

선진국 사회적 합의주의의  
특성과 시사점

최 성 수

2000. 8

한국경제연구원

## 발 간 사

---

우리나라가 1997년 외환위기를 맞아 IMF 관리체제로 들어간 후, 1998년에 출범한 김대중 정부는 사회적 합의를 통한 경제위기의 극복을 목적으로 노동계, 사용자, 정부 및 정계 대표들로 구성된 사회적 합의기구인 노사정위원회를 출범시켰다. 제1기 노사정위는 1998년 1월 15일 발족하여 2월 9일에 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’을 체결하였다. 노사정위원회가 노사정간의 사회협약을 이끌어 냄으로써 IMF 관리체제의 극복은 물론 우리나라의 노사관계의 지평도 근본적인 전환기를 맞게 되었다. 노사정위원회의 설치로 인하여 노사정간의 이해관계가 과거 정부 주도하의 행정적 사안에서 벗어나 노사정 3자가 공개적이며 공식적인 장에서 협의하고 조정하는 정치의 영역으로 전환되었다.

우리나라의 노사정위원회와 같은 노사 또는 노사정간의 사회적 합의모델은 이미 1938년 스웨덴의 노사가 기본협약을 체결한 이래 유럽의 선진 산업국가들이 산업갈등과 경제위기를 극복하기 위하여 채택한 정치적 대표체계이다. 특히 1960년대 이후 유럽의 산업국가들은 경제위기시의 노사정간의 이해갈등을 대화와 협조를 통하여 조정할 수 있도록 정부의 정책결정 과정에 전국적인 수준의 노사단체연맹을 참여시킴으로써 안정적인 거시경제 정책의 수립과 집행을 기대하였으며, 최근에는 구조조정과 높은 실업률의 압력을 강하게 받으면서 기존의 노사정 합의기구의 역할과 위상의 변화에 대한 다양한 논의와 시도들을 진행 중이다.

따라서 이 연구는 사회협약의 다양한 경험이 있는 TM웨덴, 영국, 독일, 네덜란드의 사회적 합의주의의 제도화 과정과 역할 및 성과를 살펴보고 1980년대 이후 사회적 합의주의의 변화의 원인과 형태를 분석함으로써, 노사정위원회가 우리나라의 정치·경제적 조건하에서 그 우려되는 부작용을 극복하고 사회통합과 경제성장의 순기능을 수행하는 제도로 안착되기 위하여 필요한 노사정위의 역할과 운영에 대한 시사점을 얻고자 한다.

이 연구는 본 연구원의 최성수 선임연구원이 수행하였다. 아울러 저자는 보고서의 초고에 유익한 논평을 해준 평가자들에게 감사의 뜻을 표하고 있다. 끝으로 이 보고서의 모든 내용은 필자의 개인 의견이며, 본원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2000년 8월

한국경제연구원

원장 좌승희

## 목 차

### 1장. 서론

### 2장. 사회적 합의주의의 이론

1. 코포라티즘의 역사적 배경
2. 사회적 합의주의

### 3장. 스웨덴 모델의 생성과 변화

1. 스웨덴 모델의 생성
  - (1) 1930년대 노사의 타협과 전국수준 중앙교섭의 정착
  - (2) 중앙집권적인 노동조합 조직구조와 사민당의 장기집권
  - (3) 사용자단체의 강한 규제력
  - (4) LO의 연대임금정책
2. 스웨덴 경제의 침체와 노사관계의 변화
  - (1) 복지부담의 증가와 경제의 글로벌화
  - (2) 노동의 분화와 LO의 약화
3. 교섭구조의 분권화

### 4장. 영국의 사회계약과 신자유주의적 노사관계 개혁

1. 경제위기와 노동당 정부의 사회계약
  - (1) 집단적 자율주의 노사관계
  - (2) 노동당 정부의 ‘도너반 보고서’와 보수당 정부의 ‘조용한 혁명’
  - (3) 노동당 정부의 사회계약
2. 대처의 집권과 신자유주의적 노사관계 개혁
  - (1) 보수당 정부의 노사관계 개혁
  - (2) 사용자단체의 교섭구조 분권화

## 5장. 독일의 협조행동과 연대협정

1. 경제위기와 노사정의 협조행동
  - (1) 경제위기와 협조행동
  - (2) 협조행동의 해체
2. 통독 이후의 ‘고용을 위한 연대’
  - (1) 콜 기민당 정부의 연대협정
  - (2) 고용을 위한 연대

## 6장. 네덜란드의 협의모델

1. 노동재단과 사회경제협의회의 설치
2. Dutch disease
3. 바세나르 협약과 Dutch miracle

## 7장. 한국의 사회적 합의주의 실험

1. 한국의 노사정 협의체제 경험
  - (1) '87년 이후 정치·사회적 민주화와 노사정간 대화의 시작
  - (2) 노사관계개혁위원회
2. 경제위기와 노사정위원회

## 8장. 평가와 결론

### 참고문헌

## 1장. 서론

우리 나라는 1997년 외환위기를 맞아 IMF 관리체제로 들어갔으며 1998년에 출범한 김대중 정부는 사회적 합의를 통한 경제위기의 극복을 목적으로 노동계, 사용자, 정부 및 정계 대표들로 구성된 사회적 합의기구인 노사정위원회를 출범시켰다. 노동계의 한국노총 위원장과 민노총 위원장, 사용자측의 전경련 회장과 경총 회장, 그리고 정부측에서 재정부 장관과 노동부 장관 및 각 정당 대표가 참여한 제1기 노사정위는 1998년 1월 15일 발족하여 2월 9일에 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’을 체결하였다. 노동측은 정리해고제와 근로자과건제 등 노동시장의 유연화 정책, 즉 노동자의 고용불안을 가져오는 정책들을 수용하였고, 정부는 실업대책 재원의 확대, 교원과 공무원의 단결권 보장, 실업자의 초기업단위 노조의 인정 등에 합의하였다. 노사정위원회가 노사정간의 사회협약을 이끌어냄으로써 IMF 관리체제의 극복은 물론 우리 나라의 노사관계의 지평도 근본적인 전환기를 맞게 되었다. 노사정위원회의 설치로 인하여 노사정간의 이해관계가 과거 정부 주도하의 행정적 사안에서 벗어나 노사정 3자가 공개적이며 공식적인 장에서 협의하고 조정하는 정치의 영역으로 전환되었다.

우리 나라의 노사정위원회와 같은 노사 또는 노사정간의 사회적 합의모델은 1938년 스웨덴의 노사가 ‘살츠바덴(Saltsbaden) 협약’을 체결한 이래 유럽의 선진 산업국가들이 산업갈등(industrial conflict)과 경제위기를 극복하기 위하여 채택한 정치적 대표체계이다. 1960년대 이후 유럽의 산업국가들은 경제위기시의 노사정간의 이해갈등을 대화와 협조를 통하여 조정할 수 있도록 정부의 정책결정과정에서 전국적인 수준의 노사단체연맹을 참여시킴으로써 안정적인 거시경제정책의 수립과 집행을 기대하였다. 노사정간 합의의 주요 내용은 노동이 임금상승에 의한 인플레이션을 억제하기 위하여 정부의 소득정책을 수용하고 노사분규를 자제하며, 정부는 고용의 안정성과 복지정책을 강화하고, 기업은 고용을 확대하기 위하여 노력함으로써 국민경제의 성장과 고용창출을 함께 달성하려는 것이다.

최근 유럽의 사회적 합의주의는 구조조정과 높은 실업률로 말미암아 변화의 압력을 강하게 받고 있다. 그에 따라 유럽을 중심으로 기왕의 노사정 합의기구의 역할과 위상의 변화에 대한 다양한 논의와 시도들이 진행 중이며, 유럽의 경험에 대한 호의적인 판단에 기초하여 사회적 합의주의를 선택한 우리 정부도 변화하는 상황에서 안정적이고 효율적으로 기능할 수 있는 사회적 합의주의를 정립하여야 하는 매우 어려운 과제를 안고 있다.

따라서 이 연구는 사회협약의 다양한 경험이 있는 스웨덴, 영국, 독일, 네덜란드의 사회적 합의주의의 제도화 과정과 역할 및 성과를 살펴보고 1980년대 이후 사회적 합의주의의 변화의 원인과 형태를 분석함으로써, 노사정위원회가 우리 나라의 정치·경제적 조건하에서 그 우려되는 부작용을 극복하고 사회통합과 경제성장의 순기능을 수행하는 제도로 안착되기 위하여 필요한 노사정위의 역할과 운영에 대한 시사점을 얻고자 한다.

이 연구는 다음과 같이 구성되어 있다. 2장에서는 사회적 합의주의의 지적 배경인 코포라티즘의 형성 및 변화에 관한 논의들과 사회적 합의주의의 일반적 내용을 살펴본다. 3장, 4장, 5장, 그리고 6장에서는 사회적 합의주의의 대표적인 국가들로서 다양한 경험을 갖고 있으며, 현재 우리 나라의 노사정위원회의 설치 및 역할에 대한 논의에서 찬반론자들에 의하여 가장 많이 그들의 주장의 논거로 이용되고 있는 스웨덴, 영국, 독일, 네덜란드의 사례를 분석·평가한다. 대표적인 국가들의 사례분석을 통해서 사회적 합의주의가 형성되는 사회·경제적 배경과 사회적 합의주의의 변화를 가져오는 원인, 그리고 그에 대한 대응전략 및 성과에 대한 개별 사례의 특수성과 사례간의 유사성을 파악할 수 있다. 7장에서는 우리 나라의 사회적 합의주의의 기구인 노사정위원회 설치의 사회·경제적 배경과 성과 및 현황을 살펴보며, 8장에서는 3장, 4장, 5장, 6장의 분석을 통하여 파악된 주요 사회적 합의주의 국가들의 경험과 7장에서 살펴본 우리 나라의 새로운 사회적 합의주의 실험과의 유사성과 차별성을 사회협약의 형성 배경, 주요 내용, 그리고 참여주체의 전략 등을 중심으로 평가함으로써 향후 노사정위원회의 바람직한 운영 및 역할 정립에 관한 과제를 도출하고자 한다.

## 2장. 사회적 합의주의의 이론

사회적 합의주의(social corporatism)의 이론적 배경인 코포라티즘(corporatism)<sup>1)</sup>에 대한 논의는 1970년대 중반 이후 Schmitter(1974)와 Lehmbruch(1979)가 발표한 논문에서 활성화되었으며, 학자에 따라 개념 정의가 다양해 한가지로 개념 규정을 하기는 힘들다. 코포라티즘은 국가와 주요 사회집단(자본과 노동)들간의 관계를 설명하려는 이론이다. 코포라티즘의 실제적 운영은 주어진 정치체제와 경제환경에 따라 상이한 형태로 출현한다. 이는 코포라티즘이 코포라티즘을 지향하는 국가들 사이에서도 개별 국가가 지닌 역사, 정부의 역할 및 정치적 지평, 그리고 경제·사회적 환경 등의 요인에 의하여 동태적으로 운용되면서 다양한 변이를 보여주기 때문이다.

### 1. 코포라티즘의 역사적 배경

코포라티즘의 초기적 형태는 서구가 중세를 지나서 근대 직전의 신분제국가 시대로 넘어가던 시기에 나타났다(Wirda, 1981). 봉건국가의 영주와 농노의 주종관계

---

1) 우리 나라에서 ‘코포라티즘’은 그 개념이 갖는 의미의 복잡성 때문에 이론이 소개된 1960년 이후부터 최근까지 ‘코포라티즘’이라는 원어와 ‘협동조합주의’ 또는 ‘조합주의’라는 번역어가 혼용되었다. 1983년 10월, 한국국제정치학회에서 코포라티즘이라는 원어를 그대로 사용하기로 잠정적으로 합의한 바 있다. 그 이유는 조합주의라는 번역어가 unionism과 혼동되며, ‘조합’이란 용어는 계약에 기초한 근대사회적, 다원주의적 이익집단 개념에 더 가깝기 때문에 코포라티즘이 갖고 있는 유기체적(organic)이며 공동체적인(gemeinschaft) 의미를 표현하기에 적당치 않기 때문이라는 것이다(최장집, 1983; 한배호, 1983). 그러나 한편 조합주의라는 번역어도 그대로 사용되었다. 그 이유는 비록 조합주의가 원어 그대로의 뜻을 정확하게 반영하지 못한다고 하더라도 원어를 그대로 쓰는 경우보다는 그 의미의 대중적 전달에 있어서 좀 더 효과적일 것이라고 보기 때문이다(최경구, 1991). 결국 현재까지도 코포라티즘과 조합주의가 혼용되고 있는 실정이다. 그러나 코포라티즘의 대표적 유형인 ‘social corporatism’의 경우에는 ‘사회적 코포라티즘’이라는 원어의 사용이나 ‘사회적 조합주의’라는 직접적인 번역보다는 용어가 갖는 함의를 보다 적절히 표현할 수 있도록 ‘사회적 합의모형’이라는 번역어가 사용되기 시작하였으며(선한승, 1991b), 1997년 코포라티즘이 학술적인 용어에서 벗어나 우리 나라에서 실제의 제도 및 정책으로 채택되는 계기가 된 노사정위원회가 설치되면서 학계 및 일반 저술에서도 ‘사회적 합의주의’가 점차 대표성을 갖게되었다. 이는 코포라티즘에 대한 이론적 지식이 없는 경우에 ‘사회적 코포라티즘’ 또는 ‘사회적 조합주의’라는 용어만으로는 그 의미의 전달이 상당히 제한적인데 반하여 ‘사회적 합의주의’라는 번역어는 그 용어에 대한 일반적이며 상식적인 해석만으로도 의미의 전달이 보다 용이하기 때문이라고 생각된다. 그러나 코포라티즘의 또 다른 유형인 ‘state corporatism’은 ‘국가코포라티즘’ 또는 ‘국가조합주의’라는 용어가 적합하다. ‘사회적 합의주의’의 경우와는 달리 ‘국가적 합의주의’라는 번역은 ‘state corporatism’의 내용을 오히려 왜곡하므로 전혀 사용되지 않는다. 따라서 본 고에서도 ‘social corporatism’은 ‘사회적 합의주의’로 번역하여 사용하였으며, 사회적 합의주의의 이론적 배경인 corporatism은 기존의 논의들이 많이 사용하는 코포라티즘이라는 원어를 사용하였다.

는 충성(fealty), 통일성(unity), 상호구속성(reciprocal commitment) 등에 기초하였으나 신분제 사회로의 성격이 강화됨에 따라 조세 결정 과정에 참여하는 귀족, 성직자, 시민의 신분제 의회가 근간이 되면서 상호관련성(mutuality), 정의(justice), 자발적 동의(willing consent)와 같은 가치관에 대한 사회적 요구가 증가하였다. 이러한 가치관의 변화는 후일에 코포라티즘의 주요 가치인 유기적 조화(organic harmony)에 영향을 미쳤으며, 중세를 지배한 카톨릭 사회사상의 지지도 받았다(Newma, 1981; 최경구, 1991). 특히 근대 이후 산업화의 진전에 따라 새로운 사회세력인 노동자 집단이 증가하고 노동조합의 정치·사회적 영향력이 확대되자, 19세기 부터 20세기 초반에 걸쳐서 카톨릭 교회와 국가는 새로이 성장하는 사회세력인 노동계급을 기존의 사회체제 내에서 통제할 필요성을 절실히 인식하였으며, 그러한 필요성에 대한 이념적 수단으로 코포라티즘이 성장하였다. 즉 카톨릭사상가들은 산업화가 진전됨에 따라 새로운 사회세력들 - 특히 노동조합 -이 나타나 새로운 이해관계의 충돌로 인한 갈등이 심화되는 사회적 격변에 대응하여 중세적 질서의 복원을 시도하였다. 그러한 목적에서 카톨릭사상가들은 “코포라티즘은 하나의 사회조직 체계로서 그 근거를 자연적 이해관계와 사회적 기능에 따른 일단의 공동체 성원들에게 두며, 국가의 진정한 기관으로서 노동과 자본을 공동이익에 맞게 조정하고 계도하는 것이다”(Wirlda, 1981)라고 규정하였다. 또한 뒤르켐(Emile Durkheim)은 20세기 초기에 자본주의 사회의 문제점을 비판하면서 유기체론적 사회관에 근거한 사회의 민주적 기능적 조합화를 주장하였다. 뒤르켐은 ‘직능조합(corporation)’라는 개념을 이용하여 바람직한 사회는 ‘광대한 국가적 직능조합의 체계(a vast system of national corporations)’가 되어 한다고 주장하였다. 직능조합들은 전국적으로 조직되며 기능적으로 분리되고, 민주적으로 대표성을 가지며, 자율적이되, 설립은 법에 의거하며, 회원 가입은 강제적으로 하며, 조합들은 중앙의 권위에 의해 우선 순위가 결정되어야 한다고 주장하였다. 뒤르켐은 사회를 직능조합주의 체제로 조직함으로써 자본주의 사회의 문제인 계급갈등, 아노미, 시장의 불규칙성 등을 완화될 수 있다고 보았다. 초기의 코포라티즘 사상가들 중에서 사회보다는 국가를 최우선시하였던 마노이레스큐(Mihail Manoilescu)의 주장은 제1차 세계대전 이후 경제적 위기를 겪던 이탈리아와 독일에서 파시스트 정권에 이용되기도 하였다. 1920년대~30년대 사이에 마노이레스큐는 당시 유럽의 경제적 위기와 사회적 혼란, 그리고 정치적 대표체계인 의회주의에 대한 광범위한 실망 등에 대한 대안으로 사회보다는 국가를 강조하는 코포라티즘을 주장하였다. 그는 ‘직능조합(corporation)’을 “국가 내에서 같은 기능을 수행하는 모든 사람들로 구성된 집합적 공적 조직”이라고 정의하고, 코포라티즘은 국가 이익을 성취하기 위하여 모든 직능조합원들이 국가가 그들에게 부과하는



의무와 책임을 수행함으로써 그들이 속한 직능조합의 기능과 국가의 능력이 발휘될 수 있도록 하는 것으로 보았다. 직능조합으로서의 노동조합은 이익집단 또는 정치적 세력이 아니다. 국가 이익을 위하여 국가의 조정과 통제를 받는 하위의 직능조합 중에 하나일 뿐이다 - 그러나 직능조합들은 자신의 대표들을 스스로 선출한다 - 그는 국가주도의 직능조합적 원리에 입각한 기능적 위계체계가 계급갈등과 같은 사회적 혼란을 제어할 수 있으며 국가가 제정한 규칙에 의하여 모든 직능조합들이 행동할 때 국가의 능력이 최고로 발휘된다고 주장하였다(Chiro, 1980; Newman, 1981; Swingewook, 1984; 최경구, 1991).

이처럼 초기 사상가들, 즉 구체제를 겪었던 사상가들의 핵심적인 관심사는 사회의 안정을 위한 통합이었다. 그들은 산업화와 함께 새로이 형성된 사회세력과 그들의 이해관계의 역사적 중요성을 정확히 인식하지 못했다. 민주적 가치보다는 사회안정의 가치아래 불분명한 사회이익 또는 국가이익 중심의 사회통합을 강조하는 코포라티즘은 제2차 세계대전 이후 의회주의를 기반으로 하는 자유시장 경제체제의 성장에 밀려서 약화되었다.

## 2. 사회적 합의주의

코포라티즘은 제1차 세계대전과 제2차 세계대전을 겪은 이후 파시스트 국가의 몰락과 자본주의체제와 사회주의체제의 대립적 발전으로 인하여 실제적 적용은 물론 이론적 가치마저도 의심받았으나, 서구 선진제국들의 다원주의 정치체제가 경제위기시의 대응력에 문제를 보이자 다시 하나의 대안으로 나타나기 시작하였다. 1974년에 코포라티즘에 관한 논문을 발표하여 서구학계에 코포라티즘에 관한 논쟁을 다시 일으킨 슈미터(Philippe C. Schmitter)는 코포라티즘을 “공식적으로 조직되고, 비경쟁적이며, 법적으로 인가된, 강제적인 이익단체가 어떤 특정의 기능적·직업적 범주내에서 이익대표를 독점하는 대가로 국가당국의 감독을 받는, 국가와 이익단체 관계의 한 유형”이라고 정의하였다(Schmitter, 1974).

제2차 세계대전 이전의 이탈리아와 독일의 파시스트 정권의 경험 때문에 한때 파시즘과 동일시되던 코포라티즘은 1960년대 이후 사회민주주의의 영향이 강한 유럽 국가들에서는 ‘사회적 합의주의(Social Corporatism, Liberal Corporatism)’로, 권위주의적 남미와 이베리아반도에서는 ‘국가코포라티즘(State Corporatism, Authoritarian Corporatism)’으로 변형되었다. 사회적 합의주의는 밑으로부터 이익집단의 활동의 결과로서 자연발생적으로 구체화되는 반면에, 국가코포라티즘은 국가에 의해 위로부터 만들어진다는 점에서 다르다. 국가코포라티즘은 국민 전체를 사

회집단의 일원으로 재조직하여 국가이익에 부합하도록 강제하는 조직원리이며, 배타적 민족주의를 근간으로 보수적 독재 세력과 결합된 파시즘(무솔리니가 지배하던 이탈리아)이나 또는 지나친 정부 개입으로 시민사회 또는 민간부문이 탈정치화되는 ‘관료적 권위주의’(라틴 아메리카)의 형태로 나타나기도 했으나 1980년대 이후 남미의 권위주의 국가들이 무너지면서 사라지고 있다. 국가코포라티즘은 많은 경우, 국가와 자본이 노동운동 및 사회주의에 대한 두려움을 강하게 갖고 있으며, 성장에 대한 요구가 다른 요구를 앞지르고, 국가 또는 사회가 다양한 이해관계를 조정할 수 있는 역량이 부족하고, 다양한 이해관계의 표출을 병적인 현상으로 파악하는 후진적 국가에서 나타났다. 특히 국가코포라티즘 하에서 국가는 노동자집단을 정책결정을 위한 정치체계에서 배제하거나 또는 무력한 하위체계로 형식적으로 통합함으로써 노동운동과 대립하였다.

그러나 유럽의 민주주의 산업국가의 경우, 코포라티즘은 주로 1960년대 이후 정부 혹은 어떤 특정 이익집단(자본, 노동)이나 계급이 다수결의 원칙에 기반한 의회주의 정치체제를 통해서도 자신의 주장을 타집단이나 계급에게 강요할 수 없게 된 사회·정치적 상황 속에서 새로운 형태로 다시 모색되게 된 것이다(Schmitter, 1985). 코포라티즘의 민주주의적 개념인 ‘사회적 합의주의’는 이익집단(자본과 노동) 상호간의, 그리고 이들과 정부간의 긴밀한 협의를 통해서 이해를 조정하고 사회·경제정책을 수립·집행하는 체제를 말한다. 사회적 합의주의 하에서 자본과 노동은 각자의 이익을 대표하는 수직적이며 위계적인 전국수준의 중앙조직을 형성하고, 정부는 노사 중앙조직의 대표성을 인정하고 이들을 정부정책의 결정과정에 참여시킨다. 노동과 자본은 각자의 중앙조직을 통해서 서로의 이해관계를 조정하며, 각자의 이익관계를 정부의 정책결정에 반영하기 위해서 정부의 정책결정과정에 적극적으로 참여한다. 정부는 이익집단에 의존해 정책집행에 필요한 정보와 협조를 얻는 대신, 중립적인 입장에서 이익집단간의 이해관계를 조정하고 정부정책에 이들의 이해를 공정하게 반영한다. 즉 사회적 합의주의는 정부·노동·자본 3자간의 참가, 협의, 타협의 이해조정 체제이다. 정부는 공공이익, 자본은 이윤의 극대화, 노동조합은 경제·사회적 안전을 위해서 사회적 합의주의, 즉 구체적으로는 삼자협의체(Tripartite Cooperation)에 참여한다. 사회적 합의주의에서 강조되는 정부기능은 다원주의(pluralism)처럼 시장메카니즘의 원리에 바탕을 두는 자유방임적 태도가 아니다. 정부는 중립적 조정력을 가지고 노사문제 및 이익집단간의 이해관계 조정에 관여함으로써 간접적이지만 통제기제를 사용하며, 이익집단들이 정책결정과정에 참여하도록 허용하고 유도한다. 이들이 이러한 체계에 들어올 때 정부는 직·간접적으로 그들의 문제에 관여하며 간접적인 영향을 미치면서 정부정책의 수립 및 집행과정에 이

이익집단을 통합함으로써 정부정책의 정당성과 효율성을 함께 달성할 수 있다. 이것이 다원주의와 사회적 합의주의의 근본적 차이이다.

