

# 남아공 노동운동은 어디로 갈 것인가?

제레미 배스킨(Jeremy Baskin)<sup>1)</sup>

(전국노동경제개발연구소(NALEDI) 소장)

• 번역 / 박 영 삼(한국노동사회연구소 연구위원) •

남아공 노동조합운동의 역사적인 힘은 오늘날 탈-아파트헤이트 시기에 와서 전례없이 막강한 권리들을 확보하게 되었다. 정책결정 과정에 대한 노동조합의 참가는 제도화되었으며, 또 민주적인 정부에 의해서 사용자 조직과 함께 사회적인 파트너로서 인정받고 있다. 그러나 아이러니컬하게도 노동운동은 이와 같은 구적인 성과들을 활용하기 위한 힘겨운 투쟁을 계속하고 있다. 노동운동은 새로운 기회를 효과적으로 이용하는데 필요한 능력과 경험의 부족을 절감하고 있다. 노동운동은 또한 자신들이 획득한 성과물이 어떤 형태의 것인지 명확하게 이해하지 못하고 있다. 그러면서도 1980년대를 이끌어 온 자신들의 거대한 투쟁이 거국정

1) 코사투(COSATU)의 부설 노동경제개발연구소(NALEDI)의 소장. 그는 우리 연구소가 지난 95년 11월에 개최했던 「한국-브라질-남아공 노동조합 연구/정보교류 연 대회의」의 남아공측 대표단으로 한국을 방문한 바 있다. 올해에는 이 프로그램의 개최국인 남아공측의 코디네이터를 맡고 있다. 최근 남아공의 노동운동 상황에 대한 역자의 궁금증에 대해 흔쾌히 원고를 보내준 배스킨 소장에게 감사드린다. 글에서 강조된 것은 필자의 것을 그대로 옮겼다.

부(흑백연립정부)<sup>2)</sup> 혹은 공동결정 기구의 테두리안에서 중식되는 것을 바라지는 않고 있다. 남아공 노동운동은 새로운 도전에 직면하고 있다. 그 도전이란 어떻게 하면 조직운동의 활력을 다시 불러 일으키고, 이를 유지하면서 새로운 상황속에서 힘을 발휘해 나갈 것인가 하는 것이다.

이 글에서는 이들 쟁점을 이해하기 위해 다음의 세가지 사항들을 살펴 보고자 한다.

1. (노·사·정) 삼자주의와 공동결정에 대한 노동조합의 태도
2. 노동조합이 직면하고 있는 역량상의 문제
3. 노사관계 정책의 문제점들

### **3자주의(tripartitism)와 공동결정제도(co-determination)에 대한 노동조합의 태도**

조직노동자들의 역사적인 힘은 1990년대 초반에 아무 쓸모없는 기구에 불과했던 전국인력위원회(National Manpower Commission, NMC)를 재계와 노동계의 이해당사자가 정부와 함께 협상을 벌이는 막강한 포럼으로 변화시켰다. 또한 부가가치세 제도의 도입문제를 둘러싸고 정부와 노동계간에 갈등이 빚어지면서 이와 유사한 구조를 가진 국가경제포럼(National Economic Forum, NEF)이 만들어지게 되었다. 국가경제포럼(NEF)과 국가인력위원회(NMC), 이 두 기구는 1994년에 통합, 확대된 형태로 국가경제개발노동위원회(Nedlac, 네들락)<sup>3)</sup>로 대체되게 되었다.

- 
- 2) 얼마전 제정헌법의 통과와 동시에 국민당(NP) 총재인 드 클레르크(De Clerk) 부통령의 연정탈퇴 발표로 흑백연립 정부는 일단 막을 내렸다. 그러나 민족회의(ANC)가 장악하고 있는 정치권력과 백인주도의 경제권력 사이의 이중구조 자체가 달라진 것은 아니다.(역자 주)
  - 3) Nedlac은 1995년 2월 18일에 정식 출범했다. 이 기구는 전통적인 노·사·정 삼자 외 협의기구적인 성격을 가지면서도 지역대표와 시민단체 등 다른 이해집단들의 참가도 보장하는 범국민 기구의 형태를 띠고 있다. 그러나 그 핵심은 여전히 노동계와 재계, 정부가 담당한다. Nedlac의 골간은 노동시장, 무역/산업, 공공재

