勞使關係硏究, 第12卷(2001年 12月)

우리나라 勞使關係시스템의 特性에 관한 硏究: 1962-1987*

金 植 鉉**

〈目 次〉

Ⅰ. 序 論
Ⅱ. 理論的 背景 및 先行硏究
Ⅲ. 開發連帶時期의 勞使關係 시스템
Ⅳ. 結 論

Ⅰ. 序 論

경제의 개방화와 사회의 민주화로 대표되는 경영 환경의 변화는 우리나라 노사관계시스템의 근본적인 변혁을 요구하고 있다. 과거 개발연대시기에 형성된 우리나라 노사관계시스템은 국가주도의 권위주의적인 성격이 특징이었다. 개발연대하에서의 노사관계는 사실상 노정(勞政)관계였다는 지적처럼 기업은 정부의 노동통제에 무임승차하는 것이 일반적인 경우였다. 세계시장에서 우리나라 기업의 경쟁전략은 저가품 전략이었기 때문에 노무비통제가 경영의 주요한 과제였고, 저임금 정책은 개발연대의 선성장·후분배 논리에 의해서 이념적으로 지지되었고, 따라서 노사관계의 기본적인 성격은 대립적이었다.

경제의 개방화와 사회의 민주화로 대표되는 현재의 경영환경은 노사 자율에 기반한 참여·협력적인 노사관계시스템을 요구하고 있다. 개방화와 민주화 시대를 맞이하여 사용자는 정부의 노동통제에 더 이상 무임승차할 수 없게 되었고, 노사관계는 노사자치주의 내지 노사자율에 맡겨야 한다는 노사관계의 기본원칙에 대한 사회적인 공감대가 형성되고 있다. 제품시장 측면을 보면 중국을 비롯한 저임금국가의 추격으로 더 이상 저가품전략으로는 세계시장에서 생존할 수 없게 되었다. 우리나라 기업이 세계시장에서 생존하기 위한 장기적인 전략은 노사협력을 기반으로 지속적인 혁신을 수행하여 고부가가치 시장

* 본 연구는 사단법인 수암장학문화재단의 연구비로 수행되었음
** 서울대학교 경영대학 명예교수

으로 진입하는 것이다. 이처럼 현재의 경영환경은 개발연대시대의 '저가품전략-저임금-노무비통제-대립적 노사관계'의 틀을 벗어나 고부가가치 시장 진입을 위한 '혁신전략-고임금-참여-협력적 노사관계'로의 노사관계시스템의 혁신이 요구되고 있는 것이다.

1987-1988년의 전국적인 파업 이후 노사관계시스템의 혁신 필요성은 지금까지 지속적으로 제기되어 왔다. 그러나 IMF경제위기를 경과한 지금에도 실제로 우리나라 노사관계시스템은 과거 개발연대하의 성격을 크게 벗어나지 못하고 있다는 평가를 받고 있다. 여전히 분배위주의 대립적인 노사관계가 유지되고 있고 노사자율보다는 아직도 정부가 문제해결사로서의 역할을 수행하고 있는 실정이다. 왜 우리 나라 노사관계시스템 혁신이 그 필요성에 비추어 오랫동안 지체되고 있는가? 그리고 우리나라 노사관계시스템을 혁신하기 위한 전략적 고리는 무엇인가?

노사관계시스템론에 의하면 내적으로 상호 복잡하게 연관되어 있는 노사관계의 구성요소들은 외적으로는 환경(context)에 의해서 구속되고 있다. 이처럼 노사관계시스템은 외부 환경요인의 구속과 더불어 내적인 상호연관성으로 인해서 잘 변하지 않는다. 본고는 노사관계시스템론에 입각해서 개발연대하에서 형성된 우리나라 노사관계시스템의 특성을 환경, 주체, 그리고 시스템 구성요소간의 관계를 중심으로 규명하고자 한다. 이 작업을 통해서 우리나라 노사관계시스템의 혁신을 위한 전략적 고리가 무엇인지에 대한 시사점을 제공하고자 한다.

Ⅱ. 理論的 背景 및 先行硏究

1. 노사관계의 개념

노사관계란 무엇인가? 노사관계의 정의는 노사관계의 당사자는 누구이며, 관계의 영역(domain)은 무엇이며 관계의 특징은 무엇인가라는 기준에 입각해서 내리는 것이 유용하다. 노사관계의 정의는 노사관계에 대한 이론적 접근과 긴밀한 관계가 있다. 노사관계에 대한 개념화의 분수령을 이루는 것은 던롭이다. 던롭은 마르크스 이론에서 연유한 기술, 커먼스의 이론에서 연유하는 시장구성과 경쟁의 성격 및 노조를 둘러싼 사회제도, 펄만의 이론에서 연유하는 노동의식과 노사관계의 이념을 합성하여 노사관계이론의 형성

에 기여했다[조승혁, 1984]. 던롭과 그 이후의 노사관계에 대한 정의들을 노사관계의 주체, 노사관계의 영역 및 관계의 특징이라는 기준에 입각하여 요약하면 다음과 같다[Dunlop, 1958; Owen & Finston, 1964; Clegg, 1975; Singh, 1976; Walker; 1979; Barbash, 1984; Kochan & Katz, 1988; Boivin, 1989; Bemmels & Zaidi, 1989; Ransbury & Bamber, 1989].

먼저 대부분 노사관계의 의사결정주체로서 노, 사, 정을 설정하고 있다. 좀 더 포괄적인 정의는 노, 사, 정 이외에 관련조직 또는 집단까지 포함하는 경우도 있다. 관계의 영역도 추상적으로는 모든 상호작용으로부터 구체적으로는 고용관계에 이르기까지 다양하다. 고용관계에 한정하는 경우에 있어서도 고용관계의 다양한 차원 즉 고용관리와 직무규제 등으로 상이한 관점에서 표현되는 것이 특징이다. 대체로 영미학자들의 견해는 노사관계의 구성요소를 집단적 노사관계(Labour Relations)와 인적자원관리(Human Resource Management)로 보면서 인적자원관리를 노사관계의 범주에 포함시키기도 하고, 노사관계와 인적자원관리를 다른 차원의 문제로 보기도 한다.

한편 이원적 노사관계론은 파이의 증대라는 이해공통적 관계로서의 경영자와 개별종업원의 관계 또는 인사관리와, 파이의 분배라는 이해대립적 관계로서의 경영과 조직노동과의 관계로 구분한다[배무기, 1989]. 이런 정의는 노사관계의 발전사와도 부합된다. 즉 노사관계는 산업화의 초기에는 고용주-종업원관계였고, 고한노동(苦汗勞動)에 대한 항의로서 노동조합이 조직되면서 고용주-노조관계가 성립되고 노사관계 당사자로서 정부의 개입이 일반화하게 된다. 그런데 이원적 노사관계론에서도 정부라는 당사자의 위상을 어떻게 설정할 것인가라는 문제가 여전히 남는다. 노사관계는 국가수준의 노사관계와 산업 및 기업수준의 노사관계를 포함하는 것이며 양자는 투입-산출 및 피드백이라는 체계적인 관련성을 지닌다. 국가수준의 노사관계는 勞, 使, 政의 대표조직이 상호의 지위와 역할관계를 규정하는 노동정책을 형성하는 것이며, 국가수준의 산출물은 기업 및 산업수준의 투입이 된다. 한편 산업 및 기업별 수준의 노사관계는 노조 및 종업원과 경영측이 개별 및 집단간의 관계를 규정하는 규범 즉 룰(단체협약, 취업규칙, 인사정책 및 관례 등)을 제정하는 것으로 정의할 수 있다.

2. 노사관계시스템

던롭의 노사관계시스템 모형은 기술, 시장 및 예산제약, 사회전체의 권력분포라는 환경 속에서 공통의 관념 및 신념 또는 이데올로기를 가진 勞, 使, 政의 3 당사자가 상호의 지위와 역할을 규정하는 룰(rule)을 만들어 나간다는 것을 주요 내용으로 하고 있다 (Dunlop, 1958). 던롭모형의 핵심은 룰메이킹(rule making)이며 이 때의 룰은 노사관계의 핵심이 된다고 보았다. 던롭은 룰을 노사관계 당사자의 지위와 역할을 규정하는 공식 및 비공식적인 것을 모두 포함한 것으로 보았다. 던롭의 노사관계시스템론을 요약하면 다음과 같다. {규칙= f(당사자, 기술, 시장, 권력분포, 이데올로기)}. 이하 던롭의 노사관계시스템론을 요약하면 다음과 같다.

던롭은 노사관계론에 대한 인간관계론적 접근이 흔히 당사자간의 상호작용이 마치 진공상태에서 이루어지는 것처럼 취급되고 있다는 점을 비판하면서 기술적 여건의 중요성을 강조한다. 그러나 기술적 여건을 마치 생산양식이 상부구조를 결정한다는 식의 기술결정론에 빠져서는 안되며, 기술은 상호통일적으로 파악될 수 있는 3여건 중 하나의 구성요소일 뿐이다. 기술은 일정 시점에서는 소여된 것으로 볼 수 있으나 통시적으로 보면 변화하는 것이고 이러한 변화는 룰, 계급조직의 구성 및 노사관계시스템의 운영상의 변화를 초래한다. 던롭은 시장이라는 컨텍스트에는 생산물시장과 예산상의 제약만이 아니라 생산요소 내지 투입물의 시장도 포함되는 것으로 보았다. 제품시장과 관련하여 던롭은 경쟁상의 지위는 판매에 대한 통제력이며 이것은 당사자들의 급여에 대한 룰을 비롯한 노동현상의 룰을 제정함에 있어서 통제력 내지 행동반경을 결정하는데 중요한 영향을 미친다. 또한 일국이 국제경쟁에 노출되어 있는 정도에 따라서 전국적 노사관계시스템에 커다란 차이가 발생한다. 노동력의 특성 즉 언어, 민족, 종교 및 문화는 룰제정에 커다란 영향을 미치며, 노동시장의 핍박성 여부와 총비용에서 차지하는 노무비의 비중은 룰메이킹에 있어서 자유재량권의 범위를 결정한다. 던롭에 의하면 전체사회에서의 당사자간 권력의 소재와 분포는 당사자들의 지위를 결정적으로 규정한다. 특히 노동관련법규는 당자사간의 역학관계에 의해서 규정되는 경우가 많다. 실제로 어떤 룰들은 시장이나 기술적 여건과 거의 회박한 관계밖에 없는 경우가 많은데 이것들을 설명할 수 있는 것은 역학관계이다. 역학관계는 전국적인 규모의 노사관계시스템을 분석하는 경우에 설명력이 크다. 던롭은 이데올로기를 "당사자들의 위치, 기능, 역할을 규정짓는 일단의 공유관념",

"공유관념 및 신념의 체계"로 정의하면서 시스템을 통합하는 기제로 보았다. 노사관계 각 주체들의 이데올로기가 다를 수 있으나 당사자 이데올로기간에는 모순이 없어야 하며, 전체사회의 이데올로기와 노사관계시스템의 이데올로기는 반드시 일치할 필요는 없지만 결국 밀접한 관계를 지니며 양자는 상호 조화되어야 한다.

던롭이 노사관계시스템론을 제창한 이후 지금까지 수많은 비판들이 제기되어 왔다〔Walton & Mckersie, 1965; Wood et al., 1975; Singh, 1976; Davis, 1977; Schienstock, 1981; Poole, 1981; Walker, 1977; Mardson, 1982; Cooke, 1985; Dabscheck, 1989〕. 던롭의 노사관계시스템론에 대한 비판의 핵심은 노사관계의 역동성을 분석할 수 없다는 것이며, 이와 같은 맥락에서 KKM〔Kochan, Katz, MacKersie, 1986〕은 던롭이 가정하는 공유 이념에 대한 전제를 폐기하는 대신 노사관계 당사자의 선택을 강조하는 전략적 선택론을 제시하였다.

