

# 勞使關係와 政府

金 兌 基\*

## <目 次>

- I. 序 論
- II. 産業政策과 勞使關係
- III. 勞動政策과 勞使關係
- IV. 勞使關係 政策決定과 政治的 構造
- V. 結 論

## I. 序 論

선진국가들의 경우 集團的 勞使關係에 대한 정부의 태도는 대체로 3가지 단계를 밟아왔다. 첫번째 단계에서, 産業化와 함께 정부는 사용자의 편에 서서 근로자들의 노동조합·단체교섭활동에 대해서 억제적인 태도를 취하였다가 두번째 단계에서, 大衆民主主義의 보급과 함께 근로자들의 노동조합·단체교섭활동을 적극적으로 보호하였으며 세번째 단계에서, 資本主義와 民主主義가 高度化되면서 노사관계에 있어서 노동조합과 사용자가 취할 수 있는 활동에 대해서 中立的인 입장에 서서 규제를 하게 되었다.<sup>1)</sup> 따라서 첫번째, 두번째 단계에서는 정부는 노사 중 어느 한 집단을 두둔하게 되지만 세번째 단계에서 공익을 중시하여 노사관계에 필요한 公平한 規則을 만드는 데 주력하게 되었다.

정부가 노사관계에 대해서 규제를 만드는 방식은 각국이 처한 政治·社會·文化的 傳統에 따라 다르게 만들어지지만 대체로 3가지 형태로 구분된다. 첫째, 多元主義(pluralism) 하에서는 정치·경제구조가 세분화되어 있어서 정부의 규제는 다수의 노사관계 관련집단들로부터 견제받는 상태에서 만들어진다.

\* 韓國勞動研究院

1) 노사관계에 대한 정부의 태도변화에 대한 보다 자세한 논의는 Rimlinger(1977) 참조.

둘째, 統合主義(social corporatism) 하에서는 정부가 강력하게 조직된 소수의 노동단체나 사용자단체와 합의를 통하여 만들어진다. 셋째, 國家統合主義(state corporatism) 하에서는 강력한 노동단체가 존재하지 않고 정부가 독단적으로 노사관계규칙을 만들게 된다.

우리나라는 지난 4년이라는 짧은 시간 동안에 외국에서는 수십년에 걸쳐서 관찰할 수 있었던 노사관계에 대한 정부의 태도변화를 경험할 수 있었다. 첫째, 1987년 「6·29」 이전까지 勞使關係制度를 만드는 데 노동조합의 영향력은 실제로 미비하였거나 거의 이루어지지 않았고 정부에 의하여 일방적으로 만들어지게 되었다. 정부는 노사관계제도를 경제성장과 雇傭擴大를 위하여 노동력의 원활한 공급과 對外競爭力을 확보할 수 있도록 만드는 데 임금이 適正水準에 결정되도록 주력하였다. 따라서 정부의 노사관계에 대한 규제는 근로자의 노동조합과 團體交渉活動을 억제하는 방향으로 만들어졌고 그 대신 사용자의 근로자에 대한 부당한 대우를 방지하기 위해서 정부의 역할을 強化하는 방향으로 만들었다. 정부는 근로기준을 강화하는 등 個別勤勞者를 보호하는 법을 강화하고 다른 한편으로는 노동조합에 대신하여 勞使協議會의 활성화를 적극 권장하여 勞使紛糾의 발생을 억제하려 하였다. 노사관계에 대한 정부의 관여는 점점 커지게 되어 결과적으로 근로자들의 노사관계에 대한 불만은 정부의 노동정책에 대한 불만으로 나타나게 되었다.

둘째, 1987년 「6·29」와 함께 억제되어 왔던 근로자들의 權利行事は 폭발적인 노사분규로 나타나게 되었다. 이에 따라 사용자가 일방적으로 임금과 勤勞條件을 정하면 근로자들이 수용하게 되는 방식은 한계에 부딪히게 되었고, 근로자는 사용자와 대등한 위치에서 임금 및 근로조건을 團體交渉을 통하여 결정하게 되었다. 또한 「6·29」를 통하여 정치적 단체들이 양적·질적으로 커지게 되었고 「與小野大」 현상이 나타나게 되었다.<sup>2)</sup> 이러한 정치·사회분위기 속에서 노동조합의 조직은 급격히 확대되었고 노사관계제도를 만드는 데 있어서 노동조합의 영향력은 커지게 되었다. 노사관계에 대한 정부의 태도도 바뀌어 정부는 勞使關係의 自律性을 제고하기 위해서 중립적인 위치를 지키고 관여를 자제하였다. 그러나 노사관계와 정부의 태도의 돌연한 변화는 한편으로는 노사관계제도의 慣行未蓄積에 따른 노사분규의 頻發을 가져왔고 다른 한편으로

2) 이 당시 우리나라의 노사관계제도 형성에 대한 정치경제학적 분석은 拙稿(1989b) 참조.

는 경제성장 위주의 산업정책으로 파생된 企業規模別 收益性 隔差는 노동운동을 활성화시켰고 근로자들의 임금 및 근로조건이 企業規模에 따라 차이가 더욱 커지게 하였다.

셋째, 「6·29」 이후에 賃金水準이 큰 폭으로 상승하고 동시에 노사관계의 불안정이 지속되면서 그 효과가 1989년에 들어와서 나타나기 시작하여 경제성장이 크게 둔화되었다. 이에 따라 정부는 1989년 하반기부터 自律的인 勞使關係를 존중한다는 자세를 수정하고 노사관계에 관련된 細部的인 규칙을 만듦으로써 규제를 강화하게 되었다. 비록 단체교섭을 통한 賃金決定方式을 존중하였지만 불법적인 노사분규는 적극적으로 沮止하였고 임금수준도 적정수준을 넘지 못하도록 만드는 데 노력을 기울이게 되었다. 이러한 정부의 態度變化에 따라 1989년 하반기부터 노사분규의 발생건수는 크게 격감하게 되었고 임금상승의 폭도 둔화되는 현상을 보였다.

최근 이러한 정부의 태도변화는 노사관계에 대한 세부적인 규칙을 만든다는 의미에서 선진국들의 집단적 노사관계에 대한 政策變化와 일면으로는 類似性을 보이고 있다. 그러나 이것은 동시에 정부의 노사관계정책이 勞使關係安定에 여전히 결정적인 변수로 작용한다는 것을 시사하고 있어 자율적 노사관계를 존중하는 상태에서 구체화시켜 왔던 선진국의 집단적 노사관계에 대한 規制經驗과는 다른 면도 보이고 있다. 노사관계의 環境變化와 함께 자율적 노사관계의 필요성을 학계와 노사당사자는 물론 정부도 크게 인식하고 있다. 자율적 노사관계의 필요성에 대한 바탕에는 경제가 量的으로 커지고 質적으로 복잡해지고 있으며 진정한 의미에서의 노사관계안정은 노사당사자의 自發的인 의지가 전제되어야 한다는 사실이 깔려 있다. 이것은 自律的 勞使關係의 확립이 경제여건뿐 아니라 노사관계에 놓여 있는 메카니즘에 비추어 볼 때 반드시 달성되어야 할 과제임을 示唆한다. 따라서 자율적 노사관계의 확립을 위해서는 제약요인이 무엇인지 냉정하게 돌아볼 필요가 있는 것이다.

이 글은 우리나라에서 정부가 노사관계에서 차지하는 비중이 대단히 컸다는 사실을 주목하여 첫째, 정부의 비중이 큰 이유를 규명하고 둘째, 自律的 勞使關係의 정립을 위해서 정부의 역할이 어떤 방향으로 轉換되어야 할지를 살펴보는 데 있다. 노사관계에 대한 정부의 영향력은 첫째, 노사관계에 직접 영향을 미치는 勞動政策 둘째, 생산물시장에서 기업이 차지하는 市場力(market power)에 영향을 미치는 산업정책을 가지고 분석할 수 있다. 정부와 노사관

계 사이의 관계를 조사하는 연구들은 산업정책보다는 노동정책에 집중되는 경향을 보였다. 그러나 노동정책에 대한 연구도 다분히 制度的인 관찰에 그쳐 노동정책이 노사관계에 미치는 영향을 理論的인 水準에서 다루지 못했던 경향도 보인다.

