

勞使協調를 定着시키기 위한 管理方式과 勞動關係

朴 榮 基*

〈目 次〉

- | | |
|---|--------------------------|
| I. 머리말 | V. 새로운 類型의 勞使協調 : |
| II. 傳統的 方式의 勞使協調 | 從業員의 企業意思決定 參與 |
| III. 傳統的 勞使協調方式의 例外性 | VI. QWL運動이 組合에 미친 影響 |
| IV. 코오포레티즘(corporatism)型 勞使協調方式의 問題點과 限界 | VII. 從業員의 經營參與와 法制度上의 問題 |
| | VIII. 要約과 提言 |

I. 머리말

노사협조가 새삼 경영전략상 주요 현안으로 부상되었다. 능률의 극대화 만이 아니라 기본권의 신장도 외면할 수 없는 새로운 기업환경으로 바뀌었기 때문이다. 그러나 일부 경영인만이 환경변화를 의식하고 대응방안강구에 열중하고 있는 우리와 달리 미국의 경우 적지않은 수의 조합간부들도 새로운 대응방안강구에 적극적인 것으로 알려져 주목된다. 즉 이해상충(利害相衝)을 내세워 대결과 교섭만을 고집하던 조합간부들이 “대결 위주의 노동관계가 미국을 2류국가로 전락시켰다”는 인식과 함께 노동협조를 긍정적으로 수용하고 있으며 기업의사결정에도 능동적으로 참여하고 있기 때문이다¹⁾. 특히 놀랍고 당혹스러운 일은 교섭과 협상 대신 노사화합을 거론하는 기업측 주장에 당연히 반대할

이 논문은 1994년도 서강대학교 교내 연구기금의 지원을 얻어 작성된 것임.

* 서강대학교 경영대학 교수.

1) 노조조합원인 생산직 노동자에게도 안식년제도를 도입하는 등 미국의 가장 강경한 노조중 하나인 미국 강철노조(USWA)의 경우에도 이미 1980년에 이른바 노사동반자협정(labor management partnership agreement)을 체결하여 노사협조를 제도화하고 있다.

‘노동조합의 활로(Reinventiong Labor: An Interview with Union President Lynn Williams)’ 서강 하버드 비지네스지 11·12월호, 53권 85·104 페이지 참조.

것으로 예상되던 강성조합간부중에도 이같은 주장에 동조하는 사람이 적지 않다는 사실이다²⁾.

조합원 공식지원(endorsement) 속에 등장한 클린턴 행정부에서도 현행 노동관계(勞動關係)의 취약성을 인정하고 경쟁력을 제고하기 위해 특별위원회(Commission on the Future of Worker-Management Relations, 이른바 Dunlop Commission)를 구성하였는데, 이 위원회에서도 협조적 노동관계(cooperative labor relations)가 거론되고 있어 이해대립을 전제로 하는 현행 노동관계는 그 구조변화가 불가피하게 된 것 같다³⁾.

미국에서 이같은 변화가 생겨난 가장 큰 이유는 물론 미국이 더 이상 세계시장을 주도할 수 없게 된 환경변화에 기인한다. 그러나 일본과 독일 등 일부 공업국의 강한 경쟁력이 실은 기업과 직무에 대한 종업원의 높은 귀속의식과 협조적 노동관계 때문에 가능하였다는 것과도 무관할 수 없다.⁴⁾. 그리고 노사협조의 긍정적 측면을 의식하기 시작한 여론 또한 이같은 변화를 촉진하고 있는 것 같다. 최근 실시된 여론조사에서는 대립적이고 경직된 노동관계가 예외없이 비판되고 있어 대결을 문제해결의 정도(正道)로 보던 미국의 국민정서도 이제는 대결형 노동관계(confrontaitonal type of labor relations)를 국민 경제에 부담으로 보고 조화로운 노동관계를 선호하는 것으로 파악되기 때문이다.⁵⁾

그러나 이같은 의식변화를 정확히 파악하기란 쉽지 않은 일이다. 노사 모두 “협조적 노동관계”는 거론하지만 그 내용이 같지 않기 때문이다. 일부기업의 경우 노사협조를 내세워 조합세력의 약화를 시도하는가 하면, 협조가 종업원의 사실상 경영참여를 의미하는 등 서로 상치되어 참된 노사협조에 대한 분명한 파악이 쉽지 않기 때문이다.

2) 서강 하바드, 노동조합의 활로, 전 게논문 90페이지 참조.

3) 던롭 위원회의 최종보고에 따르면 향후 직업현장에서 가장 중요한 과제는 “가능한 한 모든 의사 결정에 참여 할 수 있도록 조치하는 일(expandd coverage of employee participation...to a broader array of decisions)”로 규정하고 있다.

Commission on the Future of Worker-Management Relations: Report and Recommeddation, p 15. 미국 노동성 1994. 12.

[www: http://www.ilr.cornells.edu](http://www.ilr.cornells.edu)

4) Teel, Jack, "The Future of Industrial Relations in Europe," Torrington, D(ed.) Comparative Industrial Relations in Europe, 1978, eh. 13, pp. 253-69.

5) Kochan, Thomas A., and Osterman, Paul. The Mutual Gains:Enterprise Harvard Business School Press, Boston Mass, 1994, pp 159-160.

적지 않은 기업에서는 형식상으로만 노사협조가 거론되기 때문에 조합간부 중에는 노사협조를 대등한 노사교섭을 부정하기 위한 시도로 보고 “참된 노사협력이 절실한 이 시점에 왜 노사 간의 대결을 자초하는지 모르겠다”고 반문하는 노조간부도 있다⁶⁾. 조합 활동을 부정하던 그간의 기업시책을 감안한다면 이같은 시각에도 물론 일리가 있다. 더구나 그간의 사회발전이 실은 협조가 아니라 끊임없는 투쟁의 결실이고 보면 이같은 시각에도 수긍이 간다. 이로 인해 “사회발전은 노사 각기, 상대방의 이해(利害)가 나와 같지 않으며, 또 상대방의 주장이 내 주장을 자제하게 하는 방편임을 상호인정하고, 교섭할 때 비로소 가능하다”고 주장하는 사람도 있다⁷⁾.

이같은 맥락에서 보면 노사협조는 이를 거론하게 되는 배경부터 살펴 볼 필요가 있다. 이미 지적한 바와 같이 노사협조가 조합세력의 약화나 조합활동을 조작하기 위한 협조가 추진되는 등 하나같이 같지 않기 때문이다. 물론 모든 협조방식은 나름대로 명분이 있을 수 있다. 그러나 어떠한 명분의 노사협조이건 그 혜택을 어느 일방이 차지하는 것이 목적이라면 그같은 방식에는 설득력이 있을 수 없다.

그러나 최근들어 종업원을 포함하는 고용관계 모든 당사자에게 도움이 되는 새로운 협조방식이 거론되고 있어 주목된다. 종업원 모두가 직무수행과 연관된 경영의사결정에 참여하는 이른바 “Employee Involvement, EI” 또는 “Quality of Work Life QWL” 운동이 이같은 유형의 노사협조인데 기업의 경쟁력제고에는 물론 새로운 경영환경에도 부합되며, 특히 종업원의 호응도 적지않은 것으로 거론되고 있기 때문이다⁸⁾.

이 글에서는 각기 다른 유형의 노사협조방식과 이로 인해 노동관계에 초래되는 결과를 새로운 기업환경과 우리 문화를 토대로 살펴 봄으로써 바람직한 노사협조방식의 기본 요건과 이를 뒷받침하기 위한 노동관계의 틀을 모색하고자 한다.

6) Reisman, Barbara, and Compa, Lance. "The Case for Adversarial Unions," Harvard Business Review, May-June 1985:22-36

7) Heckscher, Charles C. The New Unionism : Employee Involvement in the Changing Corporation, Basic Books, Inc. N.Y. 1988, p 116.

8) Kochan et al. 전개서 49페이지

II. 傳統的 方式의 勞使協調

그간의 노사협조는 그 내용과 유형을 기준으로 크게 ㄱ) 형식상의 노사협조와 ㄴ) 일부 조합임원만이 기업의사결정에 참여하는 이른바 코오포레티즘(corporatism)형 협조 방식으로 구분될 수 있는데 그 특징과 문제점은 다음과 같이 요약될 수 있다:

제 1의 유형 : 형식상의 노사협조

형식상의 노사협조는 조합을 사실상의 동반자로 수용하지 않고 있는 기업에서 흔히 추진된다. 따라서 이같은 기업일 경우 표면상 거론되는 협조는 달리 수면하에서는 노사 간의 대결이 오히려 심화되는 것이 특징이다. 최근 노사협조를 새삼 거론하는 기업 중에도 이에 속하는 경우가 적지 않다. 대립과 갈등 대신 화합할 것을 주장하지만 이에 걸맞는 시책이나 관행도입은 접어둔 채 구호만의 협조가 추진되고 있기 때문이다⁹⁾.

