社會經濟環境變化와 勞動運動

崔榮起
金大煥
魚秀鳳

한국노총 중앙연구원

발 간 사

우리 경제사회가 세계화·정보화시대로 진입하면서 경영합리화의 다양한 모습이 관찰되고 있다. 예를 들면 5H운동, Jump 1.2.3, Start-21, Apro-Q, Pro-2000 등이다. 기업이 내건 슬로건이 무엇이든 경영합리화가 지향하는 목표는 생산혁신(생산기술), 조직혁신(작업조직 및 작업방식), 관리혁신(인사 및 보수관리)으로 요약할 수 있다.

최근 진행되고 있는 경영합리화 혹은 경영혁신에 노동운동이 주목하는 바는 첫째로는 그 진행 속도가 매우 빠르고, 둘째로는 우리 나라 기업들 전반에 걸쳐 진행되고 있는 광범위한 현상이라는 점이다. 광범위하고 빠르게 진행되는 경영합리화는 결국 우리 나라 노동시장(고용 및 임금)의 구조 및 관행, 그리고 노사관계의 구조 및 관행에 커다란 영향을 주게 될 것이고 이는 결국 노동자의 삶의 질과 삶의 방식에 중요한 영향을 주기 때문이다.

예를 들면 최근 관리혁신의 중요한 측면으로 소위 '신인사제도'가 강조되고 있다. 신인사제도란 기본적으로 능력과 성과를 중심으로 한 임금체계(직능급 등) 및 인사관리의 도입으로서 이는 「경쟁원리」를 기초로 한 내부노동시장 질서의 구축을 목표로 하고 있다. 경쟁원리를 중심축으로 하는 신인사관리는 결국 내부노동시장의 이중구조화를 통해 노동시장 전체의 이중구조화를 강화하게 될 것이다. 이는 「연대원리」를 조직의 기초로 하는 노동운동과 필연적으로 충돌하게 되고, 이러한 경영합리화를 둘러싼 노·사간의 갈등이 현재 노사관계의 최전선을 형성하고 있다.

본 연구는 새로운 임금체계의 도입 등 경영혁신을 둘러싼 노·사간의 갈등이 조정되는 방식이 최근 새롭게 변화하고 있는 현상에 주목한다. 세계화·정보화등 새로운 환경변화에 대응한 노·사간 갈등의 조정방식의 변화란 바로 새로운 노사관계의 형성을 의미하기 때문이다.

최근 사회경제환경변화에 따라 참여와 협력을 기초로 한 새로운 노사관계

의 구축이 세계화·정보화시대에 필수적이라는 논의가 활발히 나오고 있다. 그러나 대부분의 논의가 국민경제적(혹은 정부) 시각이나 경영자적 시각에서 출발하고 있어, 노동자 혹은 노동조합 측면에서는 새로운 노사관계의 파라다임이란 결국 산업평화구축 혹은 생산성제고 운동과 동일한 선상에 있다는 불신이 초래되고 있다.

본 연구는 정보화·세계화시대에 기업이 추구하는 경영혁신에 대응하여 노동조합이 노동자의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 대안으로서 참여적 노사관계의 구축에 관한 연구이다. 노동운동의 입장에서 경쟁심화·기술변화라는 새로운 사회경제환경에 노동조합이 어떻게 대응해야 하는가, 즉 참여적 노사관계의 구축을 위한 노동운동의 진로설정과 정책과제를 세 연구자의 시각을 통해 살펴보게 된다.

이번 연구를 수행한 한국노동연구원의 최영기 박사, 인하대학교 경제학과의 김대환교수, 본 연맹 중앙연구원 어수봉원장에게 심심한 감사를 드리며, 본 연구가 21세기를 지향하는 새로운 노동운동의 좌표를 제시해 주기를 기대한다.

1995년 12월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹
위 원 장 박 인 상

< 目　次 >

第 Ⅰ 部

韓國의 勞動運動

·Part 1 韓國 勞動運動의 課題　　崔榮起·

第1章 머리말 ····· 1

第2章 先進國 勞動運動의 敎訓 ····· 3

1. 資本主義 發展과 함께 한 勞動運動 ····· 3

2. 西歐 勞動運動 100年의 4大 成果 ····· 5

第3章 韓國勞動運動에 대한 評價 ····· 7

1. 組合員의 成功과 指導部의 失敗? ····· 7

2. '87年 以後의 勞動運動이 韓國社會 發展에 寄與한 點 ····· 11

第4章 現段階 勞使關係의 性格 ····· 14

1. 情報化·世界化·先進化時代 : 勞使關係의 새로운 地平 ····· 14

2. 經營側의 提案 : 生産性 聯合 ····· 15

第5章 韓國 勞動運動의 課題 : 政治力의 公正配分 ····· 19

1. 政治力의 公正配分 ····· 19

2. 政治力 公正配分의 必要性 ····· 20

3. 政治力의 公正配分을 이룩하기 위하여 ····· 23

參考文獻 ····· 28

·Part 2 社會經濟環境變化와 勞動運動의 方向　　金大煥·

第1章　問題의 提起 ····· 29
第2章　社會經濟環境 變化의 認識 ····· 32
1. 世界化와 勞動問題 ····· 32
2. 資本合理化와 勞使關係 ····· 39
第3章　勞使關係의 定立：參與的 勞使關係 ····· 55
1. 競爭力 强化와 勞使關係 ····· 56
2. 勞動의 人間化를 위한 參與的 勞使關係 ····· 63
第4章　勞動運動의 方向에 대하여 ····· 67
參考文獻 ····· 73

·Part 3 勞動運動의 새로운 파라다임　　魚秀鳳·

第1章　本稿의 焦點 ····· 79
第2章　社會經濟環境의 變化 內容과 意義 ····· 82
1. 情報技術時代의 到來 ····· 82
2. 國際競爭의 深化(世界化) ····· 84
3. 勞動力供給構造의 變化 ····· 85
第3章　企業의 勞動柔軟化 戰略과 勞組의 參與戰略 ····· 87

1. 企業의 勞動柔軟化 戰略 ····· 87
2. 우리 나라에서의 勞動者 參與制度의 實態分析 ····· 89
3. 勞組의 參與戰略 ····· 93
第4章 參與的 勞使關係 構築의 障碍要因 ····· 99
第5章 勞動運動의 政策課題 ····· 107
1. 企業別 勞使關係構造의 中央化 ····· 107
2. 勞動運動의 參與戰略 課題 ····· 114
參考文獻 ····· 116

第 Ⅱ 部
先進國의 勞動運動

第1章 序 論 ····· 120

第2章 危機에 대한 診斷 ····· 122
1. 危機의 原因 ····· 122
2. 組織率의 減少 ····· 125
3. 公共部門 勞組의 進出 ····· 128
4. 交涉力의 弱化 ····· 131
5. 勞動組合 代議機能의 弱化 ····· 135
6. 勞動組合의 對應 ····· 138
第3章 危機에 대한 評價 ····· 142

1. 危機를 어떻게 볼 것인가 ····· 142
2. 勞動運動의 機能을 補完하는 制度的 裝置의
出現과 勞動運動의 危機 ····· 143
3. 勞動運動 弱化政策과 勞動運動의 危機 ····· 145
4. 勞動運動의 適應力 不足과 勞動運動의 危機 ····· 148

第4章 맺음말 ····· 152

參考文獻 ····· 154

제 Ⅰ 부

Part 1

한국의 노동운동(한 시대의 마감과 새로운 출발을 위하여)

- 최영기(한국노동연구원 연구위원)

Part 2

사회경제환경의 변화와 노동운동의 방향

- 김대환(인하대 경제학과 교수)

Part 3

노동운동의 새로운 파라다임(연대원리에 기초한 참여전략)

- 어수봉(한국노총중앙연구원 원장)

Part 1

한국의 노동운동

- 한 시대의 마감과 새로운 출발을 위해 -

崔 榮 起*

第1章 머리말

오늘날 전세계적으로 노동운동은 상황이 어려워지고 있다. 그 이유는 전반 한국의 노동운동은 한 시대를 마감하고 또 다른 시대를 준비하는 전환점에 있다. 노동운동은 1970년 11월 13일 전태일 분신 이후 25년간 지속된 하나의 시대를 마감하는 시점에 있다. 그 동안 한국 노동운동은 노동운동에 대한 정치적 탄압과 사용자측의 반노조정책에 맞서 노동3권의 보장, 인격적인 대우, 성장과실의 공정한 분배를 추구해 왔다. 25년간의 성과는 대단히 성공적이었다. 노동조합활동에 대한 정치적·제도적 제약이 사라지고 단체교섭제도가 정착되었으며 임금 및 근로조건의 눈부신 개선도 이루어냈다. 근로자들에 대한 비인격적 대우도 이제는 찾아보기 어렵다. 그 동안 노동조합의 양적인 성장도 괄목할 만한 것이었다.

한국의 노동운동은 이제 또 다른 25년간의 국면을 준비하고 있다. '87년 이후 3~4년간 지속되던 대규모 파업투쟁의 열기와 단순함을 서서히 정리해 가

---

* 한국노동연구원 연구위원

고 있다. 복잡하고 냉정한 계산을 바탕으로 한 노동조합정치(trade union politics)의 길에 들어서고 있는 것이다. 정치민주화 운동과의 연계성도 자연스럽게 해소되어 가고 있으며 그 동안 노동운동을 지원해 왔던 많은 양심적인 지식인·종교인사·학생들도 노동현장을 떠나고 있다. 동시에 노동운동에 대한 국민들의 도덕적 지지도 예전과 같지 않다. 한국의 노동운동은 사춘기를 지나 이제 스스로의 앞날을 개척해가야 하는 청년과도 같다.

한편 한국의 정치·경제환경은 급격히 변하고 있다. 정보화·개방화가 빠르게 진행되고 있다. 초기산업화 시대와는 다른 성장패턴이 시도되고 있다. 이러한 변화의 여파가 어디까지 미칠지는 확실히 예측하기 어렵다. 냉정체제가 종식되면서 국제경쟁은 더욱 치열해지고 있다. 기업들은 이같은 외부환경의 변화와 '87년 이후 변화된 노사관계환경에 적응하기 위하여 다각적인 경영혁신 운동을 전개하고 있다. 신경영전략은 노동조합 또는 종업원과 생산성연합(productivity coalition)을 형성하여 무한경쟁시대를 극복하자는 것이다. 노동조합을 경영의 파트너로 인식하고 종업원에 대해서는 기업이 노동조합과 같은 서비스를 제공하겠다는 취지이다. 기업측이 종업원에 대해 능동적인 구애(求愛)제스추어를 취하고 있는 것이다.

한국의 노동운동이 이러한 대전환기에 대비한 충분한 준비를 하고 있는가? 그 대답은 그리 만족스럽지 못하다. 새롭게 전개되고 있는 노사관계환경에서 필요한 치밀한 정치력을 갖고 있다고 보기 어렵고, 기업측의 섬세한 인적자원관리(HRM)기법과 경쟁할 수 있는 조합원 서비스프로그램을 개발해 놓고 있지도 못하다. 노동운동의 내부살림이 탄탄한 것도 아니다. 노동조합조직은 상하좌우로 분열되어 있기 때문에 노동운동의 명확한 리더쉽이 확립되어 있는 것도 아니며 하나의 조직으로 단결하고 있지도 못하다. 조합원의 양적 규모에 비하여 재정적 기반도 취약하고 그나마 하부조직에만 편중되어 있다.

새로운 시대를 준비함에 있어 노동운동의 과거성과를 공정하게 평가하고 지금 전개되고 있는 노사관계의 현실을 진단하여 노동운동의 미래에 대한 전망과 과제를 논의하는 것은 이 시점에서 꼭 필요한 절차라 하겠다.

第2章　先進國 勞動運動의 敎訓

1. 資本主義 發展과 함께 한 勞動運動

서구자본주의의 발전과정은 이에 상응하는 노동운동의 발전과 맞물려 있다. 초기산업화와 자본축적과정의 횡포와 난폭성에 대항하는 초기 노동운동은 근로자로서의 기본권을 획득하기 위하여 이에 못지 않은 과격성과 폭력을 동반하는 것이었다. 이같은 초기 노동운동은 1910년대에 그 절정에 달하였다. 이후 30여년간은 노동 3권의 법제화와 단체교섭제도의 정착 그리고 노·사·정간의 대타협과 새로운 관계(new deal)를 형성하는 시기로 구분된다. 서로의 존재를 인정하고 각각의 기능을 존중하는 기간이었다. 이 기간동안 노동운동의 조직적 기반이 다져지고 양적으로도 고속성장이 이루어졌다. 한편 노·사·정간의 대타협과 노사관계의 근대화는 자본주의가 공황의 충격에서 벗어나 산업화를 완결짓고 지속적인 경제성장의 토대를 다지는 기반이 되었다.

2차대전 이후 약 30년간은 노동운동이 자본주의적 발전과 밀월관계를 유지하며 경제성장의 주요 파트너로 역할하는 시기이다. 노동조합이 임금 및 근로조건의 결정에 참여하는 경제주체이자 하나의 시장제도로 정착되는 시기이다. 경제성장이나 생산성 향상의 일정부분을 정례적인 임금인상을 통하여 근로자들에게 배분하게 된 것이다. 노동운동이 주요한 정치주체(political agent)로 자리잡게 되는 시기이기도 하다. 선거연합을 통하여 정치에 직접 참여하기도 하고 정부의 주요 정책결정과정에 참여하여 전체 근로자의 지위 향상과 경제의 안정적 성장을 도모하는데에 기여하기도 하였다. 사회보장제도의 도입과 확대를 위해서도 많은 성과를 거두었다. 경기가 과열될 때 노동조합은 조합원을 설득하고 정부와 공조하여 임금억제정책을 펴기도 하였다. 이 기간중 서구경제는 장기호황을 누리는 요순시대와 같았다. 정부와 기업은 경제성장에 대한 자신감에 차있었고 근로자들은 어느때 보다 풍요로운 생활을 누릴 수 있었다.

그러나 1970년대에 들어서면서 노동운동과 경제성장의 밀월관계는 위기를 맞게 되었다. 경제성장은 정체되고 실업이 늘어갔다. 임금 및 근로조건의 개선도 정체되었다. 선진복지국가의 위기가 거론되고 기존의 사회보장 시스템을 하향조정하기 시작하였다. 노동조합 조직률은 하락하고 노동운동의 과도한 정치적 발언권에 대한 국민적 비판이 제기되기 시작하였다. 평조합원의 노동조합지도부에 대한 비판이 점차 거세지고 非承認 파업이 빈번해지게 되었다. 이는 자본주의적 발전의 위기이자 노동운동의 위기인 것이다. 이렇게 된 원인에 대한 분석은 다각적으로 시도되었다. 미국의 경제학자 제프리 싹스(J. Sachs)의 분석에 의하면 1960년대말부터 1970년대 초에 이르는 기간중에 임금인상이 생산성상승을 초과하게 되면서 장기호황 기조가 깨지기 시작했다. 선진국 경제는 이를 계기로 종래의 생산체계·노사관계체계를 전면 리스트럭춰링하는 장기적인 구조조정에 돌입하게 된다. 체제내화되어 상당한 정치적·경제적 기득권을 누리고 있던 노동조합도 개혁의 대상이 되었다.

그리고 1980년대 이후 형성되고 있는 생산체계는 종래의 비숙련공의 라인작업을 중심으로 한 대량생산방식이 아니라 지식노동자·기술공·다능공의 팀작업을 중심으로 한 다품종 소량생산방식이다. 이는 종래의 산업화·공업화와 구분되는 정보화사회의 생산방식으로 정착되고 있다. 산업화시대에서는 안정된 원료공급·예측가능한 소비시장·조절가능한 임금과 가격구조를 유지하면서 안정적인 경제성장과 기업성장을 도모할 수 있었다. 이러한 기반하에서 노사관계도 노·사·정 지도자들간의 타협과 협력을 통하여 안정적으로 운영되었다. 그러나 세계화·정보화사회에서 이러한 안정성·예측가능성은 더이상 기대하기 어렵게 되었다. 기술변화도 빠르고 소비시장의 변화도 급속하고 다양하다.

정보화시대에서는 과거와 같은 노사관계체계가 너무 경직적이고 그 유지비용도 너무 많이 드는 낙후된 시스템으로 보인다. 기술과 시장상황에 민감하게 대처할 수 있는 시스템, 개별근로자의 창의성과 자발성을 기업발전에 접목시킬 수 있고 경영성과 및 개별근로자의 능력과 업적에 따라 보상을 달리할 수 있는 새로운 노사관계시스템을 추구하게 된 것이다. 이러한 경향의

노사관계체계를 독일의 노사관계학자 폴 윈돌프(P. Windolf)는 기업단위의 생산성연합(productivity coalition)이라고 개념화하였다.

노동운동이 기업측의 이같은 생산성 연합제의에 대하여 구체적으로 어떻게 반응할 것인지 그리고 이같은 생산성 연합체계 속에서 차지하게 될 노동운동의 위상이나 노동조합의 기능이 어떻게 변할지에 대해서는 누구도 정확하게 예측하지 못하고 있다. 서구 선진국의 노동운동은 문자 그대로 근원적인 전환의 시기에 도달했다. 전통적인 패러다임에 입각한 노동운동·노사관계체계는 구조적인 위기를 맞게 된 것이다.

2. 西歐 勞動運動 100年의 4大 成果

서구 노동운동을 연구한 프랑스의 학자 알랑 뚜렌느(A. Touraine)에 의하면 노동운동은 역사상 가장 성공적인 사회운동이다. 그러면 100여년의 노동운동 역사가 성취하고자 하는 목표는 무엇이었고 어떤 성과를 이루었나? 이는 한국 노동운동에 대한 평가에 중요한 기준이 될 수 있다.

노동운동은 산업화과정과 맥을 같이 하여 왔다. 즉 노동운동이 산업화과정에서 근로자들의 경제·사회적 지위향상과 정치적 위상을 높이는 데에 기여했다는 점에 대해서는 누구도 이의를 제기하지 않는다. 근로자 지위향상의 구체적 내용을 열거하면, 첫째 노동 3권의 법제도화이고, 둘째 단체교섭제도를 통한 경제적 공정배분체계를 확립시킨 것이며(經濟力의 公正配分), 셋째 선거연합·정책참가·입법운동 등을 통한 근로자들의 정치적 발언권 강화이며(政治力의 公正配分), 넷째 자본참가·이윤참가·의사결정참가와 같은 다양한 형태의 경영참가제도의 실현을 통한 경영권의 민주화에 기여했다는 점이다(經營權의 適正配分). 각각의 내용을 자세히 언급할 수도 없고 단편적으로는 많이 알려진 사실들이다. 여기는 이러한 성과가 갖는 의미만을 약간씩 언급하겠다.

첫째, 노동 3권과 같은 특별한 권리를 갖고 있는 사회운동세력은 없다. 노

동운동은 법적으로 철저하게 보호되고 있다. 노동조합의 설립과 활동을 방해받지 않으며 사용자에게는 단체교섭에 응할 의무가 부과된다. 파업 등의 단체행동을 통하여 노동조합의 주장을 힘으로 관철시키는 것조차 법으로 보장되어 있다. 이러한 특별한 지위와 권리를 부여받기까지에는 수많은 투쟁과 타협 그리고 노동운동의 사회적 책임감과 공익을 위한 자제(自制) 등이 있었다.

둘째, 단체교섭제도가 정착되기 이전까지는 생산성 향상분을 근로자들에게 배분한다는 것이 쉽게 받아 드려지지 않았다. 생산성임금제라 할 수 있는 임금인상방식이 공식화되어 노사협약에 등장하기 시작한 것은 1940년대 말이다. 미국 자동차 노조(UAW)와 GM社 간에 체결한 1948년의 협약이 대표적인 예이다. 이러한 정례적인 임금인상과 근로조건 개선방식은 비조직 근로자들에게까지 직·간접적인 영향을 주었다. 그리고 사회 일반에 공정배분의 이념을 정착시키는 데에도 기여하였다.

셋째, 초기 산업화과정에서의 노동조합조직은 형사처벌의 대상이 될 정도로 엄격한 정치적 통제를 받아 왔으나 이제는 국정운영의 파트너로까지 정치적 위상이 높아졌다. 노동운동의 정치적 발언권 강화는 그러나 꼭 투쟁의 성과만은 아니다. 오히려 희생과 타협의 산물이라고 할 수 있다. 국민경제가 위기에 처해 있을 때는 적극적인 협조를 통하여 정치적 신임을 얻고, 장기호황을 누릴 때는 각종 근로자 보호입법이나 사회보장제도의 도입을 통하여 그 정치적 영향력을 확대하여 왔다. 이 같은 과정을 통하여 노동운동지도자들은 노·사·정 3자협의체(tripartism)의 한 파트너로 정부 정책협의에 참여하게 되었다. 노동운동의 정치적 발언권은 국제기구에까지 확대되어 ILO, GATT 체계, OECD, 유럽통합기구(EU)에서 조차 일정한 발언권을 행사하고 있다. 그리고 소위 블루라운드(BR) 논의에서 알 수 있듯이 1995년 출범한 WTO체제 내에서도 일정한 발언권을 행사하고자 노력하고 있다.

넷째, 초기 산업화 과정에서 관리자들의 횡포와 전횡(workplace despotism)으로 사업장내 인권유린과 물리적 탄압이 어떤 형태의 정치적 독재보다도 심했음은 주지의 사실이다. 그러나 이제는 오히려 생산성연합을 통

하여 노사 파트너쉽을 강화하고자 한다. 경영정보를 공유하고 노사협의를 일상화하고 공동결정의 범위도 확대시키고 있다. 노동조합 대표가 이사회에 참석하고 주식분배를 통한 자본참가를 확대시키며, 이윤분배·성과배분 프로그램을 통하여 경영성과에 대한 제도적 참가를 확산시키고 있다. 경영참가제도의 확대는 경영을 민주화시키고 경영전권(經營專權)을 조금씩 근로자들과 공유해 나가는 것으로 볼 수 있다.

第3章 韓國勞動運動에 대한 評價

1. 組合員의 成功과 指導部의 失敗?

'87년 이후 한국의 노동운동은 "떠오르자 지는 별" 또는 "제대로 펴보지도 못하고 지는 꽃"으로 비유되기도 한다. 특히 1990년 이후 분규건수가 급격히 감소하고 조합원이 지속적인 감속추세를 보이면서 노동운동의 위기논쟁이 제기되었다.

많은 학자들이 노동운동은 위기라고 하였다. 일부에서는 정치적 국면이 바뀌면 '87년 직후와 같이 "파업이 인기있는 대중행동으로 다시 등장"할 것이기 때문에 위기가 아니라고도 하였다. 위기를 주장하는 측은 엄청난 규모의 파업과 대중투쟁의 파도가 산업현장을 휩쓸고 지나갔지만 나중에 보니 손에 남은 것이 없는 것 같다는 노동운동 지도부의 허탈함에 주목하였다. 위기가 아니라는 측은 '90년 이후 분규건수가 줄어든 것은 공안정국이니 이데올로기 공세니 하는 단기적인 정치공세 때문이며 따라서 '90년 이후의 상황은 일시적인 노동운동 침체에 기인한 것일 뿐 선거와 같은 정치적인 이완기가 되면 한차례의 파도가 밀어닥칠 것을 기대하였다. 그러나 이 같은 전망은 '92년 대

선과 '95년 지자체선거 등을 거치면서 사실이 아닌 것으로 판명되었다. 결국 한국의 노동운동은 '87년 이후 노도와 같이 밀려들었던 노동자들의 대규모 파업투쟁을 정점으로 하여 '70년 이후 시작된 초기 노동운동의 時代를 마감하고 있는 것으로 볼 수 있다.

그렇다면 한국의 노동운동은 실패한 것인가? '87년 이후의 과정을 "노동의 좌절" 내지는 운동이 실패한 것으로 평가해야 하는가? 필자는 그렇다고 생각하지 않는다. 오히려 한국의 노동운동은 단기간 내에 엄청난 성과를 거두었으며 노동자들은 이제 그 성과를 즐기고 있다고 생각한다. 마치 한국경제가 단기간에 압축성장을 해 온 것과 같이 한국의 노동운동도 최근 '87년 이후 5년 안팎의 짧은 기간중에 압축적인 발전을 이룩한 것이다. '87년 이후의 노동운동은 한국 노동운동사에 있어 가장 중요한 의미를 갖는 시기이다. 이 시기의 노동운동을 어떻게 평가하느냐는 노동운동의 미래를 논의하는 기초가 된다.

한 사람의 성공과 실패를 가름할 때 그 평가기준이 무엇이냐가 중요하다. 마찬가지로 '87년 이후의 노동운동에 대한 평가에서도 중요한 것은 노동조합 또는 조합원들이 무엇을 위해서 운동에 참가했는가이다. 즉 '87년 이후 한국 노동운동의 목표는 무엇이었고 일련의 과정을 거치고 난 현 시점에서 볼때 그 목표는 어느 정도 달성되었는가라는 점이 중요한 기준이 된다. 앞서 서구 노동운동 100년의 경험을 토대로 볼때 노동운동이 추구하는 바는 대체로 4가지로 정리할 수 있었다. 노동 3권의 실질적 확보, 경제력·정치력·경영권의 배분이 그것이다.

이러한 4가지 기준으로 볼때 지난 25년간의 한국노동운동은 주로 노동기본권의 실질적 확보와 경제력의 공정배분 그리고 작업장내에서의 관리자 독재를 완화하고 민주적 질서를 확립하는데에 일정한 성과를 거둔 것으로 평가된다. 그 동안 노동조합과 조합원의 수는 비약적으로 증가하였고 단체교섭제도도 이제 모든 조직사업장에서 관행화되었다. 비교적 짧은 기간중에 교섭의 문화가 완전히 정착된 것이다. 그리고 파업권도 다른 어느 나라 못지 않게 충분히 보장되어 있다. 현행법상으로 긴급조정권이나 직권중재의 대상을 지

나치게 포괄적으로 규정하고 있는 점이나 소위 복수노조의 금지, 공무원·교원의 단결권 금지와 같이 지나치게 규제적인 법규정이 있는 것은 사실이다. 이는 그간의 노동운동이 해결하지 못하고 지나온 하나의 과제일뿐, 다른 부문에서의 성과를 무의미하게 하는 정도는 아니다.

한편 경제력의 공정배분 특히 임금 및 근로조건의 개선이라는 측면에서 보았을 때 한국의 노동운동은 비약적인 성과를 거두었다. 노동조합측에서는 아직도 매년 교섭시기만 되면 생계비쟁취를 내세우고 있지만 '87년 이후 임투결과는 어떤 기준으로 보더라도 노동조합이 자랑할만한 수준이었다. '94년의 평균임금(1,099천원)은 '86년 임금수준(351천원)의 3배 이상이다. 근로시간을 보더라도 '86년 주당 근로시간이 52.5시간이었으나 '94년에는 47.4시간으로 5.1시간 감소하였다. 이같은 근로시간의 추세적인 감소는 처음 있는 일이다. 여기에 각종 사내복지제도에 의한 보상까지를 포함한다면 결코 실패한 운동으로 볼 수 없다.

작업장 민주화의 측면에서 보더라도 많은 진전을 보았다. 특히 한국과 같은 기업별 노동조합체계에서는 노동조합이 정상적인 활동을 벌이는 그 자체로써 작업장 민주화가 상당히 실현된 것으로 보아야 한다. 더구나 노동조합은 그 동안 상당히 호전적이었고 활동성이 높았기 때문에 '87년 이전의 관리자 횡포와 비인격적 대우는 빠르게 불식될 수 있었다.

이러한 일련의 노동운동 성과는 기업경영의 위기로 받아 들여졌다. 갑작스럽게 새로운 경영환경에 직면한 경영자들은 불가항력적인 외부충격(shock)에 쉽게 대응할 수 없었다. 작업장내의 관리체계가 허물어지고 인건비가 급격히 상승하는 것 등에 대한 代案的 경영전략을 단기간내에 제시할 수 없었다. 경영의 위기인 것이다. 이같은 위기의식은 국민경제를 책임지고 있는 정부에서도 마찬가지였다. 특히 '89년에는 노사분규로 인한 생산피해가 '87년~'88년보다 더욱 늘어났다. 임금인상률도 21.1%로 급증하였다. '89년 경제성장률이 6.9%, 소비자물가 상승률이 5.7%에 불과했던 것을 감안한다면 21%의 임금상승률은 정부 정책당국자들을 불안하게 하기에 충분하였다. 정부의 대응은 비교적 빨랐다. 정부는 한자리수 임금정책·총액임금제·임금에 관한 사회적

합의 등 일련의 임금규제정책을 제시하였다.

1990년에 들어오면서 기업 경영자들과 정부는 노동조합이 파업권을 남용하고 있으며 작업장 질서가 문란해지고 임금인상요구는 절제되지 않는다고 비판하면서 국민경제의 위기·기업경영의 위기를 걱정하였다. 일반 국민들도 이에 상당한 공감을 나타내게 되었다.

그런데 아이러니컬하게도 이때부터 운동의 위기 내지는 "노동의 좌절"이란 평가가 제기된 것은 무슨 연유에서인가? 필자는 이같은 평가가 노동운동에 걸었던 "정치적 기대"가 과도하였기 때문에 나온 것으로 본다. 많은 진보적인 지식인과 민주화운동세력 입장에서 평가할 때 '87년 6·29선언 이후 터져나온 노동자들의 대규모 파업·시위·농성 등은 높은 정치적 잠재력을 가진 것이었다. 이같은 파괴력이 정권차원이나 체제변혁차원의 문제로 비화된다면 한국사회에서도 상당히 진보주의적인 정치지형이 형성될 수 있다고 이들은 기대했던 것이 아닌가 한다. 이같은 기대 속에는 노동운동의 힘으로 정권의 성격을 보다 민주화시키고 서구에서와 같이 "계급타협"을 통한 체제수정까지도 가능하다고 보았던 것 같다.

그러나 과연 한국의 노동자들이 '87년 이후의 노동운동을 통하여 정권이나 체제차원의 어떤 변화까지도 이루어 보려고 했는지는 확실하지 않다. 오히려 '87년 이전까지의 노동기본권에 대한 제약·성장과실의 불공정 분배·비인격적 대우 등과 같이 보다 구체적이고 그 성과가 자신들에게 직접 귀속되는 것을 더욱 원했던 것은 아닌가 한다. 한국의 노동자들은 1960년대 이후의 경제성장과정에 대하여 긍정적으로 평가하고 있다. 또한 이들은 학생운동 전통과는 달리 정치적 요구를 갖고 단체행동을 취한 경험이 없다. '87년 이후 있었던 8천건 이상의 분규중 어떤 분규도 정치파업으로 규정지을 만한 것은 없다. 또한 노동운동은 이 기간중 정치사회에 영향을 미칠만한 정치적 슬로건을 내건 바도 없다. 반면 한국의 노동자들은 최근 상당한 실익을 얻고 나서 파업행위를 급격히 줄여나가고 있다. '94년의 노사분규건 수는 121건으로 1980년 이전의 수준에 머무르고 있다. 이러한 흐름에 대하여 냉정한 평가를 내린다면 근로자들이 당초 내걸었던 요구조건들이 이제 그런대로 충족되었다

는 것을 의미한다. 조합원들의 입장에서 보면 '87년 이후의 '운동'을 통하여 구체적이고 느낄 수 있는 성과를 거둔 것이다. 다만 대성공이었다고 말을 안 할 뿐이다.

'87년 이후 노동운동의 종합적인 성격을 정리하면 다음과 같다. 학생운동을 주축으로 한 민주화운동세력은 초기 노동운동의 가장 큰 후원세력이었다. 특히 노동기본권에 대한 근로자들의 권리의식을 고취시키고 그 권리를 실천을 통하여 體得하게 하는 선봉대 역할을 하였다. 그리고 이들의 구체적이고 실제적인 요구사항들에 대의명분과 정당성을 부여하는 정치적 논리를 제공하였다. 노동운동이 민주화운동세력에 큰 신세를 진 것이다. 그러나 두 운동간의 관계는 그 이상도 그 이하도 아니지 않은가 생각된다. 그렇기 때문에 '70년 이후의 노동운동이 본래 목적하였던 과제들을 어느 정도 성취하면서 이 두 세력은 각각의 길을 가게 되는 것으로 본다. 민주화운동세력은 수년에 걸쳐 제도권 정치의 틀 내로 흡입되었으며 노동운동은 자립의 단계에 들어선 것이다. 결국 노동기본권 실현과 경제력의 공정배분에는 성공하였지만 노동조합 지도부가 염두에 두었던 정치력의 공정배분에는 별 성과가 없었던 것이다.

2. '87年 以後의 勞動運動이 韓國社會 發展에 寄與한 點

'87년 이후의 노동운동이 성공적이었던 것은 노동자들의 투쟁이 격렬하였기 때문만은 아니다. 그리고 노동운동의 성과가 단순히 노동자들에게만 실익을 안겨다 주는 것은 아니었다. '87년 이후의 노동운동이 사회발전의 동태적인 과정에서 갖는 긍정적인 의미가 없었다면 이같이 성공적인 운동이 되기 어려웠을 것이다. 최근 일련의 노동운동이 한국사회발전의 동태적인 과정에서 갖는 의미는 무엇인가? 첫째, '80년대 정치민주화의 연속선상에서 사회민주화를 실현시킨 것이다. 둘째, 30년간 성장일변도 과정에서 소홀히 다루어 왔던 형평성의 문제·분배의 문제를 상당정도 해결하였다. 셋째, 전근대적 경영기법과 양적 성장패러다임에 대한 반성을 촉발하였다.

'80년대는 민주화의 시대였다. 권위주의적 정치질서를 민주적 질서로 개편

해 나가는 것이 한국사회의 최대 현안이었다. '87년 이후 노동운동은 권위주의적인 경영질서·사업장내의 전제주의적 질서를 민주적으로 개편하고자 하는 노동자들의 요구가 담겨있는 것이었다. "우리는 기계가 아니고 사람"이라는 외침은 이같은 요구를 잘 집약한 것이다. 즉 '80년대 정치민주화를 산업현장에 구체화시킨 것이 바로 '87년 이후의 폭발적인 노동운동이었다. 이때까지 한국의 경영문화는 정치사회일반의 권위주의적 풍토를 그대로 반영하는 전근대적인 것이었다. 건설·조선등 대형사업장에서는 군(軍)관리체계를 모방한 소위 '병영적 통제'가 일반화되어 있었던 것 또한 부정할 수 없다. 시민들의 정치적 기본권이 무시되듯이 근로자들의 기본권이 무시되어 왔다. 단결권·교섭권은 법적으로 보장되어 있다하더라도 권위주의적 경영질서에서 용납되지 않았다. 근로자들에게 가장 절실한 민주화는 이같은 경영질서를 보다 민주적으로 전환시키는 것이었다.

둘째, '87년 이후 노동운동은 30여년간의 "선성장·후분배"논리를 더 이상은 받아들일 수 없다는 노동자들의 선언이었다. 성장지상주의·경제제일주의에 대한 근로자들의 반대인 것이다. 저임·장시간 근로에 기초한 경쟁력 유지방식에 대한 거부를 선언한 것이다. 소외계층에 대한 더 이상의 무관심은 받아들일 수 없다는 주장이었다. 그렇기 때문에 '87년 이후의 노동운동은 아무 거리낌없이 과거 보상적인 요구를 내놓았다. 작년 또는 올해의 기업성과에 근거한 임금·근로조건의 개선요구가 아니라 그 동안 '못 받았던 몫'까지를 이번 기회에 보상하라는 심정이 팽배해 있었다. 이러한 주장에 대하여 사회적 공감이 있었다. 심지어 경영관리자들도 그 동안 기업성장실적에 비하여 근로자들에 대한 보상이 미진했다는 것에 어느 정도 공감하였다. 이러한 배경때문에 임·단협교섭은 상당히 정치적인 논리가 지배하게 되었고 교섭결과도 합리적 기준을 뛰어 넘는 수준이 수년간 지속될 수 있었다. 노동소득분배율(「기업경영분석」상의 제조업 대기업의 경우)은 '87년 43.3%에서 '91년에는 50.5%로 개선되었다. 소득분배 평등도를 나타내는 임금지니계수의 추이를 보아도 '87년 0.34에서 '91년 0.30으로 분배가 보다 공정해졌음을 알 수 있다.

셋째, '87년 이후의 노동운동은 새로운 경영기법과 새로운 성장패러다임을

모색하자는 강력한 요구를 담고 있는 것이기도 하다. 이제 기업은 민주적인 사고와 높은 권리의식으로 무장되어 있는 고임(高賃) 근로자를 데리고 경영을 하여야 한다. 과거와 같은 경영기법으로 기업발전을 하기 어렵게 되었다. 변화된 근로자에 맞는 새로운 기업문화·새로운 경영기법, 새로운 임금·직제가 도입되지 않으면 안되게 된 것이다. 마찬가지로 변화된 인력자원, 변화된 노동시장을 감안할 때 국민경제차원의 새로운 성장패러다임이 제시되지 않으면 안되게 된 것이다. 「新경제」가 제시하는 자율과 참여 그리고 창의성을 바탕으로 한 성장패러다임도 '87년 이후 변화된 노사관계환경을 반영하는 것이다.

종합해 보면 '87년 이후의 노동운동은 한국사회발전 과정에서 상당히 중요한 동태론 적인 의미를 지니고 있다는 것이다. '80년대 말을 고비로 지난 30년간 한국사회를 지배해 왔던 초기 산업화과정상의 정치적·경제적 패러다임은 힘을 잃어가고 있었다. 새로운 정치질서·새로운 성장패러다임·새로운 경영패러다임을 필요로 하는 시기에 '87년 이후의 노동운동은 이러한 大轉換의 촉매역할을 하였다. 노동운동이 갖고 있었던 이러한 사회발전적 요소때문에 노동운동이 요구한 근로자 기본권확보·공정분배의 이슈가 정치·사회적 정당성을 획득할 수 있었던 것이다. 즉 노동운동측의 요구가 우리사회에서 쉽게 그리고 단기간 내에 수용될 수 있었던 것이다.

이러한 분석은 한국의 노동운동이 미래를 준비하는데 있어서도 중요한 시사점을 갖고 있다. 즉 노동운동의 목표나 요구사항들은 그것이 근로자집단에게만 배타적으로 유익한 것이 아니고 전체 사회발전에도 필요한 필수적인 사항이라는 정당성을 갖고 있어야 하며 그래야만 국민적 공감을 얻어낼 수 있을 것이라는 점이다.

第4章 現段階 勞使關係의 性格

1. 情報化·世界化·先進化時代 : 勞使關係의 새로운 地平

이제까지의 논의에서 해명하고자 했던 바는 지난 25년간의 노동운동은 소기의 목적을 달성한 하나의 완결된 단락으로 보아야 한다는 점이다. 권위주의적 정치질서와 산업화단계로 부터 벗어나고자 했던 한국사회의 동태적 변화과정에서 노동운동은 중요한 역할을 하였다. 노동운동은 이러한 변화로부터 탄력을 받아 기대이상의 힘을 발휘할 수도 있었고 역으로 이러한 변화를 가속화시키는 힘을 실어주기도 하는 상당히 역동적인 역할을 수행한 주체이기도 하다.

'86년 이후의 장기호황과 격렬한 노동운동을 거치고 난 후 한국은 이미 고임금 경제권에 진입하게 되었고 만성적인 人力不足의 새로운 시대에 접어들게 되었다. 산업화시기에 세계가 부러워했던 높은 근로의욕과 질 좋은 노동력도 이제는 자랑할 만한 수준이 아니다. 한국의 근로자들은 선진국형 근로자처럼 적당한 여가생활과 안정된 생활패턴을 요구하게 된 것이다. 정치적 격변을 원하지도 않지만 보다 공정하고 깨끗한 사회를 원하는 정치적 열망도 강하다. 근로자들의 경제적·정치적 수준이 한층 높아진 것이다.

이와같이 높은 인건비, 부족한 인력, 감퇴된 근로의욕 그리고 높은 정치의식의 근로자들과 함께 한국사회는 세계화·정보화·선진화라는 大轉換期를 헤쳐 나가야 한다. 이에 대한 노사관계에서의 대응방안은 무엇인가? 현재 제시되고 있는 국가경영전략·기업경영전략은 생산성연합이다. 노동운동이 모색하고 있는 바는 정치력의 공정배분으로 집약될 것 같다. 왜냐하면 서구 100년의 노동운동성과에 비춰 볼때 한국노동운동에 남은 과제는 정치력의 공정배분과 경영권의 배분이다. 이중 경영권의 배분·경영참가의 문제는 기업내 생산성연합 전략과 상당부분 중첩되어 있다.

노동운동이 누릴 수 있는 정치력의 배분정도에 따라 경영참가의 확대범위는 상당한 차이를 갖는다. 그 이유는 두 가지이다. 우선 노동운동의 정치력 확보정도에 따라 입법(立法)을 통하여 보장받을 수 있는 경영권의 배분항목이 달라질 수 있기 때문이다.

또한 노동운동이 정치력의 공정배분을 실현시키는 정도에 정(正)비례하여 기업차원 노사관계의 참여·협력프로그램도 다양화·고도화될 수 있기 때문이다. 다시 말하면 노동운동의 정치적 발언권강화는 기업내 노사간의 긴장관계를 상당부분 기업 밖에서 해소해 줄 수 있기 때문에 기업내 노사협력과 경영참가는 그만큼 수월해질 것이다.

그리고 한국의 노동현실을 볼때 단체교섭을 통한 근로자 지위향상의 잠재력 보다는 정책·제도개선활동을 통한 전체 근로자 지위향상의 가능성이 더 높다고 할 수 있다. 노동조합의 낮은 조직률·단체협약의 낮은 파급력을 감안할 때 정책·제도개선을 통한「삶의 질」개선노력은 더욱 필요해진다. 한국의 노동운동은 현재 사회변혁적인 노동운동이념과 실리적 조합주의노선을 모두 극복하고 사회개혁적인 노동운동을 추구하고 있다. 서구 노동운동의 경험으로 볼때 이것이 지향하고 있는 바는 바로 정치력의 공정배분이다. 즉 정보화·세계화·선진화라는 환경속에서 생산성연합과 정치력의 공정배분이라는 두개의 傾向性(agenda)이 향후 노사관계의 성격을 규정하는 중심개념이 될 것으로 전망된다.

이 두개의 아젠다(agenda)는 어느 하나만을 취사선택해야 하는 상호 충돌하는 것이 아니다. 오히려 현단계 한국사회발전에 필요한 새로운 동력(dynamics)을 불러일으킬 수 있는 과제들이다.

2. 經營側의 提案 : 生産性 聯合

1980년대에 들어서면서 미국과 서유럽에서는 노사관계의 대전환이 시도되고 있다. 2차대전후 정립된 노사관계의 기본 틀이 바뀌어 가고 있다. 산별 또는 전국차원의 교섭을 중심으로 한 노사관계가 기업차원의 노사협의와 근로

자 참가를 중심으로 한 노사관계로 전환되고 있다. 완전하게 바뀌지 않았다 하더라도 기업차원의 노사관계 그리고 노사협의의 중요성은 훨씬 높아져 가고 있다. 미국 "초우량"기업들이 시도하고 있는 기업내 노사관계 혁신프로그램들이나 서유럽 코포라티즘구조의 위기 현상들은 모두 이러한 경향의 반영이다. 이러한 경향을 통칭하여 생산성연합(productivity coalition)이란 개념으로 정리할 수 있다.

한국에서도 국가경영전략·기업경영전략의 핵심적인 사항으로 노사합작·노사협력의 필요성이 다각적으로 제기되고 있다. 기업 측에서도 신 경영전략으로 통칭되는 다양한 경영혁신 프로그램들이 시도되고 있다. 노사관계 관리기법과 철학의 변화가 그 핵심을 이루고 있다. 이러한 논의와 시도를 초기단계의 생산성연합 전략으로 개념화할 수 있다. 기업을 하나의 생산공동체로 보고 기업발전을 위하여 노사가 합작·협력하면서 기업발전의 혜택을 노사가 함께 누리자는 취지이다. 이는 일과성적인 캠페인이나 이데올로기 공세로만 보기 어렵다. 생산성 연합은 앞서 논의한 바와 같이 국내외적인 경제환경변화·노사관계 실태변화·근로자의식 변화를 감안한 기업내 노사관계의 발전적 代案으로서의 여러 요소들을 갖추고 있기 때문이다. 근로자의 직업능력향상을 중시한다는 점과 종업원통합을 위한 경영참가 프로그램을 갖고 있다는 점이 생산성연합이 갖고 있는 발전적 요소들이다.

생산성 연합논리에서는 인적자원을 중시하기 때문에 근로자들의 직업능력·학습능력의 향상에 상당한 투자를 권장하고 있다. 직무확대·직무심화 등을 통하여 개별근로자의 업무장악력을 확대해 가고 있다. 기계·장비에 대한 이해를 높이고 보수·정비·품질관리와 같은 간접업무까지 직접공의 업무영역을 넓히고자 한다. 개별근로자들의 특정 기능이나 숙련에만 집착하는 것이 아니라 이들이 갖고 있는 모든 지식·정보·인지능력등 총체적인 업무수행능력을 높이려 한다.

이러한 필요성은 생산기술의 변화·소비시장의 다양화에 의해서 제기되고 있다. 정보화·세계화시대에서는 기술변화가 빠르고 제품의 라이프싸이클이 단축되며 소비자기호가 다양화됨에 따라 탄력적인 작업조직이 요구되고 있

다. 그리고 정보·통신기술의 진보는 이러한 변화를 가능케하고 있다. 한편 이같은 생산체제 하에서는 근로자들의 창조적인 능력·꾸준한 공정개선 노력·지식습득능력 등에 따라 업무성과에 많은 차이가 날 수 있다. 개별근로자들의 입장에서 보면 이는 각각의 의지와 능력에 따라 경력개발(career development)의 기회가 확대되고 이에 대한 보상체계도 강화된다는 것을 의미한다. 각개 약진의 시대가 도래하는 것이다. 생산직의 사무직화가 진행되고 있는 것이다.

