

니오코퍼러티즘의 성공요건과 정부의 역할*

김 황 조**

요약

노사정 협력 체제로써 70년대 이후 여러 나라에서 시도되어오고 있는 니오코퍼러티즘의 성공 요인을 분석하고 한국 정부 역할에 대한 시사점을 도출하는 것이 본 논문의 목적이다. 이 성공요인의 기본적인 것으로 오랫동안 인정되어온 노사 전국조직의 통제력, 중앙집권적 단체교섭구조 및 친노동자적 정부가 반드시 요구되는 조건들이 아니라는 것이 밝혀졌고, 더 중요한 것은 오히려 노동자의 기본권 보장, 노사간 세력균형, 미시적 혹은 중간수준 코퍼러티즘의 정착 및 노사간 상호 존중과 상호신뢰라는 요인들이다. 한국정부에 대한 시사점은 명약관화하다고 하겠다.

주제분류 : B030400

핵심 주제어 : 코퍼러티즘, 니오코퍼러티즘, 합의주의, 다원주의, 단체교섭구조, 미시적 코퍼러티즘, 중간수준 코퍼러티즘, 정치적 교환.

I. 서 언

현대사회에 있어 정부가 노사관계와 관련하여 여러 면에서 강력한 역할을 하고 있다는 사실은 누구도 부정하지 못할 것이다. 1980년대 이후의 사회주의국가를 예외로 한다면, 전 세계적으로 1970년대 이후 노사관계에 대한 정부의 입김이 지속적으로 커져왔다고 할 수 있다. 노사관계에 대한 정부개입의 유형은 자유주의(liberalism), 친권주의(paternalism), 다원주의(pluralism) 및 코퍼러티즘¹⁾(corporatism:합의주의)으로 대별할 수

* 본 연구는 연세대학교 상경대학 기초학문분야 육성기금의 지원으로 실행된 것임.

** 연세대학교 경제학부 교수, e-mail: joekim42@hotmail.com

1) corporatism은 여러 명칭으로 표현되고 있어 실로 혼란스럽다고도 할 수 있다. 예컨대, concertation(합의), social accord(사회적 합의), social pact(사회협정),

있는데(D.Strinati, 1982), 코퍼러티즘(corporatism)은 100 여 년 전부터 개발되어 나라에 따라 지속적 혹은 간헐적으로 사용되어 왔으며, 공공의 의사결정 과정에 이해관계집단이 참여하는 제도이다 (J. Hermansson p.19). 환언하면, 사회적 파트너들의 정치적 참여를 통하여 정부와 정당의 역할을 보완코자하는 정부의 노사관계 전략이라 정의할 수 있다. 특히 조직된 이익집단들을 정부의 정책결정과정에서 끌어들이므로써 경제-사회정책의 추진에서 협조를 얻어 내자는 것이다. 이는 문화와 이념적으로 보아 기능적 집단 간의 상호의존성과 화합을 강조하는 가톨릭 보수주의 및 사회민주주의 전통이 강한 나라에서 주로 실험되어 왔다. 물론 합의주의는 다원주의 전략이 위기에 처했을 경우, 정부가 경제성장을 주도해 나가는 등 정치와 경제의 구별이 두드러지지 않는 나라의 경우에 나타날 가능성이 많았다. 1973년 제1차 유류파동 이후 경제적 위기와 더불어 많은 나라에서 이 합의주의를 실험하거나 현재 진행시키고 있는 바, 과거의 합의주의와 구별하기 위하여 신탁합의주의(neo-corporatism)라고 부르기도 한다. 일본에서도 산업노동간담회를 통한 노-사-정 협력체제를 구축한 바 있어 이를 암묵적 사회계약(implicit social contract)이라고 부르기도 한다. 영국이 한 때 합의주의를 실험한 바 있고, 독일, 호주, 이태리 등에서는 아직도 계속 중이다.

서구 자본주의국가들의 경우, 1970년대 이후 신탁합의주의의 확산으로 인하여, 정부의 역할이 다시 강화되기 시작하였으며, 1980년대에 와서 한때 이러한 노-사-정 신탁합의주의의 필요성이 상대적으로 감소되기는 하였지만, 1990년대 이후, 세계화(globalization)의 진전 등으로 인하여 삼자협의주의가 계속 그 매력을 잃지 않고 있으며, 이태리 등 일부 국가에서는 신탁합의주의의 새로운 시도가 큰 성과를 보여 주고 있기도 하다. 중진국들의 경우, 특히 한국의 경우가 극명하게 보여 주는 바와 같이, 정부의 역할을 총체적으로 평가해 볼 때, 서구의 정부가 산업화초기에 보여주었던 것보다 훨씬 더 큰 영향력을 행사하고 있는 것이다.

물론 1980년대에 들어와서는, 실업률이 높아서 노조의 임금상승 압력이 상대적으로 낮아졌고, 신자유주의를 표방하는 정당이 많이 집권함에 따라, 합의주의 경향이 상대적으로 퇴색하는 감이 있다. 그러나 1990년대에 들

implicit social contract(암묵적 사회계약), organized pluralism(조직화된 다원주의), tripartism(3자주의), neo-contractualism(신계약주의) 등이다.

어와서 다시 노-사-정 협력체제의 여러 유형이 계속 실험 중에 있는 것만은 사실이다. 예컨대, 1967년에서 1977년까지 노-사-정 협력체제인 합의 행동(concerted action)²⁾을 가동한바 있었던 독일은 1993년 3월 13일 다시 연대협정(Solidarpakt)을 체결하였다.³⁾ 이어서 1995년 독일 금속노조 위원장이 제안한 '노동을 위한 연대', 1998년 집권 사민당이 제안한 '노동, 직업훈련 및 경쟁력을 위한 연대' 등도 독일의 합의주의에 대한 계속적인 애착을 보여주는 것이라 하겠다. 계급투쟁적 노사관계의 전형으로 알려진 이태리에서도 1993년, 1996년 및 1998년 세 차례에 걸쳐 노사정 협약을 체결한 바 있는데, 이 역시 눈여겨 볼만한 대목이다(김황조, 2001. 9월).

한편, 과학기술의 발전에 부응한 개별기업차원의 유연성 증대 요구가 증대하는 등 여러 가지 이유로 인하여 전국 차원의 중앙집권적 임금결정 모형이 흔들리고 있는 국가들이 유럽에 많이 나타나고 있고, 이 모형이 거의 붕괴된 경우도 있다. 그러나 최근 유럽연합(European Union) 차원에서 노사정 협력체제를 구축하자는 논의가 활발해 지고 있으며, 현재 유럽위원회(European Commission)에서 관련 법 제정을 연구 중에 있다(Jorgen Hermansson, op. cit. p.24).

한국에서는 1987년 이후 민주화의 흐름 안에서 보다 발전된 민주주의와 체질 강한 경제사회를 지향하기 위한 한 방법으로서 코퍼러티즘(corporatism)이 적극적으로 연구되어 오던 중 IMF 구제금융사태가 시작하자 새 정권인 국민의 정부에 의하여 코퍼러티즘의 전형적인 모형인 노사정위원회가 1998년 1월에 출범하였다. 국민의 정부는 국제신인도의 회복과 경제위기의 탈출을 위하여 최대의 노력을 경주하였으며, 제1기 노사정위원회를 통하여 노동관계법개정에 관한 노사정의 사회적 합의를 실현했다. 그러나 동년 6월에 발족한 제2기 노사정위원회는 노사 간 갈등이 심각하게 되어 그 기능이 사실상 유명무실하게 되었고, 1999년 9월에 제3기

2) 경제성장 및 안정추진에 관한 법률에 의하여 만들어진 것으로 노-사-정 대표 35인으로 구성되어 운영되다가, 1977년 신공동결정법에 반대한 사용자에 항의하면서 노조가 대표단을 철수시킴으로써 이 기구가 해체되었다.

3) 통일이후 독일의 저성장, 고물가, 통일비용의 염출문제를 해소키 위한 협정으로 토요일에 이루어졌기 때문에 '토요일 밤의 대타협'이라고도 불리어진다. 그러나 이 협정은 법적 뒷받침 없이 비공식적인 노-사-정-여-야의 대표자들 간의 접촉에서 시작된 것이고, 독일 DGB의 일부 지도자들은 이 협정에 대하여 불만이 많다.

노사정위원회가 발족된 이래 어느 정도 그 기능을 발휘하였으나, 민주노총의 참가 거부 등 여러 요인에 의하여 위원회 운영이 어려운 국면에 있다. 본고에서는 스웨덴과 네덜란드에 있어서의 코퍼러티즘 성공의 역사적 배경을 살펴보면서 코퍼러티즘의 성공 요인을 분석-종합한 다음, 한국에서의 니오코퍼러티즘의 성공을 위한 한국 정부의 역할에 대한 시사점을 도출하고자 한다.

Ⅱ. 네덜란드 니오코퍼러티즘 성공의 역사적 배경

1579년에 독립한 네덜란드는 41,528평방km의 국토에 16,275,000명의 인구가 살고 있는 작은 나라이나 탄탄한 경제 기반을 자랑하고 있다. 약간의 인도네시아인과 수리남인이 있지만, 네덜란드인이 압도적으로 많으며, 인구의 2/3가 로마가톨릭과 개신교도들이다. 제2차 대전 후 가톨릭당과 노동당의 제휴로 정부가 조직되었으나, 1950년대 후반에서 1973년까지 가톨릭당이 개신교도들을 포함시켜 재조직한 자유민주 국민당이 우세하였다. 1973년에 노동당에 정권을 내주었고, 1977년 이후부터는 다수 연립세력에 의하여 정부가 조직되고 있다.

네덜란드의 전국 사용자 단체인 VNW(the Vereeniging voor Nederlandse Werkgevers)가 1899년에 섬유산업 사용자들을 중심으로 창설되었는데, 물리적인 힘이 아니라 논리로써 정부와 노조에 대응하는 조심스러운 접근방법을 택하였다. 그리고 네덜란드 사용자들은 일찍이 1930년대부터 개별 기업 차원에서는 주인이요 군주의 지위를 유지하고 싶어했으나, 산업별 및 전국 차원에서는 노조의 존재를 인정하고 기꺼이 임금과 기타 근로조건에 대하여 교섭하고 공동으로 의사결정 하고자 하였다(Frank van Empel, 1997). 환언하면, 기업이나 사업장 차원에서의 노사평화를 얻는 대신 산업과 전국 차원에서 협의 내지 합의하겠다는 전략적 선택이 오늘날의 네덜란드 모형을 가능하게 한 기초의 하나가 된 것이다. 영국과 스웨덴의 초기 산업화 시기와 마찬가지로 특히 네덜란드의 사용자 단체는 1980년대 중반 이후 정부의 단체교섭 구조의 분권화 정책에 반대할 정도로 코퍼러티즘 지지 세력으로서의 역할을 다 하고 있다.

