

## 한국과 영국의 노사관계 비교

정초시<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>청주대학교 경제학과

### Industrial Relations Comparison between Korea and U.K.

Cho-See Jung<sup>1\*</sup>

<sup>1</sup>Department of Economics, Chongju University

**요 약** 본 논문은 노사 당사자들의 이념이 노사관계에 중요한 영향을 미친다는 전제로 한국과 영국의 노사관계의 이념적 특성을 비교 연구하고자 하였다. 영국은 오랫동안 형성된 자율적이고 다원적인 이념적 전통으로 인하여 노사 간 갈등을 조정하고 통합해가는 과정이 매우 합리적인 반면, 한국의 경우에는 노동조합 이념의 비현실성과 경직적이고 배타적인 이념으로 인하여 노사갈등이 심화되었다는 것을 살펴보았다. 이의 결과로 한국은 영국에 비해 파업 건수와 분규 참가자수는 상대적으로 작지만 지속기간이 길어서 노동손실일수가 매우 크기 때문에 국민경제적 손실이 심화되는 것을 분석하였다. 한국의 노조 이념은 다양함과 빈곤이 동시에 존재하며, 이념 간 소통이 부재하다는 특징을 가지고 있다. 따라서 영국의 노사관계의 강점이 상이한 이념적 갈등을 합리적으로 조정해 나가는 힘이라는 점에서, 우리가 배워야 할 점은 노사관계 이념에 대한 공론화를 통해 이념과 현실의 괴리를 없애는 것이다.

**Abstract** In this research, I tried to make a comparative study of ideological characteristics of Industrial Relations between Korea and U.K., based on the presupposition that ideologies of Industrial Relations' Actors played an important role in Industrial Relations. U.K. have a voluntary and pluralistic ideological tradition of Industrial Relations, therefore U.K. is very rational to adjust and integrate different ideologies of actors. Meanwhile Korea have unrealistic, exclusive and rigid ideologies, therefore these have played a important role in worsening labor-management conflicts. For example strikes frequencies and workers involved in strikes are relatively few, but Workdays Lost due to strikes are very severe because of long strike durations, compared to U.K. Consequently national economic loss due to strikes has been severe. Korea trade unions are various and poor, but at the same time not mutual understanding in ideologies. Therefore from the viewpoint that strength in U.K.'s Industrial Relations stands on the power of adjusting different ideologies, we have to diminish the disparities between ideologies and realities of Industrial Relations through public discussion.

**Key Words** : Industrial Relations, Ideologies, Trade Union, Strikes.

### 1. 서론

세계화가 진행되고 있는 과정에서 노사관계는 국제적 표준이 이루어지고 있지 않은 특징을 가지고 있다. 왜냐하면 노사관계는 단순하게 노동조합(혹은 근로자단체)와 사용자(단체)의 경제적 관계 뿐 아니라 국가적 개입의 필요성 및 국민경제 전반, 그리고 사회 전체의 체제 하에서 움직이기 때문이다. 따라서 노사관계를 단순하게 경제적

주요변수만을 중심으로 본다면 매우 제한적인 함축성만을 도출할 수 있을 뿐이다.

던롭은 그의 노사관계체제(Industrial Relations System)에서[11] 노사관계의 3 당사자인 노동조합, 사용자(단체), 정부기구가 노사관계를 규제하는 여건에 여하히 반응하느냐에 따라 노사관계의 특성이 결정된다고 하였다. 던롭은 3가지 노사관계를 둘러싼 환경여건을 들고 있는데, 기업의 기술 및 경영적 특성, 시장경제환경 그리고 각 노사

본 논문은 2008년 8월 - 2009년 8월 기간 중 청주대학교 연구년제 지원으로 수행되었음.

\*교신저자 : 정초시(jungc54@hanmail.net)

접수일 10년 07월 05일

수정일 10년 07월 20일

게재확정일 10년 08월 10일

관계주체의 세력관계 등의 환경요인에 의해 규제를 받게 된다고 한다. 이때 이러한 환경요인 하에서 노사관계 당사자들은 노사관계의 규칙(rule)을 제정하며 나름대로의 이념체계를 가지게 된다.

본 논문은 노사관계체계를 결정하는 여러 요소 중에서 노사관계 당사자가 가지는 이념(ideology)을 중요한 요소로 간주하고 분석할 것이다. 이 때 이념이란 전통적 의미에서의 자본주의와 사회주의의 양분화된 이념이 아니라, 각 주체의 역할과 위치를 정의해주며 노사관계체계 내에서 다른 주체의 위치와 기능에 대하여 각 주체가 지니는 인식을 정의해 주는 공통관념으로 정의된다.[11] 그러나 이념체계는 단순하게 노사 당사자의 신념 뿐 아니라 국가가 가지고 있는 시대정신, 그리고 자본주의의 발전과정과 직접적으로 관련이 있다. 따라서 본 논문은 이러한 요소들을 좀 더 강조하여 고찰할 것이다.

