

사용자단체 연구

김영두 · 노광표

한국노총중앙연구원

한국노동사회연구소

차 례

제1장 사용자단체의 의의와 필요성	1
제2장 사용자단체에 대한 논의 현황	9
1. 사용자단체에 대한 이론적 논의	9
1) 개관	9
2) 사용자단체의 결정요인	12
3) 조직으로서의 사용자단체	21
2. 사용자단체의 유형, 구조, 기능	28
1) 사용자단체의 유형	28
2) 사용자단체의 구조	30
3) 사용자 단체의 기능	43
3. 환경변화와 사용자단체 역할 변화	52
제3장 주요국의 사용자단체 현황	55
1. 영국의 사용자단체	55
1) 형성과 발전	55
2) 영국 사용자단체의 조직과 운영	63
3) 영국 사용자단체의 역할	77
4) 요약과 시사점	83
2. 독일 사용자단체의 역사와 현황*	87
1) 들어가며	87
2) 사용자단체에 대한 이론적 논의	88

3) 사용자단체의 형성과정	95
4) 사용자단체의 조직과 활동 : 독일사용자총연합(BDA)과 금속사용자연합(Gesamtmetall)을 중심으로	104
5) 사용자단체의 현실적 문제들	114
6) 마무리하며	118
3. 일본 사용자단체의 형성 및 역할 : 일경련을 중심으로 ...	120
1) 들어가는 말	120
2) 사용자단체의 역사적 형성	121
3) 일경련의 기능·조직·구조	133
4) 일경련의 기능 및 역할 : 노사관계를 중심으로	139
5) 요약 및 함의	157
4. 영국, 독일, 일본 사용자단체의 특징 비교 및 시사점	160
1) 세 나라 사용자단체의 특징 비교	160
2) 시사점	165
제4장 한국의 사용자단체 현황	168
1. 개관	168
2. 한국경영자총협회(KEA)	170
1) 형성과 발전	170
2) 조직과 운영	179
3) 활동	192
4) 전망과 시사점	200
3. 전국경제인연합회 : 구조와 역할	202
1) 들어가는 말	202
2) 설립 및 형성과정	203
3) 조직 구조 및 특징	205
4) 기능과 역할	220

5) 맺음말	232
4. 금융산별교섭과 은행산업연합회	234
1) 문제 제기	234
2) 금융노조의 산별전환과 단체교섭 구조	235
3) 전국은행연합회의 구조와 역할	241
4) 요약 및 향후 전망	245
5. 금속산별교섭과 금속산업사용자협의회	247
1) 금속부문 경제단체 현황	247
2) 금속산업사용자단체 형성과정	249
3) 의의와 시사점	255
제5장 결론	258
1. 사용자단체에 대한 노동조합의 시각	258
2. 해외사례와 국내사례의 비교	262
1) 형성과 발전	262
2) 구조측면	263
3) 기능	265
3. 한국 사용자단체의 조직특성에 대한 설명	267
4. 국내 사용자단체의 발전 전망	270
1) 중앙사용자단체의 발전 전망	270
2) 산별사용자단체의 발전과제와 전망	275
〈참고문헌〉	279

표 차례

〈표 2-1〉 멤버십 및 영향력 논리와 조직특성의 상관성	27
〈표 2-2〉 고용주단체의 유형화	30
〈표 2-3〉 유럽의 사용자단체 조직을	37
〈표 2-4〉 사용자단체의 권위	42
〈표 2-5〉 각국 중앙 사용자단체의 정책참여	46
〈표 3-1〉 영국의 주요 사용자단체	65
〈표 3-2〉 EEF의 조직 개요	66
〈표 3-3〉 CBI의 지배구조	73
〈표 3-4〉 EEF의 활동	83
〈표 3-5〉 사용자연합의 내외적 기능과 활동	93
〈표 3-6〉 사용자연합과 노동조합의 조직적 특성	94
〈표 3-7〉 독일사용자단체의 역사적 발전과정	103
〈표 3-8〉 사용자단체의 조직구성	107
〈표 3-9〉 독일사용자총연합의 노동권 관련 요구 사항들	110
〈표 3-10〉 독일사용자총연합의 노동시장 개혁비안	111
〈표 3-11〉 1950년부터 1999년까지의 직장폐쇄	116
〈표 3-12〉 동독지역 협약 미적용 사용자단체 사례	117
〈표 3-13〉 일본의 경영4단체	122
〈표 3-14〉 애지현 경영자단체 규약	126

〈표 3-15〉 일본석탄광업경영자협의회 규약	128
〈표 3-16〉 일본경영자단체연맹 창립시 가맹한 지역 및 업종별 단체	130
〈표 3-17〉 종업원 집단별 처우내용	151
〈표 4-1〉 경제 5단체의 조직 특성	169
〈표 4-2〉 산별교섭 실시 사용자단체의 특성	170
〈표 4-3〉 1960년대 노동조합원 수 및 쟁의 추이	173
〈표 4-4〉 경총의 설립취지와 목적, 활동	175
〈표 4-5〉 한국경총의 연혁	178
〈표 4-6〉 회장단 및 이사회원 구성(2000년)	181
〈표 4-7〉 경총의 회원구조	190
〈표 4-8〉 경총의 활동내용	193
〈표 4-9〉 주5일제 관련 경제5단체·주요기업 임원 회의 참석자 (2002년 5월 2일)	194
〈표 4-10〉 경총의 조사연구 활동(1970~2000년)	195
〈표 4-11〉 2005년 경총의 주요 보도자료	197
〈표 4-12〉 전경련의 사무처 조직 및 위원회 현황	211
〈표 4-13〉 전경련의 대표적 산하기관 현황	213
〈표 4-14〉 제9기 열린사회 아카데미의 주제 및 강사진 시장경제의 올바른 이해	216
〈표 4-15〉 전경련의 재정력 변화	219
〈표 4-16〉 전경련의 대정부 정책건의 분포(1961~1985)	222
〈표 4-17〉 전경련 관계자의 정계진출 사례	223
〈표 4-18〉 경제사회개발원의 주요 활동	225
〈표 4-19〉 전경련(5단체 포함)의 노동법 개정관련 광고 집행 내역	228
〈표 4-20〉 전경련의 2004년 20개 중점사업 추진실적	230
〈표 4-21〉 은행연합회 소속 기관 구분	242
〈표 4-22〉 노사정위원회 금융구조조정 특별위원회	244

〈표 4-23〉 금속산업의 주요 사업자단체	248
〈표 4-24〉 중앙교섭 합의의 주요 골자	250
〈표 4-25〉 금속부문의 노조조직형태, 교섭형태 변화와 사용자단체의 형성 과정	251
〈표 4-26〉 사용자단체 결성 협약서	252

그림 차례

〈그림 2-1〉 사용자단체 설명 모델	20
〈그림 3-1〉 영국 사용자단체의 구조	70
〈그림 3-2〉 사용자단체의 조직구조	104
〈그림 3-3〉 1960년대 이후 금속사용자연합 가입율의 추이	105
〈그림 3-4〉 독일사용자총연합의 활동영역과 연관조직	109
〈그림 3-5〉 1990년대 이후 금속사용자단체 가입율의 추이	114
〈그림 3-6〉 일본경영자단체연맹의 조직 구조	136
〈그림 3-7〉 일본경영자단체연맹 사무국 구조 변화 추이(1958~77년)	138
〈그림 3-8〉 전국수준의 노사정의 관계와 산업노동간화회	153
〈그림 4-1〉 경총의 공식 의결구조	183
〈그림 4-2〉 경총의 집행구조	186
〈그림 4-3〉 경총의 연도별(1970-99), 분야별 활동	200
〈그림 4-4〉 전경련의 구성회원 수 추이(1970-2005)	204
〈그림 4-5〉 전경련의 조직구조	207
〈그림 4-6〉 전경련의 사무국 조직구조	210

제 1 장 사용자단체의 의의와 필요성

그간 한국의 노사관계에서는 기업별 단체교섭이 지배적이어서 개별적인 사용자의 태도나 전략만이 노동조합의 관심거리가 되었을 뿐 사용자의 단결체에 대한 관심은 미미하였다. 하지만 구조조정기를 경유하면서 사용자단체에 대한 관심이 증대해 왔다. 여기에는 두 가지 계기가 영향을 미친 것으로 볼 수 있는데, 그 하나는 구조조정기부터 사회적 협의(social concertation) 기구 안에서 경총, 전경련, 상공회의소 등과 같은 단체들이 사용자들의 이익을 대표해오고 있기 때문이다. 그 이전에도 사용자 대표들이 노총과 협상을 벌이거나 정책참여 기구에서 사용자들의 이익을 대표해 왔지만, 그 존재에 대한 관심이 대중적으로 각인된 계기는 노동권과 고용조정 입법에 관한 격렬한 쟁투가 오고갔던 구조조정기 부터였다고 볼 수 있다. 또 하나의 계기는 노동조합들이 기업 단위의 조직과 교섭형태를 극복하고 산업별조직과 산업별교섭을 추진하려고 하는 움직임에서 찾을 수 있다. 산업별교섭은 초기업적인 노사의 조직이 개별적인 회원들의 교섭권을 위임받아서 교섭 당사자가 되는 교섭형태이다. 이 때문에 산업별 단체교섭을 추진해왔던 금속, 의료서비스, 금융 분야의 산업별 노동조합들은 교섭의 안정화를 위한 요건으로 노동조합법 상의 규정을 충족시키는 사용자단체를 결성할 것을 사용자들에게 요구해 왔던 것이다.

이러한 사용자단체에 대한 관심은 국내 노사관계가 기업에 편중된 상호작용 구조를 극복하고 국가 수준(national level)과 산업업종 수준

2 | 사용자단체 연구

(sectoral level)의 노사관계 틀을 새롭게 형성해 가는 과정에서 나오는 자연스럽고 바람직한 현상이라고 볼 수 있다. 이제껏 한국의 노사관계는 경제성장과 국가안보를 명분으로 한 ‘노동 없는 국가-자본의 연합통제체제’하에서 국가와 사용자 측의 노동통제 관심을 따라서 국가관료적 통제나 기업별 통제 등으로 그 형태만 변경되어 왔을 뿐, 산업민주주의의 관점에서 노동과 자본, 그리고 국가의 이해관심을 작업장, 노동시장, 국가정책 수준에 균형 있게 반영할 수 있도록 하는 상호작용 구조를 형성하는데는 실패해 왔다. 여기에는 정부 측의 통제 관심 혹은 탈규제된 노사관계에 대한 선호도 작용했지만, 무엇보다도 기업 내에서 노동자들을 마음대로 통제하고자 하는 사용자 측의 태도에 기인하는 바도 컸다. 그나마 구조조정을 계기로 노동조합의 산업민주주의적 관심이 초기업적 단체교섭과 사회적 협의 제도를 형성하도록 압박함으로써, 기업을 넘어서는 상호작용과 그 대표조직에 대한 관심이 증폭된 것이 다행스럽다고 해야 할 것이다.

노동조합이 사용자단체에 대해 관심을 가지는 이유는 다음의 몇 가지로 말할 수 있다. 첫째, 개별 사용자들과 더불어 사용자단체는 단체교섭을 비롯한 노사관계의 각종 제도와 관행의 형성과 수행에 있어서 직간접적인 당사자이기 때문이다. 기업별 노사관계가 지배적이었다고 하더라도 중앙 차원이나 산업 차원에서 사용자단체의 기능마저 전혀 없었던 것은 아니며, 특히 중앙 사용자단체는 처음 생겨난 1970년대 초부터 정부 및 재벌 집단과 더불어 노동권에 대한 억압과 기업별 노사관계의 강제, 노동유연성 등을 관철하고 유지하는데 사활적인 이해관계를 가지고 활발하게 활동해 왔다는 점을 인식해 둘 필요가 있다. 또한 1987년의 정치 및 노동 민주화 이후에는 노사관계의 자율성이 전반적으로 증대하였기 때문에 사용자들의 단체들이 갖는 구조와 기능, 인식과 전략을 이해하는 것은 노

동조합이 노사관계의 바람직한 진전을 추구하는데서 필수적인 사항이 되었다는 점도 간과할 수 없다.

둘째, 사회적 협의 및 산업별 노동조합의 등장을 계기로 초기업적인 노사관계에 대한 관심이 증대하고 있지만, 해당 사용자단체의 미성숙이 초기업적 노사관계의 진전을 제약하고 있기 때문이다. 이는 특히 산업부문별 사용자단체에 해당되는 지적인데, 현재 이루어지고 있는 산업별 단체교섭이 불안정성을 계속 가지는 이유 중 하나도 따지고 보면 해당 산업부문의 사용자들이 그 대표구조를 제대로 확정짓지 못한 채 이해 이질성을 그대로 노출하고 있기 때문이다. 사용자측이 대표구조를 확정짓고 그 권한과 기능을 명확히 설정한다면 단체교섭 과정을 둘러싼 비효율적인 노사간 갈등의 상당 부분이 해소될 수 있을 것으로 여겨진다.

셋째, 노동조합의 역할이 단순히 조합원으로 조직된 노동자들의 경제적 이익을 옹호하는 것을 넘어서서, 노동계급 전체의 경제적, 사회적, 정치적 이익을 옹호하는 쪽으로 발전하고 있는 것과 마찬가지로, 기업들도 사용자단체들을 통하여 자본계급 전체의 경제적, 사회적, 정치적 이익을 옹호하기 위한 활동을 전개해 왔기 때문이다. 이 점은 가끔 간과되는 경향이 있는데, 실상 사용자단체들을 단순히 단체교섭의 한 당사자라는 식으로 기능적으로만 이해하는 것은 바람직하지가 않다. 고용주들의 단체를 수행하는 기능의 측면에서 경제적 기능을 위주로 하는 사업자단체와 노사관계 혹은 사회적 기능을 위주로 하는 사용자단체로 나눌 수 있지만, 이들은 중요한 경제 문제나 노사관계 문제에 대해서 한결같이 결속과 협력적 대응을 보여 왔다. 특히, 일본과 한국의 경우에는 재벌 내지 대기업 부문을 조직한 사업자단체가 주도권을 쥐고 사용자단체와 협력하여 노사관계뿐 아니라 정치, 경제, 사회 전반에 걸쳐 포괄적으로 기업의 이해관계를 옹호하고 그 영향력을 확산시키려는 활동을 벌여왔음에 유의할 필

4 | 사용자단체 연구

요가 있다. 더군다나 기존에 사업자단체와 사용자단체가 분리되어 있던 상당 수의 나라들에서도 양 조직이 통합하여 포괄적으로 기업의 이익을 옹호하는 조직체로 활동하고 있기도 하다.

이러한 몇 가지 측면들이 사용자단체에 대한 관심을 불러일으키고 있지만, 그간 국내에서 사용자단체에 대한 논의는 거의 없었다고 할 수 있다. 사용자단체에 대한 일반적 논의도 별로 소개되지 않을 뿐 아니라 국내의 조직들에 대한 논의나 보고도 별로 없었다. 국내에서 이른바 ‘조직된 자본’에 대한 논의 중 가장 활발했던 것이 전국경제인연합회(이하 전경련)에 관한 논의였다고 볼 수 있는데, 이 조직은 노사관계에 큰 영향력을 지니고는 있지만 그 조직 목적이 사용자단체가 아니라 일반 경제단체(혹은 사업자단체)에 가깝고, 이에 대한 연구관심도 실은 노사관계보다는 ‘재벌의 경제적 지배’라는 현상에 초점을 맞춘 경우가 대부분이었다. 물론 이러한 연구 동향이 잘못된 것으로 볼 수는 없다. 전경련의 역할이 노사관계에 집중되어 있지 않다고 하더라도, 이는 단지 실무에서만 그렇다는 의미이며, 중앙 사용자단체인 한국경영자총협회(이하 경총)의 산실이 전경련이고, 현재도 전경련 소속 기업들이 경총 내에서 중요한 영향력 집단이며, 노동조합에 대한 가장 전투적인 대항집단도 이 조직이고, 기업별 노사관계의 제도화와 유지를 주도해 온 것도 전경련에 소속된 재벌부문 대기업들이었기 때문이다. 실제 국가 수준과 산업 수준에서의 노사관계 구조를 제도화해 가는데 있어서 전경련의 태도와 역할의 향방은 매우 중요한 관심거리 중 하나임을 부인할 수 없다.

하지만, 노사관계의 틀 안에서 보면 전경련의 역할은 일정한 제한성을 갖는 것이 또한 사실이며, 노사관계의 주요 당사자들로서 경총과 같은 중앙 사용자단체와 이제 막 형성기에 들어선 산업업종별 사용자단체들에 더 주목할 필요가 있다. 이 보고서의 초점도 이러한 노사관계의 주요 당

사자로서의 사용자단체의 구조와 역할에 있다. 하지만, 앞서 논의한 바와 같이 기능적 이해를 넘어서서 사회적 헤게모니를 유지하기 위한 자본단체들의 시도를 분석하려는 노력들은 별도로 지속되어야 할 것이다. 한편, 사용자단체에 대한 일반적 관심 자체가 일천한 상태에서 논의를 하려면 사용자단체에 대한 일반적 관심을 그 출발점으로 삼아 논의를 전개하는 것이 바람직하다. 즉, 사용자단체에 대한 정의, 유형과 형태, 결정요인 등에 대한 논의와 현황부터 전개하는 것이 이후의 심화된 논의를 위해서 바람직하다고 볼 수 있다.

그러나 이에 앞서서 설명되어야 할 점은 자본주의 사회에서 사회적으로 우월한 지위에 있는 사회집단인 자본가(capitalists) 혹은 고용주(employers)들이 왜 스스로 연대하는가 하는 점, 즉, 사용자들 입장에서 자신들의 단체가 왜 필요한가 하는 점이다. 실제 각국의 사용자단체에 대한 연구들에 의하면 대부분의 나라들에서 사용자단체의 조직율은 노동조합의 그것보다 높고, 경제적 기능을 위주로 하는 사업자단체의 경우에는 사용자단체들보다 더 촘촘하게 잘 조직되어 있다. 사회에서 구조적 우위에 있음에도 불구하고 고용주들로 하여금 자신들의 이익을 위한 대변체를 조직하게끔 하는 이유가 무엇인가?

사용자 내지 자본가 일반이 자본주의 사회에서 구조적으로 우월한 지위에 있다고 하더라도 개별 사용자/자본가들이 놓인 위치는 시장, 노동, 국가 등의 제약 요인들 때문에 늘 불안정하다(Schmitter & Streeck, 1999). 우선, 자본주의 생산양식의 자유경쟁 자체가 개별 사용자들이 안정적으로 자신의 이익을 추구한 기반을 잠식하기 때문에 그러하다. 즉, 사용자들은 동일 시장에서의 동업자들과의 경쟁, 해외 경쟁자들의 도전, 공급자들의 도전 등에 늘 시달려야 하는데, 이에 대해 출혈적 경쟁의 규율과 해외 경쟁자의 규제, 그리고 공급관계를 안정화할 자치적 규율과 정

부 규제가 필요하게 된다. 따라서 이를 수행할 자신들의 대표체의 결성이 필요해진다. 둘째는 노동자들의 도전 때문인데, 특히 잘 조직된 초기업적 노동조합은 노동력 공급에 장애를 초래하고 경영권에 도전하기 때문에 이에 대한 조직적 대처는 불가피하다. 셋째는 국가의 개입에 따른 것으로, 민주화에 수반된 국가의 경제개입은 경제에 1인1표의 원리를 도입하여 자원의 재분배를 지향하는 경향이 있는데 이는 경영권에 대한 중대한 위협이 되기 때문에 사용자들의 집단적 대처가 불가피할 수 있다.

더 나아가서 우월적인 구조적 지위에도 불구하고 사용자들에게는 잘 조직된 대표체가 사활적 이해관계가 걸린 일일 수도 있다. 오페와 비젠탈(Offe & Wiesenthal, 1980)은 권력자원의 구조적 비대칭성과 적은 이해관계 이질성 때문에 노동보다는 자본이 더 잘 조직될 수 있다고 보았지만, 노동조합이 노동자들간의 이해관계 이질성을 고려하여 노동시장 이해관계만을 통합시키고자 하는 반면 사용자들은 제품시장과 노동시장 이해를 모두 추구하기 때문에 사용자가 노동조합에 비해 이해관계 이질성이 결코 적다고 볼 수 없다(Schummitter & Streeck, 1981). 또 이렇게 기업규모, 시장지위, 지역적 위치 등의 다양성으로 인한 이해이질성이 높은 데 반해, 다른 경쟁자, 노동, 국가 등이 미치는 제약이 경우에 따라서는 기업의 흥망에 중대한 영향을 줄 수 있기 때문에 응집적인 사용자단체를 통한 자기규율과 기득이익의 효과적 보호 여부는 사용자들에게 중대한 '삶의 이해'가 될 수도 있는 것이다(Tolliday & Zeitlin, 1991).

한편, 고용주들의 조직체는 대체로 사업자단체(trade organizations)와 사용자단체(employers' organizations)의 두 가지 유형으로 구분할 수 있다. 사업자단체는 주로 사용자의 제품시장 이익을 대변하는 단체인 반면, 사용자단체는 주로 노동시장 이익을 대변하는 단체이다. 역사적으로 보면 두 조직은 산업화와 노동조합의 대두로 인해 분리가 이루어졌다

고 볼 수 있다. 이 중 이 보고서의 주된 논의 대상은 사회적 기능, 즉, 노사관계, 노동시장, 사회정책 등에 관해 사용자들의 이해를 대변하는 사용자단체에 국한된다. 그러나 필요한 경우에 한하여 사업자단체에 대한 언급을 피할 수는 없다.

통상 사용자단체의 형성과 발전, 구조와 기능에 영향을 미친 제 요인들로 정치경제 및 역사적 환경, 노사관계시스템, 노사 당사자들의 구조와 전략 등을 들 수 있다. 물론 각 나라별로 환경과 노사관계, 사용자들의 선호 등이 다르기 때문에 각국의 사용자단체들은 이러한 상이한 환경과 조건의 영향을 받으며 자신의 조직들을 발전시켜 왔다고 볼 수 있다. 대체로 각국 사용자단체의 구조나 역할은 해당 사회의 노사관계 시스템의 특성이 많이 반영된다고 할 수 있다. 예를 들어 노사관계시스템의 유형을 영미형 다원주의(Anglo-Saxon pluralism)와 유럽형 조합주의(European Social Corporatism)로 나누거나, 북미 및 서유럽의 노사관계시스템 유형을 영미형, 게르만형, 스칸디나비아형, 라틴형 등으로 나눌 경우 각국 사용자단체의 패턴도 대략 각 유형의 노사관계시스템이 지닌 특징을 다분히 지니게 된다. 이는 물론 사용자단체가 노조와 국가, 그리고 노사관계제도 등과 영향을 주고받으면서 형성되고 발전되어 왔기 때문이다. 예를 들어 노조의 조직율과 집중성이 높고, 단체교섭구조의 집중성 역시 높은 곳에서는 사용자단체의 조직율도 높고 조직적 집중성도 높게 발전하는 경향이 있으며, 영미형의 다원주의 노사관계처럼 노조 조직율과 조직 집중성이 낮고 분권적 교섭구조를 가진 경우에는 사용자단체의 조직율이나 조직 집중성도 낮다. 후자의 경우에는 전자보다 제도적 기반의 취약성 때문에 신자유주의의 영향에 더 쉽게 노출되어 노조나 단체교섭의 쇠퇴와 함께 사용자단체도 쇠퇴의 기미가 더욱 두드러지는 경향이 있다.

하지만, 각국 사용자단체의 구조와 역할에는 영향요인의 작용만으로는

설명되지 않는 고유한 특성들이 있다. 예를 들어 중앙 사용자단체의 수는 집중성의 한 표현일 수 있지만, 집중성이 높은 노사관계를 가진 나라의 중앙 사용자단체 수가 그렇지 않은 나라보다 반드시 더 적지는 않다. 또한 사업자단체와 사용자단체 기능의 통합은 노사관계의 역할이 상대적으로 적은 나라에서 더 활발할 듯하지만, 실상은 그와 (생략) 무관하게 확산되는 경향이 있다. 예를 들어 영국의 CBI, 일본의 일본경단련, 스웨덴의 SN, 이태리의 Confindustria 등은 각 노사관계 유형을 대표하는 나라의 중앙사용자단체들이지만, 사업자단체 기능을 병행하고 있으며, 하부조직으로 산업부문별 사업자단체를 두고 있다. 이러한 특성들은 사용자단체의 발전에 있어서도 환경의 변화에 대한 당사자들의 전략적 선택의 여지가 존재함을 시사하는 것으로 볼 수 있다.

이 보고서는 가능한 한의 자료와 정보를 취합하여 이론적 논의와 각국 사례, 그리고 국내 사용자단체 현황에 대해 정리하였지만, 첫 작업인 만큼 일반론적인 논의를 크게 벗어나지도 못하고, 또 현황에 대한 충분한 정보가 제공되지는 못했을 것으로 판단된다. 이는 이후에 추가적 연구를 통해 발전시켜야 할 부분이다. 특히, 국내 사용자단체의 역사, 구조, 역할에 대한 보다 세밀한 분석이 여전히 필요하며, 아울러 자본단체 일반에 대해 그 헤게모니적 기능에 초점을 맞춘 논의를 더 진전시킬 필요도 있다. 한편, 사용자단체에 대한 개별 사용자들의 인식과 태도에 대해서도 별도의 분석이 진행될 필요가 있다. 즉, 개별 사용자들의 사용자단체 가입성향, 노사관계 외부화에 대한 전략적 태도 등에 대해 논의가 진행될 필요가 있다. 이는 특히 초기업 단위 노사관계의 진전에 있어서 필수적인 사용자 측의 전략적 태도를 평가하기 위해 매우 중요한 일이다. 이렇게 개별 사용자와 그 단체에 대한 분석과 설명이 종합적으로 이루어질 때, 사용자단체에 대한 이해가 한층 더 깊어질 수 있을 것이다.

제 2 장 사용자단체에 대한 논의 현황

1. 사용자단체에 대한 이론적 논의

1) 개관

사용자단체는 자본의 연대조직이며, 조직의 연합체(associations of organizations)이다. 이 말에는 사용자단체가 한 계급의 결속을 위한 의식적인 집단인 동시에 기업이라는 조직체들이 연합하고 있(생략:다)는 조직 특성을 지니고 있다는 의미가 담겨져 있다. 동시에 이는 여러 질문을 낳을 수 있다. 자본주의 사회의 '주인'인 자본의 소유자들이 왜 단결할 필요를 가지는가? 개인들의 연합체인 노동조합과 달리 일상적인 경쟁 속에서 활동하는 사람들의 집단인 기업체들의 연합체는 어떤 조직논리를 가지는가? Schmitter & Streeck(1999)은 사용자단체를 둘러싼 이론적 문제들을, (i) 투자의 재량권을 지닌 자본의 소유자들이 왜 집합적 이해대변의 필요성을 지니며, 이런 이해대변의 중요성을 결정짓는 사회적 조건은 무엇인가? (ii) 기본적으로 개인주의적이고 경쟁적인 구조를 갖는 사업체들의 이해관계 속에서, 자본의 소유자들이 뭉쳐서 집합적 이해 조직을 형성하는데는 어떤 구조적 장치들이 필요한가? (iii) 사용자단체도 노조처럼 처음에는 회원들의 이해관계를 대변하기 위해 형성되었다가 나중에는 회원들을 통치하는 특성을 공유하는가? 등으로 제기한 바 있다.

사용자단체에 대한 이론적 설명은 노사관계론, 네오 코포라티즘 이론, 합리적선택 이론, 계급 이론 등에서 시도되어 왔다. 노사관계론 분야에서 사용자단체에 대한 연구는 Windmuller & Gladstone(1984), Sisson(1987), Plowman(1991), Poole(1989), Bean(1994) 등이 대표적이라고 할 수 있다. 이들의 연구 중 특히 Sisson 등의 영국 학자들의 논의는 노사관계의 제도적 구조와 사용자단체의 관련성에 대해 규명하려는 노력이 돋보인다. 네오 코포라티즘 이론에서는 1980년대에 Streeck과 Schmitter의 논의(1981, 1991, 1999)가 있었으며, 최근에는 Traxler(2001)에 의해 조직론적 시각에서 사용자단체에 대한 연구가 심화되고 있다. 네오 코포라티즘 이론의 시각에선 연구의 특징 중 하나는 국가의 역할에 대한 강조와 사용자단체의 구조 및 행동에 관해 코포라티즘-다원주의의 구분을 이용하여 논의를 전개한다는 점이다. 한편 경제학 분야에서는 Mancur Olson(1965)에 의해 합리적 선택이론의 시각에서 노조와 사용자단체 등 이익조직들의 행동논리를 밝히는 연구가 이루어졌다. Olson의 연구는 현재까지도 그의 책 제목이기도 한 ‘집행행동의 논리(logic of collective action)’를 둘러싼 찬반 논쟁을 낳았으며, 사용자단체에 대한 연구에 있어서 중심축의 하나를 이루는 중요한 연구이기도 하다. 예를 들어 Offe & Wiesenthal(1980), Streeck(1991), Traxler(1993, 1995) 등의 논의들이 모두 Olson의 연구를 축으로 그에 대한 비판과 반비판의 형태를 띠며 이루어졌다. 마지막으로 계급이론의 시각에 선 연구로는 Offe & Wiesenthal(1980)의 연구가 대표적이다. 이 연구는 Olson과는 달리 계급이론의 관점에서 노동자 조직과 사용자 조직의 조직가능성(organizability)이 계급간 힘의 불평등성에 의해 차별적이라는 점을 주장하고 있다.

연구들을 종합해 보면, 연구 주제의 계열을 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 첫째는 사용자단체의 결정요인에 대한 연구들이다. 이 계열의 연구

들은 사용자단체의 형성, 발전, 구조를 결정하는 요인들을 살피고 있는데, 크게 내인론적 설명과 외인론적 설명이 존재하며, 초기의 외인론에서 내인론으로 설명의 중심이 이동해 왔다. 한편, 결정요인들의 계열은 시장(경제 및 산업구조, 산업화 시점 및 성격 등), 노조운동(운동의 성격, 조직구조 등), 국가(코포라티즘, 다원주의), 노사관계 제도(단체교섭구조 등), 그리고 사용자 특성(기업 구조 및 전략 등) 등으로 구분할 수 있다. 내인론적 설명은 사용자 특성을 주된 결정요인으로 시장, 노조, 국가, 제도 등을 주요 영향 요인으로 간주하는 경향이 있는 반면, 외인론적 설명은 노조나 국가, 단체교섭구조 등을 보다 중요한 결정 변수로 다루는 경향이 있다. 예를 들어 사용자단체가 강력한 노조에 대항하기 위해 생겨났다는 대항력(countervailing power) 가설이 그 대표적인 예가 될 것이다. 그러나, 1980년대 들어와 결정요인에 대한 설명에서 내인론적 설명이 지배적이 되었다. 예를 들어 Poole(1989)의 “사용자단체는 주어진 환경적, 제도적, 조직적 환경 하에서 고용주의 이익을 증진하기 위해 의식적으로 구성된 전략의 발전 속에서 더 잘 이해될 수 있다.”는 전략적 선택 관점에서의 언급이 대표적인 것이라 할 수 있다.

두 번째 계열의 연구는 사용자단체의 조직능력(organizability)과 특성에 초점을 맞추고 있다. 이 계열의 연구들로는 Olson(1965), Offe & Wiesenthal(1980), Streeck(1981), Schmitter & Streeck(1999), Traxler(1993, 1995, 2001) 등을 들 수 있는데, 앞서 언급한 대로 집합행동의 논리(logic of collective action)를 축으로 사용자단체의 구조와 행동, 특히 조직능력에 초점을 맞추어 논의를 전개하고 있다. 이들의 주장은 대체로 사용자단체와 노동조합의 조직화 정도를 결정짓는 요인이나 사용자단체의 조직화 정도를 결정짓는 요인, 조직으로서의 사용자단체가 갖는 특성 등이 무엇인가에 초점을 맞추고 있다. 연구자 별로 논리는 다

른데, Olson이 주로 합리적 선택 이론의 중요 개념인 공공재와 무임승차 문제로 사용자단체와 노동조합의 조직화 정도를 결정하는 요인들을 설명하는데 반해, Offe & Wiesenthal은 계급간에 구조화된 불평등한 힘관계를, Streeck과 Traxler는 조직으로서의 사용자단체들에 대해 다루고 있다.

2) 사용자단체의 결정요인

사용자들이 단체로 결속하는 이유는 크게 3가지로 설명된다. 첫째, 자본주의 생산양식의 자유경쟁 자체가 동시에 개별 사용자들이 안정적으로 자신의 이익을 추구할 기반을 잠식하기 때문이다. 따라서 사용자들은 출혈적 경쟁, 외국 경쟁자들의 도전, 공급자들의 도전 등이 야기하는 경쟁 ‘시스템’의 불안정성을 해소하기 위해 연합해야 한다. 둘째, 노동자들로부터의 도전 때문이다. 이는 자신의 투자능력을 잠식하고 노동력 공급에 장애를 초래하기 때문에 사용자들은 연합하여 자신의 이익을 방어하고 계급갈등의 제도화를 추구하게 된다. 셋째, 국가 개입의 경향 때문이다. 민주화에 수반된 국가의 경제개입 증대는 1인1표의 원리를 통한 경제적 자원의 재분배를 지향하는 경향이 있으며, 이는 경영특권에 대한 중대한 도전이며, 이에 대해서는 집합적 대처가 더 유효한 방법이다(Schmitter & Streeck, 1999).

이러한 사용자단체의 형성과 발전에 영향을 미치는 요인들은 그 계열을 조직의 구조와 전략, 시장, 노조운동, 국가, 제도 등으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

(1) 사용자의 구조와 전략

사용자단체는 환경이나 외부적 힘이 아니라, 주어진 환경과 제약 하에서 사용자들이 스스로의 이익을 촉진하기 위해 의식적으로 고안한 것이다(France, 2001; Poole, 1989; Windmuller, 1984; van Waarden, 1991).

사용자단체의 형성과 관련하여 기존에 퍼져있던 유력한 논리는 강력한 노조운동에 대한 대항조직으로 사용자단체가 탄생했다는 것이다. 이러한 논리는 이른바 적응모델(McCaffee, 1962), 방어적 모델(Jackson & Sisson, 1975), 대항력설(counterveiling power)(Plowman, 1991) 등으로 불린다. 초기의 논의인 맥카피(McCaffee)에 의하면, 고용주단체는 노조와 같은 외부적 영향에 의해 발생했으며, 순전히 대응적(responsive)이고 적응적(adaptive)으로 발전하였다는 것이다. 노동시장에서의 고용주의 내생적 이익이 아닌 외부적 환경에서의 요인들이 고용주단체의 형성의 “원인”이라는 것이다. 이런 논의에 따르면 외부적 요인들이 변하면 고용주조직의 성격과 활동도 변화한다(McCaffee, 1962).

그러나 이러한 논리는 이후 반박되었다. 유럽과 미국, 호주, 일본, 이스라엘 등 10개국 사용자단체의 기원과 현황에 대한 연구들을 편집했던 Windmuller(1984)에 의하면, 사용자단체는 외부 요인에 의해서가 아니라 사용자 자신의 집단적 이익을 추구하기 위하여 스스로 주도하여 설립한 것이다. 사용자들이 추구했던 주요한 집단적 이익으로는 (i) 상호협약에 의해 거래(trade)와 경쟁 문제를 규율하는 것 (ii) 무역 문제, 특히 수입재에 관한 법률적 보호를 추구하는 것 (iii) 노조와의 대응에서 연합전선을 구축하는 것 (iv) 노동관계와 인사관리에서 서비스를 제공하는 것 (v) 사회 및 노동 입법의 통과를 위해 경쟁하는 것 등이다(Windmuller 1984).

한편, France(2001)에 의하면, 사용자단체의 전신은 어느 정도는 중세 길드이며, 노조에 대한 반응으로 생긴 것은 아니다. 또한 (노조와는 달리) 사용자단체는 행동의 자유를 위하여 단결한다.

Jackson & Sisson(1975)과 Poole(1989)에 의하면, 사용자단체의 혹은 조직모델은 방어적 모델, 절차-정치적 모델, 시장/경제모델 등으로 유형화할 수 있다. 방어적 모델은 노조의 목적에 대한 적대성을 담고 있으며 고용관계에 대한 노동의 영향을 저지하는 것이고, 절차-정치모델은 고용주의 경영권 및 분쟁의 질서있는 처리를 댓가로 노조와 단체교섭을 승인하는 것이며, 세 번째는 노동에 대한 과도한 경쟁을 방지하고 노동가격을 둘러싼 사용자 상호간의 파괴적 경쟁을 회피하기 위한 것이다.

Plowman(1991)은 노조나 국가 같은 외생요인의 중요성을 인정하면서도, 내생요인 또한 사용자단체의 성격변화의 중요 결정요인으로 간주하고 있다. 즉, 일단 단체가 형성되면 내생적인 조직적 맥락을 정의하는 것을 돕는 정체성을 띠게 된다. 따라서 고용주단체의 연구에 적합한 틀은 외생적 요인과 내생적 요인 모두에 주의를 기울여야 한다. 이러한 내생요인으로는 지도자의 수완, 역동성, 퍼스낼리티, 멤버쉽 구성, 내부 권위구조, 조직범위, 내부 안정성, 재정 및 기타 자원, 조직간 관계 등이 있다.

Gospel(1992)은 영국의 다사용자교섭의 출현과 단일사용자교섭으로의 전환 과정을 서술하면서, 영국 기업들의 노동관리 결정에 있어서 핵심적인 독립변수는 노동시장 및 제품시장이지만, 기업의 전략과 구조가 중요한 개입변수이며, 기업들의 전략은 거래비용의 내부화 혹은 외부화 전략으로 유형화할 수 있다고 주장하고 있다. 그에 의하면, 다사용자교섭과 사용자단체의 출현은 기업 내부적으로 노동관리를 효과적으로 할 수 없었던 조건에서 이루어진 사용자의 전략적 선택이며, 1960년대에 현장노동자들의 저항이 심해지고, 대기업을 중심으로 노동관리를 내부화하고자 하는

흐름이 전개되자, 사용자들은 다사용자교섭과 사용자단체의 전략적 유효성에 의문을 표시하고 사용자단체에서 탈퇴하거나, 일부 사용자단체의 경우 다사용자교섭을 포기하였으며 일부 사용자단체는 아예 해체되었다.

한편, 사업장의 규모가 클수록 사용자 단체의 형성과 발전을 지체시키는 경향이 있다. 즉, 기업규모가 커질수록 상세한 규칙과 절차의 필요성이 늘어나며, 이는 고용관계의 합리성을 높인다. 또한 소유와 경영의 분리에 따라 등장한 전문경영자들은 노동자 대변조직에 덜 적대적이었으며, 또 발전된 '인간관계'와 '인적자원관리' 기법을 사용함으로써 불만처리와 분쟁을 내부화하는 데 기여하였다(Poole, 1989). 또한 규모가 커질수록 규모의 경제 효과에 의해 단위 노동비용을 낮출 수 있으며, 노동자들의 산업행동에 대한 양보를 더 수월하게 할 수 있다. 반대로, 규모가 적을수록 노조나 정부와의 관계에서 효과적인 대응이 어렵기 때문에 사용자단체 참가 유인은 커지게 된다. 따라서 역사적으로 사용자단체의 조직화는 힘없고 중소 규모의 사용자가 시작하였다(Waarden, 1995).

여섯째, 사용자들의 이념 또한 사용자단체의 형성에 영향을 준 사용자 내부의 요인이다. Windmuller(1967)는 보수주의와 전통문화에 대한 애착이 확고한 고용주협회를 발생시켰다고 주장하였다. 예를 들어 네델란드 사용자 단체는 네델란드산업비신앙고백적연맹, 중앙고용주사회총연맹, 신앙고백적카톨릭고용주연맹, 프로테스탄트고용주연맹 등 종교에 따라 분리되었다. 이태리의 일부 사용자단체들은 정치적 성향 등에 따라서 분할되어 있는데, 예를 들어 소매업과 기타 상업 부문에는 이념에 따라 Confcommercio(기독교민주당계열)와 Conferscenti(좌파정당계열) 등이 나누어져 있고, 농업 부문의 중소기업 부문 사용자단체 역시 Coldiretti(중소기업-기독교민주당계열), Confcoltivatori(중소기업-좌파 정당계열) 등으로 나누어져 있다(Negrelli & Sheldon, 2004). 미국의 사용자단체

부재는 상당 부분 미국 사용자의 반노조 성향에 의해 설명된다. 즉, 영국과 미국은 모두 다원주의적 노사관계를 가지면서도 미국의 경우 노사관계에 특화된 사용자단체가 존재하지 않는데, 이는 사용자단체들이 일반적으로 노조와 다사용자교섭에 대한 인정을 전제로 하는 데 반해 미국 사용자들은 반노조 성향 때문에 사용자단체를 형성하지 않았다는 것이다.

그러나 사용자의 구조와 전략이 사용자단체의 형성과 발전, 구조와 행동을 규정짓는 필수적 요인이라고 해도 이를 규정하는 다른 요인들을 무시할 수 없다. 이러한 요인들로는 시장, 노조, 국가, 노사관계 제도 등을 들 수 있다.

(2) 시장

시장 환경 자체가 사용자단체의 결성을 촉진하는 중요한 압력을 제공한다. Schmitter & Streeck(1999)에 의하면, 사용자단체 결성의 필요성은 자본간 경쟁, 혹은 자유경쟁이라는 자본주의 생산양식의 기본적인 특징 자체로부터 제기된다. 즉, 자본 간의 끝없는 경쟁은 자본주의와 시장 시스템 자체를 안정성과 활력을 위협할 수 있기 때문에 협회, 개별 기업, 산업 이해 등이 시스템의 안정을 위해 서로 조율될 필요가 있다. 자기과격적인 가격경쟁의 방지를 비롯한 거래(trade) 및 경쟁의 규율, 해외의 경쟁자들로부터 국내시장을 보호하기 위한 노력, 원자재와 기타 공급자들에 대한 공동전선의 형성 등의 필요성 하에서 자본 단체가 형성될 수 있다. 이는 상품시장뿐 아니라 노동시장에 대해서도 적용될 수 있다.

시장 계열의 결정요인 중 중요하게 논의되어 온 변수들로는 시장특성, 산업화 특성, 경제위기 등을 들 수 있다. 영국 CBI와 스웨덴 SAF의 조직특성에 대한 비교에서 영국의 Jackson & Sisson(1976)은 사용자단체

의 집중성과 포괄성에 대한 설명요인으로 시장규모 및 수출의 역할, 산업화의 타이밍과 속도, 사업장 규모의 역할을 중요하게 지적하였다. 즉, (i) 소규모 국내시장과 수출의존성을 지니는 나라일수록 주요 산업부문은 임금비용 상승 압력에 더 민감하며, 이 경우 사용자들의 내부 결속을 통해 비용상승 압력에 대응할 유인이 더 커지게 된다. (ii) 한편, 산업화 시점 및 속도 역시 중요한 영향을 미친다. 영국과 대조되게 스웨덴은 늦은 그리고 급속한 산업화를 경험하였는데, 그 시점과 속도는 노동계급의 빠른 성장과 그와 결부된 정치적 민주화의 촉진을 낳았으며, 이를 통해 빠르게 성장하는 노동세력에 대처하기 위한 자본 세력의 결집력을 필요케 하였다. 한편, 경제적 위기 또한 사용자단체의 형성을 촉진하는 요인이다. van Waarden(1991)에 의하면 네델란드에서 1880년에서 1960년까지 1,841개의 사용자단체가 설립되었는데, 이중 사용자단체의 설립이 늘어난 시기는 1906-7년, 1915-19년, 1932-35년, 1938년, 1945-52년 등으로, 모두가 경제위기를 겪고 있던 시기들이다.

(3) 노동운동

노동운동은 노사관계에 특화된 사용자단체를 형성시킨 가장 직접적인 요인이라고 할 수 있다. 즉, 각국의 근대적 사용자 단체는 강력한 노조운동에 대한 대항력(countervailing power)으로 출범하였다. 역사적 경험들에 의하면, 노조운동이 국지적(local), 직업별 운동에서 전국적, 산업별 운동으로 성장함에 따라 사용자 단체 역시 국지적 조직에서 전국적 조직으로 진화해 갔음을 확인할 수 있다. 또한 노조운동이 수평적으로 포괄적이고, 수직적으로 집중적이며, 사용자에 대해 대립적일수록 사용자 단체 역시 포괄성과 집중성, 그리고 대노조 전투성이 높아짐을 여러 나라

사례에서 확인할 수 있다(McCaffee, 1962; Poole, 1989, Schmitter & Streeck, 1999).

(4) 국가

일반적으로 국가는 노사가 모두 이해관계를 지닌 노동시장 및 노사관계 입법과 경제 관리에서 주요 행위자이기 때문에, 국가의 노동정책은 사용자들의 대응행동을 촉진함으로써 사용자단체의 역할 필요성을 촉진할 수 있다. 그런데, 국가는 노사관계 체계의 두 유형인 다원주의(pluralism)와 조합주의(corporatism)에서 차별화된 역할을 수행하며, 전자보다는 후자에서 노사 단체의 포괄성과 집중성을 더욱 촉진하게 된다. 즉, 조합주의적 관계 하에서 국가는 노사 단체와의 정치적 교환 및 이들의 경제사회정책 참가를 허용하는 대신, 이들에게 이해관계의 통일적이고 집중적인 대변을 요구하게 되며, 이는 노사단체가 정치적 교환과 정책 참가를 위해 하부의 이해관계를 통제하도록 한다(Schmitter, 1974; Streeck, 1984). 사용자단체의 역할과 기능 역시 다원주의와 조합주의에서 차이를 가진다. 근대국가는 모든 사회적 경제적 삶의 영역에 개입하는 경향을 가지는데, 이러한 국가에 의한 사용자단체의 인정과 지지는 조직의 정치적 영향력과 멤버십 전망을 증진시킨다. 또 노사가 '통일되고 집중적인 이해 연합체적 구조를 유지하는 것을 도움으로써, 국가는 이 결정에 수반되는 요구의 복잡성을 줄일 수 있고, 또 연합체적 자원을 동원할 능력을 획득한다. 국가는 규제기능의 일부를 사용자단체에 넘길 수 있고 이를 통해 정치적 목표의 수행의 위험과 부담을 지지 않고 정책을 실현시킬 수 있다. 이 과정은 사용자단체를 사실상의 반(semi) 국가기관으로 전환시키며, 사용자단체의 역할은 과거보다 훨씬 복잡하게

커지게 된다(Schumitter, 1974).

(5) 노사관계 제도

노사관계체계는 사용자단체의 발전, 구조, 활동에 중요한 영향을 주는 결정요인으로 간주되어 왔으며(Gladstone, 1984), 특히 단체교섭구조는 노사관계체계에서 핵심적인 제도로서 사용자단체의 발전과 구조, 기능에 관한 중요한 결정요인이라는 것이다(Sisson, 1987). 예를 들어 다사용자교섭은 단일사용자교섭에 비해 사용자단체의 역할을 크게 증진시킨다. 단일사용자교섭의 경우 그 반대 영향이 제시된다. 예를 들어 스칸디나비아, 독일 등지에서의 중앙교섭체계는 사용자단체를 통한 통일적인 사용자의 대응을 촉진한 반면, 미국, 캐나다, 영국, 일본, 한국 등지에서의 분권적 교섭형태는 사용자단체의 영향력과 내부 응집성을 약화시키는 요인이었다(Poole, 1989).

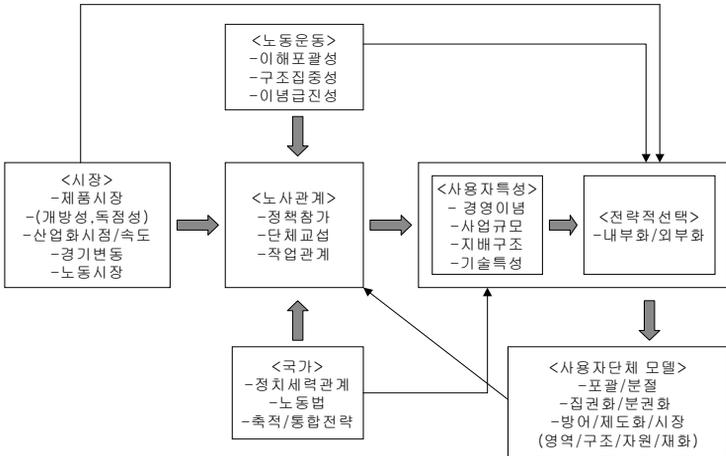
최근 Traxler(2003)는 노사관계 제도, 특히 단체교섭구조의 역할을 새로이 부각시켰다. 그가 19개 OECD 국가들의 사용자단체 조직을 결정요인을 분석한 바에 따르면, 사용자단체 조직을 결정하는 가장 중요한 요인은 단체협약적용확장 조항의 유무였는데, 이는 다사용자교섭과 긴밀히 연결되어 있는 제도이다(Traxler, 2003).

(6) 사용자단체의 설명 모델

앞서의 논의에 바탕하여 사용자단체의 설명모델을 구성해 볼 수 있다. 첫째, 사용자단체의 형성과 발전, 구조와 기능의 일차적인 결정요인은 사용자의 이념, 구조, 전략이다. 둘째, 사용자의 구조와 전략의 결정에 가

장 중요한 영향 요인은 시장 요인이다. 시장요인은 사용자의 구조와 전략에 직접 영향을 미치는 방식과, 노사관계를 통하여 영향을 미치는 방식을 통하여 사용자단체의 형성과 발전에 영향을 미친다. 셋째, 노동운동 역시 사용자의 구조와 전략에 직접 영향을 미치는 방식과, 노사관계를 통하여 영향을 미치는 방식을 통하여 사용자단체의 형성과 발전에 영향을 미친다. 넷째, 국가 역시 사용자의 구조와 전략에 직접 영향을 미치는 방식과, 노사관계를 통하여 영향을 미치는 방식을 통하여 사용자단체의 형성과 발전에 영향을 미친다. 다섯째, 시장, 노동운동, 국가, 노사관계 등의 외적 제약과 사용자의 이념, 구조, 계산속에서 사용자가 노사관계를 다루는 방식에 대한 전략적 선택이 발생한다. 이 선택은 노사관계 관리의 내부화/외부화에 대한 것이다. 여섯째, 사용자의 선택의 결과(outcome)로 사용자단체의 모델이 결정된다. 사용자단체의 모델은 조직구조에 있어서는 포괄/분절 모델과 집권화/분권화 모델로 구분되고, 행위전략에 있어서는 방어/제도화/시장 모델 등으로 구분할 수 있다.

<그림 2-1> 사용자단체 설명 모델



3) 조직으로서의 사용자단체

노사관계론에서 사용자단체에 대한 연구가 주로 사용자단체의 형성, 구조, 활동을 결정짓는 외부적 요인들에 대해 규명하는데 초점을 맞추었다면, 사용자단체를 하나의 조직으로 보고, 그 형성과 발전, 조직적 변화를 규정하는 내적 요인들을 탐구한 연구들도 있다. 이 연구들은 초창기에 회원들의 사용자단체 가입을 결정짓는 요인에 대한 탐구에서 시작하여 이후에는 사용자단체를 유지케하는 조직적 논리에 대한 탐구로 초점이 이동하였다. 이런 연구들로는 맨큐어 올슨(Mancur Olson, 1965)의 경제학적 접근을 시작으로 오페와 비첸탈(Offe & Wiesenthal, 1980)의 계급이론적 접근, 슈미터와 슈트렉(Schmitter & Streeck, 1991; 1999), 트렉슬러(Traxler, 1993, 1995, 2001)의 조직론적 접근 등이 있다.

맨큐어 올슨(Mancur Olson, 1965)은 “집합행동의 논리(Logic of Collective Action)”를 통해 이익집단의 행동을 설명하고자 했다. 그에 의하면, 집단 혹은 조직은 구성원들의 공통이익(common interest)을 추구하기 위해 조직되며, 조직이 그 목적에 부합되게 구성원들에게 제공하는 공통이익은 ‘공공재’의 성격을 띤다. 공공재는 “만일 N명의 집단 X의 어떤 개인 x_1 이 그것을 소비하더라도 그 x_1 때문에 집단 내의 다른 구성원들이 그것을 이용할 수 없게 되지는 않는 재화”이다. 조직이 제공하는 이익이 이렇게 공공재의 성격을 띤다면, 개별 성원에 있어서 ‘합리적 선택’은 ‘무임승차(free-riding)’하는 것이다. 하지만 이는 구성원들의 참여에 의해 공통의 목표를 달성해야 하는 조직에게 심각한 딜레마를 안겨주며, 따라서 조직은 잠재 구성원들의 참여 동기를 높이기 위해 공공재가 아닌 사적 재화를 별도로 제공할 수 있어야 한다. 이러한 ‘무임승차’ 경향

은 집단의 규모가 커질수록 심해지는 경향이 있는데, 개별 구성원들이 개인의 기여분이 조직목적의 달성에 기여하는 정도가 작을 것으로 간주하기 때문이다. 반면, 조직의 입장에서 보아도 집단이 클수록 집합적 행동에 대해 개인이 제공받는 보상의 양은 적어지는 반면, 집합적 행동을 조직하기 위한 조직화비용은 커지므로 집합체 공급의 장애물이 커진다. 결국 이러한 논리의 귀결은 작은 조직일수록 조직의 효과성이 높다는 것이다. 그는 자신의 논리에 대한 유력한 경험적 증거로 미국의 업종별 사업자단체를 들고 있다. 미국에 존재하는 여러 종류의 압력단체 중 사업자단체들이 가장 성원들의 이익을 충실하게 대변하고 있는데, 이 조직들은 집단의 규모가 적은 협소하게 분할된 사업(혹은 산업) 단위로 조직되어 있기 때문이다. 반면, 미국상공회의소(CCUS)나 전국제조업자협회(NAM)같은 포괄적인 사업자 단체들은 유사하게 포괄적으로 조직된 노동조합들처럼 이런 협소한 범위에서 활동하는 조직들보다 상대적으로 영향력이 크지 못하다는 것이 그의 분석이다.

Offe & Wiesenthal(1980)은 “집단행동의 두 가지 논리(Two Logics of Collective Action)”에서 맑스주의적 계급이론과 올슨(Olson)의 합리적 선택 모델을 결합하여 자본과 노동의 연합체(associations)의 조직화 가능성이 자본주의에서 구조화된 비대칭적 권력관계로 인해 체계적인 편차를 보인다고 주장하였다. 이들에 의하면, 자본주의 사회에서는 사회의 모든 물질적 이해관계의 실현이 자본의 핵심 이해관계인 이윤의 축적을 조건으로 하고 있으며, 이 점이 구조적으로 자본과 노동간에 비대칭적인 권력관계를 낳게 된다. 다음으로 이러한 비대칭적 권력관계는 자본과 노동의 이해관계 구성형태에서 3가지 유형을 갖게 한다. 즉, (i) 자본가들의 이해관계는 단체(association) 수준 아래(기업 수준)와 단체 수준의 위(제도와 국가 등)에서 부분적으로 해결될 수 있기 때문에, 자본가단체

를 통한 결속을 통해서 좁은 범위의 이해관계에 대한 것에만 집중할 수 있다. (ii) 자본가들의 이해는 비용과 수익(returns)이라는 분명한 기준을 가지지만, 노동자들의 이해는 “산 노동”들의 아주 다양한 욕구들을 포함하고 있다. (iii) 이 때문에 자본가의 이해는 노동자의 그것보다 훨씬 용이하게 집합적 목표로 통일되고 전환될 수 있다. 마지막으로 권력 비대칭성과 단체를 통해 실현되는 이해관계 이질성 정도의 차이는 자본과 노동의 조직화 가능성을 다르게 한다는 것이다. 즉, 노동자들의 이해관계는 이질적이고 모호하게 정의되기 때문에, 이익 정의를 위한 기준이 명확하고 이해의 이질성이 적은 자본가들보다 조직화가능성이 명확히 작다. 노조의 조직율이 자본단체보다 낮고, 조직적 통일성을 유지하기 어려우며, 멤버십 극대화 능력이 낮은 것도 이 때문이다. 결국 노동자들이 이러한 조직적 취약성을 극복하기 위해서는 단일한 이념을 통해 집합적 정체성을 구성하는 것이 필수적이다. Offe & Wiesenthal의 논리는 올슨(Olson)과 달리 노동과 자본이 계급특수적인 집합행동 논리를 가진다는 점을 지적하고, 자본의 단체적 행동(associative action)이 더 활성화될 것으로 본 점이 이채롭다.

Schmitter & Streeck(1981) 및 Streeck(1987)은 9개 유럽국가들의 7개 부문 사용자 및 사업자단체들에 대한 비교연구를 통하여 사용자들의 이해관계가 극도로 이질적이며 그 연대는 임시적이고 불안정하다고 주장하고, 따라서, 연대의 표현인 사용자단체는 그 성공을 위해 효과적인 조직을 갖추는 것이 필수적이라고 주장했다. 그는 또한 이해이질성이 높은 개별 사용자들을 대변하기 위해서 사용자단체들은 노조와 정부의 지원이 필요하며, 동일한 반응을 유도할 경제적, 제도적 환경이 필요하다고 보았다. 이러한 주장은 기존의 논의가 사용자단체를 개별 사용자들의 미리 결정된(pre-determined) 선호에 대한 단순한 총합으로 본 것과는 달

리 사용자단체를 ‘집단이해의 생산자’로 보고 그 역동적 능력을 강조한 것으로 볼 수 있다. Tolliday & Zeitlin(1991)도 마찬가지로 사용자단체 내부의 이해이질성을 강조하고 있다. 즉, 사용자단체 내에는 기업규모, 시장지위, 지역적 위치 등에 따른 기업간 차이로 인한 사용자들의 이해이질성이 자리잡고 있으며, 따라서 사용자단체의 유지는 본질적으로 어려운 과제이다. 한편, 개별 사용자에게 있어서도 사용자단체를 통한 집합행동은 늘 이차적인 필요성만을 가지는 것이 아니라, 경우에 따라 중심적인 ‘삶의 이해’가 될 수도 있다. 따라서 노조의 경우처럼 사용자단체도 갈등적인 이해관계들을 재정의하고 연대를 구축하기 위한 조직 내부 과정이 중심적인 문제이며, 따라서 이념, 조직구조, 리더쉽 등과 같은 조직 내적 요인들이 중요한 의미를 가진다는 것이 이들의 논리이다.

Olson(1965), Offe & Wiesenthal(1980), Schmitter & Streeck(1981), Tolliday & Zeitlin(1991) 등의 논의를 종합해 보면, Olson(1965)이 조직규모와 이해이질성을 중심으로 집단적 행동의 효과성 정도를 검토한 데 반해, Offe & Wiesenthal(1980)은 Olson과 달리 자본과 노동 간에는 효과적인 집단적 행동의 정도를 어느 정도 사전에 결정지어 주는 계급간 권력관계 차이가 있다는 점을 부각시켰다고 할 수 있다. 그러나 Schmitter & Streeck(1981), Tolliday & Zeitlin(1991) 등은 노사의 조직화에서 계급적 세력관계가 미치는 효과를 부인하지는 않았면서도 그보다는 단체들의 조직특성과 전략 같은 내부적 요인들이 미치는 효과에 눈을 돌린 것으로 이해된다.

이러한 조직론적 시각에 선 논의들은 이후 사용자단체에 대한 연구들을 주도하게 되었다. 먼저 Traxler(1993)은 노사관계에서 노사 단체의 조직가능성(organizability)이 교섭대리인의 형태(개인 대 단체), 집합적 교섭단체에 포괄되는 이해관계의 범위(range), 단체교섭의 수준(단일 대

다사용자), 코포라티즘적 합의에 참가할 능력 등에 큰 영향을 미친다고 보았다. 그런데, 이러한 조직가능성은 일반화능력(generalizability), 연합능력(associability), 통치능력(governability) 등의 3차원을 갖는다. 일반화능력(generalizability)이란 영역 포괄성 정도를 의미하며, 계급단체의 영역이 더 특수할 수록 그 이해관계는 일반화가능성이 더 적어져 멤버십 극대화의 잠재능력이 떨어진다. 연합능력(associability)은 단체가 그 구분된 영역 내에서 멤버를 확보할 수 있는 능력이다. 조직율이 이에 관한 전통적인 지표이다. 통치능력(governability)은 이해관계를 통일하고 멤버들을 단체의 목표에 순응하게 하는 문제를 의미한다. Traxler의 논의는 이 통치능력에서 사용자단체의 특수성을 강조하고 있다. 그에 의하면 사용자단체와 회원기업들 사이에는 힘의 불균형이 존재하는데, 경쟁 상태에 놓여있는 사용자들에게는 연합보다는 개별적 선택이 중요하며, 연합이 필수적이라고 하더라도 개별적 선택을 포기하지 않는 경향이 있다. 따라서 사용자단체가 개별 사용자들은 집단적 목표에 동의하고 순응케 하는 것은 늘 어려운 과제이다.

한편 최근 Schumitter & Streeck(1999)과 Traxler(2001)은 사용자단체의 조직행동의 논리를 한층 발전시키고 있다. Schumitter & Streeck(1999)에 의하면, 사용자단체의 활동영역은 회원들에 대한 서비스, 회원들의 참여 유도, 회원들의 대변, 회원들에 대한 통제 등으로 구성된다. 그런데, 사용자단체들마다 이러한 활동의 패턴은 다양하게 나타나는데, 이를 결정짓는 것이 멤버십논리와 영향력논리이다. 멤버십논리란 사용자단체가 대변하고자 하는 개별사용자들의 집단적 특성에 의해 활동의 패턴과 조직특성이 결정되는 경향을 의미하는 반면, 영향력논리란 사용자단체가 자원을 획득하기 위해 경합, 상호작용하는 외부적 대상인 국가 및 노조와의 상호작용 속에서 활동 패턴이나 조직특성이 결정되

는 경향을 의미한다. 멤버십 논리에 영향을 미치는 회원 사용자집단의 관련 특성으로는 잠재적인 회원 집단의 규모, 자원배분의 평등성 정도, 조직 내외에서의 집단들간의 경쟁 정도, 집단 내의 상호의존성, 상호 이질성, 수익성과 성장성 등이 존재한다. 반면, 영향력논리를 결정짓는 국가와 노조의 특성으로는 게임의 규칙(노사관계 제도 및 관행), 정부에서 사민주의의 지배 정도, 노조운동의 집중성과 통일성, 코포라티즘적 임금결정, 교섭구조 등이 존재한다. 각 단체는 이러한 멤버십논리와 영향력논리의 상호작용 속에서 자신의 구조와 기능이 결정되는 경향을 지닌다. 전형적으로 멤버십논리가 관철되는 조직과 전형적으로 영향력 논리가 관철되는 조직은 아래의 <표 2-1>과 같은 조직특성을 산출하는 경향이 있다. 이들의 논리는 결국 노사관계의 다원주의/코포라티즘 모형 속에서 사용자단체들의 조직특성이 결정되는 것으로 귀결된다.

Traxler(2001)에 의하면, 노조와 사용자단체는 효과적인 역할 수행을 위하여 기능과 멤버십에 있어서의 대변 영역(representative domain), 역량과 과업의 집중성, 자원동원력이라는 세 가지 조직적 문제를 갖는다. 각각의 문제들은 독립적일 뿐 아니라 멤버십 논리와 영향력 논리의 딜레마로부터 연유하는 갈등적인 요구를 산출한다. 예를 들어 대변영역이 특수하고 조직구조가 분권적인 경우 회원들을 확보하고 동의를 얻기는 용이하지만, 이런 구조 하에서는 조직의 대표성이 떨어지고, 이해관계의 통일과 회원을 대신해 교섭할 능력이 떨어지기 때문에 대외적 영향력은 약화되는 경향이 있다. 그 반대의 경우에는 대표성의 높고, 이해관계의 통일이 이루어져 대외적 영향력은 높아질 수 있지만, 회원의 동의와 순응을 얻는 데 실패할 가능성이 있다. 그는 이런 논의 틀 속에서 OECD 국가 20개국의 중앙사용자단체들의 1970~96년까지의 자료를 기반으로 대변영역과 조직적 집중성, 자원동원력 등의 변화양상과 그 결정요인들에 대

해 실증분석을 시도하였는데, 그 결과에 의하면, 사용자단체들의 조직적 집중성을 결정하는 요인은 나라의 규모(-), 노조조직의 집중성, 대변영역의 분절성 정도 등이고, 조직율의 결정요인은 단체협약의 효력확장제도(extension provisions), 제조업 규모(-), 조직 집중성(-), 영역분절성 등이다.

〈표 2-1〉 멤버십 및 영향력 논리와 조직특성의 상관성

조직 특성	멤버십 논리	영향력 논리
영역	협소 소규모 자기결정	광범위 대규모 타인결정, 조율
구조	내부적으로 단순 다기적 단위 단위 숫자의 비제한성 불완전체계와 중복적 단위 분절적, 비조율적 유동적	내부적으로 복잡적 단일한 단위 제한적인 단위의 숫자 유기적인 조직간 분업(기능적 차별성) 통합적, 위계적으로 질서지위집 확립
자원	회원으로부터 공급라인의 변동성 정책 승인에 기반한 자발적 기여 국가로부터 독립적인 대표 경쟁	다양한 환경, 특히 국가로부터 공급라인의 제도화 공식화, 법률적 강제에 의한 지원의무 국가의 승인과 면허 독점
결과	회원들이 전략을 결정 단기적 시야 사적 기능 합의 연대 대변	회원은 전략적 환경 장기시야 공적 기능 권위주의적 결정 자기규율 매개, 거버넌스
체제	다원주의	코포라티즘

자료: Schmitter & Streeck(1999)

2. 사용자단체의 유형, 구조, 기능

1) 사용자단체의 유형

고용주들의 단체는 흔히 설립목적에 따라 사업자단체(trade or general business associations)와 사용자단체(employers associations)로 구분된다. 양자는 그 기능에 있어서 전자가 경제적 기능을 담당하고 후자는 사회적 기능을 담당하는 것으로 알려져 있다. 즉, 사업자단체가 보통 상업적, 경제적, 기술적 이해관계를 실현하기 위한 조직인 반면, 고용주단체는 사회적 이해나 노동시장 이해관계를 실현하기 위한 조직이다. 따라서 단체교섭, 산업행동, 사회정책 등의 노사관계 문제에 주로 관여하는 좁은 의미의 사용자단체는 후자를 의미한다(van Waarden, 1995).

두 유형의 단체 중 그 기원에 있어서 일반적으로 앞서서 조직은 사업자단체라고 할 수 있으며, 노사관계를 전문적으로 다루는 사용자단체는 사업자단체로부터 분화되어 나타난 것으로 볼 수 있다. 이러한 분화는 산업화의 진전과 함께 노동운동이 큰 세력으로 발전했던 서유럽 자본주의 국가들에서는 통상적으로 나타나는 현상이었다. 그 분화의 양상은 각 나라별로 사용자단체의 형성과 발전을 결정하는 다양한 요인들의 상호작용의 다양성만큼 복잡하다. 예를 들어, 서유럽의 경우와는 달리 미국이나 일본에서는 사업자단체는 일반적으로 부문, 지역, 규모별로 지속적으로 발전되었지만, 노사관계를 주로 담당하는 사용자단체는 아예 없거나 존재하기는 하지만 저발전 상태에 있는 경우가 존재한다.

중앙 단체만을 보면 몇 가지 패턴을 확인할 수 있다. 첫째, 초기의 분화가 지속적으로 유지되고 있는 경우가 있다. 독일의 독일산업총연맹(BDI)와 독일고용주총연맹(BDA), 일본의 경단련과 일경련 등이 그러한

경우이다. 둘째, 일부 조직들의 경우 초창기부터 경제적 기능과 사회적 기능을 꾸준히 함께 가지고 활동해 왔다. 이태리의 Confindustria, 프랑스의 CNPF 등이 그러하다. 셋째, 보다 최근에는 사업자단체와 고용주단체가 통합하여 경제적 기능과 사회적기능을 모두 수행하는 경우도 있다. 영국의 영국산업총연맹(CBI), 스웨덴의 스웨덴산업총연맹(SN)이며, 노르웨이, 아일랜드, 포르투갈 등에서도 1980년대 이후 같은 일이 일어났다. 사업자단체와 사용자단체가 통합하는 경우 통상 산하조직으로 부문, 지역, 규모별 사업자단체와 고용주단체가 함께 가맹하게 되며, 일부에서는 산업부문별 사업자단체와 사용자단체가 통합하기도 한다. 이러한 기능적 통합은 1980년대 이후 꾸준히 확산되어 왔다.

한편, 대부분의 나라들에서 사업자단체들은 사용자단체들보다 좁은 범위의 영역을 조직하고 있고, 따라서 조직 수가 더 많으며, 더 잘 조직되어 있고, 위계나 규율이 덜 엄격하다. 반면, 사용자단체들은 통상 더 넓은 범위의 영역을 조직하며, 조직 수가 더 적고, 조직이 덜 발달되어 있으며, 위계나 규율이 상대적으로 더 엄격하다. 이러한 특징은 사업자단체가 주로 제품시장에 대응하는 자발적인 조직인 반면, 사용자단체는 노조나 국가와 같이 상대가 있는 노동시장을 조직하는 조직이기 때문이다. 즉, 사용자단체의 경우 그 조직논리는 노조와 정부의 영향을 크게 받을 수밖에 없기 때문이다. 예를 들어 산업부문별로 강력하고 집중적인 노조 운동이 존재하는 경우, 사용자단체는 이에 대응하는 조직형태를 띠는 경향이 있을 뿐 아니라, 또한 노조와의 교섭관계 때문에 적어도 노조의 포괄범위에 포함되는 사업 영역들을 자신의 포괄범위 안에 두는 것이 필요하다. 또한, 국가가 코포라티즘적 노사관계 모형을 추구하는 경우 사용자단체는 노사정 간의 중앙교섭이나 정책협의의 당사자로서 참가하는 과정에서 숫자가 제약되고 집중성이 높아지는 경향이 있다.

양자는 단체 가입에 있어서도 구분되는데, 전자의 경우 기업들이 다양한 경제적 이해 충족을 위해 복수(multiple)의 단체에 가입하는 것이 일반적으로 허용되지만, 후자의 경우 그렇지 않은 경우가 더 많다. 다만, 대기업과 같은 다사업장 기업들이나, 단일 사업장 안에 복수의 노조들이 존재하는 경우, 여러 산업 부문의 사용자단체에 복수 가입하거나, 심지어 중앙단체가 상이한 산업부문 사용자단체에 가입할 수가 있다.

〈표 2-2〉 고용주단체의 유형화

	사업자단체 (trade/business associations)	사용자단체 (employers associations)
형성	형성 초기의 전형적 형태	사업자단체로부터 분화
기능	경제적 기능 (조세, 무역, 제품시장 경쟁조율)	사회적 기능 (단체교섭, 사회정책)
구조	부문, 지역, 규모별 보다 세분화 보다 분권적	부문, 지역, 규모별 보다 통합화 보다 집권적
조직율	더 높음	더 낮음
멤버쉽	일반적으로 복수 멤버쉽	배타적 멤버쉽 (부분적으로 복수 멤버쉽 가능)

2) 사용자단체의 구조

(1) 조직구조

① 조직구조 결정요인 : 사용자단체의 조직구조를 결정요인으로서는 기능, 경제활동 영역, 지리적 영역, 소유권, 규모 등이 있으며, 이밖에도 철학적 종교적 신념 또한 사용자단체의 구조에 영향을 미치고 있다 (Windmuller, 1984).

- 기능: 사용자단체는 기능에 따라 분류할 수 있는데, 순수한 사용자단체인 경우와 사업자단체 기능을 통합하고 있는 경우, 그리고 순수한 사업자단체 등이다. 중앙사용자단체의 경우 영국, 스웨덴, 프랑스, 이태리 등지에서는 중앙사용자단체가 사업자단체와 사용자단체 기능을 겸하고 있으며, 독일은 순수 사용자단체와 순수 사업자단체가 엄격히 구분되어 있는 대표적인 경우이다. 중앙사용자단체가 두 기능을 겸하고 있는 경우에 이에 가맹하고 있는 산별단체 수준에서는 순수사용자단체와 순수사업자단체가 모두 가입하고 있으며, 두 단체가 통합하여 복합적 목적을 추구하는 경우도 늘고 있는 추세이다.
- 산업부문: 사용자단체는 또한 경제활동, 즉, 산업부문별로 구별된다. 중앙교섭이 노사관계에서 중심적 역할을 했던 일부 국가들의 경우를 제외하면, 산업부문별 사용자단체들은 다사용자단체교섭의 당사자로서 노사관계에서 중심적인 역할을 수행해 왔다. 반면, 단체교섭 형태가 단일사용자교섭인 경우 산업부문별 사용자단체들은 기능이 더 취약하거나 아예 조직화되지 않은 경우도 있다.

일부 산업별 사용자단체, 특히 금속부문 사용자단체들은 중앙사용자단체 내에서 압도적인 영향력을 가지는 경향이 있다. 이는 이들 단체들이 내부에 매우 다양한 업종들을 포괄하고 있고, 또한 이 부문의 노동운동들이 전통적으로 가장 강력한 조직부문의이어서 이에 대응하여 멤버십이나 권위구조에 있어서 대응적인 조직을 형성해 왔기 때문이다. 예를 들어 영국과 스웨덴의 엔지니어링부문사용자단체인 EEF나 VF가 대표적인 경우로 이들은 사용자단체 중의 사용자단체라고 할 만 하다.

산업부문별 사용자단체들은 노조들보다 그 조직 구획에 있어서 보

다 협소한 경향이 있다. 따라서 중앙사용자단체에 포괄된 산업부문별 조직들은 노조보다는 사용자단체 쪽이 수적으로 많은 것이 통상적이다. 이는 양자의 이익정의 방식의 차이 때문인데, 사용자단체들이 보다 협소한 구획을 통해 이해관계를 더 잘 대변할 수 있는 반면, 노조의 경우 넓은 범위를 포괄할수록 이해대변능력이 커지기 때문이다.

- 지역: 초창기의 사용자단체들은 주로 지역별로 조직되어 왔으나, 전국조직이 형성된 이후에 그 중요성이 반감되었다. 대부분의 나라들에서 지역(region)은 산업부문에 이어 사용자단체 조직구조의 두 번째 구획원리이다. 그러나 나라별로 구획원리로서 지역의 중요성에는 영토규모, 연방제 실시 여부, 중앙교섭의 존재 여부, 노조운동의 활동패턴 등에 따라서 차이가 존재한다.
- 소유권: 소유권에 따른 조직구조의 구획은 노사관계에서 공공부문의 대두와 관련이 깊다. 나라에 따라 다르지만, 대부분의 나라들에서 공공부문에 별개의 사용자단체가 존재한다. 대부분의 경우 공무원부문의 사용자단체는 기존의 민간부문 사용자단체에 흡수되지 않고 별개로 존속한다. 그러나 국유부문을 비롯한 공기업 부문은 민간 사용자단체에 소속되는 경우가 많다.
- 기업규모: 기업규모는 사용자단체에 의해 공식적으로 인정되는 구획원리는 아니다. 그 반대로 각국의 사용자단체들은 기업규모를 불문한 가입을 환영하고 있는데, 다양한 규모의 기업들을 포괄하는 정도에 따라 조직의 대표능력이 다르게 인정받을 수 있기 때문이다. 대체로 사용자단체 가입에 적극적인 쪽은 중소기업 부문이며, 대기업의

경우 독립성을 선호하여 가입에 응하지 않거나, 가입하더라도 높은 자율성을 요구하는 경향이 강하다. 그러나 사용자단체의 재정적 능력이나 영향력 면에서 대기업의 역할이 크기 때문에 사용자단체들은 이들의 가입을 촉진하고자 노력하고 있다. 따라서 일반적으로 사용자단체의 정책은 대기업의 이해관계를 더 반영하는 경향이 강하다. 이러한 경향은 중소기업 사용자들의 반발과 조직내에서 기업규모간 반목을 부채질하는 중요한 요인으로 작용해 왔다. 예를 독일 금속산업사용자단체(Gesametall)에서 계속되고 있는 회원사들의 탈퇴는 대기업 위주로 이루어지는 단체교섭 정책에 대해 지불능력이 적은 중소기업들이 반발하는 양상으로 전개되어 왔다(Hassel, 1999). 중소기업과 대기업의 이해관계 갈등을 반영하여 중소기업 부문의 사용자단체가 별개로 존재하는 경우도 드물지 않다. 프랑스와 이태리가 그 전형적인 경우라고 할 수 있는데, 이런 경우 노조들은 보통 중소기업 부문에 특화된 사용자단체보다는 보다 폭넓게 조직된 사용자단체를 파트너로 선택하는데, 그 이유는 중소기업 사용자단체들이 노조의 요구에 더 저항적인 경향이 강하기 때문이다(Windmuller, 1984).

