

호주의 최근노사관계 개혁

1997

한국노동연구원

目次

- I. 序論
- II. 分析의 틀 : 國家 · 勞動 · 市場關係의 變化
- III. 濠洲 勞使關係의 變遷과 特徵
 - 1. 초기 노사관계의 변화
 - 2. 호주의 조정 · 중재제도의 특징
 - 3. 사회적 합의와 노동시장의 유연화
 - 4. 최근 작업장 관계법안에 의한 노사관계 개혁
- IV. 濠洲 勞使關係 制度化의 展望
 - 1. 국가의 역할
 - 2. 노동시장 유연화 추세
 - 3. 노동조합 운동의 전망
- V. 要約 및 우리나라에 대한 含意
- 參考文獻

I. 序論

1996년 이후 우리나라의 노사관계 개혁이 진행되고 있다. 우여곡절 끝에 관련법안이 개정되었지만 새로운 법이 당사자들에 의해 제도화되기까지 상당한 진통과 시간이 필요하다는 것은 의문의 여지가 없다. 그간의 과정에서 노사간의 갈등은 노 · 정간의 갈등으로 비화되었고 이는 또다시 사용자와 정부간의 갈등으로 번지기도 했다. 이렇게 되다 보니 대부분의 사람들에게 노사관계 개혁은 노 · 사 · 정간의 게임상황으로 인식되어 가고 있으며 관심은 이 게임에서 누가 승리할 것인가에 맞춰지고 있다.

그러나 여기서 우리는 노사관계의 개혁에 정부가 나서지 않을 수 없었던 구조적 상황을 다시 한번 상기할 필요가 있다. 노사관계에 있어서 정부는 단순한 국외자 내지는 소극적 의미의 제3자가 아니라 적극적 당사자일 수 밖에 없다. 시민사회 내의 이익집단간의 다툼은 필연적이며 국가가 이에 개입하여 중재하려고 하는 노력과 의지 또한 본연의 역할에 속한다. 특히 가장 중요한 이해다툼인 노사간의 대립에는 역사적으로 국가의 일정한 역할을 필요로 했다. 이 과정에서 때로는 시민사회 내의 갈등관계에 너무 깊숙이 개입한 나머지 국가의 위상에 큰 타격을 받기도 한다. 노사관계 개혁의 진통이 국가에 대한(against the state) 총파업으로 발전되기도 하는 것이다. 노사관계를 노 · 사 · 정간의 상호작용(interplay)에 의한 제도로서 파악했을 때 최근 우리나라의 노사관계 개혁과정은 가장 역동적인 상호작용의 사례에 속한다. 1987년 이후 10년 동안의 상호작용의 제도적 틀이 급속도로 변화하는 과정이면서 한동안 노동운동의 침체(labor quiescence)를 겪고 있던 노동계의 공세기이기도 하며, 아울러 사용자들이 전통적인 운정주의적(paternalistic) 고용관행을 떨쳐 버리고 이해타산을 표면화시키고 있는 단계이다. 최근 국제노동계가 우리나라 사례에 주목하는 이유 중 하나가 바로 최근 보기 드물게 역동적인 변화를 보여주는 사례이기 때문이다. 그러나 그만큼 역동적이기 때문에 국면적 변화를 넘어선 객관적 이해를 구하기가 쉽지 않다. 객관적 이해 없이는 우리나라 노사관계에 대한 미래의 전망도, 개혁의 방향도 설정하기 어렵다.

본고에서는 우리나라의 노사관계 개혁의 성격과 전망에 대한 객관적 이해를 돕기 위해 최근 호주 노사관계 사례에 대한 분석과 함께 이로부터 우리나라에 대한 시사점들을 이끌어 내고자 한다. 호주는 1990년대에 들어와 급격한 노사관계 변화를 경험하고 있다. 전반적인 변화의 방향은 중앙집중적인 노사관계 모형으로부터 분권화된 노사관계 모형으로의 전환에 있다. 물론 탈집중화와 미시적 또는 기업차원의 노사관계 중시 경향은 최근 선진국에서 보편적으로 나타나는 추세이지만 호주의 경우는 과거에 강력한 국가의 강제중재에 의한 중앙집권적 노사관계로부터 기업단위의 유연적 노사관계로 급속히 이동되고 있다는 점과 함께 이념적으로는 노사관계가 전통적인 사회적 합의 내지 조화보다는 개별적인 계약관계로 변모하고 있다는데 특징이 있다. 1996년 집권에 성공한 자유 · 민주 양당의 연립 연방정부가 추진한 노사관계 개혁은 비록 최종 법안통과에서 일부의 유보조항은 있었지만 궁극적으로는 이러한 변화의 지향성을 분명히 하고

있다.

호주의 노사관계 개혁 사례는 1980년대에 대부분 정형화된 다른 선진국노사관계와 달리 최근의 우리나라 사례와 같은 노·사·정간의 분명한 상호작용의 역동성을 보여주고 있다는 점 외에도 역사적으로 노사관계에 관련된 각 당사자들간의 행위와 논쟁 속에 분명한 이념적·제도적 배경을 가지고 있다는 점에서 우리나라에 대한 시사점은 적지 않다. 이 글에서는 정부, 노조, 사용자라는 행위자(actor) 차원을 넘어서서 호주 사례를 국가·노동 그리고 시장이라는 제도적(institutional) 맥락 속에서 살펴봄으로써 노사관계가 변화하는 모습을 보다 객관적으로 분석하고자 한다.

II. 分析의 틀 : 國家 · 勞動 · 市場關係의 變化

서구 선진국들 안에서 국가(state)의 역할에 대한 본격적인 조명은 최근에 와서야 이루어졌다. 1960년대까지 서구국가들 안에서는 다원주의적 정치모형이 중시되었으며, 근대적인 국가는 시민사회에 조용하는 기능적 대칭체계로 주로 인식되었다(Skocpol, 1985 : 4~5). 시민사회는 합리적 체계로 인식되어 왔고 따라서 국가의 역할이 특별히 중시될 여지가 적었다(Thomas & Meyer, 1984). 자본주의적 시장은 꽤 순탄하게 확장되었으며 시장관계에 대한 사회관계는 합리적으로 국가 영역에 투영될 수 있는 것으로 받아들여졌다. 대체로 국가의 시장관계에 대한 개입은 불필요하며 시장을 교란시키는 행위로 받아들여져 시민사회에 대해 국가는 최소한의 역할 내지는 수동적 역할을 하는 것으로 인식되었다(Poggi, 1978 ; North, 1981 ; Olson, 1982). 이 점에서는 국가를 자본주의를 유지하는 복합적인 기능적 존재로 파악했던 네오마르크시즘의 견해로 유사했다(Offe, 1984 ; O'Connor, 1973 ; Block, 1977 ; Poulantzas, 1978).

그러나 실제로 국가는 자본주의 경제발전에 있어서 적극적 역할을 수행하여 왔다. 국가는 단지 시장관계의 규칙을 다루는 소극적 의미에서가 아니라 스스로 경제발전의 행위자로서의 역할을 수행한다(Campbell & Lindberg, 1990 ; Rueschemeyer & Evans, 1985 : 44~46). 즉 국가는 자본주의의 역사적 전개과정에서 제도적으로 경제생활의 주요 행위자들이 행위유형과 전략을 규정짓는 중요한 법적·제도적 환경을 제공하는 존재였을 뿐 아니라(Dimaggio & Powell, 1983 ; Thomas & Meyer, 1984), 후발 선진공업국들의 경우에는 국가가 직접 경제개발에 앞장서기도 했다(Gerschenkron, 1962 ; Johnson, 1982). 특히 선발 선진공업국들의 경우에 국가의 규제(regulation) 기능이 강했다면 후발 공업국들의 경우에 있어서는 국가가 발전(development)을 담당할 기능이 뚜렷하였다.

한편 국가의 경제 개입에 대한 역할이 보편적으로 뚜렷해진 때는 1960~70년대이다.¹⁾ 이때는 선발 선진공업국과 후발 선진공업국간의 구분이 없이 비슷한 경제발전상의 한계를 경험한 시기로 이른바 조합주의(corporatism)체제가 나타난 시기이다. 이 시기의 특징은 국가가 규제와 발전, 양자의 역할을 통합적으로 운용하는 것으로 시장에서의 개별 행위자들의 선택과 조정에 경제발전의 책임을 맡기기보다는 사회적으로 바람직한 집단재(collective good)를 구현하기 위해 국가가 주요 행위자들간의 동의와 협력을 거시적으로 이끌어 내곤자 했던 시기이다. 이른바 시장이익에 우선하는 공익의 추구를 국가가 담당하는 것이다(Barry, 1987 : 1~21).

