

産業民主主義와 經營參與에 대한 理論的 摸索

安 清 市

(서울大學校 社會大 教授)

<目 次>

- | | |
|-------------------|----------------------|
| I. 序：産業民主主義와 勞動參與 | III. 經營參與에 對한 理論的 檢討 |
| II. 이데올로기와 經營參與 | IV. 結：産業政策과 民主主義의 장래 |

I. 序：産業民主主義와 勞動參與

産業民主主義의 諸問題는 政治學, 社會學, 經營學 등에서 중요한 課題로 취급되고 있다. 특히 産業構造가 複雜化되고 機械化의 程度가 높은 西歐諸國의 경우 社會運動 및 勞動組合의 核心的인 問題는 企業의 諸活動을 여하히 民主化하며, 그 組織過程을 參與型 社會體制로 發展시키느냐에 두어져 왔다. 이들 나라에서는——社會經濟의 發展과 所得水準의 全般的 向上으로 말미암아——勞動이 단순한 生計手段이라는 意識이 점차 變하고 있다. 그 대신 勞動을 통하여 “人間다움”을 追求하고 職業을 통하여 “自己實現”(self-realization)을 圖謀하려는 期待가 그만큼 增大하는 것이 一般的인 趨勢로 알려져 있다. 이와같은 期待는 各國에서 ilder와 工場을 民主化하고 勞使間에 勞動組織과 産業政策의 決定體系에 대한 影響力과 權力을 보다 正當하게 共有하도록 하는 立法裝置 및 制度를 發展시키는 促進制가 되고 있다.

職場과 作業場에서의 參與와 關聯된 諸問題와 經驗은 人間의 社會的 活動과 關聯된 다른 組織體의 民主化와도 밀접한 關聯을 갖는다⁽¹⁾ 現代産業社會

(1) 이 분야에 대한 代表的 理論書 및 經驗의 研究로는 각각 다음을 참조. Carole Pateman, *Participation and Democratic Theory* (Cambridge: Oxford University, 1970); J. Maxwell Elden, "Political Efficacy at Work: The Connection between More Autonomous Forms of Workplace Organization and a More Participatory Politics," *American Political Science Review*, 75, 1 (March, 1981), pp. 43-58.

의 政治組織과 官僚制度는 그 構造가 複雜해 지고 機能이 高度로 細分化되고 있다. 이로 말미암아 國民과 政治體制를 連結하는 連帶意識이 稀薄해 지기 쉽고, 參與의 連繫 또한——投票라는 象徴的 行爲를 제외하면——점점 약해진다. 職場과 일터는 成人에 달한 國民들이 하루생활에서 가장 긴 時間을 보내며 정도에 있어서도 밀도높은 組織生活을 영위하는 곳이다. 또 이 組織生活은 個人的 經濟나 社會生活에 있어서도 가장 直接的인 利害關係(salience)를 갖는 곳이다. 이와 같은 組織生活을 民主化하거나 그 組織의 決定에 影響力을 행사함으로써 參與型 市民을 만들어 나가는 일은 國家水準의 參與裝置에 못지않게 重要한 意義를 가질뿐만 아니라 바로 政治體制의 民主化와 直結된 問題이기도 하다. 勞動參與의 問題는 단순히 企業政策을 改善하거나 하는 個人的인 次元의 利害關係를 增進시키는 데도 重要하지만 궁극적으로 民主型·參與型 組織과 人間關係를 개발해 나가는데 매우 중요한 意義를 가진다. 따라서 勞動參與와 産業民主主義의 諸問題는 先進國뿐만 아니라 産業化를 指向하여 출달음치고 있는 開發途上國의 政治發展의 將來에도 중대한 意義를 제기하는 政策領域으로 부각되고 있다.

先進産業國家들이 産業民主主義를 指向하여 채택해 오고있는 여러가지 制度的 裝置나 共同決定(co-determination), 自治管理(self-management), 參與管理(participative management)등의 經驗과 結果에 대한 研究는 參與型 勞使關係 및 民主的 市民教育에 대한 未來의 構想을 開發하는데 매우 重要하다. 지금까지 이와같은 分野에 대한 研究는 대체로 法的 比較나 制度的·敘述의 研究에 置重되어 왔다. 그 結果 各國의 制度나 立法裝置의 近似點과 差異에 대한 많은 研究結果가 이미 發表되었으며 우리나라에도 이러한 研究들이 소개되기 시작했다.⁽²⁾ 그러나 이러한 制度的 多樣성이 勞動者의 參與行動이나 範圍에 어떤 影響을 미치는가, 그 施行結果가 組織 및 産業管理에 어떠한 結果를 가져 왔는가, 일터의 參與는 보다 넓은 社會生活 및 政治生活에 대한 民主化 意識, 態度, 行爲등과 어떠한 關聯을 가지고 있는가 등에 대한 社會科學的 研究는 유럽에서도 비교적 最近에 이르러서야 시도되고 있는 形편이다.⁽³⁾

(2) 이 문제에 대하여 韓國에서 연구된 것으로는 崔鍾泰교수의 西獨과 英美 및 유고型 制度를 비교한 다음 책을 참조하기 바람. 崔鍾泰, 「西獨의 社會福祉와 勞使關係」(서울大學校 社會科學研究所, 1980)