② 조직구조: 사용자단체의 조직구조는 대체로 노조 조직의 그것과 유사한 점이 많다. 이는 사용자단체가 노조를 파트너로 하는 조직이라는 점과 관련이 있다. 아래 <그림 2-3>의 사용자단체 조직구조는 Sisson (1987)의 유럽 5개국의 중앙사용자단체 및 5개 산업별사용자단체 조직도를 참고하여 추출한 것이다. <그림 2-3>은 하나의 전형일 뿐이며 각 조직별로는 다양성이 존재한다.

우선, 개별 사용자의 중앙사용자단체 가입경로를 살펴보면, 대부분의

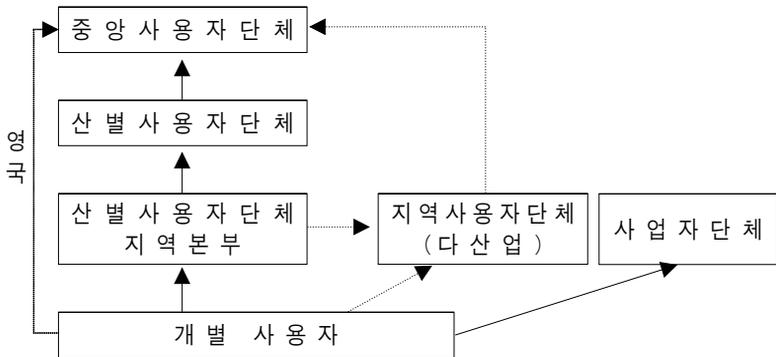
나라에서는 산별사용자단체를 통하여 가입이 이루어진다. 이 경우 별도로 중앙사용자단체 가입절차가 필요한 것이 아니라, 중앙사용자단체의 가입단위가 산별사용자단체이기 때문에 산별사용자단체 가입에 따라 중앙사용자단체의 자동적인 회원 자격을 얻는 것으로 간주된다. 반면, 영국 CBI의 경우에는 개별 사용자들의 직가입을 허용하고 있다. 직가입하는 기업들은 다국적기업 등 영향력이 큰 대기업들이다.

한편, 사업자단체에의 가입은 사용자단체와는 별개로 이루어진다. 그러나 산별사용자단체가 사업자단체를 겸하고 있는 경우에는 이러한 절차가 필요 없다. 예외도 있는데, 프랑스의 의류산업사용자단체인 UIH의 경우나 영국금속사용자단체인 EEF의 경우 지부조직 단위로 사업자단체가입이 이루어진다.

- 개별 사용자를 중심으로 조직구조를 보면, 우선, 개별사용자들에게 직접 서비스를 제공하는 것은 산별사용자단체의 지역지부(regional, area, or local organizations)를 통해서 이루어진다. 지역지부는 인구, 국토 면적, 연방제 실시 여부 등에 따라 광역지부(regional branch)와 로컬 등으로 구분될 수 있다. 국토가 넓고 연방제를 실시하고 있는 독일의 경우 광역지부와 로컬지부를 모두 두고 있으며, 국토가 적은 스웨덴의 경우에는 이러한 지역지부들을 두고 있지 않다. 산별사용자단체들은 지역지부들을 통해 회원들을 관리하고 있다. 지역지부와 산별사용자단체 본부와의 관계는 다양하다. 독일의 경우 지역지부는 본부와 분명한 위계 관계 속에서 활동하지만, 반면, 영국의 경우에는 대체로 지역지부의 자율성이 높은 편으로, 예를 들어 금속산업사용자단체인 EEF의 경우 지역사용자단체(local associations)의 연합체로 간주될 만큼 지역조직의 자율성이 높다

- 한편, 산별사용자단체의 지역지부와는 별도로 중앙사용자단체의 지역조직이 존재할 수 있다. 이 지역조직은 중앙사용자단체의 행정단위로 간주될 수도 있지만, 이태리의 경우처럼 산별사용자단체와 유사한 정도의 위상을 갖고 중앙사용자단체에 가맹하기도 한다. 반면, 영국이나 스웨덴의 경우에는 중앙사용자단체인 CBI와 SAF가 별도의 지역지부를 두고 있지 않다. 사용자들은 이 지역조직이 존재하는 경우 개별적으로 가입하거나 산별단체의 지부를 통해서 가입한다.
- 중앙사용자단체들의 구성단위는 대체로 산별사용자단체와 산별사업자단체들이다. 영국 CBI의 가입단위는 산별사용자단체, 산별사업자단체, 개별 기업 등으로 이루어지는 반면, 스웨덴의 SAF는 산별사용자단체로만 이루어지며, 독일의 BDA, 프랑스의 CNPF, 이태리의 CONFINDUSTRIA 등의 경우에는 산별사용자단체와 지역사용자단체가 가입단위가 된다.

〈그림 2-3〉 사용자단체의 조직구조와 가입경로



출처: Sisson(1987)을 참고해서 작성.

(2) 멤버십

① 멤버십 형태: 사용자단체의 멤버십 형태는 클로즈드(closed) 멤버십, 의무적(compulsory) 멤버십, 선별적(selective) 멤버십 등으로 구분할 수 있다. 클로즈드 멤버십은 신규 가입자를 거부하거나 선별적인 가입 제도를 통해 경쟁자를 배제하는 제도로 현재는 거의 존재하지 않고 있다. 의무적 멤버십은 코포라티즘 경향이 강한 노사관계를 지닌 국가들에서 발견할 수 있는데, 예를 들어 오스트리아의 WKÖ가 이런 경우에 속한다. 선별적 멤버십이 가장 보편적인 멤버십 제도라고 할 수 있는데, 이는 특정 부문의 기업들을 가입배제 대상으로 규정해 놓는 것을 의미한다. 독일의 BDA가 석탄철강부문 사용자단체의 가입을 제한한 경우가 그러하다.

중앙단체의 멤버십 형태에서 특기할 사항은 직가입 제도의 유무이다. 영국의 경우, CBI에의 가입은 가맹한 하부의 사용자단체뿐 아니라 개별 기업에게도 허용된다. 반면, 독일을 비롯한 대륙유럽의 경우 중앙사용자단체에의 가입은 산업별 혹은 지역별 사용자단체에게만 허용된다.

② 조직화: 한편, 사용자단체들은 조직화 운동을 벌이기보다는 유인책과 회원사들을 통한 조직화 방식을 채용하고 있다. 유인책으로는 회원들에게만 제공되는 기술적 서비스와 대변기능, 파업기금을 통한 노동쟁의 지원 등 사용자단체가 제공하는 활동들이 포함된다. 그러나 이러한 유인책들이 효과적이지 않을 경우가 있는데, 특히 노동관리를 내부화하는 경향이 있는 대기업의 경우 사용자단체의 노사관계 정책을 수용하지 않는 경향이 강하다. 조직화를 위한 가장 효과적인 활동 중의 하나는 노조와의 단체교섭 관계를 통해서이다. 예를 들어 진입장벽이 낮은 산업에서의 안정적인 교섭관계는 해당 부문 사용자단체의 조직화를 용이하게 한다. 단체교섭 관계와 관련하여 특기할 만한 제도는 단체협약 구속력 조항이다.

이 제도는 사업장 노조가 존재하지 않는 기업에도 단체협약을 적용케 함으로써 그 영향에 놓인 사용자들의 가입동기를 유발한다.

③ 조직율: 마지막으로, 각국의 사용자단체 조직율 현황을 보면, 아래 표와 같다. 유럽에 국한된 자료이기는 하지만, 표를 통해서 보면 사용자단체의 조직율은 상당히 높은 수준으로 영국을 제외하면 50%를 상회하고 있다. 또 노조 조직율에 비해 높은 수준을 유지하고 있으며, 90년대 이후의 추세에서도 노조에 비해 안정적임을 볼 수 있다.

〈표 2-3〉 유럽의 사용자단체 조직율

국가	중앙사용자단체	조직율 (%)	90년대 이후 회원가입율 변화	노조 조직율(%)*	90년대이후 가입율추이*
오스트리아	WKÖ	100	매우 안정적	36.6	지속 감소
벨기에	FEB/VBO	(72)	매우 안정적	52.9	지속 증가
덴마크	DA, SALA, FA	52	안정적	75.9	안정
핀란드	TT/PT	66/54	뚜렷한 경향 없음	78.7	증가
프랑스	(CNPf)	(75)		8.6	지속 감소
독일	BDA	(73)	감소	24.1	지속 감소
아일랜드	IBEC	60	자료없음	52.3	지속 감소
이태리	Confindustria	51	안정적	30.9	지속 감소
네델란드	VNO-NCW	90	안정적	22.0	안정
노르웨이	NHO, HSH, FA 등	58	증가	51.9	안정
스페인	CEOE	(74)	증가	17.4	안정
영국	CBI	42 미만	서서히 감소	32.2	지속 감소

자료: EIRO(2004). 조직율은 회원기업의 노동자 숫자 기준. () 안 자료는 Traxler(2000).

*: 노조 조직율 자료는 Ebbinghaus & Visser(2000)의 net density(dependent) 97년 자료, 가입율추이 자료는 동자료 90-97년 자료에 근거. 아일랜드는 gross density임.

(3) 내부 운영(internal government)

사용자단체의 내부 운영 양상은 조직마다 다양하지만, 대체로 조직의 규모와 복잡성에 의해 결정되는 듯이 보인다. 내부운영에 대해서는 의결 구조, 집행기구, 재정, 규율 등에 대해 살펴볼 수 있다.

① 의결구조 : 사용자단체의 의결구조는 대체로 총회(assembly), 평의회(general council), 집행이사회(executive board), 총재(president) 등으로 구성된다. 총회와 평의회는 상당 부분이 같음될 수 있다.

총회는 통상 연 1회 열리며, 최고의결기관이다. 그러나 실질적인 정책 결정이 이루어지는 자리이기 보다는 의례적으로 회원들과 소통하는 자리이거나, 외부에 사용자단체의 방침을 천명하는 선전의 자리라고 볼 수 있다. 즉, 총회는 명목과는 달리 실질적인 의사결정기관이라고는 볼 수 없다.

평의회는 노조의 대의원대회 역할을 수행하는 기관으로 총회의 역할을 상당 부분 위임받아 수행하고 있다. 평의회 구성원들은 산업 혹은 지역의 가맹조직 대표들로 구성되며 그 숫자는 일정치 않으나 대체로 수백명 단위로 이루어진다. 평의회는 단위 연 4 내지 6회 정도 개최된다. 집행부의 임원과 이사진을 선출하는 것은 평의회 고유의 임무이다.

집행이사회는 대체로 20 내지 30명으로 구성되며, 이사진은 주요 기업이나 지역, 지부, 분과 등의 대표들로 채워진다. 이들은 월 1회 내지 그 이상 빈번히 회합을 가지며, 사실상 주요 정책 결정들이 이사회에서 이루어진다. 예를 들어 총재의 추천, 교섭 입장, 파업/직장폐쇄 전략, 예산결정 등이 이사회 결의에 의해 결정된다. 그러나 이 기구 또한 그 권력의 상당 부분을 상설위원회에 위임하고 있다.

한편 대부분의 조직들에서 총재는 일종의 명예직으로 지도적 사용자가

그 직을 맡고 있다. 총재는 이사회 의장이 된다. 그러나 총재는 대외적으로 단체를 대표할 뿐 조직의 결정을 집행하는 실질적인 책임은 사무총장이 맡고 있다.

노조와 달리 사용자단체에서는 참여 민주주의가 중요한 기제가 아니다.

② 직원 : 사용자단체의 일상적 업무는 상근직의 유급 직원들에 의해 수행된다. 직원의 규모는 당연히 단체의 규모에 비례하는 경향이 있다. 직원들을 지휘하는 책임은 상근직의 사무총장에 의해 수행된다. 사무총장은 최고위의 상근직원이지만, 조직에 따라서는 이사회 의 성원이 되기도 한다. 단체의 대부분의 업무가 사무총장의 지휘 하에 수행되기 때문에 사무총장을 사실상 사용자단체의 운영 책임을 지고 있으며, 그 권력 또한 크다.

사용자단체 본부의 부서는 나라마다 다양하지만, 대체로 집행이사회 산하의 상설위원회(standing committees)에 상응한다고 볼 수 있다.

③ 재정: 사용자단체의 재정은 회비, 파업기금, 로비기금 등으로 구성된다. 이러한 각종의 재정기여금들은 고용한 노동자 수, 총산출량, 판매량, 부가가치 등을 기준으로 각출된다. 각 단체의 재정 규모에 대해서는 외부적으로 알려진 바가 거의 없다. 한편 재정 지출 중 가장 높은 비중은 직원의 급여, 사무비, 회합비, 교육훈련프로그램 운영비 등의 순이라고 볼 수 있다. 중앙사용자단체의 재정규모가 산하의 산별사용자단체보다 큰 경우도 있으나 그렇지 않은 경우도 드물지 않다.

④ 규율: 사용자단체의 규율능력은 노사관계에서 매우 중요한 사항이다. 사용자들은 노동자들에 비해 단체의 규율에 원심성을 가지기 쉬운데, 이는 개별사용자들이 제량권과 자율성에 대한 침해를 꺼려하고 또 다양한 선택안(option)을 가지고 있는 기업을 대표하기 때문이다. 사용자단

체는 다른 조직들처럼 회원들의 자발적 순응에 의존하여 정책을 수행하지만, 이에 대한 원심력 역시 다양한 형태로 존재한다. 예를 들어 노조의 압력으로 일부 회원 기업들이 사용자단체의 정책에서 이탈할 수 있고, 노동시장이나 제품시장에서 경쟁우위를 점하고 싶어 하는 일부 사용자의 이탈 행동이 발생할 수 있으며, 기업간에 노사관계 정책의 차이가 나타날 수 있다. 이러한 이탈을 통한 규율의 위반은 단체가 정한 범위를 벗어난 단체협약의 체결, 단체의 동의 없는 쟁의의 종결, 협약 조건에 대한 일탈적 해석 등 여러 가지 형태로 나타난다. 이러한 규율 위반은 산별사용자단체가 중앙사용자단체의 규율을 위반하거나, 개별 사용자가 산별사용자단체의 규율을 위반하는 방식으로 일어날 수도 있다.

이에 대한 규율능력은 특히 사용자단체가 국가가 노조와 직접 협상을 담당하는 경우 특히 중요한 문제가 된다. 하부의 순응을 기대할 수 없는 조직은 안정적인 교섭파트너로 인정될 수 없기 때문이다. 따라서 사용자단체들은 규율을 위반하는 회원들에 대한 처벌제도를 가질 수 있다. 이러한 처벌의 형태로는 벌금, 파업기금 지급 중지, 회원자격 정지, 추방 등 여러 형태가 있다. 스웨덴의 SAF처럼 높은 권위와 처벌능력을 지닌 단체는 파업기금의 지급 중지나 추방과 같은 수단을 활용하는 경우도 있다. 하지만, 이는 예외적인 경우이며, 대부분의 사용자단체들은 명시적인 처벌을 집행하기 꺼려하며, 그 대안으로 공개적인 비난을 더 선호한다.

Wallerstein et al.(1997)은 규약상 권위(Statutory Authority)를 (1) 정상조직의 산별조직에 대한 권위와 (1) 산별조직의 기업(사업장)조직에 대한 권위의 2 수준으로 구분한 다음, 각각을 (1) 간부임명권(the power of appointment), (2) 하위 조직에 의한 임금합의에 대한 승인 거부권(the power to deny approval of a wage agreement negotiated by a lower-level body), (3) 산업갈등에 대한 통제권 행사

(the exercise of controls over industrial conflict)¹⁾ 등의 3차원으로 나누어 8개국의 사례를 분석한 바 있다(표 2-4 참조). 분석에 따르면 노르딕 4개국 총연합단체의 권위 수준이 뚜렷하게 높았다. 이들의 권위는 심지어 노조측보다도 높다. 노르웨이에서는 모든 합의가 NHO의 승인을 필요로 하며, 가맹조직의 직장폐쇄도 NHO의 승인을 얻어야 한다. 스웨덴 SAF는 82년 이전에는 사전에 모든 합의를 모니터하고 직장폐쇄에 대해 완전한 권력을 지녔었지만 그 이후에는 이사회(의 절대다수(supermajorities)의 동의라는 제한이 생겼다. 하지만, 여전히 단체교섭 합의와 직장폐쇄 시작에 대한 거부권을 지닌다. 핀란드의 STK는 가맹조직의 협상을 모니터하고 중요한 “원칙적 문제”로 간주될 조항에 대해서는 승인을 거부할 권한을 지닌다. STK의 승인은 직장폐쇄 시작 전에도 필요하다. 덴마크의 DA는 가맹조직에 의해 체결된 합의에 대한 거부권을 가지고 있다. DA는 가맹조직이 임금인상을 포함한 일련의 이슈들에 대한 협상에 들어가기 전에 승인 여부를 결정해야 한다. DA의 승인은 직장폐쇄 시작 전에도 요구되며 DA는 자신이 지지하는 직장폐쇄에 참여하도록 강제할 수 있다. 사용자 총연합단체 모두는 자신의 파업기금을 지니고 있다. 하지만 SAF의 경우 1982년 이후 가맹조직의 파업기금에 비해 쇠퇴하고 있다. 중앙유럽의 4개국 사용자 총연합단체의 권위는 더 약하다.

1) 산업갈등에 대한 통제권은 (1) 가맹조직의 갈등 시작에 대한 비토권 (2) 파업기금에 대한 통제권으로 분해했다(Wallestein, 1997).

〈표 2-4〉 사용자단체의 권위

	오스트리아	벨기에	덴마크
총연합단체	BTK	FEB	DA
가맹조직 간부 임명권	없음	없음	없음
가맹조직의 임금협약에 대한 거부권	없음	없음	있음
가맹조직의 직장폐쇄에 대한 거부권	없음	없음	있음
자체 파업 기금 보유	없음	없음	있음
가맹조직이 파업기금을 보유하지 않음	그러함	그러함	-
산업수준 사용자단체	(전체)	(전체)	-
회원에 의한 로컬 임금협약에 대한 거부권	없음	없음	-
회원에 의한 직장폐쇄에 대한 거부권	있음	없음	-
로컬 교섭에 참여	없음	없음	
	핀란드	독일	네델란드
총연합단체	STK	DBA	VNO(50-67)
가맹조직 간부 임명권	없음	없음	없음
가맹조직의 임금협약에 대한 거부권	없음	없음	있음
가맹조직의 직장폐쇄에 대한 거부권	있음	없음	있음
자신의 파업 기금 보유	있음	없음	없음
가맹조직이 파업기금을 보유하지 않음	아님	아님	그러함
산별 사용자단체	(FIMET)	전체	전체
회원에 의한 로컬 임금협약에 대한 거부권	없음	없음	없음
회원에 의한 직장폐쇄에 대한 거부권	있음	있음	있음
로컬 교섭에 참여	없음	없음	없음
	네델란드	노르웨이	스웨덴
총연합단체	VNO(68-92)	NAF/NHO	SAF
가맹조직 간부 임명권	없음	없음	없음
가맹조직의 임금협약에 대한 거부권	없음	있음	있음
가맹조직의 직장폐쇄에 대한 거부권	없음	있음	있음
자신의 파업 기금 보유	없음	있음	있음
가맹조직이 파업기금을 보유하지 않음	그러함	그러함	아님
산별 사용자 단체	(전체)	(TBL)	(VF)
회원에 의한 로컬 임금협약에 대한 거부권	없음	없음	있음
회원에 의한 직장폐쇄에 대한 거부권	없음	있음	있음
로컬 교섭에 참여	없음	있음	없음

출처: Wallerstein, M., Golden, M., & Lange, P.(1997).

주: "전체"는 가장 일반적인 패턴을 지칭. 사용자단체를 적시한 경우는 금속사용자단체임.

3) 사용자 단체의 기능

(1) 입장의 방어와 촉진

사용자단체들은 초창기에는 노조와의 직접 대화가 아니라 정부 지도자들에게 접근하여 자신의 이익을 방어하려 했으나, 사회의 민주화 흐름을 따라서 민주적 의사결정 절차에 기반하여 자신의 이익을 방어해 왔다. 사용자단체는 노조와 같은 대중조직이 아니라서 법률에 기반한 특권적 지위를 갖지 않지만, 경제적 통제력을 가지고 있기 때문에 이를 통해 사회적 영향력을 행사할 수 있다.

사용자 대표들은 통상 의회에서 공식적으로는 대변되지 않으며, 공식적으로 연계된 정당도 없다. 대부분의 조직들은 당시 정부가 누가 되었던 영향력과 로비를 행해야할 필요성을 가지며, 실제 의회, 정당, 공무원에 대한 영향력은 상당하다. 하지만, 그 영향력을 분석하기는 어려운데, 영향력이 공식적 구조 보다는 비공식적 접촉과 기술 전문성에 기반하기 때문이다.

사용자단체들이 사회적 영향력을 행사하기 위해 사용하는 새로운 접근 방식은 여론에 영향을 미치는 것이다. 즉, 소비자와 사회 전반에 대해 언론을 통해 영향을 미치고자 하는 노력이 확대되어 왔다.

또한 점차 노사관계나 작업장 문제에 반응하기보다는 사회정책 전반에 대한 관여가 늘고 있다. 이는 사회 전체에 대한 서비스를 제공하고 압력을 행사하고자 하는 노조운동의 발전과정을 반영하는 것으로 볼 수 있다.

(2) 정책 협의

코포라티즘 노사관계 모형을 지니는 나라들에서는 정부부처가 정책 결정과정에서 이해집단과의 협의나 권고를 일상화하고 있다. 다원주의적 모형에서도 이해집단의 자문을 듣는 것은 드문 일이 아니다. 이러한 자문과 협의 역할은 해당 이해집단의 기술적 전문성과 대표성을 승인하게 됨을 의미하게 된다. 이러한 정책협의(policy concertation)은 사회협약(social pact)과 더불어 코포라티즘 노사관계 모형에서 노사 단체가 국가와 상호작용하는 전형적인 양식 중의 하나이다. 이러한 양식은 20세기 초 이후 사회경제적 문제에 대한 정부 개입이 증대하면서 진화해 왔다(France, 2001; Schmitter, 1974).

이러한 정책협의를 종종 정책 이행의 위임을 수반하는 경우도 있으며, 어떤 경우든 정부는 이러한 역할을 책임있게 수행할 수 있는 영역 대표성, 기술 전문성, 하부 통제력 등에서 능력을 갖춘 대표단체를 선호하게 되며, 이들 단체가 선정되면 일정한 독점적 권한을 주어 정책 협의와 정책 이행 위임 역할을 된다. 코포라티즘 시각의 사용자단체에 대한 논의는 이러한 과정을 거쳐 노사단체의 독점성과 집중성, 기능의 활성화가 이루어졌다는 점을 지적하고 있다(Plowman, 1991).

이러한 정책협의를의 영역은 다양하다. 가장 일반화된 영역은 노동시장 영역으로 예를 들어 독일이나 스웨덴의 사용자단체는 직업훈련제도나 노동시장 관리를 정부 및 노조와 함께 수행하고 있다. 이는 명백히 정부의 정책 수행 책임을 위임받을 경우라고 할 수 있다. 노동시장 정책에 대한 참여는 유럽대륙에서는 어느정도 일반화된 현상이다. 노동시장 관리와 관련된 사회정책 영역 역시 중요한 정책협의의 대상이다. 사회정책은 노동시장 관리에서 중요한 영역이기 때문에 사용자단체도 적극적으로 참여

하는 경향이 있다. 예를 들어 노동자 주택보조제도는 종종 사용자단체에 의해 제안되었으며, 프랑스의 가족수당제도는 제1차 대전 시기에 사용자단체에 의해 도입되었다. 스웨덴의 SAF는 1991년 중앙교섭과 정책협의로부터 철수하면서도 연금제도에 대한 교섭과 협의 역할을 포기하지 않았다. 정책협회가 보다 폭넓게 허용되는 경우, 사회경제정책에 대한 참여까지 허용되는데, 예를 들어 오스트리아에서는 사용자단체와 노조가 투자에 대한 정책 결정에 함께 참여하기도 한다(Kazenstein, 1985).

(3) 단체교섭

사용자단체의 대표적 기능으로는 단체교섭 당사자로서의 역할을 들 수 있다. 다사용자교섭이 보편화되어 있는 유럽의 경우 주로 산업부문별 사용자단체들이 그 역할을 수행하고 있다. 그러나, 사용자단체의 단체교섭 역할에는 다양성이 존재한다.

스칸디나비아형 노사관계에서는 전통적으로 가장 중요한 단체교섭 수준이 중앙 차원에 존재했으며, 이 때문에 산업별 사용자단체보다는 중앙 사용자단체나 사용자단체들간의 교섭카르텔이 교섭을 수행하는 역할을 맡았다. 중앙교섭은 그 합의 사항이 산업부문이나 지부 차원에서의 원만한 수용을 필요로 하기 때문에, 하부에서의 추가적 협상을 필요로 한다. 동시에, 중앙교섭은 중앙의 사용자단체가 하부 통제력을 강하게 가지고 있는 경우에 효과적일 수 있다. 이 때문에 중앙교섭이 이루어졌던 나라의 중앙사용자단체들은 강력한 규율을 두고 하부를 통제해 왔으며, 하부의 순응을 유인하기 위해 상호파업보험(mutual strike insurance) 같이 노조의 파업에 대해 적극 지원하는 장치들을 두어 왔다. 스칸디나비아 모형을 대표하는 스웨덴의 중앙교섭은 1991년에 해체되었는데, 이는 그 이

〈표 2-5〉 각국 중앙 사용자단체의 정책참여

국가	정책 참여기구
오스트리아	다양한 법적 노사정 3자협의 위원회들
벨기에	전국노동위원회(CNT/NAR) 및 산업 및 지역 단위 노사정기구
덴마크	덴마크사용자연합(DA): 노동부 산하 26개 법정기구 덴마크농업사용자연합(SALA): 각 부처 산하 27개 위원회 덴마크금융사용자연합(FA): 금융산업 관련 위원회
핀란드	경제위원회, 소득정책결정위원회 핀란드사용자연합(TT): 300여 정책 기구 핀란드서비스업사용자연합(PT): 250여 정책 기구
프랑스	전국상공업고용조합(UNEDIC): 실업보험기금 장인사용자연합(UPA): 사회보장기금 운영기구
독일	단체협약연장을 위한 균형위원회 3개 사회보장제도 경영이사회 노동법원 및 대중매체
아일랜드	아일랜드경영자연합(IBECA): 노사관계위원회(LRC), 공동노동위원회(JLC), 국가경제사회위원회(NESC), 조정및중재서비스(OMED), 사회보험재단(IKA), 노동력고용기구(OAED), 근로자복지재단(OEE), 근로자주거기구(OEK)를 비롯한 다양한 부처의 위원회
이태리	국가경제노동위원회(Cnel), 사회보장이사회, 기타 정부 부처 차원의 자문위원회
네덜란드	사회경제위원회(SER), 노동재단(STAR) 등 다양한 기구
노르웨이	임금결정을위한전문계량위원회(TBU), 임금정책에관한 교섭위원회, 전국임금위원회 등 여러 기구
포르투갈	경제사회위원회(CES), 사회적협의를 위한 상임위원회(CPCS)
스페인	경제사회위원회(CES), 국가고용기구(INEM), 연방평생교육위원회(CEFC) 등을 비롯한 40여개 국가 위원회와 기구
스웨덴	노동법원, 근로시간위원회 등의 다양한 공공정책 위원회
영국	사용자단체가 아닌 개별 사용자대표가 최저임금위원회(LPC), 학습숙련위원회(LSC), 산업안전보건청(HSE) 등에 참여

자료: EIRO(2004).

전인 1983년에 스웨덴의 가장 영향력 있는 산업부문 사용자단체인 엔지니어링사용자연맹(VF)이 중앙교섭에서 이탈하여 독자적인 단체교섭을 전개한 데서 비롯되었다.

독일을 대표로 하는 게르만형 노사관계 모형에서는 단체교섭이 산업 수준에서 이루어지며, 중앙 수준이나 기업 수준에서의 교섭은 존재하지 않는다. 사용자단체 및 노조의 중앙단체 간의 관계는 다양한 3자 기구에서의 공동 참여 및 비공식적 접촉에 국한된다. 따라서 이들 간에는 공식적인 협정이 체결되지 않는다. 따라서 중앙단체는 구성 기업의 정책을 조율하는 기능과 내부적인 자문과 연구에 기반한 공동의 대응을 보증하는 기능을 갖는다. 이런 조건 때문에, 이 모형에서 중앙사용자단체가 하부의 산업부문별 사용자단체를 규율하는 능력은 스칸디나비아 모형보다 훨씬 취약하다고 할 수 있다.

반면, 프랑스나 이태리와 같은 라틴모형에서는 단체교섭이 여러 수준에서 발생한다. 이 모형에서는 산업부문이나 지역별 교섭이 중요성을 띠지만, 중앙 수준에서의 다부문간 협상도 중요하다. 최근 들어 이 모형에서는 기업별 협약의 중요성도 증대해 왔다. 따라서 이 모형에서는 각 단체교섭 수준 간의 조율, 소통, 연계가 중요성을 띠는 반면, 개별사용자, 산업별/지역별 사용자단체, 중앙사용자단체 간의 권력 관계도 일정치 않기 때문에 사용자단체들이 협상에 어려움을 겪는 경우가 적지않다.

또 다른 모델은 사용자단체가 단체교섭을 직접 수행하는 역할을 하지 않고, 단체교섭이 기업수준에서만 벌어지는 경우이다. 이 경우 사용자단체는 일반적 권고나 지침, 자료 제공, 그리고 조율 등을 통해 단체교섭을 지원한다. 예를 들어 일본의 중앙사용자단체인 일경련(Nikkeiren)은 협상에 참여하지 않지만 교섭과정에 있어서 가이드라인의 구성을 주요 임무중 하나로 수행한다. 이 가이드라인은 주요 기업들이 대표되고 있는 정책형성기구에서 만들어지고 스텝으로 일하는 경제학자들에 의한 광범한 조사에 의해 준비된다. 북미에서도 단체교섭은 주로 기업수준에서 벌어지며 사용자단체가 단체교섭에 참여하는 경우는 드물다. 노사관계에 전

문화된 중앙사용자단체는 존재하지 않으며, 전국제조업자협회(NAM)나 미국상공회의소(CCUS) 등의 사업자단체들은 주로 정치 및 입법 사안에는 적극적이지만 단체교섭에는 일절 관여하지 않는다.

(4) 분쟁에 대한 대응

사용자단체의 노동시장에서의 또 다른 대변기능은 노조의 분쟁에 대한 대응이다. 이러한 대응은 상호지원(mutual aid), 파업기금을 통한 공동의 방어, 직장폐쇄를 통한 반격, 분쟁 조정 과정에서의 사용자 대변 등으로 구분할 수 있다. 이러한 세 가지 기능은 각국 사용자단체의 출범 초기부터 이들의 존재이유(raison d'etre)와 같았다.

초기 사용자단체들이 노조의 압력, 특히 몰매공세(whip-sawing) 같은 전술에 대한 공동대처라는 동기에서 출범했기 때문에 이에 대처하기 위한 자위수단의 개발은 사용자단체들의 가장 오래된 기능의 하나였다. 가장 통상적인 형태 중 하나는 파업시 상호지원 활동이다. 파업 노조원에 대한 고용의 금지, 파업시 고객 빼돌리기 금지, 채고 비축, 대금지급의 연기 등이 이런 활동에 속한다.

그러나 가장 제도화된 상호지원 수단 중의 하나는 파업기금이다. 파업기금 유무는 나라에 따라 다른데, 영국이나 이태리에서는 파업기금을 모으는 경우가 거의 없는 반면, 스웨덴과 독일에서는 중앙사용자단체의 정관 규정에 의해 파업기금을 모으고 있다. 파업기금의 형태는 보험방식과 상호부조(mutual aid) 등으로 나눌 수 있다. 보험방식의 경우 개별 사용자들이 정기적으로 기금에 기여금을 납입하고 파업이 발생할 경우 보상을 받는다. 후자의 경우 특정 기업에서 파업으로 인해 손상된 이윤의 일부 혹은 전부가 파업을 겪지 않아서 사업 수익이 늘어난 기업으로부터 이

전, 보상된다. 파업기금의 용도는 종종 파업이 아니라 동정 직장폐쇄(sympathetic lockouts)에도 제공되기도 한다. 그 대표적인 경우로 스웨덴의 SAF를 들 수 있는데, SAF는 1902년 창립 이래 동정 직장폐쇄를 위한 기금을 축적해 왔다(Sisson, 1987).²⁾

직장폐쇄(lock-out) 또한 강력한 방어수단이다. 사용자단체가 선제적인 직장폐쇄를 하는 경우는 드물지만, 이를 파업에 대항하는 유력한 무기로 활용하는 경우는 흔하다. 예를 들어 스웨덴의 SAF나 독일 사용자단체의 경우가 그러하다. 독일의 경우 사용자단체의 방어적 직장폐쇄를 제한하기 위해 법률로 파업규모를 넘어서는 직장폐쇄를 제안하는 '비례성의 원칙'을 천명하기도 하였다.

단체교섭의 파국에 따른 중재와 조정에서의 사용자 대변은 단체교섭 대표들에 의해 직접 이루어지는 경우도 있고, 전문변호사 등의 전문가들을 활용하는 경우도 있다. 분쟁 조정은 사용자단체 출범 초기부터 사용자단체의 중요한 역할이었다. 예를 들어 1896년 영국 EEF의 노조와의 최초의 단체협약이 파업에 대한 조정 절차에 대한 협약이었으며, 이 이외에도 초기의 사용자단체들은 노조의 파업에 대응한 방어수단의 강구와 함께, 이를 해소하기 위한 조정 역할을 중요한 자기 임무로 수행하였다. 이후 국가 수준에서 노동위원회, 노동재판소 등의 분쟁조정기관이 생겨나면서 사용자단체는 각 수준의 노사간 분쟁을 조정하는 사용자측 대표의

2) 스웨덴 개별 사용자들이 사용자단체에 내는 회비는 크게 정기 회비와 보장기금(guaranty fund) 납입비로 나누어진다. 정기회비는 단체의 운영비와 파업기금으로 활용되며, 보장기금은 위기시에 지출된다. 파업을 겪는 사용자는 파업이나 직장폐쇄에 따른 손실일수에 따라 일정한 비율의 임금율에 기준한 보상을 받는다. 그러나 모든 파업이나 직장폐쇄에 보상이 주어지는 것은 아니고, 11일 이상 장기화된 경우에만 지급되며, 불법파업이나 비공인파업의 경우에도 지급된다. 반면, 사용자가 불법적인 수단을 통해 파업에 대처하는 경우에는 보상이 금지된다(Sisson, 1987).

역할을 수행해 왔다.

사용자단체의 분쟁대처 능력 정도는 노조로 하여금 과업의 비용을 높임으로써 이를 신중히 구사하도록 하는 효과가 있고, 미가입한 사용자들에게는 사용자단체의 효과성에 대한 인식을 높이는 효과가 있다.

(5) 회원 서비스

회원에 대한 서비스는 수요도 많고 회원을 유지하는데서 매우 중요한 수단이기도 하다. 회원들에 대한 서비스는 각국 사용자단체마다 큰 차이는 없지만, 단체별로 서비스의 주요 내용은 차이가 있다. 예를 들어 프랑스, 독일의 경우 입법과 법률적 결정에 대한 정보의 분석과 전파가 주요한 활동이지만, 영국의 경우 단일 사용자교섭이 우세해 짐에 따라 사업장 사용자에게 대한 자문서비스가 중요하게 되었다. 이러한 양상의 차이는 또한 80년대 이후 노사관계를 둘러싼 법률적 제도적 환경이 복잡하게 변화하고, 사용자들이 노동관리의 내부화를 심화시킨 맥락과도 관련이 있다. 한편, 회원 서비스의 새로운 중요한 대상으로 떠오른 기업들로 다국적 기업들을 들 수 있는데, 이들은 각국에 생산 및 서비스 기지를 두고 있기 때문에 해당국의 법제도적 환경에 민감하기 때문이다.

사용자단체가 제공하는 서비스는 아래와 같이 분류해 볼 수 있다.

① 조사, 연구, 자문: 대부분의 사용자단체들은 다양한 유형의 조사와 연구를 떠맡고 있으며, 이를 통해 통계, 제도분석 등의 정보를 산출해내고 있다. 사용자단체가 제공하는 정보들로는 임금, 경제환경, 최근의 교섭사례 등 단체교섭 관련 정보들이 두드러진다. 스웨덴의 경우 1970년 SAF가 LO와 함께 임금통계를 함께 수집하여 공동으로 임금통계를 출간한 바도 있다. 또한 노사관계, 산업안전, 평등기회 등의 입법 사례 분석

도 매우 중요한 서비스 분야이다. 개별 사용자들이 법과 협약에서 유래하는 법률적 의무가 무엇인지 가이드할 정보와 자문을 요청하기 때문이다. 이 기능은 EU 같은 지역조직들이 법률적 프레임워크에 추가됨에 따라 증가하고 있다.

한편, 최근에는 경영 원리와 기법들에 대한 정보 제공도 두드러지고 있다. 이는 다사용자교섭의 위축과 기업 수준의 노동관리 확대 경향과 관련이 있다. 이에 대해서는 단순한 정보제공과 더불어 새로운 어프로치를 위한 토론 포럼이나 교육훈련을 제공하기도 한다. 참여경영, 의사소통정책, 지속훈련 및 평생훈련 등의 개념들이 이런 식으로 개발되고, 전파되어 왔다.

자문 역시 계속 확대되어온 서비스 영역이다. 이는 특히 자체의 정보수집 및 분석능력이 취약한 중소기업들에게 요구되는 서비스이다. 또한 앞서 언급했듯이 노사관계의 제도적 환경과 노동시장 환경이 과거보다 복잡해짐에 따라 이러한 자문서비스는 더욱 더 확대되고 있다.

② 교육훈련 : 사용자단체들은 또한 교육훈련 기관이 되고 있다. 단체교섭 기법, 입법, 인적자원관리 기법, 경제환경, 노동자 숙련훈련 등에 대한 교육훈련이 회원들의 수요조사에 근거하여 실시되고 있다. 이런 훈련들은 단체의 자체역량에 의해 수행되는 경우도 있고, 대학과의 연계하여 프로그램을 개발하여 수행되는 경우도 있다. 이런 활동들은 평생학습 개념이 성립함에 따라 지속적으로 증가하고 있다.

③ 기타 서비스 : 많은 산업별사용자단체들은 산업 수준의 연금제도나 복지제도에 대한 운영책임을 노조와 함께 혹은 단독으로 맡고 있다 (Gladstone, 1984). 또한 관리직이나 경영직에 대한 취업알선 기능을 맡고 있는 경우도 드물지 않다.

3. 환경변화와 사용자단체 역할 변화

각국 노사관계에서 80년대 이후 나타난 공통적인 추세는 노조의 약화와 노사관계의 분권화 현상이다. 이 현상은 경제의 글로벌화와 경쟁의 심화, 지식경제로의 전환이라는 환경에 대응하는 기업 구조와 사용자 전략의 전환을 통하여 외화되어 왔다. Traxler(2001)는 노사관계의 다원주의와 코포라티즘 모형이 환경 변화에 적응하는 과정에서 신자유주의 모형과 조정된 분권화(린 코포라티즘) 모형으로 자태변환해 왔다고 한 바 있다. Traxler는 코포라티즘 모형의 경우 기존의 집중성이 조율된 분권화를 통해 일정하게 유지되고 있음을 강조하고 있지만, 예를 들어 Hassel(1999), Katz & Dabishire(2000), Marginson et al(2003) 등 다른 많은 연구들은 코포라티즘 모델에서도 기존의 다사용자교섭이 심각하게 훼손되고 있음을 보고하고 있다. 극적인 예는 가장 전형적인 코포라티즘 모델로 알려진 스웨덴에서의 중앙교섭 해체와 사용자들의 단일사용자교섭 요구이다. 2003년의 세계노사관계학대회(IIRA)에서 사용자단체를 주제로 한 각국의 연구보고들 역시 분권화에 따라 각국 산별 사용자단체들이 조직적으로 쇠퇴하고 있으며, 개별 기업들의 단체교섭 역할이 커지고 새로 생긴 기업들이 사용자단체에 가입을 꺼려하고 있다는 점을 보고하고 있다(Kochan, 2003). 성제환(1999)은 상반된 노사관계 모형을 지닌 영국, 독일, 프랑스의 사용자단체에 대한 비교연구를 통하여 90년대 이후 경제환경의 변화에 따라 각국 사용자단체의 역할이 변화하고 있음을 보고하고 있다. 그에 의하면, 상이한 노사관계에도 불구하고 세 나라 사이에는 사용자단체 역할의 분권화 양상이 공통적으로 나타나고 있는데, 노사관계에서 하부의 순응을 요구하는 지침보다는 가이드라인 형태의 권고가 등장했으며, 사용자단체의 역할 중 사업자단체 역할이 증가

하고 있고, 정책압력단체로서보다는 정책연구기능이 강조되고 있다는 점이 그 증거로 제시되고 있다.

이러한 양상에 대해서 제기되는 사용자단체의 대안적 역할에 대한 논의는 그리 풍부하지는 않다. Traxler(1995)은 공급중시 코포라티즘의 조율된 분권화 모형에 대한 논의를 통해, 기업 수준에서의 노동관리의 중요성이 더욱 증대하겠지만, 미시적 유연성을 확보하기 위해서는 고용안정과 참여 등을 통해 노동자의 신뢰를 확보하는 것이 필수적이며, 이러한 신뢰자본은 거시적 노사관계에서만 안정적으로 제공될 수 있다는 점을 들어 집중적 노사관계의 유효성을 주장하고 있다. 그는 또한 유럽의 중앙 사용자단체들의 조직을 변화에 대한 실증분석을 통해, 80-90년대의 경제적 변화에도 불구하고 사용자단체들의 조직율이 유지되고 있으며, 그 원인으로 사용자단체들이 대기업의 이익을 더욱 강조함으로써 대기업의 이탈을 막는 전략을 취했고, 제도적으로는 단체협약의 일반구속력 제도(extension provisions)가 유효했다는 점을 들어 사용자단체의 조직유지 전략과 제도의 중요성을 강조하고 있다(Traxler, 2003). van Waarden(1996)은 유연성의 추구에 의해 사용자단체의 단체교섭에서의 역할이 감소한다고 해서 반드시 사용자단체의 영향력이 약화되지 않는다고 보았다. 그는 네델란드의 화학부문 사용자단체인 AWW의 예를 들어 이 단체가 1918년 설립 이래 산별교섭에 직접 참여하기보다는 로컬 교섭에 전문적 조언자로 참가하거나 혹은 노동시장정책의 조율을 위한 논의의 장(forum)을 제공하는 역할을 통해서 자신의 영향력을 유지해 왔다고 보고하고 있다. 한편, Kochan(2003)은 분권화에 따른 사용자단체 쇠퇴 현상을 방지할 대안으로 단체교섭에 초점을 맞춘 전통적인 활동방식에서 벗어나 생산거점 간의 네트워크가 확산되고 있는 현실을 감안, 네트워크에서의 연계성을 촉진, 조율하는 역할로 초점을 전환할 것을 제안하고 있다.

앞서의 논의를 종합하면, 단체교섭의 분권화가 확산됨에 따라 사용자 단체의 단체교섭에서의 역할은 과거보다 축소되고 있다고 볼 수 있으며, 이에 따라 사용자단체의 기존 역할이나 조직 자체가 약화되는 현상이 발생하고 있다. 이러한 경향은 영미형의 다원주의적 노사관계 모형에서 특히 심하며, 스웨덴이나 독일 등 대륙유럽의 코포라티즘 모형에서도 일정하게 확인할 수 있다. 그러나, 이러한 경향이 사용자단체의 일반적인 약화로 귀결된다고 보는 것은 성급한 판단으로 보인다. 앞 사용자단체들의 전략적인 역할 변경, 일반적 구속력이나 정책참가 등 노사관계의 집중성을 지원하는 제도의 공급, 그리고 노조의 재활성화 등이 사용자단체의 약화 경향에 차단막을 제공할 수 있기 때문이다.

제 3 장 주요국의 사용자단체 현황

1. 영국의 사용자단체

1) 형성과 발전

영국의 사용자단체들은 아담스미스의 국부론에 그 존재가 거론될 정도로 오랜 역사를 지니고 있다. 초기의 사용자단체들은 이후의 사용자단체들과는 달리 경제적 기능을 위주로 한 불안정한 조직이었으며, 노조와는 무관하게 임금을 결정 등과 같은 노동시장 관리 기능을 수행하였다.³⁾

노조의 대두에 의해 이에 대한 대항력(counterveiling power)으로써 노사관계와 노동시장 문제를 전문적으로 다루는 사용자단체가 등장한 것은 19세기 후반기에 들어와서 부터였다. 이는 당시의 노동운동 발전과 긴밀한 관계가 있다. 18세기부터 시작된 영국의 노동운동은 18세기 내내

3) 노조와 마찬가지로 사용자단체의 연원을 '얼마간'은 중세길드에서 찾아볼 수 있다. 중세길드는 조직 내부가 사업주인 마스터와 숙련노동자인 저니맨(journeymen), 그리고 미숙련공인 도제(apprentice) 등으로 구성되어 있었는데, 자유방임적 자본주의의 등장은 길드의 특권을 폐지함으로써 이를 붕괴시켰고, 이에 따라 길드 내의 사업주와 노동자들은 각자 새로운 보호방식을 추구하게 되었다. 즉, 자유방임체제에 따른 길드의 붕괴는 숙련공과 도제의 자조(self-reliance)뿐 아니라 사업주인 마스터들의 결속도 약기하였다. 노조뿐 아니라 근대의 사업자단체와 사용자단체들은 이러한 길드체제의 붕괴에 따른 새로운 조직적 대응의 산물이라고 할 수 있다.

단결금지법과 사용자의 억압에 시달려야 했으나, 19세기에 들어와 법률적 권리와 조직에 있어서 혁명적 변화를 맞이하였다. 우선 권리의 측면에서는 1825년 단결금지법의 폐지, 1871년 노동조합법의 제정, 1875년 형사면책입법의 제정 등을 통해 단결권, 단체교섭권, 단체행동권 등의 노동3권을 인정받았다. 또한 조직적 측면에서는 로컬 수준의 소규모 노조조직이 19세기 중엽 이후에는 지역(regional) 수준으로 확대 조직되었으며⁴⁾ 이는 결국 1868년 최초의 전국 중앙조직인 노동조합회의(TUC)의 결성으로 발전되었다(Pelling, 1963). 아울러 19세기 말까지는 지역 수준의 산업업종별 노조조직들이 전국노조를 결성하는 붐이 형성되었다. 이러한 노조운동의 폭발적인 발전의 결과 영국의 노조원 수는 1888년에 전체 성인 남성 노동자의 약 10%인 75만 명에 달했고, 불과 4년 후인 1892년에는 그 수가 150만명으로 2배 가량 증가하였으며 19세기 말에는 약 200만명으로 늘어났다(Gospel, 1992). 아울러 19세기 후반기의 노조운동은 조직의 확대를 기반으로 노동권을 둘러싼 정부 및 사용자와의 충돌과정에서 정치세력화에 대한 각성을 띠어 정치활동도 활발하게 벌였다. 노조의 행동은 노동시장이나 정치영역 모두에서 강한 투쟁성을 띠게 되었으며, 이는 사용자의 우려를 강하게 불러일으켰다.

19세기 후반 노조운동의 대두는 고용주들의 단체에도 변화를 가져왔다. 18세기 중엽이 되면 고용주 단체들은 산업성장에 따라 그 수와 조직적 안정성도 크게 신장되었지만, 무엇보다 노조세력에 대한 대응을 위해 결성되는 조직이 늘어났다(Bea, R., 1994). 예를 들어 인쇄업, 엔지니어

4) 최초의 광역지역조직으로는 1859-60년의 건설기술분야 노조의 동맹파업을 계기로 이를 지원하기 위해 결성된 런던노조협의회(London Trades Council)가 있다. 이 조직은 이후 노동조합회의(TUC)가 결성되기까지 전국의 노동조합들간의 지도지원과 중재 역할을 수행했으며, 다른 한편으로는 선거법 개정 등의 정치활동도 전개하였다(Pelling, 1963).

어령, 조선 등과 같은 산업에서 노조에 대한 대응으로 사용자단체가 형성되었다. 이러한 초기의 사용자단체들은 보통 지역(local) 수준에서 조직되었고, 또한 반노조주의(anti-unionism) 성향을 띠었다. 초기의 이런 경향은 18세기 후반이 되면 약화되고 노조를 승인하고 함께 교섭하려는 전국적 사용자단체들이 등장하게 된다. 철강공업(ironworking), 엔지니어링, 조선, 양말제조업(hosiery), 신발(footwear) 분야의 사용자단체들이 이 시기에 등장하였다(Armstrong, 1984).

사용자단체가 지역(local) 수준에서 전국 수준의 조직화를 이루게 된 것은 노조가 신속하게 광역적으로 단결하여 노조와 단체교섭의 인정을 위해서 개별 사용자들을 압박하는 '몰매공세(whipsawing)'를 벌인데 따른 대응을 위해서였다. 또한, 사용자들은 노조가 애초의 바람과 달리 그 세력을 잠재울 수 없을 정도로 성장했음을 깨닫자, 반노조주의를 지속하기 보다는 사용자단체를 통하여 노조와 단체교섭을 승인하는 쪽으로 방향을 전환하였다. 사용자단체를 통한 노조의 승인은 노조의 세력을 현실적으로 인정하면서도, 노조 영향력을 외부화하고 다른 경쟁대상 사용자들과 동등한 위치에 놓일 수 있게 하는 효과가 있었다(Beane, 1994; Gospel, 1992).

이러한 과정이 19세기 중엽 이후부터 제1차 세계대전의 발발 시기까지 전개되었다. 노조와 사용자단체 간의 단체교섭은 1860년대에 양말(hosiery), 건설(building), 광업(coalfield), 제철(iron-making) 분야의 지역(local) 차원에서 등장했으며, 1890년대에 들어와서는 전국 노조와 전국 사용자단체 간의 산별교섭에 의한 협약의 체결로 발전하였다. 1893년 탄광업(coal mining)의 임금위원회(Wage Board)를 필두로 목화방직업(cotton spinning), 신발업(footwear) 등에서 대규모의 직장폐쇄를 겪은 후 전국적인 분쟁절차협약(national dispute procedure)이

맺어지면서 전국 산별협약이 등장하기 시작하였다.

전국적 산별협약의 결정적 국면은 노조의 8시간 노동제 파업에 대해 1896년 창립한 엔지니어링사용자연맹(Engineering Employers Federation, 이하 EEF)이 주도한 1897년의 대규모 직장폐쇄(lockout)와 뒤이은 분쟁처리절차협약이라고 할 수 있다. EEF는 노조와의 협상을 통해 경영권에 대한 명시적 인정, 공장→지역→전국을 거치는 분쟁처리 절차 등을 합의하였는데, 특히 분쟁처리절차는 분쟁 조정의 메커니즘을 통해 노조활동, 특히 파업을 제한하도록 할 수 있었다(Tolliday & Zeitlin, 1991). 엔지니어링 부문의 분쟁처리절차협약은 이후 건설, 조선, 인쇄 등 주요 산업부문에서 전국 노조와 전국적 사용자단체들간의 산별협약 체결로 확산되었으며, 또한 분쟁처리절차협약에 뒤이어 임금과 노동조건에 대한 전국협약들도 등장하기 시작하였다.

이런 전국협약들은 노조에게는 전국적인 범위로 임금과 노동조건의 최저기준을 확장하는 효과를 가져온 반면, 사용자들에게는 임금부상(leapfrogging)을 막고 기업간 임금경쟁을 차단하는 편익을 가져다 주었다. 그리고 무엇보다도 전국적 사용자단체의 지위를 확립시키는 결과를 가져왔다.⁵⁾

20세기 전반기 영국 노사관계는 1906년 노동당 결성에 의한 노조의 정치적 기반 확대와 두 차례의 세계대전 참여에 따른 거시 노사협력(일종의 전시코포라티즘)으로 특징지워진다. 노동의 정치세력화와 거시 노사협력의 필요성은 사용자들에게는 정치적 영역에서의 사용자 대변 필요성

5) 유의할 점은 영국에서 산별단체교섭의 확립이 숙련직 노동자의 직무통제(craft control)나 작업장교섭을 대체하지는 않았다는 점이다. 산별단체교섭은 최소기준을 정하는 협약을 낳았고, 작업장교섭은 산별단체교섭과 함께 지속되고 특히 경기가 좋을 경우 주기적으로 재등장했다. 이는 영국의 단체교섭구조를 대륙유럽의 그것과 구분짓게 하는 특징이다(Gospel, 1992).

을 증대시켰으며, 이로 인해 사용자단체의 기능이 한층 더 발전했다.

제1차대전이 발발하자 영국정부는 전시내각을 구성하고 자원동원을 위한 군수산업법을 제정함과 아울러 전시노사협력체제를 구성하였다. 노동당과 TUC는 정부 및 사용자단체와의 합동기구(Joint Board)를 구성하여 산업평화를 촉진하는 역할을 수행하였으며, 내각에 TUC대표가 포함되기도 하였다. 또한 전시노사협력에 대한 공공정책의 제안자인 휘틀리 위원회(Whitley Committee)의 권고에 의해 노사조직의 강화, 단체교섭과 합동교섭기구의 촉진, 공장-지역-전국 단위의 노사협의회 제도화 등이 이루어졌다. 이러한 사태의 전개는 전국노조뿐 아니라 전국 사용자단체의 역할을 대폭 강화하는 효과를 발휘하였으며, 결국 이러한 발전의 결과로 1919년에는 최초의 중앙사용자단체인 영국사용자총연맹(British Employers Confederation, 이하 BEC)이 탄생하였다. 사용자 중앙단체의 결성은 노동조합의 정치세력화가 무시 못할 수준으로 발전하고, 거시수준에서 노사관계를 규율할 필요성이 증대한 데 따른 사용자들의 대응으로 볼 수 있다.

제2차 세계대전에서도 1차대전기와 유사하게 전시노사협력이 거듭되었으며 이를 통해 노조와 사용자단체의 역할이 더욱 증대하였다. 특히, 2차대전 수행과정에서 노동당의 지지율이 상승하고 노조의 지위와 영향력도 증대하면서 2차 대전 직후 노동당 내각이 구성되었으며, 노동당 정부는 노조의 제한된 파업권을 회복시키고 기간산업을 국유화하는 한편, 산업평화와 생산성 향상을 유인하기 위해 노조의 정책참여를 허용하였다. 그리고 이러한 일련의 상황들은 사용자들의 집합적 대응의 강화를 가져왔다. 그러나 2차대전 후에는 단체교섭에 있어서 다른 양상이 나타나기 시작하였다. 영국 정부가 완전고용정책에 몰입함으로써 노동자들의 작업장 교섭력이 증대하였으며, 이는 작업장 교섭(workplace bargaining)과 현

장위원(shopstewards)들의 확산을 낳았다. 이러한 경향은 지속적으로 확대되었으며 이로 인해 노조뿐 아니라 사용자단체들도 산별교섭과 작업장교섭을 조화시키는 문제에 직면하게 되었다. 이에 따라 1950년대에는 여전히 다사용자교섭(multi-employer bargaining)이 지배적이었지만 산업마다 각기 다른 양상의 단체교섭 형태가 등장하게 되었다.

1960대와 1970년대에 영국 노사관계는 큰 변화의 조짐을 보이기 시작하였다. 노조의 경우 현장위원들의 세력화와 이들이 주도하는 사업장 교섭이 기존의 집중적 단체교섭구조를 위협하는 흐름으로 형성되었으며, 사용자들 또한 대기업을 중심으로 기존의 교섭구조에 대한 문제 제기가 증대하였다. 결국 이 시기에 영국의 단체교섭은 다사용자교섭과 사업장 교섭이 공존하는 구조가 뚜렷해 졌으며, 기존의 다사용자교섭의 기능이 점차 약화되어 갔다. 이는 교섭의 집중성을 통해 역할을 강화해 온 사용자단체들의 기능 약화를 초래하였다.

영국의 사용자단체들, 특히 산별사용자단체들은 1970년대까지 산업별/직업별 단체교섭을 직접 수행하며 비교적 안정적인 위치를 확보할 수 있었다. 그러나 사용자단체의 역할을 둘러싼 사용자들 내부의 이견이 2차 대전 이후부터 확산되었으며, 이런 이견은 1960년대부터 두드러지기 시작한 영국의 경제 및 노사관계 조건의 변화에 의해 결정적으로 확산되었다. 우선 명목임금과 물가의 상승, 낮은 생산성 향상, 국내외에서의 경쟁의 심화 등과 같은 경쟁환경에 의해 기업의 이윤이 감소하였고, 반면 노조의 조직율은 70년대 내내 계속 상승하였다. 이는 작업장에서 현장위원 조직의 확산과 이들에 의한 경영권에 대한 도전, 임금부상의 촉진, 잦은 파업 등을 낳았다.

사용자단체의 역할에 대한 가장 중요한 이견 집단은 대기업을이었는데 이들은 자신이 가진 경영자원과 높은 수출 비중에 따른 더 심한 경쟁환경

에의 노출로 인해 노사관계의 내부화(internalization)에 관심이 높은 집단이었다. 본래 이들은 사용자단체 내에서도 느슨하게 결합되어 있었는데, 1950년대부터는 전국 노조와 사용자단체 간의 전국 협약에 대해 문제를 제기하기 시작하였다. 예를 들어 엔지니어링 분야의 경우 1950년과 1957년 협약에서 엔지니어링사용자연맹(EEF)은 임금인상을 저임금 직종에 국한시키거나 동결하려 했으나 노동자들의 반발과 동시에 대기업 사용자들의 집단탈퇴 움직임에 직면하게 되었다. 이러한 양상은 다른 산업에도 유사하게 나타났으며, 현장 노사의 반발이 확산되자 1960년대에 사용자단체들은 임금인상분을 일반산별인상(general across-the-board increases)과 생산성에 따른 임금인상분으로 나누거나(엔지니어링부문), 아예 일반산별임금인상을 폐기하고 기업내 생산성에 따라 임금을 결정하는 방식으로 임금결정방식을 변경하였다.

한편 1960년대에는 영국 기업들의 조직구조에도 변화가 나타났다. 기업의 합병과 대규모화는 경영위계의 증가와 및 사업부제 조직의 확산을 야기하였으며 이를 통해 조직능력이 증대하였다. 대기업을 중심으로 한 이러한 변화는 단체교섭을 비롯한 노사관계를 기업 내에서 관리하고자 하는 움직임을 낳았다. 게다가 여러 부문의 사업을 운영하는 다각화기업(diversified firms)들은 각기 다른 전국 협약을 적용을 받기 때문에 일관된 노사관계 관리가 어려웠다. 이러한 이유로 1960-70년대에 걸쳐 많은 대기업들이 사용자단체를 탈퇴하기에 이르렀다(Gospel, 1992).

결국 1960년대에 일어난 변화를 통해 산별단체교섭의 기능은 최저기준 협상으로 약화되고 이에 따라 사용자단체의 역할도 점진적으로 축소되었다. 1970년대가 되자, 기존의 산별협약이 폐기되거나 대기업들에서 기업별교섭이 확산되기 시작했다. 사용자들은 노조의 상근간부보다는 작업장 내의 현장위원회와 교섭하기를 선호했다. 한편 이러한 노사관계의 내부

화는 기업 고유의 임금체계의 발전을 가져왔다. 개수급제가 점차 시간급제로 전화되고 현장노동자들에 대한 직무분석도 확산되었다.

1970년말에 이르러 단일사용자교섭(기업별, 작업장별, 부서별 교섭 등)은 적어도 제조업에서는 지배적인 단체교섭 형태가 되었다. 반면 산별 교섭 등 다사용자교섭(multi-employer bargaining)은 육체노동자의 약 4분의 1만이 적용을 받는 교섭형태로 전락하였다. 이러한 단체교섭구조의 변화에서 핵심 결정요인은 시장환경 변화 속에서의 경영의 구조와 노사관계 전략의 변화였다고 할 수 있다. 제품시장이 국내적으로 보호되고 노동시장은 느슨했던(loose) 시절에 중소기업을 주된 기반으로 했던 다사용자교섭은 이러한 경영 구조 및 전략의 변화와 함께 쇠퇴하였다. 그리고 이러한 교섭구조의 변화는 산별사용자단체의 전통적 기능의 축소를 불러왔으며 새로운 기능을 가지도록 강제하였다. 사용자단체들이 회원사들에게 경영관리 및 인적자원관리 기법에 대한 서비스를 늘이는 경향은 이러한 변화와 관련이 있다.

1980년대 이후에는 세계화 영향이 더욱 뚜렷해지고, 대처정부에 의한 노조 규제가 심해졌으며, 반인플레이, 탈규제, 민영화 등의 신자유주의 경제정책이 뚜렷해 졌다. 이런 환경변화를 계기로 노조 조직율이 급격히 하락하였고 단체교섭구조는 더욱 분권화되었다. 무엇보다도 개별 사용자들의 노사관계 기존의 외부화(externalization)에서 내부화(internalization)로 명백히 전환되었으며, 이를 따라서 사용자단체들의 약화와 역할 변화가 두드러지기 시작하였다.

2) 영국 사용자단체의 조직과 운영

(1) 주요 사용자단체들

영국의 사용자단체 수는 정확하게 파악하기 힘들다. 예를 들어 1979년 현재 인가를 얻은 공식 사용자단체는 191개이지만, 인가조건을 만족시키는 비공식 사용자단체는 290개에 이르는 것으로 알려지고 있다 (Armstrong, 1984). 다른 보고는 최근의 영국 사용자단체의 수를 150개(EIRO, 2004) 정도로 보고하고 있지만, 이는 인가된 사용자단체들만을 포함한 것이며 비공식 사용자단체들을 포함할 경우 그 수는 훨씬 많을 것으로 추정된다. 그리고 이러한 사용자단체의 수는 대륙 유럽의 그것들보다 많은 편에 속한다.

한편, 영국의 중앙사용자단체로는 영국산업총연맹(Confederation of British Industry, 이하 CBI)이 존재하고 있다. CBI는 영국의 유일한 중앙사용자단체로 1919년 창립된 영국사용자총연맹(BEC)이 주요 사업자단체들인 영국산업연맹(Federation of British Industries)(수출부문 대기업 중심) 및 영국제조업자전국협회(National Association of British Manufacturers)(중소기업 중심) 등과 통합하여 1965년에 새로이 설립되었다.

CBI의 헌장(charter)에 의하면 CBI의 기본 목표는 4가지로 요약된다. (i) 시장시스템과 이를 유지시키는 이윤동기를 지지하는 것 (ii) 개인의 선택과 행동의 자유를 수반하는 성장기회를 공중에게 제공하는 것 (iii) 시장시스템의 적절한 기능과 불일치하는 요소의 민간부문 잠식에 반대하는 것 (iv) 현존하는 국유 부문에 대해 정부의 개입으로부터 더 큰 자유를 압박하고 이 부문의 적절한 상업적 발전을 허용케 하는 것 등이 그것이다.

한편, 중앙 사업자단체로 영국상공회의소연합(Association of British Chambers of Commerce, 이하 ABCC)이 별도로 존재하며, CBI와 ABCC는 노동관계와 사업관계의 모든 영역에서 기업의 발언력을 높이기 위해 협력하고 있다. 또한, 사용자단체는 아니지만 정부 정책에 영향력을 지닌 단체로 이사연구소(Institute of Directors, 이하 IoD)와 경제문제연구소(Institute of Economic Affairs, 이하 IEA)가 있다. IoD는 본래 기업최고경영진의 모임으로 보수당에 대한 지지가 강한 압력단체이며, 특히 1980년대 대처정부 시절에 CBI보다 정부정책에 대한 영향력이 높다는 평가를 얻었다. IEA는 IoD와 이념적 성향이 비슷하지만 보다 정책 연구에 치중하는 성향을 보여왔으며, IoD와 유사하게 1980년대에 보수당 정부의 정책에 영향을 크게 미쳤다(Visser & Ruysseveldt, 1996).

산업업종별 사용자단체들은 앞서 언급한 영국 사용자단체의 대다수를 이룬다. 이중 역사적으로 단체교섭에서 중요한 역할을 해왔던 주요 단체들은 대체로 19세기 말엽에 형성되었다. 이중의 상당 수는 중간에 조직의 통합이나 분열에 의해 개칭한 경우도 있다. 아래는 문헌에서 확인할 수 있는 주요 산업업종별 사용자단체들에 대한 정보이다.

〈표 3-1〉 영국의 주요 사용자단체

부문별	연혁	가입회원사
중앙사용자단체	BEC(1919-1964) → CBI(1965~)	약 6000개 개별기업, 약 200개의 사용자 및 사업자 단체
산별사용자단체		
▪ 금 속	EEF(1896)(엔지니어링) NMTF(주조 및 가정용 도구) SRNA(선박 건조 및 수리) BISF(철강)	6,716
▪ 조 선	SF(1890) → GCBS(1975)	-
▪ 인 쇄	BPIF(인쇄) NS(지방 및 대도시 신문) NPA(전국신문)	3,700
▪ 제 지	000(1913) → BPBIF(1974)	178
▪ 화 학	CIA(1965)	228
▪ 신 발	BFMF(1891)	-
▪ 의 류	CMF	-
▪ 면직물	BTEA(1969)	250
▪ 모직물	CBWT(500
▪ 건설업	FCEC(토목건설) NFBTE(일반건설)	-

자료: Armstrong(1984), Sisson(1987) 등에서 발췌 요약.

이중 대부분의 각국 노사관계에서 주요한 역할을 수행한 것은 금속부문의 사용자단체이다. 영국의 경우 금속부문의 주요 사용자단체는 1896년 결성된 엔지니어링사용자연맹(Engineering Employers' Federation, 이하 EEF)이다. EEF는 1897~8년간에 벌어진 엔지니어링통합노조(Amalgamated Societies of Engineers, 이하 ASE)와의 파업과 직장폐쇄가 충돌했던 대규모 분쟁을 통해 엔지니어링 부문의 사용자들을 결속시키고, 노조와 단체교섭을 하는 댓가로 경영전권의 인정과 단계적 분쟁절차에 대한 단체협약을 체결함으로써 영국 노사관계에 이정표를 마련하였다.

EEF는 지역의 금속 사용자단체들의 연합체로 형성되었으며, 창립 당시 지역 사용자단체 수는 57개였으나 이후 지속적인 합병에 의해 20개 미만으로 줄어들었다. CBI가 개별 기업의 직가입을 허용하는 것과 달리 EEF는 개별 회원사들이 지역 지부를 통해 가입하도록 하고 있다. 창립 당시 EEF의 목적은 임금, 노동시간, 기계배치, 임금체계, 그리고 감독자 간섭(interference with foremen) 등 노사 간 쟁점 전반에 걸친 노조의 요구에 대한 사용자 저항의 조율에 두어졌다. 또한 조직은 선출된 집행이사회와 지역대표들에 의해 통치되었고, 회비(subscription)와 투표권은 각 협회의 총임금액(total wage bill)에 비례하여 주어졌다.

〈표 3-2〉 EEF의 조직 개요

- 11개 지역조직, 2개 협회, 1개 기업, 2개 출장소
- 6,000개 이상 조직
- 500명 이상의 직원

〈구성 조직〉

- 출장소: 런던(London), 브뤼셀(Brusel)
- EEF 동부앵글리아(East Anglia)
- EEF 동부미들랜드 및 중부 앵글리아(East Midlands & Mid Anglia)
- EEF 북서부(North West)
- EEF 북부(Northern)
- EEF 셰필드(Sheffield)
- EEF 남부(South)
- EEF 서부미들랜드(West Midlands)
- EEF 서부(Western)
- EEF 요크셔 및 험버사이드(Yorkshire and Humberside)
- EEF 북아일랜드(Northern Ireland)
- 스코티쉬 엔지니어링(Scottish Engineering)
- 엔지니어링건설산업협회(Engineering Construction Industries Association)
- 영국철강(UK Steel)

자료: EEF(2005), <http://www.eef.org.uk/UK>.

(2) 사용자단체의 법률적 지위⁶⁾

1971년 새로운 노사관계법(IRA)이 통과되기 이전에 대부분의 사용자 조직들의 법률적 지위는 1871년 및 그 이후에 개정된 노조법(TUA)에 의해 정의된 '노동조합(trade union)'의 규정에 포함되어 있었다. 즉, 사용자단체는 사용자의 노조(employers' trade unions)였다. 그러나 사용자단체들은 그 일부가 다양한 기업관계법에의 등록을 통해 법인의 지위를 얻기는 했지만, 사용자단체로서는 법인의 지위(corporate status)를 얻지 못했다. 노조의 멤버쉽처럼 사용자단체의 멤버쉽 역시 완전히 임의적인(voluntary) 것이었다. 1971년 노사관계법은 개별 노동자들에게는 등록된 노조에 속할 권리를 주었지만 이 권리는 사용자가 사용자단체에 속할 권리로까지는 확장되지 않았다. 또한 1971년 법은 등록된 노조에게 부여되는 승인권(recognition rights)을 사용자단체에게 확장하지 않았다. 사용자단체는 노조와 별개의 방식으로 등록하도록 요구되었다. 1974년의 노조 및 노사관계법(TULRA)과 1976년 개정법에 의해서도 이런 구별은 유지되었으며, 결국 사용자단체는 노조와는 다른 정의가 주어졌고, 법인의 지위와 비법인적 지위를 선택할 수 있게 되었다. 두 가지 점에서 다른 나라에서도 사용자단체의 법률적 지위는 다르지 않다. 첫째, 사용자단체들은 일정한 형태의 승인된 법률적 지위를 누릴 수 있다. 예를 들어 재산을 소유하고, 소송을 제기하거나 제기받을 수 있다. 둘째, 사용자단체에의 가입은 자발적이어서 개별 사용자들은 가입해도 되고 안해도 상관없다. 그러나 영국과 다른 나라 사용자단체 간에는 개별 사용자와 사용자단체 간의 권리에 있어서 중요한 차이가 있다. 프랑스, 스웨덴, 독일

6) Sisson, K.(1987)를 주로 참조하여 작성함.

등에서 단체교섭 관련 법령들은 개별 사용자들이 사용자단체에 소속되어 노조와의 단체교섭에서 사용자단체에 의해 대변될 권리를 인정하고 있다. 개별 사용자가 개별 노동자들이 노조에 소속될 권리를 부인하는 것이 불법적이듯이 노조가 개별 사용자들이 사용자단체에 소속할 권리를 부인하는 것도 불법이다.

(3) 조직구조

영국 사용자단체의 조직구조는 수직구조(vertical organizational structure)와 수평구조(horizontal organizational structure)로 구분하여 살펴볼 수 있다.

우선 중앙사용자단체인 CBI의 경우 그 수직적 하부 단위로 산별사용자단체 및 산별사업자단체를 포함하고 있다. 아울러서 개별 사용자들이 CBI에 직가입해 있기도 하다. 따라서 CBI의 수직구조는 단체와 개별사용자의 이원구조를 특징으로 하고 있다. CBI에 직가입한 개별사용자들은 다국적기업이나 다각화기업 등의 대기업들이 대부분이다. 1970년대 말에 CBI에 직가입한 개별 기업들은 약 2,000개소이며 가입한 사용자 및 사업자 단체는 약 200개 정도로 알려져 있다(Armstrong, 1984).

CBI 수직구조의 중요한 특징중 하나로 산업업종별 조직의 분절성(fragmentation)을 들 수 있다. 즉, 영국의 산업업종별 사용자단체들은 작은 업종으로 나뉘어져 존재하는 경향이 다른 나라의 경우보다 심해서 산업업종별 사용자단체의 수가 많다. 예를 들어 섬유산업에서는 의류, 면직물, 모직물, 모자 등으로 나뉘어진 21개 사용자단체들이 임금위원회(wage councils)에서 사용자를 대표하고 있으며(Sisson, K., 1987), 금속부문의 경우에도 단체들이 엔지니어링, 철강, 조선, 금속공예, 케이블,

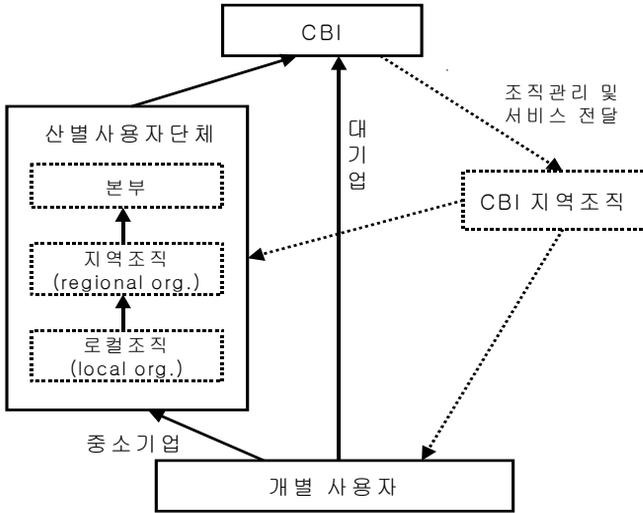
보석공예, 자물쇠, 걸쇠및열쇠, 정유및화학플랜트건설, 특수운송장비, 전선 등으로 세분화되어 있다. 한편, 1960~70년대 들어와 조직적 분화가 더 심화되었다. 예를 들어 영국철강협회(BISF), 선박건조및수리전국협회(SRNA) 등이 이 시기에 해체되고 더 세분화 분화되었다.

중앙사용자단체의 수평구조로는 CBI의 지역별 사무소(regional office)가 존재하고 있다. 지역별 사무소는 CBI의 관리행정, 즉 회원에 대한 서비스와 조직관리가 이루어지는 단위이다. CBI의 지방사무소는 2005년 현재 13개 국내 지방사무소와 3개의 해외 사무소로 구성되어 있다.

