

# 주요 선진국의 노동조합 정책참가 사례와 교훈

정부의 통제와 회유를 극복할 수 있는 것은 오로지 노동조합이 강력한 파괴력과 조직력을 담보하고 있을 때 뿐이다. 노동조합의 정책참가가 본격화되기 시작한 것도 조직 노동자들이 산업적으로 그리고 정치적으로 하나의 무시할 수 없는 세력을 형성하면서 부터였다.

박영삼

한국노동사회연구소 연구위원

## 1. 들어가면서

노동조합의 정책참가는 일반적으로 1930년대의 대공황과 두 차례의 세계대전을 치르면서 각국에서 활발하게 이루어졌다. 노동조합과 정부의 관계가 밀접해진 것도 1945년 이후 부터였다. 이렇게 된 배경에는 무엇보다도 전간(戰間)시대의 실업과 불황이 자본주의 체제를 심각하게 위협했다는 데 있다. 선진 자본주의 국가의 집권세력들은 전통적인 의회제도만으로는 이 체제를 안정적으로 유지할 수 없다는 데 인식을 같이 하고 있었다. 전후의 재건 과정에서 정부의 경제적인 역할을 대폭 확대되었고, 이러한 힘을 바탕으로 자본주의 경제주체들간의 일정한 타협을 통해 경제 성장을 달성하는 것이 중요했다. 또한 노

동운동 진영도 냉전구도가 자리잡아 가면서 이념적인 다원주의를 수용하지 않을 수 없게 되었다. 현실적으로 보면 노동조합은 전간시대의 실업과 빈곤의 경험을 되풀이하지 않기 위해서 강력한 정치적 입지를 확보할 필요성을 절감하고 있었다. 여기에 전후의 완전고용 상황과 세계적인 호황의 개시는 노조의 영향력을 높여 주었던 반면에, 인플레이션 압력은 정부로 하여금 기술적인 문제를 넘어서서 경제주체들간의 정치적인 동의를 결합시켜야 할 필요성을 증대시켰다. 그리고 무엇보다도 정치권력과 자본은 당시의 노동조합이 보유하고 있던 폭발적인 파괴력과 잠재력을 인식하고 있었다. 조직 노동자들의 파워와 영향력은 민주주의를 표방하면서 사회주의 블록과 대치하고 있던 선진 각국의 권력집단들에게 대응

방식의 변화를 요구했다. 이러한 상황의 논리적인 귀결은 정부의 정책결정 과정에 노동조합을 참여시킴으로써 정당성과 권위, 그리고 효율을 높여야 한다는 것이었다.

이 글에서는 1945년 이후 다양한 방식으로 이루어져 온 노동조합의 정책참가 활동을 대표적인 몇몇 나라를 중심으로 살펴보고자 한다. 스웨덴과 독일, 영국, 그리고 미국과 일본의 사례가 검토될 것이다.

선진국 노동조합의 정책참가를 유형화한다면 통합형(integration), 포섭형(inclusion), 그리고 배제형(marginalization)의 세 가지로 나누어 볼 수 있다. 각각의 주요한 특징은 다음과 같다.

① 통합형(integration) : 노동조합은 일반적으로 중앙조직을 통해 행정부와의 동일한 정도의 권위를 인정받으며, 이에 대한 반대급부로 노동조합 내부의 상이한 요구들을 정부와 협의할 수 있는 내용으로 조정하고 통합한다. (스웨덴)

② 포섭형(inclusion) : 노동조합이 대표적인 지위를 인정받고 정부는 중요한 분

제들에 대해 노조 대표와 협의하기는 하지만 실질적인 정책의 결정과정에서는 배제된다. 노동조합이 때로 통합형에서 나타나는 정도의 지위를 확보하기도 하지만 법률적, 제도적으로 이를 보장받지는 못하는 유형이다. (독일과 영국)

③ 배제형(marginalization) : 노동조합은 대표 기구로서의 지위만 인정받을 뿐, 아주 제한적인 권한만 주어지고 정치적인 과정에서는 주변에 머무는 유형이다. 이는 지배 엘리트들의 의도된 전략의 결과일 수도 있고(일본과 최근까지의 영국), 노조 자체의 조직적인 취약함—분열—이나 국가 권력의 분산(미국)에서 발생하기도 한다.

이렇게 분류하는 것은 노조의 정책참가를 지배계급이 안정적인 자본축적의 조건을 확보하고 유지하기 위해 불가피하게 선택하는 대안으로 파악하기 때문이다.<sup>1)</sup> 위의 어떤 경우에도 노동조합이 정책결정 과정에서 배제되는 것은 아니지만, 국가의 주된 목적이 지속적인 자본축적에 필요한 조건을 유지하는데 있기 때문에 노동조합의 지위를 종속적인 것으로 보는 것이다.

