

## 1. 서론

노사분규는 기업내에 노동조합이 조직되어 있고 노사간 임금교섭이나 단체교섭에서 합의를 도출하지 못하고 단체행동으로 들어갈 때 당연히 나타날 수 있는 결과이다. 6.29 선언이후 노동조합의 결성과 단체행동이 보다 자유롭게 보장되면서 80년대 후반 노사분규가 극심하게 유행하다가 그 후 최근까지 점차 줄어들어 어느 정도 안정을 보이고 있었다. 이는 노사분규가 노사 모두에게 커다란 피해를 입힌다는 값진 교훈을 통해 노사분규억제에 노력해온 결과로 보인다. 그러나 최근 IMF 경제체제를 맞이하여 기업이 도산하고 구조조정이 심화되면서 정리해고가 보편화되고 실업자가 양산되었고 다시 노사갈등과 노사분규가 급증하고 있다.

노사분규가 경제에 미치는 손실이 막대하다는 것은 분규의 경험을 통해 노사 모두가 알고 있는 사실이다. 그러나 분규를 효과적으로 예방하고 생산적인 노사관계를 형성하여 경쟁력을 제고하는 방법은 실제적으로 쉬운 일이 아니다. 왜냐하면 단체협약을 성공적으로 도출하는 것은 그 당시의 교섭기법이나 쟁의발생후 제 3자에 의한 조정으로 해결하는 정도로는 부족하고 다른 많은 복잡한 개별 사업장의 특성이나 문제가 관련되어 있기 때문이다.

본 논문에서는 노사분규를 예방하기 위해 어떤 방법과 노력들이 있는지 국가제도적 측면과 기업자율적 측면에서 살펴보고자 한다. 국가제도적 측면이란 노동쟁의가 발생하고 난 다음 조정과 중재제도를 통해 분규로 가지 못하도록 하는 국가적인 그리고 소극적인 분규예방 노력을 말하고 기업자율적 측면이란 노동쟁의 자체가 발생하기 전에 기업 내부 갈등을 사전에 해소하고 단체교섭을 효과적으로 타결할 수 있도록 지원하는 사전적 적극적 분규예방 노력을 말한다. 이 양면적 노력에 대한 현황분석과 경험 및 사례를 소개함으로써 분규예방에 대한 이해를 돕고자 한다.

다음 장에서는 노사분규의 현황을 먼저 살펴보고 난 다음 III장에서 노사분규가 발생하는 원인을 노동부의 외형적 원인과 기업의 사례를 통한 내

면적 원인으로 분류하여 조사하고자 한다. IV장에서는 설문자료를 토대로 노사분규 발생요인에 대한 경험분석을 시도하였다. 노사분규예방의 국가적 노력과 기업 노력을 나누어 각각 V장과 VI장에서 살펴보고자 한다. 여기서 국가적 노력이란 노동위원회에서 실시하고 있는 조정제도를 말하고 기업 노력이란 사업장내 노사가 하고 있는 분규예방 노력을 말한다. VII장에서는 외국에서의 노사분규 예방기술을 소개하고 있다. 마지막 장에서는 노사분규 원인분석과 외국 분규예방기법의 비교분석을 토대로 하여 효과적인 노사분규 예방기법을 제시하고자 한다.

## II. 노사분규 현황 분석

1998년 한국이 IMF체제하에 전산업에 걸쳐 보편화되고 있는 구조조정은 실업률을 7%까지 최고조에 달하게 하였고 노사관계 불안정의 핵심적 요인으로 작용하게 되었다. 기업이 대대적인 인원감축으로 인해 노동조합의 조합원수가 97년말 146만명 (한국노총 93만명, 민주노총 53만명)에서 98년 6월 141만명 (한국노총 90만명, 민주노총 51만명)으로 줄어들었고 노조조직률도 14%에서 12% 정도로 하락하였다.

노사분규가 90년대 초부터 줄곧 감소하여 97년에 78건으로 최저를 기록하였으나 1998년에 들어 고용문제와 관련한 불안요인이 작용하여 129건으로 크게 증가하였다 (<표 1> 참조). 분규참가자수가 98년에는 무려 146,000명에 달해 분규건당 참가자수가 1,132명으로 90년대 들어 가장 많은 기록을 내었다. 근로손실일수도 97년 444일에서 98년 1,452일로 대폭 길어졌고 분규지속일수도 22.7일에서 26.1일로 늘어났다. 분규발생건수의 증가에 비해 참가 노동자와 분규로 인한 손실일수가 급증하고 있어 노동자들의 분규참여의 폭이 확대됨과 동시에 분규기간이 장기화되고 있어 99년의 노사관계도 불안하게 될 것이라는 전망을 하게 된다.

<표 1> 노사분규 현황

(단위: 건, 천명, 천일, 일)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
쟁의발생신고	1,725	1,245	1,162	898	711	731	630	850
노사분규발생	234	235	144	121	88	85	78	129
분규참가자수	175	105	108	104	49	79	43	146
근로손실일수	3,271	1,528	1,308	1,484	392	892	444	1,452
분규지속일수	18.2	20.2	19.9	21.6	22.6	28.6	22.7	26.1

출 처 : 노동부, 『97년 노사분규 사례집』, 1998.

『98년 노사분규 사례집』, 1999.

최근 불법분규가 감소추세에 있다가 98년에는 급증하였다. <표 2>에서 보면 95-97년사이에 불과 10여건에 불과하던 불법분규가 98년에는 55건으로 전체분규 대비 비중이 42.6%로 대폭 상승하였다. 이 불법분규를 원인별로 보면 목적위반 파업이 49건, 절차위반 파업이 6건으로 되어 있다. 이는 IMF 사태이후 경제악화로 체불금품, 해고 등 권리분쟁 관련 분규가 대폭 증가하였음을 반영하고 있다.

<표 2> 불법분규 발생 추이

(단위: 건, %)

구분	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97	'98
불법분규 건수	183	93	84	34	43	13	13	14	55
전체분규중 비율	56.8	39.7	35.7	23.6	33.5	14.8	15.2	19.2	42.6

출 처 : 노동부, 『97년 노사분규 사례집』, 1998.

『98년 노사분규 사례집』, 1999.

1997년 말 IMF체제이전 노사분규가 줄곧 감소하다가 IMF체제이후 첫째

인 1998년에 노사분규가 급증하였다. 이는 기업이 부도와 도산 그리고 구조조정과정에서 발생하는 체불임금과 정리해고 등에 의해 노사갈등이 심화되면서 분규가 발생하는 것으로 해석된다. 특히 경제악화로 발생하는 체불임금과 정리해고와 관련한 권리분쟁 분규의 폭증은 불법분규로 이어지는 결과를 초래하였다. IMF체제가 지속될 향후 수년간은 이러한 권리분쟁에 따른 분규가 높은 비중을 차지할 것으로 예상된다.

### III. 노사분규의 원인 분석

노사분규는 왜 발생할까? 노사분규를 줄이고 예방하기 위해 먼저 그 발생원인을 규명하는 일이 필수적임을 인식하고 본 장에서는 공식적 통계와 기업사례를 이용하여 노사분규의 원인을 살펴보고자 한다. 흔히 노사분규가 발생했을 때 노사간 의견의 불일치로 알려진 의제들은 외형적 원인이고 보다 근원적인 분규원인은 노사갈등을 유발하는 의식과 관행에 있음을 보고 이를 내면적 원인이라 지칭한다.<sup>1)</sup>

먼저 외형적 원인에 대한 분류는 <표 3>에서 보듯이 노사분규의 원인별 발생건수를 보여주는 노동부의 통계이다. 노동부는 노사분규 발생원인을 체불임금, 임금인상, 단체협약, 해고, 기타로 분류하고 있다. 최근 단체협약과 관련한 분규가 2/3를 차지하고 임금인상과 관련한 분규는 20%정도에 불과하다. 이 현상은 90년대 초 임금인상과 관련한 분규가 60%정도이고 단체협약과 관련한 분규가 20%정도였던 상황과는 크게 차이를 보이고 있다. 이렇게 분규원인이 크게 변한 이유는 근로자의 욕구가 임금 이외의 사항, 예를 들어 고용안정, 경영참여, 퇴직금제도 등으로 다양화되어 왔고 단체협약내용에도 각종 수당 등 임금성 부분이 상당수 포함되어 있기 때문

1) 노동연구원의 노사분규 원인 조사에 따르면 임금 및 근로조건 미흡, 교섭절차와 기법 미숙, 정치사회적 분위기 변화, 근로자측의 과도한 요구, 사용자측 이해부족, 노사간 상호불신, 단체협약내용 해석 이견, 노조설립상 노조건 대립, 노조대표성에 관한 이견 등의 원인이 제시되었다. 이 분류는 노동부의 외형적 원인의 분류와 사례연구에 의한 내면적 원인의 분류를 혼합하고 있는 듯하다. 한국노동연구원(1991) 참조.

