

제1부 노사관계 모델 국제비교 : 독일과 스웨덴을 중심으로

인 수 범(한국노동사회연구소 연구실장)

제1장. 머리말

한국 노동운동은 그 동안 많은 투쟁과 경험을 해왔다. 1987년의 노동자 대투쟁, 1995년 민주노총의 건설, 1998년 이후 IMF 경제위기 시기의 노사정위원회 및 노정교섭의 정국을 겪어 왔다. 이 과정에서 노동운동이 해결해 나가야 할 여러 가지 문제들 - 즉 노동운동의 이념, 사회정책(사회경제정책, 임금정책, 고용정책, 사회복지정책), 노조의 경영참가정책, 정치세력화 등 - 에 대한 문제제기와 제안들이 있었다. 민주노총도 2000년에는 ‘노동운동발전전략위원회’라는 특별위원회를 만들어서 노동조합운동의 운동기조와 이념, 정책 및 제도개선 그리고 그 목표들을 실현하기 위한 전략적·조직적 방침에 대한 연구들을 진행한 바 있다(민주노총, 2000).¹⁾

1) 2000년 11월과 12월에는 민주노총의 ‘노동운동발전전략위원회’에서 생산해 낸 『노동운동 발전전략 초안』에 대한 발표와 토론이 지역별로 순회토론회를 통해 이루어졌다. 전력노조와 철도노조를 중심으로 하는 공공부문의 투쟁과 노동시간 단축에 대한 정부의 노동법개정 시도에 대한 투쟁이 있던 시기라, 충분한 논의와 토론이 집중적으로 이루어지기 쉽지 않은 상황이었지만, 노동운동의 발전전략에 대

이러한 논의과정 속에서 주목의 대상이 되었던 주제가 한국의 상황에 적합한 노사관계 모델(industrial relations model)은 어떤 것인가 라는 물음이다. 여러 가지 중요한 정책 문제들은 상대적으로 독립적인 영역도 가지고 있지만, 서로 깊은 관련을 맺고 있는 주제들이기도 하며 전체 노사관계체계의 틀에서 보아야만 하는 성격을 지니고 있기도 하다. 따라서 하나의 이상형(ideal type)으로서 ‘노사관계 모델’에 대한 상을 가지는 일은 개별적인 정책문제를 잘 이해하고 방향을 찾아나가는 데 필수적인 작업이라고 할 수 있다.

노사관계 모델이라고 하면 크게 영미형 노사관계(영국, 미국), 북구형 노사관계(스웨덴, 덴마크, 노르웨이), 유럽형 노사관계(독일, 프랑스, 이탈리아), 개발도상국형 노사관계(남미, 아시아)의 4가지 유형으로 나뉘어질 수 있다(한국산업사회연구회, 1994: 19-20).²⁾ 이 글에서는 선진적 노사관계 모델이라고 할 수 있는 북구형(스웨덴)과 유럽형(독일) 노사관계 모델에 대해 비교해보려고 한다. 북구형이 유럽형 노사관계와 구분되는 커다란 특징은 첫째, 북구형은 노조조직률이 매우 높고(80% 이상), 노동자정당이라고 할 수 있는 사회민주당이 안정적인 의석을 확보하고 있다는 점과 둘째, 북구형은 유럽형처럼 다양한 이념을 가진 노총들이 여러 개 존재하는 것이 아니라 하나의 노총으로 통일되어 있다는

한 기초적인 논의방향을 잡아가는 데 커다란 도움을 주었다고 할 수 있다.

2) 이 글의 대상은 북구형과 유럽형의 대표적인 나라인 스웨덴과 독일이다. 영미형과 개발도상국형 노사관계 유형에 대해서는 다음과 같이 설명하고 있다. “영미형은 직업별노조의 전통이 강했던 영국과 봉건제에서 자본주의로의 이행의 길을 걷지 않았던 미국의 경우에 나타난다. 이 경우 통상 노사관계는 매우 대립적이면서도 일정한 사회적 규율에 따른 자율적 관계가 많이 강조되며, 노동조합조직도 강력한 산별조직보다는 복잡한 조직유형들이 병존하는 모습으로 나타난다. ...(중략) 개발도상국의 노사관계에서는 정부의 역할이 대단히 크다. 노사관계의 형성에 노동과 자본보다 우월한 위치에서 정부가 개입하는 경향을 보인다. 남미의 국가조합주의, 아시아의 권위주의적 노동정치 등이 그 예이다.”(한국산업사회연구회, 1994: 20)

점이다. 따라서 북유럽 노총의 권력은 유럽형 국가의 노총보다는 훨씬 강하다고 할 수 있다.

스웨덴과 독일을 연구대상으로 정한 이유는, 이 연구의 관심인 노사관계 모델이라는 측면에서 각각 ‘스웨덴 모델’(Swedish Model)과 ‘독일 모델’(German Model)이라고 불릴 정도로 매우 특징적이고 다른 나라에 많은 영향을 미쳐 왔기 때문이다. 양국 모두 노사관계 모델로 불리고 있지만, 그 내용에서는 질적인 차이를 보이고 있다.

스웨덴 모델은 ‘연대임금정책’(solidaristic wage policy)과 ‘적극적 노동시장정책’(active labour market policy)을 그 핵심내용으로 하고 있고, 이 과정에서 노총(LO)이 산별노조의 교섭에 앞서 중앙임금교섭을 실시함으로써 노동자간 연대와 평등을 실현하고 있다(신정완, 1999). 반면 독일 모델은 이른바 ‘이중 체계’(dual system)라고 불리는 전국차원의 산별노조와 작업장차원의 ‘노동자위원회’(works council)³⁾가 동시에 존재하는 것을 주요 내용으로 하고 있다(Thelen, 1991). 즉 노조자체의 조직이 아닌 노동자위원회와 산별노조간의 협력과 병존을 통해 전국적 차원의 임금교섭과 작업장차원의 경영참가가 유연하게 이루어지고 있다는 점이 주목받고 있다.

이런 차이에도 불구하고 두 나라는 작업장차원의 경영참가를 보장하는 공동결정제(co-determination)가 실시되고 있고, 기업이사회에 노조 또는 노동자 대표가 참가하고 있다는 공통점을 가지고 있다.

그런데 스웨덴 모델과 독일 모델을 주장하면서도 노사관계 모델이라

3) 독일의 노동자위원회의 역할을 스웨덴은 해당 작업장노조(trade union club)가 수행하고 있다. 유럽적 차원에서 보면 작업장차원의 경영참가는 독일과 같은 ‘노동자위원회 형’과 스웨덴과 같은 ‘노조 형’(네덜란드, 덴마크 등)으로 양분되어 있다. 한국의 노사협의회는 기본적으로는 ‘노동자위원회 형’에 속하지만 해당 사업장에 노조가 있는 경우에는 노조 대표가 노사협의회에 참가한다는 점에서 두 유형의 혼합형이라고 할 수 있다. 물론 이런 혼합형은 한국의 노조조직이 기업별노조인 것에서 나타난 결과라고 보아야 할 것이다.

는 전체적인(holistic) 시각에서 설명하기보다는 각 나라의 특수한 노사관계의 한 측면을 중심으로 논의되는 양상을 보이고 있다. 특수성은 전체성 속에서 의미를 갖는 것이지, 특수성 자체만으로는 개별성에 그치고 말아버리는 위험을 내포하고 있는 것이다. 이 글에서는 우선 노사관계 모델이 갖는 이론적 의미에 대해 간단히 살펴보고, 두 나라의 노사관계 모델의 핵심적인 구성요소들간의 비교를 통해 양국 모델의 차이점과 공통점, 그리고 한국 노사관계에 던져주는 시사점에 대해 알아보도록 할 것이다.

제2장. 노사관계 모델의 이론적 의미

‘노사관계 모델’(industrial relations model)이라는 개념과 비슷한 용어에는 ‘노사관계체계’(industrial relations system) 또는 ‘노사관계’(industrial relations), ‘고용관계’(employment relations)라는 말이 있다. 여기서 노사관계체계란 존 던롭(John Dunlop)에 의해 사용되기 시작해서 노동경제학과 경영학에서 노사관계 또는 노사관계관리라는 분야에서 다루어지고 있다. 노사관계체계는 전체사회 체계를 구성하는 하나의 하위체계이고, 노사관계체계는 노사정(노동·자본·정부)간의 관계에 의해서 규정되는 전국적 또는 기업적 차원의 체계를 가리킨다. 즉 노사관계체계는 매우 폭넓은 개념으로 사용되고 있는 것이다.

던롭에 의하면, “노사관계체계는 시간의 경과에 따라 변화·발전하는 것이기는 하지만 노사관계체계에는 그 어느 시점에 있어서나 일정한 당사자, 일정한 여건, 그 노사관계체계를 서로 결속케 하는 이데올로기 및 노동현장과 노동공동체에 있어서 당사자들을 통제하기 위해 제정된

일국(一國)의 규칙들이 있다”(던롭, 1958: 23) <표 1-1>은 노사관계체계의 구체적인 내용을 정리한 것이다. 노사관계체계의 당사자들, 체계의 여건, 규칙의 제정, 노사관계체계의 이데올로기⁴⁾라는 4개의 요소로 구성되어 있다.