(3) 이와 관련된 참고자료는 앞의 Pateman 책(pp. 112-118)과 Elden의 論文 및,

本 研究은 우선 勞働者의 經營參與에 대한 意義와 그 歷史的 發展양상을 政治學的 觀點에서 규명해 살펴보자는 데 그 目的을 두었다. 그다음에 産業 活動의 民主化란 觀點에서 추진되어 오고 있는 經營參與의 多樣한 類型과 參與活動의 範圍에 대한 하나의 모델을 試圖해 보고자 한다. 끝으로 이와같은 모델에 입각하여 先進國의 經營參與實態를 經驗的으로 비교해 봄으로써 經營參與의 程度 및 特徵이 나라에 따라 어느 정도 다르며, 특히 그러한 差異나 특징이 어떠한 要因들과 주로 결부되어 있는가를 살피고자 하였다. 이러한 研究을 통하여 나타난 結果는 經營參與의 촉진요인 및 매개요인에 대한 보다 體系의인 관찰기준을 제공할 것이다. 그리고 參與의 結果가 勞働者의 參與動機 및 職業滿足度나 그 나라의 政治 및 産業體制에 대한 支持도와 여하하게 연관되어 있는가를 파악하는 데도 도움을 줄 것이다.

II. 이데올로기와 經營參與

經營參與란 말은 여러가지 의미로 쓰여지고 있다. 社會主義 學者들은 참여의 의미를 주로 勞働者들이 公廠의 主人이 되거나 勞働者에 의한 所有 및 統制(control)의 뜻으로 사용하는 경우가 많다. 이 의미규정에 따르면 勞働者야 말로 生産의 主體이며 따라서 企業의 모든 政策決定權은 勞働者에게 귀속되어야 한다는 것이다. 그러나 經營參與의 意味를 이렇게 사용할 경우 部分的으로 참여에 해당하는 여러가지 영향력 행사를 說明하지 못하고 勞使關係의 基本모델을 政治的 힘의 力學關係로 단순화시키는 모순을 범할 우려가 있다. 실제로 「소련」등의 예를 보면 勞働者의 所有概念이나 勞働者管理는 이데올로기적 主張에 불과하고 사실은 中央政府나 黨의 統制下에 勞使關係를 예속시키는 中央集權式 經營方法으로 전락해 가고 있다.

유덱측의 해석에 의하면 經營參與란 經營決定에 영향을 미칠 수 있는 勞働者들의 여러가지 活動形態를 지칭하고 있다. 이 見解에 따르면 企業決定의 權限은 최종적으로 經營者에게 귀속하되 決定 및 諮問過程에 勞働者들을 참여시켜야 한다는 것이다. 이와같은 참여의 유형에는 共同決定(joint decision-making), 自治管理(self-management), 事前諮問(prior consultation

Paul Bernstein, *Workplace Democratization: its Internal Dynamics* (New Brunswick, N. J.: Transaction Books, 1980), pp. 121-127 참조.

of workers)에서부터 意見陳述(solicitation of employee opinions and suggestions)에 이르는 여러가지가 있으나 이들은 모두 經營者의 固有한 위치와 特權(prerogative)을 인정하는 범위내에서 工場과 工員의 民主化를 꾀한다는 데서 소련式 管理 및 統制體制와 다르다.

經營參與의 意味를 經營의 民主化란 각도에서 이해하게 되면 參與活動의 범위를 國家體制나 이데올로기 레벨에서 보다 企業政策이나 工場組織이라는 실질적인 레벨을 中心으로 고찰할 수 있는 利點이 있다. 그러나 이 경우에도 經營參與는 어떠한 原則에서 얼마나 허용해야 하는가에 대하여 여러가지 異說이 있는 것이 사실이다. 먼저 이 문제에 대한 一般의인 論議를 요약해 보면 다음과 같은 몇개의 規範的 모델로 區分된다.⁽⁴⁾

傳統의인 資本主義 經營理論에 따르면 經營決定은 資本家의 特수권익에 귀속된다. 資本家は 위험부담을 안고 生産에 투자하는 決定을 내리며, 그 結果에 대하여도 最大의 責任을 진다. 資本家は 生産過程에서 가장 큰 공헌을 하는 만큼 당연히 經營決定權에 있어서도 최대의 權益을 보장 받아야 한다는 것이다. 그러나 오늘날 이와같은 古典的 經營哲學은 상당히 修正되어 적용되고 있다. 修正된 모델의 하나는 오늘날 美國이 취하고 있는 입장과 비슷한 方法인 바, 이는 곧 經營決定權限은 「生産에 대한 相對的인 寄與度」(relative contribution to production)에 따라 配分되어야 한다는 것이다. 이 모델에 의하면 資本家, 勞働者, 經營者등은 자기 資本, 勞働, 經營에 의해 生産에 직접 기여하며, 社會는 教育, 운송, 전력등의 공급을 통해 간접적으로 生産活動을 支援한다. 이들은 자기 어느 한 要素에 의한 다른 要素들의 支配를 거부한다는 점에서 經營權의 多元的 配分을 상정한다. 그러나 이 경우 문제점은 과연 이 權限을 누가 어떤 기준에 의하여 정하느냐를 둘러싸고 部分利益의 마찰과 生産活動의 非效率性을 초래하기 쉽다는데 있다.