이다 (노동부, 1998, p.12).

한편 90년대 초부터 지속적으로 감소하고 있는 임금인상관련 노사분규는 IMF 첫해인 1998년에 24%정도로 비율에서 별 변동이 없으나 계속 증가하던 단체협약관련 노사분규는 43.4%로 상대적으로 하락하였다. 그 대신 최근 5년간 거의 발생하지 않은 이유로 여겨졌던 체불임금이 IMF영향으로 기업의 부도와 도산 등이 겹쳐 98년에는 22건이나 되어 전체의 17%를 차지하고 있고 정리해고와 관련한 노사분규가 8.6%나 되었다. 경제악화에 따라 체불임금 및 정리해고가 노사분규의 주요 원인으로 부상하고 있으며 이들이 유발한 간접적인 원인을 포함하면 노사불안의 주요 요인임을 알 수 있다.

<표 3> 원인별 노사분규 현황

(단위 : 건, %)

구분	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
계	234 (100.0)	235 (100.0)	144 (100.0)	121 (100.0)	88 (100.0)	85 (100.0)	78 (100.0)	129 (100.0)
체불임금	5 (2.1)	27 (11.9)	11 (7.6)	6 (5.0)	0 (0.0)	1 (1.1)	3 (3.9)	22 (17.0)
임금인상	132 (56.4)	134 (57.0)	66 (45.8)	51 (42.1)	33 (37.5)	19 (22.3)	18 (23.0)	31 (24.0)
단체협약	56 (23.9)	49 (20.9)	52 (36.1)	42 (34.7)	49 (55.7)	62 (72.9)	51 (65.4)	56 (43.4)
해고	7 (3.0)	4 (1.7)	1 (0.7)	3 (2.5)	1 (1.1)	0 (0.0)	0 (0.0)	11 (8.6)
기타	34 (14.5)	21 (8.9)	14 (9.7)	19 (15.7)	5 (5.7)	3 (3.5)	6 (7.7)	9 (7.0)

출처 : 노동부, 「97년 노사분규 사례집」, 1998.

「98년 노사분규 사례집」, 1999.

노동부의 분류에 의한 외형적 원인과 달리 기업체 사례연구에서 조사한 내면적 원인을 보자. 노사분규의 예방차원에서 분규원인을 본다면 보다 근본적인 원인을 찾아 그 부분을 개선해야 하므로 분규발생의 내면적 원인

을 규명할 필요가 있다. 예를 들어 임금인상율에 노사가 서로 접근하지 못하고 있거나 단체협약 항목으로 인사문제나 퇴직금제도에 대해 의견이 합치되지 못함으로써 분규가 발생하고 있다는 상황을 설정해보자. 여기서 임금인상율의 노사간 격차는 경영상태에 대한 노사간 시각이 크게 차이가 있다는 것을 의미하며 더 깊이 들어가면 사용자의 정보독점이나 노사간 상호불신 같은 근본문제가 깔려 있는 경우가 많다. 이 경우 임금인상율의 격차는 표면적 원인이지만 경영성과에 대한 시각차이, 정보독점, 상호불신은 내면적 원인으로 간주할 수 있다.

내면적 원인을 조사하기 위해 사용한 자료는 한국노동교육원에서 발간한 노사협력사례집에 기초하고 있으며 기타 분규관련 다른 자료들도 참고로 하였다. 특히 이들 사례들은 분규를 한 번 이상을 겪은 업체이고 분규를 줄이기 위해 피나는 노력을 한 경험을 가지고 있다. 이들 사례를 통해 분규가 발생한 근본원인을 볼 수 있을 뿐 아니라 분규를 줄이고 예방한 노력이 무엇이었느냐도 볼 수 있기 때문에 노사분규의 원인과 예방에 대한 분석에 아주 유용한 자료가 된다.

노사협력사례집에서 나타난 노사분규의 원인을 조사하여 정리해 보면 <표 4>와 같다. 한 사업장에서 발생하는 분규는 하나의 원인에서 비롯되는 경우도 있으나 대부분은 두 개 또는 그 이상의 원인들이 복합적으로 작용하여 발생한다. 사용자측이 제공하는 노사분규의 원인으로는 비인격적 대우, 권위주의적 관리, 정보은닉 등이 있고 근로자측이 제공하는 원인으로는 외부세력 연대투쟁과 투쟁노선 견지가 있다. 노사양측이 동시에 제공하는 원인은 대화단절과 노사상호불신이 있다.

사용자측 원인으로 나타나는 비인격적 대우는 1987년 6.29 선언이후 발생한 분규의 상당수에서 발견된다. 근로자를 비인간적으로 대우하고 때로는 노동조합을 협상의 파트너로 인정하지 않는 태도가 노동조합으로 하여금 투쟁하게 자극하고 파업으로 몰고가는 원인이 된다. 고려제강, 대우전자, LG전자, 한국중천 등이 과거의 비인격적 대우 관행을 아직 벗지 못하던 80년대 말에 이러한 분규를 경험하게 되었다.

<표 4> 노사분규원인별 사례

분규원인 제공자	분규원인 종류	사 례
사측 원인	비인격적 대우	고려제강, 대우전자, LG전자, 한국중천
	권위주의적 관리 (불성실교섭)	고려제강, 교보생명, 대우전자부품, 대한생명, 한국공항, 한호물산, 현대자동차
	정보은닉	한일합섬, 한호물산
노측 원인	외부세력 연대투쟁	대우자동차, 대우전자부품, 명신산업, 포철산기, 한국제지, 한국중천
	투쟁노선 견지 (임금, 해고, 정치)	고려제강, 교보생명, 대우자동차, 대우전자, 대우전자부품, 대한생명, 명신산업, LG전자, 포철산기, 한국공항, 한국제지, 현대자동차
노사양측 원인	대화단절	대우자동차, 대우전자, LG전자, 한호물산, 현대자동차
	노조의 회사불신	대우전자, 한국공항, 현대자동차
	회사의 노조불신	명신산업, 한국제지

출처 : 허찬영, 최대식 (1995), “대우전자”, “한일합섬”  
 이정택 (1996), “LG전자”  
 이정택, 원창희, 허찬영, 김동헌 (1996), “고려제강”, “교보생명”,  
 “한호물산”, “한국중천,”  
 허찬영 (1997), “대한생명,” “명신산업,” “대우전자부품,” “포철산기,”  
 “한국공항”  
 원창희, 허찬영, 황기돈, 손동희 (1998), “현대자동차,” “대우자동차,”  
 “한국제지”

권위주의적 관리도 비인격적 대우와 마찬가지로 사용자가 노동조합과 대화로서 문제를 풀어나가지 못하고 경직적이고 사용자 위주의 시각과 전근대

적 접근방법으로서 파국으로 몰고가는 원인이 되었다. 노동조합과의 교섭에 있어서 성실한 자세로 대하지 않고 고자세로 불성실하게 교섭에 임하는 사용자측의 태도도 분규가 발생하는 주요한 원인이 된다. <표 4>에 보듯이 고려제강과 교보생명 등 많은 기업들이 사용자의 권위주의 관리방식으로 인해 결국 파업이 발생하였다고 보고하고 있다.

관리층의 정보은닉이 발단되어 불신으로 이어지고 그것이 파업의 주요 원인으로 되는 경우도 있다. 한일합섬과 한호물산이 이 경우에 직접적으로 해당하는데 많은 다른 업체들에 있어서도 충분한 정보의 공유가 이루어지지 못하여 분규의 발단이 되고 있다.

노사분규의 노동조합측 원인으로서는 외부세력 연대투쟁과 투쟁노선을 들 수 있다. 외부세력 연대투쟁은 한국제지와 같이 재야노동단체나 상급단체의 노동운동노선과 연계하여 파업을 하거나 대우자동차와 같이 해당 사업장이 노동운동의 대표적인 전략사업장으로 이용되고 있는 경우를 말한다. 명신산업, 포철산기, 한국중천, 대우전자부품 등도 외부세력과 연대하여 투쟁하는 가운데 파업이 발생한 예이다.