왜 이 시기에 조합주의 국가체제가 나타났는가? 제2차 세계대전후 한동안 선진국들은 대량생산체제에 의한 자본주의 발전을 실현했다. 그와 함께 이전에 직업별·공장별로 분산되어 있었던 노동자들은 대량생산 및 대규모 사업장의 출현과 함께 더욱 동질화되었고 노동조합의 집중화되고 단결된 힘은 복지국가의 예산을 더욱 팽창시켰다²⁾(Korpi, 1978 ; Stephens, 1979 ; Esping-Andersen, 1990). 이 과정에서 높아져가는 인플레이션과 경기후퇴 그리고 대량실업의 발생 속에서 국가는 더 이상 대립적인 노사관계를 가지고서는 경제위기를 극복할 수 없었기에 노동조합을 경제계획에 거시적으로 참여시키는 조합주의를 선택했다(Schmitter & Lehmbruch, 1979 ; Berger, 1981 ; Lembruch & Schmitter, 1982). 거시적인 생산과정에 참여해서 협력함으로써 노동조합은 국가로부터 사회민주주의적(social-democratic) 정치체제에 참여해서 정치·경제·사회적 이익을 실현할 수 있는 제도적 장치들을 얻을 수 있었다(Barry, 1987). 반대로 국가는 노동조합을 국가적 의사결정체계에 끌어들이므로써 사회적 갈등비용과 경제적 효율성을 통제할 수 있게 되었다.

그러나 1980년대 중반에 이르러 대부분의 서구 선진국가에서 조합주의적 통제는 포기되었다.³⁾ 이미 1970년대부터 대량생산에 의존했던 포디즘적 발전방식과 조절양식은 지속적인 성장둔화

추세에서 한계에 도달하였고(Lipietz, 1985, 1987 ; Boyer, 1988), 대안으로 나타난 이른바 유연적 전문화, 유연적 대량생산 그리고 다변화된 품질지향 생산방식 등은 유연한 작업장과 특화된 상품을 중시하면서 기업과 노동자들의 분화를 촉진하였다. 따라서 거시적으로 조정되고 통제되는 노사관계의 틀은 더 이상 유용하지 못하게 되었고 기업단위의 미시적 노사관계가 경쟁력의 핵심이 되었다(Locke, Kochan & Piore, 1995 ; Appelbaum & Batt, 1994). 비정규직 근로자의 증대, 작업장 체제의 차별화, 노조대응전략의 이질화 등으로 이전의 단일하고 집중된 노동조합 조직형태로 분권화될 수밖에 없었고 이는 노조 조직물의 하락과 함께 중앙정치체제에서의 의사결정에서 노조의 역할을 결정적으로 감소시켰다.⁴⁾

국가·노동·시장의 변화 추세로부터 도출할 수 있는 몇 가지 연구과제(research questions)가 있을 수 있다. 국가의 역할은 노사관계에 대한 개입(intervention) 내지는 규제(regulation)로부터 탈규제(deregulation)로 진행되는가, 따라서 시장 자유주의의 원칙하에 국가가 할 수 있는 역할은 무력화되는가라는 것이 첫번째 질문일 수 있다. 두번째는 시장이 요구하는 유연성 강화와 참여의 확대 속에서 노동조합 운동은 쇠퇴하는가, 따라서 국가적 의사결정체제에서 노동조합의 영향력은 최소화되는가의 문제이다. 마지막 문제는 최근의 신자유주의의 물결 속에서 이전의 노조중시적 조합주의로부터 국가의 행태가 자본친화적으로(노조 배제적) 변모하는가, 따라서 국가는 자본가의 이익에 봉사하는 도구적 기능체로 전략하는 것인가의 문제이다.

물론 위에서 제기한 문제들은 추상성이 높은 일반적 문제들로 현재까지 진행된 짧은 기간 동안의 경험과 단편적 사례로서 진위를 가리기에는 힘들다. 아울러 그런 과제는 본 논문의 의도를 넘어선다. 필자는 서구형 노사관계 변화의 한 모델로서 호주 사례를 분석하는 데 유용한 최소한의 분석틀을 마련해 보고자 최근의 변화 추세로부터 일련의 작업가설을 도출한 것이다. 호주 사례의 분석을 통해 위에서 제기한 문제들에 대한 정리와 함의를 끌어내기 전에 간단히 필자의 견해를 밝히자면 첫째, 국가의 시장관계 및 노사관계에 대한 탈규제화는 상당히 진행되었지만 그렇더라도 국가의 경제에 대한 개입이 소멸되지는 않을 것이라는 점이다. 자본주의 발전에 있어서 국가의 역할은 상황과 시기에 따라 변화했지만 지속적으로 나타났다. 거시적 수준에서 조합주의적 개입으로부터 미시화된 노사관계에 대한 개입으로, 또한 분배적 관점으로부터 생산적 관점으로 정책 관심이 변화하겠지만 국가 역할의 전통은 지속적으로 남을 것이다.⁵⁾ 특히 후발 국가(late developer)일수록 그럴 것이다.

둘째로 생산과 노동시장에서의 유연성 강화와 대립적 기능보다는 참여적 기능을 요청받는 최근의 추세속에서 노동조합은 분권화되고 집단적 행위에 있어서 위축을 당하겠지만 과도한 시장 드라이브(market drive)는 또 다시 자본주의 초기와 같은 노동자의 집단적 반발을 가져와 정치·사회적 갈등비용을 초래해 또다시 노동중시적 국가정책을 초래할 가능성이 높다.⁶⁾ 따라서 노동조합 운동은 위축과 변형을 겪겠지만 노동자들의 목소리(voice)가 국가 의사결정체제에서 사라지기는 힘들 것이다.

마지막으로 최근의 신자유주의적 물결 속에서 국가의 정책이 일시적으로 반(反)노조적·친자본적 성격으로 경도될 개연성은 있으나 궁극적으로 국가의 정체성은 시장에 의해 강제될 수 없는 특유의 이해관계와 강제력을 가지고 있기에 장기적으로는 노사 양자간에 있어서 균형점을 잡는 쪽으로 나타날 것이다. 국가는 경제발전에 궁극적 이해관심이 있는 것이 아니라 공동체의 영위와 지배의 정당성을 확보하는 데 궁극적 관심이 있다.⁷⁾ 후발 산업국가에서 국가가 경제발전에 적극적으로 개입하는 이유는 선발국을 따라 잡는 것이 지배의 정당성을 제고시켜 주기 때문이다. 비록 국가의 권력을 확보하고자 하는 정당·정파 수준의 경쟁과 다툼은 심해지겠지만 국가가 사회집단의 도구적 기능체로 전략하지는 않을 것이다.

주석 1) 국가는 내외의 전쟁을 통해 사회집단으로부터의 자율성과 능력을 강화해 왔다(Barkey & Parikh, 1991 : 527~529). 이렇게 본다면 제1, 2차 세계대전을 통해 서구 선진국에서 국가의 위상은 결정적으로 제고되었다. 아울러 노동조합의 발전에 따른 노사간의 긴장과 갈등은 일종의 의사(quasi)분쟁상황을 조성해 국가의 조합주의적 개입을 촉진시킨 계기가 되었다고 볼 수 있다. 주석 2) 복지국가의 출현과 확대가 전적으로 노동자들의 힘에 의해 초래된 것은 아니다. 국가는 복지정책을 실현시키는 데 핵심적 역할을 수행했다(Amenta & Carruthers, 1988 : 666 ; Skocpol & Amenta, 1986 : 147).

주석 3) 북유럽과 독일의 경우는 1980년대에 다소 예외적이었다. 사회민주주의적 정책들이

여전히 지속된 것이다. 그러나 1990년대 들어서 독일의 사회경제적 모델은 고임금·고기술 정책의 한계와 높은 실업률을 보여주고 있고 (Wever & Allen, 1992) 스웨덴의 경우도 높은 실업률 앞에서 사회민주주의의 모델의 위기에 봉착하고 있다(송호근, 1996).

주석 4) 노동시장 유연화와 노동조건 변화에 대해서는 이장원(1996)에서 상세히 논의하고 있는데 이를 참조.

주석 5) 만약 국가와 사회(State and Society)를 대립체로 보면 시장의 강화 내지 지배는 국가의 쇠퇴 내지 소멸을 가져오겠지만 국가는 사회집단 내지 사회세력에 대해 상호작용하면서 그 행위유형을 유연하게 변화시킨다. 이는 이른바 사회 속의 국가(State in Society) 개념이라고 할 수 있다(Migdal, Kohli & Shue, 1994). 즉 국가와 시장은 어느 쪽이 한 쪽을 지속적으로 압도하는 것이 아니다.