사회적 합의주의에는 여러 유형이 있지만 가장 전형적인 형태는 정부의 직접적 강제력(행정력)대신에 노사단체와 같은 이익집단이 정부와 파트너십을 형성하여 사회보장·노동정책 등의 정부정책을 협의·결정하는 시스템을 일컫는다(최영기, 1999). 특히 '70년대 후반 제2차 석유위기로 선진국 경제가 위기에 처하자 각국은 위기타개의 수단으로 앞 다투어 사회협약을 추진하였다. 우리에게 흔히 '노사정 협약'으로 알려진 노동, 자본 및 정부의 삼자사이의 사회협약은 사회적 합의주의의 한 유형이다. 사회협약의 내용은 주로 기업의 경우 고용안정과 복지국가의 비용을 수용하고, 노동은 급격한 임금인상의 자제와 산업평화를 유지하며, 정부는 완전고용과 사회보장을 위한 적극적 역할을 수행하는, 노사정간의 상호교환을 핵심내용으로 하고 있다. 이러한 사회적 합의주의는 기본적으로 전체 사회의 통합, 안정, 질서 등을 강조한다. 따라서 체제내의 기존의 이해관계를 유지하려는 경향이 강하며 새로운 변화에 대한 대응을 기피하고 이익집단의 政府化현상을 야기하기도 한다. 사회적 합의주의는 완전한 승리자도 완전한 패배자도 아닌, 양보와 타협의 과정으로 서로 공존의 길을 모색하는 상호공생주의를 통하여 이익집단간 갈등을 완화시키며 사회 안정에 기여하지만, 바로 그러한 정치적 교섭을 통한 이익조정체계가 변화되거나 해체되어야 할 낙후된 제도와 관행을 지속시키는 부작용을 낳기도 한다.

그러나 코포라티즘은 그것이 뿌리 박고 있는 환경의 변화에 반응하며 반응의 매개 경로는 코포라티즘을 구성하는 행위자의 전략이다(최장집 외, 1998). '80년대 이후 경제활동의 글로벌화가 심화되면서 사회적 합의주의도 근본적인 변화를 겪고 있다. 사회적 합의주의가 적용되었던 1960년대~70년대의 유럽의 자본주의는 자본과 노동 등 주요 이익집단의 경계와 각각의 이해관계가 분명하고 그들의 조직 또한 고도로 집중화 경향을 보여준 '조직화된 자본주의(organized capitalism)'이었으나, 경제환경의 변화로 인한 자본과 노동의 이해관계 및 조직의 분화는 더 이상 대표적인 경제주체들의 이해관계와 역량을 노와 사로 간단하게 구분할 수 없는 상황을 가져오면서 조직화된 자본주의를 해체하고 있다(Urry, and Lash, 1987). 결국 노와 사, 그리고 정부는 각자의 집단적이며 동질적인 이해관계를 전제로 하는 기존의 사회적 합의주의를 그대로 유지할 수 없게 되었으며, 새로운 형태의 수정된 사회적 합의방식을 모색하고 있다.

### 3장. 스웨덴 모델의 생성과 변화

스웨덴은 노사간의 강력한 중앙합의와 고도의 사회복지를 실현하여 사회적 합의주의의 성공적인 모델로 인식되어 왔다. 스웨덴 모델(Sweden Model)로 알려진 스웨덴의 사회적 합의주의 체제는 기본적으로 자본과 노동간의 상대적인 세력균형, 즉 스웨덴의 산업화 초기 단계에서 전국적인 수준의 사용자단체연맹과 노동조합연맹 사이의 타협이 이루어졌다는 역사적 배경에 기초하고 있다. 스웨덴의 노동조합연맹과 사용자단체연맹은 각각 산하 조직들에 대하여 강력한 통제력을 갖고 중앙집중적 교섭구조(centralized bargaining)를 구축하여 사회적 합의를 안정적으로 확립하였으며, 이를 통하여 국가의 거시적 경제목표와 평등주의적 임금정책을 노사정이 같이 이끌어 갔다. 그러나 1970년대 이후 스웨덴의 노사관계는 근본적인 변화를 겪고 있다. 경기 침체, 높은 실업률, EU내에서의 상대적으로 낮은 국민소득 증가율 등으로 인하여 스웨덴의 사회적 합의주의 체제 대한 부정적인 평가가 확산되었으며, 그 결과 소위 스웨덴 모델이 여전히 존재하는가에 대하여 의문이 제기되고 있다.

#### 1. 스웨덴 모델의 생성

스웨덴 노사관계의 특징은 첫째, 자본과 노동이 상대적으로 세력균형을 이루고 있으며 둘째, 사용자단체와 노동조합의 타협이 산업화의 초기단계에 정착되었고, 강력한 사회민주당에 의해서 대변되는 노동운동이 사회계급간 타협에 힘입어 그들의 영향력을 정치영역에 까지 확대할 수 있었다는 것이다(Katzensein, 1985; Kjellberg, 1998, pp.74~83).

##### (1) 1930년대 노사의 타협과 전국수준 중앙교섭의 정착

스웨덴은 19세기말부터 산업화가 본격화되면서 노사분규가 빈번하게 발생하기 시작했다. 전국적 수준의 사용자단체연맹(SAF)과 전국적 수준의 노동조합연맹(LO)은 1906년 '12월타협'을 통하여 노동조합의 단결권과 단체교섭권을 인정하는 협정을 체결하였으며, 이 협정은 노사의 중앙조직이 그 산하에 각각 가입한 노동조합과 사용자단체를 대표하여 체결한 최초의 전국적 수준의 노사협정이었다. 그후 1920년대부터 유럽제국 중 가장 극심한 노사분규를 경험한 스웨덴의 LO와 SAF가 범규범이 아닌 노사당사자간의 상호신뢰를 바탕으로 한 노사협조체제를 스스로 구축하기 위

한 기본방안에 합의한 것이 향후 스웨덴의 協力的 勞使關係의 초석이 된 1938년의 ‘기본협약(Saltsbaden협약)’이다. 당시에 20%에 이르는 높은 실업률과 노사분규로 인한 파업과 직장폐쇄가 빈번해지자 1932년에 집권한 사민당정부는 노사관계에 대한 법률제정을 고려하기 시작하였으며, LO와 SAF는 노사관계에 대한 국가개입을 막기 위하여 노사간의 자율조정을 적극적으로 모색하게 되었으며 그 결과가 기본협약이다. 이 협약에서 자본이 노동조합의 기본권을 인정하는 대가로 노동조합은 기업의 ‘경영권(employer prerogative)’을 인정하였다. 흔히 이 기본협약에 입각한 단체교섭 유형을 ‘사회협약’ 또는 ‘사회적 합의’라 하며 초기에는 주로 임금의 중앙교섭이 이루어졌다. 노사가 자율적으로 LO와 SAF간에 전국수준의 중앙단체교섭을 통해 정부의 개입 없이 임금과 기본적인 근로조건들을 결정하였으며, 여기서 결정된 임금과 근로조건은 산업 및 지역차원에서의 단체교섭의 기준이 되었다. 그 후 LO와 SAF는 사회협약의 대상을 임금에만 한정하지 않고 그 범위를 확대하였다. 1942년의 산업복지협약, 1947년의 직업훈련제도협약, 1948년의 시간 및 동작연구협약, 그리고 1946년의 공장협의회협약 등이 체결되었다(Hammarstrom and Nilsson, 1998). 노사간의 사회협약이 체결되기 시작한 1930년대 말기부터 1980년대까지 스웨덴의 노사관계는 소위 ‘집중화된 자율규제(centralized ‘self-regulation’)'로 특징지을 수 있었다. 20세기 초반부터 사용자와 노조간의 힘의 균형과 타협에 기반을 둔 노사관계로 인하여 광범위한 노동관련법률의 제정에 대한 욕구는 처음에는 그다지 크지 않았다. 실제로 1920년 말까지 노동법은 스웨덴의 노사관계에서 중요한 기능을 담당하지 않았으며, 1930년대에 LO와 SAF 모두 사회민주당 정부가 노동시장의 주체들간의 합의가 실패하였을 경우를 대비하여 제정하고자 시도하였던 광범위한 노동관련법률의 제정보다는 노사단체연맹간의 협약 등을 통한 그들끼리의 자율규제를 선호하였다. 노사단체들은 자율규제의 전통을 강화함으로써 노사관계에 대한 사회민주당 정부의 규제를 피할 수 있었고 노사단체연맹 각각의 소속 노조와 사용자단체는 물론 개별 노동자와 사용자에 대한 규제력을 유지할 수 있었으며, 사회민주당 정부도 노조가 자율성을 확보하고 있을 때 노동자들이 산업평화와 임금자체 등을 보다 긍정적으로 수용하는 경향이 강화되는 것으로 이해하게 되었다.

## (2) 중앙집권적인 노동조합 조직구조와 사민당의 장기집권

집중화된 교섭구조의 도입은 교섭에 참여하는 집단들이 집중화된 조직을 갖고 있는 것을 전제로 한다. 스웨덴의 노동조합들은 정치적 이념이나 종교적 지향의 차이 등으로 인한 분열이 없이 LO를 중심으로 단일적인 체제를 이룸으로써 높은 가

입력과 강한 결속력을 보여주었다(Kjellberg, 1998). 노사간의 역사적 타협 이후에 노동조합의 파업권은 개별 기업 또는 부문의 이해관계 보다는 전체 노동자계층의 이익을 극대화하는 수단이 되어야 한다는 인식이 확산되어 파업권이 LO에 집중되었다. LO의 산하 노동조합에 대한 강력한 규제력과 중앙집중적인 조직구조는 LO의 교섭력을 강화시켰으며, 당연히 교섭결과의 실효성을 높이는 결과를 가져왔다.

강력하고 중앙집중적인 노동운동세력 내에서 사회민주주의자들의 주도권 장악은 자본과 노동의 타협을 가능케 한 핵심적인 전제조건이었다. 노동조합의 전략은 노동자와 노동조합의 위상강화를 경제성장을 통하여 획득하는 것이었으며, 노동조합은 사회민주당의 긴밀한 연대를 통하여 노동조합의 전략을 실행할 수 있었다(Kjellberg, 1998). 1930년대의 노동운동과 사회민주당의 제휴는 그 후 사회주의 정당들(socialist bloc)의 리더로써 부르주아 정당들(bourgeois bloc)과 경쟁하던 사회민주당과의 장기간에 걸친 정책연합으로 이어졌다. 스웨덴 노조는 사민당과 ‘선거지원-정책지원’의 상호지원을 통한 긴밀한 연대를 가지고 있으며, 노조지도자들이 사민당 간부로 들어가는 등 노동조합과 사민당은 이해관계를 공유하였다. 사민당은 LO의 요구를 사민당의 정책에 반영하기 위해 노력했고 LO도 사민당의 집권이 노동자에게 유리했기 때문에 사민당의 정책이 성공할 수 있도록 적극적으로 지원하였다(원창희·조영철, 1997, pp.295~301).

1930년대 이래로 두 차례의 보수연립정권 기간(1976~82, 1991~4)을 제외하고는 생산직 노동자를 대표하는 LO를 정치적 기반으로 하는 사회민주당이 정부를 이끌었다. 사회민주당의 장기집권은 노조의 협조주의적 전략을 강화시키는 정치적 환경을 마련하였다. 사회민주당 정부의 주요 정책인 사회개혁과 노동자들의 경제적 조건의 개선 정책에 대하여 노조는 소위 노조의 ‘사회적 책임(social responsibility)’을 보여줌으로써 긍정적으로 대응하였다. 그 결과 산업갈등이 급속히 감소하였으며, 이러한 산업평화의 진전은 모든 경제주체들에게 경제회복과 실업문제의 해결을 위하여 매우 긍정적인 변화로 받아들여졌다(Kjellberg, 1998, pp.74~77). 이렇듯 자율규제와 그에 따른 산업평화, 그리고 그에 대한 호의적인 사회적 평가와 경제적 조건의 개선으로 말미암아 전국수준의 노동조합연맹인 LO의 영향력은 1940년대에 더욱 확대되었다.

사회민주당의 장기 집권으로 말미암아 사용자들은 직접적으로 ‘부르주아 정당들(bourgeois bloc)’을 지원하거나 사회민주당 정권에 대하여 정치적으로 도전하기보다는 정부기구와 각종 위원회에 참여하고 비정치적 전문가집단을 이용하여 정부정책에 대한 영향력을 확대하는 비정치적이며 비공식적인 수단을 통하여 사회민주당과의 관계를 순화시키면서 그들의 의견을 전달하였다.

### (3) 사용자단체의 강한 규제력

1938년의 기본협약과 그 후 노동운동의 집중화와 LO의 위상강화, 그리고 약 30여 년 동안 노사간 중앙교섭은 공개적인 정부개입을 성공적으로 저지하였으며, 또한 중앙교섭의 지속은 LO로 하여금 ‘연대임금정책(solidaristic wage policy)’를 실시할 수 있는 환경을 조성하였다. 그러나 이러한 중앙교섭의 정착과 제도화는 작업장 노동규율의 해이문제를 해결하고, SAF 소속기업들의 노조들에 대한 교섭력을 강화하고, 동시에 기업들 사이의 협조관계를 확대하고자 시도하였던 사용자들에 의하여 주도된 것이다.

스웨덴은 다른 유럽 국가들에 비하여 뒤늦게 산업화를 시작하였으며, 1880년대부터 성장하기 시작한 노동운동에 대응하여 1902년에 전국적 수준의 사용자단체연맹인 SAF가 조직되었다. 노동운동의 성장은 사용자들로 하여금 그들의 교섭력을 강화시킬 수 있는 집중화된 조직을 결성할 필요성을 인식시켰으며, 그 결과 소속 기업들에 대하여 광범위한 규제력을 갖는 SAF가 조직되었다. 1902년 사민당과 노동조합의 주도로 보통·평등 선거권을 요구하는 총파업이 발생하자 사용자들이 이에 대응하기 위하여 전국적인 수준의 사용자단체를 조직한 것이다. 스웨덴의 사용자단체는 스웨덴의 노동조합조직과 마찬가지로 잘 조직되어 있다. 4개의 사용자단체연맹이 있으며, 민간부문에 하나 그리고 공공부문에 3개의 사용자단체연맹이 있다. SAF는 민간부문의 4만1천 개 이상의 기업이 가입한 38개의 부문별 사용자단체를 대표한다. SAF 회원기업들은 약 130만 명의 근로자 - 민간부문 노동력의 약 1/3 - 를 고용하고 있다(Hammarstrom and Nilsson, 1998; Visser, 1996). SAF는 다른 서유럽 국가들의 사용자단체와 비교해볼 때 가입률과 권한의 수준이 매우 높은 조직이다. SAF는 노사분규 시 소속기업들의 공장폐쇄(lockout)의 권한을 갖고 있으며, 노사분규에 대비한 기금(dispute fund)을 조성하였다. SAF결정에 순응하기만 하면 노사분쟁에 따른 기업 손실을 SAF이 기금이 보전해주었다. LO가 산하의 노동조합의 파업에 대한 통제권을 실질적으로 확보하기(1941년) 이전에 SAF는 산하의 산업별·부문별 사용자단체의 직장폐쇄에 대한 통제권을 확립하였다(Visser, 1996, pp.186~188). 스웨덴의 사용자들은 SAF를 중심으로 강한 결속력을 보이고 있다. 사용자들은 강력한 규제력을 갖는 SAF를 통하여 LO와의 중앙교섭을 정착시킴으로써 개별 사업장내에서의 노동운동을 억제할 수 있었으며, 노동조합에 대한 교섭력을 강화시키고, 동시에 사용자간의 임금인상경쟁을 제한할 수 있었다(최성수, 1998).

#### (4) LO의 연대임금정책

스웨덴 경제의 수출의존적 특성으로 인하여 임금수준은 국제경쟁력을 유지할 수 있는 범위에서 자제되어야 했다. 수출부문의 임금수준은 국제경쟁력의 관점에서 결정되어야 했으며, 국내시장만을 대상으로 하는 부문의 임금수준도 수출부문의 수준에 연계되어야 했다. LO는 수출부문과 내수부문의 임금격차가 장기적으로 노동운동의 연대를 약화시키는 물론 스웨덴의 수출경쟁력을 약화시키는 원인으로 작용할 것임을 인식하고, 기업의 이윤과 관계없이 동일노동, 동일임금을 지급하는 연대임금정책(solidarity wage policy)을 추진했다.

연대임금정책은 기업의 지불능력과 관계없이 동일한 직무에 대해서 균등한 임금을 지급하게 함으로써 임금과 기업 이윤과의 관계를 차단시켰고 저임금부문의 임금상승을 우선했기 때문에 부문간, 부문내 임금격차를 축소시켰다. 노조의 임금 자제(wage restraint)가 가능했던 이유 중의 하나는 직접임금의 역할을 복지국가의 공공서비스 공급과 연금제도, 가족 수당, 의료보험, 주택보조금, 질병수당 등 이전지출 형태의 사회적 간접임금으로 보충할 수 있었기 때문이다. 결국 연대임금정책이 기업이윤과 임금과의 관계를 차단시켰으므로 노사 당사자간의 직접적인 분배 갈등을 최소화하는 대신, 복지국가는 노사간 분배 문제를 국가의 복지제도라는 틀 속에서 끌어들이 사회적 재분배 문제로 전환시켰으므로 국가적 차원의 계급타협을 용이하게 했다(원창희·조영철, 1997, pp.276~280). 노조의 연대주의적 임금정책은 마치 정부의 소득정책의 한 부분과도 같은 기능을 수행하였으며, 이미 임금수준이 높은 수출부문 기업들의 상대적으로 낮은 수준의 임금상승 유지와 저임금부문 기업들의 높은 임금상승으로 경제의 구조조정을 촉진하였다 (Kjellberg, 1998).

#### 2. 스웨덴 경제의 침체와 노사관계의 변화

1970년대 초까지 스웨덴이 고도의 경제성장과 지속적인 산업평화를 누린 기간에 노사간 합의에 기초하는 스웨덴 모델이 잘 기능하였으나 '70년대 중반부터 스웨덴의 노사관계는 스웨덴 모델의 존속 여부가 의심받을 정도로 근본적인 변화를 겪고 있다. 복지정책의 확대에 말미암아 재정적자가 심화되었고, 생산직 노동자의 비중이 감소하고 사무직 노동자와 공공부문 노동자의 비중이 증가하면서 노동운동의 결속력이 약화되었으며, 노동조합측의 보다 급진적인 야심과 그에 대한 사용자측의 강한 반발로 인한 노사간의 대립 심화, 비사회주의 정권의 집권, 사용자측의 시장경제에 입각한 전략 등으로 스웨덴 모델의 물질적·정치적 기반이 약화되고 있다. 특히



경제활동의 급격한 국제화는 고용구조와 노사간 권력관계에 근본적인 변화를 일으켰다. 그 결과 사용자들은 1983년 이후에 스웨덴 모델의 핵심적인 제도인 중앙교섭체제의 분권화를 시도하였으며, 교섭구조의 분권화를 통한 보다 탄력적인 근로시간제의 운용, 이윤분배제 및 성과급제의 도입 등을 추진하고 있다. 업종별, 산업별, 그리고 개별 기업 수준에서의 단체교섭이 증가함에 따라 중앙교섭에 의한 협약은 일반적 지표를 제시하는 수준으로 그 기능이 후퇴하였다.

### (1) 복지부담의 증가와 경제의 글로벌화

스웨덴 경제가 1950년대~60년대에 달성한 성장과 분배에 대한 높은 경제적 성과 때문에 스웨덴 모델은 노사간의 강력한 중앙합의와 고도의 사회복지를 통한 사회적 합의주의의 성공적 모델로 인식되어 왔다. 그러나 경제성장과 더불어 시작된 복지국가의 급속한 팽창으로 말미암아 긴장이 나타나기 시작하였다. 복지국가는 노사타협과 함께 소위 ‘스웨덴 모델’의 대표적인 특성이다. 과도한 복지정책의 지속으로 말미암아 결국 생산성향상이 복지지출증가를 따라가지 못하는 상황에 도달하였다(Kjellberg, 1998). 1980년대 이후 경제활동의 글로벌화가 과도한 복지부담의 문제점이 더욱 악화시키면서 경제 침체(경제성장의 둔화, 인플레이션, 높은 실업률, 재정적자 확대)가 지속되자 스웨덴 모델의 주요 특성인 ‘노사단체간의 중앙합의’와 그에 기초한 ‘고도의 복지혜택’이 부정적인 평가를 받고 있으며 국내적으로도 스웨덴 모델에 대한 정치적 지지가 철회되고 있다.

특히 소수의 수출대기업에 의존하는 스웨덴 경제의 특성으로 말미암아 경제활동의 글로벌화와 유럽통합은 스웨덴 모델의 침체를 재촉하는 주요한 요인으로 작용하면서 ‘코포라티즘적 대표체계(corporatist representation)’의 역할과 위상을 약화시키고 있다. 1996년 현재 유럽의 500대 기업(자산기준: by capitalization) 중 스웨덴 기업이 32개이다. 스웨덴은 8.8백만의 적은 인구에도 불구하고 상대적으로 많은 수의 거대한 다국적기업들을 갖고 있다. 스웨덴의 다국적기업들은 수출과 해외생산을 이용하여 세계적인 대기업으로 성장하였다. 이들 기업의 상당수는 스웨덴 국내 보다 해외에서 많은 노동자를 고용하며, 최근에는 해외투자가 폭발적으로 증가하고 있다. 이처럼 상대적으로 작은 국가인 스웨덴의 주요 기업들이 기업규모와 국제화의 정도에 있어서는 세계적인 다국적기업으로 성장함으로써 해외시장 지향성이 강한 스웨덴의 경제성장이 스웨덴 국내에서는 이들 대기업들의 고용비율의 상대적 감소로 이어지는 결과를 가져왔다. 해외시장에서 경쟁하는 스웨덴 다국적기업들에 고용된 국내노동력이 1963년에는 스웨덴 전체노동력(total number of working hours)의 30%

에 달했으나 1992년에는 18%로 감소하였다. 과거 수십 년 동안 사회민주당은 해외 시장 지향의 대기업들을 경제성장의 견인차로 선호하고 지원하였다(Kjellberg, 1998). 1990년 초반까지 낮은 실업률(1989년의 최저점 1.5%, 당시 OECD회원국의 평균실업률은 8.3%)은 스웨덴 노동시장의 특징이었으나, 1991년 이후로 실업률이 급격히 증가하여 1993년 8.2%에 이르렀다(1995년 7.7%로 감소). 스웨덴 경제에서 이미 지배적인 위치를 차지하고 있던 거대다국적기업들의 비중 증대로 말미암아 완전고용을 지향하는 스웨덴의 노동시장정책이 더 이상의 유효성을 보장할 수 없음이 분명해졌다. 또한 1980년대 중반부터 자본 수출입에 대한 정부규제가 완화되기 시작하자 해외 자본투자는 급속히 증대했고 국내투자 전략에 기초한 노사간 계급타협을 근본적으로 뒤흔들었다. 스웨덴의 수출·수입이 1945년에 산업생산의 20%정도를 차지했으나 1950년대 중반부터 꾸준히 상승하여 1980년에는 55%를 차지하게 되었다. 수출의 비중이 증가하면서 수출 거대기업들은 내수부양정책에 불만을 나타내기 시작하였고, 그 동안 내수창출의 주요 원천이었던 복지제도에 대해서도 비판적 태도를 취하기 시작했다(Pontusson, 1994; 원창희·조영철, 1997). 결국 스웨덴 다국적기업들의 성장과 스웨덴경제의 글로벌화는 점점 전국수준의 노사단체간의 중앙교섭의 역할과 기능을 제한하고 있다. 임금교섭구조의 분권화 증가와 산업차원의 교섭력을 갖는 노동조합연맹의 존재로 말미암아 국가의 조정기능이 점점 필요해 지고 있으며, 새로운 경제환경과 노사관계의 변화에 적응하기 위한 노동관련법에 대한 요구도 증가하고 있다.

