

| 사회적 대화 국제 동향 |

오늘날 일의 세계에서 사회적 협약은 여전히 실행 가능한가?

손옥이 전문위원

Lucio Baccaro (막스플랑크 사회연구소) & Jorge Galindo (제네바 대학), 2018년 10월

사회적 협약의 최근 역사

'사회적 파트너십' 또는 '사회적 협의'라고도 부르는 '사회적 협약'은 한때 유럽의 사회적 모델을 정의하는 특징 중 하나였다. 정치적 정당성과 정책적 효율의 측면에서 사회적 파트너십은 정부에게 두 가지 장점을 제공한다. 첫째, 임금조정, 복지개혁 등 잠재적으로 인기 없는 정책에 대한 합의를 끌어내는 데 도움이 된다. 둘째, 법적 규제로 인해 가장 많은 영향을 받는 사람들을 직접 참여시킴으로 효율적인 해결법에 대한 정보를 동원한다.

석유파동에 대응하기 위한 사회적 협의

1970년대부터 1980년대 초까지 선진국들은 두 번의 동시다발적 경제충격에 크게 타격을 받았다. 이 기간 동안 정부의 주요 문제는 물가상승률을 낮추면서 실업률 상승을 최소화하는 것이었다. 실업을 최소화하는 것은 임금과 물가를 낮추기 위해, 즉 물가상승과 실업 간 균형을 개선하기 위해 필요한 것이었다(Tarantelli 1986).

이 기간 동안에는 독일, 일본, 스위스 등의 사례와 같이 임금정책이나 국가단위 노사정 협약, 산업 또는 사업장 단위에서의 조직적인 임금교섭을 통해 임금조정이 이루어졌다. 다시 말해, 조직적인 교섭이 국가단위 협의의 기능적 대체재 역할을 하였으며 결론적으로 비슷한 결과를 나타내었다(Soskice 1990). 노동조합은 임금조정에 대한 대가로 근로시간 감축이나 사회보장제도 강화 등 다른 정책분야 측면에서 보상을 받았다(Baccaro 2014).

사회적 협약의 시대

우리는 1990년대 및 2000년대에 체결되었던 협약들을 ‘사회적 협약’이라고 부른다. 1980년대 중반 유럽 국가들의 물가상승률이 하락하면서 물가상승을 억제하기 위한 중앙집권화된 협약은 정부의 우선순위에서 밀려났다. 또한 사용자단체들이 점차 중앙집권적 협약에 회의적이 되었다. 중앙집권적 협약들이 숙련도 수준 전반에 걸쳐 임금압박을 유발하였고, 이로 인해 수출 지향적 기업들이 인재들을 끌어오고, 동기부여하고, 유지하기 어렵게 되었기 때문이다. Baccaro and Simoni (2008)의 자료에 따르면 1990년대와 2000년대 사회적 협약은 임금결정보다는 대부분 복지와 노동시장 이슈에 관한 것이었다. 이 시기의 사회적 협약은 개혁방안에 대한 폭 넓은 국가적 합의가 있다는 구체적인 증거로서 대중들에게 제시되었고, 적용되는 정책 범위는 그 이전의 중앙집권적 협약보다 더 넓었다.

아일랜드, 이탈리아, 한국의 경험에 기반 한 연구에서 Baccaro and Lim (2007)은 정치적 약점과 사회적 협약의 출현 사이에 관계가 있다고 주장한다. 이들에 따르면, 사회적 협약이 출현하게 되는 첫 번째 추진력은 국가적 비상사태의 인지이다. 이 비상사태로 인해 행위자들이 흔치 않은 조치의 채택을 고려한다는 것이다. 그러나 국가적 위기만으로는 충분하지 않다. 사회적 협약이 국가적 비상사태에 대한 해결책을 제공할 수 있다고 생각되기 위해서는, 예를 들어 국회 다수당의 힘이 약하거나 일반적으로 행동하기에는 선거에서의 타격이 우려되어, 정부가 일방적 전략을 사용하기 어려운 경우가 되어야 한다. 노동조합들은 일반적으로 정부와 협력하는 것이 바람직한지 여부에 대해 내부적인 분열을 경험한다. 따라서 추가적으로 노동조합 내 ‘전투적’인 파벌보다는 ‘중도적’인 파벌이 우세하다는 조건도 만족되어야 한다. 마지막으로 사회적 협약을 단발성이 아니라 구조화하기 위해서는 (한국의 사례와 같

이) 조직화된 사용자들이 협력적 해결방안을 적극적으로 지원해야 한다(Baccaro and Lim 2007).

