

숙련인력의 형성과 활용

1994

한국노동연구원

目次

I. 經濟成長과 熟練의 必要性

1. 經濟成長과 人的資本
2. 學校敎育의 現場學習
3. 經濟環境變化와 知的熟練의 必要性

II. 우리나라 熟練形成의 現況

1. 우리나라 熟練形成의 特徵
2. 多能工의 役割
3. 熟練形成에 影響을 주는 要因들

III. 職業訓練市場

1. 職業訓練 未活性化의 原因
2. 景氣變動과 職業訓練
3. 職業訓練의 發展方向
4. 認定職業訓練의 發展方向

IV. 熟練形成과 勞使關係

表目次

<표 I-1> 학교敎育의 現場학습에 의한 人적資本 증가율

<표 I-2> 敎育투자과 實물資本투자

<표 II-1> 경력 및 근속증가에 따른 임금상승률(남자)

<표 II-2> 생산직근로자의 임금결정방식

<표 II-3> 반내이동(한국)

<표 II-4> 반내이동(일본)

<표 II-5> 반간이동(한국)

<표 II-6> 반간이동(일본)

<표 II-7> 경력과 근속이 거의 같은 근로자의 비율(남자)

<표 II-8> 이직률과 주 35시간 미만 근로자의 비율(일본)

<표 II-9> 반간이동과 단·다능공

<표 II-10> 후배근로자의 작업수행능력을 향상시킨 선배근로자에 대한보상

<표 II-11> 작업방식 변화시에 근로자가 원하는 관리감독자 조치

<표 II-12> 관리감독자의 부당한 작업방식에 대한 근로자 조치

<표 II-13> 관리감독직으로의 승진결정시에 근로자가 원하는 절차

<표 II-14> 노동조합의 숙련형성에 대한 의견

<표 III-1> 사업내직업훈련 실시의 애로사항

<표 III-2> 사업체규모간 노동이동

<표 III-3-1> 실업률과 기능사 양성의 상관관계

<표 III-3-2> 전년도 실업률과 기능사 양성의 상관관계

<표 III-3-3> 2년전 실업률과 기능사 양성의 상관관계

<표 III-3-4> 3년전 실업률과 기능사 양성의 상관관계

<표 III-3-5> 4년전 실업률과 기능사 양성의 상관관계

I. 經濟成長과 熟練의 必要性

1. 經濟成長과 人的資本

한 국가의 경제는 생산요소인 資本과 勞働의 量에 의해서 결정된다. 따라서 경제성장이란 자본이 축적되고 노동량이 증가함으로써 가능하게 된다. 여기서 노동량은 단순한 人時間數(man hours)가 아니라 有效勞働量(effective labor units)을 말한다. 즉 동일한 人時間數라도 각 개인이 가지고 있는 생산능력이 높으면 유효노동량도 높게 된다. 이 생산능력을 경제학에서는 Becker(1962)와 Schultz(1961)이래로 인적자본(human capital)이라고 부른다. 인적자본도 실물자본과 마찬가지로 자본이기 때문에 투자에 의해서 축적이 가능하다. 그 대표적인 것이 교육과 훈련이다. 교육과 훈련을 많이 받은 사람일수록 생산성이 높아 같은 시간을 일하고서도 더 많은 수입을 올릴 수 있으며 국민일반의 교육 및 훈련 수준이 높은 국가일수록 1인당 GNP가 높게 된다.

그러나 1980년대 중반까지 경제성장애 관한 이론적 논의는 실물자본에 대한 투자와 그 효과에 집중되어 있었다. 후진국의 경우 인구는 상대적으로 많으나 기계설비, 사회간접자본 등 실물자본이 부족하여 성장이 되지 않고 있다고 생각되었다. 이러한 생각에 변화를 가져온 것이 바로 한국, 대만, 홍콩, 싱가포르 등 신흥공업국의 경제성장이었다. 빈약한 부족자원과 실물자본에도 불구하고 근로자들의 생산성 향상, 즉 인적자본 축적을 통하여 경제성장이 가능하다는 것을 웅변적으로 보여 주었다. 기계설비 등의 실물자본은 외채로 조달할 수 있으나 그 실물자본을 조작하고 운용할 수 있는 능력은 體化(embodied)되어 있기 때문에 외국기술자를 이용하는 것은 한계가 있으며 자국 근로자의 기술·기능향상을 통해서만 지속적인 경제성장이 가능하다. 즉 경제성장은 인적자본의 축적없이 불가능하다.

경제성장애 대한 인적자본의 이러한 의미를 새롭게 부각시킨 학설이 1980년대 중반 이후 활발하게 논의되고 있는 자생적 경제성장이론(endogenous growth theories)이다. 이 이론은 기술진보와 같은 외부적인 성장요인이 없다 하더라도 지속적인 성장이 가능하다는 것을 밝히고 있다.

이 이론의 대표적인 학자인 Lucas(1988과 1993)는 Becker와 Schultz의 인적자본 논의를 한 단계 더 진전시키고 있다. Becker와 Schultz가 인적자본도 실물자본과 같은 특성을 가지는 자본이라는 점을 강조하였다면, Lucas는 인적자본 축적이 인간집단 사이에서 일어나는 사회적 활동(a social activity, involving groups of people)이며, 이 점이 인적자본 축적과 실물자본 축적을 구별짓는 차이임을 강조한다.¹⁾ 그는 그 한 예를 도시의 형성과 발전에서 찾고 있다.

Jacobs(1984)를 인용하면서 도시가 형성되고 발전하는 근본적인 원인이 이와 같은 인간집단 사이에서 서로 배우고 가르치는 사회적 활동임을 지적한다. 직장에서 인적자본 축적에 가장 중요한 것은 고참사원이 신참사원에게 가르쳐 주고 동료사원간에 서로 가르쳐 주고 배우는 상호작용이다.²⁾ 이러한 논의의 가장 중요한 시사점은 경제여건에 비추어 인적자본 축적 또는 학습(learning)을 극대화하는 기업조직 및 관행(corporate governance and practices) 그리고 사회제도 및 관행(social institutions and practices) 등을 얼마 만큼 갖추고 있느냐가 경제성장애 결정적 영향을 미친다는 것이다.

본고에서는 우리나라 근로자의 인적자본 축적 또는 현장학습(on-the-job learning)의 실태와 그에 영향을 주는 요인들을 살펴본 후 직업훈련의 발전방향과 숙련형성을 촉진하기 위한 노사관계의 발전방향을 찾아본다. 본고의 구성은 다음과 같다. 제 I 장에서는 학교교육과 현장학습을 대비하고 경제환경변화에 따른 숙련인력의 필요성을 논한다. 제II장에서는 우리나라 숙련형성의 현황을 그 특징과 다능공의 역할 그리고 숙련형성에 영향을 주는 요인들을 중심으로 살펴본다. 제III장에서는 직업훈련 미활성화의 원인과 경기변동에 따른 기능사 배출실적을 살펴본 후 직업훈련의 발전방향을 찾아본다. 제IV장에서는 숙련형성을 촉진하기 위하여 노동조합 또는 노사관계가 어떻게 자리매김되어야 하는가를 살펴본다.

주석1) 기계설비와 기계설비 사이에 상호작용이 있을 수는 없다.

Marsick and Watking(1990)도 이 점을 강조한다.

주석2) 이에 대해서 제II장에서 상술한다.

2. 學校敎育과 現場學習

인적자본 축적은 학교교육과 학교 이외에서 이루어지는 현장학습으로 크게 나눌 수 있다. Lucas(1988)는 1909~57년 동안 미국의 경제성장에 대한 학교교육(schooling)과 현장학습의 기여를 다음과 같이 추정하고 있다. 인적자본 축적의 외부효과(external effect)¹⁾가 없는 그의 모형에 의하면 1인당 GNP, 실물자본 그리고 인적자본의 증가율이 모두 같아야 한다. Denison(1962)에 의하면 이 기간 동안 1인당 GNP와 실물자본의 연증가율은 각각 1.6%와 1.1%이었다.²⁾ 이들의 평균인 1.4%를 공통된 연증가율이라고 하면 1인당 인적자본은 연 1.4%씩 증가했어야 한다. Denison은 학교교육에 의한 인적자본 증가율이 연 0.9%라고 추정했다. 따라서 이들의 차이인 연 0.5%가 학교교육 이외, 즉 현장학습에 의한 인적자본 증가율이었다.

동일한 방법을 우리나라에 적용해 보자, Kim and Park가(1985)에 의하면 1963~82년 동안 우리나라의 1인당 GNP와 실물자본이 각각 연 4.59%와 4.46%씩 증가하였다.³⁾ 이들의 평균인 4.53%를 공통된 연증가율이라고 하면 1인당 인적자본도 연 4.53%씩 증가했어야 한다. Kim and Park은 학교교육에 의한 인적자본 증가율이 연 0.72%라고 추정하였다. 따라서 이들의 차이인 연 3.81%가 학교교육 이외의 인적자본, 즉 현장학습에 의한 인적자본 증가율이었다(표 I-1 참조).

<표 I-1> 학교교육과 현장학습에 의한 인적자본 증가율

	(단위: %)		
	실물자본축적률	학교교육에 의한 인적자본증가율	현장학습에 의한 인적자본증가율
한국(1963~82)	4.53	0.72	3.81
미국(1909~57)	1.4	0.9	0.5

자료 : Kim and Park(1985), Lucas(1988).