이러한 의미에서 한국과 영국의 노사관계를 비교하는 이유는 양국이 가지고 있는 시대정신, 자본주의의 발달 정도가 매우 상이하면서도 많은 연관을 가지고 있기 때문이다. 영국이 약 200년의 전통을 가지고 노사관계가 발전해온 반면, 한국의 자본주의의 역사는 불과 몇 십 년에 지나지 않기 때문에 영국의 노사관계로부터 많은 정책적 시사점을 발견할 수 있기 때문이다. 특히 영국이 전통적으로 자율적이고 다원적인 노사관계체도를 정착시켜 왔으며, 이러한 제도가 경제성장의 발목을 잡는 상황에 이르게 되었을 때 과감하게 새로운 제도를 정착시켜나갈 수 있는 유연함을 보이고 있다는 점을 들 수 있다. 그러나 한국의 노사관계에서는 노사 당사자들의 타협과 조정능력의 부족으로 인하여 사회경제적 상황에 오히려 경직적으로 반응하면서 더욱 악화될 소지가 많음을 경험하였다. 따라서 본 논문은 영국이 자율주의와 다원주의적 노사관계의 전통 속에서 노사관계 당사자들의 이념을 유연하게 조정해나감으로써 노사갈등을 최소화하였다는 경험을 살펴보고, 이에 반해 한국의 노조 이념은 지나치게 현실과 괴리된 가운데 존재하여 노사갈등이 증폭되었다는 점에서 영국적 이념갈등조정 대안을 모색하고자 한다.

## 2. 노사관계 이념체계 비교

### 2.1 영국의 노사관계 이념의 변화

#### 2.1.1 자율주의와 다원주의적 전통

영국은 산업혁명을 완성시키면서 근대적 의미의 노사관계를 처음으로 정착시킨 나라이다. 이 당시의 시대적 상황을 정신사적으로 보았을 때, 계몽주의가 시대정신으

로 자리 잡고 있었으며, 따라서 인간의 이성을 극대화시켜 모든 경제적 상황을 합리적으로 해결할 수 있다는 낙관적 견해가 지배적이었다. 바로 이 시기에 경제학이 탄생되었으며, 영국은 아담스미스가 제창한 자유방임주의를 노사관계 속에서도 그대로 유지하려는 전통을 유지하였다. 이러한 상황 속에서 자율주의(voluntarism)는 노사관계에 국가개입과 법적 규제를 최소화하여 노사문제를 노사 당사자가 자율적으로 해결해나가는 이념을 의미하였다.

예를 들어 영국에서 단체교섭은 법적으로 보장되지 않는 자율선택이며, 여기서 정해지는 단체협약도 노사가 특별히 법적 의무를 명시하지 않는 한 법적 강제력을 가지지 않는 특징을 가진다. 예를 들어 1970대에 노조에게 단체교섭권을 법적으로 보장하려고 하였으나 노조는 이를 반대하였는데, 그 이유는 정부의 보호보다는 자신들의 단결력을 바탕으로 노동문제를 해결하려고 하였기 때문이다. 이때 교섭당사자는 정치적 이념이 아니라 경제적 실리를 추구하는 전략을 추구하게 되는 전통을 만들게 되었다. 이러한 영국의 자율주의는 독일처럼 강력한 국가의 틀 속에서 법과 행정력으로 노동여건을 개선하려는 형태와는 큰 차이를 보이고 있다. 물론 법적 요소가 전혀 없는 것은 아니지만, 큰 틀 속에서 자율주의적 전통이 뿌리를 내리고 있음을 보여준다.

한편 다원주의(pluralism)는 노사 간에 존재하는 이익의 차이를 인정하고 이를 명확한 규정 하에서 양자 대표가 협상을 통해 줄여나가는 것을 골자로 한다.[14] 이때 다원주의의 근저에는 자율주의를 기초로 하는 노사 간 자율적 단체교섭의 전통이 깔려있다. 이는 기본적으로 노사관계를 갈등관계로 보고 이것을 풀어나가는 가장 중요한 수단으로 단체교섭체도를 활용하는 것을 의미하며, 하이만과 프라이어[13]는 영국의 다원주의 노사관계를 “적대적 협력의 과정(a process of antagonistic cooperation)”이라고 불렀다. 이러한 의미에서 영국의 다원주의는 노사갈등의 본원성을 인정하는 갈등론에 입각해 있지만, 단롭의 노사관계체계는 오직 기능주의만을 표방한다는 점에서 다소 차이가 있다.

그러나 다원주의적 이념이 제대로 작동하기 위해서는 노사 간 힘의 균등함이 전제되어야 하는데, 전통적으로 근로자의 교섭력이 열세인 상황에서는 불균형을 가져올 수 있다는 비판을 받고 있다.[4] 또한 국가의 개입을 간과하기 때문에 국가의 정책에 따라 노사관계가 달라질 수 있다는 가능성을 배제하고 있어 한계를 보이고 있다.

#### 2.1.2 영국 노사관계 이념의 변화과정

영국의 자율주의적이고 다원주의적 노사관계의 전통

이 변화를 보이게 된 배경은 영국경제가 점차 국제경제에서 경쟁력을 잃어가는 시점이었으며, 이것을 극복하기 위한 대안으로서 국가의 개입이 필요하다는 인식이 있었다. 즉, 강성 노동조합, 그리고 이들의 노사분규가 경쟁력을 저하시키는 원인이라는 인식이 보편화되고 있었다.

