

勞使關係環境變化와 新勞使關係戰略: PDR시스템理論의 觀點*

李 孝 秀**

〈目 次〉

I. 序 論	IV. 改革課題實現을 위한 核心戰略:
II. 大量生產體制와 消極的·對立的 勞 使關係의 限界	勞使關係觀 (패러다임) 轉換의 重要 性과 基本方向
III. 韓國의 企業次元勞使關係의 根本 問題와 改革課題	V. 國家次元勞使關係와 政府의 戰略的 選擇

I. 序 論

1. 문제의 제기

정부는 현재 신노사문화 창출과 생산적 복지 실현을 노동정책의 중심과제로 설정하고 있다. 신노사문화의 창출은 새로운 노사관계시스템의 확립을 통하여 실현될 수 있다. 우리는 왜 새로운 노사관계시스템을 모색하고 신노사문화를 창출하여야 하는가? 그것은 현재 노사관계환경이 총체적이고 본질적으로 변화되고 있고 새로운 환경에서는 기존의 노사관계시스템이 제대로 기능할 수 없기 때문이다. 우리는 먼저 노사관계환경 변화의 본질에 대하여 논의한 후, PDR시스템이론에 기초하여 기존 노사관계시스템의 특성과 한계를 분명히 하고 새로운 노사관계의 정립 필요성과 그 방향을 제시하고자 한다.

인류는 지난 세기말과 금세기 초에 생산방식, 생산능력, 생활방식, 인간 삶의 환경을 총체적이고 획기적으로 변화시킨 세기적 전환기를 경험한 바 있다. 당시의 세기적 전환

* 이 논문은 이 효수(1996: 1997)를 수정 보완한 것이다

** 영남대학교 경제학과

은 19세기말의 기계의 발명을 기축으로 한 產業革命과 20 세기초의 大量生產體制의 構築에 의하여 이루어져 왔다.

인류 역사는 금세기 말 또 다른 세기적 전환기에 접어 든 것으로 보인다. 현재 진행되고 있는 세기적 전환은 기술적으로 교통 및 전자·통신혁명(TT revolution)에 의하여, 그리고 제도적으로 인적 물적 자원의 국제간 흐름을 제약하고 있는 모든 장벽의 제거를 추구하고 있는 WTO 체제의 도입에 의하여 촉발되고 있다. 교통 및 전자·통신 혁명과 WTO 체제의 출현은 노사관계의 경쟁환경 및 일반환경을 혁명적으로 변화시키고 있다¹⁾. 즉, 경쟁환경변수에서 세계 단일시장의 형성과 세계기업의 출현, 노동시장의 고학력화, 기술변화 속도의 가속화, 그리고 일반환경변수에서 기술 및 지식산업의 급성장, 정치면에서 민주의식의 고양, 사회문화적 분위기(social-culture climate)의 보편성 및 특수성의 동시적 확산으로 인한 사고방식 및 의식의 혁명적 변화 등이 진행되고 있다.

이러한 환경의 변화 속에서 한편으로 消費者의 嗜好 및 選好體系가 크게 다양화될 뿐만 아니라 급속히 변하게 될 것이고, 다른 한편으로 교통 및 정보·통신혁명으로 상품 및 용역의 供給者間의 競爭은 대단히 치열하게 될 것이다. 이 경우 경쟁의 핵심은 다양하고 급속하게 변화하는 소비자의 선호체계에 얼마나 빠르게 반응할 수 있느냐 하는 것이다. 이것은 기업의 경쟁력이 생산성 못지 않게 柔軟性에서 확보된다는 것을 의미한다.

이와 같은 새로운 환경에서 대량생산체제는 본질적으로 한계를 지닐 수밖에 없다. 대량생산체제가 지배적이었던 환경 하에서는 새로운 환경에 비하여 제품의 수명이 비교적 길었다. 즉 한가지 제품을 생산하여 여러 해 동안 판매할 수 있었다. 이 경우 경쟁의 핵심은 비용절감에 의한 가격 경쟁이었다. 대량생산체제에서 비용절감은 분업의 원리와 규모의 경제의 원리에 기초를 두고 있다. 그리고 비용절감과 품질개선은 휴먼웨어보다 기본적으로 소프트웨어나 하드웨어 특히 기계설비의 기능과 성능에 의하여 결정되는 것으로 인식되어 왔다. 이것은 대량생산체제하에서 기업의 경쟁력은 하드웨어의 수준과 규모에 의하여 결정된다는 것을 의미한다. 그런데 하드웨어는 그 자체 창조적 능력이 없고 대체비용이 많이 들기 때문에 유연성이 대단히 낮다. 또한 하드웨어는 有形資產(tangible assets)이므로 자본만 있으면 도입이 용이하다. 하드웨어 스스로가 외부환경변화에 능동적으로 대응할 수 없다는 측면에서, 이러한 하드웨어 중심의 경쟁체제는 본질적으로 靜

1) PDR시스템이론에서는 노사관계환경을 경쟁환경과 일반환경으로 구분하고 있다(Lee, 1996a).

態的 競爭體制일 수 밖에 없다. 이러한 정태적 경쟁체제로서는 급속한 변화의 요구에 능동적으로 대응할 수 없다.

다양성, 유연성, 속도가 극도로 강조되는 새로운 환경에서 기업이 취할 수 있는 최선의 戰略的 選擇은 柔軟生產體制(flexible production system)를 구축하는 것이다²⁾. 따라서 금세기 말에 진행되고 있는 또 다른 世紀的 轉換은 交通 및 電子通信革命과 柔軟生產體制를 축으로 진행될 것이다.

'PDR시스템이론'의 관점에서 보면, 노사관계환경의 변화가 이와 같이 총체적이고 폭발적으로 일어나면 노사관계 행위주체들은 PDR 시스템들을, 새로운 환경에 적응할 수 있도록, 근본적으로 변화시키지 않으면 안 된다. 'PDR시스템이론'에 의하면, 생산시스템은 노사관계 시스템의 주요한 하위시스템이다. 따라서 대량생산체제에서 유연생산체제로의 전환이 불가피하다면, 대량생산체제를 전제로 구축된 노사관계 시스템은 유연생산체제에 적합하도록 재구축되어야 한다. 우리는 다음 節에서 PDR시스템이론을 간단히 소개하고, 이에 기초하여 현재 진행되고 있는 노사관계 환경의 변화가 노사관계에 미칠 영향을 분석하고 아울러 노사관계의 개혁방향에 대하여 논의하고자 한다.

2. 논의를 위한 이론적 기초: PDR시스템이론

制度學派 經濟學者인 미국의 Commons(1909: 1911: 1921)와 영국의 Webb 夫妻 (1894: 1897) 이후 수많은 학자들이 노사관계에 대한 연구를 하여 왔다. 노사관계에 관한 바탕이론(ground theory)을 처음으로 제시한 학자는 하버드 대학의 Dunlop (1958)이다. 그는 '노사관계 시스템 이론'을 전개하여 노사관계의 학문적 발전에 기초를 제공하였지만, 룰을 勞使關係의 從屬變數로 설정함으로써, 자신의 의도와는 달리, 노사관계를 지나치게 협의로 규정하고 있다는 비판을 받고 있다³⁾. 노사관계분야는 그 특성

2) 유연생산체제에 대한 논의는 Piore and Sabel(1984)이후 많은 학자들에 의하여 이루어져 왔다.

3) Dunlop은 뉴딜 노사관계의 분위기 속에서 이론을 정립해 나갔고, 그의 이론에는 이러한 분위기가 강하게 배어 있다. 그는 주어진 환경 하에서 노사관계 행위주체들이 룰들(rules)을 제정·관리하는 것을 노사관계의 중심적 과제로 보고 단체교섭을 통한 룰의 제정에 관심을 기울였다. 그리고 그는 노사관계 시스템의 안정성을 행위주체들 간에 존재하는 각자의 역할에 대한 공유된 이데올로기에서 찾고 있다 (최종태, 1996, p.24). Dunlop(1993)은 Industrial Relations Systems 제2판 서문에서 자신의 이론이 노사관계를 협의로 다루고 있고, 정태적이라는 비판에 대하여 반론을 제기하고 있다. 던롭 노사관계 시스템이론의 유효성과 한계성에 대해서는 Dunlop(1993), Meltz(1991: 1992), Larouche and Audet(1992), Kaufman(1993), Adams(1992), 이효수·김태진(1995) 등을 참조.

상 이론의 정립이 대단히 어려운 관계로, Dunlop(1958) 이후 1980년대 중반에 이를 때까지 주목할 만한 이론적 진전이 없었다. 1980년대 중반에 이르러 MIT의 Kochan, Katz and McKersie(1986) 등이 노사관계 이론의 발전에 새로운 전기를 마련하였다. KKM은 Dunlop 理論의 靜態性을 批判하고 노사관계에서 사용자의 전략적 선택의 중요성을 강조하고 있다. 그들은 특히 기업내 노사관계를 기능에 따라 전략수준(long-term strategy and policy making), 단체교섭 및 인사관리 수준(collective bargaining and personnel policy), 작업장 수준(workplace and individual/ organization relationships) 등 세 가지 수준(three levels)으로 구분하였다. 이러한 접근방법은 노사관계에 대한 노사관계 당사자들의 관심을 전통적인 團體交涉 및 人事管理 水準에서 戰略水準 및 作業場 水準으로까지 확대시키는데 기여하였다. 그들은 특히 작업장 수준 노사관계의 중요성을 강조함으로써, 작업장 혁신, 고성능작업체계 구축의 중요성에 대한 이론적 기초를 제공하고 이를 확산시키는데 크게 기여하였다.

그러나, KKM 이론도 생산시스템을 이론 체계 내에 명시적으로 도입하지 못하고 있을 뿐만 아니라, 생산시스템과 분배시스템과의 관계를 분명히 하지 못함으로써 노사 당사자와 상호협력 필요성과 상호이익(mutual gains) 메커니즘을 보여주지 못하고 있다(이효수·김태진, 1995).

이에 비하여 'PDR시스템이론'은 勢使關係를 생산(P)·분배(D)·룰의 제정 및 집행(R)과 관련된 임노동자와 사용자와의 일체의 관계로 定義함으로써, 노사협력의 필요성과 상호이익의 메커니즘을 이론적으로 보여주고 있다⁴⁾. 따라서 이 논문에서 다루는 과

4) PDR시스템이론은 국제노사관계학회(International Industrial Relations Association)의 제10차 세계학술대회에서 invited paper로 발표되었고, 그후 IIRA의 정책에 의하여 세계에서 가장 오래된 노사관계 국제학술지이면서 캐나다에서 발행되는 가장 대표적인 노사관계 학술지인 Relations Industrielles/Industrial Relations(Vol.51, no.2)에 발표되었다. PDR시스템이론에 대한 세계적인 학자들의 주요한 평가를 원문으로 인용하면 다음과 같다.

- * Thomas A. Kochan(MIT): "Hyo Soo Lee's provocative paper prepared for this Congress challenges Western industrial relations theorists to take a new approach to the study of employment relations in Asian enterprises and economies." (Kochan, 1995)
- * Jean Sexton(Universite Laval): "a refreshingly provocative paper based on a model of 'humanware'." (IIRA 10th World Congress, Tape #013).
- * Jean Boivin(Universite Laval): "This model(PDR System Theory) may be used not only for Asian workplaces but also for North American workplaces." (the Congress, Tape #019-B).
- * Chip Hunter(University of Pennsylvania): "I definitely think that an American

제를 분석하는데 있어서는 PDR시스템이론이 Dunlop 이론과 KKM 이론에 비하여 상대적으로 유용할 수 있다.

'PDR시스템이론'은 제도학파의 진화론적 접근방법을 따르면서, 노사관계시스템을 人體와 같이 다단계의 하위시스템들(sub-systems)의 종합(synthesis)으로 이루어져 있는 하나의 生命體로 파악하여야 한다는 철학적 바탕 위에서 다음 세 가지 命題에 기초를 두고 있다.

