

연구보고서

1994 - 010

## **국제화시대와 노동운동**

**한국노동연구원**

目次

序言

第1章 國際化와 勞動運動----- 朴英凡

第2章 最近 日本의 勞使關係 및 勞動運動과 政府의 雇傭政策 ----- Akira Takanashi

第1節 序論

第2節 健全한 勞使關係 形態의 形成과 定着

- 1.Shunto의 特性과 影響
2. 企業의 雇傭慣行, 教育·訓練制度 및 政府의 雇傭政策
3. 勞組의 行態

第3節 勞使關係 形態의 變化와 原因

第4節 政府의 雇傭政策에 대한 勞組의 對應과 課題

第3章 美國 勞使關係의 變形:最近의 發展에 대한 概觀-----Harry C. Katz

第1節 序論:美國의 勞使關係는 變形되고 있는가?

第2節 勞使關係의 變形이 일어나고 있는 部分의 事例로서 自動車産業

- 1.可變的 補償體系
- 2.팀(team)
- 3.雇傭 및 所得의 安定과 再訓練프로그램
- 4.參與過程

第3節 團體交涉의 分權化

第4節 새로운 慣行과 聯關된 論爭

第5節 美國經濟의 낮은 길과 微細한 人的資源모델의 事例 및 勞組組織化의 趨勢

第6節 結論

第4章 先進市場經濟의 勞組活動과 行態의 推移-----Greg J. Bamber와 Carolyn D Ryall

第1節 序論

第2節 勞組組織率

第3節 勞動組合 構造와 組織

第4節 交涉水準

第5節 勞組活動의 範圍

第6節 넓은 領域의 勞組活動

- 1.政治活動
- 2.社會·經濟的 活動

第7節 結論

第5章 轉換期의 韓國勞動運動과 課題 -----裴茂基

第1節 序言

第2節 6·29宣言 以後의 韓國勞動運動의 變化

1. 6·29 以前의 勞使關係
2. 6·29 以後의 勞動組合組織과 勞使紛糾의 爆發

第3節 勞動組合 活動의 特徵

1. 勞動市場의 環境
2. 勞組組織과 勞使協議會
3. 勞動組合 活動
4. 團體交涉
5. 爭議調整
6. 勞動關係法 改正問題

第4節 韓國勞動運動의 課題와 戰略

1. 勞動環境變化에 대한 勞組의 適切한 對應
2. 勞動組合 上級團體의 團體整備

表目次

- <표2-1> 일본 Shunto(춘투)의 주요요소: 1956~93년
- <표4-1> 선진산업국가의 노조조직률 추이: 1970~90년
- <표4-2> 선진주요국의 단체협약 적용률 및 노조조직률: 1990년
- <표5-1> 노동시장 · 노동조합 · 노사분규관련 주요통계

그림目次

- [그림 2-1] 실질 GNP성장률과 Shunto 임금인상률
- [그림 2-2] 소비자물가지수 변화율과 Shunto 임금인상률

## 序言

범세계적으로 국제화의 물결이 몰아치면서 우리 나라에서도 모든 분야에 걸쳐 국제화가 진행되고 있다. 노동분야에 있어서 국제화는 노동인력의 효율적인 활용을 통해 우리 나라 상품의 국제경쟁력을 강화시키고 우리 나라의 노동법제도를 국제적인 기준에 부합되도록 개정하여야하는 두 가지의 주요한 과제를 가지고 있다. 그러나 그 두 가지 과제는 어느 측면에서는 상충되므로 노동분야의 국제화는 어느 분야보다도 어려우며 이 과정 중 노동조합의 역할이 매우 중요하다.

본 보고서는 주요 선진경제의 최근 노사관계 및 노동운동의 추이를 고찰함으로써 전환기적 시점에 있는 한국 노동운동의 현주소를 평가하고 국제화시대의 우리 나라 노동운동의 발전방향을 모색하기 위하여 한국노동연구원이 국제연합개발계획(UNDP)의 지원으로 1994년 9월 29일 서울에서 개최한 「노동운동의 국제적 추세와 한국노동운동의 과제」라는 국제세미나에서 발표된 논문과 토론내용을 수록한 것이다. 본 보고서가 국제화시대의 우리 나라 노동운동의 올바른 방향이 정립되는데 조그마한 보탬이 되었으면 한다.

국제세미나에서 논문을 발표하여 주신 일본 Japan Institute of Labor의 Akira Takanashi 연구소장, 미국 Cornell Technology의 Greg Bamber 교수, 서울대학교의 배무기 교수와 국제세미나를 조직하고 본 보고서를 편집 및 번역하여 주신 본원의 박영범 선임연구위원께 감사드린다. 특히 본 보고서는 본 연구원이 국제연합개발계획의 재정지원으로 1992년부터 수행하여 온 "Intergrated Programme to Promote Sound Industrial Relations in Korea"란 제하의 사업의 최종활동으로서 본 사업을 위해 여러 가지 지원을 아끼지 않았던 국제연합개발계획의 Jacob Guijt 전 서울대표부 대표, Romulo Gracia 북경대표부 부대표(전 서울대표부 부대표), 전방지 서울대표부 Program Officer, ILO의 Carmelo Noriel 노사관계부문 고문, 과학기술처 기술협력 2과 송우근 사무관, 조태섭, 최승자씨께 감사드린다. 끝으로 박찬영 책임연구원을 비롯한 출판팀의 노고에도 감사를 드린다.

1994년 11月  
韓國勞動研究院  
院長 金大模

## 第1章 國際化와 勞動運動

박영범<sup>1)</sup>

국제화·개방화는 모든 나라가 그 정도의 차이는 있어도 겪을 수밖에 없는 추세이다. 특히 1993년 7년을 끌어오던 우르과이 협상의 타결로 WTO체제가 출범됨에 따라 선진국, 개발도상국 할 것 없이 각 나라는 새로운 국제환경변화 속에서의 발전전략의 모색에 더욱 부심하고 있다.

세계경제의 국제화 추세는 각 나라의 노동운동에게도 새로운 도전을 제시하고 있다. 국경없는 경쟁의 심화를 종종 수반하는 국제화의 진진과 함께 각국의 노동운동도 한 나라의 국경 내에서 노사관계가 이루어진다는 종래의 가정을 수정하여야 하는 문제에 직면하고 있다.

경쟁력을 강화하여야 하는 압력에 시달리고 있는 기업들은 이제 한 나라에만 머물러 생산활동을 하기보다는 국가간의 비교우위의 차이를 극대화하면서 그들의 생산기지를 여러 나라로 분산시키고 있다. 각국의 정부도 이와 같은 다국적기업을 유지하기 위하여 여러 가지 유인책을 제공하고 있다. 노동비용이나 노사관계측면에서 특정국가의 환경적인 요인이 부정적이라고 판단되면 기업은 보다 유리한 조건을 제공하는 다른 나라로 이주할 준비가 되어 있으며 실제로 그렇게 하고 있다. 근년에 들어 우리 나라의 많은 중소기업이 중국이나 동남아시아로 그들의 생산기지를 이전하고 있는 현상은 이와 같은 기업의 전략을 잘 나타내 주는 사례이다.

이와 같은 세계경제의 국제화 추세는 각국의 노동조합을 대체적으로 공세적인 입장보다는 수세적인 입장에 놓이게 하고 있다. 노조로서는 국제적으로 노조원을 규합하고 다국적기업과 교섭하는 것은 어렵기 때문이다. 오히려 효율적인 노동력으로서의 상품가치를 높이기 위하여 각국의 노조는 대사용자의 교섭에 있어서 양보를 하여야 하는 입장에 처하는 경우가 흔하게 되었다. 국제적으로 노조의 조직력이 떨어지고 교섭수준이 기업이나 사업장 수준으로 이동하고 있는 경향은 세계경제의 국제화 추세와 연관이 깊은 듯하다.

대외 의존적인 경제구조를 가진 우리 나라의 경우 국제화·개방화의 파고를 어느 나라보다도 절실히 실감하고 있음에도 불구하고 노동운동분야는 아직까지 국제화 추세에 가장 둔감한 분야의 하나인 듯 하다. 오히려 과거의 노동통계적인 노동정책의 유산을 청산하지 못하고 건설적·협조적인 측면보다는 대립적인 측면에서 노사관계를 접근하고 있다.

한국노총과 전노대계열로 구분되는 노동조합 내부의 대항관계는 사회적으로도 기업별 노동조합 내부에서도 상당한 문제로 되고 있다. 노동조합은 임금과 근로조건 개선과 같은 단기이익에 치중하고 기업의 경영혁신이나 경쟁력 강화, 그리고 국민경제적 사정은 고려하지 않고 있다. 이와 같은 노동조합 내부의 문제가 우리 나라의 건전한 노사관계 발전에 큰 장애요인으로 되고 있다.

본 보고서는 주요 선진경제의 최근 노사관계 및 노동운동의 추이를 고찰함으로써 전환기적인 시점에 있는 한국노동운동의 현주소를 평가하고 국제화시대의 우리 나라 노동운동의 발전방향을 모색하고자 한국노동연구원이 국제연합개발계획의 지원으로 1994년 9월 29일 서울에서 개최한 「노동운동의 국제적 추세와 한국노동운동의 과제」 하의 국제세미나에서 발표된 논문과 토론내용을 수록한 것이다. 제2장부터 제4장까지는 각각 일본, 미국, 선진시장경제의 최근 노사관계 및 노동운동 추이에 관한 논문이 수록되어 있다. 제5장에는 세미나의 주제논문인 한국의 노동운동관련 논문과 논문에 대한 논평이 수록되어 있다.

일본의 노사관계는 전체적으로 안정적이고 노사간에 확고한 신뢰가 형성되어 있는 것으로 인식되어 있다. 제2장의 일본 Japan Institute of Labor 연구소장인 Akira takanashi 교수의 논문은 일본의 노사관계 안정화의 요인 및 최근의 노사관계 추이를 고용정책적인 시각에서 분석하고 있다.

그는 1940년대 중반부터 1950년대 중반까지의 격화된 노사분규를 통하여 형성되어 온 일본의 노사관계를 안정화 시킨 중요한 요인중의 하나는 연례적인 봄철의 임금인상과 관련된 제도인 Shunto가 노사협정의 규칙을 형성하는데 기여하였다는 것이라고 보았다.

일본 특유의 채용과 해고의 규칙이 형성되고 확립된 것도 요인중의 하나로 제시되고 있다. 잘 알려진 바와 같이 1950년대 후반까지 대량해고를 둘러싼 대규모의 분규가 자주 일본에서 발생하였으며, 이러한 갈등은 노사 모두에게 심각한 피해를 입혔다. 그와 같은 쓰라린 경험으로

채용과 해고에 관련된 규칙이 만들어지는 길이 열렸다. 평생고용, 금속제도와 같은 소위 일본적인 고용관행이 형성되고 확립되었다. 이러한 관행들이 보다 효율적으로 운영되게 하기 위하여 장기간의 근속을 유도하는 고용정책이 추진되었다. 배치전환과 현업훈련을 통하여 직업능력을 발전·개선시켰다. 채용 후 선별적인 승진을 늦춤으로써 품행과 경쟁적인 정신을 유지시켰으며 근속연수에 따라 근로자들을 관리하였다. 개별근로자의 성과와 능력이 적절히 평가되었으며, 기업의 효율성도 제고되었다. 1974년 대폭적으로 개정된 실업보험법도 유류파동에 의한 경기불황의 와중에서도 좋은 고용환경을 유지시키는데 도움을 준 것으로 **Takanashi** 교수는 분석하고 있다. 개정법에 의하면 정부는 해고를 할 상황에서 근로자를 계속 고용하고자 하는 고용주에게 고용조정보조금, 잉여의 노동력을 다른 사업부서로 임시로 전근시키는 사용자에게도 지원금을 지급할 수 있다. 이 법으로 고용조정보조금과 같이 해고를 줄이기 위한 강력한 수단이 제도적으로 생겼다.

1950년대 말을 기점으로 변화하기 시작한 일본의 노조행태도 노사관계의 안정화에 기여하였다고 **Takanashi** 교수는 지적하였다. 1960년대에는 임금이 낮고 기술변화에 보다 쉽게 적응할 수 있으므로 사용자에게는 효율적인 노동력이나 기존 노조원에게는 위협적인 요인이 될 수 있는 젊은 신규졸업자의 대량유입을 노조는 반대하지 않았다. 1970년대의 유류파동하에서는 기업별 교섭구조에도 불구하고 임금을 국가전체의 경제적인 성과와 연관시키는 성숙한 행태를 보여줬다. 그 결과 현재 일본의 노조는 기업단위의 협의에 참여할 뿐만 아니라 정부의 각종 정책제안기구에 참여함으로써 국가차원의 여러 현안에 그들의 견해를 표명할 수 있다고 그는 보았다.

**Takanashi** 교수는 일본의 노사관계가 전반적으로 건전하고 안정화되어 있지만 다음과 같은 문제점이 있다고 지적하였다. 첫째, **Shunto**(춘투)하에서 임금상승을 통하여 강화되었던 산별노조의 경제적·사회적인 기능이 약화되는 동시에 산별노조의 영향하에 있는 기업별노조의 위치와 기능이 강화되기 시작했다. 또한 그간 이분화되었던 전국단위의 노동운동이 통합되어 1989년 전국단위의 노조연합체인 **Rengo**가 탄생하였다. 즉 일본의 산별 노조는 그들의 본질을 변화시켜야 하는 문제에 직면하게 되었다. 둘째, 노조조직률이 급격히 감소하여왔고 그와 같은 경향이 지속되어 왔다. 유류파동 전에는 일본근로자의 35%가 노조원이었는데 그 이후 매년 지속적으로 감소하여 현재는 25% 미만인 노조원이다. 이와 같은 경향이 지속된다면 미래에는 조직률이 20% 이하로 떨어져서 미국의 수준으로 될 것이다.

이는 임금수준과 근로조건을 유지하고 개선하기 위하여 노동시장을 통제하는 것을 주목적으로 하는 노조가 산업사회에서의 존재이유를 잃고 있다는 것을 의미할 수 있다. 그러나 **Takanashi** 교수는 이를 일본 노조의 경제·사회적인 영향력이 약화되었다는 것으로 해석되어서는 안된다고 보았다. 일본의 노조조직대상이 대기업의 정규직 근로자에게 한정되어 있는 반면 이 부분의 전체 일본노동시장에서 차지하는 비중이 지속적으로 하락하여 왔음에도 불구하고 기업노조가 이와 같은 고용형태의 변화라는 노동시장의 새로운 상황에 적절히 대응하지 못한데 노조조직률 하락의 가장 큰 원인이 있기 때문이다. 일본의 노조는 여전히 국가차원의 노·사·정 협의기구에 참여하여 그들의 의견과 노조원의 이익을 국가정책에 반영하고 있으며 일본경제의 중심인 대기업에 있어서도 경영층이 무시 못할 존재이다.

**Takanashi** 교수가 제시한 일본노동의 향후 과제는 다음과 같다. 노조는 전국적인 차원뿐만 아니라 산업차원에서도 정책결정에 참여하여야 한다. 일본의 경우 기업단위의 노사관계에 과도하게 힘이 집중되어 있는 듯하다. 이 상황을 개선하기 위하여는 정부의 정책적인 대안이 우선적으로 요구된다.

또 다른 주요한 과제는 기업별노조가 급속히 증가하고 있고 앞으로도 증가하리라 예상되는 파트타임근로자와 파견근로자를 조직화하는 운동을 전개하는 것이다. 그는 이를 위하여는 법이나 제도측면에서의 개선도 필요하지만 노조 스스로가 중소기업근로자와 파트타임근로자, 파견근로자를 조직화하는데 많은 노력을 기울여야 한다고 강조한다. 노조가 이들을 불안정하게 고용된 근로자(*insecurely employed workers*)로 간주하는 한 이들과 노조간의 동료의식은 부족할 것이고 이들은 그만큼 조직화되지 않을 것이기 때문이다.

제3장의 미국 **Cornell**대학 **Harry Katz** 교수의 논문은 **Katz** 교수가 미국 **MIT**의 **Thomas Kochan** 교수 등과 함께 1980년대부터 주장하여 온 미국의 노사관계의 변형의 문제를 다루고 있다. 그는 미국의 노사관계가 대대적으로 변형되고 있다고 주장한 바 있으며 오랫동안 미국의 단체교섭의 틀을 형성하는데 선도적인 역할을 하여 온 미국의 자동차산업을 많은 새로운 노사관계의 관행이

일어나고 있는 대표적인 분야로 제시하고 있다. 그의 논문에 의하면 1980년대 이후 자동차산업의 보상체계에 있어서 이익공유제와 일괄임금방식이 도입되어 변동급적인 요소가 커졌다. Big Three의 많은 사업장에서 직능급적인 요소가 도입되어 근로간의 임금이 차별화 되고 있다. 많은 Big Three 공장에서 작업조직을 팀제도로 개편하고 있다. 팀의 형태는 공장별로 차이가 많지만 전통적인 직무위주의 조직으로부터 일탈이라는 특징을 가진다. 고용불안에 대해 소득의 안정성을 확보하기 위하여 추가실업급여, Jobs Bank 등의 프로그램이 도입되었다. 이와 같은 프로그램의 도입으로 생산성의 향상으로 해소될지 모른다는 근로자들의 불안감을 불식시키고 작업구조개편에 대한 근로자들의 저항을 완하시키는 효과가 있기를 기대하고 있다. 자동차산업의 새로운 노사관계제도에서는 근로자와 노조는 여러 가지 경로를 통하여 참여에의 기회가 확대된다. 예를 들어 팀제도에서는 근로자들이 다양한 작업에 참여하게 된다.

Katz 교수는 자동차산업에서 나타난 이와 같은 새로운 관행은 1980년대 중반이후 노조가 조직되어 있는 많은 산업의 단체교섭에서 나타나고 있으며 이와 함께 종종 복잡한 형태로 결합되어 나타나는 가장 중요한 교섭과정의 변화를 교섭구조의 분권화로 보고 있다. 제3장에서 분권화의 이유로는 세 가지 설명이 제시되고 있다. 하나의 설명은 경영층의 권한이 강화됨에 따라 파생하였다는 것이다. 이와 같은 관점에서 보면 교섭구조는 관계자의 상대적인 역학관계를 반영하고 있을 뿐만 아니라 교섭력을 결정하는 요인이다. 두 번째의 설명은 작업조직과 작업장단위의 현안이 중요하게 됨에 따라 교섭구조의 분권화가 일어났다는 것이다. 경제적인 압력과 보다 유연한 기술의 도입필요성이 노사로 하여금 작업장을 개편하도록 하고 있다. 이와 같은 압력으로 임금 이외의 문제가 중요하게 되고 정성적인 현안에 대한 협상이 분권화를 촉진시키고 있다. 또 다른 설명은 기업의 구조와 근로자들의 이익이 상당히 다원화되었다는데 주목하고 있는데 전반적인 권한의 하부이행 과정 중에서 노사관계의 보다 많은 직접적인 책임이 하부의 관리자로 이양되므로 교섭구조의 분권화가 자연적으로 발생한다고 보고 있다.

Katz 교수는 현재 많은 작업장에서 일어나고 있는 작업구조의 개편으로부터 노사 양측 모두 분명히 무엇인가를 얻고 있으며, 이는 분권화에 대한 두 번째의 가설이 설득력이 있다는 것을 시사하고 있다고 주장한다. 사업장 단위의 교섭이 활성화되고 있는 것은 기업과 작업장의 의사결정에 있어서 노조와 근로자의 참여가 늘어남에 따라 자연적으로 파생하는 결과로 보고 있다. Katz 교수는 사업장단위의 교섭은 보다 유연한 새로운 작업조직의 형태를 찾아내고 실행하기 위하여는 필수적이며 작업조직의 개편이 교섭구조의 분권화를 촉진시키는데 주요한 역할을 하였다고 믿고 있다.

반면에 현재의 시기에 전환이라고 할만큼의 변화는 일어나지 않고 있으며 단지 사용자의 통제력의 급격한 증가로 정의되는 노사관계의 전환만이 발생하였다고 주장하는 측도 있다. 이들은 노사관계의 재편이 업무속도를 빠르게 하고 노조의 약화 내지 와해를 가져오는데 중점이 주어지고 있다고 비판하고 있다. 실제로 관계당사자들이 전통적인 노사관계제도로부터 이탈하려고 함에 따라 나타난 수용의 형태와 관행들에는 상당한 다양성이 존재하고 있다. 임시직을 보다 많이 사용하고 노조에 대한 경영층의 거부감이 강화되고 저임금전략을 추구하는 기업이 보다 포괄적이고 깊이 노사가 협력하려는 기업과 함께 공존하고 있다는 것을 그의 논문은 보여주고 있다.

Katz 교수에 의하면 참여적인 노사관계의 확산속도가 느린 것에 대한 설명의 하나는 경영층은 쉽사리 매우 다른 전략을 추구할 수 있다는 것이다. 미국의 경영층이 참여적인 형태의 작업구조개편을 추구하도록 유도할 유인책이 별로 없다. 또 다른 요인의 하나는 새로운 환경하에서 개인적으로 그리고 제도로서의 노조의 역할과 관련된 노조지도자의 불안감이다. 사업장혁신에 관한 정부로부터의 지원도 불충분하다.

근년에 들어 비조직사업장의 기업들은 그들의 고용제도의 전형이었던 고용안정정책을 유지하는데 있어 많은 어려움에 부딪히고 있다. 그러나 노조는 이들 미세한 비노조기업을 조직화하는데 성공하지 못하였다. 또한 현재 이 시점에서 미국의 노조원수가 상당정도 증가하고 있다는 어떠한 징후나 그와 같은 일이 곧 일어나라라는 징조도 없다는 것이 Katz 교수의 주장이다. 그는 미국의 노조조직분야와 비조직 분야에 있어서 최근에 일어나고 있는 고용관행을 종합한다는 것은 쉽지 않다고 결론짓고 있다. Katz 교수에 의하면 아마 가장 두드러지는 것이 추세의 폭넓은 다양성과 다양성이 교섭의 과정(특히 교섭구조의 분권화)과 노동조합 노동조합과 노사관계 관리자의 역할에 미치는 영향이라고 할 수 있다.

제4장에서 호주 Queensland University of Technology 교수인 Greg Bamber와 Carolyn Ryall이 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본, 이탈리아, 독일, 스웨덴, 오스트리아 등 11개국의 경험을 기초하여 선진시장 경제의 노조활동과 행태의 추이를 분석하고 있다. 또한 노조주의의 여러면을 고찰하고 결론을 도출하고자 한다.

그들은 세계 각국의 노조는 극적인 경제적·정치적·사회적인 변화에 직면하고 있다고 보았다. 이는 분석대상인 11개의 선진국가 중 6개의 국가에서 조직률이 1970년과 1990년 사이에 급속히 하락하였다는 사실에 잘 나타나 있다.

Bamber와 Ryall 교수는 노조조직률에 영향을 미치는 많은 요소들이 노조의 통제범위(즉 경제의 구조조정, 노동력구성의 변화, 국제경쟁력 강화에 대한 압력과 새로운 정치적 기류)밖에 있다고 분석하고 있다. 경제의 구조조정과 이에 따른 노동력구성의 변화가 본고의 연구대상인 많은 국가에 있어서 노조 조직률이 하락한 주요 요인이기 때문이다. 특히 여성노동력의 증가, 파트타임근로자 및 임시직의 증가로 노조의 전통적인 노조원 조직방법 및 노조의 운영방식이 도전을 받고 있다. 노조가 이와 같은 도전을 극복하는 정도는 나라마다 다르다.

노조로서는 그들의 전략이나 구조를 바꾸기가 쉽지 않다고 보고 있다. 노조가 일반적으로 민주적 지배형태를 가진 자발적인 조직체일 뿐만 아니라 그들의 지도자들도 현재의 상태에서 기득권을 누리고 있기 때문이다. 이와 같은 어려움에도 불구하고 노조가 앞으로도 중요한 역할을 하기를 원한다면 그들이 보다 소규모의 기업, 파트타임근로자, 임시직, 여성근로자, 외국인근로자의 요구에 보다 적합하도록 변신하는 방법을 찾아야 한다고 그들은 주장하고 있다.

그러나 조직률만이 노조의 경제와 산업현자에서의 힘을 나타내는 지표는 아니라는 점이 지적되고 있다. 노조는 이 수치가 시사하는 것 보다 더 강력한 혹은 훨씬 취약한 영향력을 가질 수 있으며 노조의 영향력은 그들의 규모뿐만 아니라 노조의 구조, 단체교섭의 범위, 정치적 연관관계와 그들의 정책형성에의 참여의 결과인 것이기 때문이다. 프랑스의 조직률은 매우 낮으나 단체협약에 의해 근로조건이 규정되는 근로자는 전체피용자의 90%가 넘는다는 것을 제4장은 예로 들고 있다.

제4장은 교섭구조가 분권화되는 경향이 있는 것을 보여주고 있다. 가장 중요한 이유는 시장이 국제화되고 그 결과 국내경제가 보다 국제적으로 경쟁력을 갖추도록 지속적인 압력이 가해지고 있다는 것이다. 이러한 경향은 그 정도가 보다 점차적이라 할지라도 노조구조가 매우 집중화되어 있는 오스트리아나 스웨덴 같은 나라의 경우도 분명하다는 점이 지적되고 있다.

이와 함께 기업별교섭이 점차로 확산되고 있다고 Bamber와 Ryall 교수는 보고 있다. 그러나 큰 기업보다는 소기업에서 기업별협약이 체결되기 어려우므로 상당기간 국가나 산업수준에서의 협약이 중요한 역할을 하는 부문에 소기업이 속해 있거나 대안적으로 이부문의 상당정도가 노조의 영향력의; 밖에 놓이게 될 수도 있다고 그들은 전망하고 있다.

제4장은 노조의 목적, 정치활동의 수준 그리고 조합주의적 구조의 발달과는 긴밀한 관계가 있다는 것을 보여주고 있다. 그러나 Bamber와 Ryall교수는 제도화된 노조활동이(정치적 혹은 조합주의적인 활동을 통하여) 본고의 연구대상인 국가의 정부가 변화하는 경우 존속할지는 확신하지 못하고 있다. 예를 들어 호주에서는 1983년 이후 사회적인 합의가 시행되고 있지만 노동시장에 대한 규제를 완화하고 일반적으로 반노조 정책을 추진할 보수당 정부가 출범하면 이 사회적 합의구도는 깨질 가능성이 크다고 보고 있다. 영국에서도 1970년대의 조합주의적인 시도가 보수당 정부의 출범과 함께 소멸되었기 때문이다. 그러나 조합주의가 보다 발달되어 있고 사회제도의 일부인 서유럽에서는 해체시키는 것이 보다 어려우며 특정의 구조적 요인이 현재의 사회적 동반관계의 기초를 이루는 오스트리아의 경우만이 정치적 바람의 변화와 관계없이 현재의 제도가 존속할 듯하다고 그들은 전망하고 있다.

Bamber와 Ryall 교수는 나라마다 다른 노조의 구조는 역사적인 요소, 이념적인 차이, 법적 규제 및 특정한 노조와 사용자의 행동에 의해 결정되는 듯하다고 보고 있다. 특히 그들은 노조구조는 교섭의 수준과 밀접한 관계가 있다는 것을 제시하고 있다. 그러나 노조구조가 교섭수준에 의해 결정되는가 혹은 그 반대의 경우인가를 보여주지는 못하고 있다. 이는 정책적인 관점(즉 정부, 노조, 사용자)에서 보면 중요하지 않은데 둘 사이에 관계가 있고 하나가 변화하면 다른 쪽에도 영향을 주리라는 것을 인식하는 것만으로도 족하기 때문이다.

끝으로 제4장에서는 노사관계제도의 여러 요소의 상호연관성과 보다 광범위한 사회·경제제도의 결정적인 영향으로 인하여 한 나라에서의 개혁이 다른 나라에서 같은 효과를 가질 수 없다는 것이



지적되고 있다. 노조와 다른 노사관계 당사자간의 관계는 나라마다 다르며 비교접근법이 특정문제에 관한 여러 대안적인 접근방법을 고찰하는데 중요하나 개혁을 移植시키려는 어떠한 시도도 현재의 관계와 전통에 관한 조심스러운 고려와 함께 극도로 조심스럽게 시행되어야 한다고 Bamber와 Ryall 교수는 주의를 주고 있다.

세미나의 주제논문을 수록한 제5장에서 서울대학교의 배무기 교수는 전환기의 한국노동운동의 특징을 고찰하고 향후 과제를 제시하고 있다. 1987년 6·29 민주화선언 이후 우리 나라의 노동운동에 나타난 변화를 노조원의 급속한 팽창과 급진적 노동운동의 세력화로 요약한 배무기 교수는 이와 같은 노동운동의 성장과 함께 나타난 노동조합 조직에서는 노동자 또는 노동조합간의 대항관계를 가장 큰 문제점의 하나로 지적하고 있다. 또한 노동조합의 활동에 있어서 커다란 노사간의 이념상의 차이, 노조활동의 정합성이나 대중성, 전문성의 미흡 등에 노동조합 내부의 문제가 노사관계 발전에 큰 걸림돌로 되고 있다고 주장하였다.

배무기 교수는 한국의 노동운동은 지금 중대한 기로에 서있다는 것을 여러 국내외의 환경요인을 분석함으로써 보여주고 있다. 일부의 好況업종에 속하는 기업의 노동조합에서는 상대적 힘의 발휘로 상당한 이득을 얻고 있고 이들 노조지도자들은 계속 그와 같은 길을 추구해 가기를 바란다. 그러나 이들이 추구하는 대립적이고 투쟁적인 길도 얼마가지 않아 막다른 골목에 다 달을 것으로 배무기 교수는 전망하고 있다. 그밖의 노조와 특히 중소기업의 노조들은 이미 과거식 투쟁방식의 노동운동으로는 한계가 너무나 명백한 것을 깨닫고 있다고 보고 있다.

배무기 교수는 한국노동운동의 과제를 다음과 같이 제시하고 있다. 우선 선진국들에서 일어나고 있는 사업장단위에서의 참여와 협력의 제고라는 노동운동의 변화를 면밀히 관찰하고 한국의 노동운동이 교훈을 얻고 미리 대비하여야 한다고 제시하고 있다. 한국의 경우에 이러한 참여와 협력을 통한 노사간의 포지티브섬게임이 충분히 가능한 문화적 토양이 있다고 보고 있다.

노동조합측에서도 이 문제, 즉 참여와 협력적 관계의 조성을 단순히 기업의 경영전략의 변화에 대한 대응으로서만이 아니고 노동운동이 기업발전과 공존하면서 조직확보면에서도 현상유지 내지 조직확대를 위하여 중요한 기여를 할 수 있는 것으로 인식하고 한국의 노동운동방향으로 어떻게 정착시킬 수 있을 것인지를 신중히 검토할 필요가 있다는 점을 강조하고 있다.

이원화되어 있는 노동운동에 대해 한국노총에서는 과감한 내부개혁을 통하여 평조합원과 기업별노조의 요구를 신속히 수렴하는 민주적 조직으로 개편할 것을 요구하고 있다. 전노대 중심의 노동운동세력은 앞으로 경제·사회·노동환경의 변화를 살피면서 그들의 운동이념을 재정립하고 국민들의 우려와 때로는 혐오감을 불러일으키는 과격한 투쟁방식을 지양해야 할 것이라고 지적하고 있다.

한국의 노동운동 이론가와 지도자들은 대부분이 한국노동운동의 당면목표로서 노동법의 개정과 산별노조화운동의 두 가지를 들고 있다. 그러나 배무기 교수는 산업별조직이 가지는 몇 가지 장점이 있음에도 불구하고 현실적으로 산업별조직으로 기대되는 효과는 매우 불투명하다고 보고 있다. 더구나 산업별 조직화가 시대적 흐름과도 잘 맞지 않으며 앞으로의 노동운동의 방향설정을 대립구도의 연속으로 보고 상대적 힘의 강화에 둔다면 더욱 더 그 방향에는 문제가 있을 수 있다는 점이 지적되고 있다. 단체교섭에서 산업별 수준의 교섭이 바람직하다면 현재의 산업별 연맹체제하에서도 공동교섭의 길은 열려있다는 점을 강조하고 있다.

노동법 개정에 대한 노조측의 대응과제로서 배무기 교수는 두 가지를 제시하고 있다. 첫째, 노조는 기업측의 고용, 임금, 노사관계 등에서의 유연성 요구에 어느 정도 신축적으로 대응해야 한다고 주장한다. 다음에는 노동법 개정과 관련하여 노조측은 대체로 노동조합법, 노동쟁의조정법의 규제적 규정은 삭제해주되 근로기준법등의 현단계에서 근로자를 과보호하거나 보호수준이 비현실적인 것 등의 개정에는 반대하고 있으나 좀 더 긴 안목을 가지고 현행법상의 잘못된 부분은 모두 바로 잡고, 또 우리 경제의 발전에 필요한 제도는 과감히 도입하는 일에 합리적 사고로 대응하도록 요구하고 있다.

한국경영자총협회의 변해룡 전무이사는 배무기 교수의 논문이 지적한 대로 우리나라 노동운동의 특징과 문제점을 중소기업과 대기업, 호황산업과 불황산업간의 양극화현상의 심화, 노조갈등, 노사불신으로 보고 있다. 또한 그는 우리나라의 노동운동이 근로자의 작업능력 향상등 유연성 증대와 근로자의 참여제고를 모색하고 제로섬게임보다는 노사가 함께 승리하는 포지티브섬게임에 의한 공동체적인 관계로 전환되어야 한다고 주장하였다.

변해룡 이사는 구체저긴 과제로 노사협조를 전제로 한 노동관계법의 개정과 노동운동의 방법이나

영역이 근로자들의 능력개발과 생산성 향상을 도모하고 이에 합당한 처우를 요구하는 쪽으로 바뀌어야 한다고 주장하였다. 그는 특히 산별체제로의 전환이나 복수노조의 허용은 우리나라의 실정상 시기상조라는 점을 강조하고 있다.

노사관계여건이 급속히 변화하고 있다는 배무기 교수의 논문에 대하여 공감을 표시한 한국노동조합연맹의 이주완 사무총장은 한국노총의 이념으로 ①자주성의 확보, ②민주성의 확보, ③혁명적 계급투쟁의 배격과 경제주의의 극복, ④임금·노동조건 개선 및 노동기본권의 신장, ⑤노동자와 일반국민의 생활권 보호, ⑥한국경제의 구조적 개혁의 추진, ⑦기업 및 정부의 정책결정에 적극참여, ⑧정치활동의 전개, ⑨노동조직의 통일과 시민운동의 연대, ⑩민족통일과 세계평화애의 기여를 제시하였다.

그러나 그는 이와 함께 몇 가지 당면과제에 대한 노총의 입장을 밝혔는데, 주제발표 논문과는 상당정도의 거리감이 있었다. 첫째, 지난 2년간 노총과 경총 사이에 이루어진 사회적 합의에 노총이 내년도에 참여할지는 매우 불투명하다고 그는 전망하고 있다. 노동법의 개정에 관해서는 집단적 노사관계법은 개정되어야 하나 변형근로시간제는 도입되어서는 안된다고 주장하였다. 특히 산별체제로의 전환을 위하여 법의 개정이 필요하다고 주장하였다.

한국노동연구원 최영기 박사는 '협력과 참여'의 철학은 한국노동운동이 깊이 있게 논의해야 할 사항이라고 배무기 교수의 논문에 공감을 하였다. 그러나 배무기 교수의 논문은 노동운동의 정치적인 기능에 대한 고려가 부족하다고 지적하였다. 그는 현재의 추세가 지속된다면 노동운동이 소속조합원뿐만 아니라 전체근로자의 이익을 대변하는 세력으로 자리잡기가 어려울 뿐 아니라 노동운동이 누릴 수 있는 정치력의 배분뭉도 확보하기 어렵다고 보았다. 특히 최영기 박사는 선진국의 분권화 경향과는 달리 한국에서는 오히려 노동운동의 중앙집권화가 필요하다고 주장하고 있다. 한국에서는 노사관계의 중심축이 지나치게 사업장차원에 집중되어 있기 때문에 지역·업종·전국차원의 활동이 강화되어야 한다고 보고 있다.

Japan Institute of Labor의 Akira Takanashi 연구소장은 현재 한국에서의 노사관계나 노동조합운동의 전개는 1950년대에 일본이 걸어온 상황과 대단히 유사하다고 보고 있다. 따라서 그는 한국에서의 현재의 상태는 다소 혼란되어 있지만 임금을 노사간의 자주적이 단체교섭으로 결정하는 관행이 폭넓게 정착되면 노사관계는 틀림없이 안정되리라고 전망하였다. 그러나 지금 한국의 경우와 같이 그는 임금결정에 정부가 과도하게 개입하는 것은 결코 바람직한 일이 아니라는 점을 강조하였다.

미국 Cornell대학의 Harry Katz 교수는 한국의 노사관계제도가 직면하고 있는 주요 현안을 두 가지로 보았다. 조정적인 요소가 있는 분권적인 교섭구조(coordinated and decentralized bargaining structure)의 발전과(배무기 교수가 지적한 대로) 사업장과 공장단위의 문제해결능력을 제고시키는 것이다. 그는 한국의 노·사·정은 한국경제가 향하여 가고 있는 경제적·기술적 선진화를 고무시키고 발전시킬 수 있는 노사관계정책을 창조할 수 있는 길을 발견하여야만 한다고 주장하였다.

호주의 Queensland University of Technology의 Greg Bamber 교수는 노동조합(혹은 사용자)이 대립과 투쟁의 유형에서 조합주의적 유형으로 변화하는 것은 쉬운 일이 아니라고 전제하고 ①비교적 통합되어 있고 변화를 선호하는 강력한 지도력을 가진 노동운동, ②그와 같은 변화를 원하는 사용자, ③새로운 발상을 개발하고 한국이나 다른 나라의 좋은 선례를 소개하는 정부와 관련집단의 존재가 이들의 변화를 촉진시킬 수 있다고 주장하였다.

이와 함께 다른 나라의 제도와 접근방법을 단순히 모방하라고 제안하는 것은 아니나 한국은 다른 나라의 성공과 실패로부터 상당한 교훈을 얻을 수 있다는 것을 인식하여야 한다고 주장한다.

ILO의 Carmelo Noriel 고문(노사관계담당)은 우리나라의 노동법이 ILO기준이나 국제노동기준과 부합되도록 개정되어야 한다고 강조하였다. 그는 지속적으로 근로자의 권리를 제한하고 근로자의 자주적인 조직체들이 차별적으로 대우된다면 노조간의(어떤 경우에는 불필요한) 갈등을 심화시키고 연장시킬 뿐이고 동시에 노조가 그들의 조합원을 위해 봉사하고 사회·경제발전의 기초가 되는 건강하고 생산적인 노사관계의 증진에 보탬이 되는 것을 방해하고 있다고 주장하였다.

Noriel 고문은 노조의 역학과 위치를 포함하여 우리나라의 노사관계 관행과 노동법제도는 변화되어야 한다는 배무기 교수의 주장에도 공감하였다. 특히 노조는 근로자의 이익과 권리를 증진시키고 방어할 막중한 책임을 가지고 있으며 동시에 사회적 정의와 경제를 발전시키기

위하여 사용자와 정부와 함께 노력하여야 하는 의무도 있다고 Noriel 고문은 언급하였다. 결론적으로 한국의 노동운동부문의 주제발표자인 배무기 교수를 포함한 토론참가자 모두 한국의 노동운동은 국내외적인 여러 가지 도전에 직면하고 있으며, 이와 같은 도전을 슬기롭게 극복하기 위하여는 우리나라의 노동운동의 방향이 노조원의 이익증진과 함께 국가전체의 발전을 고려하는 쪽으로 변화하여야 한다는 것에 공감하였다. 또한 노동운동의 자세변화도 필요하지만 제도적인 뒷받침도 수반되어야 한다는 것에 참가자 모두 인식을 같이 하였다.

주석1) 韓國勞動研究院 先任研究委員

## 第 2 章

### 最近 日本의 勞使關係 및 勞動運動과 政府의 雇傭政策

Akira Takanashi<sup>1)</sup>

#### 第 1 節 序 論

일본의 노사관계는 전체적으로 안정적이고 노사간에 확고한 신뢰가 형성되어 왔다. 노사분규 발생건수의 추이도 이와 같은 상태를 분명히 보여주고 있다. 특히 분규로 인한 근로손실과 함께 분규건수는 상당히 감소하였다. Labor Relations Commission에 상정되는 분규와 관련하여 보아도 위원회에 의하여 해결되는 임금관련 분쟁도 급격히 감소하고 있는데, 이는 많은 분규가 노사간에 자율적으로 해결되고 있다는 것을 의미하며 과거와 비교하여 상당한 변화이다. Labor Relations Commission에 상정되는 부당 노동행위 건수도 급격히 감소하고 있다. 한편 위원회는 보다 많은 소수노동조합에 관련된 분쟁을 취급하고 있다.

요약하면 일본의 노사관계는 건전하고 안정화되어 왔다. 그러나 이와 같은 상황이 문제가 없는 것은 아니며 다음과 같은 두 가지 사실에 주목하여야 한다.

첫째, 춘투(Shunto)하에서 임금상승을 통하여 강화되었던 산별노조의 경제적·사회적인 기능이 약화되기 시작하였다. 동시에 산별노조의 영향하에 있는 기업별노조의 위치와 기능이 강화되기 시작했다. 산별노조운동이 일본과 미국에서 강력한 존재로 발전하여 왔다. 대부분의 기업노조는 산별노조의 구성원이고 산별노조는 연례적인 춘투기간 동안 통일된 산별노조 활동을 반복하여 지도적인 위치를 확보하였다.

그러나 과거 10년간 산하기업별 노조에 대해 지도력을 발휘하고 영향력을 행사할 수 있는 산별노조의 능력이 점차 감소하고 있는 반면, 기업별노조의 힘은 강화되고 있다. 특히 기업별노조와 daikigyoren(대기업내에 있는 사업장단위 노조의 연합체)의 영향력이 증가하고 있다.

둘째, 노조조직률이 급격히 감소하여 왔고 그와 같은 경향이 지속되어 왔다. 유류과동 전에는 일본근로자의 35%가 노조원이었는데 그 이후 매년 지속적으로 감소하여 현재는 25% 미만인 노조원이다. 이와 같은 경향이 지속된다면 미래에는 조직률이 20% 이하로 떨어져서 미국의 수준으로 될 것이다.

이는 임금수준과 근로조건을 유지하고 개선하기 위하여 노동시장을 통제하는 것을 주목적으로 하는 노조가 산업사회에서의 존재이유를 상당부분 잃고 있다는 것을 의미한다. 그러나 이와 같은 관점에서 또 다른 사실에 주목하여야 한다. 일본의 경우 대기업의 정규직 근로자와 공공부문의 조직률은 높으나 소기업의 정규직, 임시직, 파트타임근로자. 파견근로자는 상당부분 조직화되지 못하고 있다. 피용자수는 1970년 3천 2백만명에서 1993년 5천 2백만명으로 늘어났으나 노조원수는 계속 1천 2백만명 정도로 변화하지 않았고, 보다 많은 비율의 근로자가 노조의 영향력 밖에 놓여 있다. 세계의 다른 지역에서도 유사하게 노조근로자와 노조의 영향력의 감소경향이 분명히 나타나고 있으며 많은 연구의 대상이 되고 있다. 일본에서는 노사관계가 1950년대와 1960년대의 노동관련 연구의 주요 주제였다. Dunlop의 노사관계이론에 의하여 고무된 이와 같은 연구는 상당히 진전되었다. 그러나 학자들의 관심은 1992년 노벨경제학상이 인적자본이론의 주창자인 베커(Becker) 교수에게 수상되었다는 사실에 나타나듯이 인적자본이론과 인적자본개발로 이동하고 있다.

오늘날 조직근로자가 감소하고 산별노조의 통제능력이 약화되고 있는 현상은 일본을 포함한 산업국가에서는 일반적이다.

본고에서는 일본의 안정된 노사관계가 어떻게 형성되었으며 그와 같은 관계가 왜 변화하기 시작하였는가를 논의하고자 한다. 고용문제와 관련정책과 연관된 노사관계를 중점적으로 살펴보기로 한다. 왜냐하면 고용정책이 노사관계의 변형에 강력한 영향을 미친다고 생각되기 때문이다.

주석1) 일본 Japan Institute of Labor 연구소장

## 第2節 健全한 勞使關係 形態의 形成과 定着

많은노사분규와는 반대로 안정적인 현대의 일본의 노사관계는 어떠한 요인에 의하여 형성되어 왔는가? 이와 같은 상황의 본질은 전적으로 단체교섭과 노사협의제도가 성숙화된 결과인데, 단체교섭이 실패함으로써 발생하는 사회적 현상이라고 할 수 있는 노사분규 없이 합의에 이르는 기초가 현재에는 존재한다. 일본의 단체교섭과 노사협의제도는 1940년대 중반부터 1950년대 중반까지의 격화된 노사분규를 통하여 형성되어 왔으며 이 제도의 성숙으로 분규건수가 감소하고 있다.

일부에서는 현대 일본의 노사관계를 협조적인 관계와는 다르게 보고 있다.

roshi-kyocho(노사화해)란 용어는 역사적으로 피용자대표제도, 기업노조, 20세기초 기업에 의하여 길들여진 노조를 얻기 위한 운동을 촉진시키기 위해 사용된 구호였다. 이와 같은 관점에서 노조는 노사관계의 한 당사자로서의 진정한 위치에 있어본 적이 없다. 일본의 Taisho시대에

kyocho-kai(협조협의체)를 위한 운동이 있었지만 심지어 오래된

Sodomei(일본노동조합연맹)조차도 roshi-kyocho를 반노동조합적인 용어로 간주하여 그들의 정책이나 일상적인 활동에 있어서 이 용어를 사용하는 것을 강력히 반대하였다.

roshi-kyocho는 객관적인 개념이 아니다. 이 용어는 전투적인 좌파 노조가 우파 노조를 공격하기 위하여 전적으로 사용하였다.

