

勞 動 經 濟 論 集

第22卷(2), 1999.12, pp. 263~277

© 韓 國 勞 動 經 濟 學 會

## 한국 노사문화의 현황과 개선방향\*

박래영\*\*

### < 目 次 >

- |                           |                   |
|---------------------------|-------------------|
| I. 문제의식과 접근방법             | IV. 변화에의 대응       |
| II. 노사문화의 역사적 배경          | V. 노사문화의 국제경쟁력    |
| III. 노사관계 주체의 의식과 노사관계 관행 | VI. 한국 노사문화의 개선방향 |

### I. 문제의식과 접근방법

20세기를 보내면서 전 세계는 세기말의 대변화를 겪어 왔으며 새로운 세기를 눈앞에 두고 각국은 세기적이고 세계적인 이 거대한 변화에 대응하여 국가발전의 새로운 전략을 모색하기에 바쁘다.

우리나라 역시 세기말의 대변화를 감지하는데는 크게 뒤지지 않았으나 사회의 각 계층, 각 분야에서 이에 적절하게 대응하는데 소홀히 함으로써 최근에 엄청난 경제위기를 겪게 되었으며 지금도 그 위기에서 제대로 벗어나지 못하고 있을 뿐 아니라 새 천년을 맞는 국가발전 전략을 모색하는 데에도 큰 어려움을 겪고 있다. 물론 경제위기를 초래한 데에는 여러 가지 요인들이 복합적으로 작용한 것이 사실이지만 변화에 적응하지 못한 노사관계 역시 하나

\* 1999년 9월 추계정책토론회에서 발표된 논문임.

\*\* 홍익대 교수

의 중요한 요인이었음에 틀림없다.

근대적 임금노동자가 생성되기 시작한 금세기 초이래 오랫동안 지배와 복종, 수탈과 저항의 노사관계를 지속해 오던 우리나라는 1987년 여름 민주화선언이 있는 후 대규모 노사분규의 폭발을 경험하였다. 초기 2~3년의 폭발에 이어 10년여 지속된 노사분규를 통하여 이 땅의 노사관계는 뚜렷한 구조와 양태의 변화를 보였다. 사용자 우위의 전제적 또는 온정적 노사관계는 노사대등의 수평적 노사관계로 바뀌었다. 노동자의 주장과 요구는 기업, 산업 및 전국 단위에서 폭넓게 수용되었고 노동조합의 힘과 능력도 엄청나게 커졌다. 지배와 복종, 수탈과 저항의 노사관계 구도는 대립과 대결의 구도로 바뀌었고 노동자의 생산성과 기업 및 국가의 경쟁력은 크게 저하하였다.

노사분규의 폭발이 미쳐 진정되기도 전에 탈냉전화, 세계화, 지식정보화로 특징 지워지는 세기말의 대변화를 맞이하게 되어 폭넓고 치밀한 대응전략을 세우지 못한 우리나라의 기업과 경제는 아시아 지역을 겨냥한 국제금융충격을 맞게되자 적용의 실패로 경제위기에 빠져들게 된 것이다.

경제위기의 초기에는 노사관계의 당사자인 노동자, 사용자 및 정부가 모두 책임을 통감하고 위기극복을 위하여 자세와 행동의 전환을 보이는 듯 하였으나 구조조정의 과정에서 부각된 고용조정 문제를 둘러싸고 다시 첨예하게 대립됨으로써 노사관계의 국제경쟁력이 심히 악화되고 있는 형편이다. 이와 같은 노사관계가 지속되면 당장의 위기극복은 물론 장기적으로 새로운 세기를 열어 가는데도 커다란 걸림돌이 될 수밖에 없을 것이라는 절박한 느낌을 피할 수 없다.

이러한 문제의식에서 우리나라 노사관계의 현황을 보다 넓은 시각에서 진단하고 보다 긴 안목으로 개선방향을 모색해 보고자 한다. 보다 넓은 시각이 요구되는 것은 단순히 협의의 노사관계에 국한하지 아니하고 노사관계의 문화와 풍토를 조감함으로써 오늘의 우리나라 노사관계에서 표출되는 문제점과 과제를 근원으로부터 밝혀 낼 수 있으리라는 기대에 바탕을 두고 있다. 또한 보다 긴 안목으로 보자는 것은 노사당사자들이 느끼는 당장의 이해관계에 집착하지 아니하고 국경없는 무한경쟁이 예고되는 21세기를 맞아 국가와 기업이 생존·발전하고 노동자를 포함하는 전국민이 풍요로운 삶을 누릴 수 있도록 하기 위한 미래지향적 시각에서 접근할 필요가 있기 때문이다.

먼저 한국노사문화의 현황을 진단하기 위하여 역사적 배경을 추적하는 종적 접근과 함께 현재 우리 나라 노사관계 주체들의 의식과 노사관계의 관행을 점검하는 횡적 접근을 시도할 것이며 아울러 선진국들의 경험에 비추어 보편성을 찾으면서 우리나라만의 특수성을 밝히고자 한다. 이러한 접근을 통하여 부각되는 한국 노사문화의 문제점과 과제를 극복하거나 개선하기 위한 방향을 모색하는 과정에서도 전세계의 보편적 미래상과 함께 우리나라의 특수성이 고려될 것이다.

좁은 의미의 노사관계 행태에 집착하지 아니하고 노사문화라는 폭넓은 접근을 위하여 생활과 행동 등 문명(civilization)의 측면과 함께 의식과 사고 등 문화(culture)의 측면을 동시에 검토하고자 한다.

## II. 노사문화의 역사적 배경

### 1. 오랜 기간의 수직적 노사관계

근대적 임금노동자가 생성된 이래 1987년 여름 대규모 노사분규의 폭발이 있기 전까지 거의 100년에 이르는 긴 기간 동안 이 땅의 노사관계는 지배와 복종, 수탈과 저항을 특징으로 하었다고 말할 수 있다. 물론 시대에 따라 정도의 차이는 있었으나 사용자가 일방적으로 우위에 있어 노동자는 “시키는 데로 일하며 주는 데로 받고 그것도 싫으면 그만두어야 하는” 수직적 노사관계가 지속되었다는 점에서는 근본적인 변화가 없었던 것이다.

