

## 니오코퍼러티즘의 발전과 경제주체의 역할분담

김 황 조

---

본 논문은 니오코퍼러티즘(neo-corporatism)이라는 관점에 입각하여 한국에서 사회적 합의제도의 역사적인 추이, 효과 및 노·사·정의 역할분담에 관해서 이탈리아와 독일의 사례와 비교하면서 분석하는 글이다. 한국의 경우 이탈리아나 독일과 달리 노동조합조직률이 낮고, 노조의 조직체계와 노사의 교섭방식이 분권적이며, 친노동자 정당이 정권을 잡은 적이 없다. 이러한 면에서 한국은 이탈리아나 독일에 비해 니오코퍼러티즘 구축을 위한 고전적인 선행조건이 구비되어 있지 않고, 이 때문에 한국은 니오코퍼러티즘 발전이 어려운 것으로 지적되고 있기도 하다. 그러나 한국은 분단국가라는 점에서 과거의 독일과 공통점을 갖고 있고, 노동조합운동 분열이나 심각한 노사갈등이라는 점에서 이탈리아와 유사하다. 따라서 이탈리아와 독일의 니오코퍼러티즘 발전 사례는 한국의 니오코퍼러티즘 발전과 노·사·정의 역할 분담에 관해서 많은 시사점을 제공해 준다.

---

### I. 序 言

제2차 세계대전 이후 20여 년 간의 자본주의 황금기를 마감할 수밖에 없었던 선진국들은 1970년대부터 이미 구조조정을 시작하였으나, 정보화·세계화가 급속히 진행되면서 1990년대에 들어와서는 구조조정이 전지구적인 생존전략으로 부각되었다. 구조조정보다는 재벌기업을 중심으로 하는 외형적 성장에 안주했던

---

연세대학교 상경대학 경제학과, 서울특별시 서대문구 신촌동 134, 120-749.

이 연구는 연세대학교 학술연구비 지원에 의하여 이루어진 것임.

한국은 1997년 외환위기를 맞게 되었으며, 급기야는 IMF 구제금융을 받지 않으면 안 되게 되었다.

한국에서는 1987년 이후 민주화의 흐름 안에서 좀더 발전된 민주주의와 노사평화를 지향하기 위한 방식으로 코퍼러티즘(corporatism)이 진지하게 연구되고 실험되어 왔다. 1998년 IMF 구제금융사태가 시작되자 코퍼러티즘의 한 모형으로 노사정위원회가 탄생하였다. 즉, 1998년 2월에 출범한 '국민의 정부'는 국제신인도의 회복과 경제위기의 탈출을 위하여 최대의 노력을 경주하였는데, 그 과정에서 탄생한 것이 노사정위원회이다. 제1기 노사정위원회는 노동관계법 개정 에 관한 노사정의 사회적 합의를 실현하였다. 그러나 동년 6월에 발족한 제2기 노사정위원회는 노사간 갈등이 심각하게 되어 유명무실하게 되었고, 1999년 9월에 제3기 노사정위원회가 발족되었지만, 민주노총의 불참가등 위원회 운영이 어려운 국면에 있다.

본 논문에서는 코퍼러티즘이라는 관점에 입각하여 한국에서 사회적 합의제도의 역사적인 추이와 노사정의 역할 분담에 관해서 선진제국의 사례와 비교하면서 검토하도록 한다. 본 논문의 구성은 다음과 같다. 첫째, 코퍼러티즘의 의의를 논하고, 니오코퍼러티즘(neo-corporatism) 연혁과 발전과정을 살펴본다. 둘째, 이탈리아와 독일에 있어서의 사회적 합의의 발전과정을 노·사·정 경제주체의 역할분담에 초점을 맞추어 살펴본다. 셋째, 한국의 니오코퍼러티즘의 발전과 노사정의 역할을 논한다. 먼저 1987년 이후 한국에서 사회적 합의기구등을 통한 코퍼러티즘의 모색, 특히 IMF관리체제 이후의 사회적 합의기구인 노사정위원회에 관해서 살펴보고, 그 정치·경제·사회적 효과 및 문제점들을 분석한다. 마지막으로 앞의 내용을 종합하여 한국적 노·사·정 협력체제를 발전시키기 위한 경제주체간의 역할분담의 방법과 내용을 제시하고자 한다.

## II. 니오코퍼러티즘의 의의와 발전과정

코퍼러티즘은 연구자의 관점에 따라 상이하게 해석되는데, 코퍼러티즘의 정의

는 다음 두 가지가 대표적이다. 하나는 Schmitter에 의한 것이며, 다른 하나는 Lehbruch에 의한 것이다. Schmitter는 다원주의와 대비하면서 코퍼러티즘을 설명하고 있는데, 코퍼러티즘을 이익대표의 체제(the system of interest representation)로 정의하였다.<sup>1)</sup> 그는 다원주의를 이익집단의 숫적 무제한성, 임의적 멤버십, 경쟁성, 비위계적 질서, 이익대표의 비독점성 등의 개념으로 설명하고 있는 반면, 코퍼러티즘은 이익집단의 숫적 제한성, 강제적 멤버십, 비경쟁성, 위계적 질서, 국가 이익대표의 독점성에 대한 인정이라는 개념 등으로 대조시키고 있다. Schmitter에 의한 코퍼러티즘의 정의는 1979년에 변경되어 이익대표의 체제라는 용어 대신 이익조정체(the system of interest intermediation)<sup>2)</sup>라는 개념을 사용하고 있다. 즉, 이익집단의 기능 속에 이익대표뿐만 아니라 이익조정의 기능까지를 포함시킨 것이다. 한편 Lehbruch는 코퍼러티즘을 사회·경제 정책 형성의 한 유형으로 정의하고 있다. 그에 의하면 코퍼러티즘이란 대규모로 조직된 이익집단들이 서로 긴밀한 협의체제를 구축하고, 이들이 국가기관과 협력하여 공공정책, 특히 경제정책 결정에 참여하는 특별한 형태라는 것이다.<sup>3)</sup>

이러한 정의들에 입각하여 코퍼러티즘을 정부의 노사관계 전략이라는 관점에서 보면 다음과 같이 해석할 수 있다.<sup>4)</sup> 즉, 코퍼러티즘에 기초한 정부의 노사관계 전략은 사회적 파트너들의 정치적 참여를 통하여 정부와 정당의 역할을 보완하고자 하는 것이다. 특히 조직된 이익집단들을 정부의 정책과정에 끌어들이므로써 경제·사회 정책의 추진에서 협조를 얻어내고자 하는 것이다. 이는 문화와 이념적으로 보아 기능적 집단간의 상호 의존성과 화합을 강조하는 가톨릭, 보수주의 및 사회민주주의의 전통이 강한 나라에서 주로 실험되어 왔다.

서구에서는 코퍼러티즘이 100여 년 전부터 개발되어 왔다. 제2차 세계대전 이전의 코퍼러티즘의 원리로서는 1930년대 후반의 스웨덴<sup>5)</sup>처럼 산업민주주의를

1) Schmitter [22] pp. 7~52.

2) Schmitter [23] pp. 63~94.

3) Lehbruch [17] pp. 53~61.

4) 김황조 [3] p. 443.

5) 스웨덴의 노사관계에 있어서 하나의 역사적 이정표를 만든 획기적 사건은 스웨덴노동조합총연맹(Sweden Confederation of Trade Unions: LO)과 스웨덴사용자총협회(Swedish Employer's Confederation: SAF) 사이에 1938년에 체결된 쉘트세바덴협약(Saltsjobaden Agreement)이라는 기본협약(Basic Agreement)이다. 이 기본협약의 중심사항은 노사자치주의

기초한 것과 파시즘에 의해 국가조직 원리로 이용된 것이라는 대조적인 두 가지가 존재하였다. 제2차 세계대전 이후 장기호황이 1960년대 후반까지 지속되고 있었는데, 이러한 상황에서 1950년대와 1960년대 서구에 있어서 정부의 다원주의적인 노사관계전략이 나타났다.<sup>6)</sup> 전술한 바와 같이, 다원주의는 다양한 이해집단들의 존재를 전제로 하고 있으며, 정부는 이러한 이해집단들간의 이해를 조정해 주는 심판자로서의 역할에 그치기 때문에, 노사간 갈등 조정자로서의 역할은 정부가 잘 하고 있었다. 한편 이 시기에 스칸디나비아 제국, 오스트리아, 네덜란드에서는 경제·노동 정책을 수립하는데 코퍼러티즘의 원리에 입각한 노사정 합의가 실시되고 있었다.