남아공 사회와 특히 노사관계 구도에 있어서 뚜렷한 협의주의(conciliation) 패턴이 출현하게 된 것이다. Nedlac은 삼자주의를 제도적으로 확립한 것이며, 노동정책뿐만 아니라 재정, 산업정책 및 개발정책에 관한 협의구조이기도 하다. 그리고 부문별, 산업별, 지역 또는 도시별로도 이와 유사한 형태의 기구와 포럼을 병행해서 설치하도록 함으로써 전체 사회 차원의 협의구조가 형성되어 있다. 이와 함께 기업차원에서는 새로운 노동법의 규정에 따라 생산성 교섭(productivity bargaining)과 강력한 작업장 포럼(workplace forum)의 설치를 통해 공동결정(co-determination)을 장려하고 있다. 이미 상당수의 공공 및 민간기업의 각종 위원회와 집행기구에 노동조합이 참여하고 있는 상황이다. 대표적인 사례가 트랜스넷(Transnet)과 에스콤(Eskom)인데, 이 회사들은 최근에 노조간부들을 이사로 임명한 바 있다.

하지만 문제는 여기에서부터 시작된다. 노동조합들은 Nedlac의 설립 이전부터 이러한 공동결정제도를 줄기차게 요구하면서 이를 쟁취하기 위해 많은 노력을 기울여 왔음에도 불구하고, 정작 현실화된 전국적인 차원의 공동결정제도에 대해서는 점점 더 모호한 입장을 취하고 있다. 몇몇 그룹은 공동결정제도를 강력하게 지지하고 있다. 남아공섬유의류노조(SACTWU)은 공식적인 정책으로 “정부와 자본이 독단적인 방식으로 행동할 수 없도록 공동결정 시스템을 도입할 것”을 요구하고 있다. 섬유노조는 거시경제정책을 결정함에 있어 그것의 기초로서 노·사·정 3자 협의기구와 중앙집중화된 산업별 교섭을 상정하고 있으며, 산업구조조정도

---

정/통화정책, 개발사업 등 4개 부문으로 나뉘어진 위원회가 맡고 있으며, 1년에 한번 개최되는 총회에는 각 집단을 대표하는 300명의 대표가 참여한다. 주요한 사회경제 정책들은 정부나 의회에서 다루어지기 전에 이 위원회에서 사전조율 과정을 거치게 된다. 정치적으로 볼 때, 만델라 정부는 민족회의(ANC)와 코사투(COSATU), 그리고 공산당(SACP)의 3자동맹을 기초로 Nedlac에서의 주도권을 확보하고 있으며, 이행기의 정책들을 둘러싼 계계(백인)와 노동계 사이의 갈등과 분쟁을 조율하는 원충장치로 활용하고 있다. (역자 주. ANC, *'What is Nedlac?'*, 참조.)

노사간의 협의를 거치도록 하며, 자본을 통제하고 투자에 영향을 미칠 수 있는 대규모 기금을 운용할 것을 제안하고 있다.(SACTWU, 1993)

그러나 여기에 대해 상당히 회의적인 노동조합들도 있다. 사회경제적인 정체결정에 대한 참여권을 제도적으로 보장하는 것에는 환영을 표시하면서도 핵심적인 부분에 가서는 판단을 유보시키고 있는 것이다. 예를 들어 남아공자치단체노조(SAMWU)가 그러하다.

“진짜 문제는 우리가 참여하느냐 마느냐가 아니라 어떻게 참여하느냐 하는 것이다. 다른 나라들에서도 우리와 비슷한 상황이 발생했었다. (협조주의를 받아들이게 되면 -역자 주) 노동자들은 더 많은 노동을 해야 하는 대신에, 임금은 억제될 것이고 또 다수의 노동자들이 일자리를 잃고 말 것이다. 사회민주주의자들은 우리더러 아주 즐겁게, 전체의 이익을 위해, 자본과 힘을 합쳐 노력해 주기를 기대하고 있다. 그들이 우리에게 요구하는 것은 계급투쟁이 더 이상 존재하지 않는다는 사실을 받아들이라는 것이다.”

남아공자치단체노조의 보고서는 다음과 같은 주장으로 결론을 맺고 있다.

