱이 2019년 7월 새로운 영국 총리로 추대된 보리스 존슨은 보수당의 대표적인 브렉시트 탈퇴파로 노동조합과 사용자단체의 강한 반발을 무시하며 EU 탈퇴를 위해 노딜 브렉시트까지 감수하겠다는 인물이다.⁷⁾ 실제 보리스 존슨 내각 이전에도 영국 보수당 정권들은 주요 사회적 파트너인 노사 당사자와의 협력 정책을 추구하기보다는 영미식 자본주의를 추구하는 정부가 독자적으로 정치에 임해온 경향이 있다. 1979년에 취임한 마가릿 대처 수상이 과거 노사정 협치의 틀(신조합주의)을 파괴한 이후, 보수당 출신 수상들은 마가릿 대처처럼 노동조합 세력을 적대세력으로 간주하지는 않았으나 줄곧 노조의 정치적 영향력을 무시해온 경향이 있다. 대처 이후의 보수당 내각들은 사용자단체들 역시 기껏해야 수많은 정치 로비그룹 중 하나로 취급해왔다.⁸⁾ 따라서 우리는 기존 신조합주의의 틀이 코로나19 대응 과정에서 효율적으로 활용되고 있는 덴마크, 독일, 벨기에 등의 사례와, 30~40년 만에 코로나19 위기라는 비정치적이고 우연한 사태를 계기로 정부가 사회적 파트너들과 협의를 추구하기 시작한 영국 사례 간의 차이점을 분명히 구분해야 한다.

그런데 코로나19 위기가 유럽 전체를 휩쓸자, 영국에서 신조합주의가 부활하는 듯한 양상이 목도되고 있다. 2020년 3월부터 보리스 존슨 내각은 영국의 사용자단체 중 가장 영향력 있는 영국 경총과 영국의 전국단위 최대 노조인 영국 노총의 의견을 적극적으로 반영하여 코로나19 대응 정책을 집행하고 있다. 대표적으로 보수당 정부는 두 단체와 정책결정 과정에서 긴밀히 협의하거나 혹은 사회적 파트너들의 의견을 적극적으로 반영하여 노동자, 자영업자, 그리고 기업을 위한 대규모 재정정책을 시행해왔다.⁹⁾ 이후 코로나19 확산세가 진정되는 국면에서 보수당 정부는 몇 차례 고용유지 및 소득지원 정책의 지원액과 지원대상 범위를 상당

6) Coulter S.(2020), op.cit.

7) Jackson, B.(2021), "What We Have Learned about the Conservative Party", *The political Quarterly*, 92(1), pp.5~6.

8) Coulter S.(2020), op.cit.

9) Sandbu, M.(2021), "Shock Therapy :How the Pandemic is Resetting Britain's Whole Free Market Model", Prospect, January 15, <https://www.prospectmagazine.co.uk> (검색일 : 2021.6.8).

수준 축소하려고 시도하기도 했으나, 영국 노동조합과 사용자단체의 반대 의견을 고려하여 축소안을 폐기하고 관련 급여를 계속 연장지급하고 있는 상황이다.¹⁰⁾ 또한, 정부가 봉쇄조치 시행 및 완화 수준을 결정하는 데 있어서 노사는 강력한 영향력을 행사하고 있으며, 보건안전 지침을 마련하는 과정에서는 영국 경총, 영국 노총 두 단체와 보건안전관리국은 상호의견을 조율하여 공동성명서를 발표하고 작업장에서의 안전 확보(재택근무 확대)를 위한 각 개별 사회 주체들의 질서 있고 책임감 있는 행동을 주문하기도 했다.¹¹⁾ 이 외에도 최근 영국 정부는 도산 위기에 처한 기업들을 구제하고 자국 기업에 대한 적대적 인수를 막기 위해 관련 업체들의 주식을 매입해오고 있는데, 이에 대해 관련 정책의 시행을 예전부터 요구해왔던 노동조합뿐만 아니라 영국 경총을 비롯한 사용자단체에서도 찬성하거나 혹은 암묵적으로 수용하는 태도를 취하고 있다.¹²⁾