투쟁노선의 견지는 외부세력 연대투쟁과 유사한 배경을 가지고 있으나 외부세력과의 연대 여부와 관계없이 투쟁을 통해서 노동조합의 권익을 찾을 수 있다는 점에서 차이가 있다. 80년대 말 파업의 대부분은 노동조합의 투쟁관을 반영한다고 볼 수 있는데 교보생명과 대한생명, 대우자동차, 대우전자부품, 명신산업, LG전자, 포철산기, 현대자동차 등 많은 기업들이 이러한 분규를 경험하였다.

노사양측의 원인으로서는 대화단절과 노사간 상호불신을 들 수 있다. 대화단절은 사용자측이 노동조합측과 대화를 통해 문제를 해결하고 갈등을 해소하지 못하고 대화를 하지 않고 타협하지 못해 결국 파업으로 치닫는 결과를 가져오는 경우를 말한다. 대우전자, LG전자, 한호물산, 현대자동차 등이 이러한 경우에 해당한다.

노조가 회사를 불신하여 쉽게 교섭이 타결되지 못하는 경우가 있다. 예를 들어 한국공항의 경우 회사가 총액임금 대상업체로 신청하였다가 노조의 조사로 대상업체에서 제외결정을 받았을 때 노동조합은 회사를 불신하



게 되고 장기간 쟁의가 계속되었던 경험이 있다. 대우전자와 현대자동차도 노조가 회사를 불신함으로써 파업을 겪게 된 사업장이다.

반대로 회사가 노동조합을 불신하여 서로 타협점을 찾지 못하고 파국을 맞은 경우도 있다. 명신산업의 경우 경노협외 간섭으로 높은 임금인상율을 요구하고 회사경영이 악화되면서 회사가 노조를 불신하게 되고 노사관계가 악화되는 계기가 되었다. 한국제지의 경우 상급단체와 연대한 노조의 무리한 요구와 파업으로 심각한 적자가 발생함에 따라 노조에 대한 불신이 심화되었고 노사관계가 악화되었다.

#### IV. 노사분규 원인의 계량적 분석

IMF경제체제하의 구조조정이 진행되면서 우리나라 노사분규는 과거 임금문제로 발생하던 것이 최근 고용문제로 관련하여 많이 발생하고 있는 듯하다. 앞 장의 사례에 기초한 원인분석에 의하면 임금 및 고용불안과 관련한 분규라도 내면적 요인에 더 근본적인 뿌리를 두고 있다는 논의가 제기된다. 이러한 주장을 계량적으로 입증하기가 쉽지 않으나 본 장에서는 제한된 자료를 활용하여 그 타당성을 검증하고자 시도한다.

여기서 사용된 자료는 1996년 11월 한달간 600개 사업장을 대상으로 조사한 기업체 자료에 기초하고 있다.<sup>2)</sup> 본 장의 목적이 노사분규에 대한 분석이므로 노동조합이 설립된 227개 사업장에 국한하고 더욱이 파업에 대해 응답한 61개 사업장을 분석 대상으로 제한하였다. 사용된 변수들의 공통 응답자인 49명 표본에 대한 변수정의와 기초적인 통계는 <표 5>와 같다. 종속변수로 사용한 변수는 파업기간인데 "0"의 값을 가진 표본수는 27이고 "1" 이상을 가진 표본수는 22이다. 더미변수들은 5점척도의 설문조사에서 4점과 5점을 응답한 경우 "1"의 값을, 1, 2, 3점을 응답한 경우는 "0"의 값을 가진다.

2) 이 자료에 대한 자세한 설명은 원창희 (1996) pp.36-40을 참조하기 바람.

<표 5> 변수의 정의와 기초통계

변수명	정의	평균	표준편차
파업기간	95-96년 2년간 파업이 발생한 총기간 (일)	4.592	7.519
기업규모	종업원수의 상용대수 값	5.694	0.886
근속년수	종업원의 평균 근속년수(년)	6.163	2.850
고임금(더미)	동일업종 평균임금에 대한 상대적 수준이 4점이상 = 1	0.061	0.242
노사협의제(더미)	노사협의제의 활성화정도가 4점이상 = 1	0.146	0.357
민주방식(더미)	의사결정시 노조의견 반영정도가 4점이상 = 1	0.146	0.357
노사대화(더미)	노사실무자간 대화가 한달에 한번이상 = 1	0.796	0.407
고충처리(더미)	고충처리제도의 활성화정도가 4점이상 = 1	0.170	0.380
재정정보공개(더미)	재정상태를 공개하는 정도가 4점이상 = 1	0.224	0.422
인사투자정보공개(더미)	인사정책, 투자계획을 공개하는 정도가 4점이상 = 1	0.102	0.306
산업별(더미)	1=음식담배, 2=섬유의복, 3=목재가구, 4=종이인쇄, 5=석유화학, 6=비금속광물, 7=제1차금속, 8=조립금속, 9=기계장비		

<표 6> 노사분규 원인의 회귀분석

변 수	I	II
상 수	-3.828 (-0.555)	-3.883 (-0.695)
고임금	-2.915 (-0.519)	-8.503 (-1.564)
기업규모	0.886 (0.704)	2.418 ** (2.211)
근속년수	0.832 ** (2.214)	0.524 (1.495)
노사협의제	-5.783 * (-1.757)	3.160 (1.007)
산업별	YES	YES
민주방식		-6.004 ** (-2.152)
노사대화		-6.006 ** (-2.206)
고충처리		-10.339 *** (-3.883)
재정정보공개		-3.395 (-1.511)
인사투자정보공개		13.617 *** (3.204)
R <sup>2</sup>	0.451	0.733
F 값	2.151	3.958
표본수	48	45

주 : 괄호안의 수치는 t값을 나타냄.

\*\*\*, \*\*, \*는 각각 양측검정에서 유의수준이 1%, 5%, 10%임.

변수의 설명은 <표 5> 참조.

종속변수는 95년과 96년 2년간 파업을 한 날자로 하였는데 파업이 없었던 사업장은 27개이고 파업을 하루라도 한 사업장은 22개이다. <표 6>은 이 파업기간을 설명변수에 회귀분석한 결과이다. I 식에는 간단히 고임금, 기업규모, 근속년수, 노사협의제 및 9개 산업별더미 변수만 포함하였다. 근속년수와 노사협의제가 각각 양측 검증 5%와 10% 수준에서 유의한 계수를 보이고 있다. 이는 장기근속자 많은 사업장일수록 파업할 가능성이 높고 노사협의회가 잘 될수록 파업이 억제되는 경향이 있음을 말하고 있다.

II 식에서는 노사관계 의식과 관행을 측정하는 민주방식, 노사대화, 고충처리, 재정정보공개 및 인사투자정보공개를 추가로 포함하였다. 그 결과 고임금과 기업규모의 유의수준이 높아진 대신 근속년수와 노사협의제는 10% 유의수준에도 못 미치는 것으로 나타났다. 노사분규가 대기업 사업장에서 더 빈번하게 발생하는 것을 알 수 있다. 새로 추가된 노사관계 의식과 관행 변수인 민주방식, 노사대화, 고충처리는 5 - 1%의 높은 유의수준을 보이고 있다. 따라서 의사결정에 노조의견을 반영하고 노사간에 대화를 자주 하며 사업내 고충처리를 잘 하는 사업장일수록 노사분규가 줄어드는 경향이 있는 것으로 해석된다.

II 식의 결과에서 몇 가지 해석이 어려운 부분은 정보공개와 노사협의제 변수이다. 재정정보공개는 유의수준에는 못 미치나 음의 계수를 보여 약한 파업억제효과를 가진다고 생각이 되나 인사투자정보공개는 1%수준에서 유의성을 가지는 것으로 나타나 강한 파업촉진효과를 가지는 것으로 보인다. 왜 인사투자정보공개가 파업촉진효과를 가지는지 설명하기 어려우나 인사정책과 투자계획상 비밀을 알수록 파업의 불씨가 되어 파업을 유발할 수 있는 것으로 해석할 수 있다. 그리고 노사협의제의 파업억제효과는 노사관계 의식과 관행의 변수들에 의해 소멸되는 것으로 나타나는데 이는 노사협의제가 이들 변수들을 대표한다는 것을 의미한다.<sup>3)</sup>

본 장에서 노사분규 원인에 대한 회귀분석 결과를 요약하면 대기업일수

3) 원래 설문에서는 전사단위, 공장단위, 부과단위의 노사협의회, 공장단위 노사간 담회, 경영설명회, 및 전문위원회를 포괄해서 전체 노사협의제의 전반적인 활성화 정도를 5점척도로 질문하였다. 원창희 (1996) 참조.

