노사관계 국민의식 변화

오 계 택*

Ⅰ. 머리말

세계화의 대명제 아래 각국간의 경쟁이 치열해져 가는 시대에 살고 있는 요즈음 국가경쟁력의 확보에 있어 누락될 수 없는 것이 노사관계의 선진화라고 할 수 있을 것이다. 우리나라는 1987년 민주화에 힘입어 노동운동이 활성화된 이후 1997년 외환위기를 거치면서 현재에 이르기까지 노사관계가 많은 국민들의 관심의 대상이 되어 왔다. 때로는 소외되어 왔던 노동자들의 권익을 대표하는 기능에 대해 국민들이 많은 지원을 아끼지 않았는가 하면, 때로는 무리한 노동조합의 이기적인 요구에 국민경제가 많은 부담을 느끼기도 하였다.

그 동안 우리나라에서도 노사관계에 대한 관심이 컸던 만큼 노사관계를 안정화시키고 선진화시키기 위한 많은 노력들이 이루어져 왔다. 기업들은 경영혁신을 통해 근로자들의 필요를 파악하고 이를 충족시켜주기 위해 노력해 왔으며, 노동조합도 노동자들의 권익을 가장 효과적으로 대변할 수 있는 방법을 찾기 위해 노력하여 왔다. 그 결과, 노사분규건수는 많이 감소하여 왔고, 노사관계 선진화 로드맵 작업을 통해 노사관계를 안정화시키려는 노력도 이루어지고 있다. 하지만 아직까지도 우리나라 기업과 노동조합에 맞는 한국형 노사관계의 모형을 개발하기 위해서는 많은 기초적인 연구가 필요하다 하겠다.

노사관계에 대한 국민들의 의식은 국민들 대다수가 노사관계의 당사자로서 이러한 관계에 참여하는 한편, 여론을 형성함으로써 이러한 관계가 이루어지는 사회적 맥락에 영향을 미친다는 측면에서 한 나라의 노사관계를 파악하는데 있어 매우 중요한 정보라

* 한국노동연구원 연구위원(okt8941@kli.re.kr).

고 할 수 있다. 국민들이 노사관계에 대해 어느 정도의 인식을 가지고 있고 어떠한 평가를 내리고 있는가를 정확히 이해하는 것은 노동정책을 수립하는데 있어 객관적인 자료로서 그 역할을 충분히 발휘할 수 있으며, 선진적인 노사관계에 대한 인식으로 전환하는데 있어서도 그 기초를 다지는데 매우 유익한 정보가 될 수 있을 것이다.

이 연구는 국민들의 노사관계에 대한 의식을 조사함으로써 노사관계에 대한 관심정도와 전반적인 평가를 파악하고, 구체적으로 국민들이 노사관계에 대해 어떤 분야에 대해 어느 정도 파악하고 있으며 어떤 의견들을 가지고 있는지 알아보고자 한다. 또한 1989년 조사와 2007년 조사를 비교분석함으로써 지난 20년간 국민들의 노사관계 의식이 어떻게 변하였는가를 파악하고 있다. 추가적으로 만약 지난 20년간 국민들의 노사관계에 대한 인식이 변하였다면 어떤 요인들에 의해 영향을 받았는지를 탐색적으로 연구하고자 한다.

Ⅱ. 조사 개요

국민들의 노사관계에 대한 의식을 최대한 객관적으로 반영하기 위하여 대표성 있는 전국표본을 구성하고자 하였다. 이를 위해 성, 연령, 지역, 고용형태별(임금근로자 여부) 분포를 고려한 층화표집을 실시하였다. 좀더 구체적으로, 「주민등록 인구현황(2006년 12월 기준)」을 기준으로 20세 이상의 성인남녀에 대한 모집단을 구성하였고, 통계청의 「2006년 인력실태조사」를 기준으로 20세 이상 임금근로자에 대한 모집단을 추출하였다. 주민등록 인구현황의 전체 인구에서 임금근로자의 비율을 인력실태조사 기준으로 맞추어 나눈 후, 2,000명의 최종 표본을 확정하였다. 이 조사의 표집오차는 95% 신뢰수준 기준으로 ±2.2%로 나타났다.

