

## 韓國의 團體交涉 構造의 形成과 變化： 國際 比較的인 視覺의 分析 \*

鄭 珠 衍 \*\*

**논문 초록** 선진국들의 단체교섭구조에 관한 문헌 검토를 통해 한 국가나 산업에서 지배적인 교섭수준의 형성이 관련된 국가나 산업의 정치, 경제, 사회, 문화적인 환경에서 배태되고 성장해온 노동조합과 사용자들의 선호도나 선택에 의해 좌우된다는 이론적인 틀을 도출한다. 이 틀에 언급된 요인들에 기초해서 한국에서 1950년대와 60년대에 기업수준이나 지역수준의 단체교섭이 어떻게 형성되었고 변화했는지를 다섯 개의 산업에서 분석한다. 또한 이 요인은 1990년대에 한국의 진보적인 노조 세력들이 기존의 기업별 교섭구조를 유럽식 산업별이나 업종별로 전환시키려는 노력과 그것이 어떤 난관을 당면하고 있는지를 이해하는데도 유용하다. 본 연구는 앞으로 국내의 노사관계연구가 좀더 분석적이고 체계적으로 이루어지기 위해 선진국의 국제 비교적인 시각의 문헌에 기초한 연구가 활성화되어야 함을 강조한다.

**핵심주제어:** 단체교섭구조, 기업별 교섭, 산업별 교섭

**경제학 문헌목록 주제분류:** J5

\* 본 논문은 한국노동경제학회, 한국노사관계학회, 한국노동법학회가 주최한 임금수준 및 단체교섭구조에 대한 2000년도 춘계 합동정책토론회에 발표된 논문을 수정·보완한 것이다. 유익한 논평을 주신 본 학회지의 익명의 심사위원들께 감사드린다.

\*\* 고려대학교 정경대학 경제학과 부교수

## I. 서론

지난 20여 년간 선진국들의 노사관계는 중대한 변화를 겪고 있다. 이들 국가에서 임금이나 기본적인 근로조건등의 고용관계를 결정하는 단체교섭을 보면 이 변화들이 확인된다. 무엇보다도 단체교섭의 당사자인 노동조합의 조직율이 현저히 하락하고 있다. 1985년부터 95년 사이에 오스트레일리아, 프랑스, 독일, 이태리, 일본, 스웨덴, 영국, 미국 등이 조직률의 감소를 기록하였다(Ross, Bamber, and Whitehouse, 1998, p. 359). 비슷한 기간 동안에 단체교섭과 관련해서 발생하는 파업의 경우에도 이들 대다수의 국가들에서 감소세를 보이고 있다(Ross, Bamber, and Whitehouse, 1998, p. 363). 또한 선진국들에서 국가나 산업단위의 중앙 집중화된 교섭수준이 기업이나 공장수준의 교섭으로의 하향 조정되는 현상, 즉 교섭구조의 분권화가 발생하고 있다.

이러한 선진국들의 일반적인 추세와 비교하여 한국의 단체교섭을 둘러싼 지표들은 다른 움직임을 보이고 있다. 우선 총피용자를 기준으로 한 노조조직율의 경우 1987년의 상반기에 11.7%에 머물던 것이 1989년에는 18.6%에 이르렀고, 그 후에 감소세를 기록하고 있다(한국노동연구원, 1999, p. 203). 또 노동손실일수로 본 노사분규도 1987년부터 91년 사이에 상당히 높은 수준을 기록하였고 그 이후에 진정세를 보이고 있다(한국노동연구원, 1999, p. 199). 또한 본 논문이 다루는 것처럼 진보적인 성향의 노조들은 기업수준의 단체교섭구조의 산별 수준으로의 전환 즉 교섭구조의 집중화를 지향하고 있다. 이러한 비교를 통해볼 때 한국의 단체교섭의 발전단계는 선진국의 그것과 상당히 구별된다는 판단이 가능하다.

본 논문은 선진국들과 비교하여 한국의 단체교섭의 구조는 어떤 특성을 가지는지 그리고 그러한 특성을 분석하기 위해 이 주제에 대한 선진국들의 연구성과들이 어떻게 활용될 수 있는지를 고찰한다. 이를 위해 국제 비교적인 시각의 접근이 채택된다. 이 접근을 위해 본 논문에서는 한국과 외국의 사례를 직접적으로 비교하는 것이 아니다. 본 연구에서 이 접근은 선진국의 단체교섭에 대한 국제 비교적인 시각의 연구들의 문헌검토를 통해 이론적 틀을 도출하여 이것에 기초하여 한국의 단체교섭의 구조적 발전단계의 특징을 규명하고 그 틀을 활용해서 한국의 교섭구조의 형성을 분석하는 시도를 가리킨다. 지난 20여 년간 미국과 유럽국가들의 노사관계 연구에서 국제 비교적 접근(international and comparative approach)은 국가별 노사

관계의 공통성이나 다양성을 밝히고 분석하는데 중요한 공헌을 하였다(Bamber and Lansbury, 1998; Bean, 1994: chapter 1; Poole, 1986). 특히 이 분야의 연구성과는 한 나라의 노사관계를 좀더 분석적인 시각에서 이해할 수 있는 이론적 틀(theoretical framework)을 제시할 수 있는 잠재력을 가진다(Blanpain, 1993; Poole, 1986; Shalev, 1980).

지난 10여 년간 국내에서 자유로운 노동조합활동에 대한 정치, 경제, 사회적 억압이 상당히 완화되면서 단체교섭은 노조가 조직된 회사에서 근로자들의 임금이나 근로조건을 결정하는 주요한 수단으로 등장하였다. 그러나 한국의 단체교섭의 구조 및 기능적 발전단계가 선진국과 어떻게 구별되는지 혹은 선진국들의 이 주제에 대한 이론적 틀이 한국에서도 적용될 수 있는지에 대한 연구는 충분히 진행되지 않았다. 특히 지난 10여 년간 성장해온 민주노총을 중심으로 한 진보적인 노조세력들은 기존의 기업별 교섭구조의 여러 한계를 지적하면서 산업이나 업종별 교섭구조로의 전환을 모색하고 있다. 이러한 시도는 왜 발생하고 있으며 이것은 선진국의 단체교섭의 발전단계와 어떤 차별성을 보이는가? 또 한국의 노사관계의 현재 상황하에서 정말로 이 노조들이 주장하는 것처럼 산업별 교섭구조로의 전환이 가능한가? 이를 위해 국내에서 기업이나 산업별 교섭구조를 가진 경우에 그 구조를 결정하는 요인이 무엇인가에 대한 분석이 필요하다. 국내의 학계에서도 최근에 일부 경제학자들(박덕제, 1998; 윤진호, 1998)과 사회학자들(임영일, 1998)에 의해 교섭구조의 전환을 포함한 한국의 단체교섭구조에 대한 논의가 있었지만 위와 같은 질문들이 체계적으로 충분히 다루어지지는 못했다.

본 논문은 여섯 개의 절로 구성된다. II절에서는 단체교섭의 구조에 대한 선진국의 문헌검토를 통해 이론적인 틀을 도출한다. 특히 단체교섭의 지배적인 수준이 기업별 혹은 산업별로 형성하게 하는 요인이 무엇인가를 살펴본다. 또한 이 절에서 선진국의 단체교섭의 구조의 최근의 분권화 현상을 살펴본다. III절에서는 본 논문이 의존하는 실증적 자료가 무엇이고 어떻게 수집되었는지를 서술한다. IV절에서는 II절의 이론적 틀에서 언급된 요인들이 한국의 다섯 개의 산업에서 지역 혹은 전국 수준 그리고 기업수준의 교섭구조의 형성을 설명하는데 유용한지를 분석한다. V절에서는 1987년 이후 한국의 단체교섭의 기능이 어떤 변화를 보였고 현재의 기업별 단체교섭구조에 대해 진보적인 성향의 노조들이 어떤 불만을 가지는지 그리고 그 배경과 그들이 고려하는 대안적인 구조는 무엇인지를 논의한다. 동시에 이 절에서

민주노총산하의 세 개의 산별노조들이 산업별 교섭구조를 지향하는데 어떤 난관에 직면해 있는지도 II절의 이론적틀에서 언급된 요인들에 의해 분석된다. VI절에서는 결론으로 본 논문이 파악한 한국의 단체교섭의 구조나 기능적 발전단계가 선진국과 어떻게 구별되는지 그리고 그 원인은 무엇인지를 밝힌다. 또 국제 비교적 시각으로 보는 한국의 노사관계에 대한 연구가 활성화되어야 하는 이유와 본 논문의 한계를 언급한다.

## II. 선진국의 문헌검토와 이론적 틀의 도출

단체교섭에서 사용자는 근로자들의 이해를 대표하는 노조와 임금이나 근로조건이라는 구체적인 고용관계의 결정뿐만 아니라 그 결정에 이르는 과정을 협상하게 된다(Windmuller, 1987). Clegg(1976)와 Windmuller(1987)에 따르면 단체교섭의 구조로서 단체교섭의 수준(level)이 중요하다.<sup>1)</sup> 여기서 교섭의 수준이란 교섭구조를 구성하는 수직적 그리고 수평적 구조를 가리킨다. 각 국가나 산업의 교섭수준이라 함은 고용관계의 결정에서 가장 중요한 혹은 지배적인 단체교섭 수준(the most important or prevailing bargaining level)을 지칭하게 된다(Bea, 1994; Windmuller, 1987). 이 수준이 국가나 산업이나 혹은 기업이나는 각 수준의 노조의 영향력이나 그 대표성의 정도, 단체협약에서 다루어지는 이슈 등에 영향을 줌으로 단체교섭의 구조의 다른 단면(각주 1에서 언급)이나 기능과도 관련을 가진다.

선진국들의 지배적인 단체교섭의 수준을 보면 국가별 혹은 산업별로 다양하다

1) Windmuller(1987)에 따르면 단체교섭의 구조를 구성하는 다른 요인은 교섭단위(bargaining unit)로서 이것은 단체협상에 의해 대표되어지거나 그 단체협약에서 만들어진 근로조건에 영향을 받는 근로자나 사용자의 그룹을 가리킨다. Clegg(1976)는 단체교섭의 구조로서 교섭의 수준 외에도 다섯 가지를 언급한다. 그것은 교섭의 범위(extent of bargaining, 단체교섭에 의해 한 공장이나 산업 혹은 국가에서 영향을 받는 근로자의 비중), 교섭의 깊이(bargaining depth, 협약의 이행에서 작업장 단위의 노조간부나 조합원이 관여하는 정도), 노조의 안정성(union security, 사용자가 근로자들을 조직하고 조합원으로 유지하려는 노조의 노력을 지지하는 정도), 협약의 통제 정도(degree of control of collective agreements, 협약내용이 준수되는가를 감시하는 효율적인 기구나 강제적인 기준을 확립하는 정도), 협약의 범위(scope of agreements, 협약에 의해 영향받는 고용관계의 이슈들의 수)이다. 본 연구는 이 논자들이 주장하는 단체교섭의 구조중에 교섭수준만을 다룬다.

(Bean, 1994; Sisson, 1987; Windmuller, 1987). 산업이나 지역 및 국가수준의 복수사용자 단체교섭(multi-employer collective bargaining)이 프랑스, 독일, 스웨덴의 대부분의 산업과 미국과 영국의 역사가 오래된 전통산업(traditional industries)인 섬유, 건설, 인쇄업 등에서 지배적이다. 반면에 미국과 일본의 상대적으로 역사가 짧은 대다수의 현대적 산업(modern industries)이나 영국의 그러한 산업(엔지니어링이나 화학)에서는 기업수준의 단일사용자 단체교섭(single-employer collective bargaining)이 지배적이다.