협조는 물론 변화에 부응하여 살아 남기 위해 강구되는 하나의 자구책이다. 노사 모두 지구촌경제(global economy)라는 새로운 환경에서 살아 남기 위해서는 화합과 단합이 불가결하게 되었기 때문이다. 그러나 변화에 대응하기 위해 노사가 단합할 것을 거론한다 하여 갈등이 스스로 해소되거나 소멸되는 것은 아니다. 그럼에도 불구하고 화합과 협조를 내세워 조합측 양보를 얻어 냄으로써 변화에 쉽게 대응하려는 기업이 적지 않다. 따라서 그같은 기업에서의 노사협조는 형식의 범주를 벗어날 수 없으며, 또 이로 인해 냉소적 평가를 면할 수 없게 된다. 이같은 형식상의 노사협조는 최근들어 빈번하게 개최되는 “노사경진대회” 등 구호만 요란한 노사화합과 협조에서뿐 아니라 다국적기업의 투자행태에서도 그 예를 찾아 볼 수 있다. 다국적기업은 흔히 저임(底賃)이 기반이기 때문에 보다 값싼 노동력을 위해서라면 언제나 미련없이 옮겨 가는 것이 속성이기 때문이다. 다국적기업에서는 종업원의 기업에 대한 충성이나 기대는 흔히 관심 밖의 일이다. 이같은 특성에도 불구하고 조업보장과 노조측 양보를 얻어내기 위해 때로는 이를

9) 노사분규가 일상화되자 갈등의 합리적 해소나 이를 해소하기 위한 제도개발은 접어둔 채 “노사화합” 또는 “노사경진 대회” 등에 열중하고 있는 일부 기업의 노동문제에 대한 대응방식은 형식적인 노사협조의 좋은 예가 될 수 있다.

업체에서도 노사협조를 거론하고 조업보장도 약속하지만 보다 값싼 노동력을 이용할 수 있게 되면 그같은 약속은 주저없이 외면되어 온 것이 그간의 실상이기 때문이다. 그 예는 60년대말 우리나라에 진출하였던 일부 다국적기업도 해당되지만¹⁰⁾ 대기업의 자국내 투자행태에서도 찾아 볼 수 있다. 예컨대 USX 회사로 개편되어 다각적 경영이 추구되고 있는 전 US Steel 회사의 경우 조합이 임금인하를 수용하여 이윤이 생기자 종업원의 처우개선은 접어둔채 65억달러에 이르는 Marathon Oil 회사를 서둘러 매입한 후 급기야 당초 임금인하에 동의한 사업장마저 폐쇄하였기 때문이다¹¹⁾.

이 밖에도 편의에 따라 노사협조를 거론하고 조합에 불이익을 안겨주는 경우는 수 없이 많다. Wilson Foods 회사도 이에 해당된다. 1984년 까지도 이 회사는 조합(Food and Commercial Workers)과의 관계가 우호적이어서 분규는 물론 고충제기도 별로 없었다. 활동적인 노사협동위원회에 힘입어 모든 노동문제가 순조롭게 해소되었기 때문이다. 그러나 1984년 파산절차를 밟아 단체협약의 효력을 중단 할 수 있게 되자 회사는 즉각 모든 종업원의 임금을 40% 삭감하였고 그 후의 노동관계는 극한적인 대립관계로 바뀌었기 때문이다¹²⁾.

형식상의 노사협조가 냉소적인 평가를 받게 되는 이유는 기업이 협조를 내세우는 배경을 보면 한층 분명하게 된다. Business Week와 Harris Poll 사가 공동으로 실시한 조사에 따르면 근 20%의 기업이 실은 “조합측 양보가 절실하였던 것은 아니지만 교섭 환경변화를 이용하여 양보를 얻어냈다”고 실토하고 있기 때문이다¹³⁾.

기업의 경우 물론 가장 손쉬운 협조방식은 경영구조나 관리방식은 접어둔채 조합에만 이같이 희생과 양보를 요구하는 방식이다. 1980년대 초 이래 한때 미국에 확산되던 이른바 양보교섭(讓步交涉, concession bargaining)도 이에 해당된다. 양보교섭에서는 종업원의 양보만 협의되었지 그 대가는 거론되지 않았기 때문이다. 양보협약 중에도 물론 종업원에게 직장보장을 약속한 사례도 있다. 그러나 그것은 어디까지나 양보를 얻어

10) 1960년대 중반에 우리나라에 진출하였던 미국계 다국적 전자업체 중 하나인 Control Data 회사가 노사분규를 이유로 한국에서 철수한 사례는 그 한 예가 될 수 있다.

11) Hackscher 전재서 117페이지.

12) 1974년에 제정된 the Bankruptcy Act에 따르면 기업이 파산절차를 밟을 경우 법원의 결정을 엄격히 단체협약중 일부 조항의 효력을 중단시킬 수 있게 되었다. Hackscher 전재서 117페이지 참조.

13) Business Week지 1982. 6. 14일자. 400명의 최고경영자를 대상으로 실시한 조사에서 이같이 응답한 사람은 정확히 19%를 차지하고 있다.

내기 위한 명분이었으며 조만간 없던 일로 치부되어 온 것이 그간의 실상이다. 이밖에 도 위기에 대응하기 위해 새로운 제도를 도입한 경우도 있으나 일단 위기에서 벗어나면 그 같은 제도도 더불어 사라진 것이 그간의 실상이다.

이같은 맥락에서 보면 형식상의 노사협조는 종업원의 기업에 대한 불신만을 조장하게 됨으로써 기업활동에 오히려 부담이 아닐 수 없게 된다. 그리고 모든 기업구성원의 적극적인 참여와 최대한의 능력발휘가 불가결하게 된 오늘의 기업환경에는 크게 역행하는 협조방식이 아닐 수 없다.

제 2의 유형 : 고위수준의 노사협조

경영전략결정에 노동조합 특히 조합 상위지도층 만이 참여하는 협조방식은 전통적 노사협조방식중 흔히 발전된 유형으로 분류되고 있다. 미국의 경우 이같은 방식은 2차 대전 후 자동차노조(UAW)에서 처음 요구한 이래 현재는 자동차와 항공산업 중 일부 업체에서 운영되고 있으며 조합이 특히 선호하는 협조방식이기도 하다.

그러나 이같은 협조방식은 현행 노동관계구도하에서는 정도(正道)를 벗어난 방식으로 평가될 수도 있다. 현행 노동관계법은 노사 간의 이해대립을 전제로 조성되어 있으며, 또 모든 갈등은 “대등한 교섭”에 의한 해소를 정도(正道)로 규정하고 있기 때문이다. 그러나 이같은 방식의 노사협조가 추진되는 기업에서는 교섭을 주도해야 할 조합이 교섭 아닌 “협조”를 거론하게 되기 때문이다. 이로 인해 미국의 노동관계법에서는 이같은 협조방식을 단체교섭시 반드시 거론해야 하는 교섭사항(mandatory bargaining issue)이 아니라 노사 당사자 모두가 원할 경우 비로소 허용될 수 있는 “교섭가능항목 (permissive subjects of bargaining)”으로 규정하고 있다. 즉 조합이 이같은 협조방식을 요구한다 하더라도 회사는 이를 수용할 의무가 없으며, 이를 거론하기 위한 교섭에도 응할 책임이 없다는 것이다. 이로 인해 전국노동관계위원회(MLRB)에서도 노사협의에 대해서는 필요성이 빛어 놓은 일종의 우발적 산물이 아닐 수 없다. 그 한 사례가 Chrysler회사의 경우라고 말할 수 있다. 1980년 크라이슬러 회사는 파국을 맞게 되자 미국자동차노조 Douglas Fraser 위원장(현 Wayne State University 교수)을 이사로 영입하였는데 조합간부을 이같이 회사임원으로 영입한 것이 조합활동의 성과로 평가될

수 있을지는 모르나 법규정과는 무관한 일이기 때문이다¹⁴⁾.

자동차산업에 뒤이어 일부 항공회사에서는 이 방식을 더욱 전향적으로 개편하여 도입하고 있다. Pan American 회사에서는 1982년 규제해제(deregulation)에 대응하기 위해 조합에 가입한 조종사를 이사로 임명하였고, 뒤이어 Eastern Air Line 회사에서는 종업원이 가입한 4개의 각각 다른 조합대표를 모두 이사로 임명하였으며, 이들의 경우 주요 경영전략회의에도 참여할 수 있도록 우대하고 있다. 이 밖에도 이와 유사한 협조방식이 여러 산업에 도입되고 있다. Uniroyal 회사에서는 고무공노동조합대표가 년 1회 회사 이사회에 참석하여 의견을 개진하고 있으며, AT&T 회사에서는 조합(CWA)대표에게 중요한 회의내용을 통보하는 것이 관행화되어 있다¹⁵⁾.

이같은 변화는 1946년 Walter Reuther 당시 미국 자동차노조(UAW) 위원장이 General Motors 사에 요구하였으나 거부되었던 회사재정상태에 대한 조사권(right to examine)을 조합이 이제 확보하게 되었다는 뜻이 된다. Uniroyal 사나 Eastern 항공 회사에서는 회사재정상태에 대해 조합이 정규적으로 보고 받고 있으며, 이밖에도 종업원의 경영참여에는 반대지만 회사재정(會社財政)에 관한 자료를 조합에 공개하는 경우도 적지 않다. 예컨대 United Airlines 항공사에서는 조합원이 2명의 조종사에게 “회사 내부기밀 취급자 자격(insider status)”을 부여하고 이들이 회사자료의 정확성 여부를 언제나 검증할 수 있도록 허용하고 있다. 이중에도 특히 Eastern항공과 TWA회사에서는 조합—전국기계공노조(The Machinists)와 조종사노조(The Pilots Unions)—이 회사에 압력을 가하기 위해 은행이나 금융기관과 직접 거래하기 때문에 예외에 속하는 경우가 될 수 있다. 이로 인해 TWA 회사에서는 조합이 회사인수와 연관된 싸움에서 특정인이 회사를 인수하도록 하는 작용마저 하게 되었다.

