■ 연구총서 ■ 2004-4

노조운동의 경제사회정책
- 신케인즈주의와 제3의 길

한국노총 중앙연구원

발 간 사

1990년을 기점으로 냉전이 종식됨에 따라 동서간의 이데올로기적 대립구도는 발전된 산업국가를 중심으로 신자유주의적 세계화라는 단일한 이데올로기에 의해 대체되었으며, 오늘날 여전히 자본주도의 사회화에 있어서 강력한 힘을 발휘하고 있다. 신자유주의적 사회화의 새로운 동력은 자본주의의 위기를 관리하기는커녕 오히려 빈곤의 세계화 그리고 대다수 국가 내에서 소득과 분배의 양극화, 대량실업이라는 사회문제만을 양산하였다. 현재 이러한 신 사회문제(new social problems)에 직면한 노동조합을 비롯한 사회운동진영이 해결해야할 핵심과제는 "대안 찾기"일 것이다.

"제3의 길"로 대변되는 유럽 신사민주의자들의 경제 및 고용정책은 "대안 찾기" 과정에서 드러난 가장 대표적인 사례이다. 1990년대 중반 영국을 비롯한 일련의 유럽 사민주의 정당이 재집권에 성공하면서 시장의 효율성과 사회적 정의를 결합하려는 이러한 시도는 한편으로는 새로운 대안의 등장으로 각광을 받기도 하였으나, 다른 한편으로는 "신수정주의"(new revisionism)로 비견되는 이데올로기적 논쟁을 촉발하기도 하였다.

그러나 상대적으로 이데올로기적 논쟁이 잠잠해진 현시점에서 제3의 길을 재조명해보는 작업은 시사 하는바가 크다고 하겠다. 왜냐하면 오늘날 "제3의 길"은 그것을 직접적으로 표방하지 않더라도 다수 국가의 사회경제정책에 반영되고 있기 때문이다. 직업훈련을 강조하는 적극적

노동시장정책, “사회적 대화”에 기초한 근로연계복지정책, 지역경제통합과정에서 중앙은행의 역할과 그에 기초한 임금 및 고용정책의 조화 등은 대다수 자본주의 국가가 의식적으로 혹은 무의식적으로 추구하고 있는 사회경제정책의 요체들이다. 우리는 이러한 해결방안을 한편으로는 신자유주의의 변형으로, 다른 한편으로는 신자유주의의 퇴색으로 볼 수 있다. 그러나 더 중요한 사실은 “제3의 길”에 대한 이데올로기적 공박에도 불구하고 오늘날 그것이 담지하고 있는 내용이 자본주의 핵심국가 내부에서 서서히 관철되고 있다는 점이다.

지난 수 년 동안 한국의 노동운동은 신자유주의적 세계화에 대한 반대투쟁에 총력을 기울여왔다. 그러나 그 노력에 비해서 신자유주의적 세계화에 대한 대안적 질서에 대한 고민은 상대적으로 미약했다고 하겠다. 노동운동의 자주성과 창조성은 바로 그러한 대안적 질서에 대한 고민을 구체화하는 작업을 통해서 결정화(crystallization)될 것이다. 아무쪼록 이 연구가 그러한 고민을 풀어 가는데 유용한 길라잡이가 될 수 있기를 바라는 마음 간절하다. 마지막으로 본 논문의 내용은 연구자들 개인의 견해로서, 한국노총의 공식적 입장과는 차이를 보일 수도 있음을 양지하기 바란다.

2004. 12.

한국노동조합총연맹
이 용 득 위 원 장

노조운동의 경제사회정책
- 신케인즈주의와 제3의 길

임 운 택 / 정 승 국
한국노총 중앙연구원 연구위원 / 중앙승가대학교 사회복지학과 교수

/ 목 / 차 /

■ 제3의 길과 사회경제정책의 변화: 새로운 거시경제정책과 고용정책 간의 딜레마

I. 머리말 ····· 1

II. 제3의 길 패러다임 등장의 정치경제학적 배경 ····· 4

III. 신 경제정책에 대한 이론적 논의 ····· 10
1. EU에서 케인즈주의적 거시경제조정 논의 ····· 10
2. 신케인즈주의와 포스트케인즈주의적 관점에서 정책권고 ····· 11
3. 케인즈주의적 조정은 노동조합에 어떠한 매력을 지니는가? ··· 16

IV. 제3의 길 패러다임에서 본 유럽의 고용정책 ····· 21
1. 유럽통합과 신자유주의적 구조조정 ····· 21
2. EU의 사회적 모순과 신자유주의적 구조조정의 한계 ····· 27
2.1 “경쟁적 긴축”(competitive austerity)의 문제: 사회의 고갈과 대중의 저항 ····· 28
2.2 높은 실업율과 정치적 정당성의 위기 ····· 31
3. 신자유주의에 대한 재고와 공동체주의적 사고의 영향력 ····· 36
3.1. “신 사회문제”와 실천적 공동체주의의 제안 ····· 36
3.2. 사회민주주의와 공동체주의의 결합 ····· 40
3.3. 공동체주의와 “경쟁 공동체”(competition communities)의 형성 ····· 45
4. EU의 고용 규제: 갈등적 전략과 이해 조정 ····· 49
4.1. 고용규제의 유럽적 구조 ····· 50

4.2. 국가차원에서의 경험과 전략 ····· 55
4.3. 공동체주의적 신자유주의와 초국적 자본 ····· 59

V. 결론: 제3의 길 패러다임의 가능성과 한계 ····· 62

참고문헌 ····· 69

■ 제3의 길과 영국의 노동조합운동

Ⅰ. 머리말 ····· 77

Ⅱ. 제3의 길의 사회경제정책 ····· 80
1. 경제정책 ····· 80
2. 노동시장정책 ····· 84
3. 신노동당 정부의 뉴딜 프로그램: 근로연계복지 ····· 89
4. 노사관계정책 ····· 94

Ⅲ. 노동조합의 대응 ····· 98
1. 노동당-노동조합의 연결구조의 변동 ····· 98
2. 사회경제정책에 대한 노동조합의 대응 ····· 108
3. 신노동조합주의 ····· 111

Ⅳ. 결론 ····· 115

참고문헌 ····· 117

보론 ····· 121

/ 표 / 목 / 차 /

<표 2-1> 최저임금제 영향률 ····· 38
<표 2-2> 청년(18~24) ·····39
<표 2-3> 청년(25~30) ·····49
<표 5-1> GDP, 고용, 소비자물가상승률, 소득, 근로시간의 연도별 상승률 ····· 121
<표 5-2> 50세 이상 남녀별 취업자 수 변화 추이 ····· 126
<표 5-3> 저(미)숙련자의 실업률, 취업률, 비경활인구비율 ····· 127

/ 그 / 림 / 목 / 차 /

<그림 2-1> 청년 뉴딜의 다이어그램 ····· 91
<그림 2-2> 뉴딜참가자의 옵션별 분포 ····· 91
<그림 5-1> 1인당 GDP 국제비교(OECD) ····· 122
<그림 5-2> 실업률의 국제비교 ····· 123
<그림 5-3> 취업률의 국제비교 ····· 123
<그림 5-4> 실업률 추이 ····· 124
<그림 5-5> 장기실업률 추이 ····· 124
<그림 5-6> 취업률 추이 ····· 125
<그림 5-7> 임금불평등의 추이(Gini 계수) ····· 128
<그림 5-8> 각 분위별 임금추이(남성) ····· 129
<그림 5-9> 각 분위별 임금추이(여성) ····· 129
<그림 5-10> 여성 취업률 추이 ····· 130
<그림 5-11> 자녀 연령별 여성 취업률 ····· 131

【서 론】

오늘날 노조운동을 비롯한 진보진영의 핵심적인 과제 중의 하나는 진보진영에 고유한 독자적인 경제사회정책들을 개발하는 것이다. 참여정부가 보여주고 있는 정책빈곤의 많은 책임은 사실상 진보진영의 빈곤한 정책생산능력에 있다고 해야 할 것이다. 오늘날 진보진영이 보유하고 있는 경제사회정책의 내용은 '신자유주의 반대'로 요약할 수 있다. 이러한 소극적인 슬로건만으로는 복잡하게 전개되고 있는 사회경제현상을 이해할 수도 없고, 현실적합성을 가진 적절한 대안을 산출할 수도 없다. 이미 경험한 일자리 창출 협약 등 중요한 사회협약 속에 담겨져야 할 구체적인 정책들의 통일성을 담보할 수도 없다. 우리가 노동조합의 사회경제정책이라는 이름의 기획을 한 것은 노동조합운동을 포함한 진보진영이 처해 있는 정책 빈곤의 현실을 배경으로 해서였다.

우리의 연구보고서에서 검토한 주제는 제3의 길과 경제이념으로서의 신케인즈주의이다. 제3의 길은 영국에서 블레어가 이끄는 신노동당의 국정이념으로서 실천되고 있으며, 신자유주의가 강조하는 효율성과 전통적인 사회민주주의가 역점을 두는 형평과 사회적 결속을 결합시키려는 시도이다. 일부에서는 제3의 길이 쇠락하고 있으며, 진보적 가치를 담지하고 있지 않다는 이유를 들어 그것을 연구할 가치가 있겠는가의 의문을 던진 바 있다. 이러한 의문은 영국의 신노동당 엘리트들이 집권 제2기에 접어들어 '제3의 길'이란 용어를 거의 사용하지 않고, 한때 신중도 노선을 내세웠던 독일의 쉬뢰더 정권도 완전고용을 성취하기 위한 거시경제정책의 역할에 대한 분석에서 케인즈주의적인 수요관리 조

치들이 갖는 가치를 재발견했으며 유럽연합의 여러 국가에서 중도우파 정권이 들어서고 있는 현실을 배경으로 해서 던져진 것이다.

그러나 사회민주주의의 경제사회정책을 분석한 최근의 논문들은 제3의 길이 비록 인기 없는 용어가 되고 있으며 명시적으로 그것을 표방하고 있지는 않다 하더라도, 제3의 길의 색채를 띤 정책은 서구 사민주의 정권에 광범하게 도입되고 있다는 연구결과를 제출하고 있다. 엄격한 재정규제를 특징으로 하는 통화주의, 교육훈련을 강조하는 적극적 노동시장정책, 일과 복지를 연결시키는 근로연계복지, 시장과 국가를 조화시키는 실용주의 등은 그 내용에 있어서 약간의 차이는 있겠지만 유럽의 각국에서 도입되고 있는 정책들이다. 비록 제3의 길이란 용어 자체는 퇴색하고 있을지 모르지만, 사회민주주의를 현대화하려는 시도는 지속될 수밖에 없다는 것이 우리의 판단이다.

우리의 연구보고서는 두 개의 논문으로 구성되어 있다. 첫째는 임운택 박사의 「제3의 길과 사회경제정책의 변화: 새로운 거시경제정책과 고용정책 간의 딜레마」이다. 이 논문은 유럽 노사관계의 변화를 주도하는 정책의 핵심으로서 신(혹은 포스트)케인즈주의적 경제정책의 이념과 "제3의길" 패러다임의 핵심인 고용정책 간의 연관성과 한계를 분석하고 있다. 제3의 길이 한국사회에 대해 갖는 함의는 임 박사 논문의 말미에 정리되어 있다.

두 번째는 정승국의 「제3의 길에 대한 영국노동조합운동의 대응」이다. 이 논문은 제3의 길을 특징짓는 사회경제정책의 내용을 경제정책과 노동시장정책, 노사관계 정책으로 나누어 정리하고 이에 대한 노조의 반응과 대응을 분석한다. 노조의 반응과 대응은 노동당과 노조의 연결구조의 변동, 경제사회정책에 대한 노조의 반응, 신조합주의로 나누

어 분석하고 있다.

우리는 우리의 연구보고서가 앞으로 서구의 경제사회정책에 대한 진지한 검토를 촉발하고 한국사회의 진보적인 경제사회정책의 개발을 촉진하는 역할을 하게 되기를 기대한다. 이미 낡아버린 이념에 여전히 집착하고 있는 한국의 진보진영이 살아 있는 현실 속에서 움직이는 구체적인 정책들의 해석을 둘러싼 논쟁을 진지하게 검토하지 않는 한 어려운 상황에 빠져 있는 노동조합운동의 불꽃을 지키고 확대시켜 나갈 수 없을 것이다.

■ 제3의 길과 사회경제정책의 변화: 새로운 거시경제정책과 고용정책 간의 딜레마

임운택(한국노총 중앙연구원 연구위원)

I. 머리말

1990년대 이후 유럽에서 노사관계의 변화는 다양하면서도 급격하게 진행되었다. 특히 사회정책의 내용, 그리고 경제정책과 사회정책 간의 관계의 변화는 매우 중요하다. 상호감시와 벤치마킹 그리고 순수한 시장압력에 기초한 유럽 각국의 고용전략은 개별 국가의 노동시장에 대한 재평가와 함께, 복지국가의 사회 및 고용보호를 위한 기준에 대한 재평가를 기반으로 한다. 사회복지정책은 경제정책과 마찬가지로 적자예산을 통해서 근근이 유지되며, 그 핵심과제는 기업 활동과 인적자원 개발을 개선하는 부분에 집중되었다.

한편, 보다 더 공격적인 기업과 인적자원정책을 선호하는 경영진의 전략적 선택은 2차 세계대전 이후 확립된 노조와 경영진간의 평화적 관계의 전통을 깨트리고 있다(Kochan/ /Mckersie/Capelli, 1984). 따라서 현재 인적자원관리(Human Resource Management: HRM)는 기업에 대한 종합적 접근과 더불어, 기업 복지와 인사를 기업의 경영구조의 하나로 재해석하는데 집중되고 있다(Pucell, 1991). 이러한 변화는 한동안 지속될 것으로 보이는데, 기업은 살아남기 위해 불황을 극복하는데

노력을 기울일 것이며, 보다 더 시장 친화적이고 세계화된 경제에 적응하려할 것이기 때문이다. 이 과정에서 나타난 제도적 차이의 무차별화 또는 해체 과정은 경제활동의 변화뿐만 아니라 노사관계 및 사회정책을 경제 활동을 위한 제반 고려사항으로부터 고립시키는데 집중되고 있다.

이 시기를 주의 깊게 분석해야 하는 중요한 근거는, 우선 상이한 정치경제적, 사회적 환경에서 등장한 두 가지 처방이 위기극복 방식에 있어서 대단히 상이한 차이를 보이고 있다는 점과, 더 나아가 중장기적 전망을 지니고 있다는 점에 기인한다. 게다가 이러한 변화는 전후 유럽의 노사관계 전통과 비교해 볼 때 매우 큰 차이를 보이는 것이다.

50년 전 대다수 유럽인들은, 장기적인 경제기획, 기업과 노동의 잘 훈련된 대표자들의 협력, 고용과 소득분배를 동시적으로 고려하는 경제 정책, 그리고 재정관리의 케인즈주의적 적용이 개별 정부가 일자리를 파괴하는 해외경제 쇼크와 경기하강의 위기를 극복하는 데 기여하리라 믿었다. 사회복지정책의 역할은 경제정책을 보조하는 것으로 부여되었다. 이는 공정, 평등, 참여 그리고 인간존엄성을 위한 윤리에 부합된다. 그러나 이것은 또한 시장에 의해서 창출되거나 보장될 수 없는 것이며, 노동자가 만들어내는 불확실성이나 시장의 한계를 요구한다. 경제를 안정시키는 조직적 능력 및 정치적 의지를 가진 국민국가, 기술관료로서의 사용자, 그리고 노조에 기반한 혼합적 사회시장경제에 대한 믿음(Shonfield, 1964)은 1970년대와 1980년대를 거치면서 파괴되었다.

제3의 길은 개별 국가가 자본, 기업 또는 다른 유동성 자원으로부터 이윤을 끌어내거나 좋은 사회적 행위기준을 부과하는 것이 점차 어렵

게 되었다는 인식 속에서, 실업 및 불평등 그리고 사회적 배제에 대한 새로운 해답을 추구하려는 시도이다. 유럽의 사민주의자들은 분배차원에서 대안을 제공하는 것만으로는 유권자들에게 강력한 지지를 이끌어 낼 수 없다고 믿었다(Kitschelt, 1994: 297). 다시 말해, 이들은 T. H. 마샬이 사회복지정책의 전제조건이라고 믿었던 것 즉, "개방적 시장 세력에 의해서 규정된 가치와는 다른 가치들에 의해 인도되며, 경제 시스템이 자신의 힘으로 성취할 수 없던 결과를 획득하기 위해 경제시스템의 운영을 대체, 추가, 변형할 수 있는 정치력"(Marshall, 1975: 15)을 확보하려 하지 않았다. 토니 블레어는 이러한 상황을 받아들였으며, 공공정책의 책임을 재규정하기에 이르렀다. "제3의 길" 선언문에 나타난 좌파의 최우선과제는 "정부가 강력한 공동체의 파트너인 사회에서 개인의 임파워먼트와 기회에 기초한 역동적 지식기반 경제를 창출"(Blair, 1997)하는 것이다.

이 글은 유럽의 노사관계의 변화를 주도하는 정책의 핵심으로서 신(혹은 포스트)케인즈주의적 경제정책의 이념과 "제3의길" 패러다임의 핵심인 고용정책 간의 연관성과 한계를 분석하는데 그 목적이 있다. 본문에서는 우선 유럽 제3의 길 패러다임이 등장한 배경을 살펴본 후(II), 신자유주의에 대한 이념적 대안 패러다임으로 부상하고 있는 신(혹은 포스트)케인즈주의에 대한 이념을 소개한다(III). 뒤이어 제3의 길 패러다임이 구체화된 정책영역인 신사민주의자들의 고용정책을 구체적으로 분석하고(IV), 마지막으로 제3의 길 패러다임에 대한 한계와 잠재성에 대해 간략하게 논의하도록 하겠다.

II. 제3의 길 패러다임 등장의 정치경제학적 배경

1990년대 이후 유럽연합 내에서 실업은 보편화되었다. 유럽연합 내에서 평균 실업률은 지속적으로 10%에 근접하는 한편, 실업률의 높은 등락폭을 경험하고 있는데, 이는 거의 2천만 명에 달하는 사람들이 일자리를 찾는 꼴이다. 장기실업, 청년실업, 특별히 높은 여성 실업률, 이주노동자 문제 등과 같은 실업의 구조적 문제는 국가별로 차이를 보이고 있다. 이와 관련하여, 비전형적 고용(파트타임 노동, 제한고용, 비정규노동, 불안정 고용 등), 노조의 약화 그리고 복지국가의 만성적 위기와 같은 사회문제 등이 가시화되고 있다. 축적의 경제 및 사회구조에 있어서 국가의 특수성과 차이 그리고 조절양식은 여전히 매우 중요하다. 왜냐하면 그러한 요인들이 실업의 사회구조와 특성(규모와 구성)을 포함한 경제사회발전 경로를 규정하기 때문이다.[1)]

국가별 차이에도 불구하고 실업과 관련된 보편적이고 일반적인 문제들이 있다. 이를 유럽사회의 발전전망과 관련하여 고려해 볼 필요가 있다. 우선, 룩셈부르크나 노르웨이 등의 국가를 예외로 한다면 서유럽의 대부분의 국가에서 실업은 대단히 긴박한 문제이다. 둘째, 실업문제는 낮은 생활수준, 빈곤, 사회적 고립과 박탈, 증가하는 범죄, 낙후된 숙련 등으로 인한 높은 사회 및 경제비용 때문에 공적인 토론에서 핵심적 주제가 되었다. 셋째, 실업의 근본적 원인이 1970년대 초반 이후 국제자본주의의 심각한 위기와 광범위한 구조조정과 연관되는 공통적 특성

1) 국가별로 특수한 경제사회발전 경로는 실업문제의 다양한 차원을 결정한다. 이와 관련하여 Esping-Andersen(1990), Pugliese(1993), Therborn(1995), Bieling/Deppe(1997) 참고할 것.

이 존재한다.

점증하는 실업률로 대변되는 사회의 급격한 변화와 관련된 세 가지 차원이 특별히 중요하다. 첫째, 자본주의의 “황금시대” (Marglin/Schor, 1990)와 완전고용의 짧은 시기 동안의 고도의 경제 성장률이 경제적 재생산양식을 변화시켰다. 1974-75, 1980-82, 1991-93, 1997-98년과 같은 세계경제위기 시기에 경기순환은 전 세계에서 동시적으로 발생하고, 평균성장률은 떨어지며, 고용을 동반하는 경제성장은 빈약하기 짝이 없다. 포디즘적 번영을 가능하게 했던 조건들은 이제 해체되었다. 반면에, 종종 제3의 산업혁명으로 불리는 생명공학, 유전공학, 신소재, 반도체 등으로 대변되는 신기술의 토대 위에서 기업은 노동과 생산에 더 유연한 방식을 도입하였다. 그러한 변화는 산업부문에서뿐만 아니라 서비스 분야에서도 합리화 전략을 촉진시켰다.

둘째, 급격한 변화는 국제경제적 차원에서 규제 체제의 변화를 초래하였다. 브래튼 우즈조약의 붕괴 이후 자본과 금융시장은 점점 더 탈규제화 되었다. 그 결과로서 해외직접투자(FDI)의 증가 그리고 통화거래의 팽창은 통화 및 재정정책의 영역에서 주권을 행사하는 국민국가의 권한을 제한하였다. 초국적 기업과 은행을 위해 정치적으로 통제되지 않는 통화시스템이 거시경제적 고용정책의 기획을 불가능하게끔 구속하고 있다. 더욱이 심화된 시장경쟁은 과거에 강력했었던 노조에 대해, 그리고 복지국가에 의해서 제공되는 사회권(고용과 노동권)과 실업자와 극빈자들의 사회적 급부에 대한 권리에 대해 압력을 행사한다. 세계화 시대에 금융자본의 강제와 노동의 이해 사이의 긴장은 더 첨예화되고 그 만큼 많은 문제를 양산한다(Altvater/Mahnkopf, 1996).

셋째, 노동과 생산의 변화 그리고 국제정치적 규제는 독립된 것이 아

니다. 양자는 축적체제 변화과정의 결과이며, 신자유주의적 사회 및 정치세력에 의해서 지지된다. 새로운 사회정치 세력이 "신자유주의적 입헌주의"[2)]를 창출해냄과 동시에, 1980년대와 1990년대를 경유한 유럽통합의 새로운 동력 속에서 그러한 변화는 명백해졌다. 이 시기의 중요한 프로젝트는 신자유주의적・통화주의적 이념과 신념에 의해서 지배되었다. 상품, 자본, 서비스, 노동의 탈규제적이고 더 유연한 시장을 통해 경쟁을 강화하려는 신자유주의적 철학에 충실한 유럽 공동시장 프로젝트는 그 중 하나였다. '경쟁적 탈규제'의 생득적 논리는 사회규제를 강화하려는 것이다. 이 논리는 노사관계의 지속적인 탈규제와 유연화 그리고 복지시스템에 대한 압력을 강화한다. 또 하나의 중요한 프로젝트는 낮은 인플레이션과 대외적으로 강력한 통화를 목표로 하는 통화주의자들의 목표와 연계된다. 이 목표는 독일 중앙은행이 주도하는 유럽통화제도(European Monetary System: 이하 EMS)에 의해서 우선적으로 추진되었다. 통화주의자들의 목표는 1990년대 초반 이후 유럽통화동맹(European Monetary Union: 이하 EMU) 프로젝트와 '마스트리히트' 재정・통화수렴조건을 통해서 강화되었다. 따라서 제도적 조치에 의해서 확립된 '경쟁적 긴축정책'의 논리는, 사회보장을 제공하고 적자재정과 수요관리라는 케인즈주의적 수단을 통해서 실업문제를 극복하려는 국가의 권한에 영향을 미친다.

그러한 신자유주의적, 통화주의적 체제가 경제 및 통화정책 그리고

---

2) Gill이 말하는 신입헌주의는 세계화 과정에서 초국적기업, 금융자본(신용평가기관, 투자회사 포함), 신자유주의를 지지하는 정치가 및 학자, 사적인 싱크탱크 등으로 구성된 새로운 지배세력이 국민국가의 경계를 넘어서 지역 및 세계적 차원에서 사회를 규율하는 새로운 제도와 규범을 만들어내는 것을 의미한다. 예컨대 WTO, IMF, EU, NAFTA 등을 통해 만들어진 규범을 의미한다(Gill, 1992; 1997).

고용정책에 영향을 미치리라는 점은 의심의 여지가 없다. 어떻게 EMU를 형성할지에 대한 유럽정부 간의 긴장과 갈등에도 불구하고 경제 및 화폐통합에 대한 기본적 목적과 우선순위(경쟁, 경제성장, 그리고 낮은 인플레이션)에 대한 합의는 결코 흔들리지 않았다. 그러나 몇몇 국가들에서 EU조약 비준의 어려움이 표면화된 이후, 정치지도자들과 EU 대표자들은 점차 개별사회의 심각한 사회 및 고용문제에 대해 인식하게 되었다(Aust, Bieling/Tidow, 1997). 이러한 상황에서 유럽집행위원회, 유럽의회, 그리고 사민주의자를 중심으로 하는 정치가들에게 EU의 정치적 정당성 위기와 높은 실업으로 인한 지속적인 사회위기 사이에 명백한 연관관계가 있다는 점이 분명해졌다. 최소한 정당성 문제를 해결하기 위해서 EU 집행위원회는 고용정책 영역에서 EU의 권한을 확대하기 위한 노력을 기울였다. 이러한 노력은 1990년대 후반에 EU 회원국들이 개별 국가의 고용정책의 조정을 위한 구체적 가이드라인과 제반 조치에 동의했다는 점에서 성공적이었다.

사회문제 해결을 위한 신사민주의자들의 정책적 관심은 신자유주의적・통화주의적 체제와 함께 새롭게 등장하고 있는 유럽의 다층적 고용정책 형태 간의 긴장관계를 해소하는데 주된 목적이 있다. 그러한 목적에 따른 전략적 사고는 두 가지 방향에서 진행되었다. 그 첫째는 신자유주의적 노선에 대항하는 거시경제정책 조정능력을 재구성하는 것이다. 이와 관련하여 신(혹은 포스트)케인즈주의자들을 중심으로 한 경제학적 논의는 현재 점차 확산되고 있는 추세이다. 그러나 뒤에서 분석되는 바처럼 여전히 그러한 거시경제적 조정을 수행할 행위자와 제도적 공간의 결합은 아직 미약한 수준에 머물러 있다. 두 번째 전략은 직접적으로 실업문제를 해결하기 위한 신사민주의자들의 고용정책이다. 이는

케인즈주의자들의 거시경제정책적 권고와 무관하게 구체적으로 관철되었다. 오히려 신사민주의자들의 고용정책의 핵심은 신자유주의적 정책노선을 수용하고, 사회문제를 공동체주의적 사고에 기초하여 해결하는데 있다. 이 글에서 그러한 신사민주의자들의 전략을 일종의 공동체주의적 신자유주의(communitarian neoliberalism)라 명명한다. 소위 제3의 길 패러다임은 바로 이 지점에서 그 특성이 명확하게 드러난다.

그러나 동시에 신사민주의자들에 의한 새로운 패러다임이 헤게모니적 신자유주의를 그대로 답습하고 있다고 평가하기에는 다소 무리가 있다. 이는 신자유주의가 형성되던 단계와 헤게모니적 신자유주의의 현재적 단계를 구별함으로써 명백해진다. 1980년대 유럽공동시장 프로젝트와 같은 신자유주의의 부상은 거의 무비판적인 상태에서 수용되었다. 그러나 EMU 프로젝트와 함께 경쟁적 긴축정책의 압박과 신자유주의적 구조조정의 규율적(disciplinary) 성격이 사회위기를 가속화하는 사실 또한 더욱 명백해졌다. 바로 이러한 상황이 정치적 정당성의 위기뿐만이 아니라 신자유주의에 대한 공동체주의적 사고전환을 촉구하였다. 이데올로기적 전환은 최소한 세 가지 목적을 충족시키고 있다. 첫째, 공동체주의적 사고는 사회가 배제된 경제(disembedded economy)의 황폐한 결과에 대해 완곡하지만 동시에 매우 대중적인 비판의 무기를 제공한다. 둘째, 과도하게 탈규제화된 시장에 대한 공동체주의의 비판은 지배적인 사회질서에 아무런 영향을 미치지 않는다. 셋째, 공동체적 네트워크의 중요성과 생산적 잠재력을 강조함으로써 공동체주의는 이미 신자유주의적 구조조정의 고통스러운 사회적 결과를 교정하고 완화시키는 새로운 전망을 열었다. 동시에 공동체주의는 낡은 케인즈주의적 국가개입 스타일의 회귀를 피할 수 있었다. EU에서 다층적 고용

정책의 검토는 신자유주의적 기조에 공동체주의적 특성이 결합된 성격을 지닌다. 이는 소위 제3의 길이 표방하는 정책의 핵심이라고 할 수 있다.

III. 신 경제정책에 대한 이론적 논의

1. EU에서 케인즈주의적 거시경제조정 논의

최근 유럽에서는 과거와는 다른 케인즈주의적 통화정책, 임금정책, 그리고 재정정책이 혼합된 정책이 상당한 정도로 경제성장과 그에 따른 고용증대를 초래할 수 있다는 논의가 무르익고 있다(Bartsch, et. al., 2003; Kasten/Soskice, 2001; Fritsche et al., 1999; Krupp, 1994). 구케인즈주의와 신자유주의를 넘어선 제3의 경제정책으로서 신(혹은 포스트)케인즈주의적 경제정책의 목표를 구현하는 제도에 대한 구상은 이미 다양하게 검토되었다(Arestis et al., 2001; Hein, 2003a). 그러나 포스트케인즈주의이든, 신케인즈주의이든, 케인즈주의의 개념 그 자체로부터 도출될 수 없는 것은 현재 경제정책적 메인스트림을 추구하는 정치적 다수에 대항하여 대안적 거시경제정책의 방향과 목적을 관철할 수 있는 정치적 전략이다.

이 글이 그러한 인식론적 한계를 극복할 의도를 지니는 것은 아니다. 그러나 유럽에서 케인즈주의적 방침에 입각한 거시경제적 조정을 추구하는 행위자들이 공식, 비공식적으로 존재하는 방식을 고찰하는 것은 여러모로 중요한 의미를 던져준다. 따라서 여기서 케인즈주의적 정치개념의 현실화를 목표로 하기보다는(어떠한 점에서 그러한 목표는 이미 전제된 것이다). 신케인즈주의적 정책이 성장과 고용을 동시에 추구하는 것을 가능하게 할 수 있으며, 따라서 한국의 노조에서도 유럽적 경험을 부분적으로 유용하게 재고해볼 필요가 있다는 것을 강조하려

한다. 아마도 이와 관련된 핵심은 케인즈주의적 이념의 관철을 위해 EU차원이나 기존의 주어진 제도에서 행위자들에게 접점이 있는지의 여부가 될 것이다. 특히 노조의 역할은 상당히 중요한데, 문제는 유럽의 노조가 케인즈주의적 처방에 상응하는 유럽식 경제정책에 영향을 행사할 수 있는지, 그리고 무엇보다 노조가 실제로 그러한 방식을 강력히 원하고 있는지의 여부이다.

이 장(章)에서는 우선 신 혹은 포스트 케인즈주의적 이론에 기초한 경제정책의 케인즈주의적 개념에 대한 간략한 특성을 소개하고, 그 다음에 그러한 정치프로그램이 어느 정도까지 노조에게 매력적인 요소를 포함하고 있는지를 살펴보도록 하겠다.

2. 신케인즈주의와 포스트케인즈주의적 관점에서 정책권고

케인즈주의자들은 신자유주의, 신고전주의 혹은 통화주의자들이 제기한 지배적인 거시경제와는 다른 정책안을 제안한다. 케인즈주의적 전망에서 볼 때, 경제정책의 행위자는 성장과 고용을 증대시키기 위해 적극적으로 활동할 책임이 부여된다. 왜냐하면 경제안정화 조치가 결여된 사적 영역은 그 자체로 성장과 고용의 잠재력을 고갈시키기 때문이다.

신케인즈주의적 경제모델은 애로우-드브로이(Arrow/Debreu, 1954; Debreu, 1987)식의 일반균형모델에 기초하고 있다는 점에서 철저하게 신자유주의 내지는 신고전주의적 모델과 결합한다. 신자유주의적 모델이 모든 시장에서 경쟁적 균형을 추구하고, 그 전망에 있어서 모든 포괄적 경제 정책 수단을 단지 최적의 균형점을 방해하는 것으로 파악하는

데 반하여, 신케인즈주의자들은 효율성임금(efficiency wage)[3] 혹은 비용집약적 가격적응과 같은 (물가 및 임금의) 조정불가능성(inflexibility)과 마찰(friction)을 분석에 도입하였다(Snowdon et. al., 1994: 290-318). 이에 기초하여 신케인즈주의자들은 경제안정화 정책의 출발점으로 인식되고 있는 실물시장이 신자유주의적 이상과 조응할 수가 없다고 선언하였다. 신케인즈주의적 모델에서 화폐는 단기적으로 중립적이라기보다는 철저하게 경제주체의 투자 및 소비태도에 영향을 주고 있기 때문에, 통화 및 재정정책을 위해서 신고전주의적 관점과는 다른 작용 메커니즘과 정치적 수단이 요구된다(맨큐, 2001: 34장). 중단기적으로 재정정책은 외부충격을 약화시킬 수 있음이 증명되었다. 물론 자동안정장치(automatic stabilizer)[4]의 영향은 경기침체시기에 효율적 수요의 하락을 저지하기 위해 확보되어야만 한다. 국가의 투자는 유의미하며, 성장과 고용수준을 증대시킨다. 경제를 인플레이션과 디플레이션으로

---

3) 노동자의 임금의 크기가 생산성을 결정하는 요인이 된다는 이론이다. 전통적인 임금이론이 노동자의 임금을 노동자의 생산성에 따라 결정된다고 설명하는 데 반하여, 효율성 임금이론은 이를 정반대로 규정한다. 즉, 노동자의 임금이 높으면 이직률이 줄어들고 생산성 유지는 물론 동기부여가 되어 자연히 생산성이 올라간다는 것이다. 이처럼 노동자의 생산성을 높이기 위해 일부러 균형임금 수준보다 높여 지급하는 임금을 효율성 임금이라고 한다. 만약 다수의 기업이 효율성 임금을 지급하고 있다면 실업이 광범위하게 존재하는 상황에서도 임금이 크게 떨어지지 않을 것이다.