생산성연합이 갖고 있는 또 하나의 장점은 종업원통합을 위한 다양한 경영참가프로그램이 병행 실시된다는 점이다. 상하좌우의 직무를 파악하고 생산계획·경영전략·경영실적·시장상황 등을 종업원들이 잘 알고 있는 것이 이들의 직업능력을 향상시킨다고 본다. 팀작업제의 도입을 통한 권한의 위임이나 정례적인 경영설명회·이사회 참가권의 보장·종업원 주식소유제도(ESOP)의 확대·성과배분제도의 도입 등은 모두 종업원의 권한강화(empowerment)를 통하여 종업원 통합을 이루고자 하는 취지이다. 서구에서와 같이 공동결정방식으로 발전가능성도 있다. 예컨대 근로자 복지제도운영이나 산업안전·교육훈련 프로그램·제안제도 등의 운영에 관한 공동결정 내지 긴밀한 협의가 제도화될 수도 있다. 생산성연합이 담고 있는 이러한 발전가능성은 노동운동이 추구하는 노동의 인간화, 생산·사무직간의 신분적 차별철폐, 기획과 실행의 통합 등에 대한 발전적인 대안으로 볼 수 있다.

생산성연합 전략은 앞서 언급했듯이 환경변화에 대한 기업측의 적절한 대안이며 노동운동의 입장에서 보더라도 한국에서의 생산성연합 실험은 조합원 지위향상에 상당히 기여할 수 있는 발전적 요소를 담고 있다. 어찌보면 초기 산업화시대의 경영패러다임으로 부터 21세기 정보화시대의 경영패러다임으로 점프해 가는 시도라고 볼 수 있다. 미국이나 유럽의 노동시장 구조나 노사관계 제도에서는 이같은 시도가 훨씬 더 힘들겠지만 한국이나 일본과 같은 노동환경에서 이러한 생산성연합의 성공가능성은 훨씬 더 높다. 한국의 노동시장이 기업중심의 종단적인 구조를 갖고 있으며 종업원들의 기업귀속감이 서구에서보다는 훨씬 강하다. 의식·문화적으로 보더라도 한국의 근로자들은

공동체에의 지향성이 상당히 높은 것으로 평가되고 있다.

그러나 생산성연합에 장애가 없는 것은 아니다. 한국의 노동조합체계나 교섭체계가 기업단위로 짜여져 있고 '87년 이후의 노사불신과 대립관계가 불식되지 않고 있다는 점은 생산성연합의 중요한 장애요인이다. 경영측의 적극적인 노사협력·경영혁신 프로그램이 노동조합 조직기반을 약화시키고 노동운동을 위축시키는 것으로 받아들여지고 있다. 경영측에서도 노동조합과 경쟁하여 「現場」을 장악해야 한다고 생각한다. 노조대의원의 힘을 약화시키면서 직·반장의 권한을 강화시키고자 한다. 서구나 미국의 생산성연합 전략은 산별 노동조합체계가 방치하고 있는 기업내 종업원조직을 파고들기 때문에 힘의 공백상태에서 새로운 경영전략이 시도되고 있는 것과 같다.

한국의 경영관리자들에게는 단위사업장 노조의 조합원 장악력을 약화시키거나 아니면 노동조합을 통하여 신경영전략을 구사해야 하는 두가지중 하나의 선택밖에 없다. 한국의 노동조합은 '87-'89년의 기억과 흥분에서 완전히 벗어나지 못했기 때문에 생산성연합의 적극적 파트너 역할을 하는데에 어려움이 있다. 또한 생산성연합의 파트너역할과 교섭대표자로서의 노동조합역할을 무리없이 병행할 수 있는 조건(노동조합의 전문성·안정성)이 갖춰져 있지도 않다. 이에 더하여 경영측의 파트너쉽 프로그램도 이같이 어려운 여건을 돌파할 수 있을 만큼 치밀하고 다양한 메뉴를 준비하고 있지도 않다.

그러나 시행착오도 거치고 상당한 시일도 소요되겠지만 향후 기업내 노사관계의 큰 흐름은 생산성연합의 범주를 벗어나기는 어렵지 않겠는가 생각된다.

第5章 韓國 勞動運動의 課題 : 政治力의 公正配分

1. 政治力의 公正配分

정치력의 공정배분 문제는 노동운동이 그 사회에서 차지할 수 있는 합당한정치적 위상을 점하고 있는가에 관한 문제이다. 노동운동의 정치적 위상은 선거과정에서 나타난 투표행태나 노동운동출신의 국회의원이나 정부각료의 숫자 등으로 지수화할 수도 있다. 그러나 노동운동에 대한 일반 국민들의 신뢰, 지역·업종·전국차원에서의 노동운동의 정책참가수준, 그리고 이밖에도 사회시스템에서 노동운동이 누리고 있는 유형·무형의 제도적 지위나 노동운동에 대한 정부의 지원정도 등이 종합되어 노동운동의 정치적 위상은 결정된다고 보아야 한다. 노동기본권의 확립이나 경제력·경영권의 배분문제는 주로 노·사간의 2者關係에서 파생되는 것인데 비하여 정치력의 공정배분 문제는 주로 勞·使·政간의 3者 관계에서 파생되는 특성을 가지고 있다. 더우기 사회가 발전하여 선진 복지국가에 이를수록 정부의 역할이 커지기 때문에 勞·政간의 관계는 勞와 使간의 관계 못지 않게 노동운동에 있어 중요한 의미를 갖는다. 그만큼 노동운동의 정치력이 갖는 의미도 커지게 된다. 따라서 노·사·정 3者의 역학관계가 어떻게 형성되어 있고 일반국민의 노동운동에 대한 지지와 신뢰관계가 어떻게 정립되어 있느냐가 정치력의 공정분배 여부를 결정한다고 할 수 있다.

선진국의 노사관계를 기준으로 볼때 노동운동에 배분된 정치력의 정도를 强· 中·弱으로 구분해 볼 수 있다. 노동운동에 강력한 정치력이 배분된 경우로는 오스트리아나 스웨덴과 같은 사회적 조합주의 국가의 예가 있다. 여기서는 주요 정책의 공동결정 내지는 3자 협의가 제도화 ·관행화되어 있다. 이 경우 노동운동은 정부와 국회를 구성함에 있어서도 주도적인 역할을 하고 있다. 중간수준의 정치력을 갖추고 있는 경우로는 독일을 비롯한 대부분의

서유럽국가들로서 ILO협약이 제시하는 정도의 정례적인 3자 협의와 정보공유가 이루어지고 있다. 이 경우에는 노동운동의 정치적 위상제고가 직접적인 정치참가로 이루어지기보다는 우회적인 정책참가 형태로 이루어진다. 미국에서와 같이 노동운동의 정치력이 이주 약한 경우에는 노동운동이 對政府 로비에만 의존하기도 한다. 그러나 미국의 노동운동은 단체교섭을 중시하고 경영참가나 정치참여를 소홀히 하는 대표적인 실리적 조합주의 노선을 택해 왔기 때문에 정치력의 배분문제를 중시하지 않았다고 하겠다.

한국의 노사관계에서는 오랜 기간동안 심각한 정치력 배분의 불균형상태가 지속되어 왔다. '87년 이후 역시 노동운동에 관한 한 정치력의 배분상태는 개선되지 않았다. 노동운동은 충분한 제도적 지위를 확보하지도 못했고 정책참가의 수준도 대단히 형식적인 범위를 넘어서지 못하고 있다. 그렇다고 하여 국민들의 노동운동에 대한 신뢰가 '87년 이전 보다 호전되었다고 할 수도 없다. 이렇듯 한국의 노동운동이 그간에 이룩한 양적·질적 발전에 비추어 볼때 현재 유지되고 있는 노·사·정 3자간의 정치력 불균형 상태는 개선되어야 할 과제임에 틀림없다. 이러한 불균형은 노사관계의 선진화를 위해서도 교정되어야 할 사항이라 하겠다.

2. 政治力 公正配分의 必要性

필자는 앞서 노동운동이 발전하기 위해서는 그 목표나 요구사항들이 근로자집단에게만 배타적으로 유익한 것이 아니고 전체 사회발전에도 부합하는 내용이어야 한다고 언급하였다. '87년 직후의 노동운동이 조합원의 폭발적인 참여와 국민들의 공감속에서 진행될 수 있었던 이유는 바로 '민주화'라는 그 시기 사회적 과제를 산업현장에 구체화시킨다는 정치적 정당성을 갖고 있었기 때문이다.

大轉換期 한국사회의 과제는 '사회개혁'이라는 표현으로 대표되고 있다. 한국의 사회보장체계는 아직 낙후되어 있고 사회복지에 대한 투자도 후진국 수준에 머물러 있다. 교육·주택·물가의 문제는 근로자생활을 항상 압박하는

요인들이다. 경제력의 집중과 중소기업의 문제·교통과 환경의 문제·시민생활의 안전문제들은 조합원·근로자·일반시민 모두가 공감하는 한국사회의 현안과제들이다. 한국경제의 선진화와 사회발전을 위해서도 꼭 해결하고 넘어가야 할 과제들인 것이다.

노동운동은 이러한 문제들을 해결하기 위하여 적극적인 정책개발과 정치적 압력을 행사할 수 있는 가장 유력한 사회운동단체이다. 조직규모나 조직이 동원할 수 있는 전문적인 역량면에서 어느 사회단체 보다 우월한 위치에 있다. 다만 이러한 잠재력이 분산되어 있기 때문에 제대로 발휘되지 않을 뿐이다. 이제 한국 노동운동은 단체교섭을 통한 소속 조합원의 경제·사회적 지위향상만이 아니라 전체근로자를 대상으로 한 정책·제도개선 활동으로 운동의 무게중심을 옮겨야 한다. 즉 전체 사회발전과제에 스스로의 몸을 실어야 지난 25년간의 운동성과를 딛고 새로운 발전을 이룩할 수 있는 것이다.

이 점은 한국의 노동운동이 행사하고 있는 단체교섭권의 한계에서 명확하게 시사되고 있다. 1990년대 들어오면서 노동운동의 횡포가 비판의 도마위에 오르고 있다. 즉 노동조합의 자제할 줄 모르는 파업권 행사와 무리한 임·단협요구는 “집단이기주의”의 대표적인 사례로 지목받고 있다. 물론 과장된 주장이다. 그러나 ’87년 이후 노동조합이 행사해왔던 노동 3권의 강도는 개별기업차원에서 감당하기 어려운 정도의 것이었다는 점 또한 부정하기 어렵다. 그리고 노동조합측의 임금인상 요구수준이나 단협갱신 요구수준도 합리적인 기준(norm)을 벗어나는 경우가 많다. 이로 인하여 노동운동은 정부 및 경영계와 심각한 갈등을 빚어 왔고 국민들의 지지도 상당히 잃게 되었다. 노동운동 내에서도 자체 반성이 제기되고 있다. ’95년의 경우를 보면 대공장위주의 과도한 임금인상에 대한 반성이 제기되고 있으며 파업권의 제한적인 사용이나 파업이외의 다양한 교섭전술을 개발하고자 한다는 것을 알 수 있다.

이러한 변화가 의미하는 바는 한국 노동운동이 단체교섭제도를 통한 경제력의 공정배분 분야에서는 이제 더이상 ‘운동적인 성과’를 거두기 어렵게 되었다는 것이다. 기업내에서 얻을 수 있는 운동적인 성과의 범위는 점차 줄어들고 있으며 임·단협도 이제는 노동조합 일상활동의 한 범주로 그 위상이

약화되고 있다. 더욱이 생산성연합 전략이 좀더 구체화되고 기업내에 뿌리를 내리기 시작한다면 노동운동 내에서 차지하는 임·단협의 위력은 급속히 떨어질수도 있다. 조합원들의 노동조합에 대한 기대심리도 그만큼 약화될 것이고 조합활동에 대한 열의도 비례하여 식어갈 것이다. 그렇다고 하여 생산성연합에의 참여를 거부하고 이를 '총력저지'하고자 한다면 한국 노동운동의 미래는 더욱 불투명해질 것으로 전망된다. 왜냐하면 생산성연합은 분명 한국사회에 필요한 발전동력을 갖고 있기 때문이다. 또한 생산성연합은 종업원들의 지지를 획득할 수 있는 충분한 요소를 가지고 있다.

정치력의 공정분배라는 과제를 설정할 때 노동운동 자체의 과제와는 무관하지 않는가 하는 의문이 제기될 수 있다. 결코 그렇지 않다. 현재 노동운동 진영에서 가장 중요한 과제로 설정하고 있는 조직의 산별체제로의 전환문제나 상급조직 위상강화의 문제도 정치력의 공정분배와 밀접하게 연관되어 있다. 물론 산별체제로의 전환이나 상급조직의 위상강화는 각 단위 조직들의 의식적인 노력이 일차적으로 있어야 된다. 그러나 그것만으로 수십년 전통의 기업단위의 활동관행이 극복되기는 어려울 것이다. 결국 제도적인 뒷받침과 지도부의 정치적인 권위가 필요할 수 밖에 없다. 이 제도적인 뒷받침과 정치적인 권위를 확보하기 위해서는 대국민, 대정부관계에 있어 신뢰와 안정적인 지위확보 즉 정치력의 공정분배가 필수적인 것이다.

또 다른 측면의 필요성을 살펴보자. 한국의 노동조합조직률은 15% 미만이다. 1,200만 근로자중 조합원은 166만에 불과하다. OECD의 1994년 보고에 따르면 대부분의 서구선진국에서는 단체협약의 근로자 적용률이 80%를 넘고 있다. 노동조합 조직률이 10%를 약간 상회하는 프랑스에서도 단체협약 적용률은 90%를 넘고 있다. 한국에서는 단체협약의 일반적 구속력이 거의 적용되고 있지 않다. 단체협약을 통한 전체 근로자들의 지위향상에는 많은 한계가 있을 수 밖에 없다.

'94년 기준으로 5인 미만 사업장에 종사하는 근로자들이 100만명에 이를 것으로 추정된다. 그리고 5인 미만 사업장은 아직 근로기준법의 적용대상이 아니다. 그리고 산업재해보상보험 가입도 의무화되어 있지 않다. 이들은 국민

연금의 가입대상도 아니며 최저임금 적용사업장도 아니다. 한편 5인 이상 10인 미만 사업장의 평균 임금수준(85만원)은 5인 이상 사업장 임금수준(110만원)의 77%수준에 머무르고 있다. 또한 고용보험의 혜택이 10인 미만 사업장에게까지 미치는 것은 더욱 까마득한 일이다. 화려했던 '87년~'89년의 노동운동성과가 전혀 미치지 못하고 있다. 단체협약의 효력이 거의 미치지 않는다고 보아야 하는 5인~50인 미만 사업장에 종사하는 근로자의 수도 230만명에 이르고 있다. 한국의 노동운동은 이들에게 어떤 희망과 서비스를 제공할 수 있을 것인가.

이렇듯 노동운동이 정치력의 공정분배를 획득하는 문제는 노동운동의 내외적인 조건으로 볼때면 시기 가장 핵심적인 과제인 것이다. 한국의 노동운동은 기업의 울타리·단체교섭의 중독증세에서 벗어나 정치력의 공정분배를 요구할 시점에 와있다. 이는 大轉換期의 한국사회에서 노동운동의 생존이 걸린 문제로 보인다.

3. 政治力의 公正配分을 이룩하기 위하여

가. 겸손한 노동운동

노동운동은 大轉換期의 한국사회 발전동력에 몸을 실어야 한다. 서구 노동운동의 경험이나 지난 25년간의 한국 노동운동 경험을 보더라도 노동운동은 사회발전의 큰 흐름을 타야 발전할 수 있다. 현재 한국사회의 큰 발전흐름은 정보화·세계화·선진화이다. 이를 위해서 생산성연합이 제안되었고 일련의 개혁과정이 진행되고 있다. 「삶의 질」을 선진화시키기 위한 노력도 경주되고 있다.

노동운동은 한국사회에서 가장 개혁적인 집단으로 분류된다. 「삶의 질」 개선의 주요 대상집단이기도 하다. 한국의 노동운동은 자신의 자세를 낮추고 이 큰 흐름에 합류하여야 한다. 지금의 여건으로 볼때 자세를 낮추어야만 이 사회발전의 흐름을 탈 수 있을 것으로 보인다. 한국의 노동운동은 최근 일련

의 개혁과정에서 소외되어 왔다. 노동운동이 아직 자세를 낮추지 않았기 때문이다. 정부는 노동운동을 개혁 후원세력으로 여기지 않는 것 같으며 일반 국민들도 일련의 개혁과정에서 노동운동이 긍정적인 역할을 했다고 평가하지 않는다. 이는 정부나 국민들이 노동운동을 책임있는 사회단체로 여기지 않고 있다는 반증이다.

한국의 노동운동은 공익과 공공선의 기준으로 집단적 이해를 조정해 낼 수 있는 지도력과 정치적인 조정능력을 인정받지 못하고 있다. 노동운동은 조합원의 이익만을 배타적으로 주장하는 여러 이익집단중의 하나로 인식되고 있다. 노동운동의 정치적 한계를 보여주는 좋은 예(例)이다. '87년 이전에는 국민들의 노동운동에 대한 지지(moral support)가 지금보다는 나았다. 상당한 정치적 정당성도 확보하고 있었다. 그러나 노동운동의 정치적 영향력은 그 이후 지속적으로 감소되어 왔다. 지금은 經實聯만한 정치적 영향력을 행사할 수 있는가 의문이 간다. 국민들은 이제 노동운동이 경제적 약자를 보호하고, 사회적 병폐를 고쳐나가는데 앞장서는 집단이 아니라고 여기는 것 같다.

노동운동은 자신들의 자세를 낮춤으로써 비조직 근로자·지역주민 그리고 일반국민들과 정부로부터의 신뢰를 획득할 수 있다. 자세를 낮춘다는 것은 무엇을 의미하는가? 국가경쟁력의 강화와 기업발전을 위한 노동운동의 사회적 책임을 인정한다는 것이다. 그리고 세계화·정보화·경제선진화의 국가경영전략·기업전략으로 제시되고 있는 생산성연합의 불가피성과 그것이 가지고 있는 사회발전적 의미를 긍정적으로 평가하여 생산성연합에 적극참여하겠다는 자세를 견지하는 것이기도 하다.

노동운동이 이와 같이 자세를 낮추어야 하는 이유는 무엇인가? 첫째, 노동운동이 필요로 하는 정치력의 공정배분을 위해서는 정부와 국민들의 노동운동에 대한 신뢰가 있어야 되기 때문이다. 독일에서는 일찍이 1927년에 철강·석탄산업에서 공동결정제도가 도입되었다. 정부와 국민들이 파시스트군수사업자 보다는 노동조합을 더 신뢰하였기 때문이다. 미국의 노동조합 조직률은 1945년에 가장 높았다. 전쟁기간 중의 무파업과 임금동결에 대한 정부와 국민들의 신뢰로 가능한 것이었다. 서구의 노동운동이 정치력을 배분받는 과

정을 보면 경제력을 배분받는 과정과 다름을 쉽게 알 수 있다. 노동운동이 사회발전에 기여했다는 믿음이 생길 때 그리고 사회발전을 위하여 노동운동이 힘든 희생을 감수했을 때 노동운동의 정치력은 비약적으로 신장될 수 있었다. 한국의 노동운동은 이런 자기희생의 결단을 아직 한번도 경험하지 못했다.

둘째, 한국의 노동운동은 앞서 언급했던 대로 한 시대를 정리하고 다음 국면으로 넘어가는 시점에 와있다. 이제 대중운동(movement)로서의 노동운동이 얻을 수 있는 성과보다는 노동조합의 정치(trade union politics)·노동운동의 정치력으로 얻을 수 있는 성과가 더욱 많게 되었다. 기업내 단체교섭보다는 제도·정책개선 활동이 노동운동의 보다 중요한 활동이 되었기 때문이다. 그런데 아직은 이 두 가지 서로 다른 영역의 활동이 혼재되어 나타나고 있다. '95년의 경우를 보면 한국의 노동운동은 사회개혁과제를 단체교섭의 장(場)에서 대중투쟁방식에 의해 이루려고 하고 있다. 기업경영자로부터 사회개혁에 동참하겠다는 합의를 받아 내려는 시도는 '87년~'89년 노동운동을 과신하였기 때문이라고 해석된다. 노동운동은 화려했던 과거의 "운동적 방식"에만 집착하지 말고 앞으로 요구되는 "정치적 방식"을 새롭게 배워나가는 초보자로서의 겸손함을 가져야 한다.

셋째, 한국의 노동운동은 우선 자세를 낮추어야 노·사·정 3자파트너쉽 관계를 맺을 수 있을 것으로 보인다. 지금의 여건으로 보아 정부와 경영자들이 「반성」하고 노동운동에 손을 내미는 것이 아니라 노동운동이 「반성」하고 이들과 손을 잡도록 노력하여야 한다고 본다. 이러한 3자 파트너쉽(tripartism)이 정립될 때 노동운동에 대한 기존의 불신은 쉽게 사라질 수 있다. 한국의 노동운동이 3자 파트너쉽에 참여한다는 것은 한국사회가 거치고 있는 大轉換期에서 노·사·정 3자 협력의 큰 틀을 벗어나지는 않겠다는 약속과도 같은 것이기 때문이다. 그리고 이러한 3자 협력구도 하에서 노동운동의 사회개혁적 성격을 돋보이게 할 수 있으며 노동운동에 잠재되어 있는 정치적 영향력도 충분히 발현될 수 있을 것이다.

나. 사회적 합의에의 참여

한국의 노동운동도 최근 정치력의 확대에 좋은 계기를 마련한 바 있다. 임금에 관한 사회적 합의형태로 시도되었던 노·사·정 3자협력체제 구축 시도가 바로 이에 해당된다. 임금안정의 필요성이 이같은 협력구도를 가능하게 하였다. 이에 참여했던 노총은 정치개혁·금융실명제·세제형평·물가안정·고용보험제와 같은 정책과제를 제시하였고 임금가이드라인에 합의하였다. 짧은 경험이었지만 노동운동으로서는 최초의 실험이었다. '95년에는 사회적 합의가 무산되었다. 3자 협력구도의 실험이 실패로 끝난 것이다. 노동운동의 입장에서 보면 노동운동의 정치적 역량을 키워갈 수 있는 좋은 기회를 상실한 것이다. 노동운동에서는 사회적 합의를 관행화시키고 合意의 영역을 점진적으로 확대시켜 나가도록 했어야 한다. 사회개혁의 여러 과제들도 3자 협의채널을 통하여 논의하고 국민적 공감을 확대시켜 나가도록 노력했어야 한다.

필자의 판단으로는 아직도 한국의 노동운동을 公認된 사회세력으로 진출시키는 가장 유력한 방안은 중앙차원의 노·사·정 3자 합의구도를 정착시키는 것이다. 노동운동은 5년~10년의 사회개혁 프로그램을 갖고 사회적 합의메카니즘을 운용한다면 정치력의 공정배분에서도 상당한 성과를 거둘 수 있을 것이다.

다시 한번 '93년~'94년의 사회적 합의경험을 보자. 사회적 합의가 임금가이드라인을 위한 것이기 때문에 조합원들의 반대가 심하였고 특히 대규모 사업장 조합원들의 반대가 더욱 심하였다. 그러나 다른 한편 기업규모간 임금격차 확대의 문제 또한 심각하다. 그리고 노동운동은 중소영세사업장 근로자들의 지위향상이나 노동조합 단결권의 확대, 허다한 개혁과제의 해결 또한 절실히 원하고 있다. 노동운동에 대한 정치력의 분배는 자기이익의 自制에 의해서만 개선될 수 있다. 정부나 기업측에게만 어떤 요구를 강제할 수는 없다. 고임(高賃) 조합원들의 임금자제를 받아낼 수 없다면 사회적 합의구도 속에서 노동운동이 발휘할 수 있는 정치력은 극히 제한될 수밖에 없다. 향후 절실히 요구되는 노동운동의 정치력강화는 정부와 기업이 절실히 요구하는

것과 교환될 수밖에 없다고 본다. 더구나 이제는 기업단위 단체교섭의 성과가 일정한 한계를 벗어나기 어려운 여건이다.

산업화로부터 정보화시대로 넘어가는 시점, 그리고 지난 25년간의 노동운동을 결산하고 새로운 국면으로의 대전환기 노동운동은 그 방식이 과거와는 달라야 한다. 목표하는 바도 달라야 한다. 지난 시기의 운동목표를 달성하는 가장 유력한 수단은 전투적인 대중 투쟁방식이었는지 모른다. 왜냐하면 노동조합 그 자체, 단체협약 그 자체가 존립하기 어려운 시기였기 때문에 노동자들의 요구를 담아낼 수 있는 수단이 제한되어 있었다. 갈등은 거리로 쏟아져 나올 수밖에 없었고 요구조건은 시위·농성장의 슬로건으로 단순화될 수밖에 없었다. 그러나 단체교섭은 이미 日常化되었다. 이제 노동운동은 넓게 열려있는 공개적인 정치의 마당을 갖고 있다. 지역·업종별 간담회, 중앙차원의 사회적 합의채널, 그리고 여론에 직접호소 할 수 있는 제도적 장치들도 충분히 마련되어 있다. 문제는 정치력의 부족으로 열린 정치공간을 충분히 활용하지 못하고 있을 뿐이다.

< 參 考 文 獻 >

김대환, “한국 노동운동의 길: 점검과 모색”, 『계간사상』, 1990년 가을호

배무기, “새로운 노사관계의 패러다임 : 한국에서의 협력구도의 가능성”, 미발간자료, 1995.

어수봉, “세계화와 노사관계의 새로운 패러다임 구축”, 한국노동사회연구소 토론회, 1995.

임현진·김병국, “노동의 좌절, 배반된 민주화”, 『계간사상』, 1991년 겨울호.

임희섭, “집단이기주의의 문제와 대책”, 민주개혁시민운동 심포지움 1993.9

최영기, “노사관계발전의 의미와 노사관계의 유형화”, 『한국노동연구』, 한국노동연구원, 1994.

한국노동연구원“노동문제 및 노사관계에 대한 근로자 의식조사연구”, 1990

OECD, 『Employment Outlook』, July, 1994.

Sachs, Jeffrey, “Wages, Profits, and Macro Economic Adjustment : A Comparative Study”, 『Brookings Papers on Economic Activity』, Brookigs Institution, 1979.

Schregle, Johannes, “Recent Trend of European Industrial Relations”(全經聯에서의 연설문), ILO, 1979.

Touraine, Alain, et.al., 『The Workers' Movement』, CambridgeUniv. Press, 1987.

Windolf, Paul, “Productivity Coalition and the Future of European Corpora-tism ”, 『Industrial Relations』, 1989 Winter.

Part 2

사회경제환경변화와 노동운동의 방향

金 大 煥*

第1章 問題의 提起

세계자본주의체제의 급속한 구조변화로 국가간·자본간의 경쟁이 치열해지고 있다. 세계화(globalisation)와, 일견 이와는 모순되는 듯이 보이는 지역[블록]화(regionalisation)가 동시에 진행되는 과정에서 타결된 우루과이라운드는 자유무역주의를 표방하는 세계무역기구(WTO)체제를 출범시켜 이른바 '무한경쟁'의 시대를 열었다. 이 경쟁은 다름 아닌 경제경쟁을 의미하는 것으로, 무엇보다도 경제적인 측면에서의 '국가경쟁력의 강화'가 시대적인 과제로 (재)등장하고 이 과제를 수행하기 위한 자본합리화 조치가 앞다투어 강화되고 있다. 이러한 자본부문의 변화는 당연히 노동부문에 직간접적인 영향을

---

* 이 글의 요지는 한국노총 중앙연구원 창립기념 토론회(1995. 9. 28)에서 발표되었다. 필자는 이 기회를 통하여 유익한 토론을 해준 참석자에 감사드림과 동시에, 예정보다 최종원고가 늦어진 데 대해 관련자에게 사과드린다.

미친다. 한국에 있어서도 여러 형태의 자본합리화 조치나 그 시도로 노동부문이 심각한 압박을 받고 있는 현실이 목도된다. 그럼에도 불구하고 이러한 변화와 압박에 대한 노동측의 대응은 미흡할 뿐만이 아니라 당혹감 내지는 무기력증마저 보이고 있는 것 또한 현실이다.

이는 대단히 안타까운 일이지만, 다른 한편으로 생각하면 그럴 수도 있으리라 이해가 가기도 한다. 왜냐하면 최근의 이러한 변화는 자본측, 특히 선진국과 다국적기업에 의해 주도되고 있으며 노동에 대해 공세적이긴 하지만 어떤 의미에서는 매우 세련되고 새로운 형태로 이루어지고 있는 것인 만큼 즉각적으로 노동측이 유효하게 대응하기가 힘든 측면이 있기 때문이다. 뿐만이 아니라 노동부문 스스로도 변화되고 있는 가운데 과거와는 다른, 어떤 새로운 노사관계의 정립의 모색이 필요하다고 막연하게나마 느끼고 있기 때문이 아닌가도 생각된다.

그러나 이러한 사정을 이해한다고 하더라도 오늘날 한국사회에 횡행하고 있는 '편향적 현실적응론'에는 동의하기가 힘들다. 노사관계에 국한해서 말한다면, 국제경쟁력의 강화를 위해 자본합리가 절대절명의 과제이고 이를 위해서는 노동측의 희생이 불가피하다거나 심지어는 '노동운동 무용론'을 들먹이는 것이 바로 그것이다. 노사 양자가 동상이몽적으로 해석하고는 있으나, 자본합리화의 맥락 속에서 강조되고 있는 측면이 강한 이른바 '노사협조주의'도 그러한 논의와 결코 무관하지 않은 것으로 생각된다. 거의 모든 선진국이 노사협조주의로 나아가고 있고 그나마 노동운동이 침체하고 마당에 이들과 경쟁해야 할 한국에서는 왜 노동운동이 '아직까지' 극성이냐는 힐난 역시 같은 맥락 속에 있다. 국제경쟁력의 강화를 위해 부단히 노력하는 자본측의 합리화에 노동측이 제동을 걸어서는 안되고 하루 빨리 협조하고 적응하는 것이 합리적이고도 현실적이라는 주장은 사실상 자본운동에 대해서는 일방통행의 면허를 주는 반면에 노동운동은 막다른 골목에 몰아넣는다는 점에서 편향적이 아니라고 할 수 없다. 자본의 합리화가 곧 노동의 합리화라고 한다면 그 편향성은 현실적으로 별 문제가 되지 않을 수도 있겠지만, 우리가 목도하는 현실은 결코 그러하지가 않다. 그러하지 못한 현실에 대한 일방적인 적응을

주장하는 것은 비현실적임과 동시에 비합리적이라고 하지 않을 수 없다.

여기서 우리는 서로 연관되어 진행되고 있는 세계화와 자본합리화가 노동부문에 미치는 영향에 각별히 주목하면서, 변화하는 현실에 상응하면서도 보편적인 가치에 충실한 노사관계는 어떠한 것이어야 하는가를 생각해 보지 않을 수 없다. 이를 위해서는 우선 세계화의 논리와 전망, 그리고 다양한 형태의 자본합리화의 의미를 제대로 파악하는 것이 중요할 것이다. 이를 토대로, 필자는 현재 한국사회에서 단행 내지는 추진되고 있는 자본합리화와 그것이 강제하는 노사관계의 변화가 현실적이면서도 바람직한 것인가 하는 문제를 제기하고자 한다. 현실적으로 그것이 국가경쟁력의 강화를 가능하게 할 것인가 하는 문제는, 결국은 국가경쟁력의 결정요인은 무엇인가 하는 문제와 직결된다. 다시 노사관계에 국한한다면, 어떠한 노사관계가 변화하는 현실에서 국가경쟁력을 안정적으로 확보해 주는가 하는 문제이다. 이를 현실적으로 가능하게 하면서도 발전적인 노사관계의 패러다임은 어떻게 설정되어야 할 것인가 하는 것이 이 글의 주된 관심사항이다. 이로부터 바람직한 노사관계의 패러다임이 설정되면, 현상황에서 그 실현을 위해서는 어떠한 노력이 필요한가 하는 문제가 자연히 뒤따르게 될 것이다.

여기서는 이러한 문제들을 국민경제의 지속적 발전이라는 관점에서 다루기로 한다. 우선 우리는 최근 주된 사회경제환경의 변화를 세계화와 그에 따른 자본합리화로 파악하고 이것이 노사관계에 미치는 영향을 살펴볼 것이다. 이에 기초하여 변화하는 현실에 상응하는 노사관계의 패러다임을 참여적 노사관계로 설정하고자 한다. 마지막으로는 그 실현을 위한 노동측의 현재적 과제를 노동운동의 앞으로의 방향과 관련하여 생각해 보기로 한다.

第2章 社會經濟環境 變化의 認識

'세계화'로 표현되는 최근 세계경제의 급격한 구조변화는 국가 및 자본간의 경쟁을 격화시키고 있다. 흔히 무한경쟁으로 일컬어지는 이 치열한 경제전쟁에서의 승리 내지는 적어도 낙오방지를 위해 취해지는 '자본합리화' 역시 세계적인 범위로 전개되고 있다. 우리는 이러한 변화를 노동의 관점에서 파악해 볼 필요가 있다. 이를 위해서는 우선 세계화의 논리와 전망에 대한 파악이 이루어져야 할 것이다. 그런 다음, 바로 이 세계화 속에서 진행되는 다양한 형태의 자본합리화와 그것이 노동측에 미치는 영향을 보기로 하자.

1. 世界化와 勞動問題

최근 세계경제는 급격한 변화를 시현해 오고있다. 이 과정에서 나타난 가장 뚜렷한 현상의 하나는, 경제활동의 차원이 일국의 범위를 넘어서 전세계적 혹은 전지구적으로 확대되는 이른바 '세계화'(globalisation) 현상이다. 이리하여 오늘날의 세계경제는 '글로발경제'(global economy)로 명명되고 있다.[1] 이와 같은 세계경제의 변화는 단순히 현상적 변화에 그치는 것이 아니라 구조적 변화와 맞물려 나타난 것으로, 특히 1980년대말 현실사회주의체제의 해체에 따른 냉전체제의 붕괴로 세계경제가 자본주의체제로 전일화되어 가는 듯한 과정을 보여주고 있다. 이것은 기존 세계경제의 구조를 근본적으로 비꾸어 놓는 것일 뿐 아니라 자본주의의 전개에 있어서 역사적인 큰 획을 긋는 것으로, 이제 세계경제는 자본주의의 시대전환의 의미를 담는 '글로벌 자본주의'(global capitalism)로 규정되기도 한다.[2]

---

1) D. Gordon, "The Global Economy: New Edifice or Crumbling Foundation?", *New Left Review*, No. 168 (March-April 1988).
2) M. Itoh, "Japan in a New World Order", *Socialist Register*, Merlin Press,

이러한 변화, 나아가서는 전환에 따라 글로발경제를 대세로 밀어붙이고 미화하는 '글로발리즘'(globalism)은 IMF-GATT체제 붕괴 이후 혼미를 보여온 세계경제질서의 '새로운' 원리로 등장할 뿐만이 아니라 戰後 세계를 지배해 왔던 냉전이데올로기의 퇴조와 상승작용을 하면서 그것이 물러나는 자리까지를 재빨리 차지해 나가고 있다. 사회주의나 복지는 말할 것도 없고, 민주주의나 자유보다도 글로발리즘의 공세가 전면에 나서고 있는 것이 오늘의 세계현실이다.

여기서는 노동문제와 같은 구조적인 문제들은 '낡은' 문제로 치부되고 오로지 자본과 시장의 논리만이 강조된다. 시장경쟁을 통한 '適者生存'의 원리는 초기의 부존조건(endowment)에서 열세에 놓여있는 노동자(자본가에 대비하여)나 개발도상국(선진국에 비하여)에게는 원천적으로 불리한 게임룰이다. 글로발경제에서 이들 문제에 대한 유일한 해결책으로 제시되는 '경쟁력강화'는 결국 강자의 논리이다. 글로발리즘이 경쟁력있는 선진국에 의하여 공세적으로 펼쳐지고 있는 이유도 여기에 있다. 이는 한편으로는 그들 스스로의 경제적 이해관계의 반영이며, 다른 한편으로는 국가간, 지역간 및 노사간의 갈등을 심화시키거나 그 양태를 변화시켜 '낡은' 문제를 오히려 새롭게 할 가능성이 크다. 미국이 패권회복을 추구하는 가운데, 경제블록화와 더불어, 다국적기업을 첨병으로 하여 글로발경제가 전개되고 있는 현상황이 이를 뒷받침한다.

가. 세계화의 논리와 구조[3)]

세계화는 국경의 장벽과 차별적인 보호를 철폐하는 한편 경제에 대한 인위적인 국가개입을 대폭 줄임으로써 시장의 외연과 논리의 확대·강화를 그 내용으로 한다. 따라서 그것은, 자본제적 시장을 전세계적으로 확대하고 그

London, 1992.

3) 이 부분은 김대환, 「글로발경제-'낡은 문제'와 새로운 과제」, 『변화하는 세계 속의 진보』, 한일민주연대 심포지움 자료집, 1994. 3. 17의 전반부 논의에 크게 의존한 것임을 밝혀 둔다.

속에서의 '무한한' 경쟁을 통해 효율을 증대시킴으로써 세계경제의 회복과 번영이 약속되는, 논리적으로는 진일보한 세계자본주의체제의 새로운 像을 제시한다.

세계경제의 국제화 현상 자체는 새롭거나 유례가 없는 것이 아니다. 헤게모니의 문제만 제외한다면 오늘날의 글로발경제는 1914년 이전의 국제경제체계와 유사한 측면이 있다. 무역 및 자본의 개방도에 있어서는 1980년대 말경까지도 1913년의 수준에 미치지 못하였지만, 이제 글로발경제의 본격적인 전개에 따라 그 수준은 오래지 않아 능가될 것이다. 시장의 범위에 있어서는 오히려 비교가 안되리만큼 크게 확대되었다. 국가와 시장과의 관계에 있어서 시장이 국가를 밀치고 다시 운전석에 앉게 되었다. 그러나 오늘날 글로발경제가 다국적기업의 주도로 전개되고 있는 것은 1913년 이전의 시기에는 볼 수 없었던 새로운 역사적 현실이다. 한편 헤게모니의 향방과 구조는 그 시기와는 달리 매우 복합적인 양상을 보여주고 있다. 이것이 의미하는 바는, 글로발경제는 결코 1914년 이전으로의 복귀가 아니라 나름대로 세계경제의 새로운 장을 열어가고 있다는 것이다

현재 전개되고 있는 세계화의 구조적 특징은, 헤게모니 중심세력이 부재한 가운데 시장의 범지구적인 확대와 더불은 거의 무차별적인 개방을 통한 경제적 의미의 국경의 상실, 그리고 국가의 경제에 대한 개입과 국민경제에 대한 보호가 아닌 시장제력의 작용에의 전면적인 의존 등으로 정리할 수 있다. 이는 세계자본주의의 구조변화 및 이에 따른 기업, 국가 등 경제주체들의 행동양식 변화에다 현실사회주의체제의 해체, 단일시장의 지향 등과 같은 특수역사요인이 가세한 결과이다. 특히 근자에 들어와 글로발경제로의 구조변화가 급속히 '추진'되어 온 것은 장기적인 경기침체에서 벗어나고자 하는 선진국의 이해관계에 따른 것이다.

이 가운데서 특수역사요인은 일단 제쳐두고, 최근 세계자본주의의 구조변화를 가져온 요인들을 중심으로 글로발경제의 전개를 정리해보면 다음과 같다.

(1) 자본의 역학구조 : 戰後 케인지안적 경제정책에 따른 인플레는 자본가

및 조직노동자들에게 이익을 가져다 주었으나, 이후 계속적인 인플레의 가속화는 조직노동자세력의 강화를 가져오는 한편 자본가들의 이윤마진을 축소하는 결과로 나타났다. 이에 따라 자본가들은 투자를 회피하면서 한편으로는 정부의 복지지출, 다른 한편으로는 노동자들의 임금상승을 투자저해 요인으로 집중적으로 비판하면서 압력을 가하였다. 여기에 장기적인 경기침체라는 상황논리가 가세함으로써 자본가의 투자마인드와 시장논리가 무엇보다 중시되게 되었다. 이는 자본파업(capital strike)을 통한 자본가의 국가와 노동조합에 대한 승리를 의미하는 것으로, 이러한 자본의 힘이 시장의 외연확대 및 시장논리의 강화로 이끈 중요한 요인이다.

(2) 생산체제의 재편 : 기존 세계경제질서의 동요 및 축적체제의 위기로 인하여 규모의 경제를 중시하는 포디즘(Fordism) 체제가 생산의 유연성을 중시하는 포스트 포디즘(post-Fordism) 체제로 전환함에 따라 생산의 지역적 분산 및 확대가 가속화되었다. 이는 과학기술혁명에 따른 통신 및 정보 산업의 비약적인 발전과도 긴밀히 연관된 것으로, 이러한 과학기술의 발전은 생산시설의 지역적인 광범한 분산과 동시에 각 지역에 흩어져 있는 이들 다국적기업에 대한 효율적 경영통제를 가능하게 하였다. 이와 같은 생산체제의 재편은 생산의 지역적 범지구화를 촉진함과 동시에, 이들 다국적기업에 대한 국가의 통제를 약화시키는 한편 유연적 생산방식을 통해 조직노동자 세력의 약화를 가져와 자본 및 시장 논리를 강화하고 있다.

(3) 금융자본의 역할 : 현대 자본주의에서 기업과 정부 모두 주식시정이나 조세수입보다는 금융차입에 의존함으로써 금융자본의 지위가 매우 높아지고 이 가운데서 차지하는 외채의 비중이 증대하는 경향을 보여왔다. 이에 따라 각국은 신용도 순위에 관심을 기울이지 않을 수 없게 되었고, 각국의 경제정책은 세계적 대금융자본의 이해관계에 의해 독자적 입지가 점차 협소화되어 왔다. 금융자본은 점차 생산과 분리되어 독자적 힘을 가지고 경제전체를 관장하는 한편,[4] 특히 컴퓨터망을 통한 신속한 국제적 이동을 통하여 시장의

---

4) P. Drucker, 'The Changed World Economy', *Foreign Affairs*, Vol. 64, No. 4 (Spring 1986), p. 783.

지역범위는 물론 규모를 계속 확대하여 왔다. 이러한 금융자본이 장기적 산업발전보다는 단기적 이득을 노려 국경을 자유분방하게 넘나듦으로써, 이른바 '카지노 자본주의'(casino capitalism)[5]와 함께 세계경제의 범지구화가 '활기차게' 전개되고 있는 것이다.

이렇게 보듯이, 글로발경제의 動力은 자본이다. 그 전면에는 다국적기업이, 배후에는 국제금융자본이 자리하고 있다. 국가별로는 이러한 힘을 가진 미국을 비롯한 선진국에 의해 공세적으로 추진되고 있는 것이 현시점에서 목도되는 글로발경제의 현실적 전개이다.

세계화를 뒷받침하고 정당화하는 논리는 시장의 논리이다. 국가의 경제에 대한 개입은 시장원리에 반하는 것이며, 따라서 국민경제의 정책적 보호는 글로발경제의 원리에 위배된다. 국경이라는 장애를 해소함으로써 시장논리가 범지구적으로 무차별적으로 적용되는 경제가 곧 글로발경제인 것이다. 시장논리의 무차별적 적용은 무한경쟁을 가져오고, 이 무한경쟁을 통해 자원배분과 생산의 효율이 무한대로 제고됨으로써 모든 분야에서 혁신이 이루어져 경제적 후생 역시 무한정 증대된다는 것이다.

이 시장경쟁의 논리는 자본과 노동의 차별성을 인정하지 않으며, 자본가와 노동자간의 이해관계의 대립문제는 안중에도 없다. 자본가가 노동자를 고용하든 혹은 그 반대든 논리적으로 아무런 차이가 없으며,[6] 글로발경제하에서 생산의 유연성 증대로 양자간의 계급경계와 모호하고 노동자의 계급의식이 희석되어 가고 있다고 강조한다.

나. 노동부문에 대한 영향

그러나 중요한 것은 현시점의 세계경제에 있어서도 노사문제가 엄연히 근본적인 문제로 존재하고 있다는 사실이다. 그러한 이상 글로발경제의 진전에

---

5) 이에 대해 자세한 것은 S. Strange, *Casino Capitalism*, Blackwell, Oxford, 1986을 참조.

6) P. Samuelson, 'Wage and Interest', *American Economic Review*, Dec. 1957, p.894.

따라 이 문제들이 어떠한 양태로 전개되어 갈 것인가에 관심을 모으지 않을 수 없다. 특히 우리의 입장에서는 이 문제들이 해소되어 갈 것인가, 아니면 오히려 심화의 길을 걸을 것인가에 일차적으로 주목하게 된다

자본주의의 역사와 더불어 발생된 노동문제가 글로발경제하에서 어떻게 전개되어 왔으며 앞으로 그 향방이 어떻게 될 것인가?