이번 2007년 노사관계 국민의식 설문조사에서는 1989년 실시되었던 설문조사와 비교가능성을 높이기 위해 몇 가지 노력을 하였다. 우선, 표집방법을 성, 연령, 지역 등을 최대한 대표적으로 반영하도록 설계하였다. 1989년 조사에서는 지역 다단계 확률표집에 따라 지역을 표집하고 할당표집에 의해 최종 응답자를 표집하는 방법으로 대표성있는 표본을 추출하였다. 또한 전체 표본의 크기도 국가 표본조사에 필요한 최소 수준을 고려하여 비슷한 수준으로 맞추었다. 1989년의 표본크기는 1,500명이었고, 2007년 국민의식 조사의 표본크기는 2,000명이었다. 특히 2007년 설문조사 문항들 중 13개 문항을 1989년 설문조사에서와 똑같이 구성하여 두 조사간의 비교가능성을 최대한 확보하고자 하였다. 설문조사에서 설문문항의 '어휘선택(wording)'은 설문응답에 커다란 영향을 미

칠 수 있으며 따라서 설문결과에도 큰 영향을 미칠 수가 있다(Groves et al., 2004). 따라서 설문문항의 '어휘선택'이 다르거나, 응답선택의 '어휘선택'이 다르거나, 척도의 숫자(예를 들어, 4점, 5점, 7점, 11점 척도 등)가 다를 경우, 설문조사들간의 문항비교가 상당히 제한될 수밖에 없다. 2007년 설문에서는 이러한 제한점을 극복하기 위하여 몇몇 중요한 비교문항에 대해서는 똑같은 질문, 응답선택, 척도를 사용하여 1989년 조사의 결과와 비교가 최대한 가능하도록 설문을 구성하였다.

1989년과 2007년 두 조사간의 가장 커다란 차이는 정보수집 방법의 차이라고 할 수 있다. 1989년 조사는 방문면접조사 방식으로 이루어진 반면, 2007년 조사는 전화조사로 이루어졌기 때문이다. 하지만 전화조사와 면접조사간의 조사방법 차이가 응답자들의 의식에 대한 응답 자체에 영향을 미친다는 연구결과는 없으므로 의식을 비교하는 데에는 문제가 없을 것으로 판단된다. 또 하나의 제한점은 두 조사간에 약 20년이라는 시간적 차이가 존재하여 20년 사이에 우리나라 국민들의 노사관계에 대한 인식이 어떻게 구체적으로 바뀌어왔는가를 살펴보는 데에는 한계가 있고, 다만 결론적인 차이만을 확인할 수 있다는 것이다. <표 1>은 두 조사의 표본특성을 비교하고 있다.

〈표 1〉 표본특성 비교

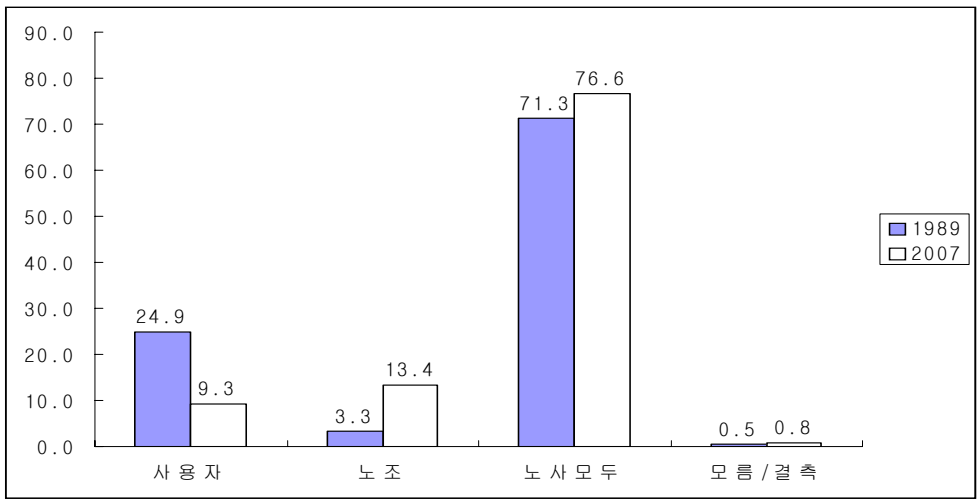
		한국노동연구원('89)		한국노동연구원('07)	
		빈도	비율	빈도	비율
성	남자	900	60.0	998	49.9
	여자	600	40.0	1002	50.1
연령	20대 이하	362	24.1	411	20.6
	30대	536	35.7	472	23.6
	40대	297	19.8	461	23.1
	50대 이상	233	15.5	656	32.8
학력	중졸 이하	72	4.8	175	8.8
	고졸	575	38.3	574	28.7
	초대졸	534	35.6	312	15.6
	4년제	115	7.7	784	39.2
	대학원 이상	246	16.4	147	7.4
	무응답	30	2.0	8	0.4
임금근로자	예	527	35.1	823	41.2
	아니오	973	64.9	1177	58.9