KKM의 전략적 선택론은 기업내 노사관계를 전략적 수준, 단체교섭/인사관리 수준, 작업장 수준으로 구분하여 노사관계 연구영역의 지평을 확대하였다. 즉 기존의 노사관계 연구가 단체교섭 중심으로 한정되어 있었음에 비해서 KKM은 3수준을 제시함으로써 인사관리와 작업장 수준까지 노사관계 연구의 영역을 확대하였다. 동시에 3수준간의 밀접한 상호작용을 제시함으로써 기업내 노사관계의 역동성을 이해하는데 통찰력을 제시하였다는 의의도 있다. 예컨대 3수준이 상호 밀접한 연관성을 갖기 때문에 전체시스템의 변화가 지체될 수도 있고, 반면 환경변화에 따라서 특정수준이 우선적으로 변함에 따라서 다른 수준의 노사관계도 함께 변할 수도 있다. 이처럼 KKM이 3수준을 구분한 것은 기업내 노사관계의 변화 동학에 대한 이해의 지평을 확대했다는 의미도 갖는다.

3. 우리나라 노사관계시스템에 관한 선행연구

조승혁(1984)은 던롭의 노사관계시스템론에 입각해서 박정희 정권하의 우리나라 노사관계를 정부가 주도하는 공업화/경제개발계획이라는 환경조건과 연관하여 분석하였는데 그 내용을 요약하면 다음과 같다. 박정희 정권하의 노사관계의 특징은 정부주도, 개별적 노동자 권리의 지속적인 강화속에서의 집단적 노사관계의 봉쇄, 이에 부응한 기업주들의 전제적인 룰메이킹(rule making)이었다. 노사분규 사례분석에 따르면, 1970년대 이전에는 노동3권이 보장된 상태에서 법절차에 따른 분규로서 사회문제화가 되지 않았고, 관

의 개입도 합법적인 절차에 따라서 이루어지고 공정성을 유지하려고 노력했으며, 노사당사자도 현행법을 준수하려고 노력했다. 그러나 1970년대 국보위법 이후로는 분규가 극한적인 양상을 띠고, 노사분규가 사회문제화되었으며, 관의 개입은 치안유지차원에서 공정성을 상실했고 이에 부응한 기업주의 횡포가 극심했다.

김경동(1988)은 산업화의 진행에 따른 다원주의적 노사관계/산업민주주의에로의 수렴가설에 대해 의문을 제기하면서, 공업화는 산업민주의의의 조건을 창출하지만 국가의 정치적 선택에 따라서 산업민주주의가 성장할 수도 제약될 수도 있다는 정치적 선택의 원리를 한국의 노사관계에 적용하였다. 저자가 제시한 몇 가지 가설은 다음과 같다. 강한 권위주의적 이념을 지향하는 사회적 조직의 원리가 지배할수록 산업민주주의의 억제가능성이 높을 것이다. 후발공업국가, 정권의 정통성과 유지가 걸려있는 경우 노사관계를 포함한 사회경제 분야에로의 국가가 개입할 가능성이 높을 것이다. 자원, 기술, 자본부족으로 인하여 대외의존성이 높을 경우 국내인력 내지 인적자원에 대한 중요성이 높고, 그럴수록 민중부분의 활성화보다는 억제화 경향이 높을 것이다. 기타 특수요인으로서 분단, 식민지 경험, 군사쿠데타도 산업민주주의의 발전을 저해할 것이다. 그는 이상의 가설들을 공업화를 통한 타 사회적 지표들은 꾸준히 상승했지만, 노조 조직율, 노동쟁의, 쟁의참가자 등 노사관계관련지표들은 별로 변화가 없었다는 사실로써 검증하였다.

김형기(1988)는 노동통제를 국가, 상급노조, 기업별 어용노조 및 기업의 위계와 이데올로기적 통제라는 도식하에서 서술하였다. 특징적인 점은 국가의 규정적인 역할과 국가의 노동통제를 기업수준으로 전달하는 전달벨트로서의 상급노조를 위치 지운 것이다.

최장집(1989)은 계급의 정치적 이익대표체계의 하나인 국가코프라티즘(state corporatism)이라는 분석틀을 가지고 박정희 정권하의 우리나라 노사관계를 분석하였는데 요약하면 다음과 같다. 우리나라 노사관계의 유형이 국가코프라티즘의 배제형 하위유형과 흡사하지만 동시에 국가코프라티즘의 설명틀을 넘는 보다 광범위한 현상을 발견할 수 있다. 우리나라 노동자들의 근면성을 문화적 요인으로 설명할 수 있지만 낮은 저항수준은 억압기제로 돌려야 한다.

배무기(1989)는 한국의 노사관계에 있어서 노동운동에 대한 연구는 많이 있었지만, 노사관계의 특징에 대한 연구는 없었다는 평가하에 우리나라 노사관계에 있어서 주체들의 특징을 열거하고, 나아가 우리나라 노사관계의 특징을 미성숙 기업별 노조, 보장없는 계속고용, 속인주의적 임금, 집단주의와 협력 및 조화라는 4가지를 들었는데 이를 요약

하면 다음과 같다. 우리나라의 경우 기업별 노동조합이지만 사용자 지배 또는 어용노조화에로의 가능성이 크기 때문에 미성숙 기업별 노조이다. 고용보장을 보면 미국처럼 일시해고가 잦은 것은 아니지만 일본처럼 종신고용이 아니라 보장을 받지 못하기 때문에 보장없는 계속고용이다. 임금은 학력, 연령, 성별, 근속년수, 경력연수에 의해 초임과 등급이 결정되기 때문에 속인주의적 임금이다. 그리고 한국적인 전통과 문화 즉 집단주의 및 사용자의 책임을 전제로 하는 협력과 조화가 노사관계의 특징이다.

송호근(1991)은 한국의 공장체제를 가산관료제로 명명하고, 노동정치를 '배제형 시장기제적 억압이라는 권위주의적'인 것으로 보았는데 그 내용은 다음과 같다. 우리나라의 경우 에드워즈의 관료제적 지배라기 보다는 가산관료제적 지배체제로 보는 것이 합당하다. 가산제적 지배란 분권화된 가부장적 지배를 말하고 여기에 관료적 행정이 가미되면 가산관료제적 지배가 성립한다. 한편 우리나라의 경우 코프라티즘적인 노동정치가 아니라 노동계급의 조직화를 반대·저지하며 개별기업 또는 개별노동자를 억압의 단위로 삼는 시장기제적 억압에 해당된다.

김수곤(1992)은 한국 노사관계/노동운동의 역사를 고찰하면서 우리나라 노사관계의 현상태와 앞으로의 방향을 제시하였는데 그 내용은 다음과 같다. 1987년 이전의 경우 노사관계가 아닌 노정(勞政)관계로 파악할 수 있다.[1] 노사관계의 과거 유산들이 침전된 형태로 현재에 영향을 미친다. 우리나라 노사관계의 전환점은 첫째, 1978년 루이스 전환점의 통과 즉, 무제한적인 노동공급의 과잉에서 노동력 결핍으로 전환한 시기와 둘째, 제 2의 전환점으로서의 1987년을 들 수 있다.

신유근(1992)은 경영현상이 전체사회 현상과 관련성을 지니는데 부의 집중과 집권적 정치체계는소유경영체제와, 경제성장 우선정책은 외형확장적 성장전략과, 전통적 가치체계는 가풍적 기업문화와 그리고 갈등의 억압구조는 가부장적 노사관계와 연관된다고 보았다. 저자는 기업수준의 노사관계를 국가, 사용자, 노동자간의 중층적·종속적 관계인 노·사정간 관계의 특성속에서 파악하였다. 이에 따라서 우리나라 노사관계의 특징을 가부장적 노사관계로 정의하고 권력면에 있어서의 가부장적 노사관계, 관계방식의 특징으로서 노사의 양면적 관계방식, 인사·노무관리 관행으로서의 속인주의적 특성을 지적하였다.

이상의 선행 연구들로부터 우리나라 노사관계시스템의 특성을 요약하면 다음과 같다.

---

1) 박준성(1990)도 1962년부터 1990년 까지 노총기관지에 실린 노사관계 활동이슈들을 내용분석한 결과 노사관계라기 보다는 노정(勞政)관계로 표현하였다.

첫째, 분석수준과 분석모형은 다르지만 연구자들은 공통적으로 국가의 주도적인 역할을 강조하고 있다. 정부는 개발연대 시대에 우리나라 노사관계시스템의 특성을 형성한 주도적인 행위자였다. 정부는 노동운동의 정치세력화를 배제하였고 이에 편승한 기업주의 권위주의적 경영에 따라서 노동운동은 기업경영으로부터도 배제되었다. 둘째, 노동조합 상급단체가 정부에 포섭되어 정부주도의 노사관계를 지지하는 역할을 수행하였다. 셋째, 정부주도의 노사관계는 인사관리를 포함한 기업수준의 노사관계와 연관되어 있다. 예컨대 기업주의 전제적인 룰메이킹, 미성숙 기업별 노동조합, 가부장적 노사관계, 보장 없는 계속고용 등 기업단위의 노사관계 및 인사관리는 노동배제를 특징으로 하였던 정부주도의 노사관계속에서 형성되면서 온존·강화된 것이다.

그러나 이상의 선행연구들에서 미흡하게 분석된 영역이 작업장(workplace)수준의 노사관계이다. KKM의 기업내 노사관계의 3수준에 의하면 작업장 수준의 노사관계는 전략적 수준 및 단체교섭-인사관리 수준과 밀접한 관련이 있는 영역이다. 따라서 국가의 전반적인 노동정책과 기업내 노사관계 및 인사관리의 가장 하부에 위치한 작업장 수준의 노사관계 분석이 추가되어야 개발연대시대 나아가 현재 노사관계시스템의 총체적 특성을 제대로 파악할 수 있고, 이에 근거해서 노사관계시스템의 혁신을 위한 전략적 고리를 제대로 선택할 수 있다. 이에 따라서 본고는 작업장 수준의 노사관계가 단체교섭 수준 및 국가수준의 노동정책과 어떻게 하나의 시스템으로서 통합되어 왔는지도 함께 검토하기로 한다.

Ⅲ. 開發連帶時期의 勞使關係 시스템

개발연대시기에 형성된 우리나라 노사관계시스템의 특성은 사회문화적 환경과 경제적 환경 그리고 환경속에서 상호작용하는 노사정 3주체의 특성에서 찾을 수 있다. 주어진 경제적 환경이 노사관계시스템의 특성을 완전히 설명하지는 못한다. 왜냐하면 주어진 경제적 환경속에서도 노사관계 주체들이 선택할 수 있는 대안은 다양할 수 있기 때문이다. 사회문화적 환경 중 권한관계는 노사관계시스템의 특성에 중요한 영향을 미친다. 특히 산업화의 역사가 일천한 경우에는 전통 사회의 권한관계가 그대로 산업화 단계로 전승될 가능성이 매우 높다. 본고는 노사관계 당사자의 정체성 및 지위와 역할을 규정함으로써

우리나라 노사관계시스템의 특성에 영향을 미쳤던 권한관계의 특성을 권위주의적 가부장주의로 규정하기로 한다. 개발연대하 노사관계시스템의 형성에 영향을 미쳤던 경제적 환경은 국가주도의 성장전략인 경제개발 계획으로서 그 특징은 선성장·후분배라는 슬로건하에 외자와 저임금에 기반한 저가품 수출시장의 공략으로 집약할 수 있다. 노사정 3주체의 조직적 특성은 과대성장국가와 소유경영체제 그리고 노동조직의 미발달로 요약할 수 있으며, 그 결과는 정치영역 및 기업경영 영역에서 노동조합의 배제로 귀결되었다.

