

勞 動 經 濟 論 集

第23卷(1), 2000. 6. pp. 27 ~ 45

© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

## 우리나라 勞使關係 質的 水準의 決定要因과 課題\*

원 창 희\*\*

### ◀ 抄 錄 ▶

노사관계 시스템이론을 기초로 하여 노사관계의 유형 또는 질적 수준을 결정하는 요인들을 식별한 결과 외부환경요소와 노동조합 및 사용자의 의식과 전략으로 표현되는 주체요소 그리고 교섭, 협의 참여와 노사 상호채널로 표현되는 과정요소로 구성됨을 발견하였다. 기존 연구를 분석해 본 결과 우리 나라 노사관계의 질적 수준을 결정하는 요인으로 노사 당사자의 의식과 전략이 가장 중요하고 그 다음으로 노사간 대화와 협의 및 성실한 교섭이 중요하며 환경요소는 별로 중요하지 않는 것으로 관찰되었다. 노사관계를 개선하는 실천적 과제로서 노사간 상호신뢰와 존중, 경영정보 공유, 상호 충분한 대화와 협의, 노사공동 작업장혁신, 그리고 산업·업종 단위의 노사협의 채널구축을 제시하고 있다.

### I. 序 論

노사관계에 대한 이론은 서구에서 제2차 세계대전 이후 본격적으로 논의되기 시작하였고 1958년 Dunlop이 노사관계 체계에 관한 고전적 이론을 제시한 이래 이것이 오랜 동안 표준적 모형으로 자리잡아 왔다. 최근 Kochan, Katz, and McKersie(1994)가 동태적 모형을 개발하기는 하였으나 Dunlop 모형에 기반을 두고 있다. 미국과 유럽 등 많은 나라들이 노동조합 조직률의 하락을 경험하고 인적자원관리(HRM)로 관심을 상당히 옮기고 있으나 노사관계의 중요성이 여전히 인식되고 있으며 노사관계 내에서 인적자원관

\* 익명의 논평자와 2000년 춘계학술토론회 참가자들의 귀중한 논평에 감사드린다.

\*\* 한국노동교육원 연구위원

리를 포함하여 분석하기도 한다.

다른 나라보다 우리 나라의 노동조합 조직률이<sup>1)</sup> 낮음에도 불구하고 최근 노사관계에 대한 관심과 주의가 집중되고 있다. 이는 IMF 시기에 억제되었던 임금인상이 경기가 호전되면서 노동계에서 더욱 높게 요구되고 있어서 노사간에 갈등이 심화되고 임금협상 시기에 노사분규가 확산될 가능성이 있기 때문이다. 더구나 작년 12월 동계 투쟁에서 나타났듯이 노조전임자 임금지급 문제, 근로시간단축 문제, 비정규근로자 문제 등 중앙단위에서 노사단체간에 첨예하게 대립하고 있는 문제가 해결되지 않고 있어서 노사갈등이 증폭될 소지가 있다. 그 외에도 지식정보화가 급격히 진전됨에 따라 근로자의 창의성과 자발성 및 정보능력이 경쟁력에 중요한 요소로 대두되고 있어서 인적자원개발에 대한 노사간 공동노력이 요구되고 있다.

이러한 우리 경제에서 차지하는 노사관계의 중요성에 비추어볼 때 노사관계를 합리적인 것으로 개선할 수 있는 효과적인 접근방법이 필요하다. 많은 문헌들이 노사관계의 문제점 지적과 개선방법에 대해 언급하고 있으나 이론과 경험적 분석의 토대 위에 진행시키지 않고 보는 시각에 따라 큰 차이를 보이며, 부분적으로 접근하거나 방향만 제시하고 구체적인 방법을 제시하지 않는 경우가 많다. 좋은 노사관계는 어떻게 달성되는가? 이 노사관계의 질적 개선에 대한 관심에서 본 연구를 실시하려 한다.

본 연구는 노사관계의 유형 또는 질적 수준이 어떻게 결정되는지의 이론적 논의를 정리하고 우리 나라의 실정에 맞는 모형을 설정하려고 한다. 그리고 지금까지의 우리 나라 노사관계의 연구 및 실태조사에서 나타난 결과를 관찰하여 노사관계의 질적 수준을 결정하는 요소들을 식별하면서 앞서 설정한 모형 내의 어떤 요소들이 가장 중요한 요소인지 평가할 것이다. 이러한 노사관계 질적 수준의 결정요소들의 식별에 기초하여 우리 나라 노사관계를 개선하기 위한 실천적 과제들을 제시하려 한다. 동시에 기존의 문헌에서 발견되는 과제들을 소개하고 과제의 타당성을 검토할 것이다.

## II. 勞使關係 分析의 시스템理論

노사관계를 설명하는 가장 전통적인 모형은 1958년에 John T. Dunlop이 제시한 노사관계체계(industrial relations system) 이론이다. 노사관계체계는 행위주체, 환경, 노사관

1) 노조조직률이 영국은 36.8%(1995), 독일 35.3%(1996), 호주 31.0%(1996)인 데 비하여 우리 나라는 11.5%(1998)의 낮은 수준을 보이고 있다.

계체계를 설정하는 이데올로기, 그리고 작업장과 작업공동체에서 행위주체들을 다루는 규칙들로 구성되어 있다.<sup>2)</sup> 행위주체란 근로자와 그 단체, 경영자와 그 대표 그리고 노사 관계정책을 수립·집행하는 정부기관으로 구성되어 있다. 근로자단체는 반드시 공식적으로 조직될 필요는 없으나 일반적으로 노동조합이나 근로자협의회와 같은 공식적 조직으로 활동한다.

노사관계체계의 행위주체들이 상호작용하는 환경은 더 큰 사회와 그 하부체계에 의해 결정된다. 환경의 세 가지 측면은 작업장의 기술적 특성, 행위주체를 제약하는 제품 및 요소시장, 그리고 더 큰 사회의 권력 분배가 그것이다. 기술적 특성은 노사단체의 형태나 근로감독 문제, 노동력의 유형 등에 영향을 준다. 시장 또는 예산적 제약은 제품시장의 유형에 따라 달라지는데 사용자에게 주로 영향을 주나 모든 다른 행위주체에게도 영향을 준다. 제품시장과 예산은 노사관계체계에 의해 수립되는 규칙을 형성하는 데에 결정적인 요소가 된다. 노사관계체계가 하부체계로 되어 있는 일반사회에서의 행위주체간 상대적인 권력 분배는 노사관계체계 내에서도 상당한 정도 반영되는 경향이 있다.