특히 보수당 정권이 집권하였을 때는 노동조합의 권한을 약화시키는 방향으로 노사관계법의 개정이 이루어졌는데, 클로드 슝의 불법화, 파업에 앞선 조합원 무기명 투표의 의무화, 단체협약의 법적 효력 부여 등을 골자로 하였다. 그러나 이러한 법적 장치들은 자율적 노사관계를 원하는 노사 당사자로부터 호응을 얻지 못하고 사문화 되었다. 그러나 70년 후반 이후 영국의 국제경쟁력이 저하되고 실업이 증가하면서 노사개혁의 목소리가 더욱 높아졌는데, 특히 보수당에서 주도적으로 선도하였다. 법을 통한 국가개입의 증대는 여러 가지 형태를 띠고 나타났는데, 그 대표적인 것들을 예시하면 사용자가 노동조합의 인정을 얻도록 알선조정중재청(ACAS)에 문제를 제기할 수 있는 권한의 삭제, 클로드 슝의 불법화, 쟁의행위 중 해고 근로자의 법적 보호 삭제 등이 포함되었다. 한편 1997년 정권을 잡은 노동당의 토니 블레어는 New Labor를 발표하면서 노사 파트너십을 강조하여 전통적인 자율적이며 다원주의적 노사관계를 벗어나고자 하였다. 이와 같은 움직임은 지속되면서 기존의 자율주의적 전통은 그 기능을 상실하게 된다.[6],[10]

노사협력을 강조하는 이념은 일원주의(unitarism)라는 이름으로 불리기도 하는데, 이는 노사관계를 마치 작은 단위의 가족처럼 간주하여 노사공동의 이해관계와 가치를 주장하면서도 근본적으로는 노사갈등이 아니라 협조적 노사관계를 강조하는 것이다[4]. 이의 수단으로는 노사 갈등론에 근거한 단체교섭보다는 인적자원경영론(Human Resources Management)에 입각하여 근로자의 자발적 경영참여를 유도함으로써 경영-근로자 관계를 상정하고자 하였다. 이를 위해서 국가의 역할이 더욱 강조되었는데, ACAS의 중재에 의한 근로자의 권익보호, 노동조합 인정절차를 합법화시키는 등의 법제화를 하였다.

영국의 노사관계 이념체계의 변화과정을 요약하면 처음에는 자율적이고 다원주의적 전통에서 점차로 국가의 개입이 증대되는 방향으로 변화하였으며, 급기야는 인적자원경영론 등에 입각한 노사 파트너십을 강조하는 이념으로까지 변화가 진행 중이다. 그런데 놀라운 것은 노사관계의 이념의 변화에 있어서 극심한 사회혼란을 초래하지 않고 비교적 합리적이고 원만하게 이루어졌다는 점이다. 이는 영국의 전통 속에서 국가에 의존하지 않고 당사자들이 자율적으로 해결하려는 시민정신이 가지는 유산이 부분적 원인으로 작용했다고 판단된다.

## 2.2 한국의 노사관계 이념의 변화

### 2.2.1 이념의 과정

한국의 노사관계는 한국경제의 성장과정과 불가분의 관계에 있다. 한국경제의 성장전략은 정부주도의 개발전략이었으며, 경제성장이라는 최고의 규범속에 다른 모든 사회경제적 가치들이 수용되어야 하는 상황이었다. 노사관계도 동일한 맥락에서 이해될 수 있을 것이다. 그러나 정부주도의 경제성장과정에서 국민들 모두가 공감하고 따랐던 것은 아니었다. 다시 말하면 시대를 관통하는 이념적 성향들이 끊임없이 정부정책을 옹호하거나 반대자의 자리에 서게 되었던 것이다.

영국의 경우에는 약 200년의 전통을 가지면서 갈등의 역사적 과정을 통하여 합리적인 노사간 교섭관행(bargaining protocol)을 정착시켜왔다. 그러나 한국은 노사관계가 가지는 본원적 갈등을 합리적으로 풀어낼 수 있는 기제를 자생적으로 정착시키지 못한 가운데, 이미 선진국에서 이전에 경험하였던 수많은 이념들을 수입하면서 이념의 과잉상태가 불거지게 되었다. 노사 당사자에게 있어서 사용자가 가지는 이념은 지나칠 정도로 단순하였다. 즉, 미국식 기업관으로 이윤극대화를 유일한 목표로 설정하면서 오직 비용최소화 전략으로 노사문제를 바라보았다. 따라서 사용자 간의 이념적 갈등양상은 거의 보이지 않았으며, 이념의 문제는 노동조합의 이념으로 국한되었다.

한국 노동조합의 이념적 성향을 유범상[5]의 견해를 좇아 4 단계의 역사적 단계를 중심으로 살펴보고자 한다. 첫 단계는 해방직후 3년 동안의 사회주의적 혁명적 노동조합주의와 반공적 노동조합주의가 결합한 시기이다. 이 시기는 생존게임과도 같았지만 결국 후자의 일방적 승리로 끝났으며, 이는 장차 노동운동에 있어서의 사회주의 이념의 혐오를 강하게 심어주는 결과를 초래하였다.