<표 1-1> 던롭의 노사관계체계

구분	내용
노사관계체계의 당사자들	1) 경영자측 계급조직 2) 노동자측 계급조직 3) 해당 정부기구
체계의 여건	1) 노동현장 및 노동공동체에 있어서의 기술적 특성 2) 당사자들에 압박을 가하는 시장적 및 예산상의 제약 여건 3) 전체사회에 있어서의 권력의 배분상태
규칙의 제정	1) 당사자들 규제하는 규칙 2) 노동현장에 필요한 규칙
노사관계체계의 이데올로기	당사자들간의 공통관념

자료: Dunlop(1958)에서 재구성

노사관계체계라는 말은 최근에는 줄여서 노사관계라는 개념으로 많이 사용되고 있으며, 학자에 따라서는 노사관계를 개별적 노사관계와

4) 여기서 이데올로기에 대한 설명을 다음과 같이 하고 있다. “노사관계제도의 각 당사자들은 - 경영자측 계급조직이든 노동자측 계급조직이든 정부의 전문기관이든 - 제각기 그 자신의 이데올로기를 갖는다고 말할 수 있다. 노사관계제도가 성립하려면 당사자들 상호간이 다른 당사자의 일정한 역할을 받아들이고 인정하게 하는 일단의 공통관념이 형성될 수 있게끔 각 당사자들의 이데올로기 사이에 서로 모순이 없어야 한다.”(Dunlop, 1958: 34).

집단적 노사관계 또는 작업장 노사관계와 거시적 노사관계 등으로 구체적인 분석대상에 따라 다양하게 사용되고 있다. 어떤 경우에는 원래 노사관계체계의 개념에 포함되어 있다고 할 수 있는 ‘인적자원관리’(임금관리, 고용관리, 인사관리 등) 개념을 분리시켜서 분석하기도 한다.

한편, 고용관계라는 개념은 노사관계와 인적자원관리에서 다루어지고 있는 여러 부문들을 포괄적으로 지칭하기 위하여 최근에 미국학자에 의해 사용되고 있다. 즉 작업조직방식, 숙련습득과 개발과정, 임금과 보상의 구조와 과정, 인력관리와 고용보장체계, 기업관리와 노사관계 현안문제 등의 포괄적인 분야들을 분석대상으로 하고 있다(코칸·란즈베리, 1997: 3).

고용관계는 기존의 노사관계라는 개념 속에 이미 포함되어 있던 인적자원관리 분야가 최근에 중요한 문제로 부각되면서, 이 점을 강조하기 위해 만들어진 개념이라는 점에서 나름대로의 특징이 있기는 하다. 하지만 ‘노사관계(체계)’라는 용어에는 이미 인적자원관리 등에 해당하는 분야들이 포함되어 있는 개념이고, 전체적인 체계로서 노사관계를 본다는 점에서 고용관계보다는 노사관계라는 개념이 더 적절할 것으로 생각된다.

이 글에서 사용하는 ‘노사관계 모델’이란 앞에서 말한 노사관계의 개념을 수용하면서 ‘모델’(model)이라는 측면을 강조하는 개념이다. ‘모델’이란 사전적 의미에서 보면, 타자에게 모범이 될 만한 사례를 지칭하는 것이라 할 수 있다. 따라서 한 나라의 노사관계 모델이 가지는 의미는 다른 나라에게 모범이 되거나 시사점을 줄 수 있는 노사관계체계를 지칭하는 개념이다.

노사관계 모델을 다루는 방식에도 여러 가지가 있을 수 있다. 유럽국가들을 비교함에 있어서는 ‘코포라티즘’(corporatism)의 개념을 사용해서, 코포라티즘의 수준을 평가하고 그 정도에 따라 강한 코포라티즘, 약한 코포라티즘, 중간 코포라티즘으로 나누기도 한다. 또 코포라티즘

의 내용에 따라 거시 코포라티즘(macro corporatism), 중위 코포라티즘, 미시 코포라티즘(micro corporatism) 등의 구분법도 있다. 앞에서 말한 것처럼 지역별로 비슷한 노사관계체계를 띠고 있다는 점에서 북구형, 유럽형, 영미형 등으로 분류할 수도 있다.

<표 1-2> 노사관계 모델의 4요소⁵⁾

구분	독일	스웨덴
사회경제체제	사회적 시장경제	혼합경제
단체교섭	산별교섭	중앙교섭 또는 카르텔교섭
경영참가	노동자위원회의 참가	노조지부(union club)의 참가
노동시장정책	소극적 노동시장정책	적극적 노동시장정책

사실상 노사관계 모델이란 노사관계체계란 유사한 개념내용을 가지고 있다. 하지만 굳이 노사관계 모델이라는 말을 쓰는 이유는 외국의 노사관계 모델을 분석적으로 검토함으로써, 특정지역 특정국가의 노사관계 모델을 구성하려는 데 목적이 있는 것이다. 노사관계체계란 현실적으로 어떻게 이루어지고 있는가를 살피는 것이라고 한다면, 노사관계 모델이란 노사관계의 현실과 이상을 결합시킨 이론적 개념인 것이다. 독일 모델, 스웨덴 모델이라고 부르는 것도 사실 양 나라의 노사관계 현실을 지칭하는 개념이기도 하지만, 타국에서 바람직한 노사관계를 형

5) 아래 요소 중 노동시장정책 부분에서, 독일을 소극적 노동시장정책이라고 말한 것은 스웨덴의 적극적 노동시장정책을 강조하려는 의도를 갖고 있을 뿐으로 스웨덴과 비교하여 소극적 정책의 비중이 높다는 상대적 의미를 가진 표현이다. 즉 독일도 전체적으로는 적극적 노동시장정책을 중요하게 다루고 있지만, 스웨덴과 비교해볼 때 상대적으로 전체 노동시장정책의 비중 중에서 적극적 정책의 비중이 상대적으로 낮다는 의미만을 가진 제한적인 표현이다.

성하는 데 귀감이 되는 이상형으로서 의미를 포함하고 있다.

여기에서는 독일과 스웨덴을 비교함에 있어 크게 4가지 요소를 가지고 살펴보려 한다. 사회경제체제, 단체교섭, 경영참가, 노동시장정책이 그것이다. 이것의 사전 이해를 위한 간략한 내용분류는 <표 1-2>에 나타낸 바와 같다.

제3장. 사회경제체제

독일과 스웨덴 모두 거시경제적으로 공통적인 특징을 가지고 있기 때문에, 본받아야 할 노사관계 모델로 논의되고 있다고 할 수 있다. 즉 지속적인 경제성장과 높은 임금인상률과 함께 낮은 실업률을 기록하는 나라들이기 때문이다. 게다가 매우 높은 수준의 사회복지체계를 구축함으로써 자본주의사회가 내재적으로 가질 수밖에 없는 불평등과 ‘부익부 빈익빈’의 문제를 잘 극복해나가고 있다고 평가받고 있다.

여기서 다루는 사회경제정책을 크게 보면 4가지 유형이 있을 수 있다. 크게 보면 이념형적이라고 할 수 있는 가장 자본주의적인 ① ‘자유시장경제’(liberal market economy)가 있고 또 다른 극단에 가장 사회주의적인 ② ‘사회주의경제’(socialist economy)가 있다. 독일모델과 스웨덴모델은 이 양 극단의 중간에 위치하는 또다른 두 가지의 사회경제정책(경제체제)을 대표하고 있다.

독일모델은 자유시장경제의 내용 중 시장이 ‘보이지 않는 손’의 역할을 통해 경제적·사회적 최적화를 한다는 점에는 동의하지만, 역사적 경험을 통해 나타났던 ‘시장의 실패’ 문제를 정부의 개입을 통해 조정해나가야 한다는 점과 자본주의 모순의 완화를 위해 사회복지의 확충이 필요하다는 점에 주목한다. 이러한 독일모델은 일반적으로 ③ ‘사회

적 시장경제'(social market economy)라고 부르고 있다.

반면 스웨덴모델은 케인주의적 수요창출정책과 완전고용 등의 목적을 달성하는 데 노력하면서, 사회민주주의적 이상을 달성하기 위해 자본주의와 사회주의 경제이념의 결합을 시도했다는 점에서 ④ ‘혼합경제’(mixed economy)라고 불린다. 물론 스웨덴도 자본주의적 기본관계를 인정하기는 하지만, 스웨덴 사회민주당과 노동운동의 이념인 ‘민주적 사회주의’(democratic socialism)의 핵심내용인 평등, 연대, 민주주의를 실현하기 위한 최대한으로 노력하고 있다.

말하자면, 독일모델은 자본주의 자유시장경제의 자본주의적 조정이라고 말할 수 있다면 스웨덴모델은 자유시장경제에 대한 사회민주주의적 조정이라고 이야기 할 수 있다. 특히 스웨덴은 1980년대에 임노동자기금(wage earner fund)제도를 통해 자본주의의 기본인 사적 소유에 노동조합의 소유를 결합시키려고 했다는 점에서, 독일보다는 상대적으로 진보적인 사회경제정책을 추진해왔다. <표 1-3>은 사회경제체제의 4가지 유형을 정리해 나타낸 것이다.

<표 1-3> 사회경제체제의 4가지 유형

시장	국가(사회)
자유경쟁 (미국)	혼합경제 (스웨덴)
사회적 시장경제 (독일)	사회주의 (구 소련)

1. 독일: 사회적 시장경제(social market economy)

독일의 사회적 시장경제는 이론적으로는 발터 오이켄(Walter Eucken)의 질서자유주의(order liberalism)에 기초하고 있고, 정치적으로는 전후에 경제부 장관이 된 기민당 당수 에어하르트에 의해 실행되었다. 또 오이켄의 질서자유주의적 경제정책에 사회적 시장경제라는 이름을 붙여준 것은 1952년-63년 동안 경제부 차관을 역임한 쾰른대학 경제학교수 출신인 알프레드 뮐러-아르막(Alfred Müller-Armack)이었다 (이근식: 1999).