록 노사분규가 잘 발생한다는 것을 제외하면 노사관계 의식과 관행을 나타내는 노사간 대화, 고충처리 정도, 및 의사결정에 근로자참여가 노사분규 발생의 근본적인 결정원인으로 보인다. 따라서 앞 장의 사례별로 분석한 노사분규 원인중 권위적 관리, 대화단절, 비인격적 대우, 상호불신에 대한 통계적 입증을 볼 수 있기 때문에 사례에 의한 원인분석이 어느 정도 타당성을 가진다. 다만 정보은닉, 노조투쟁노선에 대한 입증은 불충분하여 향후 과제로 남긴다.

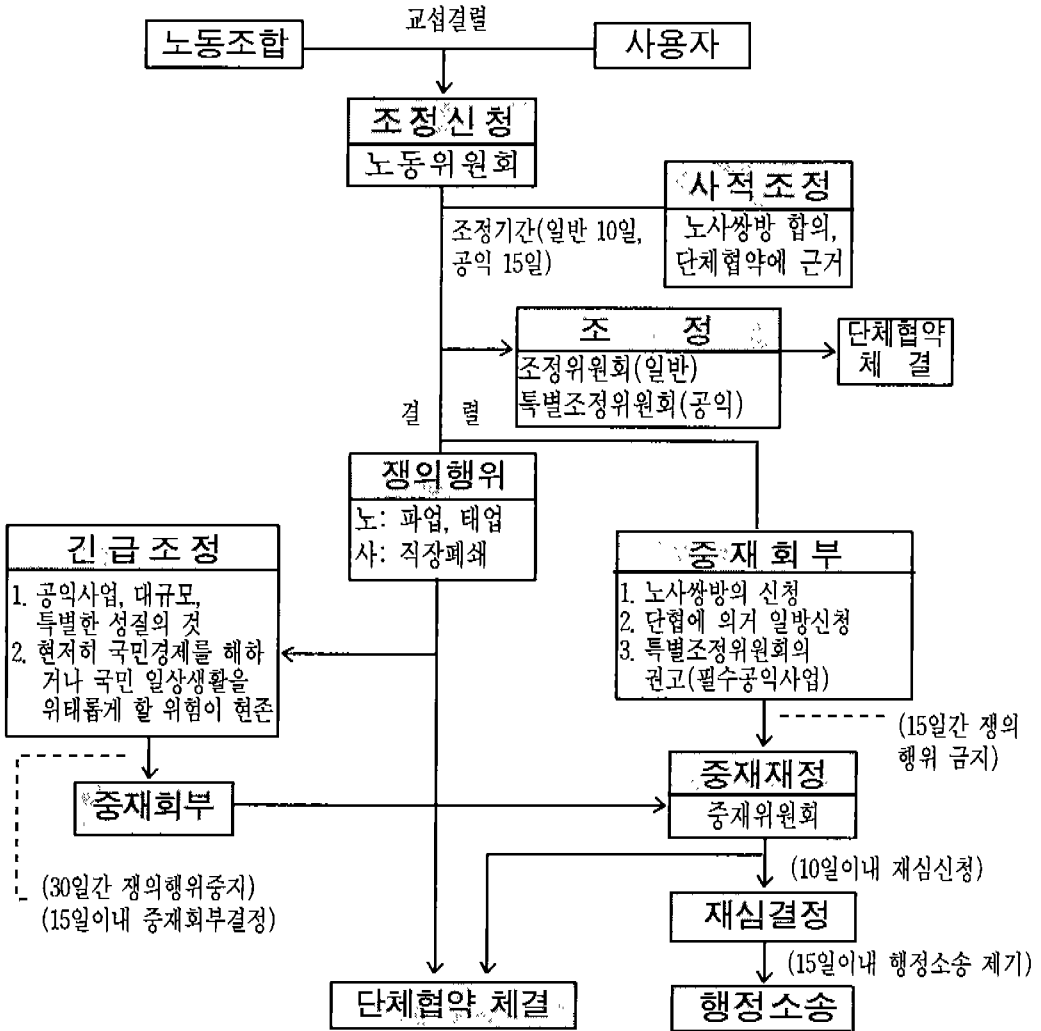
## V. 국가의 노사분규 예방 노력

노동위원회는 노사공익 3자로 구성된 합의제의 행정기관으로서 노사간의 권리 및 이익분쟁에 대한 판정과 조정을 주 업무로 하고 있다. 노동위원회는 관할 및 관장업무에 따라 중앙노동위원회, 지방노동위원회, 특별노동위원회로 구분하되 중앙과 지방노동위원회는 노동부장관소속으로 되어 있다. 위원은 임기가 3년이고 근로자위원, 사용자위원, 공익위원의 동수로 구성하되 각각 7-20인의 범위 안에서 각 노동위원회의 업무량을 감안하여 대통령령으로 정한다. 현재 중앙노동위원회의 경우 근로자, 사용자, 공익위원이 각각 20명이고 공익위원은 다시 심판담당위원 12명과 조정담당위원 8명으로 되어 있다.

조정위원회의 기능은 크게 심판기능과 조정기능으로 나누어진다. 심판기능중 집단적 노사관계에 관련된 심판은 부당노동행위의 판정이나 구제명령, 단체협약의 해석, 노사협의회 의결사항의 해석 및 이행방법, 노동조합 규약의 위법여부 의결 등을 포함하고 개별적 노사관계에 관련된 심판은 부당해고 판정 및 구제명령, 근로조건 위반시 손해배상청구 판정, 휴업수당 지급 예외 승인 등을 포함한다. 조정기능은 노동쟁의의 조정, 중재, 긴급조정을 말한다.

노동쟁의의 조정절차는 <그림 1>에서 보듯이 노조와 사용자가 교섭이 결렬되어 쟁의가 발생되면 노동위원회에 조정신청을 해야 한다. 일반사업

<그림 1> 조정사건 처리절차



의 경우 10일간의 조정기간내에 근로자위원, 사용자위원, 조정담당공익위원 각 1인으로 구성된 조정위원회에서 조정을 하게 된다. 이 때 근로자위원은 사용자가, 사용자위원은 노동조합이 추천하는 자를 지명해야 한다. 공익사업의 경우 15일간의 조정기간내에 특별조정위원회에서 조정한다. 조정위원회에서 조정이 되지 못하고 결렬될 경우 쟁의행위에 개시할 수 있는데 노사당사자의 합의가 있거나 단체협약에 근거하여 노사 어느 일방이 신청하

는 경우에 중재에 회부될 수 있다. 이 경우 다시 15일간 쟁의행위가 금지된다. 중재위원회는 노동위원회의 조정담당공익위원 중 관계 당사자의 합의로 선정된 3인으로 구성된다. 조정과 달리 중재는 그 중재안의 수락여부가 당사자의 의사에 맡겨지는 것이 아니며 노사는 당연히 이를 수용해야 한다. 과거 노동법에 비해 신노동법에서 도입된 쟁의행위전의 조정신청을 의무화한 조정전치제도는 쟁의행위를 예방하는 하나의 제도라는 의미를 지니고 있다.

노동위원회의 조정업무는 노사분규 조정신청의 처리현황을 살펴봄으로써 쉽게 알 수 있다. 1998년 총 조정신청건수가 850건이었는데 이중 조정으로 처리된 건수는 477건으로 56.7%를 차지하고 나머지는 행정지도와 취하, 철회로 처리되었다. 1997년과 비교해 볼 때 조정으로 처리된 건수가 18.1%나 증가하였으나 그 비율은 오히려 65.8%에서 56.7%로 하락하였고 취하, 철회도 5.6%나 증가하였으나 그 비율은 23.3%에서 17.9%로 하락하였다. 이와 대조적으로 행정지도는 무려 219.4%로 증가하면서 그 비율도 10.9%에서 25.4%로 대폭 상승하였다. 이렇게 행정지도가 대폭 증가한 것은 노조상급단체에서 중앙교섭을 요구하면서 사용자와 실질적인 교섭없이 전국적으로 일제히 조정신청하는 사례가 늘었기 때문이다 (중앙노동위원회 1999).

<표 7> 조정신청 접수처리 현황

연 도	접 수	진 행	처 리			
			소 계	조 정	행정지도	취하·철회
1998	850 (76)	8 (1)	842 (75) <100%>	477 (43) <56.7%>	214 (22) <25.4%>	151 (10) <17.9%>
1997	614 (81)	0 (0)	614 (81) <100%>	404 (61) <65.8%>	67 (7) <10.9%>	143 (1) <23.3%>
증감율 (%)	38.4 (-6.2)	-	37.1 (-7.4)	18.1 (-29.5)	219.4 (214.3)	5.6 (-23.1)

출 처 : 중앙노동위원회, “'98 노동위원회업무 분석 및 평가”, 1999.2.