Ⅲ. 노사관계 국민의식조사 비교분석

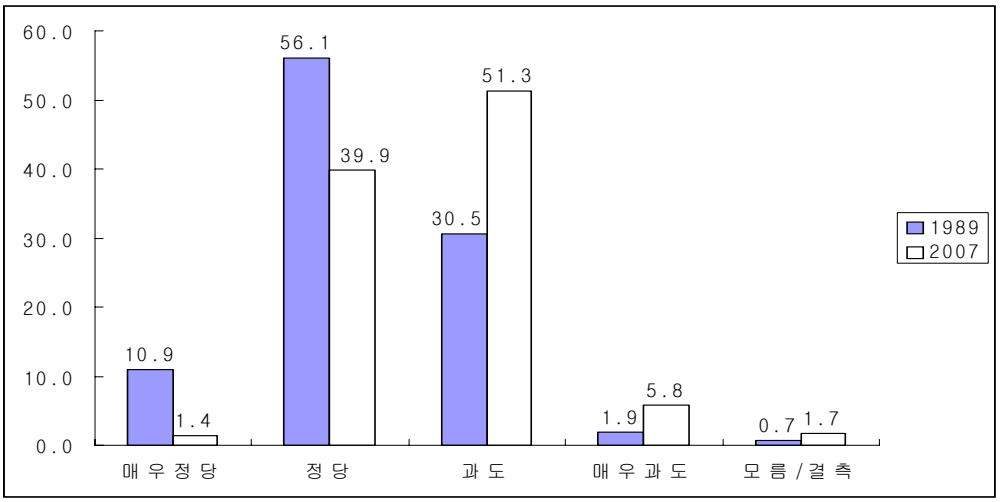
1989년과 2007년 노사관계 국민의식조사에서 똑같이 질문을 했던 문항들을 비교분석함으로써 지난 약 20년간 우리나라 국민들의 노사관계에 대한 인식이 어떻게 변하였는가를 분석하였다.

먼저, 노사협상 실패의 책임이 누구에게 있느냐는 질문에 대해서는 두 조사 모두에서 노사 모두에 노사협상 실패의 책임이 있다는 쌍방과실론 의견이 70% 이상을 차지하였으나, 일방책임론에서는 사용자의 책임은 15% 정도 감소한 반면, 노조의 책임 10% 정도 증가하여 2007년 조사에서는 노조의 책임을 추궁하는 의견이 약간 더 높은 것으로 나타났다(그림 1 참조). 여성들의 경우 노사협상 실패의 원인으로 사용자를 지목하는 비율이 조금 더 높아졌으며, 남성들은 노조를 지목하는 비율이 10% 이상 증가하였다. 1989년 조사에서는 연령에 따른 의견차가 크게 존재하지 않았으나, 2007년 조사에서는 연령이 증가함에 따라 사용자를 지목하는 비율은 줄어들고 노조를 지목하는 비율은 젊은층에 비해 두 배 이상 높아지고 있었다. 1989년 조사에서는 고졸 이하의 학력이 이상의 학력보다 기업을 더 많이 지목한 반면, 2007년 조사에서는 학력에 관계없이 노조를 지목이 비율이 일률적으로 상승하였다. 근로형태에 따른 응답의 차이는 크게 존재하지 않았으나 비임금근로자의 노조 지목비율이 상대적으로 많이 상승하였다.