개항을 전후하여 광산과 부두에서 난동과 유사동맹파업이 있기도 하였지만 일본의 식민지 지배가 시작되면서 본격적으로 근대자본주의가 이식되고 일본인 사용자와 한국인 노동사이의 독특한 노사관계가 이루어지게 된다. 일제 초기에는 식민정부의 엄호아래 일본인 사용자의 극심한 수탈이 이루어졌음에도 한국인 노동자의 저항은 크지 않았다. 토지조사사업이 끝난 1918년부터 농촌을 떠난 도시노동자의 감정이 악화되어 있는 데다 식민정부의 무단정치가 심화되면서 노사분규의 발생건수가 격증하였으며 3.1운동으로 이어지면서 노동운동과 독립운동이 결합된다. 1929년 원산대파업을 위시하여 노동운동과 독립운동이 결합된 형태의 저항이 격렬해지고 이에 대한 식민정부의 탄압이 강화되면서 1937년 중·일 전쟁이 발발하기 전까지 과격한 노사분규가 속발한다.

주로 일본인 사용자와 한국인 노동자 사이에서 이루어진 일제시대의 노사관계는 그 구도 자체가 수탈형의 독특한 것이어서 노동운동은 독립운동, 학생운동 및 농민운동 등과 결합될 수밖에 없었으며 노사분규 역시 폭력화, 좌경화, 비합법화의 경향을 띄게 된 것이다.

해방과 함께 남북이 서로 다른 이념으로 분단됨에 따라 노동운동도 좌·우로 갈려서 상당 기간 혼란을 거듭하였으며 독립 후 자유당 시절에는 노동운동의 이념적 혼란은 극복되었으나 노동조합의 정부시녀화, 어용화가 이루어진다.

본격적으로 산업화 단계에 들어선 1960년대초 이래 1980년대 초까지 군사정부의 경제제일주의 정책과 노동시장의 공급과잉으로 노사관계는 여전히 수직적 구도에서 벗어나지 못한다. 이시기 집단노사관계의 특징은 정부의 대행이라고 말할 수 있다. 경제성장을 최우선으로 하는 군사정부는 사용자를 독려하면서 노동자의 요구를 억제하고 기대를 지연시켰으며 희생을 강요하였다. 노사분규가 발생하면 정부가 개입하여 해결하였고 1972년에서 1974년 사이에는 유신체제 아래서 노동자의 단체교섭권과 단체행동권을 전면적으로 정지시키기도 하였다. 그 대신 정부는 기업의 개별노사관계를 온정적 또는 가부장적인 형태로 유도하였다.

이처럼 100여 년에 걸친 긴 기간동안 수탈과 저항, 이념적 혼란, 노동조합의 정부시녀화, 정부의 노사관계대행 등을 거치면서 노동자의 불평과 불만은 누적되어 왔으나 노사관계 당사자인 노동자와 사용자의 노사관계 대응능력은 퇴화되었다.

그러한 상태에서 1987년 여름 갑작스럽게 민주화선언이 있게 되자 대규모 노사분규의 폭발이라는 형태로 노동자의 대저항(worker's protest)이 이루어지게 되어 커다란 혼란에 빠져

들게 된 것은 지극히 당연한 일이 아닐 수 없다.

## 2. 노동자의 대저항 이후

노동자의 누적된 불만의 폭발은 대단한 것이었다. 전국에 걸쳐 크고 작은 사업장에서 농성, 파업 및 작업거부 등 갖가지 형태의 노사분규가 동시에 발생하였다. 서로 다른 사업장의 노동자들이 업종이나 직종에 관계없이 함께 모여 가두시위로 이어지기도 하였다. 노동자들만이 아니라 학생과 시민까지 합세하였다. 사업장 안에서나 밖에서나 노사분규는 대부분 법의 울타리를 벗어난 위법적 또는 탈법적 성격을 띄었고 폭력과 파괴, 투석과 방화 등을 동반하는 무통제적인 것이었다. 노동자의 요구는 임금인상과 근로조건개선을 위시하여 노동기본권의 보장, 소득분배의 개선 등 다양한 것이었으나 근본적으로는 전체적 또는 온정적 성격의 수직적 노사관계의 틀을 깨고 노사대등의 민주적 노사관계를 형성하자는 것이었다.

수년간 이어지던 노사분규의 폭발을 거친 후 한국 노사관계는 노사대등의 수평적 구도로 바뀌었다. 노동조합의 조직과 역량이 강화되면서 무통제적 노동자의 저항은 조직적인 노동조합운동으로 자리잡아 갔고 사용자의 자세도 노동자 또는 노동조합과의 협의와 교섭을 받아들이는 방향으로 현저하게 변화하게 된 것이다. 정부의 노사관계 정책은 노사자율을 존중하는 방향으로 전환되었으며 몇 차례의 노동관계법 개정을 통하여 수평적 구도의 노사관계를 위한 제도적 기반도 거의 마련되었다.

그러나 단기간에 이루어진 노사관계 구도의 근본적인 전환은 노동자, 사용자 및 정부 등 노사관계 주체들의 적응에 상당한 어려움을 안겨 주었다. 노동자와 노동조합은 갑자기 커진 권리와 힘을 적절히 행사하는데 그치지 아니하고 무리한 요구를 하기도 하였으며 사용자들은 과거의 인습에서 쉽게 벗어나지 못하고 노동자와 노동조합의 행동변화에 대하여 분노를 느끼기도 하였으므로 노사간에는 조화로운 대등의 관계가 형성되기보다는 대립과 대결의 관계가 이루어지게 된 것이다. 또한 오랫동안 저임금과 일방적이고 전횡적인 경영방식으로 쉽게 이윤을 확보해오던 기업들은 급격한 임금상승과 노동자 및 노동조합의 견제에 적절하게 대응하지 못하여 고비용·저효율의 상태로 빠져들게 되었다. 정부는 자율과 개입의 한계를 분명히 하지 못하고 제도개편을 지연시켰을 뿐 아니라 법집행 역시 방치와 강경을 되풀이하고 법을 어긴 자에 대해서도 구속과 해금을 반복하여 법질서를 오히려 이완시키기도 하였다. 그 결과 고비용·저효율은 기업과 국민경제의 전반에 확산되어 누적되었고 법질서의 이완은 산업체와 사회전반에 걸쳐 기초질서의 해이로 이어진 것이다.