## (2) 노동의 분화와 LO의 약화

복지국가의 일반적인 특성인 공공부분의 확대에 말미암아 전국적 수준의 노동조합연맹인 LO와 전국적 수준의 사용자단체연맹인 SAF간의 중앙교섭의 역할이 약화되고 있다. 복지정책의 강화로 인하여 확대된 공공부분의 화이트칼라 노동자의 증가는 공공부문 노동조합과 사무직 노동조합의 위상과 역할을 강화시키면서 기존의 생산직 중심의 LO의 독점력을 약화시켰다. LO와 SAF간의 중앙임금교섭의 영향을 받지 않는 공공부문 노동자의 수가 급증하고 있다. 전체노동력의 약 39%가 공공부문 노동자이다(1995년). 또한 LO와 SAF의 중앙교섭에서의 중추적 역할은 사무직노동자의 증가로 인하여 더욱 약화되고 있다. 사무직노동자와 육체노동자의 분리는 스웨덴 노동조합의 구조적 특징이다. LO에 가입되어 있는 대부분의 전국적 수준의 노동조합은 생산직 노동자들로 구성된 노동조합이다. TCO(the Swedish Confederation of Professional Employees, 1944년에 조직)와 SACO(the Swedish

Confederation of Professional Associations, 1947년에 조직)는 사무직 노동자들로만 구성된 노동조합연맹이다. 1996년에 공공부문의 80만 명을 포함한 약 180만 명의 노동자가 LO에 소속되어 있으며, TCO에는 약 112만 명, SACO에는 약 31만 명이 소속되어 있다. 점점 그 비중이 증가하는 사무직 노동자들은 생산직 노동자 중심의 LO의 독점적 혹은 특권적 지위에 대한 지지를 철회하면서 그들만의 이해관계를 대변하는 TCO와 SACO를 중심으로 모여들었다. 전부터 LO와 SAF간의 중앙교섭에 참여하지 않았던 LO내의 공공부문 노동조합들이 LO내에서 차지하는 비중이 점점 증가하여 1977년에는 공공부문 노동조합인 Muncipal Workers' Union(Kommunal)이 과거 가장 규모가 큰 노동조합이었던 금속기계산업의 노동조합인 Metall을 제치고 LO내에서 가장 규모가 큰 노동조합이 되었다.

결과적으로 전체 노동자들 중에서 LO와 SAF간의 중앙임금협상의 규제를 받는 노동자들의 비중이 감소하면서 강력한 교섭력을 갖춘 새로운 형태의 임금교섭단위인 교섭카르텔(bargaining cartel)들이 출현하였다. 교섭카르텔은 상대적으로 동일한 이해관계를 갖는 노동조합들의 교섭업무를 수행하기 위한 전국적 수준의 노동조합들의 연맹이다. 1973년에 TCO와 SACO소속 노동조합들이 교섭카르텔인 PTK를 만들어 SAF와의 교섭을 시작하였다. 공공부문에서의 강력한 집중화된 교섭구조를 구축하려는 스웨덴 정부의 노력에도 불구하고 새로운 노동조합들과 교섭카르텔들의 출현으로 말미암아 공공부문의 교섭구조는 더욱 복잡해졌다.

이렇게 새로이 조직된 공공부문 사무직 노동조합들과 교섭카르텔들은 매우 공세적인 전략을 채택하였다. 1980년대에 LO와 TCO의 공공부문 노동조합들은 임금교섭에서 매우 높은 임금인상률을 요구하였으며, 공공부문 노동조합들의 높은 임금인상요구는 LO의 임금인상요구 수준을 상승시키는 압력으로 작용하면서 심각한 노사갈등을 초래하였다. 그리고 이러한 경향은 노동조합조직의 전체적인 구조를 변화시켰다. 우선 사무직 노동자와 공공부문 노동조합의 집중화를 강화시켰으나 반면에 전체 노동조합조직의 균열을 가져왔다. 즉 과거에 전국의 노동조합조직을 강력하게 통제하던 LO의 영향력이 급속히 쇠퇴하고 노동조합의 전국조직이 민간부문 생산직 노동자 중심의 LO, 민간부문 사무직 노동자 중심의 PTK, 그리고 LO와 TCO의 공공부문 노동조합의 3 블럭으로 분리되었다.

노동조합전국조직의 3 블럭간의 증가하는 임금격차는 결국 LO의 임금정책, 즉 '임금억제(wage restraint)'와 '사회적 책임(social responsibility)'의 집행에 부정적 영향을 미쳤다. 점점 많은 노동조합들이 보다 적극적으로 높은 임금인상을 요구함에 따라 LO도 어쩔 수 없이 그들의 임금인상요구 수준을 점점 상승시킬 수밖에 없었으며 노동운동 내에서의 LO와 SAF의 주도적 위치에 의존하였던 연대임금정책도

소득정책(income policy)의 주요 수단으로서의 그 유효성을 상실하게 되었다. 경제 성장률의 감소와 동시에 진행된 노동조합 블록간의 임금경쟁 격화는 노동조합 블록간의 관계를 악화시키면서 주요 사회·경제 세력으로서의 노동의 교섭력을 약화시키고 있다.

### 3. 교섭구조의 분권화

1950년대 초반 노동조합들에게 중앙교섭구조를 수용할 것을 요구하였던 사용자들이 1980년대 초반부터는 중앙교섭구조가 사용자들이 기대하였던 기능을 더 이상 수행할 수 없게 됨에 따라 과거와는 정반대로 이미 구축된 중앙교섭구조를 약화시키려 시도하기 시작하였다(Martin 1995). 스웨덴의 사용자단체가 기존의 중앙교섭을 기피하고 분권화된 교섭 (decentralized bargaining)을 선호하게 된 구조적 원인들을 살펴보면, 우선 경제활동의 국제화와 생산조직의 변화가 기업경영의 유연성을 요구하였고 이를 위해서는 기업별 단체교섭(company bargaining), 심지어는 개인별 교섭(individual bargaining)이 필요하게 되었기 때문이다. 또한 전국적 수준의 단체교섭에서 결정된 임금과 실제로 기업수준에서 지불하여야 하는 임금과의 격차가 지나치게 확대되어 전국적 수준의 임금결정이 의미를 상실하였기 때문이다(Visser, 1996). 노사단체연맹간의 중앙임금교섭의 결과가 임금인상의 상한선을 규정하는 역할을 수행하지 못하고 오히려 임금인상의 하한선을 제시하는 기능을 갖게 된 것이다. 전국수준의 노사단체연맹간의 중앙임금교섭에서 제시된 임금인상수준을 기초로 각 산업과 개별 사업장에서 다시 추가로 임금부상(wage drift)이 더해지는 경향이 강화되었으며, 이러한 경향으로 말미암아 스웨덴 산업의 국제경쟁력이 위협받고 있다. 소위 ‘보충조항(compensation clauses)’과 저임금집단의 강력한 임금상승 요구로 말미암아 수익성이 좋은 수출부문의 ‘임금부상(wage drift)’ 비율이 수익성이 그만큼 좋지 않은 다른 부문에까지 확대되었으며, 사용자들이 숙련인력의 충원과 이탈방지를 위하여 임금수준을 인센티브 수단으로 사용할 수 있는 여지를 축소하였다. 1956년부터 1982년까지 SAF와 LO간의 중앙교섭기간에 민간부문 생산직 노동자의 ‘임금인상분(wage increases)’ 중에서 거의 50%가 중앙교섭의 결과가 아닌 개별 산업과 사업장에서 이루어진 추가적인 ‘임금부상(wage drift)’에 의하여 이루어졌다(Edin and Holmlund, 1992).

노동조합의 급진적인 산업민주주의(industrial democracy) 요구도 사용자단체의 교섭구조 분권화 전략을 재촉하는 요인으로 작용하였다. 1960년대 후반과 1970년대 초반에 걸쳐서 급격한 산업 및 고용구조의 변화, 상대적으로 작업장 수준에서의 참

여수준이 약한 스웨덴 노조의 특성, 그리고 노동강도의 강화 등이 현장노동자들의 불만을 불러일으켰다. 더욱이 연대임금정책은 전통적으로 고임금부문의 노동자들에게는 매우 불리한 정책이었다. 이러한 여러 요인들이 노동운동을 급진화시켰으며 노동자의 소요 및 파업을 증가시켰다. 그 결과 1960년대 말부터 노동조합이 점점 급진적인 경제정책 및 산업민주주의를 요구함에 따라 사용자측과의 갈등이 증가하였으며 ‘사업장에서의 공동결정법’을 비롯한 새로운 노동관련법률이 도입되었다. 사용자들은 이러한 새로운 법률들이 비능률과 고비용을 초래하고 기업의 의사결정을 제한한다고 비판하였으며, 노사관계의 개혁은 노동조합의 위상 강화보다는 개별 근로자들의 참여를 촉진하는 방향으로 이루어져야 한다고 주장하였다. 1976년 44년 동안의 집권하였던 사회민주당이 밀려나고 1977년 경제위기가 심각해지자 사용자측은 노동조합의 요구에 더욱 분명히 반대하였다. 1980년에 스웨덴 역사상 최대의 노동쟁의가 발생하였다. 노동조합이 산업민주주의를 주장하면서 그들의 정치적 동맹 세력인 사회민주당 정부에게 사용자들이 수용하기 곤란한 정책을 채택하도록 압력을 가하였다. 사용자측은 노동력의 80%에 대한 직장폐쇄를 단행하여 이에 대응하였으며 파업은 2주만에 조정안에 기초하여 해결되었다. 1980년의 노동쟁의는 사용자들이 ‘단체교섭구조 분권화’의 필요성을 더욱 강하게 인식하는 계기가 되었다. 사용자들은 직장폐쇄와 같은 전술이 중앙집중적인 교섭구조 하에서는 노동조합에 대항할 수 있는 효과적인 수단이 될 수 없음에 따라 사용자들의 입지가 좁아져 왔다고 판단하고 중앙집중적인 교섭구조를 분권화시키기로 결정하였다(Hammarstrom and Nilsson, 1998; Visser, 1996). 노동측 전략의 급진화는 사용자측의 전투적인 대응을 초래하였으며, 1990년대에 사용자들은 코포라티즘적 대표체계(corporatist representation)에서 철수하였다. 그 결과 전국적 수준의 산업별 노동조합과 산업별 사용자단체와의 교섭이 노동조합연맹인 LO와 사용자단체연맹인 SAF간의 중앙단위의 협약을 점차로 대체하고 있다. 현재는 주요 산업별 노동조합의 동의를 없으면 어떠한 중앙합의도 가능하지 않다.

또한 노동의 분화로 말미암아 LO의 영향력이 감소된 것과 마찬가지로 사용자간의 이해관계 다양화로 말미암아 SAF의 영향력도 약화됨으로써 중앙교섭의 기반이 쇠퇴하고 있다. 민간부문의 사용자단체연맹인 SAF는 산업화초기 시기에는 노동조합에 대항하기 위한 공장폐쇄 전략을 조정할 수 있었으며, 1950년대에는 성공적으로 노동조합전국연맹인 LO와의 전국적 수준의 협약(central negotiations)을 체결하고 이의 실시를 보장함으로써 사회적 합의주의 체제(bargained corporatism)를 지지하고 이를 유지할 수 있었다. 그러나 SAF는 1983년에 영향력 있는 소속 사용자단체인 VF가 탈퇴함에 따라 그 지위가 약화되기 시작하였다(Visser, 1996). 탈퇴한

VF와 그 상대 노동조합들이 중앙교섭의 밖에서 단체협약을 체결하였으며 점차적으로 다른 사용자단체와 노동조합들도 이러한 추세를 따르고 있다. 1990년에 SAF는 더 이상 LO와의 임금교섭에는 참가하지 않겠다고 결정함으로써 마침내 전국적 수준의 사회협약 담당자로서의 역할을 상실하였다. 또한 1970년대 이후 북부 스웨덴의 광산산업, 은행산업, 출판산업 등에서 독립적인 사용자단체들이 조직되어 SAF의 영향력을 잠식하였으며 최근에는 수출산업과 내수산업, 그리고 대기업과 중소기업 사이의 이해관계 충돌로 인하여 SAF 내의 산업간·기업간의 갈등이 증가하고 있다(Hammarstrom and Nilsson, 1998; Visser, 1996). 그 결과 사용자들은 교섭구조의 분권화를 개별 사업장 수준과 지방 수준에서 보다 많은 유연성을 확보하기 위한 수단으로 인식하게 되었다. 물론 작업장 수준의 교섭은 스웨덴 노사관계에서 이미 오랫동안 매우 중요한 역할을 수행하여 왔다. 그러나 과거에는 작업장 수준에서 이루어지는 노사교섭의 역할은 어디까지나 노사단체연맹의 중앙교섭체제의 틀 내에서 수행되었을 뿐이었다.

그리고 연대임금정책으로 말미암은 임금격차의 축소는 사용자들이 임금수준을 생산성 향상의 수단으로 사용할 수 있는 여지를 감소시켰으며 새로운 작업조직 및 생산기술의 필요성과 노동력운용의 유연성이 점점 더욱 요구되는 시장상황에서 사용자들의 대처능력을 심각하게 제한하였다(Pontusson and Swenson 1996). 그러나 실질적으로 분권화된 임금교섭체제를 확립하는 과정은 결코 순탄하지 않았다. 우선 사용자들은 노동조합연맹과 사회민주당 정부의 저항에 부딪쳤으며 사용자들 내부에서도 서로간의 이해관계와 교섭구조 분권화의 최종적인 목표가 조정되지 못하였다. 사용자들의 핵심적인 관심사인 임금억제를 위한 교섭구조의 분권화 전략은 현실적으로는 사용자들간의 어느 정도의 집중화된 임금결정장치의 존재를 전제로 하였다. 따라서 사용자들이 공식적으로 주장하는 임금교섭구조의 완전한 분권화는 스웨덴과 같이 높은 노조조직률과 낮은 실업률(1990년대 초반까지)의 경제환경 하에서는 사용자들의 실제적인 목표인 임금억제를 위한 충분한 전략이 아니라는 사실 또한 부정할 수 없었다. 또한 이러한 공통의 환경적 요인들 이외에도 사용자들간의 이해관계 불일치가 임금교섭구조의 분권화 전략에 혼선을 초래하였다. 즉 수출비중이 높은 산업과 국내시장에서 주로 활동하는 산업간의 이해관계 충돌이었다. 수출비중이 높은 기업들의 대표적인 사용자단체중의 하나인 VF와 국내시장만을 상대하는 유통업체간의 이해관계 차이가 대표적인 경우이다(de Geer 1992; Pontusson and Swenson 1996). 실제로 대부분의 사용자단체들은 임금교섭구조의 완전한 분권화보다는 일정 정도 조정이 가능한 임금교섭구조를 선호하였다. 이러한 경향은 1988년에 분권화된 임금교섭구조하에서도 과도한 임금인상을 허용할 수밖에 없는 상황이

발생하자 더욱 강화되었다. 결과적으로 사용자들은 임금교섭구조의 분권화를 지향하는 기본적인 전략을 바탕으로 매년의 상황에 따라 그 구체적인 방법론을 조정하면서 중앙교섭과 분권화된 교섭을 적절히 병행하는 소위 ‘지그재그 전략(zigzag path)’을 채택하였다.

사용자들의 이해관계가 그들의 시장상황에 따라서 상이하듯이 노동조합의 이해관계 또한 다양하다. 수출부문의 노동조합들은 사무직 노동자와 생산직 노동자의 구분이 없이 모두 수출부문의 사용자들이 갖고 있는 문제의식과 이해관계를 상당부분 공유하고 있다(Iversen, 1996). 수출부문 노동조합들은 임금교섭구조의 분권화가 보다 유연한 임금체계와 생산체계의 구축을 통한 해당 기업들의 국제경쟁력 강화에 매우 필요하다고 인식하였다. 그러한 관점에서 민간부문에서 가장 큰 노동조합인 Metall은 사용자단체인 VF의 교섭구조 분권화 전략을 지지하였다. 중앙교섭은 숙련노동자(skilled workers)와 하위 사무직 노동자(lower-level white collar workers)간의 임금격차를 확대하였으며 이러한 경향으로 말미암아 결국 많은 숙련노동자들이 그들에게 좀더 유리한 계약을 체결하기 위하여 Metall을 탈퇴하고 TCO산하 노동조합인 SIF에 가입하였다. 또한 Metall 소속 노동자들은 국내시장에서 보호받고 있는 산업부문의 노동자들에게 유리한 ‘보충조항(compensation clauses)’에 대하여 강력하게 반대하였으며 Metall 소속 노동자들의 생산성향상과 임금부상(wage drift)으로부터 다른 부문의 노동자들이 혜택을 받고 있는 현상을 인정할 수 없었다.

교섭구조의 점진적인 분권화 과정은 몇 단계로 나누어 볼 수 있다. 첫째 단계는 기존의 노사관계의 삼층구조(three-tier system)가 노사단체연맹간의 전국수준의 중앙교섭이 제거되면서 이층구조(two-tier system)로 바뀌었다. 둘째 단계는 전국수준의 단체협약의 내용에서 점차로 구체적인 규정들이 제외되고 임금규정도 전국수준의 단체협약에 포함되지 않고 기업(companies)들과 작업장 노동위원회(union workplace organizations)들간의 지역협약(local agreements)으로 대체되었다. 셋째 단계는 이러한 경향들로 말미암아 작업장 수준에서 새로운 임금체계가 나타나기 시작하였으며 새로운 임금체계와 새로운 유형의 작업조직의 출현은 생산성향상과 노동의 유연성 및 질 제고를 위하여 조정되었다. 생산직 노동자(manual workers)들도 사무직 노동자들의 경우와 마찬가지로 점차로 업무의 내용과 개인적 성취에 따라서 임금을 지급받게 되었다. 이익분배제(profit-sharing bonuses)와 다양한 형태의 임금체계가 노동자들의 생산성향상과 숙련노동자의 유인 수단으로 확대되었다. 1990년대 초반에 민간부문의 생산직 노동자의 1/8과 사무직 노동자의 1/7이 이익분배제의 적용을 받았으며, 작업장 수준에서의 다양한 임금체계의 급격한 도입은 사용자들의 교섭구조 분권화 전략의 핵심적이며 성공적인 수단이 되었다.

그러나 1990년대 동안에 노동조합의 반대로 말미암아 기존의 중앙교섭의 관행이 완전히 분권화 되지는 않았으며 가까운 장래에 그러한 변화가 진행될 것으로도 보이지 않는다. 실제로 1990년대 전반부의 단체교섭은 기존의 '삼자교섭구조(tripartite negotiations)'의 틀 내에서 고도로 조정되는 모습을 보여주었다. 그러나 제한된 범위에서나마 과거와 같이 강제력을 갖춘 노사간의 협약의 체결과 집행의 보장은 더 이상 기대하기 어려울 것으로 보인다. 1990년대 초반에 경기침체의 영향으로 과거와는 달리 정부가 주도하여 노사정 삼자간의 새로운 중앙협의(tripartite recentralization)를 시도하였으나 기존의 중앙협의와는 달리 노동조합연맹과 사용자단체연맹이 모두 직접 참여하지 않음으로써 그 역할과 위상이 매우 취약해졌음을 보여주었다.



## 4장. 영국의 사회계약과 신자유주의적 노사관계 개혁

영국은 1970년대 경제위기가 심화되면서 사회계약을 시도하였다. 1975년 IMF의 구제금융을 계기로 노사정은 일련의 임금안정 협약을 체결하였으나 개별 사업장 및 산업별 노조를 통제하지 못했던 노동조합연맹의 정책변화로 인하여 실패하였으며, 보수당 정부의 집권으로 사회적 합의주의는 해체되고 신자유주의적 구조조정으로 전환되었다.

### 1. 경제위기와 노동당 정부의 사회계약

#### (1) 집단적 자율주의 노사관계

영국은 1970년대 말까지 ‘집단적 자율주의(voluntarism 또는 collective laissez-faire)’ 노사관계, 자유방임주의적 노사관계 또는 불개입주의 노사관계 전통을 유지하였다. ‘집단적 자율주의’의 전통 하에서 근로조건의 결정 등 고용관계 규율은 국가가 제정한 법률의 규제를 받는 것이 아니라 거의 전적으로 노사의 자율적인 단체교섭 또는 고용계약에 의해서 결정되었다. 정부는 노사간의 문제에 개입하기보다는 노사의 자율적인 선택인 단체교섭에 노사문제를 맡기는 것이 보다 합리적이고 바람직하다는 신념이 노사는 물론 정부와 언론을 비롯한 지식인층에서도 지배적이었다. 즉 정부는 법률이나 어떠한 다른 정책수단을 통한 노사관계에 대한 개입을 시도하지 않음으로써 노사관계와 관련된 법적인 규제가 거의 없는 불간섭주의를 견지하였다. 정부는 노사간의 단체교섭 결과를 보장하기 위해 정부의 노동시장에 대한 정책적 개입을 최소화하였다. 특히 1970년대까지 영국의 노동조합에 관한 대표적인 법률인 ‘노사분규법(trade disputes act)’은 노사분규로 인하여 발생한 손실에 대한 노동조합의 책임을 면제하는 규정을 포함하여 노동조합의 파업에 대하여 실질적인 면책권을 부여함으로써 노사자율을 완벽하게 보장하였다.

영국 노동조합의 이념과 정책도 영국의 자율주의 노사관계를 강화하는 배경이 되었다. 영국의 노동운동은 19세기 이래로 과격한 이념적인 지향을 보이지 않고 그 자신을 체제내의 세력으로 인식하였으며, 다른 서구의 노동조합들에 비하여 보다 온건한 실용주의 노선을 택하여 왔다. 그 결과 정부와 자본 모두 노동조합을 강하게 규제하여야 할 필요성을 크게 인식하지 않았으며, 오히려 자율적인 선택이 허용되는 분위기 하에서 이루어지는 노사관계가 노동조합의 온건화와 노사관계의 안정

에 유리하다는 판단을 공유하게 되었다. 특히 산업혁명의 출발지이며 산업화의 선두주자인 영국의 사용자들은 노동조합의 온건한 주장을 수용할 만한 지불능력을 갖고 있었으며, 영국의 정치체제 또한 가장 앞선 민주화된 의회주의로 인하여 노동조합의 주장이 제한적이거나 정책과정에 투입될 수 있는 여지를 마련하였다. 그 결과 영국의 노동조합은 서구 산업국가들 중에서 가장 먼저 노동조합의 권리를 정부와 사용자들로부터 인정받았으며, 정부와 사용자들은 안정적인 경제성장과 사회통합을 위하여 노동조합을 인정하는데 다른 서구 국가들과는 달리 두려움을 갖지 않았다. 즉 노동운동이 성장하던 19세기에 노동조합의 온건한 이념 및 정책과 그 당시 세계 최강국가로서의 영국의 경제적 능력, 그리고 민주주적 토양으로 인한 정치적 성숙성 등이 노사자율의 노사관계 전통을 형성시키고 강화시켰다. 자율주의 노사관계 전통은 영국의 경제·사회적 자신감이 여전히 지속되었던 20세기 전반기는 물론 제2차 세계대전 기간과 그 이후에도 상당기간 유지되었다.