1970년대 스태그플레이션은 또 다른 방향에서 사회적 합의가 필요하였는데, 그것은 사회의 각 이해당사자간에 협의와 교섭을 통해 경제위기를 관리하고 돌파해야 할 과제가 대두되었다는 것을 의미한다. 즉, 1973년 제1차 석유파동 이후 경제적 위기와 더불어 많은 나라에서 코퍼러티즘을 실험하거나 현재 진행시키고 있는데, 이를 과거의 코퍼러티즘과 구별하기 위하여 니오코퍼러티즘(neo-corporatism)이라고 부르기도 한다. 니오코퍼러티즘은 노사정 합의를 기반으로 하여 소득정책을 주로 활용하면서 인플레이션이나 경제위기를 관리하는 것을 목적으로 한 것이다.<sup>7)</sup>

Schmitter와 Lehbruch 등은 스웨덴, 오스트리아, 네덜란드 등 노사단체의 정책참가, 행정참가가 제도적·관행적으로 강력하게 보장되어 있는 국가를 모델로 하여 노사단체의 실질적인 정책참가와 행정과정에서의 참여를 내용으로 하는 코퍼러티즘의 이론적 패러다임을 제시하였다.<sup>8)</sup> 한편, 사회적 합의기구에 대한 논의는 1970년대 중반 이후 특히 활발해졌다. 코퍼러티즘은 다원주의 전략이 위기에 처했을 경우, 정부가 경제성장을 주도해 나가는 등 정치와 경제의 구별이 두드러지지 않는 나라에서 나타날 가능성이 많았다.<sup>9)</sup> 실제 일본에서도 산업

라고 할 수 있으며, 이를 마련하기 위한 여러 가지 절차를 마련하고 있다. 김황조 [3], pp. 199~200.

6) 김황조 [3] p. 442.

7) Treu [26] pp. 511~513.

8) Schmitter [22] [23], Lehbruch [17].

9) 김황조 [3] p. 443.

노동간담회를 통한 노·사·정 협력체제를 구축한 바 있어 이를 암묵적 사회계약(implicit social contract)이라 하기도 한다. 1980년대에 들어와서 실업률이 상승하여 노조의 임금상승 압력이 상대적으로 낮아졌고, 신자유주의를 표방하는 정당이 많이 집권함에 따라, 코퍼러티즘이 상대적으로 퇴색하는 경향이 있다. 그러나 노·사·정 협력체제의 여러 유형이 계속 실험중에 있는 것만은 사실인데, 예를 들면, 1967년부터 1977년까지 노·사·정 협력체제인 협조행동(Konzertierte Aktion)<sup>10)</sup>을 가동한 바 있었던 독일은 1993년 3월 13일 다시 연대협정(Solidarpakt)을 체결하였고, 이탈리아에서는 1990년대에 3개의 사회협약을 체결하였다. 그 밖에 네덜란드, 오스트리아 등 많은 나라에서 현재 코퍼러티즘이 실행되고 있고 앞으로도 계속 활용될 것으로 전망된다.

코퍼러티즘은 노동자들의 이해관계를 대변해 주는 독립적인 조직이 존재하고 정치체도가 민주적일 경우의 사회적 파트너들간의 협력체제라고 정의할 수 있겠고, 간단히 노사정 협력체제 '사회적 합의주의' 혹은 '합의주의'라고 지칭될 수 있다. 역사적으로 보면 단일정당에 의하여 정치권력이 독점되고 노조가 독립성을 갖지 못한 상태에서의 국가 주도적인 코퍼러티즘이 탄생된 바 있다. 이를 국가 코퍼러티즘(state corporatism)이라고 부르는데,<sup>11)</sup> 프랑코 집권시기의 스페인, 나치 정권하의 독일, 파시스트 정권하의 이탈리아 등을 그 예로 들 수 있다. 국가 코퍼러티즘과 구별하기 위하여 사회적 코퍼러티즘(social corporatism), 사회코퍼러티즘(societal corporatism), 협상된 코퍼러티즘(negotiated corporatism), 교섭된 코퍼러티즘(bargained corporatism) 등 여러 용어가 사용되고 있다.

### Ⅲ. 이탈리아와 독일의 니오코퍼러티즘의 발전과 노사정의 역할

이 장에서는 한국의 니오코퍼러티즘에 대해 시사점이 많다고 생각되는 이탈

10) 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.

11) Poole [20] pp. 99~112, Stepan [25], Schmitter [22].

리아와 독일의 사례를 검토하기로 한다. 이 두 나라에서 니오코퍼러티즘이 어떻게 발전하였고 노사정의 역할 분담은 어떠한지 좀더 구체적으로 살펴보도록 하겠다.

## 1. 이탈리아

오랫동안 이탈리아의 노사관계는 여러 의미에서 한국보다 나쁜 상황에 있었다. 이탈리아 노동조합은 정치이념에 따라 분열되어 있었고 뿌리깊은 반목과 갈등의 역사가 있다. 특히 빈번한 정권교체로 사회적 합의에 필수적인 정부의 리더십은 매우 취약하였다. 1970년대와 1980년대에 있어서 사회적 합의가 실패했음에도 불구하고, 1990년대에 들어서면서 노사정의 사회적 합의가 성공하여<sup>12)</sup> 한국 노사관계에 많은 시사점을 주고 있다(〈표 1〉 참조).

이탈리아에서 사회적 합의를 통한 경제위기 해결의 모색이 처음으로 실시된 것은 1975년에 중앙의 3개 전국노조 연합체인 Federazione Unitaria<sup>13)</sup>와 사용자 단체인 이탈리아공업연맹(Confindustria) 사이에 체결된 물가상승에 100% 연동되는 임금물가연동제도(scala mobile)에 관한 협약이었다. 1976년 Federazione Unitaria는 고용안정을 위해 임금을 양보할 수 있다는 것을 공개적으로 천명하

〈표 1〉 이탈리아의 사회적 합의(1978~1998)

1978	Federazione Unitaria가 정부의 긴축정책을 수용하는 EUR선언 발표
1983	물가임금연동제도 개혁방안에 대한 노사정 합의 공공부문에 대한 단체교섭제도 도입
1993	소득정책과 단체교섭 개혁에 관한 중앙협약
1995	연금제도 개혁
1996	노사정 고용협약
1998	파견근로제도의 구체적인 시행방안에 대한 중앙단위 노사협의

자료: 박영범, "1990년대 이탈리아 노사정 합의와 구조조정: 우리 나라 노사정 협조에 주는 시사점", 『1999년도 정기학술발표회 발표논문집』, 한국노사관계학회, 1999. 6.

12) Locke and Baccaro [18], Regini and Regalla [21].

13) 이는 이탈리아노동총연맹(CGIL), 이탈리아노동조합연맹(CISL), 이탈리아노동동맹(UIL)에 의해 결성된 연합체이다.

였고, 이는 1978년 EUR선언으로 구체화되었다. 기존의 노조정책을 수정하고 정부의 긴축정책을 수용하는 EUR선언은 임금억제와 노동시장의 유연성 제고를 위한 정책의 수용, 근로시간 단축주장의 철회 및 평등주의 노선을 주요 내용으로 하고 있다. 그러나 국가위기 극복을 위한 이러한 노사협조주의 시도는 1979년의 제2차 석유파동과 범국민정부의 붕괴로 큰 성과를 얻을 수 없었다. 1983년 노사정은 전국단위의 협약에서 물가상승률을 억제하기 위해 물가임금연동제에 의한 임금인상을 소폭으로 제한하고, 공장단위에서는 다른 수준에서 합의된 사안을 취급하지 않을 것에 합의하였다. 이와 함께 정부는 감세에 동의하였고 공공요금의 인상폭을 억제하였으며, 사회보장제도의 개혁을 약속하였다. 그러나 이 협약은 1984년 협의과정에서 노출된 일부 조항에 대한 세 노조연맹들간의 갈등으로 노사정 협약은 다시 연장될 수 없었다.

1990년대 이탈리아의 주요한 노사정협약은 1993년과 1996년, 1998년 세 차례 체결되었다. 1992년에 노사정에서 '소득정책, 인플레이션에 대한 대책과 노동비용에 대한 합의문서'에 의해 물가임금연동제도의 폐지에 관해서 잠정적으로 합의하였다. 그리고 1993년의 소득정책과 교섭개혁에 관한 중앙협약(Central Agreement on Incomes Policy and Bargaining Reform)에서는 기업별 교섭의 인정 등 단체교섭구조의 정비, 임금물가연동제도의 완전폐지, 기업·공장 수준에서의 대표권 확립 등이 합의되었다.

1993년에 중앙협약이 체결된 이후 고용안정과 고용창출을 위한 노사정의 협의는 계속되었는데, 노동시장의 유연성을 제고하기 위한 제도들의 도입이 당면 과제였다. 1996년에 민주좌익당하의 중도좌파정부가 주도하여 고용협약(Employment Pact : Accordo per il Lavoro)이 체결되었는데, 이는 실업률이 12%를 넘는 상황에서 일자리의 창출이 정책의 최우선과제가 되고 있다는 것에 노사정이 인식을 같이 하였기 때문이다. 이 고용협약은 1993년 협약의 구체적인 추진방안, 특히 노동시장의 유연화와 관련된 제도의 도입에 관해서 합의한 것이다. 또 1998년에는 1993년의 사회적 합의를 보완하고자 하는 정부의 의지에 따라 고용확보와 근로시간 단축 등을 중심으로 논의가 전개되었는데, 동년 5월 파견근로 계약에 관한 중앙단위 노사협회가 있는 후 12월에 '고용창출을 위한 사회적 협약'(social pact)이 체결되었다. 고용창출을 하는 기업에 대한 조세부담의 경감과

노동비용의 감축을 위한 합의가 사회적 협약의 주요내용이었다. 이렇게 1990년대에 있어서 노사정 합의를 통한 노사관계의 개혁이 추진된 결과, 노사관계가 안정화되었고 구조조정이 성공적으로 실시될 수 있었다.