좌우간 일본의 노사관계는 성숙하였다. 그러나 이것이 일본의 노동조합이 협상에 힘을 잃고 있다는 것을 의미하지 않는다. 반대로 노조의 영향력은 확대되어 왔으며, 특히 유탄파동 이후에는 더욱 그러하다. 노사협상과 협의에서 다루어지는 주제는 임금뿐만 아니라 채용, 해고, 배치전환, 고용조정 및 근로시간을 비롯한 근로조건을 포함하게 되었다. 뿐만 아니라 노조는 정부정책과 제도를 입안하고 제안하는데 참여하고 있다.

일본의 법들은 대부분 행정부에 의하여 입안된다. 통상적으로 노동법은 노사 및 교수들로 구성된 삼자위원회의 검토를 거쳐 초안이 만들어지고 국회에서 심의되어 통과된다. 노조대표의 실질적인 참여 정도는 상당히 높아졌는데, 정책을 입안할 수 있는 노조간부의 이러한 위원회의 참여를 통하여 노조대표가 발언할 수 있기 때문이다.

물론 戰後 노조의 필사적인 투쟁이 오늘의 성숙하고 안정적인 노사관계 형성의 기초를 이루고 있다. 제2차 세계대전후 일본에서는 많은 노동조합이 결성되었으며 노동운동의 도약을 위한 힘을 얻었다. 전후부터 재건설의 시기였던 1950년대 일본의 경제는 무질서의 상황이었다. 고용은 불안하였고 노사관계는 증가하는 실업자와 빈민자로 인하여 곤란을 겪었다. 임금이나 고용안정과 관련된 노사간의 의견의 불일치로 대규모의 분규가 자주 일어났다.

그러나 1960년대에는 노사관계가 점차 안정화되기 시작하였다. 노조는 합법적인 사회적 제도로서 인정되었고 일본경제의 확장과 발전에 기여하였다.

잘 알려진 바와 같이 일본의 경제발전은 1960년대 초반 급속히 진전되어 성숙되고 고도로 산업화된 경제로서의 위치를 곧 회복하였다. 결과적으로 1인당 국민소득과 임금은 국제기준으로도 높아지게 되었을 뿐만 아니라 일본은 지속적으로 국제시장에서 강력한 영향력을 유지하여 왔다.

일본은 빈약한 자원과 매우 높은 인구밀도를 가진 다소 작은 국가이다. 이와 같은 환경을 극복하고 일본은 어떻게 성공적으로 경제를 산업화시키고 높은 경제성장을 달성하여 왔는가? 빠른 경제발전에는 여러 가지 요인이 있으나 노사관계와 노조의 역할도 기여한 바가 크다.

### 1. Shunto의 特性과 影響

Shunto에 의해 대표되는 연례적인 봄철의 임금인상이 노사협상의 규칙을 형성하는데 기여하였다.

Shunto의 전략적인 목적은 각 산업의 결집된 투쟁을 강화하고 발전시키는 것이었다.

중화학공업의 4개의 금속산업노조(National Federation of Iron and steel Workers' Unions, the

Japanese Federation of Electrical Machine Workers' Unions, the Federation of Japan Automobile Workers' Unions, the Japanese Confederation of Shipbuilding and Engineering Workers' Unions)가 춘투에서 평균임금 인상률을 결정하는데 있어 주도적인 역할을 하였다. 춘투로 노조전략의 급격한 변화가 있었는데, 노조는 일정표에 따른 파업을 주도하기보다는 단체교섭에 중점을 둔 정책을 집행하였다. 오늘날은 노사분규 없이 단체교섭을 통하여 임금인상액이 결정된다. 일본 노사관계의 특징 중의 하나인 Shunto는 연례적인 행사이므로 현재 전세계적으로 잘 알려져 있다. 1956년 이후로 매년 행하여지고 있는 Shunto는 봄철에 이루어지는 임금교섭을 조정하는 기능을 하며 임금 및 소득의 주요 결정기구 중의 하나이다. Shunto를 통하여 약 1천 2백만명으로 추산되는 조직근로자 뿐만 아니라 비노조원들도 혜택을 받았다. 임금협상에 의해 합의된 평균인상률인 Shunto율은 심지어 농부(정부지불 곡가에 의하여)와 의사(사회보장체계의 진료비를 통하여)의 소득에도 영향을 미쳤다. 1950년대에 비하여 1960년대에는 임금인상률이 높았고 업종간의 임금격차가 점차 축소되었다. 1960년대 중반 이후 일본의 주력수출산업인 4개산업(철강, 자동차, 조선, 전기기계)이 Shunto율의 결정을 주도하여 왔다. 1960년대의 높은 임금인상은 물가상승을 수반하지 않았는데, 생산성의 향상이 있었기 때문이다. 노동생산성을 증가시키기 위하여는 새로운 기술과 장비가 도입되고 새로운 생산방법 및 인사·노사관리관행이 채택되어야 한다. 일본의 첫번째 대규모의 자본투자는 1950년대 중반 금속과 기계산업에서 대량생산의 새로운 기술이 도입되기 시작함으로써 이루어졌다. 결과적으로 노동생산성은 급속히 증가하였고 이로써 일본 전체국민에게 경제적인 혜택이 돌아왔다. 기업의 이윤이 급속히 증가하였고 임금상승으로 근로자의 소득이 증가하고 가전제품과 같은 내구소비재의 가격이 낮아졌다. 과거의 비효율적인 생산방식이 도태되고 새로운 -대부분 대량- 생산방식이 전산업에 확산된 1960년대 중반 두번째의 대규모 자본투자가 이루어지면서 노동소득분배율이 급속히 증가하였다. 일본의 실질국민소득은 매년 10~20% 사이에서 지속적으로 상승하여 왔고 소비자물가가 완만하게 상승하였기 때문에 실질임금도 매년 10% 이상 상승하였다.

## 2. 企業의 雇傭慣行, 教育·訓練制度 및 政府의 雇傭政策

일본 특유의 채용과 해고의 규칙이 형성되고 확립되었다. 잘 알려진 바와 같이 1950년대 후반까지 대량해고를 둘러싼 대규모의 분규가 일본에서 자주 발생하였으며, 이러한 갈등은 노사 모두에게 심각한 피해를 입혔다. 그와 같은 쓰라린 경험으로 채용과 해고에 관련된 규칙이 만들어지는 길이 열렸다. 예를 들어 고용안정제도가 기업단위에서 만들어졌을 때 기업이 고용조정 of 강한 압력을 느끼기 쉬운 경제적인 환경이 변화하거나 산업구조가 개편되는 시기에도 경영층은 해고를 최소화하고자 하였다. 간단히 얘기하면 평생고용, 근속제도와 같은 소위 일본적인 고용관행이 형성되고 확립되었다. 이러한 관행들이 보다 효율적으로 운영되게 하기 위하여 장기간의 근속을 유도하는 고용정책이 추진되었으며 배치전환과 현업훈련을 통하여 직업능력을 발전·개선시켰다. 채용후 선별적인 승진을 늦춤으로써 품행과 경쟁적인 정신을 유지시켰고, 근속연수에 따라 근로자들을 관리하였다. 개별근로자의 성과와 능력이 적절히 평가되었으며, 기업의 효율성도 제고되었다. 물론 고용유지를 위한 이와 같은 경영정책들이 해고를 완전히 방지할 만큼 충분하지 않았고, 고용조정의 원칙들이 노사간에 합의되었다. 정규직과 관련된 고용조정의 순서를 보면 우선 초과근무를 줄이고, 다음 신규채용을 줄이거나 중단하고, 그 다음 특별휴가를 주거나 일시적으로 해고하며, 마지막으로 자발적인 퇴직의 유도이다. 자발적 퇴직의 경우 기업은 해당자를 지명하지 않으며 추가적인 퇴직금을 지급하고 해당자가 새로운 일거리를 찾도록 도와준다는 것이다. 새로운 기술이나 방법이 생산과정에 처음 도입될 때 숙련된 근로자들이 이미 보유하고 있는 기능은 종종 쓸모없게 된다. 따라서 기술 진보는 종종 근로자와 노조의 강한 반발을 불러일으키고 노사분규의 잠재적인 원인이 된다. 실제 전통적으로 직종별로 조직되는 미국이나 유럽의 노조는 직무책임과 필요한 기능의 변화에 결사적으로 반대하여 왔으며, 따라서 자주 새로운 기술과 장비의 도입을 방해한다. 일본의 노동조합은 필요한 기능의 변화와 이에 수반되는 근로자의 배치전환에 유연한 태도를 취하여 왔다. 산업이나 직종의 분류에 있어서 강하게 그들의 존재를

확인하고자 한 적이 없다.

제2차 세계대전은 일본의 산업에 심각한 타격이었다. 전후 경제·사회적 제도의 무질서 가운데서 기업뿐만 아니라 근로자와 노조도 새로운 산업을 증진시키고 새로운 기술과 생산방법을 발전시킴으로써 나라의 경제를 재건하고자 하였다. 결과적으로 일본의 경제는 높은 성장률을 성취하였다. 이와 같은 성과는 기업내의 교육과 훈련 그리고 고용안정의 유지 등에 의하여 상당부분 가능하였다.

취업전 학교교육뿐만 아니라 기업내훈련도 일본근로자의 기능습득에 주요한 역할을 하여 왔다. 신규입직자를 위한 단기 훈련, 수준, 교육 및 직무 분류에 의한 교육 등 폭넓고 다양한 훈련프로그램이 시행되었다. 특히 전후에 일본기업은 기업내의 교육과 훈련을 강조하여 왔다. 이와 같은 기업내교육은 실제적인 직장경험을 통하여 직업능력을 발전시키고 제고시키기 위하여 이루어진 효과적인 현업훈련으로 특징지워진다.

일본의 전후 경제성장을 뒷받침하여 온 대량생산방식으로 여러 가지 기능이 요구되었다. 생산과정이 매우 특정한 직무를 수행할 수 있는 많은 개개인으로 구성되어 있을 때 능력이 있는 근로자가 각각의 개별적인 직무를 하도록 적절히 배치된 경우에만 공장은 돌아간다. 이들 근로자들의 책임이 보다 포괄적일 때, 그들이 정규적으로 다양한 직무를 경험하게 하고 승진될 때, 그들이 전문가보다는 광범위한 능력을 가지도록 훈련될 때, 이들 근로자들은 생산방법이나 기술의 변화에 보다 쉽게 적응할 수 있다. 전후 일본의 기업, 특히 대기업은 그와 같은 직무배치 및 승진제도를 받아들였으며 다기능을 가진 개별근로자로 구성된 노동력을 양성하고자 하였다. 일본의 기업들은 근로자들의 기능의 형태와 수준에 기초하여 승진시키고 임금을 올려주는 관행을 유지하여 왔으며, 이를 통하여 사업장의 규율을 확립하였다. 이와 같은 고용제도는 근로자들의 규율을 높이고, 노사분규를 방지하면서 노동효율을 제고시키는데 상당한 기여를 하였다. 일본기업이 기업내 훈련과 교육에 있어서 이룩한 성취를 가능하게 하였던 여러 이유 중 노사관계는 가장 중요한 것 중의 하나이다.

그러나 일본에 노사분규가 없었다는 얘기는 아니다. 일부 사람은 잊고 있지만 전후부터 1950년대까지 해고와 관련하여 분규가 자주, 때로는 격렬하게 발생하였다.

일본에서는 미국이나 유럽의 노동계약과 같이 근속에 기준한 해고기준이 없다. 즉 기업이 경기변동이나 생산방법의 변경으로 노동력을 축소하고자 하는 경우 확립된 원칙이 없다. 이것이 해고와 관련하여 대규모의 분규가 자주 일어났던 이유이다. 노사관계는 이와 같은 갈등으로 심각하게 손상되었다. 근로자간의 의견차이로 피용자의 규율은 저하되었으며, 어떤 경우에는 노조들도 분열되었다. 노사분규는 심각한 기업의 손해를 초래하였고 회복은 점차 어렵게 되었다. 이와 같은 쓰라린 경험으로 인해 1960년대부터 기업들은 특정 개인을 호명하면서 해고를 발표하지 않았다. 대신에 자발적 퇴직제도를 도입하였는데, 자발적으로 퇴직하는 경우 추가적인 퇴직금이 지급되고 새로운 일자리를 찾도록 도와주었다.

이와 같은 조치에도 불구하고 노사분규는 계속 일어났으며 근로자들의 규율은 지속적으로 저하되었다. 경영층은 새로운 방법을 시도하도록 강요되었는데, 앞에서 언급한 다기능공을 양성하는 훈련제도가 채택되었다. 필요로 하는 기술과 능력이 기술의 진보와 산업구조의 변화에 따라 변하므로 기업은 근로자들을 해고하지 않고 단기간의 훈련을 거쳐 새로운 일거리에 적응하도록 함으로써 경영층은 고용을 유지하고자 하였다.

이와 같은 고용관행과 기업내훈련제도는 기업이 심각한 노사분규를 방지하기 위하여 여러 가지 조치를 취했던 유류파동에 의해 유발된 산업구조의 변동기에 매우 효과적이었다. 자발적 퇴직을 간청하면서 사용자들은 해고는 시키지 않되 급여는 지급하지 않거나 교육을 시켰다. 어떤 경우에는 필요로 하지 않는 근로자들을 임시적으로 다른 사업부서로 배치함으로써 그들의 고용기회를 보존하여 주었다. 노사간에 채용과 해고에 관한 이와 같은 원칙의 합의는 1960년대 이후 지속되어 온 일본의 빠른 경제성장에 따른 좋은 고용환경으로 뒷받침되었다. 1974년 대폭적으로 개정된 실업보험법도 유류파동에 의한 경기불황의 와중에서도 좋은 고용환경을 유지시키는데 도움을 주었다.

개정법에 의하면 정부는 해고를 할 상황에서도 근로자를 계속 고용하고자 하는 고용주에게 고용조정정보금을 지급할 수 있다. 또한 정부는 잉여의 노동력을 다른 사업부서로 임시로 전근시키는 사용자에게도 지원금을 지급할 수 있다. 이 법으로 고용조정정보금과 같이 해고를 줄이기 위한 강력한 수단이 제도적으로 생겨났다. 정부의 고용프로그램을 더욱 강화한 것이 좋은

고용조건을 유지시키는 데 도움을 주었다.

이와 같이 기업내훈련제도, 일본 특유의 고용관행, 정부정책이 안정적인 내부노동시장(특히 대기업)의 형성에 기여하였으며 분규를 유발함이 없이 고용조정이 이루어지게 하였다.

대규모의 실업과 노사분규는 1950년대의 석탄과 섬유산업의 구조조정기와 1980년대 금속과 기계산업의 구조조정 과정 중에서도 발생하지 않았다. 그 이유로는 첫째, 사업구조의 다각화 방향으로 기업구조가 변화하였다는 것이다. 둘째, 이러한 사업의 다각화를 위하여 신규채용뿐만 아니라 기존 근로자의 배치·전환을 시행하였다. 결과적으로 대기업의 내부노동시장은 방계회사를 흡수하여 확대되고 고용기회가 보다 확대된 내부노동시장하에서 확보되었다.

뿐만 아니라 배치전환, 실업보험법하의 고용조정보조금의 신청 등과 관련하여 사전적인 노사협회가 필수적이 되었다. 이는 노조가 상당부분 강력한 내부노동시장의 형성에 일조를 하고 있다는 의미이다. 유사한 노조의 입장이 효과적인 단체교섭과 노사협회가 이루어지는 것을 도와주고 있으며 결과적으로 분규가 적게 일어나게 된다.

### 3. 勞組의 行態

일본 노조의 행태가 1950년대말을 기점으로 변화하기(앞에서 언급된 제도적인 장치와 상당부분 연관이 되지만) 시작하였다는 것이다.

일본 노조의 특성은 신규졸업자에 대한 그들의 반응에서 분명히 나타난다. 1950년대 중반부터 1960년대까지의 기술진보로 값싼 상품의 대량생산이 가능하였으며 국내시장도 급팽창하였다. 결과적으로 노동에 대한 수요가 급속히 증가하였다. 이와 같은 노동에 대한 엄청난 수요는 전후 베이비붐 시대에 태어나고 학교를 졸업한 젊은 사람들에 의하여 채워졌다. 이들 젊은 근로자들은 중년의 근로자들보다 손쉽게 새로운 기술과 생산방식에 적응할 수 있었다. 게다가 신규졸업자들은 젊고 미혼이기 때문에 낮은 임금에 고용될 수 있었다. 이들은 역시 보다 쉽게 먼거리로 재배치될 수 있었다. 즉 신규졸업자들은 임금이 낮고 기술변화에 보다 쉽게 적응하므로 숙련된 중년근로자에 비하여 매우 효율적인 노동력이었다. 그러므로 일본 노조는 많은 수의 신규졸업자를 받아들이는 것을 꺼림칙하게 생각할 만하다.

그러나 일본의 노조는 이 문제를 단체교섭에서 거의 문제삼지 않았다. 오히려 업무부담을 줄여주고 노조원의 증가를 가져온다는 이유에서 환영하였다.

이와 같은 일본 노조의 행태는 1970년대초 유류파동이나 반복된 엔화의 평가절상으로 촉진된 기술진보가 마이크로전자산업에 집중되어 일어나고 있던 시기에도 변화하지 않았다. 상당정도의 국부가 유류생산국으로 이전되었으므로 국민소득이 줄어들고 실업의 증가와 함께 노동에 대한 수요가 줄어들고 물가가 상승하였다. 일본 경제는 전대미문의 위기에 봉착하였다.

이와 같은 환경에서 일본의 노조가 취한 입장은 특기할 만하다. 그들은 임금에 의한 물가상승을 억제하기 위하여 임금인상 요구액을 낮추는 한편 경영층도 해고를 자제하여 줄 것을 요구하였다. 이와 같은 접근방법은 임금을 나라의 경제적 성과와 연관시키려는 원칙에 기초하고 있었다.

노사의 협조적인 행동의 결과로 경제는 급속히 회복되었다. 물가상승이 빠르게 통제되었으며 실업률도 2%에 머물렀다. 일본 기업은 그들의 마이크로전자기술이 산업전체로 확산되었기 때문에 국제경쟁력을 강화하였다. 산업구조의 변화에도 불구하고 노사관계는 건전하게 유지되었고 분규도 거의 없었다.

지금 일본의 노사관계는 안정적이며 격렬한 분규도 없다. 단체교섭과 노사협약의 제도가 적절하게 기능하고 결과적으로 노사분규가 방지되기 때문이다. 경영층이나 사용자의 압도적인 힘에 의하여 일본 노조가 약화되었기 때문에 노사분규가 일어나지 않은 것이 아니다. 경영층은 노조의 존재를 고려하지 않고 사업을 확장할 수 없다. 생산과 자본투자계획을 포함한 경영정책을 시행하기 전에 반드시 경영층은 노조와 협의하고 만족할 만한 설명을 해야 한다.

일본의 노조는 기업단위의 협의에 참여할 뿐만 아니라 정부의 각종 정책 제안기구에 참여함으로써 국가 차원의 여러 현안에 그들의 견해를 표명할 수 있다.

그러나 일본의 노조가 문제점을 가지고 있지 않은 것은 아니다. 본고의 서두에서 언급되었듯이 노조조직률이 계속 하락하고 있다. 노조의 조직대상이 대기업의 정규직 근로자에게 한정되어 있는 반면, 이 부분의 전체 일본노동시장에서 차지하는 비중이 지속적으로 하락하여 왔기 때문이다.



### 第 3 節 勞使關係 形態의 變化와 原因

앞에서 언급되었듯이 4개의 금속노련(철강, 조선, 전기기구, 자동차)에 의해 주도된 산별노조의 통일된 행동이 춘투를 이끌어 왔다. 이러한 환경 아래서 Sohyo(General Council of Trade Unions of Japan), Domei(Japanese Confederation of Labor), Churitsuroren(Federation of Independent Unions of Japan), Shinsanbetsu(National Federation of Industrial Organization)가 중심이 되어 새로운 노조연합체의 결성을 추진한 결과, 1989년 Rengo(Japanese Trade Union Confederation)가 탄생하였다. 이러한 과정과 결과로 산별노조는 그들의 본질을 변화시켜야 하는 문제에 직면하게 되었다는 것을 주목하여야 한다.

1960년대말 일본의 빠른 경제성장을 이끈 부문의 산별노조의 급격한 개편이 있었다. National Federation of Iron and Steel Workers' Unions(1950년 설립)와 Japanese Federation of Electrical Machine Workers' Unions(1953년 설립)는 각각 해당산업의 산하기업별 노조의 수를 지속적으로 늘림으로써 일찍이 해당산업의 유일한 산별노련이 되었다. 그러나 철강, 자동차, 화학, 다른 기계산업에서는 여러 개의 노련이 있었다. 1960년대말 이들 여러 개의 산별노련들이 보다 큰 조직으로 통합되었다. 예를 들어 National Federation of Automobile Transport Workers' Unions와 Federation of Japan Automobile Workers' Unions이 Federation of Japan Automobile Workers' Unions으로 통합되었다. National Federation of Shipbuilding Industry Workers' Unions과 All-Japan Shipbuilding and Engineering Union에서 탈퇴한 근로자가 Japanese Confederation of Shipbuilding and Engineering Workers' Unions를 설립하였다. 이들 산업이 1964년 설립된 International Metalworkers' Federation-Japan Council(IMF-JC)의 주요 모체가 되었다. 게다가 이들은 1968년 임금백서를 발표함으로써 춘투에서 주도권을 쥐기 시작하였다. 그 결과 민간부문의 대규모 산별노련이 춘투임금교섭을 장악하게 되었고 현재에도 그렇다.

이러한 과정을 거쳐 산별노조가 성장하였고 그들 산업에서 영향력을 얻었다. 그러나 이와 같은 노동운동의 발전과 산별노조의 개편은 실제적으로 daikigyoren에 의해 주도되었으며 daikigyoren소속 노조가 없는 산별노조는 경영에 대한 발언권의 측면에서는 불구자와 같다. daikigyoren이 산별노조에 영향을 미칠 만큼 강력해졌으므로 경제적인 기능면에서의 산별노조의 영향력은 기대하였던 것보다는 적게 되었다.

일본에서 공장이나 사업장에서 결성된 노조는 산별노조의 구성원이 된다. 그러나 kigyoren의 위치가 항상 문제가 되었다. 1958년 Sohyo에 의해 제시된 조직강령의 초안을 보면 kigyoren의 활동영역의 확장에 관한 문제가 제기되어 있다. 이 초안은 산별노조와 기업 노조를 직접적으로 연관을 맺도록 하는 것이 바람직하다고 제안하고 있으나 이 부문은 채택되지 않았고 kigyoren은 잘 정리된 위치가 주어지지 않았다. Kigyoren이 보다 많은 권한과 자금을 확보한 후에 그들의 행태가 산별노조의 재편에 영향을 주었다. 오늘날에는 기업단위 단체교섭과 협의에 보다 많은 중점이 주어지는 반면 산별노조의 영향력은 분명히 감소하고 있다.

기업 노조와 관련하여 점차 분명해지고 있는 현안은 조합원의 자격이 정규직 근로자에 한정되어 있다는 것이다. 기업 노조는 그들이 공장이나 사업장단위로 조직된다는 것에서보다는 그들의 조합원정책에 의해 특히 구별된다. 사무실이나 공장에서 일하는 사람 중 고용기간에 대한 조항이 없는 고용관계를 맺고 노사에 의하여 일생 동안 그 회사에서 일하리라 기대되는 근로자들만이 노조원이다. 임시직, 파트타임근로자, 하청업체소속 근로자, 파견근로자와 같은 근로자들은 같은 장소에서 일한다 할지라도 조합원이 될 수 없다. 이와 같은 배타성은 일본 특유의 현상이다. 다른 나라의 경우 노조는 그와 같은 근로자에게 개방적이다.

개별노조는 다소 독립적이고 자체강령에 의하여 조직을 운영한다. 조합비는 회사와의 합의에 의하여 월급으로부터 자동적으로 각출되고 상부 노조에의 가입·탈퇴나 맹비납부에 관한 결정도 단독으로 한다.

그와 같은 노조의 정책은 산별노련보다는 kigyornegokai(kigyoren의 연합체)에 의하여 영향을 더 받는다. 따라서 kigyoren이 힘이 더 있다. 그러나 기업 노조는 유류파동 이후 일본 경제의 고용창출이 파트타임근로자나 파견근로자와 같은 비정규직에 집중되었음에도 불구하고 그들의 조합원을 여전히 정규직에 한정하고 있다. 또한 정규직의 수는 늘어나지 않았다.

노조조직물 하락의 가장 큰 원인은 기업 노조가 이와 같은 고용형태의 변화라는 노동시장의 새로운 상황에 적절히 대응하지 못한 데 있다. 물론 일부 노조는 파트타임근로자를 조직하여야

한다고 강조하고 있으나 실제로 정규직같이 일하는 유사 파트타임근로자를 조직화 대상으로 하고 있다.

#### 第 4 節 政府의 雇傭政策에 대한 勞組의 對應과 課題

일본의 기업별노조는 일반적으로 사용자와 유니언숍(union shop)협정을 맺고 있기 때문에 일단 회사에 입사하면 경력여부에 관계없이 노조원이 된다. 회사를 떠나거나 해고될 때 노조원의 자격이 없어진다. 한편 직종별 노조나 일반 노조의 경우 개인으로 가입하고 특정회사와의 고용관계가 노조원의 자격과 관계가 없다. 그러나 피용자가 가입하도록 강제되는 일본의 기업 노조의 경우 이직은 곧 조합원의 자격상실이다.

노조원 자격에 관한 이와 같은 관행이 확립되어 있으므로 실업보험법의 제정이전의 실업대책의 주요 대상은 직장이 없는 노조원이 아니라 노조원이 아닌 일반적인 실업자였다.

1950년대 전반기에는 긴급실업대책에 의한 공공취로사업에 의하여 실업자나 빈 민층에게 일자리를 제공하였다. 공공취로사업의 일용직근로자를 조직화한 Zennichijiro(Construction and General Workers' Union)의 경우 고용안정운동을 전개하여 이들 근로자의 임금을 높였다. 따라서 이와 같은 노조운동은 정부조직체에 의하여 직접 운영된 정부 공공취로사업에 대응하여 일어났다.

1950년대 후반의 전직광부나 실직자를 위한 구호대책도 시대적인 산물이다. 그 구호대책은 재고용을 촉진하기 위한 것이었는데, 실업금부의 연장, 재훈련의 기회 및 수당, 재배치수당, 주택제공 등의 조치가 포함되었다. 정책변경을 위한 투쟁을 주도한 석탄광부 노조에 의해 전형화되었듯이 이와 같은 조치에 대한 노조의 대응은 정부프로그램을 확대·개선하기 위한 전산업에 걸친 운동이었다.

1973년 유류파동의 기간동안 시작된 제도와 정책에 대한 투쟁도 이와 같은 형태를 답습하였다. 이 투쟁으로 위원회와 각종 기구를 통하여 정부정책의 형성과정에 참여하고자 하는 노조의 의지는 강화되었는데, 이는 새로운 조합주의(new cooperatism)의 도래로 볼 수 있다. 정부정책에 대한 영향력을 강화하려고 투쟁하는 과정에서 Sohyo, Domie, Churitsuroren과 같은 전국조합은 서로의 연대를 강화하고 행동통일을 하였다. 결과적으로 이와 같은 유대감의 강화가 Rengo의 설립으로 이어졌다.

Rengo는 처음 Tansan(산별 노조연합체)에 의하여 설립되고 공공부문 노조가 이어서 가입하였다. 공공부문과 민간부문의 노조가 함께 함에 따라 중앙정부 차원에서 정책결정에 참여하는 노조의 능력과 역할이 변화되기 시작하였고 다음과 같은 문제들이 발생하였다. 통합화 과정중에는 Tansan이 통합에 우선순위를 주었으므로 중앙정부의 정책결정에의 참여에 있어서 구성원들이 잘 협조하였다. 그러나 통합후에는 서로간에 합의에 도달하는 것이 점점 어렵게 되었는데, 특히 해당산업의 이해관계에 불이익을 줄 수 있는 현재의 정책에 관한 문제에 관하여는 더욱 그렇다. 다른 문제도 있다. 기업별노조의 영향력은 증대되는 반면 산별노조의 지도력과 통제력은 약화되었다. 이와 같은 경향은 고용관련법에 의하여 지급되는 여러 보조금이나 혜택들로 인하여 더욱 촉진되었다.

실업보험법에 의하면 개별 고용주에게 상당정도의 임금보조금이 지급될 수 있는데, 지급받기 전에 노조측과 상의하여야 한다. 이와 같은 조항으로 기업단위 노조의 상대적인 위치가 높아졌다. 고용조정보조금이 지정된 산업의 기업에게 주어진다. 지정여부는 물론 생산, 매출, 고용의 변경에 관련된 특정 기준에 의하여 이루어진다. 지정여부가 산업차원의 노사협회의에 의하여 결정되는 것은 아니다. 따라서 기업노조는 전에 비하여 점차 우월한 위치에 서게 된 반면, 상부조직인 산별노조는 소외되고 점차 힘을 잃게 되었다.

앞에서 언급되었듯이 노조는 전국적인 차원뿐만 아니라 산업별 차원에서도 정책결정에 참여하여야 한다. 기업단위의 노사관계에 과도하게 힘이 집중되어 있는 듯하다. 이 상황을 개선하기 위해서는 다음과 같은 대책이 깊이 논의되어야 한다.

첫째, 고용안정보조금이나 혜택이 개별 고용주뿐만 아니라 산별조직체에도 지급되어야 한다.

Law Concerning the Promotion of Improvement of Employment Management in Smaller Enterprises for Securing Manpower(1991), Law Concerning the Promotion of Local Employment Development(1991), 이 개정되었을 때 산별조직체에도 보조금이 지급되게 되었다. Law Concerning Temporary Measures

for Promotion of Reducing Working Hours(1992)도 역시 산별조직체가 보조금을 지급받을 수 있게 하였다.

둘째, 정부가 예외적으로 노조에게 근로자공급사업권을 허가할 때 상부노조(산별 혹은 지역별)의 승인을 필요로 하였다. 그러나 1992년 Law for Securing the Proper Operation of Worker Dispatching Undertaking and Improved Working Conditions for Dispatched Workers가 제정됨으로써 합법적인 노조의 경우 상부승인이 필요없게 되었다. 그러나 노조가 근로자 공급사업을 통제할 수 없으며 노조로 사칭하는 다른 조직체가 근로자공급사업을 하는 것을 방지할 수 없게 되었다.

전후 일본의 노동운동은 정부정책에 의하여 상당히 영향을 받아 온 듯하다. 예를 들어 산별노조는 전후 국가경제를 통제하려는 정부의 기업정책에 수반되어 설립되었다. 1950년 Sokyos의 설립과 함께 전국차원에서의 통일된 노동운동이 필요하다는 이론이 제시되었으나 Sokyos의 설립과정에 대한 논란이 많았다. 산별노조는 폭넓은 산별노조 조직체의 원칙에 기초하여 새로이 개편되었으나 여전히 정부의 산업정책의 영향을 받고 있는 듯하다. 그러므로 정부가 특정 기업보다는 전체 기업영역이나 산업에 관련된 고용정책을 채택하면 영향을 많이 받게 된다. 현재 전국조직이나 산별노조 모두 노조의 통일과 단결을 성취하여야 하는 강하지 못한 협의체이다. 게다가 주요 kigyos의 영향을 강하게 받고 있다. 이와 같은 상황에서 일본의 노동운동은 일반대중의 공감과 단결을 이끌어 낼 수 없다.

또 다른 주요한 과제는 기업별노조가 급속히 증가하고 있고 앞으로도 증가하리라 예상되는 파트타임근로자와 파견근로자를 조직화하는 운동을 전개하는 것이다. 1985년 Law for Securing the Proper Operation of Worker Dispatching Undertaking and Improved Working Conditions for Dispatched Workers의 제정은 한 단계의 전진을 의미하는데, 법적으로 이들의 존재가 인정되었기 때문이다. 현재 1천만명이 넘으리라고 예상되는 파트타임근로자의 경우 Law Concerning the Improvement of Employment Management etc. of Part-Time Workers가 1993년 제정됨으로써 이들 근로자를 조직화할 수 있는 열쇠가 정책에 의하여 마련되었다. 그러나 이와 같은 근로자를 조직화하기 위하여 법이나 정부정책에 의지하는 것은 노조에게 사회적·경제적 영향력의 증대를 가져다 주지 않을 것이다. 물론 법이나 제도 측면에서의 개선도 필요하지만 노조 스스로가 중소기업근로자와 파트타임근로자, 파견근로자를 조직화하는데 많은 노력을 기울여야 한다. 노조가 이들을 불안정하게 고용된 근로자(insecurely employed workers)로 간주하는 한 이들과 노조간의 동료의식은 부족할 것이고 이들은 그만큼 조직화되지 않을 것이다. 노조는 새로운 접근방법을 택하여 그들의 운동에 대한 도전에 대응하여야 한다.

<표 2-1> 일본 Shunto(춘투)의 주요 요소: 1956~93년

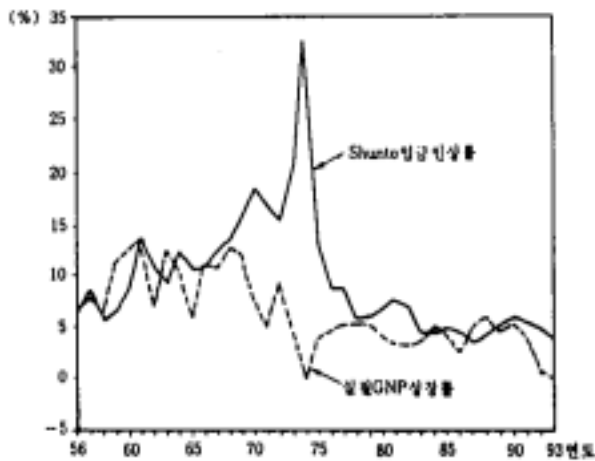
	임금 인상률 <sup>1)</sup>	임금교섭 타점률 <sup>2)</sup>	변이계수	임금인상 요구율	선도부문 <sup>3)</sup>	참가자수 <sup>4)</sup> (만명)	조직률 <sup>5)</sup>
1956	6.3	1,063	0.29	-	사 철	300	33.5
1957	8.6	1,518	0.20	-	광 부	310	33.6
1958	5.6	1,050	0.29	-	사 철	365	32.7
1959	6.5	1,281	0.20	-	사 철	392	32.1
1960	8.7	1,792	0.17	2,831	철 강	411	32.2
1961	13.8	2,970	0.14	4,043	공 기 업	439	34.5
1962	10.7	2,515	0.13	5,004	철 강	484	34.7
1963	9.1	2,237	0.16	4,815	사 철	660(523)	34.7
1964	12.4	3,305	0.10	5,548	철 강	647(519)	35.0
1965	10.6	3,150	0.16	6,214	사 철	645(557)	34.8
1966	10.6	3,403	0.12	6,623	화 학	689(568)	34.2
1967	12.5	4,371	0.07	7,025	철 강	698(579)	34.1
1968	13.6	5,296	0.07	8,305	사 철	729(582)	34.4
1969	15.8	6,865	0.07	9,840	철 강	746(593)	35.2
1970	18.5	9,166	0.06	11,795	철 강	850(606)	35.4
1971	16.9	9,727	0.07	13,991	공 기 업	880(603)	34.8
1972	15.3	10,138	0.08	15,432	철 강	895(600)	34.3
1973	20.1	15,159	0.05	18,897	전 기 기 구	919(611)	33.1
1974	32.9	28,881	0.07	35,177	섬 유	927(622)	33.9
1975	13.1	15,279	0.16	37,447	철 강	968(651)	34.4
1976	8.8	11,596	0.10	23,793	철 강	971(658)	33.7
1977	8.8	12,536	0.07	22,181	자 동 차 조 선	981(658)	33.2
1978	5.89	9,218	0.20	19,621	철 강	967(660)	32.6
1979	6.00	9,959	0.10	14,668	철 강	967(659)	31.6
1980	6.74	11,679	0.06	15,157	철 강	966(650)	30.8
1981	7.68	14,037	0.06	18,735	금 속(4개노조)	970(651)	30.7
1982	7.01	13,613	0.06	18,080	금 속(4개노조)	986(660)	30.5
1983	4.40	8,964	0.15	15,002	금 속(4개노조)	997(663)	29.7

<표 2-1>의 계속

	임금 인상률 <sup>1)</sup>	임금교섭 타결률 <sup>2)</sup>	변이계수	임금인상 요구율	선도부문의 <sup>3)</sup>	참가자수 <sup>4)</sup> (만명)	조직률 <sup>4)</sup>
1984	4.46	9,354	0.12	13,615		1,008(663)	29.1
1985	5.03	10,871	0.09	15,507			28.9
1986	4.55	10,146	0.14	16,331			28.2
1987	3.56	8,275	0.18	12,861			27.6
1988	4.43	10,578	0.12	15,602			26.8
1989	5.17	12,747	0.11	17,430			25.9
1990	5.94	15,026	0.08	20,727			25.2
1991	5.65	14,911	0.08	21,556			24.5
1992	5.85	13,662	0.11	21,868			24.4
1993	3.89	11,077	0.12	20,097			24.2

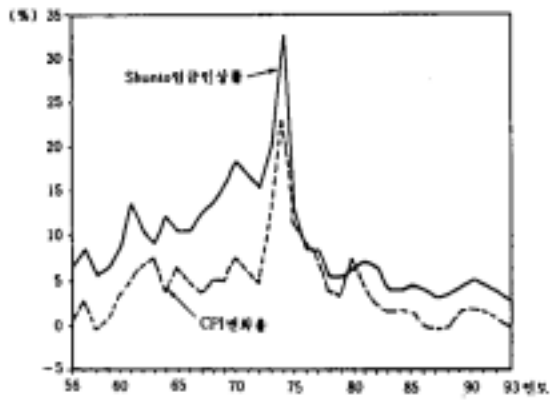
- 주: 1) 조사대상기업은 동경과 오사카의 증권거래소에 1부종목으로 등록된 상장기업 자본금이 20억엔 이상이고 노조가 조직된 곳임. 1956~64년까지는 각년도 160개, 1965년 이후는 매년 288개 기업이 조사되었음. 1979년까지는 단순명 관치이고, 그 이후에는 노조원수에 의한 가중평균한 수치임(Labour Policy Bureau, Ministry of Labour 참조).
- 2) 선도부문에 관한 일치된 견해는 없음. 본표는 노동부의 *Document in the History of the Labor Movement*에 기초로 함.
- 3) 참가자수는 Shunto Kyoto Linkai(춘부공동투쟁위원회)산하 노조원수임. 1963년부터는 춘부에 참여하는 Domei and Chuzaitauroren산하의 조합원도 포함함. Shunto Kyoto Linkai산하 조합원수는 ( )안에 수록되어 있음(Ministry of Labour, *Document in the History of the Labor Movement* 참조).
- 4) Ministry of Labour, *Basic Survey on Trade Unions* 참조.

[그림 2-1] 실질 GNP성장률과 Shunto 임금인상률



자료: Economic Planning Agency, National Economic Accounts Labor Policy Bureau, Ministry of Labour 조사자료.

[그림 2-2] 소비자물가지수 변화율과 Shunto 임금인상률



자료: Static Bureau, Management and Coordination Agency, *Consumer Price Index*. Labor Policy Bureau, Ministry of Labor 2004년.

## 参考文献

- Takanashi, Akira. ed., *Shunto-Kawarunaka(The Spring Wage Offensive-Will It Change?)*, Japan: Eidel Institute, 1989.
- Takanashi, Akira. *Shunto Wage Offensive-Historical Overview and Prospects*, Tokyo: Japan Institute of Labour, 1989.
- Takanashi, Akira., Eisuya Washio, and Toshiyuki Kato eds., *Rengo no Sabite (All About Rengo)*, Japan: Eidel Institute, 1990.
- Takanashi, Akira, *Karekara no Kyo Seisaku no Kirie (Basic Employment Policies in the Future)*, Tokyo: Japan Institute of Labour, 1993.
- Takanashi, Akira. ed., *Kawaru Nihon-gata Kyo (Change in Japanese Patterns of Employment)*, Tokyo: Nihon Keizai Shimbun, Inc, 1994.

### 第 3 章

#### 美國 勞使關係의 變形: 最近의 發展에 대한 概觀

Harry C. Katz<sup>1)</sup>

##### 第 1 節 序論: 美國의 勞使關係는 變形되고 있는가?

Kochan, Mckersie와 필자(KKM)는 미국의 노사관계가 대대적으로 변형되고 있다고 본다(Kochan, Katz and Mckersie, 1886, 1994). 이와 같은 변형에는 노사관계의 중심이 단체교섭에서 전략적 혹은 사업장단위로 옮겨지는 것을 비롯한 여러 가지 차원이 있다. 아마 우리의 주장 중 가장 논란이 되는 것은 노조가 있는 상당수의 분야에서 노사관계의 새로운 제도가 나타나고 있다는 부분일 것이다. 새로운 제도는 보다 가변적인 보상체계, 작업조직의 팀(team)화, 고용보장과 재훈련프로그램, 그리고 보다 많은 근로자와 노동조합의 의사결정에의 참여 등을 포함한다. 전통적인 단체교섭이 거리감이 있고 공식적인 것에 반하여 새로운 제도에서는 근로자와 관리자간에 보다 지속적이고 비공식적인 관계가 존재한다. 새로운 노사관계는 또한 교섭과정의 변화를 수반한다. 교섭구조가 분권화되고 경영층과 근로자간에 보다 직접적인 대화가 이루어지고, 취업규칙과 근로계약을 협상하고 운영하는 데 있어 재무관리 부서 및 현장관리자들의 역할이 커지게 된다.

제2절에서는 미국경제의 한 부분에서 일어나고 있는 변형을 묘사하기 위하여 자동차산업의 최근 노사관계 추이를 살펴보기로 한다. 제3절에서는 많은 산업에서 현재 일어나고 있는 교섭구조의 분권화현상과 이 현상이 노동조합과 관리층의 역할에 주는 시사점을 분석하고자 한다. 제4절에서는 KKM의 주장과 관련된 논쟁 및 노사관계의 변형이 일어나고 있지 않은 미국의 기업과 산업의 최근 노사관계 발전을 분석하여 보고자 한다. 제5절에서는 노조가 없는 기업의 인적자원 관행과 노조조직화 경향을 보고자 한다. 제6절에서는 결론이 제시되었다.

주석1) 미국 Cornell University 교수

##### 第 2 節 勞使關係의 變形이 일어나고 있는 部分의 事例로서 自動車産業

미국의 자동차산업에서는 많은 새로운 노사관계의 관행이 일어나고 있으며, 새로운 관행에 관한 논쟁에서 자주 인용되는 분야이다. 자동차산업은 언론과 학자들로부터 많은 주목을 받아 왔는데, 이는 자동차산업이 오랫동안 미국의 단체교섭의 틀을 형성하는데 선도적인 역할을 하여 왔기 때문이다(Katz, 1985 ; Katz and MacDuffi, forthcoming). 본절은 3대 자동차기업(Big Three), 즉 GM, Ford, Chrysler와 미국자동차노조(UAW)를 중심으로 분석되는데, 다른 자동차부품업체에서도 유사한 변화가 일어나고 있다.

###### 1. 可變의 補償體系

1948~1979년까지 Big Three와 UAW간의 계약에는 물가상승을 보상하는(연물가상승의 90%까지)조항과 연간 자동임금인상조항(1995년 이후 연 3%)이 포함되어 있었다. 1980년대초 UAW와 Big Three간의 단체협약에 이익공유제가 도입됨으로써 자동차산업의 임금은 기업의 운영성과에 보다 더 좌우되게 되었으며, 이와 같은 성향은 그 이후에도 지속되어 1993~96년 단체협약에도 이 제도가 포함되어 있다. 이익공유제도에 따라 연간보너스(payouts)가 기업의 이익에 따라 변화하게 되었다. 이익공유제의 도입으로 기업체간에 임금의 차이가 생겨나게 되었다. 1993년 Chrysler 시간급 근로자는 평균 4,300달러, Ford 근로자는 1,350달러의 업적급을



지급받은 반면 GM 근로자에게는 보너스가 지급되지 않았다.<sup>1)</sup> 이와 같은 차이의 대부분은 GM이 1980년대 중반 이후 시장점유율이 급격히 줄어들면서 각 기업간의 이익이 많은 차이가 났기 때문이다.

일괄임금인상방법(lump sum wage increase)도 이익공유제와 함께 도입되었다. Big Three의 일괄임금인상액은 1982년 이후 매년 2~3%였다. 일괄임금인상액도 가변적인데, 이는 인상액이 새로운 임금협정이 체결되는 당시 해당기업의 재정상태에 따라 좌우되었기 때문이다. 많은 자동차공장의 사업장에서는 근로자의 기능과 임금이 연계되는 직능급적인 요소가 도입되었다. 관련업무분야에서 근로자들이 요구되는 기능이나 지식을 습득하고 있음이 증명되는 경우 임금이 상승하게(종종 매단계마다 50%의 추가인상) 되었다. 과거의 임금체계에서는 근로자의 임금은 직무분류에 따라 결정되었다. 과거에는 유사한 직무를 하는 경우 한 공장내의, 한 기업의 다른 공장간의, 그리고 여러 회사간의 임금차이가 거의 없었다. 따라서 과거 Big Three의 조립공장 근로자는 거의 비슷한 임금을 받았다. 현재 직능급의 도입으로 일부 조립공장 근로자는 다른 곳에서 보다 최고 시간당 2달러를 더 받는다.

