

교육훈련과 새로운 노사관계: 노동조합의 전략적 역할?¹⁾

이 민 영

(한국노동사회연구소 연구위원)

지난 10년간 직업훈련은 새로운 유형의 노사관계(협력적 노사관계)에 관한 논의의 핵심주제로 떠오른 듯하다. 사용자들은 현대 경제의 경쟁력이 노동력의 숙련에 의존한다는 것을 인정하게 되었고, 또 노조 지도자들도 높은 임금의 일자리를 확보하기 위해서는 무엇보다 경쟁력이 필요하다는 데 동의하고 있다. 숙련 부족을 해결하기 위해 각국, 각 산업의 사용자들은 정부와 노조가 공동의 훈련프로그램에 결합하기를 요구하기도 한다. 정부는 정부 나름대로 직업훈련 중심으로 노동시장정책을 전환해 왔다. 숙련형성이 경제정책과 노사관계의 중심 이슈로 됨에 따라, 과거 상호 적대적이었던 개별 집단의 이해와 사회 전체의 이해는 이제 그리 대립되지는 않는 듯하다. 분배를 둘러싼 갈등은 이제 생산적인 협력으로 대체될 전망이다. 그리고 시대에 뒤떨어진 정치적인 적대관계는 결

1) 이 글은 Wolfgang Streeck(1992), "Training and Industrial Relations: a Strategic Role for Unions?", edited by Marino Regini, *The Future of Labour Movements*, SAGE을 번역한 것이다. 각주는 옮기지 않았다.

국, 어떻게 국가·산업·기업에서 노동력의 숙련수준을 높일 것인가 하는 문제를 둘러싼 정책 경쟁으로 대체될 지도 모른다.

그럼에도 훈련을 자신의 주요 과제로 생각하는 노조는 여전히 많지 않다. 숙련형성에 대한 일반적 인식과는 달리, 노조는 여전히 사용자의 의도에 대해 상당한 회의와 의심을 갖고 있다. 많은 노조 활동가들은 대량생산체제 아래서 경제적 필요와 합리화를 구실로 숙련(craft)전통이 파괴된 것을 생생하게 기억하고 있다. 또한 최근 여러 곳에서 '적은 노동력으로 많은 일을 하는' 것을 제1의 목표로 삼는 산업 합리화가 진행되는 바 있다. 이런 합리화에 수반되는 훈련은 감원, 작업속도 증대, 실업, 노동강도 강화와 아주 긴밀히 연계되어 있어서 노동조합이 이런 종류의 훈련에서 전략적인 전망을 찾을 수는 없다. 더욱이 감원이 심하게 행해지고 있는 기업과 산업부문에서 사용자들이 강조하는 숙련이란 게 '사회적인, 태도상의 숙련(social and attitudinal skill)'이어서 그들의 실제 목표가 경영권 회복이 아닌가 하는 의심을 불러일으키고 있다. 그리고 대부분의 '재훈련'과 '향상훈련'은 현저한 탈숙련을 보완하는 것 이상도 아니다. 또한 숙련에 대한 강조가 60, 70년대의 연대적인 임금정책의 성과를 원점으로 돌리고, 임의적인 임금격차를 확대하는 것을 정당화하는 구실을 하기도 한다.

반면에, '새로운 노사관계'를 언급하는 사람들은 이러한 모든 문제점들이 변화했다고 주장한다. 경쟁환경의 근본적인 변화 때문에 사용자들이 ('우호적인 노사관계'를 형성하는 일뿐만 아니라) 고숙련을 '필요로' 한다는 것이다. 그들은 시장과 기술이 사용자에게 고임금, 고숙련 생산을 '강제'하기 때문에(즉, 경제적인 이익 때문에 '선량한 사용자'가 되게 하면서), 노조가 더 이상 투쟁을 할 필요가 없다고 주장하는 듯하다. 또, 노조의 전통적인 적대세력뿐만 아니라 많은 사람들이, 노조가 투쟁 대신에 경제의 합리화, 현대화, '유연성' 등에 노력을 집중할 수 있고 또 그렇게 해야 한다고 주장한다. 노조가 단지 분배기능만이 아니라 생산적인 역할을 하면서, 노조 조직력의 새로운 자원을 협력에서 찾아야 한다는 것이

다.

나는 훈련에 대한 노·사·정 삼자간의 협력을 새로운 노사관계의 중심주체로서 삼는 일에 대해 노조가 탐탁치 않게 여기는 것은, 노조의 역할과 노사관계에 대해 훈련이 갖는 함의가 불분명한 데서 연유한다고 생각한다. 게다가 '협력적 노사관계' 논의는 일반적으로 위협스러운 정도로 단순해 보인다. 이러한 사고방식의 근본적 결함은 생산적인 협력과 분배를 위한 투쟁(혹은 생산적인 정책과 적대적인 정치) 사이의 관계를 잘못 파악하고 있다는 데 있다. 이런 논의는, 우선 갈등과 협력이 서로를 방해하지 않을 뿐만 아니라 서로를 전제한다는 것을 보여주는 증거들을 잘못 해석하고 있다. 더욱이 이런 논의는 생산의 문제에 관심을 쏟는 노조는 단지 경영층에 종속된 존재일 수 있다는 것을 암시함으로써 노조가 현재의 분배위주 정책을 건설적이고 창조적으로 재검토하는 것을 방해하기도 한다.

내가 강조하고 싶은 점은, 노조가 숙련형성 문제를 새로운 전략의 중심요소로서 수용해야 하지만, 동시에 사용자들이 자발적으로 지키지 않는 규칙과 의무를 강제하는 강력한 독립적인 힘을 과거처럼 갖고 있을 필요가 있다는 것이다. 나는 노조의 강제력이 숙련향상에 대한 노사 공동전략(심지어 정부와 사용자들의 관점에서 본 숙련향상이라고 하더라도)의 성공을 위한 필수적인 조건이라는 것을 주장하려 한다. 이를 위해서 나는 노동조합운동과 생산의 영역 사이의 관계에 대한 간략한 일반론에서 출발할 것이다.

