

# 勞使關係制度의 形成에 관한 研究

—美國과 日本의 比較—

金植鉉

## 第1章 序論

勞使關係는 흔히 勞動組合의 生成, 發展, 그리고 組合의 組織과 機能 等의 內容을 가지는 것으로 이해하고 있다. 勞動組合의 發達은 工業國家에서 볼 수 있는一般的인 現象이며 勞動組合의 存在가 經營制度와 國民經濟一般에 미치는 영향이 대단히 크고 先進國에 있어서는 그 政治的 影響力도 크게 作用하고 있는 例가 許多하다. 그러나 開發途上國에 있어서의 勞動組合은 先進國의 狀況을 基礎로 定立된 教科書의인 勞使關係論으로서는 說明할 수 없는 理論化되지 않은 廣範한 脈絡에 의하여 그 組織이 形成되는 段階에 있고 또 그 機能方向도 不確實한 狀態에 있다. 이런 狀態에서 勞使關係論의 體系를 論議하는 경우에는 勞動組合의 機能論보다는 오히려 形成論의in 接近을 하는 것이 現實을 說明하고 將來를豫測하는 데 있어서 보다 說得力 있는 方法이 될 것 같다는 것이 筆者의 見解이다<sup>(1)</sup>.

本論은 이와 같은 問題意識에서 출발하여 開發途上國에 있어서의 勞使關係의 現象을 説明하고 將來를豫測하는 데 있어서 有用한 示唆를 얻을 수 있을가하고, 몇몇 先進國의 경우의 事例를 들어서 國家單位의 勞使關係制度의 特徵을 形成하는 主要要因을 發達史的 觀點에서 概略的으로 考察한 것이다. 先進國의 勞使關係의 歷史的인 經驗에 基礎를 둔 종래의 勞動組合의 生成 및 機能에 관한 理論이 後進國의 勞使關係의 理解에 無用한 것은 아니지만 後進國의 勞使關係의 實相을 理解하는 데에 있어서 充分한 것은 아니다. 특히 現代의 後進諸國에 있어서 國民國家形成의 歷史的 및 狀況의 諸條件이 勞使關係에 미치는 影響에 대해서 이를 說明할 理論을 가지고 있지 못한 實情이다. 後進國에 있어서 勞使關係의 問題는 產業이나 企業의 狀況에서의 部分의인 實證論理에 의한 說明만으로는 現狀에 관한 因果關係를 理解하기 어려우며 그 範圍를 工業化의 一般論理와 近代의 國民國家의 形成論理의 範圍에 까지 無理하더라도 理論的 外廓의 면에서 擴張하지 않을 수 없다고 보는 것이 筆者의 見

\* 筆者：서울大學校 經營大學 附設 經營研究所 研究員, 서울大學校 經營大學 副教授。

(1) 先進國에서 發行되는 教科書와 研究의 大部分은 先進國內의 制度를 대상으로 한 內容을 담고 있으며 이들은 이미 發達한 勞動組合의 機能과 영향력에 관심을 가지고 있으나 後進國의 경우에는 그 以前의 狀態에 있기 때문에 機能論의 効用은 크지 않다고 본다.

解이다.

이런 점에서 볼 때 労使關係의 問題는 本質的으로 工業化와 近代의 國民國家의 形成過程에 있어서의 勞動의 統合화에 관한 問題로 理解할 수가 있다. 一般的으로 工業化는 技術에 의한 人間關係의 不斷한 分化와 變動을 招來하며 反面에 國民國家의 形成은 相異한 背景과 狀況條件에 있는 諸集團들을合理的으로 統合하려는 機能을 하므로, 兩者는 分化와 統合의 相異한 原理에 의한 補完關係에 있다고 본다. 대체로 工業化는 國民國家의 政治的 統合體系의 뒷받침이 없이는 그 發展이 不可能하며 國民國家의 統合體系의 形成과 維持는 工業化의 成功의 基盤 없이는 이루어질 수 없는 것으로 보여진다. 本論은 工業化에 수반하여 分裂되는 利害關係를 統合하는 機能을 労使關係의 基本原理로 보며 一國의 労使關係制度의 形成을 政治統合體系, 企業經營者에 의한 統合機能體系, 그리고 勞動組織에 의한 統合體系로 나눈다. 즉 労使關係의 主要領域을 政治的 統合體系와 雇傭政策을 中心으로 한 生產組織에서의 勞動의 適應化體系 그리고 勞動組合의 生成과 組織機能의 過程을 中心으로 한 労使의 組織間의 適應化體系의 셋으로 크게 나누어 본 것이다.

勞使關係의 國家別 特徵은 이와 같은 세 가지 領域을 同時에 考察하므로서 밝혀질 수 있다. 고 보며 비록 後進國의 條件과 一致하지는 않지만 先進國의 例를 中心으로 이와 같은 分析體系를 검토하므로서 어떤 示唆를 얻을 수 있을 것으로 판단된다. 특히 美國과 日本은 우리나라의 労使關係에 가장 영향을 많이 끼친 國家이며 理念과 公式制度의 面에서 兩國의 그것들을 移植한 實例가 많다. 이런 點에서 兩國의 労使關係制度의 特徵의 形成基盤을 고찰하므로서 이들 國家의 制度를 導入함에 있어서 判斷資料를 얻을 수 있을 것이고 또 한 걸음 더 나아가서는 우리나라 労使關係制度의 形成에 관한 豫測을 하고 政策模型을 만드는 데 있어서도 有用한 示唆를 얻을 수 있을 것으로 생각한다.

여기서 筆者는 單純한 推論으로 美國과 日本 兩國의 國家全般의 水準에서의 労使關係의 特徵을 說明하는 데 있어서 有意하다고 判斷되는 要因들을 重點的으로 提起한 것이다. 筆者가 여기서 關心을 가지고 있는 것은 資料의 網羅나 推究가 아니라 労使關係의 分析領域을 擴張하고 領域間을 相互連關시켜 理解하는 데 있으며 그 具體的인 內容이 國家의 統合體系, 企業의 統合體系 그리고 勞動組織統合體系의 세 領域이며 이들 세 領域은 앞서도 말한 바와 같이 相互連關된 것이다. 특히 國家의 統合體系는 다른 體系에 비해서 上位體系이면서 根本的으로는 相互連關의이다. 労使關係를 統合의 體系로 본 것은 關係 그 自體가 하나의 統合單位의 體系를 지향하거나 또는 統合units를前提로 하는 概念으로 본 것이며 구체적인 關係體系에서의 紛爭과 갈등은 統合體系內에서의 현상이며 統合機能의 一部로 볼 수 있는

것이다. 國家單位에서 勞使關係의 關係는 하나의 安定的 制度를 지향하는 實體로 볼 수가 있으며 政治體系에 있어서도 이를 위한 多樣한 政策的 努力を 하게 되고 企業과 勞動組織 역시 本質的으로 勞使關係의 安定化를 위한 統合指向의 機能을 하는 것으로 理解할 수가 있다.

이와 같은 점에서 本論에서는 勞使關係의 全體系를 하나의 統合機能의 實體概念으로 理解하고 政治體系, 雇傭體系, 勞動組織體系의 세 領域이 각각 어떻게 統合機能을 수행하게끔 生成 發展되고 있으며 統合의 基本的인 機制가 무엇인가를 考察하는 데에 焦點을 두고 있다.

以下 第2章에서는 國家別 勞使關係의 體系形成의 要因을 上記 分析領域의 分類概念에 따라서 考察하고 第3章은 日本, 第4章은 美國의 國家別 勞使關係의 統合機制의 形成事例를 第2章에서 제시한 領域별로 검토한다. 第5章에서는 이들 事例를 比較分析하여 그 特徵을 要約하고 마지막 結論에서는 韓國勞使關係에 대한 이들 分析의 意義를 檢討하기로 한다.

## 第2章 國家別 勞使關係의 體系

國家別 勞使關係의 體系는 產業化에 따라 生成 發展하는 勞動을 統合하는 諸制度의 國家別 體系를 總稱하는 것으로 理解한다. 勞使關係는 產業化의 過程에서 형성되며 이 過程에서 前產業社會에서 와는 다른 意味의 勞使關係가 形成되는데 이는 本質的으로 工業的 生產方式에 의한 技術의 應用과 變化 그리고 社會의 交流가 增大하고 그 範圍는 擴大하는 條件에서 성립한다. 이전 條件에서 무엇보다 重要視되는 것은 技術的 및 經濟的인 効率性의 問題이다. 이를 촉진하기 위해서는 產業社會內의 諸關係가 相互調整되지 않으면 안되는데 이를 위한 諸制度는 自生的으로 形成되는 면보다 人爲的으로 合理的으로 設定되는 면이 크다. 產業化의 速度와 成果는 產業化에 따른 變化와 分業을 統合하는 能力에 의하여 制約을 받게 된다. 產業化의 本質은 技術을 媒介로 한 人間의 相互關係의 形成이며 技術의 効率은 이와 같은 人間關係의 相互調整力에 의하여 決定되는 것이다. 一般的으로 產業化가 國民國家의 形成을前提로 하는가에 대해서는 相異한 見解가 있을 수 있다. 歷史的으로 先進國의 경험에 의하면 本格的인 產業化는 國民國家의 形成을前提로 한 國民經濟의 태두리안에서 이루어지며 이런 점에서 國民國家의 形成은 產業化의前提가 된다고 보는 것이다.<sup>(1)</sup>

대체로 近代國家의 形成契機는 内生的이든 外生的이든 產業化的 要請이나 衝擊에 대한

(1) 植民地下에서의 產業화의 例子는 國民國家의 形成을 전제로 하지 않는例外에 속한다. Clark Kerr 等은 植民地下의 產業화의 경우를 포함시키고 있다(Clark Kerr, et al.; *Industrialism and Industrial Man*, Oxford Univ. Press, 1965.)

反應인 경우가 많으며 또近代國家의 特徵은 產業化에 適合한 國家的 統合體制라고 할 수 있다. 사실近代國家의 對外的 獨立과 對內的 統合은 產業化의 能力에 의하여 決定된다고 해도 過言이 아니며 또 이와 같은 產業化의 能力은 產業化에 의한 新로운 社會關係를 効果的으로 統合할 수 있는 能力에 의존하는 것이다. 따라서 國民國家의 形成은 產業化過程의 導入과 促進에 따른 多樣하고 變化하는 集團間의 利害關係를 調整하고 統合하는 體系의 形成이란 면에서 理解할 수도 있고 특히 生產勞動을 對象으로 하는 勞使關係의 統合體系는 그중에서도 中요한 領域이 되는 것이다.

이와 같은 意味에서 本章에서는 產業化에 따른 勞使關係의 統合制度의 領域을 國民國家의 政治的 統合體系와 勞動關係立法體系, 勞使關係의 구체적 영역인 生產組織內의 雇傭, 그리고 組織化된 勞動과의 關係의 세 領域으로 크게 나누어 각각이 勞使關係의 產業化에의 適應을 어떻게 促進하여 그 統合化機能의 基本原理가 무엇인가를 고찰하기로 한다.

첫째 國家의 政治體系와 立法體系에 관해서 보면 다음과 같다.

政治體系에서 특히 勞使關係와 관련이 깊은 것은 政治的 統合의 意志가 어떻게 發生하고 그것이 어떻게 正當化되느냐 하는 點이다. 이 點은 一面 勞使關係와는 너무나 거리가 먼 問題인 것 같으나 實은 國家單位의 勞使關係의 統合原理를 最高의 水準에서 支配하는 要因이기도 하다. 政治의 機能에서 기본적인 것은 統合이며 그것을 實現하기 위해서 權力이란手段을 活用하고 權力의 正當化를 위하여 各種의 政治的 活動을 遂行한다. 政治權力의 正當化方法은 多樣하지만 궁극적으로는 權力의 영향을 받는 者 즉 權力의支配를 받아서 政治的 統合의 對象이 되는 者들의 受容性이 國民國家의 權力正當化의 根源이 된다. 그것은 반드시 國民의 一般的의 政治參加를 意味하지 않는다 하더라도 一般的의 同意로 뒷받침되어야 한다. 政治權力의 受容과 安定은 產業化의 進展과 勞使關係體系의 形成基盤이 된다. 政治權力의 正當化過程은 政治的 意思決定의 主體가 어떤 樣式으로 存在하느냐가 中요한 문제이며 이를 勞使關係와 관련시킨다면 政治的 參與制度가 특히 中요한 문제가 된다. 一極에는 一般的的政治參與制度와 다른 極에는 特定集團에 의한 支配에 이르기까지 多樣하지만 어느 경우에나 한편에서는 強制的 權力의 行使와 다른 한편에 있어서는 近代的 市民의 大部分을 형성하는 勞動의 訓練과 教育을 通하여 끊임없이 政治權力의 正當化를 試圖하게 된다. 이와 같은 過程에서 國家는 勞使關係에 관한 一般的의 統合原理를 따르고 이와 같은 原理는 하나의 共通的인 「이데오르기」의 形式으로 定着된다. 이와 같은 基本的 「이데오르기」는 반드시 自國內에서만 生成된 것이 아니며 外國에서 流入되거나 强要되는 경우가 있음은 물론이다. 勞使關係의 統合과 그 基盤이 되는 產業化의 進展을 위해서 各國은 自國特有의 統合理念을

定立하고 이에 따라서 勞使關係에 관한 各種의 立法을 實施하고 이에 따라서 行政的인 指導를 施行한다. 企業內生產組織에 있어서의 雇傭關係나 勞動組織의 生成, 發展, 그리고 그 機能方向은 이와 같은 政治過程을 通하여 형성되는 共通的信念體系와 이에 의하여 구체적으로 규정되는 勞使關係에 관한 諸法規에 의하여 그 性格과 方向이 決定되는 것이다.

勞使關係의 다른 하나의 領域은 生產組織에서 雇傭關係이다. 產業化에 따라 生產制度는 工場組織을 中心으로 權利와 義務의 多樣한 公式關係를 規定하게 된다. 이 關係에 있어서는 特히 企業經營者가 中心이 되어 勞動의 生產組織에의 統合을 위한 各種의 施策이 實施된다. 企業經營者는 勞動을 生產過程에서 統合하기 위하여 訓練 報償 參加 等의 各種의 統合施策을 遂行한다. 一般的으로 企業의 勞動統合施策은 經濟効率의 原理에 支配된다고 한다. 그러나 勞動管理의 基本理念은 多樣하며 特히 國家間의 差異가 현저하다는 點이 指摘되고 있다. 이와 같은 企業이 勞動을 生產過程에서 統合하는 基本理念과 原理 그리고 이를 實踐하는 諸般施策의 國家別 特徵을 區別하는 것이 이 部分의 考察目的이기도 하다. 工業生產의 組織에서 勞動의 生產性은 勞動의 技能的能力과 組織生活에의 適合性에 依存하는 바 크다. 이들 能力과 性向도 工業生產組織以外의 諸般社會組織 例를 들면 家族, 學校, 宗教機關 等에서 養成되는 것이기도 하지만 그 實質的인 發揮는 生產組織內에서 이루어지며 그 結果가 生產組織의 發展에 重大한 影響을 미치는 것이므로 企業經營者들은 그들대로 勞動의 定着適應과 適切적인 動機化의 方策을 開發하게 된다. 이와 같은 勞動統合을 위한 管理의 諸方策은 一般的으로는 經濟的 合理性의 原則에서 選擇 導入되지만 그 具體的 内容은 企業經營者自身이나 勞動者들의 能力과 性向에 따라서 그리고 組織環境의 差異에 따라서 나라마다 多樣하게 나타나는 것이다. 特히 本論의 體系에 따른다면 政治的 統合理念과 制度의 影響을 크게 받으므로 이에 따른 國家別 相異點이 두드러지게 나타난다.