전국 사용자 조직보다 한발 앞서서 1871년에 네덜란드 노총 ANWV (the Algemeen Netherlanisch Werklieden Verbond)이 처음으로 조직되었는데, 그 이념을 보면 계급투쟁과 혁명과는 거리가 멀고 처음부터 사용자와 긴밀한 협조를 지향하는 온건주의 노선이었다. 네덜란드의 노동조합은 조직률은 1920년에 거의 40%에 육박했으나, 지금은 30% 수준으로서 다른 유럽 국가에 비하여 낮으며, 전국조직이 분열되어 있어서 산하 노조 조직에 대한 통제력도 강하지 못하다. 뿐만 아니라, 한국보다는 노조와 정당간의 공식 혹은 비공식 관계가 밀접하기는 하지만, 스웨덴처럼 특정 정당과의 정책적이고 인적인 강력한 유대관계도 갖고 있지 못하다. 다만 단체협약의 확대적용으로 인하여 1962년 이후 계속하여 근로자들의 80% 이상이 단체협약의 적용을 받고 있다는 사실을 잊어서는 아니 된다. 그리고 사용자와 정부에 대한 존중과 신뢰가 밑바탕에 깊게 깔려있다는 점이 스웨덴 등 노사관계 모범 사례 국들과 비슷한 점이다.

제2차 대전 이전에도 노사가 자율적으로 운영하던 사회보험제도(1913)가 있었고, 1919년에는 네덜란드 모형의 효시가 되는 Hooge Raad van Arbaid(Supreme Labour Council)가 법으로 창설되어 이 기구를 통하여 노동부와 노사 전국단체가 협의하도록 하였다. 그 이후 업종별 노사협의회(1933) 등 노사협력프로그램이 다양하게 존재하였으나, 1945년 노사조직이 자율적으로 조직한 노동재단(Labour Foundation)과 1950년 법에 의하여 조직된 사회경제협의회(Socical-Economische Raad: SER)가 전후 네덜란드의 노사관계 안정과 경제성장에 결정적인 역할을 해오고 있다.

사회경제협의회는 경제사회 문제에 관해 정부에 자문하는 노사정 협력체제의 대표적인 기관이다. 장관들은 새로운 입법을 포함하여 모든 중요 경제사회문제에 대하여 이 협의회에 자문을 구해야 한다. 이 기구의 기능은, 1)정부에 대한 자문, 2)공법의 규제를 받는 산업기관의 감독, 3) 경제의 새로운 발전을 촉진하는 일 특히 생산과정과 기업 내 노동자 기능에 대한 연구사업 및 4) 기업설립법과 경영협의회법과 같은 일련의 법령을 집행하는데 대한 협력이다. 이 네 가지 기능 중에서도 첫 번째의 기능 즉, 정부에 대한 자문이 가장 중요한 기능이다. 장관들은 새로운 입법을 포함하여 모든 중요한 사회경제문제에 대하여 의무적으로 SER에 자문을 구하여야

한다. 그리고 SER 자체의 발의로 정부에 정책 제안을 할 수가 있다.

SER는 사용자들과 노동자들의 중앙조직의 대표 각각 15명과 독립적인 전문가 15명, 도합 45명으로 구성된다. 전문가는 국립은행 총재, 정부의 경제정책분석청장 2명 외에는 주로 대학 교수들인데, 1990년대 와서 공익위원 수가 11명으로 조정되었다.⁴⁾ 국왕에 의하여 임명되어 '왕립위원'이라 불리지만, 정부에 대하여 책임을 지는 것이 아니고 공공의 이익을 대변한다. 이들의 전문성은 문제의 분석과 해결을 위한 제안에 큰 역할을 하고 있다. 170명의 사무국 직원이 SER를 지원하고 있는데, 이 중에는 전문위원 35명이 포함되어 있다.

SER와 보완적인 관계에 있는 기구는 1945년에 설립된 노동재단(the Foundation of Labour)이다. 이 기구는 각종 노동조합 연맹과 사용자 연맹사이의 민간협의 기구이다. 원래부터 이 기구의 목적은 노사 조직 간의 협력을 추구하자는데 있었으며, 이를 위하여, 1) 사용자와 노동자 혹은 그들 조직 간의 협의 증진, 2) 사용자와 노동자 양 조직에 대한 자문, 3) 사회 및 경제 문제에 관한 법 규정들에 대한 영향력 행사 및 4) 정부와의 교섭 등의 활동을 한다. 공식적인 업무의 구분은 없지만, 노동재단은 임금과 근로조건 등 노사 간 현실적인 문제들을 처리하고, SER는 중장기 사회경제정책을 포함하여 구조적인 사회경제적 관심사들을 취급하고 있다. 노동재단은 산하에 임금위원회를 두고 매년 임금인상에 대한 합의를 해왔다. 형식적으로는 노사 간 자율 합의지만, 실질적으로는 정부와의 긴밀한 협의 하에 임금에 관한 합의가 이루어져왔다. 오히려 노사단체는 정부의 자문에 응하기만 하고 국가가 주도하는 임금결정 방식이라고 볼 수 있다 (최영기-이장원 편저, 1998).

SER를 중심으로 하는 네덜란드의 협의 모형(consultation model)에 힘입어 네덜란드는 1960대초까지 노사관계 안정, 경제성장, 국민복지 향상, 완전고용이 달성되었으나, 50년대 임금억제에 대한 누적된 불만이 비공식 파업으로 표출되더니, 60년대 중반 이후 만성적인 인력부족으로 시장임금의 인상요인이 강하게 작용하였고 특히 70년대 천연가스의 발견으로

4) 경제학자로서 후에 노벨 경제학상을 받은 잔 틴버겐(Jan Tinbergen)이 경제정책 분석청의 초대 청장이었는데, 시장의 가격결정 기구, 협의 그리고 정부의 개입에 의하여 국가의 주요 의사결정이 이루어져야 한다고 주장하는 등 네덜란드 경제체제의 발전에 큰 영향을 주었다.

국부가 증대하면서 노동 측의 높은 임금인상을 요구하는 대규모 비공인 파업이 단위사업장에서 계속되었다. 자연히 중앙에서 결정된 협약 임금인상률이 잘 지켜지지 않는 결과를 가져왔고 실업률도 증가하였다. 그리고 1980년대에 와서는 전 세계적으로 신자유주의적 노동시장의 유연성 제고 풍조에 휘말리게 되어 네덜란드의 니오코퍼러티즘이 탈진상태에 이르게 되었다. 이리하여 1970년대와 80년대 초까지 네덜란드는 소위 '네덜란드 병(Dutch disease)'에 시달리게 된 것이다. 더욱이 민간부문의 임금은 물가에 연동되어있고, 최저임금과 공공부문의 임금이 민간부문의 임금에 연동되어 있어서, 물가-임금-복지급부의 동반상승이 이루어짐으로써 네덜란드 경제를 아주 어렵게 만들었다. 70년대에서 1982년까지 네덜란드의 코퍼러티즘은 그 기능을 상실하게 된 것이다. 좀 더 정확히 말하여 오히려 노사정 3자가 서로 비판하면서 사회적 갈등을 오히려 증폭시키는 역기능을 하게 되기에 이르게 된 것이다.

1982년 정부는 경제위기 극복을 위하여 새로운 합의를 시도하였다. 노동 측에게 임금동결과 노동시장 유연성을 받아들일도록 하고, 사용자에게는 고용확대 정책을 요구하였다. 그 결과, 11월 24일 드디어 노동시간 단축, 임금동결, 고용확대 정책 등에 합의한 소위 '바세나르 협약(Wassenaar Agreement)'을 체결하였다. 이 협약이야말로 임금안정을 기반으로 네덜란드 경제의 구조조정과 사회통합을 가능하게 만든 획기적인 사건이었다. 한마디로, 노사정 협력체제가 부활하였음을 알리는 신호탄이라 할 수 있다.

이 협약에는 가이드라인, 권고, 합의, 공동의견 등 다양한 형태의 78개 조항이 담겨 있으며, 산업별-기업별 단체교섭의 준거가 되는 기본협약 혹은 모협약과 같은 역할을 한다. 바세나르 협약에 힘입어 노조가 임금 인상 요구를 자제함에 따라 사용자도 노동시간 단축에 나서서, 83년과 84년 사이에 대부분의 산업별교섭에서 주당 노동시간이 38시간으로 단축되었다. 85년까지 임금-물가 연동제도 거의 폐지되었고 실질임금이 9% 하락하는 결과를 가져왔다. 공무원에게 교섭권과 파업권을 인정하는 대신 고용보장제도와 연금특혜를 폐지하였다. 각종 사회보장 급여수준을 하향 조정하고 수급자격도 제한하고, 비효율적으로 운영되던 실업-장애-질병 보험 등 근로자 복지제도도 전면 개편하였다. 1990년대에 와서 질병보험을 단계적으

로 민영화하고 공공 질병보험 제도를 폐지하였다. 연금도 수급자격과 수급액을 대폭 낮추는 등 어려운 개혁을 단행 하였다.