국내에서 한참 노사관계의 격동기를 겪고 있는 시기에 세계적으로는 세기말의 대변화가 빠른 속도로 전개되고 있었으며 경제적으로 고비용·저효율이 극도로 축적되고 사회적으로 기초적인 법질서가 크게 해이해진 상태에서 국제금융타격이 불어닥치자 우리 경제는 IMF의 구제금융을 받는 위기를 맞게 된 것이다. 이 시기에 이르러서도 우리 나라의 노사관계는 상당한 변화를 겪게 된다. 대외적으로 국가신인도가 갑자기 떨어짐으로써 고환율과 고이자율 속에서 자금의 흐름이 막혀 기업의 경영사정이 극도로 악화되고 도산기업이 속출하였다. 곧 이어 금융산업과 대기업 및 공공부문을 위시한 각 부문의 구조조정이 진전되었다. 이 과정에서 실업이 급증하여 노동시장은 공급부족에서 수요부족으로 급히 전환되었다.

초기에는 사용자와 노동자 및 정부가 모두 책임을 통감하고 고통을 분담하려는 자세와

행동을 보이기도 하였던 것이 사실이다. 노사정위원회에서는 정리해고의 유예기간을 없애는데 합의함으로써 우리 나라의 국가신인도를 높이는데 크게 기여하였으며 많은 사업장에서는 보너스를 반납하는 등 노동시장사정의 전환에 따른 임금삭감에도 노사가 쉽게 동의하였다. 그러나 구조조정에 수반되는 고용조정 문제를 두고 노사가 입장을 달리하면서 노사관계는 다시 대립적인 양상을 보이고 있는 형편이다. 경제위기 속에서도 빈발하는 대규모 노사분규로 인하여 국제사회에서는 우리 나라를 가장 대립적 노사관계의 국가로 평가하고 있는 실정이다.

### Ⅲ. 노사관계 주체의 의식과 노사관계 관행

#### 1. 의식구조

현 시점에서 우리 나라 노사관계의 각 주체들이 지니고 있는 의식구조는 다양하기 때문에 하나로 집약하여 말하기가 매우 힘들다.

100년여의 오랜 기간을 지배와 복종, 수탈과 저항이라는 수직적 노사관계를 유지해 오다가 그 구도를 깨고 수평적 노사관계로 전환하기 시작한 것이 겨우 10년여에 불과한데다 최근에는 경제위기를 겪고 있으면서 새로운 세기를 맞는 세계적 대 변화에 적응해야 하는 상태이기 때문에 각 주체간 또는 동일 주체들 사이에도 상당한 의식의 차이가 있다.

제조업 등 산업사회의 전통적인 업종과 분야에서는 아직도 사용자들은 지배와 복종의 수직적 의식구조가 큰 비중을 차지하고 있으며 노동자들은 저항과 투쟁을 선호하는 경향이 있다. 그러나 탈산업화의 과정을 밟고 있는 진취적인 업종과 분야에서는 변화에 대한 적응력이 커서 노사 모두가 인적자원의 중요성을 인식하고 참여와 협력의 새로운 의식구조를 지니고 있는 경우도 많다. 대기업과 중소기업의 사용자나 노동자의 의식도 상당히 다르다.

노동자와 노동조합 사이에도 상당한 차이가 있어 저항과 투쟁을 지속해야 한다는 의식이 큰 노동자와 노조가 있는가 하면 저항과 투쟁에서 벗어나야 한다고 인식하는 노동자와 노조도 적지 아니하다.

한마디로 말하여 우리나라 사용자와 노동자의 의식구조는 오랜 수직적 노사관계시대, 지난 10여 년의 노사관계 격동기, 최근의 경제위기시대 등 과거에 형성된 갖가지의 낡은 의식들과 21세기를 맞이하는 새로운 의식들이 혼재되어 있는 상태라고 말할 수 있다.

우리 나라의 사용자와 노동자가 아직도 벗어나지 못한 낡은 의식들을 간추려 보면 대체로 다음 몇 가지로 요약된다.

첫째, 사용자와 노동자는 서로 상이한 역할을 인정하면서 서로 존중하기보다는 상호 불신하는 경향이 크다. 사용자들은 노동자의 능력이 한정되어 있다고 생각하여 경영전반을 공개하기를 꺼릴 뿐 아니라 노동자의 참여에 대해서도 소극적이다. 노동자들 역시 사용자의 과거행태를 생각하여 사용자를 불신할 뿐 아니라 폐쇄된 경영정보 때문에 사용자를 더욱 신뢰하려고 하지 않는다.

둘째, 일제시대 이후 지속되어 왔던 사용자의 수탈과 지배에 대한 노동자의 저항의식은

1987년 여름 이후 낡은 틀을 깨는 과정에서 투쟁으로 이어져서 큰 힘을 발휘하기도 하였다. 이 격동의 과정을 거치면서 사용자와 노동자 사이에서 형성된 상호 대립과 대결의 의식이 아직도 지속되고 있다.

셋째, 산업화 초기에 무려 25년여의 군사독재시대를 거치면서 지속되어 온 온정적 노사관계에 대한 미련도 불식되지 못한 상태이다. 당시 노동자의 불평과 불만을 억제하고 노동조합의 활동을 위축시키는 대신에 정부와 사용자는 여러 가지 시혜를 베풀거나 노조를 어용화한 바 있는데 이 과정에서 길러진 시혜와 의존의 의식도 상당히 남아있다.

넷째, 1987년 여름 이후 수직적 노사관계의 틀을 깨는 과정에서 노동자와 사용자들은 흔히 법과 질서를 무시하게 되었고 그러한 사실이 최근까지 관용되기도 하였다. 그 때문에 새로운 법질서가 마련된 후에도 법의 엄격한 운용이 어려울 뿐 아니라 노사 모두가 권리는 주장하면서 의무는 소홀히 하는 의식 속에서 벗어나지 못하고 있다.

다섯째, 노사관계의 격동기를 거치면서 이념적 혼란으로 인하여 일부에서는 노사관계를 노자관계로 보려는 경향이 있었으며 아직도 총자본과 총노동의 계급적 관계로 보면서 대립과 대결이 불가피하다고 믿고 부추기는 사람들과 이에 맹목적으로 따르는 노동자가 소수이긴 하나 남아 있는 실정이다.