셋째 労使關係制度의 重要領域은 勞動組織이다. 勞動組織의 代表的인 것은 勞動組合이며 勞動組合의 成立動機에 관해서는 여러 가지 理論이 있으나 一般的으로는 勞動과 企業과의 利害關係의 相反性에 두는 점에서相當한 정도로 意見의 一致를 보고 있다. 그러나 本論에서는 勞動組合을 포함하여 勞動의 組織化는 勞動을 產業化過程에 適應시키려는 하나의 方便으로 理解한다. 그것이 自生的으로 成長하든 他律的으로 助成되든 간에 勞動組織은 어느 나라의 경우를 막론하고 政治的인 默認이나 保護 없이는 成長, 發展할 수 없으며 勞動의 統合을 代行하는 組織으로서 發展한다는 點에 注目한다. 이 點은 特히 勞動組合의 發展에 관한 國家別制度의 差異를 理解하는 데 있어서 매우 중요하다는 점을 강조하게 된다. 왜냐하면 國家別特徵은 國家單位의 統合理念과 政治過程 그리고 이에 따른 立法的措置와 行政施

策의 영향을 크게 받기 때문이다. 勞動의 統合手段으로서의 勞動組合을 理解하게 되면 勞使關係의 對立性은 統合原理에 의하여 支配를 받게 된다. 特히 國家單位의 勞使關係體系의 觀點에서 理解하면 더욱 그러하다. 왜냐하면 一國의 勞使關係가 하나의 體系로서 成立되자면 組織關係에서는 對立的이더라도 國家體系의 範圍에서는 共存의 原理에 基盤을 두기 때문이다. 대체로 勞動組合은 分散된 勞動者의 힘을 組織勢力化하며 이를 배경으로 企業이나 政府에 壓力を 가하므로서 有利한 交涉을 하는 方便으로 解析하고 있고 그 결과 勞動組合은 企業에 대한 勞動者의 對抗勢力集團으로 보게 된다. 그러나 이와 같은 對抗勢力集團的性格을 受諾하더라도 國家單位에서 볼 때 勞動組合은 勞動의 組織的統合의 合理的 方策으로理解될 수가 있으며 機能上으로도 企業의 獨善에 대한 擧措를 하므로서 効果的인 勞動의 國家的統合의 契機를 만들 수 있게 하는 것이다. 程度의 差異는 있으나 勞動組織은 政治的經濟的 社會的으로 勞動의 利益을 代辯하므로서 產業化過程에서 勞動의 疏外를 막고 効果的인 勞動의 統合을 이루하는 經路의 역할을 하게 된다. 勞動組合의 組織化는 國家마다 相異한 内容으로 나타나는 것을 볼 수 있는데 이는 여러 가지 原因이 있을 수 있으나 本論에서의 體系는 勞動의 性向이나 經營의 勞動管理보다 더욱 重要한 것은 國家的統合이데으로 기와 이에 基盤을 둔 勞動法規과 政策이라 보는 것이다. 勞動의 組織化 및 그 活動性向은 이와 같은 國家的 政策下에서 企業內勞動管理에 대한 反應의 形式으로 나타나며 이런 點에서 企業經營者の 企業內勞動의 統合政策도 중요한 하나의 獨立變數的 機能을遂行하는 것으로理解할 수가 있다.

以上과 같이 國家單位에서 勞使關係의 體系의 第1次의 水準은 國民國家의 統合理念과 勞動의 統合政策, 企業經營의 勞動管理施策 그리고 勞動組織의 勞動統合機能의 세 가지를 들 수 있으며 國家單位에서 보면 分析體系上의 重要性은 國家全體의 統合理念과 그것을 勞動의 統合에 適用한 諸般法的 行政的 政策이 그중 중요하며 이는 企業과 勞動의 兩組織에 모두 영향을 미치는 것으로 되어 있다. 그러나 企業이 生產組織內에서 勞動의 統合施策을 實施하는 것이나 勞動組織이 團體交涉이나 其他 共濟的機能과 勞使協力機能을遂行하므로서 勞動의 統合에 기여하는 활동은 그 自體로서 하나의 獨自的機能領域을 가지는 것으로理解할 수도 있다. 그러나 兩者的 경우에 있어서도 企業經營의 生產組織內에서의 勞動의 統合施策이 勞動組織의 性向을決定하는 重要한 하나의 要因이 된다고 보는 것이다.

以上과 같은 分析體系의 構成에 따라서 本論은 以下에서 美國과 日本의 例를 들어 兩國에 있어서 勞動의 統合體系로서 勞使關係의 制度的 特徵이 어떻게 形成되었으며 그 機能原理는 무엇인가에 대하여 考察하기로 한다.

### 第3章 日本의 労使關係體系

#### 第1節 近代國家의 形成

##### (1) 封建的 遺產

日本은 近代國家成立의 直前時期에 長期間의 封建的 專制制度下에서 政治的 統合과 安定的 社會統合을 경험한 國家이다. 德川時代의 政治統合은 原理上으로는 地方의 分權制度에 의한 封建的 支配體制였으나 日本의 경우에는 集權的 統制의 強力한 制度的 裝置를 갖추고 있었고 그로 인하여 人爲的 安定時代를 維持하였다고 보는 見解가 支配的이다.<sup>(1)</sup> 우리에게 관심을 끌게 하는 것은 이와 같은 人爲的 政治統合의 安定化와 거기서 유래된 近代的 性向이다.

德川時代의 政治統合의 原理는 한 마디로 各 封建領主들의 封土支配를 認定하면서 그들의 势力이 中央領主 즉 德川家의 政治的 地位를 위협하지 않게 하는 것이었다. 그렇기 위해서 취한 德川家의 人爲的 制度는 多樣하였으며 꽤合理的하였다.<sup>(2)</sup>

그 첫째가 人身的統制와 地方領主들의 經濟力의 分散 그리고 監視制度이다. 人身的統制는 領主들의 家族을 中央에 常住케 하여 領主들이 定期的으로 一定한 儀式을 갖추어 中央을 방문하게끔 强要하는 制度이며 이는一面 人質政策의 效果와 領主들의 經濟的 消耗의 效果를 얻을 수 있었다.<sup>(3)</sup> 그 結果 地域間의 交通 즉 地方과 中央間의 便便한 交通이 이루어져 限定了의 이긴 하지만 全國的 流通體制가 形成된다. 또한 地方領主들은 그들의 地位를 維持하기 위하여 적어도 領土內에서는 制限된 安定條件에서 經濟力を 養成하도록 强要當하고<sup>(4)</sup> 生產促進政策과 生產的 動機化를 하지 않을 수 없게 된다. 그 結果 日本의 封建時代에 있어서 生產性向은 長期的으로 크게 向上되어 왔다는 증거를 나타내고 있다.<sup>(5)</sup>

監視制度는 地方領主들의 中央에 대한 謀反과 특히 地方勢力間의 聯合을 事前에豫方하기 위하여 德川家의 側近을 地方의 要所에 領主로 配置하는 制度였으며 이는 中央에서 要求하는 各種 集權的 制度의 實施를 監視하므로 政治的 安定을 長期的으로 定着시키는데 기여하였다.<sup>(6)</sup>

(1) 예를 들면 John W. Hall; *JAPAN: from pre-industry to modern times*, 1971, Delta Book. Edwin. O. Reischauer; *Japan: the Story of a Nation*, 1970, Alfred A. Knop Inc.

(2) 以下是 主로 Hall과 Reischauer의 上揭書, Everett E. Hagen; *On the Theory of Social Change*, 1962, MIT Press의 第14章, 그리고 Robert E. Ward, et al. ed.; *Political Modernization in Japan and Turkey*, 1964, Princeton Univ. Press. 第2章 (A)에 수록된 J.W. Hall의 *The Nature of Traditional Society*를 參考하였다.

(3) Edwin O. Reischauer; *op. cit.*, p.86.

(4) *Ibid.*, p.100.

(5) E.E. Hagen; *op. cit.*, 韓國語版(乙酉文化社) p.521.

둘째번 措置는 天皇의 尊嚴성을 강조하면서도 天皇을 地方領主와 격리시키고 德川家만이 그 威光을 最大限 背景象徵으로 活用함으로써 中央의 政治的 權力의 正當化를 試圖한 點이다. 日本에서는 歷史的으로 現代에 이르기까지 天皇의 權威를 政治的으로 뿐만 아니라 종교적 水準에서 象徵化하여 國民에게 國家的 統合意識을 심으려는 試圖를 하였다.<sup>(7)</sup> 이와 같은 政策은 결과적으로 日本國民들의 尊皇思想을 中心으로近代화를 추진하는 政治統合의 基盤을 만들었으며 德川家가 天皇을 象徵的으로 利用한 것은 國民間에 尊皇思想의 復活을 通한 近代國家의 形成에 유리한 作用을 했을 것으로 짐작된다. 그 결과 日本의 近代國家의 統合이 보다 용이하게 또 前近代的 制度의 連續的 保存政策이 可能한 基盤을 提供했다고 생각할 수 있다.

세번째의 安定措置는 社會的 職業의 位階를 嚴格히 하고 이에 따른 位階秩序를 確立하면서 職業間의 移動을 禁止한 政策이다. 位階의 最上層은 領主와 그側近官僚 學者이며 그 다음에는 武士階級 그리고 農, 工, 商의 職業의 身分을 明確히 區分하고 階層間의 移動을 禁止시키고<sup>(8)</sup> 長期間에 걸쳐서 各階層內의 職業의 倫理를 教化하였는데 이는 오늘날에 있어서도 日本의 上下間의 安定의 位階秩序를 確立하는데 傳統的 基盤이 되었다고 解釋되고 있다. 이와 같은 職業倫理는 餘他의 職業에도 擴張되었는데 특히 商工階層에 있어서의 職業倫理로서 職業의 正直性과 農民階層에 있어서의 勤勉性 等의 倫理的 教化가 實施되었고 全般的으로 天職의 職業定着性和 身分의 忠誠心의 傳統을 남겼다고 해석된다.<sup>(9)</sup>

네번째의 安定措置는 社會의 安定體制定着을 뒷받침하기 為한 教化的 論理를 宗教的 教理의 水準에서 合理化한 것이다.<sup>(10)</sup> 日本의 傳統宗教는 儒教 佛教 土着的 神教의 三種類가 있었으며 德川時代에는 이와 같은 宗教의 教理를 社會體制의 安定화에 기여하는 積極的手段으로 再解析하는 活動이 活潑하였다. 儒教의 教理에서 職業의 階層性과 秩序를 正當화하고 특히 儒教를 國家主義的 教理로 日本的인 解析을 하므로서 國家秩序의 正當화와 그리고 職業倫理의 確立에 援用하였다. 佛教도 마찬가지로 日本의 土着化를 試圖하여 各種 日本的 教派가 當當時에 發達하여 오늘날까지 번창하는 始發點이 되었는데 이들은 모두가 佛教教理의 世俗化를 試圖하는데 特徵을 찾을 수가 있으며 이는 現世肯定的이며 職業의 勤勉, 秩序의 受容 等을 內容으로 하는 것이었다. 神教는 特히 尊皇思想의 뒷받침에 의한 國家統

(6) Edwin O. Reischauer; *op. cit.*, p.83.

(7) Robert E. Ward ed.; *op. cit.*, p.16.

(8) G.W. Hall; *op. cit.*, pp.178-181.

(9) *Ibid.*, p.184.

(10) 日本의 傳統的 宗教의 性格과 그것이 日本의 近代化에 미친 영향에 관해서는 주로 Robert N. Bellah; *Tokugawa Religion-The Value of Pre-Industrial Japan*, 1957, Free Press.를 參照頗음.

合의 倫理를 教化하는 데 活用되었다.

다섯번째 措置로서 德川政府는 特히 中央에 官僚를 雇傭하여 行政을 制度化하므로서 中央의 財政安定과 行政一般의 統治過程을 安定化하려 하였다<sup>(11)</sup>. 이와 같은 先例는 近代化에 있어서 官僚制度의 經驗을 물려 주었으며 制度合理性에 따른 行政의 傳統的 遺產을 남겼다.

以上과 같은 德川時代의 封建的 統合의 諸體系는 그것이 近代的 國家統合과 工業化에 기여한 여러 가지 遺產을 남겼는데 이는 自然的인 過程에 依한 面보다도 近代的 國家의 形成過程에 있어서 이들 有利한 要因들을 存續 活用하도록 政策的인 配慮를 한 결과이며 또 그것이 可能했던 條件에 있었다는 點이 흔히 강조되고 있다.

## (2) 近代國家의 形成

日本의 近代化는 흔히 明治維新이란 政變을 契機로 이루어졌다고 한다. 이는 封建制度에서 中央集權의 專制主義國家의 確立을 뜻하는데 이 過程에 있어서 日本의 政治的 統合은 急激한 社會變革을 거치지 않은 連續性을 維持하였다고 보는 것이 一般的인 見解이다.<sup>(12)</sup> 이와 같은 連續性은 明治維新의 政變主體가 傳統的 日本의 制度의 遺產을 變化(change)에 活用한다는 政策的 意識과 政變當時에 造成된 有利한 條件에 起因한다.<sup>(13)</sup> 앞서 지적한 바와 같은 前近代社會의 政治的 安定에 起因한 社會의 基底에서부터 形成된 近代的 性向이 存在했다는 前提가 없으면 前近代社會와 近代社會의 連續性은 成立하기 어려울 뿐만 아니라, 그러나 日本의 경우에는 前近代社會의 基底에 近代適合的 性向이 存在했다고 보면 政治的 近代化 主體들이 이런 性向을 破壞하지 아니하고 이를 活用하는 政策을 選擇했으며 또 그와 같은 選擇이 可能한 條件이 갖추어져 있었던 것이다.

以下에서는 日本의 近代國家의 形成과정에 있어서 政治的 條件과 變化的 契機 그리고 그 結果로 制度化된 政治的 統合의 諸機構를 개관하고 그것이 日本의 國家的 勞使關係의 特徵 形成에 미친 영향을 보기로 한다.

우선 傳統社會內에 生成된 變化的 壓力과 變更主體 즉 政治改革主體의 形成에 關해서 볼必要가 있다. 德川末期의 社會는 계속된 嚴格한 統制下에서도 地方勢力의 발호가 연이어

(11) J. W. Hall; *op. cit.*, p.177ff.

(12) M. Yoshino; *Japan's Managerial System*, 1968, MIT Press, p. 24.

Arthur H. Whitehill, et al.; *The Other Worker, A Comparative Study of Industrial Relations in the U.S. and Japan*, East-West Center Press, Honolulu, 1968.

(13) J.W. Hall; *op. cit.*, p.273.

발생할 만큼 中央 統治力은 弱化되고 있었다.<sup>(14)</sup> 여러 가지 原因을 들 수 있으나 中央政府自體의 弱化와 地方領主들의 相對的 地位向上 그리고 그것을 뒷받침한 商工勢力의 發展을 들 수가 있다. 中央政府의 幫대한 行政 및 軍事力を 유지하기 위한 財政을 거의 限定된 土地財源에 依存하면서 行政의 弱化로 因한 浪費와 政治勢力의 中心인 武士階級의 統合에 失敗한 데 더하여 地方에서는 反對로 商工業의 運성과 이에 결합된 強力한 武士集團들이 發生하여 中央에 도전하게 되었다. 特히 重要한 것은 德川末期에는 封建的 統治力의 中心勢力이 弱化된 데 비하여 商工階級의 活動이 活發했고 強力히 統制된 職業的 階層秩序와 職業間 移動장애가 무너지기 시작하여 相對的으로 經濟力を 배경으로 한 商人의 地位가 크게 向上되었다는 點이다. 이와 같은 條件에서 武士들도 商人們 밑에 들어가 일을 돋기도 하였고, 또 당시 統制된 狀態에서도 開放되어 있던 和蘭商人들을 통한 西洋의 實用的인 學問을 연구하여 이를 應用하는 경향이 높았고, 이는 商人的 協力없이는 이루어질 수 없었다. 이런 條件에서 特히 政治的 指導力を 유지할 수 있었던 地方領主들의 統治下에서 商工業과 實學이 發展되고 이들 地方의 政治勢力의 主體들인 武士의 群이 日本의 近代國家 形成의 主體가 되었다.