1. 사회문화적 환경

노사관계시스템에 영향을 미친 사회문화적 특성은 여러 차원이 있지만 권한관계의 특성은 집단적 노사관계에 중요한 영향을 미친다. 노사관계는 산업사회에서의 고용관계를 기반으로 하는데, 산업사회의 고용관계는 통상적인 상거래의 계약관계와는 달리 지배-복종의 불평등한 관계이다. 그런데 노사관계가 기반으로 하는 고용관계가 불평등한 계약관계라고 하지만 개체의 정체성 즉 개체의 권리와 의무가 무엇인가, 개체는 무엇을 할 수 있고 무엇을 할 수 없는가에 대한 사회적 정의는 달라질 수 있고 여기에 따라서 노사관계의 성격이 달라질 수 있다. 이처럼 해당 사회의 지배적인 권한관계 특성은 노사관계시스템의 특성에 중요한 영향을 미친다.

한편 우리나라 노사관계시스템의 혁신과 관련해서 고찰하면 사회문화적 환경으로서의 권한관계의 특성은 경제적 환경에 비해서 그 변화속도가 느리다는 특징에 주목할 필요가 있다. 아래에서 서술할 시장·기술적 요인이라는 경제적 환경이 새로운 노사관계시스템을 요구하는 경우에도 사회문화적 환경의 관성이 강한 경우 노사관계시스템의 혁신이 지체될 가능성이 매우 높다.

우리나라의 사회문화적 특성은 개체의 자율보다는 인간관계의 질서 특히 상하간의 질서를 강조하는 유교문화의 특성과 근대화 이전 중앙집권적인 지배체제 내지 권한관계의 전승으로 말미암아 권위주의적인 특징이 강하다. 그리고 이러한 권위주의는 강력한 국가의 권력독점과 이를 바탕으로 한 노동운동의 억압으로 산업화 단계에서 기업내에서도 온전하게 정착할 수 있었다. 즉 문화적 유산으로서의 권위주의는 노동운동에 대한 국가의 물리적 억압에 의해서 성립할 수 있었던 것이다[Wilkinson, 1994].

권위주의적 문화의 기원은 산업화이전 사회로부터 전승된 것이다. 예를 들어 Wilkinson

(1994)은 일본과 한국을 다음과 같이 비교하였다. 일본의 경우 전근대의 막부시대 자치적 마을의 협력과 신뢰 그리고 합의적인 의사결정의 전통이 근대적 경영관행으로 연결되었다. 막부시대의 마을은 자치권을 지니고 있었고 쇼군은 조정자의 역할을 수행하였다. 마을의 장(長)은 주요 가족과 정책에 대한 합의를 추구하였고 가족간 신뢰에 근거한 협력이 이루어졌으며 마을의 정체성이 확립되었다. 이러한 문화적 전통이 근대 기업경영에 있어서는 의무적 계약에 기초한 계열(하청관계), 기업간 수평적인 협력관계, 핵심노동력에 대한 고용관계(종신고용, 연공)와 권한위양으로 연결되었다. 이에 비해서 한국의 경우 지역에 기반한 양반엘리뜨들의 가산제와 군주의 신임을 얻기 위한 양반간의 경쟁이 심했고, 마을내 씨족 및 가족간에는 불신과 신뢰관계가 약하였다. 이러한 전통은 근대 기업경영에 있어서는 재벌간 경쟁과 집권적 관리, 그리고 종업원에 대한 낮은 신뢰 및 전념으로 연결되었다.

권위주의적 문화는 우리나라 가부장주의적(paternalistic) 권한관계의 특성에 대한 논의와도 연결된다. 가부장적 권한관계란 부모-자식의 권한관계와 같은 것으로서 양자는 본질적으로 불평등하고, 하급자는 자신의 진정한 이해(利害)를 인식하지도 못하고 또 자신의 이해에 부합하게 행동할 수도 없기 때문에 상급자가 하급자의 이익을 위해서 행동할 것으로 기대되는 관계이다. Kim(1994)은 가부장주의는 하급자의 충성 의무를 강조하느냐 또는 상급자의 하급자에 대한 관심과 배려를 강조하느냐에 따라서 권위주의적인 유형과 시혜적(benevolent)인 유형으로 구분하고 우리나라의 경우 전자에 더 가깝다고 평가하였다. 즉 우리나라의 가부장주의는 권위주의적인 유형으로서 배려와 은혜를 베풀기보다는 하급자의 충성과 복종을 강조하는 특징이 있다.

이와 유사하게 Redding(1993)과 Redding et al.(1994)은 중국기업의 권한시스템을 가산제로 규정하고, 가산제의 정당한 권력의 행사방식으로서 가부장주의의 특성을 논하면서 우리나라의 경우 일본보다는 중국식의 가부장주의에 가깝다고 주장하였다. 즉 중국의 가부장주의는 가부장의 전능과 교사적(敎師的) 리더십, 하급자와의 사회적 거리의 유지, 권한의 미공유로 특징지워지는 반면 일본의 경우 가부장의 전능이 중국보다 덜하고 책임과 권력이 공유되며 후원적이자 육성적인 리더십 및 합의 형성적인 리더십이 특징인데, 우리나라의 경우 일본보다는 중국식에 더 가깝다는 것이다.

이처럼 권위주의적 문화 또는 권위주의적인 가부장적 권한관계는 우리나라 노사관계시스템에 어떤 영향을 미쳤는가? 권위주의는 노사관계 당사자의 특성에 영향을 미치고 따

라서 노사관계시스템의 특성에 영향을 미쳤다. 예컨대 권위주의적인 정부, 재벌을 비롯한 우리나라 기업주들의 가족적이고 권위주의적인 경영방식은 권위주의적인 사회문화적인 특성과 정합성을 갖는다. 권위주의 또는 권위주의적인 권한관계는 기본적으로 노동조합운동에 대해서 적대적이며, 고용조건도 시혜의 대상으로 생각하며 이를 근로자의 권리로 인정하지 않는다. 예컨대 배무기(1989)가 주장한 미성숙 기업별 노조, 보장 없는 계속고용, 속인주의적 임금은 권위주의적 가부장주의와 친화성이 있는 노사관계관행들이다. 한편 권위주의적 권한관계는 작업장 수준의 노사관계와도 일정한 대응관계가 있다. 예컨대 이재희(1994)는 우리나라 재벌의 가족적 지배방식이 테일러리즘과 친화성이 있다고 평가하였고, 정명기(1997)는 가부장적인 기업문화와 테일러적인 작업조직간의 관계를 주장하였고, Jeong(1999)도 통제-지시형 작업조직의 영향요인 중의 하나로서 유교의 영향을 받은 권위주의적 경영을 지적한다.

2. 경제적 환경

시장·기술적 요인인 경제적 환경은 던롭이 주장한 바와 같이 노사관계시스템에 중요한 영향을 미친다. 우리나라의 경우 경제적 환경은 정부주도의 산업화 전략으로 요약할 수 있고, 개발연대 시대를 관통하는 그 일관된 특성은 고도성장형 공업화 정책을 채택했다는 점이다. 우리나라 산업화 과정의 특징들은 수출지향적인 공업화, 중화학공업화의 진전, 독과점화의 심화 내지 유지, 중소기업 하청계열화의 진전, 지역적 불균등 발전 등으로 요약할 수 있다.

경제개발 시대의 우리나라 기업의 제품시장전략은 주로 일본의 기술 및 자본재를 수입하여 단순조립 가공과정을 거쳐 주로 미국시장에 수출하는 것을 특징으로 하였다. 강철규(1988)는 이를 한·미·일 연결형 가공무역구조로 지칭하였다. 〈표 1〉에서와 같이 개발연대하에서 우리나라 기업들은 주로 일본의 기술을 도입하였다. 1962-1979년간 기술도입 건수를 업종별로 보면 기계(275건), 전자 및 전기(190건), 정유 및 화학(159건)의 순서로 나타나고 있어서 주로 노동집약적 조립기술을 도입한 것으로 보인다.

〈표 1〉 개발연대시기 기술도입 상황(1962-1979년)

합계	합계	미국	일본	서독	프랑스	기타
도입건수(件)	1,506 (100%)	355 (23.6%)	872 (57.9%)	69 (4.6%)	28 (1.9%)	182 (13.6%)
대가(1,000$)	350,598 (100%)	105,274 (27.7%)	139,877 (45.6%)	16,875 (5.3%)	7,377 (1.2%)	81,193 (20.2%)

자료원: 과학기술처(1981), 「과학기술연감」.

개발연대하에서 우리나라 기업의 경쟁력은 단순조립공정이라는 기술적 조건과 함께 풍부한 저임금 노동력에 기반하고 있었다. 산업화의 1세대 노동계층의 압도적 다수는 최하층 농민(0.5정보 미만) 하향분해에 의한 수평적 이동에 의해서 형성되었다. 이들 산업화 1세대 노동력은 높은 교육수준을 보유하고 있었고 1987년 이전까지 산업화를 위협할만한 어떤 대규모 반항도 없이 온순하게 일에 대해서 높은 열성을 보여주었다. 농민층의 분해로 인한 농촌과잉인구와 도시빈민층이라는 노동력의 무제한의 공급원은 1978년까지 노동력과잉의 조건을 만들어 내었다. 이러한 노동시장 조건은 앞에서 살펴본 단순조립가공기술을 바탕으로 저임금 노동력을 이용한 저가품 수출시장을 공략한다는 산업화 전략을 수행하는데 필요한 조건을 창출하였다.

이상과 같은 산업화의 특성은 우리나라 노사관계시스템에 어떤 영향을 미쳤는가? 개발도상국의 산업화 단계나 산업화 전략에 따라서 노사관계시스템의 특징이 크게 영향을 받는다는 논의들이 제기되고 있다[Sharma, 1991, 1996; Kuruvilla, 1995, 1996a, 1996b]. 산업화 유형이 노사관계시스템에 미치는 영향을 요약하면 〈표 2〉와 같은데, 여기서 수출지향 산업화 유형의 제 1단계가 개발연대시기 우리나라 노사관계시스템의 특성을 이해하는데 도움이 된다. 예컨대 단순수출지향의 경우에는 노동통제의 목표가 노동강도와 장시간 노동이라는 절대적 잉여의 수취에 있다. 국가는 기업에 최대한의 자유를 부여하고 노동통제기제는 다양하게 나타난다. 노동자 분할지배와 하층 노동자들의 높은 이직율이 특징이며, 기본급 외의 임금(OT)으로 장시간 노동을 유지한다.

〈표 2〉 산업화 전략의 유형과 노사관계

		수입대체	수출지향
1단계	국가의 노사관계 정책목표	다원주의와 안정성	비용절감
	기업의 지배적 노사관계	· 수동적인 인사관리 · 가부장적 노사관계 · 상대적으로 테일러리즘적 작업조직	· 비용절감형 인사관리 · 노조기피 및 노조억압적 노사관계
2단계	국가의 노사관계 정책목표	다원주의, 안정성, 생산성	작업장 유연화와 숙련향상
	기업의 지배적 노사관계	· 생산성 향상 위한 적극적 인사관리 · 협력적 노사관계 · 다원적 시스템	· 숙련향상과 유연한 보상을 위한 공격적 인사관리 · 역동적인 작업조직 · 적극적인 비노조 인사관리 · 고도로 유연한 인사시스템

자료원 : Kuruvilla(1996b), 23쪽 수정.

개발연대 시기의 우리나라 노사관계시스템은 국가가 주도하는 노동배제형 및 대립적이고 적대적인 노사관계를 특징으로 하였는데 이는 경제적 환경과 정합성을 가졌다. 노동배제는 단순조립가공에 의한 저가품 수출시장공략이라는 제품시장 전략을 실현하기 위해서 절대적으로 요청되는 과제였다. 이에 따라서 근로자측의 단체행동권이 유보되고 강제된 노사협의회를 통한 강요된 협력을 요구받았다. 인사관리 수준을 보면 기업측은 내부노동시장을 형성할 인센티브를 갖지 못했다. 단순조립가공기술에 근거하고 있었기 때문에 장기근속을 통한 기업특유 기능축적의 필요성이 적었고, 나아가 외부에 풍부한 양질의 노동력이 있었기 때문에 굳이 장기근속을 권장할 유인이 없었다. 1987년 이전 우리나라 생산직 근로자의 경우 연공급이 정착되지 않았다는 연구도 이와 같은 맥락에서 이해할 수 있다[박덕제, 1985]. 시장·기술적 환경은 작업장 수준의 노사관계에도 영향을 미쳤다. 1987년 이전 우리나라의 작업장 수준의 노사관계를 병영적 통제로 지칭하듯이 저가품의 단순조립가공이라는 시장·기술적 여건은 위계 및 현장감독자의 대인적 통제에 기반한 통제형 작업조직의 형성에 기여했다.