선진국들에서 지배적인 단체교섭 수준에 대한 사용자와 노조사이의 사회 및 정치적 합의는 수십 년간의 투쟁과 갈등을 겪은 이후에 등장하였다. 예를 들면 일본에서 지배적인 기업수준의 노조조직이나 교섭은 20세기 초반부터 형성되기 시작하여 1950년대에 점차적으로 정형화되었다(Gordon, 1985, 1993). 반면에 미국의 지배적인 기업수준의 교섭구조는 19세기 후반부터 1940년대까지 정형화되었다(Katz and Kochan, 2000). 반면에 영국이나 스웨덴, 독일에서 지배적인 산업, 지역 혹은 국가수준의 교섭에 대한 사회 및 정치적 합의는 19세기말과 20세기초에 정부의 개입이 상대적으로 적은 상태에서 이루어졌다(Beane, 1994; Sisson, 1987).

그러면 왜 국가나 산업별로 이러한 다양한 교섭구조가 형성되는 것일까? 이것을 설명하기 위해 아래에서 논의되는 것처럼 단체교섭구조의 초기 형성기에 관찰되는 교섭 관련당사자인 정부, 사용자, 노동조합의 선호도 및 이들간의 세력관계, 그리고 이 변수들에 영향을 주는 정치, 경제, 사회, 문화적인 환경이 고려되어야 한다.

### 1. 사용자와 노동조합의 선호도 및 세력관계

우선 노동조합의 이데올로기적 성향이 지배적인 교섭구조를 결정하는데 중요하다. 독일이나 스웨덴에서 현대적인 노사관계가 형성되기 시작하던 19세기말부터 정치나 노조운동의 영역에서 사회주의세력들이 강했고 이들은 대체로 진보적인 노동조합활동을 추구해왔다. 이 활동은 산업이나 국가수준의 전체 근로자들의 이해를 대변하는 포괄적인 노조조직 및 교섭구조를 선호하였다(Bunn, 1984; Skogh, 1984). 또한 스웨덴의 급작스럽고 빠른 산업화라는 경제적인 환경도 직종단위의 분권화된 노조활동이 충분히 성숙되지 않은 상황하에서 산업이나 국가단위의 중앙 집중화된 활동이 성장하도록 한 요인이다(Hammarstroem and Nilsson, 1998).

스웨덴과 독일의 경우와는 대조적으로 미국의 노조들은 그 형성 초기부터 진보적인 노조활동을 제약하는 상당히 불리한 환경에 처해 있었다. 그 환경적 상황은 봉건적인 전통이 부재해서 근로자들의 계급의식이 약한 점, 경제적 풍요를 이룰 수 있는 충분한 기회(토지나 신분상승 등)의 존재, 인종적으로 다양한 인구구조 때문에 동일한 인종이나 언어를 사용하는 근로자들의 연대를 이루기 어려운 점, 선거권이 나 무료대중교육의 실시로 노조간의 연대를 부추길 수 있는 정치적 이슈들이 적었던 점, 근로자그룹이 개인적인 성실과 노력으로 자본가 계급이 될 수 있는 사회적인 신분이동의 자유, 계급 지향적인 노조운동을 반대하거나 저항해온 사용자들의 막강한 세력 등이다(Wheeler and McClendon, 1998). 이러한 환경의 영향으로 유럽 국가들과는 달리 정치영역에서 친노조적인 정당의 건설에 실패했다. 또 이러한 불리한 여건이 미국의 노조들이 지배적인 교섭구조의 형성에서 그들의 진보적인 노조활동에 대한 선호도를 충분히 반영하지 못하고 기업수준의 노조조직이나 교섭구조에 만족하게 하였다. 특히 19세기 중반에 미국의 진보적인 노조들은 산업이나 국가수준의 노조를 건설하려는 여러 번의 시도를 하였지만 번번이 실패했다. 결과적으로 19세기 후반에는 기업수준의 조직과 교섭에 기반한 비정치적인 실리적 조합주의(apolitical business unionism)를 지향하는 AFL(American Federation of Labor)이 주도적인 전국수준의 노조연합으로 등장하게 되었다(Katz and Kochan, 2000).

사용자들은 단체교섭을 통해 경영에 대한 권한을 노조로부터 인정받게 되고 노조와의 질서있는 교섭의 과정을 유도할 수 있으므로 지배적인 교섭수준에도 관심을 보이게 된다. 사용자단체들이 산업이나 지역 및 국가단위의 교섭구조에서 이 단위의 노조와 더불어 교섭을 담당하는 당사자(bargaining parties)이므로 어떤 경우에 사용자단체가 형성되고 성장하는지를 이해할 필요가 있다. 영국, 독일, 스웨덴에서 사용자단체들은 노조의 형성이나 성장에 대항해서 사용자들의 이익을 보호하기 위한 수세적인 조직으로서 만들어졌다(Armstrong, 1984; Bunn, 1984; Skogh, 1984). 두 번의 세계대전동안에 영국에서 전시경제의 운영과 관련된 정부의 개입의 강화는 사용자단체들의 성장을 촉진시켰다. 독일에서도 노동조합과 정치세력간의 강한 연대관계는 사용자들에게 위기의식을 조장하여 사용자단체의 성장을 가속화시켰다(Armstrong, 1984; Bunn, 1984). 미국에서 다수의 중소기업으로 구성된 전통산업에서는 노조성장에 대한 대항으로 사용자단체의 형성이 촉진되었다. 그러나 미국에서 소수의 대규모의 기업들로 구성된 산업구조를 가진 현대적 산업에서는 사

용자단체는 발달하지 못했다. 그것은 이 산업에서 산업이나 지역수준의 노조의 성장이 위협적인 수준이 아니었고 기업들끼리의 담합을 제한하는 반독점법 등의 영향으로 사업상의 기업간 연합이 제한되면서 노사문제를 주로 담당하는 사용자단체의 발달도 제약을 받았기 때문이다(Beane, 1994; Windmuller, 1987).

또 한 국가나 산업의 독특한 경제성장패턴이 독특한 산업구조를 형성하여서 사용자단체의 성장에 간접적으로 영향을 주었다(Beane, 1994; Sisson, 1987; Windmuller, 1987). 독일, 프랑스의 대부분의 산업이나 영국의 전통산업에서 산업화의 초기부터 많은 수의 중소규모의 회사들이 지배적인 산업구조를 가진다. 이 산업구조는 생산물 시장에서 기업들끼리의 치열한 경쟁, 기업의 노동집약적인 생산방식의 채택, 기업들의 낮은 이윤율의 확보 등의 특성을 수반하게 된다. 이러한 산업의 구조적 특성 때문에 사용자들이 노동력의 확보나 임금결정을 둘러싼 기업들끼리의 노동시장에서의 경쟁을 피하려는 동기를 가지게 된다. 또한 산업이나 직종별 노조가 기업수준의 교섭이나 파업을 주도해서 사용자들의 경영권을 제약하고 도전하는 것을 원하지 않게 된다. 따라서 사용자들 사이에 산업이나 직종수준에서 단체교섭을 주도할 강력한 사용자단체에 대한 수요가 높아지게 된다.

반대로 적은 수의 대규모의 기업들로 구성된 산업들이 초기 산업화를 주도한 미국과 일본의 경우 지배적인 교섭수준과 관련된 사용자들의 선호도는 달라진다(Beane, 1994). 이러한 산업구조는 생산물시장에서 기업들끼리의 경쟁이 제한되는 과점적인 구조, 기업내에서 자본집약적인 생산방식의 채택, 기업들이 높은 이윤율을 확보하는 특성 등을 가지게 된다. 이러한 산업 구조적 특성 하에서 사용자들은 다른 기업의 사용자들과 노사관계적인 이유로 연대를 해야 할 필요성을 강하게 느끼지 못한다. 또한 강력한 자금력이나 조직력을 가진 대기업들은 기업내의 노동조합과의 교섭도 주저하지 않게 된다. 미국과 일본에서는 이러한 대기업 위주의 산업구조가 정착되면서 사용자들이 기업단위의 교섭을 선호하게 되었다. 미국이나 일본에서 사용자단체의 성장이 억제된 원인으로 사회, 문화적인 환경도 중요하다. 미국에서 자본가들의 모험과 독립적인 기업가 정신의 강조나 일본의 유교적인 전통하의 가부장적인 기업문화 등도 사용자들이 회사 밖의 사용자단체의 활동이나 간섭을 반대한 중요한 환경적 요인들이다(Beane, 1994).

마찬가지로 산업별로 지배적인 교섭수준의 다양성은 그 산업별로 다양한 경제 및 사회적 분위기와 맞물려 있는 노조의 선호도나 선택을 반영하게 된다(Beane, 1994;

Sisson, 1987; Windmuller, 1987). 미국이나 영국의 섬유, 건설 등 전통산업에서 근로자들 사이에 직업적인 연대의식이 높은 것은 동질적이고 높은 수준의 숙련을 가진 근로자들이 노조를 조직한 점, 이들이 똑같은 도제과정을 통해 숙련을 양성해서 동료의식이 강한 점, 회사들의 상품시장이 지역에 국한되어서 임금이나 근로조건이 유사한 점 등에 의해 설명된다. 결과적으로 이 산업들의 노조들은 직종별 혹은 산업별로 근로자들의 임금이 유사하게 결정되는 교섭을 선호하게 된다. 반대로 화학이나 금속과 같은 현대화된 산업에서 근로자들의 숙련수준이 다양하고 숙련수준이 낮은 점, 또 기업별로 상품시장이 달라서 임금이나 근로조건이 다를 수 있는 점 등으로 근로자들간에 연대의식이 상대적으로 희박하였다. 이는 노조가 기업단위의 교섭을 통한 임금이나 근로조건의 개선을 선호하게 한다. 그러나 이처럼 전통산업이나 현대산업이나에 따라 교섭구조가 달라진다는 논리는 항상 적용되는 것은 아니다. 예를 들면 독일이나 스웨덴에서는 위에서 논의한 이유들로 현대산업에서도 사용자단체나 산업 및 지역단위의 노조가 강력한 위상을 가지고 있었다. 마지막으로 위에서 언급한 것처럼 스웨덴이나 독일, 미국의 경험처럼 국가수준의 노조연합이 조직이나 교섭에서 어떤 이데올로기적 성향을 반영하는 전략을 추구하는가도 교섭구조의 결정에 중요하다.

## 2. 정부의 역할과 정치적 환경

단체교섭이 한 나라의 거시경제의 성과나 산업경쟁력 그리고 산업평화 등에 중요한 영향을 주므로 국가는 법적, 정치적 환경의 조성을 통해서 지배적인 단체교섭수준에 간접적으로 영향을 줄 강한 동기를 가진다(Beane, 1994; Sisson, 1987; Windmuller, 1987). 예를 들면 스웨덴에서 20세기 초에 동조파업을 인정하는 법은 노조나 사용자단체들이 조직을 키우도록 유도하였고 이것은 국가수준의 교섭이 이루어지도록 하는 결과를 낳았다(Skog, 1984). 특히 독일이나 스웨덴에서 2차 세계대전 후에 친노조적인 사회민주당의 안정적인 장기적인 집권은 중앙 집중화된 노조조직의 대표적인 권위를 인정하고 강화시켰으며, 이러한 정부의 태도는 이 노조들이 바라는 국가수준이나 산업수준의 교섭을 간접적으로 지원하는 역할을 하였다.