4) 정부의 정책을 끊임없이 변화시키지 않고서도 가격변동의 폭을 줄일 수 있는 경제완충장치이다. 개인 및 법인 소득세나 실업자보험은 가장 중요한 자동안정장치 중의 하나이다. 경기가 하락하기 시작하면, 정부의 소득세 수입은 실업자에 대한 수당지급이 증대되고, 이렇게 해서 소비자의 구매력이 증대되면 경기후퇴압력이 완화된다는 것이다. 경기가 상승할 경우에는 정부의 소득세 수입이 증가하고 실업수당 지급이 감소되어 경기가 진전되게 한다. 또한 사회보장계획이나 농업원조계획도 자동안전장치로 사용된다.

부터 보호하기 위해서 물가안정목표제(inflation targeting)가 통화정책에 권고되었다. 이자율의 하락은 기업의 부채부담을 경감시키거나 새로운 신용 대부를 가능하게 하기 때문에 투자 결정에 영향을 미친다.

신케인즈주의적 전망이 주류경제학적 입장과 그다지 차이를 보이고 있지 않는 것은 임금 및 노동시장정책의 영역에서이다. 일부 노동시장의 엄격성이 주관적인 합리적 행위의 결과로서 입증되고, 따라서 어느 정도의 정당성이 부여될 수는 있다하더라도, 신케인즈주의는 실업을 양산하기 때문에 제거되어야만 하는 수많은 시장경직성에 주목한다. 이러한 입장은 신케인즈주의 모델이 그 핵심에 있어서 구조적으로 조건 지워진 실업률 즉, 소위 NAIRU(Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment: 물가상승을 유발하지 않는 실업률)원칙에 기초하고 있다는 점에서 명백해진다(Blanchard/Katz, 1997). 신자유주의 혹은 신고전주의 모델의 견해와 유사하게 실업은 부분적으로 시장메커니즘의 장애에서 출발한다. 다시 말해서 실업은 노동조합의 높은 시장통제력과 보호적 노동시장규제 때문에 실업이 스스로를 규율하는 힘이 약화되었다는 사실에서 기인하며, 이는 다시 노동시장의 유연화를 통해서 제거되어야만 함을 의미한다(Landmann/Jerger, 1999: 121-131; Jerger, 2003; Lindbeck, 1996, Snower, 1987). 더욱이 신케인즈주의자들은 장기적으로 신고전주의적 · 통화주의적 경제 이론의 결과가 대체적으로 받아들여질 수 있다고 판단한다. 즉, 통화정책과 재정정책은 경제를 안정화시킬 수 있지만, 지속적으로는 단지 노동시장정책만이 경제성장을 약속할 수 있다고 보는 것이다.

포스트케인즈주의적 명제는 신고전주의적, 통화주의적 이념으로부터 영향을 받은 신케인즈주의와는 매우 상이하다(Hein, 1998; 2003b).

포스트케인즈주의자들은 통화 및 재정정책의 중단기적인 조치가 장기적으로 영향을 미치기는 하지만, 장기적으로 일반균형모델을 창출할 수 없으며, 올바른 통화 및 재정정책만이 지속적으로 성장과 고용을 증대시킬 수 있다고 진단한다. 그렇기 때문에 노동시장의 유연화는 결코 확대되어서는 안 된다. 왜냐하면 유연화된 노동시장은 다양한 유형의 피고용자를 위해 동등한 노동조건을 확정할 수 없으며, 경기순환을 넘어서 균형적으로 작동할 수 없기 때문이다. 따라서 경기침체 기간에는 디플레이션을 유발하는 임금협상의 위험이, 경기가 활황일 때에는 통제가 불가능한 인플레이션의 위험이 존재한다. 금리정책의 영향은 불균형적이다. 금리 상승은 언제나 투자활동을 제한하며, 반대로 투자를 강요할 수 없으므로 금리 인하는 경기침체시기의 통화정책에서 대체적으로 비효율적일 수밖에 없다.

어찌됐건 두 개의 케인즈주의 이론은 인플레이션을 방지하는 임금정책이 중앙은행에 금리 하락을 위한 폭넓은 공간을 허용해야한다는 데 의견을 모은다. 그 이유는 임금으로부터 물가수준과 관련된 어떠한 위험도 야기되지 않으며, 따라서 물가상승이 고금리정책을 통해서 극복되어야만 한다는 근거도 존재하지 않기 때문이다. 두 입장의 이론적 차이를 배제하고 그 차이를 단기적 국면에만 제한시킨다면, 공통의 케인즈주의적 정치프로그램으로서 조정규모와 규제와 관련하여 다음과 같은 내용을 추출할 수 있다.

- 악성 인플레이션과 디플레이션을 방지하기 위해 금리를 조정하여 인플레이션 변동 폭의 범위 내에서 물가수준을 유지하는 통화정책을 요구한다. 경향적으로 투자를 촉진하기 위해 금리는 낮게 유지한다.

- 국가의 재정 정책은 예산을 투자에 더 집중시키고, 소비 지출은 경기변화에 따라 변동해야만 한다. 이때 자동안정장치를 작동시켜야만 하지만, 국가의 재정정책이 지속적으로 과도한 적자를 허용하지 않는 범위 내에서 지속되어야 한다.
- 임금 상승은 개별국가의 가장 최근의 생산성과 유럽중앙은행(ECB)에 의해 EU 내에 허용되는 인플레이션율을 합산한 수준에서 이루어져야한다. 신케인즈주의적 전망에서 이러한 정책방향은 임금상승의 최대허용치를 의미한다. 포스트케인즈주의적 입장은 최근의 생산성과 인플레이션율의 총합이 가능한 한 정확하게 예측되어야만 함을 강조한다. 왜냐하면 부족한 예측치는 성장을 방해하는 디플레이션으로 이어지며, 그러한 상황에서 통화정책은 아무런 효과가 없기 때문이다.

케인즈주의적 전망에 따르면, 이러한 정책방향이 추구되고 경제적 주체들이 미래에 대해 긍정인 기대를 할 수 있을 경우, 경제는 고용을 창출하는 지속적인 성장단계에 진입하게 될 것이라고 한다. 그러한 권고는 동시에 정치영역에서의 상호작용을 고려한다. 인플레이션과 생산성에 조준된 임금정책은 중앙은행으로 하여금 자신들의 목표범위 내에서 물가상승을 유지하고, 그럼으로써 성장을 촉진하는 통화정책을 가능하게 하는 것을 용이하게 한다. 그러한 통화정책은 재차 투자수준을 원활하게 하며 따라서 재정적자를 방지할 수 있게 한다. 임금은 분배중립적으로 상승한다. 케인즈주의자들은 자신들에 의해서 제시된 재정정책의 방향이 경제의 안정화와 투자에 종속된 성장수준의 지속적인 상승으로 이어질 것이며, 이는 임금정책의 분배갈등을 완화시킬 것으로 예측한다.

이러한 상호작용은 정책의 조정을 암시하는 것이다. 개별 정책영역에 참여한 행위자들이 자신들의 행위가 다른 정책영역에 미치는 영향을 고려한다면 부정적인 행위결과를 피할 수 있으며, 긍정적인 행위결과를 강화시킬 수 있다는 것이다. 그러한 정책의 조정은 행위자들이 앞서 언급된 케인즈주의자들의 권고를 따를 때 가능하다는 것을 암묵적으로 의미한다. 명백한 사실은 그것이 개별적인 경제정책을 추구하는 것보다 많은 장점을 제공한다는 점이다. 행위자들이 정보를 교환하고, 명백하게 서로의 입장에 합의를 본다면, 이들은 타인의 행위에 대한 불확실성을 줄이고, 이로써 정책결정의 유보, 지체 혹은 불신 등을 피할 수 있다. 단체협상의 당사자들이 중앙은행에 생산성을 지향하는 임금정책을 약속한다면, 중앙은행은 물가안정화를 위한 안전마진(safety margin)[5]을 낮출 수 있다. 임금정책으로부터의 잠재적 위험이 없다면 금리는 더 낮게 떨어질 것이다. 게다가 이미 모든 참여자들이 케인즈주의적 방침을 추구할 준비가 되어있다면 자신들의 의도적인 행위를 교환할 일종의 정보교환을 위한 위원회는 다양한 방식으로 존재한다. 그러나 정치적 방침을 따를 준비가 결여되어있다면 정보의 교환이 설사 의도적 행위에 대한 불확실성을 낮출 수는 있어도 일관된 공동행위를 확보할 수는 없다.

3. 케인즈주의적 조정은 노동조합에 어떠한 매력을 지니는가?

정책영역에서 케인즈주의적 거시조정은 성장과 고용의 성공을 약속

5) 최악을 상황을 가정했을 때에도 수익을 낼 수 있는 내재가치와 시가총액 사이의 괴리를 의미한다.

한다. 이는 물론 구체적으로 시행되어야만 한다. 다시 말해서 그러한 조정을 주도하고, 지속적으로 담지해낼 행위자가 있어야만 한다. 거시조정을 위한 중요한 행위자 중의 하나는 물론 노조이다. 그렇다면 케인즈주의적 프로그램이 노조에게 어느 정도까지 매력적일 수 있을까? 또한 노조가 케인즈주의적 정책을 추구할 가능성을 제한하는 강제와 종속적 요인은 무엇일까?

대안적 경제정책에 대한 유럽노동조합총연맹(European Trade Union Confederation: ETUC)의 권고안을 통해서 현재 상황을 진단해보면 케인즈주의적 경제정책에 대한 높은 친화력을 인식할 수 있다. ETUC는 EU 내에서 경기순환론적으로 잘못된 재정압박정책이 구조적으로 고착화되어있으며, 바로 그 것이 성장을 저해한다고 진단한다. 금리는 너무 높고, 투자를 촉진하는 재정정책은 대단히 미약하다(ETUC, 2003). 따라서 ETUC는 무엇보다 반주기적(anticyclical)이고 투자를 강화하는 재정정책, 저금리 정책 그리고 생산성과 인플레이션을 감안하여 조정된 임금을 지향하는 거시경제적 조치를 강조한다(ETUC, 1999).

ETUC는 이러한 임금정책을 통해 임금억제를 방지하고, 고용을 위해 생산성 향상을 확보하려 하였다. 생산성을 지향하는 노조의 임금정책은 유럽에서 임금덤핑에 반대하는 공통의 기반을 구축하는 시도를 의미한다. 나아가 ETUC는 국가별 단체협상의 유럽화를 추진하였다(ETUC, 1999). 그와 관련하여 유럽적 차원에서 적용될 수 있는 단결권과 파업권과 같은 노조의 기본적 권리의 추구가 시도되었다.

ETUC의 입장을 고려하여 물론 다음과 같은 문제를 제기해 볼 수 있다. 노조가 앞서 기술한 케인즈주의적 개념을 조건 없이 지지할 수 있을까? 케인즈주의적 거시정책이 높은 소득, 균형 잡힌 임금구조, 그

리고 낮은 실업률이라는 목적을 달성할 수 있을까? 만약 노조가 케인즈주의적 이념을 지향한다면 통화 및 재정정책 수단이 노조에게 명백한 장점으로 작용할까? 이러한 문제제기는 다음과 같은 가정 속에서 노조에게 유의미한 내용을 제공할 수 있다.

만약 유럽중앙은행이 케인즈주의적 정책을 추구한다면, 이는 노조에게 있어서 일종의 무료식사제공을 의미한다. 왜냐하면 그러한 정책의 추구가 노조에게는 아무런 비용을 요구하지 않으면서도 자신들의 이해관철에는 매우 적합한 것이기 때문이다. 유럽중앙은행이 더 낮은 금리정책을 선택한다면 노조가 유럽중앙은행의 강력한 성장지향적 정책노선에 대한 반대급부를 제공하지 않아도 더 높은 성장과 고용을 이끌어낼 수 있을 것이다. 노조는 기본적으로 유럽중앙은행의 보수적이고 엄격한 금리정책보다는 개방적인 금리정책을 선호한다.

이는 재정정책과 관련하여서도 마찬가지이다. 경제의 재정적 안정화는 경기침체시기에 노동자에 대한 해고압력을 감소시킨다. 재정지출과 소득의 구성에 따라 재정정책은 노조 및 노조원에 대해 긍정적으로도, 혹은 부정적으로도 작용할 수 있다. 과도한 조세부담이 단지 피고용자들에게만 강요되지 않고 순수한 기업특혜가 없다면, 인프라와 교육에서 투자가 이루어질 것이며, 노조는 이에 동의하게 될 것이다.

앞서 언급한 가정들이 전제된다면, 임금조정이 광범위하게 이루어지고, 임금수준이 인플레이션과 생산성을 감안하는 방향으로 관철될 수 있다. 이러한 상황은 임금덤핑에 반대하여 하락하는 임금에 대한 한계선이 설정될 수 있으며, 이 효과는 점차 강화될 것으로 보인다. 무엇보다 임금조정의 전제조건으로서 포괄적인 단체협상은 현재 기능하고 있는 조정메커니즘을 통해서 재차 강화될 수 있다. 이 방식은 피고용자들

에게 불리한 소득분배를 저지할 수 있다. 게다가 그러한 정책은 경제를 불안정하게 하고 중앙은행의 물가상승목표를 위협하는 임금-물가상승의 악순환(wage-price spiral)을 효율적으로 방어해낼 수 있다. 임금조정의 실현은 결코 진부하거나 노조에게 해가 되는 일은 아니다. 물론 포괄적인 단체협상은 EU 내에서 광범위하게 확산된 상태이지만, 동시에 지속적으로 분권화의 압력에 시달리고 있다. 게다가 노조와 기업가들 간의 단체협상은 무엇보다 모든 잠재적 권력에 상응하여 관철되지, 총사회적 요구에 조응하여 이루어지지는 않는다. 더욱이 현재의 생산성에 인플레이션을 고려한 임금정책은 더 높은 명목임금 상승을 통해서 피고용자들을 위한 분배를 실현하고자하는 시도를 방해한다. 그 대신 새로운 임금정책은 구속력 있는 규칙을 허용한다. 조직내부에서 임금협상의 목표를 규정하는 단체협상 대신 임금협상의 목표는 일정한 규칙(생산성 + 인플레이션율)을 통해서 정해진다. 임금을 통한 분배정책(소위 "정치적 임금정책")은 이제 적용될 수 없는 것으로 간주된다. 그러한 전략은 케인즈주의 모델의 범위 안에서도 불이익을 의미하지 않는다. 왜냐하면 실질임금의 상승 없이 임금목표를 초과한 명목임금 상승은 순수한 인플레이션 요인으로 이 전략이 성공할 가능성은 거의 없기 때문이다. 그러한 배경에서 케인즈주의자들은 노조에게 정치적 임금, 그리고 임금을 통한 소득분배정책으로부터의 결별을 권유한다.

그러한 권고가 물론 노조에게 과도한 요구임에 틀림없음에도 불구하고, 케인즈주의자들은 그것이 정치적으로 자율적인 세력인 노조의 입장에 모순되는 것은 아니라고 본다. 왜냐하면 우선 임금규정은 스스로 결정된, 결코 강제되지 않은 규정이기 때문이다. 둘째, 임금을 통한 분배요구의 포기는 조세제도나 사회보장제도와 같은 정치적 과정을 통한

소득재분배를 통해서 보상될 수 있기 때문이다. 물론 이는 현재 정책적으로 그다지 선호되는 방식은 아니다. 이와 관련하여 케인즈주의적 경제학자들은 노조를 지원하기 위한 강력한 논증도구를 제공해야만 한다. 아래의 예를 들어 살펴보자.

신자유주의적 노선이 지배적인 EU 각료회의의 권고 혹은 신케인즈주의자들 일부가 주장하듯, 만약 노조가 분권적 형태로 시도된 생산성 이하의 임금(즉, 생산성과 인플레이션의 합 이하의 임금협상)을 받아들이면, 앞서 설명한 것과는 전혀 상반된 상황이 전개된다. 예컨대 그러한 가정 아래서 노조는 실업률(NAIRU 원칙에 따라 형성된 잔여실업은 제외)이 여전히 높은 한, 낮은 임금상승을 받아들일 것이다. 게다가 생산성 이하의 임금요구 또한 그 하방 경계선이 어디까지 될지 불분명하다. 만약 생산성 이하의 임금협상이 고용을 창출한다면, 이는 물론 실질임금의 손실이 고용을 창출한 것이다.

두 입장의 비교는 최소한 왜 케인즈주의적 프로그램이 노조에게 매력적일 수 있는지 보여준다. 임금정책의 영역에서 자기절제는 부정적인 영향을 줄 수 있다. 그러나 그 외에는 전반적으로 노조에게 이롭게 작용할 수 있는 틀을 제공한다. 이는 전사회적 차원에서도 성장과 고용을 동시에 해결할 수 있다는 점에서 최소한 이론적으로는 흥미로운 논거를 제시한다.

IV. 제3의 길 패러다임에서 본 유럽의 고용정책

1. 유럽통합과 신자유주의적 구조조정

신자유주의는 사용빈도에 비해서 매우 모호한 개념이다. 미국(레이건), 칠레(피노체트)를 비롯한 남미의 여타 국가들, 1989년 이후의 동유럽, 그리고 서유럽(대처, 콜 등)의 신자유주의적 정책을 살펴보면 다양한 사회경제적 배경만큼이나 다양한 형태의 신자유주의 버전이 그 안에 존재한다(Anderson, 1997). 그러나 경제사회정책과 관련하여 최소한 두 가지 공통된 특징이 있다. 첫째, 거시경제적 조건과 관련하여, 신자유주의는 낮은 인플레이션의 유지라는 통화주의적 독트린에 부응하는 재정정책을 선호한다. 이러한 정책은 사회보장과 완전고용처럼 오히려 사회적으로 규정된 범주를 겨냥한다. 신자유주의자들의 눈에는 그러한 것들이 인플레이션을 증가시키는 전제조건으로 보였다. 균형잡힌 경제발전은 특정한 수준의 실업수준에 기초해야만 한다는 것이다.[6] 둘째, 거시경제적 전망에서 신자유주의는 탈규제, 유연화 그리고 사유화(privatization) 정책을 추구한다. 그 목표는 시장의 영향력을 확대하고, 국제적 차원에서 상품-자본의 자유로운 교환, 금융자산의 순환, 그리고 노동력 이동을 장려하는 것이다. 그럼으로써 더 많은 경쟁, 투자, 생산성 소득, 그리고 고용이라는 트리클다운 효과(trickle-down effect)를 기대할 수 있다는 것이다. 시장의 확대는 사회권력 관계에 영

6) 인플레이션을 가속화하지 않는 실업률을 뜻하는 소위 NAIRU원칙(non-accelerating inflation rate of unemployment)은 신자유주의자들에게 일종의 교리처럼 통용된다.

향을 미친다. 탈규제와 유연화의 전략은 모든 사회단체와 연대조직(노조 및 사회운동단체)의 힘을 약화시키는 반면, 초국적 자본의 세력과 규모를 확대시켰다.

미국, 남미, 동유럽에서 진행된 신자유주의적 구조조정과 비교해서 서유럽에서의 경우는 두 가지 특성을 지닌다. 첫째는 대부분의 국가들이 1970년대 중반까지 고도로 규제화, 제도화된 상태였다는 점이다. 이는 복지국가뿐만 아니라 정치적 통제 아래 시장메커니즘을 유지하였던 노동과 산업규제의 응집력 있는 네트워크를 의미한다. 그러한 의미에서 신자유주의적 정치공세는 노조의 약화, 사회보장의 축소, 노동시장 규제조처의 완화 등을 겨냥한다. 둘째, 경제적, 정치적 사안의 규제는 국가 혹은 유럽 어느 한 차원에서 고려될 성질이 아니다. 단순한 자유무역연합과는 달리 EU는 "다층적 거버넌스"(multi-level-governance)를 특징으로 한다(Jachtenfuchs/Kohler-Koch, 1996). 대부분의 정책 이슈에 있어서 상이한 차원에서의 복합적 구조가 존재한다. 따라서 초국가적 정치를 분석할 때에는 반드시 개별 국가적 차원을 고려해야만 하며, 그 역도 마찬가지이다. 상호 보충적이고 강제적인 구조는 제도의 구축과 정치적 규제과정에서만 중요한 것이 아니라, 국가 및 초국가적 사회세력의 전략과 관련하여서도 대단히 중요하다.

정치 및 사회세력 변화의 초국가적 상호작용은 콕스의 "국제관계에서의 헤게모니 구조"(Cox, 1981; 1983; 1987)라는 개념 속에서 분석될 수 있다. 이 개념은 유럽사회구조의 변화와 관련하여 '강제'와 '합의'라는 경제적, 사회적 그리고 제도적 요소와 관련된 시각을 제공한다. 나아가 이 개념은 문화와 이데올로기 차원을 포함한다. 세계 헤게모니에 대한 콕스의 개념을 서유럽의 변화과정에 적용하면 유럽 내에서의 헤게

모니를 상이한 국가의 사회세력을 연계하는 국제사회관계의 복합체로 이해할 수 있다. 따라서 세계 헤게모니는 “사회적, 정치적, 경제적 구조로서 기술될 수 있다. 이는 단지 세 가지 구조 중의 하나를 의미할 수 있는 것이 아니라 세 가지 모두여야만 한다”. 더욱이 유럽 헤게모니는 “국경을 가로질러 발생하는 국가 및 시민사회 세력의 행동에 대한 일반적 규칙을 정하는 보편적 규범, 제도 그리고 메커니즘 속에서 표현된다”(Cox, 1983: 171f.).

여기서 헤게모니 개념의 변형에 대해 언급할 필요가 있다. 첫째, 서유럽에는 하나의 지배적인 국민경제로부터 출발하여 다른 국민경제로 침투하는 명백하고 유일한 생산양식이 존재하지 않는다. 그 대신 단일한 국민경제에게 유럽 초강대국의 지위와 능력을 부여하지 않는, 선택적이고 비대칭적으로 구조화된 상호의존적 경제양식이 존재한다. 이와 함께 콕스는 헤게모니 구조의 재생산을 위한 초국가적 조직(이들의 규칙, 규범, 이데올로기 그리고 협상능력)의 중요성을 강조한다. 글로벌 거버넌스 메커니즘과 달리 유럽적 합의와 제도는 권한행사에 있어서 더 규제적이고, 제한적이며 강제적인 능력을 보유하고 있다. 둘째, 유럽의 헤게모니 구조는 국제질서의 헤게모니 구조보다 더 역동적이다. 따라서 헤게모니 재생산과 변화과정을 형성하는 정치적 프로젝트에 특별히 주목할 가치가 있다.

EU 내에서 신자유주의적 구조조정의 논리와 동력을 이해하기 위해서 우리는 EU의 현재적 형태를 추동해낸 연속적 조치 혹은 특수한 프로젝트에 주목할 필요가 있다. 경기침체와 정치적 스태그플레이션을 특징으로 하는 소위 “유럽경화증”(Eurosclerosis)시기가 지난 이후 1979년부터 시행된 EMS는 신자유주의적 구조조정을 준비하고 지지하

는 최초의 중요한 조치였다. EMS가 부분적으로 국제적으로 높은 휘발성을 지닌 위험(특히 미국과의 관계에서) 에 대한 방어적 전략임에도 불구하고 전반적으로는 서유럽의 재정 및 통화정책에 매우 중요한 영향을 미쳤다. 통화의 평가절하와 자신감 상실을 막기 위해 높은 예산적자에 시달리던 대부분의 국가들은 긴축통화, 높은 이자율, 절제된 임금인상 등과 같은 인플레이션 억제정책을 수용하였다. 통화주의에 우위를 둔 이러한 변화는 독일 중앙은행에 의해 강력한 지지를 받았다. 독일의 마르크화가 EMS의 기축통화가 된 이후, 독일 중앙은행은 압도적인 규율적 권력(disciplinary power)을 행사하였는데, 그 결과 다른 국가들의 통화정책 운영권한은 디플레이션 위험을 물리치기에조차 버거울 정도로 축소되었다(Gill, 1992: 168f.). 그러나 통화주의적 목표의 확산과 성공은 단지 외부적 압력에만 기인하는 것은 아니다. 유럽공동체(European Community: 이하 EC) 내의 정치적, 경제적 엘리트뿐만 아니라 대부분의 중앙은행의 회원들 내에서도 정치적 방향과 관련하여 현저한 변화가 있었다. 이들 대다수는 통화안정이라는 목표에 전념하기 시작했다.

EMS는 신자유주의적 구조조정의 광범위한 프로젝트의 일환으로 유럽공동체를 준비하는 첫 단계조치에 불과하였다. 신자유주의자들은 엄격한 예산원칙, 긴축통화, 효율성, 경쟁 등과 같은 새로운 헤게모니 담론을 통해서 경제위기에 대한 전략적 해결방안을 제시하였다. 신자유주의적 구조조정이 유럽에서 관철되었던 결정적인 계기는 1983년 프랑스의 좌파정부가 시도한 케인즈주의 정책의 실패였다. 일련의 수요중심 정책을 통해 국내경기를 부양하려던 미테랑 정부의 시도가 실패로 돌아가자 세계화된 경제 환경에 적응하는 것 외에는 대안이 없다는 의

식이 확산되었다. 이런 상황에서 1980년대 중반 유럽경제위원회(European Commission for Europe: 이하 ECE)의 의장이었던 쟈크 들로어(Jacques Delors)가 유럽단일시장(European Single Market: 이하 ESM) 프로젝트를 예고한 것은 결코 놀랄만한 일이 아니었다. 상품, 서비스, 자본 그리고 노동력에 대한 비관세장벽의 제거는 신자유주의 및 유럽통합 세력 모두에 결정적인 추동력이 되었다. 즉, 신자유주의가 시장경쟁의 영향력을 확대시키기 위한 새로운 기회를 획득한 반면, 유럽통합과정은 매력적이고도 실행 가능한 목표를 얻게 된 것이다. ESM는 산업의 현대화, 생산성 증대, 경제성장 그리고 추가적 고용의 관점에서 새로운 지평을 열어줄 것으로 기대되었다(Cecchini, 1988).

단일시장 프로젝트는 1980년대 신자유주의적 구조조정의 정점이었다. 이 프로젝트는 당시 유럽 산업이 직면한 어려움을 극복하고 더 많은 경쟁을 유도하기 위한 단순하고 긍정적인 메시지를 제안함으로써 공급측면에 쇼크를 제공하였는데, 당연히 이는 기업 및 자본가들의 광범위한 지지를 창출하였다. 이 프로젝트에 암시적으로 내재된 탈규제, 사유화 및 사회적 불평등은 신자유주의적 논거의 기초가 되었다. 이러한 방식의 경제적 구조조정이 이미 대다수 정부 프로그램의 일부로 수용된 이후, 단일시장 프로젝트의 성격에 대한 논쟁은 점차 수그러들었다. 보다 구체적으로 살펴보면 신자유주의적 구조조정은 EU 내에서 "다층적 과정"(multi-level process)을 통해서 관철되었다. 한편으로는 미디어와 다수의 투표자의 지지를 얻기 위해 경주하는 개별국가의 신자유주의적 세력(계급, 정당 그리고 정부)이 자국 내에서 구조조정을 추진하였다. 다른 한편으로 초국가적 구조조정은 유럽적 차원에서 효율적으로 조직화될 수 있으며, 유럽집행위원회(European Commission)와 같은 초국

가적 행위자들과 긴밀하게 협력하는 “유럽기업가회의” (European Round Table of Industrialists: 이하 ERT)(Holman/van der Pijl, 1996; Cowles, 1995)와 같은 소수의 사회세력에 의해서 추동되었다.

한편, 강화된 시장경쟁압박의 결과 또한 명백해졌다. 예컨대, 가속화된 경제의 합리화와 공급측면의 조건개선으로 인해 해고가 증가하고, 이에 따라 사회생활수준도 저하되었다. 그럼에도 불구하고 1980년대 후반에는 경제성장과 노동시장단축이 많은 새로운 직업을 제공하였기 때문에 ESM 프로젝트가 심각한 걱정거리를 야기할 수 있는 문제로 간주되지는 않았다(Symes, 1997). 그러나 1990년대 초반 경기가 침체되고 실업률이 상승하면서 상황이 변화하였다. 서유럽의 경제적, 사회적 조건에의 불만, 그리고 특별히 신자유주의적 원칙과 정치적 전략에 대한 불만의 증가는 어렵지 않게 관찰되었다.

불만은 ESM에 보다는 오히려 EMU 프로젝트를 겨냥하여 쏟아졌다. ESM과는 달리 EMU는 일반적으로 정합게임(positive sum game)에서 승자들을 산출할 수 있는 프로젝트로 받아들여지지 않았는데, 왜냐하면 경제적 위기 상황 속에서 재차 강화된 통화주의의 교리는 더 많은 사회비용의 삭감과 복지국가의 해체를 의미하였기 때문이다.[7] 더욱이 몇몇 국가들은 독일모델에 따라 EC가 재구성되는 것을 우려하였다. 더 강력해진 독일의 리더십과 긴축조치가 초래한 황폐한 사회적 결과에

7) 페리 엔더슨은 이를 다음과 같이 기술한다. “마스트리히트 조약과 같이 고안된 시스템에서 국가의 거시경제정책은 과거사가 되었다. EU회원국에게 남겨진 것은 조세경쟁의 차원에서 (필연적으로 축소된) 균형예산 지출을 추구하는 분배정책의 선택이다. 이미 현저하게 약화된, 완전고용과 전통적 복지서비스에 대한 사민주의자들과 기독교민주주의자들의 헌신은 더 이상의 제도적 획득노력을 중단하게끔 하였다”(Anderson, 1997: 130).

대한 두려움은 소위 “포스트마스트리히트 위기”(Post-Maastricht-Crisis)를 낳았다(Deppe and Felder, 1993). 과반수의 프랑스인과 다수의 덴마크 국민이 EU조약의 비준에 동의하지 않았던 것이 이를 입증한다. 회의적인 견해는 결코 두 국가에만 제한되지 않았다. 마스트리히트 조약이 체결된 직후 EU 회원국 전반에 걸쳐 비관주의가 팽배하였다. 신자유주의적 구조조정의 대가는 명백히 전 유럽에 걸쳐 뚜렷해지기 시작했다(Grahl and Taegue, 1992).

2. EU의 사회적 모순과 신자유주의적 구조조정의 한계

신자유주의적 구조조정은 경제적, 정치적 엘리트층의 더 많은 경제 및 통화통합 지지를 낳은 반면에, 다수의 국민들은 EMU의 긍정적 결과를 의심하는 상황으로 전개되었다. 1980년대 말 이후 사회적 코포라티즘에 기초한 기존의 관대한 합의가 해체되기 시작되었다고 해도 결코 과장이 아니었다. EU 통합에 대한 일반적으로 인지된 태도는 초기의 낙관적 전망으로부터 EMU를 단지 낮은 성장, 실업증가, 공공복지 예산의 문제 그리고 복지비용삭감 등으로 집약되는 사회 불평등의 확산과 일치시키는 비관적 인식으로 변화되었다. 이러한 인식의 변화는 신자유주의적 헤게모니가 합의를 조직화할 수 있는 능력을 상실하고, 그 대신 더 규율적인 속성을 띠고 있음을 의미한다. 과거와는 달리, 신자유주의자들은 자신들의 프로젝트가 가져올 장점을 설명하는 대신 긴축통화의 교리와 탈규제정책 외에는 “대안이 없다”(There Is No Alternative)는 대처리즘의 구호만 강조하였다(Barratt Brown, 1997).

그러나 몇몇 국가의 국민, 노조 그리고 좌파정당은 그와 같은 교조적

관점을 더 이상 받아들이지 않으려 했다. 1990년대 중반에 자발적으로 발생하고 확산된 사회적 저항(프랑스에서의 일련의 파업, 스칸디나비아국가에서 복지정책 해체에 대한 여성들의 저항, 그리스에서 농민의 파업, 독일노조의 파업 등)은 지배적인 경제 전략이 사회에 초래한 부정적인 결과가 점차 가시화되었음을 확인시켜준다. 물론 그러한 정치적 캠페인과 시위는 매우 파편적이고, 그 성격에 있어서 방어적이다. 반면에 일련의 사회적 저항은 자본주의 발전에 내재된 심층적 논리의 표현이기도 하다.