3. 당사자 특성

1) 정부

우리나라 노사관계 당사자 중 정부의 특성을 설명하는 유용한 개념에는 최장집(1989)의 '탈 식민지 과대성장국가'가 있다. 탈식민지 과대성장국가는 식민지 모국이 강력한 군부 및 행정기구를 유산으로 물려줌으로서 시작된다. 게다가 우리나라의 경우 6.25를 겪음으로서 국가는 거의 무제한의 자원을 지니게 되고 국가의 안보 이데올로기는 반대세력에 대한 강권력 사용이 무제한적으로 가능하게 되었다.

국가의 무한한 능력의 일부 원천은 은행여신, 외자의 도입과 관리 및 배분권, 이자율 결정권, 조세정책등을 장악하고 있는 것에서 나온다. 국가는 이 능력을 바탕으로 노동집약적인 산업의 공산품수출전략을 주도하고 노사관계에 대한 국가의 개입을 높이게 된다. 군사쿠데타로 등장한 박정희 정권은 지도자본주의를 채택하는데 그 내용은 시장경제 테두리를 기본적으로 유지하면서, 경제성장계획의 윤곽설정, 외자도입의 허가와 지불보증, 재정적 자원의 할당, 특정산업의 장려 또는 억제에 국가가 직접 개입하는 것이었다. 이 시기 정책형성의 경우 지시적 계획으로 볼 수 있으나 정책실행에 있어서는 명령적 계획에 가까운 국가능력을 확보했다. 정책결정의 과정상 특징은 중앙집권화된 구조와 행정적 지배로 특징 지워진다.

한편 유교문화에 내재하는 권위주의적 의식, 위계제, 비갈등적 및 화합적인 사회관의 강조, 높은 교육열등이 과대성장국가의 강화에 영향을 미친 또 다른 변수이다. 노사관계에 있어서 국가의 역할은 1987-1989년간의 일시적인 자율시기를 제외하면 지금까지 계속되고 있다. 정부는 1987년 이후 지속적으로 노사자율을 주장했고 1990년대 초반부터 신노사관계 또는 신노사문화를 주장해왔지만 그 동안 과도 성장해온 비대한 관료조직은 정부개입의 관성을 계속 낳고 있는 것으로 보인다.

2) 사용자 특성

우리나라의 경우 짧은 산업화의 역사로 인해 근대적 기업경영이 역사가 일천했으므로 가부장적인 기업경영의식 및 지배-복종적인 노사관을 보유한 기업주가 많았고 모방적 경영, 혈연에 입각한 가족주의적 경영이라는 특징을 나타낸다. 게다가 본격적인 산업화가 노동공급과잉 상태에서 시작되었기 때문에 우리나라의 사용자들에게 노동문제와 노사관

계는 경영상의 문제가 되지 않았다. 설사 문제가 되었다 하더라도 정부의 노동통제에 무임승차할 수 있었다. 또한 경쟁우위의 원천을 기술혁신이나 경영혁신이 아니라 저임금에서 구했고, 국내외의 자본을 정부를 통하여 이용했기 때문에 정부의존성이 강했으며, 소유형태는 혈연중심의 개인소유가 지배적이었다.

소유구조의 특성은 기업의 행위목표에 영향을 미치고 따라서 노사관계에 영향을 미친다. 우리나라 기업의 경우 과도한 소유집중이 특징이다[신유근, 1992]. 한국개발연구원(1997)에 따르면 1997년 현재 30대 재벌의 경우 평균 8.5%의 가족지분율과 34.5%의 계열사지분율을 합해서 43.0%의 높은 소유집중율을 기록하고 있는 것으로 나타났다. 그러나 우리나라의 경우 높은 소유집중도에도 불구하고, 그간 내생적인 혁신보다는 정부와의 유착으로 자본을 축적해왔기 때문에 기업주들이 반드시 장기적인 안목을 갖고 있는 것은 아니라고 평가되고 있다. 나아가 Mayer(1998)의 논의처럼 과도한 소유집중은 대주주의 횡포를 낳았다.

무엇보다도 우리나라의 경우 기업과 가산(家産)이 분리되지 않은 경우가 많은데, 이것은 노사간 협력을 저해하는 중요한 요인으로 작용하였다. 즉 기업의 가산적 소유는 노조에 대해서 배타적이고 근로자에 대한 최소 필요한의 권한 위양도 낳지 않기 때문이다[이재희, 1994]. 이러한 경향은 권위주의적 경영스타일과 결합되어 더욱 적대적인 노사관계를 낳았던 것으로 볼 수 있다. 즉 소유주에 의한 과도한 소유집중과 전승되어온 권위주의적 권한관계의 결합은 소유집중이 갖는 이해관계자와의 장기적인 안정적인 관계의 형성이라는 장점을 상쇄시키고, 반면에 권위주의적 경영과 근로자 참여의 배제라는 정반대의 결과를 가져와서 적대적이고 대립적인 노사관계를 낳았다고 하겠다.

3) 노동조직 특성

노동조직은 독자적인 정치조직을 갖는 것을 금지당했고 국가는 노동자 조직을 성장시켜서 정치적으로 동원하는 것을 택하지 않았다. 반면에 공업화의 시작부터 5공화국에 이르러 정점을 이룰때 까지 집단적 노사관계에 대한 지속적인 억압을 선택했고 그 결과 노동조합의 낮은 조직율과 무기력화를 초래했다.

노동조합의 상급조직들은 준국가기구로서 국가수준의 노동통제를 개별기업수준의 노동통제로 구체화시키는 '전달벨트'의 역할을 하였고, 단위노조는 대부분 어용노조로서 개별기업수준의 위계적 통제체제의 중요한 일부를 구성했다. 한국노총의 전신인 대한노총은

해방 이후 진보적 민족주의를 내걸고 초기 노동운동을 주도했던 전국노동조합평의회(전평)타도를 목표로 설립되었다. 5.16이후 재건된 한국노총은 정부주도로 하향식으로 설립되었으며, 형식적으로는 16개의 산별노조를 갖추었지만 기업별 노조의 총합이 산별노조를 구성한다는데서 일본식 유형을 취하였다. 1963년 노동법 개정으로 인한 결과 중이후에 까지 지속적인 영향을 미친 것으로서 노조의 이중 구조화가 있다. 즉 정부유착적인 상급노조와 단체교섭권을 지닌 단위노조의 이중화가 그것이다.

정부의 노동통제와 상급노조의 정부유착적인 성격에 대항하여 1970년대 형성되기 시작한 자주적인 노조들은 어용노조의 바다속의 외딴 섬처럼 존재하다가 5공화국이 들어서면서 전부 와해되고 만다. 독자적인 파워와 그들의 목소리를 가질 수 없게된 노동자들이 선택한 것은 비합법적인 방법이었다. 다시 말하면 자주적 노동조합 운동이 활성화되어 독자적인 세력을 갖게 된 것은 1987년 이후로 볼 수 있다.

4. 상호작용의 특성

1) 정치영역

1960년대에는 공식적인 협의기구에의 참여범위는 제한 되어있었지만 노동조합이 가능한 수단을 사용할 수 있는 정치적 공간이 열려 있었다. 노총의 요구사항들은 기본적인 노동법에 대한 개정요구가 주를 이루었고, 요구표출의 방법은 항의 및 탄원이었다. 결과적으로 1960년대는 상당히 다원주의적인 틀에 근접한 것이었다.

그러나 70년대에 접어들면 양상이 바뀌게 된다. 국보위법 이후에 국가는 노조조직의 자유로운 요구투입에 종지부를 찍는다. 내용상으로도 비정치적이며 행정적 및 기술적인 문제들이 부각되고, 정부조직내 공식적인 의사채널을 통한 참여로 상호작용양식도 구조화된다. 그 결과 노동조합의 국가에 대한 의존도도 높아지게 된다. 공식적인 채널을 통한 참여로는 사회경제협의회, 경제계획조정위원회, 중앙노사간담회, 노동자복지심의위원회, 수출진흥회의가 있었다. 그러나 노동자 조직의 정치적 이해표출 영역이 상당히 제한되어 있었다. 예컨대 국가, 기업, 노동자측의 이익이 중요하게 얽혀 있는 영역인 산업정책, 노사관계의 법 및 제도적 틀의 영역은 정부의 최고결정기구에 속하는 것으로서 조직노동자들은 1960년대를 제외하고는 이 영역에 대한 요구전달 통로를 갖지 못했다.

1997년에야 노동법 개정으로 노동조합의 정치활동 금지조항이 폐지되었고, 노총이 주체가 된 정당단체와의 정책간담회, 노사정 간담회 등이 활성화되면서 노총이 정치적인 목소리를 낼 수 있는 통로가 확대되었고, 김대중정부에서는 노사정 위원회를 통한 노사정의 협의구조가 시도되고 있다.

이처럼 개발연대하에서 노동조합이 정치적 영역에서 기본적으로 배제되면서 정치적 조합주의에로의 길이 봉쇄되었다. 정치적 조합주의는 산업별 노동조합이 노사협력을 대가로 정치적인 거래에서 근로자들의 권익을 실현시키는 조합운동으로서 전체사회적으로는 노사간 신뢰 및 산업평화(social peace)라는 중요한 재화를 창출할 수 있다. 물론 정치적 조합주의가 성립하기 위한 기본 조건은 노동자 정당의 존재이다. 그러나 우리나라의 경우 해방이후 좌우대립의 유산으로 아직까지도 사회적 힘을 갖는 노동자 정당이 존재하지 않고 있다. 게다가 우리나라의 노동조합은 정치적 진출의 좌절만이 아니라 기업내부에서도 정부와 똑같이 권위주의적인 경영자들로부터 배제되었었다. 이러한 역사적인 경험과 관성은 협력적 노사관계의 창출에 장애가 되고 있다.

2) 기업영역

(1) 단체교섭

개발연대 시기 우리나라의 교섭단위는 기본적으로 기업별 교섭이었다. 상급조직들이 있지만 교섭권은 기업단위에 있었고 공동교섭의 경험은 거의 없다.[2] 1997년 노동법 개정이전까지는 기업내에도 복수노조의 금지조항이 있어서 교섭단위의 조정문제는 발생하지 않았다. 개발연대하 단체교섭의 특성을 몇 가지로 요약하면 다음과 같다.

첫째, 사용자의 무성의한 교섭태도이다. 사용자측은 전통적으로 정부에 의한 해결이라는 무임승차를 선호해왔다. 사실 개발연대하에서 사용자는 노동조합 활동자체에 대한 원천적인 봉쇄라는 반노동조합주의적 성향이 강했다. 예컨대 1960-1972년 까지 부당노동행위의 추세에 대한 자료를 보면 노동조합활동의 원천봉쇄(1호)와 단체협약의 거부(3호)가 주종을 이룬다.

둘째, 단체교섭의 기술의 미비했고 경험이 일천했다. 정부 주도의 노사관계에서 노사간 자율교섭의 역사가 매우 일천했다. 예컨대 1987-1989년간 쟁의형태는 대부분 선농성·후

2) 1967년 면방업에서 전국노동조합 면방부회와 방직협회간의 공동교섭이 이루어져서 이후 비교적 장기간 지속된 경우를 제외하면 공동내지 집단적 교섭의 경험은 거의 찾아볼 수 없다.