되돌아 보건대, 전통적으로 이탈리아의 노동조합은 계급투쟁적인 노동운동을 벌이는 것으로 알려져 왔지만, 1970년대 이후 노조가 노동분야뿐만 아니라 정치·사회 분야의 개혁에도 주도적인 역할을 해 오고 있으며, 특히 1990년대 이후부터는 노조 민주주의를 통하여 저변 노동자들의 의견을 수렴하고 이를 대변하는 노동계층의 진정한 대변자 역할을 충실히 하려고 노력하고 있음이 주목된다. 특히 이탈리아의 최대좌파인 CGIL이 1991년 10월 지금까지의 급진적인 노선을 폐기하고 온건, 현대화 및 공동결정을 내용으로 하는 개혁주의적 강령을 채택하는 등 새로운 노동운동 이념을 구축해 나가기 시작하였다는 사실에 주목할 필요가 있다.<sup>14)</sup> 세계화에 따른 국가간 경쟁에서 이탈리아가 낙오되지 않도록 니오코퍼티즘의 발전을 위하여 유연하게 대처해 오고 있음이 괄목할 만하다.

민간부문의 가장 중요한 사용자 단체인 이탈리아공업연맹(Confindustria)은 1994년 공공부문의 민영화와 더불어 이탈리아의 유일한 사용자단체라고 할만 한데, 18개 지역연맹, 107개 지역협의체, 140개의 업종별 조직, 그리고 10만 7,000개 기업을 회원으로 하고 있다. 주요산업의 단체교섭에 조정자로서의 역할을 하고 있고, 노조의 전국센터와는 직접적인 교섭당사자의 역할을 하고 있다. 이탈리아 사용자들은 전통적으로 기업단위 임금결정을 선호하였지만, 1990년대에 들어와 국가간 경쟁이 격화되면서 산업별 전국수준에서의 임금결정을 받아들이는 등 노사정 중앙협약의 체결에 오히려 적극성을 보이기 시작함으로써 니오코퍼티즘의 발전에 큰 역할을 해 오고 있다.

1970년대 이후 노조가 정부정책의 수립에 큰 역할을 하도록 정부가 허용한 것은 연립정부가 원칙이 되다시피 한 이탈리아 정부가 그 취약한 지지기반을 보완하기 위해 취한 전략적 선택이라는 측면도 있지만, 노조와 협의하고 가능하면 노사정 합의까지 유도해 내는 것이 정책의 효율적인 집행을 위하여 더 바람직하다고 이탈리아 정부가 현명하게 판단한 것이라고 볼 수 있다. 정부는 구조

14) 정승국 [12] p. 62.



조정에 관한 노사정 합의를 이끌어 내기 위하여 각별한 정책적 노력을 하였는데, 예컨대 사용자의 부담을 줄이고 근로자들의 고통을 덜어주기 위하여 세계를 개혁하고 사회안전망을 확충한 일 등을 들 수 있다. 또한, 때에 따라서는 정부가 노사에게 최종안을 받아들이도록 압박도 하였다. 1993년 이탈리아 중앙협약이 바로 그 예이다. 40여 일의 협상과정의 마지막 단계에서 당시 수상은 G-7 정상회담에 참석하기 위해 출국하기 직전 노사에게 정부의 안을 제시하고 이를 채택해 줄 것을 강요했고 결국 협약이 이루어지게 되었던 것이다.

## 2. 독 일

독일은 1990년에 통일을 달성하였는데, 1990년대에 있어서 통일독일은 사회적 합의를 통한 엄청난 규모의 구조조정을 실시하였다. 이러한 독일의 사회적 합의는 분단국가로서 통일을 준비해야 하는 한국에게 많은 시사점을 줄 것이다.

독일의 사회적 합의는 역사적으로 네 번에 걸쳐 시도되었는데, 그 추이를 살펴보면 다음과 같다. 첫 번째 시도는 1960년 말의 이른바 '협조행동'(Konzertierte Aktion)이다. 독일의 '협조행동'은 1967년의 「안정법」(Stabilitätsgesetz)에 의해 뒷받침된 법적 상설기구였다. 사용자단체 대표, 독일노동조합총연맹(Deutscher Gewerkschaftsbund : DGB), 독일사무직노련(Deutsche Angestelltengewerkschaft : DAG), 연방 경제장관 및 재무부장관, 연방중앙은행 총재, 경제자문위원회 위원장 등으로 구성되었다. 이 '협조행동'은 1967년부터 1976년까지 10년간 존속하였고 제1차 석유파동등 경제위기를 극복하는데 중요한 역할을 하였지만, 1976년에 제정된 신경영법에서 '공동결정권제도'에 관한 사항이 노사 동수의 원칙을 준수하지 못하고 있다는 노동계의 불만이 계기가 되어 붕괴되었다.<sup>15)</sup> 통일 이후 동독경제가 붕괴하였기 때문에 독일은 대규모의 구조조정을 경험하였는데, 이러한 상황에서 1991년 정부는 '연대협정'(Solidarpakt)이라는 두 번째의 사회적 합의를 통하여 노동자의 협조를 이끌어 내었다. '연대협정'은 "노사정간에 공정한 고통분담을 통해 통일로 인한 구조조정을 조속히 극복"하는 것이 그 목적이

15) 선한승 [10] p. 6.

었는데, 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.<sup>16)</sup> 정부는 매년 중앙정부 지출을 1% 삭감하고, 조세 형평을 위해 고소득자 50%에게 통일비용의 70%를 부담하도록 하였다. 그리고 기업은 석탄산업, 조선업 등에 대한 보조금 지원의 삭감, 도로세·유류세 등 세금인상, 해외투자 소득에 대한 30%의 세금징수를 받아들였다. 또한 근로자들도 실업수당 삭감, 사회보장보험 증세, 임금인상 자제 등을 받아들였다. 결국 통일된 독일을 위하여 노사정 각각이 고용분담에 동참하게 된 것이다.

1990년대 중반 이후 통일의 여진과 경제의 세계화로 인해 독일기업의 성장이 둔화되고 고용불안이 심화되어 '노동을 위한 연대'(Bündnis für Arbeit)<sup>17)</sup>가 1995년에 제안되었다. 이 배경은 '연대협정'이 실시된 이후에도 통일독일의 경제가 회복하지 않고 있었다는 점에 있다. 독일금속노조(IG Metall) 위원장 Zwickel이 '노동을 위한 연대'를 제안하였는데, 이 제안의 핵심은 노사정의 고통분담이다. 구체적으로 말하면 1997년 임금교섭에서 실질임금의 인상을 동결하는 대신에 사용자는 향후 3년간 경영상의 이유로 인한 해고를 중단할 것과 33만 개의 새로운 일자리 창출, 직업교육생수 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 발족되고 2000년까지 실업자수를 400만 명에서 200만 명까지 축소시킨다는 것을 핵심으로 한 공동결의문을 발표하였다. 그러나 이를 적극적으로 추진해야 할 여당이 주·지방 선거에 참패하고 기민당(CDU)과 자민당(FDP)의 공조체제가 원활하게 이루어지지 못해서 실패로 끝났다.

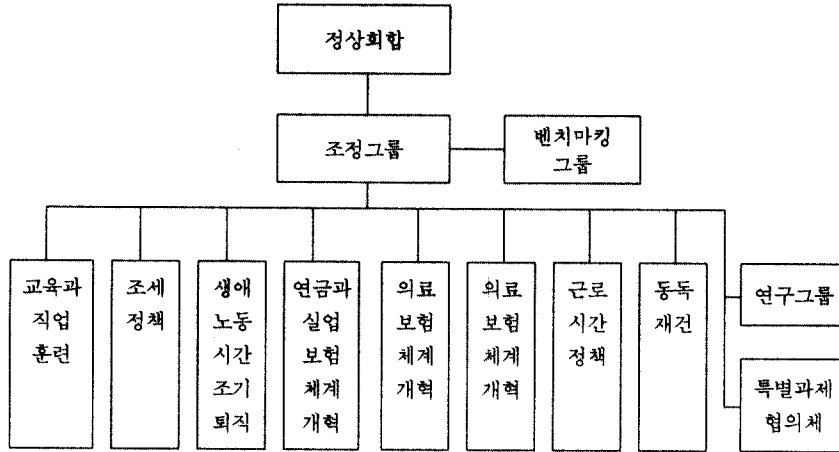
네 번째, 가장 최근의 사회적 합의는 1998년 집권 사민당(SPD)이 선거공약사항으로 제시하여 의욕적으로 추진되고 있는 '노동, 직업훈련 그리고 경쟁력을 위한 연대'(Allianz für Arbeit, Ausbildung und Wettbewerb: AAW)<sup>18)</sup>이다. AAW가 출범한 것은 총선기간중 사민당 공약사항의 하나가 바로 실업문제의 해결이었기 때문이었다. AAW의 구성은 <그림 1>과 같이 정상회합, 조정그룹

16) 선한승 [9] p. 311.