주 : ( )는 중노위 현황이고 < >는 구성비를 나타냄

조정으로 처리된 477건의 조정성립을 보면 <표 8>에서 나타나 있듯이 105건에 불과해 조정성립률이 22.1%에 머물고 있으며 나머지 87.9%는 조정안이 거부되거나 조정이 중지된 상태로 끝나는 경우이다. 1997년과 비교하여 전체의 조정성립률이 소폭 하락하고 있으며 다만 중노위내의 조정성립률은 최근 크게 상승하였다.<sup>4)</sup> 따라서 국가에서 실시하고 있는 노사분규 조정업무는 그 실효성에서 별로 효과적이지 못한 것으로 평가된다.

<표 8> 조정성립 내역

연 도	총건수	조 정 성 립			조 정 불 성 립			조 정 성립률 (%)
		소 계	조정안 수락	지도 합의	소 계	조정안 거부	조정 중지	
1998	477(43)	105(26)	69(13)	36(13)	372(17)	213(16)	159(1)	22.1(60.5)
1997	404(61)	98(26)	65(18)	33(8)	306(35)	225(17)	81(18)	24.3(42.6)
증감율 (%)	18.1 (-29.5)	7.1 (0)	6.2 (-27.8)	9.1 (62.5)	21.6 (-51.4)	-5.3 (-5.9)	96.3 (-94.4)	-2.2 (17.9)

출 처 : 중앙노동위원회, “98 노동위원회업무 분석 및 평가”, 1999.2.

주 : ( )는 중노위 현황이고 < >는 구성비를 나타냄

우리 나라가 조정성립률이 낮은 이유는 김태기 (1998)의 연구에서 잘 설명되어 있다. 첫째, 미국이나 영국에서는 조정신청주의를 선택하고 있으나 한국은 조정전치주의를 선택하여 성공률이 낮아진다. 둘째, 근로자들이 조정제도가 단체행동권을 침해한다는 피해의식을 가지고 있으며 합의수준에 대한 노사간 기대가 크게 차이가 나서 조정의 성공가능성이 낮다. 셋째, 조정의 대상을 이익분쟁에 국한함으로써 노동위원회가 권리분쟁 조정과 같은 예방적 조정서비스를 어렵게 하여 성공가능성이 낮다. 넷째, 조정의 시작시점이 쟁의발생이후로 되어 있어서 조정신청전 협상단계에서 노사가 불신과 대립상태에 있는 경우 조정이 적기를 놓칠 수 있다. 다섯째, 조정위

4) 전체 조정성립률이 1995년과 1996년에 15%와 14.1%였다가 이후 24.3%와 22.1%로 다소 상승하였는데 비해 중노위의 조정성립률은 1995-6년에 0%에서 1997년 1998년에는 42.6%와 60.5%로 급격히 상승하였다.



원들이 대부분 비상근으로 되어 있어 조정위원회구성과 예비조정을 어렵게 하고 있다. 여섯째, 조정담당위원의 자격을 높게 잡고 지방노동위원을 그 지역으로 국한하여 조정위원확보를 어렵게 하고 사인이나 사적단체의 조정위원이 별로 없어 그 활용도가 낮다.

조정이 성립되지 못했다 해도 파업으로 모두 직행하는 것은 아니다. <표 9>에서 보면 1998년 조정불성립건수 372건중 파업을 단행한 경우는 105건으로 28.2%정도이고 이는 1997년의 34.3%에 비해 더욱 하락한 수치이다. 물론 IMF를 맞이하여 파업을 자제한 경우도 있었을 것이나 조정을 거부하고 바로 파업에 들어간 비율이 1997년에는 30.4%에서 15.3%로 크게 낮아져 조정을 거부하는 경향이 줄었기 때문이기도 하다. 행정지도후 파업으로 이행한 경우를 포함한다면 행정지도후 파업과 조정불성립후 파업의 비율은 1997년 28.7%에서 1998년 22.9%로 하락하였다. 그리고 노동조합에서 조정신청전이나 조정기간중에 정의행위 찬반투표를 실시하던 건수가 1997년 123건에서 1998년 27건으로 급감하였다. 따라서 국가에서 실시하는 조정업무는 정의발생행위를 효과적으로 조정하고 있다고 보기는 어려우나 분규예방기능으로서 역할수행에는 어느 정도 기여했다고 보여진다.

<표 9> 조정불성립시 파업이행율

연 도	조정불성립 건수	조정불성립사유중 파업건수			조정불성립시 파업이행율 (%, %p)
		소 계	조정안거부	조정중지	
1998	372	105 <100.0>	57 <54.3>	48 <45.7>	28.2
1997	306	105 <100.0>	93 <88.6>	12 <11.4>	34.3
증감율(%)	21.6	0.0	-38.7	300.0	-6.1

출 처 : 중앙노동위원회, “’98 노동위원회업무 분석 및 평가”, 1999.2.

주 : 파업이행율=(조정불성립건수중 파업건수/조정불성립건수)\*100

< >는 구성비를 나타냄

그러나 노사가 아직도 조정신청을 파업이나 직장폐쇄에 들어가기 위한 하나의 요식절차로 여기는 관행이 있다. 이것은 무교섭상태에서 조정신청을 한 건수가 1997년 10건에서 1998년 87건으로 77건이나 증가한 사실에서 확인될 수 있다. 노동조합 및 노동관계조정법 제45조에 조정전치주의를 도입하여 쟁의행위가 조정절차를 거치도록 의무화함에 따라 조정을 하기 위해 신청한 것이 아니라 파업이나 직장폐쇄에 들어가기 위한 하나의 절차로서 신청하는 경향이 있다.

쟁의행위를 법적으로 조정하도록 강제함으로써 자율적인 조정을 유도하는 범위가 좁아질 수 있다. 미국이나 영국에서 실시하고 있는 다양한 협력적 노사관계 개선과 이해조정 프로그램들을 사용한 예방적 노사분규 조정 방법이 아직 개척되지 못해 하나의 과제로 남아 있다.

## VI. 기업의 노사분규 예방 노력

6.29 선언 후 노사분규가 전국을 강타하면서 타격을 받은 사업장이 노사관계를 새로이 설정하여 분규예방에 혼신의 힘을 쏟게 되었다. 그러나 제대로 분규예방에 성공하지 못한 사업장은 최근까지 분규에 시달리기도 하고 더러는 폐업의 결과를 맞이하기도 하였다. 여기에 소개하는 노사분규예방 노력은 주로 분규를 경험한 사업장이 어떻게 분규를 줄이고 협력적 관계를 유지해 왔는가 하는 점에서 그 해답을 찾고자 한다.

사업장내에서 노사분규를 예방하기 위한 노력은 <표 10>에서 요약되어 있는 바와 같이 실질적으로 핵심적인 역할을 한 주체에 따라 사용자측 노력, 노동조합측 노력, 및 노사양측 노력으로 구분할 수 있다. 사용자측 노력은 인간존중 경영, 경영정보공유, 권위주의 탈피 등으로 나누어지나 다소 상호 연관이 되어 있기는 하다. 인간존중 경영은 근로자에 대한 비인격적 대우나 무시가 결국 노사분규를 야기했다고 보고 인간적 대우, 인간중심의 경영을 도입함으로써 상호신뢰를 쌓아 분규를 예방하고 노사관계를 안정시켰다는 시각이다. 고려제강, 교보생명, 대우전자, LG전자, 한호물산 등이 인간존중 경영을 실천하여 노사관계 안정에 크게 기여한 예이다.

<표 10> 노사분규 예방 노력

예방 노력 주제	예방 노력 종류	사 례
사용자측	인간존중 경영	고려제강, 교보생명, 대우전자, LG전자, 한호물산
	경영정보공유	한일합섬, 한호물산
	권위주의 탈피 파트너 인정	대우전자부품, LG전자
노동조합측	합리적 노동운동 실리적 노선	교보생명, 대한생명, 명신산업, 포철산기, 한국제지, 한국중천, 현대자동차
노사양측	분규피해 각성	대우자동차, 대우전자, 대우전자부품, 대한생명, 명신산업
	고통분담, 상호양보	대우자동차, 현대자동차
	노사대화	대우자동차, 한국제지, 포철산기

출처 : 허찬영, 최대식 (1995), “대우전자”, “한일합섬”

이정택 (1996), “LG전자”

이정택, 원창희, 허찬영, 김동현 (1996), “고려제강,” “교보생명,”  
“한호물산,” “한국중천,”

허찬영 (1997), “대한생명,” “명신산업,” “대우전자부품,” “포철산기,”  
“한국공항”

원창희, 허찬영, 황기돈, 손동희 (1998), “현대자동차,” “대우자동차,”  
“한국제지”

경영정보공유는 회사의 실정을 노동조합에게 공개함으로써 회사경영 현황과 방향에 노조가 공감하고 신뢰하여 회사에 경영방침에 협력하도록 유도하는 것이다. 한일합섬과 한호물산이 그 대표적인 예로 꼽을 수 있다.