1993년은 1980년대 말 호황으로 인하여 해이해진 노사정 협력 분위기를 재정비하는 차원의 신노선(A New Course: Agenda for Collective Bargaining in 1994)이라는 새로운 협약을 체결하였다. 노동재단 산하에 4개의 실업대책소위원회를 설치하기로 한 것을 제외하면, 기본적으로는 1982년 바세나르협약을 재확인하는 내용이다. 그러나 특기할 것은 1992/93의 불경기를 경험하면서 80년대의 느슨한 임금정책을 재점검하게 된다. 특히 없어진 일자리가 10만 개로 전체의 10%에 달하게 되고 실업률이 5.6%에서 6.8% 상승하게 되자, 노사도 자발적인 각성이 일어났지만, 이를 유도하기 위한 정부의 새로운 전략적 선택이 중요한 역할을 한 것이다. 정부가 92년, 93년과 같이 계속하여 임금동결을 주장하게 되자, 이에 대하여 SER이 즉각적으로 반대의견을 제시했을 뿐 아니라 법률전문가들의 반론도 나왔고 심지어는 노사단체들이 이에 공동대응까지 하게 되었지만, 결국은 정부의 의지대로 임금안정과 노동시간의 단축이 정치적으로 교환되는 또 한 번의 큰 거래가 성사를 보게 되었다(최영기-이장원 편저, op. cit. pp.89-91). 2003년 11월 17일에도 네덜란드의 3개 노조단체, 3개 사용자 단체 및 중도우파 연립정부는 각종 사회보장 축소와 예산 삭감정책을 보류하고 대신 임금을 동결하기로 협약을 체결함으로써 네덜란드 니오코퍼러티즘이 건재하고 있음을 온 세상에 또 한 번 더 알렸다.⁵⁾

바세나르 협약 이후 실업률의 급격한 하락, 국가부채 감소, 기업의 경쟁력 향상 그리고 무엇보다도 노사관계가 안정되면서 소위 '네덜란드의 기적(Dutch miracle)' 을 이룩하게 된다. SER와 노동재단을 중심으로 하는 네덜란드의 코퍼러티즘을 '네덜란드 모형(the Dutch Model)', '네덜란드 치료법(the Dutch cure)'이라고 불리어지고, 심지어는 영미 모형이나 유럽대륙 모형이 아닌 '제3의 길(the Third Way)'이라고 칭해지고 있으며, 미국 대통령 빌 클린턴은 연구되고 모방되어야 할 '성공사례(a success story)'라고 까지 극찬한바 있다(Frank van Empel, op. cit. p.5). 네덜란드의 저명한 언론인 Empel은 "네덜란드의 많은 다른 전통들과 같이,

5) 자세한 내용은 윤영모, "네덜란드 사회협약 체결, 임금동결? 사회보장제도 개혁!," <노동사회> No. 83 (2004), pp.92-97 참조.

노사 간 협의의 오랜 관행은 상인에게서 구체화되고 있는 이 나라의 경영자 정신이 성직자들에게서 구현되고 있는 기독교 사회철학과 융합되어 생긴 하나의 국가적 유산"이라는 것이다(Frank van Empel, op. cit. p.7).

Ⅲ. 스웨덴 니오코퍼러티즘 성공의 역사적 배경

스웨덴은 45만 평방Km의 넓은 국토에 883만 명이 살고 있어 인구밀도가 평방km당 20명밖에 안되며, 인종, 언어 및 종교 면에서 두드러진 동질성을 가지고 있다.

정치적으로 가장 강력하고 또 노사관계에 대하여 막강한 영향력을 행사해 오고 있는 정당은 사회민주당(Social Democratic Party)으로써 단독 혹은 군소정당과의 연립으로 1932년에서 1976년까지, 그리고 1982년에서 1991년까지 집권하였으며, 92년 반세기만의 최악의 경제위기를 맞이하였는데 비사회주의 연합정부가 이를 적절히 대처하지 못함에 따라 1994년 다시 집권하여 정권을 유지하는데 성공하였다. 그러나 2006년 9월에 온건당 중심의 우파연합에게 정권을 잃게 되어 앞으로 스웨덴의 코퍼러티즘이 어떻게 변모할지 주목된다.

스웨덴의 노동조합 조직률은 육체근로자들의 경우 90%를 상회하고 있으며, 봉급근로자들도 70%정도가 되어 세계최고율을 자랑하고 있다.⁶⁾ 1870년대에 노조결성과 단체행동이 점점 빈번해지기 시작하였고, 1898년에 전국센터인 스웨덴 노동조합총연맹(Swedish Confederation of Trade Unions: LO)이 그 역사적인 등장을 고하게 된다. 스웨덴에서도 노조와 노조사이에 관할권 분쟁이 간혹 있어 왔다. 특히 직능별조직에서 산업별조직으로 개편되면서 이러한 분쟁이 있었는데, 어떠한 경우든지 노조 간의 관할권 분쟁은 LO 이사회의⁷⁾ 결정에 따르게 되어 있다.

6) 노조의 조직체계를 보면 세 개의 차원으로 되어 있다. 전국센터 차원, 전국지부 차원, 지방단위 차원이 그것이다. LO가 바로 전국센터에 해당하며, 전국 지부노조(national branch unions)는 거의 전부가 산업별 노조연맹체이다. 현재 24개 산업별노조 연맹체가 존재하고 있다. 이 산별노련의 산하에 지방 단위노조(local unions)가 있다.

LO의 운동이념은, 개혁을 내세우며 실용주의적 접근방법을 택하는 방향이다. 따라서 LO는 단체교섭과 노동입법을 통하여 노동자들의 경제적 복지증진을 추구하고 있다. 새로운 기술의 도입이나 산업합리화정책에 대체로 순응해 오고 있는 것도 모두 이러한 LO의 이념 때문이다. 정치적, 사회적 및 경제적 민주주의를 통하여 사회를 발전시키자는 정치적 목적도 LO 정관 제1조에 분명히 해놓고 있다.

노조결성과 파업을 통하여 근로자들이 교섭력을 강화하는 것에 대처하기 위하여 사용자들도 단결하기 시작하였고, 전국적인 연합조직으로 1902년에 스웨덴사용자총협회(Swedish Employers' Confederation: SAF)가 탄생케 된다. SAF는 그 후 산업별로도 지부조직을 완료하지만, LO의 산업별조직인 전국노조에 비하면 그 역할이 크지 못하다. SAF는 민간부문에 있어서 대부분의 사용자조직을 산하에 두고 있으며 2001년 스웨덴 산업연합회(the Federation of Swedish Industries)와 합병하여 SN(the Confederation of Swedish Enterprises)으로 거대한 조직으로 집중화됨으로써 46,000 여개 회원사를 거느리며 그 역할이 점점 더 커져 왔다.

스웨덴의 사용자들은 산업화초기에 있어 극히 부분적으로, 근로자들의 단결권을 인정하지 않으려는 움직임도 보였으나 대체적으로 단결권, 단체행동권 및 단체교섭권에 대하여 심각한 도전을 하지 않고 있다. 스웨덴에 있어서는 한국이나 미국과는 달리 사용자들의 부당노동행위라는 것이 전혀 문제로 대두되지 않는다. 아울러 한국의 어용노조에 해당하는 회사노조(company union)에 관한 시비도 전혀 없다. SAF가 생긴 이래 곧, 단체교섭을 산업사회에 있어 작업조건을 규정하는 한 방법으로 받아들였던 것이다.

정부의 입법조치로 단체교섭의 법적기초가 더욱 튼튼하게 되어 갔으나, 스웨덴 노사관계에 있어서 하나의 역사적 이정표를 만든 획기적 사건은 LO와 SAF사이에 체결된 1938년의 기본협약(Basic Agreement)이다.⁸⁾ 이 기본협약의 중심사상은 노사자치주의라고 할 수 있는데, 법률에 의하여 노사관계가 통제 내지 간섭을 받을 필요가 없다는 것이고, 이를 실천하기

7) LO의 이사회는 LO사무국이라고도 불리며 15명으로 구성되는데, 대부분 전국산별 노조위원장들이다.

8) 스톡홀름근처에 있는 쌀쵸바덴(Saltsjobaden)에서 교섭되고 체결되었기 때문에 쌀쵸바덴협약(Saltsjobaden Agreement)이라고도 불리고 있다.

위하여 여러 가지의 절차를 마련하고 있다. 1938년의 이 기본협약은 노사의 전국 조직 간에 맺어진 최초의 공식적인 단체협약이라는 역사적 의미를 갖고 있다.

1938년 기본협약의 골자는 다음과 같다. 첫째, 노사 간 단체교섭의 절차를 마련하고 있는데, 특히 노사 간 분규가 났을 경우 따라야할 절차를 규정하고 있다. 둘째, 1928년 단체협약법에서 요구하고 있는 평화의무보다도 더 강력한 의무를 노사가 스스로 지기로 약속하였는데, 중립적인 제3자 및 기본 공공서비스의 공급에 피해가 가지 않도록 쟁의행위의 내용을 제한하고 있다. 종교적인 또는 정치적인 이유로 누구를 처벌하기 위한 쟁의행위를 금하고 있으며, 일단 분규가 끝난 후 누구를 보복하기 위하여 쟁의행위를 해서도 안 되도록 되어있다. 셋째, 노사 간의 교섭과 분규시의 중재를 위하여 노동시장 위원회 (Labor Market Board)를 설치하였다. 일시해고 혹은 기본 공공서비스에 영향을 줄 쟁의행위를 둘러싸고 노사 간 이견이 생겼을 때, 이 위원회에서의 교섭을 통하여 해결토록 하고 있으며, 이 협약의 해석과 적용을 둘러싸고 노사 간 분쟁이 났을 경우 중재를 할 수 있게 하였다.

노사의 전국 조직 간에 이루어지는 이와 같은 중앙 집중적 교섭은 그 이후 스웨덴 노사관계의 하나의 큰 특징으로 나타나게 된다. 1950년대 중반부터 임금과 절차상의 문제들은 중앙 집중적으로 교섭되고 타결되는 하나의 전통이 생겨나게 되었고, 이 전통은 1983년까지 이어지게 된다. 1984년 일단 중단되었다가 1989년 다시 옛날의 전통으로 돌아가게 된다. 그리고 주목해야 할 사항은, 스웨덴 노사의 최상부가 실제적인 문제를 다룰 때는 임금가이드라인의 설정이 그 최초의 목적이었지만, 시간이 흐름에 따라 교섭항목이 점점 확대되어 나갔다는 사실이다. 최근의 교섭은 연금, 질병수당, 초과근무수당, 시간제근무자의 작업조건 등을 포함시키고 있다.

스웨덴 정부는 노사관계 특히 임금교섭에 있어서 중립주의 내지 불간섭주의를 표방하고 있다. 이러한 현상은 특히 쌀쫄바덴시기에 있어서 전형적으로 나타났던 것이다. 그리고 새로운 입법 활동이 개시된 1970년대에 산업민주주의, 작업환경, 고용보장, 그리고 노동조합의 권리 등에 관한 문제를 다루고 있는 다수의 새로운 법률이 도입되었으나, 정부는 노사관계의 법적 테두리만을 마련해 주고 있을 뿐 단체교섭이 되든 공동결정이 되든

노사가 스스로를 규율할 규칙을 자유롭게 결정하도록 하고 있는 역사적 전통은 그대로 지키고 있다.