17) 선한승 [9] p. 313.

18) 선한승 [10] pp. 9~13, Mätzke [19].

〈그림 1〉 AAAW의 조직체계



자료: 선한승, “독일 사회합의주의의 모형의 특징과 시사점”, 노사정위원회자료, 2000. 4, p. 10  
(<http://www.lmg.go.kr/>).

(steering group), 벤치마킹그룹 및 7개의 의제담당 소위원회로 구성되어 있다. 또 이와 별도로 전문가 그룹과 주요쟁점에 대한 대화를 위한 특별그룹도 편성하여 현안과제의 해결방안을 모색하고 있다.

이렇게 독일의 사회적 합의모형이 구축되어 온 배경에는 다음과 같은 독일 경제주체들의 철학과 역할분담이 작용하고 있다. 독일에서는 일찍부터 노사 자치주의를 헌법이 보장하고 있고, 노사의 세력균형 속에서 모두에게 이익이 되는 노사협조주의가 형성되어 왔다. 친노동자 정당인 사민당이 1960년대 말 집권하면서 노조로 하여금 정부정책에 참여하도록 주도적 역할을 수행하여 실질적으로 노사간 대등한 세력관계를 형성시킴으로써 니오코퍼러티즘을 가능케 한 굳건한 기반을 마련한 것이다. 그리고 정부측에서는 정부의 최고 책임자인 수상이 노사정위원회에 직접 관여한다는 점이 특기할 만 하다. 즉, 노사정위원회의 실질적인 대표기구라고 할 수 있는 정상회담(top level meeting)이 정례적으로 연 4회 열리는데, 여기에 수상이 참여하여 손수 일을 챙기고 있는 것이다.

또 독일에서는 공동결정제(codetermination)하에서 기업차원에서 굳건한 노사 협조를 유지하고 있다는 점이 거시적 코퍼러티즘(macro-corporatism)의 기초가

되고 있지만, 노동조합이 산별체제를 유지하면서 산업별로 정부와 사용자 단체와의 협의 혹은 교섭을 통해서 거시경제정책과 산업정책 등에서 광범위하게 영향을 미칠 수 있다는 점도 큰 도움이 되고 있다. 즉, 금속산업의 IG Metall처럼 산업수준에서 강력한 노조가 존재하고 이를 통한 중간수준 코퍼러티즘(meso-corporatism)이 구축되어 이것이 다른 부문으로 확산되고 있는 것이다. 그리고 또 하나 짚고 넘어가야 할 사실은 1995년 '노동을 위한 연대'를 제안한 독일 노조지도자 Zwickel의 적극적인 역할이라 하겠다.

끝으로 독일 경제주체들은 참여가 법적으로 강제되고 있지 않지만 스스로의 판단에 의하여 자율적으로 참여하여 주어진 역할을 다하고 있으며, 조정집단(steering group)의 명칭에서 살펴볼 수 있듯이 노동에 직접적으로 관련되는 사항 뿐 아니라 조세정책, 의료보험체계 등 실로 광범위한 의제가 다루어지고 있으며, 벤치마킹그룹과 연구그룹에게도 큰 역할을 부여하고 있다는 사실이 주목을 요한다.

#### IV. 한국 니오코퍼러티즘의 발전과 노사정의 역할

##### 1. 노사정위원회의 성과와 한계성

한국 정부의 노사관계 정책은 1987년 6·29 민주화 선언을 계기로 크게 변화되었는데, 이 시기부터 사회적 코퍼러티즘이 모색되기 시작하였다. 한국 최초의 3자구성(tripartite) 기구로서 1987년의 최저임금심의위원회가 결성되었고, 뒤이어 1989년의 중앙노사협의회, 그리고 1990년의 국민경제사회협의회의(경사협) 그리고 1992년에 노동법연구회가 발족하였다. 최저임금심의위원회나 중앙노사협의회 등의 경우와 달리 경사협은 노사의 자발성을 기초로 한 것이었으며, 한국 최초로 사회적 합의에 유사한 형태의 실험이라는 역사적 의미를 가지는 것이라고 평가할 수 있다.<sup>19)</sup> 이는 김영삼 정권 출범 후 1993년과 1994년의 '임금에 관한 한국노총과 경총의 중앙합의'(임금에 관한 사회적 합의)의 실현으로 나타났다. 이

19) 최영기·김준·노중기·유범상 [14] pp. 32~33, 51.

는 중앙차원에서 협약임금인상률에 관해서 교섭을 했던 것이며, 한국에서는 최초의 근로자·사용자 전국조직의 교섭이었다. 그러나 이 때까지의 협의체에서는 재야노동운동 세력의 참여가 배제되었다는 문제등이 있어 명실상부한 사회적 합의라고 하기는 어렵다. 1996년의 노사관계개혁위원회에 의한 노동관계법 개정작업에는 재야노동운동세력인 민주노총이 참가함으로써 유럽형의 사회적 합의 형성에 한 걸음 더 가까이 간 것이라 하겠다.<sup>20)</sup>

앞에서 본 유럽형의 사회적 합의주의가 본격적으로 실험되기 시작한 것은 1998년 노사정위원회가 출범되면서부터이다. 김대중정권은 1998년 1월에 대통령의 자문기관으로서 노사정위원회를 설립하였는데, 이 기구를 통한 노·사·정의 사회적 합의에 의하여 경제위기 극복을 위한 노사관계정책의 수립을 모색하였다.

제1기 노사정위원회에서는 IMF의 요구사항을 중심으로 교섭이 진행되었지만, 노사의 의견대립등에 의해서 난항을 거듭하였다. 그러나 2월 6일에 주요쟁점인 정리해고제·파견노동제 도입, 공무원·교원노조 허용 등을 중심으로 10의제, 105항목을 포함한 '경제위기 극복을 위한 사회협약'에 합의하였고, 이를 기초로 하여 2월 20일에 노동관계법이 거의 원안대로<sup>21)</sup> 개정되었다. 이와 같이 노사정에 의한 사회적 합의가 실현된 배경에서는 경제위기 극복을 위해서는 노사가 서로 양보할 수밖에 없었고, 정부도 이러한 방향으로 유도했던 것으로 판단된다.

20) 1990년대 중반부터 시작된 유럽형의 코퍼러티즘의 시도는 한국노사관계가 일본모델과 다른 길을 가게 되었다는 것을 의미한다. 일본에서는 비공식적인 간담회 이상의 어떠한 명시적인 합의나 협약도 없었음에도 불구하고 산업노동간담회에서의 협의·조정은 지역·업종차원의 비공식적인 간담회와 협의채널을 통하여 개별기업에까지 파급되고 있다. 한국의 경우는 이러한 비공식적인 협의·조정 메커니즘이 없는 상태였으며, 노사간의 신뢰기반이 매우 취약한 상황에서 선택할 수 있는 방식은 보다 유럽적인 '임금에 관한 사회적 합의'일 수밖에 없었다. 노동관계법의 개정에서도 일본은 공익위원 주도의 한시적인 자문기구에서 관계 당사자간의 내부적인 공론을 통하여 합의를 형성해 가는 방식인데 비하여, 한국의 경우에는 보다 공개적이고 명시적인 타협을 시도하였다는 점에서도 유럽적이다. 최영기 [13] pp. 6~7.

21) 노사정 합의안은 국회통과시에 약간의 수정을 했던 것이나 합의안의 해석에 관해서 문제가 생겼다. 예를 들면, 교원노조의 결성권이 단결권만을 의미하는 것이 아니라 단결권과 단체교섭권을 의미하는 것이며, 실업자에 대한 초기업단위의 노조가입자격의 용인을 해고자에 한정하도록 변경했던 것은 노사정 합의안을 축소·변질시킨 것이라고 노조측이 주장하였다.

이러한 제1기 노사정위원회의 활동을 뒤돌아 볼 때, 제1기 노사정위원회는 대체적으로 성공적이었다고 평가할 수 있을 것이다. 무엇보다도 '경제위기 극복을 위한 사회협약'은 민주노총이 합의체결 이후 무효화를 선언하여 아쉬움을 남겼지만, 한국 노사관계사상 최초의 실질적인 사회적 합의였기 때문이다. 그 전의 사회적 합의기구(경사협, 노동법 연구회, 한국노총·경총의 중앙합의, 노사관계개혁위원회 등)에서도 거시적 차원에서 노사문제의 해결을 시도하였으나, 노사관계개혁위원회의 경우를 제외하면 모두 민주노총등 재야노동운동세력이 배제된 것이었으며, 노사관계개혁위원회의 경우도 주요쟁점에 관해서는 합의를 실현할 수 없었다.<sup>22)</sup> 그 후 1998년에는 GDP성장률이  $-5.38\%$ 이었지만 1999년에는 다시 GDP성장률이 플러스가 되고 동년 제3/4분기에는  $12.3\%$ 라는 높은 GDP 성장률을 기록하였는데, 이러한 급속한 경제회복을 실현한 요인 중의 하나로서 제1기 노사정위원회에서의 사회적 합의를 통한 노동시장의 유연화가 어느 정도 진행되었다는 점을 들 수 있을 것이다.