산업업종별사용자단체의 수직구조는 대체로 ‘본부조직 → 지역조직(regional organizations) → 로컬조직(local) → 회원사’ 등으로 구성되어 있다. 경우에 따라서는 지역(region)과 로컬(local)의 구분이 없는 곳도 존재한다. CBI의 경우와 달리 산별사용자단체들의 경우에는 개별 사용자의 직가입을 허용하지 않으며⁷⁾ 로컬조직을 통해 가입이 이루어지도록 되어 있다. 영국의 산별 사용자단체들은 로컬 사용자단체가 지역 사용자단체와 전국 사용자단체로 점진적으로 발전해온 패턴을 가졌기 때문에 로컬이나 지역사용자단체의 연합체(union of local or regional associations)라는 의식이 강하게 남아있으며, 이는 단체 내의 본부와 지역 간의 권한구조에서도 지역조직의 자율성이 비교적 넓게 인정되는 경향으로 나타난다. 물론 역사적으로는 전국 조직들이 지역 조직들을 실질적인 지부(branch)로 만들고자 하는 집중화 움직임이 있었지만, 이런 역사적 잔재는 여전하여 영국 산별사용자단체의 집중성과 하부 규율능력은 대륙유럽의 사용자단체들보다 대체로 취약한 것으로 평가되고 있다.

7) 이는 사용자단체에만 해당되며 사업자단체들은 개별 가입이 허용되어 있다.

〈그림 3-1〉 영국 사용자단체의 구조



(4) 멤버쉽

CBI의 경우 멤버쉽의 특징은 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, CBI의 경우, 가맹조직에 전통적인 사용자단체뿐 아니라 사업자단체도 다수 포함되어 있으며, 사용자단체와 사업자단체의 역할을 모두 수행하고 있다. 이는 CBI가 중앙사용자단체와 중앙사업자단체의 통합에 의해 탄생한 역사가 반영된 것이다. 이는 영국만의 특징은 아니고 유럽대륙에서도 프랑스, 이태리, 스웨덴 등이 이와 유사한 특징을 가지고 있으며, 추세적으로는 이런 경향이 증대해 왔다.

둘째, CBI의 멤버쉽 범주는 농업, 산업(industry), 상업(commercial), 공공부문(public sector) 등 모든 경제 부문을 포괄하고 있으며, 특히, 1969년부터 국유기업의 가입이 허용되어 있다. 이는 공공부문이나 국유기업에 대해 별도의 사용자단체가 조직되어 있는 유럽의 경우와 구별되는 특징이라

고 할 수 있다. 포괄된 경제 부문 중 CBI 내에서 가장 큰 비중을 차지하는 것은 산업부문 기업들(industrial firms)로써 회원의 83%, 회비의 약 73%가 산업부문 기업들로부터 나오고 있다. 또 전체 회원의 절반 가량은 200인 이하의 기업들이 차지하고 있으나 회비의 절반 이상은 대규모 산업기업들이 담당하고 있다. 이러한 기업규모를 가로지르는 회원 구성은 CBI가 다양한 이해관계를 조율하는 위치에 있음을 의미한다(Armstrong, 1984).

셋째, 유럽 각국의 중앙사용자단체들이나 CBI의 전신인 BEC(1919~1965)과 달리 CBI에는 단체뿐 아니라 개별 기업도 직접 가입할 수 있다. 이러한 가입방식 역시 유럽의 각국의 중앙사용자단체들과 구별되는 CBI의 특징인데, 이는 일차적으로 BEC와 함께 CBI를 구성한 NABM이나 FBI 등 사업자단체들의 가입방식이 반영된 것이라 할 수 있지만,⁸⁾ 다른 한편으로는 전통적으로 사용자단체에의 가입과 활동에 소극적인 대기업들을 끌어들이어 단체의 대표성과 대외적 영향력, 그리고 재정안정을 기하고자 하는 조직전략 차원에서의 유인의 의미도 지니고 있다. 개별 사용자의 직가입이 산별조직의 권위를 잠식하고, CBI와 산별조직 간의 역할 중복을 발생시킬 수 있다는 지적에도 불구하고, 직가입이 산별사용자단체가 포괄하지 못하는 대기업들을 끌어들이는 적절한 대응이라는 평가가 존재하는 이유도 이런 맥락이라고 할 수 있다(Sisson, 1987).

넷째, 영국의 사용자단체 조직율은 1980년대 이후 지속적으로 하락해 왔다(EIRO, 2004; Marchington et al., 2004; Traxler, 2001). 가장 최근의 조사인 유럽노사관계관측소(EIRO)의 조사에 의하면, CBI에 가맹한 단체(associations)는 2004년 현재 150개이며, 조직율은 42% 이

8) CBI의 전신인 BEC는 유럽 각국의 경우와 같이 산업부문별사용자단체만을 회원으로 가입시켰으나, 두 사업자단체들은 개별 가입과 조직 가입을 모두 허용했던 전통을 지니고 있었다(Sisson, 1987).

상이다(EIRO, 2004).⁹⁾ 대륙 유럽의 중앙사용자단체들이 거의 모두 50% 이상의 높은 조직율과 안정화된 조직율 변동 추이를 보이는데 반해, 영국 CBI의 조직율은 유럽에서 가장 낮은 축에 속하고 또한 지속적인 감소 추세를 보이고 있다(EIRO, 2004). 이러한 조직율 하락에는 단체교섭의 분권화가 중요한 원인으로 간주되고 있다(Visser & Ruysseveldt, 1996). 회원 중에는 회비를 내고 서비스를 제공받지만, 사용자단체의 단체교섭 결과를 따르지 않아도 되는 비협약 회원(non-conforming member)도 많은 것으로 알려져 있는데(Edwards et al., 1998), 그 대부분은 대기업들이라고 할 수 있다.

한편, EEF의 멤버십 특징을 살펴보면 다음과 같다. EEF는 18개의 로컬 엔지니어링 사용자단체를 대표하는 조직으로 1979년 현재 멤버십은 6,716개의 금속부문 사업장에게 주어져 있다. 여기 소속된 업종은 기계 도구, 주물, 자동차 및 자동차부품 제조업, 일반 엔지니어링, 항공기제조업, 일부 국유화된 철강부문 등이다. EEF의 가입 단위는 기업이 아니라 사업체(establishment)이다. 따라서, 여러 부문의 사업체를 운영하는 다각화된 대기업의 경우 다수의 로컬 조직에 가입할 수 있다. 반면, 포드나 마세이퍼거슨(Massey-Ferguson) 같은 미국이나 캐나다 출신 기업들은 EEF에 가입하지 않고 있다.

EEF의 회비는 고용규모에 따라 달라지며, 구체적으로는 총 임금액수(payload)에 의해 정해진다. 1979년 말 현재 EEF에 가입된 기업들은 1,885,000명의 피용자를 두고 있으며, 이는 전체 노동력의 8%를 차지한다. 회비는 EEF 기금의 대부분을 차지하며, EEF 본부와 지부(local

9) 사용자단체의 조직율은 보통 회원사가 고용하고 있는 노동자 규모가 전체 노동력에서 차지하는 비율로 계산되지만, 이에 대한 정확한 통계는 존재하지 않는다. 영국 CBI의 경우도 조직율이 조사에 따라서는 42~54%로 등으로 일정치 않다.

association) 모두에 납부하도록 되어 있다(Armstrong, 1984).

(5) 의결구조

중앙사용자단체인 CBI의 지배구조는 아래 표의 6개 기구로 구성되어 있다. 6개 기구 중 대표적인 의결기구인 평의회(Council), 의장위원회(Chairman's Committee), 이사회(Board) 등이라고 할 수 있는데, 이 중 이사회는 의결기구보다는 집행기구에 더 가깝다. 한편, 총재위원회는 대외적으로 CBI를 대표하는 총재에 대한 일종의 자문기구이고, 감사위원회와 재정및일반목적위원회는 CBI의 업무와 재정에 대한 모니터링을 담당하는 기구라 볼 수 있다.

〈표 3-3〉 CBI의 지배구조

<ul style="list-style-type: none"> • 평의회(The Council) • 의장위원회(Chairmen's Committee) • 이사회(CBI Board) • 총재위원회(President's Committee) • 감사위원회(Audit Committee) • 재정및일반목적위원회(Finance and General Purposes Committee)

자료 : <http://www.cbi.org.uk/ndbs/content.nsf>

먼저 CBI의 현장과 규정에 따른 최고의결기관으로는 400인으로 구성된 평의회(Council)¹⁰⁾가 존재한다. 평의회의 성원은 총재, 수석부총재, 부총재, 6명의 전임 총재, 13개 지역평의회 멤버들, 총재위원회의 멤버들, 중소기업평의회의 멤버들, 사업자단체평의회(Trade Association

10) 노동조합의 대의위원회에 해당된다고 볼 수 있다.

Council)의 멤버들을 포함하고 있다. 실제에서는 평의회 의사결정 권한의 대부분이 의장위원회(Chairmen's Committee)와 이사회(CBI Board)에 위임되어 있다. 그 결과 평의회 전원회의는 거의 이루어지지 않으며, 현장과 규정에 의해 위임할 수 없는 사안들만 다루고 있다.

전반적인 전략은 25명의 지도적 인물들로 구성된 의장위원회(President's Committee)의 과업으로 정해져 있다. 의장위원회는 상임위원회의 하나로 지역평의회, 중소기업평의회, 사업자단체평의회 등의 의장 14명과 16개 상임위원회 의장 등을 포함해서 총 30명으로 구성되어 있다. 의장위원회 회의는 총재(혹은 수석부총재나 사무총장)가 주재한다. 의장위원회의 주된 역할은 모든 정책 사안들에 대해 CBI의 입장을 정하는 것이다. 즉, (i) 공식의결기구(constituent bodies)와 상임위원회로부터 제시된 의견들에 대한 합의를 이루는 것 (ii) 정책에 대한 최종 승인 (iii) 긴급한 정책 사안에 대한 의사결정 (iii) 모든 정책들이 CBI 회원들의 이익에 부합되도록 보장하는 것 (iv) 사무총장의 임명을 승인하는 것 (v) 연례 정기총회에 총재와 수석부총재 후보를 지명하는 것 등이 의장위원회의 중요한 임무이다. 의장위원회 회의는 연간 약 4-5 차례 이루어지고 있다.

이사회(CBI Board)는 의장위원회 권한 사항 및 평의회와 재무및일반위원회가 위임할 수 없는 사항들을 제외한 모든 사안들에 대한 책임을 지고 있으며, 주된 역할은 CBI의 모든 운영 및 재정적 사안에 대한 책임을 지는 것이라 볼 수 있다. 이사회 구성원으로는 사무총장(director-general), 사무부총장(deputy director-general), 재무이사(finance director) 등이 포함된 집행이사진(staff executive directors)과 이와 동등한 숫자의 회원들로부터 선출된 비집행이사(non-executive directors)(최대 5명으로 제한)를 포함하도록 하고 있다. 이사회는 책임을, (i) 모든 운영상 재무상

의 사안들에 대한 궁극적인 내부 의사결정 기관이 되는 것, (ii) CBI 관리진으로부터 회원, 지역, 상업, 인사, 재무적 사안들에 대한 보고서를 정기적으로 제공받는 것, (iii) 책임을 다할 수 있도록 재무및일반목적위원회와 연계를 갖는 것, (iv) 지배(governance) 문제에 관해 결정하는 것 등이다. 이사회는 연간 4 차례 개최된다.

총재위원회(President's Committee)에는 총재와 수석부총재, 지역평의회 의장단, 중소기업평의회 의장, 사업자단체평의회 의장 등이 포함된다. 총재는 의장위원회와 이사회의 의장을 겸임하며, 총재위원회는 다른 공공 및 민간 기관과의 협상 내지 관계에 관해서뿐 아니라 CBI의 목적과 목표에 관해서 총재에게 조언을 제공하는 역할을 수행한다. 또 총재는 의장위원회의 승인 하에 CBI의 관리 책임을 지는 사무총장을 임명할 수 있다. 총재위원회의 구성원은 위원회는 연간 4-5차례 회합을 갖는다.

감사위원회는 1년에 두 차례 개최되며, 외부 감사가 필요하다고 여길 경우 임시 감사위원회를 소집할 수 있다. 이밖에 재무및일반목적위원회는 모든 권한을 이사회에 위임해 왔으나, 남은 의무를 다하기 위해 종종 회합을 갖는다. 위원회 성원들은 총재 및 평의회 성원들인 비집행 이사들이다. 한편, 13개의 지역별 평의회(Regional Councils)가 지역별 이해를 대변하고 있다.

한편, CBI는 1977년부터 연례적인 전국총회(National Conference)를 개최해 왔다. 전국총회는 실질적인 의사결정기구는 아니지만 CBI활동의 중요 영역이 되고 있다. 즉, 총회를 통해 CBI의 주요 정책들이 대중적으로 공표되어 언론의 주목을 끌 뿐만 아니라, 여기서 발표, 결의되는 문서들은 사용자들의 관심을 대변하고 있으며 노사관계의 중요한 토론거리가 되고 있다.

이러한 의사결정의 공식적 구조들은 기업규모, 지역, 산업부문 간의 다

양한 이해관계들 간에 공정하고 효과적인 균형을 취하려는 관심을 반영한다. 그러나 노동관계 이슈들, 특히 정부 제안에 대한 신속하고 권위있는 대응을 위해서 종종 대규모 사용자단체와 대기업들이 중요한 역할을 하고 있다.

한편, EEF의 운영 책임은 총평의회(General Council), 최고위원회(supreme authority), 경영이사회(Management Board)에 있다. 총평의회가 최고의결기관이며 최고위원회는 노조의 중앙위원회와 같은 중기적 의사결정을 담당하는 기관이라고 할 수 있다. 한편 경영이사회는 집행 책임을 지고 있는 기관이다.

총평의회와 최고위원회, 경영이사회는 기업의 이사와 고위경영자들로 구성된다. 중앙과 지부에 고용된 직원들과 회원(lay member)들 간의 관계에 미묘한 갈등이 존재하지만, 핵심적인 의사결정 과정에서는 회원사의 의지가 명백히 지배적인 결정요인으로 작용한다. 특히 아주 광범위하게 다양한 회원 이해관계가 걸려있는 전국 협상에서는 그러한 의지를 확립하고 이를 지탱하는 것은 아주 중요한 일이 된다.

(6) 집행구조

CBI에는 기업현장 회원사들의 일상적 요구에 부응하기 위하여 약 400명의 정규 직원들이 10명의 집행이사진에게 보고하는 시스템이 구축되어 있다. 집행이사진 중 6명은 주로 정책 수립에 관여하며 나머지 4명은 회원에 대한 서비스 제공에 관여하고 있다. 이중 정책 이사인 '사회 문제 이사(social affairs director)'가 노사관계 및 이와 긴밀히 관련되어 있는 연금, 안전, 건강, 복지 등의 문제들을 다루고 있다. 이러한 고위직 간부들과 주요 상설위원회의 의장(lay chairman)들은 서로 영향을 주고 받는다.

한편, CBI 직원 중 핵심 직위는 사무총장(Director-General)으로 이 직위는 일정기간 임명직이다. '신속하고 능동적인 설명'의 과업이 사무총장(Director-General)에게 떨어진다.

CBI는 회원들에 대한 상담과 지원을 지역조직을 통해서 수행하고 있다. CBI의 지역조직은 총 13개이며, 각 지역조직은 회원들로부터 선출된 지역평의회(regional council)에 의해 통치되며, CBI의 로컬직원들의 지원을 받는다. 또한 16개의 상설위원회(standing committees)가 특정한 영역의 정책이나 회원들을 지원하는 책임을 맡고 있다. CBI는 이 지역 조직 및 상설위원회를 통하여 회원들을 지원하고 이들이 정책 형성에 참여할 수 있도록 하고 있다.

산업별 사용자단체 역시 선출된 대표들에 의해 통치되고 있다. 여기에는 3~4명의 임원진(office bearer)들이 포함되며, 이들은 집행위원회와 전문 위원회들의 보좌를 받고 있다. 전국적 정책은 일반적으로 지방본부 및 지부 대표들로 구성된 총평의회에 의해 결정된다. 또한 호선과 부문별위원회 구성 같은 장치들이 부문별 이해에 대한 발언권을 위해 활용되고 있다. 대부분의 정책 문제들에 대해서는 투표보다는 일반적인 합의형성 방식이 의결방식으로 이용된다(Donnovan Committee, 1967). 한편 EEF의 경우 약 500명 이상의 직원들이 의사결정과 집행과정을 지원하고 있다.

3) 영국 사용자단체의 역할

(1) 단체교섭

중앙사용자단체인 CBI는 TUC처럼 노조와 일체의 단체협상을 벌이지 않는다. CBI와 TUC 간의 2자 협상도 거의 존재한 적이 없으며, 또한 소

속 단체의 협상을 조율하거나 소속 사용자단체의 협상 결과에 대해 거부권을 행사하거나 하지도 않는다(Visser & Ruysseveldt, 1996). 단체교섭은 전적으로 소속 사용자단체나 개별 사용자들의 소관 사항이다. CBI의 단체교섭과 관련된 주요 역할은 노사정 간 협의기구를 통해 관련 법제도나 정책의 변화를 함께 검토하거나 입법 로비를 담당하는 것으로 국한된다.

산별 사용자단체의 단체교섭 활동도 급격히 퇴조해 왔다. 이는 80년대 이후 산별교섭이나 직종별교섭 같은 초기업단위의 다사용자교섭이 퇴조한 결과이다. 본래, 영국에서 직종별 교섭이나 산별 교섭과 같은 다사용자교섭이 나타난 것은 직업 혹은 산업에 따라 조직된 전국 노조들의 도전에 따른 것이었다. 특히 금속 부문 전국 노조의 출현은 전국적 금속사용자단체와 산별교섭을 등장시킨 핵심요인이었다. 1898년 엔지니어링부문에서 EEF와 엔지니어노조(Amalgamated Society of Engineers, 이후 ASE로 약칭) 간에 체결된 최초의 전국협약인 '분쟁회피조항(Provisions for Avoiding Disputes)'은 이를 본딴 산별교섭을 다른 산업으로 확산시켰다. 영국의 다사용자교섭의 특징 중 하나는 분쟁조정절차에 대한 협약이 중심을 이루고 있고, 임금 및 노동조건에 대한 협약은 존재하지는 않지만 그 집중적 규율능력이 약했다는 점이다. 즉, 다사용자교섭의 초기 시점부터 영국의 산별단체협약은 임금 및 노동조건에 대해서는 최저기준만을 정하는 느슨한 형태를 띠었고, 보다 구체적인 협약은 로컬(local) 수준에서 체결하도록 했다. 이런 경향은 특히 제2차 대전 이후 완전고용정책을 배경으로 노동자들의 작업장 교섭력이 높아지면서 더욱 두드러졌다.

영국의 다사용자 교섭이 퇴조의 기미를 분명하게 보이기 시작한 것은 1960년대 이후로 볼 수 있다. 이미 1950년대부터 작업장 교섭이 확산되어 비공식적인 작업장 교섭과 비공인 파업이 노사관계 전반에서 문제로

등장하였으며, 1970년대부터는 작업장교섭이 더 두드러진 교섭형태로 등장하였다. 또한, 1980년대부터는 노조의 쇠퇴와 함께 단체교섭 자체가 퇴조하기 시작하였다. 이런 추세에 따라 1990년에는 단체교섭의 적용을 받지 않는 노동자 비율이 전체 민간부문 노동자의 절반 가량으로 상승하고 나머지 50%의 노동자 중에서 다사용자교섭의 적용을 받는 노동자는 약 20%로 나타나 다사용자교섭의 퇴조가 완연해 졌다(Brown et al., 1995). 다사용자교섭의 퇴조에는 인플레이 및 임금부상(wage drift) 현상과 함께 사업장 교섭의 활성화가 요인으로 지적되지만, 아울러 국제경쟁에 노출된 대기업 및 다국적 기업을 중심으로 한 사용자단체 비가입/탈퇴와 다사용자교섭틀로부터의 철수, 노사관계의 내부화 등도 주요하게 작용한 것으로 알려져 있다(Gospel, 1992). 한편, 1980년대부터는 시장경쟁의 심화와 함께 보수당의 집권 및 이와 함께 등장한 반인플레이 정책을 포함한 일련의 신자유주의적 경제정책과 노조규제정책이 노조 세력과 단체교섭 자체를 전반적으로 약화시키면서 다사용자교섭 또한 결정적으로 약화되었다. 예를 들어, 1986년부터 90년대 초까지 약 100만 노동자들이 그 적용범위에 있는 최소한 16개의 전국 교섭단위가 해체되었다(Brown & Walsh, 1991).

가장 극적인 경우가 1990년 EEF의 산별협약 철수로, EEF는 이 시기에 노동시간 단축을 둘러싸고 노사갈등을 겪은 후 일반금속, 자동차, 조선 산업 등의 산별협약에서 차례로 철수하였다. 이러한 과정을 거쳐 영국 사용자단체의 단체교섭 역할은 급격히 줄어들었고, 특히 제조업에서 대부분의 단체교섭은 기업별이나 사업장별, 심지어 부서별로 벌어지는 단일사용자교섭의 형태를 가지게 되었다(Edwards et al., 2005).

하지만, 다사용자교섭의 쇠퇴가 사용자단체의 해체를 가져오진 않았다는 점에 유의할 필요가 있다. 사용자단체들은 회원사의 단체교섭 지원이

나 각종 서비스의 개발을 통하여 회원사의 노사관계에 여전히 중요한 영향을 미치고 있다. 하지만, 다사용자교섭의 쇠퇴가 사용자단체 조직을 저하로 이어지는 것을 막을 수는 없다. 산별단체교섭이 지속되고 있는 건설업 분야를 제외하고 단체교섭이 기업이나 작업장 단위로 분권화된 대부분의 산업에서 사용자단체 조직율이 저하되어 왔다(Kessler & Bayliss, 1995).

(2) 정책참여 및 로비(사회정책 및 노동시장정책)

CBI는 그 영향력 측면에서 유럽 대륙의 중앙 사용자단체와 비교하여 매우 취약한 것으로 평가되어 왔다. 유일 중앙단체임에도 낮은 구조적 집중성과 단체교섭에의 불관여 등으로 인해 대변능력이나 내부통치 기능이 매우 취약하다는 것이다. 하지만 그렇지 않다는 평가도 있다. 이는 1970년대 이후부터 CBI가 영향력 확대를 위하여 활동 영역을 넓혀왔다는 평가에 근거하고 있다.

CBI는 단체교섭에 일체 참여하지 않는 대신에 정책 로비와 코포라티즘적 정책 참여를 그 주요 역할로 설정하고 있다. 우선, CBI는 단체교섭에 참여하지 않는 대신, 정부를 낀 3자주의 기구(tripartist institutions)에 의 참여를 통하여 사용자들을 대변해 왔다. 대표적인 경우가 1962년에 설치된 전국경제개발위원회(National Economic Development Council)인데 여기에는 정부와 CBI의 전신인 BEC, 그리고 TUC가 참여하였다. CBI가 창립된 후인 1970년대에는 영국 정부가 여러 차례 시도했던 3자주의(tripartism)를 통한 소득정책 결정 및 수행 과정에 TUC와 함께 참여하였다.

1970년대부터 CBI의 정책활동은 매우 적극적으로 변화하였으며, 단순

히 노조에 대한 대응을 넘어 자신의 이해를 적극적으로 정책으로 제시하는 양상이 나타났다. 첫째, 1970년대 중반 이후 CBI는 정치적 영향력을 넓혀 왔다. 특히 그 활동의 초점을 로컬 수준으로 맞추어 지역의 조세정책에 대한 로비, 지방정부의 재정에 대한 평가와 정책 제언 등이 그것이다(Farnsworth, 1998). 둘째, 1970년대에 임금정책 등에 주력했던 CBI는 1980년대 들어와서는 사회정책과 노동시장정책에도 적극적으로 개입하기 시작하였다. 이 분야에서는 전통적으로 노동조합이 적극적이고 사용자들은 이에 대해 방어적 태도로 일관해 왔으나, 1980년대에 들어와 정치경제적 환경, 특히 보수당 정부의 등장이라는 정치환경의 변화를 맞이하여 그간의 소극적 태도를 변화시키고 매우 적극적으로 정책적 의견을 제시하기 시작했다. 이 시기에 들어와 CBI가 가장 관심을 가진 사회정책은 교육 및 훈련 정책 부문으로, 교육에 있어서는 직업생활에 필요한 적절한 기능을 갖추는 것을 넘어서서, 일과 기업에 대한 보다 긍정적인 태도를 가지도록 하는 캠페인을 벌이기도 했으며, 아울러 전국직업자격제도(NVQ), 훈련크레딧제도(Training Credit Scheme), 실업자 훈련제도 등에도 깊이 관여하였다. CBI의 이러한 교육훈련정책에 대한 접근방식은 첫째, 기업에 대한 인식의 심화와 보다 긍정적인 일에 대한 태도의 육성, 둘째, 학졸자의 숙련 수준 향상 및 기업 요구에의 적합성 강화, 셋째, 정책 형성 및 서비스 전달에의 관여에 대한 관심 증대 등에 기반한 것이었다(Farnsworth, 1998).

최근의 CBI 정책활동은 그 분야가 매우 광범위해서 기업문제(Company affairs), 교통, 기업의 사회적책임, e-비즈니스, 경제, 고용, 에너지, 중소기업, 환경, 평등, 유럽통합, 안전과 건강, 인적자원, 국제문제, 학습과 숙련, 제조업, 광업, 의회, 연금, 경제기획, 번영, 공공서비스개혁, 조세, 기술혁신 등에 관한 약 80개의 정책 이슈들을 다루고 있다(CBI, 2005).

(3) 회원서비스 (법률서비스(조정중재서비스 포함), 조사연구, 교육훈련, 컨설팅 등)

사용자단체의 기존의 회원서비스는 단체교섭이나 조정중재기구에서의 회원사 대변, 그리고 파업기금 등을 통한 상호지원 등이 두드러진 서비스였으나, 특히 다사용자교섭의 쇠퇴를 계기로 회원들을 확보할 필요성이 커지면서 다각도로 그 영역이 개발되어 왔다. 회원서비스는 CBI 같은 중앙단체에서도 중요성이 높아졌지만, 특히 단체교섭 역할이 사라진 산별 사용자단체에서 더욱 중요성이 커졌다.

EEF의 경우 1990년 이후 전국 협상을 갖지 않고 있으며, 이로 인해 회원사의 노사관계와 인사 및 고용관리에 대한 서비스가 확대되어 왔다. 고용의 법률적 측면에 대한 전문적 권고(advice)와 포괄적인 정보 서비스도 여기에 포함되며, 정치가들 및 공무원들과의 연계망이 강화되어 왔으며, EEC안에서도 관여가 늘어왔다. 그리고 사업자협회와의 접촉도 아주 양호하며 공통의 이해에 대한 단일한 대변을 가능케하도록 하고 있다.

서비스는 주로 지역조직을 통해서 전달되는데 이렇게 제공되는 주요한 서비스는 (i) 지부노조와의 협상, (ii) 회원사에 대한 조언(advice), (iii) 노동재판소(industrial tribunal) 및 중재기구청문회(arbitration body hearings)에서의 회원사 이해 대변 등으로 정리할 수 있다. EEF의 서비스는 특히 회원사의 75%를 이루는 250명 미만을 고용하고 있는 중소기업들에게 도움이 되고 있다. 아래 표는 EEF의 회원서비스 활동으로서 단체교섭 기능이 사라진 대신, 보다 다양한 조언과 정보제공, 교육훈련 기능 등이 활성화되고 있음을 보여주고 있다.

〈표 3-4〉 EEF의 활동

활동 분야	활동 세목
인사관리와 법률 조언: 고용법 및 노사관계	- 인사관리, 노사관계 현안에 대한 조언, 지도, 지원 - 고용재판소(employment tribunals) 및 고용소원재판소(EAT)에서의 법률적 대변 - 고용관계 입법에 대한 정부 로비
산업안전과 건강 문제	- 산업안전 및 건강 문제에 대한 감사, 평가, 컨설팅, 훈련 - 정부 산업안전 유관기관과 회원 간의 상호작용시 지원 - 입법 개선을 위한 정부기관에의 로비
환경문제	- 환경문제에 대한 조언, 지침, 지원의 제공 - 환경당국과 회원사와의 상호작용시 지원 - 품질관련 훈련코스 제공
정보와 연구 제공	- 엔지니어링, 제조업, 기술 부문의 산업동향, 임금 및 노동조건 동향에 대한 전문가 조사 - 인사관리, 임금, 경제 및 사업 정보를 담은 정기 간행물, 출판물, 뉴스레터의 제공
교육 및 숙련	- 숙련 요구, 교육제공자와의 연계망 구축, 현대적 도제 및 경력제도 등에 대한 실무적인 조언과 지원 제공 - 숙련기반의 전반적 향상을 위한 정책의 촉진과 지원 제공 - 최선의 훈련관행의 조언과 현대화
훈련과 인력개발	- 고용, 산업안전, 환경, 건강, 기술, 판매및마케팅, 경영개발 등에 대한 일회적 세미나에서 정규훈련코스 등의 각종 숙련훈련

자료: EEF(2005), <http://www.eef.org.uk/UK>.

4) 요약과 시사점

영국의 사용자단체들은 19세기 영국 노동운동의 대두에 대한 대항력으로써 발전해 왔다. 초기에 로컬 수준에서 형성되어 발전했던 사용자단체들은 19세기 말엽에는 산업업종별 전국조직을 결성하고 노조와의 다사용자 단체교섭 구조를 형성하였다. 한편, 두 차례의 세계대전을 거치면서 노동의 정치세력화와 정부의 거시적 협력 요구, 다사용자교섭의 확립 등

의 환경 속에서 중앙사용자단체가 형성되고 조직적 집중성이 증대하였다. 그러나, 이러한 추세는 작업장 교섭이 증대하고, 기업구조가 보다 대규모화, 다각화, 국제화된 1960~70년대 이후에는 현저히 변화되었다. 특히 1980년대 이후 세계화의 영향이 본격화되고, 보수 정부에 의한 노조 규제가 강화되면서 나타난 노조 조직의 쇠퇴와 단체교섭 분권화에 의해 사용자단체의 단체교섭 수행 역할이 크게 저하되었으며, 이에 따라 사용자단체의 역할은 정책로비와 회원서비스 쪽이 강조되고 있다. 또한 회원들의 탈퇴나 신규 기업들의 미가입으로 중앙 및 산업업종별 사용자단체의 조직율이 저하되어 왔다. 또 이러한 조직율 저하를 막기 위한 방편으로 채택되는 새로운 멤버십제도들이 본래 취약했던 회원들에 대한 규율능력을 더욱 떨어뜨리는 효과도 감지되고 있다.

영국의 사용자단체 변천과정을 통해서 다음의 시사점을 얻을 수 있다.

첫째, 사용자단체의 형성과 발전, 그리고 구조와 기능에 있어서 노동조합, 정부, 단체교섭과 사회적 협의 등 노사관계구조 등이 중요한 역할을 하였다. 19세기 중엽 이후 제2차 대전 시기까지 노조운동과 노동의 정치세력화, 정부의 노사협력 제도화 노력 등은 사용자의 집단적 대응으로써 사용자단체의 위상과 집중적 구조의 발전을 가져왔다. 이런 점에서 산별노조의 결성과 초기업적 단체교섭을 추진하고 있는 한국의 노조에게 시사점을 줄 수 있다. 예를 들어 현재 산별노조들이 요구하는 사용자단체의 결성은 단체교섭의 집중성과 더불어 노조의 대표성과 집중적 구조, 그리고 사용자를 압박할 능력의 크기에 비례하여 그 형성과 안정적 구조화가 촉진될 수 있다.

둘째, 아울러 경제환경의 변화와 이에 따른 기업구조 및 전략의 변화는 사용자단체의 구조와 역할의 변화에 주요한 변인이다. 이와 관련해서 영국의 사례는 중요한 교훈을 준다. 19세기 말경부터 형성된 영국의 집중

적 단체교섭구조가 1980년대 이후 기업과 사업장별 교섭으로 분권화된 데는 1960년대 이후 역할이 증대한 작업장교섭의 효과도 있지만, (i) 시장경쟁의 심화와 국제적 수준의 전개, 그리고 이러한 환경 변화에 수반된 (ii) 영국 기업들의 대규모화와 다각화, 그리고 기업관리역량의 증대, (iii) 이러한 외부환경과 내부 역량의 변화에 따른 내부화 전략으로의 노사관계 전략 변경 등의 요인들이 작용하고 있다. 영국의 대기업들이 단체교섭 분권화를 주도하고 사용자단체에 대한 가장 강력한 비판세력이었다는 점은 이와 관련이 깊다. 이러한 점은 한국의 노조들에게도 중요한 시사점을 준다. 한국은 산업화 과정에서 일찍부터 재벌로 불리우는 대기업군이 형성되어 왔으며, 이들은 일찍부터 전경련이란 이익집단과 경총이라는 노조 대응집단을 통해 재벌주도의 경제와 기업별 노사관계의 유지, 노조세력의 약화를 도모해 왔다. 즉, 한국에서는 경제전반과 노사관계에 있어서 대기업군의 역할이 지배적이었다고 할 수 있다. 또한 기존의 수출경제에 덧붙여서 1990년대 이후 급속하게 진행된 경제의 개방과 기업의 국제화는 한국 기업들의 국제경쟁에의 노출 정도를 급격히 높였으며, 이 때문에 기업들은 탄력적 노동관리에 더욱 이해관계를 가지게 되었다. 민간 제조업에서 대기업 노조들의 산별노조 합류가 지체되고 있는 것도 내부노동시장을 통해 노사관계를 내부적으로 관리하고자 하는 기업들의 영향과 관련이 깊다. 따라서 이런 적대적인 환경에서 집중적 교섭구조를 형성하고자 하는 노조운동의 노력은 많은 곤란에 부딪힐 수밖에 없다. 한국의 경우 특히 노사관계에서 강력한 영향력을 갖는 대기업들을 어떻게 초기업적 교섭구조에 끌어낼 수 있는가 하는 점이 산별교섭의 정착에 결정적 의의가 있을 것이다.

셋째, 영국 사용자단체의 대표성 저하에 영향을 준 집중적 단체교섭구조의 쇠퇴가 부분적으로는 집중적 교섭구조에 대한 현장 노동자들의 저

항의 결과로 야기되었다는 아이러니도 시사점을 준다. 집중적 노조구조와 교섭구조는 노조의 조직역량 제고와 사회적 역할의 개발에 유리한 구조이기는 하지만, 내부 민주주의가 결여된 관료주의적 집중성은 내부적 저항에 의해 외려 집중성의 발전을 지체 혹은 저지할 수도 있다는 점에 대해 각별히 유념할 필요가 있을 것이다.

넷째, CBI의 사례에서 보듯이 사용자단체의 역할은 단순히 노사관계 수준의 기능적인 범주에 국한되지 않는다. CBI는 그 구조에 있어서 사회적 기능(노사관계와 노동시장, 사회정책에 대한 대응 기능)과 함께 사업 자단체들이 갖는 경제적 기능을 함께 보유하고 있으며, 특히 탄생 초기부터 포괄적인 정책 개발을 위해 노력해 왔다. 한국의 노조들이 이로부터 얻을 수 있는 시사점은 사용자단체의 역할을 단순히 노사관계 대응 기능에 국한해서 보아서는 곤란하며, 이념적, 정책적 역할과 그 사회적 영향에 대해 면밀히 검토할 필요가 있다는 것이다. 이 점은 한국의 사용자단체들도 마찬가지로, 경총이 비록 노사관계와 노동시장 관리에 그 기능이 국한되어 있지만, 전경련 및 경제 5단체간의 협력을 통하여 사회적 영향력을 높이하고자 하는 노력을 꾸준히 전개해 왔다. 노조가 이러한 사용자단체역할의 포괄성에 주목하지 못할 경우 자칫하면, 사용자들의 공세 속에서 사회적 고립을 맞이할 수 있다는 점을 유념해야 할 것이다.

2. 독일 사용자단체의 역사와 현황*

1) 들어가며

기업과 자본의 이해와 요구를 사회적으로 대변하는 경제단체들이 우리에게 익숙한 반면, 노동조합의 협상파트너로서 위상을 지니고 있는 사용자단체는 아직 생소하다. 이는 한국의 집단적 노사관계제도가 아직 그 역사가 짧다는 이유 외에, 기업별 노조체제 하에서 개별사용자에 비해 상대적으로 사용자단체의 위상과 역할이 미약할 수밖에 없는 조건 때문이다. 기업별 조직과 교섭체제 하에서 단위노조의 상급조직으로서 연맹이 현실적으로 영향력을 행사하는데 한계가 있듯이, 사용자단체 또한 기업별 단체교섭에 전혀 영향을 미치지 못하고 있다. 하지만 이러한 상황은 노동조합의 초기업적 조직으로의 전환 노력에 힘입어 변화하고 있다. 즉 산별노조의 교섭대상자로서 사용자들의 협의체가 구성되는 움직임이 본격화되고 있다. 이는 초기업적 노조의 압력과 함께, 노조와의 단체교섭에 있어 보다 전문적이고 내용성있는 대응이 필요하다는 이익단체들의 자기반성에 기초하고 있다. 이러한 측면에서 볼 때, 민주노총 산하 금속노조의 교섭파트너로서 금속사용자단체가 설립된다는 소식은 무척 고무적이다.

독일의 경우도 사용자단체의 탄생과 발전의 견인차 역할을 한 것은 아 이러니하게도 산별 노동조합이다. 노동조합이 노동시장에서 조장될 수밖에 없는 노동자간 경쟁을 제어하고 집단적 이해를 사회경제적 차원에서 실현하기 위해서 조직된 것과 마찬가지로, 사용자단체도 개별적 노사관계로 인해 발생할 수 있는 노동수급의 불안정성과 기업간 비용인하경쟁

* 독일 사용자 단체의 역사와 현황은 진보정치연구소의 이상호 연구위원이 집필하였다.

을 제어하기 위해서 구성된 조직이다. 이러한 이유로 독일사용자단체는 단체교섭과정에서 노동력의 가격결정을 두고 산별 노동조합과 대립하지만, 산업평화와 경쟁력향상의 질적 요소로 기능하는 안정적 노사관계체계의 구축과정에서는 노동조합과 협력적 관계를 모색하여 왔다. 그렇다면 독일의 사용자단체는 어떤 역사적 경험을 통해 발전해왔는가? 독일 사용자단체의 조직구조와 활동내용은 과연 무엇인가? 현재 독일 사용자단체는 어떤 도전에 부딪히고 있고, 이를 극복하기 위해서 어떤 노력을 하고 있는가? 하지만 사용자단체에 대한 연구는 독일에서도 다른 나라와 마찬가지로 너무나 빈약한 실정이다. 자료의 한계로 인해 이 글은 위에서 제기한 질문들에 답하기 위한 전초작업으로서 사용자단체에 대한 이론적 논의, 역사적 발전과정, 사용자단체의 조직구조와 활동영역, 90년대 이후 최근 변화와 문제점 등을 간략히 정리하고 있다.

2) 사용자단체에 대한 이론적 논의

(1) 사용자단체의 조직화

‘노동력을 판매할 수밖에 없는 임노동자’가 단결과 연대의 유인이 강한 반면, 사용자의 경우 노동시장에서의 우월적 지위와 기업조직 내 통제기능을 가지고 있기 때문에 조직화의 필요성이 상대적으로 낮은 편이다. 그래서 산업화 초기 기업가들은 노동자의 저항에 대한 대응 측면 보다는, 자신의 정치경제적 이해를 사회적 차원에서 관철시키기 위해서 단체나 협회를 구성하게 된다. 하지만 노동자들의 조직화경향이 강해지고 노동시장에서 노동조합의 영향력이 확대되고 노동쟁의가 빈번해지면서 기업가단체는 노동조합의 대응조직으로서 사용자단체를 구성하게 된다. 이와

같이 산업화의 진전에 따라 자본의 집단적 이해를 대변하기 위한 조직형태는 크게 세 가지 형태로 분화된다. 케슬러(Kessler, 1907, 5쪽 이하)는 이를 교통협회와 보호관세단체와 같은 경제이익단체, 카르텔과 신디케이트와 같은 시장가격담합체, 노동조합운동에 대항하기 위한 사용자단체로 구분하고 있다.

한편 사용자들의 조직화는 노동조합에 비하여 상대적으로 더 어렵다. 이는 조직화의 유인이 약한 동시에, 자본간 경쟁상황으로 인해 조직분열의 가능성이 지속적으로 내재되어 있었기 때문이다. 노조에게 있어 무임승차자문제가 조직화의 걸림돌이었다고 한다면, 기업가단체는 경쟁조절이 가장 큰 문제였다. 노동력의 구매가격을 결정하는 노동시장의 구조에서 기업간 경쟁을 일정하게 중립화할 수 있는 집단적인 이해조정기구가 필요하다는 인식을 공유하고 있었다. 하지만 기업가들의 입장에서 볼 때, 집단적 방식 보다 개별기업의 차원에서 호의적 임금정책을 통해, 혹은 자본의 집중/집적/협력, 그리고 소유와 경영의 분리를 통해서 노동조합의 요구에 대응하는 것이 더 유리할 수도 있었다(Müller-Jentsch 1997, 162쪽).

하지만 20세기에 들어서면서 사용자 또한 조직화필요성이 확산된다. 기업가들은 새로운 정치경제적 조건 하에서 서로의 의견을 조정할 수 있는 단체구성이 필요하다는 인식을 가지게 된다. 슈미터와 스트릭(Schmitter & Streeck, 1981)에 따르면, 기업가들이 조직화를 추진하게 되는 이유를 다음과 같이 언급하고 있다. 먼저 대외무역의 증대에 따라 외국자본과의 경쟁이 격화된다. 이러한 상황에서 국내자본의 활동을 보호할 수 있는 단체가 필요하게 된다. 또한 이 단체는 동종기업과 연관업체간 지나친 시장경쟁을 조절할 임무를 지니게 된다. 둘째, 산업화의 진전에 따라 노동자의 이동성이 증가하고 노동조합을 통한 조직화가 급

진전하게 되자, 생산수단의 소유자로서 사용자들의 이익을 대변할 조직이 필요하였다. 셋째, 권위주의적 정치체계가 민주화되면서 지금까지 절대권력과 결탁관계에 의존하고 있던 기업가들이 독자적인 차원에서 정치적 영향력을 행사해야 할 상황에 봉착하게 되었다(Müller-Jentsch 1997, 164쪽). 바로 이러한 이유들로 사용자들은 상호간 이해를 조정하고 공동의 목표를 관철시키기 위한 조직화에 나서게 된다.

한편 이러한 구조환경적 조건변화가 기업가들의 조직화를 촉진시킨다는 견해를 반박하는 이들도 존재한다. 올슨(Olson, 1992)은 합리적 개인은 집단적으로 행동한 경우가 더 이익이 될 때만 조직적으로 행동한다고 본다. 따라서 초기업적 차원에서 정치사회적 이해를 대변하기 위해 기업가들이 조직화의 필요성을 인식하는 동시에, 산별차원의 협약체계를 수용함으로써 발생하게 되는 추가적인 비용과 부담을 개별기업들은 산정하게 된다. 즉 사용자단체에 가입하지 않았을 때 보다 더 높은 이익이 존재한다는 확신이 제공되어야 조직화는 가능하다는 것이다. 한편 기업가들의 이해가 동질적이지 않으며, 산업사회의 발전에 따라 이들 내부의 이질성이 더 높아지기 때문에, 기업가들의 조직화는 쉽지 않다고 보는 입장도 제기된다. 스트릭(Streeck, 1992)은 생산물시장과 노동시장에서 기업가들의 이해가 서로 다르고 기업특성에 따라 이해차별성이 증가하고 있다고 주장한다. 이러한 이유로 사용자단체는 노동조합 보다 단일한 형태의 조직화가 더 어렵다고 평가한다.

이에 대해 트렉슬러(Traxler, 1993)는 이해통일과 단체구성의 가능성에 대하여 다음과 같이 주장하였다. 권력자원의 분배측면을 볼 때, 사용자단체의 구성이 노동자의 조직화 보다 더 어렵다. 사용자는 노동자와 달리, 자신의 이해관철을 위해 동원할 수 있는 권력자원이 상대적으로 더 많다. 즉 조직화를 통한 이해관철은 그 중 하나의 선택사항일 뿐이다. 노

동자가 초기업적 차원에서 노동조합으로 조직화되고, 국가가 노사관계에 대해 법제도적으로 개입한다 하더라도, 기업가들이 사용자단체라는 조직화형태를 통해 대응한다고 보기에는 무리가 있다. 특히 대기업의 경우 독자적으로 자신의 이해를 관철시킬 수 있는 다양한 권력자원을 가지고 있기 때문이다. 하지만 그는 개별기업이 독자적으로 노동자에 대처할 경우에 더 많은 기회비용을 부담해야 하거나, 사용자단체가 노동시장에서의 집합적 이해를 형성하여 기회이익을 제공하게 되는 경우 기업가들의 조직화가능성은 높아진다고 주장한다(Müller-Jentsch 1997, 166쪽).

이와 같이 사용자단체는 서로 다른 권력자원과 이해관계를 지닌 기업들의 결합체이다. 이러한 이질적 기업들의 조직화는 왜 발생하는가? 과연 개별기업의 자율성을 침해하지 않고 집합적 대응으로 모아낼 수 있는 조직구조는 어떻게 형성되는 것인가? 이에 대한 해답의 단초는 바로 노동조합 존재 그 자체와 활동내용이 사용자단체의 구성과 활동을 일차적으로 규정한다는 점에서 찾을 수 있을 것이다(Schröder & Silvia 2003, 255쪽).

레케부쉬(Leckebusch, 1966)에 따르면, 사용자연합은 노동조합에 대한 '대항단체(Gegenverbände)'로서 출발하였다. 실제로 개별기업들의 가입을 유인하고 조직적으로 이들을 결속시키는데 있어 가장 중요한 계기는 노동조합과의 단체교섭을 통해 보편적 노동조건을 형성하는데 있기 보다는, 노동조합활동에 대항하는 방어전선을 집단적으로 형성할 수 있는 정치적 능력에 있다. 이러한 정치적 능력은 노동쟁의에 대한 대처과정에서 그 효과를 잘 보여준다. 지역사용자연합이 해당 기업들과 협의 하에 파업(Streik)에 대해 언제, 어떤 기업들을 중심으로 직장폐쇄(Aussperrung)를 진행시킬 것인가를 결정하기 때문이다(Knips, 1996, 101쪽). 하지만 사용자연합의 임무가 단지 노동쟁의에 대한 대응책으로

서 공장폐쇄의 결정문제에 한정되는 것이 아니다. 관찰지역 내에 노동쟁의가 발생할 때, 사용자연합은 내부규약을 통해 산하 기업들의 기회주의적 태도를 제어하고 지역산업의 거래질서를 유지하는 임무 또한 부여받고 있다.

하지만 산업사회의 발전에 따라 사용자연합의 위상은 변화한다. 노조의 쟁의행위에 대한 단순한 '대항단체'로서의 역할은 줄어든다. 조직적 결속체로서의 위상을 유지하기 위한 활동들이 요구되고 조직통합력을 높이기 위한 프로그램들이 개발된다. 대외적으로 노동 및 사회정책에 대한 의견 제시, 단체교섭과 기업인사정책에 대한 교육, 법제도의 변화에 대한 조언 등과 같은 소속기업에 대한 서비스기능이 강화된다. 초기업적 차원에서 적용되는 단체협약을 통해 소속기업들이 노동시장에서의 보편적 경쟁조건을 장기적으로 예측할 수 있도록 만든다. 이러한 단체교섭체계는 시장에서의 거래비용을 줄임으로써, 개별기업에게 부담을 줄이는 효과를 발휘한다. 한편 단체교섭과 인사복지문제에 대한 사용자연합의 전문적 자문기능은 소속기업들의 일상활동에 큰 도움을 주게 된다. 이렇게 됨으로써 사용자연합은 소속기업들에 대한 독자적인 동기부여체계와 간접적 통제능력을 가지게 된다. 이는 사용자연합이 개별기업의 이해들을 조정할 수 있는 자율적 능력을 확보하게 된다는 것을 의미한다(Schroeder & Silvia 2003, 256쪽).

(2) 사용자단체의 기능과 역할

사용자연합의 구성은 노동자의 조직화, 즉 노동조합에 대한 사후적 대응책이라고 평가할 수 있다. 즉 노조결성과 단체협약의 제도화가 사용자연합의 산파역할을 수행하였다(Kessler, 1907, 20쪽). 이러한 측면에서

볼 때, 사용자연합의 기능과 역할은 이해관계측면에서 노동조합과 대립하고 있지만, 단체교섭의 체계측면에서 볼 때는 노동조합과 보완적 관계에 있다고 볼 수 있다. 먼저 이해대립측면을 살펴보자. 케슬러(Kessler 1907, 141쪽)의 정의에 따르면, 사용자연합의 임무는 노동운동을 저지하기 위한 과제, 파업의 피해를 최소화하기 위한 과제, 노조의 대등한 교섭과제 등 세 가지로 요약할 수 있다. 이를 위해 사용자연합은 조직 내외적으로 아래와 같은 활동과 업무를 수행하고 있다.

〈표 3-5〉 사용자연합의 내외적 기능과 활동

기능영역		대상	활동과 업무
외부	단협체결자(협약정책)	노동조합	단체교섭(교섭, 조정, 체결) 노동쟁의(직장폐쇄)
	압력집단(여론조성) 공공이해의 조절자 (사회적 이해당사자)	여론 의회와 행정부 법안발의	여론형성 노동문제와 사회정책에 대한 입법건의
내부	상부상조조직 (서비스기능)	소속기업	노동쟁의시 재정적 법적 지원 기술/경제/법적 문제에 대한 조언과 정보제공

출전: Müller-Jentsch, 1997, 168쪽 참고

위의 표에서 알 수 있듯이 노동자의 이해와 요구를 대변하기 위해서 노동조합이 대내외적으로 여러 활동을 벌이고 있듯이, 사용자연합 또한 대상에 따라 그 활동영역을 구분하고 자신의 임무를 수행하고 있다.

한편 초기업적 차원에서 기업가들의 이해를 조정하고 대사회적인 차원의 정책의제들에 대해 노동조합과 교섭하기 위해서 사용자연합은 노동조합의 조직구조와 비슷한 형태를 취하고 있다. 이는 사용자연합과 노동조합이 교섭대표성을 확보하고 합의관철력을 강화하기 위해서 서로 보완적 관계에 서있다는 것을 반증한다. 아래의 표는 이러한 조직적 특성을 잘

보여주고 있다.

〈표 3-6〉 사용자연합과 노동조합의 조직적 특성

조직 특성	사용자연합	노동조합
조직형태	-지역조직중심 -실무진과 의사결정기구가 이원화된 지도부구조 -연합체	-중앙집중적 대중조직 -단일지도부구조 -통일조직
내부결정구조	-민주적 이해대표성 -다단계 의사결정과정 -노조와 비교하여 반응적 -지역중심/대표자를 중앙에 파견	-민주적 이해대표성 -다단계 의사결정과정 -사용자연합과 비교하여 공격적 -중앙중심/대표자를 지역에 파견
조직이념	-자유주의적 -산업평화 -규제완화 -차별성지향	-사회민주주의적 -노동조건 개선 -통제된 분권화 -보편성지향
실무진의 특성	-고학력의 법전문가중심 -자민당/기민당지향의 정치성향	-노조활동의 경험과 명망 -중앙조직에 고학력전문가 고용 -사민당지향의 정치성향

출전: Schroeder & Silvia, 2003, 259쪽 참고.

위의 표에서 알 수 있듯이, 노동조합과 마찬가지로 사용자연합 또한 개별기업과 지역차원의 의견을 통일시키고 이에 대한 동의능력을 강화하기 위해서 다단계의 민주적 이해대변구조는 물론, 상급조직의 중앙집중적인 결정권을 보장하고 있다. 다만 단체교섭 외에, 일상적 활동측면에서 볼 때, 노조가 좀 더 중앙집중적인 방식을 선호하고, 사용자연합의 경우 분권적 차원에서 지역조직의 자율성이 더 높은 편이다. 이러한 양상은 중앙조직과 지역조직간 인적, 물적 자원배분의 내용을 보면 더욱 분명하게 나타난다(Schroeder & Silvia, 2003, 260쪽).

3) 사용자단체의 형성과정

(1) 반노조 계급조직의 출현

자본주의의 발전과정 속에서 기업가들이 그들의 계급적 이해를 대변하기 위해서 수행한 조직화노력은 오래전부터 계속되어 왔다. 왜냐하면 산업화의 진전에 따라 개별기업의 이해를 조정하고 이들 간의 갈등요인을 제어할 필요성이 제기되고 있었기 때문이다. 19세기 중반 이후 산발적이고 지엽적인 차원에서 이루어지던 기업가단체의 구성이 전국적인 차원으로 확장되기 시작한다(Schroeder & Silvia, 2003, 250쪽). 한편 전국적인 기업가단체구성은 크게 두 가지 형태를 취한다. 1876년 창립된 '독일 산업가중앙연합(Centralverband Deutscher Industrieller)'은 주로 정부, 의회와 정당에 대한 로비활동을 통해서 자신의 경제정책적 이해를 대변하고자 하였다. 대외경제적 이점을 보호관세제도를 통해 보장받는 것을 정부에 요구하는 한편, 내부경쟁의 폐해를 줄이고 시장가격을 조절하기 위해서 기업간 카르텔을 형성하기도 한다.

이와 달리 노동자의 단결과 연대에 대한 대항조직으로서 자기위상을 명확히 규정하는 사용자연합(Arbeitgeberverband)이 최초로 출현한 것은 1869년이다. 이 지역조직은 인쇄노동자들의 파업에 대한 업종별 지역기구로서 그 위상을 규정하고 있었다. 이와 같이 많은 사용자단체들이 파업기간 중, 혹은 그 후에 설립된다(Knips, 1996, 117쪽). 한편 산별노동조합에 대한 대항조직으로서 자기역할을 분명히 한 전국적 조직건설은 1890년에 창립된 '독일 금속사용자총연합(Gesamtverbandes Deutscher Metallindustrieller)'이다. 금속사용자총연합의 창립은 1890년 사회주의자탄압법의 폐지에 따라 급진전된 노사관계의 제도화

과정을 반영하고 있을 뿐만 아니라, 노동조합의 교섭정책에 대한 대응 주체로서 사용자연합의 역할을 사회적으로 공포하는 계기로 작용한다.

(2) 계급지향적 교섭주체를 향하여

하지만 국가의 제도화와 노조의 연대정책에 대한 방어수단으로 사용자단체가 만들어졌다고 보는 것은 너무 단순한 해석이다. 사용자단체는 '노동자의 부당한 요구(Prigge, 1987, 178쪽)'에 대한 집단적 대응이라는 차원 외에, 노동시장문제와 국민경제에 대한 초기업적, 혹은 업종 내 기업간 교류와 의견조정을 위해서 조직된 측면도 존재한다. 한편 지역차원에서 임단협을 담당하는 사용자단체의 구성은 1903/1904년의 작센주의 크리미차우(Crimmitschau)지역에서 벌어진 섬유노동자의 파업이 계기가 되었다. 당시에 지역차원에서 통일적으로 적용되는 단체협약을 수용하는 것에 대해 사용자내부에서 찬반론이 격렬하게 진행되었다. 사용자내부의 이견은 지역 내 동일산업의 단일조직으로 노동조합이 조직화되는 것에 대항하기 위해서 사용자 또한 지역차원으로 통일적인 조직을 구성해야 하는가에 있었다. 이러한 이견으로 인해 단체교섭의 지역 내 일괄적 용을 반대하는 대기업들과 사용자단체를 중심으로 1904년 4월 '독일사용자연합소(Hauptstelle der deutschen Arbeitgeberverbände)'가 먼저 만들어진다. 뒤이어 그 해 6월 지역차원 단체교섭의 제도화를 인정하는 사용자단체들을 중심으로 '독일사용자협회(Verein deutscher Arbeitgeberverbände)'가 결성된다. 하지만 1906년 정부가 단체교섭제도를 공식적으로 인정하게 되면서 두 조직 간의 구분은 무의미해진다. 마침내 1913년 전국차원의 단일 사용자조직으로 '독일사용자연합(Vereinigung deutscher Arbeitgeberverbände)'이 출현하게 된다

(Schroeder & Silvia, 2003, 251쪽).¹¹⁾

역설적이게도 사용자단체의 발전과정에서 국가의 법제화노력과 노동조합의 성장이 큰 도움이 되었다. 먼저 1916년 발효된 ‘전시동원법(Hilfsdienstgesetz)’, 1919년 입법화된 ‘집단적 노동법(Kollektive Arbeitsrecht)’, 1918년부터 1922년까지 존속된 ‘중앙노동공동체(Zentralarbeitsgemeinschaft)’ 등은 개별기업에 대한 사용자연합의 위상과 영향력을 강화시키는 계기로 작용하였다. 노동조합에게만 단체협약 체결권을 부여하고 다른 노동자이해대변조직들의 교섭권이 불법화되면서 대기업을 사용자단체 가입률이 늘어났다. 이를 통해 집단적 노사관계체계에서 노동조합의 교섭주체로서 사용자연합의 역할이 사회적으로 공인되었다. 특히 중앙노동공동체는 노사 중앙상급조직이 최초로 사회협약을 체결하였다는 점에서 그 의미가 크다.¹²⁾ 이러한 과정을 거치고 난 후, 사민당 주도의 바이마르연정시기라고 볼 수 있는 1920년대 사용자연합과

11) 이러한 상황에서 대기업들은 중소기업에 대한 기존의 지배력을 일정하게 유지하기 위한 기제들을 개발한다. 단일한 사용자단체로의 통합을 수용하는 대신, 의사결정을 위한 투표권을 종업원수, 혹은 총임금에 따라 배분하는 규정을 규약화하는데 성공한다(Moser, 1990, 19쪽).

12) 이러한 노사간의 타협은 당시의 혁명적 사회적 분위기 속에서 자신의 존재기반을 보호해야 한다는 기업가들의 위기감을 표현하고 있는 동시에, 급진화되고 있던 노동자대중에 대한 자유노조의 불안감이 내재되어 있었다. 그럼에도 불구하고 사용자와의 대협정을 통해서 노동조합은 노동자이해대변의 유일한 주체로서 사회적인 인정을 공식적으로 획득하게 된다. 또한 노동자의 결사의 자유와 단결권이 법적으로 보장되고, 그동안 거부하였던 단체협약을 사용자연합이 공식적으로 인정하게 된다. 한편 일부 대기업에서 자유노조의 활동을 방해하고 있던 어용노조(Gelbe Gewerkschaften)에 대한 기업가의 지원이 법으로 금지된다. 그 외에 노사동수의 노동증명기관과 50인 이상의 사업장에 노동자위원회(Arbeiterausschüsse)의 설치가 의무화된다. 한편 일일 8노동시간의 도입을 둘러싸고 자유노조와 사용자연합은 심각한 의견대립을 보이지만, 결국 노동시간단축문제는 국제적 기준에 맞추어 점진적으로 조정할 수 있다는 노동조합의 유연한 자세변화로 인해 갈등은 일정정도 마무리된다(Schneider, 1987, 285쪽 이하).

노동조합은 초기업적 차원의 산별 교섭체계를 정착시키게 된다. 단체교섭제도의 정착과 함께, 대부분의 사용자단체들은 지역차원의 조직체계를 구성하게 된다. 이 때부터 사용자단체는 두 가지 중요한 조직형태를 취하게 된다. 먼저 회원기업들의 투표권으로 대표되는 의사결정기구와 각 단체의 관리운영을 담당하는 실무진으로 구성되는 이원적 조직구조를 가지게 된다. 그리고 개별기업들이 회원으로 등록된 지역산업사용자연합과 이들을 회원으로 하는 상급조직이 전국적 차원에서 만들어진다.

하지만 바이마르시대 사회적 갈등과 혼란은 나치의 정치적 진출을 자초하게 된다. 히틀러의 국가사회주의노동자당(NSDAP)이 1933년 선거에서 승리하면서 노동조합은 물론, 사용자단체 또한 해체된다. 그 이후 나치는 국민노동전선(NAF)이라는 조직을 만들고 노동자와 개별사용자들이 그 예하에 가입하도록 강제하였다(Schroeder & Silvia, 2003, 252쪽). 이렇게 됨으로써 자율적 단체교섭의 일 주체로서 그 역할을 수행하던 사용자연합은 역사의 현장에서 사라지게 된다.

(3) 사용자단체의 재건과 발전

1945년 2차 세계대전의 패배 이후 진행된 노동조합의 재건과정과 마찬가지로, 대부분의 산업과 업종에서 사용자연합, 경제단체, 상공회의소 등과 같은 기업가단체들이 다시 조직된다. 이 시기 이루어진 자본가계급의 조직화는 노동분업적 차원에서 이루어졌다. 그 전 시기 기업가단체들과의 명확한 차별성은 전후 건설된 기업가단체들은 자신의 역할과 위상을 명확히 구분하였다는 점이다. 즉 경제단체들은 정계에 자신의 경제정책적 이해를 대변하고, 사용자단체의 경우 노동조합과의 단체교섭을 비롯한 사회정책적 문제들을 전담하게 되었다. 물론 섬유와 목재산업의 경우

사용자단체가 이러한 두 가지 기능을 동시에 수행하기도 한다 (Schroeder & Silvia, 2003, 253쪽). 하지만 다른 나라들과 비교하여 볼 때, 독일의 경우 당시에 이미 단협정책에 특화된 사용자단체가 잘 조직되었다. 이러한 과정을 거쳐 기업가단체들은 각 역할에 맞는 전국적 중앙조직을 구성하게 되었다. 1950년 11월 비스바덴에서 각 지역과 업종의 사용자단체들이 중앙상급조직으로서 독일사용자연합(Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände: BDA)을 창립한다. 뒤이어 각 지역의 경제단체들은 중앙상급조직으로 독일산업가연합(Bundesverband der Deutschen Industrie: BDI)를, 수공업자들은 전국적 차원의 중앙조직으로 독일수공업자중앙연합(Zentralverband des Deutschen Handwerks: ZDH)을 만들고, 각 지역의 상공회의소는 중앙조직으로 독일상공회의소회의(Deutsche Industrie-und Handelstag: DIHT)를 건설하게 된다.

50년대를 거치면서 비로소 사용자연합은 교섭역량, 역할규정, 이해형성 능력 등을 복구하게 되고, 60년대에 새로운 '정치적 시험기'를 거치게 된다. 한편 독일 최대의 사용자단체인 금속산업사용자연합(Gesamtmetall)은 1963년 노조파업에 대한 대응능력을 시험하는 직장폐쇄를 산하 기업들에서 단행한다. 이러한 경험은 전후 최초의 직장폐쇄라는 의미 외에, 산업평화를 해치지 않는 선에서 노조에 대한 대항세력으로서 그 위상을 재확인하는 계기로 작용한다. 또한 사용자연합이 장기적 교섭전략에 기반하여 노동쟁의상황에 대응하는 직접적 행동을 수행할 수 있는 결정주체라는 사실을 대내외적으로 보여주는 역사적 사건이었다(Noe, 1970).

수출이 호조를 보이고 경제성장이 지속적으로 이루어지던 70년대까지 사용자연합은 노동조합과 함께, 단체교섭의 주체로서 그 임무를 충실히 수행하였을 뿐만 아니라, 독일의 라인형 발전모델의 주요요소로서 참여

형 노사관계의 책임주체로 활동할 수 있었다(Schroeder & Silvia, 2003, 253쪽). 특히 이러한 노조와 사용자연합의 사회적 역할과 인정은 1967년에 구성되는 ‘협주행동(Konzertierte Aktion)’이라는 사회적 협의기구의 구성을 통해 그 정점에 이르게 된다. 물론 ‘임금가이드라인’에 대한 노동조합의 강력한 반발로 인해 노사정간 정책협의를 순조롭게 진행된 것은 아니지만, 거시경제정책과 사회정책에 대한 정부의사결정과정에서 노동조합과 사용자연합 상급조직의 역할이 얼마나 중요한 것인지를 확인하는 계기로 작용한다.¹³⁾

(4) 사용자연합의 새로운 도전

한편 70년대까지 사용자연합은 가입기업수를 계속 늘리면서 발전했다. 하지만 80년대에 들어서면서 산별 단체교섭의 의제였던 노동시간, 부가

13) 당시에 대연정의 당면과제는 경기침체를 벗어나는데 있었다. 국내수요를 진작시키고 수출을 활성화하기 위해서 국가가 사적 자본에 대한 투자를 촉진시켜야 할 뿐만 아니라, 공적 투자를 통해 경기를 부양시켜야 한다는 노조의 주장과 달리, 대연정은 물가안정과 긴축재정을 기본으로 하는 “안정화촉진법”을 추진한다. 이를 위해 대연정은 노사정간의 협의체로서 “협주행동”을 구성할 것을 제안한다. 정부의 경제, 재정, 노동부장관, 연방은행 및 연방노동청, 노사대표로 구성된 이 협의체에 대해서 노조는 1차 대전 이후 국가위기상황에서 구성된 중앙노동공동체와 같은 역할을 기대하였고, 정부당국은 노사 이해당사자에게 국가적 과제를 달성하기 위해서 각 이해집단의 요구를 자제하고 공동체이익을 위해서 상호협력할 것을 요구하였다. 하지만 경기활성화를 위한 협의체내 노사정의 이견은 쉽게 좁혀지지 않았다. 특히 소비와 수요를 진작시키기 위해서는 구매력을 유지할 수 있는 정도의 임금인상이 필수적이라는 노조의 입장과 물가인상을 막기 위해서는 임금안정이 필수적이라는 사용자의 견해는 다른 해결책을 찾지 못하였다. 그럼에도 불구하고 67년 하반기를 거치면서 경기회복이 뚜렷이 나타나게 되자, 임금동결을 둘러싼 협의체 내 노사간 대립은 임금교섭을 둘러싼 노사간 협상테이블로 이전되어 나타나게 된다(Klönne & Reese 1990, 256쪽; Schneider 2000, 333쪽).

급임급 등의 유연화로 인해 파생된 노사관계의 분권화경향으로 인해 사용자연합의 위상은 약화될 수밖에 없었다(Schroeder & Silvia 2003, 254쪽). 노조의 입장에서 단체교섭의 핵심적 의제들이 기업수준의 사업장평의회로 이관되는 추세를 제어하기 힘들듯이, 사용자연합 또한 개별 사용자들의 교섭체계의 유연화요구를 현실적으로 수용할 수밖에 없는 상황이 초래되고 있었다. 또한 사용자연합에 소속된 개별기업들이 단협규정의 강제적 적용에 대한 반발을 이유로 단체탈퇴를 하는 경우가 빈번해진다. 특히 실질노동시간의 단축은 대기업에게는 장기적으로 혁신적 발전경로를 모색하게 만드는 전략적 이점을 제공할 수 있었지만, 중소기업에게는 비용부담을 가중시키고 기업운영에 대한 인센티브를 줄이는 효과를 발휘하였다. 즉 단체교섭의 분권화경향은 사용자연합 내 대기업과 중소기업의 이해갈등으로 표출되는 경우가 발생하게 된다.

한편 이러한 분권화추세는 90년대에 들어서면서 동서독의 통일과 유럽연합의 탄생, 신경제의 확산과 세계화라는 도전으로 인해 더욱 복잡한 양상으로 발전한다. 1992년에 들어서면서 재통일의 후유증이 급속하게 확산되고 유럽통합을 위한 마스트리흐조약이 체결된다. 이러한 구조환경적 조건변화에 더불어 95년까지 경기침체가 장기화되면서 오랫동안 잠재되어 있던 산업관계의 갈등이 표면화된다. 기업가단체들의 입장에서 볼 때, 산업구조의 변동과정에서 대기업과 중소기업, 원청기업과 하청기업, 그리고 수출기업과 내수업체간의 이해대립을 조정하기란 쉽지 않은 과제였다. 특히 분사화와 외주화, 직접금융의 조달, 인수와 합병 등과 같은 기업의 구조조정과정은 초기업 단위의 단체협약체계에 대한 유효성에 대한 논쟁으로 발전한다(Jacobi et al., 1998, 206쪽 이하).

결국 임금과 노동조건의 보편적 적용기준을 결정하는 산별 단체교섭의 의미 그 자체에 대한 문제제기로 발전한다. 과연 일괄적용성격의 단협체

계가 계속 유지될 수 있는가? 임금과 노동조건을 해당 기업들에 동일하게 적용할 수 없다면, 개방조항은 어느 정도 까지 용인할 수 있는가? 단체교섭체계에 대한 이러한 개혁논의는 사용자연합의 역할과 위상에 대한 논쟁으로 발전하였다. 특히 구동독지역의 기업들에 대한 단체협약의 적용범위와 수준에 대한 사용자연합 내부의 갈등은 심각하였다(Visser & Ruysseldt, 1996, 135쪽 이하). 90년대 중반 들어 산업공동화경향이 뚜렷하게 나타나면서 구동독지역의 기업가들은 단체협약의 적용을 유보해 줄 것을 계속적으로 요구하였다. 하지만 이들 업체와 경쟁관계에 있는 구서독지역의 기업가들은 이러한 특혜가 자신들에게 불이익을 줄 수 있다는 이유를 들어 반대입장을 분명히 한다.

이러한 문제에 대해 각 지역/산업의 사용자연합은 내부이견을 조정할 수 있는 방안을 개발하는 동시에, 유보조건을 달고 있는 예외조항을 단체협약에 도입하게 된다.¹⁴⁾ 하지만 이러한 노력에도 불구하고 현재 독일 사용자연합의 상태는 각 산업/지역에 따라 상당한 편차를 보이고 있다. 화학, 섬유산업의 경우 산별교섭의 틀을 안정적으로 유지한 상태에서 개별기업의 경영상태가 심각하게 위협을 받고 있는 경우에 한해 개방조항을 인정하고 있다. 이와 달리, 인쇄, 목재, 금속산업의 경우 현재 사용자연합에 가입하고 있는 기업들이 지속적으로 줄어들고 있을 뿐만 아니라, 단협적용을 회피하는 사용자단체들이 새롭게 나타나고 있다. 이러한 경향은 중소기업이 집중된 부문에서 더욱 심각하게 나타나고 있다. 그 대표적인 사례가 바로 자영업자 공동체(ASU)와 독일기계설비업자연합(VDMA)이다. 이들은 일괄적용성격의 단협체계에 대해 가장 강력하게 반대하고 있는 사용자단체들이다(Schroeder & Silvia 2003, 255쪽).

14) 이에 대한 내용은 5장에서 보다 자세히 다룰 것이다.

이와 같은 새로운 도전에도 불구하고 독일 사용자단체들은 다른 서구 유럽국가들에 비하여 아직도 높은 조직률을 유지하고 있으며, 사용자단체의 소속기업에 대한 규제력 또한 상당히 강하다(Jacobi et al., 1998, 232쪽). 이는 산별 교섭체계의 유연화와 차별화라는 현실적 요구 속에서도 각 산업의 사용자단체들은 강력한 교섭권을 보유하고 있고, 중앙상급 조직으로서 독일 사용자총연합 또한 각 업종과 지역의 사용자단체들 간의 이견을 조정하는 중개기구로서 그 역할을 현재에도 잘 수행하고 있는 것에서 확인할 수 있다.

이상과 같은 독일사용자단체의 역사적 발전과정을 표로 정리하면 아래와 같다.

〈표 3-7〉 독일사용자단체의 역사적 발전과정

시기	사건
1869년	인쇄사용자협회 구성
1890년	독일 금속산업사용자총연합 건설
1904년 4월	독일사용자연락소 건설
1904년 6월	독일사용자협회 건설
1913년	독일사용자연합이라는 단일조직 탄생
1918년 11월	독일최초의 중앙 노사협의기구 "중앙노동공동체"의 탄생
1933년 12월	사용자연합의 강제해체
1949년 4월	단체협약법의 발효
1950년 11월	지역/산업사용자연합의 상급조직으로 독일사용자연합(BDA) 구성
1953년 2월	"사회적 질서를 위한 제안"이라는 기본강령 채택
1967년	노사정간 "협주행동"이라는 협의기구 구성
1990년	통독이후 구 동독지역에 지역/업종사용자연합 건설
1999년 11월	독일사용자연합 50주년 기념
2000년 10월	"자유와 책임"이라는 기업의 사회적 책임(CSR)을 위한 협회 구성

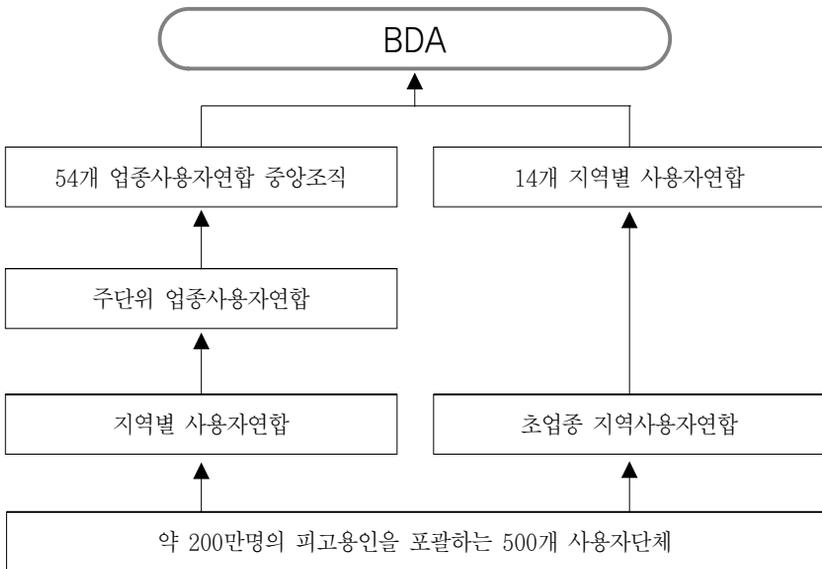
출전: BDA, 2004, 10쪽 이하 참고

4) 사용자단체의 조직과 활동 : 독일사용자총연합(BDA)과 금속사용자연합(Gesamtmetall)을 중심으로

(1) 사용자단체의 조직구조와 내부의사결정구조

독일사용자총연합은 산하 지역과 업종사용자단체들의 중앙상급조직이다. 개별기업의 통합적 이해를 반영하는 사용자단체들이 지역, 업종별로 중복되어 구성되고, 이들 지역단체와 업종단체들의 전국적 상급조직으로 독일사용자총연합이 만들어진다. 이러한 조직구조를 그림으로 나타내면 아래와 같다.

〈그림 3-2〉 사용자단체의 조직구조

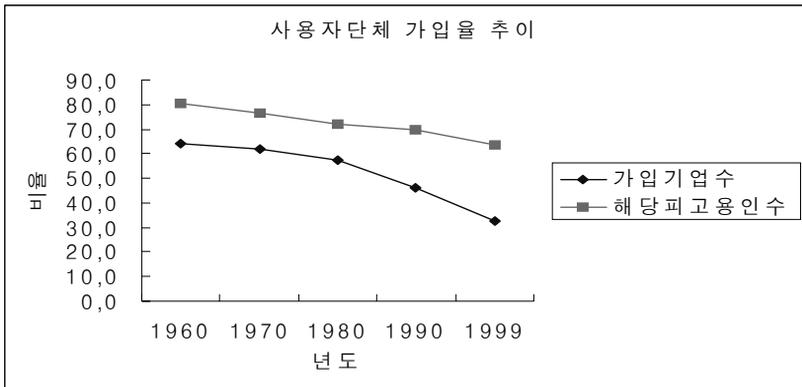


출산: BDA, 2004, 9쪽 참고.

이와 같이 독일사용자총연합은 민간부문의 모든 업종/지역을 포괄하는 사용자연합의 중앙조직이다. 독일 전체 피고용인의 80%를 아우르는 약 200만개의 기업들이 가입한 대표조직이다. 총연합 산하에 54개 업종사용자단체와 14개 지역사용자단체가 존재한다. 금속사용자연합(Gesamtmetall)의 경우 2004년 현재 16개 주단위 금속사용자연합의 중앙조직이다. 위의 그림에서 알 수 있듯이 업종별 사용자연합은 개별기업-지역연합-중앙조직으로 구성되는 3단계 조직이라고 평가할 수 있다(Müller-Jentsch 1997, 177쪽).

