

노동자 경영참여의
세계적 추세와 전망

황 석 만 편저

한국노총 중앙연구원

개 회 사

박 인 상
(한국노총 위원장)

국내외 내빈 여러분

바쁜 일정에도 불구하고, 오늘 노총연구원의 국제 심포지엄에 참석해 주셔서 대단히 감사합니다.

이번 심포지엄의 주제인 ‘노동자 경영참여의 세계적 추세와 전망’은 현재 한국 노사관계에 있어 대단히 중요한 주제입니다. 노동자 경영참여의 확대에 대해서는 노사간에 별 이견이 없는 것으로 보이나, 경영참여가 무엇인가에 대한 이해는 노사간에 큰 차이가 있는 것 같습니다.

아무래도 사용자 측이 주장하는 경영참여는 주로 생산성 향상과 관련된 부분으로 한정되어 있습니다. 더욱이 정부와 사용자는 최근 경기침체의 원인을 임금상승의 탓으로 책임전가 하면서, 국제경쟁력 약화의 원인을 노동자들에게 돌리고 있습니다. 이러한 최근의 분위기는 노동자 경영참여의 수준과 범위를 생산성 향상이라는 한정된 부분에만 묶어 둘 가능성을 높이고 있습니다.

저는 기업의 생산성 제고 및 국제경쟁력의 강화라는 명제에 대해 반대하지는 않습니다. 이미 우리 나라 노동자들은 사용자들이 인정하든 인정하지 않든 간에, 지금까지 기업의 생산성과 경쟁력을 책임져 온 공동주체들이기 때문입니다. 앞으로도 노동조합은 기업경영에 대하여 더많은 책임을 질 것이리만큼, 기업경영의 공동주체로서 당연히 그 책임과 의무에 대한 결과를 공정하게 분배받기를 요구할 것입니다. 노동자, 혹은 노동조합이 기업경영의 공동주체라는 관점에서 볼 때 사용자의 경영전권 사항이란 존재할 수 없습니다. 따라서 노동자, 혹은 노동조합의 경영참여의 범위는 생산성 향상과 관련된 한정된 영역만이 아니라, 생산계획, 생산과정, 고용, 분배 몫에 이르는, 기업경영과 관련된 모든 영역이어야 한다고 판단됩니다.

물론 현재의 노동자 경영참여수준은 대단히 낮으며 기업이 허용하는 한도 내에서만 제한적으로 발전하고 있는 실정입니다. 그러나 앞으로 노동자 혹은 노동조합의 경영참여는 보다 많은 연구와 실천을 통해서 노사 어느 한쪽이 아니라, 노사 모두에게 도움이 되는 형태로 발전되어야 할 것입니다.

마지막으로 노동자 및 노동조합의 경영참여 확대방안을 고려하면서 염두에 두어야 할 것이 한 가지 있습니다. 그것은 경영참여의 결실이 소위 상대적인 고임금을 받는 대기업 노동자들에게만 주어지는 것이 아니라, 중소·영세기업 노동자들에게도 경영참여의 결실을 배분할 수 있는 구조를 만들어내야 한다는 것입니다. 즉 노동자 경영참여에 대한 연구와 실천은 소수의 대기업 노조에 한정된 경영참여의 틀을 극복해야 할 것입니다. 이러한 지향만이

노동자들의 임금과 고용안정성을 지켜내고, 노동운동의 단결과 노동자간의 평등을 지향하면서, 동시에 생산성 향상을 달성할 수 있을 것이라고 확신합니다.

이러한 관점에서 볼 때 이번 심포지엄은 시의 적절하고 대단히 중요한 의미를 갖습니다. 다시 한번 여기에 참석해 주신 국내외 내빈 여러분께 감사드리며, 그간 수고한 노총연구원 관계자들에게도 치하의 말씀을 드립니다.

격려사

베른트 레디스
(에베르트 재단 한국사무소 소장)

에베르트 재단을 대표하여 노동자의 경영참가에 관한 국제 심포지엄에 참석한 여러분을 환영합니다. 특히 외국에서 오신 참석자로 일본의 사다히코 이노우에씨와 독일 금속노조의 볼프강 트리틴씨를 환영합니다.

한국에서는 최근 어떻게 노동자의 참여를 넓히고, 어떻게 노동-경영간의 관계를 개선할 것인가에 대해 여러차례 토론이 진행되고 있습니다. 한국노총 중앙연구원이 이 주제를 선정하였으며 오늘의 심포지엄은 경영참가에 대한 토론에 일조 하는 장이 될 것입니다.

세부적으로 살펴보면, 일본과 독일은 노동자 참여에 대해 서로 다른 접근을 하고 있습니다. 그러나, 두 국가 모두에서 노동과 경영은 때로는 불일치가 필요하기도 하고, 이러한 불일치가 심지어 최선책을 같이 모색하는데 도움이 된다는 것을 배워왔습니다. 어떻게 일본과 독일이 경영참여를 해 왔으며 특히 왜 그들이 노동자 참여라는 특별한 시스템을 실시하여 왔는가에 대한 정보는 한국의 노동조합 운동가들과 사용자들에게 흥미로울 것입니다. 그러나, 이 심포지엄에 참석한 일본과 독일의 연구자들은 그들의 방식이 경영

참여라는 복잡한 문제의 유일한 해결책이라고 결코 말하지 않을 것이며 또한 자신들의 방법을 따르라고 하지 않을 것입니다. 오늘 이 심포지엄은 여러 가지 접근법의 장점과 약점에 관해 토론할 수 있는 기회가 될 것입니다.

회사차원에서의 노동자 참여 제도라고 불리는 독일 공동결정법은 20세기 초반 바이마르 공화국에서 통과된 노동자 대표법에 기원을 두고 있습니다. 공동결정법은 2차 세계대전이후에 더욱 발전하였습니다. 우리는 잘 정착되고, 정교한 공동결정 시스템이 독일에서 생산성과 사회안정성을 높이는 요인중의 하나라고 말할 수 있습니다. 독일의 어떠한 사용자와 정치인도 이 결론을 부정하지 못합니다. 이것은 공동의 해결책을 만들어 내는 토론, 협의, 협상 구조 안에서 가능한 것입니다. 이것은 영국인과 미국인들이 ‘독일 합의 모델’이라고 부르는 것입니다. 오해하지 말아야 될 것은, 이것이 교섭테이블의 두 당사자중 한쪽의 희생을 대가로 한 손쉽게 합의를 이루는 방법이 아니라는 점입니다. 양자가 공통적으로 가지고 있는 것은 양자 모두 최종적으로 지지할 수 있는 결론을 끌어내려는 의지와 결의입니다. 이것은 노동자대표법 제2항에 규정되어 있습니다. ‘사용자와 노동자 평의회는 종업원과 회사의 이익을 위하여 상호 신뢰의 정신을 지니고 함께 일해야 한다.’ 이것은 권고가 아니라 양 교섭집단 모두를 구속하는 법입니다.

제 생각으로는, 현재 진행중인 세계화는 급변하는 세계에서 성공하기 원하는 기업에게 필수적으로 노동자 참여를 요구하지 않습니다. 참여를 확대하는 것은 민주주의가 공장 문 앞에서 멈추지 말아야 한다는 명제입니다.

오늘 이 심포지엄에서 다시 한번 강조될 지속적인 탁월한 협력의 기회를 마련한 한국노총 중앙연구원에 감사드립니다. 에베르트 재단을 대표하여 어수봉 원장과 한국노총 중앙연구원의 연구원들, 특히 심포지엄의 초안과 실행되는 과정에 처음부터 참여한 황석만 박사에게 감사드립니다. 모든 참석자들에게 흥미로운 발표와 토론 시간이 되기를 진심으로 기원하며 이 심포지엄이 여러분들의 기대를 충족시키길 바랍니다.

Welcome

Bernd Reddies
(Representative, F.E.S. Korea Operation Office)

On behalf of Friedrich-Ebert-Stiftung I welcome you to today's international symposium on worker's participation in management. In particular it is a pleasure to welcome our international guests, Mr. Sadahiko Inoue from Japan and Mr. Wolfgang Trittin from IG-Metall of Germany.

For quite some time now discussion has been on in Korea, on how to enlarge worker's participation and improve relations between labour and management. The FKTU-Research Center took up this issue and today's symposium will be a forum to contribute to the ongoing deliberations.

Japan and Germany have different approaches to worker's participation if you go into details. However, in both countries labour and management in their vast majority have learned over the years that disagreement may occasionally be necessary and even helpful in joint search for solutions. Therefore it might be interesting for Korean trade unionists

and employers to gather more information on how they do it and particularly, why they practise their very peculiar systems of worker's participation. However, in whatever the guests from overseas will present today, by no means do they intend to say that their way was the only solution to the rather complex subject, nor will they ask you, the Koreans, to follow. Today this will be an opportunity to discuss the different approaches in their pros and cons.

In Germany codetermination, as we prefer to call our system of worker's participation on company level, dates back to the works constitution act, as passed during the Weimar Republic in the early twenties of this century. Legislation was developed further after World War II. One may possibly say that the well established and detailed system of codetermination is one of the contributing factors to high productivity and social stability in Germany. Hardly any employer nor politician in Germany will doubt this conclusion. It is within this established structure of discussion, consultation and tough negotiations that joint solutions are being worked out. This is what the British and Americans use to call the 'German consensus model'. Don't get me wrong, this is not an easy way of producing harmony at the expense of any of the two groups at the bargaining table. But what both groups have in common is their will and determination to reach a conclusion which finally can be supported by both.

It is stipulated in article 2 of the Works Constitution Act:

‘The employer and the works council shall work together in a spirit of mutual trust ... for the good of the employees and of the establishment’. This is binding law for both groups and not just a recommendation.

In my assessment it is not just the rise of globalisation which will make workers participation essential for any company that wants to be successful in a world of change. It is just that democracy must not be stopped at the factory gate.

Let me take this opportunity to thank FKTU Research Center for the continuous excellent cooperation, again underlined by today's symposium. On behalf of Friedrich-Ebert-Stiftung I thank its director, Dr. Uh Soo-bong and his committed staff, in particular Dr. Hwang Sung-man, who has been a persistent partner in drafting and implementing the symposium. I wish you, the participants, interesting presentations and discussions to come and hope the symposium will meet your expectations.

< 목 차 >

한국의 경영참가 현황과 미래 황 석 만

I. 들어가며 1

II. 왜 지금 참여인가? 3

III. 노사관계에서의 세 행위자 : 노동자, 사용자, 정부 6

IV. 노동자 참여 현황 11

 1. 현재 노동자의 참여 상태 11

 2. 노동자 참여의 결정요소 15

V. 요약과 제언 17

일본에서의 노동자참가 현황과
문제점 이노우에 사다히코

I. 머리말 - 노동자참가와 산업민주주의 20

| | |
|-----------------------------------|----|
| II. 일본의 노동자참가·경영참가의 역사와 도달점 | 23 |
| III. 일본의 노동자참가, 경영참가 | 27 |
| 1. 기업·공장수준의 노동자참가 | 27 |
| 2. 산업수준, 지역수준, 국가수준의 노동자참가 | 30 |
| IV. 산업민주주의 발전으로서의 노동자참가 | 32 |

| | |
|----------------|----------------|
| 독일의 참여경영 | 볼프강 트리틴 ... 34 |
|----------------|----------------|

| |
|--|
| <p>자신의 힘을 재발견 하는가? - 독일자동차산업에서 린 생산방식 - .. 지그프리드 로쓰</p> |
|--|

| | |
|---|----|
| I. 독일 생산개념의 특징 | 39 |
| 1. 역사적 발전과정과 테일러주의의 장애물인 숙련 노동자의 자율성 | 39 |
| 2. 노동의 ‘인간화’ : 이제 막 대체된 독일의 전통 | 42 |
| 3. 1980년대 연속성과의 단절 | 34 |
| II. 린(Lean) 생산개념으로의 이동 | 45 |
| 1. MIT 연구결과 : 통합개념과 변화의 희망 | 45 |
| 2. 일본의 생산성 주도의 신화 | 47 |

| | |
|---|----|
| 3. 뒤늦은 통찰 : 집단 작업(group working)의 보편화 | 6 |
| 4. 생산개념의 국제화 : 독일 모델에 대한 압력 | 52 |
| III. 표준화된 노동인가, 우리 자신의 길을 갈 것인가? | 54 |
| 1. 테일러식 구조와 자율 조직된 집단 작업 사이의 갈등 | 54 |
| 2. 독일의 성공 : 숙련노동자들 사이의 집단 작업 | 58 |
| 3. 낭비되는 잠재력 : 조립생산에서 집단 작업 | 61 |
| IV. 요약 | 64 |
| 참 고 문 헌 | 67 |
| <토론 1> | 69 |
| <토론 2> | 79 |
| <토론 3> | 89 |
| <종합토론> | 95 |

Current Status of Workers' Participation in Korea
..... Sungman Hwang

I . Introduction 1

II. Why participation now? 2

III. Three players in the industrial relationship :
Laborers, Employers and Government2

IV. Workers' participation in Korea 3

 1. Current status of workers' participation3

 2. Determinants of workers' participation4

 3. Implication 5

V. Summary and suggestion 6

Workers Participation in Japan: Current Situation and
Challenges Sadahiko Inoue

| | |
|---|-----|
| I. Introduction – worker participation and industrial democracy | 0 |
| II. History and current status of worker participation in Japan | 15 |
| III. Worker participation and participatory management in Japan | 151 |
| 1. Worker participation on enterprise/ plant level | 151 |
| 1. Labor-Management consultation in Japan | 2 |
| 2. Shop-level small group activities | 5 |
| 2. Worker participation on industry/ regional/ country level | 16 |
| IV. Worker participation as an aspect of industrial democracy | 19 |

| | |
|---|-----|
| Participatory Management in Germany Wolfgang Trittin ... | 161 |
|---|-----|

Rediscovering its own strength ?

- Lean production in the German automobile industry -
..... Siegfried Roth

| | |
|---|-----|
| I. Specific features of German production concepts | 861 |
| 1. Historical development and skilled workers' autonomy as an obstacle to Taylorism | 8 |
| 2. 'Humanization' of work: a now superseded German tradition | 12 |
| 3. A break with continuity in the 1980s | 4 |
| II. The move to lean production concepts | 67 |
| 1. The findings of the MIT study: integrated concepts and hopes for change | 67 |
| 2. The myth of Japan's productivity lead | 9 |
| 3. Later insights: group working becomes universal | 48 |
| 4. Internationalization of production concepts: the pressure on the German model | 6 |
| III. Standardized work or going our own way? | 8 |
| 1. Conflict between taylorite structures and self-organized group working | 8 |
| 2. German successes: group working among skilled workers | 13 |

| | |
|--|----|
| 3. Wasted potential: group working in assembly | 19 |
| IV. Summary | 20 |
| Bibliography / Figures | 25 |

< 표 목 차 >

| | |
|-----------------------|-------|
| 한국의 경영참가 현황과 미래 | 황 석 만 |
|-----------------------|-------|

| | |
|-------------------------------|----|
| <표 1> 도입 계획중인 근로자 참여 제도 | 10 |
| <표 2> 경영참여 결정방식 평균 점수 | 12 |
| <표 3> 산업 부문간 참여율 차이 | 14 |

| |
|---|
| 자신의 힘을 재발견 하는가? - 독일자동차산업에서 린 생산방식 - .. 지그프리드 로쓰 |
|---|

| | |
|--|----|
| <표 1> 능률제고 요인 | 55 |
| <표 2> ‘테일러식’ 집단 작업과 ‘자율 조직된’ 집단 작업간의 차이 | 56 |

<표 3> ‘전문가 주도 개선’과 ‘집단 주도 개선’의 차이점 5
 <표 4> 새로운 ‘체계 조절자’의 시간 사용 6

Current Status of Workers’ Participation in Korea
 Sungman Hwang

<Table 1> The level of participation(average score) 23

< 그림 목 차 >

Rediscovering its own strength ?
 - Lean production in the German automobile industry -
 Siegfried Roth

[Figure 1] German automobile industry: Skills structure and training profile 27
 [Figure 2] Differing production concepts in the automobile industry 28
 [Figure 3] The Japanese and German automobile industry : Gross value added per hour 29

| | |
|--|----|
| [Figure 4] Group working in the German automobile industry | 20 |
| [Figure 5] Automobile industry : Influence of "Talyorised group working on assembly concepts | 21 |
| [Figure 6] German automobile industry: Group working in assembly | 22 |
| [Figure 7] Self-organization: German successes of an efficient and attractive work | 23 |

한국의 경영참가 현황과 미래

황 석 만

(한국노총 중앙연구원 연구위원)

I. 들어가며

한국 노동운동은 많은 문제들에 직면해 있다. 조직된 노동자는 14%에 못 미치고 있고,¹⁾ 노동자들이 기업별로 분할되어 있으며, 대부분의 사용자들이 노동자들에게 적대적이다. 이에 덧붙여서, 노동자와 노조는 경제 침체로 인해 노동 수준 저하 압력이라는 새로운 문제에 부딪히고 있다. 경제가 이미 성장한계에 도달한 현 상태에서, 사용자들은 이를 해결하기 위한 여러 가지 방법을 모색하고 있는데, 그중 임금과 노동수준을 낮추는 노사관계의 재형성을 한가지 방안으로 제시하고 있다. 이러한 새로운 노사관계 형성 요구는 대부분의 노동자들이 더 낮은 소득과 고용불안(소위 유연적 노동조건을 통해)을 감수해야 하며, 국제시장에서 경쟁력을 가질 수 있도록 더 많은 시간 동안 일해야 한다는 주장으로 이해된다.

많은 노조들도 사용자들의 국제 경쟁력과 관련한 주장에 부분적으로 공감을 표하고 있다. 노조는 노동자 복지가 기업이윤과 연결되어 있으며, 기업이윤이 감소할 때 노조에 대한 사용자들의 대

1) KLI 노동 통계, 1996.

응이 더 공격적으로 될 것이라는 점을 인식하기 시작했다. 아울러 현재 노동자들의 낮은 조직률과 미약한 전국적 조직상태로는 만족스럽지 못한 현재의 임금과 노동수준을 방어할 수 없다고 느끼고 있다. 하지만 노조가 노동 조건 저하를 받아들일 수 없다는 것은 분명하다. 다시 말하면, 비록 생산성을 향상시키기 위한 노동자들의 협력이 이루어지고는 있지만 사용자가 노동조건 저하를 동반할 수 있는 생산성향상 시도를 일방적으로 도입한다면 이에 저항할 것이다. 이러한 노조 저항의 핵심에는 생산성 증대가 노동강도 및 산업재해 증대, 고용불안 등의 많은 문제를 야기할 수 있다는 인식이 깔려 있다. 높은 노동강도 아래서의 장시간 노동은 단기적으로 생산성을 향상시키겠지만, 한편으로는 노동자의 노동능력을 고갈시켜 작업장 사고를 증대시켜 결국 생산성과 경쟁력을 저해하게 된다는 점에서 이것은 생산성 향상에도 도움이 되지 않을 뿐 아니라 노동자와 노조의 강력한 저항에 부딪칠 것이다.

이 논문은 이러한 노조가 당면한 문제들을 경영참여 전략으로 풀어가기 위한 시도이다. 이 글은 생산성을 향상시키려는 사용자와 고용안정·임금 등 노동조건에 관심을 가지고 있는 노동자가 경영참여를 통해 동시에 서로의 목적을 성취할 수 있다는 것을 보여주고자 한다. 이를 위해서 이 글은 우선 이론적으로 노동자의 참여가 어떻게 생산성을 증대시키고 높은 수준의 노동조건을 방어할 수 있는가를 살펴보고, 이어서 실증조사를 통해 노동자의 참여 실태를 살펴보고자 한다. 마지막으로 이에 바탕하여 한국에서의 노동자 참여 확대방안에 관해 논의할 것이다.

II. 왜 지금 참여인가?

이 장에서는, 소수의 회사에 국한되고 있긴 하지만 노동자 경영 참여 출현 현상과 참여경영에 대한 최근의 활발한 논의배경 및 이 과정에서의 노사정의 행태에 대해 분석할 것이다. 세계 각국의 노동자 참여형태는 나라마다 각기 다른 모습을 보여주고 있는데, 이것은 국가간 노사관계의 역사와 노사간의 세력균형을 반영하고 있다. 어떤 나라에서는 참여수준이 높고 광범하지만 또 다른 나라에서는 수준이 낮고 제한적이다. 우리 나라는 참여가 제한되어 있는 후자에 속한다. 아직은 소수에 불과하지만, 한국의 몇몇 기업에서도 다양한 형태의 노동자 참여가 관찰되고 있다. 또한 최근 몇 년 동안 노동자 경영참여에 대한 논의가 활발해지면서 이에 대한 연구도 1995년(노총, 민노총)과 1996년(노총, 경총)에 집중적으로 이루어졌으며, 정부의 신노사관계 구상 5대 원칙에도 ‘참여’와 ‘협력’의 원칙이 포함되어 있다.

노동자 경영참여가 실시되거나 혹은 이에 대한 논의가 확산되고 있는 것에는 크게 세 가지 주요 요인이 배경으로 된다. 첫 번째 요인은 권위주의 정부가 문민정부로 이행함에 따른 노사관계의 변화이고, 두 번째 요소는 소비자의 수요가 표준화된 대량생산상품에서 다품종 소량생산으로 변화하는 데 따른 생산방식의 변화이다. 마지막 요소는 신흥 후발 경쟁국과의 국제경쟁의 격화이다.

권위주의 정부의 붕괴 이전에 사용자들은 노동자 관리문제를 걱정할 필요가 없었다. 노동자와 관련하여 어떤 문제가 발생하면, 회사가 강압적으로 해결하거나 정부가 개입하여 해결했다. 일반적으로 회사측은 노동자에 대한 위협, 불법 해고, 경찰 등에 의한 협박, 연행, 투옥 등으로 대응했다. 정부의 총체적 통제하에서 노동자들은 이러한 방법에 제대로 대항할 수 없었다. 심지어 노동자들은 종종 법이 허용하는 조합 결성권조차 제대로 행사할 수 없었다. 이러한 상황은 1987년 6월항쟁 이후 급격히 변화되었다. 노동자들은 많은 어려움을 겪었지만 노동조합을 조직해왔고, 만족할 수 없는 미약한 수준이긴 하지만 예전에 비해 높은 수준의 권력을 전국적, 지역적 작업장 수준에서 성취해낼 수 있었다. 정부는 이제 예전처럼 노골적으로 노사갈등에 개입하지 못한다. 이러한 상황 변화는 몇몇 경영자들로 하여금 노동자들과 일종의 정전협정을 맺게 만들었다. 이런 조건 아래서 사용자는 노동자나 노조의 경영참여를 허용했으며, 때로는 노동자의 참가를 촉구하기도 했다. 일부 경영자들은 노동자들이 기업의 상황을 알게 된다면 더 많은 책임감을 가질 것이라고 믿고 있다.²⁾ 아울러 노조가 어느 정도의 권력을 갖게 된다면 생산에 대해 보다 적극적으로 참여하게 되고 생산성을 향상시킬 수 있을 것이라는 기대도 갖고 있다.

나머지 두 요인은 생산기술이 대량생산에서 다품종 소량생산으로 변화된 것과 관련이 있다. 우리 나라 경제는 전적으로 대량 생산기술에 기반하고 있었다. 우리 나라는 표준화된 대량생산 방식으로 해외에 수출해 왔는데, 신발, 의류, 저 수준의 가정용품 등이 전형적인 수출품목이었다. 우리 나라는 생산설비와 원료를 수입하

2) 이것은 그 원인이 경제적인 사항이든 노동관련 사항이든 경영의 어려움을 경험한 회사들에서 더 뚜렷하게 나타난다.

여 낮은 수준의 생산기술과 값싼 노동자를 통해 수출용 상품을 생산해왔다. 얼마 전까지 이러한 방식은 성공적이었지만, 최근 중국, 인도네시아, 태국 등 후발 개발도상국이 이러한 방식을 모방하면서 우리 나라는 저가품 대량 생산품 시장에서 극도의 저임금을 지급하는 국가들과의 경쟁에서 밀려나게 되었다. 그러나 우리 나라 기업은 더 이상 임금을 삭감할 수 없는 형편에 있다. 결국 이 어려움을 타개하기 위해 일부 기업은 노동자의 참여를 허용하여 생산성을 높이려는 시도를 하게 된 것이다.

대량생산품 시장에서 경쟁력이 저하될 때 이를 타개하기 위한 다른 방법은 소품종 고부가가치 생산품 시장으로 진출하는 것이다. 이것은 곧, 국제시장 무역업자들의 기호 변화, 즉 대량생산재로부터 다품종 소량상품으로의 변화에 대응하는 것을 의미한다. 하지만 기술 및 자본 부족의 어려움을 겪고 있는 우리 나라 기업이 이 시장에서 선진 산업국가들과 경쟁하는 것은 매우 힘든 일이다. 이 어려움을 타개하기 위한 한가지 방법으로, 경영자들은 선진국 특히 일본과 미국에서 이루어지고 있는 노동자의 제한적인 경영참여에 바탕하는 새로운 인적자원 관리방식에 주목하기 시작했다. 일부 경영자들은 노동자의 자발성 및 창조성을 생산과정에 활용하는 것이 생산성과 경쟁력 증진의 요체가 될 수 있다고 믿기 시작했다. 따라서 노동자의 창조성을 생산과정에 제한적으로 이용하려고 하는 경영자들이 있는가 하면, 노동자들의 참여를 생산, 전략적 관리 결정, 인적 관리 등의 경영측면에까지 확대시키고자 하는 경영자들도 생겨나기 시작했다.

노동조합도 꾸준히 경영참가 방식을 모색하고 있는데, 이들의 목적은 경영자와 차이가 있다. 물론 이들도 기업발전을 위한 생산성 증대 목적을 가지고 있긴 하지만, 다른 한편으로 고용안정과

높은 노동수준을 확보하기 위해 경영에 참여하려는 것이다. 대부분의 노조는 생산성 향상을 위해 기꺼이 사용자와 협력할 의사가 있는 것으로 조사되었다. 예를 들면 노조원의 83.1%가 생산성 증대와 생산품의 질 향상에 적극적으로 참여할 의사가 있다고 답변했다.³⁾ 필자가 인터뷰한 노조간부들은 그들이 생산성 향상을 위해 사용자와 협력할 의사가 있다고 주장한다. 그러나 그들은 또한 높은 노동강도, 산재 및 고용불안 등의 문제를 방지할 수 있는 어떤 조치가 행해지지 않을 때 그들의 협력이 노동조건에 악영향을 끼칠 수도 있다는 점을 우려하고 있다. 우리 나라의 사용자들이 미국과 일본의 노사관계를 배우고자 하는 데 반해서, 노동조합은 독일의 공동결정모델이 보다 이상적이라고 생각한다. 한국노총이 작성한 ‘노동자경영참여 법안’이 독일의 공동결정법과 유사한 점은 위와 같은 이유에서이다. 이 법안의 가장 중요 사항 중 하나는 노동자와 사용자가 공동으로 생산 및 경영에 관해 결정한다는 것인데, 이것은 독일 노사 관계법의 영향을 강하게 받았다. 요약하면 노조는 현재의 적대적인 노사관계를 변화시키려고 하지만, 그들은 자신들의 이익을 지킬 수 있는 방편의 하나로 생산참여 및 경영참여를 요구하고 있다. 즉 독일과 같이 경영 및 생산에서의 결정 권한을 공유함으로써 사용자에게 더 높은 생산성을 제공하는 한편 그들의 임금 및 고용안정을 보장받기를 바라고 있다.

Ⅲ. 노사관계에서의 세 행위자 : 노동자, 사용자, 정부

3) 한국 금속노조연맹, “일반 노조원에 관한 조사”, 1995.

이 장에서는 우리 나 경영참가 현황을 이해하기 위해 경영참가와 관련된 노·사·정 3자의 특성을 보다 자세히 살펴보고자 한다.

첫째, 우리 나라 노동자와 노조의 현실은 당장 경영참여를 확대하는 데 많은 어려움이 있음을 보여준다. 조직 노동자 비율은 총 노동자의 14% 미만에 불과하고 그나마 기업별 노조체제에서 기업별로 분할되어 있다. 전국 또는 지역수준의 조직들은 재정사정과 인적 자원이 열악하므로 개별노조를 지원하는 프로그램을 계획하거나 실행할 수 없다. 이들 요인은 각 노조들이 그들의 문제를 스스로 해결해야만 한다는 것을 의미한다. 몇몇 노조들은 비교적 높은 임금과 수당을 성취해낼 만큼 성공적이었지만 대부분의 노조들은 그렇지 않다. 중공업·전자산업과 같은 고부가가치 산업의 노동자들은 임금과 노동조건 측면에서 많은 진보를 했다. 그러나 여전히 대부분의 노동자들은 그들과 비교해볼 때 아직도 열악한 노동조건하에 있다. 또한 대기업 노동자들의 경우도 이들과 비교해서는 상대적으로 좋은 노동조건을 향유하고 있지만, 사용자들의 공세로 고용 불안정, 노동조건의 저하 가능성에 대해 불안해하고 있다. 이런 우려는 최근 논의되고 있는 정리해고제, 변형근로시간제, 파견근로제 도입의 논의에서 보다 구체화되고 있다. 그들은 그들의 기업이윤이 저하될 때, 노동조건이 악화될 것을 우려하고 있다. 대부분의 노조는 그들의 노동조건이 악화되지 않는다는 확신이 있다면 현재의 노동조건이 만족스럽지 못하더라도 그들의 경영자에게 협력하려 할 것이다. 문제는 비록 그들이 협력하기를 원하지만 어떻게 협력해야 하는지 방법을 알지 못한다는 점이다. 실제로 노동자중 경영에 참여할 수 있도록 훈련받은 사람은 거의 없다. 현재의 사용자들의 경영방식에 대해 대안을 제시해줄 수 있는

어떠한 전국적·지역적 수준의 노조도 없으며, 경영참여를 고려하는 노동자들에게 어떠한 교육기회도 제공되지 않고 있다. 인터뷰에서 대부분의 노동자들은 참여하고자 하나 참여하는 방법을 알지 못한다고 실토했다.

둘째, 몇몇 사용자들이 선진국으로부터 혁신적인 노사관계 방식을 적극적으로 도입하고 있다는 것은 분명한 사실이다. 많은 사용자들은 여러 국가의 정보에 접근할 수 있지만 대부분은 일본과 미국으로부터 얻고 있다. 이를 바탕으로 우리 나라의 사용자들은 생산성 향상을 위해 ‘린생산방식’(lean production method), ‘리스트럭처링’(restructuring) 등의 기술을 도입했다. 많은 사용자들은 국제 경쟁력을 확보하기 위해 인적자원의 활용이 실질적인 도움이 된다는 것을 이해하고 있는 것 같다. 그러나 그들은 일반적으로 테일러주의에 기반한 현재의 생산체계를 고수하고자 한다. 달리 말하면 그들의 주요 목적은 노동자들을 더 일하게 하거나 노동비용을 절약하고, 현재의 위계적 권력관계를 유지하면서 더 높은 이윤을 확보하는 것에 있다. 대부분의 경우 사용자들은 경영부문의 의사 결정에 노동자의 참여를 허용하면 소위 그들의 ‘경영권’을 위태롭게 할 수 있다는 점에 우려하고 있다. 그들은 사용자들이 전적으로 경영통제를 해야 하고 노동자들의 경영참여는 생산성 향상 등과 관련된 부문에서만 허용되어야 한다고 믿는다. 이는 경영과 노동에 대한 소위 구상과 실행의 분리를 동반하는 ‘테일러주의적 사고’가, 사용자가 목표를 설정하고 생산방식을 지시하며 노동자가 명령대로 실행하는 한국적 노사관계의 핵심을 형성하고 있음을 보여준다. 이러한 전통은 노동자들이 경영과정에서 중요한 역할을 하는 것을 허용하지 않는다. 사용자들은 두 가지 모순적인 목표를 달성하고자 한다. 즉 노동자들이 기업을 가족처럼 생각하고 생산

에서 적극적 역할을 수행하도록 요구하는 한편, 노동자들이 회사의 중요한 의사결정과정에 참여하지 못하게 하려는 것이다.

이는 1996년 경총이 실시한 기업체 조사에서도 나타난다.⁴⁾ 노사 공동결정제도를 작업장 수준뿐 아니라 인사부문 및 경영정책을 포함한 주요 문제를 노사가 공동으로 결정하는 것으로 정의할 때, 경영자들중 압도적인 수(94.1%)가 독일식 노사 공동결정제도에 반대하고 있다. 하지만 이 반대는 노동자가 작업장 수준에서 참가하는 경우에는 크게 줄어든다. 곧, 80.3%의 기업이 작업현장에서의 생산·안전·품질향상과 관련하여 팀제, QC, 각종 위원회 활동 등을 통한 노사협의 또는 부분적인 합의는 가능하다고 응답하여, 작업장 수준에서의 참여는 생산성 향상을 위해 허용할 뜻을 비추고 있다. <표 1>에서 보여지는 것과 같이, 도입을 계획하고 있는 근로자 참여제도는 사용자들이 경영참여를 어떻게 생각하고 있으며 어떻게 운영하고 싶어하는 지를 다시 한 번 뚜렷하게 보여준다. 근로자 제안제도처럼 생산성 향상부분에 참여를 높이려는 계획은 많은 회사에서 가지고 있지만, 노동과 이사제도, 공동결정제도와 같이 회사의 의사결정부문에 참여시키려는 계획은 전무한 것이다. 곧, 우리 나라의 사용자는 노동자의 참여를 생산과 관련된 부분에만 한정하여 참여를 시키고 경영과 인사에 관련된 부분에서는 제외시키고 있다.

셋째, 우리 나라 정부는 발전전략을 세우고 1961년 군사 쿠데타 이래 기업들이 정부의 계획을 따르도록 했다. 이러한 제도하에서 정부는 기업 안팎의 노동문제에 개입해왔다. 만약 노동자의 투쟁이 일어나면 보통 경찰로 대표되는 정부가 개입하여 ‘노동의 평화’를 강제했다. 비록 사용자에 대한 정부의 이러한 노골적인 지지가

4) 양병무, 근로자참여의 실태와 과제, 한국경영자 총협회, 1996.

1987년 6월항쟁 이후 줄어들었지만, 사용자에게 대한 정부의 지지는

<표 1> 도입 계획중인 근로자 참여 제도

| | |
|-----------------------|------|
| 사보발간 | 15.6 |
| 전사적 설명 | 18.8 |
| 팀, 부서단위 설명 | 14.2 |
| 종업원태도 피드백 | 17.0 |
| 근로자 제안제도 | 26.2 |
| 품질관리 분임조 | 13.3 |
| 팀제도입 | 17.0 |
| 종합적 품질관리제도 | 15.1 |
| 목표에 의한 관리 | 21.6 |
| 성과배분제도 | 25.7 |
| 종업원지주제도 | 7.89 |
| 단체교섭 | 11.9 |
| 노사협의회 | 17.4 |
| 노동자이사제도** | 0.0 |
| 노사 동수 징계 위원회** | 2.3 |
| 노사 공동결정제도** | 6.4 |

주 : 1) 양병무, 앞 책, <표 4-13> 요약임.

2) 강조는 본 저자가 하였음.

계속되고 있다고 생각된다. 정부는 낡은 테일러주의 방식을 대치할 수 있는 새로운 노사관계를 도입하는 데 상대적으로 보수적이었다. 많은 관료들은 6월항쟁 이전의 권위주의 정권 시절의 성공적인 관행에 익숙해 있으며, 새로운 노사관계를 실험하는 데 주저하고 있다. 그러나 최근 고위 정부관료들 사이에서 혁신적 움직임이 일어나고 있는데, 그것은 울 초 대통령 연설문에 집약되어 있다. 대통령의 신노사관계 구상은 다음의 5가지 개혁의 기본방향을 가지고 있다. 첫째는 공동선 극대화의 원칙으로, 노사가 각자의 몫을 극대화하기보다는 공동발전을 추구해야 한다는 것이다. 둘째는 참여와 협력의 원칙으로서, 기업과 근로자가 대립하는 관계가 아

닌 서로를 필요로 하는 관계(상생, 相生)라는 것이며, 세 번째는 노사자율과 책임의 원칙으로서, 노사가 모든 문제를 대화와 협상을 통해 해결해야 하며, 넷째, 교육중시와 인간 존중의 원칙으로서, 근로자의 지식·정보·기술수준을 획기적으로 높이는, 사람에 대한 투자를 강조하고 있으며, 마지막 원칙으로는 제도와 의식의 세계화를 제시하고 있다. 곧, 신노사관계는 노사관계를 세계적 수준으로 끌어올리겠다는 것을 의미하고 있다. 이 원칙에서 특히 김영삼 대통령은 우리 나라가 시대적 변화에 부응하는 새로운 산업적 관계를 필요로 하고 있고, 새로운 노사관계는 노동자의 ‘참여’와 사용자에 대한 노동자의 ‘협력’에 기반 해야 한다고 지적하고 있다. 정부의 시도는 과거 테일러주의적 사고를 뛰어넘는 대담하며 칭찬할 만한 부분도 있지만, 그 결과가 어떠한지는 아직 알 수 없다. 이러한 시도가 현재의 노사관계와 노동자들에게 별로 이롭지 않았던 정부의 노동관행을 순식간에 변화시킬 수 있을 것이라는 기대는 별로 많지 않다.

IV. 노동자 참여 현황

이 장은 노동자들이 생산과 경영에 참여하는 방식을 보여준다. 그리고 나서 어떠한 요소가 참여수준을 결정짓는지를 분석하고, 마지막으로 분석 결과가 갖는 함의를 논의할 것이다.

1. 현재 노동자의 참여 상태

노동자 참여에 대한 경험적인 연구는 1995년에 두 주요연구에서 이루어졌다. 첫 번째 연구는 민주노총(KCTU)과 노동사회연구소(KLSI)의 공동연구이고, 두 번째 연구는 한국노총연구원(FKTU)의 연구이다. 이 두 연구는 서로 다른 표본과 설문을 사용했지만 그 결과와 함의는 매우 유사하다.

민주노총과 노동사회연구소의 연구대상은 노동조합으로서, 389개 노조를 대상으로 다양한 노동자 참여양상에 대한 설문조사를 했다. 이 연구결과 중 가장 명백한 것은 노동자의 경영 참가 수준이 전반적으로 매우 낮다는 것이다. 노조가 회사측으로부터 경영

<표 2> 경영참여 결정방식 평균 점수

| | |
|---------------------|------|
| 인사관련 사항 | 1.81 |
| 고용관련 사항 | 1.10 |
| 경영관련 사항 | 0.99 |
| 생산관련 사항 | 0.57 |
| 임금체계, 고과, 노동시간 관련사항 | 2.07 |
| 직무교육 및 기업문화 관련사항 | 0.69 |
| 산업 안전보건 사항 | 1.31 |
| 경영참여 결정방식 총점 | 1.18 |

주 : 각 항목 세부내용

인사관련 : 조합원 인사, 조합원 해고·징계, 조합간부 인사, 조합간부 해고·징계

고용관련 : 집단감원, 임시직 채용, 용역노동자·시간제 노동자 이용

경영관련 : 경영계획 수립·혁신안 마련, 공장이전·합병, 휴·폐업

생산관련 : 생산계획수립, 작업조직 변경, 신기술·기계 도입, 소집단 운동 도입, 하도급 전환

임금체계, 고과, 노동시간관련 : 임금체계 개편, 고과기준 설정, 작업시간 변경

직무교육 및 기업문화 관련 : 교육방침수립, 교육대상 선정, 기업문화 운동 실시

산업안전보건 관련 : 작업환경 측정, 재해발생시 대책 수립, 개선책 수립, 보호구 선정

자료 : 민주노총, 노동사회연구소, 「노동조합의 경영참가」, 125쪽, 1996.