명제1: 노사관계시스템은 생산시스템(production system), 분배시스템 (distribution system), 룰-메이킹시스템 (rule-making system) 등 3대 하위시스템의 종합(synthesis)으로 형성되어 있다.

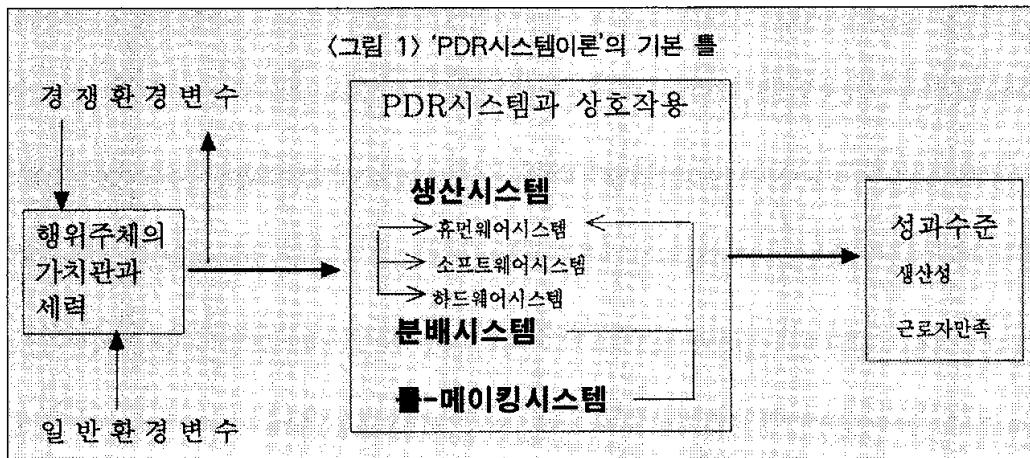
명제1-1: 생산시스템은 또한 3대 하위시스템(three sub-sub-systems)인 휴먼웨어시스템 (humanware system), 소프트웨어시스템(software system), 하드웨어시스템 (hardware system)의 종합(synthesis)으로 되어 있다.

명제2: 휴먼웨어시스템(humanware system)은 한편으로 인적자원을 개발할 뿐만 아니라 그것을 창조적 자원 (creative resources)으로 전환시킬 수 있고, 다른 한편으로 생산, 분배, 룰-메이킹시스템이라고 하는 3개의 하위시스템을 노사관계시스템이라고 하는 하나의 상위시스템으로 통합하는 기능을 한다.

명제3: 인적자원은 끊임없이 변화하는 속성을 지니고 있는 마음(minds)과 능력(abilities)이라고 하는 可變的 無形資產(variable intangible assets)을 내포하고 있다.

명제3-1: 마음과 능력의 선 순환적 메커니즘이 구축되면, 人的資源은 創造的 資源 (creative resources)으로 전환된다.

audience could learn a lot from your model. If you submit it to a US journal, you might take out the very first footnote since US readers will want to judge the paper on its own." (IIRA Study Group of Industrial Relations Theories, E-mail, June 6, 1996)



PDR시스템이론은, 〈그림 I-1〉에서 보는 바와 같이, 노사관계환경, 노사관계행위주체, PDR시스템, 노사관계성과 등 4개의 차원으로 구성되어 있다. 이 이론에 의하면, 勞使關係 行爲主體들은 環境變數들을 고려하여 생산시스템, 분배시스템, 룰-메이킹시스템을 구축하고, 이들 세 가지 하위시스템의 内容과 相互作用에 의하여 勞使關係의 成果水準인 生産性, 勤勞者の 滿足水準이 결정된다(Lee, 1996b, pp.305-311; 이효수, 1997, pp.21-36)⁵⁾. Lee(1996b)는 PDR시스템이론의 내부구성에 기초하여 개별기업의 노사관계를 실증 분석함으로써 4개의 내부구성을 사이에 정합적 관계가 존재하고 있음을 간접적으로 입증하고 있다. 또한, 이효수(1998)는 다변량판별함수분석으로 PDR시스템의 차이가 노사관계성과 수준의 차이에 통계적으로 유의한 영향을 미친다는 것을 계량적으로 입증하고 있다.

'PDR시스템이론'에서 환경변수는 경쟁환경변수(competitive environmental factors)와 일반환경변수(general environmental factors)로 구분된다. 競爭環境變數는 企業의

5) 'PDR 시스템 이론'은 다음 특성을 지니고 있다. 첫째, 생산시스템(특히, 휴먼웨어시스템)을 노사관계론에 도입함으로써 생산과 분배를 일원적으로 파악할 수 있게 하였다. 이 이론은 노사관계 분석은 물론 국민경제에서 생산과 분배의 조화, 즉 국가 경쟁력과 삶의 질을 동시에 높일 수 있는 방안 모색에 이론적 기초를 제공하고 있다. 둘째, 미시수준의 노사관계 분석을 위한 유용한 틀을 제공함으로서 개별기업의 노사관계 분석은 물론 기업진단자료 개발에 이용될 수 있다. 이효수(1997)는 PDR시스템이론에 기초한 노사관계진단체계를 제시하고 있다. 셋째, 거시적 노사관계 분석을 위한 미시적 기초와 동태분석 메커니즘을 제공하고 있다. 넷째, 단체교섭을 룰-메이킹시스템의 하나의 하위시스템으로서 다룸으로서 노조가 있는 기업(union settings)은 물론 노조가 없는 기업(non-union settings)의 노사관계도 분석할 수 있도록 되어 있다. 다섯째, 환경변수를 경쟁환경변수와 일반환경변수로 구분함으로서 노사관계의 동태적 분석과 인점학문과의 학제적 연구를 가능하도록 하였다.

戰略的 選擇의 對象이 되는 變數들로서 상품시장, 노동시장, 기술, 기업규모 및 소유관계 등이 이에 속한다. 따라서 경쟁환경변수들은 기업들의 상호 경쟁에 의하여 끊임없이 변화한다. 개별기업은 경쟁력을 확보하기 위하여 이들 경쟁환경변수들에 대한 전략적 선택행위를 한다. 그리고 기업은 이러한 전략의 성공적 수행을 위하여 PDR 시스템들에 대한 전략을 구사할 수 밖에 없기 때문에 지속적으로 변화하고 있는 경쟁환경변수가 노사관계를 끊임없이 변화시킨다. 이에 비하여, 一般環境變數는 기업의 전략적 선택의 대상이 될 수 없지만, 勞使關係에 影響을 미치는 變數들로서 사회 문화적 환경, 정치상황, 경제상황 등이 이에 속한다⁶⁾.

환경변수는 노사관계 행위주체들의 가치관(values)과 세력관계(power positions)에 영향을 미친다. 價值觀은 전략적 선택의 범위를 결정하고, 勢力關係는 유효전략(effective strategies)을 결정한다. 行為主體들의 勞使關係 戰略은 크게 두 가지로 나누어진다. 하나는 조직전략 등 자신들의 세력관계(power positions)를 강화시키는 전략이고, 다른 하나는 생산시스템, 분배시스템, 룰-메이킹시스템 등에 영향을 미치는 전략이다.

우리는 勞使當事者의 相互利益(mutual gains) 메커니즘을 밝히기 위하여, 생산시스템이 왜 노사관계 시스템의 하나의 핵심적인 하위시스템이고 그것이 분배시스템 및 룰-메이킹시스템과 어떻게 상호 연계되어 있는가를 구명하여야 한다. 이를 위하여 PDR 시스템들의 기본구성, PDR 시스템들의 상호작용에 대한 구체적인 논의가 필요하다(이효수, 1997; Lee, 1996a; Lee, 1996b).

'PDR시스템이론'에 의하면, 분배시스템과 룰-메이킹시스템이 마인드시스템을 통하여 휴면웨어시스템에 영향을 미친다. 휴면웨어시스템은 소프트웨어시스템, 하드웨어시스템과 상호작용하면서 생산시스템의 수준을 결정한다. 이것은 분배시스템과 룰-메이킹시스템이 마인드시스템을 통하여 생산시스템과 통합되어 하나의 노사관계시스템을 형성하고 있다는 것을 의미한다. 따라서, 생산시스템을 높은 수준에서 유지하기 위해서는 그 생산시스템과 최적 결합할 수 있는 분배시스템과 룰-메이킹시스템이 확립되어 있어야 한다. 이와 같이 하위시스템들이 최적결합 상태에 있을 때 우리는 노사관계 시스템이 균형상태

6) Hunter교수는 'PDR 시스템 이론'에서 환경변수의 이러한 구분이 환경과 노사관계와의 상호작용 메커니즘을 체계적으로 분석할 수 있는 길을 열어 놓았을 뿐 아니라, 노사관계의 동태적 분석(경쟁환경변수)과 인접학문과의 학제적 연구(일반환경변수)를 가능하도록 함으로써 노사관계이론 발전에 크게 기여할 것이라고 지적한 바 있다(IIRA의 노사관계이론 스터디 그룹 세미나와 E-mail을 통한 Hunter교수의 코멘트).

에 있다고 한다.

노사관계의 수준은 PDR시스템의 내용, PDR시스템 상호간의 균형(balance), PDR시스템들에 대한 労使關係 行爲主體들의 協力水準에 의하여 결정된다(이효수, 1997). 'PDR시스템이론'은 생산에서는 협력, 분배에서는 갈등이라는 이분법적 사고에 기초하고 있지 않다. 이 이론에 의하면, 노사관계 시스템의 일차적 하위시스템인 생산시스템, 분배시스템, 블-메이킹 시스템이 각각 행위주체 상호간의 협력과 갈등의 요소를 내포하고 있고 하위시스템들이 상호작용하고 있기 때문에 어느 한 하위시스템에 대한 갈등은 다른 하위시스템에 대한 갈등을 유발한다. 이효수(1997, pp.37-49)의 협력스펙트럼에 의하면 노사간에 발생할 수 있는 갈등과 협력은 약한 갈등(mild conflict), 강한 갈등(strong conflict), 심각한 갈등(severe conflict), 강요된 협력(forced cooperation), 유발된 협력(induced cooperation), 자발적 협력(spontaneous cooperation) 등 다양한 형태로 존재한다. 그런데 PDR시스템이론에 의하면, PDR시스템 사이에 내적 균형이 이루어지면 노사간 협력수준도 높아지고, 균형이 파괴되면 노사간 협력수준도 낮아져 갈등이 표출된다.

II. 大量生產體制와 消極的·對立的 労使關係의 限界

1. 대량생산체제와 소극적·대립적 노사관계의 특성

1987년에서 1989년 사이에 진행된 노동자대투쟁 이후의 한국노사관계는 소극적·대립적 노사관계의 특성을 나타내고 있다. 노동자대투쟁 이후 사용자는 단순히 무분규만을 지향하고 노동조합은 제로-섬게임(zero-sum game)의 원리에 기초한 분배에만 집착하는 경향을 보여 왔다. 노사관계 행위주체들이 이와 같이 소극적 노사관계관을 갖고 있는 조직에서는 노사간에 힘의 균형이 회복될수록 대립적 노사관계가 형성된다. 우리는 이러한 형태의 노사관계를 소극적·대립적 노사관계로 규정하고자 한다. 그리고 소극적·대립적 노사관계의 형성 및 전개와 그 한계를 PDR시스템이론에 기초하여 설명함으로써, 세기적 전환기 속에서 노사관계 신 기축의 필요성을 보다 선명히 하고자 한다.

노동자대투쟁이후의 한국의 노사행위주체들의 労使關係觀은 미국의 뉴딜 노사관계관과

비슷한 모습을 보이고 있다. 미국 뉴딜 노사관계는 기본적으로 소극적·대립적 노사관계로 특징 지워진다. 이것은 노사간 힘의 균형이 어느 정도 회복된 노동자대투쟁 이후의 한국 노사관계가 기본적으로 소극적·대립적 노사관계의 성향을 띠고 있다는 것을 의미 한다. 그리고 한국 노동조합의 조직형태는 외형적으로 일본과 같이 기업별 노조체제 이지만, 실질적으로는 일본의 기업별노조와 그 성격이 상당히 다르다(이효수, 1991). 한국 노동조합의 조직형태는 소극적 노사관계관을 갖고 있던 정부의 전략적 선택의 산물인데, 그 조직 특성이 오히려 기업외생적 갈등을 기업내부화시킴으로써 소극적·대립적 노사관계를 심화시켜 온 측면이 있다.