물론, 정부가 국가의 경제적 상황과 관계없이 언제든지 전적으로 수동적이지는 아니하다. 해외의존도가 높은 스웨덴으로서는 물가안정이 무엇보다도 중요한데, 국민경제적으로 어려운 처지에 있을 경우 과도한 임금인상의 자제를 권유해 오고 있는 것이다. 부가가치세를 올린다거나 식료품에 보조금을 준다든가 등 인플레이션을 억제하기 위한 여러 정책을 강력히 추진하는 것을 잊지 않고 있음이 특히 눈에 띈다. 그리고 정부는 임금억제를 때때로 권유하지만 어디까지나 설득하고자 하는 자세이지 법령을 통하여 강제한 적은 한 번도 없다. 스웨덴에서는 예컨대 한 번도 최저임금법이 제안된 적이 없고, 단체협약의 확대적용도 법제화된 적이 없다. 임금인상의 자제를 정부가 간혹 권고하기 때문에, 스웨덴정부가 혹시 사용자편에 서서 노사관계정책을 펴오고 있지 않은가 의심할 수도 있겠으나, 사실은 스웨덴정부가 노사 양측중 상대적으로 세력이 약한 측을 도와주어 왔다고 보는 것이 더 정확한 판단일 것이다(Bernt Sciller, 1991).

스웨덴 노동조합의 전통적인 임금정책은 소위 연대임금정책(solidarity wage policy)⁹⁾이라고 하는 임금평준화 정책이다. 동일 노동에 대해서는 동일한 임금이 지급되어야 하며, 근로자 집단 간의 임금은 평준화의 방향이 되어야 한다는 것이다. 임금격차는 오직 작업의 난이도 등 직무 자체의 특성만을 반영해야지 산업, 지역, 성별, 특히 기업별 이윤율 등에 의하여 좌우되어져서는 안 된다는 것이다. 기업의 입장에서 본다면 연대임금을 줄 수 없는 경우도 있게 되는데, 이러한 기업은 도산해야 마땅하다는 논리이다. 도산함으로써 직장을 잃은 근로자들을 재취업시키기 위하여서는 적극적 노동시장정책(active labor market policy)을 쓰지 아니 할 수가 없게 된다. 스웨덴노조가 적극적 노동시장정책을 정말 적극적으로 주장해 온 사실은 우연한 일이 결코 아니다(Rudolf Meidner, M. D. Hancock et al. eds., op. cit. p.294). 그리고 스웨덴 정부도 이러한 노조의 주장에 동조하여 실제로 적극적 노동시장정책을 실시해 오고 있다.

민간부문에 있어서의 임금교섭을 보면 극히 중앙 집중적임을 알 수 있

9) 연대임금정책이 숙련 노동자에게 불리하다는 점을 시정하기 위해 숙련과 경험을 필요로 하는 직무에 더 높은 임금을 주는 소위 연대노동정책(solidaristic work policy)를 LO가 1991년 도입하였다.

다. 민간부문에 있어서는 앞서 지적한 바와 같이 1989년부터 다시 단체교섭이 중앙 집중적이 되어가고 있는데, 스웨덴에 있어 중앙 집중적인 단체교섭구조는 오랜 전통을 가지고 있다. 2004년 2월에도 SN과 LO간에 2004년 10월 발효하여 유효기간 3년의 조정협약(adjustment agreement)을 체결하였는데, 일시적인 해고를 받았을 경우 금전적인 보조를 하기 위해 해당 기업과 노조가 재원을 함께 마련하기로 하는 것이 주요 내용이다. 이와 같이, 민간부문에 있어서의 단체교섭을 보면 극히 중앙 집중적임을 알 수 있다.

이러한 사정은 1984년 중앙집권적인 단체교섭이 와해되면서 깨지기 시작하였고 정부의 개입을 불러들이게 된다. 1984년 특히 SAF의 요청에 의하여, 민간부문에 있어서의 지금까지의 전통이 무너지고 임금교섭이 산업별로 벌어지게 되었다. 1989년에 와서 금속산업을 제외하고는 다시금 중앙집권적 단체교섭으로 복귀하게 되어, SAF와 LO사이에 임금협약이 체결되었다.

이미 1963년부터 일부 사용자들이 중앙교섭을 반대하기 시작했거니와, 특히 90년대에 들어와서 그러한 반대가 더욱 심해지면서, 이윤분배제도, 인센티브 임금제도 등의 도입을 내용으로 하는 지방 분산적인 임금교섭을 사용자들이 선호하고 있는 것이다. 분명히 중앙집권적인 의사결정 메커니즘은 그 중요성이 약화되고 있다(Michael Maccoby ed., 1991, pp.160-162).

스웨덴모형이 한계에 봉착하게 되었다는 사실에 대해서는 거의 의견의 일치를 보이고 있는 듯 하며, 앞으로의 스웨덴 노사관계에 대하여 사뭇 비관적인 전망을 하는 사람도 많다. 특히 2006년 9월 17일 9년간 집권해온 사민당이 총선에서 온건당 당수 프레드릭 라인펠트가 이끄는 우파연합에게 패배함으로써 스웨덴의 복지 모형이 붕괴된 것처럼 생각하는 사람들이 많은데, 라인펠트가 스스로 '신온건파'라고 밝히고 있는 바와 같이, 감세와 작은 정부를 내세우는 전통적 우파와는 다르다. 세금감면도 부유층의 소득세나 기업의 법인세가 아니라 저임금 근로자에 대한 세금 감면을 말하고 있다. 그리고 스웨덴식 코퍼티즘을 버리자고 주장하는 것도 결코 아니다. 무엇보다도, 좋은 노사관계의 밑바탕을 이루는 스웨덴 사회의 일반적인 가치관, 예컨대 혁신적인 조직, 높은 윤리적 기준, 사회적 공정성 등에 큰 가

치를 부여하는 스웨덴의 오랜 전통은 이번의 총선으로 훼손되지 않고 있음에 비추어 볼 때, 스웨덴 코퍼러티즘의 앞날은 결코 어두운 것이 아니라고 판단된다.

IV. 니오코퍼러티즘의 성공 요인

Schmitter는 다원주의(pluralism)가 이익집단을 중심으로 그 수의 무제한성, 임의적 멤버십, 경쟁성, 비위계적 질서, 이익대표의 비독점성 등을 특징으로 하는데 반하여 코퍼러티즘은 이익집단의 수적 제한성, 강제적 멤버십, 비경쟁성, 위계적 기능적 질서, 이익대표의 독점성에 대한 국가의 인정 등을 특징으로 한다고 두 체제를 대조시키고 있다(P. Schmitter and G. Lehmbruch eds., 1979. pp.63-94). Lehmbruch에 의하면, 코퍼러티즘이란 대규모로 조직된 이익집단들이 서로 긴밀한 협의체제를 구축하고 또 이들 이 국가기관과 협력하여 공적정책 특히 경제정책 결정에 참여하는 특별한 형태라는 것이다(P. Schmitter and G. Lehmbruch eds., op. cit. pp.53-61). 또한 코퍼러티즘은 조직된 이익집단들을 정부의 정책과정에 끌어드림으로서 경제사회정책에 협조를 얻어내자는 친노동 정부의 노사관계 전략이라는 시각도 있다. 이러한 이론적 토대와 현실적인 경험을 통하여 코퍼러티즘은 그것이 성공하기 위해서는 노사 대표하는 이익집단의 중앙집권적 통제력이 있어야 하고 민주주의 정치체제하에 친노동적인 정부가 집권할 것이 기본조건인 것이라고 오랫동안 이해되어온 것이다. 또한 노조와 사용자 조직이 공식적으로 국가로부터 독립되어 있을 것과 노조의 분열현상이 심하지 않을 것도 추가적인 조건으로 지적되어왔다. 앞의 두 나라에서 살펴본 바와 같이, 코퍼러티즘이 성공하기 위해서는 이러한 요인들이 반드시 필요한 조건이 아닐 뿐 아니라, 이 조건 이외의 이외의 조건이 더 중요할 수도 있다는 것을 시사하고 있다. 통상적으로 알려진 요인들 이외의 여러 요인들에 대한 성찰과 한국 정부의 이에 대한 정책적 고려가 필수적이라고 판단된다.

1. 노사 전국조직의 중앙집권적 통제력

스웨덴은 노조조직률도 세계에서 가장 높은 수준이며 전국 노조센터인 LO가 중앙집권적이고 하부 노조에 대한 통제력이 강하다는 사실은 널리 알려진 바와 같거니와, 정치적인 달성을 위하여 LO는 사회민주당과 긴밀한 협조를 하고 있다. LO가 사회민주당에 재정적 지원을 할 뿐 아니라, 전국 지부노조는 단체적으로 그 회원들을 사회민주당에 가입시키고 있다.¹⁰⁾ 그러나 네덜란드의 경우는 노조의 조직률이 낮을 뿐 아니라 네덜란드의 노동조합은 분열되어 있어서 전국수준의 노조연맹이 산하 노조에 대한 통제력도 강하지 못하다. 그리고 특정 정당과의 유대관계가 강한 것도 아닌데도 코퍼러티즘의 상징적인 국가로 알려지고 있다. 이태리 노동조합도 정치이념에 따라 분열되어 있었고 뿌리 깊은 노조 간 반목과 갈등의 역사 속에서 하부 노조에 대한 통제력이 극히 약한 나라였지만, 90년대 이후 코퍼러티즘이 성공한 국가이다. 마지막으로 한국의 경우도 한국노총과 민주노총으로 전국센터가 두 갈래로 분열되어 있고 하부 노조에 대한 통제력도 강하지 못한데도 불구하고, 노사정위원회를 통하여 1998년 사회적 합의에 성공한 전례를 가지고 있다. 이 몇 나라의 예를 보더라도, 노조의 중앙집권적 통제는 코퍼러티즘의 필수조건은 아니라는 사실이 분명해진다.

네덜란드의 전국 사용자 단체인 VNW가 물리적인 힘이 아니라 논리로써 정부와 노조에 대응하되, 산업별 및 전국 차원에서는 노조의 존재를 인정하고 기꺼이 임금과 기타 근로조건에 대하여 산업과 전국 차원에서 협의의 내지 합의하겠다는 전략적 선택이 지금의 네덜란드 모형을 가능하게 한 기초가 된 것이다. 특히 네덜란드의 사용자단체는 1980년대 중반 이후 정부의 단체교섭 구조의 분권화 정책에 반대함으로써 코퍼러티즘의 기반을 튼튼하게 하고 있다.

스웨덴사용자총협회인 SAF 역시 민간부문에 있어서 대부분의 사용자조직을 산하에 두고 있으며 2001년 스웨덴 산업연합회와 합병하여 SN이라는 좀 더 큰 조직으로 집중화됨으로써 그 역할이 점점 더 커져 왔다. 사용자 개개인의 동의 없이도 과반수의 찬성 하에 해당 산업의 모든 사용자들에게 공장폐쇄를 명령할 수 있는 제도적 장치까지 마련하고 있다.