주석 6) 노동운동은 항상 단결되고 집단성을 가졌던 것이 아니다. 오히려 그 반대이다. 노동운동은 분화되고 단절되어 있었고 그 과정에서 단결을 모색해 왔다. 따라서 최근의 상황은 필요 이상 절망적일 이유가 없고 또다시 상황변화에 맞춰 재단결을 위한 새로운 논리와 이상과 전략이 필요하다(Hyman, 1992).

주석 7) 이는 국가에 대한 베버주의자(Weberian)의 견해를 중시하는 것이다. 국가의 요체는 관리적·법적·강제적 기구이고(Skocpol, 1985 : 7), 궁극적으로 전체 공동체의 이익을 추구하며(Krasner, 1978), 공동체 안에서 정당성의 확보는 궁극적 이해관심이다(Weil, 1989).

III. 濠洲 勞使關係의 變遷과 特徵

호주의 1901년에 건국되었다. 1993년을 기준으로 호주의 인구는 약 1,800만명이며 전체 민간부문 취업자 870만명 중 제조업부문의 취업자는 24%, 서비스업은 71%, 그리고 농업부문에 5.3%가 종사하고 있다. 1963년에 제조업부문의 취업자 비중이 38%였고, 서비스업부문은 52%였다는 것을 감안하면 30년 동안제조업의 하락과 서비스부문 비중의 확대가 호주고용구조의 변화를 단적으로 보여준다고 하겠다. 이런 고용구조의 변화와 함께 1960년대에 1%대에 머물러 있던 실업률은 1980년대부터 본격적으로 상승하기 시작하여 1993년에 10.8%, 1994년에는 9.7%에 이르는 등 고용환경은 지속적으로 악화되었다. 호주의 고용환경 악화를 보여주는 또 다른 지표로 전체 취업자 중 파트타임 취업자의 비중은 1973년에 11%, 1983년에 18%였던 것이 1993년에는 24%에 달했고 여성근로자의 경우는 1993년 기준으로 전체 취업자의 42%가 파트타임 취업자로 나타났다(Bamber & Lansbury, 1993 참조).¹⁾

1. 초기 노사관계의 변화

호주의 노사관계는 전통적으로 중앙집중적인 노사관계(Centralized Industrial Relations)로 대표되며, 이는 서구 선진국과는 뚜렷이 구분되는 호주 정부의 강력한 중재제도(Arbitral System)의 근간이 되어 왔다. 호주의 중재제도는 국가에 의한 노사관계의 강제적 개입정책으로 유지되어 왔다는 점에서 자본주의 발전에 있어서 국가 개입의 강력한 표본으로 간주될 수 있다. 이런 국가에 의한 중재제도는 건국 이전인 1890년대에 이미 그 역사적 배경을 갖고 있다. 그 시대에 호주의 사용자들은 노사관계에 있어서 계약모델(contractual model)을 선호하고 있었으며 개별적 고용계약이 개인의 자유와 시장의 역동성을 보장해 준다고 인식하고 있었다. 그러나 1890년대에 호주 역사상 3대 경제공황 중 하나가 발생하였고 극심한 파업들이 잇달았다. 비록 사용자들은 이 당시 파업사태에서 유희노동력 활용으로 승리를 거둘 수 있었지만 당시의 적대적 노사관계와 극심한 불황국면하에서는 모두가 파멸할 수 있다는 위기의식을 낳았다(McCallum, 1996 : 297~298 ; 우석훈, 1995).

건국 이후 연방 및 주 차원에서 정부에 의한 중재제도가 노사관계 안정에 필요하다는 점이 역설되었고 이를 추진한 가장 중요한 행위자는 호주 노동당(Labor Party)이었다. 노조들이 중심이 되어 1891년에 창당된 호주 노동당은 이후 호주 노사관계에 있어 정부가 주도적으로 일련의 노사관계 개혁을 하는 데 핵심적 행위자가 된다. 그리고 그러한 행위의 결과는 대체로 노조의

힘을 키워주고 노조의 역할을 중시하는 쪽으로 나타났다. 일례로 1901년에 호주의 노조조직률은 6.1%에 지나지 않았으나 1921년에는 이것이 51.6%로 신장되었다. 호주 노동당과 노조간의 협력적 전통은 1980년대 이후 호주 노동당 연방전권의 장기집권과 호주 노총의 지속적 협력에 의존한 이른바 사회적 합의(Social Accord)제도로까지 발전하게 된다.

그러나 호주의 노사관계가 노동당으로 대표되는 국가권력과 노조간의 밀월관계와 내부 구성원들간의 동질적 정치이념으로 인해 사용자와 시장의 이익을 지속적으로 배제해 온 것은 아니다. 국가와 노동 사이에 친화적 관계는 역사적·사회적 조건과 그 안에서의 전략적 선택들이 연결되어 나타난 일종의 의도되지 않은(unintended) 결과라고 할 수 있다. 비록 노조들에 의해 세워진 노동당이었지만 초기 호주 노동당은 노동자 및 노조의 이해를 뛰어넘어 유권자 일반의 호응을 얻어 내고 정부를 유지하기 위한 폭넓은 시야와 정책을 보여주었다. 그들은 직접적으로 노사관계에 개입하기보다는 보다 독립적이고 중립적이면서도 강력한 국가기구를 통해 중재와 임금조정을 했다. 아울러 자본주의를 부정하는 일부 급진 사회주의자들의 이념과는 구분되는 시장보호의 이념을 분명히 함으로써 노조뿐 아니라 국민의 지지를 이끌어내는 유연성을 가지고 있었다(Patmore, 1991 : 41~96).

한마디로 국가에 의한 노사관계에 대한 강제적 개입이 유연한 전략과 정당한 이념 그리고 독립적인 국가기구에 의해 진행되었기 때문에 노·사·정 모두 역사적으로 제도화된 중앙집권적 합의모델에 참여할 수 있었다. 물론 1905년 이후 호황기 때에는 노조가 강제적 중재제도가 노조의 활동을 막는 귀찮은 제도라고 간주되기도 했었지만 장기적으로 호주 노조들은 정부의 강제적 중재제도에 의해 단결되고 팽창될 수 있었다는 것은 분명한 사실이다. 아울러 사용자들도 간혹 강제적 중재제도가 고용의 유연성을 저해하고 경영주권을 침탈하는 제도라고 불만을 표시했었지만 산업경쟁력 향상과 안정에 거시적 조정모형이 끼치는 순기능을 인정했었고, 아울러 경직성 안에서의 유연성을 제고함으로써 생산성 향상에도 긍정적 결과를 낳았다(Patmore, 1991 : 101~126).

주석 1) 1993년 통계치는 아직 미발간된 이 책의 증보판 통계치에서 참조.

2. 호주의 조정·중재제도의 특징

1901년 호주 연방의 성립 이후 1904년에 중재 및 조정법령(Conciliation and Arbitration Act)이 제정되었고, 연방중재 및 조정법원(Commonwealth Court of Conciliation and Arbitration)이 설립되었다. 연방법원은 노사간의 분쟁에 강제적인 제3자로 개입하는 역할을 맡고 있는데 이를 위해서는 노동조합들이 연방법원에 등록을 하여야 한다. 1906년 국내 관세법령에 따라 외국 기업과의 경쟁에서 관세보호를 받을 수 있는 조건이 사용자들이 공정하고 합리적인 임금(a fair and reasonable wage)을 지급하는지 여부에 달려 있었고, 1907년 연방법원이 하베스터(Harvester) 사례 판결을 통해 공평임금을 기존의 각 주 재판소들의 최저임금보다 높게 결정하자 노동조합들이 연방법원 산하에 등록하기 시작했다. 그 결과 1912년에는 92개 노조가 연방법원 산하에 등록했으며 1980년대에 이르러서는 전체 근로자의 약 90%가 연방 및 각 주의 재판소들에 등록되었고 전체 근로자의 약 3분의 1은 연방재판소에 등록되어 있다. 사용자들도 이런 중재절차에 처음에는 반대하였지만 곧 이런 중재절차가 자신들에게 유리하게 이용될 수 있다는 것을 깨닫자 대체로 이 제도를 지지하게 되었다(Davis & Lansbury, 1993 ; 우석훈, 1995).