〔그림 1〕 노사협상 실패책임



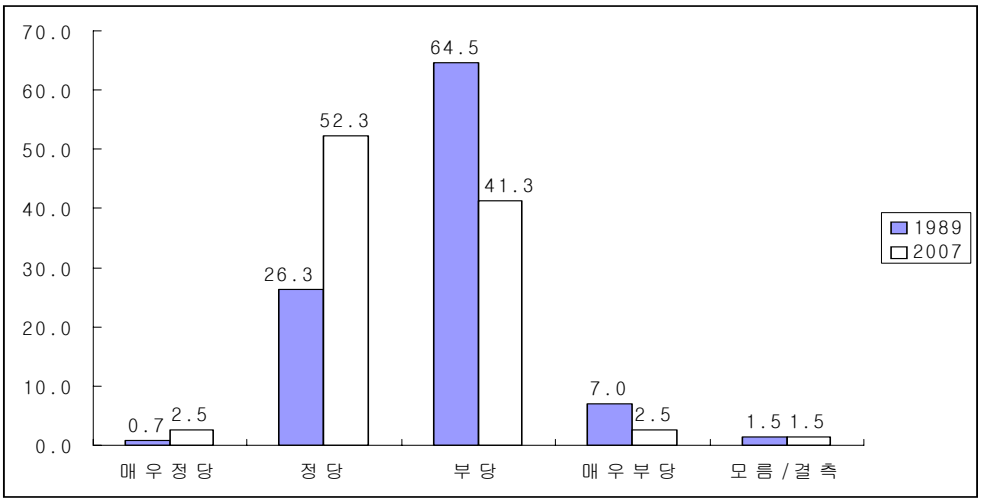
〔그림 2〕 근로자 요구조건의 정당성



근로자 요구의 정당성에 대한 평가는 정당하다는 의견(1989년 67%에서 2007년 41.3%)에서 과도하다는 의견(1989년 32.4%에서 2007년 57.1%)으로 변하는 모습을 보여주고 있다(그림 2 참조). 1989년 조사에서는 남녀간 성별 차이는 거의 존재하지 않았고, 2007년 연구에서는 남성들이 여성들에 대해 조금 더 비판적인 것으로 나타났다. 연령에 따라서는 젊은층일수록 정당하다는 의견이, 노년층일수록 지나치다는 의견이 증가하는 추세를 볼 수 있으며, 2007년의 경우 50대 이상의 정당한 편이라는 의견은 30대 이하의 의견에 절반 수준으로 연령간 의식의 차이를 보여주고 있다. 학력이 높을수록 상대적으로 정당성을 더 인정하고 있어 교육에 따른 비판적 의식의 효과가 나타나고 있었고, 비임금근로자에서 과도하다는 의견이 더 많았으며, 임금근로자의 경우에도 지나친 편이라는 의견이 많이 증가하였다.

기업으로부터의 정당한 대우 여부에 대한 질문을 통해 근로자들이 기업으로부터 받는 대우는 상당히 많이 개선된 것을 알 수 있었다. 1989년 조사에서 정당하게 대우한다는 응답은 27%에 불과하였으나, 2007년 조사에서는 54.8%로 두 배 증가하였으며, 부당한 대우를 받는다는 의견은 71.5%에서 43.8%로 감소하여 우리나라 근로자들의 대우가 상당히 개선되었다는 것을 알 수 있었다(그림 3 참조). 1989년 조사에서는 성별로는 비슷한 응답을 보였으나, 2007년 조사에서는 여성이 상대적으로 부당한 대우를 받는다는 응답이 많아 우리나라 기업에 아직도 여성 차별적 성격이 남아있거나, 여성들의 사회진출이 활발해지면서 높아진 여성들의 기대에 현실이 부응하지 못하여 상대적 박탈감을 느끼는 것으로 해석된다. 두 조사 모두에서 연령이 높아질수록 정당한 대우를 받는다는 의견은 증가하고 부당한 대우를 받는다는 의견은 감소하고 있었다. 1989년 조사에서는

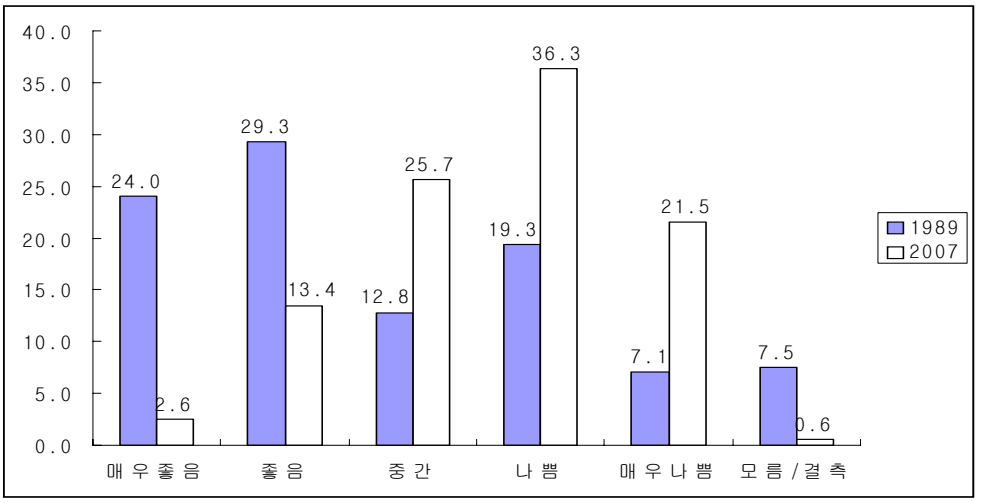
〔그림 3〕 기업으로부터 정당한 대우



학력이 높아짐에 따라 정당한 대우를 받지 못하는 것으로 인식되어 학력에 따른 기대를 충족시켜주지 못했던 것에 반해, 2007년 조사에서는 학력에 따른 차이가 나타나지 않아 기업들이 학력에 대한 대우를 적절히 해주고 있는 것으로 해석된다. 임금근로자들의 인식이 상대적으로 더 부정적이어서 일반적 인식보다는 현실적 인식이 떨어진다고도 볼 수 있으나, 임금근로자들의 응답에서도 정당한 대우를 받는다는 평가가 20년 전보다 두 배 이상 증가한 것으로 보아 현실적으로도 많은 개선이 있었던 것으로 볼 수 있다.