“사회협약과 공동결정을 위한 각종의 위원회들은 노동자계급의 단기적 혹은 장기적 이익과 아무 관련이 없다. 우리에게 필요한 것은 전투적이고, 방어적인 노동조합주의이다.”(SAMWU, 1995)

아직까지는 노동운동 진영이 Nedlac에 헌신적으로 임하고 있지만, 종종 중요한 논쟁에서 자신들이 의미있는 공헌을 할 수 없다는 사실을 확인하고 있다. 재계의 사용자들은 노동조합에 비해 훨씬 풍부한 자원들을 확보하고 있는 반면에, 대부분의 노동계 대표들은 각자 이끌어야 할 조직을 안고 있다. 주요한 회의 때마다 노동조합 대표들의 의도적인 불참이 일반화되고 있는 가운데 진행중인 논의에 대한 적절한 대응이 이루어지지 못하고 있다. 그 결과, 노동계는 정부와 재계의 제안에 대해 단지 몇

가지 입장을 표시하는 수준에 그칠 뿐, 계획적인 전망을 내오지 못하고 있는 것이다.

전국금속노조(Numsa) 사무총장인 에노 고동반(Enoch Godongwane)은 Nedlac의 근본적인 결함에 대해 이렇게 말했다.

“보다 광범위한 문제에 대해 검토가 이루어지지 못하고 곧바로 구체적인 문제에 대한 토론이 진행되며……, 이에 따라 토론은 임기응변으로 흘러가고 있으며……, 각각의 소위원회들은 나름의 일정을 가지고 있어서……, 위원회들마다 서로 다른 방향을 제시하게 되는 것이다.”(The Shop Steward, 1995)

더구나 기층 조합원들은 Nedlac에 대해 거의 아무런 역할도 할 수 없는 상태에서, 종종 ‘위에서’ 진행되는 협상에 불만을 표시하곤 한다. 조합원에게 협상결과에 대한 보고가 거의 이루어지지 않고 있는 상황인 것이다.

최근에 이러한 문제들을 인식하고, 조합원과의 밀착도를 높이려는 몇 가지 시도들이 있었다. 1996년 4월 노동계는 조합원들을 위해 가장 이해하기 쉬운 내용으로 정책해설 문건을 배포했다. 이 문건은 「사회적 협평과 일자리 창출」(Social Equity and Job Creation)이라는 제목으로 출판되었다. 이 문건의 핵심 주제는 주요 정책결정에 대한 참여의 필요성을 다룬 ‘안정된 미래’와 다수의 지방자치단체에서 제기된 ‘모두를 위한 성장’이었다.

이 자료를 통해 노동계는 일자리 창출과 소득재분배를 위한 재정정책과 세율 인상, 적극적인 반트러스트 조치, 노동권의 개선, 보다 강력한 산업민주주의 그리고 국제무역과 노동권을 연계시키는 정책수단 등을 요구했다. 하지만 이 문건은 실제로 기존의 노동조합 정책들을 취합, 편집한 것에 불과하였고, 그러한 정책의 실현에 필요한 노자간 타협과 거래에 관한 내용들은 비껴나가고 말았다.

남아공 노동조합들은 지금까지 관료적인 특권에 대한 규제와 경제의 모든 수준에서 노동자의 권한강화를 요구해 왔다. 재건발전강령(RDP)도 코사투의 요구를 반영하여, “작업장 의사결정에의 노동자 참여”를 요구하고 있다.(ANC, 1994; p.114) 남아공은 Nedlac과 새로운 노동법(LRA)이 규정한 작업장 포럼들로 인해, 세계 최고수준의 제도화된 협의적 모델(또는 조합주의)을 갖추게 되었다. 역설적인 것은, 이 모델이 노동조합에게서 공동결정에 대한 어떤 형태의 책임있는 약속도 받지 못한 채, 그리고 소득협약이나 이에 당연히 수반되는 사회민주주의적인 정치행태를 전혀 동반하지 않은 채 등장했다는 점이다. 이것은 노동조합이 상당히 실용적이면서도, 동시에 우유부단하고 모호한 정책과 노선속에서 임기응변식의 접근방식을 취해왔다는 것을 의미한다.

이러한 모호함은 1996년 4월에 코사투의 생활임금회의(Living Wage Conference)에서 채택된 결의안에서도 발견된다. 이 결의안에서 코사투는 노·사·정 3자주의가 합의와 결론에 이르기 위한 일련의 협의 과정을 수반할 수 밖에 없음을 인정했다. 그러나 동시에 코사투는 Nedlac에 임하는 노동운동의 목적이 “계급모순을 더욱 첨예화하고 그 진지속에서 적기(Red Flag)를 힘차게 나부끼도록 하는데 있다”고 밝혔다.