이 문제와 관련하여 먼저 지적해 두어야 할 것은 노동시장은 동질적이지 않으며, 따라서 글로발경제하에서 노동자의 국제적 이동은 차별적이고 전반적으로 볼 때는 상품이나 자본에 비해 매우 제한적이라는 것이다. 원자물리학자, 항공기 조종사, 외과 의사 등과 같은 몇몇 고숙련 전문가의 국제적 이동은 상당히 확대되고 있다고 볼 수 있으나 비숙련노동자의 이동은 그렇지 못하며 최근에 올수록 더욱 제한되고 있다. 이것은 글로발경제가 진전되면서 각국의 이민허용은 오히려 더 선별적이고 규제적인 방향으로 이루어져 온 까닭이다. 비숙련노동자를 포함한 노동자에게 대폭 개방하는 조치는 앞으로도 쉽게 생각할 수 없을 것으로 보인다.[7)]

이에 비해 자본의 활동에 있어서는 국경이 점점 낮아져 왔으며 글로발경제가 진전되면 될수록 국경의 존재가 더욱 희미해져 갈 것이란 것은 불문가지의 사실이다. 다국적기업의 형태로 범지구적으로 진출하는 자본에 대한 국가의 통제력 역시 더욱 제한 될 수밖에 없는 상황에서 노동에 대한 국가의 보호 역시 무력화되어 갈 것이다. 자본과 노동의 이동의 비대칭성이 양자간의 대등한 관계를 시장논리로 제약하는 마당에 국가의 노동보호 기능이 글로발경제의 논리에 의해 배제될 때에 노자문제의 개선전망은 어두울 수밖에 없을 것이다.

또한 글로발경제하에서 진전되고 있는 생산의 유연성은 임시노동의 비중을 증대시킴과 동시에 심각한 실업문제를 야기하고 국적, 종교, 인종 및 성에 따른 분단노동시장의 형성과 발전을 통하여 조직노동자의 세력을 이미 상당

---

7) 노동자의 국제적 이동이 자유로워지는 경우에 심화될 인종문제(ethnic problem)에 대해서는 星野 智,「世界システムとナショナリズム」,『情況』, 1992年 1/2月號를 참조.

히 약화시켜 왔으며 앞으로도 이러한 경향은 계속될 것으로 보인다. 이와 더불어 자본논리가 더욱 강화되고 시장경쟁이 강조됨에 따라 복지정책은 오히려 후퇴하는 상황에서 노동자들의 경제적 지위는 상대적으로 하락할 가능성이 크다. 반면에 전통적인 계급개념이 약화되어 감에 따라 노동운동의 주체적 역량 역시 당분간은 위축되어 갈 것이다.

이른바 무한경쟁의 체제로 일컬어지는 글로발경제에 있어서 각국이 내세우는 '경쟁력강화'는 노동부문에 대한 압박으로 작용할 소지가 크다. 이는 특히 국제경쟁력이 약한 개발도상국에서 이미 현실적으로 나타나고 있으며 한국의 경우도 예외가 아니다. 자본논리의 강화 속에서 나타나는 경쟁력강화는 사실상 노동자들의 희생을 강요하고 있다고 해도 과언이 아니다. 경쟁력강화의 문제를 단기적인 안목에서 접근하면 할수록 노동문제는 더욱 악화될 수밖에 없다. 이러할 경우 개발도상국에서 노동통제를 위해 권위주의적인 억압체제가 다시 등장하거나 강화될 우려도 없지 않다.

그렇지 않다고 하더라도 세계화는 자본논리의 강화에 따라 국가의 후퇴 내지는 약화를 가져오게 되는데, 이는 국가의 노동보호 능력의 상실 또는 약화로 이어지기가 쉽다. 자본에 의한 노동통제의 강화, 그리고 노동조직력의 약화라는 구도 속에서 국가의 보호기능이 약화된다면 노동문제가 개선되기는 커녕 오히려 악화될 것이다. 세계화가 펼치는 화려한 청사진 가운데서 노동부문의 밝은 전망은 찾아보기가 힘들다.

그러나 억압에 대한 분노가 존재하는 한, 변화된 상황에 대응하기 위한 노동조직의 재편 및 광범한 국내외 연대의 시도 등 노동자집단의 주체적인 노력이 기울여지는 가운데 노사문제는 글로발경제의 전개와 더불어 오히려 더욱 다양하게 제기되어 갈 것이다.

세계화는 우리의 주체적 구상도 국민적 논리도 아니다. 그것은 시장의 외연적 확대와 경쟁(완전경쟁은 아님)논리의 심화에 의해 차별적으로 이득을 보는 선진국과 이들 다국적기업에 의해 공세적으로 주도되고 있는 현실이다. 이러한 현실의 배경에는 사회주의권의 붕괴로 인한 세계자본주의의 공간적 확대, 그리고 불황에서 탈출하고자 하는 선진국 자본의 이해관계가 작용하고

있다. 자본, 재화 및 용역의 이동과 노동력의 이동에는 특질상 차이가 있을 수밖에 없다. 이러한 이동성의 차이로 자본-노동관계에서 노동부문이 더욱 열위에 놓이고, 이를 자유롭게 이동하는 자본의 이익에 유리하게 이용하게 마련이다.

바로 이러한 불균등 요인을 안고 진행되고 있는 세계화는 노동부문에 이미 시련을 가져다 주고 있으며 앞으로는 더욱 그러할 것이다. 그럼에도 불구하고 이 심대한 변화를 주도하지 못하고 있는 한국의 처지로서는 이에 적응하는 수 밖에 없다는 것이 우리사회에 횡행하고 있는 '세계화' 논리이다. "위기는 곧 찬스"라고 하지만 기본적으로 수세적인 이 논리에는 우선 무엇보다도 대자본의 기득권보호라는 이해관계가 작용하고 있으며 나머지는 '찬스'에 맡겨두고 있는 것이기 때문에 국민적 논리라고도 할 수 없다.

이 '찬스'를 위해 노동측에 공세를 퍼붓고 있는 것이 우리 '세계화'의 경제적 논리이다. 대외적으로 수세적인 논리가 대내적으로 노동에 대해 공세적 논리로 전화되고 있는 것이다. 국제경쟁력의 강화를 위한 자본합리화가 노동부문에 다면적인 압박을 가하고 있다.

2. 資本合理化와 勞使關係

자본합리화 자체는 전혀 새로운 현상은 아니지만 세계화와 더불어 보다 다양하고 때로는 새로운 형태로 자본합리화에 박차가 가해지고 있다. 이는 한마디로 국가간·자본간의 치열한 경쟁에서 상대적 우위를 차지하거나 열세를 만회하기 위함이다. 이 경쟁은 기본적으로는 자본간의 경쟁이기 때문에 자본이 주체가 되어 합리화를 추진하고, 국가는 이를 독려하거나 지원함으로써 국가경쟁력을 강화하고자 하는 모습을 보이고 있다. 이 과정에서 노동의 합리화가 가끔 거론되지만 그것은 어디까지나 자본합리화의 종속변수로서 또 자본합리화의 수단으로 활용되는 것이라고 할 수 있다.[8)]

---

8) 여기서 말하는 '합리' 혹은 '비합리'는 상대적인 개념으로, 노동의 합리화는 결국 자본의 합리화에 노동을 상응시키기 위해 재편하는 것으로 자본합리화를 달리

여기서 우리는 자본합리화의 다양한 형태를 살펴보고 이들을 관통하는 자본합리화의 논리를 파악하는데에 주력하고자 한다. 그럼으로써 최근 부쩍 강조되고 있는 자본합리화가 일상적인 경영 뿐만이 아니라 작업 조직과 방식, 그리고 노동자의 의식 등에 일대 변화를 야기 내지는 요구하게 되는가를 이해할 수 있을 것이다. 이를 우리는 노동의 관점에서, 자본합리화가 노사관계에 미치는 영향에 초점을 맞추어 논의하기로 하자.

가. 자본합리화의 형태와 논리

최근 변화하는 세계경제의 구조하에서 경쟁력강화를 위한 노력으로서의 '신경영전략'의 이름하에 자본합리화가 다양한 형태로 전개되고 있다. 세계화가 요구하는 경쟁원리에 상응하여 기업은 스스로의 조직과 전략을 혁신하고 작업조직을 재편함은 물론, 노무관리방식에도 경쟁원리를 적용하여 '신인사제도'와 '신임금제도'를 도입하는 등 광범하고도 심대한 변화를 추진하고 있다.

현재 추진되고 있는 신경영전략의 형태는 실로 다양하다. 벤치마킹(bench marking), 린(lean) 생산방식, 리엔지니어링(re-engineering), 리스트럭처링(re-structuring) 등으로 기업 전반의 구조변화와 더불어 준자치그룹(semi-autonomous group), QC(quality contro) 서클, 기업문화 운동 등을 통하여 기존의 노사관계에도 일대 변화의 바람을 불러 일으키고 있다. 이와 더불어 개인적 능력 위주의 승진 및 보수 체계로의 개편이 광범하게 추진되고 있다. 물론 이 가운데는 이전부터 사용하던 방식도 포함되어 있으나, 다소 생소한 용어로 표현되는 것들은 최근들어 추진되고 있는 새로운 형태의 경영전략이다. 실제로 세계의 유수한 기업들은 이러한 신경영전략의 성공사례를 홍보하면서 자신의 이미지를 새롭게 전달하고자 노력하고 있다.

한국의 경우도 마치 유행과도 같이 경영합리화가 기업의 운동으로 번지고 있는데, 이른바 신경영전략이 그 중심어(key word)가 되어 그룹 또는 기업마다 캐치프레이즈를 내걸고 경영혁신에 박차를 가하고 있다. 예컨대 삼성그룹

표현한 것에 지나지 않는다.

은 Apro-Q, LG그룹은 Jump 123, 쌍용은 Start-21,한화그룹은 Pro-2000, 현대자동차의 'Baro 운동', 현대중공업의 'Reform '90s', 대우자동차의 NAC (new automative manufacturing concept), 대우조선의 'Hope 90년대 운동', 기아자동차의 'NISE-95운동' 등, 외부인으로서는 이해하기 힘든--게다가 예외없이 외국어로 치장한--캐치프레이즈로써 마치 자신의 독특한 새로운 전략으로 경영합리화를 추진하여 새롭게 태어나고자 노력하고 있다는 이미지를 심어주고 있다. 그러나 실제 내용을 보면 거의 예외없이 일본을 비롯한 선진국에서 구사되고 있는 전략의 국내 도입이라는 수준을 벗어나지 못하고 있음을 알 수 있다.

이렇듯 최근들어 추진되고 있는 신경영전략은 듣는 이로 하여금 혼란을 일으킬 정도로 그 형태가 매우 다양하지만, 크게 볼 때는 '총체적 품질경영'(TQM : Total Quality Management)전략으로 대변된다고 생각된다. 이는 이전부터 시행되어 오던 품질관리(QC) 운동을 단순히 경영 전반에 확대시킨 것이라기 보다는 특히 기업의 구조적인 차원에서 제품의 생산, 판매 및 사후관리만이 아니라 원료의 조달 및 수송, 그리고 노무 분야에서 종합적이고도 체계적인 경영혁신 전략이라고 할 수 있다. 최근 신경영전략은 단순히 부분적으로 상호 별개의 전략을 도입하는 것이 아니라 이렇듯 구조적인 차원에서 상호 긴밀히 연관된 전략을 종합적으로 수립하고 추진하는 특징을 가지고 있는데, 이것을 대변하는 것이 바로 이 총체적 품질경영 전략이다. 따라서 이는 시장 및 생산 전략 뿐만이 아니라 노무관리에 있어서도 새로운 전략을 구사하고 있는데, 그 내용을 부문별로 요약하면 다음과 같다. [9]

(1) 수요창출을 위한 고객중심의 경영 : 최근들어 한국에서 재벌그룹들이 경쟁적으로 사용하는 '고객만족을 위한 경영'이 여기에 속하는데, 이것은 수요자의 취향을 고려함으로써 시장수요의 창출 및 확대(고객확보를 통한)를 통하여 시장경쟁에서 우위를 차지하고, 궁극적으로는 기업의 수익을 증대시

9) 대부분의 논자들은 총체적 품질경영을 생산성 향상을 직접적인 목표로 하는 것으로 한정하고 따라서 이는 신경영전략의 일부에 불과하다고 주장한다. 이 경우 아래 (1)과 (4)는 여기서 제외될 것이나, 필자는 이 모두가 서로 연관된 것으로 종합적인 성격을 갖는 신경영전략, 즉 총체적 품질경영 전략이라고 규정한다.

키고자 하는 경영전략이다. 그 기본 아이디어는 별 새로울 것이 없으나, 최근 판매자중심 시장의 수요자중심 시장으로의 변화에 기업이 적극 대응하는 한편 소품종 다량 생산체제로부터 다품종 소량 생산체제로의 이행이 이를 가능하게 하고 있다는 점에서 신경영전략이라고 할 수 있다.

(2) 경쟁력제고를 위한 기업조직의 혁신 : 비용절감과 동시에 생산효율의 증진을 위한 규모축소(슬림화, 플랫화), 생산시스템의 유연화 및 정보기술을 이용한 경영과정의 쇄신 및 외부화를 포함한 리엔지니어링 등이 이에 속한다. 규모축소는 이른바 린(lean)생산방식으로 대변되는데 이는 단순히 생산규모를 축소하는 것이 아니라 생산과정의 효율증진을 위한 구조적 재편과 동시에 추진되는 것이 보통이다. 생산과정 혹은 제품 일부의 외부화와 작업방식의 유연화만이 아니라 기업조직, 특히 의사결정 구조의 단순화 및 유연화도 매우 중요한 요소이다. 이는 곧 기업전반의 구조적 재편(즉 리스트럭처링)과 경영과정의 쇄신(즉 리엔지니어링)과 맞물린 것으로, 특히 정보통신 분야를 비롯한 '유연한 기술'의 발전이 이를 가능하게 하는 주요소이다.[10)]

(3) 생산성제고를 위한 '노동의 유연화' : 직무, 작업조직 및 노무관리에 있어서의 새로운 경영전략을 흔히들 노동의 유연화라고 불리지만 사실은 '자본의 유연화' 전략이다. 노동자의 다기능화로 대변되는 직무의 유연화(job flexibility) 및 고용의 원격화(distancing) 및 비표준화(non-standardization) , 작업조직을 팀별로 기능별로 재편 또는 분화시키는 작업조직의 유연화(work organisation flexibility), 노무관리의 개별화 및 전문화 등은 한편으로는 노동자간의 경쟁을 유발하고 다른 한편으로는 노동능력을 효율적으로 활용함으로

---

10) 이에 대해서는 다음의 문헌들을 참조하기 바람.P. Brodner, *Fabrik 2000. Altenative Enterwicklungspfade in die Zukunft der Fabrik*, Sigma Verlag, Berlin, 1985; S. Tolliday & J. Zeitlin (eds), *Between Fordism and Flexibility*, Berg, Oxford, 1992;H. Kern & M. Schumann, 'Limits of the Division of Labour', *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 8, No. 2, 1987; W. Streeck, 'The Uncertainties of Management in the Management of Uncertainty: Employers, Labour Relations and Industrial Adjustment', *Work, Employment and Sdciety*, Vol. 1, No. 3, 1987

써 노동생산성을 증대시키고자 하는 것이다. 신인사제도 및 신임금제도 등 넓은 의미에서의 보수의 유연성(reward flexibility)이 여기에 수반되는 것은 바로 이러한 이유 때문이다. 직무, 직능급 및 능력에 따른 승진을 통하여 노동생산성 증대를 제도적으로 확보키 위함이다. 노동자는 상대적으로 개별화되지만 노동생산성은 전체적으로 상승되는 효과를 가져오는 것이다.

(4) '노동생활의 질'(QWL : Quality of Work Life) 향상 : 이는 바로 앞의 작업조직 및 노무관리의 유연화 전략과 맞닿아 있는 것이지만, 기본적으로 노동조건의 개선과 노동자 개개인에게 대한 경영자의 보다 깊은 관심과 배려, 그리고 경영참가를 통하여 노동(자) 삶의 질을 높이고자 하는 것이다. 이는 단순히 노동자의 작업과정에의 능동적인 참여를 유발하여 노동생산성을 제고시키는 것만이 아니라 경영참여를 비롯한 노동자의 직접참여(EI : Employee Involvement)를 통하여 궁극적으로는 노동의 인간화가 확보되는 새로운 기업환경을 창출하고자 하는 것이 그 기본 발상이다. 여기서 노동(자) 삶의 질의 향상, 혹은 노동의 인간화가 생산성 및 경쟁력 제고의 필수불가결한 요소로 간주된다.

이 각각의 범주는 그 내부에 또한 다양한 전략을 포함하고 있지만, 여기서 중요한 것은 그 각각의 전략보다는 이들로 구성된 각 범주가 상호 긴밀히 연관되어 하나의 체계로서의 신경영전략, 즉 총체적 품질경영을 이루고 있다는 사실이다. 예컨대 수요창출을 위해선 고객의 취향이 고려되어야 하는데, 이는 상품의 관점에선 다품종 소량생산체제를 택하는 것이 유리하다는 것을 의미함과 동시에 그에 상응하는 생산방식의 전환과 아울러 구조적 혁신을 요구하는 바, 그것은 곧 기업조직 및 작업조직의 유연화와 더불은 노무관리의 유연화이다. 물론 이것들은 부분적으로도 채택될 수 있는 것이지만, 세계화가 강제하는 무한경쟁의 구조하에선 불충분한 전략이 될 수밖에 없을 것이다.

이것이 의미하는 바는, 자본합리화의 최근 형태로서의 신경영전략은 매우 다양한 방식을 취하고 있지만, 철저하게 경영실적 위주의 경영합리화, 즉 이윤극대화라는 자본운동의 논리에 상응하는 자본합리화라는 사실이다. 시장과 기술의 변화에 '보다 빨리, 보다 순탄하게, 그리고 보다 저렴하게' 기업조직을

정비함으로써[11] 자본의 자기증식을 원활하게 하고자 하는 것이 신경영전략인 것이다. 이전의 자본합리화에 비해서는 때로는 우회적이고 전반적으로 세련된 형태를 띠기도 하지만, 한편으로는 수요확대를 통해 수익(revenue)을 증대시키고 다른 한편으로는 비용(cost)을 줄이는 방식을 통해 이윤을 극대화하고자 하는 고전적 원리에서 벗어나 있는 것은 결코 아니다. 바로 이 원리에 입각하여 주어진 여건에 따라 위의 전략들이 취사선택되고 있는 것이 오늘날 신경영전략의 현주소이다.

따라서 세계화와 더불어 진행되고 있는 최근의 신경영전략의 기본논리는 기존의 자본합리화와는 다른 전혀 새로운 무엇은 아니다. 다만, 이전과는 달리 노조의 약화를 이용하여 매우 광범위하게 자본합리화를 추진하여 기업 자체의 이미지를 새롭게 하고자 하는 양상이 이전과 다를 뿐이다.[12] 새로운 점이 있다면, 그것은 세련된 방식으로 자본합리화가 추진되고 있다는 사실일 것이다. 이는 부분적으로는 자본합리화의 형태와도 관련이 있는 것이지만, 전반적인 사회경제환경의 변화에 대한 자본측의 적극적인 대응전략이다. 또한 그것은 매우 종합적인 전략이기 때문에 세련된 모습을 띨 수 있는 것이라고 생각된다. 뿐만이 아니라 이는 노동측의 최근 변화와도 무관하지 않다.[13] 바로 그러하기 때문에 노동측, 특히 조직노동자나 노조의 대응을 어렵거나 '헷갈리게' 하고 있으며, 바로 이 점이 특별히 유의될 필요가 있다.

나. 노사관계에 대한 영향

자본합리화로서의 최근 형태로서의 신경영전략이 노사관계에 미치는 영향은 매우 심대하다. 어쩌면 그것은 기존의 노사관계를 이른바 '유연한 노사관계'(flexible industrial relations)로 완전히 바꾸어 놓을 지도 모른다. 다시 말

---

11) NEDO, *Changing Working Patterns: How Companies Achieve Flexibility to Meet New Needs*, London, 1986, p. 83.
12) J. Atkinson, 'Flexibility: Planning for an Uncertain Future', *Manpower Policy and Practice*, Vol. 1, Summer 1985.
13) 이에 대해서는 바로 아래에서 언급될 것이다.

해서 기존 노사관계의 해체를 가져올 수도 있다는 얘기이다. 여기서는 먼저 위의 전략들이 노동자에 미치는 영향을 통하여 최근 자본합리화 조치들의 노사관계에 대한 영향을 이론적으로 살펴보고자 한다. 그리고는 이와 관련하여 현재 한국의 상황에 대해 간략하게 언급함으로써 다음 장에서 다룰 한국 노사관계의 정립에 대한 논의의 실마리를 마련할 것이다.

1) 이론적 고찰

이미 언급된 대로 앞에서 본 네 범주의 신경영전략은 서로 긴밀하게 연관되어 있다. 물론 이 가운데서도 ② 경쟁력제고를 위한 기업조직의 혁신, ③ 생산성제고를 위한 '노동의 유연화', ④ '노동생활의 질'(QWL) 향상 등은 보다 직접적으로 노동자에 영향을 미치지만, ① 수요창출을 위한 고객중심의 경영전략이 노동자에 미치는 영향도 결코 간과되어서는 아니될 것이다. 왜냐하면 그것은 한편으로는 생산체제 및 작업조직의 변화를 통해 우회적으로도 영향을 미치지만 직접적으로 노동강도를 높이는 방향으로 작용하기 때문이다. 그것은 생산영역에서 노동자의 다기능화를 요구할 뿐만이 아니라 고객관리 및 상품의 아프터서비스(after service)에 보다 강도높은 노동투입을 수반한다. 이는 불규칙한 노동과 노동시간의 연장으로 이어지기가 쉬우며, 특히 노무관리의 유연화가 병행될 경우에--실제로 병행되기 마련이지만--그것은 가능성이 아닌 현실로 나타나게 된다.

두번째 범주인 기업조직의 혁신은 예외없이 기업규모의 축소를 가져와 고용불안을 야기하며 이와 동시에 효율증진을 위한 조직 및 생산과정의 재편 혹은 쇄신은 노동강도의 강화를 초래한다. 보다 엄밀하게 보면, 고용불안과 노동강도의 강화는 이 양자에 공통적으로 작용한다.[14] 직접적인 인원감축 및 외부하청에 의한 규모축소는 보다 직접적으로 고용불안을 야기하지만, 조직재편 역시 일부 노동자에 대해 '자발적인' 퇴직을 사실상 강요함으로써 고용

14) 이에 대해서는 C. Berggren, *Alternatives to Lean Production*, Cornell University Press, Ithaca, 1992를 참조.

불안에 가세한다. 조직재편에 의한 직무배치에 불만족스런 노동자는 결국 스스로 물러나게 될 것인데, 사실상 이를 유도하는 조직개편 및 직무배치가 이루어지는 경우도 드물지 않다. 또한 기업의 규모축소가 고용불안을 통해 우회적으로 노동강도의 강화에 영향을 미친다면, 조직 및 생산과정의 재편은 관리의 일층 '과학화'를 통하여 보다 직접적으로 노동강도를 높이는 방향으로 영향을 미친다. 이른바 '통계적 과정통제'(SPC : Statistical Process Control), 부품과 상품의 適期(JIT : just-in-time) 공급은 말할 것도 없고, 발전된 생산 및 정보통신 기술의 경영 전반에의 적용은 결국 노동강도의 강화로 이어지게 되는 것이다.[15]

세 번째 범주인 소위 노동의 유연화는 한편으로는 개별 노동자간의 차이를 확대시킴과 동시에 경쟁을 격화시킴으로써 사실상 노동강도의 강화를 가져옴과 동시에 특히 조직노동자 즉 노동조합의 조직역량을 실질적으로 약화시키는 방향으로 작용한다. 노동자의 다기능화는 실제 소수의 핵심 노동자에 국한되고 나머지는 오히려 탈숙련화되어 상호간 숙련도의 차이가 오히려 심화되고 이와 더불어 신인사제도와 신임금제도와 같은 이른바 '유연한 보수'로 인하여 이들간의 소득격차도 확대되는 결과를 가져온다.[16] 그나마 핵심 노동자의 다기능화--이것이 기능적 유연성(functional flexibility)의 핵심이다--는 다숙련화(multi-skilling)라기 보다는 '다업무화'(multitasking)로서[17] 작업의

---

15) 이와 관련하여 한 생산관리자는 다음과 같이 변화된 상황을 술회하고 있다: "이제 시간대는 30일이 아니라 3분이다. 이전에는 월간 목표를 매일 조금씩 달성해 나갔지만 이제는 일간 목표가 주어진다. 이전에는 매일매일 목표량을 조금씩 채우고 막판에 가서야 몰렸지만 이제 그들[노동자]은 항상 총부리 앞에 서 있는 처지가 되었다" (J. Klein, 'Human Costs of Manufacturing Reform', *Harvard Business Review*, March-April 1989, p. 64).

16) 이 점을 강조하는 견해로는 R. Mahon, 'From Fordism to...?: New Technology, Labour Markets and Unions', *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 8, No. 1, 1987; M. Storper & S. Christopherson, 'Flexible Specialization and Regional Industrial Agglomerations', *Annals of the Association of American Geographers*, Vol. 77, No. 1, 1988 등을 참조.

17) C. Berggren, *Alternatives to Lean Production*, Cornell University Press,

긴장도를 높이는 데다가 신인사제도 및 신임금제도에 입각한 개별 노동자간의 경쟁으로 인하여 노동강도가 전반적으로 강화되고 조직력이 약화된다. 더구나 나머지 부문에는 시간제 및 임시 노동자, 그리고 하청 노동자로의 대체와 같은 수량적 유연성(numerical flexibility)이 이루어짐으로써 오히려 노동통제가 강화되는 한편 노동조합의 조직력이 저해다. 이는 소집단으로의 작업조직의 분화, QC 서클활동, 집단보다는 개인의 이익과 성공을 중시하는 젊은층 노동자의 개인주의적 태도, 노동자 상호간의 경쟁 등과 함께 노동조합의 역량을 약화시키는 요인으로 작용한다. 최근 선진국에서 노동조합의 조직력과 사회적 영향력이 상대적으로 쇠퇴한 것은 이러한 요인들과 관련하여 이해될 수 있다.[18)]

마지막 범주인 노동생활의 질 향상은 두말할 필요도 없이 노동자에게 긍정적인 영향을 미칠 것이다. 노동생활의 질의 향상을 통한 생산성 증대 효과는 특히 장기적인 관점에서 볼 때 매우 적극적인 것으로, 이 QWL 전략 자체는 진보적인 발상이라고 할 수 있다. 그러나 원래는 QC서클도 바로 이 QWL의 일환으로 도입된 것이었지만(미국의 General Motors), 최근의 신경영전략에서는 본말전도(本末顚倒)의 모습으로 나타나고 있다. 이는 특히 신경영전략이 단기적으로 생산성의 증대와 제품의 무결함에 목표를 두고 있는 경우에 두드러지게 나타나고 있다. 대부분의 경우에 노동생활의 질 향상은 상

Ithaca, 1992, p. 44.

18) L. Turner, *Democracy at Work*, Cornell University Press, Ithaca, 1991, p. 7. 이외에도 고용구조에 있어서 제조업으로부터 서비스업으로의 중심 이동 (R. Freeman & J. Medoff, J. (1984), *What the Unions Do?*, Basic Books, New York., 1984, pp. 221-8), 노동운동 이외의 (신)사회운동의 대두 (R. Dalton *et al., Electoral Cange in Advanced Idustrial Democracies*, Princeton University Press, Princeton, 1984; C. Heckscher, *The New Unionism: Employee Involvement in the Changing Corporation*, Basic Books, New York, 1988; Halfmann, 'Social Change and Political Mobilization in West Germany', in P. Katzenstein (ed), *Industry and Politics in West Germany*, Cornell University Press, Ithaca, 1989) 등도 노동조합의 조직력과 사회적 영향력을 감소시켜온 요인이다.

징적인 차원에 머물고 있으며 그 효과가 미미할 뿐만이 아니라 앞으로도 신경영전략에서 그 중요성이 별로 증대되지 않을 것이라는 것이 일반적인 관측이다.[19] 이는 무엇보다도 전반적인 노사관계 특히 보수와 경영참여와의 연관성이 긴밀하지 못한데서 오는 것이며, 그만큼 자본합리화의 기본속성을 반영하는 것이라고 할 수 있다.

이렇듯 신경영전략의 노동자에 대한 영향을 통해 볼 때 그것이 주도하는 '유연한 노사관계'로의 변화는 노동자에게 다면적인 압박을 가하고 있음을 알 수 있다. '유연성'은 실제 자본의 유연성이며 이에 상응하는 노동의 재편을 통한 자본논리의 추구가 곧 기존의 노사관계와는 확연히 다른 노동부문을 압박하는 '유연적 노사관계'를 추동하고 있는 것이다. 이를 우리는 '유연한 특화론'(flexible specialisation theory)의 비판을 통하여 아래에서 보다 자세히 살펴보기로 하자.

신경영전략에 따른 노사관계 옹호론이 근거하고 있는 이른바 '유연한 특화론'은 자본과 노동의 상호이익을 강조하고 있지만, 실제 자본의 이익은 크고 분명한데 비하여 노동의 이익은 미미할 뿐만 아니라 오히려 저해되기가 쉽다. 이들이 내세우는 노동자의 이익은 다름아닌 숙련의 증대, 다기능화, 그리고 이에 따른 고임금이다. 이와 더불어 유연한 노사관계는 노동통제로부터 노동자를 해방시켜 노동강도의 강화로부터 결별하게 할 뿐만 아니라 노동자의 참여 내지는 개입을 증대시킨다는 점을 이들은 크게 강조한다.[20] 그러나

---

19) 이에 대해서는 U. Juergens, 'The Transfer of Japanese Management Concepts in the International Automobile Industry', in S. Wood (ed), *The Transformation of Work?*, Unwin Hyman, London, 1988, 특히 pp.211-3을 참조.

20) 논자들마다 약간의 편차가 있기는 하나 '유연한 특화론'에 속하는 주요 문헌들은 다음과 같다: M. Piore & C. Sabel, *The Second Divide: Possibilities for Prosperity*, Basic Books, New York, 1984; H. Kern & M. Schumann, *Das Ende der Arbeitsteilung?: Rationalisierung in der industriellen Produktion,* Beck, Munchen, 1984; D. Hoos, 'Technology and Work in Two Germans', in P. Grootings (ed), *Technology and Work: East-West Comparison,* Croom Helm, London, 1986; A. Sorge & W. Streeck, 'Industrial Relations and Technical Change: The Case for an Extended Perspective', in R. Hyman &

앞에서도 지적하였듯이 노동자 개인에게 돌아가는 이익은 핵심 노동자에게 국한된 것이고 그나마 보다 많은 책임을 수반하며 이들 사이의 격심한 경쟁은 개인적으로 스트레스를 높일 뿐만 아니라 조직적으로는 연대의 원리를 저상시킨다. 더구나 주변부 노동자의 경우는 생산기술과 방식의 변화에 따라 엄밀한 시간개념, 항상 대기태세와 긴장 등 지루한 장시간 노동과 동시에 노동강도가 강화된다.[21] 그 결과 소수의 핵심 노동자와 나머지 노동자 사이에 소득과 노동조건에 있어서 양극화(polarisation)가 초래되고 그 결과 노동조합의 조직력이 약화되기가 쉽다. 뿐만이 아니라 경쟁원리에 입각한 신인사제도와 신임금제도의 시행은 노동강도의 강화와 함께 연대원리에 입각한 노동조합의 활력을 저상시키는 요인으로 작용한다. 실제로 '유연한 노사관계'는 노동통제를 유연성으로 대체하는 것이 아니라 기존의 테일러리즘(Taylorism) 내지는 포디즘(Fordism)에다 일부 유연한 관계가 공존하는 것에 불과하며,[22]

W. Streeck (eds), *New Technology and Industrial Relations*, Blackwell, Oxford, 1988.

21) S. Wood, 'The Transformation of Work?', in S. Wood (ed)(1988), pp. 31-2.

22) 이를 가리켜 '유연적 경직성'(Flexible rigidity)이라고 한다. 이에 대해 자세한 것은 R. Dore, *Flexible Rigidities*, Athlone, London, 1986 참조. 이에서 더 나아가 신경영전략은 노사관계에 있어서 사실상 테일러리즘과 차이가 없고 주장되기도 한다 (김성환, 'New Types of Management', 『신경영전략과 노동조합의 대응전략』, 한국산업노동학회 제3화 학술발표회 논문집, 1995. 8. 19). 이 주장 자체는 '유연한 특화론'에 맞서는 '노동과정론'(labour process theory)의 주장과 비슷하지만, 일관된 관점에 서있는 것으로는 보이지 않는다. 노동과정론의 대표적인 문헌으로는 H. Braverman, *Labor and Monopoly Capital,* Monthly Review Press, New York, 1974를, 노동과정을 둘러싼 논쟁에 대해서는 M. Burawoy, *Manufacturing Consent,* University of Chicago Press, Chicago, 1979; P. Cressey & J. McInnnes, 'Voting for Ford: Industrial democracy and the Control of Labour', *Capital & Class,* No. 11, 1980; C. Littler, *The Development of the Labour Process in Capotalist Societies,* Heinemann Educational Books, London, 1982 ; M. Burawoy, *The Politics of Production,* Verso, London, 1985; T. Manwaring & S. Wood, 'The Ghost in the Labour Process', in D. Nights *et al., Job Redesign: Critical Perspectives on the Labour Process,* Gower, Aldershot, 1985 등을 참조.

이 일부 유연한 관계는 나머지 부문의 희생(수량적 유연화)에 뒷받침된 성과(기능적 유연화)의 결과이다.[23] 노동생활의 질 향상은 앞에서 그 한계를 지적하였지만, 유연한 특화론과 정면으로 대립하는 노동과정론자들은 그것은 여전히 존재하는 테일러리즘과 마찬가지로 또 하나의 통제기제에 불과한 속임수라고까지 비판한다. 마지막으로, 노동자의 참여 내지는 개입과 관련해서는 경영참여의 첫단계인 정보공유의 문제에 있어서도 여전히 핵심적이고도 중요한 정보의 공유는 유보되고 있으며 특히 노동자에게 갈등적이거나 손해가 되는 정보는 내놓지 않고 있는 현실임이 직시되어야 할 것이다.[24]

결국 최근의 신경영전략이 추구하는 것은 경쟁원리에 입각하여 고용계약의 변경 등을 통해 자본의 유연성을 더욱 높이는 방향으로 노사관계를 '유연하게' 하는 것이다. 이것을 유연한 노사관계라고 부르지만 실제로 미시차원에서는 성과기준을 더욱 엄격하게 하고 노동통제를 세련된 방식으로 강화하여 노동강도를 높이며 거시차원에서는 실업을 증대시키고 노동조합의 세력 및 노동자의 대표성의 약화를 초래한다. 이는 어디까지나 자본측의 합리화 논리에 따른 것이지만 연공서열적 노무관리에 대한 불만, 특히 최근 젊은 '신세대' 노동자들을 중심으로 한 경쟁에 의한 신속한 승진과 높은 보수의 선호, 그리고 이들의 개인주의적 성향으로 인한 조직 및 연대 활동의 회피 등과 같은 노동내부의 구조와 분위기 변화 역시 그 한 축을 형성하고 있음을 유의할 필요가 있다. 그러나 이러한 자본합리화 조치로 노동생활의 질은 소수 핵심노동자를 제외하고는 실질적으로 저하하게 될 위험이 있으며 바로 이 때문에 노사관계는 오히려 불안하거나 경색될 우려가 있다.[25]

---

23) 주 16의 문헌에 더하여 R. Hyman, 'Flexible Specialization: Miracle or Myth?', in R. Hyman & W. Streecks (eds)(1988), pp. 48-60 참조.

24) W. Litteck, 'Rationalsation, Technical Change and Employee Relations', in K. Purcell *et al., The changing Experience of Employment: Restructuring and Recession,* Macmillan, London, 1986 참조.

25) 이와 관련해서는 Turner(1991)의 관점과 국가간 비교연구가 매우 유익한 것으로 생각된다. 이 가운데 후자는 아래에서 부분적으로 언급될 것이다.

2) 한국의 현상황

이러한 우려는 한국의 경우 상당한 정도로 현실로 나타나고 있는 것으로 생각된다. 한편으로는 현재 도입·추진되고 있는 신경영전략이 '노동의 유연화'를 강조하면서도 수량적 유연화와 엄격한 노무관리에 치중하여 보다 직접적으로 노동부문을 압박하여 갈등을 유발하고 있으며, 다른 한편으로는 이와도 관련하여 노동조합을 중심으로 한 대부분의 노동자들이 신경영전략을 자본측의 일방적인 '공세'로 받아들이면서 일종의 위기감을 느끼고 있기 때문이다.

특히 1987년 이후 한국에서는 자본·국가에 의한 노동의 권위주의적 통제가 일정한 한계를 보이기 시작한 상황이 앞에서 본 세계경제구조의 급격한 변화에 따른 경쟁력강화 논리와 맞물리면서 유연화 전략이 크게 각광을 받아왔다. 그런데 실제로 추진되고 있는 유연화 전략을 보면, 기능적 유연화는 상대적으로 소홀히 된 채 수량적 유연화에 주로 의존하고 있는 점이 주목된다.[26]이는 기술 및 숙련의 향상을 통한 노동자의 이익이 상대적으로 무시된 '반쪽 유연화'로서, 앞에서 언급된 유연화의 '상호이익'의 명제 자체와도 거리가 먼 것이다. 역시 앞에서 지적되었다시피 수량적 유연화는 고용의 감축이나 '비정규'(non-standard) 고용 비중의 증대, 또는 양자를 동시에 가져온다. 직접적인 감원이나 생산의 외부화는 물론 시간제(part-time) 및 임시노동, 하청노동 등 비정규적 노동의 증대 역시 노동자 개별적인 차원에서는 고용불안을 야기하고 노동조합의 차원에서는 조직역량의 약화로 귀결되기 쉽다. 정부 및 기업측에서 추진하는 파견근로자제도의 도입을 노동조합이 강력히 반대하는 이유도 바로 여기에 있다. 이와 함께 변형근로시간제의 도입과 같은 내부 수량적 유연화의 경영전략--고용자 수에는 변동이 없더라도 노동시간을 조정함으로써 유연성을 확보하고자 하는--역시 노사간의 갈등을 빚고 있는 실정이다.

---

26) 이에 대해 자세한 것은 한국경영자총협회(경총), 『고용조정의 이론과 실제』, 경총, 1994 및 어수봉, 『한국의 실업구조와 신인력정책』, 한국노동연구원, 1994을 참조.

이러한 수량적 유연화는 일반적으로도 그러한 경향이 있지만, 특히 한국의 경우에는 보다 엄격한 노무관리제도의 도입과 병행되어 추진되고 있어 노동통제를 대체하기 보다는 오히려 더 강화하는 방향으로 작용하여 이 역시 노사관계의 안정을 해치고 있다. 그 대표적인 제도가 '신인사제도'와 '신임금제도'인데, 기업은 이 제도의 도입을 통하여 인사, 보수 등 전반적인 노무관리의 체계를 연공서열에서 개인별 능력위주로 개편하고자 하는 움직임을 보이고 있다. 이는 노동자간의 경쟁을 촉진을 생산성증대로 직결시키는 자본합리화의 방식으로서 반드시 엄격한 개인별 실적평가를 수반하게 마련이다.

1987년 이후 제조업 분야에서는 처음으로 포항제철이 일본식의 직능자격제도[27]를 중심으로 한 신인사제도를 도입한데 이어 철강, 자동차, 조선 등 대기업들의 본격적인 도입시도가 이어지고 있다. 그런데 그 성공사례로 운위되는 포항제철의 경우를 통해서 보더라도 이 제도는 노동통제를 더욱 강화하는 결과를 가져왔다.[28] 뿐만이 아니라 이에 대한 지금까지의 실증연구는, 신인사제도의 도입은 고용불안감을 부추기고 노동자 개인간의 경쟁을 유발시킴과 동시에 실적평가에 따른 노동통제를 강화하여 업무 스트레스를 증대시키고 직능자격의 구분에 따른 노동자들 내부의 이질감과 소외감을 가져온 것으로 밝히고 있다.[29] 이것이 노동조합에 대해서는 내부 조직역량을 약화시키는 영향을 미친다는 것은 두말할 필요가 없다. 이와 관련하여 신인사제도의 도입시도에 대하여 대부분의 관련 노동조합은 강력한 반대를 표명해 왔으며, 이 때문에 실제 도입은 지연되어 왔다. 그러나 최근 들어 경영자 단체들이 이

---

27) 그 자세한 내용에 대해서는 鍵山整充,『職能資格制度』, 白桃書房, 東京, 1989를 참조.

28) 박준식,「대기업의 신경영전략과 작업장 권력관계의 변화」,『사회비평』, 제7호, 1992, p. 360.

29) 박상언,「유연성 확대를 위한 노동력관리 전략의 변화: 한국 대기업의 노동과정과 내부노동시장 사례를 중심으로」,『산업관계연구』, 제4권, 1994; 송석훈,「직능자격제도 실시상의 직무소외 문제에 관한 분석」,『동계발표회 논문집』, 한국인사관리학회, 1995; 박상언 외,「신인사제도의 도입 현황과 그 효과」,『유연화와 신인사제도』, 한국산업노동학회 제4회 학술발표회 논문집, 1996. 3. 23 등을 참조.

제도의 도입을 강력히 권고하고 기업들이 다시 추진할 예정으로 있어 이를 둘러싼 노사간의 대립이 재연될--아마도 더욱 첨예하게--조짐을 보이고 있다.

이 신인사제도와 병행하여 혹은 그 일부로서 도입이 추진되고 있는 신임금제도는 기존의 연공서열적 임금체계를 노동자 개인별 유인적 임금체계로 개편함으로써 생산성을 높이기 위한 제도이다. 이것은 결코 새로운 것은 아니지만 부분적이 아닌 전면적인 노동능력급으로의 전환이라는 점에 그 특징이 있다. 이것이 반드시 필요로 하는 공정한 평가방식의 문제 때문에 아직까지는 전면적인 도입이 이루어진 예는 드물지만 주로 대기업을 중심으로 이 제도의 도입을 위한 본격적인 시도가 이루어지고 있는 것도 사실이다. 실제 이 제도를 도입하여 실시중에 있는 대우조선의 예[30]를 통해 노사관계에 대한 영향을 보면, 인사고과 및 이에서 비롯된 노동자간의 경쟁으로 실질적인 노동통제의 강화와 노동강도의 증대가 초래되고 있으며 특히 '회사에 잘보이기' 경쟁이 유도되어 임금대가 없는 노동지출--30분 일찍 출근, 조기청소, 실제 작업시간 증가 등--이 늘어나고 있는 실정이다. 또한 노동조합의 차원에서는, 임금교섭의 대상이 기본급의 정액인상 수준에 국한되어 집단적 교섭 자체의 의미가 축소되었음은 물론 교섭구조의 와해로까지 연결되어 실제 조선6사 가운데 임금인상률이 가장 낮을 뿐만이 아니라 노동조합이 '무장해제'될 위기를 맞고 있는 것으로 알려지고 있다. 이에 대해 노동조합은 직급 임금체계로의 개선을 강력히 요구하고 있어[31] 노사간의 마찰이 증폭되고 있는 실정이다.

이렇듯 최근 한국에서 유행처럼 추진되고 신경영전략이 노사관계에 미치는 영향은 현재로서는 결코 긍정적이지 못하다. 그것은 무엇보다도 수량적 유연화 위주의 전략에서 오는 것이지만, 그렇지 않다고 하더라도 신경영전략은 본질적으로 보다 엄격한 노무관리를 통한 생산효율의 증대와 노동비용의

---

30) 이에 대해 보다 자세한 것은 강신준, 「신경영전략과 인사·임금제도」, 『신경영전략 -- 이렇게 맞서자』, 영남노동연구소 정책자료 제5집, 1995. 11.을 참조.

31) 앞의 자료에 수록된 대우조선 노조위원장 백순환의 「대우조선 신경영전략과 노조의 대응」과 「특별발제문」을 참조.

절감을 반드시 수반하기 때문이다. 이것은 비단 '노동의 유연화'에만 국한되는 것이 아니라 생산의 유연화에도 그대로 적용된다. 그 원인은 크게 두 가지인데, 그 하나는 기업들이 유연한 생산방식을 위해 기존 생산체계를 전면적으로 쇄신하는 것이 아니라 부분적으로 진보된 기술의 시설을 도입하거나 기존시설을 가지고 작업방식을 변경하고 생산목표를 상향조정하는 데에 그치고 있기 때문이다.[32] 이는 노동자의 부담--노동강도와 노동시간의 측면에서--을 오히려 증대되는 결과를 가져온다. 다른 하나는 이와 더불어 노동통제를 더욱 강화함으로써 실제로는 테일러리즘이나 포디즘의 노무관리에서 탈피하지 못하고 있기 때문이다.[33]

요컨대 최근 한국에서 추진되고 있는 자본합리화 조치로서의 신경영전략은 부분적으로 기술적으로 유연한 생산방식을 도입하고 수량적인 유연화에 치우친 '반쪽의' 노동의 유연화'를 추구함으로써, 유연성이 기존의 경직적인 통제를 대신하는 것이 아니라 그에 추가되는 '유연적 경직성'(flexible rigidities)을 낳고 있다고 할 수 있다. 이에 따라 노동부문의 개별적인 차원에서나 조직적인 차원에서 압박을 받고 있어 노사관계가 안정적으로 발전하기는커녕 마찰과 갈등을 격화시키는 요인이 되고 있다. 이러한 상황은 노사관계 자체만이 아니라 국민 경제적 관점에서도 결코 바람직하지 못한 것으로, 보다 발전된 차원에서 안정적인 노사관계의 정립이 시급히 요구된다.