## 2. 관행

수직적 노사관계의 시대, 노사관계의 격동기 등 지난날의 낡은 풍토는 비단 의식구조에만 남아 있는 것은 아니다. 현실적으로 이루어지고 있는 노사관계의 여러 가지 관행 속에서도 쉽게 찾아진다.

노사간에 서로를 인정하지 아니하고 서로를 불신하는 풍토는 통상적인 개별 및 집단노사관계의 많은 분야에서 여러 가지 관행에 반영되고 있다. 피라미드형의 기업조직과 다단계 결재방식, 감독위주의 노무관리 등은 노동자를 불신하는 대표적인 사용자의 경영방식이며 노동조합을 원천적으로 기피하거나 설사 설립되더라도 노동조합의 힘이 강해지지 않도록 하려는 사용자의 보편적 행동 역시 불신에 바탕을 두고 있다. 끊이지 않는 노동조합의 자료공개요구와 경영참가의 확대에 대한 요구 등은 사용자에 대한 노동자의 불신에서 나온 것이다. 반면에 단체교섭과정에서 교섭권과 체결권을 분리하여 교섭대표 사이에는 합의에 도달했으나 노동조합의 총회에서 부결되는 관행은 사용자가 노동조합을 불신하는 하나의 예이다.

대립과 대결의 갈등적 풍토는 주로 단체교섭, 노동운동 및 노사분규의 관행에 집중되어 있다. 임금과 근로조건 등 분배중심의 교섭문화는 집단이기주의로 흐르게 되어 소모적이기 쉬우며 타결되지 못하여 노사분규로 이어지면 폭력과 불법이 난무하는 극한적 대결도 불사하는 것이 우리의 관행이기도 하다. 최근에 폭력성과 불법성이 다소 줄어들기는 하였으나 아직도 노사 모두는 엄청난 교섭 및 분규의 비용을 치르고 있는 터이다. 노동운동에서 여전히 투쟁성이 강조되고 있으며 노동조합 사이의 조직경쟁 과정에서도 투쟁성이 작용하는 것이 현실이다. 파업과 시위에서 보여주는 노학연대, 자주 등장하는 폭행과 폭언, 빠짐없이 사용되는 붉은 머리띠와 요란스러운 대자보나 낙서 및 프랭카드 등은 식민지 시대 또는 산업화 초기에 쓰이던 저항방법의 잔재이기도 하다.

아직도 노사분규가 발생하면 공권력의 개입을 기대하거나 요청하는 사용자와 노사간의

교섭보다는 정부와의 협상을 선호하는 노동조합의 행동들은 노사관계의 자율성을 스스로 약화시키는 의존적 관행의 대표적인 예이다. 산업화 초기에 시혜와 의존이 낳은 노조전입자의 급여나 노조에 대한 경제적 지원 등에 집착하는 일 역시 자율을 후퇴시키는 의존적 관행임에 틀림없다. 노사분규와 관련하여 노사의 불법 및 탈법이 횡횡하고 분쟁조정 과정에서 의무를 소홀히 하면서 권리만 주장하는 사례는 아직도 너무나 많다. 노사분규 과정에서 법을 어긴 경우에도 투옥과 해금을 되풀이하는 정부의 법집행관행도 자율과 책임의 노사문화를 지연시키는 주요 요인이 되고 있다.

## IV. 변화에의 대응

### 1. 21세기를 향한 대변화와 노사관계의 세계적 신조류

점진적으로 변해 오던 세계의 정치, 경제, 사회는 1990년대에 들어오면서 전세계적 규모의 세기말적 대변화를 맞게 되었으며 21세기가 가까워지면서 그 변화는 가속적으로 빨라지고 있다.

금세기 초에 소련이 사회주의 국가로 실체화된 바 있고 제2차 세계대전 이후 동서 양 진영으로 나뉘어져 치열한 이념경쟁을 지속해 오던 냉전체제의 세계는 1989년 말경 고르바초프의 결단을 계기로 갑자기 와해되고 빠른 속도로 하나의 세계로 재편되고 있다. 뒤이어 하나의 세계에 걸맞게 국제교역질서도 WTO체제로 바뀌면서 국경없는 무한 경쟁(borderless unlimited competition)의 세계화 시대를 맞고 있다. 다른 한편으로 극소전자공학(micro-electronics)의 기술이 급속도로 발전하면서 컴퓨터와 로봇, 전자정보시스템과 통신수단 등이 빠른 속도로 개량되어 보급됨에 따라 하나의 세계로의 전환을 더욱 촉진할 뿐 아니라 세계의 경제, 사회를 질적으로도 전혀 새로운 형태로 변모시키고 있다. 이른바 정보화 사회, 지식기반경제가 그것이다.

이 거대하고 현기증이 날 정도의 대변화로 인하여 인간의 생활과 경제활동, 기업의 조직과 경영활동, 나아가서 사회, 문화의 형태도 근본적으로 달라지고 있다. 노동의 형태나 노동의 가치가 달라짐에 따라 노동자의 모습이나 역할도 산업사회의 그것과는 판이하게 달라지고 있으며 노동시장은 물론 노사관계에도 본질적인 변화가 요구되고 있다.

노동, 자본, 자원으로 구성되던 생산함수는 지식이라는 요소(k factor)를 새로 도입하여 재편성되고 있으며 기업에서 창출되는 부가가치 가운데 가장 큰 부분이 지식이라는 새로운 요소에 의존하게 되었다. 노동을 제공하고 보수를 받아서 생계를 유지하던 산업 노동자는 축적된 지식과 창의력을 활용하여 성취의 보람을 느끼며 그에 상응하는 보상을 받아 풍요로운 삶을 누릴 수 있는 지식노동자(knowledge worker)로 바뀌어 가고 있다. 노동시장은 노동시간과 근무장소, 근무형태와 보수체계 등 산업사회에서 형성되고 유지되어 왔던 갖가지 제약에서 벗어나려는 수요자와 공급자의 공동요구에 따라 기능적 측면과 수량적 측면에서 빠른 속도로 유연화 되고 있다.