노사관계의 행위주체는 어떤 환경하에서 작업장과 작업공동체의 규칙, 예를 들어 노사당사자간 계약을 관리하는 규칙을 제정하게 된다. 규칙의 제정과 관리는 노사관계체계의 주요 관심사이자 산출물이기도 하다.<sup>3)</sup>

Dunlop의 노사관계체계에서의 마지막 요소는 노사관계체계를 구축하거나 통합하는 행위주체들이 보유하고 있는 이데올로기나 신념이다. 노사관계체계의 이데올로기는 각 행위자의 역할을 정의하는 공통의 생각과 어떤 행위자가 다른 행위자의 입장과 기능에 대해 가지고 있는 생각들을 말한다. 다시 말하면 노사관계에 있어서는 각 행위자가 가지고 있는 자신의 이데올로기가 서로를 인정하는 공통된 생각을 가지도록 조화되어야 한다.

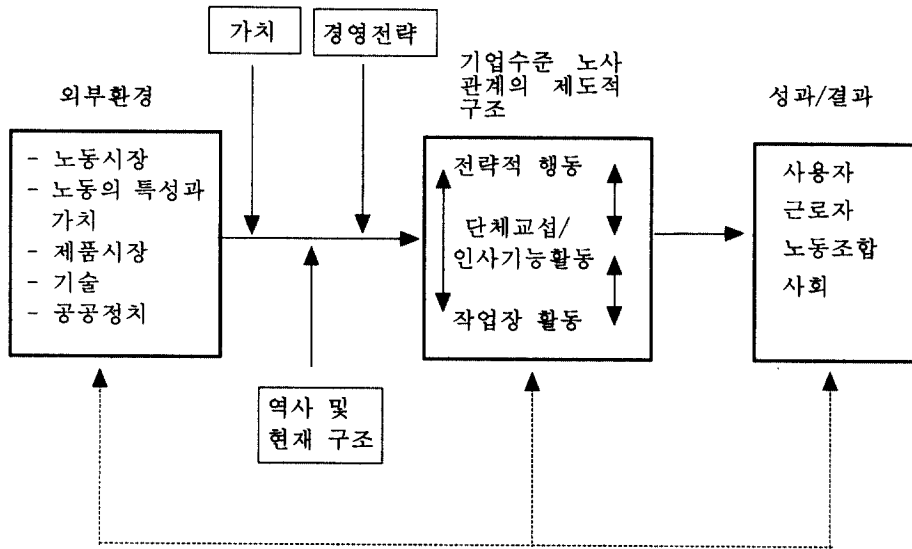
Dunlop의 노사관계체계 모형은 오랫동안 적용되고 인용되어 온 고전적 이론이다. 이 이론은 특히 1960~70년대의 학자들이 노사관계에 있어서 기업간 및 노동조합간 차이를 설명하는 모형으로 많이 활용되었다. 1980년대 중반에 들어서서 정태적인 Dunlop의 모형을 동태적으로 수정하여 파악하려는 노력이 있었다. Kochan, Katz, and McKersie (1994)는 당사자들의 관행과 환경이 안정되어 있는 한 Dunlop 모형은 잘 설명을 하지만 노사관계 관행의 전환을 설명하는 데는 어려움이 있다는 주장을 하고 있다(p.7). 그들은 미국의 노사관계 변천을 관찰한 결과 이해 공유 또는 합의 이데올로기(shared understanding or consensus ideology)라는 가정이 부적절함을 제기하였다. 경영자가 노

2) 행위주체, 환경, 이데올로기 및 규칙은 Dunlop의 표현에 의하면 actors, contexts, ideology, rules로 표기되어 있다( J. Dunlop, 1993, p.47 참조).

3) 노사간에 제정되는 규칙은 보상관련 규칙, 근로자의 의무와 성과, 신규 또는 퇴직근로자와 같은 특별 지위 근로자의 권리와 의무에 관한 규칙을 포함하고 있다(Dunlop, p.52).

동조합을 합법적으로 인정하는 쪽보다 오히려 거부하거나 소극적인 역할만 인정하고 경영자 스스로가 주도적·적극적 역할을 수행하였다고 믿고 있다. 노동조합의 요구나 압력에 반응하는 전통적 이론이 아니라 경영자의 주도적 전략과 행동이 미국 노사관계에 큰 변화를 가지고 왔다는 것이다.

(그림 1) KKM 노사관계 분석모형



[그림 1]은 Kochan, Katz, and McKersie(KKM)가 노사관계를 분석하는 일반적 틀을 그림으로 나타낸 것이다. 외부 경영환경 변화에 대응하는 경영자는 새로운 가치와 전략을 도모하고 그들의 가치나 철학에 부합하는 대안을 검토한다. 역사적·제도적 구조 내에서 적절한 대안을 선택할 때 기업 내외 노사정간 권력 배분에 의해 제약된다. 경영전략과 가치가 노사관계의 결과를 설명하는 데 중요한 것과 마찬가지로 노동조합의 전략과 정부의 정책도 중요한데 1960년대 이후 노조나 정부보다 경영자의 전략이 신속하고 적극적이었기 때문에 이 모형에서 중시되고 있다. 그리고 경영자가 노동조합을 인정하고 받아들인다거나 거부하고 반대하는 것은 이데올로기라기보다 전략적 선택이라고 그들은 해석하고 있다.<sup>4)</sup>

4) 예를 들어 경영자의 신념과 가치체계에서 다음과 같은 일관성이 없는 현상이 발생한다: 노동조합은 사회의 민주적 구조의 본질적인 부분이지만 우리 기업이나 나의 재산에서는 반드시 받아들여야 하거나 바람직한 것은 아니다. 또 노조가 있는 작업장 수준에서 노사협력을 촉진해 온 기업이 새로운 공장은 비노조가 되도록 최고 수준의 전략적 결정을 내리기도 한다. 이러한 기업 내 제도적 수준간 전략과 관행의

신고전학적 경제학이나 행동사회과학과 달리 Commons, Veblen 및 사회과학자들은 노사관계의 제도적 형태가 독립적인 효과를 가진다는 제도론적 노사관계이론(institutional industrial relations theory)을 주장한다(March and Olsen, 1984). 제도론적 이론은 공식적 교섭구조, 교섭행동과 책임을 지배하는 규칙과 관습 등과 같은 과정의 제도적 측면을 강조하고 있다. KKM은 이러한 제도론적 접근방법이 노사관계 활동에 영향을 미치는 제도적 구조와 힘을 지나치게 좁게 적용하고 있다고 보고 3수준의 제도적 구조(three-tiered institutional structure)를 개발하였다(Kochan, Katz, and McKersie, 1994, pp.17-8).

<표 1>에서 보는 바와 같이 3수준이란 전략적 의사결정의 최고위 수준, 단체교섭 또는 인사정책의 중간적·기능적 수준, 그리고 근로자, 감독자, 노조대표에게 매일 영향을 미치는 작업장 수준이 그것이다. 전통적 노사관계에서는 고용조건이 노사공동 토론을 통해 결정되므로 중간적 수준이 중요하고 주요 역할을 담당하였으나 최근에는 최고 수준의 전략적 선택이 중요한 설명변수로 등장하고 있다. 이 최고 수준의 의사결정 활동이 최하위 수준의 행동과 성과를 설명하는 데에 고려되어야 한다는 것이다.