이런 호주의 연방재판소는 1904년에 연방중재 및 조정법원으로 출발하여 1988년에는 노사관계위원회(Industrial Relations Commission)와 호주 연방법원(Federal Court of Australia)으로 개편되었다. 이들이 가진 가장 중요한 기능은 앞서 언급한 강제적 중재제도이다. 호주의 중재재판소는 영구적·독립적 성격을 가지며 정부나 기타 노사관계 주체들로부터 간섭을 받지 않는다. 중재재판소는 분규당사자들의 동의없이 분규에 개입하여 강제중재를 시행할 수 있으며 중재의 결과는 법적 효력과 강제성을 띤다. 이는 개별적 계약이나 단체협상제도와는 상당한 상이성을 가지며 사용자들로 하여금 노동조합을 인정하게 만드는 매우 중요한 역할을 한다.¹⁾ 아울러 분규의 중재 못지않게 중요한 기능은 분규의 예방에 있다. 호주의 중재재판소는 판정서(Award)라는 법적 강제성이 있는 기업·산업부문에서의 임금 및 고용조건의 결정을 내리며, 이는 노사간의 합의에 의해 지켜지기도 하나 노사간의 의견이 일치하지 않을 때는 강제중재에 의하여 결정된다. 마지막으로 중재재판소의 중재과정과 결과는 국민의 이익과 일치되는 것을 원칙으로 한다(우석훈, 1996 ; McCallum, 1996).

주석 1)기업수준에서의 교섭보다는 중재제도에 의존해 왔기 때문에 호주 노동조합들은 사업장 수준에서 발전하지 못하게 되었다(Davis & Lansbury, 1993).

3. 사회적 합의와 노동시장의 유연화

1983년 재집권에 성공한 노동당 정권은 1996년 자유-민주당 연합정권에 의해 물러날 때까지 호주 노총(ACTU)과 긴밀한 관계를 갖고 노사관계 정책에 임했다. 1983~91년 사이에 노동당 정부의 수상이었던 Bob Hawke가 ACTU의 전 위원장이었으며 1991년에 노동당 정권 수상이 된 Paul Keating 역시 ACTU와 유대관계를 갖고 있었다. 호주 노총은 이 기간 동안 정부의 의사결정에 강한 영향력을 유지하게 되었다(Davis & Lansbury, 1993). 그러나 호주 노동당(ALP)과 호주 노총(ACTU)간의 유대에 기초한 사회적 합의가 사용자 배제적인 친노조(pro-union) 일변의 정책으로 나타나지는 않았다. 오히려 이 시기는 노동시장 유연화에 맞춰 기존의 중앙집중적 노사관계를 개혁하는 쪽으로 나타났으며 노동조합은 변화하는 노동환경에 적응하는 데 힘을 쏟았다.

1970년 중반 이후 지속된 호주의 경기침체 국면은 1980년대에 들어 지속적으로 높은 실업률과 인플레이션, 증가하는 무역적자와 외채, 그리고 높은 관세장벽의 철회에 따른 기업경쟁력 약화 등으로 나타났다. 호주 정부는 1983년에 금융시장의 규제완화에 착수하였고 비슷한 시기에 노동시장에 대한 규제완화에 들어갔다. 기업차원의 유연한 노동시장 전략이 고용과 생산성을 높이는 지름길로 받아들여졌다. 그러나 호주 정부의 노동시장 유연화 정책은 강제적·중앙집중적·집단적 노사관계를 급격히 무너뜨리고 개별기업에서의 자유로운 단체교섭으로 이행하는 것을 꾀했다. 물론보다 과감한 노동시장 탈규제와 기업별 자유교섭의 필요성을 주장하는 측과 논쟁이 벌어졌다(Isaac, 1979 ; McCallum 1996).

1980년대 중반 이후 노동당 정부는 일련의 노사관계 개혁과 노동시장 탈규제화 정책을 실시했다. 그러나 초기에는 여전히 중앙집중화된 제도에서 오는 형평성을 추구하는 소득정책이 실업과 인플레이션을 감소시키는 탈규제 및 분권화된 제도보다 중시되었고 다만 임금정책이 세제 및 사회복지에 대한 정책과 연계되어야 하며 생산성 및 국제경쟁력과도 연계되어야 한다는 정책방향이 제시되었다(Davis & Lansbury, 1993). 1987년 나타난 관리적 분권주의(Managed Decentralism)는 이런 원칙을 표방한 것으로서 기업차원에서 사업장의 생산성과 효율성에 따른 노사간의 직접협상을 임금결정에 일부 포함시키는 2단계 임금제도(Two-tiered Wage System)가 시행되었다. 그러나 이런 변화 속에서도 노사관계위원회의 중앙집중적·강제적 역할은 여전히 보존되었고 노조의 협상대표권은 지켜졌다. 노사는 지나친 임금상승에 대한 요구 대신에 세제혜택 및 사회복지정책에 관심을 분산시켰고, 이 기간 동안 ACTU의 우산 아래서 최대한의 전략일치를 유지했다.

1993년 재선에 성공한 Keating 노동당 정부는 노동시장 및 노사관계에 대한 규제완화를 한 단계 더 발전시켜 노사관계개혁법(Industrial Relations Reform Act, 1993)을 도입했다. 이 법은 1904년부터 시작된 중앙집중적 노사관계에 대한 가장 큰 변화라고 할 수 있다. 이 법은 기존에 국민이익을 위해 분규의 해결과 고용에 관한 관리에 있어서 강제적 권한을 가졌던 노사관계위원회의 권한을 대폭 제한하여 기업단위에서의 협약을 촉진하는 역할에 중점을 두었다. 일례로 임금결정에

있어서도 최저임금만을 제시하고 개별기업 단위의 임금협상의 기준만을 제시하는 데 위원회의 기능을 두었다(우석훈, 1996). 그러나 기업단위 협상의 확대에 따른 사용자 우위의 노사관계를 우려하여 노동조합 보호조항을 신설하는 등 노동당 정권하에서의 노동시장 유연화, 노사관계 분권화의 개혁정책들은 여전히 사회적 약자로서의 노동자를 보호하고 노조의 역할을 단체협상에서 보존하는 데 있었다.¹⁾

전체적으로 1983년부터 1996년에 이르는 사회적 합의기간 동안 노사관계 개혁의 이름은 악화된 호주 경제환경하에서 노동시장 유연화에 적응하는 방향으로 나갔으나 노동당 정부와 호주 노총은 그 안에서도 최소한의 사업장에 대한 통제권을 유지하려고 노력했다. 시장경쟁이 침체화될수록 근로자와 노동조합은 약자가 될 수밖에 없고 그들의 인간적 존엄성과 사회적 형평성을 유지하는 것은 완전히 분권화된 기업별 협상에서는 불가능하고 어느 정도의 중앙집중적인 개입이 필요하다는 것이 노동당 정부의 판단이었다. 따라서 1990년대에 들어서 노동당이나 상대편인 보수당 사이에 국가개입을 줄이자는 탈규제화에는 논란이 적었으나 여전히 조합주의적 노사관계 모델을 견지하는 노동당 및 노조와 사적 계약관계로서의 분권화된 노사관계를 추구하는 보수당 및 사용자간에는 뚜렷한 이념적 분열(cleavage)이 형성되었다.

주석 1) 1991년의 New South Wales주 노사관계법은 사용자와 노사간 협약뿐 아니라 사용자와 개별근로자들간의 협상을 인정했다. 이는 기존의 호주 노사관계에 있어서 일견 충격적인 변화이나 전반적으로는 노사만이 진정한 협상력을 가질 수 있었다(McDonald, 1997).

4. 최근 작업장 관계법안에 의한 노사관계 개혁

사회적 합의기간 동안 호주의 노사관계는 노동시장 유연성 제고와 탈규제화의 지속적인 개혁을 겪었지만 여전히 국가에 의한 개입은 살아 남았다. 무엇보다도 중요한 이유는 개별근로자들은 그들의 이익을 제대로 대변할 수 없는 사회적 약자이기 때문에 그들에게는 집단적 교섭이 필요하고 국가기구가 이에 강력히 개입하는 것은 호주의 민주주의 정신에 부합한다는 것이었다.

그 결과 임금 사회적 임금(social wage)의 형태가 개별적 교섭에 따른 임금결정보다 바람직하고 국가에 의한 강제적 조정기능은 노사분규를 줄이는 데 필수적인 것으로 간주되었다. 실제로 호주의 노사분규는 선진국에 비해 빈번하지만 그 분규기간이 짧았고 이는 중앙집중화된 노사관계의 덕택이자 강력한 국가 개입의 결과로 인식되었다(O'Brien, 1997 : 263~265).