기업의 시장력은 노사간의 교섭력에 영향을 미치는 주요한 요소이기 때문에 시장력을 좌우하는 정부의 産業政策에 대한 분석이 없이는 노사관계에 대한 정부의 影響力을 정확히 이해하기 어렵다.<sup>3)</sup> 노사관계차원에서 보려는 노력들이 결여되어 왔다고 할 수 있는데 이것은 노사관계에 대한 안정과 발전을 위한 정책대안들도 近視眼的인 한계를 벗어나지 못하게 한다. 노사관계에 영향을 미치는 정부의 勞動政策과 産業政策은 정치·경제·사회적 여건의 반영이라고 할 수 있다. 따라서 노사관계에 대한 정부의 역할을 규명하기 위해서는 정부의 정책이 노사관계 여건에 따라 어떻게 바뀌는지 규명할 필요가 있다.

이 글의 순서는 제2절에서 정부의 産業政策이 우리나라 勞使關係制度에 어떤 영향을 미치고 있는지 분석한다. 제3절에서는 정부의 노동정책, 특히 勞動法과 勞動行政이 노사관계제도에 어떤 영향을 미쳤는지 분석하고 있으며, 제4절에서는 정부의 산업정책과 노동정책 결정에 대한 정치·경제·사회적 구조를 살펴본다. 제5절은 결론으로서 자율적 노사관계의 정착방안을 분석한다.

## II. 産業政策과 勞使關係

### 1. 産業政策의 特徵

1960년대 이후 정부는 경제성장을 산업정책의 최대목표로 삼게 되었다. 산업정책의 주요 특징은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 輸出支援을 통해서 생산능력을 확대시키고 수입억제를 통해서 국내산업을 보호하였다. 동시에 정부는 원화의 저평가를 통해서 海外市場에서 우리나라 제품의 價格競爭力을 제고시키게 되었다. 이러한 정책은 우리나라 기업이 제품의 질을 높여 附加價值를 추구하기보다는 생산비용의 국제 비교우위를 추구하는 것으로 나타났다. 둘째, 戰略産業을 지정하여 이들 산업에 대해서 기금을 조성하거나 차관의 도입을 통하여 장기저리자금을 지원하게 되었다. 동시에 이들 산업의 투자에 대

3) 산업정책과 노사관계의 관계에 대한 종합적인 논의는 Farber(1986)를 참조.

해서 稅制上的 혜택을 주게 되었다. 이것은 제한된 金融支援이 대기업에 편중되는 결과를 가져오게 하였다. 셋째, 이러한 정부의 지원을 받기 위해서 기업들은 營業實績이나 擔保能力 등 일정한 기준에 事前的으로 도달하여야 하였다. 이것은 결과적으로 정부의 지원기준이 大企業과 既存企業에 유리한 반면 中小企業이나 新參企業에게는 진입의 장벽을 높이는 요인이 되어 대기업에 의한 經濟力集中度를 높이게 하였다. 넷째, 생산의 효율성을 제고하고 생산비용을 절감하기 위해서 대규모 工團을 조성하고 특정산업을 공단별로 배치하였다. 이것은 노동력과 산업시설이 특정지역에 밀집되는 현상이 나타나게 하였으며 또한 대기업과 중소기업들 사이에 하청이나 부품조달 방식으로 垂直的인 分業關係가 성립되게 하였다.

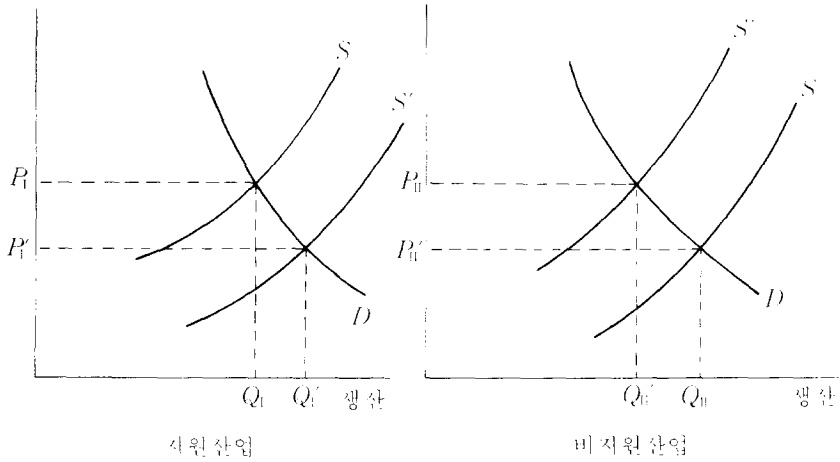
## 2. 産業政策이 勞使關係에 미치는 影響

### 1) 支援産業과 非支援産業의 賃金 및 雇傭

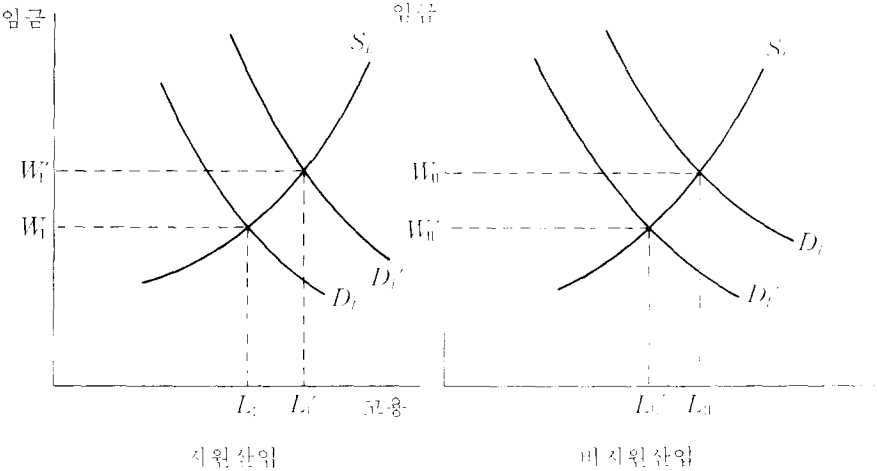
정부의 지원을 받는 산업 또는 기업은 생산능력을 확대하게 되고, 이에 따라 임금 및 고용수준은 증가하게 된다. <그림 1>에서 보듯이, 支援産業과 非支援産業으로 구분하면 정부의 지원은 지원산업의 生産費用을 떨어뜨려 지원산업의 製品供給은  $S$ 에서  $S'$ 로 이동하지만 비지원산업의 경쟁력은 저하되어 생산규모는 작아지게 되므로 공급은  $S$ 에서  $S'$ 로 감소하게 된다. 이에 따라 지원산업의 勞動需要는  $D_L$ 에서  $D_L'$ 로 증가하여 고용수준이  $L_I$ 에서  $L_I'$ 으로, 임금수준은  $W_I$ 에서  $W_I'$ 로 상승하게 된다. 반면에 지원을 받지 못하는 산업의 노동수요는  $D_L$ 에서  $D_L'$ 로 감소되어 고용수준과 임금수준이 각각  $L_{II}$ 에서  $L_{II}'$ 로,  $W_{II}$ 에서  $W_{II}'$ 로 하락하게 된다. 대체로 지원산업은 수출의 비중이 크거나 경제성장을 주도하는 일부 戰略産業이라고 할 수 있는데 정부의 지원에 의하여 誘發된 임금 및 고용수준의 변화는 이들 산업이 우리나라 경제에서 고용의 확대에 기여하는 효과를 過大評價하도록 하였다. 그 이유는 지원산업과 비지원산업의 임금 및 고용수준의 차이가 정부의 選別的 지원에 의하여 더 커지게 되었기 때문이다.

