

미국에서의 작업장 경영참가와 노동조합(2)

이 글은 『산업노동연구』(근간)에 실리는 「미국의 작업장 경영참가에 관한 6개의 쟁점들」을 이 책에 맞게 고친 것이다. 이글의 전반부는 『노동사회』 98년 11월호에 실려있다.

정이환

서울산업대학교 사회학

1. 단체교섭과 단체협약의 틀은 유지될 수 있는가?

미국 노조들이 작업장 참가제도와 관련하여 크게 우려하는 점은 이것이 기존 노사관계의 틀을 허물지도 모른다는 점이다. 작업장 참가프로그램이 부분적으로 단체교섭을 대체할 수 있으며, 작업장 참가프로그램에서 단체협약에 명시된 사항들이 논의되어, 결국 단체협약의 성격변화로 이어질 수도 있기 때문이다. 특히 관심의 대상이 되는 것은 참가프로그램에서 생산성향상을 위한 조직개혁을 추진하는 과정에서 선임권 등 노조가 오랜 기간의 노력 끝에 쟁취한 직무 규칙들이 약화될 가능성이 있다는 것이다.

이를 방지하기 위해 노조는 단체교섭 안건과 근로자참가를 분리하는 것을 매우 중시한다. 대개의 노사파트너십 협정에는 작업장참가 프로그램의 안건과 단체교섭의 안건을 분리한다는 것이 명시된다. 그러나 단체교섭과 참가프로그램의 구분은 그리 간단하지는 않다고 보인다. 노사관계 학자 중에는 양자의 구분이 그리 명확한 것이 아니며, 참가프로그램의 전전은 단체교섭과의 충돌로 이어질 것이라고 주장하는 사람들이 많다. 나아가 이것이 미국 작업장 노사관계의 본질적인 변화로 이어질 것이라고 전망하는 사람도 있다. 실제로 참가프로그램이 부분적으로 단체교섭을 대체하는 사례들이 적지 않게 보고되고 있다.

그러나 전체적으로 보면 기존 단체교섭과 단체협약, 그리고 선임권 등의 직무규칙을 보존하면서 작업장참가 프로그램을 운영하는 것이 더 일반적인 경우라고 보

인다. 쿠크(Cooke)가 194개 노조조직 제조업 사업장에 대해 실시한 설문조사에 의하면, 노사공동팀이나 공동위원회에서 단체협약에 명시된 임금이나 복지혜택을 '전혀' 변경할 수 없는 곳이 조사대상의 89%, '아주 약간' 변경할 수 있는 곳이 6%, '약간' 변경할 수 있는 곳이 2%이고 '많이' 변경할 수 있는 곳은 3%에 불과 했나. 그리고 직무규칙은 '전혀' 변경할 수 없는 곳이 63%, '아주 약간' 변경할 수 있는 곳이 16%, '약간' 변경할 수 있는 곳이 14%이고, '많이' 변경할 수 있는 곳은 8%뿐이었다. 한편 단체협약사항을 변경할 때에는 최고수준 노사공동위원회의 동의가 있어야 하며, 이어 조합원들의 투표에 의해 비준되어야 하는 것이 일반적이었다.

대표적 파트너십 사례로 알려져 있는 제록스나 AT&T에서도 직무분류나 선임권에는 별다른 변화가 없다. 제록스사에서는 1980년에 처음 QWL을 도입할 때 이를 단체협약과 분리하기로 원칙을 정한 후, 지금까지 이 원칙이 계속 유지되고 있다고 평가된다. 제록스사의 부서별 스터디팀이나 자율작업팀에서 작업재조직 방법을 논의하다 보면 단체협약과 충돌하는 제안이 제기되기도 하고, 근로자참가를 활성화하기 위한 단체협약의 개정이 이루어진 것이 사실이다. 그러나 이것은 기존 단체협약의 기본틀 내에서 변화라고 할 수 있다.

2. 작업장 노조운동의 약화를 초래하지 않는가?