## 2. 팀(team)

많은 Big Three 공장에서 작업조직을 팀제도로 개편하고 있다. 팀의 형태는 공장별로 차이가 많지만 전통적인 직무위주 조직으로부터의 일탈이라는 특징을 가진다. 팀제 아래에서 모든 근로자는 정규업무 이외에 기계보수·유지 및 수리, 그리고 검사업무를 하도록 요구된다. 심한 경우에는 과거 관리자가 하던 일을 UAW에 의해 대표되는 팀조정자(team coordinator)가 하게 되는데, 팀조정자의 역할은 사업장별로 다양하다. 팀의 운영은 의사결정에의 보다 많은 근로자와 노조의 참여 그리고 고용안정프로그램과 깊은 연관이 있게 된다.

## 3. 雇傭 및 所得의 安定과 再訓練프로그램

전통적인 노사관계제도하에서는 불황으로 자동차 판매가 줄어드는 경우 근로자들이 일시적으로 해고된다. UAW는 이와 같은 일시적인 해고에 대한 소득의 안정성을 보장하기 위하여 여러 가지 장치를 교섭하여 왔는데, 대표적인 것이 정부의 실업급여 외에 추가적으로 지급되는 추가실업급여(SUB)이다.

1980년대와 1990년대 초에 Big Three-UAW의 협약에는 고용 및 소득보장에 관한 많은 조항을 포함하고 있다. 이 중 가장 혁신적인 프로그램의 하나가 Jobs Band인데, 근로자들이 기업이 통제가능한 이유(기술변화, 조직개편, 외부하청의 확대, 생산성증가프로그램)로 해고되는 경우 Jobs Band에 등록되고 해당근로자의 임금이 전액 보상된다. 그러나 1984~87년과 1987~90년의 단체협약은 매출감소로 해고된 근로자는 보호하지 않았다. 그 결과 GM의 매출부진으로 해고된 많은 근로자들이 Jobs Bank의 혜택을 받지 못하고 SUB를 지급받거나 다른 일자리로 전근될 수 있는 기회가 주어졌다.

Jobs Bank나 다른 고용보장프로그램의 도입으로 근로자들은 해고의 위협(경기불황의 경우에도)을 덜 느끼게 되고 기업에의 귀속감이 높아지게 되었다. GM의 경우, 예를 들어 새로운 기술의 도입으로 일자리를 잃게 되는 근로자는 재교육프로그램에 투입된다. 실제로 이와 같은 프로그램이 어느 정도 가치있는 재교육의 기회를 제공하고 있는지의 여부는 공장별로 큰 차이가 나고 있다. 그럼에도 불구하고 이와 같은 고용보장프로그램들은 자동차 조립공장의 혜택받고 있는 근로자들의 직장경력을 미국의 사무직근로자와 유사하게 만들었다.

1990~93년 단체협약으로 매출액의 변동에 따라 해고되는 근로자도 Jobs Bank의 혜택을 받게 되었다. 1990~93년 계약(1993~96년 계약에서도 지속적으로)에 의하여 근로자들은 36주 이상 일시적으로 해고될 수 없게 되었다. 일시적으로 해고된 경우에는 반드시 재고용(recall)되거나 Jobs Bank에 있는 동안 임금을 전액 받게 된다.

1990~93년과 1993~96년의 계약은 또한 일시적으로 해고되거나 공장폐쇄에 따라 영향을 받는 근로자에 대한 혜택을 확대하였다. 예를 들어 그 재원이 필요액보다는 부족하지만 SUB와 조기퇴직급여가 상당히 확대되었다. GM은 1990~93년 계약에서 임금 및 고용보장프로그램을 위해 할당한 42억달러를 모두 소진하여 1993년 겨울에 추가 SUB재원을 확보하였다. GM의

1993~96년 계약은 SUB기금을 재확보하고 고용 및 소득보장프로그램의 재원을 추가로 40억달러 확보하고 있다.

최근의 소득보장프로그램은 보험금과 퇴직금의 형태가 혼합된 것으로 보아야 한다. 부분적으로 이러한 프로그램들은 급여상승이나 다른 근로조건이 상승하는 것을 포기하는 대가로 일시적으로 해고되는 근로자에 대하여 상당정도의 퇴직금을 지급하고 있는 것이다. 한편 Ford나 Crysler의 경우와 같이 해당기업이 다수의 근로자에 대한 일시적인 해고나 공장폐쇄를 피할 수만 있다면 이와 같은 프로그램에 대한 지출을 많이 할 필요는 없다.<sup>2)</sup>

관계 당사자들은 이와 같은 프로그램의 도입으로 생산성의 향상으로 해고될지 모른다는 근로자들의 불안감을 불식시키고 작업구조 개편에 대한 근로자들의 저항을 완화시키는 효과가 있기를 희망하였다. 해당기업과 UAW는 보다 효율적인 작업관행을 발전시키기 위하여 공장단위에서 여러 가지 위원회를 만들어 운영하고 있다.

물론 임금 및 고용보장프로그램들이 기업들이 희망하는 바와는 정반대의 효과를 가져올 수도 있다. 이와 같은 프로그램으로 기업이 곤경에 처할지라도 근로자들이 입는 피해가 상대적으로 적어지게 된다. 따라서 근로자들이 보다 안심하게 되고 업무관행을 변화시키는 것에 대하여 적극적이지 않게 된다. 새로운 프로그램이 도입될 때 근로자들은 현재의 관행을 고수한다면 상대적으로 잃을 것이 적어지게 된다. 결과적으로 이와 같은 프로그램의 생산성에 대한 효과는 사업장에서의 노사관계의 역동성에 상당부분 좌우된다.

#### 4. 參與過程

새로운 노사관계제도에서는 근로자와 노조는 여러 가지 경로를 통하여 참여에의 기회가 확대된다. 예를 들어 팀제도에서는 근로자들이 다양한 작업에 참여하게 된다. 심지어 일부 근로자들은 예산과 기획업무에까지 참여하게 된다. 상당수의 공장에서 생산직 시간급 근로자들이 부품공급자와 직접 계약을 체결할 권한을 가지며 그들의 불평을 수렴하기 위하여 정기적으로 부품업체를 방문하고 있다.

근로자와 노동조합 간부들이 많은 다른 위원회와 공동활동을 통하여 전략적 현안에 참여하고 있다. 이와 같은 경로는 생산성 및 품질의 제고를 위한 공장단위 위원회로부터 기업이 그들의 사업계획을 보고하는 분기위원회 등 다양하다. 일부 공장에서는 노조간부들이 경영위원회의 일부가 되어 기업의 전략계획에 해당공장의 이해를 반영시키고 있다.

GM의 Saturn공장이 대표적인 예인데, 여기에서는 노조대표가 경영층에 대한 동반자이므로 전통적인 경영계급구조가 존재하지 않는다. 유사한 정도의 근로자와 노조의 기업의사결정에의 참여는 다른 기업이나 산업에서도 일어나고 있다. 제록스(Xerox)에서도 경영층과 ACTWU대표가 공개적으로 투자결정에 대하여 토의한다.

또 다른 형태의 참여는 주로 자동차산업 외에서 일어나고 있는데, 종종 기업의 도산을 막기 위하여 이루어지는 양보협약의 일부분으로 도입되는 종업원지주제(Employee Stock Ownership Plans : ESOPs)가 그것이다. 통상 이러한 경우 철강산업이나 항공산업의 경우에서 보듯이 노조가 理事를 지명할 권한을 가진다.

참여적인 경로를 따르는 조직에 있어서 보여지는 기업결정에의 노조의 참여정도를 보면 근로자나 노조의 참여프로그램은 필연적으로 노조의 약화와 궁극적으로 노조의 쇠퇴를 가져오리라고 잘못된 주장을 하고 있는 비판자들의 견해가 옳지 않다는 것을 알 수 있다. 일부 공장에서는 노조의 약화를 가져오는 것이 사실이나 진정한 동반자적 접근방식을 도입한 공장의 경우 그와 같은 현상은 일어나지 않았다.

주석1) 이익공유보너스는 1993년의 Ford, Crysler의 경우 이사진에게도 매우 컸으며, Crysler의 경우 이사들은 연봉의 100%에 해당되는 보너스를 지급받았다.

주석2) Ford와 Crysler의 경우 1980년대 이후 판매시장에 힘입어 UAW와의 계약에서 포함되었던 고용 및 소득안정프로그램 기금을 거의 사용하지 않았다. 해당회사들은 고용기회의 창출을

위하여 자연퇴직을 이용하였으며 소득안정프로그램에 의한 지출을 피할 수 있었다. 그러나 계약에 의하여 기업은 자연퇴직에 대하여 50% 추가 일자리를 창출하도록 요구되었다. 이와 같은 장치는 미국의 단체교섭내에서 상당히 신선한 것이다.

### 第3節 團體交渉의 分權化

가변적 보상체계, 팀제도, 고용보장프로그램, 참여과정과 같은 새로운 관행은 1980년대 중반 이후 노조가 조직되어 있는 많은 산업의 단체교섭에서 나타났다. 이와 같은 단체교섭의 관행과 종종 복잡한 형태로 결합되어 나타나는 중요한 교섭과정의 변화가 교섭구조의 분권화이다.

미국에 있어서 1980년대 초반까지 단체교섭구조는 다고용주교섭, 기업교섭, 공장교섭 등이 혼합되어 있었다. 1980년대에 걸쳐 미국의 교섭구조는 많은 나라에서도 나타나듯이 분권화되었다(Katz, 1993). 다고용주(multi employer) 교섭은 1986년 철강산업의 단체교섭을 마지막으로 자취를 감추었다. 여러 기업이 동시에 관계되는 단체교섭도 운송산업(도시간을 왕복하는 운전자에 대한 근로조건이 트럭운전자와 사용자협회간에 합의됨에 따라)과 석탄산업의 일부 기업이 이탈함에 따라 그 정도가 감소하였다(Kochan, Katz and Mckersie, 1986: 128~130; Katz and Kochan, 1992: 195~197).

많은 산업에서 역시 기업단위 교섭에서 공장단위 교섭으로의 이행이 이루어졌다. 자동차, 타이어, 항공산업의 경우와 같이 흔히 공장단위에서 임금이나 취업규칙에 관한 양보협상이 이루어졌다. 흔히 이와 같은 교섭에서 사용자들이 쉽게 승리하였는데, 해당공장의 노조와 근로자들은 양보가 이루어지지 않을 경우 공장이 폐쇄될 수 있다는 가능성으로 위기감을 느꼈기 때문이다(Cappelli, 1985; Katz, 1985 : 63~71; Kochan, Katz and Mckersie, 1986 :117~127). 잘 알려진 사례의 하나는 GM이 조직 축소의 일환으로 Arlington과 Willow Run의 조립공장 중 한 곳을 폐쇄한다고 1992년 겨울 발표하였을 때 발생한 일련의 과정이다. 일부 다른 공장에서는 작업규칙에 관한 양보도 이루어졌지만 근로자와 해당노조가 과거에는 경영층에 의하여 단독으로 이루어지던 결정에 깊이 관여하게 되었다(Kochan, Katz and Mckersie, 1986 : 146~205). 이같은 경우 해당공장의 교섭은 Streek(1984)가 예측하였던 대로 상부노조에 의해 승인되지 않는 불법협조(wildcat cooperation)의 형태를 나타냈다.

기업단위 교섭이 지속되는 분야에서도 1980년대와 1990년대초의 단체교섭은 과거에 선도기업에 의해 주도되던 것과는 달리 여러 가지 변화가 일어났다. 예를 들어 Erikson(1992)는 우주산업에 있어서 기업간에 많은 차이가 있음을 발견하였고 Katz(1985), Katz-Meltz(1991)는 자동차 조립공장의 경우에도 유사한 경향이 있음을 밝혔다. 산업내 뿐만 아니라 산업간 패튼교섭도 약화되었다. Budd(1992)에 의하면 자동차산업의 주요 협약에 있어 UAW가 협상하는 다른 산업(예를 들어 우주산업, 비행기부품, 농기구산업)에의 영향이 1955~79년에 비해 1987~90년에는 상당히 약화되었다는 것이다.

이와 같은 분권화의 이유에는 세 가지 설명이 가능하다. 한 가지는 경영층의 권한이 강화됨에 따라 파생하였다는 것이다. 이와 같은 관점에서 보면 교섭구조는 관계자의 상대적인 역학관계를 반영하고 있을 뿐만 아니라 교섭력을 결정하는 요인이다.

최근의 교섭구조의 분권화는 과거 노조가 중앙집권적 교섭으로 임금교섭에 있어 경쟁요소의 제거에 성공하였던 것과 반대 현상으로 해석할 수 있다. 치열해지는 국제경쟁, 노조원수와 정치적인 영향력의 감소 등으로 경영층의 교섭력이 강화되자 경영층은 구조의 분권화가 그들에게 유리한 교섭결과를 가져올 수 있다는 기대에서 교섭구조를 분권화시키기 위하여 노력하였다.

경영층은 단순히 임금인상 수준을 낮추기 위하여 분권화된 교섭구조에 의존할 필요가 없다. 예를 들어 Pontusson-Swenson(1992)에 의하면 스웨덴의 경우 고용주들이 기능의 차이에 따른 임금격차를 확대하고자 시도하였으나 중앙집권적인 교섭구조로 말미암아 실패하였다. 이 가설의 주요 요점은 분권화는 보다 유리한 교섭결과를 얻기 위하여 추구되었고 그와 같은 목적을 위하여 주로 사용되었다는 것이다. 이와 같은 관점에서 보면 고용주는 경제환경의 변화에 따른 교섭력의 우위를 교섭과정의 변화(분권화)를 가져오기 위하여 사용하였고, 그 결과 사용자들은 교섭에서 유리한 결과를 이끌어 낼 수 있었다.

이 가설의 변형의 하나는, 분권화는 고용주가 교섭력의 우위를 얻을 수 있는 유용한 수단이라는 것이다. 즉 여기에서 주요한 것은 분권화의 과정이 제일 중요하다는 것이다. 사용자들은 공장(해당노조)들을 서로 경쟁시킴으로써 혜택을 가장 많이 보는 듯하다. 그러나 경쟁을 시켜 낮은 임금수준이나 기능의 차이에 따른 임금격차 등을 얻은 후에 중앙집권적 교섭구조가 가지는 장점(안정성, 예측성 그리고 규모의 경제)으로 인하여 과거의 구조로 복귀할지도 모른다. 이 해석에 의하면 중앙단위 노조들은 사용자가 원하는 양보를 잘 하지 않는 반면 단위노조는 보다 쉽게 양보하므로 고용주들에게는 분권화된 교섭이 필요하다는 것이다.

분권화를 노조와 경영층이 가지고 있는 절대적인 교섭력 약화의 부산물로 볼 수도 있다. 이와 같은 설명은 과거 교섭력의 결정요인에 대한 정량적인 분석결과에 기초한다(Hendricks and Kahn, 1982; Deaton and Beaumont, 1980; Greenberg, 1967). 이들 분석결과에 의하면 하나의 단체협약이 여러 개의 공장을 포함하는 경우 산업집중도가 높은 산업의 교섭구조의 집중도가 높다는 것이다(공유할 지대가 크므로).<sup>1)</sup> 이 논리를 따르면 경쟁의 심화와 국제무역의 증가로 노사가 취할 수 있는 지대의 규모가 작아지고 따라서 교섭구조의 분권화가 촉진되었다는 것이다.

두 번째는 작업조직과 작업장단위의 현안이 중요하게 됨에 따라 교섭구조의 분권화가 일어났다는 것이다. Streck(1984)이 주목한 대로 경제적인 압력과 보다 유연한 기술 도입의 필요성이 노사로 하여금 작업장을 개편하도록 하고 있다. 일부 작업장에서는 이와 같은 협상이 해당노조와 근로자가 내부노동시장의 공동관리자가 될 정도까지 진전되고 있다. 이와 같은 압력으로 임금 이외의 문제가 중요하게 되고 정성적인 현안에 대한 협상이 분권화를 촉진시키고 있다. 작업구조 개편에 관한 사업장단위의 협상에 관한 연구로는 Turner(1991), Thelen(1991), Locke(forthcoming)와 Mathews(1989) 등이 있다.

혁신적인 방법을 찾아내고 새로운 형태의 작업조직을 실행하기 위하여는 근로자와 사업장 노조의 직접적인 참여가 필요하므로 분권화가 사업장단위교섭으로부터 파생할 수 있다. 예를 들어 중앙단위 노조는 경영층과 직접협상하여 각 사업장에 적용될 수 있는 새로운 팀업무 방법을 찾아낼 수 없으므로 효율적인(혹은 수용가능한) 팀작업제도를 찾아내고 새로운 관행을 성공적으로 실천하기 위하여는 사업장단위 관계자들의 적극적인 참여가 필요하기 때문이다. 관련된 주장은 새로운 작업조직은 팀작업, 업적급, 참여프로그램, 집중적인 훈련 그리고 어떤 경우에는 고용안정과 같은 여러 가지 고용관행의 변화를 수반한다는 것이다(Katz and Kochan, 1992 : 331~341). 따라서 사업장단위에서 새로운 고용정책의 묶음을 찾아내고 실행하는 것이 이루어지고 있다. 뿐만 아니라 이와 같은 문제를 중앙단위에서 협상하는 것을 비실용적이고 비효율적으로 만드는 많은 새로운 고용관행이 존재한다. 결과적으로 중앙단위의 교섭에서 새로운 관행을 발전시키고 사업장단위에서 받아들여질 수 있도록 표준화시키는 것은 가능하지 않다. 분권화에 대한 이와같은 논리는 새로운 작업조직의 정착을 위해 건전한 의미에서 근로자의 관여가 습관화되어야 한다는 것을 가정하고 있고, 참여란 대체적으로 근로자와 노조를 가두기 위한 책략 내지 장치라는 공동과정에 대한 비판자들과 묵시적으로 견해를 달리하고 있다.<sup>2)</sup> 교섭의 분권화를 작업조직의 시각에서 해석하는 측 중에서도 이를 일시적인 현상으로 이해하는 사람도 있다. 여기에서의 요점은 관계당사자가 잘 운영되는 새로운 관행을 찾기 위해 노력한 결과 직무개편에 관해 사업장단위의 교섭이 활성화되고 있다는 것이다. 결국 사업장단위 교섭은 노사가 효과적인 새로운 관행을 찾기 위한 실험의 과정에서 생겨나고 있다. 중앙 단위 교섭은 너무 경직적이고 제한적이기 때문에 새로운 실험과 다양성을 제공하는 사업장단위에서 교섭이 이루어지고 있다. 그러나 이와 같은 사업장단위의 실험은 노사가 성공적인 새로운 관행을 일단 찾아낸 후에는 없어질 일시적인 현상일 수도 있다. 이와 같은 관점에 의하면 사업장단위의 교섭은 배우는 과정의 일부로서 필요하며, 중앙단위 노조와 사용자단체가 그들의 혁신적인 사업장지부로부터 배운 후에는 다시 정성적인 현안에 대한 교섭의 당사자로 될 수도 있다. 그러나 사업장단위의 노사가 성공적인 전략을 발견한 후에 직무개편에 관한 교섭이 상부구조로 이행하는 경우가 거의 없었으므로 이와 같은 설명은 큰 설득력이 없다.

교섭구조의 분권화에 대한 또 다른 설명은 기업의 구조와 근로자들의 이익이 상당히 다원화되었다는 데 주목하고 있다. 기업의 구조측면에서 보면 사업장단위를 독립시키거나 기업을 수익성이 별개로 계산되는 여러 개의 조직으로 개편시키는 등의 내부조직구조의 분권화에 따라 교섭단위가 분권화되고 있다. 교섭구조의 분권화는 이와 같은 전반적인 권한의 하부이행과정 중에서 노사관계의 보다 많은 직접적인 책임이 하부의 관리자로 이양되므로 자연적으로

발생한다(Purcell and Ahlstand, 1989; Marginson et al., 1988 : 183; Kochan, Katz and Mckersie, 1986 : 62~65).

기업구조의 다원화와 분권화는 그 자체가 경제환경의 불안정성과 불확실성, 대량생산물 시대로부터 특수화된 생산물시장으로의 이행, 사업단위별로 차별화된 경제적인 압력과 같은 경제적인 압력의 부산물이다. 이와 같은 경제적인 압력들로 유연성이 강조되고 있는데, 이는 빠르게 변화하고 경쟁적인 환경에 대하여 신속하게 대응할 수 있는 방법을 각 기업들이 찾고 있기 때문이다(Piore and Sabel, 1984).

경영층의 힘이 강화됨으로써 교섭구조가 분권화되었다는 가설은 경영층이 분권화에 적극적으로었던 반면 중앙단위 노조는 대부분 분권화를 반대하였다는 주장을 뒷받침하는 구체적인 사례로 제시하고 있다. 많은 경우 분권화된 교섭이 이루어지면서 공장단위의 임금과 작업규칙에 관한 노조는 양보가 이루어졌다는 것도 이 가설을 뒷받침하고 있다. 그와 같은 양보교섭은 미국에서 일반적이며 다른 많은 나라에서도 일어났다.

필자의 생각으로도 교섭력에 근거하여 분권화를 설명하려는 주장은 어느정도 설득력이 있다.

노조는 미국을 비롯한 많은 나라에서 분명히 수세적인 입장에 있었으며 교섭구조를 분권화시키려는 사용자의 노력을 저지시킬 능력이 없었다.

동시에 경영층의 교섭력의 우위로만 최근의 현상을 완전히 설명할 수 없다. 우선 중앙집중적인 교섭구조가 노조에게 그렇게 유리한지(또는 사용자에게 불리한지) 분명하지 않다. Weber(1961) 등에 의하면 중앙단위 교섭은 노조간의 경쟁을 방지함으로써 일부 사용자에게 유리하다는 것이다. 중앙단위 교섭이 노조를 유리하게 하지 않는다면 우월한 교섭력을 가진 사용자가 왜 중앙단위 교섭구조를 없애려고 하는지 분명하지 않다.

교섭력 가설의 또 하나의 문제점은 사업장단위 노조와 근로자는 자주 교섭구조의 분권화를 지지하여 왔다는 것이다. 사업장단위의 노조가 생존을 위한 싸움에서 뒷에 걸려 그들의 공장이 계속 돌아가도록 하기 위한 양보를 사용자측에게 하기 위하여서 분권화를 지지하였다고 생각할 수 있다. 그러나 사업장단위 교섭이 확산되면서 형성되고 있는 생산성 배가운동에 관한 사례연구에 의하면 이것 이상의 무엇이 있다. 많은 사업장의 노조와 근로자는 작업장 및 전략적인 결정에의 참여를 즐기고 있으며 보다 신축적인 근무일정으로 혜택을 보고 있다. 사업장단위의 노조와 근로자가 사업장단위의 교섭을 통하여 혜택을 볼 수도 있다는 것은 교섭력의 이동 이상의 무엇이 분권화를 촉진시키고 있다는 것을 의미한다.

필자의 견해로는 현재 많은 작업장에서 일어나고 있는 작업구조의 개편으로부터 노사 양측 모두 분명히 무엇인가를 얻고 있으며, 이는 분권화에 대한 두 번째의 가설이 설득력이 있다는 것을 시사하고 있다. 사업장단위의 교섭이 활성화되고 있는 것은 기업과 작업장의 의사결정에 있어서 노조와 근로자의 참여가 늘어남에 따라 자연적으로 파생하는 결과인 것이다. 사업장단위의 교섭은 보다 유연한 새로운 작업조직의 형태를 찾아내고 실행하기 위하여서는 필수적인 듯하다. 따라서 필자는 작업조직의 개편이 교섭구조의 분권화를 촉진시키는데 주요한 역할을 하였다고 믿고 있다.

기업구조의 분권화와 근로자 선호의 다양성이 분권화를 촉진시키는데 어느 정도의 역할을 하였을 수도 있으나 이와 같은 요소가 지금까지 이루어진 것과 같은 정도로 분권화를 촉진시켰다는 것을 뒷받침하는 증거가 거의 없다. 뿐만 아니라 기업구조의 분권화와 다원화에 관한 여러 연구는 매우 유익함에도 불구하고 이들이 앞의 두 가설과 연관된 요소들을 기업구조의 분권화로 인식하고 있을 수도 있다.

교섭구조의 분권화로 중앙단위 노조의 전통적인 역할이 흔들리게 되었다. 힘이 사업장단위의 노조로 이양됨에 따라 이들을 통제하는 것이 보다 어렵게 되고 중앙단위 노조에 정치적으로 도전할 가능성도 커지게 된다. Steeck(1984), Katz-Sabel(1985)은 일찍이 분권화가 진행됨으로써 중앙단위 노조는 새로운 역할을 찾도록 강요될 것이라고 예측한 바 있는데, 1980년대와 1990년대초의 경험은 이들이 옳았다는 것을 보여주고 있다.

기업의 노사관계 담당자들도 단체교섭의 분권화로 그들의 역할이 대폭적으로 변화되어야 하는 문제에 직면하고 있다. 한편에서는 기업단위보다는 공장이나 부서단위의 노사관계 담당자의 영향력이 커지고 있다(Storey, 1992; Kochan, Katz and Mckersie, 1986 : 197~201). 이와 같은 영향력의 증대는 사업장의 노사관계 담당자에게 좋은 점과 나쁜 점이 있다. 분권화에 따라 교섭에 관한 보다 많은 직접적인 책임을 지게 됨에 따라 권한이 증대하지만, 증가하는 재정적인 압력의

부담(어떤 경우에는 이와 같은 책임에 동반하는 보다 직접적인 비용통제)도 지게 되기 때문이다(Marginson et al, 1988 : 183). 동시에 교섭이 공식적으로는 공장이나 사업부서 단위로 일어나지만 기업의 담당자는 지침을 제시하거나 사업장단위의 교섭에 비공식적인 영향력을 지속적으로 발휘할 수도 있다(앞의 책, 1988 : 151).

뿐만 아니라 노사관계 현안에 대한 직접적인 책임과 의무가 보다 운영부서의 관리자에게 많이 이양됨에 따라 모든 수준의 노사관계 담당자의 영향력이 감소하고 있다(Kochan, Katz and Mckersie, 1986 : 131~132). 기업단위의 노사관계 담당자는 중앙단위 노조간부와 유사한 많은 문제에 직면하고 있다. 교섭이 사업장단위로 이루어지고 작업구조 개편과 같은 정성적인 분석에 중점이 주어짐에 따라 기업단위의 담당자들은 초기에는 그들의 영향력의 감소에 경악하였다. 이들 기업단위의 담당자(중앙단위 노조와 마찬가지로)들은 사업장단위의 교섭을 지도하고 조정자의 기능을 할 수 있도록 그들의 새로운 역할을 찾고자 하고 있다. 경제적인 압력을 고려할 때 승리로 인한 이득은 대부분 사용자가 보고 있지만 장기적으로는 노조도 사용자를 물리치기 위하여 교섭구조의 분권화를 이용할 수 있다. 노조가 승리한 사례는 1994년 봄 자동차의 판매가 증가함에 따라 경영층이 생산을 중단시킬 수 없는 상황이 된 여러 GM공장의 경우에 잘 나타나고 있다. 사업장단위와 중앙의 노사관계자들은 과거 중앙단위 교섭을 통하여 공식적으로 제공되던 도움과 이에 따른 고용조건의 표준화없이 이와 같은 도전에 대응할 길을 찾도록 압박받을 것이다.

주석 1) 이 연구들은 여러 기업을 포함하는 단체협약은 독점도가 낮은 산업에서 보다 일반적이라는 것을 보여주고 있다.

주석 2) 비판적인 견해에 대해서는 Parker and Slaughter(1988)을 참조.

#### 第4節 새로운 慣行과 關聯된 論爭

KKM의 주장에 대하여 KKM이 새로운 노사관계 관행의 본질을 완전히 틀리게 형상화하였다고 믿는 사람들은 반박하고 있다. 이들에 의하면 현재의 시기에 전환이라고 할 만큼의 변화는 일어나지 않고 있으며 단지 사용자의 노사관계 통제력의 급격한 증가로 정의되는 전환이라는 것이다(Parker and Slaughter, 1988; Grenier, 1988). KKM은 근로자와 노조의 보다 많은 의사결정에의 참여라는 새로운 실험(혹은 그 가능성)이 있다고 주장한다. 반면에 비판자들은 새로운 관행 하에서 테일러주의가 강화되고, 업무속도가 빨라지고 근로자들의 권리가 약화되고 있다고 비판하고 있다. KKM은 팀제도로 인해 보다 숙련을 요하는 작업으로의 이행, 업무과제의 조정과 방향설정에 있어서 근로자가 참여하는 제도가 생기게 되었다고 보고 있다. 비판자들은 팀이란 전통적인 근로자 보호장치를 와해시키고 스트레스에 의한 경영(management-by-stress)제도를 도입하기 위한 수단이라고 보고 있다(Parker and Slaughter, 1988).

학자들만이 노사관계의 재편이 업무속도를 빠르게 하고 노조의 약화 내지 와해를 가져오는데 중점이 주어지고 있다고 비판하는 부류가 아니다. 자동차산업의 "New Directions" 운동은 이와 같은 정서를 반영하고 있으며 다른 산업에서도 노사공동프로그램을 반대하는 비슷한 부류의 전투적인 집단이 있다. New Directions 지지자들이 UAW선거에서 지도적인 위치로 진출하는 것에는 실패하였지만 작업장에서의 이들에 대한 지지는 결코 적은 것은 아니다. 최근 여러 형태의 참여적 프로그램이 실험되고 작업규칙의 많은 변화가 일어나고 있다는 사례가 많다(Eaton and Voos, 1992; Osterman, 1994; Appelbaum and Batt, 1993). 그러나 종종 작업구조 개편의 정도가 제한적이라는 자료도 있다.

관계당사자들이 전통적인 노사관계제도로부터 이탈하려고 함에 따라 나타난 수용의 형태와 관행들에는 상당한 다양성이 있다. 임시직을 보다 많이 사용하고 노조에 대한 경영층의 거부감이 강화되고 저임금전략을 추구하는 기업이 보다 포괄적이고 깊게 노사가 협력하려는 기업과 함께 제지, 철강, 자동차, 섬유, 항공, 종이, 전자, 통신산업 등에 공존하고 있다. 상당수의 기업이

동반자적인 노사관계로 나아갔지만 거의 비슷한 수의 기업에서 노사관계가 투쟁적으로 되거나 전통적인 경직적 작업규칙이 유지되고 있다.

심지어 경영층이 참여적인 개편을 추구하거나 시도하려고 하는 경우에도 많은 사업장에서 상당정도의 어려움이 발생하였다. 앞의 여러 자료들에 의하면 새로운 작업관행이 종종 단편적으로 도입되고 있는데, 보다 포착하기 어렵고 심지어 유해한 형태의 단편적인 수용이 있다. 문제는 경영층이 부수되어 수반되어야 하는 경영관행이나 생산방법의 변화를 시행하려 하지 않거나 그 필요성을 느끼지 못한다는 것이다. 경영관행의 변화 없이는 작업관행이나 노사관계의 변화는 제한된 효과밖에 없다.

자동차산업에 관한 연구는 단편적인 변화의 한계를 잘 보여주고 있다. 이 경우 팀제도의 도입, 작업장의 문제해결그룹에의 근로자참여와 같은 작업관행의 변화는 경영관행의 변화가 수반될 때만 생산성과 품질의 향상을 가져온다. 필요한 경영관행의 변화는 설계와 제조공정간의 긴밀한 협조, 경영권한의 분산, 사업장의 혁신적인 생각들을 수용할 수 있는 직접적인 대화통로의 개설과 같은 것이다(McDuffie, 1992; Katz, Kochan and Keefe, 1987). 경영권한이(작업관행의 변화에 수반하여) 분산화되지 않는다면 근로자들은 작업장에서 제시되는 새로운 제안이 활용되지 못하거나 주목받지 못한다는 데 좌절하게 되고 희생의 불평등을 인식함으로써 불만을 가지게 된다. 미국의 노사는 그들의 관계와 작업관행을 전환시키는데 많은 어려움에 직면하여 왔다. 당면한 장애물은 비용을 절감하여야 하는 압력(종종 일시적인 해고로 연결되는), 교섭장에서의 갈등, 핵심적인 지도자의 교체, 참여적 과정에의 근로자이익의 수용 등이다. 당사자들은 현재 새로운 형태의 참여와 거리감이 있고 규칙에 얽매이는 관계로의 복귀 사이에서 갈팡질팡하고 있는 듯하다(Hammer and Stern, 1986).

이와 같은 방향은 노사간의 갈등이 기업의 몰락으로 이어진 Eastern Airlines의 경우에 잘 나타난다.

이와 같은 갈팡질팡은 GM, Ford, Chrysler의 일부 공장에서도 볼 수 있는데, 초기에 근로자 제안에 따른 상당한 혜택이 발견되었을 때 상당정도 순진한 행복감에 도취되었으나 전통적인 갈등이 재연되었을 때 이와 같은 행복감은(어떤 경우에는 아주 짧은 시간이 경과한 후에) 종식되었다. 대안적인 저임금전략이 쉽게 가능하기 때문에 경영층은 종종 참여적인 사업장의 구조개편을 하지 않는다. 이와 같은 선택하에서는 투자를 비노조지역이나 외국에 하거나 노조대표의 자격을 박탈할 수 있다. KKM은 저비용·대량생산 기업전략과 제품의 품질과 다양화에 기초한 고생산성·고임금전략간의 선택에 대하여 언급한 적이 있다(Kochan, Katz and Mckersie, 1986 : 241). 이와 같은 선택에 관하여 많은 논의가 있어 왔다. 잘 알려진 1990년의 보고서는 고기능과 저임금간의 선택에 대하여 논의하고 있는 반면, 많은 노조지도자들이 높은 길(high road)과 낮은 길(low road)간의 선택에 대하여 논의하여 왔다(America's Choice, 1991).

빌 클린턴이 그의 선거유세에서 이 선택에 관하여 종종 언급한 것은 주목할 만하다. 어떻게 명명하든 간에 요점은 참여적인 노사관계의 확산속도가 느린 것에 대한 설명의 하나는 경영층은 쉽사리 매우 다른 전략을 추구할 수 있다는 것이다. 미국의 경영층이 참여적인 형태의 작업구조 개편을 추구하도록 유도할 유인책이 별로 없다.

경영층의 작업구조 개편에 대한 충분하지 못한 헌신은 노조조직부문에서만 있는 것은 아니다.

이와 같은 요인은 많은 수의 매우 세련된 비노조사업장에서 참여적 노사관계가 확산되지 못하는데 기여하고 있다. 실제로 구조개편이 성공한 많은 경우 노동조합은 <대화의 길을 열자>는 구호에서도 나타나듯이 경영층으로 하여금 초기의 언질을 끝까지 지키도록 압력을 행사함으로써 긍정적인 역할을 하였다.

작업구조 개편의 확산과 고도화를 지연시키는 또 다른 요인의 하나는 새로운 환경하에서 개인적으로 그리고 제도로서의 노조의 역할과 관련된 노조지도자의 불안감이다. 앞에서 언급된 선도적인 사례들은 가능한 많은 변화를 잘 보여주고 있으며 많은 노조에서 뒤늦게 노조 간부들에게 그와 같은 가능성을 인지시킬 수 있는 교육프로그램이나 내부 토론을 활성화시키고 있다. 참여적인 과정의 비판자들의 주장과는 반대로 문제의 핵심은 참여의 과정이 경영층으로 하여금 근로자와 직접 협상하도록 함으로써 노조를 무력화시키는데 있는 것이 아니라 노조 자신이 어떠한 방법으로 작업구조 개편이 진행되어야 하는가에 대한 견해가 부족하여 모든 이해당사자들에게 혜택을 주고 있는 작업구조의 확산을 더디게 하고 있다는 것이다.

사업장 혁신에 관한 정부로부터의 지원도 불충분하다. 연방정부는 1980년대 이후 노사관계나 인적자원 현안은 대체적으로 경제적 결과와 무관하거나 최고의 관행은 경쟁적인 압력에 의하여

생성된다는 신념에서 의도적으로 내버려두는 것이 바람직하다는 입장을 취하여 왔다. 혁신적인 작업관행의 확산이 느린 것은 지속적인 조직의 혁신을 가져오는데 있어서 경쟁적인 압력의 역할이 미약하다는 것을 보여주는 증거이다.

#### 第5節 美國經濟의 낮은 길과 微細한 人的資源모델의 事例 및 勞組組織化의 趨勢

부분적으로 노조는 경영층이 저임금, 낮은 길에 기대는 전략을 자주 사용하고 있는 데서 불안을 느끼고 있다. 근년에 들어 부자는 더욱 부자가 되고 중산층이 축소됨에 따라 미국의 일자리와 소득분배가 양극화되고 있다. 작업장 개편의 확산속도가 늦은 현상은 특히 제조업에 있어서의 해외이전을 촉진시키고 미국의 교역상대국으로부터 상당정도의 중산층 일자리를 빼앗아 올 수 있는 노력의 성공 가능성을 제한함으로써 이와 같은 양극화를 더욱 촉진시키고 있다. 어느 때보다도 지금 미국의 노동시장에는 여러 유형의 노사관계와 근로형태가 나타나고 있다. 피용자와 그들의 노조 대표가 과거 경영층에 의해 단독으로 행하여지던 결정과정에 참여하는 참여적 노사관계의 모형이 있는 한편, 낮은 임금에 기초하여 경쟁하고 20세기 초반에 보편적이었던 일종의 경영독재 아래에서 볼 수 있는 작업관행을 가지고 있는 기업을 발견할 수도 있다. 과거 다른 정규직 근로자가 수행하던 작업을 하기 위하여 파트타임근로자, 독립적인 하청업자 등을 이용하고 있다.

많은 경우 다국적 기업들이 낮은 임금과 수동적인 근로자의 이점을 살리기 위하여 미국에의 투자를 확대하고 있다. 이와 같은 요인이 1990년대 많은 제조업의 기업이 캐나다에서 미국으로 이주하고 있는 것을 확산시키고 있다. 심지어 일부 일본 전자업체는 캘리포니아에 낮은 임금의 노동집약적인 제조업체를 설립하고 일본의 대기업이나 NUMMI, 자동차나 철강산업의 미·일 합작기업의 전형적인 일본식 관행과는 다른 저임금·비노조 인사관리관행을 채택하고 있다(Milkaman, 1991). 이로써 미국의 일자리는 늘어날지 모르나 산업 이주의 상당부분이 캐나다나 일본의 높은 임금을 피하여(고도의 숙련된 미국인 근로자들 때문이 아니라) 미국의 낮은 임금수준의 이점을 취하기 위하여 이루어지고 있다는 데 주목하여야 한다. 이와 같이 고임금-저기능으로 이원화하는 것이 너무 단순화시키는 측면도 있으나 현재 미국의 산업발전에 있어서 일어나고 있는 다원적인 경향을 이해하는 데는 도움을 준다.

보다 높은 길이 비록 노조가 조직되어 있지 않은 부문이기도 하지만 KKM에 의하여 미세한 인적자원모델을 따르는 기업들에 의하여 추구되어왔다. 근년에 들어 이들 비조직사업장의 기업들은 그들의 고용제도의 전형이었던 고용안정정책을 유지하는 데 많은 어려움에 부딪치고 있다. 1980년대와 1990년대 초반 IBM, Digital Equipment Corporation, Kodak과 같은 선도적인 비노조기업에서 전대미문의 일시적 해고가 이루어졌다. 이 시기에 이들 기업과 다른 많은 기업에 있어서 관리직을 포함한 사무직에 대한 해고까지 이루어졌다는 것에 주목하여야 한다. 이와 같은 해고가 피용자들 사이에 상당한 불안감을 야기시키고 그들의 사용자에 대한 헌신도를 약화시켰다는 증거가 있다(Katz, forthcoming; Keefe and Boroff, forthcoming). 이와 같은 해고와 근로자의 충성심의 약화에도 불구하고 노조는 이들 미세한 비노조기업을 조직화하는데 성공하지 못하였다는 것은 시사점이 많다.

과거 15년간 민간부문의 노조조직률이 지속적으로 하락하고 있다. 근년에 들어 많은 노조들이 상당히 유명한 사례의 SEIU의 종합적 침투전략의 경우에도 보듯이 그들의 조직전략을 근대화하고 확산시키는 진지한 노력을 시작하였다.

Bronfenbrenner가 일반노조원 집중전략이라고 명명한 이와 같은 노력이 다소 큰 성과를 거두고 있다는 새로운 연구결과가 있다(Bronfenbrenner, 1993). 뿐만 아니라 AFL-CIL과 조직위원회와 여러 전국단위의 노조들도 일반노조원 조직접근방법을 채택하고 있다. 그러나 이 전략의 도입이 확산되기까지는 아직 시일이 소요될 것이다. 현재 이 시점에서 노조원수가 상당정도 증가하고 있다는 어떠한 징후나 그와 같은 일이 곧 일어나리라는 징조도 없다.

KKM에서 확인된 사용자전략이나 미세한 인적자원정책이 지속적으로 추구하고 있는 이외에도 노조는 여러 이유로 조직화에 어려움이 있다. 그러나 대부분의 노조에서 전통적인 방법으로 조합원의 이익을 대변하고자 하는 전략이 추구(고충처리절차, 공식화된 작업규칙, 근속기준 권리 등과 같은)되고 있는데, 이는 자녀보육시설, 경력발전, 빠른 속도로 진행되고 있는 조직의 재편에 대한 영향력 등에 관한 관심이 있는 근로자들에게는 그렇게 매력적이지 못함이 증명되고 있다.

미국 노동력의 인구구조가 보다 다양화됨으로써 비조직 근로자간의 광범위한 이해관계를 결합하여 공감대를 형성시키기가 노조로서는 그만큼 어렵게 되었다. 게다가 노조의 조직 노력은



공장의 해외이전을 포함한 사용자의 저임금전략의 추구로 인하여 지속적으로 방해받고 있다. 새로운 클린턴 행정부 내에서 현재의 노동법과 그 운영이 노조조직 노력에 부정적인 효과가 있다는 이야기들이 많이 오가고 있으나, 노조조직률에 있어서 민주당대통령의 선출로 크게 득을 본 것이 없다. 지금까지의 가장 큰 진전은 노동과 고용관계법을 검토하기 위한 위원회(Commission on the Future of Worker Management Relations)의 임명에 있다.

#### 第6節 結論

미국의 노조조직분야와 비조직분야에 있어서 최근에 일어나고 있는 고용관행을 종합한다는 것은 쉽지 않다. 아마 가장 두드러지는 것은 추세의 폭넓은 다양성, 그리고 다양성이 교섭의 과정(특히 교섭구조의 분권화)과 노동조합과 노사관계 관리자의 역할에 미치는 영향이다.