특히 제2차 세계대전 중에 정부는 노사자율과 단체교섭을 존중하는 기존의 노사관계에 기초하여 전시경제를 운영하였으며, 전쟁의 승리는 노동자, 노동조합, 그리고 노사자율 전통의 승리라고 인식되었다. ‘노동자의 전쟁(war of worker)’이라고 불릴 정도로 온 국민이 총동원된 제2차 세계대전을 겪으면서 노동조합은 가장 효율적이고 협조적인 조직으로서 국가 조직과 하나가 되어 움직였으며, 이 과정에서 가장 강력한 정치적 압력집단으로 성장하였다. 또한 2차 세계대전 후에도 영국의 노동조합운동은 과거의 온건노선에서 크게 벗어나지 않았고 이것이 정부의 노사자율 전통과 단체교섭에 대한 존중을 유도하였으며, 정부와 사용자, 정치지도자, 그리고 일반적인 여론도 기존의 자율주의 노사관계를 근본적인 개혁하여야 할 필요성을 느끼지 못했다(이우현·정주현, 1997, pp.142~171; 임무송, 1997, pp.11~43).

## (2) 노동당 정부의 ‘도너번 보고서’와 보수당 정부의 ‘조용한 혁명’

제2차 세계대전 이후 집권한 노동당은 ‘복지국가(welfare state)’와 ‘완전고용(full-employment)’을 정부의 최우선 과제로 선언하였으며 이는 그후 1970년대 말까지 노동당과 보수당 모두가 국가목표로 수용하였다. 그러나 전쟁으로 심각하게 훼손된 경제에 다시 정부의 복지국가 정책이 요구하는 거대한 재정수요가 부담을 주면서 1960년대 중반부터 인플레이션을 악화시켰으며, 정부의 완전고용 정책도 노동조합으로 하여금 생산성 향상을 통한 임금인상 보다는 정치적 교섭을 통한 임금인상에 의존하게 만들었다. 1950년대 중반부터 GDP성장률의 둔화, 노동생산성 증가율의 둔화, 그리고 노동비용의 높은 증가율 등은 산업경쟁력의 하락을 가져왔다.

또한 개별 기업 수준의 자율적인 노조조직의 세력이 강화되면서 기업별 임금의 경쟁적인 상승은 높은 물가상승의 주원인으로 인식되었다. 노조들간의 경쟁적인 임금상승이 급격하고도 지속적인 물가상승을 야기시키고, 이러한 지속적인 물가상승이 역으로 노조들간의 경쟁적인 임금상승경쟁을 부추 킨다는 비난이 증가하였다(이우현·정주현, 1997). 결국 정부는 건전한 경제성장을 위해서는 노사관계의 안정이 필요하며, 노사관계의 안정을 위해서는 정부의 개입을 부정하는 자율주의적 노사관계 전통의 개혁이 필요하다는 인식을 갖게 되었으며, 일반여론도 경제환경의 악화에도 불구하고 노조의 잦은 파업과 임금인상 요구에 대응하기 위해서는 정부가 정책이나 법률을 통해서 노사관계에 개입하여야 한다는 보수적인 인식이 확산되었다.

1960년대 중반 이후부터 파업의 증가와 임금인플레이 등 집단적 자율주의 노사관계의 모순이 심화되자 노동당 정부와 의회는 1968년 ‘도너번 보고서(Donovan Report)’를 작성하여 노사관계의 개혁을 시도하였다. 영국의 노사교섭구조는 산업이나 지역 수준과 개별 작업장 수준의 이중의 구조를 갖고 있다. 작업장 수준의 노동조합은 산업별 혹은 지역별 교섭의 통제를 받지 않으며, 자율적인 전통으로 인하여 작업장 수준의 문제로 인한 분규발생의 빈도가 대단히 높은 편이었다. ‘도너번 보고서’는 노사분규를 줄이기 위해서는 작업장 수준의 교섭구조를 개혁해야 한다고 주장하였다(Hepple and Fredman, 1986). 그러나 당시에 작업장 수준의 노동조합은 그들의 권한이 약화되는 개혁을 거부하였고, 사용자조차도 정부의 개입이 없는 기존의 자율주의 전통으로부터의 이탈을 긍정적으로 바라보지 않으면서 소극적 자세를 보였으며, 오랜 불개입주의의 관행으로 말미암아 정부의 정책수단과 의지도 개혁을 추진하기에 부족하였다. 결국 노동당 정부의 노사관계 개혁 시도는 문제제기로 끝나고 말았다.

또다시 1971-74년 보수당이 ‘조용한 혁명(quiet revolution)’(1971-74년)이란 구호 아래 자유시장정책의 도입과 노사관계의 개혁을 시도하였다. 보수당정부는 민간부문의 임금안정을 위하여 경쟁적인 노동시장 환경조성과 긴축적인 경제정책(소득정책) 등을 선택하였으며(Kessler and Bayliss, 1995), 노사관계의 개혁을 위하여 노사관계법(Industrial Relations Act)을 제정하였다. 과거 노동당 정부의 도너번 보고서는 노사의 자율적인 판단하에서 노사가 주체적으로 노사관계를 개혁할 것을 주장하였으나 보수당 정부는 노사관계법을 제정하여 노사관계의 개혁을 법적으로 강제하려고 시도하였다. 노사관계법은 사용자의 노조 인정, 단체교섭, 단체협약안의 법적 구속력, 파업에 대한 면책권의 제한, 노조의 등록의무, shop 제도 등을 규정함으로써 자율주의 전통으로부터의 급격한 이탈을 시도하였다(Fox, 1985). 그러나 노사관계법은 도너번 보고서의 경우와 마찬가지로 노동조합의 강력한 저항과 사용자들의

의지 부족으로 1974년에 노동당이 재집권하면서 폐지되었다. 보수당 정부의 임금정책도 1974년의 탄광노조의 파업으로 결정적인 타격을 받았으며, 히드의 보수당은 소득정책에 반발하는 노조의 저항을 물리치기 위하여 총선을 실시하였으나 패배하였다.

### (3) 노동당 정부의 사회계약

높은 임금인상과 물가상승이 거시경제 운영에 미치는 문제점들이 심화되자 노동당 정부는 임금상승과 물가상승을 억제하기 위해 노조와 사용자단체의 이해와 협조를 구하는 소득정책을 다시 시도하였다. 1974년 오일쇼크와 국제수지 적자, 그리고 그에 따른 인플레이션 속에서 집권한 노동당 정권은 심각한 경제위기를 극복하기 위해서 사회적 연대가 필요하다고 보고 '사회계약(social contract)'을 통해 노조에게 정부의 소득정책에 협조할 것을 요구하였다. 노동당 정부의 사회계약은 우선 정부가 세금인상을 가능한 억제하고 복지지출을 확대할 것을 약속하고 과거 보수당 정부에서 제정되었던 노동조합의 권리를 제한하는 노사관계법을 폐지하는 대가로 노동조합이 임금인상을 자제하는 것이 핵심적인 내용이다. 초기에는 노조가 일시적으로 임금인상 요구를 자제하였다. 그러나 초기 2년동안 노조의 임금인상 자제로 실질임금이 하락하자 산업별·기업별 노조는 사회계약을 무시하고 임금인상을 다시 요구하였다. 정부가 사회계약에 따라 복지지출을 확대하고 노동관계법을 개정하였음에도 불구하고 노동조합은 소득정책에 대해 합의를 지키지 않았다(임무송, 1997). 1978년 임금인상을 요구하는 공공부문의 대규모 파업이 계속되면서 정부는 통제력을 상실하였으며 사회계약은 사실상 폐기되었다. 1979년 1월 주요 지방자치단체와 병원 등의 공공부문 노조가 주 60파운드의 최저임금을 요구하는 연대파업에 돌입하면서 소위 '불만의 겨울(winter of discontent)'이 시작되었다. 그 결과 영국민은 1979년 5월에 실시된 총선에서 신자유주의적 개혁을 주장한 대처의 보수당을 선택하였다.

노동당 정부의 사회계약이 실패한 주요 원인은 노동조합연맹(TUC)이 산하 노조에 대하여 실질적인 통제력을 갖고 있지 못하기 때문이었다. 영국의 자유주의 노사관계 전통이 강력한 노사단체의 형성을 가로막았기 때문이다. 영국은 직종별노조, 사무직 혹은 전문노조, 산별노조, 공공부문노조, 일반노조, 기업별 노조, 노조연맹 등의 다양한 조직형태의 노조가 공존하고 있다(Poole, 1986). 전국수준의 노동조합연맹인 TUC의 산하 노조에 대한 통제력은 여타 유럽국가들에 비하여 대단히 미흡한 수준이다. TUC는 산하 노조의 단체협상에 참여하지 않는다. 더욱이 영국은 새

로운 노조형태가 만들어졌을 때 그 노조형태가 기존의 노조형태를 대체하기보다 과거의 조직형태에 더해지는 식으로 되어 오랜 산업화의 역사속에 노조의 조직구조가 복잡해졌으며, 이는 상부노조인 TUC의 영향력을 약화시켰다(이우현·정주현, 1997). 즉 전국수준의 노동조합연맹(TUC)이 그 산하 노조에 대한 통제력을 갖지 못하고 산하 노조들이 자율주의 전통에 의한 작업장 수준의 임금결정에 익숙해져 있었으므로 전국수준에서 합의된 임금억제는 실제로 구속력있게 준수되지 않았다. 노동당정부는 사회계약의 초기계획 단계에서는 노동조합연맹(TUC)의 약속을 받을 수 있으나 사회계약의 실행단계에서는 TUC 산하 노동조합들의 임금자제를 기대하기 어려운 상황이었다.

## 2. 대처의 집권과 신자유주의적 노사관계 개혁

노동당 정부는 집단적 자율주의의 토대 위에서 사회계약을 통해 악화되는 영국 경제의 회복을 시도하였으나 실패로 끝났다. 직종별·부문별 노조간의 노선갈등과 자율주의 전통에 기초한 자유로운 임금교섭에 대한 일선조합원의 욕구를 통제할 수 없는 노동조합연맹(TUC)의 취약함으로 인하여 사회계약에 기초한 임금안정과 물가안정을 기대하였던 노동당 정부는 경제회복에 실패하고 그 결과 정권을 내놓게 되었다. 이후 대처수상의 등장과 함께 이러한 사회적 합의주의 방식은 폐기되고 신자유주의적 구조조정의 길을 걷게 된다.

### (1) 보수당 정부의 노사관계 개혁

대처의 보수당 정부는 전후부터 1979년까지 노동당 정부와 보수당 정부가 모두 국가적 목표로 추구하였던 ‘복지국가’와 ‘완전고용’ 정책을 폐기하고, 신자유주의적 구조개혁을 강력히 추진하였다. 대처는 정책의 우선순위를 완전고용에서 화폐가치의 안정성을 유지하기 위한 인플레이 억제로 바꾸지 않으면 영국경제의 회생은 없다고 보았으며(Crouch, 1995), 실업문제는 임금수준과 연계되어 있다고 인식하였다.

대처는 과거 임금결정이 시장기능에 의하여 결정되지 않고 노사간의 협상력의 차이에 의한 정치적 교섭을 통해 결정됨으로써 지나친 권리와 면책권을 갖고 있는 노동조합의 과도한 임금인상요구가 전채고용과 물가에 악영향을 미쳐 영국 경제를 약화시켰다고 인식하였으며, 이러한 상황의 근본적인 원인은 노동조합의 과도한 권리를 보장하는 영국의 자율주의 노사관계 전통에 있다고 주장하였다. 대처는 과거에 지나치게 강하고 무책임하다고 비판받아온 노조의 조직력과 협상력, 그리고 파

업권을 비롯한 각종 권리를 제한하기 위하여 법률과 정책을 통해서 노동조합의 조직, 교섭 및 분규, 내부운영과 관련된 기존의 노조의 권리와 특권을 약화시키고, 노조의 책임 강화와 노조운영의 민주화를 강조하면서 영국의 전통적인 자유방임주의적인 노사관계를 후퇴시켰다. 동시에 강력한 노조의 기반인 공공부문을 민영화와 행정개혁을 통하여 축소하였으며, 정부에 의한 법적·행정적 규제를 철폐하고 고용관계 보호수준의 하향조정과 임금의 유연화 등을 통하여 노동시장을 유연하게 만들었다. 즉 대처는 사회적 합의주의 모델을 포기하고 미국식의 신자유주의 구조개혁을 선택하였다. 대처의 보수당정부는 전국수준의 노동조합이나 사용자단체 등의 의견이 수렴되는 정치적인 결정과정을 약화시키기 위하여 정부정책의 결정 및 집행과정에 노사단체의 참여와 협조를 구하는 사회적 합의주의 모델을 포기하고 삼자협의체 기구들을 지속적으로 축소·폐지하였다.

영국의 신자유주의 구조개혁의 성과에 대한 평가는 상반되고 있다. 영국의 실업률은 여타 유럽국가들(10%이상의 고실업)에 비하여 매우 낮은 수준(약 6%대)이며, 경제성장률이 증가하는 등 거시경제 지표들도 개선되었고, 유럽에서 가장 기업하기 좋은 나라라는 평가를 받고 있으나, 반면에 지속적인 노사관계 개혁과 정부의 개입 증가로 인하여 영국의 노동조합운동은 여타 유럽국가들의 경우에 비하여 상대적으로 위축되었고, 노동시장의 유연성 제고로 인한 고용의 불안정성 증가, 임금소득 격차로 인한 사회적 불평등의 악화와 중산층의 감소, 복지지출의 감소로 인한 삶의 질의 하락 등의 문제점을 비판받았으며 영국민은 1997년 총선에서 다시 노동당을 선택하였다. 그러나 현재의 노동당은 1970년대 이전의 노동당과는 전혀 다른 ‘제3의 길’을 주장하는 새로운 이념을 갖고 있으며, 노동당이 주장하는 새로운 사회적 연대는 아직 분명한 모습을 보이고 있지 않다.

## (2) 사용자단체의 교섭구조 분권화

장기적으로 다양한 이슈에 관한 노사단체간의 협의의 토대를 더욱 약화시키는 것은 영국의 사용자단체가 단체교섭구조를 분권화시키고 있다는 사실이다. 1980년대 이후, 경제의 국제화에 따른 경쟁의 격화와 이에 대응하기 위한 탈규제(deregulation), 민영화(privatization), 분권화(decentralization)의 흐름은 기업활동에 새로운 환경을 만들고 있다. 물론 과거에도 기업들은 개별적 이해관계를 해결하기 위하여 유연성과 자율성을 강조하였으나 정부와 노동조합에 대응하고 기업간 경쟁을 일정부분 회피하기 위하여 사용자단체를 결성하고 단체의 규제를 수용하였다. 그러나 시장의 국제화와 국내시장의 개방에 따른 경쟁격화는 국내기업들의 산업별,

부문별, 지역별 혹은 전국적 수준의 이해조정보다는 개별기업의 유연성과 자율성을 과거보다 더욱 요구하게 만들었으며, 이러한 경향은 사용자단체의 조직구조와 단체교섭구조에 영향을 미치고 있다. 더욱이 1980년대와 90년대에 ‘多使用者團體交渉(multi-employer bargaining)’<sup>2)</sup>이 더욱 약화되면서 단체교섭구조의 분권화와 함께 사용자단체의 역할 및 위상도 지속적으로 쇠퇴하고 있다. 영국에는 서유럽의 다른 국가들과 마찬가지로 매우 많은 수의 사용자단체가 조직되어 있으나 공식적인 체계화의 정도는 상대적으로 낮은 수준이다. 사용자단체연맹과 전국적 수준의 사용자단체의 정상조직(peak organization)을 제외하고도 약 250개 이상의 사용자단체들이 활동하고 있다(Edward et al., 1998) 사용자단체의 전국적 수준의 연맹인 CBI는 1965년에 3개의 사용자단체연맹이 통합하여 결성되었다. 250여 개의 사용자단체가

---

2) 노사관계의 제도화를 다룬 초기 문헌(Webb, 1897)들은 ‘多使用者團體交渉(multi-employer bargaining)’이 주로 노동조합의 필요에 의하여 형성되기 시작하였다고 주장하였으나, 최근의 연구들은 사용자와 사용자단체들이 다사용자단체교섭을 選好하였을 뿐만 아니라 다사용자단체교섭의 제도화를 먼저 시도하였다는 것을 보여주고 있다(Clegg, 1979; Plowman, 1991). 다양한 요인들이 사용자들의 사용자단체 결성과 다사용자단체교섭의 제도화에 영향을 미쳤다(Clegg, 1979; Flanders, 1974; Fox, 1975). 사용자들은 여러 사용자들이 참여하는 다사용자단체교섭의 제도화를 통해서 값비싼 대가를 치르는 파업의 빈도를 개별 사업장에서 현저히 낮출 수 있었고, 임금 수준에 대한 사용자들 사이의 경쟁을 상당 부분 회피할 수 있었으며, 노동조합을 인정하는 대가로 노동조합으로부터 사용자의 경영권(managerial prerogatives)을 공식적으로 인정받고 방어할 수 있었다.

특히 서유럽의 사용자들은 북미의 경우와는 달리 노동조합과의 교섭과 다사용자단체교섭의 제도화, 그리고 이를 위한 사용자단체의 결성에 상대적으로 적극적이었다. 19세기말의 사회주의적이며 대중적 기반을 배경으로 하는 서유럽의 노동운동과 노동조합의 성장은 국가로 하여금 사용자들에게 노동조합을 인정하고 노동조합의 요구들 중 일부를 수용하도록 압력을 가하였다. 사용자들은 보다 강력한 교섭력을 갖고 노동조합과 국가의 압력에 대응하기 위하여 사용자단체를 결성하였다. 그 결과 제 1차 세계대전을 전후하여 대부분의 서유럽 국가들에서 전국적 수준(national or confederal level)과 산업 수준(industry levels)에서 공식적인 조직을 갖춘 사용자단체가 결성되었다(Bea, 1994). 노사갈등을 체제 내에서 제도화하는 것이 정부의 주요 관심사이었으며, 실제로 노동운동의 성장과 정부의 압력에 의하여 사용자들은 노동조합을 인정하게 되었으나, 사용자들은 이러한 상황을 이용하여 노동조합이 사용자의 경영권을 인정하도록 함으로써 노동조합의 사회주의적 목표를 개별 기업 내의 노사관계에서 제외시키는 데 성공하였다. 사용자들은 여기서 한 걸음 더 나아가 사용자단체를 결성하여 노동조합과의 교섭을 산업 단위의 단체교섭으로 제도화하고, 부분적으로는 직업별 노동조합(craft union)을 산업별 노동조합으로 전환시키도록 함으로써 개별 사업장에서의 노사갈등을 상당부분 감소시킬 수 있었다(Plowman, 1991). 산업별 교섭과 같은 다사용자단체교섭(multi-employer bargaining)은 사용자들에게 많은 이점을 가져다주었다. 사용자들은 사용자단체가 주도하는 다사용자단체교섭을 제도화함으로써 노동조합의 요구에 대하여 통일된 대응을 강력하게 할 수 있는 교섭력을 얻게 되었고, 임금과 근로시간 등을 비롯한 주요 시장조건들을 안정시킬 수 있었으며(Bea, 1994), 사업장을 노동조합의 활동으로부터 상당부분 보호할 수 있게 되었고, 사업장 내의 노사문제를 제도화된 절차와 규정에 따라 처리할 수 있는 장치를 마련하게 되었다. 영국의 경우, 노동조합들이 산업별(industries) 또는 부문별(sectors)로 체계화되기 이전에 사용자단체들이 철강과 석탄산업 등 주요 산업에서 산업별 단체교섭을 제도화하였으며, 몇몇 산업에서는 사용자단체들이 장기간의 공장폐쇄를 강행하여 노동조합들이 산업별 단체교섭을 수용하도록 강요하였다. 그 결과 지역별 혹은 기업별 노사문제들이 중앙의 노사협회의에 종속되는 산업별 교섭구조가 제도화되었다(최성수, 1998)

운데 약 200개의 사용자단체가 CBI에 가입되어 있다(Ruysseveldt and Visser, 1996). CBI는 사용자측의 이익을 대변하는 중요한 로비스트이지만 단체교섭에 직접 참여하지는 않는다. 기업들의 사용자단체 가입률은 다른 서유럽 국가들과 비교해서 낮은 편이다. 많은 산업별 사용자단체와 부문별 사용자단체들은 대상기업들의 50%도 회원으로 확보하지 못하고 있다(Edward et al., 1998, p.19). 사용자단체는 노사분규 해결에 관여하고 있으며, 자문 및 알선 서비스를 제공하고, 정부에 대한 청원활동 하며, 기업 활동에 관련된 서비스를 제공한다(Goodman, 1998, pp.40~42).

CBI에는 민간부문과 공공부문의 기업과 사용자단체들이 회원으로 가입하여 있으며, 민간부문 피고용자의 60% 내지 70%를 고용하는 기업들이 CBI에 가입한 사용자단체의 회원이었으나(Clegg, 1979) 최근에 대기업을 포함한 많은 기업들이 CBI를 탈퇴하고 있다(Edwards et al., 1998). 특히 많은 대규모의 다국적기업들(multinational companies)은 그들이 활동하고 있는 다른 서유럽 국가들에서는 사용자단체에 가입하고 있으나 영국에서만 사용자단체에 가입하지 않고 있다. 예를 들면 자동차산업의 Ford, Peugeot-Talbot, Vauxhall(General Motors)이 자동차산업의 기업들이 가입하는 사용자단체인 Engineering Employers' Federation의 회원이 아니다(Edwards et al., 1998). 특히 1970년대 이후 영국은 세계 각국의 주요한 해외 직접투자지역으로 부상하였으나 영국에 진출한 기업들은 자사의 사업장에서 노동조합의 설립을 기피하였으며, 그 결과 사용자단체에 가입필요성도 감소하였다. 그리고 ICI를 비롯한 많은 화학산업, 제약산업, 식품산업의 대기업들은 해당 산업의 사용자단체인 Chemical Industries' Association에 가입하고는 있으나 해당산업의 전국적 수준의 협약(multi-employer agreement)을 따를 의무가 없는 소위 non-conforming member이다(Edwards et al., 1998; Ruysseveldt and Visser, 1996).

또한 1980년대부터 '多使用者 團體交渉(multi-employer bargaining)'이 점차로 '企業別 團體交渉(single-employer bargaining)'으로 전환되면서 기업들의 사용자단체 가입률이 더욱 하락하고 있다(Millward et al., 1992). 최근 20년 동안 화학산업, 토목산업, 기계산업 등에서 기업별 교섭(single-employer bargaining)이 증가하고 있다(Bea, 1994). 개별 기업들은 교섭이 행해지는 수준을 중요한 문제로 인식하고 노사관계에 직접 개입하는 경향이 증가하고 있으며, 노사관계 문제들을 해결하기 위하여 사용자단체보다는 변호사나 정부의 관련기관을 직접 찾는 경향도 높아지고 있다(Goodman, 1998). 1990년에 근로자 25인 이상의 기업을 대상으로 실시된 '사업장 노사관계 조사'(workplace industrial relations survey)는 사용자단체의 가입률 저하와 그 원인을 잘 설명하고 있다(Ruysseveldt and Visser, 1996). 근로자 25인 이상 기업의 사용자단체 가입률이 1980년에 이미 25%로 낮아 졌으며(Millward et



al., 1992) 1990년에는 13%로 더욱 하락하였다. 이러한 현상의 원인은 산업별 단체 교섭이 사라지고 있기 때문이다(Ruyssveldt and Visser, 1996, pp.41~58). 전국적 수준의 단체교섭(national agreement)의 적용을 받는 근로자가 1980년대 동안에 약 1/3 감소하였고, 1986년과 1990년 사이에 적어도 백만 명 이상의 근로자가 고용된 6개의 주요 산업별 단체교섭이 없어졌으며, 1990년에는 EEF와 금속, 자동차, 조선부문 노동조합의 카르텔 사이의 전국적 수준의 단체교섭이 근로시간에 관한 갈등 이후에 사용자단체에 의하여 폐지되었다. 그러나 의류산업과 건설산업과 같이 자본집약도가 낮고 진입이 용이하며 주로 중소기업으로 구성된 경쟁이 상대적으로 심한 산업에서는 여전히 다사용자 단체교섭(multi-employer bargaining)이 지배적이다(Sisson, 1987). 이는 중소기업 이하의 기업들은 교섭력의 劣位를 보완하기 위해서 서로 결합하여 노동조합에 대응할 수 있는 사용자단체가 필요할 뿐만 아니라 생산물 시장에서의 경쟁 요소들 - 주로 임금 수준에 관한 -을 제한하기 위해서도 다른 기업들과의 협조가 필요하기 때문이다(Beaun, 1994). 정부도 1991년에 약 50만 명의 공공부문 근로자에게 적용되었던 6개의 전국적 수준의 단체교섭을 폐지할 것을 발표하였다(Ruyssveldt and Visser, 1996). 그러나 이러한 단체교섭구조의 분권화가 노사단체간의 중앙합의의 토대를 약화시켰으나 단체교섭의 핵심적인 기능을 약화시키지는 않았다.