반대로 미국이나 일본에서는 그러한 친노조적인 정당이 없거나 정권을 잡을 기회를 가지지 못했다. 이는 지역이나 산업수준에서 근로자간의 연대를 강조하는 포괄

적인 노조조직이나 교섭을 선호하는 진보적인 노조세력에 대한 강력한 정치적 동반자의 부재를 의미하는 것이었다. 더욱이 미국에서 1930년대의 와그너법(Wagner Act)이나 일본에서 1940년대 후반의 보수적인 정치분위기의 부활 등은 온건한 노조조직의 성장을 도왔고 이들에 의한 기업별 교섭의 성립에 기여하였다(Katz and Kochan, 2000; Gordon, 1993). 특히 미국의 와그너법은 기업내의 단일노조의 배타적인 대표권(exclusive representation right)을 법적으로 보장함으로써 그러한 교섭구조를 유도하였다.

### 3. 이론적 틀의 도출

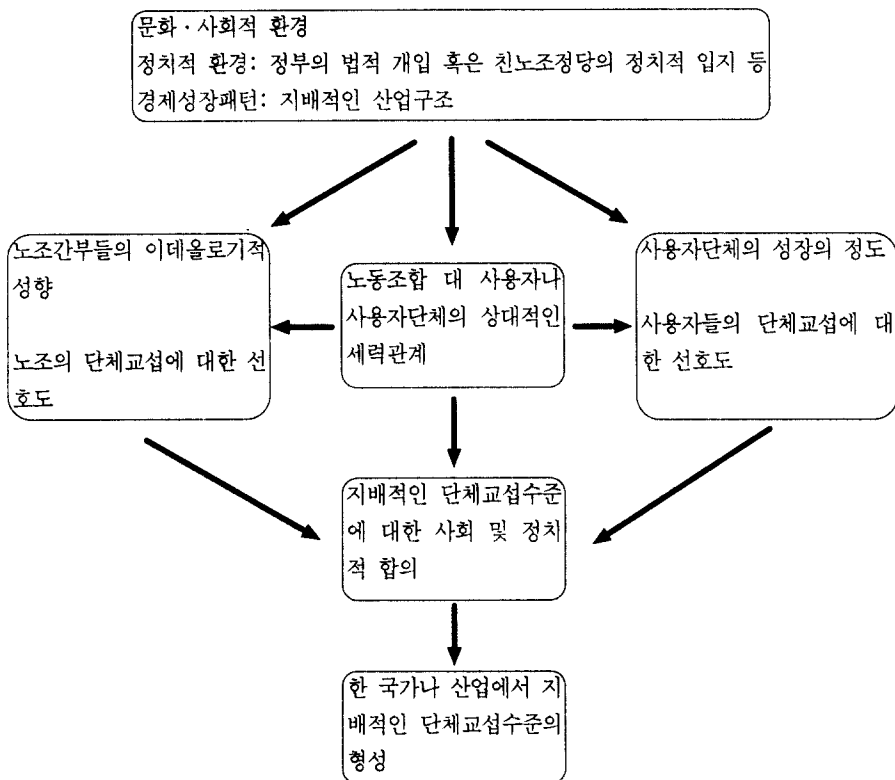
위의 논의를 종합해보면 <그림 1>과 같은 분석틀이 도출될 수 있다. 한 국가나 산업의 지배적인 교섭수준이란 그 구조의 형성기의 사용자 및 그 단체와 노조의 정치, 사회적 합의의 산물이다. 이러한 교섭구조의 선택은 그 구조의 형성기의 노사 당사자들의 선호도나 세력관계가 반영되게 되고 이것은 그 국가나 산업에서 지배적인 정치, 경제, 사회, 문화적인 환경을 반영하게 된다. 그리고 정부는 특정한 정치적, 법적 환경을 조성함으로써 지배적인 교섭수준에 간접적인 영향을 주게 된다. 이 이론적 틀에 따르면 독일이나 스웨덴의 진보적인 노조들은 진보적인 정치, 경제, 사회적인 환경하에서 산업이나 국가수준의 근로자들간의 연대를 강조하는 진보적인 이데올로기가 반영된 교섭구조를 사용자와의 사회 및 정치적 합의를 통해서 도출할 수 있었다. 반면에 미국이나 일본의 노조들은 보수적인 정치, 경제, 사회적 환경하에서 사용자들과의 세력관계에서 열세였기 때문에 기업수준을 넘어서는 교섭구조를 확립하기 어려웠다. 따라서 이 그림에서 언급된 요인들에 의해 국가나 산업의 지배적인 교섭구조가 결정되게 된다.

### 4. 선진국들의 단체교섭 구조의 최근변화

지난 20여년 동안에 선진국들에서 이태리와 일부 작은 규모의 유럽국가들을 제외하고 대부분의 국가들에서 지배적인 교섭구조의 변화는 분권화(decentralization)라고 규정지어질 수 있다(Beane, 1994; Katz, 1993; Regini, 1997; Windmuller, 1987). 이것은 한 나라나 산업의 지배적인 교섭수준이 국가수준으로부터 산업이나 지역수

준 혹은 기업이나 작업장수준으로 하향 이동함을 가리킨다. 스웨덴의 국가수준의 집중화된 단체교섭은 1980년대부터 붕괴되기 시작하여 1990년대 후반에는 산별 수준의 교섭이 지배적으로 되었다(Kjellberg, 1998). 영국에서 전체 단체교섭 중에서 지역이나 산업수준의 집중화된 교섭의 비중은 지난 20여 년간 현저히 감소하였다(Brown, Marginson, and Walsh, 1995; Purcell and Ahlstrand, 1994). 독일에서도 분권화의 추세는 다른 유럽국가들보다 상대적으로 그 속도가 늦고, 정도도 약하다고 알려졌지만(Jacobi, Keller, and Mueller-Jentsch, 1998) 통일이후인 1990년대 초반부터 그 추세는 현저해지고 있다(Flecker and Schulten, 1999).<sup>2)</sup>

〈그림 1〉 한 국가나 산업의 지배적인 단체교섭수준을 설명하는 이론적 틀



2) 그러나 유럽대륙에서 이러한 분권화의 추세는 복수사용자교섭이 더 이상 지배적인 교섭구조가 아니라는 것을 의미하는 정도는 결코 아니다(Traxler, 1998).

마지막으로 미국에서 여러 산업들에서 지역이나 산업수준의 교섭구조가 기업이나 공장수준으로 하향 조정되고 있다(Block and McLennan, 1985; Katz and Kochan, 2000; Voos, 1994). 이 나라들에서 대다수의 국가나 산업 혹은 지역단위의 노조들은 이러한 교섭구조의 분권화를 반대하지만 그러한 추세를 근본적으로 저지할 수 있는 효과적인 전략을 수립하지 못하고 있다.

### III. 본 논문의 자료

한국에서 교섭구조를 결정하는 요인이 무엇인가를 살펴보기 위해 교섭구조가 지역 혹은 전국적인 산업수준의 복수사용자교섭인 경우와 기업수준의 단일사용자 교섭에 머무는 대표적인 산업을 선택하였다. 한국노총이나 민주노총의 간부들에 따르면 한국노총산하에 네 개의 노조만이 지난 수십 년간 지역이나 산업수준의 단체교섭을 유지해왔다. 이들은 역사가 오래된 전통제조업이나 서비스업 부문에 속하는 섬유노조(전국섬유노동조합연맹), 부두하역노조(전국항운노동조합연맹), 선원노조(전국해상산업노동조합연맹), 자동차운수노조(전국자동차노동조합연맹)이다.<sup>3)</sup> 또 한국노총하에서 1950년대부터 기업수준의 교섭구조를 유지해온 노조로 화학노조(전국화학노동조합연맹)가 대표적이다. 민주노총산하에는 병원노조(전국병원노동조합연맹), 과기노조(전국공익사회서비스노동조합연맹내의 전국과학기술노동조합), 금속노조(전국금속산업노동조합연맹)의 세 개의 산별노조들이 기업별 교섭구조를 산업별 구조로 전환하는데 상당한 성과를 거둔 사례로 평가되고 있다.

본 논문은 항운노조를 제외한 일곱 개 노조간부들과의 1998년의 12월의 인터뷰에 기초한 자료에 주로 의존하고 있다. 한국노총의 전통부문의 노조간부들에 대해서는 지역이나 전국수준의 교섭구조가 50년대와 60년대에 형성된 배경 및 그러한 교섭이 지난 30여년 동안 대략적으로 어떤 변화를 겪었는지를 질문하였다. 항운노조에 대해서는 이러한 자료들을 기존의 국내문헌에 기초해서 얻었다. 또 화학산업

3) 1960년대와 70년대에 노동조합의 조직은 산별노조의 형식을 취하면서도 단체교섭은 산업별 단위가 아니라 기업별·사업장별로 이루어진 경우가 대부분이다(이원보, 1996). 본 논문이 고려한 네 개의 사례 외에도 화학노조나 광산노조 등이 특정한 시기에 이러한 교섭을 성사시켰다(이원보, 1996).

의 노조간부에 대해서는 기업수준의 교섭구조가 형성되고 유지된 원인에 대해 질문하였다. 마지막으로 민주노총의 세 개의 산별노조에 대해서는 산별 교섭으로의 전환이 어느 정도의 진전을 이루었고 어떤 난관에 직면해 있는가를 질문하였다. 이러한 인터뷰자료와 더불어 각 노조간부들이 제공한 노조의 역사나 최근의 활동을 기록한 내부자료들도 본 논문의 자료로 활용되었다.

#### IV. 한국의 교섭구조의 형성 및 변화의 분석

그러면 위의 II절에서 도출된 이론적인 틀에서 언급된 요인들이 한국의 교섭구조의 형성을 분석하는데도 유용할까? 아래에서는 한국노총에서 지역 혹은 전국수준의 교섭구조를 가진 네 개의 전통산업, 기업수준의 교섭구조를 가진 화학산업의 노조의 사례들을 보면서 이 질문을 다루어 보고자 한다.

##### 1. 전통부문의 지역 및 전국수준의 교섭구조의 형성 및 변화

한국의 지배적인 교섭수준은 기업별 교섭이지만 지역이나 전국적인 산업수준의 복수사용자 교섭이 형성되고 유지된 소수의 사례들이 있다. 이러한 사례의 고찰은 한국의 노사관계의 환경하에서 이 교섭구조를 결정하는 요인들이 무엇인가를 이해하는데 기여할 수 있다.

###### (1) 복수사용자 단체교섭의 실태

1998년에 자동차운수노조는 여러 가지 형태의 버스서비스( 시내버스, 시외버스, 고속버스, 관광버스, 화물자동차, 자동차정비 등)를 제공하는 근로자들을 조직한 86개의 노조로 구성되어 있다. 이 해에 전체 조합원수는 82,517명이고 이 가운데서 77.3%가 시내버스 부문의 조합원이다(전국자동차노동조합연맹, 1998, p. 377). 시내버스부문은 여섯 개 주요도시에서 시단위의 교섭구조를 지난 40여 년간 유지하고 있고 다른 부문들은 기업수준의 교섭구조를 가지고 있다.<sup>4)</sup>

4) 그러나 이 시단위의 교섭구조가 5공화국 초기인 1980년대 초에는 정부의 규제로 일시 중지되기도 하였다. 이러한 상황은 아래에서 고려되는 다른 세 개의 전통산업에서도 마찬가지였다.