1) 노동조합의 정책참가는 이론적으로 다양하게 이해될 수 있다. 첫째는 다원주의(pluralism)적 입장에서 노동조합을 주요한 사회경제적 이익집단으로 간주하면서 자본주의 사회의 권력배 분포를 이익집단들간의 상호작용과 이익집단과 국가간의 관계로부터 창출되는 것으로 파악하는 입장이다. 이 때 정책참가 지배하는 것은 게임의 룰이다. 둘째, 엘리트주의(elitism)적 입장이 있다. 엘리트주의는 사회적 소수의 지배집단과 다수의 피지배집단으로 구성되어 있다고 파악한다. 여기에서 노동조합은 대중조직으로서 지배엘리트들에 의해 정치적 참여가 배제된 상태이지만 정치적으로 각성되면서 엘리트 중심의 지배구조를 위협할 수도 있고 그들의 동의할 얻을 수도 있다고 본다. 하지만 이 때 엘리트 중심의 권력구조에 접근하는 주체는 노동자 대중이 아니라 소수 노조 지도자가 된다. 세 번째로 맑스주의(Marxism)적 입장이 있다. 맑스주의는 노동조합을 친본 질서를 위협하는 존재로 보면서도 노동조합만으로는 기존 체제를 변화시킬 수 없다고 본다. 노동조합의 투쟁은 자본주의를 심각하게 위협하는 힘이지만 지배계급은 노동에 대해 일정한 양보와 분할정득을 통해 끊임없이 노동계급을 분리시키고 체제내로 통합시키려고 한다. 한편 조합주의(corporatism)적 입장에서는 국가가 자본과 노동을 정책 결정과정 내부로 인입함으로써 이들 집단간의 정치적인 교환을 통해 경제적, 정치적 안정성을 확보하고자 한다고 본다. 참여 집단들은 정책의 형성과 집행과정에 대한 참가를 보장받고 각자의 구성원들의 이해를 대변하는 기구들 통해 이를 인정해준다. 이 밖에도 집단행동이론(collective action)과 같은 입장에서는 노동조합을 정책에 대응하는 조직으로 보는 것이 아니라 조합원들의 다양한 동인으로부터 노조의 정치적인 행동을 파악한다. 이 입장은 기본적으로 노조의 정치적 행위를 제한적인 것으로 파악하는데 이것은 조합원 내부의 합의와 이해의 인치를 상당히 우연적인 것으로 보기 때문이다.

따라서 앞으로 각국의 사례를 검토할 때에도 설사 노동조합이 상당한 성과를 획득한다 하더라도 자본의 지배적인 힘을 염두에 두어야 할 것이다.

## 2. 각국의 유형별 사례

### 1) 스웨덴 : 통합의 정치



이른바 '스웨덴 모델'은 역사적으로 20세기 초반의 심각하고도 폭발적인 노사갈등의 산물이다. 1909년의 노동자 총파업에 대해 사용자단체인 스웨덴사용자연맹(SAF)는 살인적인 직장폐쇄로 맞섰고, 노동조합인 LO는 조합원의 절반을 잃어야 했다. 이 패배 이후 노동조합은 외산상당(臥薪嘗膽), 조직재건에 혼신의 노력을 기울였고, 산업별 노동조합주의로의 전환을 통해 중앙집중적인 조직구조를 기반으로 조직확대에 모든 역량을 집중했다. 결국 1929년 사용자들의 대대적인 직장폐쇄를 완전히 무력화시키면서 오만한 자본에 대해 결정적인 타격을 입힐 수 있었다. 이런 외중에서 1929-31년에 최대의 경제위기를 경험한 사회민주당(SAP)이 1936년 선거에서 재집권에 성공한 후 전부문에 걸친 노동조합의 정책참가를 제도화하게 되었다. 노조의 위력을 경험한 사용자단체도 더 이상 직장폐쇄가 효과적인 대응수단이 될 수 없음을 깨닫게 되었고, 시민당 정부의 간섭을 받기 보다는 노조와의 타협이 현실적인 선택이라고 인정하게 되었다. 노동계에

서 종종 언급되는 LO와 SAF간의 중앙교섭과 연대입금정책을 비롯한 렌-마이르너 모델 또한 이러한 제도적인 노사정 합의주의의 구도속에서 전개된 정책적 산물이었다.

스웨덴의 노동조합은 그 위상이 거의 행정부와 대등하기 때문에 미국과 같은 대정부 로비활동의 필요성을 거의 느끼지 않는다. 다른 나라에서는 대체로 노동계의 입장을 대변하는 역할을 맡는 노동부의 중요성도 별로 인지 않다. 다른 여러 통로들이 보장되어 있기 때문이다. 1982년에 현재 LO는 291개의 공공기구에 핵심적인 대표자로 참여하고 있으며, 노동시장과 관련된 78개 기구에 참여하고 있다.

스웨덴 노동조합의 정책참가 수단은 크게 3가지 통로로 전개된다. 그 첫번째는 의회의 조사위원회(enquiry commission)이다. 조사위원회는 전문가들과 각 이익집단의 대표들로 구성되는데, 정책결정이 이루어지기 전에 각 집단의 의견을 제시할 수 있도록 하고 있다. 이 위원회의 활동 목표는 실행가능하고 합의할 수 있는 결론을 도출하는 것으로서 관련 이해집단의 협의를 거치지 않은 정책이 의회에서 곧바로 다루어지는 것은 불가능하게 되어 있다.