다음으로, 노조의 활동이 강화되었을 때의 경제에 대해 미치는 효과에 대해 살펴보았다. 먼저, 경제성장에 대한 효과에 대한 의견은 좋다는 의견은 53.3%에서 16%로 3분의 1 수준 이하로 급감한 반면, 나쁠 것이라는 의견은 26.4%에서 57.8%로 두 배 이상 급증하여 매우 선명한 대조를 보이고 있었다. 이는 20년 전 우리나라의 노조 형성기에는 노조의 도구성에 대한 기대로 노조가 근로자들의 근로조건을 향상시켜 일하고자 하는 의욕을 갖게 하고 발언효과(voice effects) 등을 통해 근로자들의 참여동기를 강화시키는 등 경제에 긍정적인 역할을 할 것을 기대하였으나 최근에는 이러한 효과보다는 경제적 조합주의 중심의 활동으로 국가경쟁력에 악영향을 미칠 수 있음을 우려하는 의견이 지배적이기 때문으로 해석된다(그림 4 참조). 성별 차이는 크게 나타나지 않으나 2007년 조사에서 매우 나쁜 영향을 끼칠 것이라는 의견에 대해 남성이 상대적으로 높은 응답을 보였다. 1989년 조사에서는 나이가 극단적인 의견, 즉 매우 좋다와 매우 나쁘다는 의견에 영향을 미쳐 연령이 높아질수록 부정적인 의견이 강해지는 경향이 있었으며, 2007년 조사에서는 매우 나쁜 영향을 미쳤다는 의견에만 영향을 미쳐 연령이 높아질수록 부정

〔그림 4〕 노동조합이 경제성장에 미치는 효과

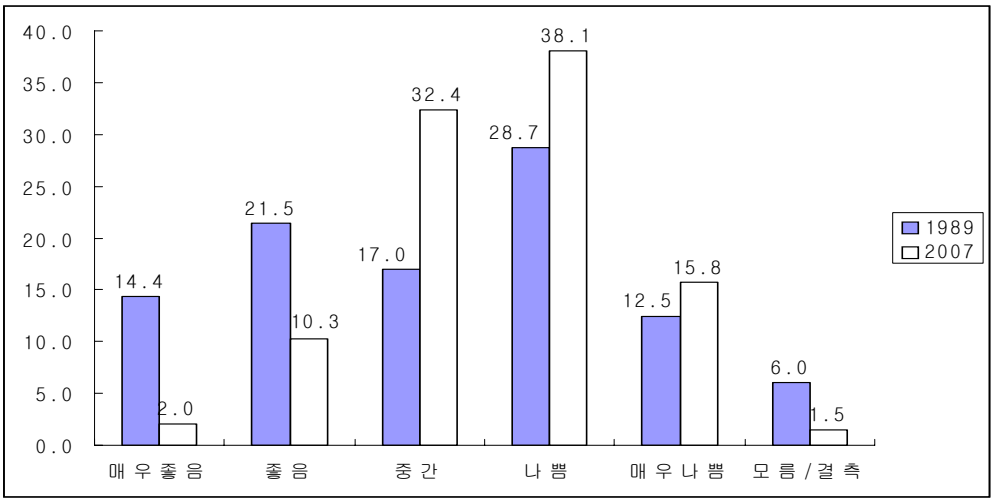


적 의견이 강하게 나타났다. 학력에 따라서는 별다른 차이를 보이지 않았으며, 비임금근로자들이 노조가 경제발전에 미칠 수 있는 악영향에 대해 더 우려하고 있는 것으로 나타났다.

노조의 활동이 강화되었을 때, 물가안정에 대한 효과에 대한 의견은 경제성장에 대한 의견과 마찬가지로 좋다는 의견은 35.9%에서 12.3%로 3분의 1 이하 수준으로 급감한 반면, 나쁘다는 의견은 41.2%에서 53.9%로 증가하였다(그림 5 참조). 경제성장에 대한 의견만큼 부정적인 의견이 급증하지는 않았지만 여전히 많은 국민들이 노동조합에 따른 임금상승이 물가안정에 좋지 않은 영향을 미칠 것이라는 우려를 하고 있는 것으로 나타났다. 1989년 조사에서는 별다른 성별 차이가 없었으나, 2007년 조사에서는 남성들이 조금 더 부정적인 견해를 가진 것으로 나타났다. 연령에 있어서도 1989년 조사에서는 별다른 차이가 없었으나, 2007년 조사에서는 연령 증가에 따른 부정적 의견의 강화가 상당히 두드러지는 특징을 보이고 있었다. 학력의 증가에 따라 약간 더 부정적인 의견이 강하기는 하지만 그 차이는 뚜렷하지 않았으며, 비임금근로자가 약간 더 부정적이었으나 그 차이도 뚜렷하지 않았다.