이처럼 국제정치·경제의 환경을 위시하여 기업의 역할과 경영형태 및 조직 등이 바뀌고

노동의 가치와 질, 그리고 노동시장의 형태 등이 근본적으로 변화함에 따라 노사관계도 새롭게 재편되어야 한다는 사실에 일찍이 눈을 뜬 미국등 선진국에서는 노사관계의 당사자들이 변화에 상응하는 새로운 노사관계의 방향을 모색해 왔다.

하나의 세계 속에서는 경쟁력 있는 초일류 기업이 되어야 한다는 데에서 출발한다. 우선 기업을 고비용·저효율의 구조에서 벗어나도록 구조조정한 후 기업혁신에 나서서 경쟁력있는 고성능생산조직(high performance production organization)으로 재편하고 모든 구성원들의 창의적이고 지식에 기반을 둔 능동적인 지식노동자로 만드는 인적자원개발(human resource development)에 나서야 한다고 판단하였다. 이러한 기업혁신을 이룩하기 위해서는 기업의 경영자와 노동자가 공동인식을 가지고 참여하고 협력해야 한다는 사실을 절감한다. 이러한 인식아래 20세기의 거의 전기간에 걸쳤던 산업사회의 대립·대결의 노사관계를 청산하고 신뢰를 바탕으로 서로 존중하면서 책임을 다하는 자율적인 참여·협력의 새로운 노사관계와 노사문화를 창출하고 있다.

미국의 일부기업에서 시작된 기업혁신과 신노사관계의 형성에 대한 시도가 성공하게 되자 수많은 기업들이 벤치마킹하게 되고 점차 전세계로 전파되어 오늘날에는 노사관계의 세계적 신조류를 이룩하기에 이르렀다.

## 2. 지체된 신노사관계에의 접근

우리 나라에도 이미 90년대 초부터 기업혁신과 함께 신노사관계가 소개되기 시작하였다. 1994년 후반에는 서울대학교 경제연구소에서 신노사관계에 관한 교육 프로그램과 교재가 개발되어 1995년부터 약 2년간 노동교육원 등을 통하여 널리 보급한 바 있다. 그러나 한편으로 기업의 구조조정을 거치지 않은 단계에서 바로 기업혁신을 시도하였고 다른 한편으로는 노사관계의 격동기를 미처 벗어나지 못한 상태에서 바로 신노사관계로 이행하려고 하였기 때문에 충분히 뿌리를 내리지 못하였다.

당시 우리 기업과 경제는 고비용·저효율의 구조적 취약성이 누적되면서 날로 저하되고 있는 국제경쟁력을 심히 우려하고 있었던 것은 사실이다. 임금, 이자, 지대 및 물류비용 등이 지나치게 높아서 국제적으로 가격경쟁력을 크게 상실한 상태이었다. 또한 1987년 여름 이후 격렬한 노사분규를 겪어 오는 과정에서 노동자의 근로의욕, 사용자의 기업의욕, 그리고 중간관리자의 관리의욕이 모두 저하됨으로써 이른바 생산성위기(productivity crisis)에 직면해 있어서 기업과 경제의 효율은 극도로 낮은 상태이었다. 그러한 사실을 충분히 인식하고 있었음에도 불구하고 정부나 대부분의 기업은 본격적인 개혁과 구조조정에 나서지 못하였던 것이다. 노동자와 노동조합 역시 고비용·저효율이라는 구조적 취약성을 인정하면서도 노사관계 격동기에 강화된 투쟁과 집단이기주의의 타성에 젖었을 뿐 아니라 조직경쟁을 의식하여 노사관계의 개혁과 기업의 구조조정에 대해서 외면하였다.

그러한 가운데에서도 많은 기업에서는 기업혁신과 신노사관계를 도입하는데 적극성을 보였다. 그러나 구조조정의 과정을 거치지 아니한 상태에서 기업혁신과 신노사관계를 도입한다는 것이 무척 어려운 일이어서 도입에 성공한 기업은 소수에 불과하였고 많은 기업에서는 흉내를 내는데 그쳤다.

경제위기를 맞게되자 기업은 생존에 급급하였으며 노동자들은 실업의 위협에 직면하였고 정부는 위기극복에 허둥거렸으니 변화에 대한 대응에 눈을 돌릴 겨를이 없었던 것이다. 경



제위기를 맞은 후 금융산업과 대기업 및 공공부문을 위시하여 거의 전 부문에서 자율 또는 타율로 구조조정이 이루어지고 있으나 이 과정에서 부각된 고용조정 문제를 두고 구조조정을 서두려는 정부나 사용자와 구조조정과 고용조정을 거부하는 노동자 및 노동조합이 또 다시 심한 마찰을 겪게 됨으로써 다소 완화되는 듯 하던 대립과 대결의 풍토가 되살아나기 까지 하였다.

## V. 노사문화의 국제경쟁력

### 1. 추락한 국제경쟁력

스위스의 국제경영개발연구소(IMD)가 매년 작성하여 발표하는 '세계경쟁력보고서'에 의하면 우리 나라의 경쟁력이 수년에 걸쳐 계속 악화되어 왔으며 그 결과 최근에는 조사대상 국가 가운데 매우 낮은 수준에 있음을 알 수 있다.

1994년에 46개 조사대상국가 가운데 25위로 평가된 국가경쟁력의 종합순위가 해마다 점진적으로 낮아지다가 1997년부터 더욱 급격히 악화되어 1999년에는 47개국 가운데 38위로 떨어진 것이다. 과거에 흔히 아시아의 네 마리 용이라고 불리던 싱가포르, 홍콩, 대만, 한국 가운데 싱가포르와 홍콩은 최상위의 순위를 유지하고 있으며 대만도 다소 기복을 보이기는 하지만 중상위에 머물고 있으나 우리 나라만 하위로 떨어진 것이다.

[표 1] 1999년 국가경쟁력 및 노사관계 관련지표의 순위

부문	순위	비고		
종합국가경쟁력	38	싱가폴(2)	홍콩(7)	대만(18)
근면성·혁신성	4	싱가폴(1)	홍콩(2)	대만(9)
근로자동기유발	36	싱가폴(2)	홍콩(14)	대만(10)
종업원훈련의 중요성	29	싱가폴(3)	홍콩(27)	대만(11)
노사관계	46	싱가폴(1)	홍콩(11)	대만(17)
조사대상국가수	47			

자료 : International Institute for Management Development (IMD), The World Competitiveness Report, 1999.