## 參考文獻

- American's choice : High Skills or Low Wages*, Rochester, NY : The National Center on Education and the Economy, 1991.
- Applebaum, Eileen and Rosemary Bair, *The New American Workplace : Transforming Work Systems in the United States*, Ithaca, New York; ILR Press, 1993.
- Bronfenbrenner, Kate L, "Seeds of Resurgence : Successful Union Strategies for Winning Certification Elections and First Contracts in the 1980s and Beyond," unpublished Ph.D. dissertation, NYSSILR, Cornell University, 1993.
- Budd, John W., "The Determinants and Extent of UAW Pattern Bargaining," *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 45, No. 3, 1992, pp. 523~539.
- Cappelli, Peter, "Competitive Pressures and Labor Relations in the Airline Industry," *Industrial Relations*, Vol. 24, 1985, pp. 316~338.
- Deaton, D. R. and P. B. Beaumont, "The Determinants of Bargaining Structure : Some Large Scale Survey Evidence for Britain," *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 18, 1980, pp. 202~216.
- Eason, Adrienne E. and Paula B. Voos, "Unions and Contemporary Innovations in Work Organizations, Compensation, and Employee Participation," in L. Mishel and P. Voos eds., *Unions and Economic Competitiveness*, Washinton, D.C. : Economic Policy Institute, 1992, pp. 173~ 216.
- Erickson, Christopher L, "Wage Rule Formation in the Aerospace In-

- dustry." *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.45, No. 2, 1992, pp. 507~522.
- Greenberg, David H, "The Structure of Collective Bargaining and Some of its Determinants," in Gerald G. Somers, ed., *Proceedings of the Nineteenth Annual Winter Meeting*, Madison, Wisc. : Industrial Relations Research Association, 1967, pp. 343~353.
- Grenier, Guillermo J, *Inhuman Relations*. Philadelphia : Temple University Press, 1988.
- Hammer, Tove and Robert N. Stern, "A Yo-Yo Model of Cooperation : Union Participation in Management at the Bath Packing Company", *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 39, 1986, pp. 337~349.
- Hendricks, Wallace E. and Lawrence M. Kahn, "The Determinants of Bargaining Structure in U.S. Manufacturing Industries", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 35, No. 2, 1982, pp. 181~195.
- Katz, Harry C, *Shifting Gears : Changing Labor Relations in the U.S. Automobile Industry*. Cambridge, MA : MIT Press, 1985.
- Katz, Harry C, "The Decentralization of Collective Bargaining : A Literature Review and Comparative Analysis," *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 47, No. 1, 1993, pp. 3~22.
- Katz, Harry C. forthcoming, "Downsizing and Employment Insecurity," in *The Changing American Economy*, P. Cappelli ed., National Planning Association.
- Katz, Harry C. and thomas A. Kochan, *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*. New York : Katz, Harry C., Thomas A. Kochan, and Jeffrey H. Keefe. 1987. "Industrial Relations Performance and Productivity in the U.S. Automobile Industry." *Brookings papers on Economic Activity* 3, 1992, pp. 685~715.
- Katz, Harry C. and John Paul MacDuffie. Forthcoming, "Collective Bargaining in the U.S. Auto Assembly Sector," in *Contemporary*

- Collective Bargaining in the Private Sector*, P. Voos ed. IRRA. Katz, Harry C. and Noah Melz, "Profit Sharing and Auto Workers' Earnings : The United States vs. Canada," *Relations Industrielles*, Vol. 42, No. 3, 1991, pp. 513~530.
- Katz, Harry C. and Charles F. Sabel, "Industrial Relations and Industrial Adjustment in the Car Industry," *Industrial Relations*, vol. 24, 1985, pp. 295~315.
- Keefe, Jeffrey H. and Karen Boroff, forthcoming, "Telecommunications Labor-Management Relations After Divestiture", in Paula Voos, ed., *Contemporary Collective Bargaining in the Private Sector*, Madison, WI : Industrial Relations Research Association.
- Kochan, Thomas A, Harry C. Katz, and Robert B. McKersie, *The Transformation of American Industrial Relations*. New York : Basic Books, first edition, 1986.
- Kochan, Thomas A, Harry C. Katz, and Robert B. McKersie, *The Transformation of American Industrial Relations*. Ithaca, New York : ILR Press, second edition, 1994.
- Lavin, Douglas, "Chrysler Aides To Get Bonuses Equal to Salaries," *Wall Street Journal*, 1994.
- Locke, Richard M. forthcoming, *Re-building the Economy : Local Politics and Industrial Change in Contemporary Italy*, Ithaca : Cornell University Press.
- MacDuffie, John Paul, "Beyond Mass Production;Organizational Flexibility and Manufacturing Performance in the World Auto Industry," unpublished paper, Wharton School, University of Pennsylvania, 1992.
- Marginson, Paul, et al, *Beyond the Workplace : Managing Industrial Relations in Multi-Establishment Enterprises*. Oxford : Blackwell Pub, 1988.
- Mathews, John, *Tools of change : New Technology and the Democratization*

## 참고문헌

- of Work*. Sydney : Pluto Press, 1989.
- Milkman, Ruth, *Japan's California Factories : Labor Relations and Economic Globalization*, Los Angeles, CA : Institute of Industrial Relations, University of California, Los Angeles, 1991.
- Osterman, Paul, "How Common Is Workplace Transformation and Who Adopts It?," *Industrial and Labor Relations Review*, vol. 47, No. 2, 1993, pp. 173~188.
- Piore, Michael J. and Charles F. Sabel, *The Second Industrial Divide*. New York : Basic Books, 1984.
- Pontusson, Jonas and Peter Swenson, Markets, Production, Institutions, and Politics : Why Swedish Employers Have Abandoned the Swedish Model," Paper Presented at the Eighth International Conference of Europeanists, The Council for European Studies, Chicago, 1992, pp. 27~29.
- Purcell, John and Bruce Ahlstrand, "Corporate Strategy and the Management of Employee Relations in the Multi-divisional Company," *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 27, No. 3, 1989, pp. 396 ~417.
- Storey, John, *Developments in the Management of Human Resources : An Analytical Review*. Oxford : Blackwell Pub. Press, 1992.
- Sreeck, Wolfgang, "Neo-Corporatist Industrial Relations and the Economic Crisis in West Germany," in John H. Goldthorpe, ed., *Order and Conflict in Contemporary Capitalism*, Oxford : Oxford University Press, 1984, pp. 291~314. Thelen, Kathleen A. 1991. *Union of Parts : Labor Politics in Postwar Germany*. Ithaca : Cornell University Press, 1984.
- Turner, Lowell, *Democracy at Work : Changing World Market and the Future of Unions*, Ithaca, New York : Cornell University Press, 1991.
- Weber, Arnold B, "Introduction," in *the Structure of Collective Bargaining*. Arnold Weber, ed., New York : The Free Press, 1961.

## 第4章

### 先進市場經濟의 勞組活動과 行態의 推移<sup>1)</sup>

Greg J. Bamber와 Carolyn D Ryall<sup>2)</sup>

#### 第1節 序論

본고는 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드, 일본, 이탈리아, 독일, 스웨덴, 오스트리아 등 11개국의 경험에 기초하여 노조주의의 여러 면을 고찰하고 결론을 도출하고자 한다. 고려되는 노조주의의 여러 측면은 노조조직률, 노조의 구조와 조직, 교섭제도의 수준과 범위, 정치적 유대와 사회와 경제정책의 형성에의 참여 등을 포함한다. 이와 같은 여러 측면과 관련하여 국제적으로는 분산화라는 공통적인 경향이 존재하는 듯하다.

노조는 자본과 노동의 관계를 규정하는 규칙, 규제, 관습과 관행의 복합체로 구성된 노사관계제도의 주요 3주역의 하나라고 할 수 있다. 사용자와 국가는 다른 두 주역이다. 뿐만 아니라 어떤 국가의 노사관계제도도 정치적·역사적 관계가 보다 큰 역할을 하는 그 나라의 보다 광범위한 사회·경제제도의 일부분이다. 따라서 노사관계제도와 보다 광범위한 상황설정의 관계와 같이 조직률, 구조, 교섭구조, 정치적 유대와 조합주의의 상호적 관계가 중요하다. 우리는 단순히 국가간 공통점과 차이점을 밝히고자 할 뿐만 아니라 어떻게 그리고 왜 나라별로 노조가 다른 행태를 보이는가를 설명하고자 한다. 이와 같은 이유로 우리는 통합적 접근방법을 채택하여 각 나라별로 설명하기보다는 국가간에 공통되는 현안에 중점을 두고자 한다(Blanpain and Engels 1993:14).

다른 나라의 경험을 연구하는 주요 이유 중의 하나는 우리나라의 제도와 관행을 보다 잘 이해하기 위해서이다. 다른 나라의 특정제도를 연구하는 것은 우리나라의 개혁을 위한 기초가 될 수 있고 공공정책에 주요한 시사점을 줄 수 있다. 대부분 국가의 경우 지속적인 사회적 변화를 경험하고 있으며 새로운 상황을 반영하는 노사관계제도의 일부 변화는 꼭 필요하다. 국제비교 접근법을 통하여 다른 나라에서 특정문제를 풀기 위하여 이용한 대안적인 여러 제도나 절차를 고찰함으로써 노사관계 개선을 촉진할 수 있다. 그러나 Kahn-Freud는 다음과 같이 주장하였다:

"우리는 규칙이나 제도가 이식되리라는 점을 당연시할 수 없다…… 하나의 법 형태를 그것이 기원한 환경의 밖에서 사용하고자 시도하는 경우 지속적으로 그 법이 받아들여지지 못할 위험이 존재한다…… 노동법은 하나의 제도의 일부분이고 제도의 한 요소가 어떻게 변화하는가는 그 요소와 다른 요소와의 관계에 달려있다. 그들의 관계들이 두 사회간에 유사하지 않듯이 동일한 법의 효과가 두 개의 서로 다른 설정간에도 크게 다를 수 있다(1974:27, Bamber and Lansbury 1993:3에서 재인용)."

주석1) 본고는 G. J. Bamber and R. D. Lansbury, (eds.). 1993년에 상당부분 기초한다. 이 책의 모든 저자에게 감사드리고, 본고의 작성에 많은 도움을 주신 Australian Bureau of Statistics, Australian Council of Trade Unions(특히 Federal Office와 Queensland Office), International Federation of Free Trade Unions, International Institute for Labour Studies, International Labour Office, Organization for Economic Co-operation and Development, US Bureau of Labour Statistics에도 감사드린다.

주석2) 호주 Queensland University of Technology 교수

## 第2節 勞組組織率

노조조직률은 노조화되어 있는 노동력의 부분을 측정하는 수치이다. 이는 노조원을 노동력의 크기로 나눈 수치이다. 조직률은 노조의 힘을 나타내는 직접적인 측정치이다. 그러나 노조조직률의 수준은 그림의 일부에 불과하다. 노조는 본고의 마지막 장에서 보듯이 조직률이 나타내는 것보다 강할 수도 약할 수도 있다. 노조의 힘을 분석하는 데 있어서 노조가 어느정도까지 국민의 생활에 결합되어 있는가를 살펴보는 것이 적절하다. 그와 같은 정성적인 분석은 실행하기가 어려우나 많은 경우에 힘을 보다 정확히 나타내는 지표이다.

<표 4-1>은 본고의 분석대상인 나라들의 조직률을 보여주고 있는데, 11개 나라 중 6개 국가에서 조직률이 1970년과 1990년 사이에 급속히 하락하였다. 캐나다, 독일, 이탈리아, 일본의 경우 조직률이 같은 기간동안 상대적으로 안정적이었다. 1991년 약간 하락하였지만 스웨덴의 경우 조직률이 지난 20년간 급속히 증가하였다.

여러 각도에서 나라간에 조직률이 차이가 나는 이유, 특히 조직률의 하락에 대하여 설명되고 있다. 산업구조의 변화(제조업에서 서비스업으로의), 실업의 증가, 새로운 형태의 작업, 노동력 구성의 변화(여성, 이민근로자, 임시직 및 파트타임근로자의 증가), 정부정책(즉 노조활동과 관련된 법이나 규제) 및 사용자의 대응전략(즉 노조와해 시도) 등이 그 이유로 제시되고 있다(ILO 1993:35~36). 기타의 요인으로는 노조조직기술, 노조의 전투성, 분규의 수준 그리고 노조에 대한 사회의 인식 등이 지적되고 있다(Chang and Sorrentino 1991:52). 국제노동기구(ILO)의 World Report에 의하면 작은 규모의 나라에서 노조조직이 보다 성공적인 경향이 있는데, 이는 상대적으로 친밀한 노조지도자와 고용주들이 정부와 보다 쉽게 협력하여 범국가적인 합의를 이끌어내고 따라서 노조가 차지하는 비중이 커지지 때문이라는 것을 시사하고 있다(33쪽 참조).

<표 4-1> 선진산업국가의 노조조직률 추이: 1970~90년

	1970	1980	1990	1991	1993
호 주	50.2	48.0	40.4	-	37.6
오스트리아	62.2	56.2	46.2	-	-
캐나다	31.0	36.1	35.8	-	-
프랑스	22.3	17.5	9.8	-	-
서독	33.0	35.6	32.9	-	-
이탈리아	36.3	49.3	38.8	-	-
일본	25.1	31.1	25.4	-	24.2
뉴질랜드		56.0	44.8	-	34.0
스웨덴	67.7	79.7	82.5	81	-
영국	44.8	50.4	39.1	-	-
미국	23.2	22.3	15.6	-	15.8

노조조직률에 영향을 미치는 요소들은 많고 나라마다 다르며 종종 서로 연관된다는 것은 분명하다. 특정국가, 특히 1970년대 이후 조직률의 급격한 변화를 경험한 나라의 경험을 보다 자세히 살펴봄으로써 얻는 것이 많다.

프랑스의 조직률의 하락이 제일 큰데, 그 이유는 복잡하다. 프랑스 노조는 안정적인 다수의 일반노조원을 확보하기보다는 전투적인 조직가의 핵심적인 활동을 강조하는 경향이 있어 왔다(Goetschy and Jobert 1993: 169). 이는 아마 무정부조합주의의 탓일 것이다. 그럼에도 불구하고 최근의 조직률의 하락은 심각한 수준이고 다른 요소들을 반영하고 있다.

프랑스 경제의 구조가 조직이 용이한 제조업부문(석탄, 철강, 금속, 조선)에서 서비스부문에 급격히 변화하고 있다. 이와 같은 변화는 고용구조가 서비스 중심으로 변화하고 있다는 데서 나타난다. 뿐만 아니라 실업이 1980년대에 급격히 증가하였다. 고용구조도 변화하였는데, 1980년대말 현재 노동력의 7%, 11%가 각각 임시직과 파트타임근로자이다. 여성의

경제활동참가율도 1963년 46%에서 1990년 58%로 높아졌다. 노조조직률의 하락화 경향은 남자보다는 여자가 높다.

주요 요인 중의 하나가 노조가 이념적·정치적으로 분열되어 있다는 것이다. "서유럽의 어느 나라보다도 노조가 다원화·분열화되어 있다"(Visser 1991; Chang and Sorrentino 1991; 52에서 재인용). 이와 같은 경향은 좌파가 집권하였을 때 좌파노조가 정책적으로 협력하는 것이 어려운 현상에 잘 나타나 있다.

노조의 업무부담이 많아지고 복지국가의 여러 제도에 보다 많이 참여하게 됨에 따라 노조지도자와 일반노조원 사이의 간격이 점점 커지는 듯하다. 노조주의의 제도화가 노조를 그들이 대표하도록 되어 있는 사람들로부터 분리시키는 듯하다(Adams 1983; Rosnavallon 1986; Goetschy and Jobert 1993: 168에서 재인용). 이것이 아마 호주와 오스트리아에서의 조직률의 감소에 부분적으로 기여한 듯한데, 호주의 경우 경제의 구조변화를 그 이유로 들고 있기는 하다. 프랑스의 고용주들은 보다 참여적인 경영정책과 유연성이 있는 제도의 도입을 통하여 노조의 영향력을 점차로 감소시키고자 하여 왔는데, 이는 기업내의 고용관계를 보다 개별화시키는 결과를 가져왔다. 그들은 공식적인 근로자대표제도의 밖에서(즉 노조없이) 노동력과 대화하기를 점차로 추구하여 왔다.

이러한 모든 요소들이 프랑스에서 노조조직률이 다시 높아지는 것을 저해하는 듯하나 노조는 조직률이 의미하는 것보다는 정치적·산업적 영향력이 높다. 그들은 단체교섭과 대표자선거에서 주요한 역할을 한다(대표자기구의 구성원이 노조원일 필요가 없는 경우에도). 그들은 역시 공공 및 노·사·정 기구에서 역할을 하는데 조직률의 하락으로 그들의 위치를 정당화하고 유지하는 것이 점점 어려워지고 있다. 뿐만 아니라 프랑스에서는 노조조직률과 단체협약 적용률이 큰 차이가 나고 있다. <표 4-2>에서 보듯이 노조조직률은 10% 미만임에도 불구하고 단체협약의 적용을 받는 근로자는 전체 노동력의 90% 이상이다. 그와 같은 노조조직률과 단체협약 적용률의 차이는 프랑스에만 국한된 현상은 아니다. 독일, 네덜란드, 스페인에서도 그 차이는 크며, 영국에서도 어느 정도 차이가 있다. "그와 같은 나라에서 조직률과 단체협약의 적용률이 차이가 나는 것은 사용자조직의 조직률이 높고, 중앙단위(다사용자) 협약이 전체부문이나 지역에 지속적으로

<표 4-2> 선진주요국의 단체협약 적용률 및 노조조직률: 1990년

	노조조직률(A)	단체협약적용률(B)	B+A
스웨덴	81	83	1.02
독일	31	81	2.61
네덜란드	19	71	3.74
프랑스	8	91	11.38
스페인	9	68	7.56
영국	37	47	1.27
미국	15	18	1.20
일본	23	23	1.00

주: 노조조직률은 시장경제부분에 해당함.  
 자료: Visser, 1992(Visser 1994b에서 재인용).  
 단체협약적용률은 OECD 1993.

중요하고 자발적으로 혹은 법에 의하여 단체협약이 비조직부문에도 확대적용되기 때문이다"(Visser 1994a:100).

노조조직률의 비슷한 하락을 경험하고 있는 나라는 뉴질랜드와 영국이다. 이 경우 노조의 조직과 확대를 어렵게 만든 법의 제정이 한 요인이 되었다.

뉴질랜드는 1세기에 걸쳐 행하여지던 노동시장의 규제를 철폐함으로써 근년에 들어 아마 가장



급진적인 노조관련 입법을 단행하였다. 1991년의 Employment Contracts Act의 제정으로 개별근로자는 그들 자신의 고용계약을 스스로 협상하거나 대리인(꼭 노조일 필요는 없음)을 지정할 수 있다. 결과적으로 공장단위의 단체교섭으로 상당정도의 변화가 일어났는데 노조는 민간부문에서 약 20%의 조합원을 잃었다(Harbride, Hince and Honeybone 1994:3).

영국에서는 보수당 정부가 노조의 힘을 약화시키기 위하여 1980년 이후 일련의 Acts of Parliament를 입법화하였다. 이와 같은 입법조치로서 분규를 조직화할 수 있는 노조의 능력이 제한되고 사용자의 법적 대응에 대한 면제범위가 좁아지고 노조의 내부운용에 관한 규제가 강화되었다. 또한 크로즈숍(closed-shop)을 불법화하였다. 그러나 경제의 구조변화와 높은 실업률도 조직률의 하락에 기여하였다. 노조조직률은 남자(44%)가 여자(33%)보다 높고, 정규직(43%)이 파트타임(22%)보다 높다. 여성의 참가율도 파트타임과 임시직의 증가로 높아지고 있다. 산업별로 조직률의 차이가 큰데 확대되고 있는 서비스(소매업 15%, 호텔 및 음식 11%)부문이 낮고 위축되고 있는 제조업(41%)이 높다(Bamber and Snape 1993:33).

예컨대 경기가 위축되고 경제구조가 변화하고 노동력의 구성도 달라지는 등 일부 요소가 대부분의 나라에 공통적이라는 것을 전제로 하면 다른 나라들은 어떻게 하여 상대적으로 안정적인 조직률을 유지할 수 있었는가? 조직률이 안정적인 독일의 경우 가장 주요한 요소는 아마 젊은, 특히 여성근로자의 조직화에 성공하였다는 것이다(Fuerstenberg 1993:180). 캐나다에서는 민간부문에서의 손실이 대부분의 근로자가 노조에 가입한 공공부문에서의 높은 조직률로 보충되었다(Thompson 1993:87).

스웨덴의 높은 조직률은 여러 요인으로 설명되는데, 첫째 실업보험제도가 노조에 의해 운영된다. 둘째, 가장 중요한 요인으로 노조가 사회민주당의 장기간의 집권을 통하여 사회·경제적인 영향력을 획득하였다.

영국이나 뉴질랜드의 경우에서 보듯이 정부정책과 규제는 노조에 부정적인 영향을 미칠 수 있으나 스웨덴의 경우에서 보듯이 노조조직의 확대와 산업평화에 기여할 수도 있다. 조직률과 관련되어 모든 나라에 공통적·일반적인 기조는 발견할 수 없으나 조직률이 높아지기보다는 떨어지는 경향이 있다. 사실 지난 20년간 조직률이 급격히 오른 나라(스웨덴)는 분명히 예외이다.

### 第3節 勞動組合 構造와 組織

노조조직률과 관련하여 중앙집권적인 나라로부터 분열적인 나라의 연구대상국가들을 살펴보면 다음과 같다. 중앙집권적인 나라들에는 상대적으로 적은 수의 노조가 있으며 모든 노조는 아니지만 대부분의 노조가 하나 혹은 두 개의 전국연합체에 소속되어 있다. 가장 극단적인 경우가 오스트리아인데, 모든 노조원이 하나의 전국조직에 소속되어 있으며 14개의 노조연합체지부가 이 전국조직을 구성하고 있다. 다른 극단의 경우가 일본인데, 7만 2천개 가까운 노조가 있는데, 대부분이 1백여 개가 넘는 산별노조에 속하여 있다(Kuwahara 1993:226).

한 나라의 노조수는 노조조직체의 형태나 노조원의 기초와 연관되어 있다. 따라서 노조가 산별로 조직되어 있는 경우(스웨덴이나 독일) 노조수는 개별기업이나 공장별로 조직되어 있는 경우(일본)보다 적다. 노조활동을 시작한 때의 해당국가의 산업화 수준, 노조에 주어진 역할(역할이 노사관계 현안에 한정되어 있거나 경제적·사회적 분야로 확대되거나) 그리고 오스트리아의 경우에서 보듯이 자본과 노동의 역사적 관계에 의하여 노조 구조는 보통 역사적으로 결정된다. 그러나 노사관계 당사자는 그렇게 하고자 한다면 어느 정도 그들의 역사적 유산을 변화시킬 수 있다. 그와 같은 변화는 노조가 일반적으로 직종이나 기능에 따라 조직되어 있었으나 1983년 이후 정부와 노동운동이 노조의 합리화를 강화하는 조치를 취한 호주의 경우에 잘 나타난다(그와 같은 민주적이고 평화로운 변화는 1930~40년대 일본과 독일에서 전쟁중에 이루어진 권위주의적인 변화와 대비될 수 있다).

노조의 조직이 단체교섭이 이루어지는 수준에 상당부분 영향을 주며, 그 반대의 경우도 사실이다(Clegg 1976). 따라서 노조 조직이 고도로 중앙집권화되어 있는 경우 교섭은 국가나 산업 수준에서 이루어진다. 마찬가지로 노조가 고도로 분산화되어 있는 경우 아래에서 논의하는 바와 같이 기업에 기초한 교섭이 보다 적절하다.

노조 구조의 성격이 역시 그들의 영역을 좁은 사용자·피용인관계 이상으로 확대할 수 있는 그들의 능력을 상당부분 결정한다. 노조가 기업에 기초하고 그들의 구조가 분산화되어 있다면

국가의 사회적·경제적 정책과 연관되어 많은 영향력을 발휘하기 어렵다. 한편 모든 노조원을 대표하는 전국연합체는 경제·사회정책과 연관하여(특히 노조조직률이 높을 때) 정부 및 이익집단과 협의하고 교섭하는 데 유리하다.

그러나 구조의 중앙집중도가 높다는 것이 꼭 긍정적인 것은 아니다(노조원들 자신에게도). 연구대상의 많은 국가에서 노조의 집중화 수준과 지역단위 노조활동과의 관계가 존재하는 듯하다. 노조 구조가 중앙집권화되어 있을수록 일반노조원의 참여기회가 제한되고 조합원들은 그들의 노조를 멀리 있는 존재로 인식하기 쉽다. 이것이 노조에 대한 지원에 영향을 주고 조직률에 부정적인 요소가 된다.

오스트리아의 노동조합이 조사대상 11개국 중 가장 중앙집중화되어 있다.

오스트리아노조연합(OGB)은 14개의 노조로 구성되어 있는데, 전체 경제를 대상으로 하고 있다. 정관에 따르면 전체 노조의 재정에 대하여 통제권을 행사하는데 소속노조가 노조비를 징수하여 OGB에 일단 납부된 후 일정부분(1980년대에 16%)이 소속노조로 다시 지급된다(Traxler 1992: 278). OGB는 조합비의 수준을 결정하고 자체 직원뿐만 아니라 소속노조의 간부에 대한 임명권을 가진다.

OGB는 전체 피용자의 이익을 대변하는 반면 소속노조는 그들 자신의 노조원의 이익을 대변한다. 그러나 소속노조가 독립된 조직이 아니라 OGB소속이므로 OGB를 대신하여 단체교섭을 체결할 수 있을 뿐이다. OGB는 노동력의 모든 분야를 포괄하는 단체협약을 교섭한다. 뿐만 아니라 OGB는 정부에 대해 노동의 이익을 대변하고 모든 조합주의적 정책결정기구의 노동대표는 OGB에 의하여 추천된다.

이와 같이 조직이 상당히 중앙집권화되어 있는 결과, 그리고 노조가 사회·경제정책에 미치는 영향으로 인하여 노조정책은 근로자의 단기적인 이해관계보다는 거시경제운영에 관한 기술적 측면에 보다 치중하기 쉽다. 근로자의 단기적인 이해관계는 공장단위의 사업장협의회(work council)에 의하여 보호된다. 이 위원회는 공식적으로 노조로부터 독립적이나 위원회 노조대표의 90%가 노조원이고 많은 수가 역시 노조간부이기도 하다(Traxler 1992:281~284).

스웨덴에는 3개의 주요 노조연맹이 있는데, 가장 크고 주요한 것이 스웨덴노동조합연맹(LO)이며 소속 20개 노조의 노조원이 스웨덴 전체 생산직의 약 90% 이상을 포괄하고 있다. 스웨덴 전문근로자연맹(TCO)에는 소속 19개 노조에 130만명의 노조원이 소속되어 있는데 사무직근로자부문을 압도하고 있다. LO는 민간부문의 모든 조합원을 대표하여 단체교섭을 하고 경제·사회정책의 분야에서 관련노조를 대변한다. TCO는 단체교섭에 직접 참여하지 않으나 소속노조를 대표하여 일반적인 사회·경제정책에 관하여 정부와 교섭한다.

전국연맹이 노조정책의 결정과 다수의 노조가 관계되는 교섭과 관련하여 조정의 역할을 하고 정부에 대하여 로비(lobbying)활동을 하지만 소속노조는 독립적인 조직이다. 중앙집권화의 정도가 높음에도 불구하고 사업장단위의 일반노조원의 활동은 활발하다. 노조원이 10명 이상 있는 곳에는 노조지부가 결성되는 것이 일반적이다(Hammarstrom 1993:202~204).

호주와 영국의 노조는 원래 기능이나 직종별로 조직되어 있었다. 두 나라의 노조는 합리화되고 있는데, 상당부분은 자국 경제의 구조조정 과정에서 이루어지고 있는 것이다. 그러나 호주의 노조 합리화는 호주노총(ACTU)에 의하여 주도되고 있으나, 영국의 영국노총(TUC)의 산하노조에 대한 영향력은 상대적으로 약하다.

호주에는 전국조직이 ACTU 하나밖에 없는데, 생산직과 비생산직 모두를 조합원으로 하며 호주 전체 노조원의 95%가 ACTU에 소속되어 있다(Davis and Lansbury 1993:105). 입법조치에 의하여 뒷받침되는 노조 합리화의 결과 노조의 수가 1980년대 중반 이후 지속적으로 감소하고 있다. 합리화의 목표는 노조수를 업종에 기준하여 20여 개로 개편하는 것이다. 예를 들어 12개의 노조가 통합되어 건설업, 광업, 목재업을 포괄하는 1개의 산별노조가 되었으며, 공공부문의 13개 노조, 금융부문의 6개 노조가 각각 통합되었다. 연방수준에서 1989년에는 143개의 노조가 등록되어 있었으나 1994년초 현재 53개의 노조로 줄어들었고 이 중 21개의 노조에 98%의 노조원이 소속되어 있다(ACTU 1994: Attachment 5).

뿐만 아니라 대부분의 노조가 주에 지부를 두는 연방구조로 개편되고 있다. 일반적으로 연방노조는 지부의 도움으로 노조정책의 발전과 함께 연방정부와 산업별 노·사·정기구에서 관련노동계의 이익대변을 책임지고 있다. 대부분의 경우 연방 및 주정부 그리고 노·사·정기구에서의 노동측 대표는 ACTU와 주지부에 의해 추천된다. 일부 예외는 있더라도

이는 오스트리아나 스웨덴의 경우와 같이 국가 전체에 걸쳐 일관적인 노조정책이 존재하고 있다는 것을 의미한다.

호주와 같이 영국에도 주요한 전국조직은 TUC 하나밖에 없는데, 영국노조원의 85%가 TUC에 소속되어 있다. 대정부 로비를 위하여 1868년에 설립되었는데, 이것이 현재에도 TUC의 가장 큰 기능이다. 단체교섭에 직접 참여하지도 않고 단체행동을 조직할 수도 없다.

영국에는 몇 개의 산별노조(예를 들어 철강, 철도, 석탄광업)가 있는데 이들 산업에도 숙련공, 사무직, 관리직 등의 매우 특수한 직종을 대상으로 한 노조도 있다. 그러나 이 노조들은 관련산업이 사양화됨에 따라 다른 산업의 노조와 통합되고 있다. 예를 들어 철도산업과 해운산업의 주요 노조들이 통합되었다. 대부분의 경우 사업장단위 조직이 취약한 호주에 비하여 영국에서는 보다 활발한 사업장단위의 노조활동이 있다. 영국에는 노조가 있는 사업장의 70%에 간사(steward)나 노조대표가 있는 반면(Millward et al. 1992), 호주에는 비슷한 역할을 하는 노조대리인이 단지 66%의 사업장에 있다(Callus et al. 1991:103).

사용자는 일반적으로 산별이건 기업별이건 한 기업에 하나의 노조만을 선호한다. 영국의 여러 노조들은 새로운 사업장에서 유일교섭권과 대표권을 확보하기 위하여 사용자들과 양보협약을 체결하곤 하였다. 이 경우 대체적으로 無분규조항과 함께 세심한 근로자 채용방법과 훈련제도, 업적급과 실적평가 등을 포함하는 인적자원관리 전략(예를 들어 자동차와 전자산업의 일본합작공장의 경우)의 내용이 양보협약에 포함된다(Bamber and Snape 1993:48). 호주의 일부 사용자들은 또한 유일노조의 성취를 특히 새로운 공장이나 기업에서(예를 들어 Toyota, Optus와 일부 관광산업) 추구하였다. 많은 경우 그와 같은 사용자의 제안은 그와 같은 조치로 혜택을 받을 수 있는 개별노조에 의해 지지를 받았으며, 일부 경우에는 노조가 그와 같은 조치의 도입을 주도하였다.

프랑스에서는 6개의 전국단위 노조연맹이 있는데, 각각 산별연맹이나 지역에 기반을 둔 개별노조를 조직기반으로 하고 있다. 6개의 연맹은 각각 유일단체교섭권을 부여하고 기업내의 협의회(representative structure)와 정부 및 다른 노·사·정협의기구의 노조대표를 선임할 권한을 가진다.

스웨덴의 경우와는 달리 각 연맹이 서로 다른 직종을 대표하는 것이 아니라 각각 여러 산업과 직종을 조직기반으로 하고 있다. 그러나 모든 전국 연맹이 그들 자신의 세력이 강한 부문, 지역, 직종 등을 가지고 있다.

무정부-혁명적인 기원을 가지고 있는 가장 큰 전국연맹인 CGT(Confederation Generale du Travail)는 마르크스주의자, 무정부주의자, 사회개혁자 등 여러 계층의 부류로 구성되어 있는데, 설립초기 반세기간 여러 번의 이합집산을 거쳐 현재는 대체적으로 공산주의자가 주도세력이다. 반대로 두 번째로 큰 연맹인 FO(Force Ouvriere)는 확실한 반공주의 노선을 가지고 있으며 어떤 정치집단과도 연계를 맺지 않고 근로자의 직장에서의 이익증진만을 추구한다. 세 번째로 큰 연맹인 CFTD(Confederation Francaise du Travail)는 과거 사회주의적 색채를 띠었으나 현재는 보다 실용적인 노선을 추구하고 있다. 네 번째로 큰 연맹인 CFTC(Confederation Francaise des Travailleurs Chretiens)는 카톨릭교회의 사회강령에 따라 노동과 자본의 평화로운 협조의 증진을 목표로 하고 있다. 다섯 번째로 큰 노조인 CFE-CGC(Confederation Francaise de l'Encadrement-Confederation Generale des Cardres)는 중간관리층, 감독자, 기술자 및 판매원 등을 조직대상으로 하고 있고 비정치적임을 주장하고 있다. 끝으로 FEN(Federation de l'Education Nationale)은 오직 교원만을 조직대상으로 하고 있다(Goetschy and Jobert 1993: 151~154). 따라서 프랑스의 노사관계 제도는 이념에 따라 노조가 분열되어 있다는 특징을 가진다. 이것이 아마 프랑스에서 노조조직률이 급격히 하락하고 있는 주요 이유 중의 하나인 듯하다.

일본에도 역시 다른 의미에서 상당정도의 분열현상이 존재한다. 7만개가 넘는 노조와 100개가 넘는 산별연맹이 있다(Kuwahara 1993:226). 일본의 대부분 노조는 기업별 혹은 사업장별로 조직되어 있다. 예외적으로 산업별·직종별노조가 일부 있다.

대규모의 기업별노조는 대체적으로 기업별로 조직되어 있으나 이들이 해당기업의 이익을 위하여 활동하는 것은 아니다. 그들은 법적으로 사용자들의 간섭과 부당노동행위로부터 보호된다.

대부분의 기업별노조는 해당 산별연맹에 가입하는데, 산별연맹의 기능은 임금과 근로조건을 개선시킨다는 측면에서 소속노조의 활동을 조정하고, 전체 산업에 공통된 문제를 취급하며, 특정 분류에서 소속노조를 지원하고, 근로자의 이익을 위하여 정부에 대해 로비활동을 한다(Kuwahara

1993:226~227).

전국연맹들이 중요한 역할을 하지만 기업노조가 보다 풍부한 자원을 가지고 있고 강력하며, 조직운영과 소속원의 이해증진에 있어서 자유적이며, 재정적으로 독립적이고 자급할 수 있다. 결과적으로 대부분의 노조활동이 연맹 수준보다는 기업 수준에서 이루어진다.

어떤 의미에서 사용자조직은 노조를 사용자적 관점에서 변형시킨 것이다. 많은 경우 그들은 노조에 대한 대응조직으로 설립된다. 일반적으로 사용자조직의 대표성과 기능은 노조와의 협상이 이루어지는 수준에서 결정된다(ILO 1994: 44~45). 따라서 사용자대표조직은 노조의 그것과 일치하는 경향이 있는데, 노조가 산별체제이면 사용자조직도 그렇고, 노조가 기업별 조직이면 사용자조직도 보다 낮은 수준(지역적으로)에서 조직되기 쉽다.

#### 第4節 交渉水準

교섭은 전국, 산업, 직종별 혹은 개별기업 및 여러 기업에 걸쳐 이루어질 수 있다. 많은 나라의 노사관계제도에 있어서 교섭 수준은 하나 이상이나 대체적으로 하나의 수준이 지배적이거나 적어도 한 수준으로 통합되는 방향으로 움직이고 있다(Bamber and Cordova 1993: 357). 대부분의 나라에서 교섭 수준이 기업이나 사업장 수준으로 이동하고 있는 듯하다. 시장이 국제화되고 산업국가에서 국제경쟁력이 강조되는 것이 교섭 수준이 분권화되는 가장 큰 이유는 듯하다. 시장이 국제적이거나 국가 전체에 걸쳐 있을 때 교섭이 조정되는 것이 노사관계 당사자에게 유리한데, 이는 교섭전략과 교섭결과에 대한 국민경제에 대한 영향을 어느 정도 예측할 수 있기 때문이다. 국제경쟁의 심화와 함께 사용자들은 보다 경쟁력을 강화하여야 하는 상당 정도의 압력에 시달리고 있다. 그들은 임금인상을 전가시킬 수 없다. 일부는 저비용지역으로 생산기지를 이전하였다. 대기업들은 국가간의 비교우위의 차이를 최대한 극대화하면서 여러 국가에 다른 기능을 가진 많은 지부를 가지고 있을 수 있다. 이들 다국적기업의 이해관계는 어떤 특정국가의 이해관계와 반드시 일치하는 것은 아니다.

노조로서는 국제적으로 노조원을 규합하고 다국적기업과 교섭하는 것은 어렵다. 경쟁력강화 차원의 노동시장제도의 유연성이 강조되는 현실에서 전국적인 혹은 산업별 조직에 기초한 제도를 유지시키는 것도 어렵다. 경쟁력을 높이기 위하여는 보다 유연한 형태의 생산제도의 도입이 필요하고, 이는 노동시장의 유연성의 제고로 촉진될 수 있다. 교섭체도가 보다 분권화될수록 보다 유연한 제도의 도입범위가 커지게 된다. 뿐만 아니라 전국 단위의 교섭에서는 지역적인 차이가 고려되지 않는다. 산별교섭에서는 특정기업의 필요나 특정 근로자집단의 필요가 반영되지 않는다. 여러 형태의 단체교섭은 국제시장에서 점차로 중요시되고 있는 경영층이 노사관계를 상대적으로 빠르게 전환시킬 수 있는 능력을 저해한다.

그러나 중앙집권적인 교섭구조가 유지되어야 한다는 견해도 만만치 않다. 특히 중앙단위에서 임금을 결정하여 왔던 나라에서 이와 같은 주장이 강하다. 이들 국가에서는 임금 수준과 근로조건이 법에 의하여 대체적으로 규제되고 노사관계 당사자들이 정부, 기업, 지역사회에 상당부분 통합되어 있으며 단체교섭은 보다 포괄적인 노·사·정 경제사회전략의 일부분이기 때문이다. 따라서 전략의 일부분만을 푸는 것(즉 전반적인 정책구조는 분해하지 않고 교섭 수준만을 해체한다는 것)은 현명하지 못한 듯하다. 뿐만 아니라 일부 국가(즉 스웨덴이나 호주)에서는 그와 같은 전략들이 국가의 이익에 잘 부합되어 왔고 다른 나라들에게 상당히 부정적인 영향을 미친 국제적인 불경기의 한파를 극복하는데 도움을 주었다. 호주와 스웨덴에서는 노조를 포함한 노사관계 당사자들이 지속적으로 그들의 정책목표를 경제적 성과와 경쟁력의 강화에 두어 왔다. 그럼에도 불구하고 이들의 매우 중앙집권화된 국가에서도 일부 변화는 분명히 일어나고 있다.

분권화로 전환에는 정치적인 요인도 있다. 예를 들어 프랑스, 호주를 비롯한 많은 나라에서 우파와 사용자는 분권화된 교섭을 선호하여 온 반면, 좌파와 노조는 보다 중앙집권화된 규제를 강화하는 것을 목표로 하여 왔다(Goetschy and Jobert 1993:172). 시장의 국제화로 노사가 경쟁력의 강화를 위해 함께 일함으로 하여 노사간의 전통적인 이념의 차이가 희미해지고 있다.

노조 조직의 중앙집중도가 높은 오스트리아는 매우 집중화된 교섭형태를 가지고 있다.

근로자대표조직(OGB)과 사용자대표조직(BWK)이 경제 전체와 특히 주요한 현안의 규제에 관한 협상을 하며 농업부문을 제외한 전 부문의 대부분 근로자가 이들이 맺은 협약의 적용대상이 된다.

사용자와 OGB의 지부 사이의 단체협약은 일반적으로 나라 전체, 혹은 특정지역이 적용대상이 된다. 한 개의 기업에 관련되는 협약은 매우 적다. 민간부문에 있어서 90% 정도의 피용자가 적어도 단체협약의 적용대상이 되고 있다(Traxler 1992:292).

보다 실적이 좋은 기업의 경우, 경영층에 의하여 일방적으로 혹은 사업장협의회(works council)에서의 협상에 의하여 보다 좋은 근로조건이 주어질 수 있다. 그러나 사업장협의회에서는 임금인상에 관하여 협상하는 것은 인정되지 않고 단지 비공식적으로(법적으로 강제되지 않는) 이 문제에 관하여 기업내 노사간에 합의할 수 있을 뿐이다. 1980년대 중반 이후 근로시간에 관한 문제가 사업장협의회에서 다루어지도록 특별한 제도적 장치가 마련되었다. 그러나 현재로서는 다른 현안들도 협의회에서 다루어지게 될지 확실하지 않으며, 이렇게 되는 경우 매우 집중화된 교섭구조로부터의 근본적인 이탈을 의미한다.

스웨덴에서도 교섭이 매우 집중화되어 있는데, 국가 전체의 근로자를 대상으로 합의된 중앙협약에 의하여 임금인상, 근로시간, 근무환경, 공동협의 및 남녀고용평등과 같은 문제가 다루어진다. 이 중앙협약으로 임금 이외의 다른 현안에 관한 법률적 규제를 대체하거나 보충할 수 있다. 스웨덴의 경우 중앙협약은 산업별로 혹은 지역적으로 합의된 보다 자세한 협약에 의하여 보충된다. 그러나 이와 같은 협약들이 중앙협약과 상충되어서는 아니되나 중앙협약에 포함되지 않은 분야에 관하여 합의할 수 있다.

1980년대에 걸쳐 스웨덴에서도 교섭구조가 분권화되는 경향이 있었는데, 이는 사용자들이 근로자간 임금격차의 완화추세(wage solidarity)의 정도가 너무 심하며 오래된 중앙집중화의 교섭구조하에서 사용자들이 너무 많은 것을 잃고 있다고 인식하였기 때문이다. 업종에 기초한 사용자단체들은 중앙단위의 단체교섭과는 별개로 그들의 상대방들과 교섭하기 시작하였다. 분권화는 단지 산별교섭의 형태로만 이루어졌을 뿐 기업별 교섭이 나타나는 징후는 없었다. 국가 전체에 걸친 중앙교섭이 1980년대말 다시 등장하였으나 1993년 임금교섭의 엔지니어링분야 주요 기업에서 기업별 교섭이 이루어짐으로써 분권화 경향이 1990년대에 다시 한번 나타나는 듯하다(Hammarstorm 1993:209).

이탈리아에서는 중앙단위교섭이 전통적으로 가장 지배적인 교섭형태였는데, 기업별 교섭으로의 징후가 있다. 호주나 스웨덴에서와 같이 중앙협약이 산업별 혹은 기업별 협약에 우선한다.

중앙협약에서 다루어지는 현안은 임금인상에 관계되는 지수화제도(scala mobile), 근로시간, 공휴일, CIG(일시적 해고기간 동안 80%까지의 임금을 지급하여 주는 기금제도), 연장자 퇴직이나 자발적 퇴직과 연관된 수당 등이다. 교섭 과정은 중앙집중화되어 있고 매우 정치적이다. 노조는 협약의 체결 전과 체결 후에 노조원과 협의하지만 일반노조원의 참여는 거의 없다.

중앙노조들에 의해 경제의 여러 부문별로 협약이 체결된다. 그와 같은 산업별 협약은 일반적으로 중앙교섭에 의해 다루어지는 현안은 포함하지 않고 직무분류와 특성, 인센티브제도, 휴일, 작업규칙, 노조권리, 노조에 관한 정보제공 등을 집중적으로 논의한다. 이 수준에서 다루어지는 새로운 현안은 장애자나 다른 형태의 불이익을 받는 근로계층 등의 취업촉진을 위한 방안이다(Pellegrini 1993:139~143). 공장단위에서의 교섭도 이루어지는데, 추가적인 임금인상, 국가 전체에 걸쳐 적용되는 직무분류에 따른 직무의 구분, 근로자대리인(steward)을 위한 시설, 위해작업환경 등과 같은 현안이 다루어진다. 이와 같은 교섭은 경영층의 의사결정에 영향을 미치기 위하여 근로자에 의해 사용되는 주요 과정인데, 가끔 근로자들이 법의 강제력에 기대기도 한다. 밀란(Milan)지역의 경우 150인 이상 사업장의 70%에 공장협약이 체결되어 있다(Cella and Treu 1989; Pellingrini 1993:143에서 인용).

오스트리아, 스웨덴과 이태리에서 기업별 교섭으로의 잠정적인 이행의 경향이 있었으나, 영국, 호주, 뉴질랜드에서는 그 경향이 보다 강하였다. 영국에서는 제2차 세계대전 이후에 엔지니어링분야와 일부 다른 산업에(Donovan[1968]에 의해 제시된) 공식적인 산별교섭이 비공식적인 사업장 교섭에 의해 보충되는 이중교섭구조제도가 있었다. 1960년대 이후 산별교섭의 중요성이 상당히 감소하여 왔는데, 근로시간, 휴일, 초과근무 및 배치수당과 같은 현안을 결정하는 데는 아직도 일부 산업에서는 산별체제가 유지되고 있다.

호주에서는 1980년대 중반 이후 노사관계 당사자들이 교섭구조를 분권화시키고자 노력하여 왔다. 산업 수준에서 연방 혹은 주 차원의 재정(award)이 지배적인 형태인 1980년대 초반까지의 매우 집중화된 제도로부터 교섭의 중점이 점차적으로 기업 수준에 주어지는 제도로의 이행이 이루어져 왔다. 산별협약 혹은 여러 사용자를 포괄하는 협약(multi-employer agreement)이 지속적으로

최저기준을 결정하는데 중요한 역할을 하는 반면, 기업별 협약이 점차로 퍼지고 있다. 1991년 이후 Australian Industrial Relations Commission의 원칙에 의하면 기업 수준에서의 기업별 교섭을 통하여야만 임금조정이 이루어질 수 있다. 기업별 협약을 체결할 수 없는 근로자들을 위한 최소한의 임금인상은 이루어지도록 제도적으로 보장되나 수십년간 호주의 제도를 특징지워 온 자동적인 전국 차원의 임금조정은 점차적으로 기업 수준의 생산성에 기초한 임금인상에 의하여 대체되고 있다.

호주와 이탈리아에서는 기업규모가 클수록 기업별 협약이 체결될 확률이 커진다.

1991년 노동시장에 관한 규제완화가 이루어진 뉴질랜드의 경우 공장단위교섭으로의 이행은 극적이었다. 1989~90년에는 민간부문의 93%를 포함하여 산별협약이나 여러 고용주가 관계되는 협약(multi-employer agreement)에 의해 77%의 단체협약대상 근로자가 적용대상이 되었다.

1991년의 Employment Contracts Act은 다고용주협약(multi-employment agreement)을 체결하지 않도록 권고하고 있으므로 1991년과 1993년 사이에 이 협약은 상당부분 없어졌다. 최근의 연구에 의하면 뉴질랜드 전체에 단지 4개의 다고용주협약(전체 협약의 2%)이 있다(Harbridge and Honeybone 1994:6). 하나의 고용주만이 관계되는 기업별 교섭이 지배적인 교섭의 형태가 되었다. 뿐만 아니라 일반적으로 단체교섭의 중요성이 감소하고 있다. 과거 단체협약의 적용대상이 되던 약 40만명의 근로자가 현재는 단체협약의 대상이 되지 않는다. 민간부문에서는 상당정도의 피용자들이 개별적인 고용계약의 적용대상이 되고 있다(Boxall and Haynes 1992).

기업별 교섭은 오래 전부터 일본, 미국, 캐나다의 지배적인 교섭형태가 되어 왔다. 한편 캐나다에서는 각 지역의 하나 혹은 두 개의 주요 산업이 선도역할을 하여 공장단위의 교섭에 영향을 미쳐 왔다.