10) 물론 노조원 개인별로 사회민주당에 가입하지 않을 권리를 가지고 있다.

민간부문의 가장 중요한 사용자 단체인 이태리공업연맹(Confindustria)은 1994년 공공부문의 민영화와 더불어 이태리의 유일한 사용자단체라고 할 수 있는데, 18개 지역연맹, 107개 지역협의체, 140개의 업종별 조직 그리고 10만 7천개 기업을 회원으로 하고 있다. 주요산업의 단체교섭에 조정자로서의 역할을 하고 있고, 노조의 전국센터와는 직접적인 교섭당사자의 역할을 하고 있다. 이태리 사용자들은 전통적으로 기업단위 임금결정을 선호하였지만, 90년대에 들어와 국가 간 경쟁이 격화되면서 산업별 전국수준에서의 임금결정을 받아들이는 등 노사정 중앙협약의 체결에 오히려 적극성을 보이기 시작함으로써 니오코퍼러티즘의 발전에 긍정적인 역할을 해 오고 있다.

2. 소수의 교섭당사 및 중앙집권적 교섭구조

1989년부터 중앙집권적인 단체교섭 구조가 되살아 난 스웨덴의 경우, 중앙협약이 체결된 다음 전국 산업별 노조연맹과 산업별 사용자협회 간에 전국협약이 맺어진다. 단체협약의 유효기간 중에는 소위 평화의무(peace obligation)가 지켜지게 되는데, 각 산업별로 체결된 임금협약의 내용변경을 위한 노동자들이 단체행동을 금지하기 위한 것이다. 산업별 단체교섭이 끝나게 되면, 바로 이어 지방 단위노조 혹은 노조공장 클럽, 사업장 클럽과 개별사용자간에 단체교섭이 진행되지만, 대체적으로 산업별 단체협약의 패턴을 따르게 되어있다. 스웨덴에 있어 중앙 집중적인 단체교섭구조는 오랜 전통을 가지고 있어, 2004년에도 SN과 LO간에 유효기간 3년의 조정협약(adjustment agreement)을 체결한 바 있다.

중앙집권적 단체교섭 구조는 스웨덴 뿐 아니라 스칸디나비아 모든 나라들의 특징이기도하다. 중앙집중적 단체교섭구조를 갖게 된 배경에는 여러 가지가 있는데 그 중 몇 가지 서로 관련된 사항들을 보면 다음과 같다. 첫째는 전국 센터를 이끌고 있는 노사 양측의 지도자들이 노사 간의 문제는 궁극적으로 최상부 층에서 다루어질 수밖에 없다고 생각하고 있기 때문이다(Reinhard Lund, 1981, p.464). 교섭대상 항목을 일반적인 것과 구체적인 것으로 나눈다고 할 때, 적어도 전자에 관한 것은 최상부 층에서 결정될 성질의 것이라는 것이다. 스웨덴의 경우에 있어서는 1938년의 기

본협약을 계기로 그러한 생각이 그대로 용인되어 왔다고 할 수 있다.

둘째는 특히 노동자 측과 더 큰 관련을 맺고 있는 점으로써, 통일적인 임금정책을 추구하기 위하여서는, 중앙집권적 단체교섭이 하나의 필요조건이 된다고 많은 근로자들이 믿고 있다는 것이다(Reinhard, Lund, op. cit. p.464). 스웨덴의 경우, 임금의 평준화 내지 균등화 정책이 연대임금 정책이라는 이름으로 오랫동안 노조 측에 의하여 추구되어 왔음은 주지의 사실이거니와, 이 연대임금 정책은 산업별 노조나 혹은 지방 단위노조보다는 노조 전국센터인 LO에 의하여 더욱 더 강력하게 추진되어 왔다.

셋째는 거시적인 경제정책으로부터 독립된 단체교섭을 생각하기가 어렵다는, 노동자, 사용자 및 정부의 일반적인 인식이 오랫동안 계속되었다. 심지어는 국민경제를 거시적으로 볼 때 단체교섭은 거시경제정책의 한 부분을 이룬다고까지 생각하는 사람들이 있다는 점이다. 거시적인 경제정책과 유기적인 관련을 맺기 위해서는, 단체교섭은 중앙집권적으로 이루어져야 하는 것이다. 특히 사회민주당이 스웨덴을 주도함에 따라 자칫 잘못하면 노사관계에 대하여 사회주의적인 강력한 국가개입을 불러일으키지 않을까 하는 불확실성이 노사 모두로 하여금 중앙 집중적 자율관리를 하도록 유도했다고 볼 수 있을 것이다(James Fulcher, 1991, pp.141-153).

스칸디나비아 국가들 이외에 호주, 독일, 이태리, 네덜란드 등 모두 전국내지 산업별 수준의 사용자 교섭체제가 정비되어 있다. 일본도 춘투를 통한 산업별 교섭체제가 구축되어있는 바, 사용자 측의 이러한 조건은 코퍼러티즘이 성공한 어느 국가에서도 공통적으로 발견되는 것임을 알 수 있다.

3. 노동기본권 보장과 노사의 세력 균형

네덜란드와 스웨덴의 경우를 보면, 정부에 의존한다거나 정부의 통제를 받지 않는 독립적인 노조가 있어야 만이 단체교섭을 발전시키는데 일에 가장 큰 역점을 두게 되며 노사 간 단체교섭제도가 정착된 연후에 비로소 다음 단계로 코퍼러티즘에 참여할 여유를 갖게 되었다는 사실을 알 수 있다.

영국이나 미국과는 달리, 스웨덴의 경우에 있어서는, 단체교섭제도의 전제조건이 되는 단결권과 단체교섭권이, 단체교섭제도가 정착되기도 전에

이미 노동자들에게 주어지게 된다. 이러한 노동기본권은 스웨덴에서 한 번도 문제점으로 부각된 적이 없었다. 정부와 법원의 태도 역시 노사관계의 양 당사자들에 대하여 중립적인 것이었고, 자유경쟁의 원칙이나 계약자유 원칙 같은 것도 적극적으로 강요된 적이 없다. 따라서 일반형법에만 저촉되지 않는 한 노동시장에 참가하는 사람들은 자유롭게 그들의 관계를 형성해나갈 수 있었다. 1890년대에 있어서 피키팅에 관련된 형법개정예를 제외하면, 정부의 중립주의와 불간섭주의가 스웨덴 노사관계의 한 뚜렷한 특징이 되고 있다.

독일의 사회적 합의모형이 구성되어 온 배경에는 다음과 같은 독일 경제주체들의 철학과 역할분담이 작용하고 있다고 생각할 수 있다. 독일에서는 일찍부터 노사 자치주의를 헌법이 보장하고 있고, 이에 따른 노사의 세력균형 속에서 모두에게 이익이 되는 노사협조주의가 형성되어왔다. 이를 제도적으로 가능하게 된 것은 친노동자 정당인 사민당이 60년대 말 집권하면서 노조로 하여금 정부 정책에 참여하도록 주도적 역할을 수행하였고, 실질적으로 노사 간 대등한 세력관계를 형성시킴으로써 니오코퍼러티즘을 가능케 한 굳건한 기반을 마련한 것이다.

4. 미시적 코퍼러티즘(micro-corporatism)과 중간수준 코퍼러티즘(meso-corporatism)의 뒷받침

스웨덴은 1990년대 초부터 세계화의 진전과 신자유주의의 물결과 발맞추어 사용자들이 시장에서의 자유로운 조절에 더욱 의존하고 싶어 함에 따라 코퍼러티즘을 멀리하기 시작하였다. 따라서 1989년부터는 다시 중앙교섭의 전통을 찾았다고는 하지만, 문제는 이러한 중앙교섭이 앞으로 계속될 것인가 하는 것이다. 특히 임금교섭에 관한 한 중앙교섭이 다시 정착되리라고 현재 누구도 장담할 일이 못되나, 일반원칙과 절차문제에 관한 한 중앙에서 계속 교섭하게 되리라고 전망된다. 그리고 세계화에 따라 다국적 기업이 스웨덴에 많이 진출하고 있지만, 영미 식 모형이 그렇게 확산되고 있지 않을 뿐 아니라, 아직도 산업별 및 지역별로 중간수준 코퍼러티즘(meso-corporatism)은 건재함을 과시하고 있다(Guy Vernon and Chris Rees, 2001, p.59).

독일에서도 공동결정제(codetermination)하에서 기업차원에서 굳건한 노사협조를 유지하고 있다는 점, 즉 미시적 코퍼러티즘이 확립되어 있다는 점이, 거시적 코퍼러티즘(macro-corporatism)의 기초가 되고 있을 뿐만 아니라, 노동조합이 산별체제를 유지하면서 산업별로 정부와 사용자 단체와의 협의 혹은 교섭을 통해서 거시경제와 산업정책 등에서 광범위하게 영향을 미칠 수 있다는 점도 간과해서는 안 된다. 환언하면, 금속산업의 IG Metall처럼 산업수준에서 강력한 노조가 존재하고 이를 통한 중간수준 코퍼러티즘(meso-corporatism)이 구축되어 이것이 다른 부문에게 확산되고 있는 것이다.

노사조직의 중앙집권적 통제나 친노동자 정부 등 소위 니오코퍼러티즘의 전제조건들을 가지고 있지 않은 이태리에서 코퍼러티즘이 최근 성공한 요인 중의 하나는 기업 차원에서의 미시적 코퍼러티즘이 잘 작동하고 있어서 여기서부터 노사정간 신뢰와 합의 정신이 발전하기 시작한 것이다. 그리고 일반적으로 인식되어온 코퍼러티즘의 성립조건을 갖추고 있지 못한 국가로 알려진 일본의 경우도, 노동부장관의 자문기구인 산업노동간담회가 제1차 유류파동 이후 일본의 경제를 안정시키는데 결정적인 역할을 한 암묵적 사회계약(implicit social contract)을 체결함으로써 니오코퍼러티즘의 한 유형으로 인정받게 되었는데, 일본의 노사관계가 전통적으로 기업별 수준에서의 노사협력체제 즉 미시적 코퍼러티즘이 발달했기 때문인 것이다. 어느 국가이든 미시적 코퍼러티즘의 안정적 기반이 없이는 국가적 차원에서의 코퍼러티즘 즉 거시적 코퍼러티즘(macro-corporatism)이 흔들리게 되어있다.