둘째 단계는 1970년대의 근대화시기로 인간적 노동조합주의와 협조적 노동조합주의가 대립하였다. 이때의 국가차원에서의 이념은 반공주의에다가 경제성정지상주의가 합성화된 것이었으며, 협조적 노동조합주의는 그 원래의 뜻과는 달리 정부로부터의 보호를 받으며 어용노조로서 성장하였다. 전자는 기독교 휴머니즘에 크게 영향을 받았으나, 여성중심의 인간적 노조주의를 표방하여 기존의 이념지형을 극복하기에는 역부족이었다.

셋째 단계는 1980년대의 시기로 사회주의적 이념을 바탕으로 하는 전투적 노동조합주의를 표방하는 전노협과 이전의 반공적·협조적 노동조합주의에서 실질적 노동조합주의로 전환한 한국노총이 주류를 이루었다. 넷째 단계는 1990년대를 지나면서 한국노총과 민주노총 간의

경쟁의 양상을 보였지만 양대 진영은 혼란과 정체성의 딜레마에 빠지기도 하였다. 즉, 자신들이 표방하는 이념이 노동자 전체와 국민들의 지지를 받지 못하는 상황에서 이념에 대한 재정립의 필요성을 절감하는 시기였다.

이러한 과정을 요약하면 대체로 노동운동의 이념은 변혁적 노동조합주의, 사회개혁적 노동조합주의, 그리고 실리적 노동조합주의로 정착되는 추세에 있다고 볼 수 있다. 특히 실리적 노동조합주의와 병행적인 것으로서 인적 자원경영론을 바탕으로 하는 노사관계에서는 노동자에게 기업의 가치를 공유시켜 노동자의 자발적인 참여와 헌신을 바탕으로 기업경쟁력을 극대화시키려고 한다. 그러나 이것은 다른 이념과의 충돌이 불가피하여 노사관계는 어떤 균형을 찾지 못하는 실정이다.

### 2.2.2 노사당사자 간 이념의 조정실패

노사관계의 형성에 있어 이념이 가지는 역할은 아무리 강조해도 지나치지 않을 것이다. 위에서 살펴본 바와 같이 한국 노동조합의 이념은 매우 다양하고 풍부하지만, 이것이 노사관계가 형성되는 과정에서 노사 간 자율적으로 생성되고 정착된 것이 아니라, 한편에서는 국가 차원에서 주입되고 다른 한 편에서는 주입된 이념에 반발하는 형태를 가지고 있어 불안정하였다. 따라서 한국 노사관계 속에서의 이념을 한 마디로 정의한다면, 이념의 과잉과 더불어 소통의 부재, 그리고 자생적 이념의 빈곤이라고 요약할 수 있다.[5]

이념의 소통 부재의 원인은 어디에서 유래하는가? 선한승[2]은 그 원인의 하나로 한국국민이 가지는 의식의 이중성을 꼽고 있다. 즉, 속으로는 실리를 쟁기면서 겉으로는 윤리, 살신성인 등의 이타주의적 가치를 내세우게 되어 좁혀지지 않는 명분싸움에 소진하게 된다. 이것을 베버식으로[1] 표현한다면 형식합리성이 실질합리성을 표면적으로는 지배하나 내용으로는 역으로 작용한다고 할 수 있다. 자본주의 자체가 실리적 이익을 추구하는 구조이기 때문에 이러한 이중적 의식구조는 타협을 불가능하게 만든다.

이와 같이 이념소통의 부재는 자생적인 이념을 생산하는데 부정적으로 기능하여 왔다. 즉, 이미 선형적으로 주어진 이념들(예를 들면 사회주의, 반공, 신자유주의 등)을 아무런 가감 없이 신성시하기만 하면 되었다. 이념은 토론의 과정에서 차이를 확인하고 다른 이념체계들을 상호 수용함으로써 발전하고 새로운 이념체계를 생산하게 된다. 그러나 배타적이며 독선적이기까지 한 각각의 노동조합 진영에서는 서클을 형성하며 다른 이념체계를 철저히 차단하였다. 결과적으로 이념은 소수의 노동운동가들만이 가지는 전유물이 되었으며, 많은 근로대중들은 이념

과 무관하게 현실적인 실리를 추구하는 괴리된 모습을 보이게 되었다.[10]

영국과 한국의 이념체계의 변화과정에서 근본적인 차이는 과연 무엇일까? 영국은 단롭히 말한다면 노사관계 사회경제적 환경요인의 변화가 발생하면 노사가 자율적으로 자신들의 이념체계를 조정해나가는 유연성을 가지고 있었으나, 한국의 경우는 오히려 이념이 현실적 상황과 괴리된 가운데 고정되어 있어 이념들 간의 충돌이 불가피하였다. 이와 같이 타협과 조정의 과정에서의 차이는 오랜 역사적 뿌리 가운데 만들어진 것이다. 즉, 영국에서는 시민혁명 등 양보와 타협의 관행을 통해 합리적으로 최선의 것들을 찾아가려는 경험들이 축적되어 있었으나, 한국의 경우에는 이러한 전통의 부재가 큰 원인이 되었다. 즉, 수입된 이념과 현실적 사회경제적 여건의 괴리 속에서 여건을 극복해갈 자생적인 이념체계가 만들어지지 못했던 것이다.