經營參加權에 대한 세번째 모델은 生産의 技術的·物質的 要素보다 人的 要素를 강조하는 것이다. 이 見解에 따르면 生産活動이란 人間의 集合의 勞力에서 源泉的으로 由來하며 그외 客觀的 生産要件이란 모두가 人的 要素에서 파생된 것이라고 본다. 따라서 生産活動에 참가하는 모든 사람들——勞働者, 화이트칼라, 경영자등——은 궁극적으로 평등하게 참여해야 한다고 주장한다. 이는 곧 人間의 價値와 尊嚴性의 原則에 의거하여 生産에 參加하는

(4) *Ibid.*, p. 51 참조.

사람이면 누구에게나 同等하게 참여할 수 있는 權限이 부여되어야 한다는 것이다. 이것은 「모든 權限을 勞動者에게!」라는 共產主義式 모델과도 다르고 그렇다고 資本家에게 최대의 權限을 주거나, 生産에 대한 상대적인 寄與度에 따라 決定權을 配分하는 것과도 다르다. 理論上 이 原則은 人間의 平等原理에 基盤을 두고 生産活動을 이 原則에 접근토록 하려는 것인데 「유고슬라비아」型 「自治管理制」(self-management system) 같은 것이 이와 비슷한 규범에 근거하고 있다고 볼 수 있다. 그러나 이 경우에도 문제가 없는 것은 아니다. 人間의 活動에는 어느 곳이나 專門性이 따르는 바, 비록 경영자와 노동자가 같은 決定權을 갖더라도 經營者는 그 專門的인 能力(expertise) 때문에 보다 더 많은 영향력을 행사한다. 이와 같은 문제는 실제로 「유고」 같은 나라의 경험에서 문제점으로 지적되고 있는 바, 共同決定이라는 이름 아래 행해지는 결정은 실제로는 經營者들의 決定에 勞動者들이 따르는 慣例에 불과하다는 것이다. 어느 社會나 어느 곳을 막론하고 “어떤 사람들은 항상 다른 사람들 보다 「더 평등」하게 마련인 것” (Some individuals become “more equal” than others) 이므로 새로운 계급(new class)의 出現이 불가피하다는 것이다.

이상과 같이 經營參與에 대한 規範的 解析은 多樣하다. 따라서 그 어느 것을 택하더라도 그러한 선택은 나름대로의 문제점을 낳는다. 資本主義的 경영모델은 效率性과 生産性에서 장점을 가지는 대신에 人間開發과 平等을 어느 정도 희생해야 하는 문제점을 안고 있다. 그렇다고 資本主義的 規範을 배척하고 모든 權限을 勞動者에게 환원시키려면 효율성과 生産性을 희생함으로써 결과적으로 社會自體에게 손실을 가져 올 뿐만 아니라, 모든 生産活動을 획일적인 規範과 政治的 統制下에 두어야 하는 딜레마를 낳는다. 集團間의 利害關係를 和合하여 平等主義的 勞使關係를 實現하려는 理想도 지금까지는 소수의 專門家에 의한 支配에 그치고 말았거나 民主主義 대신에 官僚主義를 만들어 내는데 그치고 있다.

이상과 같은 규범적 論議를 배경으로 하여 다음 節에서는 경영참여의 실제적·경험적 측면에 대한 理論的 모델을 모색해 보고자 한다. 이러한 모델은 경영참여의 操作的意味(operational meaning)를 명세화함으로써 각국의 다양한 制度 및 참여형태에 대한 비교분석을 가능케 하고자 하는데 그 意義가 있다.

Ⅲ. 經營參與에 대한 理論的 檢討

여기에서는 經營參與란 「經營決定에 대한 勞動者의 영향력」이라고 보는 일반적 意味로 사용하고자 한다. 이러한 영향력이 행사되는 형태(form)는 매우 多樣하다. 어떤 決定의 경우는 勞動者가 완전한 統制權을 갖는가하면 다른 경우는 경영자가 결정한 후 勞動者의 意見을 듣는데 그치기도 한다. 「번스타인」(P. Bernstein)은 經營參與를 分析하는데 有用한 다음과 같은 比較의 基準을 들고 있다.⁽⁵⁾

첫째로 特定決定問題에 대하여 勞動者가 미칠 수 있는 統制의 程度가 얼마나 되느냐의 문제이다.

둘째로는 그러한 統制力이 미칠 수 있는 범위가 얼마나 광범한 문제에 걸쳐 있느냐를 알아 볼 필요가 있다.

셋째로 이러한 統制力이 어떤 組織레벨에서 이루어 지는가를 비교하는 方法이다.