이들이 強力한 中央集權體制를 主張하고 나오게 되고 또 그것이 正當化된 契機는 앞서 본 封建的 中央集權의 強化와 함께 強力한 外勢의 挑戰에 當面한 國家的 危機의 自覺을 効果的으로 喚起한 때문이다. 外勢의 挑戰은 1853年 美艦을 끌고 東京만에 나타난 페리提督(Commodore Mathew C. Perry)의 通商要請이다. 이는 當時 日本에 있어서는 큰 충격이었으며 새로운 강력한 政治的 統合에 의한 對應을 不可避하게 하였다. 部分的인 分裂이 없지 아니하였으나 결국 德川體制를 버리고 天皇을 배경으로 둑쳐서 새로운 社會改革과 政治的 統合으로 낙착이 되었다. 앞에서 본 武士階層을 中心으로 한 中央政權은 廣範한 社會改革을 實踐했으며 政治的으로 우선 地方의 封建的 權力構造를 解體하고 國內의 地域間 通商의 장벽을 해체하였으며 工業, 運輸 및 金融企業에 關한 政府主導의 進捗計劃을 實施하였다. 強力한 中央政府의 軍事力を 組職하여 西歐式 訓練을 實施하고 教育制度도 西歐의 制度를 도입하여 一般化하였으며 全國的인 統合을 위한 近代的 官僚體制에 依한 行政體系를 導入하였다.

이와 같은 일련의 社會改革과 國家統合 그리고 工業化 保進의 과정에서 日本의 경우는 그것이 큰 저항없이 이루어졌다는 사실이다. 그것은 여러 가지 原因이 있으나 外部挑戰에 대한 團合反應과 強力한 武士階層에 依한 政治改革主體의 確立이라 할 수 있고 이들이 취한

(14) *Ibid.*

(15) *Ibid.* p.268.

政治的 統合政策이 近代化의 諸條件을 酿成하는 데 있어서 合理的이었다는 데서 正當화의 根據를 찾을 수 있다.

우선 政治的 統合을 이루는 과정에 있어서 封建的 分權制度의 解體와 財政 軍事 行政의 集權化過程에서 決定的 抵抗이 없었다는 點이 前近代社會의 解體를 회피할 수 있었던 중요한 内部的 要因이 된다. 이와 같은 過程은 主要領主들의 利益은 존중하는 면에서 서서히 集權화하고 그들의 意思를 形式的 過程을 통하여 中央政權의 權力正當化에 活用했기 때문이다. 이에 더하여 基軸集團인 武士階層은 이미 以前부터 봉과하여 윗으나 그들의 特殊集團體系에 대한 忠誠心을 그「우두머리」를 政治過程에 參加시키므로서 쉽게 抑壓할 수 있었다는 점일 것이다. 이와 같은 過程은 政治體系의 最高權力機關으로서 天皇의 象徵的인 權威의 活用과 形式的인 議會制度의 도입에 의한 元老의 諮問의 活用으로 나타나며 이와 같은合法화過程을 배경으로 軍事的인 힘과 經濟的近代勢力を 양성하므로서 安定的轉換의 基盤으로 삼았다.<sup>(16)</sup> 明治維新의 政治主體들은 史家들이 흔히 引用하는 「富國強兵」이란 목표를 前面에 내세우면서 西歐의 法制, 軍制, 教育制度, 企業制度를 導入하여 行政, 軍事, 一般 및 高等教育機關 그리고 私企業의 育成을 위한 制度의 基盤으로 삼았고 西歐의 近代的 產業技術을 導入하고 科學教育을 강조하면서도 教育의 가장 중요한 목표는 日本의 歷史的 傳統의 尊重과 國家的 統合意識을 訓練하는 데 있어서 天皇의 威嚴을 最大限으로 活用하는 것이었다. 이와 같은 모든近代化과정을 통해서 政治過程에 있어서나 經濟主體의 形成過程 그리고 教育過程에 있어서 日本의近代化政策은 根本的으로 前近代社會의 安定的인 經濟合理的 性向과 統合指向의 性向을 存續시키는 方向을 根幹으로 하고 그위에 西歐의 制度와 技術을 適合化하였다. 日本의近代化가 傳統的인 主要價值觀과 制度를 연속적으로 保存할 수 있게 된 것은 이와 같은 政治過程속에서 그 원인을 찾을 수가 있다.<sup>(17)</sup>

## 第2節 國家의 勞使關係政策

日本의 労使關係는 傳統的으로 人格的 紐帶에 의한 下向의인支配와 恩惠 그리고 服從과 報恩의 倫理가支配한다고 한다. 國家의 政治權力의 立場에서 보면 이와 같은 原理가近代의 統一國家의 形成과 強力한 軍事力의 發展 그리고 產業制度의 促進에 결코 장애가 되는 것이 아니었다. 오히려 이와 같은 傳統的 統合性向을 파괴할 產業組織內의 諸條件 特히 労

(16) *Ibid.* Chapter 14.

(17) M.Y. Yoshino; *Japan's Managerial System, Tradition and Innovation*, MIT Press, 1966, p. 23ff.

動條件의 改善에 대해서 日本의 官僚들은 비교적 進步的 政策을 取하고 있었고 이는 勞動의 統合에 寄與를 한 것으로 믿어진다.

日本의 労動保護立法인 工場法은 1880年에 처음 그 試案이 制定되었다.<sup>(18)</sup> 1880年代 이후 工場勞動이 급격히 擴張한 결과 정부는 부녀자와 年少者 労動의 保護를 內容으로 한 工場內의 作業 및 安全條件의 改善에 關心을 갖게 되었다. 이와 같은 취지의 工場法에 대해서도 經營者는 極烈한 反對를 했으며 그 趣旨는 西歐制度의 早熟한 導入은 時期尚早라는 것이다. 日本에서의 雇傭關係는 古來의 慣習道德으로 統制될 수 있고 그것은 父子 師弟間의 關係와 같은 것이며 西歐의 그것과는 區分된다는 것이었다. 新興工場과 鐵山에는 이와 같은 好은 關係와는 다른 要因이 있을 수 있으나 아직 규모가 작고 雇傭關係에서 反感은 없고 大企業도 아직 크지 않으므로 日本의 勞使關係는 共通的 道德的 感情을 가지고 있으므로 만약 公共法이나 機關이 勞使各者の 権利나 義務를 규정한다면 이와 같은 바람직한 道德的 感情은 사라질 것이라는 見解였다. Shibuzawa(1840—1931)와 Okura(1837—1828) 그리고 Hirose(1828—1914)와 같은 有數한 企業家들도 同法은 產業發展에 오히려 地址을 준다는 理由와 日本의 教育은 根本的으로 人間的 感情을 重視하므로 資本의 勞動수탈을 초래할 우려는 없는 것이라면 이유를 들고 1896年的 第2次案에도 반대하였다. 그後 工場法 통과하기까지는 10년 以上的 세월이 흐른 1911년이었고, 政府는 이를 통과시키기 위하여 그동안 工場勞動에 대한 資料와 情報를 보완하였다. 그러나 實際로 이 法이 施行된 것은 1916年以後였으며 企業側의 많은 抵抗을 받았다.<sup>(19)</sup> 이와 같은 一般勞動保護法은 政府의 労動政策의 方向을 明確히 한 것이며 以後에 있어서 日本의 만족할 만한 勞使關係의 方向을 결정하는데 里程標가 되었다.<sup>(20)</sup> 즉 勞使關係에 있어서 政府의 立場이 正當化되는데 큰 效果를 나타냈다고 보는 것이다. 그러나 日本政府의 労動政策은 組織勞動에 대해서는 이를 반드시 保護하지 아니하였으며 특히 1900年的 公共治安維持法의 公布는 組合의 抑壓에 活用되었고 勞動紛爭과 勞動의 政治的 活動을 不法化하는 政策을 이미 이때에 確立하였다. 1次大戰 直後에는 國際聯盟과의 關係 等을 考慮하여 日本政府의 労動에 대한 強硬政策은 다소 완화되고 1912年에 設立된 友愛會의 活動을 許容하였으나<sup>(21)</sup> 이는 경영자와 政府를 자극하지 않는 方向

(18) Koji Taira; "Factory Legislation and Management Modernization during Japan's Industrialization, 1816~1916", in *Business History Review*, Vol. XLIV, No. 1, 1970, p.84ff,

(19) *Ibid.* p.88.

(20) Hisashi Kawada; "The Government, Industrial Relations and Economic Development" in *Industrial Relations and Economic Development*, ed. by Arthur Ross, Macmillan, 1966, p. 74.

(21) Iwao F. Ayusawa; *A History of Labor in Modern Japan*, East-West Center Press, 1966, p.120ff.

의活動을 하였고 勞使協調를 主張하는 共濟活動과 教育活動에 치중하는 性格을 가지고 있었다. 이와 같이 日本政府의 勞動組織活動에 대한 政策은 本質的으로 勞動組合이 企業과 對立하여 紛爭을 일으키는 것을 認定하지 아니하였고 한 걸음 더 나아가서는 勞使協助의 制度化를 통하여 勞使關係의 安定化를 圖謀하는 施策을 권장하였다.

以上과 같이 日本政府는 產業化에 수반하여 成長하는 勞動者들을 政策的으로 保護하면서 勞動組合運動은 不許하므로서 勞使關係의 外形을 形成하는 데 있어서 經營者の 傳統的 勞使關係의 理念과 體系를 導入케 하는 役割을 했다. 이와 같은 政策의 動機는 當時의 國家統合과 關聯된 餘他의 政策과도 연관된 것이지만 經營의 自律的인 勞動의 統合政策에 依存하는 方向으로 政府가 유도한 면이 없지 않았다. 政策的으로 이와 같은 경향은 1920年代末以後의 政治的 性向을 띤 勞動組合運動에 대한 적극적 彈壓과 1930年代末에 戰時體制에서 導入한 國家主導의 報國會運動으로 發展하게 되어 2次大戰 以後의 새로운 時代를 맞게 된다.

### 第3節 雇傭制度

오늘날 日本企業의 雇傭制度에 있어서 傳統的 制度의 溫存性向에 대해서는 흔히 實務家들과 理論家들에 의하여 指述되고 있다.<sup>(22)</sup> 사실 日本의 企業에서는 組織의 効率提高를 위한 統合指向的 制度로서 傳統的 社會關係의 原理를 導入하고 있다. 이와 같은 過程이 自生的인가 또는 人爲的인가 하는 것은 社會全般의 變換過程이 連續的인 것이었던 만큼 自生的인 導入의 可能성이 없지 않을 것이다. 예를 들면 地方產業의 경우 地方領主나 土着商人에 의하여 起業되고 그 地方人力이 雇傭된 경우에 企業內部에 外部社會의 傳統的 關係가 轉移될 것은 자연스러운 것이다. 그러나 都市의 商人이나 政府가 起業한 大企業의 경우에 있어서는 반드시 自生的인 導入이 保障되는 것은 아니다. 왜냐하면 日本과 같은 社會의 連續性의 存在는 前近代產業部門이 存續하고 社會構造의 急激한 變化를 前提로 하지 않으므로 大企業은 工業勞動의 調達과 定着을 為한 意識的인 努力を 해야 하고 이 過程에 있어서 企業人們의 雇傭政策의 選擇은 여러 가지 方向이 可能하기 때문이다. 이들 企業人們은 勞動者를 傳統的인 關係로 相對한다고 생각할 수만은 없다. 왜냐하면 企業의 原理에 따라 利潤을 위한 低賃金과 勞動의 他律的 強化가 選擇될 可能성이 많기 때문이다. 또 實際로 中小企業

(22) 예를 들면 M.Y. Yoshino: *op. cit.*, James C. Abegglen; *Management and Worker-The Japanese Solution*, Sophia Univ. Press, 1973.

에 있어서 労動政策은 이런 方向을 취한例가 많다.<sup>(23)</sup> 그러나一般的으로는 日本의 企業家가 傳統的 關係의 原理를 企業雇傭關係에 導入한 것은 合理的이며 意識的인 過程을 거친 것으로 보여진다. 그 過程은 두 가지가 있다. 하나는 初期勞動市場이 主로 農村部門인 경우가 이에 해당하는데 소위 出稼型 労動을 雇傭할 때의 企業이 不利한 位置에서 취하는 方式이라 할 수 있다. 그것은 労動의 모집과정에서 雇傭에 관한 全人的 責任을 企業이 擔當하는 것이며 이는 賃金契約關係라기 보다 오히려 全人的 保護育成의 關係를 形成하게 된다. 다른 하나는 大企業이 労動移動의 不安에서 취한 制度의 労動定着政策이라 할 수 있는데 이에는 雇傭定着을 위한 各種 労動誘引施策과 制度가 포함된다.

이와 같은 두 가지 過程은 後에 소위 日本的인 經營家族制度를 企業에 定着시킨 重要한要因이 된 것으로 理解된다. 一般的인 產業勞動의 不足狀態에서 中小企業은 全人的 關係形成에 의하여 労動을 定着시키면서 労動生產性을 提高할 수 있는 反面에 大企業의 경우에는 이와 같은 役割을 現場監督者들이 해야 하지만 그들이 가지는 權限은 限定되어 있으므로 雇傭制度上의 補完措置가 必要하게 된다.<sup>(24)</sup> 大企業은 이와 같은 内部的인 條件에서 労動移動에 대한 對應策으로서 意識的으로 賃金, 厚生, 福利施策 等의 制度의in 面에서 家族主義의 in 理念을 採擇하고 그것을 實施한다. 우선 企業家는 企業을 個人的 것이 아닌 家業으로 생각한다. 家業이란 企業家個人의 血緣的 家業의 世業이란 뜻으로 생각되기도 하지만 또한 편으로는 企業家個人의 人格的 責任이 아닌 個人과는 별도의 實體的 概念으로 把握하고 이를 企業에 參加하는 労動者의 水準까지 擴張한다. 그리하여 企業에 參加하는 모든 組織構成員은 하나의 家族과 같이 보아야 한다는 「이데오로기」가 형성된다<sup>(25)</sup>. 이와 같은 思考에 의해서 傳統的 家族制度에서의 家長과 子女의 關係와 같은 關係原理가 經營者와 從業員의 關係에 轉移된다.

企業家는 意識的으로 部下들을 對하는 데 있어서 그리고 公式的 表明의 形式으로 上司는 部下를 人格的인 家族關係에서의 父兄과 같은 地位에 있는 것으로, 그리고 部下는 上司를 마치 父兄과 같이 따르고 指導를 받는 것이 옳다는 것을 強調한다. 그위에 賃金制度는 年齡給의 體系를 導入하여 年功秩序의 基礎를 經濟的인 公式的 報償制度에서부터 確立한다. 이와 같은 賃金制度는 當時의 労動需要의 性向이 熟練技能을 要求하였다라는 點과 결합되어 企業目的의 達成과 有利하게 適合할 수 있었다. 會社는 社員에 대하여 可能한 厚生施設과

(23) Koji Taira; *op. cit.*, p.96.

(24) Solomon Levin; *The Industrial Relations in Postwar Japan*, 1958, Univ. of Illinois Press, (日譯版) pp.79-80.