그 다음으로는 청원제도(remiss procedure)가 있다. 스웨덴의 청원제도는 그 영향력 면에서 다른 나라의 경우와는 질적으로 구분된다. 청원은 정부에서 앞으로 시행할 정책에 대한 보고서가 나오면, 노동조합이 그것에 대한 의견과 권고를 정부 부처와 이해집단, 그리고 관련 기관

에게 직접 문서로 된 논평을 제출하는 것을 말한다. 내각에서는 법안을 다루려고 할 때, 의회 제출에 앞서 이 논평을 사전에 충분히 참고해야 할 의무가 있다. 노동조합이 이 논평을 작성하는데 엄청난 시간과 노력을 기울이고 있다는 것은 이 제도가 그만큼 막강한 영향력을 발휘한다는 것을 반영하고 있다. 만일 노조의 입장이 부정적인 경우에는 정부는 이를 추진할 수가 없다. 따라서 스웨덴 국회(Riksdag)에서의 법안이 통과되는 과정은 최종적인 형식 절차일 뿐이고 실질적인 모든 논의와 조정은 국회로 넘어가기전에 이루어지는 것이다. 더구나 정당별로 이루어지는 국회에서의 표결도 사민당이 압도적인 상황에서는 승인내지는 견제 기능에 불과하다고 하겠다.

끝으로 중요한 것이 정부 산하의 각종 위원회들이다. 스웨덴 내각은 총리를 중심으로 한 14부의 장관으로 구성되는데, 각 부의 장관이 각종 정책의 채택에 대한 책임을 지고는 있지만 중요한 문제들은 대부분 자율적인 각종 위원회에서 검토된다. 이 위원회들은 정부관료와 이해집단 대표들로 구성되는데, LO와 사무직 노총인 TCO는 모두 30개의 정부 위원회에 참여하고 있다. 예컨대 교육위원회, 소비자정책위원회, 세계위원회 등이 있다. 가장 중요한 것은 노동시장위원회이다. 정부와 의회는 노동시장위원회에 높은 자율권을 부여하고 있어 위원회의 결정이 곧 정부의 정책이 된다고 할 수 있다. 아울러 1980년대 중반까지는 노동조합에게 절대적으로


유리하게 구성되어 있었다. 예컨대 1984-85년 동안 노동시장위원회의 13명의 전체 위원 중에서 9명이 이른바 '사회적 파트너'로 불리는 노사단체의 대표였고, 그 중에서도 노동계 대표가 6명(LO 3명, TCO 2명, SACO-SR 1명)인 반면 사용자단체인 SAF의 대표는 3명으로 노동계가 다수를 점하도록 했다. 노사 동수의 원칙이 아니라 노사·정 동수의 원칙으로 구성되었던 것이다. 이것은 노동시장 문제에 대해서 가장 많은 지식과 정보를 가지고 있고, 정책결정으로부터 가장 영향을 많이 입는 집단이 주도권을 행사해야 한다는 것이고, 그래야만 변화하는 환경에 빨리 적응할 수 있는 정책을 도출할 수 있다는 의미를 함축하고 있다.

그러나 주지하다시피 80년대 중반 이후 세계경제의 변화에 따른 경제위기를 겪으면서 스웨덴의 모델은 점차 흔들리고 있다. 1992년 사용자단체인 SAF는 모든 공적인 3차기구에서 철수한다고 선언해 버렸다. 자본의 입장에서 경제위기라는 조건을 통해 노동조합에 얽매어 있던 그들로부터 벗어나겠다는 선전포고였던 셈이다. 아울러 정권에서도 그동안 노동조합이 전 부문의 정책결정에 막강한 영향력을 행사함에 따라 의회의 기능을 잠식해 왔다는 비난이 보수정당을 중심으로 제기되고 있다. 이에 따라 스웨덴 노동조합의 정책적 영향력도 불가피하게 퇴색의 기미를 보이고 있다. 사민당의 재집권으로 약간의 만회를 하고는 있지만, 자본과 지배세력이 동의하지 않는 일방적인 노조의 정책참가

의 관계가 여실함을 보여주고 있다고 하겠다.

## 2) 독일과 영국: 포섭의 정치

### (1) 독일

 전후 독일의 노동조합은 산업별노조주의에 기반한 통일조직으로 독일노동조합연맹(DGB)을 건설해 냈다. 노동조합 내부에는 정치적인 입장 차이가 여전히 존재했지만, 전전(前戰)의 분열 때문에 히틀러의 등장을 막지 못했다는 깊은 교훈을 안고 있었기 때문에 단일한 조직을 건설함으로써 민주주의를 방어해야 한다는 것에 모든 분파들이 의견을 같이 했기 때문이다. 이 때의 최대 목표는 노동조합이 새 독일(New Germany)의 핵심적인 세력이 되도록 하는 것이었다. 노동계가 분열되었을 경우에 정책참가는 대단히 불리하게 된다. 분할통치라는 관료들과 사용자들의 농단이 가능하기 때문이다. 때문에 산업별노조주의와 중앙집중성, 비당파적 구조를 갖춘 단일조직으로서의 DGB의 등장은 보수정당이 장악하고 있는 초기의 정치환경에서 노동조합의 영향력을 상당 수준 제고시켜 놓았다고 할 수 있다.