국제적으로 교섭구조가 분권화되는 경향은 분명하다. 전통적으로 중앙집중화되고 국가 전체에 기준한 교섭이 이루어져 왔던 나라에서는 산별 혹은 지역별 교섭으로의 이행이 이루어져 왔다. 전통적으로 산별교섭이 이루어져 왔던 나라의 경우 기업별 교섭으로의 이행은 보다 극적이다. 물론 일부 국가에서는 오래 전부터 기업별 교섭이 주요 교섭단위였는데, 어떤 경우에는 중앙 혹은 지역별 교섭에 의해 보호막이 드리워져 왔다.

어떤 나라에서건 지배적 교섭구조는 노조 조직형태와 밀접한 관계가 있다. 일반적으로 노조 구조가 중앙집중화될수록(중앙단위 교섭이 높고 개별적 고용협약은 낮다는 전제에서) 교섭단위가 높아진다. 예외는 있는데, 호주의 경우 노조의 통합과 합리화에 의하여 노조 조직은 보다 중앙집중적으로 되고 있으나 교섭은 기업 수준에서 일어나고 있다. 교섭구조가 분권화되면서 노조 조직이 점차로 중앙집중화된다는 것은 이례적인 것이다. 대부분의 다른 나라에서는 노조 구조가 보다 중앙집중화될수록 교섭구조도 중앙집중화되는 분명한 상관관계가 존재한다. 호주의 노조 합리화는 노조로 인정되기 위하여는 최소한 수의 노조원(1990년 1만명)을 확보하여야 하며(기존의 노조는 일정시한까지 이 요건을 채워야 하고) 산업별로 기초하여야 한다는 입법조치에 의하여 시작되었다. 재미있게도 정치적인 사리와 결사의 자유를 근거로 한 최소한 수의 노조원 확보요건은 100명으로 축소되었다. 대부분의 노사관계자들은 현실적으로 가능하지 않다고 보지만 이러한 조치로 기업별노조의 조직 가능성이 열리게 되었는지도 모른다.

## 第5節 勞組活動의 範圍

본장에서는 사용자와의 단체교섭, 사업장에서의 활동 그리고 각 산업 및 국가 전체의 각종 노사 및 노·사·정협의회에서의 노조활동에 관하여 살펴보기로 한다. 많은 문헌에서 앞의 노조활동이 상호연관 없이 개별적으로 취급된다. 종종 공식적인 단체교섭 협약의 범위와 관련된 부분만이 언급된다. 그러나 이와 같은 접근방법은 실제로 교섭이 되고 있는 현안의 범위를 다루는데 있어서는 불충분하다.

일부 서유럽국가에서는 노조는 사용자의 경영전권으로 고려될 수도 있는 것까지를 포함한 많은 범위의 현안에 대하여 협약을 맺는다. 경영전권은 전통적으로 노사관계 현안보다는 다양한 인적자원관리 기능에 주로 적용되어 왔다. 일부 국가에서는 노사관계 현안은 인적자원관리로부터 분리될 수도 있다. 인적자원관리 현안은 노조나 피용자와의 협상대상이 되지 않을 수도 있다. 그러나 많은 경우 인적자원관리 현안은 단체교섭 과정중에서보다는 사업장협의회나 피용자참여집단과 같은 보다 비공식적인 협의과정 내에서 다루어진다. 이와 같은 기구에서의

피용자대표는 노조와 연관될 수도 있고 되지 않을 수도 있다.

따라서 우리가 공식적인 단체교섭만을 취급대상으로 하고 사업장 수준에서 일어날 수 있는 다른 형태의 직무규제를 간과한다면 노조행태의 범위를 완전하게 이해한다는 것은 불가능하다. 뿐만 아니라 교섭의 범위가 아니라 노조행태의 모든 범위를 완전히 이해하기 위하여는 우리는 정부, 산업, 지역의 각 기구에서의 노사 및 노·사·정협의회의 노조참여 정도를 조사할 필요가 있다. 미국과 영국에서는 사용자들이 일반적으로 노조의 기업정책과 경영진권에의 참여를 거부하여 왔다. 많은 사용자들은 피용자와 개별적으로 혹은 소집단으로 이러한 현안에 대하여 협의할 대체적인 제도적 장치를 발전시켜 왔다.

전체 노동력의 15% 미만이 속해 있는 미국의 노조부문에 있어서 노조의 활동은 대부분 단체교섭에 관한 그들의 영향력에 제한되어 왔다. 뿐만 아니라 단체교섭의 범위는 일반적으로 임금 및 근로조건에 제한되어 왔으며, 노조는 직무통제에 주력하여 왔다. 그러나 노조는 전통적으로 경영에 관여하는 것을 추구하여 오지 않았다. 일부 노조는 보다 포괄적인 목표를 가지고 경영 현안을 규제하려고 시도하였으나 대부분의 사용자들은 경영진권을 유지하면서 이와 같은 시도를 거부하여 왔다. 그러나 일부 사용자들은(예를 들어 자동차와 철강산업) 노조들이 그들의 조합원의 경제적 이익을 줄이고 경영합리화에 협력하는 반대급부로 이사회에서의 노조참여를 제한하여 왔다. 그러나 Katz는 근로자와 노조의 결정 과정에의 참여가 제고되는 경향이 있다고 보고 있다(1992:89).

미국의 노조부문에 있어서 거의 모든 단체협약에는 의료보험 및 생명보험에 관한 조항이 포함되어 있는데, 이는 미국의 공공복지제도가 미흡하다는 것을 반영하고 있다. 따라서 어떤 의미에서는 미국의 노조는 다른 나라들의 노조가 조합주의적 제도를 통하여 성취한 것을 단체교섭을 통하여 얻었다. 불행하게도 노조에 속하지 않은 85%가 넘는 노동력에게는 이와 같은 혜택이 일반적으로 이전되지 않았다.

그러나 일부 비노조기업의 근로조건은 상대적으로 양호하다. 고용주들은 임금 및 근로조건을 결정하기 위하여 정교한 인적자원관리 관행을 발전시켜 왔다. 이러한 인적자원관리정책은 종종 개인적 복지주의(personnel welfarism)라는 개념에 기초하고 있다. 기업의 이익은 가장 적절한 근로자들을 끌어들이고 보유하고 성취동기를 유발할 수 있는 고용조건을 제공함으로써 달성될 수 있다. 그와 같은 사업장은 근로자와 관리자간의 보다 지속적이고 비공식적인 관계에 의하여 특징지워진다(Katz 1992:89). 단체협약의 부재 속에서 보험이나 연금과 같은 복지혜택은 기업정책에 의해 제공되는데, 어떤 경우에는 그 수준이 외부노동시장에서 일반적으로 취득가능한 것보다 약간 높다. 그와 같은 고용주의 동기의 하나는 피용자들이 노조에의 가입을 주저할 만큼의 충분한 보상(전자산업의 IBM이나 다른 기업과 같이)을 하고자 하는 것이다.

노조의 힘이 강력하였던 1974~1979년까지 영국의 노조도 교섭의 범위를 임금, 근로조건, 직무배치와 같은 전통적인 부분으로부터 기술, 투자, 판매 및 생산전략과 같은 경영정책분야로 확대하고자 시도하였다. 미국에서와 같이 그와 같은 시도는 일반적으로 사용자들의 강력한 저항에 부딪쳤으며 대체적으로 성공하지 못하였다. 일부 경우에, 특히 새로운 기술의 도입과 관련하여 사용주들은 피용자들과 협의하는 데에는 동의하였으나 노조와의 교섭은 거부하였다. 영국의 노조는 1945년과 1979년 사이에, 특히 노조가 성장한 공공부문에 있어서 단체교섭의 범위를 확대하는데 어느 정도 성공하였다. 그럼에도 불구하고 그 이후 공공부문 노조는 노사관계에 대하여 보다 강경한 입장을 취한 정부에 의해 그 활동이 제약되어 왔다. 뿐만 아니라 상당부분의 공공부문이 민영화되거나 기업화되었다. 이러한 경우 새로운 사용주는 일반적으로 노조의 영향력을 과거의 수준으로 되돌리고자 하였다.

영국과 미국의 많은 사용자들은 팀제, QC(Quality Circles), TQM(Total Quality Management) 및 보다 직접적인 피용자 참여와 대화의 수단을 도입하였다. 그와 같은 제도의 도입과정 중 노조는 종종 무시되었고 노조의 영향력을 축소시키려는 시도로 인식되었다. 그럼에도 불구하고 미국의 주요한 많은 노조지도자들은 그와 같은 제도의 도입을 적극적으로 지지하게 되었는데, 이는 그러한 제도들이 근로자들의 직장생활에 영향을 미치는 결정에 근로자들의 직접적인 참여를 제고시킬 수 있는 사례로 보았기 때문이다. 일부에서는 공동협의제도를 보다 전통적·대표적인 산업민주주의에 직접적인 산업민주주의 요소가 추가되는 형태로 보았다(Wheeler 1993:77). 두 나라에서는 업적급이나 성과급 등이 주기적으로 확산되곤 하였는데, 그럼에도 불구하고 경영상의 결정에 피용자나 그들의 대표가 참여하는 제도적인 장치가 수반되는 경우는 드물었다.

독일, 오스트리아, 스웨덴이 산업민주주의가 보다 발달된 사례인데, 사업장단위에서 협의, 교섭, 공동결정을 보장하는 공식적인 제도가 존재한다.

독일에서는 노조가 단체교섭과 공장단위에서의 공동결정 과정을 통하여 광범위한 목표를 추구한다. 산업과 지역 수준에서는 노조와 사용자는 임금, 유급휴가, 사회보장, 고용안정, 실업보상과 병가수당 등을 일반적으로 포함하는 단체협약을 교섭한다. 사업장과 공장단위에서는 노조와 사용자 사이에 직접적인 교섭이 없다. 대신에 사업장협의회가 사용자가 법에 기초하여 교섭한다. 사업장협의회는 노조원여부와 상관없이 모든 근로자에 의해 선출되는데, 실제로는 협의회구성원들은 노조간부와 긴밀하게 협력하며, 종종 노조간부 자신이기도 하다. 사업장협의회에서 다루어지는 현안은 정보제공, 협의 및 공동결정에 한정된다. 법에 의하여 사용자는 사업장에서의 작업규칙, 근로시간, 임시작업, 초과근무, 임금제도, 근로자 성과의 감시, 안전규칙 및 복지제도에 관하여 사업장협의회와의 동의를 얻어야 한다.

공동결정은 근로조건에 관한 피용자의 영향력을 높일 수 있는 실용적인 접근방법이다. 예를 들어 작업조직, 자격조건, 기능에 관한 투자정책의 효과에는 제한된 단체교섭만으로는 많은 영향을 줄 수 없다. 독일의 노조는 공동결정에 있어서 그들의 역할을 지지하는 하부구조를 발달시켜 왔다. 이 장치를 통하여 독일의 노조는 전통적으로 단체교섭의 범위에 의하여 규정된 수준 이상의 현안에 대하여 사용자와 교섭할 수 있었다.

사업장협의회 차원의 공동결정 외에도 독일의 많은 기업들은 이원화된 이사회구조를 가지고 있다. 그들은 경영이사회(management board)의 구성원을 선임하는 감독이사회(supervisory board)의 구성원의 하나로 노동이사(labor director)들을 임명해야 한다. 많은 노동이사들은 고도의 자격을 갖춘 경험이 많은 노조원이다. 그들은 인사와 사회정책에 관하여 특별한 관심이 있으나 경영이사회의 다른 구성원과 공동으로 일반적인 기업정책의 결정에도 완전히 참여한다.

석탄산업과 철강산업에서만 근로자대표들이 동등한 권리를 가지고 다른 산업에서의 노동이사는 주주대표의 의사에 반하는 결정을 할 수 없다(Fuersternberg 1993:186~189).

독일에서와 같이 사업장협의회는 오스트리아의 기업단위 근로자참여의 중요한 기구이다. 90% 이상의 사업장협의회는 구성원이 노조원이고, 많은 이가 노조간부이며, 노조의 의사결정기구에 많이 참여하고 있다(Traxler 1992:281). 정보제공과 협의권은 사업장의 피용자에 영향을 미치는 모든 현안에 대하여 보장되거나 법적으로 공동결정은 인사정책의 좁은 범위에 한정된다. 사용자는 통제제도, 성과급의 도입이나 내부배치전환시 협의회의 동의를 얻어야 한다. 경영이사회가 있는 기업의 경우 이사회 구성원의 3분의 1은 사업장협의회에서 선임된다. 근로자대표제도는 독일과 유사하나 독일에 비하여 그 권한이 적다는 차이가 있다. 거의 모든 노사관계 현안은 여러 고용주가 관계되는 수준에서 단체교섭(multi-employer collective agreement)이 다루어져야 한다. 오직 노조만이 임금에 관한 법적으로 강제가능한 협약을 맺을 수 있다.

스웨덴의 공동결정은 1977년의 Act on Co-determination at Work에 의해 법적으로 뒷받침되는데, 이 법에 의하면 경영은 자본과 노동, 즉 관리자와 노조의 공동노력이어야 한다. 법에 의하여 양자는 정보에 대하여 동일한 권리가 있고 경영층은 회사의 주요 변화에 관한 결정을 내리기 전에 반드시 노조와 협의하여야 한다. 법에 의하여 노조지부도 25인 이상 대부분 민간기업체의 이사 중 2명(부이사도 함께)을 선임할 권리를 가진다(Hammarstrom 1993:209).

그러나 스웨덴의 노조들은 이사회에의 참여를 독일의 노조와도 달리 공동결정을 위한 일차적인 제도라기보다는 정보에의 접근을 위한 수단으로 보고 있다. 스웨덴에서의 공동결정은 사업장협의회 수준에서의 단체협약에 의해 주로 이루어진다(ACTU/TDC 1987:147).

따라서 세 나라 모두에서 노조는 산업차원에서나 사업장단위에서 모두 활동적이다. 그들은 활동범위에 전통적인 단체교섭의 수준을 넘어서 광범위한 여러 요소를 포함시켰다. 다음 장에서 보듯이 이 세 나라의 노조는 국가 전체차원에서도 조합주의적인 제도나 정치과정의 결합을 통하여 참여하고 있다.

독일, 오스트리아, 스웨덴에 있어서 노사관계와 인적자원관리의 구별은 명확하다. 노사관계 현안은 국가 전체나 산업 수준에서 사용자와 근로자대표에 의하여 다루어지고 인적자원관리 현안은 사업장협의회에서 공동결정된다. 이는 노사관계 현안(상당히 좁게 정의된)이 일반적으로 노조나 피용자와 교섭되는 유일한 문제이고 인적자원관리 현안은 경영전권의 영역에 속하는 미국이나 영국의 경우와는 다르다.

프랑스에도 사업장협의회가 있으나 복지문제를 제외하고는 실질적인 결정력이 거의 없다. 그러나



정기적으로 기업의 일반적인 경영상황에 대하여 정보가 제공되고 협의될 권리가 있다. 협의회의 대표가 노조원일 필요는 없으나 실제로 70% 이상이 노조에 의하여 선임된다(Goetschy and Jobert 1993:158~159). 뿐만 아니라 각각의 노조는 협의회에 옵저버를 임명할 수 있다.

호주에서는 산업안전보건분야를 제외하고는 법에 의하여 그와 같은 공식적인 참여제도가 존재하지 않는다. 그러나 많은 단체협약에 관련된 조항이 포함된다. 임금과 근로조건의 최소기준이 산업 수준이나 여러 사용자가 관련된 단체협약(multi-employer agreement)에 의하여 결정된다. 단체협약 혹은 제정(awards)결정은 임금과 관련된 수당, 초과근무, 휴일, 협의제도, 정리해고, 고충처리절차와 육아관련 휴직과 같은 광범위한 노사관계 현안을 포함한다. 제정결정의 여러 조항은 기업 수준에서 조정되는데, 기업협약은 노조와 사용자간에 맺어진다. 기업협약에는 제정결정에 포함되지 않은 내용이 합의될 수 있다. 점점 더 많은 기업 수준의 협약이 전통적으로 인적자원관리 관행이나 경영전권의 영역으로 인식되었던 분야까지도 포함하고 있다. 1993년 이후 간헐적으로 노조가 없는 곳에서는 기업협약이 사용자와 근로자간에 직접적으로 협상되곤 한다.

뿐만 아니라 많은 기업에 협의기구가 존재한다. 구성원은 대표적인 노조나 혹은 근로자들이 직접 선출한다. 협의기구는 특수한 목적(예를 들어 새로운 기술의 도입에 따른 효과를 검토하거나 업무재배치와 훈련제도를 관장하거나 평등한 여성고용정책을 집행하는 등)을 위하여 설립될 수도 있다. 혹은 광범위한 현안을 다루는 보다 일반적인 성격의 기구로서 정기적으로 만나서 경영층의 보고를 듣고 사업장에서의 변화를 논의할 수 있다. 협의기구가 공동결정권이나 거부권을 가진 경우는 드물다. 그들의 역할은 교섭보다는 정보공유와 협의를 위한 것이다.

## 第6節 넓은 領域의 勞組活動

앞에서 언급된 대로 노조활동의 범위를 완전히 이해하기 위해서는 노조가 사회에서 하고 있는 보다 넓은 영역에서의 활동을 인지하여야 한다. 이 점에 있어서 두 가지 분야가 중요한데, 정치집단과 노조의 관계와 노조가 조합주의적인 제도에 참여하는 정도가 그것이다. 본장에서는 첫째, 정치과정에서의 노조의 역할 둘째, 노사 및 노·사·정기구를 통한 노조의 국가 및 분야별 정책에의 참여를 살펴보고자 한다.

### 1. 政治活動

대부분의 국가에서 정치활동은 노조가 그들의 목적을 추구하는 하나의 방법이다. 특히 고용이 법에 의해 규정되어 단체교섭의 대상이 아닌 지역에서는 중요하다. 그와 같은 경우에는 정치활동이 단체교섭의 기능을 대신한다(Clegg 1976:99). 그러나 노조는 미국의 경우와 같이 단체교섭을 대체하기보다는 단체교섭의 효과를 강화하기 위해서도 정치활동에 관여할 수 있다. 일부 노조들은 비정치적임을 주장하지만 대부분의 노조들은 정치집단과의 관계가 결정적이라는 것을 발견하였다. "어떠한 노조도 정당과 어떤 형태로든지 연계되어야 한다는 필요성을 인식하지 않고 현재의 상태에 이르지 못하였다"(Cella and Treu 1993:295). Cella와 Treu는 그와 같은 관계를 독립과 의존의 중간에 위치한 상태라고 특징지었다. 즉 어떠한 노조도 완전히 독립적일 수 없었다.

노조가 정치집단에 완전히 귀속된 사례는 중앙계획경제에서 주로 발견되는데, 이들의 의존성은 국가와 당이 같음으로 해서 온 결과이다. 본고의 연구대상은 어느 국가도 의존적인 범주에 속하지 않으며, 독립과 의존의 중간단계에 위치한다.

본고의 11개 국가는 노조와 정치집단과의 관계가 매우 다양하다. 노조가 정치적 과정에 관여하는 정도는 또한 노조 구조의 중앙집중화와 관계된다. 정치집단과의 관계가 보다 분명한 대부분의 국가에 있어서는 조직적으로 강력하고 통합된 전통을 가진 노동운동, 상대적으로 안정적인 정치제도 그리고 통합된 친노동적인 정당 등이 존재한다. 그러나 노동운동이 분권화되고 분열화되어 있는 경우에도 노동운동의 여러 분파가 서로 다른 정당과 연관을 맺게 된다.

정치적 참여는 로비(약한 형태의 참여)로부터 특정 정당의 정책과 후보에 대한 재정적·대중적인 지지, 노동운동으로부터의 당의 후보자 선정, 정당정책의 결정에의 노조참여 등 다양하다.

정치적 참여의 정도가 당의 정책 결정에의 참여로 확대된 나라의 경우, 항상 조합주의적인 제도를 만들려는 시도가 있어 왔다. 따라서 노조는 당의 강령과 노사 및 노·사·정위원회에의 참여를 통한

정부정책에의 영향의 두 가지 경로를 통하여 정책결정에 관여하여 왔다. 정부가 예를 들어 다른 나라 정부로부터, 다른 이익집단 그리고 관료집단으로부터의 영향력 등 여러 압력에 직면할 때 실제적으로 당과 노조의 정책은 정부의 정책과 크게 다를 수 있다.

호주노동당(ALP)은 세계최초의 노동당이다. 1980년대초 사용자와 식민지정부에 의해 여러 단체행동에서 패배한 후 노조에 의해 설립되었다. ALP는 1940년대까지 전국 수준에서는 그다지 커다란 정치적 성과(의석수에 있어서)를 거두지 못하였다. 그럼에도 불구하고 1983년부터 정권을 장악하여 현재는 주요한 정치세력의 하나이다.

영국에서는 노조에 대한 매우 불리한 판결이 나온 재판의 결과 노조를 조직하는 것 뿐만 아니라 정당을 조직하는 것도 필요하다고 인식한 노동운동세력에 의하여 1906년 노동당이 설립되었다. 실제적으로 노동운동의 양대진영(노조와 노동당)은 일반적으로 서로 독립된 관계를 형성하여 왔다. 노동당이 정권을 장악한 1964~79년(1970~74년 제외) 기간에는 TUC와 다른 생산직 노조들이 노동당 정부에 상당정도의 영향력을 행사하는 듯하였으므로 상대적으로 자율성이 적었다. 이와 같은 경향은 일련의 공공부문에서의 노사분규와 함께 1979년 노동당 정부의 선거에서의 패배를 촉진시켰다. 결과적으로 차후의 노동당지도자들은 당내에서 노조의 영향력을 축소시켰다.

호주, 영국, 스웨덴에 있어서 노조의 정당에의 정치적인 참여형태는 유사성이 있다. 각각의 경우 노조는 연관이 되는 정당과 직접적으로 결합한다. 상당부분의 주요 노조는 그렇게 하기를 선택하였다. 호주에서는 정당에의 가입여부는 해당노조의 규약에 달려 있지만 노조원의 투표에 의하여 결정된다. 노조원의 수에 따라 정당헌금액이 달라지고 따라서 노조원의 수가 많을수록 노조의 당에 대한 영향력이 커진다. 영국에서는 노조원의 정당헌금액을 통하여 노동당과 연관이 된다. 개별노조원은 원하는 경우 헌금하지 않을 수 있다(Bamber and Snape 1993:32). 최근까지도 스웨덴의 가장 큰 노동조합인 LO에 가입하면 자동적으로 사회민주당(Social Democratic Party)의 당원이 된다(Hammarstorm 1993:203). 노조원의 정치헌금이 양당의 주요 재정수입원이다.

호주에서는 근로자가 취업상태이고 노동당원이면 반드시 노조원이어야 한다. 노조에 가입하지 않는 경우 당으로부터 징계를 받거나 축출될 수 있다. 상당정도의 지역선거활동도 노조원에 의해 행해진다. 노조는 선거기간 중(그들의 이념적인 연대에 의하여) 특정 후보를 선정하여 지지의 편지를 선거구민에게 보내고 선거요원을 파견함으로써 그 후보를 지지할 수 있다.

노조는 정당의 대의원회와 다른 위원회에서 상당정도의 표를 행사할 수 있다. 호주노동당의 정책은 연방 및 주대의원회에서 추진되는데, 60%의 대의원이 노조원이고 40%가 지부대표이다. 노조의 입장으로 볼 때 이와 같은 것이 이상적인 제도일 수 있으나 정부정책과 당의 정책이 점차 분리됨으로 해서 당과 노조 사이에 긴장이 증가하고 있다. ALP 내에서 노조의 통제를 줄이기 위하여 대표제도를 바꾸려는 시도도 있다.

상당수의 노조지도자들이 국회의원선거에서 당의 후보자로서 추인된다. 선출된 사람의 당 서열은 상당히 빠르게 올라간다. Social Democratic Party 집권기간중 약 반수 정도의 각료는 노조지도자로부터 선출된 스웨덴의 경우 이 경향이 특히 심하다. 호주에서는 전 수상 Bob Hawke가 4년도 안되는 기간에 ACTU 의장으로부터 ALP 수상으로 변신하였으며, 그의 재임중 3명의 노사관계부 장관 중 2명이 전직 ACTU 간부였으며 현재도 몇 명의 각료는 노조출신이다. 영국에서도 노조와 당 간의 인적교류가 있는데, 대부분의 경우 낮은 서열에서 이루어진다. 1940년대 이후 노조지도자로부터 장관으로 직접적으로 옮겨간 경우가 한 번 있는데 성공적이지 못하였던 것으로 평가된다.

오스트리아에서도 노조와 정치집단과의 관계는 가까운데, 이 나라에 있어서 사회적 협력관계제도의 일부로서 가장 잘 설명된다. 노조와 Social Democratic Party와의 관계가 특히 가까우며 호주, 스웨덴, 영국에서와 같이 노조대표가 국회의원직뿐만 아니라 각료직도 가질 수 있다.

캐나다에서는 노조와 정당과의 관계가 그렇게 명확하지 않다. 많은 캐나다 노조와 노조지도자들은 정치에 활동적이지만 노동운동은 상당히 불분명한 역할을 한다. 두번째로 큰 노조인 공공부문의 CFL은 상당히 비정치적이다. 공식적으로 가장 큰 노조연합체는 NDP(National Democratic Party)를 지지하나, 이 정당은 연방정부 차원에서는 의석을 많이 차지하는데 성공적이지 못하였다. 따라서 노조는 선거에서 그들이 반대한 정부와 접촉하여야 한다. CLC의 당에 대한 재정적인 기여도는 상당정도이지만 CLC는 연방정부의 선거에서 필요로 하는 수의

지지도를 끌어다주는 데는 실패하였다. 결과적으로 CLC는 NDP에 대한 완전한 지지와 어느 정부이건 상관없이 근로자의 권리를 위해 보다 독립적으로 로비하는 역할과의 사이에서 방황하고 있다. 그러나 NDP는 근년에 들어 일부 지방에서 의석을 많이 차지하고 있다(Thompson 1993:97). 프랑스에서는 노조의 지지가 Socialist Party, Communist Party, 여러 종교적인 집단 사이에 나누어져 있다. 6개의 전국단위 노조연합체는 Socialist Party나 Communist Party를 지지하거나 정치적으로 독립되어 있다. 연합체간의 이념적인 적의는 매우 깊다. 그렇다면 캐나다와 프랑스의 경우가 통합된 노동운동과 통합된 친노동적 정당의 존재 없이는 노조가 정당의 정치적 과정에 지속적으로 참여하기가 어렵다는 것을 보여주는 사례이다. 미국도 비슷한 사례이다. 미국의 노조는 오랫동안 정치적 독립성을 유지하여 왔다. 이는 아마 현재에는 이념적이라기보다는 실제적인 입장에서 기원하는지도 모른다. 그와 같이 작은 부문의 노동력을 대표하는 경우 국가차원의 정치적 집단으로 활동하기가 어려울지도 모른다. 그럼에도 불구하고 미국의 근로자들은 그들의 지도자들이 추천하는 것과는 달리 정치적으로 독립적이었다. 미국의 노조는 산업현장에서의 관심범위가 상대적으로 좁고, 좀더 넓은 경제·사회적인 현안에 대한 관심과 관여가 제한되어 있다. 이것이 아마 왜 미국의 노조가 정치적 과정에의 참여가 부족하고 노동당을 창립하는 데 실패하였는가를 설명하여 준다.

미국 노조의 정치적 활동의 대부분은 '정치가 중의 친구를 보상하고 적을 벌주는' 형태를 취하여 왔고 입법을 위하여 로비하는 것이다. 그와 같은 정치적 활동의 목표는 종종 단체교섭을 보다 효과적으로 만드는 것이고, 따라서 보다 광범위한 사회적 혹은 이념적 목적보다는 노조의 경제적 목표에 보다 밀접하여 왔다. 그러나 미국의 노조가 적어도 본고의 연구대상인 다른 국가에 비하여 정치적으로 독립적인 사례를 보여주고 있지만 AFL-CIO와 대부분 노조의 정치적 관행은 민주당을 선호하는 (특히 재정적인 도움과 후보자 추인의 측면에서) 것이다. 그럼에도 불구하고 일부 노조(예를 들어 트럭운전자노조)의 경우 간헐적으로 공화당을 지지하곤 하였다. 미국의 노조는 그들의 목적을 성취하는데 있어서 정치가 중요하다는 새로운 인식을 하는 듯하나 그들이 서유럽이나 호주의 노조와 같이 정치적으로 될 것 같지는 않다.

## 2. 社會·經濟的 活動

많은 나라, 특히 호주와 서유럽에서 노조는 조합주의적 혹은 준조합주의적인 제도에의 참여를 통하여 사회·경제정책의 형성에 큰 역할을 하여 왔다. 이 점에 있어서 노조활동의 수준은 정당정치에의 그들의 참여와 밀접하게 연관되어 있다. 따라서 노조가 정치적 과정에서 활동적인 역할을 하는 나라에서는 어떤 형태의 조합주의가 시도되었음직하다.

오스트리아는 매우 발달된 조합주의적인 구조를 가지고 있다. 거기에서의 사회적 동반관계제도는 국가, 자본, 노동의 긴밀한 협조에 기초하고 있다. 노사관계는 이 제도에서 중요한 역할을 한다. 노동과 자본은 연방상업회의소(BWK), 농업회의소, 오스트리아노총(OGB), 오스트리아 중앙노동회의소(OAKT) 등 4개의 큰 이익단체에 의해 대표된다. 이 4개의 기구가 호주의 사회·경제정책을 결정한다. 소득정책은 모든 임금과 일부 소매가격이 통제대상인 임금정책의 일부이다. 소득정책은 이 4개의 기구에 의하여 발전되며, 관계장관은 단지 자문적인 투표권만을 가진다. 따라서 소득정책은 자발적이고 자율적인 기초에서 형성된다. 이와 같은 협조적 소득정책은 노동측 가격에 대한 일정한 영향력을 양보하는 대신에 조직화된 자본측이 임금에 대하여 일정한 통제를 행사하는 교환관계로 볼 수 있다(Traxler 1992:277).

이 4개의 조직체와 그들과 관계된 정당과의 긴밀한 관계, 그리고 지속적인 사회적 협조관계의 하부구조 등의 이유로 이들 이익단체와 정부의 변화에 둔감한 국가가 협조하게 되었다. 아래에서 보듯이 다른 유럽국가에서는 지금까지 논의된 요소의 일부만이 실천되고 있으므로 이와 같은 정도와 범위의 조합주의적 정책의 형성은 매우 드문 것이다. 왜 오스트리아의 여러 정권들, 실지로는 오스트리아의 국민들이 자본과 노동이익단체에 과도하다고 볼 수 있는 권리와 참여를 허용하여 왔는가? 아마 오스트리아에서는 자본이 구조적으로 취약하다는 것이 이유일 것이다. Traxler이 주장하기를 이와 같은 취약성은 상대적으로 큰 공공부문과 작은 기업규모에 의해 아주 분명하게 증명되는데, 강력한 노동운동에 직면하는 경우 노동시장 문제에 관해 자본가들로 하여금 협조하도록 만들었다(1992:23).

국내경기에 주력하는 경향이 있는 소기업이 대다수인 관계로 오스트리아의 사용자와 연방상업회의소 내에는 보호주의적인 견해가 지배적이다. 호주는 딜레마(dilemma)에 봉착해

있다. 한편에서는 작은 국가로서 그들의 번영이 국제무역과 국제경쟁력에 의존하여 있고, 다른 한편에서는 경제의 현대화는 자본주의의 보호주의적인 경향 때문에 어렵다. 조직화된 노동은 일반적으로 반보호주의적인 대기업을 구조적으로 선호한다. 여기에 국가가 이익집단과 경제적·사회적인 지배구조(governance)의 책임을 공유하려는 이유가 있다. 경제적인 현대화를 성취하고 경쟁력을 유지하고자 하는 국가의 이해관계는 보호주의에 대항하는 연합전선이 이룩되는 경우에만 성취될 수 있다.

스웨덴과 독일에서도 노조정책은 근로조건의 영역 이상으로 확대된다. 노조에게 정보가 제공되고 사회·경제정책의 주요 영역에 관하여 협의된다. 이는 특히 근로계층과 그들의 부양자의 근로의 질과 관계된 모든 공공정책으로 확대된다. 이와 같은 협의를 활성화하기 위해 두 나라 모두에 다양한 조합주의적인 제도가 있다.

조합주의의 보다 취약한 형태는 다소 새로운 그러나 매우 중요한 호주노조의 활동이다.

조합주의의 주요 수단은 1983년부터 시행된 연방 호주노동당정부와 ACTU 사이에 체결된 사회적 합의(Accord)이다. 이 협정은 정기적이며 지속적으로 개정되어 왔다. 이 협정은 노조에 의하여 받아들여졌는데 세금, 노사관계, 사회보장, 산업안전 및 안전교육, 보건과 공공부문 교육에 대한 정책을 합의하는데 대한 대가로 총체적인 임금 통제하는 것을 그 내용으로 하고 있다.

일본에서의 조합주의도 매우 발달되어 있지 않다. 노조의 분권화된 구조로 인하여 노조를 포함한 어떠한 형태의 강력한 조합주의가 형성되리라는 것을 기대할 수 없다. 자본주의와 특히 최근까지 집권한 자민당 정부와의 사이에는 상대적으로 강력한 준조합주의적 협조관계가 형성되어 왔다. 그러나 78개의 노조협의체와 8백만명의 노조원이 소속되어 있는 Rengo의 출범이후 노조는 사회·정치적인 현안에 대해 좀더 소리를 높이고 제한되나 경제·사회정책의 협의대상이 되어 왔다.

영국과 미국에서는 어떠한 형태의 조합주의적인 제도가 존재한 증거가 있는가? 노·사·정 National Economic Development Council는 30년 이상 동안 여러 정부에 걸쳐 존립하여 왔는데, 별다른 영향력을 발휘하지 못하다가 1990년대 초반에 결과적으로 해체되었다. 1940년대와 1970년대에 걸쳐 영국에서는 여러 형태의 공식적인 소득정책이 시도되었는데, 1979년 출범한 보수당 정권은 소득정책을 거부하고 있다. 보수당 정부는 인플레이션에 대처하기 위하여 금융이나 재정정책을 사용하는 것을 선호하여 왔으며 1990년대의 대처 이후의 정부도 여전히 소득정책에 반대하고 있는데, 향후 좀더 부드러워지기를 약속하고 있다. 1992년 보수당 정부의 재신임은 가까운 장래에 그와 같은 조합주의적인 접근방법이 나타나지 않을 것임을 시사하고 있다.

미국에서는 1970년대초 닉슨 대통령이 소득정책을 도입하고자 시도하였으나 오래가지 못하였다. 그 이후로 미국의 여러 정부는 인플레이션에 대한 대책으로 금융이나 재정정책을 역시 선호하여 왔다. 미국의 노동운동이 시민권, 최저임금, 반차별적 법과 같은 진보적인 정치운동의 주요한 부분을 형성하여 왔지만 그들의 영향력은 대체적으로 정치과정의 외부에 있었으며 정책형성과정에 공식적으로 참여하여 나타난 결과가 아니다. 미국에 있어서 조합주의 구조가 부족하다는 것은 노조의 조직률이 낮고 노조가 임금과 근로조건에 치중하는 것에 기인한다. 1992년 민주당 정부의 출범은 사회·경제적인 정책에의 노조의 참여를 제고시킬 것이다. 그럼에도 불구하고 미국의 경제가 매우 크고 다양하며, 분권화되어 있으므로 미국에서 조합주의적인 제도가 조직화되기는 매우 어렵다고 보인다. 또한 노조의 이익도 대부분의 다른 나라보다는 중앙집권적으로 조직화되는 정도가 약하다.

## 第7節 結論

본고로부터 다음과 같은 결론이 도출된다. 첫째, 세계 각국의 노조는 극적인 경제적·정치적·사회적인 변화에 직면하고 있다. 그들이 조합원과 조합원가능자의 이익을 지속적으로 증진시키고자 한다면 이러한 변화에 적용하는 방법을 발견하여야 한다. 노조조직물은 노동운동의 다른 특성뿐만 아니라 경제적·사회적인 변수와 연관되어 있다. 영향을 미치는 많은 요소들이 노조의 통제범위(즉 경제의 구조 조정, 노동력 구성의 변화, 국제경쟁력 강화에 대한 압력과 새로운 정치적 기류)밖에 있다.

경제의 구조조정과 이에 따른 노동력 구성의 변화가 본고의 연구대상인 많은 국가에 있어서

노조조직률이 하락한 주요 요인이다. 특히 여성노동력의 증가, 파트타임근로자 및 임시직의 증가로 노조의 전통적인 노조원 조직방법 및 노조의 운영방식이 도전을 받고 있다. 노조가 이와 같은 도전을 극복하는 정도는 나라마다 다르다. 여성문제는 많은 나라에서 협상의제로 되어가고 있다. 이는 아마 노조가 고집하였거나 건전한 기업관행을 위하여 필요하다고 사용자가 인식하였기 때문일 것이다.(ICFTU 1992:42). 가족의 부양의무와 관련된 조항도 점차로 통상적이 되고 있다. 예를 들어 한 조사에 의하면 1991년 현재 캐나다에서는 500개가 넘는 단체협약이, 1992년 현재 미국에서는 절반 이상의 단체협약이 이 조항을 포함하고 있다(ILO 1993:40~41). 파트타임근로자나 임시직과 관련하여 노조는 일반적으로 두 가지 전략 중 하나를 채택하여 왔다. 이탈리아에서와 같이 그와 같은 종류의 일자리를 축소시키는 입법조치를 지지하거나, 독일이나 미국, 영국과 같이 그와 같은 근로자가 법이나 단체협약의 보호대상에 포함되도록 하였다(IILS 1994:42).

노조로서는 그들의 전략이나 구조를 바꾸기가 쉽지 않다. 조직의 변화는 기업보다도 대부분 노조의 경우 더욱 힘든데, 이는 노조가 일반적으로 민주적 지배형태를 가진 자발적인 조직체일 뿐만 아니라 그들의 지도자들도 현재의 상태에서 기득권을 누리고 있기 때문이다. 이와 같은 어려움에도 불구하고 노조가 앞으로도 중요한 역할을 하기 원한다면 그들이 보다 소규모의 기업, 파트타임근로자, 임시직, 여성근로자, 외국인근로자의 요구에 보다 적합하도록 변신하는 방법을 찾아야 한다.

노조로서도 적용하기에는 시간이 필요하다. 뉴질랜드에서는 산별교섭에서 기업별 교섭으로의 극적인 변화가 있은 후 2년 동안에 노조원이 20%감소하였다. 교섭 구조의 변화로 노조원의 요구, 노조의 역할, 노조 구조에 대한 재평가가 필수적이다. 개혁의 빠른 속도로 인하여 이러한 고찰이 가능하지 않았다. 그럼에도 불구하고 법적인 변화의 속도가 보다 완만한 영국의 경우도 노조는 새로운 상황에 적합한 조건들을 발견하는데 많은 고통을 겪었다. 그들 역시 노조원이 상당부분 감소하였다. 다른 나라의 노조들도 이들의 경험으로부터 교훈을 얻고 더 늦기전에 그들 자신에게 다시 활력을 넣을 수 있는 기회를 잡기를 바란다.

둘째, 조직률만이 노조의 경제와 산업현장에서의 힘을 나타내는 지표는 아니다. 노조는 이 수치가 시사하는 것보다 더 강력한 혹은 훨씬 취약한 영향력을 가질 수 있다. 노조의 영향력은 그들의 규모뿐만 아니라 노조의 구조, 단체교섭의 범위, 정치적 연관관계와 그들의 정책형성에의 참여의 결과인 것이다.

셋째, 노조의 목적, 정치활동의 수준 그리고 조합주의적 구조의 발달 사이에는 긴밀한 관계가 있다. 노조가 노사관계 현안에만 치중하고 보다 넓은 경제·사회적 현안에 관심이 없을 때 그들은 정당정치나 조합주의적인 제도의 참여를 통하여 정치적 목표를 추구하지 않기 쉽다. 마찬가지로 노조가 기본적인 임금이나 근로조건을 넘어서는 목적을 추구한다면 정치과정과 조합주의적인 제도에서의 그들의 참여는 매우 발달하게 된다. 제도화된 노조활동이(정치적 혹은 조합주의적인 활동을 통하여) 본고의 연구대상국가인 정부가 변화하는 경우 존속할지는 두고 보아야 한다. 호주에서는 1983년 이후 사회적인 합의가 시행되고 있지만 노동시장에 대한 규제를 완화하고 일반적으로 반노조정책을 추진할 보수당 정부가 출범하면 이 사회적 합의구도는 깨질 가능성이 크다. 영국에서도 1970년대의 조합주의적인 시도가 보수당 정부의 출범과 함께 소멸되었다. 조합주의가 보다 발달되어 있고 사회의 실질적인 제도의 일부인 서유럽에서는 해체시키기가 보다 어려울 것이다. 특정의 구조적 용인이 현재의 사회적 동반관계의 기초를 이루는 오스트리아의 경우만이 정치적 바람의 변화와 관계없이 현재의 제도가 존속할 듯하다.

노조가 보다 중앙집중화되어 있고 통합되어 있을수록 그들은 산업과 국가 수준에서 보다 큰 영향력을 발휘하기 쉽다. 조합주의적 제도가 존재한다면 중앙집중화되고 통합된 노조가 노조의 효과적인 참여를 위한 전제조건인 듯하나 통합된 노동운동이 조합주의적 구조의 발전으로 이어진다는 얘기는 아니다.

넷째, 노조 구조는 국가마다 다르다. 노조의 구조는 역사적인 요소, 이념적인 차이, 법적 규제 및 특정한 노조와 사용자의 행동에 의해 결정되는 듯하다. 본고의 분석에 의하면 노조 구조는 교섭의 수준과 밀접한 관계가 있다. 노조 구조가 교섭 수준에 의해 결정되는가 혹은 그 반대의 경우인가를 확신할 수는 없다. 계란이 먼저냐 닭이 먼저냐와 같은 논쟁은 그다지 중요하지 않은 듯한데, 이는 정책적 관점(즉 정부, 노조, 사용자)에서 보면 둘사이에 관계가 있고 하나가 변화하면 다른 쪽에도 영향을 주리라는 것을 인식하는 것만으로도 족하기 때문이다.

다섯째, 교섭구조가 분권화되는 경향이 있다. 다시 말하면 이유는 여러 가지인데 가장 중요한 이유는 시장이 국제화되고 그 결과 국내경제가 보다 국제적으로 경쟁력을 갖추도록 지속적인 압력이 가해지고 있는 것이다. 이러한 경향은 그 정도가 보다 점차적이라 할지라도 노조 구조가 매우 집중화되어 있는 나라의 경우도 분명하다. 이러한 나라들은 국내정치 및 이념적 환경의 차이에도 불구하고 한 나라에서의 변화는 다른 나라에서의 비슷한 변화를 종종 가져온다는 것을 발견하고 있다.

기업별 교섭이 점차로 확산되고 있다. 그러나 큰 기업보다는 소기업에서 기업별 협약이 체결되기 어렵다. 국제적으로 산업구조가 제조업에서 소기업이 보다 많은 서비스산업으로 이행되고 있는 것을 고려하면 기업별 협약을 소기업에 보다 적절하고 접근가능하게 만들 필요가 있다.

그때까지는 국가나 산업 수준에서의 협약이 중요한 역할을 하는 부문에 소기업이 속해 있을 것이다. 대안적으로 이 부문의 상당정도가 노조의 영향력의 밖에 놓이게 될 수도 있다.

끝으로 서두에서 언급한 주의사항을 반복함으로써 본고를 끝내고자 한다. 노사관계제도의 여러 요소의 상호연관성과 보다 광범위한 사회·경제제도의 결정적인 영향으로 인하여 한 나라에서의 개혁이 다른 나라에서 같은 효과를 가질 수 없다. 노조와 다른 노사관계 당사자간의 관계는 나라마다 다르다. 비교접근법이 특정 문제에 관한 여러 대안적인 접근방법을 고찰하는데 중요하나 개혁을 이식시키려는 어떠한 시도도 현재의 관계와 전통에 관한 조심스러운 고려와 함께 극도로 조심스럽게 시행되어야 한다.