## 3. 몇 가지 노사분규 지표로 본 비교

지금까지는 한국과 영국에서의 노사관계 이념체계의 상이함과 그 변화과정을 분석하였다. 그렇다면 노사관계의 구체적 결과물로서의 노사분규를 분석하고자 한다. 물론 노사분규는 노사 당사자들의 이념 뿐 아니라 조직구조, 단체교섭 구조 및 절차, 시장경제여건 등 다양한 요소에 의해 결정된다. 그러나 여기에서는 이념의 차이에 의해 설명할 수 있는 범위에 한정하여 다루고자 한다.

### 3.1 노조 조직률

본원적 갈등구조 속에서 자율적 노사관계를 정착시키기 위해서 필수불가결한 것은 노조의 조직수준이다.

먼저 영국의 경우 [표 1]에서는 나타나지 않았지만 1979년에 노조원수는 1,200만명, 조직률은 55.8%까지 기록하였으나, 그 이후 점차로 하락하여 2008년에는 722만명의 노조원에 조직률은 24.9%에 머물고 있다. 한국의 경우 역시 1977년 조합원수 95.5만명, 조직률 25.4%를 기록하여 정점을 이루었으나 그 이후 조합원수는 다소 증가하는 추세이나 조직률은 10%대에 머물고 말았다. 이는 고용의 증가율에 비해 조합원의 가입수가 크게 뒤졌기 때문이다.

그러나 노조원수와 조직률의 절대규모에 있어서는 영국이 한국에 비해 압도적으로 높음을 알 수 있다.

[표 1] 노동조합 조직률 비교(단위: 천명, %)

	한국		영국	
	조합원수	조직률	조합원수	조직률
1996	1,599	12.1	7,290	28.1
1997	1,484	11.1	7,185	27.7
1998	1,402	11.4	7,198	27.1
1999	1,481	11.7	7,304	27.1
2000	1,527	11.4	7,418	27.2
2001	1,569	11.5	7,349	26.7
2002	1,538	10.8	7,300	26.3
2003	1,550	10.8	7,447	26.6
2004	1,537	10.3	7,353	26.0
2005	1,506	9.9	7,371	25.9
2006	1,559	10.0	7,360	25.6
2007	1,688	10.6	7,338	25.3
2008	1,666	10.3	7,226	24.9

자료 : 한국, 『KLI 노동통계』, 각년도,  
영국, <http://www.statistics.gov.uk>

그렇다면 양국의 조직률이 모두 하락한 원인은 무엇일 까? 영국의 경우 자율적이고 다원주의적 노사관계가 뿌 리를 견고히 내리고 있었던 70년대에서 점차로 경기침체 에 따라 법적 강제력이 강화되던 80년대 이후에 조직률 이 크게 감소하는 추세이다. 특히 대처 정부시절 노조인 정률이 1984년의 66%에서 1998년에는 45%로 감소하였 을 정도이다. 이는 전통적인 복수노조의 감소를 초래하였 으며, 이는 다시 종업원대표제가 활성화되지 못하는 결과 를 초래하여 집단적인 노사관계의 약화를 초래하였다.

한국의 경우 1987년 이후 노조설립의 자유로 인하여 노조수는 1979년의 553개소에서 1990에는 7,698, 2008년 에는 4,896으로 증가하였지만 오히려 조직률은 저하된 것은 그만큼 노조의 규모가 영세화되고 있는 반증이다. 노조수가 증가한 것은 노조설립이 신고제로 바뀌었기 때 문인데, 조직률이 감소한 것은 노조의 이념에 큰 원인이 있을 것으로 추정할 수 있다. 즉, 노조의 이념이 지나치게 현실적이지 못하고 선협적으로 주어진 이념에 고정되어 있기 때문에 일반 근로자들의 요구를 충분히 수용할 수 없었기 때문이다.

이와 같이 영과 한국이 노조 조직률이 감소한다는 사 실은 동일하지만, 그 원인에 있어서는 차이를 드러낸다고 볼 수 있다.

### 3.2 노사분규의 특징

노사분규는 노사관계의 건전성을 나타내주는 지표로 이해할 수 있다. 그러나 노사분규 자체가 부정적 요소만

있는 것은 아니다. 왜냐하면 노사분규를 통해 노사 양 당 사자는 서로의 요구를 경험으로 알게되고 합리적인 교섭 관행(bargaining protocol)을 정착시켜 미래의 파업을 감 소시킬 수 있기 때문이다.[7],[9],[15]

[표 2] 노사분규 비교(단위: 건수, 천명, 천일)