1. 노조와 공급측면

2차대전 후 노조의 주류는 대체로 노조를 생산이 아니라 분배정치(distributive politics)의 한 요소로 인식해 왔다. 그래서 노조는 자신의 활동이 효율과 생산성에 대한 영향이나 기여라는 차원에서 논의되는 것을 꺼려 왔다. 그러한 논의는 주로 사용자, 보수적 정부, 노조에 적대적

인 학자에 의해 강제되었다. 그럼에도 불구하고, 노조가 국민경제와 개별 기업의 안위에 대해서는 책임지지 않으면서 분배문제에만 몰두했다고 평가하는 것은 옳지 않다. 노조는 분배문제에 집중함으로써 경제성장에 크게 기여했기 때문이다. 노조는 작업장에서 경영전권을 분명하게 인정함으로써 총수요를 안정시키고, 거시적인 수준에서 경제의 소비성향을 증가시킴으로써 경제성장에 기여했다. 사실 노조의 힘은 분배를 위한 활동이 전체 경제를 위해 얼마나 생산적인 기능을 하느냐에 달려 있었다. 그리고 정부와 사용자가 노동조합운동이 특정한 그룹의 이익뿐만 아니라 전체의 이익에 기여한다고 여길 수 있었던 것도 바로 이점 때문이었다.

그러나 이제 전후의 케인즈적인 지형은 과거사가 되었다. 여러 가지 이유로 경제의 중심적인 문제는 거시적인 수준에서 미시적 수준으로, 수요에서 공급측면으로, 산출의 양에서 그 구조로, 분배에서 생산으로 이동해 왔다. 그 과정에서 노동조합운동은 혼란에 빠졌다. 그동안 노조들은 거시경제적인 수요 관리 차원의 분배정치에 집중해 왔는데, 지금은 케인즈주의 시기에 노조들의 제도적인 지위와 경제를 유지시켰던 측면, 즉, 특정 그룹의 이해 대변이 전체의 이익을 증진시키는 양상이 나타나지 않고 있기 때문이다.

왜 노조는 80, 90년대의 변화된 정치경제환경 속에서 시련을 겪고 있는가? 경제의 공급측면은 ‘부르주아의 왕국’으로 불려 왔다(Przeworski and Wallerstein, 1982: 59). 우선 생산은 무엇보다 갈등과 저항이 아니라 협력과 순종을 요구한다. 마찬가지로 구조조정과 산업합리화는 시장의 조건에 순응하는 것이어야 한다. 만일 그것들이 분배정치에 의해 추진되거나 구속된다면 그 결과는 모두 위험스러운 것이다. 더욱이 정치가에 의해 주도되는 수요측면과는 달리, 공급측면과 개별 기업의 미시경제는 관리자들에 의해 운영된다. 정치가들은 노조 지도자들처럼 인센티브와 전략적 규범을 따르기 때문에 그들에게 동정적이지만 관리자들은 그렇지 않다. 또한 미시수준은 각 산업부문과 작업장마다 다양한 조건을 가

지고 있을 뿐만 아니라 시장경쟁의 압력을 받고 있는 별도의 세계이다. 노동조합이 여기에 휘말리면 전체 경제를 통제할 수 있는 자신의 능력을 잃고, 내부 정치와 조직이 다양한 조합원들의 이해에 의해 분절되며, 경쟁의 요구와 사용자들의 이해에 조합원들이 일체감을 느낌으로써 조직이 분열되는 위험에 처할지도 모른다.

하지만 공급 위주의 경제에서 노조가 설 자리가 없는 것은 아니다. 현재 노조는 지속적으로 재구조화, 경쟁력 회복, 품질 개선, 생산성 향상 등에서 경영진과 '협력'하도록 요구되고 있다. 그러나 대체로 그러한 협력은 경영진이 무엇을 어떻게 결정하던 간에 (예를 들어 더 많은 훈련과 재훈련) 수용해야 한다는 것을 의미한다. 그러한 협력의 대가는, 조합원들에게 돌아갈 이익은 불확실하지만, 경제적인 성과를 증진시키는 것이다. 이 경우 경영진은 아마 노조를 파괴하려는 노력을 자제하면서 일반적으로 작업장을 운영할 것이다. 현재 서방에서 적지 않은 수의 노조 간부들이 '협력적인' 정책을 추구하는 것은 다른 이유가 아니라 바로 이런 이유들 때문이다. 이에 따라 성장하는 산업을 조직하고 있거나 더 안정적인 조직적 기초를 가지고 있는 노조들은 본질적으로 경영진이 결정하는 경제적 필요성에 종속되는 식의 협력에 참여하고자 하지 않는다.

나는 주로 직업훈련을 예로 들어 과거에 수요측면에서 그러했던 것처럼, 지금은 공급측면에서 노조가 조합원들의 이해를 독립적이고 강력하게 대표하는 일과 사회 전체의 사회적·경제적 이해를 추구하는 일을 결합시킬 수 있는 기회가 많이 있다는 것을 주장하려 한다. 그런데 그러한 기회를 개발하는 일은 '협력적인' 정책과 전략을 필요로 한다. 그러나 여기에서 필요한 협력은 경영진의 결정을 수동적으로 수용하는 것과는 거리가 멀다. 반대로 이러한 협력은 노조가 잠재적으로 그리고 궁극적으로 생산 성과에 대해 책임을 지면서, 경영진의 행동에 대해 강력하게 개입하고 규제하는 것을 필요로 한다. 왜냐하면 현대 산업경제의 공급측면은 표면상으로는 부르주아의 왕국이어서 노조의 개입과 규제가 경영의 전횡보다 경쟁력이라는 면에서 우월하기 때문이다. 실제 공급측면은 역

설과 모순으로 가득찬 미술왕국이다. 특기할 것은 이 왕국에서는 왕이 신하의 통제를 받지 않으면 자신의 이해뿐만 아니라 신하의 이해도 적절하게 관리할 수 없다는 사실이다. 왕이 성취하고자 하는 바를 이루려면 강력한 시민에 의해 구속될 필요가 있다. 자신의 열정의 포로인 왕은 그가 타인에 의해 강제될 때만 성과를 이룰 수 있다는 딜레마에 부딪친다.