이 문제와 관련해서, 에스콤(Eskom)에서의 전국광산노조(NUM)의 경험을 평가해볼 필요가 있다. 회사의 최고 의사결정기구에 노조간부의 참여가 결정되었을 때, 전국광산노조의 사무차장 그웨데 맹타쉬(Gwede Mantashe)는 노동조합이 보다 많은 정보를 가지고 교섭에 임할 수 있게 되었다면서 이렇게 말했다.

“교섭테이블을 떠나서 의사결정에 영향을 미칠 수는 없다. 따라서 우리는 그 (의사결정) 구조속으로 들어가야만 한다. 그리고 기업은 자신의 전략적인 비전을 노동조합과 공유해야 할 의무가 있다.”

이것을 두고 “노동운동이 의사결정에 의미있는 영향을 미치는 것” 또는 그가 말한대로 “낮은 수준의 공동결정제도(low-level co-determination)”

라고 할 수 있다. 그러나 그는 바로 이 수준을 넘어서는 것에는 대단히 회의적이었다. 그에게 있어서 완전한 공동결정이란 자본과 노동 사이의 차별성을 흐리고, 노동자들의 전투성을 약화시키며, ‘국가의 이익’을 최우선적인 것으로 인식하게 만들 위험이 있는 것이었다. (Mantashe, 1994)

최근 몇 년 동안 상당수 작업장에서 이루어진 리스트럭쳐링의 대부분은 감원(downsizing)과 리엔지니어링이라는 형태로 나타났다. 이런 것들은 경영진이 주도하는 QC나 이와 유사한 형태의 작업장 참가제도를 수반하는 것이 보통이다. 그리고 이런 것들은 때때로 명백하게 노조를 무력화시키고 회피하는데 목적을 두는 것이다. 이 경우 노동조합이 리스트럭쳐링에 대해 적극적으로 대응해 나가지 못한다면, 대부분 구경꾼으로 전락하거나 아니면 단순한 반대자로 남을 수 밖에 없다.

작업장 포럼에 관한 노동운동 내부의 논쟁들은 이러한 제도에 대해 노동운동 진영이 별다른 열정을 가지고 있지 않다는 사실을 드러냈다. 노동법에서는 작업장 포럼을 도입하기 위해서는 노조의 동의가 있어야 한다고 규정하고 있지만, 많은 노조활동가들은 작업장 포럼이 노동조합의 현장조직을 약화시킬 것이라는 두려움을 가지고 있다. 사실 대다수 노동조합이 계급갈등을 약화시키고 노사간의 협조 구도를 강화시킬 것이라는 두려움 때문에 이 제도를 도입하지 않는 방향으로 결론을 내리고 있다.

## 노동조합 역량의 위기

공동결정은 그것이 기업수준의 것인든, 산업 혹은 전국적인 수준의 것인든 각 집단간에 아주 복잡한 협상을 거치게 된다. 그렇다면 노동운동은 과연 여기에 필요한 능력을 갖추고 있는 것인가?<sup>4)</sup> 이 문제에 관해서

4) 남아공의 중간관리자들의 자질부족도 심각한 문제이다. 특히 기업수준의 공동결정에 있어 이러한 능력부족의 문제는 사용자들도 제기하고 있다. 그러나 이 문제는 이 글에서 다룬 내용은 아니다.

는 세가지 중요한 문제가 있다. 노동조합은 지도력(leadership)의 문제, 영향력(influence)의 문제, 그리고 전망(vision)의 문제를 안고 있다.

노동조합들은 최근 몇 년동안 뛰어난 전문인력들의 이탈(이직)을 경험했다. 또한 풍부한 경험과 능력을 가진 지도자들의 다수가 보다 넓고 푸른 목초지를 찾아 노동조합을 떠나갔다. 어떤 사람들은 정계(政界)로 들어갔고, 다른 이들은 재계(財界)로 가거나 정부기관의 공무원으로 전직하기도 했다. 반면에 아직도 (노동조합에 남아) 심충적인 연구작업을 계속하고 있는 사람들도 있지만, 그들은 상대적으로 소수이다. 고급인력이 부족한 남아공의 상황을 감안할 때, 이러한 경향이 단기간에 역전되기는 쉽지 않을 것이다.

1994년에 코사투와 그 가맹조직들은 약 1,450명의 인력을 고용하고 있었다. 그 해에만 약 80여명의 유능한 활동가들이 노조를 떠나갔다. 결국 그들보다 어리고 경험이 부족한 사람들이 그들의 뒷자리를 매꾸어야 했다.(Baskin, 1994;p.34) 이와 같은 추세는 1995년에도 계속되었다. 현장단위에서는 인종차별의 장벽이 낮아지고 평등적인 조치들이 강화되면서, 상당수의 유능한 스팍스튜어드(현장위원)들이 감독직이나 관리직으로 승진하는 현상이 발생했다.