<표 1> 노사관계 활동의 3수준

수 준	사 용 자	노동조합	정 부
장기전략 및 정책결정	경영전략 투자전략 인적자원전략	정치전략 대표성전략 조직전략	거시경제 및 사회 정치
단체교섭 및 인사정책	인사정책 협상전략	단체교섭전략	노동법 및 행정
작업장 및 개인·조직관계	감독유형 근로자참여 작업디자인 및 작업 조직	계약관리 근로자참여 작업디자인 및 작업 조직	노동표준 근로자참여 개인권리

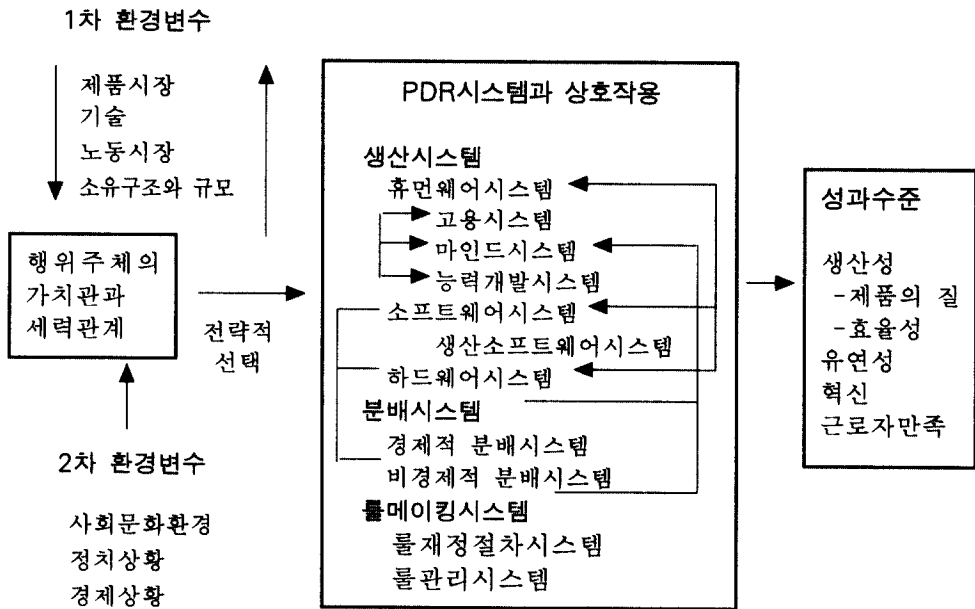
자료 : Kochan, Katz, and McKersie(1994), p.17.

국내에서 이효수(1997)는 생산시스템을 노사관계의 하위시스템으로 규정하고 그것을 노사관계이론 체계 내에서 명시적으로 도입하며 노사관계를 PDR시스템들의 종합으로 파악하는 PDR시스템이론을 제시하였다(p.27). [그림 2]에서 보는 경쟁환경변수는 제품시장, 기술, 노동시장 및 소유구조와 규모이고, 일반환경변수는 사회문화환경, 정치상황 및 경

비일관성을 설명하는 데에 3수준 노사관계 이론이 장점이 있음을 보이고 있다(Kochan, Katz, and McKersie(1994), p.15, 19).

제상황이다. 행위주체의 가치관은 전략적 선택의 범위를 결정하고 행위주체의 세력관계는 유효전략을 결정한다. 생산시스템(P)은 휴먼웨어, 소프트웨어, 하드웨어시스템으로 구성되고, 분배시스템(D)은 경제적 분배와 비경제적 분배시스템으로 구분되고, 물-메이킹시스템(R)은 물제정과 물관리시스템으로 되어 있다. 물제정은 노사간 교섭시스템을 말하고, 물관리는 의사소통, 정보공유, 고충처리, 상벌제도 등 교섭 결과의 사후관리를 말한다.

(그림 2) PDR시스템이론의 일반모형



자료 : 이효수 (1997), p.26.

노사관계이론 중에는 노사관계의 4개 유형을 분류한 Kerr과 사회·경제·법률체계의 공동부분으로 파악한 Quinn Mills 등 많은 학자들이 있지만 노사관계 체계를 설명하는 대표적인 이론은 Dunlop과 KKM의 제도학과 이론에서 찾아볼 수 있다. KKM은 노사관계 변화의 동태적인 측면을 적절히 설명하면서 경영자의 전략을 강조하고 있으나 노동조합 전략과 정부의 정책도 설명변수로 같이 고려할 때 행위주체의 전략을 식별할 수 있다. 특히 KKM은 단체교섭에 집중되어 있는 Dunlop 모형에서 전략수준과 작업장수준의 노사관계를 확대하여 설명하고 있다. 이효수는 노사관계를 생산, 분배 및 물메이킹시스템의 종합으로 파악하고 이들의 상호작용 메커니즘을 강조하고 있는 PDR시스템이론

을 제시하였다. 그래서 다음 장에서는 Dunlop의 시스템이론, KKM의 전략적 선택이론, 이효수의 PDR시스템이론을 종합적으로 파악하여 노사관계의 결정요소를 식별하고자 한다.

### Ⅲ. 勞使關係의 質的 水準 決定模型

앞 장에서 시스템이론에 의해 노사관계를 설명하는 대표적 모형들을 살펴보았다. 본 장에서는 노사관계의 유형 또는 질적 수준(types or quality of labor-management relations)에 대한 논의를 할 것이다.<sup>5)</sup> 이것은 노사양측이 상호간 불신과 갈등이 표출되어 적대적인 관계를 형성하고 있는지 아니면 서로 신뢰하고 상이한 이해를 인정하며 협력적인 관계를 형성하고 있는지를 보여주는 것이다. 고전적으로 노사관계의 유형은 공개적 갈등관계(open conflict), 무장휴전(armed truce), 실용적 조화(working harmony), 협력적 관계(labor-management cooperation)으로 구성되어 있다(Mills, 1994, p.362). 간단히 설명하자면 공개적 갈등은 상호 행동과 동기를 비방하고 파업이 빈번하는 경우이고, 무장휴전은 서로 적대관계에 있고 공개적 갈등을 대비하지만 서로 부당한 손해를 끼치지 않도록 억제하는 경우이다. 실용적 조화는 불일치를 해결하기 위해 서로 주고받아야 하므로 서로 존중하고 갈등을 억제하는 상황이고, 협력적 관계는 공통의 문제를 해결하기 위해 상호 존중할 뿐 아니라 상대방 의견을 고려하는 경우이다.