미국의 경우 인적자본 증가의 64%가 학교교육에 의한 것이었고 나머지 36%가 현장학습에 의한 것이었는데 우리나라의 경우는 학교교육에 의한 것은 16%에 지나지 않았고 84%가 현장학습에 의한 것이었다.

실물자본에 대한 투자(gross investment)와 교육에 대한 투자를 비교해 보자. 교육에 대한 투자에는 가계의 교육지출과 정부의 교육지출 등의⁴⁾ 교육실물투자 이외에 학생이 생산활동 대신에 공부를 함으로써 야기되는 기회비용(opportunity cost)이 있다. 이 기회비용은 취업자 1인당 근로소득×(학생평균연령/취업자평균연령)×학생수로 추정할 수 있다. (학생평균연령/취업자평균연령)은 평균적인 학생이 생산활동을 할 경우 평균적인 취업자에 대한 생산성 수준을 나타낸다. 1988년의 경우 이 기회비용과 GDP를 더한 값에서 실물자본에 대한 투자가 차지하는 비율은 26.7%이었고 학교교육에 대한 투자가 차지하는 비율은 14.1%이었다(표 I-2 참조). 학교교육 투자비율이 실물자본 투자비율의 53%이었는데 비해 학교교육에 의한 인적자본 증가율은 실물자본 증가율의 16%에 지나지 않았던 것은 학교교육에 대한 투자가 상대적으로 비효율적이었다는 것을 시사한다.

한편 한국노동연구원이 1992년에 실시한 「숙련형성조사」에 의하면 조사대상 사업체의 79.8%가 여러 교육훈련 중 사내에서의 교육훈련 및 경험축적이 생산을 위해 가장 중요하다고 응답했으며, 11.8%가 실업계교육 대학까지의 정규교육, 8.4%가 공공 및 민간직업훈련기관의 훈련이라고 응답했다.

<표 I-2> 교육투자와 실물 자본투자

(단위: %)

	총투자	교육실물투자 + 교육시간비용
	GDP + 교육시간비용	GDP + 교육시간비용
1982	25.8	14.7
1988	26.7	14.1

주 : 교육시간비용 = 취업자1인당 근로소득 × (학생평균연령 / 취업자평균연령) × 학생수.

교육실물투자 = 가계의 교육지출 + 정부의 교육지출.

취업자평균연령 = 38.7세.

학생평균연령 = 12.2세.

자료: 경제기획원, 『경제활동인구연보』, 1982, 1988.

문교부, 『문교통계연보』, 1982, 1988.

한국은행, 『국민계정』, 1982, 1988.

그러면 우리나라에서 학교교육에 의한 인적자본 축적이 상대적으로 활발하지 못한 이유는 무엇인가. 미국의 산업은 엄청난 무역수지 적자를 기록하고 있으나 대학교육 만큼은 수출이 수입을 훨씬 초과하고 있다. 우리나라 유학생 2만 7천명을 포함하여 40만명의 유학생이 미국의 대학에서 공부하고 있다는 것은 미국 대학의 우수성을 여실히 보여주고 있는 것이다. 미국의 대학이 효율적으로 기능하는 가장 근본적인 원인은 대학구성원간의 치열한 경쟁에서 찾을 수 있을 것이다. 특히 교수간의 학문적 경쟁과 그 결과에 대한 적절한 보상을 통해 우수한 연구업적을 많이 내고 있으며 학계가 사회전반을 선도하고 있다.

우리나라 대학에서 교수간의 학문적 경쟁이 제한되는 근본적 원인은 대학설립 및 운영에 정부의 규제와 간섭이 매우 심하다는 것이다. 고등교육시장에 서비스 생산자로서 진입하는데 큰 장벽이 있음으로 인해 기존 대학들은 독점적 지대(monopoly rent)를 누리게 되며 학문적 경쟁이 제한된다. 정부는 규제와 간섭으로 대학교육의 질을 일정수준 이상으로 확보하거나 향상시킬 수 있다고 주장할 수 있으나 지금까지의 결과는 정부의 직접적인 규제와 간섭이 오히려 역효과를 낳고 있다고 생각된다. 이러한 논의는 여러 사항들이 함께 검토되어야 하기 때문에 본고의 범위를 벗어나지만, 한 가지 지적하고 싶은 것은 실물자본이 경쟁시장원리(competitive market mechanism)에 따라 배분되는데 비해 미래의 생산능력의 향상을 위한 투자인 교육부문에는 경쟁시장원리가 상당히 제한되어 있다는 점이다.

우리나라에 있어서 학교교육보다 현장학습이 인적자본 축적에 더 많이 기여하고 있으며 학교교육에 대한 투자의 효율성이 실물자본에 대한 투자의 효율성보다 떨어지고 있다는 것은 앞으로 인적자본의 축적을 위해 현장학습에 지금보다 더 많은 투자를 하고 관심을 보여야 한다는 것을 시사한다.

그러면 현장학습을 통해 어떠한 인적자본을 형성·축적해야 하는가, 다음 절에서는 경제환경변화에 따른 숙련의 필요성을 논한다.

주석1) 이에 대해서 제III장에서 상술한다.

주석2) GNP와 자본의 연증가율에서 人時間數 연증가율(1.3%)를 뺀 것이다.

주석3) GNP와 자본의 연증가율에서 人時間數 연증가율(3.99%)를 뺀 것이다.

주석4) 민간부문의 학교에 대한 기부금 및 사립학교에 대한 재단전입금 등이 추가될 수 있으나 자료제약상 배제되어 그만큼 과소추정되었다.

3. 經濟環境變化와 知的熟練의 必要性

미국의 기업은 專門化 또는 特化(specialization)에 입각해서 운영되어 왔다. 직무를 세분할 수 있는 대로 세분해서 명확하게 구분한 후 필요한 사람을 부속품을 구하듯이 노동시장에서 구하여 끼워 넣는다. 미국 신문의 구인광고를 보면 근로자가 해야 될 구체적인 직무와 필요한 지식과 기능이 자세하게 열거되어 있다. 반면에 우리나라 신문의 대부분의 구인광고는 필요한 학력과 성별 이외에 미사여구로 수식된 참신한 일꾼을 찾는다는 정도로, 구체적인 직무도 필요한 지식이나 기능도 제시하지 않는다.

한 연구¹⁾에 의하면 1907~1908년 미국 자동차제조 및 수리산업 남자근로자의 71%가 이민 1세이거나 이민 2세이었다고 한다. 이민해 온 다양한 민족으로 구성된, 따라서 천차만별의 사람들로 구성된 미국에서는 학력이나 경력과 같은 근로자의 주변적인 정보보다는 근로자가 당장 무엇을 얼마 만큼 할 수 있는가가 중요하였다. 지금 필요해서 고용한 사람도 필요가 없어지면 해고하고 다른 필요한 사람을 구한다.

세분된 직무 중에는 고도의 지식과 기능을 필요로 하는 직무도 있지만 이렇다할 지식과 기능이 없더라도 할 수 있는 단순반복적인 작업도 많다. 특히 생산근로자 중에는 영화 「모던타임즈」의 찰리채플린이 하는 작업으로 대표되는 작업, 즉 머리를 쓸 필요가 별로 없이 콘베이어의 흐름에 따라 손과 몸을 움직이기만 하면 되는 작업이 매우 많다.

이와 같은 직무이든 고도의 지식과 기능을 필요로 하는 직무이든 간에 한 가지 일을 계속함에 따라 생산성이 증가할 수 있다. 이것이 전문화 또는 특화의 장점이며, 20세기 이후 1960년대까지 미국의 경제적 발전은 이러한 직무의 세분화 및 전문화에 힘입은 바 크다.

이 시대는 대량생산의 시대였다. 미국은 거대한 국내시장과 군수시장을 규격화된 제품을 대량으로 생산해서 충족시켰다. 규격화된 제품을 저렴한 비용으로 대량생산하기 위해 직무를 세분해서 특화시킴으로써 분업의 효과를 극대화했다. 과학적 경영기법인 Taylorism과 이것의 구체적 실현인 Fordism이 각광을 받았던 것은 이 때문이다.

이와 같이 잘 해오던 미국 기업이 일본 기업의 도전 앞에 하나 둘씩 시장을 잃게 되는 것은 무엇 때문일까. 먼저 수요의 성격이 변했다는 것을 들 수 있다. 현대인은 일률적인 제품보다 소비자의 개성을 반영한 다양한 제품을 원할 뿐만 아니라 그 수요가 급변한다(volatile). 시시각각으로 새로운 제품이 도입되고 있으며 새로운 제품은 기존 제품을 대체하여 기존 제품의 수요를 격감시킨다. 엄격한 직무구분을 기초로 하는 특화된 조직으로는 다양하고 급변하는 시장수요에 즉각적이고 유연하게 대처하기에는 한계가 있다. 급변하는 상황에 유연하게 대처하기 위해서 근로자들이 한두 가지 업무에 특화되는 것보다 상황변화에 따라 다양한 업무를 수행할 수 있도록 多能化되는 것이 요구된다.

새로운 제품의 연속적인 도입으로 대표되는 시장수요의 급변은 생산공정의 변경, 생산라인의 조정, 새로운 기계설비의 도입, 새로운 업무의 창출 등을 야기하며 기계설비의 작동이상과 같은 비정상적인 상황발생의 빈도를 높인다. 이에 효율적으로 대처하기 위해서는 근로자가 생산공정에 대한 전반적인 이해와 더불어 비정상적인 상황발생시 문제의 원인을 정확히 파악하고 능동적으로 해결할 수 있는 능력을 갖추고 있어야 한다. 이것은 단순한 기능이 아니라 상황변화에 따라 능동적으로 일을 처리해 나가는 지적능력을 의미하며 이런 의미에서 지적숙련(intellectual skills)²⁾이라고 할 수 있다.