보리스 존슨 내각의 코로나19 대응책에 대한 노사의 반응은 새로운 노사정 간의 관계를 유감없이 보여준다. 예를 들어, 프란시스 오그래디(Frances O'Grady) 영국 노총 사무총장은 고용유지제도에 대한 정부의 계획안이 2020년 3월 발표되자 재무장관 리시 수낙(Rishi Sunak)을 “명석하고 지적이며 공감력 있는” 인물이라고 치켜세웠다.¹³⁾ 영국 경총의 수장인 케롤린 페어베언 전임 사무총장(Carolyn Fairbairn)과 토니 댄커(Tony Danker) 현 사무총장은 한발 더 나아가 코로나19 팬데믹, 브렉시트, 그리고 기후변화로 요약되는 현 상황을 극복하기 위해서는 제2차 세계대전 이후의 베버리지 복지국가 개혁과 같은 전향적인 조치가 취해져야 하며, 그러한 개혁안의 구상은 정부와 사회적 파트너 간의 합의를 바탕으로 해야 한다는 점을 거듭 강조하고 있다.¹⁴⁾

10) 2021년 6월 현재 기준으로 가장 규모가 큰 코로나19 관련 현금지원 프로그램인 고용유지제도와 자영업자 소득지원제도를 통한 지원금은 2021년 9년 말까지 지급될 예정이다(Powell, A. and B. Francis-Devine(2021), “Coronavirus Job Retention Scheme : Statistics”, <https://commonslibrary.parliament.uk> (검색일 : 2021.6.10)).

11) TUC(2021), “Employers Staying Open Must Guarantee Safe Working Conditions Including Social Distancing - say HSE, CBI and TUC in Joint Statement”, <https://www.tuc.org.uk> (검색일 : 2021.6.10).

12) Coulter, S.(2020), op.cit.

13) Ibid.

14) Ibid.; Partington, R.(2021), op.cit.

그렇다면 왜 오늘날 영국에서 이러한 변화가 일어나고 있는 것인가? 코로나19 확산을 막기 위한 봉쇄조치는 영국의 거의 전 산업 분야에 타격을 주었으며 이로 인한 경제적 피해 수준도 2008년 금융위기를 크게 상회하였다. 실제로 보수당 정부가 2020년부터 신속하게 천문학적 금액을 지출하며 노동자, 기업, 자영업자 보호정책을 펼쳤음에도 불구하고 2020년 경제성장률은 전년대비 -9.8%를 기록했다. 코로나19로 인한 이 같은 경제·사회적 피해를 최소화하기 위해 정부는 개인의 자유와 기업의 활동에 제한을 가해야 했다. 동시에 정부는 노동자들을 위해 관대한 고용유지제도를 도입하고 경영난에 처한 기업들을 위해 저금리 대출 및 구제 프로그램을 마련해야 했다. 이처럼 큰 사회적 저항을 초래하는 정책들을 시행하는 동시에 정당의 주요 정책 기조를 철회하면서까지 대규모 예산을 투입해야 하는 상황에서, 영국 정부는 정책 실패에 대한 부담을 덜기 위해서라도 노사의 지지와 협조가 필요했던 것이다. 또한, Coulter(2020)는 위기상황에서 사회적 대화가 활성화된 또 다른 요인으로 노사정 모두가 코로나19로 인한 경제적 피해를 완화하고 실업 발생을 최소화하고자 하는 공통의 목표를 갖게 된 점을 지적한다.¹⁵⁾

■ 코로나 팬데믹 이후 신조합주의의 지속 및 확장 가능성

그렇다면 경제위기 국면에서 일시적으로 작동하고 있는 신조합주의적 정책결정 방식이 코로나19 위기가 진정되거나 혹은 효과적으로 전염병 확산의 통제가 가능한 상황에 도달한 이후에도 지속될 수 있는가? 즉, 영국 정부의 의사결정 방식은 다시 주요 정책결정 과정에서 노사의 영향력을 배제하는 과거 모델로 회귀할 것인가? 혹은 신조합주의 정치가 장기적으로 지속되거나 혹은 한층 제도화된 양식으로 발전될 가능성도 존재하는가?¹⁶⁾

Coulter(2020)는 영국이 신조합주의가 형성되고 유지될 수 있는 구조적 요건들을 갖추었는지를 평가하자면, 오늘날 코로나 신조합주의가 장기간 지속될 가능성은 희박하다고 말

15) Coulter, S.(2020), op.cit.

16) Ibid.