## 5장. 독일의 협조행동과 연대협정

독일의 사회적 합의주의는 역사적으로 세 번 시도되었다. 라인강의 기적이라고 부르는 최대 성장기가 끝나고 고물가와 저성장이 지속되었던 1960년대 말에 이른바 노사정 협조행동이 처음 시도되었으며, 두번째 시도는 통독 이후 통일 후유증을 극복하기 위하여 노사정간 연대협정이 시도되었다. 그 후 경제의 침체와 고용불안이 지속되자 1995년 노동조합의 제안으로 ‘고용을 위한 연대’가 시도되었다.

### 1. 경제위기와 노사정의 협조행동

1960년대 이후 서유럽 국가들을 중심으로 경제위기시의 노사정간 이해조정 of 정치모형으로 급속히 확산된 사회적 합의주의는 독일에서는 1967년 ‘협조행동(Konzertierte Aktion)’으로 나타났다<sup>3)</sup>.

#### (1) 경제위기와 협조행동

제2차 세계대전 이후 처음으로 1966-7년에 경기침체와 고용불안 그리고 재정적자 누적 등의 경제위기가 심화되면서 기민당 정부는 이를 타개하기 위해서 ‘협조행동(Konzertierte Aktion)’을 시도하였다. 기민·기독교당과 사회당의 연립정권은 주요

---

3) 독일의 사회적 합의주의는 노사정이 힘의 균형을 바탕으로 대화와 타협을 통해서 상호 이익을 도모하면서 동반자 관계를 형성하는 것이며, 이와 같은 사회적 동반자 관계는 독일의 독특한 ‘사회적 시장경제(soziale marktwirtschaft)’ 원칙에 기초하고 있다. 사회적 시장경제의 특징은 사회적 주체들의 상호의존성을 강조하는 것이다. 이해 관계가 다른 다양한 주체들이 시장경제원리와 사회적 복지를 동시에 실현하는 데에 공동으로 노력하려는 데서 원칙을 찾는다. 사회적 시장경제의 하위 개념으로는 대화와 협력을 통해서 합의를 이끌어내는 합의주의, 경제정책과 사회정책의 통합 운영, 광범위한 사회보장 체계의 구축(실업, 연금, 의료, 산재보험), 적극적 노동시장 정책, 공정한 룰(rule)의 설정자로서 국가의 조정기능 강화 등이다(선환승, 1999). 그 결과 독일 노사관계의 특징은 노사양자에 사회적 권리와 의무를 동등하게 부여하여 힘의 균형을 이룩함으로써 공동목표의 실현을 위해 노사간의 갈등을 타협으로 해결하는 사회동반자적 성격의 노사관계가 정착되었다는 점이다. 노사 양측에게 결사의 자유, 단체교섭의 권리와 의무, 그리고 파업과 직장폐쇄라는 투쟁수단이 부여되고, 노사단체가 중앙조직을 중심으로 통합적인 조직구조를 갖고 있는 등 노사의 힘의 균형이 법과 제도로 보장되어있다(송종래·하경효, 1997). 그러나 영국이 자율주의 노사관계 전통이 국가의 개입을 최소화하면서 노사간 자율적인 선택을 보장하는데 반하여 독일은 정부가 광범위한 노동관련법률을 제정하여 노사간 균형을 확보한다는 점이 근본적인 차이이다. 노사간 핵심적인 이해조정 기제인 단체교섭의 자율성도 정부가 그 절차와 내용을 노사평등의 원칙 하에서 법적으로 규정함으로써 보장되고 있다. 즉 노사간 자율적인 선택과 판단이 존중되지만 노사간의 힘의 불균형으로 인한 부당한 노사간 계약은 정부의 개입으로 보완되어야 한다는 입장이다.

관리정책을 통해 불황을 탈출하고, 확대재정정책이 초래할 인플레이 압력을 소득정책을 통해 완화하기 위하여 1967년에 노사정 3자협의체를 설치하였다. 노사단체는 연방정부의 경제정책상의 목표를 인정하고 성장저해적 임금정책을 지양하기 위하여 협력하였으며, 정부는 1967년 ‘경제안정·성장법(Gesetz zur Foerderung der Stabilitaet und des Wachstums)’을 제정하여 협조행동의 법률적 기초를 만들었다. 이 법은 고용수준 제고와 물가안정 등을 목표로 하고, 노사정간의 상호조정을 규정하였다.

독일의 협조 행동이 초기에 성공적으로 조직되고 시작될 수 있었던 된 배경은 노사정간의 이해조정이 용이하였기 때문이다. 즉 전후 처음으로 친노조 정당인 사민당이 연립정부에 참여함으로써 노조의 협조가 가능해졌으며 이를 바탕으로 경제안정 정책을 추진할 수 있었으며, 기업은 ‘경제안정·성장법’이 기업활동에 간여한다는 일부의 비판이 있었으나 ‘경제안정·성장법’이 기업에게 경제환경을 안정시킴으로써 투자위험을 감소시키고 정부의 개입으로 노조의 임금인상 요구를 조정할 수 있었으며, 노동은 협조행동에 참여함으로써 정부의 정책결정에 대한 영향력을 확대함으로써 근로자의 생활 조건과 노동생활의 질을 향상시킬 수 있는 장기적인 사회개혁과 물가안정 및 고용안정 정책을 강도 높게 요구할 수 있는 토대를 마련할 수 있었고, 기업이 경영수지개선 위에서 투자를 적극적으로 확대하며 동시에 임금과 복지 증진을 통한 노동자의 구매력 향상에 노력할 것을 약속하였기 때문이다(선한승, 1999). 협조행동의 도입과 초기과정은 독일이 '60년대말의 경제위기를 극복하고 다시 안정적인 경제성장을 이룩하는데 크게 기여하였다는 평가를 받았다.

## (2) 협조행동의 해체

영국의 예에서도 나타나듯이 사회적 합의주의의 장기적인 성패 여부는 합의에 참여한 주체들이 약속한 정책의 실현여부에 좌우된다. 노동조합연맹(DGB)은 협조행동에 참여함으로써 DGB의 정치·사회적 영향력을 강화할 수 있었으나 실제로 임금인상을 포기하여야 하는 노동자들의 인내심은 오래가지 않았다. 즉 독일노동조합연맹은 노사정간의 합의를 준수하려는 의사를 갖고 있었으나 산하 노동조합과 노동자에 대하여 강력한 규제력을 갖고 있는 DGB도 임금에 관해서는 충분한 통제력을 발휘하지 못했다. 1960년 말 이후 전투적 노동운동이 확대됨에 따라 1970년에서 1973년까지 실질임금인상률이 매년 10%를 넘어섰다. 결국 산하 노조의 대규모 비공식파업으로 인하여 협조행동의 효과는 지속되지 못했다. 더욱이 정부는 노동자들에게 임금안정을 요구하는 대가로 선언적인 효과밖에 기대할 수 없는 고용지향정책

의 추구 이외에는 실질적인 보상책을 마련하지 못함으로써 노사정간의 협조행동의 효과를 보장할 수 있는 정책적 수단을 제공하지 못했다. DGB는 노동측이 노사정 협조행동에 참여하는 대가로 노동자의 경영참가를 보장하는 공동결정권의 확대를 요구하였으나 공동결정권의 입법과정에서 동등대표권이 사실상 무력화됨에 따라 산하 노동조합과 노동자들에게 노사정 협조행동의 준수를 요구할 수 있는 근거를 상실하게 되었다.

사용자단체도 '70년대 중반에 들어서면서 기술변화와 오일쇼크에 따른 경제환경 변화에 대응하기 위하여 정부에 대하여 경제활동에 대한 규제완화와 임금, 노동시간 기타 근로조건의 유연성을 제고할 것을 요구하였다. 그러나 사회민주당(SPD) 정부는 사용자단체의 적극적인 반대에도 불구하고 1976년에 공동결정법은 전 산업으로 확대 적용되는 방향으로 개정되었고, 이에 대하여 사용자단체는 공동결정법을 개인의 재산권 침해로 보고 연방 헌법재판소에 소송을 제기하자 DGB는 협조행동 참여를 거부하였다. 노동조합은 협조행동을 국민경제에 대한 공동결정이라고 이해하였으며, 따라서 공동결정법에 대해 헌법소원을 제기한 사용자단체와는 함께 협조행동을 할 수 없다고 주장하였다(Ehrenberg, 1999; 송종래·하경효, 1997). 그러나 연방헌법재판소는 1979년 3월 1일 판결을 통해 1976년의 공동결정법을 합헌으로 선언함으로써 공동 결정이 계속적으로 발전할 수 있는 길을 열어 주었다. 공동결정법에 대한 법원의 긍정적인 판결에도 불구하고 노동조합은 제정된 공동결정법이 핵심적인 내용을 담지 못하였다고 비판하면서 협조행동에 복귀하지 않았다.

## 2. 통독 이후의 '고용을 위한 연대'

독일은 1990년 10월에 제2차 세계대전 직후 동서독으로 분단된 이래 45년만에 통일을 이루었다. 통독 이후 서독은 구 동독지역의 경제성장을 위하여 매년 2,000억 마르크에 달하는 막대한 비용을 지원하고 있다. 그 결과 독일 경제(구 서독지역)는 통독 후 10년이 지난 현재까지도 재정적자 누증과 서독노동자의 경제적 부담 급증 등의 통일의 후유증을 앓고 있다.

### (1) 콜 기민당 정부의 연대협정

통독이후 급격한 구조조정과정에서 다시 노사정간의 사회적 합의가 시도되었다. 통독 경제를 살리기 위해서 서독의 노사정은 고통을 분담하지 않을 수 없었다. 서독은 통일비용을 10년 동안 약 1조 마르크 정도(약 500조원)정도로 예상했으나, 현

재 매년 거의 2,000억 마르크가 소요되고 있다. 이러한 통일비용 부담은 서독의 사회보장 감축, 긴축재정, 인력감축 등을 가져왔으며, 콜 정부는 통독으로 인한 경제적 부담을 사회적 합의를 통한 고통분담으로 해결하고자 ‘연대협정(Solidarpakt)’을 도입하였다. 정부는 물가안정과 함께 중앙정부 지출을 매년 1% 삭감하는 등 재정지출을 줄이고 공공요금을 인상하며, 기업은 일부산업에 대한 기존의 보조금삭감과 기업활동관련 각종 세금의 인상 등을 수용하고 투자를 확대하며 노동자의 고용안정에 힘쓰고, 노동자는 소득세 증세, 실업급여 감소, 사회보험료 인상을 수용하고 임금인상을 자제하기로 하였다.

그러나 이러한 통일 비용 부담이 계층에 따라서 달리 나타남으로써 사회적 형평 문제가 제기되었다. 지금까지 나타난 결과는 통일로 인해서 가장 과중한 부담을 겪는 계층은 노동자와 연금 생활자로서 이들은 소득의 4%를 부담하고 있으나 자영업자와 공무원은 소득의 1.7%만을 부담하는 것으로 나타났기 때문이다(선한승, 1999).

## (2) 고용을 위한 연대

통독 이후 적극적인 노사정의 고통분담에도 불구하고 구 서독의 실업자가 1980년의 약 90만명에서 1994년에는 400만 명(동서독)을 넘어섰으며, 구 동독 노동자의 약 절반 이상이 실업자 내지 비경제활동인구로 빠져나갔으나 이러한 상황은 앞으로 상당 기간 해결될 조짐을 보이지 않고 있다. 이는 세출 증가와 정부채무의 증가로 인하여 악화된 정부재정이 공공부문에서의 일자리 창출을 어렵게 하고 있으며, 경제활동의 글로벌화와 경쟁격화로 인한 구조조정과 대량의 인력감축의 영향을 함께 받고 있기 때문이다.

이와 같이 경제환경이 개선되지 못하고 고실업과 실질소득의 감소로 인하여 노사정간 대립이 지속되자 독일 금속산업노조(IG Metall)의 클라우스 츠빅켈(Klaus Zwickel) 위원장은 1995년 실업문제 해결을 위하여 노사간의 고통분담을 요구하는 ‘고용을 위한 연대(Bündnis für Arbeit)’를 정부와 사용자에게 제안하였다. 금속노조는 1997년 임금협상에서 노조가 실질임금의 동결과 고용의 유연화를 수용하는 대가로 사용자와 정부가 고용안정과 고용창출을 위해 노력할 것을 요구하였다. 구체적으로는 사용자에게는 향후 3년간 경영상의 이유로 인한 해고를 중단하고 30만개의 새로운 일자리를 창출하고 3만명의 장기실업자를 채용하며 직업교육생을 매년 5% 늘릴 것을 요구하였으며, 정부에게는 재정적자를 이유로 한 실업부조 등의 사회보장지출의 축소를 즉각 중단할 것과 사회부조금 수령 대상자의 기준을 강화시키지 말 것, 직업교육을 확대하며, 그리고 사내직업훈련을 실시하지 않거나 그 규모가 아

주 적은 사업장에 대해서는 직업훈련분담금을 의무화하도록 요구하였다.

이러한 노조의 제안을 정부가 긍정적으로 수용하여 1996년 1월에 콜 수상 주도하의 수상원탁회의에서 '일자리와 생산 입지를 위한 동맹'을 위한 1차 노사정 합의에 도달하였다. 합의의 내용은 2000년까지 실업률을 절반으로 낮추고(400만 명에서 200만 명으로), 실업률 저하를 위하여 임금인상을 억제하며, 재정적자를 줄인다는 것이었다.

그러나 합의의 실행을 위한 구체적인 조치가 마련되기도 전에 연방 정부가 병가 중인 근로자의 임금 지급률을 기존의 100%에서 80%로 삭감하는 것을 주 내용으로 하는 법률 제정을 결정하였기 때문에 노동조합이 정부로부터 배신당했다는 감정을 가지게 됨으로써 1996년 5월에 '고용을 위한 연대'는 실패로 끝나고 말았다(Ehrenberg, 1999). 더욱이 1996년 3월 지방 선거에서 승리한 콜 정부가 태도를 강경하게 바꾸어 4월에 '고용과 성장을 위한 계획'을 의회에 제출하였으나, 일자리 창출을 위한 구체적 대책이 기업의 구조조정을 지원하는데 목표를 두고 기업에 대한 세제지원과 복지예산의 축소, 그리고 노동시장 유연화를 위한 해고요건을 완화하는 내용을 담고 있는데 반하여 실업대책은 전혀 없는 상태에서 정부와 사용자의 입장만을 대변하고자 했기에 노동조합의 분노는 더욱 거세게 일었다. 이에 따라서 급속 노조는 수상원탁회의가 출범하게 된지 5개월만에 탈퇴하였다. 이후 콜 정부는 재정적자를 감소시키기 위하여 사회보장비 삭감, 연금자격의 강화, 공공부문 노동자의 임금동결, 그리고 공공부문의 민영화를 지속적으로 추진하였다.(선한승, 1999). 그러나 '일자리와 생산 입지를 위한 동맹'에 대한 중앙합의는 실패하였으나, 많은 기업들이나 산별 수준에서는 생산성 향상과 고용안정을 위한 '고용안정 협약'의 형태로 양보교섭이 이뤄졌다(강수돌, 1999).

그러나 이러한 콜 정부의 신자유주의적 경제정책은 전혀 개선되지 않고 있는 높은 실업률(1999년 공식실업자 440만 명), 실질임금의 감소, 그리고 복지혜택의 축소 등으로 인하여 노동조합과 노동자의 강력한 비판을 받았으며, 그 결과 1998년에 16년만에 사민당 정부(사민당과 녹색당의 연립정권)의 탄생을 가져왔다. 독일의 사회적 합의주의는 다시 변화의 시기를 맞고 있다. 슈뢰더의 사민당 정부는 노사정간에 신뢰를 바탕으로 다시 사회적 합의주의를 시도하고 있다. 실업난 해소를 위한 사민당 정부의 경제·재정정책의 핵심 내용은 주로 '일자리 창출을 위한 연대와 교육·훈련 및 기업의 경쟁력 향상'이며, 이를 위해서 '사회적 집단의 상호 연대'를 강조한다(Ehrenberg, 1999). 슈뢰더 사민당 정부는 '고용·훈련·경쟁력을 위한 3자연대' 회의를 개최하였으며, '일자리, 직업훈련, 경쟁력을 위한 동맹의 공동 선언'을 발표하였다.

새로운 3자연대의 성공여부는 좀더 시간이 지나야 알 수 있겠으나, 3자연대가 결실을 맺기까지는 서로의 입장차이가 커서 많은 어려움이 예상된다. 독일의 사회적 합의주의는 경제위기시에 노사정간의 갈등을 해소해나가는 사회적 장치로서의 역할을 수행하고 있으나 경직적인 제도화보다는 전략적 선택에 의해 유연성을 지향하였다. 노사정 협의체가 상설화 되어 있는 국가들과는 달리 독일은 경제위기가 대두될 때 한시적으로 운영하고 있다. 세 번에 걸친 사회적 합의주의 시도는 처음의 협조 행동이 10년간 지속된 것을 제외하고는 경제사회 위기를 해결하기 위한 단기적인 전략적 수단으로 시도되었다. 독일의 사회적 합의주의 모델은 제도적 틀 속에서 노사정을 묶어 놓기보다는 위기상황에서 자신의 이해관계 실현을 위해 자율적으로 참여하고 이탈하는 유연한 협의모델이다. 즉 협조행동을 위한 선언적 의미의 합의에는 쉽게 도달할 수 있으나 구체적인 이해관계에 직면해서는 협상이 깨질 수밖에 없는 취약점이 자주 나타나고 있다.

또한 영국의 경우보다는 약하지만 독일도 교섭구조 분권화의 경향을 보임으로써 장기적으로 노사정 합의의 토대가 더욱 축소될 것으로 예상된다. 독일의 단체교섭 제도는 전통적으로 산별교섭 모형을 채택하고 있으며 집중화 현상을 보여 왔다. 그러나 이러한 단체교섭 모형은 안팎으로부터 강력한 도전을 받고 있으며, 특히 스웨덴과 영국의 경우에 사용자단체들이 교섭구조의 분권화를 주도하고 있는데 반하여 독일은 개별 기업들이 이러한 흐름을 주도하고 있다. 독일의 사용자단체인 BDA는 1950년에 조직된 전국적 수준의 사용자단체연맹으로서, BDA에 소속된 산업별 사용자단체와 지역별 사용자단체들은 독일 기업의 대부분을 포함하고 있다. 민간부문 기업의 약 80% 내지 90%가 BDA에 가입하고 있다(Jacobi et al., 1998; Visser and Ruysseveldt, 1996). BDA는 독일의 노동조합과 마찬가지로 중앙집권적으로 조직되었다<sup>4)</sup>. 통독 후 서독의 사용자단체와 노동조합 모두 그들의 활동범위를 구 동독지역의 기업과 노동조합으로 확대하였으며, 확대지역의 신설조직에서의 조직구조와 운영원칙상의 변화는 거의 없다. 단 사용자단체의 경우, 산업별 단체협약의 내용을 경쟁력이 취약한 동독지역의 기업에 동일한 기준으로 확대 적용하는 것이 무리

4) BDA는 전체 민간부문 노동력의 약 70%가 고용되어 있는 46개의 전국적 수준의 산업별 사용자단체 - 약 400개의 하위 사용자단체를 포함하는 - 와 15개의 지역별 사용자단체를 대표하고 있다(1995)(Fürstenberg, 1998; Jacobi et al., 1998; Visser and Ruysseveldt, 1998). BDA는 단체교섭에 직접 참여하지는 않으나 소속된 사용자단체들 사이의 단체교섭 전략을 조정하고 법률적 조언을 제공하며 국가의 노동정책 및 사회정책에 대하여 사용자들의 이해를 대변한다. 노동조합과 사용자단체연맹간에는 산업 및 지역 또는 가끔 기업수준에서 단체협약이 체결된다. 노사관계는 상당히 관료적이며 법률을 중시하기 때문에 전문가들이 관여하게 되었다. 일반적으로 사업장 수준에서는 노동조합과 사용자간에 직접 교섭을 하지 않는다. 대신 종업원평의회와 사용자가 관련법에 근거하여 교섭을 한다. 그러나 최근에 종업원평의회와 사용자간의 기업 혹은 사업장 중심적인 교섭에 의해 교섭의 유연성이 증가하고 있으며, 이러한 교섭이 산업 수준에서의 단체협약을 이행하고 보완하는 기능을 수행한다(Fürstenberg, 1998).

이므로 일정수준 하향 조정된 기준을 적용하고 있으나 점차로 동일한 기준을 적용할 방침이다. 그러나 1990년대에 들어서 서독의 산업별 협약의 높은 임금수준과 고용관련 기준을 준수하기 어려운 중소기업들 특히 구 동독지역의 기업들이 사용자단체를 탈퇴하는 경향이 나타나고 있다. 대기업인 IBM도 기계업종의 사용자단체인 Gesamtmetall을 탈퇴하여 산업별 단체교섭 결과를 더 이상 따르지 않고 있다. 최근에는 화학산업을 비롯한 주요 산업의 사업자단체들이 소속 기업들에게 기존의 대규모의 산업별 단체교섭(multi-employers bargaining)이 아닌 보다 세분화된 小規模企業群에 의한 단체교섭 또는 기업별 단체교섭을 하도록 권유하는 움직임이 나타나고 있다.

현재 주요 사용자단체인 IG Metall, BDA, 그리고 Gesamtmetall 모두 산업 수준의 단체교섭이 많은 어려움에 직면하고 있음을 인정하고 있다(Visser and Ruysseveldt, 1996). 전후에 대부분의 사용자들은 독일의 산업별 단체교섭을 산업평화의 주요 토대중의 하나로 인정하고 수용하였으나 1990년 들어서서 국제경쟁이 심화되고 이에 따라 세계 최고 수준인 독일의 임금과 고용관련 기준이 경쟁력을 제한하는 불리한 요인으로 작용함에 따라 개별 기업이 처한 경영환경과 무관하게 일률적으로 표준화된 임금 및 고용관련 기준을 적용하는 산업별 단체교섭에 불만을 갖기 시작하였으며, 소속기업들의 다양한 요구를 수렴할 수 있는 전략을 개발해내지 못하고 있는 DBA를 비판하고 기업별 교섭으로의 전환을 요구하고 있다. 점점 더 많은 기업들이 산업별 또는 부문별로 사용자단체가 노동조합과 체결한 단체교섭의 결과를 준수할 수 없는 경우가 증가하면서 500인 이하의 중규모 기업들을 중심으로 많은 기업들이 DBA를 탈퇴하고 있고, 신규 기업들 - 특히 구 동독지역 기업들 - 은 가입을 거부하고 있다(Jacobi et. al., 1998). 그러나 이러한 1990년대 이후의 변화에도 불구하고 독일이 기업들은 다른 서유럽 국가들에 비하여 사용자단체를 중심으로 고도로 조직화되어 있으며, 그들이 가입한 사용자단체에 대한 결속력도 아직은 매우 강한 편이다.



## 6장. 네덜란드의 협의모델

네덜란드의 사회적 합의주의 모델은 소위 ‘네덜란드의 기적(Dutch Miracle)’을 도출해 낸 견인차로서 세계에 널리 알려져 있으며, 흔히 ‘협의모델(consultation model)’로 지칭된다. 네덜란드는 다른 유럽국가들과는 달리 강력한 중앙집중적 노동조합 조직체계를 갖고 있지 않으며 노동조합과 특정 정당과의 긴밀한 연계도 없으나 '90년대 이후 사회적 합의주의의 대표적 사례로 평가받을 만큼 안정적인 노사정 협의체제를 구축하고 있다.