노동조합을 교섭의 파트너로 인정하고 권위주의에서 탈피한 좋은 예는 대우전자부품이 있다. LG전자는 권위주의를 폐지하고 인간적 대우를 통해 노사동반자관계를 형성하여 ‘노경관계’를 구축한 사례이다.

노동조합측의 분규예방 노력은 투쟁적이고 정치적인 노선을 합리적 노동운동과 실리적 노선 추구로 집중되고 있다. 한국제지는 노동운동의 방향을 외부세력에 연대한 노동운동에서 실리적 노선으로 선회하였고 한국중천도 노동조합이 회사발전을 위해 실리적 노선을 택하여 노사협력의 기반을 마련하였다. 투쟁적 노선으로 분규를 경험했던 기업들이 분규를 예방한 경우 대부분에 있어서 노동조합이 실리적 노선으로 전환하였다고 해도 과언이 아니다. 교보생명, 대한생명, 명신산업, 포철산기 등이 이러한 노조의 노선 전환의 예가 된다.

노사양측이 분규를 예방한 노력을 보면 노사분규로 인한 피해를 인식하고 자성한 경우, 고통을 노사같이 분담하여 위기를 극복한 경우, 노사가 서로 대화를 많이 하여 갈등을 해소한 경우 등이다. 이 중에서 분규피해에 대한 각성은 분규를 경험했다가 무분규로 교섭을 타결한 많은 사업장에서 공통으로 나타나는 현상이다. 대우자동차, 대우전자, 대우전자부품, 대한생명, 명신산업 등의 기업들은 분규로 인해 노사모두가 큰 손실을 경험하였고 이것을 귀감으로 삼아 무분규로 교섭을 타결하려는 노력을 하였던 좋은 사례들이다.

임금인상이나 고용조정과 관련한 노사 이해대립 문제에 대하여 노사가 상호양보하고 고통을 서로 분담함으로써 합의점을 찾고 분규를 예방한 것도 노사양측 노력의 한 형태이다. 대우자동차와 현대자동차가 임금인상, 해고자복지, 복지후생에 대해 서로 양보함으로써 무분규로 교섭을 타결하였다.

노사 양측이 이해관계가 대립된 문제들을 대화와 협력을 통해 노사간 거리감을 해소하고 신뢰를 구축하여 합의점을 도출하고 평화적으로 협상을 타결한 사례로는 대우자동차, 한국제지, 포철산기가 있다.

## Ⅶ. 외국 노사분규예방 기법

### 1. 미국

미국에서 파업의 수가 최근 20년간 감소하였으며 매년 만료되는 노동협약의 수도 감소해 왔다.<sup>5)</sup> 이렇게 파업과 노동협약의 수가 감소한 원인은 고용불안에 의한 양보교섭, 파업시 대체근로자 이용, 계약기간의 장기화 등에서 찾아진다. 미국이 1980년대 심각한 불황을 겪게 되면서 노조 조직률이 하락하였고 기업들은 노조와의 협상에서 양보교섭을 하도록 압력을 행사하였다.<sup>6)</sup> 그리하여 사용자들은 협상에서 우위를 점하고 파업을 하면 대체근로자를 이용하는 기회로 삼게 되어 파업이 감소하는 데에 기여하였다 (Feuille, 1998). 또 노사관계의 안정을 원하는 사용자의 욕구와 조합원의 직업 안정을 위해 계약기간의 장기화를 원하는 노동조합의 욕구가 결합되어 단체교섭 계약들이 점점 길어져서 3년이나 4년 심지어는 6년 정도까지 장기화되어 왔다 (Sunoo, 1999).

미국의 새로운 고용관계는 사용자주도의 노사관계, 인적자원정책과 관행을 포함하고 있다 (Feuille, 1998). 노조가 있는 경우 사용자에게 유리한 협상력이 주어지고 노조가 없는 경우 조직화에 대한 저항이 허용됨으로써 노동조합은 사업내 경쟁과 고용불안에 직면하게 된다. 노동조합은 명시적으로 직업안정을 보장하는 계약규정을 얻어내지는 못하고 사용자 양보요구에 대해 동의함으로써 고용안정을 달성하려 한다. 예를 들어 노동조합은 유연한 직무할당, 교대제도의 변화, 자율적 작업 팀과 같은 생산성향상 협약을 사용자와 협상하는 방법을 채택함으로써 공장을 가동하게 하고 직업을 보장받게 된다.

5) 1000명 이상을 포함하는 대규모 파업이 1970년에 381건이었으나 1980년에는 187건, 그리고 1995년에는 단지 31건에 불과하였다.

6) 1980년대 초에 나타난 양보교섭은 노조가 고용안정에 중점을 두게 되면서 사용자는 임금, 부가급여, 작업규칙에 대한 노조로부터 양보를 받아내는 교섭형태이다.

이렇게 협력적인 노동협약을 체결하여 분규를 사전에 예방하는 것으로 미국 알선조정청 (FMCS: Federal Mediation and Conciliation Service)의 분쟁조정역할을 들 수 있다. 회사나 노동조합은 노동계약이 만료되기 60일 전에 FMCS에 서면으로 통보해야 하고 이 통보는 200명의 조정자들에게 전해져 새로운 노동계약의 조정을 위임한다. 흥미로운 점은 조정자들은 각각 130여건의 할당된 계약을 조사하고 30%정도의 계약에 개입하게 되는데 조정에 성공하여 노사가 합의하는 경우가 90%에 달한다 (Sunoo, 1999). 이렇게 높은 성공률은 사전 접촉과 노사양측의 진척을 조사함으로써 실제로 파업이 일어나기 전에 개입할 수 있기 때문에 가능하다.

분규예방에 활용되어지는 사업장프로그램을 보면 노사협력프로그램 또는 예방적 조정 (Preventive Mediation), 사전교섭회의 (Pre-Negotiation Conferences), 조정중재모델 (Med-Arb Model) 등이 있다 (Sunoo, 1999). FMCS는 목적에 의한 관계개선 (RBO: Relations by Objectives), 이해에 기초한 교섭 (IBB: Interest-based Bargaining), 문제해결을 위한 노사공동 위원회 (Labor-Management Committees for Joint Problem Solving)과 같은 노사협력프로그램을 활용하여 노사관계를 개선하고 노사 쌍방이 이익을 보는 Win Win 단체교섭을 체결함으로써 분규예방에 기여하고 있다. 사전교섭회의는 노사간에 참여하게 대립되어 있는 교섭사항을 본교섭 이전에 비공식적으로 사전교섭하여 Win Win적 대안을 도출하는 방법이다. 조정중재모델은 노사당사자가 합의로 문제를 해결하도록 도와주는 조정이 어려워질 때 조정자는 의사결정권한을 가지고 노사양측의 무언의 동의를 구한 결정을 내리게 되는 제도이다.

## 2. 영국

영국에서 80년대 파업은 1984-85년을 제외하고는 주로 임금과 관련하여 발생하였으나 90년대에 들어서는 고용안정에 대한 문제로 발생한 것으로 조사되고 있다 (허찬영, 1999). 그러나 70년대에 2000 건이 넘는 파업이 80년대에는 1000여건으로 줄어들었고 90년대에는 불과 수백건으로 급감하였

다. 이렇게 파업이 급감한 이유는 실업률상승, 물가상승률 하락, 파업발생률이 높은 산업의 쇠퇴, 노조활동에 대한 법적제한, 노사관계패러다임의 변화(전개서) 등에서 찾아진다.