	파업건수(A)		분규참가자수(B)		손실일수(C)	
	한국	영국	한국	영국	한국	영국
1996	85	244	79	364	893	1,303
1997	78	216	44	130	445	235
1998	129	166	146	93	1,452	282
1999	198	205	92	141	1,366	242
2000	250	212	178	183	1,894	499
2001	235	194	89	180	1,083	525
2002	322	146	94	943	1,580	1323
2003	320	133	137	151	1,299	499
2004	462	130	185	293	1,199	905
2005	287	116	118	93	848	224
2006	138	158	131	713	1,201	755
2007	115	152	93	745	536	1,041
2008	108	144	114	511	809	759

자료 : 한국, 『KLI노동통계』, 각년도,  
영국, <http://www.statistics.gov.uk>

먼저 [표 2]를 통해 볼 수 있듯이, 파업의 빈도를 말해 주는 파업건수에서는 한국과 영국 모두 유사한 구조를 가지고 있음을 알 수 있다. 즉, 파업건수는 양국의 경제적 상황과 반비례의 관계가 있음을 알 수 있다. 한국의 경우 IMF 경제위기 기간 중에는 비교적 파업건수가 감소하였 으나, 2000년대 초반의 경기회복의 시기에는 다시 급상 승하고 있음을 알 수 있어 이 시기의 파업은 주로 임금인 상을 둘러싼 이익분쟁이 대부분이었음을 알 수 있다. 영 국의 경우에도 동일한데, 경기가 부진하던 2002년 이후 에는 파업건수가 감소하였으나, 그 이전의 시기에는 크게 증가한 것을 확인할 수 있다.

그러나 노사분규에 있어서 중요한 지표는 파업건수가 아니라 파업의 강도를 말해주는 파업참가자수와 파업으 로 인한 근로 손실일 수이다. 먼저 파업참가자수를 보면 영국의 조합원수가 한국에 비해 4배 이상인 점을 고려한 다고 하더라도 영국의 파업참가자수는 한국에 비해 높음 을 알 수 있다. 그러나 손실일수를 비교하면 영국이 상대 적으로 작음을 알 수 있다. 즉, 상대적으로 파업에 참가하 는 조합원수는 많지만 분규를 오래 가져가지 않음으로서 국민경제적 손실이 최소화되고 있음을 알 수 있다.

이러한 사실은 파업성향을 나타내는 지표로도 확인할

수 있다.

본 것이 [표 4]에 제시되어 있다.

[표 3] 노사분규 성향의 비교(단위: 건수, 명, 일)

	피용자 천인당 손실일수		파업의 강도 (B/A)		파업지속성 (C/B)	
	한국	영국	한국	영국	한국	영국
1996	68	55	929	1,492	11.3	3.6
1997	33	10	564	602	10.1	1.8
1998	118	11	1,132	560	10.0	3.1
1999	108	10	465	688	14.8	1.7
2000	142	20	712	863	10.6	2.7
2001	79	20	379	928	12.1	3.0
2002	111	51	292	6,459	16.8	1.4
2003	90	19	428	1,135	9.5	3.3
2004	81	34	400	2,254	6.5	3.1
2005	56	6	411	802	7.2	2.4
2006	77	28	949	4,513	9.2	1.1
2007	33	38	809	4,901	5.7	1.4
2008	50	30	1,056	3,549	7.1	1.5

자료 : 한국, 『KLI노동통계』, 각년도,  
영국, <http://www.statistics.gov.uk>

[표 3]에서 보는 것처럼, 일반적으로 사용되는 임금근로자 1,000인당 노동손실일수는 한국이 영국에 비해 2007년을 제외하고는 월등히 높음을 알 수 있다. 이러한 사실은 노사분규의 지속성에서 더욱 극명하게 드러나는데, 분규참가자의 평균 파업지속기간을 구한 값에서 한국이 영국에 비해 월등히 높다는 것을 알 수 있다. 그러나 노사분규 건당 평균 분규참가자 수는 영국이 월등히 높은 것으로 나타나 대조를 이루고 있다. 이의 원인은 노동시장여건도 작용하지만, 한국과 영국의 노사관계의 이념적 차이에서 비롯된다고 판단된다. 즉, 영국의 경우에는 파업이 이론대로 노사 당사자로부터 유용한 정보를 획득하거나 더 나은 교섭관행을 정착하기 위한 수단으로 작용할 가능성이 크다.[8][12]

그러나 한국의 경우 노사 당사자 간의 합리적인 이념 체계가 정립되지 않았기 때문에 협상이나 대화를 통해 양자의 이견을 좁히려는 노력보다는 힘으로 자신의 주장을 관철하려는 경향이 크기 때문에 비교적 소수의 인원이 파업에 참가할지라도 오랫동안 파업을 지속시키는 것으로 분석할 수 있다. 이렇게 노사 당사자가 자신의 주장을 끝까지 관철하는 이유는 내세우는 이념과 현실적 이해관계의 괴리 속에서 명분을 끝까지 추구하는 것이 원인으로 지적된다.