노동조합의 간부들을 끌어들인 것은 전국차원의 선거만이 아니었다. 특히 중요했던 것은 1995년 10월의 지방자치단체 선거였다. 상근 전문직과 현장출신 간부를 가릴 것 없이 수백명의 노조활동가들이 그들의 지역에서 후보자로 출마했던 것이다. 전국광산노조(NUM)에서만 101명의 조합원과 전문직 간부들이 지방의회 의원으로 당선되었는데, 그 중 6명은 시장이 되었다. 비록 지방의회 의원들이 직업정치인의 신분을 가지는 것이 아니고, - 그들은 자신의 생업에 종사하면서, 동시에 명예직으로 의회 업무를 수행한다 - 당선된 모든 사람들이 노조의 주요 간부들이었던 것은 아니지만, 그러한 일들은 틀림없이 그들이 적극적으로 노조활동을 하는데 필요한 신경과 열정을 빼앗았을 것이다.

이른바 '두뇌유출'(Brain Drain)<sup>5)</sup> 현상의 원인들은 복잡하지만, 대개 급료의 수준, 일에 대한 만족도, 경력이 가져다주는 전망, 미래에 대한 불확실성 그리고 계속적인 상승욕구 등의 문제와 관련이 있다. 노동조합들은 숙련된 전문직에 대해 그들이 민간기업이나 정부에 들어가서 받을 수 있는 것보다 적은 급료를 지불하고 있다. 그리고 그들이 하는 일은 좀처럼 단순업무를 벗어나지 못하고 있다.

능력의 위기와 관련된 두 번째 문제는 영향력에 관한 것이다. Nedlac은 노동조합에게 정부의 정책에 대해 광범위하게 영향을 미칠 수 있는 체계적이고 제도적인 길을 보장하고 있다. 그리고 이와 비슷한 형태의 기회가 지역별, 산업별 포럼의 형태로 보장된다. 이러한 차원의 영향력은 북유럽 국가들의 역사적인 전례에서 알 수 있듯이, 조합주의적인 사회협약(corporatist arrangements)의 기초가 튼튼히 다져 있어야 하기도 하지만, 주로 1970년대와 80년대 초반에 이루어진 것들이었다.

그러나 앞서 지적한 바와 같이 노동운동은 그들이 획득한 공간을 효과적으로 활용하기 위해 힘겨운 투쟁을 벌이고 있다. 재계 단체들은 훨씬 더 풍부한 자원과 인력을 동원하고 있으며, Nedlac의 논쟁이나 의회에서의 자신들의 대표를 지원할 수 있는 만반의 준비가 되어 있다. 이에 비해 광범한 지지를 얻기 위해 노동조합에 유리한 입장들만을 중심으로 주장을 펼쳐왔던 노동계는, 이러한 문제들에 대해 정교한 논리를 개발하거나 제시하지 못하고 있는 상황이다. 노동조합은 비록 권리논리를 확보했지만, 정책에 영향을 미치기에는, 조금의 능력만을 가지고 있는 것이다.

이런 문제들을 해결하기 위해 몇 가지 조치들이 취해졌다. 노동경제개발연구소(나레디, NALEDI)<sup>6)</sup>를 설치했고, 다수의 노동전문대학을 설립하

5) '두뇌유출'이라는 용어가 아직도 노조에 남아서 일하고 있는 사람들에게는 기분 나쁘게 들릴지는 모르지만, 이렇게 표현한 것은 일반적으로 이렇게 통용되고 있고 또 그것이 하나의 경향성을 띠고 있기 때문이다.

6) 노동경제개발연구소(National Labour & Economic Development Institute)는 1993년

는가 하면, 잡지(“Shop Steward”)<sup>7)</sup>의 정기발간도 이루어졌다. 이 밖에도 정부의 재정지원을 받기는 하지만, 통제권은 노동조합이 갖는 교육원이 건립되기도 했다. 그러나 이러한 모범적인 노력에도 불구하고 아직 많은 한계가 있으며, 새로 설립된 기관들 역시 역량있는 인력을 확보하고 유지하기 위해 힘겨운 노력을 계속하고 있는 형편이다. 각각의 가맹조직 수준으로 내려가면 이러한 자원부족의 문제는 더 심각하다.