2.1 "경쟁적 긴축"(competitive austerity)의 문제: 사회의 고갈과 대중의 저항

네덜란드의 사회학자 반 데르 필(van der Pijl, 1997)은 현재 자본주의가 새로운 발전단계에 진입한 것으로 분석한다. 사회는 점차 시장의 규율과 자본축적 과정에 종속된다. 물론 시장경쟁과 투자영역을 확대하기 위한 자본의 탐욕스러운 욕구 즉, 자본의 재생산으로 사회와 자연의 지속적인 예속은 언제나 자본주의 사회의 핵심적 특성으로 존재해왔다. 그러나 자본주의 발전에 있어서 최근의 변화는 주목할 만하다. 그러한 변화를 분석하기 위해서 반 데르 필은 자본에 대한 노동의 형식적 그리고 실질적 포섭과정이라는 맑스의 개념을 차용한다. 형식적 포섭이 본원적 축적 시기의 일반적 특징이라면, 실질적 포섭은 노동력의 강화된 착취를 그 특징으로 한다. 따라서 후자는 생산과정 그 자체 내에서 이루어진 지속적인 변화의 결과이다. 자본주의의 현대화와 관련된 양 측면은 오늘날에도 여전히 중요하다. 그와 더불어 재생산영역과 관

련된 자본축적의 세 번째 관점이 점차 중요해지고 있다. 재생산영역으로 자본주의의 침투는 이미 포디즘적 축적동력의 중요한 특성이기도 하였다. 독일 사회학자 부카르트 루츠(Bukart Lutz, 1984)는 이를 로자 룩셈부르크의 개념을 은유적으로 사용하여 "내부점령"(innere Landnahme) 과정이라고 표현하였다. 그러나 개념의 유의미성에도 불구하고 현대 자본주의의 동력은 포디즘적 시기와는 상이하다. 이와 관련하여 변화된 경제적 환경뿐만이 아니라 새로운 정치적 규제형태도 매우 중요하다. 포디즘적 복지국가가 재생산영역으로 자본주의의 침투를 자제하고, 중요한 사회적 문제를 완화시켰던 반면, 새로운 "민족경쟁국가"(national competitive state)(Hirsch, 1995)는 시장경쟁의 압력을 제한하기보다는 오히려 강화시키려 한다.

다수의 사례가 시장경쟁으로 인해 심화된 사회의 고갈을 뒷받침해준다. 그 중의 일부만 살펴보자. 첫째, 공공영역에서의 사유화와 재조직화 경향이 존재한다. 더 많은 경제적 효율성을 추구하는 과정에서 다수의 사회적 임무와 서비스는 가족 혹은 사적인 서비스 기업으로 이전되었다. 이는 특별히 경제적 경쟁성에 직접적으로 관련되지 않는 영역(학교를 포함한 공공교육, 공공의 위락시설, 상담기관, 의료시설 등)을 포함한 인프라에 영향을 미쳤다. 또 다른 사례로는 더 유연화된 노사관계를 들 수 있다. 일반적으로 이는 노조의 권력과 단체협상의 범위를 제한함으로써 저임금 노동과 낮은 사회 및 사회보장수준과 결부된 불안정고용을 양산하였다. 세 번째 사례는 사회적 권리의 제한 혹은 폐지를 뜻하는 사회보장시스템의 해체와 관련된다. 낮은 사회적 생활수준(사회보장으로의 접근 제한과 축소된 사회비용)은 "황금시대"(the Golden Age period)의 정치적 "탈상품화"(Decommodification: Esping-Andersen,

1990)를 역진시켰으며, 노동력의 "재상품화"(Recommodification)를 촉진하였다(Seeleib-Kaiser, 1997).

심화된 실질적 포섭에 따른 사회적으로 고통스럽고 억압적인 결과는 일반적으로 변화된 노동력의 재생산 조건을 고려함으로써 쉽게 이해될 수 있다. 핵심적 개념은 노동시장에 대한 미시경제적 합리성의 범주가 확대되어 가는 것에서 발견된다. 대다수의 사람들에게 있어서 노동의 사회적 재생산(임금, 사회복지비용, 공공서비스)은 충분하지 않게 되었다. 따라서 '일상적 삶'을 조직화하는 일은 점점 더 어려워졌다. 현재 유럽 다수의 국민이 부족한 문화적 재생산 능력만을 처분할 수 있게 된 이후로, 사회투쟁은 사회적 고갈에 대해 반대하고 생존을 지켜내는 데 그 초점이 맞추어져있다(van der Pijl, 1997).[8] 경쟁적 탈규제와 경쟁적 긴축정책 전략에 반대하는 다양한 계급과 계층에 의한 저항은 자본축적의 포스트포디즘 시대에 사회갈등의 특징을 보여준다. 실제로 신자유주의적 구조조정은 세계화와 사회분열이라는 상보적 특색을 생산함으로써 과거 상대적으로 명료한 노동과 자본의 노선을 따라 계급이 형성되는 것을 방해한다. 그러나 이것이 계급투쟁의 전면적 해소를 의미하는 것은 결코 아니다. 오히려 계급투쟁은 생산의 영역에서만이 아니라 교육, 의료, 여가 등의 재생산과 연관된 영역으로 확대되었다.

---

8) 자본주의 발전의 현재적 단계에 내재한 새로운 사회갈등은 보다 더 제도적인 관점에서 기술될 수 있다. 예컨대 현대의 사회적 갈등에 대한 논문에서 다렌도르프(1994)는 사회적 권리에 대한 문제와 경제적 공급의 문제를 구별하고 있다. 그에 따르면 황금시대는 기본적으로 복지국가의 확장에 의해 제공된 사회적 권리의 시대였다. 그러한 상황은 1980년대 초반 이후 근본적으로 변화되었다. 그 이후 공급중시의 정책은 정치적 어젠다의 핵심이 되었다. 사회적 권리에 대한 전망에서 볼 때, 이는 사회적 권리가 더 이상 공세적으로 경제정책에 접합될 수 없음을 뜻한다.

신자유주의자들은 자신들의 사회개조 프로젝트를 산업의 현대화 및 경쟁조건의 개선을 위해 고통스럽지만 필수적이라고 주장한다. 사회를 규율하는 효과(실업, 빈곤 그리고 사회적 통제)는 일반적으로 1980년대 말까지 경제와 사회가 회복되리라는 기대 속에서 받아들여졌다. ESM 프로젝트 안에 응축된 경쟁적 탈규제 전략은 최소한 단기적으로나마 강력한 대중의 지지를 획득하였었다. 따라서 EMS는 신자유주의적 세력의 초국가적 헤게모니 블록의 형성에 의해서 정당화되었다. 그러나 신자유주의적 합의를 추구하는 EMS가 실현되었음에도 불구하고 한때 그것이 지녔던 매력은 상당부분 약화되었다. 특별히 '경쟁적 긴축정책' 조치에 응집된 정책의 사회 소모적 영향이 1990년대 초반 이후 점차 인지되기 시작했다. 사회적 권리를 방어하기 위해 표출된 투쟁은 전반적 문제와 관련하여 아직 빙산의 일각에 불과하다. 따라서 서유럽의 신자유주의가 지니는 헤게모니적 내용을 재구성해보는 것은 유의미하다고 할 수 있겠다. 그 이유는 신자유주의적 구조조정의 규율이 여전히 강화되고 있으며, 그에 대한 대안적 패러다임 또한 지배적 헤게모니에 대한 저항담론으로부터 구성되기 때문이다.

2.2 높은 실업율과 정치적 정당성의 위기

EMU의 "규율적 입헌주의"(disciplinary Constitutionalism: Gill, 1995)는 EU 내에서 사회적 전망을 악화시켰다. 이는 실업 혹은 여타 다른 사회적 급부를 받는 사람들뿐만 아니라, 강화된 경쟁으로 인하여 더 열심히 일해서 사회급부를 지불해야 하는 사람들 혹은 미래의 고용 상황에 대해 불안감을 느끼는 사람, 훼손된 삶의 질을 두려워하는 사람

들에게도 명백해졌다. 이로써 서유럽에서 사회적 환경의 현저한 변화는 자명해졌다. 짧게 존재했었던 낙관주의가 사라진 후 새로운 형태의 사회적 무관심, 정치적 회의주의, 심지어는 비관주의도 등장하였다. EU 조약의 비준과정에서 표출된 여론의 분열이 반증하듯 연대적 사고와 동기부여의 공백은 명백해졌다. 포스트마스트리히트 위기가 단지 지속적인 실업과 같은 사회적 문제에 의해서 야기된 것은 아님에도 불구하고, 경기침체 그리고 세계화의 영향이라는 시각에서 사회문제는 점차 더 중요해졌다(Deppe/Felder, 1993; Lipietz, 1996).

일반적으로 포스트마스트리히트 위기는 정치적 정당성 상실의 위기로 간주될 수 있다. 부분적으로 대립적인 이해의 토대 위에서 학자들과 정치가들은 상이한 해결책을 제안하였다. 몇몇은 정당성의 문제를 유럽통합의 제도적 측면 즉, 의사결정과정에서 투명성의 결여, 국민주권의 결여 등으로 문제를 축소화했다. 또 다른 이들은 사회문제를 강조하였다. 실제로 실업문제, 사회적 배제 그리고 점증하는 사회의 불안정은 유럽통합을 주도하는 테크노크라트들에 대한 신뢰를 손상시켰다.[9)]

한편으로는 실업 및 사회적 배제, 다른 한편으로는 끊임없는 정치적 정당성의 위기라는 이슈간의 연계는 종종 그러한 문제를 직간접적으로 야기한 유럽집행위원회에 의해서조차 인식되었으며, 새로운 고용전략이 표명되었다. 물론 유럽집행위원회로부터 표명된 다수의 선언은 어떠한 실질적인 결과도 동반하지 않는 단순한 립 서비스에 불과하였다.

---

9) 그 밖에도 정치적 정당성의 위기는 다양한 측면(생태문제, 외교 및 평화정책 등)에서 제기되었다. 정치적 정당성을 둘러싼 논쟁의 한 가지 뚜렷한 결과는 유럽사회가 점차 '시민'유럽('Citizens' Europe)이라는 용어로 집약될 수 있는 대안적 패러다임의 창출에 주목하게 되었다는 점이다.

그럼에도 한동안 상징적 제스처는 대중의 지지를 획득할 수 있는 값싸고 효율적인 수단이었다. 그러나 그러한 과정을 통해서 상징적 정책의 틀 안에서 대중의 요구를 수용하는 몇 가지 징후들이 발생하였다. 예컨대 유럽적 고용전략의 발전이 단지 점진적으로 진행될 것이라고는 하여도, 상징적 정책은 신자유주의적, 통화주의적 노선에 반대하는 저항의 형태와 모든 주도적인 세력에게 행위공간의 범위를 확대시켰다. 이는 동시에 정치가들로 하여금 엄격한 신자유주의적, 통화주의적 구조가 여전히 충분한 것인지 의심하게끔 만들었다. 왜냐하면 탈규제와 긴축정책은 고용전망을 개선하지도 않았을 뿐더러 사회적 통합과 정치적 정당성이라는 이중적 위기를 해결하지도 못하였기 때문이다.

위와 같은 변화를 근거로 신자유주의적 구조조정의 종말을 선언하는 것을 물론 시기상조이다. 그러나 최소한 신자유주의자들에게는 고민해야할 두 가지 문제가 출현하였다. 첫째, 사회의 고갈은 탈규제의 정치, 공공예산의 축소, 삭감된 사회급부 등 복지국가의 해체가 오히려 사회문제를 해결하기 보다는 악화시켰다는 인식을 확대시켰다는 점이다. 오늘날 다수의 유럽국가의 시민들은 다소 혼란스럽게 불만을 표출하고 있다. 둘째, 인플레이션의 위험이 감소함에 따라 신자유주의적 정책을 거부할 기회가 개선되었다. 지난 20년 동안 인플레이션의 비율이 현저하게 감소하였기 때문에 사람들은 긴축정책과 낮은 임금을 선호하는 통화주의적 논거를 받아들이려 하지 않게 되었다.[10)]

---

10) 이와 관련하여 통화주의적 정책에 대한 일반적 태도란 존재하지 않는다는 점을 강조할 필요가 있다. 상이한 역사적 경험의 관점에서 EU 회원국가들 내에는 인플레이션, 평가절하, 공채 등과 같은 금융문제에 대한 특수한 평가가 지배적이다. 통화주의적 수렴 프로그램에도 불구하고 EU 내에는 뿌리 깊은 국가의 문화적 특성에 근거한 다양한 통화정책이 존재한다. 최근 노출된 Euro의 성격을 둘러싼 불협화음도 그러한 배경에

특별히 쟈크 들로어의 리더십 아래서 유럽집행위원회는 신자유주의적 정책의 황폐한 결과를 완화시키기 위한 노력을 기울였다(Ross, 1995). 이러한 시도는 1990년대 중반 일련의 EU 회원국들 내에서 신자유주의적 집권정당의 선거패배 이후 국가적 차원에서도 시도되었다. 1970년대 후반과 1980년대 초반에 신자유주의적 보수정당이 집권하였다면, 1990년대 중반에는 사민주의 혹은 사회주의 정당이 정권을 획득하였다. 그러나 그러한 변화가 곧바로 케인즈주의적 국가개입이라는 낡은 유형 그리고 황금시대의 정책이 정치적 어젠다로 복귀하였음을 뜻하는 것은 아니다. 왜냐하면 대부분의 사회주의 혹은 사민주의 정당은 그들의 주요 지지층이 변화함에 따라 자신들의 이미지를 근본적으로 바꾸었기 때문이다(Sassoon, 1996). 공식적 프로그램, 선언 심지어는 정치적 실천을 통해 드러냈듯, 새로운 정치적 방향은 시장주도적 현대화와 복지국가의 축소라는 신자유주의적 구조조정 철학의 대부분을 받아들였다.

그러한 이유로 일부에서는 사민주의 정부는 이름만 바뀌었을 뿐, 이들에 의해 추구되는 정치적 목표는 신자유주의자들의 그것과 별반 다르지 않다고 비판한다. 이들은 사민주의자들의 정치적 어젠다의 핵심 리스트에 있는 복지국가의 변형, 시장의 탈규제 전략 그리고 근로연계복지(workfare) 등을 그 근거로 제시한다. 그러나 신자유주의적 목표와 수단의 일방적 수용과 구별되는 몇 가지 차별성이 존재한다. 다수의 사회주의 내지는 사민주의 정당은 통제되지 않은 시장과 공공예산삭감을 그 자체로서 목적으로 간주하질 않고, 오히려 건전한 경제, 사회 그리고

근거하고 있다.

고용정책의 수단으로 간주한다. 그러한 의미에서 이들은 사회적, 생태적 재규제(re-regulation) 형태의 중요성을 강조한다. 게다가 이들은 쇼크 처방(shock therapy) 을 회피하고, 그 대신 시장압력의 확대를 겨냥한 지속적인 조치들이 점진적으로 이루어져야한다고 생각한다. 시장에 대해 보다 회의적인 평가는 기껏해야 수사학적 표현에 불과할 수도 있지만, 정치적 규제에 대한 우선권이 인프라, 교육 그리고 사회적 응집력의 개선에 놓여있다는 선언도 동반되었다.

사회적 응집력의 필요성은 최근 사민주의 정당뿐만이 아니라 녹색당 그리고 심지어 보수정당, 유럽집행위원회, 유럽의회에 의해서 강조되고 있다. 이에 따라 보편적 가치와 정체성, 연대의 필요 그리고 공동체주의적 담론(communitarian discourse)의 특성들이 정치적 논쟁과 전략의 초점이 되었다.[11] 무엇보다 공동체주의적 사고는 좌파로부터 보수적인 지지자에 이르기까지 광범위한 영향을 미쳤다. 이러한 다양성에도 불구하고 공동체주의자들의 해법은 기본적으로 신자유주의적 구조에 종속적인 관계를 맺고 있다는 공통적인 특성을 지니고 있는데, 바로 이점이 제3의 길 패러다임을 이해하는 핵심적 관건이 된다(임운택, 2004 참조).

---

11) 이 글에서 공동체주의의 의미는 그 논쟁이 공공성에 대한 해석, 전망 그리고 정치적 전략에 영향을 미치고 있다는 점에서 마이클 샌들, 찰스 테일러, 마이클 월처, 앨시더 매킨타이어 등의 철학적 논쟁에 기초한다. 특히 핵심적 초점은 에치오니,기든스, 벨라 그리고 여타 공동체주의자 네트워크에 결합된 지식인 등의 실천 지향적 공동체주의의 관점에 맞추어지고 있다.

3. 신자유주의에 대한 재고 그리고 공동체주의적 사고의 영향력

실천적 공동체주의의 확산과 성공은 공동체주의 담론의 두 가지 특성에 기인한다. 첫째, 공동체주의 저작은 일반적으로 받아들여지고 있는 새로운 사회문제를 제시하고 있다. 이들은 지속적인 사회의 분열과정의 계기로서 사회문제 현상의 다양한 형태, 내용 그리고 원인을 "아노미", "사회응집력의 문제", "사회적 분열", "사회적 배제" 등과 같은 개념으로 분석한다. 둘째, 공동체주의자들은 시장에 대한 신자유주의적 물신주의와 거대정부에 대한 지지 모두를 거부한다. 그 대신 이들은 대부분 무시되어왔던 세 번째 차원을 선호하는데, 그것은 가족, 학교, 공공영역, 지역적으로 조직화된 사회적 네트워크의 다양한 형태, 이웃 등과 같은 공동체의 미덕과 장점에 대한 강조이다. 새로운 전망은 한편으로는 1970년대식 사민주의 정책의 한계와 복지국가의 팽창에 기인하며, 다른 한편으로는 1990년대에 신자유주의적 전략의 결점에 기인한다. 이로써 공동체주의는 정당의 지도자들에게만이 아니라 일반적 정치 어젠다에 있어서도 매우 매력적인 것으로 받아들여졌다.

3.1 "신 사회문제"와 실천적 공동체주의의 제안

공동체주의적 사고에 영향을 받은 다수의 사회과학자들은 앞서 기술된 자본주의 사회의 변화에 동의한다. 예를 들어서 로버트 라이히(Robert Reich, 1991)나 제레미 리프킨(Jeremy Riefkin, 1995)의 매우 영향력 있는 저술은 분석적 차원에서의 상이함에도 불구하고 자본주의 발전의 새로운 시대를 전제한다. 그러한 급격한 변화의 근원은 세계화

의 동력뿐만 아니라 작업과 생산의 새로운 형태에 위치한다. 공동체주의자들은 사회의 분열을 포함한 발전이 기본적으로 정치적 통제를 벗어난, 사회적으로 배제된 세계경제에 의해서 야기된 것으로 고찰한다. 이들은 사회관계, 소통의 형태, 문화의 유형, 공동체 가치, 사회적 유대가 경제적 재생산의 구조적 변화에 의해서 심대하게 영향을 받는다고 주장한다. 피상적으로 보면, 공동체주의적 관점은 앞서 언급한 '사회적 고갈'의 동력과 일치한다. 그럼에도 불구하고 공동체주의적 진단에 오히려 의미를 부여하는 두 가지 차이점이 존재한다.

첫째, 공동체주의자들의 자본주의에 대한 비판은 드러나 보이는 것만큼 날카롭지도, 급진적이지도 않다. 경제, 정책, 문화 그리고 이데올로기 영역에서의 변화는 사회적 이해와 사회적 갈등의 관점에서 드물게 분석되었다. 그 대신 그러한 영역은 현대화의 추상적 논리 혹은 엘리트의 낮은 감수성의 결과로써 기술되었다. 공동체주의자들은 공공영역과 시민사회를 매우 중요한 영역으로 간주함에도 불구하고, 이들은 그 영역들을 대안적 정치 프로젝트들을 제안하는 상이한 세력들 혹은 사회블록 간의 투쟁에 연계시키지 않는다. 그러한 분석적 결함의 결과는 대부분의 관찰이 매우 피상적이라는 것이다. 현대사회에 대한 공동체주의적 이미지가 기본적으로 사회관계가 수평적 수준에서 가장 잘 조직화된 사회집단 중의 하나이기 때문에, 공동체주의자들은 때때로 더 모순적인 권력관계와 지배구조를 무시한다. 이 약점은 특히 현대사회의 위기진단에서 뚜렷해진다. 공동체주의자들은 무엇보다 공동체의 유대, 공동의 가치, 공적인 인프라 등이 해체됨에 따라 야기된 사회분열 및 사회해체과정을 개탄한다. 그에 대하여 공동체주의자들은 사회적 의무와 책임, 교육 등의 새로운 규범적 의미부여를 통한 사회통합의 필요성

을 강조한다.

둘째, 이와 같은 사회적 재통합에 대한 다소 조화로운 전망은 착취, 소외, 권력 그리고 지배와 같은 주제들 즉, 사회적 재생산의 물질적 조건을 거의 전적으로 무시하는 공동체주의자들의 저작에서 두드러진다. 이는 로버트 벨라(Robert Bellah)와 그의 동료(1985; 1988) 혹은 아미타이 에치오니(Amitai Etzioni, 1988; 1993; 1997)와 같은 영향력있는 공동체주의자들의 경우에도 마찬가지이다. 고삐 풀린 국제자본주의가 야기한 사회적으로 황폐한 결과에 관심을 기울이는 더 비판적인 이론가들과는 달리, 이들 공동체주의자들은 그들의 관심을 문화적 변화에 돌린다. 예컨대 에치오니는 현대사회의 위기를 기본적으로 공동체적 합의의 붕괴, 약화된 사회적 결속, 부패한 공통의 인프라, 그리고 도덕적 타락 등의 결과로 간주한다. 그의 관점에서 보면, 개인적 권리와 책임간의 관계는 지난 1960년대 이후 그 균형상태가 깨지기 시작했다. 단지 소수만이 공동체적 삶에 관심을 기울이는 반면에, 다수의 사람들은 점차 자신의 경력과 문화적 해방에만 관심을 보일 뿐이다. 에치오니에 의하면 공동의 가치와 책임의 소멸은 주로 공리주의적 혹은 헤도니즘적 태도에 의해서 자극된 거친 개인주의의 동력에 의해 발생한다.

공동체주의자들이 이해하는 두 가지 방식, 특히 후자의 경우는 매우 포괄적인 결과를 초래한다. 무엇보다 이들은 기본적으로 문화적 과정에 의해서 야기되었다는 새로운 사회문제에 주목함으로써 신자유주의에 대한 비판을 약화시켰다. 따라서 사회적으로 지속가능한 경제를 위한 이들의 종합적인 노력은 통화주의적, 신자유주의적 구조조정이라는 수단에 문제를 제기하는 경제적 원칙에 기초하지 않고 있다. 연대의 이름 아래서 이들 대다수는 탈규제와 긴축통화정책을 통한 복지국가의

해체를 받아들인다. 따라서 공동체주의자들의 제안은 근본적인 교정이라기보다는 기존의 신자유주의 틀의 부드러운 변형으로 간주된다. 공동체주의적 사고는 어떤 점에서는 대부분의 신보수주의적 논증과도 유사하다. 그러나 그보다는 더 자유주의적이고, 현대화된 편차를 보인다. 따라서 신보수주의와 비교해 볼 때 공동체주의는 민주적 사회구조의 중요성, 공공의 열린 의사소통, 그리고 사회적 참여의 형태를 강조한다. 게다가 공동체주의는 국제적 경쟁에서 요구되는 구조조정에 더 적합한 것으로 보인다. 왜냐하면 이 입장이 상층 노동자계급과 신 중간층 계급을 강력하게 지지하기 때문이다(Blackburn, 1997: 4f.).

신자유주의와 공동체주의 간의 상보적 관계는 왜 포괄적인 공동체주의의 견해가 신 사회문제에 대해 문화적으로 일방적인 이해에 기초하고 있음에도(미국의 경험) 공식적인 논쟁에서 친숙해질 수 있었는지를 이해하는데 중요한 열쇠를 제공한다. 스스로를 공동체주의자라고 여기지 않는 다수의 학자나 정치가들조차 공동체라는 주제의 규범적 지향에 익숙하게 되었다. 잘 조직화된 사회의 핵심적 특징은 “미국 공동체주의자 선언”(the Manifest of American Communitarians, 1994)에 잘 요약되어있다. 자유주의적이고 민주적인 삶의 도덕적 기초를 추구함에 있어서 이 선언은 가족, 교육 및 직업훈련과 상호 책임성 원칙에 기초한 공동체의 기여를 강조하였다. 재생산과 관련된 모든 다양한 네트워크는 이들의 특수한 사회적, 도덕적 성과 때문에 사회의 응집력 혹은 통합에 있어서 결정적인 것으로 간주된다. 재생산 네트워크는 삶의 의미를 심화시키고, 개인의 정체성을 형성하는 가치와 규범을 제공하며, 미덕과 책임의 중요성을 유지한다. 즉, 그러한 네트워크는 사회 응집력을 개선하기위해 문화적 잠재력을 향상시키는 새로운 공동정신을 불어넣는다.

이러한 일반적 목표는 발전된 자본주의 사회가 기본적으로 생태적, 사회적 자원을 재생할 수 있는 지속가능한 시장경제(sustainable market economy)로의 길을 추구해야만 함을 의미한다. 만약 현재의 실업문제처럼 사정이 그렇지 못하다면, 공동체주의자들은 낭비된 기술과 활용되지 않은 노동력에 대해 불평할 것이다. 그렇게 볼 때, 최소한 두 가지 중요한 부정적 결과가 나타난다. 한편으로는 높은 실업률을 가진 사회가 사회적 불평등, 빈곤, 소외 그리고 통합된 공동체의 쇠퇴를 촉진할 것이다. 결국 그러한 사회는 사회적으로 지속가능하지 않게 될 것이다. 다른 한편으로는 높은 실업률이 복지비용 지출의 증가, 수동적 인간유형, 노동능력의 악화를 초래할 것이다. 손상된 경제에 있어서 그러한 결과들은 국제경쟁력의 악화 그리고 지속가능성에 대한 전망의 악화를 의미한다. 실천적 공동체주의자들은 그러한 악순환을 깨트리기 위해 세 가지 목표를 제안한다. 첫째, 이들은 국제 영역에서 새로운 제도적 해결을 확보하기 위해서 사회와 정치로부터 배태된 국제경제의 긴박함을 강조한다. 둘째, 이들은 공동체적 삶의 조건의 전면적 개선을 호소한다. 온전한 공동체는 중앙 집중화된 복지국가의 대체물로써 그리고 고용상황을 극복하기위한 개인 활동을 고무하는 자원으로써 간주된다. 이러한 시각은 세 번째 목표에 의해서 더 구체화된다. 즉, 교육 및 직업훈련에 책임을 지는 제도(가족, 학교, 기업훈련센터)는 공공영역에서 더 많은 주목과 정치적 지지를 획득할 수 있다.

3.2 사회민주주의와 공동체주의의 결합

공동체주의자들은 “응집력 있는 사회의 비전”을 선언하였다. 이를 위

해서 그들은 자유방임(laissez faire)과 거대 정부(big government)를 초월한 제3의 길을 제안한다. 제3의 길은 완전고용, 케인즈주의적 국가개입 그리고 복지국가의 확대와 같은 과거의 사민주의 프로젝트와 비교해 볼 때 매우 매력적이다(Anderson, 1994; Glyn, 1995; Maier, 1998). 또한 신자유주의에 대한 대안적 사고와 정치적 방향성을 상실한 상태에서 다수 정당의 강령과 선언이 점차 공동체주의자들의 논거에 영향을 받게 된 것은 결코 우연히 아니었다. 정당에 대한 공동체주의자들의 영향은 특별히 사민주의 내지는 사회주의 정당에서 두드러졌다. 미국에서 공동체 이슈는 빌 클린턴과 신 민주론자(New Democrats)에 의해서, 그리고 영국에서는 토니 블레어의 신 노동당(new Labour)에 의해서 주도되었다.[12)]

집권 초기에 서유럽을 관통한 블레어의 인기를 설명하기란 그다지 어렵지 않다. 그 한 이유는 신 노동당에 의한 유럽지향의 적극성과 시장급진적 신자유주의를 포기하려는 노력일 것이다. 그러나 일반적으로 사회주의자와 사민주의자들의 내재적 조건에 관련된 또 다른 중요한 이유가 있다. 사순(Sassoon, 1996: 730-754)은 사회주의 정당의 거의 모든 "신 수정주의자"(new revisionist)가 구조적 딜레마에 직면하고 있음을 지적한다. 왜냐하면 그들은 자신들의 역사적 특성을 상실하고, 동시에 정치적 통제에 종속되어야만 하는 근대성의 지속적인 특징으로 자본주의를 받아들였기 때문이다. 이는 자본주의의 생존능력이 심하게

12) 블레어와 클린턴은 닮은꼴의 정치가였다. 두 사람 모두 매스미디어를 잘 활용하였으며, 신자유주의적 정부의 유산을 계승하였다. 또 양자는 막대한 사회문제, 부패한 공공 인프라, 그리고 본질적으로 약화된 복지국가와 직면하였다. 매우 오래된 개인주의적 문화와 전통을 지닌 국가에서 두 사람이 선거에 승리하였을 만큼 사회적 위기의 충격은 매우 깊었다.

손상되지 않는 한에서 사회주의자들이 여전히 자유, 평등, 정의 그리고 연대와 같은 자신들의 전통적인 가치를 추구하고 있음을 의미한다. 의심쩍은 경우에(특히 사회주의자들이 집권정부에 결합되었을 경우) 그러한 긴장은 앞서 선언된 가치를 희생시킴으로써 해결되었다. ESM과 EMU 프로젝트는[13] 그러한 딜레마를 입증해준다. 사민주의자들은 종종 경제적으로 필수적이라는 구조조정을 추진하고, 그와 함께 자신들의 정치적, 이데올로기적 입장을 수정함으로써 자신들의 본래적 의도를 부정해왔는데 이 경우도 예외는 아니다.

블레어와 노동당은 사회주의 목표의 가장 급진적일뿐 아니라 심지어는 가장 공세적인 수정안을 제시하였다. 신 노동당은 변화된 경제 환경과 사회주의적 가치의 화해를 선언하였다. 따라서 그들은 "권력, 부 그리고 기회"가 "소수의 손이 아닌 다수의 손에" 놓일 수 있다는 공동체의 건설을 주장하였다. 그러한 목적을 성취하기 위해서 요구되는 것은 "사적 영역의 확대", "고숙련 공공서비스", "정의로운 사회", "열린 민주주의" 그리고 "건전한 환경"과 함께하는 "역동적 경제"였다(Ibid.: 739f.). 이 같은 개념들은 이미 블레어(1997)의 논거에도 영향을 끼쳤다. 첫째, 국제 경쟁에 대한 요구이다. 더 나은 인적자원, 교육과 숙련의 촉진, 연구와 기술개발, 현대적 운송 및 에너지 정책, 그리고 인플레이션 억제 및 예산강화정책 등에 의해 제공되는 인프라의 개선이 핵심을 이룬다. 대부분의 경제이슈 외에 블레어가 내다본 전망의 다른 부분은

13) 사순(1996; 739)에 의하면"마스트리히트 조약은 실업이 아닌 인플레이션이 주적(main enemy)이라고 선언하였다. 노동당뿐만이 아니라 모든 다른 유럽 사회주의정당은 그러한 입장을 전적으로 수용하였다. 사민주의로의 (혹은 현대화로의) 개별 국가의 길은 더 이상 가능하지 않았다. 이것이 1990년대의 진정한 신수정주의(authentic neo-revisionism)의 핵심이다".

사회복지의 문제에 관련된다. 블레어는 또다시 교육, 직업훈련의 개선을 강조한다. 동시에 그는 유연한 노동시장, 유연한 노동조건, 그리고 사람들이 기꺼이 더 많은 "공적 의무와 책임을 떠맡는 응집력 있는 시민사회"에 대해서 언급한다. 인상적인 점은 블레어가 지속적으로 공동체를 갈구한다는 것이다. 그러한 공동체는 협력, 연대, 책임, 의무, 상호신뢰, 소속감, 공공노동과 같은 특성을 포함해야만 하며, 그와 같은 개념은 전통적인 '보충성' 개념을 현대적 상황에 맞게 수정할 필요가 있었다.

보충성 개념은 EU 개혁에 대한 논쟁에서 돌출되었을 뿐만 아니라 이미 복지국가에 대한 우파적 비판 속에 표출되었다. 그것은 국가에 의해 보장되었던 사회적 권리를 축소하기 위해서 개인, 가족, 그리고 공동체 네트워크의 책임성을 강조하는 신자유주의적, 신보수주의적 공세의 보편적 특징이었다. 신 중도좌파는 공동체주의적 사고를 채택함으로써 우파논쟁에 더 친숙하게 되었다. 이는 계급적 수사학을 포기하고, 이를 공동체적 유대라는 수사학으로 대체하는 과정에서 명백해졌다. 그 밖에도 주목할 만한 변화가 있다. 정치와 관련된 초미의 관심사는 노동조건, 임금과 같은 기업에 관련되는 것이 아니라, 잘 조직화된 가족관계에 놓여있다. 후자는 교육과 직업훈련, 도덕적 미덕과 사회적 참여 그리고 범죄의 예방에 있어서 결정적인 것으로 간주되었다. 이와 관련된 정치적 방향의 변화는 비전통적인 방식으로 신뢰할만한 사회관계를 유지하는 노력을 겨냥하였고, 이는 보수주의에 새롭고도 진보적인 의미를 부여하는 것이었다(Giddens, 1995).