14) 1980년 당시 자동차노조(UAW) 위원장이던 Douglas Fraser가 이사로 임명되어 위원장직을 사퇴할 때 까지(1983) 이사직을 겸임하였으며, 후임 UWA 위원장인 Owen Bieber도 1990년 경영 합리화를 이유로 이사직을 감축함으로써 조합측 이사직이 소멸될 때 까지 이사직을 겸직하였다. 특이한 사항은 조합측 이사직 철폐에 조합이 반대하지 않은 것으로 기록되고 있는데 그 이유는 조합위원장이 이사로 경영의사결정에 참여하는 것이 조합에 별 도움이 되지 못하였기 때문인 것으로 분석되고 있다. Kochan 전제서 131-132 페이지 참조.

15) Kochan et al. "Industrial Relations Performance, Economic Performance, and QWL Program: An Interplant Analysis," Industrial and Labor Relations Review 37(1993): pp 3-17.

이상의 사례중 General Motors 회사의 협조방식은 여러모로 시사적이다. 1940년 까지도 조합이 임금을 양보할 경우 자동차 출고가격도 인하해야 한다는 조합측 요구를 경영권(managerial prerogatives) 침해로 단정하고 “가격결정권(價格決定權)”을 고수하기 위해 조업중단마저 서슴지 않던 회사가 1981년의 단체협약에서는 조합측 임금양보액을 자동차 출고가격인하에 반영하였는지 검증하기 위해 공인회계사가 개입하는 것도 회사가 “원칙상 동의(agreement in principle)”하고 있기 때문이다¹⁶⁾.

자동차, 항공 및 기타 산업에 최근 도입된 그 밖의 협약에는 조합이 임금을 양보하는 대가로 주식을 양도하는 경우도 있는데 이같은 종업원의 주식취득은 특히 향후 노동관계에 크게 영향을 미칠 것으로 전망된다. 이로 인해 Eastern 항공사에서는 종업원이 회사의 일반주식(common stock) 중 25%를 소유하게 되었으며 이와 별도로 기업의사결정에 참여할 수 없는 우선주(preference stock) 3,000,000주도 소유하고 있음. 크라이슬러 자동차회사에서는 종업원이 총발행주식의 15%를 소유하고 있다. 특이한 경우는 종업원이 회사전체를 매입한 Weirton 철강회사와 Hyatt-Clark 볼 베아링 회사인데 종업원이 소유주가 된 이들 회사에서 조합이 그 권리를 어떻게 활용할 것인지 아직 분명치 않으나 경영전략상 변화가 있으리라는 것은 쉽게 예상할 수 있다.

우리나라의 종업원지주제 조합이 임금을 양보한 대가로 도입된 것이 아니라 종업원이 기업과 이해를 함께 하여 일체감(一體感)을 느낄 수 있도록 유도하기 위해 마련된 것으로 알려져 있지만 어쨌든 이 제도는 최근들어 우리나라에서도 급속히 확산되고 있다. 1968년 “자본시장 육성에 관한 법률” 제정으로 처음 도입된 이른바 “우리사주조합”은 1986년 기업을 공개하거나 상장법인이 주식유상증자시 발행주식 중 최고 20%까지 종업원에게 의무적으로 배정하도록 개정됨으로써 종업원지주제는 급속히 확산되고 있다. 단체협약이 체결된 전국 5,700여개 기업 중 94년 12월말 현재, 899개 사업체에 종업원지주제(우리사주조합)가 도입되었으며 1,048,440명의 조합원이 주식을 소유하고 있다. 예외적인 경우이지만 일부 대기업중에는 종업원이 최대주주인 기업도 있다.

예컨대 기아자동차(주식회사)의 경우 종업원이 총발행주식 중 근 20%를 소유함으로써 창업주의 주식보유량(5%) 보다도 오히려 4배나 많은 최대주주의 자리를 차지하고 있다. “우리사주조합”的 전국평균 주식지분률은 2.2%에 불과하여 아직은 그 비중이 대

16) Hackscher 상에서 119페이지.

단치 않다. 그러나 정부소유주식을 매각하여 국민주 형태의 민영화가 추진되고 있는 데 이콤 등의 업체의 경우 대기업 주식지분 상한을 10%로 규제하여 종업원소유주식이 재벌의 주식지분을 오히려 웃도는 최대주주(데이콤의 경우 11.7%)로 부상되었으며, 이로 인해 이들 회사의 “우리사주조합”은 주목의 대상이 되고 있다¹⁷⁾.

그러나 종업원지주제도를 내용으로 하는 노사협조방식은 노사협조의 당초 취지와는 거리가 먼, 그리고 오히려 당초 취지에 어긋나는 방식이 아닐 수 없다. 노사협조는 소유로 인한 이해대립을 협조를 통해 해소하려는 것이 목적이지 소유 그 자체를 분산시키기 위해 강구된 제도가 아니기 때문이다. 바꾸어 말하면 종업원지주제도는 소유권을 분산시켜 노사 간의 갈등과 이해대립 뿐 아니라 신분상의 구분마저 희석시킴으로써 이른바 대중자본주의(mass capitalism)라는 새로운 경제질서를 조성하고 있기 때문이다. 더구나 현행 노동관계법(노사 간의 이해대립(利害對立)을 전제로 한)은 소유권(所有權)을 분산시키기 위해 제정된 것이 아니라 이해대립을 현실로 인정하고 그 기반위에서 교섭을 통해 갈등을 해소하는 것이 목표이기 때문에 종업원지주제도는 적어도 현행 노동관계법의 기본취지에 어긋나는, 따라서 적어도 법리상 적극 권장하기 어려운 방안으로 해석될 수 있기 때문이다.

한편 미국에서는 경영전략결정에 종업원대표가 참여하는 이같은 방식이 웨스턴 항공 회사에 처음 도입되었지만 유럽에서는 공동결정(codetermination) 제도에 근거를 둔 오래 이어져 온 역사적 관행이다. 특히 독일의 경우 공동결정제도는 반세기 이상 이어져 온 관행이며 대다수 유럽연합(European Union, EU) 회원국에도 이 방식은 널리 보급되어 있는 제도이다¹⁸⁾. 더구나 유럽의 경우 공동결정제도는 종업원에게만 도움이 된 것이 아니라 기업에도 경쟁력제고와 수익증대에 크게 기여한, 그리고 이로 인해 기업은 계속되는 충격에서 벗어날 수 있었던 것으로 평가되고 있다.

그러나 산발적으로 도입된 이같은 유형의 노사협조가 미국경제에 어떤 결과를 초래 하였는지 아직은 분명치 않다. 다만 이 제도가 도입된 후 경영권 뿐만 아니라 소유권마저 제3자에게 넘어간 앞서 기론된 Eastern Airlines 회사는 그 중에서도 대표적으로 부

17) 한국증권기획소, 증권통계연보, 1995, 139페이지

18) Thelen, Kartharine A. Union of Parts: Labor Politics in Postwar Germany, Ithaca, N.Y. Cornell University Press 1991, p 49.

정적인 사례가 아닌가 싶다. 새로운 제도가 도입된 후 Chrysler 회사에서는 노사가 빈번하게 회동은 하고 있으나, 회사전망은 계속 밝지 않은 상황이다¹⁹⁾.

한편 미국의 모든 조합이 이같은 노사협조방식을 선호하거나 또는 그 도입을 열망하고 있지 않다는 점은 우리로서 특히 유념해야 할 것 같다.

조합이 경영전략수립에 참여한다는 것은 물론 대단한 발전이다. 조합이 경영의사결정에 참여하게 됨으로써 “종업원”에 의한 기업통제가 한층 가시화된 것도 사실이다. 그러나 이로 인해 이같은 유형의 노사협조방식이 “사회주의(社會主義)”적인 것으로 비쳐지고 있으며, 또 이 때문에 이 제도에 대한 부정적 시각이 확산되고 있다는 점도 부정할 수 없는 일이다.

III. 傳統的 労使協調方式의 例外性

경제나 사회발전과 연관된 변화는 흔히 문제있는 부문에서 시작되기 때문에 그에 대한 기대가 큰 것도 사실이다. 이같은 맥락에서 보면 어려움을 겪는 기업이 주로 도입한 “동반자형(同伴者型) 노사협조방식(勞使協調方式)”에 대한 기대가 큰 것도 이해가 된다. 그러나 동반자형 노사협조방식은 앞서 본 바와 같이 어디까지나 예외적이며, 또 강력한 조합이 이미 자리잡은 기업에서나 도입되는 협조방식이라는 점에 주목할 필요가 있다. 바꾸어 말하면 특이한 여건하에서만 조합은 통상행동에서 벗어난 활동을 하게 되며, 또 그 결과가 동반자형 협조방식이기 때문이다. 한때는 독점 또는 준독점적 위치를 누렸으나 이제는 경쟁에 노출된 산업—그리고 흔히는 이를 산업에서도 경쟁력이 가장 취약한 기업—에 주로 그같은 협조방식이 도입되고 있기 때문이다.

항공산업의 예를 보면 이들 협조방식이 얼마나 예외적인 것인지 알 수 있다. Eastern Airlines이나 Western Airlines 사 등 모두 어려움을 겪게 되자 이 제도를 도입하였으며, United Airlines 사와 같이 경쟁력이 있는 회사는 경영구조나 관리방식을 바꾸지 않고도 조합측 양보를 계속 얻어내고 있기 때문이다. Eastern Airlines이나 Western

19) 일부 조합임원이 회사이사로 참여하는 적극적인 노사협조에도 불구하고 최근 들어 경영권마저 제 3자에게 넘어간 것으로 전해져 주목된다. 1995년 4월 24일 주간 Time지 Business section 참조.