한편 개별기업의 단체가입률은 지속적으로 감소하고 있는 추세이다. 금속사용자연합의 사례를 통해 본 가입률의 추이는 아래의 그림에서 확인할 수 있다.

〈그림 3-3〉 1960년대 이후 금속사용자연합 가입률의 추이



출전: Schroeder & Weissels (Hg.), 2003, 670쪽 참고.

사용자단체의 가입률은 크게 두 가지 지표를 이용한다. 가입률(1)은 가입기업수/전체 조직범위에 속하는 기업수 X 100으로 나타내고, 가입률(2)은 가입기업의 피고용인수/전체 조직범위에 속하는 총피고용인수 X

100으로 표현된다. 전자의 방식 보다 후자의 방식이 더 유용한 것으로 보인다. 사용자단체의 가입률을 통해 단체협약의 적용범위와 수준을 산정한다고 할 때, 후자가 더 유용한 지표가 될 수 있다. 기업수로 표현되는 지표는 중소기업과 대기업간 편차를 반영하지 못하는 반면, 피고용인수로 표현되는 지표는 협약적용을 받는 노동자의 규모를 정확히 확인할 수 있다.

위의 그림에서 알 수 있듯이 가입률은 기업수 지표나 피고용인수 지표 모두 전반적으로 하락추세에 있다. 그러나 노동조합의 조직율과 비교할 경우 상대적으로 여전히 높은 조직율을 보이고 있다. 슈나벨과 바그너의 조사(Schnabel & Wagner, 1996, 299쪽 이하)에 따르면, 사용자단체 가입률에 영향을 미치는 변수는 기업의 규모와 존속연수, 업종별 노동쟁의의 가능성 정도, 그리고 해당 노조의 조직율수준이다. 대기업의 경우 가입기업수는 상대적으로 적으나, 가입된 기업에 소속된 피고용인은 중소기업에 비해 상대적으로 많다. 신설기업과 수출기업의 가입률이 낮고, 동독지역에 있는 기업이 가입을 꺼리고 있는 것으로 보인다 (Müller-Jentsch, 1997, 179쪽).

한편 독일사용자총연합의 내부의사결정구조는 네 가지 단위로 구성되어 있다. 먼저 최고의사결정기구로서 회원총회(Mitgliederversammlung)가 있다. 산하 단체의 대표자들로 구성되고 매년 한번 소집된다. 산하 조직은 최소 1명의 대표자를 파견할 권리를 지니고 있다. 이 총회에서 이사회와 대표위원단이 선출된다. 둘째, 이사회(Vorstand)는 총연합의 기본정책방향을 결정하는 단위이다. 회원가입여부, 위원회구성, 이사회회장의 선출, 단협정책을 비롯한 다양한 정책영역을 총괄한다. 전원합의제이고 28명까지 구성될 수 있다. 한편 대표위원단(Präsidium)은 각 업종단체과 지역단체들의 대표자로 구성된다. 이사회에 의해서 입안된 활동들을 추진하는

기구이다. 마지막으로 일상적인 업무는 경영실무진(Geschäftsfuehrung)에 의해서 수행된다. 이러한 내부의사결정구조는 산하 업종별 사용자단체들의 경우에도 비슷하게 구성되어 있다. 아래의 표는 금속산업과 화학산업의 사용자단체의 조직구성을 소개하고 있다.

〈표 3-8〉 사용자단체의 조직구성

조직구성	금속사용자연합	화학사용자연합
총회	회비비중에 따라 15개 지역업종단체의 대표자로 구성 매년 소집 예산결정 회비결정 이사회선임 규약변경	임금비중에 따라 13개 지역업종단체의 대표자로 구성 매년 소집 예산결정 회비결정 이사회선임 규약변경
평의회		이사회선출을 위한 총회대표자회의
이사회	15개 지역업종단체의 위원장들로 구성	12인으로 구성
대표이사진	이사들 중 5인 구성	없음
경영실무진	최고경영진에 의해서 선임되는 직원들	이사회에 의해서 선임되는 직원들
각종 위원회	국민경제/직업훈련/성과급/여론활동	단체교섭/여론활동

출전: Müller-Jentsch, 1997, 182쪽 참고.

일반적으로 의사결정과정에서 행사할 수 있는 투표권은 '일인-일표'가 아니라, 기업규모(회비총액, 혹은 임금총액)에 따라 투표권의 비중이 달라진다. 이에 대한 자세한 내용은 각 사용자단체의 규약(Satzung)에서 명확히 규정되어 있다.¹⁵⁾ 이러한 규약으로 인해 사용자단체의 의사결정 과정은 대기업에게 유리하게 작용할 수 있다. 왜냐하면 대기업의 회비납

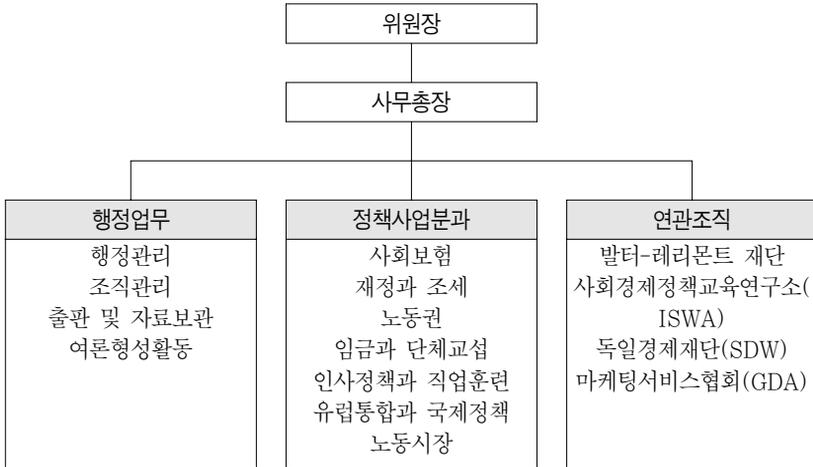
15) 독일금속사용자연합의 규약 12조 2항은 회비납부총액에 따라 소속 지역단체들의 대표자를 총회에 보낼 수 있다고 규정하고 있다. 다만 그 한도를 12인으로 확정하고 있다(Müller-Jentsch, 1997, 183쪽).

부액과 피고용인의 수가 중소기업에 비해 상대적으로 많기 때문이다. 이러한 이유로 사용자연합의 민주적 구성과 운영에 대해 회의적인 시각이 제기되고 있고, 소속 중소기업의 불만을 유발시키는 경우가 존재한다 (Müller-Jentsch, 1997, 184쪽).

(2) 사용자단체의 활동영역과 정책내용

사용자연합의 임무와 과제에 대한 규정도 일반적으로 규약에 나와 있다. 독일사용자총연합(BDA)의 규약에 따르면, “독일사용자총연합은 지역과 업종영역을 넘어서는 사용자전체의 기본적인 사회정책적 요구를 제기하는 임무를 지니고 있다.”라고 규정하고 있다. 여기서 “사회정책적 요구(Sozialpolitische Anforderungen)”는 임금 및 단체교섭정책에 제한되지 않는 대단히 포괄적인 정책의제들을 다룬다는 것을 의미한다. 아래의 그림에서 확인할 수 있듯이, 독일사용자총연합의 활동영역은 크게 행정업무와 정책사업으로 나눌 수 있다. 특히 정책사업을 위한 제반 활동은 사회보험, 재정과 조세, 노동권, 임단협, 교육과 사회정책, 인사관리와 직업훈련, 노동시장, 유럽통합과 국제정책 모두를 아우른다. 이러한 사용자단체의 활동영역은 산하 업종별 사용자단체에서도 비슷한 구조로 구성되어 있다. 예를 들어 금속사용자연합의 경우 사무총국 산하에 한명의 사무총장과 두명의 부사무총장을 두고 있다. 특히 부사무총장의 경우 한명은 단협정책과 사회정책을 총괄하고 있으며, 다른 한명은 교육, 통계, 직업교육, 언론 등을 포괄하는 전략사업을 주관하고 있다.

〈그림 3-4〉 독일사용자총연합의 활동영역과 연관조직



출전: BDA, 2005 참고

한편 독일사용자총연합(BDA)의 활동영역을 그림으로 나타내면 위와 같다. 사용자단체의 활동을 정책사업을 중심으로 알아보도록 하자. 먼저 임단협정책은 독일사용자총연합의 가장 중요한 활동영역이다. 행정업무와 다른 정책사업들이 임단협정책과 직간접적으로 관련을 맺고 있다. 독일의 단체교섭체제로 볼 때, 노동조합과의 교섭을 책임지는 주체는 업종 내 지역사용자연합이다. 다만 이들이 교섭권을 중앙단위에 위임하는 경우 중앙상급조직이 이를 대행할 수 있다. 하지만 각 업종의 중앙상급조직은 그들의 발언권과 영향력을 최근 들어 더 강화하고 있고 각 지역의 의견을 조율하는 조정자역할을 강력하게 행사하고 있다(Müller-Jentsch 1997, 186쪽). 한편 중앙조직과 지역조직의 관계는 독일사용자총연합의 규약 3조에 잘 나와 있다. 이에 따르면, “임단협활동에 있어 가입 지역/업종사용자단체의 독자성이 중앙조직에 의해서 제한되어서는 안된다. 다만 중앙조직의 이사회가 동의하는 경우 단협정책에 대한 권고안을 제기할 수 있다.” 노동쟁의가 빈번하게 발생하면서 임단협내용의 조정

중앙조직의 권고권은 실질적인 영향력을 발휘하고 있다. 1960년대 중반 이후 독일사용자총연합은 산하조직으로 '임단협정책위원회(LTA)'를 구성하고 소위 '임단협의 조정문제와 관련된 카탈로그'라는 지침서를 산하 지역/업종조직에 하달하고 있다.

한편 독일사용자총연합은 기본적으로 초기업적 차원에 일괄적용되는 산별협약(Flächentarifvertrag)이 기업 내 노사관계의 형성과정에 발생하는 갈등비용을 줄여준다는 측면에서 산별협약체계를 수용하고 있다. 다만 구조환경적 조건변화에 적응할 수 있는 가능성을 개별기업들에게 열어주기 위해서 산별협약의 규정을 일정하게 완화할 것을 요구하고 있다. 즉 산업평화를 유지하는 동시에, 개별기업의 유연성을 강화할 수 있는 최소기준 정도로 산별협약이 기능해야 한다고 주장한다(BDA, 2004, 16쪽).

둘째, 노동권과 노동시장정책과 관련된 활동이 있다. 독일사용자총연합은 현재 독일의 노동자권리가 너무 경직적으로 해석되기 때문에, 고용안정과 창출을 위해서는 노동권의 현대화와 유연화가 필요하다고 주장하고 있다. 기업의 경쟁력을 강화하고 고실업을 제어하기 위해서 독일사용자총연합은 노동권과 관련하여 아래의 내용들을 강력하게 요구하고 있다.

〈표 3-9〉 독일사용자총연합의 노동권 관련 요구 사항들

- 완화된 노동권 : 탈관료주의화, 법적 보장, 해고보호조항의 완화, 비상시고용의 확대
- 고용촉진적인 공동결정권 : 기업 내 공동결정제도의 탈규제와 미래지향성, 기업 내 노사의 책임과 권리 강화
- 고용을 위한 기업 내 노사동맹 : 일자리 안정을 위해 단협규정의 완화와 기업 내 자율성 강화
- 혁신적 작업형태 : 탄력적 노동시간모델, 노동시간계좌제도, 부분노동시간제도에 대한 지원

이러한 노동에 대한 규제완화요구는 노동시장정책에서도 마찬가지로 나타난다. 현재의 고실업이 지속되고 있는 이유를 인력채용에 따른 노동비용증가와 사회보험부담에 있다고 보고, 이를 해결하기 위해서는 아래와 같은 노동시장제도의 개혁방안이 필요하다고 주장한다.

〈표 3-10〉 독일사용자총연합의 노동시장 개혁방안

- 자기부담을 강화시키는 실업보험의 제도변화
- 저숙련노동력의 노동동기를 강화시키는 임금제도의 도입
- 시장지향적 인력증가를 위한 연방노동청의 개혁
- 시간제 노동을 비롯한 유연한 고용형태의 확대

한편 독일사용자총연합은 독일노총과 마찬가지로 사회정책, 노동시장정책, 직업훈련정책과 관련된 공익기관의 의사결정기구에 참여할 권리를 법적으로 보장받고 있다. 특히 법정 사회보험기관과 연방노동청의 경우 사용자총연합의 대표자가 삼자주의원칙에 따라 구성된 최고 의사결정기구에 참가하고 정책내용의 결정과정에 영향력을 행사하고 있다.

마지막으로 언급해야 할 활동은 여론형성과 정치권에 대한 로비와 관련되어 있다. 독자적인 잡지, 정책보고서, 교육자료를 발간하는 동시에, 현안문제에 대한 자신의 입장을 여론기관에 알리는 공보작업 또한 병행하고 있다. 다만 독일사용자총연합은 산하 지역/업종조직들과 역할분담 차원에서 임단협, 경제 및 사회노동정책에 대한 기본입장들을 중심으로 여론형성에 주력하고 있다. 한편 정치권에 대한 로비는 입법건의, 정책평가 등과 관련되어 이루어지고 있지만, 활동의 특성상 구체적으로 어떤 형태로 진행되는지는 알 수 없다(Müller-Jentsch 1997, 190쪽).

앞서 밝힌 바와 같이 독일사용자총연합의 경우 각 활동영역이 지역과 업종문제를 초월하는 내셔널센터로서의 기능을 수행하고 있고, 그 교섭

파트너는 독일노총(DGB)와 연방정부가 된다. 이와 달리, 업종사용자연합의 중앙조직은 각 업종별로 부딪히게 되는 문제들을 중심으로 비슷한 활동영역을 구분하고 활동하고 있다고 볼 수 있다. 다만 각 업종사용자연합이 실제 산별 단체교섭의 교섭주체이기 때문에, 임단협활동에 사실상 모든 활동들이 집중되어 있다고 해도 과언이 아니다.

이러한 측면을 고려하여 업종사용자연합의 활동을 금속사용자연합의 임단협정책을 중심으로 살펴보면 다음과 같다.¹⁶⁾ 먼저 가장 중요한 활동영역인 단체교섭의 경우 그 실질적인 교섭주체는 금속사용자연합의 중앙조직이 아니라, 11개의 교섭구역(Tarifgebiete)에 따라 구성되는 각 지역별 금속사용자단체들이다. 금속노조의 지역조직들이 구역에 따라 교섭단을 구성하듯, 지역사용자단체들도 단독으로, 혹은 몇 개 지역이 공동으로 교섭단을 구성한다. 예를 들어 포괄범위가 큰 바덴비텐베르크와 노르트라인-베스트팔렌의 경우 해당 지역의 사용자단체가 단독으로 교섭을 진행하지만, 북부해안지역과 함부르크의 경우 지역사용자연합이 다르지만, 공동으로 교섭단을 구성한다. 이 때 교섭구역에서 각각의 노사교섭단이 실질적인 교섭을 진행하지만, 상급조직인 금속노조 중앙과 금속사업장연합 중앙이 사전계획, 과정조율 및 사후추인까지 강력한 영향력을 행사한다. 이러한 영향력은 교섭과정뿐만 아니라, 선도교섭지역의 선정, 과업에 대한 직장폐쇄의 결정 등에서도 그대로 발휘된다.

둘째, 지역사용자단체의 자율적 활동에 따른 새로운 협약체결이 이루어지기도 한다. 예를 들어 생산직과 사무직의 서로 다른 임금체계를 통일하기 위한 '임금체계협약(Entgeltrahmenabkommen)'의 경우 지역에 따라 그 진행속도가 큰 차이를 보이고 있다. 예를 들어 바덴비텐베르크, 니

16) 이 부분은 금속사용자연합(Gesamtmetall)의 2005년 사업보고서와 인터넷 사이트(www.gesamtmetall.de)의 내용을 주로 참고하였다.

더작센과 노르트라인-베스트팔렌의 경우 그 성과가 뚜렷하게 나타나고 있지만, 구동독지역의 경우 실질적인 진행속도가 더디다. 이러한 편차 때문에 금속사용자연합은 임금체계의 '통일'에 대한 일정한 기준점을 제시하고 있지만, 그 도입과정상에 확보되어야 할 조정기금의 조성, 기업간 비용배분 등에 대한 내용은 지역사용자연합의 주관사항으로 용인하고 있는 실정이다. 기본협약에 포함되는 내용들을 최소화하고 보충협약의 관할권을 지역사용자연합에 부여하고 있다.

셋째, 이와 달리 지난 2002년 금속노조와 금속사용자연합이 공동으로 합의하고 구성한 '금속연금(MetallRente)'의 경우 업종별 사용자연합의 중앙조직의 역할이 돋보이는 사례이다. 독일사회의 연금개혁과정에서 나타날 수 있는 연금사영화의 위험성을 줄이고 노동자의 노후를 공동자산 형식으로 보장하기 위해 금속노조와 금속사용자연합은 산별연금조성방안을 합의한다. 특히 민간연금에 지원되는 정부의 보조금을 확보한다. 또한 이를 관리하기 위해 공동관리기구(Versorgungswerk)를 만들고, 최고의 사결정기구를 노사동사로 구성하였다. 이는 연금사영화경향으로 인해 발생할 수 있는 기업도산시 연금미지급사태의 발생, 기업연금운용에 따른 불투명성 등의 문제를 노사가 공동으로 인식하였기 때문에 가능하였다.

이와 같이 독일사용자총연합이 산하 조직에 대한 의견조정과 정책사업 등을 통한 대사회적 여론형성에 치중하는 대신에, 업종사용자단체로서 금속사용자연합은 보다 구체적인 업종별 문제들을 다루고 있다. 물론 현안제와 사안의 중요도에 따라 지역자율성을 인정하기도 하고, 중앙집중적 관리방식을 채택하기도 한다. 하지만 업종별 사용자연합의 구조와 활동은 경향적으로 분권화추세를 보이고 있는 것으로 보인다. 이러한 변화는 어떤 양상으로 전개되고 있는가? 아래에서는 각 업종별 사용자단체들이 현재 겪고 있는 문제점들을 다루고자 한다.

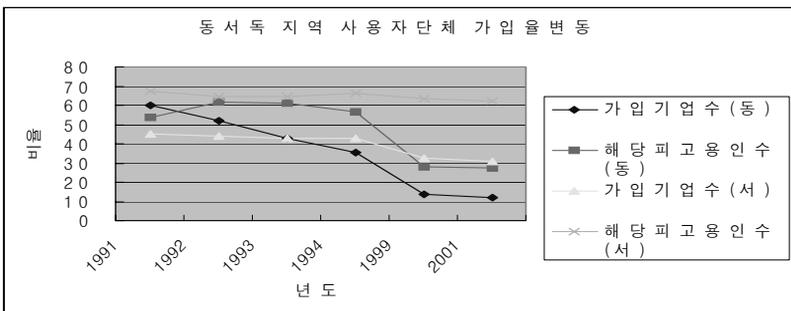
5) 사용자단체의 현실적 문제들

노조와 마찬가지로 사용자단체 또한 20세기의 사회경제적 조건변화에 적응하면서 발전해왔다. 하지만 1980년대 중반 이후 본격화되고 있는 독일노사관계모델의 구조변동은 환경변화에 대한 적응만이 아니라, 새로운 도전에 대응할 수 있는 방안이 무엇인지를 고민하도록 만들고 있다 (Schroeder & Silvia, 2003, 260쪽 이하).

(1) 단체가입율의 감소와 기업간 격차

사용자단체가 노동시장정책에 영향력을 어느 정도 행사할 수 있는지는 소속 기업들의 가입율에 달려 있다. 아래의 표는 금속사용자단체의 가입률변동을 보여주고 있는데, 다음과 같은 두 가지 특징을 보이고 있다. 먼저 사용자단체가 포괄하는 피고용인의 수가 노조의 조직률보다 여전히 높게 나타나고 있지만, 노조와 마찬가지로 조직률은 지속적으로 감소하고 있다.

〈그림 3-5〉 1990년대 이후 금속사용자단체 가입율의 추이



출전: Schroeder & Silvia, 2003, 671쪽

특히 재통일의 특수거품이 빠지고 경기불황이 닥친 90년대 중반 이후 사용자단체의 기업가입률이 급속히 떨어진다. 이 시기 제조업의 경기가 악화되면서 소속 기업들의 단체이탈이 늘어났기 때문이다. 반면 경기회복이 일정한 궤도에 진입한 90년대 말 이후에도 가입율의 회복세가 뚜렷하게 목격되지는 않는다. 이는 사용자연합의 이탈경향이 단순히 단기적 경제적 이유로 설명될 수 없다는 것을 잘 보여준다(Schroeder & Ruppert 1996).

둘째, 사용자단체의 가입과 이탈에 있어 기업간 편차가 확대되고 있다는 점이다. 흔히 사용자단체의 가입여부를 결정하는 변수로 사업장의 노조조직률, 기업규모, 기업의 존속연수가 자주 언급된다. 노조조직률이 높고, 기업규모가 크고 존속연수가 길수록 단체가입가능성이 높다고 볼 수 있다. 이러한 경향은 최근에 창업하고 노동자의 조직화정도가 낮은 중소기업 사업장들의 경우 사용자연합에 가입하지 않고 있다는 것을 반증한다. 더욱이 기업의 구조조정에 의해 외주화와 분사화가 확대되고 있는 상황에서 향후 사용자단체의 가입률이 늘어날 가능성은 그리 높지 않은 것으로 평가된다. 이러한 가입률 편차가 보편적 현상이라고 한다면, 동서독 지역간 편차는 독일노사관계모델의 특수성을 반영하고 있다. 위의 그림에서 알 수 있듯이, 사용자단체에 가입하고 있는 기업수, 그리고 해당 피고용인수 지표 모두에서 동서독간 지역차이는 너무 크게 나타나고 있다. 한편 기업들이 사용자연합을 이탈하게 되는 가장 큰 이유는 도산과 경영위기(40-50%)때문이고, 사용자단체의 가입으로 인한 이익이 별로 없다는 불만족(25-35%)도 높은 비중을 차지한다(Zimmer 2002).

(2) 상급단체의 관철력 약화

일반적으로 사용자단체의 관철력 약화는 소속기업들의 수가 줄어들고 개별기업들이 대표조직의 유용성에 의문을 제기할 때 발생한다. 한편 사용자연합이 산하 기업들에게 조직정책적 지침을 어느 정도 관철시킬 수 있는지를 나타내는 지표를 찾기란 그리 쉽지 않다. 다만 사용자연합이 노동조합의 단체교섭 상대라는 점에서 파업에 대한 대응수단으로서 직장폐쇄의 결정권은 중요한 지표가 될 수 있다. 아래의 표에서 알 수 있듯이 2차 대전 이후 독일사용자단체들은 노동조합의 노동쟁의에 대해서 직장폐쇄라는 대항권을 발휘하면서 자신의 교섭력을 과시해왔다. 특히 60년대와 70년대 노동쟁의건수 중 직장폐쇄의 비율은 30%를 훨씬 넘어설 정도로 높았다. 하지만 지난 90년대 이후 사용자연합은 노조의 파업에 대한 대항기제로 직장폐쇄를 거의 사용하지 못하고 있다. 이러한 수치가 사용자연합의 산하 조직에 대한 장악력을 모두 다 설명해주지는 못하지만, 노동쟁의에 있어 사용자단체의 대응능력이 급격히 축소되었다는 것을 반증한다.

〈표 3-11〉 1950년부터 1999년까지의 직장폐쇄

시기	직장폐쇄 해당 피고용인수(인)	노동쟁의건수 중 직장폐쇄 해당 비율(%)	파업과 직장폐쇄 해당 피고용인수(인)	직장폐쇄로 인한 손실 노동일(일)
1950-1959	38238	2.74	1395898	791183
1960-1969	308717	37.83	815967	1371377
1970-1979	679278	34.26	1982781	6224646
1980-1989	172119	12.33	1395903	2698875
1990-1999	275	0.01	2151507	2591

출산: 통계청과 연방노동공사의 자료 가공

(3) 협약미적용 사용자단체의 출현과 특별탈퇴권

90년대 이후 많은 사용자단체들은 현실적 조건에 적응하기 위해서 단체교섭체계와 관련하여 이중전략을 취하게 된다. 먼저 규범적인 차원에서 정해진 단체협약체계를 유지한 상태에서 세부항목과 요소들을 분권화, 차별화, 유연화시키는 방향으로 나아가고 있다. 가장 대표적인 사례가 경영상의 위기에 처한 개별기업들에게 긴급한 경우를 인정하거나, 고용안정을 위해서 일시적으로 개방조항(Öffnungsklauseln)을 용인하는 방식이다. 하지만 이러한 방식들이 개별기업들에게 실질적인 도움이 되지 않는다고 평가하고, 단협적용을 거부하는 사용자단체를 독자적으로 결성하거나, 기존의 사용자단체가 특정기업들에 대해서 단협적용을 유보하는 경우가 조금씩 늘어나고 있다. 특히 협약미적용 사용자단체는 동독 지역에서 주로 늘어나고 있다. 아래의 표는 단체협약의 교섭주체로서의 역할은 거부하고 산하 기업들에게 기업경영과 관련된 자문과 서비스를 수행하는 동독지역 사용자단체들을 소개하고 있다. 두 번째 사례는 일정한 사유를 지닌 소속기업들에게 일정한 시기동안 특별탈퇴권을 부여하여 단체협약의 적용을 받지 않도록 배려하는 경우를 말한다.

〈표 3-12〉 동독지역 협약 미적용 사용자단체 사례

해당지역	이름	건설년도	가입대상
베를린/브란덴부르크	베를린/브란덴부르크 경제연합	1993년	모든 업종
메클렌부르크-포포프만	북부 사용자연합	1997년	금속전자
작센	작센 일반사용자연합	1994년	모든 업종
작센-안할트	작센-안할트 일반사용자연합	1993년	모든 업종
	금속전자 중소기업연합	1997년	금속전자
튀링엔	일반사용자연합	1993년	모든 업종

출전: Schroeder, 2000, 253쪽 참고.

이와 같이 단체교섭의 분권화와 유연화로 인해서 사용자단체의 위상과 역할이 축소되고 있다. 이러한 상황에서 사용자단체의 중앙집중적 의사결정원칙과 통제력을 제고시켜야 한다는 주장이 제기되고 있지만, 이러한 노력이 실제로 구체적인 성과로 나타나고 있지는 않다. 이러한 측면에서 볼 때, 단체교섭체계의 분권화로 인해 자신의 역할을 더 많이 위협받고 있는 쪽은 노동조합이기 보다는 사용자연합이라고 볼 수 있다 (Schroeder & Silvia, 2003, 266쪽).

6) 마무리하며

지금까지 우리는 독일 사용자단체에 대한 이론적 논의, 발전과정, 조직구조, 활동영역과 최근 사용자단체가 부딪히고 있는 문제점들을 중심으로 살펴보았다. 이를 통해 우리는 독일 사용자단체가 사회정책적 문제에 대한 기업가들의 이해와 요구를 대변하기 위해서 노동조합의 대항조직으로서 출발하였지만, 구조환경적 조건과 노사관계의 체계 변화에 따라 활동영역을 조금씩 변화해왔음을 알 수 있었다. 하지만 시대적 변화에도 불구하고 사용자단체는 소위 라인형 자본주의라고 일컬어지는 독일의 사회적 시장경제체제에서 핵심적 행위주체로서 그 위상과 역할을 유지하고 있다고 판단된다. 이러한 평가는 다음과 같은 점들에서 확인할 수 있다 (Hundt, 2000). 먼저 독일 사용자단체는 전후 경제성장과정에서 필요한 기업 활동의 활성화에 기여하였을 뿐만 아니라, 이를 통해 달성한 경제번영의 성과물을 사회복지국가의 재원으로 활용할 수 있도록 배려하였다. 이러한 긍정적 사회정책효과는 특히 사용자단체가 다양한 정책결정영역에 적극적으로 참가하는 동시에, 사회적 행위주체로서 책임감을 지닌 실천 활동을 수행했기 때문에 가능하였다. 둘째, 독일 사용자단체는 이익집

단으로서의 위험성을 불식시키고 다원주의적 민주국가의 한 구성원으로서 공동체이익에 복무하였다. 노동조합과 마찬가지로 사용자단체 또한 법치민주주의 하에서 제도화된 타협과정을 존중하고 합의를 형성하는데 기여함으로써, 사회계층의 통합과 민주적 질서기능을 보장하는데 일조하였다. 이는 사용자단체가 사용자의 개별이익에 집착하지 않고 소유권의 사회적 의무를 존중하고 공동체이익에 조응할 수 있는 정책방향을 모색한 것에서 확인할 수 있다. 셋째, 단체교섭 파트너로서 독일 사용자단체는 노동조합과 함께 그 사회적 책임을 수행하고 있다. 특히 사용자단체는 헌법에 명시된 교섭자율주의원칙에 따라 노사간 단체교섭과정에서 보완적 관계를 인정하듯 동시에, 노사간에 발생할 수밖에 없는 갈등을 합법적 절차와 규정에 따라 조정하려고 노력하였다. 노동자와 사용자간 개별적 이해갈등이 지닌 사회적 외부효과를 최소화하고 산업현장에서의 갈등요인을 사전에 차단함으로써, 사회적 시장경제체제의 핵심구성요소인 노사관계의 안정적 발전가능성을 보장하고 있다.

이러한 낙관적 전망에도 불구하고 현재 독일 사용자단체는 다양한 형태의 도전 앞에 서 있다. 소속기업들의 탈퇴와 단체교섭의 분권화 요구, 지역과 업종간 이해갈등과 기업간 격차 확대, 이익집단화 가능성과 노조와의 담합관계 등은 독일 노사관계체계의 문제인 동시에, 사용자단체가 향후에 풀어야 할 과제이기도 하다. 바로 이러한 점에서 볼 때, '갈등적 협력관계'라고 명명되는 독일 노사관계의 특징은 단순히 노사간의 문제만이 아니라, 사용자단체와 소속기업들 간의 내적 긴장관계를 반영하고 있다고 볼 수 있다. 이를 어떻게 극복하고 새로운 조건변화에 적응해나갈 것인지는 결국 독일 사용자단체가 내부민주주의와 사회적 정당성을 동시에 확보할 수 있는가에 달려 있을 것이다.

3. 일본 사용자단체의 형성 및 역할 : 일경련을 중심으로

1) 들어가는 말

일본의 노사관계는 분권화되어있고, 기업별 중심이라는 특성에도 불구하고 노사관계에 있어 사용자단체는 단체교섭 및 노동정치에 있어 노동조합과 긴밀하게 연관되어 있다는 평가를 받고 있다. 이 결과 기업별 교섭구조가 정착된 국가에서 일반적으로 나타나는 사용자단체의 약화 현상과는 달리 일본 노사관계 형성과 유지에 있어 사용자단체의 공식, 비공식적 역할은 대단히 높다. 특히, 일본의 사용자단체는 단체교섭에 직접 참여하지 않으면서 전국단위의 노사관계에 있어 경영계를 대변하고 춘투 때에는 임금가이드 라인을 제시하는 등 한국의 사용자단체의 역할과 매우 동질적인 모습을 취하고 있다.

일본 사용자단체의 조직화와 활발한 활동은 전후 노동운동의 성장과 급진화에 대한 대응으로 시작되었으며, 1950-60년대 계급적 노동운동을 기업단위 노사관계로 구조화하는데 커다란 역할을 담당하였다. 90년대 이후 일본노동운동의 체제내화 및 민간대기업 중심주의가 고착되면서 노사관계 영역에 있어 사용자단체의 역할은 과거와 달리 축소되는 양상을 보여주고 있다.

이 글은 일본사용자단체의 역사적 형성과정과 역할을 일본경영자단체 연맹을 중심으로 살펴보고자 한다. 일경련은 일본 사용자단체 중 노사관계를 전담하는 단체로 한국의 경총과 흡사한 기능을 담당하는 조직이다. 일본 사용자단체에 대한 고찰을 통해 산별노조를 지향하는 한국 노동조합운동은 반면교사의 교훈을 얻을 수 있을 것이다.

2) 사용자단체의 역사적 형성

(1) 사용자단체 개요

일본의 전국차원의 사용자조직으로는 경제단체연합회(經濟團體連合會), 일본경영자단체연맹(日本經營者團體連盟), 일본상공회의소¹⁷⁾(日本商工會議所), 경제동우회(經濟同友會) 등 이른바 재계 4단체와 전국중소기업단체연합회(全國中小企業團體聯合會)를 합하여 5단체가 있다.

이 가운데 노사관계에 있어 주도적인 역할을 담당하고 있는 조직은 일본경영자단체연맹(이하: 일경련)이다. 그러나 2002년 5월28일에 경단련(한국의 전경련에 해당)과 일경련이 통합하여 새로운 종합경제단체로서 “일본경단련”이 설립되었다. 전후부터 2000년까지 일본 노사관계에 있어 주도적인 역할을 담당하였던 조직은 일경련이므로, 이 글에서는 일경련의 역사적 형성과정, 조직구조, 역할과 기능을 중심으로 살펴보는 것으로 한다.

17) 일상은 법률에 근거하는 경영자단체이며 각 지방상공회의소를 회원으로 한다. 지역의 성공진흥, 이해조정 등의 문제 이외에 경영지도, 연락, 조사 등의 활동을 한다. 또한 고용, 임금, 기업복지 등 노동문제도 취급한다. 일상은 노동문제를 포함하여 주로 중소기업을 옹호하는 입장에서 정부에 대해 정책 요망 및 제언을 한다. 노동문제에 대해서는 일경련과 공동으로 요망이나 견해를 발표하는 일도 종종 있다. 각 지역의 상공회의소 회원기업은 일경련의 회원인 지방경영자협회 회원기업과 비교하면 상대적으로 중소기업이 다수를 차지한다. 그에 대하여 지방경영자협회는 그 지방의 비교적 큰 기업과 제조업 기업을 회원으로 한다.

〈표 3-13〉 일본의 경영4단체

	설립년도	조직 구성	목표 및 활동
經濟團體連合會	1946.08	대기업직종단체, 지역경제단체로 구성	1. 대기업/공기업을 대표함 2. 각 경제분야간의 정보교환 및 이해조정 3. 주요관청의 각료들과 직접접촉
日本經營者團體連盟	1948.04	기업가, 공업경영자단체, 지역경영자단체로 구성	1. 산업평화의 확보 2. 노동생산성 증대 3. 노동관계 개선
日本商工會議所	1948.03	지역/지방상공회의소의 중앙협의체	1. 전 경제분야 대표 및 보호 2. 국제무역, 수지, 경제협력 3. 경제구조, 가격안정문제
經濟同友會	1946.04	개별기업가, 지배인급으로 구성	1. 경제합리화 2. 생산자본의 분산 3. 소유와 경영분리 등

주 : 경단련과 일경련은 2002년 5월28일 "일본경단련"이라는 새로운 종합경제단체로서 통합

(2) 전전(前戰)의 사용자단체

근대적인 의미의 사용자단체가 일본에서 출현하게 된 것은 1868년 메이지(明治) 유신 시기였다. 메이지 유신을 계기로 경영자들은 그들의 자발적인 조직을 건설하였는데, 그 시초는 1872년 동경에서 설립되었다. 1880년대 중반에는 지역 단위의 무역업체들은 1,600개로 늘어났는데, 이 조직은 정부로부터 국제무역을 위한 허가증을 부여받는 역할을 담당하게 된다. 이 권한은 1954년 새로운 규정 변화가 만들어지기까지 지속되었다. 전국단위 경영자들의 이익 대변 조직이 설립된 것은 1892년이였다.

메이지 시기 사용자단체들의 역할은 일반적인 목적 즉, 노동력 공급과 노동조건 등 노동문제에 국한되어 있었다. 가장 대표적인 사례로 1888년에 설립된 '동경면방직협회(東京綿紡織協會)'를 꼽을 수 있다. 이 조직은

농촌지역으로부터 젊은 여성노동력을 구매하는 과정에서 발생하였던 사용자간 '경쟁 방지'를 목적으로 탄생하였으며 협회를 통해 노동력을 기업별로 할당하는 역할을 담당하였다. 1880년대 급격한 인건비 상승은 사용자들이 가장 먼저 대외적으로 제기한 문제였고, 노동이직율의 증가는 정부로 하여금 노동기준법 제정의 필요성을 제기하였다. 그러나 이에 대한 사용자들의 의견은 일치되지 않았다. 대다수 경영자들은 '노동기준'을 통한 기업 규제는 국제무역에 있어 일본산업의 경쟁력을 약화시킨다는 이유로 반대하였다. 이러한 논란은 1911년 공장법이 제정되기까지 30여 년 동안 지속되었다. 경영진들은 노동기준법에 반대하였고 1891년 경 공장의 여성과 어린이에게만 노동시간이 제한되는 법이 제정되었다. 이후 노동기준법은 1911년 경 노동조건이 극히 열악하였던 탄광산업에만 예외적으로 적용되었다. 당시 정부만이 공장법의 필요성을 제기하였는데, 공장법은 작업장 노사관계의 조화뿐 아니라 산업발전을 위해서도 일정한 노동 규제가 필요하다는 인식에서 출발하였다. 그러나 경영자들은 일본은 서구와는 달리 경영진의 '이타적 온정주의' 때문에 서구와 같은 계급갈등은 발생하지 않는다고 주장하면서 이에 반대하였다. 결국 1911년 제정된 공장법은 힘없는 조항만 남았으며, 주요한 강제 조항은 20년 후로 미루어졌다.

1890년대 비록 사용자와 정부의 탄압으로 노동운동은 어려운 상황에 있었지만 이후 노동운동의 활성화는 사용자들로 하여금 노사문제만을 전담하는 경영자단체의 필요성을 절감하게 하였다. 이 결과 1917년 3월 일본산업클럽(Japan Industry Club)이 결성되었고 이 조직은 '일본경제연맹'으로 발전하였다. 이후 이 조직은 1920년대 노동문제만을 전담하는 조직으로 바뀌었다. 당시의 사용자단체는 일본 경영자들의 독창적인 '가족적 이데올로기'창출의 매개자였다. 이에 따르면 노동조합은 일본의 가치

에는 반(反)하는 것이며, 자율적인 노조운동은 필연적으로 파괴적이고 무질서를 의미하는 것이었다. 그러나 일본이 국제노동기구(ILO)에 가입하면서부터 경영자들의 노조에 대한 인식은 전환되었고, 산업현장의 평화가 단지 경영자들의 온정에 의한 것이 아니라 국가의 책임이라는 것을 확인하면서부터였다.

(3) 전후(戰後)의 사용자단체

전후 사용자단체의 형성과 발전은 일본의 패전에 따른 군국주의와 재벌 해체라는 정치경제적 상황 속에서 분출한 노동운동에 대한 경영계의 위기감에서 출발하였다. 패전이후 일본은 연합국최고사령부(SCAP: Supreme Commander of Allied Power)의 지배¹⁸⁾아래 있었는데, 연합군의 대일점령정책은 초기에는 군국주의 색채를 청산하고 그 대신 민주주의를 고양하는 것과 일본의 비(非)군사화로 특징 지워진다. 먼저 연합국최고사령부(SCAP/GHQ)는 민주주의의 고양을 위해 정치적 민주화, 경제적 민주화를 도모하기 위한 일련의 조치를 취하였다. 1945년 10월 11일 GHQ의 맥아더는 당시 일본정부(幣原首相)에 대해 ① 여성해방(여성의 참정권), ② 노동조합의 결성·장려, ③ 학교교육의 자유·민주화(6·3·3제로의 학제개혁), ④ 재벌해체, 농지개혁 등 경제적 체기관의 민주화, ⑤ 치안유지법, 특별고등경찰제도의 폐지 등 권력남용의 국민탄압제도 철폐 등을 주요 내용으로 하는 “일본민주화에 관한 5대 개혁”을 지시하였다.

이러한 정치·사회 민주화의 흐름에 따라 노동조합운동에 관한 각종

18) 일본은 1945년부터 1952년 샌프란시스코 강화조약까지 미군정의 지배에 있었다.

규제와 제한이 없어졌다. GHQ 섭외국은 '노동법규의 철폐'를 발표하여 (1945.11.10) 국민근로동원령을 비롯한 전신노동통제법령을 폐지시켰다. 이에 따라 노동보호 입법의 수준은 1937년 이전의 상태로 돌아가게 되었다. 또한 노동자를 기업별로 통합하여 국가에 의한 통제 하에 둬으로써 군수생산을 위한 노동자 동원을 담당했던 '산업보국회(産業報國會)'와 단순 노무자의 공급을 맡았던 '노무보국회(勞務報國會)'가 해체되었다. 경찰이 관장하고 있었던 노동행정은 후생성 관할로 옮겨졌으며, 노동성이 1947년 9월 1일 독립하게 되었다. 이러한 결과 패전 1년 후인 1946년 말에는 7,266개 조합, 조합원수 492만 5,598명으로 조직률이 41.5%로 급증하였다. 당시 일본노동조합 조직구조는 기업을 단위로 한 공직(工職) 일체형의 기업별노동조합이었다. 노동운동의 활성화에 따라 전국단위의 중앙조직이 결성되었는데, 1946년 8월 일본노동총동맹(총동맹:85만), 전일본산업별노동조합회의(산별회의:163만)가 출범하였다.

그러나 초기 일본의 민주주의를 확대하였던 점령군은 냉전의 심화와 함께 일본이 공산진영의 팽창을 저지하는 거점이라는 위상을 가지게 되면서, 노동운동에 대한 통제를 강화하는 이른바 '역(逆) 코스(reverse course)'라 불리는 점령정책의 전환을 꾀하게 된다.

가. 사용자단체의 형성

경제단체연합위원회에서는 1946년 년초 노동문제를 전담할 수 있는 별도의 경제단체 설립의 필요성을 자각하고, 그 준비 작업으로 '노동문제간담회'를 시작하였다. 간담회를 통해 사용자의 중앙조직을 건설하자는데 의견의 일치를 보고, 소위원회에서는 구체안을 작성하고 3월에는 상임위원회에서 "일본경영자단체연합회 규약안"을 승인하였다. 그러나 조직 건

설에 앞서 당시 실질적 권력을 갖고 있던 미군정의 의견을 타진하는 것이 필요해 의견을 구했으나 “노동자의 힘이 아직 성숙하지 않은 상태에서 경영층의 강력한 중앙조직 건설은 노동자를 자극할 우려가 있으며, 재벌이 부활하는 것 같다”는 부정적 의견이 제기되어 즉각적인 건설은 유보된 채 중앙조직이 아닌 지역단위의 조직 건설이 추진되었다.

지방단체로는 1946년 6월 관동경영자협회(關東經營者協會)를 필두로 각 지역에서 조직이 설립되었다. 이와 함께 각 부현(府懸)에서도 사용자조직이 건설되었는데, 부현 차원의 사용자단체는 전쟁 전의 공장간담회 조직을 계승한 것이었다. 그러므로 초기의 조직 명칭은 통상 공업협회라 불렸다. 예를 들면 1946년 6월에 발족한 애지현공업협회(愛知縣工業協會)의 경우, 경영자협회라는 명칭을 사용하지 않은 것은 노동자들의 반발을 의식하였기 때문이다. 이후 동 협회는 47년 7월에 애지현경영자협회(愛知縣經營者協會)로 명칭을 변경하였다. 지역별 사용자단체의 목적과 역할은 규약에서 다음과 같이 제시하고 있다.

〈표 3-14〉 애지현 경영자단체 규약

- 제1조 : 본회는 애지현경영자협회(愛知縣經營者協會)라 칭한다.
- 제2조 : 본회는 애지현 사용자의 긴밀한 연대 하에 노동 및 사회문제에 대한 조사연구를 담당하고 그 흐름을 파악하는 것과 함께 노동조합과 협력하여 산업평화의 확보와 종업원의 복리증진을 꾀하고, 경제 부흥에 기여하는 것을 목적으로 한다.
- 제3조 : 본회는 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 사업을 수행한다.
- 노동 및 사회문제에 대한 자료에 기초하여 조사연구를 수행한다.
 - 자료의 배포, 정보의 교환, 강연, 간담회 그 밖에 사용자의 상호개발을 위한 사업을 수행한다.
 - 이밖에 본회의 목적 달성을 위한 사업을 추진한다.

지역별 사용자단체의 구성과는 별도로 업종(산업)별 사용자단체도 조

직되었다. 업종별단체는 업종의 특성에 따라 지방조직에서 전국조직으로 발전하는 경우와 지방조직이 없이 개별 기업이 직접 전국 조직을 결성하는 경우가 있다. 일본의 석탄과 광업은 전자(前者)에 해당하는 전형적인 예이다¹⁹⁾. 노동조합의 생산관리운동과 격렬한 투쟁이 전개되었던 북해도(北海道)의 석탄광업에서는 전후 최초의 지방업종별사용자단체로 북해도 석탄광업연맹(北海道石炭鑛業聯盟)이 1945년 12월 18일 발족하였다. 업종(산업)별 사용자단체 구성의 움직임은 지방의 산업별노동조합인 북해도탄광노동조합연맹(北海道炭鑛勞動組合聯盟: 사회당계열 45년 9월 결성), 북해도탄광노동조합연합회(北海道炭鑛勞動組合聯合會: 45년 12월 결성)와 거의 같은 시기였다. 탄광사용자 단체의 결성은 삼지탄광의 경영자에 의해 주도되었는데 동(同) 조직의 목적에는 노동조합에 대한 대응 및 사용자의 공동행동의 필요성이 특히 강조되었다²⁰⁾.

북해도지방의 석탄광업사용자단체의 결성이후 1946년 4월에는 동경(東京)과 구주(九州)에서, 동년 6월에는 산구(山口) 등에서 잇달아 사용자단체가 결성되었다. 이후 이들 단체의 연합체인 일본석탄광업연맹(日本石炭鑛業聯盟)이 1946년 12월에 발족하였다. 동 조직은 1954년 7월 일본석탄광업경영자협의회(日本石炭鑛業經營者協議會)로 명칭을 바꾸었는데, 조직의 목적 및 사업을 규약에서 다음과 같이 표방하였다.

-
- 19) 일본 사용자단체의 역할은 산별노동조합과 연관시켜 살펴보는 것이 필요하다. 1950년대 초까지 탄광(석탄)산업에서 산별중앙교섭이 이루어졌으나 전국적인 통일교섭에 의한 임금협정은 각 기업의 경영내용과 합치하지 않는다는 기업 측의 반발과 노조의 분열로 더 이상 지속되지 못하였다.
- 20) 조직의 규약은 다음과 같다. 제4조 “본 연맹은 제2조의 목적을 달성하기 위하여 다음과 같은 사업을 수행한다. ①노동조건인 유지 개선에 관한 조정, 연락 및 처리에 관한 사항, ② 노동문제에 대한 조사연락과 병행하여 정보의 제공에 대한 사항, ③ 노동문제에 관한 대외연락에 관한 사항, ④기타, 이밖에 본회의 목적 달성을 위한 사업을 추진한다.

〈표 3-15〉 일본석탄광업경영자협의회 규약

<p>제2조 : 본 연맹은 회원의 연락통제 및 상호협력을 피하는 것과 함께 탄광 노동문제에 대한 조사연구에 기초하여 해결처리를 구하고, 석탄광업의 재건부흥을 기대하는 것을 목적으로 한다.</p> <p>제4조 : 본 연맹은 조직의 목적달성을 위해 다음과 같은 사업을 수행한다.</p> <ul style="list-style-type: none"> - 탄광(炭鑛) 노동문제의 조사연구 및 자료제공 - 탄광 노동문제의 정보연락 - 회원 간의 정보연락 - 노동관계 제 입법 및 그 실행에 대한 협력 - 보도 및 협력 - 그 밖에 본 연맹의 목적 달성에 필요한 사항의 실행

그러나 석탄광업과 같이 지방업종사용자단체로부터 전국차원의 업종별 사용자단체로 발전한 사례는 전체적으로 보면 소수이고 대다수는 처음부터 전국차원의 업종별사용자단체로 발족하였다. 1946년 5월 설립된 일본 철강업사용자연맹(日本鐵鋼業使用者聯盟), 철도차량공업경영자연맹(鐵道車輛工業經營者聯盟) 등이 그 예이다.

이와 같은 지역별, 업종별 사용자단체의 움직임에 기초하여 전국단위의 사용자단체의 결집이 이루어지는데 그 유명한 “경영자들이여 올바르게 강하여라”는 슬로건을 제시한 일본경영자단체연맹(Japan Federation of Employers’ Associations: 약칭은 日經連)의 설립이다. 출범 때 일경련의 선언²¹⁾은 당시 사용자의 위기의식과 점령정책의 전환을 배경으로 한

21) “일본경제 재건의 요건은 산업평화의 확보와 생산성의 고양을 꾀하는데 있다. 이러한 이유로 한편으로는 노동조합의 건전하고 자주적인 발달을 수행하게 함과 동시에 다른 한편으로 경영자가 자본을 보호 육성하면서 건실한 기업경영의 실현을 꾀하여, 노자(勞資)가 경영권과 노동권을 상호 존중하고 각각의 직분아래 구국의 일을 담당하지 않으면 안 된다. 회고해 보건대, 종전 이래 노동운동발전의 급속한 시류와 경제계의 혼란 속에서 자실무책(自失無策)의 상태에 빠져 경영자 본연의 입장에서 정당한 경영권 행사를 수행하지 못했다는 것은 부정할 수 없는 사실이다. 이것은 우리 경제 재건에 있어서 통탄의 상황이다. 이와

자신감을 보여주고 있다.

당시 일경련의 설립에 참여하였던 사용자단체는 지역별 8개 단체와 업종별 24개 단체였다. 지역별로는 관동과 관서지역에, 업종별로는 석탄, 시멘트, 기계가 많았다. 일경련은 그 후 점령체제 하에서 착실히 조직 강화를 꾀하였고, 미군정 및 정부와의 협력을 통하여 사용자 우위의 노사관계를 확립하는데 기여하였다. 또한 기업의 성장을 통해 전후 일본자본주의 발전에 커다란 공헌을 하였다. 일경련은 창립선언에서 「경영자들이여 올바르게 강하여라」, 1948년 9월의 제1회 대회에서는 「경영자들이여 경제 재건의 선두에 나서라」, 1949년 4월의 2차 총회에서는 「경영자들이여 총력을 자립경제에 결집하라」, 동년 9월의 임시총회 「경영자들이여 고난 돌파에 결집하라」에 이르기까지 적극적인 슬로건과 행동에 의해 산업계의 대표적인 단체, 이른바 총자본(總資本)의 대표로서의 지위를 사회적으로 확립하였다.

(4) 일본 경영자의 특성

한 기업 및 국가의 노사관계를 특징짓는 주요한 요소 중 하나는 사용자들의 경영철학이다. 경영자의 사상은 경영자가 어떤 과정을 통하여 형성되고, 권력구조 속에서 어떻게 위치 지워지는가에 따라 좌우된다. 이 점에서 패전이후 추진된 일련의 개혁 작업은 대기업 경영자의 형태나 노사관계에 대한 정책 형성에 커다란 충격을 주었다. 전후 점령정책에 의해 추진된 재벌해체, 주식 정리, 독점적 대기업의 분할, 주식의 민주화와 공

같은 경영자의 결합은 여러 가지 사정이 복합된 것이지만, 대부분은 경영자의 단결력의 부족, 이른 자료 혹은 대책이 전혀 준비가 없었던 데 그 원인이 있다. …… 경영자들이 올바르게 강하여라.”

개 및 주식의 분산, 나아가서는 전시에 지도적 역할을 수행한 최고 경영자층의 추방, 이들을 대신하는 샐러리맨 경영자의 배출, 재산세에 의한 재력가들의 몰락 등의 개혁 조치들이 있다. 이 결과 일본에서는 여타 선진자본주의 국가에 비해 소유와 경영의 분리가 빨리 진행되었다. 민간대기업에서는 고전적인 의미의 '자본가적' 지배는 사실상 소멸했고 '경영자 지배체제'가 확립되었다고 볼 수 있다.

<표 3-16> 일본경영자단체연맹 창립시 가맹한 지역 및 업종별 단체

지역단체	관동(關東), 관서(關西), 중부(中部), 동북(東北), 북해도(北海道), 중국(中國), 구주(九州) 및 4국의 경영자협회
업종단체	일본철강업경영자연맹(日本鐵鋼業經營者聯盟) 석탄요소협회(石炭窒素協會) 일본석탄광업연맹(日本石炭鑛業聯盟) 지급협회(紙及協會) 일본광산경영자연맹(日本鑛山經營者聯盟), 시멘트협회 경금속협의회(輕金屬協議會) 전선공업경영자연맹(電線工業經營者聯盟) 일본방직동업회(日本紡織同業會) 중전기협의회(重電氣協議會) 일본화학섬유협회(日本化學纖維業會) 통신공업연맹(通信工業聯盟) 일본양모공업회(日本羊毛工業會) 철도차량공업경영자연맹(鐵道車輛工業經營者聯盟) 전국건설업협회(全國建設業協會) 자동차산업경영자연맹(自動車產業經營者聯盟) 전기사업경영자회의(電氣事業經營者會議) 산업기계공업회(產業機械工業會) 사철경영자연맹(私鐵經營者聯盟) 화학공업관계단체(化學工業關係團體) 일본선주협회(日本船主協會) 유안비료공업경영자연맹(硫安肥料工業經營者聯盟) 선박운영회(船舶運營會)

경영자 지배체제와 관련하여 주목할 부분은 일본의 경영자 대부분이

기업의 내부 승진체제에 의해 형성된다는 것이다. 경영자들은 대부분 평 종업원에서 시작하여 개별기업 내부에서의 장기근속을 통하여 폭넓은 직무경험을 쌓아가면서 관리직의 경력을 통해 승진한 사람들이다. 일본의 경우 현장의 감독직도 블루칼라층에서 내부승진을 통해서 공급되는 것이 일반적이다. 덧붙여 경영자층의 형성과 관련하여 전후에 보이는 특징 중 하나는 노동조합 간부 경험자가 경영자가 되는 사례가 대단히 많다는 점이다. 일본의 기업별노동조합에서는 직원층도 공원(工員)과 마찬가지로 조합원이므로 이들이 조합간부로 선출될 기회가 많고, 조합간부로 선출된 사람이 내부승진제를 통해 최고경영층으로 진입하는 것은 일본의 노사관계에서는 극히 자연스러운 일이다²²⁾. 이러한 특징은 일본 사용자의 대(對) 노동조합 관계가 미국이나 영국 등처럼 적대관계가 아닌 것을 의미한다.

이와 같은 일본 경영자의 특성은 노사관계 및 노무관리에 있어 다음과 같은 특징으로 외화되고 있다고 평가된다. 첫째, 경영자들은 소속기업의 존속과 발전을 위해 헌신적으로 일한다. 소속기업의 존속과 발전을 최고의 가치로 여기는 경영자 의식은 장기근속에서 오는 귀속의식, 기업이라는 생활공동체를 구성하는 인간집단을 통괄하는 책임의식에서 비롯되는 자연스런 결과이다. 둘째, 종업원들을 같은 기업공동체의 구성원으로 보는 노동자관을 들 수 있다. 기업공동체의 구성원으로서 종업원관은 서구 경영자들의 직무상의 계약상의 노동자관과는 다르다. 일본의 경우 경영자와 종업원과의 관계는 이해의식의 공통성이나 양자간 거리의 근접성,

22) 1977년 한 조사에 의하면 조사에 응답한 352개사 가운데 노동조합의 집행위원을 경험한 중역이 있는 회사는 235개(66.8%)이며, 이들 회사의 중역 총 수 6,547명 중 노동조합의 집행위원을 경험한 중역은 1,012명(15.7%)으로 6명 중 1명의 높은 비율을 차지하고 있다. (『日經連 タイムズ』 1978년 10월 31일호 참조)

계층적 단절이 없다는 점만이 아니라 서구적 계약관계로서의 끊어버리기 힘든 정서적인 인간관계로 이루어져 있다. 종업원의 고용보장, 노동조건 유지 및 개선은 경영자의 최고의 책임이자 일종의 사회적 규범으로서 고양되어 소유자인 주주의 책임(배당의 유지 및 개선)보다도 우선적인 목표가 되고 있다. 이러한 정책은 한편으로는 기업 내 소득 분배에 있어 최고 경영자와 일반종업원간의 소득격차의 일관된 축소라는 현상으로 나타나고 있다²³⁾. 셋째, 경영자들의 이데올로기나 종업원관에서 보면 노동정책의 목표는 무엇보다도 기업내 노사관계의 안정과 평화에 두어진다. 왜냐하면 경쟁시장에서 기업의 존속과 발전에 있어서 가장 큰 손해는 노동쟁의에 따른 안정적 조업이 저해되거나 중단되는 것이기 때문이다. 경영가족주의 이념에 따른 기업공동체를 주창하다고 하더라도 노사의 이해대립에서 분쟁이 발생할 가능성은 항상 존재한다. 그러나 노사간의 마찰이나 분쟁이 쟁의행위로 표면화되면서 기업 활동을 저해한다면 이는 단지 경제적 손실을 초래할 뿐만 아니라, 거래선이나 일반 사회로부터 기업 실추로 연결된다. 넷째, 이러한 경영자들의 노사관계에 대한 입장은 기업의 노동운동의 개입 기피로 연결된다. 기업내 노사관계 안정과 평화를 노동정책의 최우선의 가치로 삼는 것과 경영자가 노동자의 노동기본권과 노동조합의 자주성을 존중하여 산업민주주의 이념에 입각한 산업평화를 적극적으로 회구하는 것은 별개의 문제이다. 일본의 경영자들은 서구의 경영자들과 마찬가지로 반(反)노동조합 적인 특성을 갖고 있다. 전후 노조법에 따라 사용자의 부당노동행위가 인정됨에 따라 경영자들은 노동조

23) 日經連・労働問題研究委員会(1982)에 의하면 민간기업의 사장과 대졸남자 신입사원의 연간수입을 비교하면 1927년 당시 110.0배, 1963년 23.6배, 1973년 19.0배, 1979년 15.1배로 축소되고 있다.(日經連・労働問題研究委員会(1982) 『先進國病に陥らないたぬに』)

합과의 '단체교섭'을 인정할 수밖에 없는 상황 속에서 일본 경영자들의 선택은 '우리 종업원'들만으로 결성된 기업별 노동조합을 인정하여 기업내 노사관계에 대한 상급단체(산업별, 지역별)의 개입을 배제하는 것이었다. 기업별 조직을 유일한 교섭 상대로 하는 경우에도 경영측은 노동조합의 경영측에 대한 협조적인 자세를 확보하려는 정책을 선택하며, 이 결과 분쟁을 촉진하는 노동조합을 억제하거나 이 같은 노조활동을 지향하는 노조 간부들을 배제하려는 적극적인 조치를 동반하였다.

3) 일경련의 기능·조직·구조

(1) 목적 및 기능

일본의 사용자단체 중 노동문제 및 노사관계에 가장 큰 영향을 미치는 전국 단위의 경영자조직은 일경련이다. 일경련은 규약 전문에서 "일본 경영자단체연맹에 참가하는 단체는 각자 자주적 활동의 자유를 가지며, 이 사회는 그 자유를 존중하는 것을 확인하고 다음과 같이 규약을 정한다."고 밝히고 있다. 이렇듯 일경련은 경영자의 임의단체이며, 외형상으로 일경련의 결정은 구성원의 행동에 구속력을 갖지 않는다. 그러므로 노사간 단체교섭에 있어 일경련이 당사자가 되는 일은 없다. 이 점은 규약에 의하여 그 결정이 구성원을 구속하고 전국(또는 산업)단위의 단체교섭 당사자가 되며 노사협약을 체결하는 스웨덴의 경영자단체연맹(SAF)이나 독일의 독일사용자연합(BDA)과는 성격을 달리한다.

그러나 일경련이 단체교섭의 당사자가 되지 않는다는 것이 노사문제 및 노동문제에 개입하지 않는 것을 의미하는 것은 아니다. 규약 상 구속력을 갖고 있지 않지만 임금교섭 시기(春闘)에 임금정책을 비롯한 자본

측의 이익을 대변하는 정치적 로비, 교육, 홍보, 출판 등 다양한 활동을 추구하고 있으며, 직·간접적으로 노사문제에 보이지 않는 개입을 진행한다²⁴⁾.

일경련의 목적은 규약에서 확인 할 수 있는데 규약 제2조에서 “경영자 단체의 연락 제휴를 도모하며, 주로 노사관계의 건전한 발전을 추진한다.”고 명기하고 있다. 여기서 “건전한 노사관계”란 노동조합을 인정하는 것으로부터 출발하고 있다. 전전(戰前)에 전산연 서기장을 역임했으며 전후 일경련 설립 및 규약 작성에 참여하였던 森田良雄은 그의 저서 “日本經營者團體發展史”에서 “전후의 경영자단체는 그 성격에 있어서 전전(戰前)의 사용자단체처럼 노동조합을 부정하는 것이 아니라, 노동문제나 사회문제를 조사 연구하여 그 방향을 분명히 하고, 건전한 노동조합과는 서로 협력하여 합리적인 노사관계를 확립……” 하기 위한 조직으로서 탄생하였다고 술회하고 있다(森五郎, p208).

일경련의 기능과 활동은 규약 제3조에서 다음과 같이 규정하고 있다. “이 회(會)는 목적을 달성하기 위하여 다음의 사업을 행한다. ① 경영자 단체 상호간의 연락 제휴, ② 경영자단체의 조직 및 운영 강화의 추진, ③ 경영자단체 공통의 노동문제 조사 연구, ④ 관계 제 기관과의 연락, ⑤ 노동문제에 관한 건의 및 의견 발표, ⑥ 기타 이 회의 목적 달성에 필요한 사항”이라고 규정하고 있다.

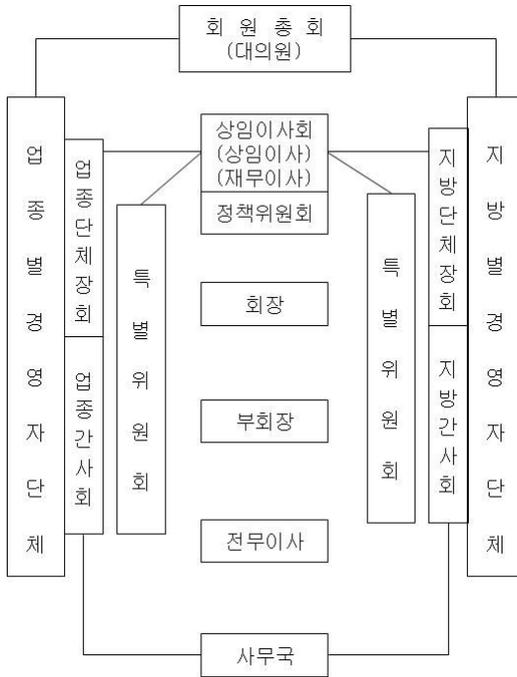
(2) 조직 구조

24) 일본 노동조합 총평(總評)은 1975년에 總評 산하 27단산(單産)과 전금(全金)이 일경련을 기업차원의 임금교섭에 부당하게 개입 구속하였다고 동경도 노동위원회에 제소하였다.

일경련의 회원 구성을 보면 57개의 업종별단체와 지방별 경영자단체 47개를 합한 104개 단체가 일경련의 조직 근간을 이루고 있다. 이들 104개 단체는 각각 개별기업을 회원으로 아우르고 있으며, 지방경영자협회는 지역별로 일본 전국의 47개 현(縣)마다 조직되어 있다. 덧붙여 국철·전매공사(專賣公社)·전전공사(電電公社)는 준회원으로 가입해 왔다. 일경련의 회원인 104개 단체의 회원 수(1984년 기준)는 31,000개 기업이며, 종업원 수는 1,100만명 정도이므로, 일본 전국의 사업체 수 60,000여개사와 노동자 30명 이상 기업의 상용근로자 3,770만 명과 비교해 볼 때 일본 전체기업 종업원 수의 1/3이 회원사에 소속되어 있다고 할 수 있다. 같은 시기 노조 조합원 수는 1,252만 명으로 경영자단체 조직율과 노조 조직율은 엇비슷하다고 할 수 있다.

조직 구조를 보면 <그림 3-6>과 같다. 1948년 설립 이래 가맹단체에는 약간의 변화가 있었지만 기본 구조는 업종별 경영자단체와 지방별 경영자단체로 구성된 전국 수준의 경영자단체라는 것에는 변화가 없다. 지방별 경영자단체에는 지방단체장회와 지방간사회가, 그리고 업종별 경영자단체에는 업종단체장회와 업종간사회가 설치되어 있다. 각 단체장회는 연2회, 지방간사회는 연6회, 업종간사회는 연2회씩 개최된다. 합동단체장회, 합동간사회는 필요에 따라 개최되며 여기에서는 전국적인 종합적 사항이 심의된다.

〈그림 3-6〉 일본경영자단체연맹의 조직 구조



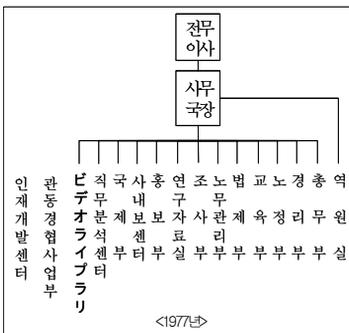
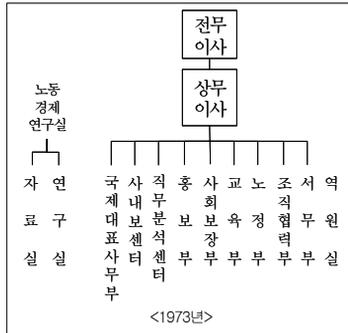
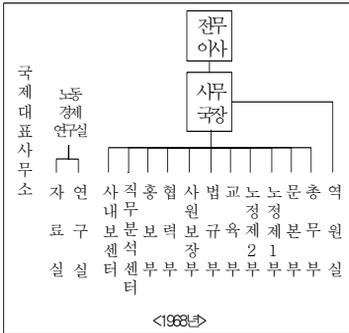
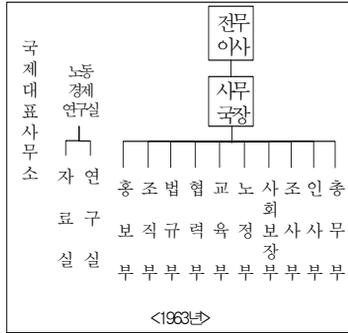
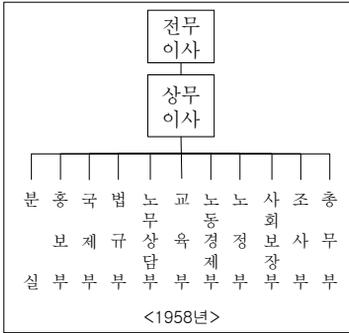
회원 총회 구성은 회장 1명, 부회장 6명, 대의원 1700명, 이사 1200명, 간사 등으로 구성된다. 임원 선출 방법은 104개의 회원단체가 대의원을 선출하여 대의원 총회를 구성, 이사를 선출하며, 이들 이사 중에서 회장, 부회장, 상임이사, 재무이사, 상무이사 등을 선임하게 된다. 간사는 104개 단체에서 1명씩 선임되는데, 지방협회와 업종단체의 전무이사, 사무국장이 간사 역할을 담당한다. 임원의 임기는 2년으로 연임이 가능하며, 총회는 2년에 한번 개최된다. 일경련의 회원총회는 정기총회와 임시총회로 구분되는데, 임시총회는 일반적으로 3~4월의 춘투(春鬪)를 앞둔 1월에 개최된다. 임원회는 상임이사회, 정책위원회, 재무이사회 등으로 구성되는데 이 중 상임이사회는 연 4~6회 개최된다. 규약상 일경련의

의사결정기구는 상임이사회지만, 가장 중요하고 실질적인 역할을 담당하는 것은 정책위원회와 임금문제연구위원회이다. 정책위원회의 구성은 회장, 부회장, 지방, 업종단체장회의 의장, 부의장, 특별위원회 위원장, 전무이사이다. 정책위원회는 매월 1회 개최되고, 일경련의 거의 모든 중요 정책이 여기서 결정된다. 이 가운데 춘투 임금정책²⁵⁾에 대해서는 임금문제연구위원회(賃金問題研究委員會)에서 실질적인 권한을 행사한다. 임금문제연구위원회는 회장을 위원장으로 하며 일경련의 최고수뇌부와 학계의 교수들이 자문가로 참여한다. 그 밖에 상설특별위원회는 교육, 고용, 홍보, 사회보장, 중소기업, 노동경제, 노동법규, 노무관리, ILO, 물가문제특별위원회 등 10개로 구성되어 개별분야의 정책 과제를 결정한다.

사무국은 총무, 경리, 노정, 교육, 법제, 조사, 노무관리, 홍보, 국제, 관동경협사업부 등 10개부와 임원실, 연구자료실 등 3개실, 사내보센타, 직무분석센타, 비디오 도서관센타 등 3개 센타로 구성되어 있다. <그림 3-7>은 1958년부터 1977년까지 사무국 본부의 부서체계의 변화를 나타낸 것이다. 사무국의 주요 부서가 맡고 있는 담당업무를 소개하면 다음과 같다. 노정부(勞政部)는 “노동관계 제 정보의 수집, 정리, 노동조합 및 쟁의대책 마련”, 교육부는 “산업교육훈련, 학교교육, 노사연수사업”, 법제부는 “노동법제, 노동관계관례, 노동협약 및 취업규칙의 조사연구, 사회노동보험, 사회보장 및 복지대책, 기업연금, 산업안전위생”, 국제부는 “ILO, OECD, 국제 활동, 대외홍보활동”, 홍보부는 “일경련 뉴스 및 각종 간행물 발행²⁶⁾” 등이다.

25) 노사관계에 있어 가장 큰 비중을 차지하고 있는 임금 문제에 대해서, 일경련은 춘투에 앞서 사무국의 직원들이 전국을 돌면서 여론을 정취하며 경영계의 의견 집약하여 반영한다. 주요 세미나를 보면 1969년부터 시작된 경영(經營)TOP세미나를 개최하고 있으며 해양훈련은 동아시아국가들 순방하면서 진행되는 선상연수세미나이다.

<그림 3-7> 일본경영자단체연맹 사무국 구조 변화 추이(1958~77년)



26) 일경련의 홍보·출판사업은 정기간행물, 단행본 발간 및 대외 매스컴 PR활동으로 구분된다. 정기간행물로는 월간으로 발간되는 “일경련뉴스”, “경영자”와 계간으로 발간되는 “노동경제판례속보” 등이 있으며, 단행본으로는 매년20여종을 발간하고 있다.

사무국 내에 3개 센터가 운영되고 있는데, 이들 센터는 별도회원제로 운영된다. 이 가운데 직무분석센터는 “조직, 인사, 임금에 관한 관리제도, 직무분석, 평가 기술의 조사연구, 자료발행, 정보제공, 상담, 지도”를 담당하며, 사내보(社內報)센터는 “각 기업별 사내보 활동에 대한 지원 및 지도”, 비디오 도서관은 “기업 및 학교에 대한 비디오 기획, 제작, 대출 등”이다. 마지막으로 분실(分室)은 “특정업계의 노사관계에 관한 협력사업”을 추진하는 것으로 되어 있다. 임직원의 수는 1984년 기준으로 회원 기업사에 파견된 인원을 포함하여 140명이 담당 업무를 수행하고 있다.

일경련은 다양한 교육훈련사업을 통해 경영자와 중간관리자의 능력 개발을 위한 사업을 추진하고 있다. 특히 교육훈련사업은 노사관계 영역이고 노사관계를 안정적으로 관리하기 위한 내용들이 대부분을 이루고 있다. 일경련 내의 교육훈련은 사내보 센터, 직무분석 센터, 비디오 도서관 등 3개 센터를 중심으로 운영된다. 이들 센터는 자체 세미나와 강연회와 별도로 강사를 조직하여 업종별 단체, 지방 경험, 개별기업에 파견하고 있다. 또한 노무 상담을 위해 고문 변호사 제도를 시행하고 있다. 교육사업과 관련하여 주목할 것은 일경련이 제휴, 협력을 통해 조직한 다양한 단체와 기구들이다. 1955년에 설립한 교육훈련조직으로 일본산업훈련협회가 있으며 1967년 인재개발센터로 설립된 부토연수소(富士研修所)가 있다. 그리고 1974년에 설립한 일본재외기업협회(日本在外企業協會), 1964년 노조의 레크리에이션 활동에 대응하기 위해 설립한 전국문화단체 연맹(全國文化團體聯盟)이 있다.

4) 일경련의 기능 및 역할 : 노사관계를 중심으로

일경련은 규약 제2조-“경영자단체의 연락 제휴를 도모하며, 주로 노사

관계의 건전한 발전을 추진한다.”-에서 밝힌 목적을 실현하기 위해 노사관계의 안정화를 위한 다양한 활동을 추진하여 왔다. 이를 전후의 노사관계 확립기와 70년대 고도성장기와 그 이후로 구분해 살펴보면 다음과 같다.

(1) 패전에서 전후 혼란의 시기

가. 경영권 확립운동

패전으로부터 1950~51년까지의 시기에 일경련에 의해 추진된 대표적인 노사관계 활동은 경영권 확립운동이었다. 사용자단체에 의해 촉발된 경영권 확립운동은 패전 후 활성화되었던 급진적 노동운동에 대한 대항 전략이었고, 재벌해체에 의해 도전받았던 사용자의 지위 보장을 위한 자본의 실질 회복 운동이었다.

그런데 당시까지만 해도 “경영권”이라는 개념은 법률상으로 지극히 애매한 개념이었다. 즉, “경영권은 전쟁 직후 수세에 몰렸던 사용자측이 제기한 것으로, 특히 인사(채용, 해고, 배치)에 대한 노동 측의 발언을 봉쇄하는 역할을 하였는데 나중에는 기업 내 질서 등을 포함”하는 개념으로 확대되었다. 전후 사용자 측의 경영권 주장은 다음과 같은 뿌리를 갖고 있었다. “중전 이후 끊이지 않는 노동자 및 노조 측의 ‘경영민주화’의 요구에 기초한 경영참가 방식에 대항하여 사용자 측의 실지회복을 위한 중요한 이론적 지주로 되었던 것은 관동경영자협회의 『노동협약에 관한 의견』에서 출발한다. 이후 이 주장은 일경련 『개정노동협약의 근본방침』으로 체계화되고 ‘미국형 협약체결운동’으로 결실을 맺게 된다. 즉, 『근본방침』은 경영권을 헌법상의 재산권 보장에 기초한 ‘경영자에게 당연히 귀속되는 권리’가 되고, 그 구체적인 내용으로 인사, 경리(자금의 조달·사용·

처분), 영업(자재의 조달·부품의 매각), 조직(합병·분리·해산·양도·위탁), 기구, 직제, 생산방식, 복무규정, 보안 등을 포함한다. 그리고 경영권의 핵심 사항으로 인사권의 개념을 인정하고 채용, 고입(雇入)은 경영자의 배타적 결정사항, 이동·승격·상벌의 일반적 기준은 공동결정사항, 그 개별적 결정은 사용자의 결정사항, 해고에 대해서도 최종적인 결정권은 사용자에게 있고, 다만 이의신청(異議申請)을 인정한다.”는 것이었다.