한편 DGB는 전후 세계경제에 상당부분을 의존하는 독일 경제의 현실적인 위상을 인정했으며, 자본의 입장이 강하게 반영된 '사회적 시장경제론'을 타협적으로 수용하게 되었다. 이런 조건에서 DGB는

노조의 정책참가를 강하게 주장하게 된다.

"경제와 시민사회의 영역에서부터 행정적, 정치적 문제에 이르기까지 엄격한 경계선은 존재하지 않는다. 노동조합은 다른 여타의 결사체나 단체들과 마찬가지로 집단간의 동의를 통해 국가적인 여론을 형성하는 과정에 적극적으로 참여할 것이다." (Schuster, D., DGB, The German Trade Union Movement, FES, 1984, p.158)

독일의 노동조합 정책참가는 전형적으로 의회와 노동부, 그리고 정부 산하의 위원회를 통해 이루어진다.

우선 모든 입법과정의 초기 단계에 노조의 영향력이 발휘된다. 정당정책의 원리가 지배하는 독일에서 하원(Bundestag)은 정책결정의 장으로서 기능하기 때문이다. 특히 입법위원회가 중요한데, 이 위원회들이 노동조합과 사용자단체의 이해를 대변하는 창구로 활용된다. 특별위원회는 회기가 끝난 후에도 활동을 계속하기 때문에 DGB의 일상적인 로비 대상이 된다. 물론 사회민주당(SPD) 의원들이 DGB의 입장을 대변하는 추축을 형성하지만, 기독교민주당(CDU)이나 자유민주당(FDP)에도 일정한 DGB의 옹호자들이 있다. 이는 각 정당들이 정책을 떠나 다양한 지지층을 확보하기 위해서 노력을 기울이기 때문이다.

그 다음으로 중요한 로비대상으로 연방정부의 행정부처들이 있다. 독일은 행정부처의 고유업무에 대한 자율권이 강한 편이다. 즉 관료들의 권한이 크다는 것을 의미한다. 이에 따라 이익집단과 행정부는 일

종의 고객과 상인의 관계로 맺어져 있다. 각 부처마다 '단골고객'이 있는 셈이다. 노동조합과 부처들간의 밀접도는 조금씩 다르지만 아무래도 노동부가 제일 가깝다고 할 수 있다.(원래 각국의 노동부는 20세기 초반에 노동계의 입장을 대변하는 정부내 기구로서 설치되어왔다. 이는 한편으로는 노동계급의 직접적인 권력 접근을 차단하는 장치이기도 했다.) 시민당 정부의 노동부가 노조에 대해서 가장 우호적이겠지만 설사 보수당 정부라 하더라도 노조를 무시하지는 못한다. 그러나 자기 영역을 강조하는 부처들간의 갈등으로 정책의 혼선이 발생하기도 한다.

이런 이유 때문에 연방 총리의 조정 역할이 대단히 중요한 것이다. DGB는 슈미트 총리와는 대단히 밀접한 관계를 유지했으나, 현재의 콜 총리와는 걸끄러운 관계에 있는 편이다.

전체적으로 보면 독일 노동조합의 정책 결정에 대한 영향력은 막강하다고 할 수 있지만, 1949년 이후의 '사회적 시장경제' 이데올로기와 보수당 정부의 장기집권은 계계의 이해관계를 지배적인 것으로 만들면서 노동조합이 스웨덴과 같은 통합적인 유형에서 누릴 수 있는 지위를 획득하는데 장애로 작용했다. 또한 다수의 노동조합이 정부와 너무 깊은 관계에 빠지는 것을 꺼렸던 것도 정부와 노조간의 관계가 일정한 거리를 유지하도록 만들었다. 그럼에도 불구하고 독일 노동조합은 공동결정제도와 산업별교섭이 병존하는 이중구조를 활용하면서 80년대 이후의 적대적인

환경속에서도 독일의 정치사회에서 중요한 지위를 점하고 있다.

## (2) 영국



2차 대전후 등장한 영국의 노동당 정부는 애초에 스웨덴과 유사한 조합주의 모델을 영국에 안착시키려고 시도했다. 노동조합을 3자제도의 틀 안에서 협상 대표권을 부여하고, 특정 정책에 대해서는 비토권을 행사할 수 있을 정도로 보장하려고 했던 것이다. 그러나 이러한 노동당과 노조의 노력은 실패하고 말았다. 노동조합과 정당의 관계가 가장 밀접하다고 할 수 있는 영국이 통합적인 노동조합-정부관계의 형성에 실패한 것에는 여러 원인이 있지만 우선 노동조합이 집중적인 구조를 형성하지 못했다는 것들을 들 수 있다. 비록 전국중앙조직으로서 TUC가 유일 노총으로서의 지위를 확보하고 있지만, 노동조합 조직의 근간이 되는 전국노조들이 직업별노조, 일반노조, 산업별노조 등으로 복잡한 구조를 가지고 있기 때문에 비록 중앙차원의 합의가 이루어진다 하더라도 그것을 하부에까지 확산시키기에는 중대한 장애가 있었기 때문이다. 또한 갈수록 쇠퇴하는 영국 경제의 어려움은 노조의 입지까지 불안하게 만들었다. 따라서 고도의 경제성장을 구가하는 독일과 스웨덴의 경우와 같은 '성장연합'의 형성이 영국에서는 불가능했던 것이다.