미국 뉴딜 노사관계는 왜 소극적·대립적 성격을 지니게 되었는가? 이것은 뉴딜 노사관계의 이분법적 사고와 대량생산체제의 기술적 특성에 기초를 두고 있다. 뉴딜 노사관계는 기본적으로 경영권과 노동권을 철저하게 이분법적으로 구분하고, 노동자들이 단체 교섭을 통하여 분배에 참여하는 대신에 사용자나 경영자에게 노동자들로부터 경영권을 철저하게 보호해 주는 것으로 되어 있다. 그 결과 생산과 이와 관련된 룰의 제정 및 관리는 경영층이 배타적으로 확보함으로써, 생산방식의 개선이나 변경에 노동자들이 참여 할 수 있는 여지가 제도적으로 봉쇄되었다.

더욱이 대량생산체제에서 생산성 향상은 그 기술적 특성으로 인하여 창조적 인적자원의 참여보다 테일러의 과학적 관리법에 의하여 가능하므로, 사용자들은 생산체제에 있어서 노동자의 자주적 참여를 보장할 필요성을 느끼지 못하였다. 즉, 대량생산체제하에서 생산성 향상은 기본적으로 컨베이어 벨트(conveyor belt)를 이용한 기술적 통제와 피라미드형의 수직적 직무구조를 이용한 관료적 통제에 의하여 이루어진다. 테일러리즘은 분업의 원리에 기초하여 구상과 실행을 분리시키고 직무를 세분화시켰다. 라인스피드를 높이기 위하여 직무를 표준화하고, 동작시간분석 등을 통하여 사이클타임, 리더타임을 조정하였다.

노동력은 세분화된 직무의 반복적 수행을 통하여 그 질을 향상시키도록 되어 있으나, 직무가 지나치게 세분화, 표준화되어 있기 때문에 짧은 시간 내에 숙련도는 한계에 이르게 된다. 이 경우 노동자의 창의적 능력이 생산성 향상에 기여할 수 있는 여지는 극히 제한된다. 사용자는 단순히 컨베이어 벨트의 속도조절을 통하여 노동강도를 높임으로써 생산성을 향상시킬 수 있다고 판단하는 경향이 있고, 이에 따라 생산성은 노동력보다 기계설비의 수준에 의하여 결정된다는 가치관을 갖는 경향이 있다. 이것은 생산시스템의

중심 축을 휴먼웨어시스템이나 소프트웨어시스템보다 하드웨어시스템으로 인식하고 있다 는 것을 의미한다. 즉 생산성은 기계 및 설비의 수준에 의하여 결정되므로, 경쟁력 있는 기계설비를 갖추고 분규에 의하여 생산활동이 중단되지만 않으면 기업의 경쟁력을 제고 시킬 수 있다고 믿는다. 따라서 사용자는 휴먼웨어시스템의 체계적 구축의 필요성을 느끼지 못하고 노사관계가 기업의 경쟁력에 결정적인 영향을 미칠 수 있다는 적극적 노사 관계관을 갖지 못한다.

한국의 대부분의 기업들도 지금까지 이와 같은 대량생산체제를 유지하여 왔기 때문에, 많은 사용자들은 생산성과 품질이 근로자의 창의적 참여보다 하드웨어에 의하여 결정된다는 소극적 노사관계관을 갖고 있다. 앞서 지적한 바와 같이 순수한 테일러리즘에 입각 한 대량생산체제하에서 노동자들이 생산시스템의 개선에 참여할 수 있는 가능성은 제도적·기술적으로 제한되어 있고, 그들은 또한 정보의 비대칭 속에서 생산과 분배의 상호 작용 메커니즘을 확인할 수 없었다. 이러한 환경 속에서 노동자들은 사용자가 생산관리 를 통하여 노동강도를 높임으로써 생산성 향상을 도모하고 있다고 믿는다. 이러한 분위기 속에서 노동조합은 생산성 향상운동을 주도하기 어렵고 제로-섬게임(zero-sum game)의 논리에 기초를 둔 분배에만 집착하게 된다. 즉, 이러한 시스템 하에서 노동자들도 포지티브-섬게임(positive-sum game)이나 상호이익(mutual gains)의 논리에 기초를 둔 적극적 노사관계관을 갖기 보다는 소극적 노사관계관을 갖게 된다. 노동자대투쟁기 이전에는 노사간에 극심한 힘의 불균형으로 갈등이 표면화되는 경우는 적었지만, 대부분의 기업에서는 이러한 소극적 노사관계관으로 말미암아 강요된 협력(forced cooperation)관계를 유지하고 있었다. 물론 일부 기업에서는 온정주의에 기초를 둔 유발된 협력(induced cooperation)관계를 유지하고 있었으나 동태적 경쟁체제를 확립할 수 있는 자발적 협력(spontaneous cooperation)관계를 유지하고 있었던 기업은 찾아 보기 쉽지 않았다. 그리고 노동자대투쟁을 통하여 노사간의 힘의 균형이 회복되면서 노사의 갈등이 표면화되고 소극적·대립적 노사관계가 확산되었다.

2. 소극적·대립적 노사관계의 한계

앞서 논의한 바와 같이, 순수대량생산체제 노사관계는 일반적으로 소극적·대립적 성격을 지니고 있다. 물론 모든 대량생산체제 노사관계가 소극적·대립적 관계를 기반으로

하고 있는 것은 아니지만 적어도 미국의 뉴딜 노사관계나 한국의 노동자대투쟁 이후의 노사관계는 분명히 소극적·대립적 노사관계를 기본특성으로 하고 있다.

일본은 50년대 초를 전후한 노동자대투쟁기에 형성된 일본적 노사관계를 기초로 생산소프트웨어시스템(production software system)의 지속적 개선을 통하여 미국으로부터 도입된 대량생산체제를 일본형 유연생산체제인 린생산체제(lean production system)로 변환시켜 나갔다. 린 생산체제는 무다(낭비)의 지속적이고 철저한 제거를 위한 전 종업원의 꾸준한 참여에 의하여 확립되었다. 린생산체제는 비용절감과 품질개선 면에서 대량체제에 비하여 뛰어난 경쟁력을 가지고 있다. 1970년대 후반부터 미국시장에서 린 생산체제를 바탕으로 생산된 일본의 상품이 대량생산체제를 바탕으로 생산된 미국 상품에 비하여 상대적으로 높은 경쟁력을 발휘하기 시작하였다. 그 결과 상당수의 미국의 기업에서 매출액과 매출이익의 감소현상이 나타나기 시작하였다.

이러한 상품시장의 환경변화 속에서 미국의 노동조합은 집단적 해고로부터 조합원을 보호하기 위하여 임금 및 근로조건 동결에 합의하는 등 이른바 양보교섭(concession negotiation)에 임하기 시작하였다. 이러한 분위기 속에서 노동조합의 조직율은 지속적으로 하락하였고 노동조합의 힘은 급격히 약화되었다. 이 과정에서 미국의 기업들은 두 가지 서로 다른 길을 걸어왔다. 즉 일군의 사용자들은 노동조합 무력화 전략을 철저하게 구사하였고, 또 다른 일군의 사용자들은 적극적 노사관계관을 갖고 협력적 노사관계를 구축하여 PDR시스템들을 개혁해 나갔다. 후자의 기업들은 90년대 초에 들어서면서 세계 초일류 기업으로 부상하였으며, 그 결과 적극적·협력적 노사관계가 미국의 많은 기업으로 확산되고 있고 세계 여러 나라들로부터 주목을 받고 있다.

세기적 전환기로 규정할 수 있을 정도의 노사환경의 근본적인 변화 속에서 전통적인 소극적·대립적 노사관계는 한계를 지닐 수밖에 없기 때문에, 일본과 미국 등에서 이미 시작되고 있는 노사관계 대전환은 더욱 확산될 것이다.

3. 노사관계 신기축의 필요성과 기본방향

서론에서 지적한 바와 같이 새로운 전환기에는 시장상황이 급속히 변할 것이고 이러한 급속한 변화에 기업이 능동적이고 신속하게 대응할 수 있는 능력 즉 유연성이 생산성 못지 않게 주요한 기업의 경쟁지표가 될 것이다. 우리는 이와 같이 생산성(productivity)

뿐만 아니라 유연성(flexibility), 근로자의 만족수준(satisfaction)까지를 포함하는 경쟁의 개념으로서 기업의 '총체적 경쟁력'이라는 용어를 사용한다. 즉, 기업의 '총체적 경쟁력'은 산출물(output)의 경쟁력뿐만 아니라 투입물(input)의 경쟁력까지를 포함하는 개념이다. 다양성, 유연성, 속도가 극도로 중시되는 새로운 환경에서 기업이 총체적 경쟁력을 확보하기 위해서는 유연생산체제를 구축하여야 한다. 유연생산체제하의 경쟁의 핵심적 요소는, 대량생산체제하에서와는 달리, 하드웨어시스템이라기 보다는 소프트웨어 시스템과 휴먼웨어시스템이다. 일부에서는 벤치마킹 등을 통해서 소프트웨어시스템을 도입함으로써 유연생산체제를 성공적으로 구축할 수 있는 것으로 판단하고 있는 것 같다. 그러나 도입된 소프트웨어를 중심으로 한 생산체제는 동태적 경쟁체제를 확보할 수 없다. 왜냐하면 소프트웨어는 하드웨어와 달리 무형자산(intangible assets)으로서 유연성은 높지만 스스로를 개선시킬 수 있는 창조적 자원(creative resources)은 아니기 때문이다.

유연생산체제가 지배하고 있는 사회에서 살아남기 위해서는 시장상황 변화에 생산시스템이 스스로 대응하는 동태적 경쟁체제를 확보하여야 한다. 이를 위해서는 소프트웨어시스템과 하드웨어시스템을 유연체제로 새롭게 구축하여야 할 뿐만 아니라, 무형자산인 마인드와 능력을 내포하고 있는 인적자원을 창조적 자원(creative resources)으로 전환시킬 수 있도록 휴먼웨어시스템을 구축해야 한다. 인적자원을 창조적 자원으로 전환시킬 수 있는 휴먼웨어시스템의 수준은 노사간 협력의 수준에 따라 차이가 있다. 유발적 협력(induced cooperation)체제 하에서도 인적자원은 창조적 자원으로 기능하지만 부분적이고 제한적이다. 그러나 PDR시스템들에 대하여 노사간에 자발적 협력(spontaneous cooperation)체제가 구축되면 인적자원은 완전하게 창조적 자원으로서 기능하게 될 것이다. 이를 위해서는 노사간에 자발적 협력이 가능하도록 분배시스템과 룰-메이킹시스템을 개선해야 한다.

이것은 세기적 전환기에서 살아남기 위해서는 지금까지의 소극적·대립적 노사관계에서 벗어나서 적극적 노사관계관을 갖고 노사관계를 자발적 협력관계로 새로이 구축하여야 한다는 것을 의미한다. 물론 대량생산체제에서도 국가에 따라 노사관계 시스템이 다르듯이 유연생산체제에서도 국가에 따라 구체적인 노사관계 시스템은 다르게 나타날 것이다. 이것은 환경변수의 차이와 행위주체의 가치관 및 힘의 차이, 그에 따른 전략적 선택의 차이에서 비롯된 것이다.