1998년에 섬유노조는 다양한 종류의 섬유를 제조하는 회사들의 근로자들로 구성된 147개의 노조로 구성된다. 이 해에 전체 조합원 수는 32,013명이다. 면방부문은 섬유노조에서 가장 크고 오래된 부문으로 같은 해에 36%의 조합원으로 구성되고 1960년대 후반부터 전국적인 산업수준의 통일교섭을 유지해 왔다(전국섬유노동조합연맹, 1998, p. 52).

1998년에 선원노조는 상선 및 어선에서 선원으로 근무하는 52,738명의 근로자들을 조직한 57개의 기업별 혹은 지역별 노조로 구성된다(전국해상산업노동조합연맹, 1998, p. 1). 이 가운데서 65%의 근로자들이 어선부문에서 종사하고 있다. 이 부문의 노조들은 지난 30여 년간 지역수준의 교섭을 유지해왔고 상선부문의 노조들은 기업수준의 교섭을 유지하고 있다.

마지막으로 부두하역노조는 1998년에 부두에서 화물의 하역작업을 담당하는 44,800명의 근로자들을 조직한 54개의 지역 혹은 기업수준의 노조들로 구성된다(한국노동조합총연맹, 1998, p. 9). 전국항운노조와 한국항만운송협회가 전국단위의 교섭을 통해 하역요율인상, 기타근로조건을 합의하고 이 합의에 기초해서 지역단위의 단위항운노조와 지방항만운송협회간의 교섭이 이루어진다(김형배, 1996). 이 교섭구조는 지난 30여 년간 유지되어 왔다(선한승, 김장호, 박승락, 1995).

## (2) 단체교섭에 대한 사용자들의 태도와 선호도

자동차운수노조의 시내버스부문에서 서울의 경우를 보면 98년 현재 한 회사당 평균 100대의 차량을 보유하고 200명 정도의 근로자들을 고용하고 있다. 또 이 서울 시내의 버스회사들은 요금이 동일하고 근무시간 등의 근로조건이 유사하다. 따라서 회사들은 유사한 수준의 임금을 지불하게 된다.<sup>5)</sup> 이러한 회사의 규모나 임금구조상의 특성 때문에 사용자들은 회사단위의 교섭이 많은 비용을 수반하는 반면 시수준의 교섭이 교섭비용을 절약할 수 있다고 인식하고 있다. 더욱이 이러한 시장상황하에서 기업수준의 단체교섭을 하면 시내버스서비스업이 호황인 경우 기업들끼리 충분한 운전사의 확보를 위하여 임금인상경쟁을 벌일 수도 있다. 이러한 사용자들

5) 1959년의 자동차 운수노조 서울지부가 서울특별시 시내여객 자동차운수사업조합과 체결한 단체협약을 보면 월급을 6만원으로 규정한 조항을 확인할 수 있다(전국자동차 노동조합연맹, 1959: 20). 여기에 근속연한에 따라 사용자의 재량으로 총급여가 커지거나 적어지기는 하지만 근로자들의 급여는 평균적으로 이 수준에 머물렀다.

끼리의 노동시장에서의 경쟁을 피하기 위해 시수준의 교섭을 선호하게 된다. 또한 자동차 운수업에서 시단위의 사용자단체(예를 들면 서울시의 버스운송사업조합)의 형성과 성장이 시수준의 교섭을 주도하도록 하였다. 사용자단체는 서울시와의 버스요금의 결정의 논의에서 건의안을 내고 서울시와 각 회사의 노선에 대한 결정권을 협의해왔다. 이러한 사용자단체의 역할이 회사의 수익성을 좌우하는 주요요인이므로 단체교섭에서 회사들이 이 단체의 역할을 무시할 수 없게 되었다(오맹근, 1999).

섬유산업의 면방부문에서도 사용자들은 전국단위의 교섭을 선호하게 되었다. 이 부문의 초기 형성기인 60년대와 70년대에 각 기업들은 유사한 생산시스템을 가지고 있었고 그 생산규모면에서만 차이를 보였다. 기업들은 유사한 작업환경이나 생산공정을 가지고 있었고, 이에 따라 유사한 수준의 숙련노동에 대해 비슷한 수준의 임금을 지불할 수 있었다. 또 70년대 중반에 기업들간에 인력부족으로 기능공 스카우트 경쟁이 있었는데 이 과정에서 회사들은 근로자들의 이직율만 높아지고 노동비용만 늘어난다는 사실을 확인하고 동일임금의 지불을 통해 인력의 무분별한 이동을 제한하려 하였다. 이 면방부문에서 사용자단체(대한방직협회)가 50년대 후반에 형성되었는데 이는 기업들의 수출입업무를 지원하는 역할을 하였다. 또 이 단체는 50년대 말부터 70년대 초까지 이 부문의 주요원료인 원면의 회원사에 대한 배정권을 보유하고 있었다. 이러한 사용자단체의 역할이 회원사들의 생존과 성장을 좌우하는 업무였으므로 이 단체는 교섭에서도 회원사들을 확실히 통제할 수 있었다.

선원노조의 경우 19세기말부터 항구를 중심으로 한 지역단위의 어선에 종사하는 근로자들을 조직하는 노조가 활성화되어 있었고 이에 대항하기 위해 사용자들은 사용자단체를 형성하여 왔다. 특히 제한된 연근해 바다에서 어업활동이 이루어지므로 어선의 사용자들은 유사한 임금을 지불하여 선원대우 및 확보를 둘러싼 지나친 경쟁을 줄이려 하였다. 특히 두세 척의 어선을 보유한 영세한 규모의 사용자들이 대다수이고 노동집약적인 생산방식이 유지되어온 탓에 지역단위의 사용자단체의 조직을 통해 그들의 이익을 대변하고자 하는 강한 동기를 가지고 있었다.

마지막으로 부두하역노조의 경우 하역 서비스에 대한 수요가 불안정한 탓에 임시직근로자들이 선호되는 노동시장의 특성을 보였다. 이에 대해 근로자들은 20세기 초부터 각 부두에서 강력한 노조를 결성하여 노동공급의 독점권을 유지하려 하였다. 이에 대항하여 사용자들은 노동수요와 관련하여 사용자단체를 통해 독점적인 수요자의 지위를 유지하려 하였다.

결론적으로 네 개의 전통부문에서 사용자들의 집단적인 단체교섭에 대한 강한 선호도나 사용자단체의 강력하고 안정적인 위상이 지역이나 전국수준의 교섭이 이루어지게 하는데 중요한 역할을 하였다. 동시에 아래에서 서술하는 것처럼 이 네 개의 부문에서 강력했던 노조활동의 전통이 사용자들이 수세적인 입장에서 사용자단체를 통한 통일된 행동을 필요하게 하였다.

### (3) 단체교섭에 대한 노동조합의 선호도

네 개의 전통산업에서 노동조합들도 기업수준을 넘어선 근로자들끼리의 강한 연대의식을 가지고 있었다. 면방, 선원, 부두하역의 경우 일제하에서 활발한 노조활동(한국노동조합 총연맹, 1979)을 보였는데 이 시기에 정치적인 환경은 근로자들이 지역단위나 전국단위에서 근로자의 연대의식을 가지게 하기에 충분하였다. 즉 일본인 사용자들이 대다수를 점하는 기업소유구조하에서 근로자들은 외국침략자들에 의해 이루어지는 정치적 탄압과 경제적 착취에 저항하려는 민족적 의식을 공유하고 있었다. 따라서 일제시대에 이 부문의 노조들이 전국의 노조활동의 분위기를 주도하는 경향이 있었고 그들의 파업은 주로 지역단위에서 발생하였다.<sup>6)</sup>

자동차운수의 경우 버스회사들의 유사한 근로조건이나 임금지불능력 등으로 근로자들은 특정회사의 사원이라기보다 회사가 속한 특정한 시의 운전기사라는 의식이 지배적이었다. 이는 이 업종의 노동조합활동의 형성기인 1950년대와 60년대에 대부분의 파업이 시단위에서 이루어졌다는 사실에서 확인된다(한국노동조합총연맹, 1979). 또한 면방부문의 경우 기업별로 유사한 생산방식에 기초한 근로조건이나 임금수준 때문에 근로자들끼리 강한 연대의식을 가지고 있었다. 또 선원의 경우 해상 업무가 지저분하고 힘들고 위험한 3D 업무의 성격과 구성원끼리의 협력이 요구되는 그 업무의 성격상 강한 연대의식을 가지게 되었다. 마지막으로 부두하역의 경우 하역서비스에 대한 수요가 일정하지 않고 사용자들은 해고가 용이한 임시직 근로자들을 활용함으로써 노동비용을 절감하려는 강한 동기를 가지기 때문에 이에 대항해서 강력한 노동조합을 조직하였다.

6) 일제시대하의 이 부문들에서 주요 노동쟁의를 보면 기업단위가 아닌 지역단위의 같은 업종의 근로자들에 의한 형태가 주로 관찰된다(한국노동조합총연맹, 1979). 이는 현대적인 형태의 잘 조직되고 정의될 수 있는 쟁의는 아니지만 이 시기에 노조조직이나 단체교섭에서 노조간의 지역적인 유대나 교류가 빈번하였음을 입증한다.

#### (4) 단체교섭에 대한 정부의 역할

한국의 근대적인 산업화의 초기단계에 해당하는 1950년대와 60년대에 위의 네 개의 전통부문은 제조업과 이와 관련된 서비스업에서 핵심적인 산업이었다. 따라서 산업화에 주도적인 역할을 담당했던 정부의 입장에서는 이 부문에서 갈등적인 노사 관계를 통한 생산활동의 중단을 원하지 않았다. 예를 들면 이 시기에 부두하역을 통한 수출수요가 폭증하면서 부두하역업 업무의 중단은 수출업무의 마비를 의미하였다. 또 자동차운수부문의 경우 그 서비스의 성격이 주요 도시의 근로자들에게 필수적인 공공적 성격이어서 이 부문의 파업 등은 상당한 경제, 사회적 파급효과를 낳곤 했다(오맹근, 1999). 또 섬유산업은 이 시기에 수출을 주도하는 대표적인 제조업이었다. 이러한 부문적 특성 때문에 이 전통부문의 노사관계와 관련된 정부의 최대관심사는 안정적인 산업평화를 유지하는 것이었다.<sup>7)</sup> 또한 정부가 이 부문에서 노동조합의 전통적인 지역단위의 교섭활동이나 이와 관련된 사용자단체들의 법적, 정치적 지위를 인정하는 것도 이들이 주도하는 지역이나 전국수준의 교섭구조의 형성에 기여하였다. 결과적으로 정부는 노동조합과 사용자단체가 지역이나 전국단위의 교섭활동을 유지하기에 유리한 정치, 법적 환경을 조성하였다.