경제이론상으로 당시는 매우 복잡하고 다양한 사상이 혼재해 있었다. 아담 스미스로 대표되는 고전학과 경제이론에서부터 한계효용이론으로 대표되는 신고전학과,⁶⁾ 그리고 경제공황 시기의 국가개입전력과 완전고용을 주장하였던 케인즈주의와 사적 소유의 폐지와 주요 산업의 국유화를 주장한 사회주의 경제이론 등이 난무하던 시기였다. 정치적으로도 공산당, 보수당, 농민당, 기민당 등 다양한 조류를 대표하는 정치적 세력들이 정치적 각축을 벌이던 시기였다.

사회적 시장경제의 이론적 기반이 된 발터 오이켄의 질서자유주의는

6) “19세기 후반에 사회주의사상이 유럽에 보급되어감에 따라 노동운동에 대한 중산층의 불안이 증대하게 되었다. 이에 사회주의에 대항하여 자본주의를 옹호하는 새로운 경제학으로 등장한 것이 효용가치설을 중심 이론으로 한 신고전학과(neoclassical school)이다. 노동가치설을 지지하는 고전학파의 이론으로서는 사회주의사상에 대항하기가 힘들었기 때문이다. 신고전학파의 중심이론인 한계효용이론은 1870년대 초에 영국의 제번스(William S. Jevons, 1835-82), 프랑스의 왈라스(Marie-Esprit L. Walras, 1834-1910), 오스트리아의 멩거(Carl Menger, 1840-1921) 3인에 의하여 각기 거의 동시에 독립적으로 제시되었다. 신고전학파는 1935년에 케인즈의 불완전고용이론이 나오기까지 영미의 주류경제학이 되었다. 현대 영미의 주류경제학은 신고전학파의 가격이론에 케인즈의 거시이론을 합친 것이다. 이 현대 주류경제학을 새뮤얼슨(Paul Samuelson, 1915-)에 따라 신고전학과 종합이라고 부른다.”(이근식, 1999)

크게 보면 신고전학파에 속한다고 할 수 있지만, 독일의 사정을 반영하여 어느 정도의 국가개입을 허용하는 경제질서를 창안하게 된다. 국가의 역할을 어느 정도 인정하게 된 것은 독일경제학의 역사와 당시의 현실을 반영한 것이라고 평가할 수 있다.

질서자유주의를 상징하는 독일의 프라이부르크 학파 이전의 독일의 경제학은 프리드리히 리스트(Friedrich List)에서 시작되어 히틀러 시대까지 이어진 ‘역사학파’에 의해 지배되었다. 자본주의발전사를 보면 후발자본주의국가였던 미국과 함께 독일은, 영국처럼 자유경쟁적 질서 속에서 산업화가 이루어진 것이 아니라 독점과 국가의 개입을 통해 급속도로 자본주의화가 이루어지고, 이 과정에서 ‘보호무역’을 강조하기도 한다.

오이켄은 이러한 역사적 배경 속에 있었기 때문에, 신고전학파적 이데올로기와 자유주의적 이념을 가지고는 있었지만 국가의 역할을 완전히 배제할 수는 없었다. 반면 2차대전 이전 히틀러 시대의 경제정책은 중앙관리식 경제정책이었기 때문에 전후에 미점령군이 들어오면서 이러한 중앙관리경제에 대한 반동으로 오이켄과 같은 자유주의 경제학자의 목소리가 커질 수 있는 상황이 만들어진 측면도 있다.⁸⁾

오이켄의 질서자유주의는 자유경쟁 자본주의와 중앙관리 사회주의 모두를 비판하면서 자유주의 경제질서를 건설하려고 했다는 점에서 특징이 있다. 즉 그는 당시까지의 자본주의가 실패를 거듭한 것은 두 가지 이유 때문이라고 주장한다. 첫째는 자유방임자본주의가 보장해준

7) 보호무역에 대해서는 리스트도 그의 책 『정치경제학의 민족적 체계』(1841) 서문에서 “보호무역이 그 자체가 목적이 아니라 ‘경제적 자유’에 도달하기 위한 하나의 수단에 불과하다”고 말함으로써, 역사학파의 경제정책 또는 경제수단 중의 하나가 보호무역이라는 것을 시인하고 있다.

8) 오이켄은 그의 자유주의적 사상을 실현하기 위해 많은 노력을 하였으며, 1948년에는 질서(Ordo)라는 학술지를 창간하였고, 1950년 사망 시까지 미군 및 서독정부의 경제자문관으로 일하였다.

‘사적 권력’이 타인의 자유까지도 침해하면서 발전하였기 때문에 애초에 고전학과 경제학자들이 예측했던 바와는 달리 비효율성을 낳았다는 것이다. 이것은 자유경쟁시장은 ‘시장의 실패’를 내포하고 있다는 점을 주목하였다는 점에서 커다란 의의가 있다. 둘째 이유는 자유방임과는 정반대로 자본주의가 발전하면서 커져간 사회적 세력간 또는 경제적 계급간의 갈등조정이 필요하게 되고 이 역할을 국가가 떠맡음으로써, 국가권력에 의한 경제질서의 침해가 합리적인 자본주의의 발전을 방해하였다는 것이다.

하지만 그는 경제질서란 경제적 자유에 기초한 ‘시장경제질서’와 중앙관리에 의한 ‘중앙관리 경제질서’의 두 가지 밖에 있을 수 없다는 점을 인정하고, 질서자유주의란 시장경제질서를 인정하면서 국가는 자유방임이 가져올 수 있는 문제점을 조정하는 제한적인 역할만을 해야 한다고 주장함으로써 ‘시장경제’를 선택하였다. 즉 질서자유주의에서 국가의 역할은 시장경제질서의 형성과 유지를 위해 경제질서정책을 펴는 것으로 제한된다. 구체적으로 그는 국가의 경제질서정책을 ‘구성적 원칙’과 ‘규제적 원칙’으로 나누어 설명하고 있다(안두순 외, 1999; 오이켄, 1958).

구성적 원칙에는 7가지가 있다.

- △ 화폐가치의 안정을 보장하는 통화질서의 수립
- △ 시장의 완전 개방성(대내, 대외적)
- △ 경제적 자유를 담보하는 사유재산권의 보장
- △ 타 주체의 자유를 훼손하지 않은 한 완전한 계약자유 보장
- △ 경제적 의사결정 및 경제행위에 대한 철저한 책임부담의 원칙
- △ 경제정책의 일관성
- △ 구성적 원칙들의 상호귀속성(동시실현의 원칙)

규제적 원칙에는 4가지가 있다.

△ 경쟁제한 및 타 주체의 자유를 해칠 위험이 있는 사적 경제권력(독점, 카르텔)의 규제

△ 사회정책적 관점에서 제한적인 소득정책의 실시(시장탈락자나 저소득층에 대한 사회통합정책 필요성)

△ 외부효과에 대한 교정(환경 등)

△ 비정상적 공급행동 규제

이렇게 국가의 역할을 이야기하였지만 실질적인 경제과정에는 국가가 개입해서는 안 된다는 점을 분명히 함으로써 경제적 자유와 시장경제의 효율성에 대해 여전히 굳은 믿음을 보여주었다. 이러한 오이켄의 질서자유주의 사상은 전후에 집권한 서독의 기민당에 의해 적극 활용되었다. 기민당의 경제학자들은 대부분 자유주의적 경제사상을 가지고 있었을 뿐만 아니라, 당시 동서로 나뉘어져 있던 냉전체제 속에서 선택할 수 있는 경제체제로서 사회적 시장경제는 어찌면 합리적인 것이라고 볼 수도 있다.

오이켄의 사상을 독일경제에 실현한 사람은 에어하르트 수상과 뮐러-아르막 경제부차관이었다. 에어하르트는 자유주의자였지만, “영국의 고전적 자유주의는 ‘개인’의 자유에 관심을 기울이지만, 독일의 사회적 시장경제는 사회구성원 ‘모두’가 자유로워야 한다”고 생각하였다. 또 ‘모두를 위한 복지’를 자신의 정치적·철학적 목표로 삼았다. 이 점에서 에어하르트는 ‘사회적 자유주의’(social liberalism)으로 분류하기도 한다. 이 점에는 뮐러-아르막도 유사하게 ‘사회적 책임을 동반하는 시장경제’, ‘사회구성원 모두를 위한 복지’를 주장하였다.

그러나 기민당의 ‘사회적 시장경제’는 여전히 시장경제에 중요점을 두고 있었다. 에어하르트 시기에 실행된 이른바 질서자유주의 정책은 시장경제의 효율성을 높이기 위한 것이었다. 1948년 가격통제 철폐와

화폐개혁, 1957년 완벽한 독립성을 갖는 중앙은행의 설립, 카르텔을 원칙적으로 금지하는 등 사적 경제권력의 문제를 해결하기 위한 강력한 경쟁법의 제정 등은 모두 오이켄의 질서자유주의의 기본이론에 크게 기반한 것이었다. 사실 사회정책문제도 사회적 시장경제의 관심사 중의 하나이기도 했지만 그 비중에는 있어서는 현재의 독일 수준의 절반에도 못 미치는 미미한 것이었다. 현재와 같은 독일 사회복지체계가 갖추어지게 된 데에는 독일 사회민주당과 노동운동의 역량이 합입은 바 크다.

사회민주당(SPD)은 50년대에 기민당의 사회적 시장경제에 대해 처음에는 반대입장을 분명히 하였다. 사회적 시장경제에 대한 대안으로는 '경제민주주의'(economic democracy)를 주장하였다. 그 내용은 기간산업의 국유화, 업종·지역·전국 단위의 경제위원회에 의한 경제개혁의 수립과 경제조정, 경제위원회 내에서의 노동자들의 공동결정권 보장 등이었다. 그러나 사회민주당은 1959년 고데스베르크 강령에서 시장경제를 수용하는 강령을 채택함으로써 사회적 시장경제를 받아들이는 모습을 보이면서, 1960년대 이후 연립정부에 참가하면서는 기존의 경제민주주의 대신에 기민당의 사회적 시장경제에 케인즈주의적인 거시경제정책을 결합하는 정책을 선택하게 된다(Peacock & Willgerodt, 1989; 안두순 외, 1993).