### 1. 노동재단과 사회경제협의회의 설치

네덜란드에서는 제2차 세계대전 이전에도 다양한 노사협력 프로그램들을 통해서 노사간의 협의방식이 광범위하게 사용되어 왔다. 지역과 업종 단위에서 노사가 자율적으로 운영하던 사회보험 체계(1913년), 업종별 노사협의제(1933년), 단체협약의 일반적 구속력을 인정하는 협약의 체결(1937) 등이 있었다. 특히 전후에 노사단체가 조직한 ‘노동재단(Labor Foundation)’과 1950년 노사정과 공익이 참여한 ‘사회경제협의회(Social-Economische Raad)’는 네덜란드의 전후 노사관계 안정과 경제성장에 크게 기여하였다.

네덜란드의 노사는 제2차 세계대전 이전 독일점령 하에서부터 전후 재건을 위해 협력체제를 구축할 것을 합의하고, 종전 직후인 1945년에 노사간 중앙협의기구인 노동재단(Labor Foundation)을 민간기구로 설립하였다. 노동재단의 주목적은 노사관계의 안정을 촉진하는 데 있으며, 핵심적인 분야는 임금 및 단체교섭에 관한 사항처럼 민간이 자율적으로 활동하는 영역이다. 구체적으로는 임금, 물가정책, 사회보장제도, 연금제도, 교육훈련, 고용, 노사관계, 남녀평등, 소수인종 및 비정규직 근로자의 지위 등에 관한 활동을 하고 있다. 노동재단은 매년 노사가 노동재단 산하의 임금조정위원회에서 정부와의 긴밀한 협의를 통해 임금합의를 도출하여 왔다. 임금합의 절차는 정부중앙계획청이 경제전망치와 임금권고안을 제시하면 사회경제협의회(SER)가 이를 검토하여 노동재단과 노동부에 SER의 권고안 형태로 임금인상안을 다시 제안한다. 노동재단과 정부는 이 자료를 바탕으로 봄철 정부예산편성전과 가을철 교섭시즌 전에 정부와 정례적인 간담회때 임금에 관한 협의를 거쳐 정부의 최종 임금가이드라인을 공표해 왔다. 즉 노동재단을 통해서 노사정이 임금정책을 조정하였다.

1950년 노사정과 공익(농민단체와 공익전문가)이 참여하는 사회경제협의회가 법적 기구로 출범하였다. 사회경제협의회는 정부정책과 관련해서 정부와 의회에 정책적 건의를 주요 목적으로 하는 의회와 정부의 자문기구이며, 노사단체 요구사항을 공익성·전문성의 기준에 의해 조정·조율하는 역할을 수행하는 사회적 합의기구이다(SER, 1995). 사회경제협의회가 다루는 분야는 사회와 경제의 중기발전계획, 사회정책, 산업정책, 노동 및 산업관련법안, 근로자 참여, 노동시장정책 뿐만 아니라 유럽통합정책, 교통문제 그리고 소비문제에 이르기까지 광범위하다.

노동재단과 사회경제협의회를 중심으로 노사간 합의가 안정적으로 유지된 것은 사용자단체가 주도적인 역할을 수행하였기 때문이다. 영국과 스웨덴의 초기 산업화 시기와 마찬가지로 네덜란드의 사용자단체들은 단체교섭의 제도화와 노사간 사회적 합의주의의 정착을 위하여 노동조합보다 적극적인 역할을 하였다. 특히 네덜란드의 사용자단체는 다른 유럽국가들의 경우와는 달리 1980년대 중반 이후 정부 주도의 교섭구조 분권화를 반대할 정도로 사회적 합의주의의 중심적인 지지세력을 형성하고 있다. 이에 반하여 노동조합은 다른 사회적 합의주의 국가들과는 달리 분열되어 있어서 전국수준의 노동조합연맹의 산하 노조와 노동자에 대한 통제력이 약하고, 조직률도 상대적으로 낮은 편이며(1950~60년대는 약 40% 수준이었으나 현재는 약 30% 수준), 스웨덴의 사민당, 영국의 노동당, 그리고 독일의 사민당의 경우처럼 특정 정당과의 강력한 정책적·인적 유대관계를 갖고 있지 않다. 그러나 노사단체는 경제재건과 완전고용을 위하여 노사정간의 규칙적인 만남과 상호존중 및 신뢰를 바탕으로 하는 노사합의를 1960년대 중반까지 유지하였다.

## 2. Dutch disease

1960년대 초까지 안정된 노사관계와 사회적 합의 방식에 의한 소득정책의 성공으로 인하여 네덜란드는 빠른 경제성장을 달성할 수 있었다. 복지는 급속하게 확대되었고 완전고용을 달성하였다(ILO, 1994). 그러나 경제재건과 완전고용의 목표를 위한 노사정 협력체제는 60년대에 들어서면서 혼란에 빠지기 시작하였다. 1960년대에는 1950년대 정부의 임금통제에 의해 누적된 불만이 한꺼번에 표출되어 급속한 임금인상투쟁이 확산되었다. 북아프리카 노동력을 수입할 정도의 인력부족으로 인하여 임금인상압력이 높아졌고 개별 사업장의 노조는 더이상 중앙교섭이 결정한 임금인상률을 수용하지 않았으며 비공식 과업이 급증하였다. 특히 1970년대 이후 천연가스 발견으로 국부가 증대하면서 소득정책을 통한 경제성장 정책에 합의하였던 노동층이 급격한 임금인상을 요구하기 시작하면서 소위 ‘네덜란드병(Dutch

disease)’이라고 지칭되던 경제위기가 시작되었다. 노동측은 높은 임금인상을 요구하는 대규모의 파업을 계속하였다. 실업률이 증가하였으나 과도한 임금인상과 복지부담으로 인하여 노동비용이 GDP증가율 이상으로 상승하였다. 노동자의 복지욕구가 정치권의 기회주의에 편승하여 경제실적과는 반대로 장애보험, 실업보험, 국민연금 등의 급부수준·기간·자격이 확대되었다(1970년 11% 수준이던 GDP중 사회복지비중은 1983년 24%로 상승). 더욱이 최저임금과 공공부문의 임금이 민간부문의 평균 임금에 연동되어 있고 사회급부(국가부조)가 최저임금에 연동되어 있는데다가 물가-임금 연동제까지 일반화되어 있었기 때문에 물가-임금-복지급부의 동반상승은 네델란드 경제를 압박하였다. 두 차례의 석유위기로 인하여 경제상황이 악화되었으나 노동측은 임금의 물가연동제를 고수하였다. 민간부문의 임금이 안정되어야만 다른 모든 것들이 안정될 수 있었다. 그러나 1960년대 중반이후 사회적 합의방식에 의한 소득정책은 노동조합의 빈번한 파업에 굴복하여 실패하였다(최영기, 1998). 사회경제협의회와 노동재단은 1980년대 초기까지 가시적인 합의를 도출하지 못하면서 사회적 합의기구로서의 기능을 상실하였다.

### 3. 바세나르 협약과 Dutch Miracle

경제침체와 높은 실업률이 계속되자 네델란드 정부는 1982년 노사정간의 새로운 합의를 시도하였다. 정부는 노동측에게 임금동결과 노동시장의 유연성을 받아들일 것을 요구하였고, 사용자에게는 고용확대정책을 추진할 것을 요구하였다. 정부는 협약의 체결과정에서 만약 노사가 정부의 요구대로 노사합의에 동의하지 않는다면 법률제정을 통하여 노사관계에 적극 개입할 의지를 보임으로써 노사단체를 압박하였다. 그 결과 노사정은 근무시간 단축, 임금동결, 고용지향정책 등에 합의하여 ‘바세나르 협약(Wassenaar Agreement 또는 Accord of Wassenaar)’을 체결하였다. 바세나르 협약은 사회통합을 유지하면서 구조개혁을 추진하기 위한 노사정간의 사회적 합의이다.

1982년 11월 24일에 체결된 바세나르 협약은 과거와 같은 집중화된 전국수준의 노사단체에 의한 중앙단체교섭만을 강조하지 않았다. 바세나르 협약은 전국수준이 아닌 산별차원 협상의 시발점이 되었다. 그러나 전국수준의 조정기능은 유지되었다. 노사대표는 중앙교섭의 기능을 산하의 산업별 단체교섭과 기업별 단체교섭에 대한 법적 구속력이 없는 가이드라인으로 제시하였다. 이는 중앙합의의 구속력이 약화된 상황에서 산하단체 특히 산하 노조의 반발을 최소화하고 실효성 없는 합의의 남발을 피하기 위해서였다. 협약에는 가이드라인·공동의견·권고·합의 등 다양한 형

태로 78개 조항의 합의사항이 담겨 있으며, 산업별·기업별 단체교섭의 준거가 되는 모협약(母協約)과 같은 역할을 한다. 즉, 중앙협약과 개별협약을 상호보완적으로 유지하는 것이다. 새로운 협약은 노사정간 합의의 실행을 보장하기 위하여 산업별·사업장별로 720여 개의 단체협약을 추진함으로써 노사정이 합의한 기본정신을 각 산업별 단체교섭과 개별 사업장의 단체교섭에까지 연계되도록 하였다. 이에 따라 각 사업장은 바세나르 협약에 따라 매년 산업과 사업장의 현실에 맞게 단체협약을 갱신하였다. 또한 정부는 협약을 위반하는 파업과 같은 행위를 허용하지 않는 법률을 제정하였다(최영기, 1998; 한국노동교육원, 1999). 이는 중앙협약의 실효성을 보장할 수 없는 상황에서 이미 다양화된 산업별·기업별로 특화된 이해관계를 국가의 주도적인 역할아래 노사정이 같이 조정하는 소위 ‘조직화된 분권화(organized decentralization)’ 전략으로의 전환이었다.

협약의 구체적인 내용과 추진 성과를 살펴보면, 우선 정부는 노동에게 고임금·고복지·고실업의 악순환의 고리를 끊기 위하여 임금동결과 노동시장의 유연성을 받아들일 것을 요구하였고, 사용자에게는 고용확대정책을 추진할 것을 요구하였다. 1985년까지 임금·물가 연동제가 거의 폐지되고 같은 기간동안 실질임금이 9% 하락하였다. 그 대신 1983과 84년에 걸쳐서 대부분의 산업별 단체교섭에서 주당근로시간을 38시간으로 단축하였으며, 공공부문은 1986년부터 38시간으로 단축되었다. 사용자들은 노조가 임금 인상을 자제하겠다는 자세를 보이자 노동시간 단축에 전향적으로 나섰으며, 1980년대초는 실업률이 최고조에 이르는 시점이어서 근로시간단축이 일자리 나누기(work sharing)의 일환으로 쉽게 수용되었다.

민간부문의 임금을 억제되고, 1985년부터 공공부문의 임금인상이 민간부문 인상을 물과 분리되었다. 또한 정부와 노사단체는 공무원과 연금수혜자들의 격렬한 저항에도 불구하고 강력한 리더쉽과 여론의 지지를 받아 공무원의 임금과 사회연금을 삭감하고 동결함으로써 네덜란드의 임금수준을 경쟁국들과 비슷한 수준으로 낮출 수 있었으며, 재정부담도 경감시켰다. 이어서 정부는 공무원의 고용보장제도와 연금특혜를 폐지하는 대신 교섭권과 파업권을 인정하였다.

또한 정부는 임금안정과 더불어 네덜란드 경제의 부담을 가중시키고 있던 복지제도에 대한 개혁에 착수하였다. 1980년대, 과도한 복지혜택에 의지하는 소위 무노동·유복지(welfare without work)계층이 늘어나면서 기업과 정부가 부담해야 하는 사회보장비용이 급증하였다. 1970년 160만 명이던 각종 복지혜택 수급자는 1985년에 2배로 증가하여 320만 명에 이르렀고 같은 기간중 GDP중 사회복지비 비중은 12.9%에서 19.6%로 늘었다. 복지제도의 개혁을 위하여 우선 각종 사회보장 급여수준을 하향 조정하고 수급자격을 제한하였으며, 비효율적으로 운영되었던 근로자복

지제도(실업·장애·질병 보험 등)를 전면 개편하였다. 노사 지배하의 산업보험공사(industry insurance association)가 독점적으로 운영하고 있던 근로자 보험제도를 민영화·아웃소싱하기로 한 것이다. 이는 노사단체가 운영주체로 있음으로 인해 발생하는 개혁기피 현상을 타파하기 위해서였으며, 복지제도 운영과정에서 나타났던 코포라티즘적 관계의 단절을 의미한다. 정부는 노조와의 대립을 불사하고 현재까지도 지속적으로 복지개혁을 진행 중이다. 1990년대에 들어서 질병보험을 단계적으로 민영화하고 공공질병보험제도를 폐지하였다. 1993년의 연금 개혁은 수급자격과 수급액을 대폭 감축시켰다. 이에 노조가 강력히 반발하였으나 정부가 노조를 설득하여 개혁을 집행하였다. 또한 사회보험수급자의 노동시장 재진입을 촉진시키기 위하여 구직활동 요건을 강화하였다. 정부가 노조의 저항에도 불구하고 복지개혁이 꾸준히 추진될 수 있었던 배경은 1982년 이후에 나타나기 시작한 경제실적의 호전과 실업률의 감소, 복지제도 개혁에 대한 광범위한 공감대와 여론의 지지, 그리고 매우 세심하고 점진적이지만 중단하지 않고 노사단체를 설득한 정부의 개혁추진방식이 시장주의적 개혁에 대한 사회적 저항을 줄이는 데 상당히 기여한 것으로 평가된다(강수돌, 1999; 최영기, 1998). 그러나 '네덜란드 모델'에서 노조의 임금 억제만을 강조하는 것은 사실의 한 면만을 보는 것이다. 노동시간이 상대적으로 짧고, 다양한 고용 관계에 있어 노동권 보호가 함께 이뤄지고 있다는 사실을 고려해야 한다.

네덜란드는 바세나르 협약 이후 노사관계가 안정되면서 1970년대의 '네덜란드병(Dutch disease)'을 극복하고 소위 '네덜란드의 기적(Dutch miracle)'이라고 불리우는 경제성장을 지속하고 있다. 네덜란드 실업률은 거의 절반으로 줄었고, 국가 부채도 급격히 감소했다. 노사갈등, 임금인상, 그리고 복지부담으로 인하여 허덕이던 네덜란드 경제와 기업의 경쟁력이 강화되고 수익성이 개선되어 실업이 감소하였다. 실제로 1984년부터 1997년까지 13년 동안 생산단위당 노동비용이 프랑스는 30%, 독일은 40%이상 상승한 반면에 화란의 경우 1% 하락하였다(Labor Foundation, 1997; SER, 1995; 선한승, 2000). 임금인상이 억제되고 복지부담이 경감됨으로써 정부는 노동력의 재배치와 높은 실업률에 대처하는 여러 고용창출 정책에 협의의 초점을 맞출 수 있게 되었다.

## 7장. 한국의 사회적 합의주의 실험

### 1. 한국의 노사정 협의체제 경험

1960년대부터 1980년대 후반까지의 정치적 권위주의 시기에는 정부가 노동을 통제가 가능한 단순한 생산요소의 하나로 취급하는 것이 가능했다. 그러나 민주주의가 확대되면서 국가와 기업이 의도한 바대로의 노동통제가 더 이상 가능하지 않게 되었다. 우리 나라의 노사정간 사회적 합의를 위한 시도는 권위주의적 노동정책으로는 더 이상 사회적 안정과 경제적 효율을 기대할 수 없는 정치·사회적 환경이 형성된 1987년 이후에 나타나기 시작되었다. 노동자에게도 민주적 권리를 부여함으로써 자율적인 민주시민으로 인정해야 한다는 제약이 강화되었기 때문이다. 이는 정책결정자들에게나 기업 모두에게 발상의 전환을 요구하는 정치적 조건을 의미하는 것이다(최장집 외, 1998).

#### (1) '87년 이후 정치·사회적 민주화와 노사정간 대화의 시작

우리 나라에서 시도된 노사 또는 노사정간의 협의체도는 중앙노사협의회, 최저임금심의위원회, 국민경제사회협의회, 대통령주재 대토론회 등이 있다. 이러한 사회적 합의를 위한 수 차례의 시도들은 노사정간의 이해조정을 위한 구체적인 목표와 수단을 갖는 제도적 장치로는 발전하지 못하였다. 최저임금심의위원회에서는 노사가 이해관계의 조정을 위한 실질적인 대화의 기회를 가질 수 있었으나 중앙노사협의회, 국민경제사회협의회, 대통령주재 대토론회 등을 통해서는 노사정간 이해관계의 차이를 전제하였다는 것에 만족하여야 하였다. 특히 초기의 이러한 노사정간의 대화의 장에 민주노조 진영은 참여할 수 없었기 때문에 더욱 실질적인 논의와 결과의 도출이 근본적으로 어려웠다. 그러나 이러한 시도들을 통하여 노사정 모두 노사정간 사회적 협의에 대한 필요성을 인식하고 협의과정의 제도화를 위한 준비기간을 가졌다고 평가할 수 있다.

#### ① 최저임금심의위원회

1987년에 노사공익 대표 각 9인으로 구성된 최저임금심의위원회는 1990년, 1992년, 1994년 상반기, 1995년 9월~1996년 8월의 최저임금 결정을 만장일치로 통과시켰다. 특히 1990년에 실시된 최저임금에 대한 노사공익 만장일치 결정(1989. 10. 12)

은 최초의 노사공익 만장일치 합의이다.

## ② 중앙노사협의회

중앙노사협의회는 노동정책의 주요사항을 심의할 목적으로 만들어진 노동부장관 자문기구로서 1980년 중앙노사협의회법에 의해 도입된 제도이다. 중앙노사협의회는 정부의 정책집행의 일방적인 필요에 의해서만 부정기적으로 개최되었으며, 출범 이후 계속 형식적으로 운영되다가 1987년 민주화 이후 관심을 받기 시작하였으나 1996년 노사관계개혁위원회의 출범으로 인하여 구체적인 역할을 수행하지 못하였다.

## ③ 국민경제사회협의회

국민경제사회협의회는 임금을 제외한 노사간 쟁점사항을 협의하고 건의하는 노사의 자율적인 중앙협의체 기구로서 1990년 노총의 제안에 경총이 화답함으로써 창설되어 1998년 초까지 존속되었다. 경사협은 '산업사회의 성숙을 위한 노사공동선언문'(1991.3.22)을 발표하였다. 그러나 경사협은 가장 핵심적인 의제였던 임금에 관한 논의를 제외함으로써 노사간 이해조정을 위한 협의기구로서의 한계를 가질 수밖에 없었다. 그리고 노동세력의 한 축인 민주노총의 배제와 함께 우리 나라 노사관계의 핵심적인 행위자인 정부가 불참함으로써 경사협의 역할을 그 시작부터 매우 제한적일 수밖에 없었다.

## ④ 노사정 대토론회와 사회적 합의 선언(1991~92년)

대통령 주재 '사회적 합의 형성을 위한 노사정 대토론회'는 청와대 영빈관(1991년)과 한국노총회관(1992년)에서 두 차례 개최되었다. 그러나 대통령 주재 대토론회는 후속 조치와 제도화된 장치의 결여로 인하여 구체적인 성과로 연결되지 못했다.

## ⑤ 한국노총과 경총의 임금합의(1993~94년)

1993년부터 1995년까지 3년간 노경총 임금합의가 시도되어 우리 나라 최초로 두 차례의 전국수준의 노사단체간 중앙합의를 도출하였다. 1993년도 노경총 제1차 임금합의는 경총의 제안을 노총이 수용함으로써 시작되었다. 노사대표회담을 통해 노총과 경총은 '임금인상안 조정합의'를 이끌어냈다. 1993년의 노경총 임금합의는 임금에 관한 노사간의 최초의 합의였다. 노경총 제1차 임금합의는 '경제회복 공동선언'(1993.10)으로 이어졌다. 노사정 대표들은 경사협 주최의 '국민경제와 노사관계 발전을 위한 노사정 간의 대토론회'에서 '경제회복 공동선언'을 발표하였으며 그 주

요 내용은 국민경제의 어려움을 극복하기 위한 노사관계의 안정과 기업경쟁력 강화, 임금 등 근로조건향상, 국민경제의 발전을 위해 노사정의 협력의 필요성 등이었다.

제1차 임금합의의 성과에 만족한 노경총은 1994년에 제2차 임금합의를 추진하였다. 노경총만 참여한 제1차 임금합의와는 달리 1994년에는 노총의 요구로 정부가 포함된 3자 협상이 진행되었다. 즉 임금교섭에는 중앙노사단체가 참여하였고 정책·제도개선에 관한 사항은 노사정 3자의 실무자가 참여하는 협상이 진행되었다. 그 결과 노경총은 5.0~8.7%의 임금인상안을 도출하였으며 정부에 대하여 13개 사항의 정책건의를 하였다.

노경총 임금합의는 우리 나라에서 최초로 사회적 협의의 실질적인 외양을 갖춘 노사간의 합의였다. 전국적인 수준의 노사단체연맹인 노총과 경총이 산하 기업과 노동조합의 임금인상률을 중앙차원의 노사합의를 결정하여 제시하였기 때문이다. 노경총간의 임금합의는 1989년 이후 지속되던 정부의 임금정책인 총액임금제와 한자리수 임금가이드라인 정책을 대체하는 성과도 가져왔다. 또한 1994년의 제2차 임금합의 과정에서 노총이 임금뿐만 아니라 노동관련 정책 및 제도에 관한 논의를 위하여 정부의 참여를 요구함에 따라 노사정 3자간의 실질적인 협의가 진행되고 합의를 이끌어냄으로써 1993년의 노사간 협의 및 합의에 이어 노사정간 협의 및 합의의 역사적인 토대를 마련하였다.

그러나 1993년과 1994년의 노사간 그리고 노사정간 협의 및 합의는 노동운동세력의 주요 주체인 전노대가 참여하지 않음으로써 그 효과 및 역사적 의미에 일정부분 제한점을 갖고 있었다. 전노대는 노경총간 임금합의가 기본적으로 기존의 정부의 임금정책인 한자리수 임금가이드라인과 총액임금제의 연장선상에서 보다 세련된 임금억제정책에 불과하다는 인식을 갖고 중앙협의에 참여하지 않았음은 물론 더 나아가 1994년에는 임금합의 분쇄에 나서기도 하였다. 결국 노사안정에 기여하기라고 기대되었던 노경총 임금합의는 합의의 결과를 전 사업장으로 확산시키지 못하였고, 노동운동의 분열을 보다 가시화시키는 계기로 작용하였으며 향후 노노갈등의 한 요인이 되었다. 1993년과 1994년의 노경총 임금합의는 노총과 경총의 상층조직만의 협상이었다. 그 결과 1995년에는 임금합의에 대한 민노총의 반발과 한국노총 산하 개별사업장 노동조합과 조합원들의 반대, 그리고 이를 이용한 민노총의 세력확대를 염려한 노총의 전략변화로 인하여 제3차 임금합의는 추진되지 못했다. 정부 또한 이미 많은 비판을 받는 임금합의의 실질적인 효과를 기대할 수 없는 상황이었으므로 노총의 임금합의 참여를 강하게 요구하지는 않았다.



## ⑥ 노사 산업평화공동선언(1995)

1995년에 제3차 노경총 임금합의가 실패한 후에 정부는 과격한 노사갈등과 임금인상 요구가 확대될 것을 염려하여 1993년과 1994년과 같은 구체적인 임금합의는 불가능하더라도 최소한의 노사관계의 안전판을 마련하기 위하여 노사단체 주도의 합의문 형식의 공동입장 표명을 요구하였다. 이에 따라 노총과 경총은 ‘산업평화정착을 위한 공동선언문’(1995)을 작성하였다.