세 번째 문제는 약간 이데올로기적인 것이다. 노동조합들은 오랜 동안 교섭의 당사자로서 실용적으로 행동해 오면서도, 사회변혁에 대한 비전은 종종 낡은 패러다임(paradigm)에 뿌리를 두고 있었다. 예를 들자면, 코사투의 공식적인 정책은 여전히 국유화를 지지하고 있으나, 아주 극소수의 지도자들만이 이것을 실천적으로 혹은 현실적인 목표로서 진지하게 생각하고 있다.

노동조합이 공동결정제도를 비롯한 변화하고 있는 정치, 경제적 환경이 내포하고 있는 의미들을 정확하게 이해하면서, 낡은 문제들을 새로운 방식으로 생각하고 개입해 들어가기란 쉬운 일이 아니다. 결론적으로 말하자면, 노동조합은 도그마적인 것과 실용적인 것 사이에서 항상적으로

---

10월에 설립된 코사투의 부설연구기관이다. 1991년의 코사투 총회에서 연구소의 설립사업이 주인된 이후, 노르웨이의 FAPO와 브라질의 DESEP 등의 앞선 경험들을 참고하여, 1993년 코사투 중앙집행위원회에서 최종적으로 설립이 결의되고 그에 필요한 기금(네델란드노총인 FNV로부터 지원금이 주효)을 출연하게 되었다. 연구소의 사업을 감독하기 위해 코사투 중앙집행위원회에서 15명의 이사를 임명하지만, 연구사업의 결과나 일상적인 운영에 대해서는 연구소의 소장이 책임을 지고 있다. 현재 이 글의 필자인 제레미 배스킨(Jeremy Baskin)이 창립 이후 소장직을 맡고 있으며, 노사관계와 노동경제 분야의 전문적인 지식과 노조활동 경험을 가진 11명의 연구원을 고용하고 있다.(역자 주, Annual Report 1995, NALEDDI)

- 7) 이 잡지는 칼라 타블로이드판(타임지와 같은 형태)으로 월간으로 발행된다. 편집장은 코사투의 사무총장이 맡고 있다. 코사투의 경우 전국적인 노동조합에서 발간되는 모든 인쇄물, 영상매체 등의 제작은 물론 방송국의 운영까지 총괄하는 민주통신센터(Center for Democratic Communication)를 두고 있어, 이 곳에서 모든 출판물의 디자인과 인쇄를 담당한다.(역자 주)

동요하면서, 적절한 대안을 제출하기 보다는 정부가 주도하는 사업들을 비판하는데 그치고 있다. 어떤 사람은 다음과 같이 지적하고 있다.

“우리들은 코사투 간부와 정부의 고위관료들의 회의에 참가할 때에는, 사회적 합의를 이루는데 필요한 절충과 타협에 관해서 충분히 논의할 모든 준비가 되어 있다고 생각하면서 나간다. 그러나 회의를 마치고 가맹조직들의 토론회로 돌아오고 난 뒤에는, 세계무역기구(WTO)나 세계은행(World Bank) 등과 같은 자본주의체제 유지를 위한 기구들에 대한 거부와 사회주의에 관한 공개적인 논쟁이 벌어지는 것을 발견하게 되는 것이다.”(Lloyd & Rix; p.13)

그렇다면 노동운동은 이와 같은 능력의 위기를 어떻게 극복할 것인가? 여기에 대한 해답이 남아공 노사관계의 미래를 결정하게 될 것이다.

### 정책상의 문제점들

다음의 2차원 도식은 정치적인 영역을 감안하지 않았다는 한계가 있지만, 최근 남아공 노사관계가 전개되고 있는 상황을 진단하고 앞으로의 향배를 내다보는데 도움이 될 것이다.