미국 근로자에 비해 일본 근로자는 직무구분이 엄격하지 않으며 다양한 직무를 수행할 수 있도록 다능화되어 있다. 또한 생산현장에서 발생하는 웬만한 이상은 스스로 해결할 수 있는 지적숙련을 갖추고 있다.

비정상적인 상황이 발생하였을 때 근로자가 다른 근로자의 도움없이 스스로 문제를 해결해 나아가야 유연한 생산이 가능하다. 예를 들어 자기가 다루고 있는 기계설비에 이상이 발생하거나 모델 변경으로 기계설비의 조정(adjustment)이 필요할 때 작업자가 다른 기술자(technician)의 도움없이 스스로 이상을 발견하며 수리하거나 조정할 수 있어야 한다. Koike(1988, p. 160)는 일본 근로자의 특성중의 하나로 근로자가 정상적인 작업뿐만 아니라 비정상적인 작업도 맡고 있는 점을 지적한다. 미국의 경우에는 기계설비의 고장과 같은 문제가 발생하면 그것을 다루는 근로자가 스스로 해결하는 것이 아니라 담당기술자가 와서 처리한다.³⁾

Koike는 일본의 체제를 통합체제(integrated system)로, 미국의 체제를 분리체제(separated system)라고 부른다. 물론 이 개념들은 상대적인 것으로 일본 근로자가 비정상적인 상황발생시에 모든 문제를 스스로 해결한다는 것이 아니고 미국 근로자에 비해서 스스로 해결하는 경우가 많다는 의미이다. 통합체제가 높은 숙련을 필요로 하는 것은 자명하다.

전문화된 인력으로 운영되는 미국의 기업은 필연적으로 직무에 따라 임금이 결정되는 직무급 중심의 임금체계를 가진다. 이 임금체계는 개인주의에 입각한 임금체계로 근로자간의 상호작용(interaction)⁴⁾에 의한 생산성 향상을 반영하기 어려운 점이 있는 등 사람이 모임으로써 얻을 수 있는 시너지(synergy) 효과를 극대화하기 어렵다.

미국 기업들도 유연생산체제의 필요성을 인식하고 JIT(just in time)생산방식⁵⁾ 또는 Lean 생산방식⁶⁾이라고도 불리는 소위 일본적 생산방식을 시도하고 있으나 큰 성과를 거두지 못하고 있다. 이에 대해서는 여러 이유가 있을 수 있으나 유연한 생산방식을 담당할 유연한 숙련을 가진 근로자의 부족과 이러한 근로자를 형성시키는 숙련형성제도 및 관행의 부재에서 그 원인을 찾을 수 있을 것으로 생각된다.

세계 곳곳에 수출을 해야 하는 우리나라로서는 수요의 多樣性과 急變性을 충족하기 위해 유연한 생산방식을 채택해야 하며 이를 담당할 유연한 숙련을 가진 인력을 형성해야 한다.

한편 국제경쟁력을 가격우위, 품질우위, 기술우위로 나누어 파악할 때 우리나라 기업의 지금까지의 전략은 중저가품 위주의 가격우위에 의한 국제경쟁력 확보이었으나 중국, 동남아제국 등의 추격을 받아 한계에 와있다. 기술우위는 미국, 일본 등 선진국과의 현격한 기술격차로 인해 엄청난 투자가 있어야 확보될 수 있다. 따라서 품질향상을 통한 국제경쟁력 확보에 상대적으로 큰 비중이 두어져야 하며⁷⁾ 이것은 고도의 숙련된 근로자를 필요로 한다.

주석1) Aoki(1988).

주석2) Koike(1988).

주석3) 1992년 방문했던 미국의 한 자동차부품회사에서는 기계를 세트해 주는 setup man, 기계를 작동하는 operator, 기계를 정비·보전해 주는 maintenance man으로 직무가 세분화되어 있다. setup man과 maintenance man은 남자근로자이고 operator는 여자근로자가 많으며 매우 단순한 작업을 반복한다. 이 회사는 이렇게 직무가 세분되어 있는 것을 문제점으로 인식하고 유연한 생산을 위해서 직무를 통합할 필요성을 느끼고 있다.

주석4) Lucas(1988)

주석5) Abegglen and Stalk(1985), p. 92.

주석6) Womack, Jones and Roos(1990).

주석7) 金兌基(1992).

II. 우리나라 熟練形成의 現況

1. 우리나라 熟練形成의 特徵

가. 인적자본의 성격

근로자의 인적자본은 그 근로자가 근무하고 있는 기업에만 소용이 되고 그 기업을 떠나면 쓸모가 없는 기업특수적 인적자본(firm-specific human capital)과 다른 기업에서도 사용할 수 있는 일반적 인적자본(general human capital)으로 나눌 수 있다. 우리나라의 인적자본이 다른 국가에 비해 어떠한 성격을 띠고 있는가를 <표 II-1>을 통해 살펴보자.

이 표는 근로자의 경력(experience)과 기업근속(firm tenure)이 1년씩 증가됨에 따라 근로자의 임금이 각각 몇 퍼센트씩 상승하는가를 보여준다. 일본, 대만, 미국 근로자는 경력이 1년 증가됨에 따라 임금이 각각 0.65%, 0.87%, 0.63%씩 상승하는데 비해 우리나라 근로자는 1.39%씩 상승한다. 네 국가 중에 우리나라 근로자의 경력-임금단면(experience-wage profile)이 가장 가파르다.

한편 기업근속이 1년 증가됨에 따라 일본과 우리나라 근로자의 임금은 각각 4.19%와 3.15%씩 상

승하는데 비해 대만과 미국 근로자의 임금은 각각 1.20%와 1.01%씩 상승한다. 네 국가 중에 일본 근로자의 가장 가파른 근속-임금단면(tenure-wage profile)을 가지고 있으며, 우리나라 근로자가 대만과 미국근로자에 비해 훨씬 가파른 근속-임금단면을 가지고 있다. 이러한 발견은 우리가 알고 있는 통상적인 관행과 일치한다. 우리나라 기업은 새로 입사한 근로자의 이전경력을 대부분 인정해 주는데 비해 일본 기업은 거의 인정해 주지 않는다. 반면에 일본 기업은 근속증가에 따른 임금 인상이 우리나라 기업보다 빠르다.

경력 또는 근속의 증가에 따른 임금상승의 국가간 차이는 경력 또는 근속의 증가에 따라서 축적되는 인적자본 성격의 국가간 차이와 관련이 있다. 왜냐하면 경력이 증가함에 따라 일반적 인적자본이 축적되며 기업근속이 증가함에 따라 기업 특수적 인적자본이 축적되기 때문이다.¹⁾ <표 II-1>에 의하면 경력증가에 따른 일반적 인적자본 축적은 네 국가 중 우리나라 근로자가 가장 활발하며, 근속증가에 따른 기업특수적 인적자본 축적은 우리나라 근로자가 일본 근로자에 비해서는 덜 활발하나 대만 및 미국 근로자들보다는 더 활발하다.

한국노동연구원이 1992년 실시한 「숙련형성조사」에 의하면, 3,008명의 제조업 생산직근로자 중 54%가 현직장에서 습득한 기능·기술이 동종 타기업에 들어가더라도 거의 똑같이 유용하다고 응답했으며, 31%가 일부만 유용하다, 8%가 거의 쓸모없다. 그리고 7%가 특별한 기능·기술이 없다고 응답했다. 한편 다른 사업체에 3년 이상 근무했던 근로자의 당사업체에서만 근무한 같은 경력 수준의 근로자의 숙련 또는 기술수준을 비교하는 질문에 조사대상 사업체의 54%가 차이가 거의 없다, 30%가 타사업체 경력근로자가 당사업체 근로자보다 약간 더 낮다, 7%가 훨씬 더 낮다, 6%가 약간 더 높다, 3%가 훨씬 더 높다고 응답했다. 이 조사 또한 우리나라 근로자의 인적자본이 일반적이라는 특징을 보여준다.

<표 II-1> 경력 및 근속증가에 따른 임금상승률(남자)

(단위: %)

		한 국	일 본	대 만	미 국
경력	17년	1.39	0.65	0.87	0.63
	16년	1.58	0.71	1.10	0.73
근속	9년	3.15	4.19	1.20	1.01
	5년	3.66	4.51	1.51	1.17

주 : 경력연수 = 연령 - 학교교육연수 - 6
 자료 : Park(1993 b), Mincer and Higuchi(1988).

나. 연공임금체계

기업근속이 1년 증가하면 경력도 1년 증가하기 때문에 이 둘의 효과를 합하여 연공효과, 즉 경력과 더불어 기업근속이 1년 증가함에 따른 임금상승률을 연공효과라고 하자.<표 II-1>로부터 연공효과를 구하면 우리나라는 4.54%, 일본은 4.84%, 대만은 2.07% 그리고 미국은 1.64%이다. 우리나라의 연공효과는 일본과 거의 같고 대만과 미국보다는 훨씬 높다.