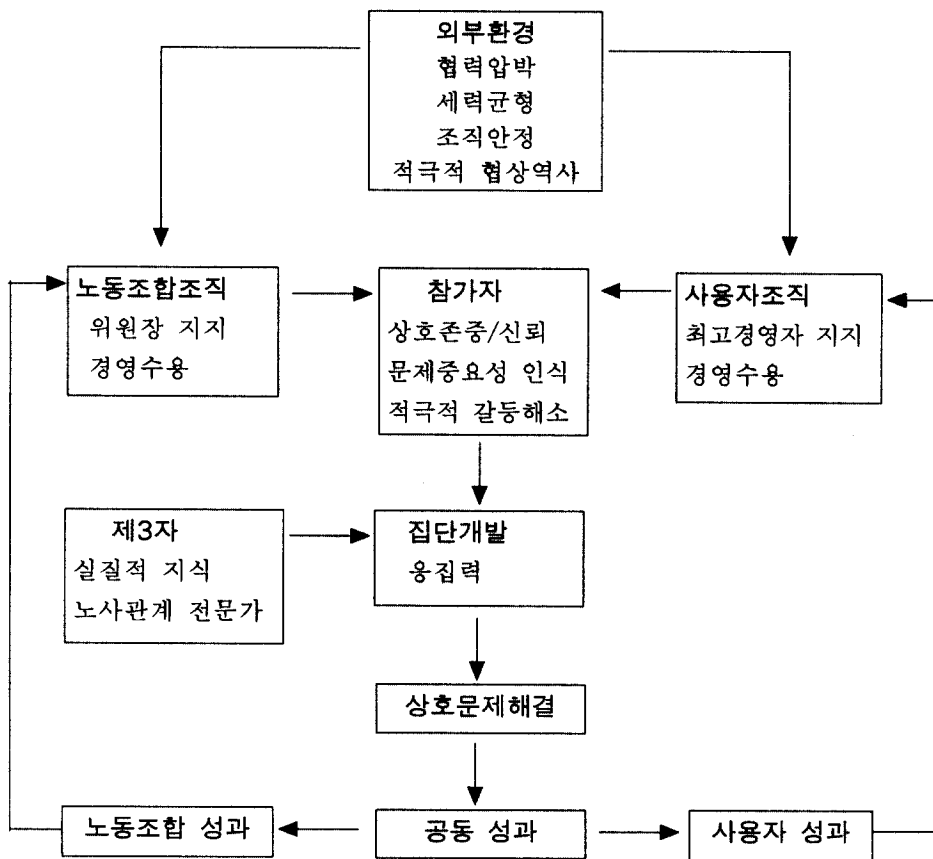
이러한 노사관계의 질적 수준을 결정하는 요소는 [그림 3]에서 보는 Schuster의 모형에서 설명되고 있다. 협력에 대한 압력이라든가 세력균형, 조직안정 등 외부환경에 영향을 받아 노동조합과 사용자는 협상대표단(참가자)을 만들어 교섭, 협의한다. 노사조직은 서로 인정하고 최고 리더의 대표단에 대한 지지가 필요하다. 협상대표단은 상호 존중과 신뢰, 문제중요성 인식, 갈등해결 의지 등의 요소가 중요하다. 노사관계 전문가와 같은 제3자의 조력을 얻어 집단개발, 즉 응집력을 만들어 상호 문제를 해결하게 된다. 그 결과 노사공동의 성과를 얻고 이로부터 양측은 각각의 성과를 얻게 된다.

Schuster의 모형은 주로 단체교섭을 중심으로 노사관계의 질이 결정되는 과정을 설명하고 있다. 우리는 본 연구에서 노사양측이 단체교섭은 물론 일상적인 상호관계에서 형성되는 노사관계의 질적 수준이 어떤 과정을 통해 이루어지는지를 보려 한다. Schuster

5) Harbison and Coleman과 Selekman은 노사간의 적대 또는 협력관계를 유형(types)으로 표현하는 데 비해 Mills는 질(quality)로 표현하고 있다(Mills(1994), pp.361-366 참조).

의 외부환경 중 협력압박은 Dunlop이나 KKM, PDR의 제품시장과 요소시장의 상태를 반영하고, 세력균형은 권력 분배를 반영하고 있다. 적극적 협상 역사는 우리가 단체교섭에만 국한하지 않으므로 조직문화가 더 적절할 듯하고, 조직안정은 세력균형과 조직문화에 포함될 수 있을 것이다. 이 외에 상부단체 등 외부세력의 영향력도 중요하고 공공여론도 한몫 할 수 있다. 따라서 외부환경은 협력압박, 세력균형, 조직문화, 외부세력, 공공여론으로 구성된다.

(그림 3) 협력적 노사관계 개발 요소



자료 : Schuster(1985).

노사양측의 조직과 단체교섭 참가자의 인식 및 전략을 구분하고 있는데 노사관계 전반을 두고 볼 때 노사관계의 주체요소로서 노동조합 집단 전체의 의식과 전략, 그리고 사용자 또는 경영자 집단 전체의 의식과 전략을 요소로서 포함하는 편이 적절하다. 물

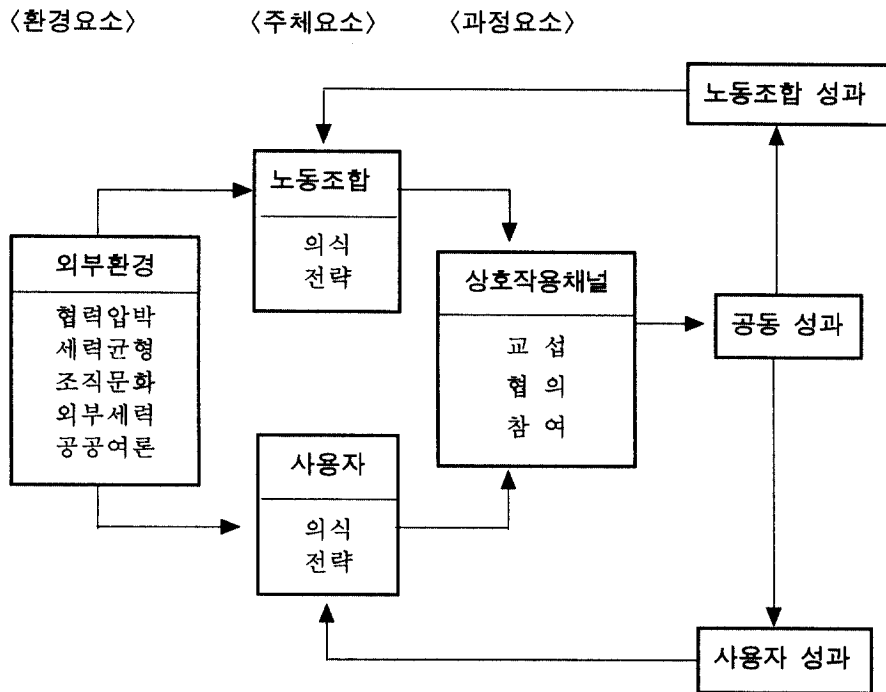


론 Schuster의 참가자의 상호존중, 신뢰, 문제의 중요성 인식, 적극적 갈등해소 등이 모두 포함된다고 할 수 있다.