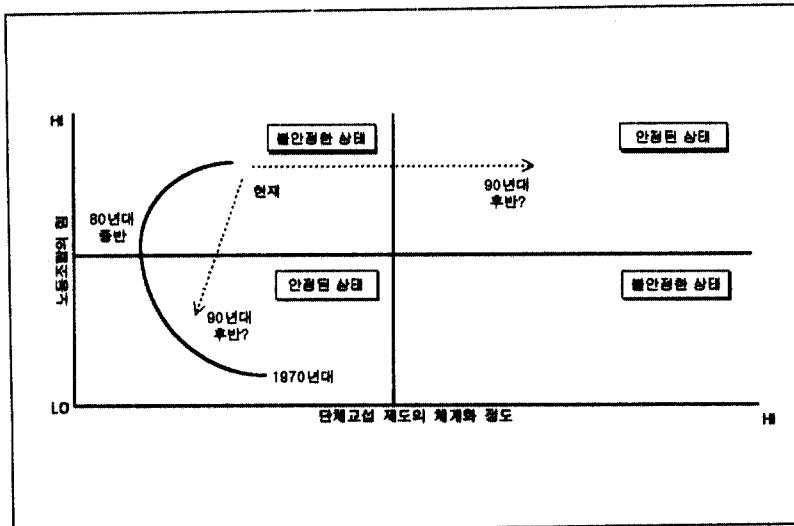
그림을 보면 지금까지의 추세는 4등분된 영역에서 볼 때, 왼쪽 아래로 부터 위로 이동하고 있음을 보여준다.

70년대 후반과 80년대 초반에는 노조의 힘이 아주 미미했지만, 당시에는 경제전반이 상대적으로 취약한 때였다. 때문에 노사관계는 자본주도의 안정적인 상태(그림의 왼쪽 아래)를 보였다. 그러나 80년대에 접어들면서 비로소 노동조합의 힘은 실질적으로 강화되기 시작했는데<sup>8)</sup>, 이에 비해 단체교섭 시스템은 체계적이지 못한 상태였고<sup>9)</sup> 사회적인 충돌과

8) '노동조합의 힘'은 조직규모(조합원 수)와 전투성, 그리고 행동을 조직하고 분열을 막을 수 있는 능력에 의해서 규정된다.

9) '교섭제도의 체계화'는 단체교섭의 중앙집중화 정도와 기업별, 산업별 또는 그 밖의 교섭수준 상호간의 긴밀한 연관성에 관련된 개념이다.

<그림 3> 노사관계 모델



분쟁으로 노사관계는 불안한 상태(그림의 왼쪽 중간지점)에 놓이게 되었다. 그러나 90년대 접어들면서 노동조합의 적극적인 노력으로 중앙집중적인 교섭이 시도되면서 노사관계는 오른쪽으로 이동하는 경향을 보이게 되었다.

새 노동법은 단체교섭 제도를 보다 안정적인 것으로 만드는데 그 목표를 두고 있다. 이를 위한 구체적인 수단으로서 우선 노동조합의 현실적인 힘을 인정하고 그것을 보강하며 그 다음으로 중앙집중적인 부문별(산업별) 교섭을 촉진시키는 동시에 부문별(산업별) 교섭과 기업별 교섭을 긴밀하게 연계시킴으로써 단체교섭의 전체적인 시스템을 체계화시키자는 것이다. 결국 노사관계를 안정화시키기 위해서는(그림의 오른쪽 상단으로 향하는 점선 화살표) 단체교섭의 체계화가 필요하기 때문에, 세 번째 수준의 수단으로서 Nedlac을 통한 전국적인 교섭구조가 필수적임을 넘지시 암시하고 있다. 이론적으로 보자면, 보다 안정적인 단체교섭 시스템의 구축은 가능한 것으로 보인다. 현재의 제도적인 장치들은 미시적이

고 거시적인 차원의 경제정책과 충분히 양립할 수 있으며, 이를 중진하는 방향으로 작용할 수 있기 때문이다.<sup>10)</sup> 하지만 단체교섭 시스템이 보다 정교화되고 제도화되는 과정에서, 노동조합의 힘이 감퇴해 버린다면 시스템은 위기(그림의 점선으로된 화살표 아래쪽)를 맞게 된다.

현재의 논쟁은 바로 이와 같은 국면에서 발생하고 있는 것이다. 탈규제론적인(de-regulationist) 접근을 중시하는 사람들은 중앙집중적인 단체교섭이 근로조건의 최저기준을 광범위하게 규제한다는 이유로 반대한다. 그들은 최저 근로조건을 유지하는 것이 실업이라는 비용을 치르면서 이루어지며, 노동시장의 유연성이 떨어질 것이라는 점을 경고한다. 그리고 그들은 현재의 거시경제 환경에서 산업별, 기업별 교섭의 결과물들을 유지하기 어려울 것이라는 회의적인 시각을 가지고 있다. 그래서 탈규제론자들은 그림의 왼쪽 아래 상태 - 노동조합의 힘이 약하고 단체교섭도 비체계적인 상태- 를 보다 선호한다. 그들의 기대를 충족시켜 주기 위해서는 노동조합의 힘이 약화되어야 할 것이다. 그러나 이러한 선택은 현재의 남아공에서는 현실적이지도 않으며, 또 그것이 노동에 대한 '억압적' 인 조치없이 가능할 수 있을 지는 불확실하다.