參考文獻

- ACTU/TDC, *Australia Reconstructed: A Report of the ACTU/TDC Mission to Western Europe*, Australian Council of Trade Unions and Trade Development Council, Canberra: Australian Government Publishing Service, 1987.
- Adam, G., *Le Pouvoir Syndical en France*, Paris: Dunod, 1983.
- Australian Bureau of Statistics, *Catalogue No. 6342.0 Working Arrangements*, Canberra: ABS, 1994.
- Australian Council of Trade Unions and Trade Development Council, *Australia Reconstructed: A Report of the ACTU · TDC Mission to Western Europe*, Canberra: Australian Government Publishing Service, 1987.
- Australian Council of Trade Unions, *Trade Unions and Industrial Relations in Australia for the Asian Pacific Observer*, Melbourne: ACTU, 1994.
- Bamber, G. J. and E. Cordova, "Collective Bargaining," in Blanpain, R. and C. Engels. eds., *Comparative Labour Law and Industrial Relations in industrialised Market Economies*, USA: Kluwer, 1993.
- , and E. J. Snape, "Industrial relations in Britain," in Bamber, G. J. and R. D. Lansbury. eds., *International and Comparative Industrial Relations—A Study of Industrialised Market Economies*, Australia: Allen and Unwin, 1993.
- Blanpain, R., "Comparativism and Labour Law in Industrial Relations" in Blanpain, R. and C. Engels. eds., *Comparative Labour Law and*

- Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, USA: Kluwer, 1993.
- Blanpain, R. and Engels, C. eds., *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, 5th and revised edition, Deventer: Kluwer, 1993.
- Boxall, P. and P. Haynes, "Unions and Non-union Bargaining Agents under the Employment Contracts Act 1991: an Assessment after 12 Months," *New Zealand Journal of Industrial Relations*, Vol. 17, No. 12, 1992.
- Callus, R., A. Morehead, M. Cully, and J. Buchanan, *Industrial Relations at Work-The Australian Workplace Industrial Relations Survey*, Canberra: AGPS, 1991.
- Cella, G. P. and T. Treu, *Relazioni Industriali: Manuale per l'analisi dell'esperienza Italia*, Bologna: Mulino, 1989.
- , "National Trade Union Movements" in Blanpain, R. and C. Engels. eds., *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 5th and revised edition, 1993.
- Chang, C. and C. Sorrentino, "Union Membership Statistics in 12 Countries," *Monthly Labor Review*, 1991.
- Clegg, H. A., *Trade Unionism under Collective Bargaining-A Theory Based on Comparisons of Six Countries*, Oxford: Basil Blackwell, 1976.
- Davis, E. M. and R. D. Lansbury, "Industrial Relations in Australia" in Bamber, G. J. and R. D. Lansbury, eds., *International and Comparative Industrial Relations-A Study of Industrialised Market Economies*, Australia: Allen and Unwin, 1993.
- Donovan, Royal Commission on Trade Unions and Employers' Associations: *Report*, Cmnd 3623. London: Her Majesty's Stationary Office, 1968.
- Dunlop, J., *Industrial Relations Systems*, New York: Henry Holt, 1958.



- Fuerstenberg, F., "Industrial Relations in Germany" in Bamber, G. J. and R. D. Lansbury. eds., *International and Comparative Industrial Relations-A Study of Industrialised Market Economies*, Australia: Allen and Unwin, 1993.
- Goestchy, J. and A. Jobert, "Industrial Relations in France" in Bamber, G. J. and R. D. Lansbury. eds., *International and Comparative Industrial Relations-A Study of Industrialised Market Economies*, Australia: Allen and Unwin, 1993.
- Hammarstrom, O., "Industrial Relations in Sweden" in Bamber, G. J. and R. D. Lansbury, eds., *International and Comparative Industrial Relations-A Study of Industrialised Market Economies*, Australia: Allen and Unwin, 1993.
- Harbridge, R., K. Hince. and A. Honeybone, *Unions and Union Membership in New Zealand: Annual Review for 1993*, New Zealand: Victoria University of Wellington, Working Paper 1/94, 1994.
- , and A. Honeybone, *The Impact of the Employment Contracts Act on New Zealand Unions: Will Slimming be Fatal?* Paper Presented to the Canadian Industrial Relations Association Conference, June, Calgary, 1994.
- Hyman, R. and Ferner, A. eds., *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford: Blackwell, 1994.
- IILS, *Women Workers in a Changing Global Environment: Framework for Discussion*, Paper Presented to the International Forum on Equality for Woman in the World of Work: Challenges for the Future, International Institute for Labour Studies Geneva, 1994.
- ILO, *World Labour Report*, International Labour Office, Geneva, 1993.
- , *World Labour Report*, Switzerland, 1993.
- , *World Labour Report*, Switzerland, 1994b.
- , *Statistics of Trade Union Membership: Data for 30 Countries Taken from National Statistical Publications*, unpublished data, April, Inter-

- national Labour Office, Geneva, 1994a.
- , *World Labour Report*, International Labour Office, Geneva, 1994b.
- International Confederation of Free Trade Unions(ICFTU), 1991. *Equality: The Continuing Challenge-Strategies for Success*, Paper presented to the 5th World Women's Conference, April. Brussels, 1994b.
- International Institute for Labour Studies (IILS), *Woman Workers in a Changing Global Environment-Framework for Discussion*, Paper Presented to the International Forum on Equality for Women in the World of Work: Challenges for the Future, Geneva, 1994.
- Kahn-Freund, O., "On Uses and Misuses of Comparative Law," *The Modern Law Review*, 1974, pp. 1~27.
- Katz, H. C., "The Restructuring of Industrial Relations in the United States," in *Industrial and Labour Relations Review*, Vol. 47, No. 1, October, 1993, pp. 3~22.
- Kuwahar, Y., "Industrial Relations in Japan" in Bamber, G. T. and R. D. Lansbury. eds., *International and Comparative Industrial Relations- A Study of Industrialised Market Economies*. Australia: Allen and Unwin, 1993.
- Millward, N., M. Stevens, D. Smart, and W. R. Hawes, *Workplace Industrial Relations in Transition*, Dartmouth: Aldershot, 1992.
- OECD, *The Level and Coverage of Collective Bargaining: A Cross-National Study of Patterns and Trends*. Note by the Secretariat, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1993.
- , *Employment Outlook*, Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris, 1994.
- Pellegrini, C., "Industrial Relations in Italy" in Bamber, G. J. and R. D. Lansbury. eds., *International and Comparative Industrial Relations- A Study of Industrialised Market Economies*, Australia: Allen and

- Unwin, 1993.
- Ronsvallon, P., *La Question Syndicale*. Paris: Calmann-Levy, 1986.
- Thompson, Mark, "Industrial Relations in Canada" in Bamber, G. J. and R. D. Lansbury eds., *International and Comparative Industrial Relations-A Study of Industrialised Market Economies*, Australia: Allen and Unwin. Traxler, F., 1992. "Austria: Still the Country of Corporatism" in Ferner, A. and R. Hyman eds., *Industrial Relations in the New Europe*, USA: Basil Blackwell, 1993.
- Visser, J., "Trends in Trade Union Membership" in *OECD Economic Outlook*, Paris, 1991.
- , 'Trade Union Membership Data-base', University of Amsterdam, Department of Sociology/Sociology of Organisations Research Unit, 1992.
- , "Union Organisation: Why Countries Differ" in Niland, J. R., R. D. Lansbury, and C. Verevis. eds., *The Future of Industrial Relations Global Change and Challenges*, USA: Sage Publications, 1994.
- , 'Union Organisation: Why Countries Differ' in Niland, J. R., Lansbury, R. D. and Verevis, C. eds., *The Future of Industrial Relations: Global Change and Challenges*, London: Sage, 1994a.
- , 'European Trade Unions: the Transition Years' in Hyman, R. and Ferner, A. eds., 1994. *New Frontiers in European Industrial Relations*, Oxford: Blackwell, 1994b.
- Wever, K. S., "On the Future of Trade Unionism in the United States" in Niland, J. R., R. D. Lansbury and C. Verevis. eds., *The Future of Industrial Relations-Global Change and Challenges*, USA: Sage Publications, 1994.
- Wheeler, H. N., "Industrial Relations in the United States of America" in Bamber, G. J. and R. D. Lansbury. eds., *International and Comparative Industrial Relations-A Study of Industrialised Market Economies*, Australia: Allen and Unwin, 1993.

## 第5章

### 轉換期の韓國勞動運動과 課題<sup>1)</sup>

裴茂基<sup>2)</sup>

#### 第1節 序言

1987년 6월 29일에 민주화선언이 나온 지 꼭 7년이 지났다. 그동안 노동운동은 처음 수년간 노동운동의 폭발기를 거쳤고 경제의 불황을 맞아 노동운동도 한동안 침체를 경험하였다. 이제 경제도 회복국면에 있고 노동조합도 1987~89년간의 대립과 투쟁만으로 모든 문제가 해결되지 않는 것을 느끼기 시작하였다.

중소영세기업의 노조는 격렬한 노동운동으로 기업의 도산하거나 대량해고를 맞기도 하였다. 또 어떤 노조는 조직 그 자체의 유지가 힘들어 해산되기도 하였다. 따라서 1989년 절정기의 노조조직률보다 현재는 조금 떨어진 상태이다. 그리고 무엇보다도 재야노동세력이 양성화되어 상당한 세력으로 부상하였다. 이들은 기존의 한국노총을 공격대상으로 삼고 있다. 노동계 내부에도 조직상의 갈등이 나타났다. 무엇보다도 문민정부하에서 이제 노동운동노선에도 변화가 필요하다는 지적이 많다. 그러나 노동조합은 아직 이렇다 할 정책방향을 제시하지 않고 있다.

이러한 시점, 즉 전화기를 맞아 한국노동운동의 현재의 특징을 고찰하고 앞으로의 과제를 점검해 보는 것이 의미가 있다고 생각된다. 이하에서는 먼저 제2절에서 6·29선언 이후의 한국노동운동의 변화를 살펴보고, 제3절에서는 노동조합 활동의 특징을, 그리고 제4절에서는 한국노동운동의 과제와 전략을 고찰한다. 이 논문은 현재 한국노동운동이 안고 있는 슬한 과제의 접근방향을 제시하고자 하였으며, 때로는 규범적인 판단을 무릅쓰고 필자의 의견도 제시코자 하였다.

주석1)본고는 한국노동연구원이 주최하는 『세계 노동운동의 추세와 한국노동운동의 과제』 국제세미나 발표 논문임(1994.9.29)

주석2)서울대 경제학과 교수

#### 第2節 6·29宣言 以後의 韓國勞動運動의 變化

##### 1.6·29 以前의 勞使關係

한국의 본격적인 경제개발계획은 1962년부터 시작되었다. 1950~53년간의 한국전쟁으로 많은 산업시설이 파괴되었고 1960년대 초에는 60% 이상의 생산인구가 농업에 종사하고 있었다. 노동법은 1953년에 기본적인 것이 제정되었다. 근로기준법, 노동조합법, 노동쟁의조정법 및 노동위원회법이 그것이다. 그러나 당시의 산업인력은 매우 적었으며 임금은 최저수준에 머물러 있었고 근로수준도 열악하나 상태였다. 1945년 이후 노동조합은 결정되어 있었으나 1960년대 초에 조직노동력은 약 20만명, 1970년대 초에 약 50만명, 1980년대에 들어서 100만명대로 성장하였다. 그러나 1962년부터 지금까지 약 9%의 실질경제성장으로 <표 5-1>에서 보는 바와 같이 1인당 GNP는 1962년의 82달러에서 7,466달러로 급성장하였다.

그런데 1987년 민주화조치 이전에는 노동조합의 조직근로자수는 꾸준히 증가하였지만 노동조합 활동은 극히 저조하였다. 그 이유는 소위 개발독재적 발상과 중상주의적 사고가 상당정도 정부와 경영자들 사이에 퍼져 있었고 대외지향적 경제성장을 지향하고 있었기 때문에 생산중단과 임금상승을 정부가 앞장서서 규제하였다. 따라서 노동법상의 각종 노동조합의 권리에

<표 5-1>노동시장 · 노동조합 · 노사분규관련 주요통계

	1970	1980	1987	1990	1993
GNP성장률 (%)	7.6	-3.7	12.3	9.6	5.6
1인당 GNP(달러)	252	1,592	3,218	5,883	7,466
경제활동참가율(%)	57.6	59.0	58.3	60.0	61.1
실업률(%)	4.4	5.2	3.1	2.4	2.8
이직률(%)	5.10	4.80	3.60	3.20	3.14
주당노동시간	51.6	51.6	51.9	48.2	47.5
실질임금(1980=100)	45.7	100.0	147.4	198.8	248.1
노동조합원수(1,000)	473	948	1,267	1,887	1,667
노조조직률(%) (A) <sup>1)</sup>	12.6	14.7	13.8	17.2	14.2
(B) <sup>2)</sup>	20.0	20.1	17.3	21.5	17.2
노조수	3,500	2,635	4,103	7,698	7,147
노사분규건수	88	206	3,749	322	144
분규로 인한 노동손실수 (1,000)	9	61	6,947	4,487	1,308

주: 1) 노조조합원수를 총피용자수로 나눈 노조조직률.

2) 노조조합원수를 비농림상시고(일고 제외)로 나눈 노조조직률.

도 불구하고 실제로는 노동조합의 활동은 정부나 기업으로부터 크게 견제당하였으며 정부가 많은 경우 직접적인 간섭정책을 실시하였다. 그리고 기업 경영자들도 지배복종적 노사관에 사로잡혀 있어서 노동조합을 인정조차하지 않으려는 경향이 강했다.

특히 1971년 12월부터 10년간에는 대통령 긴급조치로 국가보위에 관한 특별조치에 의하여 단체교섭이 제약되고 단체행동권은 금지되었다. 그리고 임금인상에 대하여도 정부가 직접적인 소득정책을 실시하지는 않았지만 그에 가까운 강력한 행정지도로써 임금인상을 억제하였다. 그 때문에 노동조합은 조직을 부분적으로 확대하는 일과 노동교육을 실시하는 일, 제한적인 단체교섭을 하는 것에 머물러 있었다.

한국의 노동조합은 1980년말의 법 개정이 있기 이전까지는 형식적으로는 산업별 조직이었다. 그러나 1950년대 이후부터 사실상은 기업별 조직이 뿌리내리고 있었으며, 산별조직은 사실상 산업별 노동조합의 연맹적인 권한밖에 행사하지 않았다. 그리고 이 시기의 노동조합 활동은 정부의 직접 또는 간접적인 조종하에 있었고 올바른 노동운동을 할 수가 없었다.

#### 2.6 · 29 以後의 勞動組合組織과 勞使紛糾의 爆發

<표 5-1>에 의하여 노동시장과 노동조합의 조직 및 노사분규에 대하여 시계열적으로 간단히 살펴보자. 먼저 한국의 경제적 고도성장으로 표에 나타난 바와 같이 1인당 GNP가 급속도로 성장하였다. 그리고 경제활동참가율도 꾸준히 상승하였다. 또한 실업률도 감소하여 1990년대에 들어와서는 거의 완전고용상태에 있다. 그뿐만 아니라 이직률도 상당히 높았으나 최근에는 빠른 속도로 감소하고 있다. 주간 노동시간도 50시간 이상으로 높았으나 최근에는 약 47~48시간대로 감소하였고 계속 감소중에 있다. 그 반면 실질임금은 1987년 이후 급속히 상승하였다. 이 밖에도 기업내의 각종 복지후생제도가 크게 발전하였으며 그것이 상당정도의 노동비용의 상승을 초래하였다.

이러한 1987년 이후의 급속한 임금상승, 노동시간 단축, 노동비용 상승등의 영향으로 비록 1986~88년 기간에는 실질GNP성장률이 12%를 초과하는 고도 호황을 누렸으나 1989년부터는 경제가 급속히 침체되기 시작하였다. 그럼에도 불구하고 선진국의 경제성장보다는 상당히 높은 수준을 유지하고 있으며 그 결과 노동력의 부족이 심한 상태로 되었다. 최근에는 외국인근로자까지 수입되고 있어서 현재 한국에는 10만명 이상의 외국인근로자가 중소기업의 소위 3D업종에서 부족한 인력을 보충해 주고 있다. 특히 1993년부터는 경기가 회복되기 시작하였으며 1993년에는 성장률이 5.6%였지만 1994년 상반기에는 8.5%로 현재 한국경제의 적정한 성장률인 7~8%를 상회하고 있다.

#### 가. 조직 확대

1987년 6·29 민주화선언 이후 노동조합이 급속히 팽창하고 노동조합수도 빠르게 증가하였다. <표 5-1>에서 본 바와 같이 1987년 이전까지 약 100만명을 유지하던 노동조합 조합원수가 1990년에는 1,887천명으로 약 두 배 가까이 증가하였다. 그리고 노동조합수도 1987년의 3,000개 미만에서 1990년에는 약 7,700개로 크게 증가하였다. 그리고 노조 조직률도 1989년에 피크를 이루었다가 최근에는 약간 감소추세에 있다.

한국의 노동조합 조직률이 상대적으로 낮은 이유는 몇 가지가 있다. 그 첫째는 헌법에서 헌법에 종사하는 자를 제외한 전체의 공무원과 교원 및 교수 등에 대하여 노동조합 조직을 금지하고 있다. 둘째로는 대기업의 경우 노동조합은 500인 이상 기업의 경우 80% 이상의 기업에 노조가 조직되어 있지만 중소기업에서는 노동조합이 없는 경우가 많다. 그것은 법적인 제약이라기보다는 중소기업 경영자들이 가부장적인 자세나 지배복종적인 자세로 노동조합의 조직을 원하지 않고 있고 또 노동조합을 결성하기에 너무나 영세적인 소기업들이 많기 때문이다. 그 밖에도 노동조합 조직이 어려운 서비스부문이 큰 것도 그 이유의 하나이다. 최근 노동조합 조직률이 저하되고 있는데 이는 비록 1987년에 노동운동의 폭발기에 노동조합을 결성하기는 했으나 그것을 계속 유지하기에는 너무 규모가 영세한 탓도 있고, 노동조합 내부의 노노갈등 그리고 경영자에 의한 노조 파괴 등의 결과로 생각된다.

#### 나. 노사대등성의 회복

1987년 민주화선언 이후 가장 두드러진 현상의 하나는 노동조합이 노사대등성을 회복하였다는 점이다. <표 5-1>에서 본 바와 같이 한국의 노사분규는 특별한 경우를 제외하면 1960년대와 1970년대, 그리고 1980년대 전반까지 100~200건 정도에 불과했다. 그러나 1987년에는 일시에 3,740건의 노사분규가 폭발적으로 일어났다. 이것은 하나의 폭발이었으며 대부분의 분규는 법적 절차를 무시한 것이었고 그 중 상당수는 폭력과 파괴를 동반하기도 하였다. 이러한 형태의 격렬한 노동운동으로 근로자들과 노동조합원의 권리의식이 일시에 높아졌으며 새로운 조직이 형성되고 노동관계법에 규정되어 있는 노동자들의 권리를 되찾게 되었다. 그 결과 1987년 민주화선언 이후 가장 중요한 현상 중 하나는 근로자들의 권리의식이 높아진 것과 노사대등성의 회복이라 할 수 있겠다. 이제까지 사용자들이 절대적으로 우위를 누리던 소위 상대적 힘<sup>1)</sup>의 우위성이 경영자로부터 노동조합에게 이관되었다. 노동조합은 이제 상대적 힘을 행사하여 임금교섭과 단체협약교섭에서 많은 것을 힘으로 얻어낼 수 있게 되었다.

#### 다. 노동조합의 구조

1987년 민주화선언으로 달라진 것 중에 또 다른 하나는 급진적 노동운동의 세력화이다. 1970년대부터 심한 노동탄압에 저항하여 지하조직으로 때로는 명시적으로 정부의 반노조주의적 노동정책에 반대하고 기업의 지배복종적 노사관계를 반대하는 노동운동이 곳곳에서 성장해 왔다. 그러나 1987년 이전까지는 그러한 운동에 관하여 심하게 탄압하였으며 강력하게 처벌하였으므로 하나의 세력으로 표면화되지는 못하였다. 1987년 민주화선언으로 이들 운동이 하나의 조직으로 표면에 떠올랐다. 다만 이들 조직의 상당수는 합법적인 한국노총의 산하조직으로 조직된 후에 그들의 각종 연합체내지 연맹체들은 노동관계법의 보호를 받는 노동조합이 아닌 형태로 활동해 왔다. 전노협과 업종별회의, 기타 지역별 노동조합협의회 등이 전국적으로 조직되어 하나의 세력으로 대두되었다. 이들 노동운동 단체들은 상당히 정치적인 운동성향이 강하였으며 그들이 요구하는 임금이나 단체협약의 내용이 높고 또 급진적인 경우가 많았다.

이와 대조적으로 전통적인 내셔널센터로서 성장해 온 한국노총도 비록 조직은 크게 확대되고 과거의 정부의 규제로부터 벗어나기는 하였으나 그다지 활발한 활동을 전개하지는 못하였다. 1980년대 후반에는 한국경제의 중화학 공업화가 빠른 속도로 진전되었다. 그 결과 노동운동의 주축이 되는 노동자들이 바뀌게 되었다. 즉 과거 섬유, 의복, 신발 등의 경공업위주로 노동조합 활동이 될 때에는 여성조합원이 많은 비중을 차지하였지만 이제는 중화학 공업에 종사하는 남성 근로자들이 노동운동을 주도하게 되었다. 그리고 한국의 기업별 노조는 생산직과 사무직이 있는 경우 생산직만으로 조직되는 것이 대부분이다. 이것은 기업내의 생산직 및 사무직 근로자 모두가 가입하는 일본의 경우와도 다르다. 그런데 금융 및 기타서비스 업종이 크게 성장함에 따라 금융, 연구기관, 경제단체 등의 사무직 위주의 노동운동도 크게 성장한 것이 하나의 특징이라 할 수 있다.

주석 1)Cooke, William N, Labor-Management Cooperation: New Partnership or Going in Circle?, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990, chapter 2.

### 第 3節 勞動組合 活動의 特徵

#### 1. 勞動市場의 環境

현시점에서 노동조합의 활동과 관련하여 노동시장의 환경요인에 대하여 간단히 살펴보자. 노동시장 환경요인 중에는 노동조합 활동에 유리한 조건도 있고 불리한 조건들도 있다. 먼저 유리한 조건부터 살펴보자.

한국경제는 1993년초부터 서서히 경기가 회복되기 시작하였다. 그리하여 1994년 상반기에는 실질GNP가 8.5%나 상승할 만큼 경기를 완전히 회복하였다. 수출이 순조롭게 진행되고 있으며 금년도 목표인 900억 달러를 무난히 달성할 것으로 예상된다. 그리고 제조업부문의 투자와 생산이 활발하다. 그리고 제조업부문의 고용이 지난 수년간 줄어들다가 최근에는 다시 늘어나고 있다. 그 결과 노동시장이 팽박한 상태이며 중소기업 등에서는 노동력 부족을 호소하고 있다. 그 결과 소위 3D직종에는 노동력이 너무나 부족하여 외국인근로자를 계속 수입하고 있으며 앞으로 더 늘어날 전망이다.

노동운동에 유리한 노동시장 환경요인으로서 또 지적될 수 있는 것은 한국의 노사관행상 해고는 매우 제한적으로 허용되고 있다는 점이다. 그리고 일시해고제도는 전혀 발전되어 있지 않으며 이익분쟁에 의한 파업시에도 사용자는 대체노동을 고용할 수 없다. 그뿐 아니라 새롭게 성장되어 오는 신세대의 근로자들은 민주주의에 대한 확신이 강하고 사용자들의 권위주의적 관리에 저항적이며 과거 전통적인 노무관리방식에 그대로 따르지 않는다. 이러한 여러 가지 노동시장의 환경요인이 노동운동에 유리한 요인으로 작용되고 있다.

그러나 노동시장 환경요인에는 현재나 장래의 노동운동에 대하여 불리하게 작용할 것으로 보이는 요인들도 몇 가지 있다. 우선 국제경제의 세계화에 의하여 기업간의 경쟁이 치열하게 되었다는 점이다. 이러한 사정은 누구도 무시할 수 없으며 기업은 이러한 시장 압력을 해소하기 위하여 고용제도나 임금, 그리고 노사관계에서 유연성을 요구하고 있다. 그리고 기업의 구조개편, 기계화·자동화에 의하여 인력감축을 시도하기도 한다. 그런데 노동조합은 이러한 기업의 요구에 대하여 저항적이기는 하지만 결국 그러한 객관적 사태의 발전에 영향을 받지 않을 수 없다.

이것은 앞으로 계속 노동운동에 중대한 제약요인으로 작용하게 될 것이다.

한국의 노동운동은 일부에서 정치적 요구도 있었지만 대부분 임금과 근로조건의 개선에 치중하고 있다. 그런데 앞에서 지적한 호황 업종의 대기업을 중심으로 전국적인 평균적인 임금 수준보다 월등히 임금 수준을 높게 만듦으로써 대기업과 중소기업의 임금격차가 커지고 임금구조의 양극화 현상을 초래하였다.<sup>1)</sup> 이러한 현상은 결국 대기업의 노동조합이 중소기업의 근로자나 그들 자신의 하청계열 기업의 노동조합 내지 근로자들의 이해를 돌보지 않고 연대감이 없다는 비판을 받게 된다. 현재 한국의 노동운동은 대기업의 노동조합이 주도하고 있는데, 이러한 임금의 양극화 현상은 고임금부문 기업의 경쟁력 약화와 함께 노동운동에도 결국 부정적인 영향을 미칠 것으로

보인다.

고용구조상으로도 서비스부분의 비중이 점차 커지고 다양한 직종이 새로 등장하고 거기에 많은 근로자, 특히 여성근로자의 진출이 현저하게 되었다. 이와 같이 서비스부분의 비중 증대와 여성의 지속적인 경제활동 참가의 증가는 결국 선진국의 예에서 보듯이 노동조합을 조직하기 어려운 부분의 상대적 확장을 의미한다. 따라서 노동시장에서의 이러한 조건의 형성도 앞으로

노동운동에 부정적인 영향을 미칠 것이 틀림없다.

앞서 신세대 근로자들의 다른 새로운 의식을 지적한 바 있다. 그런데 이러한 신세대 근로자들은 집단주의적 사고보다 개인주의적 사고가 강하다. 그리고 과거보다 훨씬 이기적 동기로 움직이며, 전체를 위하여 자기를 희생하기보다 개인적 후생의 극대화를 추구하는 경향이 있다. 따라서 이러한 의식의 변화는 노동조합 활동에 대하여 냉담한 반응을 보일 가능성이 많으며 결국 노동운동에 부정적 영향을 미칠 것으로 예상된다.

결국 단기적으로 경기상승 국면에 있기 때문에 노동시장이 팽박하고 기업의 지불능력도 개선되어 노동운동의 발전에 도움이 되는 여건이 현재 진행중에 있다. 그러나 좀더 중장기적인 관점에서 본다면 노동운동의 성공 그 자체가 기업의 경쟁력을 약화시키고 또 국제경쟁이 치열해지는 불가피한 조건하에서 앞으로 노동운동은 많은 시련에 부딪칠 것으로 예상된다. 산업구조의 변화와 노동력 구성의 변화 등도 이러한 점에서 중장기적으로 상당한 영향을 미칠 것이다.

## 2. 勞組組織과 勞使協議會

앞서 지적한 바와 같이 한국의 노동조합 조직은 기업별 조직이 기본단위로 되고 있다. 거기에 현재 26개의 산업별 노동조합 또는 산업별 노동조합 연맹이 있다. 대부분은 연맹 형태로 되어 있다. 그 중 20개 산별노조 및 연맹의 상급단체로서 한국노총을 구성하고 있다. 이들 산별노조연맹과 한국노총은 비교적 온건한 연맹체로 되어 있다. 기업별노조에서 상급단체에 맹비를 납부하고는 있지만 그 납부율도 낮고 그 금액도 매우 적다. 현재 노총과 산별연맹은 그 하급단체에 대하여 별다른 통제권이나 징계권이 없다. 그리고 기업별노조의 파업에 대한 승인권도 없다. 다만 기업별노조가 상급단체에 단체교섭을 위임하면 그 위임을 받아 기업주와 단체교섭을 할 수는 있다. 이러한 상급단체는 평소 하급단체에 대하여 교육훈련서비스를 제공하고 조직활동 및 노사대책 활동차원에서 지원을 한다. 그 때문에 한국의 상급단체들의 활동에는 한계가 있다.

이 밖에도 전노협과 업종별회의, 그리고 현총련, 대우노조협회의의 4개로 全勞代가 구성되었다. 이들은 한국노총과 별도로 그들의 소위 '민주적' 노동운동을 구성하고 있다. 이 전노대는 노동조합법에 의한 내셔널센터는 아니다. 이들 그룹은 한국노총의 노선을 비민주적 타협적인 것이라고 비판하며 거부하고 보다 진보적이고 때로는 과격한 투쟁방식으로 노동운동을 추구하고 있다. 이들은 1995년경 공인 여부와 관계없이 제2의 내셔널센터를 결성할 것을 목표로 각종 활동을 벌이고 있다. 1987년 이후 노사분규의 폭발과정에서 이들 노동조합운동 그룹이 투쟁적 노동운동을 주도해 왔다. 그리고 아직도 한국노총에 대하여 공격적이며 소위 鮮明性 競爭을 하고 있다.

한국의 기업별노조 전통은 해방 이후 이미 강고한 형태로 되고 있다. 현재는 사용자들이 이제까지의 권위적 노무관리방식을 완전히 청산하지 못하고 또 노동조합원들의 요구를 살펴서 그들을 협력적인 관계로 만들고자 하는 의지가 매우 부족한 상태이다. 그러므로 현재는 노사간에 상당한 대립관계가 존재하고 있지만 만약 앞으로 사용자들이 태도를 바꾸어 종업원들을 포용하고 그들을 동기유발시키기 위하여 노력한다면 노동조합도 기꺼이 대립적 자세에서 협력적 자세로 바뀔 것으로 예상된다. 이러한 과정은 물론 쉽게 되지는 않고 여러 가지 우여곡절을 겪을 것으로 예상된다. 그러나 사용자의 적극적이고 포용적인 자세와 노동조합의 헌신적 보답이라는 관계는 한국적인 전통, 문화 및 가치관과도 비교적 잘 맞는 것으로 생각된다.

그런데 한국의 노동조합 조직에서는 아직도 노동자 또는 노동조합간의 對抗關係가 문제로 되고 있다. 한국노총과 전노대 계열의 노동조합간의 대항관계는 현재 상당정도 사회문제로도 되고 있다. 그 때문에 정부는 합법적인 한국노총을 주대상으로 노동정책을 펴지만 非公認團體인 전노대 산하에도 약 350천명의 조직근로자가 영향권에 있으므로 그것을 무시할 수는 없는 실정이다. 그런데 전노대 산하의 노동조합들은 그들이 바라는 상급단체가 공인되고 있지 않기 때문에 정부의 정책에 대하여 비판적이며 노동법상의 복수노조금지 규정을 철폐해 줄 것을



강력히 요구하고 있다. 여하간 한국노총과 전노대간의 대항관계는 건전한 노동운동의 발전을 저해하고 노동운동이 매우 경직적이고 비합리적인 방향으로 가도록 만들고 있다.

노동조합의 대항관계는 기업별 노동조합 내부에서도 상당한 문제로 되고 있다. 많은 노동조합이 그 역사가 매우 짧기 때문에 노동조합의 주도권이 제대로 정착되어 있지 못하다. 거의 대부분의 노동조합에는 2개 또는 3개의 계파의 노동세력이 서로 다투고 있다. 그 때문에 노동조합의 위원장은 대부분 규약상의 임기인 3년을 채우지 못하고 1~2년에 교체되기도 한다. 그리고 때로는 기업별노조 내부의 勞勞紛爭이 상당한 마찰을 이르고 선명성 경쟁과 무리한 요구, 과격한 행동은 물론 불필요한 파업과 태업을 유발하기도 한다.

다음에는 노동조합 조직률에 대하여 살펴보자. 노동조합 조직률은 앞서 지적한 노동시장에서의 산업구조와 고용구조의 변동으로 앞으로 크게 상승할 여건은 아니다. 다만 현재 노동조합 조직이 제한받고 있는 공무원 및 교원과 같은 공공부문의 규제가 완화되면 다소간의 조직률 상승이 예상된다. 그러나 1987년 민주화과정 이후 일부 급진적이고 투쟁적인 노동운동으로 노동조합운동에 대한 일반국민들의 지지도는 상당정도 떨어지고 있다. 특히 최근에는 철도와 지하철 그리고 조선 등 대기업에서 있었던 대규모의 장기적 파업 그리고 일반국민들의 생활과 밀접한 관련이 있는 공공분야에서의 무분별한 파업으로 노동운동은 많은 비판을 받게 되었다. 이러한 일반국민들의 지지도의 하락은 결국 앞으로 노동운동에 불리한 방향으로의 노동법제의 개편이나 노동행정의 변화를 촉구할 가능성이 크다. 따라서 가까운 장래에 노동조합 조직률은 올라갈 것으로 예상되지는 않으며 현재 혼미중에 있는 노동운동이 새로운 리더쉽을 정비하여 조직확대의 강화노력을 하지 않는 한 조직률은 오히려 지금보다 약간 더 떨어질 우려도 있다. 다음에는 勞使協議會에 대하여 살펴보자. 한국에는 1980년에 노사협의회법이 제정되어 현재에는 50인 이상의 종업원을 가진 기업에 노사협의회 설치가 강제되고 있다. 현재 전국적으로 약 15,000개의 기업에 노사협의회가 설치되어 있다. 그리고 상당정도 노사협의회 기능을 하고 있다. 노사협의회는 노사간의 단체교섭과는 별도로 교육·훈련, 생산성 향상, 고충처리, 산업안전보건, 기업의 경영정보 공개, 인사제도에 관한 협의 등에 관한 여러 가지 사항을 報告 또는 協議하도록 하고 있다. 그리고 이 모임은 법에 의하여 3개월에 1회 이상 갖도록 되어 있다. 여기는 노사 동수의 대표가 참가하며 근로자대표는 노동조합이 있는 경우에 노동조합 대표들이 그 일을 맡는다. 이 법에서 규정한 사항을 협의한 결과 때문에 파업을 할 수는 없다. 그러나 협의내용을 기업주가 이행하지 않으면 처벌하는 규정도 두고 있다.

우선 노동조합이 있는 기업에서는 노조대표가 노사협의회에서도 대표권을 행사하므로 노동조합의 영향력은 여기서도 크게 발휘된다. 그리고 현재 이 제도를 잘 활용하고 있는 사업장에서는 기업의 경영정보를 듣고 고충을 처리하며 생산성 향상과 관련되는 일에 대하여 노사가 협의기능을 잘 수행하고 있다. 이러한 노사협의회제도는 한국적 풍토에 잘 맞는 것으로 지적되어 왔으며 단체교섭을 둘러싸고 대립일변도로 가기 쉬운 노사관계를 발전시킬 수 있는 계기로 생각하고 있다.

### 3. 勞動組合 活動

한국의 노동조합 활동은 법의 강력한 보호를 받고 있다. 우선 노동3권, 즉 단결권, 단체교섭권, 단체행동권이 헌법에 보장되어 있다. 그 때문에 노동조합 조직은 극히 용이하다. 아무리 종업원이 많은 기업체에서도 인원의 제약없이 누구나 노동조합을 설립할 수 있다. 노동조합의 설립이 행정당국에 신고된 후에는 철저히 보호되며 그에 대한 사용자의 방해나 파괴행동은 모두 처벌된다. 그 때문에 한국에서는 예외적인 경우를 제외하고는 無勞組政策은 거의 불가능하다. 부당노동행위는 앞서 말한 바와 같이 사용자에게만 해당되며 노동관계법은 철저히 근로자의 보호에 치중하고 있어 노동조합측에는 부당노동행위제도가 없다.

그러나 문제는 노동조합의 활동에 있어서 노사간의 이념상의 갭이 아직도 커서 상당한 어려움을 겪고 있다. 먼저 사용자들은 유교사회의 가부장적인 사고에서 벗어나지 못하고 있다. 그리하여 법 때문에 노동조합의 존재를 부정하지는 않지만 진정한 의미에서 노사 동반관계를 인정하지는 않는 경우가 많다. 그 때문에 경영권에 대한 노동조합의 도전에 대하여 매우 민감하게 반응한다.

한편 노동조합도 경영자의 재산형성과정에 대하여 매우 부정적 시각을 가지고 있다. 노동조합은 임금과 근로조건 개선과 같은 단기이익에 운동 노력을 치중하고 있다. 그리고 기업의 경영혁신이나 경쟁력 강화를 위한 노력, 그리고 물가, 수출, 성장 등과 관련되는 국민경제적

사정에는 외면코자 노력한다. 무엇보다도 노동조합은 아직도 「제로섬」 게임적인 생각을 하고 있다. 노동조합이 생각하는 노사관계는 단체교섭 위주의 노사관계이다. Kochan, Kata, McKersie<sup>2)</sup> 등이 말하는 작업현장에서는 노사관계는 무시한다. 만약 노동조합 간부가 합리적인 생각을 하고 기업의 사정을 고려하게 될 때 기업내 경쟁상대의 다른 노동지도자나 평조합원으로부터 기업가에게 매수된 것으로 비판받기 일췌이다. 그만큼 한국의 노동조합 활동은 아직도 그 整合性에 문제가 있다고 할 수 있다. 노동조합 활동의 이와 간은 정합성의 부족은 기업과 경제의 장래를 위하여 매우 우려되는 것이다. 그뿐 아니라 노동운동의 발전에도 도움이 되지 않는다. 다만 최근 수년간에 약간의 변화가 일어나고 있다. 즉 1987~89년간의 노사분규의 폭발로 1989년 이후 경기침체를 1992년까지 경험한 바 있다. 그때 상당정도의 중소기업은 도산하였고 임금이 생산성 향상에 비하여 급속도로 상승하여 노동비용이 지나치게 증가하였다. 그 결과 경제가 침체과정에 들어가게 되어 노동운동 지도자들도 급진적이고 투쟁적 노동운동에 대하여 내부적인 반성이 나오고 있다.

현재 노동운동은 대중성에도 문제가 많다. 오랫동안의 노동운동에 대한 억압에서 갑자기 풀려났기 때문에 노동운동에 대하여도 생각이 각각 다르다. 그 때문에 어떤 노동조합도 대중성을 확보하기는 매우 어렵다. 노조 내부의 분파행동도 문제이다. 그 때문에 노동조합 위원장의 재임기간이 매우 짧은 문제와 불안정한 조합활동의 문제가 발생되고 있다.

이밖에도 노동조합 지도자가 학력이나 연령이 낮고 단기간 재임하는 관계상 전문성에서도 문제가 많다. 노련한 노동운동가로서 기업의 경영실적을 분석하고 단체교섭에서 유리한 협상을 이끌 수 있는 전문능력이 부족하다. 노동운동 지도자는 끊임없는 노조의 내부 알력을 조정하는데 많은 시간을 소모하고 있다. 그 때문에 노동조합 지도자들은 강성지도자로 되기 쉽고 때로는 불법과 위법 내지 비합리적인 행동을 서슴지 않게 된다.

노동조합 활동이 이와 같이 그 정합성이나 대중성·전문성 등에서 많은 문제를 가지고 있기 때문에 바로 그러한 노동조합 내부의 문제가 노사관계 발전에 큰 걸림돌로 되고 있다. 극단적으로 사용자가 어떤 노동조합 대표를 상대로 교섭을 하더라도 다른 계파의 반대 때문에 협상에 걸림돌이 되는 경우가 있다. 또 노조 대표의 대중성이 취약하기 때문에 일탈적일 행동으로 나가기 쉽다. 이러한 모든 것들은 성숙된 노사관계로의 발전에 沮害的이다.

#### 4. 團體交涉

한국은 대부분의 노조가 기업별로 조직되어 있기 때문에 단체교섭도 대부분 기업별로 이루어지고 있다. 단체교섭의 세계적인 추세가 分權化이지만 한국은 처음부터 그렇게 되어 있는 셈이다. 물론 예외적으로 업종별로 공동교섭을 하는 경우도 있다. 버스, 택시, 섬유 등의 일부에서 고도로 근로조건이나 기업의 지불능력 사정이 비슷한 부문에서 약간씩 있어 왔다. 한국의 경우 본보기교섭은 별로 많지 않다. 예컨대 제약회사 등에서 A급 기업이 먼저 임금협상을 하면 그 기업이 주도기업이 되고 다른 기업들이 그 교섭 결과에 따르는 경우가 있다. 그리고 한국은 개인소유자를 중심으로 하는 기업그룹이 발전되어 있다. 그런데 이러한 기업그룹 내에서 주력기업의 임금협상 결과가 그룹내의 다른 기업의 임금에 영향을 미친다는 의미에서 일종의 주도기업 노릇을 하는 경우도 있다. 그 외에 본격적인 본보기교섭은 발달되어 있지 않다. 한국의 단체교섭은 상당히 대립적인 분위기에서 하는 경우가 많다. 노동조합 대표들은 많은 경우 붉은띠를 머리에 두르고 협상 테이블에 나타난다. 그리고 미리 대규모 집회를 하여 기세를 올리는 경우도 있다. 이러한 현상은 특히 1987년 이후에 더욱 심해졌다.

단체교섭의 교섭사항으로는 매우 타개하기 힘든 것들이 많다. 임금과 근로조건 개선에 있어서도 통상 무리하게 요구하는 경우가 많다. 그밖에도 한국 특유의 고정적 보너스 비율의 인상, 퇴직금 누진제, 해고자 복직, 인사위원회·징계위원회 노사동수 참여요구, 파업기간에 무노동 무임금 적용철폐요구, 파업기간중 불법행동에 대한 고소·고발 취하요구, 기업에서 급여를 완전히 제공하는 노동조합 전임자수의 계속적인 증가요구, 생산직에 대한 월급제의 요구 등이 그것이다. 물론 이들 중의 몇 가지 요구는 교섭시에 단지 교섭용 카드로 사용되기도 한다. 단체교섭 테이블에서 기업측은 노동조합의 공세에 대하여 완전히 수세적인 위치에 서게 된다. 그리고 1987년 이후에는 단체교섭의 결과도 대부분 노동조합측의 승리로 끝나는 경우가 많았다. 즉 기업은 노동조합측의 무리한 요구를 알면서도 상당부분 수용할 수밖에 없는 처지로 되는

경우가 많았다.

그것은 앞서도 잠깐 지적한 바와 같이 노동조합의 파업시에 대체노동을 고용할 수 없으며 사용자는 노조의 파업 이후에 직장폐쇄를 하는 것 외에는 별로 대응할 방법이 없기 때문이다. 그리고 그동안 많은 교섭에서 부분 파업 또는 전면파업이 있었을 경우 무노동 무임금원칙을 적용하지 않고 상당부분의 급여를 생산장려금, 격려금 등의 형식으로 지급하여 왔기 때문에 단체교섭은 압도적으로 노동조합에게만 유리하고 기업은 거의 노조의 요구에 굴복하는 경우가 많았다.

이와 같은 기업별 수준의 임금교섭의 결과는 다음과 같다. 첫째, 대기업과 중소기업간의 임금격차가 확대되었다. 이것은 성별, 학력별, 사무직 대 생산직별 임금격차가 1970년대 후반 이후 꾸준히 감소해 온 것과 매우 대조적이다. 그 결과 하청계열기업의 임금 수준이 모기업의 임금 수준보다 너무 뒤떨어지는 문제가 발생하였다. 그리고 중소기업도 우수인력을 유지할 수 없는 애로에 봉착하였다. 둘째, 노동조합은 유리한 입장에서 상대적 힘을 행사할 수가 있어 일부 대기업에서는 임금이 너무 높아 기업의 경쟁력을 약화시키고 국민경제성장에도 많은 지장을 초래하였다. 셋째, 앞서 지적한 바와 같이 개별기업의 노동조합 지도자들이 무리하게 임금인상에 성공한 결과 경쟁력이 약한 많은 중소기업이 도산하였다.

이러한 개별적 임금교섭에서 나타나는 문제점을 해결하기 위하여 정부와 경제계 그리고 학계에서 임금에 대한 전국적 수준의 사회적 합의요구를 하게 되었다. 즉 개별기업 노동조합 지도자들이 합리성을 도외시하고 조합원 요구만을 중시하며 거시경제적 측면에 대한 고려를 하지 않기 때문에 노사의 전국수준의 단체에서 이 문제를 검토하여 하나의 임금합의안을 내고 그것을 단체교섭 테이블에서 존중하자는 의견이었다. 이러한 임금에 대한 사회적 합의문제는 노동조합 내부에서 많은 논쟁을 불러일으켰다. 그러나 정부, 기타의 설득으로 한국노총과 경총 사이에 이 합의가 이루어졌다. 1993년에는 중앙에서 합의된 임금인상률은 4.7~8.9%였다. 그리고 1994년에는 5.0~8.7%였다. 그리고 1994년에는 노사간에 임금합의과정에서 정부의 정책적 배려를 요구하는 사항에 대하여 정부가 그것을 고려할 것을 보장하였다. 그리하여 1994년의 사회적 합의는 노·사·정 3자의 형태로 이루어졌다.

이러한 임금에 대한 사회적 합의는 그러나 실제로 꼭 지켜지지 않는다는 점이다. 그 결과 1993년의 임금인상률은 결과적으로 12.2%로 나타났으며, 경기회복상태에 있는 1994년의 경우 임금인상률은 작년보다 약간 더 높을 것으로 예상된다.

이 임금의 사회적 합의과정에서 비록 그 유효성은 매우 높지 않았지만 정부와 경제계는 상당한 도움을 얻었다. 그러나 이에 참가한 한국노총은 재야노동세력으로부터 공격을 받았으며 일부 조직내의 대기업 노조가 한국노총을 탈퇴하여 조합원 손실을 입기도 하였다. 그리고 곳곳에서 내부 조직원의 반발을 받기도 하였다. 그 때문에 1995년 이후에 임금에 대한 사회적 합의가 이루어질 수 있을지는 의문이다.

현재 한국노총은 비록 합법적인 유일의 내셔널센터이지만 노동운동의 명분경쟁에서 수세에 몰리고 있다. 거기에 임금의 사회적 합의에 참가함으로써 비록 그것이 국민경제의 발전을 위하여 정당하였지만 조직원 손실을 입고 더욱 타협적이라는 비판을 받았다. 그 때문에 더 이상 참가하는 것도 간단한 문제는 아니다.

대기업의 노동조합은 아직도 막강한 상대적 힘을 발휘하고 있고 몇몇 기업에서는 강경노선이 득세하고 있다. 그 결과 기업은 채산성 유지에 상당한 곤란을 겪고 있고 노동조합은 크게 이득을 얻고 있다. 일부 경영상태가 좋은 업종인 자동차, 조선, 메모리 칩 부분의 반도체, 철강, 정유, 통신사업, 전력공급, 전자, 금융 등에서는 아직도 이와 같은 노조 우위의 단체교섭 행진이 계속중에 있다. 그러나 이러한 단체교섭 현상에 대하여 정부와 일반 국민들이 크게 우려하고 있으며, 기업은 법제도의 근본적인 개정을 요구하고 있다.