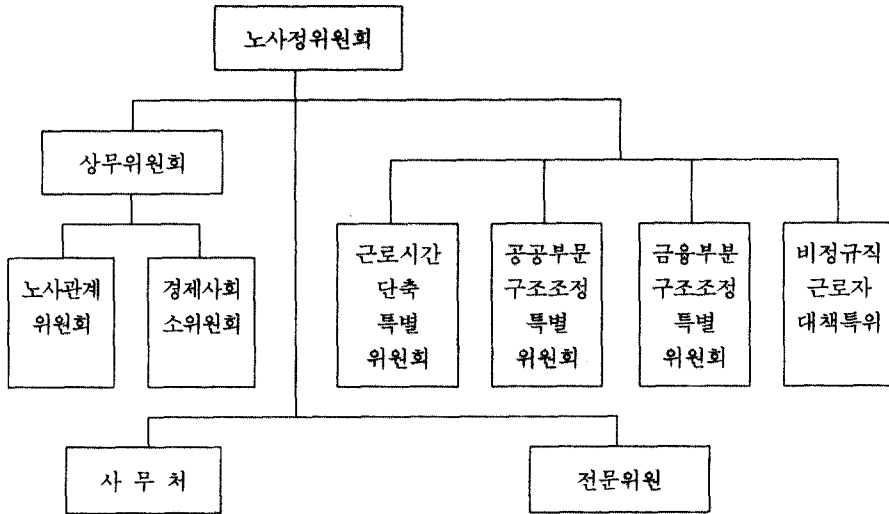
그러나 그 사회적 합의 이후 구조조정과정에서 한국 정부의 정책이나 전략은 일관된 기초를 보여주지 못하였다. 신자유주의적인 노동배제적인 전략과 코퍼러티즘 사이에서 갈팡질팡하고 있는 측면이 강하였다.<sup>23)</sup> '국민의 정부'가 민주주의와 시장경제의 병행 발전을 내걸고 있는데, 기본적으로 민주주의는 코퍼러티즘과 연결되고 시장경제는 신자유주의로 확대될 수 있으니, 민주주의와 시장경제는 모순과 갈등을 가져오지 않을 수 없다. 사실상 「근로기준법」에 정리해고제를 도입함으로써 여러 기업에서 정리해고가 많이 행해졌고, 정리해고를 빙자한 부당해고도 많이 발생하여 노사분규가 증가하여, 노사정위원회에의 노조측의 참여가 불안정하게 되었다.

1998년 6월 3일 제2기 노사정위원회가 발족하였다. 제2기 노사정위원회 설립 후 재벌기업 노조의 쟁의행위는 더욱 증가하였다. 정리대상으로 확정된 은행의 노조나 대량해고가 발표된 현대자동차노조, 경영파탄으로 인하여 제3자에 매각 방침이 발표된 기아자동차노조 등에 의하여 대규모 쟁의행위가 발생하였다. 또한 노사정위원회와의 협의도 없이 독단적으로 정부정책을 추진하는 사례가 많

22) 박영범 [7] p. 21.

23) 박영범 [7] p. 22.

〈그림 2〉 제3기 노사정위원회 조직구성



자료: 노사정위원회 자료 (<http://www.lmg.go.kr>)

이 있었고,<sup>24)</sup> 기업 현장에서는 부당노동행위 근절등 합의사항이 철저히 이행되지 않았다. 민주노총은 1999년 2월에 노사정위원회 탈퇴를 선언하였고, 4월에는 한국노총도 잠정적으로 조건부탈퇴를 결정하였다. 또 한국경총도 4월에 불참을 선언해서 노사정위원회는 와해상황에 빠지게 되었다.

정부는 노사정위원회의 와해상황을 타개하고 법제도적 기구로서 노사정위원회의 위상을 강화하기 위하여 1999년 5월 24일에 국회에서 「노사정위원회의 설치 및 운영 등에 관한 법률」(이하 「노사정위원회법」)을 통과시켰다. 한국노총과 민주노총이 「노사정위원회법」의 내용에 대해서 비판적인 견해를 발표하였고, 처음에는 노사정위원회에 복귀하지 않는다는 입장이었지만, 점차 복귀의 움직임도 볼 수 있게 되었고, 실제로 한국노총이 참여함으로써 1999년 9월 1일에 제3기 노사정위원회가 출범하였다(〈그림 2〉 참조).

제1기 노사정위원회가 법적 근거가 없는 정치적 합의기구였고, 제2기 위원회도 대통령령에 근거를 두는데 그쳤지만, 제3기 노사정위원회는 앞에서 살펴본

24) 금융노조, 공공부문의 구조조정에 관한 정부와의 정책분열의 문제에 관해서는 박영범 [7] p. 22, 금융감독위원회 [1], 기획예산위원회 [2]를 참조하시오.

나라들과 달리 국회를 통과한 노사정위원회법에 튼튼한 기초를 두고 있어<sup>25)</sup> 한국에 있어 대표적인 사회적 합의기구로서의 위상은 일단 확보하였다고 할 수 있다. 제3기 노사정위원회는 2000년 7월 금융산업 구조조정의 원칙에 관한 사회적 합의의 도출, 2001년 2월 노조전임자 임금지급 금지와 기업단위 복수노조 허용을 2007년까지 유보하기로 합의하는 등 사회적 합의기구로서의 역할을 어느 정도 수행해 나가고 있다. 그러나 노사정위원회는 제도적인 측면은 별론으로 하더라도 노사정의 역할 분담에 있어서 미흡한 점이 많이 있다.

## 2. 노사정 협력체제를 위한 노·사·정의 역할

지금까지의 노사정위원회의 활동을 뒤돌아 볼 때, 제1기는 대체적으로 성공적이었다고 평가할 수 있겠으나, 제2기는 유명무실화되었고, 제3기부터 사회적 합의기구로서 위상을 확보하였으나 기대된 만큼의 기능을 아직 발휘하지 못하고 있다. 지금까지 살펴본 외국의 사례와 그 동안의 한국의 경험을 바탕으로 하여 한국적 니오코퍼러티즘의 구축을 위하여 요구되는 노사정의 역할에 대하여 논의하면 다음과 같다.

### 1) 노조의 역할

첫째, 한국노총과 민주노총은 근로자 전체를 대변하여 사회통합적 노사정 협

25) 「노사정위원회법」은 다음과 같은 문제점이 남아 있다. “노사정은 상호신뢰를 바탕으로 성실한 협의를 하고 그 결과를 최대한 존중한다”는 규정은 선언적인 의미에 그칠 가능성이 있고, 위원회에서의 합의사항을 지키지 않거나 출석·설명요구에 따르지 않은 경우 이를 강제하는 수단이 없다는 제도적인 약점이 있는 것도 사실이다.

그러나 “정부·노동단체 및 사용자 단체는 위원회의 의결사항을 정책에 반영하고 성실히 이행하도록 최대한 노력해야 한다”(법 제18조 1항)고 규정하고 “위원장은 위원회의 의결사항이 이행되지 아니하거나 지연되는 경우에는 관계행정기관·노동 단체 및 사용자 단체에 그에 대한 설명 또는 자료의 제출을 요구할 수 있게” 한 점은 위원회의 위상을 높이는 데 작용한다. 또 동법 시행령에는 “매분기별로 의결사항의 이행여부를 점검하고 필요한 경우 그 결과를 공포할 수 있게” 한 것도 의결사항이 성실하게 이행될 요인이라고 생각된다. 김황조 [4].



력체제의 구축을 위하여 본연의 역할에 충실해야 하며 동시에 분열되어 있는 노동조합운동세력이 통합을 위해 최대한 노력해야 할 것이다. 독일의 DGB는 물론이거니와 이탈리아의 3대 노조 전국조직은 연합체를 결성하여, 사회적 합의 형성에 있어서 근로자대표로서의 기능을 다하고 있지만, 한국의 경우는 한국노총·민주노총의 대립으로 인해 노동조합운동세력이 분열한 상황이기 때문에 노사정위원회의 이익대표로서의 조직적 기반을 취약하게 만들고 있다. 아직도 민주노총이 노사정위원회에 복귀하고 있지 않기 때문에 노사정위원회에 근로자계층 전체의 이익이 반영되고 있다고 생각할 수 없을 것인 바, 장기적이고 거시적인 시각에서의 근로자 계층의 이익을 옹호한다는 의미에서 민주노총은 노사정위원회에의 복귀를 결단해야 할 것이다. 한국노총도 그 동안 '활동중단' 혹은 '논의 중단' 등의 명칭으로 노사정위원회에 참여 중단을 선언한 다음 재복귀하는 등 노사정위원회의 운영을 파행으로 몰고 간 적이 많은데, 근시안적인 자세를 지양하고 노조 전국센터로서의 본연의 역할을 해 나가야 할 것이다.