새로운 노동법에 함축되어 있는 접근법은 '규제된 유연성'(regulated flexibility)을 지향하는 것이다. 이것은 분명 보다 유연한 노동시장을 필요로 하는 것이지만, 대신 훨씬 더 구조적이고 친노동조합적인(union-friendly) 환경속에서 그렇게 하려는 것이다. '규제된 유연성'이 안정적이기 위해서는 강력하고도 (경제적으로) 책임있는 노동운동을 필요로 한다. 그리고 이것은 사회적인 협약(social accord)과 함께, 정연하게 짜여진 부문별(산업별), 기업별 단체교섭을 동시에 필요로 하는 것이다.

현재 정부의 노동정책은 '규제된 유연성'을 지향하고 있다. 그림에서는

---

10) 그림의 좌측 하단과 우측 상단에 위치했을 때 노사관계가 안정적이라는 이론에 대한 설명은 Crouch(1993) 참조.

오른쪽 윗부분의 상태에 해당하는 것이다. 하지만 이것은 세 가지 측면에서 불안한 요소를 가지고 있다.

첫째, 정부의 재정정책과 산업정책 등 다른 정책들과 모순을 일으킬 수 있다. 왜냐하면 그 정책들은 상당정도 탈규제적인 것이기 때문이다.

둘째, 이것은 조직노동자들이 내부적으로 보다 견고하고 강력해질 것을 요구하지만, 그렇지 못할 가능성도 있다. 끊임없이 조직을 통합시키고 행동을 취하려는 노력이 없이는, 사회전반의 의사결정에 대한 노동조합의 거대한 영향력은 지속되기 어렵다.

셋째, 개발도상국에서 삼자주의와 공동결정제도를 도입하는 것은 전례가 없는 선구적인 시도이다. 이것이 안고 있는 문제들은 이 시스템을 언제든 그림의 오른쪽 아래에 해당하는 ‘유약한 조합주의’로 끌어 내리려고 할 것이다. 그러나 이 상태는 본질적으로 불안할 수 밖에 없다. 왜냐하면 노동조합의 힘이 점차 약화되고 있는 상황에서 사용자들이 중앙집중적인 교섭제도를 유지해야 할 필요성이나 동기는 그만큼 적기 때문이다.<sup>11)</sup> **KLSI**

## 참고문헌

- African National Congress (1994) The Reconstruction and Development Programme, Umnyano Publications, Johannesburg
- Baskin (1995) "Labour in South Africa's transition to democracy: concertation in a Third World setting", forthcoming
- Baskin, J et al (1994a) Unions in transition: Cosatu at the dawn of democracy, NALEDI, Johannesburg
- Baskin, J (1994b) "The need for centralised (but flexible) bargaining", in South African Labour Bulletin Vol 19 No 1, pp48-56

---

11) 오스트리아는 ‘유약한 조합주의’가 유지되는 아주 드문 나라이다.

- Baskin, J (1991) Striking Back: a history of Cosatu, Ravan Press/Verso, Johannesburg/London
- COSATU (1996) Decisions of the COSATU Living Wage Conference on our strategies in Nedlac, unpublished
- Crouch, C (1993) Industrial Relations and European State Traditions, Clarendon, Oxford
- FSA-Contact (1995) press release dated 4 December 1995, unpublished
- Labour Caucus at Nedlac (1996) Social Equity and Job Creation: the key to a stable future, Johannesburg
- Lloyd, C & Rix, S (1995) Unions and democratic institutions, NALEDI, Johannesburg
- Mantashe, G (1994) "Participation: the Eskom experience", in South African Labour Bulletin Vol 18 No 5, pp107-110
- SACTWU (1993) "A social market economy offers the best hope", in South African Labour Bulletin, Vol 17 No 4, pp25-30
- SAMWU (1995) "The implications for labour of participation in processes like Nedlac", unpublished paper
- Shop Steward -- August/September 1995 edition, Vol 4 No 4, 15. COSATU, Johannesburg
- Visser, J (1992) "The strength of union movements in Advanced 17. Capital Democracies: social and organizational variations", in Regini, M (ed) The Future of Labour Movements, Sage, London