5. 정치적 교환이 가능한 의제 선정:

네덜란드의 경우에서 이미 본 바와 같이, 1982년 정부는 경제위기 극복을 위하여 노동 측에게 임금동결과 노동시장 유연성을 받아드리도록 하고, 사용자에게는 고용확대 정책을 요구하였다. 그 결과 임금동결을 고용확대 정책 등과 정치적으로 교환하는 '바세나르 협약(Wassenaar Agreement)'을 체결한 것이다. 1993년에 체결한 신노선이라는 새로운 협약도 임금안정과 노동시간의 단축이 정치적으로 교환되는 또 한 번의 큰 거래였던 것

이며, 2003년에도 네덜란드의 노사정은 각종 사회보장 축소와 예산삭감정책을 보유하고 대신 임금을 동결하기로 협약을 체결한 것이다.

1995년에 독일금속노조(IG Metall) 위원장 츠비켈(Zwickel)이 '노동을 위한 연대'를 제안하였다는데, 이 제안의 핵심은 노사정의 고통분담을 위한 정치적 교환이었다. 구체적으로 말하면 1997년 임금교섭에서 실질임금의 인상을 동결할 대신에 사용자는 향후 3년간 경영상의 이유로 인한 해고를 중단하고 33만개의 새로운 일자리를 창출, 직업교육생을 매년 5% 증가, 사회보장비 축소의 중단 등을 요구한 것이었다. 이에 대해 사용자는 세제나 사회보험제도의 개편, 노동시장의 유연화를 요구하였다. 이와 같은 요구를 조절하기 위해 수상원탁회의라는 사회적 합의기구가 발족하고 2000년까지에 실업자 수를 400만 명에서 200만 명까지 축소시킨다는 것을 핵심으로 한 공동결의문을 발표하였다.

6. 국민경제 중요성에 대한 노사의 인식

사실상 제2차 대전 이후 인플레이션, 국제수지, 경기변동, 실업 등 거시적인 경제문제를 해결하기 위하여서 정부가 강력히 개입해 왔던 것이 대부분 선진공업국가의 현실이었다. 물가안정, 국제수지균형, 완전고용을 달성하기 위하여서는 재정정책이나 금융정책만으로는 미흡하다는 사실이 경험을 통하여 인식되었는바, 정부는 요소소득의 결정에 직접 혹은 간접적으로 개입해야 한다는 주장이 대두되었고, 실제 그렇게 했던 나라들이 많이 있는 것이다. 이렇게 요소소득의 상승률에 대하여 개입하는 것을 소득정책(incomes policy)이라는 용어로 표현하고 있는데, 스웨덴도 소득정책을 추구할 수밖에 없었던 나라들 중의 하나가 되기에 이르렀다. 물론 인접국가인 노르웨이와 덴마크와는 달리 1970년대까지는 소득정책이 스웨덴에서 실시된 바 없는데, 그 이유는 스웨덴 노사의 최상부 지도층이 노사자치주의에 대한 굳은 신념을 가지고 있었고 이를 실천에 옮길 힘 또 한 가지고 있었기 때문이다. 노사의 최상부 지도자들은 그들이 교섭할 때 이미 국가의 전반적인 경제상황을 충분히 고려하면서 교섭하고 협약을 체결하기 때문에 정부가 개입할 틈을 주지 않았다고 할 수 있다.

절차적인 문제를 주로 다루는 협력협약 이외에, 스웨덴의 노사 최고사령

탐에서는 실제적인 문제도 교섭하여 협약을 체결한다. 전술한 바와 같이 이 수준에서의 임금협약은 바로 그 전형적인 예가 되는 것이다. SAF 와 LO간에 임금협약이 처음으로 체결된 것은 1952년인데, 이것은 산업별 차원 이하에서 임금교섭 할 때 하나의 가이드라인을 제공하고자 하는 것이 주목적이었다. 스웨덴의 노사는 국민경제의 필요성, 특히 국제경쟁력을 충분히 인식하면서 협약을 체결하기 때문에, 정부가 소득정책 수립의 권한을 노사양측에 위임한 것이나 다름없게 되었다.

한마디로 말하여, 스웨덴의 노사정은 거시적인 경제정책으로부터 독립된 단체교섭을 생각하기가 어렵다고 일반적으로 생각하고 있고, 심지어는 국민경제를 거시적으로 볼 때 단체교섭은 거시경제정책의 한 부분을 이룬다고까지 생각하는 사람들이 있다는 점을 이미 지적하였다. 스웨덴처럼 경제 규모가 작을수록 그리고 국민경제의 개방성이 클수록 국제경제 환경에 의존도가 클 것이며, 따라서 국제경제의 어떤 작은 변화에도 민감한 영향을 받게 되어있다. 경제규모가 작고 해외의존도가 크면 코퍼러티즘에 의존할 가능성이 높아진다고 할 수 있다.

7. 노사정 간 상호존중과 상호신뢰:

네덜란드 노조는 조직률도 아주 낮고 스웨덴처럼 특정 정당과의 정책적 이거나 인간적으로나 어떤 강력한 유대관계도 갖고 있지 못하다. 다만 단체협약의 확대적용으로 인하여 1962년 이후 계속하여 근로자들의 80% 이상이 단체협약의 적용을 받고 있다. 사용자가 먼저 노조를 사회적 파트너로 인정하고 단체교섭권을 인정하고 성실하게 교섭하겠다는 자세를 네덜란드 사용자들이 가지고 있는 것이다. 무엇보다도 노사정간 서로 존중하고 신뢰하는 사회풍토가 노사관계의 밑바탕에 깊게 깔려있다는 점이 스웨덴 등 노사관계 모범 사례 국들과 비슷한 점이다. 특히 네덜란드의 사용자와 노동자 대표들은 제2차 대전 중 나치 점령에 대한 공동 저항운동의 구성원으로서 자주 만나면서 친밀한 관계를 쌓아 나갔다. 그들은 전쟁이 끝난 후 전후 경제의 조속한 재건에 대하여 완전한 합의에 도달했는데, 전쟁 중에 쌓은 상존중과 상호신뢰가 크게 작용했다 하겠다.

스웨덴 노사정간의 상호신뢰는 1906년으로 거슬러 올라간다. 노사 최상

부에 맺어진 최초의 협력협약은 1906년 LO와 SAF사이에서 체결된 12월타협이라고 할 수 있다. 이 12월타협의 내용은 앞에서 간단히 언급하였으나 부연하면, 다음의 내용으로 요약될 수 있다. 첫째, 블루칼라 근로자는 노조에 가입할 권리를 갖는다. 그리고 사용자는 노조활동으로 인하여 근로자를 차별대우해서는 안 된다. 둘째, 사용자는 노조를 인정하고 노조와 교섭해야 된다. 셋째, 사용자는 비노조원을 고용하고 근로자들을 해고하고 작업을 지휘할 권리를 갖는다는 내용이다. 정부는 입법조치로 단체교섭의 기초를 더욱 튼튼하게 만들어 갔으며, 스웨덴 노사는 다시 1938년의 기본협약(Basic Agreement)을 체결하여 상호신뢰를 쌓아나갔다.

이태리 노동조합도 정치이념에 따라 분열되어 있었고 뿌리 깊은 반목과 갈등의 역사가 있다. 특히 빈번한 정권교체로 사회적 합의에 필수적인 정부의 리더십은 매우 취약하였으나, 이태리가 90년대부터 니오코퍼티즘을 성공적으로 개발해 나가고 있게 만드는 가장 큰 요인은 이태리의 최대좌파 노조인 CGIL이 91년 10월 지금까지의 급진적인 노선을 폐기하고 현대화 및 공동결정을 내용으로 하는 온건-개혁적인 강령을 채택함으로써 새로운 노동운동 이념을 개발하기 시작하였다는 사실에 있다. 특히 90년대 이후부터는 노조 민주주의를 통하여 저변 노동자들의 의견을 수렴하여 이를 대변하는 노동계층의 진정한 대변자 역할을 충실히 하려고 노력하고 있음이 주목된다. 특히 세계화에 따른 국가 간 경쟁에서 이태리가 낙오되지 않도록 니오코퍼티즘의 발전을 위하여 유연하게 대처해 오고 있음이 괄목할 만하다.

V. 한국 정부의 역할에 대한 시사점

단일민족이고 소국일수록 노사정 대표들이 서로 만나기가 용이하고, 모임을 정례화하기도 쉽고, 개인적으로 친숙한 관계 맺을 가능성이 많아 코퍼티즘이 원만하게 작동하는데 도움이 된다. 국민경제의 해외 의존도 높을수록 코퍼티즘의 필요성도 커진다. 스웨덴이나 네덜란드보다도 한국은 더 순수한 단일민족으로 구성된 국가이며, 해외 의존도가 아주 높고 노사정 대표들이 개인적으로도 서로 친숙한 관계에 있다는 점에서 점에서도 이들

나라들과 한국은 비슷하다. 노사 전국 조직의 중앙집권적 통제력이나 친노동자 정부의 집권은 코퍼러티즘의 필수조건은 아니다. 기능적 이익집단간의 상호의존성과 화합을 강조하는 가톨릭 보수주의나 사회민주주의의 전통이 있는 나라는 아니지만, 인내천과 홍익인간이라는 한민족 고유의 전통 사상을 가지고 있어 코퍼러티즘이 성공하기 좋은 조건을 갖추고 있다.

스웨덴의 노사 대립이 오래 계속되었으나, 경영자는 경영대권을 공식적으로 인정받게 되고 조직근로자들 역시 단결권과 단체교섭권을 보장받게 된 1906년의 소위 12월타협(December Compromise)을 체결한 이후, 특히 1938년 기본협약(Basic Agreements)이 체결한 이후, 노사관계가 안정을 찾기 시작하였듯이 노사관계의 기본적인 틀에 대한 사회적 합의부터 확립하도록 정부가 노력을 해야 한다. 노동 기본권 보장이 미흡한 부문이 아직도 존재하고 있으며, 노사 간 세력 균형도 이루지 못하여 재벌 대기업과 중소기업 간에 양극화 현상이 노정되고 있어 간헐적으로 노사대립과 갈등이 첨예화 되고 있는 상황이다. 노동기본권의 보장과 노사 간 세력 균형을 이루도록 정부의 세심한 배려가 요청된다.