III. 韓國의 企業次元勞使關係의 根本問題와 改革課題

이효수(1997, pp.208-215)는 한국의 기업차원 노사관계의 주요 근본문제로서 소극적 노사관계관, 상호신뢰 부족과 실질적 노사협력체계 미확립, 낮은 수준의 경영참여체제, 빈약한 휴먼웨어시스템, 소프트웨어시스템의 유연성과 혁신성 부족, 분배시스템의 노동대가의 원칙 결여, 룰-메이킹시스템의 민주성·공정성·효율성 부족 등을 지적하고 있다. 정태적 환경과 대량생산체제하에서는 산업평화만 유지되면 관료적 및 기술적 통제에 의한 과학적 관리에 의하여 생산성을 제고시킬 수 있기 때문에 사용자의 입장에서 보면 앞서 제기한 문제들은 그렇게 큰 문제로 되지 않을 수도 있다. 그러나 동태적 환경과 유연생산이 지배하는 사회에서 단순히 산업평화의 유지를 목표로 하는 노사관계시스템을 유지하면, 기업은 경쟁력을 상실하고 근로자의 삶의 질은 향상될 수 없을 것이다.

현재 한국 노사관계가 갖고 있는 이러한 문제들을 극복하기 위해서는 두 가지 주요과제 즉, 노사관계시스템의 전환과 행위주체들의 노사관계관의 전환 작업이 동시에 해결되어야 한다. 우리는 PDR시스템이론에 기초함으로써 이와 관련된 논의를 보다 체계적이고 과학적으로 접근할 수 있을 것이다. 먼저 새로운 환경에 적합한 새로운 노사관계시스템을 구축하기 위해서는 첫째, 기존의 노사관계환경과 새로운 노사관계환경의 차이점을 분명히 하고, 그 차이점이 노사관계시스템을 전환시켜야 할 정도로 본질적인 것인가를 알아볼 필요가 있다. 둘째, 기존 환경에서 기존 노사관계관이 어떻게 형성되었고, 새로운 환경에서는 노사관계 행위주체들이 어떤 노사관계관을 견지하여야 할 것인가를 알아보아야 한다. 셋째, 기존 PDR시스템의 특징은 무엇이고, 새로운 환경 하에서는 어떤 PDR시스템이 구축되어야 할 것인가에 대하여 검토하여야 한다. 넷째, 기존 노사관계와 신노사관계는 각각 무엇을 노사관계의 목표 및 성과로 보는가를 검토해 볼 필요가 있다. 이것이 PDR시스템이론의 논리체계에 따라 <표 III-1>에 요약 정리되어 있다.

두 번째 과제는 노사관계 행위주체들의 劳使關係觀(패러다임)을 근본적으로 전환시키는 것이다. PDR시스템이론에서 행위주체들의 노사관계관은 노사관계시스템에 대한 그들의 전략적 선택에 결정적인 영향을 미치는 것으로 되어 있다. 노사관계관은 노사관계에 대한 패러다임을 의미한다. 패러다임(paradigm)은 한 시대의 사람들의 견해나 사고를 근본적으로 규정하고 있는 인식의 체계를 의미한다. 그러므로, 패러다임은 사물이나 현상을 인식하고, 판단하고, 행동하는데 결정적인 영향을 미친다. 이것은 우리가 패러다

임의 전환을 통해서만 사고의 대전환과 행동의 근본적인 변화를 가져올 수 있다는 것을 의미한다. 이것은 패러다임 즉 노사관계관의 전환 없이 새로운 노사관계를 구축할 수 없다는 것을 의미한다. 여기서는 첫 번째 과제에 대하여 논의하고, 두 번째 과제에 대해서는 제IV절에서 구체적으로 논의하고자 한다.

1. 경쟁환경의 구조적 변화: 정태적 환경과 동태적 환경

앞서 논의한 바와 같이, 20세기초 미국에서 테일러리즘과 포디즘을 축으로 대량생산체제가 형성되었고, 이것은 1980년대초 일본의 린생산체제의 공격을 받을 때까지 가장 경쟁력이 높은 생산체제로 인식되어 세계적으로 확산되었다. 대량생산체제는 규모의 경제(economies of scale)와 분업(division of labor)의 원리에 기초를 두고 있다. 대량생산체제는 규모의 경제 효과를 크게 하여 최소효율규모(minimum efficient scale)가 큰 자동차산업 등 자본집약산업에서 시장지배력이 대단히 큰 독·과점 기업을 출현시켰다. 미국 자동차산업의 경우 1914년에 100개 이상이던 기업체수가 대량생산체제가 도입된 1924년에는 12개로 줄었고, 그 중 포드, GM, 크라이슬러 등 3개 업체가 전체시장의 90%를 차지하였다.⁷⁾ 이것은 상품시장이 수요자중심에서 공급자중심으로 전환되었다는 것을 의미한다.

이러한 공급자중심의 시장에서는 제품의 수명이 길 수 있고, 그에 따라 기술변화도 비교적 완만한 속도로 이루어진다. 그리고 당시 노동시장은 저학력·저임금 노동자들이 중심세력을 이루고 있었다. 저학력자는 고학력자에 비하여 상대적으로 새로운 지식 및 기술 습득능력이 낮고 그 결과 변화에 대한 적응능력이 떨어진다. 이와 같이 공급자중심 상품시장, 완만한 기술변화, 저학력·저임금 노동시장은 그 변화가 비교적 완만하다는 측면에서 '정태적 환경'으로 총칭하고자 한다.

여기서 문제는 한국노사관계의 환경이 정태적 환경에서 동태적 환경으로 급속히 변화하고 있고, 현 노사관계시스템은 동태적 환경에서는 제대로 기능 할 수 없다는 데 있다.

7) 1914년에서 1924년 사이 10년간 헨리 포드와 알프레드 슬론의 생산혁신(대량생산체제의 구축: 필자 주)은 활력에 차 있던 미국의 한 산업부문인 수공업 위주의 자동차업계를 뒤흔들어 놓았다. 1914년에 미국의 자동차업체의 수는 100개 이상이었으나 1924년에는 대략 12개로 줄어들었는데, 그 중 포드, GM 그리고 크라이슬러가 전체 시장의 90%를 차지하였다.(제임스 P. 워맥, 1991, P. 295).

그런데도 불구하고, 한국의 많은 기업에서 여전히 동태적 환경에 적합한 새로운 노사관계시스템이 구축되고 있지 않다. <표 III-1>에서 보는 바와 같이 동태적 환경은 수요자중심 상품시장, 고학력·고임금 노동시장, 급속한 기술변화를 그 특징으로 한다.

앞에서 논의한 바와 같이 교통·전자·통신혁명과 WTO체제의 출현으로 경제적 국경선이 무너지고 세계단일시장이 형성되고 있다. 그렇게 되면 대부분의 기업들은 경쟁이 치열한 과점시장이나 완전경쟁시장에 직면하게 되고, 수요자의 기호 및 선호체계의 폭이 크게 확대되고 그 변화속도가 대단히 빠르게 된다. 이것은 무한경쟁과 수요자중심시장의 형성을 의미한다. 이러한 치열한 경쟁시장에서 제품수명은 대단히 짧아지게 되고, 기술변화는 대단히 빠른 속도로 일어나게 된다. 고학력중심의 노동력은 지식 및 기술 습득능력이 뛰어나 이러한 변화를 선도하기도 하고 이러한 변화에 신속하게 대응할 수도 있다. 이와 같이 변화가 급속히 일어나고 있는 기술 및 상품시장과 고임금·고학력중심 노동시장을 '동태적 환경'으로 총칭하고자 한다.

이와 같은 동태적 환경 하에서 정태적 환경을 전제로 형성된 노사관계시스템을 그대로

<표 III-1> 현노사관계시스템과 신노사관계시스템

PDR시스템이론 체계	기존노사관계시스템	신노사관계시스템	
경쟁환경	정태적 환경: *공급자중심 상품시장 *저학력·저임금 노동시장 *완만한 기술변화	동태적 환경: *수요자중심 상품시장 *고학력·고임금 노동시장 *급속한 기술변화	
행위주체	*노사관계관: 개별노사관계(패러다임) 집단노사관계 *기본전략	소극적 노사관계관 대립적 노사관계관 이분법에 기초한 배타적 전략 @구상과 실행의 분리 @노동권의 확대와 경영권의 고수	적극적 노사관계관 협력적 노사관계관 공동선에 기초한 통합전략 @구상과 실행의 통합 @경영참여 확대로 경영권과 노동권의 통합
PDR시스템	*생산시스템 *분배시스템 *률-메이킹시스템	대량생산 하드웨어중심·소프트웨어중시 제로섬게임 경직성	유연생산 휴먼웨어중심·소프트웨어중시 포지티브섬게임 민주성·공정성·효율성
노사관계 성과 (목표)	산업평화 유지	총체적경쟁력제고(노사상호이익)	

유지할 경우 기업은 경쟁력을 상실하고, 노동자는 임금과 고용의 안정을 위협받게 될 것이다. 정태적 환경 하에서 대량생산방식을 취하고 있는 독점기업은 파업에 대비하여 사전에 재고를 확보해 둘 수 있다. 또한 그들은 임금인상 부담을 가격인상을 통하여 소비자에게 전가시킬 수 있고, 납품단가 조절을 통하여 하청기업이나 부품기업에 전가할 수도 있다. 그러나, 동태적 환경 하에서 이러한 전략적 선택은 곧 기업의 경쟁력 상실로 이어지게 될 것이다.

동태적 환경 하에서는 동태적 경쟁체제를 구축하여야 하고, 이를 위해서는 그에 적합한 새로운 노사관계시스템을 구축하여야 한다. 동태적 경쟁체제를 구축하는데 있어서 핵심적 과제는 시장변화에 능동적으로 그리고 신속하게 대응할 수 있는 유연성을 확보하고 양질의 다양한 신상품을 공급할 수 있는 지속적인 혁신체제를 구축하는 것이다. 이러한 동태적 경쟁체제의 형성은 단순한 산업평화의 유지를 가능한 것이 아니다. 즉, 소수에 의한 구상, 정태적인 하드웨어중심의 생산시스템, 제로섬게임의 분배시스템, 경직적인 룰-메이킹 시스템으로는 동태적 경쟁체제를 구축할 수 없다.

2. 행위주체의 노사관계관(패러다임)과 기본전략

정태적 환경하의 노사관계시스템은 기본적으로 소극적·대립적 패러다임에 기초하고 있다. 소극적·대립적 노사관계관은 대량생산체제에 기초를 두고 있기 때문에, 그 본질을 이해하기 위해서는 대량생산체제의 형성과 확산기의 노사관계환경과 행위주체들의 전략적 선택을 이해할 필요가 있다.

대량생산체제는 한편으로 당시의 수공업생산체제에 비하여 생산성을 폭발적으로 증가시켰으나, 다른 한편으로 하나의 기업에 대규모의 인적·물적 자원이 투입되면서 사용자에게는 노동력의 효율적 통제와 노동과정의 실질적 포섭이 최대의 과제로 부각되었다. 이러한 과제에 대한 전략적 선택으로서 테일러리즘과 포디즘이 출현하였고, 이것은 구상과 실행의 철저한 분리를 바탕으로 한 '과학적 경영', 다단계의 피라미드조직에 의한 관료적 통제, 컨베이어(conveyor)에 의한 기술적 통제로 구체화되었다.

이와 같이, 구상과 실행이 철저하게 분리되어 있고, 작업속도가 관료적 통제와 기술적 통제에 의하여 조절될 수 있는 상황에서 작업자가 생산성이나 품질개선에 미칠 수 있는 영향력은 제한적일 수밖에 없다. 이 경우, 사용자는 종업원의 경영참여의 필요성을 전혀

느끼지 못할 뿐만 아니라, 인적자원에 대하여 단순한 생산요소 이상의 의미를 부여하지 않는다. 이것이 바로 개별노사관계에 있어서 사용자의 소극적 노사관계관이다.

이러한 상황하에서 노동자들도 사용자의 작업지시에 따르는 이외에 스스로 생산성향상이나 품질개선을 위한 어떠한 노력도 하려 하지 않을 것이다. 이것이 바로 개별노사관계에 있어서 노동자의 소극적 노사관계관이다.