그러나 노동당 정권하에서 추진된 분권화된(decentralised) 노사관계 개혁이 여전히 호주 노사관계위원회의 역할과 중앙집중적인 호주 노총의 권한을 온존시키고 있는 점에 대해 호주의 보수야당들은 끊임없이 이의 개정을 요구했었고 보다 자유로운 계약관계에서 개별적 노사관계를 중시하는 대안을 제시해 왔다. 이들의 주장은 1996년 자유-민주당의 연합정부의 등장 이후 작업장 관계법안(Workplace Relations Act)의 제안으로 나타났는데 여기서는 노사관계 개혁이 이른바 노사관계위원회의 강제적 조정기능 대신에 기업별 협약을 중시하며 아울러 기업별 협약도 기업별 노조 또는 개별근로자와의 자유로운 개별적 협상과 계약에 의존하는 것으로 구체화되었다. 보수 연립정부가 기대한 것은 중앙집중적 노동조합 대신에 기업별·사업장별로 개별노조 중심의 탈집중화된 노조 형태를 만드는 것과 국가기구는 임금과 고용조건상의 최저기준(Minimum Standards)들의 결정에 국한되는 최소 개입정신이였다(Naughton, 1997).¹⁾

이전의 노동당 정부가 사회적 형평성을 근간으로 하는 노사관계 개혁을 단행했다면 새로운 보수집권당의 이념은 시장에서의 자유롭고 공평한 경쟁과 선택에 있었다. 여기에 대한 최대의 적은 바로 교섭의 독점권을 행사해 온 특수한 이해집단인 노사와 이런 노조의 역할을 지탱해 준 국가의 강제조정기능이다(Naughton, 1997).²⁾ 그러나 동 법안이 표방한 선택과 결사의 자유에도 불구하고 결과적으로는 기존 노조의 역할이 축소되고 사용자들의 권한이 확대되는 것을 피하기는 어렵다고 보여진다(McDonald, 1997). 그러나 이점에 대해 연립보수당의 입장은 분명하다. 호주 경제의 최대과제인 노동시장의 유연성을 확보하는 데 있어서 노사관계위원회와 노조는 주요 장애물들이고 따라서 이들에 의해 좌우되어 온 기존 노사관계의 틀은 전면적으로 개혁되어야 한다는 것이다(Naughton, 1997). 따라서 새로운 작업장 관계법안은 호주 노사관계위원회와 노조의 역할과 기능을 제한하고 변화시키는 데 초점을 두었다. 그러나 연립정권의 다수당인 자유당에 의해 제기된 법안 내용은 1996년 11월 의회내 최종 통과과정에서 연립정부내 정파간의 협상과정을 거치면서 다소 중화되었다. 즉 급격한 노조배제 및 국가개입 축소가 가져올

문제점들을 의식해서 일부 조항들이 수정된 것이다. 그러나 이것은 사용자와 근로자간의 직접 협상에 의한, 완전히 탈규제화된 노사관계의 시행이 잠시 지연되고 있다는 것을 의미하지 포기되었음을 의미하는 것은 아니다. 작업장 관계법안의 의회통과 과정에서 바뀐 주요 내용을 살펴보면 다음과 같다.

우선 호주 노사관계위원회(AIRC)의 역할과 기능에 관한 것이다. 원래 제출된 법안에는 노사분규에 개입해서 이를 예방하고 진정시키는 데 있어서 노사관계위원회는 주로 조정(conciliation)에 의거해서 이를 수행하고 중재(arbitration)는 마지막 수단으로 사용하는 것이었으나 필요하다고 인정되는 부분에서는 정해진 한계 속에서 중재를 시도할 수 있게 되었다. 한편 노조의 역할에 관련해서는 비록 기업단위의 새로운 노조와 비노조를 통한 협상을 기업 및 사업장단위에서 권장하고는 있지만 만약 기존의 노조가 보다 효과적으로 조합원의 이익을 대표할 수 있고 근로자가 이 노조에 보다 편리하게 소속될 수 있다면 기존 노조의 새로운 노사의 등록을 거부한다는 것이 최종법안의 내용이다. 이로써 강력한 노조배제 전략은 일단 거두어들었지만 일부 단위사업장 차원에서 잘 조직된 노조외에 많은 노조들이 상급단체 중심적인 전통하에서 탈피하여 새로운 노동운동 환경에 적응하기는 쉽지 않을 전망이다. 요약하면 최근 호주 노사관계 개혁의 방향은 시장에서의 자유로운 개별계약을 중시하면서 국가의 개입이나 노사와 같은 집단의 독점적 지위를 제한 또는 해체하는 방향성을 띠고 있다. 그러나 전통적으로 사회적 단결과 형평성을 추구해 온 호주의 노사관계 틀을 급격하게 변화시키는 것은 바람직하지 못하다는 판단하에 호주 연립정부는 시차를 두고 탈규제화·탈집중화를 시도하고 있다. 호주 정부의 이런 정책변화가 실제 호주의 노사관계를 어떻게 변화시킬지는 아직 불투명하다. 노동시장의 변화와 노동조합 운동의 추세를 분석하고 향후 전망을 내려봄으로써 호주 노사관계 개혁이 현재 가고 있고 앞으로 가야 할 길을 평가하는 것이 향후 호주 노사관계의 제도화 방향을 가늠하는 데 유익할 것이다. 현재는 옛것은 가고 새것은 아직 오지 않은 탈제도화(de-institutionalize)의 과정으로 볼 수 있다.

주석 1) 호주의 작업장 관계법안은 그 내용과 지향성이 1991년에 시행된 뉴질랜드의 고용계약법(Employment Contracts Act)과 유사하다. 뉴질랜드의 이 법은 사용자가 종업원과 단체교섭을 하는 것과 아울러 개별적 계약을 하는 것을 허용하고 있다. 따라서 일반적인 고용계약으로서 노사관계를 규정하고 있는 것이 특징이다(McCallum, 1996 ; 우석훈, 1996)

주석 2) 이점은 특수이익집단이 시장기능을 교란시켜 국가의 쇠락을 가져온다는 Olson의 견해와 일치한다(Olson, 1982).

IV. 濠洲 勞使關係 制度化의 展望

1. 국가의 역할

호주 노사관계에 있어서 국가의 개입적 역할은 매우 강력한 것이었다. 따라서 최근의 세계화 과정과 노동시장 유연화 추세하에서 국가의 탈규제적 역할 변화는 피할 수 없는 결과라고 볼 수 있다. 앞으로 어느 정권이 들어선다 하더라도 1980년대 이후의 지속적인 탈규제화는 되돌릴 수 없는 추세가 될 것이다(McCallum, 1996). 그러나 국가의 개입적 역할이 사라지거나 유명무실하게 될 가능성도 많지 않다. 그 이유는 호주 노사관계에서 국가의 개입이 이원화되어 있기 때문이다. 즉 노동당이나 자유당과 같은정당의 정책을 통한 개입적 역할이 있는 반면에 노사관계위원회나 법원과 같은 독립적인 국가기구에 의한 개입적 역할이 존재하는 것이다.

우선 정당을 통한 개입은 그 자체가 당파적 속성을 가지고 있음을 부인할 수는 없다. 정당은 선거에서 많은 표를 얻는 것이 최대 목표이다. 따라서 지난 1980~90년대 사회적 합의기간 동안 노동당 정권의 노사관계정책은 일정한 탈규제화 속에서도 여전히 노동조합의 역할 및 사회적 형평성 추구에 초점을 둘 수밖에 없었고 새로운 보수연립정권은 노동시장 유연화를 촉진하고 노조의 힘을 약화시키는 데 그 정책적 이해를 가지고 있다. 정당을 통한 국가 개입은 그 자체가 시민사회내 집단간의 갈등과 이해 속에서 성격규정을 당할 수밖에 없으며 개입하면 할수록 사회집단간의 사회관계가 정책에 투영될 수밖에 없다. 이런 관점에서 보면 현재의 반노조적 정책방향이 향후 호주가 공화제로 변화했을 때도 가능할는지 의문이 생긴다(McCallum, 1996 :