근로자참가와 관련된 가장 중심 쟁점은 역시 이것이 노조를 약화시킬 것인가 여부이다. 노조가 약화된다는 주장을 하는 쪽의 목소리가 크지만, 이것이 충분히 저지될 수 있다는 반론도 있고 나아가 조합원의 지지를 더 얻게 될 수 있다는 주장도 있다.

노조가 약화된다는 주장이 제기하는 첫 번째 이유는, 가장 잘 알려진 것으로, 노조 지도부가 사용자에게 포섭될 수 있다는 것이다. 따라서 조합원의 이익을 지키기 위해 사용자와 대립적이어야 하는 상황에서 그렇게 하지 못할 수 있다는 것이다.

미국의 경우 실제로 노사 파트너십은 협조적인 노조가 채택하며, 참가프로그램을 통해 더 노사협조적이 되는 경향도 있다. 참가와 협조를 중시하기 때문에 파업 등 대중동원방식을 통해 사용자와 대립하는 데에는 소극적이 되는 것이 사실이다. 그러나 작업장 참가를 노조가 사용할 수 있는 전술의 하나로 보면서 대립과 협조를 병행하는 사례도 있다. 또한 노조가 회사와 싸우지 않는 것이 반드시 약화되거나

근로자참가와 관련된 가장 중심 쟁점은 역시 이것이 노조를 약화시킬 것인가 여부이다. 노조가 약화된다는 주장을 하는 쪽의 목소리가 크지만, 이것이 충분히 저지될 수 있다는 반론도 있고 나아가 조합원의 지지를 더 얻게 될 수 있다는 주장도 있다.

나 포섭되는 것이라고 말할 수 있는 것도 아닐 것이다.

노조가 약화된다는 두 번째 이유는, 참가프로그램이 노조의 전통적 기능을 대신 하므로 노조의 기능이 축소된다는 것이다. 특히 작업장 노조의 가장 중요한 기능이 불만 처리인데 이것이 참가프로그램에서 소화될 수 있다는 것이다. 이렇게 되면 자연히 현장 노조위원의 역할이 축소된다.

작업장참가가 활성화되면 작업장 노조의 전통적 기능, 특히 불만처리 기능이 축소된다는 것은 분명한 것 같다. 그러나 이것이 반드시 노조의 약화로 이어지지 않을 수 있다는 주장도 제기되고 있다. 우선 불만처리의 축소가 너무 과장되어서는 안된다는 것이다. 직무규칙과 선임권이 있는 한 불만처리는 여전히 가장 중요한 기능이다.

노조가 약화된다는 세 번째 이유로 제시되는 것은 노조에 대한 조합원의 관심이 저하된다는 것이다. 조합원의 관심이 저하되는 이유는 여러 가지가 있을 수 있는데, 한가지 중요한 것은 참가프로그램을 통해 조합원들이 노동자의 이익과 회사의 이익을 동일시하며, 노사대립보다는 노사협조 의식을 가지게 될 것이라는 점이다.

참가프로그램을 통해 노동자들이 기업경쟁력 강화에 참여하면서 기업의 이익을 내면화하게 되는 경향이 있는 것도 사실이라고 보인다. 그러나 이것이 반드시 노조에 대한 조합원들의 관심이나 참여의 저하로 이어진다고 말할 수는 없는 것 같다. 이런 취지의 경험적 연구들도 꽤 있다. 예를 들어 QWL에 참여하는 노동자들의 노조몰입이 참여하지 않는 노동자들에 비해 높다는 점을 보고하고 있는 연구 등이다.

넷째로, 참가프로그램이 조합원 내부의 분열을 일으켜 노조를 약화시킬 가능성도 제기된다. 조합원 내부의 의견 차이는 경영참가와 관계없이 언제나 있는 것이지만, 참가는 새로운 분열의 소지가 될 수 있다. 특히 참가프로그램이 작업조직이나 직무규칙의 개정으로 이어질 때 그러하다. 이를 통해 상대적으로 이익을 보는 조합원이 있는 반면, 손해를 보는 조합원들이 있기 때문이다. 이 문제는 노조에 상당한 위협이 될 수 있는 것이라고 보인다. 그러나 조합원 내부의 분열이 반드시 불가피한 것은 아닐 것이다.