---

32) 이는 한국에만 국한되지는 않지만 선진국의 경우와는 어느정도 구분되는 현상으로 생각된다. 이러한 경향에 대해서는 S. Wood(ed)(1989), p. 16을 참조.

33) 이론적인 차원에서의 이러한 지적에 대해서는 김성환, 「New Types of Management」, 『신경영전략과 노동조합의 대응전략』, 한국산업노동학회 제3회 학술발표회 논문집, 1995. 8. 19 참조. 일본식 생산방식의 국내 도입에 따른 노동통제의 강화에 대해서는 서울노동정책연구소(준비모임), 『일본적 생산방식과 작업장체제』, 제2부를 참조.

第3章 勞使關係의 定立 : 參與的 勞使關係

이상에서 우리는 세계화에 따른 자본합리화로 대변되는 최근 사회경제의 변화와 이의 노사관계에 대한 영향을 살펴보았다. 이와 같은 사회경제환경의 변화는 노사관계에도 변화를 요구하고 있으며 이에 상응하는 새로운 노사관계의 정립이 필요한 것도 분명한 사실이다. 문제는 사회경제환경의 변화에 대한 자본측의 대응으로서의 자본합리화는 부분적으로는 노동부문의 변화를 반영하는 것이기도 하지만 기본적으로는 노동부문에 압박적인 요인으로 작용하고 있다는 것이다. 단기적인 자본의 이익에 집착할 때 신경영전략은 노사관계의 안정을 해쳐 국민경제의 지속적인 발전에 걸림돌이 될 우려가 있다. 그렇다고 해서 노동측에서 이 세계화의 대세를 거부하거나 경쟁력 강화 논리를 무시할 수도 없으며 그렇게 하는 것이 반드시 바람직한 것도 아니다.

여기에서 우리는 무한경쟁에서 낙오되지 않으면서도 노동자의 사회경제적 지위를 향상시킴으로써 국민경제의 안정적이고도 지속적 발전을 가져오기 위해 노사관계는 어떠한 방향으로 정립되어야 할 것인가 하는 물음에 부딪치게 된다. 이 물음은 곧 새로운 노사관계는 이 양자를 충족시킬 수 있는 방향으로 장기적인 관점에서 정립되는 것이 바람직하다는 의미를 함축하고 있다. 이에 근거하여 우리는 참여적 노사관계를 그 정립의 방향으로 설정하고,[34] 이것이 경쟁력강화와 상응할 뿐만이 아니라 근본적으로 노동의 인간화를 위해 필수적인 것임을 아래에서 논의하고자 한다.

---

34) 이와 관련하여 반드시 짚고 넘어가야 할 것은, 용어의 정립이다. 요사이 흔히들 '협조적-참여적 노사관계'라는 용어가 사용되고 있는데, 이것은 사실상 일방적인 의미의 노사협조주의의 그늘에서 벗어나지 못한 데서 오는 용어라고 생각된다. '협조'가 그런 의미가 아니라고 한다면 그것은 불필요한 동어반복적 용어법이다. '참여'는 투항주의가 아닌 협조를 당연히 수반하고 협조보다도 의미가 강한 책임도 동반하기 때문에 '참여적 노사관계'로 정리할 것을 제안한다.

1. 競爭力 强化와 勞使關係[35]

경쟁력강화와 노사관계와의 연관성을 보기 위해서는 먼저 '국가경쟁력'의 개념과 그 규정요인에 대하여 살펴볼 필요가 있을 것이다. 이 개념은 현재 한국사회에서처럼 오용될 위험성이 있기 때문에 매우 엄밀하게 적용될 필요가 있으며, 이와도 관련하여 경쟁력을 규정하는 요인들이 복합적이며 그 가운데 노사관계가 매우 중요한 요인이라는 사실을 유의하지 않으면 안될 것이다.

가. 국가경쟁력의 개념과 규정요인

요사이 '국가경쟁력'이란 말처럼 흔히 사용되는 말을 찾아보기가 힘든 데도 불구하고 정작 이 개념은 분석적이지 못하고 매우 모호하다. 이 개념을 가장 적극적으로 활용하고 있는 포터(M. Porter)의 경우에도 국가단위를 대상으로 하면서도, 때로는 산업과 기업 등으로 개념의 적용수준마저 혼동되고 있다.[36] 경제학의 국제무역론에서 말하는 한 국가의 대외경쟁력 내지 국제경쟁력이 이와 친근성이 있다고 생각되지만, 그것을 파악하는 관점은 '장님 코끼리 만지기' 식으로 논자들마다 다르다. 부존자원의 풍부성, 세계무역에서 차지하는 시장점유율, 제조업 생산에서 차지하는 수출의 비중, 국내생산에서 차지하는 제조업의 비중, 심지어는 무역수지 등을 가지고 각각 다르게 국제

---

35) 이 부분은 김대환, 「한국의 국가경쟁력 강화의 길」, 『국가경쟁력과 노사관계 개혁』, 제104주년 노동절 기념 심포지엄 발표논문집, 1994. 4. 25.에 크게 의존한 것임을 밝혀둔다.

36) 이에 대해서는 M. Porter의 다음 저작들을 참조 바람: *Competitive Strategy*, The Free Press, New York, 1980; *Competitive Advantage*, The Free Press, 1985 ; *The Competitive Advantage of Nations*, The Free Press, 1990. 바로 이러한 개념의 모호성과 그럼에도 불구하고 그 이데올로기적 활용에 대응하여 그것을 '허구'로 '단죄'하는 견해에는 이해는 가지만 동의할 수는 없다. 이것이 나름대로의 논리와 실체를 가지고 변화의 힘으로 작용하고 잇는 현실이 외면되어서는 안될 것이다.

경쟁력을 정의하고 있다. 그렇지만 이 모두는 경제적 요인, 그것도 단편적이고 부분적이며, 더구나 결과론적인 것으로 만족스러운 개념정의라고는 생각되지 않는다.

이로부터 우리는 '국가경쟁력'이란 유행어를 대할 때 한편으로는 그 개념수준을 엄밀하게 규정하고 다른 한편으로는 보다 종합적인 관점을 견지할 필요를 느낀다. 원래대로 하자면 이 개념의 포괄범위가 워낙 넓기 때문에 모호성은 따르는 것이지만, 그 특정부분을 자의적으로 이용하는 데서 오는 이데올로기화의 위험을 경계하지 않으면 안된다.

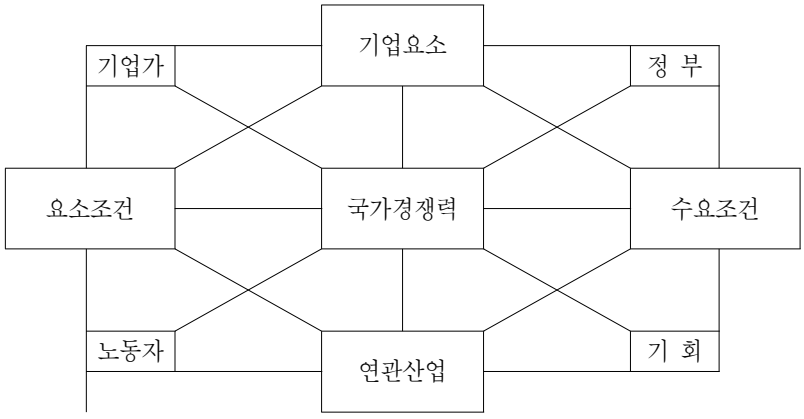
이를 감안하여 여기서는 '국가경쟁력'이란 개념을 '산업의 국제경쟁력'으로 제한하여 사용하고자 한다. 이것은, 산업의 수준으로 개념을 보다 구체화하고 엄밀화함으로써 오용의 위험을 제어하는 한편 이 개념의 분석력을 높일 수 있는 이점이 있다. 또한 산업은 기업의 상위 시스템이면서 국민경제의 중추이기 때문에, 적어도 경제적인 측면에서 이는 '국가경쟁력'을 대변하는 것이라고 할 수 있다. 즉, 국제경쟁력을 가진 산업이 다수 존재할 때 국가경쟁력도 존재하는 것이다. 여기서 산업의 '국제경쟁력'은 흔히 일면적으로 인식되는 해외시장에서의 수출경쟁력만이 아니라 국내시장에서의 수입대항력도 포함한다.

국제경쟁력을 산업의 수준으로 구체화하여 인식한다고 하더라도 그것을 규정하는 요인은 보다 종합적인 관점에서 파악되어야 할 것이다. 산업의 국제경쟁력은 단일변수에 의존하거나 경제적 요인에 의해서만 규정되는 것이 아니라 매우 복합적이다. 이를 체계적으로 파악하는데는 앞서 포터(M. Porter)의 기업수준에서의 논의를 원용하고 보완하는 것이 도움이 된다. 그는 특정 기업의 경쟁적 우위를 가져오는 요인으로 ① 요소조건, ② 전략과 조직 및 경쟁양상, ③ 관련 및 지원 산업, ④ 수요조건, 그리고 외생변수로서 ⑤ 정부의 역할과 ⑥ 기회를 들고 있다.[37] 그러나 여기에는 노동자와 기업가의 역할이 누락되거나 소홀히 취급되고 있으므로 ⑦ 노동조합의 역할과 ⑧ 기업가의 역할을 명시적으로 추가할 필요가 있다.

---

37) 자세한 것은 M. Porter (1990), Chap. 3 참조.

산업수준에서 이를 정리하여 나타낸 것이 아래의 [그림 1]이다.



[그림 1] 국가경쟁력의 결정요인

여기서 요소조건은 해당 산업에서의 생산요소의 상대적인 양을 말하는 것으로 자본, 노동, 토지 등 전통적인 부존요소 뿐만이 아니라 기술, 사회간접자본, 인적자원 등 창출요소도 포함된다. 특히 최근에 들어서는 기술개발, 사회간접자본의 확충, 인적자본에의 투자 등이 강조되고 있다. 수요조건에는 시장의 규모와 같은 양적 조건 뿐만이 아니라 수요의 질적 요인까지 포함한다. 수요조건에의 탄력적 적응과 경우에 따라서는 수요의 적극적 창출이 경쟁력 강화의 요인으로 작용한다. 기업요소는 기업의 경영전략 뿐만이 아니라 기업조직, 그리고 산업내의경쟁 등을 포함한다. 기업의 체질개선 및 조직의 쇄신과 더불어 경쟁체제의 도입이 요망된다. 연관산업의 존재와 창출은 당해 산업의 국제경쟁력 강화에 크게 도움이 된다. 연관산업은 기술개발 및 마케팅을 비롯한 여러 측면에서 상호 경쟁력을 촉진한다.

위의 네 가지가 경쟁력의 내생변수라고 한다면, 나머지 네 가지는 외생변수라고 할 수 있다. 이 양자는 상호 연관된 것으로, 후자 가운데 특히 정부, 기업, 노동자의 역할은 사회경제적 틀을 구성하는 제도적인 요소로서 장기적 경쟁력을 좌우한다. 정부는 정책지원을 통하여, 또 이해집단간의 갈등조정을

통하여 경쟁력을 배양하는 데 직간접적으로 영향을 미친다. 기업가는 경쟁의 실질적인 조직자로서, 그들의 비전이나 도전성 및 혁신성에 의하여 경쟁력이 크게 영향을 받는다. 노동자는 경쟁력의 최일선 담당자로서, 무엇보다도 이들의 근로의욕이 경쟁을 좌우한다고 해도 지나친 말은 아닐 것이다. 이런 면에서 본다면, 근로의욕의 저하를 방지하고 증진을 위한 교섭이 노동조합의 중요한 기능이라고 할 수 있다. 마지막으로, 기회는 단속적이고 우발적인 경우가 많지만 경우에 따라서는 경쟁력에 심대한 영향을 준다. 이 기회를 포착하고 활용하는 당해 산업의 능력에 따라 국제경쟁력은 크게 달라질 것이다.

이렇게 보더라도 국제경쟁력은 한두 변수에 의존하는 것이 아니다. 여기서는 그 범주화에 머물렀지만 그 요인들을 구체화하게 되면 수적으로 훨씬 많아질 뿐만이 아니라 상호 관련이 있는 복합적인 구조를 가지게 된다. 마치 임금인상의 억제나 노동의 자본에의 종속이 경쟁력 강화의 요체인 양 '선전' 하는 것은 정확하지 못한 것은 말할 것도 없고 잘못된 것이다.

나. 노동자의 참여를 통한 경쟁력강화

국가경쟁력이 산업의 국제경쟁력에 달려 있다고 할 때, 한국 산업의 국제경쟁력 강화를 위해서는 어떤 노사관계가 바람직한 것인가?

경쟁력강화의 요체는 생산성증대이며, 이를 위해서는 단기적이고 한계가 있는 노동비용의 절감에 의존할 것이 아니라 고품질의 효율적 생산체제로의 한국경제 전반의 체질개선을 위한 구조개혁이 이루어지지 않으면 안된다.

이는 곧 경제민주화를 말하는 것으로, 현단계에서는 적극적인 개혁적 조치를 필요로 한다. 경제민주화의 서로 연관된 두 수준은 정책결정에의 참여와 경제력의 상대적 평등화이다. 후자는 전자를 실질적으로 가능하게 해 준다는 점에서 매우 중요하다. 경제력의 평등화에 기초하여 실질적인 참여경제체제를 구축함으로써 효율적인 고생산체제로의 진입이 가능하다. 이 참여경제의 구축에 있어서 참여적 노사관계의 정립은 핵심적인 중요성을 가진다. [38]경쟁

38) 이에 대해서는 J. 바넥, 『참여의 경제』, 학민사, 1987을 참조.

력의 안정적이고도 장기적인 강화는 이러한 참여체제하에서 비롯되는 것이다.

경쟁력강화의 최일선 담당자는 노동자이다. 노동자의 일에 대한 성의가 없이는 제품의 품질향상은 고사하고 불량률이 높아지기 쉽다. 단기적인 비용조건에 급급하여 노동비용 절감만으로써 경쟁력을 강화하고자 한다면, 이는 저품질의 상품을 저가를 무기로 경쟁하겠다는 얘기밖에 되지 않는다. 주지하다시피, 한국경제에서 저가·소품종의 대량수출의 시대는 이미 지나갔고 이제 세계화 시대에서 이러한 접근은 가능하지도 않다. 고품질의 고부가가치 제품을 가지고 국제경쟁에서 이기겠다는 것이 '경쟁력강화'의 내용이라면, 이것은 결국 '고임금-고생산성 경제'로의 체제전환을 의미하는 것이며 '노동압박체제'를 가지고는 이루어질 수 없다는 사실을 인식하는 것이 중요하다.

산업 경쟁력의 강화가 한국경제의 경쟁체질의 강화를 의미하는 것이라고 할 때, 그것은 무엇보다도 노동자의 자발적인 참여를 필요로 한다. 노동부문을 배제한 산업의 경쟁력강화는 바람직하지 못한 것은 말할 것도 없고 가능하지도 않은 현실을 직시할 필요가 있다. 노동자가 기계로 일하기를 기대하는, 여전히 잔존하는 정책당국자와 기업주의 사고방식의 전면적이고도 조속한 전환없이 한국경제의 경쟁력강화는 무망하다. 고생산성경제로 가기 위해서는 노동의 인간화가 핵심적인 사안이며, 이는 노동자의 참여를 통한 노동의 능동화를 그 내용으로 한다.

노동자의 참여는 크게 두 차원으로 나누어 볼 수 있는데, 그 하나는 정책참여이며 다른 하나는 경영참여이다.[39] 정책참여에도 여러 차원이 있겠으나, 우선 중요한 것은 앞에서 말한 개혁프로그램의 마련에 노동자가 실질적으로 참여하는 것이다. 이를 통하여 노동자 자신도 스스로의 지위향상을 위한 중장기적 프로그램을 가질 수 있으며 전체적인 관점에 입각하여 국가정책에 협력할 수 있는 것이다. 또한 중요한 것은 노동자의 참여를 통하여 국가정책도 보다 전체적인 관점에서 결정될 수 있고 따라서 실효성을 가질 수 있다는 점

39) 이에 대한 간결한 정리로는 T. Schuller, *Democracy at Work, Oxford University Press,* Oxford, 1985의 서론을 참조.

이다. 노동자의 정책참여가 정책결정의 효율성을 떨어뜨린다는 단기적이고도 낡은 사고방식을 하루빨리 극복하고, 정책참여를 가로막는 법제를 개폐하고 이를 보장하는 제도적 장치를 함께 마련하는 것이 경쟁력강화를 위해서도 필수적이다.

두 번째의 차원인 경영참가에 있어서는 그 제도적 장치의 마련을 더 이상 미루어서는 결코 고생산성경제로 갈 수 없다는 사실을 정책당국자는 물론 기업주도 명확히 인식할 필요가 있다. 더구나 이제 금융실명제의 실시로 '비자금'과 같은 예민한 걸림돌이 적어도 제도적으로는 제거되었으므로, 경영참가제도의 실시에 보다 적극적으로 나설 수 있는 여건이 마련되었다고 보여진다. 기업의 실상에 대한 정확한 인식은 기업발전에도 도움이 되는 것으로, 노동자의 경영참가는 노동의 인간화를 통한 생산성의 증대를 가져오는 적극적인 제도로 인식되고 활용되어야 할 것이다. 기업정보의 공유에서부터 공동의사결정에 이르기까지 단계적인 진전에 상응하여 이에 필요한 노동자의 전문지식의 배양을 위한 제도적 지원이 이루어져야 할 것이다.

이렇게 볼 때 한국경제의 경쟁력강화를 위해서는 노동부문의 중요성과 적극성이 새삼 인식될 필요가 있으며, 노동의욕과 창의를 살리고 활성화하는 방향으로 노동정책이 전개될 때 한국경제 전반도 활성화될 수 있다는 사실이 유의되어야 한다. 이는 한마디로 노동정책이 수량적 유연화 중심의 경영전략을 지원하는 산업정책에 대한 종속적 지위에서 탈피되어야 함을 의미한다. 이에서 더 나아가 노동의 적극성을 저상하는 일방적 자본논리의 수정도 요구할 수 있어야 한다.

최근까지도 한국에서 노동정책은 없었거나, 있었다고 한다면 산업정책을 위한 부차적이고 종속적인 데 불과한 것이었다고 할 수 있는데, 이제 노동을 경제의 걸림돌로 보는 논리적으로나 현실적으로나 잘못된 정책사고는 그 극복이 절실히 요청되고 있다. 경쟁력강화없이 한국경제의 전망이 극히 불투명한 이 시점에서 요구되는 것은 기존의 성장체제를 고생산성체제로 전환하는 것이며, 여기에는 노동자의 자발성과 적극성이 필수적이므로 이를 고취하는 노동정책이 아니고서는 현재 한국경제의 난관을 극복할 방도가 쉽게 발견되

지 않기 때문이다. 이제 노동정책당국은 한국경제의 경쟁력강화에 있어서 노동의 인간화를 제도적으로 보장하는 것이 중요하다는 인식을 정부부서에 확산시키고 그러한 정책을 적극적으로 펼침으로써, 정책결정의 종속적 지위에서 과감히 탈피함과 아울러 한국경제의 시대적 요청에 응답하여야 할 것이다. 이러한 노동정책은 결코 노동자만을 위한 정책이 아니라 한국경제의 경쟁력강화를 위한, 곧 국민전체를 위한 정책이기 때문이다.

지금과 같이 이데올로기적인 경쟁력강화 논리와 신경영전략을 그 관철수단으로 간주하는 접근방식으로는 한국의 안정적인 노사관계는 물론 경쟁력강화조차 달성할 수가 없다. 변화하는 사회경제환경 속에서 자본합리화의 노력이 발상의 전환없이 반노동자적 성격을 유지하거나 오히려 강화하는 방향으로 이루어진다면 노사관계는 더욱 불안정해질 수 밖에 없다. 경쟁력 제고의 핵심은 그 최일선 담당자인 노동자의 능동적인 참여에 있다는 사실은 아무리 강조하여도 지나치지 않는다. 이 핵심을 제외하고 반노동자적인(주변적인) 것만 수량적인 측면을 강조하면서 시도되는 신경영전략은 그 자체가 성공할 수 없을 뿐만이 아니라 노사간의 마찰을 더욱 심화시킬 우려가 있기 때문이다.

경쟁력 강화를 위한 신경영전략의 성공을 위해서도 참여적 노사관계의 구축은 매우 중요하다. 왜냐하면 노동자의 경영참가를 비롯한 작업조직의 자발적인 구성과 가동은 생산성증대 및 품질향상에 직결되기 때문이다. 경영권에 대한 사용자의 전권의식이 강한 미국에서조차 적어도 경쟁력있는 기업은 노동자의 참여를 제도화하고 있으며,[40] 글로발리즘(globalism)을 주도하고 있는 미국 정부도 참여적 노사관계를 새로운 노사관계의 방향으로 설정하고 있음을 주목할 필요가 있다.[41] 지금까지 선진국에서 많은 경우 신경영전략이 실

---

40) E. Lawler III, 'Participative Mangement in the United States', in C. Lammers & G. Szell (eds), *International Handbook of Participation in Organizations*, Vol. I., Oxford University Press, Oxford, 1989 및 배무기, 『한국 노사관계 개혁』, 경문사, 1996, 제4장을 참조.

41) 대통령 자문기구인 「미래노사관계위원회」의 권고에서 이러한 방향이 제시되고 있다. 보다 자세한 것은 Dunlop Committee, *Fact finding Reports of the Commission on the Future of Worker-Management Relations*, 1994 참조.

패한 데에는 노동부문에 대한 고려와 노동자 참여의 결여 내지는 부족이 주된 원인이었다는 사실도 유의되어야 할 것이다.

한국의 현실은 노사협조주의를 내걸면서 사실상은 노동조합의 투항주의를 부추기는 측면이 여전히 강하게 남아있다. 정부와 경영계의 인식의 전환 없이는 참여적 노사관계의 구축은 요원하다. 관료적 권위주의에서 벗어나지 못하고 있는 정부와 가부장주의와 천민성을 불식하지 못한 기업주가 참여적 노사관계의 구축에 보다 큰 걸림돌이 되고 있음을 지적하지 않을 수 없다. 국제경쟁력의 강화와 신경영전략의 성공을 편협하게 추진하고자 하는 자세에서 과감히 벗어날 때 참여적 노사관계의 구축이 가능하고, 이러한 발전적인 노사관계하에서만 국제경쟁력제고나 신경영전략도 성공할 수 있을 것이다.

2. 勞動의 人間化를 위한 參與的 勞使關係

바로 앞에서 우리는 국가경쟁력의 강화를 위해서나 신경영전략의 성공을 위해서도 노동자의 의욕과 적극적인 참여를 가져오는 참여적 노사관계가 중요하다고 하였는데, 이는 생산과 노동의 주체가 인간이라는 근원적인 사실에서 비롯된 것이다. 그러하기 때문에 참여적 노사관계는 경쟁력 강화나 이를 위한 신경영전략의 방편으로서 보다는 노동의 인간화를 위한 인간간의 관계로 인식되어야만 한다. 즉, 노동의 인간화를 통하여 그러한 목표가 달성될 수 있다는, 보다 근본적인 차원에서 접근되어야 한다는 것이다. 따라서 여기서는 먼저 노동의 인간화에 대해 이론적으로 논의한 다음, 참여적 노사관계가 노동의 인간화를 실현하는 데에 있어 핵심적으로 중요한 지위를 차지한다는 점을 강조하고자 한다.

노동의 인간화라는 용어는 논자에 따라 다양하게 사용되어져 왔다. 따라서 그것을 하나의 개념으로보다는 “발생기반을 달리하는 몇몇 용어의 공통부문”

그러나 이마저 경쟁력 강화를 위한 수단이 강하여 민주적 참여로는 불충분하다는 비판도 있다. 이와 관련하여 T. Kochan, 'Using the Dunlop Report to Full Advantage: A Strategy for Achieving Mutual Gains', Bitnet, 1995도 참조.

으로 “핵심적 과제의 주위에 스펙트럼을 이루어 확산되는 문제군(群)”으로 파악하는 논자도 있다.[42] 이러한 시각에서 보자면, 노동의 인간화를 위한 방식도 설정되는 핵심과제에 따라 달라질 수밖에 없을 것이다. 그렇다고 해서 노동의 인간화에 대한 보다 근본적인 접근이 배제되어서는 안될 것이다.

물론 생산관리의 관점에서 주로 작업조직이라는 ‘핵심과제’를 중심으로 노동의 인간화에 대한 논의가 이루어져 오고 있는 것도 사실이다. 이의 효시는 테일러(F. Taylor)로 거슬러 올라가는데, 말하자면 그의 과학적 관리법이라는 것은 생산관리시스템을 인간에게 적합하도록 개선하는 것이었다. 그러나 관리적 차원에서의 다분히 공학적 발상은 결국 노동자를 생산시스템의 일부로서 작업하도록 요구하고 그것을 성과급이라는 물질적 유인으로 자극함으로써 노동통제가 강화되는 가운데 사실상 ‘노동의 비인간화’가 초래되었음은 익히 아는 사실이다. 이후 포드주의적 작업조직으로의 변화 역시 직무의 세분화, 짧은 주기의 반복작업, 기능의 저하 등으로 실제 노동의 인간화와는 거리가 멀다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 인체공학적 고려와 ‘새로운 작업조직’(new forms of work organisation) 등 여전히 생산관리적 관점에서 노동의 인간화에 접근하는 논의가 최근까지 이어지고 있는 것도 사실이다.

이러한 접근이 노동의 인간화와 전연 무관하거나 부정적인 것이라고만은 할 수 없겠지만, 이에 대한 반성으로부터 노동의 인간화에 대한 보다 근본적인 접근이 가능하고 실제 이루어지고 있는 점이 유의될 필요가 있다. 바로 이로부터 노동의 인간화에 대한 개념규정도 가능해진다고 생각된다.

물론 여전히 다양한 견해가 존재하지만, 노동의 인간화에 대한 포괄적이면서도 근본적으로 유의미한 개념규정은 델라모트와 워커(Y. Delamotte& K. Walker)에 의한 것이 아닌가 한다.[43] 그들에 따르면, 일의 내용과 환경이 인간의 존엄을 보호할 수 있는 것이고 노동자가 이에 영향을 줄 수 있는 권한을 가지며 시민 및 개인으로서의 생활이 일의 내용과 환경에 의해 침해당하지 않(게 하는)것이 노동의 인간화이다. 이는 최근 들어 부쩍 논의되고 있는

---

42) 嶺 學,『勞動の人間化と勞使關係』, 日本勞動協會, 1983, p. 69.

43) Y. Delamotte & K. Walker, 'Humanisation of Work and the Quality of Working Life: Trends and Issues', *IILS Bulletin,* No. 11, 1973.

'노동생활의 질'(QWL) 향상과 상통하는 개념으로서, 보다 구체적으로는 ① 충분하고 공정한 보수, ② 안전하고 건강한 작업환경, ③ 인간능력을 활용, 발전시키는 직접적인 기회, ④ 계속적인 성장의 기회와 소득 및 고용의 보장, ⑤ 작업조직에 있어서의 사회적 통합, ⑥ 작업조직에 있어서의 민주적 권리, ⑦ 노동과 생활전체와의 조화 ⑧ 노동생활의 사회적 의의 등을 보장 내지는 신장하는 것을 그 내용으로 한다.[44)]

노동의 인간화가 결국은 전반적인 노동생활의 질의 향상을 의미하는 것이라고 할 때, 이것은 적어도 원리상으로는 최근 추진되고 있는 신경영전략과 정면으로 충돌하는 것은 아니다. 이미 앞에서 본대로 신경영전략은 노동생활의 질 향상을 포함하고 있기 때문이다. 문제는 이것이 이른바 '총체적 품질경영'(TQM)의 일부에 불과하며, 이미 지적된대로 그나마 실제 신경영전략의 시행에 있어서는 소홀히 되어 상징적인 의미로밖에 남아있지 않다는 것이다. 보다 정확하게 말한다면, 신경영전략에서 노동의 인간화를 가져올 수 있는 부분은 소홀히 되는 반면에 오히려 그와 배치될 가능성이 있는 부분들만이 강조되고 있는 것이 문제인 것이다. 바로 여기에서 신경영전략과 노동부문과의 마찰이 발생하게 되는 것이다.

이러한 문제에 대한 해결방안은, 우선 이론적으로는 노동의 인간화의 개념을 보다 적극적으로 해석함으로써 그 실마리를 마련할 수 있다. 즉, 일의 내용과 환경을 노동자가 통제함으로써 인간의 존엄과 시민 및 개인으로서의 생활이 보장되도록 하는 것이다. 이것을 신경영전략과 관련시켜 이야기 한다면, 노동자가 신경영전략이 적용되는 대상만이 아니라 신경영전략 자체를 통제하는 주체가 될 때만이 양자간의 충돌이 조정 내지는 해소될 수 있다는 것이다. 지금처럼 경영자 주도로 신경영전략이 추진·시행되는 경우 노동의 인간화가 실현되기 어렵거나 오히려 노동의 비인간화가 이루어질 우려가 크다는 것은 두말할 나위가 없다.

---

44) 이 가운데 ③-⑤는 작업조직과 관련된 것이다. 보다 자세한 것은 L. Davis & A. Chems (eds), *The Quality of Working Life*, 2 Vols, The Free Press, 1975 참조.

바로 여기로부터도 우리는 노동의 인간화는 이에 상응하는 노사관계의 변화를 필요로 하며, 그것은 결국 "일의 내용과 환경을 통제할 수 있는" 참여적 노사관계로의 발전이라는 결론에 도달하게 된다. 이것은 단순히 직무설계나 자치작업집단에의 개별적 참여라는 차원에 머무는 것이 아니라--그렇다고 해서 이것이 전연 의미가 없다는 뜻은 아니다-- 노동조합의 경영참가라는 조직적인 차원에서의, 경영전반에 대한 의사결정에의 직접적인 참여를 가리킨다. 그렇지 않고는 일의 내용과 환경을 노동자 스스로 통제하는 것이 실질적으로 가능하지가 않다.[45] 이를 통하여 노동생활의 질을 높여나가는 과정 그 자체가 곧 경영민주화의 과정이다.

참여적 노사관계의 정립은 경영자의 의사결정에 대한 전권(專權)의 변경을 통한 '권력의 공유'(power sharing)를 지향하는 것으로, 여기서 권력은 단순히 작업장내의 권력만이 아니라 기업조직 전체의 권력을 말한다.[46] 노동자가 기업경영의 의사결정에 참여하여 이익의 분배는 물론 경영계획을 비롯한 일상적인 업무에 대해서도 직접적으로 영향력을 행사하는 것이다. 다시 신경영전략과 관련하여 이야기한다면, 노동생활의 질 향상을 상징적이거나 체스쳐적인 영역으로부터 실제적인 영역으로 끌어내어 적극적으로 추진하게 하는 것도 결국은 노동자의 권력이 작동되는 참여적 노사관계하에서만 현실적으로 가능한 일이다.

권력의 공유는 반드시 책임의 공유를 동반한다. 따라서 참여적 노사관계가 노동자에게 당장 높은 보수와 같은 경제적 이익을 가져다주는 것만은 아니다. 여건에 따라서는 노동측의 양보와 협조가 요구되기도 할 것이다. 그러나 이러한 과정을 통하여 장기적으로 노동생활의 질을 향상시켜 나갈 수 있고, 또한 그러한 과정이 자본측의 일방통행이 아닌 공동의 의사결정에 의해 이루

---

45) 노동자 참여의 제차원과 방식, 그리고 그 각각의 의의와 문제점에 대해서는 M. de Bal, 'Participation: Its Contradictions, Paradoxes, and Promises', in C.. Lammers & G. Szell (eds), *International handbook of Participation in Organizations*, Oxford University Press, Oxford, 1989, Chap. 1을 참조.

46) J. Heim, *Worker Participation*, Praeger, London, 1980. 이러한 관점에서 본다면 권력의 재편없는 기업조직의 쇄신은 큰 의미가 없다고도 할 수 있다.

어진다는 데에 참여적 노사관계의 의의가 있는 것이다.

노동자의 경영자에의 종속성을 탈피하고 대등한 경영참여를 통해 자신의 일과 사회적 자아를 실현함과 동시에 책임도 같이하는, 그러한 의미에 있어서 참여적 노사관계는 노동의 인간화라기보다는 노동자의 인간화--지극히 당연한--를 위한 제도적 방안이라고 하는 것이 좋을 것이다. 바로 이러한 점에서 참여적 노사관계는, 노동자의 인간화가 아직 실현되지 못한 한국에서는 '사치재'가 아닌 '필수재'로 그 현실적 중요성이 보다 적극적으로 인식될 필요가 있다.

第4章 勞動運動의 方向에 대하여

위에서 우리는 사회환경의 변화에 대한 인식을 기초 위에서 노동생활의 질 향상을 위한 참여적 노사관계의 정립을 역설하였다. 이를 위해서는 노사관계의 3주체인 정부, 기업, 노조 각각은 물론 공동의 노력이 필요하지만, 무엇보다도 노동운동에 의해 뒷받침되어야 한다는 데에는 이론의 여지가 없을 것이다.

그러나 현재 한국에서 이 참여적 노사관계의 실현을 위한 노동운동의 과제는 결코 만만치가 않다. 무엇보다도 변화하는 세계경제구조하에서 경쟁력 강화를 위한 자본합리화가 노동부문을 압박하고 있으며, 이와 같은 자본측의 공세 앞에서 노동측이 수세에 몰리고 있기 때문이다. 이로 인하여 오늘날의 변화하는 사회환경 속에서 한국의 노동운동은 자칫 침체의 늪에 빠질 우려가 있다. 한편에서는 선진국에서의 노동운동의 상대적 침체와 노동조합의 사회적 영향력의 감퇴에 비추어 한국 노동운동의 침체를 당연시 하거나 그것을 마치 무슨 전범(典範)인 양 내세우며 침체를 부추기고 심지어는 노동운동 무

용론까지 운위되고 있는 실정이다.

그러므로 한국 노동운동의 방향을 논의하기에 앞서, 노동자와 노동조합이 이러한 분위기에 따른 막연한 심리적 위축감에서 벗어나는 것이 급선무임을 지적해 두는 것이 무엇보다도 필요하다고 생각된다. 현재의 변화하는 사회경제환경이 노동부문을 압박하고 있는 것은 사실이지만 노동운동에 반드시 불리한 환경만을 조성하고 있는 것은 아니다. 특히 한국의 경우는 낮은 실업률, 경기의 호조(문제는 있지만), 그리고 노동운동의 발전단계에 있어서 선진국과에 비하여 상대적으로 운동의 진전에 유리한 조건에 처해 있다. 선진국 노동운동의 상대적 침체는 일정한 성취 이후에 온 것임을 명심할 필요가 있다. 이와 관련하여 지적해 두고자 하는 것은, 막연한 불안에 따른 심리적 위축을 수습하기는커녕 이를 확산하고 있는 일부 노조지도자의 행태가 극복되지 않으면 안된다는 것이다. 한국은 이들 국가와는 여러 면에서 사정이 다르며, 특히 '한국적' 신경영전략은 노동운동의 적극적 대응을 촉발하는 측면이 있음을 직시하여야 할 것이다.

따라서 신경영전략에 대한 노동조합의 대응방향으로부터 우리의 논의를 풀어나가기로 하자.

주지하다시피 '유연화'의 신경영전략은 일반적으로 노동부문에 압박요인이 되고 있으며 특히 한국의 경우는 수량적이고 주변적인 유연화에 치중하여 그 압박을 가중시키고 있다. 이러한 상황에서 노동운동의 대응은 매우 절실하게 요구되는데, 이를 자본의 공세로 치부하여 추상적이고 이데올로기적인 차원에서만 대응하는 것은 결코 현실적이지 못하다. 물론 그것이 이데올로기적인 성격을 지닌 것은 사실이나 실제 매우 구체적인 전략을 가지고 있는 만큼 이에 대한 노동조합의 대응도 구체적이어야 한다. 이데올기적인 차원에서의 대응이 노동조합의 구체적인 전략의 부재를 말해주는 것이 아닌지 스스로 점검해 볼 필요가 있다. 이는 신경영전략 자체를 받아들이느냐 거부하느냐 하는 차원으로 대응방향을 한정시킬 우려가 있는 바, 이는 바람직하지도 현실적이지도 못하다.

현 시점에서 신경영전략에 대한 노동조합의 대응방향은 참여적 대응이어

야 한다고 생각한다. 전면적인 거부는 현상황에서 명분을 획득하기가 어려울 뿐만이 아니라, 이미 선진국의 사례에서 나타났듯이 노동운동의 사회적 고립을 자초하기가 쉽다. 수량적이고도 주변적인 유연화 전략으로 인한 노동부문의 압박을 방치할 것이 아니라, 유연화 자체는 인정하는 기반 위에서 노동조합이 직접 참여하여 노동생활의 질 향상 요인을 적극 도입하도록 하는 것이 중요하다. 이 과정에서 '유연화 인정'과 '노동자의 경영참가'를 주고받는 노동조합의 대응전략이 구사될 필요가 있으며,[47] 이를 토대로 참여적 노사관계를 제도적으로 정립시켜 나가야 할 것이다. 물론 여기에는 정부의 개혁의지나 경영자의 태도도 중요하지만 그 "가장 좋은 보험은 응집력이 있는 노동운동이다".[48] '전면 거부'가 얼마나 노동운동의 응집력을 가져오고 지속시킬 수 있을지에 대한 노조지도자들의 냉철한 판단이 요구된다.

이제 현시점에서 취해야 할 한국 노동운동의 전반적인 방향에 대해 제언하는 것으로 본 논문의 결론에 대신하기로 하자.

먼저, 운동의 노선. 한국 노동운동의 이념노선에 있어서 객관적으로 요구되는 것은 사회개혁적 노선이라고 생각된다. 교과서적으로 분류하자면 사회적 조합주의(social unionism)가 이 시점에서 한국 노동운동이 택하여야 할 노선이라는 것이다. 한국의 사회경제적 조건에 비추어볼 때 실리적 조합주의(business unionism)를 취할 단계가 아니며, 혁명적 조합주의(revolutionary unionism)는 더욱이 비현실적이다. 노동생활의 질 향상을 위한 제도나 정책이 미흡한 것은 말할 것도 없고 기본적으로 민주화에 역행하는 제도나 관행이 척결되지 않고 있는 현실은, 노동생활의 질 향상을 위해서도 사회개혁이 선행되어야 함을 일러주고 있다. 이는 조합 내부적으로만 공감대를 형성하고

---

47) 이러한 전략제안에 대해서는 Katz & Sabel, 'Industrial Relations and Industrial Adjustment in the Car Industry', *Industrial Relations*, Vol. 24, No. 3, 1985를 참조.

48) L. Turner (1991), p. 236. 이 책에서 저자는 1980년대 독일과 스웨덴이 상대적으로 응집적인 노동운동으로 대응한 데 비해 미국, 영국, 이태리의 경우는 분리된 노동운동으로 제대로 대응하지 못함으로써 그 결과가 대조적으로 나타났음을 보이고 경영자의 태도의 차이도 이에 작용하였다고 분석한다.

있는 것이 아니라 외부에서도 기대하고 사회적으로 요구되고 있는 것임을 다시 한번 확인할 필요가 있다. 사회개혁을 통해 노동생활의 질 향상이 가능하다면, 노동운동이 사회개혁에 동참하는 것은 당연한 이치이다.[49]

둘째, 운동의 목표. 한국 노동운동의 목표를 참여적 노사관계의 제도적 구축으로 수렴하는 것이 필요하다고 생각된다. 선진국의 참여적 노사관계는 제도적으로 완전한 것은 아니지만 그나마 시혜적으로 주어진 것이 아니다. 한국의 경우는 더더구나 이를 기대하기 어렵기 때문에 노동운동이 이를 추동해 나가지 않으면 안된다. 한국의 노동운동이 참여적 노사관계의 구축으로 그 목표를 수렴할 때 매우 높은 사회적 지지를 획득할 수 있는 여건이 조성되어 있는 것으로 보인다. 이는 사회개혁적 운동노선과도 일치하는 것으로, 한편으로는 사회질서에 대한 위협이 결코 아니요 다른 한편으로는 노동자의 집단이기주의의 발로가 아니고, 사회전반의 발전을 지향하는 것이기 때문에 노동부문 대내외적으로 폭넓은 지지를 받을 수 있다. 이는 앞에서 논의된 바와 같이 진정한 국제경쟁력의 강화나 신경영전략의 성공을 위해서도 반드시 필요한 것이기 때문에 설득력을 가진다. 이와 관련해서는 기업별 노조의 틀에 매몰되어서는 안된다는 점을 첨언해 두고자 한다.

셋째, 노조활동의 역점. 정책활동의 강화 및 조직화에 노동조합 활동의 역점이 두어져야 할 것이다. 급격하게 변화하는 사회경제환경에 발빠르게 대응하지 못하는 한 노동운동은 수세에서 벗어나기가 힘들다. 특히 최근의 변화와 관련하여 신경영전략의 공세에 다소 위축된 운동의 현주소가 이를 웅변으로 말해준다. 정책활동의 강화를 위해서는 전문성의 제고를 위한 자체적 조직과 인력의 양성이 시급히 요구된다. 전문가를 양성하여 확보하고 적절한 정책대안을 생산하고 실현하는 것은 운동의 활성화시키고 수준을 높이는 데 있어서도 중요하지만 위 운동의 목표를 달성하는 데에 직간접적으로 기능하게 된다. 이와 관련하여 첨언하고 싶은 것은, 노조의 정책활동의 강화와 조직

---

49) 이와 관련하여 한국노총의 이른바 '민주복지적'이라는 편의적인 노선규정을 과학적으로 정립된 용어로 바꿀 것을 제안한다. 이 경우에도 가장 적합한 용어는 사회적 조합주의일 것이다.

화를 위해서는 스스로를 위한 투자라는 조합원과 노조지도자의 적극적인 사고가 선행되어야 한다는 사실이다.

넷째, 교섭의 원칙. 단체교섭에 있어서는 철저한 합리성을 견지하여야만 한다. 기존의 불합리한 제도나 관행의 개선을 위해서는 집요하되 점진성의 여유를 아울러 갖고, 이익관련 교섭에 있어서는 '주고 받는'(give and take) 자세가 요구된다. 엄밀하게 본다면 노동자가 줄 것은 생산성 향상밖에 없지만, 이것은 기업으로서나 국가적으로 대단한 것이다. 이에 비하여 한국의 노동자와 노조가 받을 것, 내지는 받아야 할 것은 아직 많이 남아있다. '항구적 무파업 선언'이나 무조건적인 '협조'는 그 자체로서도 문제가 있지만, 기본적으로 합리성과 배치된다. 한국적 신경영전략과 관련된 교섭에 있어서 한꺼번에 생산성향상을 다 내놓는 것은 전략적인 오류일 뿐만이 아니라 합리적이지도 않음을 유의할 필요가 있다. 앞에서 말한대로 신경영전략 자체에 대한 적극적인 개입은 물론, 참여적 노사관계의 제도적 확립과 연계시키는 전략이 구사되어야 할 것이다.

다섯째, 기본동력의 중시. 아무리 사회경제환경이 변하더라도 노동운동의 고전적 동력은 단결력이다. 교섭에 있어서의 합리성은 물론 참여적 노사관계의 구축은 조합원의 단결력 위에서만 가능하고, 이에 대한 사회적 지지의 획득도 조직역량에 크게 좌우된다. 노조 단결력의 기초는 조합내 민주주의이다. 현장과 밀착된 조합활동, 조직적인 교육 및 홍보를 통해 조합원의 자발적 동력이 결집될 때만이 조직역량은 강화될 수 있다. 특히 '신세대' 노동자들을 노조활동에 합류시키는 현실적인 방안을 강구하는 것은 노동운동의 장래와 직결된 과제임을 명심할 필요가 있다. 이와 관련하여 현장과 유리된 '노동귀족'과 그들에 의한 '노동권력'의 자의적인 행사가 조직적으로 쇄신 내지는 통제되어야 함을 강조해 두고자 한다. 이러한 기초 위에서만 조직통합도 시발될 수 있을 것이며, 궁극적으로 조직통합을 통하여 조직역량이 강화될 수 있을 것이다.

마지막으로, 국제적인 연대운동. 형식적이고 의전적인 국제연대에서 실질적이고 구체적인 국제연대로 이행함과 동시에 광범한 연대의 네트워크를 형

성하고 그 활동을 강화할 필요성이 어느 때보다도 절실하다. 특히 세계화를 주도하고 있는 다국적기업과 그 신경영전략에 대해서는 국제적인 공동대응이 매우 중요하다. 평시 정보의 공유에 기초하여 필요한 때의 공동행동을 미리 준비해 두어야 할 것이다. 이를 위해 한국의 노동운동은 국제 전문성의 취약성을 하루빨리 보완해 두지 않으면 안될 것이다. 이와 더불어 선진국 내지는 국제 노동조직으로부터 일방적 지원이나 시혜를 기대하는 기존의 자세에서 탈피하는 것도 매우 절실한 과제 중의 하나라고 생각한다. 여기서도 합리적인 자세가 요청되기 때문이다.

< 參 考 文 獻 >

강신준, 「신임금제도에 대한 노동조합의 대안적 임금정책」, 『신경영전략과 노동조합의 대응전략』, 한국산업노동학회 제3차 학술발표회 논문집, 8월 19일, 1995a

_____, 「신경영전략과 인사·임금제도」, 『신경영전략 -- 이렇게 맞서자』, 영남노동연구소 정책자료 제5집, 11월, 1995b.

경총, 『고용조정의 이론과 실제』, 한국경영자총협회, 1994.