#### (5) 교섭수준에 대한 교섭당사자간 합의의 도출과 변화

위의 논의를 종합해보면 네 개의 전통부문에서 지역이나 전국단위의 교섭구조의 형성은 <그림 1>에서 도출된 이론적 틀에서 언급된 요인들에 의해 설명될 수 있다. 그 교섭구조에 대해 교섭당사자인 노동조합이나 사용자들은 나름대로의 분명한 선호도를 가지고 있었다. 이 전통부문에서 사용자단체의 발전은 역사적으로 활발했던 직종노조적인 노동조합의 활동에 대해 수세적인 입장에서 사용자들의 공동의 조직이 활성화된 것으로 볼 수도 있다. 동시에 사용자들이 그러한 집단적인 교섭을 선호할 수 있는 정치 및 경제적인 여건에 직면하고 있었다. 특히 정치적 여건으로 정부가 그러한 교섭을 통한 안정적이고 갈등이 적은 노사관계를 선호한 점, 경제적 여건으로 유사한 임금이나 근로조건을 제공할 수 있는 산업구조 등을 들 수 있다. 또 노조들도 이 전통부문의 경제, 사회적 환경의 특성상 지역단위의 노조활동을 선

7) 그러나 이것은 지역수준 혹은 전국수준의 교섭구조가 항상 산업평화를 보장한다는 의미는 아니다. 그러한 결과가 가능한 것은 전통산업에서 교섭구조에 대한 사용자나 노동조합의 선호도가 일치하고 정부가 그것을 유지하거나 권장하기 때문이다.

호하였다. 따라서 전통부문에서는 지역이나 전국단위의 교섭구조에 대한 노사정간의 정치, 사회적 합의가 1950년대나 60년대에 이미 형성되었다. 즉 독일, 프랑스, 스웨덴이나 미국과 영국의 전통산업에서 복수사용자교섭을 유도하는 요인들이 한국의 전통산업에서도 비슷한 교섭구조를 형성하는데 중요하게 작용하였다.

이러한 분석들은 1960년대 후반과 70년대부터 진행된 버스, 섬유, 어선부문에서 현대적인 산업의 교섭구조의 형성을 이해하는데도 유용하다. 이 기간동안에 고속버스, 화학섬유, 상선부문의 등장은 이 현대부문에서 새로운 기업단위의 교섭구조를 형성하게 했다. 전통부문과 비교하여 이 부문들은 자본집약적인 생산방식을 채택하는 적은 수의 대기업들로 구성되었다. 따라서 노동비용의 부담도 적었다. 이 대기업들은 그들의 상품시장의 영역이 지역에 국한되지 않고 전국이나 세계시장에 대한 수출을 지향하였고 기업별로 근로자들의 임금이나 근로조건도 다양해졌다. 이러한 규모나 노동비용구조, 상품시장의 성격 등의 특성으로 다른 기업들보다 높은 임금을 지불할 수도 있었기 때문에 사용자들은 기업단위의 노조의 조직이나 협상에 커다란 부담을 가지지 않았다. 근로자들도 기업단위를 넘어서서 같은 업종의 근로자들간에 직접적 연대의식이 약했고 결과적으로 기업단위의 교섭을 통한 임금이나 근로조건 개선 선호하였다.

## 2. 화학산업의 기업수준의 교섭구조의 형성 및 유지

화학노조의 경우 98년 12월 현재 석유화학, 정유, 식품, 제지, 제약, 시멘트 등 14개의 부문노조들로 구성되었다. 이 부문중 대규모의 회사들이 많은 석유화학이나 시멘트 부문 등은 1,000인 이상을 고용한 대규모의 기업이 많았고 이들은 자본집약적인 생산방식과 독과점적인 시장구조를 가지고 있었다. 위에서 언급한 전통부문에서 60년대와 70년대에 형성된 현대적 산업들처럼 이러한 구조적 요인은 사용자들로 하여금 기업단위의 교섭을 선호하도록 했다. 반면에 중소규모의 기업들이 많은 식품, 제지, 제약부문의 경우 그 부문단위의 노조나 그 이하의 지역단위의 교섭이 집단적으로 일어나는 경우가 흔히 있었다. 그러나 이 부문들에서도 적은 수의 대기업들이 존재하는데 이들은 부문에서 집단적으로 합의된 임금인상요구에 이의를 제기하곤 하였다.

화학산업내의 이러한 교섭구조의 부문간 차이는 위에서 논의한 것처럼 기업규모

의 차이에 의한 사용자나 노조의 교섭에 대한 선호도나 태도를 반영하게 되는 것으로 해석될 수 있다. 즉 대기업일수록 사용자들은 기업내에서 조직된 노조에 대한 독자적인 대응을 할 수 있는 조직 및 재정적 여력을 가지므로 사용자단체 조직의 필요성을 강하게 느끼지 못한다. 더욱이 이 대기업들끼리 혹은 이들과 중소기업들간의 임금이나 근로조건의 현저한 격차는 이러한 지역단위나 전국단위의 교섭을 현실적으로 어렵게 한다. 마찬가지로 대기업일수록 근로자나 그 노조는 기업단위의 교섭을 통해서 같은 부문의 중소기업들보다 높은 임금이나 근로조건을 쉽게 확보할 수 있으므로 기업단위의 교섭을 선호하게 된다. 더욱이 화학산업의 경우 숙련수준이 낮은 근로자들이 많고 여성근로자들의 비중이 높은 근로자들의 인적구성도 숙련수준이 높은 남성근로자가 주로 주도하는 직종별 노조활동을 부진하게 한 요인이다.

역사적으로 보아도 화학산업의 노조활동은 위의 네 개의 전통부문의 노조활동과는 상당히 다르다. 1950년대와 60년대 초에 쟁의형태를 보면 위에서 살펴본 네 개의 전통부문의 경우 지역단위의 쟁의가 많이 관찰(한국노동조합총연맹, 1979) 되지만 화학산업의 경우 기업단위의 쟁의가 주로 발생했다(전국화학노동조합연맹, 1987, 1편 4장). 교섭구조가 이러한 쟁의구조와 반드시 일치하지는 않지만 대체로 밀접한 관련성을 가진다. 즉 임금이나 근로조건이 산업이나 지역수준에서 유사할수록 이 수준에서 노조들은 사용자와의 교섭 및 쟁의에서 공조관계를 유지할 가능성이 높다. 화학산업의 경우 기업단위의 쟁의가 지배적이었다는 것은 이 단위를 넘어서는 지역이나 전국단위의 노조조직이나 교섭 및 쟁의활동이 부진하였음을 반영하는 것이다. 그 이유는 1950년대와 60년대에 화학산업의 부문내에서 혹은 부문간의 임금격차에서 찾아질 수 있다. 예를 들면 1960년에 화학노동조합과 관련된 8개 부문에서 평균적으로 5~29인을 고용한 회사의 임금은 21,350환인 반면 200인 이상을 고용한 회사의 임금은 33,380환이었다(전국화학노동조합연맹, 1987, p. 39). 이러한 기업규모에 따른 임금격차는 지류부문에서 가장 커서 위의 두 규모의 기업들 사이에 4배 이상의 격차가 확인된다. 이러한 기업들끼리의 현저한 임금격차는 기업이상의 단위에서의 유사한 임금수준을 타결하는 임금교섭을 어렵게 하는 요인이었다.

따라서 화학산업에서도 교섭구조에 대한 사용자나 근로자 및 노조들의 선호도나 태도가 기업단위의 교섭구조의 형성 및 발전에 중요한 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 이러한 교섭당사자들의 선호도나 선택에 대해 정부도 특별히 지역이나 전국수준의 교섭을 고집할 이유가 없었다. 특히 1950년대에 미국의 와그너법(Wagner

Act)에 기초한 한국의 노동법은 미국이나 일본에서처럼 노조조직이나 교섭구조가 새롭게 형성되는 산업에 대해서는 기업별 조직이나 교섭구조를 유도하는 경향이 있었다. 따라서 화학산업에서 기업별 교섭구조의 형성과 유지를 설명하는데도 이 산업을 둘러싼 정치적 환경과 그 산업내부의 경제, 사회적 환경과 이에서 배태된 사용자나 근로자 및 노조들의 교섭에 대한 선호도나 태도가 중요한 역할을 하였다.

결론적으로 한국의 화학산업은 일본이나 미국 그리고 영국의 현대적 산업과 유사한 대기업이 있는 산업구조, 이에 따른 사용자단체의 미발달과 기업단위의 노조들 간의 연대가 약한 특성을 보이고 있고 이것이 기업별 교섭구조의 형성을 설명하는데 중요하다. 한국에서 산업화가 본격화된 1960년대와 70년대에 성장하기 시작한 자동차, 기계, 조선 등에서도 유사한 특성들이 관찰되며 이것은 한국의 교섭구조가 현재의 기업별 교섭구조로 정착하게 하는데 기여하였다.

## V. 최근의 한국의 단체교섭의 기능의 변화와 진보적인 노조세력의 도전

본 절에서는 지난 10여년 동안에 단체교섭의 기능이 어떻게 변해왔는지를 살펴본다. 또 그러한 변화속에서 한국의 진보적인 성향의 노조들이 현재의 기업별 교섭구조에 대해 어떤 이의를 제기하는지 그리고 그 배경과 그들이 고려하는 대안적인 구조도 살펴본다. 또한 민주노총의 세 개의 노조의 사례를 근거로 산업별 교섭으로의 전환이 어떤 난관에 직면했는지 특히 위의 II절의 이론적 틀이 설명력을 가지는지를 살펴본다.

### 1. 단체교섭기능의 활성화

한국에서 노조조직이나 단체교섭은 주로 기업수준에서 이루어진다. Frenkel (1993)에 따르면 한국과 일본이 1990년대 초에 아시아, 태평양지역의 10개 국가들 중에서 가장 분권화된 노조조직 및 교섭구조를 가진다. 1997년에 국내의 5,733개의 기업별 노조 중에서 84.5% (4,841개)의 노조가 기업단위의 단일사용자교섭을 하고 있고 나머지 14.9% (855개)만이 산업이나 지역수준의 복수사용자교섭을 하고

〈표 1〉 단체협약 임금인상률

연도	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
변화율	6.4	17.2	13.5	17.5	9.0	10.5	6.5
연도	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
변화율	5.2	7.2	7.7	7.8	4.2	0.0	2.1

출처: 한국노동연구원, 1988, p. 49; 한국노동연구원, 1999, p. 205; 한국노동연구원, 2000, p. 150.

있다(노동부, 1999). 특히 1987년 이후에 단체교섭은 고용관계를 규제하는 중심적인 제도로 등장하게 되었다. 〈표 1〉에서 확인되는 것처럼 단체교섭은 이 기간동안에 높은 임금인상을 낳는데 기여하였다. 특히 그러한 상황은 1987년부터 91년 사이에 뚜렷하였다. 이외에도 1986년, 1989년, 1996년에 한국노총이 분석한 기업별 단체협약의 추이를 비교해보면 단체교섭의 기능과 관련하여 세 가지의 주요한 변화가 관찰된다(정주연, 1999). 첫째, 이 10년의 기간동안에 단체교섭을 포함한 정상적인 노조활동의 자유가 사용자들의 간섭을 덜 받게 되었다. 둘째, 이 기간동안에 단체교섭은 임금의 금전적 보상인 상여금, 유급휴가, 퇴직금 등에서 현저한 개선을 유도하였다. 마지막으로 인사정책의 집행에서 노조의 발언권이 확대되어 지배적인 결정방식이 경영자들의 일방적인 결정에서 노조의 어느 정도의 개입가능으로 전환되었다.