한 기업의 生産擴張과 이로 인한 雇傭擴大는 정부의 지원에 의해서 유도되는 경우와 기업의 독자적인 의사결정에 의하여 이루어지는 경우가 있다. 그러나 정부의 선별적 지원에 의하여 발생된 기업의 생산확대나 축소가 임금과 고용에 미치는 영향은 다음과 같은 문제점을 가진다. 정부의 지원에 힘입어 雇

a) 生産物市場



b) 노동 시장



〈그림 1〉 政府의 産業的 支援이 賃金 및 雇傭水準에 미치는 影響

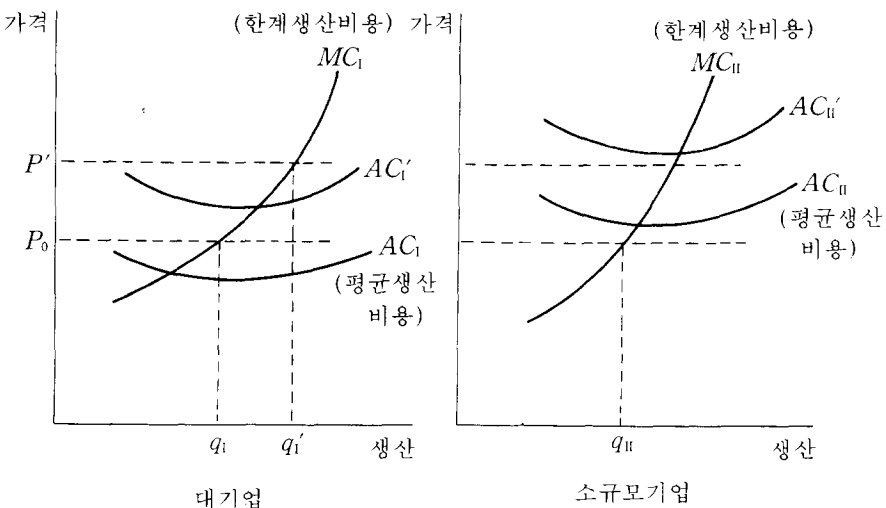
傭水準이 증대되었을 때 政府의 지원 축소 또는 중단 그리고 不景氣로 인한 고용의 불가피한 감소는 政府의 責任問題를 가져오게 되고 이것은 고용의 감퇴를 막기 위한 政府의 노동시장에 대한 干渉을 가져오게 만든다. 그리고 政府의 지원에 의하여 고용수준을 증대시킨 산업은 비록 經濟環境에 의하여 고용

의 감소가 불가피하다고 판단하더라도 고용의 감소를 바라지 않는 정부의 입장을 이용하여 追加의 産業支援을 요구하는 경우도 발생한다. 특히 고용의 감소와 실업문제는 執權政黨의 지지를 실추시키기 때문에 고용의 감소를 막기 위한 정부의 노동시장에 대한 관여의 명분은 더욱 커지게 된다.

## 2) 政府의 支援에 대한 基準과 임금 및 雇傭

정부의 지원에 대한 규제는 영업실적 등 여러 가지 기준에 의해서 이루어지는데 대체로 지원을 받기 위해서 기업은 事前에 그 기준을 충족시켜야 한다. 기업은 일단 정부의 지원기준을 만족하면 事後的으로 생산비용을 줄일 수 있기 때문에 지원기준을 事前的으로 만족시키기 위해서 追加의 비용을 감수하게 된다. 사전적으로 정부의 지원기준을 만족시키기 위한 비용은 생산규모에 비하면 소규모일수록 상대적으로 커지며, 대기업일수록 상대적으로 작아지게 된다. 따라서 대기업일수록 정부의 지원기준을 事前的으로 만족하기 쉽고 소기업일수록 만족하기 어렵게 된다. <그림 2>는 정부의 지원을 사전적으로 충족시키는 데 따른 비용이 기업의 생산에 미치는 영향을 설명하고 있다. 정부의 支援基準를 사전적으로 만족시키기 위한 비용은 대기업의 경우 3균 생산비용이  $AC_I$ 에서  $AC'_I$ 로 이동하게 하지만 소규모기업은  $AC_{II}$ 에서  $AC'_{II}$ 로 상대적으로 크게 이동하게 된다.

정부의 지원기준을 사전적으로 충족시키기 위한 費用負擔은 사후적으로 소



<그림 2> 政府의 支援基準에 대한 事前的 充足이 企業의 生産에 미치는 影響

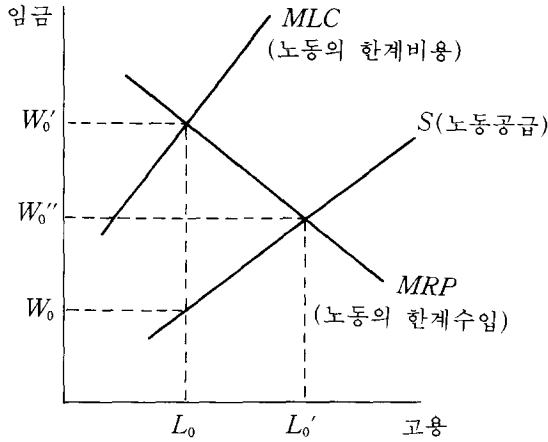
규모기업으로 하여금 경쟁력을 상실하여 존립하기 어렵게 만들어 대기업은 오히려 생산을  $q_0$ 에서  $q_1$ 으로 늘릴 수 있게 함으로써 정부의 支援基準을 충족시키기 위한 비용을 사후적으로 회수할 수 있게 된다. 따라서 정부의 지원을 사전적으로 만족시키는 데 필요한 기준이 까다롭고 소요되는 비용이 커질 때 정부의 지원은 대기업의 市場占有率을 높이는 결과를 가져와 대기업의 노동에 대한 수요를 증가시키게 하고 반면에 소규모기업의 노동에 대한 수요를 減少하게 만든다.

정부의 지원이 많아지고 정부의 지원에 대한 基準이 複雜할수록, 앞에서 언급한 대로 정부의 임금 및 고용수준의 변화에 대한 책임을 증대시킬 뿐 아니라 다음과 같은 문제점도 가지게 된다. 첫째, 정부의 지원이 대기업의 市場占有率을 증가시키는 결과를 가져오며 이에 따라 임금 및 고용수준이 증가하기 때문에 정부는 상대적으로 혜택을 많이 받게 되는 대기업의 노사관계에 대해서 관여할 수 있는 間接的인 手段을 갖게 된다. 대기업이 賃金이나 勤勞條件 등에 대한 정부의 指針을 준수하지 않을 때 정부의 지원은 축소 또는 중단될 수도 있기 때문에 政府의 支援은 정부가 大企業의 勞使關係에 대해서 관여할 수 있는 중요한 도구가 된다. 둘째, 1987년부터 1989년 전반에 나타냈던 상황이지만, 勞動組合活動이 본격화되고 민주주의 분위기가 자리잡히게 되면서 정부가 정부의 지원에 의존하는 대기업의 노사관계에 대해서 관여하기 어렵게 되자 대기업의 노동조합은 대기업이 시장에서 차지하는 獨占度에 비례하여 임금을 인상시킬 수 있게 되었다. 따라서 기업의 競爭力 提高를 위한 정부의 지원혜택을 노동조합의 활성화에 따라 노사가 나누어 가지게 되었다. 셋째, 중소기업은 劣勢인 시장력 때문에 협력관계에 놓이게 되었고 대기업은 임금상승 등에 의한 대기업의 생산비용의 증가를 중소기업에 轉嫁하게 됨으로써 대기업과 중소기업의 임금과 근로조건의 격차는 더욱 커지게 되었다.