과 관련한 사항에서 정보 제공을 받는 것은 총점 3점 만점 중 1.18에 불과하다. 또 참여의 정도는 항목별로 다르다는 것이 발견된다. ‘경영’, ‘생산’, ‘직무교육과 기업문화’와 같은 소위 사용자 권한사항과 관련되어 있는 항목에서는 참여가 매우 낮다. 하지만 상대적으로 높은 참여는 ‘인사관련 사항’(고용 결정은 제외), ‘임금’, ‘산업 안전’에서 발견된다. 이 사이에 ‘고용’ 항목이 있다. 이 결과는 노동자들이 경영과 관련된 중요한 결정에서 배제되어 있다는 것을 보여준다. 반면에 고용보장, 임금관련 분야에서 상대적으로 높은 참여율을 보이고 있다는 것은, 노동자들이 그들의 현재의 노동조건 유지에 일정하게 참여하고 있다는 것을 의미한다.

이 연구의 약점은 생산성 향상 관련부문의 참여수준에 관한 질문이 포함되어 있지 않다는 점과 조사대상이 노조에 한정되어 있다는 점에 있다. 참여 경영이 사용자에게 의해서 도입되는 이유에서 살펴본 바와 같이, 기업은 생산방식 개선에 노동자가 참여할 수 있는 조치를 취하는 데 있어서는 매우 적극적이다. 이 설문에서 산업 안전도에 대한 참여가 매우 높게 나타난다는 것이 한 증거이다. 만약 이 연구에서 생산방식 개선과 관련된 문항이 있었다면, 보다 흥미로운 결과를 보여주었을 것이다. 이 연구의 다른 문제점은 노조가 있는 작업장만을 대상으로 했기 때문에 비 노조 사업장에서의 참여에 대한 분석이 불가능하다는 점이다. 따라서 이 연구 결과를 노조가 없는 다른 작업장에도 일반화할 수 있을지는 분명치 않다.

같은 해에 수행된 참여에 관한 또 다른 연구는 노총중앙연구원의 연구이다. 이 연구는 서울 대도시 지역의 비노조 기업을 포함

하는 2백개 업체를 대상으로 했다. 이 연구는 앞 연구에서 행한 다른 설문과 더불어 생산방식 개선에 있어서의 노동자 참여와 관

<표 3> 산업 부문간 참여율 차이

| | 전 체(%) |
|---------|--------|
| 취 업 | 4.8 |
| 승 진 | 2.9 |
| 직무 배분 | 6.7 |
| 성과 평가 | 5.5 |
| 교육 훈련 | 7.8 |
| 해 고 | 14.58 |
| 생산 목표 | 6.1 |
| 공정 개선 | 20.7 |
| 작업 방법 | 19.7 |
| 새 설비 | 6.2 |
| 수리 및 보전 | 27.1 |
| 라인 정지 | 10.9 |
| 작업 안전 | 27.0 |
| 라인 하청 | 7.3 |
| 소사장제 | 2.7 |

자료 : 황석만, 「참여경영과 노동조합」, 95쪽, 1995.

련된 설문을 포함했다. 이 연구는 앞의 연구와 상호 보완적으로 우리 나라의 경영 참여를 종합적으로 이해하는데 도움이 될 수 있을 것이다.

이 연구에서는 비노조 사업장을 포함했으며, 앞 연구보다 더 많은 항목들에 관한 경영 참가 사항을 조사했지만, 이전 연구와 유사한 경영 참가 패턴을 보여주고 있다. 구체적으로 살펴보면, 낮은 참여수준을 보이는 항목은 ‘채용’, ‘승진’, ‘직무 평가’, ‘직원 배치’, ‘생산량 설정’, ‘신기계 구입’, ‘생산 외적 요소’, ‘소사장제’ 항목으로서, 경영 및 생산전략과 관련이 있는 항목들이다. 반면에 높은 참여수준을 보이는 항목은 ‘해고’, ‘생산과정 개선’, ‘생산방식 변화’,

‘보상’, ‘생계 유지’, ‘산업 안전도’와 같이 고용 보장 및 생산방식 개선과 관련되어 있다.

위의 두 가지 연구는 노동자 참여가 고용 안정 및 생산방식 개선에 제한되어 있다는 것을 보여준다. 전자는 주로 노동자의 관심사에 기반해 있고 후자는 사용자의 관심사항에 기반해 있다. 이러한 패턴은 노사가 자신들의 이익을 각기 지켜 나가고 있는 것처럼 보인다. 노동조합은 참여에 대한 사용자의 강한 저항에 직면하여 자신들이 양보할 수 없는 최소한의 고용안정과 임금 부분에만 참여를 하고 있는 것으로 보인다. 이는 노동자 참여가 사용자에 의해 좌우된다는 것을 보여준다. 참여에 대한 노동자의 열망은 명백하고 그들은 경영 및 생산에 관한 전략적 결정을 포함해서 생산의 많은 분야에 참여하기를 원하고 있다. 그러나 사용자들은 노동자들이 참여하도록 허용하지 않으며, 노동자들을 매우 제한된 목적, 즉 생산방식 개선에 국한된 부분에만 참여시키려고 한다. 또한 이 결과는, 경영분야에의 노동자 참여를 사용자들이 성공적으로 막을 수 있기 때문에, 참여양태가 노동자에 대해 사용자의 힘의 우위를 반영하고 있다는 것을 의미한다.

2. 노동자 참여의 결정요소

이러한 연구들은 노동자 참여가 경영면에서 상대적으로 낮지만 고용안정과 생산방식 개선 관련 항목에서는 높다는 것을 보여준다. 그렇다면 다음 질문은 무엇이 참여수준을 결정하는가에 관한 것이다. 왜 한 기업에는 참여수준이 높지만 다른 기업에는 참여수준이 낮게 나타나는가? 본 논문은 노총연구원 연구가 집계한 데이터를 이용하여 경영, 해고, 생산, 인사의 네 가지 모델에 관한

참여 결정요소를 분석했다. 우리가 참여를 네 가지 하위분야로 나누어 분석한 이유는 참여수준과 그 변화가 각기 매우 다르기 때문이다. 예를 들면 ‘인사’와 ‘경영’에서는 참여가 매우 낮지만 ‘해고’와 ‘생산’에서는 높게 나타난다. 회귀분석은 ‘인사’와 ‘경영’을 설명할 수 있는 적절한 모델이 없다는 것을 보여준다. 그러나 ‘해고’와 ‘생산’분야에 관한 분석에서는 의미 있는 모델이 나타난다.

‘해고’ 모델은 노동자 해고과정에서 참여를 고려하는 기업들 사이의 차이를 설명해준다. 모델은 기업의 ‘규모’와 ‘평균 근속년수’의 결과가 의미 있다는 것을 보여준다. 다른 요소들을 통제할 때 기업 ‘규모’가 더 크다면 노동자들이 더 낮은 참여를 보인다는 것을 의미한다는 점에서, 규모변수는 참여에 부정적 효과를 가지고 있다. 그러나 ‘평균 근속년수’의 긍정적 효과는 노동자들이 더 오랫동안 일한 기업에서 더 높은 참여를 보인다는 것을 말해준다.

‘생산’ 모델에서 의미 있는 변수는 ‘평균 근속년수’이다. 그것은 더 많은 노동경험이 있는 노동자들을 고용한 기업에서 노동자들의 참여가 높다는 것을 보여준다. 이것은 노동자의 경험이 기술축적과 강한 상관관계가 있으며 노동자들이 생산과정 개선에 기여하게 한다는 점에서 납득할 만한 결과이다.

이 분석의 함의는 우선 전반적으로 노동자의 참여가 매우 낮다는 것을 보여주며, 특히 ‘경영’ 및 ‘인사’와 관련된 두 분야에서의 참여는 극히 낮아서 회사간 차이를 설명하는 것이 어렵다는 것을 보여준다. 반대로 다른 모델에서는 몇 가지 의미 있는 변수가 나타난다. ‘생산’ 및 ‘해고’ 모델에서 많은 노동경험을 가진 노동자를 고용한 기업은 높은 참여수준을 보여준다. 그것은 노동자의 기술수준이 노동자의 참여를 결정짓는 데 유의미하다는 것을 말해준다. 이 결과는 사용자 및 노동자의 전략의 결과로 이해된다. 사용자

자는 노동자의 숙련을 활용하려고 하지만 경영에 대한 노동자의 '개입'은 허용하지 않는다. 노동자들은 또한 그들의 직업 안정을 방어하려고 하지만 경영에 대립되는 경쟁은 하지 못한다. 이 현상은 현재의 노동자와 사용자가 구상과 실행의 분리라는 전통적 개념을 의식적이든, 무의식적이든 공유하고 있다는 것을 또다시 명확히 보여준다.

V. 요약과 제언

노동자들은 다양한 생산과 경영부문에 참여하기를 원하지만, 사용자들이 노동자들의 역할을 생산 향상측면에 국한시키려고 한다는 것은 명백하다. 그것은 대부분의 기업들이 테일러주의적 사고를 바꾸지 않았다는 것을 의미한다. 이러한 상황 속에서 노조는 고용안정 및 임금과 같이 과거 투쟁의 성과물을 방어하는 데 전념할 수밖에 없다. 그래서 그들은 사용자에게 의해 시도된 생산에의 제한적 참여가 노동강도를 증대시키려는 새로운 전략이 아닌지에 대해 의심하고 있다. 이러한 추세는 노동자의 창조성을 더 많이 투입해서 국제 경쟁에 나서야 하는 현재의 상황으로는 적합하지 않다. 노동자들은 그들의 현재의 권한을 빼앗기지 않거나 다른 권한을 갖게 되는 상황에 한해서만 더 효율적인 생산을 하려는 사용자의 새로운 시도에 협조할 것이다. 이 글은 노동자의 참여가 이 문제를 해결하는 잠재력을 지니고 있다고 생각한다. 노동자 및 노조와 의사결정과정을 공유함으로써 사용자들은 생산성 증대가 가져올 수 있는 고용 불안정과 노동강도 강화에 대한 불안을 없앨

수 있다. 노동자는 참여를 확대함으로써 고용·해고 결정과 노동 강도의 결정과정에 참가하고 대안적 생산체제를 제안할 수 있게 됨으로써 이러한 문제를 적절히 해결할 수 있다.

사용자가 노동자의 참여를 허용하지 않으려는 경향이 있다는 것은 위의 양적 분석에서 나타나고 있다. 그러면, 노조가 참여를 확대시킬 수 있는 전략은 무엇인가? 대부분의 노동자와 노조는 참여하려고 하지만 사용자들은 허용하지 않으려는 참여에 대한 서로 상반된 태도를 어느 한쪽이 다른 한쪽을 강제하는 방법으로는 해결할 수는 없다. 참여는 상호 이해 및 신뢰를 기반으로 하기 때문이다. 결국 참여는 상호 신뢰를 증진시키는 과정이나 그 결과로 가능할 것이다. 이러한 신뢰 증진 방법을 위해서 노동조합은 두 종류의 전략을 사용할 수 있다. 하나는 단기전략이고 다른 하나는 장기전략이다. 단기전략은 ‘사용자의 신뢰를 사는 것’을 포함한다. 일반적으로 생산성 증대와 산업안전 프로그램과 관련된 다양한 프로그램에 참여함으로써, 노동자들은 사용자들이 노동자와 노조의 사업에 호응하게 만들 수 있다. 곧 노동자 참여를 확대시킬 수 있는 가장 쉬운 방법은 노조가 사용자의 목표를 수용하고 관련 분야에 참여함으로써 더 생산적인 기업이 되도록 하는 데 있다. 이것은 거의 모든 생산단계에 노동자를 참여시킴으로써 더 높은 생산성을 얻을 수 있으며 국내외 경쟁에서 승리할 수 있다는 것을 사용자에게 인식시킬 때만 가능하다. 이와 관련된 장기전략은 경영과 생산에 관한 다양한 교육 프로그램과 전국적 수준의 노총이나 민주노총의 전문연구를 통해 노조와 노동자의 참여를 극대화하고 고용안정과 생산성을 동시에 성취하는 대안적 생산·경영방식을 제시하는 것이다. 앞의 결정요인 분석에서도 나타나듯이 노동자의 숙련도는 참여를 높일 수 있는 중요한 요인이므로 노동자의 숙련

도를 높일 수 있는 프로그램을 입안하는 것은 아주 중요하다. 이를 위해 한국노총은 교육원에 직무향상 프로그램을 설치하고 있는 중이다.

하지만 이러한 참여 확대 시도에 있어서 사용자가 유의해야 할 세가지 사항이 있다. 첫 번째는, 결정이 민주적 과정을 통해 이루어져야 한다는 것이다. 두 번째는, 산업 안전분야와 같이 노동자와 사용자 모두의 관심을 증진시킬 수 있는 적절한 참여분야를 선택하는 것이다. 자주 제시되는 분야는 산업안전과 관련된 부분이다. 세 번째는, 노동자의 명확한 동의 없이 노동강도를 높이는 참여방식이 되어서는 안된다는 것이다. 다시 한번 강조하지만 참여와 관련된 가장 중요한 사항은 노조에서 노동자의 민주적 결정에 기반하는 결정이 이루어져야 한다는 것이다. 참여는 예상 가능하거나 예상 불가능한 여러 문제들을 야기할 수 있다. 그중 예상할 수 있는 한가지 문제로 노동강도 강화문제를 들 수 있다. 참여에 대한 사용자의 반대를 극복할 수 있는 전략으로 노조는 노동강도 강화에 기반한 생산성 증대를 시도할지도 모른다. 그러나 대부분의 노동자들은 노동강도 강화에 대한 보상을 요구하고 있다, 따라서 그들의 동의가 없는 상태에서 노동강도 강화를 동반하는 경영참여 결정이 노조에 의해 이루어진다면 조합원들이 반발할 것이고 결국 노조 집행부의 추락을 낳아 급기야는 참여 자체를 위태롭게 할 수도 있다. 게다가 강화된 노동강도는 더 많은 산재를 유발할 것이다. 따라서 노조 간부는 참여와 관련된 모든 문제를 논의해야 하고 참여 확대가 가져올 장기적 이익에 합의한 후 참여를 확대해야 한다. 또한 노조가 기억해야 할 한가지 사항은, 더 많이 일하게 하기보다는 노동자의 창조성과 자발성에 바탕한 작업방식의 근본적 변화에 기반하여 생산성을 증대시켜야만 경쟁력 강화와 노동보호

20

가 동시에 이루어질 수 있다는 점이다.

일본에서의 노동자 참가현상과 문제점

이노우에 사다히코
(일본 생활총합연구소 부소장)

I. 머리말 - 노동자참가와 산업민주주의

이 심포지엄의 개최취지에서도 밝힌 바 있는 것처럼 노동자참가 혹은 노동자의 경영참가는 오랜 노동조합운동의 역사로부터 보아도 대단히 최근의 과제이다.

이 주제에 관해서 ILO나 OECD 등의 국제 기관에서 본격적으로 논의되었던 것은 1970년대의 전반부터였다. 그때까지 시장경제의 오랜 전통은 기업의 경영이란 자본가, 주주의 전권사항이므로 노동자의 참가를 배제한다는 것이었다.

그후 일진일퇴는 있었지만, 오늘날 선진국가의 노사관계에서는 여러 가지 형태를 취하면서도 일정한 형태로 노동자참가, 노동자의 경영참가가 형성되고 있다.

노동자의 경영참가는 협의와 광의로 이해될 수 있다. 독일의 경우처럼 경영에 관한 공동결정제도, 다시 말해서 경영의 최고기관인 감사위원회(supervisory board)나 운영위원회(administrative board)에 종업원대표인 노동자가 참가하는 형태와 더 넓게 경영이나 기업의 일상적 운영에 노동자가 단체교섭 혹은 노사협의를 통

해 참가하는 형태가 있다.

전자와 같은 독일형 제도는 서구의 여러 나라 혹은 북구에서도 그와 비슷한 제도가 발달해 왔기 때문에, 현재 유럽통합과 함께 유럽전역으로 확대될 것이라는 기대를 받고 있다. 다른 한편으로, 영국이나 미국은 산업·기업에서의 단체교섭을 통한 노조의 발언권 확대라는 관점에서 노동자참가(workers' participation)를 확대하고 있는 유형이다.

이러한 경영참가의 각 유형들에는 노동조합이나 노사관계의 역사적 차이가 존재할 뿐만 아니라, 기업마다 그 방법과 위상의 차이가 존재한다. 영미형에서는 기업은 주주의 소유, 혹은 자본가의 소유라는 사고방식이 기본적으로 깔려있다. 그러므로 노동조합은 분배의 공정성, 고용안정을 노동조합의 고유한 역할(自治)이라는 관점에서 단체교섭을 통해 실현하고 있다. 독일에서 기업은 자본소유자와 노동자의 공동의 것이며, 따라서 기업경영도 공동으로 해야 한다는 지향을 갖는 것으로 보인다.

일본의 노동자참가는 이중 어떤 형태와도 다르다. 일본의 노동자참가의 기본형태는 기업수준의 노사관행인 노사협의제를 통하는 것이 주축이며, 독일처럼 국가의 법제도에 의해 보장되는 것은 아니다. 그래도 단체교섭과 노사협의는 원칙적으로는 구별되고 있지만, 실제로는 연속성을 가지며, 형식상의 구별은 그다지 의미가 없다고 말할 수 있다. 그 기능도 공동결정에 가까운 강력한 것에서부터 경영정보의 제공권이라는 보다 소극적인 것에 이르기까지 다양하다. 이러한 노동자참가는 일본의 많은 기업에 보급되어 있으며, '일본적 경영'의 불가결한 요소인 것은 확실하다.

경영과 노동자참가 상태에 관하여 지금 미국과 영국에서 벌어지고 있는 바람직한 '기업모델'을 둘러싼 논쟁은 대단히 흥미롭다.

기업은 단지 주주(shareholder or stockholder)만을 위한 기업인가에 대한 논쟁이다.

1980년대 영국의 대처수상 시기 또는 미국의 레이건 대통령시기에 두 나라에서 노동조합의 힘은 억제 당했으며, 반면에 자본소유자와 경영자의 권한은 강해졌다. 그 결과로 자본소유자와 경영자의 소득은 크게 신장되었다. 이 시기에는 국제적 규모로 자본을 운용하는 다수의 엄청난 억만장자(ultra-rich billionaire)들이 출현하는 반면, 국내 노동자들은 오랜 실업과 소득의 정체·저하에 위협 당하는 사태가 벌어졌다. 이들 국가에서는 20세기초부터 1960년대까지 장기간 지속되었던 소득분배의 평등화 경향이 1980년대 이래 역전되면서, 소득격차의 확대, 사회적 불공정이 사회문제로 크게 대두하였다. 미국의 클린턴 대통령을 중심으로 한 민주당세력이 부활한 배경에는 이러한 원인이 있었다고 생각된다.

지금 영국의 노동조합회의에서는 경영자의 소득을 공표 하여 그중 지나치게 고액을 받는 중역의 보수를 낮추려는 움직임이 일고 있다. 기업은 단지 주주(stockholder)만을 위한 기업이 아니라 종업원이라는 이해 관계자(stake holder)를 위한 기업이기도 하다는 논의가 높다. 미국의 Reich 노동부 장관도 같은 취지에서 미국의 기업은 무엇보다도 종업원이나 지역사회에 책임을 갖는, 단지 주주(stockholder)만이 아니라, 이해 관계자(stake holder)에게도 관심을 쏟는 기업경영을 해야 한다는 의견을 공표하고 있다.

경영의 형태와 기능, 노동조합의 형태와 기능, 그리고 노동자 참가의 형태와 기능은 나라마다 다양하며, 또한 시대에 따라 변화하고 있다. 그러나 근대경제사의 흐름을 보면, 다음과 같은 점이 확인된다. 즉, 경영권은 경영에 속하고 노동권(단결권, 단체교섭권, 단체행동권)은 노동자에게 속하며, 상호 불가침이라는 근대 민주

사회의 원칙적인 사고방식이 확립된 후에야, 다음으로 산업 전체주의(industrial autocracy)는 산업 민주주의(industrial democracy)의 확대와 성숙과정을 거칠 수 있었다는 점이다. 단체교섭제도에 노동자참가나 경영참가제도가 첨가된 산업민주주의가 대략적인 조류로 발달한 것은 20세기 후반이다. ILO는 광의의 경영참가의 형태로서, 단체교섭, 노사협의제, 기업소유에의 참가, 이윤분배제, 임원회의에의 참가(노동자중역제)를 명시하고 있다(J. Schregle의 견해)

다음에서 나는 산업민주주의의 발전이라는 관점에서 일본의 노동자참가의 문제를 다루고자 한다.

II. 일본의 노동자참가·경영참가의 역사와 도달점

제2차 세계대전 이전의 일본에서는 오늘날의 많은 개발도상국과 마찬가지로 노동조합의 자유가 제한되었다. 그래도 1930년경에 조합원이 120만 명에 이르렀으며 단체교섭도 확장되었고, ILO에 노동자대표도 참가시켰다. 그러나 자발적인 노동자참가나 경영참가는 대부분 문제밖에 있었다. 종신고용이나 연공적 급여도 대규모 기업 엘리트의 화이트칼라 등에게서만 예외적으로 나타났다. 전쟁 중기에는 모든 노동조합활동이 금지되었고, 종업원조직은 회사의 노무관리기구가 되어 전쟁수행을 위한 강제적인 협력기구로서만 기능할 수 있었다.

1945년 8월 패전 이후 몇 개월도 지나지 않아 전국 각지에서 노동조합 활동이 부활하고 크게 확대되었는데, 그 최초의 2~3년

동안에 임금노동자의 약 50%를 넘는 수가 노동조합에 조직되었다. 노동자를 억압하고 전쟁에 협력했던 전쟁전의 권위주의적 경영자 층이 교체되고 추방됨으로써, 경영자 층은 급속하게 젊어졌다. 생활고는 공원·블루칼라뿐만 아니라 직원·화이트칼라를 엄습했고, 확대된 평등과 민주주의에 대한 요구와 함께, 노동조합은 직원·공원을 망라하여 회사규모의 단일조직으로 조직되었다. 이때 전쟁 전에 존재했던 직원과 공원간의 신분적인 차별은 급속하게 축소되었다.

미국의 지도하에서 미국 노사관계법의 체계에 가깝게 만들어진 노동3법(노동기준법, 노동조합법, 노사관계조정법)은 일본의 전후 노동조합운동의 발전에 크게 공헌했다.

여기에서 중요한 것은 일본의 노동법은 미국과 유사한 것이 많지만, 일본의 산업민주주의와 노사관계는 전혀 다른 독자적인 발전을 해 왔다는 점이다.

● 일본형 노동관행·일본형 경영의 형성

제2차대전 이후 최초의 10년동안 대부분의 노동자는 빈곤과 생활고에 허덕이는 가운데 동시에 민주주의와 평등을 요구하는 사회변혁에 직면하였다. 관리직 층을 배제한 전 종업원을 동일한 노조로 조직했던 기업별 조합의 최초의 요구는 일의 능력에 기초한 임금이 아니라, 가족 전원이 굶지 않고 살 수 있는 생활급여의 요구였으며, 이는 결과적으로 연령과 근속이 길수록 노동자의 임금이 높아지는 연공형 임금체제로 귀결되었다. 또한 이 시기의 취업난 속에서는 한 번 실업 하게 되면 종전과 같은 좋은 노동조건을 받을 수 없는 상황이었기 때문에, 기업경영이 상당히 곤란해도 해고

는 최대한 막는다는 노사관행이 창출되었다. 이는 강제적인 해고는 언제나 노동조합의 강력한 해고 반대 투쟁을 수반하기 때문에, 경영재건을 위한 해고가 역으로 노조의 장기적인 해고 반대 투쟁을 유발하여 오히려 기업경영을 압박하게 되었던 술한 경험에서 나타난 측면도 있다.

1960년대 후반에는 대기업에서는 대량의 강제해고가 그다지 나타나지 않았는데, 이러한 난폭한 해고를 행한 기업은 건설한 기업으로 보이지 않았기 때문이다. 그리하여 생애고용, 장기고용 관행은 일본 노사관계에 정착되게 되었다. 또한 일본의 노동조건의 특색 중 하나는 오래 근속한 노동자에게 정년퇴직시에 상당히 높은 수준의 퇴직금을 지불하는 것이다. 이 역시 유력한 기업의 강력한 노동조합이 전쟁과 전후 인플레이에서 잃어버린 조합원의 저축을 고려하여 퇴직 시에 노동자의 노후 생활이 가능하도록 임금으로서 요구했던 것이 서서히 실현된 것이다. 일본형 노동관행을 특색으로 하는 장기고용, 연공임금, 퇴직금 등은 처음에는 예외적인 우량기업에서 출발하여 점차 전국의 대기업, 중견기업을 포함한 대부분의 기업으로 확대되어 왔다. 이러한 일본형 노동관행으로 커버되지 않은 부분은 중소기업, 여성의 대부분, 고령자 등 전체 임금노동자의 반수를 넘는 것으로 보인다. 따라서 일본적 노동관행은 아직도 일본형 경영의 '이상형'(Max Weber의 말을 빌리자면)이며, 오늘날까지도 강한 '규범'으로 남아 있는 것이 사실이다.

이러한 노사관행은 기업경영에 있어서는 불합리하므로 이러한 경영방법과 노동조건을 뒤엎어야 한다는 주장은 오랜 기간에 걸쳐 일본의 경영자단체에 의해 주장되어 왔다. 즉 미국이나 영국과 같은 외부노동시장형의 시스템을 지향해야 한다는 것이다. 그러나 이러한 일본 경영자단체의 주장과 무관하게, 실제로 일본의 경영

자들은 장기고용, 연공임금, 고액의 퇴직금 등 기업내의 성과배분에 있어 일본형 노동관행을 일반적으로 받아들이고 있다. 한편, 이러한 경영시스템은 경영에 있어 고비용을 의미하는 것이기도 하다. 그러나 그 자체는 세계경제의 경쟁에 직면하여 2회의 석유위기나 환율의 대폭적인 변화, 엔고 등의 환경에서 일본기업이 유연한 대응력을 갖고 세계유수의 공업국이 될 수 있었던 중요한 요인이다. 즉 장기고용하에서 노동자는 안심하고 새로운 일의 변화에 대응하고 직장내 훈련을 받을 수 있으며, 일이 바뀌어도 임금이 그다지 변하지 않는 연공적 임금관행하에서 직장의 배치전환에 적응력을 발휘할 수 있었기 때문이다. 1980년대에는 많은 경영학자들이 일본형의 토요티즘이 품질관리나 무재고 생산방식(just-in-time)으로 미국의 포디즘 생산방식을 따라잡았음을 지적해 왔다.

이렇게 일본형 경영방식은 기업경영자가 일방적으로 노동자에게 강요해온 것도 아니며, 그렇다고 해서 노동자의 요구가 그대로 실현되었던 것도 아니다. 쌍방의 힘이 합성되어, 보다 합리적인 경영방식으로 발전해왔다고 말할 수 있을 것이다.

일본은 1964년에 OECD에 가입했고 동경올림픽을 개최하였다. 현재와 같은 일본형 경영방식과 일본형 고용관행의 전국적인 정책은 이 시기의 전후부터라고 할 수 있다.

1989년에 OECD는 일련의 '노동시장의 유연성'연구의 일환으로, '변화하는 경제사회에 있어 일본의 고용'이라는 심포지엄을 열었다. Ronald Dore교수는 이 심포지엄에서 통속적 견해에 반하여 장기고용, 연공임금 등 기업에게 경직성을 의미하는 것 같은 제도가, 실제로는 종업원조직으로 하여 더욱 높은 학습기능과 훈련기능에 의한 기능적인 유연성을 갖도록 도와주고, 일본형 경영이 2회의 석유위기 하에서도 다른 국가를 능가할만한 변화에 적응력을

갖도록 했음을 지적하였다(Ronald P Dore, Japan at Work: Markets, Management and Flexibility, OECD). 또한 여기에서 변화에 적응하기 위한 기업내의 합의형성을 위하여 노사협의제 등 노동자 참가시스템이 유효하게 기능 했음은 의심할 나위가 없다.

Michael Albert는 『자본주의 대 자본주의』에서 동일한 자본주의라 해도 앵글로색슨형의 자본주의나 독일 등의 라인형(Rheinish) 자본주의를 필두로 하여 다양한 유형이 존재할 수 있다고 밝히고 있다. 그러므로 일본형도 있다면, 한국형도 성립할 수 있다. 제각각 단순히 융합할 수 없는 측면을 갖고 있지만, 또한 세계시장에서의 경쟁에 의해 융합되는 측면도 있다. 그리고 각각의 시스템은 국내의 사회분쟁(conflict)과 제도구축을 통해 형성되고 있다고 인식해도 좋을 것이다.

Ⅲ. 일본의 노동자참가·경영참가

일본의 노동자참가의 범위는 기업·공장수준과, 보다 넓게 산업수준, 지역수준, 국가수준으로 나누어 볼 수 있다.

1. 기업·공장수준의 노동자참가

먼저 기업·공장수준에서는 노동조합을 통한 조직력 중심형의 참가와 개인적 직무중심형의 참가라는 두 가지 영역으로 나누어볼 수 있다.

먼저 노동조합을 통한 조직력 중심형의 참가는 주로 노무관리

에 관한 노조의 발언으로서, 주로 단체교섭과 노사협약에 의해 이루어진다. 단체교섭에서는 노동협약이나 임금·노동시간의 기본이 결정된다. 일본의 특징은 경영참가의 한 형태인 노사협약제가 보급되어 있다는 점이다.

● 노사협약제

노사협약제는 자사의 임금·노동시간 등의 노동조건에 관한 문제만이 아니라, 경영사항이나 생산계획사항, 또는 인사사항에 이르는 협의를 행하는 장이다. 이는 1950년대 후반 이후 생산성 향상과 공정한 성과배분을 내걸은 일본생산성본부가 추진해온 활동의 영향이 크다.

오늘날에는 노동성의 조사에 의하면, 기업규모 5,000인 이상에서는 72%, 1,000~4,999인 규모에서는 68%가 노사협약제를 설치하고 있다(1991년 조사). 다른 조사에 의하면, 노사협약제를 설치하고 있는 기업은 노조가 있는 기업의 90%에 달하며, 노조는 없지만 기업에 대한 발언권을 갖는 조직의 60% 정도로서, 일본의 주요기업의 과반수정도에 조직되어 있다고 볼 수 있다(佐藤博樹, 1994년).

제조업의 노사협약제를 보면, 철강과 같은 대표적 기업에서는 협의내용의 범위가 노동조건이나 복리후생사항을 넘는 광범위한 사항이며, 동시에 기업의 중앙수준, 공장수준, 직장수준의 각 단계에 걸치는 조직적인 것이다. 경영 측은 이러한 노사협약제에서 광범위한 기업경영에 관한 정보를 열어놓고, 생산계획이나 생산방법의 개선에 관해 각 수준에서 노동자의 아이디어를 모아 경영참가의 의식을 높이고 있다. 또한 노동자는 자신들의 일에 관해서 발언하

고 그것이 자신들의 손으로 개선되고 있는 것에 만족감을 보이고 있다.

여기에서 주의해야 할 것은 이러한 일본의 노사협과의 단체교섭의 관계는 독일의 그것과 상당히 다르다는 점이다. 독일에서 단체교섭은 노동조합이 담당하고 노사협회는 종업원조직인 경영협회가 담당한다. 그러나 일본에서는 관리직이 비조합원이므로 종업원조직은 동일 기업내의 노동조합인 경우가 많다. 그 때문에 단체교섭과 노사협회는 형식적으로 구분되고 있는데, 왜냐하면 단체교섭의 당사자와 노사협회의 당사자가 동일한 경우가 많으므로 기능적으로 명확하게 구별할 수 없기 때문이다. 노사협회의와 단체교섭을 형식적으로 구별하고 있는 조사에 따르면(일본생산성본부), 노사협회의기관이 있는 기업의 경우 48%가 노사협회의기관과 단체교섭을 명확하게 구별하고 있지만, 47%는 노사협회의기관에서 단체교섭사항도 의논하고 있다. 그러나 실제의 운용에 있어서는 그다지 의식적으로 구별되지 않는 것으로 보인다.

무엇보다도 이러한 상태에 관해서 경영 측에서는 경영의 전권사항에 노조가 개입한다는 경계감이 있고, 다른 한편으로 노조 측에서는 노사협회의제에 의해 단체교섭기능이 흡수될 지 모른다는 경계감도 남아 있다.

● 직장소집단활동 - 개인적 직무중심형 참가

현재 하나의 노동자참가, 또는 참가형 경영이라고 말할 수 있는 것으로는 QC서클이나 ZD운동 등의 직장소집단 활동에서 보는 것 같은 개인적 직무중심형 참가가 있다. 이는 직장 소집단에 의한 자주관리활동으로 구체화되어 전국적으로 보급되어 있다.

이러한 직장소집단은 원칙적으로 생산방법·공정 개선을 위하여 노동자가 자발적으로 결성한 연구그룹으로서, 사용자 측의 지시나 제재, 혹은 강제나 금전적 보수에 의하지 않고, 비용절감, 생산성향상, 품질의 歩留(물건을 만들 때 원료의 허비, 즉 원료에 대한 제품의 비율-역자 주) 향상 등을 위하여 노동자 개인의 창의, 작업팀의 협력방법, 상호계발·훈련을 발전시키는 장으로 되고 있다. 이는 무엇보다도 미국에서 시작된 것이지만, 미국에서는 보급되지 않고 일본에서 발달한 것이다. 여기에는 직장 노동자의 교육 수준 등의 등질성(等質性), 좋은 팀웍(team work), 장기고용 등 일본형 노동관행이 종업원에게 기업에 대한 높은 신뢰감을 수반하고 있는 배경이 있기 때문이다.

2. 산업수준, 지역수준, 국가수준의 노동자참가

또한 이러한 기업수준의 노사협의제를 산업수준에서도 설치하여, 해당 산업의 산업정책을 중심으로 의논하는 제도도 제조업의 주요 업종에 보급되어 있다. 이러한 산업별 노사협의제 또는 산업별 노사회의에서는 2회에 걸친 석유위기 때에 해당 업종의 생산조정 혹은 설비조정이 고용에 미치는 영향과 대응의 문제, 또는 그 구조조정을 둘러싼 통산성의 행정지도나 재정 원조와 같은 의제를 다루었으며, 국가의 산업구조심의회에 심의에 연계하여 그 역할을 수행하였다. 또한 구조 불황 업종 대책법 등의 새로운 법률 책정에 대하여 그것을 지원하는 역할을 수행하였다.

국가 행정기관에는 많은 심의회가 설치되어 있다. 수상직속, 또는 각 성청(省廳), 각 성(省)하의 국(局) 레벨, 각 과(課)의 연구회의 명의로 설치된 것을 합치면, 수백여개에 이른다. 여기에서는 전

문가로서 학자, 저널리스트, 경영자, 노조리더, 시민운동가, 관료 등 수천 명이 참가하고 있다.

일본의 행정기관은 실질적인 정책의 운영에 있어, 국회·입법수준에 필적하는 실질적인 권한을 가지고 있다. 이는 각각의 분야의 전문적 견해를 밝히는 장일 뿐만 아니라, 산업계, 노동계의 이해조정 의 장으로서도 기능하고 있다. 이를 노동조합이나 경영자단체 등은 입법을 위한 제안을 포함하여 자신의 견해를 표명하고, 행정에 영향력을 행사하는 장으로도 활용하고 있다. 물론 대부분은 행정당국의 원안을 추진 하는 데 그친다는 비판도 있다. 그러나 국민적 합의형성의 유력한 장의 하나로서 기능하고 있다고 말할 수 있을 것이다.

● 노조에 의한 사회참가와 정책에의 개입

노조의 내셔널센터인 연합에서도 연합회장, 사무국장을 비롯하여 100여명에 가까운 심의회위원을 내고 있다. 우선 연합의 최대 활동영역은 ‘제도정책투쟁’의 분야이다. 경제정책, 사회정책, 노동정책, 환경정책, 여성정책, 에너지정책, 교육정책 등 국가의 거의 모든 영역의 정책에 관하여 매년 정책제언을 종합하고, 정부, 각 행정기관에 제기하여 여론을 환기시키고 있다.

동일한 형태의 활동이 각 자치체, 특히 都道府縣 레벨에 설치된 지방연합에 의해 수행되고 있다.

1990년대에 들어서 정부의 정책기조가, 예를 들면 중기 경제계획과 같이 중요한 방침이 ‘생활대국 5개년 계획’처럼 생활자 중시형으로 변화한 배경 중 하나는 연합의 통일된 힘이 있었음을 부정할 수 없다.

1980년대에서 1990년에 걸친 일본 노동자참가의 이러한 상태를, 독일의 공동결정과는 다른 의미에서, 기능적으로는 ‘일본형 네오 코포라티즘’이라고 부르는 견해도 유력해지고 있다.

IV. 산업민주주의의 발전으로서의 노동자참가

강고해보이는 일본형 경영이나 일본형 노동관행에 관해서도 1990년대에 들어선 이래 여러 가지 반성과 재고찰이 나타나고 있다.

첫째, 일본형 경영이나 일본형 자본주의의 성공이 일본사회를 ‘기업중심형 사회’로, 즉 정책이나 사람들의 라이프 스타일도 회사 중심주의로 만들고 있는 것은 아닌가, 따라서 무엇보다도 개인이나 인간의 생활을 존중하는 사회가 필요한 것은 아닌가 하는 점이 그것이다. 일본의 정당정치는 지금 혼미한 상태이지만, 주요정당은 인간중심형의 정치, 생활자 존중의 정치를 이구동성으로 주장하고 있다. 이것은 이전의 일본사회와 대비한다면 큰 변화이다.

둘째, 최근 1991~95년에 걸친 장기불황의 체험을 고려할 때, 과연 현재까지와 같은 일본형 경영, 일본형 노동관행이 앞으로도 지속될 수 있을 것인가 하는 견해이다. 저널리즘의 일부는 성급하게 ‘일본형 고용시스템의 붕괴’라고 쓰고 있다. 그러나 1996년판의 ‘경제백서’나 ‘노동백서’는 그러한 견해는 지레짐작에 불과함을 보여주고 있다.

그렇지만 세계경제의 통합화, 글로벌리제이션이 여기에서 더 나갈 때 지금까지의 일본형 경영이나 노동관행이 전적으로 변화하지

않을 것이라는 점도 생각할 수 없는 일이다.

우리 근로자에게 보다 바람직한 제도와 시스템은 일상적인 노사갈등이나 제도정책투쟁을 포함하는 사회경제활동에서 형성되고 있음은 의문의 여지가 없다.

이때 노동자 참가의 확대는 산업민주주의 발전의 핵심이어야 한다는 것이 필자의 생각이다.

독일의 참여경영

볼프강 트리틴
(독일 노총 및 금속노조)

1. 최근에 현재 독일의 임금협상제도는 연구자와 관련 당사자들로부터 의문시 되어왔다. 이 논쟁이 새로운 논제로 받아들여지게 된 계기는 동독의 체제이행 과정에서 단체협상의 문제와 최근 서독의 경기침체 그리고 1994년의 단체협상 과정이다. 노동조합과 사용자연합은 미래에 중요한 역할을 하기 위해서 새로운 해결책을 모색해야 한다.

독일의 단체협상된 임금수준은 비교적 높은 편이다. 이 임금은 최저임금의 역할을 하고 있다. 또한 임금차별을 거의 할 수 없는 것도 문제시되고 있다.

임금차별은 생산성과 작업능력의 차이가 큰 동독에서 명확히 나타나는데 현대적인 기계와 설비를 갖춘 신설 기업은 단체협상된 임금을 지불할 수 있지만 낡은 시설을 갖춘 기업들은 이러한 임금을 지불할 수 없다.

따라서, 많은 기업들이 노동자와의 임금협상에서 단체협상된 임금보다 적은 임금을 지급한다. 단체교섭을 하고 있는 기업의 경우, 이것은 법을 위반하는 것이지만, 단체교섭 당사자들은 묵묵히 참아야 한다.

서독에서도 임금교섭제도의 개혁을 고려할 만한 충분한 이유가 있다. 단체교섭의 형태와 결과에 대한 만연된 불안은 주로 치열한

경쟁과 고용문제에 의해 야기된다. 서독에서 명목적 계약임금은 생산성과 소비자물가를 인상시킨다. 그러나, 최근에 단체합의된 임금과 간접노동비용의 증가는 생산성 증가보다 높았다. 이러한 사실은, 독일 화폐개혁에 덧붙여서, 1993년에 서독의 제조업이 산업화된 국가들 중 가장 높은 단위노동비용을 지불하는 상황을 연출했다. 생산성 지향의 임금정책에 의해-단지 이것만이 아니라- 독일 기업들의 국제경쟁력은 개선될 수 있으며 고용도 안정될 수 있다.