## 5. 爭議調整

만약 단체교섭이 실패하면 노사 양쪽 중 일방은 노동위원회에 그것을 신고하게 된다. 신고후에 일반기업은 10일, 공익사업은 15일의 냉각기간을 갖는다. 이 기간중에 노동위원회는 알선·조정을 한다. 그러나 기간이 비교적 짧아 효과적인 알선·조정이 되지 않는 경우가 많다. 지정된 기간내에 조정이 실패하면 노동조합은 무기명 비밀투표의 노동조합 총회의 파업에 대한 찬반 투표를 거쳐 파업 여부를 결정한다. 만약 과반수가 지지하면 파업에 즉시 돌입할 수 있다.

사용자는 노동조합의 파업개시 이후 직장폐쇄를 할 수가 있다. 그런데 아직도 이러한 노동조합의 파업이나 태업행위가 평화적으로 이루어지는 경우보다 이 과정에서 노동조합이 공장을 점거·농성하거나 때로는 노사간에 충돌을 일으키고 파괴행위를 하는 경우도 생긴다. 파업이 일어났을 때, 법에는 노동부 장관이 긴급조정권을 발동할 수 있게 되어있다. 그리고 공익사업에 대하여는 직권중재도 가능하다. 그러나 긴급조정권은 이제까지 두 번 정도밖에 사용되지 않았다. 그리고 공익사업에 대한 직권중재제도는 비판을 받고 있다. 한국에는 1987년의 법개정에서 임의조정제도가 도입되었다. 그러나 이 제도는 별로 활용되고 있지 못하다. 이 제도는 노동위원회외의 개인 또는 누구에게라도 조정이나 중재를 받을 수 있도록 허용하고 있다. 그러나 이 제도가 활용되지 않는 이유는 첫째, 노사간의 상당 정도의 불신 때문이다.

둘째, 노동조합은 상대적인 힘을 행사하여 밀어붙이면 반드시 얻을 수 있다는 신념에 차 있기 때문이다. 그 때문에 임의조정제도로 제3자가 기업의 경영사정과 노동조합의 요구를 비교하여 합리적으로 결정할 임금수준이 노동조합 스스로 힘으로 얻어낼 수 있는 수준보다 낮을 것으로 예상하고 있다. 셋째는 제3자에 대한 불신도 관계가 있다. 노동조합은 상당 정도 아직 힘의 논리에서 사고를 하므로 합리적인 분석을 하는 전문가에 대하여 상당한 경계심을 가지고 있는 것으로 생각된다.

노동위원회는 중앙과 전국의 각 시도에 조직되어 있다. 이 위원회는 부당노동 행위와 해고의 정당성에 대한 판정업무를 담당한다. 그리고 직권조정과 중재 등 중재업무도 담당하고 있다. 그러나 전문직 관계자의 수가 적고 능력면에서도 한계가 많다. 그리고 노동부 산하에 있으면서 노동부의 영향을 받는 것으로 비판되어 그 독립성과 공정성에 대하여 과거에는 상당 정도 비판이 있었다.

결론적으로 쟁의조정제도에 대한 문제점을 지적하면 다음의 몇 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 쟁의에 예방적이고 지도적인 공공서비스(예컨대 미국의 연방알선조정국의 서비스 등)가 매우 부족하다는 점이다. 단체교섭 중에는 일체 공공서비스의 혜택을 받을 수가 없으며 단체교섭이 결렬된 뒤 노동위원회에 신고된 이후 알선·조정이 개시된다.

둘째, 아직도 쟁의행위과정에서 불법과 위법을 동반하는 사례가 많다는 점이다. 1987년 이후의 2~3년간에는 많은 불법행위가 있었다. 그러나 1990년경부터 불법행위에 대하여 정부가 단속하기 시작하여 불법행위는 크게 감소하였다. 그럼에도 불구하고 아직도 직장폐쇄중에 기업을 점거하거나 불법적인 집회 또는 파괴행위가 가끔 나타난다. 요컨대 노동조합의 활동은 어느 정도 법을 어겨도 된다는 발상을 노동조합측에서 하고 있는 것이 문제이다. 그리고 대형 사업장에 경찰력을 투입할 때 상당한 사고가 발생할 우려도 있으므로 공권력을 불법적인 사례마다 투입하지 못하는 문제점도 있다.

셋째, 쟁의조정제도와 관련하여 경영자들의 대응도 근본적인 변화가 없다는 점이다. 경영자들은 아직도 노사분쟁에 대하여 정부의 직접 또는 간접적인 개입을 바라고 있다. 경영자들이 기업내 노사관계를 과거의 대립적 관계에서 협력적이고 참여적인 관계로 획기적으로 바꿀 생각을 하는 경우가 매우 드물다. 그리고 단체교섭만 끝나면 노사관계 문제는 모두 끝난 것으로 생각하는 경우가 많다. 그 때문에 평소에 정보를 제공하거나 노동조합과 문제해결을 위하여 대화하는 노력이 매우 부족하다. 기업내 커뮤니케이션도 매우 미흡하다. 더구나 능동적 인적자원관리 등의 방식을 도입하고 노사 공동프로그램을 개발하는 것과 같은 선진국에서의 새로운 방향의 노력을 우리도 하고자 하는 경영자는 매우 드물다. 일부의 기업그룹에서 초보적으로 이것을 시험하고 있는 단계에 머물러 있다. 그 때문에 경영자들은 단체교섭과 쟁의조정제도에서 노동조합이 이제 유리해지고 그들이 불리하다는 점에 관한 불평은 하면서도 노동조합 간부를 상대로 어떻게든 그때 그때 문제를 해결하고 넘어가자는 식으로 대응하고 있다.

## 6. 勞動關係法 改正問題

한국의 노동관계법이 1953년에 입법될 때에는 선진국의 법들을 모방한 것이 많았다. 그러나 그 이후 노동조합법과 쟁의조정법과 같은 집단적 노사관계법에 있어서는 노동조합 활동에 대한 규제에 대한 강화를 계속해 왔다. 이러한 노동조합 활동의 규제는 1980년말의 법개정에서 최고조에 달하였다. 1987년 민주화 선언 이후 1987년 11월에 노동관계법은 1980년 이전의 수준으로 대폭 환원되었다. 이때 여당·야당과 노총·경총 등 각 사회단체가 요구한 안을 통합한

절충안이 여야합의로 통과되었다. 그 후 1989년에는 與小野大下 몇 가지 현실과 맞지 않다는 이유로 대통령에 의하여 비토되기도 하였다.

노동관계법 개정문제는 현재 노동조합측이 강력히 요구하고 있고 경영자측에서도 그 개정을 요구하고 있다. 따라서 이것을 하나의 중요한 사회문제 내지 정치문제로 될 가능성이 큰 것이다. 법개정의 방향은 먼저 근로기준법에 대하여는 그 기준이 지나치게 높거나 비현실적인 것을 완화하고 또 그 수준이 ILO기준 등 국제근로기준에 미달하는 것은 그에 접근시키는 것을 목표로 하고 있다. 그뿐 아니라 유연한 노무관리를 위하여 변형근로시간제 등 새로운 제도를 도입하는 것도 과제이다. 이 변형근로시간제에는 1987년 11월 법개정 이전에 있었는데 그때 삭제되었다. ILO기준 등에 접근시키는 문제로는 산전·산후휴가가 한국의 경우 60일로 되어 있어 ILO기준의 12주보다 짧다. 따라서 이것을 그에 맞추는 문제도 있다. 그리고 다른 나라에서는 찾아볼 수 없는 월차수당이나 여성에 대한 생리수당, 강제적인 퇴직금 규정 등도 논의의 대상이 되고 있다.

노동조합법과 쟁의조정법에서는 과거 노동운동을 규제할 목적으로 만든 규정 중에 아직도 남아 있는 것을 삭제하거나 완화하는 것이 개정의 방향이다. 그것은 노동조합법상에 있는 정치활동에 대한 제한, 노동조합 활동에 있어서의 제3자의 개입금지, 조직대상을 같이하는 경우의 복수노동조합의 금지 등이 그것이다. 마지막에 언급한 이 세가지 점을 한국의 노동운동에서 노동조합이 그 철폐를 강력히 요구하고 있는 매우 중요한 쟁점의 하나로 되고 있다.

노동관계법의 개정과 관련되는 문제점은 다음의 몇 가지로 지적할 수 있다. 먼저 노사가 너무 자기 이익의 고수를 일방적으로 주장한다는 점이다. 노사 양측이 합리적이고 미래지향적인 노동관계법 개정을 위하여 노력하기보다 자기에게 유리한 방향으로의 개정만 고집한다는 점이다. 노동조합은 근로기준법의 유리한 규정은 모두 그대로 두기를 바라고 변형근로시간제의 도입에도 반대한다. 그리고 노동조합법이나 쟁의조정법상의 앞서 지적한 세 가지 금지규정을 철폐해 줄 것을 강력히 요구하고 있다. 또한 교원노조의 합법화도 요구하고 있다.

이에 반하여 경영자들은 노동조합법과 쟁의조정법은 그대로 두고 근로기준법상의 몇 가지 기준을 낮추어 줄 것을 요구하고 있다. 그리고 변형근로시간제의 도입도 요구하고 있다. 노동조합은 이 밖에도 현재 노동조합의 조직형태는 자유롭게 개방되어 있지만 기업별 노동조합에서 산업별 노동조합으로 쉽게 전환시킬 수 있는 법적 장치를 요구하고 있다. 왜냐 하면 현행 법대로라면 기업별노조를 각각 해산한 뒤에 산업별 노동조합을 새롭게 구성해야 한다. 그런데 이러한 절차는 사실상 상당히 번거롭기 때문이다.

노사 양측의 주장의 차이가 너무나 큰 것이 문제이다. 그리고 이 노동관계법 개정문제는 상당히 큰 사회문제 내지 정치문제화될 것이 틀림없다. 그 때문에 개혁을 내세우고 있는 정부도 노동관계법 개정의 방향에 대하여 망설이고 있다. 특히 1995년에는 지방자치단체장 선거가 있으며 1996년에는 총선거가 예정되어 있다. 그뿐 아니라 정부지도자들의 이 문제에 대한 견해와 전문가들이 바라는 견해도 차이가 있는 것으로 생각된다. 전문가들은 보다 미래지향적이고 ILO의 기본정신에 더 가까운 노동관계법 개정을 희망한다. 그러나 정부의 책임자들은 그동안 과격한 노동운동을 계속 보아왔기 때문인지 상당히 노조에 대한 불신이 높으며 보수적인 자세를 취하고 있다. 정부측에서는 이미 노동조합은 강력한 존재인데 이에 대하여 현재 있는 약간의 규제도 더 완화시켜 줄 경우 경제의 교란이 발생하지 않을까 우려하기 때문이다.

주석1) 1985년 경우 10~29인 규모기업의 평균임금을 100으로 하였을 때 500인 이상 규모기업의 평균임금이 111.8이었으나 1993년에 후자는 136.3으로 확대되었다.

주석2) Kochan, Katz, McKersie, The Transformation of American Industrial Relations, Basic Books, Inc., 1986.

## 第 4 節 韓國勞動運動의 課題와 戰略

### 1. 勞動環境變化에 대한 勞組의 適切한 對應

韓國의 勞動운동은 지금 중대한 기로에 서 있다. 일부의 호황업종에 속하는 기업의 노동조합에서는 상대적 힘의 발휘로 상당한 이득을 얻고 있다. 이들 노조지도자들은 계속 그와 같은 길을 추구해 가기를 바란다. 그러나 이들이 추구하는 대립적이고 투쟁적인 길도 얼마 가지 않아 막다른 골목에 다다를 것으로 보인다. 그밖의 노조와 중소기업의 노조들은 이미 과거식 투쟁방식의 노동운동으로는 한계가 너무나 명백한 것을 깨닫고 있다. 그러면서 무언가 노동운동의 새로운 방향과 전략이 모색되어야 한다고 생각하고 있다. 노동운동의 환경요인들은 급격히 변화하고 있다. 노동운동이 이러한 변화하는 환경요인에 적절하게 대응하지 못한다면 노동운동 그 자체도 큰 타격 내지 손상을 입을 가능성이 많다. 현재의 주어진 여건에서의 이득을 극대화하는 일을 추구하는 한편, 다른 한편에서는 노동운동이 나아가야 할 앞으로의 방향과 전략에 대하여 노조 스스로 심도 있게 연구하고 검토하지 않으면 안된다. 현시점에서 노동조합이 고려해야 할 점은 먼저 외국, 특히 선진국들에서 일어나고 있는 노동운동의 변화를 면밀히 관찰하고 우리들의 노동운동이 교훈을 얻고 미리 대비하는 일이다. 선진국에서 공통적으로 일어나고 있는 현상의 요인은 현재 또는 가까운 장래에 우리들에게도 닥쳐올 요인일 가능성이 크기 때문이다. 그 다음에는 국내의 직접적인 환경요인의 변화에 대해서도 살펴보고자 한다.

#### 가. 外國의 勞動운동의 추세

외국, 특히 선진제국에서의 노동운동은 지난 20~30년간 꾸준한 구조적 변화를 일으켜 왔다. 그 가운데 가장 현저한 현상의 하나는 노조조직률의 감소추세이다. 이것은 매우 복합적 요인에 의하여 일어난 현상이며 나라마다 중요요인들 달리한다. 그러나 공통적 요인으로서 인구조조의 변화, 산업구조의 변화, 경쟁의 격화, 사용자의 저항 등을 들 수 있다. 이밖에도 뉴질랜드처럼 법개정으로 직접적인 조합원 감소를 일으키는 경우도 있다.

그리고 나라마다 사정은 다르나 조직률 감소의 내용도 민간부문과 공공부문으로 나누어 보면 공공부문의 조직률은 거의 변화가 없는 반면 민간부문의 조직원 상실 정도는 훨씬 더 심하다. 이것은 아마도 공공부문의 노조의 압력에 대응하기가 더 쉽기 때문인 것 같다. 즉 공공부문은 독과점의 정도가 높아서 독과점가격으로 소비자에게 그 부담을 전가시키거나 아니면 단순히 국민의 세금으로 높아진 노동비용을 보전할 수 있기 때문일 것이다. 이러한 현상은 앞으로 한국의 경우에도 그대로 적용될 가능성이 높다. 그만큼 경쟁력과 채산성이 없어지면 민간기업은 넘어지고 만다는 더 엄격한 예산제약하에서 기업이 영위되고 있음을 말해 준다.

또한 노조조직률의 감소추세가 일반적이라는 현상은 노동운동에 대한 위기감을 조성한다는 것을 명심할 필요가 있다. 이는 노조의 상대적 힘이 우위에 있을 때에도 그것을 지나치게 끝까지 행사하여 기업이 경쟁력을 상실하는 데까지 밀고 나가지 말아야 함을 말해 주기도 한다. 즉 노동운동의 보조를 적절한 속도로 유지하게끔 스스로 자제력을 발휘해야 함을 말해 준다고도 하겠다.

다음에는 선진제국에서 거의 공통적으로 겪고 있는 것이 노조조직과 단체교섭의 분권화 현상이다. 비록 조직이 그대로 있다 할지라도 하급, 특히 기업수준에서의 노조의 영향력이 강화되며 단체교섭도 분권화된다. 오랫동안 전국수준에서 산업별로 노사간에 단체교섭을 하고 그에 준하여 다시 기업별로 추가적인 교섭을 하던 관행들이 점차 바뀐다. 그리하여 기업수준에서 곧바로 단체교섭을 하는 경우가 크게 늘어났다. 이것은 경쟁이 격화되는 과정에서 중앙에서 교섭된 임금이나 근로조건 수준이 개별기업의 어려운 사정을 반영하기가 점차 더 어려워져서 기업들이 이러한 교섭방식에 반발하기 때문이다. 앞으로도 이러한 분권화의 추세를 계속될 전망이다. 이 분권화 현상이 전하는 메시지의 핵심은 중앙 또는 기업수준 어떤 수준의 단체교섭이 더 사전적으로 적절하다는 것보다 치열한 경쟁 속에서 각 기업들이 살아남기 위하여 기업마다의 특수한 사정에 따라 다른 수준의 임금등을 결정하기를 바란다는 점이다. 즉 임금과 근로조건에서도 기업 스스로의 유연성을 갖고자 한다는 점이다. 여기서도 중요한 것은 최소한의 경쟁력과 채산성의 유지이다. 한국의 경우에도 이러한 점은 그대로 적용된다고 생각된다.

다음으로 들 수 있는 것은 작업현장에서의 노사관계의 중요성에 대한 강조이다. 이것은 근로자 내지 노조의 참여적 및 협력적 관계와도 밀접한 관련이 있다. 앞서 지적한 바와 같이 Kochen, Katz, Mckersie 등이 지적한 단체교섭국면 이외의 노사관계의 국면으로서 작업현장에서의 노사관계의 중요성에 대한 인식은 점차 높아져 왔다. 미국 등에서는 이미 상당정도의 기업에서 참여적 · 협력적 노사관계를 구축하고 있다. 이때 종업원의 인적자원 능동화를 위한 각종 기법도 동원되었다. 이러한 새로운 노사관계 영역의 개척과 새로운 관계의 구축은 비단 기업이 경쟁력만 높이는 것이 아니다. 바로 종업원들의 직장만족도도 크게 높일 수 있다. 노조 입장에서도 한계가 있는 대립과 투쟁방식-즉 상대적 힘의 행사방식-대신에 협력을 통하여 보상의 증가를 보장받는 방식으로 노조에게도 이득이 된다. 물론 현실에는 서로의 관계가 복잡해질 수도 있지만 노동운동의 방향을 재검토하는 과정에서 새로운 활로개척의 또하나의 가능성으로 신중히 검토되어야 한다.

우리는 한국의 경우에 이러한 참여와 협력을 통한 노사간의 포지티브섬게임이 충분히 가능한 문화적 토양이 있다고 생각한다. 따라서 기업이 주도하여 그 길을 모색하고 노조도 현명하게 대응한다면 이것이 앞으로 한국의 노사관계 성숙의 새로운 길이 될 수 있다고 본다. 이미 국내의 곳곳에 자연발생적으로 존재하는 노사관계 모범업체라는 것도 대부분 기업주가 욕심을 버리고 종업원의 참여를 유도하는 과정에서 성공한 기업들이다. 그 때문에 한국에서도 노사 양측이 먼 장래를 내다보면서 함께 발전할 수 있는 길을 모색한다면 이러한 방식이 채택될 가능성이 높고 또 성공가능성도 높다고 생각된다.

이밖에도 노동운동 지도자들은 몇몇 선진국에서 최근에 노동운동에 불리한 법의 제정 또는 개정이 있는 점에 주목할 필요가 있다. 영국과 뉴질랜드 등에서는 법개정으로 노동운동이 크게 타격을 받았다. 세계적으로 이제 더 이상 노동운동을 대폭 강화해 주는 법제를 기대하기는 어려울 것으로 보인다. 오히려 여러 나라의 법제에서 노사관계를 단순히 단체교섭 국면만을 전제로 대립적인 것으로 이해하고 있는 것을 수정하려는 움직임조차 있다. 즉 미국의 경우 현행법은 노사간의 참여적이고 협력적인 관계, 노사공동프로그램의 발전 등에 잘 맞지 않는 부분이 있어 그러한 부분의 개정이 논의되고 있다. 미국의 미래 노사관계위원회는 현재 그러한 가능성까지 포함하며 노동법 및 노사관계를 근본적으로 개편하는 문제를 검토하고 있는 것으로 알려져 있다. 여하튼 세계 노동운동의 환경은 급변하고 있다. 따라서 이에 적절하게 대응하여 노동운동이 발전하기 위해서는 노조측에서도 기민한 대응노력이 요구된다.

#### 나. 한국내의 노동운동 환경요인의 변화

첫째, 노동시장과 기업내 고용사정의 변화를 들 수 있다. 한국의 경우에 먼저 인구학적 변화로서 취업자들의 근속연수가 늘어남에 따라 조합원의 연령도 점차 높아질 전망이다. 이것은 노동운동을 다소 보수적이게 만들 가능성이 있다. 그리고 산업구조도 앞에서 살펴본 바와 같이 노동조합의 조직이 곤란한 부문들이 상대적으로 더 빠르게 팽창할 전망이다. 그리고 기계화 · 자동화의 진전, 하청화 등이 더욱 진행될 것이므로 이것 역시 노동운동에 도움이 안된다. 그리고 기업내의 고용구조도 시간제근로자, 임시직, 파견근로자, 컨설턴트 등을 광범위하게 활용할 예정이다. 그런데 이들 그룹의 근로자들은 통상적으로 노조에 가입이 허용되지 않는 관행 때문에 비조직자로 남을 가능성이 크다. 따라서 취업자의 증가에 대비할 때 조직근로자의 비중은 높아지기 어렵다. 노동조합은 이러한 고용의 유연성의 필연적 증가에 대비해야 한다.

둘째, 노동조합은 세계화의 결과 기업이 구조개편 및 관리운영개혁 등을 추구하고 기타의 각종 합리화전략에 대비해야 한다. 원래 노조는 기술혁신시설개체와 기업의 합리화-최근에는 새로운 인사제도의 채택, 새로운 고과제도, 직능급 등등-에 부정적 태도를 취해왔다. 그러나 그러한 노조의 자세는 궁극적으로 기업의 경쟁력 개선을 가로막는 경우가 많아 장기적으로 버티기 어렵다. 기업의 경쟁력 약화가 채산성의 악화를 초래하면 기업의 지불능력 취약으로 노조의 설 땅도 줄어들기 때문이다. 노조는 합리적 개선, 합리주의에 대하여 이를 거부하지 않아야 한다. 그것이 일시적으로 노조의 조직이나 활동에 저해적이라 할지라도 궁극적으로 기업의 경영성과를 올릴 것이므로 노조는 이에 적극 협력하면서 노동운동의 방향도 그러한 변화에 발맞추어야 할 것이다.

셋째, 노동조합은 무리한 요구와 투쟁적인 노동운동이 일반국민들의 노조에 대한 지지를 무너뜨리고 있음을 직시해야 할 것이다. 한국의 경우 1993년의 현대중공업 파업, 1994년의 철도와

지하철 파업, 현대중공업의 2개월에 걸친 파업과 불법적 회사점거 등으로 국민들은 점차 자유로운 노동운동에 대한 우려를 표시하고 있다. 일부의 자제력을 상실한 극한투쟁방식이 전반적인 노동운동의 환경을 매우 비판적·적대적으로 만들 수 있다. 또한 정부와 의회, 일반국민들에게 노동운동의 보호수준을 높이는 방향으로의 법개정을 하는데 거부적으로 만들 수 있다. 한국의 경우 이러한 우려는 현실로 나타나고 있으므로 노조는 이 문제에도 적절히 대응해야 한다.

## 2. 勞動組合 上級團體의 體制整備

한국의 노동운동은 1987년 노동운동 자유화 이후 상급노동조합 조직이 계속 변화하고 있다. 물론 한국노총은 큰 변화를 겪지 않고 있다. 그러나 과거 지하에서나 비공인 상태로 있던 급진적 또는 진보적 노동세력이 조직화되어 왔다. 전술한 바와 같이 1990년 1월에는 전노협이 결성되었고 1993년 6월에는 전노협과 업종별회의, 현대그룹노동조합총연합, 대우그룹노동조합협의회 등 4개 단체가 연합하여 전국노동조합대표자회의를 결성하였음을 앞서 지적하였다.

한국노총은 현재 조직내부의 비민주성, 과거 정부에 예측된 정책노선을 걸어온 것과 자본가에 대한 타협주의, 또 최근에는 임금에 대한 사회적 합의에의 참가와 동의 등으로 全勞代로부터 공격을 받고 있다. 이러한 비판중 비민주적 의사결정방식과 조직운영의 비민주성에 관한 비판은 많은 사람들이 공감하고 있다. 정부에 의한 지배와 간섭을 받았던 사실은 과거 권위주의시대에 어떤 조직이나 꼭 같이 경험한 것으로 유감스러운 일이나 강제된 면이 많았다. 그리고 '타협주의'에 대한 비판은 재야노동세력의 투쟁일변도 노선과는 다른 것으로 시장경제체제내에서 경영자의 기능을 인정하고 법에 의한 절차에 따르며 실리적 조합주의를 고수해 온 것으로 이해해 줄 수 있다. 또한 임금에 대한 사회적 합의는 국민경제적인 관점에서는 필요한 것으로 정부가 권고하였고 학계와 언론, 국민여론도 지지하였다.

따라서 앞으로 한국노총은 과감한 내부개혁을 통하여 평조합원과 기업별노조의 요구를 신속히 수렴하는 민주적 조직으로 개편되어야 할 것이다. 과거의 얼룩진 역사는 마치 개발독재시대부터 계속 영업해 온 대부분의 한국의 상업 은행들이 많은 不實債權을 갖고 있는 것과 비슷한 상황이다. 최근의 신설 은행 등은 물론 새로운 시대를 맞아 그러한 강제된 부실채권이 거의 없다. 그러나 그렇다고 신설 은행이 역사가 긴 은행들을 무조건 비판하는 것은 반드시 공정한 것은 아니다. 여하튼 한국노총은 온건합리주의노선을 내걸고 실리적 조합주의를 지향하므로 이에 동조할 노조도 많고 국민들의 지지도 쉽게 받을 수 있다. 다만 현재의 정체되고 비민주적으로 운영되는 체제를 과감히 개혁할 때 그러한 지지를 받을 것임은 확실하다.

다른 한편 全勞代를 중심으로 하는 세력은 제2의 내셔널센터 형성을 목표로 하고 있다. 또 부분적으로 이미 비공인 상태에서 그러한 역할을 하고 있기도 하다. 그러나 문제는 이들 조직 내부가 매우 방만하게 연결되어 있고 또 각 세력들의 이념노선에 차이가 너무 크다는 점이다. 극히 일부에는 아직도 계급투쟁론적 이념을 가지고 있는 것으로 일반적으로 인식되고 있다. 이들은 과거 그러한 주장을 되풀이하였지만 공개적으로 그것의 청산을 천명한 일은 없다. 따라서 이들에게 대한 의혹과 우려의 눈길을 가진 일반국민들이 다수 있다. 그밖에 성격상 사무직 노조로서 또는 대기업그룹의 노조로서 이념적으로 앞서 지적인 세력들과는 다른 비교적 진보적인 견해를 가진 사람들도 많다. 다만 그들의 활동방법 및 투쟁방법은 여전히 대립과 투쟁, 때로는 현행법을 무시하고 불법적인 행동을 서슴지 않는 경우도 있다.

전노대 중심의 노동운동 세력은 앞으로 경제·사회·노동환경의 변화를 살피면서 그들의 운동이념을 재정립하고 국민들의 우려와 때로는 혐오감을 불러일으키는 과격한 투쟁방식을 지양해야 할 것이다. 전노대는 국민들을 설득하도록 노력해야지 힘으로 자기 존재의 인정을 강요해서는 안된다. 최근의 몇몇 공공부문과 대기업에서의 무분별한 과격투쟁으로 전노대 세력에 대한 경계심과 비판이 높아지고 노동법개정의 가능성이 더욱 희박하게 된 점도 바로 이러한 우리의 주장을 뒷받침해 준다고 생각된다.

결국 한국노총은 과감한 내부개혁이 필요하며, 전노대 계열의 노동조합은 현실적합성을 찾도록 스스로 노력해야 된다는 것이다. 이러한 양 세력의 노력이 주효하게 되면 우선 한국의 노동운동은 보다 정상적인 궤도에 진입하게 되며, 나아가 장차 양 세력의 통합의 가능성을 높이게 될 것이다.



### 3. 産業別 勞組化運動의 課題

한국의 노동운동 이론가와 지도자들은 한국노동운동의 당면 목표로서 노동법의 개정과 산별노조화운동 두 가지를 드는 경우가 많다. 산별노조화운동-즉 기업별노조를 기본 조직단위로 한 현재의 관행에서 산업별 조직을 기본단위로 하고 기업별 조직을 그 산별조직의 하부조직으로 하는 운동-은 그만큼 노조측에서 중요하게 보고 있다.

현행법에는 산업별 연맹체에서 산업별 노조로 바꾸기 위하여는 개별기업노조가 해산결의를 한 뒤 새롭게 산업별 노조를 조직하게끔 되어 있다. 그러나 그 조직의 전환을 막고 있지는 않다.

노조측의 산업별 노조화운동의 내용은 그 전환을 법적으로 더 쉽게 만들어 달라는 것이다. 물론 법적으로 그런 요구를 받아들여 더 쉽게 해주는 방법도 고려해 볼 수는 있다. 그러나 보다 근본적인 문제는 현재 요구중인 기업별 노조체제에서 산업별 노조체제로의 전환이 시대적으로 적절하고 또 그렇게 했을 때 노동운동이 더욱 발전되고 성숙될 수 있을 것인가가 문제이다.

이 문제에 대하여 우리는 그렇게 낙관적으로 보기는 어렵다고 생각한다. 우선 이 운동은 세계적인 조직과 단체교섭의 분권화현상에 역행한다는 점이 지적되어야겠다. 세계적인 노동운동의 분권화 경향이 그것을 불가피하게 만든 여러 가지 경제·사회적인 요인의 산물이라고 할 때, 한국에서도 그러한 요인은 작용하고 있거나 곧 크게 영향을 미칠 것으로 보아야 한다. 예컨대 경제의 세계화 현상에 따른 경쟁의 격화 등이 그러한 요인 중의 하나일 것이다. 시장경제체제의 세계적 보편성을 인정한다면 한국에서도 그러한 환경의 도래는 이미 되어 있거나 금방 일어날 수 있다. 따라서 산업별 조직화의 운동은 시대의 흐름에 逆行하는 인상을 지우기 어렵다.

다음에는 노조의 산업별 조직화 요구의 배경에 아직도 대립과 투쟁적인 노사관계를 염두에 두고 있는 것이 아닌가 하는 점이다. 산업별 조직으로 일사불란하게 노조가 사용자와 투쟁할 수 있을 것이라는 전제가 깔려 있는 듯하다. 그러나 이 대목도 과연 우리들이 앞으로 계속 대립과 투쟁의 노사관계를 상정하고 나아가야 할 것이냐에 의문이 생긴다. 노조가 더 강해져서 상대적 힘을 효과적으로 행사하면 된다는 것은 노조의 일방적인 요구일 가능성이 높다.

끝으로 과연 현단계에 한국에서 산업별 조직운동을 벌인다고 할 때 그것이 노동운동 이론가들이나 지도자들이 생각하듯 제대로 성공하고 높은 효과를 거둘 수 있을 것이냐의 문제가 있다. 현재 한국의 노동조합들, 특히 기업별 노조들은 상급단체에 대하여 맹비를 바치는 것에 매우 인색하다. 기업별 수준에서 조합비는 대부분 사용된다. 극히 일부분(5~10% 이내)만이 상급단체에 보내진다. 이러한 방식은 1950년대 이후 계속되어 왔다. 그 때문에 산업별로 조직체계를 바꾸더라도 그렇게 쉽게 상당정도의 조합비를 상급조직에 보낼지는 매우 의문스럽다. 물론 산업별 조직에서는 상부지도층이 통제력을 발휘하고 응하지 않으면 징계권을 사용할 수도 있을지 모른다. 그러나 만약 그렇게 고압적으로 대하면 기업수준의 노조는 산업별 조직을 탈퇴하여 독립적 노조로 남을 가능성도 크다.

그 때문에 산업별 조직이 가지는 몇 가지 장점이 있음에도 불구하고 현실적으로 산업별 조직으로 기대되는 효과는 매우 불투명하다. 더구나 산업별 조직화가 시대적 흐름과도 잘 맞지 않으며 앞으로의 노동운동의 방향설정을 대립구도의 연속으로 보고 상대적 힘의 강화에 둔다면 더욱더 그 방향에는 문제가 있을 수 있다. 다만 단체교섭에서 산업별 수준의 교섭이 바람직하다면 현재의 산업별 연맹체제하에서도 공동교섭의 길은 열려 있다고 본다. 즉 조직상으로는 완만한 산업별체제로서도 교섭은 공동으로 할 수 있다고 보며, 문제는 노사간의 무조건적 투쟁이나 아니면 협력과 선별적 투쟁이냐의 노사의 근본적 자세에 있다고 생각된다.

### 4. 對立 對 參與와 協力에 관한 選擇

앞에서 우리는 미국 등 선진국의 노사관계가 대립관계에서 상당정도의 기업이 참여와 협력관계로 바뀌고 있음을 지적하였다. 한국의 경우 아직 기업측의 장래 노사관계에 대한 최고경영전략이 제대로 참여와 협력적인 것으로 방향을 잡고 있는 경우가 드물다는 것도 지적하였다. 그러나 여러 가지 노동관련 환경의 변화를 볼 때 그러한 방향을 선택할 기업은 늘어날 것으로 보인다.

노동조합측에서는 이 문제, 즉 참여와 협력적 관계의 조성을 단순히 기업의 경영전략의 변화에 대한 대응으로서만 아니고 노동운동이 기업발전과 공존하면서 조직확보면에서도 현상유지 내지 조직확대를 위하여 중요한 기여를 할 수 있는 것으로 인식하고 한국의 노동운동 방향으로 어떻게 정착시킬 수 있을 것인지를 신중히 검토할 필요가 있다. 그런 의미에서 노동조합도 이제 중요한 선택의 기로에 서있다고 본다.

현시점에서 노동운동을 보더라도 노동운동은 대체로 세 갈래의 움직임으로 파악할 수가 있다. 첫째의 유형은 기업의 노동조합 위원장이 대립과 투쟁적 노동운동을 이끄는 경우이다. 기업의 경영사정은 전혀 돌보지 않고 모든 수단과 방법을 동원하여, 즉 상대적 힘을 최대한 발휘하여 임금과 근로조건을 가장 유리하게 높이는 경우이다.

둘째의 유형은 노동조합 위원장이 너무 경영관리자들의 눈치를 보고 조합원들의 요구보다 기업측의 요구에 순응하여 소위 어용노조화하여 조합원들의 불만이 큰 경우이다. 기업측도 노조위원장이나 몇몇 대표에게만 잘 대해 주지 노조의 존재는 사실상 무력화 한다. 노조는 있으나 높아진 근로자들의 권리의식에 기초한 욕구들을 전혀 전달하지 못하는 경우이다.

셋째의 유형은 노조위원장 등 지도자가 확고한 신념을 가지고 기업의 발전을 위하여 최대한 협력하되 경영관리자들에게 예측당하지 않고 당당하게 요구할 것은 요구하는 형태이다.

노조지도자들은 항상 기업의 경쟁력 강화와 그에 따른 생산성 향상이 있어야 기업과 노동운동이 다함께 발전할 수 있다는 것을 강조한다. 그리고 그들은 독립적(독자적) 리더십을 확고히 보유하고 행사한다. 이 경우 기업내의 조합원들의 인식수준이 낮아 그러한 노조지도자의 철학을 이해하지 못하고 권력의 유지에 어려움을 겪는 경우도 있다. 또 많은 경우 강력한 기업내 반대계파의 강성노선 충동으로 그러한 합리적 노선의 견지에 위협을 받기도 한다. 그러므로 이러한 제3의 유형의 노선을 유지하는 노조위원장은 매우 유능한 노조간부의 자질을 가지고 있어야 하며 상당한 카리스마적 지도력을 갖지 않으면 그러한 입장의 유지가 어려울 때가 많다. 그러나 이러한 유형의 노동운동과 그러한 운동을 끌고 가는 노조간부들에 대한 일반국민과 정부측의 관심은 점차 높아지고 있다.

이러한 유형 중 둘째의 유형은 고려의 대상이 될 수 없음은 물론이다. 노동운동은 첫째와 셋째의 유형 중 앞으로 어떠한 운동노선이 기업과 국민경제의 발전은 물론 노동조합 스스로의 미래의 발전에 도움이 될 것인지를 심각하게 고려해야 할 것이다. 노조가 기업과 제로섬게임을 상정하고 상대적 힘의 발휘에만 매달릴 것인가, 아니면 파이 자체를 키우는 데 협력하고 포지티브섬게임을 하도록 하여 기업도 경쟁력을 갖게 하면서 노조의 조직률도 높이거나 현상유지를 가능하게 할 것인가. 객관적으로 보면 선택의 폭은 좁아 보인다. 그러나 오랫동안 기업경영자와 정부의 노동억압내지 규제를 받아왔고 자유로운 노동운동을 해본 경험이 매우 짧은 한국 노동조합들로서는 합리적으로 보이는 선택 쪽을 택하기에 노조 내부적인 어려움 또한 만만치 않다. 그 때문에 노조 내부에서 이것을 公論化하여 좀더 거시적이고 중장기적 관점에서 이러한 노선이 노동운동의 발전에 도움이 됨을 알려나가야 할 것이다. 이와 관련된 노동운동의 선택이 매우 중요한 과제인 하나이다.

##### 5. 團體交涉과 勞動組合 活動

노동조합이 앞으로 단체교섭을 함에 있어서 유의해야 할 점으로 다음 몇 가지를 들 수 있겠다.

첫째, 이것은 일방적인 노력만으로는 부족한 것이지만 단체교섭이 1회성이 아니고 가급적 연속 지속적으로 정보의 교류, 문제점 공동해결, 불확실성을 제거하고 예측가능성을 높이는 일에 노력해야 할 것이다. 이를 위해서는 노조도 경영관리자와의 거리를 좁히는 일에 협력해야 할 것이다. 지금까지의 관행으로는 노조간부가 경영관리자와 만나는 것조차 불필요한 오해를 낳는 경우가 많았다. 따라서 가급적 노조간부는 관리층과 거리를 두고 스스로를 보호하기도 하였다. 그러나 이것은 지양되어야 하며 그 기반조성을 위하여 평조합원들에 대한 교육훈련도 필요하다.

둘째, 요구안 자체를 객관적으로 설득력이 있고 너무 무리한 것이 되지 않도록 하며 불필요한 자극의 삼가해야 할 것이다. 과격한 행동은 힘의 과시를 위해 필요하다고 생각할지 모르나 노사간의 불신을 깊게 하고 국민들의 지지도를 떨어뜨린다. 또한 대기업의 경우 하청협력업체의 근로자와 노조에 대한 연대감을 갖고 그들에 대한 배려도 해야 한다. 지금까지와 같이 노조와 합작으로 대기업이 계열기업을 수탈하는 것 같은 체제는 지속되기는 어렵다.

셋째, 파업이나 태업이 불가피한 경우에는 가급적 그것을 짧고 질서있게 함으로써 노동운동에 대하여 국민들의 혐오감이 생기지 않도록 주의해야 한다. 지금까지는 이것을 너무 무시하고 일부에서는 투쟁일변도로 하였지만 그것이 얻은 것보다는 잃은 것이 많았다. 현행 노동관계법은 노동운동을 매우 두텁게 보호하고 있으므로 법절차대로 평화적으로 해도 얼마든지 소기의 목적을 달성할 수 있다.

그리고 노동조합의 활동은 반드시 단체교섭 국면에 대하여만 집중하지 말고 작업현장 수준에서도

조합원들이 스스로 적극적으로 참여하여 개선의견을 내고 작은 일부터 의사결정과정에 도움이 됨으로써 발언권을 축적해가야 할 것이다. 그리하여 노동운동의 방향은 단체교섭 등에서는 '합리적인 요구', '선별적 투쟁'이 되어야 한다. 또 현장수준에서는 '현장참여와 책임감' 등이 당면의 방향이 되어야 할 것이다. 노동운동은 현재 사회 각계가 민주화되고, 법질서가 더욱 지켜지는 소위 개혁의 분위기 속에 있음을 잊지 말아야 할 것이다. 그리하여 차라리 '생산성 향상운동', '국가경쟁력 강화에 대한 노동조합의 적극 참여'등 정책노선을 가지고 국민들에게 노동운동의 성숙성을 주장해야 장기적인 노동운동에 도움이 될 것으로 생각한다. 생산성 향상이나 국가경쟁력 강화 주장을 아직도 노동수탈의 강화만을 위한 구호로 이해하고 노조간부가 그러한 운동에 동참하는 것이 곧 바로 그 간부의 노동운동 경력의 끝장을 의미하는 듯한 분위기에서 노동운동은 국민들의 격려 속에 발전되기를 기대하기 어렵기 때문이다.

## 6. 勞動法 改正에 대한 對應

노동법 개정에 대한 노조측의 대응과제로서 두 가지를 지적할 수 있다.

첫째, 노조는 기업측의 고용, 임금, 노사관계 등에서의 유연성 요구에 어느 정도 신축적으로 대응해야 한다는 점이다. 경쟁의 격화 때문에 선진제국에서도 여러 가지 유연성을 증대시키기 위한 조치가 취해졌다. 거기서도 노조와의 마찰이 없었던 것은 아니나 결국 여러 측면에서 유연성을 높이는 새로운 제도와 관행이 도입되었다. 고용에서는 임시직, 파트타임근로직, 파견근로제, 계약직, 하청 등의 제도가 도입되었다. 근무시간도 변형근로시간제, 플렉스타임제, 재택근무제 등 다양하다. 임금도 기술 내지 지식기준 급여의 도입, 직무·직능급제도 등 여러 형태가 있다.

이러한 전세계적 추세에 한국 기업만 유독 낙후될 수는 없다. 그 때문에 이러한 유연성의 증대가 곧 정규종업원의 직장의 안정성을 위협한다고 하여 모두 반대하거나 할 수는 없다. 예컨대 한국에서도 변형근로시간제가 쟁점의 하나이나 노조는 반대하고 있다. 주당 44시간 기준시간을 1개월을 단위로 평균 주당 44시간만 지켜지면 특정 주일에 집중적으로 작업하는 것을 허용하는 이 제도는 미국, 일본 등 선진국에서 잘 발달되어 있고 우리도 필요한 제도라고 본다.

둘째, 노동법 개정에 관하여 노조측은 대체로 노동조합법, 노동쟁의조정법의 규제적 규정은 삭제해 주되 근로기준법 등의 현단계에서 근로자를 과보호하거나 보호수준이 비현실적인 것 등의 개정에는 반대하고 있다. 노동 조합은 좀더 긴 안목을 가지고 현행법상의 잘못된 부분은 모두 바로잡고, 또 우리 경제의 발전에 필요한 제도는 과감히 도입하는 일에 합리적 사고로 대응해야 할 것이다. 그렇다고 할지라도 한국의 노동관계법은 상당정도 노동운동에 보호적이며 노동운동에 큰 걸림돌이 없기 때문이다.

노동관계법의 개정을 통하여 노조는 기존의 이익을 철통같이 지키는 쪽보다 노사관계를 한 단계 더 높게 발전시키는 계기가 되도록 해야 할 것이다. 노동3권의 보호유지는 국민들의 합의하에서만 가능한 것이다. 노동운동의 발전 그 자체를 위해서도 노조는 더욱 합리적이 되고 설득력이 높아져야 한다.

參考文獻

- 박세일, 「노·사·정 관계의 새로운 지평」, 『산업관계연구』 제4권, 한국노사관계학회(1994. 6), pp. 151~165
- 배무기, 「인적자원관리와 기업내 노사관계: 미국의 선진적 4개기업 사례를 중심으로」, 『경영지도연구』 제32호, 한국산업은행, 1993. 12.
- , 「세계화와 새로운 노사관계 패러다임의 모색: 근로자의 참여와 책임을 중심으로」, 『경쟁력강화와 근로자의 참여에 관한 토론회』(발표문), 한국노동연구원, 1994. 1. 21.
- , 「선진국 노사관계 우량기업의 개혁과정과 우리나라 기업의 수용과제」, 『경쟁력있는 노사관계의 정립을 위한 기업의 노력』(세미나 발표문), 한국경제연구원, 1994. 6. 21.
- 이병남, 미국의 신노동정책, 『산업관계연구』 제4권, 한국노사관계학회, 1994. 6. pp. 255~271.
- Cooke, William N., *Labor-Management Cooperation: New Partnership or Going in Circles?*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990.
- , "Product Quality Improvement through Employee Participation: the Effects of Unionization and Joint Union-Management Administration", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 46, No. 1, October 1992.
- Heckacher, Charles C., *The New Unionism: Employer Involvement in the Changing Corporation*, A Twentieth Century Fund Book, 1988.
- Kochan, Thomas A., Katz, Harry C., & Mckersie, Robert B., *The Transformation of American Industrial Relations*, Basic Books, Inc., 1986.
- Mishel, Lawrence & Voos, Pamela B. (eds.), *Unions and Economic Competitiveness*, Economic Policy Institute, M.E. Sharpe, Inc., 1992.
- Osterman, Paul, "How Common Is Workplace Transformation and Who Adopts It?", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol. 47, No. 2, Jan. 1994.
- Rankin, Tom, *New Forms of work Organization: The Challenge for North American Unions*, University of Toronto Press, 1990.
- U.S. State and Local Government Labor Management Committee, *Labor Management Cooperation in Today's Workplace*, Case Studies from the Sixth National Labor Management Conference, May 27~29 1992, Washington, D.C., 1993.
- (U.S.) Commission on the Future of Worker-Management Relations, *Fact Finding Report: Executive Summary*, May 1994.

## 論評[1]

卞海龍

(韓國經營者總協會 專務理事)

현단계 한국의 노동운동을 보면 우선 국경없이 무한경쟁시대가 개막되었다. 우루과이 라운드(UR)협상이 타결됨에 따라 국제화·개방화시대가 본격적으로 열리게 되었고, 이는 경제의 모든 부문에서 '無限競爭'이 시작되었음을 뜻한다. 이러한 국제화·개방화시대의 勝者와 敗者는 상품의 국제 경쟁력에 의하여 결정되며 오늘날 세계는 노동과 인적자원을 국제경쟁력의 중심자원으로 여기고 '協助的 勞使關係'를 국가발전의 핵심전략으로 채택하고 있다. 선진국들은 조직개조(Organizational reinventing)와 제도개혁(Institutional restructuring)을 통해 경제전쟁에 대비하고 있음은 주지의 사실이다.