① 참여행위의 발전단계 : 참여의 量的 側面

경영참여의 가장 초보적인 형태는 「意見函制度」(suggestion box system)라고 볼 수 있다. 意見函制度는 勞動者의 意見을 단순하게 경영자에게 전달한다는 점에서 일종의 참여行爲로 볼 수도 있지만 정보소통의 方向이 一方의이고, 그 意見을 경영자가 받아 들이느냐는 거의 전적으로 경영자의 결정에 달린 문제다. 정구적으로 勞使가 한자리에 모여 어떤 문제를 공동토의하는 것도 아니고 의견이 누구의 것인가를 밝히는 것도 통상 허용되지 않는다. 이와 같은 제도는 영향력의 한 형태이기는 하나 동기적인 측면에 있어서 自律性和 相互性이 없기 때문에 참여행위로 규정할 수는 없다는 견해가 지배적이다.

경영참여의 시작은 노사간의 「정구적 審議制度」(consultation system)에서 시작된다. 심의제도의 일반적 특징은 경영자가 어떤 정책문제를 결정하기 전에 미리 勞動者와의 토의에 회부하여 노동자의 의견을 청취하거나 필요하면 결정을 미루거나, 수정 또는 再考하는 것이다. 이 경우 어떤 문제를

(5) *Ibid.*, pp. 47-61 참조.

심의에 회부하느냐는 대체로 경영자의 결정사항에 속하고 또 궁극적으로 결정권은 경영자에게 있기 때문에 그 결과는 경영자 측에 유리한 방향으로 전개되는 것이 일반적이다. 따라서 이와 같은 참여는 초보적이고 기초적인 단계를 넘지 못한다. 그러나 노사간의 협의가 정규화되고 노사의 代表者가 한 자리에 모인다는 점에서 앞의 意見函制度보다는 한층 발전된 참여형태라고 볼 수 있다.

경영참여의 그 다음 발전단계는 「노사간의 協助體制」(co-operation 또는 co-influence system)이다. 이 단계에 오면 노동자측이——통상 비판 또는 제안의 형태로——결정할 문제에 대한 이니셔티브를 行使한다. 그리고 이 문제를 경영자측과 함께 직접 상의할 수 있는 기구가 制度化된다. 이 때 협의의 내용이나 결과에 대하여 경영자는 노동자의 提案을 받아들이거나 거부할 수 있는 최종권한을 가지게 되는 것이 보통이다. 그러나 이 단계가 보다 발달하여 경영자가 대체로 노동자와 合意되면 그대로 결정하거나, 노동자의 요구를 그대로 쫓아서 시행하게 되면 일종의 「共同 영향력 行使」(co-influence)와 같은 체제가 수립된다. 이 단계는 노동자가 기업정책의 결정사항을 “提案”(initiate)할 수 있다는 점에서 앞의 첫단계 형태보다 발전된 참여행위를 구성한다.

第三단계의 경영참여는 흔히 「공동관리」(joint management) 또는 「공동결정」(co-determination)으로 알려져 있는 일련의 制度的 양상을 말한다. 이 단계의 특징은 경영자측에서 어떤 결정은 전적으로 노동자들의 자율적 결정 사항으로 위임해 버리는 것이다. 이 때 경영자는 최종 거부권을 갖는 경우가 많지만 점점 이러한 거부권이 실제로 행사되는 경우는 드물게 된다. 이 형태가 조금 더 발전하게 되면 경영자의 결정에 대하여 노동자가 승복하거나 거부할 수 있는 權限을 보유하게 된다. 만약 이 때 노동자가 거부하게 되면 경영자는 수정안을 제시하여 다시 노동자나 노조에게 회부한다. 이것은 「집단교섭제도」(collective bargaining system)에 혼한 형태이며 美國의 노동조합들이 부분적으로 이 단계까지 발전되어 있는 실례를 이루고 있다.

제三단계의 노사관계가 보다 발전하게 되면 「공동관리제도」에 이르게 된다. 이 制度는 노동자와 경영자가 일종의 파트너로서 결정권한을 공동소유하는 형태인데 勞使共同委員會를 통하여 주요문제를 결정한다. 이 경우 투

표권을 어떻게 나누어 갖느냐하는 문제가 중요한데 여기에는 다양한 배분방식이 채택되고 있다. 지금 이 제도를 채택하고 있는 代表的인 나라는 서독이며, 투표권은 사용자와 노동자가 50對 50으로 갖는 경우(석탄 및 철광산업 : 1947)도 있고 1對 2로 경영자에게 유리한 方法으로 분할하기도 한다.

경영참여의 최종발전 단계는 노동자의 자율적 결정권이 완전히 보장되는 단계로서 「노동자 완전통제制度」(full workers' control) 또는 「自治관리」(self-management)의 이념이 이러한 모델에 가깝게 접근해 가고 있다. 이 단계에 이르게 되면 노동자는 대부분의 결정을 자율적으로 결정하거나, 공동위원회등의 투표권에서도 경영자측보다 높은 비중을 갖는다. 이 단계에서는 경영자의 선택권까지도 노동자가 가질 수 있으며, 이렇게 되면 “노동자들이 자기네들의 경영자를 고용하는 것”도 理論적으로 가능할 것이다.