(25) 日本經營政策學會編, 經營資料集大成 I, p.16 以下 參照

福利制度를 提供하여 社員의 生活을 모든 면에서 뒷받침한다. 이와 같은 制度는 勞動의 生活條件이 定着하지 않는 時期에 勞動의 定着과 勞動効率을 높힐 수 있는 條件을 만든다는 点에서는 經濟的인 面에서도 妥當한 것이었다.

要컨대 企業에 있어서 勞動에 對한 家族主義의 「이데오로기」는 日本의 產業化와 近代國家의 形成過程이 傳統的 社會의 破壞를 수반하지 않는 연속적인 經過를 거쳤기 때문에 企業外의 社會的 條件과의 적합에 있어서나 企業의 効率提高의 觀點에 있어서 모두가 有利한 適應을 할 수 있는 그런 「이데오로기」로서 實踐可能했던 것이다. 그런데 家族의 「이데오로기」를 企業內의 勞動定着과 統合에 活用하는 것이 長期的으로 可能하기 위해서는 그것이 特히 企業의 技術適應性과 生產性向上과 兩立되지 않으면 안된다. 이와 같은 點에서 企業의 對勞動政策은 결코 自生의 家族主義制度라 하기는 어렵다. 그것은 意識的으로 企業의 効率提高를 위한 諸政策과 調和시키면서 導入한 것이었다. 勞動移動이 限定되고 產業勞動의 极심한 不足狀態에서 勞動을 調達하고 定着시키며 또 이를 訓練하고 적극적으로 技術變化에 適應하도록 하며 生產性增大를 위한 參加意識(動機化)을 개발하는 制度를 의식적으로 導入한 것이다.<sup>(26)</sup> 勞動의 定着을 위해서는 年功的 賃金制度나 厚生福利施策이 導入되고 積極的인 生產性向上과 技術適應을 위해서는 勞動의 雇傭과 訓練 및 活用面에서 또 다른 措置가 뒤따라야 하는 것이다. 이런 點에서 日本의 企業은 勞動의 選拔, 訓練, 監督組織過程에 있어서 統合化政策과 適合시킨 生產性政策을 導入한 것이다.

日本企業이 組織에 必要한 人力을 選拔하는 데는 特異한 몇 가지 政策이 있다.<sup>(27)</sup> 그것은 人格的 特性과 一般的 學習ability을 重視하는 嚴格한 選拔制度를 實施하여 特히 勞動層의 雇傭에 있어서는 試驗雇傭의 성격을 면 期間을 設定하여 個人的 適性을 철저히 檢查하는 方法을 취한다. 또 雇傭定員을 嚴格히 하여 常規雇傭은 必要한 最少限의 人力으로 하고 非常規雇傭인 臨時雇傭員을 採用하여 이들中 優秀한 者를 常規職員으로 採用하는 方法으로 選拔의 適合性을 높이기도 한다. 特히 選拔에 있어서는 現場反應資料만큼 個人的 背景資料를 重視하며 高級職員候補者の 選拔에 있어서는 出身學校에서의 成績과 추천인의 추천을 重要視하므로서 信賴度를 높이는 方法을 취한다.

社員의 訓練은 新入者の 경우에는 특히 全社의in 狀況에 대한 오리엔테이션을 통하여 組織에 대한 適應性을 높이고 勞動訓練機關이 外部에서 발달되지 않은 條件과 勞動의 標準化程度가 낮은 條件에서 社內의 自體訓練機關이 이를 擔當하며 補任後에는 直屬上司가 部下

(26) 上揭書. p.32 以下 參照

(27) James C. Abegglen, *op. cit.*, chap. 3.4.

를 訓練하는 責任이 주어지며 作業勞動者의 경우는 더욱 그러하다. 이와 같은 制度는 勞動移動이 적고 勞動不足의 條件에서 個別企業이 生產性을 維持하는 사실상 유일한 方途이기도 하다. 勞動의 作業場에서의 動機化에 있어서 監督者の 責任은 대단히 크다. 그러나 監督의 方法은 위에서 본 經營의 一般的인 哲學인 家族主義의 「이데오로기」에 의하여 個別의 인 接觸과 全人的 相談을 通하여 個人의 能力과 性向을 指導하는 方法을 취한다. 一般的으로 社員에 對한 定期的인 社內의 公式訓練 「프로그램」을 가지고 社員의 性向과 技能의 改善을 강조한다. 生產性의 提高를 위해서 成果給制度를 導入하는 경우가 많으나 이때에도 生活을 위한 保證給과 併行하는 것이 一般的이다. 現場監督者は 作業員과 密着된 生活을 通하여 作業員의 意思를 反映할 수 있는 位置에 서며 特히 管理職에 있어서는 會議制度에 의한 部署間의 相互調整과 公式的 意思疎通의 經路를 開放的으로 設定한다. <sup>(28)</sup>

以上과 같은 日本의 企業內 雇傭關係에 관한 統合政策은 基本的으로 内部的 共同體를 형성하는 데 있었으며 그 背景原理는 經營家族主義과 할 수 있다. 經營家族主義는 本質적으로 權威의 支配原理의 範疇내에 包含되는 것이지만 支配와 服從에 관한 正當性의 基盤이 單位社會(公式組織)내의 一般的 合議에 根據를 두고 있으며 經營者の 個人的 意思의 强要를 意味하는 것이 아니다. 이와 같은 制度는 勞動者의 傳統的 질서體系의 受容性向을前提로 하고 있으나 企業社會에서의 그들의 充足的 經驗이 累積되지 않으면 企業社會內의 安定的인 制度로서 定着되지 아니하며 또 生產組織의 長期的 効率과 兩立될 수도 없는 것이다. 企業外의 諸條件과 企業制度의 發興時期에 있어서 傳統的 社會關係의 存續과 企業制度에의 轉換過程이 비교적 容易하였다는 것은 앞서 본 바이지만, 그러나 일단 導入된 制度의 長期的定着을 위해서는 이를 運營하는 經營者の 企業經營에 관한 能力과 業績의 뒷받침이 없으면 또 이들의 指導성이 社會一般의 道德的 正當性의 基準에서 受容되지 않으면 안된다. <sup>(29)</sup> 最高經營層에서 시작하여 모든 管理層間に 있어서 能力主義와 兩立하는 家族主義의 管理監督의 方式에 의한 人和主義體制가 形成되고 經營의 모든 階層은 組織의 効率과 成果에 대한 責任을 지고 勞動管理에 있어서도 階層의 差別關係를 배제하여 家族主義의 哲學을 擴張適用하므로서 全組織내에 人格的인 支配服從의 關係가 形成되고 組織은 個人에게 作業場所以上의 生活場所가 된다. 이와 같은 점에서 企業家族主義는 權威的 專制主義와는 區分되는 支配服從의 성격을 가지며 政治的 民主主義에서 볼 수 있는 合理的 利害衝突의 原理와 市場

(28) Solomon Levin; Ibidem.

(29) Johannes Hirschmier: "Management Ideologies-East and West", in *Social and Cultural Background of Labor Management Relations in Asian Countries*, the Japan Institute of Labor, 1972, pp.22-42.

關係에서의 契約的인 特定的 責任權限關係의 原理와도 다르다. 日本의 經營家族主義는 그 성격上 權威의 受容範圍(zone of acceptance)<sup>(30)</sup>를 擴大하는 方式으로 適用하므로서 組織內의 合議에 도달하는 類型이며 이는 利害關係의 積충을 包容할 수 있는 制度로 發展되어 왔다.

따라서 日本企業의 勞動統合政策은 根本的으로 企業家族主義의 制度化에 그 最高의 原理를 두고 있음을 알 수 있다.

#### 第4節 勞動組合의 發達

日本의 勞動이 最初로 組织化된 것은 1897年 勞動組合期成會였으며 이 組織은 勞動者들의 自律的인 組織이 아니라 一團의 知識人們이 美國에서 영향을 받아서 試圖한 組織이었다. 이들은 勞動組合組織의 促進뿐만 아니라 勞動保護立法과 같은 主張을 내걸고 大大的인 示威와 公衆集會를 열었으며 最初의 日本工場法이 施行될 때 그 補完을 주장하기도 하였다. 勞動組合期成會의 뒷받침으로 最初의 勞動組合이 成立된 것은 1898年の 鐵鋼勞組, 印刷工勞組 그리고 鐵道汽關土勞組였다. 이들 組合은 처음부터 知識人們이 主動이 된 理想主義의 인 性向을 띠고 있었으며 이들은 社會改造의 運動目標를 내걸고 勞動組合의 活動을 政治的領域에 까지 擴大하는 方向으로 指導하였다. 뒤이어 1900年に 公布된 公共治安維持法에 의하여 政府에 의한 公開的인 譚壓을 받았으며 이후에는 계속 표면상으로는 隱健한 口號를 내걸면서도 進步的인 傾向을 띠고 있었다. 이와 같은 경향은 基本的으로 日本의 勞動運動이 단순한 勞動者의 雇傭條件의 改善뿐만 아니라 政府의 教育制度 選舉權의 開放을 주장하고 나온데서 명백히 나타나고 있다<sup>(31)</sup>.

日本의 勞動運動은 年代的으로 보아서 비교적 늦은 편이었으며 内生的이라기 보다 外生的으로 發生한 것이었다. 이와 같은 경향은 日本의 勞動者들이 社會變革의 經驗을 치르지 않은 위에 한편에서는 企業의 家族主義의 雇傭制度에 의하여 相對的으로 劣惡한 勞動條件을 勘耐하여 왔고 또 集團的인 反抗이 간혹 있는 경우에도 이는 經營家族主義의 規律에 의하여 經營者는 正當하게 解職시키는 것으로 되어 왔기 때문이기도 하다. 이와 같은 條件에서 勞動組合運動은 自生的으로는 極端의 劣惡한 雇傭條件과 外生的으로는 知識人们的 선동에 의하여 發生하였으며 勞動運動의 指導層은 대개가 知識人們이었고 따라서 그들은 外來思想의 영향을 받고 政府의 非好意的 態度에 대한 反應으로 一般的 政治制度의 改善을

(30) Herbert A. Simon; *Administrative Behavior*, Macmillan, 1945. p.12.

(31) Iwao F. Ayusawa; *op. cit.*, p.59ff.

표방하는 경향을 띠게 된 것이다. 이와 같은 條件에 결정적인 영향을 미친 것은 政府의 勞動政策이었다. <sup>(32)</sup>

政府는 한편에서도 勞動保護立法을 서두르면서 한편에 있어서는 勞動組合運動을 彈壓하여 勞動의 上記와 같은 政治的 性向을 容納하지 않았다. 이와 같은 條件에서 勞動組合은 1920年代에 있어서 理念指向의 派와 實業主義派의 分裂이 일어나고 또한 周期的으로 다크 不況으로 因하여 큰 發展을 보지 못하였다. 政府의 方針은 勞動組合의 자유로운 組織을 通하여 勞使關係의 對等的 妥決方式보다는 企業內에서 勞使間의 調和的인 統合을 願했고 또 이와 같은 傾向은 企業經營者들의 思考와 一致하는 것이었다. 1930年代의 大恐慌과 이에 따른 國內의 勞動不安은 軍國主義政權을 樹立하게 하고 뒤이은 侵略政策은 日本企業으로 하여금 더욱 政府와 密接한 결속을 맺게 하였다. 勞動不安의 組織化는 철저히 彈壓되었으며 政府의 政策에 따른 企業의 指導下에 勤勞者團體가 組織되어 철저한 國家政策의 追從과 經營에 대한 協力を 強要하였다.

이와 같이 戰前의 日本의 組織勞使關係는 知識人에 의한 自由主義運動의 性格을 띤 勞動運動이 主流를 이루고 있었으며 勞動者들의 組織意識이 뒷받침된 것이 아니었다. 이와 같은 現象의 背景에는 企業雇傭制度가 家族主義에 依한 勞動組合政策을 安定化한 要因이 크게 作用했다. 한편 일단 組織化된 勞動에 대한 政府의 彈壓은 傳統的 權威主義에 입각한 國家統合의 原理를 追從한 것이며 이와 같은 政府의 彈壓政策은 한편으로는 個別勞動의 保護政策과 병행하면서 保護主義的 權威라는 意미에서 國家의 勞動統合政策도 역시 家族主義의 指向性을 띠고 있었다. 따라서 日本의 戰前 勞動運動은 政府와 企業이 密接히 協力하여導入한 家族主義의 統合原理에 의하여 그리고 또 그것을 最低限의 劣悪한 勞動條件에서도 受容하는 勞動의 性向에 의하여 西歐와 같은 組合主義가 큰 役割을 하지 못한 것이었다.

戰後에 있어서 日本의 勞動組合은 占領軍이 主動이 되어 財閥解體와 이에 대한 경제세력의 養成이란 관점에서 強力한 勞動組合組織을 促進하였다. <sup>(33)</sup> 미국의 勞動保護의 立法인 「와그너」法을 母法으로 한 日本 労組法이 1945年 制定되고 勞動組合은 急激히 組織되고 擴張되어 1946年 6월에는 이미 400萬의 組合員에 유팔하게 되었다. 그러나 이와 같은 組織도 急작스런 自由設立主義와 戰後의 어려운 經濟事情이 겹쳐서 勞動組合의 組織率은 계속 급격히 成長할 수는 없었다. 오히려 重點은 勞動組合의 聯合組織間의 勢力擴大紛爭이 끊임 사이가 없었고 그것도 左傾의 労組과 右傾의 労組間의 紛爭이었으며 占領軍에 의하여 共產

(32) *Ibid.*, p.66ff.

(33) Solomon Levin; *op. cit.*

主義的 労組가 1950年 不法化된 以後에도 全國의 單一勞組의 總合組織을 만들려는 努力에도 불구하고 계속적인 分立의 경향이 지속되고 있었다. 이와 같은 全國 労組間의 紛爭이 주로 組織의 擴大와 理念的 鬭爭을 통한 政治指向의 경향을 보이고 있었는데 비하여 下位組織의 單位는 주로 企業單位組織으로 形成되고 있었다. 企業別 組合이라 부르는 日本의 勞動組合의 特異한 下位構造는 企業單位와 일치하는 勞動組合單位가 形成되고 이 單位가 勞使關係의 基本인 團體交涉의 單位가 된다. 이런 의미에서 企業組合單位는 根本적으로는 自治組織이면서 連合組織의 後援을 얻기도 하고 重要한 問題에 대해서는 公式的으로 他 企業別組合과 함께 全國的 및 地方的 또는 產業別 連合體와 行動을 함께 하지만 團體交涉과 爭議權을 自律的으로 行事하는 自主的인 組織이다.

大部分의 企業別勞組는 上位連合組織에 加入하고 있으며 二重加入의 경우도 없지 않다. 全國의 勞動組織이 政治的 活動에 主로 關係하는 데 비하여 企業別組織은 經濟關係에 關聯된 機能을 담당하는 경향이었다. 이와 같이 組織水準에 있어서 機能上의 分割은 日本勞動組合의 特異한 內容을 形成하며 이는 組織勞動의 統合化原理의 重要한 關心對象이 된다. 왜나하면 이런 組織의 兩分機能이 實質적으로 勞動組合으로 하여금 經營과의 統合指向의 性格만을 強化하는 것이기 때문이다. 즉 勞動組合이 日本의 政治體制內에서 政治權力화하기는 困難하다는 假定을 할 경우에 實質의 勞使關係는 企業單位의 水準에서 企業과 企業單位勞組間의 團體交涉으로 이루어지기 때문이다. 企業別 勞動組合單位의 形成의 原因은 여러 가지로 들고 있으나 무엇보다도 組合員의 連帶意識이 企業水準에서 가장 強力하고 그以外에서는 特定問題 中心으로 共同意識이 形成되지 않는 것은 아니나 職業的 意識이나 階級意識이 낮다는 것과 또 組織形成過程에서 企業側이 이를 積極적으로 願하고 있었다는 데서 찾을 수가 있다. 그 外에도 上部連合組織의 經濟力이 약하고 日本의 勞動運動이 傳統적으로 理念指向의 基因하는 면도 있다. 日本의 經營者는 企業別勞動組合組織에 의하여 그들의 企業內 勞動統合政策을 계속해서 効果적으로 遂行할 수 있었고 傳統의 家族主義哲學에 基礎를 둔 勞動管理施策을 定着시킬 수 있었다. 왜나하면 무엇보다도 組合의 組織單位가 企業組織單位와 一致하므로서 經營의 勞務政策의 成果에 따라서 勞動者の 企業에 대한 歸屬意識이 破壊될 危險이 적기 때문이다. 사실 企業別 労組의 形成 그 自體가 根本적으로 企業의 閉鎖的 就傭政策의 결과이며 企業單位의 歸屬意識의 保存과 近代的 勞動組合運動과의妥協의 產物이기도 하다.