따라서, 독일에서는 보다 큰 임금차별과 유연성 그리고 회사 지향과 고용안정을 특징으로 하는 단체교섭 시스템을 성취하기 위해서 노동경제학자와 기업은 임금교섭제도의 개혁에 대한 요구를 해왔다. 현 임금교섭제도의 주된 문제는 이 제도가 평균화를 가져왔으며 시대에 뒤쳐진 구조를 공고히 하는 경향을 보인다는 사실이다. 노동조합과 경총은 구성원의 단결을 위태롭게 하지 않기 위해서 때로는 차별적 임금인상에 무관심하다. 지역 노동조합은 공식적으로 독립되어 있고 지역별로 단체교섭을 함에도 불구하고, 부문별, 지역별로 임금교섭이 다르지 않은 '모방 심리'가 있다.

임금합의가 차이를 보인다 해도, 개별 기업의 특수한 상황을 고려하기 어려운 산업부문별 단체협상제도하에서 문제는 여전히 남아 있다. 게다가 단체협상이 점차 지나치게 많은 세부사항들을 규제하려고 하며 공장의 유연성을 제한한다는 비판이 있다. 따라서, 보다 유연한 단체교섭 방식과 공장수준의 활동기회를 넓히려는 제안이 있었다.

2. 약 75년전 노동자 평의회는 법에 기초하여 설립되었다. 그 이후에 이 법은 여러 차례 개정되었으며 1972년 현재의 법으로 개선

되었다. 노동자 평의회는 실질적으로 더 많은 권한을 갖게 되었다. 실제로 노동조합은 다시 이 법의 개선방법을 논의하고 있으며 이 법의 현대화가 필요하다고 확신하고 있다. 노동조합은 최선의 방법으로 노동자의 경영참여권을 보호할 수 있기 때문에 법제화를 강력하게 지지한다.

그럼에도 불구하고, 참여는 상호 신뢰를 필요로 하는데 노조는 이것을 모순이라고 생각하지 않는다. 왜냐하면, 상호 신뢰는 법에 근거하기 때문이다. 법 조항은 노동조합과 사용자연합이 상대방에게 어쩔 수 없이 대화를 하게 만드는 보증증서와 같은 것이다. 그들은 대화이외의 다른 방법이 없다는 것을 알고 있다.

3. 1980년대 중반이후 경영 정책은 점차 노사관계의 분산화를 주도하였으며 공장수준의 노사관계를 중시하게 하였다. 이러한 조치들, 즉 신기술과 신조직의 도입은 국제경쟁의 강화와 함께 세계적인 차원의 기술변화와 조직변화에 기인한다. 경영자와 노동자 평의회간의 상대적으로 유연한 공장수준의 협상수단은 점차 일반적이고, 산업부문 수준의 단체협상을 특정 공장 상황에 적용시키는데 있어서 중요한 역할을 담당한다. 그와 동시에 공장수준의 교섭 당사자와 그들간의 관계도 중요해지고 있다. 이것은 단체교섭 당사자들(사용자연합과 노동조합)의 역할에 대한 함의를 갖고 있으며 일반적으로 사용자연합과 노동조합의 영향력을 약화시킨다. 특히, 노동자 부문에 노조와 직선으로 선출된 노동자 평의회간의 마찰이 있다. 노동평의회는 가끔 정치적인 노동조합보다 훨씬 더 실용적이고 유연한 행동을 한다.

특히 사적 서비스부문의 많은 기업들이 노동자 평의회와의 합의하에 노사관계를 규율하기를 원한다는 사실에 비추어 무노조지

대(trade union free zone)가 존재할 위험이 있다. 몇몇 기업은 파업할 수 없는 노동자 평의회와 전적으로 협상함으로써 노조를 배제하려는 전략을 추구하고 있다. 그러나, 이 전략은 양면성을 갖는다. 만약 이 전략이 장기적으로 공장에서 노동조합을 내쫓는 기능을 한다면, 그것은 기업에 이익을 가져다 줄 것이다. 그러나, 많은 독일 경영자들은, 비록 사용자연합에 의해 경고 받고 있지만, 지역별, 부문별 단체교섭의 평화적·질서유지적 기능을 약화시킬 수 있는 갈등정책을 구사할 수 있는 노동조합의 능력에 대해 과소평가하고 있다. 노동조합은 단체교섭의 자율성이 헌법에 명시되어 있으며 파업을 조직할 독점권을 가지고 있기 때문에 공장 내에서 갈등정책을 구사할 수 있다.

하지만, 노동조합이 유연화 전략에 대해 지나치게 강한 반대운동을 전개한다면, 그들은 이러한 경영자들의 경향이 심화될 수 있다는 것을 인식해야 한다. 노동조합은 과거의 도식적인 단체교섭제도에서 벗어나 조합원들과 노동자에게 보다 가까이 다가갈 새로운 제안을 심사숙고해야 한다.

상대방에 대한 비난, 즉 사용자는 산업별 노사관계체제를 위태롭게 하는 규제 완화 정책을, 노동조합은 ‘과잉 규제된’ 단체협상 시도를 포기하는 것이 양측의 이해를 증진할 수 있다. 그 대신에 사용자와 노동조합은 ‘혁신적 갈등-협력관계’라는 의미에서 새로운 도전에 대응해야 한다. 새로 제기된 문제의 해결책은 새로운 형태의 규제로 만들어질 수 있으며 사회적 동반자(노동조합과 사용자단체) 모두를 지원할 수 있다.

4. 노동자 평의회는 참여경영과 관련된 다양한 문제에 있어서 전문적인 조언을 필요로 한다. 대부분의 경우에 조언하는 것에 문

제는 없다.

또한 노동조합원은 노동자 평의회 의원이기 때문에 노동조합과 노동자 평의회 사이에는 밀접한 관계가 있다. 그러나 만약 그들이 조합원이 아니라면, 그들은 노동조합으로부터 조언을 듣지 못한다. 조언은 노동자 평의회 의원들에게만 한정된다. 좋은 조언은 필수적이며 좋은 광고이기도 하다. 사람들이 노조원이 되려는 중요한 이유중의 하나는 조언을 들을 수 있는 이러한 혜택이다.

5. 많은 국가에서 노동자들은 현재의 노동기준, 예를 들어 저임금, 장시간 노동 등을 경쟁국 수준으로 낮추라고 요구해 왔다. 세계시장에서의 경쟁전략과 노동기준을 높이기 위한 전략에 대한 열띤 토론이 있었다. 독일 노동조합은 높은 노동기준을 장기간 지속시키는 방법이 생산을 현대화하고, 생산성을 향상시키며 새로운 생산물과 서비스를 만들어 내는 것이라고 확신한다. 이것은 어려운 일이지만, 세계시장에서 유리한 경제적 위치를 유지하고, 장기간 근로자의 고소득을 보장할 수 있는 방법이다.

높은 생활기준을 방어하기 위해서 노동자 평의회 의원들의 국제적인 협력은 보다 중요해지고 있다. 유럽위원회의 지시로 유럽 노동자 평의회(EWCS)는 국제 노동자 평의회를 설치하였다.

의문시되는 다국적 기업에 관한 정보를 취합하는 것이 이 단체의 유일한 기능은 아니다. 이 평의회는 여러 국가에서 얻을 수 있는 노사관계와 노동조합체계에 관한 다양한 지식들을 모으는 통로이다. 각 국의 노사관계체계는 점진적으로 유럽전역에서 통합되었다. 따라서 유럽 노동자 평의회 의원들의 설립은 노동조합에 영향을 주고 있다.

자신의 힘을 재발견하는가?
- 독일자동차산업에서 린 생산방식(lean production) -

지그프리드 로쓰
(독일 금속노조)

I. 독일 생산개념의 특징

1. 역사적 발전과정과 테일러주의의 장애물인 숙련노동자의 자율성

독일 생산시스템의 역사적 발전의 특징은 숙련노동자(독일어로 Facharbeiter)와 전세계적으로 유일하게 공식교육과 이론훈련을 유관기업의 강한 내부서비스(in-service) 훈련요소와 결합한 ‘이중’ 훈련체계(dual training system)이다. 독일 모델의 기술적·철학적 지향은 상당부분 장인생산의 특징에 기인하며 장인생산은 대량생산방식의 등장과 정착 이후에도 오랫동안 그 영향력을 유지해 왔다. 숙련노동자는 이 모델에서 핵심적 위치를 차지하며 원료, 도구, 기계, 공정 및 생산물에 관한 그들의 폭 넓은 지식으로 별다른 감독 없이 넓은 범주의 복잡한 작업을 수행할 수 있었다.

* 이 글은 원래 본 심포지엄에서 발표될 예정이었으나, Mr Trittin이 대신 참석하여 발표되지 못했다.

그 결과, 숙련노동자는 항상 테일러식 노동 파편화와 감독 및 통제구조와 다른 통합적이고, 다면적인 이미지를 보여주었다.

독일에서 산업화가 진행됨에 따라, 독일 기업들은 장인작업 방식의 요소들을 유지해왔다. 소규모 상품생산과 고객중심의 주문생산체계(individualised production)를 갖춘 산업부문은 고품질과 자율적으로 조절하는 통합공정의 고도의 유연성 요구와 부딪히게 되었다. 따라서, 많은 산업부문에서 반자율적(semi-autonomous) 집단 작업(group work) 구조는 노동을 조직하는 방식에서 중요한 요인이다. 숙련노동자를 길러내는 방식은 자연스럽게 성장해 왔기 때문에 대부분의 기업에서는 집단 작업이 무엇이라는 것을 논의하거나 의도적으로 그러한 제도를 실시할 필요가 없었다. 예를 들어 자동차 산업에서 몇몇 기업들은 종전 직후에 있었던 집단 작업 구조를 가지고 있다. '집단 작업'이라는 명칭은 이후에 붙여진 것이는데, 이 구조는 안정적이며 탄력적인 것으로 입증되었다(Lehmann, 1993). 그러나, 이 구조는 전형적으로 숙련노동자가 지배적인 분야, 즉 생산량이 소규모이고 생산물이 복잡하며 높은 수준의 주관적 전문성이 요구되는 곳에서 나타났다. 또한 비공식 집단구조는 포드주의적 대량생산시스템을 갖춘 기업에서도 생겨나서 아직까지 존재한다. 이 구조들은 고도의 노동분절화와 위계적인 통제원리를 파괴하고 자율조절에 기초한 연속적인 생산흐름을 유지한다.

독일의 산업발전사에서 경영 측은 언제나 숙련노동자 모델에 기초한 반(semi) 자율적 집단 작업을 문젯거리로 여겨왔다. 그러

나, 반 자율적 구조에 대한 경영 측의 두려움과 부수적인 노동통제력의 상실은 생산적이고 유연한 노동을 필요로 하는 수요와 대립되었고, 독립적인 숙련노동과 집단 작업이 항상 통합적이고 자율적으로 조절되는 노동방식의 요인이라는 주장은 논쟁의 초점이 되었다. 경영자는 항상 전문기술의 ‘몰수’와 작업공정의 공식화를 통해 기업 내에서 상대적으로 자율적인 영역을 제한하려고 시도하였다. 이와 대조적으로 노동자에게는 자율적으로 조절되는 숙련노동과 반 자율적 집단 노동은 그들이 직면한 과제-경영통제를 느슨하게 하고, 그들의 목소리와 영향력을 넓힐 수 있는 해방적 노동방식의 요소를 유지하는 것-의 일부였다. 이 문제는 독일 산업발전사에서 논쟁적인 쟁점이었으며 지배와 보다 인간화된 노동을 둘러싼 논쟁을 반영한 것이었다.

몇몇 예외가 있지만, 독일 경영자는 훈련받은 숙련노동자의 거대한 탈(post) 테일러주의의 잠재력을 이해하거나, 충분히 활용하지 못했다. 과거에 노조의 지지를 받았던 숙련노동자들은 때로는 제한적인 경영모델의 측면에서 이루어졌던 자율조직 구조를 유지하였다. 이런 점에서, 독일에서의 숙련노동자는 테일러식 사고와 본질적으로 배치되는 것이었다.

반 숙련노동자가 숙련노동자를 직업 정체성과 훈련 열의의 모델로 여긴다는 사실은 독일 노동자들이 통합적이며 자율 조절적인 방식으로 조직된 노동에 매력을 느끼고 있음을 보여준다. 쾨과 세이블(Kern & Sabel, 1994)은 “넓은 조직을 힘으로 열어 젖힐 때 잠재력이 발휘된다”고 주장한다. 그러나, 이는 단지 경영에 대한 자신 없는 반작용만은 아니다. 독일 자동차산업에서 요구하는 숙련과 실존하는 노동자의 훈련된 능력간의 차이는 현재 사용되지 않고 있는 인적 잠재력의 존재를 보여주며, 이러한 실질적인 ‘숙련

잉여'는 전 산업부문에 걸쳐 존재하고 있다. 기업은 낡은 작업조직 형태에 집착함으로써 이용가능한 잠재적 숙련을 충분히 사용하지 못하고 있다(Schumann et al, 1994). 조립생산 노동의 상황은 이것을 생생하게 보여준다. 젊은 숙련노동자는 높은 이직률(스웨덴 모델에서처럼)보다는 결근과 저 능력에 의하여 숙련의 과소활용으로 반응한다(Klopfer, 1992).

2. 노동의 '인간화' : 이제 막 대체된 독일의 전통

노동의 '인간화' 요구는 노동조건과 생활조건을 개선하기 위해 영구적인 투쟁을 해온 독일 산업사를 관통하는 실과 같다. '인간화' 이론의 추진력은 근본적으로 개인행위 재량권의 확대이다. 보다 큰 자율조직에 기반한 '노동해방'은 노동자의 주도권(수평적 요인)을 위한 지평확대뿐만 아니라 의사결정(수직적 요인)의 지평확대를 의미한다. 독일의 맥락에서, 노동의 '인간화'는 항상 생활조건을 개선한다는 맥락에서 파악되어 왔다. 1970년대에서부터 생활조건을 개선하기 위해 노동시간을 단축하자라는 논의가 있었지만, 1984년에 이르러서 금속노동자의 단체교섭에서 주당 35시간으로 단축되었다.

노동의 '인간화'에 대한 정부의 주도권은 노동자뿐만 아니라 기업활동의 조건을 개선한다는 관점에서 1974~80년대 초까지 기업단위의 프로젝트를 장려하였다.

많은 프로젝트들이 조립공정과 집단노동에서 여유(buffers)를 갖고자 하는 유인을 대체하기 위한 노동의 구조화(structuring of work), 노동조직(work organization), 신기술의 발전에 대해 유용한 경험들을 제공하였다. 이 접근들은 낮은 인력수준과 단순한 직

무순환과 같은 제한적 수단뿐만 아니라 직무향상과 결합된 반 자율적 집단노동의 형태를 포함한다. 반 자율적 생산체계의 실험들은 자동화된 생산 부서와 개인별 노동 사이의 연계를 깨트리는 ‘완충장치’의 사용을 낳았다. 또한 육체노동 직무도 라인과 독립되게끔 조정되었다. ‘U자형’ 원리에 따른 집단 작업은 1970년대 초반에 제시된 것으로 직무순환과 노동자들간의 의사소통 범위를 높은 유연성과 짧은 생산라인에 결합한 것이다. 그러나, 이 아이디어는 실현되지 않았다. 이렇게 오래되어 잊혀졌던 독일의 경험은 1980년대 토요타에 의해 실현되었다.

초기의 좋은 경험과 집단노동 프로젝트에 대한 정부의 지원에도 불구하고, 이 아이디어는 실험단계를 넘어서지 못했다. 여기에는 많은 이유가 있다. 대부분의 실험이 공장 또는 기업문화를 충분히 고려하지 못했다. 노동자들의 협조로 이러한 생각이 만들어지지 않았고 노동자 평의회(works council)는 기업이 경제적 이익을 우선시했기 때문에 지원을 하지 않는 경우가 많았다. 대부분의 사례에서 임금과 기술훈련에 대한 노동자의 중점적인 관심사항은 무시되었다.

보다 나은 유용한 경험이 인간적 노동의 디자인을 낳았음에도 불구하고, 기업에 아무런 충격을 가하지 못했다. 실제 공공자금으로 프로젝트를 진행한 기업에서도 이 프로젝트를 기억하는 경영자와 노동자는 없었다. 그러나, 노동조합은 1990년대에 그 아이디어의 부활을 요구했다.

3. 1980년대 연속성과의 단절

1970년대에 ‘인간화’ 실험이 인간적 노동, 기술 그리고 조직이

균형 있는 결합의 효용성(cost effectiveness)을 분명히 증명하였지만, 1980년대에 사람들은 단지 자동화에만 관심을 두었다. 기업들은 일본의 경쟁우위를 제압하려는 희망으로 새로운 정보기술과 의사소통기술, 유연적 제조체계-즉 '컴퓨터 통합 공장'(computer-integrated factory)-에 투자했다. 기계화와 자동화가 생산성과 품질을 다소 개선시킨 반면, 순계정 측면에서 기업의 이윤과 설비 활용은 악화되었으며 생산작동은 보다 쉽게 지연되었다. 복잡하고 유연적인 기술과 전통적인 테일러식 조직구조의 조합이 미래의 바람직한 방식은 아니었다.

'화석화된' 테일러주의 전략의 결과로 수많은 더 이상 사용하지 않는 컴퓨터 통합 공장이 파괴한 흔적이 남았고, 적어도 향후 10년동안 노동자 중심의 조직모델(worker-oriented organization models)-특히 '학습곡선 효과'(Wildermann, 1994)-를 사용해서 경쟁우위로 전환할 수는 없을 것이다. 문제해결을 위해 주로 기술적 접근을 사용한 많은 기업들에서, "혼돈은 정복된 것이 아니라 관리된 것이었다". 그 동안에 일본은 또 다른 경로-책임의 위임과 명료한 조직구조(간반방식과 같은)와 결합된 마스터하기 쉬운 자동화 생산 방식-을 도입하였다. 독일 자동차 산업에서 인기 있었던 린 생산방식(lean production)의 논쟁은 급격한 인식의 변화를 가져왔고, 다양한 비용절감 수단과 함께 린 생산 체계를 사용해서 '과다하고 불필요한 비용의 삭감'을 원했다. 이전에 기술적 해결책을 추구했던 사용자들은 이제 최상의 실천 해법이라고 주장된 린 생산 방식에 몰입하였다.

그러나, 독일의 많은 산업부문들은 쫓아가기 위해 급급하고 있다. 큐슈지방의 새로운 토요타와 닛산 공장은 이미 보다 매력적인 노동, 보다 많은 완충물의 사용, 적기생산(just-in-time production)

으로의 환원과 자동화의 진전을 핵심 강령으로 한 ‘포스트 토요티즘’을 부추기고 있다. 후지모토(Fujimoto, 1994)는 이러한 일본 생산모델의 변화를 ‘린 성장’(lean-on-growth) 모델에서 ‘린 균형’(lean-on-balance) 모델로의 전환으로 묘사한다. 독일에서도 생산성과 인간 중심(human orientation)간의 균형을 추구하는 경향이 있지만, 독일 산업이 제2의 ‘포스트 린’(post-lean) 국면을 통해 자신의 길을 발견할 수 있을지는 의문이다. 만약 자신의 길을 발견한다면, 노동의 ‘인간화’ 전통에서 효율적인 노동과 흥미 있는 노동 사이의 균형추구가 목표일 것이다.

지금까지 이러한 급진적 전환이 독일 경영자의 특징은 아니었다. 그러나, 인간화의 원리에 기초한 몇 가지 예외, 즉 노동자에게 더 많은 주도권을 주는 동시에 기업의 효율성을 높이려는 시도가 있었다(Tropitzsch, 1994). 1980년대에 전통적인 생산개념과 전문지식과의 두 번째 급진적인 단절은 독일 경영자들이 직면한 딜레마를 보여준다. 독일 경영자들은 국내의 성공요인과 경험 그리고 전문지식을 가치절하하고 논의하지 않으면서, 오히려 다른 사회체계로부터의 성공비법에는 개방적이다. 어떤 측면에서 이것은 자신들의 전통을 불신하고, 수입된 해결책을 선호하는 전후세대의 문제를 반영한 것이다.

II. 린 생산개념으로의 이동

1. MIT 연구결과 : 통합개념과 변화의 희망

MIT연구(Womack et al, 1991)에 대한 광범위한 논쟁은 이미 독일의 '인간화' 논쟁에서 주목받았던 질적 경쟁 요인을 강조하였다. 많은 경영 측 대표자들은 이 단계가 질적 요인(노동자의 숙련과 창조성 개발을 위한 동기부여와 잠재력)의 중요성이 증가하는 변화과정임을 인식하였다. MIT연구는 질적 요인을 다루는 독일과 유럽국가들의 경영방식의 약점을 가차없이 폭로하였다. 1990년대 초 자동차 산업의 경쟁력 제고와 생산방식 논쟁에서 독일 자동차 산업의 선두주자들이 보인 일반적인 방향감각 상실은 MIT연구를 생명줄(lifeline)로 찬사하게 만들었다. 린 생산방식에 관한 논의는 여러 달에 걸친 경영 측과 노동조합간의 논쟁이었으며 대중적인 논쟁이기도 했다. 기업의 입장에서, 린 생산방식은 매우 상이하고 독립적인 재조직화 수단들을 통합하는 적합한 방법을 제공하는 것 같았다. 기업내부와 기업사이에 형성된 공정 사슬(process chain)을 통한 통합개념의 시너지 효과는 높은 생산성 확보와 개선된 조직구조를 결합하는 바람직한 방법으로 보였다.

노동조합은 이 논쟁이 노동의 과도한 노동과편화와 현장의 목소리에 전혀 귀기울이지 않는 경영과 관료주의의 문제를 해결할 수 있을 것이라는 큰 희망을 갖고 있었다. 노동의 인간화와 산업 민주주의를 결합할 수 있는 새로운 기회가 열리고, 산업의 효율성과 경쟁이 강화됨에 따라, 그들은 자율 책임과 동기부여가 효과적인 생산방식에서 핵심적인 요인임을 인식하였다. 그러나, 노동조합은 린 생산이 경쟁을 증가시켜서 노동을 강화하고, 노동자수를 줄여 비용을 절감하려는 단기적인 축적방식이 되지 않아야 한다고 경고했다. 그 대신에 노동조합은 공장과 기업조직의 효율성 개선을 요구했다. 그 내용은 다음과 같다.

- 결정단계를 줄이고, 분권화와 기업과 공급자 내에서 책임강화

에 의한 보다 나은 정보와 의사소통, 보다 빠른 의사결정

- 직무의 통합과 협력의 증대(예컨대 개발과 생산, 생산계획과 실행에서), 특히 가치창출의 동반자관계에 있는 기업 사이에서
- 자율조직의 기초 위에 노동자의 영향력과 책임을 넓히기 위한 집단 작업 방식의 도입
- 사무직원 축소와 노동강화보다는 효율성 증가에 기반한 지속적인 개선과 노동조건 개선 그리고 생태학적 생산방식의 도입(Roth, 1992).

1993년과 1994년 경기침체속에서 이러한 기대는 대부분 좌절되었다. 린 생산은 전통적인 의미에서 ‘과도한 불필요한 비용을 줄이는’ 방식으로 보였고, 직무축소는 당시에 자동차 산업이 직면한 문제를 극복하는 주된 방법이었다. 경기회복기의 신호가 보일 때조차도 수천 개의 직위가 자동차산업에서 없어졌으며 아직도 많은 기업들은 경험 있는 숙련노동자를 충원할 방법을 모르고 있다. 게다가 해고되지 않고 남아있는 노동자들도 신생산개념(new production concepts)이 변화시킬 수 있는 것에 대해 이미 별다른 기대를 갖지 않았다. 그들의 경험은 주로 노동력 희생에 의해서 이루어지는 고전적 합리화의 경험이었다. 린 생산방식의 주장과 달리 노동력은 감소되어야 할 비용으로 파악되었고, 대부분의 산업에서 노동력이 보다 육성되어지고 격려되어야 하는 혁신의 핵심 자원이라는 것은 이해되지 못했다.

2. 일본의 생산성 주도의 신화

MIT연구의 결과는 명료하다. 일본의 자동차 제조업체는 생산성과 품질의 영역에서 유럽의 경쟁사에 비해 두배 더 효율적이라는 것이다. 이처럼 단순한 메시지는 독일 자동차 산업에 활력을 주는 효과와 마비시키는 효과를 동시에 주었다. 적합성을 따지지 않고 오랫동안 지체된 재조직화가 이루어졌지만, 경영자들은 일본의 실질적인 경쟁력 우위에 당황하였다. 그들은 생산성의 즉각적인 개선을 요구했고, 이것이 모순을 낳았다. MIT연구 결과는 조직변화와 인적자원의 활용이 하룻밤 사이에 도입되지 않는다는 사실을 분명히 지적하였다. 그러나, 독일 자동차 산업에서 조직변화와 학습과정을 수행하려는 모든 시도는 단기적인 비용절감의 요구에서 비롯된 것이었다. 최고 경영자는 실질적인 조직변화를 원하는 노동자 평의회와 노동조합의 요구에 “물론 우리도 원하지만, 시간을 투자할 여력이 없다. 우리는 2~3년 후가 아닌 바로 지금 비용을 절감해야 한다”고 대응했다. 일본과의 생산성 격차가 최초로 가정된 것만큼 ‘현격하지 않다’는 인식이 독일인의 비교연구(Springer, 1993)에서 제기되었지만, 크게 주목받지는 못했다. 금속노동자의 조합인 금속노조(IG Metall)는 독일과 일본의 자동차 산업의 생산성을 철저하게 비교하기 위해서 일본 노동조합과 공동연구를 하였다(IG Metall-IMF/Japan Council, 1994). 특히 이 연구는 1981~90년동안 7개 독일 자동차회사와 9개 일본 자동차회사의 노동자 1인당 총 부가가치를 비교하고 있다. 그 수치는 1990년의 환율과 실제 과거 환율을 모두 계산한 것이다. 연구결과는 매우 흥미롭다. 해당 시기동안 노동자 1인당 평균 총부가가치는 연간 일본이 131,000DM인 것에 비교해서 독일은 92,000DM이었다. 그러나, 이 평균치가 전체의 상(像)을 제공하는 것은 아니다. 연간 평균치가 184,000DM인 토요타는 전체에서 선두주자이며 독일 제조업체뿐만

아니라 93,000DM에서 128,000DM을 기록한 다른 일본업체보다 앞서 있다. 독일 제조업체들은 85,000DM에서 102,000DM 를 기록하였다. 만약 토요타를 제외한다면, 7개 독일기업의 노동자 1인당 평균 총부가가치는 92,000DM이며 8개 일본기업은 112,000DM이 된다. 다시 말해서 10년동안 8개 일본기업의 노동자 1인당 총부가가치는 독일의 경쟁업체보다 단지 22% 많은 것이며 토요타만이 두 배 높을 뿐이다. 따라서, MIT연구의 '100% 가설'은 토요타에 국한된 것이다.

그러나, 두 국가간 노동시간의 격차가 크기 때문에 1인당 총부가가치 지표가 독일과 일본을 비교하는데 적합한 것은 아니다. 연구자들은 노동시간당 노동자 1인당 총부가가치를 비교하는 데, 1980년대에 노동자들은 일본기업의 경우 연평균 2,189시간, 독일기업은 1,599시간을 노동하였다. 이 수치는 초과노동시간을 포함한 실 노동시간으로 독일 노동자의 연간 실 노동시간이 일본 자동차 산업 노동자보다 31% 적은 것이다.

연구자들은 이 수치를 이용하여 노동시간당 노동자 1인의 총부가가치를 계산하여 1981~90년 동안 7개 독일기업의 평균이 58DM, 9개 일본기업이 60DM, 토요타를 제외한 8개 일본기업은 51DM이었고, 토요타는 82DM임을 발견하였다.

1990년과 이전의 환율을 모두 고려하여 독일의 평균값은 일본 제조업체 모두를 포함했을 때의 수치와 거의 같았고, 토요타를 제외하면 오히려 일본기업의 수치보다 높은 것이다. 7개 독일기업과 토요타 사이의 차이는 29%인 반면, 토요타와 나머지 일본기업 사이는 38%로 격차가 더 크다. 이 연구의 결론은 시간당 총생산량의 측면에서 독일 자동차 제조업체의 생산성이 실제로는 토요타를 제외한 8개 일본기업보다 약 10% 높다는 것이다(5~10%의 유동

환율을 고려했을 때). 이것은 실제로 토요타를 제외한 일본의 기업들과 비교해서 일본의 생산성이 독일을 앞지르지 않는다는 것을 보여준다. 더욱이 토요타의 경우, MIT의 '100% 가설'이 가정했던 것처럼 해가 거듭 될수록 토요타와 독일기업간의 격차가 좁혀지고 있으며 1990년에는 격차가 약 22%에 불과했다.

총부가가치와 노동시간당 생산량의 비교는 일본 제조업체의 비용우위가 대부분 경제적·사회적 조건에 기인하며 노동시간의 길이가 작은 역할을 한다해도, 핵심요인은 긴 노동시간과 시간당 저임금 또는 낮은 노동비용간의 관계이다.

생산성 측면에서 일본 기업들간의 차이는 토요타를 제외한 일본의 8개 기업이 독일적인 조건, 즉 고임금과 짧은 노동시간 하에서 경쟁적이지 않다는 것을 보여준다. 만약 1992년 이후 진행된 독일 자동차산업의 전반적인 재 구조화가 계산에 포함되면(최근의 정보까지 포함된 새로운 비교가 필요하겠지만), 독일 기업들이 토요타를 제외한 일본의 8개 경쟁사보다 생산성이 훨씬 앞설 것이라는 점을 보여주는 강력한 증거가 있다. 화폐 강세와 환율변동이 두 국가의 추계에 영향을 주지만, 독일 자동차 산업이 일본 경쟁사들이 엔화의 강세로 인한 비용 열위(cost disadvantages)를 상쇄시키는 것보다 마르크화의 강세로 인한 비용 열위를 상쇄할 수 있는 더 좋은 위치에 있다.

독일의 생산성 잠재력은 조금씩 낭비되고 있지만, 단기적인 비용절감 조치에서 인적자원의 활용과 개발에 기반한 장기적인 효율성 개선으로의 전환은 더 많은 잠재력을 지니고 있고, 여전히 앞서 있는 일본을 능가할 만큼 경쟁 우위를 증가시킬 것이다.

3. 뒤늦은 통찰 : 집단 작업(group working)의 보편화

집단 작업을 둘러싼 논쟁과 국제적으로 표준화된 집단 작업 개념(‘공동 숙련’에 기초한)은 대부분의 독일 자동차 제조업체가 집단 작업의 보편적인 실행으로 전환하기 시작한 1992년 말과 1993년 초에 긍정적인 평가를 받았다.

1990년에 독일자동차 업체의 생산직 노동자중 약 4%만이 집단 작업 상황에서 작업을 한다고 여겨졌으며, 그들의 대부분도 실험적인 것이었다. 1993년에 와서 그 수치는 9.5%로 증가하였고, 1년도 안되어 22.2%까지 올라갔다. 아우디 자동차회사(Audi)는 1994년에 작업방식을 전환하였는데, 1년전 7.7%와 비교해서 생산직 노동자의 약 68.4%가 집단 작업과 관련되었다. 그러나, 그 수치는 주의가 필요하다. 왜냐하면, 아우디(Audi) 집단의 대부분은 새로 설립되었고, 집단배치와 집단대표 선출이 초기단계를 넘어서지 않았기 때문이다. 결과적으로 이 집단들은 직무의 완전한 상호교체 가능성에 필요한 숙련습득과 같은 전형적인 집단 작업의 특성을 보이지 않고 있다. 만약 아우디(Audi)의 수치가 이와 같은 이유 때문에 추계에서 제외된다면, 전체 생산직 노동자의 약 17%가 직무의 상호교환가능성과 노동의 자율분배의 조건하에서 작업하고 있다. 이 수치는 개별기업들간에 현저한 차이를 설명한다. 오펔 자동차회사(Opel)와 아우디가 전체 부서에 집단 작업을 도입했고, 결과적으로 훈련요구와 같은 주요한 내부적응의 어려움을 경험한 반면, BMW, 벤츠 자동차회사(Mercedes) 그리고 폭스바겐(Volkswagen)은 더 조심스럽게 진행하였다. 포드 자동차회사(Ford)는 집단 작업에서 완전히 다르게 행동한다. 포드사는 이러한 실험을 아마도 나중에 활용할지 모른다. 포르쉐(Porsche)는 공식적으로 집단 작업을 하지 않지만 보다 특수한 역할을 한다. 포

르쉐의 짧은 생산주기와 높은 숙련노동자 비율은 이미 통합된 방식(integrated way)으로 작업하는 경향이 있다. 포르쉐 노동자 평의회는 현재 short-cycle의 도입에 저항하고 있다. 노동평의회는 숙련노동자가 압도적이며 고품질의 제품을 생산하는 환경에서 테일러식 집단 작업 모델이 적합하지 않다고 주장한다.

집단 작업에 대한 설문조사의 결과가 실망스럽고, 고려할 여지가 있다는 주장은 옳다. 여러해 동안 금속노조(IG Metall)와 그들의 노동자 평의회 의원들은 경영자에 의한 작업할당 대신에 집단 작업의 도입을 위해 투쟁해왔다. 1980년대에 경영 측은 일반적으로 그러한 요구를 거부해왔지만, 자동차 산업의 여러 지역에서 노동자 평의회는 집단 작업을 회사계획으로 인정받기 위해 싸웠고, 결국 많은 경영자들은 집단 작업의 이익을 마지못해 확신하게 되었다. 집단 작업에 의한 분명한 효율성 개선에도 불구하고, 경영자들은 결코 그들이 애초에 가졌던 회의와 망설임을 버리지 않았다.

4. 생산개념의 국제화 : 독일 모델에 대한 압력

독일 노동조합은 신생산개념에 대한 그들의 요구를 노동의 '인간화' 원칙으로 변경하고, 스웨덴의 반 자율적 작업집단 경험에 많은 관심을 가졌다. 생산벨트로부터 자유를 얻기 위한 많은 요구들, 전 부품의 long-cycle 조립라인, 노동자의 상호교체가능성과 자율조직(self-organisation)은 스웨덴의 볼보(Volvo)와 사브(Saab)의 실험에 기반하고 있다. 1980년대 지향과 연구시기동안 스웨덴 모델은 독일자동차 산업에서 몇몇 실험체계를 설계하기 위해 사용되었다. 그러나, 그 당시에 경영자는 다른 관점에서 집단 작업을 바라보았다. MIT연구는 일본의 경험 쪽으로 이동을 촉진했고, 뒤이

은 폭넓은 대중논쟁은 과연 일본식 개념이 현실적으로 독일에 이전가능한가에 초점이 맞추어졌다. ‘토요티즘’과 ‘볼보이즘’에 관한 논쟁에서 현저해진 긴장의 결과는 제3의 모델의 등장이었으며, 아이젠나흐(Eisenach)지방의 녹지에 세워진 오펔의 새공장은 북미로부터 이식된 생산개념의 상징이 되었다.

이 개념은 숙련노동자나 반숙련노동자의 숙련특성에 기초한 것이 아니라 좁게 정의된 ‘공동 숙련’(common skills)에 기초한 것이다. 이 공장에서 노동은 매우 제한적이고, 짧은 작업주기(short-cycle)와 벨트 종속적 작업(작업주기가 보통 60초), 전적으로 생산라인 작업에 초점을 두고 있으며 개인과제의 확대나 직무순환에 대해서는 소극적이다. 게다가 자율조직은 소수의 분야에 한정되었다. 이 생산개념의 상은 엄격한 행동규칙, 적은 수의 노동자와 끊임없는 압력의 증가로 완성되었다. 핵심적인 특징중의 하나는 ‘지속적인 개선’(continuous improvement) 사이클로서 이 개념은 고능률이 지속적인 ‘과부하’에 의해 이룩되고, 이 과정의 결과가 다시 노동의 기준이 된다. 그 다음에 사이클은 다시 시작하여 새로운 기준에서 출발한다.

현재 이 개념은 다른 독일 자동차업체를 휩쓸고 있으며 노동자 평의회와의 논쟁을 격화시키고 있다. 캐나다에 이식된 일본 자동차 공장인 CAMI(Robertson et al, 1993)와 선더랜드 지방의 영국 닷산 자동차회사(Garrahan et al, 1992)의 경험은 노동자 평의회와 노조 간부뿐만 아니라 일부 경영자도 이 모델이 노동자의 대대적인 저항을 유발하고, 독일의 환경에 적합하지 않다는 것을 인식하게 하였다. CAMI 노동자의 설문조사에 나타난 가장 일반적인 비판은 높은 노동부하와 일본자동차 생산방식에 대한 환멸이었다. 그러나, 독일의 대다수 경영자들은 높은 수준의 자율조직을 지닌 집

단 작업체제를 반대했고, 그 대신 계획, 침투, 통제가 용이한 표준화된 테일러식 집단 작업에 매력을 느끼고 있었다.

Ⅲ. 표준화된 노동인가, 우리 자신의 길을 갈 것인가?

1. 테일러식 구조와 자율 조직된 집단 작업 사이의 갈등

현재 자동차 산업에서 신생산개념은 이중적인 측면이 있다. 이 개념은 한편으로 세계적 경쟁에서 성공적이어야 하고, 다른 한편으로는 그 사회의 구조적 조건을 고려해야 한다. 독일 자동차 산업에서 초점은 국제적인 '성공모델'로 이동하였고, 아래에서 논의하는 것처럼 이것은 독일사회의 구조적 조건과 문제 해결책 사이의 불일치 때문에 생산 왜곡과 잠재력 손실을 낳고 있다.

생산개념의 적합성 여부를 논의하는 기반은 기술적, 조직적 구조와 시장, 경쟁상황과 함께 그들의 노동력, 숙련자력과 노동자들의 노동에 대한 태도이다. 만약 이 요인들이 '능률제고 요인'으로 간주된다면, 그들은 생산 개념이 취해야 하는 흥미로운 지표군을 만들 것이다.

<표 1>은 독일과 일본의 동기부여 요인을 비교한 것이다 (Jurgens, U. 1992).

이 비교는 독일 노동자들이 ‘단지 업무를 한다’는 태도로부터 벗어나 점차 경력, 직무내용에 대한 만족, 의사결정과 노동의 자율 결정 범위를 생각하고 있음을 분명하게 보여준다. 테일러식 구조에도 불구하고, 숙련노동자들의 지향은 수십 년간 유지되어 왔으며 이것이 노동자와 노동의 관계를 결정한다. 예를 들어, 그것은 기업 귀속감을 초월하는 품질생산에 대한 강한 귀속감을 낳는다.

<표 1> 능률제고 요인

| 독 일 | 일 본 |
|--------------------|------------|
| 직무 내용에 대한 흥미 | 집단을 통한 인식 |
| 자율 결정한 노동과 자율적인 책임 | 개인적인 발전 전망 |
| 직무의 어려움에 부합되는 임금 | 평가와 연관된 임금 |
| 직업 안정성 | 평생 고용 |

이와 같이 생산물에 대한 자부심은 흥미로운 직무내용, 독립생산과 결부되어 있다. 이것은 일본과 다르다. 만약 이러한 이해가 적합한 반 자율적 노동구조를 통해서 충족되며 노동자들이 적합한 임금과 직무안정을 보장받는다면, 의미 있는 능률향상이 있을 것이다. 노동자 설문조사에서, 모든 연령의 노동자들이 ‘높은 임금’보다 ‘흥미로운 노동’을 최우선 순위로 꼽았으며 그 다음이 ‘회사의 좋은 분위기’였다.