自治관리는 「노동자평의회」(worker council)를 통하여 주요 정책을 결정한다. 美國의 Plywood Cooperatives는 실제로 노동자위원회에 경영자의 결정권보다 높은 權限을 갖도록 하고 있다.⁽⁶⁾ 「체코슬로바키아」의 國營企業體(1968~69年)의 경우는 노동자평의회에 바깥代表를 받아들일 경우에 그 가부를 노동자들이 결정하도록 허용하였다. 「유고슬라비아」의 自治管理制(self-management)에서도 이와 비슷한 制度를 도입해 왔다.

경영참여의 형태와 참여유형의 발전단계는 이상과 같이 ① 노동자가 얼마나 경영정책결정에 「이니시아티브」를 行使할 수 있느냐 및 ② 결정과정과 그 시행에 있어서 노동자의 自律性(autonomy)이 어느 정도로 허용되느냐에 따라 결정된다. 노동자에게 경영자측이 보다 많은 “提案權”을 行使하게 할수록, 그리고 그 權限에 대한 “自律性”이 높게 허용될수록, 우리는 그 체제의 “민주적 참여도”가 높다고 볼 수 있다. 이 두 가지 참여기준은 나라 및 산업체마다 조금씩 달리 혼합된 형태로 制度化되어 있기 때문에 정확하게 어느 나라가 어떤 위치에 있는지 말하기 힘들다. 그러나 대체로 美國이 현재 「협조 및 집단교섭체제」(co-operation~collective bargaining system) 단계에 있고 서독이 「공동결정」(co-determination) 단계에 돌입하였으며, 기타 西歐 여러나라가 이 양자의 중간쯤 위치에 있다고 볼 수 있다. 그리고

(6) Pacific-Northwest Plywood Cooperatives에 대한 보다 자세한 소개 및 本考의 主題와 관련된 研究로는 다음 참조. Edward S. Greenberg, "Industrial Self-Management and Political Attitudes," *American Political Science Review*, 75, 1(March 1981), pp. 29-42.

북구 諸國 및 東歐의 여러 나라들은 대체로 「공동관리」(joint management)와 「自治관리」(self-management) 制度에 접근해 가고 있는 것으로 알려져 있다.

② 參與活動의 範圍와 限界

앞에서 우리는 特定政策에 대한 노동자의 참여정도에 따른 행위에 대하여 살펴 보았다. 경영참여의 또 하나의 측면은 그러한 참여행위가 얼마나 많은 이슈들(range of issues)에 대하여 행사되는가를 보아야 한다. 이 범위는 勞働者가 당면하는 直接的인 勞働상황에서부터 會社의 目標와 관련된 企業政策에 이르기까지 광범한 分野에 걸쳐 있을 수 있다.

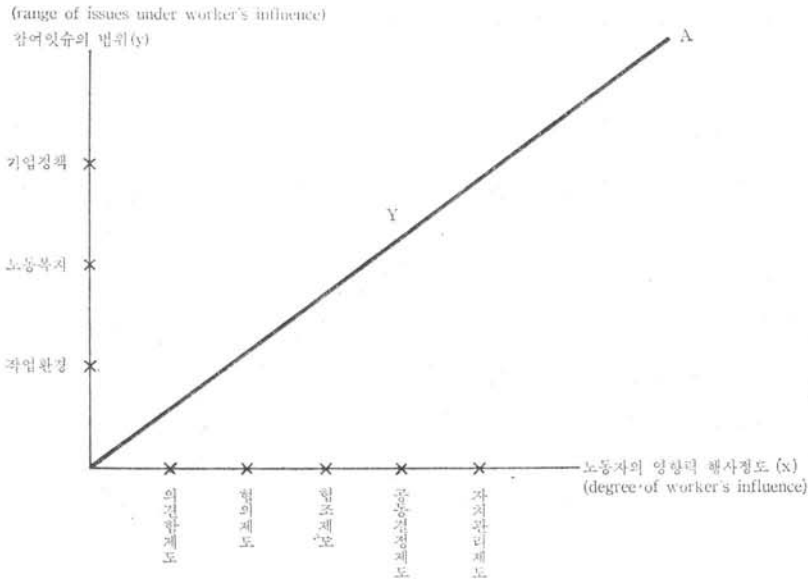
經營決定의 참여범위에 대한 下限線은 「노동자들의 作業環境」(work environment)이며 上限線은 企業目的에까지 참여하는 活動이다. 第一段階의 범위는 物理的 作業條件, 安全守則과 慣行에 관련된 決定등이다. 대부분의 先進國家에서는 이러한 活動에 대한 노동자의 참여가 比較的 완벽하게 보장되어 있다. 그 다음 범위로 올라가면 작업할당, 작업기준 및 속도결정, 작업수칙, 훈련등에 관한 決定을 포함한다.

第二段階의 決定범위는 고용과 解任, 賃金 및 昇進決定, 訓練, 一般福祉(건강, 주택등), 職業安定(job security) 및 특별급여등의 「勞働福祉에 대한 決定事項」들이다. 美國의 勞働組合은 賃金決定이나 직업안정보장등에 강력한 權限을 행사한다. 그러나 作業計劃이나 生産計劃에 대한 決定은 주로 경영자측에 맡긴다. 대체로 美國의 경영참여는 이 第二段階의 범위까지 와 있다고 볼 수 있겠다.