Airlines 회사 모두가 기계공노동조합(The International Union of Machinists)이라는 강력한 중앙집권적인 노조와 교섭하고 있다는 점도 유의해야 할 사항이다. 교섭력이 상대적으로 취약한 조합과 거래하는 그밖의 업체에서는 별 양보 없이도 회사는 어려움 없이 운영되고 있기 때문이다. 자동차산업에서도 유독 파산직전이던 Crysler 회사 만이 조합대표를 이사로 영입하였지 경쟁력 있는 GM 회사는 기왕의 노동관계를 계속 유지하고 있다는 것은 이 협조방식이 예외적인 방식임을 새삼 입증하게 된다.

한편 이 같은 협조방식이 실은 새로운 것 없다는 점도 주목해야 할 점이다. 외부로부터의 위협이 힘겹게 되면 살아 남기 위해 조직내부가 결속하는 것은 하나의 본능이며, 또 살아 남기 위해서는 무엇이든 할 수 있는 것이 조직의 속성이기 때문이다. 그러나 불행히도 당사자들은 이 같이 당연한 사실에 조차 둔감한 듯 하여 이 제도의 전망을 한층 불투명하게 하고 있다.

IV. 코오포레티즘(corporatism)型 労使協調方式의 問題點과 限界

최근의 기업환경은 종업원의 경영참여를 한층 필요한 것으로 바꾸어 놓고 있다 : 테크놀로지의 발전, 생산공정의 변화, 산업개편, 리엔지니어링, 리스트럭처링(restructuring), 다운사이징(downsizing), 그리고 경쟁격화 등 하나같이 기업목표달성을 위해 조직구성원 모두의 적극적 참여와 최대한의 능력발휘가 불가결한 것임을 시사하고 있으며, 이로 인해 조합도 과거지향적 단체교섭만으로는 그 역할을 다할 수 없게 되었기 때문이다. 이 같은 변화는 지금껏 경영참여(經營參與)를 거부하던 조합으로서도 더 이상 지금까지의 입장을 고수하기 어렵게 하고 있다.

한편 이 같은 상황속에서 일부 조합간부 만이 경영의사결정에 참여할 경우 그것은 조합에도 별 도움이 될 수 없다. 조합간부가 경영에 참여한다 하여 조합의 교섭력이 증대되는 것도 아닌데 조합이 이 같은 방식 만을 고집할 경우 조합은 결속력마저 잃게 될 것이다. 더구나 경영의사결정에 일부 조합임원 만이 참여하는 방식에는 매력 못지않게 위험도 적지 않을 터인데 이 같은 방식 만을 고집한다면 그같은 조합주장은 오해와 불신을 초래할 것이기 때문이다.

이들 방식도 물론 협조를 촉진하고 대결을 지양하기 위해 거론되는 방안임에는 틀림

이 없다. 그러나 현행 노동관계구도하에서는 앞서 거론한 바와 같이 협조가 결코 주된 관심사가 될 수 없다는 점도 문제가 아닐 수 없다. 물론 이 같은 해석에는 이론이 있을 수 있다.

이 같은 협조방식이 도입되기 전에도 조합은 강력한 교섭력을 토대로 회사와 인사문제를 협의하였고, 특히 종업원의 징계나 배치전환은 사실상 회사와 공동으로 결정하여 왔다는 점도 주목해야 할 일이다.

한편 조합이 경영전략(經營戰略) 수립에 관여할 경우 회사를 위해 때로는 조합원에게 불리한 결정도 수용해야 하기 때문에 또 다른 차원의 문제가 생길 수 있는데 이 또한 문제가 아닐 수 없다. 물론 이 같은 변화는 조합에 새로운 도전이 되며 또 기회가 될 수도 있다. 그러나 조합이 기업의사결정에 참여한다 하여 단체교섭과 고충처리라는 전통적인 조합활동을 외면할 수 없으며, 조합이 경영에 참여한다 하여 노사 간의 갈등이 자동해소되는 것도 아니고 보면 조합의 어려움은 가중될 수 밖에 없다. 기업의사결정에 조합참여여부와는 상관없이 종업원의 불만은 계속 이어질 것이며, 특히 조합간부가 경영에 참여해도 종업원의 소외감은 계속 이어질 것이기 때문이다. 이 점이 바로 종업원이 이 같은 유형의 협조방식을 거부하는 이유가 된다. 종업원의 경우 가시적 혜택은 고사하고 경영에 참여하고 있다는 의식조차 느낄 수 없는 협조방식이 바로 이 같은 유형의 노사협조이기 때문이다.

한편 위의 사례는 모두가 노사간의 이해대립을 전제로 조성된 협조방식이며 또 노사 모두 이해상충을 시인하는 가운데 조성된 방식이라는 점에서 일종의 코오포레티즘형 노사협조라고 말할 수 있다. 코오포레티즘(corporatism)은 이해대립을 전제로 그리고 노사간의 힘의 균형을 유지하는 가운데 경영의사결정에 조합상충부 만이 참여하는 방식으로 이해되고 있기 때문이다²⁰⁾.

이 같은 코오포레티즘형 노동관계(corporatism labour relations)가 유럽에서는 관료조직을 통해 운영되고 있다. 정부 뿐 아니라 조합도 강력한 관료조직을 갖추고 있기 때문에 코오포레티즘형 노동관계는 그 기반 위에서 운영되고 있다. 그러나 우리나라의 경우 관료조직은 정부만 갖추어져 있을 뿐 조합은 고유기능수행을 위한 기구조차 마련되

20) 코오포레티즘의 구체적 정의와 유럽에서의 실상에 관해서는, Schmitter, Philippe C, and Lehmbruch, Gerhard, eds. Trends Towards Corporatist Intermediation. Beverly Hills : Sage Publication, 1970 참조.

어 있지 못한 것이 실상임을 감안할 때 코오포레티즘형 노사협조방식은 한낱 공염불이 아닐 수 없게 된다. 더구나 “사회정의(社會正義)”가 거론되는 오늘에 이르러서도 “기본권(基本權)” 신장이나 형평 보다는 “능률제고(能率提高)”에 여념이 없는 것이 정부 정책의 진면목이고 보면 코오포레티즘 도입을 위한 법 제정이란 무망한 일이며 또 이는 결과적으로 이 방안이 실현불가능한 방식임을 시사하게 되다. 독일의 경우에는 이미 2차대전 직후부터 “공동결정(Mitbestmung, Co-determination)제도”가 법제화(1951년)되어 종업원대표가 이사회에 참여하고 있다. 특히 석탄과 철강산업에서는 조합과 종업원이 이사선임기구인 감사역회(Supervisory Board) 위원의 반 수를 차지하고 있어 종업원은 사실상 관리측과 공동으로 기업의사를 결정하고 있다. 한편 스웨덴에서는 조합가입노동자가 전체취업인구의 85%를 웃돌아 조합은 이를 기반으로 전국수준 뿐 아니라 개별기업에서도 모든 전략적 의사결정에 깊숙히 참여하고 있다. 이에 더하여 조합은 종업원에게 영향을 미치는 모든 회사정보와 자료를 입수할 수 있는 권리도 법률상 보장받고 있다. 그러나 이같은 독일식 공동결정제도나 스웨덴의 높은 조직률을 우리나라에서는 기대하기 어려운 것이고 보면 새삼 이 방식은 비현실적인 방안이 아닐 수 없게 된다.

한편 이같은 협조방식이 이미 지적하였듯이 유럽에서는 노사 모두에게 도움이 된 것으로 평가되고 있다. 물론 유럽에서도 이같은 협조방식에 불만인 사용자가 적지않다. 그러나 지난 10년간 이를 국가의 경제는 미국에 비해 월등히 좋았다는 점을 감안할 경우 이 방식이 기업에도 도움이 되었다는 점은 부정할 수 없다.

최근들어 유럽에서도 코오포레티즘형 노사협조방식에 문제가 제기되고 있다. 1968년 이래 급증한 노사분규도 이같은 문제중 하나다. 대다수 유럽국가에서 노사분규가 급증하였고 노동자의 가담률도 미국의 경우를 오히려 상회하는 것으로 파악되고 있다. 분규 중 특히 “와일드 캠 스트라이크(wildcat strike)” – 단위노조가 전국조직의 승인이나 동의를 받지 않고 제기하는 쟁의 – 가 주류를 이루고 있는데 이같은 분규는 조합원이 조합 내에서 발언권을 얻기 위해 제기되는 것으로 해석할 때 사용자 못지 않게 조합에도 부담이 되며, 또 이같은 맥락에서 조합원의 조합내 새로운 위상정립이 현안이 아닐 수 없게 되었다.

코오포레티즘형 노사협조는 이밖에도 조합의 배타적 대표권행사를 불가결한 것으로 굳히가고 있는데 이 또한 문제가 될 수 있다. 모든 의사결정을 노·사·정 세 당사자

(principle of tripartism) 만이 전담하여, 이를 이외 집단은 소외되고, 때로는 불이익마저 강요되기 때문이다.