협상의 형태로 진행되었는데 이는 노사 자율적인 교섭의 역사가 일천했다는 사실을 반영하고 있다.

셋째, 교섭권한의 문제를 들 수 있다. 사용자측의 경우 제한적인 재량권을 갖는 교섭대표가 참여하고 있으며, 노조측의 대표는 교섭의 결과를 조합원 또는 대의원총회에서 인준을 받아야만 한다. 이 점은 특히 대기업 노조의 경우 노조내 조직간 권력투쟁이 심한 경우 많은 문제점을 야기시켰다.

네째, 노동위원회의 전문성 부족과 노사양측의 불신이다. 우리나라의 노동위원회는 제 기능을 수행하지 못했고 이로 인하여 단체교섭과정에서 별 중요한 역할을 행사하지 못했었다.

(2) 노사협의회

노사협의회의 성립과 변천은 개발연대시기 기업내 노사관계의 특성을 상징적으로 보여준다. 정부의 노동조합 억제 정책으로 인해서 노동조합의 활동이 위축되었음에도 불구하고 정부는 단체교섭을 무력화시키면서 '역노조 기구' 또는 노동조합의 대체물로서 노사협의회의 도입을 적극적으로 추진하였다.

노사협의회에 대한 최초의 논의는 1948년 헌법 초안에 대한 논의가 진행되는 과정에서 이루어졌고, 제3공화국이 1963년 12월 노동관계법을 개정하면서 최초로 노사협의회가 법제화 된다. 노동조합법 제6조에서 '사용자와 노동조합은 노사협조를 기하고 산업평화를 유지하기 위하여 노사협의회를 설치하여야 한다'고 규정하였고, 제34조에서 '노사협의회의 대표자도 단체교섭권을 지닌다'고 규정하였다. 민간 차원의 노사협의회의 도입 운동은 일본생산성본부의 활동에 자극을 받은 한국생산성본부가 1964년 동양시멘트, 대한중석광업주식회사, 기아산업의 4개 회사에 노사협의회의 도입과 활용방법을 지도한 것에서 시작된다.

1970년대 접어들어 북한의 위협과 국내의 반정부 운동에 위협을 느낀 정부는 국가비상사태를 선포하고 1971년 12월 6일 국가보위에 관한 특별조치법을 통해서 단체교섭권과 단체행동권을 사실상 유보시켰고, 1973년 3.13일 노동조합법 개정을 통해서 노사협의회의 기능을 최초로 명문화 시켰으며, 이후 실질적으로 단체교섭이 제약된 상황에서 노동청은 노조가 없는 사업장까지도 30인 이상의 사업장에는 노사협의회의 설치를 적극 유도하였다. 예컨대 노사협의회가 노동조합의 대체물로서 기능하도록 한 것이다. 1980년

에 들어서서 과거 노동권을 제약하던 국가보위에 관한 특별조치법이 폐지되고 노동조합법이 개정되고 1980년 12월에 노사협의회법이 독립적인 법으로 제정되었고 이후 2차례의 법개정이 이루어졌다(〈표 3〉참조).

아래에서는 노사협의회에 대한 지금까지의 실태조사(〈부표 1〉 참조)에 근거해서 우리나라 노사관계시스템에서 노사협의회가 갖는 성격을 단체교섭과의 관계를 중심으로 살펴보았다.

〈표 3〉 노사협의회법의 변화

		1980	1988	1997
목적		근로자와 사용자 쌍방이 이해와 협조를 통하여 노사공동의 이익을 증진함으로써 산업평화를 도모하고 국민경제발전에 기여함	좌동	근로자와 사용자 쌍방이 참여와 협력을 통하여 노사공동의 이익을 증진함으로써 산업평화를 도모하고 국민경제발전에 이바지함
설치단위		상시 100인 이상 사업체, 노동조합이 있는 사업체	상시 50인 이상 사업체, 노동조합이 있는 사업체	상시 30인 이상 사업체
대표	근로자	노동조합 있는 경우 노조대표 및 그 위촉자, 노조가 없는 경우 선거인단에 의한 선출(후보자는 20인 이상의 추천 필요함)	노동조합 있는 경우 노조대표 및 그 위촉자, 노조가 없는 경우 직접선거로 선출(후보자는 10인 이상의 추천 필요함)	근로자의 과반수로 조직된 노동조합이 있는 경우 노조대표 및 그 위촉자, 그렇지 않은 경우 직접선거로 선출(후보자는 10인 이상의 추천 필요함)
	사용자	최고경영자와 위촉자	좌동	좌동
	임기	1년(연임가능)	좌동	3년(연임가능)
	처우	비상근 및 무보수	좌동	좌동
운영	회의	매3개월 및 필요시(노사 중 어느 일방 요청시)	좌동	좌동
	의결	노사각 과반수 이상 출석 및 출석의 ⅔이상의 찬성으로 의결	좌동	좌동
고충처리위원		상시 30인 이상 업체(노사 대표 3인 이내로 구성), 협의회가 있는 경우 협의회 원이 담당하고, 그렇지 않은 경우 사용자가 위촉함	좌동	좌동

보고사항	경영방침 및 실적 분기별 생산계획과 실적 인력계획	경영방침 및 실적 분기별 생산계획과 실적 인력계획 기업의 경제적·재정적 상황	좌동
협의사항	생산성향상 및 복지 교육훈련 노사분규예방 고충처리 안전·보건 기타 작업환경 기타 노사협조	생산성향상 및 복지 교육훈련 노사분규예방 고충처리 안전·보건 기타 작업환경 인사·노무관리 제도개선 기타 노사협조	생산성향상과 성과배분 채용,배치 및 교육훈련 노동쟁의의 예방 고충처리 안전·보건 기타 작업환경 개선과 건강증진 인사·노무관리 제도개선 고용조정의 일반원칙 작업 및 휴식시간 임금 지불방법·체계·구조 등 제도개선 신기계·신기술도입 및 공정개선 작업수칙의 제정·개정 종업원 지주제 기타 근로자 재산형성 복지증진 기타 노사협조
의결사항	-	-	교육훈련 및 능력개발 기본계획의 수립 복지시설의 설치 및 관리 사내근로복지기금의 설치 미결 고충 각종 노사공동위원회 설치
중재	-	-	노사합의로 중재기구 설치 또는 노동위원회나 제3자에 의한 중재

자료원 : 법전을 참조하여 작성

노사협의회의 의의는 무엇인가, 노사협의회와 단체교섭과의 관계는 무엇인가? 〈표 4〉는 노사협의회에 대한 인식을 조사한 것이다. 1970년대는 법제상의 구분에도 불구하고 사실상 단체교섭권이 봉쇄된 상황에서 노사협의회가 단체교섭의 장으로 활용되고 있었다. 법제도상의 취지인 생산성 향상을 위한 이슈인 통합적 이슈를 다룬다고 응답한 비율이 절반에도 미치지 않고 있는 점은 이러한 맥락에서 이해할 수 있다. 그러나 1980년 단체교섭권에 대한 제약이 사라지고 노사협의회법에 의해서 제도의 성격이 통합적 이슈를 다루는 생산적 협의기구로 규정되었음에도 불구하고 노사협의회에 대한 인식을 변함이 없다. 오히려 통합적 이슈를 취급하는 곳이라고 응답한 비율이 더 낮아지고 있는 것으로 나타나고 있다.

〈표 4〉 노사협의회의 기능에 대한 인식

	1978		1983		1985(a)
	M	L	M	L	L
분배적 이슈	37.5	37.2	17.4	21.6	23.7
통합적 이슈	41.3	38.3	34.5	39.6	17.5
둘다	20.0	23.4	47.2	37.4	54.8
사례 수	394	574	1,593	1,491	2,651

유사한 질문으로서 노사협의회의 활용목적에 대한 의견조사를 보면 〈표 5〉와 같다. 1962년의 경우 의사소통과 생산성 향상이라는 협의적 목적이 가장 많이 나타나고 있다. 1978년의 조사에서는 근로자측은 분배적 이슈인 임금, 복리후생 등 근로조건의 개선과 이를 위한 노사간 의사소통을, 사용자측은 생산성 향상을 위한 의사소통의 증진으로 서로 상이한 목적을 갖고 있다는 것을 알 수 있다. 사용자측의 활용목적은 정부의 노사협의회의 개념화와도 일치한다. 그러나 실질적으로 단체교섭이 봉쇄된 상황에서 근로자들은 노사협의회를 단체교섭의 장으로서 이해하고 있었던 것으로 해석할 수 있다.

〈표 5〉 노사협의회의 활용목적(%)

	1962	1978		1985a		1992		1996	
		M1)	L1)	M	L	M	L	M	L
의사소통	27.0	44.1	37.5	33.9	28.2	17.3	13.0	24.5	18.1
생산성 협의	20.7	23.9	10.4	7.9	9.3	7.5	5.7	9.8	8.6
근로조건개선(복지포함)	16.2	14.9	31.3	11.3	17.8	21.2	23.3	20.8	26.9
노사분규예방	12.6	10.2	14.0	1.5	2.9	10.8	8.1	14.2	10.1
경영참가	17.1	6.9	6.3	n.a.	n.a.	1.5	2.3	4.2	3.9
고충	n.a.	n.a.	n.a.	1.0	2.6	13.1	16.3	16.6	17.8
사례수	60	394	574	1,970	2,102	295	295	300	300

주 : M = 사측 대표, L= 노측 대표

노사협의회의 활용목적이 아니라 실제 취급이슈는 어떠했는가는 〈표 6〉에 정리되어 있다. 즉 노사협의회에서 실제로 다루어지고 있는 이슈들을 범주별로 구분한 것인데 시기와 노조유무를 불문하고 분배적 이슈 또는 단체교섭 이슈들이 가장 많이 취급되고 있다. 가장 최근의 조사인 1996년의 조사에 있어서도 1995년 동안에 가장 많이 취급된 이슈

들을 순서별로 보면 임금수준, 복리후생, 수당 및 상여금, 안전 보건 및 작업환경, 근로시간, 임금체계의 순서로 나타나고 있어서 노사협의회가 단체교섭상의 이슈를 다루고 있는 것으로 나타났다. 이러한 경향은 1990년대에도 마찬가지로 나타나고 있다. 1992년 조사에 의하면 노사 양측이 노사협의회를 분배적 이슈를 최우선적으로 다루기 위해서 활용하고 있는 것으로 나타났다. 1996년의 조사에서는 경영자측은 노사간 커뮤니케이션, 근로조건 개선, 고충처리의 순서로 응답한 반면, 근로자측은 근로조건 개선, 의사소통 개선, 고충처리의 순서로 응답하고 있다.

〈표 6〉 노사협의회의 실제 취급 안건(%)

	1962	1963	1978	1983	
				유노조	무노조
경영방침,회사실적 등 경영일반	17.9	17.6	n.a.	17.6	18.4
생산성 협의	24.9	20.8	13.2	25.0	22.4
임금·시간·복리, 안전보건, 작업환경	45.5	46.9	57.3	39.1	39.5
고충처리 및 분규예방	9.2	14.6	17.6	14.8	15.6
사례수	60	40	968	862	731

노사협의회의 기능에 대해서 단체교섭과 노사협의회의 관계에 대한 직접적인 질문문항들로 마찬가지 결과를 보이고 있다. 1985(b)의 조사에 따르면 노동조합이 조직된 100개 사업장에 있어서 노사협의회와 단체교섭이 구분되어 있다고 응답한 경우는 17.4%에 불과한 반면, 단체교섭의 예비토론 단계라고 응답한 경우가 40.4%, 그리고 노사협의화와 단체교섭에서 취급하는 항목에 구분이 없다고 응답한 경우가 42.2%에 이르고 있다. 1992년의 조사에 의하면 단체교섭과 노사협의회의 기능이 분리되고 있는 분리형의 경우는 24.6%에 불과하고, 단체교섭의 사전적 협의기구로서 활용되는 연계형의 경우가 38.4%, 노사협의회가 단체교섭을 대체하는 대체형의 경우가 37%로 나타났다. 이를 규모별로 보면 아래의 〈표 7〉과 같다. 분리형은 기업의 규모가 증가할수록 분리형이 많은 반면, 기업의 규모가 적을수록 대체형이 많이 나타나고 있다. 이는 한국에 있어서 노동조합의 조직과 기업규모간의 강한 상관관계에 기인하고 있는 것으로 해석할 수 있다.