몇몇 보수주의적 동기의 채택은 신자유주의로의 방향선회에 의해서 동반되었다. 실제로 조안 스미스(Joan Smith, 1997)는 신자유주의와 공

동체주의적 사고의 기본적인 전제는 모순적이라기보다는 오히려 상보적임을 지적한다(임운택, 2004). 이는 세금, 복지 그리고 고용규제에 대해 제안된 '새로운 합의'에서 명백해진다. 신 노동당은 현대의 사회적 위기가 자본주의의 위기라기보다는 오히려 복지의 위기라는 신 우파의 시각을 받아들였다. 따라서 이들은 예산적자가 "실업, 기업의 탈세, 부자를 제외한 조세의 재분배"에 근거하기보다는 "복지에 의존하는 하위계급과 기식자"의해서 발생했다고 본다(Ibid.: 177). 이러한 견해는 빈곤, 범죄, 사회적 무질서, 도심의 붕괴, 가족과 공동체의 해체 등과 같은 실업의 황폐한 결과를 반영하는 것이다. 그 밖에도 숙련, 개인의 참여, 이노베이션, 그리고 창조성과 같은 경쟁적 능력의 낭비가 언급되었다. 놀랄만한 점은 신자유주의적 구조조정 과정에 대한 비판적 언급이 거의 없다는 점이다. 실천적 공동체주의자들은 전적으로 붕괴된 공동체와 소진된 경쟁적 잠재력에만 주목하고 있다. 따라서 이들은 입헌적 신자유주의의 토대위에서 '좋은 사회'(good society)를 건설하기 위한 이중적 시도를 기도한다. 첫째, 이들은 새로운 경제능력을 개발하고, 그것을 탈규제와 유연화 조치, 개선된 교육과 직업훈련 시스템, 그리고 더 능동적인 노동시장정책을 통해서 활용하는 것을 제안한다. 둘째, 이들은 적절한 이데올로기를 제공하는데, 이는 사람들이 기꺼이 경쟁력과 관련된 신자유주의적 방안을 수용하고 지지하게 하는 일련의 규범적, 문화적 방향을 의미한다. 그러한 점에서 쇄신된 공동체 구조에 대한 담론은 매우 적절한 것이었다.

3.3 공동체주의와 “경쟁 공동체”(competition communities)의 형성

블레어리즘(Blairism)은 국제경쟁의 시대에 사회주의적 가치가 어떻게 재규정되는지를 보여주는 대표적 사례이다. 공동체적 사고에 의해 영향을 받은 정치적 방향전환에 대한 다른 형태는 EU의 여타 다른 국가들에서도 찾아볼 수 있다. 모든 발전경로에 공통적인 것으로 보이는 것은 급격하게 변화된 사회문제에 대한 해석이다. 블레어리즘에서 사회문제는 궁극적으로 포스트포디즘적 사회의 계급구조에 뿌리를 두고 있는 권력, 착취, 그리고 지배의 구조에 의해서 야기된 것으로 해석되지 않는다. 그 대신 사회문제는 국제경쟁력을 손상시키는 부정적 요인으로 해석된다. 유사한 의미전환은 ‘연대’라는 개념에도 적용되었다. 연대가 정치적 어젠다의 핵심적 이슈가 된 이후, 이 단어는 그 본래적 내용을 상실하였다. 연대는 더 이상 지배적 위치에 있는 사람들에 대항하여 스스로를 조직하는 피지배지자들의 자원이 아니다. 사회적 권리, 더 나은 노동조건, 높은 임금 등을 위한 투쟁은 중요하지 않게 되었다. 오히려 연대는 공동체 구성을 위한 상징이 되었고, 이는 구성원 대다수가 신자유주의자들에 의해 선호되는 경제적 권력구조에 잘 적응하는 것을 의미한다(Fach, 1998).

지속가능한 경쟁력의 목표는 탈규제화되고, 유연한 시장의 동력에 반대하여 공동체를 강화하는 데 있지 않다. 오히려 복지국가의 관료화된 제도에 대한 공격이 더 중요하다. 이와 함께 복지국가에 대한 재정적 압박은 쇄신된 공동체정신에 의해서 이데올로기적으로 보완되었다. 따라서 다양한 공동체는 지금까지 숨겨진 경쟁력과 상호책임의 잠재력을

제공할 것으로 기대되었다. 바로 이것이 공동체주의적 신자유주의 프로젝트가 서유럽을 관통하여 영향력을 행사하게 되는 방식이다. 공동체주의적 신자유주의는 최근 유럽의 다층적 시스템의 특징인 '경쟁 공동체'(competition communities)의 형성에서 발견된다.

유럽을 하나의 응집력 있는 경쟁 공동체로 묘사하는 것은 다소 과장된 측면이 없지 않다. 일종의 유럽시민사회의 초보적인 구조만이 있으며, 따라서 공동의 정체성은 미약한 수준이다. 공동의 인식은 공동시장과 경제적 사안에 대한 긴밀한 협조와 같은 경제관계의 조직에 제한되어있다. 국제경쟁의 삼각구조(북미, 유럽, 일본)로 인하여 정체성 확보의 필요성에는 강한 합의가 존재한다. 유럽 집행위원회는 '정보사회'로의 이행과정에서 유럽의 경제적 정체성을 확대, 강화시키려는 노력을 기울였다. 이 패러다임은 본질적으로 미국의 클린턴/고어 행정부의 "정보 고속도로" 프로젝트에 의해서 영향을 받은 것인데, 지속가능한 발전 모델의 소통적, 사회적 차원을 강조한다는 점에서 공동의 경제적 목표를 보충하는데 적절한 것으로 받아들여졌다. 이는 종종 "유럽사회모델"(European Model of Society), "라인자본주의"(Rheinish Capitalism)[14] 등으로 명명되었다. 집행위원회의 의견과 인센티브는 "유럽사회정책"(CEC, 1994)과 "경쟁력, 성장, 고용"(CEC, 1993)이라는 백서에서 명료하게 기술되고 있다. 합의에 기초한 후자의 보고서에서 신자유주의적 노동시장정책과 예산에 통화주의적 기준이 적용되고, 이는 다시 적극적 고용방안 및 범유럽적 네트워크에 관련된 신 개입주

14) 알베르와 고넹(Albert/Gonenc. 1997)는 다음을"라인 모델"의 핵심 요소로 언급한다: 공동의사결정권, 사회시장경제에 기초한 합의, 고숙련, 임금을 보장하는 높은 생산력생산, 기업 내에서의 위기 및 이윤분배, 상대적으로 높은 사회적 규범.

의적 제안과 결합되었다.[15)]

경쟁 공동체의 의미는 국가차원에서 더 명백해진다. 왜냐하면 대부분의 국가전략은 경제적 투자조건을 향상시킴으로써 사회적 분열과 배제와 같은 내부 문제를 극복하려하기 때문이다. 생산성을 개선하기 위한 상이한 조치들은 국민국가 기능의 변화과정에서 압축되었다. 사회과학자들은 신자유주의적 구조조정 과정에서 소위 "케인즈주의적 복지국가"(keynesian welfare state)가 "민족경쟁국가"(national competitive state: Hirsch, 1995) 혹은 "슘페터적 업적국가"(schumpeterian workfare state: Jessop, 1993)에 의해서 대체되고 있음을 지적한다. 그러한 변화는 삶의 물질적 조건의 근본적인 변화(소위 "포스트 포디즘적 사회")에서 뿐만 아니라 신자유주의적 구조조정정책에서도 기인한다. 따라서 국가기구(state apparatuses)의 새로운 조정은 변화된 사회적 내용에 기초한다. 사회의 주변인들에 대한 이들의 이해가 점차 배제되고 있기 때문에 제도적 합의는 점점 더 선택적으로 되었다. 와해된 노동계급연대를 배경으로 하여 신자유주의자들은 더 많은 경쟁을 압박한다. 신자유주의적 구조조정은 스스로를 강화한다. 그러나 신자유주의는 국가 경쟁력을 위해 회피하였던 광범위한 사회적 모순을 생산하였다. 따라서 동반된 규제조치(인프라와 숙련)는 구조조정과정을 안정화시키기 위해서 필수적이다. 이를 위해서 공동체주의자들은 국가 공동체의 능력과 미덕을 강조함으로서 적절한 이데올로기적 수단을 제공한다.

유사한 과정은 지역 그리고 기업차원에서도 관찰된다. 몇몇 극단적인 신자유주의적 입장은 소위 지역국가(regional state)의 지역경쟁을 과장

15) 범유럽적 네트워크의 재정조달과 관련하여 케인즈주의적 요소는 협상과정에서 독일과 영국정부에 의해서 즉각 퇴출되었다.

하고 있다(Ohmae, 1993). 그러나 지역차원에서 사회관계, 정체성, 정치적 협력, 그리고 경제적 재생산 형태의 변화가 감지된다. 특수한 지역적 조건을 고려해볼 때, 지금까지 감추어졌던 경제발전 능력을 개발하고, 조직화하기 위해서 공적이고 사적인 제휴가 발생하고 있다. 경제적 지역주의는 지역운동의 지지뿐만 아니라 유럽집행위원회의 지지를 얻었다. 집행위원회는 시장지향적 접근을 통해서 지역주의라는 수단을 효과적으로 이용하였다(Tömmel, 1995). 기업차원에서 경쟁 공동체의 창출은 강화된 합리화와 국제 경쟁과 조응하는 기업적 코포라티즘의 확립을 의미한다. 이는 노사관계의 전면적 탈중심화, 강화된 경쟁 압력, 그리고 해고의 위협 등을 포함하는 "신 경영전략"(new management strategies)[16] 속에 표현되어있다. 게다가 공동체를 창출하는 가치에 대한 이데올로기를 주도하면서 다양한 형태의 직장 평의회를 활용하는 노력이 존재한다(Schulten, 1996).

재조직화의 구체적 양식과 특수한 내용에 관계없이 시장 급진적 신자유주의 이데올로기를 보완하고 수정하는 시도들이 전개되었다. 헤게모니 블록 내에서 보다 온건한 세력들은 원칙적으로 신자유주의적 통합의 길을 벗어나지 않은 채 사회적, 정치적 어려움에 직면하고 이를 극복하려한다. 이와 관련한 공동체주의적 신자유주의의 정치철학은 일종의 새로운 관습법을 제공한다. 이 철학은 사회적으로 균형 잡힌 그리고 응집력 있는 사회에 대한 비전을 경제적 성과와 경쟁력 개선의 목표

16) 테귀(Taegue.1994)에 의하면 신경영전략은 고숙련노동과 유연생산을 지지하는 신케인즈주의에 의해서 영향을 받았다. 신경영전략이 내부노동시장의 규제에 관심을 가지는 한, 이 전략은 기업 내에서 사회적 유대를 강화하는'인적자원관리'(HRM)와 '사회보장, 훈련 그리고 고용 관여'(Security, Training, and Employee Involvement: SET)와 같은 신 개념들에 민감하다.

에 결합시켰다. 이것은 다음의 세 가지 점에서 중요한 장점을 갖는다. 첫째, 공동체주의의 전략은 가치, 사회적 유대, 책임, 의무 등과 같은 사회적 규제의 문화적 측면을 강조함으로써 엄격한 신자유주의의 사회적 모순을 극복하는데 도움을 줄 수 있다. 둘째, 공동체주의적 사고는 공공영역에서 매우 매력적이다. 이 사고는 시민사회의 관계를 변화시킬 수 있는 수사학을 제공하며, 신자유주의적 경쟁에 있어서 공공의 지지를 확보할 수 있다. 마지막으로 공동체주의적 논거는 소위 "진보적 경쟁력"(progressive competitiveness) 전략(Albo, 1994; Panitch, 1994)이라고 할 수 있는, 고숙련 전략에 기초한 경제의 현대화를 제안한다. 동시에 이는 종종 더 강력한 '노동 인센티브'와 결합되고 있다. 이는 실제로 근로연계적 복지 프로그램의 촉진을 의미한다.

4. EU의 고용 규제: 갈등적 전략과 이해 조정

공동체주의적 신자유주의가 어떻게 실현되고 있는지는 현재 EU 고용전략의 주요한 특징을 통해 살펴볼 수 있다. 그러나 EU 내에서 기존의 제도적 규제형태, 특수한 경제조건, 특별한 사회문제의 긴급성, 역사적 경험, 문화적 지향 등이 다양하기 때문에 EU의 고용전략 사례는 선택적으로만[17] 살펴볼 수 있다. 고용 규제의 파편화된 구조라는 시각에서 볼 때, 어떠한 단일하고 응집력 있는 해결방법을 발견하기란 불가능하다. 고용 규제와 관련하여 기껏해야 몇 가지 수렴적 경향이 존재한다.

17) 고용전략에 대한 포괄적 검토는 최소한 세 가지 분석수준에서 더 체계적인 검토가 필요할 것이다: 첫째, 유럽의 다층적 시스템 내에서 고용규정의 범위와 수준, 둘째, 중요한 행위자, 과정 그리고 동력과 같은 고용규제의 추동력, 셋째, 기본적 철학과 예측가능한 결과를 포함하는 확고한 수단.

유럽의 다층적 거버넌스 시스템 내에서 수렴화는 세 가지 동력과 일련의 사회세력들에 의해서 추진된다. 첫째, 유럽집행위원회와 새로운 초국가적 협력 과정, 둘째 성공적 전략과 모델을 모방하는 소위 국가별 "최우량 사례"(best practices)의 점진적 확산, 셋째, 공적인 논쟁과 의사결정과정에 영향을 미치는 국가적, 초국가적 사회세력의 권력이 그것이다.[18]

아래에서는 지금까지 추구된 고용정책의 특성이 앞서 설명된 공동체주의적 신자유주의의 일반적 특성에 부합하고 있음을 보이려 한다. 우선 외견상 관찰되는 노동시장의 탈규제와 능동적인 고용전략의 "어수선한 혼합"(untidy mixture)은 "유연화와 규제간의 적절한 화학반응"(Taegue, 1994: 341)의 결과이다. 공동체주의적 신자유주의는 한동안 흥미로운 이데올로기를 제공하였다. 그 이데올로기는 사회적 격변이나 경제, 사회, 고용정책의 영역에서 중요한 전략적 변화를 회피한다. 그럼에도 불구하고 새로운 화학반응은 내적 모순을 동반하면서 중요한 결과를 야기하였다.

4.1 고용규제의 유럽적 구조

1993년에 고용문제가 유럽적 의제로 상정된 이후, 유럽공통의 고용정책의 윤곽은 뚜렷해졌다. 1994년 에센에서의 EU 정상회담은 정책공조를 위한 새로운 기본구조를 규정하긴 했지만 실질적인 행동은 따

18) 세 번째 차원을 해명하는 것은 쉽지가 않다. 이 글에서 복합적 사회동력을 총체적으로 설명한다는 것은 무리이다. 따라서 여기서는 ERT의 사례를 분석하는데 논의를 제한한다.

르지 않았다. 이후 1996년에는 수정된 EU 조약에 고용에 대한 추가적 장(章)을 준비하는 정부 간 회의(the Inter-Governmental Conference: 이하 ICG)가 그 뒤를 이었다. 신좌파적 프랑스 정부를 비롯한 몇몇 정부는 고용문제의 긴박함에 대한 상징적 관심표명에 만족하질 않았다. 그 결과, EU 국가들은 룩셈부르크에서 고용정책을 위한 특별 정상회담에 동의하였다. 룩셈부르크 정상회담에서는 국가별 고용정책의 목표와 협력방식이 보다 구체적이고 의무적인 형태를 띠게 되었다.

우선 고용 규제에 대한 새로운 유럽적 합의를 명료하게 하는 것이 필요하다. 첫째, EMU의 통화주의적 내용에 대한 어떠한 진지한 의심도 제기되지 않았다. 둘째, 모든 회원국은 유럽 고용프로그램을 위해 추가적 재정수단을 제공하는데 동의하지 않았다. 이들은 실업을 극복하는 방향으로 기존의 가용수단을 재배치하는 방식만을 지지하였다. 그 밖에 이전에 확대된 유럽투자은행(European Investment Bank)의 의무와 책임은 더 이상 구체화되지 않았다. 셋째, 어떠한 국가도 실업극복이 국가별 과제라는 사실을 부인하지 않았다. 그럼에도 동기는 다르지만 예외 없이 모든 정부는 고용정책에 대한 자신의 해결능력 제시에 매우 조심스러워했다.

유럽의 고용 규제구조에 대한 합의는 어떠한 포괄적인 제안도 제한하였다. 이는 특별히 유럽집행위원회와 유럽의회와 같은 초국가적 제도의 시도를 제한한다. 그러나 그러한 시도가 전혀 성과가 없었던 것은 아니다. 무엇보다 유럽집행위원회는 고용창출에 대한 보다 본질적인 합의를 끌어내려고 지속적인 노력을 기울였다. 유럽집행위원회의 견해를 표명한 대표적인 보고서(CEC, 1996)는 권한의 배분과 고용전략의 내용에 대한 유럽의 합의를 담고 있으며, 이는 물론 앞서 기술한 공동체

주의적 신자유주의의 의미와도 일맥상통하고 있다. 보고서는 경쟁력을 개선하고, 더 많은 고용성과를 이루어낼 수 있는 상당한 기회가 있음을 지적한다. 일반적으로 고용창출을 위한 기존의 잠재력은 경제, 통화 그리고 산업정책의 긴밀한 협력에 의해서 개발되어야만 한다. 따라서 보고서는 미래지향적인 현대화 전략으로 사회적 파트너와 같은 상이한 행위자들의 의무적인 개입을 주장한다. 이를 위해서 유럽집행위원회는 개선된 인프라(초국가적 네트워크), 더 나은 훈련조건, 그리고 신뢰할 만한 사회관계 등에 의한 시너지 효과를 촉구한다. 더욱이 이는 반작용적 참여로부터 적극적 참여, 절제된 임금인상, 그리고 노동외임금비용(non wage labour costs)의 일반적 삭감에 이르는 국가별 사회비용지출의 재조정을 제안한다. 이 모든 것은 건전한 예산을 확보하려는 엄격한 통화정책과 일치해야만 했다. 물론 보고서가 더 유연한 노동시장을 권유하고 있다는 점은 두말할 나위가 없다.

모든 EU 회원국이 받아들일 수 있는 포괄적 고용전략을 형성하기위한 유럽집행위원회의 노력은 매우 중요하다. 그러나 주목할 만한 것은 유럽적 어젠다에 고용문제를 끌어들인 집행위원회의 능력이다[19]. 집행위원회의 개입은 고용을 위한 룩셈부르크 정상회담의 개최로 결실을 맺게 되었다. 회원국은 양적으로 특화된 목표를 제시하는 일련의 고용조치를 마련하였고, 연간 정기적 회의와 토론을 통해 공식 보고서를 내는데 합의하였다. 이로부터 새로운 일자리를 위해 더 능동적이고, 나

19) 보다 사회지향적인 좌파정부는 집행위원회의 노력을 적극 지지하였다. 특히 프랑스 정부의 입장은 매우 중요하게 작용하였다. 동시에 보수적 공동체주의자인 장-클로드 쥥거(Jean-Claude Junker)의 의장임기 확대도 고용정책안의 구성에 중요하게 작용하였다. (Agence Europe,1997: 8).

은 조건을 창출할 수 있도록 일종의 “다층적 감시”(multilateral surveillance) 시스템이 여전히 개별 정부에 미약하지만 지속적인 압력을 행사할 수 있게 되었다. 집행위원회에서 조율된 전략의 내용은 공동체주의적 신자유주의로의 방향전환을 확인해준다. 일련의 모든 활동에도 불구하고 신자유주의적 구조는 고용 가이드라인에 의해서 위협받질 않았다.[20] 실제로 고용 가이드라인에는 노동외임금비용의 삭감이 핵심적 요소로 언급된다.

조율된 가이드라인의 또 다른 측면(CEC, 1998)은 이노베이션, 투자 그리고 고용의 전제조건으로서 변화된 정치문화를 겨냥한다. 집행위원회는 “신뢰협정”(CEC, 1996)을 통해서 언급된 목표와 상응하는 공동체주의적 사고를 표방한다. 첫 번째 목표는 신흥 기업의 활성화를 강조한다. 투자와 고용을 위한 새로운 영역은 세금감면, 유럽투자은행의 신용, 혹은 제 3 섹터에서의 비영리활동을 통해 창출되는 것으로 제안되었다. 이는 시장에 의한 지배도, 국가에 의한 지배도 아닌 영역이다. 두 번째 가이드라인은 “새로운 고용가능성의 문화”(new culture of employability)의 필요성을 주장한다. 이는 불일치 실업(mismatch unemployment)의 축소를 겨냥한다. 이를 위해서 전반적으로 개선된 직업훈련과 학교로부터 일자리까지의 원활한 이행을 요구한다. 특히 실업자의 20%에 달하는 청년 및 장기 실업자를 위한 직업훈련 프로그램의 확대와 같은 능동적인 고용정책이 제안되었다. 이를 위한 주도권

20) 이는 좌파가 승리한 프랑스의 의회선거 결과 이후에도 마찬가지였다. 프랑스의 의회선거 직후 당시 영국의 외무상이었던 로빈 쿡은 통화주의적 목표의 우선순위를 수용할 것을 통명스럽게 강조하였다. “우리는 이러한 목표를 수행할 만큼 충분히 성숙하고 책임감이 있다. 성장과 고용은 매우 중요한 목표이지만 이들이 가격안정을 희생하면서 추구될 수는 없다”(Financial Times, 1997, 6.16.; Marqusee 1997: 136에서 재인용).

은 사회적 파트너 간의 능동적인 참여를 통해서 촉진돼야만 한다고 한다. 세 번째 목표는 기업과 노동력의 적응능력 개선을 지향한다. 이는 예컨대 노동조직의 더 유연화된 형태, 인적 자원과 기술에 대한 더 많은 투자, 지속적인 직업훈련조치를 의미한다. 마지막으로 네 번째 가이드라인은 여성과 남성에 대한 더 평등한 기회를 권고한다. 가이드라인이 적절한 공공서비스 제도를 요구하는 것으로 보아 이는 공동체주의적 사고에 의해서보다는 스칸디나비아 국가들의 규제에 의해서 영향을 받은 것으로 보인다. 만약 가이드라인이 실현되면, 교육의 관점에서 가족의 역할과 이미지는 강화되기보다는 오히려 악화될 것이다.

고용창출을 위한 룩셈부르크 정상회의의 결과를 예측하기란 쉽지 않다. 왜냐하면 그것을 최종적으로 개별 정부의 준비 자세에 달려있기 때문이다. 그러나 그러한 사실이 유럽적 고용정책이 단지 상징적인 정책이라는 것을 의미하지는 않는다. 신자유주의적 구조조정의 우위에 대한 본질적인 교정은 없었음에도 불구하고 아무것도 바뀐 것이 없다는 주장은 잘못된 것이다. 공적인 토론은 우선 고용정책의 영역이 유럽 차원에서 가까운 미래에 이데올로기적 투쟁의 영역이 될 것이라는 인상을 준다. 오히려 국가 개입주의적 성격을 띠는 여성과 남성의 동등한 기회에 대한 가이드라인을 예외로 하면, 발표된 집행위원회의 나머지 제안들은 이전에 영국의 신 노동당에 의해서 제출된 조치와 매우 유사하다. 따라서 고용 정상회담 이후 토니 블레어가 스스로를 승자로 묘사하고, 참석한 정치지도자들이 고용 창출을 위한 접근방식을 자유방임적 경제(lassez-faire economics)와 낡은 개입과 보호주의 간의 제3의 길로서 규정하였던 점은 전혀 놀랄만한 일이 아니다(The Wall Street Journal, Europe, 24. Nov. 1997). 블레어는 말뫼에서 개최된 유럽사회

주의 정당회의에서도 지속적으로 노동시장의 유연성과 복지개혁의 영국식 혼합이 다른 서유럽 국가들에게 확산되어야한다고 주장하였다 (Marqusee, 1997: 127).

4.2 국가차원에서의 경험과 전략

국민국가가 고용정책에 책임을 진다고는 하여도 유럽의 지배적인 통화주의 목표는 국가의 정책운영에 매우 제한된 범위만 허용하였다. 따라서 고용전략의 새로운 수렴화 현상이 발견된다. 수렴화는 부분적으로 경제적, 금융적 구속에서, 또한 부분적으로는 다른 회원국들이 경험한 특정한 실천을 수용하는 데서 기인하다. 이는 고용 규제의 성공적 모델의 모방과 확산이라는 소위 최우량 사례로의 접근을 의미한다. 유럽의 집행위원회는 다양한 보고서와 권고안에서 그러한 과정을 적극 추진하였다. 이는 고용 규제의 영역에서도 예외가 아니었다. 앞서 언급된 가이드라인과 공적인 담론에 따라 실업률의 감소에 기여한 세 가지 대표적 모델이 존재한다. 이들 각각은 영국식, 네덜란드식, 덴마크식 모델이다. 보다 코포라티즘적이고, 국가주의적 모델(오스트리아, 독일, 프랑스)과는 달리 이들의 정책은 인플레이션 억제 목표, 숙련 및 인프라 강화 프로그램, 그리고 무엇보다 기업과 노동의 상호 적응능력 개선과 같은 방식을 지향한다.

우선, 영국식 고용정책의 중요한 특징은 다음과 같다. 첫째, 복지개혁의 목표는 엄격한 대처주의자 스타일의 구조조정과 일치한다. 복지부 장관이었던 프랑크 필드의 “복지에서 노동으로” (welfare-to- workfare) 프로그램이 기본적으로 “국가지출을 줄이고, 기업에 유리한 조건으로

노동자들을 노동시장으로 내모는" 두 가지 목적을 가지고 있다는 점은 이미 비밀이 아니다(Marqusee, 1997: 129). 이와 같은 강제적 근로연계복지 전략은 이미 확립된 높은 노동시장 유연성의 토대 위에서 실업자들에게 커다란 영향을 미쳤다. 신 노동당에 의해서 고안된 새로운 사고는 노동 유연성의 다른 형태에도 주목한다. 노동의 유연성은 단지 임금과 노동시간의 유연성에만 관계하는 것이 아니라, 개선된 교육과 직업훈련 프로그램을 통해서 더 유연한 노동 공급조건을 제공하는 것을 포함한다. 이는 과거의 토리 정부와 대조되는 아마도 가장 중요한 변화라고 할 수 있다. 강력한 범죄억제정책이나 연기금의 점진적인 민영화에 관련된 여타 다른 플랜은 낡은 권위주의적 스타일의 구조조정(대처와 존 메이저의 플랜)과 거의 일치한다.

1993년 이후 사민주의 정당에 의해서 주도된 덴마크 정부의 고용정책은 어떤 점에서 영국의 경험과 매우 유사하다. 그러나 덴마크식 전략은 규제의 국가주의적, 코포라티즘적 유형에 의해서 형성되었다. 이는 수요중심에서 공급중심 정책으로의 이행 그리고 근로연계복지와 직업훈련을 결합시키는 과정에서 발견된다. 로버트 헨리 콕스(Robert Henry Cox, 1997)는 구조조정의 지배적인 동인이 권리와 의무의 새로운 균형 혹은 사회적 권리와 시민권 간의 새로운 관계설정에 있다고 분석한다. 고양된 연대구조를 지향하는 공동체주의의 목표는 새로운 기업환경과 고용에 대한 능동적인 접근에 의해서 추구되어야만 했다. 야콥 토핑(Jacob Torfing)은 이러한 전략의 가장 중요한 특징을 다음과 같이 요약한다.

"일자리 창출 계획은 폐지되었고, 자발적 노동 규칙은 엄격해졌으며, 교육과 자영업의 역할을 증대하는 일자리 제공 계획의 개선, 노동자의

지속적 교육 시스템은 확대되었다. 1993년 사민당 주도의 연립정부에 의한 노동시장개혁은 덴마크식 근로연계복지정책으로의 커다란 도약이었다. 일자리 제공 및 교육제공 플랜은 공식적 사회정책 보고서에 기술된 가이드라인과 일치하였다. 고용조치의 활성화와 실업 급여에 대한 권리 간의 과거의 연계는 분리되고, 직업과 교육의 더 유연한 제공은 보1다 더 개인주의적인 토대위에 이루어졌다. 노동시장개혁은 물론 지불 휴가를 포함하는 법률에 근거한 일자리 교대를 촉진하였다. 실업급여를 받는 사람들의 고용 활성화의 배후에 감춰진 원칙은 공공부조를 받는 사람에게도 점진적으로 적용되었다. 따라서 지방자치단체들은 공공부조 청구자들로 하여금 그들이 받는 돈의 대가로 노동을 강제하였다. 만약 이들이 노동을 거부하면, 공공부조는 원칙적으로 박탈되었다. 그 자체로 사람들은 고도로 경쟁적인 노동시장에서 경쟁을 하게끔 강요되었다"(Jacob Torfing, 1997: 223).

네덜란드식 발전모델은 1970년대의 '네덜란드 병"(Dutch Disease)으로부터 "폴더 모델"로의 여정을 통해 기술된다. 고용가능성에 대한 덴마크식 모델과는 달리 네덜란드 모델은 1980년대 중반에 시작했다. 이 모델은 보수당출신의 총리였던 루트 루버스(Ruud Lubbers) 정부에 의해서 주도된 "부드러운 탈규제"(Wren/Hancke, 1997)의 형태를 제시한다. 복지개혁은 우선 사회복지를 사적 영역의 임금발전으로부터 분리시킴으로써 전반적인 사회복지비용을 제한하는데서 시작되었다. 1990년대 초반에 사적 영역은 사회복지로의 접근이 제한적으로 허용되었다(Voss-Dahm, 1998: 78f.). 뒤이은 네덜란드 정부는 1993년 이후의 여정을 계속 좇고 있다. 1996년 사민주의자들과 자유주의자들의 새 정부는 공공부조를 받을 권리가 있는 사람들을 숙련시키기 위해 실업법

을 통과시켰다. 정부는 공공부조를 받는 사람들에게 압력을 강화하였다. '노동 인센티브'와 사회적 욕구의 재규정과 함께 정부는 사회보장의 민영화를 추진하였다. 그에 따라 질병수당(sickness benefits)은 완전히 민영화되었다. 그러나 이러한 복지개혁 조치와는 별개로 노동시간의 재분배와 관련된 네덜란드 모델의 두 번째 특징이 있다. 이는 실업률 감소에 있어서 매우 중요한데, 실제로 그 동안 고용자의 33%는 파트타임 노동에 종사한다. 이러한 방식으로 네덜란드는 완전고용 모델에 기초한 파트타임 모델을 제시한다. 높은 수준의 노동시간 유연화는 앵글로색슨 모델과는 차별된다. 왜냐하면 사회적 파트너들이 비정규노동에 대한 일정한 수준의 사회적 기준에 대하여 합의를 하였기 때문이다(Becker, 1998; Schmid, 1997).

소위 성공적 고용 규제에 대한 세 가지 모델은 일자리 창출에 대한 새로운 철학의 중요한 요소를 포함하고 있는데, 이는 유럽 가이드라인에도 부합하는 하는 것이다. 몇가지 중요한 차이에도 불구하고 세 가지 모델은 노동시장 유연성의 강화를 일련의 복지개혁 조치와 결합시킴으로써 실업문제를 해결하려는 접근방식을 선호한다. 프랑스 정부와는 달리 이들 국가는 비록 유럽통합의 단계적 조치에 회의적임에도 불구하고(특히 영국과 덴마크) 기존의 신자유주의적, 통화주의적 구조의 중요한 목표를 문제 삼지 않는다. 게다가 세 가지 모델은 경제적 구조조정을 위해 복지규정을 이용하는 기본적 사고에 기초한다. 그에 근거하여 근로연계복지와 고용가능성을 획득하기 위한 일련의 특수한 조치들이 동원되었다. 그러나 동시에 이들 국가는 단지 노동비용 삭감전략에 의존하여 유연성을 강화하는 것이 불충분하다는 점도 인지하고 있다. 물론 이러한 이슈들이 전적으로 공동체주의적 담론에만 전적으로 의존하

였던 것은 결코 아니다. 그럼에도 불구하고 공동체주의적 담론은 시장 급진적 신자유주의 정책에 의해서 야기된 사회분열의 문제를 제기함으로써 제3의 길이 추구하는 정치적 어젠다의 확정에 매우 효과적이었음은 자명하다.

4.3 공동체주의적 신자유주의와 초국적 자본

회원국에 의해서 동의되고, 한동안 이미 일부 국가에서 실행된 유럽집행위원회의 고용규제조치는 심지어 보다 깨어있고, 보다 실용적이며, 보다 협력적인 유럽의 초국적 자본분파와도 조화를 이룰 수 있었다.[21] 서유럽에서 가장 영향력 있는 기업압력단체인 ERT의 보고서는 이러한 평가를 우회적으로 확인해준다. 예컨대, "유럽에서 일자리 창출"(1986), "유럽노동시장, 1990년대 유럽의 고용정책"(1989)과 같은 초기 보고서, 그리고 후자의 1993년도 개정판, "일자리 창출에의 자극"(1996) 보고서에서 그러한 성격을 보여준다. 모든 보고서는 유럽집행위원회에서 제안하고, 이미 언급한 소위 '최우량 사례' 모델 안에서 부분적으로 실현된 내용을 강조하고 있다.

고용 규제의 구조와 관련하여 ERT(1996: 70f.)는 고용창출을 위한 룩셈부르크 정상회의에서 합의된 것과 유사한 구조를 선호한다. 유럽차원에서 통화안정에 대한 거시경제적 이슈가 결코 도전받지 않고, 무

21) OECD(1994)보고서가 시장 급진적이고, 통화주의적 수단을 선호하는 반면에, 국제연합무역개발회의(UNCTAD)(1994; 1995)는 다소 온건한 케인즈주의를 선호한다. 후자는 일방적인 미시경제적 조치의 횡포를 날카롭게 비난한다. 그 대신, UNCTAD는 고숙련-고임금 발전모델을 지향하고, 공급과 수요를 모두 강조하는 혼합적 수단을 권장한다. ERT 보고서는 OECD와 UNCTAD의 중간적 성격을 지닌다.