영국에서 노사 분쟁이 분규로 발전되는 것을 막기 위한 조치로서 노사분쟁 조정제도가 이용되고 있다. 이 노사분쟁의 알선, 조정 및 중재를 담당하고 있는 기관은 알선자문중재위원회(ACAS: Advisory Conciliation and Arbitration Service)이다. ACAS는 노사분쟁이 발생되면 집단적 알선과 중재활동을 통해 파업으로 발전되는 것을 방지하는데 알선으로 분쟁이 해결된 성공률이 90%에 달해 파업발생방지에 기여하고 있다. ACAS가 조정과 중재를 실시하고 있으나 조정건수는 극히 미미하며 중재를 다소 수행하지만 이것도 알선에 비하면 아주 적다.<sup>7)</sup>

최근 ACAS의 전통적인 알선, 조정 및 중재 기능은 크게 약화된 반면 개별 사업장의 노사관계 개선을 위한 자문활동이 강화되어 왔다. Advisory mediation이라고 하는 자문적 조정은 ACAS가 사업장의 사용자, 근로자, 근로자대표와 공동으로 고용관계를 위협하는 문제나 조직의 효율성을 저해하는 문제를 극복하기 위해 노력하는 공동문제해결 방법이다. ACAS는 주로 공동워크샵(joint workshops)과 공동조사위원회(joint working parties)를 이용하여 자문적 조정을 실시하고 있다. 공동워크샵은 문제의 원인발굴 및 방안모색을 위한 비협상 포럼(non-negotiating forum)이고 공동조사위원회는 ACAS전문가가 위원장이 되어 노사대표와 공동으로 문제를 해결하는 기구이다.<sup>8)</sup>

ACAS는 자문활동으로 방문상담과 개별 및 집단교육을 실시하기도 한다. ACAS담당자가 직접 사업장을 방문하여 문제해결을 위한 자문활동을 하고 개별사업장의 노사문제를 진단하여 그 해결방안을 제시하고 있다. ACAS는 새로운 노사관계 구축에 필요한 각종 인사관리에 관한 교육과 지

---

7) 1997년에 알선건수는 1,166건이나 중재건수는 불과 71건이다. ACAS (1998), pp.118-119.

8) 공동조사위원회의 문제해결기법의 절차는 문제의 정의, 정보수집, 대안의 평가, 최적대안합의, 해결방안 실시로 이루어져 있다. ACAS (1998), pp.43-44.

도도 하고 있다. ACAS가 활용하는 자문활동중 공동조사위원회를 활용한 경우가 60%로 가장 높고 그 다음이 공동워크샵 43%, 교육 35%, 인터뷰 33%, 진단조사 14%이다 (ACAS, 1995).

영국에서 사업내 분쟁을 해결하기 위해 시행되는 독특한 기법은 사내분쟁해결절차이다. 이 제도는 근로자대표, 해당근로자, 경영측대표자, 관련부서장이 모여 분쟁해결을 모색하고 이것이 성공하지 못하면 그 상부 노사간부들을 포함시키는 확대교섭협의회를 개최하는 것이다. ACAS는 사내분쟁해결절차를 마치지 않은 분쟁에 대해서는 개입하지 않고 알선이나 중재등과 같은 서비스를 제공하지 않으나 다만 자문활동을 제공할 수는 있다.

### 3. 일본

일본의 노동쟁의는 1974년 10,462건을 정점으로 감소하기 시작하여 90년대에는 1,100-1,200건 정도로 기록하고 있다. 이렇게 노동쟁의가 감소하고 있는 원인은 국제경쟁 심화로 인한 일자리의 기회가 부족하다는 인식이 팽배한 점, 공공부문에서 단체행동권금지의 강화와 전투적 노동조합주의의 약화, 그리고 중앙노동위원회의 조정이나 중재보다는 노사의 단체교섭을 통한 임금분쟁의 해결에서 찾아지고 있다 (이의규, 1999).

일본의 집단적 노사분쟁은 주로 노동위원회에서 처리하고 있다. 노동위원회는 노동관계조정법에 의해 노사분쟁의 알선, 조정 및 중재를 할 수 있는데 노동쟁의조정법 대부분은 알선이고 그 조정대상은 임금, 상여금, 단체교섭촉진이다(전게서). 노사분쟁조정신청 건수는 1974년 1,270건으로 최고를 달했으나 점차 감소하여 90년대 초반에 300여건이었다가 이후 500여건을 기록하고 있다. 이렇게 노사분쟁조정신청건수가 감소한 이유는 노사협의제를 중심으로 노동문제를 협의해결하는 관행이 생성발전하여 공적인 제3자 기관에 의한 노사관계 제도화나 노사분쟁해결 지원의 필요성이 감소하였기 때문이다.

기업내 노사분쟁해결제도로써 노사협의제는 분쟁처리의 절차나 룰이 명



확하지는 않으나 이용률이 높은 반면 고충처리제도는 절차가 명확하나 이용률이 낮다 (전게서). 특히 일본에서는 사전협의제라는 것이 있어서 사전에 분쟁예방제도가 기능함으로써 사후적인 분쟁해결제도는 제대로 기능하지 못하고 있다. 그리하여 노사분쟁예방을 위해 사전협의제라는 별도의 고충처리제도를 두고 있는 셈이다.

#### 4. 노사분규 예방기법의 국제비교

노사분규를 예방하는 접근방법은 국가별로 차이를 보이나 굳이 분류를 하자면 미국과 영국이 유사하고 일본과 한국이 유사하다. 국가적 예방기법으로서 모든 나라에서는 노동위원회 제도를 두어 알선이나 조정을 활용하고 있다 (<표 11> 참조). 다만 영국과 일본은 알선에만 의존하고 있으나 한국은 조정만 실시하고 미국은 알선과 조정을 모두 실시하고 있다.

쟁의조정 신청전 노사분규를 사전에 예방하기 위해 국가적 수준에서 다양한 프로그램을 실시하고 있는데 주로 미국과 영국에서 그 예를 찾아볼 수 있다. 미국에서는 예방적 조정 (preventive mediation)으로서 목적에 의한 관계개선, 이해에 기초한 단체교섭, 문제해결을 위한 노사공동위원회와 같은 프로그램을 가장 많이 이용하고 그 외에도 사전교섭회의와 조정중재 모델을 이용하고 있다. 영국은 미국과 유사하게 자문적 조정 (advisory mediation)으로서 공동워크샵과 공동조사위원회를 가장 많이 이용하고 방문 상담과 교육도 실시하고 있다. 한편 우리나라와 일본에서는 노사분규를 예방하는 국가적 프로그램이 없고 알선 또는 조정을 통해서만 국가가 개입하고 있고 예방에 대한 노력은 기업내의 문제로 돌리고 있다.

사업장에서의 노사분규 예방기법은 국가별로 차이를 보이고 있다. 미국의 경우 성공적인 기업의 사례를 보면 노사공동위원회를 적극적으로 이용하고 정보공유를 활성화하며 노사간 매일매일의 대화를 지속함으로써 노사분규를 예방하는 노력을 하고 있다. 영국의 경우 노사합동협의회와 사내 분쟁해결절차를 이용하고 있다. 특히 사내에서 자체적으로 정해놓은 분쟁해결절차를 다 마치지 않은 분쟁에 대해서는 ACAS가 알선이나 중재 등과

같은 서비스를 제공하지 않는다. 우리나라와 일본의 경우 노사협의제와 고충처리제도를 활용한다는 점에서는 유사하나 일본이 사전협의제를 적극 활용한다는 점에서 차이를 보이고 있다. 사전협의제는 노사협의제에서 다루어질 사항을 사전에 노사간 협의를 충분히 하여 거의 합의한 후 노사협의회에서는 합의사항을 서명하게 하는 노사간 사전협의체널을 말한다. 우리나라에서는 일상적 대화나 노사간담회를 하기는 하나 사전협의제를 공식적으로 채택하지는 않는다.

<표 11> 노사분규 예방기법의 국제비교

구분	미 국	영 국	일 본	한 국
국가적 예방기법	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 알선, 조정</li> <li>* 예방적 조정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 목적에 의한 관계개선</li> <li>- 이해에 기초한 단체교섭</li> <li>- 문제해결 노사공동위원회</li> </ul> </li> <li>* 사전교섭회의</li> <li>* 조정중재모델</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 알선</li> <li>* 자문적 조정               <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공동워크샵</li> <li>- 공동조사위원회</li> </ul> </li> <li>* 교육 및 상담</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 알선</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 조정</li> </ul>
기업내 예방기법	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 노사공동위원회</li> <li>* 정보공유</li> <li>* 노사대화</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 노사합동협의회</li> <li>* 사내분쟁해결절차</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 노사협의제</li> <li>* 사전협의제</li> <li>* 고충처리제도</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>* 노사협의제</li> <li>* 고충처리제도</li> <li>* 노사대화</li> </ul>

## VIII. 효과적 노사분규 예방기법

노사분규가 경제에 미치는 손실이 막대하다는 것은 모두가 아는 사실이지만 분규를 효과적으로 예방하고 생산적인 노사관계를 형성하여 경쟁력을 제고하는 방법은 실제로서 쉬운 일이 아니다. 노사분규는 어떻게 하면 발생하지 않도록 할 수 있을까? 이에 대한 접근방법은 두 가지가 있을

수 있는데 그 하나는 사후적 조정방법이고 또 하나는 예방적 조정방법이다. 사후적 조정방법은 사업장에서 노사간에 임단협 사항에 대한 의견의 불일치로 쟁의가 발생할 때 이를 노동위원회와 같은 국가기관에 조정을 신청하여 해결하게 하는 방법을 말한다. 이에 비해 예방적 조정방법은 노사간 협의사항에 대해 심각한 의견대립이 발생하기 전에 의견의 불일치를 해소하거나 조정하는 방법을 말한다.