경영권이라는 개념은 이상과 같이 명확한 것은 아니지만, 현실의 노사관계의 전개 과정에서는 2가지 의미가, 실제로는 결합되면서 사용되었다. 그 하나는 위에서 언급하였던 소유권, 점유권, 영업권 등에 기초한 사용자의 권리인 것이고, 다른 하나는 노동조합과의 역관계에 있어서 사실상의 지배 권력이다. 먼저 법률상의 권리 회복이라는 점에서 보면 그것은 노사관계에 있어 법규의 조문(條文)을 적어도 사용자에게 유리한 방향으로 판단하게 되고, 그것에 그치지 않고 법률적 판단을 벗어난 이른바 초법적으로 사용자에게 유리한 정치적인 해석을 정부로부터 이끌어내게 하는 것을 포함한다.

이렇듯 사용자측에 의한 경영권 확립운동은 패전이후 활발하게 전개된 “생산관리 투쟁”에 대항한 것이었다. 생산관리투쟁의 첫 시작은 1945년 10월에 발생한 요미우리 신문(讀買新聞)쟁의였고 1946년에는 탄광 분야로 확대되었다. 그 이후 생산관리 투쟁은 1945년 말부터 46년 초에 탄광만이 아닌 경성전철(京城電鐵), 동지(東芝), 일본강관(日本鋼管) 등으로 확대되었다. 노동 측의 생산관리투쟁에 대한 사용자측의 반격은 1948년 5월에 발표된 일경련의 “경영권확보에 관한 의견서”로 표출되었다. 이 의견서는 일경련이 정부에 대하여 처음으로 제출하였던 의견서였다. 그 이후 동년 6월의 “생산관리에 대한 의견서”, 1949년 3월의 “노조법 개정에

관한 의견서” 등이 연속적으로 제출되었다.

나. 협조적 노사관계 구축사업

이 시기 일경련의 또 하나의 중요한 활동은 노동조합 관계 정립이었다. 법률상 노사 대등의 원칙은 노동3권에 의해 확립되었지만 사용자 측에 있어 핵심 과제는 형식적 대등이 아닌 패전 직후 노사관계에 빈발하였던 노동조합의 실질적인 우위의 관계를 대등관계로, 여기서 한발 더 나아가 사용자 우위의 관계로 바꾸는 것이었다.

여기에는 3가지 방법이 사용되었는데, 첫째, 노동자의 횡단적인 지역별, 산업별 연대를 약화시켜 기업별 노사관계를 강화하는 것. 둘째, 각 단체 가맹기업으로부터 계급 대립적인 의식이 강한 노동자를 배제하여 협조적 노사관계에 기반한 직장질서를 회복하는 것. 셋째, 새로운 노무관리 체계를 각 기업에 전파하여 노동자를 효과적으로 장악하기 위한 경영의 인적기반을 확립하는 것이었다.

이 가운데 첫 번째와 두 번째 사항을 보면 다음과 같다. 먼저 기업별 노사관계의 구조화를 보면, 패전이후 노동운동 주된 흐름(1945~47년까지)은 사업장의 범위를 뛰어넘는 산업별 노조 즉, 기업 횡단적 노조조직의 형성이었다. 탄광노동자들은 기업 범위를 뛰어넘는 조직화와 통일 교섭을 쟁취할 수 있었다. 이렇듯 탄광, 철강, 비료 산업은 패전 후 일본경제부흥의 핵심 산업으로 정부의 보조금 지원 등으로 정부 통제 아래 있었던 산업이었다. 이에 따라 각 산업별 노동자의 임금 및 근로조건은 큰 편차가 없었던 것이 통일 교섭의 기반이었다. 그러나 1949년까지 발달하였던 통일교섭 방식은 정부통제가 완화되고 자유시장경제체제로 이행함에 따라 기업 간 격차가 확대되면서, 1949년 후반에는 기업별노사관계 중심

으로 이행하게 된다. 반면 그밖에 광공업 분야를 보면 노동조합은 산업별 통일교섭을 지향하는 요구가 강했지만, 사용자측은 기업간 격차가 크다는 이유로 대다수 업종에서는 통일 교섭을 거부하였다. 예컨대 전선(電線)노사관계가 그 예이다. 이렇듯 산업별, 지역별, 또는 전국 수준의 노동조합 조직에 의한 횡단적 단체교섭 요구는 사용자단체에 의해 거부되었지만 산업재건(産業再建)을 위한 노사협회는 다양한 수준에서 진행되었다. 이 대표적인 사례는 경제동우회에 의해 설립된 경제부흥회의였다.

기업별 노사관계의 구축과 함께 진행된 것은 이른바 “직장질서의 회복운동”이었다. ‘레드-퍼지(Red Purge: 적색분자를 공직·기업 등으로부터 추방하는 일)’로 촉발된 직장질서 확립운동은 GHQ에 의한 일본경제 9원칙의 실시 속에서 추진된 기업정비 계획에서 시작되었다. 인플레이 대책으로 논의된 기업정리 대책은 “노자(勞資)의 협력에 의한 생산목표, 경비절감, 과잉인력의 정비, 노동생산성의 향상”을 세부 사안으로 추진되었다. 1949년 일경련이 설치한 ‘기업합리화대책위(企業合理化對策會)’는 기업정비의 요건으로 ① 제품의 우량화, ② 자본효율의 향상, ③ 노동능률의 향상, ④ 노사협력 등 4가지를 꼽고 이 가운데 노동능률의 향상을 위해서는 “① 고용의 적정화, ② 능률급제도의 확립, ③ 노무관리의 쇄신, ④ 기준생산량의 설정, ⑤ 노동협약의 개정을 통한 경영권의 확립을 제시하였다. 이러한 기업정비계획에 의하여 인원감축이 이루어지고, 연이어 비(非)협력자 사업장 축출이라는 레드 퍼지가 단행되었다²⁷⁾.

27) 당시 레드 퍼지에 의해 민간 기업에서 배제된 인원은 약 1만 1,000명이었으며, 이러한 인원정리와 함께 직장을 폭력으로부터 수호한다는 직장방위 계획이 진행되었다.

다. 사용자의 연대 및 노무관리 체계의 변화

패전 직후 노동 공세에 대응하여 사용자의 연대 및 조직 강화가 급속히 진행되었다. 일경련의 설립에서 알 수 있듯이 패전이후의 노동 측의 공세를 막기 위한 사용자의 각성 및 연대의 필요성이 제기되었고 이러한 흐름은 사용자 조직의 강화를 위한 구체적인 대책으로 제시되었다. 1948년 9월의 제1회 대회선언에서 일경련은 “쟁의시에 경영자의 상호원조에 관한 약속”을 결정하였는데 이 문건은 당시 노동조합측의 투쟁전술이 “지역투쟁 전술에 의해 한 기업에 대한 공세를 강화하고 있어 경영 측의 입장에서는 혼자 대응하는 것이 가능하지 않은 정세”로 파악하고 다음과 같은 세부적인 대책을 확립하고 이를 사용자들에게 요구하였다.

① 동(同)지역 경영자사이에 지역적 혹은 업종별로 결집할 것, ② 동업(同業) 또는 동지역의 경영자 사이에 정보자료를 교환 할 것, ③ 단체교섭 혹은 쟁의 시에 상호연락, 상담을 할 것, ④ 다른 곳에 영향을 미치는 문제에 대해, 기업이 단독으로 이기적인 협정을 하지 말 것, ⑤ 분쟁문제에 대한 공동성명을 발표 할 것, ⑥ 쟁의회사에 대하여 동업자가 영업, 자금, 자재 관계 등에 압박을 가하고 궁지로 몰아넣는 행위를 금할 것, ⑦ 자기 회사 종업원이 근무시간 중에 타 사업장의 쟁의에 참가 할 경우, 지체 없이 상응하는 처벌을 가할 것

이렇듯 기업정비, 레드-퍼지를 통해 노동운동에 대한 방어적 자세에서 공세로 전환하였던 사용자측은 민간산업의 레드-퍼지가 단행된 1950년 4월의 제3회 임시총회에서 “경영자의 상호개발과 조직 강화에 관한 결의”를 채택하였다. 이 결의에서 “기업 체제를 확립하여 난국(難局)을 극복하기 위하여 자주적 조직으로서 경영자단체의 필요성을 통감하고, 경영자단체의 기반 강화를 꾀하기 위해 다음과 같이 상호의 교육개발에 중점을

두고 특히 경영자의식의 통일을 피하기 위한 다양하고 활발한 활동을 전개한다.” 이러한 전문에 기초하여 당면한 3가지 활동을 제시하고 있다.

① 과학적 기초에 기반을 둔 종합적 경영관리의 개선과 함께 노무관리의 혁신, ② 경영 수뇌부 및 간부에 대한 경영자 이념의 고양(高揚)과 경영 중견층 및 제1선의 직장급에 대한 교육의 추진, ③ 정부, 지자체 등 관계기관 및 일반여론에 대한 지지획득을 위한 홍보활동

(2) 고도성장기²⁸⁾와 그 이후 사용자단체 역할

전후(戰後) 종결을 공식 선언한 1955년부터 일본 경제는 경이로운 성장을 이룩하게 된다. 고도성장을 경험하면서 일본 사용자단체의 주된 역할은 과거 ‘노사관계 및 노동문제’의 영역에서 ‘기술, 재무, 마케팅 분야’로 이동하였다. 이러한 사용자단체의 역할 변화는 패전이후 노동운동의 급진화와 연대가 약화되면서 나타난 일본노동운동의 체제 내 귀속과 밀접한 연관성을 띤다.

일경련의 활동도 춘투 대책을 제외하고는 개별 기업의 노무관리 지도로 중점 활동이 이동하였고, 이 때문에 특별위원회와 전문 분회의 활동으로 회원들의 관심은 집중되었다. 따라서 일경련 총회 참석도 과거 사장급에서 인사부장 또는 노무부장이 대신 참석하는 경우가 많이 발생하였다. 이 결과 노동문제를 전담하는 일경련의 종합경제단체인 경단련으로

28) 일본 경제의 발전 과정을 시기적으로 구분하면 다섯 시기로 나누어 볼 수 있다. 첫 시기는 패전으로부터 재건의 토대를 구축하였던 1945-50년, 둘째 시기는 산업부흥기였던 1951-1954년, 세 번째 시기는 일본정부가 전후(戰後) 종결을 공식 선언한 1955년부터 제1차 석유파동(1973년)까지의 고도성장기, 네 번째 시기는 석유위기이후 저성장시기인 1974년부터 1980년대 말까지, 다섯 번째 시기는 89년 버블경제 붕괴이후 “잃어버린 10년(Lost Decade)”이라는 장기 경제 침체 시기이다.

의 흡수 필요성이 제기될 정도로 일경련의 활동은 축소되었다. 물론 당시 일경련의 공식입장은 달랐다. 즉, “노조대책 측면에서 볼 때 영국 경영자단체(BEL)의 경제단체 통합 사례와 같이 일경련을 경단련의 노동부문화(勞働部門化)로 이해하는 것은 일면적 관찰이다. 이제 일경련 활동의 중점은 춘투대책, 노조대책 등 노동문제 영역에서 직무분석, 교육개발, 의사소통 등 노사관계 분야로부터 확대된 노무관리 인간존중의 능력개발 분야로 이행되는 것이 바람직하다.”

이상과 같이 일경련 활동에 변화가 발생하게 된 원인으로는 다음과 같은 4가지 요인이 지적된다. 첫째, 기업집단의 발전에 따라, 규모가 확장된 기업집단은 노동문제에 대한 사용자단체의 기능을 독자적으로 수행하게 된다. 둘째, 이중구조(二重構造)의 심화와 중소기업 발전 지체를 반영하여 중소기업의 노동문제가 대기업의 문제와는 별도로 생각하게 되었다. 중소기업을 회원으로 하는 전국중소기업협동중앙회가 1956년 설립되어 활동을 전개하였다는 점이다. 셋째, 대기업에 의한 하청계열화가 진행되면서 대기업은 유력한 하청기업을 협력회사로서 집단화하는 특성이 나타났다. 이 결과 협력기업에 대한 대기업의 경영 지도가 수행되면서 그 안에 노무대책도 포함되었는데, 도요타 자동차의 경우가 대표적인 사례이다. 마지막으로 1950년대 말 경제의 부흥에 따라 세계의 경제대국으로 성장한 일본은 정치적으로 보수정치권력인 자민당(自民黨)에 의한 장기집권이 진행되고, 경영계의 목소리는 경제문제뿐 아니라 사회 전체적인 영역으로 확대되어 그 역할이 확대되었다는 점이다.

가. 생산성운동과 산업훈련교육의 강화

50년대 이후 일경련을 포함하여 사용자단체가 추진했던 핵심적 활동은

“생산성향상운동”과 “산업훈련활동”이었다. 생산성향상 운동을 보면 1950년 6월 일경련은 “생산성 향상운동에 대한 우리의 생각”이라는 글을 통해 이 운동에 대한 비판적 입장에 대해 “노동 강화, 성과 배분, 고용 안정” 3가지를 들어 정면 반박하였다. 당시 양대 노동세력 중 동맹(同盟)은 이 운동에 긍정적인 입장을 보인 반면 총평(總評)은 반대의 입장에 있었다.

이에 일경련은 1956년 임시총회에서 “경제발전의 역사는 생산성 향상의 역사이고, 우리나라에서도 생산성 향상을 통해 고용을 확대하고, 국민 생활의 향상을 꾀하여 민족부흥의 발전을 이룰 것을 확신한다. 이리함에도 불구하고 노동운동의 일부 세력이 생산성 향상을 부정하는 것은 유감이다. …… 생산성 향상은 정·노·사(政勞社) 일체로 추진해야 할 국민적 과제이다. 이것을 방해하는 일본공산당과 용공세력의 최근의 활동은 간과할 수 없는 것이다.”라며 생산성향상운동을 적극 추진하였다.

산업훈련은 일경련이 추진한 또 다른 중요한 역할이었다. 산업훈련의 중요성은 관리자 감독자훈련과 기능인 양성의 필요성에 따라 일찍부터 주장되었던 것이다. 그러나 이것이 체계적으로 실시되었던 것은 1958년 “직업훈련법”이 실시되면서 이제까지 존재하였던 일본기능자양성협회(日本技能者養成協會)를 개편하여 같은 해 12월 “일본산업훈련협회”를 발족한 이후였다. 또한 일경련 내부조직으로 1959년 2월 산업훈련부회(産業訓練部會)를 기업내훈련위원회(企業內訓練委員會)로 명칭을 바꾸고 여기에서는 관리감독자 훈련이외에 기술훈련을 실시하게 되었다. 이에 따라 감독자훈련과 일반사무, 작업자의 훈련은 산훈(産訓)에서 담당하고, 일경련은 경영간부 교육에 주력하게 되었다.

나. 춘투(春鬪)²⁹⁾ 대책 활동

일본의 대표적인 임금교섭 및 활동을 총칭하여 ‘춘투’하고 한다. ‘춘투’란 임금협상 교섭 시기인 3-4월에 이루어지는 산별연맹이 주도하는 노동조합의 통일투쟁으로 1955년에 시작되어 50년의 역사를 갖고 있다. ‘춘투’는 산업별로 파업 일정과 통일요구를 설정함으로써 기업별 조합의 약점을 극복하기 위해 고안해 낸 교섭방식이라고 할 수 있다. 그리고 투쟁의 목표는 ‘대폭적인 임금인상에 의한 구미 수준의 임금 실현’이었다. 선행 교섭의 결과가 해당 산업뿐만 아니라 민관 전체에 파급된다는 ‘춘투시세’가 형성되고, 그것이 경제 전체에 파급된 것은 50년대 후반부터였다. 초기에는 주로 사철(社鐵)이 교섭의 패턴을 만드는 기준설정자(Pattern Setter)의 역할을 했지만, 고도경제성장이 가속화된 60년대부터는 제조업, 특히 중후장대산업(重厚長大産業)의 대표적인 철강(鐵鋼)노사가 춘투 교섭의 기준설정자 역할을 오랫동안 맡게 된다. 이후 1964년에 철강, 조선중기, 전기, 자동차 등 주요 금속산업 노동조합의 결집체인 전일본금속산업노동조합협의회(IMF-JC)가 결성된 이후에는 민간의 금속 4개 업종이 주도하는 ‘JC춘투’로 전환된다.

노동조합의 임금인상 활동인 춘투에 대해 사용자측 특히 일경련은

29) 춘투는 일본노동조합의 임금교섭 활동을 의미하는데, 1954년말 합성화학노련, 탄광노조, 사철총련, 전기산업노조, 종이필프노련에 의하여 민간5단산 공투회의(共鬪會議)가 결성되고, 이후 전국금속, 화학동맹, 전기노련 등 8단산에 의한 공투회의가 구성되면서 제기된 것이다. 춘투가 조직된 배경으로는 ①기업별 조합의 형태에서 벗어지는 교섭력의 약화를 춘투운동에 결집시켜 통일적인 공동행동을 보장하고자 하는 노동측의 교섭전략의 강화 의도, ②노동운동의 초점이 1950년대 중반부터 서서히 정치투쟁으로부터 경제주의로 이동함에 따른 노동운동의 성격 변화, ③ 임금개정의 요구 시점이 정부회계년도 및 기업경영 등에서 볼 때 춘투가 적합하다는 인식 등이 작용한 것 등을 들 수 있다.

1955년 3월에 『당면의 임금문제에 대한 우리의 견해』를 발표하여 관례화되고 있는 베이스-업(base-up: 기본급 인상) 방식의 임금인상은 무역 자유화시대를 앞두고 비용 인하가 필요함에도 불구하고 이에 역행하는 것이라는 의견을 주장하며 이를 각 기업의 임금인상의 대응 지침으로 제시하였다³⁰⁾. 이러한 논리는 그 당시 경제상황을 반영하는 것으로 약간의 누양스 차이는 있지만 기본적으로 임금결정의 기준은 개별기업의 지불능력이고 또 그 지불능력은 생산성에 의해 규정된다는 것이었다. 일경련을 중심으로 “생산성기준원리”를 강화해 갔다. 1975년 춘투에서는 일경련이 “대폭임금인상행방연구회”를 설치하고 15% 임금가이드라인을 설정하는 등 경영측의 적극 대응을 주도하였다. 1976년에는 IMF·JC에 대항하기 위하여 4업종(철강, 조선, 자동차, 전기)의 대기업으로 이루어진 “8개 회사 간담회”를 발족시켜 노무 담당 중역이 중심이 되어 기업 간 정보 교환 및 연대를 꾀하였다.

그러나 1973년 1차 석유파동으로 시점으로 성장률은 떨어지고 물가는 폭등하는 경제 위기가 닥쳐왔다. 이에 따라 1975년을 기점으로 춘투는 새로운 국면을 맞이하게 된다. 즉 노동계는 1975년 이후부터 물가안정을 목적으로 임금인상 요구를 자제하는 ‘경제정합성론(經濟整合成論)’을 제기하면서 춘투의 초기 목표였던 구미 수준의 임금을 지향하는 ‘대폭적인 임금인상 노선’에 마침표를 찍게 되었다³¹⁾. 그러나 이 ‘경제정합성론’에 입각한 요구 노선도 거품 붕괴 이후 1990년대 후반부터 뚜렷해진 디플레이션 경제하에서 벽에 부딪쳐, 춘투는 두 번째의 커다란 전환점에 직면하게 된다. 이 때문에 일본 노조운동의 중앙조직인 렌고는 1991년 춘투를 ‘근

30) 1959년 이래 일경련은 매년 “임금백서”를 발표하고 있다.

31) 춘투의 발안자인 옛 총평(總評) 당시 최대의 내셔널센터 의장이던 오타 가오루 씨는 이를 ‘춘투의 중언’이라고 선언했다.

로시간단축 원년 춘투'로 자리매김하고, 임금인상과 근로시간 단축을 동등하게 대응한다는 방침을 내걸고, 1993년 1,800시간대 달성을 목표로 설정했다.

이와 같은 노동계 춘투에 대해 일경련은 90년대 중반부터 '구조개혁 춘투'를 제기하여 ①자사형 임금결정, ②총액인건비관리, ③능력·성과주의 임금을 철저히 할 것을 강조하기 시작했다. 춘투 교섭 과정에서 경영계는 '각 업체 모두 세계 최고 수준이 된 임금을 더 이상 올릴 여지가 없다.' '고비용 구조 시정을 위해 총액인건비를 억제할 필요가 있다.' '실적에 대한 균형은 일시금으로 대응한다.' 등을 강력하게 주장해, '춘투 시세' 파급에 의한 획일적 춘투를 와해시키기 위해 노력하였고, 이 결과 현재 춘투는 과거 싸우는 춘투(春鬪)에서 토론하는 춘토(春討)로 변화하였으며, 결국 노동계의 실질적 패배로 평가받고 있다³²⁾.

다. 노동시장 유연화 정책

1970년대 일본의 대기업은 정사원의 해고라는 성역을 가급적 건드리지 않으면서 연공적 질서를 탄력화하여 종업원을 소수 정예화하는 한편 비정규 노동력을 확대하여 노동비용을 절감하는 방법을 사용하였다. 이는 기간 노동력에 대해서는 배치전환을 통해 내부노동시장의 유연성을 확보하는 전략을 사용하여 고용을 보장하고, 외부노동시장의 주변적 노동력을 활용하여 노동력의 수량적 유연성도 확보하는 방향으로 나아갔다는

32) 일본경단련의 회장은 "대부분의 타결내용이 정기승급중심, 베이스업 제로라는 의미에서 예상했던 결과이다. 경영환경이 어렵고, 물가하락 등으로 기업 실적이 좋지 않은 가운데 베이스업에는 건드릴 수 없다는 점에서 노사의 의견이 일치하였다"라고 2002년 임금교섭을 평가하였다.

것을 의미한다. 또한 경영측은 연공제가 기업에 부담으로 작용하지 않도록 능력주의적 질서를 강조하게 되었다³³⁾(이종구, 1997).

이러한 노동력 유동화와 관련하여 주목되는 것은 1995년 일경련이 발간한 '새시대의 일본적 경영'이라는 보고서다. 이 문건은 연공적 질서의 미래에 대한 사용자측의 견해와 앞으로 일본 기업의 인사노무관리 정책이 나아가야 할 방향을 제시하고 있다. 이에 따르면 기업경영에 요구되는 인적자원을 <표 3-17>에서와 같이 고용형태와 보상관리를 달리하는 ①장기축적 능력활용형, ②고도전문능력 활용형, ③고용유연형의 세 그룹으로 구분하여 어느 시점에서 어떠한 인력이 얼마만큼 필요한가에 대한 고용 포트폴리오 전략을 수립할 것을 제시하고 있다.

<표 3-17> 종업원 집단별 처우내용

	장기축적능력 활용형	고도전문능력 활용형	고용유연형
고용형태	무기고용 계약	유기고용 계약	유기고용 계약
대상	관리직·종합직 기능부문기간직	전문부문(기획, 영업, 연구개발 등)	일반직, 기능부문 판매부문
임금	월급제 또는 연봉제 직능급, 승급제도	연봉제·업적급 승급없음	시간급제 직무급 승급없음
상여	정률+업적연동	성과배분	정률
퇴직금 연금	포인트제	없음	없음
승진승격	직위승진+직능자격 승진	없음	없음
복지시책	생애종합시책	생활원호시책	생활원호시책

자료: 일경련(1995)

이렇듯 90년대 들어 경제 불황이 장기화되고 급격한 기술 변화와 더불어

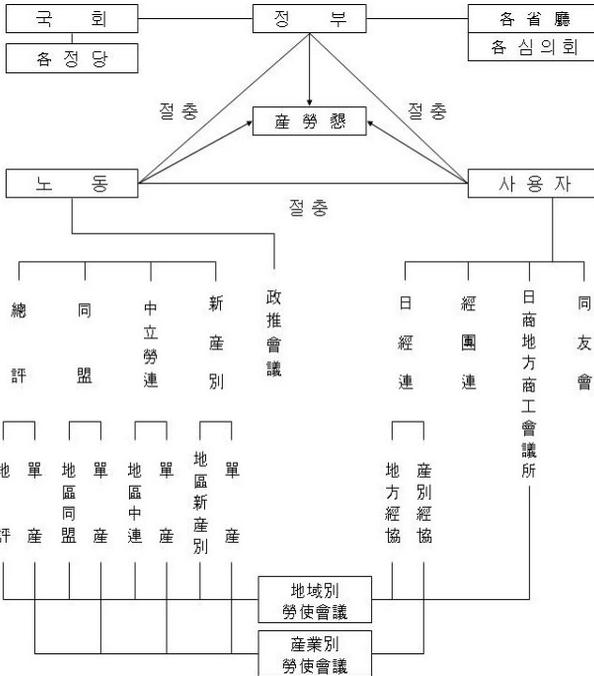
33) 기업의 입장에서는 중고령자의 조기 퇴직이 바람직하지만 남아있는 종업원의 충성심 확보도 고려해야하므로 국가적 차원에서 추진되는 고령자 복지정책과 연계하여 기업 내의 복리후생과 노동력 관리 지침을 조정하게 되었다.

어 기업 시스템이 변화되자, 이른바 일본형 경영의 주요 내용인 ‘종신 고용’과 ‘연공서열 임금 제도’와 ‘기업의 내부 조직 및 승진 구조’도 변화해 가고 있다. 고용 시스템의 변화는 기업의 활동이 글로벌화 하고 급격한 기술 발전에 대응하는 가운데 임금 비용을 축소하기 위해 외부 자원을 적극적으로 활용하면서 나타나게 되었다. 이 결과 정규 노동자의 비율이 저하하는 한편, 파트타임·아르바이트, 파견 사원 등 비정규고용의 비중이 증대하고, 정규 노동자의 비중이 낮아졌다.

(3) 전국 수준의 노사관계 활동 : ‘산로꾼’과 ‘노사정고용대책회의’

사용자단체의 또 하나의 역할은 전국 수준의 노사정 협의 및 대화 기구에 대한 사용자단체의 기능이다. 세계화에 따른 급변하는 환경 변화는 노사정 모두에게 노동법제등 제도 개혁을 위한 사회적 대화기구를 요구하고 있다. 기업별노동조합에 기초한 기업별 단체교섭 제도가 일반화된 일본도 유럽과 같은 정형화된 3자 기구는 아니지만 기업 단위에서 해결되지 않는 산업정책이나 고용문제에 대한 정부정책 및 대 자본과의 교섭을 위한 제도적인 틀을 갖고 있다. 일본의 경우 한국의 노사정위원회와 같은 항상적인 조직은 없으며 유사한 기관으로서 산로꾼(産勞懇: 産業勞動懇談會)이 있다. 또한 심각한 고용실업 문제 극복이라는 특정과제를 중심으로 노사정의 대화가 이루어지는 기관으로서 노사정고용대책회의(勞使政雇用對策會議)가 있다.

〈그림 3-8〉 전국수준의 노사정의 관계와 산업노동간화회(産勞懇)



산로꾼이 처음 운영된 시기는 1970년 1월이었다. 산로꾼은 후생노동성 (당시, 노동성) 대신의 자문기관으로서, 정부, 노사대표 및 학계대표로 구성된 가장 폭넓은 간담(자유로운 토론)의 장이었다. 후생노동대신은 산로꾼의 위원으로부터 산업노동정책에 관한 의견 및 협력과 관계자간의 상호이해를 높이는 것이 설치의 목적이었다. 회의는 매월 1회 비공개로 진행되었고, 회의 의제는 노동문제 전반과 이와 관련된 산업문제였다. 1979년 당시 회의 구성원을 보면, 노동측 위원으로는 총평의 의장, 부의장 2명, 사무국장, 동맹의 회장, 부회장, 서기장, 중립노련의 의장, 사무국장, 신산별의 서기장, 금속노협(IMF-JC) 의장 등 11명이며, 사용자측 위원으로는 일경련의 회장, 명예회장, 부회장, 전무이사, 경단련의 회장,

부회장, 일본 상공회의소의 회장, 경제동우회 대표간사, 그리고 여기에 금융, 유통, 중소기업의 대표 각 1명씩을 더하여 12명이다. 여기다 교수 등 공익대표 7명을 더하여 총 30명으로 구성된다. 1975년에 미끼 수상이 처음으로 산로ponsored 출석한 이후 거의 매년 한 번 정도는 수상이 참석하였는데, 최근에는 거의 참석하지 않고 있다³⁴⁾.

산로ponsored의 성격은 노동대신의 사적자문기관이며, 따라서 국가행정조직법 제 8조에 근거한 심의회는 아니다. 산로ponsored의 설치요강(設置要綱)에 의하면, “본회는 노동대신이 노사대표자 및 학식경험자를 구성원으로 위촉하고, 수시로 그 의견을 구하는 것으로 한다.”고 되어 있다. 즉, 간담(懇談)의 장을 만들어 산업노동정책에 관한 의견을 구하고 그 협력을 얻음과 동시에, 관계자 상호 간의 이해를 깊이 하는 것에 있다.

그러나 토론 내용을 검토하면 산로ponsored의 역할을 크게 세 가지로 구분하여 볼 수 있다(오학수, 2003). 첫째, 노사정의 상호이해로, 설치목적에 명시되어 있는 역할이다. 이 점에 관해, 6년간 경영층의 위원이었던 일경련의 전무이사는 ‘기본적인 경제정세 등에 관하여 매우 솔직하게 의견교환을 하여 노동층 위원의 입장과 사고방식을 잘 이해하게 되었다. 경제구조와 국가의 기본정책에 대하여 노사의 공통인식을 쌓는 데 산로ponsored은 큰 기여를 하였다.’고 회고하였다. 둘째, 정부에의 요구였다. 예를 들어 1971년 9월에 열린 회의에서 산로ponsored은 정부에 대해 고용안정책의 강화를 꾀하고, 근로자의 소득세, 주민세를 중심으로 한 감세를 실시하고 근로자 주택을 대량 건설하는 등 경기부양책의 의미를 포함한 사회자본의 충실을 꾀할 것을 참석자 전원일치로 정부에 요구했다. 그뿐 아니라 1974년

34) 1999년 10월부터 약 10개월간은 노동조합의 최대 전국조직인 령고가 야당인 민주당의 지지를 명확히 표명한 것에 여당인 자민당이 반발하여 정부에게 산로ponsored을 보이코트하도록 압력을 행사하여 회의가 중단되기도 하였다.

11월20일에 열린 제45회 회의에서는 고용보험법안을 조기에 성립시키도록 정부에 요구하기도 했다. 실제 고용보험법은 그해 12월 28일에 제정되었다. 셋째, 정부의 정책과 경제동향의 청취이다. 경제기획청 장관이나 국장이 산로폰의 회의에 거의 매번 출석하여 경제동향에 대하여 설명하거나, 수상이 직접 산로폰에 출석하여 정부 예산 등의 정책을 설명하고 정책실현에 노사의 이해를 구하였다. 이 같이 정부가 예산 등의 정책이나 경제동향을 직접 산로폰에서 노사 대표들에게 설명한 것은 노사의 행동의 자제, 특히 물가문제에 있어 노동조합의 높은 임금인상 요구 자제와 사용자측의 제품가격 인상 자제에 영향을 미쳐, 2차에 걸친 오일쇼크를 성공리에 극복하고 국제경쟁력을 높이는 데 큰 공헌을 하였다고 평가되고 있다.

한편 일본의 노사정은 국가 수준에서 산로폰의 정기적인 3자 회합 이외에 필요에 따라 노-사, 사-정, 노-정 간 양자간 접촉을 갖고 있다. 이 가운데 노-사 간 직접적인 대화가 촉진되었던 시기는 1971년 이후였다. 그 이전까지 노-사 간 공식적인 대화나 협력관계는 존재하지 않았다. 양자 간의 관계를 전환케 한 주된 배경 요인은 두 가지를 들 수 있다. 노조측 입장에서는 경제 성장이 둔화됨에 따라 그 동안 임금, 노동시간 단축, 노동의 질 향상 등 기업차원의 과제들은 일정한 성과를 올렸으나 사회보장, 물가, 주택, 세제, 교육, 미조직 중소기업 노동자의 근로조건 향상 등 기업의 범위를 넘는 여러 문제에 대해서는 미해결인 채 남겨져서, 이에 대한 국가 차원의 대응의 필요성이 강하게 대두되었다. 그 무렵 경영측도 노조 중앙조직과 협의를 통해 이해가 같은 공통 과제에 대해서는 공동으로 정부와 교섭하는 것이 목적 달성을 위해서는 유효하다는 인식이 제기되었는데, 이는 일경련의 지도부 개편³⁵⁾에 의해 더 확대되었다. 이때까지 일경련의 자본가적, 가부장적 노사관계 성격이 강했던 대립적, 투쟁적

인 일경련의 노사관계 이념은 노동조합을 사회적 제도(social institution)로서 인정하고 대화와 협력을 근간으로 하는 경영자적, 합리적 관계로의 전환을 꾀하게 된다.

이러한 배경아래서 1972년부터 일경련은 총평, 동맹 등 노동조합 중앙조직과 본격적인 회담을 추진하였으며 이 흐름은 현재에도 지속되고 있다. 오일쇼크이후 1980년초까지 일경련과 노조 중앙조직간의 대화를 통해 정년연장, 주휴2일제 법제화 등 이견이 노출되었던 사안도 많았지만, 감세, 고용안정자금, 특정불황업종이직자대책(特定不況業種離職者對策), 실업급부 개선, 고용창출기구 설립 등 공통의 정책대안을 수립하여 정부 정책으로 실현하는 성과를 이뤄냈다.

마지막으로 “노사정고용대책회의”는 노조와 일경련이 90년대 후반 ‘고실업’ 문제를 해결하기 위해 제안한 대화체이며, 정부가 이를 수용하여 1998년 9월 25일 첫 회의가 개최된 기구이다. 대화 기구의 구성은 노동측의 주도로 구성된 것이었다. 렌고는 1998년 9월 7일 노정회견에서 노사정 3자에 의한 ‘노사정고용대책회의’의 설치를 정부에 요구하였고, 노동대신은 노동만의 요구가 아닌 노사의 공동 요구를 전제로 수용 의사를 밝혔다. 렌고는 일경련에 대책기구의 설치를 요구하였고, 일경련과 렌고는 9월 16일 ‘노사정고용대책회의’의 설치를 공동으로 정부에 요청하였다. 11차에 걸친 회의가 개최된 결과 2002년 12월 4일, ‘고용문제에 관한 노사정합의’가 성립하였다. 구체적으로 노사정 합의 내용은 다음과 같다. 먼저, 노사정은 “고용정세의 악화가 사회의 안정에 심각한 문제이고 경제의 건전한 발전, 구조개혁 추진의 저해요인이므로 고용유지·확보가 긴급한 과제라는 공통 인식하에 근로자가 일할 의욕을 갖고, 기업이 활력

35) 1970년 9월 일경련은 과거의 대표이사제를 회장제로 바꾸어 리더십을 강화하였다.

있게 경영할 수 있는 사회를 구축하기 위해 노사정이 협력한다.”고 전제하고, 이를 위해, “정부는 추가경정 예산과 2003년도 예산 편성 및 관련 법률안을 제출하는 등 시급히 필요한 시책을 수립하고 실시한다. 노사단체는 정부의 시책에 협력함과 동시에 상호이해하면서 경영의 안정과 고용의 유지·확보에 일치 협력한다. 또한 원만한 노사관계, 적정한 노무관리를 위해 노사간 협의를 철저히 한다.”

이렇듯 노사정고용대책회의는 령고의 제안으로 설치되어 약 4년간에 걸친 회의 끝에 ‘고용문제에 관한 노사정합의’를 이끌어 냈다. 불황이 지속되는 가운데 경영자가 종업원의 고용을 유지하기 힘든 상황에서도 경영자대표가 고용의 유지를 약속하고, 임금 인상이 거의 이루어지고 있지 않은 상황에도 불구하고 노동조합은 노동조건의 탄력화에 동의하여, 실질적으로 노동시간 감축에 따른 임금의 저하를 수용하였다.

5) 요약 및 함의

일본의 노사관계는 기업별 중심이 확고함에도 불구하고 사용자단체의 역할은 예상과 달리 그 비중이 높은 것을 확인 할 수 있다. 사용자단체가 유럽국가에서 일반화된 단체교섭 및 전국단위 노사정 협의(합의)구조 참여가 공식적으로 없음에도 불구하고 일본만의 독특한 노사관계 시스템을 구축하고 있다³⁶⁾.

80년대 말까지 노사관계 업무를 전담하면서 활발한 활동을 전개하였던 일경련이 2002년 일본경제단체연합회(日本經濟團體聯合會)에 통합된 것

36) 1980년까지 서구 국가들에서 일반화된 노사정 3자협의체(tripartism) 모델에 입각한 거시적 코프라티즘과 대비하여 미시적 코프라티즘(micro-corporatism) 또는 정부없는 코프라티즘(corporatism without government)이라 평가된다.

에서 확인 할 수 있듯이 사용자단체의 기능 가운데 '노사관계'의 비중은 급격히 악화되고 있다. 이는 일본 노동운동이 더 이상 자본측에 위협이 되거나 도전 요소로 작동하지 않음을 반증하고 있다.

우리는 일본 사용자 단체의 형성과 역할 속에서 다음과 같은 노동운동의 정책적 함의와 교훈점을 도출할 수 있다고 본다.

첫째, 일본노사관계의 안정화 또는 노동운동의 자본으로의 포섭에는 일경련으로 대표되는 사용자단체의 적극적인 역할과 기능이 있었다는 점이다. 1950년대 급진적 노동운동이 일본 사회에서 자기 위상을 확고하게 뿌리 내지 못한 가장 큰 원인은 '기업별 노조'라는 조직형태를 극복하지 못한 것이 원인으로 지적된다. 기업별노조라는 불구화된 노동자 조직이 존속한 원인은 기업별종업원의식을 사회적으로 강요하고, 노동자의 횡단적 연대를 철저히 파괴한 일본 사용자단체의 다양한 활동이 있었다. 산별노조를 지향하고 있는 한국의 경우 사용자단체의 부적절한 개입과 반대를 어떻게 돌파할 것인지에 대한 진지한 고민이 요구된다.

둘째, 사용자단체 형성의 밑바탕에는 노동운동의 성장이 있었다. 일본의 경우, 패전이후 50%에 육박한 조직률, 전투적 노동운동의 성장은 사용자에게 위협 요소가 되었으며, 개별 사업장을 뛰어 넘는 전국적(산업별) 사용자의 공동 이해대변 기구의 출범을 가져온 요인이었다. 한국의 경우 사용자단체 미성숙의 가장 큰 원인은 노동운동의 취약성에 있다. 법률적으로 사용자단체가 강제되는 것이 아니라면 노동운동의 조직력과 투쟁력이 사용자단체 형성을 강제하는 방안 임이 명확하다.

셋째, 일본형 협조적 노사관계의 밑바탕에는 '신뢰와 협조'를 바탕으로 한 기업-산업-전국단위의 다양한 노-사 대화가 존재하고 있다. 더불어 서구와 다른 경영자의 특성을 이해할 필요가 있다. 일본의 경영자는 패전 이후 재벌 해체를 통해 전형적인 자본가계급이 아닌 '경영자'로서 노동자에

계 등장하였고, 고용을 보장하고 경영 성과를 합리적으로 분배하려는 적극적인 노력이 경주되었다. 노사관계의 발전을 위해서는 제도도 중요하지만 제도가 실질적인 효과를 발휘할 수 있는 상호 신뢰와 존중이 무엇보다 중요함을 일본 사례에서 찾을 수 있다.

마지막으로, 일본 사용자단체의 역할은 과거 경제, 산업 및 '노사관계'의 영역에서 사회 전체적인 영역에서 경영계가 직면하고 있는 다양한 분야로 확대되고 있다. 이런 점에서 사용자단체의 역할이 사용자의 배타적 이익 확보라는 좁은 의미에서 벗어나 정치, 행정, 노동조합, 시민단체를 포함한 관계자와의 폭넓은 대화를 통해 기업의 사회적 책임을 강화하는 영역으로 발전하고 있다. 즉, 회원기업에 대해 기업행동헌장, 지구환경헌장을 준수하도록 촉구, 기업에 대한 신뢰 확보를 중요한 과제로 제시하고 있다. 이런 점에서 한국의 사용자단체들은 노동자를 포함한 일반 국민들에게 어떻게 비추어지고 있는지 자성할 시기라 판단된다. 한국 노사관계의 불안정은 노동의 위기로 표현되고 있지만 본질적으로는 '자본의 위기'인 것이다.

4. 영국, 독일, 일본 사용자단체의 특징 비교 및 시사점

1) 세 나라 사용자단체의 특징 비교

(1) 형성 및 발전 과정

가. 공통점

① 세 나라 사용자단체 형성과정에서 Jackson & Sisson(1974)이 제안한 사용자단체 모델인 방어적 모델(defensive model), 절차-정치 모델(procedural-political model), 시장-경제모델(market or economic model) 등이 모두 나타나고 있음을 확인할 수 있다.

이중 노동력 비용에 대한 파괴적 경쟁을 방지하고자 하는 목적을 추구하는 시장-경제모델은 노사관계에 특화된 사용자단체의 등장 이전에 이미 나타나기 시작하여 이후 지속된 사용자단체의 특징이며, 반노조주의적 태향의 성격이 강한 방어적 모델은 세 나라의 초기 사용자단체에서 공통적으로 발견된다(영국의 19세기 중엽 사용자단체, 독일의 19세기 후반 사용자단체, 일본의 20세기 초엽 사용자단체). 한편, 노조와 단체교섭의 승인을 댓가로 자신의 경영통제권을 인정받고자 했던 절차-정치 모델은 방어적 모델의 시기가 지난 다음 등장하였다. 대략 영국의 19세기 후반기, 독일의 20세기 초엽, 일본의 2차대전 이후 사용자단체가 여기에 해당된다.

② 노사관계와 노동시장 문제를 전문적으로 다루는 사용자단체의 형성과 확립에는 초기 노동운동의 발전, 1, 2차 세계대전을 계기로 한 국가의 (거시적) 노사협조체제 형성 노력, 단체교섭구조의 확립 등이 중요한 영

향을 미쳤다.

③ 세 나라 모두 사용자단체는 지역(local)에서 전국으로, 그리고 산업업종별 조직에서 중앙조직으로 아래로부터 조직이 형성되는 과정을 밟았다. 영국의 경우 1850년대 이후 전문화된 사용자단체가 지역(local) 수준에서 설립되어 1890년대에는 주요 산업에서 전국조직이 결성되었으며, 이는 1919년 중앙단체의 결성으로 발전하였다. 일본의 경우 늦은 산업화로 노동운동의 발전도 늦었기 때문에 노사관계에 전문화된 사용자단체가 20세기 초반에야 형성되기 시작되었다. 독일의 경우 1869년 인쇄업종에서 최초의 지역 사용자단체가 만들어진 후 각 업종에서 지역 사용자단체들이 형성되기 시작하였으며, 전국조직은 1890년 독일금속사용자총연합(GDM)을 시작으로 역시 각 업종에서 전국조직이 탄생하였다.

④ 세 나라 모두에서 수출부문 대기업, 다각화기업, 다국적기업 등 대기업들이 단체교섭과 사용자단체의 발전에 중요한 역할을 담당하였다.

나. 차이점

① 초기 사용자단체의 형성은 산업화와 노동운동의 형성이 가장 일찍 이루어졌던 영국에서 먼저 나타났지만, 중앙 사용자단체의 형성은 영국에서 가장 늦게 이루어졌다. 산업화가 늦었던 독일과 일본은 대신에 국가의 적극적인 개입을 통한 압축적인 산업화가 이루어짐으로써 노동계급의 성장도 상대적으로 압축적으로 이루어졌으며, 이에 대항하는 사용자단체의 형성도 압축적으로 이루어진 것으로 볼 수 있다.

② 일본의 경우 사용자단체의 형성과 발전은 영국이나 독일보다 단속적이고, 압축적이며, 집중적인 과정적 특성을 보이고 있다. 로컬 수준의 업종별 사용자단체로부터 지역별(regional), 전국(national) 사용자단체

로의 점진적 발전과정을 보인 영국이나 이 과정이 조금더 압축된 특징을 보이는 독일과 달리, 일본의 사용자단체들은 제2차 대전 이전에는 업종별 조직이 국지적으로만 발전된 조건에서 전국조직이 존재했으며, 제2차 대전 이후에는 지역 차원의 조직들을 통한 상향적 조직화가 아니라 애초부터 전국조직이 형성된 경우가 대부분이었다.

③ 수출부문 대기업, 다각화기업, 다국적기업 등 대기업들이 단체교섭과 사용자단체의 발전에 중요한 역할을 담당하였지만 그 역할은 상이하였다. 영국과 일본에서 대기업들은 다사용자교섭(산별교섭이나 직업별교섭)에 반대하고 노사관계의 내부화를 통한 단일사용자 교섭(기업별, 사업장별, 부서별 등)을 촉진했던 주요 세력이었다. 반면, 독일의 대기업들은 산별교섭을 지지하는 주요 세력으로 기능해 왔다.

(2) 구조 측면

가. 공통점

① 노사관계시스템의 차이에도 불구하고 세 나라의 대표적인 중앙 사용자단체들이 지닌 대표성은 매우 높은 수준이다. 영국의 CBI와 일본의 일경련(2002년부터 일본경단련)은 유일 중앙단체이며, 독일의 BDA는 조직된 사용자 전체의 약 80%를 포괄하고 있다.

② 세 나라 모두 조직구조에 있어서 중앙조직은 산업업종별 조직과 지역별 조직을 근간으로 구조화되어 있고, 산업업종별 조직의 경우도 이와 유사하게 구조화되어 있다는 점에서 유사성이 있다.

③ 의결구조를 보면, 공식적으로는 산업업종별조직의 대표자와 지역별 대표자가 참석하는 평의회와 의결조직과 집행조직의 주요 간부로 구성되

는 이사회가 주요한 의사결정기구라는 점에서 유사점이 있다. 또한 각종 상설위원회(standing committees)를 통해 주요 정책들이 만들어진다는 점에서도 유사성이 크다.

나. 차이점

① 독일과 일본에 비해 영국의 산업업종별 사용자단체의 수가 훨씬 많고, 중앙단체에 대한 자율성의 정도도 높다. 이는 영국 특유의 임의주의적 노사관계(voluntarism)와 단체교섭구조, 전쟁을 계기로 한 조직재편의 부재, 영국 사용자들의 사용자단체에 대한 독립적 태도 등이 반영된 것으로 보인다.

② 중앙단체의 멤버쉽구조에 있어서 세 나라는 상당히 다르다. 첫째, 독일의 경우 노사관계 기능을 하는 사용자단체와 경제적 기능을 수행하는 사업자단체가 조직적으로 분리되어 있는데 반해, 영국과 일본은 두 가지 성격을 지닌 단체의 통합이 이루어졌다(영국 1965년, 일본 2002년). 이로 인해 영국과 일본의 중앙사용자단체는 산업업종별 사용자단체와 사업자단체를 모두 포함하고 있다. 둘째, 독일과 일본의 중앙사용자단체가 산업업종별사용자단체와 지역별 사용자단체만을 가맹조직으로 하고 있는데 반해, 영국의 그것은 개별 기업 사용자의 직가입도 허용하고 있다. 셋째, 일본과 독일의 경우와 달리 영국의 중앙사용자단체는 국유기업의 가입을 허용하고 있다.

③ 일본의 사용자단체 조직율은 안정되어 있는 것으로 보이지만, 영국과 독일의 사용자단체 조직율은 지속적으로 하락해 왔다. 영국의 경우 노조 조직율 저하와 단체교섭의 분권화가 주요 원인으로 지적되었으며, 독일의 경우에는 독일통일 이후 대거 가입했던 동독지역 사용자들의 탈퇴

와 대기업 주도의 단협정책에 반발한 중소기업 분야의 사용자단체 탈퇴가 주요 이유로 거론되고 있다.

(3) 역할 측면

가. 공통점

① 세 나라의 중앙 사용자단체들은 모두 단체교섭에는 직접 관여하지 않고 있으며 간접적으로만 참여해 왔는데, 그 중요한 역할은 권고와 지침을 제공하는 것과 함께 산하단체와의 조율을 수행하는 것이라고 할 수 있다. 영국 CBI가 “임금교섭의 미래(1977)”, “임금: 미래의 선택(1979)” 등의 임금정책 가이드를 통해 소속 단체의 임금교섭에 관여했다면, 일본의 일경련은 춘투와 관련하여 임금가이드라인을 제시하고 주요기업 간담회 등을 통해 단체교섭 대책을 수립해 왔다. 반면, 독일의 BDA는 이사회가 동의하는 경우에 한하여 가맹조직의 단체협약정책에 권고안을 제기할 수 있으며, 실제 BDA는 1960년대 중반 이후 가맹조직들이 참여하는 임단협정책위원회(LTA)를 구성하고, 가맹조직의 임단협을 조정하는 역할을 해왔다.

② 세 나라의 중앙 사용자단체의 주요 역할에 유사성이 크다. 즉, 세 나라의 중앙사용자단체들은 정책로비와 3자주의 정책협의(tripartism)와 같은 정책활동에 적극적으로 참여하고 있으며, 정책활동의 영역 또한 넓다. 또 언론 등을 통해 사용자들의 입장을 홍보하는 데 있어서 매우 적극적이다. 또한 산하단체의 의견조율 역할도 중요한 활동이다.

③ 독일의 경우 산업업종별 사용자단체들이 단체교섭을 수행하는 데 반해, 영국과 일본의 대다수 산업업종별 사용자단체들은 단체교섭을 직

접 수행하지 않는다. 영국은 1980년대 이후 다사용자교섭의 쇠퇴로 산업업종별 사용자단체들은 로컬 수준 내지 기업 수준의 단체교섭을 지원하고 조율하는 역할을 담당하고 있으며, 일본에서는 기업별교섭을 조율하는 역할을 위주로 하고 있다.

나. 차이점

① 독일의 중앙사용자단체인 BDA가 노사관계 및 노동시장 관련 사항만을 다루는데 반해, 영국과 일본의 중앙 사용자단체는 각각 1965년과 2002년 사업자단체와 통합하여 경제적 기능도 함께 수행하고 있다. 이에 따라 영국과 일본의 중앙 사용자단체들의 활동 영역과 수행하는 정책 활동의 범위가 더 넓다.

② 세 나라의 중앙 사용자단체 모두 단체교섭에는 직접 관여하지 않고 있지만, 각국별로 단체교섭에 간접적으로 관여하는 정도에서는 차이가 있다. 일본과 독일의 중앙 사용자단체가 단체교섭에 비교적 적극적으로 권고와 조율을 수행한다면, 영국의 CBI는 이런 역할을 적극적으로 수행하지 않는다.

③ 일본과 독일의 중앙 사용자단체가 3자주의 협의와 함께 노사간 협의에도 적극적인 반면, 영국의 CBI는 TUC와의 양자협상이나 협의에 적극적이지 않으며, 정책로비와 3자주의 협의에 주력하고 있다.

2) 시사점

① 사용자단체의 형성에 있어서 가장 중요한 영향 요인 중 하나는 노동조합이다. 특히, 노동조합의 이념, 구조, 전략, 그리고 사용자와의 세력

관계가 사용자단체의 형성과 구조에 중요한 영향을 미친다. 이는 산별교섭의 안정화를 위해 산업업종별 사용자단체의 결성을 촉진하려는 한국의 노동조합운동에 시사점을 준다. 환경이 유리하지 않더라도 노조운동이 대표성과 집중성, 그리고 강력한 투쟁력을 보유할 경우 산별교섭과 이를 수행하는 사용자단체를 형성토록 할 수 있다.

② 단체교섭구조는 사용자단체의 구조와 기능에 영향을 주는 요인이기도 하지만, 개별 사용자들의 구조와 전략의 결과이기도 하다. 즉, 사용자단체의 약화로 귀결될 수 있는 단체교섭의 분권화가 기업의 조직구조와 전략의 함수라는 점을 유의할 필요가 있다. 특히 미국, 영국, 일본 등에서 기업들의 조직규모, 사업영역, 구조적 복합성의 증대는 노사관계의 내부화(internalization)를 야기했던 요인으로 알려져 왔다(Gospel, 1992; Sisson, 1987).³⁷⁾ 반면, 독일의 경우 대기업들이 산별교섭을 계속 지지하는 이유는 초기업 단위 단체교섭과 사업장 단위의 노사협이라는 이원체계의 제도적 특성이 사업장 내에서 노조 영향력의 중립화(Beau, 1994)라는 사용자의 이해관계를 일정하게 충족시키기 때문으로

37) 사용자단체의 출현은 사용자들의 '노사관계 외부화 전략'의 산물이라고 해석할 수 있다. 이러한 전략은 노조의 사업장 내 영향력을 중립화하여 경영통제력을 지키려는 의지의 발로로 나타나기도 했지만(Beau, 1994), 다른 한편으로는 시장환경과 상호작용하는 기업의 역량의 제한성에 따른 것이기도 하다(Gospel, 1986). 예를 들어 경쟁적인 제품시장 환경과 외부 노동시장으로부터의 숙련 획득이 필수적인 조건에 있는 기업에게 임금과 숙련의 관리는 기업간 협력을 통한 공동의 규율을 필요로 하게 된다. 이런 조건에서 초기업 단위로 조직된 노조가 노동력 관리에 대한 영향력을 행사하려고 할 경우 사용자로서는 노사관계를 외부화하고자 하는 강력한 유인을 갖게 된다. 반면, 기업의 규모와 사업영역, 시장 지위 등이 커지고, 이와 함께 내부자원을 육성, 관리하는 기업 내 행정체계와 역량이 증대하는 경우, 그리고 이와 함께 재래와는 달리 국제적 경쟁에 노출되어 이에 대한 탄력적인 기업관리가 더욱 더 필요해 지는 경우 기업은 노동력과 노사관계의 관리를 내부적으로 수행하고자 하는 유인과 능력을 더 가지게 된다. 이에 따라 기업의 노사관계 전략은 내부화 전략으로 전환될 수 있다.

볼 수 있다. 이러한 점 역시 산별단체교섭과 사용자단체의 결성을 촉진하고자 하는 노조들에게 시사점을 준다. 즉, 국제시장에 노출된 대기업이 주도하는 부문에서의 산별단체교섭과 사용자단체 결성은 해외시장에 덜 노출되어 있고 경쟁적인 산업부문보다 어렵다고 판단할 수 있다. 이는 이들 부문에 대한 산별교섭구조 형성에 있어서 다른 부문보다 각별한 노력을 요구함을 의미한다.

③ 사용자단체의 역할은 과거와 같이 노사관계나 노동시장 영역에서 노조나 국가정책에 대처하는 활동만 국한되지 않는다. (i) 고용주들은 사업자단체와 사용자단체의 조직적 통합을 통해 포괄적으로 자본 내지 기업의 이익을 추구하고 있고, 조직적 통합이 이루어지지 않은 경우에도 영국 CBI와 영국 상공회의소의 협조체제, 독일 BDA와 BDI의 정책협조, 일본 일경련과 경단련의 협력 등에서 보듯이 직접적인 활동영역을 넘어서서 자본의 포괄적 이익을 수호하기 위한 협력이 보편적으로 벌어지고 있다. (ii) 또한 노사관계를 넘어서서 각종 홍보수단을 이용해서 사회대중에 대한 기업의 입장을 설득하는데 있어서도 적극적이다. (iii) 노사관계, 노동시장, 사회정책 영역에서도 수세적 대응을 넘어서서 정책어젠더를 주도적으로 생산하는 역할이 발전해 왔다. 이는 물론 현재의 사회경제적 추세와 세력관계의 변화를 반영하는 변화이지만, 노동운동이 사용자단체의 이러한 활동 변화에 능동적으로 대응하지 않으면 불리한 세력관계가 더 촉진될 수 있다.

제4장 한국의 사용자단체 현황

1. 개관

한국의 중앙 경제단체는 전국경제인연합회(이하 전경련), 전국경영자총협회(이하 경총), 한국무역협회(이하 무역협회), 중소기업협동조합중앙회(이하 중기협중앙회), 대한상공회의소(이하 상의) 등 총 5개이다. 이 중 노사관계에 특화된 경제단체는 경총 하나이며, 나머지 4개 단체는 사업자단체의 성격을 띠고 있다. 4개의 사업자 단체 중 상설위원회 형태로 노사관계를 다루고 있는 단체는 전경련과 상공회의소이며, 중소기업협동조합중앙회는 노사관계를 다루고 있지는 않으나 외국인노동자 공급 등 노동시장과 관련된 일부 업무를 수행하고 있다. 무역협회는 일체의 노사관계나 노동시장 문제를 다루는 관련 기능을 지니고 있지 않다.

한편, 산업업종별로는 별도의 사용자단체들이 존재하지 않았으며, 역사적으로는 사업자단체가 노조를 상대하는 역할을 수행해 왔다. 1960년대에 섬유노조와 산별교섭을 방직협회가 그 전형적인 경우이며, 이후 집단교섭이나 공동교섭이 등장했던 부문에서도 역시 그러하였다. 2000년대 들어와 산별교섭이 성사되고 있는 부문에서도 비슷한 양상이 빚어지고 있다. 예를 들어 보건의로 부문의 병원협회, 증권업 부문의 증권업협회, 은행부문의 은행연합회 등은 노조에 의해 산별교섭의 당사자로 활동할 것을 요구받고 있다. 그러나 금속부문에서는 최근 별도의 사용자단체가 형성되었다.

〈표 4-1〉 경제 5단체의 조직 특성

단체명	설립	회원사	가입방식	단체 성격	노사관계 담당조직	가입대상	회비기준
한국경영자총협회	1970	384 (13개 지방조직)	직가입 + 단체가입	사용자 단체		기업, 정부투자기관, 공공기관, 병원, 업종별 단체, 종합경제단체 등	매출액, 종업원 수 등을 기준으로 산정
전국경제인연합회	1961	433	직가입	사업자 + 사용자	노동복지위원회 (상설위)	① 자본금 50억원, 년매출 500억이상 제조업, 건설업, 금융업 및 서비스업 중 기업, ② 자본금 50억원 이상 공기업, ③ 장래성, 학식, 덕망, 경제발전에 공헌한 기업대표자	-
대한상공회의소	1946	50,778 (70개 지방조직)	의무가입 (지방조직을 통한 가입)	사업자 (+사용자)	노사인력위원회 (상설위)	-	-
한국무역협회	1946	(11개 국내지부, 5개 해외지부, 1개 해외사무소)	의무가입 (개별/지부 가입 병행)	사업자 단체	없음	-	-
중소기업협동조합중앙회	1962	75,160 (178개 조합 25중기연합회)	개별조합 가입을 통한 가입	사업자 단체	없음	-	-

자료: 2005 노동백서 및 각 단체 사이트.

〈표 4-2〉 산별교섭 실시 사용자단체의 특성

	금융	금속	보건의료	증권
단체명	전국은행연합회	금속산업사용자협의회	대한병원협회	한국증권업협회
단체성격	사업자단체	사용자단체	사업자단체	사업자단체
설립일	1984.5	2005.9	1959.7	1953.11
회원사	정회원: 22개 시중은행 준회원: 외국은행 국내지점	금속노조가입 사업장중 96개	1,215개 병원	정회원: 34개 증권사 특별회원: 20개사
관련 사용자의 산별교섭에 대한 태도	수용적	수용적	회피→수용	거부

자료: 이주희(2005)에 근거해 일부 수정.

2. 한국경영자총협회(KEA)

1) 형성과 발전

한국경영자총협회(이하 경총)는 1970년 7월15일 창립하였다. 경총이 창립하기 이전까지 노동문제를 다루어왔던 자본단체는 중앙단체로는 전국경제인연합회(이하 전경련)와 상공회의소(이하 상의)가 존재했으며, 산별단체로는 대한방직협회(이하 방직협회)를 비롯한 산별별 사업자단체들이 존재하였다. 이 단체들은 모두 사용자단체가 아닌 일종의 사업자단체들이었으며, 1960년대까지만 해도 산업화 초기 단계여서 노동문제가 크게 부각되지 않았기 때문에 기업들은 노사관계를 다룰 별도의 조직을 필요로 하지 않았다(최장집, 1988). 다만, 당시 주요 수출산업이었던 섬유산업의 경우, 노동조합의 활발한 조직화와 함께 노동쟁의도 가장 빈발

하였고, 특히 산별노조체제 하에서 1966년부터 산별교섭이 이루어짐에 따라 방직협회가 산별사용자단체 역할을 수행하게 되었다.

경총의 창립을 주도했던 단체는 전경련이었는데, 전경련은 1963년 처음으로 사무국 내에 노사관계를 다루는 '노무관리실무자 간담회(이하 노무간담회)'를 설치하고 노사문제에 관심을 기울이기 시작하였다. '간담회'는 고용된 노동자 수가 비교적 많은 회원사의 과장급 이상 인사들로 조직되었으며(이후 부장 내지 임원급으로 격상됨), 이들은 '간담회'를 통해 노사관계의 기초부터 배우고 상호 경험과 지식을 교환하기 시작했다. 당시까지 노사간 분쟁은 주로 방직업계에서 발생했고 방직협회가 문제를 주로 다루어 왔기 때문에 '노무관리 실무자 간담회' 역시 방직업계 출신 인사들이 사실상 주도하였다(전경련, 2005). 경총 창립의 직접적인 계기는 1968~69년에 발생한 일련의 대규모 노동쟁의들에 있다. 이를 겪은 것을 계기로 전경련은 1969년 10월 15일 이사회에서 노사문제를 담당하는 독립적 기구를 설립하기로 정식 의결했다. 이를 근거로 1970년 2월 20일에는 기구 설립을 위한 준비위원회 구성이 결의되고, 동년 7월 1일에는 18명으로 구성된 발기인회가 개최되었으며, 7월15일에는 창립총회가 개최됨으로써 최초의 중앙사용자단체인 '한국경영자협의회(Korea Employers' Association)'가 설립되었다.

1970년에 경총이 설립된 데에는 몇 가지 요인의 영향을 검토할 필요가 있다. 첫째, 당시에 사용자 및 그 단체들이 전문적인 사용자단체를 요구하게 된 데는 무엇보다도 1960년대에 이루어진 노동운동의 활성화가 큰 압력으로 작용하였다. 이와 관련하여 산업화에 따른 조직노동자 수의 지속적 증대, 이에 맞물린 노동쟁의의 활성화에 대해 조금 더 언급할 필요가 있다.

1960년의 4.19 혁명은 조합원수 증가, 노동쟁의의 폭발, 노조민주화운

동 등 노동운동의 활성화를 낳았지만 그대로 이어지지 못하고 1961년 5.16 군사쿠데타를 맞았다. 군사정부에 의해 모든 노조들이 일시적인 해산과 산업노조체제로 재편을 강제당하는 과정에서 1960년말 32만여명에 달했던 조합원 수는 1961년말에는 96,831명으로 대폭 감소하였으며, 노동쟁의 역시 대폭 줄어들었다. 하지만, 1961년 재조직된 한국노총체제 하에서 노동운동은 빠르게 조직을 회복하여, 1966년부터는 1960년의 조합원 규모를 완전히 회복하였으며, 쟁의참가자수도 1963년부터는 1960년의 3배 가까이 증가하였다. 이 시기 노동운동 활성화는 당시 주요 수출 산업이었던 섬유산업의 노동조합들이 주도하였으며, 종교계의 노동운동 지원도 이 시기에 시작되었다.

1960년대 후반이 되자 노동운동은 더욱 활발해졌다. 조합원 수는 1966년 33만명을 넘어서 1960년의 조합원 규모를 완전히 회복하였으며, 1965년 일시 소강상태에 들어갔던 노동쟁의도 다시 증대하기 시작하였다. 이런 와중에 1968년과 1969년에 사용자들이 경총의 설립과 관련하여 중요한 계기로 지목했던 삼도직물 집단해고 항의사건(1968), 대한조선공사 노동쟁의(1968-69년), 면방업계 산별 노동쟁의(1969) 등 3가지 사건이 발생하였다. 삼도직물 집단해고 항의사건은 이 사업장의 섬유노조 분회장에 대한 해고를 둘러싼 노동자들의 항의 과정에서 경찰과 사용자가 성당에 난입하여 가톨릭계의 반발을 불러일으킴으로써 사회 문제화된 사건이다. 사용자들은 이 사건을 1970~80년대 노동운동 활성화에 중요 지원세력이었던 종교계의 노동문제 참여가 확인된 사례로 중시하였다. 대한조선공사 노동쟁의는 1968년 4월 이후 18개월 동안 6차례의 파업을 전개했던 금속노조 산하 대한조선공사 지부의 투쟁으로, 이 쟁의는 그 장기성과 완강성으로 인해 정부가 노동법 사상 최초로 긴급조정권을 발동한 사건으로 기록되어 있다. 면방업계 산별 노동쟁의는 1969년 7월

에 벌어진 산별 임금교섭이 결렬되어 일어난 파업으로, 노조가 3개사 지부의 시한부 연대파업을 감행하자 이에 대해 사용자가 초유의 직장폐쇄로 대립한 사건이다.

이러한 60년대의 노동운동 활성화 흐름과 특히 1960년대 후반에 나타난 노동쟁의의 대형화와 장기화에 직면하여 위기의식이 고조된 사용자들이 전경련을 중심으로 노사문제에 대한 적극적 대책을 강구하게 되면서 경총의 설립이 서둘러졌던 것으로 이해할 수 있다. 그리고 이 과정에서 당시 주요 수출산업이자 노조의 주요 근거지였던 섬유산업 사용자들이 전경련 내부의 경총 설립 논의를 주도했던 것으로 알려져 있다.

〈표 4-3〉 1960년대 노동조합원 수 및 쟁의 추이 (1961-70, 단위: 명, 건)

연도별 항목별	1960	1961	1962	1963	1964	1965
조합원수	321,097	96,831	176,165	224,420	271,579	294,105
쟁의건수 (참가자수)	227 (64,335)	81 (16,208)	-	89 (168,843)	126 (207,406)	113 (103,707)
연도별 항목별	1966	1967	1968	1969	1970	61-70년간 증가율(%)
조합원수	336,974	366,973	399,909	444,372	469,003	384.4
쟁의건수 (참가자수)	117 (145,168)	130 (183,490)	135 (256,290)	94 (157,631)	90 (207,826)	11.1 (1182.2)

자료: 한국노총 50년사(2002), 노동부 노동통계연보 1961-70.

둘째, 당시 군사정부의 영향력을 간과할 수 없다. 군사정부는 초기에 내세운 수입대체산업화 정책을 신속하게 수출산업화정책으로 전환하고 이를 국가지시적인 경제개발계획을 통해 추진하였다. 대노조정책에서는 노조의 해체와 재조직화를 통해 정권에 순종적인 노조세력을 양성하는

한편, 노조 조직구조를 산별노조체제로 강제하여 사업장 단위의 노동쟁의를 통제하는 역할을 부여하였다. 그러나 이러한 통제적 대노조정책에도 불구하고 60년대 후반부터 수출산업화정책 운용의 주요 기반인 섬유산업을 중심으로 노동쟁의가 활성화되고 대형화되자 군사정부는 사용자에게도 압력을 넣어 지부 수준 및 전국 수준의 노동조합과 자주 대화와 교류를 가짐으로써 산업평화에 적극적인 역할을 하도록 장려하였으며, 이러한 압력이 경총의 탄생에 영향을 주었던 것이다(경총30년사, 2000; 최장집, 1988).

경총의 설립 취지와 목적, 활동은 당시의 설립취지문과 정관 등을 통해 살펴볼 수 있다. 창립당시 작성된 경총의 설립취지문에 의하면 노동운동의 체계화와 초기업 수준으로의 전개 양상에 대한 대응 필요성이 중요하게 제기되어 있으며, 그 목적에 있어서는 '노사협력체제 조장을 통한 산업발전과 경쟁력 강화'가 제시되어 있다. 또한 활동에 있어서는 노사협력 및 노동쟁의 대응, 노동정책과 제도에 대한 대응, 국내외의 노사관계 단체들과의 협조관계 수립 등이 중요하게 거론되고 있다. 한편, 창립총회에서 초대회장으로는 김용주 전남방직 회장이 선임되었는데, 이는 당시 섬유산업이 경제와 노사관계에서 차지하는 중심적 지위를 반영한 것으로 볼 수 있다. 또한 고문에는 김용완 전경련 회장과 박두병 상공회의소 회장이 추대되어, 경총이 전경련의 주도이기는 하지만 전체 사용자의 총의를 반영하여 설립되었음을 알 수 있다.

그러나, 경총이 설립된 1970년대는 유신체제에 의해 노사관계의 자율성이 극도로 통제되던 시기로 노조뿐만 아니라 경총과 같은 사용자단체의 활동도 그리 활발하게 벌어진 시기는 아니었다. 하지만, 1970년대에 경총은 몇 가지 중요한 활동을 벌이게 되는데, 노사간담회 개최 및 노사협의제 분리운영 요구, 제3자 개입금지 촉구, 기업별노조체제 도입 지지,

〈표 4-4〉 경총의 설립취지와 목적, 활동

〈설립취지〉

“(전략) 따라서 생산성 향상과 경영합리화를 기하고 투자환경의 조성을 위하여 그 어느 때보다도 긴밀한 노사협조와 산업평화 조성이 이루어져야 할 것입니다. 최근 노동운동은 조직노동력을 중심으로 조직적, 체계적으로 전개되어 가고 있으며, 그 양상은 산업별, 전국적 규모로 변모하여 가고 있는 것입니다. 그럼에도 불구하고 기업은 아직도 노동문제에 대한 인식의 부족과 이에 대처할 자체준비의 미흡으로 건전한 노동운동의 조장과 경영합리화를 위한 노사협조체제 확립을 어렵게 하고 있는 것입니다. 이에 전 기업인과 각 업종단체를 중심으로 노동문제 해결에 공동의 노력을 경주할 기구로서 한국경영자협의회를 설립 추진코자 하는 것입니다.(후략)”(설립취지문 중)

〈설립목적〉

본회는 사용자들의 긴밀한 제휴로 노사간의 이해증진을 통한 협조체제의 확립과 기업경영의 합리화, 나아가 건전한 노동운동을 조성케 함으로써 산업발전과 국제경쟁력 강화를 도모함으로 목적으로 한다(정관 제2조).

〈주요 활동〉

1. 노사간의 이해증진 및 협조에 관한 사항
2. 노동정책에 관한 대 정부 건 담신에 관한 사항
3. 노동법규 및 제도개선 등 조사연구에 관한 사항
4. 노사분규의 조정에 관한 사항
5. 국내외 노사관계 단체와의 협조에 관한 사항
6. 기타 본회 목적 수행에 필요한 사항(정관 제4조)

〈초대 임원진〉

- 회 장 : 김용주 전방 회장
- 부회장 : 안석창 외 2명
- 이 사 : 김연규 외 17명
- 감 사 : 김용기 외 1명
- 고 문 : 김용완(전경련 회장), 박두병(상공회의소 회장)

생산성임금제 제시, 국제사용자기구(International Organization of Employers) 가입 등이 그것이다. (i) 1970년대에는 국가보위법에 의해 단체교섭 자체가 제약받게 되고 이를 대체하는 다양한 관제노사협력기구들이 생겨나거나 기능이 활성화되었는데 노사협의회, 공장새마을운동, 노사간담회 등이 그것이다. 이 모두는 정부의 이니셔티브에 의해 강제된

측면이 강했으나, 이중에서도 일종의 의사(擬似)적 사회적 대화 기구인 노사간담회는 경총의 주도성이 비교적 두드러진 기구였다. 이 기구는 중앙노사와 지역노사가 간담회를 개최하고 여기서 공동합의문이나 대정부 건의를 끌어내는 역할을 하였다. 한편, 단체교섭의 제약으로 인해 노동조합들이 노사협의회를 교섭창구로 활용하는 사례가 늘자 경총은 단체협약과 노사협의의 분리운영을 지속적으로 주장했으며, 1978년에는 노사협의 회제도를 특별법으로 분리입법하자는 대정부 건의를 제출하기도 하였다.

(ii) 1970년대는 종교단체와 재야단체들이 극도의 통제 상태에 놓인 노사관계에 대한 참여와 지원을 본격화한 시기였는데, 경총은 이에 대해 자율적 노사관계를 해치는 움직임으로 보아 1978년 4월 '노사 당사자가 아닌 제3자의 산업현장 개입으로 빚어지는 분쟁을 정부가 강력하게 차단해 줄 것'을 촉구하기도 하였다. (iii) 1973년과 1974년 노동조합법 개정을 통해 노동조합체제는 산업별체제에서 기업별체제로 전환되었다. 경총은 1960년대 산별체제 하에서 겪었던 연대적이고 대규모화된 노동쟁의의 폐해를 지적하며 정부와 여당, 그리고 관계기관에 대해 기업별노조체제의 필요성을 강조하는 활동을 적극적으로 벌였다. (iv) 또한 이 시기에는 임금교섭과 관련된 경총의 임금결정원칙으로 기업의 지불능력에 근거한 임금조정을 의미하는 생산성임금제가 제시되었다. 1976년부터 제시된 경총의 생산성임금제는 임금인상율을 생산성에 연계하여 기업의 총원가 중 인건비 비율을 표준화하고, 임금체계에서는 능력급제도로 전환해야 한다는 점을 골자로 하고 있다(경총 30년사, 2000). (v) 또한 경총은 국제협력도 활발하게 벌여 1974년 6월 국제사용자기구(IOE)에 정식 회원으로 가입하였으며, 국제노동기구(ILO)에 대한 활동도 강화하여 1975년부터는 옵저버 자격으로 ILO 총회에 참가하기 시작하였다.

1980년대 역시 전두환 군사정부에 의해 노사관계가 통제되던 시기가

다. 경총은 1980년 12월 국가보위비상대책회의 입법회의에서의 노동관련법 개정 과정에 개입하여 자신의 입장을 상당히 반영시킬 수 있었다. 특히 새로운 노사관계법에 등장한 제3자개입금지, 기업별노조체제 강제, 노사협의회법 등은 1970년대 이래 주창되어온 경총의 입장이 관철된 것이라고 할 수 있다. 경총은 이후 노동계의 법개정 요구에 대해 현행법의 유지를 강력히 주장하여 이를 일시적으로 막아내기도 하였다.

한편, 1980년대 들어와 경총의 인력정책은 양성훈련 중심에서 재직자 중심의 향상훈련 및 재훈련체제로 전환되었다. 이와 아울러 1980년대에는 국민연금법 제정, 의료보험제 및 산재보험 적용 확대 등 사회보장제도가 확충되던 시기였다. 이에 대해 경총은 연금제도와 관련해서는 퇴직금의 임의화 및 노사정 동수의 연금관리운영위원회를 통한 연금정책 결정, 의료보험제와 관련해서는 직장, 지역, 공단 등의 3원관리체제의 유지 등을 중요하게 주장하였다.

1987년 노동자대투쟁의 발발로 인해 경총의 이에 대한 대처도 활발해졌다. 우선 ‘무노동 무임금 원칙’, ‘경영권 보호’, 경제단체협의회(이하 경단협) 설립(1989), ‘총액임금제 도입’, ‘기업별노조체제, 복수노조 금지, 제3자개입금지’ 등의 노동법 독소조항의 유지 등이 이 당시에 자신의 이익을 방어하게 위해 경총이 벌인 주요한 활동들이다.

특히 1989년 조직된 경단협은 이후 민주노총으로 결집하게 되는 재야 노동운동세력을 견제하고, 이들에 의해 주도되는 대형 노동쟁의의 억제를 목표로 한 경제6단체의 공동협의기구이다. 여기에는 중앙경제단체 6개와 전국의 업종별, 지역별 경제단체 87개가 결집되어 있었다.

아울러 경총은 1990년 노총과 함께 국민경제사회협의회를 창립하여 과거의 중앙노사간담회 내지 중앙노사협의회가 해왔던 역할이 지속되도록 하였다.