김경동, 『노사관계의 사회학』, 경문사, 1988.

김대환, 「글로발經濟-'묵은 문제'와 새로운 과제」, 『변화하는 세계속의 진보』, 한일민주연대 심포지움 논문집, 3월 17일, 1994a.

_____, 「한국경제의 국제경쟁력 강화의 길」, 『국가경쟁력과 노사관계 개혁』, 제104주년 세계 노동절 기념 심포지움 발표논문집, 4월25일, 1994b

_____, 「민영화와 노동문제」, 임노동연구회 워커숍 자료집, 1995.

_____, 「공기업의 민영화가 노동자에 미치는 영향」, 한일 비교노사관계 심포지움 발표논문, 大原社會問題硏究所, 1996.

김성환, 『비정규노동에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1992.

_____, 'New Types of Management', 『신경영전략과 노동조합의 대응전략』, 한국산업노동학회 제3화 학술발표회 논문집, 1995.

바넥, J., 『참여의 경제』, 학민사, 1987.

박상언, 「유연성 확대를 위한 노동력관리 전략의 변화 : 한국 대기업의 노동과정과 내부노동시장 사례를 중심으로」, 『산업관계연구』, 제4권, 1994.

박상언 외, 「신인사제도의 도입 현황과 그 효과」, 『유연화와 신인사제도』, 한국산업노동학회 제4회 학술발표회 논문집, 3월 23일, 1996.

박준식, '대기업의 신경영전략과 작업장 권력관계의 변화', 『사회비평』, 제7호, 1992.

배무기,『한국 노사관계 개혁』, 경문사, 1996.
서울노동정책연구소(준비모임),『일본적 생산방식과 작업장체제』, 샛길, 1995.
송석훈,「직능자격제도 실시상의 직무소외 문제에 관한 분석」,『동계발표회 논문집』, 한국인사관리학회, 1995.
어수봉,『한국의 실업구조와 신인력정책』, 한국노동연구원, 1994.
정갑영, '세계체제의 변화와 블록화',『사회비평』, 제7호, 1992.
정재훈 편저,『노사관계의 이해』, 대영문화사, 1988.
한국노동사회연구소,『세계화와 한국의 노사관계』, 창립기념 토론회 자료집, 6월 30일, 1995.
_____『노동조합의 경영참가』, 1월, 1996.
홍성우,「한국 제조업의 수량적 유연성에 관한 연구」,『산업노동연구』, 제1권 제2호, 1996.

岡本秀昭 (編著)(1988),『國際化と勞使關係』, 總合勞動研究所.
鍵山整充 (1989),『職能資格制度』, 白桃書房.
木元進一郎 (1986),『勞動組合の「經營參加」』, 森山書店.
_____ (1992),「日本的勞使關係の矛盾とその現局面」,『勞動運動』, No. 325.
星野 智, (1992),「世界システムとナショナリズム」,『情況』, 12月號.
嶺 學 (1983),『勞動の人間化と勞使關係』, 日本勞動協會.
重里俊行 (1990),『日本企業の國際化と勞使關係』, 中央經濟社.

Atkinson, J. (1985), 'Flexibility : Planning for an Uncertain Future', Manpower Policy and Practice, Vol. 1, Summer.
Batstone, E. (1988), The Reform of Workplace : Theory, Myth and Evidence, Clarendon, Dxford.
Berggren, C. (1992), Alternatives to Lean Production, Cornell University Press, Ithaca.
Braverman, H. (1974), Labor and Monopoly Capital, Monthly Review Press,

New York.

Brodner, P. (1985), Fabrik 2000. Alternative Entwicklungspfade in die Zukunft der Fabrik, Sigma Verlag, Berlin.

Burawoy, M. (1979),Manufacturing Consent, University of Chicago Press, Chicago.

_____ (1985), The Politics of Production, Verso, London.

Cressey, P. & McInnnes, J. (1980), 'Voting for Ford : Industrial Democracy and the Control of Labour', Capital & Class, No. 11.

Dalton, R. et al. (1984), Electoral Cange in Advanced Idustrial Democracies, Princeton University Press, Princeton.

Davis, L. & Chems, A. (eds), The Quality of Working Life, 2 Vols, The Free Press, 1975

Delamotte, Y. & Walker, K. (1973), 'Humanisation of Work and the Quality of Working Life : Trends and Issues', IILS Bulletin, No. 11.

Dore, R. (1986), Flexible Rigidities, Athlone, London.

Drucker, P. (1986), 'The Changed World Economy', Foreign Affairs, Vol. 64, No. 4, Spring.

Freeman, R. & Medoff, J. (1984), What the Unions Do?, Basic Books, New York.

Gerwin, D. & Leung, T. (1986), 'The Organizational Impacts of Flexible Manufacturing Systems', Human Systems Management, Vol. 1.

Gordon, D. (1988), 'The Global Economy : New Edifice or Crumbling Foundation?', New Left Review, No. 168, March-April.

Halfmann, J. (1989), 'Social Change and Political Mobilization in West Germany', in P. Katzenstein (ed), Industry and Politics in West Germany, Cornell University Press, Ithaca.

Heckscher, C. (1988), The New Unionism : Employee Involvement in the Changing Corporation, Basic Books, New York.

Heim, J. (1980), Worker Participation, Praeger, London.

Hoos, D. (1986), 'Technology and Work in Two Germans', in P. Grootings (ed), Technology and Work : East-West Comparison, Croom Helm, London.

Hyman, R. (1988), 'Flexible Specialization : Miracle or Myth?', in R. Hyman & W. Streeck (eds), New Technology and Industrial Relations, Basil Blackwell, Oxford.

Itoh, M. (1992), 'Japan in a New World Order', Socialist Register, Merlin Press, London, 1992

Juergens, U. (1988), 'The Transfer of Japanese Management Concepts in the International Automobile Industry', in S. Wood (ed), The Transfogmation of Work?, Unwin Hyman, London.

Katz, H. & Sabel, C. (1985), 'Industrial Relations and Industrial Adjustment in the Car Industry', Industrial Relations, Vol. 24, No. 3.

Kern, H. & Schumann, M. (1984), Das Ende der Arbeitsteilung? : Rationalisierung in der industriellen Produktion, Beck, Munchen, 1984

_____ (1987), 'Limits of the Division of Labour', Economic and Industrial Democracy, Vol. 8, No. 2.

Klein, J. (1989), 'Human Costs of Manufacturing Reform', Harvard Business Review, March-April.

Kochan, T. (1995), 'Using the Dunlop Report to Full Advantage : A Strategy for Achieving Mutual Gains', Bitnet.

Lammers, C. & Szell, G. (1989), International Handbook of Participation in Organizations, Vol. I, Oxford University Press, Oxford.

Litteck, W. (1986), 'Rationalsation, Technical Change and Employee Relations', in K. Purcell et al. , The changing Experience of Employment : Restructuring and Recession, Macmillan, London.

Littler, C. (1982),The Development of the Labour Process in Capotalist Societies, Heinemann Educational Books, London.

Mahon, R. (1987), 'From Fordism to . . . ? : New Technology, Labour Markets and Unions', Economic and Industrial Democracy, Vol. 8, No. 1.

Manwaring, T. & Wood, S. (1985), 'The Ghost in the Labour Process', in D. Nights et al. , Job Redesign : Critical Perspectives on the Labour Process, Gower, Aldershot.

NEDO (1986), Changing Working Patterns : How Companies Achieve Flexibility to Meet New Needs, National Economic Develpment Office, London.

Piore, M. & Sabel, C. (1984), The Second Divide : Possibilities for Prosperity, Basic Books, New York.

Porter, M. (1980), Competitive Strategy, The Free Press, New York.

_____ (1985), Competitive Advantage, The Free Press, New York.

_____ (1990), The Competitive Advantage of Nations, The Free Press, New York.

Samuelson, P. (1957), 'Wage and Interest', American Economic Review, December.

Sandberg, A. (1995), Enriching Production, Avebury, Aldershot.

Schuller, T. (1985), Democracy at Work, Oxford University Press, Oxford.

Sirianni, C. (ed)(1987), Worker Participation and the Politics of Reform, Temple University Press, Philadelphia.

Sorge, A. & Streeck, W. (1988), 'Industrial Relations and Technical Change : The case for an Extended Perspective', in R. Hyman & W. Streeck (eds), New Technology and Industrial Relations, Blackwell, Oxford, 1988.

Storper, M. & Christopherson, S. (1988), 'Flexible Specialization and

Regional Industrial Agglomerations', Annals of the Association of American Geographers, Vol. 77, No. 1.

Strange, S. (1986), Casino Capitalism, Blackwell, Oxford.

Streeck, W. (1987), 'The Uncertainties of Management in the Management of Uncertainty : Employers, Labor relations and Industrial Adjustment', Work, Employment and Society, Vol. 1, No. 3.

Tolliday, S. & Zeitlin, J. (eds)(1992), Between Fordism and Flexibility, Berg, Oxford.

Totsuka, H. et al. (eds)(1994), International trade Unionism at the Current Stage of Globalization and Regionalization, Proceedings of the International Conference held in Saitama University, Japan, on April 4-6.

Turner, L. (1991), Democracy at Work, Cornell University Press, Ithaca.

Ulman, L. (1987), 'Who Wanted Collective Bargaining in the First Place?', Proceedings of the Thirty-Ninth Annual Meeting, Industrial Relations Research Association, Madison.

Wood, S. (ed)(1989), The Transformation of Work?, Unwin Hyman, London.

Part 3

노동운동의 새로운 파라다임

- 연대원리에 기초한 참여전략 -

魚 秀 鳳*

第1章 本稿의 焦點

우리 경제사회가 세계화·정보화시대로 진입하면서 최근 경영합리화의 다양한 모습이 우리 나라 기업에서 관찰되고 있다. 몇 가지 예를 들면 5H운동(금호석유화학), Jump 1.2.3(럭키금성), Start-21(쌍용), Apro-Q(삼성그룹), Pro-2000(한국화약그룹)등이다. 기업이 내건 슬로건이 무엇이든 경영합리화가 지향하는 목표는 생산혁신(생산기술), 조직혁신(작업조직 및 작업방식), 관리혁신(인사 및 보수관리)으로 요약할 수 있다. 기업이란 원래 생존과 성장을 위해 끊임없이 자기혁신을 시도하는 조직체이기 때문에 세계화·정보화시대의 이러한 경영합리화 움직임을 새삼스러운 현상으로 볼 필요는 없다.

그럼에도 불구하고 본고가 최근 진행되고 있는 경영합리화 혹은 경영혁신에 주목하는 바는 첫째로는 그 진행 속도가 매우 빠르고, 둘째로는 우리 나라 기업들 전반에 걸쳐 진행되고 있는 광범위한 현상이라는 점이다. 광범위하고

---

* 한국노총 중앙연구원 원장

빠르게 진행되는 경영합리화는 결국 우리 나라 노동시장(고용 및 임금)의 구조 및 관행, 그리고 노사관계의 구조 및 관행을 크게 바꾸게 될 것이다. 이는 결국 노동자의 삶의 질과 삶의 방식에 중요한 영향을 주는 변화조건이기 때문에 노동조합으로서 주목하지 않을 수 없다. 노동운동이 세계화·정보화에 주목하는 이유 또한 세계화·정보화의 본질이 어떠하든 그것이 기업의 경영혁신을 통해 노동자의 삶에 중요한 영향을 주는 환경변수이기 때문이다.

예를 들면 최근 관리혁신의 중요한 측면으로 소위 '신인사제도'가 강조되고 있다. 신인사제도란 기본적으로 능력과 성과를 중심으로 한 임금체계(직능급 등) 및 인사관리의 도입으로서 이는 「경쟁원리」를 기초로 한 내부노동시장 질서의 구축을 목표로 하고 있다. 경쟁원리를 중심축으로 하는 신인사관리는 결국 내부노동시장의 이중구조화를 통해 노동시장 전체의 이중구조화를 강화하게 될 것이다. 이는 「연대원리」를 조직의 기초로 하는 노동조합과 필연적으로 충돌하게 될 것이고 실제로 경영합리화를 둘러싼 노·사의 갈등이 산업현장 곳곳에서 관찰되고 있기도 하다.

본고는 경영혁신 (새로운 임금체계의 도입 등)을 둘러싼 노·사간의 갈등이 조정되는 방식이 최근 새롭게 변화하고 있는 현상에 주목하고자 한다. 세계화·정보화등 새로운 환경변화에 대응한 노·사가 갈등의 조정방식의 변화란 바로 새로운 노사관계의 형성을 의미하기 때문이다. 예를 들어 '신인사관리'의 기초가 되는 능력과 성과의 객관적이고 공정한 평가를 위해서는 노동조합의 참여가 필수요건으로 등장하게 되며 기업이 이를 적극적으로 수용한다면 바로 이 「참여」가 새로운 노사관계의 핵심으로 등장하게 된다.

또한 세계화·정보화시대에 생산성과 노동자의 삶의 질과의 갈등, 즉「경쟁과 연대」의 갈등을 융화할 수 있는 대안으로 거론되는 적극적 능력개발 방식의 도입에 있어서도, 능력개발 프로그램의 개발, 운영 및 평가 등을 둘러싼 노사의 참여와 협력이 필수적이므로 바로 이 「참여」가 노사관계의 핵심현안으로 등장하게 된다.

최근 사회경제환경변화에 따라 참여와 협력을 기초로한 새로운 노사관계의 구축이 세계화·정보화시대에 필수적이라는 논의가 활발히 나오고 있다(배무기, 1995 ; 이선, 1995 ; 박세일, 1993 등). 그러나 대부분의 논의가 국민

경제적(혹은 정부) 시각이나 경영자적 시각에서 출발하고 있어, 노동자 혹은 노동조합 측면에서는 새로운 노사관계의 파라다임이란 결국 산업평화구축 혹은 생산성 제고 운동과 동일한 선상에 있다는 불신을 초래하게 된다.

본고는 정보화·세계화시대에 기업이 추구하는 경영혁신에 대응하여 노동조합이 노동자의 삶의 질을 향상시킬 수 있는 대안으로서 참여적 노사관계의 구축이 요구된다는 논의를 수용한다. 그러나 본고의 시각은 노동운동의 입장에서 경쟁심화·기술변화라는 새로운 사회경제환경에 노동조합이 어떻게 대응해야 하는가에 있다. 즉 노동조합 측면에서 참여적 노사관계의 구축을 위한 노동운동의 진로설정과 정책과제를 살펴보는데 본고의 목적이 있다.

본고의 구성은 다음과 같다. 우선 경영혁신이 노동자의 삶과 노동운동에 미치는 효과를 이해하기 위해 정보기술(information technology)의 확산과 국제경쟁의 심화측면(세계화)을 살펴보게 된다. 이 두 요인은 한편으로는 경영혁신의 원인이기도 하지만, (특히 정보기술은) 경영혁신을 가능하게 만드는 수단으로서의 의미도 중요하다. 그리고 노동공급측면의 변화, 즉 노동자특성 및 의식의 변화측면이 노동운동에 주는 시사점을 살펴보게 된다.

다음으로 본고는 기업의 경영혁신이 인사·보수 및 노사관계 측면에서 표출되는 제현상을「노동유연화」전략으로 요약하고 기업의 노동유연화 전략의 내용과 그 영향을 살펴보게 된다. 그리고 본 연구원의 노동자 참여실태조사의 결과를 토대로 현재 우리 나라 기업에서 의사결정과정에서의 노동자 참여가 매우 미흡한 수준임을 논의한다. 다음으로 노동운동이 제기하는 노사관계의 새로운 파라다임은 민주적 참여(democratic participation)와 대등한 관계 속에서의 협력(cooperation between equals)임을 논의하게 된다. 즉 노동조합의 참여전략의 철학적 기초에 대해 살펴보게 된다.

다음으로 본고는 참여적 노사관계 구축의 걸림돌에 대해 살펴본다. 여기에서는 노·사·정의 참여에 대한 인식과 노사관계 제도에 대한 비판적 고찰을 시도한다. 마지막으로 본고는 기업의 경영혁신 추진과 노동유연화 전략에 대응한 노동조합의 "연대에 기초한 참여전략"이 궁극적으로 참여적 노사관계라는 새로운 노사관계 파라다임의 창출로 귀결된다는 전제하에서 연대원리에 기초한 참여적 노사관계의 구축을 위한 노동조합의 정책과제를 논의하게 된다.

第2章　社會經濟環境의 變化 內容과 意義[50]

1. 情報技術時代의 到來

정보기술(information technology)은 기술이 기계에 내재되기보다는 인간에 내재되는 특성이 강해 기존의 소프트웨어(software)나 하드웨어(hardware)와는 달리 휴먼웨어(humanware)로 불리고 있다. 따라서 정보기술에의 투자란 곧 인간에 대한 투자를 의미하는 것으로서 정보기술의 확산은 경영혁신뿐 아니라 인적자원혁신의 원동력이 되고 있다. 정보기술의 광범위한 도입으로 은행, 보험, 통신, 유통부문의 경영혁신을 시작으로 제조업부문에서도 경영방식의 혁신(JIT, CIM 혹은 TQM등)이 진행되고 있다. 정보기술은 새로운 직업(job)을 창출하여 고용증대를 가져오기도 하지만 기존의 기능 및 기술의 퇴화기간(obsolete period)을 단축시켜 기존근로자의 고용감축을 가져오는 효과도 있다.[51]

우리 나라에서 정보화의 고용효과가 종합적으로 연구된 바는 없지만, 단위

---

50) 高梨昌교수는 최근의 저서『變わる日本型雇用』(1994, 日本經濟新聞社)에서 종신고용과 연공임금이라는 일본적 고용관행을 변화시키는 요인으로서 ① 정보화 및 기술혁신, ② 서비스경제화, ③ 국제화, ④ 노동력의 고령화 및 핵심 노동력공급 부족, ⑤ 노동시간 단축, ⑥ 근로의식의 변화를 들고 있다. 본고는 이중에서도 정보기술의 확산과 국제화·세계화에 따른 국제경쟁의 심화 그리고 노동력공급구조의 변화가 우리나라 기업의 노사관계 변화의 가장 근본적인 요인으로 간주하고 있음을 밝혀둔다.

51) 1995년 노동부 국립중앙직업안정소의 직업사전에 따르면 10년전인 1985년의 경우보다 1,594개의 직업(총 직업 수는 12,045개)이 새로 창출되었는데 그 대부분이 인공지능 연구원, 컴퓨터 디자이너, 정보검색원, 저작권 관리원 등 정보기술 관련이었다. 그러나 한편 팩시밀리의 일반화로 텔렉스원이, 자동항법장치의 개발로 합법사가, 그리고 워드프로세서의 보편화로 타자수의 직업이 사라졌다. 이는 정보기술이 고용에 미치는 효과가 긍정과 부정의 양 방향으로 나타날 수 있음을 시사해 준다.

사업장에 대한 몇몇 사례연구들은 정보화에 따른 고용감축이나 노동자의 한계화(marginalization), 혹은 노동강도 강화 효과가 나타나고 있음을 보여주고 있다. 즉 정보기술의 확산은 적어도 단위사업장 차원에서는 노동자의 삶에 중요한 영향을 주고 있는 것이다.

정보기술의 특징은 각 공정(process)의 연결의 효율화(즉 network technology) 를 통해 기술혁신을 가져오는 데 있으며, 이는 기존의 분업질서를 붕괴시키게 된다. 이에 따라 노동자의 기능의 폭과 깊이가 재조정되어야 하며 전통적인 기업의 조직체계의 재구성이 요구된다. 즉 정보기술은 생산기술의 혁신뿐 아니라 기업의 조직혁신 및 인적자원혁신의 근본 원동력이 되고 있는 것이다.

한편 정보기술, 컴퓨터기술의 도입은 신구 기능인의 능력차이를 가져와 노·노갈등의 중요한 원인이 되기도 하며 연공서열형 인사·보수관리 체계 하에서는 노사갈등으로 확대되는 측면도 간과해서는 안될 것이다. 이와 같이 정보기술은 경영혁신을 통해 내외부 노동시장 및 노사관계를 근본적으로 변화시키는 요인으로 등장하고 있는 것이다.

정보화시대의 도래가 노동자에게 요구하는 변화는 ① 기능의 폭을 넓히고, ② 상위기술에 대한 이해를 기초로 하여 기능의 깊이를 깊게 하며, ③ 네트워크(network)기술의 습득으로 요약될 수 있다. 즉, 정보기술은 인력개발 방식의 새로운 파라다임을 요구하는 것이다.

그러나 국내의 적지 않은 사례연구가 보여주듯이 참여적 노사관계의 구축 및 새로운 인력개발방식을 수반하지 않는 생산기술과 작업방식의 혁신은 생산성 향상이라는 그 본래의 목적과는 달리 투자비용의 낭비로 귀결되고 말거나 혹은 노동강도의 강화를 초래하여 노사간의 갈등요인이 되기도 한다 (김환석·이영희, 1995 ; 윤진호, 1995 등).

정보기술시대의 도래가 노동운동에게 갖는 의의는

첫째, 종래의 생산직과 사무직이라는 직종구분이 모호해진다는 점,

둘째, 기능과 기술의 통합으로 노동자의 고학력·고기능·다기능화가 요구된다는 점,

셋째, 정보기술의 빠른 변화로 고용안정을 위해서는 평생학습이 요구된다

는 점등이다.

다시말하면 정보기술의 확산으로 이제 노동운동은 종래의 생산직이나 단순사무직 중심에서 보다 폭 넓은 노동자계층(예를 들면 중간기술자, 고학력 사무직등)을 포괄할 수 있는 운동원리와 전략을 수립해야 하는 시점에 와 있는 것이다. 또한 조직의 수평분화가 진전되고 기능과 기술이 통합되면서 작업현장에서의 개별 노동자의 권한과 책임이 커지게 된다 (labor empowerment). 이는 이제 노동운동은 개별노동자의 권한강화라는 측면을 연대원리에 기초해 노동조합의 권한강화(union empowerment)로 이끌어내는 전략을 강구해야 함을 시사해 준다.

2. 國際競爭의 深化(世界化)

최근 유행어인 세계화의 의미는 보는 시각에 따라 다양하지만 그 본질은 개방경제하의 경쟁심화로 요약될 수 있다. 즉 세계화란 기업의 시장이 넓어진 반면 경쟁도 그만큼 심화됨을 의미한다. 따라서 세계화란 기술변화, 고객취향의 변화 및 세계시장환경에 기업이 탄력적으로 변화하지 않으면 살아남지 못하는 경영환경이 조성되고 있음을 의미한다. 최근 급속한 円貨의 환율변동이 보여주듯이 일본의 기업 및 국가의 경쟁력은 세계시장에 즉시 반영되며 이는 다시 일본의 기업에게 새로운 도전으로 다가오고 있는 예는 세계화의 단면을 극명하게 보여주는 것이다.

빠르게 변화하는 국제경제환경변화에 탄력적으로 대응하기 위해 우리 나라 기업 역시 생산방식 및 생산조직의 유연화를 추진하고 있다. 또한 세계시장에서의 경쟁력 강화를 위해 「경쟁원리」를 인사·보수등 노동자관리방식의 근간으로 하는 경영혁신을 강력하게 추진하고 있으며 이는 곧 다음에 살펴볼 다양한 경영의 새로운 파라다임으로 표출되고 있는 것이다.

세계화(globalization)는 그 본질적 내용이 어떻게 표현되든 기업의 경영혁신의 원동력임에 틀림없으며, 경영혁신이 노동자의 노동생활 및 삶의 질(QWL on and off the job)에 영향을 주는 한 노동조합이 세계화에 주목해야 할 이유가 있는 것이다.

미국의 Cooke(1990 : 137~155) 교수는 세계경쟁시대에 노동조합은 협력노선 외에는 선택할 여지가 없다고 지적하면서도 강한 노동조합만이 협력적 노사관계를 구축하는데 성공할 수 있다고 강조하고 있다. 또한 Cooke 교수는 미국에서 협력적 노사관계가 장기간 지속되고 성공하기 위해서는 산업민주주의제도의 발전이 요구된다고 지적하고 있다. Cooke 교수는 구체적인 산업민주주의제도의 발전 과제로서 다음을 지적하고 있다.

1) 협력적 노사관계에 문제가 발생했을때 노사 양자로부터 신뢰받는 객관적인 중재자의 선임.
2) 노사가 신뢰와 참여도에 대한 적극적 대화.
3) 의사결정과 성과에 대한 노동자(노동조합)의 참여보장

그는 특히 성과의 배분 범위를 논의할 때 임금, 근로시간뿐 아니라 고용안정부문 까지 성과의 배분영역에 포함시켜야 한다고 강조하고 있다. 즉 참여·협력적 노사관계의 성과가 총체적인 노동생활의 질을 제고하는 방향으로 배분되어야 협력노사관계가 지속되고 성공할 수 있다는 것이다.
또한 미국의 전 노동부장관이었던 Ray Marshall(1987, pp.156~249) 교수 역시 1980년대 이후 미국의 노사관계의 변화를 관찰하면서 국경없는 경제전쟁시대에 노동조합의 선택은 참여와 협력이라는 점을 강조하고 있다. 이와 같이 세계화 시대의 도래로 기업이 국경없이 치열한 경쟁을 해야 한다는 것은 노동조합이 기업의 성장과 발전에 적극 참여해야 하는 환경요인임에 틀림없다. 그러나 노동운동은 세계화 시대에 노동자의 삶의 질을 향상시키는 방식으로서의 참여를 추진해야 한다 (ILO, 1995). 이는 노동자간 연대원리를 지키고 나아가서는 노동조합의 권한강화를 통한 산업민주주의를 구현하는 방식이기 때문이다.

3. 勞動力供給構造의 變化

앞에서는 기업환경(노동수요) 측면에서 다가오고 있는 노동운동의 환경변화에 대해서 논의하였지만, 노동자 특성 혹은 근로의식(노동공급) 측면에서

나타나는 환경변화도 노동운동의 진로설정에 매우 중요한 요인으로 등장하고 있다.

우선 노동력의 고학력화와 여성화 측면이 중요하다.1970년 고등학교 및 대학(전문대학 및 대학교)에의 진학률은 각각 70.1%, 26.9%인 반면, 1994년 현재 동 진학률은 각각 98.8%. 45.3%로 상승하였다. 이는 향후 노동시장에 진입할 노동자의 반수 정도는 고등교육을 받은 사람임을 의미하며 이러한 고학력화 추세는 2000년까지 더욱 가속화될 전망이다. 또한 여성의 경제활동 참가율은 1970년의 39.3%(남성 77.9%)에서 1994년 현재 47.9%(남성 76.4%)로 증가하여 노동력의 여성화 현상이 두드러지게 나타나고 있다.

이러한 노동력의 고학력화 및 여성화 현상은 이미 노동자의 산업 및 직종 분포에 반영되어 나타나고 있다. 즉 상용근로자 10인 이상 사업체 종사자 중 제조업 취업자 비중은 1970년 63.2%에서 1994년 52.2%로 하락하였으며, 제조업 내에서도 생산직과 사무직의 비중은 1980년 79.4% 대 20.6%에서 1994년에는 58.3% 대 41.7%로 변화하였다.

이러한 노동력 특성의 변화는 이제 노동운동이 제조업 생산직 중심에서 그 폭을 넓혀 비제조업분야 및 사무직 부문을 포괄하는 방향으로 나아가야 함을 시사해 준다. 이때 노동운동은 고학력, 여성 및 사무직 노동자가 원하는 것이 무엇인가를 고려해야 한다. 이들에게는 임금과 같은 화폐적 동인뿐 아니라 근로시간 단축을 통한 여가활용, 직무만족 추구, 그리고 의사결정에의 참여 등이 중요한 동인이 된다. 노동조합은 연대의 폭을 넓고 깊게 하기 위해 노동자 특성의 변화를 적극 반영한 참여전략을 고려해야 할 것이다.

그리고 노동자 특성의 변화와 더불어 노동의식 변화도 노동운동이 간과해서는 안될 측면이다. 소위 “신세대” 노동자 계층이 증가하면서 이들의 가치관(자아실현 욕구, 개성중시, 민주성 제고 등)을 노동운동이 어떻게 연대원리로 흡수할 수 있느냐는 중요한 노동운동 과제이다. 이와 같이 노동력 특성 및 의식변화 측면에서도 노동자 권한강화(labor empowerment)가 중요한 목표이며 이를 노조의 권한강화(union empowerment)로 연결시켜야 하는 것이 현 단계 노동운동의 사명이며, 이를 위한 노동운동의 방향설정과 전략수립이 시급한 과제인 것이다.

第3章　企業의 勞動柔軟化 戰略과 勞組의 參與戰略

1. 企業의 勞動柔軟化 戰略

정보화·세계화라는 환경변화에 대응해 자주 거론되는 새로운 경영파라다임은

1) 고객중심경영(customer-based management)이나 총체적고객만족(total customer satisfaction)등 고객만족을 위한 가치창조라는 경영가치관의 변화,
2) 조직의 슬림(slim)화나 플랫(flat)화 등과 같은 다운사이징(downsizing), 조직의 학습능력을 제고하는 조직(learning organization), 환경변화에 신속하게 대응하는 유연조직(fluidorganization), 특수목적 달성을 위한 가상조직(virtual organization), 팀위주의 경영을 위한 네트워크 조직(network organization)등 조직관리의 새로운 파라다임,
3) 경쟁력을 제고하기 위한 전략으로서의 핵심역량(core competence)의 차별화와 공정의 획기적 개선을 위한 리엔지니어링(reengineering), 그리고 더불어 비핵심역량의 외부화(outsourcing)의 추구,
4) 노동자의 삶의 질까지 포괄하는 개념으로서 총체적 품질경영(total quality management)개념의 도입,
5) PC, 전자통신네트워크, 데이터베이스 및 화상정보시스템 등 다양한 정보처리기술을 이용한 기업 경영방식의 획기적 개선(business process reengineering)등이다.

표현방식이 어떠하든 경영혁신의 본질적 내용은 세계화·정보화시대에 대응한 기업의 생산기술혁신, 조직혁신, 관리방식혁신이다. 새로운 경영파라다임이 노동조합에게 갖는 의미는 채용, 고용형태, 배치전환, 교육·훈련, 승진,

명예퇴직 등 인사관리 측면의 변화 (소위 '인사관리제도')와 능력급, 성과급등 임금체계의 변화 등 노동유연화(labor flexibility)전략으로 요약할 수 있다. 노동유연화 전략이란 간단히 말해 노동력을 필요한 시간과 필요한 장소에 효율적으로 활용한다는 전략(JIT employment)이다.

선진국의 경험에서 볼 때도 기업경영의 새로운 파라다임이 노사관계에서는 노동의 유연화 전략으로 나타난다는 것은 주지의 사실이다(어수봉, 1994). 즉 기업은 기술변화, 고객취향변화, 노동자 특성의 변화 등에 효과적으로 대응하기 위해 質的 및 量的 측면에서의 노동유연화를 추구하게 된다. 특히 우리 나라의 기업들은 1987년 이후 노동운동의 활성화와 더불어 인건비 상승속도가 빨라지면서 이에 대응하여 신인사관리 혹은 신보수체계 등 새로운 인사·조직·보수관리를 경쟁적으로 도입하고 있다.

기업의 관리방식에 변화를 주는 요인은 임금수준뿐 아니라, 임금의 변화속도 역시 중요하다. 따라서 우리 나라의 기업의 임금수준이 선진국의 기업보다 아직 낮은 수준이라 하더라도 그 상대적 임금의 변화속도가 지난 6~7년간 매우 빨랐기 때문에 기업의 관리방식에 근본적이고 빠른 변화가 초래되고 있는 것이다.

기업의 노동유연화 전략은 크게 기존 근로자의 생산성 향상을 시도하는 기능적 유연성 측면과 조직 전체의 생산성 향상을 목표로 하는 수량적 유연성 측면으로 구별하여 살펴볼 수 있다. 우선 기업은 기존 근로자의 생산성 향상을 위해 교육·훈련의 강화, 복합직무 수행능력 강화 등을 추구하게 되며 요구되며 이는 다기능화, 고기능화를 중심 축으로 하는 노동의 기능적 유연성 제고를 의미한다. 한편 기업은 조직의 생산성 향상을 위해 우선 인사·보수측면의 관리방식의 변화(능력과 성과에 기초한 인사·보수관리, 다양한 고용형태의 활용, 명예퇴직제의 도입 등)를 추진하게 된다. 특히 주변적 직무나 근로자(peripheral job or workers)를 외부화 시키는 수량적 유연성 추구가 현재 우리기업의 조직 효율성 추구의 중심 축으로 나타나고 있다(어수봉, 이규용, 1994).

그리고 기업의 관리혁신 내용 중에는 노동유연화전략 이외에도 고전적인

노무관리 방식의 강화가 포함되어 있음을 노동조합은 간과해서는 안될 것이다. 즉 근무자세의 정립, 의식개혁운동, 노동강도 강화, 생산현장의 감시체계 강화 등 고전적 노무관리의 강화가 노동유연화 전략과 맞물려서 진행되고 있는 것이다(송호근, 1995). 이는 노동조합이 경영혁신의 내용에 긍정적인 반응을 보이면서도 결국 경영합리화는 노동강도의 강화로 귀결된다는 인식을 갖게 만드는 주요인이 되고 있다.

이러한 기업의 노동유연화 전략, 특히 우리 나라 기업의 경우와 같이 수량적 유연성을 중심 축으로 하는 노동유연성 추구는 노동시장의 이중구조를 심화시킬 가능성이 높으며 이는 궁극적으로 노동자의 고용안정을 저해하여 노동자의 삶의 질을 저하시키게 된다. 기업의 노동유연화전략과 노동조합의 고용안정 추구가 맞부딪쳐 갈등구조가 내재화되고 있는 현장이 우리 나라 노사관계의 현주소인 것이다.

기업은 노동유연화 전략을 구현하기 위해 "협력적 노사관계"의 구축을 추구하게 된다. 이때 "협력"이란 노동유연화에의 협력을 의미하기 때문에 노동조합과의 갈등은 필수적이다. 또한 노동자의 권한강화 혹은 근로자 참여제도의 도입을 시도하기도 하지만, 다음의 실태조사에서 잘 나타나듯이 이는 실질적인 의사결정에의 참여가 아니라, 참여제도란 형식을 빌어 노동자의 협력을 유도하는 전략에 불과한 것이다.

2. 우리 나라에서의 勞動者 參與制度의 實態分析

본 연구원은 1995년 6월을 조사대상 시점으로 하여 전국의 기업과 노동자를 대상으로 다양한 노동참여제도의 도입실태와 도입희망에 대한 실태조사를 한 바 있다. 표본기업의 수는 200개이고 표본 임금노동자의 수는 859명이다.

노동자 참여제도를 어떻게 분류하는가는 매우 어려운 과제이다. 전국 단위에서의 정치에 참여하는 수준에서부터 작업장 단위의 각종 위원회에 참여하는 수준까지 매우 다양하기 때문이다.[52] 본고는 의사결정과정(process of

52) Marshall(1987, p.157)은 노동자 참여(work participation)와 유사한 뜻으로 사용

decision-making)에의 참여를 노동자참여의 본질적 요건으로 보고 있다. 그리고 의사결정의 영역으로 보아 생산과정, 분배과정으로 구분할 수 있으며, 소유(근로자주식제도 등) 혹은 최고의사 결정기구(이사회 등)에의 참여는 궁극적으로 모든 영역에의 의사결정 참여로 간주할 수 있다. 생산과정과 분배과정에의 참여는 다양한 참여수단이 있을 수 있으며 본 연구원의 실태조사는 현재 우리 나라에 도입되어 있다고 판단되는 참여제도를 중심으로 이루어졌음을 밝혀둔다.

우선 <표 1>은 조사대상 기업에서의 노동자 참여제도의 도입실태를 보여준다. 응답 기업체 중 참여제도를 도입하여 실시하는 비율이 근로자주식소유제 34.5%, 성과배분제 32.1%, 자율작업팀제 22.2%, 그리고 TQC 60.0%로 나타나고 있다. 이는 미국에서 1986년에 조사된 결과에 비교해 볼 때 1986년 현재 미국의 기업보다 한국의 기업에서 참여경영제도의 도입비율이 높음을 알 수 있다.[53]

그러나 우리 나라 기업에서 참여경영제도가 상당수 도입되었지만 그 운영 측면에서는 노동자의 참여는 대부분 배제된 것으로 나타난다. <표 2>와 <표 3>은 인사 및 교육훈련, 생산과정 측면에서의 의사결정이 누구에 의해 이루어지는가에 대한 노·사의 견해를 각각 보여주고 있다. 전반적으로 경영의 모든 측면에 있어 작업팀 혹은 현장작업자가 의사결정을 하는 비율은 매우 낮

되는 언어로 asset sharing, autonomous work groups, codetermination, comanagement, company democracy, democracy at work, economic democracy, financial participation ergonovmics, industrial democracy, job redesign, job enrichment, parity, participation, quality of working life (OWL), selfmanagement, shop floor democracy, sociotechnical systems, work reorganization (reform restructure), worker control, worker management, work councils 등을 소개하고 있다. 본고에서는 이중 참여의 도구적 장치(성과배분, 직무재설계 등)을 제외하고 작업장민주주의, 산업민주주의를 노동자 참여와 동의어로 사용하고 있음을 밝혀둔다.

53) 그러나 본 실태조사에서는 조사대상 기업체수가 작고, 무응답기업체 중 상당수는 참여제도가 도입되어 있지 않을 가능성이 높기 때문에 해석상 한계를 가짐에 주의해야 한다.

게 나타나고 있음을 알 수 있다. 즉 노동자의 권한 강화(labor empowerment)는 현장에서 이루어지지 않고 있는 것이다.

<표 1> 노동자 참여제도의 도입실태 (1995.6)

(단위 : 개소, %)

	한 국				미 국
	응답기업체수	실시중	실시계획중	실시안함	1986년
근로자 주식 소유제	145	34.5	10.3	55.2	6
성과 배분제	140	32.2	16.4	51.4	6
자율 작업팀제	63	22.2	17.5	60.3	18
TQC	65	60.0	9.2	30.7	31

자료 : 1) 한국노총 중앙연구원, 「참여경영에 관한 실태조사」, 1995.6.
2) 미국의 실태는 Cooke(1990, p.62)에서 재인용. 미국의 경우 조사대상은 제조업부문 234개 기업임.

<표 2> 의사결정자(노동자측 의식)

(단위 : %)

	고 위 경영층	중 간 관리층	조반장	작업팀	현 장 작업자	노 사 협 의
1. 취 업	58.2	29.0	5.6	1.6	3.9	1.7
2. 승 진	61.0	30.3	4.3	1.4	1.4	1.6
3. 직무의 배분	32.3	36.5	18.1	7.4	4.0	1.7
4. 개인별 성과 평가	33.2	38.6	16.5	5.8	4.7	1.2
5. 교육훈련의 결정	39.0	39.1	10.4	5.5	4.1	2.0
6. 해 고	59.1	28.4	5.6	1.8	2.3	2.8
7. 생산 목표의 결정	54.4	27.3	3.7	5.3	4.1	2.2
8. 공정개선	36.2	31.1	10.4	8.4	8.1	5.9
9. 작업방법의 결정	23.8	32.5	15.4	13.7	11.6	3.0
10. 새로운 설비의 도입	53.9	26.4	6.5	6.4	5.4	1.4
11. 수리 및 보전	23.8	26.7	16.2	15.3	16.5	1.6
12. 생산라인의 정지	45.4	24.2	12.6	7.5	7.1	2.8
13. 작업 안전	22.4	27.3	19.0	12.8	15.7	2.7
14. 성과의 평가	43.1	37.1	10.9	3.9	3.6	1.3

앞의 경영참가제도의 도입실태와 의사결정에서의 참여실태를 묶어서 생각해보면 우리 나라 기업에서의 경영참가 프로그램에 대한 실태를 다음과 같이 정리할 수 있다.

"우리 나라 기업에서 경영참가제도의 도입은 경영자 주도로 이루어지고 있으며 도입비율은 10년전 미국의 경우보다 높게 나타나고 있다. 그러나 경영참가에서 가장 중요한 측면인 의사결정에의 노동자 참여는 지극히 저조한 수준이어서 경영참가제도의 도입목적이 작업장 효율화(workplace efficiency)에 있음을 알 수 있다. 노동자의 권한강화와 연계된 경영참가제도의 도입을 통한 작업장 민주화(workplace democracy) 수준은 매우 낮다고 평가할 수 있다. 요약하면 최근 유행처럼 도입되고 있는 경영참가제도는 그 실제내용은 노동유연화 전략에 불과한 것이며 노동의 인간화를 위한 참여경영의 형태로 볼 수 없다."

<표 3> 의사결정자(기업측 의식)

(단위 : %)

	고 위 경영층	중 간 관리층	조반장	작업팀	현 장 작업자	노 사 협 의
1. 취 업	59.1	30.9	5.2	2.0	2.2	0.6
2. 승 진	64.7	27.9	4.6	0.9	1.4	0.6
3. 직무의 배분	35.3	43.3	14.6	3.1	3.1	0.6
4. 개인별 성과 평가	33.6	46.4	14.6	3.1	1.8	0.6
5. 교육 훈련의 결정	42.9	42.4	6.9	3.8	2.7	1.2
6. 해 고	61.2	21.1	3.1	0.5	8.4	5.6
7. 생산 목표의 결정	52.8	31.9	9.3	2.9	2.2	1.0
8. 공정 개선	26.3	34.1	18.9	9.7	10.7	0.3
9. 작업 방법의 결정	24.6	35.0	20.7	9.7	9.7	0.3
10. 새로운 설비도입	53.2	32.3	8.3	3.4	2.7	0.1
11. 수리 및 보전	16.6	34.9	21.4	11.9	14.1	1.0
12. 생산라인의 정지	32.8	39.4	16.9	5.3	4.9	0.7
13. 작업 안전	23.6	30.6	18.8	9.8	15.8	1.3

다음으로 <표 4>는 여러 형태의 경영참가제도를 실시하고 있지 않은 기업에 대해서 향후실시희망여부에 대한 조사결과를 보여주고 있다. 참여제도를 희망하는 비율이 기업의 경우보다 노동자의 경우가 전반적으로 높게 나타나고 있다. 그리고 기업의 경우에는 TQC제도처럼 생산성제고와 관련 있는 경영참가제도를 비교적 희망하는 반면, 노동자의 경우에는 근로자 주식소유, 성

과배분제등 보상 측면에서의 경영참가제도를 희망하고 있어 현재 경영참가제도를 노·사가 어떻게 인식하고 있는지를 잘 보여주고 있다.

<표 4> 경영참가 제도의 도입희망

(단위 : %)

제 도	기 업			노 동 자		
	희망함	희망 안함	모 름	희망함	희망 안함	모 름
근로자 주식소유	23.8	52.5	23.7	50.4	27.2	22.4
성과배분제	26.4	45.8	27.8	49.8	21.0	29.2
직능급	18.7	58.7	22.6	33.0	35.0	32.0
라인스톱 제도	5.3	63.2	31.5	23.1	42.4	34.5
자율적 작업팀	23.7	52.6	23.7	38.0	31.2	30.8
자율 검사	18.5	59.3	22.2	29.7	36.6	33.7
QC 제도	12.5	68.8	18.7	23.6	40.9	35.5
TQC 제도	25.5	55.0	19.5	22.8	41.3	35.9

3. 勞組의 參與戰略

최근의 노사관계 연구결과들은 참여와 협력을 기초로 한 노사관계가 세계화시대 초일류기업의 중요한 특징이 되고 있음을 지적한다(배무기, 1995). 경영전권에 대한 독점전통이 강한 미국의 기업들에서도 초일류기업은 노동자의 참여를 제도화하고 있는데 이는 참여경영이 궁극적으로는 생산성 향상을 가져온다는 노사관계 전략을 미국의 기업들이 추구하고 있음을 보여주는 것이다. 이러한 미국기업의 새로운 노사관계관은 미국 대통령의 자문기구인 미래노사관계 위원회(위원장 : Dunlop 교수)의 보고서에서도 잘 나타나고 있다. 이 위원회가 내린 근로자참여와 노사협조에 관한 결론을 소개하면 다음과 같다(박영범 편, 1994 : pp.65-6).

첫째, 매우 다양한 형태의 근로자참여제도가 증대하고 있으며 경제 전체에 걸쳐 부분적으로 확산되어 최대 3분의 1에서 5분의 1의 노동력이 이러한 제도에 참여하고 있다. 많은 소기업에서 이루어지고 있는 보다 비공식적인 형

태의 대화 및 참여제도를 고려하면 이 수치는 더 늘어날 것이다.

둘째, 노동력의 교육수준이 높아지고 기술의 변화로 정보의사결정권한을 공유해야 할 기회가 많아지고 경쟁의 압력으로 생산성 및 품질의 제고를 이하여 근로자의 참여가 필요한 등 노동력과 경제구조의 향후 추이를 고려하면 장치 이에 대한 관심은 높아질 것이다.

셋째, 실태조사결과로 추정하여 보면 약 4,000만~5,000만명의 근로자가 그들이 업무에 대한 의사결정에 참여하고자 하나 그와 같은 기회가 부족하다.

넷째, 노조대표들은 근로자참여를 경쟁력과 작업장 민주주의를 강화시킬 수 있는 수단으로 인식하고 있다. 이들은 두 가지 목표를 동시에 성취하기 위하여는 독립적인 대표가 필요하다고 믿고 있다. 대부분의 경영층 대표는 근로자참여를 작업과정의 핵심적인 부분으로 인식하고 있고 효과적인 참여제도는 노조조직 여부에 관계없이 성취될 수 있다고 보았다.