### 3) 工業地域의 配置와 賃金 및 雇傭

정부는 생산의 效率性 增大를 중시하여 공단을 조성하게 되었고 특정산업에 관련된 기업들을 중점적으로 유치하게 되었다 이에 따라 이들 기업이 地域勞動市場에서 노동수요를 대부분 차지하게 되었다. 특히 한 공단에 소수의 大企業이 존재하고 대기업과 下請關係에 있는 다수의 小規模企業이 존재할 때, 대기업은 생산물시장에서 뿐 아니라 노동시장에서도 獨占力을 행사할 수 있게 되었다. 노동조합이 결성되어 있지 않을 때 대기업의 임금은 최고로 지불할





〈그림 3〉 工業地域의 配置가 賃金 및 雇傭에 미치는 影響

수 있는 수준보다 낮으며, 雇傭水準도 最大值보다 작아지게 된다.

〈그림 3〉에서 보듯이, 대기업이 생산물시장과 노동시장에서 모두 독점력을 행사할 수 있을 때 임금과 고용수준은  $W_0$ 와  $L_0$ 에서 각각 결정된다. 그러나 임금수준  $W_0$ 는 근로자들이  $L_0$ 에서 받을 수 있는 최고수준인  $W_0'$ 보다 작다. 또한 고용수준은 기업이 最大限 고용할 수 있는 수준인  $L_0'$ (이때 임금수준은  $W_0''$ )보다 작아진다. 이러한 현상은 노동조합이 없을 때 사용자가 생산물시장과 노동시장에서 獨占의 利潤을 가지게 되므로 대기업의 임금과 고용수준의 결정에 대해서 정부의 관여가 필요해지는 이유가 된다. 이때 노동조합이 결성되어 있을 때 노동조합이 임금을  $W_0'$ 로 요구하게 되면  $W_0'$ 와  $W_0$ 의 차이는 勞使間의 葛藤을 誘發하는 영역이 되며 그 차이가 커짐에 따라 노사분규가 발생할 가능성도 그만큼 커지게 된다. 이것은 주요공단에 위치하고 있는 우리나라 대기업의 노사분규 發生性向이 높게 나타나는 배경이 되기도 한다.

### III. 勞動政策과 勞使關係

#### 1. 勞動政策의 特徵

우리나라 경제는 質的・量的으로 성장하여 오면서 노동시장의 구조도 크게 바뀌고 있었다. 總人口는 1963년부터 1989년 사이에 55%가 증가하였고, 經濟活動人口는 200% 이상 증가하였다. 따라서 勞動市場에 대한 參與는 인구증가

보다 훨씬 빠른 속도로 이루어져 왔다. 경제성장과 인구증가 그리고 교육수준의 향상에 따른 노동시장의 構造變化에도 불구하고 정부의 노동정책의 방향은 크게 변하고 있지 않았다. 정부의 경제정책은 고도의 經濟成長達成을 최우선 목표로 두었고 노동정책의 목표는 경제성장의 달성을 촉진하고 여기에서 발생되는 副作用을 줄이는 데 있었다.

1960년대 이후 정부의 노동정책 특징은 다음과 같이 정리된다. 첫째, 人力의 원활한 供給과 雇傭機會의 확대를 위해서 정부는 指導的인 노력을 기울였고 이것은 경제성장목표와 동시에 고용목표를 정하고 달성하는 데 총력을 기울이는 것으로 나타났다. 둘째, 정부는 임금수준이 대외경쟁력을 유지하도록 適正水準에서 결정되게끔 노력하였다. 셋째, 노사분규의 발생을 억제하기 위해서 勞使協定體制를 강조하고 노동조합의 조직과 활동에 대한 규제를 강화시켜 왔다. 대신에 정부는 근로자에 대한 사용자의 부당한 대우를 예방하기 위해서 사용자들이 지켜야 할 最小限의 勤勞條件에 대한 법적인 기준을 강화시켜 왔다.

## 2. 政府의 勞動政策이 勞使關係에 미치는 影響

### 1) 賃金・雇傭政策과 景氣變動

정부의 고용정책은 경제적 여건을 반영하여 경기가 나쁠 때 기업이 해고 등의 근로자 감원을 쉽게 못하도록, 근로기준활동을 강화하는 것으로 나타났다. 경제여건의 변화에 대한 정부의 이러한 伸縮的인 대응은, <表 1>에서 보듯이, 경기변동에 따른 失業率의 變化幅을 대단히 낮게 만들었다.

景氣變動에 따른 고용정책의 변화가 노사관계에 미치는 영향을 <그림 4>의 임금-실업률곡선으로 설명할 수 있다. <그림 4>의 賃金-失業率곡선  $P$ 가 보여주듯이 노동의 수요와 공급에 대한 여건이 변하지 않는 한 임금과 실업사이에는 逆의 관계가 존재하게 된다. 정부의 고용목표가 실업률  $U_0$ 를 유지하는 것이라고 하면 이때 적정 임금수준은  $W_0$ 이 된다. 이때 경제가 예상하지 못했던 不況期에 당치게 되면 賃金-失業率곡선  $P$ 는  $P_2$ 로 이동하게 되고 임금수준이  $W_0$ 를 유지할 때 失業率은  $U_2$ 로 증가하게 된다. 그러나 정부가 不景氣에서도 실업률을  $U_0$ 로 낮추기 위해서 노력하게 되면 이것은 임금을  $W_0$ 에서  $W_1$ 으로 올리는 압력을 가져오게 된다. 따라서 정부는 이때 기업의 雇傭調整에 대해서 관여를 하게 되고 동시에 근로자들도 임금인상요구를 자제하도록 한

〈表 1〉 景氣變動과 勞使關係에 對한 政府의 態度變化

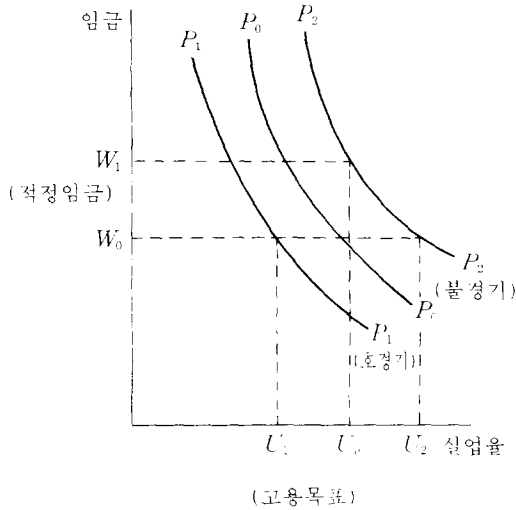
(單位: %)

年度	經濟成長率	貿易收支	對美換率	失業率	賃金引上率	勤勞監督 (違反件數)
1960	1.1	-272.5	65.00	-	-0.9	-
1961	5.6	-242.2	130.00	-	12.0	-
1962	2.2	-335.3	130.00	-	6.5	-
1963	9.1	-410.2	130.00	8.2	14.4	-
1964	9.6	-244.9	256.02	7.7	22.0	-
1965	5.8	-240.3	272.06	7.4	18.6	9,677
1966	12.7	-429.5	271.46	7.1	17.8	9,778
1967	6.6	-574.2	274.60	6.2	22.5	13,099
1968	11.3	-835.7	281.50	5.1	26.5	12,014
1969	13.8	-991.7	304.50	4.8	34.2	8,107
1970	7.6	-922.0	316.70	4.4	26.9	21,286
1971	9.1	-1,045.9	373.20	4.4	16.2	17,308
1972	5.3	-573.9	398.90	4.5	13.9	43,672
1973	14.0	-566.0	397.50	3.9	18.0	35,361
1974	8.5	-1,936.8	484.00	4.0	35.3	21,401
1975	6.8	-1,671.4	484.00	4.1	27.0	25,197
1976	13.4	-590.5	484.00	3.9	34.7	22,422
1977	10.7	-476.6	484.00	3.8	33.8	22,781
1978	11.0	-1,780.8	484.00	3.2	34.3	21,234
1979	7.0	-4,395.5	484.00	3.8	28.6	27,809
1980	-4.8	-4,384.1	659.90	5.2	22.7	42,535
1981	6.6	-3,628.3	700.50	4.5	20.1	38,788
1982	5.4	-2,594.4	748.80	4.4	14.7	22,031
1983	11.9	-1,763.5	795.50	4.1	12.2	35,534
1984	8.4	-1,035.9	827.40	3.8	8.1	39,235
1985	5.4	-19.0	890.20	4.0	9.9	43,694
1986	12.3	4,205.9	861.40	3.8	9.2	59,695
1987	12.0	7,659.0	792.30	3.1	11.6	44,415
1988	10.0	11,445.0	684.10	2.5	15.5	45,538
1989	6.7	4,597.0	679.60	2.6	21.2	N.A

資料: 韓國銀行, 『經濟統計年報』, 1990.