서구제국에 비해 우리나라와 일본의 임금체계는 연공임금체계라고 할 수 있다.²⁾ 이 임금체계에서는 근로자의 임금이 그의 한계생산성과 다를 수 있다. 고참근로자는 그의 생산성보다 높은 임금을 받음으로써 신참근로자를 가르친 보상(teaching reward)을 받을 수 있고, 신참근로자는 그의 생산성보다 낮은 임금을 받음으로써 고참근로자로부터 배운 것에 대한 수업료(tuition)를 지불할 수 있다.³⁾ 반면에 직무급체계에서는 연공임금체계에서보다 근로자의 임금이 그의 한계 생산성과 일치할 가능성이 훨씬 높다. 따라서 연공임금체계에서가 직무급체계에서보다 경력임금 또는 근속-임금단면이 더 가파를 수 있다. 이것이 한국의 경력 및 근속-임금단면과 일본의 근속-임금단면이 다른 국가에 비해 가파른 한 이유일 수 있다.⁴⁾ 연공임금체계가 우리나라와 일본에 통용되고 있지만 연공의 기준으로 우리나라는 경력, 일본은 기업근속이 각각 상대적으로 더 중요하다.

「숙련형성조사」에 의하면 298개의 제조업 공장 중에서 69%가 생산직근로자의 임금을 기업근속에 따라 결정하고 33%만이 직무 또는 직종에 따라 결정한다(표 II-2 참조). 그리고 52%는 직무 또는 직종과 무관하게 기업근속에 따라 결정한다.

<표 II-2> 생산직근로자의 임금 결정방식

(단위: %)

	예	아 니 오	전 체
근 속 중 가	69	31	100(298)
직무 또는 직급	33	67	100(298)
인 사 고 과	27	73	100(298)
직 단 성 과	8	92	100(298)
기 타	7	93	100(298)

주 : 복수응답임.

()안은 사업체수임. 이하 동일.

자료 : 한국노동연구원, 「숙련형성조사」, 1992.

다. 빈번한 반내 및 반간이동

Koike(1988)에 의하면, 미국 대기업의 근로자는 유사한 班間에도 거의 이동하지 않으나 일본 대기업의 근로자는 근무하는 班의 주요 업무를 다 경험할 뿐만 아니라 다른 유사한 반의 업무도 경험한다. 근로자는 전환배치(job rotation)를 통해 Hashimoto and Raisian(1985), 또는 Mincer and Higuchi(1988) 등을 참조.

선배근로자들부터 기능·기술을 배울 수 있다. 이런 의미에서 전환배치는 현장학습의 한 형태일 수 있다. 연공임금체계가 아니면 근로자의 임금이 전환배치할 때마다 변할 수 있다. 일반적인 근로자는 이러한 임금변화를 싫어하기 때문에³⁾연공임금체계가 전환배치에 의한 현장학습을 가능하게 하는 면이 있다.

우리나라와 일본 사업체의 반내이동(intraworkshop mobility)을 <표 II-3>과 <표 II-4>를 통해 비교해 보자. 우리나라 제조업 사업체의 65%와 일본 제조업 사업체의 64%가 반내이동을 때때로 또는 정기적으로 하나 정기적인 반내이동을 하는 사업체의 비율은 우리나라보다 일본이 더 높다. 양국의 반간이동(interworkshop mobility)을 <표 II-5>와 <표 II-6>을 통해 비교해 보자. 우리나라 제조업 사업체의 60%와 일본 제조업 사업체의 61%가 반간이동을 때때로 또는 정기적으로 하나 정기적인 반간이동을 하는 사업체의 비율은 우리나라보다 일본이 더 높다.⁴⁾

<표 II-3> 반내이동(한국)

(단위: %)

	거의 이동안함	비정기적으로 이동	정기적으로 이동	신입사원/결원보충시	전 체
99 이하	41	42	7	10	100 (69)
100 ~ 299	39	48	6	7	100 (108)
300 ~ 999	34	55	1	10	100 (80)
1,000 ~ 2,999	28	55	4	14	100 (29)
3,000 이상	8	62	15	15	100 (13)
총 계	36	50	5	10	100 (299)

자료 : 한국노동연구원, 「숙련형성조사」, 1992.

<표 II-4> 반내이동(일본)

(단위: %)

	거의 이동안함	비정기적으로 이동	정기적으로 이동	전 체
30 ~ 99	49	43	8	100 (209)
100 ~ 299	35	59	6	100 (272)
300 ~ 999	40	52	8	100 (254)
1,000 ~ 2,999	33	54	13	100 (128)
3,000 이상	29	63	8	100 (83)
총 계	39	53	8	100 (958)
제 조 업	36	56	8	100 (735)

자료 : 雇 用 職 業 總 合 研 究 所(1982).

<표 II-5> 반간이동(한국)

(단위: %)

	거의 이동안함	비정기적으로 이동	정기적으로 이동	전 체
99 이하	42	57	2	100 (69)
100 ~ 299	42	58	1	100 (106)
300 ~ 999	36	63	1	100 (80)
1,000 ~ 2,999	41	55	14	100 (29)
3,000 이상	31	69	0	100 (13)
총 계	40	59	1	100 (297)

자료 : 한국노동연구원, 「숙련형성조사」, 1992.

<표 II-6> 반간이동(일본)

(단위: %)

	거의 이동안함	비정기적으로 이동	정기적으로 이동	전 체
30 ~ 99	50	46	4	100 (214)
100 ~ 299	36	61	4	100 (272)
300 ~ 999	37	55	8	100 (257)
1,000 ~ 2,999	35	54	11	100 (127)
3,000 이상	40	56	4	100 (80)
총 계	40	54	6	100 (964)
제 조 업	39	59	4	100 (738)

자료 : 雇 用 職 業 總 合 研 究 所(1982).

라. 기업근속과 이직률

우리나라 근로자의 평균기업근속연수는 1989년 4.0년으로 선진제국에 비해 짧다. 남자근로자의 평균기업근속연수는 4.7년이고 일본의 경우는 12.4년이다. 우리나라 근로자의 근속연수가 짧은 것은 부분적으로 낮은 평균연령에 기인한다. 우리나라 남자근로자의 평균연령은 1989년 34.4세로 일본의 39.3세보다 4.9세 낮다. 이 연령효과를 통제하더라도 한일간의 평균근속연수 차이가 메꾸어지지 않는다. 일본 남자근로자의 평균연령이 1989년 우리나라 남자근로자의 평균연령과 비슷했던 연도는 1970년으로 34.5세이었고 이 때 평균근속연수는 8.8년이었다. 우리나라 남자근로자의 평균근속연수보다 4.1년 더 길었다.

우리나라 남자근로자의 평균근속연수를 낮추는 또 하나의 요인은 2~3년간의 병역의무이다. 이것은 그만큼 근속연수를 단축시킬 뿐만 아니라 이직을 전후하여 직장을 바꾸는 경우가 많기 때문에 근속연수를 더욱 단축시킨다.⁸⁾

그리고 지난 30여년간의 경제성장 동안 매년 3.3%씩의 고용증가가 있었고 수많은 기업들이 설립

되었다가 산업구조변화와 더불어 사라져 갔다. 이러한 요인들이 근로자의 경력연수를 짧게 했고 따라서 근속연수도 짧게 했기 때문에 평균근속연수 그 자체보다도 경력연수와 근속연수가 거의 같은 근로자가 전체근로자 중에서 차지하는 비율이 적절한 지표일 수 있다. <표 II-7>에 의하면, 남자근로자 중에서 이 비율은 63.9%이며 특히 종업원 1,000인 이상 기업체의 경우는 79.6%로 높다. 근로자들의 짧은 근속연수는 빈번한 직장이동을 반영한다. 1990년 종업원 30인 이상 사업체의 평균월이직률은 우리나라가 3.06%이고 일본이 1.68%이다. 우리나라 근로자들의 근속연수가 짧고 빈번하게 직장을 이동하는 것은 그들의 인적자본이 기업특수적이라기보다 일반적이기 때문이나 반대로 생각하면 짧은 근속연수와 빈번한 직장이동이 우리나라 근로자의 기업특수적 인적자본 형성을 방해하고 있다고 할 수 있다. 이것이 우리나라 근로자가 일본 근로자에 비해 경력연수 증가에 따른 일반적 인적자본 형성은 더 활발하나, 근속연수 증가에 따른 기업특수적 인적자본 형성은 더 활발한 이유일 수 있다.

<표 II-7> 경력과 근속이 거의 같은 근로자의 비율(남자)

(단위: %)

	10 ~ 29	30 ~ 99	100 ~ 299	300 ~ 499	500 ~ 999	1000 이상	전 체
	40.9	48.7	59.8	71.5	72.7	79.6	63.9

자료 : 노동부, 「임금조사」, 15% 표본, 1990.

일본의 이직률은 추세적으로 하락해 왔다. 1964년 종업원 30인 이상 사업체의 이직률은 2.9%로 상당히 높았고 제1차 석유위기 이전까지 2%를 넘었으나 그 이후 2% 이하로 떨어졌다. 이직률은 하락과 더불어 평균근속연수가 연장되었다. 1961년 남자근로자 6.2년, 여자근로자 3.6년이었던⁹⁾ 평균근속연수는 1989년 각각 12.4년, 7.2년으로 연장되었다.