이것으로부터 우리는 단순하지만 중요한 결론을 도출할 수 있다. 만약 독일 노동자들이 흥미로운 직무와 고도의 자율조직을 가지고 있다면, 그들에게는 일반적으로 일을 하려는 동기가 부여된다. 많은 경영자들은 복잡한 동기부여 전략으로 생산성 보존을 추구한다. 그러나, 그들은 노동력이 이미 기본적으로 노동에 대한 태도를 통해 동기 부여되었다는 핵심을 파악하지 못하고 있다. 오히려 경영자들은 노동자들의 흥미를 가로막는 탈 동기화 요인을 제

거하는 것에 초점을 두어야 한다. 이러한 것들은 일본 개선 (KAIZEN) 시스템의 집단 작업과 비교에서 나타나듯 조직, 노동분배, 경영구조 등이다.

● 집단 작업

독일 자동차 산업에서 경쟁하고 있는 집단 작업 개념의 특징은 다음과 같이 이분법적으로 비교할 수 있다. ‘테일러식’ 집단 작업과 ‘자율 조직된’ 집단 작업간의 차이는 <표 2>와 같다.

기업 내에서 두 극단적인 모델들간의 긴장이 존재하는데, 이 긴장은 노동평의회와 경영자사이에서 대부분 나타나는데 또한 경영자들 사이에서도 발생한다.

<표 2> ‘테일러식’ 집단 작업과 ‘자율 조직된’ 집단 작업간의 차이

| | 데일리식 집단작업 | 자율 조직된 집단작업 |
|----------|---|--|
| 직무만족 | 제한된 영역, 라인 속도와 긴밀, 벨트 | 광범위한 영역, 라인 속도에 서의 해방, 'boxes' |
| 기능 통합성 | 제한적, 집단별 배분, 전문가 훈련 | 높다. 모든 집단 구성원은 직무훈련을 받을 수 있다(유지, follow-up, 품질보증, 후방 근무) |
| 자율조직 | 낮다. 대부분의 직무는 영역 자문을 받는 감독에 의해 규정 | 높다. 계획화, 노동과정 감독, 사회적 업무, 자기 관리 |
| 집단 '대변자' | 운영 의무, 미흡한 경영수준, 감독으로 활동 | 민주적 선출, 협동 노동, 경영의 일부라기 보다는 집단을 반영하고, 공동 관리함 |
| 집단 토론 | 제한적, 낮은 참여수준, 모임에서 포괄하지 않음. 생산성 이슈라는 주제 선택에 제한적 | 일주일에 30분~1시간, 모임에서 포괄, 경제 사회적 이슈를 포함하여 주제의 자유선택 |
| 업무수행 정책 | 지속적 과부하, 표준화된 운영, 운영과 일정상의 최적화 지속 | 안정된 조건, 집단과 감독간 업무 협상, 노동자 평의회를 통한 공동 결정 |

● 개선(KAIZEN)

독일 자동차 산업에는 개선에 대한 두 가지 전략적 접근이 있다. '전문가 주도'(expert-led) 개선과정과 '집단 주도'(group-led) 개선과정이 그것이다. 전자는 단기적인 결과 지향, 또는 소위 '단기적 이익'(fast buck) 접근으로 유형화된다. 이러한 개선 접근의 관심은 대다수 사례에서 절약 목적에 한정된다. 외부의 조절자와 감독자는 단지 경제적 측면의 목표를 세운다. 이러한 활동은 우선 생산영역에 집중되며 또 생산영역안에서 작업처리 시간, 이동시간,

소요인원, 필요수준에 집중된다. 초기의 성공이 조금 있을지라도 곧바로 실망이 뒤따르기 때문에 어떤 효율성을 향상시킬 기법들이 만들어지지 않는다. 그 이유는 노동자들은 외부에서 강제된 것에 냉담하게 반응하고, 제도적으로 그들이 경험에서 배운 것을 다른 사람에게 전달하려는 것이 제한되고 있기 때문이기도 하고, 특히 생산성 향상의 결과(곧 이윤이)가 노동자와 공유되지 않는 경우에 그러하다. 그렇기 때문에 이러한 개선 노력은 독일 자동차 산업의 수많은 기업에서 도입 초기에 실패한 것이다.

그러나 '집단 주도' 접근의 경험은 많이 다르다(Mercedes Benz, 1995). 이 접근은 장기적 결과에 기반 하였고, 점진적인 효율성 개선이 있었다. 제안제도는 상급간부에 의하기보다는 집단적 맥락 안에서 이루어졌으며 모든 집단 구성원들이 제안제도의 형성에 적극적인 역할을 하였다. 조정자와 전문가, 감독자는 자신의 역할을 보조지원적인 것으로 이해하고, 감독과 통제보다 촉매자로 행동했다. 효율성 개선은 생산영역뿐만 아니라 집단과 부서 사이의 중복 영역까지 미쳤으며 개선 집단은 생산성과 집단에 영향을 미치는 사회의 전 영역에 관한 토론하였다. 최적의 생산과정 형성에 일조

<표 3> '전문가 주도 개선'과 '집단 주도 개선'의 차이점

| | 전문가 주도 개선 | 집단 주도 개선 |
|--------|---|-----------------------|
| 목적·효율성 | 단기적 목적, 높은 수준의 'one-off'효과('fast back') | 장기적이고 안정적인 효율성 개선 |
| 범위 | 규정됨, 경제적 주제에 한정 | 자유 선택, 사회·경제적 주제 |
| 수단 | 기껏해야 매주박업장별로 | 지속적인 집단 활동 |
| 활동 초점 | 전문가, 감독자 | 집단과 집단의 '대변자' |
| 생산성 향상 | 기업의 목적은 노동자의 전문기술과 생각을 소유하는 것에 있다 | 이윤 공유와 '평등 교환'원칙 |
| 동기 부여 | 낮다. 전문기술이 뒤쳐진다 | 높다. 최적화 의지 |
| 노동평의회 | 보호자. 수동적이거나 방어적 역할 | 보호와 영향, 적극적이고 건설적인 역할 |

하려는 노동자의 의지는 높았다. 노동자들이 성과를 공유하는 곳에서 특히 높았다.

2. 독일의 성공 : 숙련노동자들 사이의 집단 작업

숙련노동자들은 과거에 보수나 도구제작 등 간접적인 생산영역에서만 양성되었다. 그러나 1980년대 생산의 기술적 근대화시기에 소위 '하이테크' 영역(예컨대 차체 제조공장 또는 기계 생산)에서 보수(maintenance), QC, 생산과 일정관리 등의 간접직무는 점진적으로 통합되었다. 자본 집약적 자동화영역에서 생산이 크게 '재전문화된'(reprofessionalised) 것은 노사관계의 관점에서 중요한 의미를 갖는다. 새로운 역할, 즉 자동화된 생산방식의 순탄한 흐름을 보장하기 위해 폭 넓은 혼성 기술(hybrid skills)을 사용하는 '체계 조절자'의 역할이 등장하였다. 이 업무는 점차 중요해지고 있으며, 유연적 기술과 전문적 숙련노동의 세계적 결합이 일어나고 있는 자동차 산업에서, 이 업무가 숙련노동자들의 관심을 끌고있다는 것은 분명하다.

이 영역의 전문화가 진전될수록 경영자와 감독자는 보다 투명한 의사결정, 노동자의 경영참여 확대와 함께 분산되고 자기 조정하는 단위를 개발하라는 압력을 더 받게 된다. 자율조직은 모듈(modular) 또는 공장의 작은 개념(fractional concepts) 철학을 상당부분 유지하는 자율통제 공장과 기업의 단위라인별 재조직화의 압력을 가한다(‘공장내 공장’ 접근).

자동차 산업에서 기계화 생산의 예는 간접업무의 통합을 늘리고, 라인종속성을 감소시키며 직무계획을 넓혀 고도로 발달된 의사소통과 협력이 가능한 자율조직의 신장으로 이동하고 있음을 보여준다.

또 다른 예는 지금까지 분리되어 왔던 간접기능의 통합을 보여준다. 예를 들어, 새로운 ‘체계 조절자’는 그들의 시간을 다음의 <표 4>와 같이 사용한다.

이 영역에서, 고도의 직무만족도와 노동자의 숙련에 적합한 직무내용은 연평균 결근율을 약 10% 이상에서 3.5%이상까지 낮추었다. 또한 경제적 파급효과는 극적이다. 시간당 자동차 생산의 측면에서, 독일산업은 세계에서 최고이며 가장 효율적인 일본의 공장보다 높다. 그러나, 가장 유의미한 것은 이 개념이 노동자의 노동조건에 미치는 영향이다. 고도의 직무통합과 폭넓은 자율조직은 노동자에게 능률과 요구관리, 노동자간 연계에 긍정적인 효과를 주는 자율을 제공한다.

여기에는 분명한 상관관계가 있는데, 특히 고용자와 저 능률 노동자 사이에서 두드러진다. 시간의 자율관리와 담당능력(집단 토론과 훈련)과 결합된 자율조직의 수준이 높아질수록, 노동자들을 집단으로 통합하려는 의지와 적응력도 높아진다. 만약 노동자들이

<표 4> 새로운 ‘체계 조절자’의 시간 사용

(단위 : %)

| | | | |
|--------|------|-----------|------|
| 예방적 보수 | 33.2 | 기능·감독 | 28.3 |
| 도구·설비 | 11.7 | 선적·하역 | 8.0 |
| 측정·감독 | 7.6 | 도구 교체 | 5.7 |
| 수리 | 5.3 | follow-up | 0.2 |

재량권을 갖고 있다면 스스로 자신의 노동을 조직할 수 있고, 자신의 노동을 적합하게 분배하고 서로 유연하게 지원할 것이며 심리적 또는 정신적 문제를 지닌 노동자들도 쉽게 적응할 것이다. 거스트(Gerst et al, 1994)는 이것을 만족도 조사에서 증명하였다.

자동차 산업의 하이테크 영역에서 자율적으로 조직된 집단 노동 모델은 고도의 반 숙련 노동자와 결합된 숙련노동자 유형의 기술훈련이 빠르게 증가하고 있음을 보여준다. 이 개념은 실험단계를 넘어서서 여러 공장에서 폭넓게 자리잡고 있다. 그러나, 이것이 자동차 산업에만 적합한 것은 아니다. 기계부문과 공장엔지니어링 그리고 전기엔지니어링 부분의 많은 기업들이 ‘유연적 생산방식 제도’(flexible production islands)라고 불리는 이 모델을 사용하고 있다. 이 제도들은 실제로는 계획, 의사결정 그리고 감독기능이 결합된 고도의 자율조직과 협력과정으로 정의되는 집단이다. 이 제도의 철학은 모든 영역을 담당할 수 있는 훈련되고 숙련된 팀체계에 의한 ‘자율적이고 완벽한 공정’이다. 독일에서 400개 이상의 기업들이 이미 이 체계를 채택하였으며 숙련자들의 집단 작업형태는 특히 다른 국가에서 성공하기 어려운 원칙의 독일식 적응이다. 이것은 숙련노동자 모델에 기초한, 자율조직 원칙에 따른 ‘지적 생산 방식’의 정착을 뜻한다.

그러나, 숙련노동 그 자체는 새로운 요구에 부응하여 변화하고 있다. 이것은 장인부문이 갖고 있는 한계 사이에 거리를 두었으며

특수한 직무내용뿐만 아니라 자율조직에 관련된 학습곡선의 기반 위에 사회적 능력과 마찬가지로 공정과 방법상의 능력을 개발하고 있다.

독일 자동차 산업에서 분명하고 유일한 방향은 자율적으로 조직된 숙련 집단 작업이다. 게다가 그것은 경영자의 반발 때문이 아니라 경영자의 반발에도 불구하고 속속 도입되고 있다.

3. 낭비되는 잠재력 : 조립생산에서 집단 작업

그러나, 생산방식과 대조적으로 조립생산에서 집단 작업으로의 진보는 아주 부분적이다. 과거에 직무의 단순확대(라인 구조를 변화시키지 않는)에서 라인과 분리하여 직무내용을 넓히고 강화하려는 실험까지 다양한 구조들이 실험되었다. 그러나, 현재까지는 특정 경향을 추출해 내기는 어려우며 수많은 체제들이 시험적인 프로젝트를 넘어서고 있는데 이것들은 직무내용의 측면에서 또는 자율조직의 측면에서 직무내용에 대한 다양한 정의와 라인으로부터의 분리를 포함한다. 이는 노동자들을 위해 개선된 것이 없는 조치들과 함께 나타난다.

지난 몇 개월 동안 하나의 경향이 공장수준에서 나타났는데, 여기에는 분명히 집단 작업이 테일러식 라인과 함께 발전한다는 증거가 있다. 이 경향은 벨트 시스템을 재통합하기 위해서 역으로 비조립 작업시기의 벨트와 독립적인 작업방식을 도입한 기업에서 특징화되었다. 한 다국적기업에서 엔진 마무리, 문짝 조립, 몸체 조립 영역에서 벨트 독립적인 비조립 작업 구조를 현존하는 조립 라인속으로 빠르게 통합하였다. 이것은 7~20분간 소요되는 직무를 없애고, 이것을 60초 걸리는 단일 싸이클로 대체한 것이다.

또한 동일한 경향이 독일의 새로운 '신공장지역'(greenfield)에 나타났다. 간접업무를 광범위하게 통합하려는 최초의 계획은 점차 역전되었으며 간접기능이 다시 집단내 전문가 작업의 영역이 되었다. 한 과시를 좋아하는 기업에서, 수리파트가 다시 라인의 끝으로 옮겨졌고, 품질확인 작업은 전문가들에 의해 전적으로 이루어졌고, 보수작업은 특수한 노동자 집단의 영역이 되었다. 벨트 사이클은 보통 106초 정도이다. 또 다른 새 공장에서, follow-up과 물류는 전문가들의 작업이 되었고, 노동자 평의회는 90초 사이클의 새로운 생산체제를 통고 받아야 했다. 원래 이 공장은 벨트 없는 공장으로 발전할 예정이었다. 조립노동은 '재테일러화된' 공정이라고 할 수 있다. 이 경향은 조립노동자들의 희망과 이해와는 반대로 진행되고 있으며 대부분의 노동자가 QC, 재료준비, follow-up, 보수 등과 같은 간접업무에 대한 책임 확대와 넓은 범위의 직무순환을 원하며 자기 자신의 작업방식을 결정할 수 있는 범위의 증가를 원한다는 것은 설문조사에서 이미 밝혀졌다. 넓은 범위의 흥미로운 직무내용은 대부분의 노동자가 선호하는 것이어서 노동자들은 많은 경우, 심지어 직무강화와 추가적인 노동부담을 의미할 수 있는 곳에서도 부가적인 과업을 하려고 한다(Gerst et al, 1994).

자신들의 숙련훈련보다 낮은 수준의 노동을 하는 숙련 노동자군이 많이 존재하지만 자동차 제조라인에서 숙련노동자의 필요성이 거의 증가하고 있지 않다는 사실은 심각한 문제를 야기한다. 실제로 자동차 산업에서 열 명의 훈련받은 숙련노동자중 7명이 자신의 숙련수준 이하의 노동을 하고 있으며, 이것이 유발하는 실망감은 작업 구조의 적합한 변화에 의해 바뀌지 않으며 오히려 테일러식 집단 작업으로의 이동을 강화하고 있다.

독일 자동차산업체의 다수가 일본 작업방식이 북미의 이식된

공장에서 개발된 생산개념 모델을 따르고 있다는 것은 분명하다. 이 관점은 고능률이 흥미로운 직무내용과 노동자의 동기부여 때문이라기보다는 표준화되고, 좁게 정의된 벨트 종속적 노동 때문이라는 것을 분명히 한다. 고도의 벨트종속성과 비교하여 낮은 수준의 업무통합과 자율조직은 노동자의 작업 조건에 지나치게 부정적인 영향을 준다. 타이트한 시간적도는 보다 큰 직무수행 압력이 되고, 자율조직의 결핍은 연대를 파괴하며 좋은 일은 자신만이 갖으려고 하고, 일 교환을 거부하며 일을 잘 못하는 이는 사직토록 계속 압력을 가하는 모습을 나타낸다. 사회적 라인을 따라 집단 구조를 개발하려는 재량권을 없앤다. 노동자의 작업 현실은, 테일러식 체계에서처럼, 제한된 직무요구와 조건을 강요하는 관리자에 의해 결정된다. 노동과 고용에 대한 증가된 기대와 작업체계의 현실간의 괴리가 점차 커지고 있다. 이것은 노동자 자신들이 최적화와 개선과정에서 통제하려는 노동자의 목표가 실현되기 불가능하다는 것을 증명한다.

작업장에서 지금 전면에 등장하고 있는 ‘테일러화된 집단 작업’과 조립라인에서 희미하게 남아있는 ‘자율적으로 조직된 집단 작업’의 공존은 기업에게 큰 긴장을 야기하고 있다. 이러한 새로운 국면이 개막될 때, 노동자 평의회와 노동조합은 조립라인에서 숙련된 집단 작업의 긍정적인 경험을 방어해야 하고, 현재의 경향을 역전시키기 위해 투쟁해야 한다. 독일의 생산체계에서 테일러화된 집단 작업 모델이 노사관계에서나 경제적 의미에서 도움이 되지 않는다는 것은 분명하다. 그 모델은 모든 측면에서 노동자의 기대와 조립부분의 숙련형태와 반대로 나가고 있다. 달리 말해서, 직무 만족, 헌신 그리고 효율성 개선을 위한 거대한 잠재력이 현재 낭비되고 있다. 조립부문에서 집단 작업은 하이테크 영역에서 다양

한 업무범주에 기초할 수 없지만 조립노동에 적용될 수 있는 기본 원리가 있다. 그리고 증대된 자율조직, 기능통합 그리고 직무내용은 노동과의 일체감을 증가시킬 것이며 이전에 사용되지 않은 잠재력을 발휘하게 만들 것이다. 이 문제가 해결되는 방식이 독일 자동차 산업에서 조립생산개념 디자인의 핵심이다.

IV. 요약

독일 자동차 산업에서 사용된 생산체제의 성공의 잠재력은 노동자들이 직무에 관심을 갖고 노동과정을 조직하고, 책임지려는 욕구에 기반한 것이다. 과거에 경영자들은 이러한 잠재력을 강화하거나 적절히 사용하지 못했다. 지금까지 자동차 산업의 생산전략은 연속성보다는 끊임없이 변화하는 지향들 사이에 급격한 단절의 ‘지그재그’ 과정으로 특징 된다. 경영자는 현존하는 조건을 적절히 고려하지 못했고, 독일 특유의 강점을 간과했다.

독일의 성공모델(전문분야에서 집단 노동)은 경영자가 긍정적인 지원을 했지만 경영자의 정책 때문이 아니라 정책에 거슬러서 만들어졌다.

지금 자기 부정적 ‘독일 신드롬’을 없앨 시기가 되었으며 수입된 ‘최선의 방법’을 더욱 회의적으로 볼 때가 되었다. ‘특유한 강점의 재발견’은 자율적으로 조절하는 체계에 호의적인 ‘패러다임의 변화’와 관련 있다. 독일의 맥락에서 이것은 조직과 위계구조의 재구조화를 통한 자율 조직의 폭발적인 잠재력의 해방과 관련 있다.

자율조직은 그것의 구조적 견고성을 보장하는 두 가지 기둥, 즉

숙련/전문적 능력과 사회적/협력적 능력에 기반한다.

이들 영역에서 능력은 자율 조직의 능력을 위한 불가결한 조건-자율조직의 실현을 위해서 주어진 조직적·위계적 조건이라고 가정되는-이다. 여기서 발전경로와 학습과정의 다양성이 존재함을 인식하는 것이 중요하다. ‘숙련노동자’ 영역에서 집단 작업의 역동성은 숙련과 자율조직을 지향하는 전문능력 측면에서의 발전을 보인다. 사회적이며 협동적인 능력은 행동할 여유가 허용되는 정도로, 또한 지원 적인 훈련 조치가 제공되는 정도로 발전되었다. 조립과정에서 집단 노동은 제한적 조건에 종속된다. 업무가 재분배되는 상황하에서 노동자의 자격수준은 ‘숙련노동자’ 영역보다 낮다. 게다가 테일러화된 집단 작업은-이미 살펴본 것처럼- 확고하게 존재한다. 결과적으로 숙련 또는 전문능력의 개선을 통해 자율조직으로 이행되는 것은 불가능하다. 오히려, 훈련 자격으로 인정되는, 사회적이며 협력적인 능력의 최대한의 발전을 가능케 하는 조건을 창출해야 한다(Cattero, 1995). 이것은 다음을 포함한다.

- 노동과정과 업무, 생산공정, 조직에 대한 영향력
- 자격 측정, 휴가, 집단 토론, 짧은 휴식시간에 대한 계획
- 생산공정과 교대근무에서 선·후단계의 협력과 조화
- 집단토론, 자격, 조화에 소요되는 시간
- 자신의 노동능률 조건의 형성에 미치는 영향력

이러한 경험은 조립생산에서 사회적이며 협력적인 권한의 발달이 이용가능한 시간(노동자 평의회가 통제하는 형태)을 전제하고, 노동자들이 자신의 노동내용 형성과 관련된 요구를 증가시키는 학습과정을 시작하게 하였다. 이러한 이유로 숙련 또는 전문능력의 확대는 집단 ‘성숙과정’의 후기에 발생할 수 있다. 자율조직의 안

정된 사회적이며 협력적인 구조는 이 과정에서 가장 적합한 토대를 형성한다.

우리는 지금 많은 조립생산영역에 정착된 ‘데일러화된 집단 작업’에 직면하였다 해도 희망을 포기할 아무런 이유가 없다. 현재의 조건은 자율조직의 방향으로 나가고 있다. 단지 장애가 되는 방법을 제거하는 것이 필요하다.

참 고 문 헌

- Cattero, B., Zwischen Benif tind Organisation-die soziale Qtualifikation der Arbeit als Prodtiktions-faktor, Matitiskript, Gottingen, 1995.
- Ftjimoto, T., Strateoies for Assembly Automation in the Automobile Industry, Hosei Universiy unpublished paper, 1993.
- Garrahan, D. et al:, The Nissan Enigma. Flexibility at work in a local economy, London, N.Y., 1992.
- Gerst, D. et al:, Plant experiments with group working, in: Angewandte Arbeitswivseavchaft, vol. 142, K61n, 1994.
- IG Metall-IMF Japan Council, Joint Study Project, Mantiskript, Frankfurt, Tokyo, 1994.
- Jiirgens, U., Mythos tind Realitiit von Lean Production in Japan, Manuskript, Berlin, 1992.
- Kern, H. and Sabel, C.F., VerblaBte Tuoenden, Zur Krise des detitschen Produktionsmodells, in: Sol-iate Welt, special issue 9, 1994.
- Klopfers, P.H., Fehlzeitenverhalten in Abhiincricykeit von Ausbildung und Arbeitsplatzniveau, Tubinoen, 1992.
- Lehriann, K., Gruppenarbeit bei Kdssbohrer in Ulm, Erfahrungen mit einem Zukunftsmodell, unpublished

- paper, Mannheim, 1993.
- Mercedes Benz AG, Company agreement-‘Mitarbeitergetraoener KVP’, Stuttoart, 1995.
- Robertson, D. et al., The CAMI report: Lean production in a unionised auto plant, Ontario, 1993.
- Roth, S., Japanization, or going our own way?, Dusseldorf, 1992.
- Schumann, M. et al., Trendreport Rationalisierung, Berlin, 1994.
- Sprinoer, R., New forms of work-organization, in: Angewandte Arbeitswissenschaft, vol. 137, Koln, 1993.
- Tropitzsch, H., Efficiency improvement throuoh greater participation-Mercedes Benz's new labour policy bears fruit, in Angewandte Arbeitswi.vseiische!ft, vol. 142, K61n, 1994.
- Wildemann, H., Die modulare Fabfik, Miinchen, 1988.
- Womack, J.P. et al., The Machine that Changed the World, New York, 1990.

<토론 1>

사 회 : 어수봉(한국노총 중앙연구원 원장)
토론자 : 볼프강 트리틴(독일 노총 및 금속노조)
노진귀(한국노총 금속노련 기획실장)
강수돌(한국노동연구원)

노진귀 :

Mr. Trittin께서 독일 노동자 대의제도에 대해서 잘 설명해 주었다. 한국에서 노사관계개혁이 진행되고 있는데, 산별 노동조합체제(이하 산별체제)문제와 경영참여문제가 주요 쟁점중의 하나이다. 한국의 노동조합운동에서 산별체제와 경영참여는 열망 수준에서 제기되고 있다. 깊이 있는 연구가 진행되고 있지 않으며 흔히 구호로써 제기되고, 매우 단순하게 이해하는 경향이 많다. 그런 차원에서 독일의 현 상황과 노동자대의제도는 한국에 많은 시사점을 줄 수도 있다고 생각한다. 독일에서는 중앙집권적인 산별체제에서 분권화가 진행되고 있으며 독일뿐만 아니라 유럽공동체에서도 산별적으로 진행되고 있다. 그리고 한국과 반대방향으로 가고 있는 점도 있다. 따라서 산별체제와 경영참여를 이야기할 때 많은 도움이 될 수 있다고 생각한다. 나는 독일제도에 대한 전문가가 아니기 때문에 논평 대신에 몇 가지 질문을 하고 싶다.

첫 번째, 산별체제에 있어서 독일과 유럽에서 진행중인 분권화가 향후 어떤 결과를 가져올 것인지 개인적으로 관심이 많다. 분

권화가 어디까지 이루어질 것이며, 분권화가 산별체제 조직 구조에 어떤 변화를 일으킬 것인가?

분권화를 하면 기업에 따라 근로조건상의 차별화가 나타날 가능성이 높다고 본다. 그에 따라 노동자간 연대가 약화될 수 있고, 그 결과 산별체제에서 이탈하는 노조도 생기지 않을까 생각한다. 또한 근로조건외 차별이 노동자간 경쟁을 강화시킬 수 있다. 따라서 논리적으로 노동조합에 대한 조합원의 의식이 약화될 수 있으며, 전국적 노조에 대한 필요성이 약화될 수 있다고 생각한다. 이러한 부분에 대해 독일과 유럽의 산별노조들이 어떻게 대응하고 있으며 어떤 발전을 예상하고 있는지 설명을 부탁한다.

두 번째 질문은 독일에서 노동자 평의회(Works Council)와 노사협의회의 구성에 관한 것이다. 우선 노동자 평의회와 노사협의회를 어떻게 구성하고 있는지 궁금하며, 노동조합에서 협의회를 지배할 것인가 아니면 종업원 비율에 따라 선출할 것인가 하는 부분이 논의되고 있지만, 독일은 어떤 비율에 따라서 선출하던 기간에 노동조합만이 선출하는 것이 아니라 종업원들도 노동자 평의회 성원들을 선출하게 된다. Trittin씨는 독일에서 노동조합이 노동자 평의회를 완전히 지배하고 있다고 발표하였는데 이처럼 노동조합과 종업원이 선출하기 때문에 문제가 발생할 수 있지 않겠는가? 게다가 분권화에 의한 기업별 차별화가 조합원간 경쟁을 강화시키면, 결국 산별체제가 이완되게 되고 노동자 평의회와 노동조합간의 관계가 변화하지 않겠는가? 이 부분에 대해 어떻게 전망하고 있는가?

세 번째는 노동자 평의회를 만들 때 어떤 생각에서 만들어졌는지 알고 싶다. 한국에서 경영참여를 얘기할 때 두 부분, 즉 산업민주주의와 경제효율을 얘기한다. 독일의 노동자 평의회가 경제적

효율에 어떤 영향을 미치고 있다고 생각하는지 그리고 이 부분에 대한 연구가 있으면 소개해 달라.

네 번째는 경영참여를 법으로 제도화하느냐 노사 자율에 맡길 것이냐의 문제로 두 가지 모두 장단점이 있다고 한다. 이것에 대한 생각은 어떠한가? 그리고 독일에서 노동자 평의회가 만들어질 당시(대략 1950년대) 법 적용에 있어서 마찰은 없었는가?

마지막 질문으로 현재 독일에서 여러 가지 변화가 일어나고 있는데, 노동조합들은 어떻게 대응하고 있는 지, 주요한 특징 몇 가지만 말씀해 주길 바란다.

강수돌 :

세계적으로 이름높은 독일 금속노조에서 정책연구를 하고 계시는 Mr. Trittin을 모신 토론회에 초청해 주셔서 감사합니다. Mr. Trittin의 글을 보면서 몇 가지 의문도 들었고, 같이 고민을 해 볼 만한 문제도 있었다. 그 중에 핵심적인 것만 말씀드려 보겠다.

우선 독일 노사관계의 기본구조, 즉 산별 수준의 단체교섭과 개별 사업장 수준의 경영참여라는 구조에 대해 잘 설명해 주셨는데 독일 특유의 경영참여제도가 발생하게 된 역사적 배경 혹은 상황에 대한 설명이 빠져 있다고 생각한다. 왜냐하면 약 70년전에 경영참여와 관련된 법이 제정되었다는 정도만 언급했기 때문이다. 1920년대에 노동자 평의회 법이 역사적으로 어떤 사회적인 세력 관계 속에서 가능하였는지가 분명히 밝혀지지 못했다. 이 점이 상당히 중요하다. 경영참여가 가능하게 되는 여러 가지 조건 중에서도 법 제정이 중요하다고 말씀하셨지만, 이 법이 제정되기 위한 역사적인 배경을 명쾌하게 밝혀 주어야 한국에서의 경영참여에 대한 시사점, 즉 어떤 역사적 조건들이 성숙되어야 할 것인가에 대

한 시사를 얻을 수 있을 것이다.

두 번째는 참여경영이 가능한 사회적 조건에 관한 것이다. Mr. Trittin은 상호 신뢰관계의 형성과 이를 법으로 보장하는 것이 중요하다고 했는데, 법적인 장치이전에 경영관계 혹은 경영관행, 구체적인 실천 속에서 참여경영이 가능할 수 있는 조건, 예컨대 정보를 공유해야 된다는지 투명한 경영을 해야 된다는지, 기업 내외의 사정들에 대해서 노사가 정말로 정직하게 분석하고 다른 견해를 나눌 수 있는 기회를 가질 수 있다는지, 이런 조건들이 충족되어야 참여경영이 가능하다고 생각하며 말로만 참여경영이라는 캠페인 수준에 머물면 안된다고 생각한다. 다시 말해서 참여경영의 결과 어떤 결실이 있을 때, 이것이 구체적으로 노동시간 단축이 되어 현재 분리되어 있는 가정생활과 일터가 재결합할 수 있는 물리적인 조건도 만들어 주고, 또 복지수준도 향상시켜 개인의 능력개발이나 자아실현의 기회를 보다 확장시켜주는 결과가 피드백된다면, 노동자들은 분명히 참여경영에 대해 신뢰감을 가질 것이다.

독일에서 공식적으로 1993년 9월 현재 340만 명의 실업자가 있었고 1996년 2월 현재 400만 이상의 실업자가 있다. 이것을 고용의 위기라고 하는데, 나치가 등장하던 시절과 유사한 조건이다. 이러한 고용불안에서 어떻게 노사간의 신뢰가 싹트고 신뢰를 바탕으로 한 참여경영이 이루어질 수 있겠는가 하는 질문을 던지지 않을 수 없다.

세 번째, Trittin은 독일 노조의 앞으로의 단체협약정책에 대해서 차별화, 유연화 그리고 기업지향성(흔히 분권화라고 표현하는) 방향으로 가야 되며 따라서 단체교섭을 유연화하고 신축적으로 만들 필요가 있다고 제안했다. 그런데 이것은 딜레마가 아닌가 생각

한다. 노동조합에서는 직종별, 혹은 남녀별, 지역별 차원의 차별화를 유도하기보다는 오히려 노동자들간의 차별을 가급적 없애서 연대성(solidarity)을 높이고, 능력이 뒤떨어지더라도 같이 발걸음을 해서 더불어 살아가려고 하는 차원의 요구가 원천적으로 존재한다. 말씀하였듯이 치열한 국제경쟁, 세계화시대에 한편으로는 연대해야 하고 다른 한편으로는 경쟁할 수밖에 없는, 더군다나 개별기업으로 나누어져서 노동자가 서로 싸워야 하는 이런 조건이 단체교섭을 유연화시킴으로써 돌파될 수 있는가, 이 견해는 상당히 의문스럽다.

Trittin은 생산의 합리화를 노사가 함께 만들어내는 참여경영과 노동조건 향상을 포함하는 전반적인 노동자의 삶의 질 향상이 공존 가능하다고 했는데, 400만 이상의 실업자, 그것으로 인한 여러 가지 자기 삶의 불안정화, 가족들 생활의 불안정화 등을 생각해보면 과연 이 두 마리의 토끼를 잡는 것이 이런 패러다임속에서 가능한지 좀 더 깊은 문제제기를 할 필요가 있다. 1930년대에도 자본주의는 있었고 1990년대인 이 시대에도 경쟁은 있는데, 그 당시 경쟁보다 지금의 경쟁은 더욱 치열하다. 60년동안 모든 기업들이 그리고 모든 기업 속에 들어 있는 노동자들이 더 열심히 경쟁해왔기 때문에 세계시장의 경쟁은 더 치열해 질 수밖에 없는, 실제로 일하고 있는 모든 사람들이 치열하게 경쟁하기 때문에 서로 만들어 가고 있는 것이라는 관점에서 보면, 저는 국제적으로 사람들이 만나서 우리가 경제생활을 하자는데 경쟁하지 말고, 예를 들면 한국에서 품질 좋고 내용이 좋아 건강에도 도움이 되고 사람들이 그것을 씹으로서 효익을 볼 수 있는 물건을 만들 수 있다면 그것을 많이 만들어 이웃나라와 경쟁하지 않고 나눌 수 있는 새로운 진정한 연대적인 국제 질서를 만들어 나가는 과정 속에서 경영참

여가 가능하다고 생각한다.

발표하신 내용 중에 독일의 임금비(직접비와 간접 노무비를 합친 총체적인 임금비용)가 세계적으로 가장 높다고 했는데 맞는 말이다. 그런데 여기에서 주의해야 할 것은 간접비용에 속하는 사회보장비가 아주 큰 비중을 갖는다는 것이다. 사회보장비가 단순히 제품생산의 원가로 간주되고 이것을 지속적으로 깎아내려 가야겠다는 아이디어는 위험하다. 우리가 경제생활을 하는 이유가 무엇인가? 그것은 경제적으로 안정되고 사회적 불안정요소를 감소시켜 보다 안정된 조건 속에서 생활하기 위해서 물건도 만들고 이렇게 노력하는 것이다. 이런 맥락에서 볼 때, 사회보장비와 사람들의 생활을 안정시켜 주는 차원의 비용을 임금비용으로 파악하고 이것을 합리화의 대상으로 사고하는 아이디어는 단기적으로 버리기는 힘들다. 그러나 근본적으로 생각해 볼 때, 이런 아이디어에서 점차 벗어날 수 있을 때 경제생활과 사회생활이 분리되지 않고 통일되어서 경제생활도 잘하고 사회생활도 잘 할 수 있다고 생각한다.

그리고 참여경영을 하는 경우에도 노동자대표가 경영 속에 들어가서 노동자의 이해를 대변하는 것이 아니라 공동경영자(comanagement)의 입장이 되어서 노동자로부터 떨어져 나아갔다는 비판을 노조내의 비판세력으로부터 많이 받고 있다. 질문의 요점은 이러한 공동경영자의 문제를 해결하기 위한 금속노조의 정책이 무엇인가 하는 것이다.

사회자 :

Mr. Trittin의 대답을 듣기 전에 노진귀실장의 질문을 간략하게 정리하면, 첫 번째 질문은 분권화(decentralization effect on union organization)에 관한 것이다. 최근 독일에서도 교섭구조가 분권화

되어 있고 그것에 대한 독일금속노조의 기본적인 입장이 무엇인지 묻고 있다. 두 번째 질문은 노동자 평의회의 구성방법이다. 노동조합이 일방적으로 구성을 책임질 것이냐 아니면 노동조합과 상관없이 모든 종업원으로부터 구성되는 방식, 즉 독일 방식을 채택할 것이냐인데, 기업별 노조체제인 한국에 어떻게 적용할 수 있는지 질문하였다. 세 번째는 독일에서 노동자 평의회의 역할에 대해 질문하였다. 기업차원에서는 근로시간이나 그 이외의 활동을 통해 실제로 사회경제적으로 독일 경제사회를 효율적으로 만들고, 또 형평성을 제공하는 방향으로 노동자 평의회가 역할하고 있느냐는 질문인 것 같다. 네 번째는 한국에 관한 질문으로 현재 한국에서 경영참여를 법으로 규정할 것인가 아니면 단체협약으로 할 것인가를 둘러싸고 논란이 일고 있는데, 이것에 대한 Trittin의 견해가 무엇인지, 그리고 현재 독일노사관계의 변화에 대해 설명을 부탁하였다.

Trittin :

사업장에서 융통성이 있는 구조를 도입하기 위해서 기업의 경영진과 노동자 평의회는 매우 중요한 역할을 하고 있다. 하나의 일반적인 규칙을 세우거나 단체교섭에서 노동자 평의회와의 관계가 중요하다. 사용자들의 영향력은 점점 감소되고 있으며 노조와 사용자간의 여러 가지 마찰이 일어날 수 있다. 그리고 아주 융통성 있는 차원에서, 왜냐하면 노조는 정치적인 성향이 있기 때문에 이것을 배제하기 위해서, 노동자들이 직접 노동자 평의회 멤버를 선출하는 것이다. 비무장지대를 만들자는 것이다. 즉 회사의 재량권을 노사에게 주자는 것이다. 그래서 민간 서비스산업의 많은 기업들은 노동자 평의회와 긴밀한 관계를 유지하며 일을 추진하고

있다. 일부 기업의 전략은 노조로 하여금 전적으로 노동자 평의회와 함께 노동조합의 역할을 하도록 허용하고 있다. 이러한 전략은 상당히 이중적인 면을 지니고 있는데, 경영자들은 기업의 차원에서 이익만을 추구하려고 하지 않을까 하는 우려도 물론 있다. 그러나 사용자단체와 노동자 평의회는 어떤 면에서 노조의 권한을 간과하는 경향이 있다. 노조는 독점적으로 파업권을 가지고 있으며 노동자 평의회는 파업권이 없다. 경영진 내부에서도 단체교섭과 노동자 평의회에 관한 의견 차가 존재한다. 그러나 장기적 차원에서 보면 단체교섭이 미래에는 사회적인 관계로써 변모하려는 경향을 가지고 있다. 그래서 노조의 분권화에는 이러한 문제점이 있다. 그러나 나는 독일의 노조는 단체교섭을 매우 중앙 집중적으로 하고 있다고 확신하며 미래에도 이러한 경향이 계속되리라 생각한다.

다음으로 노동자 평의회 선출에 관해 답변하겠다. 노조는 매우 큰 영향력을 행사한다. 노동자 평의회 선출에 있어서 그들은 제안하고 후보자들을 노동자 평의회에 추천한다. 만일 그것이 여의치 않을 경우에는 4년후에 새로운 노동자 평의회를 결성하기 위해 새 후보자를 추천한다. 이런 사실을 통해 노동자 평의회에 대한 노조의 영향력이 매우 크다는 것을 알 수 있다. 그 영향력이 너무 커서 때로는 노조가 노동자 평의회 독자적인 일에 방해가 될 때도 있다. 세 번째 질문과도 연관되지만, 법적인 차원, 법적인 틀을 마련하는 것이 대단히 중요하고 이 법적인 틀은 노사관계에 기본을 두어야 한다고 생각한다. 독일에서도 물론 그렇지만 한국에서도 마찬가지일 것이다. 그래서 노사 상호간의 신뢰 구축이 중요한 데, 독일에서는 이 부분이 잘 되어 있다. 양측 당사자들이 서

로 대화를 나누고 그 이후에 상호의 신뢰감을 발전시키는 것이다. 이러한 결과가 가능하게 되는 선제조건은 법적인 틀이다.