이런 논의와 반대로 작업장 경영참가는 오히려 노조 강화의 기회가 된다는 주장들도 있다. 이런 주장의 가장 중심적 근거는 노조의 새로운 기능과 활동이 생긴다는 것이다. 예를 들면 지금까지 사용자들이 일방적으로 결정하던 경영사항에 노조가 개입하고 대안을 제시할 수 있다. 특히 중요한 것은 이런 활동을 매개로 노조와 조합원의 일상적 접촉이 활성화된다는 것이다. 미국의 전통적인 노조 활동에서는 조합원들이 고충을 제기하지 않는 한 노조지부 간부가 조합원과 접촉하는 기회는 많지 않았다. 그러나 QWL 등 참가프로그램은 일상적 접촉 기회를 크게 늘인다는 것이다. 작업장 경영참가를 매개로 노조가 ‘서비스모델’에서 벗어나 ‘조직모델’로 나아갈 수 있다는 주장은 이런 맥락에서 제기된다.

이와 유사한 지적이지만, 참가프로그램 운영에 참여하는 노조간부 및 노조위원들이 노조강화에 기여할 수 있다는 주장도 있다. 참가프로그램을 노사공동으로 운영하는 대개의 기업에서는 프로그램을 전반적으로 조정하고 관리하는 전임 인력을 두며, 이들은 노사 각각이 임명한다. 이 중 노조측 위원들은 현장노동자들을 위해 활동하면서 노조의 강화에 기여할 수 있다는 것이다. 물론 이들이 반드시 노조강화에 기여한다는 보장은 없다. 오히려 회사의 논리에 몰입되어 노사협조주의만을 주장하는 역할을 할 수도 있다.

이렇게 보면 작업장 경영참가가 반드시 노조를 약화시키거나 강화시킨다고 말할 수 없을 것 같다. 문제는 노조의 대응일 것이며, 여기에는 노조가 사용자와 독립적으로 독자적인 방침을 가지고 있는가가 관건이다. 한 가지 분명한 것은, 역설적인 것 같지만 전통적 노조에 비해 참여적 노조는 일관된 방침과 이를 뒷받침하는 조직력을 더 필요로 한다는 것이다. 왜냐하면 노조가 독자적 조직력을 가지지 못하면 기업의 의사결정과정에 일상적으로 참여하는 조합원들이나 간부들이 회사에 포섭되어 버리거나, 노조가 내부갈등에 휩싸일 가능성이 크기 때문이다.

3. 연대의 침식을 막을 수 있는가?

작업장 경영참가가 어떻게 전체 노조운동에 통합될 것인가도 중요하게 제기되는 문제이다. 어느 나라에서나 노조운동은 작업장준준을 넘어서는 영향력을 가지는 것을 추구한다. 그래야만 기업간 경쟁에 의해 임금과 근로조건이 악화되는 것을 막을 수 있으며, 또한 노동자에게 유리한 법과 제도들도 만들어 낼 수 있다.

작업장 경영참가는 노조간 연대에 위협이 될 가능성이 매우 크다.
우선 제기될 수 있는 문제는 사업체간 노동조건의 이질화이다. 작업장 경영참가는
작업장별로 이루어지는 것이므로, 개별 작업장에서 노사가 합의하여 작업조직을 개편하면
다른 작업장과의 노동조건이 여러 가지로 달라질 수 있다는 것은 자명하다.

.....

이런 관점에서 볼 때 작업장 경영참가는 노조간 연대에 위협이 될 가능성이 매우 크다. 우선 제기될 수 있는 문제는 사업체간 노동조건의 이질화이다. 작업장 경영참가는 작업장별로 이루어지는 것이므로, 개별 작업장에서 노사가 합의하여 작업조직을 개편하면 다른 작업장과의 노동조건이 여러 가지로 달라질 수 있다는 것은 자명하다.