<표 II-8>은 일본 이직률의 하락과 더불어 근로시간이 주 35시간 미만인 근로자의 비율이 증가해 왔음을 보여준다. 이 비율은 1964년 5.9%에서 1988년 12.0%로 상승했다. 그런데 이 표의 이직률은 정규근로자에 대한 것이다. 파트타임근로자의 이직률은 1970년대 중반 3% 전후로 상당히 높았고 항상 2%를 넘는 수준을 유지했다.¹⁰⁾ 파트타임 및 아르바이트 근로자 등의 비정규근로자가 전체 근로자에서 차지하는 비율은 19.7%(1987년)로 매우 높다.¹¹⁾ 우리나라의 경우 주 35시간 이하 근로자는 전체 근로자의 4.8%(1991년)에 지나지 않는다. 우리나라도 앞으로 정규근로자와 비정규근로자의 구별이 심화되어 정규근로자는 장기고용하면서 숙련형성이 촉진될 것이고 경기변동에 따른 충격흡수(shock absorber) 역할을 하는 비정규근로자의 비중이 커질 것이다.

<표 II-8> 이직률과 주 35시간 미만 근로자의 비율(일본)

(단위: %)

	이 직 률	주 35시간 미만 근로자비율
1964	2.9	5.9
1970	2.5	6.7
1971	2.3	7.1
1972	2.1	7.1
1973	2.1	7.9
1974	2.0	8.5
1975	1.8	9.9
1976	1.7	8.7
1977	1.6	8.7
1988	1.6	12.0
1990	1.7	-

주 : 종업원 30인 이상 사업체의 이직률임.
 자료 : 日本労働省, 「労働白書」, 1989.

주석1) Willis(1986), p. 596.

- 주석2) Inagame(1988) 또는 小野旭(1989).
- 주석3) Park(1990) 또는 朴基性(1992).
- 주석4) 이 국가들의 경력-임금단면과 근속-임금단면의 비교에 대해서는 朴基性(1992).
- 주석5) 엄밀히 말하면 위험기피자(risk averse workers)가 싫어한다.
- 주석6) Amsden(1989, pp. 233 ~234)은 대부분은 자본장비와 기술을 일본으로부터 들여오면서 우리나라는 간접적으로 일본적 생산관행(Japanese production practices)을 수입하게 되었다고 지적한다.
- 주석7) 小野旭(1989). p. 53.
- 주석8) 小野旭(1989), p. 71.
- 주석9) 1961년 평균근속연수는 생산직근로자에 대한 것이다. 日本労働省, 『労働白書』.
- 주석10) 日本労働省, 『労働白書』, 1989.
- 주석11) 日本生産性本部, 『活用労働統計』, 1992.

2. 多能工의 役割

「숙련형성조사」에 의하면 생산직근로자는 기업근속이 증가함에 따라 다능공화되고 있으며(평균근속연수 단능공: 4.3년, 다능공: 6.9년), 반간이동이 있는 사업체의 근로자가 반간이동이 없는 사업체의 근로자보다 다능공화될 가능성이 높다(표 II-9 참조). 장기근속과 반간이동이 다능공화를 촉진한다는 것은 Kaike도 일본의 숙련형성의 한 특징으로 지적하고 있는 것이다.

<표 II-9> 반간이동과 단·다능공

(단위: 명, %)			
	단 능 공	다 능 공	전 체
반간이동 없음	129(54.2)	109(45.8)	238(100.0)
반간이동 있음	142(38.9)	223(61.1)	365(100.0)

주 : 입사시에 단능공이었던 근로자들에 대한 것임. $\chi^2 = 13.625, p = 0.000$
 자료 : 한국노동연구원, 「숙련형성조사」, 1992.

그러나 성·학력·근속 등의 인적속성을 통제하면 다능공의 임금이 단능공의 임금보다 통계적으로 유의하게 높지는 않다. 또한 작동하는 기계설비에 따른 임금차이도 유의하지 않다.¹⁾ 이것은 근로자의 인적속성을 통제하면 근로자의 임금이 근로자의 개별적인 업무와 관련되어 있지 않다는 것을 시사하며, 앞 절에서 우리나라 숙련형성의 한 특징으로 지적한 연공임금체계의 한 증거로 해석될 수 있다.

Park(1993 a)은 「숙련형성조사」를 이용해서 다능공과 단능공 사이에 다음과 같은 역할상의 차이가 있음을 밝히고 있다. 다능공은 상대적으로 전반적인 생산공정을 이해하고 있으며 맡고 있는 일에 문제가 생기면 문제의 원인을 정확히 파악한다. 또한 작업중에 기계설비가 고장이 나거나 작동에 이상이 생기면 본인이 직접 고칠 가능성이 높고 다루고 있는 기계설비를 분해·조립할 능력이 상대적으로 높다. 그러나 전반적인 생산공정에 대한 이해를 제외하고 이러한 역할들을 고임금근로자가 저임금근로자에 비해서 반드시 더 잘 수행하고 있는 것은 아니라는 것을 지적하고 있다. 이 발견도 연공임금체계의 한 증거로 해석될 수 있다.

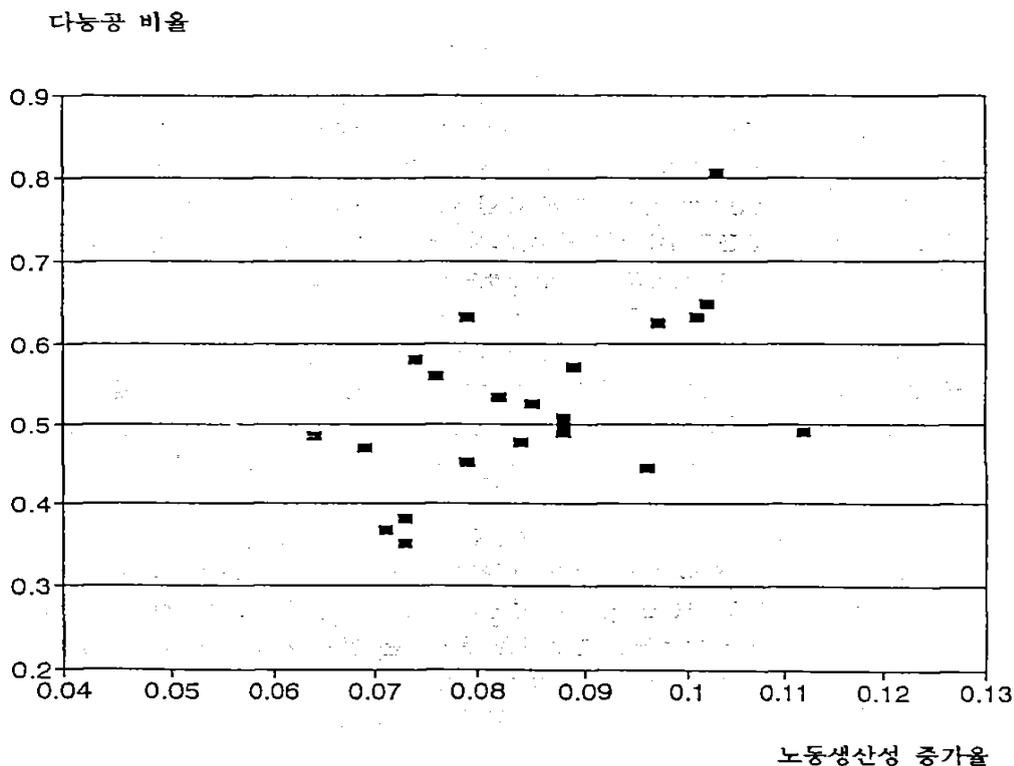
새로운 제품생산 또는 모델향상은 생산공정의 변화, 라인의 재배치, 새로운 업무의 도입 등의 충격(shocks)을 생산현장에 주게 된다. 이에 따라 많은 문제, 작동이상, 불량품 등이 발생하게 된다. 전반적인 생산공정을 이해하고 작동이상시 문제원인을 정확히 파악하여 스스로 대처하는 능력이 상대적으로 뛰어난 다능공은 새로운 제품생산 또는 모델향상이 야기하는 이와 같은 상황을 더 효과적으로 처리할 수 있다.

그러나 다능공의 양성에는 비용이 수반된다. 한 가지 업무를 계속하게 되면 지속적으로 생산성이

향상될 수 있다. 이것이 바로 아담스미스가 지적인 轉化에 의한 생산성 향상으로 다능공 양성에 수반되는 기회비용이라고 할 수 있다. 이 기회비용을 감수하면서 다능공을 일정비율 유지하는 것은 위에서 지적한 대로 다능공이 상대적으로 특별한 역할을 수행하기 때문이다. 새로운 제품생산 또는 모델향상이 빈번할수록 다능공의 특별한 역할이 더욱 더 요구된다.

한편 새로운 제품생산 또는 모델향상은 새로운 학습기회를 제공하여 근로자의 인적자본 축적을 촉진한다.²⁾ 그러므로 새로운 제품생산 또는 모델향상이 빈번할수록 노동생산성 증가율이 높고 전체 근로자 중에서 다능공이 차지하는 비율이 높다. [그림 II-1]은 22개 제조업 소분류산업의 과거 20년간 노동생산성 증가율과 다능공 비율을 비교한 것이다. 노동생산성 증가율이 높은 산업일수록 다능공 비율이 높은 것을 알 수 있다.³⁾

[그림 II-1] 노동생산성 증가율과 다능공 비율



이 그림에서 돌출점(outlier)은 우하측에 있는 철강산업(표준산업분류번호 371)이다.⁴⁾ 철강산업은 대규모 장치산업이며 생산의 전과정이 연속적으로 이루어지는 연속생산(process production)산업이기 때문에 각 작업이 깊은 숙련을 필요로 한다. 따라서 철강산업의 근로자는 다른 산업의 근로자들보다 다능공이 되기가 어렵다. 즉 철강산업은 다른 산업에 비해 다능공 양성의 기회비용이 크다고 할 수 있다.