노동자들은 노동비용극소화 전략을 구사하는 사용자를 상대로 개별노사관계를 통하여 그들의 요구를 관철하는 것은 불가능하다고 판단하고, 노동조합결성을 바탕으로 한 집단노사관계를 통하여 그들의 요구를 관철하려고 한다. 노동자들은 이것을 노동권으로 인식하고, 사용자들은 이것을 경영권에 대한 도전으로 인식한다. 초기에 사용자들은 PDR시스템 전체가 경영권에 속하는 것으로 인식하고 있었기 때문에, 노동권의 확대는 곧 경영권의 축소를 의미하는 것이었다. 따라서, 집단노사관계에 있어서 노동조합의 최선의 전략적 선택은 노동권의 확대이고, 사용자의 최선의 전략적 선택은 경영권의 고수이다. 이 과정에서 노사 모두는 대립적 노사관계관을 갖게 된다. 대립적 노사관계관은 상호불신을 심화시키고, 상호불신은 대립적 노사관계관을 심화시킨다.

노사관계시스템의 개혁은 노사당사자가 경쟁환경변화의 본질을 바르게 이해하여 소극적·대립적 노사관계관을 버리고 적극적·협력적 노사관계관을 확립할 때 가능하다. 사용자는 창의적 인적자원이 생산성 향상과 품질개선을 주도할 수 있다는 확실한 인식을 갖고 있어야 한다. 이 경우 사용자는 인적자원의 중요성을 인식하고, 종업원을 단순히 생산요소의 차원이 아니라, 생산공동체의 주체로 대우하고 그들의 마인드와 능력개발을 위하여 최선의 노력을 기울일 것이다. 이것이 바로 개별노사관계차원에서 사용자의 적극적 노사관계관이다.

또한 종업원들도 동태적 환경 하에서는 생산성과 품질의 지속적인 개선을 위하여 자주적인 노력을 기울일 때만 임금 및 근로조건의 개선과 고용의 안정을 보장받을 수 있다는 확신을 가져야 한다. 이와 같이 종업원들이 스스로를 생산공동체의 주체로 인식하여 기업의 경쟁력 제고를 위하여 자주적인 노력을 기울여야 한다는 가치관을 가질 때, 우리는 그것을 개별노사관계차원에서 본 근로자의 적극적 노사관계관이라 한다.

앞서 논의한 바와 같이 새로운 환경은 정태적 환경과는 질적으로 다른 동태적 환경이다. 노사관계환경이 이처럼 질적으로 변화하면 노사관계를 바라보는 패러다임이 변화하여야 한다. 그리고 새로운 패러다임에 입각하여 PDR시스템을 새롭게 구축하여야 한다.

이것이 바로 한국노사관계에 주어진 최대의 과제이다.

그리고, 동태적 환경 하에서 노사공동선을 실현하려면 노사가 경쟁환경에 대하여 공동 대응전략을 수립하고 공동목표를 설정하여야 한다. 이러한 공동목표를 성공적으로, 효과적으로 달성하기 위하여 종업원의 경영참여의 차원과 수준을 확대하고 PDR시스템 개선 전략을 수립하고 이를 노사쌍방이 성실히 수행하여야 한다. 노사협력이 단순히 무분규 내지 산업평화의 차원을 넘어서 노사공동선의 차원에서 이루어지려면, 종업원의 경영참여가 현 수준에 비하여 크게 확대되어야 한다.

3. PDR시스템의 개혁방향과 유의사항

1) PDR시스템의 개혁

소극적 노사관계관에 기초하여, 노동력에 대하여 사용자가 취할 수 있는 최선의 전략적 선택은 노동비용의 극소화와 생산요소의 최적결합이 이루어지도록 노동력을 배치하는 것이다. 즉, 사용자들은 종업원의 마인드와 능력을 지속적으로 개발할 수 있는 휴먼웨어 시스템에 대한 투자의 필요성을 느끼지 않을 것이다⁸⁾. 이 경우, 생산시스템은 하드웨어 시스템 중심으로 되고, 노동력의 효율적 통제를 위한 소프트웨어시스템도 중시되지만, 휴먼웨어시스템은 대단히 경시된다.

한편, 구상과 실행이 철저하게 분리된 작업환경에서 작업자는 자기실현욕구를 충족시킬 수 없고, 그 결과 일에 대하여 보람을 느낄 수 없다. 사람들이 작업과정에서 필연적으로 겪게 되는 고통을 감내하면서 노동을 하고자 하는 것은 한편으로 자신의 구상을 실현시키면서 일에 대한 보람을 느낄 수 있고, 다른 한편으로 소득을 벌 수 있기 때문이다.

만약 '일에 대한 보람'과 소득의 합이 일로부터 발생하는 고통을 상회하면, 노동자들은 더 열심히 노동하려 할 것이다. 그 반대의 경우 노동자들은 노동을 기피하려 할 것이다. 따라서 한편으로 구상과 실행의 철저한 분리로 일에 대한 보람을 느낄 수 없고 다른 한

8) 포드가 영국에 트라포드 파크 공장을 세울 때 미국에서 파견된 관리자들은 다음 지시를 받았다. 즉, 근로자들은 고용될 때, 그들이 보유하고 있는 어떤 수공업적 기능도 필요로 하지 않는 잡역부로 일하게 될 것이며, 작업장내의 여러 가지 작업들을 옮겨가며 하게 될 것임을 분명히 전달받았다. 실제로 트라포드 파크 공장의 한 관리자는 공장에 어떤 조립작업도 5-10분만 교육받으면 어느 근로자나 작업이 가능하다고 생각하였다(제임스 P. 워맥, 1991, pp.297).

편으로 관료적 및 기술적 통제로 노동강도가 강화되는 상황 속에서, 노동자들의 유일한 관심은 임금인상과 근로조건개선 및 노동강도의 완화가 될 것이다.

처음에 임금인상의 요구마저 경영권에 대한 도전으로 인식하던 사용자는 산업민주화의 전진 속에서 분배시스템과 룰-메이킹시스템의 상당 부분을 단체교섭의 대상으로 인정하였다. 그러면서 소극적 노사관계관에 기초하여 생산시스템에 대해서는 배타적 경영권을 고수하였다. 생산시스템에 대한 경영참여가 철저하게 배제된 상태에서 단체교섭에 의한 분배분의 결정은 제로섬게임으로 될 수밖에 없다.

또한, 노사가 대립적 노사관계관을 견지하고 있는 상황하에서 룰의 제정과 관리는 경직적일 수밖에 없다. 룰의 제정과 관리에 있어서 어떠한 변화는 경영권과 노동권에 영향을 미치는 것으로 인식하여 노사는 민감하게 반응한다. 그 결과 자연히 룰-메이킹시스템은 경직적으로 운영된다.

동태적 경쟁체제를 구축하기 위해서는 환경변화에 능동적으로 대응할 수 있는 동태적 생산시스템을 구축하여야 한다. 하드웨어중심의 생산시스템이나 단순히 외부로부터 도입한 소프트웨어시스템에 기초하여 동태적 생산시스템을 구축할 수 없다. 동태적 생산시스템을 구축하기 위해서는 유연적·혁신적 소프트웨어시스템이 필요하고, 혁신적 소프트웨어시스템을 지속적으로 확보하기 위해서는 창의적 휴먼웨어시스템이 구축되어 있어야 한다.

즉, 동태적 생산시스템은 자신은 물론 소프트웨어시스템과 하드웨어시스템을 지속적으로 개선시킬 수 있는 창의적 노동력에 의하여 구축될 수 있다. 창의적 노동력은 마인드와 능력의 상승결합체계를 만들어 낼 수 있는 휴먼웨어시스템에 의하여 지속적으로 개발될 수 있다. PDR시스템이론에 의하면, 분배시스템과 룰-메이킹시스템은 마인드시스템을 통하여 휴먼웨어시스템에 결정적인 영향을 미친다. 따라서, 창의적 휴먼웨어시스템을 구축하기 위해서는 학습·창조·협력 마인드를 극대화시킬 수 있도록 분배시스템과 룰-메이킹시스템을 구축하여야 한다. 이를 위해서는 권한이양(empowerment)과 구상과 실행의 통합으로 종업원의 자기 실현욕구를 충족시켜주고, 포지티브섬게임이 가능하도록 분배시스템을 개혁하여야 한다. 또한 모든 종업원이 생산공동체의 진정한 주체의식을 가질 수 있도록 민주성·공정성·효율성이 확보되는 룰-메이킹시스템이 구축되어야 한다. 이를 위해서는 종업원의 경영참여기회가 최대한 확대되어야 한다.

2) PDR시스템 개혁상의 유의사항

(1) 제도의 기본원리에 충실

한 실태분석의 결과에 의하면, 상당수의 기업에서 다양한 소프트웨어를 도입하고 있으나 그러한 제도들을 제대로 운용하고 있지 못한 업체의 비중이 상당히 높게 나타났다(이효수, 1997, pp.167-176). 이것은 어떤 제도를 본질에 대한 이해 없이 현상적으로 도입하고 있기 때문이다.

노사관계 하위시스템을 외부로부터 도입할 때 그 제도의 목적과 기본원리를 철저하게 이해하여 그것에 충실하도록 노력하여야 한다. 그렇지 않을 경우 도입된 제도의 성공적 정착은 물론 효율적 활용이 어렵고, 오히려 부작용만 유발할 수도 있다. 예를 들어, 적기생산방식(JIT)은 생산과정에서 낭비의 철저한 제거를 목적으로 한다. 그런데 환경이 불비한 상태에서 적기생산을 고집하면 오히려 낭비가 증가한다. 제안제도는 제안자에게 즉시 그 결과를 보여주어야 한다. 따라서 제안제도는 분권화 되고 권한이양이 잘 이루어져 있는 조직에서 성공할 수 있다. 그런데 이러한 제도의 정비 없이 제안제도를 도입하고 있는 기업이 많다.

(2) 시스템의 내적 균형

PDR시스템이론이 보여주는 바와 같이 노사관계시스템은 인체와 같이 하나의 유기적 조직체이므로 하위시스템들이 어떤 형태로든지 상호작용 하도록 되어 있다. 그래서 새로운 시스템을 도입할 때 그것이 다른 하위시스템과 충돌하여 부작용을 일으키지 않는지 면밀하게 검토하여야 한다. 예를 들어 분배시스템에서 직무급임금체계를 둔 상태에서 생산시스템에 팀제를 도입하게 되면, 두 시스템이 상호 충돌하여 그 기능을 제대로 발휘할 수 없다. 조직의 유연성 제고를 위하여 팀제의 도입이 불가피하다면 그에 맞게 임금체계를 수정하여야 할 것이다.

(3) 환경 친화적 시스템 개발

노사관계시스템은 환경친화적 이어야 한다. 저학력 노동시장을 전제로 구축된 휴먼웨어시스템은 고학력 노동시장에서 제대로 기능할 수 없다. 물류흐름이 원활한 환경을 전제로 구축된 적기생산방식(JIT)을 물류장애가 많은 환경에 그대로 도입할 수 없다. 새

로운 제도를 도입할 때는 그 제도가 경쟁환경과 일반환경에 적합한 제도인가를 면밀히 검토하여야 한다. 그리고 새로운 제도를 개발할 때 환경친화적인 제도를 개발하도록 노력하여야 한다. 어떤 제도가 환경 친화적일 때 제도의 도입 및 운용에 비용이 적게 들고, 제도의 효율성이 높게 나타난다.

4. 노사관계의 목표와 성과기준: 산업평화에서 노사공동선으로

소극적·대립적 패러다임 하에서 사용자는 기회 있을 때마다 노조무력화 전략을 구사하게 되고, 노사관계의 목표와 성과는 산업평화의 유지로 된다. 이러한 노사관계시스템은 정태적 환경과 노사간의 힘의 균형 속에서 형성되었고, 또한 그러한 환경 하에서는 나름대로 기능할 수 있었다.