노사 주체가 외부환경의 영향하에 상호작용하는 과정이 있다. 노사당사자들이 단체교섭에서 어떤 의식과 전략으로 서로 대하게 되는가도 그 상호작용이 되고 일상업무나 비공개적으로 협의하는 각종 노사대화도 또 다른 상호작용이 된다. 그리고 생산이나 분배, 어떤 규칙의 제정 등 회사 내 근로자가 참여하여 영향력을 행사하는 것도 상호작용이 된다. 이렇게 노사가 주체적으로 공동의 채널을 통해 서로 작용하는 과정을 이룸하여 우리는 과정요소로 지칭하려 한다.

[그림 4]는 이러한 논의를 토대로 하여 노사관계의 질적 수준을 결정하는 모형이다. 환경요소는 협력압박, 세력균형, 조직문화, 외부세력 및 공공여론으로 파악되는 외부환경이고, 주체요소는 노사관계 당사자인 노사양측의 의식과 경영전략, 조직전략, 협상전략 등 각종 전략을 말한다. 과정요소는 노사가 교섭, 협의 및 참여의 채널을 통해 상호작용하는 것을 말한다. 노사관계의 질적 수준이란 앞에서 말한 네 가지 노사관계 유형을 말하고, 일반적으로는 나쁜 노사관계에서 좋은 노사관계에 이르기까지의 분포를 말

[그림 4] 노사관계 질적 수준 결정모형



한다.<sup>6)</sup> 이 질적 수준은 노사양측의 의식과 전략이 투입되어 노사간 각종 채널, 즉 교섭, 협의, 참여를 통해 상호작용하는 과정에서 결정된다. 노사가 상호작용하는 방식과 정도, 즉 대화 정도, 협의채널, 협상방법, 참여 정도와 방식 등에 따라 노사관계의 질이 결정된다고 볼 수 있다. 그래서 노사의 의식 및 전략과 상호작용 채널은 질적 수준을 결정하는 직접적인 요소가 되고, 이 직접요소에 영향을 주는 외부환경은 간접적인 요소가 될 것이다. 상호작용의 채널을 통해 문제가 해결되면 노사공동의 성과를 얻게 되고 노사양측은 각자의 성과를 가지게 된다.

#### IV. 우리 나라 勞使關係 質的 水準 決定要因의 觀察

우리 나라 노사관계의 질적 수준은 어느 정도이며 어떤 요인에 의해 결정되는가, 그리고 가장 중요한 결정요인은 무엇인가 라는 질문은 많은 노사관계 관련학자 및 전문가들에게 흥미 있는 질문이다. 노사관계 질적 수준은 상대적인 것이며 그 측정도 인식에 기초한 것이기 때문에 여기에서는 다루지 않고 우리 나라에서 노사관계 질적 수준 또는 그 수준의 변화에 영향을 주는 요인이 무엇이고 그 중요 요인은 어떤 것들인가를 관찰하고자 한다.

아직 우리 나라에서는 노사관계 질적 수준을 결정하는 요인을 직접적으로 분석한 연구는 극소수에 불과하고 노사협력 결정요소, 노사분규 원인, 노사관계 애로사항, 단체교섭 타결원인 등의 조사가 다양하게 존재하므로 이들 모두를 통해 관찰해 본다.

PDR시스템이론을 제안한 이효수(1996)의 연구에서 노사관계를 행위주체 300점, PDR시스템 700점, 성과지수 300점 등 1,300점으로 평가하여 측정하고자 하였다(p.97). 행위주체는 노사행위주체들의 노사관계관과 상호협력 정도를 평가하고, PDR시스템은 생산, 분배, 롤-메이킹시스템 수준과 상호작용을 평가하며, 성과범주는 생산성, 유연성, 근로자 만족 수준의 정도를 평가하고 있다. 이 연구의 조사 결과는 소극적·대립적 노사관계관, 낮은 노사협력 수준, 정보참여 정도의 제한적 경영참여를 특성으로 지적하고 있다. 또 PDR시스템의 운용에서는 정태적 생산시스템, 노동대가적 요소가 결여된 분배시스템, 민주성과 성실성이 결여된 롤-메이킹시스템으로 결론짓고 있다. 환경적 변수와 노사교섭의 구조 등은 평가에서 고려되지 않은 채 행위주체의 의식과 가치관, 전략적 선택을 주

6) Mills(1994)는 노사관계 유형 중 실용적 조화와 협력을 좋은 노사관계(good labor relations)로 지칭하고 있다. 좋은 노사관계는 상당한 정도의 산업평화, 노사 상호인정, 노사간 공정성 신뢰, 소비자나 대중에 대해 유익한 노사관계를 포함한다고 한다(Mills(1994), p.363 참조).

요변수로 평가하고 특히 생산, 분배, 롤-메이킹시스템에 많은 비중을 주었다(이효수, 1996, pp.208-215).

노사협력 결정요소를 추정하는 원창희(1996)의 연구에서는 노사협력이 상호신뢰, 근로자참여 및 공정분배로 구성되어 있음을 주장하고 있다(pp.32-35). 상호신뢰는 상호인정, 노사대화, 정보공개 등으로 대표되고, 근로자참여는 노사협의제, 소집단활동, 작업팀제도, 고충처리제도로 구체화되며, 공정분배는 성과배분제도와 종업원지주제도로 평가하고 있다. 이외에 노사협력을 결정하는 변수로서 고용안정, 보수수준, 작업환경, 노사간 세력, 노조가입률 등의 조직특성과 시장경쟁, 실업률 등 시장환경변수를 포함하고 있다. 결과적으로 시장환경적 변수, 행위주체의 의식 및 관리방법, 기업조직의 특성, 행위주체간 상호작용 등을 결정요소로 보고 있다. 노사협력의 추정에서 노사대화, 정보공개, 노조의 건반영(민주주의), 온정적 대우(온정주의), 노사협력 행사, 경조사 지원, 단체협약 및 구두약속 이행, 노사협의제 등이 유의한 변수로 나타났다(원창희, 1996, pp.64-66). 이것은 행위주체 특히 경영자의 의식, 관리방식, 전략과 노사간 상호작용이 노사관계에 결정적인 영향을 주는 것으로 해석된다.

노사분규 원인의 사례분석에서 사측 원인으로 비인격적 대우, 권위주의적 관리, 정보 은닉이 조사되었고, 노측 원인은 외부세력 연대투쟁과 투쟁노선 견지이며, 노사양측 원인으로서는 대화단절, 노조의 회사 불신, 회사의 노조 불신이 나타났다(원창희, 1999). 사측의 비인격적 대우와 권위주의적 관리는 사용자의 의식이며, 사측의 정보 은닉과 노측의 외부세력 연대투쟁 및 투쟁노선 견지는 양측의 전략으로서 모두 주체요소들이다. 노사간 불신도 의식문제이나 대화단절은 상호작용의 과정요소이다. 같은 연구에서 노사분규를 회귀분석한 결과 정보공개와 노사대화 및 고충처리가 노사분규 원인의 유의한 설명변수로 나타났다.