더 중요한 문제는 노조 조직 사업체간에 직접적인 경쟁이 벌어지기도 한다는 것이다. 서로 다른 기업간에는 두말할 나위 없고, 같은 기업의 사업장들간에도 경쟁이 벌어진다. 이것은 공장폐쇄의 위협이 있을 때에 전형적으로 나타난다. 1992년 12월 GM은 어떤 지를 명시하지 않고 몇몇 공장을 폐쇄하겠다고 발표하였다. 대형 후륜구동차를 생산하는 월로우 련 공장과 알링턴 공장은 어느 공장이 폐쇄될 것인지 불명한 상태에서 서로 회사에 살아남으려고 경쟁을 벌였다. 이 때 작업장참가는 경쟁의 중요한 수단이 된다. 즉 참가를 통해 서로 생산성을 높임으로서 경쟁에서 이겨 살아남으려 하는 것이다.

작업장 참가가 연대의 약화로 이어지는 보다 근본적인 이유는 노조가 의존하는 힘과 자원의 원천이 달라진다는 점이다. 전통적으로 작업장 노조는 그 기능을 전국(산별)노조에 크게 의존했다. 전국노조가 단체협약을 체결하고 나면 지부는 그 것의 이행을 감시하는 것이 가장 중요한 기능이었고, 이것도 단체협약에 규정된 불만처리절차를 따르면 되었다. 그러나 경영참가가 진전되면 노조의 힘의 원천은 작업장 문제에 대해 대안을 제기할 수 있는 전문성, 노조의 대안을 중심으로 조합원들을 조직할 수 있는 능력, 그리고 파트너십을 통해 경쟁력 향상이라는 성과를 끌어낼 수 있는 능력 등에서 나오게 된다. 이것은 기본적으로 연대보다는 각 작업장 수준의 활동에 의해 생겨난다.

물론 이것은 전국노조와 지부의 대응에 따라 다를 것이다. 참가에 대해 전국노조가 통일적 지침을 가지고 있는 경우에는 연대의 침식을 상당히 막을 수 있을 것이다. 미국노총은 이런 문제를 고려하여 참가를 기업수준이 아닌 산업수준에서 전개하는 방안을 모색하고 있다. 그러나 이는 아직 모색에 불과하다.

4. 맷음말

지금까지 본 것처럼 근로자참가는 노사당사자에게 여러 가지 긴장과 갈등을 초래하기도 하며, 특히 노조와 근로자에게 그러하다. 참가프로그램이 기존 단체협약을 약화시킬 수 있고, 노동조건이 악화될 수 있다. 또한 노조간부와 조합원간, 또는 조합원간의 갈등이 생기는 등 여러 가지 측면에서 노동조합이 약화될 우려도 있다. 더욱이 경영진과의 협조 하에 생산성과 경쟁력을 높임으로써 고용을 유지하겠다는 노조의 노력은 전통적인 노조의 전략, 즉 연대를 통해 노동시장에서의 경쟁을 방지한다는 원칙과는 정면으로 배치된다. 이 때문에 현실적, 이념적 근거에 기초한 반대론이 근로자들 사이에서 여전히 상당한 지지를 얻고 있다.

그러나 이런 문제들과 반대론이 노조가 작업장 경영참가를 수용하는 데에 중대한 장애가 되는 것 같지는 않다. 미국 노조는 대체적으로 작업장 경영참가를 수용하는 분위기이다. 여기엔 여러 가지 이유들이 있을 것이다.

① 노조가 있음으로써 참가의 부작용이 상당히 완화될 수 있다는 것이다. 작업장 경영참가가 활성화되어 있으면서도 노동강도 강화나 단체협약 침해가 폐 성공적으로 방지되고 있는 사업장들이 많이 있다. 나아가 참가프로그램을 통해 근로자들의 작업조건이 나아지고 직무만족도가 높아질 수도 있다. 또한 노조로서는 참가 프로그램을 통해 기업 안에서의 벌언권이 증대되고 새로운 활동영역이 열리는 등 조직강화의 기회로 이용할 수도 있다.