자본장비율이 높을수록 다능공의 기회비용이 크다고 할 수 있으므로 다능공 양성의 기회비용의 대리변수(proxy variable)로 각 산업의 자본장비율을 사용할 수 있다. 자본장비율을 통제한 후 연평균 노동생산성 증가율과 다능공 비율의 관계는 통계적으로 매우 유의하며,⁵⁾ 연평균 노동생산성 증가율이 1%포인트 높은 산업의 다능공 비율은 5.2%포인트 높다.

주석1) Park(1993 a).

주석2) Stokey(1998)와 Young(1991).

주석3) 상관관계계수가 0.531(한계유의수준 0.011)이다.

주석4) [그림 II-1]에서 철강산업을 제외하고 상관계수를 구하면 0.644(한계유의수준 0.002)이다.

주석5) 자본장비율 통제후 평균노동생산성 증가율과 다능공 비율의 부분상관계수는 0.612(한계유

의 수준 0.003)이다.

3. 熟練形成에 影響을 주는 要因들

가. 序

근로자가 숙련을 형성해 가는 데는 여러 요소들이 영향을 준다. 이 요소들은 근로자 개인의 속성, 사업체의 특성, 그리고 사업체의 관행 및 제도 등 제도 등 세 가지로 대별될 수 있다. 본절에서는 이러한 요소들이 숙련형성에 어떠한 영향을 주는지를 朴基性(1992)의 연구를 토대로 살펴본다.

숙련에는 숙련의 깊이와 폭이라는 두 측면이 있다. 숙련의 깊이는 단순히 어느 한 기능이 얼마나 뛰어난가만을 의미하는 것이 아니고 다루고 있는 기계설비의 작동원리를 이해하고 그 특성을 파악하고 있는가도 포함한다. 숙련의 폭은 다양한 기능을 가진다는 것 뿐만 아니라 제품구조와 생산과정 전반을 이해한다는 것도 의미한다. 기계설비의 작동원리와 특성을 파악하고 제품구조와 생산과정 전반을 이해한다는 것은 단순한 기능의 영역을 벗어나 기술의 영역까지도 포함한다.¹⁾

나. 근로자 속성

근로자의 학력이 높을수록 숙련의 수준이 높으며 받은 교육의 종류에 따라 숙련의 폭과 깊이가 다르다. 학력이 높을수록 임금이 높고 숙련이 일반적이며 비정상적인 상황에 대한 대처능력이 뛰어나다. 공고교육은 단순한 기능만을 익히는 것이 아니고 기계의 원리에 대한 이해도 병행되기 때문에 공고졸업자로 현장경험을 가진자가 인문고 또는 상고졸업자로 현장에서 기능·기술을 습득한 자보다 숙련이 더 일반적이다.

근로자는 경력과 근속이 증가함에 따라 현장경험이 축적되며 숙련도가 높아진다. 상대적으로 경력증가에 따라 일반적 인적자본이, 근속증가에 따라 기업특수적 인적자본이 형성된다.²⁾ 경력과 근속이 높을수록 비정상적인 상황에 대한 대처능력도 향상된다.

성별로는 남자근로자가 여자근로자에 비해서 높은 숙련의 작업을 담당한다. 남자근로자가 여자근로자에 비해서 비정상적인 상황에 대한 대처능력이 뛰어나며 숙련이 더 일반적이고 임금도 높다.

다. 생산방식

朴基性(1992)의 사례연구와 조사연구에 의하면, 사업체의 생산방식이 근로자의 숙련형성에 중대한 영향을 주고 있음을 알 수 있다. 그러므로 앞으로의 숙련형성에 관한 과제를 알기 위해서는 생산방식 변화에 대한 전망이 필요하다.

지금까지의 생산방식은 표준화(standardized)된 제품을 라인체계(line system)의 근로자들이 단순반복작업을 함으로써 대량계 획생산하는 것이다. 분업의 효과를 극대화하기 위하여 전공정을 단순작업으로 세분화하여 각 근로자에게 맡긴다. 한두 작업을 반복하는 근로자가 모여 하나의 라인을 형성하고 라인을 타고 자재가 흐르면서 근로자들의 작업을 통해 완제품으로 변화된다. 이러한 생산방식은 수요가 급변하지 않는 큰 시장을 상대로 할 때는 적합한 것이다. 해외시장을 대상으로 표준화된 제품을 값싼 노동력에 의존해서 대량으로 생산해 왔던 우리나라에서는 이 생산방식을 채택하지 않을 수 없었다.

그러나 현대의 수요는 매우 다양하며 급변하고 있다. 제품에 소비자의 개성이 반영되어야 하며 새로운 수요가 계속 창출되고 있다. 이러한 수요에 대응하기 위해서는 기존의 경직된 생산방식으로 는 한계가 있다. 다품종 소량생산으로 다양한 수요변화에 민감하고 즉각적으로 대응할 수 있는 유연한 생산방식이 요구된다.

앞으로 주문을 받거나 새로운 제품을 개발하여 한두 사람이 상당부분의 공정을 맡아서 작업하거나 몇몇 근로자가 팀을 이루어 작업하는 一品生産의 비중이 높아질 것이다. 표준화되지 않은 제품의 비중이 높아지고 대량생산의 비중이 낮아질 것이다. 분업의 효과뿐만 아니라 근로자 집단내의 協業의 효과를 극대화하는 생산방식이 채택될 것이다.

유연한 생산을 위해서는 시시각각으로 변하는 상황에 대응한 탄력적인 인력활용과 업무부여, 작

업현장의 다양한 정보의 집약과 공유, 비정상적인 상황발생시의 즉각적인 대처 등이 이루어져야 할 것이다. 이것은 깊이가 깊고 폭이 넓은 숙련을 근로자들이 갖추고 있어야 가능할 것이다. 즉 유연한 생산을 위해서는 유연한 숙련을 가진 근로자를 전제로 하지 않으면 안될 것이다.

그리고 근로자가 정규숙련인력과 비정규단순인력으로 양분될 것이다. 분업에 의해 세분화된 단순 작업은 비정규단순인력이 맡게 될 것이고, 협업에 의한 생산 등 높은 수준의 숙련을 요구하는 작업은 정규숙련인력이 맡게 될 것이다.

라. 근로자간 상호작용과 연공임금체계

생산현장에서 숙련형성에 가장 중요한 것은 고참사원이 신참사원에게 가르쳐 주고 동료사원간에서 서로 가르쳐 주고 배우는 상호작용이다. 기계설비의 미묘한 특성과 조작방법, 이상발생시의 대처 방법 등은 현장에서 숙련된 근로자가 하는 것을 보고 배우는 것이 가장 효율적인 습득방법이다. 나아가서 기계설비의 작동원리와 제품구조 및 생산과정 전반에 대한 이해도 현장에서 선배근로자들의 도움으로 얻게 된다. 한 근로자가 알고 있는 지식이나 축적된 숙련은 근로자간의 상호작용을 통해 다른 근로자에게 전파(propagation)된다. 선배근로자의 지식과 숙련을 습득한 후 그것에 기초하여 더 앞선 지식과 높은 숙련을 얻을 수 있다.

이와 같이 세대가 경과하면서 지식과 숙련, 즉 인적자본이 축적되어 나아가는 것이 경제성장의 근본이다. 바로 이것이 Lucas가 인적자본 축적이란 실물자본 축적과 달리 인간집단 사이에서 일어나는 사회적 활동(a social activity involving groups of people)이라고 강조한 이유이다.³⁾

小池和男, 猪木武徳(1987)도 지식을 정의할 수 있는 지식과 정의할 수 없는 지식으로 구별한 후 대부분의 숙련은 바로 정의할 수 없는 지식이라는 점을 강조한다. 숙련이란 개념화되고 일반화된 과학적이고 이론적 지식이 아니라 특수한 장소와 시간, 특수한 상황에 관한 지식으로 조직화·체계화할 수 없는 지식이다.

따라서 숙련은 매뉴얼을 만들어 그것을 읽고 혼자 실습함으로써 완전히 습득될 수 없다. 숙련은 선배근로자가 후배근로자에게 시범을 보이면서 가르쳐 주는 것으로만 정확히 전수될 수 있다. 후배근로자는 숙련을 전수받기 위하여 선배근로자의 권위를 인정하고 전통을 존중하게 된다. 가르치는 선배근로자가 숙련의 내용이나 숙련에 관련된 복잡한 원리를 확실하게 알고 있지 않을 수도 있으나 후배근로자는 선배근로자의 시범과 가르침으로 숙련을 익히게 된다.

연공임금체계는 근로자간 상호작용에 대한 유인(incentives)을 제공할 수 있다. 후배근로자는 본인의 생산성보다 낮은 임금을 받음으로써 현장학습에 대한 수업료(tuition)를 지불하고 선배근로자는 본인의 생산성보다 높은 임금을 받음으로써 현장학습에서 선생의 역할에 대한 보상(teaching reward)을 받는다. 경력이나 근속에 따라 임금을 지급함으로써 현장학습에 대한 수업료를 받고 보상을 할 수 있다.

그리고 연공임금체계에서는 후배근로자의 임금이 선배근로자의 임금을 앞지를 수 없기 때문에 후배근로자와 선배근로자간에 경쟁관계가 아닌 협조관계가 된다.

협조관계에서는 선배근로자가 자발적으로 후배근로자의 숙련형성에 참여한다. 또한 연공임금체계에서는 임금과 직위가 분리되어 직위가 바뀌더라도 임금이 변하지 않기 때문에 직무순환이 용이하다. 근로자는 안심하고 직무순환에 임하며 전임자는 후임자에게 자기가 알고 있는 모든 것을 가르쳐 준다. 직무순환은 숙련의 폭을 넓혀 숙련형성을 촉진시킨다.