그럼에도 불구하고 보수당과 노동당이



1967년 2월에 열린 지역적 합의를 위한 제1차 회의에 참석한 독일의 노·사·경·공익 대표들.

주축을 이루는 양당제 구도하에서 영국의 노동조합은 다양한 정책적 영향력을 행사할 수 있었다. 영국의 정치는 정당이 주도하는 하원이 중심이 된다. 또한 내각제 체제에서는 다수 정당이 곧 입법과 행정의 주도권을 동시에 행사하게 된다. 따라서 의회를 장악하는 것은 곧 정책결정의 모든 수단을 확보하는 것이 되는 것이다. 이에 따라 노동조합은 노동당과의 긴밀한 결합을 통해 하원에서 자신들의 입장을 반영할 수 있는 통로를 확보했던 것이다.

의회를 통한 대표적인 정책참가 통로에는 1979년에 설치된 전문가위원회(specialist committee)가 있다. 이 위원회는 정부의 정책을 감시하고 조사하는 기능을 하는데 중요한 문제에 대해서 관련 집단의 의견을 청취하도록 하고 있다. 그러나 위

원회는 최대한 합의를 이끌어 내려고 노력한다고 하더라도 주도권은 집권 다수당이 쥐고 있으며, 위원회의 권고에 대해서 정부가 이를 반드시 따라야 하는 것은 아니기 때문에 분명한 한계를 가진다.

다른 한편으로 정부를 통한 정책참가 수단들이 있다. 영국의 특징은 공무원을 통해서 노동조합과 정부가 기초적인 관계를 맺고 있다는 점이다. 즉 고위 공무원을 제외하고는 상당수가 유일 노총인 TUC 소속 노조의 조합원이기 때문에 노동조합은 정부가 교섭주체라는 점을 이용해서 정책참가 수단을 확보하고 있는 것이다. 집권 세력의 입장에서도 단일한 노동조합 전국 중앙조직의 존재는 대단히 효과적인 협의를 가능하게 해주기 때문에 이것을 노동조합과의 주요한 대화 채널로 활용, 육성해

왔다. 1979년에만 하더라도 TUC는 전국 대의원 중 67명이 행정부에 직접 소속되어 있으며, 107개의 정부 위원회에 참여하고 있는 것으로 추산하고 있다. 이 가운데 대표적인 것이 1962년에 설치된 전국 경제발전위원회(NEDC)와 인력위원회(MSC)이다. 이 위원회는 정부와 노사단체를 대표하는 동수의 위원으로 구성된 3자기구였다. 그러나 실질적인 결정권은 내각이 보유하고, 위원회는 협의기구로서의 위상만 가지는 것이었다. 이와 함께 1918년에 설치된 노동부(지금은 고용부로 명칭 변경)도 내각과 노동조합을 연결하는 주요한 채널이다.

그러나 70년대 중반 이후 보수파들은 이러한 위원회들은 '영국병'을 악화시키고 있는 주범으로 지목하기 시작했다. 노동당 정부의 노동부조차 자신의 임무를 노동조합을 개혁하는데 있는 것으로 실장했다. 영국의 노동당과 보수당은 양자 모두 노동조합의 협력을 얻으려 하면서도 노조가 정부에 대해 영향력을 행사할 수 있는 실질적인 권한은 부여하지 않으려고 했던 것이다. 이런 상황은 1979년 대처가 집권한 이후에는 더욱 노골화되었다. 보수당 정부는 3자주의와 노조의 정책참여를 경제침체의 원인으로 지목했다.

“통치는 정부의 고용 권한에 속한다. 이익집단들과 협의할 수는 있다. 그러나 그 어떤 특권도 주지 않았다. 비토권은 오직 유권자에게만 있다.”

대처의 이 선언은 노조에 대한 선전포고였으며, 노조의 정책참여 수단들을 하나씩

허물기 시작했다. 보수당은 1988년 인력 위원회의 노사 동수 원칙을 깨고, 사용자 대표 6명에 노동조합 대표 3명만을 참여시키도록 하는 직업훈련위원회로 대체시킨 다음, 노동조합이 이에 반발하자 이마저 완전히 폐지해 버렸던 것이다.

영국의 정치적 진통속에서 TUC는 여전히 다수의 공식기구에서 정책참가권을 보유하고 있다. 그러나 1979년 이후 영국의 노동조합은 통합형에서 주변화형으로 변모하고 말았다. 블레어의 노동당이 집권하면서 18년 동안 이루어진 노동조합에 대한 배제전략을 어떻게 수정할 지 두고 볼 일이다.