효과적인 분류예방기법은 본 연구가 조사한 자료에 기초하여 먼저 노사분규 원인의 해소차원에서 제시하고 그 다음으로 외국의 노사분규 예방추세를 참조하여 제시하고자 한다. 노사분규의 원인 분석에 의하면 노사분규가 발생하는 외형적인 이유는 임금, 단체협약, 해고 등으로 분류되어 있으나 사업장의 분류원인에 대한 사례조사에서 나타난 내면적 이유는 비인격 대우, 권위주의적 관리, 정보은닉, 투쟁노선 견지, 대화단절, 상호불신으로 조사되었다.

노사분규를 겪었던 회사가 어떻게 실질적으로 분규를 줄였는가를 조사해 본 결과 노사양측이 서로 존중하는 노력을 하고 있다. 사용자의 경우 인간을 존중하는 경영, 경영정보의 공유, 권위주의 탈피, 노동조합의 경우 합리적, 실리적 운동노선, 그리고 노사양측은 고충분담, 상호대화를 통해 노사화합을 이룩함으로써 분규를 사전에 예방하는 것으로 나타났다. 파업의 회귀분석 결과에 의하면 민주적 관리방식, 노사대화, 고충처리, 그리고 재정정보공개를 충실히 수행하는 기업일수록 노사분규가 적은 것으로 나타나고 있어 노사관계 의식과 관행을 개선함으로써 분규를 예방한다는 것을 경험적으로 입증하고 있다.

이러한 사례조사와 통계분석에 의하면 노사분규 예방은 국가기관에 의한 쟁의조정이나 제3자의 도움에 의존하지 않고 사업장내의 노사간 관계개선에 크게 의존하고 있다. 많은 기업은 분규로 인한 상당한 피해를 입고 나서 각성하여 더 이상 피해를 입지 않기 위해 파업을 피하고 있다. 따라서 사후적 쟁의조정에 의해 분규를 예방하기보다 사전적으로 노사협력을 통해 분규를 예방하는 것이 실질적이고 효과적인 것으로 판단된다.

노사분규 예방기법의 국제비교를 살펴보면 미국과 영국에서는 예방적 조

정방법을 적극적으로 활용하고 있으며 노동위원회의 지원아래 노사분규의 사전 예방에 크게 노력하고 있다. 물론 분쟁이 발생이 했을 때 노동위원회와 같은 국가기관의 알선 또는 조정업무가 있으나 예방적 또는 자문적 조정이라는 이름하에 문제해결과 노사관계개선을 위한 다양한 프로그램을 활용하여 분쟁의 불씨를 제거하고 있다. 이들 국가의 기업내 예방노력은 노사간 대화와 노사공동위원회 또는 노사합동협의회를 운영하여 노사간 분쟁예방에 노력하는 것이다. 노사공동위원회나 노사합동협의회를 효과적으로 도입하기 위해 국가기관이나 교육기관, 상담기관에 도움을 받고 필요하면 노사양측의 참여자들에 대한 교육을 실시하기도 한다.

일본의 경우에는 전후 초기에는 노동위원회의 알선, 조정과 분규예방을 위한 교육 등 상당한 역할을 하였으나 기업내 자율적 노사협의체를 활성화함으로써 그 역할이 크게 줄었다. 특히 사전협의체를 통해 노사간 의견의 차이를 좁히고 조율하는 방법을 적극적으로 활용하여 분규로 발전하는 것을 사전에 예방하고 있다. 우리나라는 일본의 분규예방구조와 유사한 구조를 가지고 있으나 사전협의체를 별로 활용하지도 않고 있으며 국가기관을 통한 예방적 조정이나 교육이 별로 없다.

우리나라의 노사분규 원인 및 예방에 대한 분석과 국제간 비교분석에서 나타난 공통적인 현상은 분규를 효과적으로 예방하기 위해서는 그 원인을 해소하고 노사공동위원회나 사전협의체를 통해 노사가 공동으로 문제를 해결하거나 이해관계를 조정하는 활동을 강화하고 있다는 것이다. 역으로 말하면 노사간에 문제가 되는 의식과 관행들을 노사가 자율적으로 해결할 수 있도록 지원하여 노사분규의 원인이 되는 요소들을 제거함으로써 분규를 사전에 예방하는 것이다.

여기서 우리는 영미식 분규예방기법은 노사공동위원회를 사업장에 설치하여 문제해결을 할 수 있도록 국가가 교육, 자문, 상담을 활용하는 것이고 일본식 분규예방기법은 노사협의체가 사업장에 설치되어 있으나 사전협의체를 통해 비공식적으로 사전에 의견을 조율하는 것임을 알 수 있다. 우리는 어느 방식을 택할 것인가? 한마디로 두가지를 병행해야 할 것으로 판단된다. 왜냐하면 우리나라 분규사업장의 경우 대부분 상호불신, 입장의 고

수, 대화단절, 정보은닉 등으로 인해 분규가 많이 발생하는데 노사가 상호 문제를 인식하고 해결할 수 있도록 하기 위해서는 최소한 초기단계에서는 국가기관과 같은 공평한 제3자의 성실한 조력이 필요하기 때문이다. 그러나 우리나라가 일본과 같이 사업장단위로 단체교섭을 하고 공식석상에서 토론을 통한 합의점 도출이 어려운 문화적 배경으로 인해 대화를 통한 사전협의제를 활성화하는 것도 필요할 것으로 사료된다.

사전적 분규예방제도를 활성화시키기 위해서는 기관별로 담당해야 할 임무가 있다고 본다. 현재 노동위원회가 실시하고 있는 심판 및 조정활동에서 확대하여 예방적 조정활동에 재원을 확대할 필요가 있고 노사관계교육을 담당하는 한국노동교육원과 같은 공익기관이 사전 분규예방기법에 대한 교육 및 상담활동을 활성화할 필요가 있다. 더불어 성공적인 분규예방 사례를 세미나나 출판물을 통해 사업장에 보급되어 벤치마킹으로 활용할 수 있도록 해야 할 것이다.

## 참 고 문 헌

- 김태기 (1998), “노동쟁의조정제도의 효율성과 우리나라 조정제도의 평가”, 『노동경제논집』, 제21권 제2호, pp.1-16.
- 노동부 (1998), 『97년 노사분규 사례집』
- 노동부 (1999), 『98년 노사분규 사례집』 (근간)
- 원창희 (1996), 『중소기업 노사협력기법 연구』, 한국노동교육원.
- 원창희, 허찬영, 황기돈, 손동희 (1998), 『노사화합에 미래를』, 한국노동교육원.
- 이의규 (1999), “일본의 노사분규 예방 및 해결제도”, 노사분규예방을 위한 국제 포럼, 한국노동교육원
- 이정택 (1996), 『혁신하는 자만이 미래를 연다』, 한국노동교육원.
- 이정택, 원창희, 허찬영, 김동현 (1996), 『노사협력 어떻게 이루어지는가』, 한국노동교육원.
- 한국노동연구원 (1991), “1990 임금교섭에 관한 토론회”.
- 허찬영 (1997), 『협력의 결실』, 한국노동교육원.
- 허찬영 (1997), “영국의 노사분규 예방 사례”, 노사분규예방을 위한 국제 포럼, 한국노동교육원
- 허찬영, 최대식 (1995), 『동반자 관계로의 전환』, 한국노동교육원.
- ACAS (1995), “Occasional Paper,” No.55.
- ACAS (1998), *Annual Report 1997*.
- Feuille, Peter (1998), “US Union Reactions to the Changing Employment Relationship,” Paper presented to Labor Education Forum, Korea Labor Education Institute.
- Sunoo, Jan Jung-Min (1999), “Labor-Relations in the United States,” 노사분규예방을 위한 국제 포럼, 한국노동교육원.