최근들어 다행히 분규발생은 감소되었으나, 3당사자 만이 참여하는 결정방식에 대한 불만은 계속 이어지고 있다. 이같은 상황은 결국 유럽에서도 코오포레티즘의 전망이 불투명하다는 것을 시사하게 된다. 높은 노조조직률(勞組組織率)에도 불구하고 조합에 대한 일반적 평가는 미국 못지 않게 부정적이며, 조합의 정치참여는 나라마다 비판의 대상이 되고 있기 때문이다. 이로 인해 조합이 지원하는 사회민주당세력이 약화되었고, 영국에서는 조합의 반대에도 불구하고 노동당 정강정책에서 산업의 국유화가 삭제되는 결과마저 초래되었다²¹⁾. 이같은 현상은 코오포레티즘형 노사협조가 결코 이상적이거나 최선의 협조방식이 될 수 없으며, 또 오늘의 기업환경하에서는 조합이 전통적 기능 만을 고집하기 어렵다는 것을 아울러 시사하게 된다. 따라서 최근에는 유럽에서도 중앙집권형 조합운동이 아니라 교섭의 분권화(分權化), 비노조원의 참여촉구(예컨대 경영협의회), 그리고 종업원의 직접참여 등이 거론되고 있다. 유럽의 조합은 다행히 산업별로 결성되어 종업원조직의 이원화를 걱정할 필요가 없고 조합영향력도 아직은 막강하기 때문에 재편과정에 설혹 과오가 생겨도 조합이 소멸될 위험은 없다. 그러나 새로운 조합운동의 방향이 아직 분명치 않아 유럽식 경영참여제도나 조합운동도 밝게만 전망하기는 어려운 상황이다.

한편 코오포레티즘형 협조방식이 도입된 업체에서는 노사가 야합하는 경향이 있는데 이 또한 문제가 될 수 있다. 그 한 형태가 노사 각기 상대방 만을 수용하는 방식인데 미국자동차산업의 임금결정방식이 그 예가 될 수 있다. 자동차산업에서는 조합수용이 불가피하게 되자 모든 부담을 소비자에게 전가시키고 있다. 동반자관계로 생긴 비용을 “외부”에 전가시키는 방식은 다양하다. 철강노조와 자동차노조는 회사와 공동으로 수입관세제도도입을 촉구함으로써 산업유지비용을 소비자에게 전가시켰고, 통신산업(通信產業)에서는 소비자단체의 반대에도 불구하고 조합(CWA)이 회사와 함께 통신료를 책정하고 있으며, 특히 장거리통화료는 조합이 앞장서서 인상을 요구한 일이 있다. 철강산업의 노사합동위원회는 공해예방비를 절약하기 위해 환경보존법의 제정마저 반대하고 있다. 이밖에도 일시해직(laid-off)된 종업원의 보호를 정부에 요구하는 경우도 있

21) 주간 Time지 1995. 5. 22일 15-16페이지

다. 현 종업원의 직장을 보호하기 위해 향후의 고용량을 감소하도록 요구하고 파업한 경우도 있다. 최근의 사례중에는 차별적 직장보장제도라는 새로운 방식으로 모든 부담을 외부에 전가시키는 경우도 있는데 GM사 Staurm 공장의 단체협약(團體協約)에는 “준조합원(associate member)” – 사실상의 2류 종업원 –이라는 제도가 도입되어 이에 해당되는 종업원이 전체종업원중 20%에 이르며, 이들 준조합원은 “언제나 해고(em-
ployment at will)” 될 수 있는 무보호상태에 놓여 있다.

이들 제도는 물론 경영유연성(managerial flexibility)을 제고하기 위해 고안된 것들이다. 그리고 공통된 특징은 조합원의 권익보호나 경기순환에 따른 부담을 회사가 아닌 전체사회에 전가시킨다는 점에 있다. 따라서 이들 기업에는 완벽한 권리를 누리는 “내부자”와 그렇지 못한 “외부자”간에 큰 차이가 있으며 또 이같은 이원적 고용구조는 그간 미국 조합들이 그토록 비판하던 일본의 이중 고용구조 – 즉 고용이 평생 보장되는 종업원과 호황기에 임시로 고용되는 종업원이 공존하는 – 와 놀랍게도 흡사하여 당혹감마저 금할 수 없게 된다. 고용보장 이외에도 이른바 양보교섭의 일환으로 “차등임금제도(wage two tier system)”가 도입되어 신입사원에게는 낮은 임금이 지급되기도 하는데 이 또한 외부자를 회생시켜 현 종업원을 보호하는 제도가 아닐 수 없다²²⁾.

한편 이들 관행은 모두가 코오포레티즘 때문에 초래된 것 들인데 코오포레티즘은 이같이 조합을 외부로부터 고립시키는 작용을 하게 된다. 그러나 코오포레티즘의 이같은 부정적 측면을 의식하지 못한 일부 조합간부는 “조합이 반대하는 것은 회사가 아니라… 우리는 회사와 공동으로 외부에 대항하고 있다”는 식의 엉뚱한 주장마저 하고 있다²³⁾.

조합의 배타적 성향은 코오포레티즘의 부산물인 “사회계약(社會契約)”에 의해서도 조장되고 있다. 현 노동관계를 유지하고 이를 정당화하기 위해 '60년대 초 이래 조합은 이른바 “사회계약(social contract)”을 거론하고 있으며, 우리나라에서도 '90년대 초 이래 노총이 “사회적 합의(社會的 合意)”를 주장하고 있다. 그러나 이같은 “사회계약”이나 “사회적 합의”가 실은 종업원의 폭증한 욕구를 개별기업이 모두 수용할 수 없게 되자 부담의 일부를 외부에 전가시키기 위해 강구된 것들이고 보면 이들 제도가 조합을 배타적인 조직으로 전환시키게 된다는 것도 부정하기 어렵다.

22) Premequ, S.R. and Mondy, R.W., “The Two-Tier Wage System”, Personnel Administrator 31, No.11, Nov. 1986: pp 93-100 참조.

23) 주간 Business Week지 1982. 6. 14일자 68페이지.

코오포레티즘형 노사협조방식은 결과적으로 이같이 조합을 배타적인 조직으로 전환시키는 작용을 하게 됨으로써 점차 설득력을 내세우기 어려울 것으로 전망된다. 개방된 민주사회라면 정보공개에 대한 요구는 계속 증폭될 것이며, 또 광범한 참여를 통한 의사결정 만이 정당한 것으로 수용되는 것임에도 불구하고 코오포레티즘형 노사협조 하에서는 일부 조합간부 만이 정보를 독점하고 또 의사결정을 전담하고 있기 때문이다.

이같은 백락에서 보면 고위수준의 노사협조는 조합에 도움이 되기 보다는 오히려 부담이 되는 제도가 아닐 수 없다. 더구나 고위수준의 노사협조는 노사 간 힘의 균형이 유지될 때 비로소 실현 될 수 있는 것이고 보면 조합의 영향력이 급속히 감퇴되는 상황하에서는 도입자체 마저 의문시되는 제도가 아닐 수 없다. 따라서 조합이 고위수준에서의 동반자관계 조성을 통해 힘을 되찾고자 시도한다면 그것은 무모할 뿐 아니라 조합원과 외부로부터 조합을 한층 유리시키게 됨으로써 조합의 퇴조를 촉진하는 원인이 될 것이다. 바꾸어 말하여 조합이 현 상황하에서 고위수준에서의 노사협조를 통해 세력부흥을 시도한다면 그것은 조합의 정통성 뿐 아니라 지금의 영향력마저 실종시키는 작용을 할 것으로 예상된다.

V. 새로운 類型의 労使協調 : 從業員의 企業意思決定 參與

형식적이거나 일부 조합임원 만이 기업의사결정에 참여하는 전통적 협조방식과는 달리 종업원 모두가 직무와 연관된 의사결정에 참여하는 협조방식을 미국에서는 일괄적으로 “Quality of Work Life, OWL” 또는 “Employee Involvement, EI”로 지칭하고 있는데 이같이 애매한 용어를 사용하는 이유는 이에 대한 반발을 예상한 것으로도 해석되고 있다²⁴⁾. 즉 노사 간의 이해대립이 전제가 되어 조성된 현행 노동관계하에서는 종업원중심의 노사협조가 이질적(異質的)인 제도가 아닐 수 없으며 또 이로 인한 저항도 적

24) Quality of Working Life(QWL)란 용어는 행동과학자들이 처음 사용하기 시작한 것으로서 이들은 QWL을 종업원이 개인적 욕구를 직무수행을 통해 충족시킬 수 있는 총체적인 개념으로 정리하고 있다.

Hackman, J.R. and Suttle, J.L. Improving Life at Work, Santa Monica Ca., Goodyear, 1977 참조.

지 않을 것으로 예상되기 때문이다.

따라서 조합은 그간 기업의사결정에 종업원이 직접 참여하는 방식을 사실상 거부하여 왔다. 조합의 반대에도 불구하고 계속 확산되어 이제는 조합이 대응하지 않을 수 없게 되었다. 그러나 조합이 지금까지 반대하던 제도를 갑자기 수용할 경우 회사가 노동관계를 주도하게 되고, QWL이라는 새로운 종업원대표제도도 수용하는 결과가 되어 조합으로서는 부담이 아닐 수 없게 되었다. 더구나 이에 대한 입장도 정리되지 않은 가운데 이같은 운동이 확산됨으로써 조합은 어려움이 가중되고 있다. 따라서 조합간부중에는 이 방식이 일시적이어서 사라질 것을 기대하는 가운데 무시하려는 사람도 적지 않다. 그러나 이 운동은 그간 오히려 확산되어 이들 조합간부들을 한층 당혹스럽게 하고 있다.

그렇다면 조합은 무엇 때문에 QWL운동을 이같이 부담스러운 것으로 보고 있나?