307~309). 즉 노사관계에 대한 정당정치적 성격은 매우 가변적인 속성이 있는 것이다. 호주의 노사관계에 있어서 국가 개입의 정당성과 효과가 지난 100년 동안 지속되어 온 이유는 바로 독립적이고도 중립적인 국가기구가 노사관계에 개입해 왔기 때문이다. 노사관계위원회와 법원의 기능은 그 자체가 노사관계에 있어서 제3자라기보다는 당사자로 제도화되어 왔다. 자본주의 발전초기에 이미 독립성과 중립성을 바탕으로 노사관계에 적극 참여함으로써 이들 국가기구는 존슨(Chalmers Johnson)의 표현을 빌리면 단순한 규제적(regulatory) 성격의 개입이라기보다는 발전적(developmental) 성격의 개입 역할을 해왔다. 호주의 경제가 많은 시련과 위기를 넘기고 성장하는 과정 속에서 이들의 역할과 지위에도 많은 변화가 있었지만 이들은 강한 적응력을 보여주며 호주 노사관계의 발전에 기여해 왔다. 이들 위원회의 급격한 역할 감소에는 연립정부 안과 호주 사용자 안에서도 우려의 목소리가 있다는 것이 탈규제화 속에서도 이들 기구가 나름대로의 역할을 찾을 수 있을 것이란 전망을 가능하게 한다(우석훈, 1996). 향후 중앙집중적 노사관계는 상당히 약화되었지만 임금과 고용상의 최저기준의 설정 및 감독, 일정부문에 대한 조정과 중재기능, 그리고 기구의 독립성과 중립성은 유지될 수 있을 것이다. 물론 노사관계의 당사자들이 이런 부분에 관해서는 국가의 역할이 지속되어야 한다는 동의와 또한 그에 따른 행위수준에서의 협력이 가능할 때 이것이 가능할 것이다. 이 점에서 있어서는 역사적으로 보았을 때 호주의 노조와 사용자들이 그들의 힘을 남용하지 않고 독립적이고 중립적인 국가 역할의 자리를 보존해 왔다는 점에서 향후의 전망도 어둡지 않다.

2. 노동시장 유연화 추세

최근 호주의 노사관계 개혁법안의 시행은 노동시장 유연화를 촉진시키고자 하는 분명한 의도를 가지고 있지만 반대로 노동시장 유연화의 추세가 그런 개혁법안의 실시를 가능하게 해준 면도 많다. 즉 예전의 제조업 기반이 무너지고 서비스산업의 비중이 커짐에 따라 노동시장내 근로형태는 이미 다양성과 유연성을 띠고 있다. 따라서 향후 개별계약을 중시하는 노사관계 개혁이 정착할 수 있는지의 여부는 노동시장 유연화의 추세가 어느 정도까지 이를 뒷받침해 줄 수 있는지에 따라 영향을 받을 수밖에 없다.

일반적으로 중앙집중적 노사관계와 강력한 노조의 존재는 노동시장 유연성을 저해하는 것으로 인식된다. 특히 유연적 전문화가 필요한 생산체제하에서 노조의 역할은 반대로 경직성을 높이는 부정적인 것으로 인식된다(Piore & Sabel, 1984). 그리고 최근 호주 노동시장의 변화를 살펴보면 이같은 논리는 일단 신중한 검증이 거쳐야 될 것 같다. 노동시장 유연성의 문제는 크게 수량적 유연성과 기능적 유연성의 두 가지로 나눌 수 있다. 정규직 고용이 아닌 비정규직 고용의 확대가 수량적 유연성의 대표적 사례라고 한다면 기능적 유연성은 기업환경 변화에 따라 직무내용과 기능을 변화시키는 것이다. 호주의 고용구조는 최근 서비스업 중심으로 변화되고 있고 여기서는 수량적 유연성의 확보가 중시된다. 따라서 서비스산업에는 비정규직이 늘어나고 대부분 여성들의 경우에 이런 형태의 노동에 종사하게 된다. 이미 호주의 비정규직 노동의 비중과 여기에서 여성의 비중은 선진국 기준으로 높은 편이다(표 1 참조).

한편 대규모 사업장 및 제조업에서는 중소기업 및 서비스업에 비해 노조조직률이 높고 중앙집중화된 규제요인이 많기 때문에 유연한 고용구조를 유지하는 데 어려움이 있는 것으로 알고 있으나 실제로 호주에서 나온 최근 연구결과들은 기능적 유연성은 물론이고 수량적 유연성을 도모하는 데 강력한 노조의 존재와 엄격한 국가 규제가 오히려 순기능을 보여왔다는 지적을 하고 있다(Green & MacDonald, 1991 ; Buultjens & Luckie, 1997). 즉 경직성 안에서의 유연성 확보가 가능하다는 것이다. 향후 서비스업 중심의 호주 경제가 순탄하게 발전한다면 노동시장 유연화에 따른 개별 계약주의가 제도화될 수 있겠지만 제조업 및 대규모 사업장 안에서는 노사간의 개별적 계약주의가 완전한 대안이 되리라고는 볼 수 없을 것이다. 특히 수량적 유연성보다는 기능적 유연성이 고차원의 대안이라는 점에서

<표 1> 선진국의 비정규직 노동형태

(단위 : %)

	비농전산업의 자영취업		파트타임 근로			
	전체 고용에서의 비중		전체 고용에서의 비중			여성 비중
	1973	1993	1973	1979	1993	1993
미 국	6.7	7.7	15.6	16.4	17.5	66.2
캐 나 다	6.2	8.6	9.7	12.5	17.2	68.9
영 국	7.3	11.9	16.0	16.4	23.3	84.5
일 본	14.0	10.3	13.9	15.4	21.1	67.7
호 주	9.5	12.9	11.9	15.9	23.9	75.3
뉴질랜드	9.5	15.7	11.2	13.9	21.2	74.2
독 일	9.1	7.9	10.1	11.4	15.1	88.6
프 랑 스	11.4	8.8	5.9	8.1	13.7	83.3
이탈리아	23.1	24.2	6.4	5.3	5.4	70.5
덴 마 크	9.3	7.0		22.7	23.3	74.9
네덜란드	9.2	8.7		16.6	33.4	75.7
벨 기 예	11.2	13.3	3.8	6.0	12.8	89.3
아일랜드	10.1	13.0		5.1	10.8	71.7
스 페 인	16.3	18.7			6.6	75.6
포르투갈	12.7	18.2		7.8	7.4	66.3
그 리 스	31.0	28.2			4.3	61.6
스 웨 덴	4.8	8.7		23.6	24.9	81.3
오스트리아	11.7	6.3	6.4	7.6	10.1	89.7
핀 란 드	6.5	9.7		6.7	8.6	63.1
스 위 스					28.1	82.5
노르웨이	7.8	6.2	23.0	27.3	27.1	80.5

자료 : ILO, *World Employment*, 1996~97.

이를 강제하고 유인할 수 있는 국가의 역할과 노조의 협력이 요청될 수도 있다. 비록 노동시장 유연화의 추세하에서 거시적인 조합주의 체제는 효용성이 의문시될지 몰라도 생산을 둘러싼 미시적 차원에서의 국가와 노조의 역할은 여전히 중시될 필요가 있다.

3. 노동조합 운동의 전망

호주의 노동조합 운동은 최근 위기를 맞고 있다. 우선 무엇보다도 탈집단적 노사관계라는 환경변화가 중앙집중적 노동조합 체제를 유지해 온 호주노총(ACTU)의 장래에 암운을 드리우고 있다. 호주 노동조합의 발전은 역사적으로 국가 개입에 의해 힘입은 바 크다. 이것은 유럽이나 미국의 노동조합 발전사에 비추어 보았을 때 호주 노동조합 운동의 가장 뚜렷한 특징으로 남아 있다. 국가가 제공해 온 각종 법적 장치의 혜택을 누리기 위해 호주 노조들은 정치적 역할 보장에

의거한 관료제적 팽창과정을 통해 성장해 왔고 따라서 직접적인 운동(movement)을 통한 성장은 미미하다(Hall & Harley, 1996). 특히 최근 호주 노총은 노동당 연방정부와의 사회적 합의기간 동안에도 거시적 정책결정에 집중된 정치적 역할을 하는 데 익숙해져 최근 보수연립정권의 등장과 함께 더욱 급격하게 진행되는 기업수준에서의 미시적 교섭환경에서 조직을 유지하는 것이 매우 어렵게 되었다(Zetlin, 1996).

지난 20년 동안 호주 노총은 변화하는 환경 속에서 한편으로는 세력 약화와 다른 한편으로는 조직적 재편을 통한 통합성의 제고라는 두 가지 상반된 경험을 하였다. 먼저 세력 약화의 측면에서 보면 1982년에 49.5%였던 조직률이 1995년에 34.0%로 떨어졌고 조직률 하락의 가장 큰 원인은 산업 및 고용구조 변화와 이에 대한 호주 노총의 조직역량 부족이라고 볼 수 있다. <표 2>에 나타난 고용구조와 노조조직률 변화추세를 보면 광업, 제조업 등의 대규모 사업장 기반의 붕괴와 이에 따른 조직률 하락과 함께 새로 성장한 서비스산업부문에서의 상대적인 조직화 실패가 최근 호주 노조의 세력 약화의 주원인임을 알 수 있다. 아울러 점증하는 여성 노동력과 비정규직 노동력에 대한 미조직화 문제는 최근 호주 노총의 최대 과제로 남아 있다(Mansfield, 1997).