勞働部, 『勞働統計要覽』, 1990.

다. 이러한 경기변동과 정부의 노사관계에 대한 관여는 〈表 1〉에서 보듯이, 經濟成長率과 勤勞監督 違反件數의 관계에서 찾아볼 수 있다. 경제성장률이 낮아질 때 근로감독은 활발해지고 있음을 알 수 있다. 반면에 경기가 호황기에 들어갔을 때는 임금-실업률곡선이  $P_0$ 에서  $P_1$ 으로 이동하고 정부는 임금 및 고용수준의 목표치를 달성하게 되며 정부의 노사관계에 대한 관여는 줄어들게 된다.

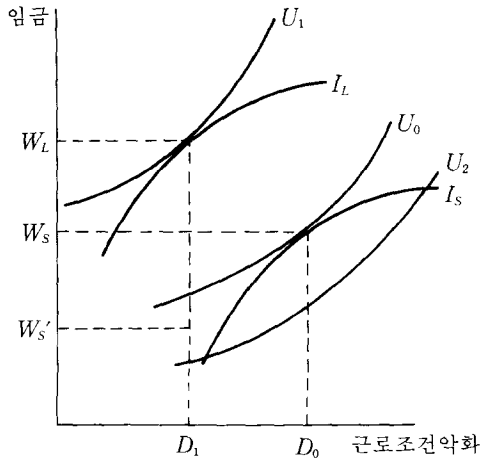


〈그림 4〉 景氣變動과 雇傭・賃金政策

## 2) 集團的 勞使關係와 個別的 勞使關係에 대한 政府規制

정부는 노사분쟁의 억제라는 정책목표 하에 노동조합에 관한 集團的 勞使關係法들에 대해서 여러 가지 留保條項을 만들어 근로자의 노동조합과 단체교섭 활동을 제약하여왔다. 대신에 근로자들을 사용자의 부당한 대우로부터 보호하기 위해서 근로기준법, 산업안전보건법 등과 같은 個別的 勞使關係에 관련된 법률의 기준을 강화시키게 되었다. 개별근로자의 보호를 위한 기준의 강화는 기업에게는 비용의 증대로 나타나게 되는데, 일반적으로 대기업에게는 부담이 상대적으로 작았지만 소규모기업에게는 컸다고 할 수 있다. 그러나 개별적 노사관계법에서 정한 근로기준을 그대로 적용하면 小規模企業의 收益性이 크게 저하하고 기업의 존립마저 위협받을 수 있기 때문에 이들 법이 실제로 적용되는 데 한계를 가지게 된다. 따라서 근로기준의 適用與否와 適用程度는 勞動行政機關의 판단에 놓이게 되며 자연히 엄격한 개별적 노사관계법은 정부가 기업의 노사관계, 특히 小規模企業의 노사관계에 대해서 관여할 수 있는 강력한 정책수단이 된다.

개별적 노사관계법의 기준을 강화시켜 그대로 집행했을 때, 勤勞條件은 改善되지만 임금수준은 전반적으로 하락하며 중소기업 근로자들의 만족도는 오히려 떨어질 가능성이 있다. 〈그림 5〉은 근로조건의 강화가 임금과 근로조건에 어떤 영향을 미치는가를 설명하고 있다. 곡선  $I$ 는 等利潤曲線(isoprofit



〈그림 5〉 勤勞條件의 強化가 賃金 및 勤勞條件에 미치는 影響

curve)인데 기업이 지불할 수 있는賃金水準과 勤勞基準을 개선하는 데 드는 각각의 비용에 대한 관계를 설명한다.<sup>4)</sup> 기업이 일정한 생산비용을 가지고 산업재해방지시설의 도입 등으로 근로조건을 추가적으로 개선할 때 임금상승은 점점 어렵게 된다는 것을 시사한다. 또한 等利潤曲線  $I$ 는 下向移動할수록 기업의 이윤은 증가하게 됨을 의미하고 있다. 곡선  $U$ 는 無差別曲線(indifference curve)으로 근로자들의 만족도를 설명하고 있으며 임금과 근로조건개선의 선택을 보여주고 있다. 임금이 올라가고 작업장의 환경이 좋을수록 근로자들의 만족도가 올라가게 된다는 것을 설명한다. 따라서 無差別曲線  $U$ 가 上向移動할수록 근로자들의 만족도는 증가하는 것을 의미하고 있다. 임금과 근로조건은 기업의 등이윤곡선과 무차별곡선이 접하는 점에서 정해진다.

집단적 노사관계가 정상적으로 실행되었을 때 정부의 最小限의 勤勞基準은  $D_0$ 에서 정해지며,  $D_0$ 는 이때 소기업의 임금수준이  $W_S$ 가 되는 점과 일치한다고 가정하자. 반면에 대기업의 임금은  $W_L$ 에서 결정되고 기업의 근로조건은  $D_1$ 으로써 대기업의 근로자의 임금수준과 근로조건이 소기업보다 높다고 하자. 이때 정부가 근로자들이 勞動組合・團體交渉活動을 통하여 스스로 불만을 해결하는 대신에 근로기준법 등 개별적 노사관계법을 강화시켜 근로자들을 보호한다고 할 때 이것은 정부가 勤勞者保護基準을  $D_0$ 에서  $D_1$ 으로 강화하는 것으

4) 본 논의는 Rosen(1974)의 이론을 도입하였음.

로 나타난다. 이에 따라 소기업의 사용자에게는 勞動費用이 增加되기 때문에 결과적으로 임금수준은  $W_s$ 로 떨어지게 되고 근로자의 만족도는  $U_0$ 에서  $U_2$ 로 하락하게 된다. 그러나 소기업의 경우 정부가 사용자의 근로기준을 법에서 정한대로  $D_1$ 에서 一律적으로 적용하게 되면 기업의 수익성도 악화되어 기업의 存立自體가 어렵게 될 수 있다. 따라서 근로기준은 실제로  $D_0$ 과  $D_1$  가운데서 적용되고 임금수준은  $W_s$ 와  $W_u$ 의 사이에서 결정될 가능성이 높다. 이것은 근로기준적용에 관련된 정부의 활동이 勤勞基準를 법대로 준수하기 어려운 소규모기업에서 커지게 될 가능성이 커지며 대기업에서는 작아지게 될 가능성이 많다는 것을 의미한다. 따라서 勤勞基準 適用問題는 정부가 소규모기업의 노사관계에 관여할 수 있는 주요한 政策手段이 될 가능성이 높아진다.