75년전에 노동자 평의회는 기본적으로 법 조항에 근거를 두고 결성되었다. 그 이래로 관련 법이 몇 차례에 걸쳐 개정되었고 마지막으로 1972년에 개정되었다. 이때 노동자 평의회는 상당히 많은 실질적인 권한을 부여받았다. 그래서 현재 노조들은 어떻게 이 법을 다시 개정할 것인가에 대해 논의하고 있다. 즉 새로운 기술을 도입하고 세계화, 경제의 세계화를 법에 어떻게 반영시킬 것인지에 대해 실질적으로 논의하고 있는 것이다. 노조는 소위 현대화라는 것이 정말 필요하다는 확신을 가지고 있다. 그리고 법의 현대화도 필요하다는 결론에 이르렀다. 법적인 틀만이 경영참여를 가장 최선의 방법으로 보장할 수 있기 때문이다. 경영참여가 상호 신뢰를 필요로 한다는 사실을 이미 전제 조건으로 말했다. 상호 신뢰는 법적인 틀에 기본을 두어야 한다. 법적인 조항은 하나의 보장으로써 양측에게 서로 대화를 하도록 하는 틀을 마련해준다. 그렇게 함으로써 그들은 서로 상대를 알고, 대화방법을 알게 된다. 많은 기업들이 굉장히 현재의 노사관계를 지지하고 있고, 노조는 바로 경영진에게 법적인 틀의 중요성을 강조하고 있다. 따라서 경영진도 노동자 평의회와 노조가 경영진과 반대되는 입장이 아니라는 사실을 인식할 필요가 있다. 만약 법적인 차원만 마련된다면 노조와 노동자 평의회가 경영진을 일방적으로 비난하는 기업풍토를 만들지 않을 것이다.

사회자 :

우리의 경영참여가 초보 단계에 있는데 토론자들이 너무 앞을 내다보는 질문을 하고 있다는 생각을 하게 된다. 그럼에도 불구하고

고 독일에서 직면하는 문제들이 한국에서도 곧 직면하게 될 것이고, 일부분은 이미 당면하고 있기 때문에 한국과 독일이 공동의 문제점을 가지고 있다고 생각한다.

<토론 2>

사 회 : 어수봉(한국노총 중앙연구원 원장)

토론자 : 이노우에 사다이코(일본 생활총합연구소 부소장)

양병무(한국경총경제연구원 부원장)

김종각(한국노총 정책실 실장)

사회자 :

일본의 경영참여가 어떤 형태로 나타나고 있으며 최근의 산업 민주주의의 문제점이 무엇인지 지적하고, 이 문제에 대해서 토론해 보고자 한다.

김종각 :

최근 한국의 노동운동에서 경영참여가 큰 관심사인 것은 틀림없다. 이런 시기에 경영참여를 주제로 독일과 일본의 사례를 배우고 특히 한국과 유사한 노사관계를 가지고 있는 일본의 경영참여에 대해 토론하게 된 것을 영광으로 생각한다.

이노우에씨가 발표한 내용 가운데 경영참여의 내용이 각 나라별 노사관계의 역사, 문화, 시대적 배경 등에 따라 유형이 다르게 나타날 수밖에 없다는 큰 원칙에 대체로 동의한다. 그렇기 때문에 한국에 있어서도 한국유형에 맞는 것이 무엇이며 어떻게 발전시켜

나아갈 것인지는 우리가 주로 고민하고 연구할 사항이라고 생각한다. 주제발표에 초점을 맞추어 몇 가지 견해를 밝히고, 일본이 우리와 유사한 관계라고는 하지만 다른 측면이 있다는 생각에서 추가로 궁금한 것을 질문하겠다.

노동운동의 원칙이나 일반론에서 제기되는 차원에서 보면 일본의 노사관계는 한국과 다분히 흡사한 유형이라고 생각한다. 그것은 연공서열형 임금체계, 종신고용 그리고 이것들을 떠 받히고 있는 기업별 노조, 노사협의제를 일본의 노사관계의 특징이라고 하면 서구의 노동운동과 비교했을 때 다르다고 할 수 있다. 한국과 상당히 유사한 부분이 있기 때문에 일본이 세계적으로 경제강국이 되면서 그러한 노사관계에 대한 관심도 높아지고 있는 것이 아닌가 생각한다.

일본 노사관계에 대한 서구 유럽의 관심과 우리의 관심은 다르다고 생각한다. 서구의 경우 내부로는 다른 경험이라고 생각되지만 한국의 경우 적어도 외형상으로는 상당히 유사한 점을 볼 수 있다. 기업별 노조체제와 노사협의회의 제도화, 한국의 임금체계도 요즘 많이 변화하고 있지만 연공임금이 강하다던가, 또한 근로기준법에서 해고에 대해 엄격히 제한하는 것이 외형적으로 일본과 상당히 유사하다. 그럼에도 불구하고 일본적 노사관계를 우리가 참고하기에는 여러 가지 문제점이 있다. 특히 노사협의제도와 기업별 노조를 근간으로 하는 경영참여의 형태(노사협의를 중심으로 한 기업단위의 참여 형태)가 그대로 수용되기 어렵다고 생각한다. 이것에 대해서 몇 가지 견해를 제시해 보겠다.

기업단위 노사협의는 기업별 단체교섭, 즉 기업별 노조를 근간으로 하기 때문에 필연적으로 기업별 격차를 초래한다. 대기업과 중소기업간의 격차 그리고 산업간 격차는 물론이고 동일 산업내에

서도 기업별로 임금, 근로시간 또는 복지후생등에서 격차가 날 수 밖에 없다. 독일의 경우 이것들을 차별화하기 위해서 노동자 평의회를 활성화시킨다고 했지만, 일본은 이미 이런 것들을 노사협의를 통해서 차별화시켜 왔으며 차별화를 정당화하고 있다. 그런데 현재 노동운동의 어떤 원칙이나 대의, 연대성의 원칙에서 본다면, 이것은 어긋난 길이 아니냐는 생각을 하게 된다. 즉 이러한 협조적 노사관계, 노사협의회를 주축으로 하는 노사관계가 결국 기업의 생산성이나 효율성을 추구하는 데 있어서는 성공적이라고 할 수 있지만 공정성의 원칙에 있어서는 많이 어긋나 있다고 생각한다.

공정성 문제를 설명하기 위해 구체적으로 몇 가지 수치를 제시해 보겠다. 우선 일본의 노동조합이 노사협의회를 통해서, 협조적 노사관계를 통해서 고임금과 근로조건향상을 도모한다고 했지만, 내가 확인해 온 어떤 통계에 의하면, 부가가치중 인건비가 차지하는 비중(노동분배율)은 1976년에 66% 수준이었던 것이 최근에 1993년에는 61% 수준으로 하락하였다. 약 5% 가량 지속적으로 하락 경향을 띠고 있다. 그렇다면 결국 고임금의 추구, 근로조건 개선이라는 목표도 달성하지 못한 것 아닌가? 또한 이처럼 협조적 노사관계를 유지하고 있음에도 불구하고 적어도 선진국 가운데서는 근로시간이 가장 긴 것으로 나타나고 있다. 일본정부조차 노동시간단축을 정부의 주요한 정책으로 내걸 만큼 장시간 근로가 일본 내에서도 문제가 되고 있다. 연간 근로시간은 미국이 1,900시간대, 독일이 1,500시간대, 프랑스가 1,600시간대인 반면 일본은 2,000시간을 넘고 있다. 선진국에 비해서 연간 400시간대 이상의 장시간 근로를 하고 있는데, 과연 노사협의회를 통한 경영참여가 근로조건 개선에 얼마나 기여했다고 할 수 있는지 의문스럽다.

노사관계 차원에서도, 물론 이것은 노사협의를 통한 경영참여에 국한되는 문제는 아니고 기업별 노조로 인한 구조적인 문제라고 생각되지만, 이차대전 직후인 1949년에는 55%였던 노동조합 조직률이 최근에 들어서는 24%까지, 즉 절반이하로 하락되었다. 유럽의 경우 노동조합 조직률이 대체로 유지되는 것과 달리 일본에서는 조직률이 절반이하로 하락한 것이다. 또한 노동조합의 수도 줄어들었다. 노동조합 수는 15년전에 대략 75,000개 있었던 것이 지금은 71,000개 즉 4,000여개 노동조합이 감소한 것이다. 이것들이 바로 노동조합의 약화, 노동운동의 쇠퇴를 나타내는 징표라고 생각되며 약화의 원인은 노사협의회를 중심으로 한 기업별 노조의 경영참여라고 할 수 있다.

임금이외의 다른 것들을 비교해 보아도 유사한 현상을 볼 수 있다. 예를 들면 일본의 1인당 GNP는 27,000달러 수준으로 스위스를 제외하면 세계적으로 가장 높은 수준이다. 그런데 일본의 생활수준은 독일, 스웨덴, 노르웨이와 같은 북부유럽보다 많이 뒤쳐져 있다. 경제적으로는 세계 제일의 경제대국일지 모르지만 노동자들의 임금, 생활수준은 세계 1위가 아닌 것은 결국 노사관계에 의해 조장된 것이 아닐까하는 의문을 갖게 한다. 흔히 '일본에서 회사형 인간을 사회형 인간으로 바꾸자'는 얘기를 한다. 일본정부도 정책방향의 전환이 있었지만 과거 일본의 노사관계, 노사협의회를 중심으로 한 협조적 노사관계가 결국은 회사형 인간을 창출해 왔다고 생각하고 있다. 이것이 노동자의 권리 의식, 연대감, 단결보다는 종업원으로써 기업에 대한 귀속의식이 우선시 되고 노동운동이 약화되며 노동자참여를 꺼리는 현상을 초래하지 않았는가 생각된다. 주제 발표자는 산업민주주의를 하나의 척도로 들었지만 산업민주주의를 경영자와 노동조합간의 권력의 분점이라는 측면에

서 접근해 본다면 일본의 노동조합들이 얼마나 경영권을 분점하고 있는지는 회의적이다.

또 하나는 단체교섭과 노사협의회가 명백히 구분되지 않는다고 얘기하지만, 일본의 모 노동조합이나 기업의 노동협약을 보면 일본의 노사협의제도가 법률적으로 제도화되어 있지 않고 단체교섭에 의해서 노사협의회를 설치하고 있다. 모 노동조합이 노사협의회에서 다룰 수 있는 조항은 근로조건에 관한 것들이다. 우리가 일반적으로 근로조건이라 하면 중요한 것이 임금, 근로시간의 문제가 될 것이다. 이것들은 명백히 단체교섭의 영역이라고 배웠고 또 한국에서는 그렇게 하고 있다. 그럼에도 불구하고 일본에서는 이런 중요한 근로조건조차도 노사협의회로 넘긴다고 한다면, 물론 기업 내에서 노동조합과 노사협의회가 하나의 장이었기 때문에 구분이 안 되는 그런 위상은 있겠지만, 노동조합의 본래 역할을 너무 반기 하는 것이 아니냐는 생각이 든다.

몇 가지 궁금한 점은 정책참여 문제에 관한 것이다. 경영참여의 상위수준에서 산업별 단체나 노총(National Center) 차원에서 정책참여를 제기하고 있지만, ‘들러리서는 것에 불과하지 않느냐’는 비판이 일부에서 제기되고 있다. 구체적으로 정부의 각종 심의회, 위원회에 참여하는 근로자 대표, 노동조합 대표의 숫자와 비중 그리고 실질적인 영향력은 어느 정도인지 상세하게 설명해 주길 바란다.

일본적 노사관계의 중요한 특징인 기업별 노동조합이 이차대전 직후에 경영진이 개편되고 그 중에서 노동자간의 신분차별이 철폐되면서 광범위하게 기업단위로 노동조합이 조직되었다고 짚막하게 설명되어 있지만 이차대전 직후 노동조합이 기업별 노동조합형태를 선택하게된 배경을 상세하게 설명해 달라.

양병무 :

국제 심포지엄 개최를 축하하면서 이노우에씨의 발표에 대해서 말씀드리겠습니다.

먼저 일본의 경영참여에 대한 상당히 종합적인 발표에 감사한다. 특히 한국의 입장에서 보면 일본의 여러 가지 제도가 한국과 유사한 것이 많다. 아마 주제 발표 내용을 보면 거의 우리에게 익숙한 그런 제도가 있는 것으로 인식된다. 특히 경영참여에 있어서 작업현장 중심의 노동자 참여 문제들이 중점적으로 논의되고 있다. 이런 문제들을 현재 한국에서 일어나고 있는 노동자 참여와 대별시켜 보면 우리와 일본이 비슷한 수준에 와 있다는 느낌을 받았다. 그러나, 일본과 한국이 외형상으로는 상당히 비슷한 모습을 가지고 있는데 내용에서는 차이가 있다고 본다.

나는 벤치마킹(benchmarking)한다는 측면에서 일본의 참여방식을 일단 긍정적으로 이해했다. 그리고 일본의 노동자 참여는 노사협의회가 주축을 이루고 있는데, 제가 알기로는 노사협의회가 법제화되어 있지 않는 반면 한국의 노사협의회는 법으로 되어있다. 그런데 여러 가지 점에서 이 노사협의회 법에 대한 논란이 많다. 특히 노총은 노사협의회를 폐지하고 독일식의 공동결정제도 정신을 반영한 경영참여법을 제안한 상태이다. 우리는 이미 노사협의회가 법으로 되어 있지만 좀더 강하게 법제화를 해야 된다는 주장이 한국의 노동계에 의해 제기된 것이다. 일본에서는 노사협의회를 법으로 하지 않으면서도 작업장에서 상당한 노사협의회의 효과를 가지고 있는데 노사협의회를 법제화하지 않는 이유나 배경이 무엇인지 설명을 듣고 싶다.

두 번째로 1950년대 이후에 특히 일본 생산성본부를 주축으로 생산성 향상운동이 크게 이루어졌다고 언급했는데 한국의 경영자들은 이 운동에 관심이 많지만 노동계에서는 그 만큼 관심이 있는 것 같지 않다. 일본 생산성본부에서 생산성운동을 전개할 때 노조의 입장과 일본에서 성공할 수 있었던 배경을 설명해 달라.

세 번째는 한국에서는 '경영참여는 공동결정제도'라는 인식이 퍼져 있다. 특히 독일식의 공동결정제도에 관심이 많은데 일본에서는 이와 같은 문제 제기가 없었는가? 예를 들면 한국에서는 '경영참여를 해야된다', '주요 경영문제를 노사가 공동 결정해야 된다', '징계위원회를 노사 동수로 구성해야된다', '작업중지권 여부등 이와 같은 문제들에 대해서 강력한 요구가 있는데 일본 노조에서는 이런 요구가 없는가? 만약 있다면 어떻게 대응하고 있으며 공동결정제도에 대한 논의가 어느 정도 되고 있는지, 그리고 공동결정제도와 관련해서 현재 한국의 노동계에서 경영권과 노동권에 대한 상당한 논쟁이 있는데 일본 노조에서도 이것에 대한 논란이 있는가? 또한 일본에서 이차대전 이후 직원과 공원, 화이트칼라와 블루칼라에 대한 신분차별을 철폐하면서 블루칼라가 시급제에서 월급제로 전환해 갔다. 그리고 여러 가지 노동계의 요구 중에서 평가문제가 선결되어야 하는데 일본에서는 임금에 얼마나 반영되고 있는가? 그리고 평가에 대해노조가 어떻게 대응하고 있는지 궁금하다.

이노우에 :

김위원의 말씀을 요약하면, 일본의 노사협의제도의 문제로서 어떻게 평가하며 공정성이 지켜지는가, 다시 말해서 근로시간 단축 문제, 근로제도향상이 제대로 안되었다는 지적과 조직물의 감소,

단체교섭에 있어서 이것이 강화된 것이 아니라 약화된 것이 아니냐는 견해를 말씀해 주었고 그리고 렌고(일본노총)에 대해서는 잘 파악해 주었다.

근로시간이 현재 1,900시간으로 지난 6년동안 120시간 정도 단축되어 겨우 미국과 비슷하게 되었다. 노동조합 조직률이 감소하고 있는데 중소기업에서, 특히 서비스 업종에서 노조결성이 어려운 점을 감안하면 구조적으로 이 수치가 아주 낮다고 생각하지 않는다. 조직률 감소의 가장 큰 요인은 조합운동에 대한 열의를 모으는 힘이 부족했다는 점이다. 일부 목표는 달성된 것처럼 보이지만 실제로 참여의욕을 북돋아주는 면에서는 감소된 것이 사실이다.

명목상의 소득은 높지만 실지 생활수준은 그렇게 오르지 못했다. 즉 명목상의 수치는 오르지만 생활수준은 실질적으로 오르지 못했다는 것이 노조의 문제이다. 농업이나 중소기업과 같은 저생산성 부문이 있는 한 명목상의 소득은 높아도 실질 생활 수준 향상이라는 것은 하기 힘든 것이 사실이다. 산업구조 전체를 볼 때 생산의 구조적 변화 없이는 전반적인 생산성향상을 기할 수 없는 것이 일본이 안고 있는 문제점이다.

‘노조는 근로자를 위한 것이고 경영에 대해 생각할 필요가 없으며 근로자 문제만 다루는 것이 노조의 기본적인 얘기가 아니냐’는 의견도 팽배해 있다. 그렇지만 근로자가 자발적으로 하는 민주주의가 사회에 반영되는, 일을 하면서 삶의 보람을 느끼는 그런 산업 민주화가 되어야 하는 것이 쟁점이다. 그런 점에서 직장에서의 보다 일하기 좋은 환경, 보다 일을 안락하게 할 수 있는 방향으로 나가는 것이 중요하다.

생산성본부가 생산성 향상 운동을 할 때 노동조합이 어떻게 반

응하였는가에 대해 간단하게 설명하겠다. 1950년대 생산성 향상에 대한 노조의 견해는 크게 두 가지로 나누어졌다고 볼 수 있다. 그때 총평은 비판적인 입장을 취했고, 경영자 측은 생산성 향상 문제는 경영자만으로 도저히 불가능하다는 결론을 내렸다. 생산성 향상의 성과를 올리려면, 즉 생산성을 높이면 근로자의 생활수준이 향상된다는 것을 실증하는 방법이 설득될 수 있는 방향, 그것을 구체적으로 납득되도록 설명하지 않으면 안되었다. 지금 일본의 생산성본부는 공동결정노선을 취하고 있다.

기술적인 질문이 있었지만 근로자의 근속 연수를 어떻게 반영하느냐, 어떻게 다루느냐는 질문이 있었다. 그것은 기업에 따라 조직 나름대로의 규칙이 있는데 이 규칙에 따라 임금이 산정 된다. 같은 조직일 때는 연수가 많은 사람에게 많이 준다는 것이 일반적이다. 운용은 마찬가지로인데 직능·직무수당과 같이 대외적으로 표현하는 방식에 약간의 차이가 있다. 일본의 지불부문에서 명목상의 이름만 가지고 연공제가 아니라고 얘기하는 사람이 있는데 그것은 명목상의 표현을 다르게 하고 실제로는 연공제도를 반영하고 있기 때문에 명목만 봐서는 연공제가 아니라고 속단 할 수 없다.

일본 노사협이나 단체교섭에 어떤 문제점이 있느냐는 질문에 답변하겠다. 노동조건을 결정하는 것은 어떻게 해도 모든 것을 제대로 하기는 힘들다. 노동조건 문제는 현재 기업을 초월한 산별 또는 전국적인 차원에서 결정되고 있다. 물론 경향은 근본적으로 일본전체의 거시노동시장차원에서 노동조건이 테두리가 결정된다. 즉 산별 노조, 노총(National Center)이 그 나라의 노동수준을 결정한다. 그런 점에 있어서는 차이가 없다. 비판적으로 말한다면, 노사문제가 어느 때는 너무 기능이 잘 되어 있어서, 너무 기능이 활발하게 이루어지고 앞서 나가고 있는 것이 문제이기도 하다. 기

업 내에서는 노동조건이 상당히 향상되어도 대외적으로 공표하지 않는, 숨기는 경향이 있다. 즉 산별 노조나 단결의 측면에서 잘하는 것이 오히려 전체의 단합을 와해시킬 수 있다는 우려에서 나타난 현상이다. 노총(National Center)의 새로운 역할이 줄어들 우려가 있다는 차원에서이다. 노동조건결정이 긍정적인 면도 있지만 다른 한편으로 올바른 시정적인 차원 또는 사회적인 차원에서의 어려운 점도 있다는 것을 이해해 주길 바란다. 이런 차원에서 이 후에도 토론이 더 진행되었으면 한다.

사회자 :

독일, 일본, 한국의 경영참여에 대한 종합토론 시간이 발표자, 토론자 그리고 여기에 오신 모든 참석자들이 자유롭게 토론할 기회가 되었으면 한다.

<토론 3>

사 회 : 김우영(한국노총 중앙연구원 연구위원)

토론자 : 황석만(한국노총 중앙연구원 연구위원)

정이환(서울산업대 사회학과 교수)

정이환 :

발표자의 발표내용에 대해서 기본 논지는 전적으로 동의하는 바이다. 다만 어느 부분을 좀 더 강조할 것이냐 하는 점에서 약간의 덧붙일 말이 있어서 몇 가지 논평 하겠다.

우선 한국에서 경영참여를 둘러싼 여러 가지 여건에 대해서 세 주체별로 나누어 말씀해 주었다. 사용자, 정부, 노동조합으로 나누어 보았는데 기본적 논지에는 동의를 하면서 조건이 더 나쁘다고 생각한다. 사용자 입장을 보면 한국은 전통적으로 기업경영방식이 권위주의적이었는데 지금도 마찬가지라고 생각한다. 그것이 변할 수 있다는 한가지 이론적인 근거는 소품종 대량 생산방식에서 다른 생산체제로의 변화 또는 품질위주의 생산으로의 변화인데, 과연 그런 변화가 경영참여를 촉진하는 변수로 작용할 것인가에 대해서 낙관적이지 않다. 한국의 사용자들은 QC나 제안제도등 제한된 영역에서의 생산 참여정도를 충분하다고 보는 것 같다. 그 이상

의 노동조직형태 결정, 노동자의 배치전환 또는 신기술 도입에 대한 참여가 생산방식 변화에 반듯이 필요하다고 생각하지 않는다는 것이 내 느낌이다.

그 다음에 정부의 정책을 보면 요즘에 노사관계개혁이 사회적 관심의 대상이 되고 있으며 다양한 논의가 진행되고 있는데 과연 이 논의에서 노동자의 경영참여가 확대 될 수 있는 제도 개선이 이루어 질 것인지는 더 두고 봐야겠지만 쉽지는 않을 것이다. 노동조합 쪽도 발표자가 말씀한 것처럼 조직역량과 전문성이 부족하다. 또 하나 덧붙이고 싶은 것은 반듯이 노동조합이 경영참여에 무조건 적극적인 것은 아니다.

이미 한국에서 이와 비슷한 활동을 했던 잘 알려진 노동조합 집행부가 조합원들에게 지지를 얻지 못해서 물러난 일도 있다. 그것은 한 노동조합 집행부의 문제가 아니라 결국 한국 노사관계의 전반적인 특징과 관련된 것이다. 한국의 전반적인 노사관계가 노동조합 집행부로 하여금 생산성을 위한 참여에 보다 적극적으로 나서지 못하게 하는 조건으로 작용하고 있는 것이다. 결과적으로 세 가지 조건을 보면, 한국에서 경영참여가 발전할 가능성은 극히 작다고 할 수 있는데, 다만 몇 가지 점에서 경영참여가 발전할 전망도 있다고 생각한다. 발표자는 그 조건으로 '상호 신뢰를 만들어 가면서 경영참여를 발전시키자'고 했는데 원칙적으로 동의한다. 다만 상호 신뢰가 간단하게 이루어 질 수 있는 것이 아니라고 생각한다. 이것은 단지 노동조합이 어떤 선택을 하느냐와는 관계없이 사회 전체구조와 긴밀히 관련되어 있기 때문이다. 오히려 단기적인 조건을 생각한다면 노동조합의 역량과 태도에서 한가지 가능성을 찾을 수 있는데 조사해본 바에 의하면 한국의 일부 노동조합은 정책방향만 잘 세운다면 경영참여의 요구를 어느 정도 관철시킬

능력이나 역량을 가지고 있다고 생각한다. 주로 지금까지는 그런 방향에 상대적으로 관심을 덜 가지고 구체적인 대안을 제시하지 못했기 때문에 발전되지 않았던 것이고, 만일 보다 전문적인 대안을 제시한다면 어느 정도는 경영참여가 발전될 수 있다고 생각한다.

일부 노동조합에서 만들어진 제도가 패턴화 되어서 다른 노동조합으로 확산되는 것은 가능하다. 물론 여기에는 노동조합의 태도 변화가 전제되어야 할 것이다. 물론 사용자가 적대적이라고 하는 것도 있지만 노동조합이 경영참여에 대해서 대안을 가지고 있지 못하다는 것이 그에 못지 않은 큰 문제라고 생각한다. 예를 들어 숙련의 문제를 보면 요즘 한국의 경영자 측이나 노동자측 모두 이것이 관심의 대상인데 숙련 그 자체는 숙련에 대한 교육을 많이 해달라고 해서 해결되는 것이 아니라 임금체계의 문제와 기업노동조직의 문제와 다 연관되어 있고 그것에 대해서 노동조합이 상당히 구체적이고 체계적인 대안을 갖고 있지 못하면 노동조합의 요구는 너무나 단편적이고 추상적인 요구에 그치게 되는데 그런 것들에 대한 노동조합의 대안이 반듯이 필요하다고 생각한다.

두 번째 가능성은 서로 일부는 주고 일부는 받는다는 것이다. 지금까지는 노동조합이 모든 요구를 누적적으로 획득해 왔는데 점차 한국의 상황에서 이것이 어렵게 되어가고 있다고 생각한다. 그런 경우에 노동조합이 경영참여의 획득 대신에 뭔가 다른 것을 대가로 양보 또는 희생을 해야 되는 것이 노동조합간부에게 분명히 인식될 필요가 있다고 생각한다. 예를 들면 대기업을 중심으로 임금이나 복지에 대한 요구를 자제하거나 양보하는 대신 경영참여를 통해 어떤 것을 선택한다든지, 경우에 따라서는 어느 정도 노동운동강도의 강화를 대신 희생할 수 있다고 생각한다. 그렇지 않다면

면 다른 모든 요구를 그대로 두고 경영참여를 요구한다면 경영참여가 발전하기는 매우 어려울 것이다.

다만 ‘주고 받기식’으로 경영참여가 발전되는 경우 몇 가지 전제가 필요한데 하나는 발표자도 민주적 절차를 강조했지만 같은 맥락에서 도대체 경영참여를 왜 해야 되느냐, 무엇을 잃고 무엇을 얻을 것인가에 대해서 노동조합 내에서 상당히 광범위한 토론이 필요하다. 또한 우선적으로 노동조합의 핵심간부사이에서 주고 받기식으로 될 가능성이 많다면 도대체 이것이 어떤 결과를 가져오고 어떤 위험을 가져오는지에 대한 광범한 토론과 그것을 전제로 한 선택이 내려져야 할 것이다.

주고받기 식은 기업별 노조차원에서 결정될 문제가 아니라고 생각한다. 우리 나라에서는 임금이나 복지 같은 것이 다른 노동조합이나 다른 기업을 기준으로 이루어지기 때문에 다른 노조는 임금인상을 많이 요구하는 데 개별노조 혼자만 그것을 양보한다는 것은 집행부로서는 쉽지 않은 일이다. 그러므로 전체 노동조합의 토론을 통해서 상급단체와의 공동방침으로 경영참여에 대해서 어떤 것을 받고 어떤 것을 줄 것인지에 대한 최소한의 공통의 원칙, 공통의 방침이 세워져야지만 발전할 수 있다고 생각한다.

이외에 경영참여가 발전될 가능성이 없지 않은데 그것은 경기 침체가 더 빨리 되어서 노조가 약화되고, 노조가 약화되기 위해서 할 수없이 다른 것을 많이 포기하는 대신, 미국과 비슷하게 생산 참여권을 받아들이는 것이다. 이것은 별로 바람직하지 않는 시나리오이기 때문에 언급하지 않겠다.

아무튼 경영참여는 단순한 경영참여가 아니라 한국의 노동조합에게 다양하고 복합적인 과제를 던지고 있다. 예를 들면 생산문제에 대해서 어떤 태도를 가질 것이냐, 무얼 어떻게 주고받기를 할

것이나 또는 어떤 이슈에 대해서 타협적인 태도를 어떻게 취할 것이고 안할 것이냐 이런 것에 대한 노동조합내의 광범한 토론이 필요하고 그런 토론을 통해 비로소 노동자들에 유리한 경영참여가 이루어질 수 있다고 생각한다.

황석만 :

정교수님이 여러 가지 좋은 지적을 해 주었다. 나는 '경영참여가 필수적이다', '이것은 구조적인 요인에 의해서 결정되어 있는 것이다' 그리고 '한국에서 경영참여가 점점 활발해질 것'이라고 생각하지 않는다. 여러 가지 선택할 수 있는 대안 중에 한가지라고 생각한다. 포디즘과 테일러리즘에 바탕한 생산방식이 다른 생산 방식에 비해서 절대적으로 열세에 있다고 생각하지 않는다. 그것 나름대로 시장을 찾아 나가면서 발전할 수 있다고 생각한다. 문제는 그러한 방식이 굉장히 비인간적이고 노동자의 삶의 질을 높일 수 없기 때문에 노동자들이 그런 노동을 해서는 안되겠다는 것이다. 그리고 포드주의적인, 테일러주의적인 생산방식이 기업들한테 장기적으로 볼 때 손해가 된다는 것이다. 따라서 한국이 고부가가치 산업으로 옮겨갔으면 하는 바램에서부터 경영참가가 확대되어야 한다고 생각하는 것이다.

경영참여의 미래에 대해서 매우 어둡다고 전망하였는 데 사실 본인도 어둡게 본다. 어둡게 보지만 저는 비관적인 낙관론자이다. 한국에서도 경영참여를 모범적으로 하고 있는 회사들이 있다. 이 회사들의 한가지 공통적인 특성은 회사가 노사대립이든지 노사갈등이든지 아니면 경영상의 이유에서든지 거의 망하기 직전까지 간 회사들에서만 경영참여가 이루어지고 있다는 것이다. 노동자와 사용자들이 더 이상 이대로는 안된다는 생각을 가질 때 경영참여가

가능하다는 것이다. 그런 의미에서 볼 때 한국의 대기업들이 경영이 잘 될 때 과연 사용자들이 노동자들에게 자신들의 권한을 일정 부분 양보 할 수 있을 것인가에 대해서 매우 비관적으로 생각한다. 그렇지만 노동자의 삶의 질을 향상시키기 위해서는 노동자들이 생산과 경영에 적극적으로 참여해야 한다고 생각하기 때문에 그런 방법을 어떻게 만들어 가야 할 것이냐는 전제하에서 몇 가지 경영참여 전략을 나름대로 제시해 보았다. 하지만 그것이 노동자들의 이익을 보호하면서 사용자들의 이익을 동시에 성취할 수 있을 것이냐 하는 것은 어떻게 보면 저의 바람에 그칠지도 모른다. 이것은 좀 더 많은 연구가 필요하고 노동자들, 노동조합의 역량과 노력에 의해서 그것이 단지 꿈으로 끝날지, 아니면 현실화될 수 있는 것이냐가 결정될 수 있을 것이라고 생각한다.

<종합토론>

사 회 : 어수봉(한국노총 중앙연구원 원장)

사회자 :

종합토론시간에는 지금까지 해 왔던 토론 중에 미진한 부분에 대해서 보충설명을 하고, 참석자들도 토론자들이 제기하지 않았던 문제를 중심으로 질문하고 토론하겠다.

김우영(중앙연구원 연구위원) :

Mr. Trittin에게 질문하겠다. 발표한 내용 가운데서 노동자 평의회는 한국의 노조와 비슷한 개념으로 들린다. 예를 들면 독일의 노동자 평의회는 노사가 함께 노동시간 등을 협의하고 한국의 노조와 같은 일을 하고 있는 것으로 보인다. 한국에서는 경영참여라는 것을 말하게 될 때 주로 기업의 정책에 대한 참여를 의미한다. 아니면 조직의 정책이 근로자의 해고와 같은 문제에 참여하기를 원한다. 또는 재산권에 관한 문제, 기업의 소유권이 누구에게 있는

것인지, 이런 것들에 대해서도 논의하길 원한다. 왜냐하면 그런 면에서 더 많은 근로자의 영향력을 행사하고 싶어하기 때문이다. 이와 관련해서 Mr. Trittin에게 사용자의 견해를 듣고 싶고 그리고 독일의 노조가 사용자의 반대를 어떻게 극복할 수 있었는지 듣고 싶다.

Trittin :

독일에서도 기업의 소유자는 노동자의 경영참여를 그렇게 좋아하지 않는다. 왜냐하면 그들은 아마도 한국에서와 같이 자신들이 기업을 소유하고 있고, 기업에 관련된 의사결정은 바로 자신들의 고유권한이라고 생각하기 때문이다. 그래서 장기적인 교육을 통해서 근로자의 참여, 노동자의 경영참여가 소유권을 저해하는 것이 아님을 증명해야만 할 필요성이 있고, 서로 모순되지 않는다는 점을 바로 경영주에게 납득을 시켜야만 할 것이다. 기업의 소유자가 노동자도 경영참여의 권한을 갖고 있다는 것을 인식하는 것은 쉽지 않을 것이다.

독일의 노동자 평의회가 한국의 노조와 같은 일을 하고 있다는 논평에 동의하지 않는다. 물론 거의 비슷하기는 하지만 독일의 노동자 평의회는 모든 것을 다 하도록 하는 권한을 부여받고 있지는 않다. 예를 들어서 협약, 임금, 혹은 노동시간에 대해서 모든 것을 결정할 수 없다. 일차적으로는 노조가 단체협약을 이끌어 낸 후에 노동자 평의회에 협력해서 실행한다. 그래서 독일의 노동자 평의회는 근로자협의회이다. 노조가 합의한 그 임금에 대해서 합의하는 것이다. 그렇기 때문에 독일의 노동자 평의회를 한국의 노조와 비교할 수 없는 것이다. 독일의 노조는 한국의 노조가 하는 일들

을 할뿐만 아니라 노동자 평의회가 하는 일을 서로 공조체제하에 한다는 것을 말씀드리고 싶다. 바로 단체교섭을 통해서 하는 것이다.

임준택(화학연맹) :

이노우에 부소장의 의견을 듣고 싶다. 어제 게이요 대학의 심와다교수의 강의를 들을 기회가 있었다.

질문하는 이 내용에서 경영참여에 관련된 한국적 상황에 대한 시사점을 얻을 수 있지 않을까 하는 점에서 일본의 상황에 대해 물어보고 싶다. 현재 일본의 전통적인 임금과 고용체제상의 변화가 진행되고 있다고 생각한다. 그런데 한국적인 상황과 어떤 차이가 있는지 몰라도, 일본과 유사한 고용체제와 임금체제의 변화가 분명히 한국에서도 조만간 상당히 강한 경향성을 띠며 나타날 것이라고 생각하는데, 무엇보다도 연공서열이나 종신고용, 장기고용에 가까운 관행들이 상당히 약화될 것이라고 생각한다. 한국의 노동자들이 경영참여에 상당한 관심을 보일 수밖에 없는 이유가 여기에 있다고 생각한다.

어제 심와다교수는, 일본의 경우 회사 인사고과의 공정한 시스템이 상당히 중요한데 노동조합이 아직도 평등주의 발상에서 벗어나지 못했기 때문에 여기에 참여를 안한다고 이야기했다. 노동조합이 아주 소극적이기 때문에 오히려 회사의 일방적인 평가시스템이 그대로 진행되고 있다는 것이다. 따라서 앞으로의 변화추세에 맞추어서 일본의 노동조합 역시 공정한 평가시스템의 구축에 적극적으로 참여할 수밖에 없고 또 참여하는 것이 상당히 중요한 역할일 것이라는 심와다교수의 답변에 대해 이노우에 부소장의 견해를 듣고 싶다. 또한 실제로 일본의 노동조합이 고용체제와 임금체제

의 변화에 어떻게 대응하고 있는지 물어보고 싶다.

이노우에 :

나도 심와다교수의 방안에 찬성한다. 그런 것을 피하기 위해서 인사고과가 문제인데 이런 것을 노동조합 자체가 그것이 효과적이냐 성과에 알맞은 것이냐 하는 문제를 경영자 측에 우선 설명해 나가는 것이 노사관계문제를 올바른 방향으로 이끌어 갈 수 있는 방법이다. 여러분들이 노동협약체제를 하고 있는데 어떤 문제와 이해관계가 상충되지 않는 방법, 즉 노동협의회는 단체교섭에서 다를 것은 다루고 거기서 다뤄서 안되는 것은 구분을 짓어 다른 차원에서 접근하는 방법을 권장한다.

김상호(중앙연구원 연구위원) :

내 질문은 간단한 것이다. 경영권에 참여하는 노동자조직은 그것이 노동조합이든 아니면 별도의 노사협의회 또는 독일의 노동자 평의회든지 그 조직이 경영권에 참여할 때에는 그것을 행사하는 과정에서 노사간의 주장의 불일치가 있을 때도 파업을 할 수 없다는 점인 것 같다. 이것에 대하여 독일에서는 상당히 많은 이론적인 근거가 있는 것 같다. 그것에 대해서 Mr. Trittin에게 설명을 부탁한다.

두 번째 질문은 이노우에씨에게 하고 싶다. 일본은 노동자의 경영참여를 노동조합이 하는 체제인데 교섭사항이 아니라 협의 사항에 관련해서, 다시 말하면 근로조건의 사항에 있어서 의견이 상충되었을 때 당연히 파업을 하기 힘들다. 다시 말해서 노동조합이 사용자와 만날 때 근로조건에 관한 사항에 대해서 불일치가 되었을 때 파업을 할 수가 있고 그렇지 않고 경영에 참여하는 상황에

있어서 불일치가 있을 때는 파업을 하지 않고, 다른 어떤 중재를 통하여 해결할 것같은 생각이 든다. 그래서 구체적으로 일본에서는 노동조합이 경영적 사항에 사용자와 논의를 하다가 의견이 안 맞았을 때 어떻게 해결하는지 묻고 싶다.

이노우에 :

노사협의를 하는데 있어 의견이 종합되지 않는 경우가 흔히 있다. 공장을 몇 명의 종업원으로 운영할 것인가와 같이 인원계획의 문제가 있을 때 의견의 일치를 보지 못할 때가 있다. 그런 경우에 결론을 내지 않고 그 다음달 또는 그 다음해 인원문제가 실제로 발생할 때 단체행동을 할 수 있을 것이다. 즉 그 자리에서 결론을 내기보다는 그 다음해에 인원수를 어떻게 할 것이냐고 문제를 끌고 간다. 그래서 내년도 문제로써 결렬이 되면 단체행동권과 연결될 수 있다. 즉 단체교섭권을 먼저 사용하여 단체교섭으로 안될 경우, 단체행동권에 들어간다.

20년전의 이야기인데 고용문제나 해고 문제에서 의견의 일치를 보지 못하는 경우가 많이 있었다. 이때 바로 파업, 즉 단체행동권을 행사하는 경우가 있었다. 그러나 이런 고용문제에 대한 단체행동권행사가 좋은 결과를 가져온다고 볼 수 없다. 그래서 노동성이나 다른 관련 부서에서 중재를 한다. 해고하지 않고 1년, 2년, 3년 시간을 끌면서 점진적으로 인원을 삭감한다. 따라서 해고로 문제를 해결하는 것이 아니라 희망퇴직, 정년퇴직 등의 방식을 통해 점진적으로 인원을 줄임으로써 문제를 미연에 방지하는 것이다. 결과적으로 단체행동권을 행사하는데까지 가지 않고 단체교섭권을 먼저 이용해서 대화를 계속하는 그런 방법을 사용한다.

일본에는 고용보험제도가 있다. 이러한 사회보장제도를 사용해

서 일자리가 부족할 때에는 임금을 고정시킨다. 임금을 3분의 1을 줄이든지, 중소기업의 경우 50%만 임금을 주는 등 해고를 시키지 않고 해결할 수 있는 제도적인 장치를 사용하는 것이다. 결과적으로 여러 가지 제도적인 장치를 이용함으로써 단체행동권을 행사하는 경우가 줄어들었다.