‘정치적 교환’이라는 용어의 변화

사회적 협약의 내용들을 볼 때 거의 대부분의 경우, 노동조합은 장기적인 혜택이나 집단 차원의 혜택, 또는 단순히 정책과정에 참여하는 것에 대한 대가로 어떤 형태의 양보를 해야 한다. 반대로 사용자들은 정부와 노동조합이 이 양보의 조건들을 논의할 때 옆에서 기다리거나 적절한 경우에는 좀 더 많은 양보를 요구하기도 한다. 그러나 사회적 협약을 구조화 하는 데에는 아일랜드의 20년 경험이 말해주듯이 사용자의 지원이 결정적이다.

노동조합이 기꺼이 사회적 협회에 참여하도록 하기 위해서는 어떤 형태의 대가가 있어야 한다. 연구문헌들에서는 노동조합 지도부의 선호와 노조원들의 선호를 구분하기도 한다 (Michels 1911[1962]). 문헌에 의하면, 지도부는 두 가지 이유에서 사회적 파트너십에 참여할 더 큰 인센티브가 있다. 그들은 노조원들보다는 조직의 장기적 이익에 대한 뚜렷한 시각이 있다. 또한 고위급 협약에서 적극적인 역할을 함으로써 (개인의 가시성과 커리어 향상 측면에서) 얻을 것이 더 많다. 이 논리에 따르면 이익집단들이 매우 중앙집권화되어 있는, 다시 말해 의사결정권이 전국단위 지도부의 제한된 사람들의 손에 집중되어 있는 구조화된 시스템이 중앙화된 교섭 및 사회적 협약을 촉진한다(Schmitter 1981).

1970년대와 1980년대에는 노동조합들이 사회적 협약에 매우 가끔 마지못해 참여하였고, 대신 근로시간 단축이나 복지 확대 등 큰 대가를 요구했다. 반대로 1990년대 사회적 협약의 시대에는 교환자원이 줄어들면서 사회적 협회가 점차 양보의 성격을 띠게 되었다.

다른 경우에는 노동조합의 협력의 대가가 정부의 제도적 인정과 공공정책결정에 참여할 수 있는 권한에 불과하였다. 노동조합은 참여를 통해 조합원들에 미치는 ‘손해를 최소화’할 수 있었다. 그러나 시간이 지남에 따라 이러한 유형의 제한적인 정치적 교환도 줄어들었다.

이 감소현상은 2010년 유로존 재정위기부터 계속해서 나타났다(Armingeon and Baccaro 2012). 많은 경우에 정부는 노동조합의 협력을 요청도 하지 않았다. 노동조합은 '특별이익단체'로 취급되었다. 이들이 위기대응에 참여하는 것이 정책조정의 효율성을 저하시킬 뿐이며 조정비용의 공정한 분배를 어렵게 한다고 생각되었다.

사회적 협약의 궤적에 대한 큰 N자형 검토

Visser (2016b)에서 지적한 중대한 추세 중 하나는 2008년 경제위기의 타격을 심하게 받은 국가일수록 임금결정에 대한 정부의 개입이 증가했다는 것이다. 예전의 좀 더 자율적인 사회적 대화와의 대조가 매우 명확하다(Fraile and Baccaro 2010; Avdagic et al. 2011; Visser 2016b). 가장 주목할 만한 변화는 남부유럽 국가에서 정부가 교섭과 단체협약의 강제 확대에 개입하는 정도의 변화이다. 교섭의 경우는 개입이 현저하게 증가한 반면, 단체협약의 확대에 있어서는 개입이 확연히 줄어들었다는 사실은 이들 국가에서 교섭의 자율성이 약해지고 단체협약의 적용범위가 줄어들고 있다는 것을 말해준다.