〈표 7〉 노사협의회와 단체교섭의 관계(1992년 조사)

	분리형	연결형	대체형
300인 미만	7(9.3)	14(18.7)	54(72.0)
300-999인	23(25.8)	37(41.6)	29(32.6)
1,000인 이상	38(33.9)	55(49.1)	19(17.0)
사례수	68	106	102

1996년의 조사에 의하면 노동조합이 조직된 128개의 사업장에 있어서 노사협의회와 단체교섭의 기능이 분리된 분리형은 27.3%, 단체교섭의 사전 단계로서 활용한다는 연결형이 46.1%, 그리고 노사협의회에서 단체교섭 사항까지 모두 취급한다는 대체형이 19.5%로 나타나고 있다. 이를 기업규모별로 보면 다음과 같다. 〈표 8〉에서와 같이 소기업의 경우 노사협의회가 노동조합의 단체교섭을 대체하고 있는 경우가 많이 나타나고 있고, 연계형은 중간규모의 기업에서 많이 나타나고 있다는 특징이 보인다.

〈표 8〉 기업규모별 단체교섭과 노사협의회의 관계

	분리형		연결형		대체형	
	1996년	2000년	1996	2000	1996	2000
~50인	2.9	14.3	5.1	42.9	0	14.3
50~99	22.9	24.0	17.0	36.0	48.0	24.0
100~199	28.6	28.6	40.7	64.3	36.0	7.1
200~499	25.7	16.7	23.7	33.3	8.0	44.4
500~999	5.7	30.0	11.9	40.0	4.0	10.0
1,000~	14.3	16.7	1.7	83.3	4.0	0

이상 우리나라 노사협의회의 운영실태를 서베이 자료에 근거해서 살펴보았다. 그 결과 노사협의회의 특징은 노동조합이 있는 경우 노사협의회가 제2의 단체교섭화 되거나 단체교섭을 위한 사전적인 협의기구의 성격을 지니고 있다는 점이 발견되었다. 또한 노조가 있더라도 소기업의 경우에는 노사협의회가 단체교섭을 대체하거나, 노동조합이 없는 경우에는 고용주가 노사협의회를 지배하는 경향성도 나타나고 있다. 노사협의회를 통하여 생산성 증진을 위한 협력이 이루어지고 있는 소수의 대기업을 제외하고는[Lee, 1998] 대체로 한국의 노사협의회는 제도상의 취지가 제대로 실현되지 못하고 있는 것으로 평가할 수 있다.

유럽 특히 독일의 경우 산별노조는 노동자계급 전체의 이해를 대표하여 사회보장, 고용, 재정정책, 임금정책과 임금 및 근로조건에 대한 통제간의 정치적 교환을 수단으로하는 정치적 노동조합운동을 채택한다. 이에 비해서 노사협의회(works council)는 종업원의 기업특유의 이해를 대표하고 있어서 양자간은 기능적으로 명확히 분리되고 있다〔Rogers & Streeck, 1995〕. 반면에 한국의 기업별 노조에 있어서 정치적조합주의의 토대는 매우 약하다. 그동안 정부는 기업 및 정치영역에서 자주적 노동조합 운동을 억압하는 정책을 펴왔다. 따라서 노조지도부는 종업원의 기업특유적 이익을 통제하여 정치적 교환을 이룩할 만한 조직이나 리더십을 갖추고 있지 못하고 있고, 정치적 교환의 토대인 노동당이 존재하지 않는다. 따라서 한국의 노동조합운동은 1990년대 초반이후 필연적으로 실리적노동운동으로 전화될 수밖에 없었다. 이에 따라서 노동조합이 대변하는 종업원 이익과 노사협의회가 대변하는 종업원 이익은 임금, 복리 및 기타 근로조건이라는 기업특유적 이익이라는 점에서 중첩되고 있다. 나아가 양자가 포괄하는 대표영역도 중첩된다. 즉 한국의 노사관계 특징상 단체교섭과 노사협의회는 구조적으로 분리되기가 힘든 것이다.

(3) 인사관리

개발연대 시기 생산직 근로자의 인사관리의 특징 중 가장 중요한 것이 학력에 따른 신분제 즉 생산직과 사무직의 이원적 직급체계이다. 즉 생산직(공원)과 사무관리직(사원)간의 직급이 이원화되어 있었고, 보상관리도 직급별 호봉제에 따라서 이루어졌다. 생산직과 사무관리직 특히 관리직은 학력에 의해서 구분되기 때문에 이는 학력에 따른 신분제적인 성격이 강했다. 물론 삼양사의 경우 일찍이 1976년 공원제를 폐지하고 전사원제를 채택하였고 신도리코도 1978년부터 전사원 단일직급제를 채택하였던 것처럼 일부 기업에서는 1987년 이전에 이미 신분제를 철폐하기도 했지만, 학력별 신분제가 본격적으로 폐지된 시기는 평등주의를 이념으로하는 노동조합의 세력이 신장된 1987년 이후이다.

학력별 신분제는 노동시장의 이원화로 연결된다. 즉 생산직의 노동시장은 기본적으로 개방형 노동시장임에 비해 관리직의 경우 폐쇄형 노동시장이 특징이었다〔박상언, 1992; 정이환, 1992〕. 개방형 노동시장은 내부노동시장의 미발달로 특징지워지고 이는 근로자의 높은 이직율과도 대응된다. 생산직 근로자의 개방형 노동시장은 교육훈련에 대한 낮은 투자를 의미한다.기업은 풍부한 외부노동력을 활용했으며 단순조립가공기술을 고숙련

을 필요로 하지 않았기 때문에 굳이 기업에서 장기적으로 인력을 육성할 필요성을 느끼지 못했다. 역으로 학력별 신분제는 생산직 근로자의 승진 장벽을 의미했기 때문에 근로자들로 기업에 장기적으로 전념(commitment)하면서 기업특유의 숙련에 투자할 인센티브가 약했다.

학력별 신분제 및 노동시장의 이원화는 서열을 중시하는 전통문화적인 측면과 함께 개발연대시기의 시장·기술적인 측면과도 정합성을 가졌다고 평가할 수 있다. 예컨대 단순조립가공 기술에 의존했던 우리나라 기업에 있어서 가치창출의 주요한 원천은 생산기술직이라기 보다는 선진기술의 도입과 적용의 창구를 담당했던 대졸 출신의 엔지니어와 근대적 경영관리 기법의 수용능력이 뛰어난 관리직이었다. 이와 함께 대졸출신의 관리직은 정부주도의 산업화 과정에서 산업화 자원을 독점적으로 배분했던 정부와의 네트웍 등 유착관계를 담당하는 역할도 수행했기 때문에 기업의 가치창출 과정에 있어서 상대적으로 중요한 위치를 차지하고 있었다. 따라서 기업의 경우 생산직에 대해서는 내부육성형의 폐쇄형 노동시장을 선택할 유인이 없었던 반면 관리직에 대해서는 폐쇄형 노동시장을 선택하였던 것이다.

학력별 신분제가 정착되었던 보다 근본적인 이유는 노동조합의 세력이 신장되면서 이것이 폐지되었다는 역사적 사실로부터 추론할 수 있듯이 기본적으로 정부 및 기업의 노동배제 정책이었다. 즉 정부의 노동배제 정책은 전체사회에서 노사정간의 권력관계를 규정함과 동시에 개별기업차원에서도 노사간 권력의 불균형을 가져왔고, 따라서 신분차별적인 인사관행이 온존 및 강화되었던 것이다.

(4) 작업조직

우리나라 기업의 작업장 수준의 노사관계 즉 작업시스템의 특성은 어떤 과정을 통해서 형성되어 왔으며 그 특성은 무엇인가? 김형기(1987)의 연구에 의하면 1987년 이전 우리나라 작업조직의 특성은 테일러적인 작업조직이 특징이었다. 즉 우리나라의 경우 1960년대 세계포드주의체제에 후발국의 지위로 편입되면서 테일러리즘과 결합된 대량생산방식인 포디즘적 생산방식을 채택했다는 것이다.

1987년 이전 작업장의 통제양식을 병영적 통제으로 표현하듯이[김형기, 1987; 박준식, 1997], 작업과정에 있어서 작업자의 자율성이 보장되지 않았다. 정규작업 이외 영역에서 작업자의 참가가 이루어지는 품질관리 분임조 활동도 상당히 형식적으로 진행되

었다고 평가된다[품질경영, 1992]. 예를 들어 공업진흥청(1992)이 품질관리 분임조와 관련된 사람들에 대한 설문조사에서(N=695인) 분임조의 월평균 회합횟수가 0.5회 미만 30.7%, 0.5-1회가 43.8%로 매우 낮게 나타나고 있고, 분임조의 연간 테마해결건수도 1건 이하가 57.2%, 1-2건이 27.6%로 나타났으며, 분임조 활동에서 가장 문제가 되고 있는 것이 자주성 부족으로 나타났다.

개발연대시기에 형성된 작업조직이 테일러적 원리와 현장감독자의 엄격한 감독에 의존했던 것은 그 시기의 시장·기술적 요인과 밀접한 관련이 있다. 시장수요 변동이 높은 수출시장을 대상으로 대량의 저숙련노동력과 고도의 기계장비를 사용하여 저가품을 생산하는 전략을 취하는 경우 생산과 작업속도에 대한 직접통제의 필요성이 높다. 즉 단순조립가공기술을 활용한 저가품 대량생산 전략은 통제-지시형 작업조직을 낳았다.

나아가 작업시스템의 영향요인으로서 기술-시장 변수만이 아니라 우리 나라 문화적 특성과 제도적 요인도 중요하다. 즉, 유교문화에 기원한 권위주의적 경영과 통제형 작업시스템은 정합성이 있으며, 여기에 국가의 노동조합 억압에 따른 노동조합의 약체화가 통제형 작업시스템의 형성에 기여했다. 앞서 살펴본 바와 같이 우리나라의 권한관계는 권위주의적인 특성을 갖고 있으며, 가부장주의도 권위주의적인 성격이 강하다. 이러한 권한관계의 특성은 지시-복종형 또는 엄격한 통제형의 작업조직의 원리로 이식되어 온존·강화되어 왔었다.

Ⅳ. 結 論

이상 던롭의 노사관계시스템 접근법을 원용해서 개발연대시기 우리나라 노사관계시스템의 특성 및 그 형성요인을 살펴보았다. 노사관계시스템은 규칙의 망으로서 하나의 사회제도이다. 그리고 사회제도는 중대한 시기에 이해관계자들간의 타협에 의해서 형성되며, 그 시기는 대체로 본격적인 산업화가 진행되는 시점 또는 세계경제체제에 편입되는 시기로 볼 수 있다. 그러나 일단 노사관계시스템이 형성되면 제반 특성으로 인해서 불가능한 것은 아니지만 변화가 힘들다. 왜냐하면 노사관계시스템은 교육훈련시스템, 노동시장, 그리고 문화와 결합되어 하나의 안정된 균형을 유지하기 때문이다.

우리나라 노사관계시스템은 경제개발이 본격적으로 시작된 1960년대에 형성되기 시작

한 것으로 보았다. 이 시기 산업화 전략은 단순한 조립가공기술과 저임금 노동력을 활용한 저가품 수출시장의 공략이었고, 따라서 노무비 통제를 위해서 노동운동을 억압할 필요가 있었다. 정부는 일제식민지하에서부터 과대성장한 국가권력과 전승된 권위주의적 가치에 기반하여 산업화 과정을 주도했고, 노동조합의 정치 운동화를 저지하였으며 노사협의회를 통한 의사 협조를 강요하였다. 한편 정치영역으로부터 배제되어 정치적 조합주의의 길을 봉쇄당했던 노동조합은 기업내에서도 오너체제와 권위주의적 가부장적 경영스타일에 부딪혀 기업의 경영과정에서도 배제당했다. 이처럼 정치 및 경제적 영역에서 노동조합을 배제했기 때문에 코프라티스트적인 사회적 합의에 근거한 협력적 노사관계가 구축될 수 없었다.