이런 세력약화 추세에 대항하여 호주 노총은 꾸준히 노조합병을 시도해서 더욱 크고 강한 노동조합의 우산 아래 조합원을 통합시켰다. 우선 호주

<표 2> 호주의 고용구조변화와 노조조직률 추세(1982~93)

산 업	(단위 : %)	
	고용인력 변화	노조조합원 변화
농림수산업	+24.1	-37.6
광업	-23.0	-33.4
제조업	-15.4	-31.8
전기·수도 및 가스업	-26.9	-33.0
건설업	+23.5	-13.3
도소매업	+43.4	+4.7
운수·창고업	+3.9	-16.8
통신업	-9.1	-19.3
금융관련업	+52.2	-3.5
행정부 및 국방	+18.8	+5.7
공공서비스업	+43.2	+25.4
여가·개인 및 기타서비스업	+52.7	-6.1
노조조직률(1995)	34%	

자료 : Mansfield, 1997, p. 7.

노총은 일찍이 다른 2개의 전국 조직을 합병시켰다. 1978년에 화이트칼라 민간부문 노조인 ACSPA(Australian Council of Salaried and Professional Associations)를, 그리고 1981년에는 연방공공부문 노조인 CAGEO(Council of Australian Government Organizations)를 합병했다. 아울러 1983년 기준으로 정부에 등록된 약 300개 노조를 통폐합하여 현재 약 20개의 대형 노조가 전체 조합원의 95%를 대표하고 있다(Mansfield, 1997). 부분적으로 이러한 통합화는 사회적

합의모형하에서 덕을 본 것이다. 그러나 노동조합의 강화를 위해 집중화의 추세를 밟아온 호주 노총은 이제 개별계약주의에 의해 새롭게 요구되는 기업별 노조의 필요성에 따라 다시 분권화와 파편화의 과정에 들어설 가능성이 높아졌다. 호주 노총이 지난 시절 이룩한 집중화의 조직 노력이 향후 어떻게 분권화의 과정과 연계될지는 불투명하다.

앞으로 호주의 노동조합 운동이 나갈 수 있는 방향은 불투명하지만 한 가지 분명한 것은 과거와 달리 호주 사용자들의 반(反)노조 성향에 맞서서 힘겨운 적응과정을 거쳐야 될 것이란 점이다. 과거에 호주 사용자들은 비슷한 환경에 처해 있던 뉴질랜드 사용자들보다는 노조의 역할을 인정해 왔던 것이 사실이나 1980년대 중반 이후 산업구조 개편과 노동시장 유연화 추세속에서 경직적인 호주 노조에 대한 거부감을 분명히 해왔고 그 결과 노조에 대한 긍정적 태도하에서 지원해 온 강제적 조합주의(Compulsory Unionism)에 대해 지지를 철회하고 있다 (Peetz, 1997). 비록 작업장 관계법안에서 기존 노조의 급격한 붕괴는 보류되었지만 이제 보다 자유로운 기업단위 노조 결성과 비노조에 의한 교섭구조를 지지하는 사용자들의 전략은 더욱 분명해질 것이다. 따라서 향후 노조조직률의 추가 하락은 불가피할 것으로 보인다.¹⁾ 그렇다면 향후 호주의 국가적 의사결정 과정에서 노조의 역할은 무시될 것인가? 호주 노사관계의 분권화 경향은 되돌릴 수 없는 추세라고 보여진다. 따라서 노동당이 재집권하더라도 이전의 사회적 합의와 같은 조합주의적인 거시적 결정 체제는 복원되기 힘들 것이다. 이는 과거와 같은 호주 노총의 독점적 지위가 더 이상 가능하지 못하다는 것을 의미한다. 그러나 기업 및 사업장 안에서 노조가 사라지고 근로자와의 완전한 개별적 계약이 남으리라는 예상도 적절하지 못하다고 보인다. 무엇보다도 노조없는 근로자들의 목소리는 약할 수밖에 없기 때문에 사회공동체를 유지하기 위한 노사관계 제도화를 위한 국가의 개입은 불가피할 것이고, 호주의 노동운동은 20세기 초반에 그러했듯이 또다시 국가의 제도적 장치 안에서 새로운 발전의 계기를 모색해야 될 것으로 보인다.

주석 1) 강제적 조합주의가 완전히 철폐된다면 호주의 노조조직률은 25% 내외가 될 것이란 예상이 나오고 있다 (Peetz, 1997).

V. 要約 및 우리나라에 대한 畝意

호주의 최근 노사관계 변화를 탈집중적·기업중심적 노사관계로의 진행과정으로 볼 수 있으며 다른 어떤 나라보다 국가의 개입이 뚜렷했던 호주의 경우에 이 과정이 더욱 순탄하지 못하게 보인다. 특히 노동시장 유연화를 중시하는 노사관계 설정에 있어서 국가의 법적·제도적 역할은 급격히 제한되고 있고 이에 절대적으로 의존해 왔던 노동조합도 급격한 위상변화를 겪고 있다. 그러나 이러한 변혁과정에서도 국가의 최소한의 개입은 노사관계 당사자들의 동의 속에서 보존되어 왔으며 아울러 향후 정치에 대한 시장의 우세한 공세가 예상되는 시점에서 역으로 새로운 노사관계의 제도화를 이루기 위한 국가의 역할이 기대되기도 한다.

한마디로 호주의 국가기구도 비록 개입의 차원이 거시적 모형에서 미시적 모형으로 전환되고 있지만 역사적으로 유지되어 온 시민사회내 이익집단으로부터의 독립성과 중립성으로 인해 개입의 근거와 공간을 확보할 수 있을 것으로 보인다. 아울러 이는 단순히 공정한 심판으로서의 제3자적 개입의 성격에 근거한 것이 아니라 역사적으로 대공황과 공산주의 운동 등 호주 자본주의 위기 속에서 적극적인 노사관계 당사자로서 보여온

참여적(participatory)·발전적(developmental) 개입의 전통에 근거한 것이다. 그렇기에 시장 중시의 최근 환경변화 속에서도 탈규제(deregulation)의 논리로 불식시킬 수 없는 국가 역할의 정당성을 확보할 수 있었다.

호주 사례를 통해서 우리나라의 최근 노사관계 개혁을 들여다보면 다음과 같은 몇 가지 정책적 함의를 지적할 수 있다. 첫째는 최근 우리나라 노사관계 개혁이 어려움을 겪는 주요 원인 중 하나는 독립적이고도 중립적인 국가 개입의 전통이 취약했다는 점이다. 노동시장 유연화와 시장논리의 확산 속에서 국가 개입은 단지 규제요인으로 인식되었고, 따라서 적극적 당사자로서 국가기구와 정책의 필요성은 상대적으로 무시되었다. 향후 노사간의 첨예한 갈등과 대립을 극복하고 새로운 환경변화에 맞는 노사관계를 제도화시키기 위해서는 중립적이고 독립적인 국가기구와 이를 통한 정책적 개입이 필요하다. 일례로 노동위원회의 지위와 역할에 대한 보다

폭넓고 강력한 사회적 지원과 지지가 향후 노사관계 안정에 있어서 중요한 요인이 될 것이다. 둘째, 호주 사례가 한국에 주는 시사점은 노동조합 운동이 정부정책에 대한(against the state) 총파업 및 투쟁의 성격과 의도를 신중하게 가질 필요가 있다는 점이다. 이번 노사관계 개혁 국면에서 건국 이후 최초이자 최대의 총파업을 통해서 우리나라의 노동조합 운동은 한껏 고무되었고 국가 정책을 효과적으로 변화시켰다는 데서 노동운동의 새로운 전기를 마련한 것으로 인식된다. 그러나 이와 같은 일련의 과정을 거치면서 노사관계에서 국가가 개입할 수 있는 공간 자체가 협소해짐에 따라 향후 효과적인 국가역할을 기대하기 어려운 환경이 조성되었다. 노동운동의 환경은 크게 국가의 법적·제도적 장치에 따른 환경과 시장환경 두 가지로 나누어 볼 수 있는데 시장환경이 매우 가변적이고 냉정한 것이라면 국가환경은 비교적 안정적이고 사려깊은 성격을 띤다. 따라서 국가에 대한 직접적이고 침예한 공격은 사용자에게는 달라서 자칫 제도적 안정성을 깨뜨려 지속적인 노사관계의 불안정성을 가져올 수 있다. 더욱이 노사관계에서 사용자의 입지가 확대되는 최근의 전세계적인 노동환경 변화를 감안한다면 국가를 배제한 노조와 사용자간의 직접적 대립 및 대결은 균형과 형평에 기초한 노사관계 안정을 가져다주기 힘들다. 중요한 것은 일정한 국가 개입의 공간을 인정하면서 개입의 성격을 중립적이고 독립적인 방향으로 유도하는 것이다.