### (2) 노사관계개혁위원회

1996년 정부의 ‘신노사관계 구상’ 선언에 이어 노사관계개혁위원회가 구성되었다. 노사관계개혁위원회의 최초 설립목적은 노사관계 개혁에 관한 포괄적인 의제를 논의하는 것이었으나 실제적으로는 노동법 개정 활동에 집중했다. 이전의 노사 또는 노사정 협의체제와는 달리 노사관계개혁위원회에는 민노총이 참여함으로써 우리나라의 노사정 협의체제의 위상과 역할이 제자리를 잡기 시작한 계기가 되었다.

특히 기존의 노사정간의 협의체가 주로 임금안정을 목표로 정부의 주도하에 매우 한정된 범위의 논의에 멈추었던 데 반하여 노사관계개혁위원회는 실질적인 대화 주체로서 참여한 노사가 노사관계 전반에 관한 문제를 과거와 같이 정부가 거의 공개적으로 정한 범위 내에서의 형식적인 협의가 아닌 대화와 상호이해를 바탕으로 조정을 시도하였다는 점에서 우리 나라의 사회적 합의주의의 중요한 시발점이 되었다고 평가할 수 있다.

노사관계개혁위원회는 1996년 5월에 제1차 전체회의 이후 7월에 ‘노사의 자기혁신 과제와 정부의 역할’과 ‘노동관계법·제도개선의 기본방향’을 합의하였다. 노사관계개혁위원회는 노사공익 9인위원으로 구성된 ‘노동관계법 개정요강소위원회’를 통해 노동법 개정을 위한 작업을 진행하였으나 민노총이 소위원회와 정부의 의도를 비판하고 노사관계개혁위원회 불참을 선언하였다. 이후 민노총이 불참한 가운데 노사관계개혁위원회의 ‘합의·미합의안’이 작성되었으며, 이 안은 정부와 국회의 수정을 거친 후 야당과 노조의 반대를 무릅쓰고 여당 단독으로 국회에서 통과되었으나, 야당의 강력한 반발과 노동계의 파업으로 인하여 다시 여야간 타협을 거쳐서 1997년 3월에 재개정되었다. 그러나 재개정 과정에서도 노동계가 강력하게 반대함으로써 노사관계개혁위원회는 참여와 협력에 바탕한 노사관계의 구축이라는 애초의 목표를 달성하지 못하고 1998년 2월에 해체되었다.

## 2. 경제위기와 노사정위원회

노사정위원회는 1997년 말에 시작된 외환위기라는 급박한 경제환경 하에서 출범하였다. IMF 구제금융 신청 직후 김대중 당시 대통령 당선자는 노사단체와의 간담회에서 노사정간의 고통분담을 통한 경제난국 타개를 위해 노사정협의체를 구성하여 국난극복 해결방안을 논의해 줄 것을 요구하였다. 1998년 1월 15일에 노사정 및 정당이 참여한 노사정위원회가 조직되었다. 노사정위원회는 IMF 관리체제 하에서 합리적인 고통분담을 목적으로 노동계, 사용자, 정부 및 정계 대표들이 구성한 협의기구이다. 1기 노사정위원회는 노사정의 고통분담 의지를 표명하는 ‘경제위기 극복을 위한 노사정간의 공정한 고통분담에 관한 노사정 공동선언문(1)’ 등을 채택하였으며, 주요 의제에 대한 구체적인 실천방안을 논의하여 2월 6일에 기업경영의 투명성 제고, 실업대책 및 사회보장제도 확충, 노동기본권 보장, 노동시장의 유연성 등 ‘10대 의제, 90개 과제’에 대해 역사적인 노사정 대타협을 도출하였고 ‘경제위기 극복과 재도약을 위한 노사정 공동선언문(2)’를 발표하였다. 또한 노사정위원회가 법적 상설기구가 되도록 대통령 당선자에게 건의하는 내용도 포함되었다. 특히 가장 쟁점이 되었던 ‘정리해고 도입’ 문제를 한국노총과 민주노총이 수용함으로써 역사적인 노사합의가 이루어졌다.

고통분담을 위한 사회적 합의기구인 노사정위원회의 설치라는 정책수단이 채택된 원인은 기본적으로 우리 경제의 위기상황 때문이었다고 평가할 수 있으나 또한 새로운 집권세력의 성격과도 밀접한 관련이 있다. 집권과 함께 경제위기의 극복이라는 과제를 떠 안은 김대중 정부의 목표는 일차적으로 원활한 구조조정이었다. 외환위기를 극복하기 위해서는 구조조정이 필요하였으며 이는 대량의 실업을 의미하였다. 그러나 경제위기 책임의 상당부분이 기업과 정부에 있었으므로 정부와 기업은 구조조정에 따른 고통분담의 실제적 피해자인 노동의 협조를 구하지 않을 수 없었다. 신정부의 국정목표인 민주주의와 시장경제의 병행발전론은 노동에게 고용의 불안정이라는 경제적 손실에 대한 대가로 그 동안 제한되었던 정치적 권리를 확대하는 것으로 나타났다(최장집 외, 1998). 즉 김대중 정부는 IMF가 요구하는 개혁을 수용하면서 동시에 사회통합을 유지하기 위하여 노사정위원회라는 사회적 합의주의의 정책을 선택한 것이다. 김대중 정부는 과거 어느 정부보다 상대적으로 노동자와 노조의 이해관계에 대한 인식이 높다고 자부하는 정부이다. 김대중 정부는 서구의 사례처럼 노동조합과 인적, 정책적으로 연계된 사민당 정권은 아니지만 우리나라의 여타 정당들에 비하여 상대적으로 노동조합과 노동자의 역할 및 상황에 대한 이해의 정도가 높은 정부였기 때문에 구조조정과정에서 나타날 노동자의 희생과 그로

인한 고통을 사회통합과 민주주의 그리고 시장경제 발전의 저해요인으로 인식할 수 있었으며, 노사정 협의체의 도입이라는 정책수단을 고려할 수 있었다.

1기 노사정위원회에서 노동은 정리해고제와 근로자파견제 등 노동시장의 유연화 정책, 즉 고용불안을 증가시킬 수 있는 정책들을 수용하였고, 정부는 실업대책 재원의 확대, 교원과 공무원의 단결권 보장, 실업자의 초기업단위 노조의 인정 등에 합의함으로써 과거 배제되었던 노동의 정치적 권리를 확대하였다. 국회는 1기 노사정위원회의 합의사항이었던 교원노조 법제화, 의료보험 통합, 공공자금관리기금법을 통과시켰고(1999. 1. 6) 노사정위원회 설치 및 운영 등에 관한 법률안도 통과시킴으로써(1999. 5. 3) 실업자 노조가입 허용문제를 제외한 1기 노사정위원회의 합의사항을 법제화시켰다. 그 결과 고용보험 전면확대, 실업대책 재원확충, 노조 정치활동 보장, 전교조 허용 등 노동자의 권익을 보호하기 위한 정책들이 집행되었다.

1기 노사정위원회의 합의사항의 이행점검과 추가 합의사항 도출을 위한 2기 노사정위원회는 노사정간 실질적인 논의가 부족한 가운데 노동계의 불참선언 등으로 인해 별다른 성과를 보이지 못했다. 김대중 대통령이 취임한 후 출범한 2기 노사정위원회는 상무위원회(위원회 의안 검토·조정 역할)와 4개의 소위원회(사회보장, 고용실업대책, 노사관계, 경제개혁)를 두고 3개 분야의 특별위원회(공공부문구조조정 특별위원회, 부당노동행위특별위원회, 금융산업발전대책위원회)로 구성되었으나, 양대 노총의 중도 불참으로 인하여 정상적으로 운영되지 못했다. 노동계는 공공부문 및 금융부문의 구조조정에 대한 사전협의와 부당노동행위 근절을 전제조건으로 내세우며 노사정위원회 참여를 유보하였고 특히 민주노총은 1998년 5월에 정리해고제와 근로자파견제의 철폐, 고용안정과 생존권 보장 등을 요구하며 총파업을 선언하였다. 6월에 금융감독위원회의 55개 퇴출기업 발표 및 정부의 5개 시중은행과 11개 공기업의 민영화 계획 발표 등이 잇따르자 한국노총과 민노총은 7월에 노사정위원회 불참을 선언하였다. 양대 노총은 노사정위원회 복귀 조건으로 ① 일방적 구조조정 중단과 실질적 사전협의 보장, ② 고용안정협약 체결, ③ ‘노조전임자 임금지급 시 사용자처벌’ 조항의 삭제, ④ 노조 경영참가 법제화 ⑤ 공공부문 구조조정일정 유보, ⑥ 노동시간 단축과 고용보장, ⑦ 사회안정망 구축, ⑧ 산업별 교섭체제 보장 등을 정부에게 요구하였다. 정부와 양 노총은 이러한 갈등을 노정협상을 통해 해결하고자 했다. 7월에 노사정위원회 위원장과 양대 노총 위원장은 노정합의를 발표하였고, 민주노총이 총파업은 철회하고 노사정위원회에 복귀했다. 그 후 재계가 사용자를 배제한 노정합의에 반발하여 노사정위원회 불참을 선언하였으나 7월 29일 다시 복귀하였다. 그러나 민주노총이 정부의 구조조정 정책의 중단을 요구하며 12월 31일 노사정위원회 불참을 선언하면서 2기 노사정위원회는 중단되었다.

1999년 5월에 노사정위원회의 합이사항 이행을 보장하기 위하여 노사정위원회를 기존의 대통령자문기구에서 법적기구로 전환시키는 ‘노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률’이 제정되고, 9월에 3기 노사정위원회가 출범하였다. 3기 노사정위원회는 노조전임자 임금문제, 근로시간 단축문제 등을 의제로 선정하였으나 민주노총과 한국노총이 정리해고제 무효화와 ‘노조전임자 임금지급시 사용자 처벌’ 조항의 폐지 등을 주장하며 노사정위원회에 불참하거나 활동 중단을 선언하였으며, 2000년 4월의 총선 이후에 다시 노사정위원회의 정상화를 위한 논의가 진행되고 있다.

## 8장. 평가와 결론

노사정위원회는 정부와 기업이 경쟁력강화 정책을 추구하는 과정에서 불가피하게 나타나는 노동자의 삶의 질의 하락, 구체적으로는 고용의 불안정과 실업의 문제를 사회적 합의를 통하여 완화함으로써 경쟁력 향상과 사회통합을 함께 이루어야 하는 과제를 안고 있다. 정부는 노사합의를 바탕으로 구조조정을 위한 노동시장의 유연성을 확대하면서 동시에 최소한의 제도적 장치의 보완을 통하여 사회통합을 유지하기 위하여 사회적 합의주의 기구인 노사정위원회를 설치하였다. 즉 김대중 정부는 유럽 국가들의 경우와 마찬가지로 경제위기에 대한 대응으로서 사회적 합의주의를 선택한 것이다. IMF 구제금융체제라는 비상체제가 기존의 경제체제하의 노사정 관계와는 질적으로 다른 관계를 요구하였다. IMF가 강제하는 고환율과 고금리는 투자비용을 높임으로써 투자를 위축시키고 물가를 상승시키는 한편 고실업을 유발하였다. 이처럼 IMF 관리체제는 기업과 노동 모두에게 불리한 환경을 부과하여 새로운 노사관계의 정립을 강제하였으며(최장집 외, 1998), 새로이 집권한 김대중 정부가 서구의 경우와 같은 사민주의 정당은 아니지만 최소한 우리 나라의 정당들 중에서 가장 노동과의 유대가 강한 정부였기 때문에 사회적 합의주의 모델이 선택되었다.

그러나 유럽의 사회적 합의주의가 사민주의적 정책의 일환으로 선택된 데 반하여 우리의 경우는 외양은 사민주의적 형태를 갖고 있으나 사회협약의 내용은 신자유주의적 구조조정이라는 일견 모순된 모습을 보여주고 있다. 구체적인 협약의 내용이 서구의 경우와는 분명히 상이한 차별성을 보여주고 있다(<표 1 참조>).

즉 사회협약의 주요 내용 혹은 목표가 소득정책이 아니라는 점이다. 유럽의 경우, 경제위기의 원인이 상당부분 ‘완전고용’과 ‘복지국가’ 정책의 과다에서 발생한 재정부담과 임금상승 등에 기인하지만, 우리 나라가 IMF 관리체제에 처하게 된 원인을 우리 나라의 노동정책에 돌릴 수는 없다는 평가가 일반적이다. 그리고 무엇보다도 유럽의 노사정 협약은 일반적으로 경제위기에 대응하기 위하여 노동은 임금자제를 약속하고 기업은 고용안정을 제공하고 정부는 사회복지와 직업훈련 등을 강화하는 것이 핵심적인 내용이다. 그러나 우리의 경우에는 임금에 대한 논의는 없었으며, 노동이 기존의 고용안정과 저복지(취약한 사회안전망) 중에서 정리해고제와 근로자 파견제의 도입으로 인하여 고용안정을 희생하였으며, 그 대가로 과거 권위주의 정권시절에 억제되어 왔던 노조의 정치적 권리와 직업훈련의 확대, 그리고 실직의 위험에 처한 노동자들이 인식하기에는 아직 선언적 수준의 복지강화 정책을 얻었다.

<표 1> 스웨덴·영국·독일·네덜란드·한국의 사회적 합의주의의 주요 특징

| 국 가  | 사회적 합의주의의 주요 목적 및 내용 (시기)  | 노동조합 조직체계, 전국연맹의 통제력   | 사용자단체의 조직체계, 전국연맹의 통제력  | 정부의 역할  | 사회적 합의주의의 변화의 원인 (시기)  |
|------|--|--|---|---|--|
| 스웨덴  | 노사단체간 중앙합의와 정부 간섭의 최소화(1930년대~70년대 중반)/ LO의 연대임금정책/ 정부의 소득정책과 복지확대   | 산업별노조/ LO의 강력한 중앙통제  | 산업별 사용자단체/ SAF의 강력한 중앙통제  | 장기집권한 사민당과 LO와의 인적·정책적 연대   | 복지부담 증가/ 사무직과 공공부문 노동자의 증가로 인한 노동의 분화와 LO의 약화/ 경제활동의 세계화로 인한 노조 및 사용자들의 이해관계 다양화/ 노조간 임금경쟁/ 중앙교섭붕괴(1983년)  |
| 영국   | 1970년 이후 경제침체의 주요 원인인 높은 임금인상률과 인플레이션을 사회계약을 통해 해결하고자 함/ 노조의 임금자제/ 정부는 노조의 제권리를 보장하고 복지정책을 확대                            | 산업별·직종별·지역별·일반노동조합혼재/ TUC의 조정력 취약                                | CBI의 조정력 취약, 낮은 사용자단체 가입률(50%미만)과 기존 가입기업의 탈퇴 증가                  | 정부가 기존의 자율주의 노사관계 전통의 변화를 시도/ 노동당과 노조의 일시적 연대                             | 노조연맹의 취약한 통제력, 사회계약에서 노조의 이탈(1970년대 후반)/ 임금인상을 요구하는 파업의 증가/ 보수당의 신자유주의적 구조조정, 정책결정과정으로부터 노조의 축출(1980년대)/ 정부와 사용자단체의 교섭구조 분권화 전략(1980년대)          |
| 독일   | 통독이후 구 동독지역의 개발을 위한 막대한 부담을 노사정간 고통분담으로 대처/ 노조의 임금자제, 정부의 직업훈련강화, 기업에게 고용확대 노력 요구  | 산업별 노조의 강한 통제력/ 중앙연맹(DGB)의 역할은 제한적                               | 산업별 사용자단체/ 높은 가입률과 강한 결속력/ 중앙연맹(BDA)의 역할은 제한적                     | 콜 기민당 정부는 협조행동에 상대적으로 대응/ 사민당 정부는 노조와의 대화에 적극적 자세                         | 자영업자·공무원 등에 비하여 노동자·연금생활자의 부담 가중/ 기업경쟁력 강화를 위한 경쟁정책 추진/ 실업대책의 성과 미흡과 복지의 지속적 축소로 인한 노조의 반발(1990년대)   |
| 네덜란드 | 고임금·고복지·고실업의 악순환 차단/ 고용의 유연성과 비정규직에 대한 보호를 함께 강조/ 성장과 복지 추구/ '조직화된 분권화' 전략을 통해 기업별·지역별 수준 교섭의 중시와 사회협약의 실효성 보장(1982년 이후) | 타 유럽국가들의 경우와는 달리 강력한 중앙집중적 노동조합 조직 체계를 갖고 있지 않음/ 상대적으로 낮은 노조 조직률 | 사용자단체의 조정력이 강함/ 높은 사용자단체 가입률/ 사회협약의 체결에 적극적으로 참여                  | 노사단체가 노사협약을 체결하고 협약내용을 성실히 이행하도록 주도적인 역할을 수행/ 이익집단의 반대를 무릅쓰고 복지개혁을 강력히 집행 | 1982년 바세나르협약 이후의 개혁이 매우 성공적이라는 평가를 받고 있음/ 근로시간 단축, 임금자제, 복지개혁, 고용의 유연성 제고, 비정규직 보호, 다양한 고용창출 정책/ 사회통합을 유지하면서 구조조정을 성공적으로 지속하고 있음(1980년대 이후 현재까지) |
| 한국   | IMF 관리체제를 노사정간의 고통분담으로 극복하고자 함/ 노조는 구조조정을 위한 노동의 유연성 수용, 반대급부로 제한되었던 노조의 정치적 권리 확대/ 정부는 실업 및 복지정책 강화                     | 1987년 이후 기업별노조 강화/ 낮은 조직률과 산업별노조의 미비로 인하여 양대노총의 위상 미흡            | 개발년대는 물론 민주화시기와 IMF 관리체제이후에도 노동정책결정과정의 주요 행위주체가 아님/ 고용의 유연성 제고 주장 | IMF 관리체제 이후 집권한 김대중정부의 '민주주의와 자본주의의 병행발전' 목표에 따라 사회적 합의주의 전략 채택           | 사회협약에 대한 노동자와 기업별 노조의 저항 증가/ 기업별 노조에 대한 양대노총의 통제력 취약/ 양대노총의 조직노동자중심의 노사정위 활동/ 확대되고 있는 비정규직과 실업자에 대한 노사정의 정책적 관심 부족                               |

IMF가 경제위기 극복의 가장 중요한 정책으로 요구한 구조조정은 경제위기의 책임소재를 규명하는 데 목적이 있는 것이 아니라 당연히 당장의 문제를 해결하는데 초점을 맞추었으며, 구조조정 정책은 고용의 유연성, 즉 대량실업과 고용의 불안정을 가져왔다. 다른 대안이 없는 상황이었으며 노조에겐 유럽의 사회협약이 요구하였던 임금안정이 아닌 정리해고제의 수용을 요구할 수밖에 없었던 정부는 과거에 행정의 대상이던 노동을 정책결정 과정에 참여시키는 사회적 합의주의를 선택하였다. 노동도 구조조정과 그로 인한 고용의 불안정을 필할 수 없는 현실로 인식하였으며, 정부가 제공한 공식적인 정책결정의 파트너(대안이 매우 한정적인 상황에서나마)라는 정치적 위상과 노동조합의 정치적 권리 및 실업·복지 대책을 대가로 고용불안을 가져올 정책변화를 수용하는 최선의 합리적인 교환을 선택하였다고 평가할 수 있다.

노사정위원회의 노사협약으로 인한 구조조정과 정리해고제의 도입은 1987년 이후 개별 작업장에서 상대적으로 강화된 권리를 누리왔던 기업별 노동조합을 약화시키고 노동자들의 고용불안정을 가져왔으나, 과거 정부의 권위주의적 통제를 받아왔던 전국수준의 노동조합연맹인 한국노총과 민노총은 오히려 과거 어느 때 보다도 그 정치적·사회적 위상과 역할이 강화되었다. 그러나 양대 노총은 그러한 상황변화를 즐기고 있을 수만은 없는 형편이다. 양대 노총 지도부의 정당성을 바쳐주는 것은 결국 기업별 노동조합과 노동자들의 지지이기 때문이다. 기업별 노조와 노동자들은 노사단체연맹이 사회협약에서 수용한 정리해고제와 파견근로제의 도입 등을 피할 수 없는 상황이었으며 그 대가로 과거 억제되었던 노조의 정치적 권리가 확대되었다는 점을 인정하고 있으나, 사회협약을 통해서 실질적으로 얻은 것은 없고 고용만 불안해졌다는 인식을 갖고 있다. 양대 노총의 노조지도부와 사업장 수준의 노동조합·노동자 사이에 긴장이 심화되고 있으며, 사회협약에 합의한 민주노총의 지도부가 불신임당하고 도중하차 하였다<sup>5)</sup>.

5) 일부에서는 양대 노총의 위기감과 그로 인한 노사정위 불참 등의 원인을 우리 나라의 낮은 노조조직률에서 찾는 견해가 있으나, 이는 우리의 사회협약과 유럽의 사회협약의 차이점을 간과한 평가일 수 있다. 만약 유럽의 경우와 같이 우리의 사회협약이 노조에겐 임금인상의 자제를 요구하는 협약이었다면 10%대에 불과한 우리 나라의 낮은 노조조직률이 노동조합연맹의 협약 당사자로서의 능력을 의심케 하는 요인이 될 수 있으나, 우리의 사회협약은 노동조합연맹이 노사정 합의를 바탕으로 한 정부의 법률개정을 통하여 정리해고를 수용하고 정치적 권리를 얻는 조건이므로 노조의 낮은 조직률이 노동조합연맹의 협약당사자로서의 위치를 약화시키는 것은 아니다. 즉 임금수준은 기본적으로 노사자율에 맡겨져 있으며, 국가가 법률이나 정책으로 간섭할 수 있는 영역이 아니므로 노사정간의 임금합의가 효력을 보장받기 위해서는 강력한 통제력을 갖는 노동조합연맹과 사용자단체연맹의 존재가 전제되어야 하지만, 정리해고의 도입은 법률의 제·개정을 통해 이루어지는 사안이므로 개별 노동자나 기업별 노동조합이 법률적 판단 이외의 수단으로 저항할 수 없으므로 전국적 수준의 노사단체연맹의 강력한 통제력이 꼭 필요한 것은 아니다. 더욱이 유럽의 사례가 보여주듯이 노조조직률이 높은 국가에서도 임금자제를 요구하는 소득정책은 산하 노동조합의 반발과 사용자 주도의 교섭구조의 분권화 등

사업장 노동조합과 노동자의 반발로 인한 양대 노총의 지도력 약화는 노사정 합의주의의 토대를 약화시키고 구조조정이 야기한 사회적 갈등을 제도적으로 순치시키려던 정부의 노력을 한층 더 어렵게 할 수 있다. 결국 기업별 노동조합과 노동자들이 지지철회를 염려한 양대 노총은 김대중 정부의 경제정책이 사회적 합의주의의 외양을 띠고 있으나 실제로는 신자유주의적 구조조정이라고 주장하면서 정부에 대하여 추가적인 보상을 요구하고 있다.

그러나 노사정간의 모든 이해차이와 갈등을 대화와 타협으로 풀어가야 하지만 노사정위에 대한 노동계의 주된 불만이 구조조정과 정리해고에 집중되어 있는 한 김대중 정부의 개혁의 핵심 과제인 이 문제들에 대한 타협의 여지는 매우 적다. 양대 노총의 지도부도 정부의 노동정책이 고용의 유연성을 높이는 방향으로 전개될 수밖에 없음을 알고 있다. 즉 고용의 유연성 제고는 필할 수 없는 과제이나 양대 노총의 합리적인 리더쉽 유지 또한 장기적인 노사관계 안정에 필요한 요소이다.