2. 숙련과 효율적인 공급

노조의 숙련형성 참여는 과거의 임금인상활동처럼 중요한 역할을 할 것이다. 훈련의 정치와 그 제도적인 메커니즘을 이해하는 것은 효율적인 수요이론을 계승하는, 효율적인 공급이론을 향한 주요한 진전이고, 노조들이 자신의 지위를 새로운 정치경제적 조건과 현실에 맞게 조정할 수 있도록 도울 것이다. 훈련에서 노조가 조합원과 사회를 위해 유용한 역할을 할 가능성은, 대체로 그들의 상대방(‘자본가’, ‘경영진’)이 집단적이고 장기적 이해와 개별적이고 단기적 이익간의 낡은 딜레마에 부딪치고 있다는 사실에서 연유한다. 과거에 이것은 높고 안정적인 구매력에 대한 요구와 비용을 절감하고자 하는 열망 사이의 딜레마였다. 해결책은 노동쟁의에서 집단적인 힘을 통해 노조가 강제하거나 법률적 개입을 통해 정부가 강제하는 협력이었다. 더욱이 노조는 사용자들에게 단일하고 경직적인 임금패턴을 부과하였고, 이를 통해 임금인하 경쟁을 저지하고 비용절감 경쟁이 초래할 구매력 저하의 악순환을 막았다. 이런 식으로 노동자들의 집단행동은 대량생산 시기에 기업들이 투자하고 성장하기 위해 필요한, 안정적이고 성장하는 생산시장을 창출했다.

수요측면의 총수요 안정처럼 훈련은 공급측면에서 사용자들에게 유사한 문제들을 제기한다. 그리고 훈련은 노동조합에게 독자적인 힘의 기초를 마련할 수 있는 기회를 제공한다. 훈련은 과거 분배 중심의 노동조합 운동에서 임금교섭이 가졌던 역할을 대체할 것이고, 이는 산업평화가 이

록되는 데 기여할 것이다. 훈련은 갈등에 기초한 협력, 또는 갈등을 통한 협력, 전체 이익의 재분배, 노조의 경제운영 참여 등을 마련할 수 있는 기회이다. 이것은 다음과 같은 이유들 때문이다.

1. 고도로 경쟁적인 생산시장에서 숙련의 풍부한 공급, 특히 폭넓고 경험에 기초한 일반적인 숙련(*general skill*)은 아마 기업 경쟁력의 가장 중요한 자원일 것이다.

2. 그런 시장에서 가장 필요한 숙련은 사용자들이 적극적으로 참여할 때만 형성될 수 있는 종류의 것이다. 이것은 그런 숙련이 노동과정과 긴밀하게 연계된 작업에 기초한 학습을 통해 가장 잘 형성될 수 있기 때문이다. 하지만 분명히 학교에서는 그렇지 않다.

3. 현재 요구되는 중요한 숙련은 작업외적인 목적을 위해 작업장을 활용할 것을 요구하지만 대부분의 사용자들은 숙련형성을 위해 필요한 역할을 자발적으로 수행하지는 않는다. 이는 한편으로 훈련에 대한 투자의 수익을 계산하는, 개별적으로는 해결하기 힘든 문제들 때문이고, 또 한편으로는 개방적인 노동시장에서 숙련은 본질적으로 집단재(*collective goods*)이기 때문이다.

4. 공공정책의 적절한 지원을 받는다면, 노조는 사용자들이 훈련프로그램을 운영하도록 강제할 수 있다.

나는 다른 논문에서 이 점들을 상세하게 밝혔다(Streeck, 1989). 여기에서는 몇 가지 점들에 대한 논의에 한정하고자 한다.

현대 기술, 작업조직, 그리고 숙련 사이의 관계

현대 기술이 그것을 활용하는 데 필요한 숙련을 자동적으로 창출해내는 것은 아니다. 그 이유는 극소전자 회로가 근본적으로 서로 다른 유형의 작업조직들을 지원할 수 있기 때문이다. 정보를 가공하고 전달하는 능력의 엄청난 증대는 통제의 중앙화와 업무의 차별화를 10년 전보다

훨씬 더 가능하게 한다. 동시에 그것들은 조직이 더욱 복잡하고 특수한 환경의 요구에 더 잘 반응하기 위해 다양한 기능을 가진 유연한 하부단 위에 결정을 위임할 수 있게 하기도 한다.

작업조직에 따라 숙련에 대한 '요구'도 달라진다. 중앙화되고 기능적으로 차별화된 조직은, 생산과정에서 멀리 떨어진 스태프(Staff) 같은 부문에 존재하는 소수의 고속련 노동자들과, 자동화에 의해 제거될 운명에 처해 있는, 협소한 전문 업무를 담당하는 대다수 미숙련 또는 반숙련 노동자들을 필요로 한다. 이와 대조적으로, 분권화되고 기능적으로 통합된 작업조직은 편평한(Flat) 위계구조를 가지며 고속련을 상대적으로 균등하게 분배할 것을 요구한다.

현대의 생산시스템에서 노동의 '고급화(Upgrading)' 추세, 양성훈련과 향상훈련의 개선에 대한 절실한 요구, 노동력의 '숙련 격차', 또는 국제 경쟁력의 가장 중요한 자원으로서의 숙련에 관한 신념은, 미래에는 대부분의 생산작업이 덜 중앙화되고 기능적으로 덜 차별화된 조직에서 행해지며 또 그래야 한다는 것을 전제하고 있다. 기업들은 극소전자 정보기술의 잠재력을 업무의 분권화와 재통합에 활용하도록 강제되면 될수록, 이른바 분권화된 역량(Competence)의 기초가 되는 기술적, 사회적, 그리고 태도상의 숙련이 조화를 이룬 노동력의 대량 공급에 의존해야 할 것이라고 주장된다. 여기에서 역량은 조직이 처한 상황에 맞게 올바르게 책임있는 결정을 내릴 수 있는 조직의 자율성과 노동자 개인의 능력이다.