반면에 각 근로자의 임금이 그 근로자의 생산성인 직무급체계에서는 후배근로자에게서 수업료도 받지 않고 선배근로자에게 교육료도 지급하지 않는다. 선배근로자는 후배근로자에게 가르쳐 줄 유인이 없게 된다.

그리고 직무급체계에는 후배근로자가 선배근로자의 기능·기술을 배워 선배근로자의 자리를 차지할 수 있고 후배근로자의 임금이 선배근로자의 임금을 앞지를 수 있기 때문에 후배근로자와 선배근로자 사이가 협조관계가 아니고 경쟁관계가 되기 쉽다. 경쟁관계하에서는 선배근로자의 숙련이 후배근로자에게 전수되기가 어렵다. 또한 직무급체계에서는 직무순환이 어렵다. 직위가 바뀌면 그에 따라 임금도 변하기 때문에 근로자가 직무순환을 기피하게 된다. 따라서 숙련의 폭을 넓히기 어렵다.

마. 연공임금체계에 대한 보완

연공임금체계에서의 현장학습에 대한 보상은 동일한 경력의 근로자간에는 차이가 없기 때문에 개별근로자의 다른 근로자에 대한 숙련형성 기여도를 완전히 반영한다고 할 수 없다.⁴⁾ 이러한 문제점을 보완하는 방법으로 부하직원이나 동료직원의 업무 또는 작업수행능력 향상에 기여한 것에 대해 인사고과, 임금, 승진 등을 통해서 보상해 주는 제도가 있으나 이 제도를 형식적이 아니고 실질적으로 실시하는 사업체는 많지 않다(표 II-10 참조). 앞으로 부하직원이나 동료직원에게 본인이 가지고 있는 지식이나 숙련을 가르쳐 주는 현장학습을 촉진하도록 이 제도를 포함한 임금, 승진제도 등의 유인제도를 설계하여야 한다.

<표 II-10> 후배근로자의 작업수행능력을 향상시킨 선배근로자에 대한 보상

	예	아 니 오
선배근로자의 인사고과에 항목은 있으나 그 비중이 매우 작거나 형식적이다.	14.3	85.7
선배근로자의 인사고과에 상당히 반영된다.	22.1	77.9
선배근로자의 임금등 보수에 반영된다.	9.5	90.5
선배근로자의 승진에 반영된다.	11.2	88.8
선배근로자의 직무배치에 반영된다.	15.0	85.0
선배근로자에 대한 보상이 거의 없다.	40.1	59.9
기 타	0.7	99.3

주 : 복수응답임.
 자료 : 한국노동연구원, 「숙련형성조사」, 1992.

산업방식에 따라서는 생산이 생산단위의 팀워크에 의해서 이루어져 개별근로자의 작업기여도뿐만 아니라 다른 근로자에 대한 숙련형성 기여도를 측정하기 어려운 경우도 있다. 이 경우에는 생산단위별 성과급제도를 활성화하여 팀워크에 의한 생산과 숙련형성을 촉진하는 것이 바람직하다. 중요한 것은 생산의 기본단위가 바로 숙련형성의 기본단위가 되어야 하는 점이다.

대부분의 생산은 라인별로 팀워크에 의해 이루어지기 때문에 현장감독자가 아닌 작업장박의 사람은 각 근로자의 작업기여도와 다른 근로자의 숙련형성에 대한 각 근로자의 기여도를 정확히 측정하기 어렵다. 생산단위별 성과급은 이러한 문제를 극복할 수 있다. 생산단위의 성과를 올리기 위해서는 協業이 잘 이루어져야 하며 근로자간의 상호작용에 의한 숙련형성도 활발해야 한다. 한두 사람의 미숙련공이 전체 생산단위의 성과에 결정적 영향을 줄 수 있기 때문에 고참사원의 집중적인 훈련지도를 유도할 수 있다.

생산과 숙련형성에 대한 개별근로자의 기여도를 정확히 측정하기 어렵기 때문에 그 보상은 각 근로자별로 하기 어렵다. 또한 개별성과급제로 인한 개인간의 현격한 차이는 일부 근로자의 사기저하를 통해 팀워크에 지장을 줄 수 있으며, 기여도에 대한 객관적 측정이 어려운 상황에서는 더욱 그렇다.⁵⁾ 그 대신에 생산단위별 성과급제도를 활성화하여 팀워크에 의한 생산과 숙련형성을 촉진하는 것이 바람직하다.⁶⁾ 그러나 생산단위별 성과급도 집단성과급이기 때문에 각 근로자의 태만문제를 야기할 수 있다. 이 문제는 철저한 감시에 의해 해결될 수 있다.

조장 및 반장의 감독업무란 바로 근로자의 태만을 방지하고 작업 및 숙련형성 활동을 감독하는 것이다. 그러나 최근에 강력해진 노동조합은 조장 및 반장의 이와 같은 감독업무를 거부하는 경향이 있다. 그 한 예가 1987년 6·29 이후 일부 대기업에서 생산직에 대한 인사고과가 형식적이 되었거나 없어진 것이다. 사용자는 이러한 상황변화에 직무급이나 전사업체단위 성과급을 도입하여 대처하려고 하고 있으나 노동조합의 호응을 얻지 못하고 있다.

바. 현장감독자의 지도력과 생산조직의 분화

작업현장에서는 현장감독자의 지도력(leadship)이 가장 중요하다고 말하여진다. 한 생산반에 있어서 반장의 지도력은 반장의 숙련이 뛰어나다는 것과 조장 및 반장이 그 반원들을 상당한 정도로 위한다는 것에서 나온다. 반장이 그 반원들을 위한다는 것은 반장의 재량권을 전제로 할 때 Becker(1981)의 분석 틀을 빌리면 반장의 효용이 각 반원들의 효용에 의해서도 직접적인 영향을 받는 것을 의미한다.⁷⁾ 즉 반장이 생산반의 이타적 長(altruistic head)임을 의미한다.

Becker의 Rotten Kid Theorem⁸⁾에 의하면 이 경우 각 반원은 아무리 이기적이더라도 반 전체의 성과를 극대화하며 다른 반원에게 피해가 가는 어떠한 행동도 삼가한다. 반 전체는 한 단위로써 생산과 숙련형성에 있어서 완벽한 팀워크를 이루며 태만문제는 전혀 발생하지 않는다. 그러나 반장이 사업체에서 반원들과 이타적 관계를 가지는 것은 현실적으로 매우 어렵다.

오랫동안 같이 근무해 오면서 인간관계를 쌓아 왔거나 처음부터 반장과 반원들간에 특수한 관계가 있으며 이타적 관계가 가능할지 모른다. 이러한 문제를 해결하는 한 방법이 소사장제도 또는 내부하청제도일 것이다. 예를 들어 한 반을 떼어서 독립된 사업체를 만들고 그 반의 장이 사장이 된다. 과거의 반장인 사장을 중심으로 하청을 받아 과거와 똑같은 기계설비로 똑같은 일을 하지만 과거와 달리 성과에 따라 사장의 이윤이 결정된다. 과거 외부에 하청공장으로 독립해 나가던 것이 사업체 내부의 하청공장으로 되는 것이다. 회사는 그 반의 노무관리에서 손을 뗄 수 있으며 과거의 반장인 사장은 본인의 이윤극대화를 위해 반원에 대한 철저한 감시와 집중적인 훈련지도 등 최대한의 노력을 할 것이다. 사장은 오랫동안 같이 근무하면서 쌓아온 인간관계를 이용할 수도 있으며 경우에 따라서는 특수한 관계에 있는 근로자들과⁹⁾ 더불어 사업을 시작할 수도 있다.

이 제도는 연공임금체계의 문제를 보완하는 측면도 있다. 연공임금체계에서 현장학습에 대한 보상으로 임금이 생산성을 초과하는 장기경력자 또는 근속자를 소사장으로 만들어 일종의 성과급제도로 돌림으로써 회사의 임금부담을 줄일 수 있다. 또한 숙련근로자가 어느 정도 자율적으로 일할 수 있으며 독립된 생산단위내의 팀워크에 의한 생산성 향상과 숙련형성을 촉진할 수 있다. 아울러 대규모 공장을 세워 동질적인 많은 근로자들을 한 곳에 고용함으로써 야기되는 공장부지, 노사관계, 인력수급 등의 문제를 해결할 수 있다. 그리고 내부하청제도는 다양하고 급변하는 수요에 대응하는 탄력적인 인력관리를 가능하게 하여 유연한 생산방식을 뒷받침한다. 그러므로 일부 사업체에서 실시되고 있는 소사장제도를 외부 $U_{\text{장}} = (U(Z_{\text{장}}, U_{\text{원1}}(Z_{\text{원1}}), U_{\text{원2}}(Z_{\text{원2}}), \dots))$,

여기서 $U_{\text{장}}$ 은 반장의 효용함수, $U_{\text{원1}}$ 은 반원 I의 효용, $Z_{\text{장}}$ 은 반장의 소비, $Z_{\text{원1}}$ 은 반원 i의 소비이다. 하청제도도 더불어 앞으로 계속 확산될 것이다. 즉 생산조직의 분화현상은 앞으로 상당기간 계속 될 것으로 전망된다.