한편 노동시장 요인과 숙련형성시스템은 권위주의에 입각한 노동조합의 배제와 노무비 통제 위주의 노사관계와 정합성을 이루면서 하나의 노사관계시스템으로서 전개되어 왔다. 중세 길드의 전통이 부재하고, 이후 사회적으로 공인된 숙련에 기반한 직업노동시장이 발달하지 못한 우리나라의 경우 내부노동시장이 형성될 수 있었다. 그러나 저가품의 단순 조립가공 기술을 사용했던 기업측에서는 숙련을 기업내부에서 형성할 인센티브가 없었고, 한편 실천적 지식보다는 추상적인 이론을 존중하고 엔지니어 및 관리자와 근로자간의 지위 격차와 사회적 거리가 컸다는 점에서 엘리트주의적이었던 교육시스템은 학력에 근거한 신분제를 낳았고, 학력별 차별로 인해서 근로자들도 기업특유의 숙련에 투자하거나 기업에 장기적으로 전념할 인센티브를 갖지 못했다.

사용자는 정부의 노동조합활동 탄압에 무임승차하면서 노사간 자율적인 단체교섭이 발달하지 못하였다. 그리고 도입 초기부터 역노조 기구라는 오명을 썼던 노사협의회는 아직까지도 단체교섭과 기능상의 혼란을 겪고 있으며 대부분 제2의 단체교섭장이 되거나, 또는 단체교섭을 무력화시키기 위해서 활용되고 있다. 이러한 사실을 반영하여 단체협약을 분석해보면 대부분이 노동법에서 규정하고 있는 사항을 채워 나가고 있는 실정으로 보이고, 작업장 수준의 노사관계는 노사간의 낮은 신뢰와 엄격한 감독에 근거한 테일러적인 작업시스템을 특징으로 하였다.

개발연대시기에 형성된 우리나라 노사관계시스템은 1987년 이후 변화 압력에 처하게 된다. 우선 노동조합의 세력이 신장되면서 정치적 영역으로의 진출이 점점 확대되어 나가고, 이는 최근 노사정 위원회로 연결된다. 그리고 기업내부에서도 노동조합이 권력을 얻으면서 경영의 파트너로서의 지위를 점차 주장해 나가기 시작한다.

한편 이와 같은 권력관계의 변화만이 아니라, 기존 노사관계시스템의 비효율성도 노사관계시스템의 변화를 요구하는 주요한 압력으로 등장하고 있다. 즉 기존의 대립적인 노사관계가 기업 나아가 국가 경쟁력의 강화에 장애가 된다는 인식이 그것이다. 이에 따라서 정부가 노사관계 개혁, 참여적 작업장 혁신, 그리고 최근의 신노사문화에 이르기까지 참여적이고 협력적인 노사관계를 형성을 주도해왔다. 개별기업단위에서도 노사화합선언 등 협력적 노사관계 구축을 위한 노력들이 이어졌다. 이러한 변화는 이른바 개발도상국의 산업화론자들이 주장하듯이 수출경제가 고도화되는 단계에서 제품시장과 기술적 요인의 요청에 부합되는 것이다.

그러나 노사관계의 변화는 이를 둘러싼 여러 가지 보완적인 제도나 관행들이 하나의 시스템을 이루고 있기 때문에 근본적인 위기나 결정적인 권력관계의 변화가 있어야 한다는 지적에도 주목할 필요가 있다. 즉 제품시장 및 기술적 요인의 요청에도 불구하고 개발연대시기에 형성된 노사관계시스템이 잘 변하지 않을 수 있다는 점이다. 특히 사회문화적 차원의 영향요인들은 경제적 영향요인보다 변화가 느리기 때문에 전체노사관계시스템의 혁신을 결정적으로 저해할 수 있다. 나아가 정치영역, 기업영역 그리고 기업영역내에서도 단체교섭 및 노사협의제, 인사관리, 작업조직 차원이 상호 복잡하게 연계되어 있기 때문에 시스템의 변화는 의외로 느리게 진전될 수 있다.

지금까지 우리나라 노사관계시스템 혁신에 대한 논의 중 작업장 수준의 노사관계에 대해서 소홀히 한 측면이 강하다. 사실 전국차원이나 기업수준의 단체교섭-노사협의제의 토대에는 작업장 차원의 노사관계가 놓여 있으며, 제반 수준이 일관된 체계논리에 의해서 통합되어 있는 것으로 볼 수 있다. 그런데 작업장 수준의 노사관계는 의외로 제품시장·기술적 요인에 의해서 쉽게 변할 수 있는 가능성이 높다. 예컨대 작업장 수준 노사관계의 경우 상위수준의 노사관계에 비해서 상대적으로 기술적 필요성에 따라서 쉽게 변할 가능성이 높다. 따라서 우리나라 노사관계시스템의 혁신에 있어서 의외로 작업장 수준의 노사관계가 전략적 고리일 가능성이 높기 때문에 이 영역의 혁신이 전체노사관계시스템 혁신에서 차지하는 위치 및 역할에 대한 보다 진지한 고려가 필요하다고 하겠다.

참 고 문 헌

1. 국내문헌

김경동(1988), 「노사관계의 사회학」 (경문사).

김금수(1986), 「남한 노동문제의 상황과 인식」 (풀빛).

김수곤(1992), 「한국노사관계론」 (경문사).

김식현(1986), 「우리나라 노사대립의 본질과 한국적 노사관계 연구방향」 (대한상공회의소).

김영종(1992), 「노동정책론」 (형설출판사).

김형기(1987), "한국의 독점적 자본축적과 임노동의 구조변화 -임노동과정분석을 중심으로-," 서울대학교 대학원 경제학과 박사학위논문

김형기(1988), 「한국의 독점자본과 임노동」 (까치).

김형기(1999), "한국 제조업 생산체제의 특성과 혁신 방향," 미발표 논문

김형배(1989), 「노동법제, 노동경제 40년」 (한국경영자총협회).

김 훈(1992), 「노사협의회의 운영실태에 관한 조사연구」 (한국노동연구원).

노동문제연구소(편)(1991), 「한국의 노동문제」 (비봉).

노동인권회관(1993), 「노동인권보고서」 제3집.

노동부(1985), 「노사협의회 합동평가보고서」.

박덕제(1985), 한국의 연공임금에 관한 연구. 서울대 대학원 경제학과 박사학위논문.

박덕제외(1989), 「선진각국의 노조운동과 노사관계」 (한국경제신문사).

박준성(1990), "한국의 노사관계시스템," 「노사관계연구」, 서울대 노사관계연구소, pp. 221-261.

방용석 편(1987), 「민주노조 10년」 (풀빛).

배무기(1989), 「노동경제학」 (경문사).

배무기(1991), 「한국의 노사관계와 고용」 (경문사).

송호근(1991), 「한국의 노동정치와 시장」 (나남).

신유근(1992), 「한국의 경영」 (박영사).

신인령(1989), 「노동법과 노동운동」.

이상철(1992), 「한국의 지역노동운동 연구」 (한울).

이정훈(1986), 「생산성향상을 위한 바람직한 노사관계」 (한국생산성본부).

이재희(1994), "한국재벌의 생산시스템과 경영혁신운동," 경성대학교「상경연구」, 제10집 pp. 3-20.

이태호(1992), 「최근 노동운동 기록」(한울).

심윤종(1990), 「노사관계의 본질과 노동의 인간화 방안」(대한 상공회의소).

전노협(1991), 「임금투쟁, 단체협약 분석」(돌베개).

정명기(1997), "신생산방식의 도입과 인적자원관리의 변화: 현대자동차 아산공장의 사례를 중심으로," 「산업노동연구」, 제3권, 1호 pp. 81-108.

정명호(1992), "한국제조업의 생산혁신과 노동력 관리에 관한 연구: 공장자동화와 일본식 생산기법의 도입을 중심으로," 연세대 대학원 경영학과 박사학위 논문.

조승혁(1984), 「한국공업화와 노동운동」(풀빛).

조승혁(1990), 「노사관계의 새로운 출발점」(다나).

조창화(1980), 「노사협의회에 대한 실태조사」(서강대 산업문제연구소).

최영기 · 김준 · 조효래 · 유범상(2001), 「1987년 이후 한국의 노동운동」(한국노동연구원).

최장집(1989), 「한국의 노동운동과 국가」(열음사).

한국개발연구원(1997), "기업경영의 투명성 제고 및 기업지배구조의 선진화," 21세기 국가과제토론회 발표논문

한국기독교산업개발원(편)(1988), 「한국노동운동의 이념」(정암사).

한국사회과학연구소(1993), 「독점대기업과 노동운동」(백산).

한국생산성본부(1962), "우리나라의 노사협의제", 「생산성연구」 제5집 (한국생산성본부).

한국생산성본부(1963), "우리나라의 노사협의제", 「생산성연구」 제11집 (한국생산성본부).

한국생산성본부(1978), "우리나라 산업의 노사협조", 「생산성연구」 201호 (한국생산성본부).

한국생산성본부(1983), "우리나라 산업의 노사협조", 「생산성연구」 제265호 (한국생산성본부).

한정화(1999), 「경영혁신의 과정과 성공요인」(대한상공회의소 한국경제연구센터).

황석만 · 박준식 · 노진귀,(1995), 「참여경영과 노동조합의 과제」(한국노총중앙연구원).

허찬영(1996), 「노사협의회 운영실태 및 활성화 방안에 관한 연구」(한국노동교육원).

허찬영(2000), 「근참법하에서의 노사협의회 운영실태」(한국노동교육원).

2. 외국문헌

白井泰四郎(1992), 現代 日本の 勞務管理, 東洋經濟新報社, 김훈(역), 「현대일본의 노무관리」(한국노동연구원).

Adams, R. J.(1977), "Bain's Theory of White-collar Union Growth: A Conceptual Critique," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 15, No. 3, pp. 317-321.

Bamber,G. J, R. D. Lansbury(eds.) (1989), ***New Technology***, UNWIN-HYMAN.

Barbash, J. (1984), ***The Element of Industrial Relations*** (The Univ. of Wisconsin Press).

Barbash, J., K. Barbash(eds.) (1989), ***Theories and Concepts in Comparative Industrial Relations*** (Univ. of South Carolina Press).

Bemmels, B.G., M. A. Zaidi (1989), "Industrial Relations: The Minesota Model," in Barbash, J., K. Barbash(eds.)(1989), ***Theories and Concepts in Comparative Industrial Relations*** (Univ. of South Carolina Press) pp. 91-108.

Berick F.K. (1968), ***Modern Social Systems***, (New Brunswick.: Rutgers Univ Press).

Bjorkman, M., Lauridsen, L.S., Marchssen, H.S. (1988), "Types of Industrialization and the Capital-Labor Relations in the Third World," in Southall, R.(ed.), ***Trade Union and the New Industrialization of the Third World*** (Pittsburgh: Univ. of Pittsburg Press) pp. 59-80.

Blain, N. (1989), "The Undelying of Philosophy IRT Course at the University of Western Australia, in Barbash," J., K. Barbash(eds.)(1989), ***Theories and Concepts in Comparative Industrial Relations*** (Univ. of South Carolina Press) pp. 211-225.

Boulding, K. E. (1956), General System Theory: the Skelton of Science, ***Management Science***, Vol. 2.

Boivin, J. (1989), "Industrial Relationss, a Field & Disipline" in J.Barbash

& K. Barbash(eds.), ***Theories & Concepts in Comparative Industrial Relations***, pp. 91-108.