역, 투자 그리고 노동시장의 유연화는 단일시장의 완성을 통해서 개선될 것이라는 포괄적인 보장이 있어야한다고 주장한다. 이때, 개별국가의 정부는 협소한 의미에서의 고용정책에 책임을 질 수 있다. 개별정부는 노동시장의 탈규제를 실현하고, 교육과 직업훈련을 위해 더 나은 조건을 제공하며, 공공의 인프라를 현대화해야 한다. 근본적 신자유주의 그리고 통화주의적 목표를 보완하기 위해 ERT는 지역 행위자를 위한 긴급한 임무를 제안한다. 무엇보다 ERT는 공동체적 삶을 개선하고 현대화할 필요성을 강조한다. ERT는 지역적으로 기초한 경제의 현대화 프로젝트의 장점을 명백하게 인식하고 있다. 따라서 ERT의 대표자는 지역적으로 주어진 조건에 가장 적절한 경쟁자원(숙련, 서비스 그리고 인프라)을 개발하기 위한 파트너십 접근(partnership approach)을 지지한다.

지역문제에 대한 ERT의 관심을 예로 들어 ERT가 원칙적으로 공동체주의적 사고에 호의적이라고 해석한다면 아마도 과장된 주장이 될 것이다. 그러나 그러한 방향에 부합하는 몇몇 권고가 있기는 하다. 이와 관련하여 가장 주목할만한 것은 ERT가 에치오니에 의해서 최초로 고안된 “능동적 사회”(active society)와 같은 오래된 슬로건을 수용한 점이다. 능동적 사회라는 개념은 여기서 세 가지 의미를 지닌다. 첫째, 능동적 사회는 지속적인 실업에 의해서 초래된 이층 사회(two-tier-society)에 대한 두려움을 반영한다. 둘째, 이 개념은 광범위한 연대, 창조적이고 혁신적인 잠재력 그리고 자본주의 기업이나 국가에 의해서 개입되지 않는 소위 제3 섹터 내에서 유용한 과제를 발견한다. 셋째, 이 개념은 사회보장 시스템을 대체하는 과정에서 사회 공동체의 역할을 지적한다. “실업급여 혹은 소득보전에 지출된 얼마간의 돈은 능

동적 사회에서 새로운 형태의 노동을 지불하기 위해 재분배될 수 있다"(ERT, 1993: 22).

ERT 보고서의 여타 제안들은 EU 가이드라인과 매우 유사하다. 일반적으로 그것들은 세 가지 조치로 요약되는데, 그 하나는 노동공급의 개선이다. 이는 유연화 정책(임금 편차, 노동시간) 뿐만 아니라 교육 및 직업훈련 프로그램 그리고 변화된 태도를 수반한다. 새로운 태도는 일자리를 찾는 사람들이 더 기민하게 움직이며, 일단 제공된 일은 받아들인다는 것을 의미한다. 둘째, 관료주의적 규제의 탈규제를 통해서 노동의 수요를 자극하는 대신에, 시장에서 만들어진 일자리의 구축현상(Crowding Out)을 막기 위해 투자를 위한 새로운 인센티브, 더 비전형적인 고용 그리고 오히려 덜 능동적인 고용정책이 권장된다. 세 번째 조치는 노동공급과 수요 간의 짝짓기인데, 이는 높은 유동성에 기초하여 전반적으로 부드럽게 기능하는 노동시장을 의미한다. 약간의 차이를 제외하면 ERT의 권고안은 EU 가이드라인과 거의 일치한다. "적응성" "기업가 정신", "고용가능성"과 같은 핵심 단어들은 중요한 전략적 고려대상이다.

V. 결론: 제3의 길 패러다임의 가능성과 한계

서유럽 사회는 신자유주의적 구조조정의 정치적 전략에 의해 강요된 대량실업과 사회적 배제에 직면하고 있다. 이와 관련하여 일반적으로 사회문제뿐만 아니라 입헌적 행위 체제 까지도 문제시되었다. 이 상황은 본질적으로 ESM이나 EMU 프로젝트에 의해서 설정되었다. 그럼에도 불구하고 여전히 고용정책과 관련하여 경제구조, 사회적 권력관계, 제도적 규제, 역사적 유산, 문화적 전통 등과 같은 개별국가의 조건에 종속된 다양한 국가전략이 존재한다. 능동적 혹은 수동적 지원 그리고 노동시간, 고용계약, 노동력의 이동과 관련된 노동의 유연화를 둘러싼 국가별 고용정책의 차이는 구체적인 제도적 수단의 측면에서 볼 때 여전히 크다. 그러나 기본적 전략방향과 일반적 목표는 뚜렷하게 수렴화되고 있다. 유럽집행위원회와 ERT에 의해서 선언된 성명서와 마찬가지로 '최우량사례'에 대한 정부간 합의와 논의를 보면, 새로운 엘리트들에 의한 합의가 이미 이루어진 것처럼 보인다. 이 새로운 합의는 일반적으로 법률적으로 강제된 경쟁적 탈규제와 긴축정책을 수용하였다. 그러나 동시에 이 합의는 교육, 직업훈련 그리고 인프라의 영역에서 더 능동적인 국가 활동의 필요성을 강조하고 있다. 본문에서는 이 새로운 합의를 공동체주의적 신자유주의라 명명하였다. 이 입장은 신자유주의적 구조조정의 사회적 결과에 대한 비판적 견해와 공동체 및 가족적 유대에 더 많은 주의를 기울임으로써 구성된다. 이는 동시에 지금까지 알려진 "제3의 길" 패러다임의 가장 핵심적 내용이자 구체적 실천양식이기도 하다.

그러나 지금까지 구체화된 제3의 길 패러다임에 대한 평가는 유보적이다. 우선 부정적인 측면부터 살펴보자. 공동체주의적 제3의 길 패러다임은 나름대로의 흥미로운 이론구성에도 불구하고 ESM나 EMU의 차원에서 진행되는 헤게모니 프로젝트에 어떠한 영향을 줄 수 없었다. 더욱이 공동체주의는 변화의 물적 토대를 거의 반영하고 있지 않기 때문에 EU 헤게모니 프로젝트에 대한 비판적 관점을 지니고 있지 않다. 심지어 공동체주의자들이 고삐 풀린 자본주의의 사회적으로 황폐화된 결과를 비판하고 있다고 하더라도 이들은 기본적 권력관계와 지배구조를 거의 무시하고 있다.[22] 또한 공동체주의는 이론적 저작인데, 이는 사회분열, 도덕적 부패 등과 같은 문화적으로 편협한 양식(미국과 캐나다)을 반영하고 있다. 한편, 이러한 문화적 비관주의에 대한 특성은 본질적으로 생산력주의적인 근대화 시각에 의해서 동반된 것이다. 이는 특별히 공동체주의적 사고가 실천적이고자 할 때 두드러진다. 공동체주의가 문화에 대한 개념, 공동체의 역할, 규범, 가치, 유대, 그리고 지속가능한 발전이라는 목표를 경제적 경쟁의 필연성에 종속시킬 때, 그것은 기껏해야 "입헌적 신자유주의"의 틀을 보충하는 것이지, 대체하는 것은 아니다.

한편 공동체적 신자유주의로부터 도출된 정책은 유럽통합의 대안적 길을 안내하려는 사회 및 정치적 세력들에 대한 대항 헤게모니블록의 형성에 기여하기보다는 오히려 사회적 항의와 저항의 잠재력을 흡수하

22) 그럼에도 불구하고 공동체주의적 사고가 지니는 장점을 부정할 필요는 없다. 공동체주의는 어느 정도 수준에서는 사회 응집력에 대한 규범적이고, 도덕적인 차원에 대한 중요하고도 비판적인 문제를 제기한다. 따라서 사회분열과 배제에 대한 이들의 규범적 비판이 더 심층적인 논의와 현대 자본주의에 대한 비판을 위한 지형을 준비하는 한, 공동체주의적 사고는 진보적일 수 있다.

는 시도로 판단된다. 정치적 어젠다의 톱 리스트에 사회적 응집력, 공동체적 이슈 등을 상정하는 대신에 공동체주의적 신자유주의의 최상의 목표는 여전히 이윤실현의 조건을 개선하는 것이다. 여기에는 사회가 스스로 자신감을 재구성하는 것을 포함한다. 초국적 기업의 자신감은 투자를 유인하는 것으로부터 획득된다. 따라서 노동과 생산을 가능하게 하고, 더 유연한 방식으로 시장을 탈규제화하며, 창조성과 이노베이션의 새로운 잠재력을 개발하는 것이 그에 포함된다. 그러나 자신감의 구축은 현재 신자유주의노선에 의해 지배되고 있는 유럽이 직면한 대중의 회의주의에도 관련된다. 그러므로 공동체주의적 신자유주의는 지속적인 대량실업이라는 가장 중요한 사회문제를 해결하기위해 전략을 변화시키는 것이 아니라 더 많은 시민의 참여를 증명함으로써 정당성의 위기를 극복하려한다.

그러나 신사민주의자들의 제3의 길 패러다임이 지닌 한계에도 불구하고 이를 신자유주의 헤게모니에 의해 초래된 사회문제를 극복하려는 피상적인 시도로 치부할 필요는 없을 것이다. 무엇보다 지난 십 수 년 동안 다양한 논의에도 불구하고 현재로서는 EMS, ESM, EMU와 같은 일련의 신자유주의적 프로젝트를 대체할 어떤 매력적이고, 실행 가능한 대안이 존재하지 않는다는데 그 이유가 있으며, 많은 문제점에도 불구하고 제3의 길 패러다임은 실용주의적 신자유주의자들에게서도 지지를 얻고 있는 상황이기 때문이다. 이는 마치 과거 포디즘적 축적단계에서 정권의 소유 유무와 관계없이 “케인즈주의적 복지국가” 체제가 서유럽에서 관철되어가는 양상과 흡사하다.

확실히 구사민주의자 혹은 사회주의자는 스스로 신자유주의적 노선을 부분적이지만 적극 수용하였다. 이는 신(혹은 포스트)케인즈주의자

들의 이론뿐만 아니라 정책담당자들에게서도 명백하게 발견된다. 이론과 정책에 있어서 절충주의가 그 자체로 문제가 되는 것은 아니다. 문제는 최근까지 시도된 일련의 고용정책방안이 궁극적으로 장기적인 전략이 될 수 없다는데 있다. 이와 관련하여 우선 두 가지의 미해결된 문제를 언급할 필요가 있다.

첫째, 상이한 상황에서 발표된 모든 고용정책(인프라의 개선, 노동에 대한 새로운 동기부여 - 근로연계복지 -, 교육, 직업훈련 등)은 대부분 '불일치 실업'에 초점을 맞추었다. 그러나 EU의 지배적 실업형태가 직업교육과 일자리 간의 불일치에 의해 야기되었다는 주장이 전적으로 틀린 것은 아니라 해도 그러한 접근방안은 문제의 소지가 많다. 여전히 유럽의 거시경제적 전략이 경쟁적 긴축정책의 틀에 결합된 수출지향적 성장에 기초하고 있기 때문에, 오히려 불경기와 실업률은 지속될 것으로 보인다. 따라서 심즈(Symes. 1997; 246)는 신사민주의자들에 의해 제안된 고용정책방안이 불러올 결과를 다음과 같이 지적한다. "EU 내에서 수요가 증가하지 않는다면 모든 직업훈련은 더 많은 고숙련 노동력을 양산하게 될 것이다".[23]

둘째, 실행가능한 해결을 제공한다는 공동체주의적 신자유주의 전략은 근거가 박약한 것으로 보인다. 추가적 비용 혹은 부의 재분배 없이 더 많은 일자리를 제공하겠다는 것은 불가능한 일이다. 경제적 구조조정의 숨겨진 비용(소위 "work by stress")과 더불어 소위 고용 인센티브(근로연계복지) 및 복지국가의 축소로부터 도출된 사용가능한 비용이 존재하고 있음에도 불구하고 그러한 비용의 재투자 없는 고용의 기적

23) 만약 정책의 기본적인 의도가 노동시장의 병목현상 문제를 해결하기 위한 시도로서 간주된다면, 적극적 직업훈련과 노동시장정책의 한계는 더욱 더 명백해진다.

은 결코 발생하지 않을 것이다. 가족과 공동체 삶의 미덕에 대한 모든 수사학에도 불구하고 증가하는 대부분의 비용은 노동자계급, 실업자 그리고 사회적 급부에 의존하는 사람들에게 전가된다. 따라서 아마도 가까운 미래에도 여전히 사회적 배제와 사회의 양극화는 지속되고, 사회적 갈등을 야기할 것으로 예측된다.

그렇다면 이제는 점차 주도적 사회경제 패러다임으로 자리매김하고 있는 제3의 길 패러다임의 가능성을 어디에서 보아야 할 것인가?

우선 고용・임금・복지・분배정책을 유기적으로 조율하는 거시경제적 패러다임이 구축되어야만 한다. 이는 과거 케인즈주의적 복지국가로의 회귀를 의미하지 않으며, 오늘날 그러한 회귀는 결코 가능하지도 않다. 그러나 경제의 세계화 배경에서 특히 IMF, G-7, 개별국가의 중앙은행에 의해 자본의 안전한 이동을 확보하는 목적에 충실한 통화정책의 독재로부터 성장과 고용을 동시에 추구할 수 있는 대안적 패러다임의 정책적 실현 그리고 제도적 확립은 대단히 시급하다. 앞서 살펴보았듯 현재까지 신케인즈주의 혹은 포스트 케인즈주의적 담론은 여전히 맹아적 상태에 머물러 있다. 현실주의적이고 실용주의적 관점에서 통화 및 재정정책의 재구성 논의는 그 자체로서 의의가 있을 수 있다. 이는 EU의 경험뿐만 아니라 곧 다가올 동북아시아 경제통합의 과정을 염두에 두더라도 우리에게 시사 하는바가 크다고 하겠다.

물론 신(혹은 포스트)케인즈주의가 제기하는 쟁점이 간단하지는 않다. 특히 한국사회에서처럼 전투적 노조행위에 기초한 정치적 임금이 생산성과 인플레이션을 고려한 임금정책으로 전환하기에는 정서적 거부감이 클 것으로 예상된다. 더욱이 아직까지 기업별 노조를 극복하지 못한 현실에서는 기업별 규모와 고용상태에 따른 임금격차가 크므로

거시경제적 전망과 결합된 임금정책의 수립은 제도적으로도 불안전한 상태이다. 물론 신(혹은 포스트)케인즈주의에서는 효율적 임금 혹은 노동시장의 유연성 대신 포괄적인 임금협상을 주장하고 있으므로 이론적 함의가 우리 현실에 모두 불리한 것만은 아니다. 그러한 이론에 대한 전향적 사고는 물론 노동자 내부의 합의에서 출발해야만 한다. 물론 그에 대한 전제로서 단기적 양보협상이 중장기적 거제경제 전망에 의해서 보상되어야만 한다. 이는 다시금 정부의 거시경제조정에 대한 확고한 의지, 균형 잡힌 시각이 자본의 맹목적 이윤추구를 통제할 수 있을 때만 효과를 거둘 수 있다. 그러한 점에서 제3의 길은 불완전한 정치적 대안 프로젝트를 제공하는 셈이다. 그것이 과거 "자본주의의 황금시대"처럼 장기간의 성장과 고용을 보장할 수 있는 패러다임으로 자리잡기 위해서는 조직화된 노동의 힘에 전적으로 달려있다고 하겠다.

약어

ECB	European Central Bank(유럽중앙은행)
EMS	European Monetary System(유럽통화제도)
EMU	European Monetary Union(유럽통화동맹)
ESM	European Singe Market(유럽단일시장)
ERT	European Round Table of Industrialists(유럽기업가회의)
ETUC	European Trade Union Confederation(유럽노조총연맹)
EU	European Union(유럽연합)
EURO	유럽연합의 단일통화
HRM	Human Resource Management(인적자원관리)
IMF	International Monetary Fund(국제통화기금)
NAFTA	North American Free Trade Agreement(북미자유무역협정)
NAIRU	Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment (물가상승을 유발하지 않는 실업률)
OECD	Organization for Economic Cooperation and Development(경제협력개발기구)
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development(유엔무역개발회의)

참고문헌

그레함 K. 쇼. 1999. 『뉴케인즈 경제정책 - 영원한 케인즈 혁명』, 동인. (김정완 외. 번역)

기든스, 앤터니. 2004. 『노동의 미래』, 을유문화사. (신광영 번역)

_____. 2002. 『제3의 길과 그 비판자』, 을유문화사. (김미숙 외 번역)

_____. 1998. 『제3의 길』, 생각의 나무. (한상진 외 번역)

_____. 1997. 『좌파와 우파를 넘어서』, 한울. (김현옥 번역)

김수행・안삼환・정병기・홍태영. 2003. 『제3의 길과 신자유주의』, 서울대학교 출판부.

임운택. 2004. "제3의 길과 공동체주의". 사회와 이론 제2호. pp. 217-236.

맨큐, 그레고어. 2004. 『맨큐의 경제학』, 교보문고(2판). (김경환・김종석 번역)

정태석, 1999. "제3의 길의 탈맥락화" 경제와 사회 42호, pp.92-124.

채장수, 2000. "제3의 길에 대한 비판적 분석", 21세기 정치학회보 제10권 제1호, pp.23-42.

홉스봄, 에릭 외, 1999, 『제3의 길은 없다』, 당대. (노태영 번역)

Agence Europe. 1997. EU/Beschäftigung: Äußerungen von Juncker vor dem Wirtschaftsausschuß des EP zum Sondergipfel, Vol. 45, no. 7050, 4. September, pp. 8-9.

Albert, Michel and Gonenc, Rauf. 1997. "The Future of Rhenish Capitalism." The Political Quarterly, vol. 67, pp. 184-193.

Albo, Gregory. 1994. "Competitive Austerity and the Impasse of Capitalist Employment Policy."pp. 144-170 in R. Miliband and L. Panitch (eds.). Between Globalism and Nationalism, Socialist Register. London.

Altvater, Elmar/Mahnkopf, Birgit. 1996. Grenyen der Globalisierung. Ökonomie, Ökologie und Politik in der Weltgesellschaft. Münster: Westfälisches Dampfboot.

Anderson, Perry. 1994. "Introduction"pp. 1-22 in Anderson, Perry and Camiler, Patrick (eds.) Mapping the West European Left. London/New York.

_____. 1997. "Neo-liberalismus. Bilanz und Perspektiven für die Linke."Beilage zur Sozialistischen Zeitung - SOZ, 30. Oct. Vol. 12, no. 22.

_____. 1997a. "The Europe to Come."pp. 126-145 in Gowan, Peter and Anderson, Perry (eds.) The Question of Europe. London/New York.

Aust, Andreas/ Bieling, Hans-Jürgen. 1996. "Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in Westeuropa - zwischen strategischer Konvergenz und institutioneller Vielfalt"Zeitschrift für Sozialreform,

Aust, Andreas/ Bieling, Hans-Jürgen/Steinhilber, Jochen/Tidow, Stefan. 1997. "Recent Developments in the Discussion on EU-Employment policy."pp. 109-125 in Lipietz, Alain, et. al. Labour Markets and Employment Policy in the European Union. FEG-Studie no. 10. Marburg.

Barber, Benjamin R. 1995. Jihad vs. McWorld. New York.

Becker, Uwe. 1998. "Beschäftigungswunderland Niederlande?"pp. 12-21 in Aus Politik und Zeitgeschichte. no. 11.

Bellah, Robert N./ W. M. Sullivan/S. M. Tipton. 1985. Habits of the heart. Berkerly.

Bellah, Robert N. et. al. 1988. The Good Society. New York.

Bieling, Hans-Jürgen/Deppe, Frank. (eds.). 1997. Arbeitslosigkeit und Wohlfahrtsstaat in Westeuropa. Neun Länder im Vergleich.

Opladen.
Blackburn, Robin. 1997. “Reflections on Blair's Velvet Revolution”pp. 3-16 in New Left Review 223.
Blair, Tony. 1997. Meine Vision. Stuttgart.
Bourdieu, Pierre et. al. 1997. Perspektiven des Protests - Initiative für einen europäischen Wohlfahrtsstaat. Hamburg.
Bowring, Finn. 1997. “Communitarianism and Morality: In Search of the Subject.”pp. 93-113 in New Left Review 222.
CEC. 1993. Growth, Competitiveness, Employment: The Challenges and Ways, Forward into the 21st Century. White Paper. Luxembourg.
____. 1994. European Social Policy. White Paper. Luxembourg.
____. 1996. For employment in Europe. A Pact of Confidence, CSE(96) 1 endg. Brussels.
____. 1998. Guidelines for employment measures of the Member States in 1998, CSE (98), 497 endg. Brussels.
Cecchini, Paolo. 1988. The European Challenge - 1992: The Benefits of a Single Market. Aldershot.
Cowles, Maria Green. 1995. “Setting the Agenda for a New Europe: The ERT and EC 1992”pp. 501-526 in Journal of Common Market Studies, vol. 33, no. 4.
Cox, Robert Henry. 1997. “The Consequences of Welfare Retrenchment in Denmark.”pp. 303-326 in Politik and Society, vol. 25, no. 3.
Cox, Robert W. 1981. “Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory.”pp. 126-155 in Millenium: Journal of International Studies, vol. 10, no. 2.
_____. 1983. “Gramsci, Hegemony and International Relations: An Essay in Method.”pp. 162-175 in Millenium:

Journal of International Studies, vol. 12, no. 2.
_____. 1987. Production, Power and World Order. Social Forces in the Making of History. New York.
_____. 1993. "Structural Issues of Global Governance: Implications for Europe."pp. 259-289 in Gill, S. (ed.). Gramsci, Historical Materialism and International Relations. Cambridge.
Dahrendorf, Ralf. 1994. Der moderne soziale Konflikt. Essays zur Politik der Freiheit. München.
Deppe, Frank/Felder, Michael. 1993. Zur Post-Maastricht-Krise der Europäischen Gemeinschaft(EG). FEG Arbeitspapier no. 10. Marburg.
Esping-Andersen, Gosta. 1990. The Three Worlds of Welfare Capitalism. Princeton-New Jersey.
ERT. 1986. Making Europe Work. Paris.
____. 1989. European Labour Markets. Employment Policies in Europe for the 1990s. Brussels.
____. 1993. European Labour Markets. An Update on Perspectives and Requirements for Job Creation in the Second Half of the 1990s. Brussels.
____. 1996. A Stimulus to Job Creation. Practical Partnerships between large & small companies. Brussels.
Etzioni, Amitai. 1988. The moral Dimension. Towards a new Economics. New York.
_____. 1993. The Spirit of Community. Rights, Respon- sibilities, and the Communitarian Agenda. New York.
Fach, Wolfgang. 1998. "Eine Art Seelenwanderung. Wie die alte Solidarität auf den neuen Liberalismus gekommen ist." in BdWi. Ungleichheit als Projekt. Globalisierung-Standort-Neoliberalismus. Marburg.

Giddens, Anthony. 1995. Beyond left and right. The Future of radical politics. Cambridge.

Gill, Stephen. 1992 "The Emerging World Order and European Change: The Political Economy of European Union." pp. 157-196 in Miliband, Ralph and Panitch, Leo. (eds.) New World Order? Socialist Register. London.

_____. 1995. "Globalization, Market Civilization, and Disciplinary Neo-libralismus." pp. 399-423 in Millenium: Journal of International Studies, vol. 24, no. 3.

_____. 1997. "An EMU or an Outsrich? EMU and Neoliberal Globalization. Limits and Alternatives." pp. 205-229 in Minkkinen, Petri and Patomäli, Heikki. (eds.) The Politics of Economic and Monetary Union. Helsinki.

Gorz, André. 1997. "Um den Euro tobt der weltweite Klassen kampf." p. 35 in Die Zeit 1.8.

Grahl, John/ Taegue, Paul. 1989. "The Cost of Neo-Liberal Europe." pp. 33-50 in New Left Review 174.

Hirsch, Joachim. 1995. "Nation-state, international regulation and the question of democracy." pp. 267-284 in Review of International Political Review vol. 2, no. 2.

Holman, Otto/ van der Pijl, Kees. 1996. "The Capitalist Class in the European Union." pp. 55-74 in Kourvetaris George and Moschonas, Andreas (eds.). The Impact of European Integration. Political, Sociological and Economic Changes. London.

Jachtenfuchs, Markus/ Kohler-Koch, Beate. 1996. "Einleitung: Regieren im dynamischen Mehrebenensystem." pp. 15-44 in Jachtenfuchs, Markus and Kohler-Koch (eds.) Europäische Union. Opladen.

Jessop, Bob. 1993. “Towards a Schumpeterian workfare state? Preliminary remarks on post-Fordist political economy.” pp. 7-39 in Studies in Political Economy. vol. 40, no. 1.

Lasch, Christopher. 1995. The Revolt of the Elites and the Betrayal of Democracy. New York/ London.

Lipietz, Alain. 1996. “Social Europe: the post-Maasticht. Challenge.” pp. 369-379 in Review of International Political Economy. vol. 3, no. 3,

Lutz, Burkart. 1984. Der kurze Traum immerwährender Prosperität. Eine Neuinterpretation der industirell kapitalistischen Entwicklung im Europa des 20. Frankfurt am Main/New York.

Manifest amerikanischer Kommunitarier. 1994. “Die Stimme der Gemeinschaft hörbar machen” p. 37 in Frankfurter Allgemeine Zeitung. 8. March.

Marglin, Stephen/ Schor, Juliet B. (eds.). 1990. The golden Age of Capitalism. Reinterpreting the post-war Experience. Oxford.

Michie, Jonathan. 1995. “Unemployment in Europe.” pp. 83-109 in Ash, Amin and Tomaney, John (eds.). Behind the Myth of European Union. Prospect for cohesion. London.

OECD. 1994. The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies. Paris.

Ohmae, Kenichi. 1993. “The rise of the region state.” pp. 78-87 in Foreign Affairs vol. 72, Spring.

Panitch, Leo. 1994. “Globalization and the State.” pp. 60-93 in R. Miliband and L. Panitch (eds.). Between Globalism and Nationalism, Socialist Register. London.

Pugliese, Enrico. 1993. “The Europe of the Unemployed.” pp. 13-36 in Kronauer, Martin (ed.). Unemployment in Western Europe.

International Journal of Political Economy, vol. 23, no. 3.
Reich, Robert. 1991. The Work of Nations. New York.
Rifkin, Jeremy. 1995. The End of Work. New York.
Ross, George. 1995. "Assessing of the Delors Era and Social Policy." pp. 357-388 in Leibfried, Stephen and Pierson, Paul (eds.). European Social Policy. Between Fragmentation and Integration. Washington, D. C.
Sassoon, Donald. 1996. One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century. London.
Schmid, Günther. 1997. "Beschäftigungswunder Niederlande? Ein Vergleich der Beschäftigungssysteme in den Niederlanden und in Deutschland." pp. 302-337 in Leviathan. vol. 25, no. 3.
Schulten, Thorsten. 1996. 'European Works Councils' -New Forms of european Labour Relations Regulation. FEG-Arbeitspapier, no. 14. Marburg.
Seeleib-Kaiser, Martin. 1997. "Globalization and the ReCommodification of the workforce." in Lipietz, Alain, et. al. Labour Markets and Employment Policy in the European Union. FEG-Studie no. 10. Marburg.
Smith, Joan. 1997. "The Ideology of 'Family and Community': New Labour Abandons the Welfare State." pp. 176-196 in Panitch, Leo. (ed.). Ruthless Criticism of All That Exist, Socialist Register. London.
Steinhilber, Jochen. 1997. "Jospins Linksregierung. Zwischen sozialer Spaltung und europäischer Integration." pp. 69-78 in Widerspruch. vol. 17, no. 34.
Symes, Valerie. 1997. "Unemployment in Europe: A Continuing Crisis." pp. 227-248 in Symes, Valerie, Levy Carl and Littlewood, Jane. (eds.). The Future of Europe. Problems and

Issues for the Twenty-First Century. London.
Taegue, Paul. 1994. "Between New Keynesianism and and deregulation: employment policy in the European Union." pp. 315-345 in Journal of European Public Policy. vol. 1, no. 3.
Therborn, Paul. 1995. "Patterns and meaning of unemployment." pp. 122-130 in Scandinavian Journal of Social Welfare. vol. 1, no. 33.
Tömmel, Ingeborg. 1995. "The Europäische Integration: ; ökonomische Regulierung und Politikgestalung zwischen Staat und Markt" pp. 49-63 in Bob Jesson, et. al. Euroäische Integration und politische Regulierung und politische Regulierung - Aspecte, Dimension, Perspektiven. FEG-Studie. no. 5.
Torfing, Jacob. 1997. "Die Zukunft des Skandinavischen" Wohlfahrtsstaat" pp. 214-231 in Becker, Steffen/ Sablowsky, Thomas/ Schumm, Wihelm(eds.) Jenseits der Nationalökonomie? Weltwirtschaft und Nationalstaat zwischen Globalisierung und Regionalisierung. Argument. Sonderband. 249.
UNCTAD. 1994. World Investment Report 1994, Transnational Corporation, Employment and the Workplace, New York/ Geneva.
UNCTAD. 1995. Trade and Development 1995, Geneva.
van der Pjll, 1997. "The History of Class Struggle. from Original Accumulation to Neo-liberalism" pp. 28-44 in Monthly Review. vol. 49. no. 1.

■ 제3의 길과 영국의 노동조합운동

정승국(중앙승가대학교 사회복지학과 교수)

I. 머리말

제3의 길을 명시적으로 표방하든 그렇지 않든, 제3의 길의 색채를 띤 정책은 서구 사민주의 정권에 광범하게 도입되고 있다(Powell, 2004; White & Giaimo, 2002; Bonoli, 2004). 이러한 상황은 노동조합에 대해 상당한 긴장을 만들어내고 있는 듯이 보인다. 이러한 움직임에 대해 대부분의 독일 노동조합들은 강력한 반발을 한 바 있으며(EIRO, 1999. 8. 28), 스웨덴에서는 노조가 정당에 가입하는 전통적인 시스템이 붕괴하였고, 스페인에서는 사회민주주의 정당과 노동조합으로 구성된 '사회주의 가족'이 해체되었다. 그리고 뉴질랜드에서는 몇몇 노조가 노동당으로부터 탈퇴하기도 했다(Mcllroy, 1998: 538).

노조운동은 전통적으로 케인즈주의적인 경제정책, 강한 복지국가, 결과의 평등 등을 사민주의 정책의 특징으로서 옹호해왔으며, 노조운동의 정치적 날개로서의 사회민주주의 정당이 이들 전통적인 정책으로부터 이탈하는 것에 대해 당황해 하고 있는 것이다.

이러한 현상에 대해 한 연구자는 사민주의 정당과 노동운동의 단절이라는 표현을 사용하고 있지만(Zeuner, 1999), 적어도 사민주의 정치에서 노동조합이 더 이상 중심적인 역할을 담당하지 못하고 주변화되

고 있다는 표시는 광범하게 확산되고 있다. 제3의 길의 전도사 역할을 자임하고 있는 기든스(Giddens)의 작업에서도 노조의 역할은 언급조차 되지 않으며(Giddens, 2000; 2002), 사회민주주의의 혁신에 관한 광범한 문헌들에서도 마찬가지로 노조의 역할은 배제되어 있는 것이다(Green-Pedersen et. al., 2000; Giddens, 2001; White & Giaimo, 2002; Bonoli, 2004; Powell, 2004;).

이러한 상황에서 제3의 길의 진원지였던 영국을 대상으로 하여 노동당과 노동조합간의 관계와 그 변동을 분석하는 것은 의미 있는 과제가 될 것이다. 지금까지 노동당과 TUC간의 관계에 대해서는 여러 연구자들이 주목해 왔다. 노동당의 창설 이후 80년대 후반까지 당과 노조의 관계를 치밀하게 분석한 민킨(Minkin, 1991)의 고전적인 업적이 있거니와 신노동당 형성기의 당과 노조 사이의 관계를 분석한 맥로이(McIlroy, 1998), 블레어 정부가 들어선 이후 당과 가입노조 사이의 동맹의 상황이 어떻게 변동하고 있는지를 분석한 러들램과 테일러(Ludlam and Taylor, 2003), 블레어 정부 집권 1기와 2기의 신노동당과 노조와의 관계를 정리한 러들램(Ludlam, 2001), 러들램(Ludlam, 2004), 2002년 들어서 노동조합과 노동당 정부 사이의 관계에 긴장이 높아져가는 측면을 상세하게 분석하고 있는 워딩톤(Waddington, 2003) 들이 대표적인 연구업적들이다. 그러나 이 연구성과들은 신노동당이 집권한 이후의 상황을 검토하지 못한 시간적 한계를 가지고 있거나, 당과 노조와의 연결관계의 분석에 한정하고 있는 한계를 가지고 있다. 노동당과 노동조합간의 관계를 전체적으로 분석하기 위해서는 신노동당의 사회경제정책이 형성되어 온 과정을 정리하고 이들에 대한 노동조합운동의 대응을 밝혀내어야 할 것이다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 2장에서는 제3의 길을 특징짓는 사회경제정책의 내용을 경제정책과 노동시장정책, 노사관계 정책으로 나누어 정리하고 3장에서 이에 대한 노조의 반응과 대응을 분석한다. 노조의 반응과 대응은 노동당과 노조의 연결구조의 변동, 경제사회정책에 대한 노조의 반응, 신조합주의로 나누어 분석하기로 한다. 4장에서는 이 글의 결론을 내리기로 한다.