물론 종합적인 국가경쟁력을 평가하는데는 각 국가의 정치, 경제, 사회의 여러 가지 측면의 개별적 지표들이 반영되고 있다. 여러 가지 개별지표 가운데 노사문화와 관련되는 것은 4개이다. 노동자의 근면성과 혁신성, 근로자의 동기유발, 종업원 훈련의 중요성에 대한 사용자의 인식, 그리고 집단노사관계의 전반적인 상태가 그것들이다.

우리 나라 근로자의 근면성과 혁신성은 1999년에도 47개국 중에 4위를 유지하고 있다. 조사대상국 가운데 노동시간이 비교적 긴 편이며 근로자의 평균교육수준도 높기 때문에 이러

한 요인이 반영된 근면성과 혁신성이 계속 높게 유지되고 있는 것으로 보인다. 근로자의 기본 자질이 우수함에도 불구하고 기업의 경영형태나 사회적 기반이 부실하여 우수한 근로자의 자질이 제대로 발휘되지 못하고 있다.

종업원들이 기업의 목표에 어느 정도 일체감을 갖고 있는 지를 조사하여 점수화함으로써 근로자의 기업 및 업무에 대한 헌신과 열의를 나타내는 근로자의 동기유발 지표는 47개국 중에 36으로 매우 낮게 평가되고 있으며, 특히 최근 3년간에 급격히 추락하였음을 알 수 있다. 1995년까지 5~6위 수준으로 근로자의 근면성과 혁신성 지표의 수준과 비슷한 정도에 있던 근로자의 동기유발 지표가 3~4년 사이에 36위의 하위로 떨어진 것은 놀라운 일이다. 종업원 훈련의 중요성에 대한 사용자의 의식도 비교적 낮은 편으로 1999년에는 선진국에 비해서는 말할 것도 없거니와 아시아 국가 가운데서도 싱가포르, 대만 등에 크게 뒤지고 있을 뿐 아니라 심지어 중국보다도 낮은 29위로 평가되고 있는 것이다 집단노사관계의 전반적 상태가 적대적인지 생산적인지의 조사결과를 점수화한 노사관계의 국제경쟁력 지표는 1987년 이후 계속 하위권에 있었으나 90년 대 중반에 다시 호전되는 듯 하다가 1997년부터 도로 떨어져서 1999년에는 47개국 중 46위의 최하위로 추락한 지경이고 보면 비탄을 금할 수 없다.

[표 2] 국가경쟁력 및 노사관계 관련 주요지표의 순위변화

1. 종합국가경쟁력							
한 국	25	26	27	30	35	38	
미 국	1	1	1	1	1	1	1
일 본	4	4	4	9	18	16	
대 만	14	14	18	23	16	18	
싱가포르	2	2	2	2	2	2	2
홍 콩	3	3	3	3	3	7	
말레이시아	22	23	23	17	20	27	

  

2. 근로자의 동기유발							
한 국	5	6	9	21	25	36	
일 본	1	1	1	1	3	1	
대 만	12	12	5	12	11	10	
싱가포르	6	9	17	6	9	2	
홍 콩	16	19	15	13	22	14	
말레이시아	11	32	23	22	20	20	

3. 노사관계

한 국	38	25	29	41	43	46
일 본	1	3	3	4	10	3
대 만	15	17	16	20	15	17
싱가포르	4	8	4	6	4	1
홍 콩	11	12	15	15	9	11
말레이시아	9	21	10	7	16	12
조사대상국가수	41	48	46	46	46	47

자료 : International Institute for Management Development (IMD), The World Competitiveness Report, 각 년도.

2. 세계에서 가장 대립적 노사관계의 나라

우리 나라의 집단노사관계가 세계 주요국 가운데 가장 적대적이고 대립적으로 평가된 것은 한편으로 우리의 현실을 그대로 보여주기도 하지만 다른 한편으로는 선진국을 위시한 경쟁국들의 노사관계 당사자들이 얼마나 적극적으로 변화에 적응하여 의식과 행동을 바꾸고 있는지를 보여주기도 한다,

사실 우리 나라의 노사관계만을 두고 보면 1987년 여름 이후 몇 년에 비하면 노사분규의 강도가 훨씬 낮아졌다고 말할 수 있다. 노사분규의 발생건수, 참가인원, 지속기간 등이 모두 저하되었을 뿐 아니라 노사분규로 인한 손실일수와 경제적 손실액도 적어졌다. 더구나 경제 위기를 맞아 전통적인 산업이나 진취적 분야를 가리지 않고, 기업의 규모와도 관계없이 많은 사업장에서는 대립과 대결의 낡은 노사관계의 인습에서 벗어나서 상호 협력해야 한다는 의식이 크게 확산되었다. 물론 IMF의 구제금융을 받게된 직후에는 정리해고제의 도입에 동의한 강성노조가 자세를 바꾸어 반대투쟁에 나섰고 그 후에 금융산업, 대기업 및 공공부문 등에서 본격적인 구조조정이 진행되는 과정에서는 필연적으로 수반되는 고용조정 문제로 여러 차례 대규모 파업과 시위가 있었다. 이러한 점을 감안하더라도 1987년 여름 이후의 수년에 비하면 현재 사용자와 노동자 모두 대립과 대결의 의식이 상당히 완화되어 있는 것이 사실이다.

그럼에도 불구하고 국제적으로 한국의 노사관계가 가장 대립적으로 인식되는 것은 대부분의 국가들이 대립과 대결의 노사관계를 오래 전에 극복하고 지금은 참여와 협조의 새 틀을 이뤄 가고 있기 때문에 상당히 완화된 상태의 우리 나라 노사관계가 상대적으로 가장 적대적으로 평가된 것이라고 볼 수도 있다.