이 운동은 다양하게 추진되기 때문에 한 마디로 요약하기에는 무리가 있다. QWL 운동 중 흔히 하나의 모형으로 거론되는 GM사 뉴욕주 소재 Tarrytown 공장의 운동내용을 중심으로 주요기구와 그 기능을 요약하면 다음과 같다²⁵⁾. 즉

ㄱ) 10내지 15명의 종업원이 하나의 집단(반)(pride circle)이 되어 매주 1-2 시간씩 직무수행과 연관된 문제를 식별(識別)하고, 식별된 문제를 해결하기 위해 회동한다. 그러나 그룹자체에는 결정권이 없기 때문에 그룹에서 거론된 모든 사안은 의사결정권자에게 이송된다.

ㄴ) 그룹에서 거론되는 내용은 모두가 그룹 구성원이 직접 겪는 것들이며 또 그들이 제시하는 해결방안도 실제경험을 토대로 강구된 것이기 때문에 그룹의 영향력은 대단하다. 그간 이들이 제시한 해결방안중 근 90% 이상이 채택된 그간의 경험은 이들 그룹의 영향력을 짐작케 한다.

한편 QWL 활동은 기본원칙에 대한 합의에서부터 시작되는데, 그 원칙은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 모든 시도는 반드시 노사공동으로, 그리고 그룹활동은 노사 간의 신뢰를 기반으로 추진되며, 둘째, QWL 활동에 대한 참여여부는 종업원이 결정하고, 셋째, QWL 회동에서는 단체교섭사항을 거론하지 않으며, 끝으로 넷째, QWL 활동을 일시해직

25) Kochan, et al, *The Mutual Gains*, pp 58-66참조.

(layoff) 등 종업원에게 불이익을 주기 위한 방편으로 이용하지 않는다는 것 등이다.

물론 QWL 활동의 그간 성과는 기업에 따라 다르다. 흔히는 그 효력을 시험하기 위해 작업환경 개선 등 사소한 것(예컨대 조명이나 통풍장치)에서 시작되지만 일단 성공하게 되면 취업규칙과 연관된 규제제거, 그리고 감독과의 관계개선 등 그 활동영역이 확대된다. 한 예로서 1970년대말 AT&T회사에서는 기능적 종사자가 작업중 화장실을 이용코자 할 경우 반드시 감독의 허락을 얻도록 되어 있었으나 1980년 QWL운동이 도입되면서 종업원 스스로 직무수행속도를 조절하는 자율제어(self-monitoring) 방식이 채택됨으로써 사전허가제도도 폐지되었다.

이같은 변화가 회사 전체로는 물론 사소한 일이지만 종업원에게는 대단한 변화다. QWL 활동이 정착되면 이를바 “경영권(managerial prerogatives)”에 속하는 영역으로까지 확대되기 때문에 관리자 특히 중간관리층의 저항도 더불어 증대된다. 예컨대 인사고과시 고과항목의 결정, 훈련방식이나 내용에 대한 건의, 그리고 심지어 감독이 불필요한 자율작업반(self managing work group)으로의 개편마저 요구하게 됨으로써 중간관리층의 반발도 증대된다. 물론 이같은 요구중 적지않은 사안은 중도에서 소멸되며, 또 초기에는 어느정도 성공하지만 타성화되거나 침체되어 의욕을 잃고 활동자체가 좌절되는 경우도 적지 않다.

QWL 운동이 어느정도 확산되었는지는 분명치 않다. 다만 우리나라의 경우 이미 지적하였듯이 삼성과 금성 등 일부 대기업에서 신경영의 일환으로 시범계획(pilot project), 제한적 도입, 또는 모든 사업장에 Total Quality Management(TQM), 종업원의 경영참여(employee involvement), 참여형 관리방식(participative management), 혹은 품질관리조(Quality Circle, QC) 등 다양한 명칭하에 지속적인 개선을 정착시키기 위한 하나의 시스템으로 도입되고 있다²⁶⁾. 그러나 일본의 경우에는 대부분의 기업이 예외없이 이같은 활동을 전개하고 있으며 미국에서도 거의 모든 대기업에 호칭은 다르지만 이 운동이 도입된 것으로 전해지고 있다. GM 및 Ford 회사내 대부분 사업장에는 문제해결조(problem solving teams)가 결성되어 있으며, Chrysler 회사에는 1987년 American-Motor Corp를 흡수한 이래 사업장마다 Platform Teams이 설치되었고,

26) 오세진, 김기영, “경쟁력제고와 생산활동성과”, 한국경영학회, 경영학연구, 통권 40호, 1995. 5. 115-133 참조.

AT&T 사에는 1980-84년 기간중 1,200개 이상의 자율작업팀(self managing work teams)이 조성되었으며, 철강산업에는 1980년 이해 수백개의 종업원 경영참여팀(Labor-Management Participation Teams)이 조성되어 있다. 그러나 이같은 수치는 전국노동조합과 회사 간에 체결된 협약 만을 대상으로 파악된 수치이기 때문에 사업장 수준에서 조합이 참여하는 사례를 포함시킬 경우 그 수는 몇 배로 증가될 수 있다²⁷⁾. 이들 중에는 초보단계에서 벗어나 감독이 불필요한 자율작업조(autonomous work group, 또는 self governing work group)로까지 발전되어 보다 폭 넓은 활동을 전개하는 팀도 적지 않다. 작업팀의 활동영역이 이같이 확대되자 앞에서 본 바와 같이 이에 대한 저항 또한 증대되고 있다.

요컨데 그간의 경험을 근거로 할 때 이 운동이 쉽게 소멸되지 않으리라는 것은 이제 분명하다. 따라서 조합도 더이상 방관자의 입장을 취할 수 없게 되었다. 그간 회의적이던 미국노총(AFL-CIO)이 1985년 마침내 QWL 운동을 수용하고, 이에 적극 동참할 것을 결정하였는데 대결위주의 조합운동을 주도하던 미국노총의 이같은 정책변화는 향후 QWL 운동에 대한 조합입장을 시사하는 것이어서 주목된다²⁸⁾.

VI. QWL 運動이 組合에 미친 影響

이미 지적한 바와 같이 우리나라에서는 QWL 활동의 도입여부도 기업이 일방적으로 결정하기 때문에 조합의 역할은 처음부터 논외가 된다. 그러나 미국의 경우 조합이 결성된 사업장에서는 QWL 운동을 조합과 함께 추진하기 때문에 이 운동은 조합의 가장 활발한 활동분야이며 또 주요 현안으로 부상되었다. 그러나 이에 대한 조합입장이 아직은 분명치 않아 혼란스러운 것도 사실이다. 조합임원 중에는 QWL 활동을 부정적으로 보는 사람이 적지 않은데, 그 가장 큰 이유는 조합전략(組合戰略)이나 조합전통(傳統)에 위협이 되기 때문인 것으로 거론되고 있다. 즉 QWL 운동이 도입되면 조합의 배타적인 대표권이 실종되며, 또 조합 아닌 통로로 제기되는 의견을 조합은 수용하지 않을

27) Kochan, et al, *The Mutual Gains*, pp 60.

28) AFL-CIO "The Changing Situation of Workers and Their Unions," Washington D.C.: AFL-CIO, February 1985 참조

수 없기 때문이라는 이유에서다.

그러나 조합의 이같은 부정적 평가에도 불구하고 이미 거론한 바와 같이 이 운동은 크게 확산되었다. 또 그간의 확산과정을 통해 우리는 몇 가지 사실을 파악할 수 있게 되었는데 그 내용은 조합의 향후 특히 새로운 기능과 위상정립을 위해 시사하는 바 적지 않다. 즉

첫째, 조합이 없는 사업장에 QWL 운동이 도입될 경우 조합결성을 막게 된다는 사실이다. 그 경로도 다양하다. IBM 회사와 같이 QWL을 신경영방식의 일환으로 도입한 회사에서는 조합결성을 예방하는 전략으로 이 방안이 활용되고 있으며 General Electric 및 General Foods 사에서는 처음부터 조합결성을 저지하기 위해 도입되었고 또 이 방식이 효과적이라고 회사가 내놓고 시인하고 있다. 이밖에도 공개적으로 시인은 않지만 노조결성을 예방하기 위해 QWL운동을 추진하는 회사도 적지 않다.

QWL 운동이 조합활동에 위협이 된 경우는 이 밖에도 수없이 많다. 1977년 미국에서 실시된 한 조사에 따르면 직무수행상 자율성(自律性)이 보장된 종업원은 여타 종업원에 비해 조합지지 가능성이 낮을 것이라는 이유로 조합결성이 시도된 회사일 경우 3/4 이상의 업체에 노조결성을 막기 위해 종업원 경영참여제도가 도입된 것으로 집계되고 있다²⁹⁾. 이밖에도 미국노동(AFL-CIO)이 실시한 조사에 따르면 “조합결성 여부를 묻는 선거(representation election)”에서 조합승률(勝率)이 전국평균은 36%인데 QWL운동이 도입된 기업에서는 8%에 불과한 것으로 파악되었는데 이같은 사실은 QWL 운동이 조합결성에 방해가 된다는 것을 새삼 입증하는 것이며, 또 조합결성시도가 결과적으로 QWL 운동을 촉진한다는 것도 아울러 시사하게 된다³⁰⁾. 이로 인해 노조간부중에는 QWL 운동을 조합을 반대하기 위한 시도로 보는 이가 적지 않다. 그러나 이들의 경우에도 경영참여가 종업원의 참여욕구를 충족시키고 변화에 부응하기 위해 도입된다는 점은 부인하지 않고 있다.

둘째, 조합이 참여하는 가운데 QWL운동이 전개될 경우 조합은 영향력도 더불어 강화된다는 것이다.