마지막으로 호주 사례가 주는 함의는 노동시장 유연화의 추세가 국가 및 노조의 역할 배제하에서 이루어지는 것은 아니라는 점이다. 제조업의 쇠락과 서비스산업의 성장은 노동시장 유연화의 필요성을 제고하지만 중요한 점은 제조업 기반을 확고하게 갖지 못하는 한 시장의 제도적 안정성을 확보하기 힘들다는 것이다. 제조업 공동화는 시장의 실패를 가져오기 쉽다. 적어도 선발 선진국이 아닌 후발 경쟁국의 경우에 시장은 개별적 다수의 자유로운 거래 외에 집단적 소수들이 제도에 대한 헌신을 가졌을 때 실패 가능성이 적다. 제조업에서 수량적 유연성의 추구는 한계가 분명하고 궁극적으로는 기능적 유연성이 확보되어야 하는데 이는 사용자의 호의와 개별근로자의 호응이라는 개별적 관계로는 풀기 어려운 과제이다. 정부, 노조, 사용자단체 등의 집단적 행위자들이 제도의 틀 안에서 협력했을 때 산업체질 강화, 교육훈련 강화, 노사관계 안정 등이 촉진될 수 있고, 그래야만 낮은 길(low road)을 피해서 높은 길(high road)을 따라 갈 수 있는 것이다.

參考文獻

- 송호근, 「조정의 정치와 시민주의의 딜레마: 스웨덴 실업정책을 중심으로」, 『한국사회학』, 제30집, 여름호, 1996.
- 우석훈, 「호주의 임금교섭구조 및 제도」, 『주요국의 임금제도』, 한국노동연구원, 1995.
- _____, 「호주의 최근 노사관계 개혁논의의 배경과 전망」, 『분기별 노동동향분석』 제9권 제3호, 한국노동연구원, 1996.
- 이장원, 「노사관계 개혁과 기업의 역할」, 한국사회학회 추계특별심포지엄 발표논문, 1996.
- Amenta, E. & B. Carruthers, "The Formative Years of U. S. Social Spending Politics", *American Sociological Review*, Vol. 53, 1988.
- Appelbaum, E. & R. Batt, *The New American Workplace*(미국 기업의 작업장 혁신), 박준식 역, 한국노동연구원, 1994.
- Bamber, G. & R. Lansbury(eds.), *International and Comparative Industrial Relations*. Allen & Unwin, 1993.
- Barkey, K. & S. Parikh, "Comparative Perspectives on the State", *Annual Review of Sociology*, Vol. 17, 1991.
- Barry, N., *The New Right*, New York: Croom Helm, 1987.
- Berger, S.(ed.), *Organizing Interests in Western Europe*, Cambridge: Cambridge University Press, 1981.
- Block, F., "The Ruling Class Does Not Rule", *Social Revolution*, Vol. 33, 1977.
- Boyer, R.(ed.), *The Search for Labour Market Flexibility*, Oxford:

Clarendon Press, 1988.

- Bultjens, J. & K. Luckie, "Flexibility in the Hospitality Industry : Is Deregulation Necessary?", *Proceedings of the 11th AIRAANZ Conference*, 1997.
- Campbell, J. & L. Lindberg, "Property Rights and the Organization of Economic Activity by the State", *American Sociological Review* Vol. 55, 1990.
- Davis, E. & R. Lansbury, "Industrial Relations in Australia", in *International and Comparative Industrial Relations*, 1993.
- DiMaggio, P. & W. Powell, "The Iron Cage Revisited : Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields", *American Sociological Review*, Vol. 48, 1983.
- Esping-Andersen, G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton : Princeton University Press, 1966.
- Gerschenkron, A., *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cambridge : Cambridge University Press, 1966.
- Green, R. & D. MacDonald, "The Australian Flexibility Paradox", *Journal of Industrial Relations*, December 1991.
- Hall, R. and B. Harley, "Trade Union Structures and Strategies in a Changing Environment", in T. Bramble & B. Harley(eds.), *Unionism in Australia and New Zealand : Roads to Recovery*, University of Queensland, 1996.
- Hyman, R., "Trade Unions and the Disaggregation of the Working Class", in M. Regini(ed), *The Future of Labour Movements*, London : Sage, 1992.
- Isaac, J., "Professor Niland on Collective Bargaining and Compulsory Arbitration in Australia", *Journal of Industrial Relations*, Vol. 21, 1979.

- Johnson, C., *MITI and the Japanese Miracle*, Stanford : Stanford University Press, 1982.
- Korpi, W., *The Working Class in Welfare Capitalism*, London : Routledge & Kegan Paul, 1978.
- Krasner, S., *Defending the National Interest*, Princeton : Princeton University Press, 1978.
- Lembruch, G & P. Schmitter, *Patterns of Corporatist Policy-making*, Beverly Hills: Sage, 1982.
- Lipietz, A., *Mirages and Miracles : The Crisis of Global Fordism*, London : Verso, 1982.
- Locke, R., T. Kochan & M. Piore(eds.), *Employment Relations in a Changing World Economy*, MIT Press, 1995.
- Mansfield, B., "Challenges Facing Trade Unions in Australia", Paper presented at the International Symposium "Changing approaches to industrial relations and human resources in the Asia-Pacific", 1997.
- McCallum, R., "The New Millennium and the Higgins Heritage : Industrial Relations in the 21st Century", *Journal of Industrial Relations*, Vol. 38, No. 2, 1996.
- McDonald, J., "How Ethical is the Australian Workplace Relations Act?", *Proceedings of the 11th AIRAANZ Conference*, 1997.
- Migdal, J., A. Kohli & V. Shue, *State Power and Social Forces*, Cambridge: Cambridge University Press, 1994.
- Naughton, R., "The De-Institutionalisation of Australian Industrial Relations-Temporarily Stalled?", *Proceedings of the 11th AIRAANZ Conference*, 1997.
- North, D., *Structure and Change in Economic History*, W. W. Norton & Company, 1981.
- O'Brien, J., "New Province for Law and Order : The Workplace Relations

Act in Historical Context", *Proceedings of the 11th AIRAANZ Conference*, 1997.

- O'Connor, J., *The Fiscal Crisis of the State*, St. Martin Press, 1973.
- Offe, C., *Contradictions in the Welfare State*, Heinemann, 1984.
- Olson, M., *The Rise and Decline of Nations*, New Haven : Yale University Press, 1982.
- Patmore, G., *Australian Labour History*, Melbourne : Longman Cheshire, 1991.
- Peetz, D., "The Paradigm Shift in Australian Union Membership : A Tale of Compulsory Unionism", *Proceedings of the 11th AIRAANZ Conference*, 1997.
- Piore, M. & C. Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York : Basic Books, 1984.
- Poggi, G., *The Development of the Modern State*, Stanford : Stanford University Press, 1978.
- Poulantzas, N., *Political Power and Social Classes*, Verso, 1978.
- Rueschmeyer, D. & P. Evans, "The State and Economic Transformation" in *Bringing the State Back In*, Cambridge : Cambridge University Press, 1985.
- Schmitter, P. & G. Lembruch, *Trends Towards Corporatist Intermediation*, Beverly Hills: Sage, 1979.
- Skocpol, "Bringing the State Back In : Current Research", in P. Evans, D. Rueschmeyer & T. Skocpol eds, *Bringing the State Back In*, Cambridge : Cambridge University Press, 1985.
- Skocpol, T. & E. Amenta, "State and Social Policies", *Annual Review of Sociology*, Vol. 12, 1986.
- Stephens, J., *The Transition from Capitalism to Socialism*, New York : Macmillan, 1979.

Thomas, G & J. Meyer, "The Expansion of the State", *Annual Review of Sociology*, Vol. 10, 1984.

Weil, F., "The Sources and Structure of Legitimation in Western Democracies", *American Sociological Review*, Vol. 54, 1989.

Wever, K & C. Allen, "Is Germany a Model for Managers?", *Harvard Business Review*, Sept-Oct. 1992.

Zetlin, D., "Trade Union Management of Enterprise Bargaining : A Contradiction in Terms?", in T. Bramble & B. Harley(eds.), *Unionism in Australia and New Zealand : Roads to Recovery*, University of Queensland, 1996.