경영참여의 범위가 보다 확대되면 研究 및 開發에 관한 決定, 價格, 市場, 生産決定, 경영간부의 昇進, 任命, 解雇등의 「企業政策에 대한 決定事項」(company goal)까지 취급할 수 있다. 그외 새로운 기계도입이나 工場設立에 관한 決定도 있다. 이러한 決定領域에까지 미치는 참여는 會社나 分野에 따라 조금씩 허용하는 나라도 있으나 이 基準들을 가지고 경영체제의 具體的인 事例나 各國慣行을 比較할 만한 資料는 별로 없다. 그러나 西歐나 東歐諸國들은 投資, 利潤分配, 企業政策등에 部分的으로 노동자들의 참여를 허용해 가고 있는 것으로 알려지고 있다.

참여의 量的側面과 問題別 參與範圍에 대한 허용도를 합하여 한 나라나 소

〈그림 ①〉 참여정도와 이슈의 범위



業의 경영참여 정도를 그림 ①과 같이 比較分析해 볼 수 있다. 經營參與가 확대되려면 그림 ①의 A線과 같이 勞動者의 참여행위가 발전함과 동시에 그 行爲에 포함될 수 있는 企業決定의 범위가 동시에 높아져 가는 것이 理想的인 發展方向이다. 예를들면 X의 경우는 참여정도는 높아지고 있으나 이러한 참여행위에서 論議되고 決定될 수 있는 문제가 국한되어 실제로 많은 중요한 문제는 경영자의 손에서 결정되고, 勞動者는 단지 몇몇 중요하지 않은 특정분야에만 참여가 保障되는 경우이다. 이에 비하여 Y의 경우는 실제로 참여행사도가 높아짐과 아울러 勞動者들의 決定에 회부되는 문제도 그만큼 중요한 문제들로 옮겨가는 유형을 표시하고 있다. 지금까지 알려진 바에 의하면 각국의 기업정책은 특정 분야에 대한 노동자의 영향력을 허용하는 次元보다도(x축) 참여이슈의 범위(y축)를 확대하는 면에서 훨씬 보수적인 경향을 나타내고 있다.

③ 經營參與의 組織的 基盤

經營參與의 實質的 效果를 측정하는 세번째 基準은 어떤 組織基盤을 통하여 경영참여가 이루어 지느냐의 문제이다. 가령 個人爲主의 參與活動은 組合이나 勞動者代表를 통한 참여(participation by representation)와 어떻

게 다르며 또한 어떻게 비교될 수 있을 것인가? 參與의 組織的 基盤이 추상적인 代表制에 위임될수록 勞働者 個人이 행사하는 실질적인 영향력은 감소하기 쉽다. 불란서의 경우는 國家法에 의하여 勞働者 代表가 理事會의 任員으로 참여하도록 하고 있으나 실제로 개별 노동자들이 행사할 수 있는 영향력은 매우 제한되어 있다. 國家勞組나 産業別 勞組의 참여는 工場別 組合이나 作業單位別 參與構造와 그 動機의 側面이나 효과가 각기 다를 수 있는바, 勞使問題나 協議制度에 대한 法規가 完備되어 있다고 하여 企業經營이 보다 民主化되어 있다거나, 참여기회가 보다 높다고 보는 견해는 經營참여의 실제적 효과에 대한 영중한 結論으로 유도할 위험이 크다.

民主的인 經營참여가 이루어 지려면 國家 및 地域水準, 産業別, 企業別, 工場別등의 各個 組織基盤이 개선되어야 한다. 비록 국가 및 産業別 勞働組合機構가 어느정도 民主化되어 있다고 하더라도 기업 및 공장 등의 下部機構가 權威的 決定體制로 머물게 되면, 勞働者의 代議機能이 허수아비로 되어 결국 代議制에 대한 勞働者들의 관심과 참여의욕이 좌절되기 쉽다. 이런 폐단은 스웨덴이나 불란서의 경우에서 종종 지적되고 있는 문제점이다.⁽⁷⁾ 經營참여의 조직구조는 그림 ②와 같이 표시될 수 있다.

〈그림 ②〉 經營참여의 조직구조



勞使問題가 民主的 節次에 의거하여 운용되고 참여의 연계가 個人→企業→産業→國家로 연결되는 효율성을 가지려면 經營者, 勞働者, 組合의 各 조직 別 구조가 노동자 개인의 효율적인 참여동기(efficacy link)를 제공할 수 있

(7) Adolf Sturmthal, *Workers Council: A Study of Workplace Organization on Both Sides of the Iron Curtain* (Cambridge: Harvard Univ. Press, 1964) 참조.

도록 組織化되어야 한다. 개별 노동자는 노동자이면서 市民이요, 組合의 구성단위이기도 하다. 한 개인이 勞働者, 市民, 組合員으로서의 복합적 역할을 얼마나 효율적으로 수행할 수 있느냐에 따라 일터의 民主主義는 社會的 民主意識으로 고양될 수 있는 것이다. 반대로 이러한 효율성의 연계가 성립되지 못하면 아무리 國家나 企業規模의 代議機構가 잘 갖추어져 있다고 할지라도 勞働組合은 또 하나의 관료기구로 전락하거나 경영자와 결탁하게 되어 個別 勞働者는 산업환경으로부터 소외되거나 集團의 한 단순한 구성원으로 전락해 버리기 쉽다.