이러한 일견 모순되는 목표에 대한 해결책은 네덜란드의 사례가 보여주듯이 고용의 유연성과 안정성을 동시에 추구하면서, 노동시장에서 탈락한 실업자에 대한 복지정책을 강화하기 위하여 정부 정책을 강화하는 것이다. 1982년 바세나르 협약을 시작으로 진행된 네덜란드의 구조개혁은 효율과 형평, 성장과 복지, 구조조정과 사회통합이라는 상충적인 정책목표간의 균형을 잘 유지하면서 진행된 성공사례로 평가받고 있다. 구조조정 이후 공통적인 문제로 지적되어왔던 소득·임금의 불평등 심화 문제가 네덜란드에서는 두드러지게 나타나지 않았으며, 복지제도의 골격도 크게 훼손되지 않았던 것으로 평가된다(최영기, 1998). 네덜란드는 노동시장 유연성을 제고시킬 수 있는 정책을 통하여 기업의 부담을 경감시키고 지속적으로 고용을 창출하면서 동시에 고용의 유연화로 인하여 나타나는 다양한 고용 관계에 대한 노동권 보호를 함께 강화함으로써 노동의 유연화가 노동자에게 미치는 불이익을 최소화하였다. 1996년에는 해고 보호, 실습 기간 문제, 한정 고용 계약, 시간제 근로 등의 노동관계의 유연화에 관한 '유연성과 안정성' 협약이 체결되었다. 이 협약은 표준

---

으로 인하여 성공적이지 못했다. 유럽국가들의 사용자단체와 정부가 단체교섭구조의 분권화를 추진하는 주된 목표는 임금결정의 유연성을 확보하는 것이다. 노사정 합의의 효력을 보장하는 것은 노사단체의 높은 조직력과 강력한 통제력도 중요하지만 점점 더 교섭구조의 분권화와 기업별 특수성이 강조되는 현실에서는 기업별 노조와 노동자에게 영향을 미치는 합의의 내용이 보다 중요하다. 통제력이 강한 유럽의 산별노조도 이러한 협약을 체결한다면 강력한 저항에 부딪치고 조직이 약화될 것이다. 산업의 서비스화와 노동의 유연성 증가 등으로 인하여 노동조합연맹의 사회적 영향력과 노동자들에 대한 공식·비공식적 통제력은 공식적인 노조조직을 보다는 노동조합연맹과 일반노동자들 양자간의 현실적인 이해관계의 일치 정도와 그의 설득 및 집행능력에 의하여 결정된다는 보는 것이 올바른 평가일 것이다. 노사단체의 중앙집중적 조직체계와 정책결정 구조가 없는 국가에서도 노사정 협약이 성공할 수 있으며, 노사협약의 실행을 보장하는 것은 노조조직력이 아니라 협약의 내용임을 네덜란드의 사례가 보여주고 있다.



근로관계에 대한 엄격한 보호 규정들이 완화하는 반면에(실습 기간의 연장, 해고 절차의 단순화, 단기 고용 계약의 규제 완화 등), 시간제 근로자, 호출 노동자, 단기 계약 노동자들의 보호를 강화(사회적 권리와 노동법적 권리 강화)함으로써 노동의 유연성과 안정성을 동시에 달성하고자 하였다. 이러한 네덜란드의 고용정책의 성공은 실용적인 노사관계 형성과 밀접한 관련을 가지고 있다(강수돌, 1999; Ehrenberg, 1999).

그러나 우리 나라의 양대 노총은 노사정위원회의 설치 이래로 주로 재직근로자의 실직공포로 인한 기업별 노동조합과 조직노동자들의 비판에 의하여 노사정위 불참을 선언하는 등 변화된 경제환경하에서의 다양한 형태의 비조직노동자와 비정규 노동자의 이익대변자로서의 역할에 적극적이지 못했다. 양대 노총은 정부는 물론 사용자단체와 함께 노동시장의 유연성을 확대하여야 한다는 공동인식 하에서 노동시장의 유연성 확대에 의하여 점점 증가하고 있는 비정규직 노동자들의 보호를 위한 법률적·정책적 장치를 마련하기 위하여 주도적인 노력을 하여야 한다. 그리고 현재 정부가 주도적인 역할을 하고 있는 직업훈련과 복지정책의 수립 및 집행에도 양대 노총이 보다 적극적인 참여함으로써 구조조정과 노동시장의 유연화 과정에서 발생하는 비정규노동자, 실업자, 취약계층의 직업교육·훈련과 생활보호를 위한 실질적이며 장기적인 복지정책을 강화하여야 한다. 여타의 경제정책의 수립 및 집행 과정에는 다양한 이해집단들이 직접 로비 또는 국회 및 관련단체들을 통하여 정책 결정과정에 영향을 미쳐왔으나, 비정규노동자, 실업자, 취약계층의 이해관계의 표출은 정부와 정치권의 斷續적인 관심에도 불구하고 그들을 대표할 중앙집중적 조직의 부재로 인하여 다른 사회집단의 이해관계에 비하여 상대적으로 경시당하고 있다. 더욱이 우리 나라의 노동조합 조직체계가 기업별 노동조합체계이므로 비조직노동자, 비정규노동자, 실업자, 취약계층들은 그들의 이해관계를 정부의 경제정책과 복지정책 등에 효과적으로 반영할 투입경로와 수단이 없었다. 그러나 노사정위원회가 사회통합을 위한 사회안전망의 확대를 주요 의제로 포함시킴에 따라 양대 노총은 조직노동자뿐만 아니라 비조직노동자, 비정규노동자, 실업자, 취약계층들의 어려움과 요구를 대변해야 할 책임이 있는 당사자가 되었다. 정부와 사용자단체는 물론, 양대 노총과 조직노동자들은 노사정 협약이 조직노동자만을 대상으로 한 협약에 머무르면 사회통합을 유지하면서 구조조정을 수행하려는 노사정위원회의 설치 목표를 달성할 수 없다는 점을 인식하여야 한다. 노사정위가 설치된 지 2년이 지난 현시점에서 양대 노총과 정부와 사용자단체는 보다 거시적이며 장기적인 관점에서 전체노동자와 국민, 그리고 노사정위원회의 설립 목적인 경제성장과 사회통합의 달성에 도움이 되는 정책이 무엇인가를 정확히 인식함은 물론 그것을 양대 노총 산하의 조

직노동자와 국민들에게 설득할 수 있어야 한다.

## 참고문헌

- 강명세 編 (1999) 『경제위기와 사회협약』. 세종연구소.
- 강수돌 (1999) 「유럽에서의 노동을 위한 노사정협약」. 프리드리히 에베르트 재단.
- 고세훈 (1999) 『영국노동당사』. 나남.
- 국민경제사회협의회·한국노동연구원 (1994) 『사회적 합의와 노사관계』.
- 김영래 編 (1996) 『이익집단정치와 이익갈등』. 한울.
- 김호진, 「한국의 노사정위원회와 참여민주주의」, 노사정위원회, 1999. 12.
- 김황조 (1995) 『세계각국의 노사관계: 그 변신과 몰락』. 세경사.
- 배진영 (2000) 「베를린 장벽 붕괴 후 10년」. 프리드리히 에베르트 재단.
- 서진영 編 (1998) 『세계화시대의 사회통합』. 나남.
- 선한승 (1991a) 「선진국 노동운동이념 연구」. 박세일·선한승 共著. 『노동운동이념 연구: 국제비교론적 관점』. 한국노동연구원.
- 선한승 (1991b) 「선진자본주의의 사회적 합의모형」. 『노사광장』 6월호.
- 선한승 (1999) 「독일 구조조정기의 노사관계와 시사점」. 프리드리히 에베르트 재단.
- 선한승 (2000) 『네덜란드의 사회합의제도』. 노사정위원회.
- 송종래·하경효 (1997) 「독일의 노사관계」. 『유럽의 노사관계(I): 국가별 특징과 세계화에 따른 변화』. 고려대 EU연구센터.
- 안두순 編 (1999) 『사회적 시장경제: 독일의 경험과 한국에 주는 교훈』. 프리드리히 에베르트 재단.
- 원창희·조영철 (1997) 「스웨덴의 노사관계: 분권화와 경영참가로의 변화」. 『유럽의 노사관계(I): 국가별 특징과 세계화에 따른 변화』. 고려대 EU연구센터.
- 유경준 (1998) 「정부의 노사관계 역할과 최근의 변화」. 『유럽의 노사관계(II): 국가별 특징과 세계화에 따른 변화』. 고려대 EU연구센터.
- 이우현·정주연 (1997) 「영국의 노사관계」. 『유럽의 노사관계(I): 국가별 특징과 세계화에 따른 변화』. 고려대 EU연구센터.
- 임무송 (1997) 『영국의 노동정책 변천사』. 한국노동연구원.
- 최경구 (1991) 『조합주의 복지국가』. 한나래.
- 최성수 (1998) 「유럽 6개국 사용자단체의 역할과 최근의 변화」. 『유럽의 노사관계(II): 국가별 특징과 세계화에 따른 변화』. 고려대 EU연구센터.
- 최영기(1994), 「외국의 사회적 합의제도의 경험과 평가」, 국민경제사회협의회 토론회.
- 최영기·이장원 編 (1998) 『구조조정기의 국가와 노동』. 나무와 숲.
- 최영기·김준·노중기·유범상 共著 (1999) 『한국의 노사관계와 노동정치(I)』. 한국노동연구원.

최장집 (1983) 「한국노동조합연구의 정치학적 접근」. 『국제정치논총』 23집.  
 최장집 (1997) 『한국의 노동운동과 국가』. 나남.  
 최장집 外 (1998) 『노동·실업·복지』. 대통령자문정책기획위원회.  
 한국경영자총협회 (각년도) 『노동경제연감』.  
 한국노동교육원 (1999) 『새천년을 위한 신노사문화』.  
 한배호 (1983) 『비교정치론』. 법문사.

Adams, R. J. ed. (1991) *Comparative Industrial Relations: Contemporary Research and Theory*, Harper Collins Academic.  
 Armstrong, E. G. A. (1984) "Employers association in Great Britain" in Windmuller, J. P. and Gladstone, A. eds., *Employers Associations and Industrial Relations: A Comparative Study*, Oxford Univ. Press.  
 Bean, R. (1994) *Comparative Industrial Relations: An Introduction to Cross-National Perspectives*, Routledge.  
 Berger, S. ed. (1981) *Organizing Interests in Western Europe: Pluralism, Corporatism, and the Transformation of Politics*, Cambridge University Press.  
 Cawson, Alan ed. (1985) *Organized Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism*, SAGE Publications.  
 Chirot, Daniel (1980) "The Corporatism Model and Socialism", in *Theory and Society*, vol. No. 2, 363~81.  
 Clegg, H. (1979) *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*, Oxford: Blackwell.  
 Crouch, Colin (1993) *Industrial Relations and European State Traditions*, Clarendon Press.  
 Crouch, Colin. (1995) "The State: Economic Management and Incomes Policy." in Edwards, P. ed., *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, London: Blackwell.  
 Crouch, C. and Traxler, F. eds. (1995) *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Ashgate.  
 de Geer, H. (1992) *The Rise and Fall of the Swedish Medel*, Chichester: Garden Publications.  
 Edin, P. A. and Holmlund, B. (1992) *The Swedish Wage Structure: The Rise and Fall of Solidarity Policy?*, Uppsala: Department of Economics.  
 Edward, P. et al. (1998) "Great Britain: from partial collectivism to neo-liberalism to where" in Ferner, A. and Hyman, R. eds., *Changing Industrial Relations in Europe*, Blackwell Publishers.

- Ehrenberg, Herbert (1999) 「고용 창출을 위한 독일의 사회적 연대」. 프리드리히 에베르트 재단 주한 협력사무소.
- Flanders, A. (1974) "The tradition of voluntarism" in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 7-2.
- Fox, A. (1975) "Collective bargaining: Flanders and the Webbs" in *British Journal of Industrial Relations*, vol. 8-2.
- Fox, A. (1985) *History and Heritage: The Social Origins of the British Industrial Relations System*, London: George Allen & Unwin.
- Fulcher, James (1991) *Labour Movements Employers and the State: Conflicts and Co-operation in Britain and Sweden*, Clarendon Press.
- Fürstenberg, F. (1998) "Employment relations in Germany" in Bamber, G. J. and Lansbury, R. D. eds., *International and Comparative Employment Relations*, SAGE Publications.
- Gladstone, A. (1984) "Employers associations in comparative perspective: functions and activities" in Windmuller, J. P. and Gladstone, A. eds., *Employers Associations and Industrial Relations: A Comparative Study*, Oxford University Press.
- Goodman, J. et al. (1998) "Employment relations in Britain" in Bamber, G. J. and Lansbury, R. D. eds., *International and Comparative Employment Relations*, SAGE Publications.
- Gourevitch, P., Martin, A., Ross, G., Allen, C., Bornstein, S. and Markovits, A. (1984) *Unions and Economic Crisis: Britain, West Germany and Sweden*, George Allen & Unwin.
- Hammarstrom, O. and Nilsson, T. (1998) "Employment relations in Sweden" in Bamber, G. J. and Lansbury, R. D. eds., *International and Comparative Employment Relations*, SAGE Publications.
- Hanami, T. and Blanpain, R. eds. (1987) *Industrial Conflict Resolution in Market Economies: A Study of Canada, Great Britain and Sweden*, Kluwer Law and Taxation Publishers.
- Harrison, Reginald J. (1980) *Pluralism and Corporatism*, George Allen & Unwin.
- Hepple, B. and Fredman, S. (1986) *Labour Law and Industrial Relations in Great Britain*, Kluwer Law and Taxation.
- Hyman, R. & Ferner, A. eds. (1992) *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell.
- Hyman, R. & Ferner, A. eds. (1994) *New Frontiers in European Industrial Relations*, Blackwell.
- ILO (1994) *Towards Social Dialogues: Tripartite Cooperation in National*

- Economic and Social Policy-Making*, Geneva.
- Iversen, T. (1996) "Power, Flexibility, and the Breakdown of Centralized wage bargaining", *Comparative Politics*, 4, 399~436.
- Jacobi, O. et al. (1998) "Germany: facing new challenges" in Ferner, A. and Hyman, R. eds., *Changing Industrial Relations in Europe*, Blackwell Publishers.
- Katzenstein, Peter J. (1984) *Corporatism and Change: Austria, Switzerland, and the Politics of Industry*, Cornell University Press.
- Kessler, S. and Bayliss F. (1995) *Contemporary British Industrial Relations*, London: Macmillan, 2nd edition.
- Kjellberg, A. (1998) "Sweden: restoring the model?" in Ferner, A. and Hyman, R. eds., *Changing Industrial Relations in Europe*, Blackwell Publishers.
- Labor Foundation (1997) *Labor Foundation Information Brochure*.
- Lemhbruch, Gerhard (1984) "Concertation and the Structure of Corporatist Networks", in Goldthorpe, John H. ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford Univ. Press.
- Lehmbruch, Gerhard and Schmitter, Philippe C. eds. (1982) *Patterns of Corporatist Policy-Making*, SAGE Publications.
- Marchington, P. and Parker, P. (1990) *Changing Patterns of Employee Relations*, Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Martin, A. (1995) "The Swedish Model: Demise or Reconfiguration?" in Locke, R., Kochan, R. T., and Piore, M. eds., *Employment Relations in a Changing World Economy*, Cambridge Mass.: MIT Press.
- Newman, Otto (1981) *The Challenge of Corporatism*, London: Macmillan.
- Niland, John R. et al. (1994) *The Future of Industrial Relations: Global Change and Challenge*, SAGE Publications.
- OECD(1998), *OECD Economic Surveys: Netherlands*, 1998.
- Peacock, Alan and Willgerodt, Hans eds. (1989) *Germany's Social Market Economy: Origins and Evolution*, Macmillan.
- Pekkarinen, J., Pohjola, M., and Rowthorn, B. (1992) *Social Corporatism: A Superior Economic System?*, Clarendon Press.
- Petracca, Mark P. ed. (1992) *The Politics of Interests: Interest Groups Transformed*, Westview Press.
- Plowman, D. H. (1991) "Management and industrial relations" in Adams, R. J. ed., *Comparative Industrial Relations: Contemporary Research and Theory*, Harper Collins Academic.
- Pontusson, J. (1995) "Explaining the Decline of European Social Democracy: The

- Role of Structural Economic Change", *World Politics*, Vol. 47, No. 4, July.
- Pontusson, J. and Swenson, P. (1996) "Labor markets, Production strategies, and Wage bargaining institutions", *Comparative Political Studies*, 29(2), 223~50.
- Poole, M. (1986) *Industrial Relations: Origins and Patterns of National Diversity*, London: Routledge & Kegan Paul.
- Renato, Brunetta and Carlo, Dell'Aringa (1990) *Labour Relations and Economic Performance*, International Economic Association.
- Ruyseveldt, J. V. et al. (1995) *Comparative Industrial & Employment Relations*, SAGE Publications.
- Ruyseveldt, J. V. and Visser, J. (1996) "From pluralism to...where? industrial relations in Great Britain" in Ruyseveldt, J. V. and Visser, J. eds., *Industrial Relations in Europe*, SAGE Publications.
- Schmitter, Philippe C. (1974) "Still the Century of Corporatism?" in *The Review of Politics*, 36.1(Jan.):85~131.
- Schmitter, Philippe C. (1983) "Democratic Theory and Neo-corporatist Practice". in *Social Research*, 50.4:886~928.
- Schmitter, Philippe C.(1985) "Neo-Corporatism and State" in Grant, Wyn ed. *The Political Economy of Corporatism*, London: Macmillan, 32~63.
- Schmitter, Philippe C. and Lehbruch, G. eds. (1979) *Trends Toward Corporatist Intermediation*, SAGE Publications.
- Scholten, I. ed. (1987) *Political Stability and Neo-Corporatism: Corporatist Integration and Societal Cleavages in Western Europe*, SAGE.
- SER (1995) *The Social and Economic Council of the Netherlands*.
- SI (1995), "Swedish Labour Market Policy", Swedish Institute's WWW Information Service.
- Sisson, K. F. (1986) "A comparative analysis of the structure of collective bargaining" in Blandy, R. and Niland, J. eds., *Alternatives to Arbitration*, Sydney: Allen and Unwin.
- Sisson, K.F. (1987) *The Management of Collective Bargaining: An International Comparison*, Oxford: Blackwell.
- Skogh, G. (1984) "Employers associations in Sweden" in Windmuller, J. P. and Gladstone, A. eds., *Employers Associations and Industrial Relations: A Comparative Study*, Oxford University Press.
- Slomp, Hans (1996) *Between Bargaining and Politics: An Introduction to European Labor Relations*, Praeger.
- Spulber, Nicolas (1997) *Redefining the State: Privatization and Welfare Reform in Industrial and Transitional Economies*, Cambridge University Press.

- Streeck, Wolfgang (1992) *Social Institutions and Economic Performance: Studies of Industrial Relations in Advanced Capitalist Economies*, SAGE Publications.
- Streeck, Wolfgang and Schmitter, P. C. eds. (1985) *Private Interest Government: Beyond Market and State*, SAGE Publications.
- Swenson, Peter (1989) *Fair Shares: Unions, Pay, and Politics in Sweden and West Germany*, New York: Cornell University Press.
- Swenson, P. (1992) "Union Politics, the Welfare State, and Intra-class Conflict in Sweden and Germany", in Golden, M. and Pontusson, J. eds., *Bargaining for Change*, Ithaca: Cornell University Press.
- Swingewood, Allan (1984) *A Short History of Sociological Thought*, London: Macmillan.
- Urry, J. and Lash, S. (1987) *The End of Organized Capitalism*, Polity Press.
- Visser, Jelle (1996), "Corporatism beyond Repair?: Industrial Relations in Sweden,". in Ruysseveldt, J. V. and Visser, J. eds., *Industrial Relations in Europe: Traditions and Transitions*, London: Sage.
- Visser, J. and Hemerijck, A. (1997) *A Dutch Miracle*, Amsterdam Univ. Press.
- Visser, J. (1996) "Traditions and transitions in industrial relations: a European view" in Ruysseveldt, J. V. and Visser, J. eds., *Industrial Relations in Europe*, SAGE Publications.
- Visser, J. and Ruysseveldt, J. V. (1996) "Robust corporatism, still? industrial relations in Germany" in Ruysseveldt, J. V. and Visser, J. eds., *Industrial Relations in Europe*, SAGE Publications.
- Waarden, Frans van (1995) "Employers and employers' associations" in Ruysseveldt, J. V. et al. eds., *Comparative Industrial & Employment Relations*, SAGE Publications.
- Webb, Sidney and Webb, Beatrice (1897) *Industrial Democracy*, New York: Longmans.
- Wiarda, Howard J. (1981) *Corporatism and National Development in Latin America*, Westview Press.
- Williamson, Peter J. (1985) *Varieties of Corporatism: Theory and Practice*, Cambridge University Press.
- Windmuller, J. P. (1984) "Employment associations in comparative perspective: organization, structure, administration" in Windmuller, J. P. and Gladstone, A. eds., *Employers Associations and Industrial Relations: A Comparative Study*, Oxford University Press.



## 발간사

우리 나라는 1997년 외환위기를 맞아 IMF 관리체제로 들어갔으며 1998년에 출범한 김대중 정부는 사회적 합의를 통한 경제위기의 극복을 목적으로 노동계, 사용자, 정부 및 정계 대표들로 구성된 사회적 합의기구인 노사정위원회를 출범시켰다. 제1기 노사정위는 1998년 1월 15일 발족하여 2월 9일에 ‘경제위기 극복을 위한 사회협약’을 체결하였다. 노사정위원회가 노사정간의 사회협약을 이끌어냄으로써 IMF 관리체제의 극복은 물론 우리 나라의 노사관계의 지평도 근본적인 전환기를 맞게 되었다. 노사정위원회의 설치로 인하여 노사정간의 이해관계가 과거 정부 주도하의 행정적 사안에서 벗어나 노사정 3자가 공개적이며 공식적인 장에서 협의하고 조정하는 정치의 영역으로 전환되었다.

우리 나라의 노사정위원회와 같은 노사 또는 노사정간의 사회적 합의모델은 1938년 스웨덴의 노사가 중앙협약을 체결한 이래 유럽의 선진 산업국가들이 산업갈등과 경제위기를 극복하기 위하여 채택한 정치적 대표체계이다. 1960년대 이후 유럽의 산업국가들은 경제위기시의 노사정간의 이해갈등을 대화와 협조를 통하여 조정할 수 있도록 정부의 정책결정과정에 전국적인 수준의 노사단체연명을 참여시킴으로써 안정적인 거시경제정책의 수립과 집행을 기대하였으며, 최근에는 구조조정과 높은 실업률의 압력을 강하게 받으면서 기존의 노사정 합의기구의 역할과 위상의 변화에 대한 다양한 논의와 시도들을 진행 중이다.

따라서 이 연구는 사회협약의 다양한 경험이 있는 스웨덴, 영국, 독일, 네덜란드의 사회적 합의주의의 제도화 과정과 역할 및 성과를 살펴보고 1980년대 이후 사회적 합의주의의 변화의 원인과 형태를 분석함으로써, 노사정위원회가 우리 나라의 정치·경제적 조건하에서 그 우려되는 부작용을 극복하고 사회통합과 경제성장의 순기능을 수행하는 제도로 안착되기 위하여 필요한 노사정위의 역할과 운영에 대한 시사점을 얻고자 한다.

이 연구는 본 연구원의 최성수 선임연구원이 수행하였다. 아울러 저자는 보고서의 초고에 유익한 논평을 해준 평가자에게 감사의 뜻을 표하고 있다. 끝으로 이 보고서의 모든 내용은 필자의 개인 의견이며, 본원의 공식적인 견해와 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2000년 6월  
한국경제연구원  
원장 좌승희

## **Abstract**

### The Comparative Study of the Social Corporatism and its Lessons for Korea

The tripartite commission in Korea is a social agreement building body which was born from the social corporatism. Corporatism can be defined as a sociopolitical system organized on the basis of functional groups rather than individualism or one man-one vote and there has been a world-wide concern on the social corporatism during the past 40 years, especially in the industrialized countries.

This study provides a comparative discussion of the different types of social corporatism in the industrialized countries. It examines the varieties of the origins, development, and recent change of social corporatism in Sweden, England, Germany, and Netherlands. It also gives Korean tripartite commission some policy suggestions, based on the experiences of the four countries.