사회민주당은 1966년-69년에는 기민당과 1969년-82년까지는 자민당(FDP)과 연립정부를 구성했는데, 사회민주당 출신의 칼 쉴러(Karl Schiller)가 1966년-71년 동안 경제부 장관을 맡았다. 칼 쉴러는 사회적 시장경제를 인정하면서 케인즈주의적 거시적 경제조정을 위해 국가가 적극적으로 개입하는 경제정책을 지향하였다. 그는 거시적 총량조정정책을 통해 시장경제의 안정과 성장을 동시에 달성할 수 있다고 주장하였으며, 1967년에는 국가의 경기조정정책의 과제를 명시한 「경제안정과 성장촉진을 위한 법률」을 제정하였고 동시에 기본법 109조를 수정하여 연방정부와 주정부가 적장재정정책을 실시할 수 있도록 하였다. 칼 쉴

러는 자신의 경제정책을 사회적 시장경제를 보완하는 ‘계몽적 시장경제’라고 불렀다.

사회민주당은 전후에 독일의 경제질서의 기반을 구축하는 데는 기민당에게 선수를 빼앗겼지만, 사회복지나 노동운동의 권력확대를 반영하는 데 많은 노력을 하였다. 1952년 「사업장조직법」과 1976년의 「공동결정법」을 통해 독일모델의 한 요소인 노사간 공동결정권을 확보하였으며, 4대 국민보험과 주택정책 등 사회적 시장경제를 보완하는 사회민주주의적 정책들을 실현하였다.

일반적으로 사회적 시장경제라고 부르고 있는 것은 1990년대까지 독일의 경제정책을 모두 총칭하는 개념이고, 현실적인 독일 경제체제는 원래 오이켄이 주장했던 질서자유주의와도 사회민주당이 주장한 경제민주주의와도 많은 차이를 보이고 있으며 서로 결합되어 있다고 보아야 할 것이다. 따라서 독일 노동조합도 사회적 시장경제의 원리를 수용하는 강령을 받아들이는 모습을 보이고 있는 것이다. 중요한 것은 전통적으로 사회민주당과 노동운동의 이념인 평등, 연대, 민주주의를 가장 잘 실현할 수 있는 현실적 경제체제가 무엇인지에 대한 판단이 중요하다.

2. 스웨덴: 혼합경제(mixed economy)

스웨덴을 혼합경제라고 분류하는 것은 발터 오이켄의 주장을 의하면, 질서자유주의에서는 국가는 경제질서에만 개입하고 경제과정에는 개입하지 않아야 하는데 북유럽국가들은 국가가 경제과정에 깊숙이 개입하고 있기 때문이다. 스웨덴의 경제체제를 이해하는 데 이론적으로 기초를 세운 사람은 스웨덴 사회민주당(SAP)의 이론가였던 에른스트 비그포르스(Ernst Wigforss)였다.

스웨덴은 북유럽국가 중에서도 사회민주당의 통합력이 강한 나라이다(Esping-Andersen, 1985). 하지만 1917년에는 좌파가 새로 당을 만드는 현상이 일어났다. 이런 분리의 계기가 되었던 것은 1차 대전 전의 사회민주당 지도부의 의회주의적 편향과 전쟁에 대한 독일사회민주당의 국수주의적 태도 등이 문제가 되었다. 중도 좌파였다고 할 수 있었던 비그포르스의 선택은 좌파의 문제점 - 안보문제에서의 '혁명적 패배주의', 진보적인 자유주의자들과의 연대를 거부한 점, 또 좌파 내부의 이질적 구성과 명확한 정책의 부재로 인해 좌파의 존립 자체가 위협을 받고 있는 점 등 -과 사회민주당 지도부의 개혁주의적 정책능력의 결여 사이에서 일단 사회민주당에 남아 있으면서 비판적 관점을 유지하는 것이었다.

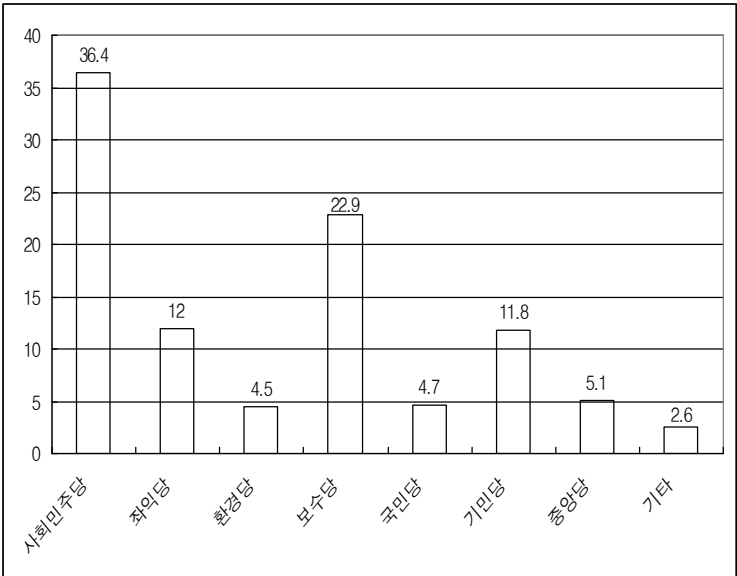
비그포르스는 1919년에 자신의 정책적 방향을 보여주는 세 가지 요소를 밝혔다. 첫째, 사회주의사회로 나아가는 것과 자본주의하에서 노동자계급의 당면요구를 충족시켜주는 것은 선택적 행동강령이 아니라 모든 사회주의적 정책수립의 독자적인 목표로 간주되어야 한다는 것이다. 둘째, 사회주의를 향한 진전은 소득과 부, 특권을 공평하게 분배하는 것을 지향하는 개혁을 필요로 한다. 셋째, 생산과 분배에서 자본주의의 비효율적인 조직에 대응하는 노동자들의 참여를 보장하는 집단적이고 조직적 대안을 제시하는 개혁을 필요로 한다.

사회민주당의 예테보리 강령은 △ 정상적인 임금을 받고 일할 수 있는 권리를 보장하기 위한 정부의 개입 △ 급진적인 조세개혁 △ 주택건설을 촉진시키기 위한 정부의 개입 △ 기간산업과 금융기관의 국유화 △ 사적 부문에서 비효율적인 조직을 일소하기 위한 정책 등을 포함하고 있었다. 사회민주당은 비그포르스의 생각과 마찬가지로 기존의 관념, 즉 자본주의조직이 가장 효율적이라는 믿음이 잘못된 것이라고 판단했고, 그런 단순한 믿음 때문에 노동자계급의 희생을 그대로 보고

있을 수 없다는 것을 천명한 것이다.

1920년대의 높은 실업률과 1930년대의 경제공황에 대하여 사회민주당은 신경제정책으로 대처하였다. 세계적 대공황 초기인 1932년에 집권한 사회민주당은 케인즈적 경제이론을 토대로 신경제정책을 채택한 것이다. 실업과 불완전고용 문제의 해결을 위해서는 긴축정책으로 대처할 것이 아니라 이런 불황기에는 재정지출 과잉의 이른바 적자예산편성으로 확대경제정책을 써서 대처해야 하며, 호황기에는 반대로 긴축정책을 써야만 한다는 것이었다(천세충, 1986: 101).

<그림 1-1> 스웨덴 정당들의 득표율 비교(1998년 총선 결과)



자료: <http://www.riksdagen.se/arbetar/siffror/rostetal.htm>

사회민주당정부의 재정확대정책은 1934년 이후에 효과를 거두어서 전에 보기 힘들었던 호황이 1930년대 후반에 지속되었고, 사회민주당의 정치적 입지도 강화되었다. 사회민주당은 1932년 처음으로 집권한 이래 1976년까지 계속해서 집권하였고, 지금까지 단지 3차례만 보수연립정당들에게 정부를 내 주었을 뿐이다. <그림 1-1>은 1998년 현재 스웨덴정당들의 득표율인데 사회민주당과 좌익당으로 대표되는 사회주의정당의 의석확보가 안정적으로 이루어진다는 것을 알 수 있다.

스웨덴의 혼합경제의 특징은 사회적 시장경제처럼 국가의 개입을 최소화하려는 것을 넘어서서 국가의 경제조정이 매우 중요한 요인이라는 점을 강조했다. 사회민주당은 사회화를 강령으로 갖고 있지만 국가에 의한 전통적인 사회주의적 경제계획에는 의문을 제기하였다. 즉 사회화는 국가뿐 아니라 지방자치단체, 자율적인 사회기업, 협동조합 등 다양한 방식으로 이루어질 수 있고, 그런 사회화는 사회의 진정한 필요와 복지증진을 위한 사회주의적인 생산이 가능한 방식으로 이루어져야 한다는 것이다. 다시 말하자면 스웨덴의 혼합경제는 국유화된 계획경제를 지칭하는 개념이 아니라 ‘사회화된 시장경제’를 가리키는 개념이라고 할 수 있다.

스웨덴의 혼합경제체제는 전후에는 노동조합 경제학자인 요스타 렌(Gösta Rehn)과 루돌프 메이드너(Rudolf Meidner)에 의해 설계된 렌-메이드너 모델에 의해 규정되어 왔다. 렌-메이드너 모델은 연대임금정책과 적극적 노동시장정책으로 알려져 있지만, 전체적으로 거시경제적인 모델이다. 레나트 에릭손(Lennart Erixon)에 의하면, 스웨덴모델에는 연대임금정책과 적극적 노동시장정책이라는 것 외에 ‘제한적 경제정책’을 통하여 가격안정과 공공저축 그리고 성장과 평등을 달성하려고 하였고 주변노동자에 대한 보조금지급을 통해 완전고용과 가격안정을 달성하는 내용들이 포함되어 있다.