② 미국 노조의 실리주의의 전통이다. 주지하다시피 미국 노조운동에서는 정치적 이념이나 계급적 연대 같은 것은 별로 중요한 목표로 추구되지 않는다. 그러므로 작업장참가가 노동자들을 기업의식에 몰입하게 함으로써 노조가 정치적 세력이 되게 하는 것을 방해한다거나, 단위노조들의 초기업적 연대를 저해된다거나, 진정한 산업민주주의와는 거리가 멀다는 식의 비판은 큰 힘을 가지지 못한다. 생산성 향상을 지향하는 경영참가는 경제환경 및 기업조직의 변화에 대한 노조의 실리주의적 대응이라고 할 수 있다.

③ 그리고 가장 중요한 것은 노조나 노동자로서는 고용안정을 위한 다른 대안들이 크게 실효성이 없다는 사실이다. 이것은 미국 노조가 취약하고 노조가 사용할 수 있는 정치적, 제도적 자원이 미미하기 때문이다. 우선 미국에서는 파업과 같은 저항은 대량감원이나 폐업, 공장이전을 막을 수 있는 효과적인 무기가 되지 못한다. 노조조직률이 낮은 데다가 파업에 대한 보호장치가 미약하기 때문이다. 자동차(완성업체)와 같은 일부 업종에서는 파업의 압력을 통한 고용안정 쟁취에 성공

사용자들이 보기에는 작업장 경영참가의 성과가 별로 없는 경우가 많았고, 작업장 혁신이 아닌 다른 요인들이 기업경쟁력에 더 중요한 것이 보통이었다. 미국에서 파트너십에 기초한 근로자참가의 확대가 제한적인 이유는 노조 내부의 반대가 아니라 이런 사용자의 태도에 있다.

했지만 이는 일반적인 모델이 되지 못하고 있다. 또한 노조가 정치적 영향력을 동원하여 감원을 규제하는 법이나 제도를 만들어낼 전망도 없다. 그러므로 노조로서는 생산성 연합에 참여함으로써 그 보상물로 제한적인 고용안정 약속을 얻고, 나아가 기업경쟁력 향상에 기여함으로써 결과적으로 고용안정을 도모하는 것이 훨씬 현실성 있는 방법이 된다.

이런 상황에서 미국 노조와 노동자는 노동강도가 다소 강화되고 노조의 기능이 약화될 수 있는 위협을 무릅쓰고라도 생산성향상을 목적으로 하는 노사 파트너십에 참여할 준비가 되어 있다. 그런데 여기서 노조는 더 큰 어려움에 직면한다. 그것은 노조 경영참가에 필요한 최소한의 조건을 사용자들이 잘 수용하지 않는다는 것이다. 노조로서는 비판적 조합원의 의혹을 무릅쓰고 경영참가에 나서려면 적어도 몇 가지 조건을 필요로 한다. 그것은 첫째 완전한 것은 아니지만 고용보장을 위한 사용자측의 성실한 노력, 둘째 업무부담 증가를 상쇄할 수 있는 근로조건 향상이나 민주적 조직개편, 셋째 노동조합의 자율적 참가권의 보장 등이다.

그러나 미국 사용자들은 이런 비용을 선뜻 지불하려 하지 않는다. 오히려 감원과 양보교섭을 통한 비용절감 추구하는 것이 일반적이다. 이것은 사용자들의 입장에서 볼 때 근로자참가가 경제적 이득을 가져다주는 가에 대해 회의적이기 때문이기도 하다. 사용자들이 보기에는 작업장 경영참가의 성과가 별로 없는 경우가 많았고, 작업장 혁신이 아닌 다른 요인들이 기업경쟁력에 더 중요한 것이 보통이었다. 미국에서 파트너십에 기초한 근로자참가의 확대가 제한적인 이유는 노조 내부의 반대가 아니라 이런 사용자의 태도에 있다.

그러므로 노조로서는 조합원의 고용안정과 노동조건 유지를 위해 경영참가와 함께 여전히 파업과 같은 전통적 방법에 의존한다. 특히 기업이 호황기인 경우 양보나 협조보다 투쟁이 효과적인 무기가 될 수 있다. 경영참가에 대한 미국 노총의 기본 입장, 즉 사용자의 태도에 따라 참여 및 협조를 할 수도 있고 투쟁을 할 수도 있다는 입장은, 일관되지 않고 모호하지만, 이런 상황의 반영이라고 해야 할 것이다. ♦