1990년대 초 이후에 단체협약이 다루는 주요한 이슈는 임금상승이 아닌 다른 이슈들로 다양화되었다. 〈표 1〉이 보여주는 것처럼 이 시기에 임금상승률은 이전보다 크게 둔화되었고 98년에는 정체를 기록하였다. 1989년의 단체협약분석과는 달리 1996년의 분석에서 등장하는 주요조항이 비정규직(임시직, 계약직) 채용, 하도급 및 휴폐업시 노조참여형태 등이다(정주연, 1999). 이러한 이슈들이 협약에서 다루어지는 것은 이 시기에 기업단위의 구조조정이 본격화되면서 근로자들 사이에 고용불안이 증대되었음을 반영하는 것이다. 이러한 상황은 IMF경제위기를 겪은 1998년과 99년에 가속화되었을 것으로 추측된다. 그러나 위에서 언급한 조항이 있는 단체협약은 아직도 전체협약에서 적은 비중에 머물고 이 조항의 의사결정에서 노조의 영향력도 미약한 협의수준에 머무는 것이 대부분이다(정주연, 1999).

## 2. 단체교섭 구조의 변화를 위한 진보적인 노조세력의 도전

위에서 논의한 기업별 교섭기능의 활성화에도 불구하고 진보적인 노조의 간부들은 기업별 노조주의에 강한 불만을 가지고 있었다. 1980년대 후반과 1990년대 초에 활동한 이 노조간부들의 상당수는 1970년대나 80년대에 군사정권의 정치적 억압에 반대해서 학생운동을 주도하였던 대학생출신이었다. 1987년 이후의 민주화운동의 흐름을 주도해온 이 운동세력들은 사회나 정치분야의 근본적인 개혁을 요구하였다. 이러한 진보적인 이데올로기적 성향에서 판단할 때 바람직한 노동조합운동이란 기업수준의 임금이나 근로조건의 개선에 주력하는 경제조합주의는 상당한 한계를 가진다. 이들은 노동조합운동이 독재정권하에서 억제되어온 정치 및 사회민주화 그리고 경제적 균등의 문제에도 관심을 보이는 한국식 정치조합주의의 필요성을 강조하였다(김금수, 1996).

이러한 진보적인 이데올로기 외에도 노동조합운동에 직접 관여했던 노조간부들은 기업별 노조주의의 근원적인 한계에 직면하게 되었다. 무엇보다도 기업노조의 구조하에서 노조조직을 주도하는 세력은 회사내에 고용된 근로자들이기 때문에 그들은 사용자에 대해 독립적이고 자유로운 노조활동을 지향하는 노조조직세력에 대한 사용자들의 협박이나 유혹 혹은 노조조직에 대한 저지의사가 반영된 불공정 인사정책에 억압을 받기 쉽다(Jeong, 1995). 만약 사용자들이 노조조직을 막지 못해도 온건한 노조활동을 유도하도록 하는 차선적인 전략을 추구할 수 있다. 즉 노조선거나 단체교섭 및 파업 등의 상황에서 사용자들은 사용자에 대해 적대적이고 독자적인 노조활동가들을 배제하거나 약화시키거나 무력화시킬 수 있는 승진, 임금결정, 해고, 부서 이동 및 처벌 등의 각종 인사정책을 활용할 수 있다. 이처럼 노조에 불리한 고용관계의 전개는 1990년대 초반이후에 기업단위의 구조조정이 본격화되면서 더욱 심화되고 있다(Jeong, 1999). IMF경제위기 이후에 정리해고나 임시직 고용의 가능성을 증가시킨 법적인 지원하에서 사용자들은 80년대 말과 90년대 초에 강력했던 노조지도부나 조직을 약화시키는 다양한 인사정책을 활용할 수 있게 되었다.

진보적인 노조세력들에 따르면 사용자와의 관계에서 이러한 노조들의 약한 세력은 두 가지의 개혁을 통해서 극복되어질 수 있다. 그 하나는 기업수준을 넘어서는 산업수준의 노조조직 및 교섭을 통해서이다. <표 2>에서 보여지는 것처럼 진보적인 노조간부들은 산업별노조가 기업별 노조주의에 비교해서 여러 면에서 강점을 가

진다고 보고 있다(전국전문기술노동조합연맹, 1996). 이 표에 따르면 산별노조는 자주성, 단체교섭, 단체행동, 임금과 근로조건의 개선을 위한 사용자와의 협상, 정치, 사회적 영향력 등에서 기업별노조의 본질적인 약점을 극복하는데 효율적이다<sup>8)</sup>.

이러한 진보적인 이데올로기적 성향하에서 1990년대 초반에 전국단위의 세 개의 노조연합세력이 1995년에 민주노총으로 합병되었다. 이 노조연합은 보수적인 기업별 노조운동의 한계를 비판하면서 기업별노조의 산별노조로의 전환을 궁극적인 목표가운데 하나로 설정하고 있다.

진보적인 노조의 시각에서 사용자와의 관계에서 노조들의 절대적인 약세를 극복하기 위한 또 하나의 전략은 정치적, 법적인 영향력을 가지는 것이다. 1989년에

〈표 2〉 진보적인 노조의 시각에서 본 산별노조와 기업별 노조의 차이

비 교	산 별 노 조	기 업 별 노 조
조합원 범위	직종, 기업, 숙련여부에 관계없음; 동일산업내 모든 노동자; 실업자, 예비 노동자, 퇴직자도 가입가능.	특정기업에 소속된 노동자; 정규종업원에 한정; 임시직, 파견직, 시간제 노동자 제외.
조직형태	횡단조직; 기업외부조직.	종단조직; 기업내부조직.
자주성	사용자와 정부의 개입배제; 사용자와 정부에 대해 대등관계.	사용자와 정부의 개입용이; 사용자에 대해 종속적.
민주성	조합운영의 관료화 가능성; 지도부와 현장조직 유리가능성; 간접민주주의.	조합내 민주주의 관철용이; 직접민주주의.
단체교섭	통일교섭; 조직의 통일, 투쟁의 통일; 노동조건의 통일.	기업별 교섭; 분산적.
임금과 노동조건	노동조건의 통일; 임금제도 개선.	기업경영성과에 따른 임금과 노동조건; 격차 확대.
단체행동	사용자단체, 정부와의 투쟁가능, 강한 사회적 파급력.	정부와의 투쟁 불가능; 미미한 영향력.
정치, 사회적 영향력	강한 영향력; 적극적인 정치참여가능.	미미한 영향력; 정치참여 어려움.
의 식	건전한 노동자의식	종업원 의식

출처: 전국전문기술노동조합연맹, 1996, pp. 33~34.

8) 산별노조에 대한 이러한 긍정적인 시각은 민주노총의 과기노조, 병원노조 및 금속노조의 간부들과의 인터뷰에서도 확인될 수 있었다. 특히 이들은 1997년의 IMF경제위기 이후 기업단위의 구조조정에 따라 기업별 교섭은 임금이나 각종 복지의 기업간 격차의 확대를 가져왔고 이 문제를 해결하기 위해서는 산별 교섭으로의 전환이 바람직하다는 견해를 보였다.

진보적인 노조세력들은 노동법의 개정을 위해 전국적인 저항을 전개하였다. 그들의 요구는 노조의 조직 및 교섭구조의 선택에 대한 정부간섭(복수노조설립금지 및 교섭에 대한 제 3자 개입금지)의 철폐 및 노조의 정치활동 금지 조항의 삭제 등이었다. 1990년대에는 진보적인 노조간부들의 정계진출이나 정당건설이 시도(이계환, 1999)되었고 최근에는 그러한 노력이 더욱 구체화되고 있다.

### 3. 산별 수준의 교섭으로의 전환의 시도와 성과

민주노총의 세 개의 산업수준의 노조가 산별 교섭으로의 전환을 시도하고 있고 그들중 일부는 1998년 말 현재 부분적인 성과를 거두었다. 그러나 이 전환의 시도는 상당한 난관에 처하고 있다. 그러한 문제점들이 위의 II절에서 도출된 이론적 틀에 의해 설명될 수 있을까? 세 개의 노조 중 과기노조 및 병원노조는 금속노조보다도 산별 교섭으로의 전환에서 더 진일보된 성과를 거두었다. 과기노조는 1994년에 산하의 기업단위의 노조들이 노조조직 및 교섭권을 위임함에 따라 법적으로 인정받은 산업별 노조로 전환되었다(유병홍, 1998). 그러나 이 두 개의 산별노조들이 교섭을 지역이나 전국수준에서 성공적으로 수행하지는 못했다. 과기노조의 경우 과학기술과 관련된 연구소가 소속되어있는 사용자격인 산업자원부와 과학기술처가 산별수준의 교섭으로부터 이득이 없다고 판단하고 이러한 교섭을 강력하게 반대해왔다.

과기노조처럼 병원노조도 유사한 방식으로 1998년에 정부로부터 인정받은 산별노조로 재정비되었다(전국병원노동조합연맹, 1998). 그러나 이 노조의 경우에도 서울을 포함한 수도권에 주요한 병원이나 관련된 노조가 집중되어 있는데 이 지역에서 대병원들이 중소병원에 비교하여 지역단위의 교섭에 강한 거부감을 보였다. 왜냐하면 지역단위의 교섭 이후 대병원은 또 한번의 병원단위의 교섭을 통해 임금을 중소병원과 차별되도록 상향조정해야함으로 지역단위의 교섭은 또 한번의 번거로운 교섭의무만을 지웠기 때문이다. 이처럼 사용자들의 교섭구조에 대한 이해관계가 이질적이므로 강력한 사용자단체가 결성되지 못하였고 이것이 또한 지역단위의 교섭을 어렵게 하는 요인이다. 또한 대병원의 사용자들은 교섭권을 가진 막강한 영향력을 가진 산별 수준의 노조활동을 원하지 않았다. 이러한 사용자단체의 부재와 더불어 병원노조가 당면한 또 한가지의 문제는 실제로 단체교섭이 이루어질 때 한 병원 내에서 직종별(의사, 간호사, 사무직 및 시설 관리직사원)로 다양한 임금이나 근로조

건 그리고 그것이 병원별로 현저히 다른 것을 어떻게 조정하는 단체협약안을 제시하는가의 문제이다.

금속노조의 경우 과거나 병원노조처럼 산별 교섭으로의 전환을 노조조직의 전환을 통해 차분히 준비해오지 못했다. 따라서 이 노조에서 그러한 변화가 실제로 가능할 것인가에 대한 불안감이 금속노조간부들뿐만 아니라 과거나 병원노조에서도 제기되었다. 이 노조가 당면한 큰 문제 가운데 하나는 금속산업내에서 기업규모나 업종이 다양하여 기업단위의 노조가 산별노조로 전환되는 것이 용이하지 않다는 사실이다. 더욱이 업종별 사용자단체는 많지만 이 산업전체를 대표하여 금속노조와 교섭에 나설 사용자단체가 성숙되지 않은 한계가 지적되었다.

결론적으로 민주노총의 세 개의 노조의 사례도 교섭구조의 전환은 노조의 바람이나 실천뿐만 아니라 사용자들의 선호도나 태도 및 정부의 역할 등이 중요함을 확인시켜준다.