### 3) 勞使關係와 政治的 環境

노사분규의 발생을 억제하고 노동조합의 활동을 규제함으로써 노사관계의 안정을 달성하려던 집단적 노사관계에 대한 정부의 과거 노동정책은 정치적 안정과 커다란 函數關係를 가져왔다. 즉 政治가 安定을 유지하였을 때 이러한 정부의 노동정책은 유효하였지만, 일단 政治가 不安定한 상태에 도달하면 정부의 노동정책은 한계에 부딪쳐 왔다. 이러한 정부의 집단적 노사관계에 대한 정책은 勞使紛糾의 發生樣式과 勞動組合組織率의 변화로도 설명할 수 있다. <그림 6>은 1960~88년 동안 우리나라 노사분규의 發生件數가 어떻게 변하여 왔는가를 보여준다. 1960년, 1980년, 민주화 운동이 활발했던 1987년에 노사분규의 발생건수가 갑자기 큰 폭으로 증가하게 되었음을 알 수 있다.<sup>5)</sup>

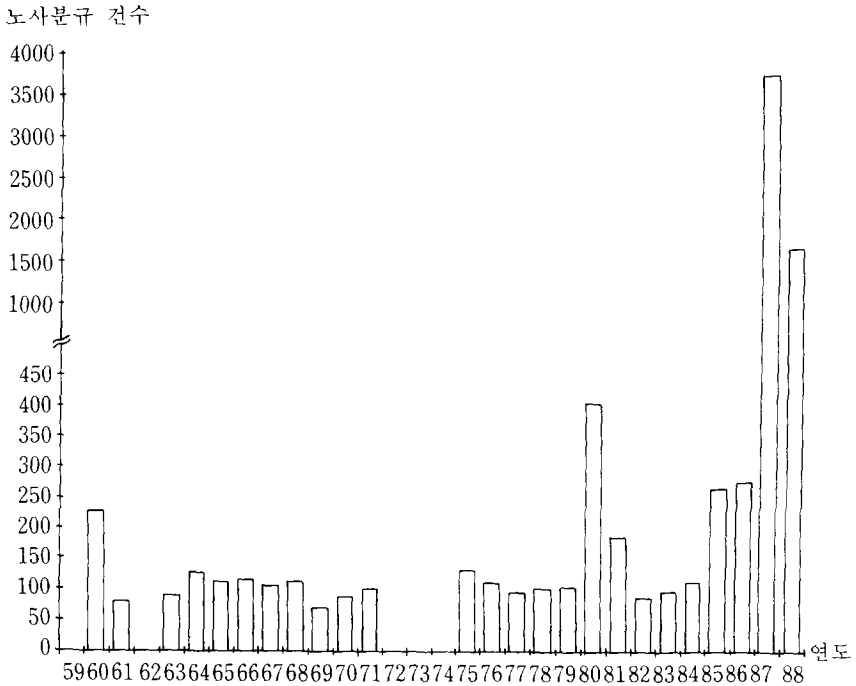
식 (1)은 1965~87년 사이의 우리나라 노사분규의 발생양식을 추정하고 있다.

$$\begin{aligned} \text{노사분규} = & 512.0 + 0.083 \cdot \text{근로감독건수} + 0.011 \cdot \text{임금} + 275.2 \cdot \text{더미1} \\ & (3.24) \quad (4.95) \quad (5.49) \quad (1.03) \\ & + 1505.7 \cdot \text{더미2} \\ & (5.43) \end{aligned} \quad (1)$$

$$R^2=0.84 \quad \text{Durbin-Watson}=2.16 \quad \text{추정치의 표준오차}=341.7$$

식 (1)에서 勤勞監督件數는 근로감독관이 근로기준법 등 個別的 勞使關係法을 기업이 준수하는지 여부를 감독한 수자로서 정부의 集團的 勞使關係에 대한 개입을 설명하는 대리변수(proxy variable)로서 사용되었다. 더미1은

5) 보다 자세한 내용은 拙稿(1989a) 참조.



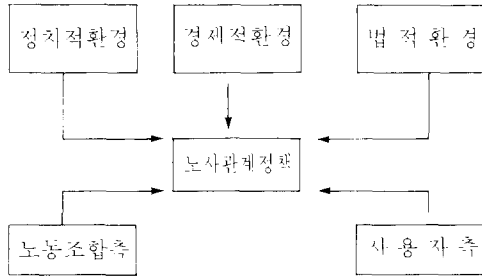
〈그림 6〉 1960~88年 사이의 勞使紛糾 發生良識

1972년과 1973년에는 「국가보위에 관한 특별조치법」에 의하여 團體行動이 금지되었기 때문에 주어졌다. 더미2는 정치적 불안정을 보여주는 變數로서 1980년과 1987년에 주어졌다. 임금수준의 향상이 경기를 반영한다고 가정할 때, 식 (1)은 경기가 좋을 때 노사분규는 증가하고 근로감독전수가 증가할수록 勞使紛糾數字는 감소했음을 말해준다. 또한 식 (1)은 정치가 안정기에 놓여 있을 때 노사관계는 안정적이었지만 일단 정치가 不安定하게 되면 노사분규가 爆發的으로 증가한다는 것을 시사해주고 있다.

#### IV. 勞使關係 政策決定과 政治的 構造

##### 1. 勞使關係 政策決定構造

정부의 노사관계정책은 〈그림 7〉에서 보듯이 정치적, 법적, 경제적 환경에 영향을 받지만 노동조합과 사용자측 사이의 相互作用(interaction)에 의하여 직접적으로 결정된다고 할 수 있다. 정치적·법적·경제적 環境變化에 대응하



〈그림 7〉 政府의 勞使關係 政策決定 메카니즘

여 노동조합과 사용자측은 자신에게 유리한 방향으로 정부가 勞使關係政策을 펴도록 압력을 가하게 된다고 할 수 있다. 또한 노동조합과 사용자들이 정부에 행사하는 압력의 크기는 노사관계의 환경과 국민들의 輿論에 좌우된다. 노동조합과 사용자의 활동 중에서 국민다수의 이익에 보다 가까울수록 정부의 노사관계 정책에 대한 압력은 커지게 된다. 그러나 다수 국민의 이익은 노동조합과 사용자측에 비해서 組織化되어 있지 않으므로 정부는 노동조합과 사용자측의 입장을 考慮하게 된다.

1987년 이전까지 정부 내에서 行政府와 立法府의 관계를 보면 여당이 국회에서 과반수를 훨씬 상회하는 의석을 확보하여 왔으므로 행정부의 노사관계정책은 바로 정부의 노사관계정책이 되는 傾向을 보였다. 행정부 내에서 노사관계정책을 담당하는 노동부 등 노동행정기관은 노사관계정책이 경제성장을 뒷받침하는 데 主案點이 주어져 왔으므로 경제기획원이나 상공부 등 경제개발계획과 산업정책을 담당하는 政府部處에 비해서 노사관계 정책수립에 대한 영향력이 작았다. 동시에 노사분쟁은 경제성장을 阻害할 뿐 아니라 사회의 안정에 障礙要因이 된다는 인식 하에 치안을 담당하는 검찰이나 경찰 등이 노사문제에 대해서 개입하는 경우가 많았다.

한편 1987년 이전까지 노동조합의 활동이 미약하였기 때문에 정부의 노사관계에 대한 관여가 작았다. 노동조합 활동의 둔화에 따라 정부의 노사 관계정책에 대한 사용자측의 影響力도 제한적이었지만 노동조합측에 비해서 훨씬 컸다고 할 수 있다. 따라서 勞使關係政策은 사실상 정부의 주도 하에 결정되는 傾向이 강하게 되었다. 1987년 「6·29」 이후 노동조합 활동이 急成長하면서 정부의 노사관계정책에 대한 노동조합단체의 영향력이 커지게 되었고 사용자측의 대응도 활발하게 되어 노사관계정책을 정부가 일방적으로 결정하기 어렵게



되었다. 또한 행정부의 노사관계정책은 야당의 牽制 속에 놓이게 되고 노사관계법의 개정은 과거와 같이 여당이 일방적으로 强行하기 어렵게 되었다.

## 2. 勞使關係政策 變化와 政治・經濟的 構造

1960년대 이후 우리나라 노사관계정책은 크게 보면 1963년 民政移讓期, 1972년 維新體制의 導入前後, 1980년 5공화국의 등장, 제6공화국의 등장 전후에 커다란 변화를 겪어 왔다.<sup>6)</sup> 앞의 3시기는 정치적 혼란기를 수습하고 강력한 정부가 형성되는 時點이며 경제적으로 <表 1>에서 보듯이 經濟成長, 雇傭, 貿易收支 등이 크게 둔화되거나 악화되는 時點이라고 할 수 있다. 그러나 1987년의 경우에는 예외적으로 민주주의 분위기가 크게 고양되고 경제적으로는 무역수지가 흑자를 기록하고 경제가 고도로 성장하는 시기였다고 할 수 있다.