생산시장, 생산전략, 그리고 생산 유연성 사이의 관계

신기술을 이용하는 사용자들의 숙련에 대한 '필요'는 어떤 방식으로 노동을 조직하는가에 따라 달라지지만, 그 선택은 다시 해당 기업이 소속되어 있는 생산시장과 연관되어 있다. 분권화된 역량은 특히 개별 고객들의 특정한 필요에 적합하도록 설계된 제품 또는 서비스의 소량생산

이나 고객 지향적 생산의 경우 특히 잘 조용하거나 질실하게 요구된다. 분권화된 역량은 일반적으로 높은 수준의 내적 유연성을, 특히 한 생산 불을 다른 것으로 신속하게 전환하는 능력을 조직에 제공하기 때문이다.

다양하고 변화하는 일련의 생산물을 높은 질로 생산하는 일이 높은 수준으로 생산을 개선할 수 있는 강한 엔지니어링 역량만을 요구하는 것은 아니다. 이와 더불어 마케팅과 생산엔지니어링 또는 생산엔지니어링과 생산뿐만 아니라 조직과 고객간의 긴밀한 상호작용을 요구한다. 이것이 가능하기 위해서는 여러 분야의 종업원들이 다른 직무를 서로 이해할 수 있어야 하고 때로는 서로 대체할 수 있어야 한다. 곧 그들의 능력은 서로 중첩되어 있어야 한다. 더욱이 작업그룹들이 소기업처럼 광범위한 범위의 업무를 통합함으로써, 그리고 그것을 통해 결정과정에서 더욱 독립적이 되거나, 차별화되고 기능적으로 유연한 단위들을 지원함으로써 급속한 생산변화가 촉진된다. 이것은 조직 하부단위들 사이의 숙련의 중첩을 요구한다. 그래서 생산 유연성은 충분한(곧 중첩되어 있는) 조직역량을 필요로 한다. 이런 역량을 갖추는 일은 QC, 재고관리, 노동자 감독 등의 간접비가 절감될 때만 경제성을 가지며, 이전에 일선 생산 작업에서 분리되고 전문화된 업무들의 통합을 요구한다.

전체적으로 현재의 생산시장은 고객 지향성을 중시하는 듯하다. 그리고 소량 또는 고객 지향 생산을 할만큼 유연한 기업들은 높은 이윤을 올릴 수 있고, 시장에서 유리한 지위를 차지할 수 있으며 장기적인 안정성을 누릴 수 있다. 이것은 경쟁이 치열했던 70, 80년대에 좀더 다양하고 고객 지향적인 생산물을 공급할 수 있는 기업, 국민경제가 전통적인 표준화된 대량생산물의 생산자보다는 더 잘 유지되었던 경험에 기초하고 있다. 왜 그러한가, 어느 정도로 생산시장이 '실체로' 변화해 왔는가, 이른바 '다양한 품질생산' 시장이 얼마나 넓은가 등에 대해서는 몇 가지 이견이 있다. 그러나 분명한 것은 소량 생산, 고객지향 생산의 경제적인 유인력은 해당 국가나 지역의 임금수준에 달려있다는 점이다. 임금을 충분히 낮출 수 있는 기업들은 대량생산자로서 전망을 가질 수 있기 때문

이다. 하지만 문제는 더욱 지구화되는 경제에서 대량생산시장은 신흥개발도상국의 생산자들이 차지해 가는 것이 추세라는 점이다. 개발도상국의 경우 임금이 낮기 때문에 선진국들은 경쟁력을 갖기 어려울 것이다.

더불어 대량 시장과 고객지향적 시장 사이의 구별은 사람들이 믿는 것보다 더 유동적이다. 특히 분권화된 역량을 강조하는 작업조직과 조화를 이루면서 정보기술에 의한 생산 유연성이 이루어지면, 소량 생산자와 고객들은 산업화과정에서 대량 생산자들이 수공업시장(craft market)을 대량시장으로 전환시켰듯이 대량시장을 더 고객 지향적인 시장으로 변형할 수 있다. 이것은 높은 생산유연성이 고객지향적인 생산과 대량생산 간의 비용격차를 줄여 고객의 개별적 요구에 더 잘 부응함으로써 비표준적인 재화나 서비스의 높은 가격을 보상할 수 있게 되기 때문이다. 고객지향적인 생산방법의 진전이 이것을 가능하게 하면 할수록 대량시장은 축소되고 다양한 품질위주의 시장이 성장한다.

요컨대 생산시장이 분화됨에 따라 시장은 점차 주어진 것이라기보다 '전략적 선택'의 영역이 된다. 동시에 기술이 더욱 쉽게 변화함에 따라 생산물과 작업조직도 과거보다 기술 고유의 특성에 의해 규정받는 측면이 줄어들게 된다. 그것들 역시 전략적으로 선택되어야 한다. 현재의 기술과 수요구조에서는 원칙적으로 기업은 유연하고 분권화된 작업조직과 고임금·고숙련 노동자를 갖추고 고객지향적인 재화를 생산하는 품질경쟁력이 있는 생산자가 되기를 원할 수도 있고, 반대로 중앙화되고 공식화된 조직구조, 미숙련 노동자, 저임금, 높은 임금분산 등으로 표준화된 재화를 생산하는 가격경쟁력을 갖춘 생산자가 되기를 원할 수도 있다.