29) Quinn, Robert P. and Staines, Graham L. The 1977 Quality of Employment Survey: Descriptive Statistics, With Comparison Data From the 1969-70 and 1972-73 surveys. Ann Arbor, MI.: University of Michigan Institute for Social Research, 1979.

30) AFL-CIO Statistical and Tactical Information Report no. 18, April 1984 p. 6.

이같은 사실은 조합이 이 운동과 연관된 향후 정책수립과 조합역할개발을 위해 깊이 음미해야 할 귀중한 교훈이 아닐 수 없다. 그간 조합의 주요기능중 하나는 사용자의 권한남용을 예방하기 위해 직무구역을 명확하게 규제하는 일이었다. 그러나 QWL 활동이 전개되면 직무관할과 상관없이 작업공정은 변하기 때문에 이른바 직무통제(job control unionism)형 조합활동이 사실상 무의미하게 된다. 이로 인해 QWL 활동이 정착되어 직무수행상 자율권을 기론하는 단계에 이르면 직무구역을 분명히 하려는 전통적 조합역할과 QWL로 인한 작업공정상 변화 간에 충돌이 빈번하게 되어 이에 대한 대응책강구가 불가피하게 된다. 더구나 자율작업조(自律作業組)가 조성되면 직무구역(job jurisdiction)이나 선임권과 상관없이 과업이 배정되며, 감독직으로 구분되던 과업(task)도 생산직이 가름하게 됨으로써 감독과 종업원의 구분이 없어져 조합의식이 실종되어 전통적 조합운동가의 QWL에 대한 반발을 유발하게 될 것이기 때문이다. 한편 단위노조 간부들도 종업원이 기업의사결정에 참여할 경우 기업내 조합의 위상이 변하리라는 것을 예상하지만, 이들 단위노조 간부들은 이같은 변화를 부정적으로 보지 않는다는 점도 문제가 될 수 있다.

요컨대 조합이 오늘의 기업환경하에서 새삼 활력을 되찾고 발전하기 위해서는 QWL 운동을 이제 더이상 외면할 수 없게 되었다. QWL 활동이 비록 전통적 조합기능이나 특성에 부담이 된 것은 사실이지만 이에 효율적으로 대응한 조합도 적지 않다는 그간의 실상을 우리는 유념해야 한다.

VII. 從業員의 經營參與와 法制度上의 問題

노사협의회법의 제정(1980년)으로 우리나라에서는 조합이 아닌 개별종업원의 경영참여방식도 합법적인 것으로 보호되고 있다.

그러나 노사 간의 이해대립(利害對立)을 “대등한 교섭”을 통해 해소하는 것이 현행 노동관계법의 기본정신이라고 할 때 조합이 아닌 개별종업원의 경영참여는 형식논리상 불법이 될 수도 있다. 현행 노동관계법은 이해대립으로 인한 노사갈등을 노사가 자율적으로 해소하기 위해 자주적인 노조결성을 보장하고 그 활동을 보호하기 위해 제정된 것으로 해석되기 때문이다. 이같은 맥락에서 현행법에서는 “어용노조(御用勞組)” 등 비

자주적인 종업원단체를 자율적인 갈등해소에 방해가 되는 것으로 보아 불법으로 규정하고 있다³¹⁾. 1935년 전국노동관계법(NLRA, 와그너 법)이 제정될 당시 미국에서는 자주적인 조합결성을 대응하기 위해 회사가 어용노조 결성을 주도한 경우가 적지 않은데 이로 인해 전국노동관계법(National Labor Relations Act, NLRA)에서는 노사간의 이해갈등 해소를 위해 가장 큰 장애물을 다름아닌 “회사가 지배하는 조합”으로 보고, 사용자가 “조합결성을 지배·개입하거나 조합에 재정적 지원을 하는 행위”를 불법으로 규정하였다³²⁾.

1960년대에 이르기 까지 미국의 전국노동관계위원회(NLRB)와 법원에서는 이같은 입법취지와 설정법상 규정을 엄격하게 해석하여 왔다. 따라서 1959년 미국 대법원은 Cabot Carbon 회사 사건에서 회사주도로 결성된 종업원위원회를 불법으로 판시하였다³³⁾. 이같은 법해석을 QWL 활동에 적용한다면 조합이 주도하지 않는 모든 QWL 활동은 불법이 아닐 수 없다. QWL 운동하에서는 조합이 아닌 개별종업원이 사용자와 거래하며, 작업팀이 근무시간중 회동하고, 또 작업팀의 훈련을 위해 회사가 자금을 지원하는데 이 모두가 카본회사 판례에 제시된 “어용노조”的 요건에 해당되기 때문이다.

우리나라 노조법 39조나 미국 전국노동관계법 8조 a-2 항을 자구대로 해석한다면 조합과 회사가 공동으로 추진하는 QWL활동도 불법이 아닐 수 없다. 조합을 대표하여 QWL 활동에 관하여는 조합임원의 교육비도 회사가 부담하므로 이는 조합활동에 대한 “재정적지원과 지배개입”에 해당되어 불법으로 해석될 수 있기 때문이다.

이로 인해 QWL 활동이 확산되자 법원도 조합 못지않게 불편하게 되었다. 노사 간의 이해대립을 전제로 조성된 현행법하에서는 법논리상 종업원의 경영참여를 권장할 수 없지만, 반면에 이같은 참여가 오늘의 기업환경을 감안할 때 바람직하다는 것은 법원으로서도 부정할 수 없기 때문이다. 이로 인해 법원에서도 더이상 캐봇 카본회사의 판례를 고집하지 않고 있다. 1970년대 까지는 종업원조직에 대한 사용자의 지배개입(支配介入)과 연관된 제소를 법원이 기각하였으나 1982년에는 사용자가 원하는 종업원 대표방식을 사실상 허용하고 있기 때문이다³⁴⁾.

이같은 법해석상 변화는 물론 종업원의 자유로운 선택을 보호하기 위해 취해진 조치

31) National Labor Relations Act(The Wagner Act), Section 8, a-2

32) National Labor Relations Act(The Wagner Act). Section 8, a-2.

33) Cabot Carbon V. NLRB, 503 F2d 360(Ca-9, 1959).

다. 최근의 판례(1982년)에서는 자율작업조나 조합이 아닌 종업원조직의 결성을 조합 결성에 실패한 종업원의 자유로운 선택으로 해석하고 “제8조 a-2 항을 자구대로 해석할 경우 종업원이 원하는 제도도입에 오히려 방해가 되며… 법의 의도—자유로운 선택권 보장—에도 위배된다”고 판시하고 있다³⁴⁾. 이같은 법 해석상의 변화는 기업환경에 부응하기 위한 것으로서 종업원이 조합이 아니라 경영참여를 선택할 경우 그같은 결정을 법원에서 부정할 이유가 없기 때문에 취해진 것으로 볼 수 있다.

그러나 여기에도 문제는 있다. “자유로운 선택”에 대한 판단이 결코 단순한 내용일 수 없기 때문이다. “종업원이 어용노조를 선택할 경우 그것은 종업원의 자유로운 선택이 될 수 없는 것인지?” 그간 힘의 불균형이 심한 상황하에서는 자유로운 선택이 불가능한 것으로 보았기 때문에 분명한 대답을 얻을 수 있었다. 즉 자유로운 선택은 평등(平等)이 보장될 때 비로소 가능한 것인데 직장에는 그같은 평등이 마련되어 있지 않아 종업원은 자유로운 선택권을 행사할 수 없다고 보았기 때문이다.

따라서 현행법 하에서는 종업원이 어용노동조합을 결성할 경우 그것은 자유로운 선택을 오히려 방해하는 것으로 해석하고 있다. 바꾸어 말하여 종업원이 힘을 구사할 수 있을 때 특히 사용자와 대등한 교섭을 추진할 수 있을 때 자유로운 선택은 비로소 가능한 것으로 보고 있기 때문에 조합육성을 통한 종업원의 자유로운 선택권보장 만을 현행법은 추구하여 왔다. 이같은 맥락에서 보면 조합보호와 육성이 현행법의 목표라는 것을 새삼 확인하게 된다. 따라서 와그너법 전문에는 자유로운 선택이 아니라 조합 그리고 특히 대등한 교섭력을 조성하는 것이 법의 목표라는 점을 분명히 밝히고 있다.

그러나 이같은 논리가 최근들어 설득력을 잃고 있다. NLRB 8조 a-2 항에 예외를 인정함으로써 자주적인 조합결성권이 퇴색하고 있기 때문이다. 미조직사업장에서 조합 결성을 저지하기 위해 QWL 운동이 도입되는 경우가 적지 않은데 1982년도 판례에서는 조합이 아닌 종업원위원회를 종업원의 자유로운 선택결과로 수용하고 있기 때문이다. 바꾸어 말하여 이 판례에서는 와그너 법이 불법으로 규정하여 적극 규제하던 “조합아닌 단체(QWL)”를 합법으로 인정하고 있으며, 또 종업원의 경영참여를 법원이 수용함으

34) 법원의 이같은 판결과는 달리 1992년 우리나라 중앙노동위원회에 해당하는 미국전국노동관계위원회(NLRB)에서는 이렉트로메이숀 사(Electromation Inc.,)에 조성된 종업원 경영참여제도를 사이비노조라하여 불법화 함으로써 법원과는 다른 해석을 하고 있다. 서강 하바드, 노동조합의 활로, 99페이지 참조.

로써 지금껏 고수되던 “자유로운 선택”에서 벗어난 해석을 하고 있기 때문이다.