다시 말해 스웨덴모델은 크게 4가지 정책, 즉 연대임금정책, 노동시

장정책, 제한적 경제정책, 주변노동자에 대한 보조금지급을 통해 5가지 목표를 달성하려고 했다는 것이다(Erixon, 2000). 5가지 목표는 성장, 완전고용, 평등, 가격안정, 공공저축이다. 렌-메이드너 모델은 케인즈주의와 통화주의적 경제이론을 넘어서서 완전고용과 평등 그리고 가격안정을 동시에 달성하는 내용⁹⁾으로 설계되어 있는 것이다.

그러나 1990년대 이후 스웨덴에 불어닥친 높은 실업률과 경제위기 상황 속에서는 렌-메이드너 모델이 어떤 식으로 작동할 수 있을까에 대해서는 많은 논란거리가 남아 있다. 스웨덴모델의 핵심요소인 완전고용과 물가안정의 문제를 동시에 달성하기 어려운 경제상황에서는 어떤 요소에 강조점을 두어야 하는가가 논란이 되고 있다. 스웨덴은 1990년대의 위기에 대처하여 물가안정(즉 임금인상 억제)정책에 주안점을 두면서, 성장을 통한 실업률 감소에 주력하였지만, 렌-메이드너 모델의 창안자인 메이드너 자신은 고용 문제는 물가안정정책만에 의해서 해결될 수 있는 것이 아니라 고용정책을 통해서 일자리가 더욱 창출될 수 있다고 주장하고 있다.

제4장. 단체교섭과 경영참가

1. 단체교섭

: 산별교섭 대 중앙교섭, 그리고 분권화

9) 에릭손에 의하면, 렌-메이드너 모델은 경제호황기에 잘 작동할 수 있는 경제메카니즘이라고 평가하고 단기적인 경기불황 시에는 케인즈주의적 처방이 적합하다고 평가하고 있다. 즉 렌-메이드너 모델은 완전고용 달성을 위해 케인즈주의적 확대 재정정책 보다는 연대임금정책과 적극적 노동시장정책을 활용하는 것인데, 이것이 1990년대와 같은 경제불황 기에는 잘 작동하지 않을 수 있다는 주장이다.

단체교섭은 노동조합 활동 중에서 가장 기본적이고 핵심적인 활동이라고 할 수 있다. 따라서 단체교섭구조는 해당 나라의 노사관계를 이해하는 데 있어서 가장 중요하게 다루어야 할 문제이다. 예를 들어 임의주의(voluntarism)적 노사문화를 갖고 있는 영국의 경우는 단체교섭구조도 매우 분권화되어 있고, 작업장차원의 현장위원(shop steward)의 역할도 상대적으로 강한 것이 특징이다. 여기서 살펴 볼 독일과 스웨덴의 경우는 단체교섭 측면에서 보면 산별교섭(industrial level bargaining)과 중앙교섭(central level bargaining)이라고 특징 지을 수 있다.

<표 1-4> 각 노동조합의 조합원 수: 1869-1932

(단위: 명)

연도	자유노동조합	기독교노동조합	히르쉬-둥커노동조합
1869	47,192	-	30,000
1875	-	-	19,900
1885	85,687	-	51,000
1895	255,511	5,500	66,759
1905	1,429,303	188,106	116,143
1915	994,853	162,425	61,086
1925	4,182,511	582,319	157,571
1932	3,532,947	-	-

자료: Schneider(1989), pp.383-385

독일의 노동조합은 2차 대전 이전만 하더라도 이념과 종교에 따라 분열되어 있었다. <표 1-4>에서 보는 것처럼 1925년만 해도 자유노동조합이 418만명, 기독교노동조합이 58만명, 히르쉬-둥커노동조합이 15만

명 정도의 조합원을 가지고 있었다. 노동조합의 분열보다도 독일 사회민주당의 분열양상은 더욱 심각해서, 공산당과 사회민주당 좌파 또는 우파의 분열이 여러 번에 걸쳐 역사적으로 나타났다.

전후에 독일노동조합은 전전의 노조운동의 분열이 나찌즘의 대두를 가져왔다는 내외적 비판을 극복하기 위하여 조직적 통일과 집중을 추구하였고, 구체적으로 노조운동의 통일, 1산업-1노조, 1기업-1노조 등 세 가지 조직원리를 관철하려고 노력하였다. 당시에는 노조운동의 통일을 위해 산별노조를 넘어서는, 즉 여러 산업부문이 한 노조에 포함되는 일반노조를 건설하자는 이야기도 나오고, 심지어 독일 전체적으로 하나의 일반노조를 만들자는 주장도 나왔다. 하지만 이런 논의들은 노동조합운동 내부적으로 통일되지 못한 상태였고, 당시 미국과 영국의 점령군들은 노동조합의 완전한 통일을 바라지 않았다. 따라서 결과적으로는 독일 노동조합체계는 산업별노조체계로 만들어지게 된다(Markovits, 1986).

산업별노조로 조직됨에 따라 단체교섭도 산업별수준에서 이루어진다. 물론 노동조합에 따라 구체적인 교섭과정을 다를 수 있지만, 전체적으로 보면 산업별교섭이 독일 단체교섭의 특징이라고 할 수 있다. 독일의 경우는 여러 가지 이유가 있을 수 있지만, 노총(DGB)의 권한은 산별노조의 권한보다 상대적으로 약한 편이라고 할 수 있다. 이 이유는 무엇보다도 노동조합의 주요 활동들이 산별노조의 수준에서 이루어지고 있기 때문이라고 보아야 할 것이다. 노총의 힘이 강한 나라의 경우는 오히려 예외적인 상황이 존재했기 때문이라고 생각할 수 있다.

스웨덴은 노총차원의 중앙교섭과 부분별 카르텔교섭이 활발하게 이루어지고 있다. 스웨덴노동조합은 노조내의 분열이라고 할 수 있는 것이 다른 선진자본주의국가에 비해 상대적으로 적어서, 아마도 유럽국가 중에서 가장 노조통합력이 강한 나라라고 할 수 있을 것이다.

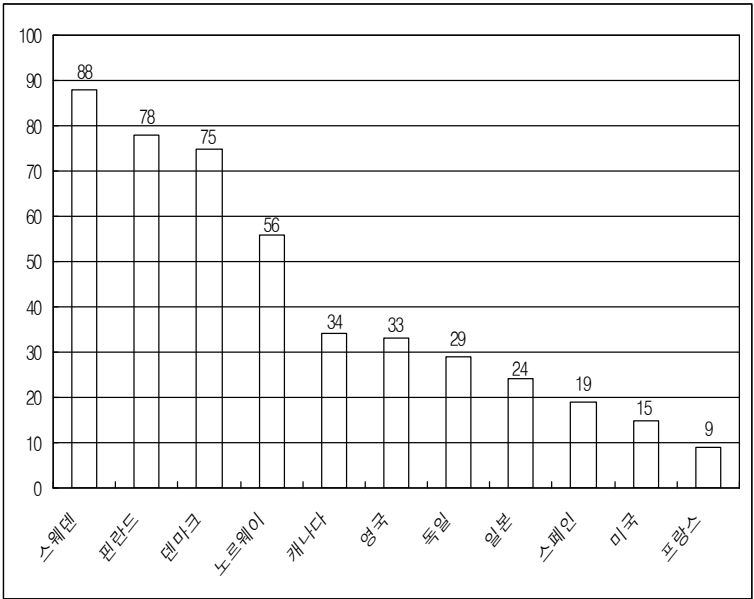
또 스웨덴노총(LO)은 1909년에 총파업을 단행한 바 있고, 1920년대에는 직업별노조에서 산업별노조로의 이행에 관한 통일적인 정책수립과 실행방안을 마련하였으며 정치적으로는 강한 사회민주당과 깊은 연계를 갖고 있었기 때문에 노조통합력을 유지할 수 있었다. 1932년에는 사회민주당이 집권하면서 시급히 해결해야 할 사안이었던 실업문제도, 노동조합자체의 실업기금을 통해 실업보험이 쉽게 도입될 수 있는 기반을 마련해주었다. 현재도 실업보험료의 일부는 조합비 중에 포함되어 있다.

스웨덴노총의 힘이 강하게 된 것은 무엇보다도 1950년대에 시작된 렌-메이드너 모델(Rehn-Meidner Model)에서 연유한다. 이 모델은 매우 많은 요소들을 포함하고 있기 때문에 한마디로 말하기는 어렵지만, 이 요소 중에서 연대임금정책은 노총이 중앙교섭을 할 수 있도록 함으로써 노총의 권한을 높여주게 된다. 노총의 중앙교섭은 사용자연맹(SAF)이 1990년에 중앙임금교섭을 중단할 때까지 지속되었는데, 중앙교섭이 이루어지게 되면 중요한 내용들은 대부분 중앙교섭에서 결정됨으로써 산별노조간 임금 및 근로조건의 격차를 줄일 수 있는 효과를 발휘하였다. 즉 중앙교섭을 하게 되면 3단계 교섭 즉, 중앙교섭-산별교섭-작업장교섭으로 이루어지게 되는데 이 중 산별교섭의 역할이 적어지는 현상을 보였다.