오늘날의 선진국들도 전세기 말부터 금세기 초에 걸쳐서 거의 예외없이 노동자의 대저항을 경험하였으며 그후 상당히 긴 기간동안 대립과 대결의 노사관계와 노사문화가 지속되어 왔으며 이를 극복하기 위하여 여러 가지 방안을 모색해 왔다. 독일 등에서는 개별국가의 사회문화적 배경에 맞는 독자적 방법을 모색하는데 성공하기도 하였으나 대부분의 유럽국가에

서는 복지사회를 형성하는 방향에서 타협의 길을 유지해 왔던 것이다. 그러나 금세기 말의 대변화를 맞아 국경없는 무제한 경쟁에 직면하여 모든 선진국가와 대부분의 경쟁국가들에서는 서둘러 대립과 대결의 비효율적이고 소모적인 노사관계와 노사문화를 극복하고 참여와 협력의 효율적이고 생산적인 노사관계와 노사문화를 형성하고 있는 상태이다. 다수의 개발도상국가에서는 참여와 협력의 새로운 노사관계 조류에 편승하지 못하였다라든가 노동자와 사용자가 격렬한 노사분규를 피하면서 경제개발에 힘쓰고 있어 대체로 대립과 대결의 양상을 띄지 않고 있다.

이와 같이 세계 대부분의 국가에서 노사관계가 비교적 온건하면서 생산적인 양태를 보이고 있는 상태이고 보니 수탈과 저항, 시혜와 의존, 대립과 대결 등의 낡은 의식 및 관행과 함께 경제위기 극복을 위한 고통분담이나 변화에 대응하려는 참여와 협력의 새로운 의식 및 관행이 혼재하면서 아직도 끊임없이 매년 대규모의 파업과 시위가 발생하고 있는 우리나라의 노사관계가 국제적으로 가장 적대적으로 평가될 수밖에 없는 것이다.

## VI. 한국 노사문화의 개선방향

### 1. 기본 이념

노사관계는 노동자, 사용자, 정부의 세 주체사이에서 이루어지는 매우 복잡한 인간관계이다. 그러므로 노사관계에는 여러 가지 다양한 측면이 있게 마련이지만 그 가운데 정치, 경제 및 사회의 세 측면이 주축을 이루고 있다.

전제적 노사관계의 시대에는 정치적, 사회적 측면을 지나치게 소홀히 하고 주로 경제적 측면에 집착함으로써 노동자의 인권이 침해되고 인간관계의 근본이 무시되기도 하였다. 군사정부의 온정적 노사관계의 단계에 이르러 분배와 인간관계가 다소 개선되었으나 수직적 성격은 바뀌지 않고 정부대행에 의한 사용자의 정부의존성과 시혜에 따른 노동자의 기업의존성이 커졌다. 노동자의 대저항을 거치면서 정치적 측면이 강화되었으나 지나치게 대립과 대결로 치달아 인간관계가 악화되기도 하였다. 세기말의 대변화에 대한 적용도 미진하여 경제적 측면 역시 선진국 등 경쟁국들에 크게 뒤지고 있는 형편이다.

21세기를 맞으면서 모색되고 있는 노사관계의 세계적 신조류도 그러하거니와 우리가 추구하는 새로운 노사관계와 노사문화도 정치, 경제, 사회의 세 가지 주된 측면이 모두 강화되지만 서로 균형과 조화를 이루는 상태이어야 할 것이다.

시급하게 보강되어야 할 측면은 노사관계의 바탕이 되는 사회적 측면의 인간관계이다. 인간관계의 기반은 신뢰와 존중이다. 서로 상대를 인정하고 존중하지 않으면 신뢰할 수 없고 신뢰가 상실되면 공동체를 유지하면서 구성원들이 공존·공생하기가 어렵다. 공존·공생의 가치는 모든 공동체의 기본이기도 하지만 우리 나라에서도 오래 전부터 존중되어 온 특수적 가치의 하나이기도 하다. 오랫동안 지속되어 온 사용자 우위의 수직적 노사관계로 인하여 사용자는 노동자를 존중하지 않으며 노동자는 사용자를 불신하는 의식과 관행이 남아 있는 상태이다. 그러므로 과거 우위에 있었던 사용자가 먼저 노동자를 존중하고 신뢰를 구축하는

데 나서야 할 것이다. 대립과 대결의 과정에서 보여준 노동자의 무리한 행동이 신뢰를 해친 경우도 많으므로 노동자가 저항과 투쟁의 자세에서 벗어나서 합리적인 행동을 보이는 것도 신뢰를 찾는 다른 하나의 길이다.

이에 못지 않게 중요한 것은 노사관계의 정치적 측면이다. 구미의 선진국에서는 19세기말부터 급세기 초에 걸쳐 노동자의 대저항이 있었으며 그 후 장기에 걸쳐 산업민주주의를 확립하는데 주력해 왔다. 그러나 이들 선진국들에 비하여 훨씬 뒤늦은 1960년대 초에 산업화 과정에 들어 선 우리 나라에서는 산업민주주의의 확립에 소요된 기간은 1987년 여름 이후 겨우 10년여에 불과하므로 아직도 충분히 뿌리를 내리지 못한 상태이다. 산업민주주의의 근간은 자율과 책임이다. 정부에 의존하지 아니하고 노동자와 사용자가 대등한 위치에 서서 자율적인 교섭과 협회에 의하여 기업의 발전과 근로자의 삶의 질을 높일 수 있어야 한다. 노사간에도 시혜와 의존의 의식과 관행에서 벗어나야 한다. 노사간의 자율을 바탕으로 하는 산업민주주의는 철저하게 법과 규정을 지키면서 책임과 의무를 다할 때 튼튼한 뿌리를 내릴 수 있는 것이다.

현기증이 날 정도로 빠르게 전개되고 있는 세계적인 세기적인 대변화에 제대로 적응하면서 뒤지지 않고 지식기반경제로 전환하기 위해서는 세계적인 노사관계의 신조류에 재빨리 편승하여 효율을 증진하고 국가경쟁력을 높은 수준으로 끌어올려야 한다. 세계적인 노사관계의 신조류는 참여와 협력을 추구한다. 모든 구성원의 능동적인 참여와 협력으로 기업을 고성능생산조직으로 바꾸면서 구성원의 능력과 창의를 발굴하기 위하여 교육과 훈련을 강화하고 모든 구성원에게 분산되었던 정보와 지식을 통합하여 저장하는 등의 적극적인 인적자원개발에 주력해야 할 것이다.

결국 우리 나라는 신뢰와 존중의 공생적 노사관계, 자율과 책임의 민주적 노사관계, 그리고 참여와 협력의 생산적 노사관계를 지향하면서 새로운 노사관계의 풍토와 문화를 형성해 나가야 할 것이다.