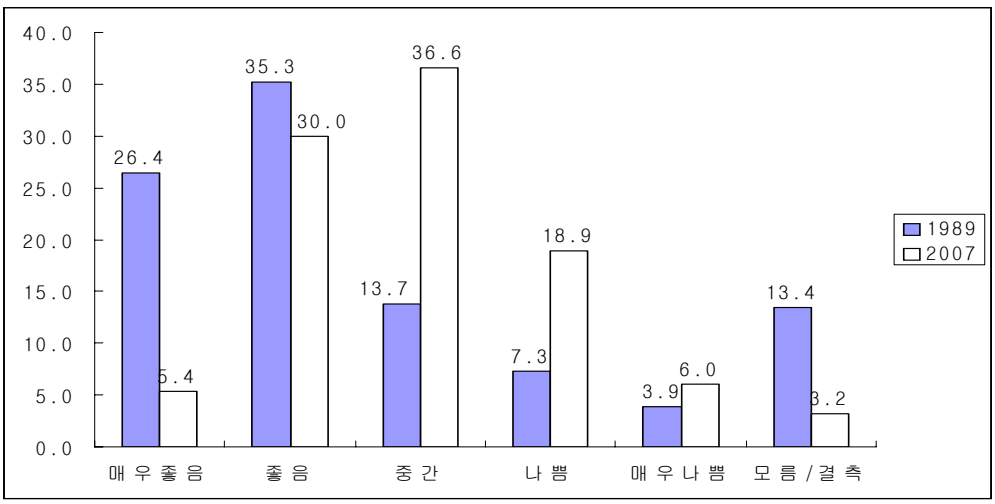
이번에는 노조의 활동이 강화되었을 때, 정치민주화와 소득불평등에 대해 미칠 수 있는 효과에 대해 살펴보았다. 정치민주화의 긍정적인 효과에 대한 의견은 61.7%에서 35.4%로 많이 감소하였고, 부정적인 의견은 11.2%에서 24.9%로 증가하였지만, 아직까지는 긍정적인 의견이 부정적인 의견보다 많은 상태였다(그림 6 참조). 1989년 당시에는 민주화에 대한 열망이 노동조합의 활동에 많은 기대를 걸었으나, 노동조합의 임금상승 중심의 경제적 조합주의 중심의 활동에 많은 국민들이 실망을 표현한 것으로 해석된다.

〔그림 5〕 노동조합이 물가안정에 미치는 영향

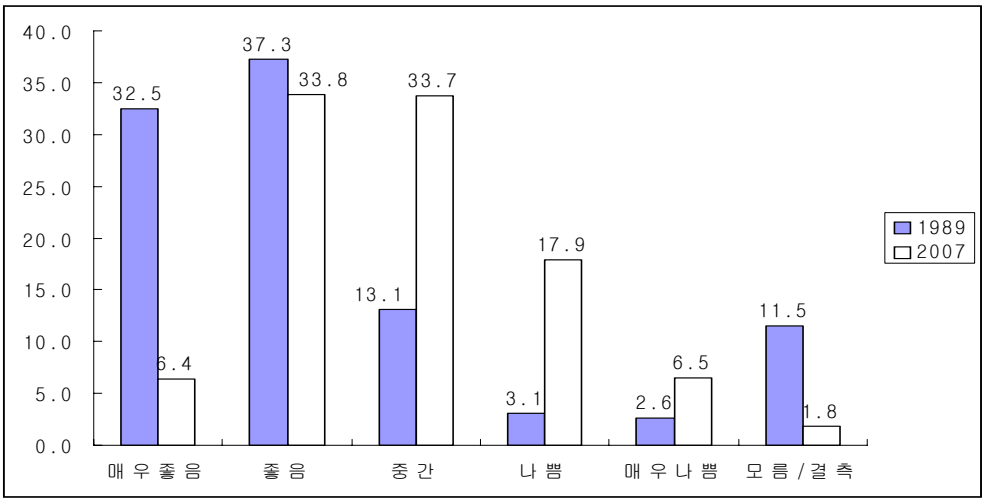


하지만 아직까지도 긍정적인 기대를 하는 국민들이 부정적인 실망을 표현한 국민들보다 많다는 사실은 우리나라 국민들은 우리나라 노동조합이 노조원들의 경제적 환경을 개선하는 활동 중심에서 벗어나 사회 전체의 정치민주화에 기여해 줄 것을 요구하고 있다고 할 수 있다. 1989년 조사에서는 남성들이 특히 정치민주화에 대한 기대를 많이 하였는데, 2007년 조사에서는 이러한 기대가 많이 줄어든 것을 볼 수 있다. 또한 젊은층들이 상대적으로 노동조합 활동에 의한 정치민주화에 긍정적인 기대를 하고 있는 것으로 나