중앙교섭은 생산직노총(LO)의 중앙교섭 뿐만 아니라 공공부문 중앙교섭(중앙정부와 지방정부 교섭카르텔), 민간부문사무직중앙교섭(PTK) 등 다양한 조직차원에서 이루어졌다(Olsson, 1991). 스웨덴의 또 하나의 특징은 사무직노동자의 노조조직률을 비롯하여 전체 노조조직률이 높다는 점이다. 이 점이 스웨덴에서 사회민주당이 장기간 동안 집권할 수 있는 토대를 마련해 주었을 뿐만 아니라, 노총과 각 산별노조가 안정적인고 강력한 활동을 할 수 있는 기반이 되었던 것이다. <그림 1-2>는 1995년 현재의 주요국의 노조조직률을 나타낸 것이다. 스웨덴의 조직률

은 88%인데 비해 독일의 조직률은 29%에 불과하다.

<그림 1-2> 주요국의 노조조직률 비교(1995년)



자료: TCO(2000), p.2에서 구성

그런데 1990년대 이후 독일과 스웨덴 모두에서 위의 산별교섭과 중앙교섭으로부터 분권화와 유연화에 대한 요구가 경제적 상황과 사용자들의 요구에 의해서 제기되고 있다. 노사관계의 분권화 요인은 크게 보면 세계화, 유럽통합, 산업구조 변화, 유연성 등이라고 할 수 있다 (Mayer, 2000: 2).

사용자조직의 단체교섭 분권화 요구는 독일과 스웨덴 모두에서 일어

나고 있다. 스웨덴에서는 노총차원의 중앙교섭이 있었기 때문에, 좀더 극적으로 1990년 사용자연맹이 중앙교섭 거부 선언을 하는 방식으로 나타났고 계속해서 교섭수준도 산별수준에서 기업수준으로 낮추어야 한다는 주장을 하고 있다. 이 점은 독일에서도 마찬가지이다.

<표 1-5> 독일의 통합노조들

통합노조 (통합연도)	통합된 노조들 (결성연도)	조합원 수
건설노조 (1996년)	건설노조(1949년) 원예노조(1949년)	639,800명 90,300명
화학노조 (1997년)	광산·에너지노조(1949년) 화학노조(1949년) 피혁노조(1949년)	335,300명 694,900명 21,900명
금속노조 (2007년) ¹⁾	금속노조(1949년) 섬유노조(1949년) 목재·합성수지노조(1949년)	2,764,200명 183,300명 160,000명
공공노조 (2001년, Ver.di) ²⁾	사무노조(DAG, 1947년) 체신노조(1949년) 상업·은행·보험노조(1949년) 언론매체노조(1989년) 공공노조(ÖTV)	489,300명 487,800명 488,300명 191,600명 1,643,700명

주: 1) - 통합논의 중, 2) -2001년 통합예정

자료: Flora et al. ed.(2000), p.294

사용자들의 주장은 각 기업마다 재무구조나 지불능력이 다르고 직무 성격이 다르기 때문에 일괄적으로 산별차원에서 임금과 근로조건을 규정하는 것은 비효율적이라는 것이다. 즉 산별협약을 체결하더라도 많은 조합들의 체결권을 기업차원의 교섭권한으로 이양하자는 주장이다. 이

것은 영국이나 미국의 교섭구조방식으로 전환하자는 논리라고 할 수 있다. 이러한 주장들이 나아가면 독일의 경우는 사업장에 노조조직이 아닌 노동자위원회의 권한이 강화되는 결과를 초래할 수도 있다. 진정한 의미의 이원체계(또는 이중권력)가 창출되는 것이다.

노동조합에서는 이러한 분권화는 노조의 파편화와 권력의 약화를 가져올 것이고, 구체적으로는 노동자들의 임금 및 근로조건의 악화를 초래할 것이기 때문에 반대입장을 분명히 하고 있다. 또 세계화시대의 사용자들의 공세에 맞서기 위해 노동조합 조직의 힘을 키우기 위해 산별 노조간 통합 등의 노력을 하고 있다(<표 1-5> 참고).¹⁰⁾

스웨덴의 경우는 사업장 차원의 사용자들의 유연화와 합리화에 대응하여 이른바 ‘연대노동정책’(solidaristic work policy)을 개발하여 노동자들의 임금체계 및 숙련향상에 대한 노조의 정책을 제시하고 있다. 이 정책의 기본적인 방향은 사용자들이 작업장에서 노동자들을 통제할 수 있는 권력을 객관적인 기준을 마련함으로써 인사승진과 직무배치 그리고 임금인상에 대한 기준을 마련하려는 노력이다.¹¹⁾

2. 경영참가

: 노동자위원회 대 노조지부

노동조합의 경영참가의 문제는 20세기 내내 논쟁의 대상이 되어 왔

10) 스웨덴도 1993년에 섬유노조, 공장노조, 제화노조, 의류노조 등이 통합하여 화학 일반노조(Industrifacket)을 결성하는 등의 노조간 통합(merger)노력이 1945년 이후 지속적으로 진행되어 왔다.

11) 스웨덴보건의료노조의 경우는 최근에 인사승진에 관한 기준을 마련하기 위해 노조가 직무분석과 인사승진에 대한 정책보고서를 제출하고, 사용자와 논의하고 있는 중이다.

고, 사용자들은 경영문제를 자신들의 특권으로 여겨왔지만 1950년대 이후 선진자본주의국가에선 노동자들의 경영참가 확대가 꾸준히 있어 왔다. 그 나라들 중에서도 독일과 스웨덴은 노동자조직의 경영참가 형태가 ‘공동결정’(co-determination)으로 이루어지고 있고, 그 방식도 1970년대 중반에 「공동결정법」의 제정을 통해 확고하게 자리잡음으로써 다른 나라의 모델로 인식되고 있다.

일반적으로 임금 및 근로조건에 대해서는 단체협약에 의해 원칙적으로 규정되며, 공동결정하는 내용은 노동자의 인사 및 고용 문제에 대해서는 동의권 또는 협의권을 갖게 되고 경영정책에 관련된 사항에 대해서는 정보권 등의 권리를 갖게 된다. 공동결정제도가 있다고 하더라도 모든 문제에 대해 노동자가 합의권을 가지고 있는 것은 아니지만, 상대적으로 많은 문제에 힘을 가지고 개입할 수 있는 여지를 가지게 된다.

사업장조직의 권한과 조직은 임금, 노동시간 등의 작업장차원의 교섭 역할을 한다는 점에서 매우 중요하다. 산별차원에서 직무별 임금수준을 최저기준을 결정하고 임금체계의 일반원칙을 규정하고 있기는 하지만, 구체적인 최종결정은 작업장차원의 노사교섭에 의해서 이루어지기 때문이다.

공동결정이라는 공통적인 제도를 갖고 있음에도 불구하고 독일과 스웨덴은 공동결정의 주체와 방식에 있어서 차이를 보이고 있다. 작업장차원에서 공동결정을 하는 노동자조직이 다른 것이다. 독일에서는 노동조합과는 별도의 조직인 노동자위원회(Betriebsrat)¹²⁾에 의해서 기업

12) 노동자위원회는 노동자가 5인 이상인 기업에서 설치되며, 노동자위원의 수는 노동자 수에 따라 달라진다. 예를 들어 노동자가 5-20명인 곳의 노동자위원은 1명이고, 3,001-4,000명인 기업에서는 노동자위원이 23명이 된다. 이것은 공장조직법에 의해 법으로 정해져 있다.

또는 작업장 차원의 경영참가가 이루어지는 데 비해, 스웨덴의 경우는 별도의 노동자조직이 아니라 해당 기업 또는 작업장의 노조지부(union club)¹³⁾에 의해 이루어진다.

스웨덴의 노조지부에 의한 경영참가는 노조조직률이 매우 높기 때문에 가능했다고 생각할 수 있고, 독일의 이원체제(노조와 노동자위원회)는 노조조직률이 낮은 편이기 때문이라고 판단할 수 있지만 문제가 그리 간단한 것은 아니다. 노조조직률이 아무리 높더라도 노동자위원회라는 별도의 조직을 만들어서 노동자 경영참가제도를 시행할 수 있고, 노조조직률이 아무리 낮더라도 노조지부에 의한 참가가 제도를 확립될 수도 있다. 노조조직률이 낮은 경우에는 노조가 결성되어 있지 않은 사업장의 경우에는 노동자가 어떻게 경영참가를 할 수 있는가가 문제된다.

따라서 노동조합의 입장에서는 최대한으로 노조가 있는 사업장에서는 노조가 경영참가를 할 수 있도록 하는 것이 바람직하다고 생각할 수 있고, 노조가 없는 사업장에서는 어떻게 노동자가 경영참가를 할 수 있도록 하느냐에 대한 심도 있는 고민이 있어야 할 것이다.

노동자위원회에 의한 경영참가는 노조 현장위원과의 관계에서도 문제를 일으킨다. 앞서 본 것처럼 스웨덴에서는 작업장차원의 현장위원과 노조지부차원의 집행부에 의해서 공동결정이 이루어지기 때문에 동일한 노조대표에 의해 작업장 현장조직과 공동결정이 이루어지지만, 독일의 경우처럼 별도의 노동자위원회가 있다면 노조 현장위원의 수나 역할 그리고 전임자의 확보에 있어서 어려움이 있을 것이다. 물론 노동자위원회가 노조지부와 똑같은 역할을 수행한다면 아무런 문제도 안 된다고 주장할 수도 있지만, 사실 노동자위원회와 노조는 다른 성격을 지

13) 스웨덴은 노조지부의 전임자 수는 「현장위원의 지위에 관한 법」에 의해 기업차원의 노사간 협약을 통해 정해지게 된다.

년 조직이기 때문에, 노동자위원회 형과 노조지부형 경영참가방식에는 질적인 차이를 보일 수밖에 없다.