### 3) 배제의 정치: 일본과 미국

#### (1) 일본



일본의 정치문화에는 협의주의적인 전통이 전무하며, 실사 있다 하더라도 그것은 관료-제계-정계로 이어지는 노동이 탈락된 지배계급 내부의 협의주의만이 있을 뿐이다. 따라서 일본의 노동조합은 정책참가 수단을 박탈당한 채 배제되어 왔다고 할 수 있다.

이것은 일본의 노동운동이 세계적으로도 유래가 없는 기업별 노조체제라는 취약한 조직구조를 취하고 있는데다가 보수적인 자민당의 오랜 집권기간 동안에 노동운동이 이데올로기적으로도 분열되면서, 고립되어 왔다는 데 있다. 정부와의 정상적인



교섭체널인 공공부문 노동조합이 제도적으로 무력화되어 온 것도 중요한 요인이다. 일본의 전형적인 전국적 단체행동인 춘투(春闘)조차도 부정적으로 인식되어 왔다. 반면에 자본측은 일경련과 경단련으로 대표되는 전통적인 결사를 유지하면서 정부-계제로 이어지는 밀접한 네트워크를 형성해 왔다. 이 결과 노동조합의 정책참가는 거의 불가능했다고 할 수 있다.

그러나 아주 제한적인 수준에도 불구하고 일본 노동조합의 정책참가 방식은 독특한 특징들을 가지고 있다. 우선 의회를 통한 경로를 살펴보면 자민당의 장기집권에 불구하고 민사당과 사회당과 공산당 등 야당들이 계속 존립해 오면서 각자 제휴관계를 맺고 있는 노동조합내의 세력들, 즉 동맹(同盟)과 총평(總評), 그리고 전노련(全勞聯)이 정당과의 연계를 통해 의회활동과 위원회 활동을 통해 정책참가를 시도해 왔다.

일본 국회는 헌법상 한 사안에 대한 논의를 다음 회기로 연장할 수 없게 되어있다. 그래서 회기말이 되면 야당들은 자신들이 제출한 법안들의 통과를 위해 장외투쟁에 나서는 경우가 많다. 이 장외투쟁에서 대중적인 시위와 캠페인을 조직하는 것이 노조의 주요한 활동이 된다. 또 법안을 심사하는 각종 임시위원회와 특별위원회들이 노조와 사용자단체의 주요 로비 타깃이 되기도 한다. 아울러 청문회와 같은 장치들도 있다. 노조에 불리한 정책을 구사한 행정관료들을 문책하고 해임시키는 것이 노조의 주요한 전술이 되는 것이다. 그

러나 일본에서는 의회를 통해서 노동조합의 입장을 반영한다는 것이 대단히 어렵게 되어 있다.

일본 정치문화에서는 관료직을 떠나면 계급 또는 정계에서 제2의 인생을 시작하게 된다. 이런 과정을 통해 관료와 계급, 그리고 정계를 이어주는 인적인 네트워크들을 형성하게 된다. 또한 일본 사회는 전통적으로 '출신성분'을 대단히 중요시하며, 학벌이 주요한 기준으로 작용한다. 지도층의 절대 다수가 '동경대' 출신의 엘리트로 충원되고 있다. 이런 환경에서 정치권은 이익집단의 이해보다는 출신배경과 학벌, 그리고 정관계의 인맥으로 형성되는 엘리트 블록의 이해관계를 우선적으로 반영하게 되는 것이다.

그러나 역설적이게도 일본의 노동운동은 고도성장 과정에서 수출산업의 중요성이 키지면서 춘투를 매개로 한 정부와 자본, 그리고 노동운동내의 특정 분파가 독특한 방식으로 타협을 모색하는 가능성을 열어 놓았다. 이것은 앞서의 유럽의 양상과는 뚜렷이 구별되는 기업내부의 타협전략이 기업별 노조체제를 기반으로 성장하는 결과를 낳았다. 특히 세계경제의 불안으로 국내적으로 위기가 발생한 경우에 노동조합을 정책결정에 참여시키기는 경우가 더러 있었다. 임시적인 조사위원회가 노동계와 계급, 그리고 전문가들로 구성되어 산업과 국제무역의 동향에 대한 의견이 교환되고 급격한 변화가 예상되는 산업분야에 대한 단기적인 대책을 논의하기도 했다.

아울러 경제문제를 해결하기 위한 노사

정의 3차기구로는 1970년에 설치된 산업노동간담회(産勞懇)가 대표적인 사례에 속한다. 노사단체의 대표가 참여하는 이 테이블은 노동대신이 주관하는데 일년에 한 번은 총리가 주재한다. 임금과 가격, 고용문제들에 대한 의견교환이 이루어진다. 그러나 이 회의는 결정권한이 전혀 없고 노동계도 일부만이 참여하는 상징적인 회의체로 단지 의견교환만을 목적으로 한다. 그럼에도 불구하고 이 기구의 중요성은 일본 경제가 성장하는 과정에서 노사정의 타협정치로서 중요성을 더해 갔다.<sup>2)</sup> 공공 부문에도 이와 유사한 '국공기업노동문제간담회(公勞懇)'가 설치되어 있다. 그 밖에는 노동부 산하에 자문기구로서 노사단체가 참가하는 다양한 3차기구가 존재하며, 국회에 상정될 법안에 대한 검토와 정책제안이 이루어지고 있다.