다음으로 산업 대분류별 노사분규를 건수를 기준으로

[표 4] 산업대분류별 노사분규 (건수,%)

		1999	2001	2003	2005	2008
한국	총계(건수)	198	235	320	287	108
	제조업	58.6	49.8	52.2	59.3	65.7
	운수,건설 등	13.1	16.2	20.6	12.1	7.4
	금융개인서비스	10.6	7.2	9.1	5.2	5.6
	사회공공서비스	11.1	18.3	12.8	22.3	17.6
기타	6.6	8.5	5.3	1.1	3.7	
영국	총계(건수)	205	194	133	116	144
	제조업	18.0	15.9	31.1	17.2	3.4
	운수 등	54.1	50.7	36.2	39.6	22.2
	금융개인서비스	3.9	4.3	2.8	8.6	6.9
	사회공공서비스	20.5	22.9	23.4	33.3	41.7
기타	3.6	6.2	6.5	4.3	12.5	

자료 : 한국, 노동부, 『노동통계연감』, 각년도,  
영국, <http://www.statistics.gov.uk>

한국의 경우에는 제조업의 비중이 압도적으로 높으며 그 비중은 점차로 증가하는 경향이 있지만, 영국의 경우에는 제조업의 비중은 상대적으로 감소하는 반면 교육 등의 사회서비스, 운수 및 건설 분야에서 비중이 가장 높은 것을 알 수 있다. 이것은 양국의 산업구조를 그대로 반영한다고 볼 수 있지만, 파업의 성향에서의 차이를 설명하는 요소로도 볼 수 있다. 즉, 제조업은 전통적으로 개별 기업단위의 현장성격이 강하지만, 교육, 운수 등은 공공적 성격이 강하여 파업을 지속할 경우 받는 여론의 압력 등이 파업의 강도를 약화시킬 수 있다고 풀이된다.

### 3.3 법과 노사관계

앞에서 살펴본 바와 같이 영국의 노사관계는 자율주의와 다원주의적 전통을 가지고 있는 가운데 최근 들어 법적 요소가 강화된 것으로 볼 수 있다. 이때 노사 양당사자는 법이 노사관계에서 게임의 규칙이라는 점을 숙지하여 법을 잘 지키는 것으로 알려져 있다. 따라서 영국의 노사분규는 거의 대부분이 법적인 테두리에서 이루어지는 것이 일반적이다.[3] 한국의 경우 1987년 이전까지는 정부주도의 사용자 친화적인 노동정책과 법집행이 이루어졌으나, 87년 이후에는 그동안 누적되었던 근로자들의 불만이 폭발하면서 법의 한계를 벗어난 파업이 크게 증가하였다.

한국에 있어서 1988년에는 총 1,379파업건수에서 82.9%인 1,143건이 불법파업이었으나, 점차로 감소하여 1996년에는 총 85건의 파업에서 15.9%인 13건으로 크게

감소하였다. 그러나 IMF 경제위기를 맞으면서 1999년중 불법파업은 다시 증가하여 총 198건의 파업중 95건인 48.0%를 기록하였으나 그 이후 지속적으로 감소하여 2006년에는 총 畝岷 건의 파업 중 24건에 불과하여 17.4%를 기록하였다. 이것은 노사 양 당사자가 법을 자발적으로 준수한 측면보다는 엄격한 법집행의 결과라고 볼 수 있다. 예를 들어 노사분규 구속노동자의 추이에서도 볼 수 있듯이 1997년에는 47명에 불과하였으나 2002년 205명, 2004년 347명, 2006년 271명으로 매우 높은 수준을 유지하고 있다는 점에서도 확인할 수 있다.

최근 들어 긍정적인 요소 중의 하나는 노사분규에 있어서 법에 호소하려는 경향이 증가하고 있다는 점이다. 즉, 노사 당사자 간 선 파업 후 협상을 통한 문제해결의 방식에서 아예 근로현장에서 생긴 문제를 법으로 해결하려는 움직임이 증가한다는 점이다.

[표 5]에서 보는 대로 부당노동행위 및 부당해고에 대한 법에 의존성향이 지속적으로 증가하고 있는 사실로부터 어느 정도 합리적 노사관행이 정착되고 있다는 추론을 할 수 있다. 그러나 이것은 권리분쟁(right disputes)적 성격의 노사갈등이기 때문에 법에 호소하는 경향이 높으나, 임금인상과 같은 이익분쟁(interest disputes)적 요소는 여전히 노사분규로 갈 가능성이 높은 현실이다.

[표 5] 노동위원회의 사고처리건수

	부당노동행위		부당해고
	신청 건수	접수처리 건수	
1996	539	539	1,632
1999	1,224	950	3,801
2000	1,285	1,040	3,918
2001	1,830	1,502	5,037
2002	1,787	1,355	4,169
2003	1,332	947	4,102
2004	1,262	908	4,816
2005	1,382	958	5,119
2006	1,629	1,134	5,002
2007	1,346	904	6,292
2008	1,292	936	8,343

자료 : 노동부, 『노동통계연감』, 각 년도

#### 4. 결론

본 논문은 시장경제의 전통에 서있는 대표적인 국가로서의 영국의 노사관계와 한국의 노사관계를 비교 연구함으로써 교훈을 얻고자 함이 목적이었다. 특히 노사관계를

결정하는 많은 요인 중에서 노사 당사자들의 이념이 노사관계의 특징 및 노사분규에 어떤 영향을 미치는지를 분석하고자 하였다. 물론 영국의 노사관계가 한국의 표준적인 모델이라고 할 수는 없으나, 영국의 노사관계 당사자가 가지는 이념에 대한 유연함과 합리적으로 이념을 조정해나가는 과정이 노사분규의 강도를 약화시켜 파업의 부정적 효과를 극소화시키고 있음을 알 수 있었다.