日本의 勞使關係에 있어서 組織勞動과 企業과의 統合化原理는 團體交涉과 組合代表를 通過한 勞動의 意思소통이란 經路를 活用하므로서 個別勞使關係 즉 經營勞務管理의 基本原理인 經營家族主義의 制度와 兩立하는 形式으로 發展하고 있다. 近代的 勞使關係의 發達은 勞動

者들의 自主的 組織化에 대한 热望을 不可避하게 誘發하며 또 이를 通한 對等한 交渉制度를 導入하지 않을 수 없게 한다. 그러나 이와 같은 制度는 本質의으로 勞使間의 統合을 指導하는 原理와 兩立하지 않는 限 一國의 勞使關係制度는 長期의으로 定着과 安定을 이루할 수 없으며 不安定하고 非生產的인 勞使關係體系에서 國民國家의 統合과 經濟發展은 이루할 수 없는 것이므로 獨自의 特異한 形式으로 勞使關係의 各體係는 相互調整되어 全體의인 體系에 調和의으로 統合되지 않을 수 없다. 日本의 경우에는 이와 같은 勞使關係의 制度가 經營家族主義와 企業別 勞動組合組織의 原理에 의하여 相互調整되고 全體의인 統合을 이루할 수 있게 된 하나의 例라 할 수 있다.

## 第4章 美國의 勞使關係體系

### 第1節 政治體系와 勞使關係政策

美國의 政治形態는 聯邦主義(Federalism)에 의한 統合體系이다.<sup>(1)</sup>

聯邦主義는 地方分權을 原則으로 하며 地域自治의인 政治意思의 統合効率을 重要視한다. 地域間 即 自治의인 聯邦單位間의 去來장벽을 제거하고 利害關係를 調整하여 全國의인 外交, 國防 等의 問題를 擔當하기 위하여 聯邦政府가 成立한다. 聯邦 및 地方政府는 모두가 그 政治權力의 正當性은一般的投票制度에 依하여 각각은 別個의 投票過程에 의하여 이를 得る 받침한다. 政治權力은 立法府와 行政府 責任者 모두를 別個의 投票過程에 의하여 選出하는 原理에 따른다.

이와 같은 政治制度의 基本은一般的 政治意思의 上向의 表示와 함께 政治權力의 嚴格한相互 경계에 있다. 왜 이와 같은 一般政治意思의 反映과 政治權力의 分立制度를 採擇하였는가? 多樣한 人種과 集團의 特定의 意思를 直接의으로 政治權力의 形成過程에 反映하는 것은 人種의 偏見과 利害關係의 固定化 即 既成利益集團의 意思가 偏向의으로 反映될 危險이 있으며 따라서 政治의 理想으로는 이와 같은 固定的 集團意思보다 個人的 政治意思의 決定에 依存하는 것이 보다 發展의이라 할 수 있고 이와 같은 指向이 正當化될 수 있는 것은 社會의 移動과 職業의 機會의 開放이 美國에 있어서는 比較的 광범하게 實현되고 있기 때문이라고 볼 수 있다. 政治權力의 分立은 本來 유럽에서支配된 思想이며 이를 聯邦에 二重의으

(1) 聯邦主義(federalism)의 定義와 그리고 美國政治體系에 있어서 federalism의 性格에 관해서는 異見이 匾匾하다. (Felix Marley; Freedom and Federalism, Henry Rogney, 1959, *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 5, pp. 353-367, "Federalism" 및 Vol. 3, pp. 301, 302. "Constitutional Law") 以下는 筆者의 見解를 쓴 것임.

로 適合한 것에 不過하다.

이상과 같은 政治的 統合體系에서 勞使關係의 主役인 企業과 勞動은 自律的인 交涉과 契約이 保障되며 個人은 그 能力에 따라 個人的 責任下에 活動하고 個人間의 競爭은 社會發展의 原動力으로 理解된다. 特히 去來에 있어서 基本秩序는 個人間의 市場競爭의 原理下에서 自律的으로 規制되는 것이어서 政府가 介入되는 것은 极力 회피한다. 이와 같은 思想은 유럽에서 流入된 個人主義的 自由經濟思想에서 由來하는 것이다.

自發的인 個人間의 利益集團化는 促進되지만 그것이 市場에 있어서 去來의 競爭에서 오는 全體의 利益을 犠牲할 수는 없는 것이 原則이며 이는 市場經濟의 競爭秩序의 原理에서 由來하는 것이다. 이와 같은 原理가 勞動組合에도 適用되고 마찬가지로 企業에도 適用된다. 보는 것이 1930年代까지의 美國의 政治經濟分野에 있어서 基本哲學이었다.<sup>(2)</sup> 사실 現實的으로 이와 같은 市場競爭의 原理가 企業의 大規模화와 獨占化로 인하여 理想的인 狀態로 發展하지는 못하였다. 그러나 一般的으로 經濟秩序에 관한 基本法律은 市場競爭의 存在를 假定하고 去來에 있어 法律的인 制限을 加하는 것은 회피하는 것이 原則이었다.<sup>(3)</sup> 勞使關係에 있어서도 勞動의 自律的인 集團活動을 法律이나 行政的으로 적극적인 禁止를 하지는 않았으며 또 이를 促進하지도 않은 채 마치 市場去來秩序를 다루듯 하는 原則을 적용하였다. 그 결과 1820年代부터 활발한 勞動組合運動이 일어나고 19C後半에는 全國的인 組織으로 發展하였다.<sup>(4)</sup>

19C말에는 特히 企業의 獨占化傾向이 심하여 獨占禁止法이 制定되었고 이 法은 이후에 勞動組合을 一種의 勞動市場의 獨占으로 간주하는 해석을 내린例도 있다.<sup>(5)</sup> 그리고 넓은 市場을 가진 美國企業은 初期부터 規模의 利益을 追求하였으며 企業의 巨大化와 獨占은 根本的으로 막을 수가 없었고 또 勞動運動의 發展도 막을 수가 없었다. 全般的인 여론은 移民勞動의 定着과 함께 勞動組織의 正當化傾向으로 기울어졌으며 1次大戰을 契機로 勞動組織의 公式的 認定을 얻기에 이르렀다.<sup>(6)</sup> 이는 적어도 消極的으로는 巨大化하는 企業과 兩立하는 勞動組織의 存在를 不可避하다고 본 것이며 政治體系와는 別途로 經濟體系에서의 勢力均衡의 原理를 適用한 例라 할 수 있다. 그러나 市場의 競爭原理에 依存하는 점에서는 마

(2) Dale Yoder; *Personnel Management and Industrial Relation*, 5th ed., 1962, Prentice-Hall, p.214.

(3) Nathan P. Feinsinger, et al.; "Labor Legislation and The Role of Government" in *Monthly Labor Review*, July 1950, p.51.

(4) The Knight of Labor가 그 代表的인 것이었고, 1885년에는 AFL이 形成된다.

(5) Danbury Hatters Case (1908)가 그런 例이다.

(6) 1914年에 制定된 Clayton Act는 獨占禁止法(Sherman Anti-Trust Act, 1890)을 勞動組合의 組織과 活動을 制約하는 目的에 適用하지 못하도록 규정하였다. 그러나 그것은 勞動組合의 組織活動의 阻止를 하자 않는다는 뜻이며 결코 積極的 助成이나 保護를 뜻하는 것은 아니었다.

찬가지였으며 經營者가 自律的으로 형성하는 組合에의 對抗勢力의 聯合이 合法的으로 勞動組織을 파괴 내지 약화하는 政策은 계속되었고 적어도 1933年 國家復興法의 制定 以前까지는 勞動組織의 法的 保護는例外的인 것이었고 勞動爭議權은 財產權의 保護에 優先하지 못하였다.

1933年 大恐慌以後의 景氣回復策으로 提示된 國家復興法과 뒤이어 制定된 國家勞動關係法(NIRA)은 美國에 있어서 勞動關係秩序에 關한 一大變革을 가져왔다.<sup>(7)</sup> 그것은 市場經濟秩序의 基本條件으로서 勞動組織의 頑固적 役割을 規定한 것이었다. 이는 大企業에 대한 大規模勞動組織과 企業組織과의 勢力均衡에 의하여 經濟効率의 增進을 폐할 수 있다는 세로운 哲學에의 變化를 의미하였고 勞使關係에 관한 放任政策에서 積極的인 勞動組合 保護政策으로의 전환을 의미한 것이었다. 2次大戰以後에 이르기까지 이와 같은 基本政策은 變化가 없으며 이는 오늘날 美國의 國家統合의 重要한支柱가 되고 있다.<sup>(8)</sup>

美國의 國家的 統合은 以上과 같은 個人主義哲學에 立脚한 政治的 平等과 經濟的 競爭의 原理를 原則으로 하고 있으며 적어도 經濟의 領域에 있어서는 1930年代를 전환점으로 새로운 秩序에 의한 勞動組織의 積極的 役割을 통하여 國家統合의 傳統的 自由主義原理를 固守하는 方便을 發見하고 있다. 이 原理는 經濟的 動機化와 國民國家의 統合을 위한 重要한 基礎原理로서 役割을 하고 있는 것이다. 即 一般 選舉制度에 의한 分權的 聯邦制度를 유지하면서 重要한 利害集團인 勞動의 組织化를 통하여 獨占的 企業勢力의 牽制를 하므로서 經濟的인 効率과 國家統合의 基礎條件를 維持하려 하고 있는 것이다. 個別企業의 市場機構中心의 競爭原理만으로는 不足하고 政府가 積極的으로 投資와 雇傭機會를 助成하므로서 國家統合의 基礎를 마련하고자 한 것이다.

經濟的 放任主義가 政治的 統合體系를 効果的으로 뒷받침하던 1930年代 以前과는 달리 「뉴딜」政策은 政府가 私企業의 雇傭機會造出에 頑固적인 援助를 하고 勞動組合의 育成에 의하여 配分의 改善을 도모하므로서 國內의 需要를 造出하여 投資와 雇傭의 機會를 維持하며 不適應部分에 대해서는 社會保障政策으로 政府가 介入하는 方向에서 새로운 經濟的 調整政策을 導入하게 된 것이다. 그러나 이와 같은 政策의 變化는 本質的으로 美國의 政治體制內에서 私企業의 革新과 發展을 主軸으로 한다는 點에서는 變함이 없었으며 다만 政府의 調整機能의 擴大와 勞動組合勢力의 強化에 의하여 以後의 企業의 勞動統合政策의 性格을 크게 變化시켜서 企業의 專制的 家父長的 統合哲學의 修正을 強要하게 한다. 그러나 本質的으로 美國企業의 私企業의 經營權의 保有를 否定하는 것이 아니며 經濟的 契約의 合理

(7) F. Peterson; *American Labor Union*, revised ed., 1951, Chapter 2.

(8) Edwin Charles Rozwene; *The New Deal-Revolution or Evolution*, Heath, 1959.

化에 의한 勞使關係의 統合原理를 修正하는 것은 아니었다.

## 第2節 履 傭 制 度

美國企業에 있어서 労動의 統合制度는 根本的으로 個人主義의이며 市場競爭의 原理에 立脚하고 있다. 初期의 美國企業은 南北戰爭以後 政治情勢의 安定과 함께 急速한 發展을 거듭하였고 그것은 무엇보다도 國內의 資源市場의 擴大에 原因을 찾을 수 있으며 不足한 労動은 大陸으로부터의 移民에 依存하였고 이들을 統合하는 方法은 最低限의 經濟的 誘引과 權威主義의 支配였다.<sup>(9)</sup> 労動組織의 壓力은 받았으나 그보다 더 큰 영향은 적어도 19C末까지는 労動不足의 壓力이었다. 이전 條件에서 美國의 企業은 労動을 企業組織에 統合시키는 일이 큰 課題였다. 労動의 不足에 對處하기 위해서 美國의 企業은 한편에서는 새로운 機械的 生產方法을 開發導入하고 한편에서는 多樣한 背景을 가진 労動者들을 契約에 의하여 生產組織에 統合하는 原理에 따랐다. 一部 組織化한 熟練勞動을 除外하면 市場價格에 의하여 決定되는 労動契約은 그 關係에 있어서 經營者에게 有利한 것이었으나 不斷한 労動移動과 労動의 集團的 慵業은 經營의 큰 고충이었다.<sup>(10)</sup> 經營의 労動誘引은 오직 市場勞賃의 代價로 最大한의 生產性을 얻는 것이었다. 生產方式을 標準화하며 能率基準을 決定하고 市場賃率에 따른 賃金誘引을 특히 重視하였다. 그러나 이와 같은 刺戟的인 賃金誘引은 競爭條件에서 흔히 있는 賃率引下의 労動強化에 의하여 効果的인 統合原理가 될 수 없었다. 19C末에 技士인 F.W. Taylor는 客觀的으로 測定한 標準効率을 科學的으로 決定하고 市場賃率보다 높은 賃率을 標準能率以上의 達成者에게 適用하므로서 高賃金 低勞務費의 實現을 提案하고 적어도 經濟的인 面에서 労動者와 企業의 利益이一致될 수 있다는 主張을 하였다.<sup>(11)</sup> 科學的 管理法이라 불리우는 이 制度는 設備効率을 높이고 市場需要를 充足하기 위해서 生產을 促進하는 制度이며 한편 個別勞動者는 競爭的으로 生產技能을 向上하고 能率을 높이는 個人的 經濟動機를 刺戟하는 労動의 統合政策이었다. 그러나 이 制度는 當時에 이미 強力하던 労動組合의 反對를 받았으며 一般企業에 있어서는 所期의 成果를 거두지 못하였으나 1910年代에 特히 1次大戰의 발발과 함께 심한 供給不足狀況에서 科學的 管理法은相當한 成果를 올렸다. 이 制度는 心理學을 원용한 職業의 分類와 個人の 職業適性의 檢查

(9) Thomas C. Cochran, et al.; *The Age of Enterprise-A Social History of Industrial America*, Harper-Row, 1961. p.9.

(10) Frederick W. Taylor; "Time Study, Piece Work and The First Class Man" 1903, in *Classics in Management*, ed. by Harwood F. Merrill, American Management Association, 1960, p.67.

(11) Frederick W. Taylor; *Scientific Management*, Harper & Bros, 1947, pp.26-27.

法과 결합되므로서 勞動의 訓練과 配置의 合理化를 통하여 個人單位의 職務適合化의 制度로 發展하였다. 이와 같은 統合制度의 基本原理는 經濟的인 個人動機의 刺戟에 全的으로 의존하는 點에서는 以前과 다른 바 없었다.