Trittin :

좋은 질문이다. 독일의 노동자 평의회는 권한(파업권)이 없다. 노조만이 유일하게 파업권을 가지고 있다. 노동자 평의회는 법이 허용하는 권한내에서 모든 문제를 평화적으로 해결할 수 있을 뿐이다. 이것은 법에 명시되어 있다. 따라서 노동자 평의회는 권한이 강력하다고 할 수는 없지만, 임금인상이나 노동시간 단축에서는 사용자들에게 압력을 가할 수 있다. 반면에 노조는 파업권을 가지고 있기 때문에 사용자들과 협상할 필요가 있는 것이다. 이런 면에서 노동자들은 노조를 필요로 한다.

노동자 평의회는 파업권이 없고 노조만 파업권을 갖고 있지만, 노조와의 공조 하에 파업권을 행사할 수 있다는 의미로 해석할 수 있다. 그렇다면 왜 독일에서 노조와 노동자 평의회가 모두 필요한가? 다시 말해서 노동자 평의회와 노조의 성격 모두가 필요한 이유는 무엇인가?

노사관계에 있어서 이렇게 답변할 수 있다. 노동자 평의회는 상당히 긍정적인 면을 가지고 있다. 왜냐하면 노동자 평의회가 노조를 대변할 수가 있기 때문이다. 모든 근로자들에 의해서, 그들의 직접선거를 통해 노동자 평의회는 멤버가 선출되기 때문이다.

또한 독일은 여러 가지 민주적인 법적 장치들이 제도화되어 있

다. 회사의 모든 고용인들이 이 제도를 잘 받아들이고 있다. 그들은 그들 스스로 선출한 대의원에 의해서 그들이 대변되길 바라고 있다. 이것이 노사관계에서 노동자 평의회가 가지는 중요한 성격이다. 노동자 평의회는 노조와 협력해서 많은 광고를 한다. 노조는 공장에서 혹은 기업에서 강력한 힘을 발휘하고 있기 때문이다. 이런 이유 때문에 독일의 노조가 상대적으로 강한 것이다. 독일 노조가 다른 유럽에 비해서 매우 높은 멤버쉽을 유지할 수 있는 이유이다.

사회자 :

경영계가 생각하는 경영참여는 과연 어떤 것을 의미하는가? 앞으로 21세기가 다가오는데 21세기에 경영참여라는 것을 경영계는 과연 어떻게 생각하는가에 대해서 양병무 부원장께서 말씀을 해주시면 앞으로 노동운동이 경총의 자세에 대응하는 데 도움이 될 것이다.

양병무(경총) :

제가 경총의 입장을 대변한다고 할 수 없지만 경영계가 경영참여에 대해서 심각하게 생각하는 것은 사실이다. 경영참여에 대한 분위기를 말씀드리면 경영참여는 절대 안된다는 것이 경총의 공식 입장이라고 할 수 있다. 제가 경영참여에 대한 말을 하기 어려운 정도의 분위기인데 왜 이렇게 되었느냐를 보면 경영참여에 대한 인식이 서로 다르기 때문이다.

경영참여의 방법은 여러 가지가 있다. 최종태교수에 의하면, 이익에 대한 참여, 성과에 대한 참여, 의사결정에 대한 참여로 구별할 수 있다. 또 의사결정참여도 세분화하면 정보에 대한 참여, 협

의참여, 결정참여의 세 단계가 있는데 그 동안 노동계에서 경영참여라고 하면 경영계는 소위 협의회의 협의, 의사결정참여에 있어서도 결정참여만을 경영참여로 주장한다고 인식하고 있다. 그래서 경총도 경영참여가 의례히 독일식의 공동의사결정제도라고 인식하고 대응했던 것이다. 노사가 똑같이 경영참여를 의사결정참여제도라고 인식하는 것이 오히려 경영참여를 어렵게 만들고 있다고 생각한다. “경영참여에 대한 경총의 입장이 한 줄밖에 없는데, 경영참여는 경영인사권에 속하므로 논의 대상이 될 수 없다는 것이다. 이것이 지금까지의 공식입장이다. 이것은 노사가 똑같이 대응하는 것이 아니냐, 그렇다면 경영참여에 대해서 경영참여가 안되면 왜 안되는지 연구할 필요가 있다”고 문제제기한 적이 있다. 다행히 노사관계개정위원회가 발족되면서 참여문제가 본격화되었다.

노사 모두 경영참여라는 말에 알레르기 현상을 보이고 있어서 경영참여를 넓게 해석해보자는 취지 하에 지난 2월 경영참여에 대한 세미나를 개최한 적이 있다. 그때 배무기교수가 근로자 참여라는 개념을 사용하자고 제안했다. 경영참여라고 하면 노사가 서로 침해하게 대립되니까 넓게 사용해보자는 제안이었고, 그때부터 경영참여라는 말 대신에 근로자참여라고 한다면 논의가 가능하다고 생각한다. 그리고 근로자참여의 한 방법이 경영참여라고 보고 있다. 이런 맥락에서 근로자참여에 대한 논의는 가능하다.

근로자참여에는 여러 가지 방법이 있으며 아주 작은 것에서부터 큰 것까지 다양성을 인정하고 기업의 자율에 맡기자는 생각이다. 그래서 기업에 따라서는 공동결정도 할 수 있다고 본다. 경총의 입장은 일단 현행 노사협의회를 활성화해서 단계적으로 확대하는 것이다. 정보에 대한 참여, 그 다음에 협의회에 대한 참여와 성실히 협의하고, 여기서 더 발전되면 공동결정으로 갈 수 있다.

그러나 현 단계에서 보면 우리가 정보참여, 협의참여와 같은 것도 제대로 되는 않는 상태이다. 물론 노사협의회가 아주 잘 되어 있는 곳도 있지만 대부분은 노사협의회가 제대로 되는 않고 있다. 그래서 노사협의회 활성화운동을 노사가 같이 해보자고 했다.

경총의 입장은 노사협의회를 한 번 제대로 해 보는 단계에서 출발해서 이것이 단계적으로 올라갈 수 있다고 본다. 경총의 입장은 노사협의회 활성화에 초점을 맞추고 있다.

이노우에(일본 노총 연구원 부소장) :

일본에서 경영협의제를 법제화하지 않는 이유에 대한 질문에 답변하겠다. 일본의 노동조합에서 볼 때 노사협의회 관행에 대한 불만이 별로 없다. 따라서 법제화까지 가지 않았다고 생각한다. 다시 말하면 경영과 노동사이에 큰 도랑이 없다는 것이다. 일반 종업원, 평사원이 점진적으로 승진해서 임원직에 올라갈 수 있었다는 것이 이것을 뒷받침해 준다. 동료들 중에서 우수한 사람이 뽑혀서 경영자가 되는 상황에서 노사협의회에 대한 의식이 달라졌다. 임원이 된 사람들의 소득은 그렇게 많지 않다. 일반 현장근로자 소득의 최고 2~3배정도 이다. 일선 근로자들은 그들의 업무량에 비추어 그 정도는 받을만하다고 수긍하기 때문에 별문제가 안 된다. 또 노사협의 또는 직장자주관리제도가 있기 때문에 근로자가 제안한 사항이 노동효과를 높일 수 있게 해 주었다. 즉 노동자가 제안하는 것이 스스로에게 일을 더 힘들게 하지는 않는다. 제안을 하는 것은 근로자가 좀 더 편하게 일하면서 잘하려는 것이지 근로자를 자승자박하는 방향으로 제안하지는 않는다. 근로자가 제안제도를 많이 이용해서 안전사고가 감소하였고 개선이 이루어졌다. 그래서 근무시간이 연장되거나 근로가 다른 방향으로 강요되

지 않고 근무시간 내에 이런 제안문제를 얘기할 수 있다. 사용자 측에서 보면 안전사고의 감소는 여러 가지 면에서 좋은 결과이기 때문에 경영참여나 경영에 대한 문제도 같이 협의한다. 물론 경영 참여에 필요한 교육은 근무시간에 한다. 경영진과 노동자간에 신뢰감이 존재하는 것이다. 거기에 추가해서 기업이나 공장에서 상황이 어려워도 강제적인 해고를 절대 하지 않는 방향으로 나가고 있다. 장기고용체제를 계속 유지해 나가고 생활을 보장하는 임금, 적어도 생활에 절대 위협을 느끼지 않게 임금을 주기 때문에 신뢰감이 강하다. 그래서 노동조합 측에서 볼 때 노사문제를 법제화해서 보장받을 필요를 느끼지 않으며 이것이 법제화가 되지 않은 제일 큰 이유일 것이다. 즉 신뢰감을 가지고 돌봐주기 때문에 그런 것이 필요 없게 되었다고 볼 수 있다.

그렇다고 해서 문제가 없는 것은 아니다. 노조가 미조직된 곳이 전체의 4분의 3을 차지하는 데 중소기업이나 영세업체는 노동조합이 없다. 그렇기 때문에 종업원 대표제도나 경영협의제도에서, 즉 노동조합이 있다면 노동조합에서, 노동조합을 결성 못한 기업에서는 협의제도를 통해서 허용 되어야 한다. 노조가 미조직된 곳에서는 보장방법이 없기 때문에 노조 내에서도 일부는 이것을 법제화해야 된다고 주장하고 있으며 계속해서 해결방안을 모색하고 있다.

황석만 :

Mr. Trittin에게 질문하겠다. 사용자들은 ‘공동결정이 기업의 생산성을 저해할 수 있다’는 견해를 갖고 있다고 말씀하셨는데 저는 그렇게 생각하지 않는다. 어떤 근거에서 이런 주장을 하는지 모르겠다. 이러한 사용자들에 대해서 노동자들은 어떻게 대응할 수 있을까? 독일에서는 비슷한 태도를 갖고 있었는지, 있었다면

어떻게 극복했는지 소개해 달라.

Trittin :

우리는 공동결정을 실행함에 있어서 기업의 의사결정을 지연하지는 않는다. 우리는 생산성을 증가시키는데 이것을 활용하고 있다. 즉 공장 내에서 생산성을 올리는데 활용한다. 나는 공동결정이 생산현대화의 일부분이라고 생각한다. 노동자들을 기계의 부속이라고 생각하는 것은 아니다. 노동자들을 인간으로 대우한다는 사고방식이 필요하며 공장에서의 회의를 통해 주지시키고 있다.

일부 기업에서는 경기침체를 겪고 있다. 이 기업의 사용자들은 때로는 노동자들을 기계로 취급해서 해고하는 경향이 있다. 하지만 이런 관행은 없어져야 한다. 이것은 생산성을 높이는데 전혀 도움이 되지 않는다. 어떻게 표현해야 할지 모르겠지만 생산성을 높이는 방법은 인간성을 인정하는 것이다. 그것이야말로 높은 생산성을 가져오는 첩경이다. 공동결정권을 가지고 있지 못할 때는 생산성이 증가하지 않는다. 독일의 산업사를 볼 때 공동결정과 관련해서 많은 어려움이 있었다. 왜냐하면 공동결정에도 모순이 있기 때문이다. 때로는 기업에게도 좋은 결과를 가져오지만 그렇지 않은 경우도 있다. 사용자들은 심지어 '독일의 공동결정을 위해서는 노동자 스스로 창의적인 주장을 가지고 있어야 한다'고 말한다.

사회자 :

토론이 진행될수록 한국 노동조합의 고민이 점차 분명해지는 것 같다. 한국의 노동조합의 조직체계는 일본형인 기업별 노동조합에 기초한 반면에, 노사관계의 기본 구조는 영미식 혹은 유럽식의 대립적이고 갈등적인 모습을 보인다. 따라서 구조와 운영체계의

서로 다른 두 측면을 갖고 있다는 점에서 과연 이 문제를 어떻게 헤쳐 나아갈 것인가는 중요한 문제이다.

권혜자(중앙연구원 연구위원) :

Mr. Trittin, 이노우에, 노진귀실장, 김종각위원에게 질문하고 싶다. 오늘 노동자 경영참여에 대한 논의가 상당히 진행되었음에도 불구하고, 저에게는 풀리지 않는 의문이 있다. 노동조합운동이 왜 노동자 경영참여 또는 노동조합의 경영참여를 굉장히 중요한 이슈로 삼아야 하는가 이다. 개별노조 입장에서는 경영참여를 하는 것이 상당히 바람직하다고 생각한다. 일단 경영참여의 내용은 지금 낮은 수준이지만, 한국에서 논의되고 있는 것과 마찬가지로 생산성 향상에 노동자나 노동조합이 참여한다는 측면에 한정해서 말씀드리겠다.

한국의 노동시장은 대기업, 중소기업, 영세기업, 비정규노동자들의 근로조건에 상당한 격차가 이미 벌어져 있는 상태라고 생각한다. 물론 중소 영세기업에서도 노동자나 노동조합의 경영참여가 존재할 수 있지만 경영상태가 매우 낙후되어 있다. 이런 경우 오히려 자주관리에 가까운, 현재 한국에서 논의되고 있는 생산성협조, 그 다음에 생산성 향상이라는 측면에서 경영참여 수준과는 다른 차원의 문제라고 생각한다. 대기업에서는 그런 의미에서의 경영참여가 가능할 것이고 그런 경영참여를 통해서 파이가 커지는 만큼 개별 대기업 노조의 종업원에게 분배되는 파이(pie)의 몫도 훨씬 커질 수 있다는 점에서 개별기업에서의 노동자 혹은 노동조합의 경영참여는 바람직하다고 생각한다.

그러나 노동조합운동의 차원에서 본다면 조금 다르다고 생각한다. 물론 한국 전체의 노동조합운동이 국제경쟁력의 강화라는 부

분에서 일정한 역할을 해야한다. 중소기업, 영세기업, 비정규노동자들에게 대기업중심의 경영참여의 결실이 분배될 수 있는 구조를 어떻게 만들어 나아갈 수 있을 것인가 현재 그런 측면에 대한 대안이 연구되고 개발되지 않는다면 전체 노동조합 특히 노동자의 단결과 연대 평등을 지양하는 관점에서 과연 노동조합의 경영참여가 바람직한가라는 의문이다. 그래서 독일과 일본에서는 그런 부분에서 노총(National Center)이 어떻게 대응해 왔는지 듣고 싶고 노진귀실장과 김종각위원에게는 그 문제를 어떻게 바라보아야 할 것인가에 대한 기본적인 견해를 듣고 싶다.

노진귀(금속연맹) :

경영참여를 얘기할 때 비정규직문제 혹은 중소기업과 대기업간의 임금격차를 배제하는 것은 아니라고 생각한다. 개인적으로는 경영참여과정을 통해서 생산성도 올라가겠지만, 노동조합의 지위가 올라갈 가능성도 상당히 많다고 생각한다. 경영참여의 형태에 따라 차이는 있겠지만 경영참여과정을 통해서 노동자의 지위가 상당히 높아질 수 있다고 본다. 그것이 노동조합의 힘이 될 수도 있고 회사와의 관계가 개선되었을 경우에 노동조합의 발전에 도움이 될 것이라고 생각한다.

김종각(노총 정책본부) :

노동조합이 경영참여에 큰 관심을 가지고 있으면서도 노총차원의 확정된 구체적인 방침이 없다는 것은 대단히 부끄러운 일이다. 원칙적으로 경영참여를 해야 한다. 물론 이번 노개위에 경영참여법의 형태로 의견을 제출해 놓았지만 노총 조합원 자체, 조직 전체가 동의하고 합의한 구체적인 방침이 아직 없다는 지 생각이 들

어서 아쉬운 감은 있지만, 노동조합의 경영참여에 대한 생각을 제 나름대로 이렇게 생각해 본다. 지금까지 한국의 노동운동 상황을 보면 주로 대립과 갈등 속에서 그리고 노동조합은 회사로부터 되도록 많은 것을 확보하려는 노선을 주로 취해 왔다고 보여진다. 반면에 그렇지 않은 노동조합들도 상당수 있었지만 분위기는 그렇게 형성되었다고 생각한다. 그러한 운동이 적어도 1987년 이후 10여년간 지속되어 온 것이다. 그러다 보니까 경제적으로 노사 양측에 막대한 비용이 들고, 경영이나 노사관계측면에서 뭔가 꺾여온 듯한 그리고 기업과 노동조합이 같이 발전한다고 하는 이런 이념과는 거리가 멀어졌다는 생각이 든다. 노동조합이 대립적인 관계로 가기 때문에 주로 임금이나 근로조건의 문제를 거론해 왔고, 특히 임금문제에 있어서 노동조합이 점점 더 이상 요구하기에는 한계상황으로 가고 있다고 생각한다. 그러나, 노동조합이 기업의 발전과 무관할 수는 없다. 노동조합이 기업에 대해서 언제까지나 적대적일 수 없는, 그런 관계라고 생각한다.

대기업과 중소기업의 문제는 아마 경영참여 차원에서 배제할 수 없는 문제이지만 단위산업장의 노사가 경영참여나 교섭을 통해서 해결하기는 어렵다고 본다. 이러한 산업구조상의 문제를 산업정책차원으로 접근하지 않는다면 대기업과 중소기업의 문제는 노사 당사자가 풀기 어려울 것이다.

황석만(중앙연구원) :

경영참여가 대기업만 번성하고 중소기업이나 비정규노동자는 이 부분에서 제외되는 것이 아니냐는 우려의 말씀이 있었다. 우려에 동감하면서도 경영참여가 하나의 해결책이 될 수 있다고 생각한다. 예컨대 한국의 대기업은 많은 하청기업을 가지고 있다. 그런

데 대기업 노동조합이 하청기업에 관심을 전혀 갖고 있지 않는 것이 현실이다. 관심을 갖고 있다고 해도 대기업 노동자들이 하청기업이나 중소기업의 노동자들을 도울 수 있는 방법이 전혀 없다. 그렇지만 경영참여가 이루어져서 노동조합이 일정하게 경영에 영향력을 행사할 수 있다면, 현재 왜곡되어 있는 임금체계와 여러 가지 문제들을 해결할 수 있는 실마리는 될 것이다. 그런 의미에서 경영참여는 중소기업이나 비정규노동자 문제와 간접적으로 관련되어 있다.

이노우에(일본 노총 연구원) :

하청업체에서 일하고 있는 근로자의 입장을 노사가 어떻게 커버할 수 있는가는 매우 어려운 문제라고 생각한다. 그렇기 때문에 대기업의 경우에 법제화가 필요 없지만 중소기업에 있어서는 경영참여 또는 공식적으로 반대 의견을 제시할 수 있는 기회 권한을 가져야 한다는 내용의 법제화에 대해서 절반 정도는 찬성하고 있다. 노동조합이 단체교섭 외에 국가의 행정기관, 입법기관, 국회를 움직여서 새로운 법제화를 하려는 움직임, 즉 노총(National Center)에서 이것을 가장 큰 과제로 삼고 국가적 차원, 입법차원에서 문제제기하고 있다. 렌고는 약 800만이다. 여당이든 야당이든 중심역할을 하는 800만의 노조를 무시할 수 있는 입장은 못된다. 그래서 여성근로자문제와 권리를 보장해 주기 위해서 남녀동등권을 법제화하는 데 성공한 적이 있다. 이것으로는 불충분하다고 해서 렌고는 실질적인 고용기회 균등을 법제화하도록 국가에 요청하고 있다.

최저임금제도는 중앙, 지방, 현까지 운영되고 있다. 최저임금제도를 통해서 영세기업과 종업원에게도 최저임금을 보장하도록 했

다. 또한 어떤 문제가 있으면 불만정치제도를 이용하여 노동재판소와 같은 역할을 하는 지방의 노동위원회에 진정할 수 있다. 여기서 문제는 노조 또는 여타 조직과 전혀 관계없는 개인이 경영자와 개인적으로 고용관계를 맺었을 때 개인분쟁의 문제가 가끔 일어난다. 조직을 통하지 않고 개별적으로 고용되었을 때 발생할 수 있는 개인분쟁을 사회적으로 해결하기 위해서 독일의 노동재판소와 같은 제도가 필요하다고 생각한다.

노동조합운동이 사후적인 운동이라는 것이 중요하다. 노조는 기업 내에서 운동하는 조직이면서 동시에 사회적인 새로운 표준이나 기준을 제도화할 수 있는 힘을 가지고 있다. 사회에 호소해서 많은 지지를 얻고, 제도화를 하며 교섭할 수 있는 힘을 키워 나가는 것이 올바르다. 우리는 제도를 개혁하고 강화함으로써 종합적인 차원에서 사회적 지위향상을 도모하고 있다.

Trittin :

경영참여가 잘되고 있으며 강력할 때 생산성은 증가할 것이다. 그리고 문제점도 줄어들 것이다. 그래서 공장에서 일하고 있는 사람들은 그렇게 될 경우 많은 문제점을 인식하지 못한다. 그러나 경제적 상황이 아주 악화되었을 때에는 노사간의 갈등이 심화된다. 이런 상황에서 대기업과 중소기업의 문제점은 구분되어야 한다. 그 후에 다르게 반응해야 한다.

대기업들은 여전히 경영참여의 필요성을 인정하고 있다. 그러나 중소기업의 경우에는 경제환경이 악화되면 경영참여에 대해서 부정적인 반응을 보인다. 중소기업들은 많은 갈등을 느끼고 많은 문제에 직면하기 때문이다. 대부분의 노동자는 중소기업에서 일하며 소수만이 대기업에서 일한다. 중소기업의 경우 많은 문제에 직면

할 때 사용자들이 아주 잔인하게 반응한다. 특히 임금문제와 관련해서 중소기업의 사용자들은 자체 내에서만 해결하려고 한다.

근로자들의 경영참여를 보장하는 상황하에서도 참여내용을 성문화시키는 것이 중요하다. 우리는 매일 이런 문제들에 직면하게 되는데 경기가 악화된 상황에서도 노동자들에게 그들의 경영참여가 굉장히 중요하다는 것을 인식시키려고 노력한다.

사회자 :

산별 노조가 있는 독일의 경우에 산별 노조가 임금이나 근로조건을 표준화하고 표준화된 근로조건은 각 기업의 노동자 평의회가 주도하는 경영참여에 의해서 약간 유연하게 적용된다. 이처럼 독일에서는 노동조합과 노동자 평의회가 유연성을 갖는 메카니즘으로 이해되는 반면에 한국에서는 지난 10년동안 노동조합이 노동자간의 연대를 약화시키고 대기업과 중소기업간의 격차, 정규직과 비정규직의 격차를 확대 재생산해 왔다고 할 수 있다. 이런 상황에서 또하나의 유연성 메카니즘이라고 하는 경영참여 제도가 한국의 기업별 노조와 함께 정착된다면, 한국에서 경영참여 제도가 이러한 격차의 확대재생 메카니즘으로 이용될 것인가 아니면 그 반대로 일본의 경우처럼 점차 커져가는 격차를 줄이고, 약화된 노동자간의 연대를 보완해줄 것인가? 정이환교수와 양병무부원장의 의견을 듣고 싶다.

정이환(산업대 교수) :

일반적으로 말해서 개별기업차원에서 노동자의 경영참여와 노동조합의 전 사회적인 참여 사이에 갈등이 있을 수 있다고 생각한다. 특히 한국 노동조합의 상황을 보면 노동조합이 무한한 힘을

가지고 있는 것이 아니라 일정한 힘을 적절히 분배해서 사용해야 하는 데, 그 힘을 어떻게 분배해서 사용하느냐에 따라서 의도치 않은 많은 결과들이 나타난다고 생각한다. 임금 격차도 그 중의 하나이다. 그러나 우리가 이미 그런 역기능을 많이 알고 있는 만큼 노동조합이 기업내의 활동보다 사회적인 활동에 좀 더 노력하고 경영참여 자체를 기업별이 아니라 연대해서 하는 방안을 초기부터 적극적으로 모색하는 것이 필요하다. 다만 한가지 다행스러운 것은 유럽의 경우 경영참여가 산별 노조를 어느 정도 약화시키고 기업별 교섭을 강화하는 방향으로 작용하는 것에 비해서 한국에서는 기존의 산별교섭 관행이 매우 약하기 때문에 경영참여가 가져올 분권화의 역효과는 훨씬 적다고 생각한다. 이런 조건하에서 초기부터 경영참여운동을 보다 초기업적으로 벌려 나가면 역작용을 훨씬 줄일 수 있다고 생각한다.

양병무 :

노동계가 경영참여에 대한 엄청난 노하우가 있다고 생각했는데 말씀을 들어보면 노동계에서도 확실한 것이 없다는 생각이 든다. 역시 경영계도 마찬가지로 상황이다. 저도 그렇고 경총입장에서도 ‘참여가 확대되어야 한다’, ‘참여가 필수적이다’, 또 ‘협조적 노사관계를 위해서 경영참여는 필요하다’는 것에 이견은 없다. 다만 방법의 차이가 있는데 문제는 앞으로 이런 기회를 통해 인식의 차이를 줄일 수 있을 것으로 생각한다.

김종각 :

이노우에씨의 설명을 듣고 싶다. 일본 사업장의 노동협약을 두 개 소개하고 이어서 말씀을 드리겠다.

일본의 모 회사의 협약을 보면 노동협약속에 노사협의회규정이 포함되어 있다. 이 회사는 각 지구별로 공장을 여러개 가지고 있기 때문에 지구마다 노사협의회가 있다. 지구협의회에서 다룰 수 있는 사항은 노동조건에 관한 사항, 복리위생 및 안전위생, 생산에 관한 사항이며 상급기관으로 중앙노사협의회가 있다. 이 노사협의회에서 다룰 수 있는 내용은 노동조건에 관한 사항, 상벌에 관한 사항, 회사계획에 관한 사항이다. 다른 회사는 상당히 규모가 큰 회사인데 노사협의회와 경영협의회가 분리가 되어 있다. 노사협의회에서는 협의사항이 두 가지만 나와있다. 노동협약 및 이에 부속된 제 협정이다. 말은 한 줄이지만 모든 것을 할 수 있다는 것이다. 또 이 회사의 노사협의회는 노동조건에 관한 모든 사항을 다룰 수 있고 이 회사는 특이하게 경영협의회라는 것이 있다.

노총에서 제출한 경영참여법에 있는 경영협의회와 명칭이 같지만 이 경영협의회는 앞에 말씀드렸던 이사회나 노사협의회는 노사 쌍방의 의견이 일치한 부분에 관해서 서명 날인하고 성실하게 준수해야한다는 조항이 있다. 우선 경영협의회는 회의 성격이라는 조항이 있다. 경영협의회는 협의 결정하는 회의가 아니라 상호 이해를 증진시키는 회의이다. 적어도 경영협의회에서는 합의해서 서명 날인한다는 조항이 없다. 그런데 경영협의회에서 다룰 수 있는 사항이 물론 회사 설명에 그칠 정도지만 중요 경영방침에 관한 사항, 판매·경영·생산에 관한 사항, 예결산에 관한 사항, 증감자에 관한 사항, 기구 직제개폐, 인사노무설비, 제규정 제정개폐등 경영권에 속한다는 영역의 상당부분이 경영협의회의 사항에 들어 있다. 물론 아무런 구속력도 없고 합의 결정에 대한 의무도 없으며 단순히 이해를 증진시키는 내용이라고 하지만 문제는 이런 경영협의회가, 두 가지 사례를 통해 보건대, 노사협의회는 대부분이 경영

에 대한 사항이라기보다는 노동자들이 직접 관련된 근로조건사항을 많이 이루고 있다고 보인다.

우리가 흔히 경영참여라고 하는 사항은 이 회사의 경영협의회에서 다루어지는 것처럼 아무런 구속력이 없지만 이런 경영협의회가 좀 더 발전해서, 적어도 현재 일본노사협의회에서 하고 있는 수준에서 가능한 부분은 합의 결정하고 서명 날인해서 성실히 준수하는 이런 내용들을 경영협의회에서도 할 수 있다면 일본의 경영참여가 노사협의차원보다 한 단계 발전한 형태가 될 것이라고 생각한다. 노사협의회와 다르게 보이는 일본의 경영협의회 운영실태에 대해서 설명해 달라.

이노우에 :

노사협의회는 보급정도에 대해서 숫자로 표시한 바 있다. 그러한 협의가 중앙수준인가, 공장수준인가, 직장수준인가에 따라서 가감되어 있는데 이러한 노사협의회는 합의 방법도 이해를 증진시킨다. 토의 내용은 산별, 기업별로 차이가 있다. 이런 차원에서 보면 확인할 수 있는 노사관계상의 차이는 주로 중앙 대, 지방의 차이이다. 그리고 합의는 결정권에 해당하는 구속력을 가질 수도 있다. 그래서 실제로 공동결정을 하는 단계까지 될 수 있다. 즉 기능 면에서 볼 때 공동결정의 경우가 있을 수 있다고 본다. 제도적으로 독일과 같이 반수이상인 노사대표에 의해서 이루어지는 단계는 아니라고 해도 기능 면에서 그런 공동결정을 하는 기업도 없지 않다. 그런 경우에는 임원에 따라서 여러 가지 다르지만 점점 임원의 입장이 노조의 입장을 약화했거나 노동자측이 너무 했다던가 이런 문제에 대해서 비판을 받긴 하지만 어떠한 규칙을 정해서 경험을 통해서 나름대로 해결해 나가야 된다. 여러 가지 노사협의회

에 대한 자료를 가지고 있으니 필요하다면 자료를 드리겠다.

정이환 :

Mr. Trittin에게 질문하겠다. 발표하신 내용을 보면 조직화에 있어서 어떤 새로운 기법을 말씀해 주셨는데, 예를 들어 새로운 기계를 도입한다고 했을 때 공장에서 고용자 혹은 사용자 입장에서 는 기계가 종업원의 할 일을 대신할 수 있다고 생각하며 근로자의 입장에서 보면 그것은 하나의 위협이 될 수도 있다. 그런 문제가 제기되었을 때 독일에서는 어떻게 반응을 하는가?

Trittin :

물론 노동자 평의회는 법적인 권한을 가지고 있다. 그래서 노사간의 대립이 일어날 때 협상을 하게 된다. 양측에서 다음 단계로 바뀌기 전에 우선 협상에 들어가고 그렇게 되면 노동자들은 새로운 기계를 도입한 후에도 내가 계속해서 고용을 보장받을 수 있을 것인가에 대해서 의문을 제기하게 된다. 어떤 경우에도 노동자 평의회는 근로자들의 동의 없이 공장에 기계를 도입하는 데 동의하지 않는다. 이런 경우 사회적인 해결책이 필요한데 새로운 기술을 도입할 때에는 새로운 기술이 사회적인 측면과 절대 대립적이지 않게 한다. 이것은 바로 법의 정신이기 때문이다. 지금까지 그릇되게 실행되지는 않았지만 미래에 어떻게 될 지 확신할 수는 없다. 나는 한국을 잘 모르기 때문에 분명하게 말씀드릴 수 없다.

독일의 시스템은 아주 오랫동안 발전해 왔다. 그래서 독일의 노동자 평의회는 1920년부터 설립되기 시작해서 노사관계문제에 관한 많은 경험을 축적해 오고 있다. 한국에서도 건전한 노사관계 혹은 노동자 평의회는 전통이 수립되기까지 오랜 시간이 필요할

것이다.

이노우에 :

나도 한국의 노조에 대한 것에 깊은 지식을 가지고 있지 않다. 한국에서 노동자참여 확대를 위해서는 세가지점을 유의해야 한다. 첫째는 민주적 결정과정이다. 즉 정보의 공개가 필요하다. 두 번째는 쉬운 점부터 해 나아간다. 노조의 안정성문제, 보장의 문제, 즉 다루기 쉬운 것에서 어려운 문제로 나아간다. 그래서 실질적인 참여로 간다. 세 번째로 노동의 강도를 높여서는 안된다. 산업재해가 일어나지 않도록 해야한다. 노동자의 참여가 보다 적극적이고 긍정적인 방향으로 갈 수 있게 하기 위해서 일이 개선되고 안전사고가 줄어야 편안하게 일할 수 있다.

일반 참석자 :

이노우에씨와 Mr. Trittin에게 질문하겠다. 독일이나 일본에서 비정규직 조직율이 어느 정도인가, 그리고 노동조합이 비정규직에 채용이나 직업훈련, 근로조건결정, 해고에 대해 어느 정도 개입하고 있는가?

Trittin :

우리는 해고 문제가 발생했을 때 몇 가지 방법으로 해결하려고 한다. 우선은 2년전에 있었던 일인데 우리는 단체협약을 통해 협약을 끌어냈다. 그때 단체협약의 내용은 해고에 관한 것으로 해고는 일정 시기동안은 금지해야 한다는 협약이었다. 즉 관련된 당사자가 다른 직업을 찾기까지 그 기간 해고를 해서는 안된다는 협약을 끌어냈다. 그래서 이 협약은 금년 말에 시효가 만료되는데 협

약의 실효가 지속될 지는 잘 모르겠다. 해고와 관련된 부당한 처우를 개선하기 위해서 많이 노력하고 있다. 노동자 평의회는 부당한 해고 문제가 발생하지 않도록 노력하고 있다. 그리고 노동자들에게 보호받을 권한을 부여받도록 노력하고 있다. 그래서 해고가 발생할 때는 지역 단위에서 협상을 통해서 해결하려고 노력한다. 지금 말씀드린 것이 노동자 평의회가 해고와 관련된 문제를 해결하는 두 가지 방법이다. 경제상황이 아주 좋지 않을 때는 어렵게 된다. 그러나 이것이 부당한 해고를 막는 유일한 방법이라 생각한다.

이노우에 :

파트타임은 조합가입을 기피하는 데, 그들을 조직으로 끌어들이는 것이 문제다. 직업별 노조, 생활등 여러 가지 문제가 있지만 생활보조를 위한 노조와 같은 파트타임자들의 모임을 조직화해야 하는 데 파트타임자가 자주 바뀌기 때문에 조직이 생겼다 금방 없어진다. 따라서 교섭력을 가지고 이 문제를 다룬다는 것도 어렵다. 파트타임자를 위한 노동법을 제정하라는 의견이 제시되어서 할 수 없이 파트타임 노동법을 일본에서 제정하기에 이르렀다. 그런데 이것이 정신적으로 충분한 지지가 되어 있느냐하면 크게 그렇게 되어 있지 않은 것 같다. 일본에서는 타자수, 비서 등의 직종에서 파견근무제가 있다. 파견근로자단체, 파견노동회사는 비서라는 명목으로 고용해서 파견하는 데, 다시 말하면 비서가 아니라 일반직원으로도 쓰면서 저임금을 지급하는 경향이 있다. 이것은 노동시장을 이중화하는 경향이 있기 때문에 심각하게 생각하고 있다. 파견노동자를 확대해서는 안된다고 생각한다. 노동시장에서의 제반 규제에 대해서 견해 차가 있기 마련이다.

다음은 파트타임어의 교육문제에 대한 것으로 조합별로 많은 차이가 있다. 교육훈련은 기업에서 하는 일을 좀더 잘하기 위해서 배우는 것인데 교육훈련비의 부담 때문에 기피하는 경향이 있다. 노사협의회가 정착되어 가면서 교육훈련 문제도 협의되어야 한다는 문제가 점차 대두되고 있다. 유명한 노동사회학자인 도널드 도어가 일본의 국제회의에서 ‘교육, 학습, 훈련’이라는 제목의 발표를 하게 되어있지만 나는 노조가 교육, 학습, 훈련을 자신의 중요한 과제로 생각해야 한다고 생각한다. 사회적 제도화를 위해 기업별 노조가 뒷받침해야 한다.

Trittin :

독일에서 협약을 하는 것은 고용을 보장하기 위해서이다. 앞에 말씀드렸던 2년전의 협약은 이런 방법이었다. 일정기간은 해고를 해서는 안된다는 것이다. 여기서 일정기간은, 만일 20%정도 근로시간을 감소할 때, 폭스바겐에서 일어난 일인데, 이 기간 동안에는 절대로 해고해서는 안된다. 해고하는 대신에 차라리 노동시간을 단축함으로써 고용을 보장하자는 것이었다. 이것이 해고에 관한 하나의 대안이라고 생각한다. 장기간의 고용보장이 노동시간의 감소를 통해서만 해결할 수 있는 것은 아니다. 아주 단기간동안은 가능할지 모르지만 대부분의 경우 생산을 높이고 새로운 생산방법을 고안해 냄으로써 가능할 것이다. 즉 혁신적인 방법을 통해서만 가능할 것이다. 혁신적인 방법은 고용을 장기간 확보하는 데 좋은 해결책이다. 혁신적인 방법이야말로 부당한 해고를 방지하는 해결책이라고 본다.

황석만 :

Mr. Trittin과 이노우에씨에게 질문하겠다. 첫째는, 경영참여의 수준이 제조업과 비제조업 분야에 같은지 여부를 말씀해 주십시오. 두 번째는 서비스 부문이 점점 증가하고 있는데 미래에 서비스업종 노동자들의 경영참여의 문제는 어떻게 되겠는가 하는 것이다. 즉, 전체 경제에서 서비스 업종이 차지하는 지위가 커질 때 서비스업종 노동자들의 경영참여 수준 또는 범위는 어떻게 되겠는가?

이노우에 :

제조업 분야에서 여러 가지 법제화가 가능하지만, 서비스 분야는 이러한 방법을 사용할 수 없고, 사회적인 필요에 따른 기업이 노동자에게 경영에 대해서 발언할 수 있게 하는 것이 보다 유연성을 가지고 마켓을 잠식해 나아갈 수 있다고 생각한다. 정보산업면에서는 포스트포디즘적인 제도를 운영하고 있다. 일상업무를 통해 무엇이든 얘기할 수 있는 기회를 부여하는 것이 오히려 기업 발전에 도움이 되며 근로자 한사람 한사람의 아이디어까지 전부 수렴하는, 그렇게 함으로써 경영에 참여시키는 방향이 좋다고 생각한다.

Trittin :

질문자가 정확한 지적을 해 주었다. 비제조업 분야에서는 경영참가가 더욱 중요하다. 지금 비제조업 분야가 한국의 경제에 있어서 거의 지배적인 위치를 차지하고 있다.

법적으로 공동결정은 제조업 분야와 비제조업 분야에서 별 차이가 없다고 생각한다. 법적인 차원에서 별 차이가 없지만 실제로 제조업 분야와 비제조업 분야의 경영참여는 공동결정에 있어 많은

차이가 있다. 제조업 분야는 공동결정분야에서 매우 강력하다. 조합원이 많으며 노동자 평의회도 매우 강력한 힘을 발휘한다. 그러나 비제조업 분야에서는 많은 문제점이 있다. 우리는 이 문제점을 직시하고 문제점을 인식하려고 노력한다. 계속해서 비제조업 분야에서도 노동자 평의회를 조직하려고 노력하고 있다. 때로는 비제조업 분야에서 성공적인 결과를 보기도 한다. 석달전에 통신분야에서 굉장히 큰 갈등이 있었다. 통신분야의 노동자들이 문제점을 제기했는데 아직까지 해결하지 못하고 있다.

사회자 :

다시 한번 참석자 여러분께 감사드리면서 「노동자 경영참여의 세계적인 추세와 전망」을 주제로 한 심포지엄을 마치겠다.

Current Status of Workers' Participation in Korea

Sungman Hwang

(Research Fellow at Research Center of F.K.T.U)

I . Introduction

Korean labor movement faces a lot of problems, which are old and new. The percentage of organized workers are meger 15%.¹⁾ Workers are divided into enterprise levels. And most

employers are antagonistic against workers. These are old problems. In addition to these old problems, workers and unions are facing new ones: One example is the pressure to degrade of current labor standards due to the economic hardship. Employers argue that Korean economy already reached it's growth limit. One measure to cope with this problem is to re-shape labor relationship which will bring a lower labor standard. It means that workers should take a lower income; experience a job instability (so called flexible labor condition); and work longer hours with less income. To be competitive in the world market, workers will have to meet the demands of their employers.

Many labor unions share some part of employer's argument. They started to realize that the well-being of workers depends on the profitability of the companies. They also sense that managers will be more aggressive against them if the profit of companies dwindles. They also feel that low level of organized workers and weak national umbrella organizations (such as F.K.T.U.) cannot protect their current wage and labor standard—which are not yet satisfactory for them. However, it is also evident that unions cannot accept lowering the labor standard. Even though workers are willing to cooperate to improve productivity, they will resist against employer's unilateral attempts to improve productivity. Workers are a major actor to increase profit of companies by raising the level

1) KLI labor statistics, 1996.

of productivity. However, increasing productivity can cause many problems; such as increased labor intensity, high industrial accidents and job insecurity. Working longer with higher labor intensity can drain workers labor capacity; increase more accidents in the workplace; and eventually meet workers strong opposition—which will hamper productivity and competitiveness.