Brotherton, C.J. & Stephenson, G.M. (1975), "Psychology in the study of Industrial Relations," ***Industrial Relations Journal***, Vol. 6, No. 3, pp. 42-50.

Buckley(ed.) (1969), ***Modern System Research for the Behavioral Scientist, A source book*** (Chicago: Aldire).

Burton, J.F., "The Transformation of American Industrial Relationss," ***Industrial and Labor Relations Review***, Vol. 41, No. 3, pp. 439-464.

Cappelli, P. (1985), "Theory Construction in Industrial Relations and some implications for Research," ***Industrial Relations***, Vol. 21, No. 1, pp. 90-122.

Clegg, H.A. (1975), "Pluralism in Industrial Relations," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 13, No. 3, pp. 309-316.

Cooke, W. N. (1985), "Toward a General theory of Industrial Relations," in D. B. Lipsky(ed.), ***Advances in Industrial Relations and Labor Relations***, JAI Press Inc.,Vol.2, pp. 223-225.

Dabscheck, B. (1989), "A Survey of Theories of Industirl Relationss," in Barbash, J., K. Barbash(eds.)(1989), ***Theories and Concepts in Comparative Industrial Relations*** (Univ. of South Carolina Press), pp. 155-183.

Davis, R. J. (1977), "The role and Relevance of theory in Industrial Relations: A Critical Review," ***The Labor Gezette***, pp. 436-441.

Dunlop, J.T. (1958), ***Industrial Relations Systems*** (Henry Holt and Company).

Dunlop, J. T. (1977), "Policy decision and Research in economic and Industrial Relations," ***Industrial and Labor Relations Review***, Vol. 30, No. 3, pp. 275-282.

Edwards, P.K. (1992), "Industrial Conflict: Themes & Issues in Recent Re-

search," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 30, pp. 361-404.

Fatchett, D (1976), "Trend and Development in Industrial Relations Theory," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 14, No. 1, pp. 50-60.

Fox, A. (1975), "Collective Bargaining, Flanders and the Webbs," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 13, No. 2, pp. 151-173.

Heneman, H. G. Jr., D. Yoder (1965), ***Labor Economics*** (Ohio, Southwestern).

Hyman, R. (1978), "Pluralism, Procedual Consensus & Collective Bargaining," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 16, No. 1, pp. 16-40.

Jeong, J-Y. (1995), "Enterprise Unionism from a Korean Perspective," ***Economic and Industrial Democracy***, Vol. 16, No. 2, pp. 253-273.

Jeong, J.Y. (1999), "Personnel Management Policies for Workplace Resturcturing and their Implications for Industrial Relationss: A Case in Korea from a Comparative Perspective," ***International Journal of Human Resource Management***, Vol. 10, No. 1, pp. 89-107.

Kerr, C., P. D. Staudohar(eds.) (1986), ***Industrial Relations in a New Age***, Jossey-Bass.

Kim, U. M. (1994), "Significance of Paternalism and Communalism in the Occupational Welfare System of Korean Firms," in U. Kim, H.C. Triandis, C. Kagitcibasi, S.C. Choi, G. Yoon(eds.), ***Individualism and Collectivism: Theory, Method, and Applications***. Thousand Oaks: Sage, pp. 251-266.

Kochan, T. A. & Barocci, T. A. (1985), ***Human Resource Management and Industrial Relations*** (Little Brown & Company).

Kochan, T. A., Katz, H. C. & McKersie, R. B. (1986), ***The Transformation of American Industrial Relations*** (New York: Basic Books).

Kuhn, A. (1974), ***The Logic of Social System*** (San Fransisco).

Kuruvilla, S. (1995), "Industrialization Strategy and Industrial Relations

Policy in Malaysia," in S.Frenkel, J. Harrod(eds.), ***Industrialization and Labor Relations*** (Ithaca, NY: ILR Press), pp. 37-63.

Kuruvilla, S. (1996a), "Linkage between Industrialization Strategies and Industrial Relations/Human Resource Policies: Singapore, Malaysia, the Philippines, and India," ***Industrial and Labor Relations Review***, Vol. 49, No. 4, pp. 635-657.

Kuruvilla, S. (1996b), "National Industrialization Strategies and Their Influence on Pattens of HR Practices," ***Human Resource Managment Journal***, Vol. 6, No. 3, pp. 22-41.

Lee, J-H. (1998), "Micro-Corporatism in South Korea: A Comparative Analysis of Enterprise Level Industrial Relations," ***Economic and Industrial Democracy***, Vol. 19, No. 3, pp. 443-474.

Lewin, D., Michell, O. S. & Sherer, P. D. (1992), "Research Fronters in Industrial Relations & Human Resources: Introduction to the 1992 IRRA Research Volume," ***Working Paper***.

Marchal, J.H. (1975), "On the concept of a system," ***Philosophy of Science***, Vol. 42, pp. 448-468.

Marsden, R. (1982), "Industrial Relations: a Critique of Empricism," ***Sociology***, Vol. 16, pp. 232-250.

Marsden, D. (1999), ***A Theroy of Employment Systems: Micro Foundations of Societal Diversity*** (Oxford Univ. Press).

Maurice M., Sellier F. & Silvestre, J-J. (1986), ***The Social Foundation of Industrial Power: A Comparision of France and Germany*** (Cambridge, MA.: MIT Press).

Mayer, C. (1998), "Financial Systems and Corporate Governance: a Review of the International Evidence," ***Journal of Institutional and Theoretical Economics***, Vol. 154, No. 1, pp. 144-165.

Melcher, A. J. (ed.), ***General Sysyem and organizational theory*** (Kent State Univ. Press).

Moruice, M., Sollier, F. & Silvertre, J. J. (1984), "Rules, Context and Actors: Observation based on a comparison between France amd Germany," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 22, No. 3, pp. 347-363.

Ransbury, R.D. & Bamber, G. J. (1989), "Technological Change, IRs & HRM," in. G. J. Bamber & R. D. Ransbury(eds.), ***New Technology***, Irwin- Hyman, pp. 3-37.

Redding, S.G. (1993), ***The Sprit of Chinese Capitalism*** (Berlin: Walter de Gruyter).

Redding, S. G., Norman, A & Schlander, A. (1994), "The Nature of Individual Attachment to the Organization: A Review of East Asia," in H. C. Triandis, M. D. Dunnette, L.M. Hough(eds.), ***Handbook of Industrial and Organizational Psychology***. Vol. 4, pp. 645-686.

Rogers, J. & Streeck, W. (1995), "The Study of Works Councils: Concepts and Problems," in J. Rogers, Streeck, W.(eds.), ***Works Council: Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations***, Chicago: Chicago Univ. Press, pp. 3-26.

Sharma, B. (1991), "Industrialization and Strategy Shifts in Industrial Relations: A Conceptual Study of South Korea and Singapore," in C. Brewster, S. Tyson(eds.), ***International Comparisons in Human Resource Management***, London: Pitman, pp. 92-109.

Sharma, B. (1996), ***Industrial Relations in ASEAN*** (Fredericton, N.B.: Management Futures).

Schienstock, G. (1981), "Toward a Theory of Industrial Relations," ***British Journal of Industrial Relaitons***, 19:2.

Schimitter, P.C. & Lehmbruch, G. (eds.) (1979), ***Trend Toward Corporatist Intermediation***, (SAGE).

Singh, R. (1976), "Strategy in the study of Industrial relations: time for a repraisal," ***Industrial Relations Journal***, Vol.7, pp. 59-71.

Sommer, G. G. (1969), ***Essays in Industrial Relations Theory*** (Iowa State).

Walker, K. F. (1977), "Toward useful Theorising about Industrial Relations," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 15, No. 3, pp. 307-316.

Walker, K. F. (1979), "Psychology and Industrial Relations: A general perspective," in Geoffrey M. Stephenson & C. J. Brotherton(eds.), ***Industrial Relations***, John Wiley & Sons, pp. 5-31.

Walton, R.E. & Mckersie, R. B. (1965), ***A Behaviroal Theory fo Labor Negotiation*** (New York).

Whitley, R. (1992), "The Social Construction of Organizations and Markets: The Comparative Analysis of Business Recipes," in M. Reed, M. Hughes (eds.), ***Rethinking Organization*** (London: Sage) pp. 120-143.

Wilkinson, B. (1994), ***Labor and Industry in the Asia-Pacific*** (Berlin: Walter de Gruyter).

Winchester, D. (1983), "Industrial Relations Research in Britain," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 21, No. 1, pp. 100-115.

Wood, S.T., Wagner, A. Armatrong, E. G. A. Goodman, J. F. B. & Davis, J. E. (1975), "The Industrial Relations Concept as a Basis for Theory in Industrial Relations," ***British Journal of Industrial Relaitons***, Vol. 13, No. 3, pp. 291-308.

〈부표 1〉 노사협의회 서베이 자료의 개요

	조사시간	모집단	사례수
한국생산성 본부 (1962)	1962.3.27-4.20.	30인 이상 광공업 및 제조업체중 817개 표본을 대상(노동조합이 있는 63개업체는 노조 대표도 조사)	259부 60개기업에 협의회 설치(유노조61.7%)
한국생산성 본부 (1963)	1963.2.1-2.28.	3차산업 중 564개업체 대표 표본조사	149부 40개업체에 협의회 설치(유노조 80%)
한국생산성 본부 (1978)	1978.51.-5.31.	30인 이상 사업체 중 1,250업체 노사 대표	사용자측 394부 근로자측 574부 (유노조 38.5%)
한국생산성 본부 (1983)	1982.10.12-11.10	전산업 200인 이상 기업체 협의회 노사양측 대표	사용자측 1,593부 근로자측 1,491부 (유노조 52.7%)
노동부 (1985a)	1985.7.8.-9.14.	법정설치 기업체 5,310개업체의 10%인 530개업체와 임의설치기관인 2,462업체중 100개업체의 노사양측 위원전부 및 각 업체별 종업원5명씩	근로자대표 2,102부 사용자대표 1,970부 종업원 2,651부 (유노조 46.5%)
이정훈 (1985b)	1985.12.6-12.18	전체산업 50인 이상 기업체중 3,754개 표본업체에 대해 협의회 노사대표 및 일반근로자 각 1인씩 조사	paired 314개 (유노조 34.8%)
김훈 (1992)	1991.6.1-7.26	50인이상 기업체 12,301 중 600개 업체의 노사대표	paired 285개 (유노조 71.9%)
허찬영 (1996)	1996.7.5-7.26.	1995년말 기준으로 노사협의회가 설치된 사업체 14,782개 업체 중 300개 업체의 노사위원 600명	paired 300개 (유노조 45%)
허찬영 (2000)	2000.2.19-3.19	1999년 12월말 기준 노사협의회가 설치된 사업체 26,509 중 396개업체 노사위원	paired 396개 (유노조28.5%)

Industrial Relations System in Korea: 1962-1987

Shik-Hyun Kim*

ABSTRACT

This study reviews industrial relations system in Korea from 1962 to 1987. The year 1962 is the critical juncture of Korean industrial relations system, when militray government started ambituous industrialization. We argue feature of Korean industrial relatons system that have been shaped from 19 did not changed until now.

Theoretical framework drawn from Dunlop and KKM, we reviewed the context, such as cultural factors and economic factors, and the characteristics of actors and finally industrial relations system by its level. We found that with the strong authoriterian value, export-oriented industrialization strategy which relied on low-skill, low wage, low cost resulted in labor exclusion in political sphere, which in turn resulted in labor exclusion in business sphere.

We found that elements of industrial relations system formed internal consistency by its system logic, which delays system transformatin, but at the same time the elements of industrial relations system may not be tightly-coupled. Some elements of Korean industrial relations system could be changed more easily than other elements, and this could be a trigger in transformation of total system. So we concluded that the workplace industrial relations deserves more attention when we consider the transformation of Korean industrial relations system.

* Professor Emeritus, Seoul National University