〔그림 6〕 노동조합이 정치민주화에 미치는 영향



〔그림 7〕 노동조합이 사회불평등 해소에 미치는 영향

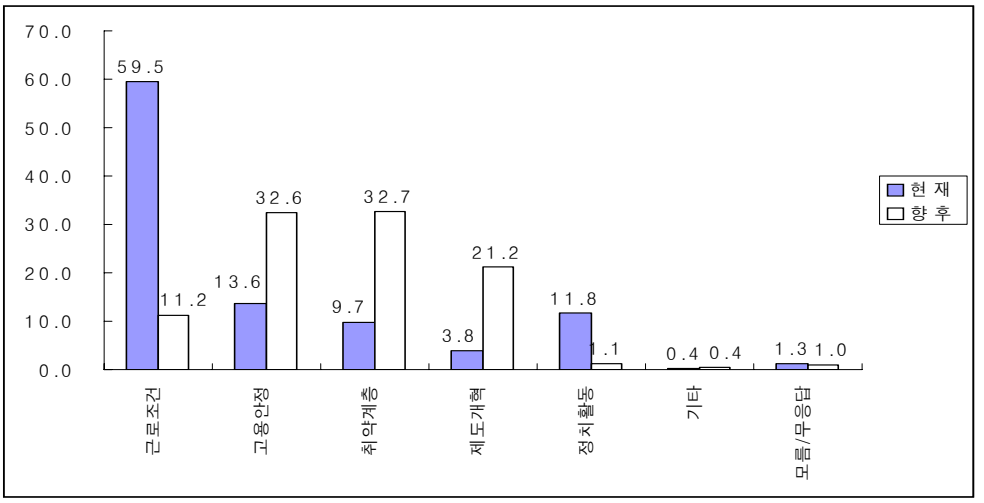


타났다. 학력이 높아질수록 노동조합 활동에 의한 정치민주화의 기대도 높아지고 있었으며, 임금근로자들의 기대가 상대적으로 더 높게 나타났다.

노조의 활동이 강화되었을 때의 사회불평등에 대한 효과도 정치민주화에 대한 효과와 비슷한 양상을 보여 긍정적인 효과에 대한 의견은 69.8%에서 40.2%로 많이 감소하였고, 부정적인 효과에 대한 의견은 5.7%에서 24.4%로 증가하였다(그림 7 참조). 이는 노동조합이 애초 국민들이 가졌던 기대와는 달리 조합원 위주의 경제적 조건 개선 위주의 정책으로 노노간의 불평등을 해소하는데 별다른 기여를 하지 못한데서 오는 반응이라고 해석할 수 있다. 하지만 아직도 15% 이상의 국민들이 긍정적인 희망을 더 가지고 있다는 것은 우리나라 노동조합이 대의를 향해 나아갈 때에 국민들로부터 더 많은 지지를 얻을 수 있음을 함축하고 있다고 할 수 있다. 1989년 조사에서는 남성들이 조금 더 긍정적이었으나 2007년 조사에서는 약간 더 부정적이 되었음을 확인할 수 있었다. 연령별로는 노년층으로 갈수록 부정적 의견이 지배적이 되는 보수화 경향을 비교적 뚜렷하게 보여주고 있었다. 학력이 높아질수록 긍정적인 평가를 하는 비율이 높아지고 있었으며, 임금근로자들이 상대적으로 더 긍정적으로 평가하는 경향이 있었다.

마지막으로, 1989년 의식조사에는 포함되지 않았으나 이번 2007년 국민의식조사에서는 현재 노동조합이 중점을 두고 활동하는 분야(what it is)와 중점을 두어야 할 분야(what it should be)에 대해 조사하였다. 현재의 활동에 대한 평가에서는 근로조건 개선이 59.5%로 가장 많은 응답을 차지하였고, 조합원 고용안정(13.6%), 정치적 활동(11.8%), 취약계층 보호(9.7%), 사회제도 개혁(3.8%)의 순으로 응답이 나타나 많은 국민들이 노동조합이 대부분의 자원을 근로조건 개선 위주로 투입하고 있다고 인식하고 있는 것으로 보