II. 제3의 길의 사회경제정책

1. 경제정책

신노동당 경제정책의 윤곽이 형성된 것은 1980년대로 거슬러 올라간다. 1987년 11월 총선의 패배 이후 노동당은 위기의식에 휩싸여 있었고, 당수이던 닐 키녹(Neil Kinnock)은 당 정책의 전면적인 재검토 작업에 착수하게 된다. 특히 '여론에 귀 기울기'(Labour Listens)라는 기치를 내걸고 출범한 '정책 검토(policy review)'는 거의 모든 정책분야를 망라할 정도로 방대한 정책점검 프로젝트로서 사회경제적 구조변화에 대한 노동당의 적극적 대응, 혹은 당의 현대화, 혹은 전통적 사민주의 이념과 가치를 전면적으로 재검토하는 작업이었다. 정책의 검토 과정에서 케인즈주의자들은 예비내각의 장관에서 해임되었으며 시장은 자원배분을 위한 가장 효율적인 메카니즘으로서 새롭게 부각되었고 국유화는 철저하게 무시되었다. 키녹을 비롯한 노동당의 주류들은 더 이상 완전고용을 위한 생산증대가 케인즈주의적인 수요관리를 통해 달성될 것이라는 견해에 동의하지 않았으며 수요촉진 정책이 악성 인플레를 초래할 것이라고 주장했다. 경제정책의 제1의 목표는 더 이상 완전고용이나 성장이 아니며 환율과 이자율의 장기적 안정을 보장하는 통화구조를 갖추는 데 있었다. 고세금 정당으로서의 노동당의 이미지를 쇄신하기 위해 1990년에는 한계소득세율의 50% 상한선과 20% 하한선이 설정되었고 사회복지의 확대를 위한 재정은 경제성장의 증가분에서 충당하여야 한다는 당론이 공식화되었다. 노조와 정부 간의 연대에 기

초한 복지확대와 임금인상 억제에 초점을 맞춘 코포라티즘적 구조에 대한 관심은 거의 사라졌다. 정부의 역할은 훈련 프로그램의 확대를 통해 시장이 제공할 수 없는 고기술 노동력의 공급을 지원하고, 안정적이고 예측 가능한 경제환경을 조성하는 선에서 멈추어야 했다(고세훈, 1999: 446~459).

닐 키녹이 주도한 노동당의 정책 개혁은 현대화와 실용주의를 내건 블레어가 총리로 선출된 1994년 이후에도 지속된다. 블레어는 우선 생산과 분배, 교환수단의 공동소유를 규정하고 있는 노동당 당헌 4조의 개정 작업에 착수한다. 그리고 1995~1997년 기간 전국적으로 수많은 기업가 모임을 통해 미래의 노동당 정부는 보수당 정권의 업적인 유연한 노동시장을 훼손하지 않을 것이며 산업관계와 기업활동과 관련하여 대처가 취했던 정책들을 유지할 것이라는 점을 강조했다. 또한 블레어는 케인즈주의와 완전고용이 노동당의 목표가 아님을 거듭 천명했다. 그리고 노동당의 경제목표는 낮고 안정된 인플레를 통한 지속적인 고수준의 경제성장 달성임을 지적함으로써 노동당이 고용증가를 위해 공급측 경제학에 의존할 것임을 밝혔다(고세훈, 1999: 494~495). 복지개혁에 관해서도 블레어는 노동당의 전통적인 정책인 '좀 더 지출을 많이 하는(spend-more) 복지정책과 분명한 선을 그었다. 블레어는 "복지체계는 구호기금에 의존하는 국민들을 끌어올려 일하게 하는 장치여야 한다"고 강조하고 "영국은 일하는 국가여야 하며 시혜에 기초할 수 없다"고 말했다(Sofel, 1997: 248).

80년대와 90년대를 거치면서 골격과 구체적인 내용이 정비된 노동당의 경제정책은 신노동당 집권 이후 바로 실천으로 옮겨졌다. 그러면 아레스티스와 소여(Arestis & Sawyer, 1998; 2001a; 2001b)의 논의를 빌

려 신노동당 집권 이후 이들 경제정책이 영국에서 어떻게 실천되었는지 살펴보기로 하자.[24)]

1997년 5월 집권에 성공한 노동당이 최초로 수행한 경제정책은 영국은행에 대해 독립성을 부여한 조치였다. 이 조치에 따라 자율성을 갖게 된 영국은행의 통화정책위원회는 재무부 대신 이자율을 결정하는 권한을 부여받았다. 영국은행의 총재가 통화정책위원회를 주재하게 될 것이다. 새로 취임한 고든 브라운(Gordon Brown) 재무부장관은 독립적인 영국은행이 장기적으로 인플레 목표를 관리하게 될 것이라고 말했다. 목표 인플레율은 2.5%로 정해졌으며 인플레율이 2.5%보다 1% 이상이거나 1% 미만으로 나타났을 경우 영국은행 총재는 재무부장관에게 공개적인 교서를 보내어야 한다(Driver and Martell, 2002: 28). 그 교서에는 인플레율이 목표치로부터 벗어난 이유와 취해져야 할 조치, 인플레율이 목표치에 도달하게 될 기간 등이 담겨져 있어야 한다. 이러한 조치는 앞으로 노동당의 경제정책이 케인즈주의가 아니라 신통화주의에 입각하여 행사될 것임을 말해주는 것이었다. 신통화주의는 대처리즘의 경제정책 이념인 구통화주의와 구별되는 것으로서, 통화가 인플레 억제를 위해서는 중요하지만 실업의 억제를 위해서는 조금도 중요하지 않다고 주장한 점에서는 동일하지만, 영국은행에 대해 독립성을 부여한 점, 재정정책을 통화정책에 완전히 종속시킨 점 등에서 구별된다.

---

24) Arestis & Sawyer(2001a, 200b)는 제3의 길을 따르는 정부의 경제정책을 신케인즈주의 경제학의 패러다임에 뿌리를 내리고 있는 것으로 규정하고, 공급 사이드에 의해 결정되는 실업의 균형수준(NAIRU)에 대한 강조, 총수요 혹은 유효수요와 재정정책의 경시, 통화정책의 강조, 시장실패, 가능성의 불평등에 대한 관심, 경제정책의 신뢰성(credibility)에 대한 관심, 합리적 기대 가설의 수용 등을 그 구성요소로 정리하고 있다.

인플레를 억제하기 위해 주로 통화정책이 사용되며 통화정책의 주된 담당자는 정치가가 아니라 독립적인 중앙은행이 맡게 되었다. 정치가들은 단기적인 이득을 위해 통화정책을 이용할 수 있지만, 독립적인 중앙은행은 정치가들보다 저인플레에 대한 신봉이 훨씬 강한 것으로 평가할 수 있는 것이다.

이에 따라 신노동당의 경제정책에서 균형 예산, 공공재정의 황금률, 정부부채의 크기에 대한 관심이 높아졌다. 총수요를 조절하기 위해 재정정책을 사용하는 것은 완전히 포기되었으며 재정정책은 통화정책에 종속되었다. 노동당의 새로운 경제정책에서 시장경제는 본질적으로 안정적인 것으로 간주되게 되었으며 거시경제정책, 특히 재정정책은 시장 경제를 불안정하게 할 수 있다는 합의가 조성되었다.

또한 신노동당의 경제정책은 나이루(NAIRU: Non-Accelerating Inflation Rate of Unemployment) 개념을 수용하고 있는데, 이 개념은 다음의 함의를 내포하고 있다. 즉 NAIRU 이하의 실업수준은 인플레를 상승시키며, 인플레 목표를 설정하는 목적은 실업이 일정한 수준 이하로 떨어지는 것을 막는 것이다. 실업률이 그 수준 이하로 떨어질 때 인플레가 상승하기 시작하고 이자율이 상승하게 된다는 것이다. 인플레 속도가 통화공급의 증가율과 관련되어 있다는 점에서 인플레는 장기적으로 통화현상으로 간주된다.

신노동당의 경제정책은 국가 경제개입의 근거를 시장실패의 개념에서 구하고 있다. 시장실패는 경제활동을 자유시장기구에 맡길 경우에 효율적인 자원배분 및 균등한 소득분배를 실현하지 못하는 상황을 가리킨다. 시장실패가 일어나는 원인은 다양한데, 독과점과 같은 불완전경쟁의 경우, 외부효과와 공공재가 존재하는 경우, 시장의 외재적 결함

으로서 시장이 이상적으로 작동한다 하더라도 해결할 수 없는 문제가 생기는 경우로서 소득분배의 불균등현상 등을 지적할 수 있다. 이러한 시장실패 때문에 정부는 경제활동을 시장기구에 전적으로 맡기지 않고 시장실패를 교정하기 위해 경제에 개입한다.

그러나 신자유주의와 제3의 길의 시장 실패 개념은 차이를 보여주고 있는데, 신자유주의가 시장 불완전성의 원인을 실업급여의 수준, 노동조합, 최저임금법 등에서 찾았다면, 제3의 길은 훈련과 숙련의 결핍에서 구했다. 따라서 정부의 중요한 임무 중의 하나는 경쟁력의 회복에 필요한 인적자본에 투자할 수 있는 조건들을 만드는 것이다.

제3의 길이 갖고 있는 평등의 개념도 경제정책과 관련하여 언급되어야 할 것이다. 구사회민주주의가 결과의 평등을 옹호해 왔다면 제3의 길은 가능성의 평등을 옹호한다. 결과의 평등이 누진세제와 사회보장제도를 통한 재분배를 통해 성취된다면 가능성의 평등은 교육훈련과 취업능력 정책을 통해, 그리고 시장을 통해 제공되는 보상을 변화시킴으로써 달성된다.

2. 노동시장정책

1979년에 집권한 보수당 정부는 노동시장의 유연성을 실업과 인플레를 해결하고 경쟁력을 높이는 정부 정책의 핵심 요소로 인식하였으며, 이후 십수 년 동안 광범한 노동시장 개혁 조치를 통해서 노동시장 유연성을 확대해왔다(Deakin and Reed, 2000). 노동시장의 유연성을 수용하고 있는 점에서 신노동당의 노동시장 정책은 이전의 보수당 정부의 노동시장 정책과 크게 다르지 않다.[25] 그러나 노동시장의 유연성을 달

성하는 방법에 있어서는 보수당과 차이가 있다. 보수당이 주로 수량적 유연성, 즉 임시고(temporary), 기간제 고용, 하청 등 고용의 유연성을 촉진함으로써 노동시장의 유연성을 성취하고자 했다면 신노동당은 훈련과 새로운 숙련의 습득을 통해 질적 유연성을 높여 나가는 정책의 중요성을 강조하고 있다. 즉 산업대학을 만들고 원격교육을 통한 계속 훈련을 지원하고, 서비스 산업의 교육을 확대하며, 개인별 학습계좌의 도입을 추진한 것들이 노동당 노동시장정책의 주요한 특성인 것이다(EIRO, 1998/12). 정부는 숙련상승을 경쟁력 문제와 저생산성에 대한 해결책으로서, 그리고 사회적 포섭(social inclusion)과 사회적 결속의 수단으로 판단했다.

정부의 주요한 훈련 정책은 네 가지로 정리할 수 있다. 첫째는 99년 가을부터 16~17세 청년노동자들에게 유급 훈련을 받을 수 있는 권리를 제공했다. 둘째는 산업대학의 설립이다. 노동당 정부는 1998년 교육고용부가 발간한 녹서에 기초하여 영국의 북동부 지역의 예비 실험을 거쳐 99년 2월에 산업대학을 설립했다. 산업대학의 대상은 성인인구 전체와 기업사회이며, 그 특징은 인터넷, 시디 롬(CD-Rom), 컴퓨터 훈련 등 새로운 학습 기술을 이용함으로써, 유연한, 고품질의 학습을 저코스트로 제공한 것이다.

셋째 개인별 학습계좌이다. 개인별 학습계좌는 급속하게 변동하는 유

---

25) 노동당은 92년부터 공급 정책과 적극적 노동시장 정책을 주장하기 시작했으며 90년대 후반에 자신의 새로운 경제정책과 고용정책을 정교히 했다. 그 정책의 내용은 기업 경쟁력의 개선, 탈규제, 노동시장 유연성의 증가, 노동 코스트의 삭감 등이다. 이 정책들에서 국가의 역할은 기업과 취업능력을 위한 가장 효율적인 조건들을 창출하는 것을 목적으로 한다. 경제성장을 촉진하고 일자리를 창출하기 위해 사용자를 지원함으로써 사회민주당은 노동운동으로서의 자신의 전통적인 정체성을 포기했다(Monika, 2004).

연한 노동시장에서 취업능력을 보장받기 위해서는 숙련상승에 대한 투자와 관리에 관하여 개인의 책임이 중요하다는 것을 강조한 정책으로서 성인에 대해 자신의 교육과 훈련의 재정을 저축할 기회를 제공해주는 개인별 저축계좌이다. 정부는 개인별 저축계좌의 소지자에 대해 교육훈련비용을 할인해 주고 있으며, 개인들이 자신의 비용으로 25 파운드를 적립한다면 150 파운드를 제공해 주고 있다. 사용자들이 종업원의 개인별 학습계좌에 기여한다면 그 비용은 조세감면의 혜택을 받는다.

넷째 훈련문제에 대한 노조의 참여이다. 이전의 보수당 정부와 확연히 구별되는 점은 훈련 문제에 대한 노동조합의 새로운 역할이 기대되고 있는 점이다. 보수당 정부 하에서는 훈련 정책에 대한 노조의 참여는 아주 제한적이었다. 새로운 정부 하에서 TUC는 더 많고 더 나은 훈련을 제공받기 위해 작업장 교섭을 이용할 것을 산하 노조들에게 촉구하는 숙련교섭에 대한 캠페인을 개시했다. Unison도 저숙련 일자리를 가지고 있는 노동자들이 학습에 참여할 수 있는 '학습으로의 복귀' 프로그램을 제공하고 있다.

이에 따라 몇 가지 변화들이 교육훈련 영역에서 형성되고 있는데, 첫째는 TUC와 산하의 노조들을 산업대학과 개인별 학습계좌의 실행과정에 참여시키려는 노력들이 진행되었으며 둘째 작업장 학습을 촉진시키려는 목적으로 수백만 파운드에 달하는 재정지원이 노조들에게 제공되었다. 셋째 TUC는 학습기회의 제공을 노조가 조합원들에게 제공할 수 있는 주요 서비스로 파악하고 교육과 훈련, 학습에 대한 자신의 정책을 더욱 발전시켰다.

다음으로 신노동당 노동시장 정책의 특성을 보여주는 것은 최저임금제의 실시이다. 최저임금제의 도입은 신노동당의 주요 공약 중의 하나

로서 신노동당이 1997년 5월 총선에서 승리하자, 최저임금심의위원회(Low Pay Commission)의 위원들이 1997년 7월 임명되었다. 최저임금심의위원회는 위원장 이하 8명의 위원으로 구성되어 있으며 사용자 위원 3명, 근로자 위원 3명, 학계 2명으로 구성되어 있다. 97년 11월 27일, 노동당 정권은 도입을 공약한 최저임금제도의 구체안을 법안으로 정리하여 의회에 제출하게 된다. 지역, 업종, 직종, 기업규모에 관계없이 적용되는, 법적 강제력을 가진 전국 일률 최저임금의 도입은 영국 역사상 최초이다. 영국에서 임금은 노사의 자주적인 단체교섭에 의해 결정되는 것을 원칙으로 하고 포괄적인 최저임금을 정하는 법률은 지금까지 존재하지 않았다.

아래 표는 최저임금의 영향률이 18세 이상 전체 노동자의 4% 정도이며 그 수는 100만명을 조금 초과한다는 것을 말해주고 있다.

법안에 따르면 최저임금이 적용제외되는 것은 자영업자, 자원봉사자, 일부 어업종사자 등이다. 최저임금의 시행을 관리하는 감독관의 임명권은 내각에 있고, 감독관은 종업원에게 최저임금을 지불할 수 있는 집행명령서를 사용자에게 발부하는 권한을 갖고 있다. 법안은 적용제외되는 연령층의 결정권을 내각에 부여하고 있다.

보수당의 최저임금 반대파는 최저임금의 도입에 따라 영국의 노동시장은 유연성을 상실하고 임금의 상승은 가속화하고 고용의 증가는 방해받고 실업률은 상승할 것으로 우려했다. 그러나 국가통계국에 따르면 1999년 4월에 최저임금이 도입된 이후 물가수준, 고용창출률과 실업수준은 최저임금에 의해 불리한 영향을 받지 않은 것으로 나타났다. 사용자수는 증가하고 구직자수는 감소했으며, 고용창출과 실업률의 변화라는 측면에서 최저임금은 고용시장의 동향에 거의 악영향을 미치지

않은 것으로 평가되고 있다. 최저임금제가 도입된 1999년의 물가상승률은 그 전해보다 낮은 것으로 나타났으며 고용은 25만 명 증가했다. 사용자는 최저임금을 호의적으로 받아들이고 있고 최저임금에 반대했던 보수당마저 현재는 최저임금을 영국 경제정책의 일부로서 수용하고 있다.

<표 2-1> 최저임금제 영향률

	최저임금영향률	피영향 노동자수(천명)
1999년 4월		
18-21세	4.0%	96
22세 이상	3.9%	1,057
18세 이상	4.9%	1,153
2001년 10월		
18-21세	4.5%	90
22세 이상	4.4%	1,000
18세 이상	5.3%	1,100
2002년 10월		
18-21세	5.0%	90
22세 이상	4.8%	900
18세 이상	6.1%	1,000

출처: Dickens and Manning(2003)

요컨대 신노동당은 전국적인 최저임금제를 실시함으로써, 임금 결정에 관한 한 시장자유가 최대한 보장될 때 노동시장이 가장 잘 기능한다는 신자유주의적인 교리로부터 이탈했다(Hamann & Kelly, 2003: 646).

3. 신노동당 정부의 뉴딜: 근로연계복지

신노동당은 1997년 7월에 발표한 정부예산에서 '복지에서 일자리로 가기 위한 예산'을 표방하고 이를 위한 핵심사업으로 뉴딜을 설정한 바 있다. 뉴딜은 국가복지에 의존하는 취약계층 가운데 노동능력이 있는 사람은 복지명부(welfare roll)에서 빼내어 노동시장으로 편입시켜 복지지출을 줄이면서 동시에 노동시장의 유연성도 높이겠다는 의도를 가지고 있다.

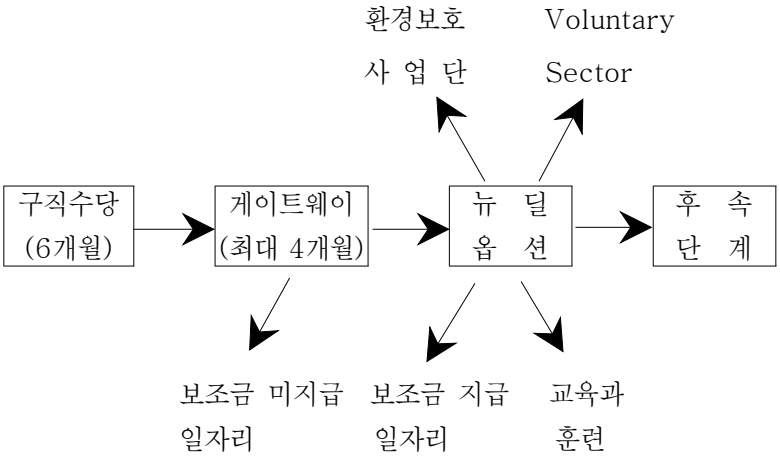
노동당 정부의 뉴딜 정책은 과거 보수당 정부의 소극적 근로연계복지정책과는 비교도 안될 만큼 대규모로 전개되었으며 강력한 의무조항과 제재조항을 갖춘 것이었다. 뉴딜 정책의 실행에 필요한 재원은 조세가 아니라 보수당 정부 시절에 민영화한 공기업을 대상으로 2002년까지 52억 파운드의 초과이윤세를 부과하여 조달하는 것으로 되어 있었다(김종일, 2001).

뉴딜은 미국의 경험으로부터 많은 영향을 받은 것으로서, 프로그램 참여자들을 조기취업 시키는 일에 집중하는 취업우선 모델에 입각하고 있으며(Deacon, 2000), 국가가 저소득층을 위해 할 수 있는 일은 소극적 소득재분배가 아니라 적극적 기회 재분배이며 이들을 노동시장에 재적응시켜 자활하게 하는 일이야말로 최선의 복지라는 생각이 깔려 있다(김영순, 2003). 뉴딜에서는 집단별로 나누어 사업을 진행하고 있는데, 청년실직자 뉴딜, 장기실직자 뉴딜, 편부모 뉴딜, 장애인 뉴딜이 대표적 사업들이다. 각 사업별로 제도적 특성을 살펴보기로 하자(신동면, 2002).

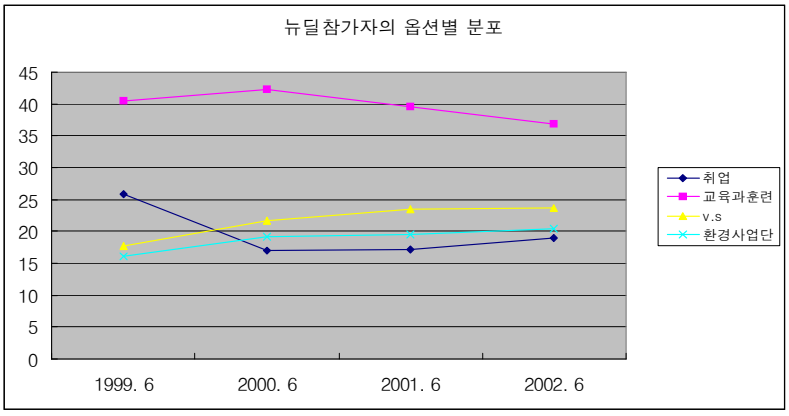
첫째 청년 뉴딜은 18~24세 사이의 청년들 중 6개월 이상 구직자수당

을 받았던 청년실직자들을 대상으로 한 강제적 사업으로 1998년 4월부터 전국적으로 실시되었다. 청년 뉴딜 사업을 위해 전체 뉴딜 정책 예산의 61% 이상을 사용했을 정도로 청년 실업률을 줄이는 것이 뉴딜 정책의 핵심목표로 설정되어 있었다. 청년 뉴딜의 프로그램은 게이트웨이(Gateway), 옵션(Options), 후속 단계(Follow-through)로 구성된다. 4개월의 게이트웨이 단계는 실직자들이 뉴딜 프로그램에 등록한 이후에 일자리를 찾는 직장탐색 또는 구직활동 기간이라고 할 수 있다. 게이트웨이 단계에서 실직자는 뉴딜 개인상담가의 도움으로 구직활동을 수행한다. 게이트웨이 기간 동안 일자리를 찾지 못한 실직자는 다음 단계인 옵션에 배정된다. 뉴딜 옵션은 임금보조금이 지급되는 일반취업, 환경근로, 전일제 교육과 훈련, 6개월간의 환경보호사업단 활동으로 구성된다. 옵션 배정 단계에서 실직자는 자신의 선호를 밝히고 개인상담가와 협의하여 옵션 중 하나의 프로그램을 선택하게 되지만 최종 결정권은 뉴딜 개인상담가에게 있다. 옵션 참여를 거부하는 실직자에게는 구직자 수당이 2주간 중단되며, 세 번 이상 이러한 제재를 받으면 6개월간 수당지급을 중단하게 된다. 옵션이 종료되는 시점에서도 일자리를 구하지 못한 실직자들은 후속 단계에서 지속적인 고용서비스를 받도록 되어 있다. 직업센터의 개인상담가들은 청년실직자들에 대한 집중적인 인터뷰를 실시하여 뉴딜 참여자들이 구직자수당 수급자로 다시 돌아오지 않고 일자리를 가질 수 있도록 추가로 13주간을 더 직업상담과 직업알선을 시행한다(그림 참조할 것).

<그림 2-1> 청년 뉴딜의 다이어그램



<그림 2-2> 뉴딜참가자의 옵션별 분포



둘째 장기실직자 뉴딜은 25세 이상의 성인으로 18개월 이상 실업상태에 머무르며 소득관련 구직자 수당을 타고 있는 실직자들을 대상으로 1998년 6월부터 전국적으로 실시되었다. 장기 실직자는 뉴딜 개인상담원과 취업 면접 및 상담에 의무적으로 참여해야 하며, 참여 의무를 제대로 이행하지 않는 경우에는 6개월간 급여박탈의 제재가 가해진다.

3~6개월 동안 수행되는 이 기간 동안 취업에 성공하지 못한 장기실직자들은 정부가 임금보조금을 지급하는 일자리에서 6개월간 취업하거나 집중취업훈련 과정으로 보내져 직업훈련을 받도록 한다.

셋째 편부모 뉴딜은 편부모들이 사회부조 급여인 소득지원에 의존해서 사는 것이 아니라 일자리를 통하여 자립하도록 유도하기 위해 1998년 10월부터 전국적으로 시행되었다. 소득지원을 받는 편부모 중에서 어린아이의 연령이 만 5년 3개월을 넘는 경우에 자발적으로 뉴딜 개인상담가와 직업상담을 받도록 권장된다. 직업상담과정에서 편부모들은 일자리 알선, 근로급여에 관한 정보, 육아시설 정보, 취업계획 수립 등의 서비스를 제공받게 된다. 특히 직업상담이나 훈련에 참여하는 경우에는 편부모에게 수당을 지급하며 참여에 드는 비용은 물론 탁아비용까지 보상해 준다. 상담 이후 취업을 위한 의무적인 옵션을 두지 않고 편부모의 자발적 선택에 맡기고 있다.

넷째 장애인 뉴딜은 장애인이나 만성 질병을 앓는 사람들 중에서 상해급여, 소득지원 또는 중증장애인 수당을 받는 수급자가 자신이 원하는 경우에 일자리를 가질 수 있도록 지원하는 사업이다. 장애인 뉴딜은 수차례의 시범사업 끝에 2000년 4월부터 전국적으로 도입되었으며, 장애인의 일자리 유지를 위한 시범사업, 장애인 고용촉진을 위한 홍보사업, 장애인을 위한 개인상담가의 구직상담 사업으로 구성되어 있다.

뉴딜에 의해 대표되는 신노동당 정부의 복지개혁은 기존 복지국가 체제의 기반이 되었던 국민의 권리와 국가의 의무라는 일방적 구조에서 정부뿐만 아니라 국민에게도 의무를 부과하는 쌍무적인 구조로의 이행이라고 할 수 있으며 기존 복지국가 체제에 대한 패러다임적 전환이라는 평가를 받고 있다(문진영, 2004: 47).

그렇다면 뉴딜 정책의 효과는 어떻게 나타났을까? 청년들을 대상으로 하여 뉴딜 정책의 효과를 면밀하게 분석한 연구에 따르면 뉴딜 정책으로 인하여 실업으로부터 벗어나 일자리를 찾은 사람들의 비율이 크게 증가했다는 것이다. 또한 뉴딜정책은 1년에 17,000명의 취업효과를 가졌다. 그러나 저숙련 청년 노동시장의 큰 변화는 관찰되지 않았다.

아래 <표>는 1993년에서 2002년까지 저숙련자를 대상으로 하여 특정 연령집단의 실업률 추이를 연도별로 보여주는 것이다. 우선 18~24세의 청년들의 실업률을 보면, 뉴딜 정책이 실행되기 시작한 98년부터 실업률이 점차적으로 축소되고 있는 것을 확인할 수 있다. 그러나 취업률에는 큰 변동이 보이지 않으며 24개월 이상의 장기실업자의 비율이 축소되는 것을 볼 수 있으나 이것은 주로 일자리를 찾기보다 교육훈련 옵션을 선택했기 때문에 나타나는 것으로 지적되고 있다(Blundell et. al, 2003: 17).

<표 2-2> 청년(18~24)

	18~24세 인구 중 비율	취업률 (%)	6개월미만 실업	6~24개월 실업	24개월 이상 실업	비경제활동 인구	교육과 훈련
1993	26.1	56.9	7.9	12	8.1	11.7	3.5
1994	25.3	57.3	7.6	9.3	8.3	11.9	5.5
1995	24	58.3	8.8	9.4	6.6	11.4	5.6
1996	22.6	56.8	9	8.5	6.5	13.3	6
1997	22.1	58.6	8.5	7.3	4.6	12.4	8.6
1998	21.2	59.3	9.4	7	3.1	11.6	9.8
1999	20.6	60.5	8.7	5.6	2	13.4	9.9
2000	20.5	58.5	8.6	5.6	1.8	14.5	11
2001	19.9	58.8	9.3	5.3	1.6	14.6	10.3
평균	22.4	58.3	8.6	7.9	4.9	12.7	7.6

<표 2-3> 청년(25~30)

	25~30세 인구 중 비율	취업률 (%)	6개월미만 실업	6~24개월 실업	24개월 이상 실업	비경제활동 인구	교육과 훈련
1993	28.3	68.2	5.1	8	6.6	10.2	1.6
1994	28.1	68.9	5.0	6.4	7.5	10.2	2.0
1995	28.0	69.0	4.6	6.4	7.0	10.9	2.0
1996	26.4	70.3	4.3	5.3	5.7	12.5	2.0
1997	25.3	73.6	4.4	4.1	4.5	11.6	1.8
1998	25.3	73.9	4.9	3.5	2.9	12.3	2.4
1999	23.6	76.0	4.0	3.0	2.5	12.0	2.5
2000	23.1	73.3	3.7	3.1	2.5	14.3	3.1
2001	23.2	72.4	4.6	3.2	2.4	15.2	2.3
평균	25.7	71.6	4.5	4.8	4.8	12.0	2.2

4. 노사관계정책

노동당 정부는 98년 5월 21일, 노동정책의 기본방침을 보여주는 정부백서 『직장에서의 공정』을 발표하는데, 백서는 이후 노동당 정부하에서 추진하게 될 노사관계 정책의 주요 내용을 담고 있는데, 그 특징을 요약하자면 개별적인 고용권과 집단적 고용권의 제공, 노사간의 파트너쉽, 노동시장의 유연성 등이라고 할 수 있다.

이 백서에서 밝힌 계획대로 1999년 7월 1일 고용관계법이 의회에서 통과되었다. 법안의 주요 요소는 1999년 10월과 12월에 발효되었는데, 법안에서 가장 쟁점이 되었던 조항인 노동조합의 법적 승인(statutory trade union recognition)은 2000년 이후에 효력을 발휘했다. 1999년의

고용관계법은 1998년 5월에 노동당 정부가 공표한 정부의 '직장에서의 공정성'(Fairness at work)에서 설정한 개별적, 집단적, 가족친화적인 고용권 조항을 실행에 옮긴 것이다. 1999년 9월에 발효된 고용관계법의 몇몇 주요한 조항들은 다음과 같다.

- 조합원인 것을 이유로 차별하는 것에 대한 법적 보호 강화,
- 노사간의 파트너쉽을 촉진하기 위한 기금설정
- 부당해고에 대한 보상금액의 하한을 인상
- 파트타임 노동자의 차별 철폐 조항
- 유연적 근로시간 장치의 도입을 용이하게 하는 조항
- 직업안정소의 업무에 관한 조항.
- 노조활동을 이유로 한 블랙리스트를 금지하는 조항.

1999년의 고용관계법은 영국의 고용입법 가운데 가장 중요하고 광범한 내용을 담고 있는 법이라고 할 수 있다. 정부가 내세우는 고용관계법의 목적은 피용자들에게 최소 기준을 제공함으로써 고용의 모범관행(best practice)를 만들고 부모들이 노동과 가족의 책임을 결합하도록 지원하고 노사간의 파트너쉽을 촉진하기 위한 것이다. 고용관계법에 담겨 있는 집단적 고용권의 옹호는 이전의 집합주의(collectivism)을 옹호하기 위해서가 아니라 노사간의 파트너쉽을 만들기 위한 최소한의 조건을 갖추기 위해서라고 할 수 있었다.

그리고 노조의 승인을 법적으로 의무화하는 규칙이 2000년 6월 6일 시행되었다. 이 규칙에 의해 노조는 자신을 임금과 노동조건의 정식 교섭상대방으로서 사용자에게 승인받는 법적 수단을 얻게 되었다.

조합승인의 입법화는 노동당이 1997년 총선 공약으로 내건 것으로 99년 7월에 만들어진 고용관계법에 들어가 있었다. 이에 따르면 조합승

인은 가능한 한 노사의 자발성에 기초해야 하지만 합의에 이르지 못했을 경우 조합은 중앙조정위원회에 승인의 법적 절차를 제기할 수 있게 되어 있다. 그 경우 중앙조정위원회는 당해 노조가 노동자의 최저 10%를 조직하고 있는 것이 확인될 경우에만 절차를 개시한다.

조합승인의 규칙은 승인의 대상인 노동자의 범위 즉 교섭단위를 결정한다. 교섭단위의 50% 이상의 노동자가 조합원이라면 자동적으로 조합에게 단체교섭권을 인정하고 사용자에게 단체교섭을 받아들이도록 지시한다. 조직률이 50% 미만인 경우 대상 노동자에게 투표를 하게 하여 그 40% 이상이 찬성하면 사용자에게 단체교섭을 받아들이도록 지시한다. 노동자 40% 이상의 찬성을 못 받을 경우 조합을 노동자의 대표로서 인정하지 않고 단체교섭이 불가능하다고 통지한다. 이 승인 규칙은 영국 노사관계의 전통적인 자원주의적인(voluntarism) 시스템으로부터 약간의 이탈을 보여주는 것이다.

요컨대 신노동당 노사관계정책의 성격은 작업장의 권력관계를 노동자조직에게 유리하도록 역전시키는 것이 아니라 노동자의 생산성과 창조성이 기업을 위해 이용되는 맥락을 창출하는 것이라고 할 수 있다. 그 맥락을 만들기 위해 노사관계를 규제하는 국가의 역할을 대처리즘보다 훨씬 더 인정하고 있는 것이다. 이때 법과 국가의 역할은 협력적인 제도와 관행의 출현을 자극하는 것이고, 최소한의 노동권을 노동자에게 부여함으로써 사용자들이 노동시장의 취약자들인 불완전고용층과 저임노동력에 대한 착취를 억제하는 정도에 머물러 있다(Howell, 2004: 15). 따라서 노사정 사이의 사회적 합의를 체결하거나 산별 차원의 단체교섭을 체결하는 이전의 관행으로 복귀할 생각은 신노동당에게 전혀 없다고 할 수 있다. 신노동당 정부가 EU의 지령(Directive)에 대해

소극적인 태도를 보였던 것도 집단적 노동권의 확장에 대한 부정적 태도 때문이라고 할 수 있을 것이다.