共産主義의 企業經營이 이데올로기나 法規로는 아무리 완벽하다 할지라도 실제로 勞働者들에게 참여의식의 효율성(efficacy)을 제공하지 못하는 이유는 바로 이런데서 그 원인이 설명될 수 있을 것이다. 반대로 비록 企業所有權은 勞働者로부터 分離되어 있고 國家레벨의 法規가 미비한 企業體制일지라도 勞働組合, 經營者, 勞働者間的 조직과 代議構造가 효율적인 참여동기를 제공할 수 있는 경우 産業民主主義의 효과는 보다 확고하게 뿌리를 내릴 수 있을 것이다. 특히 勞働組合의 民主化는 경영활동에 대한 참여를 아래로부터 고취시키는 데 가장 중요한 요건으로 지적되고 있다. 비록 이데올로기 상으로는 아무리 工場의 완전한 統制權이 勞働者에게 있다고 하더라도 조합이나 代議機構가 勞働者의 요구를 경영자나 소유자에게 전달시키는 역할을 효과적으로 담당하지 못하게 되면 노동활동은 관료의 수중에 들어가거나 경영집단의 통제권 안으로 떨어져 中央集權式體制로 變質되고 만다.

경영참여에 대한 조직구조, 특히 代議機構의 효율성과 연계구조의 문제는 노동문제에 대한 많은 연구들이 간과하고 있는 중요한 점이다. 이 문제를 도외시하면 社會主義式 이데올로기와 經營모델이 가장 포괄적인 참여구조와 기회를 제공한다는 단순한 一般化를 초래할 위험이 따른다. 국가체제나 노동법규에 表示되어 있는 참여규정은 노동자들이 실제로 인식하고 行動하는 효율성의 연계(efficacy link)와는 별개의 문제일 수 있다. 아무리 완벽한 참여규정을 갖추고 있더라도 위계적인 조직구조가 민주적 요건을 갖추고 개인에게 효율성을 제공할 수 있도록 운용되지 못하면 “노동자의 기업”은 국가나 당의 “生産工場”으로 둔갑하기 쉽다. 이렇게 되면 노동자는 “해방된 人間”이 아니라 생산의 도구적 위치를 벗어날 수 없을 것이며, 수동적이고 소외된 “도피형 人間”으로 영원히 남아있게 될 뿐이다. 이에 비하여 민주적

여기구와 절차에 의해 개인으로 하여금 효율적 참여동기를 자극할 수 있는 경영참여의 전략은 국가체제나 경영 이데올로기에 대한 근본적 개혁이 수반되지 않고도 얼마든지 가능할 수 있다. 이러한 경영전략에 대한 모색과 연구야말로 자본주의 경영방식의 장점을 살리면서 현대산업사회를 민주주의의 본질적 요건에 보다 효율적으로 접근해 가도록 하는데 필요한 중요한 知的 토대를 이루게 될 것이다.

IV. 結：産業政策과 民主主義의 장래

지금까지 우리는 經營參與의 문제를 이데올로기적 측면과 理論的 要件을 中心으로 하여 고찰하였다. 勞動者가 일터에 뛰어드는 이유는 이데올로기나 政治的 理由라기보다는 經濟的 動機 및 物質的 利害關係가 앞선다. 따라서 經營參與를 勞動의 代價에 대한 經濟的 動機에 앞서는 價値로 전도시켜서 생각하는 것은 위험하다. 왜냐하면 이런 경우 마치 勞動者는 物質的인 보상에 아랑곳 없이 政治的 自由를 쟁취하기 위해 일터에 뛰어드는 것으로 가정하거나, 參與機會를 保障하기 위해 生産의 效率性이나 企業의 利潤追求 動機를 희생시켜도 좋다는 극단적 結論으로 인도하기 쉽기 때문이다.

經營參與의 理論은 資本家支配의 사슬을 끊고 革命的 社會變動을 促進하려는 勞動者의 투쟁도 아니요, 勞動者 階級을 社會主義의 대열에 參與시키는 教育場으로 보려는 이데올로기와도 區分되어야 한다. 「이태리」의 맑스主義者인 「그람씨」(Antonio Gramsci)와 그를 따르는 社會主義 勞動理論家들에 의하면 경영참여와 특히 勞動評議會(worker council)운동은 社會主義투쟁의 一部요, 生産過程에서 자연적으로 發生하는 「프로레타리아」투쟁의 한 里程碑로 파악한다.⁽⁸⁾ 그러나 많은 연구들에 의하면 産業民主主義의 경험은 勞動者들로 하여금 「社會主義型」人間을 만드는 것이 아니라 오히려 市場經濟的 社會構造를 보다 확고하게 신봉하는 態度와 行態로 이끌어 가는 것으로 밝혀지고 있다. 「그린버그」(E. S. Greenberg)의 研究에 의하면 勞動者의

(8) Gwyn Williams, *Proletarian Order: Antonio Gramsci, Factory Councils and the Origins of Italian Communism* (London: Pluto Press, 1975); Andre Gorz, *A Strategy for Labor* (Boston: Beacon Press, 1967); Ernest Mandel, "The Debate on Workers' Control," in Gerry Hunnius, et. al., eds., *Workers' Control* (New York: Vintage, 1973) 등 참조.