유럽 국가 사례

아일랜드

2008년 경제위기는 아일랜드 사회적 파트너십에 극적인 변화를 가져왔으며, 파트너십을 거의 무관한 수준으로 만들었다. 파트너십이 완전히 무너졌다고는 할 수 없으나 균형상태가 임금조정에서 일자리 감소 및 구조조정으로 옮겨간 것은 확실하다. 미래에 사회적 협약을 사용할지 여부는 현 정부의 정치적 선호 여하에 달려있다(Regan 2013).

스페인

스페인도 경제위기로 심각한 타격을 입었다. 초기 스페인 정부의 대응은 사회적 협의에 전념하는 것이었다. 하지만 2009년 후반부터 2010년에 들어서면서 주변국 재정상황의 지속 가능성에 대한 의문이 점점 커졌고 이러한 현상이 스페인 공공채무 신용부도스왑(CDS)의 가격상승에 반영되면서 정부의 위기대응이 극적으로 변화하였다(IMF 2010: 6). 정부는 국제금융시장의 신뢰를 다시 얻기 위하여 지난 2년간의 많은 팽창조치들을 되돌렸다. 이 과정에서 사용한 정책은 ‘위계의 그림자’ 아래의 일방주의와 조합주의의 혼합이었다(Visser and Hemerijck 1997). 기본적으로 정부는 사회적 파트너들의 협상에 빠듯한 한도와 기한을 주고, 노조와 사용자가 기한 내 합의하지 못하면 정부가 협의안을 비준하거나 법을 만들어 규정하였다. 경제위기 동안 두 번의 총파업도 정부의 이러한 정책을 되돌리지 못하였고 반대로 공공연하게 노조의 약화된 모습을 드러내기만 하였다. 그 이후로 노조는 계속적으로 침체된 상태이며 그 영향력은 심지어 줄어들고 있다.

이탈리아

2011년 여름 국가부채위기가 더 심각해지면서 유로존 3위 경제 이탈리아를 곤경에 빠뜨렸다. 극단적 위기상황에 있는 기술관료제 정부조차도 결단력 있는 고용보호법 개혁에 성공하지 못할 것처럼 보였다. 그러나 개혁은 2015년 봄 승인되었다. 사용자단체의 강력한 지지를 받아 모든 노동조합의 반대에도 불구하고 중도좌파 정부가 일방적으로 부당하고 후 복직 가능성을 제거하였다. 이는 일자리 보호에서 근로자 보호로 정책대상을 옮기기 위한 야심찬 노동시장개혁 프로그램의 일부였지만, 이탈리아에서 북유럽 스타일의 유연안정성을 제도화하려는 이 노력은 공공재원 부족으로 인해 지연되고 있다.

유럽 외 국가의 사회적 협약

튀니지

경제적 어려움에 대한 근로자들의 불만으로 촉발된 최근 북아프리카 국가들의 정치사회적 발전은 노사정 협력의 여지를 더 많이 만들었다. 튀니지에서는 2011년 혁명 이후 민주주의가 크게 발전한 반면 사회경제적 분열은 여전하며, 그로 인해 정부의 정치적 안정성이 위협받고 있다. 노동조합과 사용자단체들은 튀니지가 민주주의의 길을 계속 가도록 중요한 중재역할을 해냈으며, 그로 인해 어려운 장애물 앞에서도 사회적 대화의 제도화가 진전되어 왔다. 전반적으로 튀니지의 사회적 협약은 여러 측면에서 여전히 그 결과를 지켜봐야 하지만, 이 지역에서 참고기준이 될 중요한 혁신이라고 할 수 있다.

세네갈

세네갈의 사회적 대화는 지난 20여 년간 상대적으로 안정적이고 민주적인 정권하에서 상당히 진전되었다. 2014년 4월 '사회적 안정 및 경제적 비상상황에 관한 국가협약'이라는 노사정 협약이 15개 노조, 4개 사용자단체와 정부 간에 체결되었다. 제도적 역량강화 측면에서 이 협약은 의심할 여지없이 미래를 향한 큰 발걸음이다. 하지만 비공식성과 빈곤수준은 이 지역 기준으로 매우 높고, 생산성과 경쟁력이 향상의 기미를 보이지 않는다. 그들 자신의 야심찬 기대를 충족하기 위해서는 사회적 파트너와 정부의 노력이 더 필요하다.