개별적 권리의 제공, 집단적 노동권에 대한 최소주의적 접근, 노사간의 파트너쉽 등 신노동당 노사관계정책의 이러한 특징은 이전의 보수당 정권이나 구노동당의 노사관계정책과는 뚜렷하게 차이가 있다. 대처리즘의 노사관계정책의 성격은 계급관계에 대한 시장적 규제, 단체교섭의 역할 부재, 작업장에서의 법적 권리 부재, 분권화 및 노사관계의 개별화 강조 등으로 요약할 수 있으며, 구노동당의 노사관계정책은 노사관계를 규율하는 주된 양식으로 서의 단체교섭에 대한 역할부여, 집합적인 대표의 옹호, 소득정책, 단체교섭에 대한 약간의 규제, 작업장에서의 개별적인 권리의 최소 제공 등으로 정리할 수 있다(Howell, 2004: 13).

집권 2기에 들어선 이후에는 개별 근로자의 권리와 노동시장 유연성의 균형을 더욱 후자의 방향으로 이동하려는 정책이 취해졌다. 협의권, 노동자 권리, 해고의 정당화 등과 관련된 EC의 지령에 대해 사용자측에서 반대 로비하는 것에 대해 신노동당 정부는 호의적인 태도를 보였다. 또한 파견노동자들이 본격적인 사회적 보호의 대상이 되기 위해 필요한 대기기간을 6주에서 18개월로 확대하려는 조치를 취하려고 시도하기도 했다(Clift, 2004).

III. 노동조합의 대응

1. 노동당-노동조합의 연결구조의 변동

1900년에 노동운동을 위한 정치적 결사체의 필요로 만들어진 노동당은 오랫동안 그 모태인 노동조합과 긴밀한 관계를 형성하고 있었다. 개별 노조들이 직접 당에 가입하고 있으며 당 가입 노조원의 비율이 노동당 전 당원의 90% 이상을 차지하고 있었다. 1990년대 초 이전까지 당 재정의 90% 이상을 책임질 만큼 노조의 재정기여도는 높았으며, 당의 정책을 결정하는 전당 대회에서 노조는 블록 투표[26]를 통해서 결정적인 영향력을 행사하고 있었다. 또한 1998년 이전까지 당의 중앙집행위원회의 구성에 가장 큰 영향력을 행사한 것도 노동조합이었다. 노동당에 가입하지 않고 있는 비가입노조들조차 자신들의 이해관계가 당과 긴밀하게 연관될 수밖에 없다는 것을 인식하고 재정적 지원을 제공하고 있었다.[27] 총선 시기에 노동당 후보의 당선을 위해 헌신적으로 봉사하는 자들의 대부분은 노동조합원들이었다.

그러나 당과 노조의 긴밀한 관계는 정치경제적 상황의 변화와 선거전략으로 인하여 1980년대 이후 수정되기 시작했다. 특히 당과 노조 사이의 관계를 느슨하게 만드는 개혁작업을 주도했던 인물은 노동당

---

26) 블록 투표란 노조에 가입한 사람의 투표권은 개인이 아닌 그가 속한 조직의 집합적 의사결정(block vote)을 통해 행사되는 것을 말한다.

27) 2000년 기준으로 TUC에 가입되어 있는 680만 노조원 가운데 500만이 노동당 가입 노조 소속이다. 그리고 TUC에 가입되어 있는 76개 노조 가운데 23개 노조가 노동당에 가입해 있다. TUC는 노동당에 가입되어 있지 않다.

당수였던 닐 키녹이었다. 그 무렵 노동당이 노조운동의 볼모라는 인식이 지배적이었던 상황에서 키녹 등 당 지도부는 노조와 당 사이의 긴밀한 연결관계는 선거에서의 패배를 가져오는 핸디캡이라는 인식 때문에 당과 노조와의 '거리두기'야말로 선거승리를 위해 필수적이라는 판단을 하기 시작했다. 노동당이 노동조합운동의 정치적 무기라는 것은 시대착오적이라는 인식 하에서 노동당 내에서 노조의 역할을 줄이려는 정책이 체계적으로 전개되기 시작한 것이다. 가입 노조들이 당의 노사관계 정책을 결정하는 관행을 종식시킨 것도 이때였다.

이에 따라 1986년 이후 노동당의 모든 정책 문건에서 '노조와의 공조'를 가리키는 용어는 점차 사라지고 그 대신 '사기업과의 건설적 공조'라는 언술이 대신 자리 잡게 되었다. 1989년 10월에 예비내각의 고용장관에 취임한 토니 블레어 역시 피케팅과 동정파업에 대한 규율을 강화하고 클로즈드 샵을 폐지하는 등 당내에서 반노조개혁의 선봉에 서서 활동했다.

노동당은 총선 이듬해에 열린 1993년의 브라이튼 전당대회에서 노조가 최고정책기관인 당 대회에서 행사하던 투표지분을 당원의 비율과 무관하게 70%로 제한했으며 나머지 30%를 지구당의 일반당원이 1당원 1투표제에 의해 행사하도록 함으로써 일반 당원의 정책참여비율을 높였다. 당수와 부당수 선출을 위한 선거인단 구성에서도 노조, 의회노동당, 지구당 지분이 동일하게 1/3씩 배정되었기 때문에 노조의 지분은 이전의 40%보다 훨씬 축소되었다. 당 대회에서 관례적으로 용인되었던 노조의 블록 투표제를 폐지하고 1당원 1투표제를 도입하여 개인당원과 단체당원의 표의 분산을 꾀한 것도 이때였다(고세훈, 1999).

블레어가 노동당의 당수가 된 1994년 이후에는 노조로부터 거리를

두려는 정책들이 한층 더 강화되었다. 1994년 이후 신노동당의 선거전략은 노조와 긴밀하게 연결되어 있는 구노동당의 이미지를 힘주어 거부했다. 블레어는 “요즘 시대에 노동당의 임무가 노동조합운동의 정치적 무기라고는 아무도 진지하게 믿지 않는다“고 단언했다. 이에 따라 1990년대 초반까지만 하더라도 노조 지도부들과의 대화를 통해 행사되던 산업정책에 관한 의사결정은 1994년 이후에는 사라졌다(McIloy, 1998). 노조의 영향력을 줄이기 위해 평당원 민주주의가 강화되었으며 전당대회는 강령을 수정할 수 있는 권리를 박탈당했다. 그리고 블레어는 1995년 4월에는 임시전당대회를 소집하여 ‘생산수단의 공동소유’에 기반한 사회주의 정당으로서의 정체성을 담고 있는 당헌 4조를 개정하는 데 성공했다.

블레어는 노조 총회를 순회하면서 노조들은 (노동당으로부터) 혜택(favours)이 아니라 공정성(fairness)을 기대할 수 있다고 말했다. TGWU 총회에서는 대규모 노조가 정책을 통과시키면 그것이 곧 바로 노동당의 정책이 되어버리는 시대는 지나갔다고 선언했다(Ludlam, 2004: 71)

현재의 노동당과 노조와의 현대적 관계에 관해 여러분들에게 솔직하게 말하고 싶소. 대규모 노조가 정책을 통과시키면 노동당이 그것을 따르는 때가 있었어요. 요구를 하면 노동당이 반응을 하고 교섭을 했어요. 그런 시대는 지났어요. 사라졌어요. 다시 오지 않을 겁니다.

그리고 1995년의 TUC 대회에서는 보수당 정권의 반노조입법은 그대로 유지될 것이라고 말했다. 또한 블레어는 한 기자회견에서 “노조를 여러 압력단체 가운데 하나로 생각하십니까?”라는 질문에 대해 다음과 같이 답변했다(Sopel, 1997). “노동당은 전체 국가를 위해 통치할 것이

며, 따라서 노동당은 기업을 대하는 것과 마찬가지로 노조를 대할 것입니다.” “과거의 전투를 부활시킬 수 있다는 의식에서 벗어나야 합니다. 나는 국가를 발전시키겠지만 그것은 노조운동만을 위해서가 아니라 기업 그리고 여타 국가 모든 부문을 위해서입니다.” 노조와의 연결관계를 느슨하게 하려는 노동당의 이러한 시도에도 불구하고, 그리고 통화주의와 유연적 노동시장을 수용하고, 보수당 정권 하에서 추진된 반노조 입법을 폐기하지 않겠다는 노동당의 정치적 공약 등에도 불구하고 노동조합운동이 신노동당에 대한 충성을 포기하지 않은 것은 다른 대안이 없기 때문이었다. 노조운동의 최대의 관심은 지긋지긋한 보수당의 정권을 종식시키고 노동당이 재집권하는 것이었다. 실제로 TUC 산하의 대규모 노조들은 닐 키녹과 존 스미스가 주도한 신노동당의 정치적·경제적 원리들이 선언된 이후에도 당에 반기를 들지 않았다. NUM, BFAWY, RMT, CWU와 같은 소규모 노조들만이 신노동당을 반대했으며 평조합원 차원의 운동도 발전하지 않았다. 다만 신노동당의 강령에 반대하는 더욱 전투적이고 독립적인 정책들이 TUC 총회에서 결정되도록 지지하는 소수 활동가들의 반대운동만이 존재했을 뿐이었다(McIlroy, 1998:558).

신노동당이 총선에서 승리한 후, 신노동당의 첫 임기 후반기에 노동당과 노조와의 관계는 한층 더 강화되었다. 장관들과 노조 지도부들 사이의 접촉이 빈번해졌으며 1997년 6월 노동당 정부는 정부의 정책 형성과정에 노조지도자들과 광범한 협의를 갖겠다고 발표했다(EIRO, 1997/06). 2000년에 블레어는 노조 리더들과 1년에 네 차례의 정기 회합을 갖기로 합의했으며, 2000년 말 노조는 1,250만 파운드에 달하는 노조학습기금을 정부로부터 수령했다. 정부는 평생학습대표들에게 작

업시간에 유급으로 활동할 수 있는 권리를 부여했으며 500만 파운드의 노조 파트너쉽 기금을 노동조합에 제공했다. TUC와 산별노조들은 스테이크홀더(stakeholder) 연금[28]의 공급자가 되었으며, 1999년 고용관계법의 혜택을 받게 되었다. 2000년에 최저임금심의위원회(The Low Pay Commission)는 영속적인 기구로 되었으며 같은 해 블레어와 브라운은 신노동당의 목표로서 완전 취업능력(employability) 대신 완전고용을 공언하기 시작했다. 이러한 분위기 속에서 2001년 선거 캠페인이 다가오자 최대노조인 Unison은 노동당의 업적을 50 페이지의 항목으로 정리했으며 TGWU는 400개에 달하는 항목을 정리하여 출간했다. TUC의 가입 노조들은 조합원들에게 노동당을 지지하는 수백만 개의 선거자료를 발송했다. 총선시기에 노조의 중요성이 노동당에서 다시 평가되었으며 대부분의 노조들도 신노동당의 정책형성과정에 대한 의구심을 풀 수 있었다. 노조 지도부들은 노조가 단순히 블레어 정부의 로비스트 역할에 그쳤다면 여러 법적 조치들은 성취되지 못했을 것이라고 말했다(Ludlam, 2004: 74-77). 이 무렵 TUC 사무총장 존 몽크스(John Monks)는 "지금보다 더 좋았던 적은 없었다"고 말했다.

이처럼 노동당이 노조들을 지원했던 것은 선거 시기에 노조의 재정적 · 인적 지원이 필요했기 때문이었다. 1999년에 노동당은 스코틀랜드와 웨일즈, 유럽의회, 지방자치체 선거를 치러야 했으며 7대 대규모 노조는 600만 파운드에 이르는 특별 기부금을 제공했다. 2001년 총선에서도 2001년 2월 이후의 선거 캠페인 동안 노조들은 6,080,790 파운

28) 스테이크홀더 연금은 기업연금에 가입할 수 없는 저소득자나, 비정규직, 실업자들을 위해 낮은 비용으로 가입할 수 있도록 유연하게 설계된 연금이다. 연금 개시 시기는 2001년 4월 6일이다.

드를 기부했으며 이 액수는 노동당의 캠페인 총비용인 11,140,019 파운드의 55%에 달하는 것이었다. 노조가 현금으로 기부한 액수를 포함한다면 그 비율은 훨씬 높아지는 것이었다(Ludlam, 2004: 75).

또한 정당원의 정치적 행동주의가 점점 쇠락하는 환경 속에서 노조가 직접 선거 캠페인에 참가한 것은 노동당의 선거 승리를 위해 긴요한 것이었다. 1997년에 가입노조들은 노동당이 전략 의석('key seats')으로 설정한 지역에 상근 간부들을 배치했으며 그중 92석에서 승리를 거두었다. 2001년 선거에서도 노동당은 146개의 전략 의석을 설정하였으며 노조들은 이들 지역에 자신의 자원을 집중했다(Ludlam, 2004: 76).

그러나 2001년 총선 이후 당과 노조의 짧은 허니문 시기가 종식되기 시작했다는 표시가 나타나기 시작했다. 공공서비스의 미래에 대해 민간부문의 역할을 강조한 노동당의 정책방침이 그 원인인데, 블레어가 공-사 파트너쉽(PPP)을 통해 공적인 서비스를 민간부문에서 관리하겠다는 방침을 밝힌 후 당과 노조와의 균열이 노골적으로 드러나기 시작했다. 노동당이 공공부문의 전면적 개혁을 추진하겠다는 의사를 밝힌 것은 공공 서비스와 수송 인프라의 질에 관한 대중의 불만이 선거기간 중 터져 나왔기 때문이다. 블레어 정부는 공공부문의 개혁을 통해 자신의 역동적 이미지를 더욱 부각시키고자 했던 것이다. 이렇게 하여 공공서비스의 개혁은 신노동당 2차 임기의 핵심 정책으로 부상하게 되었다. 블레어 정부가 내건 공공서비스의 개혁 분야는, 중고등학교 교육, 국민의료서비스(NHS)가 운영하는 병원, 경찰 · 사법조직, 철도망 등이다. 교육분야의 개혁을 예를 들어 설명하자면, 교사를 대상으로 한 강습과 설비의 도입 등 학교운영을 민간회사가 맡는다는 것이었다.

신노동당의 공공서비스 개혁 방침이 발표되자, 2001년 5월 FBU는

노조의 정책에 일치한다면 노동당이 아닌 다른 정당을 지원하겠다는 결의를 하게 된다. 그리고 6월에는 Unison이 노동당에 대한 재정적 지원을 재검토하겠다는 의사를 표명했다. 7월에는 GMB 일반노조가 노동당에 대한 재정지원을 크게 줄여나가겠다고 선언하게 된다.

공공서비스 노조의 이러한 반발에 대해 블레어 수상은 2001년 7월 16일 런던 시내의 병원에서 행한 연설에서 "개혁하지 않으면 공공서비스는 파탄한다", "아무리 많이 반대하여도 나는 결정을 번복하지 않겠다"고 선언하고, 신노동당 2기의 가장 중요한 과제인 '공공서비스의 전면개혁 플랜'에 관해 노조에게는 일체 거부권이 없다고 경고했다. 그러나 이 연설 다음 날 GMB 일반 노조는 25만 파운드 규모의 반대 캠페인을 계획하고 노동당에 대한 헌금삭감을 결정했다.

블레어 수상은 2002년 2월 3일의 노동당 춘계대회의 연설에서 일부의 노조와 당활동가가 보수당과 결합하여 정부가 추진 중인 공공서비스 개혁을 좌절시키고 있다고 말하고 이들을 「파괴자」, 「소문자 c로 시작하는 보수파」로 지칭하면서 이들은 단호히 타파되지 않으면 안 된다고 비난했다. 이에 대해 GMB 일반노조는 수상의 발언이 있은 다음 날 수상의 말을 비꼬는 광고를 게재하였으며 공공부문 노조 Unison의 서기장은 Unison은 소문자의 보수파가 결코 아니다 라고 수상의 발언을 불쾌하게 받아들였다.

이 무렵 EU 정책을 둘러싼 노정간의 갈등도 노조와 정부 사이의 관계를 악화시키는 데 기여했다. 영국 경영진의 99.2%로 하여금 EU 정보협의권 지령의 면제를 받도록 정부가 추진한 것, 파견노동자의 새로운 권리를 약화시키고자 한 것, 2002년 2월 로마에서 열린 영국과 이탈리아간의 정상회담에서 블레어 총리가 유연한 노동시장과 기업의 탈규제

를 위해 이탈리아의 총리이고 대표적인 우파 정치가인 실비오 베를루스코니(Silvio Berlusconi)와 협조하기로 한 것 등은 곧 바로 노조의 반발을 초래했다(Ludlam, 2004: 76).

또한 이 시기 고용관계법에 대한 노동당의 검토(review) 속도와 내용을 둘러싸고 정부와 노조들간에 갈등이 깊어졌다. 고용관계법에 대한 노조의 요구사항은 소기업에 대해서는 노조 승인 절차를 면제하기로 한 조항을 삭제할 것 등 3개 항목이었지만 노동당의 '검토'에서전혀 반영되지 않았다. 이에 대해 TUC 신임 서기장인 바버(Brendan Barber)는 정부가 "현명하지 못하게 노조의 분노를 무시하고 있다고" 경고했다. GMB의 서기장은 "정부는 영국경총(CBI)의 요구에 굴복해왔다. 현 정부는 자신이 영국 노동자의 정당으로서 노동자의 권리를 수호할 것인지 아니면 살찐 고양이를 위한 정당인지의 여부를 결정할 필요가 있다"고 퉁명스럽게 말했다((Ludlam, 2004: 79).

노동당과 노조 사이의 균열이 지속되는 가운데, 최근 여러 노조들에서 좌파 후보자가 선출되는 사태가 일어나기 시작했다. 2002년 7월 18일에 약 120만명의 조합원을 가지고 있고, 민간 최대의 노조인 AEEU의 대표적인 블레어주의자인 켄 잭슨(Ken Jackson)이 충격적으로 패배하고 블레어 정권에 비판적인 데렉 심슨(Derek Simpson)이 당선된 사건이 일어났다. 가능한 한 노조와 소원한 관계를 유지하려는 신노동당의 정책은 역설적으로 신노동당에 가까운 후보의 낙선과 신노동당에 비판적인 후보의 선출을 초래하고 있는 것이다(Waddington, 2003; 340).

2002년에 일어난 노동당으로부터의 이반 현상은 2003년도에 가서도 되풀이 되고 있다. TGWU, GMB와 같은 대규모 노조에 또 다시 좌파

후보자가 선출됨으로써, 반(反) 신노동당을 기치로 내세우는 노조진영의 세력이 더욱 강화하게 되었다. 2003년 5월 31일 토니 우들리(Tony Woodley)는 블레어주의자인 잭 드롬리(Jack Dromley)를 누르고 TGWU의 서기장이 되었다. 우들리는 블레어 정부의 신노동 정책들에 반대하는 선거 캠페인을 하면서 좌파지도부가 들어서 있는 다른 노조들과 공동의 대의를 갖고 있다고 말했다. 그리고 블레어 정부의 신노동당 정책을 비판하고 블레어 정부가 대기업과 중간계급에 지나치게 유착되어 있다고 비판했다. 자신의 승리는 노동당에 투표하는 사람들이 우선시하는 일자리, 양질의 임금, 괜찮은 근로조건과 연금 등에 대해 정부가 귀를 기울이기를 바라는 경고라고 말했다. 4월에는 전통적으로 우파 지도부가 이끌어왔던 GMB 일반노조의 새 서기장으로 좌파인 케빈 큐란(Kevin Curran)이 선출되었으며 그는 노동당과 GMB의 관계를 재고할 것이라고 공언했다. 그리고 노조원들이 우선시하고 있는 고용권, 연금, 평등, 공적 서비스의 민영화 반대 등은 내가 임기 중에 추진하여야 할 사항들이라고 말했다. 최대 노조 Unison의 서기장도 좌파 진영에 속하는 인물이 선출되었다. 신세대에 속하는 노조 지도자들은 넓은 의미에서 좌파진영의 의견을 갖고 있는 것으로 알려져 있으며 노동당과의 관계에서 비판적인 견해를 가지고 있는 것으로 평가되고 있다. 이러한 변화들은 노조운동의 중심축이 왼쪽으로 이동하고 있다는 사실을 말해주는 것이다(EIRO, 2003/06).

노조진영의 이러한 조직적 변화를 배경으로 하여 전통적인 좌우파 분파주의를 상기하듯, 신노동당에 반대하는 지도부들이 공동으로 행동하는 일도 벌어지기 시작했다. 이들은 “노동조합은 여전히 노동당의 정책을 형성하는 데 결정적이다. 우리가 마음먹기만 한다면 당은 여전

히 우리의 대표위원회이다. 당이 베빈(Bevin)[29]보다 베를루스코니(Berlusconi)를 닮은 것은 오직 우리가 그것을 관용하기 때문이다"라는 의견을 피력했다. 이에 맞서 우파에서도 "노조들만이 노동당을 구할 수 있다. 사회 정의는 사회민주주로의 복귀에 달려 있다. 당의 내부에서 활동하는 노조들만이 그것을 가능하게 하는 힘을 갖고 있다. 노조들은 당비를 내야 하며 전력을 투표에 표출하여야 하며 자신이 만든 당을 구해야 한다"고 말했다(Ludlam, 2004: 83).

2002년에는 공공서비스 노조들이 지자체의 임금인상을 요구하며 파업에 돌입했으며 노조지도부들은 노동당 중앙 정부와 지방 정부의 지도부들과 갈등을 빚었다. 2002년 가을에는 소방수들의 임금인상을 둘러싼 파업이 정치적 위기를 초래한 사건이 벌어졌다. 정부는 공공서비스를 위한 돈이 현대화와 무관하게 인플레를 불러일으키는 임금인상에 사용되는 것을 결코 허용하지 않겠다고 경고했다. 노동당의 한 각료는 파업노동자들은 '파시스트들'이라고 부른 뒤에 사임해야 했다. 그러나 이 파업에서 TUC는 소방수들을 지원했다. TUC가 중재역할을 하고, 정부가 수용할 수 있는 임금인상과 현대화 문제에 대한 강제조정에 초점을 맞춘 FBU와 사용자 사이의 교섭은 부총리인 프레스코트(Prescott)에 의해 퇴짜를 맞았다. 파업은 군대와 경찰을 동원하겠다는 정부의 발표와 소방수의 임금과 근로조건을 결정할 수 있는 힘을 부총리에게 부여하는 1940년대의 법을 다시 도입하겠다는 프레스코트의 말에 의해 더욱 격화되었다. 2003년 2월까지도 노사와 정부 대표들은 교섭석상에 앉지 못했으며 일단의 FBU 후보자들은 다가오는 스코틀랜드

29) 베빈(Ernest Bevin)은 전간 시절 영국노동운동사의 거목으로 추앙받았던 인물이다.

의회 선거에서 노동당을 지지하지 않겠다고 선언했다.

이러한 상황에서 블레어 총리는 2002년에 정당의 재정에 대해 국가가 부담하는 문제에 관한 논쟁의 불을 지폈다. 신노동당의 씽크 탱크인 공공정책연구소(The Institute for Public Policy Research)는 당에 대한 조직의 기부금을 연 5,000 파운드로 제한하는 것을 골자로 하는 국가 재정부담에 관한 프로포절을 제출하였다. 만약 이 안대로 실행된다면 당과 노조와의 연결은 종식되는 것이었다. 노동당의 또 다른 라이벌 씽크탱크인 캐털리스트(Catalyst)는 어윙(Keith Ewing)의 논문을 출간했는데, 어윙의 해결책은 집단적으로 납부되는 제도를 옹호하면서 노조 가입비의 크기가 민주적으로 결정되는 절차를 옹호하는 것이었다.

이러한 상황에서 노조와 노동당 간의 관계에 대한 전망은 당의 재정 문제를 둘러싸고 제출된 몇 가지 대안들 중에서 어떤 해결책이 추구되는가에 달려 있는 것처럼 보인다. 그리고 어떤 대안들이 어떻게 실천된 것인가의 여부는 노조들에게 중요성을 갖는 정책들에서 노동당의 정책이 어떤 방향을 취하느냐에 달려 있다고 할 것이다(Ludlam, 2004: 85).

2. 사회경제정책에 대한 노동조합의 대응

1980년대 이후 대부분의 노조들은 키녹과 스미스 당수의 지휘 하에서 진행된 노동당의 조직적 · 정책적 · 현대화를 지지해왔다(Ludlam, 2004: 150). '현실주의(realism)'가 이 시기 노조운동의 분위기를 지배했으며 노조들은 시장에 우호적인 국제적인 이데올로기적인 조류가 흐르는 가운데 시장에 대한 제한적이고 선택적인 국가의 개입을 수용하는 데 만족하고 있었다. 약간의 유보와 분개, 강조점의 차이가 있긴 했

지만 노조 지도부의 대부분은 이러한 변화를 받아들였다. 노조운동의 좌파진영에서 노동운동의 변화에 대해 즉각적인 반응을 유보했던 것은 운동의 통일과 노동당의 총선 승리라는 우선적인 과제를 고려했기 때문이었다. 이 과정에서 NUPE의 톰 소야(Tom Sawyer)는 주요한 역할을 담당했다. 그는 좌파로 출발하였지만 NEC(National Executive Committee: 중앙집행위원회)내에서 온건 좌파(soft left)를 대변하는 인물이 되었으며 1986~1988년 기간 NEC에서 있었던 모든 주요 투표에서 키녹 지도부의 편을 듦으로서 노동당의 정책변화를 노조운동에 이식하는 데 한 몫을 담당했다.

TUC의 협조도 노동당의 정책변화를 순조롭게 성취하는 데 기능했다. 당과 TUC, 가입 노조들 사이에 풍부하고 긴밀한 사적인 대화들이 오고 갔으며, 지도부 차원에서뿐 아니라 TUC의 각 국들과 당의 사무국, 노조의 조사정책국 차원에서도 정기적인 접촉이 있었다. 당의 그림자내각들은 관련 정책들에 대해 TUC와 비공식적인 커뮤니케이션 통로를 개방하고 있었다. 또한 그림자내각의 지도적인 인물들과 General Council의 대표들, TUC와 당의 고위 간부들 사이에도 정규적인 사적인 모임이 개최되었으며 이 모임은 '접촉 그룹'이라는 이름 하에 조직적이고 체계적인 토론을 가졌으며 현안들을 이해하고 조정하는 데 많은 기여를 한 바 있다(Minkin, 1991: 467~469). 이리하여 신노동당의 사회경제정책에 대한 조직화된, 좌파적 대응은 적어도 TUC 주류 서클에서는 1994년 이후 출현하지 않았다(McIlroy, 1998: 554). 신노동당에 대한 조직적 반대는 노조 내에서 없었으며 오히려 노조의 간부들은 블레어 정부를 유일한 대안으로서 강력하게 지지했다. 노조 내부의 좌파 그룹이 활동하고 있었지만 대안적인 정치적 강령을 제출하려는 시

도도 거의 없었다.[30]

이러한 상태에서 총선 승리 직후 발표된, 이자율을 영국은행의 통제에 맡기겠다는 방침에 대해서도 노동조합들은 통화정책을 공격했을 뿐 신노동당을 비판하지 않았다. 많은 노조들은 신노동당의 선별적인 복지정책에 대해 우려를 표시했지만 1999년까지는 보수당의 지출계획을 지키겠다는 당의 약속을 받아들였다(Ludlam, 2001: 123). 노조가 사적인 스테이크홀더(stakeholder) 연금의 제공자가 되어달라는 당의 요청을 TUC는 열광적으로 받아들였다.

신노동당의 여러 정책 가운데 특히 뉴딜 정책과 근로연계복지 프로그램은 노동조합의 강한 지지를 받은 정책이다.[31] 1997년 9월 TUC 대회에서 TUC 사무총장인 존 몽크스(John Monks)는 정부의 뉴딜 정책이 청년실업자와 장기실업자들이 일자리를 찾는 데 도움을 줄 것이며 잃어버린 세대를 구원할 것이라고 말했다. 1999년 TUC 레포트인 '뉴딜의 강화(Reinforcing the New Deal)'는 역시 전체적으로 뉴딜 정책의 성공을 찬양하면서 영국의 북부 지역과 구산업지역의 일자리 부족에 대해 우려하고 있을 뿐이다.

2001년 1월에도 TUC는 '뉴딜-성공 스토리'를 제출했으며, 2004년 1월에 나온 TUC 레포트 '영국의 복지개혁'에서도, TUC는 줄곧 뉴딜

---

30) 좌파는 내부적으로 분화되고 취약했으며, 1990년 중반 노동당에는 100여명의 TG 계열의 온건좌파와 26명의 CG 계열의 강경좌파의원이 보고되어 있는데, NEC의 CG 계열위원은 스키러와 애봇 두 사람뿐. 좌파 일반의 정치적 영향력은 사실상 거의 소멸된 상태였다(고세훈, 1999:476).

31) TUC의 경제사회문제국(Economic and Social Affairs Department) 정책담당자인 Richard Exell는 뉴딜 정책이 실행된 지 수년이 지난 지금까지 조직으로부터 단 한번의 불평도 제기된 적이 없다고 말하고 있다(2004년 7월 20일 TUC에서의 면접).

을 지지해왔다고 밝히고 있다(TUC, 2004: 9). 다만 근로연계복지와 빈곤의 감소 사이에는 긴장이 존재한다고 지적하고, 고용은 충분한 반(反)빈곤 정책이 아니며 빈곤을 줄이기 위해서는 적절한 수준의 급여가 필요하다고 주장하고 있을 뿐이다.

3. 신노동조합주의

사회적 파트너쉽을 내용으로 하는 신조합주의가 개별 노동조합 차원에서 출현한 것은 1980년대 초반이라고 할 수 있다(Kelly, 1996). 전투성과 적대적 노사관계에 토대를 두고 있는 대안들을 거부하는 신조합주의는 보수당 정권하의 지속적인 정치적 배제와 조직률의 저하, 노동자에게 불리한 노동시장의 상황을 반영하고 있는 노선이라고 할 수 있다. 이러한 신조합주의가 전체 노동운동 차원에서 탄력을 갖게 된 것은 물론 1997년 5월 신노동당의 집권이라고 할 수 있다.

1997년 9월 TUC 사무총장인 존 몽크스는 TUC 대회에서 신노동조합주의(new unionism)의 구상을 새롭게 정리하여 발표했다. 이 구상이 담긴 『진보를 위한 파트너: 신조합주의를 위한 다음 단계들』에서 TUC는 노동조합은 영국이 자신의 경제적인 도전들을 극복하는 것을 지원하는 데 핵심적인 역할을 담당할 것이라고 선언했다. 1997년 5월 신노동당이 압승한 후 발표된 신노동조합주의의 구상은 신노동당의 현대화 노선에 조응하는 것이며, 전통적 단체교섭의 적대주의와 1980년대와 90년대의 일방적인 경영 위주의 노사관계에 대한 대안을 제출한 것이라고 할 수 있다. '새로운(new)'은 이 대회의 유행어가 되었으며 존 몽크스는 새로운 영국에서 노조가 차지하는 위치를 대회의 의제로

설정했다. 그는 신노동당이 19년만에 집권정당이 된 것처럼, 영국의 노동조합운동도 쇠퇴하고 있는 현실을 역전시키기 위해서는 새로운 사고, 새로운 행동, 새로운 노동조합운동이 필요하다고 보았다(EIRO, 1997. 9. 28). 이 새로운 노동조합운동의 핵심이 바로 노사간의 파트너쉽이라고 할 수 있다.

이어서 1999년 5월에 TUC는 『진보를 위한 파트너: 작업장에서의 파트너들』를 발표하게 되는데, 그 속에서 개별 기업 차원의 파트너쉽을 옹호하고 있다. 이 문서에서 TUC는 파트너쉽의 의미를 설명하고 있다. TUC에 따르면 파트너쉽은 6개의 원리를 가지고 있다. 첫째는 조직의 사업 목표에 대해 노사가 공동으로 헌신하여야 한다. 둘째 노사 파트너들 사이에는 이해관계와 우선순위에서 정당한 차이가 있다는 것을 분명히 인식하여야 한다. 그 차이점들은 경청되고, 존중받고, 대변되어야 한다. 셋째, 고용의 유연성을 보장하는 조치들이 피용자들의 안정성을 희생하여서는 안 된다. 피용자들의 안정성은 숙련과 숙련자격의 통용성을 보장하는 조치들이 취해짐으로써 보호되어야 한다. 넷째, 파트너쉽 장치들은 종업원의 개인적인 발전을 위한 기회들을 개선하여야 한다. 다섯째, 파트너쉽 장치들의 기초에 공개적이고 정보를 제공하는 협의와 순수한 대화가 놓여 있어야 한다. 여섯째, 효과적인 파트너쉽은 종업원의 동기의 수준을 높임으로써 가치를 더 높여야 한다(Brown, 2000: 305).

이 문서가 발표된 TUC 대회에서 토니 블레어 수상은 “나는 노동조합을 선을 위한 세력으로, 우리 민주주의의 본질적인 부분으로 이해합니다. 그러나 노조는 그 이상입니다. 경제적 성공을 위한 세력입니다.” 라고 노동조합운동을 부추겼으며, 블레어와 통상산업부 장관은 TUC

총회에서 파트너쉽의 개념을 지지하고 파트너쉽 펀드(Partnership at Work)의 창설을 발표했다. 이어서 2001년에 TUC는 노동자와 사용자에 대해 컨설턴트와 자문을 제공하는 파트너쉽 연구소를 발족하게 된다.