〔그림 8〕 노동조합 중점의 현재와 향후



인다. 한편 어떠한 활동을 해야 하느냐는 질문에는 취약계층 보호(32.7%)와 고용안정(32.6%)이 비슷한 수준으로 가장 많은 응답을 보였고, 사회제도 개혁(21.2%)이 그 뒤를 이었으며, 근로조건 개선은 11.2%의 국민들만이 중점을 두어야 하는 분야로 인식하고 있었다. 노동조합의 현실과 기대를 비교하여 보면, 근로조건 개선의 경우에는 49% 정도의 노력이 필요 이상으로 기울여지고 있었고, 취약계층 보호(23%), 고용안정(19%), 사회제도 개혁(17%) 등의 분야에서는 국민들의 열망을 채워주지 못하고 있는 것으로 나타나 노동조합 활동의 현실과 기대간에 큰 격차가 나타나고 있음을 알 수 있었다. 결국 우리나라 국민들은 노동조합이 취약계층 보호, 고용안정, 사회제도 개혁 등의 공공대중을 위한 정치적 활동(political actions)을 담당하기를 원하는 반면, 현재 노동조합은 경제적 조합주의(business unionism) 중심의 활동에 치우쳐 있다고 할 수 있다.

Ⅳ. 맺음말

우리나라 국민들의 노동조합에 대한 전반적인 평가는 20년 전에 비해 대체적으로 부정적인 쪽으로 기울어지고 있음을 볼 수 있다. 협상의 저해 요인으로도 기업보다는 노동조합을 지목하는 경향이 강해지고 있었고, 근로자들의 요구의 정당성도 점점 희박해져 가는 것으로 나타났다. 근로자들이 기업으로부터의 받는 대우도 많이 향상되었다고

느끼고 있었으며, 노동조합의 활동이 경제성장, 물가안정, 정치적 민주화, 불평등 해소 등에 주는 영향에 대한 평가도 훨씬 더 부정적이 되고 있었다. 노동조합 활동에 대한 정당성도 많이 희석되었고, 국민들로부터의 신뢰도 많이 확보하고 있지 못한 상황임을 알 수 있었다.

두 조사간의 비교가능성을 최대한으로 확보하였기 때문에 설문조사의 차이로 인해 이러한 차이가 나타났다고 할 수는 없다. 비록 인구의 노령화로 인해 보수적인 의견이 증가하였을 가능성이 있지만 연령에 따른 보수화는 노사관계에 대한 국민들의 의식변화를 설명할 수 있을 만큼 강하지는 않은 것으로 판단된다. 더구나 고학력화로 비교적 진보적인 의견이 상대적으로 늘어났을 것임에도 불구하고 의식이 부정적으로 변하였다는 것은 우리나라 노사관계에 대한 인식에 구조적인 변화가 있었음을 의미한다.

이번 조사에서도 나타났듯이 우리나라 노사관계, 특히 노동조합이 국민들이 원하는 바를 충분히 반영하지 못하고 있는 것으로 생각된다. 특히 국민들은 노동조합이 고용안정이나 취약계층 보호, 사회제도 개혁 등의 사회 전체에 도움이 되는 활동에 큰 도움이 되기를 희망하는 한편, 노동조합들은 경제적 조합주의에 집중하여 노조원들 중심의 경제적 조건을 향상시키는데 주요 자원과 노력을 투입하는 괴리를 보여주고 있었다.

물론 20년 동안의 추이를 단 두번의 조사로 완전히 파악하는 데에는 무리가 있을 수 있으나 이 두 조사의 연구 결과는 너무나도 명확한 대비를 보여주고 있다. 이는 이러한 현실과 노동조합에 대한 기대간의 괴리가 계속되는 경우, 노동조합은 국민들로부터 점점 더 괴리되어 정당성을 확보하거나 국민들로부터 지지를 얻어내는데 점점 더 어려움에 겪게 될 가능성이 있음을 의미한다고 하겠다. 이러한 상황을 벗어나기 위해서는 국민들이 노동조합에 대해 진정으로 원하는 것이 무엇인가를 파악하고, 이를 달성하기 위해 노동조합의 전략과 자원배분을 혁신적으로 변혁하는 모습을 국민들에게 보여주어야 할 것으로 생각된다. 어떠한 형태이든 국민들의 요구와 열망을 반영할 수 있는 노동조합 조직운영 형태를 구성해 나가는 노력도 병행되어야 할 것으로 보인다. KLI

<참고문헌>

배무기(1997), 「한국근로자의 의식구조 분석 - 고용 임금 분배 및 노동운동의 변화와 관련하여」, 『경제논집』 37(1), pp.25~71.

서광범(2007), 『노사관계와 노동문제에 관한 국민의식 실태조사』, 한국노동교육원.

이주희(2004), 『노사관계 관련 국민의식조사 보고서』, 한국노동연구원.

최명 · 홍두승(1989), 『노사관계에 대한 국민의식조사 연구』, 서울대 사회과학연구소.

Groves, R. M., Fowler, F. J., Couper M., Lepkowski J. M., Singer E. & R. Tourangeau (2004), *Survey Methodology,* Hoboken, NJ: John Wiley & Sons.