## 2. 추진 방향

우리 나라 노사관계의 풍토를 바꾸기 위해서는 먼저 사회 구성원들이 지니고 있는 노사관계에 대한 상이한 이념과 의식을 동일하거나 유사한 방향으로 모으는 것이 중요하다.

물론 다원주의 사회에서 노사관계에 대한 각 주체 사이 또는 동일 주체간의 가치체계와 인식시계가 다르고 그 때문에 상이한 의식이 혼재하는 것은 어찌면 당연한 일일 수도 있다. 더구나 이해관계를 달리하는 노동자와 사용자 사이에는 더욱 그러하다. 그러나 오도된 가치체계나 좁은 인식시계, 그리고 편향된 집단이기주의로 인하여 낡은 의식에서 벗어나지 못하거나 새로운 의식을 수용하지 못하여 사회 전체의 발전을 지체시키고 있다면 정부는 정책목표를 세우고 필요한 수단을 찾아서 오도된 가치체계를 바로 잡고 인식시계를 넓히며 집단이기주의를 극복하도록 적절한 역할(proper role)을 수행할 필요가 있다.

사실 다양한 구성원의 가치체계를 바꾸거나 인식시계를 넓혀서 의식과 관행을 고친다는 것은 많은 시간과 비용을 필요로 하는 힘들고 어려운 일이 아닐 수 없다. 그러나 경제위기를 극복해야 하는 우리로써는 세계 최하위의 노사관계 풍토를 더 이상 방치할 수도 없는 형편이다. 금년 들어 어느 정도 경기도 회복되고 각 부문에서 진행되던 구조조정도 마무리 단계에 접어들고 있으므로 이제는 노사관계 각 주체들의 낡은 의식과 관행을 바로 잡고 기업

혁신과 신노사관계의 도입에 다시 착수할 수 있는 기반이 상당히 마련 된 것으로 볼 수 있다. 더구나 금세기도 거의 저물고 21세기를 맞아 새로운 각오를 가다듬을 때이어서 시기적으로도 적절하다.

가치체계를 바꾸고 인식시계를 넓히기 위한 정책수단은 다양하게 찾을 수 있을 것이다. 비교적 빠른 효과를 기대할 수 있는 길이 제도의 개선이지만 이미 상당한 제도의 개선이 있었기 때문에 여지가 많지 않을 뿐 아니라 제도개선 만으로 노사관계 주체들의 의식과 노사관계의 관행을 바꾸기는 힘든 일이다. 가치체계를 수렴하는데는 당사자들의 지속적인 대화와 토론이 필요할 것이다. 노사정위원회를 조속히 정상화하여 대화와 토론이 이루어지게 하는 것도 하나의 방법이다. 인식시계를 넓히기 위해서는 교육과 훈련 및 홍보 등의 방법이 개발되고 활용되어야 할 것이다. 각 주체들이 스스로 이러한 필요성을 느껴 자율적으로 의식과 관행을 바꾸도록 하기 위해서는 여러 가지 유인수단을 활용할 수 있을 것이다.

보다 근본적으로 사회분위기를 차분하게 가라앉히고 노동자와 사용자를 포함하는 모든 국민이 정직하고 협조하며 질서를 지키는 신사적인 시민으로 성숙될 수 있도록 하는 다양한 문화적 접근도 필요할 것이다.

최근에 노동부가 문제의 심각성을 재인식하고 신노사문화 창출에 적극적으로 나서고 있는 것은 다행스러운 일이라고 하겠다. 그러나 신노사문화를 형성하는 과정에서 정부가 할 수 있는 적절한 역할이 어느 수준인가에 관해서는 논의의 여지가 남아있다.

## 참 고 문 헌

- 김수곤, '전환기의 한국 노사관계', 1999.
- 노동부 노사협의과, '신노사문화 창출 추진계획(안)', 1999.
- 노동인권회관, "세계시장을 지배한 노사합심", 한국경제신문사, 1995.
- 박래영, "한국의 노사분규", 대한상공회의소 한국경제연구센터, 1990.
- 박래영, '노동환경변화와 한국노사관계의 진로', "경제연구", 제11집, 홍익대학교 경제연구소, 1996.
- 박세일, '노사정관계의 새로운 지평', "산업관계연구", 제4권, 한국노사관계학회, 1994.
- 배무기, "한국노사관계의 개혁", 경문사, 1996.
- 배무기, '새로운 노사관계의 페러다임-한국에서의 협력구도의 가능성', "노동경제논집", 제18권 제1호, 한국노동경제학회, 1995.
- 이병남, "대전환 : 노사 파트너십", 명진출판사, 1995.
- 이원덕, "미국의 고능률 생산체제와 신노사관계", 한국노동연구원, 1995.
- 이원덕, '신노사문화 창출의 필요성과 방향', 한국노동연구원, 1999.
- 이효수, '세기적 전환기와 노사관계의 신 기축', "노동경제논집", 제19권 제1호, 한국노동경제학회, 1996.
- 한국국제노동재단, "기술변화와 노사관계", 1999.
- Appelbaum and Rosemary, *The New American Workplace*, School of Industrial and Labor Relations, Cornell University, ILR Press, 1994.
- Cooke, W. N., *Labor-Management Cooperation : New Partnership of Going in Circles?*, Upjohn Institute for Employment research, 1990.
- Hammer, Michael and Champy, *Reengineering Work : A Manifesto for Business Revolution*, Warner Books, New York, 1992.
- Heckscher, C. C., *The New Unionism : Employee Involvement in the Changing Corporation*, A Twentieth Century Fund Book, 1988.
- Katz, H. C., *Restructuring of Industrial Relations in the United States*, Center for Advanced Human Resource Studies, Cornell Univ., Working Paper 91-20, 1991.
- Kochan, Katz and Mckersie, *The Transformation of American Industrial Relations*, Basic Books, Inc., 1986.
- Marshall, R., "Work Organization, Unions and Economic Performance" in Mishel, Lawrence and Paula(eds.), *Unions and Economic Competitiveness*, Economic Policy Institute, 1992.
- Subcommittee on Oversight and Investigations of The Committee on Education and the Workforce, U. S. House of Representatives, *American Worker Project : Securing the Future of America's Working Families*, 1999.