1989년 일본 노동계가 비공산계와 일부 독립노조들을 제외한 신연합(생고)를 출범시킨 후, 정권교체에 일정한 영향력을 발휘하면서 노조의 정치적 위상이 높아지고는 있으나, 정계 개편의 소용돌이 속에서 노동계의 입장이 다시 분열되고 있는 상황이다. 어쨌든 일본의 노동운동은 정책결정 과정에서 철저히 배제되어 왔으면서도 경제적 성공을 위해 희생한 대가로 영향력을 높여가고 있는 아이러니를 보여주고 있다.

## (2) 미국



노동조합은 미국내에서 가장 잘 조직되고 영향력있는 집단의 하나이다. 그러나 노조가 정치적으로 중요한 역할을 하고 있음에도 불구하고 노조의 정책참가는 두드러진 현상으로 나타나지는 않는다. 미국의 정치제도도 정치적으로나 이념적으로나 노동조합이 정책결정에 참여하기 어려운 구조를 가지고 있다. 이익집단의 정책결정 참여는 일반적으로 연방국가 구조와는 잘 맞지 않기 때문이다. (특일은 이를 극복한 사례이다) 주정부의 자율권이 높기 때문에 전국적인 정책결정에 큰 비중을 두지 않게 되는 것이다. 또한 미국 사회는 탄생기부터 자유방임주의와 '작은 정부'를 선호했기 때문에 경제문제에 대해 국가의 영향력이 확대되는 것을 부정적으로 인식했다. 이러한 경향이 변화를 겪기 시작한 것은 1930년대 뉴딜 시기에 와서였다.

또한 노동조합의 입장에서든 의회와 정치권에 대한 대응보다는 전투적인 단체행동(파업)을 무기로 사용자와의 직접적인 단체교섭에 큰 비중을 두어 왔다. 그러나 1930년대에 와그너법에 대한 반격으로 태프트-하틀리법이 제정되자 노조의 인식은 달라지게 되었다. 정치권에서의 결정이 노동조합의 존립에 결정적인 영향을 미친다는 것을 확인한 것이다. 하지만 미국의

2) "확장한 현대 사회에서 3자(정부, 노동, 경영)가 대화의 토대를 통해 서로를 깊이 이해하고 경제와 사회의 발전을 위해 각자의 역할을 충실히 함으로써 정책결정 과정에서(sic!) 공적인 합의를 이룩하는 것은 일본 영혼의 대안이 중요하다. 이것은 노동조합으로 하여금 정책결정 과정에 참가할 수 있는 길을 열어주는 것이기도 하다." (일본노동연구기구, 『노동조합』, p. 31)

노동운동은 제도적인 정책참가보다는 의회에 대한 로비를 주요한 정책활동으로 삼았다.

“로비스트는 대가에 대해서 말하지 않는 법이다.”

이른바 ‘곰퍼스 독트린’으로 불리는 미국 노동조합의 로비원칙은 직접 상하원의 의원들과 집단적으로 교섭을 벌이는 것이 아니라, 의회로부터 좋은 평판을 얻기 위한 이미지 메이킹에 주력하는 방식을 선택했다. 이것은 미국 의회가 노동조합에게 영향력을 행사할 수 있는 권한을 자동적으로 부여하지 않고 있기 때문이기도 하다.

그리고 1955년에 통합적인 노조중앙조직으로 AFL-CIO가 출범한 이래 민주당과 노동계 사이의 암묵적인 협력관계를 통해 표와 정책을 교환하는 것이 주요한 정책적 수단이었다. 아울러 상하원의 위원회 활동에 참여하는 것도 주요한 방법이다. 1985-86년에 상하 양원에 각각 15차례와 22차례의 특별위원회가 설치되었는데, 각 위원회는 산하에 전문위원회를 설치하도록 했다. 에컨대 상원의 노동인적자원위원회에는 7개의 전문위원회가, 하원의 교육노동위원회에는 8개의 전문위원회가 설치되어 상정될 법안에 대한 노동계의 의견을 청취하고 심사가 이루어졌다. 그러나 이 두 위원회에서 민주당과 노동계는 긴밀한 협력을 과시했음에도 불구하고 위원회의

권고가 의회를 변화시키는 경우는 별로 없었다.

한편 행정부에서 노동부의 위상은 대단히 낮다. 따라서 노동계조차 노동부를 로비 대상으로는 부적절하다고 판단하고 있다. 또 보수파 정치인들 역시 노동부가 노동조합을 잘 통제하고 있지 못하는 것에 대한 불만이 높다. 때문에 정책참가 통로로서 노동부의 기능은 매우 취약하다고 할 수 있으며 이것이 미국 노동계를 정책참가로부터 배제하고 있는 주요한 원인이기도 하다.