20C에 들어오면서 勞動組合의 發達과 이에 대항하는 企業의 勞動統合政策은 家父長的 形態를 取하는 경향이 두드러졌다.<sup>(12)</sup> 消極的이긴 하지만 法的인 保障下에서 美國의 企業은 勞動이 勞動組合에 加入하는 것을 阻止하기 위해서 各種 厚生施策을 배풀고 經營은 勞動者의 保護者로 自處하였다. 以前부터 美國의 中小企業은 經營內에 家族的 關係를 維持하려는 傾向을 가지고 있었고 이는 비교적 低賃金에서 勞動의 定着을 期할 수 있는 制度로 活用되었다. 그러나 大企業에 있어서는 全히 다른 目的에서 이 制度를 導入하였고 이는 特히 勞動組合의 強烈한 反對에 부닥쳤으며 또 相異한 背景을 가진 勞動者들도 이 制度를 受容하는 傾向은 적었다. H. Ford 같은 사람은 經營은 勞動者의 全生活을 指導하고 監督하여 이들을 保護하여야 한다는 思考를 그의 經營哲學의 一部로 導入하였으며 많은 企業들은 勞動組合을 否認하고 이에 대항하는 御用組合을 組織하여 勞動의 組織化를 防止하려고 努力하였다.

이와 같은 經營의 勞動統合的인 政策에도 不拘하고 1920年代는 廣範한 勞動不安과 勞使關係에 있어서의 統合的 體系가 安定되지 못하였다. 이에 새로운 統合政策을 蒙受하기 위한 思考와 理論이 모색되었고 그 發端이 人間關係의 理論과 哲學이었다.<sup>(13)</sup> 1920年代에 始作된 「호—손」 實驗의 研究에 의하여 人間의 個人的 經濟的 合理性이 否定되고 集團的 非論理的 性向이 보다 現實的 人間行爲의 原理라는 理論이 擡頭하게 된다. 이와 같은 새로운 思想은 以前의 個人單位의 賃金補償에 의한 刺戟制度와 個人單位의 職務適合性을 評價하는 制度에 대하여 큰 變化를 의미하는 人間의 集團指向의 傾向의 假定을 導入하는 것이다. 이는 以後에 있어서 美國企業이 勞動의 統合原理로서 個人の 集團社會에의 適應과 集團化過程을 通하여 個人을 組織化하는 새로운 制度를 強調하게 되고 이는 個人單位의 職務責任과 權限關係를 中心으로 形成된 公式組織體系와 個人業績에 의한 經濟的 补償關係에 主로 의존하던 勞動의 統合原理에 새로운 方向을 提示하게 한다.<sup>(14)</sup>

個人의 責任下에 自由로운 經濟活動이 保障되고 勞動의 一般的인 不足狀態와 新開拓地가 存在하던 時代에 있어서는 個別的 雇傭契約에 의하여서도 勞使間의 統合體系가 維持되었다.

(12) Milton Derfer; "The Idea of Industrial Democracy in America 1915~1935" in *Labor History Review*, Vol. 8, No. 1, p.4.

(13) Elton Mayo; *The Human Problems of Industrial Civilization*, The Viking Press, 1960.

(14) *Ibid.*, Chap. VIII

왜냐하면 最低限의 生計保障이 되는 賃金契約으로 個人이 勤勞性向만 있으면 職場을 얻을機會는 비교적 豐富하였고 또 不滿이 있으면 새로운 天地로 移住하여 새로운 機會를 찾아活動할 餘地가 있었다. 그러나 차츰 全國的인 規模에서 工業勞動이 定着化되고 以前과 같은 새로운 機會를 찾아 自由로운 移住와 職業轉換을 할만한 條件은 사라져 갔으며 勞動은 組織內에서 그들의 位置를 定立하지 않으면 안되었다. 이와 같은 條件에서 냉혹한 個人相對의 金錢的 刺戟에만 依存하는 經營者의 勞動政策 即 企業內人間의 組織化政策은 이미 勞動을 生產組織에 統合하는 手段으로서 不完全한 것이 되지 않을 수 없었다. 이와 같은 條件에서 企業家들은 한편에서는 勞動能率을 높이기 위한 作業環境의 改善과 勞動者의 個人的適應을 訓練하면서 또 한편으로는 勞動保護의in 새로운 企業內의 統合政策으로서 家父長의 個人勞動政策을 實施하였다. 그러나 이와 같은 制度는 勞動組合의 反撥에 부딪혔을 뿐만 아니라 職場內의 個人的 能率促進政策과 兩立되는 것으로 勞動者들의 世界에 受容되지 아니하였다.

「호손」研究는 이와 같은 勞動者들의 世界를 研究한 것이며 그들의 社會關係는 반드시 經營者들이 스스로 생각하고 또 그것을 勞動者管理에 適用하는 그런 世界의 原理와는 다르다는 것을 提示한 것이다. 特히 勞動者들이 外部의으로 移動할 機會가 없는 조건에서 内部의으로 그들이 바라는 욕구가 계속적으로 억압될 때 그들대로의 非公式의 교란적 反應을 할 수 있다고 보는 것이다. 이와 같은 새로운 側面을 實證한 이후 經營은 勞動의 管理에 있어서 集團의 自生的 勞動動機化에 特히 관심을 가지고 이를 勞動統合의 手段으로 活用하였다. <sup>(15)</sup>

그러나 根本的으로 美國的 個人主義와 競爭主義의 傳統에서 成長發展한 企業家들은 市場去來의 原理를 組織內에서 適用하는 性向을 버릴 수가 없었고 또 企業間의 競爭條件도 그것을 버리도록 용납하지도 않았다. 그결과 集團의 適應化政策도 결국 企業의 利潤追求를 위한 手段으로 活用되고 새로운 技術로 認識되는 傾向이 있었고 이런 思考가 勞動者들의 世界에 있어서 餘他의 一般的 環境條件과 統合되어 認識되므로서 生產性增大를 위한 手段으로서의 人間關係의 施策은 經營內의 勞動의 統合政策으로서의 限界가 있는 것이다.

1930年代의 大恐慌政策의 결과로 나타난 勞動組合의 育成政策과 비교적 廣範하게 이루어진 資本의 分散 그리고 企業規模의 巨大화와 專門的 經營技術의 理論的 뒷받침에 의한 專門經營者의 擴大는 勞動政策에 있어서도 새로운 思考의 變化로 나타나게 된다. 2次大戰後에 이르기까지도 理論家들의 先導的 主張에 머무르다가 차츰 實務家들의 施策으로反映된

---

(15) *Ibid.*

大企業의 經營者의 役割과 哲學은 經營이 利潤追求의 目標보다 오히려相反되는 經濟的 利害關係者들의 利益을 調整하는 政治的 機能을 수행하는 것으로 認識되기始作하였다. 이와 같은 새로운 哲學은 經營의 勞動統合政策을 보다 現實的인 眼目으로 들리게 되었다. 特히 勞動의 性格도 새로운 生產方式의 계속적인 導入에 따라 그리고 계속적인 經濟的 生活水準과 教育水準의 向上에 따라서 많은 變化를 가져왔으며 勞動者의 集團의 性向도 多樣한 것 이 되었고 이에 따라서 勞動의 統合政策에 있어서도 多樣한 政策을 活用하지 않을 수 없게 되었다.

그러나 根本的으로 企業制度의 發展을 위해서 美國經營者들은 계속적인 技術開發과 變化를 追求하며 多樣한 勞動集團의 要求를 充足하지 않을 수 없는 立場에서 한편에서는 勞動組合과의 關係에서 雇傭條件 特히 經濟的 補償制度에 대한妥協過程과 한편에서는 企業內部에서의 諸集團의 參加慾求를 喚起하는 方向에서 組織의 統合을 維持하려는 政策을 취하고 있다. 勞動組合과의 團體交涉에 있어서 美國의 經營者들은 企業의 利益集團의 利害를 調整하는 觀點에서 이에 對應하는 政策을 取하고 있으며 이런 條件위에서 勞動의 企業에의 一體感을 向上시키기 위한 各種 誘引制度를 導入하는 데 關心을 가지게 되었다.

美國의 經營者들이 取한 企業內의 勞動統合政策은 經濟合理的인 傾向을 維持하고 있으며 이런 의미에서 組織內의 一體感形成을 위한 各種 施策도 이는 어니까지나 經營者自身이 主導的으로 指揮하는 原理에 依存하고 合理的인妥協의 原理에 따르는 것을 原則으로 하고 있다. 이런 點에서 基本的인 經營權의 範圍는 現在까지도 勞動組合, 消費者集團, 政府 等의 外的 制約이 加해지는 範圍에서調整되고 있다고 할 수 있다. 이런 點에서 美國의 經營에서 勞動統合의 原理는 本質적으로 市場競爭의 原理에 의한 合理的契約原理를 根本으로 하여 發展하고 있으며 狀況과 條件에 따라 下位手段으로서의 適應原理가 變化하여 왔다는 것이 그 特徵이라 할 수 있다. 權威的인 統合原理에서 家父長的 原理와 小集團原理에의 變換도 이와 같은 觀點에서 理解하는 것이 正確한 것 같다. 이와 같은 基本方向의 發展은 根本적으로 美國의 政治社會의 制度의 基盤이 合理的인 利害調整을 적어도 經濟的인 領域에 있어서는 市場機構에 크게 依存하고 있으며 市場機構의 不完全性은 對應集團間의 勢力調整에 依存하여 合理的으로 解決하는 制度의 基盤에서 나왔다고 볼 수가 있다.

### 第3節 勞動組合의 發達

美國에 있어서 勞動組合은 當初에는 政治的 性向을 띠었으나 19C末에 成立한 AFL의 根本性格은 事業主義(Business Unionism)로 規定되고 있다.

그 이후에 있어서도 美國勞動組合의 事業主義的 性格은 變함이 없으며 이와 같은 性格을 決定하게 된 根本要因은 美國의 政治制度에서 유래된 것이다. AFL의 創始者인 「검퍼즈」(S. Gompers)는 勞動騎士會(The Knight of Labor)의 政治的 性向이 勞動運動의 定着化에 적합하지 않음을 일찌기 간파하고 事業主義를 표방하였다. 事業主義란 勞組가 政治的 活動을 배제하고 經營者와의 團體交涉의 強化를 통하여 勞動者の 履傭條件을改善하는 데만 主力한다는 活動哲學이다.<sup>(16)</sup> 이런 哲學은 이미 政治的 平等權이 주어진 美國에서 勞動組合이 政治勢力化를 公式目標로 할 때 政治體系와의 競爭性을 떠개 뒤에 따라서 組合에 加해질 政治的 壓力を 회피하면서 勞動運動을 實利的으로 이끌어 나가는데 合理的인 哲學이었다.

이와 같은 目的으로 設立된 AFL은 熟練工 中心의 職業組合(Craft Union) 聯合體로서 企業과의 交涉에 있어서도 有利한 條件에 있었고 1930年代까지 美國勞動組合의 主軸을 이루고 있었다. 美國에 있어서 勞動者の 產業組織에의 適應과 統合은 基本적으로 勞動組合의 뒷받침에 의한 經營主導의 個別適應의 方式을 取하여 왔고 이런 조건에서 AFL은 熟練工을 中心으로 組織한 職業別組合으로서 排他的인 利益을 얻을 수 있었음에 비하여 一般非熟練勞動의 利益을 代表하는 組織은 미약하다. 1930年 以前까지의 美國의 法律體系는 勞動關係에 無干涉主義였으며 勞使紛爭이 法院에 호소될 때에는 競爭制限의 排除原理를 適用하므로 勞動에 대하여 不利한 判決을 내리는 것이 一般的이었다. 이런 條件에서 生產過程에 있어서 戰略的으로 重要한 役割을 담당하며 勞動의 供給이 制約되고 短時間에 機械에 의한 技能의 代置가 不可能한 熟練工의 交涉上의 地位는 自然的으로 有利한 것이지만 非熟練勞動의 交涉力은 그들이 組織화한 경우에도 대단히 不利한 것이며 紛爭의 法律的 判斷앞에서는 無力한 存在가 되기 쉬웠다. 이런 條件에서 20C以後 急速히 擴大된 機械化와 技能의 標準化에 의하여 非熟練 및 半熟練勞動者들의 地位는 企業에 有利한 契約條件에서 恒常 不利한 位置에 서게 되며 이들을 中心으로 起起되는 勞動의 不安은 社會的으로나 企業內에서도 勞動의 統合化體系自體의 再檢討가 不可避하게 되었다. 1922年的 大恐慌은 美國의 勞使關係가 市場을 매개로 한 私企業의 自主的 活動과 勞動의 個別的 適應에 의하여 統合되는 機制의 修正을 必要로 하였고 그 결과로 制定된 1935年的 國家勞動關係法(NIRA)은 勞動組合의 組織화를 法律的으로 뒷받침한 것이다. 특히 同法은 不當勞動行爲에 관한 規程을 明示하여 勞動組合의 結成을 妨害하거나 團體交涉에 企業側이 不應하거나 이를 교란하는 行爲를 不法化하였다. 만약 이런 조건이 주어지지 않는다면 當時로서는 產業組織의 性格上 高

(16) Samuel Gompers; "Labor and Common Welfare", Dutton, 1919, pp.7~8. 1920. in E. Wright Bakke, et al. ed., *Unions, Management and the Public*, 2nd ed., pp.31-32

度로 標準化된 作業을 하는 非熟練勞動의 利益을 代辯하는 組織은 成立되기 어려운 條件이 있다. 實際로 數的인 면에서 非熟練 乃至 半熟練勞動의 比率은 熟練勞動을 能가하였지만 이들은 勞動市場에서의 個別交涉에 의한 勞動契約에 放置하였다. 一般的인 輿論이나 非組織的인 自生的 壓力에 의한 經營者의 對勞動關係의 態度變化에 期待하는 方途以外에는 勞動의 不滿을 組織的으로 吸收하고 制度的으로 이들의 利益을 代辯할 方途는 없었다. 1935年 CIO의 成立은 이와 같은 條件에서 產業別 勞動組織(Industrial Union)을 통하여 이 문제에 對應하게 한 歸結이기도 하였다.

以上과 같이 政治的인 一般的 參政權(投票權)의 부여와 또 經濟的 一般競爭의 原理의 缺陷을 修正하는 勞動組織 促進的인 立法의 뒷받침으로 인하여 美國의 勞動組合은 繼續적으로 事業主義的 性格을 維持할 수 있게 되고 勞動의 保守的 性格의 維持를 통하여 勞動의 適應的 統合이 可能했던 것이다.

2次大戰 以後에는 勞動組織이 더욱 急激히 強大하여져서 그 力은 이미 企業을 壓倒할 水準에 이르렀고 이에 다시 勢力均衡을 위한 勞動組合의 活動에 制限을 加하는 立法을 하게 되고 또 勞動組合內의 組織的 代表權과 그 活動의 正當性을 뒷받침하기 위한 立法을 계속하므로서 勞動의 自體組織에 대한 疎外의 可能性을 防止하였다. <sup>(17)</sup>

이와 같이 美國에 있어서 勞動組合은 企業에 協力하기보다 企業의 自由로운 市場適合的活動에서 由來하는 勞動의 不利益을 組織化한 交涉力에 의하여 이를 제거하므로서 正當한 配分條件에서 企業의 經濟活動을 促進하여 勞動의 自體組織에의 所屬感을 維持하여 美國의 仁 經濟制度의 發展과 併行하는 對應勢力으로서의 機能을 遂行하는 것이다. 勞動組合의 活理念은 經濟的 機能을 為主로 하는 것으로서 그것을 可能하게 한 것은 政治體系의 민감한 動反應을 통하여 적절한 法制的 條件을 提供하므로서 實現된 것이다. 이런 조건에서 勞動組合은 獨自의 力을 가지고 勞動을 吸收組織化하고 團體交涉力에 의한 企業의 外廓的 活動條件을 限定하며 企業 역시 一定한 條件위에서 自主的인 經營權을 유지하면서 事業活動을 遂行하게 하는 말하자면 政府와 企業 그리고 勞動組織이 각各 自律的인 獨自의 機能的 活動領域을 확보하면서 調整된 活動을 遂行하는 特徵을 가지고 있다. 이들 組織間의 相互關係는 機能分割이 明確할 뿐만 아니라 自主的 活動原則이 철저하며 重複的 機能關係가 排除되면서 相互調整되고 있는 것이다.