최근 한국노동교육원의 노사관계 실태조사에서 2000년 우리 나라 노사관계를 어렵게 하는 원인으로서는 경기호전에 따른 분배적 욕구 재연이라는 응답이 높게 나타났다(사용자 49.1%, 근로자 23.2%), 구조조정에 따른 노사갈등, 노사불신 및 미성숙 노사관계 인식, 노사단체간 대립의 기업단위 파급 등이 10~30% 사이에서 노사간 응답의 차이가 있으나 중요한 요인으로 조사되었다(이선·원창희, 2000). 금년 임금인상을 둘러싼 노사간의 갈등은 제품시장과 노동시장의 환경요소가 야기한 것으로 보이고, 구조조정에 따른 노사갈등은 이 환경요소에 대한 노사양측의 전략의 격돌이라는 주체요소가 결합된 것으로 해석된다. 노사불신 및 미성숙 노사관계 인식은 노사의 의식구조이므로 주체요소로 분류되고, 노사단체간 대립의 기업단위 파급은 상급단체의 협의부족과 갈등의 확산이라는 환경요소로 분류된다.

한국노동연구원의 일련의 임금실태조사에서 노사관계 자체의 결정요인은 아니지만 단체교섭을 원만하게 타결한 원인으로 과거 경험상 노사분규의 손실에 대한 인식, 기업사정에 대한 근로자측의 이해, 사용자가 근로자측 요구를 대폭 수용, 적절한 교섭절차와 기법, 근로자측 자체를 바라는 사회적 여론 등이 중요한 것으로 나타났다.<sup>7)</sup> 이들 조사에서 나타난 결과를 해석한다면 노사주체의 의식이 제일 중요하며 제품시장과 사회적 여론 등 환경요소와 교섭방법의 과정요소가 그 다음으로 중요한 것으로 보인다.

단체교섭에 대한 노동조합의 한 조사에서 단체교섭 과정을 어렵게 하는 요인으로 사용자측의 이해부족(27.6%)이 제일 높게 나타났고, 정부의 노사관계정책(26.1%), 노사간 신뢰부족(21.8%), 집행부에 대한 조합원의 신뢰부족(18.0%)이 그 뒤를 잇는다(김정한·권상술, 1997). 낮은 조직률(3.1%)은 애로사항으로 별로 지적되지 않고 있다. 노사주체의 의식이 가장 중요한 요소로 인식되나 정부정책이 중요한 요인으로 인식되고 있는 것은 예상 밖의 결과이다.

우리 나라 노사관계를 회고하는 논문에서 1960~70년대의 권위주의적 노사관계가 1980~90년대의 노사대등 노사관계로 전환되는 과정을 기술하고 있다(이원덕, 1998). 개발경제시대에 노사관계는 경영의사결정에서 사용자 전권, 기업경영정보의 종업원에 대한 비공개, 사용자주도의 임금결정 등 권위주의적인 특성은 순응적인 근로계층의 성격 때문에 큰 갈등 없이 안정적 기조를 유지할 수 있었다. 그러나 1980년대 이후 근로자계층이 평등지향적이고 공동체 의식이 약하고 욕구가 다양해지면서 권위주의적 노사관계가 도전을 받게 되고 노사갈등이 표출되어 진통을 겪으면서 1997년 노동법 개정으로 노사대등의 신노사관계가 제도화되었다고 주장한다.<sup>8)</sup> 이러한 관찰은 사용자와 근로자의 의식과 전략이 우리 나라 노사관계를 결정하는 핵심적인 요소임을 인정하는 것이다.

<표 2>는 앞에서 살펴본 우리 나라의 노사관계 질적 수준의 결정요소들을 요약하여 정리한 것이다. 연구마다 평가하는 주체가 약간씩 달라 평면적으로 비교할 수는 없으나 조사된 결과를 포괄적으로 관찰할 수 있다. 대부분의 연구는 경영자와 노동조합의 의식 및 전략이 제일 중요한 요소로서 지적하고 있다. 사용자가 노조를 잘 인정하지 않고 불신하며 권위적이고 정보를 잘 공개하지 않는 의식과 전략이 노사관계를 어렵게 하는 가장 핵심적인 요인임을 알 수 있다. 그 다음 노조의 회사 불신, 기업사정 이해부족, 투쟁

7) 분규의 손실 인식과 기업사정에 대한 근로자측 이해는 1993년, 1995년, 1996년 모두에서 노사양측이 각각 30% 정도로 응답하였고, 교섭절차와 기법은 사용자측은 15% 정도, 근로자측은 20~30%로 높게 응답하였다. 사용자측의 수용은 근로자 응답에서 그 기여도가 10% 미만으로 낮게 나타났고, 근로자 자체의 사회적 여론은 1993년에는 10% 이상이었으나 1995~96년에는 2~3%로 크게 하락하였다(이선(1994), p.40와 이선·유경준(1997), p.18 참조).

8) 신노동법의 개정 배경과 내용은 이원덕(1997) 참조.

〈표 2〉 우리나라 노사관계 질적 수준 결정요소의 연구

연구주제 (연구자)	환경요소	주체요소		과정요소
		경영자 의식 및 전략	노조(근로자) 의식 및 전략	
노사관계 (이효수, 1996)		-노조, 인적자원 가치 소극 인정 -상호신뢰 부족	-경쟁력 제고 소극 인정 -상호신뢰 부족	-제한적 경영 참여 -불성실 교섭
노사협력 (원창희, 1996)		-노조의견 반영 -온정적 대우 -정보공개		-노사대화 -단체협약 이행 -노사협의체 -노사협력 행사
노사분규 (원창희, 1999)	-외부세력 연대	-권위주의 -노조 불신 -정보 비공개	-회사 불신 -투쟁노선	-노사대화 단절 -고충처리 부재
노사관계 악화 (이선·원창희, 2000)	-경기호전에 따른 분배 -구조조정의 노사갈등 -노사단체간 대립의 기 업 파급	-미성숙 노사 관계관 -노조 불신	-미성숙 노사 관계관 -사측 불신	
단체교섭 타결 (이선, 1994; 이선·유경준, 1997)	-사회적 여론	-분규손실 인식 -근로자측 요구 수용	-분규손실 인식 -기업사정 이해	-적절한 교섭 절차 및 기법
단체교섭 애로 요인(김정환· 권상술, 1997)	-정부 노사관계정책	-사용자 이해 부족 -노사신뢰 부족	-노사신뢰 부족 -조합원의 협상 대표 신뢰 부족	
노사관계 변천 (이원덕, 1998)		-권위주의 -경영 비공개	-과거 순응적 성격에서 현재 평등의식 전환	

적 전략도 노사관계를 어렵게 하는 중요한 요소인 것으로 조사되었다.