1990년대 초중반 이후 경총의 활동은 노사관계 안정을 위한 활동에서 인사관리와 노동시장정책으로 그 초점이 이동하였다. 경총의 노동시장정책은 노동시장 유연화로 요약할 수 있으며, 1990년대 초반 이후의 이른바 ‘신인력 정책’과 고용관련 법제도의 입안 과정에는 경총의 영향력이 깊이 포함되어 있었다.

〈표 4-5〉 한국경총의 연혁

1970 7.15	[한국경영자협의회] 창립, [초대 회장에 김용주 전방 회장] 선출
1971 9.8	[경영계 최초의 임금 가이드라인] 제시
1974 4.18	會名을 [한국경영자협회] 로 개칭
1974 6.3	[IOE(국제사용자기구)회원] 가입
1975 10.23	[중앙노사 간담회] 발족
1981 2.23	[제2대 회장에 이동찬 코오롱그룹 회장] 선출
1981 2.24	會名을 [한국경영자총협회]로 개칭
1982 6.2	[제86차 ILO 총회에 한국 옵저버 대표단] 파견
1984 7.5	[제1회 전국 인사·노무관리자대회] 개최
1984 8.20	[민간단체 최초의 고용서비스센터(인재은행)] 설치
1990 3.20	[무노동 무임금]원칙 발표
1990 4.20	[국민경제사회협의회] 설립
1991 12.9	[ILO 정회원] 가입
1994 3.30	[노총과 중앙노사 임금] 합의
1995 3.30	[노총과 ‘95년 산업평화 정착을 위한 노사공동 선언문’] 합의
1996 4.10	[고급인력정보센터] 설립
1996 5.19	[노사관계개혁위원회]에 사용자측 대표로 참여
1998 1.5	[노사정위원회]에 사용자측 대표로 참여
2000 2.28	[의정평가위원회] 설립
2002 10.10	[경총 산업기술인력 아웃플레이스먼트센터] 설립
2004 2.24	[제4대 회장에 이수영 동양제철화학 회장] 선출

출처: 한국경영자총협회 인터넷사이트.

2) 조직과 운영

(1) 설치근거

경총의 법인격은 민법 제32조에 근거한 비영리 사단법인이며, 근로관계에 대한 소속 사업체의 규율능력을 실제 보유하지 못하고 있기 때문에 노사관계법 상의 사용자단체는 아니다. 이러한 법인격은 전경련, 대한무역협회 등도 동일하다. 반면, 중소기업협동조합중앙회는 중소기업협동조합법(1961년), 상공회의소는 상공회의소법(1952년)에 그 설치근거를 지니고 있다. 경총, 전경련, 무역협회 등이 임의로 설립된 단체인 반면, 중소기업협동조합중앙회와 상공회의소는 의무적 가입에 기반하고 있는 단체들이다. 한편, 경총의 가입단체들 중 업종별단체들은 대부분 산업발전법(1999년) 제38조의 사업자단체 규정에 근거하여 설립되었으며, 대한건설협회 및 공공기관들은 별도의 법률적 설치근거를 지니고 있다.

(2) 이념

전경련과는 달리 경총은 자신의 이념을 명시적으로 표현한 적이 없으며, 정관에서도 경제시스템에 대한 자신의 입장을 명시적으로 드러내지 않았다. 이는 노사관계에 특화된 자신의 조직적 위상을 고려한 것으로 간주할 수 있다. 하지만, 경총의 활동을 통하여 일종의 이념적 기초와 전략은 확인할 수 있다. 경총은 활동을 통하여 노동시장 유연성, 협력적 노사관계, 기업별 노조주의 등을 주장해 왔으며, 이는 경총이 이념적으로 시장친화적 시각에 서 있음을 의미한다.

(3) 조직구조

가. 의결구조

경총의 조직구조는 의결구조와 집행구조로 나누어 살펴 볼 수 있다. 우선 의결구조부터 살펴보면, 최고의결기구로 회원총회와 이사회가 존재하며, 의결기구의 권한을 대신 수행하는 상임위원회와 특별위원회가 존재한다.

총회는 모든 회원사에 의해 이루어지며 총회의 의장은 회장이 맡는다. 총회의 의결은 회원 과반수 출석과 출석회원 과반수의 찬성을 정족수로 한다. 총회는 정기총회와 임시총회가 있으며, 정기총회는 매년 2월중 소집되고 임시총회는 회장이 필요하다고 인정하거나, 이사회 결의가 있을 때, 그리고 감사 또는 회원 5분의 1 이상의 요구가 있을 때 소집된다. 총회에서는 정관개정, 예결산 승인, 임원선임, 사업 계획 및 보고의 승인, 기타 중요 사항 등이 심의 의결된다. 기타 중요 사항이란 현안 노사쟁점에 관한 경영계 입장, 정책건의 사항, 회원 가입 및 탈퇴 승인 등이다(경총 정관).

이사회는 회장, 부회장, 이사로 구성되며, 일반회원 중 이사회원, 지방경영자협회장, 상임부회장 등이 포함된다. 이사 중 약간 명이 별도로 선임되어 상임활동을 할 수 있다. 이사회는 총회에 상정할 의안, 회장이 필요하다고 인정하는 운영 관련 사항, 기타 사항 등을 심의 의결한다. 기타 사항이란 현안 노사쟁점에 관한 경영계 입장, 정책건의 사항, 회원 가입 및 탈퇴 승인 등이다. 이사회는 분기별 1회씩 개최된다. 이사회 의결 정족수는 총회의 그것과 같다. 또한 이사회는 총회에서 위임된 사항 또는 부의할 사항을 협의하기 위해 분야별로 상임위원회와 특별위원회를 둘 수 있다.

임원은 회장, 부회장, 이사, 감사 등으로 구성된다. 임원의 임기는 2년으로 중임이 가능하다. 경총을 대표하는 것은 회장과 상임부회장으로 이 중 상임부회장은 회장을 보좌하는 업무와 함께 내부운영을 책임진다. 다른 나라의 중앙사용자단체와 마찬가지로 경총의 회장은 일종의 명예직에 가까우며 경총의 활동에 대한 실질적인 책임은 상임부회장이 지고 있다.

〈표 4-6〉 회장단 및 이사회원 구성(2000년)

회장단 및 이사회원단	구성원
회장	김창성 전방 회장
명예회장	이동찬 코오롱 명예회장
부회장	장치혁 고합 회장 등 23명
고문	유장순 롯데제과 고문 등 8명
이사회원	(주)경방 백남진 등 105개사(지방경협 회장 포함)

자료: 경총30년사(2000).

경총을 비롯한 사용자단체의 의결기구에서 볼 수 있는 독특한 기구가 상임위원회제도이다. 상임위원회는 노사관계의 다양한 분야별로 나뉘어져 설치되며, 여기서 의결된 사항이 사실상 사용자단체의 정책이 되기 때문에 사실상 가장 중요한 의결기구라고 해도 과언은 아니다. 사용자단체의 활동이 상임위원회 중심으로 편제된 가장 큰 이유는 사용자단체의 간부들이 기업의 임원직을 함께 수행하고 있는 사정에서 비롯된다고 볼 수 있다. 사용자단체의 직원들은 이러한 상임위원회를 보필하는 역할을 수행하는 것으로 볼 수 있다. 현재 상임위원회로는 노동법제위원회, 노사협력위원회, 공공부문위원회, 임금고용정책위원회, 인적자원개발위원회, 사회복지위원회 등 6개 위원회, 특별위원회로는 고용윤리위원회와 21세기 노사관계개혁추진위원회가 활동 중이다. 위원회의 위원장은 인사노무담

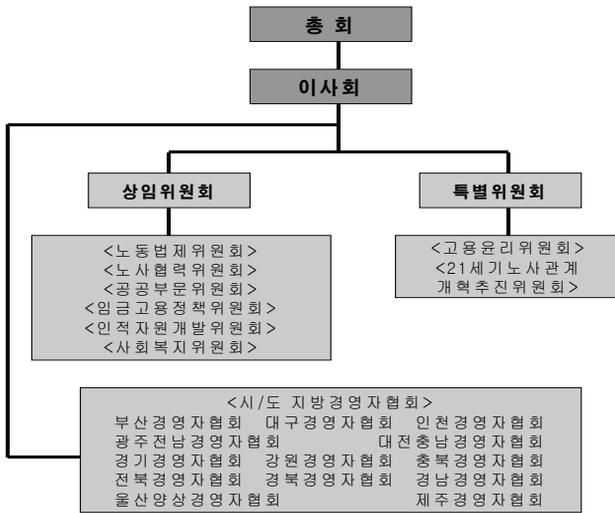
당 고위 임원급으로 하고, 임원구성은 약 15~20개 회원사 실무담당 임원급으로 한다. 한편, 위원회는 위원장이 소집하고 그 의장이 되며, 의장, 이사 및 위원 5분의 1 이상의 요청이 있을 때에는 지체 없이 소집되어야 한다. 위원회의 의결은 위원 과반수의 출석과 출석위원 과반수의 찬성에 의하며 가부동수일 경우 의장이 결정한다. 또한 2개 위원회 이상의 관련 사항에 대해서는 연석위원회를 소집할 수 있다. 한편 위원회 내에는 각 업종 및 전문 분야별로 소위원회를 둘 수 있다.

지방경총은 경총의 회원조직으로써 이사회를 비롯한 의결기구에 참여한다. 지방경총은 1981년부터 경총의 주도로 설립되기 시작하여 현재는 13개 조직이 존재하며 여기에는 2003년말 현재 약 3,000개의 사업체가 가입해 있다. 경총과 지방경총의 관계는 단순히 조직구조 상의 지부(branch) 조직으로 보기 힘든 측면이 있다. 지방경총은 모두 별개의 독립된 법인들이고 회계도 경총과는 별개의 독립채산제로 운영된다. 또한 회원사의 가입에 있어서도 지방경총 가입 사업체들은 주로 중소기업이고 경총에 직접 가입하는 사업체는 대기업이나 중견기업 등으로 구분되고 있다. 그러나 운영에 있어서는 경총의 지침과 권고를 수용하고 경총의 서비스는 지방경총을 통해 전달되고 있다. 이렇게 약간 모호한 조직적 관계는 경총이 지방경총을 설립할 당시부터 존재해 왔던 것으로, 노사문제가 현장단위의 서비스 수요가 많다는 점을 고려한 결과로 알려져 있다(경총 관계자 인터뷰).

이러한 공식적 의사결정구조와 더불어 상시적으로는 업종별, 직급별의 의사수렴구조가 존재하고 있으며, 이런 구조들이 상시적으로는 두드러진 기능을 한다고 볼 수 있다. 업종별로는 업종별 대표기업들 간의 비상소위원회와 같은 기구가 업종별 사안을 다루고 있고, 직급별로는 부서장급회의, 임원급회의, 회장단회의 등이 운영되고 있다. 아울러 중요한 이슈들

은 경총 차원을 넘어서서 경제5단체장 회의를 결정되고 있다. 또한 시급한 사안이 존재할 경우에는 '경제5단체 임원 + 주요 기업 임원'회의를 통해 소통과 결정이 이루어지고 있다. 부서장급 회의가 실무 수준의 의사소통 및 수렴기능을 담당하고 있다면, 임원급회의는 상시적 의사결정을, 회장단회의는 주요 의사결정을 담당하고 있다. 또한, 경제5단체장 회의는 주요 경제현안이나 노사관계 현안을 다루는, 경총을 넘어서서 경제계 최고위의 의사결정 단위라고 할 수 있다. 경제5단체장 회의는 1989년 경제단체협의회가 설립된 후 경제단체 간의 협력이 상시화되면서 등장했다고 볼 수 있다.

〈그림 4-1〉 경총의 공식 의결구조



자료: 한국경총(인터넷 사이트 <http://www.kef.co.kr>)

나. 집행구조

집행구조는 상임부회장의 지휘 하에 1실(감사실) 2본부(정책본부, 운영본부) 4부설기구(인재개발원, 노동경제연구원, 인재은행, 고급인력정보센터)로 구성되어 있다. 여기에서 일하는 직원의 숫자는 약 80여명이다.

감사실은 상임부회장 직속부서로 단지 회계상의 감사뿐 아니라 경총의 사업과 운영 전반에 대한 효율화와 합리화를 기하기 위한 활동을 전개하고 있다. 감사활동은 정기감사, 특별감사, 일상감사 등으로 이루어지는데, 정기감사는 연 1회 이상 정기적으로 실시되며, 특별감사는 피감사자가 중대한 하자를 범하였을 경우 실시되며, 일상감사는 회계 및 관련 중요 서류에 대해 최종결재권자 결재 직전에 실시한다.

정책본부는 조사1부와 조사2부로 구성되어 있다. 조사1부는 법제조사팀, 국제협력팀, 노사대책팀 및 노사상담실, 의정평가팀 등으로 구성되어 있으며, 조사2부는 경제조사팀과 사회복지팀으로 구성되어 있다. 조사2부는 주로 임금안정화사업, 임금관리제도 개선, 신인력관리기법 도입, 최저임금 심의 및 결정, 산업안전 등의 업무를 담당하며, 외환위기 이후 고용안정과 사회보장 분야의 정책적 중요성이 증대함에 따라 사회복지 관련 업무도 증가해 왔다.

운영본부는 기획홍보실, 총무부, 회원사업부 등으로 구성되어 있다. 기획홍보실은 13개 지방경협과의 교류협력사업을 담당하는 기획지방과, 노사현안에 대한 여론조성 및 경영계 입장 홍보, 대정부 건의, 조사연구결과의 대외 홍보, '보람의 일터 대상' 시상 등을 담당하는 홍보과, 그리고 월간 경영계, 노동경제연감 등의 출판물과 각종 홍보물을 제작 배포하는 출판과로 구성된다. 총무과는 경총의 인사관리, 의전, 문서수발 및 관리, 간행물 판매, 임직원 복리후생, 경리/세무/재정관리, 건물 임대 및 유지

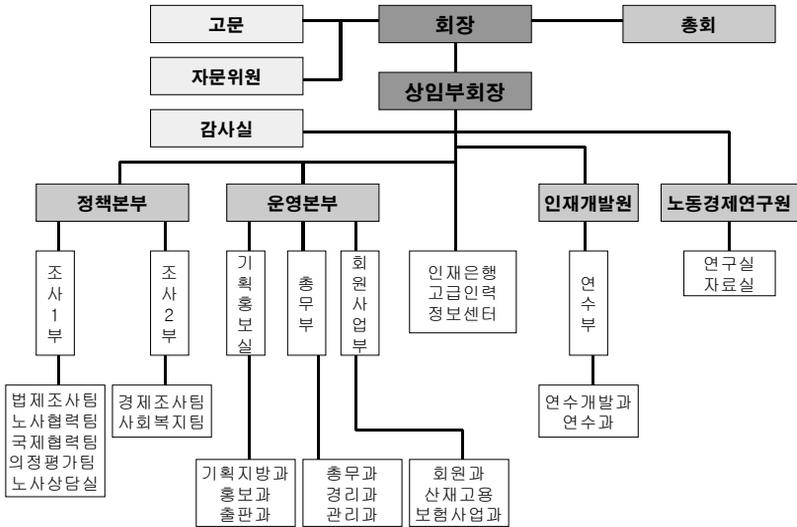
보수 등의 기능을 가지고 있다. 한편 회원사업부는 총회, 이사회, 회장단 회의 개최, 회원간 정보교류 및 서비스, 회원의 건의 및 처리, 회비 수납 및 회원 모집 등에 관한 업무를 수행하고 있다. 또한 1997년부터는 수익사업의 일환으로 산재보험사무조합업무를, 2000년부터는 고용보험 업무를 수행하고 있다.

인재개발원은 연수프로그램의 개발과 시행을 담당하고 있다. 즉, 국내외 기획연수 실태 및 수요를 파악하여 신인사관리기법과 노사관계 주요 현안을 연수과정에 반영하고, 외국 연수기관과의 교류 속에서 최신 연수 과정을 파악하여 연수교육의 개선을 시도하며, 해외파견 연수교육을 담당한다.

인재은행과 고급인력정보센터는 일종의 구인서비스조직이라고 할 수 있다. 인재은행이 일반적인 분야의 인력 알선을 담당하는 반면, 고급인력정보센터는 최고경영자, 임원, 중견간부 등에 대한 취업 알선을 담당한다.

마지막으로 노동경제연구원은 노동경제와 노사관계에 대한 심층적인 조사연구를 담당한다. 주요 업무로는 노동시장 동향 조사연구, 임금 및 고용정책 연구, 직훈제도 / 고용보험제도 / 산업안전관리제도 / 기업복지제도 등에 대한 연구, 노사관계 연구 등을 담당하고 있다.

〈그림 4-2〉 경총의 집행구조



자료: 경총 인터넷사이트(<http://www.kef.co.kr>)

다. 회원

경총의 조직대상은 기업, 정부투자기관, 공공기관, 병원, 업종별 단체, 종합 경제단체 등으로, 공무원조직을 제외한 모든 사업체 및 기관에 문호를 개방하고 있다.

회원은 일반회원, 단체회원, 특별회원 등으로 구성된다. 일반회원은 법인업체들이며, 단체회원은 지방경영자협회, 업종별단체, 종합경제단체 및 관련연구단체 등으로 구성된다. 특별회원은 경총이 주관하는 특정사업에 참여하는 업체들이 가입할 수 있으며, 당해 특정 사업을 제외하고는 출석 및 의결 정족수에 산입되지 않는다. 따라서 경총의 회원 가입방식은 기업회원과 단체회원을 모두 인정하는 영국 CBI 방식에 가깝다.

2003년말 현재 경총의 회원수는 총 370개이며 이중에는 13개의 지방

경총과 1개 지방경협, 그리고 52개의 업종단체 및 공공기관, 기타 노사관계 유관단체 등의 단체회원들이 포함되어 있다. 경총에 포괄되는 개별 사업체 및 기관의 수는 기업회원(이사, 감사, 일반회원) 305개사, 지방경협 소속 사업체 약 3,328개사(2000년 기준), 업종 및 기타 단체 소속 사업장 8만여사 등에 이르고 있다. 경총의 회원단체 중에는 전경련과 중소기업협동조합중앙회 등의 중앙사업자단체가 포함되어 있다. 또한 업종단체로는 대한건설업체, 대한병원협회, 은행산업연합회, 전국택시사업조합연합회, 한국도시가스협회, 한국방위산업진흥회, 한국선주협회, 한국양회공업협회, 한국조선공업협회, 한국증권업협회, 한국철강협회, 은행산업연합회, 대한병원협회 등이 포함되어 있다. 또한 최근 들어와 공공기관의 가입이 촉진됨에 따라 건강보험심사평가원 등 9개의 공공기관이 가입해 있다. 이밖의 단체회원으로는 한국생산성본부, 한국능률협회, 한국생산기술연구원 등 경영 및 생산 기술 및 관리의 조사연구와 기법 교육에 관련된 단체들이 있다. 이렇게 보면, 형식적으로 경총에 가입한 사업체의 수는 형식상으로는 약 80,000여개에 달하여 매우 높은 조직 수준을 지니고 있음을 알 수 있다. 또한 경총 본사와 지방경총만을 포함하더라도 약 3,600여개의 사업체들을 회원사로 거느리고 있다. 약 3,600여개의 회원사에 종사하고 있는 종업원의 수도 대략 100만명을 상회하는 수준으로 알려져 있다(관계자 인터뷰). 여기에 업종별 단체, 중소기업협동조합중앙회의 및 전경련 회원사들을 포함시킨다면 경총이 포괄하는 기업과 노동자 수는 유노로 사업장 수나 조합원 수를 훨씬 상회할 것이다.

경총에 가입하려면 가입신청서를 낸 후 이사회에 승인을 얻어야 한다. 일반회원의 경우 입회와 동시에 그 대표자를 정하여야 한다. 입회가 결정되면 이사회가 정하는 바에 따라 입회비와 회비를 부담하여야 하며, 단 단체회원, 특별회원 및 기 가입회원과 경영 및 자본 구성상 특수관계에

있는 법인업체에 대해서는 이를 감면할 수 있다. 회비는 정확한 기준은 알려진 바 없으며 매출액과 종업원 수 등을 기준으로 산정된다.

한편, 회원 중 경총의 명예를 훼손하거나, 회원 자격에 결격사유가 발생했을 경우, 그리고 3개월 이상 회비가 미납되었을 경우 이사회 결의에 의해 제재나 제명이 가능하다. 그러나 이러한 제재가 실제로 발동되는 경우는 거의 없는 것으로 알려져 있다.

경총의 회원구조를 보면, 경총과 지방경총을 통하여 대부분의 유노조 사업체들을 포괄하고 있고, 무역협회를 제외한 중앙경제단체 3곳을 모두 단체회원으로 포괄하고 있으며, 또한 유노조 부문의 주요 업종별단체들도 대체로 포괄하고 있기 때문에 형식적으로는 사용자 대표성에 문제가 없다. 한편, 2000년 이후 가입회원들의 눈에 띄는 특징을 보면, 산별노조가 창립하여 산별교섭을 요구하고 있는 은행, 병원, 금속 부문의 교섭 유관 업종단체들이 새로이 가입하였으며, 또한 국민건강보험공단, 근로복지공단 등 공공기관들의 가입도 눈에 띄는 현상이다. 하지만, 경총과 회원 조직들 간의 관계는 직가입한 대기업들을 제외하면 대체로 느슨한 편이라고 할 수 있다.

경총의 재정 규모는 연간 80억 미만인 것으로 알려져 있으며, 이는 회원 수가 훨씬 적은 전경련보다 훨씬 적은 액수이다. 경총의 직간접적인 가입 사업장 수가 전경련의 그것에 비해 훨씬 많음에도 불구하고 재정 규모가 전경련보다 적은 이유는 사업영역, 회비구조, 그리고 납부실적의 차이 때문이다. 우선 전경련이 경제를 포함한 포괄적인 이해영역을 사업내용으로 가지는데 반해, 경총은 노사관계에 특화된 단체로 기업당 부과되는 회비 규모가 훨씬 적다. 둘째, 경총 재정의 대부분은 회원들이 납부하는 회비로부터 충당되는데, 기업회원의 경우 회비는 기업의 매출액과 종업원 규모, 그리고 수익성에 의해 차등이 지어지며, 단체회원의 회비는

단체의 예산규모와 노사관계에의 업무연관성에 의해 결정된다. 한편, 지방경총의 경우 가입 사업장들이 지방경총에 회비를 납부하고 있고 또 독립채산제로 운영되어 별도의 경총 회비를 제외하고는 모두 지방경총 자체에서 소모되기 때문에, 지방경총의 재정이 경총의 재정에 큰 역할을 하지 못하고 있다. 결국 경총의 재정은 사실상 직가입한 기업 회원들에 의해 결정되며, 이 조차도 납부실적이 그리 양호하지 못한 것으로 알려져 있다(경총 관계자 면접결과). 이렇게 재정 규모가 취약한 것은 형식적 대표성에 불구하고 조직적으로는 집중성이 매우 취약한 것을 반영한다고 볼 수 있다. 특히 업종별단체들의 경우 기업별 노사관계 때문에 노사관계 지원의 필요성이 비교적 적은 편이어서 경총과의 결속 관계가 낮은 편이며, 이런 현상이 재정적 기여 면에도 반영된 것으로 간주할 수 있다는 것이다.

경총의 회원에 대한 규율 역시 매우 느슨한 편이다. 예를 들어 경총 지침을 따르지 않는 회원사에 대한 처벌은 거의 존재하지 않으며, 또한 처벌을 필요로 할 정도로 엄격한 지침이 하달되지도 않는다. 즉, 경총이 노사관계 현안과 관련하여 회원사에 내려 보내는 지침들은 그 성격상 사실상 권고 내지 가이드라인에 해당되어 그 구체적인 적용에 있어서는 회원사들에게 상당한 재량권이 주어진다. 경총 측은 현재의 방식이 가장 효율적인 것으로 평가하고 있으며, 그 이상의 강제가 현실적으로 필요하지도 또 가능하지도 않은 것으로 간주하고 있다(경총관계자 면접 결과).

〈표 4-7〉 경총의 회원구조

〈경총 회원(2005)〉	가입회원수	비고
이사회원(기업회원)	117	05년 현황
일반회원(기업회원)	188	
단체회원(지방경총+단체)	65	
합계	370	
〈단체회원1: 지방경총(2000)〉	가입사업장수	00년 현황
부산경영자협회	400	
대구경영자협회	1,000	
인천경영자협회	260	
광주전남경영자협회	150	
대전충남경영자협회	86	
경기경영자협회	186	
강원경영자협회	120	
충북경영자협회	206	
전북경영자협회	280	
경북경영자협회	220	
경남경영자협회	226	
울산양산경영자협회	120	
제주경영자협회	74	
합계	3,328	
〈단체회원2: 업종단체/기타〉	가입사업장수	05년 현황
건강보험심사평가원	1	
건설공제조합	1	
국민건강보험공단	1	
국민연금관리공단	1	
근로복지공단	1	
대한가족보건복지협회	1	
대한건설협회	6,836	
대한병원협회	1,110	
대한설비건설공제조합	1	
미래사회연구원	1	
산재의료관리원	1	
서울우유협동조합	?	

〈경총 회원(2005)〉	가입회원수	비고
서울택시운송사업조합	256	05년 현황
순천축산업협동조합	1	
익산군축산업협동조합	1	
전국경제인연합회	370	
전국은행연합회	22(+39외은지점)	
전국택시사업조합연합회	?	
전국택시운송사업조합연합회공제조합	?	
전국화물자동차공제조합	?	
중소기업진흥공단	1	
중소기업협동조합중앙회	786(71,389)	
한국전자제시험연구원	1	
한국능률협회	1	
한국도시가스협회	33	
한국발명진흥회	1	
한국산업기술평가원	1	
한국산업안전공단	1	
한국산업인력공단	1	
한국방위산업진흥회	84	
한국생산기술연구원	1	
한국생산성본부	1	
한국선주협회	65	
한국양회공업협회	10	
한국인정원	1	
한국장애인고용촉진공단	1	
한국조선공업협회	9	
한국증권업협회	53	
한국철강협회	40	
한국철도시설공단	1	
한국품질환경인정협회	1	
홀트아동복지회	1	
합계		

자료: 한국경총 30년사(2000), 업종기타단체는 해당단체 사이트, 경총조직현황(2005).

주1: 중소기업협동조합중앙회 가입회원수는 개별협동조합 786개소이고, 각 협동조합에 가입한 중소기업 수는 71,389개소임.

주2: 경총조직현황(2005)에는 일부 유노로 부문 사업자 단체가 단체회원 명단에서 누락되어 있음.

3) 활동

경총의 현재 정관(1999년 2월 25일 개정)에 의하면 경총의 활동 목적은 노사협조체제의 확립과 기업경영의 합리화, 건전한 노동운동 조성을 통한 산업평화와 국민경제 발전을 도모하는 것이며, 이를 위하여 ① 노사간 이해증진 및 협조에 관한 사항 ② 노동정책에 관한 대정부 건의답신에 관한 사항, ③ 노동법규 및 제도 개선 등 조사연구에 관한 사항, ④ 노사분규의 조정에 관한 사항, ⑤ 노무관리요원의 교육훈련에 관한 사항, ⑥ 고용윤리의 확립 및 고용안정에 관한 사항, ⑦ 지방 및 업종별 경영자단체의 조직운영 및 지도육성에 관한 사항, ⑧ 국내외 노사관계 단체와의 협조에 관한 사항, ⑨ 인재개발원 설치운동 및 부동산 임대에 관한 사항, ⑩ 정부로부터의 위탁사업에 관한 사항, ⑪ 법령에 의해 인가받은 산재보상보험사무, 고용보험사무, 임금채권보장사무 등의 수행에 관한 사항, ⑫ 기타 본회 목적 수행에 필요한 사항 등 총 12가지의 사업을 행하도록 하고 있다. 이중, ⑤, ⑥, ⑦, ⑨, ⑩, ⑪항 등은 창립당시 정관에서 12차례의 개정을 거치는 가운데 추가된 사항들로, 경총의 사업이 노사간 협력, 노동정책에의 개입, 노동쟁의 조정, 국내외 유관단체간 협조 등 전통적인 사업에서 점차 (i) 노무관리, 인재개발 등에 관한 교육훈련, (ii) 고용안정 등 노동시장 문제, (iii) 사회보장 사무, 정부위탁 업무 등 노동시장 및 노사관계 제도 관련 정부 위임업무 수행, (v) 지역 및 업종별 사용자단체 등의 조직과 육성 등 노사관계 환경 변화에 대응하여 확장되어 왔음을 의미한다. 한편, 이러한 사업을 수행하기 위한 사업구조를 살펴보면, 정책조사활동, 회원서비스활동, 홍보활동, 국내외 노사동향파악, 기업경영활동관련 실태 파악 등 5가지 활동영역이 구분되어 있으며, 이밖에도 교육연수, 사회보험조합 사무대행, 취업알선 사업 등의 사업도 벌이고 있

다. 각 활동영역별 주요 활동은 아래 그림과 같다.

〈표 4-8〉 경총의 활동내용

정책 조사 활동	노동관계법 제개정관련 경영계의견개선	국회환노위 입법 대책활동 노사정위, 최상위 사용자대표 활동 기업안전보건위원회를 통한 대책활동
	노동경제 관련 연구조사	규모별, 산업별 임금, 고용, 사회복지 실태조사, 선진 노동법제 연구활동, 인사고과, 인센티브제, 직급제도, 연봉제 관련 연구조사
회원 서비스 활동	임금,단체교섭대 책지원	신설노조 대책 및 지도, 노사쟁점사항 해결 및 파업시 기업 대응책 지도, 산별노조에 대한 대책 마련, 교섭위임시 적극 수행
	노동관계법 해설 및 노무상담	제개정노동법 설명회 노동관련 사이버 대책 최신 노동법률 관련 정보제공 현장노무관리시 발생하는 노동법률문제 해결 및 상담
홍보활동	기업우호여론 조성활동	對정부 對국민 對시민단체 관련 사이버대책 사회오피니언층에 대한 이메일링시스템 구축 최근 노사정보, 노동동향, 이메일링서비스체제 구축
동향 파악	국내외 노사동향 파악	국내(국회, 정부, 양대노총, 시민단체, 연구소등), 해외(ILO, OECD, 국제노동관련기구, 주요선진국, 경쟁국)
	기업경영상태 관련 실태파악	규모, 업종별 노사관계, 임금, 고용, 복리후생 및 노동동향
교육연수	국내교육연수	임금협약체결 전략, 노동법 실무, 인사노무관리 실무, 기업구조조정시 인력관리 실무, 연봉제 등 신입금제도 도입실무, 노사관계 동향 및 전망, 인적자원관리 이슈 및 전망
	해외견학연수	산업시찰, 경영혁신 연구조사, 선진경영환경 연수시찰
	경영조찬세미나	월1회 개최
기타 업무	고급인력정보 센터운영	범정관리인후보 추천 벤처기업전문경영인풀 운영 사외이사풀 운영 전문인사클럽 운영
	산재/고용보험 사무	위탁업체 보험료 납부현황 관리 위탁업체 보험관련 제반업무 상담 위탁업체 보험업무 담당자에 관련자료 제공 위탁업체 애로사항 수렴, 관계당국에 건의

출처: 경총인터넷사이트(<http://www.kef.or.kr/html>)

가. 노사관계 대책활동

노사관계대책 활동은 사용자단체로서 경총의 기본적인 일상활동이라고 할 수 있다. 이에 관련된 주요 활동으로는 단체교섭 대책활동, 신설노조 대책활동, 파업 지원 및 대응책 지도, 인사노무관리 방안 상담 및 지도, 노동계 동향 파악 등을 들 수 있다. 구체적인 활동방식으로는 첫째, 정책 자료나 임단협 지침 등을 통한 대응, 둘째, 회장단회의, 주요 기업 인사 노무담당 임원회의(매월 개최) 등의 대책회의를 통한 공동대응 모색, 셋째, 현장 사업장 지원대책 활동 등을 들 수 있다.

경총의 노사관계 관련 활동의 기초는 창립 초기부터 견지해 온 협력적 노사관계와 기업별 노조주의의 유도이다.

〈표 4-9〉 주5일제 관련 경제5단체·주요기업 임원 회의 참석자(2002년 5월 2일)

회사명	담당임원		
경제5단체 대표	경총 조남홍 상근부회장	경총 김영배 전무	
	전경련 손병두 부회장	중소기협중앙회 김홍경 부회장	
주요 기업 임원	삼성 노인식 전무	LG 이병남 부사장	두산 이재경 사장,
	현대차 양병택 이사	현대중 이무희 상무	SK 이문석 상무,
	효성 김충인 전무	한화 김문기 전무	대한항공 한상범 전무
	롯데 유창호 전무	코오롱 김남수 전무	삼양사 조병린 상무
	동원 김종성 이사	한진 박하영 상무	

자료: 경총인터넷사이트(http://www.kef.or.kr/htrn/free1/p_public_list.htm)

나. 노사관계 및 노동시장 제도 관련 대정부활동

법·제도·정책 관련 대정부활동은 중앙사용자단체로서 경총의 고유활동에 해당된다고 할 수 있다. 주요 대정부활동으로는 ① 노사관계, 노동시장, 사회복지 제도 관련 대정부 건의 및 회신 활동, ② 최저임금심의위

원회, 각종 사회보장 제도의 정책심의위원회, 기타 정부정책 자문회의에서의 사용자 대변활동 ③ 노사관계개혁위원회, 노사정위원회 등의 노동관계법 개정논의에서 사용자대표 활동 등이 여기에 해당된다.

다. 조사연구활동

조사연구활동 역시 중앙사용자단체로써 경총의 기본활동이라고 할 수 있다. 경총은 창립 이후 꾸준한 조사연구활동을 통해 정부의 노동정책에 대한 개입과 사용자들에 대한 지도와 권고를 뒷받침해 왔다. 경총의 조사연구 활동은 전경련의 그것과는 달리 이념적인 측면보다는 노사관계 실무에 대한 것이 대부분이었다.

〈표 4-10〉 경총의 조사연구 활동(1970~2000년)

(단위: 건수)

관련 내용	70-80	81-90	91-2000	합계
경제경영환경	7	5	7	19
임금 및 임금정책	32	20	33	85
고용 및 고용정책	10	14	17	41
근로시간/휴가	0	0	6	6
직업훈련	1	0	3	4
단체교섭/협약	6	1	2	9
노동쟁의	2	3	2	7
노동조합	1	0	6	7
노동법 및 노사관계제도	5	2	12	19
노동시장 정책 및 제도	0	0	0	0
기업 및 사회 복지	5	1	3	9
인사노무관리	1	9	23	33
근로자의식	0	0	14	14
해외동향	9	3	7	19
합계	79	58	135	272

자료: 경총30년사(2000).

라. 출판·홍보활동

경총의 홍보활동은 기업경쟁력 강화 및 노사협력 분위기 조성을 위한 여론의 조성과 노동계의 반발 최소화에 역점을 두고 이루어지고 있다.

먼저 일반국민에게 가장 잘 노출되는 활동방식으로는 노사협력 분위기 및 노동시장 유연성 제고를 위한 국민적 공감대 형성을 위하여 정기, 비정기적으로 회장단회의, 경제5단체장회의, 주요기업 인사노무담당 임원회의 개최후 기자회견을 통해 경제 및 노사관계 현안에 대한 경영계 입장을 발표하는 방식을 들 수 있다.

둘째, 언론사와의 공동사업, 언론계 인사와의 교류확대, 언론 인터뷰 및 기고 강화등을 통해 노사관계 및 경제 문제에 대한 사용자들의 입장을 적극 개진하는 방식이 활용되고 있다.

셋째, 기업경영에 관련된 각종 정보자료 발간을 통한 홍보를 들 수 있다. 이런 자료로는 『월간 경영계』, 『노동경제연감』, 『계간 임금연구』, 『경총신서』, 『최신 노동판례』 등을 들 수 있다. 경총의 출판자료는 초창기의 『경영회보』를 필두로 지금까지 22종이 발간되어 왔다.

넷째, 노사협력 우수기업을 발굴, 시상하고 이를 산업계와 일반 국민에게 홍보하여 노사협력 분위기를 확산시키는 활동을 들 수 있다. ‘보람의 일터’운동은 그 대표적인 경우라고 할 수 있는데, 이 운동은 경총이 노사협력 분위기를 진작시키기 위해 1986년부터 시작한 일종의 노사협력 캠페인으로 1989년부터는 노사협조 풍토조성에 기여한 사업체에 대해 ‘보람의 일터 대상’을 시상하고 시상된 사업체들에 대한 사례집이나 세미나 등을 통해 노사협력 분위기를 확산시키고 있다.

다섯째, 사회언론주도층에 대한 이메일링시스템 구축, 對정부 對국민 對시민단체 관련 사이버대책, 최근 노사정보, 노동동향 등에 대한 이메일

링서비스체제 구축 등을 통해 인터넷을 통한 여론 조성에 힘쓰고 있다.

〈표 4-11〉 2005년 경총의 주요 보도자료

민주노총 비정규직입법 쟁취 총파업 선언'에 대한 경영계 입장	2005-11-14
노사관계 선진화방안 당정협의 결과에 대한 경영계 입장	2005-11-11
『현대·기아차노조 장기파업』의 부당성에 대한 경제계 입장*	2005-09-05
정부의 '부동산제도 개혁방안'에 대한 경총 입장	2005-08-31
양대노총의 ILO아태총회 불참에 대한 경영계 입장	2005-08-26
정부의 긴급조정 결정에 대한 경총 입장	2005-08-10
보건의료노조 불법파업 강행에 대한 경영계 입장	2005-07-20
양대 항공사 조종사노조 불법파업에 대한 경영계 입장	2005-07-18
노동계의 7월 총파업 돌입에 대한 경영계 입장	2005-07-05
노동계의 불법 폭력 행위에 대한 인사노무담당임원회의 결과**	2005-05-17
최근 환노위 통과 법률안에 대한 경영계 입장	2005-04-27
부패방지법중개정법률안에 대한 경영계 의견	2005-04-25
비정규직 관련 법안 처리에 대한 경제계 입장*	2005-04-22
비정규직 법안 관련 주요기업 인사·노무담당 임원회의 결과**	2005-03-30
경영계 임금조정 기본방향 발표	2005-03-14
신임 경제부총리에 대한 코멘트	2005-03-14
대통령 국정연설에 대한 경총 코멘트	2005-02-25
국가인권위원회법중개정법률안에 대한 경영계 입장	2005-01-23
대통령 연두기자회견에 대한 코멘트	2005-01-13

주: *는 경제5단체 합동 성명, **는 주요 기업 인사노무담당임원회의의 공동 성명.

마. 교육연수

경총은 인재개발원을 중심으로 기업의 최고경영자, 임원, 인사노무관리자들에게 경영환경에 대한 정보와 노사관계 및 인적자원관리에 대한 실무적 지식과 정보를 체계적인 교육연수 프로그램을 통해 제공해 왔다. 경총의 교육연수체계는 계층별, 직능별, 해외연수 등으로 짜여져 있다.

계층별 연수로는 첫째, 전국 주요기업 최고경영자들이 참석하는 '전국 최고경영자 연찬회'를 들 수 있다. 1981년부터 시작된 이 연수제도는 정·관·학계, 그리고 재계의 저명인사들이 강사로 초빙되며, 다각적인

경영전략 수립에 기여하고 있다. 둘째, '경영조찬 세미나'는 매월 정례적으로 개최되고 있는 세미나로 각 분야의 전문가 및 정부 정책결정자들을 초빙하여 경영자들에게 정치·경제·사회·문화 등에 관한 시사적 정보를 제공하고 있다. 셋째, 기업의 중간관리자를 대상으로 매월 정례적으로 '인사노무관리자 포럼'을 열고 있다. 이 과정은 인사노무관리능력을 배양하기 위한 실무적 지식과 정보들이 제공되고 있다. 한편, 이와 별도로 매년 7월 전국 인사노무관리자 대회를 개최하고 있는데, 1984년부터 시작된 이 대회는 전국 각 기업의 인사노무관리자들의 정보교류 및 네트워킹의 장으로 기능하고 있다.

직능별 교육과정으로는 단체협약 및 협상, 인사노무관리 실무, 노동법 실무, 기업구조조정시 인력관리 실무, 연봉제 등 신입금제도 도입 실무, 노사관계 동향 및 전망, 인적자원관리 이슈 및 전망 등 인사노무관리에 관련된 다양한 분야의 교육이 제공되고 있다.

해외연수로는 해외산업시찰, 경영혁신 연구조사를 위한 해외시찰, 선진경영환경 연수시찰, 그리고 위탁해외연수 등이 실시되고 있다. 이밖에도 경영자들을 '일본 전국경영자대회'에 파견하여 선진 경영기법을 습득하도록 하는 연수프로그램 등이 있다.

경총의 교육연수는 창립 초기에는 노사관계와 임금관리 중심으로 내용이 구성되었으나, 1987년 이후에는 점차 신인사제도, 연봉제, 평가시스템 등과 같은 인사관리 영역의 교육이 확대되었다.

바. 국제활동

경총의 국제활동은 국제무대에서 한국 기업과 사용자의 입장을 대변하고 각국 사용자단체와 협력을 모색하는데 중점을 두고 있다.

첫째, 국제노동기구(ILO)에서의 국내 사용자 대표 활동을 들 수 있다. 경총은 1975년부터 ILO 연차총회에 옵저버 자격으로 참석해 왔으며, 한국이 국제노동기구에 정식 가입함에 따라 한국 사용자대표로써 한국의 노동시장과 노사관계 제도 및 현황, 그리고 사용자의 입장을 알리는데 힘써왔다. 특히 1996년부터는 경총의 상임부회장이 ILO 상임이사에 피선됨으로써 ILO의 정책결정 과정에 한국 사용자의 입장을 더 반영시키고, 노동계와는 다른 시각을 전달하는데 힘써왔다.

둘째, 국제사용자기구(IOE)를 비롯한 각국 사용자단체와의 연대협력 활동을 들 수 있다. 경총은 1974년 6월 국제사용자기구(IOE)에 정식 회원으로 가입하여 활동하고 있으며, 각국 사용자단체와 연대하여 무역과 노동기준의 연계를 차단하기 위해 노력해 왔다.

셋째, 주요 국제기구 조사단의 국내 방문시 한국의 노동시장과 노사관계 상황을 사용자 입장에서 설명하는 역할도 담당하고 있다. 예를 들어 ILO 결사의 자유 조사단, OECD 대표단 등의 방문시 한국의 노동관계법과 노동시장 관련제도에 대해 사용자 입장을 최대한 이해시키도록 노력하는 것이 여기에 포함된다.

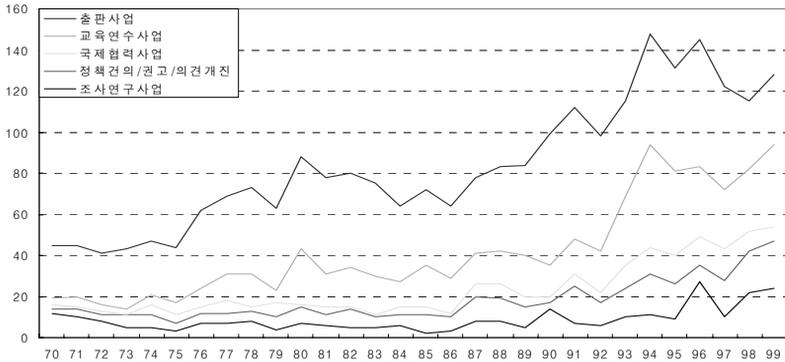
사. 기타 활동

기타 활동으로는 취업알선활동과 산재/고용보험사무업을 들 수 있다. 취업알선활동은 1984년부터 설립된 인재은행과 1996년 설립된 고급인력정보센터를 통해서 이루어지고 있다. 인재은행은 연령이나 경력 구분 없이 사무직, 기술직, 전문직 일반 인력의 고용서비스를 제공하는 기관으로 1984년 창립 후 1999년까지 총 7,402명의 취업을 알선하였다. 한편, 고급인력정보센터는 임원급 및 중견간부(부과장급)들의 취업알선

을 담당하는 기관으로 외국의 사용자단체에서도 새로이 개발되고 있는 활동이라고 할 수 있다. 고급인력정보센터는 노동부와 공동으로 설립되어 운영되고 있으며, 1996년 설립 후부터 2000년 4월까지 고급인력 285명, 중견인력 511명의 취업을 알선하였으며, 아울러 법정관리인으로 88명이 선임되었다. 고급인력정보센터는 법정관리인후보, 벤처기업전문경영인풀, 사외이사풀, 전문인사클럽 등을 통하여 취업을 알선하고 있으며, 또한 전문가 풀을 통한 중소기업 경영컨설팅 사업 등도 이루어지고 있다.

산재/고용보험 사무업무는 1989년부터 시작된 보험사무에 대한 위탁업무로 위탁업체 보험료 납부현황 관리, 위탁업체 보험관련 제반업무 상담, 위탁업체 보험업무 담당자에 대한 관련자료 제공, 위탁업체 애로사항의 수렴 및 관계당국에 건의 등의 활동을 수행하고 있다.

〈그림 4-3〉 경총의 연도별(1970-99), 분야별 활동(단위: 건수)



4) 전망과 시사점

첫째, 경총은 전경련과 더불어 한국의 노사관계에 중요한 영향을 미쳐 왔으며, 향후 그 발전가능성도 적지않다고 보여진다. 그 근거는 다음과

같다. 우선 유일한 중앙사용자단체로써 형식적으로는 그 대표성이 계속 높아져 왔다. 둘째, 노동운동의 발전과 더불어 거시적 수준에서 노사간 상호작용 필요성이 증대함에 따라 경총의 조직위상이 제고되어 왔다. 셋째, 경총 내부에서도 변화된 상황에 대한 대응능력이 꾸준히 개선되고 있다. 예를 들어 산업업종별 교섭단체에 대한 조직화, 정책활동의 증대, 교육훈련 및 회원서비스의 활성화 등이 이를 반영하고 있다.

둘째, 경총의 취약성은 노조의 낮은 조직율과 분산적 교섭구조를 반영하는 것이지만, 노조에 비해서 기능이나 역할이 취약하다고 볼 수 없다. 노조에 비해 형식적 대표성은 훨씬 높으며, 재정적 능력과 정책생산 능력도 낮지 않다. 또한 경총의 취약성은 전경련 등의 중앙경제단체들과의 협력관계를 통하여 부분적으로 보충되고 있다.

셋째, 그럼에도 불구하고 경총의 활동과 능력은 앞의 세 나라 중앙사용자단체의 활동에 비해서는 그 포괄범위나 하부 규율에 있어서 취약한 것이 사실이다. 이런 상황은 (i) 경총이 감당해야 할 노사관계 및 노동시장 분야에서의 수요 변화, 특히 단체교섭구조 및 사회적 협의의 진전 가능성과 (ii) 경제단체 간의 역할 재편성, 특히 전경련의 역할이나 조직의 재편과 더불어 변화될 것이다.

넷째, 산업별 교섭구조와 관련해서 경총 및 전경련의 태도는 여전히 기업별 노사관계를 선호하는 입장이다. 기업별 노사관계는 경총과 전경련이 1960년대 중반부터 줄곧 유지해온 기본 입장으로, 여전히 변경되지 않고 있으며 앞으로도 자발적으로는 변경될 것으로 보이지 않는다. 이런 맥락에서 경총은 산별교섭이 이루어지고 있는 부문의 사용자 교섭단체를 회원으로 포괄하고 있으면서도 산업별 교섭에 대해서는 적극적인 태도를 지니고 있지 않다. 경총의 기업별 노사관계에 대한 선호는 앞으로도 큰 변화가 없을 것이며, 다만 대기업 부문의 산업별 교섭틀 포괄, 노조 조직

울의 신장, 노조의 정치세력화 등에 의한 노조의 강력한 압력이 있을 경우 수동적으로 이에 대응하는 변화가 나타나는 정도일 것이다.

3. 전국경제인연합회 : 구조와 역할

1) 들어가는 말

전국경제인연합회(全國經濟人聯合會, 약칭: 전경련)은 한국의 5대 경제단체 중 재벌 및 대기업의 이익을 대변하는 단체로 알려져 있다. 1961년 전경련이 설립되기 이전부터 한국의 자본가계급은 조직 결성을 통해 자신들의 사회 경제적 이익대변 활동을 추구하고왔다. 구한말에 이미 지역별로 상의소(商議所)가 결성되기 시작했으며, 일제 때에는 업종별 자본가조직이 출현하였다. 해방 후에는 무역협회가 설립되었으며, 1953년에는 각 지역별로 조직되어 활동하던 상업회의소가 전국 규모의 법정단체인 대한상공회의소로 체제를 정비하였다. 그러나 이들 조직들은 모두 중소자본가의 조직이었다는 점에서 전경련과는 다른 특성을 갖고 있다.

전경련이 한국 사회에서 갖고 있는 권력은 그 무엇보다도 크며, 그 기반은 소속 회원사인 재벌들의 막강한 힘에 기초한다. 과거 권위주의 시기 재벌과 정부의 관계는 국가에 의해 주도되는 주종(主從)관계였으나 민주화 이행이후 힘의 관계가 역전되었다는 평가가 제기되고 있다³⁸⁾(최장집, 2005).

이 글에서는 재벌 및 대기업의 이익대변체로 1961년 결성된 전경련의

38) 노무현대통령은 05년 5월 중소기업 대책회의에서 “권력은 이미 시장으로 넘어갔다”라고 말했다.

형성 및 구조 그리고 사회적 기능을 살펴보고자 한다. 전경련은 1970년 노사관계 영역을 '경총'의 설립을 통해 전문화하였으나 노사관계 및 한국 사회에 미치는 전경련의 비중은 어느 조직보다 막강하다. 노사관계 영역에서 전경련의 직접적인 기능은 축소되었다고 할 수 있으나 노사관계를 둘러싼 전경련의 간접적인 역할은 더 확대되고 있다.

2) 설립 및 형성과정

전경련은 1960년대 4·19혁명과 5·16군사쿠데타라는 격동적 시기를 경과하면서 조직이 건설되었는데 그 뿌리는 '한국경제협의회'였다. 1950년대 한국의 대자본가들은 거의 예외 없이 부정축재자로 단죄되었고, 전(全) 재산의 국가헌납이라는 위기 상황에 내몰리게 되자 1961년 1월 10일 반도호텔에서 78명의 대기업집단의 경영진들은 '한국경제협의회'를 결성하고 삼양사 김연수를 회장으로 추대하였다. 당시 협의회 조직은 기존의 대한상의 조직과 사업과 상충되지 않도록 주로 일본의 경단련 조직을 모방하였는데, 이러한 특성은 지금까지 지속되고 있다³⁹⁾.

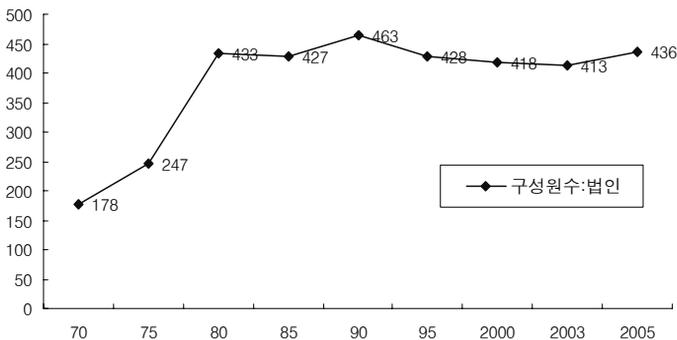
당시 '한국경제협의회'가 밝힌 창립목적을 보면 "첫째, 경제계가 공동의 힘으로 정치와 관권의 지배로부터 벗어나 ... 자주역량을 조성하는 것, 둘째, ... 정치자금규제법과 같은 입법을 추진하는 것, 셋째, 경제계의 전문적 지식과 실제 경험을 종합하여 경제행정이나 경제 외교면에서 이를 반

39) 당시 협의회 조직은 다음과 같은 점에서 대한상의와는 차별성을 유지하고자 했다. 첫째, 상의의 회원이 거의 상공인인데 비하여 협의회 조직은 그 구성회원을 일정규모 이상의 기업체로 할 것, 둘째, 상의와 같이 지방조직을 갖지 말고 전국적 성격을 띤 단체로 할 것, 셋째, 대기업을 주로 하지만 경제단체를 총망라하여 재계의 역량을 총집결할 것, 넷째, 조직형태를 임의조직인 순수민간단체로 하여 회원의 직접 참여제를 택할 것 등이다(배응환, 2000).

영하도록 하는 것” 등 이었다.

그러나 ‘한국경제협의회’는 5·16군사쿠데타로 활동이 정지되고 1961년 7월 17일 주요 경제인들(13인)에 의해 경제건설의 민간구심체가 될 조직체의 구성을 적극 추진키로 하여 “경제재건촉진회”가 발기되었으나 1개월 이후 1961년 8월 16일 “한국경제인협회”로 개칭하여 활동을 전개하였다. 전경련은 이날을 창립기념일로 삼고 있으며, 이때의 초대 임원을 초대 회장으로 인정하고 있다⁴⁰⁾. 이후 “한국경제인협회”는 사업영역의 확대와 문호개방으로 대기업과 경제단체를 망라한 조직 확대 과정을 경과하면서 1968년 8월 28일 임시총회에서 회명을 “전경경제인연합회”로 개칭한 뒤 한국 재벌의 유일한 이익집단으로 오늘에 이르고 있다.

〈그림 4-4〉 전경련의 구성회원 수 추이(1970-2005)



자료 : 전경련 사업보고서

전경련의 회원 구성은 대기업과 주요 경제단체들로 구성되는데 회원은

40) 전경련의 공식적 입장은 전경련의 설립이 민간 자율적으로 정부 개입없이 설립된 것으로 이야기하나, 홍덕률(1997)은 설립과정에 경제인 조직의 이분화를 막은 중앙정보부의 개입이 있었음을 주장하고 있다.

단체회원, 일반회원, 명예회원으로 구성된다. 회원은 임의단체로서 정관 2조 규정상 신청을 접수하여 이사회에서 결정하여야 하나, 실질적으로는 내부적인 회원자격 규정에 따라 이사회에서 입회를 추천하여 가입시키고 있다. 1997년 현재 전경련의 회원 자격은 '① 자본금이 50억원 이상이고 년 매출액이 500억 이상인 제조업, 건설업, 금융업 및 서비스업종의 기업, ② 자본금 50억원 이상인 공기업, ③경제에 관한 학식과 덕망이 있다고 인정되는 기업대표자, ④ 장래성이 있고 국민경제의 발전에 현저하게 공헌했다고 인정되는 기업 또는 기업대표자' 등으로 한정하고 있다. 이상과 같은 전경련의 집단구성은 대기업이라는 동질성과 응집력을 갖게 하여 경제이익집단으로서의 영향력을 강화시키는 요인이 된다. 전경련의 회원 구성 수를 보면 <그림 4-4>에서 보듯이 1970년대 178개에서 1975년 247개로, 1980년에는 433개, 1990년 463개, 1995년 428개, 2005년 436개의 회원을 갖고 있다.

3) 조직 구조 및 특징

(1) 조직 구성의 특징

전경련은 다른 경영단체와는 구별되는 다음과 같은 조직 특성을 갖고 있다. 첫째, 전경련은 회원 구성이 대기업들로 구성된 재벌들의 조직체로 출발하였고, 재벌들의 이익을 대변하기 위한 조직이라는 점이다. 조직의 회원 수는 2004년 말 현재 대기업 380여 개사(외자계 기업 15개사도 포함)와 제조업, 무역, 금융, 건설 등 전국적인 업종별 단체 65개로 구성되어 있다. 전국의 다양한 업종과 다양한 규모의 기업들이 망라된 다른 경제단체들이 이해관계의 차이로 활발한 활동을 펼 수 없었던 것에 반해,

전경련은 비교적 공통된 이해를 갖는 재벌 집단의 문제 해결을 위해 활발한 활동을 전개해 나갈 수 있다는 점이다.

둘째, 전경련은 순수 민간종합경제단체로서 법적으로 사단법인의 지위를 갖고 있다. 대한상공회의소, 중소기업협동중앙회 등 다른 경제단체들이 법정단체인 것과는 달리 민간단체이다. 이에 따라 전경련의 운영은 회원들의 자발적인 회비 수입으로 충당되며, 조직 활동과 관련하여 타 경영단체보다 정부로부터의 간섭에서 벗어난 자율적인 운영이 특징이라 할 수 있다.

셋째, 조직구성의 동질성과 법적 지위에 있어 자율성을 갖는 전경련은 여타의 경제단체보다 내부의 높은 응집력과 조직의 자율적 결정력을 높여 주었다. 이것은 전경련보다 조직 규모가 훨씬 큰 상공회의소나 무역협회 등보다 강력한 힘을 발휘할 수 있게 만든 조직 특성이라 할 수 있다. 이 결과 회원들의 조직에의 헌신도와 충성도가 상대적으로 높은 것이 특징이다⁴¹⁾.

(2) 조직 구조

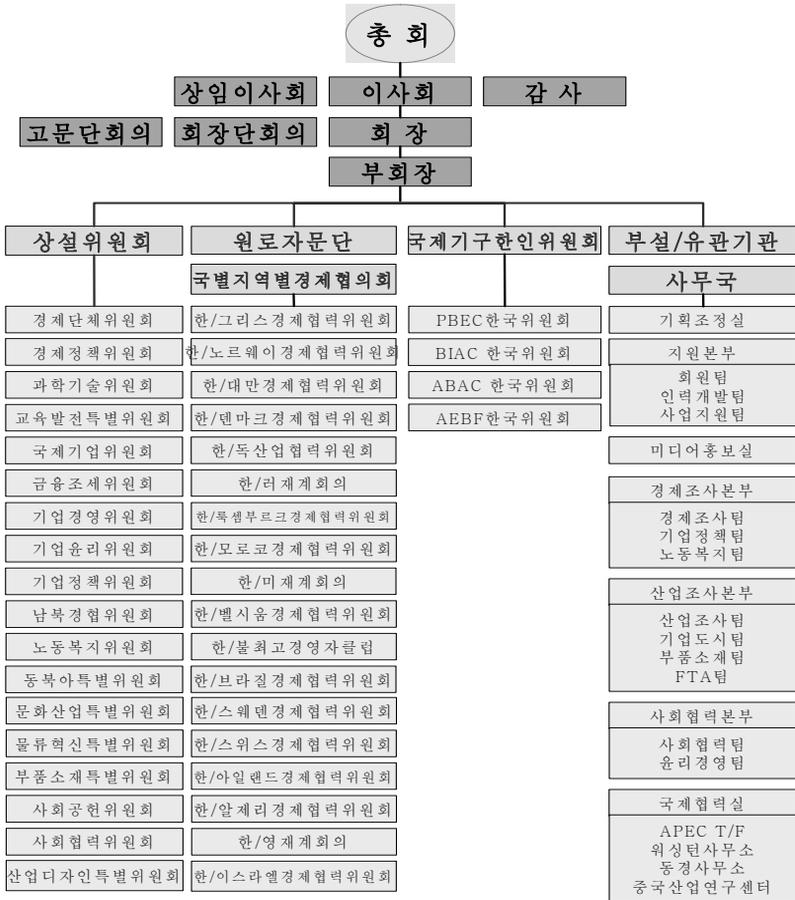
조직구조란 조직을 구성하는 부문들 간에 확립된 관계의 유형, 즉 조직이 일정한 기능을 수행하기 위해 확립된 역할 및 행위의 체계를 말한다. 경제단체의 조직구조는 크게 임원조직, 사무처조직, 위원회조직, 연구조직, 이념조직 등으로 범주화 할 수 있다.

전경련의 조직구조는 조직의 모태인 “한국경제협의회”에 기초하여 형성되었다. 조직 구조를 보면 의결기관으로서 총회와 이사회 및 사무국을 두

41) “전경련의 회원이 된다는 것은 경제력이 높게 인정된다는 것을 의미하고, 재계에서는 그 권위가 인정된다는 것을 의미하는 것이다(조남준, 1986).

고 이사회 밑에 6인의 회원으로 기간산업위원회를, 나머지 회원으로 국제경제협력위원회를 구성하였고, 사무국기구로서는 총무부(총무부, 인사과)와 조사부(1, 2, 3과)를 두었다.

〈그림 4-5〉 전경련의 조직구조



자료 : 전경련 홈페이지(www.fki.or.kr)

1968년 협회의 명칭을 ‘전경련’으로 개칭하면서 현재와 같은 임원조직

과 사무국조직, 위원회조직, 연구조직 등 조직의 틀을 갖추게 된다⁴²⁾.

의사결정 구조를 보면 총회, 이사회, 위원회, 중진회의, 회장단회의, 간부회의, 사무국 등이 있다. 각 기구의 기능을 보면 다음과 같다. 먼저, 총회는 매년 2월 정관의 변경, 사업계획의 승인, 예결산승인, 임원의 선임과 해임 등을 결정한다. 이사회는 총회에서 위임된 사항과 재산의 취득과 처분, 산업경제정책에 대한 제안과 회 운영사안을 심의 결정한다. 중진회의는 전경련회장이 종합경제정책위원회 위원장 자격으로 월1회 소집하는데 여기에 참석하는 인원은 엄격한 서열에 의해 참가자격과 좌석이 정해지며 안건은 중요한 정책사항을 심의하여 실질적인 최고결정기구로서의 구실뿐 아니라 집행기관에 대한 자문과 감시의 역할을 수행하고 있다. 회장단회의는 회장 및 부회장으로 구성되는 회의로 월1회 개최되는데 회장은 항상 중진회의의 수임사항을 염두에 두고 회의를 진행하게 되는데 안건으로는 회운영전반, 정책건의, 사업계획 수립 등 상위 수준의 정책결정을 한다(배웅환, 2000). 전경련의 의사결정구조는 초창기의 의원총회와 사무국중심에서 출발하여 지속되다가 1971년부터 회장단 중심으로 바뀌어 이러한 흐름이 지속되고 있다.

가. 임원조직

임원조직은 1960년대 만들어진 임원조직체계(회장, 부회장, 전무이사, 상무이사, 이사)를 토대로 1970년에 회장 1인, 부회장 5인, 이사 55인, 감사 4인 조직을 가졌고, 1979년에는 회장 1인, 명예회장 1인, 고문 6인,

42) 1970년대에 들어와서는 대내외적 환경 변화에 효율적으로 대응하기 위해 위원회 및 특별위원회의 조직분화를 시도하였고, 사무국체도를 변경하여 사무국장 체도를 폐지하고 상무이사체도를 도입하였다.

부회장 8인, 이사 110인, 감사 5인 체제로 임원 조직이 확대되었다. 이후 전두환 정부가 들어선 이후 1987년에 회장 1인, 명예회장 2인, 고문 9인, 부회장 12인, 이사 132인, 감사 4인 체제로 점진적인 증가를 보이고 있다. 2005년 현재 회장 1인, 부회장 20명, 상임이사 35명, 이사 79인, 감사 3인 등 총 138명으로 구성되어 있다.

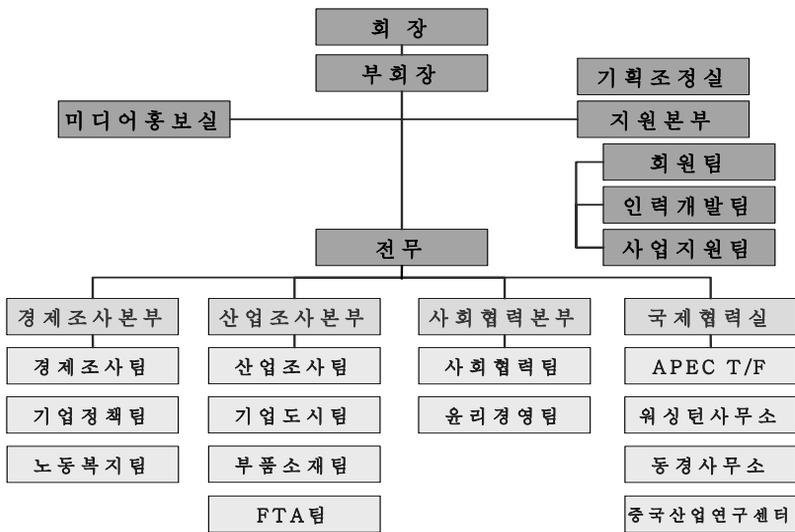
전경련의 수장인 회장의 선출은 사전에 회원들과 협의를 거쳐서 중진 회의에서 조정되는 관행이 유지되고 있으며, 순수 민간인 출신이어야 한다는 회원들 간의 암묵적인 동의가 형성되어 있다. 전경련 회장은 비오너 출신으로 유창순 회장을 제외하고는 대기업오너 출신들이 맡아왔다. 역대 회장들을 보면 1대 이병철(1961.08~62.09), 2, 3대 이정립(62.09~64.04), 4, 5대 김용완(64.04~66.04), 6~8대 홍재선(66.04~69.04), 9~12대 김용완(69.04~77.04), 13~17대 정주영(77.04~87.02), 18대 구자경(87.03~89.02), 19, 20대 유창순(1989~1993), 21~23대 최종현(1993~99), 24, 25대 김우중(1999~99), 26, 27대 김각중(99~2003), 28대 손길승(03.02~03.10)이 맡아 왔으며 현재는 강신호 동아 제약 회장이 29, 30대(04.02~현재) 맡고 있다⁴³⁾. 전경련 부회장단을 보면 비상근부회장들은 대부분 대기업회장들이 맡아 왔고, 상근부회장의 경우는 내부 승진에 의해 임용되었거나, 전직 장관, 국회의원, 금융기관 총재 등 외부유력 인사를 영입하는 방식이었다.

43) 1987년이후 한국 사회의 민주화가 가속화되면서 재벌 및 대기업에 대한 사회적 비판의식의 확산은 재벌그룹 출신들이 전경련 회장을 기피하는 양상을 보여주고 있다. 강신호회장도 30대 회장으로 삼성그룹의 이근희 회장을 추천하였으나 끝내 성사되지 않아 유임을 결정하였다. 이러한 상황은 전경련의 조직적 위기를 의미하는 하나의 예이다.

나. 사무처조직

사용자단체의 사무처조직이란 조직의 중하부층(실무진)을 구성하고 있는 조직을 말하는 것으로 사무조직 내부의 실, 부, 과, 직원 수의 구성 문제이다. 사무처 조직을 보면, 1961년 한국경제협회의의 맥을 이어 받은 경제재건축진회에서 회의 조직체계가 만들어져 사무국조직도 총무부와 조사(1, 2, 3부)로 출발하였고, 1970년대 경제개발 5개년계획에서 중화학공업의 정책추진 상황 속에서 기획부, 조사부, 총무부, 국제협력부로 확대 개편되었다.

〈그림 4-6〉 전경련의 사무국 조직구조



자료 : 전경련 홈페이지(www.fki.or.kr)

1990년대 비오너출신인 유창순회장이 물러가고 최중현회장이 20대 회장으로 취임하면서 전경련은 사업의 확대와 함께 내부 조직체계의 개편

작업이 이루어졌다. 1988년 9부 22과체제에서 1997년에는 6사업본부 11실체제로 변화하였다. 1997년에는 조사 1본부(경제조사실/금융재정실), 조사2본부(산업정책실/경쟁력강화실), 국제본부(국제협력실/국제경제실/뉴욕사무소/동경연락사무소), 기획홍보본부(기획조정실/홍보실), 회원사업본부(회원사업실), 지원본부(경영지원실) 등으로 사무조직변화가 이루어졌다. 1990년대 사무조직변화의 특징은 경제정책에 관련되는 조직과 회원업무에 관련되는 조직과 홍보업무에 관련된 조직이 강화된 것을 꼽을 수 있다. 이에 따라 사무국 성원의 수도 1961년 12명에서 1980년에는 137명, 1990년 144명으로 증가하였는데, 그 구성을 보면 7명이 이사, 15명의 부장, 12명의 과장, 56명의 연구원, 24명의 사무직, 18명의 고용직 인원이다.

〈표 4-12〉 전경련의 사무처 조직 및 위원회 현황

	사무처조직				위원회		
	실	부	과	직원 수	일반	특별	국제협력위
1970		4			10	8	-
1976	1	6	13	62	12	7	13
1980	2	11	14	137	12	5	19
1985	2	8	20	125	10	12	19
1990		8	12	144	10	2	23
1995	3사업본부 11실			133	6	3	24
1997	6사업본부 11실			140	6	4	18
2004	1실 3본부 1사업단 1팀				12		

다. 위원회 조직

위원회 조직은 이익집단구성회원들에 의하여 직능분야별로 구성되는

합의제조직을 말하는데, 이를 통해 회원의 이해에 관련되는 다양한 경제 문제를 의결하게 된다. 전경련은 1970년부터 90년대 초반까지 일반위원회를 평균 10여개 그리고 대외협력위원회를 평균 18개를 설치하였다. 1970년에 일반위원회로 종합대책, 경제단체, 산업정책(분과회로 중공업, 경공업, 화학공업, 에너지산업, 섬유산업, 기계공업 등) 10개 위원회와 국제금융, 노동대책, 경제외교, 해외회원 위원회 등을 두었으며, 특별위원회로는 수출산업촉진회, 주식공개촉진회, 세제관세특위, 농축수산, 공업소유권 등 8개 특별위원회를 두었다.

1989년 위원회 개편을 단행하였는데, 산업정책, 금융재정, 통상, 인력기술, 기업윤리, 경제법제, 산업조직, 산업환경, 노사문제, 생산성위원회 등 일반위원회 10개와 북방경제, 해외투자 등 특별위원회가 2개이고, 대외협력위원회는 23개이다. 2005년 10월 현재 일반(상설)위원회는 총 12개이고, BIAC한국/PBEC한국/ABAC한국/ABEF한국위원회 등 국제기구한국위원회를 두고 있다(〈그림 4-5〉 참고 할 것).

(3) 산하조직 및 유관 기관

전경련의 산하 및 유관(협력) 기관으로는 한국경제연구원, 동서경제연구실, 국제경영원, 자유기업원, 한국경제신문 등을 들 수 있다. 이들 조직의 공통점은 경제사회 및 노사관계 영역에서 재벌들의 이데올로그 역할을 담당한다는 점이다. 이들 조직의 설립 및 확대 과정은 1980년대 이후 한국사회에 몰아닥친 재벌에 대한 정치권력과 민중운동세력으로부터의 거센 반발에서 출발하고 있다. 1980년대 정치권력을 장악한 전두환 정권은 전직대통령이었던 박정희 정권이 그랬듯이 대기업집단을 부도덕한 집단으로 매도함으로써 자신들의 부도덕한 권력의 정당성을 회복하였

고 다른 한편으로 학생운동과 노동운동세력은 재벌과 정치권력간의 정경유착과 부도덕성을 집중 공격하였다. 이에 정부와 사회로부터의 일련의 도전은 자유경제 체제에 대한 도전이라고 판단하고 이를 극복하기 위해서는 기업인들의 집단적 노력이 절실함을 자각하고 '자유시장과 시장경제 원리'의 사회적 확산과 여론 선점을 위해 이들 조직을 설립하였다.

〈표 4-13〉 전경련의 대표적 산하기관 현황

기구명	설립	주요 활동내용	비고
동서경제연구실	1973	북한 및 사회주의국가 연구	7.4남북공동성명이 계기
한국경제신문	1980	전경련 입장 대변, 여론형성	현대경제일보를 인수
한국경제연구원	1981	-경제정책연구, 수립 -정부규제 철폐방안 연구 -재벌 소유주 입장에서의 기업지배구조 개편안 연구	1963년에 경제기술조사센터로 발족
국제경영원	1979	전문경영인 교육, 교류, 정보교환	동문회 조직·운영
경제사회개발원	1987	변혁이념 확산에 맞서서 자유기업이념 교육 및 확산	6월항쟁과 노동자대투쟁이 계기
자유기업센터	1997	자유기업주의 연구확산 정부규제 철폐방안 연구	96년말 이후 노동법개정운동이 계기

자료 : 홍덕률(1997, page 23)

가. 한국경제연구원(약칭: 한경련)

1981년 4월 설립된 한경련은 1963년에 설립된 『경제 및 기술조사 센터』를 확대 개편한 조직이다. 한경련의 주된 역할은 재벌관련 쟁점현안이나 국가정책과 관련하여 정책대안을 개발하고 여론화하는 일을 담당한다. 한경련은 스스로의 목적을 “첫째, 한국경제와 기업의 장·단기 발전

과제를 종합적으로 연구하고 효율적인 자유시장 경제체제 구축과 건전한 기업성장을 이루어 국민경제와 세계경제의 성장·발전에 기여한다. 둘째, 현실 경제에 뿌리를 둔 이론적 연구와 실증적 분석, 현장 중심의 조사사업을 토대로 실천적 정책대안을 개발·제시함으로써 민간경제계의 정책두뇌집단으로서의 위상을 확립한다. 셋째, 국내외 경제 및 산업 동향에 관한 체계적 정보 수집 및 분석을 통해 기업의 세계적 경영전략 수립에 실용적 지침을 제공하는 데이터뱅크로서의 기능을 수행한다.”으로 제시하고 있다. 한경련은 90년대 들어와 전경련의 핵심두뇌조직으로서 활발한 연구조사사업을 하고 있는데, 조사연구사업 빈도를 보면 1988년 30회에서 92년 47회로, 그리고 1997년에는 84회로 증가하는 추세를 보여주고 있다.

97년 4월 한경련이 발표한 “21세기 세계인류에의 제언”이라는 보고서는 한경련의 논지를 가장 대표적으로 제시한 것으로 볼 수 있는데, 이 보고서는 21세기 국가정책의 목표가 ‘국가안보 우선’에서 ‘경제제일주의’로 바뀌어야 한다고 주장하였다⁴⁴⁾. 한경련은 2004년 10월 “규제개혁 센터”를 설치하였다.

나. 자유기업센터

자유기업센터는 1997년 4월 재정경제부 인가로 설립된 재단법인이다. 설립목적은 보면 “인류번영의 토대인 자유시장경제와 자유기업주의 이념

44) 이 보고서는 이를 실현하기 위해 “작은 정부와 시장경제원리의 정착이 시급하고, 또 중앙부처 가운데 재정경제원과 내무부, 문화체육부, 교육부, 건설교통부, 농림부, 통상산업부 등을 없애며, 공무원도 지금의 1/10로 줄여야 한다.”고 주장했다. 나아가 “누진세와 정부 주도의 실업 및 국민연금 보험제, 중소기업 보조금 등의 재분배정책을 폐지해야 한다.”고 역설하였다.

의 확산”을 기본 목적⁴⁵⁾으로 하면서 보다 구체적으로는 “국민경제의 성장과 발전을 도모하기 위한 홍보 계몽 교육사업, 장단기 경제정책 수립을 위한 방향 제시, 국내외 경제동향의 조사분석 및 예측을 통한 경제정책 제시 등을 제시하고 있다. 주요 사업으로는 자유주의 대상, 자유경제출판문화상, 인터넷홍보사업, 자유경제영상물제작, 기업 이해하기 사업, 교사 이코데미아⁴⁶⁾ 등 경제교육사업, 자유주의 시리즈 등 출판사업 등을 하고 있다. 설립재원은 전경련에서 30억원의 기금을 출현하였고, 조직은 이사회와 센터조직으로 구성된다. 자유기업센터는 1999년 11월 11일 전경련 회장단 회의에서 분리 독립 의결되어, 2000년 2월 21일 자유기업원으로 명칭을 변경하였다.