노동시장에 참가하는 사회적 파트너가 강력하고 소수이며 중앙집권적 통제력을 갖고 있을 경우, 정부는 직접적인 개입이 없이 노사 스스로가 자유롭게 합의에 도달하게 되지만, 교섭에 임하는 파트너의 숫자가 늘어나고 독립성과 파벌성이 크면 클수록 정부의 리더십, 개입 및 조정의 필요성이 더욱 커지게 된다(Jorgen Hermansson, op. cit. p.23-24). 네덜란드가 1982년 이후 네덜란드의 기적을 이룬 데에는 경제실적의 호전, 실업률 감소, 복지제도의 개혁에 대한 광범위한 여론의 지지를 환기하면서 중단하지 않고 아주 세심하게 점진적인 개혁을 노사에게 논리로 설득해 나간 정부의 리더십과 개입이 크게 작용한 것이다. 특히 정부는 노조의 저항에도 불구하고 현재까지 계속하여 복지개혁을 추진 중이다. 세계화 속의 전면경쟁시대를 외면 할 수 없기에 한국의 경우도 계속적으로 구조조정을 해나가야 될 터인데, 구조조정에 관한 노사정 합의를 이끌어내기 위하여 정부는 각별한 정책적 노력을 해야 된다. 예컨대 사용자의 부담을 줄이고 근로자들의 고통을 덜어주기 위하여 세제를 개혁하고 사회안전망을 확충한 일 등을 들 수 있다. 분야에 따라서는 정책의 수립과 집행 모두를 아예 노사 전국 조직에 위임하기조차 할 필요가 있으며, 때에 따라서는 정부가 노사에게

최종안을 받아드리도록 압박하는 결단을 내리기도 해야 된다.

단체교섭구조를 볼 때, 한국은 기업별 교섭이 압도적인 중요성을 차지하고 있는데, 기업별 교섭은 교섭회수가 지나치게 빈번하고 소모적인 노사대립과 노사갈등의 요인이 되고 있을 뿐 아니라 기업 간 임금격차를 확대시키고 사회 양극화를 부추기고 있어 거시적 코퍼러티즘에도 악영향을 끼치고 있다. 기업과 공장 차원에서의 미시적 코퍼러티즘(micro-corporatism)이 가능하도록 정부의 세심한 배려가 필요하다.

거시적 협의주의가 굳건히 정착하기 위해서는 지역별 혹은 산업별로 중간수준 협의주의(meso-corporatism)가 뒷받침되어야 한다는 것을 앞에서 논하였다. 특히 한국의 경우, 노사 모두 중앙조직의 대표성과 지도력이 산하 조직의 다양한 이해관계를 합리적으로 조정할 수 있을 정도로 강력하지 못하기 때문에, 이 문제를 부분적으로나마 보완할 수 있는 방법의 하나가 중간수준 협의주의(meso-corporatism)를 개발해 나가는 일이다. 그런데, 업종별 혹은 산업별 교섭을 기업별 노조 지도자들의 일부가 부정적으로 보고 있으며, 특히 사용자 측이 기피하고 있어, 중간수준 코퍼러티즘이 발전할 수 있는 기반이 조성되지 않고 있다. 단체교섭구조의 대단위화를 위한 정부의 각별한 정책적 관심이 요청된다. 그리고 현재 노사정위원회법에 의하여 지역별 노사정협의체제를 둘 수 있게 되어 있으나, 전혀 활성화가 되지 않고 있는 실정인데, 지방자치단체를 포함한 정부 측의 이에 대한 적극적인 대책을 강구해야 될 것이다.

노사 간 상호 존중과 상호 신뢰가 부족하고 노사, 특히 노동 측의 경우, 노사관계의 국민경제적 중요성에 대한 인식이 너무 부족한 것이 한국 노사관계와 한국 코퍼러티즘을 어렵게 하고 있다. 과거 군사정권 시절의 권위주의와 제6공화국 이후의 신자유주의 성향을 갖는 관료들의 영향도 한국 코퍼러티즘을 불안하게 만드는 요인이 되고 있다. 이를 보완하는 하나의 방법은 노사 최고 지도자들과 고위 공무원에 대한 노사관계 교육을 강화해야 할 것이다. 좀 더 근본적인 대책은 국민경제와 노사관계의 중요성을 부각시키는 방향으로 초등 및 중등교육 과정을 획기적으로 개혁하는 일이다.

네덜란드나 스웨덴의 경우를 볼 때, 정부 측에서 정부의 최고 책임자인 수상이 노사정 협력기구에 직접 적극적으로 관여하고 있다는 점이 특기할 만하다. 예컨대, 스웨덴 노사정 협력기구의 실질적인 대표기구라고 할 수

있는 정상회담(top level meetings)이 정례적으로 년 4회 열리는데, 여기에 수상이 직접 참여하여 손수 일을 챙기고 있는 것이다. 한국의 경우는 1998년 노사정위원회가 발족한 이래 한 대통령 혹은 국무총리가 노사정위원회를 한 번도 방문한 적이 없다. 대통령이 직접 챙겨야 할 일이 바로 노사정 협력체제의 구축인 것이다.

네덜란드처럼 비교적 적은 인구를 가진 나라로서 특히 사용자 대표들과 노동자 대표들이 개인적으로 어느 정도 서로 알고 지낼 수 있는 국가들의 경우에는 노사정이 만나서 서로 협의와 자문을 할 수 있는 상설적인 협의기구가, 없는 것보다는, 있는 것이 바람직하다고 판단된다. 네덜란드 SER 의장을 지낸 바 있는 케네(Th. Quene)도 “본인의 견해로는 그러한 기구는 의회민주주의에 필요한 보완물이다. 그러한 조직은 사회의 민주주의의 내용을 고양시키며 사회적 투쟁을 통제 가능한 것으로 만든다.” 라고 말하고 있다. 11) 상설적인 협의기구인 노사정위원회를 통하여 노동문제라면 그 어떤 것이든 허심탄회하게 노사정이 머리를 맞대고 협의하도록 해야 한다.

네덜란드의 SER가 정부에 대한 자문기구인 것처럼 한국의 노사정위도 대통령에 대한 자문기관이다. 노사정위의 권위나 위상이 어떻게 되었든지 국가의 최고의사결정기구는 아니며 의회제도의 일부분도 아니다. 정부와 국회사이의 정치적 의사결정과정에 보완적인 역할을 한다고 할 수 있다. 상설협의기구로서 시의적절하고 합리적인 정책제안을 함으로써 생산적인 영향력을 주려고 노력하는데 만족해야 할 것이다. 잔 틴버겐이 강조한 것처럼, 시장, 협의 및 정부라는 세 가지 수단의 혼합을 통하여 사회가 통합 되도록 해나가야 될 것이다.

80년대 이후 세계화, 기술발전 때문에 교섭구조가 지방분권적으로 가고 있으며, 이것이 세계적인 추세라고 알려져 있지만, 모든 나라가 이 추세를 따르고 있는 것은 아니다. 예컨대, 90년대 들어 덴마크 등 여러 서구 국가들이 다시 대단위 교섭을 하고 있는데, 이들을 주목할 필요가 있다. 반드시 모든 항목을 대단위 교섭하여야 하는 것은 아니다. 단체교섭 대상항목의 성격에 따라 교섭단위가 달라지고 따라서 단체교섭의 구조도 복잡하여지고 있는 것이 오늘날 세계 각국의 추세이다. 교섭항목이 이해 대립적인

11) Th. Quene, 앞 글 p.94.

성격의 것일 경우 대단위 교섭을 하고, 이해 공통적인 성격의 것은 소단위에서 교섭 내지 협의를 하는 것이 바람직 할 것이다.

노사정이 노동문제에 대해 성실하게 대처하기 위한 또 하나의 과제는 노사정위원회의 정체성(identity)을 확보하는 일이다. 제1기 노사정위원회에서는 경제위기에 대응하기 위한 경제·사회개혁에 초점을 두고 있었지만, 제2기 이후는 초점이 흐려진 셈이다. 제1기 노사정위원회를 보면 노동시장의 유연화와 노동기본권의 보장을 서로 정치적으로 교환함으로써 일단 경제위기 극복에 성공을 거두게 되었는데, 그 이후 정치적 교환이 가능한 의제를 개발하지 못했다. 네덜란드와 스웨덴 등 많은 나라에서 고용유지와 임금안정 간에 정치적 교환이 모색되어 왔고, 그 과정에서 해고회피를 위해 일자리를 나누려는 노력이 많이 행해졌다. 그러나 한국의 노사정위원회에서는 고용확보와 임금인상 억제 사이의 정치적 교환관계를 전체로 한 논의가 한 번도 행해지지 않았다. 앞으로 노사정위원회는 이러한 임금안정과 고용확대의 연계 등 정치적 교환이 가능한 여러 의제를 개발해 나가야 할 것이다.

VI. 결 언

세계는 지금 인류 문명사적으로 일대 전환기를 맞이하여 큰 변혁을 치루고 있다. 인류사회는 새로운 시대적 전환점에서 인간의 생활환경 및 내면세계에 일대 변혁을 가져오고 있는데, 이 변혁은 내용은 대체로 세계화(globalization), 지식기반경제(knowledge-based economy), 디지털혁명(digital revolution), 환경파괴(environmental decay) 및 고령화(aging) 등으로 요약할 수 있다.

80년대 이후 신자유주의의 팽배에서 이미 경험하고 있는 바와 같이, 세계화와 디지털 혁명에 따른 경제주체 간 경쟁의 격화는 시장원리가 민주주의 원리를 대체해 나가는 과정으로 볼 수가 있다. '1인 1표가 아니라 '1달러 1표'의 투표권 행사로 말미암아 비정규직 근로자 등 사회적 약자들의 희생이 강요되고 있다. 이 밖에도 브레이크 없는 시장 메커니즘이 가져오는 승자독식의 문제 등은 별론으로 하더라도, 소득분배 구조의 악화, 고용

불안, 환경파괴 및 퇴폐산업의 성장 등 여러 문제들이 많은데, 여기에 브레이크를 걸 수 있는 것은 코퍼러티즘 뿐이라고 판단된다. 예컨대, 1980년대 이후, 대부분의 선진국에서 소득분배의 불균등이 더 심화되었다. 단 독일, 노르웨이, 일본의 경우만이 소득분배 불균등도가 현상유지 내지 소폭 악화되었는데, 그 이유는 중앙집권적인 임금책정의 전통 때문에 임금격차의 확대를 억제했던 것이다. 신자유주의를 앞장서서 실천해 오고 있으며 코퍼러티즘을 멀리하고 있는 영국, 미국에서 임금격차와 소득분배 불균등도가 가장 많이 악화되었다.