현재 우리나라 노사관계의 기본철학을 반영하는 노동법은 노사간의 대립관계를 전제로 구성되어 있다. 즉 사용자에 비하여 근로자 개인의 교섭력이 취약하다는 노동력의 특성을 감안하여 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 보장함으로써 사용자와 대등한 관계를 유지할 수 있다는 전제에 기초하고 있다.

그러나 현재의 노사관계 구도에서는 노동조합의 집단적 힘이 사용자의 대항능력보다 지나치게 발휘되어 기업영업을 근본적으로 위협할 수 있는 사정임에도 이에 대한 고려는 적은 반면 노동조합의 요구가 기업의 실질적인 단기 내지 중장기적 지불능력을 초과하여 기업이 도산하는 경우에도 노조의 요구는 보호되도록 되어 있다.

이러한 노동법의 근저에 흐르는 기본사상은 테일러주의, 포드주의에 의한 소품종 대량생산체제하에서 근로자들의 권익수호를 위하여 제정되었기 때문에

저임금·저기술·고성장시대에는 나름대로 합리적이었다고 할 수 있으나

고임금·고기술·고성장시대에는 근로자의 개성과 창의성이 중시되고 있어 노사관계의 기본구도를 고용의 탄력성(flexibility)과 근로자의 참여(commitment)를 제고시키는 방향으로 전환시켜야 할 필요성이 높아지고 있다.

또한 우리는 기술혁신의 급진과 함께 노동과정이 변화하고 있으며 신세대가 우리의 노동력의 한 부분을 차지하게 되리라는 것도 고려하여야 한다. 결국 치열한 국제경쟁시대에 접어든 현재 과거와 같은 집단적이고 투쟁위주의 노동운동이 계속된다면 이는 노사 공멸의 길로 치닫을 가능성이 높으며, 고급기술인력과 신세대들로 구성된 근로자들 사이에서 공감대를 형성할 수도 없게 될 것이다. 따라서 향후의 노동운동은 발상의 전환을 통한 새로운 방향전환을 모색하여야만 할 기로에 서 있다.

배무기 교수의 논문이 지적한 대로 최근 우리나라 노동운동의 특징과 문제점은 중소기업과 대기업, 호황산업과 불황산업간의 양극화 현상의 심화, 노노갈등, 노사불신의 미해소로 요약할 수 있다.

바람직한 노동운동의 방향은 첫째, 무한 경쟁시대의 개막, 급속한 기술혁신, 고학력화·고령화, 제조업의 소프트화에 따른 여성경제활동의 증가, 직무내용의 급격한 변화 등 경영 및 노동환경의 변화에 맞춰 근로자들의 작업능력 향상 등 유연성 증대(Flexibility)와 근로자의 참여제고(Commitment) 등을 모색하는 방향으로 전환하여야 한다.

둘째, 냉혹한 경제전쟁에서 살아남기 위하여 한국의 노사관계는 제로섬게임에 의한 이해대립적 관계에서 벗어나 노사가 함께 승리하는 포지티브섬게임에 의한 공동체적 관계로 전환되어야 한다.

구체적인 과제로는 첫째, 폐쇄경제하에서 노사간의 이익의 대립만을 전제로 한 와그너법에 기초하여 만들어진 우리나라의 노동관계법은 국제화·개방화시대에 노사협조를 전제로 개정되어야 한다. 이와 관련하여 국제화·개방화시대에 파업이나 직장폐쇄 등의 작업중단 사태는 국제경쟁력에 치명적이 되므로 이의 최소화를 위한 제도적 장치가 필요하다. 아울러 복수노조 허용이나 산별노조로의 전환은 현시점에서 시기상조로 보이며 좀더 여건이 성숙된 후에 고려할 사항이라고 판단된다.

둘째, 능력주의 의식이 확산되어야 한다. 최근 우리 기업에 확산되고 있는 직능자격제도, 연봉제

등이 자칫 노동조합의 힘을 약화시킬 것이라는 우려도 있으나, 노동조합의 입장에서는 이를 단순히 거부만 할 것이 아니라 노동운동 방법이나 영역을 근로자들의 능력개발과 생산성 향상을 도모하고 이에 합당한 처우를 요구하는 등의 방법으로 과감히 탈바꿈하는 노동운동의 변화를 위한 새로운 전기로 삼아야 할 것이다.

끝으로, 노사 모두의 의식이 변화하여야 한다. 과거 우리 노사관계를 대립과 갈등의 관계로 몰아갔던 노사간의 불신을 해소하기 위해 모두의 의식을 과감히 바꾸어 나가야 할 것이다.

## 論評[2]

李周完

(韓國勞動組合總聯盟 事務總長)

### 1. 急激한 政勢變化

가. 국제정세

- 동서간의 정치적인 이념대립 소멸, 경제관계가 지배하는 시대로 전환
- 우루과이라운드의 타결과 WTO의 출범, 경제의 개방화·세계화의 가속화로 무한경쟁시대 돌입
- 세계질서가 미국이라는 초강대국 중심에서 유럽과 일본 등의 부상으로 다극화 체제로 전환
- 세계 국내총생산 중 미국이 차지하는 비중이 1970년 32.0%에서 1990년 24.1%로 축소되었으며, 동기간 동안 일본은 6.5%에서 13.2%로 증가하였고, EC가 1990년 26.4%를 차지하고 있음.
- 개방과 다극화의 진전과 함께 역내교역을 확대하려는 지역주의 대두
- 중국, 동남아 등 개도국 경제의 급속한 성장으로 세계경제에서 차지하는 비중 증대
- 개도국의 세계 국내총생산에서 차지하는 비중이 1970년 12.4%에서 1990년에는 16.2%로 증가하였으며, 중국은 1979년 이래 연평균 8%의 고도성장 지속
- 개도국은 제조업을 중심으로 급속히 성장하고 있으며 선진국은 과학기술혁명의 진전에 따른 산업구조 개편으로 정보, 서비스산업이 발전하고 있음.

나. 국내정세

- 민주화의 진전에 따라 각 집단의 다양한 욕구가 사회적으로 표출하고 있으며, 국민대중은 노동조합을 이익단체로 인식하고 있음.
- 장기적으로 성장이 둔화될 것으로 보이며 2000년대 잠재성장률은 5%대로 낮아질 것으로 전망됨.
- 또한 인구증가율이 1986년부터 1% 미만으로 정체되었고 2021년 이후는 인구 감소까지도 예상되는 등 노동력 부족시대가 본격화할 것으로 전망됨.
- 우리나라 노동시장은 1975년 이후 이미 농촌의 과잉인력이 고갈되어 왔으며 이제 더 이상 농촌이 노동력 공급원으로서의 기능을 하지 못하고 있음.
- 산업구조 고도화는 꾸준히 진전되어 농림산업이 축소되고 서비스업이 확대될 것임.
- 1993년 현재 취업자의 산업별 구성비는 농림수산업 14.7%, 광공업 24.4%, 건설서비스업이 60.9%를 차지하고 있으며, 국내 총생산 중에서 1차 산업은 7.8%, 제조업은 30.0%를 차지하고 있음.
- 여성취업과 고령인구의 증가는 경제활동인구의 지속적인 증대를 가져오고 노동력의 여성화·고령화를 가속화시켜 노동시장의 변화를 가져올 것임.
- 개방화의 진전에 따라 전통적인 윤리의식은 점차 희박해지고 소득향상에 따라 문화, 복지욕구가 증대할 것임.

### 2. 勞働者 狀態의 變化

- 노동조합은 중화학 대기업 노동자의 조직화로 이들이 노동운동을 주도하고 있으며 고학력화, 서비스화, 화이트칼라 증대로 노동운동이 변화하고 있음.
- 임시직 등 고용불안이 심화되어 1993년도 취업자 중 일용직의 비중이 8.9%에 이르고 있으며 시간제노동, 파견노동이 확대되는 추세에 있음.
- 노동조합의 조합원수는 1989년 193만명에서 1993년 167만명으로 감소하고, 노조수도 1989년

7,883개에서 1993년 7,147개로 감소했다. 이에 따라 조직률도 1989년 18.7%에서 1993년 14.3%로 낮아졌음.

- 노동자가구 2세대의 노동시장 진출은 노동자의 의식변화와 함께 3D기피 및 노동력 부족과 맞물려 노동조합에 대한 관심이 낮아지는 결과를 초래함.
- 노동력의 여성화·고령화가 가속화되어 1993년 현재 55세 이상인 경제 활동인구가 전체의 14.1%, 취업자의 14.4%를 차지하고 있고 취업자중 여성이 40.2%를 차지하고 있음.

### 3. 韓國勞總의 運動理念

#### 가. 자주성의 확보

- 사용자로부터의 자주성을 확보하기 위해 사용자와 대등한 지위를 확보함.
- 권력으로부터의 자주성을 확보하기 위해 노동자의 정치적 발언권을 적극적으로 행사함.
- 자주성의 확보는 사회운동과의 실질적인 연대를 강화하는데 있어 중요한 관건임.
- 또한 자주적인 노동조합만이 노동자의 이익과 국민의 이익을 일치시킬수 있음.
- 자주성 확보를 위해 노총은 의사결정구조의 확대, 재정자립도의 제고 등의 노력을 전개하고 있음.

#### 나. 민주성의 확보

- 민주성은 조합내의 민주주의, 산업현장의 민주주의, 정치적 민주주의를 통하여 발현됨.
- 조합내 민주주의는 조합원 전체의 의사를 통합시키는 것임과 동시에 다수의 횡포를 견제하고 소수의 의견을 존중하는 것 이어야 함.
- 조합원간의 충분하고도 광범한 토론은 조합원을 결집시키고 조직의 힘을 발휘할 수 있는 원천이 됨.
- 사업장의 민주주의는 노사간의 충분한 교섭의 토대가 되며, 사업장 민주주의 핵심은 노동조합의 경영참가로 노동조합은 경영참가를 통하여 보다 책임있는 자세를 가질 수 있음.
- 정치적 민주주의는 노동조합의 자유로운 활동의 전제조건임을 물론 노동운동이 추구해야 할 목표임.

#### 다. 혁명적 계급투쟁의 배경과 경제주의 극복

- 개별사업장에서의 교섭을 통하여 노동력의 판매조건 개선에만 힘쓰는 경제적 조합주의는 정치·경제·사회적 요인이 복합적으로 노동자의 상태에 영향을 미치는 현대 산업사회에서 더 이상 노동자의 생활향상과 지위개선을 위한 효과적인 지침이 되지 못함.
- 경제적 조합주의는 노동조합이 노동시장에서 노동력 공급의 독점적 지위를 확고하게 차지하고 있을 때 임금인상과 고용확보에서 그 효과를 극대화할 수 있으나 낮은 조직률과 경제의 소프트화, 비정규노동의 일반화하는 상황하에서는 경제적 조합주의는 매우 취약한 노동이념임.
- 더욱이 경제적 조합주의는 노동자의 정치세력화를 포기함으로써 노동운동의 영역을 협소하게 하고 노동조합의 민주주의에 대한 기여와 개혁의 선도역할을 방기하는 것임.
- 구소련의 붕괴와 동구권의 변화는 현실사회주의의 실패와 경제체제로서 사회주의의 유용성이 실패한 것을 증명하는 것임.
- 자본주의는 끊임없는 자기수정을 통하여 체제위기를 극복하면서 생명력을 유지해 가고 있음.
- 자본주의의 몰락과 사회주의로의 이행을 상정하는 혁명적 계급투쟁은 우리 노동운동의 이념이 될 수 없으며 폭력적이고 체제전복적인 운동은 고립을 자초하여 노동운동의 약화로 귀결될 뿐임.
- 지금의 시대는 자본주의가 사회주의로 이행하는 혁명적 시대가 아니라 시민사회의 점진적인 개혁의 시대임.

#### 라. 임금, 노동조건 개선 및 노동기본권 신장

- 노동운동의 기본적인 임무는 노동자의 지위개선임.
- 이는 일차적으로 사업자에서의 임금, 노동조건 개선을 통하여 달성되며, 노동조건을 개선하기 위해서는 교섭력을 갖추어야 하며 이 힘은 노동기본권의 행사를 통하여 발휘할 수 있음.
- 노동기본권의 확대 역사는 바로 노동운동의 역사이다. 건강한 삶의 확보를 위하여 생활임금이 보장되어야 하며 쾌적한 작업환경이 유지되어야 한다. 공무원 및 교사 그리고 공익사업과 방위산업체에 종사하는 노동자에 가해지는 각종 노동기본권에 대한 제약이 해제되어야 함.

#### 마. 노동자와 일반국민의 생활권 보호

- 생활의 질을 향상시키기 위한 활동은 개별 노동자의 요구를 전체 노동자의 입장으로 수렴하고

나아가 광범한 국민일반의 이해관계와 일치시키는 것임.

- 오늘날 한국사회에 대한 대기업의 지배력이 급속히 강화되고 있는 상황에서 노동조합은 경제적으로 차별당하는 계층의 이익을 옹호하기 위한 활동을 전개하여야 함.
- 이를 위하여 물가, 주택, 조세, 교육, 의료, 교통, 환경 등 전영역에서 노동자를 비롯한 국민대중의 이익을 증진시키고 생활의 질을 제고하기 위한 활동을 전개.

바. 한국경제의 구조적 개혁추진

- 當의 불평등과 노동소의 등을 비롯한 부작용을 해소하기 위한 활동 전개
- 한국경제의 민주적 개혁을 위한 활동은 노동운동의 중심적 과제이며 이러한 활동은 사업장 차원에 그치지 않고 보다 넓은 사회경제적 구조개혁으로 확산되어야 함.
- 직장의 요구로부터 출발하여 사회개혁의 제요구로 발전시켜 나가는 것, 즉 '직장에서 사회로' 운동의 폭을 넓혀 가야 함.
- 이러한 구조개혁을 위해 노동자를 중심으로 광범한 중간계층과 함께 구조적 개혁을 추진 사. 기업 및 정부의 정책결정에 적극 참여
- 참여는 미래사회를 열러 갈 새로운 패러다임이며 참여의 확대를 통하여 소외를 극복하고 노동자가 주체적으로 생산활동에 임할 수 있게 될 것임.
- 참여의 영역은 사업장 차원의 기업경영의사 결정에서부터 국가정책 결정에 이르기까지 폭넓게 이루어져야 함.
- 국가정책 결정에의 참여는 노동자의 이해를 폭넓게 반영하고 노동운동의 영역을 확대하여 운동의 발전에 기여하게 될 것임.
- 기업경영에의 참가는 노동자의 책임의식 제고와 신기술 경영시대에서의 노동자의 자발적이고 창의적인 참가를 통한 노동의 인간화와 생산성 향상을 위해 절대 필요함.

아. 정치활동의 전개

- 노동조합이 사업장 영역을 넘어 사회경제적인 문제에 관심을 갖고 집단적인 목소리를 낼 때 노동조합은 이미 정치적 집단임.
- 또한 자본주의체제에서의 모든 사회경제적인 문제는 정치적으로 결정되므로 노동운동은 정치적 영역에서의 발언권을 확대하고 영향력을 증대시키기 위하여 정치세력으로서의 위상을 강화하여야 함.
- 노동조합의 정치활동을 금지하고 있는 법적 제약을 철폐하고 자유로운 정치적 발언권을 행사하여야 함.

자. 노동조직의 통일과 시민운동과의 연대

- 오늘날 노동운동을 둘러싼 사회정치적 세력관계에서 중간계층의 위치와 역할이 매우 커지고 있음.
- 도시 중간층은 전투적 노동운동에 대하여 비판적인 입장에 있으며 사무 관리직 노동자는 기존 블루칼라 중심의 노동운동 속에서 나름대로 독자적인 조직과 영역을 확보해 나가고 있음.
- 다양한 이해와 조직화의 정도를 갖고 있는 중간 시민계층과의 결합을 모색하고 강화하는 것은 노동운동의 지평을 확대하고 영향력을 증대시켜 참다운 민주주의를 실현하는데 필수적임.
- 시민운동과의 광범한 결합을 통하여 노동자와 중간층의 연대를 실현하고 경제정의, 환경운동, 소비자운동, 여성운동과 연대함.
- 노동조직의 분열은 민주적이고 자주적인 노동조합 내부의 역량에 의하여 극복되어야 하며, 노동운동이 당면한 역사적 임무와 과제를 효과적으로 실현하기 위하여 노동조합의 통일이 이루어져야 함.
- 노총은 모든 노동조직에 대하여 문호를 개방하고 노동조합 통일을 위한 모든 노력을 기울일 것임.

차. 민족통일과 세계평화에 기여

- 냉전체제의 종식과 이데올로기 대립의 종언이라는 세계사적 조류의 변화에도 불구하고 한반도는 아직도 냉전의 기류가 팽만해 있으며, 분단은 인간의 자유를 비롯한 노동기본권을 제약하는 정치적인 이유로 악용되고 있으며 노동운동의 질곡을 초래하는 원인이 되고 있음.
- 통일은 민족의 지상과제로서 한반도의 평화를 정착시키고 세계평화에 기여하는 출발점임.
- 통일은 자주적이고 평화적이어야 하며 민족적 단결에 기초하여야 함.
- 통일은 민족의 동질성 회복운동이며 문화적 동질성의 확보운동이어야 하며, 나아가 아직도



남아있는 우리사회의 권위주의적이고 비민주적인 잔재의 청산과정이야 함.

- 통일엔 상호신뢰구축을 통한 경쟁이 아닌 조화의 과정으로 전국민이 참여하는 민주적인 과정이어야 함.
- 노동조합은 통일시대를 대비하고 이를 앞당기기 위하여 노력해야 하며 남북노동단체를 비롯한 민간단체의 교류확대를 통하여 통일의 기반을 다져야 하며 이를 위해 노총은 북한 직업동맹과의 교류를 제의한 바 있음.
- 세계평화는 한반도의 평화와 상호유기적인 관계에 있으며 남북한은 한반도 평화와 세계평화의 주체가 되어야 함.

#### 4. 몇 가지 當面課題에 대한 立場

##### 가. 사회적 합의에 대한 입장

지난 2년간 노총은 임금안정이 우리 경제의 경쟁력 강화를 위한 중요한 과제임을 인식하고 경총과 사회적 합의를 하였음.

- 사회적 합의의 기본정신은 임금안정과 함께 조세부담의 경감, 고용안정의 확보, 노사관계의 안정 등 소위 정책·제도의 개선에 있음.
- 사회적 합의에도 불구하고 정부의 협조 미흡으로 정책·제도의 개선은 대단히 미흡한 수준에 그치고 있음.
- 현재와 같은 상황이 지속될 경우 내년도의 사회적 합의의 전망은 불투명할 수밖에 없음.

##### 나. 노동법 개정에 대한 입장

- 현재의 노동법, 특히 집단적 노사관계법은 반드시 개정되어야 하며, 근로기준법은 변형근로시간제 등 과거 노동착취수단으로 악용되었던 제도는 도입되어서는 안됨.
- 노동법 개정은 노·사·정 및 하계의 충분한 논의와 합의에 의해 이루어져야 하며, 그렇지 않을 경우 오히려 이를 둘러싸고 심각한 분쟁이 야기될 것임.
- 노동위원회제도의 중립성제도 등 합의가 가능한 법에 대해서는 금년도 정기국회에서 이를 개정하여야 함.

##### 다. 산별체제에 대한 입장

- 세계 노동조합의 흐름이 분권화에 있다 하지만 이를 우리나라에 그대로 적용할 수 없음.
- 서구의 경우 오랜 산별체제의 역사로 인해 임금, 노동조건이 평준화되어 있으나 우리의 경우 대기업 위주의 경제정책으로 인해 임금, 노동조건이 격차가 대단히 심하고 이러한 노동시장의 이중구조가 경제발전에 장애가 되고 있는 만큼 이를 완화할 필요가 있음.
- 기업별체제가 계속될 경우 대기업과 중소기업간의 임금·노동조건 격차를 해소할 수 없을 뿐 아니라 노동조합의 사회적 책임과 역할을 충분히 기대할 수 없음.
- 현행 정부정책하에서는 기업별체제를 산별체제로 전환하는 것이 대단히 어렵기 때문에 법적으로 이를 보다 용이하게 할 수 있는 장치를 강구하여야 함.

##### 라. 노사협의제도에 대한 입장

- 노사협의제도는 향후 노동자의 생산과정에서의 참가, 직업훈련의 강화 등 능력개발에 대한 노사간 협의 등 새로운 경영환경 변화에 노사가 공동으로 대응할 수 있는 제도로 발전시켜 나가야 함.

### 論評 (3)

崔榮起

(韓國勞動研究院 研究委員)

발제자가 잘 지적해 주신대로 한국노동운동은 현재 그 이념과 활동방향을 재정립하여야 할 전환기적 모색기에 처해 있다. 한국의 노동운동은 1987년 이후 노동3권의 실질적인 확보, 이를 통한 임금 및 근로조건 획기적인 개선, 작업장내 전제주의(workplace despotism) 청산 등 많은 성과를 거두었다. 그 결과 근로자들은 더 많은 소득과 여가시간을 즐길 수 있게 되었고 이들의 경제·사회적 지위도 많이 향상되었다. 비록 노조조직률이 20%를 밑돌고 있긴 하지만 조직사업장 근로자들의 지위향상은 비조직사업장 근로자들에게까지 자연스럽게 파급되었다. 그러나 경제의 안정적 성장을 바라는 정부와 국민들은 1989년말경에 이르러서 노동생산성과

노동비용의 괴리, 노조의 빈번한 파업행동 등을 우려하기 시작하였다. 경영자들도 노동조합의 비합리적이고 과격한 요구들에 대하여 비난하기 시작하였다. 경쟁력을 잃은 신발·섬유·전자조립 등의 몇몇 사업장들은 해외로 이전하기 시작하였고 많은 사업장은 도산하기도 하였다. 그 결과 노동조합 조직률은 1990년대 들어 계속 감소하고 있으며 노동운동에 대한 국민들의 지지도 계속 하락하고 있다. 노동운동 내부에서도 그동안의 성과를 되돌아보고 앞으로의 진로를 모색하기 위해 많은 논의를 진행시키고 있다.

이런 즈음에 발제자가 제시하신 '협력과 참여'의 철학은 한국노동운동이 깊이 있게 논의해야 할 사항이라 생각한다. '노사대립과 교섭'만이 근로자 지위향상의 길이라 할 수 없다. 특히 최근과 같이 국제화에 의한 경쟁이 강화되고 생산기술이 빠르게 변화하며 기업의 관리체계가 유연화되어 가고 있는 환경에서의 노동운동은 '투쟁을 통한 쟁취'보다 '참여를 통한 설득'이 보다 효과적일 수 있다. 또한 1970년대 이후 선진외국의 노동운동 경험을 보더라도 대립적인 교섭을 통해서보다는 협력적 참여를 통하여 조식을 보존하고 대안을 모색하고 있음을 알 수 있다. 한국의 노동운동이 짧은 기간중에 많은 성과를 얻은 것도 사실이다. 그러나 노동운동은 조합원들의 열정이 최근 급속히 냉각되어 가고 있으며 정부·경영자·국민들의 노동운동에 대한 비판 등이 고조되고 있다는 점을 겸허히 받아들이고 새로운 변신을 모색하여야 할 것이다.

'참여와 협력'의 길을 개척하는 것이 쉬운 과제는 아니다. 우선 참여의 기반을 조성하기 위해 노사간의 신뢰가 쌓여야 하고, 참여에 필요한 지식과 정보를 확보하고, 필요한 전문가를 자체적으로 양성할 수 있어야 한다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 노동조합이 협력적 기조를 유지하면서도 조합원들의 지지를 계속 확보할 수 있어야 하며 노동조합의 자율성을 유지할 수 있는 제도적 장치와 관행을 만들어내야 한다.

발제자의 논의에서 미흡한 부분이 있다면 노동운동의 정치적 기능에 대한 고려가 없다는 점이다. 발제자의 지적대로 한국의 노동운동에서는 기업별 조직체계가 뿌리깊이 정착되어 있고 기업단위 노동조합이 산별연맹이나 내셔널센터의 리더십을 충분히 인정하지 않고 있다. 이같은 현상이 계속된다면 노동운동이 소속조합원만이 아니라 전체근로자의 이익을 대변하는 세력으로 자리잡기 어려울 뿐 아니라 노동운동이 누릴 수 있는 정치력의 배분몫(a fair share of political powerresources)도 확보하기 어려울 것이다.

한국은 아직 사회민주화와 경제적 형평성이 좀더 진전되어야 할 단계에 있다. 복지시스템은 아직 형성되는 단계에 있다. 근로자계층별 소득 및 복지격차는 오히려 확대되어 가는 추세에 있다. 한편 경제에 대한 정부의 간섭은 점차 배제되어 가고 있으나 시장의 횡포나 시장의 실패를 적절히 견제할 수 있는 다양한 사회세력은 아직 취약한 상태에 있다. 선진국의 노동운동은 그동안 이러한 문제들에 대하여 비교적 효과적으로 대처해 왔다고 본다. 1970년대에 이르기까지 선진국 노동운동은 모든 사회운동의 중심을 차지하였고 '효율지상주의'를 적절히 견제해 올 수 있었다. 그러나 한국의 노동운동은 이같은 정치적 기능을 수행할 수 있는 통로를 아직 만들지 못하고 있다. 노동조합의 상급조직 활동이 지나치게 미약하기 때문이다.

한국노동조합의 상급단체기능 강화문제는 발제자가 지적해 주신 노동운동의 '적합성'과 '전문성' 제고에도 필수불가결한 요소라 생각한다. 최근의 임금정책이 좋은 예가 되고 있다. 노동이용 상승을 조절하기 위하여 정부가 취했던 임금가이드라인정책이나 1993~94년 중의 임금에 관한 사회적 합의 등에 대해 많은 비판이 있었다. 명실상부한 리더십을 갖춘 상급조직이 광범위하게 참여하지 않았기 때문이다. 이는 임금문제뿐만 아니라 여타의 정책에도 마찬가지로 적용된다. 상급조직의 기능을 강화하는 문제는 노동운동에도 시급한 과제가 되고 있다. 그동안의 노동운동 리더십은 많은 '활동가'들에 의하여 비공식적으로 그리고 비조직적으로 행사된 경우가 많았다. 이같은 현상은 노동운동의 초기단계에서는 매우 효과적일 수 있으나 이제 살림을 차려놓고 정상적인 영업을 하여야 할 시기에는 적합한 방법이 아니라고 본다. 노동조합은 물적·인적자원을 가능한 한 상급조직에 집중시키고 체계화하여야만이 조합원에 대한 서비스를 효과적으로 제공할 수 있고 대외적인 교섭력도 확보할 수 있기 때문이다. 앞으로는 단체교섭 결과만 좋으면 노동조합이 조합원에게 해줄 일을 다했다고 할 수 없게 될 것이다.

교육·훈련프로그램을 확대하고 다양화하며 직장밖의 근로자 생활에 대해서도 많은 서비스를 제공할 수 있어야 할 것이다. 지역생활에 대한 노동조합의 역할도 늘어날 것이다.

이러한 모든 점을 고려할 때 선진국에서 이루어지고 있는 교섭의 분권화 경향과는 반대로 한국에서는 오히려 노동운동의 중앙집중화가 더욱 필요한 시기라고 생각한다. 노사관계의

중심축이 선진국에서는 지나치게 중앙에 집중되어 있었기 때문에 사업장차원의 협의와 참여가 강화되고 있지만 한국에서는 노사관계의 중심축이 지나치게 사업장차원에 집중되어 있기 때문에 지역·업종·전국차원의 활동이 강화되어야 한다고 본다. 이 문제의 해결을 위해서는 노동운동 진영뿐 아니라 노사관계 관련주체 모두가 함께 노력하여야 할 것이다.

왜냐 하면 업종·지역·전국차원에서의 노동조합 활동이 활성화되기 위해서는 노동조합법상의 제한조치(제3자 개입금지 및 단결권의 제한 규정)가 풀리고 정부와 경영자단체에서도 상급노동단체와의 대화채널을 강화하여야 하기 때문이다. 이렇게 하여야만이 노동운동도 민주복지사회 건설을 위한 사회적 파트너로서 참여할 수 있을 것이다.

## 論評 [4]

Akira Takanashi

(日本 Japan Institute of Labor 研究所長)

배무기 교수의 논문은 내용이 풍부해서 논평해야 할 논점이 많고 따라서 단시간내에 논평하기가 곤란했다. 또한 본인은 일본의 노동문제에 관한 실증적 연구와 정책적 연구에 전념해 왔기 때문에 특히 한국의 노동실태에 대해서는 거의 예매지식을 갖지 못하고 있다. 이러한 몇 가지 악조건이 중복되어서 이 심포지엄에서의 그의 논문에 대한 논평은 총괄적이며 개괄적인 수준에 머물지 않을 수 없음을 사과드리고자 한다.

우선, 총괄적으로 말씀드리고 싶은 것은 현재 한국에서의 노사관계나 노동조합운동의 전개는 1950년대에 일본이 걸어온 상황과 대단히 유사하다고 하는 인상을 강하게 받은 점이다. 1950년대 중반부터 개시된 '춘투'와 이를 둘러싼 경제적·사회적 환경의 추이로부터도 이와 같은 지적은 이해가능하리라고 생각한다. 한국에서의 현재의 상태는 다소 혼란되어 있지만 임금을 노사간의 자주적인 단체교섭으로 결정하는 관행이 폭넓게 정착되면 노사관계는 틀림없이 안정되리라고 생각한다. 임금결정에 정부가 과도하게 개입하는 것은 결코 바람직한 일이라고는 볼 수 없다.

둘째, 산업별조합운동이 왜 강력하게 발전되지 못하고 있는가에 대해서 설득적인 이유가 지적되지 않고 있는 점이다. 이 심포지엄 전체를 관통하는 문제인식으로 보여지지만 오늘날 일본에서 뿐만 아니라 구미각국에서도 산업별조합운동의 퇴조가 두드러지게 나타나고, 한편으로는 기업별 조합의 역량이 강화되고 있다. 각 산업에서 독점적인 대기업에 의한 산업지배력이 강화됨에 따라 이같은 산업별조합운동의 퇴조가 발생되지 않았는가 생각한다. 일본의 경우에는 이같이 산업독점을 강화하는 산업구조 고도화뿐만 아니라 고용보험법상의 각종 조성금이나 급부금을 수급하기 위해서는 기업레벨의 노사간 사전협의의 의무가 부과되고 있는 점도 영향을 미치고 있다고 볼 수 있다.

한국에서도 일본의 고용보험법과 거의 유사한 법제가 국회에서 승인되어 내년 5월부터 시행된다는 사실을 들었다. 본인은 일본의 고용보험법의 입법화에 임해서는 고용정책을 기획·입안하는 중앙직업안정심의회의 멤버로서 깊이 관계를 맺어왔다. 현재 이 심의회의 회장을 맡고 있으며 현행 고용보험법의 개선에 노력하고 있는 바이지만 고용보험법에 따른 각종 조성금의 수급에 있어서는 개별사업주뿐만 아니라 산업별 또는 업종별 차원에서의 노사간 협의도 필요로 하는 방향으로 개선을 검토하고 있는 중이다.

셋째, 노동조합의 조직률이 계속 저하되고 있는 점이다. 배무기 교수의 논문에서는 한국에서의 조직률의 저하나 변동에 대해 반드시 충분한 설명이 기해지고 있다고는 볼 수 없다. 일본의 경우에는 기업별 조합이 본공·정사원만을 조직대상으로 하여 파트타이머나 파견사원을 조직하고 있지 않은 점에 최대의 원인이 있다. 이와 같은 고용형태의 근로자를 노동조합으로 조직화하기란 용이하지 않다. 그래서 일본에서는 법률로서 이같은 고용 형태의 근로자를 포착하여 임금·노동조건을 개선할 실현하고자 하고 있다. 1986년에 시행된 노동자파견법, 올해 시행된 단시간노동자법(파트노동법)은 그 대표적인 것이다. 이 두 가지 법률은 둘다 본인이 책임자로서 정리한 것이지만 법률의 망을 씌우는 것도 경제적으로는 조직화 기능을 발휘 한다고 생각한다. 한국에서도 노동자파견법이 국회에서 심의되고 있다고 듣고 있지만 이것도 전문직이라는 고임금의 직업별 노동시장을 창출한다는 시각에서 보면 새로운 이해가 가능하리라고 생각한다.

## 論評 [5]

Harry Katz

(美國 Cornell University 教授)

배무기 교수의 논문을 아주 흥미롭게 읽었다. 그의 논문은 한국의 노사관계의 생성과정을 사려깊게 고찰하고 노사관계의 개선을 위해 필요한 여러 가지 통찰력이 있는 제안을 하고 있다. 본인의 생각으로는 한국의 노사관계체도가 직면하고 있는 주요 현안은 두 가지이다. 하나는 조정적인 요소가 있는 분권적인 교섭구조(coordinated and decentralized bargaining structure)를 어떻게 발전시키느냐 하는 것이다. 노조는 산별노조체제를 원하고 있으나 이는 사업장에서의 문제를 잘 해결할 수 있는 체제인 기업별 교섭구조로의 이행이라는 세계적인 추세와는 괴리된다. 본인은 조정적인 요소를 갖춘 분권화(coordinated decentralization)를 권고하고 싶다. 이 제도하에서는 임금과 거시경제적인 요소들이 조정되고 업종별·지역별 협의체들이 형성되어 노사가 훈련, 교육, 노동력의 이동, 구조개편과 같은 문제들을 논의할 것이다. 훈련, 교육, 구조개편과 같은 문제들이 임금정책 때문에 소홀히 취급되어서는 안된다. 다른 하나는 배무기 교수가 지적한 대로 사업장과 공장단위의 문제해결 능력이 제고되어야 한다. 한국에는 이를 위한 제도가 발달되어 있지 않은 듯한데, 이는 사용자가 가부장적인 태도를 가지고 있고 노동운동이 불안정하고 분열되어 있기 때문이다. 그러나 사업장단위에서의 문제해결의 필요성은 점점 더 커지고 있다. 이와 같은 필요한 한국의 경제가 보다 기술집약적, 보다 숙련된 기능을 필요로 하는, 그리고 제3차산업 중심의 구조로 지속적으로 이행함에 따라 더욱 더 커질 것이다.

본인과 함께 Cornell대학이 있는 Saroshi Kuruvilla 교수는 경제발전과 노사관계 전략간의 연계성을 강조하고 있다. 노·사·정은 한국경제가 향하여 가고 있는 경제적·기술적 선진화를 고무·발전시킬 수 있는 노사관계정책을 창조할 수 있는 길을 발견하여야만 할 것이다. 배무기 교수의 논문은 이와 같은 문제에 대한 아주 유익한 해답을 한국의 노·사·정에게 제시하고 있다.

## 論評 (6)

Greg Bamber

(濠洲 Queensland University of Techology 教授)

배무기 교수의 한국의 노동운동에 대한 분석과 향후 한국 노사관계의 진로에 대한 논의는 매우 흥미롭다. 그의 논문을 논평할 자격은 본인보다는 한국인들이 있다는 것을 전제로 하고 다음을 언급하고자 한다.

그의 논문 중 가장 주요한 부분은 '대립 대 참여와 선택에 관한 선택'이라고 생각한다. 배무기 교수는 노동운동의 유형을 ① 대립과 투쟁적 노동운동(zero-sum), ② 순응적 노동운동, ③ 상호이익증진적인 조합주의적(cooperative) 노동운동(positive sum)이 세가지로 분류하였다.

Walton과 Mckersie(Walton, R. & Mckersie, R., 1965, Behavioral Theory of Labor Negotiations, New York: McGraw Hill)의 용어를 빌리면 ①은 일면 분배적 교섭(distributive bargaining)과 비슷하고, ③은 통합적 교섭(intergrative bargaining)과 유사하다. Flanders(Flanders, A., 1970, Management and Unions: The Theory and Reform of Industrial Relations, London: Faber)는 ③의 노동운동을 생산성 교섭(productivity bargaining)이라고 칭하였다. Fox(Fox, A., 1974, Beyond Contract, London: Faber)는 ①을 저신뢰(low-trust)증후군, ③을 고신뢰(high-trust)증후군이라고 명명하였다.

배무기 교수는 논문에서 한국경제가 점차로 개방화 국제화되면서 한국의 기업들은 다른 나라의 국제적인 기업과 점점 더 경쟁하게 될 것이라고 보고 있다. 그와 같은 환경 하에서 기업의 경쟁력은 가격에의 의존도는 점차로 낮아지고 질, 상품디자인, 유연성과 혁신과 같은 좀더 포괄적인 기반을 필요로 하게 된다(Womack, J. et al., 1990, The Machine that Changed the World, New York: Rawson-Macmillan). 만약 한국의 노동운동이 ① 또는 ②의 유형에 속하여 있다면 한국의 기업들이 국제시장에 침투하는 것은 물론이고 생존하기도 매우 어려울 것이다.

그럼에도 불구하고 노동조합(혹은 사용자)이 ①의 유형에서 ③의 유형으로 변화하는 것은 쉬운

일이 아니다. 만약 그와 같은 변신을 노동조합이 하려고 할 때 다음과 같은 조건들이 충족된다면 그와 같은 변화에 많은 도움을 준다. 첫째, 노동운동이 비교적 통합되어 있고 변화를 선호하는 강력한 지도력을 가지고 있다. 둘째, 사용자들도 동시에 그와 같은 변화를 하고 있다. 셋째, 정부와 관련집단(한국노동연구원이나 학자들을 포함하여)들이 (예를 들어 새로운 발상을 개발하고 한국이나 다른 나라의 좋은 선례를 소개함으로써) 이들의 변화를 도와야 한다.

하나 제안하고자 하는 것은 한국과 다른 나라의 노사관계 변화 사이에 약간의 유사성이 있을 수 있다는 것이다. 예로써 호주의 1975년과 1994년 사이의 노사관계를 들 수 있다.

호주의 1975년과 1982년 사이의 노사관계는 ①의 유형으로 특징 지워질 수 있다. 그러나 1983년 이후 ③의 유형으로 변화하려는 시도가 있어 왔다. 이러한 변화는 노조와 호주노동당 정부에 의하여 주도되어 왔다. 이들은 사회적 계약의 형태인 사회적 합의(Accord)를 체결하였다. 1983년 이후의 이와 같은 호주의 시도는 영국에서 배웠음에도 불구하고 1974년과 1979년 사이의 영국의 사회적 계약보다는 훨씬 성공적이고 지속적인 것으로 평가된다.

호주의 사회적 합의에는 사용자들이 공식적으로 포함되어 있지 않지만 선도적 수출지향적 기업이나 일부 사용자협회는 호주가 ①의 유형에서 ③의 유형으로 변화하는데 상당한 기여를 했다.

본인은 한국이 다른 나라의 제도와 접근방법을 단순히 모방하라고 제안하는 것은 아니다.

그럼에도 불구하고(예를 들어 이와 같은 유형의 국제세미나를 통하여) 한국은 다른 나라의 성공과 실패로부터 상당한 교훈을 얻을 수 있다.

## 論評 (7)

Carmelo Noriel

(ILO 勞使關係部門 專門家)

배무기 교수의 논문은 상당히 훌륭하고 논문으로부터 얻을 것이 상당히 많다. 1987년 민주화 이후의 한국노동운동의 발전과 투쟁뿐만 아니라 근로자와 노조에게 상당한 영향을 미치는 노사관계의 주요 경향과 현안에 대하여도 아주 정확하게 설명하고 있다.

그에 의하여 강조된 1987년 이후의 주요 발전을 보면 한국경제가 지속적으로 높게 성장하고 있고, 노조원과 노동조합수가 급격히 증가하고 있으며(최근에 들어서는 약간 감소하였지만), 노사분규가 급증하였다가 최근 들어 1987년 이전의 수준으로 떨어졌고, 노총과는 별개의 全勞代 등이 결성되었으며, 단체교섭이 활성화되었고, 보다 협조적인 관계를 형성할 필요성이 대두되고 있으며, 노동법의 개정을 노사 모두 요구하고 있다는 점 등이다.

배무기 교수의 논문으로부터 분명히 나타나는 것은 노조를 포함한 노사관계의 거의 모든 측면이 심각하게 재검토되고 변화하고 있다는 것이고 이는 건전한 징후라고 본다. 가장 큰 의문은 어떻게, 언제, 그리고 어떤 형태로든 변화하여야 하는 것인데, 본인의 논평은 지면관계상 발제자가 제시한 접근방법의 일부에만 한정될 것이다.

노동법과 관련하여 노동관계법을 ILO기준이나 국제노동기준과 부합되도록 개정하려고 하는 의사가 있다는 것을 인지하는 것은 매우 고무적인 것이다. 배무기 교수의 논문에 의하면 노조측은 노조의 정치활동금지, 삼자개입금지, 복수노조금지 등 노동운동을 억압하는 노동조합법과 노동쟁의조정 법의 개정을 요구하고 있다. 이와 같은 규제는 ILO가 주창하고 있는 결사의 자유와 같은 근로자의 기본권은 물론 한국의 헌법과도 배치되므로 본인은 단지 노동법 개정이 시급히 이루어지도록 바란다. 지속적으로 근로자의 권리가 제한되고, 노동운동의 다원성이 부족하고, 근로자의 자주적인 조직체들이 차별적으로 대우된다면 노조간의 (어떤 경우에는 불필요한) 갈등을 심화시키고 연장시킬 뿐이며 동시에 노조가 그들의 조합원을 위해 봉사하고 사회경제발전의 기초가 되는 건강하고 생산적인 노사관계의 증진에 보탬이 되는 것을 방해할 것이다. 경제적으로 선진화된 나라의 경험으로부터 이와 같은 문제, 특히 결사의 자유와 관련하여 이들의 해결방안에 관해 좋은 교훈을 얻을 수 있다. 1994년 9월에 열린 국제사회보장 및 노동법학회 서울총회에서 이영덕 국무총리가 언급하였듯이 한국은 이제 경제적으로 선진화된 나라로 진입하는 문턱에 있기 때문이다.

변화의 시기에는 국내적으로 그리고 국제적으로 일어나고 있는 사태발전과 추세를 인지하고

배우는 것이 매우 중요하다. 그러나 특정지역에서 일어나는 일은 특정지역이 처한 환경에 의해 상당히 영향을 받는다. 앞에서 언급되었듯이 노사관계는 '수출이나 수입이나'와 같은 간단한 문제는 아니다. 단체교섭의 분권화, 노조조직률의 하락, 노사분규의 증가와 같은 현상을 우리는 현재 일어나고 있는 관행변화의 일반적인 행태로 인식하고 있지만 보다 협조적인 관계로의 전환은 지역마다 다른 의미로 해석될 수 있다. 하나 특기할 만한 사항은 노사관계에 관한 오래된 전통이 있으며 이를 가치있게 보고 강력한 노조와 사용자단체가 오랫동안 존재해 온(호주나 미국과 같이) 나라에서 변화가 일어나는 듯하다는 것이다. 일반적인 경향과는 반대로 일부 유럽국가와 아시아의 싱가포르나 인도네시아에서는 노조원이 증가하고 있다. 인도네시아에서는 노사분규도 증가하고 있다. 필리핀에서는 노사분규가 줄어들고 있지만 여전히 분쟁을 조정하는 것은 매우 어렵고 나라경제 전체에 부정적 영향 주며 현재의 한국상황과 비슷하다. 단체교섭과 관련되어서는 중앙집권적인 교섭구조를 가진 나라는 분권화를 고려하고 있고, 분권화된 구조를 가진 나라는 중앙집권적인 구조로의 변화를 모색하고 있다. 결국 모든 나라가 새로운 것, 혁신적인 것, 개별국가의 상황에 맞는 적절한 대안을 찾고 있다고 할 수 있는데, 이것이 현재 한국에서도 일어나고 있는 것이다.

배무기 교수의 논문으로 미루어 보건데 노조의 역할과 위치를 포함하여 노사관계 관행과 노동법 제도는 현재 변화되어야 한다는 것은 확실하다. 분쟁조정제도도 강화되고 노사의 신뢰를 얻는 것이 필요하다. 노사가 상호를 신뢰하고 의사소통을 원활히하고 정보를 공유하기 위하여는 노사의 상대방에 대한 태도가 변하여야 한다. 노사정 삼자협의기구 혹은 노사간의 협의기구는 국가전체, 지역, 산업, 그리고 공장 등 모든 수준에서 활성화되어야 한다.

끝으로 배무기 교수가 지적한 대로 노조가 현재의 국내와 국제적인 환경변화에 적응하지 못한다면 심각한 손상을 입을 것이다. 노조는 현재의 상황에서 최대한의 것을 얻으면서도 동시에 장래의 방향과 전략을 모색하기 위하여 상당한 연구와 노력을 하여야 한다. 노사는 협조와 참여를 위한 환경의 조성을 위하여 노력하여야 한다. 단체교섭, 참여적 관행, 그리고 협조적기구들이 더욱 더 고무되고 발전되어야 한다. 이와 같은 모든 대안들은 경제 및 사회발전의 추구에 있어서 노조의 주요한 역할을 반영하고 있다. 강하고 독립적이며 효율적인 노조만이 한 나라의 근로자들을 대표할 수 있다. 그들은 근로자의 이익과 권리를 증진시키고 방어할 막중한 책임을 가지고 있으며, 동시에 사회적 정의와 경제를 발전시키기 위하여 사용자 그리고 정부와 함께 노력하여야 하는 의무도 있다. 이것이 오늘날 노조들이 직면하고 있는 가장 중요한 도전이다.