한편 미국의 경우 전체 50개 주 중 반수에 이르는 25개 주에 제정된 이른바 “근로권법(the right to work law)”에 의한 소극적인 단결권보장도 결과적으로 “자유로운 선택”에 대한 전통적 해석을 부정한 것이라고 말할 수 있다³⁵⁾.

법 해석상의 이같은 어려움은 조합이 결성된 사업장일 경우 QWL운동을 합법화하는 새로운 법을 제정하면 해소될 수 있을 것으로 흔히 생각된다. QWL 활동을 조합이 수용하고 종업원의 QWL 활동을 통한 경영참여를 법으로 보장할 경우 이같은 어려움은 해소될 것이기 때문이다. 그러나 이같은 해결방식은 현행법의 대전제(大前提)가 되는 노사 간의 이해대립을 부정하는 것이 되기 때문에 전체적 노동관계에 혼란을 초래할 수도 있다는데 문제가 있다. QWL 활동은 노사간의 이해대립이 아니라 노사협조와 이해(利害)공통을 전제로 하고 있기 때문이며, 또 이로 인해 조합활동에 큰 변화를 강요할 것이기 때문이다. 따라서 일부 조합간부가 주장하듯이 QWL 운동은 “기존노동운동...의 붕괴를 촉진”하는 방안으로 볼 수도 있다³⁶⁾. QWL 운동에 적극 참여하도록 조합에 요구하는 것은 모든 조합전통을 청산하도록 요구하는 것과 다를 바 없기 때문이다. 이같은 맥락에서 보면 8조 a-2 항에 대한 전향적 해석도 중요하지만 그것 만으로 문제가 해결될 수 없다는 것도 분명하게 된다. 더구나 이같은 해결방식으로는 QWL 운동이 노동관계에 미칠 충격이나 부정적 결과를 예방할 수 없을 것이기 때문이다. 따라서 보다 완벽한 해결책이 되기 위해서는 노사 간의 이해대립을 전제로 하는 현행 노동관계의 기본 틀에 대한 새로운 정리가 불가피할 것 같다. 법에 대한 새로운 해석으로 종업원의 경영참여가 허용되고 단체교섭이 보완될 수도 있고, 우리나라에서와 같이 노동관계법의 기본골격은 접어둔 채 노사협의회법을 제정하여 노사협조와 종업원의 경영참여(QWL 활동)를 합법화 할 수도 있으나 이를 방안은 모두가 노동관계의 기본골격에 적지 않은 혼란을 초래 할 수도 있기 때문이다. 불분명한 정부정책으로 바람직한 변화가 지연되는 것도 문제이지만 설부른 법제정으로 전체 노동관계에 혼란이 초래되어서도 아니 될 것

35) NLRB V Steamway Division, 691 F2d 288(Ca-6, 1982).

36) 1947년에 제정된 LMRA(The Taft-Hartley Act)에 근거하여 조합에 가입하지 않는 노동자의 고용권 보장을 명분으로 1995년 6월말 현재 25개주에 이른바 ‘Right to Work Act’가 제정되어 있는데 이같은 법도 조합육성을 목표로 하는 전통적인 노동법해석과 상치되는 입법이 아닐 수 없다.

이기 때문이다.

현행법은 이를 모든 사안에 별 도움이 되지 못 한다는데 바로 문제가 있다.

VIII. 要約과 提言

경영의사결정에 종업원의 참여가 불가결한 기업환경으로 전환되면서 노사협조가 새삼 경영전략상 주요현안으로 부상되었다.

무릇 기업활동은 안정된 노동관계가 전제될 때 비로소 가능한 것이고 보면 갈등을 해소하고 안정을 조성하기 위한 노사협조가 결코 오늘 만의 현안일 수는 없다. 그러나 그간의 노사협조는 흔히 형식상으로 거론되거나 아니면 일부 조합임원 만이 기업의사결정에 참여하는 이른바 코오포레이티즘형 또는 노사동반자형 협조방식이 주류를 이루어 전개됨으로써 종업원의 작업의욕고취는 물론 경쟁력제고(競爭力提高)에도 별 보탬이 되지 못한 것으로 평가되고 있다. 예컨대 형식상의 노사협조일 경우 표면상 거론되는 협조와는 달리 수면하(水面下)에서는 이로 인해 갈등이 오히려 심화됨으로써 노사 간의 불신이 조장되었으며, 따라서 기업활동에도 부담이 된 것으로 평가되기 때문이다. 한편 경영의사결정에 조합임원 만이 참여하는 코오포레이티즘형 노사협조의 경우 이로 인해 종업원의 권익이 증대되고 국민경제발전에도 도움이 된 것으로 일부 유럽국가에서는 거론되고 있으나 이 또한 종업원의 참여욕구충족이나 귀속의식(歸屬意識)제고에는 별 도움이 되지 못하고 때로는 오히려 부정적인 결과마저 초래한 것으로 평가되고 있기 때문이다. 더구나 개방된 민주사회라면 정보공개에 대한 욕구가 계속 증대 될 것이며 또 광범한 참여를 통한 의사결정 만이 정당한 것으로 수용되는 것임에도 불구하고 코오포레이티즘형 노사협조하에서는 일부 조합임원 만이 의사결정에 참여하고 정보를 독점하게 됨으로써 결과적으로 조합을 한층 배타적인 조직으로 전환시킨 것으로 분석되기 때문이다. 최근들어 유럽의 조합들도 중앙집권적 운동방식에서 벗어나 교섭의 분권화, 비노조원의 참여촉구 그리고 종업원의 직접참여 등을 적극 거론하는 작금의 동향은 이같은 협조방식이 결코 종업원의 욕구충족이나 새로운 기업환경에 부합될 수 없음을 새삼 입증하는 것으로 볼 수 있기 때문이다.

한편 동반자형 노사협조방식은 조합이 강력한 교섭력(交涉力)을 갖추고 있을 때 그

리고 흔히는 관료조직이 정착된 상황하에서 비로소 도입·운영 될 수 있는 것이고 보면 조합세력이 급속히 약화되는 오늘의 기업환경하에서는 실현되기 어려운 협조방식이 아닐 수 없다.

이같은 전통적 방식의 노사협조와는 달리 종업원 모두가 직무와 연관된 경영의사결정에 직접 참여하는 QWL 또는 EI 방식의 노사협조가 최근들어 급속히 확산되고 있다. 이같은 협조방식에 대한 그간의 조합대응은 일정치 않다. 흔히 대다수의 조합은 배타적 대표권(exclusive representation)의 훼손 그리고 종업원 조직의 이원화(二元化)를 우려하여, 또는 전통적 조합기능이 소멸될까 걱정하여 이에 부정적으로 대응하여 온 것도 사실이다. 그러나 조합의 이같은 유보적대응(留保的對應)에도 불구하고 QWL방식의 노사협조는 그간 계속 확산되어 이제 더 이상 조합이 이를 외면할 수 없는 상황에 이르렀다. 대결형 노동관계만을 정통시하던 미국노총(AFL-CIO)이 최근들어 이같은 방식의 노사협조를 수용하는 내용으로 그 정책을 바꾼 것은 조합의 이에 대한 향후 입장을 시사하는 것이어서 주목된다. 이같은 방식의 노사협조는 기업의 경쟁력제고는 물론 새로운 경영환경에도 부합되며 특히 종업원의 호응도 적지않은 것으로 파악되어 이에 대한 조합의 정책변화와 함께 계속 확산될 것으로 전망되고 있다.

그러나 이같은 방식의 노사협조가 정착되기 위해서는 우선 기존 제도에 대한 근본적인 정비가 요망된다. 이같은 방식의 노사협조는 현 노동관계의 기본구조에 적지않은 문제를 초래하고 있는 것으로 분석되기 때문이다. “대등한 교섭”으로 노사 간의 갈등을 해소하고 안정을 구축하려는 것이 현 노동관계의 기본골격으로 보면 개별종업원의 경영 참여를 촉구하는 이같은 방식의 경영참여는 형식논리상 정도를 벗어난 방안일 수 있기 때문이다. 물론 법구조상의 문제는 접어둔 채 우리나라와 같이 쉽게 노사협의회법을 제정하여 기업의사결정에 노조 뿐 아니라 종업원의 참여를 보장하거나 아니면 법에 대한 새로운 해석을 통해 이같은 방식의 노사협조를 합법적인 것으로 추인할 수도 있다. 그러나 이같은 해결방식은 노동관계의 기본구조를 외면한 것이어서 안정된 노동관계 조성에 오히려 역행하는 결과를 초래할 수도 있기 때문이다. 따라서 보다 완벽한 해결책이 되기 위해서는 현행 노동관계의 기본골격에 대한 재정비가 불가피할 것 같다. 즉 대등한 교섭력을 보장할 뿐 아니라 노사 간의 이해공통분야를 보다 확산·증대하기 위한 새로운 종업원대표방식(representation)도 포함되는 노동관계의 기본골격(基本骨格)에 대한 근본적인 정비가 불가피한 것으로 분석되기 때문이다. 바꾸어 말하여 개별종업원

의 경영참여를 합법적인 것으로 보장할 뿐 아니라 교섭을 통한 갈등해소 못지 않게 노사 간의 이해가 공통된 분야를 확대·증진함으로써 노동관계의 안정을 도모하고 갈등을 해소하는 역할도 조합의 합법적인 활동분야로 정착될 수 있도록 유도하기 위한 노동관계의 기본골격에 대한 정비가 선행되어야 할 것으로 생각되기 때문이다.

불분명한 정책강구로 바람직한 변화가 지연되는 것도 문제지만 내용이 상치되는 법제정으로 인해 전체 노동관계에 혼란이 초래되어서도 아니 될 것이기 때문이다.