숙련 이용과 숙련 개발의 제도적 자원

자본주의 하에서 숙련의 발전방향에 관한 오랜 논쟁은 대체로 해결되었다고 생각할 수 있다. 사용자들이 탈숙련을 선호하는가 아닌가는 브레이버만 식으로 연역적이고 규정적으로 결정될 수 없다. 임금결정 메커니

즘, 고용계약의 규제, 작업조직의 유형, 기술이용 방식, 기업의 전략적 생산시장 결정이라는 맥락에서 검토할 때 그 질문에 대한 올바른 답변을 얻을 수 있다. 지금은 극소전자기술을 활용되지 않던 시대와 달리 숙련 상승과 탈숙련에 대한 경영의 선택이 기술에 의해 결정되는 것은 분명히 아니다. 극소전자 회로는 잘 훈련된 노동자들의 생산능력을 높임으로써 생산품질과 다양성을 제고하는 것뿐만 아니라 숙련과 인간의 개입을 제거함으로써 비용을 절감하는 데 이용될 수도 있다. 숙련 저하는 무엇보다 유연성의 저하, 임금격차의 확대를 전제한다. 그리고 이는 사용자들이 노동생산성의 상대적인 저하, 높은 수준의 수량적 유연성에 맞게 임금을 조정할 수 있게 하고, 노동력 투입을 시장의 변동에 따라 신속하게 조정할 수 있게 하며, 훈련을 통한 노동자들의 내부적 재배치를 불필요하게 한다.

이와는 대조적으로 경직적인 고임금, 평등한 임금구조, 외부노동시장에 접근할 수 있는 기회의 제한, '합리화'를 위한 신기술 도입의 제한 등은 (기업이 표준화되고 가격경쟁적인 생산물의 대량시장에서 이윤을 얻는 것을 불가능하게 하고, 품질경쟁 시장에 참여할 것을 강제함으로써) 숙련저하를 막고, 기업들에게 노동력의 숙련수준을 높이도록 강제하고 유도하는 경향이 있다.

임금을 유연하게 저하시킬 수 있는 정도, 임금분산의 정도, 기업의 고용조정능력, 노동분업의 구조와 범위 등은 노사관계 시스템, 고용보호에 관한 법률적 규정 같은 제도에 의지한다. 제도가 저임금, 높은 임금 차별화, 테일러주의적인 작업조직 등을 가로막는 경우 기업은 더 좋은 환경으로 옮기거나 가격경쟁 위주의 대량시장을 포기하고 훈련에 투자하도록 강제된다. 마찬가지로 제도적인 조건이 다양성과 품질 위주의 생산 영역에 대한 장기적인 투자를 고무하고 작업장에서 기능적 유연성을 보장하며 훈련을 촉진하는 경우 기업들은 노동자들의 숙련을 높여서 경직적인 고임금에 적응하려 할 수 있다. 곧 제도는 동시에 구속이면서 기회일 수 있다. 제도는 사용자와 산업이 '필요로 하는' 숙련의 종류와 그 양

을 결정하는 데 영향을 미친다.

현장에 기반한 학습의 중요성과 경제적 난관

많은 사람들이 현대적 숙련은 작업장에서 가장 잘 획득된다는 데 동의하고 있다. 작업장에 기반한 훈련이 새로운 과제로 제기되는 경우에 그것은 전통적인 OJT(On the Job Training; 현장직무훈련, 이하 OJT)와는 완전히 다른 것이다. 전통적인 OJT는 공공교육기관에서 형성된 일반적인 숙련을 보완하는, 작업장에 고유한 숙련(workplace-specific skill)을 제공하는 것이었다.

훈련을 위해 작업장을 활용할 필요성이 늘고 있는 것은 수준 높은 유연 기술, 급속한 생산의 변화 때문에 작업의 규칙이 확립될 수 없어 실행이 구상으로부터 완전히 분리될 수 없다는 사실과 관련되어 있다. 이런 환경에서 작업은 영원히 결함을 개선하고 새로운 과정을 도입하며 기계를 조정하는 지속적인 실험이라 할 수 있다. 작업자의 입장에서 이런 작업은 '실제 작업' 외부에서는 적절하게 개발될 수 없는 광범위한 영역의 동기부여적, 사회적, 태도상의 숙련뿐만 아니라 높은 수준의 지적 숙련('읽고 쓰는 능력'과 '계산능력'), 그리고 경험을 통해서만 얻을 수 있는 직관적인 '감'을 필요로 한다. 이것이 대부분의 숙련이 작업장에서 형성되는 일본과 독일 같은 나라의 인적자본이 우수한 이유이다. 또한 이것은 역사적인 이유로 훈련이 거의 학교와 훈련센터에서만 이루어지는 스웨덴 같은 나라가 훈련에 대한 막대한 공공투자에도 불구하고 숙련의 결정적인 부족에 대해 불평하는 이유를 설명해 준다. 더욱 일반적으로 이야기하자면 산업경쟁력의 진전을 위해 필요한 숙련은 작업장을 작업의 장소만이 아니라 학습의 장으로 변화시키는 것이 가능한 경우에, 곧 기업과 경영층이 훈련에 대한 대부분의 부담을 지고 생산만이 아니라 숙련형성을 위해 기업을 이용할 때 가장 잘 획득될 수 있다.

주류 노동경제학은 개방적인 노동시장에서 일반적인 숙련은 한 사용

자에서 다른 사용자로 이전되는 것이 가능하기 때문에 그에 대한 투자의 보상은 개별 기업 내부로 회수될 수 없다는 중요한 통찰에서 논의를 시작한다. 이것이 노동자가 개인으로서나 납세자로서 그 비용을 부담하지 않으면 일반적인 숙련을 얻을 수 없는 이유이다. 만일 특수한 숙련은 작업장에서 형성되지만 일반적인 숙련은 작업장 밖의 특정한 훈련기관(‘학교’)에서 얻을 수 있다면 일반적인 숙련과 특수한 숙련에 대한 비용과 책임을 구분하는 일은 매우 간단하다.

작업장이 일반적인 숙련을 형성하는 데 활용될 경우 노동자들은 그들이 받은 일반적인 훈련의 비용에 상당하는 임금인하를 기꺼이 감수하거나 정부가 사용자들의 지출을 충당해 주어야 한다. 첫번째 해결책은 훈련기간 동안 노동자들의 임금에서 훈련비용이 지불될 수 있다는 것을 전제한다. 둘 다 훈련에 대한 비용과 수익이 작업장에서 확실하게 해결될 수 있다는 것을 가정한다.