(17) 1947年的 Taft-Hartley Act와 1959年的 Landrum-Griffin Act가 그것이다. (Dale Yoder; *op. cit.*, pp. 223-231)

## 第5章 解釋

勞使關係制度의 形成에 관한 理論은 그 傾向이나 論點이 多樣하나 이를 크게 나누어 두 가지로 볼 수가 있다.

하나는 普遍論이라 할 수 있는데 이는 모든 國家의 勞使關係는 產業化의 發展에 따라 同一한 過程을 걸는다는 見解이다. 그中에서도 典型的인 例가 「막스」主義勞動運動理論이라 할 수 있는 勞動者에 의한 產業國家의 支配論이다.<sup>(1)</sup> 이에 따르면 私企業中心의 產業化過程에서는 私企業의 利潤極大化動機의 支配와 競爭的 市場法則에 의하여 勞動窮乏化現象과 이에 따른 勞動運動의 社會革命的 性向의 不可避性을 主張하게 되고 政府는 私企業의 代辦者가 되어서 勞使關係의 調整機能을 壓失하게 되고 궁극적으로는 政府가 勞動을 統合하기 위한 權力의 正當化를 할 수가 없게 된다고 보았다. 이와 같은 理論은 勞動組織의 機能組織의 役割을 否定하는 普遍論인데 비하여 이와 反對로 機能organization으로서의 勞動組合運動의 普遍論의 性格을 主張하는 사람도 있다. 「시드니·웨브」夫妻는 自律의이고 自生的 勞動者集團의組織化가 交渉力의 提高에 有用하다는 것을 主張하고 勞動組合의 共濟的 經濟的 政治的 機能의 보편성을 주장한다.<sup>(2)</sup> 이와 같은 普遍論은 勞動者의 集團化에 의한 勞使關係의 樣態가 어떤 時點, 어떤 地域이나 國家에 있어서도同一한 樣態로 發展할 것이라 假定이 그 基盤에 깔려 있다.

이에 비하여 勞使關係는 그 主體와 環境에 따라서 多樣한 形態로 나타날 수 있음을 主張하는 理論들이 있다 「세리그·펄만」(Selig Perlman)은 勞動組合은 職業保障을 위한 經濟的動機를 基礎로 形成되지만 勞動運動의 生成契機와 方向은 知識人們의 指向과 指導에 의하여 經濟的일 수도 있고 政治的일 수도 있다고 보게 된다.<sup>(3)</sup> 그에 의하면 勞動運動이 勞動者들間에서 自生的으로 形成되고 그것이 自由롭게 용납되는 條件에서는 事業主義的 勞動運動이 形成되지만 自生的組織化가 어려운 條件에서 知識人の 意思와 指導가介入되어 勞動組合이 發達하는 경우에는 政治的 아래으로기가 勞動運動을 支配하게 될 可能성이 높다. 「슈تم탈」(A. Stumthal)도 勞動運動의 性向과 政治制度와의 關係에 따라서 勞使關係의 類型이 相異하게 나타난다고 보고 있다.<sup>(4)</sup> 그는 投票制에 의한 政治參加制度가 一般化되지

(1) Marx의 解析과 批判에 대해서는 Ralph Darendorf; *Class and Class Conflict in Industrial Society*, Random, 1959. Chapter I 및 IV 참조

(2) Beatrice and Sidney Webb; *Industrial Democracy*, London, 1913.

(3) Selig Perlman; *A Theory of Labor Movement*, New York, 1949.

(4) Adol Stumthal; *Unity and Diversity of European Labor*, Free Press, 1953

않은 條件에서의 勞動運動은 자연히 政治參加運動으로 發展하는 傾向이 不可避하게 생기게 되는데 비하여 最初부터 一般投票權이 부여된 政治體制에서는 그런 動機가 생길 名分이 없으며 자연히 事業主義的 傾向이 생길 것으로 보았다.

그 以外에도 最近에는 勞使關係의 國家別多樣性을 說明하고 있거나 또 할 수 있는 理論體系를 提示한 學者가 數多하다. 그중에도 「케어」(Clark Kerr)等이 提示한 共同研究에 의하면 國家別勞使關係制度의 多樣性은 產業化의 主導權을 가지는 集團들의 對勞使關係戰略에 歸因시키고 있음을 본다.<sup>(5)</sup> 그들에 의하면 「에리뜨」 즉 主導集團의 出身과 性格에 의하여 產業化戰略이 달라지며 이에 따라서 勞使의 主體들의 性格이 달라지고 그 關係의 性格도 달라지는 것으로 나타난다고 보고 있는 것이다. 그들은 勞使關係란 產業組織의 發達에 따라서 大量으로 發生하는 勞動의 個別的 組織的 反應과 이에 대한 經營과 政府의 對應關係로 보며 또 勞動의 反應은 勞動形成의 條件과 取扱方式에 따라서 相異하게 나타나며 일 반적으로 勞動은 集團的으로나 個別的으로 產業組織을 中心으로 한 產業化의 諸條件에 適應的인 경향을 보이지만 經營과 政府의 勞動에 대한 思考와 이에 따른 勞動의 統合化의 方式은 다르게 나타날 수 있다고 보는 것이다.

以上과 같은 勞使關係에 관한 普遍論과 多樣論이 特히 2次大戰以後에 產業化段階에 들어선 新生諸國에 어떤 意味를 가진 것일까? 前者は 그 性格上 論理的 理想論이며 後者は 經驗的 現實論이라 할 수가 있다. 各國이 屬해 있는 勢力圈과 歷史的 條件에 따라서 어떤 것 이든 選擇될 수 있을 것이다. 그러나 新生後進國이 當面하고 있는 共通的인 基本問題는 政治的으로 國民國家의 統合을 遂行하면서 經濟的으로는 產業化를 急速히 達成하는 것이며兩者는 相互 밀접한 補完關係를 가지고 있다는 點이다. 國民國家의 統合性向의 形成 없이 產業化의 安定條件이 주어지지 않으며 急速한 經濟的 發展 없이 政治的 安定이 이루어질 수 없다고 본다면 이와 같은 조건에서 問題의 焦點은 어떻게 하면 生產指向의이고 統合指向의 인 勞使關係制度를 造成하느냐 하는 것이 된다. 왜냐하면 產業化의 進展에 따라서 急激히 增大하는 產業勞動의 比重은 크게 되고 또 經濟的 生產力의 源泉을 產業勞動力에서 찾지 않을 수 없기 때문에 產業勞動의 性向과 그 組織化的 方向은 政治的 安定勢力의 形成과 또 한 經濟力의 急速한 成長을 위한 後進國의 近代化政策의 核心領域이라 할 수가 있다.

產業化에 따른 勞使關係의 問題를 勞動의 產業化條件에의 適應化過程으로 볼 때 그 政策領域을 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있다. 하나는 產業組織內部에서 勞動을 生產過程에 効率的으로 統合하는 문제이며 다른 하나는 이와 兩立하는 勞動組織의 形成과 그것을 繢極的

(5) Clark Kerr, et al.; *Industrialism and Industrial Man*, Oxford Univ. Press, 1964.

으로 機能的 役割을 遂行하게끔 機會를 마련하는 일이다. 後者の 영역은 특히 先進國의 經驗을 통하여 一般化되고 있는 勞動組合의 形成과 그 機能화를 의미하며 이는 產業化의 進展과 함께 不可避하게 대두하는 問題가 될 것이므로 이를 國民國家의 統合과 經濟成長의 目的에 積極的 機能을 수행하게 하는 方向으로 育成活用하는 方途의 問題가 된다. 勞使關係의 이와 같은 두 가지 領域은 本質的으로 相互連關의이며 先進國의 產業化過程을 통한 歷史的인 經驗을 보아도 產業組織內部에서의 雇傭政策이 組織外部에서 形成되는 勞動運動의 性格과 方向을 規定하는 중요한 要因이 될을 본다. 先進國의 勞動組合運動은 本래 雇傭關係에서의 利害相反과 相互不信에서 由來된 것이며 特히 雇傭制度에 있어서 勞動者의 期待와 그것을 充足해 주는 企業側의 雇傭政策에 따라서 勞使關係의 類型이 決定된다. 또 勞動運動은 勞動者의 利益을 뒷받침해 주는 政治權力에의 制度的 參加를 목적으로 政治指向의 이 되기도 한다.

이와 같은 點에서 勞使關係의 性향은 雇傭制度를 中心으로 하는 企業과 勞動의 生產組織內에서의 諸關係뿐만 아니라 政治的 權力의 性向에 의해서도 決定되는 면이 크다. 理想的 狀態로 본다면 만약 生產組織內에서 勞使關係가 根本的인 利害相反關係로 認知되지 않거나 또 그런 關係形成을 促進하는 制度로 뒷받침된다면 勞動의 組織化와 企業과의 對立的인 勞動組織의 形成이 不必要하거나 또는 成立하더라도 對立關係의 性向을 띠지 않고 오히려 勞使協力關係를 형성할 수 있을 것이다.

國家單位에서 勞使關係의 統合指向의 性格은 產業化의 進展과 함께 형성되는 共同體의 信念關係의 形成이며 이와 같은 關係의 源泉은 自生的일 수도 있고 政策的일 수도 있으나 일 반적으로는 意識的인 政策的 努力이 있어야 함을 우리는 本論의 第3章과 第4章의 國家別事例에서 찾아 볼 수 있다. 먼저 日本의 勞使關係에서 統合의 基本理念은 傳統的 價値觀에根據를 둔 國家統合體의 理念에서 찾을 수가 있으며 그와 같은 理念은 前產業社會에서 이미 社會制度로 定着되어 있던 것이며 또 그것이 產業organization에 適合한 効率性을 內包하고 있었다. 그러나 그것은 비록 自生的인 것이었다 하더라도 政治過程, 產業organization過程 그리고 勞動의 組織化過程에서 意識的으로 制度化하지 않았다면 반드시 日本의 勞動을 統合하는데 有効하게 活用하고 定着시킬 수 없었을련지도 모른다. 政治過程에 있어서는 傳統主義의 合理的 要素를 國家概念의 定立에 活用하고 國民的 統合의 手段으로 活用하였으며 勞動保護的立法에 具體的으로 反映하였기 때문에 그와 같은 理念은 實際로 統合에 有効할 수 있었던 것이다. 產業organization에서의 雇傭關係에서도 全人的 關係의 保存을 意識的으로 溫存시키는 政策을 活用했으며 그것은 國家의 企業育成의 政策과도 밀접한 연관성을 가지고 있는 것이다. 家父長의 溫情主義가 日本企業에 制度的으로 定着하고 勞動에 의하여 受容될 수 있었던 것

은 日本의 前近代化社會을 傳統을 活用하고 그것이 近代的 產業條件에서 有効한 役割이 可能하게 한 政策的 뒷받침과 企業經營者の 經濟合理的 思考와도 一致할 수 있었기 때문이다. 앞서 본 日本의 勞使關係에서는 生產組織에서의 雇傭關係가 全人的인 關係로 結合되는 性向이 큰 것은 日本의 企業經營者が 勞動을 單純히 生產要素로서만 보지 아니하고 生產組織을 하나의 生活共同體로 認識하게 하기 위한 雇傭政策上의 努力의 결과이며 또한 그것을 뒷받침한 政治的 理念과 이에 따른 國家의 意識統合의 政策이 나타낸 效果이기도 하다. 물론 이런 政策이 效果의이기 위해서當時의 國家體制가 完全開放的이 아닌 상태를 無理 없이 維持할 수 있었다는 條件을 무시할 수 없다. 勞動組織에 대해서도 이와 같은 政治過程과 雇傭制度의 기반위에서 不可避하게 政治指向性을 띠기는 하였으나 基本的으로는 國家單位의 統合指向性을 內包하는 形式으로 發展하게 되고 勞使關係全體의 體系가 國家單位에서 하나의 統合的 安定性을 維持할 수 있게 된 것이다.

이에 비하여 美國의 勞使關係는 個人主義의이고 契約主義理念으로 形成되어 있었으며 國家의 政策도 自由市場去來에 있어 個人責任下에 契約原理에 의존하는 政策을 根幹으로 하였으므로 勞動保護의 立法이 늦어지고 生產組織은 勞動의 契約的 販賣場所로서의 性格이 두드러지며 雇傭關係도 極端의 非人格的인 制度로 發展하게 되었다. 그러나 美國에 있어서는 이를 補完하는 合理的인 政治參加制度가 있었으므로 勞動問題로 인한 政治的 不安을 減少시킬 수가 있었으며 勞動의 組織化에 있어서도 事業主義의 特性을 發展시킬 수가 있었던 것이다.

事業主義의 基盤위에 發展한 美國의 勞動組合을 強力한 獨立勢力으로서 發展하게 한 것은 「뉴딜」 政策以後의 勞動保護立法이며 이는 美國의 政治的 統合政策과도 밀접한 연관 관계를 가지는 것이다. 이와 같이 美國에 있어서 勞動의 統合政策은 日本에 비하면 自生的 統合理念보다도 合理的 政治 및 雇傭制度와 勞動組合의 強化에 의한 勞使의 自律的인 相互牽制에 의존하였으며 그結果는 政治過程 雇傭過程 그리고 勞動組織의 機能過程이 각각의 獨立性을 유지하면서 全體的으로는 하나의 相互依存的 體制로서 勞動의 効率的 統合體制를 形成 維持하고 있는 것이다. 政治過程에 있어서 철저한 平等主義와一般的 政治參加의 實現과 雇傭過程에 있어서 合理的인 個人責任의 契約的 權利義務關係의 制度化, 그리고 勞動組織에 있어서 獨立的 組織力의 養成에 의한 對等勢力으로서의 企業의 牽制와 勞動의 統合經路로서의 役割은 모두가 機能的으로 相互分離되어 있으면서 또 한편으로는 相互補完的인 役割을 하고 있는 것이다.

그런데 雇傭制度를 全人的 關係로 보고 生產組織을 生產共同體로 보는 傾向과 이를 維持

하는 諸般制度는 그 自體로서 問題가 없는 것은 아니다. 生產組織은 그대로의 技術的 効率을 높이고 이를 위하여 끊임없이 組織環境에 適應하여 個人的 創意와 自發性을 높이지 않으면 안된다. 그렇지 아니하면 開放的인 競爭環境에서는 生產組織 그 自體의 存續이 不可能한 것이다. 따라서 雇傭關係가 生產組織의 技術的 効率性과 環境適應性 그리고 個人的 組織目的合理的인 性向과 能力を 養成하고 發揮케 하는 方向으로 管理되지 않으면 안된다. 이와 같은 條件이 이루어지자면 무엇보다도 能力과 業績主義가 共同體原理와 調和되는 形式으로 導入되어야 한다. 日本의 경우가 이와 같은 調和를 實現한 하나의 例에 속한다고 할 수가 있다. 日本의 雇傭制度에서 共同體的側面은 年功制度의 秩序와 終身雇傭關係로 特徵되는 家族主義的雇傭制度에 있으며 이 制度는 傳統的 性向을 가지고 있어서 勞動의 統合에도 効率的이고 安定化에도 有利하지만 生產効率과는 調和되기 어려운 것이다.<sup>(6)</sup> 日本의 經營者들은 이를 能力主義와 調和시키므로서 難點을 克服하는 方法을 開發한 것이다. 그것은 學力別差等에 依한 昇進限界의 差等制度를 導入하여 能力과 業績을 重視하면서 또 한편에 있어서는 모든 社員에 대한 最少限의 生活賃金 및 雇傭을 保障함으로써 勞動의 基本的인 安全欲求를 充足하여 共同體成員으로서 定着性向과 共同體에 대한 忠誠心을 培養하였다. 이와 같은 基盤위에 管理者들은 進取的인 事業開發과 官僚의 協力を 얻어 事業의 擴張을 도모하며 監督者를 通한 거의 無制限의 勞動의 生產의 活用을 無理없이 期할 수가 있었다. 監督者들은 經營의 充實한 代辦者이면서 勞動者들과 밀착된 生活을 通하여 그들의 生活全般에 관한 相談者로서의 役割을 하므로서 雇傭組織에서의 勞動의 生產의 統合이 可能했던 것이다.