1961년의 「5·16」軍事革命政府가 1963년에 제3공화국으로 탄생하면서 정부는 경제성장을 정책의 최우선과제로 삼게 되었다. 이에 따라 주요 노동법들을 개정하여 勞動爭議로 인한 혼란을 극소화시키기 위해서 노동조합조직이 產別體制를 지향하도록 만들었다. 또한 산하노동조합이 쟁의행위를 하기 전에 전국적 규모의 노동조합단체로부터 事前承認을 받도록 하였으며 동시에 노동조합은 사전에 노동위원회의 勞動爭議 適法審査를 받도록 의무화하였다. 複數勞組의 설립을 금지하였으며 勞使協議會의 설립에 관한 규정도 신설하게 되었다. 노동조합의 自由設立主義를 수정하여 申告主意로 바뀌게 되었다. 반면에 근로자들의 개별적인 복지와 지위향상을 위하여 근로기준법이 개정되고 產業災害補償保險法, 職業安定法, 職業訓練法이 제정되게 되었다. 또한 노사관계정책의 전문성을 제고하기 위해서 保健社會部 勞動局이 勞動廳으로 승격발족되어 노사관계, 직업안정, 산업재해문제를 통괄하게 되었다.

1970년대 들어와서 남북한 사이의 긴장이 고조되고 국가안보가 보다 강조되는 가운데 1972년에 비상사태가 선포되게 되었다. 이에 따라 團體交涉 및 團體行動權의 행사는 행정관청에 조정을 신청하고 조정결정에 따르게 하였다. 이어서 1972년 말에 유신헌법이 공포되고 1973년에는 주요 노동법이 다시 개정되게 되었다. 산업별 노조체제를 지향하던 태도를 바꾸어 企業別 또는 事業

6) 보다 자세한 내용은 한국경제총의 『노동경제 40년사』(1989)를 참조.

〈表 2〉 勞働法 및 勞使關係政策의 主要變化(1963, 1973, 1980, 1987年)

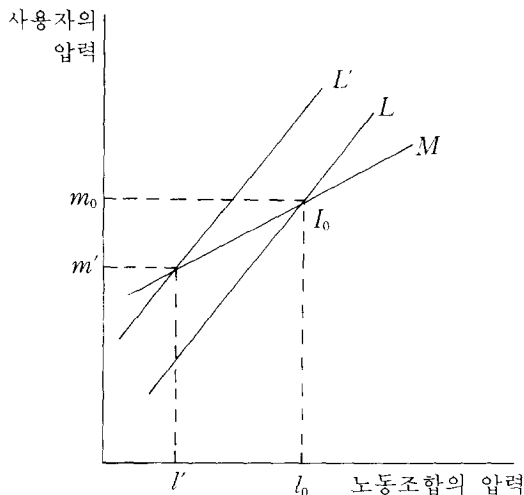
年度	集團의 勞使關係	個別的 勞使關係	勞働行政	經濟與件 및 備考
1963	1) 勞働組合의 產別體制 指向規定 新設 2) 爭議行爲의 全國的 規模의 勞働組合 事前承認 3) 勞働委員會에 의 한 爭議行爲 適法與否審查 4) 複數勞組禁止條項 新設 5) 勞組의 自由設立主義에서 申告主義로 轉換 6) 勞使協議會 設置規定 新設 7) 勞組의 政治活動 禁止規定 強化	• 勤勞基準法違反에 대한 罰則 強化 (1961) • 職業安全法 制定 (1961) • 產業災害補償保險法(1963) • 職業訓練法(1967)	• 勞働廳發足 • 斡旋節次를 勞働委員會로 移管 • 產災保險事業의 擴充(1965) • 職業訓練部門의 擴大強化(1968)	• 1962年 經濟成長 2.2%
1973	1) 產別體制 指向態度 修正 2) 勞使協議會 機能을 勞働組合과 分離 3) 爭議行爲 適法審查權 行政官廳에 移管	• 產業災害補償保險法의 療養給與와 休業給與의 支給事由 擴大(1970) • 同法の 適用對象 擴大(1973) • 勤勞基準法의 適用擴大 및 罰則強化	• 斡旋節次를 行政官廳에 移管 • 勤勞監督官 增員 (1973年 92~151명)	• 1972年 經濟成長 5.3% • 1972年 維新體制 導入 • 適正賃金支拂과 低賃金 解消를 위 해 政府介入
1980	1) 企業單位의 勞組體制確立 2) 勞使協議會 設置義務化 3) 第三者介入禁止 4) 冷却期間 延長 5) 職權仲裁制度 導入	• 產業安全保健法의 適用對象 擴大 • 安全管理을 위한 組織強化	• 勞働部로 승격 • 地方勞働委員會의 委員과 管理委囑權限 勞働部에 一元化 • 勤勞監督官 增員 (1981年 290~360명)	• 1979年 經濟成長 7.0% • 勞働對策會議 設置(1981)
1987	1) 勞働組合 組織類型과 設立形態 自律化 2) 團體協約의 有效期間 短縮 3) 冷却期間 短縮 4) 公益事業 範圍縮小 5) 勞使協議會 機能補強	• 最低賃金法(1986) • 男女雇傭平等法 (1987) • 勤勞基準法 適用範圍 擴大	• 最低賃金審委員會 設置(1987) • 6개地方勞働事務所 勞働廳으로 개편(1987)	• 1986年 經濟成長 12.3%

別 勞動組合組織이 가능하게 하였다. 노동쟁의 적법성심사를 행정관청에서 맡기게 되었고 근로자의 團體交渉權 및 團體行動權의 행사를 규제하는 대신에 근로자의 보호를 위해서 노동행정을 강화하게 되었다. 1973년 후반에 닥친 석유파동으로 국내경기가 크게 위축되고 賃金滯拂과 集團解雇가 사회문제화되면서 1974년 1월에는 대통령 긴급조치로써 勤勞基準法의 適用範圍를 擴大하고 단체협약의 불이행과 부당노동행위에 대한 벌칙을 강화하게 되었다.

1979년에는 石油波動이 닥치면서 국내경기가 크게 위축되게 되었고 1980년에 제5공화국이 등장하게 되었다. 헌법개정을 통하여 유신헌법 하의 단체교섭과 단체행동에 대한 留保條項을 삭제하게 되었다. 國家保衛立法議會에서 주요 노동관계법을 개정하여 기업단위의 노동조합체제를 확립하고 勞使協議會法을 노동조합법에서 독립시켜 노사협의회의 설립을 의무화하도록 하였다. 노동조합활동에 第三者의 介入을 금지시켰으며, 냉각기간을 연장시켰고 職權仲裁制度를 일반사업에도 도입하였다. 노사문제를 중요한 사회문제로 인식하면서 노동청을 노동부로 독립시키게 되었고 근로조건의 보호를 위한 행정을 더욱 강화하였다.