이러한 모든 가정은 최근 강력한 도전을 받고 있다. 이미 지적되었듯이 현재 일반적인 숙련형성을 담당하는 학교의 교육은 실패했다. 그 결과 경제의 경쟁력을 고숙련에 의지하면 할수록 일반적인 훈련의 대부분은 작업장에서 시행되어야 한다. 보통 일반적인 훈련의 비용은 높고 오랜 기간이 지나야만 개별 사용자들이 그 대가를 회수할 수 있다. 그 기간은 훈련시간보다 훨씬 길 뿐만 아니라 노동자들이 다른 기업으로 옮기지 않겠다는 약속도 무용할 수 있다. 그래서 작업장 훈련이 사용자들에게 가져다주는 이익은 경쟁자들이 쉽게 ‘약탈’할 수 있다. 과거의 ‘시장 실패’와 달리 이 문제는 공적 규제에 의해 치유될 수 없다. 이 경우 바람직한 유형의 숙련을 형성할 수 없기 때문이다.

더욱이 작업장 훈련의 정확한 비용은 계산하기 힘들어서 쉽게 충당될 수 없다. 작업에 기초한 학습은 전통적인 산업엔지니어링에서 처방하는 것보다 더 열려 있고 ‘침투성이 있는’, 팀 중심이거나 그룹에 기초한 작업조직에서 더 효과적이다. 작업장 훈련이 이런 식으로 진행될 경우 어떤 의미에서는 비용을 증가시키거나 최소한 숨겨진 비용을 찾아내기 어

렵게 할 수 있지만 동시에 품질의 개선과 생산성의 향상을 가져 올 것이다. 한편, 공공부문이 작업장의 일반훈련에 대한 비용을 지불하는 경우에는 모든 '창조적 계산방법'이 등장할 수 있다. 또한 사용자들은 비용이 쉽게 조달되는 전통적인 교실 식의 훈련에 의지하고 싶어할 것이다. 작업장을 학습장으로 적절하게 활용하기 위해서는 사용자들이 일반적인 훈련 비용의 상당한 몫을 담당해야 한다는 것이 불가피한 결론이다.

작업장 훈련의 경제적 난점을 해결하기 위해서는 법제도화와 같은 공적 개입이 필요하다. 사업장에서 일반적인 훈련을 시행하는 것이 경제성과에 긍정적일 경우, 사용자들이 그것을 책임지기 위한 전제는 훈련에 대한 사회적 의무를 효과적으로 강제하는 것이다. 이는 개별 시장의 유인동기를 대체하고 훈련비용 감축을 위한 경쟁을 막을 수 있다. 개방적 노동시장에서 서로 경쟁하는 사용자들은 항상 일반적인 훈련에 투자하지 않고 경쟁자들로부터 숙련노동자들을 고용함으로써 '부정행위를 하려는' 유혹에 빠질 것이다. 나아가 사용자들은 다른 사람들도 그런 식으로 행동할 것이라고 예측함으로써, 그 결과가 전체적인 숙련의 부족을 초래할지라도 훈련을 시행하지 않으려 할 것이다. 기업들이 훈련에 참여하도록 강제할 수 있는 제도적, 문화적 메커니즘을 가지고 있는 사회는 집단 재인 숙련의 형성에 대한 시장지향적인 행동의 역기능을 막을 수 있기 때문에 경쟁력을 누릴 수 있다.

이 원칙들은 작업장에 기초한 훈련의 수준뿐만 아니라 그 내용에도 적용된다. 작업장에서 형성되는 숙련이 일반적인 자원이(서로 관계를 맺거나 문제를 검출하는 능력 같은) 되는 경우 '투자의 회수'에 대한 합리적 계산에 기초한, 훈련에 대한 엄밀한 경제적 결정은 저투자로 귀결될 가능성이 있다. 일본과 독일 같은 나라는 서로 훈련시스템이 다르지만 급격한 기술변화의 세계에서 직접적인 경제적 필요를 넘어선, 문화적 또는 정치적으로 강제된 충분한 훈련, 곧 충분한 능력을 키움으로써 유연성을 증가시키는 인적자원정책이 갖는 경제성을 증명한다.

훈련에 대한 노조의 정책: 소비에서 투자로

선진국의 노조들은 훈련에 대해 다양한 태도를 취하고 있다. 그 스펙트럼은 변혁적인 노조들(프랑스 CGT 산하) 사이에서 나타나는 분명한 적대성에서부터, 숙련 향상을 위한 공적인 책임에 관한 생각들에 대한 찬양, 처음부터 지금까지의 직업훈련에 대한 장기적인 지지와 참여(예를 들어 덴마크와 독일의 경우)에 이르기까지 다양하다. 그러나 노조들이 훈련을 관심사로 인정하고 있는 경우에도 그것을 노조 전략의 핵심요소로 포괄하고 있는 경우는 많지 않다.

이것은 본질적으로 두 가지 이유 때문이다. 한 가지는 훈련을 소비적인 비임금 부조로 파악하면서 전통적인 분배정치의 구조 속에서 훈련을 지원하려는 유혹이다. 이런 종류의 훈련정책은 생산활동을 하지 않는 데 대한 충분한 보상을 받으면서 교육훈련을 받을 수 있는 요건을 만드는 일일 것이다. 1970년대에 대다수 서독의 교육휴가(Bildungsurlaub)법과 관련 단체협약은 이런 성격의 것이었다. 소비를 위한 화폐소득에 중요한 비중을 둔다면 특히 경제상황이 어려울 때 훈련은 주변적인 관심사 이상의 것이 될 수 없다.

둘째로 노조 활동가들조차 숙련을 기술과 생산시장 조건의 요구에 따른, 사용자들의 경제적 이해를 위한 투자로 생각하는 경향이 있다. 노동조합운동의 1차적 활동인 노동자들의 권리보호가 여기에는 적용되지 않는 듯하다. 생산시장이 사용자들로 하여금 필요한 만큼의 훈련을 시키도록 충분한 교훈을 준다고 전제하는 한 노조가 부족한 교섭력을 사용자들이 훈련을 하도록 하는 데 쓸 이유가 없다. 노조의 숙련향상 노력이 의미를 가지기 위해서는 사용자들의 경제적 합리성에 대한 믿음이 옳지 않은 것이어야 한다. 환언하면 노조의 적극적인 교육훈련정책은 사용자가 자신의 이해에 맞게 행동하는 능력에 한계가 있다는 점을 철저하게 평가하는 것을 전제한다.