다섯째, 1930년대에 제정된 노동관계법으로 현재의 다양한 형태의 근로자 참여제도에 관한 여러 가지 문제가 발생하고 있다. 특히 ① 근로자를 사무직(nonexempt)과 생산직(exempt), 근로자(Workers), 감독자(supervisors) 및 관리자(managers)의 구분과 관련된 고용관련법 및 규제, ② 노조조직 여부와는 관계없이 근로자참여의 범위를 제한할 수 있는 노동법 등이 문제시되고 있다.

여섯째, 근로자참여가 어느 정도 지속되고 다른 조직관리정책이나 관행과 결합될 때 일반적으로 경제적 성과를 높여주는 것으로 여러 연구결과가 밝혀주고 있다. 근로자참여와 노사협조가 보다 광범위하게 확산되고 오랫동안 지속된다면 이는 미국의 경쟁력과 생활수준을 제고시킬 수 있다.

일곱번째, 역사적 경험이나 현재의 사례에서 볼 때, 근로자참여와 노사협조는 미국의 환경에서는 그 기반이 취약하고 오랫동안 지속되고 확산되기가 어렵다.

여덟번째, 현재의 사례들로는 노사협조와 근로자참여의 확산과 충실화를 제한하는 요인이 무엇인지를 분명하게 확인할 수 없다. 신뢰의 부족, 제도도입을 주도할 수 없는 근로자의 위치, 경쟁의 압력에 직면하고 있는 사용자

그리고 정부정책과 법적인 현안 등이 주요한 요소인 듯하다. 그러나 이의 극복을 위한 전략수립을 위하여는 이와 같은 제한적인 요인에 대한 보다 깊은 이해가 필요하다.

이와 같이 미국의 경우에도 참여경영 제도가 확산되고 있지만 아직 노동자 참여에는 많은 문제가 있음을 알 수 있다. 또한 한 연구는 경영혁신을 위해 리엔지니어링이나 팀제 등을 도입했던 선진국 기업들의 경우에도 그 성공률이 25%정도밖에는 나타나고 있지 않는 바, 그 이유로서는 ① 종업원의 능력개발에 대한 새로운 파라다임의 구축의 실패, ② 노동 및 삶의 질을 고려하지 않은 생산방식의 변화, 그리고 무엇보다도 ③ 노사간 상호신뢰와 선의(mutual trust and good will)에 경영혁신이 기초하지 않았기 때문임을 지적하고 있다 (Hammer and Champy, 1993).

심지어 미국 미래노사관계위원회의 위원인 Douglas Fraser교수(前 UAW 위원장, 현 Wayne주립대학 교수)는 미래노사관계위원회의 보고서가 노동자 참여나 노사협력을 강조하고 있을 뿐 "민주적 참여(democratic participation)와 대등한 관계 속에서의 협력(cooperation between equals)"에 대한 관심이 결여되어 있다고 비판하면서 보고서에 서명하기를 거부하고 있다. 즉 Fraser 교수는 참여적 노사관계의 핵심은 작업장민주주의 원칙(principal of workplace democracy)이어야 하며 경쟁력제고를 위한 전략적, 수단적 차원의 노사관계 개혁에 대해 비판하고 있는 것이다.

또한 Cooke(1990, pp.152-3)교수는 미국 기업들에서 참여와 협력에 대한 성과가 고용안정(employment security)으로 연결되지 않으면 참여·협력적 노사관계의 실험은 실패로 끝날 가능성이 높음을 지적하고 있다.

우리 나라의 경우에도 JIT이나 토요타 생산방식의 도입, TQM이나 신인사관리의 도입, 그리고 능력과 성과에 따른 임금관리방식(성과급이나 능력급)의 도입을 추진하고 있는 기업을 대상으로 한 많은 사례연구들은 이러한 시도가 ① 평가(evaluation)의 공정성과 객관성의 결여, ② 인력개발에 대한 소극적인 투자, ③ 경영정보공개의 신뢰성 부족, 그리고 무엇보다도 ④ 노동자 참여라는 새로운 노사관계 파라다임의 구축실패로 인해 경영혁신을 위한 대규모

투자가 오히려 자원의 낭비적 요소가 되고 있음을 지적하고 있다 (윤진호, 1995 ; 김환석·이영희, 1995).

즉, 새로운 경영 파라다임은 참여경영을 기초로 해야 하는데, 우리기업의 경영방식 변화는 기존의 의사결정의 톱-다운방식을 유지하면서 단지 생산라인 디자인의 변경 혹은 작업조직 및 관리방식의 변화를 추구하기 때문에 경영혁신이 효율성 증대로 인식되기 보다는 노동강도의 강화로 인식되어 노동조합의 자발적 협조를 얻어내는데 실패하고 있다는 것이다.

이와 같이 우리 나라에서는 아직 참여방식과 그 내용, 협력방식과 그 내용에 대한 노사간 신뢰가 부족하고 더욱이 미국의 노사관계와 비교해보면 구체적인 현장 메뉴얼도 개발되어 있지 않은 실정이다. 현재까지 협력적 노사관계의 구축은 정부와 사용자의 슬로간으로 사용되었지만 노동자의 현장정서는 이와 부합되지 못하고 있는 실정이다. 특히 우리 나라 기업은 한편으로는 노동유연화전략을 통해 고용불안을 초래하면서 다른 한편으로는 참여경영을 추진하고 있어 Cooke교수의 지적과 같이 우리 나라 기업이 참여경영이란 노조회피전략 혹은 생산성 향상을 위한 전략적 노사관계론에 불과하다는 인식을 불러일으키고 있다.

산업민주주의와 생산성 향상은 곧 노동자의 삶의 질의 향상이라는 노동운동의 궁극적 목표와 동일하다. 본고는 참여적 노사관계의 구축이 한편으로는 산업민주주의를 확산시키고 다른 한편으로는 기업과 국민경제의 생산성 향상을 통해 궁극적으로 소득향상과 고용안정을 달성하는 노동운동의 방식이 되어야 한다고 생각하며 이를 “연대원리에 기초한 참여전략”이라고 부른다.

사회경제환경변화에 따라 노동운동도 변화해야 한다는 논의(배무기, 1985 ; 이규창, 1995 등)는 많으나 대개 지도자의 의식변화, 전문성제고, 인적자원개발 등의 폭넓은 영역에의 참여, 상급노동조직의 강화 등을 지적하는 수준에 머물러 있다. 즉 노동운동이 참여적 노사관계 구축에 적극 나서야 할 철학적 기초는 물론 그 구체적 수단에 있어서도 우리 나라의 논의수준은 아직 시작단계에 있는 것이다.

본고는 논의의 활성화를 위해 참여전략의 철학적 기초로 “참여 민주주의”

를 제시하고 있으며, 참여전략의 구현방식은 노·사간 공동결정방식을 제시하게 된다. 특히 공동결정방식의 한 형태로서 노·사 자율에 기초한 단체교섭을 중요한 노동자 참여방식으로 간주하고 있다. 이때 요구되는 것은 소위 경영전권(management prerogative)에 대한 재인식이다.

Mason(1982, pp.183-201)은 현대의 민주주의란 바로 작업장에서의 참여민주주의와 동의어라고 하면서, 자유주의(liberalism)에 기초한 미국의 노사관계가 권위적이며 비민주적이라고 비판하고 있다. 그에 따르면 민주주의란 의사결정과정을 의미하는 것이지 그 결과에 연계되어 있지 않다는 것이고 이 원칙은 작업장차원에서도 구현되어야 할 가치라는 것이다.

그는 이를 참여의 철학(philosophy of participation)이라고 부르며, 전략적·수단적 의미에서의 참여주의(participationism)과 구별되어야 한다고 강조한다. 즉 작업장 참여란 그 자체가 추구되어야 할 가치개념이라는 것이다.

본고는 Mason의 참여의 철학이 노동운동의 참여전략의 철학적 기초를 제공한다고 본다. 왜냐하면 노사관계란 바로 노동자의 삶의 현장이며 따라서 노동의 人間化 혹은 작업장 민주주의를 통해 노동생활의 질을 제고해나가는 유일한 현장이기 때문이다. 따라서 작업장참여란 바로 노동의 인간화와 동일한 가치개념인 것이다. 이러한 시각에서 본고는 노사관계의 새 파라다임에 대한 정부나 기업 그리고 학자의 최근의 주장이 대체로 전략적 노사관계론에 입각해 있음을 비판한다. 참여전략에 대한 노동운동의 기본시각은 인본적 노사관계론(human-centered industrial relations)에 기초해야 하는 것이다.

노조의 참여전략은 현장에서 소위 경영전권(management prerogative)과 종종 부딪히게 된다. 김수곤(1995 ; pp.39)교수는 미국 대법원의 판결을 인용하면서 "종업원에 대한 채용 및 임면권은 경영자 고유의 특권이다. 그러나. . . . . 단체협약에서 노사가 합의한 것인 경우에는 경영대권의 일부를 경영자가 양보한 것에 지나지 않는다"는 경영자 양보설을 받아들이고 있다. 그러면서도 김수곤(1995, p.40)교수는 "다만 종업원들의 적극적 참여와 솔선해서 책임과 위험을 부담하는 단계에 이르렀을 때에는 노동권과 경영권의 구분이 그렇게 명확할 수도 없으려니와 명확해도 안될 것이다"라고 주장하여 상황에

따라서는 공동결정론에 입각한 시각을 노정하고 있다.

한편 박성준·최성수(1995. p.166)는 여기서 한 걸음 더 나아가 "인사경영권 참여와… 같은 회사의 경영권을 침해하는 불가능한 요구로 (노·사간) 협상을 실질적으로 무의미하게 한다"라고 전형적인 경영전권론을 주장하고 있다.

이와 같은 논의를 요약하면 경영권은 소유권이기 때문에 협상이 불가능하거나 혹은 최소한 경영자가 일부 양보할 수 있다는 것이다. 경영권에 대한 이러한 인식은 소위 경영전권이 확립되어 있다는 미국에서조차 비판을 받는다.

이러한 경영전권론에 대해 노동조합 대응은 경영권부재라는 입장을 견지해 왔다. 본고는 경영권의 실체를 그대로 인정한다. 그러나 경영권이란 소유권에서 파생된 권리가 아니라, 노·사의 자유계약에 의해 창출된 권리의 배분이라는 시각을 견지하고 있다.

예를 들어 Marshall(1987, p.167)은 IUBAC(국제벽돌공조합)위원장인 John Joyee의 말을 인용하여 "단체교섭은 공동결정의 한 형태이다"라고 주장한다. Summers(1989, pp.115-7) 역시 미국의 단체교섭은 독일 공동결정제도와 동일한 기능을 한다고 지적하고 있다. 이러한 주장이 시사하는 바는 경영권, 특히 노동자의 삶의 방식과 관련이 있는 경영권(배치전환, 작업방식, 신기술의 도입 등)은 소유권에서 파생된 권리가 아니라 노·사의 자율적 계약에 의해 창출된 질서라는 것이다. 특히 노동자를 대표하여 교섭하는 노동조합이 있는 경우에 경영권이란 노·사의 단체교섭에 의해 창출된 질서(즉 권한의 배분)라는 것이다.

본고는 노동자의 삶과 관련된 경영권은 노·사가 그 권한을 자율적으로 배분하며 창출한다는 인식을 견지하고 있다. 노·사의 자율교섭이 경영권을 창출한다는 입장에서면 노동자 권한강화(labor empowerment) 역시 사용자에 의해 주어진 것이 아니라 노·사의 자율교섭(혹은 자유로운 계약)에 의해 창출된 권한의 배분임을 인식할 수 있다. 이러한 경영권에 대한 재인식이 본고가 주장하는 노동조합의 참여전략 즉, 노동운동의 새로운 파라다임의 기초가

되고 있음은 물론이며, 산업민주주의의 발판을 마련한다고 생각하고 있다.

또한 이는 노동조합의 권한강화를 통해 노동자 권한강화가 이루어지는 방식으로서 노동운동의 참여전략의 본질적 내용이기도 하다.

第4章 參與的 勞使關係 構築의 障碍要因

세계화·정보화시대에 참여적 노사관계의 구축이 한편으로는 노동운동의 과제이며, 다른 한편으로는 노동자와 기업 모두를 위한 서로의 win/win 방식임을 일단 받아들인다면 다음의 과제는 우리 나라 기업에서 참여적 노사관계의 구축에 걸림돌이 되는 요인들을 살펴보아야 한다.

우선 Cooke(1990, pp.121~36) 교수는 미국에서의 노동자 참여제도가 발전하지 못하는 장애요인으로서 ① 노사의 상호불신(distrust), ② 불성실 이행(lack of commitment)과 공동결정 관행부재, ③ 참여제도의 실제 성과 부진(demoralization from gains not gotten), ④ 참여프로그램과 단체교섭의 병행 등을 지적하고 있다. 특히 그는 참여제도가 고용안정이란 성과로 연결되지 않을 때 노·사의 신뢰가 깨지고 참여제도가 실패한다는 점을 강조하고 있다(Cooke, 1990 : pp.145~53). 또한 미국 미래 노사관계위원회(박영범, 1994 : pp.57~62) 역시 ① 노·사의 신뢰의 부족과 ② 참여를 제한하는 노동관련법을 노동자 참여 프로그램의 유지 및 확산의 걸림돌로 보고하고 있다.

이러한 미국의 경험은 우리 나라의 참여적 노사관계구축에 중요한 시사를 던져준다. 특히 기업별 노동조합 중심의 노사관계를 유지하고 있는 우리 나라에서는 노동자 참여와 관한 미국의 경험이 더욱 심각한 문제로 등장할 가능성이 크리라 예상된다. 다음에서는 우리 나라에서 참여적 노사관계의 구축에 걸림돌이 되는 요인으로서 노동조합 및 노사관계 측면을 우선 정리한 다

음, 사용자나 정부의 측면은 간략히 언급하도록 한다.

첫째, 참여적 노사관계구축의 걸림돌로서 대립적 성격을 갖는 단체교섭(collective bargaining)과 협력적 성격을 갖는 노사협의(cooperation)가 동일 사업장에서 동일 주체(노·사)간에 이루어지고 있는 우리 나라 노사관계의 기본구조가 지적되어야 한다. 임금 및 근로조건을 다루는 단체교섭 협상은 기본적으로 전략적 게임(strategic game)이기 때문에 상대방을 위협(strike, lock-out)하기도 하고, 때로는 상대방을 전략적으로 기만할 수도 있다. 이러한 분위기에 익숙한 노사 협상당사자들이 동일 사업장의 노사협의 테이블에 앉아서는 개별 사안에 대해 협력을 논의하기는 매우 어려울 것임에 틀림없다.

최근 참여와 협력을 기초로 한 새로운 노사관계의 파라다임이 기업별 노동조합이 발달한 일본에서보다는 산업별 노동조합이 구축된 미국, 독일, 영국 등에서 활발히 논의되고 실험될 수 있는 것은 바로 이들 국가의 노사관계의 이원구조(dual structure) 때문인 것으로 판단된다. 즉 이들 국가에서는 대립과 갈등을 조율하는 단체교섭의 장과 협력을 논의하는 노사협조의 장이 이원화되어 있어 개별 사업장에서의 참여·협력적 노사관계의 정착이 보다 용이한 것으로 보인다. 이는 우리 나라 노사관계에서 일원화되어 있는 노사간 협상(negotiation)과 참여·협력(participation and cooperation)의 장을 이원화시키는 것이 참여적 노사관계 구축의 중요한 열쇠임을 시사해준다.

둘째, 최근의 경영혁신이 전통적 노무관리방식의 강화와 결합되어 진행되고 있는 측면이 노동조합으로 하여금 참여·협력적 노사관계에 대한 불신을 초래하게 만들고 있다 (송호근, 1995 ; 윤진호, 1995). 더욱 문제가 되는 것은 소위 협력적 노사관계구축이 경영혁신의 일환으로 추구되고 있기 때문이다. 이는 궁극적으로 고용불안정(집단해고, 임시직 확대 등)을 초래할 것이라는 불신을 초래하여 현재 참여·협력적 노사관계 구축의 걸림돌이 되고 있는 것이다.

노동조합은 참여·협력의 결과가 노동강도강화나 고용불안정으로 귀결되

는 경영합리화 방식에는 기본적으로 동의할 수 없다. 이는 기업이 참여·협력적 노사관계의 구축을 진정으로 추구하려면 참여의 폭과 깊이를 크게 잡아야 함을 시사해 준다. 예를 들면, 생산방식의 변화, 신기술의 도입, 작업조직의 변화 등 기업 및 노동자의 삶에 근본적인 변화를 가져오는 의사결정에 있어 노동조합을 참여시키는 자세를 가져야 한다. 기업이 일방적으로 노동유연화 전략을 추구하면, 노동조합은 대응적으로 고용안정을 위해 자본 및 기술의 유연화(flexibility of capital and technology)를 추구하게 될것이다.

특히 신기술을 전통적 노무관리방식의 강화수단으로 활용(예를 들면 모니터를 통한 노동통제강화)하는 경우 노동조합이 이러한 형태의 경영혁신에 참여·협력한다는 것은 기대할 수 없다. 노동조합은 기업이 신기술, 정보기술을 노동의 인간화 그리고 기술의 인간화로 연결시키는 경영혁신에 참여하고 협력할 수 있다. 이는 곧 산업민주주의를 의미하고 노동조합의 참여전략과 일치되는 방향이다.

셋째, 참여적 노사관계의 구축으로 팀제도입 등 의사결정의 하부위임(empowerment)이 진행되면 개별노동자의 권한강화에는 좋지만 상대적으로 노동조합 혹은 노동조합 간부의 영향력을 약화시킬 것이라는 노동조합 측면의 불안이 우리 나라에서 사업장단위 참여·협력적 노사관계 구축에 걸림돌이 될 수 있다. 이는 일본의 경우에서처럼 기업별 노동조합체계를 유지하면서 참여·협력적 노사관계가 기업에 구축되면 노동조합은 기업의 노무관리기구로 전락하고 말 것이라는 이유 있는 불안이다.

이는 위의 첫번째에서 지적한 바와 같이 노사관계의 이원구조의 구축이 전제되지 않는 한 개별 노동조합이 참여·협력적 노사관계의 구축에 쉽게 참여하지 않을 것임을 시사해 준다. 이는 또한 노동자 권한강화(labor empowerment)가 노동조합의 권한강화(union empowerment)로 연결될 수 있는 참여제도 및 참여방식의 개발이 참여적 노사관계 구축의 관건임을 시사해 주는 것이다.

넷째, 최근 유행하는 참여·협력적 프로그램의 강화가 근본적으로 기업의

노동조합 회피전략에 불과할 것이라는 노동조합의 불신이 참여적 노사관계 구축의 걸림돌이 되고 있다. 미국의 Marshall 교수(1987) 및 미래노사관계위원회(1994) 역시 미국의 상당수의 기업은 실제로 노동조합 회피전략(union-free strategy)으로서 기업이 적극적으로 참여·협력적 프로그램을 도입하고 있으며 바로 이러한 의도 때문에 노동조합의 저항에 부딪혀 참여·협력적 노사관계의 실험이 실패로 끝난 많은 사례를 지적하고 있다.

우리 나라에서도 참여적 노사관계가 왜곡되어 "영구적 무파업선언"과 같은 노동조합의 투항주의로 나타나는 예가 발견된다. 이러한 사례를 두고 협조적 노사관계구축의 모델로 홍보(박성준·최성수, 1995 : pp.161~3) 하는 것은 참여·협력적 노사관계란 결국 투항주의 이데올로기라는 노동조합의 강한 불신을 초래할 뿐임에 틀림없다.

더욱이 상급단체가 한국노총과 비노총계열로 다원화되어 있는 현재 우리나라의 노동조합조직체계에서는 상호 선명성 경쟁을 의식하여 "참여적 노사관계=투항주의 노선"으로 공격받을 가능성이 높기 때문에 기업의 의도가 노동조합회피전략이 아니더라도 단위 노동조합으로서는 기업의 참여·협력적 프로그램에 쉽게 응할 수 없는 분위기이다.

이는 프랑스나 이탈리아의 경우에서와 같이 전국적 노동조합조직이 다원화되어 있는 경우에는 비록 산별 노동조합체제라 하더라도 기업단위에서의 참여적 노사관계의 구축이 쉽지 않다는 사실과 일맥상통하는 현실이다. 이는 참여적 노사관계의 구축을 위해서 (기업의 의도가 노조 회피적이 아니어야 함은 물론이지만) 노동조합의 조직적 통합이 기본적 요건임을 시사해주며 본고는 이를 "연대원리에 기초한 참여전략"으로 부르고 있다.

다섯째, 참여와 협력적 노사관계란 기업이 우선 성실히 정보를 공개하고 중요한 의사결정에 노동조합(혹은 노동자대표)을 참여시키는 것을 의미한다. 따라서 노동조합 측면에서는 우선 공개된 정보의 분석능력이 있어야 하며 기업의 의사결정에 단지 쫓아가지 않기 위해서는 광범위한 정보수집능력이 전제되어야 하는데 이는 노동조합의 전문성을 의미한다.

기업의 투자전략, 공정개선, 작업조직이나 관리방식의 혁신에 노동조합이 참여하기 위해서는 전문성이 요구된다. 그런데 현재 우리 나라 노조의 전문성 결여가 참여·협력적 노사관계 구축의 중요한 걸림돌이며 앞에서 언급한 경영혁신에 대한 불신의 또다른 측면으로 작용하고 있는 것이다. 기업과 노동조합이 참여·협력적 노사관계를 구축해 나가는 지름길은 바로 노조의 전문성 제고이며 노조의 전문성은 다시 참여·협력적 노사관계 구축의 측정도구이기도 한 것이다.

노조의 전문성이 결여되었을 때 노동자 권한강화를 통한 참여제도의 도입은 곧 노조회피전략으로 오해될 수 있다. 따라서 참여의 주체로서 노동조합이 참여하기 위해서는 노조의 권한강화가 필수적이다. 이는 이미 미국의 경험연구에서도 "강한 노조가 있어야 참여·협력적 노사관계 구축에 성공할 수 있다"(배무기, 1995)고 지적된 바 있다.

그런데 모든 단위 노조에서 노동조합 간부의 전문성을 제고한다는 것은 불가능한 실천과제로 보이며 혹은 가능하다 하더라도 이는 자원의 효율적 배분상태가 아니다. 노조의 효율적 전문화(efficient specialization)는 상급단체의 강화를 통해 이루어질 수 있으며 이는 앞에서 언급한 노동조합의 조직체계로 다시 환원되는 과제인 것이다.

다음으로 기업과 정부측면에서 지적될 수 있는 참여·협력적 노사관계의 걸림돌에 대해 앞에서 언급된 사항은 중복을 생략하고 살펴보기로 하자.

우선 기업측면에서는 다음의 사항을 지적할 수 있다.

첫째, 우리 나라 기업은 대체로 협력적 노사관계만을 선호하지 참여적 노사관계는 배척한다. 이는 참여경영 혹은 경영참가란 단어에 기업과 경영자들이 나타내는 알레르기적 반응에서 잘 나타난다. 앞의 참여경영 실태조사에서도 참여적 노사관계구축의 필수요건인 노동자의 의사결정에의 참여는 매우 저조한 수준으로 나타나고 있다. 그러나 많은 선진기업들의 사례연구가 보여주듯이 참여와 협력은 동전의 양면으로서 서로 분리될 수 없는 것이다(김태

기, 1995 ; 배무기, 1995). 참여 없는 협력이란 노조에게 투항주의를 강요하는 전략에 불과한 것이다. 이러한 기업의 경영참가 회피 전략은 현재 참여·협력적 노사관계 구축의 큰 걸림돌임에 틀림없다.

둘째, 현재 우리 나라의 기업은 노동자 참여를 경영혁신의 수단으로 인식하는 경향이 크다. 이는 성과배분, 팀제 등 참여제도의 도입을 생산성, 경쟁력 제고라는 목적을 달성하는 수단으로 인식하고 있음을 의미한다. 그 결과 우리 나라 기업은 앞의 실태조사가 보여주듯이 "형식만의 참여제도"를 유행처럼 도입하고 있을 뿐이다. 이러한 전략적 노사관계론은 노동운동의 인본주의적 노사관계론과 충돌할 수 밖에 없다. 참여경영의 모델을 보여주는 미국의 제록스사의 경험(김태기, 1995 : p.116)에서 제록스사의 인본주의적 기업철학이 참여적 노사관계의 구축에 매우 중요했다는 사실, 또한 우리 나라의 협력적 노사관계 구축의 성공사례로 거론되는 금성사의 경험(배무기, 1995)에서도 최고경영자의 종업원 존중의식이 중요했다는 사실은 참여적 노사관계란 바로 인본주의적 노사관계에 입각해야 성공할 수 있음을 시사해 주는 것이다.

셋째, 우리 나라 기업은 노동의 권한강화(labor empowerment)가 노조의 교섭력을 강화시켜줄 뿐이라는 불신을 갖고 있다. 이는 앞에서 노동조합 측면에서 두번째로 살펴본 노조의 불신과 동전의 양면적 성격을 갖고 있다. 이 양자의 불신은 개별 사업장에서 참여·협력적 프로그램과 전통적 단체교섭을 병행해야하는 우리 나라 노사관계 구조가 노사의 의식상에 그대로 반영되고 있음을 시사해 준다.

넷째, 우리 나라 기업은 비록 대기업이라 하더라도 노조의 경우와 마찬가지로 참여·협력적 프로그램을 개발하고 공동운영 및 평가할 수 있는 전문가 집단을 확보하고 있지 못하다. 가령 능력개발, 산업안전, 복지 등 노사가 공동으로 참여하고 협력할 수 있는 전형적인 분야에서조차 전문가가 확보되어

있지 않으며, 능력과 성과를 객관적으로 그리고 공정하게 평가할 수 있는 전문가는 거의 전무한 실정이다. 이러한 상황에서 추진되는 관리혁신(예를 들면 임금체계 개편)의 의도를 노동조합이 불신한다는 것은 당연하며 이는 현재 우리 나라 노사관계의 현주소이기도 한 것이다.

다음으로 정부측면에서 지적될 수 있는 문제점은 다음과 같다.

첫째, 우리 나라 정부는 노·사 자치주의에 대한 확고한 믿음이 부족하다. 정부는 노·사가 이기적이어서 국민경제를 생각하지 않고 단위기업의 이기(self-interest)만을 추구하기 때문에 시장실패가 발생하고 정부는 이에 대비하여 개입해야 한다고 생각한다. 이러한 정부의 임금 및 노사관계에의 개입방식은 바로 현재 우리 나라의 참여·협력적 노사관계 구축의 큰 장애물이다.

정부가 단위사업장의 노사관계에 개입하는 중요한 이유의 하나는 바로 우리 나라 노사관계 구조가 기업별로 되어 있기 때문이다. 기업별 노사관계구조는 임금, 근로조건, 복지 등 제측면에서 노동자간 격차를 확대 재생산하게 된다. 이러한 격차 확대는 또다시 노동조합의 경쟁을 초래하고 그 결과 연대원리에 기초한 참여전략을 노동운동의 진로로 설정할 수 없게 만드는 요인이 되고 있다. 따라서 참여·협력적 노사관계의 구축을 위해 현재 정부가 해야 할 일은 개별사업장의 임금교섭이나 노사관계에 개입하는 것이 아니라 노사관계구조를 보다 중앙화(centralization)하는 정책을 추진하는 것이다. 정부가 노사관계 개혁프로그램 추진에는 뜻이 없으면서 사업장단위에서 협력적 노사관계의 구축을 추진한다는 것은 노동조합에게는 정부의 노조회피정책으로 인식될 수 밖에 없을 것이다.

둘째, 정부는 노·사를 국정운영의 동반자로 간주하고 있지 않는데 이러한 정부의 태도가 참여·협력적 노사관계 구축의 걸림돌이 되고 있다. 노·사가 대립·갈등할 수 밖에 없는 제문제, 예를 들면 임금측면에서 중요한 물가안

정, 복지측면에서 중요한 사회보험제도 개혁 등은 정부의 참여 없이는 노·사가 협력할 수 없는 분야이다. 즉 정부는 참여·협력적 노사관계의 구축의 중요한 또하나의 경제주체인 것이다. 따라서 정부는 참여와 협력의 폭을 노·사간에 제한할 것이 아니라 전국 수준의 노사문제(물가, 조세, 주택, 교육, 복지문제 등)에는 스스로 참여하고, 중요한 정부의 정책결정에는 노사를 참여시켜야 한다. 즉 노사관계가 전국수준에서는 노·사·정간의 관계로 노사관계의 폭이 확대되어야 하며, 이것이 작업장 수준에서는 노·사의 자율적 참여와 협력의 깊이를 더하게 될 것이다.

이상과 같이 볼 때 현 단계에서 우리 나라의 참여·협력적 노사관계의 구축의 걸림돌은 ① 노·사·정의 참여적 노사관계에 대한 인식과 추구방식의 차이, ② 노·사·정 상호간 신뢰의 부족, 그리고 가장 중요한 점으로서 ③ 우리 나라 기업별 노사관계구조로 요약될 수 있다.

본고는 노·사·정의 신뢰구축이란 참여적 노사관계의 구축과 동의어로 판단하고 있기 때문에 다음에 논의할 참여적 노사관계의 구축과제로서는 기업별 노사관계구조의 중앙화에 대해서 초점을 맞추어 살펴보게 된다. 그러나 노사관계구조의 중앙화는 멀고도 험한 중·장기 대안이기 때문에 이와 더불어 추진해야 할 노동운동의 과제에 대해서도 살펴보기로 한다.

第5章　勞動運動의 政策課題

1. 企業別 勞使關係構造의 中央化

가. 중앙화의 의의

현재까지 기업별 노사관계의 중앙화(centralization) 문제는 주로 노동조합 측에서 조직강화를 위한 수단으로서 제기되어 왔다 (임영일 외 1994). 더욱이 이는 산별 노동조합의 구축으로 제한적으로 되어 검토되어 왔을 뿐이다. 또한 학자들 일부에서 제기되는 노사관계의 중앙화 논의는 소위 산업평화차원에서 논의될 뿐이며 그것도 당위론적 논의를 벗어나고 있지 못하다 (이선, 1995). 따라서 중앙화 논의는 사용자와 정부에 의해서는 노동조합의 이기주의적 발상으로 매도되기도 하며, 혹은 거꾸로 기업단위 노조에서는 정부가 산업평화차원에서 추진하는 노조회피전략으로 이해되는 등 인식의 혼란을 초래하고 있는 실정이다.

본고에서 논의하고자 하는 노사관계구조의 중앙화 논의의 기초는 효율성 차원(efficiency)이다. 즉 기업별 노사관계 구조보다 중앙화된 노사관계 구조가 국민경제적으로 왜 파레토효율적(Pareto-efficient)인가에 대한 논의이다. 본고는 참여적 노사관계를 노사관계의 신기술(new technology)로 이해하고 있으며 이러한 신기술이 구체적인 수단(성과배분, ESOP, 팀제 등)으로 구현될 때 작업장 효율(workplace efficiency)과 작업장민주주의(workplace democracy)가 동시에 달성된다고 보고 있는 것이다. 이는 Douglas Fraser 교수의 표현대로"참여적 노사관계는 세계시장에서 국민경제가 경쟁력을 유지할 수 있는 본질적 요소이다." (Cooke, 1990 : p. vii)라는 지적과 일맥상통하고 있다.

본고가 상정하고 있는 노사관계구조의 중앙화는 첫째, 노동조합조직의 중앙화뿐만 아니라 기업단체 혹은 기업가조직의 중앙화를 의미하고 둘째, 중앙

화란 조직측면보다는 오히려 기능적 측면에서의 권한강화(empowerment)를 의미하며 셋째, 노사관계구조의 중앙화는 조직대상측면(즉 산업, 업종, 직종 등)뿐 아니라 지역, 자본 및 생산협력관계등의 측면에서 전개될 수 있는 다양하고 유연한 중앙화를 의미한다.

즉 본고가 의미하는 중앙화의 가장 중요한 측면은 "단체교섭은 단위기업 외부에서, 그리고 노사간 참여와 협조는 단위기업내부에서 이루어지는 노사관계의 다원화 구도"인 것이다. 본고는 이러한 노사관계 구도가 참여적 노사관계 구축의 필요조건이라고 판단하고 있다.

노사관계의 다원화 구조는 독일의 경험에서 그 국민경제적 효용성이 실증되고 있으며, 미국의 신노사관계전략의 기초가 되고 있다. 미국의 신노사관계전략을 대표하는 Kochan, Katz and Mckersie(1986) 교수 등은 노사관계의 3원구조를 주장한다. 이들은 다음의 <표 5>가 요약하여 보여 있듯이 현대의 노사관계의 수준은 단체교섭이나 인사·노무정책수준만 있는 것이 아니라, 위로는 노·사 양측의 장기전략과 정책을 결정하는 수준, 그리고 아래로는 작업현장 및 개인·조직 관계의 수준으로 삼원화 되어 있다는 것이다.

본고는 우리 나라의 경우에도 이러한 노사관계 기능의 수준에 따라 노사관계구조도 역시 다원화 되어야 한다고 주장한다. 왜냐하면 본고는 현재 기업별 노사관계 중심의 노사관계 구조로는 현대 산업사회가 요구하는 다양한 노사관계 기능을 수행할 수 없고, 이는 곧 국민경제적 비효율성을 초래한다고 판단하기 때문이다.

<표 5> 노사관계활동의 세가지 수준

수 준	사용자	노동조합	정 부
- 장기전략과 정책결정	- 경영전략 - 투자전략 - 인적자원전략	- 정치적 전략 - 대표권 전략 - 조직전략	- 거시경제 및 사회정책
- 단체교섭 및 인사노무 정책	- 인사노무정책 - 협상전략	- 단체교섭전략	- 노동법과 노동행정
- 작업현장 및 개인·조직관계	- 관리스타일 - 근로자 참가 - 직무설계 및 작업조직	- 단체협약관리 - 근로자 참가 - 직무설계 및 작업조직	- 근로기준 - 근로자 참가 - 개인의 권리보장

자료 : 배무기, 「호혜적 노사관계와 한국기업의 수용과제」, 『신노사관계와 경쟁력』, p.66에서 재인용.

그러면 우리 나라 노사관계에서 대립적 협상과 참여·협조적 협의의 이원화구조가 왜 일원화구조보다 더 효율적일 수 있는가?

(1) 앞에서 논의한 바와 같이 기업이 세계화·정보화시대에 경영혁신을 효과적으로 추진하기 위해서는 노동자의 자발적 참여와 협력이 전제되어야 한다. 그런데 기업단위에서 대립과 갈등을 전제로한 협상이 한편으로 진행되면서, 다른 한편으로는 노사협조를 기대하기는 어렵다. 이 경우 협상과 협조의 장(dimension)을 기업 내외부로 이원화하는 것이 양측면을 동시에 달성하는 보다 효율적인 방식인 것으로 판단된다. 즉 기업은 신기술 활용 등 경영혁신을 통한 생산성 향상을, 노동자는 참여를 통한 사업장단위 산업민주주의를 획득할 수 있을 것이다. 즉 노사관계구조의 이원화는 노사관계를 zero-sum게임에서 win-win게임으로 전환시키는 메카니즘으로 이해되어야 한다.

(2) 노사관계의 이원화 구조하에서는 정부가 사업장단위에서는 노사자치주의를 존중하고 중앙차원에서는 국정운영의 동반자로서 노·사를 받아들이기가 보다 쉬워진다. 노·사·정이 공동 참여하는 산업민주주의는 정부가 단독 운영하는 경우보다 선택의 폭을 넓히게 되며 이는 곧 경제학적 측면의 효율성 제고를 의미한다.

(3) 노사관계의 이원구조화는 노·사의 전문성을 제고할 수 있는 여지를 넓혀준다. 경제상황의 변화나 새로운 경영정보의 분석능력이 제고되고 또한 능력개발, 복지제도, 산업안전등 제 측면에서의 노·사의 전문성이 제고되면 단위 사업장에서의 참여·협력은 보다 용이해진다. 노사관계측면의 노·사의 전문성 제고는 보다 많은 정보의 획득을 의미하며 이는 곧 경제학적 의미의 효율성 제고인 것이다.

(4) 노사관계구조의 이원화는 노·노간 혹은 기업간 형평성을 제고함으로써 국민경제 전체의 효율성을 제고하게 된다. 현재 기업단위 노사관계구도는 기업규모별 임금 및 복지수준 격차의 확대를 초래하고 있으며 이는 노동시장의 왜곡을 가져와 노동력 수급불균형의 중요한 요인이 되고 있음은 잘 알려져 있다. 노사관계구조의 이원구조하에서는 중앙단위에서 결정되는 표준임금(혹은 연대임금)이 노·노간 혹은 기업간 형평성을 제고하게 되는데 이러한 형평성 제고는 시장실패를 보완하는 기능을 하여 국민경제적 효율성을 제고시키게 된다.

(5) 노사관계의 이원구조화는 연대원리를 강화하여 노동자간 형평성을 제고하게 되는데 이는 노동조합 조직률을 제고시키게 되며 그 결과 참여·협력적 노사관계구축을 촉진하게 한다. 미국의 Blanchflower and Freeman (1992)은 미국과 기타 OECD국가들과의 임금프레미엄을 비교 분석한 결과 노동조합의 임금프레미엄이 상대적으로 높은 미국에서 노동조합의 조직률하락이 가장 크게 나타났다고 보고하고 있다. 이는 우리 나라의 경우에도 현재와 같은 기업규모간 임금프레미엄의 확대가 결국은 노조 조직률의 하락으로 귀결될 것이라는 시사를 준다.

노조 조직률이 하락하는 상황에서 단위사업장의 참여·협력적 노사관계의 구축을 기대하기 어렵게 된다. 왜냐하면 이러한 상황에서는 노사협력=노조회피전략으로 이해될 가능성이 높기 때문이다. 이 경우 노사관계의 이원구조화는 연대임금정책등 노동자간 형평성 제고를 통해 노조 조직률을 제고하게 되며 동시에 사업장 단위에서는 협력체제의 구축이 가능하게 될 것이다. 이러한 변화가 보다 효율적임은 재론할 필요가 없을 것이다.

(6) 노사관계의 이원구조화는 보다 효율적인 인적자원 개발체제의 구축을 용이하게 함으로써 파레토효율적일 수 있다. 이는 좁은 의미에서는 기업단위에서 노·사가 참여·협조를 통해 인적자원개발을 보다 적극적으로 추진할 수 있기 때문이다. 그리고 넓은 의미에서는 중앙차원에서 산업의 수요가 반영되고 노동자의 needs가 구체화될 수 있는 탄력적 인력개발 체계가 구축될 수 있기 때문이다. 또한 중앙차원에서 표준화된 교육·훈련 정책은 독일의 경험에서와 같이 노동의 유동성을 증가시키는 한편, 연대임금정책의 기초로 작용하여 궁극적으로 국민경제 전체의 효율성을 제고시키게 된다.

(7) 노사관계의 이원구조화는 예를 들어 산업안전과 산재보험의 통합을 촉진하고, 기업복지와 사회복지(의료보험, 국민연금 등)의 유기적 결합을 촉진시키는 등 노동보호와 노동복지 측면에서 기업과 사회의 효율적 역할분담을 가능케 하여 국민경제 전체의 효율성을 제고하게 된다. 즉 노사관계구조의 중앙화는 제반 사회개혁을 보다 효율적으로 추진할 수 있는 기초로 작용하는데 이에 대한 자세한 논의는 생략하기로 한다.

이상에서 언급한 측면 이외에도 노사관계구조의 중앙화가 개별적 노사관계구조에 비해 국민경제상의 파레토효율성을 달성하는 방식임을 지적할 수 있는 많은 분야가 있으나 여기에서는 더 이상의 논의는 생략하기로 한다. 다만, 노사관계의 이원구조화가 갖는 경제학적 효율성의 기본 메카니즘은 다음과 같이 요약될 수 있다(Fitzroy and Kraft, 1992).

> 노사관계구조의 이원화 → 사업장단위에서의 참여·협력 노사관계 구축 → 노·사간 신뢰제고(trust-buliding) → 신뢰결여시 필요했던 각종 경제학적 거래비용(transation costs ; 감독비용 등)의 절약 → 국민경제적 효율성 제고.

나. 중앙화 및 다원구조화의 정책과제

앞에서의 논의에서와 같이 노사관계구조의 중앙화 혹은 노사관계의 이원화가 노·사·정 모두에게 특히 국민경제적으로 보다 효율적이라면, 그리고 동시에 노사관계구조의 중앙화가 참여·협력적 노사관계구축의 필요조건이라면 노·사·정 모두는 이러한 인식을 공유하면서 노사관계의 중앙화를 위한 노사관계 구조 개혁을 추진해야 한다. 따라서 다음에 논의해야 할 측면은 실현가능성 있는(feasible) 대안의 발견, 즉 노·사·정 경제주체의 추진과제일 것이다. 여기에서는 자세한 논의는 생략하고 중요한 점만 지적하고자 한다.

(1) 현재 노사관계구조의 이원화를 추진할 수 있는 경제주체로서 정부의 역할이 중요하다. 정부는 대립과 갈등의 조정역할을 강조하는 현행 노동관계법령을 참여와 협력을 중심으로 한 노동관계법령으로 과감히 개정하는 등 노사관계구조의 중앙화와 이원화를 촉진하는 법·제도적 장치를 마련해야 한다. 미국 미래노사관계연구회(Commission, 1994) 역시 현재 미국의 노동법은 참여적·협조적 노사관계의 구축을 위해 개정되어야 한다고 건의하고 있다.

(2) 노·사는 공히 중앙단위 조직을 강화하여 노사관계 이원화를 추진해야 하며 정부는 이 과정에 참여하고 노·사의 중앙단위 교섭을 적극 지원해야 한다. 특히 노동조합은 다원화되어 있는 상급단체를 자율적으로 통합하여 단일조직으로 만들어 나가는 노력을 해야 하며 정부는 현재 노조의 통합에 장애요인이 되는 노동관계법령을 개정해야 한다.[54]

---

54) 김상호(1995)는 우리나라의 "노동법을 전반적으로 살펴보면, 여전히 기업별 노조체제를 전제로 한 규정이 존재하고 있음을 알 수 있다."고 하며 다음의 5가지를 지적하고 있다.

① 노조법 제 3조 4호는 노동조합의 결격사유로 『근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우, 다만 해고의 효력을 다투고 있는 자를 근로자가 아닌 자로 해석하여서는 아니된다』고 규정한다. 따라서 해고의 효력을 다투지 않는 자나 확실히 해고로 판명된 자는, 노조에의 가입이나 활동을 할 수 없다는 것이 되고, 더 나아가 회사로부터 잠시 나와 실직상태에 있는 자나 회사의 종업원은 아니나 임금에 의하여 생활하는 근로자는 노조에 가입할 수 없다는 것이 된다. 이런 점에서 제 3조 4호는 기업별 노조를 전제하고 있다고 할

(3) 다양하고 유연한 형태의 노사관계 이원화구조가 실험되고 추진되어야 한다. 산업, 업종, 지역, 기업그룹, 자본 및 생산협력관계 기업 등 다양한 차원에서 기업단위 노사관계의 중앙화가 추진되어야 하며, 이원구조의 구체적 선택은 해당 노동조합의 의사를 존중해야 한다.

(4) 노사관계는 하나의 경제사회 시스템이기 때문에 실현 가능한 노사관계 개혁을 위해서는 인력개발체계, 산업안전 및 사회복지제도등 노동관련 분야 뿐 아니라 산업, 금융, 조세, 주택, 토지 등 모든 관련분야에서의 개혁이 동시에 추진되어야 한다.

(5) 노동조합은 자주성, 민주성, 전문성을 제고하는 한편, 기업은 생산성, 전문성을 제고하여 참여와 협력에 기초한 산업민주주의가 정착할 수 있는 기반을 더욱 공고히 해야 한다.

수 있다.

② 노조법상 단위노조의 설립신고에 있어서(제 13조, 14조) 산별 연합체의 인준을 받도록 한다든지, 규약상에 그 연합체를 밝히도록 한다든지 하는 것도, 기본적으로 노조는 연합체에 소속하는 기업별 노조라는 생각을 갖게 한다.

③ 노조법상 단체교섭에 있어서도(제 33조), 기본적으로 단위노조가 교섭권을 갖되 연합체에 교섭권을 위임할 수 있다고 하는 점도, 산별 조직은 고유하게 단체교섭권을 가지고 단체협약을 체결할 수 있는 것이 아니라, 기업별 단위노조부터 위임을 받아서만 교섭할 수 있다는 전제를 갖고 있다.

④ 노쟁법상 단체행동권의 행사에 있어서도, 사업장내에서만 쟁의행위를 할 수 있다(제 12조 3항)는 규정도, 파업의 주체는 사업장 수준의 단위노동조합이라는 전제를 갖고 있고,

⑤ 제 3자 개입금지에서 상위 연합체나 총연맹은 이에 해당되지 않는다는 규정(노조법 제 12조의 2, 노쟁법 제 13조의 2)도 바로 단위노조는 기업수준의 노조라는 전제를 갖고 있다.

한편, 신인령(임영일 외, 1994, pp. 324~42)교수는 현행법상 산별노조 결성의 걸림돌로서 ① 복수노조 금지 조항, ② 연합단체 명칭 기재 조항, ③ 제 3자 개입금지 조항, ④ 그 외 노조법 제 3조 4호 단서, 노조법 제 33조 1항 단서 등을 제시하고 있다.

2. 勞動運動의 參與戰略 課題

위에서는 노사관계 구조의 중앙화에 초점을 맞추어 참여적 노사관계 구축을 위한 여건마련을 강조하였다. 그러나 선진국의 경험에서도 알 수 있듯이 여건마련만 되면 참여적 노사관계가 구축되는 것은 아니다. 노동조합의 전문성제고, 조합원 확대를 통한 조직강화 물론 참여기구로서의 단체교섭의 기능과 역할이 확대되어야 한다.