The purpose of this paper is to solve this conflicting perspective of workers and employers by introducing workers' participation in the management. Workers' participation in management can achieve the goals of two parties; It achieve the employers goal of raising productivity and workers goal of job security and higher wage. In this paper, I will review why workers' participation can achieve an increase of productivity and achieve better protection of higher labor standard. I will also discuss the current status of workers' participation in Korea. And I will show how we can widen the workers' participation in Korea.

II. Why participation now?

I will discuss the background of the emergence of workers' participation and review how major players have behaved in industrial relationship. In different countries, workers'

participation is various. They reflect the history of each country's industrial relationship and the power balance between workers and employers. In some countries, participation level is higher and widened, but participation is limited in some other countries. South Korea belongs to the latter categories but in some companies high level of the participation is observed.

In the management, there are two major factors enabling workers' participation. One is the change of industrial relationship due to the transition of authoritarian government to civil government. And the other one is the change of the production method based on the change of customers demand from standardized goods to customized goods.

Before the demise of the authoritarian government, employers did not have to worry about labor management problem. If there had been any problem related to workers, employers could use illegal methods to solve the problems and if they could not solve, the government interfered and solved the problem. Some common methods used through threatening to discharge, discharging, torturing, and jailing workers by the police and secret police. Workers were under the total control by the government. Even workers often could not exercise their right to organize themselves into unions provided by Korean labor law.

This situation has been changed abruptly since the June movement of 1987. Workers have organized themselves with great difficulty and attained a certain level of power at a

national, local and workplace level. Government does not interfere with labor disputes as often as before. This situation has pushed managers to make a peace treaty with workers. One way is allowing, sometimes even promoting, workers and/or unions to participate in the management. Managers believe that workers would be more responsible if they know the situation of the company.²⁾

The other factor is that the change of production technology from mass production to customized production of small quantity. Korean economy was totally based on the mass production technology. Koreans are very good at making mass quality of standardized goods and exporting them abroad. Typical exported goods were shoes, garments and low level home appliances. Koreans imported production facilities, and materials then combined them with low level production technology and cheap labor to produce goods for the foreign markets. Until recently, this formula was successful. It has been copied by other developing countries; such as China, Thailand, Indonesia and other nations. In addition, customers in the world market started to demand customized goods, not mass produced goods. These changes put Korean companies in a difficult situation. It has been very hard to compete against advanced industrialized countries in a customized market due to

2) This is more prominent among the companies which experienced management difficulty whether its cause was from economic one or labor one.

the lack of technology and capital. Many managers have watched development of new human resource management method in advanced countries, especially in Japan and United States, which are based on limited workers' participation. Some started to believe that motivating workers' voluntaries and utilizing workers creativity into the production process can be vital to increase productivity and competitiveness. Some managers have attempted to utilize workers creativity limited in the production process, but others have allowed extended workers' participation in many aspects of management; including production, strategic management decision, personnel management and etc.

Labor unions are eager to help companies to increase productivity but they also want to participate management to protect their job security and high labor standard. Most unions are ready to cooperate with employers to improve productivity. For example, 83.1% of unionist answered positively for the increasing productivity and improving quality of the product.³⁾ In addition, enterprise level union officials-interviewed by the author-argue that they are ready to cooperate with employers to be more productive. However, they also fear that their cooperation could be harmful for their working condition unless there are some measure to prevent possible problems; such as higher labor intensity, industrial accidents, and job insecurity.

3) 'A survey on the unionized workers' done by Federation of Korea Metal Unions, 1995.

Three players in the industrial relationship : Labor, Employers and 129
Government

Korea's labor unions perceive the German model of co-determination as ideal and not the American or Japanese model. This preference of German model by Korean unions is seen in the petition made by F.K.T.U on "the workers' management participation law". One of the most important part of this law is to make decisions on production and management co-determined by workers and employers. In sum, unions want to change current antagonistic industrial relationships, but they also want fair treatment from employers. By sharing the power of decision making in management and production, workers can protect their wage and secure their job security. In return, workers can offer higher productivity to their employers.

III. Three players in the industrial relationship :
Laborers, Employers and Government

The percentage of organized workers are mere 14% of the total workers. They are divided into enterprises. National level and local level organizations are poorly funded. Due to lack of human resources, unions could not plan and excite programs to help enterprise unions. This inability of national and local unions forces each union solve its problems by itself. Some unions have been successful to gain higher wage and higher

benefit but most unions have not. Workers in profitable industries, such as heavy industry and electronics industry, gain a lot of progress in terms of wage and working conditions. However, still most workers gained comparatively less improvement. Even though workers in the big companies enjoy good working condition, they fear that their position is not secure. They worry that their working condition will worsen if their companies become less profitable, or if employers are determined to take them away. Most unions are eager to cooperate with their counterparts if certain conditions are met. Meaning that their working condition will not deteriorate and their participation in many fields of management are assured.

Even though workers want to cooperate, a main problem is that they do not know how. Virtually none of workers are trained to take part in management. No local and national unions can offer alternatives to the current management method. No educational opportunity has been offered to workers regarding workers' participation in management. In interview, most workers are eager to engage in management activity but they also confess they do not know how to participate in managerial affairs.

It is evident employers are actively searching for innovative methods to improve in industrial relationship from advanced industrial countries. Many employers can access information from many countries but they gain most information from

Japan and the United States. Based on information from these countries, employers in Korea have tried numerous techniques, such as 'lean production method', 'restructuring', and so on, to achieve higher productivity. Many employers seem to understand that it is very vital to utilize human resource to gain an edge on international competitiveness.

Their methods, however, usually aim at economizing the current system. In other words, their main purpose is to obtain higher profit by making the worker work more, and/or by saving labor cost while keeping current hierarchical power relationship, excluding workers' participation in management. In most cases, employers fear that allowing workers' participation in decision making will endanger their 'management's prerogative'. Employers believe that they should take full control of management and that workers are allowed only in production method improvement. This 'Taylorian concept' of management and labor calls for a separation of conception from execution and is the core of Korean industrial relationship practice: Employers set the goal and direct how to produce, then the workers are to execute the given order. This tradition does not allow workers to take a meaningful role in the management process. Employers in Korea are seeking two conflicting goals: In one way, employers ask workers take more active role in production considering work in company as worker's own but keeping them from important decision making considering decision making process not as workers

own.

Korean government made development strategies and forged the companies to follow them. Since the military cup in 1961, under this system, the government took care of labor problems inside and outside of companies. If there were labor dispute, government, -usually represented by police-, often intervened and enforced 'labor peace'. Even though the overt support by the government for the employers has been withdraw after the June movement in 1987, the government support for the employers are still believed to continue. The Korean government has been relatively conservative to introduce new industrial relationship and replacing the old Taylorian scheme. Many bureaucrats are accustomed to success they made before the June movement. They are hesitating to take experiment new industrial relationship method. Recently, however, there is an innovative move by the top ranking government officials which is summed up in the presidential address early this year. President Kim points that Korea needs a new form of industrial relationship corresponding to the change of the time and the new one should be based on the 'participation' of workers and 'cooperation' between workers and employers.

The attempt by the government is bold and deserves some praise, but it is still unknown how the result will turn out. Many workers and employers do not believe that this attempt can change the current form of industrial relationship and labor practice; since the government has not been very favorable for

workers in the past.

IV. Workers' participation in Korea

This chapter shows how workers participate in production and management. It also analyzes the determinants of participation level and its' variable levels. Finally this chapter will discuss the implication of these findings.

1. Current status of workers' participation

Empirical studies on the workers' participation did not exist until two major studies were conducted in 1995. One study was done by the Korean Confederation of Trade Unions (KCTU) with Korea Labor and Social Institute(KLSI) and the other study was done by Research Center of Federation of Korea Trade Unions(FKTU). These two studies used different samples and questions but the results and implications were very similar.

The population of KCTU and KLSI research is the unions and sample included 389 unions. This study reveals that the overall level of participation is very low (1.18 out of 3). As table 1 shows, the levels of participation are different according

to the items. Participation is very low related to so called employer's prerogative such as 'management', 'production' and 'job education and company culture'. Relatively high participation is found 'personnel management' (excluding employment decision), 'wage' and 'industrial safety'. In between is 'employment'. This result suggests that workers are kept from important management decision. Some participation is seen in a field related to job security and wage. This suggests that workers are active in defending their current labor standard but are kept from contributing to management and production.

<Table 1> The level of participation(average score)*

| | |
|-----------------------------------|------|
| personnel management | 1.81 |
| employment | 1.10 |
| management | 0.99 |
| production | 0.57 |
| wage, evaluation, working hour | 2.07 |
| job education and company culture | 0.69 |
| industrial safety | 1.31 |
| overall | 1.18 |

* No consultation at all =0, Information =1, Consultation=2, Co-determination=3.

personnel management: personnel placement, fire, disciplinary decision

employment : mass reduction of workers, employing part-time workers and temporary workers, out-sourcing of personnel

management : management planning, management innovation, move, suspension or shutdown of company

production : production planning, change of work organization, introduction of new technology and machinery, team group. out-sourcing of production

job education and company culture : setting education policy, selection of trainee, implementation of company culture

In this study, questions whether workers are participating in production improvement or not are not included. As reviewed above, companies are very active to adapt some measure to make workers participate in improving production method. One evidence is that participation in industrial safety is very high in this question. If this study asked about the production method improvement, it would show some interesting result. In addition, this study only deals with workplace with unions. So it is not evident that the result of this study can be generalize to other workplace without unions.

The other study on the participation conducted in the same year was conducted by the Research Center of F.K.T.U. This study focuses on two hundred establishments including non-union companies in Seoul metropolitan area. This study also included questions related to the participation of workers in production method improvement in addition to other questions dealt in previous study.

Even though categories are more itemized in this study, similar pattern found as in previous study. Items with low participation level are related to management and production strategies, such as 'hiring', 'promotion', 'evaluation of work', 'personal placement', 'set a production volume', 'purchasing new machinery', 'outsourcing of production' and 'Sosajangae'. Items

with high participation level is related to job security and production method improvement, such as 'discharge', 'improvement of production process', 'change of production method', 'repairment', 'maintenance' and 'industrial safety'.

These two studies show that workers' participation is limited in the job security and production method improvement. The former is mainly based on the workers' interests and the latter one is based on the employer's concern. It seems that two parties are bartering their interest. The other implication is that workers' participation depends on the employers. Workers' eagerness to participate is evident and they want to participate in many fields of production, including strategic decision on management and strategic decision on production. However, employers do not allow workers do this and only utilize workers very limited purpose, production method improvement. It also suggests that current shape of participation shows that employers are edge over workers because they can successfully keep workers entering into management field.

2. Determinants of workers' participation

Research reveals that workers' participation is relatively low in management but higher in the items related to job security and production method improvement. Next question is what determines participation level? Why can workers participate in one company but not in other companies? We analyzed the

determinants of participation on 4 models using the data collected by Research Center of FKTU. The reason why we analyzed participation divided in 4 sub-fields of participation is that the participation level and variance of participation level is very different each other, for example, very low in 'employment' and 'management' but high in 'discharge' and 'production'. Regression analysis shows that there is not proper model to explain 'employment' and 'management'. However, analysis of 'discharge' and 'management' fields have significant models.

① 'discharge' model

This model deals with explaining the difference among companies regarding participation in the process of discharging workers. Model shows that the effects of 'size' and 'average tenureship' in a company are significant. Size effect is negative, meaning that workers has low participation when company 'size' is bigger controlling other factors. However, positive effect of 'average tenureship' indicates that workers have higher participation in a company with longer history.

② 'production' model

Significant variable in full model is 'average tenureship'. It shows that workers have higher participation in companies with workers of higher work experience. This is very

understandable because workers' experience has strong correlation with skill accumulation and this lead workers can contribute to improving production process.

3. Implication

The analysis show that workers' participation is very low and hard to explain variance in two fields related to management and strategic production decision. This finding suggest that workers' participation in these fields are not allowed and low participation is shown across industries. Counter-evidence for this finding is several significant variables in other models. In 'production' and 'discharge' model, companies with workers with higher work experience shows higher participation. It suggests that workers' skill level is significant to determine workers' participation. These findings coincide with the strategy of employers and workers. employers tries to use workers skill and not to allow workers 'interfere' their management. Workers also tries to protect their job stability but not to contest against management. This phenomena clearly show once again that current workers and employers share the traditional idea of separation of conception and execution.

V. Summary and suggestion

It is evident that workers want to participate in various aspect of production and management but employers tries to limit workers' role in improving production. It means that most companies have not changed Taylorian idea. Under this situation unions main concern is protection of what they have achieved, such as job security and wage. They tend to be suspicious about the introduction of limited participation in production initiated by employers as a new tactic to increase labor intensity.

This trend does not fit to the current situation which require highest input of workers' creativity. Workers will not be very cooperative to employers' new attempt to make production more efficient until their current privilege will not be taken away or bartered to other privilege. This paper argued that workers' participation has the potential to solve this problem. By sharing decision making process with workers and unions, employers can abolish the anxiety about the job insecurity and heightened work intensity that productivity increase hike can bring in.

This discussion would be futile, however, if we just show that employers inclined not to allow workers' participation and do not provide proper discussion on the strategy how to widen participation. Most workers and unions want to participate but employers do not allow. This conflicting attitude toward

participation cannot be resolved by one party because participation is based on mutual understanding and mutual confidence. There two kinds of strategy: short-term and long-term strategy. Short-term strategy include 'buying out employers confidence'. By participating in various programs, usually related to productivity hike up and industrial safety program, workers can make employers to accept workers' and unions initiatives favorable.

One easiest way to widen is to share employers goal to make companies more productive then participate in the related field. This may be possible when employers understand that workers' participation in every step of production is vital to gain higher productivity and to win a domestic and international competition. Long-term strategy is based on the nurturing workers' and union's ability to participate via various educational program on the management and production, and research by the national union(such as FKTU or KCTU) and industrial unions by hiring specialists.

Caution is three-fold: the first one is that decision should be made by workers through the democratic process, the second one is to select proper fields of participation that can enhance workers and employers interest together, such as industrial safety field. The third one is that participation should not heighten work intensity without clear consent of workers. The most important thing related to participation is that decision should be based on the democratic decision of workers in

union. Participation might bring some expected and unexpected problems. One possible problem is increased labor intensity. As a strategy to overcome employers opposition against participation, unions may use increasing productivity based on the labor intensity without additional wage. However, most workers are interested in instant gratification. So workers will be defiant when decision is made by unions without their consent and participation bringing in higher job intensity. In addition, labor intensity may bring more industrial accidents. So union officials should discuss this matter with worker and make consensus to focus on the long term interest based on the widened participation. One thing unions should remember is that we should increase productivity based on the fundamental change of work method adapting workers' creativity and motivation, not working more.

Worker Participation in Japan: Current
Situation and Challenges

Sadahiko Inoue
(Director General of RIALS)

I. Introduction - Worker participation and
industrial democracy

The brochure announcing this symposium rightly emphasizes the importance of the theme of worker participation and participatory management. Also it is very much a contemporary issue with immediate relevance to today's world, particularly as we place it in the context of the long history of trade union

movement in the world.

It is only in the early 1970s that international organizations such as ILO and OECD started to take up this theme as a major issue of the day. Up until then, the long tradition of market economy held sway: private enterprise were to be managed solely by capitalist and stockholders, specifically excluding any say by the worker.

The labor management relations scene in industrialized countries today, however, is quite different: Some form of worker participation in the management of private enterprise is the norm.

Worker participation can be understood in both the narrow and broad senses of the term. In its narrow sense, it refers to co-determination as practiced in Germany, for instance, where workers representing the employees of the enterprise actually sit in its supervisory or administrative board. More broadly, it can also refer to more divergent forms of worker participation in the daily operation of the enterprise through such channels as collective bargaining and labor-management consultation.

The former, German-type co-determination or something similar has been in place in many countries of Continental Europe and Scandinavia. Our German colleague points out that it is expected to spread even more broadly to the rest of Europe as European Integration proceeds. In the Anglo-Saxon world of the United Kingdom and the United States of America, however, a different form of worker participation has

developed: They try to secure a bigger voice of the worker through collective bargaining with the enterprise and sometimes with the whole sector of the economy involved.

These different forms of worker participation is a reflection not only of different history of trade unions and industrial relations but also of different conceptualization of what enterprise is and what roles it is to play in the society. In the Anglo-Saxon perception, the enterprise basically belongs to the stockholders and capital owners. Trade unions then try to attain distributional justice and employment security on the basis of trade union autonomy through collective bargaining. In Germany the prevailing perception seems to be that capital owners and workers jointly own the enterprise and that they must therefore jointly operate it.

The Japanese form of worker participation belongs to neither of these two categories. The basic form of worker participation in Japan is the labor-management consultation as part of the established industrial relations practice on the enterprise level. It has no legal blessing, and in this respect it is different from the German system. Labor-management consultation as practiced in Japan can be distinguished from collective bargaining almost only in name: They form a continuum, making the formal distinction between them hardly relevant in reality. Labor and management 'consult' each other in a great variety of ways: Sometimes it looks very much like co-determination, while at other times it merely serves as a

channel of management information provision or even less. One thing is certain: This type of management-labor consultation is instituted in one way or another in many Japanese corporations and constitutes an essential element of Japanese-style management.

There is an interesting debate going on in Britain and America in this regard. It involves what a desirable 'corporate model' should be, and the question asked there is: Should corporations belong merely to shareholders or stockholders?

We all know that during Mrs. Thatcher's premiership in Britain and Mr. Regan's presidency in America in the 1980s the trade unions in these countries suffered setback while capital owners and management class gained greater power. This resulted in less employment security for the worker. As unemployment increased, the wages for the unskilled workers stagnated. At the same time, capital owners and managers enjoyed growing incomes. The combined result was a bipolarization of the peoples: While there were born many ultra-rich billionaires with the money flying all over the world, workers were threatened with the loss of their jobs and stagnation or even decline of their incomes. From the beginning of the 20th century up to the late 1960s there was a secular trend for greater equality in income distribution in both of these countries, but the trend was reversed in the 1980s. Eventually, growing income disparities and worsening social equity became major social problems. President Clinton and the

Democrats are said to have capitalized on these very issues to recover the White House.

The Trade Union Congress in Britain is now trying to force corporate owners and managers to disclose their incomes so that exorbitant rewards in some cases can be pressured to be brought down. More people are now saying also that corporations should be there not merely for stockholders but also for employees as 'stake holders'. The American Secretary of Labor, Mr. Reich, has also urged American corporations to be more responsible to their employees and communities, and American corporate managers to give grater attention to stake-holders in their management practice.

It is true that management forms and functions are different depending on the country and the period of its history. So are the forms and functions to trade unions, as well as how worker participation is effected. But one thing is certain as far as modern economic history is concerned: There is a historical sequence of events from the establishment of modern democratic principles to the expansion and deepening of industrial democracy. By the principles of modern democratic society I mean this: Management prerogatives belong to the management, the trade union rights, such as the right to organize, the right to bargain collectively, and the right to act collectively belong to workers, and that these respective spheres of power are mutually inviolable. Only when these concepts took firm roots in the society did the gradual process

begin from industrial autocracy to industrial democracy, the latter embracing the concept of worker participation and participatory management. I take it that this broad flow of history from the establishment of trade union rights to industrial democracy and worker participation has been one of the main currents in the world in the latter half of the 20th century. In the interpretation of the ILO, worker participation in the broad sense of the term includes collective bargaining, labor-management consultation, worker participation in ownership of the enterprise, profit sharing, and worker participation in the administrative board(J.Schregle).

Let us now take up the case of Japan in dealing with the concept of worker participation as a process of development of industrial democracy.

II. History and current status of worker participation in Japan

Before World War II, trade unions in Japan were like those in many of the developing countries today: they only had very limited freedom. And yet they claimed the membership of 1.1 million around 1930, were engaged in collective bargaining, and even sent their representatives to the ILO. But any form of spontaneous worker participation as such hardly existed.

Life-time employment and the seniority system of wage determination were exceptions, observable only among the elite white-color workers of large companies. During the war time no trade union activities were permitted, and employee associations became merely an arm of the management to control labor, all for the purpose of extracting forced collaboration of workers for war efforts.

In August 1945 Japan was defeated in the war. Within a matter of a few months trade unions sprang up in various parts of Japan, growing and spreading out very quickly. In a few years' time almost 50% of the employed were organized. Most of the pre-war autocratic managers were either politically purged or fast replaced by a younger generation of industrialists. Post-war hardship struck both white-color workers and blue-color laborers equally. All this, together with the rising tide of demand for equality and democracy, worked for a specific form of trade union organization: all categories of employees in the same company were organized into a single union. This quickly put an end to the substantial pre-war status differentials between the white-color and blue-color workers in the same company.

In the early post-war years, three laws governing the industrial relations in Japan were promulgated under the American leadership, i. e., the Labor Standard Law, the Trade Union Law, and the Industrial Relations Adjustment Law. These were important laws, contributing greatly to the

development of post-war trade union movement in Japan. Modern industrial relations can take root in the society only on the basis of appropriate and solid labor laws and free collective bargaining, and this can be said of any country.

What is important to note, however, is the different path of development Japanese trade union movement took in relation to industrial democracy and labor-management relations from that of American counterpart despite the fact that their legal frameworks were rather similar. What then was the process through which specifically Japanese labor practices and management style were developed and fostered?

During the first post-war decade in Japan, most workers were confronted with the dual task of conquering daily poverty to keep feeding their family and that of carrying out the needed social reform for democracy and equality. Once all the workers in a company were organized in a single trade union organization regardless of their intra-company status, their first demand to the management invariably was, "Give us enough wages and salaries for our families to be able to subsist!" They did not ask for performance-based wages and salaries but need-based reward, which tended to be grater for older and longer-serving workers. This eventually became an established pattern as the seniority-based wage determinations.

In these early post-war years, once you were discharged, it was nearly impossible to find a new job, not to mention a better one. The management thus became very reluctant to fire

workers even when the business situation was not very favorable. Eventually this also became part of the established pattern of industrial relations. When management enforced a redundancy, it very often led to an extremely tough and sometimes prolonged anti-discharge struggle of the union. There were many cases where the management's effort at improving the company's performance merely backfired to make the situation worse.

By the late 1960's most big corporations in Japan had stopped discharging workers in any substantial number. Life-time employment, or, to be more precise, long-term employment, had become an established pattern, and it was generally thought that no respectable and enlightened management would consider redundancy as a valid part of business strategy.

Rather big retirement payment Japanese workers now enjoy also had its beginning in the post-war experience. Post-war unions found that their members had lost almost all of their pre-war savings due to the war economy and the post-war hyper-inflation. Unions thus came to demand substantial retirement payment, enough to secure their members minimum post-retirement economic welfare.

Long-term employment, seniority-based wage determination and generous retirement bonus as important aspects of Japan's industrial relations all started to be implemented in big and excellent corporations first as exceptional cases, but they have

gradually spread to other big companies, and then even to many middle-echelon companies, throughout the nation. Those outside of these arrangements include most workers in small-and medium- scale industries, and very small family enterprises, most women in employment, and those still working beyond the normal retirement age, probably amounting to over half of the working population in Japan. And yet we must confirm that the above-mentioned employment practices do remain 'ideal-typical'(to borrow Max Weber's terminology) and also serve as a strong 'norm' even today.

These Japanese-type employment practices are not without criticisms. Japan's employers organizations have repeatedly called for changes and abolition of these practices, saying they make 'rational' operation of business impossible. Here the Anglo-Saxon type of employment system with external labor market is favored. However, despite these observations by employers' organizations, firms have in actually accepted most of these practices, basically agreeing to the resulting intra-firm distribution of their profits. All this may seem to the represent high costs of operation for the firm, but as a matter of fact, these are the very factors that made it possible for Japan to be so competitive in the global market, to be flexible enough to ride over various anomalies such as the two oil crises, large exchange rate fluctuations and en-daka, and to have become one of the biggest industrial powers of the world. Because workers, feeling secure enough under the long-term

employment conditions, were able to face changes with greater ease of mind, were eager to learn new skills on the job, and were ready to be transferred to different parts and locations of the company with their wages guaranteed under the seniority wage system. A number of management specialists came to point out in the 1980s that the American Fordism was now superseded by Toyotism, the latter armed with superior quality control and just-in-time parts control systems.

Thus, the Japanese-style management is not something that Japanese industrialists forced on their workers unilaterally. Nor is the end product of workers' demands alone. It is kind of synthesis of their efforts that in the end created a rational production system which characterizes the Japanese economy today.

Japan became a member of OECD in 1964, when the Tokyo Olympics also took place. It was around this time that the specifically Japanese-style of management as well as employment practices became firmly established throughout the nation.

At an OECD symposium held in 1989 on the theme of "Japan's Employment in a Changing Economy and Society" as part of its larger project on labor market flexibility, Prof. Ronald Dore showed how the seemingly rigidifying systems of long-term employment and seniority wage determination actually served to make Japanese firms more flexible and adaptable to changes, reinforced in part by their employees'

willingness to learn new skills and methods(Ronald P. Dore, *Japan at Work: Markets, Management and Flexibility*, OECD), without doubt, the employee participation system in the form of labor-management consultation also functioned effectively to help formulate intra-firm consensus when facing big changes in corporate environment.

Michael Albert in his *Capitalism vs Capitalism* mentioned a variety of capitalism to be observable, such as of the Anglo-Saxon type and of the German or Rhenish type. In the same vein, we could speak of the Japan-type or Korea-type capitalism. These different kinds of capitalism, while not conducive to fuse or converge easily, can keep learning from each other in the competitive world market. At the same time we must recognize that these different versions of capitalism grow through adapting to the domestic social conflicts and institution building in their respective economy and society.

III. Worker participation and participatory management in Japan

Let us consider worker participation in Japan on two levels; one on the enterprise and plant level; and the other on the industrial/regional/country level.

A. Worker Participation on Enterprise/ Plant level

On the enterprise level or at the actual work site Japanese workers voice their say on how the firm or the work site is run. Here again, there can be two categories of worker participation: one through the trade union organization on the basis of organizational capacity and the other through small-group activities on the basis of individual jobs.

The first channel, i. e., through the trade union organization, mainly addresses the issues of personnel management from the trade union perspectives at the collective bargaining sessions and/or labor-management consultation meetings. Collective bargaining deals with the collective agreement as well as the basic features of working conditions such as wages and working hours. Wide-spread practice of labor-management consultation is one of the characteristic features of the Japanese form of worker participation. Let me explain this in some detail.

1. Labor-Management Consultation in Japan

Labor-management consultation provides a forum for mutual consultation not merely on the details of working conditions such as wages and working hours but also many of the issues that essentially belong to management prerogatives, including production plans and personnel matters. This form of worker

participation has grown rapidly among Japanese companies particularly since the late 1950s, owing much to the efforts of the then Japan Productivity Center(now the Japan Productivity Center For Social and Economic Development) in an effort to improve productivity and promote equitable distribution of the fruit of labor.

According to a survey by the Ministry of Labor in 1991, labor-management consultation is realized in more than 72 percent of the firms with a labor force of more than 5,000, and in 68 percent of the firms with 1,000~4,900 employees. Another survey by Prof. Hiroki Sato in 1994 shows that this consultation is carried out in 90 percent of the firms where the employees are unionized and in 60 percent of the firms where employees have some sort of a recognized channel through which they can get their voice heard by the management.

Particularly in the manufacturing sector, in iron & steel, for instance, major firms allow wide variety of issues to be taken up in consultation with labor, far beyond the issues of working conditions and the company's welfare measures. In these firms this consultation is also well institutionalized on each level of the company hierarchy from the very top to the shop floor. Management finds it highly beneficial to use this consultation to disclose management information of various nature, to absorb numerous and very concrete ideas from the workers on the actual work site on production plans and ways of improving production methods, and to enhance worker morale

by instilling the sense of participation in the total operation of the company. Workers also feel fulfilled and satisfied, seeing their voices are heard and often implemented to result in concrete improvements of all sorts in their work place.

Let us note here some substantive differences between Japan and Germany in terms of the form of work participation. In Germany the trade unions are engaged in collective bargaining, while consultation takes place at *Betriebstrat* or works council where all the employees are represented. In Japan, where manager-class employees usually are not eligible for union membership, the employees' representatives quite often overlap with the union leaders, whose members are made up only of the employees from the same firm. Distinction between collective bargaining and labor-management consultation, although formally made, is often blurred in functional terms because the same individuals often end up sitting in both of these points of contact between management and labor. A recent survey on the distinction between the two by Japan Productivity Center reveals that among those firms where labor-management consultation is instituted, 48 percent claim to make clear-cut distinction between the two, while 47 percent admit trade union issues are also taken up in 'consultation'. My personal feeling again is that little conscious effort is made to distinguish between the two in actual operation.

I must finally note that there are some misgivings expressed from both sides about the prevalence of and the importance

placed on mutual consultation. Some members of management warn against possible excessive interference by workers and/or their organizations in issues that are rightly to fall under management prerogatives, while some trade unionists fear that some of the essential functions of collective bargaining may be absorbed by the consultation.

2. Shop-Level Small Group Activities

Workers participate in management also on the shop-level on the basis of their job through small group activities such as Quality Control Circles and Zero Defect Campaign. This form of worker participation is managed on the principle of group autonomy, and is also quite prevalent throughout Japan.

These small groups are formed voluntarily, i. e., neither with management enforcement through instructions or sanctions nor with additional pecuniary rewards offered to participants. They are study groups in nature to study concrete and daily methods of operation in the production process to come up with possible suggestions for improvement to reduce costs, to raise productivity, and to reduce the defective rate. Through these activities workers can show individual talents in specific aspects these activities of the work process, raise the level of mutual cooperation in the production team, enlighten each other, and improve their skills. Management accepts these activities

as part of their daily operation, and welcomes the suggestions for improvement, many of which are actually adopted to improve the production method and work organization. This method originally started in America, but really took roots and flowered in Japan. Greater success this method has enjoyed in Japan is understood to be due to the homogeneous level of education among the Japanese workers, and to higher levels of team work in Japan, but above all to the high level of confidence workers have in their company thanks to the Japanese-style employment practices such as long-term employment.

B. Worker Participation on Industry/ Regional/ Country Level

Labor-management consultation on the enterprise and plant level in Japan is extended to the industry or sector level. Thus, in major manufacturing industries of the country consultation is institutionalized to discuss various aspects of the industrial policy applicable to that industry. This industry-level labor-management consultation was particularly effective at the time of the two oil crises, virtually working in unison with the Government's Council on Industrial Structure. It dealt with the issues of needed production adjustment, its impact on the level of workforce, appropriate countermeasures to ameliorate adverse effects on workers, and the administrative guidance and financial assistance from the Ministry of International Trade

and Industry in relation to the national policy of overall industrial adjustment. It has also played various supportive roles in legislating many Government policies, such as identifying needed special assistances to be given to structurally declining industries in the economy.

Ministries and Bureaus of the central Government have a number of councils under their embrace. Some come under the direction of the Prime Minister. Some are called Study Groups in departments or sections of various Ministries. All in all they number several hundreds. And literally thousands of university professors, journalists, corporate managers, trade union leaders, civic activists, and ex-bureaucrats participate in these councils in one form or another.

It is often said that the executive branch of the Japanese Government, i. e., the bureaucracy, enjoys great power in actual policy execution, effectively comparable to that of the national parliament. These councils set up within this bureaucracy not only make their views known on the basis of their specialist knowledge but also function as a forum for adjustment of conflicting interests between industry and labor. Both trade union and employer organizations make representations to them to express their views and often to make policy proposals for legislation. I am aware that criticism abounds here, too, to the effect that these representations often amount to little more than rubberstamping the policies already formulated by the bureaucracy. But they certainly are functioning as one of

the most important form in Japan through which national consensuses are formulated on many urgent issues of the day.

Workers' organizations also make active use of these councils as a form of participation in the larger societal issues and a way of intervening in the national policy. The President and the General Secretary of RENGO, Japan's trade union national center, as well as nearly a hundred trade union representatives, actually sit in various councils to express trade union views.

Also, RENGO places great importance on what we refer to as 'Struggles on Institutions and Policy', where we compile our views on a variety of issues confronting the nation., make representation to the Government and various Ministries, and try to enlighten the public. The issues we deal with include general economic policy, social policy, labor matters, environment, women's issues, energy, and education.

Regional and local RENGO organizations also involve themselves in similar larger national and societal issues as they apply to their locality.

Many regional and local trade union leaders are active in councils sponsored by local governments of various levels.

The basic stance of the Japanese Government on Japan's economy and society has undergone substantive changes in the 1990s. Thus, the current Mid-term Economic Plan, an important Government programme, is called a 5-Year Plan for people's Livelihood Improvement. It is universally acknowledged that

one of the biggest factors behind such a policy change is the persistent and unified advocacy by RENGO on the improved quality of life of the people.

Some observers are now of the view that such active worker participation as seen in Japan represents a form of neo-corporatism, as least in its functioning, although the details of its working are somewhat different from the case of Germany's co-determination. Their view seems to be gaining strength.

IV. Worker participation as an aspect of industrial democracy

Japanese-style management and industrial relations practices seemed firmly rooted in Japan for some time. However, since the beginning of the 1990s a number of weaknesses have appeared, and some re-thinking seems in order.

First, many people now feel that the Government policy has placed excessive emphasis on the success of business corporations and the economic system in Japan. The Japanese people have also placed their company too much in the center of their life. Perhaps it is necessary, they feel, to shift the emphasis from companies to individual citizens and their life style. Despite the utter political confusion in Japan now, all the political parties conspicuously agree on the need to place greater emphasis on individuals and their life style.

Secondly, on a different vein, some doubt if the hitherto Japanese-style management and industrial relations practices can be maintained in future, in view particularly of the long recession the Japanese economy has suffered since 1991. Some journalists are fond of speaking of the collapse of Japan's employment system. However, the Economic and labor White Papers of 1996 clearly demonstrate that these views are definitely a little premature.

However, we must also recognize that the traditional management and employment practices are bound to undergo certain changes as the world economy becomes more integrated and globalization trend gains further momentum.

And the kind of institutions and systems that truly benefit the working people of Japan can be formulated only through our daily activities in the socio-economic spheres, unavoidably including our efforts to ride through labor-management conflicts.

It is in this context that further worker participation must, in my view, be understood to constitute an essential aspect of the development of industrial democracy.

Participatory Management in Germany

Wolfgang Trittin
(DGB and IG Metal)

Ladies and gentleman!

My best thanks for the honour to report about actual problems of the industrial relationship in Germany.

1. The existing system of wage negotiations in Germany has been increasingly questioned on the recent past – both by researchers and by those directly concerned. The debate has received new topicality through the collective bargaining problems in the eastern German transformation process as well

as through the late recession in western Germany and the 1994 collective bargaining round. Trade unions and employers confederations are have to think of new solutions in order to be able to play an important role in the future.

The collectively negotiated wages in Germany are relatively generous. They serve as minimum wages. The limited opportunities for wage differentiation also have turned increasingly into a problem.

This is obvious in eastern Germany where there are big differences between companies in the same sector regarding productivity and performance while newly-founded companies with modern machinery and equipment are able to pay the collectively negotiated wages, the older companies are often unable to do so.

Therefore, many companies pay less than the collectively agreed wages, through agreements with their workforce. In the case of companies which are bound by collective agreements this is a violation of the law, but the collective bargaining parties tacitly put up with it.

But also in western Germany there are sufficient reasons to think about a reform of the system of wage bargaining. The widespread uneasiness about the forms and results of collective bargaining is mainly caused by serious competition and employment problems. Usually nominal contract wages in western Germany increase in line with productivity and consumer prices. In recent years, however, increases in

collectively agreed wages and indirect labour costs have been markedly higher than productivity increases. This fact, plus the revaluation of the German currency, have led to the situation that in 1993 western German manufacturing industry had the highest unit labour costs among all industrialized countries. Through a more closely productivity-oriented wage policy—but not only through that—the international competitiveness of German companies could be improved and employment could be secured.

Therefore, there have been demands by labour economists and by companies for a reform of the German system of wage negotiations, in order to achieve a collective bargaining policy which should be characterized by greater differentiation, flexibility and plant orientation and which would secure jobs. A major problem of the current system of wage negotiations lies in the fact that it leads to labelling out and shows a tendency towards the entrenchment of outdated structures. In order not to endanger the solidarity of their members, trade unions and employer' confederations are often not very interested in differentiated wage increases. This has led to a 'copying mentality', which does not allow for differentiated negotiations regarding sectors and regions, despite formally independent sectoral trade unions and collective bargaining areas.

Even if there are different wage agreements in different sectors, there is still the problem within each sector that sectoral collective agreements can hardly take into account the

particular situation of individual companies. In addition there is criticism that collective agreements increasingly try to regulate too many details and limit the flexibility of the plants. Therefore, a more flexible design of collective agreements and increased opportunities for action at the plant level are proposed.

2. About 75 years ago the works council were based on a legal document. Since then the law changed several times. For the last time the law was improved in 1972. The works council became substantial more rights. Actually the trade unions are discussing how to improve the law again. They are convinced that a kind of modernization is very necessary. They strongly support the formalization because legal document can protect workers rights in participation in the best way.

Nevertheless it is true, that participation needs mutual trust. Trade unions do not regard it as an contradiction, because the mutual trust should be based on legal documents. They are something like a guarantee, that both sides are forced to talk to each other. They know, that there is no other chance for them.

3. Since the mid-1980s managerial measures have led increasingly to a decentralization of industrial relations and greater importance being attached to the plant level. These measurement, such as the introduction of new technologies and

organizational settings, where due to worldwide technological and structural changes as well as increased international competition. The relatively flexible instrument of plant level agreements between company management and the works council plays an increasingly important role in adjusting general, sectoral collective agreements to the specific situation in the plants. At the same time the plant level parties and their relationship gain importance. This has certain implications for the role of the collective bargaining parties—the employers' confederations and trade unions—and generally reduces their influence. In particular, on the side of the employees there is friction between the industrial trade unions and the works councils, which are directly elected by the workforce. The works council often behave in much more pragmatic and flexible way than the more political trade unions.

There is the danger of a trade union free zone, in particular regarding the fact that many companies in the private service sector want to regulate the labour relations in accordance with the works council. Some companies pursue strategies at the expense of the trade unions to deal exclusively with the works council which could be regarded as company trade unions without the right to strike.

This strategy is ambivalent however. It might be to the advantage of companies, if they manage to keep the unions away from the plant in the long run. But many German managers, although being warned by their employers

confederations, underestimate the capacity of trade unions to pursue a policy of conflict within the plants which can undermine the peace-and order-keeping function of regional and sectoral collective agreements. The trade unions are able to pursue such a policy due to their collective bargaining autonomy enshrined in the constitution and their monopoly to organize strikes.

On the other hand, trade unions must realize that these tendencies among the employers will become stronger, if they campaign too strong against flexibility.

The trade unions should contemplate a move away from the schematic collective agreements of the past towards new offers which are closer to their members and to the employees.

It is in the interests of both sides to give up blaming each other, namely that the employers pursue a policy of deregulation which endangers the industrial relation system and that the trade unions are trying to "over-regulate" collective agreements. Instead they should try to meet the new challenges in the sense of an, "innovative conflict-partnership". The solution to the new problems could lead to new forms of regulation and support for both sides of the social partners, the trade unions and employers organizations.

4. Works council need professional advice on the various matters related to the participatory management. In most cases there's no problem to give an advice. There is a close link

between trade unions and works council, because members of the trade union are members of the works council, too. But if they aren't members of the trade unions, they can't get any advice from them. Advice is only given to members in the works council. Good advice is essential and a good advertising. There should always be good reasons for getting members of the trade unions.