## VI. 결론

2차 세계대전후인 1960년대와 1970년대에 선진국의 단체교섭은 국가별로 약간의 차이는 있지만 대체로 높은 임금인상과 심각한 수준의 노사갈등을 수반하는 기능적 특성을 보였다. 이것과 비교하여 상대적으로 1980년대와 90년대에 임금인상이나 노사갈등은 높은 수준이 아니었다. 따라서 지난 20여 년간의 선진국의 단체교섭의 기능적 발전단계는 성숙기를 넘어서 쇠퇴기라고 묘사될 수 있다. 반대로 한국의 단체교섭의 발전단계는 확연히 구별된다. 그 기능면에서 보면 80년대 말과 90년대 초에 아주 높은 수준의 노사갈등과 더불어 임금과 각종 임금외 수당의 상승이 현저했고 90년대 중반부터 고용안정과 관련된 이슈들이 다루어지고 있다. 따라서 한국의 단체교섭의 발전단계는 성숙단계로 접근하는 활성화의 단계라고 묘사될 수 있다.

이러한 한국의 단체교섭의 독특한 발전단계는 그 구조적인 특성에서도 포착된다. 한 국가의 교섭구조의 발전단계의 성숙여부는 그 국가의 지배적인 교섭구조에 대해 정치 및 사회적 합의가 존재하는지의 여부에 의해 판단될 수 있다. 국내의 경우 지배적인 기업별 교섭구조에 대해 진보적인 노조들이 이의를 제기하고 산별로의 전환을 시도하고 있다. 이것은 선진국에서 그러한 합의가 수십년 혹은 백여년전에 형성

된 것과 비교하면 한국의 노사관계의 발전이 아직 미성숙한 단계인 것으로 해석할 수 있는 근거이다(Jeong, 1995). 더욱이 선진국들의 교섭구조의 지배적인 변화인 분권화와 비교하여 한국의 노조들이 기업별 교섭의 산별 교섭으로의 집중화를 추구하는 것도 한국의 단체교섭의 발전단계가 선진국과 상당히 독특하다는 것을 보여준다.

그러나 한국의 단체교섭의 발전단계의 이러한 특수성과 더불어 보편성이 관찰된다. 선진국의 경우처럼 한국에서도 <그림 1>에서 나타난 요인들, 즉 교섭구조의 형성기의 환경적인 영향이나 이에 좌우되는 교섭주체들의 선호도나 태도 등이 교섭구조의 형성을 이해하는데 중요하다. 예를 들면 한국의 전통부문의 지역 혹은 전국수준의 단체교섭이나 그 외의 현대적 부문인 화학산업에서 기업수준의 교섭이 지배적으로 된 것도 이 요인들에 의해 설명될 수 있다. 또 1990년대에 진보적인 성향의 노조들이 기업별 교섭구조에 이의를 제기하는 것도 60년대부터 80년대 중반까지 주로 형성된 이 교섭구조에 대해 반론을 제기할 수 있는 자유로운 노조활동이 억제된 억압적인 정치, 경제, 사회, 문화적인 환경이 지배적이었다는 역사적인 맥락에서 이해될 수 있다(Choi, 1989; Deyo, 1989; Ogle, 1990). 그러다가 1980년대 말에 노동조합활동에 대해 억압적인 정치, 경제, 사회적 환경이 완화되면서 노조활동이 활성화된 배경하에서 진보적인 성향의 노조들은 그들의 교섭구조에 대한 선호도를 분명히 드러낼 수 있었다. 따라서 교섭구조에 대한 정치, 사회적 합의의 부재는 현재의 산별 교섭으로의 전환의 시도가 그 전개양상에 따라 현재의 노사관계를 상당히 불안정하게 할 수 있는 요인으로 작용할 수 있음을 의미한다.

동시에 본 연구는 산업별 교섭구조가 활성화될 수 있는 객관적 여건을 다루는 이론적인 틀에 기초해서 볼 때 한국적인 노사관계의 여건하에서 유럽식의 산별교섭으로의 전환의 시도가 상당한 난관에 직면하게 될 것임을 보이고 있다. 더욱이 한국의 독특한 정치, 경제, 사회, 문화적 환경에 영향을 받은 사용자와 노동조합과 사용자들의 선호도 및 태도나 세력관계 외에도 본 논문이 충분히 고려 안한 몇 가지의 변수들도 그러한 산별 교섭으로의 변화를 어렵게 한다. 첫째, 산별교섭을 위해서는 정부가 사용자단체의 위상을 인정하고 강화시켜주는 정책을 써야 하는데 최근에 정부의 각종 규제 완화의 흐름속에서 그런 정부역할을 기대하기 어렵다. 둘째, 영국, 독일, 스웨덴 등의 선진국의 국가나 산업, 지역단위의 교섭구조가 최근에 크게 약화되는 중요한 이유도 이 구조가 기업의 임금이나 근로조건의 결정과 관련된 특수한 상황을 충분히 반영 못하는 경직성을 필연적으로 보이기 때문이다(Jacobi,

Keller, and Mueller-Jentsch, 1998; Kjellberg, 1998; Purcell and Ahlstrand, 1994). 한국도 IMF경제위기 이후에 산업이나 기업간 구조조정이 가속화되고 있고 사용자들은 산별교섭구조에 의한 이러한 경직성을 원치 않을 것이다. 마지막으로 현재의 기업별 교섭을 주도하고 있는 기업단위의 노조들의 태도도 교섭구조의 전환을 어렵게 하는 요인이다. 이 단위의 일부 노조지도자들이나 조합원은 산별교섭으로의 전환의 명분에는 동의하지만 실제로 그러한 전환이 진행될 때 그들이 가지고 있던 막강한 조직력, 자금력 및 교섭력 등의 상당부분을 상부노조에게 양보해야 하는 상황은 회피하려 한다. 이것이 1970년대와 80년대에 일본에서 진행된 전국단위의 노조활동역량의 강화를 위한 노력이 당면한 주요한 장애요인(Taira and Levine, 1985)인데 한국의 상황도 유사하다.

그러나 진보적인 노조세력 내부에서는 현재의 한국의 특수한 상황을 고려하면서 단계적으로 교섭구조의 전환을 모색하는 고민과 시도가 계속되고 있다(김금수, 1996; 전국전문기술노동조합연맹, 1996). 본 논문에서 유럽식 산별 교섭으로의 전환이 쉽지 않을 것이라는 판단이 이러한 단계적인 노력도 기대하는 성과를 내기 어렵다는 식으로 과대 해석되어서는 안 된다.

최근에 선진국들의 국제비교노사관계 연구들은 각 국가가 경험했던 산업화의 역사적인 과정, 특히 이 속에서 배태되고 성장해온 정치, 경제, 사회, 문화적인 환경의 다양성을 인정하고 있다. 이러한 시각에서 이 분야의 학자들은 다른 국가의 모범적인 노사관계제도의 이해가 그 제도를 한 나라의 노사관계의 개혁을 위한 모델로 삼으려는 정책적 함의의 도출로 이어질 때 상당한 위험이 있음을 경고해왔다(Bamber and Lansbury, 1998; Bean, 1994; Blanpain, 1993; Schregle, 1981; Shalev, 1980). 왜냐하면 각 국가의 특정한 노사관계제도는 그 나라의 독특한 환경의 산물이고 다른 제도와 맞물려서 작동되므로 그것이 다른 나라에 이식될 때 의도했던 성과를 내기 어렵기 때문이다. 특히 유럽식의 산별 교섭구조는 이 국가들의 산업화의 초기부터 근로자들간에 직업적인 동료의식이나 계급의식이 강력했고 이것이 친노조적인 정당을 만들 정도로 강력한 사회, 정치세력을 형성할 수 있었던 그들의 공통적인 산업화 경험의 산물로 이해될 수 있다. 이러한 상황이 한국의 산업화 초기의 경험과 어떻게 다른지 그리고 그것이 앞으로의 산별 교섭으로의 전환 노력에 어떤 영향을 줄지에 대한 체계적인 연구가 필요하다.

본 논문은 선진국의 국제 비교적인 시각의 문헌들의 검토에 기초한 더 많은 노사

관계연구가 활성화되어야 함을 보여주고 있다. 선진국에서도 노사관계연구는 분석적(analytical) 이기보다 서술적(descriptive) 이고 지나치게 정책방향만을 강조하는 진단적(prescriptive)인 경향을 띌 수 있음을 경계해왔다(Shalev, 1980). 한국처럼 노사관계 연구의 역사가 일천해서 나름대로의 고유한 이론적인 틀이 부재하고 현재의 노사관계제도의 개혁에 대한 요구가 강할수록 노사관계 연구의 이러한 문제점이 두드러질 수 있다. 본 연구가 살펴본 것처럼 선진국의 국제비교 노사관계연구는 각 나라의 단체교섭구조의 발전양상이 그 나라가 산업화의 시기에 당면했던 환경적인 여건이나 교섭당사자들의 세력관계나 선호도에 따라 국가별 혹은 산업별로 다양할 수 있음을 인정하고 있다. 노사관계의 여러 주제에 대한 국제비교 노사관계연구에서 도출될 수 있는 이러한 유연한 이론적인 틀은 앞으로의 국내 노사관계연구가 한국의 노사관계의 보편성과 특수성을 심도있게 분석하는데 공헌할 수 있다.

마지막으로 좀 더 발전적인 후속연구를 위해 본 논문의 몇 가지의 한계가 지적되어야 한다. 첫째, 본 논문은 단체교섭의 구조의 결정요인을 분석하는데 노조측으로부터 얻은 자료에 주로 의존하고 있다. 이 주제는 사용자측이 노조와 특별히 첨예하게 다른 견해를 제시할 만한 주제는 아니다. 즉 회사의 평균적인 규모를 포함한 산업구조의 특성이나 사용자단체의 발달정도 및 정부의 역할 등에 대해 사용자들도 노조와 다른 특별한 이견을 제시하지 않을 것이다. 그렇지만 사용자측으로부터 얻은 자료(예를 들면 사용자단체가 왜 형성되었거나 혹은 그렇지 못했나에 대한 자료)를 추가한다면 좀더 세밀한 분석이 가능할 것이다. 또 한국의 지배적인 교섭구조는 기업별 교섭구조이므로 이러한 구조가 정착된 화학 및 금속산업 등의 사례를 중심으로 다루고 지역 및 전국적 단체교섭구조를 가진 4개의 산업들과의 비교를 시도하는 후속연구도 필요하다.

둘째, <그림 1>에서 언급한 선진국의 경험에 기초한 이론적 틀이 한국적 상황을 설명하는데 어떤 한계를 가지는지에 대한 좀더 심도있는 논의도 가능하다. 예를 들면 산업화를 정부가 주도한 한국의 경험에서 교섭구조에 대한 정부의 역할은 이 이론틀에 제시된 것보다 더욱 결정적으로 중요할 수도 있다. 본 연구에 따르면 국내에서 시내버스업, 섬유면방산업, 어업, 부두하역업의 경우에 사용자단체의 형성 및 발전이 지역이나 전국수준의 교섭에 중요한 역할을 하였는데, 이 단체의 성숙은 정부의 법적 지원이나 용인에 의해 가능했다. 또 1960년대 초부터 1980년대 중반까지 반공을 국시로 하는 군사정권이 장기간 집권하면서 산업별 노조를 반정권적 정치

및 사회적 세력 혹은 공산주의를 지향하는 사회주의 세력으로 인식하였던 상황도 기업별 교섭구조의 정착을 설명하는데 중요하다. 이 밖에도 한국의 압축성장을 통한 빠른 산업화에서 숙련노동자들의 직종별 전통이 부재하였던 상황도 지역이나 산업단위의 직종별 노조나 교섭이 성숙하지 못한 것을 설명하는데 중요하다.