둘째, 노동측이 활동을 중단하거나 논의를 중단하는 배경에는 노동측의 노사정위원회의 기능에 대하여 과도한 기대가 작용하고 있는 것으로 판단된다. 즉, 노동과 관련된 경제사회정책은 물론이고 심지어 각 부문의 구조조정에 관하여 노사정위원회를 통한 합의가 있어야 하고, 합의사항은 반드시 이행되어야 한다는 입장을 보이고 있는데, 이러한 자세가 노사정위원회의 원활한 운영을 오히려 저해하는 역작용으로 나타나고 있다. 현행 노사정위원회법에 따를 때, 노사정위원회는 대통령의 자문기구이기 때문에 합의사항 자체는 법적 구속력을 바로 갖는 것이 아니라는 것을 먼저 노동측이 인식하여야 하며, 구조조정의 모든 부문이 협의되거나 합의되어야 하는 것이 아니라는 사실도 받아들여야 노사정위원회가 제 기능을 발휘하게 될 것이다.

셋째, 노동측이 노사정위원회에 기대를 해서는 안 되며 수동적이어야 된다는 것을 의미하지는 않는다. 좀더 현실적이고 합리적인 개혁안을 제시하면서 노사정위원회를 주도해 나갈 수도 있다는 적극적인 자세를 가져야 할 것이다. 앞에서 언급한 바와 같이, 계급투쟁적 노사관계로 이름을 날리던 이탈리아가 1990년대부터 니오코퍼러티즘을 성공적으로 개발해 나가고 있는 가장 큰 이유는 이탈리아의 최대좌파인 CGIL이 지금까지의 급진적인 노선을 폐기하고 개혁주의

적인 새로운 노동운동 이념을 구축해 나가기 시작하였다는 사실을 타산지석으로 삼아야 할 것이다. 한국의 노동운동도 실리주의 조합주의에만 안주해서도 안 되겠지만, 정치적 조합주의를 고집하는 것은 실로 시대착오적이라 아니할 수 없다. 세계화와 신자유주의에서 나타나는 모순과 마찰을 제거 극복하는 사회통합적인 새로운 노동운동 이념을 개발해야 할 것이다.<sup>26)</sup>

넷째, 민주화가 전개되기 시작한 지 겨우 10여 년밖에 경과하지 않았기 때문에 노조 역시 민주주의가 아직 뿌리를 내리지 못하고 있는데, 노조민주화를 통하여 평조합원의 의사를 수렴할 뿐 아니라 노조지도자들이 합리적인 활동방향을 조합원들에게 설득해 나가야 할 것이다. 독일·이탈리아의 경우는 제2차 세계대전에서 패전한 후 급속한 민주화가 진행되면서 이 흐름 안에서 노사관계의 민주화도 전개되어 왔다. 특히 이탈리아 노조의 경우, 최근 온전한 방향으로 전략적인 변신을 하게 된 것은 의사결정 과정에 평조합원들의 의사가 크게 반영되었기 때문이다. 민주적인 절차에 의하여 노조의 의사결정에 평조합원들이 관여하게 되면, 사용자에게 경직적인 자세로 나오고 파업성향도 높아진다는 전통적인 이론이 있지만, 현실은 그 반대라는 증거가 최근 속속 나타나고 있음을 알아야 할 것이다.<sup>27)</sup>

## 2) 사용자의 역할

첫째, 노동조합도 마찬가지지만, 기업별 조직 중심체제등의 영향으로 전국사용자 단체의 중앙집권성이 약하다는 것이다. 독일·이탈리아에서는 전국·산업수준 중심의 조직·교섭체제가 정비되어 있다. 한편 한국의 임금교섭에 관한 조사에 의하면, 기업별 교섭이 현재 90%의 기업에서 행해지고 있고, 바람직한 교섭구조에 관한 설문에서는 사용자의 경우 응답자의 90% 이상이 기업별 교섭을 원하고 있다.<sup>28)</sup> 이는 앞으로 중앙집권적인 교섭으로의 변환이 어려울 것이라는 것을 시사하고 있으며, 전국수준의 사회적 합의를 모색하는 데 있어서 장

26) 김황조 [5] pp. 6~7.

27) 김황조 [5] pp. 14~15.

28) 유경준 [11] pp. 74~75.

애요인이 되고 있는 바, 교섭구조를 산업별 혹은 지역별로 대단위화하면서 사용자 단체의 중앙집권성을 강화해 나가야 할 것이다.

산업별·업종별·지역별로 협의하거나 교섭하기 위해서는 각 차원에서의 노사 주체를 마련해야 하는데, 노조측은 어느 정도 되어 있고 또 이 방향으로 나아가고 있지만, 사용자측은 기업별 교섭만을 고집하는 경직적인 자세를 보여주고 있다. 기업별 교섭은 지나치게 빈번한 교섭과 임금격차의 확대는 물론이고 대립적이고 소모적인 노사갈등의 기본적인 요인이 되고 있다는 것을 사용자들이 깊이 인식하여 기업 수준을 초월한 사용자단체의 노사관계 기능을 강화해 나가야 할 것이다.

둘째, 니오코퍼러티즘의 전통적인 선행조건들이 충족되지 않고 있는 이탈리아에서도 코퍼러티즘이 성공적으로 실현되고 있는 이유 중의 하나는 기업등 미시적인 차원에서 코퍼러티즘이 잘 작동되고 있어서 이로부터 노사정간 신뢰와 합의정신이 두터워지기 시작하였기 때문이다.<sup>29)</sup> 그리고 또 한국처럼 노동조합운동이나 노사의 교섭방법이 분권화되어 있는 나라에서는 근로자 조직에 대해 물질적 양보를 하지 않으면 코퍼러티즘을 유지하기가 어렵다.<sup>30)</sup> 따라서 한국의 사용자들도 종업원을 단순한 생산요소로 보고 이에 대한 비용을 줄이는데 노력하는 '낮은 수준의 접근방법'(low road approach)을 쓸 것이 아니라, 종업원을 자원으로 보고 인적자원관리를 철저히 하고 이들을 기업경영에 가능한 한 많이 참여시켜 협력을 구하는 '높은 수준의 접근방법'(high road approach)을 채택해 나가야 할 것이다. 이미 앞에서 논의한 바와 같이, 이탈리아나 독일 모두 거시적 합의주의는 미시적 합의주의에 의하여 뒷받침되어 왔음을 타산지석으로 삼아야 할 것이다.

셋째, 어느 나라이든지 사용자들은 일반적으로 시장에서의 경쟁과 자유계약의 원칙을 누구보다도 존중하는 입장을 갖고 있으며, 한국의 사용자들도 예외는 아니다. 따라서 사회적 합의주의에 대해서는 저항감이 있으며, 치밀한 논리의 대결, 긴 토론 등 민주적인 정책과정도 사용자들에게 체질적으로 잘 맞지 않는다고 볼 수 있다. 그러나 시장원리의 부정적인 측면이 너무나도 많이 노출되고

29) Schmitter and Grote [24] pp. 13~14.

30) Jessop [16] p. 208.

있는데, 예를 들어 똑같은 노동을 하고 있음에도 불구하고 정규직이 아니라는 이유 때문에 절반 이하의 임금을 받아야만 하는 현실은 그대로 방치해서는 안 될 것이다. “왕후장상의 씨가 따로 없다”는 한국의 속담에서 엿볼 수 있듯이, 한국인의 의식구조에는 만민평등의 사상이 뿌리깊게 자리잡고 있다. 시장원리만이 철저히 적용된다면, 개개인들은 각자 자기의 이익을 최대화하기 위해 서로 싸우게 되는 소위 ‘만인의 만인에 대한 투쟁’의 사회로 변질될 가능성이 있다. 기계적인 평등은 우리가 추구할 가치가 아니라고 보나, 형평성 있는 사회, 민주적인 사회, 분열이 없는 사회는 우리가 지향해야 할 사회라고 할 것이다. 이를 위해서 사용자들이 지도력과 ‘노블레스 오블리지’(noblesse oblige)를 발휘해야 한다고 믿는다.

넷째, 사용자는 사회적 합의과정에 좀더 적극적으로 참여해야 할 것이다. 제2기 노사정위원회 이후 실업대책이나 부당노동행위 방지, 노동기본권 확대, 재벌 개혁 및 구조조정, 근로시간 단축, 비정규직 보호 등이 논의의 중심이 되었기 때문에 소극적인 참여가 되었다. 원래 사용자는 사회적 합의를 반대할 명분이 없어 어쩔수없이 참여를 한 셈이었기 때문이다. 그러나 지금의 소모적이고 대립적인 노사관계를 해소하고 국가경쟁력을 높이면서 상생의 노사관계를 구축하기 위해서는 노사정위원회에서의 사용자의 적극적인 역할이 불가결하다. 예컨대, 노사정위원회에서는 임금문제에 관해서는 논의되지 않았는데, 선진제국의 사회적 합의를 보면, ‘고용확보 ↔ 임금인상억제’라는 교환관계를 전제로 한 논의가 그 핵심적 과제가 되어 왔다. 한편 제1기 노사정위원회에서 실현된 사회적 합의는 노동기본권 규제의 완화와 정리해고를 포함한 노동시장 유연성 제고 사이의 교환이었기 때문에 그 이후 정리해고가 잇따라 발생하여 한국 니오코퍼러티즘의 발전에 부정적인 영향을 주었다.<sup>31)</sup> 따라서 임금문제는 앞으로 사용자측이 노사정사정위원회에 마땅히 의제로 내놓아야 할 사항이라고 할 수 있다.