TUC가 표명한 신조합주의에 대해서는 격렬한 논쟁이 벌어지게 된다. 신조합주의에 동의하는 대표적인 연구자들인 액커스와 페인(Ackers & Payne)은 노조를 경영의사결정에 포함시킴으로써 파트너쉽은 노동조합에게 유리한 노사관계의 지형을 만들어내는 것을 가리킨다고 보고 있다. 노조는 주도권을 재획득할 수 있으며, 영국 사회에서 자신의 제도적 존재를 재구성하기 위한 작업을 할 수 있다는 것이 그들의 해석이었다. 그들의 판단에 따르면 노조는 정부와 사용자, 심지어 좌파 보수주의자들도 수용하고 있는 파트너쉽이라는 언어와 수사를 이용할 수 있다는 것이다. 다른 한편으로 신조합주의에 가장 격렬하게 반대하는 대표적인 이론가인 켈리(Kelly)는 신조합주의는 의도한 것이든, 의도하지 않은 것이든 작업장의 노조 활동가들을 전투성 전략으로부터 이탈시키는 효과를 가지고 있다고 해석한다. 그의 생각으로는 전투성이란 작업장 노조에게 적합한 언어이며 관행이다. 전투성은 노조의 제도적 생존과 조합원의 지지와 성장의 유일한 기회라는 것이다. 켈리에게 파트너쉽은 사용자가 노조를 순치(co-optation)시키는 과정이었다. 노조 간부와 직장위원들이 사용자의 이해를 자기 것으로 규정하자마자, 노조조직은 노동자들을 통해 파트너쉽의 이데올로기를 전파시켜 저항을 무력화시키는 메카니즘으로 이용될 수 있다는 것이 켈리의 판단이었다(Terry, 2003).

신조합주의가 영국의 노사관계 현실에 어떻게 뿌리를 내리고 있는가

를 실증적으로 분석한 연구들에 따르면 신조합주의에 반대하거나 찬성하는 입장의 경험적 근거가 다같이 확인되고 있다(Terry, 2003). 경영측의 강한 압력으로 인하여 파트너쉽 협약이 체결된 경우도 적지 않았던 것으로 확인되고 있으며, 노조를 승인하지 않겠다는 위협 때문에 파트너쉽 협약을 체결한 경우도 있는 것으로 드러나고 있다. 그러나 다른 한편으로는 파트너쉽 협약이 노동조합 존재의 정당성을 재확인해주는 기회를 제공해주고 있다는 증거도 동시에 존재하고 있다. USDAW는 파트너쉽 협약을 체결하여 다양한 층위에서 노조가 기업의 의사결정구조에 참여하게 된 결과 노조의 역할이 확대되고 신규 조합원 9,000명이 늘어났다고 주장하고 있다.[32]

32) 파트너쉽 협약의 구성요소는 다음과 같다. 유연적 작업방법, 고용안정, 기업의 성공, 훈련의 중요성 강조, 커뮤니케이션 시스템 개선, 블루칼라와 화이트칼라의 단일 지위, 성과급제 도입, 매년 단체협약에서 2~3년 마다 하는 단체협약으로 이동 등.

IV. 결론

이상으로 신노동당이 내세운 제3의 길의 경제사회정책과 노동조합의 반응과 대응을 분석해 보았다. 여기서 우리는 TUC 산하의 여러 노동조합들, 대표적인 노동조합 지도자들이 신노동당의 경제사회정책에 대해 의의를 제기한 것은 아니라는 사실을 우선 지적할 수 있을 것이다. 오히려 앞에서 살펴본 것처럼 구사회민주주의의 이념과 정책을 수정하고 여러 정책적 쇄신을 해나가는 과정에서 당의 조직과 정책의 현대화는 노조지도부들의 폭넓은 지지를 획득하면서 전개되었다. 이러한 사실은 독일의 노동조합운동이 독일사민당의 신중도 노선에 대해 대응했던 방식과는 크게 구별되는 것이다.[33] 이것은 영국 노동조합운동이 놓여져 있는 특수한 상황과 연결되어 있는 것으로서, 보수당 장기집권을 종식시키는 것이 무엇보다 긴요한 과제였으며, 영국에서 케인즈주의의 공식적 폐기가 선언된 지 이미 오래된 상황을 보여주는 것이며, 80년대와 90년대를 거쳐 오면서 노동당 좌파의 힘이 쇠락해진 현실을 반영하는 것이다.

그러나 신노동당의 제2기가 시작된 2002년 이후 공공부분의 혁신 계획의 발표를 계기로 하여 당과 노동조합의 긴장이 높아져 가고 있는 상황은 당과 노조의 관계를 사고함에 있어서 특별히 주목할 만한 사건일 것이다. 단기간에 당과 노조의 관계가 파국에 이를 것이라고 전망하는 사람은 거의 없지만, 신노동당 1기와는 다른 상황이 전개되어 가고 있는 것은 틀림없는 사실일 것이다.

---

33) 슈뢰더의 신중도 노선에 대한 독일노총과 사민당 좌파의 강한 반발에 대해서는 EIRO(1999/8), Bispinck & Schulten(2000), 김면희(2001)를 참고할 것.

약어:

AEEU Amalgamated Engineering and Electrical Union(합동기계공노동조합)

NUM National Union of Mineworkers(전국광부노동조합)

BFAWY Bakers, Food and Allied Workers' Union(식료품노동조합)

RMT National Union of Rail, Maritime and Transport Workers (철도해운노동조합)

CWU Communication Workers Union(통신노동조합)

TGWU Transport and General Workers Union(운수일반노동조합)

GMB General Municipal and Boilermakers' Union(전국도시일반노동조합)

FBU Fire Brigades Union(소방수노동조합)

TUC Trade Union Congress(노동조합회의)

UNISON Amalgamation of COHSE, NALGO and NUPE(유니슨)

USDAW Union of Shop, Distributive and Allied Workers(유통노동조합)

참고문헌

고세훈.1999. 『영국노동당사. 한 노동운동의 정치화 이야기』, 나남.

김면희.2001. “경제세계화 조건하의 독일노동조합총연맹(DGB)과 독일사회민주당(SPD)의 관계: 경제정책을 중심으로」, 국제정치논총. 제41집 1호.

김영순.2002. “지구화 시대의 정책모방: 미국, 영국, 한국의 근로연계복지 비교연구”, 한국정치학회보, 제36집 4호(2002 겨울).

김종일.2001. 『복지에서 노동으로』, 일신사.

문진영.2004. “영국의 근로복지(Workfare) 개혁에 관한 연구: 노동당의 이념적 변화를 중심으로“, 한국사회복지학, Vol. 56, No. 1.

신동면.2002. “영국 노동당 정부의 사회보장제도 개혁: 복지급여에서 근로로”, 한국정책 논집 제2권.

Arestis, Philip & Malcolm Sawyer.1998. "New labour, new monetarism", in Soundings.

Arestis, Philip & Malcolm Sawyer.2001a. The Economic Analysis Underlying the 'Third Way'.

Arestis, Philip & Malcolm Sawyer.2001b. "Economics of 'Third Way': introduction", in Arestis Philip & Malcolm Sawyer ed., The Economics of the Third Way. Experiences from Around the World, Edward Elgar.

Bispinck, Reinhard & Thorsten Schulten.2000. Alliance for Jobs - is Germany following the Path of "Competitive Corporatism"?, WSI Discussion Paper No. 84.

Blundell, Richard, Howard Reed, John Van Reenen and Andrew Shephard.2003. "The Impact of the New Deal for Young People on the Labour Market: A Four-Year Assement", Richard Dickens, Paul Gregg and Jonathan Wadsworth ed., The Labour Market Under New Labour, palgrave.

Bonoli, Giuliano.2004. "Social Democratic Party Policies in Europe. Toward a Third Way?", Giuliano Bonoli and Martin Powell ed., Social Democratic Party Policies: in Contemporary Europe, Routedge.

Brown, William.2000. "Annual Review Article. Putting Partnership into Practice in Britain", in British Journal of Industrial Relations 38:2 June.

Clift, Ben.2004. "New Labour's Second Term and European Social Democracy", in Steve Ludlam and Martin J. Smith, Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair, palgrave.

Deacon, Alan.2000. Learning from the US? The Influence of American ideas upon 'be labor' thinking on welfare reform, Policy and Politics vol. 28, no. 1.

Deakin, Simon and Hannah Reed.2000. "River Crossing or Cold Bath? Deregulation and Employment in Britain in the 1980s and 1990s", in Gøsta Esping-Andersen and Marino Regini, Why Deregulate Labour Markets? Oxford.

Driver, Stephen and Luke Martell.2002. Blair's Britain, polity.

EIRO, 1998/12

EIRO, 1999/08

EIRO, 2003/06

Howell, Chris.2004. "Is there a Third Way for Industrial Relations?", British Journal of Industrial Relations 42:1 March.

Giddens, Anthony.2001. The Third Way and its Critics, 박찬욱 외 옮김, 『제3의 길과 그 비판자들』, 생각의 나무(2002).

Giddens, Anthony.2002. Where Now for New Labour?, Polity.

Green-Pedersen, Christoffer, Kees van Kersbergen and Anton Hemerijck.2000. "New-liberalism, the Third Way or What? European Social Democracy and Welfare State at the

Beginning of the New Millennium", Paper for the Twelfth International Conferrnce of Europeanists, Chicago Palmer House Hilton, March 30-April 1.

Kelly, John.1996. "Union Militancy and Social Partnership", in Peter Ackers, Chris Smith and Paul Smith ed., The New Workplace and Trade Unionism, Routledge.

Ludlam, Steve.2001. "New Labour and the Unions: the End of the Contentious Alliance?", Steve Ludlam and Martin J. Smith ed., New Labour in Government, Macmillian Press.

Ludlam, Steve.2004. "New labour, 'Vested Interestd' and the Union Link", in Steve Ludlam and Martin J. Smith, Governing as New Labour: Policy and Politics under Blair, palgrave.

Ludlam, Steve and Andrew Taylor.2003. "The Political Representation of the Labour Interest in Britain", in British Journal of Industrial Relations December.

McIlroy, John.1998. "The Enduring Alliance? Trade Unions and the Making of New Labour, 1994-1997", British Journal of Industrial Relations December.

Minkin, Lewis.1991. The Contentious Alliance: Trade Unions and the Labour Party, Edinburgh University Press.

Monika, Feigl-Heihs.2004. Why do Social Democratic parties change employment policy positions? A comparison of Austria, Germany and the United Kindom, Giuliano Bonoli and Martin Powell, (eds)., Social democratic party policies: in Contemporary Europe, Routledge.

Powell, Martin.2004. "Social Democracy in Europe: Renewal or Retreat?", Giuliano Bonoli and Martin Powell ed., Social Democratic Party Policies: in Contemporary Europe, Routedge.

Sopel, John.1997. Tony Blair-The Modernizer, 김구철 옮김, 『토니

블레어』, 당대.
Terry, Michael.2003. "Can 'Partnership' Reverse the Decline of British Trade Unions?" Vo. 17(3).
TUC.2004. Welfare Reform in the UK. a TUC Briefing.
Waddington, Jeremy.2003."Annual Review Article 2002. Heightening Tension in Relations between Trade Unions and the Labour Government in 2002", British Journal of Industrial Relations, 41:2 June.
White, Stuart and Susan Giaimo.2001. "Conclusion: New Labour and the Uncertain Future of Progressive Politics", Stuart White ed. New Labour. the Progressive Future?, palgrave.
Zeuner, Bodo.1999. "Der Bruch der Sozialdemokraten mit der Arbieterbewegung. Die Konsequenzen für die Gewerkschaften", in Klass Dörre, Leo Panitch and Bodo Zeuner u.a., Die Strategie der Neuen Mitte. Verabschiedet sich die moderne Sozialdemokratie als Reformpartei?, VSA-Verlag

보론: 노동당집권기의 노동시장 성과[34)]

1. 경제지표

<표 5-1> GDP, 고용, 소비자물가상승률, 소득, 근로시간의 연도별 상승률

	1979~1996	1997~2002
GDP(%)	2.17	2.57
경제활동인구(%)	0.45	0.63
취업률(%)	0.27	1.10
실업률	0.12	-0.52
경제활동비참가율	0.03	-0.03
취업자1인당 GDP	1.87	1.47
평균근로시간	-0.19	-0.46
근로시간당 GDP	-2.06	1.93
소비자물가상승률	6.5	2.4
실질평균소득	2.2	2.3

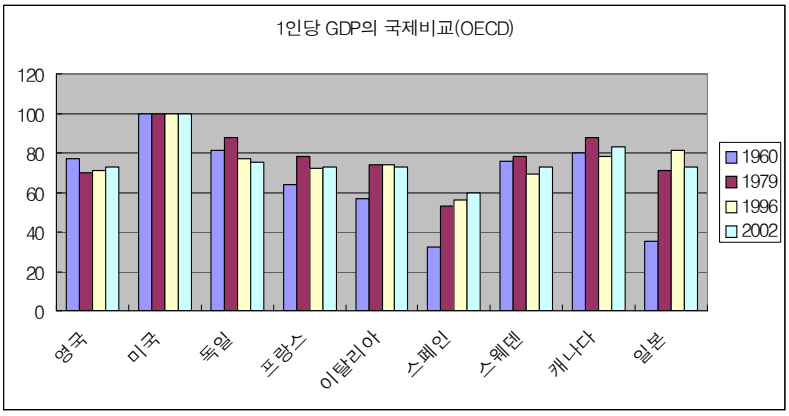
노동당 집권 시기 동안의 성장률은 보수당 집권기보다 더 빨랐다. 그러나 취업자 1인당 GDP로 측정된 생산성은 보수당보다 떨어진다. 경제성장에 따라 평균근로시간의 단축률도 보수당 집권기보다 더 떨어진 것을 알 수 있다. 근로시간이 축소된 주요 원인 중의 하나는 EU의 근로시간 지령의 실행 때문이라는 지적이 있다. 근로시간단축에 따라 근로시간 당 GDP는 보수당 집권기와 유사한 것으로 나타나고 있다.

34) 보론 자료의 출처는 별도의 언급이 없는 한 Dickens, Gergg and Wadsworth (2003)임.

또한 소비자물가상승률은 보수당집권기보다 현저하게 낮은 것으로 나타났다.

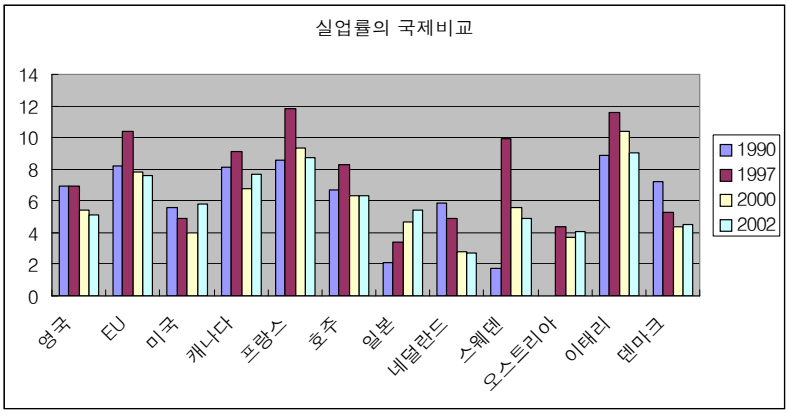
요컨대 노동당집권기의 경제실적은 강한 GDP 성장, 생산성 증가, 지속적인 저인플레, 실업률로 특징지을 수 있다.

<그림 5-1> 1인당 GDP 국제비교(OECD)



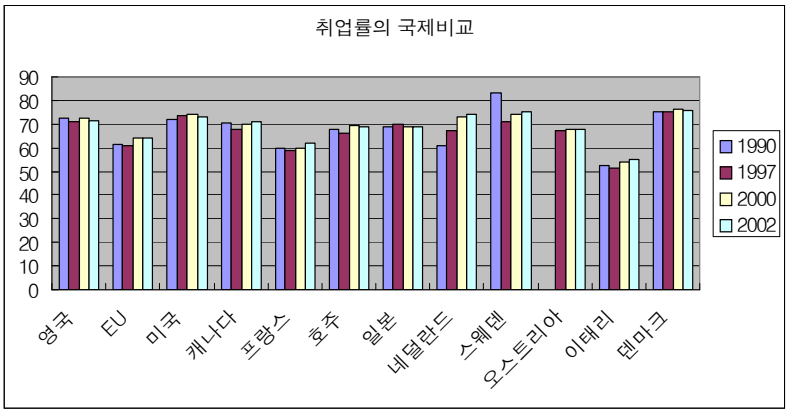
몇 가지 지표 면에서 국제적인 측면에서도 노동당집권시기의 성과가 좋은 편인 것으로 나타나고 있다. 영국의 실업률을 다른 선진국과 비교하면, EU 전체 평균보다는 낮다는 것을 알 수 있으며, 네덜란드, 오스트리아를 제외한 선진국가들보다 낮은 것으로 나타나고 있다.

<그림 5-2> 실업률의 국제비교



취업률도 EU 전체 평균보다 10% 정도 높은 것으로 나타나고 있다. 취업률에서 영국을 초과하는 나라는 스웨덴, 덴마크 정도뿐이다.

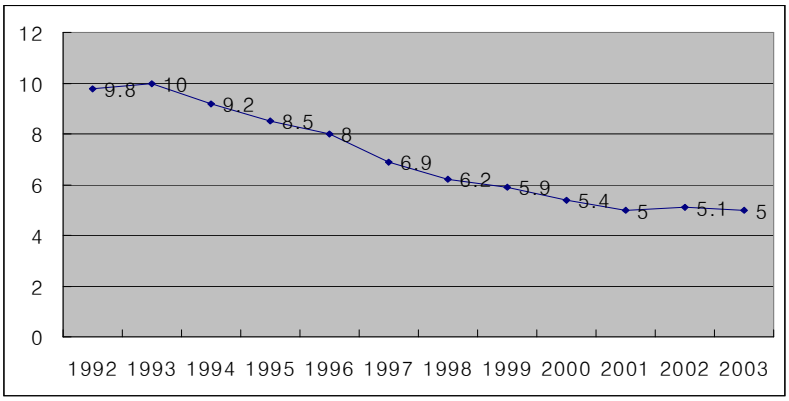
<그림 5-3> 취업률의 국제비교



2. 실업률 추세

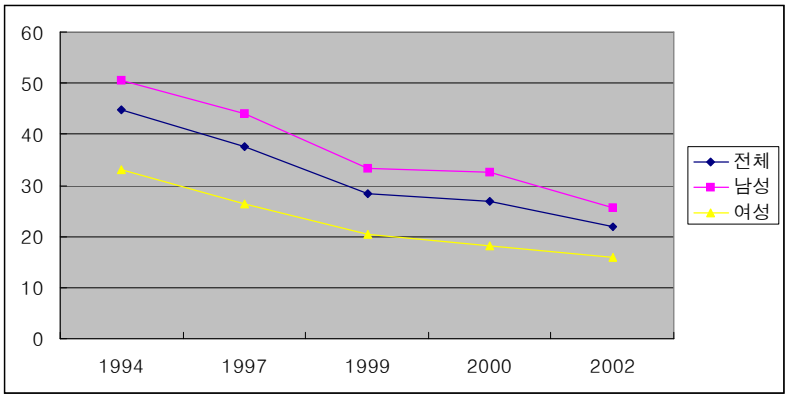
1997년부터 실업률은 하락하기 시작했으며 현재 5% 수준에 머물러 있다. 실업자수는 1993년과 비교할 때 절반의 수준이고, 1997년과 비교하면 30% 하락했다.

<그림 5-4> 실업률 추이



장기실업률의 추이를 보면 1994년 이후 지속적으로 하락하고 있는 것으로 드러나고 있다. 여성보다 남성의 장기실업률 하락폭이 크게 나타나고 있다.

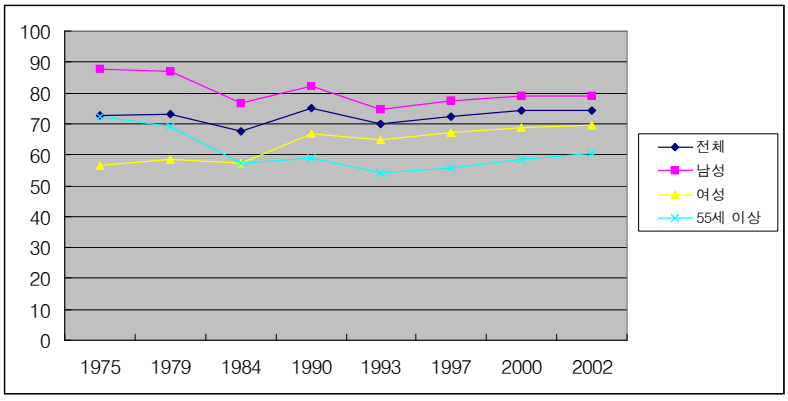
<그림 5-5> 장기실업률 추이



3. 취업률

취업률의 추이를 보면 1997년 이후 계속해서 상승하고 있는 것으로 나타나고 있다. 1993년 이후 250만의 일자리가 새로 생겼으며, 1997년 이후 150만의 새 일자리가 창출되었다. 55세 이상 중고령자의 취업률도 마찬가지로 증가하고 있다.

<그림 5-6> 취업률 추이



4. 중고령자

1998년 후반부터 2002년 후반까지 50세 이상 고령자의 전체 취업자 수는 650,000 정도 증가했고 취업률은 2% 증가했다. 90년대 중반 이전 20년 동안의 하향 추세와 대조를 이루는 것이다. 고령자 취업의 이러한 증가는 60대보다는 50대, 남성보다는 여성 사이에서 두드러진 현상이다.

<표 5-2> 50세 이상 남녀별 취업자 수 변화 추이

	50세-SPA	SPA 이상	전체
남성			
1998년 4사분기	3,325	263	3,588
2002년 4사분기	3,603	306	3,903
변동	+278	+43	+315
여성			
1998년 4사분기	2,213	522	2,735
2002년 4사분기	2,485	588	3,073
변동	+272	+66	+338
전체 변동	+550	+109	+653

SPA=연금수령연령(남성은 65세, 여성은 60세)

5. 저숙련자

1993년 이후 전체적으로 저숙련자와 숙련자격이 없는 노동자들의 실업률은 떨어지고 있다. 남성 저숙련 노동자와 기타 남성 노동자 사이의 갭은 좁혀졌다. 그 이유는 취업률이 증가했기 때문이 아니라 비경제활동인구가 증가했기 때문인 것으로 지적되고 있다. 절대적 의미이든 상대적 의미이든 숙련자격이 없는 노동자들의 취업률 갭은 개선되지 못했다. 여기에서 저숙련 노동자들은 공식적인 숙련자격을 갖고 있지 않은 노동자들과 하위 30%의 학력 보유자를 말한다.

<표 5-3> 저(미)숙련자의 실업률, 취업률, 비경활인구비율

	미숙련자	저숙련자	기타	% 갭 (nq:기타)	% 차이 (nq:기타)	% 갭 (lq:기타)	% 차이 (lq:기타)
남성							
실업							
1993	19.9	18.4	9.7	+10	+177	+9	+90
1997	17.0	13.9	6.0	+11	+132	+8	+133
2002	11.7	9.3	4.1	+7	+98	+8	+130
취업							
1993	63.2	65.8	83.1	-20	-41	-17	-21
1997	59.4	66.0	85.4	-26	-37	-19	-23
2002	59.2	69.3	86.4	-27	-29	-17	-20
비경활							
1993	21.2	19.4	8.0	+13	+103	+11	+144
1997	28.4	23.3	9.2	+19	+67	+14	+155
2002	33.0	23.6	9.9	+23	+55	+14	+138
여성							
실업							
1993	10.2	9.7	6.6	+4	+233	+3	+48
1997	8.2	7.7	4.9	+3	+200	+3	+58
2002	7.1	4.1	3.5	+4	+165	+3	+85
취업							
1993	52.8	54.7	74.0	-21	-31	-19	-26
1997	47.7	54.6	76.1	-28	-30	-21	-28
2002	46.9	55.6	79.2	-32	-24	-24	-30
비경활							
1993	41.2	39.4	20.8	+20	+185	+19	+89
1997	46.4	40.8	20.0	+26	+183	+21	+103
2002	49.5	40.6	17.9	+31	+205	+23	+126

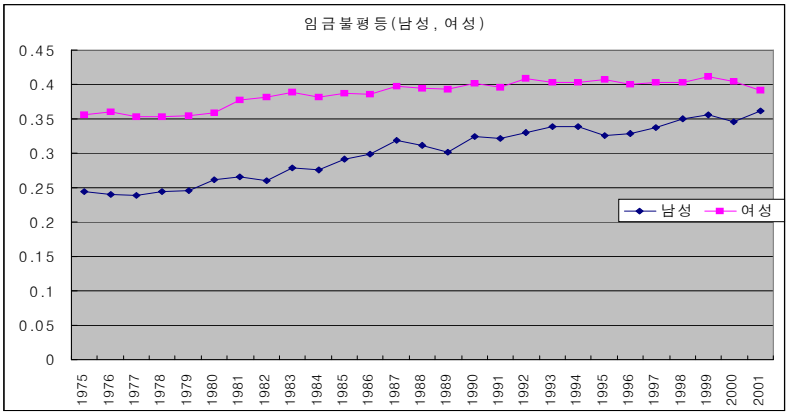
6. 편부모

다른 나라와 비교할 때, 90년대 초반 영국 편부모의 취업률은 40% 정도로 아주 낮았다.

그러나 1993년 이후 편부모의 취업률은 11% 상승하여 2002년에 53%에 도달했다. 인구 전체 취업률 증가율의 두 배 정도에 이른다. 취업률의 증가는 편부모의 고용수준을 높이기 위한 정부의 정책인 '편부모를 위한 뉴딜정책'과 WFTC(Working Families Tax Credit)가 실행에 옮겨졌던 1998년 이후 급속하게 이루어졌다.

7. 임금불평등

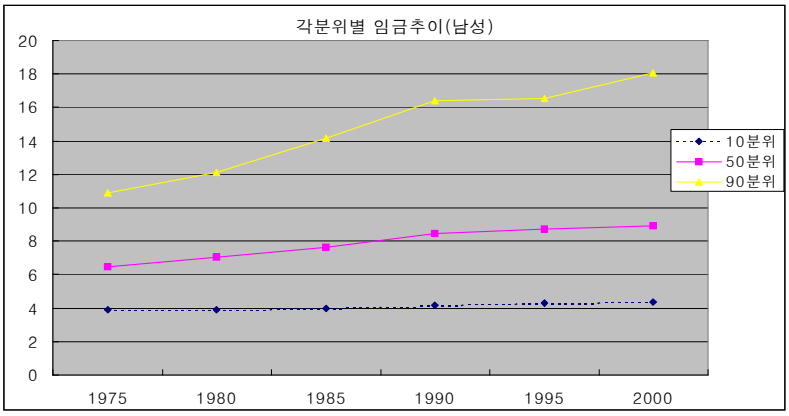
<그림 5-7> 임금불평등의 추이(Gini 계수)



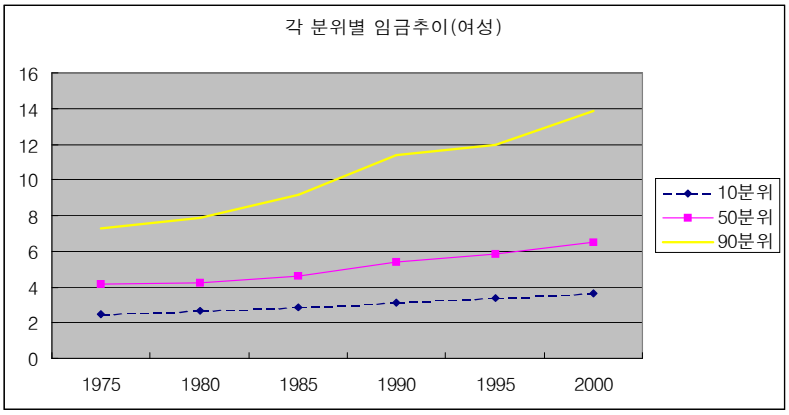
1970년대 후반 이후 임금불평등은 영국에서 크게 증가했다. 고소득자와 저소득자 사이의 갭이 가장 크게 확대된 것은 1980년대이다. 90년대에도 느린 속도이긴 하지만 임금불평등 현상은 지속적으로 증가하고

있다. 특히 여성보다 남성의 경우 임금불평등 현상이 더 가파르게 상승하고 있다.

<그림 5-8> 각 분위별 임금추이(남성)



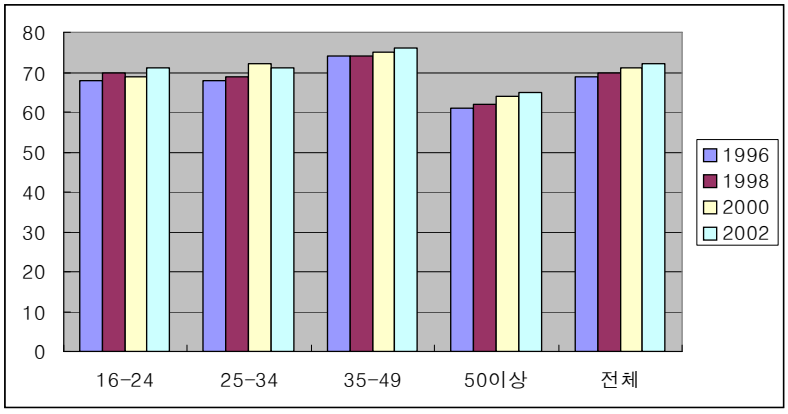
<그림 5-9> 각 분위별 임금추이(여성)



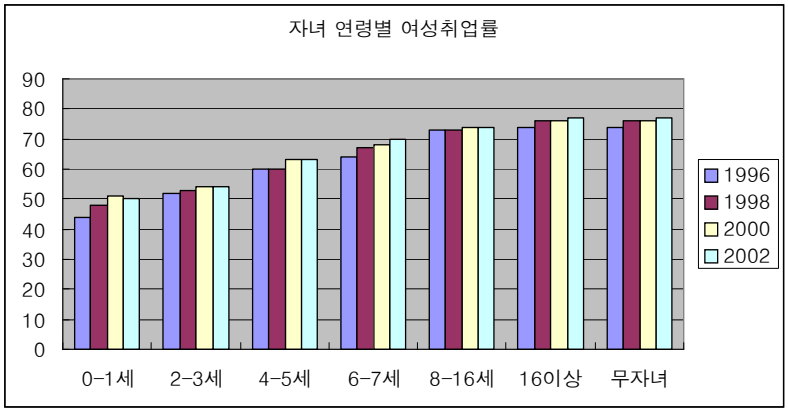
8. 여성과 노동시장

남성과 여성의 취업률 차이는 변동하지 않았다. 남녀간의 임금 차이는 1994년의 26%에서 2002년의 23%로 계속 좁혀져 왔다. 여성 취업률 자체는 96년 이후로 지속적으로 상승해 왔다. 연령대별로는 약간의 차이를 보여주고 있는데, 35~49세 사이의 연령층에서 여성 취업률이 가장 높은 편이다. 50세 이상의 여성 취업률도 지속적으로 개선되어 왔다.

<그림 5-10> 여성 취업률 추이



<그림 5-11> 자녀 연령별 여성 취업률



자녀 연령대별 여성 취업률을 보면, 아동보육에 대한 여성의 부담이 떨어지는 8세 이상의 아동을 둔 연령층에서 취업률이 높게 나타났다. 취업률의 추이를 보면 96년 이후 지속적으로 개선되어 왔다. 그러나 5세 미만의 유아를 자녀로 둔 여성의 취업률은 2000년 이후 거의 정체 상태이다.

<저자 약력 및 주요 저서>

- 임 운 택

【주요경력】

- 마부르크대학교 사회학 박사
- 현 노총중앙연구원 연구위원

【주요연구논문】

- 독일 산별노조의 형성, 발전과 역사적 교훈
- 포스트 포드주의로의 변형과 '유연한' 자본주의 - 세계화, 주주자본주의, 아메리카니즘
- 금융자본주도의 기업지배구조와 노사관계의 변화
- 신자유주의적 세계화의 대안으로서 국제정치의 글로벌 거버넌스 담론

- 정 승 국

【주요경력】

- 성균관대학교 사회학과 박사
- 성균관대학교 사회복지학 박사
- 현 중앙승가대학교 사회복지학과 교수

【주요연구논문】

- 보건의료 축소의 국제비교연구
- 유연적 생산과 작업재조직의 정치

- 독일 산업사회학의 합리화 논쟁
- 정치적 교환과 사회적 합의구조의 동태적 변화
- 린 생산의 도입과 현장감독자 기능의 변화
- 시간의 경제와 작업장 교섭의 구조
- 자동차기업의 기계가공노동과 지식노동자
- 자동차산업 연구개발 엔지니어의 지식형성

연구총서 2004-4

노조운동의 경제사회정책 - 신케인즈주의와 제3의 길

인　　쇄 · 2004년 12월 26일
발　　행 · 2004년 12월 30일
발 행 인 · 이 용 득
발 행 처 · 한국노동조합총연맹
140-050 서울시 용산구 청암동 168-24
(代) 02-715-0898
등　　록 · 81. 8. 21 (13-31호)
인　　쇄 · (주) UIL커뮤니케이션즈
135-080 서울시 강남구 역삼동 834-20
T.553-2005　F.557-3800

가격 : 7,000원