노사당사자가 모두 적극적 노사관계관을 가질 때, 집단노사관계차원에서 협력적 노사관계관이 형성된다. 노사관계 행위주체들이 적극적·협력적 노사관계관을 가질 때, 노사관계의 목표나 성과는 산업평화의 유지 차원이 아니라 노사상호이익의 실현으로 된다.

IV. 改革課題實現을 위한 核心戰略: 勞使關係觀 (패러다임) 轉換의 重要性과 基本方向

1. 패러다임 전환의 중요성

앞서 제시한 개혁과제를 성공적으로 수행하기 위해서는 노사관계 행위주체들의 노사관계관에 근본적인 변화가 있어야 한다. 노사관계 개혁의 가장 큰 장애요인은 노사가 모두 정태적 환경 하에서 형성된 소극적·대립적 패러다임에 입각하여 동태적 환경에 적합한 노사관계시스템을 구축하려는데 있다. 이 경우 노사관계개혁이 불가능하거나, 가능하다 하여도 굴절되고 왜곡된 형태로 이루어질 가능성이 대단히 높다.

소극적·대립적 노사관계관을 갖고 있는 사용자가 유연성이 강조되는 동태적 환경에서 취할 수 있는 최선의 전략적 선택은 노조무력화 전략과 자유로운 고용조정을 통한 노동력의 실질적 포섭 내지 경영권의 확대로 될 것이다. 이 경우 사용자는 새로운 환경이 경

영권의 강화에 유리한 환경으로 판단하여 정태적 환경에서 가능한 복고적 전략을 구사하게 될 것이다. 여기서 우리는 낡은 패러다임에 입각하여 새로운 환경을 이해하고 그에 기초하여 전략적 선택을 행할 때 그것이 어떻게 굴절되어 나타날 수 있는가를 잘 목격할 수 있다. 이 경우 사용자의 전략적 선택은 노사가 함께 힘을 모아 동태적 환경에 대응하는 것이 아니라, 오히려 외부환경을 이용하여 내부에서 주도권을 장악하는 전략이다.

그렇게 되면, 힘의 불균형 속에서 표면적으로 산업평화가 가능할지 모르지만, 근로자의 소극적·대립적 노사관계관은 내면화되면서 오히려 심화될 것이다. 이것은 종업원의 학습·창조·협력 마인드의 위축을 의미한다. 그렇게 되면 휴먼웨어시스템의 약화를 초래하고, 그 결과 생산시스템이 약화된다. 이러한 상황 하에서 사용자는 동태적 환경에 적합한 진정한 의미의 동태적 경쟁체제를 구축할 수 없다. 그 뿐만 아니라 이러한 전략은 극히 단기적으로 초기의 목적을 달성할 수 있을지 모르지만, 장기적으로 기업의 경쟁력을 상실하게 만들 것이다.

그런데도 불구하고 노사관계 행위주체들은 아직도 소극적·대립적 노사관계관에서 벗어나지 못하고 있다. 그래서, 노·사·정 모두 노사협력과 상호신뢰의 필요성을 주장하면서, 협력과 신뢰를 확보하는 방법과 책임소재, 그리고 기대하는 효과에 대하여 서로 다른 생각을 갖고 있다. 노사는 모두 현재의 패러다임으로 새로운 세계를 보고자 한다. 즉, 對立의思考로 和爭의世界를 실현하려 한다. 이 과정에서 심각한 굴절현상이 일어난다.

새로운 환경에 적합한 새로운 노사관계를 확립하기 위해서는 새로운 패러다임을 정립하여야 한다. 즉, 새로운 패러다임의 정립 없이는 새로운 노사관계를 확립할 수 없다. 패러다임의 전환이 이와 같이 중요함에도 불구하고 현실적으로 노사관계관이 잘 변화되지 않고 있다. 그래서 우리는 패러다임의 전환 방법과 방향에 대하여 보다 구체적인 논의를 하고자 한다.

2. 패러다임의 전환 방법

패러다임(노사관계관)의 전환이 어려운 이유는 무엇일까? 그것은 첫째, 노사관계시스템의 작동메카니즘에 대한 이해의 부족, 둘째, 관념의 타성, 셋째, 기득권에 대한 집착으로 요약될 수 있다. 우리가 이러한 세 가지 문제의 본질과 극복방법을 이론과 실증분석

을 바탕으로 분명히 제시할 수 있을 때 패러다임의 전환에 도움을 줄 수 있을 것이다. 그리고 패러다임의 실질적 전환을 위해서는 최고경영자의 실천적 의지와 노조의 새로운 지도력이 요구된다. 노사 쌍방이 상호존중과 상호신뢰를 갖고 장기적·거시적 관점에 기초하여 단기적·미시적 전략을 구사하여야 한다.

1) 노사관계시스템의 작동메카니즘에 대한 바른 이해

노사관계시스템의 작동메카니즘을 바르게 이해하지 못하면, 패러다임 전환의 불가피성을 이해할 수 없다. 많은 노사지도자들 가운데서는 그 작동메카니즘에 대한 철저한 이해의 부족으로, 새로운 패러다임의 필요성을 머리로는 인식하면서도 가슴으로는 받아들이지 않고 있다.

노사관계 행위주체들은 노사관계환경, 행위주체의 노사관계관과 기본전략, PDR시스템, 노사관계성과 사이에 정합적 관계가 존재하고 있음을 명심하여야 한다. 노사관계시스템은 하나의 유기적 결합체이므로 환경에 적응하지 못하면 그 기능이 크게 약화된다. 또한 생산시스템, 분배시스템, 룰-메이킹시스템은 상호작용력이 강하므로, 열악한 분배시스템이나 불공정한 룰-메이킹시스템을 개선하지 않고 경쟁력 있는 생산시스템을 구축할 수 없다.

노사관계 행위주체들이 노사관계시스템의 이러한 작동메카니즘을 바르게 이해한다면 새로운 환경에서는 그 환경에 적합한 새로운 노사관계관을 확립하지 않으면 안된다는 인식을 갖게 될 것이다. 앞서 논의한 바와 같이 정태적 환경에서 형성된 소극적·대립적 노사관계관으로 동태적 환경에 적합한 PDR시스템을 구축할 수 없다. 이러한 인식은 이론과 실증분석을 통하여 확신을 가질 수 있을 때 이루어질 수 있다. PDR시스템이론은 노사관계시스템의 이러한 작동메카니즘을 잘 보여주고 있다. 그리고, 이효수(1998)는 다변량판별함수분석을 통하여 한국에서도 PDR시스템을 잘 구축하고 있는 기업이 그렇지 못한 기업에 비하여 생산성도 높고 근로자들의 만족수준도 높다는 것을 실증적으로 보여 주고 있다.

2) 관념과 기득권의 극복

새로운 노사관계관을 형성하기 위해서는 관념과 기득권을 극복할 수 있어야 한다. 기존의 관념을 타파하기 위해서는 그 관념이 기존 환경에서는 바를지라도 새로운 환경에서는 바르지 못하다는 점을 논리적으로 보여줄 수 있어야 한다. 우리는 앞서 PDR시스템 이론에 기초하여 이러한 작업을 하였다.

소극적·대립적 노사관계관은 기본적으로 다음과 같은 관념에서 출발하고 있다. 즉, “생산성과 품질은 하드웨어와 소프트웨어에 의하여 결정되고, 그것은 또한 작업자가 관리자의 지시내용을 얼마나 성실하게 이행하는가에 따라 크게 영향을 받는다. 그러나 근로자의 창의와 참여가 생산성과 품질개선에 영향을 미치는 것은 기술적으로 한계가 있다.” 이러한 인식은 테일러리즘과 포디즘이 지배하는 시스템에서는 올바를 수 있다. 그러나 테일러리즘과 포디즘은 유연생산시스템과 양립하기 어렵다. 유연생산시스템에서는 근로자의 창의와 참여와 자주적 협력(지시 순종형의 협력이 아닌)이 생산성과 품질의 개선에 결정적인 영향을 미친다.

또한 기득권의 집착에서 벗어나게 하기 위해서는 기득권의 유지에서 오는 손실이 기득권의 유지에서 오는 이익보다 크다는 것을 보여주거나, 아니면 기득권의 포기에서 오는 이익이 기득권의 포기에서 오는 손실보다 크다는 것을 보여줄 수 있어야 한다.

사용자가 테일러의 ‘과학적 경영’의 철학적 기초 위에서 배타적 경영권을 행사하여 생산시스템에 대한 종업원의 참여를 배제할 때, PDR시스템이론이 강조하고 있는 마인드와 능력이라고 하는 무형자산의 개발과 극대화가 어렵게 될 것이다. 이것은 개발 가능한 무한 자원의 유실과 상대적 경쟁력의 상실을 의미한다. 이러한 손실은 눈에 보이지 않지만 기득권 유지로부터 기대 되는 이익을 크게 상회할 수 있다.

또한 노동조합과 근로자들이 작업량의 증가와 노동강도의 강화를 우려하여 생산시스템에 대한 참여를 거부하거나 기피한다면, 노동의 인간화, 자기실현 욕구의 충족, 자기개발의 기회를 상실할 뿐만 아니라 지적 능력을 활용할 기회를 얻지 못하고 인간로봇으로서 살아가게 될 것이다.

3) 최고경영자의 실천적 의지와 노조의 새로운 지도력

패러다임의 전환은 이와 같이 사고의 세계에 속하므로, 제도나 행동의 변화가 수반되지 않으면 구체화되고 확산될 수 없다. 그런데 새로운 노사관계는 기득권의 변화를 요구하기 때문에 이러한 대전환작업은 최고경영자의 확고한 철학과 실천적 의지, 그리고 노조의 새로운 지도력 없이는 불가능하다.

노사관계관은 상호주의 원칙이 크게 작용한다. 즉, 사용자가 소극적·대립적 노사관계관을 갖고 있으면 근로자나 노동조합도 역시 소극적·대립적 노사관계관을 갖기 쉽다. 물론 그 반대의 경우도 성립한다. 소극적·대립적 노사관계관을 극복하고 적극적·협력적 노사관계관을 형성하기 위해서는 이에 대한 최고경영자의 확고한 철학과 실천적 의지가 있어야 한다. 새로운 노사관계관 형성을 최고경영자가 선도하여야 하는 이유는 최고경영자가 노동조합이나 근로자에 비하여 전략적 선택의 폭이 크기 때문이다. 이것은 최고경영자가 새로운 노사관계관 형성을 위한 정책수단을 노동조합이나 근로자들에 비하여 상대적으로 더 많이 갖고 있다는 것을 의미한다.

예를 들어 대립적 노사관계관을 극복하기 위해서는 상호신뢰의 기반이 구축되어야 하고 이를 위해서는 정보의 공유가 이루어져야 한다. 그런데 기업에서 공유되어야 할 정보의 대부분은 노동조합이 갖고 있는 것이 아니라 사용자가 갖고 있다. 이것은 최고경영자의 확고한 인식과 실천적 의지가 없이는 실질적인 정보공유가 불가능하다는 것을 의미한다. 특히, 최고경영자는 새로운 노사관계관 형성을 위한 자신의 노력이 근로자나 노동조합에게 바르게 이해되는데는 상당한 시간이 걸릴 수 있다는 사실을 명심하여야 한다.

새로운 노사관계관을 형성하는데 있어서 노동조합의 역할도 대단히 중요하다. 경우에 따라서는 노동조합이 새로운 노사관계관 형성을 선도할 수도 있을 것이다. 한가지 분명한 사실은 노동조합의 전략이 사용자의 노사관계관 변화에 결정적인 영향을 미칠 수 있다는 점이다. 노동조합은 사용자의 적극적·협력적 노사관계관 형성을 가속화시킬 수도 있고, 지연시킬 수도 있고, 오히려 소극적·대립적 노사관계관으로 회귀시킬 수도 있다.