셋째, 본 논문에서는 교섭구조의 결정요인에 대한 분석을 주로 하면서 앞으로 우리나라에서 바람직하면서도 적합한 교섭구조가 무엇인가에 대한 자세한 진단을 내리고 있지 않다. 하지만 이 논문에서 이 진단을 위해 한 가지의 시사점의 도출이 가능하다. Williamson(1985)의 제도경제적 시각에 따르면 단체교섭의 구조와 같은 경제제도의 형성은 관련된 거래비용(transaction cost)을 최소화하기 위한 것이라는 해석이 가능하다. 이 시각에 따르면 바람직하고 적합한 교섭구조란 이 거래비용을 최소화하는 것이어야 한다. 그러나 본 논문에서 보면 한 국가나 산업에서 그러한 교섭구조란 거래비용과 관련된 경제적 효율성에 의해서만 결정되는 것이 아니다. 그 구조는 역사적으로 형성된 산업의 구조적 성격과 이에 따른 사용자단체의 발달 가능성, 근로자들의 연대의식이나 기업단위의 노조간의 연대의 가능성, 정부의 태도나 정책 등의 정치, 경제, 사회, 문화적 요인에 의해 결정된다. 따라서 각 산업의 복잡한 환경적 여건, 특히 노사정 당사자들의 선호도에 따라 바람직하면서도 장기적으로 유지될 수 있는 교섭구조는 다를 수 있다. 그러한 교섭구조를 고민해야 하는 정부의 입장에서 다양한 산업의 여건을 고려하면서 각 산업별로 적합한 교섭구조를 노동조합이나 사용자들이 자유롭게 선택하도록 유도할 수 있다.

## ■ 참고문헌

1. 김금수, "산별노조 체제 구축을 위한 조직론적 관점," "산별노조 건설의 원칙과 경로, 현재적 과제" 김금수 외, 『산별노조의 과거, 현재 그리고 미래』, 한국노동사회연구소, 1996.
2. 김형배, 『향운노조 조합원과 사용자사이의 법적 관계』, 1996.
3. 노동부, 『전국 노동조합 조직현황』, 1999.
4. 박덕제, 『선진국 산업별 노조운동의 특징과 전망』, 한국노동연구원, 1998.
5. 배무기, 『한국노사관계의 개혁: 대립에서 협력으로의 전환』, 경문사, 1996.
6. 선한승, 김장호, 박승락, 『항만하역산업의 구조조정과 정책과제: 한국항만 노동 제도에 관

- 한 종합연구, 전국항운노동조합연맹, 1995.
7. 오맹근, “한국 자동차운수업의 집단교섭 결정요인에 관한 사례연구,” 고려대 노동대학원 석사학위논문, 1999.
8. 유병홍, “한국 노동조합 조직형태의 변경에 관한 사례연구 - 전국과학기술 노동조합을 중심으로,” 고려대 노동대학원 석사학위논문, 1998.
9. 윤진호, “노동조합 조직체계의 동향과 정책과제,” 한국노동연구원, 1998.
10. 이계환, “한국의 노동자 정치세력화 과정에 관한 연구(1987년~1997년),” 고려대 노동대학원 석사학위논문, 1999.
11. 이원보, “1960~70년대의 한국의 산별노조” 김금수 외, 『산별노조의 과거, 현재 그리고 미래』, 한국노동사회연구소, 1996.
12. 임영일, 『한국의 노동운동과 계급정치(1987~1995)』, 경남대학교 출판부, 1998.
13. 전국병원노동조합연맹, 『제10기 활동보고』, 1998.
14. 전국섬유노동조합연맹, 『1997년도 사업보고서』, 1998.
15. 전국자동차노동조합연맹, 『단체협약』, 1959.
16. ———, 『1997년도 사업보고』, 1998.
17. 전국전문기술노동조합연맹, 『산별노조의 이론과 실제』, 1996.
18. 전국해상산업노동조합연맹, 『해상노련조직현황』, 1998.
19. 전국화학노동조합연맹, 『화학노조 二十년사』, 1987.
20. 정주연, “한국단체교섭의 실태와 과제,” 『임금연구』 7(1), 한국경영 자총협회 임금연구센터, 1999, pp. 4~23.
21. 한국노동연구원, 『88분기별 노동동향분석』, 1(1), 1988.
22. ———, 『KLI 노동통계』, 1999, 2000.
23. 한국노동조합총연맹, 『한국노동조합운동사』, 1979.
24. ———, 『조직확대강화를 위한 세미나』, 1998.
25. 한국산업사회연구회, 『산별노조론』, 미래사, 1994.
26. Armstrong, E. G. A., “Employers Associations in Great Britain,” Windmuller, J. P. and A. Gladstone(eds.), *Employers Associations and Industrial Relations: A Comparative Study*, Oxford: Clarendon Press, 1984.
27. Bamber, G. J. and R. D. Lansbury, “An Introduction to International and Comparative Employment Relations”, Bamber G. J. and R. D. Lansbury(eds), *International & Comparative Employment Relations: A Study of Industrialized Market Economies*, 3rd edition, London: Sage, 1998.
28. Bean, R., *Comparative Industrial Relations: An Introduction to Cross-national Perspectives*, London: Routledge, 1994.
29. Blanpain, R., “Comparativism in Labour Law and Industrial Relations,” Blanpain, R. and C. Engels(eds.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialized Market Economies*, 5th edition, Kluwer, 1983.
30. Block, R. N. and K. McLennan, K., “Structural Economic Change and Industrial Relations in the United States’ Manufacturing and Transportation Sectors Since 1973,”

- Juris, H., Thompson, M., and Daniels, W. (eds.), *Industrial Relations in a Decade of Economic Change*, Madison: Industrial Relations Research Association, 1985.
31. Brown, W., P. Marginson, and J. Walsh, "Management: Pay Determination and Collective Bargaining," P. Edwards(ed), *Industrial Relations: Theory and Practice in Britain*, Oxford: Blackwell, 1995.
32. Bunn, R.F., "Employers Associations in the Federal Republic of Germany," Windmuller, J.P. and Gladstone, A. (eds.), *Employers Associations and Industrial Relations: A Comparative Study*, Oxford: Clarendon Press, 1984.
33. Choi, J.J., *Labor and the Authoritarian State: Labor Unions in South Korean Manufacturing Industries, 1961~1980*, Seoul: Korea University Press, 1989.
34. Clegg, H.A., *Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on Comparisons of Six Countries*, Oxford: Basil Blackwell, 1976.
35. Deyo, F. C., *Beneath the Miracle: Labor Subordination in the New Asian Industrialism*, Berkeley: University of California Press, 1989.
36. Flecker, J. and T. Schulten, "The End of Institutional Stability: What Future for the 'German Model'?" *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 20, No. 1, 1999, pp. 81~115.
37. Frenkel, S., "Variations in Patterns of Trade Unionism: A Synthesis," S. Frenkel (ed.), *Organized Labor in the Asia-Pacific Region: A Comparative Study of Trade Unionism in Nine Countries*, Ithaca: ILR Press, 1993.
38. Gordon, A., *The Evolution of Labor Relations in Japan: Heavy Industry, 1853~1955*, Cambridge: Harvard Council on East Asian Studies, 1985.
39. ———, "Contests for the Workplace," A. Gordon(ed.), *Postwar Japan as History*, Berkeley: University of California Press, 1993.
40. Hammarstroem, O. and T. Nilsson, "Employment Relations in Sweden," Bamber G.J. and Lansbury, R.D. (eds), *International & Comparative Employment Relations: A Study of Industrialized Market Economies*, 3rd edition, London: Sage, 1998.
41. Jacobi, O., B. Keller, and W. Mueller-Jentsch, "Germany: Codetermining the Future," A. Ferner and R. Hyman(eds), *Changing Industrial Relations in Europe*, 2nd edition, Oxford: Blackwell, 1998.
42. Jeong, J.Y. "Enterprise Unionism from A Korean Perspective," *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 16, No. 2, 1995, pp.253~273.
43. ———, "Personnel Management Policies for Workplace Restructuring and Their Implications for Industrial Relations: A Case in Korea from A Comparative Perspective," *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 10, No. 1, 1999, pp. 89~107.
44. Katz, H.C. "The Decentralization of Collective Bargaining: A Literature Review and Comparative Analysis," *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 47, No. 1, 1993, pp. 3~22.
45. ——— and T.A. Kochan, T.A., *An Introduction to Collective Bargaining and Industrial Relations*, 2nd edition, New York: McGraw Hill, 2000.

46. Kjellberg, A., "Sweden: Restoring the Model?" A. Ferner and R. Hyman(eds), *Changing Industrial Relations in Europe*, 2nd edition, Oxford: Basil Blackwell, 1999.
47. Ogle, G. E., *South Korea: Dissent Within the Economic Miracle*, London: Zed Books Ltd, 1990.
48. Poole, M. J., *Industrial Relations: Origins and Patterns of National Diversity*, London: Routledge, 1986.
49. Purcell, J. and B. Ahlstrand, B., *Human Resource Management in the Multi-Divisional Company*, New York: Oxford University Press, 1994.
50. Regini, M., "Still Engaging In Corporatism? Recent Italian Experiences in Comparative Perspective," *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 3, No. 3, 1997, pp. 259~278.
51. Ross, P., G. J. Bamber, G. J., and G. Whitehouse, G., "Employment, Economics and Industrial Relations: Comparative Statistics," Bamber G. J. and R. D. Lansbury(eds), *International & Comparative Employment Relations: A Study of Industrialized Market Economies*, 3rd edition, London: Sage, 1998.
52. Schregle, J., "Comparative Industrial Relations: Pitfalls and Potential," *International Labour Review*, Vol. 120, 1981, pp. 15~30.
53. Shalev, M., "Industrial Relations Theory and the Comparative Study of Industrial Relations and Industrial Conflict," *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 18, 1980, pp. 26~43.
54. Sisson, K., *The Management of Collective Bargaining. An International Comparison*, Oxford: Blackwell, 1987.
55. Skogh, G., "Employers Associations in Sweden," Windmuller, J. P. and A. Gladstone (eds.), *Employers Associations and Industrial Relations: A Comparative Study*, Oxford: Clarendon Press, 1984.
56. Taira, K. and Levine, S. B., "Japan's Industrial Relations: A Social Compact Emerges," Juris, H., M. Thompson, and W. Daniels(eds.), *Industrial Relations in a Decade of Economic Change*, Madison: Industrial Relations Research Association, 1985.
57. Traxler, F., "Collective Bargaining in the OECD: Developments, Preconditions and Effects," *European Journal of Industrial Relations*, Vol. 4, No. 2, 1998, pp. 207~226.
58. Voos, P. B., "Introduction: An Economic Perspective on Contemporary Trends in Collective Bargaining," Voos, P. B. (ed.), *Contemporary Collective Bargaining in the Private Sector*, Madison: Industrial Relations Research Association, 1994.
59. Wheeler, H. N. and McClendon, J. A., "Employment Relations in the United States," Bamber G. J. and R. D. Lansbury(eds), *International & Comparative Employment Relations: A Study of Industrialized Market Economies*, 3rd edition, London: Sage, 1998.
60. Willimson, O. E., *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press, 1985.
61. Windmuller, J. P. (eds.), *Collective Bargaining in Industrialized Market Economies: A Reappraisal*, Geneva: International Labour Office, 1987.