제5장. 노동시장정책(labour market policy)

: 소극적 노동시장정책 대 적극적 노동시장정책

스웨덴의 노동시장정책은 성장, 완전고용, 평등, 가격안정 등의 목표들을 달성할 수 있도록 설계되었는데, 그 중에서도 중요한 것이 연대임금정책의 실시로 말미암아 생길 수 있는 구조적 실업의 문제였다. 즉 연대임금정책이란 비그포르스의 주장대로 기업효율이 낮은 기업은 시장에서 퇴출시키는 구조적 효과가 있기 때문에, 필연적으로 구조적 실업을 겪게 되는 노동자가 생기게 된다. 노동자들이 이러한 실업 상태에 처하게 될 때, 노동시장정책을 통해 실업문제를 적극적으로 해결하려는 것이 스웨덴 노동시장정책의 핵심이다.

노동시장정책은 크게 공급지향 정책과 노동시장에 적합한 정책으로 구성된다. 공급지향정책이란 재배치 또는 재훈련 수당 지급과 직업훈련 정책을 도입하는 것을 내용으로 하고, 노동시장에 적합한 정책은 각 지역별로 설치되어 있는 공공고용기구에 의해서 수행되도록 하는 것이다. 이러한 정책들은 노동의 시장적응성을 높이고 노동시장의 조정능력을 높이는 효과를 지닌다.

렌-메이드너 모델에 의하면 이러한 노동시장정책은 노동력이 필요한 부분의 임금이 급속히 오르는 것을 노동의 원활한 이동을 통해 막음으로써 전체적인 노동자들의 평등에 기여하며, 또 높은 노동이동성은 특정부문 노동자의 임금인상이 높아지는 것을 막아줌으로써 물가인상 요인을 없애주는 작용을 한다는 것이다. 이러한 스웨덴의 노동시장정책은

적극적 노동시장정책이라고 불리는데, 다른 유럽국가에 비해 노동시장 정책 수단들 중에서 적극적 정책의 비중이 높기 때문이다. 이것은 독일에 비해서도 높은 편이다.

<그림 1-3>을 보면 스웨덴은 적극적 노동시장정책¹⁴⁾이 GDP 대비 2.09%이고 소극적 노동시장정책은 2.16%인데 비해¹⁵⁾, 독일은 적극적 정책이 1.45%이고 소극적 정책이 2.54%이다. 즉 스웨덴은 적극적 정책과 소극적 정책의 비중이 비슷한 반면 독일은 소극적 정책의 비중이 적극적 정책의 비중의 2배 가까이 된다.

좀더 구체적으로 본 것이 <표 1-6>이다. 독일의 경우는 전체 노동시장정책의 지출 중 적극적 노동시장정책은 33%, 소극적 노동시장정책은 67% 정도를 차지하고 있고, 스웨덴의 경우는 적극적 노동시장정책이 49.2%, 소극적 노동시장정책은 50.8% 정도를 차지하고 있다. 독일과 스웨덴은 전체 노동시장정책에 대한 GDP 비중은 각각 3.79%와 4.25%로 스웨덴이 약간 높은 수준이지만, 그 구성으로 보면 스웨덴은 적극적 노동시장정책에 상대적으로 많은 지출을 하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 두 나라가 차이가 나는 부분은 채용지원금과 장애자대책에서 독일이 각각 8.9%와 7.3%인데 비해 스웨덴은 16.4%, 15.7%로 2배 정도

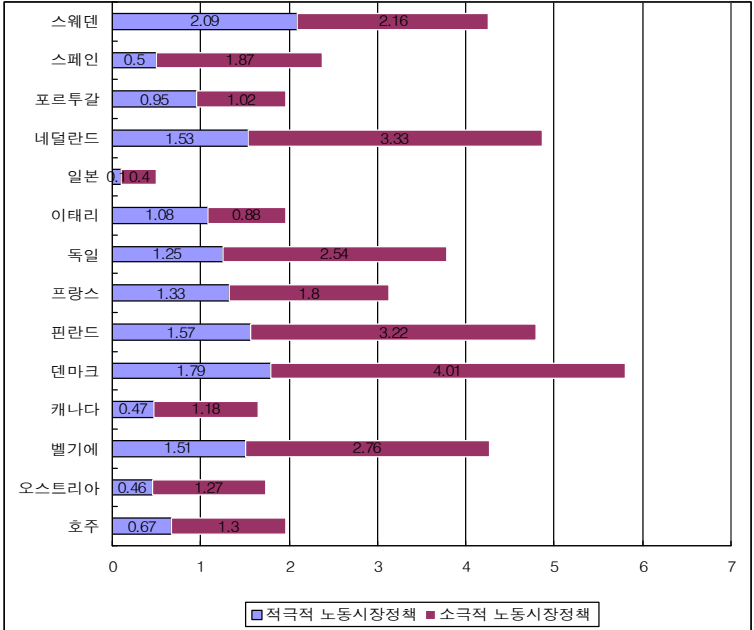
14) 소극적 노동시장정책이란 실업보험, 실업부조, 정리해고 방지에 대한 정부의 지원제도, 조기퇴직제의 지원제도 등 실업자의 생계유지 및 고용유지를 위한 정책을 말한다. 이에 비해 적극적 노동시장정책이란 실업자에 대한 교육, 훈련, 취업알선, 공공부문의 고용창출 등을 통해 고용을 적극적으로 창출하는 정책을 말한다. 소극적 노동시장정책의 목표는 비효율적 노동력을 노동시장에서 퇴출시키는 대신 소득지원을 통해 이들이 생계를 유지할 수 있도록(welfare) 해주는 데 초점을 둔 반면, 적극적 노동시장정책은 노동력을 최대한 노동시장에 끌어들이려 하는 '일을 통한 복지'(workfare)를 제공하는 데 목적이 있다(한국노동사회연구소, 1999: 200).

15) 스웨덴의 경우는 1990년대 들어 실업률이 증가하면서 소극적 정책의 비중이 전보다 좀 늘어났다.

차이가 나는 것을 볼 수 있다.

<그림 1-3> 각국의 노동시장정책에 대한 지출(1996-97)

(단위: GDP 대비 %)



자료: OECD(1998)

<표 1-6> 독일과 스웨덴의 노동시장정책 지출 중 요소별 비중

구분	적극적 노동시장정책					소극적 노동시장정책	
	공공고용 서비스 및 관리	노동시장 훈련	청소년 대책	채용 지원금	장애인 대책	실업급여	조기퇴직지원
독일	5.5%	9.4%	1.8%	8.9%	7.3%	65.6%	1.3%
스웨덴	6.1%	10.1%	0.4%	16.4%	15.7%	50.8%	-

자료: OECD(1998)

스웨덴의 노동시장정책은 1980년대 이후에도 더욱 적극적 노동시장 정책의 비중이 늘어나고 있다. 이러한 사실은 유럽국가 대부분의 경우에도 해당하는 것으로 소극적 노동시장정책이라고 할 수 있는 공공근로사업이나 구제노동 같은 정책의 비중은 점점 감소하고 있다. 경제개발협력기구(OECD)에서도 일자리창출을 위한 수단으로 적극적 노동시장정책을 권고하고 있다.

제6장. 맺음말: 한국에 주는 시사점

이상에서 살펴 본 독일과 스웨덴의 노사관계 모델을 통해서, 한국 노사관계 모델 구성에 어떤 시사점을 받을 수 있는지를 생각해보는 것은 의미 있는 일이다. 우선 사회경제체제에 대해서는 한국에도 독일식의 사회적 시장경제를 진지하게 주장하는 논의들이 나오고 있고, 어떤 사람은 민주적 시장경제라는 말을 사용하기도 한다. 어떤 용어를 사용하는가와 상관없이 중요한 것은 그 개념이 무엇을 내포하는 용어인가 하는 점이다. 독일의 사회적 시장경제는 처음에는 독일역사학파의 강력한 국가개입전략에 비판적인 사상을 가졌던 자유주의적 경제학자들에 의해 주장되고 전후에 기민당에 의해 도입되었지만, 사회민주당의 케인즈주의적 경제정책과 사회복지정책과 결합되어 오늘에 이른 것이다.

따라서 사회적 시장경제란 다양한 외연과 내포를 가질 수 있는 이론적이고 역사적인 개념이기 때문에 논자에 따라서 그 내용을 다르게 이해할 수도 있을 것이다. 중요한 것은 사회적 시장경제의 이론적 기초를 놓은 오이켄의 주장처럼, 사회적 시장경제에서 국가는 시장경제의 질서를 유지하는 정도로 최소한의 역할에만 그쳐야 하고 경제주체들의 경

제과정에는 참가해서는 안 된다는 점이다. 즉 사회적 시장경제는 시장의 실패가 나타나는 것은 인정하지만 시장의 효율성을 여전히 믿고 있는 것이다.

이 점에서 스웨덴의 혼합경제는 시장의 불완전성과 기업의 비효율성에 대해 비판하면서, 현실의 틀 내에서 사회민주주의적 가치 즉 평등, 연대 그리고 민주주의의 목표를 실현할 수 있는 노력들을 하는 것이 필요하다는 개혁주의적 실천들이 구상되고 실현되어야 한다는 점에서 주목할 만하다. 스웨덴에서 시도된 연대임금정책, 적극적 노동시장정책, 사회복지정책, 산업민주주의와 경제민주주의적 노력들을 깊이 생각해야 할 것이다.