이것은 노사상호이익을 실현하려면 노동조합도 사용자와 더불어 적극적·협력적 노사관계관 형성을 위하여 노력하여야 한다는 것을 의미한다. 이것은 노동조합이 근로자의 삶의 질의 개선을 위하여 노력하여야 할 뿐만 아니라, 기업의 경쟁력 제고를 위하여 '자주적으로' 노력하여야 한다는 것을 의미한다. 그 뿐만 아니라, 노동조합이 도덕적 해이

(moral hazard)나 무임승차(free ride)를 일삼는 조합원의 보호막 기능을 해서는 안 된다. 노동조합은 오히려 소수 조합원의 도덕적 해이나 무임승차 문제를 주체적으로 해결하여 다수의 조합원을 보호하여야 한다. 노동조합의 이러한 실천적 노력이 사용자에게 노사상호이익의 실현 가능성에 대한 확신을 심어준다.

4) 상호존중과 상호신뢰

노사관계관의 전환 작업은 상호존중과 상호신뢰의 바탕 위에서 가능하다. 노사는 상호 존중의 의사를 견지하고 스스로 상대방으로부터 존중을 받을 수 있도록 노력하여야 한다.

5) 장기적·거시적 관점에 기초한 단기적·미시적 전략

페러다임의 성공적 전환을 위해서는 노·사·정이 다같이 장기적·거시적 관점에 기초하여 단기적·미시적 전략을 구사하여야 한다. 노동조합이 장기적·거시적 관점에 기초하지 않고 단기적·미시적 차원에서 무리한 투쟁을 하게 되면, 오히려 임금과 고용의 안정을 위협받게 되고 국민적·사회적 지지를 상실하게 될 것이다. 또한 사용자가 단기적으로 정리해고를 일삼으면 창의적 휴먼웨어시스템 중심의 동태적 경쟁체제를 구축하지 못할 것이다. 그리고 정부가 단기적으로 노사분규를 해결하기 위하여 공권력 개입 등 물리적 힘을 빈번하게 사용하면 정부의 신뢰를 상실할 뿐만 아니라, 장기적으로 건전한 노사관계의 형성을 어렵게 만든다.

6) 노사공동이익위원회 설치

노사상호이익을 위한 공동목표를 설정하고 목표달성을 위한 공동전략을 수립할 수 있는 '노사공동이익위원회'를 설치 운영할 필요가 있다. 동위원회는 사측대표와 노동조합 또는 근로자대표(무노조기업의 경우) 동수로 구성한다. 여기서 노동조합이 있는 회사의 경우, 노측대표는 반드시 노동조합대표로 구성하여야 한다.

노사공동이익위원회의 가장 중요한 임무는 노사공동목표를 설정하고, 경쟁환경에 대한 공동대응전략을 수립하고, 노사공동목표 실현을 위한 PDR시스템 개선전략을 수립하고

그 추진 상황을 점검하는 것이다. 노사공동이익위원회는 단순히 정보공유나 대화의 장이 아니라, 공동협의, 공동결정, 공동책임의 장이라는 면에서, 또한 노사공동목표설정 등 전략적 의사결정을 주임무로 한다는 점에서 지금의 노사협의회와 다르다. 물론 노사협의회가 권한과 기능을 강화하여 이러한 기능을 수행할 수도 있을 것이다. 또한 노사공동이익위원회는 노사상호이익 사항만을 다루고, 둘의 제정보다 공동목표설정과 공동전략수립을 주임무로 한다는 점에서 이해대립관계를 다루는 단체교섭의 경우와 다르다.

노사공동이익위원회를 설치 운영하는 데는 두 가지의 과제가 있다. 첫째는 경영관련자료를 검토 분석할 수 있는 노측대표의 전문성 확보의 문제이다. 이를 위하여 노사가 공동으로 노조간부나 종업원을 대학 등에 파견하여 자료검토 능력 등을 배양할 수도 있고, 근로자대표 사외이사 등과 같이 외부전문가를 영입할 수도 있을 것이다. 이러한 제도는 기업경영의 투명성을 제고하여 대내외로부터 기업의 신뢰성을 확보하는데 도움을 줄 수 있다. 둘째, 노사간에 의견의 불일치가 발생하였을 때 그것을 어떻게 처리할 것인가 하는 문제이다. 한가지 방법은 생산시스템과 관련된 사항의 경우 공동결정이 어려운 부분은 협의사항으로 처리하여 최고경영자가 최종결정권을 갖도록 한다. 그리고 분배시스템과 룰-메이킹시스템과 관련된 사항에서 불일치가 발생하면 단체교섭에서 처리하도록 한다. 그러나 이 두 가지 문제는 노사공동이익위원회가 설치되어 있지 않는 경우에도 발생하는 문제이다.

7) 노사관계진단 실시

노사공동이익위원회는 기업의 노사관계진단체계를 개발하여 정기적으로 노사관계를 진단하고 개선하는 노력을 기울일 필요가 있다. 이효수(1997, pp.58-100)는 노사관계진단체계의 필요성과 운용방법에 대하여 논의하고 있을 뿐만 아니라, PDR시스템이론에 기초한 노사관계진단체계를 예시하고 있다.

V. 國家次元勞使關係와 政府의 戰略的 選擇

우리는 PDR시스템이론에 기초하여 국가차원 노사관계를 분석하거나 동태적 분석을

할 수 있다. 그러나 여기에서는 국가차원 노사관계를 본격적으로 논의하지 않고, 다만 기업의 노사관계 개혁을 뒷받침하기 위한 정부의 전략적 선택에 대하여 간단히 언급하고자 한다.

1. 노사관계 기본정책의 대전환: 신노사관계환경 조성자로서의 역할

정태적 환경 하에서 노사관계에 대한 정부의 핵심적 정책과제는 노사분규의 예방과 진화 즉 산업평화의 유지였다. 그러나 동태적 환경 하에서는, 기업차원의 노사관계 목표가 산업평화의 유지에서 기업의 총체적 경쟁력의 제고(노사상호이익)로 전환되어야 하듯이, 정부도 노사상호이익을 위한 환경조성을 가장 중요한 정책적 과제로 삼아야 할 것이다.

2. 공정게임의 보장

정부는 노사당사자주의를 엄격히 견지하여 개별기업의 노사분쟁에 개입하지 말고, 노동관계법 등 룰의 공정한 제정과 공정한 집행을 위해서 노력하여야 한다.

3. 노사정위원회의 권한과 기능의 강화

개별기업단위나 산업단위에서 해결할 수 없는 문제이면서 근로자의 삶의 질이나 노사관계에 직간접적으로 심대한 영향을 미칠 수 있는 문제들을 협의할 수 있는 노사관계분야의 국가최고기구로서 노사정위원회를 상설할 필요가 있다. 현재 노사정위원회가 설립되어 있으나 제기능을 못하고 있다. 노사정위원회가 제대로 기능을 하기 위해서는 상당한 권능을 갖고, 다음과 같은 기능을 수행하여야 한다. 즉, (가) 상급노동단체, 경영자단체, 정부에서 상정한 안건의 심의 및 협의, (나) 노동관계법 및 국가차원의 노사관계제도 개선에 관한 건, (다) 노사관계 및 근로자의 삶의 질에 중요한 영향을 미칠 수 있는 경제 및 사회정책의 사전 심의 및 협의, (라) 노동시장 및 교육시장의 동시적 개혁을 통한 인재형성정책의 기본방향 설정, (마) 노동위원회 공익위원 선임, (바) 가칭 '勢使太極賞' 시상. 그리고 그 산하에 사무국을 설치하여 이러한 활동을 실질적으로 뒷받침하고, 합의결과는 법적 구속력을 가질 수 있어야 한다.

4. 노동시장의 기능적 유연성 제고

동태적 경쟁환경 하에서 노동시장의 유연성 제고는 긴요한 과제이다. 동태적 환경에서 노동시장의 유연성이 없으면 기업이 경쟁력을 상실할 수 있다. 이 과정에서 대량실업이 발생하고 실업이 장기화될 가능성이 있다. 이러한 문제에 대처하기 위하여 정부는 한편으로 정리해고제, 단시간근로제, 파견근로자제 등과 같은 노동시장의 유연성을 제고할 수 있는 시스템을 만들고, 다른 한편으로 직업전환훈련제도, 능력개발시스템, 노동시장 정보망 등을 광범위하고 체계적으로 구축하여야 한다.

그렇지만, 정부는 기업이 노동력의 양적 유연성 제고 보다 질적(기능적) 유연성 제고에 초점을 맞추도록 환경을 조성할 필요가 있다. 왜냐하면, 노동시장의 유연성 제고를 위한 전략적 선택이 잘못되면 오히려 기업의 경쟁력이 약화되고 대량실업이 유발될 가능성이 높기 때문이다.

즉, 정리해고제, 단시간근로제, 파견근로자제 등과 같은 양적 유연성 제고 전략은 최소한의 범위에서 이루어지도록 정책적으로 유도할 필요가 있다. 물론 기업에 따라서는 정리해고를 통하여 기업의 경쟁력을 회복할 수 있고, 그 결과 다음 기에 새로운 고용기회를 창출할 수 있다. 이러한 경우에 정리해고는 허용되어야 할 것이다. 그러나, 미국에서는 일시해고제도 (layoffs system)가 해고대상자의 객관적 선정의 기능을 하지만 한국의 경우 대안적 제도의 마련 없이 정리해고제가 확산되면, 한편으로 소극적 노사관계관을 갖고 있는 사용자에 의하여 노조와해 전략에 이용되어 노사갈등 내지 노사분규를 촉발시킬 위험성이 있고, 다른 한편으로 불황기에 해고의 상호 확산작용으로 불황을 가속화시킬 가능성이 있다. 즉 정리해고의 제한은 노사갈등의 사전적 예방효과와 불황기에 경기하강을 완화시키는 기능을 한다. 따라서 정부는 정리해고가 남용되지 않도록 정책적으로 유도하여야 할 것이다.

단시간근로제와 근로자 파견제도도 역시 주지하는 바와 같이 상시적 근로자의 고용안정성을 위협하고 노조의 조직력을 약화시킬 뿐만 아니라, 파견근로자 및 파트타임근로자 스스로의 상시적 고용기회를 감소시킬 가능성이 높다. 그러나 다음과 같은 세 가지 이유로 이 제도의 허용을 신중하게 검토해 볼 필요가 있다. 첫째, 기업의 유연성 확보의 필요성과 둘째, 특수전문직과 주부노동의 이중성, 학생등 비경제활동인구의 일시노동에 대한 수요 등 노동공급측 요구, 셋째, 비경제활동인구의 경제활동인구화를 통한 노동력부

족문제 완화 등이다.

그렇지만 이러한 제도들을 아무 조건 없이 전면적으로 허용하는 데는 위에서 언급한 바와 같은 부작용이 많다. 따라서, '노사정위원회'에서 노동시장상황 등을 고려하여, 개별 기업의 총종업원 가운데서 파견근로자 및 파트 타임 노동자를 채용할 수 있는 비율, 즉, 유연노동력비율을 공시하고, 이 비율의 범위 내에서 파견근로자와 임시직근로자의 채용을 허용하는 문제를 검토해 볼 필요가 있다.

5. 노사관계 의식 및 제도 개혁 유도

1) 노사관계 개혁에 대한 연구·교육·홍보 지원

정부는 노사가 적극적·협력적 노사관계관을 갖고 상호이익(mutual gains)을 추구할 수 있도록 지속적인 의식개혁 운동을 전개하여야 한다. 이를 위하여 한편으로 노사관계 이론에 기초하여 노사관계 개혁의 필요성과 노사관계 신기축의 가능성에 관한 논리를 제공하고⁹⁾, 다른 한편으로 성공기업의 다양한 사례를 빌굴하여 적극 교육·홍보할 필요가 있다. 정부가 이러한 노력을 통하여 노사상호이익의 실현가능성을 확인시켜 줌으로서 개별기업의 자발적인 노사개혁을 유도하여야 한다. 우리는 제도개혁과 의식개혁 가운데 어느 한가지를 실패하면 다른 개혁도 실패할 가능성이 높다는 점을 명심하여야 한다. 따라서 제도개혁과 의식개혁을 동시적으로 추진하여야 한다.