한다.¹⁷⁾ 신조합주의를 이익대표의 특수한 구조로 이해한 필립 슈미터(Philippe Schmitter)에 따르면 신조합주의가 성공적으로 작동하기 위해서는 노동조합과 사용자단체가 정부로부터 각각 노사의 대표조직으로서 배타적인 지위를 인정받을 수 있어야 하며, 구성원들을 통제할 수 있는 지도부의 리더십과 중앙집권화된 조직체계를 갖추어야 한다.¹⁸⁾ 반면, 영국에서는 1979년부터 시작된 마가릿 대처 정부의 반조합주의적 개혁¹⁹⁾으로 인해 이전까지 성행하던 산별교섭 혹은 다수 사용자 교섭이 1980년대부터 급격하게 퇴조하였고 이와 더불어 사용자단체와 노동조합의 대표체계 및 조직력 역시 심각한 손상을 입었다.²⁰⁾ 만약 이처럼 영국에 조합주의 구조가 갖추어지지 않았다는 점을 고려한다면, 오늘날 영국에서 형성된 사회적 대화의 분위기는 장기적으로 지속되기 힘들 것이다.²¹⁾

하지만 Coulter(2020)는 조합주의 구조가 취약한 아일랜드, 이탈리아 등지에서도 사회 협약이 체결된 사례들을 언급하며, 슈미트가 말한 조합주의 구조가 노사정 협력 정치를 이끄는 필수불가결한 요건이라 보기는 힘들다고 지적한다. 가령, 아일랜드에서는 영국과 마찬가지로 조합주의의 구조적 요건이 여러모로 결핍된 상황이었음에도 불구하고, 주요 경제위기마다 국가와 사회적 파트너 간에 사회적 협약을 도출함으로써 이를 바탕으로 1980년 경제위기와 2008년 금융위기를 모두 성공적으로 극복한 바 있다. 실제로 영국에서도 조합주의 구조가 정비되어 있지 않은 상황이었으나, 코로나19 위기에 대응하는 과정에서 노사의 협력이 절

17) Ibid.

18) Schmitter, P.(1974), "Still the Century of Corporatism?", *Review of Politics*, 36(1), pp.85~131, cited in 이선(2006), op.cit.

19) 마가릿 대처 내각의 반조합주의 혹은 반노조개혁 법안은 조합주의의 폐기와 노조의 정치적 영향력 축소, 그리고 행정부의 권위 회복, 사용자의 결정권 강화를 핵심 내용으로 한다(Marsh, D.(1992), *The New Politics of British Trade Unionism: Union Power and the Thatcher Legacy*, London: Macmillan, cited in 김영종(2001), "영국 보수당 정부의 노동개혁정책", 『한국정책과학학회보』, 5(3), pp.1~25).

20) 가령, 오늘날 영국의 기업가들은 자신들의 이해관계를 체계적으로 대변할 수 있는 대표성 있는 단체조차 갖지 못하고 있는 것으로 평가받는다. 영국 노동조합들의 경우 사용자단체들에 비해서는 조직화 수준이 높고 영국 노총과 같은 합법적 대표성을 확보한 단체를 가진 것은 사실이나 심각한 파벌 대립으로 인해 효과적인 집단 행동을 수행하지 못하는 한계를 보여 왔다(이정희·박제성·손영우·전인·M. Simms·P. Sheldon·E. D. Torre(2020), 『사용자단체 의의와 역할』, 한국노동연구원).

21) Coulter, S.(2020), op.cit.

박해지자 정부가 사회적 대화를 시도하고 있는 것으로 이해할 수 있다.²²⁾

그렇다면 코로나19 위기 이후에도 공식·비공식적 사회적 협의의 흐름이 이어질 수 있을까? 이러한 맥락에서 Coulter(2020)는 코로나19 외에도 영국 사회가 생산성 위기, 지역불평 등 악화, 탄소 배출량 감축 문제 등 만만치 않은 정치·경제적 이슈들을 해결해야 하는 숙제를 안고 있음을 지적한다. 모두 효과적인 정책 조율 및 시행과정에서 상당한 사회적 저항 혹은 갈등이 발생할 것으로 예상되는 이슈들이다. 해당 문제들을 원만하게 해결하기 위해서는 주요 이해 집단으로부터 지지와 동의를 얻는 과정이 필요하다. Coulter(2020)는 이와 같은 사회·경제 쟁점들을 매개로 지속적으로 노사가 정책결정에 참여할 수 있는 공간이 열리고, 사회적 대화가 지속될 가능성이 있다고 전망한다.²³⁾