한국사회가 지향해야 할 경제체제를 생각할 때, 중요한 것은 사회적 시장경제나 혼합경제나 하는 개념이 아니라, 그 기본적인 실천방향에 있어서 기업이나 시장의 효율성을 맹신하지 않는 것이다. 또 성장이나 생산성도 중요하지만 사회민주주의적 가치인 평등과 연대, 민주적 참가도 그 이상으로 중요한 목표라는 것을 인식하고 실천하는 일이다.¹⁶⁾

이러한 민주적 사회주의(연대, 평등, 민주주의)는 사회경제체제 뿐만 아니라 노조의 정책에서도 기본적인 지향점이 되어야 한다. 노동자간 임금격차 축소를 위해 독일의 산별교섭 과정에서 대기업과 중소기업의 임금지불능력과 노동자간 연대를 위해 임금수준을 대기업과 중소기업의 중간수준 정도로 요구하는 관행이나 스웨덴의 연대임금정책을 통한 노조간 임금격차의 축소 정책은 한국의 노조운동에서도 시급히 실행해

16) 노동시장정책의 문제도 이러한 가치에 입각하여 소극적 정책에 그칠 것이 아니라 완전고용의 달성에 좀더 다가갈 수 있는 적극적 노동시장정책을 어떻게 구체화할 수 있는가에 대한 고민이 이루어져야 할 것이다. 이것은 물론 경제성장과 실업률 감소정책에 대한 사회경제정책에 긴밀히 연관되어 있는 문제이지만, 적극적 노동시장정책이 실업률감소와 물가안정에 기여할 수 있는 것은 사실이다.

야 하는 정책이라고 할 수 있다.

아직도 기업별노조체제인 한국에서는 연대나 평등의 가치를 실현하기 위해선 우선적으로 산업별노조로 전환하고 명실상부한 산업별교섭과 산업별정책으로 나아가는 것이 시급한 과제이다. 기업별교섭에서 중앙교섭으로 나아감으로써 노동자간 임금격차나 기업복지의 격차를 축소할 수 있고, 사회경제체제의 개혁으로 나아갈 수 있는 노조운동의 역량을 모아낼 수 있는 것이다.¹⁷⁾ 한국에도 산업별 교섭과 노총차원의 중앙교섭과 정책참가 등이 이루어질 수 있는 여건들을 마련하는 것이 중요한 일이라고 할 수 있다.

노조의 경영참가도 일단 발상의 전환이 필요할 수 있다. 경영은 경영진만 하는 것이라는 이데올로기를 비판의식 없이 따를 것이 아니라, 노조나 노동자조직이 경영문제에 참가해서 기업의 합리성을 높여 나갈 수도 있다는 점을 생각해 보아야 한다. 일단 한국에서는 경영이나 인사 문제는 노동자가 관여할 일이 아니라는 사용자들의 인식이 바뀌어야 한다. 이르기 위해서는 우선 노조의 경영참가권이 독일이나 스웨덴과 같은 공동결정권 정도로 인정되는 것이 필요하다.

작업장차원의 경영참가와 관련해서는 독일식의 노동자위원회 보다는 스웨덴식의 노조지부에 의한 경영참가가 바람직하다. 노동자위원회는 동일한 사업장에 노동자조직이 2개나 됨으로 해서 빗어질 수 있는 혼란과 비효율성을 낳을 수 있기 때문이다. 만일 해당 사업장에 노조가 없는 경우에는 해당산업의 지역노조가 담당하거나 해당 사업장의 노동자 경영참가 대표를 선출하는 방식을 생각해 볼 수 있을 것이다.

17) 스웨덴에서는 노총차원의 중앙교섭을 통해 노동자의 임금인상요구를 자제하는 대신에, 특별한 기금을 사용자가 내게 해서 고등교육을 받지 못한 노동자들이 교육휴가를 내서 못 다한 교육을 받을 수 있는 활동도 하고 있다. 또 독일에서 추진해온 노동시간 단축을 통한 일자리 창출의 정책들도 모두 연대와 평등의 가치를 실현하는 정책이라고 말할 수 있다.

노동조합운동의 기본 원칙 중 가장 중요한 것은 연대의 정신이다. 개인노동자의 이해를 넘어서 개별기업의 이해를 넘어서 전체노동자의 이해에 맞는 실천들을 하나씩 해나가는 것이 가장 시급한 때이다. 노사관계 모델도 이러한 가치에 입각해서 만들어질 수 있는 것이다.

◆ 참고문헌 ◆

- 김대환(1999), 「민주적 시장경제: 한국경제체제의 지향점」,
『노동사회』, 10월호, 한국노동사회연구소
- 김호균(2000), 『독일 사민당의 신중도 노선』, 후리드리히에베르트재단
- 민주노총(2000), 『노동운동발전전략 초안』, 민주노총
- 박장현(1996), 『독일의 노동조합』, 문원
- 신정완(1999), 「임노동자기금논쟁을 통해 본 스웨덴 사회민주주의의
딜레마」, 서울대 경제학과 박사학위논문
- 안두순 외 역(1993), 『사회적 시장경제: 독일식 시장경제의 이론적 논
리와 실무적 저력』, 비봉
- 안두순 역·한스 티메 저(1995), 『사회적 시장경제와 정부의 역할』,
미리내
- 안두순 외(1999), 『독일의 사회경제』, FES
- 안병직 외(1997), 『유럽의 산업화와 노동계급』, 까치
- 이근식(1999), 『자유주의 사회경제사상』, 한길사
- 인수범(1998), 「1990년대 스웨덴 단체교섭구조와 노사관계 변화」,
『노동사회』, 4월호
- 천세충(1986), 「스웨덴의 사회보장」, 『각국의 사회보장』, 유품출판사
- 코칸·란즈베리(1997), 「세계 자동차산업의 고용관계 변화」, 『자동차
산업의 고용관계』, 한국노동연구원
- 한국경제정책연구회 역·호르스트 프리드리히 뵤세 저(1996), 『질서
정책 200년의 이론과 실제: 사회적 시장경제의 이해』, 비봉
- 한국노동사회연구소(1999), 『고용구조 변화와 노동조합의 고용정책』
- 한국비교경제학회 편(1997), 『비교경제체제론』, 박영사
- 한국산업사회연구회 편(1994), 『산별노조론』, 미래사
- Brunin, G. & Nilsson, T.(1991), "From Societal to Managerial

Corporatism: New Forms of Work Organization as a Transformation Vehicle”, *Economic and Industrial Democracy*, Vol.12

- Burkitt, B. & Whyman, P.(1995), “Restructuring the Labour Process in Sweden: the Offensive of the SAF and the LO Response”, *Industrial Relations Journal*, No.2, Vol.26
- Dunlop, John(1958), *Industrial Relations Systems*; 단롭 저 · 이규창 역(1982), 『노사관계론』, 법문사
- Erixon, Lennart(2000), *The ‘Third Way’ Revisited: A Revaluation of the Swedish Model in the Lights of Modern Economics*, FIEF
- Esping-Andersen, G.(1985), *Politics against Markets*, Princeton Univ. Press
- Eucken, Walter(1952), *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*, 안병직 · 황신준 역(1996), 『경제정책의 원리』, 민음사
- Flora, Peter et al. ed.(2000), *The Societies of Europe*, Macmillan
- Geer, H.(1992), *The Rise and Fall of the Swedish Model*, Carden
- Gourevitch, P.(1984), *Unions and Economic Crisis*, London
- Johansson, A. & Melling, J.(1995), “The Roots of Consensus: Bargaining Attitudes and Political Commitment among Swedish and British Workers: 1920-1950”, *Economic and Industrial Democracy*, Vol.16
- Johnston, T.(1962), *Collective Bargaining in Sweden*, Harvard Univ. Press
- Kjellberg, A.(1992), “Sweden: Can the Model Survive”, Ferner, A. & Hyman, R. ed., *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell

- _____ (1998), "Sweden: Restoring the Model", Ferner, A. & Hyman, R. ed., *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell
- Korpi, W.(1978), *The Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge & Kegan Paul.
- Lewin, L.(1980), *Governing Trade Unions in Sweden*, Harvard Univ. Press
- Locke, R. & Thelen, K.(1995), "Apples and Oranges Revisited", *Politics & Society*, Vol.23, No.3
- Mahon, R.(1991), "From Solidaristic Wages to Solidaristic Work: A Post-Fordist Historic Compromise for Sweden?", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.12
- Markovits, Andrei(1986), *The Politics of the West German Trade Unions*, Cambridge Univ. Press
- Mayer, Peter(2000), "The Modernization of Industrial Relations in Germany-Trends and Perspectives", FES
- Metall(1985), *Rewarding Work*, The Swedish Work Environment Fund
- _____ (1990), *Collective Agreements and General applying to the workshops affiliated Swedish Engineering Employers' Association for 1991 and 1992*
- _____ (1995), *This is Metall*
- _____ (1998a), *Country Report: Sweden*, EMF
- _____ (1998b), *Wage Formation*, The Swedish Metalworkers Union
- _____ (2000), *1999 Verksamheten*
- Ministry of Labour(1993), *The Labour Market and Labour Market*

Policy in Sweden

OECD(1998), *Employment Outlook*

Olsson, A.(1991), *The Swedish Wage Negotiations System*,
Dartmouth

Peacock, Alan & Willgerodt, Hans(1989), *German Neo-Liberals
and the Social Market Economy*, St, Martin's Press

Pontusson, J.(1992), *The Limits of Social Democracy*,
Cornell Univ. Press

SAF(1993), *Good Pay Formation*

___(1994), *Facts about the Swedish Economy 1994*

___(1995), *Going for Growth*

Schneider, Michael(1989), *Kleine Geschichte der Gewerkschaften*,
translated by Barrie Selman(1991), *A Brief History of the
German Trade Unions*, Verlag J.H.W. Dietz

SIF(1994), *This is SIF*

SOU(2000), *Avdragsrätt för fackföreningsavgifter*,
Finansdepartmentet, 2000:65

TCO(2000), *This is TCO*

Thelen, Kathleen(1991), *Union of Parts*, Cornell Univ. Press