또한 노조의 적극적인 교육훈련정책은, 숙련의 향상은 사용자뿐만 아

나라 노동자의 투자를 필요로 하고, 협상에 의한 권리에 의해 더욱 잘 시행될 수 있다는 시각에서 출발할 수 있다. 더욱 일반적으로 이야기하자면 노조가 분배적인 훈련정책 이상을 수행할 수 있는 가능성은 노사 양측의 인적자원 투자의 불완전성 때문이다. 이런 불완전성은 우선 노동자쪽의 자원의 결여에서, 그리고 일반적인 훈련의 수익성을 사용자쪽이 합리적으로 계산하기 어렵다는 데서 기인한다. 다른 경우처럼 여기에서도 경제행위자들이 경제적 합리성에 따라 행동하게 하는 제도적인 규정과 사회적인 기준을 마련함으로써 생산시장과 기술의 제도능력 부족이 채워져야 하고 개인적 합리성과 집단적인 합리성 사이의 갈등이 극복되어야 한다.

3. 훈련에 대한 노조의 개입

훈련과 인적자원정책에 대한 노조의 관여는 산업 합리화에서 경영진이 고숙련·고임금정책을 추구하게 하는 제도적인 기회를 제공하면서, 저숙련·저임금으로 향하는 경로를 차단하기 위한 제도적인 구속을 강제하는 것이어야 한다. 구속과 기회는 동시에 만들어져야 한다. 기회가 없는 구속은 경제성과를 떨어뜨리고 구속 없는 기회는 이중경제를 초래한다. 그리고 구속이 없는 경우 사용자들은 기회를 활용하기 보다는 고숙련·고임금 생산유형에서 이탈하고자 할 것이다.

노조가 정치적, 조직적 역량을 사용자들이 훈련을 수행할 수 있게 하기 위한 구속과 기회를 마련하는 데 활용할 수 있는가 그리고 구속과 기회가 주어진 정치경제상황에서 어떤 것인가는 상황과 행위자들의 창조성에 의존한다. 일반적으로 이야기할 수 있는 것은 훈련에 대한 협력이 갈등과 배치되지 않을 뿐 아니라 협력이 성공하기 위해서는 노조의 투쟁력이 필요하다는 점이다. 훈련에 대한 협력전략을 실효성 있게 하거나 보완하기 위해 전통적인 노조의 목표를 (만일 사용자의 저항에 대응하기 위해 필요하다면) 적극적으로 추구하는 예들은 다음과 같다.

첫째, 저임금·저숙련 고용을 가능한 한 막기 위한 고임금과 상대적으로 평등한 임금구조의 유지이다. 임금이 높고 하방경직적인 경우 사용자들은 노동자들의 한계생산성까지 임금을 끌어내리기보다는 노동력의 가격에 걸맞게 노동자들의 생산성을 높이려 한다. 임금이 유연하면 할수록 사용자들의 숙련에 대한 관심은 적어진다. 임금격차가 크면 클수록 사용자들의 훈련에 대한 투자는 선택적이 될 것이다. 어떤 숙련이 얼마나 필요한지는 근본적으로 결정하기 힘들지만, 풍부한 숙련이 경쟁력의 자원이 된다면 선택적인 인적 자원 투자는 확실히 비경제적이다.

둘째로 기업들이 특정한 숙련이나 직업 훈련을 할 경우 반드시 표준화된 작업장 훈련 커리큘럼을 강제하는 것이다. 이 커리큘럼은 과도한 전문화를 막고 미래를 위한 기반, 향상훈련을 제공할 수 있도록 폭넓게 규정되어야 한다. 그런데 표준화된 커리큘럼은 노동자들이 자신의 숙련에 대한 보상을 받고 숙련을 활용할 수 있게 하는 데 중요한 구실을 한다. 훈련체제가 중앙화되기만 하면 그것은 노조와 노동자의 힘의 주요한 자원이 된다. 더욱이 일반적인 구속력을 갖는 커리큘럼은 사용자들이 특정 작업장에만 필요한 숙련을 형성하려는 것을 막음으로써, 폭넓고 다양한 숙련을 형성하도록 기회를 제공할 뿐만 아니라 구속하기도 한다.

셋째로 훈련이 표준화된 커리큘럼을 따르고 생산작업에 흡수되지 않도록 하기 위해서 노조의 작업장조직 또는 작업장에 있는 노동자 대표 기구라면 무엇이든지 이용하는 것이다. 노조와 노동자들은 효과적인 현장의 강제 메커니즘이 없고 미숙련 노동과 숙련노동 사이의 격차가 큰 조건에서는 생존하기 어렵다. 효과적인 노조의 감시는 작업장 훈련이 온전하게 수행되도록 하며 경영진이 견습공의 노동력을 착취하고 그렇게 함으로써 기업의 장기적인 이해를 무시하려는 유혹을 막아내는 중요한 방패이다.

넷째로 고용의 지속성과 안정성을 보호하는 법률과 기타 조항들을 지키고 확대하는 일이다. 나이든 노동자들을 해고하고 새로운 노동자들을 고용함으로써 자신의 숙련 요구를 만족시킬 수 있고 노동력의 숙련구성

을 변화시킬 수 있는 사용자들은 고용의 '경직성'에 직면하고 있는 사용자들보다 훈련에 대한 인센티브가 작다. 사용자들이 기존의 노동력을 훈련하거나 재훈련하는 대신에 외부노동시장에서 숙련 노동력을 구할 수 있는 경우 일반적인 숙련의 결핍으로 고통받는 경향이 있다. 자신의 경쟁자들이 내부적인 조정보다 외부적인 조정을 추구할 것이라고 사용자들이 예측할 경우 숙련의 부족으로 혹독하게 시련을 겪고 있는 시기에 도 사용자들은 훈련을 하지 않으려 할 것이기 때문이다.