노사간 교섭, 협의, 참여로 대표되는 노사 상호작용이라는 과정요소로서 노사간 대화나 협의가 부족하거나 교섭이 불성실하거나 적절한 교섭절차가 없는 경우, 그리고 고충처리가 불충분할 경우 노사관계가 좋아지지 않는다고 보여진다. 이 노사간 상호작용은 연구의 목적에 따라 적절한 항목을 포함하지 않아서 조사에서 누락한 것이라고 할 수 있다. 예를 들어 단체교섭 애로요인으로 불성실한 교섭 자세나 노사간 대화를 포함하지 않는 것은 그 요소들이 연구목적상 부적절하거나 연구자의 자의적 배제 때문일 수 있다.

대부분의 연구는 환경요소에 대해 관심을 별로 기울이지 않거나 영향력이 미소하여

배제하고 있다. 상급단체간 대립이 기업으로 파급되거나 외부세력과 연대하여 파업에 활용함으로써 노사관계가 악화될 수 있음을 알 수 있다. 정부정책이 교섭타결 애로요인으로 지적하고 있으나 노사관계 개선이나 악화요인으로 보지 않는다. 경제환경요소도 금년 노사관계의 악화요인으로 경기호전과 구조조정을 제시할 정도이고 별로 고려의 대상에 포함하지 않고 있다.

기존 연구를 분석해 본 결과 우리 나라 노사관계의 질적 수준을 결정하는 요인으로 노사당사자의 의식과 전략이 가장 중요하고 그 다음으로 노사간 대화와 협의 및 성실한 교섭이 중요하며, 환경요소는 별로 중요하지 않는 것으로 관찰되었다.

## V. 우리나라 勞使關係 改善의 實踐的 課題

우리 나라의 기업 노사관계를 개선하기 위한 연구들은 최근만 해도 상당한 정도 있다.<sup>9)</sup> 여기서는 앞 장의 노사관계 질적 수준의 결정요소를 관찰한 결과에 기초하여 개선 방향을 도출하고 기존 연구들의 논의 중 유사하거나 보완적 요소들을 살펴보도록 한다. 먼저 노사당사자의 의식과 전략이 노사관계의 질적 수준을 결정하는 중요한 요인으로 관찰된 만큼 이 의식과 전략을 합리적이고 미래지향적으로 개선하는 것이 큰 과제임에 틀림없다. 사용자는 노조를 인정하고 신뢰하며 권위주의를 탈피하는 노력이 필요하고 경영정보를 공개하여 투명경영으로 노조로부터 신뢰를 얻는 것이 중요하다. 노동조합은 기업사정에 대한 지식과 이해력을 높이고 경영 문제를 전향적으로 접근함으로써 노사관계 개선에 크게 기여하게 될 것이다.

문제는 어떻게 노사당사자들이 이러한 합리적·공생적 의식과 전략을 취할 수 있도록 하느냐이다. 그 방법론으로서 교육과 직·간접적 경험을 통해서 목적을 달성할 수 있다. 과거에는 노사당사자의 강의식 의식교육을 많이 실시하였으나 교육적 효과를 내기 위해서는 각종 세미나와 토론회를 통해 심도 있는 토론에 참석하게 하거나 노사관계 우수사업장의 사례를 벤치마킹하는 방안을 대상과 목적에 따라 적절히 선택할 수 있다. 또 국내의 선진 우수사업장을 방문하여 견학하거나 노사 문제를 전문기관에 상담하여 필요한 프로그램을 도입하여 그 성과를 직접적으로 경험함으로써 새로운 의식과 전략이 필요함을 당사자들이 느끼게 해야 한다. 노사양측이 상호이해와 신뢰, 민주적 관리 및

9) 최근의 연구로는 예를 들어 이원덕(1998, 1999), 박래영(1999), 김수곤(1999), 김대환(2000), 최영기(2000), 이선·원창희(2000) 등이 있다.

투명경영을 함으로써 경영성과가 올라가고 직무만족이 상승한다는 확신을 가질 수 있도록 다양한 방법이 동원되어야 한다.

많은 연구들에서<sup>10)</sup> 노사당사자가 서로 존중하고 신뢰하는 의식과 가치관을 가질 것을 강조하고 있으나 이의 구체적인 실천방안은 별로 제시하지 않고 있다. 이원덕(1998)은 사용자가 노동조합을 기업발전의 전략적 파트너로 삼고 자율팀제로의 전환을 통한 근로자의 참여 확대를 촉진하고, 노동조합도 기업이 처한 무한경쟁환경을 인식하고 기업경영에 대한 이해를 넓히는 노사파트너십을 강조하고 있다.

노사양측의 의식과 전략이 중요하지만 양측이 상호작용하여 관계를 형성하고 성과를 산출하는 과정도 중요한 것으로 조사되었다. 노사간 충분한 대화와 협의는 특히 우리나라에서 노사관계를 원만하게 하는 필수적인 요소들이다. 노사협의제와 같은 공식적인 협의채널을 이용하는 것도 중요하지만 비공식적인 노사간담회나 협의도 관계를 잘 유지하는 데 필요한 요소이다. 임금 및 단체교섭에 임하는 당사자들의 성실한 자세가 필요하다는 점을 지적할 수 있고 협상에서 합리적이고 유연한 자세를 취할 수 있는 기법, 예를 들어 win-win기법이나 IBB기법을<sup>11)</sup> 이용하여 임·단체교섭을 원활하게 이끌어 가야 한다. 노사간의 악화된 관계를 개선하기 위해 RBO프로그램을 실시해 보고 노사관계가 어느 정도 안정된 기업이 미래 비전을 향해 노사가 공동으로 작업장을 개선하기 위해 PIC프로그램을 실시하는 것도 좋은 방안이라고 하겠다.<sup>12)</sup>

노사관계 실태조사에서 기업단위 노사관계를 개선하기 위하여 기업경영 정보의 노사간 교류 촉진이 가장 중요한 방안이고 노사 대화 및 협의 채널을 활성화하는 것이 그 다음으로 중요한 방안으로 나타났다(이선·원창희, 2000). 몇몇 노사관계 개선 연구에서도 기업경영 정보의 노사공유와 노사협의제를 통한 의사결정참가 등 근로자참여제도를 활성화하는 것이 필요하며, 노사공동으로 작업장 혁신, 생산성 향상, 종업원훈련, 산업안전, 복지증진에 관해 협의하고 협력하는 노사파트너십이 강조되고 있다.<sup>13)</sup> 이원덕(1998)은 교섭문화를 합리적으로 개선하기 위해 win-win과 같은 교섭기법을 도입하는 방안을 제시하고 있다.

10) 박래영(1999), 이원덕(1998, 1999), 원창희(1996) 참조.

11) IBB는 interest-based bargaining의 약자로서 미국의 FMCS(연방알선조정국)에서 개발한 이해에 기초한 협상기법이며 win-win과 유사한 기법이다.