### 3) 정부의 역할

첫째, ‘국민의 정부’는 개혁을 표방하고 있지만, 연립소수여당으로 시작하였다

31) 박창명 [8] p. 258.

는 점과 군사정권부터의 권위주의이거나 신자유주의적인 성향을 갖는 관료의 영향력에 의해서 개혁의 강력한 추진이 제약받아 왔다. 전술한 바와 같이 독일에서는 노사자치주의와 노사협조주의가 정착하고 있다. 또 이탈리아의 경우, 1978년의 노사정 협약에서는 정권교체등으로 인해 실패되었지만, 1990년대 이후는 친노동자 정당의 주도하에서 노사정 합의는 큰 성과를 얻었다. 자민당 정권하에서 산업노동간담회가 노사정 협력체제를 이끌어 오고 있음을 볼 때, 친노동자 정권이 니오코퍼러티즘의 필요조건은 되지 않고 있다. 그러나 정부 관료들이 노사자치주의, 노사협조주의와 사회통합적인 노사정 협력체제의 중요성을 올바르게 인식할 수 있도록 제반 조치를 강구해야 할 것이다.

둘째, 노조 중앙조직의 대표성과 지도력이 산하 조직의 다양한 이해관계를 합리적으로 조정할 수 있을 정도로 강력하지 못하기 때문에, 이 문제를 부분적으로나마 보완할 수 있는 방법의 하나가 중간수준 합의주의(meso-corporatism)를 개발해 나가는 일이다. 거시적 합의주의가 굳건히 정착하기 위해서는 지역별 혹은 산업별로 중간수준 합의주의가 뒷받침되어야 한다는 것이 최근 각국에서 발견되고 있는 현상이기 때문에, 한국도 이에 대한 관심이 요청되고 있다. 현재 노사정위원회법에 의하여 지역별 노사정협의체제를 둘 수 있게 되어 있으나, 설치된 지역도 많지 않고, 설치된 지역의 경우도 위원들이 만나서 식사하고 헤어지는 수준에 머무르고 있는 실정이다. 지방자치단체를 포함한 정부측의 선도적인 역할이 요청되고 있다.

셋째, 정부측은 노동측과는 반대로 구조조정 사항은 물론이거니와 심지어 노동과 직접적으로 관련된 사항이라 할지라도 노사정위원회에서 이를 다루기를 주저하는 자세를 보여주고 있다. 공공부문이 되든 금융부문이 되든 시급을 다투는 구조조정의 문제를 노사정위원회에서 이해당사자들과 사전에 협의하기는 극히 어려울 것이라는 점은 어느 정도 인정이 되기는 하지만, 시급을 다투지 않는 문제이고 노동자의 근로조건과 직결되는 문제인데도 불구하고, 노사정위원회에서 이를 다루고 싶어하지 않는 경우가 너무나 많다는 점은 마땅히 극복되어야 할 사항이다. 경영측과 노동측은 정부의 사회경제정책의 효율적인 집행을 좌절시킬 수 있는 힘이 있다. 무엇보다도 정부의 정책에 영향을 받는 집단이 관련된 문제를 정부와 협의하는 것은 하나의 권리라 할 것이며 정치적 민주주의

의 한 과정이라고 할 수 있기 때문이다. 설사 합의를 이끌어 내지 못한다 할지라도 노동과 관련된 문제는 노사정위원회에서 이해당사자들과 언제나 허심탄회하게 논의하겠다는 정부측의 자세변화가 선행되어야 할 것이다.

노조의 협력을 구하지 않고 정부가 일방적으로 구조조정을 추진하려고 하다가 구조조정은 물론이고 정권 자체가 무너진 예를 볼 수 있는데, 그것은 1994년 이탈리아의 베를루스꼬니 정부이다. 베를루스꼬니 정부는 노조와의 협의 없이 연금계획을 추진하려다가 노조의 총파업에 직면하게 되어 결국 개혁안이 철회되었고 정권도 내놓아야 하였다. 이는 우리에게 값진 역사적 교훈을 주고 있다.<sup>32)</sup>

넷째, 현안이 되고 있는 근로시간 단축문제에서 적나라하게 나타난 바와 같이, 정부는 노사 주장의 중간을 권유하는 경향이 있다. 노사 양측의 주장에서 한 발씩 물러나고 양보하여 중간 수준에서 타협하도록 하는 유도만 할 것이 아니라, 필요한 경우에는 국가의 장기 거시적인 차원에서 최선의 방안이 어떠한 것인가를 밝히고 노와 사를 논리적으로 설득하면서 협력을 구하는 전향적인 역할을 해야 할 것이다. 그러한 방안을 마련하기 위해서는 전문가를 포함한 국민의 의견을 최대한도로 수렴하여 단기와 중장기 노사관계 정책을 수립하고, 이를 일관성 있게 집행해 나갈으로써 노사로부터 정부가 전문성과 신뢰성을 획득하는 일이 먼저 일어나야 할 것이다. 노사정위원회 안에서의 노사 설득과정에서는 공익위원들에게 힘을 실어주고 이들을 최대한 효율적으로 활용하는 방안도 강구해야 할 것이다.

## V. 맺는 말

세계화와 신자유주의를 운명처럼 반드시 받아들여야만 하는 것은 아니지 않는가? IMF, 세계은행, WTO 등 일종의 세계통치기구들이 국민국가의 이해관계를 묵살하고 특히 한 국가의 공공복리에 역행하는 결정들을 하고 있지 않는가?

32) 정승국 [12] p. 62.

규제 없는 완전히 자유로운 시장만이 모든 병을 치유하는 것 같은 환상을 우리에게 주고 있는 것이 아닌가? 1인-1표가 아니라 1달러-1표를 의미하는 시장주의는 분명히 인간 중심이 아니며 민주적인 것도 아닌 것이 분명하지 않는가? 국가와 국가 사이는 물론이거니와 한 국가내에 있어서도 엄청난 소득분배의 불균등을 심화시키고 있는 신자유주의는 영속될 수 없지 않겠는가? 외환시장과 주식시장에서 단기 이익을 위한 국제투기자본의 움직임에 대해 무엇인가 대응책을 마련해야 되지 않을까? 현재 거대 다국적 기업들에 의하여 인류 공동의 자산인 지구가 오염되고 파괴되고 있는데, 대응책을 강구해야 하지 않을까? 현재의 세계적인 흐름에 대한 이러한 기본적인 질문들에 대하여 '예'라는 답변이 나온다면, 그로부터 바로 니오코퍼러티즘의 존재 이유를 발견할 수 있게 될 것이다.

이탈리아와 독일의 사례에서도 본 바와 같이, 니오코퍼러티즘에 있어서의 노사정의 역할분담은 이를 단순하게 일반화시킬 수가 없다. 각국의 역사적인 배경, 노사정간의 세력분포와 이념, 사회경제적인 여건 및 협의대상의 성격 등 여러 요인에 따라서 노사정의 역할분담이 다양하게 나타나고 있다. 각국에서 공통적으로 발견되는 현상의 하나는 사용자측이 수동적이고 정부 혹은 노동측이 더 적극적이라는 사실이다. 그리고 노사간의 자율성이 부족하거나 대립성이 강할 때 정부가 주도적인 역할을 하고 있는 경우가 대부분이다. 한국의 경우, 제1기 노사정위원회의 발족과 운용에 정부가 주도적인 역할을 하였으나, 제2기 이후는 노동측의 '탈퇴', '활동 중단'과 '논의 중단' 등에 의해 위원회의 운영이 파행되는 일이 자주 발생하고 있으며, 정부도 적극적인 역할을 못하고 있다.

한국의 사회적 합의체제를 구축하는 데 있어 노사정의 역할은 무엇인가? 한국노총과 민주노총의 통합을 모색하면서 미조직 부문의 조직화를 위해 더욱 분발해야 할 것이다. 우선 민주노총은 노사정위원회에 복귀하고 한국노총과의 협력관계를 구축하면서 근로자 계층 전체의 이익 대표성을 강화해야 한다. 그리고 좀더 근본적인 문제로는 개혁적인 새로운 노동운동 이념을 구축하여, 노사정위원회에서 현실적이고 합리적인 개혁안을 제시하면서 니오코퍼러티즘의 발전을 위하여 주도적인 역할을 다해야 할 것이다.