### 3. 政府의 勞使關係 政策에 대한 勞使의 對應

정부의 노사관계정책에 미치는 영향력은 근로자와 노동조합에 비해서 사용자가 훨씬 컸다고 할 수 있다. <그림 8>은 노사의 압력이 정부의 勞使關係政



<그림 8> 政府의 勞使關係에 對한 勞使의 影響力

策에 어떻게 영향을 미치는지를 노동조합의 압력에 대한 사용자의 반응곡선과 사용자의 압력에 대한 노동조합의 반응곡선으로 설명한다. <그림 8>은 정부의 勞使關係政策決定에 대한 영향력이 노사의 압력에 좌우되며 노사 중 어느 한쪽의 압력이 다른 쪽의 압력도 강화한다는 것을 설명하고 있다.  $L$ 은 사용자의 행동에 대한 노동조합의 反應曲線이고  $M$ 은 노동조합의 행동에 대한 사용자의 反應曲線을 의미한다. 이때 정부의 노사관계정책결정에 대한 노동조합과 사용자의 압력은  $L$ 과  $M$ 이 만나는 점  $I_0$ 에서 결정되고 이때 각각의 압력은  $l_0$ 와  $m_0$ 가 된다.<sup>7)</sup>

노동조합의 압력은 노동조합의 단결력이 강할수록 커진다고 할 수 있다. 우리나라 上級勞動組合은 오랫동안 組織分裂에 시달려오고 있었다.<sup>8)</sup> 이러한 조직분열의 이유는 노동조합활동이 지도부 중심으로 이루어져 왔지만 지도부들이 이해관계 대립을 해결하지 못했기 때문이라고 할 수 있다. 이것은 노동조합지도부가 일반조합원과 遊離되는 현상으로 나타나게 되었고 勞動組合의 對應能力을 감소시켰다. 또한 노동조합활동이 沈滯되면서 재정상의 자립도가 낮아 정책개발이나 對外弘報活動도 미약하게 되었다. 이러한 현상들 또한 사용자에게 대한 노동조합의 대응력을 약화시키는 또 다른 요인이 되었다. 노동조합의 대응력 약화는 <그림 8>에서 반응곡선이  $L$ 에서  $L'$ 로 이동하는 것으로 나타낼 수 있다.

반면에 노사관계에 대한 使用者團體들의 대응력은 노동조합에 비해서 상대적으로 컸다고 할 수 있는데 주된 이유는 1960년대 이후 급격한 경제성장과 함께 기업이 양적으로 성장하였으며 노사관계에 관해서 使用者團體들이 공동의 입장을 취해왔던 데 있다고 할 수 있다.

## V. 結 論

이 글은 우리나라 노사관계에서 정부가 차지하는 역할이 큰 이유를 糾明하였다. 지금까지 우리나라 정부의 노사관계에 대한 규제는 집단적 노사관계에 있어서 근로자들의 노동조합활동을 제약하고 반면에 개별적 노사관계에서는

7) 보다 자세한 내용은 拙稿(1989b)를, 이론적 모형은 Becker(1983)를 참조.

8) 우리나라 노동운동사에 대해서는 金洛中(1982)과 한국노총의 『韓國勞動組合 運動史』(1979)참조.

사용자의 근로자들에 대한 부당한 대우를 막기 위한 정부의 管理監督을 강화하는 二元的인 方法으로 이루어져 왔다고 할 수 있다. 정부의 지원이 대기업에서 集中됨으로써 정부는 대기업의 노사관계에 관여할 수 있는 間接的인 手段을 갖게 되었다. 반면에 정부는 사용자들이 지켜야 할 최소한의 勤勞條件을 強化시킴으로써 이러한 근로조건을 제대로 준수하기 어려운 소규모기업의 노사관계에 대해서 관여할 수 있게 되었다. 또한 정부가 노사관계에서 차지하는 역할은 政治的·經濟的 霧圍氣에 따라 크게 바뀌었는데 好景氣보다 不景氣 때 커지며 정치적 변혁기에는 크게 축소되었다가 政治가 安定期에 들어가면서 커지게 되었다.

앞으로 우리나라가 자율적 노사관계를 정착시키기 위해서는 정부의 역할은 縮小調整되어야 하며 개별적 노사관계와 집단적 노사관계에 대한 정부의 二元的인 역할도 개선되어야 한다고 할 수 있다. 그러나 이미 우리나라 경제는 지난 30년 동안 정부주도에 의하여 經濟成長을 하여왔고 우리나라의 經濟與件上 정부가 경제에 대해서 차지하는 역할은 계속 중요할 것이다. 지금까지 형성되어온 경제구조를 일시에 바꾸고 경제현실을 무시하여 노사관계에 대한 정부의 無干涉主義는 커다란 혼란을 초래한다는 것은 自明하다고 할 수 있다. 따라서 노사관계에서 자율성의 범위와 자율성을 추진하는 방법에 대한 진지한 검토가 필요하다고 할 수 있다.

어느 사회에 오랫동안 존재하여 왔던 制度가 문제점이 있을 때 그 제도를 일시에 바꾸는 것은 混沌이 커질 수 밖에 없게 만든다. 혼돈으로 인한 사회적 손실이 지나치게 커서 사회전체가 수용하기 힘들 때 제도의 변혁은 실현되기 힘들 것이다. 이때 한 체제를 보다 나은 체제로 바꾸기 위해서 現實主義的 철학은 대단히 중요한 의미를 가진다. 현실주의적 철학은 과거의 제도를 무조건 부인하기보다는 현실로서 받아들이고 漸進的으로 개선하는 자세를 필요로 한다. 동시에 현실주의적 철학은 새로운 제도의 내용을 具體的으로 검토하고 새로운 제도로 넘어가기 위한 세심한 방법을 필요로 한다. 또한 현실주의적 철학은 새로운 제도의 모습과 새로운 제도로 移行하는 방법에 대해서 利害當事者는 물론 社會構成員 사이의 합의를 필요로 한다고 할 수 있다.

노사관계에 대한 정부역할의 조정에 관한 현실주의 철학은 정부가 스스로 그 역할을 개선하려는 自發的인 노력을 필요로 한다. 경제가 양적으로 급격히 膨脹하였고 질적으로 복잡해졌기 때문에 노사관계에 대한 정부의 강력한 역할

만으로 진정한 노사관계의 안정과 발전을 기대하기 힘들고 오히려 副作用이 커질 가능성이 있다. 또한 노사관계에 대한 정부의 권한은 노사당사자가 노사관계를 協助的으로 만드는 자발적으로 노력을 기울이도록 사용되어야 할 것이다. 따라서 정부의 지원은 그 취지에 부합되도록 企業間의 競爭을 제고함으로써 경쟁력을 향상시키고 지원기준 또한 노사간의 협조를 반영하여야 할 것이다.

끝으로 사용자들은 노사관계를 안정시키는 데 정부의 관여는 진정한 도움이 되지 않는다는 인식을 가져야 한다. 근로자들과 대화를 촉진하여 기업의 經營事情을 알리며 근로자들의 복지를 개선하는 데 적극적인 노력을 기울여야 할 것이다. 반면에 근로자들은 福祉改善은 일시에 이루어질 수 없으며 기업의 발전 없이 근로자의 복지개선도 불가능하다는 인식을 가져야 한다. 따라서 기업의 발전을 위해서 사용자와 공동노력을 기울이며 勞動組合運營이 民主的이고 合理的이 되도록 하여야 할 것이다.

### 參 考 文 獻

1. 金洛中, 『韓國勞動運動史—解放後編』, 서울: 청사, 1982.
2. 金兌基, “韓國紛爭解決制度의 改善方向,” 韓國勞動研究院, 1989a.
3. \_\_\_\_\_, “韓國勞使關係의 政治經濟學,” 高麗大 政策科學大學院 創立 30周年 紀念심포지움發表, 1989b.
4. 韓國勞動組合總聯盟, 『韓國勞動組合運動史』, 서울: 1979.
5. 韓國經營者總協會, 『勞動經濟40年史』, 1989.
6. Becker, G., “A Theory of Competition Among Pressure Groups for Political Influence,” *Quarterly Journal of Economics*, 1983, pp. 371~400.
7. Card, D., “The Impact of Deregulation on the Employment and Wages of Airline Mechanics,” Working Paper No.190, Industrial Relations Section, Princeton University, Nov. 1985.
8. Farber, S. H., “The Analysis of Union Behavior,” in A. Orley and R. Layard(eds.), *Handbook of Laobr Economics*, New York: North Holland, 1986.

9. Rimlinger, G., "Labor and the Government: A Comparative Historical Perspective," *Journal of Economic History*, Vol. 37, 1977.
10. Rosen, S., "Hedonic Prices and Implicit Markets," *Journal of Political Economy*, Vol. 82, 1974, pp. 34~55.