(1) 1994년 현재 조직률(조합원수/피용자수)은 12.9%로서 1989년의 18.7%에 비해 5.8% 포인트 하락하고 있다. 노동운동의 참여전략은 기본적으로 강한 노동조합을 전제로 해야 한다. 따라서 (주로 산업구조 변화에 따른) 조직률 감소는 참여적 노사관계 구축의 커다른 장애요인임에 틀림없다. 노동조합은 미조직 사업장의 조직화(예를 들면 영세제조사업장, 서비스부문, 공무원, 교사 등)와 더불어 조직부문의 비조합원 조직화(예를 들면 제조업 사업체의 사무직 노동자, 임시직·시간제 취업자 등)에 최대한의 노력을 기울어야 한다.

(2) 노동자의 특성변화와 의식변화에 부응하는 노동운동 방식을 개발해야 한다. 특히 노동력의 고학력화, 여성화 및 고용형태 변화가 노동조합의 대표성에 반영되도록 해야 연대원리에 기초한 참여전략이 성공할 수 있다. 가령 여성대의원에 대한 강제할당제도 등을 도입하여 노동조합 내 참여민주주의를 제고하는 것이 바로 참여적 노사관계를 구축하는 것으로 이해되어야 할 것이다.

(3) 노동조합은 기본적으로 단체교섭을 통한 참여경영전략을 추구해야 한다. 본고에서 경영권이란 노·사의 자율교섭에 의한 권한의 배분임을 지적한 바 있다. 사용자는 경영전권을 주장하고, 노동조합은 경영권 자체를 부인하는 것은 노·사의 대립과 갈등을 심화시키게 된다. 참여적 노사관계 구축을 위해서는 노동자의 삶(QWL)과 연관된 경영권이란 노·사가 창출한 질서라는 의식의 대전환이 요구된다. Cooke(1990,

pp.142~53) 교수가 지적한 바와 같이 참여·협력적 노사관계의 성공적 정착을 위해서는 노·사가 경영의 광범한 분야에 상호신뢰를 갖고 대화 및 협상(negotiate trust and commitment)을 해야 하며, 또한 경영의 주요 의사결정과 성과배분에 노조의 참여가 제도화(establish labor's claim to stake in business decisions and performance gains) 되어야 한다. 본고는 여기에서 특히 중요한 점은 이러한 참여과정이 기본적으로 노·사의 단체교섭이라는 창구를 통해 이루어져야 함을 지적하면서 본고를 마감하고자 한다 (Summers, 1989 ; Turner, 1991 : pp.235~43 ; Commission, 1994 : pp.15~24 ; Kochan and Osterman, 1994 : pp.198~212).

< 參 考 文 獻 >

김대모, 「세계화시대의 노사관계 발전방향」, 한국노동연구원, 「세계화」를 위한 노사관계 포럼 발표논문, 1995.3.

김식현, "세계화와 노·사·정의 의식개혁", 『세계화와 노동개혁』, 고려대학교 노동대학원, 1995.7.

김수곤, "새로운 경제·사회 환경의 변화에 적합한 노사관계 모형의 개발", 『신노사관계와 경쟁력』, 한국경제연구원, 1995.2, pp.5~49.

김환석·이영희, 「기업내 기술혁신과 노사관계」, 김경동·심윤종 편, 『신기술과 노사관계』, 한울아카데미, 1995, pp.13-38.

김태기, 『제록스사의 경영혁신과 노사관계시스템의 변화』, 한국노동연구원, 1995.

김상호, 「세계화시대의 노동법적 과제」, 한국노총중앙연구원, 미발표논문, 1995.

노동부, 「생산적 노사관계 형성을 위한 노사협력 활성화 방안」, 1995.4.

박성준·최성수, 「경쟁력있는 노사관계의 정립을 위한 국내 선도기업들의 역할」, 『신노사관계와 경쟁력』, 한국경제연구원, 1995.

박세일, "국제화·세계화시대의 노사관계", 한국노동교육원, 「노사정 신협력체제를 위한 정책세미나」, 1993.12.

_____, "세계화 구상의 배경과 의의", KLIALP 조찬회 자료, 1995.7.

박영범편, 『미국 노사관계의 장래에 관한 「던롭」위원회 보고서』, 한국노동연구원, 1994.12.

배무기, "함께 발전하는 새로운 노사관계의 비전", 사단법인 노동인권회관 엮음, 『세계시장을 지배한 노사합심』, 한국경제신문사, 1995, pp.12~61.

_____, "호혜적 노사관계와 한국기업의 수용과제", 『신노사관계와 경쟁력』, 한국경제연구원, 1995.2, pp.55~132.

송호근, "전환의 정치 : 경제정책, 기업체제 그리고 생산성", 한림대 사회조사

연구소 연구보고서, 1995.4.

이규창, “노사관계의 추세와 한국 노동운동의 방향”, 한국노동경제학회 1995년 춘계정책세미나 발표논문, 1995.4. pp.27~48.

어수봉, “경영합리화와 노동운동의 새로운 파라다임”, 한국노동교육원, 『노동교육』, 제4호, 1995.5, pp.9~20.

_____, 『한국의 실업구조와 신인력정책』, 한국노동연구원, 1994.

_____, 「기업환경변화에 따른 노조의 대응」, 미발표 논문, 1995.3.

_____, 「세계화와 노사관계의 새로운 파라다임의 구축」, 『세계화와 한국의 노사관계』, 한국노동사회연구소 창립기념 토론회, 1995.6.

어수봉·이규용, “한국의 고용조정 실태와 정책과제”, 한국경제학회 발표문, 1994.6.

이 선, 「세계화를 위한 노사관계의 과제」, 『세계화와 한국의 노사관계』, 한국노동사회연구소 창립기념 토론회, 1995. 6, pp.3~11.

윤진호, 「한국에서의 일본식 생산방식의 도입과 노동자·대우자동차의 사례를 중심으로」, 『산업노동연구』, 1995·4, pp.141~92.

임영일 외, 『산별 노조론』, 한국산업사회연구소 편, 미래사, 1994.

Blanchflower, G. David and Rechard B, Freeman, "Unionism in the United States and Other Advanced OECD Countries", *Industrial Relations*, Vol. 31, No.1(Winter 1992), pp. 56~77.

Commission on the Future of Worker-Management Relations, *Report and Recommendations : Executive Summary,* Department of Labor, December 1994.

Cooke, William N. *Labor-Management Cooperation : New Partnerships or Going in Circles?*Kalamazoo, Michigan : W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 1990

Fitzroy, R. Felix and Kornelius Kraft, "Forms of Profit Sharing and Firm Performance : Theoretical Foundations and Empirical Problems", *KYKLOS,* Vol. 45, 1992, pp. 209~225.

ILO, *Promoting Employment : Report of the Director-General*, ILO 82nd

Conference,1995.

Kochan, Thomas A. , Harry D. Katz and Robert B. Mckersie, *The Transformation ofAmerican Industrial Relations,* Basic Books, Inc. , 1986.

Kochan, Thomas A. and Paul Osterman, *The Mutual Gains Enterprise : Forging a Winning Partnership among Labor, Management and Government,* Harvard Business School Press, 1994.

Mason, M. Ronald, *Participatory and Workplace Democracy : A Theoretical Development in Critique of Liberalism*, Southern Illinois University Press, Carbondale and Edwardsville, 1982, pp. 183~201.

Marshall, Ray. *Unheard Voices : Labor and Economic Policy in a Competitive World,* New York : Basic Books, Inc. , Publishers, 1987.

Poole, Michael and Glenville Jenkins, *The Impact of Economic Democracy : Profit-Sharing and Employee-Share holding Schenes,* London and New York : Routledge, 1990.

Reihe, Graue, *Japanization, or Going Our Own Way? : Internalization and Interest Representation*, Hans-Böckler-Stiftung, Düsseldorf, 1992.

Summers, Clyde. "An American Perspective of the German Model of Worker Participation", in Gladston, Alan et al. (eds.), *Current Issues in Labour Relations : An International Perspective,* New York : Walter de Gruyter, 1989.

Turner, Lowell. *Democracy at work : Changing World Markets and the Future of Labor Unions,* Cornell University Press, 1991.

高梨昌,『變わる日本型雇用』, 日本經濟新聞社, 1994.

제 Ⅱ 부

선진국 노동운동의 위기에 대한 평가(1970~90)

崔 榮 起

한국노동연구원 연구위원

第 1 章

序 論

전후 30년간 유사한 형태의 발전을 계속해 오던 선진공업국의 노사관계는 1970년대 중반 이후이래 전환기를 맞이하기 시작하였다. 즉 노·사·정간의 장기협력 관계가 위협받게 되었다.전후 노사관계의 이론적 기초였던 케인지언 원리에 대한 신뢰도 스태그플레이션이라는 새로운 과제가 대두되면서 땅에 떨어지게 되었다. 생산성 교섭 원리에 입각한 지속적인 임금인상도 국제경쟁력 상실의 주된 원인으로 지목받기 시작하였다. 그리고 전후 장기호황을 주도하여 왔던 석탄·철강·조선·자동차산업이 사양화되거나 다수의 숙련공을 동원한 대량생산 체제로부터 탈피하기 위한 기나긴 구조조정기에 들어가게 되었다. 정치적인 면에서도 "복지 과잉"에 대한 비판이 제기되기 시작하였고 노조의 지나친 정치참여에 대한 비판으로 "누가 이 나라를 통치하고 있는가?"는 반문이 나오기도 하였다. 이러한 전환기는 미국 노사관계의 골간을 이루어 왔던 1930년대 이후의 와그너체제의 와해로 나타났고(Kochan, 1986; Heckscher, 1988; Piore and Sabel, 1984), 스웨덴이나 독일에서는 사회적 조합주의 구조의 위기(Streeck and Schmitter, 1991; Streeck, 1991; Mahon, 1990)로 특징지워진다. 1970년 후반부터 마이크로 일렉트로닉스 기술이 광범위하게 도입되면서 생산기술이 변해가고, 정보통신의 발달로 인해 국제화가 촉진되는등 경제환경이 근본적인 변화를 겪으면서 '장기호황'을 구가하였던

서구 노동운동은 일대 위기를 맞이하게 되었다. 이는 노동운동의 입장에서 보면 그 존재 자체를 위협하는 것이었다. 서구 노동운동이 위기에 처해 있다는 움직일 수 없는 증좌로 많은 사람들이 지적하고 있는 것은 노동조합조직률의 하락이다. 그 다음 미국의 양보교섭과 유럽에서의 교섭구조의 분산화로 대표되는 노동조합교섭력의 약화가 두번째 증거로 제시된다. 마지막으로 노동조합의 정치적 영향력 감소를 들고 있다. 노동운동에 대한 국민여론의 악화와 소위 신사회운동(new social movement)으로 통칭되는 환경·여성·주민·소비자운동 등이 급속히 성장하면서 뚜렷해진 노동운동의 비중 약화가 이같은 노조의 정치적 영향력 감소를 가져온 것으로 분석된다. 이러한 위기에 대한 노동조합의 대응은 상당히 수동적이고 수세적인 수준에 머물러 있다. 아직 뚜렷한 변화의 방향이 정립되지 않았다고 평가된다. 그러나 노동운동의 위기가 곧 모든 근로자들의 지위 하락으로 연결되지는 않는다. 오히려 대다수 근로자들의 지위 향상을 동반하는 측면도 있다. 근로자 보호를 위한 법제도적 장치나 경영참가 수단의 다양화 또는 생산직의 사무직화 경향 등은 한편으로 노동운동의 기능을 약화시키지만 다른 한편으로는 근로자 지위향상에 기여하고 있다. 서구 노동운동의 위기에는 이러한 다양한 성격이 혼재되어 있다. 이 글에서는 노동운동 위기의 원인과 양상 그리고 현재의 위기가 갖고 있는 다양한 성격을 근로자들의 지위 향상이라는 관점에서 평가해 보고자 한다.

第 2 章

危機에 대한 診斷

1. 危機의 原因

20세기는 산업화의 시대였다. 농촌 노동력을 대공장의 숙련·미숙련 노동력으로 전환시키며 발전해 온 시대이다. 산업화가 진전되면서 노동운동도 태동·발전되었고 노동조합이 하나의 노동시장 제도로서 정착되어 왔다. 산업화의 진전속도에 맞게 노사관계의 틀도 짜여지고 있었던 것이다. 노동조합의 주된 근거지는 광산과 철강·철도·자동차·화학등 대형공장에 밀집한 생산직 남성근로자들이었다. 이러한 근거지는 동시에 경제성장의 원동력이 되었던 기간산업이기도 하였다. 그 만큼 노·사·정간의 공존의 필요성도 높았다.

그러나 1960년대 이후 이들 부문의 생산성이 높아질수록 인력수요는 꾸준히 줄어들기 시작하였고 이같은 생산방식이 후발공업국에까지 전파될수록 선진 공업국의 경쟁력은 상실되어 갔다. 한편 생산성 제고를 위한 공정 합리화가 진행될수록 작업은 더욱 파편화되고 분절화되어 노동의 비인간화가 진전됨에 따라 선진공업국의 근로자들은 단순 반복적인 노동에 대한 혐오증을 나타내기 시작하였다. 미국과 같이 경직적인 직무구조를 갖고 있는 경우는 이같은 노동의 비인간화 현상이 더욱 심하였다. 직무심화나 직무확대 등과 같은 노력이 없었던 것은 아니지만 근로자들의 마음을 돌려놓을 수 있는 것은

아니었다. 생산직들의 노동혐오증은 높은 결근률과 작업능률의 저하로 나타나 기간산업의 경쟁력을 더욱 떨어뜨리게 되는 악순환을 거듭하게 되었다.

이러한 과정을 거치면서 맨 먼저 석탄과 섬유산업의 사양화가 이루어졌고 그 다음으로 철강·조선산업의 사양화가 이어졌다. 그리고 전기·전자·자동차산업이 위축되기 시작하였다. 한편 경제의 중심이 점차정보통신·엔지니어링·금융·마아케팅 그리고 각종 사회복지 및 개인 서비스산업으로 옮겨가게 되었다. 이같은 변화는 극소전자(micro-electronics)기술의 발전으로 인한 자동화·로보트화 및 정보통신기술의 도입이 확산되면서 대형공장의 분산화, 생산기지의 해외 이전 등과 함께 진행되었다. 즉 완성차메이커는 수많은 부품의 생산과 설계·판매·금융·A/S 등을 끊임없이 分社化·하청화하였고 조립공장도 분산시켜 나갔다. 이같은 분사화·하청화·분산화는 초기에는 국내에서만 이루어졌지만 점차 국경을 넘어 세계를 무대로 펼쳐지기 시작하였다. 소위 글로벌라이제이션이다.[55] 세계의 단일경제권화 추세는 1970년대 후반 이후의 자유무역주의에 입각한 무역장벽의 지속적인 철폐로 꾸준히 추진되었다. 세계무역량은 갈수록 확대되었고 하나의 상품이 세계시장을 상대로 생산되는 추세가 일반화되기 시작하였다. 상품의 수출입만이 자유화되는 것이 아니라 점차 생산공장의 국제적 이동과 자본의 이동도 자유화되기 시작하여 바야흐로 생산의 국제화가 급진전되었다. 생산기지와 상품시장의 국제화는 자동차와 전자 그리고 섬유·신발등 노동집약 업종에서 더욱 뚜렷하였다.

극소전자기술의 광범위한 활용과 글로벌라제이션이 진전되면서 그리고 새로운 산업이 발전하고 중후장대형 대량생산체제가 와해되면서 노동력의 구성면에서도 많은 변화가 있게 되었다. 화이트칼라 고용규모는 계속 확대되고[56] 여성 경제활동참가율은 지속적으로 높아졌으며 사회복지의 확충 등으로 공공

---

55) 자동차 산업의 글로벌라이제이션 예를 미국에서 판매되는 大宇 르망을 예로 들어 설명해 보면 좀 더 실감이 나겠다. 대우자동차 르망 1대를 미국내 GM판 매사에 1만불에 판매하였다면 각국별 분배비율은 대략 다음과 같이 나타난다.

56) 주요 선진공업국에서는 1970년대말~1980년대초에 걸쳐 생산/사무직 구성비가 사무직 우위로 역전되게 된다. 독일의 경우에는 1979년을 계기로 스웨덴의 경우는 1980년을 고비로 역전된다. Visser, 1988: 132~3, 미국은 이보다 10여년 앞서 1970년경에 이 비율이 역전된 것으로 나타난다. Oppenheimer, 1985: 88 참조.

부문 취업자도 계속 늘었다. 이러한 변화의 이면에는 제조업 취업자의 감소가 동시에 진행되고있었다.[57]

이러한 제반 경제여건의 변화로 인하여 노동조합이 조직가능한 노동력이 양적으로 줄었을 뿐만 아니라 고용형태면에서도 쉽게 조직화할 수 없는 파트타임·임시계약직·재택근무(tele-commuting)형의 취업자들이 꾸준히 증가하였다. 또한 기존의 제조 공정에서조차 자동화와 로보트화가 진전됨에 따라 한 사업장내의 직무와 직종이 다양하게 분화되기 시작하였으며 그 결과 종래 숙련공을 중심으로 형성되었던 노동력 구성의 동질성이 와해되게 되었다.

<표 1> 르망생산 국별 분포비

국 명	배분비(%)	사업내용
한국(대우)	30	조립공정
미국	38	경영전략, 보험, 로비
일본	17.5	첨단부품(엔진, 변속기, 전자부품)
서독	7.5	엔진디자인
대만·싱가포르·일본	4	소형부품
영국	2.5	광고 및 유통서비스
아일랜드	0.5	자료처리

자료 : R. Reich, The Work of Nation, p. 113, 1992.

<표 2> 주요 선진국의 제조업 취업자 비중

(단위 : %)

	미국	일본	독일	스웨덴	한국
1970	22.6	27.4	39.5	27.9	13.2
1975	22.7	26.1	-	28.1	18.6
1980	22.1	25.0	-	24.3	21.6
1985	19.5	25.3	-	22.5	23.4
1990	18.0	24.5	31.6	21.0	26.9

자료 : 한국노동연구원, 『1992년 KLI 해외노동통계』, 1992.

57) 선진공업국의 제조업 취업자 비중 감소는 1970년대와 1980년대에 걸쳐 예외없이 나타난 현상이다. 반면 한국·대만·싱가포르 등 후발공업국의 제조업취업자 비중은 1980년대말까지 일관되게 증가하는 경향을 보였다.

이와 같이 경제구조의 변화, 글로벌라이제이션, 생산기술의 변화 및 이에 따른 노동력 구성의 다양화는 광업과 제조업의 생산노무직 중심의 동질적인 노동조합조직 기반을 결정적으로 위축시키는 것이었다. 여기에다가 1970년대 중반이후의 정치적 보수화 물결은 과다한 복지 투자에 대한 반성과 노동조합의 지나친 정치적 영향력 및 분배 극대화를 추구하는 집단 이기주의에 대한 비판을 확산시켜 노동운동의 입지를 결정적으로 위축시키게 되었다. 그 동안 꾸준히 성장하여 양적으로 비대해진 화이트칼라층이 생산직 중심의 경제적 분배구조와 정치력 분점에 대하여 비판적인 시각을 갖게 된 것이 이같은 정치적 보수화 물결의 밑거름이 되었다고 할 수도 있다. 한편 일부 국가에서는 노동조합 조직 구조에서조차 숙련 기능직이 중심으로 구성되어 노동운동의 상징역할을 해왔던 금속산업주도의 노사관계구조가 깨져 나가기 시작하였다. 노동운동의 무게중심이 점차 공공부문 노조나 화이트칼라 노동조합으로 바뀌어 가게 된 것이다(Crouch, 1990,84~88 : Heckscher, 1988 : 69~71).

2. 組織率의 減少

조직률의 감소가 노동운동 위기의 가장 뚜렷한 징표로 제시되고 있는 경우는 미국이다. 유럽에서도 1980년대 들어 많은 나라에서 조직률하락을 경험하고 있다. 그렇기는 하지만 몇몇 국가에서는 조직률이 지속적으로 증가하고 있는 경우도 있다. 따라서 조직률의 감소가 노동운동 위기의 가장 일반적인 지표로 제시되고는 있지만 모든 선진 공업국에 타당한 것은 아니다. OECD 국가에 대한 Visser(1989) 등의 조직률 조사결과와 주요 선진공업국의 1970~80년대 노조조직률 변동추이를 분석한 Blanchflower and Freeman(1992)의 연구결과를 보면 조직률변동 추이만으로 이들 나라의 노동운동 위기를 말할 수 없음을 쉽게 알 수 있다. 예컨대 고용보험운영권을 쥐고 있는 덴마크·핀란드·스웨덴의 노동조합들은 1970년대 조직률의 급격한 신장을 이루었고 1980년대 들어서 조직률 증가 속도가 떨어지기는 하였지만 증가 추세를 지속시키고 있다. 반면 미국 노동조합은 1970년 31%의 높은 조직률을 보이고 있었으나 1987년에는 1920~30년대 수준인 17%로 하락하여 가장 심각한 조직

률 감소를 겪었다.

일본의 노조조직률도 미국의 경우보다는 덜 하지만 큰 폭으로 하락하였다. 반면 독일은 증가나 감소 어느 쪽으로도 뚜렷한 변화를 보이지 않았다. 이러한 분석결과를 놓고 Blanchflower and Freeman은 미국 노동조합의 지나친 독점지대 추구행위가 조직률하락을 촉발하였다고 주장한다. 즉 미국의 경우 노동조합의 상대적 임금효과가 독일·오스트리아·호주의 노동조합 임금효과보다 2~3배 가량 크기 때문에 경영자들의 노동조합 기피 노력이 그만큼 격렬하였다는 지적이다(앞의 책 : 64~65). 이러한 분석결과를 노사관계의 유형별로 대입시켜 보면 흥미로운 논의를 전개시킬 수 있다.

노사관계의 중심축이 중앙 내지 산별 쪽에 위치해 있는 스웨덴과 독일의 경우에는 1970~80년대에 걸쳐 조직률이 증가해 왔던 것에 비해 노사관계의 중심 축이 단위기업쪽에 치우쳐 있는 미국과 일본은 가장 극심한 조직률감소를 경험하였다. 스웨덴형의 노사 관계에서는 노동조합의 임금정책이 항상 정부의 거시 경제 운용 정책과 연계되어 추진되었기 때문에 노동조합이 경영자와 정부측의 노조 견제 정책을 유발하는 분배 극대화보다는 임금 격차 축소라던가 교육·훈련강화 또는 노동의 인간화 등을 목표로 활동해 왔다. 즉 노동조합이 조직 노동자들의 임금 극대화를 위하여 모든 교섭력을 동원하기보다는 내부적으로 임금안정을 위한 자율규제력을 발휘하면서 이를 바탕으로 정부와 사용자 단체로부터 전체 근로자들의 지위 향상을 위한 제도적 보장(예컨대 고용보험제의 운영이라던가 임금소득자기금의 운용 그리고 공동결정제의 도입등)을 얻어 가는 정책을 취할 수 있는 조직적 통합력이 갖춰져 있었다.

이와 유사한 형태지만 스웨덴형보다는 중앙 차원의 대정부·대사용자 교섭력이 약한 독일형의 경우에는 기업 차원에서 유지되고 있는 종업원 평의회와 노동조합간의 공조체체가 조직률 유지에 크게 기여한 것으로 평가된다. 종업원 평의회가 생산·사무직을 망라한 전체 종업원 조직이긴 하지만 노동조합과 법적으로나 관행적으로 긴밀한 협조 관계를 유지하게끔 되어 있어 경영자들이 적극적으로 노동조합을 약화시키려 한다던가 노골적인 비노조전략을 구사할 수 없게 되어 있다. 또한 종업원 평의회가 산별교섭결과에 준하여

임금 등에 관한 2차적인 조정은 약간 할 수 있지만 법적으로 임금교섭의 당사자로 나설 수는 없게 되어 있다.

<표 3> 국별 노조조직률 추이

(단위 : %)

	1970	1979	1986~87	1970~79	1979~86	1970~87
급상승						
덴마크	66	86	95	+20	+9	29
핀란드	56	84	85	+28	+1	29
스웨덴	79	89	96	+10	+7	17
상승후 정체						
벨기에	66	77	76	11	-1	10
아일랜드	44	49	51	5	2	7
서독	37	42	43	5	1	6
오스트레일리아	52	58	56	6	-1	5
캐나다	32	36	36	4	0	4
스와질랜드	31	34	33	3	-1	2
노르웨이	59	60	61	1	1	2
상승후 하락						
이태리	39	51	48	12	-6	6
영국	51	58	50	7	-8	-1
뉴질랜드	43	46	41	3	-5	-2
지속적 하락						
오스트리아	64	59	61	-5	2	-3
네덜란드	39	43	35	4	-8	-4
프랑스	22	20	17	-2	-3	-5
일본	35	32	28	-3	-4	-7
미국	31	25	17	-6	-8	-14

자료 : Blanchflower and Freeman(1991)

다시 말하면 소위 교섭구조의 분권화(decentralization)가 확산되지 않도록 제도적으로 보장되어 있는 것이나 다름없다 하겠다. 독일 노동조합의 이러한 제도적 안전장치는 노동조합이 단기적인 이익을 챙기려는 그룹 에고(group egotism)나 기회주의적 행태에 빠지지 않도록 할 수 있었다. 즉 이것이 노동조합의 정책 결정에 있어 장기적인 비젼을 갖고 임할 수 있도록 하는 안전장

치 역할을 했다고 하겠다. 따라서 엄청난 환경변화하에서도 노동조합은 그들의 위치를 확보해 갈 수 있는 장기 정책에 입각하여 신중하면서도 여유있는 행보를 할 수 있게 하였다(Streeck, 1991 : 319~320).

한편 일본의 노동운동은 춘투방식과 다층적인 협의방식의 견제를 받아 미국 노동조합에서와 같이 분배적 교섭에만 치우칠 수 없었다. 따라서 일본 노동조합의 상대적 임금효과도 미국보다는 호주나 유럽의 경우와 유사한 것으로 평가된다(Blanchflower & Freeman, 1992 : 65) 형식면에서 기업별 임금교섭 형태를 취하고는 있지만 중앙 차원의 노·사·정협의회와 산별·업종별 노사협의회 등을 통하여 노동조합의 임금정책과 거시 경제정책과의 조율을 거친 다음 춘투를 통하여 당해 년도의 임금패턴이 결정되어 왔기 때문에 기업단위 임금 교섭에서는 이미 정해진 임금인상 재원의 직종·직급별 배분방식을 정하는 협상이 주로 이루어졌다.

따라서 정부 또는 사용자측의 노동조합 기피 정책이나 노동조합을 위축시키기 위한 조직적인 노력이 있었다고 할 수 없다. 그러나 동시에 독일형이나 스웨덴형에서와 같은 노동조합에 대한 정책적 보호나 제도적 지위 향상 노력이 있었던 것도 아니다. 1989년 新連合이 출범하기 이전까지는 각종 노동조합 내셔날센터들이 여러 야당과 정책연합을 펴고 있는 상태였기 때문에 노동조합의 제도적 지위보장을 위한 정치력을 발휘할 소지가 많지 않았다고 하겠다. 또한 노동3권을 바탕으로 한 집단적 노사관계의 중심 축이 기업단위에 치우쳐 있어 노동조합이 교섭력을 바탕으로 한 정책적 보호를 이끌어 낼 수 있는 입지도 약했다고 평가된다. 따라서 일본 노동조합 조직률의 하락은 정부 정책이나 기업측의 경영전략에 의해 증폭됨이 없이 순수하게 경제 환경변화에 따른 노동시장적 요인에 의한 것으로 평가할 수 있겠다.

3. 公共部門 勞組의 進出

이러한 평균 노조조직률 수준의 변동 추이 못지 않게 노동운동의 위기와 관련하여 많이 논의되는 쟁점이 조합원 구성상의 변화이다. 조합원 구성면에서 나타나는 두드러진 변화는 1970년대 이후 화이트칼라 노조 특히 공공부문

노조의 조직적 신장이다. 어찌보면 화이트칼라 조직화 비중이 높아지고 있는 주된 원인이 화이트칼라가 많이 포진하고 있는 공공부문에서의 조직화가 급신장했기 때문이다. 기존 생산직 중심의 노동조합의 조직화작업이 지지부진했던 것에 비하여 공공부문 노조가 급격히 증가했던 배경은 대체로 다음 3가지 정도로 정리해 볼 수 있다. 첫째는 글로벌라이제이션 추세 하에서 갈수록 심해지는 국제 경쟁으로 인하여 제조업은 끊임없는 원가절감압박과 노사관계 안정의 압력을 받고 있는데 비하여 공공부문은 이같은 국제 경쟁으로부터 철저하게 보호받고 있다는 점을 들 수 있다. 수입 대체의 위험이나 수입품과의 경쟁 필요성이 전혀 없기 때문에 1970년대 중반 이후의 전반적인 경기 침체에도 불구하고 노동조합의 조직 활동이 비교적 수월할 수 있었다.

둘째는 공공부문 종사자의 양적인 증가이다. 1960년대 이후 민영화가 활발히 추진되기 시작하는 1980년대 중반 이전에 이르기까지 교육·보건 및 기타 사회복지 서비스는 계속 확대되어 왔기 때문에 공공부문 취업자의 증가가 두드러졌다. 또한 민간부문과 달리 고용 안정성도 상당히 높은 편이어서 노동조합의 조직적 신장에 좋은 여건이 조성되어 있었다고 하겠다.

셋째 선진 공업국의 많은 나라에 정착되어 있는 지방자치제가 공공부문 노조 급신장에 일조하였다고 할 수 있다. 예컨대 공공부문 노조가 지방자치단체 선거과정에 일정한 압력을 행사하거나 선거연합형태를 취하여 노동조합의 이익을 관철시키는 전략을 유효하게 행사할 수 있었다는 점이다.

이러한 유리한 여건을 바탕으로 노동조합측의 집요한 조직확장노력이 많은 성과를 거두었다. 미국의 경우 1980년대말 민간부문 노조조직률은 12%대에 머물고 있지만 전체조직률이 17% 정도에 이르는 것은 공공부문 노조의 조직 확장에 기인하고 있다(McDonald,1992 : 13). 예컨대 1980년대 중반을 기준으로 볼 때 미국 공공부문의 조직률은 35% 수준인데 비해 민간부문조직률은 15%에 불과하고, 독일 공공부문 근로자의 75%가 조직되어 있는 반면 민간부문은 근로자의 1/3만이 노동조합 조합원이다(Ozaki, 1986 : 281). 스웨덴 노동조합의 경우에는 90%대 조직률을 유지할 수 있는 제도적 장치에 의해 공공부문과 민간부문에 있어서의 특별한 조직률의 차이를 보이지 않고 있다. 다만 사회복지 서비스의 확충으로 인한 공공부문 고용비중의 팽창이 그대로

조합원 구성비의 변화로 나타나고 있다는 것이 하나의 특징이라 할 수 있다. 한 예로 생산직 노동조합인 스웨덴 LO내에서 차지하는 산별조직의 조합원 비중을 보면 금속이 1960년대이래 20% 안팎의 비슷한 점유율을 보이고 있는 반면 지방공무원 조직인 Kommunal의 조직비중은 1960년 8.3%, 1970년 14.8%, 1980년 25.2%로 급신장해 오고 있다. 이는 또한 LO가 전국 노동조직에서 차지하는 조합원 비중이 1960~80년 사이에 75.3%에서 60.7%로 감소하고 화이트칼라 노조인 TCO의 비중이 20.1%에서 29.8%로 증가하는 것과 동시에 진행되었다(Crouch, 1990 : 84~88).

일본의 경우에는 공공부문이나 민간부문의 화이트칼라 노동조합조직률이 구미 국가에서와 같이 시대적으로 많은 변화를 보이고 있다고 하기는 어렵다. 제조업 화이트칼라 근로자들이 전후 초기부터 기업별 노조에 가입하고 있었고 오히려 초기 조합활동을 주도하였다고 할 수 있다. 공공부문 노동조합(官公勞)도 전후 계속하여 「총평」조직의 핵심그룹을 형성하여 왔기 때문에 구미 공공부문 노동조합과 비슷한 발전을 해 왔다고 볼 수는 없다. 1991년기준 일본 공무원 조합원이 전체 노동조합에서 차지하는 비중은 17.4%이고 기타 공공부문 조합원 비중은 3.8%에 이르고 있다. 그러나 1980년대 구미에서와 같이 국영기업의 민영화로 공공부문의 핵심 노동조합이 결정적으로 약화되면서 이들의 주도적인 역할도 동시에 약화되고 있다고 하겠다(박기성·강순희, 1993 : 30).

이와 같이 화이트칼라 특히 공공부문을 중심으로 한 조직신장이 서구 선진국에서 뚜렷이 나타나고는 있지만 이로 인하여 전통적인 노동운동이 좀 더 강화되었다고 평가되지는 않는다. 오히려 노동운동이 여러 측면에서 변화를 겪게 되었다는 평가가 일반적이다. 우선 1970년대 이후 공공부문 노사관계에 대한 법적인 제약이 완화되고 있는 것은 사실이지만 아직도 파업권의 제한, 임금 및 근로조건에 대한 교섭권의 제한등 전통적인 노사관계의 핵심적인 사항이 공공부문 노사관계에서 빠져 있는 경우가 많다. 또한 노동운동의 활동방식면에서도 숙련공 중심의 노동운동이 보여주었던 대중운동 방식이나 파업을 통한 목적 실현보다는 대정부로비·정당과의 선거연합·홍보를 통한 여론

에의 호소등 새로운 운동방식이 많이 활용되고 있다. 뿐만 아니라 공공부문 노동조합의 경우에는 임금 및 근로조건 결정의 준거로 활용할 수 있는 생산성 지수라던가 사업장의 경영실적등 객관적 자료에 기초한 분배 요구를 펴나갈 수가 없으며 궁극에는 정부 재정과 국민 여론이라는 구조적 제약을 벗어날 수가 없다. 따라서 전체 노동운동 진영이 공공부문 노동조합의 조직신장에 힘입어 외형상의 노동조합조직률을 유지하고 있더라도, 노동조합의 활동내용이나 활동방식 및 노동운동의 지향점이 과거와는 사뭇 달라졌다는 점에 유념할 필요가 있겠다.

4. 交涉力의 弱化

일반적으로 노동조합의 교섭력은 파업기금의 규모나 업종의 특성상 사용자에 미칠 수 있는 파업의 경제적 손실규모에 의해서 결정되는 것으로 정의된다. 그러나 전체 노동운동을 놓고 볼 때 노동조합의 교섭력은 보다 거시적 요인들에 의해 결정된다고 보아야 한다. 예컨대 분배의 원천을 결정해 주는 생산성의 추이나 직업 안정성의 척도가 되는 실업률 추이와 같은 거시경제변수뿐만 아니라 조합원 단결의 척도라 할 수 있는 조합원의 동질성 정도 또는 노동운동에 대한 여론의 지지여부 등이 모두 노동조합의 교섭력에 영향을 미친다. 특히 생산성 추이나 실업규모 등은 노동조합교섭력에 결정적 영향을 준다고 하겠다.

노동운동 위기의 한 측면으로 제시되는 노동조합 일반의 교섭력저하현상 역시 1970년대 초반의 오일쇼크 이후 두드러지게 나타나기 시작하였다고 할 수 있다. 노동조합이 교섭력을 발휘하여 성취하려고 하는 바는 근로자 특히 조합원의 임금 및 근로조건을 개선시키고 사회복지 제도의 확충을 통한 근로자 생활 향상을 도모하며 더 나아가 노동조합의 조직적 안정과 발전을 기하는 것이라 할 수 있다. 따라서 노동조합의 교섭력이 저하되었다 함은 이러한 모든 면에서 노동조합이 그다지 성취한 것이 없다는 의미도 된다. 선진공업국중 어느 특정국가나 업종에서만 교섭력이 저하된 것이 아니라 정도의 차이

는 있지만 1970년대 중반 이후에 모든 선진 공업국에서 비슷한 교섭력 저하 현상을 경험하고 있다.

이같은 현상은 무엇보다도 전후 지속적인 생산성 증대와 경제성장의 원동력이었던 대량생산체제가 점차 와해되어 가는 것과 긴밀히 연관된 것이다. 전후 장기호황을 주도하여 왔던 석탄·철강·자동차산업등이 사양화 내지는 합리화되어 가면서 실업자수는 증가하고 생산성증가속도는 점차 둔화되게 되었다. 분배할 파이가 커지지 않는다면 분배를 위한 교섭의 성과가 크게 나타날 수가 없다. 또한 산업구조 조정과정에서 자연히 발생하게 되는 실업의 증가도 노동조합의 교섭력을 크게 약화시키는 요인으로 작용하게 된다. 임금 및 근로조건의 개선보다 직업안정성을 확보하는 것이 더 큰 과제로 대두되기 때문이다.

한편 경제실적이 좋지 않으면 稅收는 줄어드는 반면 복지수요는 증대하게 되어 주요 선진공업국이 하나같이 심각한 재정적자와 인플레를 경험하게 되었다. 소위 "복지국가의 위기"가 도래하면서 노동조합은 대정부교섭에서도 특별한 성과를 거두기 어렵게 된 것이다. 오히려 기존 복지제도를 유지하기에 바빴다고 하겠다. 어찌 보면 노동운동이 오랫동안 추구하여 왔던 많은 사회복지 정책들이 이미 제도화되어 있었기 때문에 더 이상 국가차원의 복지제도가 긴요하게 요구되지는 않았다고 할 수도 있다. 산업재해보험·실업보험·의료보험 그리고 퇴직 후의 생활안정을 위한 연금제도 등이 정착된 이후에는 노동조합측이 새롭게 요구할 수 있는 특별한 사회보장제도도 없는 실정이다. 오히려 1990년대 중반 이후에는 더 이상의 복지확충에 대한 요구보다는 기존의 각종 복지제도가 방만하게 운영된다거나 이의 악용사례가 많다는 국민적 여론이 힘을 얻어 가기 시작하였다고 하겠다.

이러한 환경의 변화는 소속 조합원의 임금 및 근로조건 개선과 사회복지 확충을 위한 노동조합의 대사용자 및 대정부 교섭력도 그만큼 약화될 수밖에 없음을 의미한다. 비교적 강력한 교섭력을 장기간 유지시킬 수 있었던 독일 노동조합의 경우에도 임금 인상보다는 실업을 축소시키기 위해 근로시간을 단축시켜야 한다는 작업 분담 논리(work sharing)를 내세워 유급휴가의 확대

나 주당 근로시간의 단축을 실현시키는 정도였다. 미국 노동조합의 경우에는 역사상 유례가 없었던 양보교섭을 감내하는 정도로까지 노동조합의 교섭력은 급격히 약화되었다. 미국 자동차노동조합(UAW)는 1982년 Ford와의 협약에서 1948년 UAW와 GM간에 정식화하였던 생산성 향상분(Annual Improvement Factor) 2~3% + 물가상승률(COLA)라는 임금인상기준을 처음으로 포기하였다. 이를 계기로 이후의 많은 임금교섭에서는 임금동결 내지 삭감을 받아들이는 대신에 고용안정을 보장하는 방식의 협약이 체결되기 시작하였다. 1980~90년의 11년간 미국 제조업 생산직 근로자의 실질임금이 11.5%, "감소"하였다는 사실은 집단적 노사관계의 핵심적인 사항인 임금교섭이 그 본래적인 의미를 상실할 수밖에 없었음을 입증하고 있다.

<표 4> 주요 선진 공업국의 생산성 증가율[1)]

(단위 : %)

	미 국	일 본	독 일	스웨덴	한 국
1970~73	3.5	10.3	4.0	5.3	6.7
1974~75	-2.4	0.3	0.8	-0.5	12.0
1976~80	1.6	6.1	2.7	1.7	5.1
1981~90	2.9	4.8	1.6	2.6	7.2

주 : 1) 생산성 제조업취업자 1인당 실질부가가치 증가율임.
2) 미국의 1981년이후 통계는 1981~87년간의 평균임.

자료 : OECD, 『Historical Statistics』, 각호.

<표 5> 주요 선진 공업국의 실업률 추이

(단위 : %)

	미 국	일 본	독 일[1)]	스웨덴
1970	1.7	1.2	1.2	1.7
1975	4.9	1.9	2.1	2.4
1980	6.1	2.0	3.2	1.2
1985	8.3	2.7	8.0	2.9
1990	6.9	2.1	6.2	1.3

주 : 1) 독일 실업률통계중 1970년은 1968년, 1975년은 1974년 기준임.

자료 : 한국노동연구원, 『KLI 해외노동통계』, 1992.

<표 6> 연평균 실질임금 증가율(제조업)

(단위 : %)

	한 국[1]	일 본[1]	독 일[2, 3]	스웨덴[4]	미 국[5]
1966~70	0.0	8.9	5.0	0.0	0.9
1971~75	5.8	6.4	3.6	1.1	0.6
1976~80	11.9	1.6	2.0	-0.3	-0.3
1981~90	8.3	1.9	1.5	0.8	-0.6

주 : 자국통화 기준임.

1)월평균 임금 2)시간당 임금 3)전산업 4)광업 및 제조업 5)주당 임금

자료 : OECD, 『Historical Statistics』, 각호.

노동부, 『노동통계연감』, 각호

임금 등 노동조합의 주요정책을 중앙차원에서 결정하는 스웨덴형이나 독일형의 노사관계에서는 임금 격차 축소를 지향하는 연대 임금 정책을 계속 견지하여 왔다. 그러나 1970년대 후반에 들면서 중앙 집중적인 교섭구조가 점진적으로 분산형 교섭 구조로 바뀌어가는 경향을 보이기 시작하였다. 동시에 중앙차원의 정책 결정력도 상대적으로 위축되고 이에 비례하여 지역단위·사업장단위의 정책결정력이 강화되기 시작하였다. 소위 중앙집중적인 노사관계 구조의 해체(decentralization)과정이 진행되기 시작하였다. 이들 노동조합이 오랜동안 추구하여 왔던 임금 및 근로조건 표준화 정책은 산업 구조 조정과 생산성의 정체 등으로 그 실효성이 크게 떨어지게 되었다. 오히려 조합원들이 좀 더 관심을 갖게 되는 부문은 기업단위에서 결정되는 임금의 2차조정(wage drift)이나 이익분배제 또는 근로자 복지 프로그램과 근로시간 조정 등이었다.

가장 강한 중앙교섭전통과 연대 임금 정책을 견지해 왔던 스웨덴에서조차 1970년대 말에 이르면 LO의 임금선도패턴이 중대한 위기를 맞게 된다. LO산하의 금속노조(SVF)가 중앙교섭체계에서 떨어져 나와 1983~86년간 별도의 산별교섭을 진행하는 등의 변화가 일기 시작하였다. 마침내 1990년경에 이르면 사용자 단체의 중앙교섭거부와 정부의 임금 및 가격 동결 그리고 1년간 파업금지조치에까지 이르게 되었다.[58]

4) 1990년 2월에 조성되었던 경제위기국면을 맞아 스웨덴 사용자단체인 SAF는정부

이와 같이 노조의 교섭력이 약화되고 중앙 집중적인 교섭체계가 점차 분산화되고 연대임금정책이 그 힘을 잃어가게 되는 이유가 성장둔화·실업의 증가·인플레와 같은 거시경제환경의 악화에만 있는 것은 아니다. Piore and Sabel에 의하면, 산업혁명 이후 경제발전을 대량생산 체제의 완성과정으로 파악할 수 있고 1970년대 중반 이후부터는 유연전문화(flexible specialization) 생산방식이라는 제2의 산업혁명이 진행되고 있다고 한다. 종래의 대량생산 체제하에서는 기획과 작업의 분리, 자동화를 통한 탈숙련화, 제품의 표준화를 꾸준히 추구하여 왔다. 이제는 수요의 다양화와 고급화가 진전되고 마이크로 일레트로닉스 기술의 진보로 숙련을 중시하는 수공업적 전통과 첨단기술이 접목되어 생산시스템이 시장수요변화에 따라 유연하게 적응할 수 있도록 개편된다는 것이 이들 주장의 요체이다.

5. 勞動組合 代議機能의 弱化

노동조합은 근로자 대표기구이다. 근로자들의 의견을 집약하여 경영측과 교섭을 벌이고 경영측이 제공하는 정보를 근로자들에 전달해 주는 것은 노동조합의 핵심기능중 하나이다. 그러나 최근의 생산기술·경영방식 변화는 이러한 노동조합 대의기능 자체에 치명적인 타격을 가하고 있다고 할 수 있다. 즉 노동조합을 중간매개로 이용하지 않고 경영자들이 노동조합과 같은 서비스를 제공하는 종업원 통합전략이 새롭게 대두되고 있다.

1970년대 중반 이후 진행되고 있는 산업구조조정의 목표가 유연 전문화이던 탈산업화·정보화이던간에 모든 노사관계 연구자들이 공감하고 있는 바는 대량생산 체제의 해체와 새로운 생산방식의 도래이다. 이러한 새로운 생산패러다임하에서는 개별 근로자들의 기능이 중시되고 여타 공정의 작업에 대해

의 노·사·장 3자 합의제의를 거부하여 정부에서는 지나친 임금부상과 고물가에 대한 독자적인 대응책으로 모든 임금·가격·임대료·배당소득·지방세동결과 1년간 파업금지조치를 취하였다. 일반조합원들도 LO의 지나친 임금안정화정책에 대한 반발이 일기 시작하여 결국에는 정권교체에까지 이르게 되었다. Mahon, 1991: 311~316.