12) RBO는 relations-by-objective의 약자로서 목적에 의한 관계개선기법이고, PIC는 partners-in-change의 약자로서 변화하는 동반자관계로 해석된다. 이들 기법은 FMCS에서 사용되고 있는 노사공동 참여식 교육프로그램들이다.

13) 이원덕(1998, 2000)은 신노사관계 또는 신노사문화의 구축이라는 과제 속에서 노사파트너십을 기술하고 있고, 최영기(2000)는 노동개혁을 위한 노사정 협력체제라는 의미의 노사정 파트너십을 언급하고 있다. 노사간 정보공유와 대화·협의의 중요성에 대해서는 원창희(1996)을 참조할 수 있다.

환경요소 중 제품, 노동시장, 기술특성은 외생적으로 주어지는 변수로서 받아들여야 하나 정부정책과 노사 상급단체의 협의는 기업 노사관계에 순기능을 할 수 있도록 노력을 기울일 필요가 있다. 정부의 노사관계정책은 노사당사자의 의식과 전략, 그리고 상호작용이 원만하게 이루어질 수 있도록 가이드하고 지원하는 역할을 해야 할 것이다. 그리고 노사 상급단체가 순기능을 하기 위해서는 기업별로 중복되는 공통된 사안들은 묶어서 산업별 또는 업종별로 교섭하거나 최소한 협의하여 기업단위의 단체교섭과 노사관계에 기준을 마련해 주고 가이드하는 노력이 요구된다. 이와 반대로 중앙단위와 산업·업종단위의 노사단체가 협의를 잘 하지 못한 채 서로 경직적이고 깊은 갈등관계가 있을 뿐 아니라 이들 상급단체의 전략이 기업단위에 지침으로 전파된다면 노사 상급단체가 기업단위 노사관계에 역기능을 하게 될 것이다.

이선·원창희(2000)는 기업별 교섭·협의만으로 생산적 노사관계를 구축하기 어렵고 산업·업종단위의 노사협의 채널을 구축하는 것이 필요하다는 주장을 하고 있다. 한국 노동교육원의 노사관계 실태조사에서 기업별 임금교섭의 단점을 개선하기 위해 산업별·업종별 노사협의 방식에 대하여 노사의 다수가 찬성하고 있다. 김대환(2000)도 사회적 층위의 노사관계 제도화를 강조하면서 지역·업종·산업 및 전국수준의 노사교섭의 관행과 구조를 발전시키는 것이 중장기적으로 한국 노사관계의 안정적인 발전에 긴요하다고 한다. 특히 임금교섭 체계와 연관하여 최영기(2000)는 정부 또는 경제단체 주도의 중앙임금 협의채널을 구축하여 노사간 합의된 단일가이드라인을 제시하거나 최소한 업종 차원의 노사 지도부가 임금에 대하여 협의하는 것이 도움이 될 것이라고 했고, 이원덕(1999)도 중앙교섭과 기업별 교섭을 연계하는 효율적 다층임금교섭체계를 증시하였다. 따라서 중앙 또는 산업별·업종별 교섭 및 협의는 이들 수준에서 노사관계뿐 아니라 기업수준의 노사관계에도 도움이 될 것이다.



## 參 考 文 獻

- 김대환. 「사회경제 변화와 노사관계」. 새천년 한국노사관계의 진로와 노사정협력에 관한 토론회 발표논문. 한국노동연구원·한국노사관계학회, 2000.
- 김수곤. 「21세기 선진화를 위한 노사제도 개혁과제 : 제도개선」. 『노동경제논집』 제22권 제2호. 1999.
- 김정한·권상술, 「제조업체의 단체교섭 실태에 관한 조사 연구」. 『산업관계연구』 제7권. pp.33~84, 1997.
- 박래영. 「한국노사문화의 현황과 개선방향」. 『노동경제논집』 제22권 제2호. 1999.
- 원창희. 「노사분류 원인과 효과적 예방기법」. 『노동경제논집』 제22권 제1호. pp.141~164, 1999.
- \_\_\_\_\_. 『중소기업 노사협력기법 연구』. 한국노동교육원, 1996.
- 이 선. 『1993년 임금교섭실태와 과제』. 한국노동연구원, 1994.
- 이 선·원창희. 「2000년 노사관계의 전망과 과제」, 2000년 노사관계에 관한 토론회에서 발표한 논문. 한국노동교육원, 2000.
- 이 선·유경준. 『1996년 임금교섭 실태와 과제』. 한국노동연구원, 1997.
- 이원덕. 「노사개혁 : 미래를 위한 선택」. 한국노동연구원, 1997.
- \_\_\_\_\_. 「노사관계 : 지난 10년의 회고와 21세기를 위한 구상」. 『21세기 한국의 노동문제』. 한국노동연구원, 1998, pp.99~161.
- \_\_\_\_\_. 「신노사문화 창출의 방향과 과제 : 의식과 관행」. 『노동경제논집』 제22권 제2호. 1999.
- 이효수. 「노사공동선 경제학」. 한국노동교육원, 1999.
- 이효수·김태진. 「노사관계이론의 비교연구 : 시스템이론, 전략적 선택이론, PDR 시스템이론을 중심으로」. 『산업관계연구』 제6권. 1996, pp.105~124.
- 최영기. 「노동개혁과 노사정 파트너십의 모색」, 새천년 한국노사관계의 진로와 노사정협력에 관한 토론회 발표논문. 한국노동연구원·한국노사관계학회, 2000.
- Dunlop, John T. *Industrial Relations Systems*. 2<sup>nd</sup> ed., Boston, Massachusetts : Harvard Business School Press, 1993.
- Kochan, Thomas A., Harry C. Katz, and Robert B. McKersie. *The Transformation*

*of American Industrial Relations*. Ithaca, New York : ILR Press, 1994.

March, James G. and John P. Olsen. "The New Institutionalism : Organizational Factors in Political Life." *The American Political Science Review* 78. 1984, pp.734-749.

Mills, Daniel Quinn. *Labor-Management Relations*. 5<sup>th</sup> ed., New York, NY : McGraw-Hill, Inc. 1994.

Schuster, Michael. "Models of Cooperation and Change in Union Settings." *Industrial Relations* 34 : 3. Fall 1985, pp.382~394.

abstract

---

## Factors Determining the Quality of Labor-Management Relations in Korea

Chang-Hee Won

An analysis of factors determining the quality of labor-management relations shows that they include the external environment factors, the agent factors representing spirits and strategies of unions and employers, and the process factors of interaction channels in bargaining, consultation, and participation. It is found from recent research results that the spirits and strategies of unions and employers is the most important factor and that communication, consultation and sincere bargainings between them are the next most important, while environment factors are rarely important. It is suggested that mutual trust and respects, information sharing, sufficient communication and consultation, joint workplace innovation, and industry-level labor-management consultation are effective tools for good industrial relations.