2004-5년 발간 된 주요 도서 현황을 보면 “진교조의 이념 비판”, “한국의 임금, 무엇이 문제인가”, “증권집단소송의 이론과 실제”, “한국전쟁과 미국 외교정책”, “한국 시민운동의 북한 인권문제 무관심에 대한 고찰”, “시민단체 대표성 연구”, “참여연대 재벌개혁론 비판” 등이다. 자유기업원이 실시하는 대표적인 교육 사업으로는 ‘열린사회아카데미’를 꼽을 수 있다. ‘열린사회아카데미’는 시장경제와 국내외 정세에 대한 이해와 판단능력을 제고하기 위해 상반기(3월말부터 6월까지)와 하반기(9월부터 12월까지)에 매주 2시간씩 총 12주 동안 매주 실시되며, 참가 대상은 대학생,

45) 한국 사회를 구성하는 사람들이 자유시장경제와 자유민주주의 이념에 대해 정확한 이해를 전제로 해야 할 뿐만 아니라, 이를 뒷받침할 수 있는 법과 제도, 그리고 관행이나 관습의 개선과 개혁이 있을 때 가능한 일이다. 따라서 우리는 자유시장경제와 자유민주주의 체제에 대한 교육·홍보·계몽사업을 체계적이고 종합적으로 전개할 수 있는 독립된 기관을 필요로 한다(최종현 1997).

46) 이코데미아(Ecodemia)란 이코노미와 아카데미의 합성어로 ‘경제강단’을 뜻한다. 자유기업원은 『교사 이코데미아』, 『Freshman 이코데미아』, 『언론인 이코데미아』 세 종류의 이코데미아를 운영하고 있으며, 이 사업은 중·고교 교사, 대학 신입생, 언론인들을 대상으로 실시하고 있다.

교사, 직장인, 일반인 등이다. 열린사회아카데미의 주제는 '시장경제의 이해'와 '한반도주변 정치문제의 이해'라는 강좌로 구성되어 있다. 2005년 하반기에 실시된 '시장경제의 이해'의 주제 및 강사진은 다음과 같다.

〈표 4-14〉 제9기 열린사회 아카데미의 주제 및 강사진 시장경제의 올바른 이해

일정	강의제목	강사진
제1주(9/6)	개강식 및 오리엔테이션 시장경제란 무엇인가?	김정호 원장
제2주(9/13)	시장경제와 정부의 역할	김종석 교수
제3주(9/20)	(교육) 한국 교육정책의 문제점과 해결 방안 (고교평준화, 본고사 금지, 기여입학제 등)	신중섭 교수(강원대)
제4주(9/27)	수도권 정책과 국토균형 발전	김경환 교수(경희대)
제5주(10/4)	자유주의자들의 세상 보기 (시카고, 버지니아, 오스트리아 학파 등 비교)	안재욱 교수(경희대)
제6주(10/11)	(노동) 한국 노동시장의 이슈와 문제	박광량 교수(홍익대)
제7주(10/18)	한국의 시장경제 발전사	김승욱 교수(중앙대)
제8주(10/25)	(환경) 환경문제의 오해와 시장경제적 해법	조영일 교수(연세대)
제9주(11/1)	(국제무역) FTA의 이해 (세계화, 수입 개방, 외국 자본 등)	정인교 교수(인하대)
제10주(11/8)	(국제문제) 국제 정세의 이해와 한반도의 미래	이춘근 부원장
제11주(11/15)	조별 주제발표 및 토론	김정호 원장
제12주(11/22)	부동산과 시장원리(주택문제, 토지공개념 등) 시상식 및 수료식	김정호 원장

자료 : www.dfe.org

다. 국제경영원

전문 경영인을 육성하고 재교육할 뿐 아니라 한국기업의 국제화를 대

비한 새로운 엘리트를 교육하기 위한 목적으로 UNDP의 지원을 기반으로 1980년에 설립되었다. 국제경영원은 사단법인으로 운영되고 있으며 주요사업은 “경영교육사업”과 “경영연구조사사업”으로 구분된다.

경영교육사업은 경영자연찬사업(최고경영자 월례 조찬회, 신춘포럼, 제주 여름포럼), 최고경영자교육과정(글로벌 최고경영자과정, IMI-MBA online 과정, Global Business School), 전문가양성과정(Core-MBA 과정, 중국 비즈니스 전문가과정, 글로벌 CMO 스쿨, CFO Strategy 과정, 고위 HR Management 과정), 자유시장경제교육(Young Leaders' Camp, 미래엘리트 양성 과정)등으로 구분된다. 교육 프로그램에 참여하는 대다수의 사람들은 이사급에서 임원에 이르는 고급 경영진들로서 교육 후에는 모두 동기회를 구성하여 조직을 계속 유지함으로써 한국 기업 경영인들의 집단적 응집력을 높이는 잠재적 기능도 가지고 있다. 경영연구조사사업은 경영자료 발간 및 정보제공 사업 등인데 IMI Focus를 매월 발간하고 있으며 경영인대상제도를 운영하고 있다.

라. 한국경제신문

전경련은 자신의 이해를 대변하는 언론매체로 1980년에 “현대경제일보”를 인수하여 한국경제신문으로 이름을 바꾸어 소유하고 있다. 원래 현대경제일보는 농협의 소유였으나 1980년 대기업 위주의 경제정책에 비판적 논조를 취했던 까닭에 1980년 전두환 정권에 의해 통폐합되었다. 이때 전경련은 50억원에 현대경제일보를 인수하였는데 신문 인수의 목적을 다음과 같이 제시하였다⁴⁷⁾. “첫째, 산업 기술 및 기업 경영에 대한 유익

47) 정변이나 변혁이 있을 때마다 도마 위에 오르는 것이 경제계이다. 언론은 이를 부채질하다시피 한다. 최소한 경제계를 이해하는 언론매체가 있어야겠다. 꼭 두

한 정보를 제공하여 국제수준의 기업을 건설하는데 기여하고, 둘째, 기업 세계의 참된 모습을 사회에 전달하여 참신하고 진취적인 기업이미지를 형성하여 국민통합과 합의를 형성하는데 기여를 하고, 셋째, 정치 경제 사회 문화의 동향을 신속히 전달함으로써 국민들에게 필수적 신문으로 발전시킬 것"을 제시하였다(전경련사업보고서, 1980). 이러한 목적 하에서 한국경제신문은 전경련의 이해와 이미지를 여론화시키는 중요한 기능을 담당하고 있다.

한국경제신문의 최대주주는 29.6%의 지분을 갖고 있는 현대자동차이며, 그밖에 삼성과 LG, SK 그룹 계열사들이 각각 9.6%씩, 그리고 전국경제인연합회 131개 회원사가 나머지 40% 정도의 지분을 나눠 갖고 있다. 몇몇 기업들이 절대적인 지분을 소유하고 그 기업들에게 재정을 의존할 수밖에 없어, 이 신문은 태생적으로 기업들의 이해를 대변할 수밖에 없다. 한국경제신문은 한국경제의 경쟁력 강화를 주창하며 '강경 노조'를 비난하고 노동 유연화와 "기업하기 좋은 환경"을 요구한다.

(4) 재정 구조 및 운영

한 조직의 재정력은 인적 자원과 함께 조직의 활동범위와 영향력을 결정하는 중요한 요소이며, 조직의 기능적 자율성을 확보하는 관건이 된다. 따라서 재정에서 중요한 점은 그 원천이 어디에서 나오느냐에 따라 조직의 활동과 영향력이 제약을 받게 된다.

전경련의 재정 구조 및 운영을 보면, 전경련은 임의단체로서 단체정관

둔해달라는 의미가 아니다. 다만 실정을 제대로 알고 공정하게 써 달라는 바람이다. 그런 의미에서 재계가 경제신문 하나쯤 운영해도 되지 않겠냐는 생각으로 회장단과 협의, 인수키로 방침을 정했다. (전경련 40년사, 김입삼의 증언)

에 기초한 회비로 재정을 운영하기 때문에 정부로부터 직접적인 지원 간섭 또는 통제는 없다. 전경련의 수입은 회비, 임대료수입, 출판교육수입, 이자, 기타 등으로 구성되며, 1970년의 경우 수입은 1억 5천만으로 회비 수입이 85.2%를 차지한다. 수입은 1985년 29억, 1990년 89 억원대로 급격히 증가하는 양상을 보이고 있다. 수입의 대부분은 회원의 회비⁴⁸⁾로 충당되고 있으나 89년부터 임대료 수입의 증가로 총수입액 중 회비의 비중은 70%를 차지하고 있다.

〈표 4-15〉 전경련의 재정력 변화

	수입액		지출액	
	회비(%)	총수입액	사업비(%)	총지출액
1970	131,000(85.2)	153,634	42,602(27.7)	153,634
1975	253,924(94.2)	269,538	140,568(52.2)	268,538
1980	1,298,120(94.3)	1,376,904	725,613(52.7)	1,376,904
1985	2,980,120(99.2)	3,004,127	1,898,024(63.2)	3,004,127
1990	8,950,800(89.3)	9,615,800	5,654,849(58.8)	9,615,800
1995	8,350,000(72.2)	11,570,200	6,222,952(53.8)	11,570,200
1998	7,600,000(66.6)	11,416,400	5,071,700(44.4)	11,416,000

지출은 사업비, 인건비, 일반관리비, 재산관리비, 지급이자, 적립금, 예비비 등으로 구성되는데, 1970년 기준으로, 총지출액대비 사업비 비율은 27.7%를 차지한다. 이후 1975년은 56.2%, 1985년 63.2%, 1990년

48) 전경련은 1979년 개정된 정관 제8조에 의거하여 회비 등을 징수하고 있는데, 회비납부율은 99%의 높은 수준을 보이고 있다. 그러나 전경련의 수입구조는 5개 재벌에 전적으로 의존하는 문제점을 갖고 있다. 1년 예산의 50% 이상을 5대 재벌이 부담하고 있으며, 2002년의 경우는 4대 재벌이 1년 예산의 60% 이상을 부담하기도 했다.

58.8%로 사업비 비중은 급격히 증가한다. 이처럼 사업비 비중이 증가하고 있는 것에 비례하여 사업비 지출액 수도 1970년의 5천만원대에서 1980년대에는 10억원을 넘었고, 1995년에는 62억원 대를 돌파하였다. 사업비 증가 추세는 전경련이 회원들의 이익대변을 위한 활동을 증가시키고 있음을 확인하게 해 주는 지표이다.

4) 기능과 역할

전경련은 “재정·금융·산업·통상 등의 제반 문제에 관한 재계의 의사를 통일하고, 이를 정부시책에 반영하기 위한 활동을 계속함으로써 주요 산업의 개발과 국제경제 교류를 촉진하여 건전한 국민경제의 향상·발전에 이바지하는 것”을 목적으로 하고 이를 실현하기 위한 주요 사업내용은 다음과 같다. “① 산업·경제 각 부문의 연합으로 경제인의 자주 역량을 굳건히 하며, 경제정책·행정 및 제 법규의 개선에 관하여 공정한 의견을 관계기관에 제의하고 그 실현에 노력한다. ② 국제 경제기구 및 외국 경제단체와 긴밀한 연계(連繫)를 기함과 동시에 해외진출과 경제협력의 강화를 위하여 적극적인 민간 경제외교를 전개한다. ③ 경제인들의 지식·경험·자본을 동원하여 산업의 개발, 기업경영의 합리화, 과학기술의 진흥을 촉진한다. ④ 국내외 경제에 관한 제 문제의 조사, 연구·문헌·자료·통계의 수집·편찬 및 이와 관련된 조사기관과의 제휴와 정보교환을 도모하며, 아울러 산학협동의 구현에 기여한다. ⑤ 사회 각계와 유대를 강화하고 기업의 사회성을 창달하여 사회·문화의 개발 및 건전한 경제사회 풍토의 실현에 노력한다. ⑥ 회관 및 부대시설, 국제경영원 및 산업전시관을 설치·운영한다. ⑦ 산업경제에 관한 각종 연구·교육·훈련 및 연수사업의 수행과 이에 필요한 기구의 설치·운영 등을 추진”한다.

전경련은 회원사가 장악하고 있는 국가경제에 대한 지배력과 전경련 자신이 직접 동원해 활용할 수 있는 자금력에 기초해, 정치적 영향력을 행사하고 자신들에게 유리한 정책을 실현시키고 있다. 전경련은 자신들의 목표를 정치, 사회, 경제 등 사회적으로 관철하기 위해 다양한 방법을 동원하고 있는데, 이를 몇 가지로 구분하여 설명하면 다음과 같다.

(1) 정부정책에의 개입 및 관철

가. 대(對)정부 및 정당 정책건의 및 개입

전경련의 주장 및 요구가 실제 국가 정책에 얼마만큼 관철되는가에 따라 전경련이 한국사회에 미치는 영향을 가늠할 수 있다. 서재진(1989)은 전경련의 정책건의문 분석을 통해 전경련의 정부 정책 결정과정에서의 개입 정도를 판단하고 있다. 이에 따르면 전경련은 매년 30~40개의 정책안을 정부에 건의하고 있는데, 건의문의 70% 정도는 정부에 의해 수용되는데 30%는 1년 내에, 40%는 약 3년 내에 수용되는 결과를 보이고 있다(배병휴, 1983).

〈표 4-16〉은 전경련의 대정부 건의 사항을 영역별로 구분한 것이다. 가장 빈도가 높은 것은 기업 금융·정부 재정·세금에 관한 내용들이다. 노동문제에 대한 전경련의 건의는 노동 문제가 본격 제기되기 시작하는 60년대 후반에 감소했는데 이것은 1970년대에 설립된 경총이 노동관계 업무를 분담해갔기 나타난 결과로 판단된다.

정부 정책에 대한 전경련의 개입 및 관철은 이와 같은 정책건의의 활동뿐만 아니라 정부의 정책결정자, 정당의 최고책임자 및 정책담당자를 수시로 초청하여 회합 및 토론을 함으로써, 전경련의 입장을 수시로 전달하고

〈표 4-16〉 전경련의 대정부 정책건의 분포(1961~1985)

항목	기간			
	61-63	64-72	73-79	80-85
경제계획	17	11	4	6
대외관계	-	16	15	2
금융 및 자본	11	21	19	25
세금	11	21	20	23
무역 및 관세	11	9	12	13
정치문제	11	2	-	-
노동문제	-	4	2	2
가격 및 시장	6	3	3	5
외자	17	1	1	2
자원 및 에너지	-	2	4	-
기술	6	1	5	3
경영	-	1	6	5
기타(다른 산업 및 행정)	9	8	8	11
계	100(35)	100(290)	100(253)	100(202)

있다⁴⁹⁾. 한편 재벌과 대기업들의 입장을 관철하기 위해서는 이상과 같은 정상적인 로비 활동이 아니라 탈법적인 정치자금 수수가 관행으로 진행되어 왔다. 전경련은 설립 초부터 정치자금을 조성해 정치권에 제공해왔는데, 이러한 정경유착은 90년대 중반까지 계속되어 왔다.

49) 2004년의 한해의 사례를 보면, 투자활성화를 촉진하기 위해 “대기업 대표 청와대 간담회, 일자리 창출을 위한 투자전략 보고회(6.18)”가 개최되었으며 기업도시의 촉진을 위해 “국회와 공동으로 「기업도시 정책포럼」 구성(10.1)”, 산학협력력을 위한 “전경련-교육부 산학협력 실무지원팀 구성/운영(11월)” 등이 이루어졌다.

나. 정계진출 및 정치활동

전경련의 초대 사무국장이던 김주인은 1963년에 공화당 의원으로 진출하여, 유신체제가 몰락할 때까지 공화당과 유정회 의원으로 활동하였으며, 1966년부터 1971년까지 부회장을 했던 김상영 역시 1971년과 1973년 두 차례에 걸쳐 공화당 후보로 당선되었다. 1981년부터 1987년까지 상근부회장을 역임한 노인환도 13, 14대 의원으로 정계에 진출하였다. 최근의 사례로는 전경련의 회장을 역임한 정주영 회장이 독자적인 정당을 결성하여 대통령 후보로 출마하거나 쌍용그룹의 김석원 회장이 정치권의 거물로 활약했었음은 잘 알려진 사실이다. <표 4-17>은 전경련 관계자의 정계진출 사례를 정리 한 것이다.

〈표 4-17〉 전경련 관계자의 정계진출 사례

성명	전경련 직책	정치권 소속 및 직책	비고
김주인	초대 사무국장	공화당 국회의원(6, 7, 9대) 유정회 국회의원(10대)	공화당 정책위 부의장 유정회 부의장
김상영	전(前) 상근부회장	공화당 8, 9대 국회의원	한국은행 총재출신
김성곤	쌍용그룹 경영대리인 홍재선이 회장	자유당 국회의원(4대) 공화당 국회의원(6, 7, 8대)	공화당 재경위원장
정주영	전(前) 회장	국민당 총재, 대통령 후보	
김석원	부회장	신한국당 국회의원(15대)	김성곤의 장자
노인환	전(前) 상근부회장	공화당 국회의원(10대) 유정회 국회의원(13, 14대)	평화통일정책자문위원
박태준	포항제철 사장	민정당 국회의원 자민련 총재	

기업인 출신의 정치 참여에 대한 일반 국민들의 반발이 높아지자 전경련은 정치활동의 목표를 '정치인에 대한 의정감시활동'을 통해 친재계로

견인해 내기도 한다. 그 첫 사례는 2000년 4월의 16대 총선을 앞두고 시도되었다. 2000년 2월 14일 전경련이 가입되어 있는 경제단체협의회는 산하에 의정평가위원회를 발족시켰으며, 노사문제와 관련한 개별 의원들의 의정활동을 평가하고 회원사에 알려 후보선택에 참고하도록 하였다. 또한 16대 총선 후보들 가운데 노동관련 인사 56명을 선정하여 적극적인 친노동계 인사, 소극적 친노동계 인사, 중립적 인사, 시장경제지향의 친재계 인사 등 네 유형으로 분류해 그 정보를 6만여 회원사에게 제공하였다(홍덕률, 2005).

(2) 기업 이데올로기의 확산 및 여론 선점

전경련의 역할은 정치권 및 정당을 통한 이익대변 활동 못지않게 국민의 반(反)재벌 감정을 누그러뜨리고 재벌 중심의 사회 구조의 정당성과 기업 활동의 안정적 보장을 위한 기업 이데올로기 확산 운동을 추진한다. 이러한 이데올로기 확산 운동은 반공 이데올로기가 위협받거나 혹은 노동자와 국민들로부터 재벌 비판이 심각해질 때 더욱 두드러지는 경향을 보여 왔다. 이와 같은 역할은 한경련, 자유기업원, 한국경제신문 등 전경련의 산하 및 유관단체뿐 아니라 조직의 각종 위원회를 통해 전방위적으로 추진되고 있다⁵⁰⁾.

특히, 87년 한국 사회의 민주화가 촉진되고 재벌에 대한 국민들의 비판이 고조되면서 등장한 “경제사회개발원”의 설립은 재벌 이데올로기의 확산과 관련하여 전경련의 활동을 보여주는 대표적 사례이다. 1987년 6

50) 전경련이 집중적으로 생산 유포하는 이데올로기는 크게 다음의 두 유형으로 나뉘 볼 수 있다. 하나는 재벌들의 공통이해를 대변하는 헤게모니 분과 이데올로기이고 다른 하나는 전체 자본가계급의 보편이익을 대변하는 이데올로기이다.

월 항쟁과 7-9월 노동자대투쟁이후, 반공과 성장 이데올로기를 성공적으로 유포시켜 온 군사정권의 물리력이 크게 도전받고 민중이념이 급속도로 확산되던 1988년 4월 “경제사회개발원”은 설립되었다.

경제사회개발원은 출범과 동시에 그 설립목적을 “산업화에 있어서 기업 및 기업인의 역할, 자유시장경제의 본질, 한국경제의 실상 등을 정확히 알려 일반국민들의 이해와 공감의 폭을 넓힘으로써 기업 규제를 축소하고 자유로운 기업 환경을 조성하여 지속적인 경제발전과 풍요로운 사회 건설에 기여”할 것을 분명히 하였다. 이와 같은 목적아래 경제사회개발원은 국민과 여론 주도층을 대상으로 한 경제교육, 도서발간, 자유기업이념을 확산시키기 위한 다양한 활동을 기획·집행하고 있다.

〈표 4-18〉 경제사회개발원의 주요 활동

사업명		주요 내용
자유시장 경제체제 유지를 위한 논리대응사업		- 대응 자료집 발간 및 배포 * “한국 경제는 중속되어 있는가” * “한국에 있어서 경제성장과 경제력 집중연구”
자유경제출판문화상 제정·운영		- 대상, 우수도서, 추천도서의 선정 - 선정도서의 구입을 통한 도서관 및 기관 기증
포럼 및 경제논단 시리즈 발간		- 경제논단 시리즈 발간 - 경사원 포럼 진행 (1988-91년, 43호 발간)
오피니언 리더와의 대화사업 전개		- 작가(소설가, 극작가, PD)와의 대화 - 정년퇴임 교원 초청간담 - 독립유공자 초청간담
경제교육사업 전개	강의교육	- 사회과 교사들을 위한 보조교재 발간 및 교육 * 임금은 어떻게 결정되는가? 등 - 체제비판 대응 자료 발간 * 민중민주주의라 무엇인가? * 마음의 경제학
	산업현장 견학	- 산업현장 방문
기업문화 창달사업	근로자와 함께하는 문화사업	- ‘기업순회 문학의 밤’ 개최 - ‘기업순회 음악의 밤’ 개최
	산업영상전 개최	-영상을 통한 ‘기업홍보’ 강화

자료 : 전경련 40년사에서 내용 재구성

(3) 노동조합 및 노사관계 대책 활동

노동조합 및 노사관계 대책 활동은 1970년 경총이 전경련의 주도 아래 설립됨으로써 전경련의 주요 활동 영역은 아니다. 그러나 경총의 설립에도 불구하고 노사관계 및 노동대책 사업에 전경련의 관심은 대단히 높다. 전경련의 노동대책사업은 경제조사본부 산하의 '노동복지팀'과 '노동복지위원회'에서 담당하고 있다. 노동복지위원회는 '일자리창출위원회'와 '노사위원회'로 구분되는데 '노사위원회'의 구성 및 주요 사업은 다음과 같다.

노사위원회(위원장 : 현명관 전경련 부회장)는 33인 내외의 위원으로 선정되며, 운영위원 15인, 실무위원 15인, 자문위원 2인으로 구성된다. 운영위원은 부사장급 이상 CEO가 맡으며 실무위원은 임원, 부장급 이상 부서장으로 운영된다.

주요 사업을 보면, 다음의 4가지로 구성된다. 첫째, 주요 정책과제에 대한 심도 있는 대안 마련(개정근로기준법상의 주5일제 시행에 관한 부칙조항의 해석과 관련한 노동부 지침에 대한 대응방안, 쟁의권 남용 실태에 대한 효과적 홍보 및 대응이론 정립, 전면적 대체근로권 도입, 산별교섭 확산 방지, 비정규직 차별철폐 주장에 대한 효과적인 대응, 노사관계 법치주의 훼손방지를 위한 대책 등), 둘째, 노사관계 로드맵 대책(노조의 부당노동행위 규제, 사용자의 노조전임자 급여지급 금지, 손배·가압류제도 유지 등), 셋째, 노사관계 성공모델 확산을 위해 사례 발굴·전파(외부 전문가집단을 통해 이슈별 Best Practice 작성, 사례를 통해 핵심성공요인(Key Success Factor) 파악, 파업기간 중 무노동무임금 준수기업, 성공적인 구조조정 기업, 무분규기업, 분규시 비폭력 유지기업 등), 마지막으로 인사·노무상의 문제점을 해결하고 개선사례를 업계 전파 등이다.

전경련은 87년대투쟁, 노사관계위원회, 96-97년 노동법 개정 등 주요 노사관계 전환점마다 재벌 및 대기업의 입장을 대변하기 위해 노력해 왔다. 87년대투쟁의 경우 경총과 함께 노사분규의 확산 방지 대책활동과 함께 노동관계법 개정에 대한 기업측의 요구안을 관철하기 위한 활동을 추진하였다. 또한 1996년 5월, 김영삼정부의 노사관계위원회(이하: 노개위)에는 경제계를 대표하여 경총과 함께 전경련이 참여하였다. 당시 노동법 논의에 대한 전경련의 입장은 3금(三濼) 반대와 3제(三制) 도입 주장이었다. 즉, 복수노조, 노조의 정치활동, 제3자 개입 금지 등은 당시의 노동법을 유지하는 방식으로 지속되어야 하며, 기업의 경쟁력 강화를 위해서는 정리해고, 변형근로시간제, 근로자파견법은 반드시 도입되어야 한다는 것이었다. 노개위의 논의는 노사간의 합일점을 차지 못한 채 결국 신한국당의 96년 날치기통과로 강행되었는데 이에 맞선 노동자의 총파업은 87년에 못지않은 국민의 지지와 높은 투쟁력을 야기하는 결과를 가져왔다. 당시 전경련은 사무국 내에 특별대책반을 결성하여 일반국민들의 여론 환기와 노동법 재개정시 경영계의 의견을 반영하기 위한 일환으로 대대적인 신문광고를 통한 홍보전을 강행하였다. 또한 전경련은 30대 그룹 기조실장 모임을 통해 노동법 개정에 대한 정부 및 정치권에 대한 설득과 압박이라는 대책활동을 강화하였다.

이후 외환위기 상황 속에서 98년 1월에 설립된 '노사정위원회'에도 경제계를 대표하여 전경련은 경총과 함께 참가하였다. 이 회의를 통해 노사정대타협인 '경제위기 극복을 위한 노사정간의 공정한 고통분담에 관한 선언문'에 합의하여 '경제위기 극복을 위한 사회협약'을 도출하기도 하였다.

〈표 4-19〉 전경련(5단체 포함)의 노동법 개정관련 광고 집행 내역

일자	매체	명의 및 주관단체	제목
1월 15일	한국, 서경 국민, 세계	경제5단체 (대한상의)	파업이 우리 경제를 무너뜨리고 있습니다.
1월 16일	중앙, 한경, 한겨레	경제5단체(중기협)	우리 모두 힘을 모아 경제파국만은 막읍시다
1월 17일	동아, 매경 서울, 문화	경제5단체(전경련)	경제가 살아야 고용안정을 이룰 수 있습니다.
1월 20일	조선, 내경 경향, 제일경제	경제5단체(무협)	선진국으로 도약하느냐, 후진국으로 추락하느냐?
1월 24일	동아, 중앙, 한국 한경, 매경	경제5단체(전경련)	경제를 살리려는 노력도 못해보고 근로자와 기업가가 살려져야 되겠습니까
2월 24일	매경, 한경, 서경, 내경	경제5단체(경총)	노조전임자 임금요구는 반드시 금지되어야 합니다.
2월 26일	조선, 동아, 중앙 한국, 경향, 서울 국민, 문화	경제5단체(전경련)	이 나라 경제를 죽일 것입니까, 살릴 것입니까?
2월 27일	매경, 한경 서경, 내경	30대그룹(전경련)	여야는 책임을 지고 경제를 살릴 수 있는 노동법을 만들어야 합니다.
2월 28일	조선, 동아, 중앙 한국, 경향, 서울 국민, 문화	30대그룹(전경련)	우리 경제를 최악의 상황으로 몰아넣어서는 안 됩니다.
3월 04일	서울, 한겨레, 국민 매경, 한경, 서경, 내경, 평화	경제5단체(전경련)	노동법 재개정 논의, 거꾸로 가고 있습니다.
3월 06일	조선, 동아	경제5단체(전경련)	국민여러분, 여러분이라면 일하지 않는 사람에게 임금을 주시겠습니까?

자료 : 전경련 40년사(2002), 747-748 page

한편, 전경련은 노사관계 안정화와 기업경쟁력 강화를 목표로 매년 적정 임금인상율을 제시하고 있다. 2005년의 경우 '2005년 임단협 쟁점과 과제'라는 보고서를 통해 '임금 양극화 해소 및 일자리 창출'을 위해 종업원 1천명 이상 대기업은 임금을 동결하고 1천명 미만 사업장은 3.9% 수준에서 올릴 것을 주문하였다.

(4) 사회공헌 및 기업의 사회적 책임 활동

전경련은 소수 재벌의 이익 대변기구라는 일반 국민들의 부정적 인식을 해소하기 위하여 다양한 활동을 전개하고 있다. 특히 주목되는 것은 기업의 모델을 과거 경쟁력이 강한 기업(Strong Company)에서 좋은 기업(Good Company)으로 변화시켜 나가고 있다는 점이다. 그 결과 전경련은 과거 수세적인 입장에서 '기업윤리 강령' 제정 운동에서 벗어나 기업의 사회적 책임을 강화하는 CSR 운동을 전개하고 있다⁵¹⁾. 2005년 10월 전경련은 10개 대기업과 함께 기업의 사회공헌활동의 체계적이고 효율적인 추진을 위해 '기업 사회공헌 평가지표'를 발표하였으며, 사회공헌활동 지출액의 비중을 높여나가고 있다. 이 결과 매출액 대비 사회공헌활동 지출액 비율은 우리나라 기업(0.17%, 2002년도)이 일본 기업(0.13%, 2002년도)보다 높은 수준이다. 이런 점은 과거 부정적인 대기업 및 재벌의 이미지를 개선하고 사회와 더불어 공존하는 기업의 위상을 바로 잡는 활동으로 평가된다⁵²⁾.

〈표 4-20〉는 전경련의 2004년 사업을 20개 중점 항목으로 구분하여 정리한 것이다. 〈표〉에서 확인할 수 있듯이 전경련의 활동은 경제 산업 영역을 기본으로 노사관계, 국제관계, 일자리 창출 등으로 확장되는 것을

51) 전경련 1999년 주요 회원사들의 사회공헌 책임자들로 구성된 사회공헌위원회도 이러한 전략의 일환으로 판단된다.

52) 다만, 전경련과 대기업들은 사회공헌활동을 확대하는 것만으로 기업의 사회적 책임을 다한 것으로 인식해서는 안 된다. 기업의 사회공헌활동은 기업의 사회적 책임의 전부가 아니며 단지 그 출발점에 불과하기 때문이다. 오늘날 대기업은 주주, 종업원, 소비자, 지역사회 및 중소기업 등 사회 일반에 대한 영향력이 매우 크며 사회 구성원과 다양한 이해관계를 맺고 있다. 기업 활동 또한 국가를 넘어 전 지구적으로 확대되고 있다. 한편에서는 인권, 환경, 부패와 기타 비윤리적 경영, 예를 들어 제3세계 유소년 노동력 착취, 분식회계, 뇌물공여 등으로 사회적 물의를 일으키기도 한다.

알 수 있다.

〈표 4-20〉 전경련의 2004년 20개 중점사업 추진실적

사업명	사업 추진내용
1. 기업투자 활성화를 위한 투자어로 발굴 및 해소	20대 그룹 방문 조사, 투자어로 정책건의(3월) - 대기업 대표 청와대 간담회, 투자어로 건의(5.25) - 일자리 창출을 위한 투자전략 보고회(6.18) - 경제 활력 제고와 기업투자 활성화를 위한 경제계 제언 건의(9.22) - 주요그룹 대상 투자계획 및 내역 조사
2. 기업도시 건설	기업도시 정책포럼(6.15) - 해외 기업도시 벤치마킹(유럽:5.2, 미국:9.6) - 기업도시특별법 제정 정책 건의(6.28) 및 기업도시특별법안 제언(7.22) - 국회와 공동으로 「기업도시 정책포럼」 구성(10.1), 정책협의 - 관심기업, 건설업체, 개발업체, 지자체 등 대상 설명회, 협의회(연중)
3. 공정거래법 개정대책 사업	- 출자총액규제, 의결권 제한, 계좌추적권에 대한 Q&A 발간(5~6월) - 출자규제의 투자지해요인 실태조사(3.15) - 공정거래법개정안에 대한 의견서 제출(5.14) - 국회 주최 공개토론회(7.14), 정무위 주관 공청회(10.25) 의견 개진 - 정부부처, 정당대표, 정책위 의장, 정무위 소속위원 개별면담 추진
4. 증권집단소송제 도입 대책 사업	- 증권집단소송과 보완과제 세미나(1.30) - 증권집단소송제 애로 실태조사(2~3월) - 증권집단소송 모의재판(6.15) - 과거분식 해소 관련 애로 실태조사(8월) - 증권집단소송제 관련 정책대토론회(8.30)
5. 원자재 수급 원활화 사업	국제원자재 가격 급등과 대응과제 조사(2.7) - 고철 수급 원활화를 위한 산업계 의견 건의(2.21) - 국제유가 상승에 따른 산업계 의견 건의(3.12) - 해외에너지개발 활성화 방안 건의(6.17) - 건설산업 활성화를 위한 정책개선과제 건의(10.18)
6. 대·중소기업 협력사업	- 지역경제 회생을 위한 지방순회 간담회(안산, 11월) - 대/중소기업 협력대상 확대 개편 및 제1차 협력대상 시상(12.27) - 중소기업 경영자문 봉사단 설립/운영(연중) - 기업경영 모범사례 발표회(9회, 연중) - 대/중소기업 협력위원회 구성/운영(연중)

사업명	사업 추진내용
7. 산·학 협력사업	<ul style="list-style-type: none"> - 교육개혁 실천방안 제시(2월) - 기업이 바라는 인재상 세미나(3월) - 전경련-교육부 산학협력 실무지원팀 구성/운영(11월) - 産軍인적자원개발위원회 구성/운영 및 군 자기능력계발 교육사업 추진 - Win-Win Project 사업계약 체결 및 홍보사업 추진(연중)
8. 한·러시아 경제협력 구축사업	<ul style="list-style-type: none"> - 한·러 경제인 간담회(9.22), 한·러 경제인 초청 오찬간담회(9.22) - 한·러 양국 기업간 협력사업 계약 서명식(9.21) - 러시아경제인연합회와 한/러 재계회의 발족 추진(연중)
9. 신흥시장 개척사업	<ul style="list-style-type: none"> 아프리카 플랜트시장 개척단 파견(5.12) - 인도 방문 경제사절단 파견(10.3) - Plant Week 2004 국제 프로젝트 개발 세미나(10.27) - 신흥시장진출특별위원회 설립\운영(연중)
10. 한·일 FTA 업종별 대책 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 한·일 FTA 업종별 실태조사(4~7월) - 對日부품소재 투자유치 사절단 파견(6.8) - 한·일 FTA 대토론회(7.13) - FTA 민간대책위원회 설립\운영(연중)
11. CEO 강연	<ul style="list-style-type: none"> - 1차(3.25) : 황창규 “국민소득 2만불 시대와 기업의 역할” - 2차(5.11) : 현명관 “10년 뒤 뭘 먹고 살 것인가?” - 3차(10.4) : 구학서 “기업과 기업인의 역할” - 4차(11.1) : 강창오 “철강산업 동향과 포스코의 발전전략” - 5차(11.16) : 우남균 “한국 전자산업의 미래”
12. 친기업 네트워크 구축사업	<ul style="list-style-type: none"> - 여야 국회의원 그룹별 정책간담회(9.15, 9.22, 10.8, 10.19) - 시민단체 대표 중국 산업시찰(7.4) - 방송작가 중국 산업시찰(8.22) - 시장경제 동아리 구성(연중)
13. 중국관련 비즈니스 환경 개선	<ul style="list-style-type: none"> - 제1차 한·중 재계회의(6.16) - 우리기업의 대중 투자현황과 개선과제 조사\건의(7월) - 중국산업연구센터 개소(9.6) - FKI China Forum 운영 및 중국진출기업협의회 발족(연중)
14. 윤리경영 실천 확산 사업	<ul style="list-style-type: none"> - 기업윤리와 경영성과간의 상관관계 분석(5월) - CEO가 본 한국기업의 윤리경영 인식 조사연구(5월) - 기업의 윤리경영 체제 강화방안 특별간담회(11.24) - 기업윤리학교(11.29)
15. 사회공헌 사업	<ul style="list-style-type: none"> 기업·기업재단 사회공헌 백서 발간(2월) - 사회적 책임이행 실태조사 및 특별간담회(2~4월) - 「기업의 사회공헌 현황과 평가」 국제 심포지엄(6.14) - 장애우를 위한 전통휠체어 전달식(6월, 12월) - 「경제인 사랑 나눔의 밤」(12월)

사업명	사업 추진내용
16. 일자리 창출 사업	- 일자리 창출 특별위원회 설립/운영
17. 비정규직 입법대책	- 비정규직 대책 특별세미나(6.24) - 노동시장 유연화 및 비정규직 보호방안 정책 건의(9.1) - 비정규직 관련 정부 입법안에 대한 입장 성명서 발표(10.20) - 정부 비정규직 입법(안) 관련 공청회(11.19)
18. 부품소재 특별위원회 구성	- 제1차 전기·전자분과위, 제1차 자동차분과위, 제1차 기계분과위 - 제2차 전기·전자/자동차 합동분과위, 제2차 기계분과위, 제1차 전기전자/자동차부품연구회 합동회의(11.29)
19. 회원간담회 활성화	- 중진회원 간담회, 지방회원 간담회 - 회원담당제 확대 운영 - 정례 회원간담회, 기업경영협의회, 구조조정본부장회의 및 친선회(연중)
20. On-line 홍보 시스템 구축	- 전경련 홈페이지 개편, 온라인 홍보 및 정보제공 창구화(4~11월) - e-Magazine 발간, Off-line과 Webzine을 통한 정책제안, 이슈 선점 ■ FKI Briefs 창간(회원 대상, 연 24회 발간) ■ FKI 소식 창간(국회의원 및 보좌관 대상, 하반기 15회 발간) - FKI Issue Paper 창간(오피니언 리더 대상, 하반기 9회 발간)

5) 맺음말

지금까지 전경련의 역사적 형성과 노사관계를 포함한 전경련의 다양한 경제적, 이데올로기적 기능을 살펴보았다. 이를 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전경련은 다른 경제단체와는 달리 대기업과 재벌들의 이익을 대변하는 유일한 단체로 막강한 물적 기반과 조직구성원 간의 높은 동질성을 확보하고 있다.

둘째, 전경련은 노사관계에 있어 직접적인 역할은 1970년 전문단체인 '경총'을 설립함으로써 노사관계에 있어서는 간접적인 지원활동에 치중하고 있다. 이 결과 전경련의 노사관계에 있어 역할은 재벌들의 주장을 대변하는 이데올로기를 생산 유포하는 역할을 담당하고 있다. 특히 이데올

로기적 역할 강화는 1987년 한국사회의 민주화와 노동자대투쟁이후 확대되는 시기적 특성을 보여주고 있다.

셋째, 단일화하였던 전경련의 이해관계가 외환위기 이후 재벌의 재편 과정을 통해 다양화되면서 전경련 조직은 조직적 성장이 정체되고 결속력이 약화되는 특징을 보여주고 있다⁵³⁾. 이 결과 2000년부터 전경련 내부에서 향후 전경련의 위상 및 역할 정립에 대한 다양한 의견이 제시되고 있다.

전경련은 최근 조직의 존폐까지 이야기되는 어려운 상황을 맞고 있는 것으로 보인다. 이른바 ‘전경련 위기론’은 내외적인 상황 변화에 전경련이 적응하지 못한 결과이다. 먼저 외부적으로는 전경련 무용론, 경제단체 통합론, 상공회의소 만형론 등이 재계에서 불거져 나오고 있다. 이는 전경련이 “경제단체연합회”의 성격이 아니라 ‘재벌총수들의 사적 모임체’에 불과하며, 전경련의 입장은 이제 더 이상 경제계 전체의 의견으로 대표해서는 안 된다는 것이다⁵⁴⁾. 덧붙여 조직 내부적으로는 회장의 연이은 비리연루 및 구속사건(김우중, 손길승)으로 전경련이 부정과 부패의 분산이라는 오명에서 자유롭지 못하게 된 상황이 지속되고 있다.

53) 이러한 논의의 출발점은 “재벌이 외환위기의 주범으로 몰린 뒤부터 전경련에 대한 정부와 국민들의 시선이 더욱 따가워지고, 재계 안에서조차 전경련이 특정 재벌의 이해만 반영하며 구심 역할을 제대로 못한다는 지적이 따른 것으로 파악된다. 청와대가 ‘국민경제자문회의’를 구성할 때 대한상공회의소 회장, 한국무역협회 회장, 중소기업협동조합중앙회장 등은 포함시키고 전경련 회장이 빠진 것도 이러한 원인 중 하나이다. 엘지 등 일부 그룹들은 전경련을 총수들의 순수한 친목모임으로 전환하고, 종합정책연구소를 신설해 정책연구기능을 맡기는 방안을 공식제안 했다.

54) 전경련의 입장은 친기업적인 것이 아니라 극우적 생각이라는 비판이 있다. 이런 문제는 전경련이 2003년 6.25 국민대회에 4천만을 후원한 것에서도 확인된다. 이 행사는 한국의 대표적인 우익집단에 의해 추진된 행사로 “반핵, 반김, 한미동맹 강화, 정권퇴진”을 주장하였다.

따라서 전경련이 현재의 위기 상황을 돌파하기 위해서는 환골탈퇴의 혁신을 요구받고 있다. 그 것은 '민주주의의 신장'이라는 시대정신을 적극 수용하면서, 정치-경제-사회 운영의 새로운 패러다임에 맞춰서 조직운영 방식과 정부와의 관계, 노동단체와의 관계를 근본적으로 재설정하는 것이다.

4. 금융산별교섭과 은행산업연합회

1) 문제 제기

한국에서 사용자단체에 대한 관심이 높아진 이유는 기업별노조 조직을 유지하였던 노동조합들이 산별노조로 조직형태를 전환하기 시작한 1999년부터이다. 보건의료노조, 금융노조, 금속노조, 택시노조 등이 기업별노조를 산별노조로 조직형태를 전환함에 따라 사업장 단위의 기업별 교섭 체제는 새롭게 조정될 수밖에 없었다.

산별노조의 전환은 기업별 단체교섭 구조의 중앙 산별교섭으로 전환을 의미하였으며, 교섭의 분권화를 고집하고 있었던 사용자들은 산별노조 건설에도 불구하고 기업별 교섭체계를 고수함에 따라 교섭구조의 전환 문제는 노사갈등의 요인으로 작용하기도 하였다.

이 글에서는 2000년 3월 산별노조로 전환한 전국금융산업노동조합(이하: 금융노조)의 단체교섭 사례를 통해 산업·업종별 사용자단체의 역할과 기능을 규명하고자 한다.

2) 금융노조의 산별전환과 단체교섭 구조

전국금융노동조합연맹은 2000년 3월 3일 산업별 단일노조를 건설하였다. 금융산업 노동자들이 사업장별 기업노조에서 산별 단일노조를 결성하게 된 배경은 외환위기 이후 몰아닥친 금융구조조정 과정에서 기업별 노조의 한계를 절감한데 있다⁵⁵⁾. 물론 이러한 주체적 경험의 한계에 따른 조합원들의 공동투쟁에 대한 인식 확대 이외에도, 연맹체제에서도 이어져왔던 공동교섭의 전통, 금융 산업의 근로조건이 유사하고 조직구성이 단순하다는 점, 그리고 산별노조 건설 과정에서 조합원 수가 많은 대형 시중은행 노동조합들이 주도적으로 참여해서 주류를 형성했던 점 등이 신속한 산업별노조 건설의 동인이었다.

산별노조 출범 이후 금융노조는 강제합병 등 일방적 구조조정을 저지하기 위한 총파업 투쟁과 주5일 노동제 쟁취 등 많은 성과를 획득하면서 산별노조에 참여하는 조직은 지속적으로 증가해 조합원수는 2000년 54,690명에서 2004년 79,507명으로 증가하였다. 산별노조는 무엇보다도 기업별 노조체제에서는 해결할 수 없는 구조조정저지 등의 공동투쟁을 수행하기 위한 유력한 조직적 대안이었고 정부를 상대로 한 교섭력을 강화시켰으며, 사회적으로 문제를 제기하고 쟁점화 시킬 수 있는 활동을 통해 지부와 소속 노동조합들에 대한 지도력이 강화될 수 있었다.

그러나 이와 같은 조직적 성과에도 불구하고 금융노조는 산별 중앙교

55) 전국금융산업노조(이하 금융노조)는 1960년 6월1일 조흥은행노동조합을 시작으로 노조가 결성되어 7월23일 전국은행노조연합회를 설립하면서 시작됐다. 5·16으로 해산 후 1961년 8월19일 산별노조인 전국은행노동조합이 결성되었으나 1981년부터는 다시 연합단체인 전국금융노동조합연맹으로 활동하여 왔다. 금융노조는 2004년 12월 현재, 38개 지부 7만9507명의 조합원이 금융노조에 가입되어 있으며, 이중 남자가 56,144명이고 여자는 23,363명이다.

섭의 정착이라는 점에서는 아직 불완전한 교섭구조를 갖추고 있는 상황이다. 물론 금융노조는 보건의료노조 및 금속노조와는 달리 산별노조로 전환한 첫해부터 산별협약을 체결하는 산별교섭의 진전을 보이고 있다. 금융노조의 경우 산별교섭이 조기에 정착되었던 원인은 금융산업의 사용자단체가 구성되어 있지 않음에도 불구하고 금융연맹 시절부터 동일 업종별 공동교섭이 진행되어 왔기 때문이다. 이에 따라 개별 은행 사용자들도 업종별 교섭과 유사한 형식을 띤 산별교섭을 굳이 반대할 필요가 없었기 때문이다.

금융노조는 2000년 3월 산별노조로 전환한 2000년부터 2005년까지 모두 6차례의 산별교섭을 진행해왔다. 금융산업 산별교섭 형식은 간사은행이 교섭대표의 역할을 하였던 2000-2002년까지의 초기와 전국은행연합회 회장이 사용자측 교섭 대표를 맡게 된 2003년 이후 시기로 구분된다. 금융산업의 산별교섭을 초기와 후기로 구분하여 살펴보면 다음과 같다.

(1) 초기 산별교섭 : 사용자단체의 부재

금융노조가 설립된 2000년 이후 초기 산별교섭의 양상은 금융연맹 시기와 크게 구분되지 않는 구조였다. 금융산별노조가 설립되기 이전인 금융연맹 시절에도 단위사업장 은행노조들은 임금 등에 대해서 개별 교섭보다는 집단별 공동교섭구조를 갖추고 있었다⁵⁶⁾. 문제는 금융노조가 설

56) 기업별노조 시기에도 금융산업 노사관계는 개별 교섭보다는 시중은행노조, 국책은행노조, 지방은행노조, 농수축협중앙회노조협의별 공동교섭 경험이 축적되어 왔다. 이 결과 단협 내용이나 임금구조 등 노동조건이 다른 산업에 비해 공통적인 성격을 띠고 있다.

립된 이후 교섭구조는 교섭결과가 개별 은행사업장에 갖는 구속력이 강화되었다는 점이 큰 차이점이었다. 초기 산별교섭은 법적인 사용자 단체가 구성되어 있지 않아 사용자측의 간사은행이 교섭대표의 역할을 하였다. 교섭구조의 구체적 사항을 2002년 교섭사례를 통해 살펴보면 다음과 같다.

먼저 (전체) 대표자교섭의 교섭위원은 사용자 측으로 산별 소속 지부의 사용자 대표(은행장 및 기관장) 전체, 노동조합 측으로 산별노조 위원장과 소속 지부 위원장 전체 참석(노 28: 사 26)으로 구성되며, 전체적인 교섭의 방향과 원칙에 대한 협의, 대표 교섭단 구성 및 교섭에 관한 사항 위임, 대표단 교섭을 통해 합의된 내용의 추진 및 임·단협 합의안 공동 서명 등의 역할을 한다. 이러한 대표자교섭은 교섭위원 수가 너무 많아 비효율적이고 실질적인 교섭에 어려움이 있다. 결국, 대표자교섭은 임·단협 협상의 시작과 종료, 중요한 합의의 추진 등에서 열리며, 2002년의 경우 4회 개최되었다.

다음으로, 대표단 교섭은 기관별 특성을 고려하여 시중은행, 국책은행, 지방은행, 국책기관 등 각 기관의 특성별 대표를 선정하여 5개 기관 노사 대표자로 협상을 진행하고 교섭위원은 간사은행장 및 대표단으로 선정된 기관의 사용자 대표(은행장 및 기관장)와 해당 지부 위원장 및 금융노조 위원장 (노 5 : 사 5)으로 구성한다. 대표단교섭에서는 중요한 내용의 교섭을 구체적으로 진행할 수 있고, 사실상 중요한 합의가 거의 이루어지는 교섭이다. 대표단교섭의 합의 내용은 전체 대표자 교섭을 통해서 추진되고, 세부적인 내용은 대표단 (임원급)실무교섭을 통해 조정한다. 2002년 교섭시 대표단 교섭은 6회 개최되었다.

(전체) 임원급 실무 교섭의 교섭위원은 사용자측으로 전체 임원급(부행장 및 부기관장) 사용자, 노동조합 측으로 산별노조의 국장급 간부와

소속 지부 부위원장 전체로 구성되며, 전체 지부의 입장을 실무적으로 조율할 필요가 있을 경우 개최하는데, 사실상 거의 열리지 않고, 2002년 교섭시 1회 개최되었다. 대표단 임원급 실무 교섭은 대표 교섭단 소속 기관의 부행장급 임원과 소속 지부의 부위원장급 간부, 그리고 산별노조의 국장급 간부가 교섭하는 형태로서 대표단 교섭과 긴밀한 관계를 유지한다. 사용자 측은 임원급이라고 하더라도 사용자 대표로부터 교섭상의 책임과 권한을 많이 부여받지 못해 중요한 결정을 할 수 없는 한계를 가지며, 교섭이 진척되지 않으면 대표단 교섭으로 넘기고, 다시 대표단으로부터 실무적인 내용에 대한 조정만을 위임받아 교섭을 진행하고, 사용자의 결정이 필요한 사항에 대해서는 다시 교섭이 교착상태에 빠져 대표단으로 넘기고 하는 상황이 반복되는 문제점이 있다. 2002년 교섭시 9회 개최했다. 대표단 실무자급 교섭은 대표단 소속 기관의 부장급 실무자와 노동조합 부장급 간부간의 실무적이고 세부적인 사항을 협의하지만, 거의 열리지 않고, 합의문 작성 등 단순 실무적인 사항에 대한 협의시 개최했다.

대대표 교섭은 금융노조 산별 위원장과 간사은행장 간의 1:1 교섭으로서 회의록을 남기거나 공식적인 교섭의 형태는 아니지만 노사간 실질적인 의견 접근을 위해 필요하며 적절히 활용하고, 대대표 교섭을 위해 별도의 교섭을 갖거나 대표단 교섭 또는 (전체)대표자 교섭 중간의 정회시간 등을 활용하여 의견접근을 시도할 경우 활용하며 노사간의 공식화되기 어려운 실질적인 입장을 조율하는 방식이다.

이상과 같이 진행된 초기 산별교섭은 과거 기업 중심의 단체교섭보다는 많은 장점을 확인하게 해 준다. 먼저 교섭의 집중과 교섭내용의 단일화가 이루어졌다. 이를 통해 교섭의 경제성과 효율성이 높아져, 기업별 교섭 때 매년 상례적이었던 쟁의들이 거의 소멸되었다. 또한 교섭기간도

단축되었다. 산별 단체협상은 실제 교섭 시작 후 2~3개월 내 타결이 되었으나 기업별 교섭 때는 길게는 수개월에서 거의 1년 내내 교섭만 하다가 시간을 보내는 경우도 있었다. 이는 사용자측의 눈치 보기 전략에 따른 것이었는데 ‘산별교섭’으로 이행하면서 사용자들의 공동 협의 및 공동 결정이 정착되었다. 또한 교섭이 집중되고 단일한 산별 단체협약을 맺으면서 금융사업장 조합 활동과 조합원의 근로조건이 통일되어 노동자간 연대감을 형성시켰다. 이러한 성과에도 불구하고 초기 중앙교섭의 문제점도 지적되고 있는데, 이는 주로 사용자들의 요구였다. 사용자측은 산별 중앙교섭을 하고 다시 지부에 내려가 보충협약을 하는 ‘이중교섭’에 대한 불만을 나타내며, 교섭의 비효율성을 주장한다. 덧붙여 사용자들은 노조측의 동일산업 유사근로조건 수준지향 때문에 개별사업장 사정이나 경영 성과를 반영할 수 없다는 불만을 제기하였다.

그러나 교섭구조의 틀에서 볼 때 가장 문제가 제기된 것은 사용자단체가 구성되어 있지 않아 교섭이 비효율적으로 이뤄졌다는 점이다. 노조는 은행연합회가 사용자단체의 기능을 수행할 수 있다고 주장하였으나 은행연합회는 산하 단체에 대한 조정·규제 권한이 없어 사용자단체 역할을 제대로 할 수 없다고 주장한다. 제대로 된 사용자 교섭단체가 없는 상황에서는 산별노조가 개별 사용자 28명 모두를 교섭장에 나오도록 해야 하는 번거로움이 지적된다. 이는 산별노조 가입 지부가 확대되는 추세에서 산별교섭이 효율성보다는 번잡성만 확대하는 결과가 나타날 것이 분명해 보이는 상황이었다.

(2) 후기 산별교섭 : 은행연합회의 역할

이상과 같은 불완전한 산별교섭구조에 한계를 느낀 금융노조는 실질적

인 권한을 가진 사용자단체의 구성을 요구하였으며, 2003년부터는 전국 은행연합회 회장이 사용자측 교섭 대표 역할을 하고 있다. 그러나 은행연합회는 법적으로 사용자단체가 아니므로 각 사업장의 위임을 받아 대표권을 갖고 교섭에 참여하는 방식이다⁵⁷⁾. 이처럼 연합회가 교섭권 위임을 통해 대표 역할을 하고는 있으나 개별 사용자에 대한 통제권이 취약하며 업종별 대표조직들의 의견을 취합하여 교섭이 진행되는 상황이다⁵⁸⁾. 따라서 명실상부한 교섭대표로서의 역할보다는 중개자 역할을 할 수밖에 없는 한계를 안고 있다.

2004년 교섭에 참여한 32개 사업장 가운데 은행연합회 소속 기관은 21개이며 나머지는 11개는 비회원사이다. 금융 산별노조의 가입 조직이 확대되어 교섭에 참여하는 은행연합회의 비회원사가 많아질 경우 은행연합회 위임을 통한 중앙교섭의 진전은 불완전 할 수밖에 없다.

금융노조는 산별중앙교섭의 정착⁵⁹⁾과 제도화를 위해서는 금융산업 사용자단체가 별도로 구성되거나 아니면 은행연합회가 법적으로 사용자단체로 자리 매김 되는 두 가지의 경로를 제안하고 있다. 그러나 현실적으로 별도의 사용자단체를 구성하는 것은 쉽지 않으므로 현재는 연합회에

57) 2003년의 경우 개별 은행 및 금융기관들은 전국은행연합회에 교섭권, 체결권, 교섭위원 선정권을 위임하였다.

58) 사측 교섭대표단은 업종별로 시중은행 2인, 국책은행 2인, 지방은행 1인, 비은행권 1인 등으로 구성된다.

59) 금융노조는 2003년부터 산별중앙교섭의 원칙과 방법을 다음과 같이 정하고 있다. 먼저, 교섭원칙을 보면 ①전 지부 산별중앙교섭 참여(예외 불인정), ②교섭위원은 반드시 노사대표가 참석(위임 금지), ③상견례와 합의서 작성시 노사대표 전원 참석하여 합의서 서명, ④실무자교섭은 원칙적으로 개최하지 않고 부득이한 경우 1회에 한하여 연속회의(예, 2박 3일)로 개최 등이다. 교섭방법을 보면 ①전체교섭(산견례, 조인식): 노조전체교섭위원↔사용자전체교섭위원, ②대대표교섭: 노조위원장↔은행연합회장, ③대표단 교섭:금노위원장+지부위원장(5-6명)↔연합회상무+부행장(5-6명), ④실무자교섭(필요시:금노정책국장+지부위원장(5-6명)↔연합회상무+부행장(5-6명)이다.

교섭창구의 일원화를 요구하는 등 연합회가 교섭대표로서 주도적인 역할을 할 수 있도록 촉구하고 있다. 어쩌면 현재 연합회의 역할은 사용자단체 구성의 전(前)단계로서 역할을 실험하는 것이라고 할 수 있다. 2005년의 경우 전체 사업장 사용자가 참석하는 전체교섭 횟수가 첫 상견례와 조인식을 제외하고 줄어들고 있고 7인 교섭대표가 참석하는 중앙교섭이 강화되는 흐름을 비추어볼 때 예년보다 좀 더 안정된 교섭형태로 발전하고 있다고 평가 할 수 있다.

3) 전국은행연합회의 구조와 역할

단체교섭 구조는 단지 노조의 교섭정책만으로는 결정되지 않는다. 교섭당사자의 측면에서 보면, 사용자측의 상응하는 정책이 수반되었을 때에 교섭구조가 결정된다. 기업별노조를 전제로 하는 현재의 노조법상 사용자단체를 강제하거나 촉진하는 법률은 없는 상황이다. 이에 따라 해당 산업의 사용자단체의 구성 및 역할 정립은 노사 자율적인 교섭을 통하거나 노조의 조직적인 강제력을 통해 담보 될 수밖에 없다. 금융 산업의 경우 은행연합회의 역할 및 기능은 법적인 사용자단체는 아니나 은행연합회가 해당 회원사의 단체교섭을 일정하게 위임받고 있는 상황이므로 향후 소속 회원사들의 노사관계에 대한 통합력과 조정력을 얼마만큼 높이는가에 따라 사용자단체로서의 위상이 결정 될 수 있을 것으로 판단된다.

여기에서는 은행연합회의 목적 및 주요 사업 그리고 노사관계에 대한 대응력을 살펴보고자 한다. 은행연합회는 1928년 설립된 경성은행집회소를 모체로 발전하여, 1948년 9월 (사)서울은행집회소, 1975년 4월 (사)서울은행협회를 거쳐 같은 해 11월 (사)전국은행협회로 이름을 바꾸었다. 1981년 6월 전국지방은행협회를 흡수한 뒤, 1984년 5월 9일 전국은

행연합회로 개편한 이래 오늘에 이르고 있다.

은행연합회에 가입한 회원사는 8개 시중은행, 5개 특수은행, 6개 지방은행, 2개의 신용보증기관, 한국주택금융공사 등 22개 회원사로 구성되어 있으며, 비영리 사단법인으로 운영되고 있다⁶⁰⁾.

〈표 4-21〉 은행연합회 소속 기관 구분

구분	조직 수	기관명
시중은행	8	국민은행, 조흥은행, 신한은행, 하나은행, 한국외환은행, 제일은행, 우리은행, 한국씨티은행
특수은행	5	한국산업은행, 중소기업은행, 한국수출입은행, 농협중앙회
지방은행	6	대구은행, 부산은행, 광주은행, 제주은행, 경남은행, 전북은행
신용보증기관	2	신용보증기금, 기술신용보증기금
기타	1	한국주택금융공사

은행연합회의 설립 목적은 금융기관 상호간의 업무협조와 금융문제의 조사연구 및 은행업무의 개선을 통하여 금융산업의 발전을 도모하고 “신용정보의 이용 및 보호에 관한 법률”에 의거한 『종합신용정보집중기관』의 지위에서 금융기관을 거래하는 개인 및 기업들에 대한 신용정보의 집중관리 및 평가 등을 통하여 건전한 신용거래 질서를 확립시키며 금융인의 자질향상, 복리후생의 증진을 기하여 그 사회적 지위를 향상시키는 데 있다.

이러한 목적을 실현하기 위해 은행연합회는 “① 사원은행 경영개선 및 현안과제 해결을 위한 대정부 건의, ② 사원은행 현안사항 해결을 위한 공동연구, 업무개발, ③ 사원은행 업무향상을 위한 각종 회의, 세미나, 설명회 개최, ④ 금융경제에 관한 조사·연구자료 및 금융인을 위한 각종 간행물의 발간, ⑤ 금융기관 직원의 후생복지를 위한 시설의 설치 운영,

60) 제이피모건체이스은행 등 39개 외국은행 국내지점이 준회원으로 가입하고 있다.

⑥ 금융인 상호간의 협의와 친목 도모를 위한 사업 또는 시설의 설치 운영, ⑦ 국내외 각종 경제단체와의 연락 및 협조, ⑧ 금융기관 대외홍보 및 공동이익을 위한 조치의 수립·실시, ⑨ 은행회관의 관리·운영, ⑩ 금융기관거래처에 대한 신용정보의 집중/관리/제공 및 제도의 개선, ⑪ 신용정보 온라인망 및 PC 통신망 유지 관리"을 실시하고 있다.

은행연합회 조직은 크게 의결기구와 집행기구로 나뉜다. 의결기구는 총회를 중심으로 이사회, 정사원은행인 시중은행협의회(8개)·특수은행협의회(7개)·지방은행협의회(6개), 준사원은행인 외국은행협의회(37개)와 20개 위원회로 이루어져 있다. 집행기구는 14팀 1실(민원상담실)이다.

그 동안 은행연합회는 노사관계를 주된 업무로 인식하지 않고 있었다. 그러나 금융노조가 2000년 건설된 이후 교섭체계가 변화하면서 단체교섭의 효율성 확보라는 관점에서 2003년 3월 3일 노사협력팀이 구성되면서부터 금융산업 단체교섭의 책임 역할을 담당하게 되었다.

은행연합회가 사용자측으로부터 단체교섭권을 위임받게 된 데에는 노사 양측의 요구가 있었다. 금융노조는 지난 2000년도 첫 산별 교섭시부터 사용자측에 대하여 사용자단체를 구성할 것을 요구한바 있고, 사용자측도 은행연합회가 단체교섭권을 수입하여 교섭주체로 나서 줄 것을 요청한 것에 따른 것이었다. 특히 사용자측이 연합회가 교섭 주체로 나설 것을 요청해 온 이유는 그 동안의 집단교섭 방식이 비효율적이었다는 판단에 따른 것이었다. 즉, 공통협약을 위한 집단교섭석상에서 실제 발언자 수는 제한 될 수밖에 없음에도 불구하고 20여 기관 대표자들이 일제히 한 자리에 모여 오랜 시간을 소요하는 것이 비효율적일 뿐 아니라, 공통 협약 체결이 끝나면 다시 지부별 단체교섭을 해야 함으로 기관업무에 매진할 시간이 부족하다는 것이었다. 또한 각 기관마다 순환배치 등으로 노사담당자들의 교섭역량이 지속적으로 축적되지 않고 사장(死藏)되는 결

과를 초래하여, 단체교섭을 전담하는 별도의 조직을 구성할 필요성이 제기되어 왔다⁶¹⁾.

노사협력팀은 부장급 팀장 1명과 4명의 직원으로 구성되어 있으며, 금융 단체교섭에 대한 준비 및 조사 연구 활동을 수행하며 노사정위원회 “금융구조조정 특별위원회⁶²⁾”를 비롯한 금융관련 노사관계 대책회의에 참여하고 있다. 노사정위원회를 통한 금융산업의 업종별 교섭 틀은 금융 산별교섭을 보완할 뿐 아니라 정부 정책의 제도적 개입을 위한 유력한 수단이나 노사정위원회에 대한 한국노총의 거부 방침에 따라 2005년 7월 80차 회의부터는 근로자위원들이 참여하지 않은 채로 파행적으로 운영되고 있다.

〈표 4-22〉 노사정위원회 금융구조조정 특별위원회

구분		소속 및 성명
위원장	1	송위섭 (아주대 경제학 교수)
근로자위원	3	양정주 (금융노조 부위원장) 김문호 (금융노조 사무처장) 김동만 (한국노총 대외협력본부장)
사용자위원	3	조성하 (전경련 노동복지팀장) 최재황 (경총 정책본부장) 안일태 (은행연합회 상무이사)
정부위원	3	박대동 (금융감독위원회 감독정책1국장) 엄현택 (노동부 노사정책국장) 임영록 (재정경제부 금융정책국장)
공익위원	3	김동환 (한국금융연구원 연구위원) 손태원 (한양대학교 경영대학 경영학과 교수) 김경수 (성균관대 경제학부 교수)

61) 공성길(2003), “은행 산별교섭의 현황” 노동연구원 토론회자료집

62) “금융구조 조정특별위원회”는 금융구조조정에 따른 제반 문제를 대화와 타협으로 해결하기 위한 목적으로, 1999년 제3기 노사정위원회에 설치되었다. 위원회는 ① 금융부문 구조조정의 원칙과 방향, ② 금융근로자 재교육 방안, ③ 기업구조조정과 금융기관 안정화 방안, ④ 국책 금융기관의 예산편성에 대한 정부방침 등을 논의사항으로 하고 있다

은행연합회는 그 동안 진행된 산별교섭과 활동에 대해 다음과 같이 내부적인 평가를 하고 있다. 먼저 2003년부터 은행연합회가 교섭권을 위임받아 '산별교섭'을 추진하고 있지만 명실상부한 산별교섭을 추진하기 위해서는 법적 요건을 갖춘 사용자단체의 지위를 보장받아야 한다고 판단하고 있다. 그러나 현재 은행연합회가 교섭의 주도권을 갖고 있지만, 산하 은행들이 연합회에 권한을 이행하지 않는 것처럼⁶³⁾, 사용자단체 구성에 적극적이지 않은 상태이며 여전히 기업별 교섭에 대한 선호도가 높다는 것이 문제로 제기되고 있다. 둘째, 산별교섭을 통한 '통일교섭'의 긍정적 요소가 있지만 사업장별 특수성을 고려하지 않은 요구 제시, 대규모 노사분규 발생 우려에 따른 교섭력의 불균형(노)사 등 우려했던 문제들이 현실적으로 발생하고 있다고 진단한다. 셋째, 은행연합회가 노사정위원회 등 금융관련 노사관계 대책회의에 참석하고 있으나 인력 및 재정의 부족으로 실질적인 연구 조사활동 및 대책활동을 원활하게 수행하지 못하고 있다고 판단하고 있다.

4) 요약 및 향후 전망

금융산업의 산별교섭이 정착되기 위해서는 노동조합의 노력과 함께 그동안 기업 내부에 머물렀던 노사관계 외부화의 필요성이 인식되어야 하며 이를 토대로 사용자단체가 구성되어야 한다.

이런 점에서 금융산업의 노사관계는 기업별교섭에서 산별교섭으로 전환하는 과도기 상태에 놓여 있다고 볼 수 있다. 은행연합회에 교섭권이

63) 현재 산별교섭의 실질적인 의사결정권은 시중은행이 갖고 있는 것으로 판단된다. 시중은행이 결정하면 비은행권 기관이 이에 동의하는 방식으로 사용자측의 의사결정이 이루어진다.

위임되어 있지만 실질적인 운영은 2003년 이전의 집단교섭 양상과 거의 유사하다. 그러므로 ‘산별교섭’이 정착되기 위해서는 무엇보다도 산업 단위의 ‘사용자 단체’ 구성이 절실한 과제로 제기되고 있다. 그러나 현재 금융산업 노사 양 당사자는 사용자단체 구성 문제를 절실한 과제로 인식하지 못한 채 현재의 조건에 안주하는 것으로 판단된다. 이에 따라 금융 산별교섭은 미래의 전망을 제시하지 못하고 있으며 잘못하면 교착상태에 빠질 위험성이 내포된 관계로 판단된다. 이 내용을 보다 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 산별교섭의 유인책이 점차 감소하는 경향을 보이고 있다. 과거 공기업적 성격을 띤 금융산업의 경우 임금 및 근로조건의 기업별 차이가 많이 존재하지 않았으나 외환위기 이후 추진된 구조조정과 외국계 자본의 진출은 금융기관의 민간기업적 성격을 강화하였고, 은행별 인사관리의 차별성을 가져왔다. 이 결과 개별 금융기관이 과거와 같이 동일교섭의 긍정적 요인보다는 부정적 요소에 관심을 갖게 하는 환경 변화가 나타나고 있다. 이것이 그대로 방치된다면 산별교섭의 촉진보다는 분권화 경향의 강화로 귀결될 가능성이 높다.

둘째, 개별 은행 및 금융기관들은 사용자단체의 필요성을 절감하지 못하고 있다. 이에 따라 금융산업의 사용자단체 구성 문제는 노동조합의 태도에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 현재 교섭제도는 사용자단체의 구성을 통한 산하 기관의 통제력을 강화하는 방향보다(산업 정책적인 개입활동을 통해)는 교섭의 분권화 요소를 노조도 방치하는 결과를 보이고 있다. 2004~05년의 ‘조흥은행’ 및 ‘한미은행’의 기업별 교섭 위임은 그 대표적인 사례라 할 수 있다.

셋째, 노동조합의 적극적인 산별교섭 의제(Agenda) 개발을 통해 산별 교섭에 대한 사용자의 유인책을 강화하는 한편, 사용자단체 구성을 촉진

할 수 있도록 현재의 '교섭시스템'을 바꿔 내야 한다. '주5일제' 도입의 성과에도 불구하고 은행권에 널리 확산되고 있는 비정규직 문제에 대한 차별완화 정책의 제도화 및 미조직 사업장에 대한 단체협약의 효력 확장 문제 등은 아직 '산별교섭'의 핵심적인 쟁점으로 부각되지 않고 있다. 더불어 사용자단체를 강제하려고 하는 노력도 금속노조와 보건의료노조의 활동과 비교해 보았을 때 상대적으로 취약하다.

마지막으로 노조의 역할과 함께 은행연합회의 적극적인 활동 및 역량 강화도 요구되는 시기이다. 은행연합회가 사용자단체로서 위상을 정립하기 위해서는 법률적인 변화도 중요하지만 실질적으로 산별교섭의 주체로 나설 수 있는 전문역량과 신뢰감을 소속기관으로부터 확보하는 것이 관건적인 요소이다. 노사관계의 갈등 관리라는 수동적인 역할에서 벗어나 경쟁력 있는 인적자원관리와 고성과 작업장체계의 구축을 목표로 한 적극적인 역할 정립이 필요한 시기이다.

5. 금속산별교섭과 금속산업사용자협의회

1) 금속부문 경제단체 현황

2005년 단체교섭에서 민주노총 금속산업연맹 산하의 산별노조인 전국 금속노동조합과의 교섭에 응했던 관련 사용자들이 노조와의 합의에 따라 교섭이 종료된 후 금속산업사용자협의회를 창립함으로써 국내 최초로 산업별 사용자단체가 등장을 눈앞에 두게 되었다.

현재 산별교섭이 이루어지고 있는 은행, 병원, 그리고 금속부문 중에서 유독 금속부문에서 이렇게 별도의 사용자단체가 등장하게 된 이유에는

여러 점이 있겠지만(후술할 것임), 금속부문이 여러 업종을 두고 있으며, 그에 관련된 경제단체 역시 다양하다는 사정도 관련되어 있다.

금속부문의 경제단체가 모두 몇 개인지는 확인하기 힘들지만 주요 업종별 단체들의 존재는 쉽게 확인된다. 아래 표에서 보는 바와 같이 금속 부문에서는 10개가 넘는 업종별 경제단체들이 활동하고 있다. 이 단체들은 모두 그 설치근거를 1999년 제정된 산업발전법 제38조의 사업자단체에 두고 있다. 산업발전법 제38조의 사업자단체에 관한 법률 규정에 의하면, “① 사업자는 대통령령이 정하는 바에 의하여 산업자원부 장관의 허가를 받아 업종별로 당해 업종의 사업자단체를 설립할 수 있으며, ② 사업자단체는 법인으로 한다. 또한 ④ 사업자단체에 관하여 이 법에 규정된 것을 제외하고는 민법 중 사단법인에 관한규정을 준용한다”고 되어 있다. 본래 사업자단체들은 민법 제32조의 비영리 법인에 설치근거를 두었다가, 1988년 공업발전법 제정에 의해 공업발전법 상의 사업자단체로 정의되었으며, 이후 1999년 공업발전법이 산업발전법으로 대체됨에 따라 설치근거만 신법으로 옮겨 오늘에 이르고 있다.

〈표 4-23〉 금속산업의 주요 사업자단체

단체명	설립년도	회원 수	설립근거
한국자동차공업협회	1988년	현대자동차 등 5개 완성차 업체	산업발전법 제38조 상의 사업자단체
한국자동차공업협동조합	1962년	자동차부품업 913개 업체	
한국조선공업협회	1977년	현대중공업(주) 등 9개 업체	
한국철강협회	1975년	(주) 포스코 등 31개 업체	
한국공작기계공업협회	1979년	화천기계공업(주) 등 118개 업체	
한국건설기계공업협회	1994년	두산인프라코어(주) 등 100개 업체	
한국기계산업진흥회	1968년	(주) DSI 등 625개 업체	
한국전기산업진흥회	1989년	국제전기(주) 등 190개 업체	
한국전자산업진흥회	1976년	삼성전자(주) 등 320개 업체	
한국비철금속협회	1975년	LS니꼬동제련(주) 등 19개 업체	
한국냉동공조공업협회	1975년	(주)신성엔지니어링 등 175개 업체	

주: 이외에도 군소 업종별 사업자단체들이 다수 존재함.

2) 금속산업사용자단체 형성과정

(1) 금속노조의 건설과 산별교섭 추진

금속산업에서 사용자단체가 형성된 가장 직접적인 계기는 이 부문에서 산별노조가 등장하고 이들에 의해 산별교섭이 추진된 것에서 찾을 수 있다.

금속노조를 창설한 주체는 1998년 창립한 민주노총 금속산업노동조합 연맹(이하 금속연맹)이다. 금속연맹은 창립되자마자 산별노조 건설 사업에 착수하여 2001년 2월 금속노조를 창립시켰다. 애초에는 금속연맹 전체 사업장을 금속노조에 가입시키고 금속연맹을 해소하는 것이 목표였으나, 추진 과정에서 조선과 자동차 업종의 대공장 노조들이 조합원 투표를 통한 조직형태 전환에 실패함에 따라, 두산중공업, 오리온전기, 삼호중공업, INI 스틸, 한진중공업 등의 일부 대형 노조와 중소기업 노조들만이 금속노조에 가입하게 되었다.

2002년 말 현재 금속노조의 조합원 수는 총 35,357명이고 사업장 수는 162개였으며, 2004년말 현재 조합원 수는 총 40,510명으로 증가하였다. 한편, 금속노조의 산업내 조직율은 2004년말 현재 4.7%에 불과하여 대표성은 매우 낮은 것으로 평가할 수 있다. 이는 일차적으로 금속부문의 노조 조직율 자체가 20%에 미치지 못하기 때문이지만, 대기업 노조들의 금속노조 가입이 지체되고 있는 데서 비롯되는 현상이기도 하다.

금속노조는 창립하자마자 산별교섭을 추진하였다. 그러나 산별교섭을 수행한 사용자 측 파트너가 미확정적인 사정을 고려하여 2001년에는 지부별 집단교섭과 대각선 교섭을 추진하고 2002년에는 지부별 집단교섭을 추진한 후, 이러한 지역 차원의 초기업적 교섭 수행의 성과를 발판으로

2003년에 본격적인 산별 중앙교섭을 성사시켰다.

2003년의 산별 중앙교섭은 2002년 금속노조와 사용자들 간에 체결된 산별 기본협약에서 '2003년부터 중앙교섭과 함께 사용자단체 구성을 위해 노력한다'는 것을 합의했기 때문에 가능했다. 하지만, 노조 측은 중앙교섭을 추진하면서도 사용자 측이 중앙교섭에 소극적으로 나올 것을 예상하였으며, 이 예상을 깨고 놀랍게도 중앙교섭을 먼저 제안한 것은 사용자측이었다. 사용자측은 2003년 단체교섭을 위한 제3차 전국노사실무회의(2003.03.21)에서 중앙교섭을 제안하였으며, 이 제안을 노조가 검토, 수정하는 과정을 거치면서 제7차 전국노사실무회의(2003.04.22)에서 아래와 같은 중앙교섭 시행에 대한 합의가 도출되었다.

〈표 4-24〉 중앙교섭 합의의 주요 골자

- 2004년 단협갱신사업장의 적용시기는 교섭과정에서 논의
- 1차 중앙교섭은 5월 6일로 하고 교섭일은 주1회 매주 화요일
- 노조 교섭위원 18명, 사측 교섭위원 15명
 - ※ 단, 이러한 합의는 금속노조 대의원대회의 승인을 전제로 함.