그러나 한국의 경우에는 경직된 이념체제로 인하여 노사 당사자가 상대의 이념을 토론의 과정을 통하여 합리적으로 발전적 조정을 이루어나가는 것이 아니라 자신들의 이념만을 주장함으로써 노사관계를 악화시키는 것으로 판단된다. 이러한 사실로부터 한국의 노사분규는 영국에 비해 파업건수는 상대적으로 작고 일단 파업이 일어나면 참가자수는 작지만, 일단 파업이 발생하면 오래 지속되어 파업으로 인한 손실일수가 크게 증가하여 결과적으로 국민경제적 손실이 매우 크다는 것을 알 수 있다.

따라서 본 논문의 분석결과를 통해 얻을 수 있는 시사점을 몇 가지 정리하면 아래와 같다.

첫째, 노사 간 이념은 명분위주가 아니라 당사자들의 현실적 이해관계를 최적으로 반영하는 것으로 자생적으로 생산되어야 한다는 점이다. 이렇게 될 때 비록 노사 간 갈등이 발생하였을 때 가장 단시간에 걸쳐 교섭과 타협이 발생할 수 있는 것이다.

둘째, 이를 위해서는 현재와 같은 친 정부적 이념과 반 정부적인 양분화된 이념지향을 벗어나서, 노사 간 당사자들이 자율적으로 이념을 현실화시키기 위한 노력이 필요하다. 특히 사용자 측에서의 노조 이념에 대하여 적극적으로 공론화하고 통합하려는 노력이 필요하다.

셋째, 파업의 지속기간이 길다는 것은 교섭과 타협의 과정이 합리적이지 않다는 반증이다. 그런데 이의 가장 큰 이유는 노사가 다른 이념적 기반에서 있기 때문인데, 이것을 조정하고 통합하려는 노력이 필요하다. 그런데 영국의 경험에서처럼 국가가 주도적으로 이러한 조정 작업을 하는 것이 아니라 노사 간 자율적으로 할 수 있도록 공론화된 장을 마련하는 것이 필요하다.

#### 참고문헌

- [1] 베버(박성환 역), 『경제와 사회』, 나남, pp.359-391, 2009
- [2] 선한승, 『한국적 노사관계의 이해와 발전방향』, 한국노동교육원, p.70, 2007
- [3] 심상용, “비교사례(영국, 아일랜드) 접근을 통한 새로운 사회협약 성립의 제도 및 행위자 요인에 대한 연구,”

- 한국노동연구원, 『노동정책연구』, 제7권 2호, pp.169-206, 2007
- [4] 오건호, 『영국 철도산업 민영화와 철도 노사관계 변화』, 한국학술정보(주), pp. 20-23, 27-30, 2006
- [5] 유범상, 『한국의 노동운동이념』, 한국노동연구원, pp.523-532, 2005.
- [6] 이상우·장영철, “영국 노사관계의 변화 : 주요개념을 중심으로”, 한국노동연구원, 『노동정책연구』, 제7권 제2호, pp.197-226, 2007
- [7] 이장원 외, 『한국의 파업구조와 특징에 관한 연구』, 한국노동연구원, pp.61-65, 2005
- [8] 임상훈, 『한국형 노사관계 모델(II)』, 한국노동연구원, 2006
- [9] 정초시, “파업행위의 결정요인에 관한 실증적 분석,” 박사학위논문, 연세대학교 대학원, pp.28-32, 1991
- [10] 최영기외, 『노사관계 모델에 관한 국제비교』, 한국노동연구원, 2003
- [11] Dunlop, J.T., *Industrial Relations System*, Southern Illinois Univ. Press, pp.7-13,16-18, 1958
- [12] Hayes, B. "Unions and Strikes with Asymmetric Information," *Journal of Labor Economics*, Vol. 2, No.1, pp.57-83, January, 1984
- [13] Hyman. R. "The Historical Evolution of British Industrial Relations." in *Industrial Relations*, Paul Edward (ed), Oxford, pp.68-72, 2003
- [14] Lane, C., *Management and Labor in Europe*, Edward Elgar, 1989
- [15] Redder,M. and G. Neumann, "Conflict and Contract : The Case of Strikes," *Journal of Political Economy*, Vol.88, No.5, pp.867-886, October, 1980.

정 초 시(Cho-See Jung)

[정회원]



- 1981년 8월 : 연세대학교 연세대학원 경제학과 (경제학석사)
- 1991년 2월 : 연세대학교 연세대학원 경제학과 (경제학박사)
- 1981년 7월 ~ 1982년 2월 : 국제경제연구원 연구원
- 1982년 3월 ~ 현재 : 청주대학교 경제학과 교수

<관심분야>

노사관계, 지역경제, 문화경제