自治管理(self-management)가 실행되고 있는 會社에서 일한 사람들은 傳統的인 經營方式에 의해 支配되는 會社에 종사하는 勞動者들에 비하여 오히려 古典的 自由民主主義 信念에 대한 지지태도가 높아지고 있음이 발견되었다. (9) 歴史的으로 보아도 유럽이나 美國의 勞動組合운동이나 경영참여의 확대를 통한 産業民主化 戰略은 勞動階層의 政治意識을 純體制的으로 흡수하고 民主的 市民意識을 함양하는데 직접·간접으로 크게 기여하였다. 참여형 산업구조는 勞動組織을 民主化함으로써 급진적 노동운동을 既存體制의 一部로 흡수하는 한편, 사용자들의 개명된 經濟利益觀과 社會的 책임의식을 자극함으로써 社會的 安定과 生産活動의 효율화란 遠대목표를 급진적 변화를 겪지 않고 달성할 수 있도록 하였다. (10)

産業經營을 民主化하고 勞動者의 參與意識을 고취하는 길은 大衆社會의 고질적인 병폐로 꼽히고 있는 소위 “working class authoritarianism” (11)에 대한 처방책이 될 수도 있다. 勞動者는 어느 社會나 대체로 教育, 態度, 意識등의 면에서 후진되고 수동적이며, 政治에 대하여 무관심한 계층으로 구성되어 있다. 직장과 일터를 통한 民主的 社會化(socialization)는 政治生活에 있어서 參與型 市民意識을 자극한다. 직업전선과 산업조직을 통하여 노동계층의 社會的 參與意識과 參與行爲를 촉진할 수 있다면 既存 政治社會體制나 산업관계의 권위구조를 크게 변경시키지 않고도 民主化가 가능한 여러 가지 戰略과 方案이 모색될 수 있을 것이다.

필자가 참여한 바 있었던 15개국 자동차산업 노동자의 비교研究結果 (12)에 따르면 社會主義 國家나 共產主義的 經營體制가 非社會主義 國家들의 그것에 비하여 보다 높은 參與機會(participatory opportunity), 參與意慾(par-

(9) Greenberg, *op. cit.*, pp. 33-40.

(10) John J. Dunlop, *et. al.*, *Industrialism and Industrial Man: The Problem of Labor and Management in Economic Growth* (Cambridge: Harvard University Press, 1960) 참조.

(11) Seymour M. Lipset, *Political Man: The Social Bases of Politics* (New York: Anchor Books, 1963), Chapter 4; Lewis Lipsitz, “Working-class Authoritarianism: A Reevaluation,” *American Sociological Review* 30 (1965), pp. 103-109. 참조.

(12) Philip E. Jacob and Chung-si Ahn, “Around the World on Automated Line,” *The Wharton Magazine*, Vol. 3, No. 3 (Spring, 1979), pp. 64-67; Jacob and Ahn, “Bases of Worker Participation,” *Automation and Industrial Workers: A Fifteen Nation Study*, Part 2: International Comparison (forthcoming by Pergamon Press)

ticipatory commitment) 및 參與行動(participatory action)을 촉진한다는 假說이 否認되고 있다. 그리고 人間開發(human development)과 노동참여의 결정적 요인은 기술수준(level of technology)이나 여타의 체계적 요인(systemic factors)에 있다는 증거도 희박하다. 경영참여의 기회인식과 행동을 촉진하는 요인은 經營者—勞動組合—勞動者간의 三者關係를 노동자의 입장에서 어떻게 評價하느냐에 크게 좌우되고 있다. 특히 會社의 경영자 보다는 組合의 役割이 노동자의 참여의식을 고취시키는데 더욱 중요한 變數로 작용하고 있음이 판명되었다. 이와같은 結果는 곧 「일의 人間化」(humanization of work) 作業은 경영자가 단독으로 결정하기 보다는 勞動組合과의 協助와 共同勞力에 의거하여 추진되어야 함을 암시하고 있다. 國家의 介入이나 仲裁은 이러한 노력이 民主的 과정으로 발전할 수 있도록 감시하고 독려하는데 중요한 의의를 지닌다. 政治權力, 勞動組合, 經營者 集團이 共同으로 만들어 가는 “일터문화(work culture)와 “노동풍토”(work ethic)는 未來의 노동운동의 進路를 결정하는 환경을 이룬다. 이와같은 환경을 참여형 政治文化로 이끌어 가는 戰略을 어떻게 구상해 가느냐에 따라 産業民主主義의 장래가 가늠된다. 本 小考는 장차 이러한 戰略을 구상하는데 필요한 하나의 理論的 出發點을 제시하는데 그 意義를 두고 시도된 것이다.