5. In many countries workers are asked to lower current labor standard, for example low wage, long working hours and so on, to keep up with international competitors. There is an intense discussion about the strategy how to be competitive in the world market and to keep labor standard high. Trade Unions in Germany are convinced, that the only way to keep long-term the labor standard high is to modernize the production, to improve the productivity, to set up new products and services. It's a hard, but probably the one way to maintain a fairly good economic position on the world's markets and to ensure the income of the employees on a high level for a long time.

Furthermore the international cooperation of works council is becoming even more important, to defend the high standard of living. The European Commission Directive on European works councils(EWCs) institutionalized an international works council.

Obtaining information from the transnational group of undertaking in question for the body representing employees

interests in the respective national sections of the group however, is not his sole function. These councils are just as much a channel through which knowledge of the various industrial relations and trade union representation systems in the different countries can be acquired. The national industrial relations systems gradually integrated Europe-wide. The establishment of European works councils thus also affects the trade unions.

Rediscovering its own strength?

- Lean production in the German
automobile industry -

Siegfried Roth
(IG Metall)

I. Specific features of German production concepts

1. Historical development and skilled workers' autonomy as an obstacle to Taylorism

The historical development of the German production system has been typified by a feature that has been unique world-wide, that of the skilled worker (in German, *Facharbeiter*), taken in conjunction with the so-called 'dual' training system in Germany which combines formal education and theoretical training with a strong in-service training component in designated companies. The technical and philosophical orientation of this model owes much to the features of craft production and has remained in force long after the advent and establishment of mass production. The skilled worker takes central stage in this model, and his broad-based knowledge of materials, tools, machinery, processes and products has always enabled him to carry out a wide range of complex tasks without close supervision. As a result, skilled work has always presented an integrated and multi-faceted image that has not conformed with the Taylorites' fragmentation of work and supervision and control structures.

As industrial development has proceeded in Germany, companies have therefore preserved elements of these craft working methods. Sectors with small product runs and client-oriented, individualized production have met the need for high quality and a high level of flexibility with self-regulation of integrated processes. Hence, in many sectors, semi-autonomous group structures are a crucial element in the way work is organized. In many companies, there was no need to

define and institute such forms of organization, since they often grew quite naturally out of the way in which skilled workers were trained. In the automobile industry, for example, some companies have Group working structures which date back to the immediate post-war period; these structures have proved stable and resilient, although the title of 'group working' has been a later addition (Lehmann, 1993). Typically, however, these structures have always arisen specifically in the areas dominated by skilled workers, where product runs are small, the products themselves are complex and a high level of subject expertise is required. Informal group structures also existed -and still do exist- in Fordist mass production companies; here, they break through the principle of a high level of fragmentation and hierarchical control or maintain a seamless production flow on the basis of self-regulation.

In the history of industrial development in Germany, management has always viewed semi-autonomous group working on the basis of the skilled worker model as problematic. Managements' fear of semi-autonomous structures and the concomitant loss of control over working were countered with objective demands for productive and flexible working, however, and so independent skilled work and group working have always been elements of integrated and self-regulated working methods that have formed the focus of disputes. Management has always seen a challenge in trying to limit the relatively autonomous areas in companies by means of

'expropriation' of expertise and by formalizing processes. For employees, self-regulated skilled work and semi- autonomous group working was, by contrast, part of the challenge facing them that of loosening management control and keeping the emancipatory elements of working methods over which they had more say and greater influence. The issue has been a controversial one in the history of German industrial development, and has reflected the disputes around domination and more humane working.

With a few exceptions, German management has failed either to understand or to make full use of the enormous post-Taylorite potential of trained skilled workers. In the past, skilled workers -with the support of trade unions- maintained self-organizing structures which were often implemented in the face of restrictive management models. In this sense, skilled work has always been an inherent obstacle to Taylorite ideas in Germany.

The fact that semi-skilled industrial workers take skilled workers as their model for vocational identity and enthusiasm for training demonstrates the attraction for German industrial workers of work organized in an integrated and self-regulating way. Kern and Sabel(1994) argue that we are seeing 'the release of potential through the forcible opening-up of old forms of organization'. However, this is not happening only as a sometimes hesitant reaction against management. The discrepancy between the skills requirements and the existing

training profiles of workers in the German automobile industry alone illustrates the human potential currently lying unused, and in all sectors of the industry there is a substantial 'skills surplus'[Figure 1]. Companies are failing to make full use of the existing skills potential available to them by clinging to old forms of work organization(Schumann et al, 1994). The situation in assembly work illustrates this particularly vividly: young skilled workers react to the under-use of their skills not with high rates of turnover(as in the Swedish model) but with absenteeism and under-performance(Kiopfer, 1992).

2. 'Humanization' of work: a now superseded German tradition

The demand for 'humanization' of work runs like a thread through the history of German industrial production, standing for a permanent struggle for improvements in working and living conditions.

The thrust of the 'humanization' approach is fundamentally the broadening of individuals' scope for action. 'Liberation in work' on the basis of greater self-organization means broadening the scope for workers' initiative(the horizontal element) but also the broadening of the scope for decision-making(the vertical element). In the German context, 'humanization' of work has always been seen in the context of improved living conditions. As far back as the 1970s there was

discussion of using further cuts in working time to do this, but it was not until 1984 that the metalworkers' collective agreement paved the way for the 35-hour week. The government's initiatives on 'humanization' of work promoted company-level projects from 1974 to the early 1980s, with a view to securing improvements in conditions not only for the workforce but also for the companies themselves.

Many projects provided valuable experience of structuring of work, work organization, the development of new technologies to replace the assembly line and the instigation of 'buffers' in group working. The approaches taken included not only such restrictive measures as lower manning levels and simple job rotation, but also forms of semi-autonomous group working coupled with job enhancement. These experiments in semi-autonomous production resulted in the use of 'buffers' which broke the link between automated sections of production and the individuals doing the work. Manual jobs were also arranged so that they were independent of the line.

Group working on the 'U-shape' principle was proposed as early as the 1970s and combined job rotation and scope for communication between workers with a high level of flexibility and short lines. The ideas were not, however, put into practice, especially by Toyota, until the 1980s when the German experience had long since been forgotten.

Despite these good initial experiences and public subsidies for group working projects, however, the idea never got beyond

the experimental stage. There were a number of reasons for this. Many of those involved failed to take sufficient account of the plant or company 'culture'; the concepts were not developed in collaboration with employees but imposed on them; works councils frequently withheld their support, since companies' economic interests were being put first; and in most cases, the central interests of the workers in better pay and better skills training were ignored.

Although important and valuable experience was gained of a more human work design, there was no impact on companies; indeed, even in companies which ran publicly-funded projects, virtually no management employees have any recollection of running them. However, union demands revived the idea in the 1990s.

3. A break with continuity in the 1980s

Although the 'humanization' experiments of the 1970s had clearly demonstrated the cost-effectiveness of a balanced combination of human labour, technology and Organization, the 1980s saw a focus solely on offensive automation. Companies invested in new information and communication technology and flexible manufacturing systems –in shorthand, the 'computer-integrated factory'– in the hope of being able to offset Japan's competitive advance. While mechanization and automation did produce some improvements in productivity and quality, in pure

accounting terms it often worsened companies' capital profitability and use of capacity and it also made their production operations much more prone to down-time. The combination of complex, flexible technology and traditional Taylorite organizational structures was clearly not the way ahead.

The strategy of 'fossilized Taylorism left in its wake a large number of computer-integrated factory ruins, and for at least the next 10 years the advantages of worker-oriented Organization models -and especially the 'learning-curve effect' (Wildemann, 1994)- could not be turned into competitive advantage. In many companies where technological approaches to problem solving had been centralized, 'chaos was not conquered but managed'. Meanwhile, Japan was going down another path-that of simple, easy-to-master automation combined with the delegation of responsibility and clear organizational structures(such as kanban). The lean production debate, which was particularly heated in the German automobile industry, forced a radical change of perspective, however, and companies hoped for spectacular results from 'cutting the excess fat' from their production systems coupled with broad-based cost-cutting measures. The same radical energy which years before had been pumped into technological solutions was now being channelled into the allegedly 'best practice' solutions of lean production.

Many sectors of German industry are, however, now

struggling to keep up; the new Toyota and Nissan plants on Kyushu have already instigated 'Post-Toyotism' whose central planks are more attractive work, greater use of 'buffers', reduction of just-in-time production and greater automation.

Fujimoto(1994) has described this change in Japanese production models as a shift from a 'lean-on-growth' model to a 'lean-on-balance' model. While there are signs in Germany of a trend towards balance between productivity and human orientation, the question of whether German industry will find its own way through a second 'post-lean' phase remains open. If it does, however, then in the tradition of 'humanization' of work, it looks likely to aim at a balance between efficient and attractive work [Figure 2].

So far, such a radical shift has not been characteristic of German management. There are, however, a few promising exceptions based on the principles of 'humanization', which aim to give workers greater scope for initiative while at the same time creating greater company efficiency(Tropitzsch, 1994). The second radical break with traditional concepts and expertise in the 1980s demonstrates the dilemma faced by German management. Success factors, experience and expertise are often under-valued and talked down in Germany, yet management is open to possible successful solutions from other social systems that do not share the strengths of the German system. It is in some respects a reflection of the problems of a post-war Generation that mistrusts its own traditions and

prefers to import solutions to its problems.

II. The move to lean production concepts

1. The Findings of the MIT study: integrated concepts and hopes for change

The wide public debate of the MIT study (Womack et al, 1991) highlighted qualitative competitive factors that had previously been given such prominence only in the German 'humanization' debate.

Many management representatives realized only at this stage that this was a process of change in which qualitative factors such as workers' skills, motivation and potential for creativity were of increasing importance. The study mercilessly exposed weaknesses in the way managements in Germany, and in Europe more Generally, dealt with such factors. The increasing competitiveness of the automobile industry in the early 1990s and the general disorientation of the German automobile industry's leaders in the production debate resulted in the MIT study being hailed as a lifeline. The discussion of lean production dominated not only business and trade union circles but also public debate for months.

From a company point of view, lean production seemed to

offer an appropriate way of integrating widely differing and independent reorganization measures. The synergy effect of integrated concepts down the process chain both within and between companies seemed a good way of combining high productivity gains with improved organizational structures.

The unions held out great hopes that the debate would prompt a move away from excessive fragmentation of work, impenetrable management hierarchies and bureaucracy. They saw awareness that self-responsibility and motivation are key elements in effective production as opening up new opportunities for coupling 'humanization' of work and industrial democracy on the one hand with greater industrial efficiency and competitiveness on the other. The unions warned, however, that against a backdrop of increasingly intense competition, lean production should not be seen merely as a way of making short-term savings by the familiar management device of using intensification of work and job cuts to cut costs. The unions demanded instead efficiency improvements in plant and company organization. These included:

- better information and communication, more rapid decision-making as a result of flatter hierarchies, decentralization and the strengthening of responsibility within areas of the companies and suppliers;
- greater integration of tasks and co-operation, for example between development and production, between production planning and implementation and, particularly, along the

supply chain between companies(a 'value-creation partnership');

- introduction of group working to broaden workers' influence and responsibility on the basis of self-organization;
- and continuous improvement based not primarily on staffing cuts and intensification of work but also on increased efficiency, improvements in working conditions and ecological production methods'(Roth, 1992).

In the wake of the recession in 1993 and 1994, these hopes were however largely dashed. Lean production was widely seen as a method of 'losing excess fat' in the traditional sense, and job cuts were the main way of overcoming the problems the automobile industry faced at the time. Even when there were signs of an economic upturn, thousands of jobs were still being cut in the automobile industry, and many companies in the industry currently do not know how to meet their need for experienced skilled workers. Moreover, the workers who were retained are very disillusioned about the way in which new production concepts could be changed. Their experience has been that of a classic rationalization, carried out primarily at the expense of the workforce. Despite the claims made for lean production, the workforce has been seen largely as a cost factor that has to be reduced, and in most of the industry, there is no understanding that the workforce is a key resource

for innovation that needs to be cultivated and promoted.

2. The myth of Japan's productivity lead

The findings of the MIT study were clear: Japanese automobile manufacturers were twice as efficient as their European competitors in such key areas as productivity and quality. This devastatingly simple message had both a galvanizing and a paralyzing effect on the German automobile industry. Long-overdue reorganization methods were implemented, regardless of how appropriate they were, but at the same time management panicked at Japan's apparently substantial competitive edge. They demanded immediate improvements in productivity, and this in itself produced contradictions. The findings of the MIT study pointed clearly to the fact that changes in organization and use of human resources could not be introduced overnight. However, virtually any attempts to implement organizational change and learning processes in the German automobile industry foundered on the need for short-term cost savings. Top management typically responded to demands from works councils and trade unions for real organizational change with comments like 'Yes, of course we want that too, but we can't afford the time. We need to cut costs now, not in two or three years' time. Awareness that the productivity gap in relation to Japan was 'not as dramatic' as had originally been assumed came from

German comparative studies(Springer, 1993), but went largely unheeded. The metalworkers' union, IG Metall, carried out a joint study project with Japanese trade unions to draw up an exhaustive comparison of productivity in the German and Japanese automobile industries(IG Metall-IMF/Japan Council 1994). Inter alia, this compared gross value added per employee in seven German and nine Japanese automobile manufacturers over a ten-year period, from 1981 to 1990. The figures were calculated both at 1990 rates of exchange and at actual past rates. The findings were very surprising.

Over the period covered, average gross value added per employee amounted to 92,000 DM per year in Germany compared with 131,000 DM in Japan. These averages do not, however, give the whole picture. With an average figure of 184,000 DM per year, Toyota clearly leads the league table, substantially ahead not only of the German manufacturers but also of the other Japanese manufacturers, whose figures range from 93,000 DM to 128,000 DM. For the German manufacturers, the range is between 85,000 DM and 102,000 DM. If Toyota is removed from the calculations, then over the 1980s, average gross value added per employee was 92,000 DM in the seven German companies and 112,000 DM in the eight remaining Japanese companies. In other words, over this ten year period the eight Japanese companies were only 22% ahead of their German rivals in terms of gross value added per employee, and only Toyota had managed a figure twice as high as its

German competitors. The MIT study's '100% hypothesis' was, therefore, true only of one manufacturer in Japan.

However, the index of gross value added per employee is not necessarily a very indicative one in comparisons between Germany and Japan because of the large differences in working time in the two countries. The researchers therefore also compared gross value added per employee per hour worked, and produced figures showing that during the 1980s, employees had an average working year of 2,189 hours in the Japanese companies and of 1,599 hours in the German companies. The figures are for actual annual hours including overtime, and show that the German workers' actual working year was 31% shorter than that worked by employees in the Japanese automobile industry.

Using these figures, the researchers then calculated gross value added per employee per hour worked, and found the following averages for the 1981-1990 period: all seven German companies, 58 DM per employee per hour; all nine Japanese companies, 60 DM; the eight Japanese companies excluding Toyota, 51 DM; and Toyota, 82 DM.

The German average was virtually the same as that for all the Japanese manufacturers taken together and higher than the figure for the Japanese companies excluding Toyota, and this holds both at 1990 and at past rates of exchange. The gap between the seven German companies and Toyota was 29%, while the gap between Toyota and the remaining Japanese

companies was larger, at 38% [Figure 3].

The conclusion of the study was that German automobile manufacturers' productivity level in terms of gross hourly product was in fact around 10% higher than the corresponding figure for the eight Japanese companies excluding Toyota (a range of 5~15% once exchange rate fluctuations are taken into account). This indicates that there is, in fact, no Japanese productivity lead over Germany, especially in relation to the group of companies excluding Toyota. Moreover, in the case of Toyota, the gap has narrowed over the years between it and the German companies -as suggested by the MIT '100% hypothesis'- with the result that by 1990, the lead was only around 22%.

Comparison of gross value added and product per hour worked clearly illustrates that the Japanese manufacturers' cost advantages can be attributed largely to economic and social conditions and that while length of working time played a small part, the key factor was the relationship between longer working hours and lower hourly pay or hourly labour costs.

The differences between the Japanese companies in terms of productivity suggest that the eight companies excluding Toyota would not be competitive under German conditions, that is, with higher pay levels and a shorter working year. If the extensive reorganization in the German automobile industry since 1992 is included in the equation (although to do so formally would require a new, updated comparison), there is

strong evidence to suggest that the German companies have actually taken an even greater lead over their eight Japanese rivals, excluding Toyota. There have been strong currency and exchange rate movements that affect the calculations for both countries, but it seems that the German automobile industry is in a better position to offset the cost disadvantages of a strong Deutschmark than its Japanese counterpart is in relation to the yen.

Yet Germany's decisive productivity potential is being frittered away, and a move away from short-term cost-cutting measures coupled with a shift towards long-term improvements in efficiency on the basis of the use and promotion of human resources would release even more potential and increase the competitive edge over Japan still further.

3. Later insights: group working becomes universal

The broad-ranging debate around group working and the advent of internationally standardized group working concepts on the basis of 'common skills' took on a positive tone in late 1992 and early 1993, when most German automobile manufacturers began the transition to universal implementation of group working.

In 1990, only around 4% of all production workers in German automobile manufacturers were thought to be working in group working situations, most of them in pilot schemes. By 1993,

this figure had risen to 9.5% and within a year it had risen still further, to 22.2%. Thus, by 1994, some 69,000 production workers were working in groups, a doubling of the figure in twelve months. Audi made its transition in 1994, when around 68.4% of its production workers were involved in group working compared with only 7.7% a year previously. However, the figure needs to be qualified, since most of the Audi groups were newly set-up and have yet to move beyond the early stages of group allocation and the election of group spokesmen. As a result, these groups have not yet manifested typical group working characteristics, such as acquiring the skills needed for complete interchangeability of tasks. If the Audi figures are excluded from the calculations for this reason, then around 17% of all production workers are now working under conditions of interchangeability of tasks and self-distribution of work[Figure 4]. The figures illustrate strikingly the wide gap between individual companies. While Opel and Audi have gone all out to institute group working across the board, and have experienced major internal adaptation difficulties such as spiraling demand for training as a result, BMW, Mercedes and Volkswagen have proceeded more cautiously. Ford is acting wholly in character in relation to group working; it is leaving it to others to carry out the experiments and may follow at a later stage. Porsche is playing a rather special role in that while it does not officially have group working, its short product runs and high proportion of skilled workers mean that

it tends to work in an integrated way already. The Porsche works council is currently, and justifiably, protesting about the introduction of short-cycle, Taylorite group working models which, it argues, are inappropriate in an environment dominated by skilled workers and producing high quality products.

It is true to say that the findings of a quantitative survey of group working are disappointing and give pause for thought. For many years, the IG Metall union and its works council members have been fighting for the introduction of group working instead of managerial work allocation. Throughout the 1980s, managements generally rejected such demands, yet in many areas of the automobile industry, works councils fought to have group working accepted into company planning and many managements were eventually, if painfully, convinced of its advantages. Despite evident improvements in efficiency with group working managements have never quite shed their original scepticism and hesitancy.

4. Internationalization of production concepts: the pressure on the German model

German trade unions have tailored their demands for new concepts of production to the principles of 'humanization' of work and have drawn heavily on Swedish experiences of semi-autonomous working groups. Many demands for liberation from the belt, long-cycle assembly of entire units, interchange-

ability of workers, and self-organization have been based on experiments at Volvo and Saab in Sweden. During the orientation and research phase in the 1980s, the Swedish model was used to design some of the pilot schemes run in the German automobile industry. However, managements took very different views of group working at that time. The MIT study then prompted a strong move in the direction of the Japanese experience of production, and the subsequent wide public debate focused on whether Japanese concepts could really be transferred to Germany. The result of the tensions highlighted in the debate about 'Toyotism' versus 'Volvoism' was the emergence of a third model, and the new greenfield-site Opel factory in Eisenach marked the beginning of a trend towards concepts transplanted from North America [Figure 5].

These concepts are based not on the skilled worker or on the related skills profile of semi-skilled workers but on more narrowly defined 'common skills'. Work in such sites is typically very restricted, with short-cycle and belt-dependent tasks (cycles are usually of around 60 seconds), a total focus on production line work, limited scope for widening the tasks done by individuals or for rotation, and minimal integration of indirect functions into the line. Moreover, self-organization is limited to a very few areas. This picture of these production concepts is completed by strict rules on conduct, low manning levels and a continual increase in pressure. One of their key features is the cycle of 'continuous improvement', a concept

that dictates that high levels of performance should be stimulated by permanent 'excess loading' -the need to produce more vehicles with the same level of staffing, among other things- and that the results of the process are incorporated into further standardization of work. The cycle then begins again, starting from the new standards.

This production concept is currently sweeping other German automobile manufacturers and is causing bitter disputes with works councils. The experiences with the Canadian transplant CAMI (Robertson et al, 1993) and Nissan UK in Sunderland (Garrahan et al, 1992) resulted in works councils and trade union officials, as well as a few managers, realizing that these models were provoking huge resistance on the part of employees and that they were unsuited to the German environment. The most commonly criticised feature in employee surveys conducted at CAMI were the high workload and employee disillusionment. Large swathes of German management are, however, attracted to these standardized and 'Taylorised' forms of since they have always opposed croup working schemes with a high level of self- organization and set greatest store in new concepts of production by ease of planning, transparency and control.

III. Standardized work or going our own way?

1. Conflict between Taylorite structures and self-organized

New concepts of production in the automobile industry are currently caught in a double bind. Against a background of internationalization, they must follow concepts which have proved successful on a world-wide scale, yet they must also take their own structural conditions into account. In the German automobile industry, the focus has shifted to the international 'models for success' and, as discussed below, this is producing distortions and loss of potential because of the mismatch between existing conditions and prescribed solutions.

The basis for any discussion of the appropriateness of concepts of production –alongside technical and organizational structures, and market and competition conditions– is their staffing and skills requirements and employee attitudes to work. If these factors can be considered as 'performance motivators', they produce interesting indicators of the line that concepts of production need to take.

The table below compares motivators in Germany with those in Japan (Jürgens, U. 1992):

<Performance motivators>

| Germany | Japan |
|--|----------------------------------|
| - Interest in job content | - Recognition thorough the croup |
| - Self-determined work and self-responsibility prospects | - Personnel development |
| - Pay matched to demands | - Pay linked to appraisal |
| - Job security | - Lifelong employment |

This comparison illustrates clearly that German workers are moving away from the attitude that they are 'just doing a job' and are increasingly thinking in career terms, with interesting job content, scope for decision-making and self-determination of work. Despite Taylorite structures, the skilled worker orientation of companies has persisted down the decades and it is this that determines employees' relationship with their work. For example, it produces a very strong identification with a quality product going far beyond identification with the company. This product pride is coupled with interesting job content and independent production. This has no parallel in Japan. If these interests are satisfied through appropriate semi-autonomous working structures and workers are offered appropriate pay and a high level of job security, then there are significant performance gains to be made. In workforce surveys, employees of all ages put 'interesting work' at the top of their order of priorities, ahead of 'good pay', and followed it with a good company atmosphere'.

A simple, yet crucial, conclusion can be drawn from this. German workers are usually highly motivated if they have

interesting jobs and a high level of self-organization. Many managers seek to release further reserves of productivity by means of complex motivation strategies, yet they miss the real point – that the workforce is already fundamentally motivated through its attitude to its work.

What management needs to focus on instead is eliminating the demotivating factors which impede these interests. These are, basically, organizational, work allocation and management structures, as illustrated below in the comparison of group working, with the Japanese system of KAIZEN.

Group working

The features of competing concepts of group working in the German automobile industry can be compared in the following polarized way. The distinction is between ‘Taylorised’ group working and ‘self-organised’ group working:

There is a tension in companies between these two extremes that is mostly manifested between works councils and management but that also occurs within managements between the two ‘camps’.

| | Taylorised group working | Self-organized group working |
|--------------------------|---|---|
| Job content | limited scope; close link to line speed; belt | Broad scope; liberated from line speed;'boxes' |
| Integration of functions | limited: allocation to groups; training of specialists | High: all group members can train for tasks (maintenance, follow-up, quality assurance, logistics etc.) |
| Self-organization | Low: most tasks prescribed by supervisors, with scope for consultation | High: planning and supervision of working processes; soci affairs; self-management |
| Group 'speakers' | Deployed on release from operational duties; junior management level; act as supervisors Restrictive: low level of participation; no cover during meetings; restrictions on choice of topics to productivity issues | Democratically elected; work ratively;are not part of man represent and co-orxlinatic t Half-hour to one week; cover dur meetings; free c topics, including and social issues |
| Policy on performance | Permanent overloading; standardized operations; continual optimization of operations and timescale | Stable conditions; compromise on performance between group and supervisors; co-determination through works council |

● KAIZEN

There are two distinct strategic approaches to KAIZEN in the German automobile manufacturing industry: the 'expert-led' KAIZEN process and the 'group-led' KAIZEN process. The

former is typified by an orientation to short-term results, or the so-called 'fast buck' approach: the focus of the KAIZEN approach is prescribed as are also the savings objectives, in many cases. External moderators and supervisors formulate these objectives which are couched solely in economic terms.

Such activities concentrate primarily on the production area and, within that area, throughput times, transit times and manning requirements. Any efficiency gain measurements cannot be built upon, since any initial success is rapidly followed by disappointment; employees react coolly to externally imposed processes and their willingness to pass on what they have learned from their experiences is limited, especially in cases where the gains in productivity accrue solely to the company and no part of them is passed on to the workforce. This type of approach has failed very early on in a number of companies within the German automobile industry.

Experiences with the 'group-led' approach to KAIZEN have, however, been very different (Mercedes Benz, 1995). This approach is based on long-term and steadily accruing improvements in efficiency.

Suggestions are made within a group context, not extracted by senior staff, and all group members play an active part in formulating them. Moderators, experts and supervisors see their role as being to supportive and to act as a catalyst rather than to oversee and control. Improvements related not only to production areas but also to all areas of overlap between

different groups and departments, and KAIZEN groups discuss not only productivity but also the full range of social areas affecting the group. Employee willingness to help optimize production processes is high, especially where they then receive a share of the gains made.

| | KAIZEN : led by experts | KAIZEN : led by the group |
|--------------------|--|--|
| Goals / efficiency | Short-term goals, high level of one-off effects('fast buck') | Long-term and steadily growing efficiency improvements |
| Scope | Prescribed: economic topics only | Free choice: social and economic topics |
| Means | Workshops, weekly at most | Continual group activity |
| Focus of activity | Experts, supervisors | Group and group 'speakers' |
| Productivity gains | For the company, aim is to 'mine' the workers' expertise and ideas | Profit-sharing and 'equal exchange' principle |
| Motivation | Low: expertise held back | High: willingness to optimize |
| Works council | Protector:passive or defensive role | Both protects and influences: active and constructive role |

2. German successes: group working among skilled workers

Genuinely skilled work has in the past been achieved only in indirect production areas, such as maintenance or tool-making. In the wake of technical modernization of production in the 1980s in the so-called 'high-tech' areas(such as the body shop or mechanical production), previously indirect tasks, such as maintenance, quality control, supervision of production and scheduling, were however gradually integrated. It is significant

from a labour relations point of view that in the capital-intensive areas of automation, production was largely 'reprofessionalized' when this happened. A new role gradually emerged, that of the 'system regulator' who used his wide hybrid skills to ensure the smooth flow of automated production. It is clear that these jobs will become increasingly important and that they already form a focus for skilled work in the automobile industry, where there is a world-beating combination of flexible technology and professional skilled work.

As professionalization of this area grows, so the pressure increases on management and supervisors to develop decentralized and self-governing units alongside more transparent decision-making and greater employee involvement. Self-organization of work exerts pressure for reorganization along self-governing plant and company unit lines, which is very much in keeping with the philosophy of modular or fractional concepts of the factory (the 'factory within a factory' approach).

Examples from mechanical production within the automobile industry show that there are moves towards expanding the integration of indirect tasks, towards reducing line-dependence, towards greater planning of tasks and towards greater self-organization, accompanied by highly-developed communications and collaboration with other sections of the company.

Another example from the same sector illustrates the high

level of integration of indirect functions which, until now, were kept separate. For example, the new 'system regulators' spend their time as follows:

| | | | |
|------------------------|-------|----------------------|-------|
| Preventive maintenance | 33.2% | Function supervision | 28.3% |
| Tool-fitting | 11.7% | Loading/unloading | 8.0% |
| Measuring/inspection | 7.6% | Tool-changing | 5.7% |
| Repairs | 5.3% | Follow-up | 0.2% |

In this area, high levels of job satisfaction and job content which is appropriate to employees' skills have reduced absenteeism from around 10% or more to some 3.5% a year on average. The economic spin-off is also dramatic: in terms of yield of vehicles per hour, the German industry is among the best world-wide and, more significantly, on a level with the most efficient Japanese plants. However, what is most significant is the effect that such concepts have on employees' working conditions. The high level of task integration and wide-ranging self-organization gives workers scope which has positive effects on their performance, their management of demands and their interpersonal links.

There is a clear correlation, which is especially striking among older and poorer-performance workers:

the higher the level of self-organization, coupled with self-management of time and availability of cover (example for group discussions and for training), the higher the acceptance of and willingness to integrate such workers into the group.

Those with psychological or mental problems are also more readily accepted if employees have scope to organize their work themselves, distribute it as they see fit and support each other flexibly. Gerst show that this is borne out in surveys of satisfaction (Gerst et al, 1994).

The self-organised group working model in high-tech areas of the automobile industry shows that skilled-worker type skills training combined with a high level of semi-skilled worker training is increasing a rapidly. The concept has long since moved beyond the experimental phase and is now widely established in plants across the industry. It is not, however, suited only to the automobile industry: many other companies, in particular in the mechanical and plant engineering and electrical engineering sectors, are using the model, which they call 'flexible production islands'. These 'islands' are in fact groups defined by 'a high level of self-organization of working and co-operation processes, coupled with planning, decision-making and supervisory functions within specified framework conditions'. The philosophy is that of 'autonomous complete processes' by means of systems teams trained and skilled in all areas covered by the work. More than 400 companies have already adopted this system in Germany, and this form of skilled group working is a specifically German adaptation of the principle, which could not be expected to be successful elsewhere. It seems to illustrate the establishment of 'intelligent production' according to the self-organization principle and on

the basis of the skilled worker model.

However, skilled work itself is changing in the light of new demands. It has put distance between itself and the limitations of the craft sector and is developing not only specific job content but also competence in processes and methods as well as social competences on the basis of the learning curve involved in self-organization.

A clear, uniform direction is now visible in the German automobile industry along the lines of self-organized skilled group working. Moreover, the model is becoming established despite management's reaction rather than because of it.

3. Wasted potential: group working in assembly

Progress towards group working in assembly is, however, very patchy by contrast with production. In the past, various structures had been piloted, ranging from simple expansion of tasks (with no change to line structures) to experiments with wide and enhanced job content separated from the line.

However, it has been difficult to discern any trend so far, and a number of schemes is still in operation that survived the pilot projects and that include a wide definition of job content and separation from the line, alongside measures which have not improved things for the workers either in terms of job content or in terms of self-organization[Figure 6].

Over the last few months, a trend has however emerged

from plant-level schemes, where there is evidence that group working is developing clearly along Taylorite lines. This is characterised by companies that had introduced belt-independence for pre-assembly work reverting to re-integrating the belt system. In one multinational, there was rapid integration of belt-independent pre-assembly structures in the areas of engine finishing, door assembly and body assembly into existing assembly lines. This eliminated jobs which had ranged from seven to twenty minutes and replaced them with a single cycle speed of just 60 seconds.

The same trend is also visible in the new 'greenfield' sites in Germany. The original plan for wide-ranging integration of indirect tasks is increasingly being reversed and indirect functions are again becoming the preserve of specialists working in groups. In one 'show-case' company, repairs have been moved back to the end of the line, quality assurance is carried out exclusively by specialists and maintenance is the preserve of a special group of employees. The belt cycle is usually around 106 seconds. In another new plant, follow-up and logistics are now the work of specialists and the works councils has been notified of a new scheme based on a 90-second cycle. Originally, this plant was to have developed into a belt-free plant; now, the assembly work could be said to be in the process of being 're-Taylorised'. The trend runs counter to the wishes and interests of assembly workers, and It is evident from surveys that most of the workforce are in

favour of taking increased responsibility for indirect tasks, such as quality control, materials provision, follow-up work and maintenance, want wide-scale job rotation and in general terms would like to have greater scope for taking decisions over their own mode of working. The job content interest in a wide-ranging activity is so marked in most employees' minds that they are in many cases willing to take on additional tasks even where this could possibly mean job intensification and additional workload(Gerst et al, 1994).

The problem is exacerbated by the fact that there is only a slight increase in demand for skilled workers in automobile assembly compared with a substantially increased pool of skilled workers who frequently work below their level of skills training. Some seven out of every ten trained skilled workers are in fact working below their own skills level in the automobile industry at the moment, and the frustration this causes is not being tackled by means of appropriate changes to working structures but instead is being consolidated in the move towards Taylorised group working'.

It is clear that the majority of the German automobile industry is following production concept models that have been developed in North American transplants. The view is clearly that high levels of performance are sought not in response to interest in the job content and employee motivation but in response to narrow prescriptions for standardized, belt-dependent work. The low level of task integration and self-

organization, compared with the high level belt-dependence, are having an overwhelmingly negative impact on the employees' working conditions. Tight timescales are leading to greater performance pressure, a lack of self-organization is resulting in a breakdown of solidarity (which manifests itself in the jealous guarding of attractive jobs; swaps are refused, and those who do not perform well are put under pressure to leave) and there is a lack of scope to develop group structures along social lines. The working reality of the workforce is, as in a Taylorite system, determined by superiors with limited job demands and constraining conditions. The gulf between growing expectations of work and employment and the realities of the working systems is becoming increasingly wide. It has proved impossible to implement the aim of workers being, in control of their own processes of optimization and improvement.

The juxtaposition of emerging Taylorised group working' as a general trend and the last vestiges of 'self-organized group working' in assembly is causing great tensions for companies. As this new phase opens up, works councils and trade unions are having not only to defend their positive experiences of skilled' group working in assembly but also to fight for the reversal of current trends. It is obvious that in the German production system, including in assembly, the 'Taylorised group working' model makes neither industrial relations nor economic sense. It runs counter in every respect to employee expectations and to the skills profile of assembly sectors. In other

words, huge potential for job satisfaction, personal commitment and improved efficiency are being wasted at present. Group working in assembly certainly cannot be based on as great a range of tasks as it can in high-tech areas, yet there are certain basic principles that could be mapped on to assembly work, and it is clear that greater self-organization, function integration and job content would result in greater identification with work and release previously untapped potential. The way this issue is resolved holds the key to the design of assembly production concepts in the German automobile industry.

IV. Summary

The potential for success of production systems used in the German automobile industry is based on employee interest in work contents, together with the desire to organize and take responsibility for work processes. In the past managers have neither fostered nor made use of this potential adequately.

Up to now the car industry's strategies of production have been characterised by a 'zig-zag' course of radical breaks between constantly changing orientations rather than by continuity. Management practice has failed to take existing conditions adequately into account and has negated native strengths.

Independent German models of success (group work in expert areas) have been generated not because of management practices, but despite them – excepting the positive support of individual managers.

The time has come to let go of the ‘German syndrome’ of self-denial and take a more skeptical attitude to imported ‘best practices’ solutions. The ‘rediscovering of native strength’ involves a ‘paradigm change’ in favour of self-regulating systems. In the German context this involves liberating the explosive potential of self-organization through the consequent restructuring of organization and hierarchy.

Self-organization rests on two supporting pillars which ensure its structural solidity, i. e. skill and professional competence; social and cooperative competence [Figure 7].

Competence in both areas is the indispensable condition for the capacity for self-organization—assurance that the organizational and hierarchical conditions for their realization are given.

It is essential to recognise the existence of the variety of developmental paths and learning processes.

The dynamics of group working in the ‘skilled worker’ area show a development from skill and professional competence towards self-organization. Social and cooperative competence develop to the extent that room for action is allowed, but also to the extent that supportive training measures are provided. Group work in the assembly process is subject to restrictive conditions. For one thing the level of worker qualification under

which tasks can be redistributed is lower than in the 'skilled worker' area. In addition Taylorised group working has -as already shown- become firmly established. As a result it is often not possible to start down the path of self-organization by improving skill or professional competence. Rather, conditions must be created which make for the highest possible development of social and cooperative competence, which are recognised as training qualifications(Cattero, 1995). These would include:

- Influence over the supervision of working processes, tasks given to personnel, and process organization;
- Planning of qualification measures, vacations, group discussion, short breaks;
- Cooperation and coordination with prior and subsequent steps in the production process, shift changes;
- Time resources for group discussions, qualification, coordination;
- Influence on the setting of own conditions of work performance.

Experience has shown that the development of social and cooperative competence in the assembly area both presupposes available time(the form of which must be controlled by the workers' councils), and initiates a learning process in which the employees make increasing demands to be involved in shaping the content of their work. For this reason the expansion of

skill or professional competence can take place at a later phase in a 'maturing process' of groups. Stable social and cooperative structures of self-organization form the most suitable basis for this process.

There is no reason to give up hope even in the face of 'Taylorised group working' now established in many assembly areas. Current conditions are pushing in the direction of self-organization. It is only necessary to clear the way of obstacles.

- Cattero, B., Zwischen Benif tind Organisation –die soziale Qتيالifikation der Arbeit als Prodtiktions–faktor, Matiti–skript, Gottingen, 1995.
- Ftjimoto, T., Strateoies for Assembly Automation in the Automobile Industry, Hosei Universiy unpublished paper, 1993.
- Garrahan, D. et al, The Nissan Enigma. Flexibility at work in a local economy, London, N.Y., 1992..
- Gerst, D. et al, Plant experiments with group working, in: Angewandte Arbeitswivseavchaft, vol. 142, K61n, 1994..
- IG Metall–IMF Japan Council, Joint Study Project, Mantiskript, Frankfurt, Tokyo, 1994.
- Jiirgens, U., Mythos tind Realitiit von Lean Production in Japan, Manuskript, Berlin, 1992.
- Kern, H. and Sabel, C.F., VerblaBte Tuenden, Zur Krise des detitschen Produktionsmodells, in: Sol–iate Welt, special issue 9, 1994.
- Klopfel, P.H., Fehlzeitenverhalten in Abhiincricykeit von Ausbilduno und Arbeitsplatzniveau, Tubinoen, 1992.
- Lehriann, K., Gruppenarbeit bei Kdssbohrer in Ulm, Erfahrungen mit einem Zukunftsmodell, unpublished paper, Mannheim, 1993.
- Mercedes Benz AG, Company agreement –‘Mitarbeitergetraoener KVP’, Stuttoart, 1995.
- Robertson, D. et al., The CAMI report: Lean production in a unionised auto plant, Ontario, 1993.

- Roth, S., Japanization, or going our own way?, Dusseldorf, 1992.
- Schumann, M. et al., Trendreport Rationalisierung, Berlin, 1994.
- Sprinoer, R., New forms of work-organization, in: Angewandte Arbeitswissenschaft, vol. 137, Koln, 1993.
- Tropitzsch, H., Efficiency improvement through greater participation - Mercedes Benz's new labour policy bears fruit, in Angewandte Arbeitswi. vseiischc!ft, vol. 142, K61n, 1994.
- Wildemann, H., Die modulare Fabrik, Miinchen, 1988.
- Womack, J.P. et al., The Machine that Changed the World, New York, 1990.

[저자 약력]

• 주요약력

- 연세대 문과대학 사회학과
- 미국 일리노이 시카고 사회학 박사
- 현 한국노총 중앙연구원 연구위원

• 주요저서 및 논문

- The income determination process in the service sector(박사학위 논문, 19
- 참여경영과 노동조합의 과제(노총 중앙연구원, 1996)
- 자주 경영의 가능성 연구(경제와 사회, 1996)

노동자 경영참여 세계적 추세와 전망

| | |
|----------|--|
| 1997년 2월 | 일 인쇄 |
| 1997년 2월 | 일 발행 |
| 발행인 | 박仁相 |
| 발행처 | 한국노동조합총연맹 |
| 주소 | 서울시 영등포구 여의도동 35번지 (代) 02-782 -3884 |
| 등록 | 81. 8. 21 (13-31호) |
| 인쇄 | (주)우정미디어 (代) 02-324 -9762 |

212

가격 : 7,000원