2) 가칭 '노사태극상'의 제정

9) 예를 들어, PDR시스템이론은 노사관계시스템을 생산시스템, 분배시스템, 률-메이킹시스템의 종합(synthesis)으로 파악함으로써 참여와 협력의 노사관계구축을 위한 이론적 기초를 제공하고 있다. PDR system이론에 의하면 기업이 동태적 경쟁체계를 구축하기 위해서는 고도의 휴먼웨어시스템을 기축으로한 생산시스템을 구축하여야 하는데, 이러한 생산시스템의 구축은 동 시스템과 균형(balance)을 이를 수 있는 수준의 분배시스템과 률-메이킹시스템의 구축 없이는 불가능하다. 이것은 생산시스템에서 참여와 협력을 필요로 한다면, 분배시스템과 률-메이킹시스템에 있어서도 참여와 협력이 보장되어야 한다는 것을 의미한다. PDR 시스템 이론은 또한 다양한 형태의 협력 스펙트럼을 보여주고 자발적 협력이 최상의 상태이지만 노사간의 힘의 불균형이 발생하든지 PDR 시스템 상호간의 균형(balance)이 파괴되면 협력적 관계에서 갈등적 관계로 언제든지 쉽게 전환될 수 있음을 보여주고 있다(이효수, 1997, pp.37-49).

노사개혁 분위기를 확산시키기 위하여 노사태극상을 제정 시상할 필요가 있다. 노사당사자가 인본주의사상과 적극적 노사관계관을 기초로 자발적 참여와 협력을 통하여 PDR 시스템들을 지속적으로 개선하여 노사상호이익을 실현하고, 그것을 최근 3년간 최고의 수준에서 유지한 기업에 대하여 '노사태극상'을 시상한다.

'太極'은 우주만물이 생긴 근원인 본체를 의미하므로, '勞使太極'은 생산공동체의 근원이자 본체가 바로 노사당사자라는 것을 의미한다. '태극'은 또한 발전을 의미할 뿐만 아니라 陰과 陽의 조화를 의미하므로, '노사태극'은 노사당사자의 조화로운 발전을 의미한다. '태극'은 또한 우리 나라 국기의 상징이므로, '노사태극'은 노사당사자가 국가 발전의 근본임을 의미한다.

'노사태극상'이 산업경제관련 상 가운데서 최고의 권위를 확보 유지할 수 있도록 제도적 장치를 마련하고, 이 상을 수상한 기업, 노동조합, 근로자에 대하여서는 제도가 허용하는 범위에서 최대의 지원을 하고 적극 홍보함으로써 성공적인 생산공동체의 모델을 만들어 갈 필요가 있다.

6. 노사관계 교육의 체계화와 다원화

적극적·협력적 노사관계관을 확립하기 위하여서는 학교교육과 산업체교육이 조화를 이루어야 한다. 현재 우리나라에서는 학교교육에서는 노사관계교육이 거의 이루어지지 않고 있으며, 산업체에서는 노사관계교육이라기보다는 오히려 노무관리차원의 교육이 이루어지는 경향이 강하다. 비교적 객관적 입장에서 교육내용을 수용할 수 있는 학교교육에서 진정한 내용의 노사관계교육이 없이 산업체에서 노무관리차원의 교육이 이루어지면 교육효과가 대단히 낮을 뿐만 아니라 오히려 반발심만 유발할 수 있다.

따라서, 고등학교 이상의 교육기관에서 노사관계교육을 체계적으로 실시할 필요가 있다. 이 경우 특히 주의할 점은 노무관리차원의 교육이 아니라 진정한 의미에서 노사관계 교육이 이루어져야 한다는 점이다. 특히 전문대학에서 노사관계교육은 대단히 중요하다. 앞으로 산업체에서 전문대학 출신자의 비중은 크게 증가할 전망이고 그들은 생산현장의 감독자나 하위관리자의 중심세력으로 될 가능성이 높기 때문에, 그들은 사업장 단위 노사관계에서 대단히 중요한 역할을 하게 될 것이다. 또한 많은 전문대학이 다양한 형태의 산업체워탁교육을 실시하고 있기 때문에 전문대학을 통한 노사관계교육은 대단히 높

은 확산효과를 기대할 수 있다.

전문대학에서 노사관계교육은 두 가지 방법을 병행하는 것이 바람직하다. 하나는 교양 과목제도를 이용하는 방법이고, 다른 하나는 전공체화형 노사관계교육으로 전공과목 교수들이 노사관계에 관한 기초지식을 갖고 전공교육에 체화시켜서 하는 방법이다. 교양 노사관계 교육은 노사관계이론과 제도, 그리고 노사관계 행위주체들의 권한·책무·역할 등을 바르게 이해할 수 있는 기본 소양을 기르는데 목적을 두어야 할 것이다. 이에 비하여 전공체화형 노사관계 교육은 주로 학습·창조 마인드 형성과 작업장 혁신을 유도할 수 있는 능력 제고에 초점이 두어져야 한다. 대학의 자율화가 이루어지고 있는 시점에서 전문대학에 이를 강제하기 어려우므로 전문대학 평가시 이를 고려하거나 별도로 평가하여 우수한 대학을 적극 지원할 필요가 있다.

7. 노사관계 3차원구조 구축

한국 노동조합의 조직형태는 기본적으로 기업별 노조이고 산별연맹체제로 되어 있다. 연맹으로서의 산업별 조직은 단위노조에 대한 확고한 지위체계가 확립되어 있지 않고 예 산도 극히 빈약하기 때문에 그 활동에 한계가 많다. 이러한 조직체계의 한계로 인하여 개별기업 단위에서 해결할 수 없는 문제들이 단체교섭의 이슈로 되는 경우가 많다. 이것은 적극적 노사관계관의 형성에 중요한 장애요인이다.

따라서 노사관계의 이슈들이 그 성격에 따라 국가수준(national level), 산업수준(industrial level), 기업수준(firm level)으로 구분되어 다루어질 수 있도록 단위노동조합들의 상급단체들의 권한, 기능, 전문성이 강화되어야 한다. 국가수준 상급단체는 이러한 권능과 전문성을 갖고, 노사정위원회에서 산업현장에 광범위하게 영향을 미칠 수 있는 이슈들을 상시적으로 다룰 수 있어야 한다. 또한 산업수준의 상급단체도 권한, 기능 및 전문성을 강화하여 관련산업에 대한 깊고 폭넓은 분석을 바탕으로 산별 수준의 교섭 및 정책제안은 물론 단위노조에 대한 교육훈련 및 정보지원 등의 기능을 수행할 수 있도록 하여야 한다.

그리하여 기업수준에서는 기업내 노사관계와 관련된 이슈들만 다루어질 수 있는 환경을 형성하여 주어야 한다. 물론 이것은 어디까지나 노조조직에 관한 문제이므로 노조총에서 스스로 결정할 문제로 볼 수 있지만, 정부는 그것이 가능할 수 있도록 법적 제도적 장애를 제거하는 등 환경을 조성해 주어야 한다.

참 고 문 헌

- 워맥 제임스 P., 다니엘 T. 존스, 다니엘 루스(1991), 현영석 역, 생산방식의 혁명 (The Machine that Changed the World), 기아경제연구소.
- 이효수(1991), “삼원적 노사관계론에 의한 한·일 노사관계 비교분석”, 한국노사관계학회, 「산업관계연구」, 창간호.
- 이효수, 김태진(1995), “노사관계이론의 비교연구: 노사관계시스템이론, 전략적선택이론, PDR시스템이론을 중심으로”, 한국노사관계학회, 「노사관계연구」, 제6권, pp.105-124.
- 이효수(1996), “세기적 전환기와 노사관계의 신기축”, 한국노동경제학회, 「노동경제논집」 제19권 제1호, pp.223-246.
- 이효수(1997), 「노사상호이익 경제학」, 한국노동교육원.
- 이효수, 최훈(1998), 「중국의 노사관계」, 한국노동연구원.
- 이효수(1998), “노사관계와 기업의 총체적 경쟁력”, 한국경제학회, 「경제학연구」, 제46권 제2호, pp.195-221.
- 최종태(1996), 「전략적노사관계론」, 경문사.
- Commons, J. R.(1909), "American Shoemakers, 1648-1895: A Sketch of Industrial Evolution", *Quarterly Journal of Economics*, Vol.24 (Nov.), pp.39- 98.
- (1911), "Organized Labor's Attitude toward Industrial Efficiency", *American Economic Review*, Vol.1, pp.463-72.
- (1921), "Industrial Relations", In John R. Commons, *Trade Unionism and Labor Problems*, pp.1-16. New York: Augustus Kelley.
- Dunlop, J. T.(1993), *Industrial Relations Systems*, revised edition, 1958, Harvard Business School Press.
- Kaufman, B. E.(1993), *The Origins & Evolution of the Field of Industrial Relations in the United States*, ILR Press.
- Kochan, T. A., Katz, H. C., & Cappelli, P.(1984), "Strategic Choice and Industrial Relations", *Industrial Relations*, Vol.23, pp.16-39.

- Kochan, T. A., Katz, H. C., & McKersie, R. B.(1986), *The Transformation of American Industrial Relations*, (2nd ed., 1994), ILR Press.
- Kochan, T. A., Locke, R., & Piore, M.(1992), "Introduction: Employment Relations in a Changing World Economy", MIT, mimeo.
- Kochan, T. A.(1995), "Launching a Renaissance in International Industrial Relations Research", Presidential address, the 10th World Congress of the International Industrial Relations Association, Washington, D.C., May 31.
- Lee, H. S.(1994), "The New paradigm of Industrial Relations: The Synthesis of Production, Distribution, and Rule-making Systems", MIT, mimeo.
- Lee, H. S.(1996a), "Theory Construction in Industrial Relations: A Synthesis of PDR Systems", *The Korean Economic Review*, Vol.12, No.2(Winter).
- Lee, H. S.(1996b), "The Interaction of Production, Distribution, and Rule-making Systems in Industrial Relations", invited paper, 10th IIRA World Congress(May 31-June 4, 1995, Washington, D.C., U.S.A.), *Relations Industrielles/Industrial Relations*, Vol.51, No.2.
- Piore, N. J., & Sabel, C. F.(1984), *The Second Industrial Divide*, New York: Basic Books.
- Webb, S., & Webb, B.(1894), *A History of Trade Unionism*, London: Longmans, Green.
- (1897), *Industrial Democracy*, London: Longmans, Green.
- Wheeler, H.(1988), "A Proposal for Renaming our field of Study 'Employment Relations'", UC Forum, Newsletter of the University Council of Industrial Relations and Human Resource Programs. Vol. 1 (Spring-Summer), p.5.

Strategic Choices for New Industrial Relations: The Perspective of the PDR System Theory

Hyo Soo Lee*

ABSTRACT

This paper investigates new strategic choices for Korean industrial relations in the changing environment on the perspective of the PDR system theory. The PDR system theory defines industrial relations as a synthesis of production, distribution and rule-making systems. The actors of industrial relations make new strategic choices for PDR systems in the ever changing environment. The contents of the PDR systems and their interactions determine the performance levels of industrial relations such as productivity and the workers' quality of life. In the production system, a humanware system interacts with a software system and a hardware system. As the theory introduces the concept of humanware system in the production system, it sheds light on the development of production theory and a synthesis of industrial relations and human resource management.

This paper, in particular, discusses the mechanism which environmental factors affect the PDR systems. WTO and revolutionary advances in new information technologies precipitated many changes in production system, industrial relations, and people's lives around the world. Several kinds of new flexible production systems are emerging to replace the traditional mass production systems in this changing new environment.

* Professor, Department of Economics, Yeungnam University

This paper argues the best way to achieve competitiveness in the new environment is realized in the actors' spontaneous cooperation for PDR systems rather than the best combination of the cheapest factors of production. The companies should focus on the production system with particular emphasis on the humanware system that converts human resources into creative resources. As a result, they should opt for dynamic competition using creative comparative advantages rather than static competition using endowment comparative advantage to achieve mutual gains.