Coulter(2020)가 말하는 신조합주의의 지속가능성에 대해 비판만 해서는 안 되는 또 다른 이유는 최근 영국에서 주주의 단기이익 추구를 최우선시하는 전통적인 영국 자본주의 모델에 수정이 가해져야 한다는 인식이 노동자 진영뿐만 아니라 사용자 진영으로도 확산되고 있기 때문이다. 사실 영국 사회에서는 코로나19 위기 이전부터 회사의 단기수익 중심 경영, 저보호, 저복지, 저투자, 공동체와 환경에 대한 무관심으로 요약되는 영미식 자본주의 모델이 영국 경제의 생산성을 저해²⁴⁾하고 워킹푸어와 지역사회 불평등과 같은 문제를 야기한다는 인식이 팽배했다. 나아가 영국 경제가 코로나19 팬데믹이 초래한 대규모 고용위기를 경험하면서, 유연한 노동시장이 높은 고용률을 유지할 수 있게 하고 궁극적으로 사회 구성원의 생활 수준을 향상시킨다는 영국 모델의 핵심 전제가 더욱 흔들리게 되었다.²⁵⁾

기존의 자본주의 모델을 극복해야 하며 경제 시스템을 전반적으로 재편하는 과정에서 노사

22) Ibid.

23) Ibid.

24) 구체적으로 프랑스, 독일과 같은 유럽대륙 국가와 비교할 때 고용률 실적은 양호하지만 다양한 지표를 통해 확인되는 영국의 생산성은 다른 유럽 국가들에 비해 지속적으로 낮은 수준을 기록하고 있다. 가령, 시간당 노동생산성(1인당 GDP/총노동시간)을 기준으로 할 때 1960년대까지만 해도 영국은 유럽 전체에서 가장 높은 생산성 수준을 보였다. 그러나 이후로 생산성 증가 속도가 지속적으로 하락하였고, 특히 2008년 금융위기 이후에는 연 0.4%로 성장세가 급감하였다. 그 결과, 영국의 생산성이 프랑스, 독일 등 다른 선진국들에 의해 추월당한 것으로 파악된다(Giles, Chris(2018), "Britain's Productivity Crisis in Eight Charts: Slowdown in Output per Hour Worked Has Many Facets", *Financial Times*, August 13, <https://www.ft.com> (검색일: 2021.7.2)).

25) Coulter S.(2020), op.cit.

정의 공조가 절실하다는 인식은 놀랍게도 기업 경영인들과 사용자단체들의 발언을 통해서도 확인할 수 있다. 일례로 현 영국 경총의 사무총장인 토니 댄커는 취임 후 가진 첫 연설에서 자유방임주의가 초래하는 부작용들을 지적하며 제2차 세계대전 직후의 전후 복구 상황에 비견될 수 있는 현 위기상황을 극복하기 위해서는 노사정 삼자가 협업하여 베버리지 보고서에 상응하는 새로운 사회개혁 방안을 마련해야 한다고 주장했다.²⁶⁾ 같은 맥락에서 2020년 스튜어드십 코드 개정 또한 주목할 만하다. 영국에서는 2010년부터 스튜어드십 코드가 제정되어 기관 투자자들로 하여금 기업을 철저히 감시하고 경영에 관여하도록 하고 있다. 2019년 10월에 개정된 스튜어드십 코드는 2020년 1월부터 기업가치를 평가하고 주주로서 정책결정을 하는 데 있어 환경, 사회, 거버넌스 이슈를 고려하도록 명시하고 있으며, 관련하여 구체적인 지침도 제시하고 있다. 변화를 요구하는 기관 투자자들의 압력은 노사 간에 우호적인 관계 형성을 유도할 것이며 노동조합의 협상력을 향상시키는 데도 기여할 것으로 기대된다.²⁷⁾

요컨대, Coulter(2020)는 2020년대의 영국에는 조합주의의 구조적 기반이 취약함에도 불구하고 코로나19 이후에도 조합주의가 지속적으로 유지될 만한 유인 동기가 많다는 점을 강조한다. 생산성 위기, 지역불평등 악화, 탄소 배출량 감축 문제는 사회적 대화 혹은 사회적 협약의 주요 소재가 될 수 있으며, 2010년대부터 꾸준히 제기되어온 영국 자본주의 모델에 대한 재편 논의는 조합주의의 발전을 가로막는 영국의 사회구조 자체를 변화시킬 수 있는 힘을 가지고 있다고 평가한다. 실제 영국의 조합주의는 앞으로 어떤 방향으로 변모해갈 것인가?

KLI

26) Partington, R.(2021), op.cit.

27) Coulter S.(2020), Ibid.