다섯째 성과보다는 지식에 대해 보상하는, 임금등급이 적고 직무구분이 분명하지 않은 임금제도의 강제이다. 이런 임금구조는 노동자들의 재배치를 용이하게 한다. 이는 기업측에 외적 고용경직성을 인내할 수 있게 하는 일정한 내부적 유연성을 제공한다. 임금시스템과 더불어 더욱 중요한 것은 노동자들이 기꺼이 숙련을 얻으려 할 뿐 아니라 부분적으로 학습효과가 있는 내적인 이동을 인정하는 것이다.

여섯째로 권리의 차원에서 직무확대, 분업의 완화, 작업사이클 단축, 업무의 재통합 등을 향한 반테일러주의적인 작업조직정책을 적극 추구하는 것이다. 이 정책은 노동조건을 개선하는 것과 더불어 과거에 일반적으로 쉽게 해고되던 유형의 직무를 없앴으로써 저숙련 노동을 이용할 수 없게 하는 데 기여한다. 따라서 작업조직의 탈테일러주의는 외적 고용 경직성, 내적 고용 유연성과 함께 사용자들이 훈련에 투자하게 하는 유인일 뿐만 아니라 구속이기도 하다.

일곱번째로 훈련과 재훈련계획을 사용자들과 협상하고 상호 합의하여 기업, 지역 또는 산업의 인적자원정책을 설정하는 것이다. 그런 협약은 광범위한 작업장에서 노동자들이 일반적인 커리큘럼에 따라 언제나 훈련과 재훈련을 받을 수 있는 권리를 규정해야 할 것이다. 기업들이 어떤 숙련이 얼마나 필요한가에 대해 경제적 기준을 가지고 있지 않고, 품질 경쟁을 하는 기업, 산업, 지역이 '과도한 숙련'의 풍부한 공급에서 얻을 수 있는 이익이 있다면, 노동력 가운데 혜택을 못 받은 그룹들이 훈련을 받을 수 있도록 하는 평등주의적 요구를 관철할 수 있는 충분한 여지가

있을 것이다. 사실 노조가 폭넓고 일반적인 숙련형성에 기여하는 길은 협상에 의한, 작업장에서 학습할 권리를 부여하는 것이다. 하지만 시장의 요구에 근거하는 기업들은 이런 숙련을 창출하기 힘들다.

4. 전략적인 전망?

현재 노조는 생산적인 방법으로 직업별 노조의 유산을 계승할 수 있는 유일한 기회를 가지고 있다. 직업별 노조는 숙련의 판매자였을 뿐만 아니라 숙련의 생산자였다. 현재 높은 수준의 작업장 훈련을 시행하고 있는 미국의 산업이 있다. 그런데 그 훈련 규정은 강력한 직업별노조의 존재에 의지하고 있으며 노조 조직률의 감소에 따라 사라지고 있다.

하지만 직업별노조는 종종 숙련을 조합원들의 배타적인 권리라는 차원에서 협소하게 구분된 직무로 재규정한다. 그 과정에서 숙련형성에 대한 노조의 기여는 직업의 특권을 방어하는 것보다 중요하지 않게 된다. 직업별 노조주의 또는 그 중요한 요소들은 쇠퇴하기는 했지만 사용자들의 탈숙련 전략이라는 조건에서 노동자들의 지위와 특권을 방어하려고 하는 특징은 여전히 남아있다. 그런 경우 훈련은 생산적인 의미를 상실한다. 극단적인 경우 훈련은 높은 임금격차를 유지하기 위해 다른 이들의 접근을 제한하면서 신중하게 선택된 일부 도제들에게만 시행되거나, 유의미한 커리큘럼 없이 노동귀족이 되기 위해 임금을 잘 받으면서 대기하는 기간이 된다. 이것은 사용자들이 노조를 산업 발전과 좋은 직무에 대한 공정한 접근을 방해하는 이익집단으로 공격하는 것을 가능하게 한다. 사용자들은 노조 파괴와 도제제도의 파괴를 정당할 뿐 아니라 효율적이라고 주장할 수 있게 된다.

탈숙련에 열중하는 사용자와 협소하게 자신의 조합원들의 이익만을 대표하는 직업별 노조의 왜곡된 동맹에서 양자는 서로의 계략에 빠지게 된다. 이 암담한 결론은 산업별 노동조합운동이 나타나 분배상의 관심을 중심으로 동질적인 노동력을 쉽게 조직화할 수 있는 전망을 탈숙련에서

찾음으로써 불행하게도 다시 강화되었다. 이 지형은 2차대전후 노자간의 타협을 위한 기초를 마련했다. 노동측은 생산을 경영측에 맡기고 분배 중심의 단체교섭과 사회정책을 통해 평등주의적인 목표를 달성한다. 포드주의의 도래와 더불어 숙련은 더 이상 주요한 관심사가 아니었다.

현재 노사관계에서 숙련의 함의가 산업별·노동조합운동에서 물려받은 평등주의적 가치를 포기하게 하는 것은 아니다. 사실 경제적 성공을 위해 풍부한 숙련이 필요한 세계에서 노동조합운동의 두 가지 전통은 협상에 의한 일반적인 숙련향상 정책으로 수렴할 수 있고 사용자와의 협력적인 갈등, 정부와의 창조적인 제휴에 의해 수행·강제되며 산업별 노동조합운동의 내부의 조직적 메커니즘에 의해 촉진될 것이다. 누가 공급 측면의 왕이 될 것인가는 결코 정해진 결론은 아니다.

참고 문헌

- Przeworski, A. and Wallerstein, M.(1982), "Democratic Capitalism at the Crossroads", *Democracy*(July): 52-68.
- Streeck, W.(1989), "Skills and the Limits of Neo-liberalism: the Enterprise of the Future as a Place of Learning", *Work, Employment and Society*, 3: 90-104; also in Paolo Ceri(ed.)(1988), *Impresa e lavoro in trasformazione: Italia-Europa*, Milan: Società editrice il Mulino, pp. 71-109.