그런데 市場經濟에 適合해야 하는 生產組織이 勞動의 雇傭保障과 年功에 따라 增加하는 生活費와 退職金과 같은 固定費의 負擔을 감당하는 것이 經濟的擴張期나 好況에 있어서는 別문제가 없으나 收縮期乃至不況에 있어서는 큰 壓力이 아닐 수 없다. 이와 같은 條件은 經營者로 하여금 技術革新과 生產性의 向上에 더욱 關心을 가지게끔 壓力を 가하여 만약 企業이 그것을 達成할 수 있을 때에는 오히려 企業發展의 推進力이 될 수 있는 것이다. 그러나 個別企業이 景氣를 組織効率만으로 克服하기는 어려운 것이며 이런 條件에서 日本의 企業은 政府의 政策的支援과 企業間의 協同에 依存하는 경향이 크게 나타나고 있다. 이와 같이 政府가 國家的 次元에서 企業을 指導하고 育成하는 역할을 수행하는 경우에 生產組織에 있어서 勞使間의 共同體的 統合體制가 維持될 수 있으며 그렇기 위해서는 무엇보다도 중요한 것이 政治權力의 安定과 能率的이고 正直한 官僚制度의 確立이다. 이 點에서도 政治

(6) James C. Abegglen; *Management and Worker-The Japanese Solution*, Sophia Univ. Press, 1973. Part I.

體系는 勞使關係와 直結되고 있다.

生產組織에서 雇傭關係를 經濟的인 契約關係로 보는 경우에 契約의 當事者들은 經濟性의原理에 支配되고 思考方式을 하지 않을 수 없게 된다. 經營者가 만약 最低限의 賃金의 代價로서 最大限의 勞動能率을 높이는 데만 관심이 있다면 이는 단지 經濟給付와 反對給付關係만으로 연결된 思考를 하는 것이므로 勞動者도 可能한 最大限의 賃金과 最低限의 生產性이 그들의 觀點에서는 가장 經濟的일 것이므로 그와 같이 對應하려 하는 것은 自然스러운反應이라 할 수가 있다. 이런 관계에서는 어떤 水準의 賃金으로서도 勞動者를 滿足시키기가 어렵고 勞動의 効果的인 統合이 困難하게 된다. 一定한 契約條件에서 生產性의 向上을 위해서 權威主義의 壓力を 加하는 경우에 勞動者는 可能한 勞動회피의 機會를 發見하려고 노력하게 될 것이며 이런 때 有効한 것은 成果給制度밖에 없으며 이 制度 역시 一定水準以上의 賃金만을 매개로 勞使關係가 形成되는 경우에 勞動場所는 生活共同體的性格이 아니라 生活手段을 획득하는 勞動의 場所이며 可能한限 많은 賃金과, 可能한限 적은 勞動으로 그들의 効率을 높이려 할 것이다. 이런 관계를 基本으로 하는 限 經營者가 다른 어떤 人間關係의 技法을 쓰더라도 根本의으로 勞動의 統合은 効果의으로 이루어지지 아니하고 勞動의 不安은 恒存하게 된다. 美國의 生產組織에서의 雇傭制度의 基本性格은 勞動의 雇傭保障이 없고 不況期에는 언제나 一時解雇가 可能하고 適正한 賃金引上도 自動의으로 保障되지 못하는 것으로 기대하게 된다. 이런 條件에서 勞動은 生產組織에서 抵抗하거나 勞動組合에 크게 依存하지 않을 수 없게 된다.

以上과 같은 雇傭制度에 있어서의 勞使關係의 基本性格은 그대로 組織勞使關係에도 그대로 反映되어 日本의 경우에는 企業別勞動組合이 受容되고 勞使關係는 雇傭制度에 있어서의共同體의 性格과 調和되는 성향을 가지게 된다. 이때 勞動組合은 企業이 自發의으로 雇傭保障과 生計保障을 하지 않는 特別히 不利한 勞動條件의 경우 이외에는 外生의 勞動運動을 契機로 發生하게 되며, 自生의 契機는 發生하기 어렵게 된다. 이와 같이 外生의 勞動組合運動이 생길때에 勞動運動의 性向은 多樣하게 發展될 可能성이 있으며 흔히 經濟의 募方向보다 政治指向의 되는 경우가 많다고 보는 것이다. 日本의 勞動組合運動도 이와 같은 政治의 性向을 띤 것이 2次大戰 以前에支配的이었으며, 이는 主로 知識人을 中心으로 한 階級意識의 것이 있고 政治參與의 目的을 가진 것이 있다. 2次大戰 以後에 있어서 日本의 勞動運動도 戰前의 勞動運動의 傳統을 받아서 政治指向의 된 點을 무시할 수 없다. 그러나 그보다도 美國과 비교할 때 勞動組織의 實質의 交涉主體의 單位가 企業別組合이므로 勞動組合의 連合組織은 政治指向의 되지 않을 수 없는 점을 간과할 수 없다. 美國의 경우

에는 企業內의 雇傭關係는 共同體의 原理가 아닌 契約社會의 原理에 支配되고 있었으며 앞서 본 바와 같이 期間雇傭契約을 基本으로 하여 雇傭을 保障하지 않는 不安定한 狀態에서 勞動은 勞動組合을 通한 安全의 確保와 生活向上을 期할 수밖에 없으므로 勞動運動이 內生的으로 發生할 素地는 클 수밖에 없었다. 그 結果 어느 나라보다도 強大한 勞動組合이 美國에서 成長하였으나 그것이 政治指向의인 것으로 發展하지 않은 것은 政治參加의 制度가 一般化되어 있고 個人의 自律的 選擇과 責任에 기반을 둔 自由의 原則에 대한 뿌리깊은 信賴가 깔려 있었기 때문이며 특히 後者は 계속적인 邊境의 存在로 美國의 經濟가 急速한 成長을 維持할 수 있었기 때문에 形成되었다고 볼 수 있다. 特히 「뉴딜」政策以後의 勞動의 保護立法의 廣範한 制定은 勞動組合이 直接의인 政治參與를 시도하게 할 名分을 전혀 주지 못하는 것이었다.

以上과 같이 勞使關係는 生產組織에서의 雇傭關係의 制度의 特徵에 대한 反應으로 形成되면서 다른 한편에 있어서는 政治體系와도 밀접한 關聯을 가지고 그 特徵이 형성되는 것이다. 오늘날 各國의 勞使關係의 特徵은 近代的 雇傭制度의 形成에 있어서 共同體의 思考의 導入과 政治의in 經路에 의한 勞動의 統合 특히 參政權의 부여 그리고 勞動關係에 관한立法에 대한 反應의 형식으로 나타나는 면이 크다는 것을 알 수 있다. 例를 들면 英國에 있어서의 勞使關係와 獨逸의 勞使關係制度의 差異를 보면 前者は 共同體의 缺如와 參政權의 限定에서 始作된 勞動運動의 性向이 오늘날의 英國勞使關係의 契約合理的인 政治指向의 勞動組合運動을, 그리고 後者の 경우에 있어서는 共同體의 統合體系를 가지면서 參政權의 限定經驗에서 形成된 것이 있기 때문에 政治의 勞動運動의 성격을 띠게 되고 共同體의 統合體系를 發展시켜 오늘날의 獨逸式經營參加制度를 定着시킬 수 있었다고 보는 것이다. 그外에도 多樣한 個別國家의 歷史와 傳統의 要因이 作用할 것이며 產業化時期에 있어서의 政治經濟의in 內外條件의 영향이 作用할 것은 말할 것도 없다. 그러나 傳統의in 共同體意識이 近代的 勞使關係制度에 轉移하는 경우와 그렇지 않은 경우 그리고 政治의 統合體系의 形成原理에 따라서 그나라의 勞使關係制度全體의 重要한 特徵이 나타난다는 것도 사실인 것 같다.

## 第6章 結論

韓國은 日本의 植民地下에서 部分의in 產業化가 始作되었고 이를 契機로 工業組織에서의 雇傭制度의 原型은 日本制度의 영향을 받아서 형성되었다. 또한 解放後에도 美國制度의 영향을 教育書籍 그리고 最近에는 多國籍企業과 經營相談의 經路를 通하여 크게 받고 있다. 解放後 勞動關係의立法은 美國法規의 영향을 절대적으로 받고 있다. 따라서 우리나라의

工業化過程에서 勞動의 統合을 위한 根本理念은 市場去來의 原理와 共同體指向의인 相異한 두 가지 原理를 받아들이고 있으나 韓國의 傳統的 文化中에는 近代的 生產組織에 適合한 價值基準이 存在하고 있는 지는 明確치 아니한 狀態이다. 이와 같은 條件에서 韓國의 雇傭制度는 外形的으로는 日本의 類型을 追求하고 있으나 基本哲學이나 制度에 대한 共通認識은 日本에 있어서의 勞動의 統合理念과는 같지 않은 것으로 보이며 日本式制度는 제대로 定着하여 効果를 充分히 發現하지 못하고 있다. 그럼에도 不拘하고 外形上으로는 賃金, 採用, 配置, 考課, 升進 그리고 組織과 統制方式에 있어서 日本의 것을 모방하는 경향이 實務界에 있어서는 두드러지게 나타나고 있다.

筆者의 見解로는 우리나라의 經營者の 思考와 雇傭制度의 體系가 日本의 그것과는 크게 相異하여 특히 日本企業의 雇傭制度에서 볼 수 있는 自主的인 統合指向性이 弱하며 組織關係에 있어서도 自生的 調整性向보다 分派的 分裂性向이 높게 나타남을 흔히 본다. 이와 같은 外形的 類似性과 實質的 相異性은 그 原因을 어디에서 찾을 수 있을 것인가? 個人水準에서 內在化되고 制度의으로 定着된 合理的 傳統思想의 缺如를 말할 수 있을 뿐지 모르나 오히려 產業化에의 轉換時期以後에 있어서의 合理的 制度의 導入과 定着을 위한 政策的 努力의 不實에 原因이 있다고 보아야 할 것이며 이 點은 日本의 경우에 있어 制度의 轉移를 위한 意識的 努力의 効果로 미루어 알 수 있는 點이기도 하다.

다른 한편에 있어서는 美國의in 管理哲學과 制度를 흔히 모방하려고 하고 있으나 이것 역시 定着되지 못하고 있다. 雇傭關係에서 職務中心의 個人別適合性에 따른 採用, 評價, 配置, 升進, 報償制度와 같은 美國式雇傭制度의 導入을 理想으로 하는例를 볼 수 있으며 自生的인 勞動의 統合的 性向의 培養보다 오히려 公式權限體系에 의한 統合方式에 依存하려는 경향이 크게 나타나고 있다. 職務中心의 美國式雇傭管理制度는 원래 個人中心의 公式權限責任關係를 매개로 勞動을 統合하는 것을 原則으로 하고 있다. 韓國企業에서는 職務中心의 雇傭體制가 잘 實施되지 않고 있으며 個人別 權限責任體系도 잘 施行되지 않아서 組織効率이 낮고 組織內의 繁張이 加重하는例를 흔히 볼 수가 있다.

日本의 경우에는 自國固有의 人間關係의 原理를 公式制度로 도입활용함으로써 組織의 自生的 統合性을 培養하고 그 위에 美國式의 管理制度를 必要에 따라서 이를 適合化하여 効果를 보는例가 많다. 그러면 韓國에 있어서도 韓國의 特殊性을 지닌 人間關係制度가 存在하여 그것은 企業內에서의 勞動의 効率의in 統合을 위한 自生的 原理로서 定着시킬 수 있는 것인가 하는 문제が 우선 考慮되어야 할 것이다. 그렇기 위해서는 韓國固有의 人間關係의 特徵이 무엇이며 그것이 生產組織의 効率性과 적어도 兩立可能한 것인가를 밝히지 않으면 안된다. 韓國의 固有한 人間關係는 血緣的 特殊主義가支配하여 온 것 같고 이를 기반으로

한 地緣主義가 크게 作用하는 것 같다. 이는 限定된 범위내에서만 能力主義의 實施가 可能하다는 것을 의미한다. 따라서 韓國企業에 있어서 勞動의 効果的인 統合을 위한 傳統的 制度나 理念의 發掘과 함께 이를 業績主義原理와 調和하여 企業에 導入適用할 수 있게 하기 위한 體系의 努力이 要請된다. 이와 같은 새로운 制度形成의 方向은 日本의 類型에 따른 制度를 이미 定着한 部分과 그렇지 않은 部分으로 나누어서 勞動의 効率的인 統合이란 觀點에서 制度를 뒷받침할 理念乃至 哲學의 定立을 위한 體系의 努力이 必要한 것으로 보인다. 만약 企業家族主義哲學의 定着이 바람직하다면 이를 定着可能한 形式으로 再定義하여 企業의 生產效率의 促進과 兩立할 수 있는 方向에서 導入할 수 있는 方案이 고려되어야 할 것이다.

勞動組合의 形成과 그 機能化의 問題에 있어서도 韓國勞動運動의 特殊한 條件을 감안하여 勞動組織이 勞動의 統合指向의 機能을 擔當하도록 이를 造成할 必要가 있다. 왜냐하면 勞動組合의 存在는 產業社會에 있어서 하나의 當爲的<sup>\*</sup>存在로 되어 있으며 또 實質的으로 雇傭關係에 있어서 勞動의 統合體係가 圓滑하더라도 組合의 役割領域은 存在하기 때문이다. 現在까지 韓國의 勞動組合은 形式的으로는 美國의 制度에 따라 組織되어 왔으나 實質的으로는 企業別組合으로서 日本의 그것과 類似한 것으로 나타나고 있다. 勞動組合의 組織과 性向은 法制的 轉移를 위한 形式的 規制만큼 企業組織內에서의 雇傭過程의 性向에 의하여 영향을 받는 면이 크다. 勞動組合이 企業의 雇傭關係에 관한 制度變更을 自體의 活動目標로 선정함에 있어서 企業의 自主的 雇傭政策의 方向에 대한 反應의 形式을 取하는 경우가 많은 것이다. 특히 勞動組合을 通한 勞使協力制度의 開發은 勞使關係의 統合體係를 強化하는 데 있어서 開拓해야 할 重要한 領域이기도 하다.

以上과 같은 雇傭關係 및 組織間關係의 두 領域에 있어서 勞使關係의 統合體係의 方向을 決定하는데 政府의 役割은 대단히 큰 것이다. 日本의 例에서 보듯이 企業의 雇傭體系에 있어서나 勞動組合關係에 있어서 統合指向性을 提高하기 위한 經營能力의 배양과 企業助成制度 그리고 勞動의 訓練의 뒷받침과 이를 위한 教育制度와 正直하고 能率的인 官僚制度의 뒷받침이 없었다면 오늘날의 日本의 勞使關係의 獨特한 強力한 統合體係가 형성되기 어려웠을 것이다. 政府의 役割中에서 勞動의 教育과 養成 그리고 勞動의 保護政策은 特히 강조되어야 할 領域이다.