칠레

민주화 이후 노동계는 예전 정책을 무효로 하고, 강력한 삼자주의 또는 적어도 의미 있는 삼자주의의 제도화를 기대했다. 지난 20여 년간 사회적 협의를 향한 의미 있는 진전은 없었지만 바첼레트 정권에서 눈에 띄는 변화가 일어나고 있다. 2014년 12월 정부는 노동친화적인 개혁 패키지를 제안하였다. 그러나 그로부터 1년 반 후 헌법재판소는 조직노동자들의 오

랜 우선순위였던 노동조합을 법적으로 인정하는 조치들의 무효를 선언하였다. 이 결정은 칠레 노조운동이 그 정치적 기반에도 불구하고 제도적으로 인정받기가 얼마나 어려운지 확인해 주었다.

인도네시아

지난 20여 년간 삼자주의는 세계화로 인한 사회경제적 변화(Yoon 2009)와 내부적 정치 상황 변화로 인해 동남아시아 국가에서 많은 도전을 받아왔다. 이 지역에서 인도네시아는 1990년대 심각한 경제위기 이후 민주화를 거쳐 최근 강력한 정부가 빠른 경제성장을 주도하고 있다. 민주화 이후 인도네시아의 제도적 발전에 있어서 삼자주의의 역할이 특징적이다. 2011년 인도네시아 일자리 협약이 이 과정에서의 획기적 사건이다. 이 협약은 2011년부터 2014년까지 사회적 보호를 향상시키고 경쟁력, 생산성, 일자리 창출을 향상시키는 것을 목표로 하였다. 노사관계와 관련해서는 기업의 노동유연성 요구와 근로자의 적절한 보호 필요 사이의 균형유지를 강조한 것이 흥미롭다. 노동조합과 국가노사정기관의 재정지원 및 역량강화와 지역단위 노사협력기관 설립 제안도 포함되어 있었다.

결론

사회적 협약은 그 출생지인 유럽에서는 분명히 쇠퇴하고 있고, 유럽 외 국가에서는 여전히 그 실질적 영향을 입증할 필요가 있다. 이 쇠퇴현상은 몇 가지 요인 때문이다. 첫째, 국가 부채 위기를 겪은 국가에서 시장의 자신감을 되찾기 위해 요구되는 재정조정 규모가 노동조합이 합의하기에는 너무 크다. 둘째, 이와 관련하여 노동조합의 협력을 끌어내기 위해 사용할 수 있는 교환자원이 현저하게 줄어들었다. 셋째, 사회적 협의의 정당성 또한 약해졌다. 국가적인 위기상황을 맞닥뜨린 정부에게 사회적 협의는 종종 너무 느리고 비효율적으로 보인다.

앞서 이야기한 대로 사회적 협약의 미래는 불분명하다. 사회적 협약은 신자유주의 개혁의

가장 날카로운 부분을 둔화시킨다. 또한 세계 경제 환경은 변하고 있으며, 이 같은 변화가 사회적 협의에 친화적인 정책 환경을 조성할 가능성도 있다.

더 커지는 삭감과 절감 필요성에 맞서, 정부는 우선 그들이 의도하는 정책적 조치의 정당성을 확보하기 위해 노동조합에 의지한다. 그러나 노동조합은 점점 도와주기 힘들다는 것을 알게 될 것이다. 어쨌든 사회적 협약이 공공정책의 통화수축 움직임을 바꿀 것 같지는 않다. 이러한 상황에서 노동조합은 사회적 협약 체결에서 한걸음 떨어져서, 대신 조직이나 근로자의 이익과 권리를 방어하는 기본적인 노사관계 업무에 그들의 에너지와 자원을 집중시키는 것이 차라리 현명할 수 있다.

출처: ILO보고서 (2018.10.) “Are Social pacts still viable in today’s world of work?”