더구나 1970년대 중반 이후 미국 경제의 지속적인 쇠퇴과정에서 노동운동은 조직력이 급감하고 그나마 보유하고 있던 정치적 영향력마저 잃어가게 되었다. 80년대 이후 레이건과 부시로 이어지는 공화당 집권 기간 동안에는 최악의 수모를 겪어야 했다. 90년대 들어 미국 경제가 회복조짐을 보이고 클린턴 행정부가 재집권에 성공하면서 노동조합도 노동법의 개정을 포함한 반격을 준비하고 있지만 그 성공은 불투명한 상태이다.

### 글을 마치며

앞에서 살펴본 모든 정치체제에서 각국의 노동조합은 다양한 수준의 정책결정 과정에 참여하고 있으며, 다수의 정부기구에

3) 0 글에서 언급한 일부 신진국 외에도 브라질과 남아공 등 제3세계 국가에서도 노동조합의 정책결정은 주요한 관심사이다. 루트(CUT)와 코사투(COSATU) 등 이들 나라의 자주적인 노동조합들은 기존의 강요된 노사협조체제를 거부하고 노동계급의 독자적인 힘에 의한 정책결정을 추진하고 있다. 그들에게도 어려움과 장애는 있다. 그러나 선진국의 경우의 달리 제3세계 노동운동이 부딪치고 있는 문제는 전문역량의 절대적인 부족과 운동 노선상의 갈등이다.

대표권을 확보하고 있다.<sup>3)</sup> 그러나 대부분의 정책참가는 그 정도의 차이에도 불구하고 본질적으로는 상징적인 것이며, 제한적으로만 허용되고 있음을 확인했다. 노동조합의 영향력은 다음과 같은 이유에서 제한적이다.

첫째, 노조의 입장은 특수한 정치상황의 변동이 없는 한 방이적일 수밖에 없다.

둘째, 지배권력은 정치적 권위를 동원해서 노조의 참여를 위협하거나 배제할 수 있다.

셋째, 자본주의 사회와 자유민주주의 체제에서 정치의 문제는 이해집단간의 타협의 산물이 아니라 선거에서 결정되며, 권력을 획득하지 않는 한 실질적인 정책결정권은 확보되지 않는다.

넷째, 결정적으로 노동조합이 정책결정에 참여하면서 합의할 수 있는 내용은 조합원을 설득할 수 있는 것으로 제한된다. 이것을 넘어설 경우 노조-정부의 관계와 지도부-조합원의 관계 중 하나는 손상받을 수밖에 없다.

1945년 이후의 대호황 속에서 자원의 제약을 느낀 정부는 노조와 협력적인 관계를 추구하게 되었다. 정치권력은 노동과 자본에 대해 임금인상, 고이윤, 보다 많은 공공 서비스 이 모두를 약속했고 또 그렇게 할 수 있었다. 그러나 1960년대 중반 이후 열기는 식기 시작했고, 호황이 가라앉자 그들은 노조를 압박하기 시작했다. 임금인상의 여지는 축소되었고, 이윤도 압박을 받아야 했다. 정부는 재정적자에 허덕이면서 빚쟁이 신세가 되었다. 대호황의

종언은 정부의 축소를 의미했고, 정글의 법칙이 지배하는 시장의 힘을 중대시켰다. 결국 자본은 통제력의 회복에 나섰고, 정치권력은 이에 편승했다. 노동조합은 정치적으로, 경제적으로 타격을 입기 시작했다. 의회제하에서 정치권력은 궁극적으로 선거를 의식하는 것이지 이해집단에 목을 매지는 않는다는 사실을 확인했다. 설사 그것이 때로 중요하다 하더라도,

요컨대 정책참가에 관한 한 노동의 지위는 불안정하다. 자유민주주의 체제는 끊임 없이 경제와 정치를 분리시키려 한다. 정부는 중립적으로 행동하는 것처럼 허상을 연출하면서 자본축적의 조건을 유지하기 위해 노조의 타협을 이끌어내고 일정한 양보를 용인하지만 그 목적이 달성되거나 실패로 돌아간다면 이를 철회하려 들 것이다.

이것을 깨뜨릴 수 있는 것은 오로지 노동조합이 강력한 파괴력과 조직력을 담보하고 있을 때 뿐이다. 노동조합의 정책참가가 본격화되기 시작한 것도 조직 노동자들이 산업적으로 그리고 정치적으로 하나의 무시할 수 없는 세력을 형성하면서 부터였다. 물론 그들이 노조의 참가를 허용한 목적은 노조를 체제내로 통합함으로써 보다 효과적으로 통제하려는 목적에서였다. 그러나 그들의 목적이 항상 뜻대로 달성된 것만은 아니었다. 왜냐 하면 노동조합은 한 가지의 구조나 동인만으로는 설명할 수 없는 복합적이고 역동적인 조직이기 때문이다. ♦