사용자는 그 동안 소극적이었는데, 앞으로 사회적 합의 과정에 좀더 적극적으로 임해야 할 것이다. 제2기 노사정위원회 이후 실업대책, 부당노동행위 방지,

노동기본권 확대, 근로시간 단축, 비정규직 보호 등이 논의의 중심이 되고 있어서 역할이 소극적이었던 것으로 이해되는데, 형평성이 있는 사회, 민주적인 사회, 분열이 없는 사회를 만들어 나가기 위해 사용자들의 지도력이 요청된다. 임금안정과 고용확대 간의 정치적 교환의 문제는 마땅히 사용자측에서 제기하여야 할 문제라고 할 수 있다. 그리고 지금까지 사용자측은 기업별 교섭만을 고집하는 경향이 있는데, 기업 차원의 소모적이고 대립적인 노사관계를 해소하기 위해서는 산업별·지역별 수준에서 노사정이 교섭하고 협의하는 중간수준 합의주의의 발전에 사용자측이 기여할 수 있는 방안의 마련에 지혜를 모아야 할 것이다.

정부는 노사의 자율성을 최대한 존중하여야 하되, 필요한 경우 국가의 장기 거시적 차원에서의 최선의 방안을 제시하고 노사를 논리와 애정을 가지고 설득해 나가야 할 것이다. 정부관리들이 노사자치주의, 노사협조주의 및 사회통합적인 노사정 협력체제의 중요성을 올바르게 인식해야 할 것이며, 노동과 관련된 문제라면 어떤 것이든지 노사정위원회에서 이해당사자들과 허심탄회하게 논의하겠다는 열린 자세를 가져야 할 것이다. 그리고 정부는 거시적 합의주의를 정착시키기 위해 그 뒷받침이 되는 산업과 지역 수준의 노사정 협력체제를 구축할 수 있도록 선도적인 역할을 다 해야 할 것이다.

노사정이 이러한 역할을 각각 제대로 수행할 수 있도록 하기 위해서는 노사정위원회가 그 정체성(identity)을 먼저 확립하는 일이 중요하다. 제1기 노사정위원회에서는 경제위기에 대응하기 위한 경제·사회 개혁에 초점을 두고 있었지만 제2기 이후는 초점이 흐려진 셈이다. 제1기 노사정위원회를 보면 '노동시장의 유연화 ↔ 노동기본권의 보장'이라는 교환관계가 중심적이었으며, 선진제국의 사회적 합의에서 보이는 '고용확보 ↔ 임금인상억제'라는 교환관계를 전제로 한 논의가 행해지지 않았다. 앞으로 노사정위원회는 이러한 임금과 고용 문제를 협의할 필요가 있다. 니오코퍼러티즘의 기능적 핵심이라고도 할 수 있는 '고용확보 ↔ 임금인상억제'의 교환관계가 성립되어야 비로소 노사정위원회의 정체성이 구축될 것이다.

이탈리아와 독일의 사례는 한국의 니오코퍼러티즘의 과제를 논의하는데 많은 시사점을 제공해 준다. 이탈리아의 경우, 한국과 같이 코퍼러티즘의 제도적 조



건이 충분히 구비되어 있지 않은 상황에서도 1990년대 이후 노사정 합의체제를 새롭게 구축하였다. 노동시장의 유연화에 관련한 제도 도입과 고용유지·고용 창출 간의 교환을 기반으로 하는 사회적 합의는 효율적인 구조조정을 가능하게 하여 그 이후 경기회복을 가능하게 하였다. 이 과정에서 좌파노조인 CGIL의 노선전환은 사회적 합의 실현을 용이하게 하였다. 이러한 이탈리아의 사례를 통해서 노조의 협조와 정부·사용자의 고용유지·고용창출을 위한 노력이 니오코퍼러티즘 발전을 위한 필요조건이라는 것을 확인할 수 있다.

독일의 경우도 그렇다. 독일에서도 고용유지와 임금인상 자제 간의 정치적 교환이 모색되어 왔고, 그 과정에서 해고회피를 위해 일자리를 나누려는 노력이 많이 행해졌다. 또 독일에서는 전국·산업·지역 등 여러 차원에서 사회적 합의가 실시되었다. 전술한 바와 같이 한국은 다른 선진제국과 비교하여 니오코퍼러티즘 구축을 위한 고전적인 선행조건이 구비되지 않았기 때문에 거시·중간·미시 각 수준에서 제도적인 준비를 서두를 필요가 있다. 1990년대 이후 독일의 사회적 합의는 독일 통일 후 발생한 국민경제, 특히 노동시장 문제를 해결하는 것을 주요한 목적으로 행하고 있다. 분단국가인 한국은 앞으로 통일을 준비하는 과정에서 독일의 사례가 어떠한 시사점을 제공하고 있는가를 충분히 분석하고, 남북통일 후의 바람직한 노사관계 모형을 개발해 나가야 할 것이다.

#### ▣ 참 고 문 헌 ▣

1. 금융감독위원회, “금융구조조정 추진상황과 향후계획”, 노사정위원회 자료, 1998. 7.
2. 기획예산위원회, “공공부문 구조조정 추진상황”, 노사정위원회 자료, 1998. 7.
3. 김황조, 『세계각국의 노사관계』, 세경사, 1995.
4. \_\_\_\_\_, “제3기 노사정위원회의 위상과 역할”, 노사정위원회 운영방향에 관한 워크샵, 1999. 10.
5. \_\_\_\_\_, “21세기 노동운동의 방향”, 『산업관계연구』, 11(2), 2001. 11.
6. \_\_\_\_\_·문강분, “금융대타협과 노사정위원회”, 『노사정포럼』, 창간호(2000 봄호).
7. 박영범, “1990년대 이탈리아 노사정 합의와 구조조정: 우리나라 노사정 협조에

- 주는 시사점”, 『1999년도 정기학술발표회 발표논문집』, 한국노사관계학회, 1999. 6.
8. 박창명, 『한국과 일본의 노사관계 비교분석: 코포러티즘과 이원분할주의를 중심으로』, 연세대학교 박사학위논문, 2001. 12.
  9. 선한승, “통일 독일 구조조정기의 노사관계: 도전과 응전”; 최영기·이장원 편저, 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲, 1998.
  10. \_\_\_\_\_, “독일 사회합의주의 모형의 특징과 시사점”, 노사정위원회 자료, 2000. 4. (<http://www.lmg.go.kr/>)
  11. 유정준, “1997년 임금교섭 실태조사 분석”, 『분기별 노동동향분석』, 한국노동연구원, 10(4), 1997. 12.
  12. 정승국, “정치적 교환과 ‘사회적 합의’ 구조의 동태적 변화: 이탈리아의 국가와 노동”; 최영기·이장원 편저, 『구조조정기의 국가와 노동』, 나무와 숲, 1998.
  13. 최영기, “노동개혁 이후 한국형 노사관계 모델의 탐색”, 전문지식인회의 발표자료, 2000. 11.
  14. \_\_\_\_\_·김준·노중기·유범상, 『한국의 노사관계와 노동정치(I): 1987년 이후 사회적 합의를 중심으로』, 한국노동연구원, 1999.
  15. 최장집, 『한국의 노동운동과 국가』, 나남출판, 1997.
  16. Jessop, B., “Corporatism, Parliamentarism and Social Democracy,” in P. C. Schmitter and G. Lehbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage Publications Ltd., 1979.
  17. Lehbruch, G., “Liberal Corporatism and Party Government,” in P. Schmitter and G. Lehbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage Publications Ltd., 1979.
  18. Locke, R. M. and L. Baccaro, “Learning from Past Mistakes? Recent Reforms in Italian Industrial Relations,” *Industrial Relations Journal*, 27(4), December, 1996.
  19. Mätzke, M., “Alliances for Jobs and Stability in Germany: Their Small and Implicit Effects, and the Role of Government Intentions,” *Working Paper*, The Center for International and Comparative Studies at Northwestern University. (<http://www.northwestern.edu/cics>)
  20. Poole, M., *Industrial Relations: Origins and Patterns of National Diversity*, London: Routledge and Kegan Paul, 1986.

21. Regini, M. and I. Regalla, "Employers, Unions and the State: The Resurgence of Concertation in Italy?" *West European Politics*, 20(1), January, 1997.
22. Schmitter, P., "Still the Century of Corporatism?" in P. C. Schmitter and G. Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage Publications Ltd., 1979.
23. \_\_\_\_\_, "Modes of Interest Intermediation and Models of Societal Change in Western Europe," in P. C. Schmitter and G. Lehmbruch (eds.), *Trends Toward Corporatist Intermediation*, London: Sage Publications Ltd., 1979.
24. \_\_\_\_\_ and J. R. Grote, "The Corporatist Sisyphus: Past, Present & Future," April, 1997 (unpublished manuscript).
25. Stepan, A., *The State and Society*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1978.
26. Treu, T., "Tripartite Policy-Making: An Overview," T. Treu (ed.), *Participations in Public-policy Making: The Role of Trade Union and Employers Associations*, New York : Walter de Gruyter, 1992.