총 95개사의 사용자가 금속노조 관계 사용자대표에게 교섭에 대한 위임장을 제출하고, 노사간에 교섭 조건에 대한 합의가 이루어진 후, 노조는 임시대의원대회를 통해 이 합의를 의결하였다. 그러나, 임시대의원대회 과정에서는 노조측의 준비 미비를 이유로 중앙교섭의 유보를 요구하는 의견도 제기되었다(노동부, 2003).

총 100개 사업장의 노사가 참여했던 중앙교섭은 2003년 5월 6일에서 8월 22일까지 약 석 달간 진행되었으며 교섭 과정에서 사용자들의 위임권 철회, 사용자대표 사업장의 파업 등 우여곡절을 겪은 후 타결에 이르렀다.

2003년의 중앙교섭 성사 이후 금속부문의 산별교섭은 비교적 안정성을 가지게 되었으며, 노조는 산별교섭의 제도적 안정성을 갖도록 하기 위해 사용자단체 구성에 대한 압력을 지속적으로 행사하였다.

〈표 4-25〉 금속부문의 노조조직형태, 교섭형태 변화와 사용자단체의 형성 과정

연도별	단체교섭형태	사용자단체
2001	대각선교섭	-
2002	지부집단교섭/ 지회대각선교섭	전국노사실무위원회
2003	중앙교섭/지부집단교섭 /지회대각선교섭	금속노조관계사용자회의
2004	중앙교섭/지부집단교섭 (지회보충교섭)	금속산업사용자협의회 준비위원회
2005	중앙교섭/지부교섭 (사업장보충교섭)	금속산업사용자협의회

정일부(2005), 연대와실천 2005.10.

(2) 사용자단체 형성과정

금속노조의 금속사용자단체 결성 요구는 2002년 산별교섭을 추진하기에 앞서 '산별교섭 추진을 위한 전국노사실무위원회 자리에서 사용자단체 구성을 논의한다'는 내용의 기본협약을 소속 108개 사업장 단체교섭에서 합의하도록 한 것에서 비롯되었다. 이러한 합의를 바탕으로 노조는 지속적으로 금속부문 사용자단체 결성을 요구해 왔다. 이에 따라 산별 중앙교섭이 처음 개최된 2003년에는 일종의 교섭기구로써 금속노조관계사용자회의가 결성되었으며, 개별 사용자들이 교섭권을 사용자대표에게 위임하는 데로 상황이 발전하였다. 한편, 2004년에는 산별교섭 중앙합의서 부속합의문에서 '금속노조 관계 사용자는 사용자단체로써 2005년 중앙교섭에 임한다'는 합의가 이루어졌으며 이어서 금속산업사용자협의회 준비위

원회가 결성되었다.

〈표 4-26〉 사용자단체 결성 요약서

<p>〈약 약 서〉</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. 금속노조관계사용자는 금속노조와의 중앙교섭을 원만히 진행하기 위하여 '금속산업 사용자협의회(이하 '협의회'라 함)'를 구성하여 임한다. 2. 본 협의회의 대표는 금속노조와의 중앙교섭시 교섭권과 체결권을 가진다. 본 협의회 대표는 심종두 (창조노무컨설팅 대표)가 담당한다. 3. 본 협의회는 중앙교섭 타결 시까지 금속노조 산하 사업장과 함께 성실하게 교섭에 임하며, 금속노조와의 합의사항을 성실히 이행한다. 4. 본 협의회는 사용자단체로서 발전적 방향으로 진행되도록 적극 노력한다. <p style="text-align: center;">2004. 4. 8.</p> <p style="text-align: center;">금 속 산 업 사 용 자 협 의 회</p> <p style="text-align: center;">(이하 사측 지역대표자들의 연서명)</p>

이러한 노사합의를 바탕으로 사용자들은 2005년 8월 30일 이사회를 열고 설립총회 준비에 들어가 57개 사업장이 참여한 가운데 2005년 9월 9일 사용자단체 설립총회를 개최하였다. 이날 설립된 〈금속산업사용자단체협의회〉에는 현재 95개사가 가입해있다(정일부, 2005).

(3) 금속산별교섭과 사용자단체 형성의 맥락

금속 산별교섭과 사용자단체 형성 과정에서 주목해서 볼 영향요인으로 노조의 압박과 사용자 특성을 검토해 볼 필요가 있다.

첫째, 노조의 압박이 산별교섭과 사용자단체 형성에 있어서 일차적이고 가장 중요한 영향요인이었다고 볼 수 있다. 우선, 금속노조의 산파역을 했던 금속연맹은 탄생 초기부터 경총을 상대로 한 중앙교섭을 추진하였다. 이 교섭은 경총의 거부로 성사되지 않았지만, 금속연맹은 조직형태의 전환과 함께 다양한 초기업적 교섭형태의 실험을 통해 단체교섭의 집중화에 대한 고민과 경험을 축적하였다. 한편, 산별교섭의 당사자였던 금속노조의 일관된 산별교섭 방침과 이에 대한 단계적 추진이 산별 중앙교섭의 성사와 안정화에 일차적인 기여 요인이라고 할 수 있다. 노조는 대각선 교섭, 집단교섭 등에 대한 경험 축적을 통해 초기업적 교섭에 대비하였으며, 이 과정에서 저항하는 사용자들에 대해서는 동원을 통한 처벌을 강화하였다. 세 번째로 노조가 강력한 동원주의와 계급주의적 경향을 나타내었다는 점도 중요하다. 이는 적은 조직규모가 갖는 교섭력 한계를 높은 조직통합력과 동원능력을 통해 극복하고자 하는 의도를 담고 있으며, 다른 한편으로는 산별교섭에 소극적인 사용자들을 집합적이고 전투적인 대응을 통해 교섭 틀 내로 유인한다는 발상도 포함되어 있었다. 노조의 이러한 압박은 예상대로 사용자들에게 산별교섭에 참여하는 중요한 압력으로 작용하였다고 볼 수 있다. 네 번째로 금속노조 소속 사업장 조합원의 높은 동질성을 지적할 수 있다. 금속노조 소속 사업장들은 4-5개를 제외하면 모두 1천인 미만의 중견 혹은 중소기업장들이며, 40% 이상은 자동차부품업체들이라는 특성을 지니고 있다. 또한 많은 사업장들이 과거 전노협 활동 경험 등을 통해 높은 투쟁력과 조직력을 보유하고 있었다. 이는 금속노조 건설과정에 각 업종의 대형 사업장들이 이탈함으로써 발생한 동질성이라고 할 수 있는데, 대형사업장의 이탈은 금속노조의 교섭력에 구조적 제약을 가하였지만, 다른 한편으로는 이렇게 동질성을 높임으로써 높은 조직적 통합성에 유리한 조건을 가지게 되었다.

이러한 일관된 초기업적 교섭전략, 높은 동질성, 강력한 전투적 동원주의 등이 소규모 노조임에도 불구하고 산별교섭과 사용자단체 형성을 강제해 낼 수 있었던 노조의 힘이었다고 볼 수 있다.

금속산업사용자협회의 결성 과정에서 주목받을 또 하나의 사항은 최초의 산별중앙교섭을 제안한 것이 사용자측이었다는 점이다. 이 제안은 사용자대표들 간의 원만한 합의형성 과정을 거쳐 이루어졌다기 보다는 특정 사용자(발레오만도 관리이사)의 발의와 내부 설득 과정을 거쳐 이루어졌다. 어찌되었건 이러한 결과는 금속노조 소속 사업장의 사용자들이 택한 전략적 선택에 의한 것으로 평가될 수밖에 없다. 따라서 무엇이 이러한 선택을 강제하였는가? 하는 질문을 하지 않을 수 없다. 이는 사용자측의 사업구조와 노조의 압박에 의해 얼마간 설명된다.

사업구조 측면에서 보면 금속노조 소속 사업장들 중 대부분은 중소기업장들이며, 약 40% 가량은 자동차부품 사업장들로 이들은 하도급 거래관계에 긴박되어 있다. 중소기업장 사용자들은 대기업보다 지불능력과 관리능력이 취약하기 때문에 노사관계를 기업내부화할 만한 역량을 충분히 갖추고 있지 못하며, 특히 린방식의 부품공급관계에 긴박된 하도급 사업장들의 경우 생산차질에 더 민감할 수밖에 없다. 원청모기업들의 경우 90년대 초반까지만 해도 부품업체의 생산관리는 물론 노사관계 관리 지원 역할도 수행하였으나, 90년대 중반 이후에 부품업체 관리방식이 경쟁관리로 전환되고 노조운동도 더욱 성장함에 따라 부품업체 노사관계에 대한 태도도 변경하였다. 즉, 현재의 원청모기업들은 경쟁관리체제를 바탕으로 부품업체 노사관계의 악화로 생산차질이 발생할 경우, 그 비용을 부품업체가 스스로 부담하도록 하는 것은 물론, 노사관계가 장기간 악화될 경우 생산품목을 타 사업장으로 영구히 혹은 일시적으로 이전시키는 식으로 생산차질을 최소화시켜 오고 있다. 이러한 원청모기업의 태도는

부품업체에서의 노사관계 악화나 노동쟁의 발생시 부품업체 사용자들에게 또 하나의 압박이 된다. 노사관계를 둘러싼 부품업체 노조와 원청모기업 사용자의 이러한 압박은 노사관계 내부화 능력을 일정하게 갖춘 중규모 사업체의 사용자들까지 노조의 압력에 굴복하게 하는 원인이 된다고 볼 수 있다. 2003년 사용자들의 중앙교섭 제안과 관련해서는 이러한 조건이 중요한 배경이 되었으며, 다수의 사용자들이 중앙교섭을 통해 임금경쟁의 완화보다는 분쟁의 외부화를 통한 생산차질의 최소화에 대한 기대를 걸었던 것으로 판단된다. 반면, 정부 등의 영향은 거의 없었던 것으로 분석된다(김승호, 2003).

3) 의의와 시사점

(1) 의의

첫째, 금속산업사용자협의회는 해방 후 처음으로 노사관계에 특화된 최초의 산업부문별 사용자단체라는 의의를 가진다. 1960년대에 한국방직협회와 섬유노조 간의 산별교섭이 존재했지만, 당시 방직협회는 사업자단체의 성격을 지니고 있었으며, 노사관계에 특화된 사용자단체는 아니었으며, 현재의 은행산업연합회나 병원협회 등도 사업자단체의 성격을 가지고 있다.

둘째, 금속산업사용자협의회는 다른 나라의 산업부문별 사용자단체 형성과정과 다름없이 강력한 노조에 대응하는 과정에서 구성되었다. 금속산업의 노동조합들은 국내 노동조합들 중에서 가장 전투적인 노조들로 구성되어 있으며, 활발한 파업과 동원을 통해 사용자들에게 압력을 행사해 왔다.

셋째, 금속산업사용자협회의 결성은 기존 노사관계론이 단체교섭 분권화 경향을 거론하며 산별교섭의 성사 가능성에 대해 부정적인 인식을 취하고, 사용자단체에 대해서도 분권화나 약화 경향을 거론해왔던 것을 상기하면 일종의 '추세를 거스르는' 현상이라고 할 수 있다. 이러한 현상이 발생한 데는 무엇보다도 노조가 주도하고 사용자가 호응적으로 반응했던 노사의 전략적 선택이 존재했다는 점을 지적할 필요가 있다.

(2) 시사점

첫째, 금속산업사용자협회의 회원사는 중소기업 사용자이며, 금속노조 사업장 중 1천인 이상의 대형 사업장 사용자는 이 단체에 가입하지 않고 있다. 이는 대형사업장 사용자들이 산별교섭에 참여하지 않고 있는 실태와도 무관치 않다. 이론적으로 이는 사용자들의 사용자단체에 대한 참여 여부가 노동관리를 내부화할 수 있는 조건에 따라 결정되며, 대기업일수록 사용자단체 가입을 꺼리고 중소기업일수록 노동관리의 외부화 전략에 의존할 수밖에 없다는 지적을 정당화한다(Godpel, 1992). 따라서, 금속산업사용자협회의 향후 발전 과정에서 주목해서 보아야 할 문제는 대형 사업장의 가입 여부이다. 대형사업장의 경우 대부분 구제별사업장들로 이 곳 사용자들은 노동관리를 그룹내부화해 왔다. 이런 패턴을 바꾸기 위해서 당장 활용할 수 있는 조건은 노조의 압력과 금속사용자단체의 조직적, 제도적 영향력과 서비스능력, 그리고 법제도적 조건의 변화이다. 노조의 압력 측면을 보면, 금속노조 소속 대형사업장에서 사업장 노조의 역할은 상당히 약화되어 있고, 금속노조의 대형사업장에 대한 영향력도 높지 않기 때문에, 노조 자체의 자원이 보다 대규모화되고 집중화되기 전에는 그리 유효하지 않을 것이다. 즉, 대형사업장의 사용자단체 참가는

자동차, 조선 등 대형 노조 사업장을 금속노조의 산별교섭에 참가시킬 수 있는 노조의 능력과 밀접한 관련이 있다. 금속사용자단체의 조직/제도적 영향력과 서비스 능력 역시 비교적 장기적으로 해소될 수 있는 문제이다. 금속사용자단체의 회원사는 90여개이고, 포괄 노동자 수는 약 3만명에 불과하기 때문에, 영향력, 대변능력, 서비스능력 등은 모두 금속노조와 같은 영세성을 크게 벗어나지 못할 것이다. 이는 조직 내부적인 꾸준한 노력을 통해 개선될 수 있는 사안이다.

둘째, 금속사용자단체의 발전을 위해서 중요한 또 하나의 문제는 가입 유인에 대한 것이다. 금속산별교섭에서는 파업권 행사의 집중성이 확립되어 있지 않다. 또한 임금규율 역시 중앙교섭에서는 최저임금율만이 결정되고, 지부교섭에서 실질적인 임금이 결정되는 구조를 지니고 있다. 이는 산별교섭이 '이중파업'과 '임금부상(wage drift)' 가능성을 지니고 있음을 의미하며, 사용자들의 지속적인 참여 유인을 반감시키는 요소이다. 전통적으로 산별교섭은 사용자 측면에서는 '분쟁의 외부화를 통한 경영권 유지', '산업평화', '임금조율' 등의 이해관계 때문에 활성화되어 왔다. 이 문제에 대한 진전이 이루어지는 정도가 또한 금속사용자단체의 발전 가능성에 영향을 미칠 것이다.

셋째, 금속사용자단체의 발전에 필요한 또 하나의 조건은 국가 및 법제도의 역할이다. 우선 사용자단체의 권위와 기능의 활성화는 코포라티즘 노사관계 모델과 밀접한 관련이 있다. 집중화된 단체교섭과 정책참여의 가능성이 하부의 순응과 추가적 자원배분을 가능케 하기 때문이다. 법제도의 역할 또한 중요하다. 예를 들어 단체협약의 일반적 구속력의 확대는 노조뿐 아니라 사용자단체의 조직화 가능성을 크게 높일 수 있다. 미조직된 단체협약 적용 사업장에서 사용자단체의 서비스가 필요해 짐으로써 가입유인이 커지기 때문이다(Traxler, 2003).

제 5 장 결론

1. 사용자단체에 대한 노동조합의 시각

노동조합에게 사용자단체는 ‘양날의 칼’과 같다. 노조와 더불어 강력한 사용자단체는 노조의 교섭력이 현장에 관철되는 유효한 통로로 기능할 수도 있지만, 전투적인 사용자단체가 노조의 교섭력을 약화시키고 노사 갈등을 부채질할 수도 있다. 따라서 노동조합에게는 어떤 사용자단체인가가 더 유의미할 수 있으며, 사용자단체의 성격 결정에 있어서 노동조합의 힘, 이념, 구조, 전략이 영향을 준다.

노동조합 운동이 자본과 시장을 궁극적인 극복의 대상으로 여긴다고 하더라도 개별 사용자 및 그 대표체와 가지는 상호작용은 자본주의 사회에서는 필수적인 것이다. 심지어 자본과 시장이 극복된다고 하더라도 사용자와의 상호작용이 궁극적으로 해소될 거라고 전망하기는 쉽지 않다. 결국 노동조합운동은 사용자와의 상호작용 관계 속에서 자신을 발전시키는 특성을 갖는 운동이라 할 수 있다.

사용자들의 단결체로써 사용자단체는 ‘자본의 한 기능적 단결체’라고 그 성격을 규정할 수 있다. 즉, 사용자단체는 자본의 법인격적 형태인 개별 사용자들의 자발적인 결사체로써 주로 노사관계 및 노동시장에 관련된 이해관계를 실현하기 위한 조직체이다. 그러나 앞서 언급했듯이 이들의 ‘기능’을 단순히 주로 활동하는 분야에서의 역할로만 축소하는 것은 극

단적 견해이며, 이들은 필요한 경우 사업자단체를 비롯한 다른 기능적 자본단체들과 협력하여 사회적 헤게모니를 유지하기 위한 역할을 적극적으로 수행한다는 점을 기억할 필요가 있다.

노동조합이 사용자와의 관계를 자기 활동의 필수적인 전제로 받아들인다고 하더라도 어디까지나 노동조합 운동의 발전을 위해 지속적으로 그 관계의 변화를 추구할 수밖에 없으며, 이 경우 그 기본적인 관점은 '산업민주주의'에 입각한 것이 될 수밖에 없다. 이는 노동조합 운동이 자본과 시장이 지배적인 자본주의 사회에서 시민 민주주의와 구별되는 생산자 민주주의를 담보하는 운동이기 때문이다.

산업민주주의 관점에서 한국의 노사관계를 평가할 경우 노동조합 운동은 세 가지 중요한 노사관계 개선 과제에 맞닥뜨리고 있는데, ① 기업 내에서의 작업장 민주주의와 경영참가의 진전, ② 중소기업, 비정규직 고용 등 무권리 상태의 고용관계에 대한 산업민주적 제도의 공급, ③ 기업에 편중된 노사관계의 중층적 상호작용 구조로의 전환 등이 그 것이다. 이 세 가지 과제들은 선진적인 민주적 노사관계를 지닌 나라들과 비교해서 국내 노사관계가 현저히 결여하고 있는 바이기도 하다.

특히 경제체제의 변화 경향이 개방과 신자유주의로 전환된 이후 노동시장의 탈규제가 확대되면서 ②와 ③의 과제는 노동조합 운동의 명운과 관계될 정도로 그 긴박성과 중요성이 강조될 수밖에 없게 되었다. 이러한 과제들의 실현은 노동조합 운동의 자기혁신을 수반한 새로운 투쟁을 통해 이루어질 수 있지만, 그 과정에서 사용자 대표체와의 상호작용이 특히 중요성을 띠 수밖에 없게 되었다. 예를 들어 비정규직 고용에 대한 효과적인 규제와 보호는 1차적으로 입법을 통해 가능한데, 이 분야에서의 입법 수요와 입법 과정의 효율성 및 입법된 제도의 이행 실효성을 고려할 때 대표성과 규율능력을 가진 노사 대표체의 역할은 갈수록 그 중요성이

커질 수밖에 없다. 한편, 중층적 노사관계, 특히 산업업종별 노사관계의 확립을 위해서는 초기업적 노동조합의 교섭파트너로써 산업업종별 사용자단체가 필수적이지만, 아직도 노사관계법의 규정에 걸맞게 그 기능이 확립된 사용자단체가 확립되어 있지 않으며, 이는 산업별교섭의 불안정성과 비효율성의 한 요인이 되고 있다.

이렇게 노동조합 운동이 산업민주주의 관점에서 한국 노사관계의 발전을 추구하는 경우에도 대표성과 자기 규율능력을 지닌 산업업종별 및 중앙 사용자단체는 불가피한 존재로 인식될 수밖에 없게 되었다.

그러나 사용자단체의 존재 필요성을 인정한다고 하더라도 노동조합 운동에게는 '어떤 사용자단체인가'가 중요하다. 앞서 살펴보았듯이 역사적으로 사용자단체의 모델은 그 성격 면에서 '방어 모델', '제도화-정치 모델', '시장-경제 모델' 등으로 구분할 수 있으며, 이념면에서는 시장주의(영국 CBI), 사회적 시장경제(독일 BDA), 코포라티즘(스웨덴 SAF) 등이 구별되기도 한다.⁶⁴⁾ 또 기업별 노사관계를 선호하는 사용자단체가 있는 반면, 여전히 초기업적 노사관계에 몰입하는 사용자단체들이 존재한다. 한편, 구조 면에서는 집중적 구조를 지닌 조직과 분권적 구조를 지닌 조직이 구분되며, 기능 면에서는 단체교섭에의 관여와 규율 정도를 따라 구별이 이루어질 수 있다.

사용자단체의 성격, 이념, 구조, 기능 등에 대해 노동조합 운동이 이를 결정할 수는 없지만, 노사관계의 발전에 부합할 수 있는 방향으로 사용자단체의 구조화에 영향을 미칠 수는 있다. 역사적으로 사용자단체의 성격,

64) 사용자단체는 기본적으로 보수적이며 노동조합처럼 이념적 운동단체의 성격을 가지지는 않는다. 따라서 각국 사용자단체의 이념도 실은 해당국의 노사관계시스템을 반영하는 것으로 이해될 필요가 있다. 물론 그렇다고 해도 특정 이념에의 몰입을 과소평가할 수는 없다.

이념, 구조, 기능은 노동조합 운동의 힘, 이념, 구조, 전략 등과 긴밀하게 상호작용하면서 형성되었기 때문이다. 현재 한국의 사용자단체나 의사(疑似)사용자단체들은 이념면에서 배타적 소유권주의와 시장주의 경향을 띠고 있고 일부는 반노조주의 성향을 불식하지 못하고 있으며, 노동시장 유연성과 기업별 노조주의 기조를 견지하고 있다. 구조와 기능 면에서는 기업별 교섭의 지배로 인해 단체교섭 규율능력이 취약하고 대기업에 편중된 이해대변을 면치 못하고 있다. 이러한 특징의 대부분은 소망스러운 노사관계의 진전을 위해 바람직하지 못하다고 할 수 있으며 변화가 필요하다. 사용자단체의 바람직한 변화를 위한 노동조합 운동의 압력은 사회 변혁적 이념과 계급대표성의 실현, 그리고 민주적 집중성과 중층적 상호작용이 실현된 조직 및 단체교섭 구조의 발전을 통해서 효과적으로 이루어질 수 있다. 그리고 이 과정에서는 특히 대기업 노동조합 운동의 역할이 매우 중요하다. 바람직한 노사관계의 방향과 충돌하는 경영특권주의, 반노조주의, 노동시장 유연성, 기업별노조주의 등을 견지하는데 있어서 대기업 사용자들의 역할이 결정적이고, 중앙 사용자단체의 활동방향 결정과 유의미한 산업업종별 사용자단체의 형성에 결정적인 역할을 갖는 것도 이들이기 때문이다. 결국 대기업 노동조합의 산별노조 이행과 계급적 연대성의 발전은 국내 사용자단체들의 유의미한 발전을 위해 가장 중요한 압력 중의 하나임을 이해해야 한다. 이와 관련해서는 민간 대기업뿐 아니라 공공부문 조직들의 산별체제 전환도 중요하다고 볼 수 있다. 공공부문의 산업업종별 노사관계 확립 및 노사 대표단체의 형성은 민간 부문의 상응하는 구조의 형성을 촉진할 수 있기 때문이다.

2. 해외사례와 국내사례의 비교

1) 형성과 발전

앞서 소개된 영국, 독일, 일본의 사용자단체에 비교할 경우 한국 사용자단체의 형성과정 상의 특징을 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 국내 사용자단체의 형성과 발전에 있어서 노동조합의 도전이 중요한 영향 요인이었다는 점은 다른 나라의 경험과 다름이 없다. 경총의 탄생은 1960년대 후반의 노동조합 조직화 및 노동쟁의의 전반적 활성화를 배경으로 한 섬유산업에서의 산별교섭과 노동쟁의 등 초기업적 노사관계의 등장, 금속, 섬유 부문 등을 중심으로 한 노동쟁의의 대형화와 격렬화 등으로 인해 위기의식을 느낀 사용자들의 조직적 대응의 일환으로써, 당시 주력 산업이었던 섬유산업 사용자들이 자신들이 주축을 이루었던 전경련을 통하여 경총을 탄생시켰다. 또한 1987년 노동자대투쟁 이후 경총의 가입조직이 확대되고 그 활동도 훨씬 더 활발해졌다는 점도 같은 맥락이라 할 수 있다. 아울러 구조조정기 이후 활성화되고 있는 산별노조 건설 움직임과 산별교섭 요구가 산업별 사용자단체 결성에 중요한 압력으로 작용하고 있는 것도 동일한 종류의 양상이라고 할 수 있다.

둘째, 1990년대 들어와 국가는 활성화된 노조 세력의 도전에 대해 사회적 협의를 통한 갈등의 해소를 추구함으로써 중앙 단체 수준의 노사관계가 꾸준히 활성화되었는데, 이를 통해서도 중앙 사용자 단체의 역할이 일정 정도 강화되었다. 특히 노사관계개혁위원회 논의와 구조조정기에 노사정위원회를 통해 집중적으로 이루어진 노사관계 및 고용관련 법률의 제개정 논의를 경유하면서 사용자단체의 대표성과 협조관계가 강화되고, 전경련과 상공회의소 등 중앙 사업자단체 내에서 노사관계 관련 기능이

생겨났다.

셋째, 한국의 사용자단체들은 외국의 사용자단체들에 비교하면 중앙단체와 산별단체 등이 모두 늦게 탄생하였고 조직적으로도 더 취약하다고 볼 수 있다. 이는 늦은 산업화와 산업화 과정에서 국가의 노조 억압에 따른 노동조합과 자율적 노사관계의 지체된 발전, 국가와 재벌부문의 압도적 영향력 하에서 강제된 기업별 노사관계 등이 작용한 결과로 볼 수 있다.

넷째, 한국의 중앙 사용자단체인 경총은 지역별, 산업부문별 사용자단체의 형성을 기반으로 중앙단체가 만들어졌던 세 나라의 사례와는 달리 전형적인 '위로부터의 조직화' 과정을 거쳤다. 즉, 경총은 산업부문별 사용자단체의 기반 없이 사업자단체인 전경련에 의해 결성되었다.⁶⁵⁾

2) 구조측면

구조 측면에서는 다음과 같은 비교가 가능하다.

첫째, 외국의 사용자단체와 비교하여 한국의 중앙사용자단체가 가진 두드러진 구조적 특징은 기업별 노사관계를 반영하여 하부구조가 지극히 취약한 점에 있다. 영국, 독일, 일본의 중앙사용자단체는 기본적으로 산업부문별 사용자단체들을 조직 기반으로 하고 있으며, 보충적으로 지역적 조직 기반들을 보유하고 있다. 영국의 경우는 지역별 조직이 취약한 대신 개별 가입한 대기업들을 중요한 기반으로 삼고 있는 반면, 독일과 일본은 상대적으로 지역별 조직 기반이 중요하다.

반면, 한국의 경총은 개별 가입한 민간 대기업을 주요 조직기반으로 삼

65) 하지만, 경총의 창립당시 이를 주도 했던 전경련 내의 주도적인 업종분과는 방직협회로 조직되어 있었던 섬유부문 사용자들이었다는 점을 간과할 수는 없다.

고 있으며, 사실상 이들이 의사결정이나 재정적 기여도에서 절대적인 역할을 하고 있다. 지역조직인 지역경총은 중소기업을 위주로 조직된 2차적 조직기반이라고 할 수 있다.⁶⁶⁾ 반면, 산업부문별 조직으로는 부문별 사업자단체들이 형식적으로 가입은 되어 있으나 그 참여 정도나 영향력은 미미하다. 또한 경총에는 전경련, 중소기업협동조합연합회도 가입되어 있다. 결국, 경총의 주요 조직기반은 민간대기업이다.

둘째, 한국의 경총은 독일의 BDA와 유사하게 노사관계 및 노동시장 관련 기능에 특화된 유일 중앙 사용자단체이지만, 경총이 노사관계 관련 대표성을 독점한다고 볼 수는 없다. 예를 들어 전경련과 상공회의소는 내부에 상설위원회 형태로 노사관계에 대한 자체 대응 기능을 보유하고 있으며, 노사관계의 주요 현안들에 대한 의견표명과 대변은 경총 단독이 아니라 거의 대부분 경제 5단체간의 협의를 거쳐 이루어지고 있다. 특히 전경련은 경총의 모체로써 노사관계 전반에 적지 않은 영향력을 행사해 왔으며 대기업 노사관계에 있어서 여전히 영향력을 발휘하고 있다.

셋째, 경총의 형식적인 사용자 대표성은 높은 편이지만, 하부 통제능력은 매우 취약하다. 경총에는 약 3천개의 가맹 사업장을 지닌 13개 지역 경총뿐 아니라, 상공회의소, 중소기업협동조합연합회, 전경련, 대한건설협회, 전국택시사업조합연합회 등 주요한 중앙 사업자단체 및 산업부문별 사업자 단체들이 망라되어 있기 때문에 형식적 대표성에는 문제가 없다. 단순 조직울만 추산한다면 외려 한국의 노조 조직율을 매우 큰 폭으로 상회한다고 볼 수 있다. 하지만, 경총이 이들에 대해 통제능력을 지니고 있는 것은 아니다. 예를 들어 지역경총은 1981년부터 경총이 직접 조직했지만, 모두 별도의 법인들로서 회계상으로도 독립채산제 방식으로

66) 2005년 현재 경총 이사진 117명 중, 지방경총 이사진은 13명이고, 약 100명의 이사진이 기업회원으로 채워져 있다.

운영되고 있으며, 지역경총의 회원들은 주로 중소기업들로서 이들을 경총의 회원으로 보기도 애매한 점이 있다. 중앙 및 산업부문별 사업자단체에 대해서는 더욱 그러하다. 이들의 경우 사실상 경총을 재정적으로 지원하며, 주요한 노사관계 현안에 있어서 공동 대응하는 수평적인 협력관계에 가깝다. 경총의 이들에 대한 통제는 경총지침에 대한 권고 이외에는 사실상 없다고 볼 수 있다.

넷째, 노사관계에 대한 대응에 있어서 중앙 차원에서는 사용자단체와 사업자단체 간의 협력이 긴밀하며, 이는 다른 나라와 크게 다른 점은 없다. 경총은 1989년 경단협을 창설한 것을 계기로 경제 5단체와 상시적 협력관계를 맺고 현안에 대해 긴밀히 협력해 왔다.

다섯째, 의사결정 구조나 집행구조에 있어서 해외 사용자단체와 큰 차이는 보이지 않고 있다. 총회(평의회)와 이사회가 중심적인 의결기구이며, 상설위원회의 활동이 전개되고 있고, 집행은 사무총장(한국은 수석부회장) 중심으로 이루어지고 있다. 하지만, 상설위원회를 통한 정책 활동이 다른 나라보다 비교적 취약하다고 볼 수 있다.

3) 기능

기능면에서는 다음과 같은 비교가 가능하다.

첫째, 해외의 사용자단체와 유사하게 한국의 사용자단체들도 정책참가, 단체교섭 및 조정 활동, 정책로비, 회원서비스 등의 활동을 하고 있다. 즉, 활동 영역에 있어서 큰 차이는 없다.

둘째, 중앙 단체의 단체교섭에 대한 관여가 간접적으로만 이루어지고 있다는 점에 있어서도 세 나라의 경우와 근본적인 차이가 없으나 구체적인 조율능력에서는 더 취약하다고 볼 수 있다. 특히, 단체교섭을 담당하

는 산별 단체들이 사실상 부재하다는 점은 가장 두드러진 차이점이라고 할 수 있다. 이 점은 한국과 유사하게 기업별 교섭구조를 지닌 일본과도 비교가 된다. 일본의 일경련은 산업별 조직기반을 통해 산업별로 진행되는 기업별 단체교섭에 대한 지침 제공과 조율 기능을 적극적으로 수행해 왔다. 일경련에 소속된 산업별 단체들도 기본적으로 사업자단체들임에도 불구하고 조직 내부에 노사관계 관리 기능을 가지고 기업별 단체교섭을 조율하는 역할을 적극적으로 수행해 왔다. 반면, 한국의 중앙 사용자단체는 임금교섭에 대한 지침과 권고 이상으로 각 산업별로 진행되는 기업별 교섭들에 대해 조율할 행동을 취하기 어려우며, 경총에 가입되어 있는 산업별 사업자단체들은 단체교섭에 대한 조율 기능을 갖기를 꺼리는 경향이 있다.

셋째, 한국 경총의 경우 다른 나라의 중앙사용자단체와 마찬가지로 정책참가의 필요성을 일반적으로 인정하고 있고, 실제 노사정위원회뿐 아니라 정부부처별 정책협의 과정에 광범위하게 참가하고 있다. 또한 주요 노동 입법 과정에서 정부와 국회에 대한 로비도 이루어지고 있다. 하지만, 단순 참가나 대응적 참가를 넘어서서 주도적으로 정책의제를 생산하는 측면에서는 외국의 사용자단체에 비해서 활동이 취약하다고 볼 수 있다.

넷째, 한국의 사용자단체는 일본이나 영국 사용자단체의 경우처럼 사업자 단체 기능과 사용자단체 기능을 병행하는 경우도 아니지만, 독일처럼 양 기능이 조직적으로 분리되어 있다고 보기도 힘든 상태라고 할 수 있다. 대표적인 중앙사용자단체인 경총의 경우 노사관계 및 노동시장 기능에 특화되어 있지만, 일종의 사업자단체인 전경련과 상공회의소 역시 의사(擬似) 사용자단체 기능을 수행하기 때문이다. 게다가 경총에 소속된 산업부문별 단체들은 기본적으로 사업자단체들이며 그 중 일부는 최근 조직형태를 전환한 해당 부문 노조들의 압력에 의해 내부에 노사관계

관리 기능을 갖는 방향으로 조직을 개편하고 있다.

3. 한국 사용자단체의 조직특성에 대한 설명

앞 절에서는 외국의 사례와 비교하여 한국의 사용자단체가 지닌 특성을 살펴보았으며, 이 절에서는 그러한 특성이 생긴 배경에 대해 개략적인 설명을 해보기로 한다. 우선 한국 사용자단체의 조직특성은 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 경총을 비롯한 한국의 사용자단체들이 지닌 이념과 활동기조는 배타적 경영권주의, 노동시장 유연화(시장주의), 기업별 노동조합주의 등이라고 할 수 있다. 둘째, 중앙 사용자단체의 경우 형식적인 계급대표성은 낮지 않으나, 수평적, 수직적인 분권성이 강하다. 즉, 중앙 사용자단체를 자임해 온 경총은 그 대표성을 사실상 전경련, 상공회의소 등과 분점하고 있으며, 산하의 산업업종별 단체 및 지역 단체들에 대한 통제력이 취약하다. 셋째, 사용자단체 내에서 대기업의 영향력이 절대적이다. 경총은 전경련에 의해 창립되었으며, 경총 내의 의사결정과 재정적 기여 면에서 대기업의 영향력은 절대적이라고 할 수 있다.

한국의 사용자단체들이 갖는 이러한 조직적 특성은 무엇보다도 한국 사용자들의 역사적 특성과 전략적 선택의 결과라고 볼 수 있다.

첫째, 한국 사용자들의 특성을 규정하는 주요한 역사적 경험과 구조적 특성으로는 이들이 일제시대에 자본을 축적하였고, 격렬한 좌우대립 과정을 경험하면서 반공주의와 반노조주의 성향을 강화하였으며, 재벌형 기업지배구조를 가졌다는 점을 들 수 있다. 또한 기업별 노조주의와 협력적 노사관계 수립에 성공한 일본 사용자들의 경험으로부터 노사관계 관

리에 대한 학습이 이루어졌다는 점도 중요한 특징이다. 이러한 특성으로 인해, 이들은 노사관계에 있어서 노조에 대한 포용과 제도적 타협보다는 대결주의와 반노조주의, 그리고 노사관계를 기업 내부화하려는 성향을 강하게 띠게 된다.

둘째, 전경련을 중심으로 한 한국 사용자들의 기업별 노사관계에 대한 선호는 이미 1960년대 중반부터 등장하였으며, 이후에는 경총에 의해 계승되었다. 전경련 등의 사용자들은 군사정부의 산별노조체제를 통한 노동통제에 대해서도 기업별 노조체제와 노사관계의 내부화를 주장하며 이에 반대하였으며, 결국은 유신체제와 전두환체제 하에서 기업별 노사관계체제를 관철하는 데 성공하였다. 이들에게 있어서 기업별 노사관계에 대한 선호는 노동 측의 뚜렷한 압박이 있지 않는 한 쉽게 바뀔 것으로 보이지 않는다.

한편, 한국의 사용자단체의 특성을 규정한 외부적 영향요인으로는 우선 산업화 시기의 국가-노동관계와 그로부터 제도화된 노사관계의 역사적 특성을 고려해야 한다. 군사정부의 수출주도 산업화정책은 재벌에 대한 경제자원의 편중 배분과 노동에 대한 국가관료적 억압이라는 비대칭적 계급관계의 의도적 조장을 통해 이루어졌다. 군사정부는 반공주의의 강제를 통해 노조를 온건화하고, 초기에는 산별노조체제를 통한 관료적 통제를, 후기에는 극심한 노동억압을 동반한 기업별노조체제의 강제를 통해 사용자들의 기업별 노사관계 선호와 보조를 맞추었다.

한편, 1987년 노동자대투쟁 이후에 전개된 정치경제적 자유화는 노사관계와 각 당사자들의 선호에 상이한 영향을 주었다고 할 수 있다. 첫째, 정치적 자유화와 민주화의 진전은 노동권의 신장과 노동운동의 성장을 낳았고, 연대적 노동운동을 발전시켰다.

둘째, 반면, 경제적 개방과 자유화는 정책적 신자유주의를 강화하고 사

용자들에게는 노동시장 유연화에 대한 관심을 증폭시켰다.

셋째, 정치적 자유화와 경제적 자유화는 노사관계 당사자들에게 상이한 대응방식을 낳게끔 영향을 미쳤다. 먼저 민주화된 정부는 노동권의 신장과 노동시장의 탈규제라는 상이한 효과를 갖는 노사관계의 제도화를 형식적으로는 비관료주의적 방법=사회적 협의 방식으로 관철시키려 했다. 반면 사업장 조직에 기반한 기업별 노동조합들은 노동권의 신장과 고용보호를 요구하였다. 노동조합들은 사업장 내 고용보호가 한계에 부딪히자 산별노사관계 체제를 통해 유효한 보호막을 확보하려 했다. 반면, 사용자들은 경제적 자유화에 대해 신자유주의에 기반한 노동시장 유연화 조치에 의해 노동비용의 감소 및 노동조합에 대한 통제력 확보에 있어서 큰 편익을 얻었기 때문에 노동시장 유연화와 결합된 기업별 노사관계에 대한 선호가 더욱 강해진 것으로 보인다.

결국 사용자단체를 둘러싼 내, 외부적인 영향요인들을 살펴보았을 때, 현재의 사용자단체 구조가 쉽게 바뀌지는 않을 것으로 보인다. 그 이유는 다음과 같다.

첫째, 재벌을 비롯한 민간 대기업 부문에서 노조회피주의와 노사관계 내부화에 대한 선호가 변하지 않고 있다. 보다 심화된 제품시장의 경쟁 환경과 노동시장 양극화 구조의 고착에 따른 저비용 노동력 공급 및 노동 통제 기회로 인해 사용자들의 노동 유연성 및 기업별 노사관계에 대한 이해관심은 더욱 심화되었다고 볼 수 있다. 하지만, 재벌 부문의 경우 부분적으로는 해외시장 의존도가 높기 때문에 산업평화와 임금조율에 대한 선호도 높게 존재한다고 볼 수 있어서 노조의 압력여하에 따라서는 '마리 못한' 산별교섭구조 수용도 가능한 것이 이들의 조건이다.

둘째, 한편, 가장 강력한 외부적 영향 요인 중 하나인 노동운동의 조직율이 저하되어 왔고, 산별노조운동이 국지적으로만 진행되고 있어서 사

용자들에게 주는 압력의 강도가 이들의 전략적 선택을 바꿀 정도는 아니라고 판단되기 때문이다.

셋째, 또 하나의 영향 요인인 정부의 노동정책은 초기의 강한 사회적 협의의 기초가 약화됨으로써 사용자단체의 기능을 활성화할 동기를 크게 부여하지 못하기 때문이다.

결국, 한국에서 사용자단체의 구조 변화, 특히 초기업적 노사관계에 대응하는 사용자단체의 형성과 발전에는 여전히 불확실성이 존재한다. 단기적으로는 비재벌 부문이나 공공부문에서 사태 진전이 더 빨리 이루어질 수도 있을 것이다. 하지만, 초기업적 노사관계의 진전이 거의 전적으로 노동조합의 압력에 의해 이루어지고 있는 현실을 감안하면, 노조의 대 사용자 압력이 가장 강한 부문에서 사태 진전이 더 빨라질 수 있다. 제조업의 금속 부문이 이런 경우라고 할 수 있는데, 그러나 이 경우에도 자동차, 조선, 철강, 전자 등의 재벌대기업들에 대한 노동조합의 노사관계 전환 압력이 강하게 가해질 수 있는 지가 관건적이라고 할 수 있을 것이다.

4. 국내 사용자단체의 발전 전망

1) 중앙사용자단체의 발전 전망

첫째, 현재의 멤버십 및 의사결정 구조에 대한 개선이 필요하다. 경총은 정관에서 공무원 조직을 제외한 공사부문의 기업과 업종별 및 종합 경제단체를 조직대상으로 한다고 정하고 있다. 이에 따라 경총은 대기업은 기업회원으로, 중소기업은 지방경총 회원으로, 공공기관 및 정부투자기관, 그리고 업종별 및 종합 경제단체는 단체회원으로 가입시키고 있으며,

실제 300여 개의 대기업들이 기업회원으로 가입해 있고, 지방경총에는 2005년 현재 약 3,000여개의 중소기업들이 가입해 있으며, 일부 공공기관 및 정부투자기관들이 단체회원으로 가입해 있다. 또한 일부 업종별 단체와 주요 중앙 사업자단체들도 역시 단체회원으로 가입해 있다.

그러나, 실제 운영에서 중심을 이루는 것은 기업회원들이며, 나머지 회원들은 의사결정 과정에서 주변화되어 있다고 보아야 한다. 예를 들어 2005년 현재 이사회 회원들의 구성을 보면, 당연직 이사인 지방경총 회장 13명을 제외한 대부분의 이사진이 기업회원들로 구성되어 있으며, 기타 단체 회원들은 이사진에 충분히 포함되어 있지 않다. 이러한 의결구조는 경총과 유사하게 기업회원의 직가입을 허용하고 있는 영국의 CBI나 한국과 유사하게 기업별 교섭구조를 지닌 일본의 일경련에 비교해서도 지나치게 기업회원(사실상 대기업 회원) 편중적이라고 할 수 있다.⁶⁷⁾ 하지만, 중앙사용자단체의 위상을 고려한다면, 대기업 회원의 기여도를 감안한다고 하더라도 장기적으로는 지역 경총과 업종 단체 등에 이사진을 더 배분하고 전체적으로 대기업에 편중되지 않도록 균형을 맞추는 것이 바람직하다고 할 수 있다.

이러한 문제가 생기는 원인도 결국은 경총의 산업별 단체와 지역별 단체를 주요 조직 기반으로 하지 않고, 주요 대기업들을 조직 기반으로 하고 있는 데서 비롯된다고 할 수 있다. 따라서 의결구조 상의 대기업 편중 현상을 개선하는 방향도 결국은 대기업 중심의 멤버십 구조를 개선하는 데서 찾아야 할 것이다.

67) 경총의 이사회에 해당되는 CBI의 의결기구인 평의회(Council)인데, 평의회 전체 멤버는 약 400명이며, 이중 150명 정도를 기업회원들에게 할당하고 있는 것으로 알려져 있다(Armstrong, 1984). 일본 일경련의 경우 이사진은 104개의 업종별 및 지방별 경영자단체가 대의원을 선출한 후 대의원 총회를 통해 이사를 선임하고 있다.

둘째, 경총의 취약성은 산업부문별 조직의 기반이 취약한 것과 무관하지 않다. 경총은 조직 내부에 일정한 수의 산업부문별 조직들을 단체회원으로 포괄하고 있으나, 그보다 많은 수의 조직들이 경총 외부에 존재하고 있다. 경총은 1989년 기업가단체 연대조직체로써 경제단체협의회(이하 경단협)를 조직함으로써 대부분의 산업업종별 조직들을 여기에 포괄하는 했으나 이중에 일부만이 경총 회원으로 가입되어 있다.

산업업종별 조직들의 경총 가입이 부진한 것은 노동조합 조직율이 낮고 특정 부문에 편중되어 있다는 점도 작용하고 있으나, 그보다는 기업별 노사관계로 인해 산업업종별 조직이 경총에 가입할 유인이 약하기 때문이라고 볼 수 있다. 여기에는 기업별 노사관계를 선호하는 경총의 활동기조도 한 몫 한 것으로 볼 수 있다.

경총에 포괄된 산업업종별 조직들은 모두 사업자단체들으로써 극히 부분적으로나마 노사관계에 관한 기능을 가지고 있는 경우에 해당된다. 가입하지 않는 조직들의 경우 정관상 조직목적에 포함되지 않는다는 이유를 들어 가입을 꺼리고 있는 것으로 알려져 있다. 따라서 현재로써는 이들을 가입하게 할 유인이 노동조합의 압력 이외에는 별로 없으며, 가입하지 않은 산업부문 단체들의 경우 그러한 압력에서 자유롭기 때문에 가입을 하지 않는 것으로 판단된다. 따라서 더 많은 산업부문별 단체를 포괄할 가능성은 현재로써는 불확실하다.

셋째, 경제 5단체 간에 부분적인 대표성 경합이 해소될 필요도 있다. 경총이 형식적으로는 모든 규모의 기업들과 일정 수의 산업부문 단체들을 회원으로 포괄하고 있으나, 전경련과 상공회의소에 의해 그 대표성이 부분적으로 제약되어 있는 것으로 보여진다. 특히 전경련의 경우 경총보다 재정적 혹은 조직적 능력이 더 높고, 기업별 노사관계에 대한 선호도나 사회적 협의에 대한 부정적 태도에 있어서 경총에 비해 더 완고하기

때문에 이들이 사용자단체 기능을 계속 행사할 경우 사용자단체의 발전에 장애가 초래될 여지도 있다. 물론 경제단체 간의 조직적 분립 양상이 각 조직의 특수이익 추구에 유리할 수도 있지만, 현 시점에서 소망스러운 노사관계 발전방향을 노사조직의 집중성 제고라고 간주할 경우 이는 개선해야할 문제로 여길 만하다.

따라서 장기적으로는 중앙 단체들 간의 기능적 재편과 통합을 검토해 볼 필요가 있을 것이다. 특히 전경련의 경우 그 조직적 존재 의의가 계속 사회적인 논란거리가 되어 왔고 최근에는 내부적으로도 새로운 진로에 대한 논의가 존재하는 것으로 알려져 있다. 한편 향후 중앙 단체들 간의 기능적 재편에 대한 논의가 이루어질 경우 경총으로 사용자단체 기능을 명실상부하게 위임할 것인지 여부나 중앙 사용자단체의 성격을 순수사용자단체로 할 것인지 아니면 사업자단체 역할을 겸하게 할 것인지 하는 문제도 검토대상이 될 수 있을 것이다.

넷째, 중앙사용자단체의 발전을 위해서는 조직 자원뿐 아니라 제도적 자원의 지원 또한 필요하다. 이중 코포라티즘 노사관계 모형의 발전이 유의미한 자원을 제공할 수 있다. 코포라티즘 모형은 노사 단체에게 단순히 정책 참가뿐 아니라 노사단체의 전문성에 대한 신뢰 속에서 정책 이행 기능의 일부를 위임함으로써 노사단체의 제도적 자원을 크게 늘일 수 있다. 이러한 제도적 자원이 경총과 산별사용자단체들의 위상과 역할의 제고에 긍정적 역할을 할 수 있다. 주된 정책 영역으로는 노동시장 및 사회정책이 될 것이며, 노사정위원회의 틀 속에서 이루어지는 경제정책에 대한 관여도 의미있는 자원으로 활용될 수 있다. 노사정위원회 기능과 관련하여 계속 논의되어 온 지역별 및 산업업종별 노사정협의회 역시 사용자단체의 역할 강화에 긍정적 역할을 할 수 있을 것으로 기대할 수 있다. 한편, 정책 참여와 관련하여 노사단체의 참여가 대부분 협의(concertation)가

아닌 자문(consultation)수준에 머무르고 있어서, 자원으로 기능하기에는 크게 못 미치는 점이 있으므로 이를 협의 수준으로 끌어올릴 수 없는지 검토할 필요가 있다.

다섯째, 중앙사용자단체의 기능을 활성화하기 위해서는 사용자단체들이 노조관을 전환할 필요도 있다. 국가간 비교연구에서도 나타나듯이 사용자단체의 위상과 활성화의 정도는 다사용자 단체교섭과 밀접한 관련이 있지만, 그에 앞서 사용자들이 어떤 노사관을 지니고 있는가가 매우 중요한 내적 조건 중의 하나이다. 한국의 사용자들, 특히 대기업 부문 사용자들은 경영특권에 대한 집착이 남달리 강하고, 그 일부는 반노조 성향도 띠고 있으며, 노조를 수용하는 경우에도 파트너십 의식은 취약한 것으로 판단된다. 또한 노동을 전략적 자원으로 간주하는 인식도 높다고 볼 수 없다. 이러한 성향은 사용자단체의 활성화에 중요한 제약요인이며, 미국이나 일본의 경우처럼 반노조적이거나 기업별교섭에만 안주하려는 퇴행적 사용자단체로의 후퇴를 낳을 수도 있다. 독일의 사용자단체들이 사회적 시장경제를 자신의 이념적 기조로 삼거나, 스웨덴의 사용자단체들이 장기간 코포라티즘에 대한 몰입을 해온 것처럼 한국의 사용자들도 참여를 통한 노사협력의 유인, 기업별 노사관계에의 편중을 넘어선 각 수준별 노사관계의 제도화를 통한 노사관계의 안정화 같은 문제에 관심을 더 가질 필요가 있다.

여섯째, 경총의 위상과 역할을 높이는 데는 역설적이게도 노동조합운동의 집중성과 통일성의 제고가 거의 결정적인 역할을 할 것으로 판단된다. 현재의 경총의 취약한 위상은 분권적 교섭형태 및 재벌부문의 내부화된 노사관계 관리와 무관치 않다. 재벌부문의 내부화된 노사관계 관리는 그리 쉽게 해소되지 않을 것이며, 해소시킬 유인도 크지 않은 것으로 보인다. 현재로써 유력한 유인은 노동조합운동, 특히 대기업 노동조합운동

의 산별노조 및 산별교섭 합류가 될 것이다. 대규모 사업장의 노동조합이 포함된 대단위의 강력한 산별노조의 등장만이 산별교섭과 일정한 규모와 조직능력을 갖춘 산별 사용자단체의 형성을 유도할 수 있을 것이다. 한국 노총과 민주노총의 통합 또한 수직적, 수평적 집중성을 제고함으로써 사용자단체의 다원성과 분권주의를 극복하는데 중요한 압력을 제공할 수 있다.

2) 산별사용자단체의 발전과제와 전망

금속산업사용자협의회 결성을 계기로 의료서비스업, 금융업 등 산별 교섭이 이미 진행 중인 산업부문에서도 산별사용자단체 결성 압력이 증대하리라고 예측할 수 있으며, 다른 부문의 산별노조 및 산별교섭체제가 확산될수록 이러한 양상은 확산될 것이다. 그러나 이러한 전망에는 몇 가지 짚어볼 대목이 있다.

첫째, 우선 금속산업사용자협의회 경우, 회원사가 주로 중소기업 사용자이며, 금속노조 사업장 중 1천인 이상의 대형 사업장 사용자는 이 단체에 가입하지 않다는 점은 중대한 한계로 지적될 수 있다. 대형사업장의 비가입은 사용자단체의 재정적 능력과 영향력에 제약을 초래하기 때문이다. 이는 노조가 금속노조에 가입해 있는 대형사업장 사용자들이 산별교섭에 참여하지 않고 있는 실태도 관련이 있다. 결국 금속산업사용자협의회 향후 발전 과정에서 주목해서 보아야 할 문제는 대형 사업장의 가입 여부이다. 현재의 가입패턴을 바꾸기 위해서 당장 활용할 수 있는 조건은 노조의 압력과 금속사용자단체의 조직적, 제도적 영향력과 서비스능력, 그리고 법제도적 조건의 변화이다. (i) 노조의 압력 측면을 보면, 금속노조 소속 대형사업장에서 사업장 노조의 역량은 상당히 약화되어 있고 금

속노조의 대형사업장에 대한 영향력도 높지 않기 때문에, 노조 자체의 자원이 보다 대규모화되고 집중화되기 전에는 그리 유효하지 않을 것이다. 되려 대형사업장의 사용자단체 참가는 자동차, 조선 등의 대형 노조들이 금속노조에 가입하여 산별교섭에 참가할 수 있는가에 영향을 받을 것이다. (ii) 금속사용자단체의 조직/제도적 영향력과 서비스 능력 역시 비교적 장기적으로 해소될 수 있는 문제이다. 금속사용자단체의 회원사는 90여개이고, 포괄 노동자 수는 약 3만명에 불과하기 때문에, 영향력, 대변 능력, 서비스능력 등은 모두 금속노조와 같은 영세성을 크게 벗어나지 못할 것이다. 이는 조직 내부적인 꾸준한 노력을 통해 개선될 수 있는 사안이다.

둘째, 금속사용자단체를 포함한 산업부문별 사용자단체의 형성과 발전을 위해서 중요한 또 하나의 문제는 유인에 대한 것이다. 국내 산별교섭에서는 단체교섭 및 파업권 행사의 집중성이 확립되어 있지 않다. 즉, 현재의 산별교섭은 '이중파업'과 '임금부상(wage drift)' 가능성을 지니고 있으며, 이는 사용자들의 참여 유인을 반감시키는 요소이다. 전통적으로 산별교섭은 사용자 측면에서는 '분쟁의 외부화를 통한 경영권 보호', '산업평화', '임금조율' 등의 이해관계 때문에 활용되어 왔다. 예를 들어 독일 금속부문 노사관계에서 대기업들이 산별교섭에 여전히 몰입하고 있는 데에는 이런 점이 중요한 이유로 포함되어 있다(Hassel, 1999). 따라서 장기적으로는 이 문제에 대한 해결의 진전이 이루어지는 정도가 금속사용자단체를 포함한 산업부문 사용자단체의 발전 가능성에 영향을 미칠 것이다.

셋째, 중앙단체와 마찬가지로 산업업종별 노사정협의회 같은 코포라티즘적 기구가 단체교섭의 집중화 및 산업부문사용자단체의 발전에 제도적 지원책이 될 수 있다.

넷째, 단체협약의 효력확장 제도를 개선할 필요가 있다. 단체협약 효력확장 제도는 단체협약의 영향력을 노조가 잘 조직되지 않는 중소기업사업장과 비정규직 고용 부문으로 확대함으로써 이 부문의 노동조건 개선을 기할 수 있게 해 주고, 조직부문과 미조직 부문의 노와 사 모두에게 내부 경쟁을 줄일 수 있도록 해 줄뿐 아니라, 노사 조직의 해당 부문 대표성과 조직율을 제고하는 효과를 지닌다(Traxler, 2003). 따라서 단체협약 효력확장 제도의 도입은 중소기업사업장 및 비정규직 부문에의 산업민주적 제도 공급과 중층적 노사관계로의 전환이라는 노사관계의 당면과제의 실현을 앞당기는데 부합되는 공공적 의의가 있다고 할 수 있다. 단, 이를 제도화하고 있는 나라들에서 효력확장의 요건으로 대부분 '협약 당사자들의 해당 부문 대표성' 혹은 '50% 이상의 해당 부문 조직율'을 들고 있는데 반해, 한국의 산별단체협약은 그 당사자의 조직율이 은행부문을 제외하고는 극히 미미하여 제도를 그대로 모방하기는 힘들다. 한국에서 산별 단체협약의 효력확장을 기하기 위해서는 산별협약 내용 중 일부 공익성과 파급효과가 큰 조항을 노사정 합의로 선별하여 확장시키는 방안을 검토할 수 있다(이주희, 2005). 이는 적용확장의 요건으로 조직율이 아니라 '중대한 사회적 이익(vital social interest)'을 들고 있는 폴란드의 경우를 원용한 것으로 볼 수 있다(EIRO, 2002). 이렇게 공익성을 근거로 하여 협약 적용을 확장할 경우 단체협약의 성격도 조직부문의 특수이익만 추구하는 것을 제어하는 효과도 얻을 수 있을 것이다. 예를 들어 산별최저임금의 수립, 의료부문의 공공성 제고를 위한 정부지원책 등이 이러한 성격을 가질 수 있다.

다섯째, 산업부문별 사용자단체의 형태에 대한 논의가 필요하다. 현재 금속부문의 경우에는 별도의 사용자단체가 형성되었지만, 보건의료부와 금융부문에서는 병원협회, 은행연합회, 증권업협회 등의 기존 사업자

단체가 그 기능을 수행하거나, 혹은 수행할 준비를 하고 있다.

금속부문의 경우 별도의 사용자단체가 형성된 배경에는 대산별 교섭을 추진해 온 노조의 전략의 영향과 무관치 않지만, 금속노조에 포괄된 사용자들을 묶고 있는 사업자단체의 부재도 영향을 미친 것이 사실이다. 그러나 향후 금속부문에서 자동차, 조선, 철강, 전자 부문의 노조들이 포괄된 대형 노조가 탄생할 경우, 노조뿐 아니라 사용자들의 입장에서도 교섭단위 문제를 재검토할 수밖에 없을 것이다. 이 경우 자동차, 조선, 철강, 전자 등에 구성되어 있는 사업자단체들이 집단적 사용자로 기능할 수 있는지 여부가 재차 논점으로 떠오를 가능성이 있다. 이는 화학 부문에서도 마찬가지인데, 이 부문에서는 석유화학, 제약 등에 10여개의 업종별 단체들이 존재하고 있으며, 노조도 향후 교섭형태로 이러한 업종별 사업자단체들과의 교섭을 검토하고 있는 듯이 보인다. 물론 각 업종별 사업자단체들 자체도 정관개정 등 내부 합의 문제, 노사관계 관리 기능의 수행 경험의 일천함 등 많은 내부 문제를 안고 있어서 논의가 본격화된다면 이런 문제들이 함께 검토되어야 할 것이다.

요약하면, 금속산업사용자협의회 사례는 사용자단체의 형태로써 전형화되기는 쉽지 않을 듯이 보이며 기존의 업종별 사업자단체의 사용자 역할 수행의 가능성이 적극적으로 검토될 필요가 있다고 보여진다. 이는 한국의 산업별 교섭구조가 업종별 분화가 미성숙한 산업화 과정에서 추진되고 있는 것이 아니라, 이미 산업의 성숙과 제품 및 노동시장의 업종별 분화가 이루어진 조건에서 추진되고 있다는 특성을 고려해야 함을 의미하기도 한다.

〈참고문헌〉

제2장의 참고문헌

- 성제환(1999). '사용자단체의 조직과 역할에 대한 비교연구: 영국, 독일, 프랑스의 사용자단체를 중심으로', 산업관계연구 제9권 pp. 55~73.
- 최성수(1999), '주요 선진제국 사용자단체에 관한 비교연구와 한국에서의 시사점', 전국경제인연합회.
- Bamber, G. J. and Lansbury, R. D.(eds)(2005). International and Comparative Employment Relations. SAGE Publications.
- Bean, Roy(1994). 'Employers and Managements'. in Comparative Industrial Relations: an introduction to cross-national perspectives. Routledge.
- Behrens, M.(2003), Is There a Future for Employers' Collective Interest Representation, Paper for IIRA 13th World Congress, Institute for Economic and Social Research(WSI), Düsseldorf.
- Bureau for Employers' Activities(1999), The Future of Employers' Organizations: Issues, Challenges and Responses, ILO, Geneva.

- Clegg, H.(1979). *The Changing System of Industrial Relations in Great Britain*. Oxford: Blackwell.
- European Industrial Relations Observatory(2004), *Employers Organizations in Europe*, On-line at: <http://www.eiro.eurofound.ie.int/2003/11/study/tn0311101s.html> (Accessed 17 November, 2005).
- Farnsworth, K.(1998). 'Minding the Business Interest: The CBI and Social Policy, 1980-1996'. *Policy Studies*, Vol. 19, No. 1, pp 19-38.
- France, D.(2001). 'The International Employers' Organizations' in Blanpain, R. & Engels, C. (eds) *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*. Kluwer Law International.
- Hassel, A.(1999), "The Erosion of the German System of Industrial Relations", *British Journal of Industrial Relations* 37(3): pp. 483-505.
- Jackson, P. & Sisson K.(19??). 'Employers' Confederations in Sweden and the U.K. and the Significance of Industrial Infrastructure'. *British Journal of Industrial Relations*. Vol. 16 No. 3. pp. 306-322.
- Kochan, T.(2003), 'Collective Actors in Industrial Relations: What Future?' *Rapporteur's Report at the IIRA 13th World Congress*, Berlin, September 8-12, 2003; Track 4, *Collective Actors in Industrial Relations: What Future?*
- Martin, C. J. and Swank, D.(2004), 'Does the Organization of

- Capital Matter? Employers and Active Labor Market Policy at the National and Firm Levels', *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 4, pp. 593-611.
- Oechslin, Jean-Jacques(1982). 'Employers' Organizations: Current trends and social responsibilities'. *International Labour Review*, Vol. 121 No. 5 pp. 503-517.
- Plowman, D. H.(1991). 'Management and Industrial Relations' in Adams, R. J. (eds) *Comparative Industrial Relations: Contemporary Research and Theory*. Harper Collins Academic.
- Plowman, D. H.(1989). 'Counterveiling Power, Organizational Parallelism and Australian Employer Associations'. *Australian Journal of Management*, vol. 14 No. 1 pp. 97-113.
- Pool, M.(1986). 'Managers and Employers' Associations' in *Industrial Relations: Origins and Patterns of National Diversity*. Routledge & Kegan Paul. 중 pp. 45-61.
- Schneider, V. & Tenbuecken, M.(2002). 'Business and State: Mapping the Theoretical Landscape', Paper to be presented at the IPSA Business-Government Roundtable, School of Public Policy, UCL 29/30 Tavistock Square, London, 24/25 May 2002.
- Schmitter, P. C. & Streeck, W.(1999), *The Organization of Business Interests: Studying the Associative Action of Business in Advanced Industrial Societies*, MPIfG Discussion Paper 99/1, Max-Planck-Institut für

Gesellschaftsforschung.

Sheldon, P. and Thornthwaite, L.(1999). 'Swedish Engineering Employers: The Search for Industrial Peace in the Absence of Centralized Collective Bargaining'. *Industrial Relations Journal* Vol. 30, No. 5, pp. 514-532.

Sisson, K.(1987). 'An Anatomy of the Employers' Organizations' in *The Management of Collective Bargaining: An International Comparison*. Basil Blackwell.

Swank, D. and Martin, C. J.(2001), 'Employers and the Welfare State: The Political Economic Organization of Firms and Social Policy in Contemporary Capitalist Democracies'. *Comparative Political Studies*. Vol. 34, No. 8, pp. 889-923.

Tolliday, S. and J. Zeitlin (eds.)(1991), *The Power to Manage? Employers and Industrial Relations in Comparative-Historical Perspective*. New York: Routledge.

Traxler, F.(1993). 'Business Associations and Labor Unions in Comparison: Theoretical Perspectives and Empirical Findings on Social Class, Collective Action and Associational Organizability'. *The British Journal of Sociology*, Vol. 44, No. 4, pp. 673-691.

Traxler, F.(1995). 'Two logics of collective action in industrial relations'. in Crouch, C. and Traxler, F. (eds.) *Organized Industrial Relations: What Future? (???)*

Traxler, F.(1999). 'Employers and Employer Organizations: The Case of Governability'. *Industrial Relations Journal* Vol.

- 30, No. 4, pp. 345-354.
- Traxler, F.(2000). 'Employers and Employer Organizations in Europe: Membership Strength, Density and Representativeness'. *Industrial Relations Journal* Vol. 31, No. 4, pp. 308-316.
- Traxler, F.(2003), 'Economic Change and Its Impact on Employer Associations: A Crossnational Comparison', paper prepared for delivery at the IIRA 13th World Congress, Berlin, September 8-12, 2003: Track 4, Collective Actors in Industrial Relations: What Future?
- Van Waarden, F.(1995). 'The organizational power of employers' associations: Cohesion, comprehensiveness and organizational development' in Crouch, C. and Traxler, F. (eds.) *Organized Industrial Relations: What Future? (???)*
- Van Waarden, F.(1995). 'Employers and employers' associations', in van Ruysseveldt, J., Huiskamp, R. and van Hoof, J.(eds.). *Comparative Industrial and employment Relations*. Sage.
- Vatta, A.(2001). 'Concertation and Employers' Organizations in Italy: The Case of Confindustria'. *South European Society & Politics*, Vol. 6 No. 3 pp. 103-122.
- Vatta, A.(1999). 'Employers' Organization and Concertation: Internal Dynamics and Institutional Influence'. *European Journal of Industrial Relations* Vol. 5 No. 3 pp 245-264.
- Wallerstein, Michael, Golden, Miriam, Lange, Peter(1997).

Unions, Employers' Associations, Wage-Setting Institutions in Northern and Central Europe, 1950-1992 *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 50, Issue 3.

Windmuller, J. P. and Gladstone, A.(eds)(1984). *Employers Associations and Industrial Realtions: A Comparative Study*. Oxford University Press.

제3장의 참고문헌

<영국>

Armstrong, E. G. A.(1984), 'Employers Associations in Great Britain', in Windmuller, J. P. and Gladstone, A. (eds) *Employers Associations and Industrial Realtions: A Comparative Study*. Oxford University Press.

CBI(2005), CBI Governance, On-line at: <http://www.cbi.org.uk/ndbs/content.nsf/>(Accessed 04 November 2005).

EEF(2005), About EEF, On-line at: <http://www.eef.org.uk/UK/whoweare/abouteef>(Accessed 04 November 2005).

Gospel, H. F.(1992), *Markets, Firms, and The Management of Labour in Modern Britain*. Cambridge Univ. Press.

Kessler, S. & Bayliss, F.(1995), *Contemporary British Industrial Relations*(2nd ed.), Macmillan Press Ltd.

Tolliday, S. & Zeitlin, J.(1991), *The Power to Manage?*,

Routledge: London & Newyork.

Windmuller, J. P. and Gladstone, A.(eds)(1984). Employers Associations and Industrial Realtions: A Comparative Study. Oxford University Press.

Zeitlin, J.(1991), 'The Internal Politics of Employer Organization: The Engineering Employers' Federation 1896-1939', in Tolliday, S. & Zeitlin, J. (eds) The Power to Manage?, Routledge: London & Newyork.

〈독일〉

BDA, <http://www.bda.de>

BDA, Die BDA: Gemeinsam unternehmerisch Handeln, 2004.

BDA, Geschäftsbericht 2004, 2005.

Jacobi, O., Keller, B. and Müller-Jentsch, W., 1998, Germany: facing new challenges, 출전: Ferner, A. and Hyman, R. (eds.), Industrial Relations in the New Europe, Basil Blackwell.

Gesamtmetall, <http://www.gesamtmetall.de>

Gesamtmetall, Geschäftsbericht 2003-2005, 2005.

Hundt, D., 2000, 'Arbeitgeberverbände-Bestandteil der Demokratie' in BDA, 50 Jahre Politik für die Wirtschaft.

Kessler, G., 1907, Die deutschen Arbeitgeberverbände, Leipzig.

Knips, K., 1996, Deutsche Arbeitgeberverbände der Eisen- und Metallindustrie: 1888-1914, Stuttgart.

- Leckebusch, R., 1966, Entstehung und Wandlungen der Zielsetzung, der Struktur und der Wirkungen von Arbeitgeberverbänden Berlin, Dunker & Humblot.
- Müller-Jentsch, Walter, 1997, Soziologie der industriellen Beziehungen, Campus.
- Noe, C., 1970, Gebändigter Klassenkampf, Berlin.
- Olson, M., 1992, Die Logik des kollektiven Handelns, Tübingen.
- Prigge, W., 1987, Metallindustrielle Arbeitgeberverbände in Grossbritannien und der BRD, Leske & Budrich.
- Schmitter, P.C. & Streeck, W., 1981, The Organization of Business Interests, Diskussion Paper, WZB.
- Schnabel, C. & Wagner, J., 1996, Ausmass und Bestimmungsgründe der Mitgliedschaft in Arbeitgeberverbänden, 출전: Industriellen Beziehungen, S. 293-306.
- Schneider, M., Höhen, Krisen und Tiefen, Die Gewerkschaften in der Weimarer Republik 1918 bis 1933, 출전: Ulrich Borsdorf (Hg.), Geschichte der deutschen Gewerkschaften von den Anfängen bis 1945, Bund-Verlag 1987.
- Schroeder, W., 2000, Das Modell Deutschland auf dem Prüfstand, Westdeutscher Verlag.
- Schroeder, W. & Ruppert B., 1996, Austritte aus Arbeitgeberverbänden, 출전: WSI-Mitteilungen, S. 316-328.
- Schroeder, W. & Silvia, S. J., 2003, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, 출전: Schroeder, W. & Wessels, B.,

- Die Gewerkschaften in Politik und Gesellschaft der BRD,
Westdeutscher Verlag.
- Streeck, W., 1992, Interest Heterogeneity and organizing
Capacity, 출전: Social Institutions and Economic
Performance, London.
- Traxler, F., 1993, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände, 출
전: Müller-Jentsch, Walter, Konfliktpartnerschaft, S.
141-167.
- Visser, J. & Ruysseveldt, J., 1996, Robust corporatism, still?
industrial relations in Germany, 출전: Industrial Relations
in Europe, SAGE Publications.
- Zimmer, S., 2002, Jenseits von Arbeit und Kapital? Leske &
Budrich.

〈일본〉

- 권중동 編(2002) 글로벌化 時代의 國際勞動團體와 使用者團體 / 중앙경제
김정한(2003) 일본자동차산업의 단체교섭 동향 / 국제노동프리프, V1
no.4 ? 한국노동연구원
- 박노경譯(1990), 『日本の 노사관계 시스템』, 한국노동연구원.
- 박노수(1980) “일본의 정치행정과정과 압력단체에 관한 연구”, 서울대학
교 행정대학원 석사학위논문
- 박창명(2001) “한국과 일본의 노사관계 비교분석”, 연세대학교 경제학과
박사학위논문
- 오학수(2003) 일본 노사정의 사회적 대화 / 국제노동프리프, V1 no.4

- 2003 7/8, 한국노동연구원
- 오학수(2004) 일본 2003년 임투 / 국제노동프리프, ? , 한국노동연구원
- 임상훈(2004) 『세계화와 일본의 사회적 협의: 지역수준의 고용문제를 중심으로』, 한국노동연구원
- 이종구(1995) “일본의 노사관계와 노동자 참가”, 조우현 편저, 『세계의 노동자 경영참가』, 창작과 비평사
- 이호창(2000) 일본의 기업주의적 노사관계의 형성과정에 대한 검토,
- 최장집(1999) “경제위기시의 노동운동 : 한국과 일본의 비교”, 아세아연구, Vol.42, No.1, 고려대학교 아세아문제연구소
- 한국경영자총협회, 『일경련과 지방경협의 조직과 활동-제1차 방일 한국 경총 연수단 보고』, 노사핸드북 제24집
- 日經連三十年史刊行會(1981) 『日經連 三十年史』, 日經連
- 日本經營者團體聯盟 (1995) 『新時代の 日本的 經營』 日經連
- 勞動問題研究委員會(1982) 『先進國病に 陥らないたぬに』 日經連
- 間 宏(1981) 『日本の使用者團體と勞使關係: 社會史的研究』 日本勞動協會
- 間 宏(1989) 『經營社會學』, 有斐閣
- 秋山哲(1978) 『財界四團體の組織と活動』 教育社
- 角間隆 (1981) 『日本の支配階級: 財界編』
- 厚生勞動省大臣官房統計情報部 編(2003) 『日本の 勞動組合の 現状 I』 .
- 厚生勞動省勞使關係診斷參事官室 編(2002) 『第2版 日本の勞動組合: 歷史と組織』, 日本勞動研究機構
- 厚生勞動省大臣官房統計情報部 編(2003) 『日本の 勞動組合の 現状 I』
- 日本經濟団体連合經營勞働政策委員編著(2005) 經營勞働政策委員會報告, 日本經団連

- 連合(1999) 『‘力と政策’から‘力と行動’へ』
- 連合総合生活開発研究所 編(1995) 『戦後 50年 産業 雇用 労働史』, 日本
労働研究機構
- 連合總研(2001) 『労働組合の 未來を さぐる』
- Solomon B. Levine (1984) "Employers Associations in Japan",
『Employers Associations and Industrial Realties: A
Comparative Study』 Windmuller, J. P. and Gladstone,
A.(eds) Oxford University Press.
- 일본연합 홈페이지 www.jtuc-rengo.or.jp
- 일본경단련 홈페이지 www.keidanren.or.kr

제4장의 참고문헌

- 강병구의 6인(2005), 재벌의 노사관계와 사회적 쟁점 - 한국의 재벌 5,
나남출판사
- 김방환(1985), 정책결정에 있어서 이익집단의 이익표출에 관한 연구: 전
국경제인연합회를 중심으로, 한양대 행정대학원 석사학위 논문
- 김순양(1994), 사회집단 지도부 선출과정의 정부개입에 관한 실증적 연
구 - 한국노총과 전경련의 지도부 선출과정을 중심으로 -한국행정
학보, Vol.28, No.2
- 노동부(2004), 금속노조 산별교섭의 내용분석과 향후 전망
- 배응환(2000) 정치체제변화에 따른 정부와 경제이익집단의 정책네트워
크 연구 - 산업정책에 있어서 전경련과 대한상의를 중심으로, 고려
대학교 행정학 박사학위논문

- 서재진(1989), 한국 자본가계급의 이데올로기 분석을 통해서 본 자본가 계급 , 노동계급 , 국가와의 관계 연구, 한국사회학회 Vol. 23 No.1
- 서재진(1989), 한국 자본가 계급의 계급 기구의 형성과 성격-전경련을 중심으로, 사회와 역사, Vol. 16
- 전경련(2001), 전경련 40년사, 전국경제인연합회
- 전경련(2003), 전경련 사업보고서 1999-2002, 전국경제인연합회
- 전경련(2005), 전경련사업총람 2004, 전국경제인연합회
- 전국섬유유통노동조합연맹(2004), 섬유유통노련50년사
- 최장집(1988), 한국의 노동운동과 국가, 열음사
- 한국노총(2002), 한국노총 50년사
- 한국경영자총협회(2000), 갈등과 협력의 30년, 화합의 21세기
- 한국경총인터넷사이트 <http://www.kef.co.kr>
- 황순경(1999), 이익집단이 정책결정과정에 미치는 영향에 관한 연구-노동법개정안에 대한 전경련의 영향을 중심으로, 연세대학교 행정대학원
- 홍덕률(1997), 재벌 헤게모니의 대변자, 전경련, 동향과 전망, 통권 제 35호
- 홍덕률(2005), '전경련의 위기의 실체와 원인분석', 『재벌의 노사관계와 사회적 쟁점』, 나남출판