1953년 근대적인 노동법제가 마련 된지 54년이 지나고 87년 이후 민주화가 크게 진척되었지만, 노사관계는 아직도 그 후진성을 면하지 못하고 있다. 세계경제포럼(World Economic Forum)에 의하면, 2006년의 경우 125 개국 중 전반적인 국가경쟁력은 24위이지만 노사관계 경쟁력은 114등으로 거의 말석에 위치하고 있다. 2005년에 비하여 전자가 19등에서 24등이 되었고, 후자가 81등에서 114등이 되었으니, 앞으로의 전망도 좋지 않은 상황이다. 한반도는 북한의 미사일 발사와 핵실험 등으로 인하여 최근 정치적 불안이 가속화되고 있는 가운데, 구내외적으로는 세계화와 신자유주의 물결에 휩쓸려 사회 각 분야에 있어서 양극화가 심화되고 사회적 약자의 삶의 질 저하가 가속화 되고 있는데, 한국 정부의 국가경영 전략의 대수정이 요청된다고 하겠다. 특히 정부의 노사관계 정책이 참여 정부 출범 이후 우왕좌왕 갈피를 잡지 못하고 있는데, 전면적인 재검토와 새로운 출발이 요청된다고 아니 할 수 없다.

정부의 노사관계 정책 중 자유주의(liberalism)로는 오랫동안 영국이 실험했으나, 79년 마가렛 대처 보수당 정부가 폐기 처분 한 경험을 타산지석으로 삼을 수 있겠고, 친권주의(paternalism) 역시 한국의 제1공화국, 제3, 4, 5 공화국에서 경험한 바와 같이, 이를 부활시키는 것을 국민은 원하지 않는다. 그렇다면, 남는 것이 다원주의(pluralism)와 합의주의(corporatism)인데, 급변하고 있는 노사관계 여건 하에서 다원주의를 통해서 사회-경제적 형평성을 제고하고 민주주의와 인권의 신장을 기할 수 있을까?

사회적 합의(corporatism)의 당위성에 대하여서는 한국에서도 찬반 논란이 있어 왔지만, 과거의 멕시코, 호주와 현재의 네덜란드, 스웨덴 및 이

태리 등 여러 나라에서 보는 것처럼 효율적으로 운영하도록 이를 정착시켜 나갈 필요성이 충분하다고 본다. 호주의 경우, 재무부장관 폴 키팅(Paul Keating)이 '사회적 합의를 통해서 첫 4년 동안 우리가 경영자들에게 준 것이 보수당 정권이 40년 동안 준 것보다 훨씬 많다'라고 호언할 정도였으나(Ian Hampson, 1997, p.551), 사용자측과 보수주의 논객들의 주장을 받아들여 신자유주의 방향을 취했기 때문에 13년 동안이나 성공적으로 운영되었던 코퍼러티즘이 96년에 붕괴된 것이다. 신자유주의와 코퍼러티즘이 근본적인 갈등을 일으켜 결국 깨지고 만 것인데, 한국도 지금 신자유주의와 코퍼러티즘 간의 그 기본적인 갈등관계를 해소할 못하고 정부의 노사관계정책이 갈팡질팡하고 있는 형상이다. 이에 대한 해결책은 대통령을 비롯한 한국의 최고 정치 지도자들의 몫이다.

과거의 국민의 정부와 마찬가지로 지금의 참여 정부는 개혁을 표방하고 있지만, 소수여당으로 시작하였다는 점과 군사정권부터의 권위주의이거나 신자유주의적인 성향을 갖는 관료의 영향력에 의해서 개혁의 강력한 추진이 제약받아 왔다. 먼저 정부 관료들부터 노사자치주의, 노사협조주의 및 사회통합적인 노사정 협력체제의 중요성을 올바르게 인식할 수 있도록 제반의 조치를 강구해야 할 것이다. 1994년 이태리의 베를루스꼬니 정부가 노조의 협력을 구하지 않고 구조조정을 정부가 일방적으로 추진하려고 하다가 구조조정은 물론이고 정권 자체가 무너진 일이 있는데, 한국정부가 타산지석으로 삼아야 한다.

근로시간 단축문제나 비정규직 근로자 보호대책에서 보여준 바와 같이, 정부는 노사 양측에게 각각의 주장에서 한 발씩 뒤로 양보하여 중간 수준에서 타협하도록 권유하고 이 방향으로 유도하는 경향이 있는데, 필요할 경우에는 국가의 장기 거시적인 차원에서 최선의 방안이 어떠한 것인가를 명쾌하게 밝히고 노동자 측과 사용자 측을 논리적으로 설득하면서 강력하게 협력을 구하는 좀 더 적극적인 역할이 필요하다. 그러한 방안을 마련하기 위해서는 전문가를 포함한 국민의 의견을 최대한도로 수렴하여 장단기 노사관계 정책을 수립하고, 이를 일관성 있게 집행해 나갈으로써, 정부 스스로가 노사 양측으로부터 신뢰성을 획득하는 일을 먼저 하도록 해야 할 것이다.

◆ 참고문헌 ◆

- 김황조, 『세계 각국의 노사관계』, (상-하권), 한국학술정보, 2002.
- _____, “21세기 노동운동의 방향,” 『산업관계연구』, 제11권 제2호, (2001년 11월).
- _____, “니오코퍼러티즘의 발전과 경제주체의 역할 분담,” 『연세경제연구』, 제 VIII권 제2호, (2001, 9월).
- _____, “금융대타협과 노사정위원회,” 『노사정포럼』, 창간호 (2000 봄호).
- 김황조·김재원, 『단체교섭론』, 한국학술정보, 2002.
- 박영범, “1990년대 이탈리아 노사정 합의와 구조조정: 우리나라 노사정 협조에 주는 시사점,” 한국노사관계학회, 『1999년도 정기학술발표회 발표논문집』, 1999. 6. 18.
- 선한승, “독일 사회협약주의 모형의 특징과 시사점,” 노사정위원회 자료. (<http://www.lmg.go.kr/>).
- 윤영모, “네덜란드 사회협약 체결, 임금동결? 사회보장제도 개혁!,” 『노동사회』, No. 83, (2004).
- 최영기·이장원 편저, 『구조조정기의 국가와 노동』, (서울: 나무와 숲, 1998).
- 최영기·김준·노중기·유범상, 『한국의 노사관계와 노종정치(I) -'87년 이후 사회적 합의를 중심으로-』, 한국노동연구원, 1999.
- 최장집, 『한국의 노동운동과 국가』, 나남출판, 1997.
- Adlercreutz, Axel, “Sweden,” R. Blanpain ed., *International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations*, Vol. 11, Kluwer Law and Taxation Publishers: Netherlands, 1990.
- Barbash, Jack and Kate Barbash eds., *Theories and Concepts in Comparative Industrial Relations*, Columbia, South Carolina: University of South Carolina Press, 1988.
- Frank van Empel, “The Dutch Model: the Power of Consultation in the Netherlands,” unpublished manuscript.
- Fulcher, James, *Labour Movements, Employers and the State: Conflict and Co-operation in Britain and Sweden*, Oxford, Clarendon Press: 1991.
- Hammastrom, Olle, “Sweden,” Greg J. Bamber and Russell D. Lansbury eds., *International and Comparative Industrial Relations*, London, Unwin Hyman, 1987.

- Hampson, Ian, "The End of the Experiment: Corporatism Collapses in Australia," *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 18, 1997.
- Hermansson, Jorgen, "Power and Democracy in Sweden at the Turn of the Century," <서유럽 작은 나라들의 생존전략>, 2004년 한국정치학회 추계학술회의, 2004. 10, 14-15.
- Lund, Reinhard, "Scandinavia," Albert A. Blum ed., *International Handbook of Industrial Relations: Contemporary Developments and Research*, Westport, Connecticut, Greenwood Press, 1981.
- Maccoby, Michael, ed., *Sweden at the Edge: Lessons for American and Swedish Managers*, Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 1991.
- Meidner, Rudolf, "Beyond Wage-Earner Funds," M. D. Hancock et al. eds., *Managing Modern Capitalism: Industrial Renewal and Workplace Democracy in the United States and Western Europe*, New York: Praeger, 1991.
- Nilsson, Christian, "The Swedish Model: Labour Market Institutions and Contracts," A Paper presented at the Conference on Comparative Labour Market Institutions and Contracts, Netherlands Institute for Advanced Study in Humanities and Social Sciences, Wassenaar, The Netherlands, January 24-26, 1991.
- Poole, M., *Industrial Relations: Origins and Patterns of National Diversity*, London: Routledge and Kegan Paul, 1986.
- Quene, Th., "네덜란드의 사회경제협의회," 『사회적 합의와 노사관계』, 국민경제사회협의회-한국노동연구원, 1994.
- Schmitter, P. and G. Lehmbruch eds., *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Beverly Hills California Sage Publications Ltd., 1979.
- Sciller, Bernt, "The Swedish Model Reconstituted," M. Donald Hancock, John Logue, and Bernt Schiller, eds. *Managing Modern Capitalism: Industrial Renewal and Workplace Democracy in the United States and Western Europe*, New York: Praeger, 1991.
- Strinati, D., *Capitalism, the State and Industrial Relations*, London:

Croom Helm, 1982.

Taira, K. and S. B. Levine, "Japan's Industrial Relations: A Social Compact Emerges," *Industrial Relations in a Decade of Economic Change*, Industrial Relation Research Association series, 1985.

Treu, T. ed., *Participation in Public Policy-Making: The Role of Trade Unions and Employers' Associations*, Walter de Gruyter & Co.: Berlin, 1992.

Vernon, Guy and Chris Rees, "Transnational Capital and the End of National Social Settlements? Recent Developments in Sweden," in Paul Blyton et al. eds, *Politics, Public Policy and the Employment Relationship*, Abstracts from the 2001 Employment Research Unit Annual Conference, Held at Cardiff Business School, Cardiff University, 10-11th September 2001.

Conditions for the Success of Neo-corporatism and the Role of the Government

Hwang Jo Kim*

Abstract

The purpose of this essay is to analyze the conditions for the success of the neo-corporatism which has been tried by many countries since 1970s and to derive the implications for the role of the Korean government. It is found that the control power of the national centers of labor and management, centralized collective bargaining structure, and pro-labor government are not always required, and that more important factors are the establishment of labors' basic rights, the balanced power of labor and management, the establishment of micro-corporatism and meso-corporatism, and the mutual respect and trust between labor and management. Its implications for the role of the Korean government are self-evident.

KRF Classification: 030400

Key Words: corporatism, neo-corporatism, pluralism, collective bargaining structure, micro-corporatism, meso-corporatism, political exchange

* Professor of Economics, School of Economics, Yonsei University