서도 숙련을 쌓아가는 것이 요구된다. 수평적으로는 다능공화되어가고 수직적으로는 기능공이 기술공화되어 간다. 즉 직무의 수직적·수평적 통합이 진행되고 있다고 하겠다. 예컨대 간접부문의 근로자들이 행하던 보전·검사·물류흐름의 조정·품질검사 등이 수평적으로 통합된다던가, 종래 감독자·엔지니어·전문기술공·중간관리층이 수행하던 업무가 수직적으로 통합되어 직접공이 수행하게 되는 경우가 그렇다. 따라서 재교육·향상훈련이 중시되고 신기능·신기술습득이 지속적으로 요구되며 이러한 단련과정의 일환으로 빈번한 배치전환이 정례화된다고 하겠다.

이러한 생산시스템의 변화는 새로운 경영패러다임을 필요로 하게 되었다. 종래 대량생산체하에서는 노동조합을 매개로 한 노무관리가 중심을 이루었으나 새로운 생산시스템하에서는 개별근로자를 직접 노무관리의 대상으로 삼는 경영패턴이 자리잡기 시작하였다. 예컨대 임금의 결정에 있어서도 산별차원에서 결정되는 임금표준률이 갖는 의미보다는 기업내에서 형성된 숙련도라던가 업무실적에 따라 가산되는 임금상승분이 점차 더 중요한 의미를 갖게 되었다. 각종 성과배분제(개별 성과급과 집단 성과 배분)·이익분배제·종업원지주제 등으로 보상체계가 다양화되어 가면서 노동조합의 임금결정력이 점차 약화되어 갔다고 할 수 있다. 바꾸어 말하면 기업단위내에서 경영자측의 평가에 따라 결정되는 변동적인 임금포션이 늘어나고 있다.[59] 물론 변동적인 임금포션을 정함에 있어 경영자가 일방적으로 결정하는 경우보다는 기업내 종업원 대표 기구(종업원 평의회나 노사협의회 등)와의 협의로 결정되는 예가 더욱 많겠지만 종래 초기업레벨의 단체교섭을 통하여 임금이 결정되던 관행과는 상당한 차이가 있다. 그리고 이같은 협의과정을 통해 경영정보가 노동조합의 매개없이 자연스럽게 종업원들에게 공개되게 되어 노동조합의 정보독점체계는 점차 허물어 질 수밖에 없게 되었다. 이밖에도 각종 종업원 참가기구(QC서클, QWL, 소위원회)를 통하여 주요 경영사항에 대하여 협의하고 종업원의 자발적 동의를 구하는 절차가 다양화되면서 노동조합이 일반 근로

59) 구체적인 변화유형에 대한 논의로는 미국의 경우는 이병남(1993), 일본의 경우는 안희탁(1993), 서구 유럽의 경우는 Hancke(1991)의 논의들이 있다.

자와 경영자간의 유일한 매개단체·정보전달자로서의 기능이 점차 약화되어 가고 있다고 하겠다.

한편 대량생산 체제에 대비되는 유연전문화·다품종소량생산체제가 주도적인 생산방식으로 자리잡아가고 이에 부합되는 새로운 경영패러다임이 추구되면서 노동력의 구성면에서 질적인 분화과정이 동시에 진행되었다. 대량생산 체제하에서는 개별 근로자들의 직무 수행 능력이나 숙련의 차이 등이 뚜렷하게 드러날 수가 없었으며 임금의 결정에 있어서도 표준화가 하나의 목표였기 때문에 근로자간의 동질성이 최대한 보장될 수 있었다. 그러나 새로운 생산방식과 신경영전략하에서는 한 작업장내에서도 직무수행능력이나 숙련도 등에 따라 임금·직제상의 많은 차별을 두기 시작하고 점차 인력의 고급화·소수정예화가 진전되면서 종래 대량생산 체제하의 단순 기능직과는 구분되는 핵심근로자층이 형성되어 갔다.

이 핵심근로자층은 경영측의 종업원통합전략(소위 "management by seduction")의 직접적인 대상이라 하겠다. 즉 이들은 지속적인 교육·훈련과 직무통합·직무심화 그리고 업적평가에 따른 승진과 성과배분의 대상이 된다. 또한 이들에게는 상당한 고용안정성도 보장해 준다. 근로자 개개인들에게 많은 지식과 경험 및 창의력을 함양시키려 하고 작업 현장에서의 업무자율권·참여권을 가능한 한 확대시켜 주려 한다. 그리고 기업을 중심으로 한 공동체 의식을 진작시키기 위하여 사회문화적 통합 프로그램이 시행되기도 한다.

기업내에서 활발히 진행되고 있는 이러한 모든 변화들은 궁극적으로 노동조합 단결력의 기초가 되었던 직종중심의 근로자간 연대의식을 약화시키고 기업을 중심으로 한 공동체의식, 종업원 의식을 진작시키는 방향으로 작용하고 있다. 즉 생산·사무직의 차별, 근로자와 경영자의 뚜렷한 경계선 그리고 전통적인 계급대립의식 등이 점차 여려지고 통합되는 경향을 보이고 있다고 하겠다.

노동조합의 교섭력이 약화되어 가는 배경에는 이와 같이 성장률하락·실업률증가·재정적자와 같은 경제환경변화, 신기술도입·새로운 생산방식과 신경영전략의 전파와 같은 기업경영환경의 변화, 그리고 노동조합 구성원의

질적·양적 변화 등이 복합적으로 작용하고 있다고 하겠다. 그 결과 임금교섭에서 노동조합은 이렇다 할 성과를 거두지 못하고 있으며 사회복지면에서도 기존의 제도를 유지하는 것이 급선무라는 인식을 갖게 되었다. 또한 노동조합 리더쉽체계도 많은 변화를 겪고 있다.

노사관계의 중심축이 점차 중앙·산별차원보다는 기업단위로 쏠리고 있으며, 기업단위 노사관계에서도 노동조합을 통한 단체교섭 기능보다는 여타 종업원대표 기구를 통합 협의와 참가기능이 강조되고 있다. 그리고 고숙련자를 중심으로 하는 "적응형 근로자집단"과 전통적인 계급의식에 기초한 "운동형 근로자집단"간에 이념적 지향면에서 틈입이 생기기 시작하였으며 점차 "적응형 근로자집단"이 사업장내의 여론주도세력으로 자리잡아가는 변화가 일고 있다고 하겠다.

6. 勞動組合의 對應

1930년대부터 자리잡기 시작한 선진 공업국의 근대적 노사관계는 대량생산 체제를 정립시키는 것을 중심으로 진행되었던 산업화과정과 함께 발전하여 왔다. 그리고 1970년대초를 그 발전의 정점으로 파악할 수 있겠다. 이 발전과정에서 근로자들은 사업장과 정치사회 일반에서 많은 권한을 공유할 수 있게 되었다. 그 주된 수단은 단체교섭 제도였다. 특히 2차대전후 30년간은 선진 공업국의 모든 나라에서 꾸준한 경제성장과 노사관계의 발전이 지속되는 시기였다. 그래서 노사관계의 수렴론까지 제기되었다. 그러나 1970년후반부터 대부분의 선진공업국들이 정보·통신기술의 진보와 대량생산 체제로부터의 탈피 그리고 국제화과정을 거치면서 노사관계는 커다란 전환기를 거치게 되었다. 이 과정에서 각국의 노사관계는 각각의 특성에 따라 몇 가지의 유형으로 극명하게 구분되어 갔다. 미국형, 일본형의 노사관계가 가장 빠른 변화를 겪었다. 조직률이 1970년대 이래 꾸준히 하락하고 노동조합의 교섭력은 극도로 약화되어 양보교섭에까지 이르게 되었다. 그리고 경영자와 정부측에서는 노골적인 노동조합 기피 정책을 견지하게 되었다. 독일형·스웨덴형

노사관계에서도 조직률상의 별다른 변화는 보이지 않지만 종래의 중앙 집중적인 노사관계구조가 약화되고 점차 사업장차원의 결정권이 강화되는 경향을 발견할 수 있다. 그리고 임금교섭이나 정부차원의 사회복지 정책에서도 별다른 성과를 거두지 못하고 있다고 평가된다. 이같은 유형에서는 노동조합 중심의 단체교섭력이 약화되는 대신에 공동결정제도등을 통하여 사업장차원의 경영참가를 확대하는 새로운 경향이 나타나고 있기도 하다.

단체교섭을 중심으로 한 노동조합 활동이 위축되고 노동조합의 정치적 영향력도 약화되어 가는 과정에서 노동조합은 그 조직적 기반을 잃지 않기 위하여 다각도의 새로운 모색을 시도하고 있다. 위기에 대한 대응방식은 대략 3가지로 구분할 수 있다. 그 첫째는 조직기반을 확충하기 위한 노력이다. 노동조합은 내부적인 노력의 일환으로 미조직사업장이나 직종을 대상으로 한 조직확장에 힘쓰는 한편 조합원의 자격기준을 완화하여 단체교섭에 포괄되지 않는 근로자, 예컨대 실업자·연금생활자·준조합원(조합비를 납부하지도, 단체협약의 보호를 받는 것도 아니지만 노동조합이 제공하는 각종 서비스에 참여할 수 있는 자격만을 부여) 등을 대상으로 한 조직확장 노력이 있다. 그리고 대외적으로는 조합비 체크오프시스템 개선이나 노동조합 설립 절차를 간소화하는 등의 제도적 개선을 위한 법개정 노력이 있다.

둘째로는 노동조합의 조합원 서비스 강화이다. 다양한 형태의 서비스가 개발되고 있는데 가장 활발한 부분은 조합원을 상대로 한 신용대출·보험개발·신용카드발급·할인매장운영이나 법률상담등 대인 서비스 사업의 확장이 있다(Fairbrother and Waddington, 1990 : 22~23). 혹은 노동조합이 노동시장 정보제공등 직업안정 서비스를 제공한다던가 교육·훈련프로그램을 마련하는 등의 사업을 수행한다. 경우에 따라서는 특수 분야에 특화한 훈련대학을 설립하기도 한다. 영국 금속노조 AEU와 전기·전자·통신노조 EETPU가 신기술습득을 목적으로 훈련대학을 설립한 것이라던가 인쇄·출판분야의 노사가 공동훈련대학을 설립키로 한 것 등이 그 예이다(앞의 책 : 26~27).

한편 근로시간이 단축되고 소득이 증대되면서 근로자들의 여가생활이 다양해지고 공장 밖에서 지내는 시간이 많아졌다. 이에 따라 노동조합은 공장

에 관련된 사항에 대한 근로자들의 관심이 점차 감소하고 조합활동에 대한 열의도 식게된다는 판단에 따라 노동조합이 공장 밖의 여가생활을 조직해 주는 사업을 적극적으로 개발하고 있다. 지역사회에서 행해지는 문화행사나 취미크럽·평생교육프로그램 등을 조직하여 공장생활과 공장 밖의 생활을 연결지으려는 노력이라 하겠다. 또는 환경단체나 소비자단체등 지역사회 단체와의 연대활동을 강화하려는 것도 노동조합이 단순히 사업장 내의 근로자지위에 관련된 사항만을 활동대상으로 삼지 않고 조합원의 생활에 관련된 모든 영역에까지 그 활동범위를 넓혀 조합원과 호흡을 같이 하겠다는 노력의 일환이라 하겠다(Kern and Sabel, 1991).

노동조합이 급속히 변화되는 환경에 적응하기 위한 노력의 세번째 갈래는 경영참가의 확대에 관한 것이다. 1970년대 중반 독일과 스웨덴에서 공동결정제도를 광범위하게 도입한 것이 그 대표적인 예이다. 전통적으로 경영참가를 의도적으로 거부하여 왔던 미국 노동조합에서조차 약간씩 경영참가가 확대되고 있다고 평가된다.[60] 이같은 경영참가는 주로 노동조합 이외의 근로자대표기구를 통하여 이루어지고 있기 때문에 한편으로는 노동조합의 활동을 위축시키는 면이 있긴 하지만 다른 한편으로는 노동조합과 근로자참가기구간의 연계활동이 잘 구축되기만 한다면 노동조합의 활동영역이 확장되는 것으로 파악할 수도 있겠다.

특히 종업원 지주제나 성과배분제등이 확산되는 것과 함께 의사결정과정에의 참가가 확대되고 있는 것은 산업화 초기에 형성되었던 대립적인 노사관계전통을 근본적으로 변화시킬 수도 있는 것이어서 주목할 필요가 있겠다. 더욱이 앞서 언급한 바와 같이 생산기술체계가 변하고 핵심노동력을 기업단위로 통합하려는 새로운 경영전략들이 구사되고 있는 것을 동시에 고려한다

---

60) 1973년 GM과 UAW간의 협약에 대한 부속합의서에서는 QWL을 비롯하여 employment involvement 프로그램이나 labor-management participation team 등을 기업단위로 시도하기로 합의하였다. 또한 노조지역대표가 공장장 주재 경영회의에 참석하는 것이라던가 업종차원의 산업합리화를 위한 노사 공동기술개발산업이나 종합훈련프로그램을 수립하는 것등을 그 예로 지적할 수 있다. Kochan, 1986: 161~2, 182~192.

면 선진 공업국의 노사관계는 노사대립을 전제로 하여 형성된 단체교섭 중심의 노사관계가 1970년대의 완숙기를 거쳐 1980년대 이후 새로운 개념의 노사관계가 잉태되고 있다고 전망할 수도있겠다.

이같은 경향을 더욱 촉진하고 있는 것은 글로벌라이제이션과 EC통합과 같은 지역주의의 영향이다. 점차 한 국가를 단위로 한 노사관계제도의 특성이 사라지고 특수한 제도를 유지시킬 수도 없게 변하고 있다. 사회적 조합주의 전통이 강하게 뿌리박혀 있는 스웨덴이나 독일형의 노사관계도 국경없는 경제권(borderless economy)이 형성되어 가면서 노사관계의 외형은 그대로 유지시킬 수 있을지 모르지만 여타 선진 공업국의 노사관계의 질적변화를 답습하게 될 것으로 전망할 수 있다.[61] 다시 말하면 생산체계의 변화, 작업내용의 변화, 경영전략의 변화자체가 선진 공업국의 일반적인 추세인데다가 글로벌라이제이션으로 자본과 공장의 이전이 자유로워진 조건하에서는 관료적 통제를 중심으로 하는 대량생산 체제하에서 형성된 한 국가단위의 노사관계체계가 더이상 유지될 수 없고 새로운 유형의 노사관계로 수렴되어 갈 것이라는 전망이 가능하다. 현재로서는 새로운 유형의 노사관계가 아직 어떤 뚜렷한 유형으로 구조화되어 있지는 않지만 그 발전 방향으로 보면 과거의 노사관계보다는 노사협력적인 부문이 확대되고, 노동조합 중심의 단체교섭 기능보다는 다양한 근로자기구를 통한 근로자참가기능이 더욱 빨리 발전될 것이며, 사업장내 생산직의 지위가 보다 격상되는 방향으로 진전될 것이다. 또한 노동조합의 기능도 투쟁 기구로서의 기능만이 아니라 조합원에 다양한 서비스를 제공하는 복합적인 기능이 확대될 것으로 전망된다.

---

61) 이같은 변화조짐에 대한 분석은 Streeck, 1991 ; Lansburry, 1991 ; Mahon, 1990 ; Alvesson, 1991등에서 확인되고 있다.

第 3 章

危機에 대한 評價

1. 危機를 어떻게 볼 것인가

노동운동은 어떤 의미에서 보면 자본주의적 발전의 또 다른 한 면을 차지한다고 할 수 있다. 자본주의적 발전이 陽의 역사라면 노동운동은 陰의 역사라고 할 수도 있을 것이다(김경동, 1988). 이같은 오랜 역사과정 속에서 서구의 노동운동은 정치·경제적 상황에 따라 많은 浮沈을 겪었지만 노동운동은 근로자 대변 기구로서의 존재를 인정받고, 노동기본권이라는 생산현장에서의 근로자 시민권을 지속적으로 신장시켰으며, 정치·사회적 영향력을 계속 확대시켰을 뿐 아니라 유럽의 여러 나라들에서는 권력의 공유에까지 이르는 발전을 이룩하였다. 노동운동을 하나의 유기체로 본다면 서구의 노동운동은 존재를 부정 당하는 척박한 땅에서 자라나 현대사회가 경쟁과 효율만이 아니라 복지와 형평을 동시에 추구하게끔 견제하여 왔고 결국에는 노동운동이 선진복지사회의 중추적 세력으로 통합되어 가는 일관된 모습을 발견할 수 있다.

서구의 노동운동은 이와 같이 갈등 - 협동 - 통합을 통한 세력확장의 유기체적 생성·발전과정을 거쳤왔다. 서구 노동운동은 이제 정보화·국제화라는 도전에 직면해 있다. 도전의 성격을 분해해 보면 노동운동의 성과에 의해서 노동운동의 효용성이 떨어지는 측면이 있는가 하면, 노동운동세력이 추구

하던 목표들이 기술진보와 경제발전 논리에 따라 실현되는 측면도 있다. 그런가 하면 노동운동은 경제의 새로운 변화를 방해하는 낙후된 세력으로 치부되어 정부와 기업측의 적극적인 견제를 받고 있기도 하지만, 새롭게 대두되고 있는 고용불안정의 문제·대량실업의 발생·임금저하와 같은 과제와 쟁점들이 새롭게 형성되고 있기도 하다. 현재 서구 노동운동의 위기는 이와 같이 복잡한 성격을 함께 가지고 있다.

2. 勞動運動의 機能을 補完하는 制度的 裝置의 出現과 勞動運動의 危機

그 동안 노동운동이 추구하였던 노동기본권의 철저한 구현, 노동복지사회의 실현, 산업 및 경제민주화의 진전 등 노동운동의 주요목표(이같은 목표가 노동운동에서나 노동운동 이론에서 명시적으로 적시된 바는 없지만 그 동안 노동운동이 추구하였거나 업적으로 자랑할 만한 과제들을 분류해 보면 이와 같이 3가지로 대별될 수 있다)가 각국의 경제력이 뒷받침되는 한 최대한 달성되었다고 할 수 있다. 또한 이러한 노동운동 본연의 목표와 관련하여 새로 제기되는 이슈들은 이미 제도화되어 있는 법적 장치나 기존의 단체교섭 제도 등을 통하여 계속 추구될 수 있을 것으로 전망된다. 서구의 노동운동은 이미 노동조합을 노동시장 제도로 정착시키고 정부와 사용자 단체와의 교섭을 통하여 근로자의 지위를 향상시키는 방식에만 머무르지 않고 있다.

이미 당연한 것으로 받아들이고 있는 각종 노동보호법, 근로자들의 복지증진을 위한 각종 사회보험법, 그리고 전반적인 인권보호를 위한 각종 법적 장치들은 노동운동이 해를 거듭하면서 이루어 놓은 크나큰 업적들이다. 예컨대 초기 結社의 주목적이 고용보장과 최저임금의 보장을 위해서 이루어졌던 것에 비하여 이제는 고용보험제도나 고용촉진법 등이 제정되어 있기 때문에 노동조합측의 특별한 압력행사나 교섭행위 없이도 국가가 직접 실업에 대한 대비, 취업정보제공, 교육훈련의 실시, 최저임금의 보장 등을 챙기게 되었다. 또한 해고에 대한 제한이나 사업장내 폭력의 금지 및 매우 세밀한 근로기준의 준수의무화 등 전통적으로는 단체교섭을 통하여 보호받으려 하였던 많은 사

항들이 이제는 법적으로 보호되고 있다. 이같이 법·제도에 의한 단체교섭기능의 대체는 분명 단체교섭 제도와 노동조합의 역할을 제한하는 것이지만 이는 분명 단체교섭제도의 성과물이자 노동운동이 지향하였던 바이다.

이와 비슷한 맥락에서 논의될 수 있는 것이 최근 서구 노사관계의 주요이슈가 되고 있는 경영참가·정책참가의 문제이다. 경영참가나 정책참가의 확대경향을 노동운동의 실패나 노동운동의 방향전환이라 볼 수는 없다. '참가'와 '교섭'이라는 개념은 의미론적으로나 노동운동의 역사적 전개 과정에서 보면 대립되고 있는 것은 사실이다. 또한 참가에는 노사협조와 협력이, 교섭에는 대립과 갈등이라는 의미가 함축되어 있으며 또한 조정과 중재냐 아니면 파업과 직장폐쇄가 수반된 승패게임이냐의 차이가 있는 것은 분명하다.

그러나 전통적으로 경영참가에 대하여 거부반응을 보여왔던 미국과 스웨덴의 노동운동에서도 결국에는 경영참가를 묵시적으로 인정하거나 적극적으로 추진하는 방향으로 정책을 변경하고 있다. 이는 경영참가에는 근로자들의 지위향상을 도모하는 발전적 요소가 내재되어 있다고 판단했기 때문이다. 따라서 이는 노사관계의 확장·발전으로 보아야 할 것이다. 더욱이 경영참가는 노동조합을 통해서만 이루어지는 것이 아니고 비조합원까지를 포괄하는 별도의 근로자대표기구[62]가 설치되어 그 동안 노동조합이 독점해 오던 경영정보 전달기능과 근로자 代議機能을 대신하게 되었다는 점은 노동조합의 독점적 지위를 위협하는지는 모르지만 명백한 산업민주화로의 진전이라는 측면에서 부정적이라 할 수 없을 것이다.

日本의 경우와 같이 노사협의가 단체교섭기능을 실질적으로 포섭해 버린 경우 거시경제차원의 노동문제 해결에 대한 근로자측의 목소리가 약화된다는 문제가 없는 것은 아니겠으나, 적어도 기업차원의 근로자 지위 향상이라는 관점에서 보았을 때 종래 교섭위주의 노사관계보다 협의위주의 노사관계가 더욱 발전이라고 할 수도 있다. 왜냐하면 종래의 노동조합을 중심으로 한 집단적 노사관계가 기업내 특정직종이나 직급에만 한정되는 등 비조합원에 대

62) 유럽의 직장위원회라 할 수 있는 Works Councl이나 Direct Expression Group, QWL 조직으로 대표될 수 있는 미국의 다양한 종업원조직, 일본 유형의 노사협의회 등 각국별로 다양한 참가기구들이 조직되어 있다.

한 대표기능이 약했던 점이나 단체행동을 압력수단으로 사용할 수 있는 단체교섭의 대상이 임금 및 근로조건에 관한 사항에 한정되는 약점 등이 있으나, 이같은 경영참가 방식을 통하면 단체교섭제도의 이러한 단점들을 보완할 수 있기 때문이다. 종합해 보면 경영참가는 전통적 단체교섭 제도를 약화시키는 측면이 있지만 이는 노동운동의 본래적 목적을 도외시하는 것이 아니라 이를 보다 확장적으로 대체하고 있다고 보아야 한다.

정책참가나 경영참가는 또한 생산기술체계나 산업구조의 조정기에 국민경제 및 기업의 유연성을 더해 줄 수 있다는 측면에서 노동운동이 결코 배척할 수 없는 부분이라 할 수 있겠다. 미국의 노동운동을 분석한 많은 연구자들이 미국 노동운동의 결정적 실패원인을 경영참가의 거부와 정치력의 부재(이는 상당부분 정책참가의 부재로 볼 수 있다)를 제일로 꼽고 있다는 점은 시사하는 바가 크다(Craft, 1991; Kochan, 1986; Touraine, 1987).

한편 근로자(조합원)들이 단체교섭등 노동조합 활동에 미온적인 태도를 보이고 노조가입을 기피하는 경향도 전통적인 단체교섭 제도의 정치적 영향력을 감퇴시키는 요인으로 지적되고 있다. 이같은 경향은 젊은 근로자들에서 더욱 짙게 나타나는데 이것도 어느 면에서는 그 동안 단체교섭 제도의 성과물, 즉 임금인상과 근로시간 단축에 기인한다고 할 수 있다. 높은 구매력과 많은 여가시간을 갖게 되면서 근로자들은 사무실이나 공장 밖의 생활을 점차 중시하게 되었으며 공장관련 문제해결에 중점을 둔 노동조합 활동이라는 것은 이들에게 점차 그 매력을 잃게 되었다고 보겠다. 따라서 조합에 대한 참여도의 하락은 단체교섭 제도의 결과물이자 이를 위협하는 새로운 추세라 하겠다.

3. 勞動運動 弱化政策과 勞動運動의 危機

노동운동의 입장에서 보아 부정적인 의미에서의 노동운동 위기 측면으로는 노동조합의 관료화와 지나친 독점지대추구행위[63]에 대한 반작용으로 비롯

63) 대표적으로는 노동조합의 과도한 임금인상요구로서 통계적으로는 조직사업장과

된 조합 내지 하급노조의 이탈현상, 경영자의 적극적인 노동조합 기피정책, 정부의 비우호적인 노동조합정책을 들 수 있다. 노동조합의 관료화 문제는 특히 미국(Craft, 1991)과 영국의 노동운동(Fairbrother, 1986)에서 많이 지적되고 있다. 이 밖의 서유럽 국가 일부[64]에서도 지나치게 중앙집권적인 노동조합 운영으로 기업단위에서의 유연성이 떨어지고 있는 것으로 비판받고 있다.

노동운동을 위축시킨 보다 직접적인 요인은 노동조합 조직의 관료화보다는 노동조합의 지나친 독점지대추구에 대한 경영자와 정부의 공격적 대응이라 하겠다. 그 반증으로 중앙 집중화되어 있는 스웨덴·오스트리아 등의 북구형 노동조합 조직은 집단이익보호와 거시 경제적 합리성을 오히려 잘 조화시킴으로써 1970-80년대 조직적 훼손을 피할 수 있었던 것으로 평가되기 때문이다. 반면 영국·미국의 노동조합 조직은 이같은 균형을 지킬 수 없었기 때문에 탈규제·자유화의 대상으로 낙인찍히게 되었다. 이는 우선 경영자들의 노조기피전략을 유발하게 되었다.

그 구체적 내용은 갈등의 증폭과 단체교섭제도 기피 전략으로 요약된다. 이같은 현상은 대체로 1960년대의 광범위한 사회운동과 1970년대 초의 오일쇼크로 초래된 세계경제위기(생산 시스템으로 보면 대량생산체제, 거시경제운영시스템으로는 케인지언체제의 와해 과정으로 평가됨)에 대한 대응방식에

비조직사업장의 상대적인 임금비교로 얻어지는 노조의 임금효과로 측정될 수 있다. Blanchflower and Freeman, 1992. 노동조합이 독점대기업과 담합하여 해당 기업이나 업종의 독점적 시장 지배력을 지속시키기 위하여 대정부로비에 적극 가담하는 행위는집단이익을 보호하기 위한 합리적선택이라고 할 수 있으나 경제 전체의 효율성을 해치는 경우가 있을 수 있다. 따라서 이같은 조합활동은 궁극적으로 노동조합 운동을 위축시키는 반작용을 야기하게 할 수 있다. Reid, 1992; Kochan, 1986.

64) 여기서는 관료화의 폐단과 중앙집권적 노동조합 운영상의 경직성과가 정확히 구분되지 않는 면이 많다.여기서 관료화의 폐단으로 주로 지적하고자 하는 바는 교섭구조의 분권화나 하부조직의 미승인 파업 문제보다는 노동조합 상층조직의 관료화와 보수성에서비롯되는 집행부의 상황변화에 대한 적응능력 저하이다. 이러한 적응능력저하는 미국 노동운동의 변화를 가로막고 있는 주요 원인으로 지적되고 있다.

서 두드러지게 나타나는데 영국·미국에서 사용되었던 경영자와 정부측의 노동조합 기피전략중 몇 가지를 열거해 보면

① 사업장을 국내 비노조지역 또는 해외로 이전

② 강한 노조가 자리잡고 있는 사업장이나 업종으로부터 투자를 회수 (disinvestment)

③ 미국 경영자들의 적극적인 노조조직화 억제전략[65]의 구사나 영국에서와 같이 파업포기각서나 기업내 복수노조를 포기하는 각서 등이 노조설립의 전제조건으로 제시(Hawthorn, 1991)

④ 1980년대 들어서는 英·美의 보수정권이 그 출범 초기부터 우선 노동조합에 상징적 패배[66]를 안겨 주는 것으로부터 출발한 것에서 알 수 있듯이 노동조합 견제를 골자로 하는 신자유주의적 노동정책의 실시

⑤ 노동조합의 영향력을 축소시키기 위한 수차에 걸친 법개정과 관행의 재정립 시도[67]

영·미의 노동조합은 이같은 경영자와 정부의 위협적인 공세에 직면하여 노조 조직률이 급속히 하락하고 임금교섭에서도 뚜렷한 실적을 내지 못하였다. 勞·政對立으로 노동운동의 정치적 영향력도 계속 떨어져가게 되었다. 이러한 노동운동 및 단체교섭제도의 위기적 측면은 英·美에서 특히 두드러지게 나타나고 있긴 하지만 여타 日本을 포함한 서구 선진국에서도 정도의 차

---

65) 미국의 경우 노조승인투표 과정에서의 사용자 부당노동행위에 대한 규제는 미국의 노동조합이 노동법 개정을 요구하는 1차적 동기가 되고 있다. (Thompson, 1991). 미국과 캐나다가 비슷한 산업구조와 노사관계구조를 갖고 있음에도 1970년대 이후 조직률 변동상의 엄청난 차이를 보이게 되는 가장 큰 이유로 노조승인투표를 보호하는 방향의 노동법개정 여부를 들고 있다. (Blanchflower and Freeman, 1992.)

66) 미국항공관제탑 노조의 파업과 영국 탄광노조 파업의 패배는 미국과 영국 정부의 새로운 노동정책을 상징하고 있다고 할 수 있다.

67) 특히 영국의 경우 1980년, 1981년 및 1988년등의 고용법의 제정 및 개정으로 파업에 대한 여러 제한규정을 두고, 1984년 노동조합법에 의해 노동조합의 각종 투표행위에 대한 제한을 두어 노동조합활동을 규제하는 방향으로 일련의 정책변화 있었다.(Siebert,1991:66~88.)

이는 있지만 공통적으로 찾아볼 수 있는 일면이라 하겠다. 이는 노사관계의 대립적 측면을 부각시켜 노동운동 내지 노동조합 활동을 전반적으로 위축시키는 것이 침체에 빠진 경제를 빨리 회복시키는 길이라는 인식 하에서 일관되게 추진된 정부와 경영자측의 정책이다. 이같은 정책은 자유로운 시장의 운용을 막는 노동조합의 독점체적인 성격을 제거해 버려야 한다는 경제철학에 바탕을 두고 있다. 정부와 경영자의 노골적인 노동조합 견제 정책은 전후 30년간 유지되어 왔던 노·사·정 3자 협력체제가 와해되었음을 의미하는 것이기도 하다. 노동조합은 그 동안 누려왔던 제도적·관행적 보호의 막에서 쫓겨나 전혀 새로운 노사관계환경에 처하게 되었다고 할 수 있다.

4. 勞動運動의 適應力 不足과 勞動運動의 危機

노동운동 위기의 중립적인 측면을 검토해 볼 필요가 있다. 중립적이라 함은 현재 서구에서 진행되고 있는 변화가 노동운동이 추구하는 근로자 지위향상에 기여하는 측면과 그렇지 못한 면이 중첩되어 있거나 이에 대한 판단이 아직 확실하지 않은 경우에 해당된다 하겠다. 이의 대표적인 예로는 노동운동의 추진주체인 노동력의 구성이 화이트칼라화, 여성화, 고급기술인력화되면서 종래의 동질적인 노동력이 급속히 분화되고 조합원간의 결속력이 약화되어 가고 있어 전통적인 단체교섭 구조나 노동조합 문화로는 포괄하기 어렵게 되었다는 점을 들 수 있다.

노동력의 분화현상은 선진 자본주의 경제에서 꾸준히 그리고 광범위하게 진전되고 있어 노동운동 위기의 제1차적 원인으로 지적되는 변화이기도 하다. 노동력 분화현상 가운데 가장 두드러진 것은 블루칼라, 특히 제조업 생산직 인력의 절대적·상대적 감소이다. 이는 비제조업 업종의 상대적 비중 증가와 제조업종내에서의 사무직 증가가 동시에 진행된 결과라 하겠다. 이러한 현상은 정보화·자동화의 기술진보로 생산직 수요가 그만큼 줄어들고 기존의 생산직 노동도 고급기술 노동으로 전환되는 추세에 기인한다. 동시에 전문기술직이나 행정·관리직 인력수요가 급증하고 있는 현상은 일단 전반적인 노

동력의 고급화로 파악할 수 있고 직장에서의 개별 근로자들의 자율성(업무결정력)이 그만큼 신장되었다고 평가하는 것이 옳다고 본다.

여성 노동력증가도 출산율 저하와 가사노동의 기계화가 진전되면서 자연스럽게 대두된 현상이라 할 수 있으며 여성 노동력의 진입과 함께 크게 늘기 시작한 시간제 고용등 고용형태의 변화도 어느 면에서는 정규노동(regular work)의 경직성과 이에 의한 지나친 생활구속을 탈피하기 위한 근로자들의 요구와 맞물려 있는 면도 있다는 점에서 노동운동이 지향하는 바와 크게 배치된다고 만은 할 수 없다.

특히 이같은 노동력 구성의 분화가 ME(극소 전자)혁명이라 불리는 생산기술의 진보에 기초하여 동질적인 노동력을 근간으로 한 소품종 대량생산 체제에서 불가피하게 자리잡았던 권위주의적이고 관료적인 노무관리체계·생산직에 대한 차별·단순반복적 작업으로 인한 노동의 파편화 등이 해소되는 과정과 동시에 진행되고 있다는 점에서, 그리고 이같은 변화는 노동운동이 주장하고 추구해 왔던 '노동의 인간화'라는 방향으로의 변화라는 점에서 긍정적이라 할 수 있다. 더욱이 이같은 기술의 변화가 대량생산 체제하에서 야기되었던 비인간적 작업형태를 개선

하여 개별 작업자의 자발성과 창의성이 진작되고, 협동적인 팀작업이 시도되며, R & D - 엔지니어링 - 현장작업 - 영업을 한 network으로 연결시키는 것 등이 시도되고 있어 생산조직의 '민주적' 개편이 이루어지고 있다고도 볼 수 있다. 또한 이러한 개편은 종래의 생산·사무직간의 분리 또는 기획(thinking)과 수행(doing)의 분리 등이 개선되고, 직무심화나 직무확대 등으로 지속적인 노동력의 고급화 등이 수반되는 변화라는 측면에서 분명히 근로생활의 개선이라고 하겠다.

노동력의 분화는 그러나 명백히 노동운동에 불리하게 작용하는 변화도 내포하고 있다. 자동화·정보화 등에 의한 유연 전문화라는 생산방식의 변화는 한편에서는 노동력의 고급화를 요구하지만 다른 한편에서는 보다 많은 한계노동력[68]을 양산하고 있다. 이와 더불어 보다 많은 외주 하청 및 공장의 국

68) 이는 주로 시간제 취업자, 파견근로자, 계약제 임시근로자등 내부 노동시장에

제적·지역적 분산 등이 확대됨에 따라 노동운동 단결의 기초가 되고 단체교섭으로 묶일 수 있는 근로자들이 분산되고 근로자의 동질성이 약화된다는 점에서 그러하다.

또한 전통적으로 조직화가 어려운 화이트칼라·여성근로자·서비스직근로자가 지속적으로 증가하고 있어 노동조합과 노동운동의 기반이 취약해지는 경향도 노동운동을 위기라고 진단하게 되는 직접적인 원인이 되고 있다. 이는 고용증가가 주로 조직화가 어려운 직종과 업종을 중심으로 이루어지고 있기 때문에 종래의 조직률을 유지하기 어렵게 된다는 측면뿐만 아니라[69] 조직화가 이루어진다 하더라도 노동조합의 문화나 노동운동의 양태가 종전과 사뭇 다르다는 측면에서 그러하다.

서구의 모든 나라에서 1970년대 이후 화이트칼라와 서비스업중 조직화가 빠르게 진행되고 있는 공공부문노조는 교섭상대가 정부라는 특성과 정부 예산을 재원으로 하고 있다는 점, 그리고 단체행동의 피해가 일반 국민에게 직접 돌아간다는 특성 때문에 노동조합 활동상에 많은 법적·관행적 제약이 수반되고 있음은 앞서 논의한 바와 같다. 공공부문이 아니라 하더라도 화이트칼라 노동조합은 생산직 노동조합보다 파업·시위 등 대중 투쟁 방식을 덜 선호하며 정치적 과격주의보다는 정책적 대안에 입각한 실리적 조합주의에 안주하는 경향이 보다 짙은 것으로 평가되고 있다(Touraine, 1987). 이들은 또한 문제해결을 위하여 법적인 조치에 의존하거나 여론에 호소하는 홍보전략 등에 보다 관심이 많은 것으로 나타나 종래의 생산직 중심 노동운동과 같이 모든 힘을 단체교섭에 집중시키던 관행과는 그 활동양태가 많이 다른 것

진입하지 못하고 노동시장 원리에 따라 입직과 퇴직이 빈번하고 자유로운 근로자 층으로 정의할 수 있다. 이들은 고용불안정·차별적인 처우로 내부 노동시장에 진입하고 있는 장기 근속 근로자들과 연대의식을 갖고 있다고 보기 어렵다.

69) 미국·영국·일본과 같이 1970년대와 1980년대에 걸쳐 조직률이 현저히 떨어지고 있는 경우에 그 하락의 가장 큰 원인으로 시간제취업자 증가와 제조업 취업자 비중의 감소를 들고 있으며 동시에 조직률제고를 위한 노동조합의 1차적 과제를 이들의 조직화에 두고 있다는 점에서 이러한 취업구조의 변화가 노조조직화에 갖는 의미를 미루어 짐작할 수 있다.

으로 평가된다(Hecksher, 1988).

이와 같이 노동운동 위기의 중립적인 측면은 근로자의 지위 향상이라는 기준으로 보았을 때 긍정적인 요소와 부정적인 요소가 혼재하고 있거나 향후 어떠한 방향으로 작용할지 확실하지 않은 것이 특징이다. 앞서 언급한 바와 같이 유연성을 중심으로 한 생산체제의 발전과 국제경쟁의 가속화로 야기되고 있는 노동력의 분화현상은 한편으로는 노동력의 고급화, 노동의 파편화 완화, 생산 - 사무직의 차별철폐, 개별 근로자의 자율성 제고라는 방향으로의 긍정적 변화를 수반하고 있으나, 다른 한편으로는 한계 노동력의 증가, 임금결정의 분권화와 개별화로 초래되는 단결력의 저하, 조직률의 저하와 같이 부정적 변화 등도 동시에 야기되고 있다. 노동운동이 이러한 일과성이 아닌 장기적이고 구조적인 환경변화에 대응하여 어떠한 변화·발전을 추구하느냐에 따라 서구의 단체교섭제도는 종전과는 다르지만 새로운 면모로 후기 산업사회에서 역할을 하게 될 것이다.

第 4 章

맺 음 말

서구 노동운동 위기의 근저에는 산업사회의 성격변화가 깔려 있다. 앨빈 토플러나 다니엘 벨이 개념화한 것과 같은 후기 산업사회적 특징으로 인하여 산업사회의 중심적 갈등요인이었던 노사의 계급적 갈등이 다양한 양태로 분화되고 약화되고 있다. 즉 산업사회에서의 주도적 지배(domination)관계는 노사간에 이루어졌다는 점에서 전체 사회운동에서 노동운동이 차지하는 주도성이 도출될 수 있었으나 후기 산업 사회로 변화되고 발전해 가면서 테크노크랫과 소비자, 여성과 남성, 개발업자와 주민 등 지배관계가 세분화·다양화되면서 노동운동은 소위 신사회운동에 그 주도권을 넘겨주게 되었다는 평가이다. 그리고 생산체제의 변화과정을 면밀히 연구해 온 결과에 따르면 토플러 등이 제시하고 있는 '제3의 물결'이나 '지식산업 중심주의'등이 몇몇 업종에서 모자이크식으로 나타나거나 소비생활에서만 부분적으로 나타나는 것이 아니라 생산의 중심부라 할 수 있는 대량생산체제 내부에서 빠르게 진전되고 있다고 한다. 이 변화에 대한 표현방식은 '다품종 대량생산체제', '유연전문화', 'ME혁명에 따른 정보화사회', '린생산방식'(lean production)등 다양하게 나타나고 있으나 그 내용은 모두 20세기 생산의 성격을 결정지었던 대량생산 체제의 와해를 의미하고 있다. 이와 함께 극도의 분업화·표준화나 단순반복적 노동에 의한 노동의 파편화 현상들도 점차 해소되어 가고 있다고 평가한다.

이러한 사회의 기본적 성격과 중심적 생산기술의 변화는 대량생산체제를 중심으로 구축된 노사관계구조나 노동운동의 지향을 뿌리채 흔들고 있다고 평가된다. 1930년대 설정되었던 미국의 와그너체제는 결정적으로 낙후되었고 1930년대와 2차 대전 후에 걸쳐 정착되기 시작한 서구와 호주 등에서의 코포라티즘 구조도 새로운 변화에 직면해 있다고 하겠다. 그 구체적인 전환점을 대체로 1970년대의 경제위기에 대한 대응과정에서 찾고 있다. 그리고 변화의 구체적 징후들은 미국과 같이 20여년에 걸친 지속적인 노조조직률의 하락이나 양보교섭 또는 신규 노동력 조직화의 어려움과 같이 수량적으로 명백히 입증될 수 있는 요인들과 교섭의 분권화, 기업레벨의 참여와 협의의 강화, 사회적 지지도의 하락이나 정치적 영향력의 약화 등과 같이 좀더 주관적이고 질적인 요인들로 나타나고 있다.

정보화·국제화의 21세기 노동운동이 어떤 양태로 전개될 것인가에 대해서 명확한 해답을 얻기는 어렵다. 그 발전 가능성이 상당히 불투명하다는 전망에 대해서는 대체로 동의하고 있으며 “산업화 시대의 영광”이 다시 한번 재현되리라고 기대하는 학자나 노동운동 지도자들도 찾아보기 어렵다. 그렇다고 노동문제가 해결되었다고 할 수도 없고 노사대립이 사라졌다고 보기도 어렵다. 따라서 정보화·국제화시대에 제기되는 노동문제를 해결하기 위한 새로운 방식과 이념은 아직 모색단계에 있다고 하겠다.

< 參 考 文 獻 >

김경동, 『勞使關係의 社會學』, 경문사, 1988. 3.

Thomas A. Kochan etc., *The Transformation of American Industrial Relations*, New York, 1986.

Les C. Heckscher, "The New Unionism : Employee Involvment in the Changing Corporation", *Twentieth Century Fund Book*, 1988.

Michael J. Piore & Charles F. Sabel, *The Second Industrial Divide*, New York, 1984.

Wolfgang Streeck and Philippe C. Schmitter, "From National Corporatism to Transnational Pluralism : Organized Interests in the Single European Market", *Politics & Society*, Vol.19, No.2, June 1991, pp.133 ~ 164.

Wolfgang Streeck, "More Uncertainties : German Unions Facing 1992", *Industrial Relations*, Vol.30, No.3, Fall 1991. pp.317 ~ 349.

Rianne Mahon, "From Solidaristic Wages to Solidaristic Work : A Post -Fordist Historic Compromise for Sweden?", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.12, No.3, August 1991, pp.295 ~ 325.

Jelle Visser, "Trade Unionism in Western Europe : Present Situation and Prospects", *Labor and Society*, Vol.13, No.2, April 1988.

Les C. Heckscher, "The New Unionism : Employee Involvment in the Changing Corporation", *Twentieth Century Fund Book*, 1988.

Peter Fairbrother and Jeremy Waddington, "The politics of trade unionism : Evidence, policy and theory", *Capital & Class*, No.41, Summer 1990.

Horst Kern and Charles F. Sabel, "trade Unions and Decentralized Production : A Sketch of Strategic Problems in the West German

Labor Movement", *Politics & Society*, Vol.19, No.4, December 1991, pp.373~402.

Alain Touraine, Michel Wieviorka & Francois Dubet, *The Workers' Movement*, Cambridge University Press, 1987.

Robert T. Thompson, "The Changing Character of Employee Relations", *Journal of Labor Research*, Vol.XII, No.4, Fall 1991.

Richard M. Locke, "The Demise of the National Union in Italy : Lessons for Comparative Industrial Relations Theory", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.45, No.2, January 1992, pp.229~249

Bob Hancke, "The Crisis of National Unions : Belgian Labor in Decline", Politics & Society, Vol.19, No.4, 1991, pp.463~487

Mats Alvesson, "Corporate Culture and Corporatism at the Compan, Level : A Case Study", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.12, 1991. pp.347~367.

〔著者略歷〕

• 崔 榮 起 -서울大 經濟學科

- 美 텍사스주립대(Austin) 經濟學 博士
- 現 韓國勞動硏究院 硏究委員

• 金 大 煥 -서울大 經濟學科 博士科程 修了

- 英國 oxford大 經濟學 博士
- 現 인하大 經濟學科 敎授

• 魚 秀 鳳 - 서울大 經濟學科

- 美 밴더빌트大 經濟學 博士
- 現 韓國勞總 中央硏究院 院長

社會經濟環境變化와 勞動運動

1996년 3월 18일 인쇄 1996년 3월 24일 발행	
발 행 인	朴 仁 相
발 행 처	**한국노동조합총연맹**
주 소	서울시 영등포구 여의도동 35번지 (代) 02-782 -3884
등 록	81. 8. 21 (13-31호)
인 쇄	(주)우정미디어 (代) 02-324 -9762

값 : 10,000원