사. 근로자의 직장내 의사결정참여

작업현장에서 근무하는 각 근로자는 작업에 관련된 많은 정보를 얻게 되므로 이 정보가 집약되어 관련근로자에게 전달·공유됨으로써 근로자의 숙련형성에 도움을 주며 생산성 향상에 기여할 수 있다. 작업현장 근로자의 의견이 사용자의 의사결정에 어느 정도 반영되는가는 이 때문에 중요하다. Koike는 미국과 일본의 직장비교로부터 일본 근로자가 미국 근로자보다 직장내에서 더욱더 재량권(discretionary rights)이 있음을 보였다.¹⁰⁾ 나아가서 그는 半自治的 직장단위(semi autonomous work groups)가 선배근로자가 후배근로자에게 기능·기술을 가르쳐 주는 것과 같은 현장학습을 촉진시킨다고 주장한다.¹¹⁾ 조, 반과 같은 생산단위가 조장 및 반장을 리더로 하여 스스로 작업방식과 작업부여 및 작업순환을 결정하는 일종의 현장근로자의 경영참여를 허용함으로써 생산단위별 근로자 상호작용이 활성화되고 팀워크에 의한 생산 및 숙련형성이 촉진된다.

<표 II-11>은 작업방식에 변화가 있을 때 관리감독자가 어떻게 해야 한다고 근로자가 생각하는지를 보여준다. 우리나라 근로자는 미국과 일본의 근로자에 비해서 근로자 스스로 어떤 변화가 어떻게 있어야 하는지를 결정하기를 바란다. 즉 우리나라 근로자는 작업현장에서의 의사결정에 대한 참여를 강력히 희망한다. 그러나 제4열에 의하면 이러한 근로자의 요구를 우리나라 사용자는 충분히 만족시켜 주지 못하고 있다.

<표 II-11> 작업방식 변화시에 근로자가 원하는 관리감독자 조치

(단위: %)

	미 국	일 본	한국(근로자)	한국(사용자)
근로자가 결정하도록 허락	30.0	2.0	14.1	7.3
근로자의 의견청취후 변화결정	66.0	73.0	66.6	43.7
변화결정후 근로자 협조요청	22.0	21.0	16.6	42.8
관리감독자 단독결정	9.0	4.0	2.7	6.2

주: 제4열은 실제 취하는 조치를 사용자가 응답한 것(사업체 조사)으로 근로자 조사자료에 연결해서 비율을 구한 것임.

자료: Koike(1988), p. 155.

한국노동연구원, 「제조업 고용조사」, 1991.

<표 II-12>는 작업방식의 변화가 근로자 본인에게 불합리하거나 부당한 것을 관리감독자에게 납득시킬 수 없을 때 근로자가 어떻게 할 것인가를 보여준다.

미국과 일본에는 이러한 고충을 노조에게 알려 처리하게 하는 근로자가 많으나 우리나라 근로자 중에서는 이러한 근로자가 상대적으로 적다. 반면에 우리나라 근로자의 대부분은 동료의 설득으로 무마되거나 명령에 순종한다.

<표 II-12> 관리감독자의 부당한 작업방식에 대한 근로자 조치

(단위: %)

	미 국	일 본	한 국
명령에 불복하고 노조에 보고	39.0	34.0	8.5
동료사원이 납득시킬 때까지 명령에 불복	7.0	25.0	29.5
앞으로를 위해 명령에 복종	4.0	15.0	23.7
관리감독자의 권한을 존중해서 명령에 순종	50.0	26.0	38.2

자료: Koike(1988), p. 155.

한국노동연구원, 「제조업 고용조사」, 1991.

<표 II-13>은 관리감독직으로의 승진을 결정할 때 사용자가 어떻게 해야 한다고 근로자가 생각하는지를 보여준다. 영향받을 부하사원의 동의를 얻어야 한다고 생각하는 근로자가 미국이나 우리나라보다 일본이 훨씬 많다. 우리나라 근로자의 대부분은 사용자에게 전권을 위임하거나 부하사원의 의견을 참조하는 정도를 요구한다. 제4열은 우리나라 사용자의 관행을 보여주고 있는데, 이러한 미약한 근로자의 요구에도 못미치고 있다.

<표 II-13> 관리감독직으로의 승진결정시에 근로자가 원하는 절차

(단위: %)

	미국	일본	한국(근로자)	한국(사용자)
부하사원의 동의후 결정	6.0	38.0	9.2	4.6
부하사원의 의견참조해서 결정			31.8	24.0
노조의 동의후 결정	6.0	14.0	3.9	2.1
노조의 의견 참조해서 결정	20.0	10.0	10.8	3.9
사용자 판단으로 결정	68.0	37.0	44.2	65.4

주: 제4열은 실제 취하는 절차를 사용자가 응답한 것(사업체 조사)으로 근로자 조사자료에 연결해서 비율을 구한 것임.

자료: Koike(1988), p. 157.

한국노동연구원, 「제조업 고용조사」, 1991.

아. 직무이동

Koike는 일본 근로자의 숙련형성 관행의 한 특징으로 빈번한 전환배치를 들고 있다. 전환배치는 근로자 숙련의 폭을 넓히는 데 결정적으로 기여한다. 직무급이 아닌 연공급하에서는 일의 강도 및 난이도가 다르더라도 동일한 임금을 받게 되어 불평불만이 생길 수 있다. 이를 해결하기 위해 전환배치를 실시하여 근무부담을 근로자들간에 균일하게 유지한다. 따라서 연공급과 전환배치는 불가분의 관계에 있다고 할 수 있다. 그리고 전환배치는 근로자가 동일한 일을 반복함으로써 야기될 수 있는 피로, 권태 및 안전사고를 예방할 수 있으며, 인원이 남는 라인에서 모자라는 라인으로 보내는 등 생산단위간 인력수급을 원활하게 할 수 있어 유연한 생산을 가능하게 한다. 일본 기업이 1950년대 후반 이후 인력난을 극복해 온 한 방법이 전환배치를 통한 다능공화였음을 주목할 필요가 있다.

자. 근로자의 배치

근로자 상호작용을 통한 숙련형성을 촉진하기 위해서는 고참사원이 자신의 업무 또는 작업뿐만 아니라 가까이 위치한 신참사원의 훈련 또는 지도도 담당하는 것이 바람직할 것이다. 또한 신참사원을 고참사원 바로 옆이나 가까이에 위치시키는 사업체가 분리배치나 혼합배치하는 사업체보다 숙련형성이 용이할 것이다.

그리고 생산직 사이에 사수-조수의 관계가 있는 사업체가 없는 사업체에 비해서 체계적인 숙련형성이 가능할 것이다.¹²⁾

생산방식에 따라서는 이러한 제도를 시행하기 어려운 사업체도 있을 수 있다. 그러나 모든 조건이 동일하다면 고참사원이 자신의 업무 또는 작업 이외에 가까이 위치한 신참사원의 훈련지도를 담당하게 하고 사수-조수의 관계로 맺어주며 이에 대한 보상을 해주는 것이 바람직하다. 그리고 단순한 공간적 위치보다도 근로자간의 상호작용을 활성화함으로써 숙련형성을 촉진할 수 있다는 인식과 그에 대한 지지가 더 중요하다.

차. 노동조합의 참여

우리나라의 노동조합은 사내훈련이나 현장학습 등 숙련형성에 의견개진 및 관여를 적극적으로 하지 않고 있다(표 II-14). 작업현장에서 일어나야 하는 현장학습에는 근로자의 자발적 참여가 필수적이기 때문에 노동조합의 참여를 유도하는 사용자의 노력이 요구되며 노동조합도 조합원의 경력 개발에 적극적으로 참여하여야 한다.¹³⁾

<표 II-14> 노동조합의 숙련형성에 대한 의견

(단위: %)

활발히 내고 있다	약간 내고 있다	거의 내지않고 있다	노동조합이 없다	전 체
7.1	27.0	33.8	32.1	100(296)

주 : ()안은 사업체수임.

자료 : 한국노동연구원, 「숙련형성조사」, 1992.

카. 사장의 경력

인사노무나 총무분야 출신 사장이 있는 사업체가 생산, 재무, 기술, 영업분야 출신 사장이 있는 사업체보다 반감이동이 활발하다. 이것은 사장의 출신분야로 대변되는 사업체의 전반적인 관심이 숙련형성에 중요하다는 것을 시사한다. 앞으로 기업의 성패는 인력자원의 활용에 달려있다고 해도 과언이 아니기 때문에 인사·노무출신 사장이 많아질 것이고, 이에 따라 숙련형성에 대한 관심과 투자가 커질 것이다.

주석1) 이러한 의미에서 Koike(1988)는 일본 숙련형성의 한 특성으로 white collarization of blue collar workers를 들고 있다.

주석2) Willis(1986), p. 596.

주석3) Marsick and Watkins(1990, p. 4)도 이 점을 강조한다.

주석4) 여기서 연공임금체계는 부서별 작업의 난이도, 근무조건을 반영하는 수당이 있는 것이다.

주석5) 李宗勳(1992, p. 59)도 개별성과급제는 현재 우리나라 기업의 노무관리 수준이 낮은 데다가 노동운동의 역사가 짧기 때문에 근로자들간의 극심한 경쟁심과 비협동심만을 유발시켜서 노사관계가 더욱 악화될 가능성이 있으므로 시기상조이고 현실적으로 도입하기가 매우 어렵다고 주장한다.

주석6) 생산단위별 성과를 극대화하기 위하여 기계설비의 무리한 사용으로 급격한 마모 및 훼손을 유발할 수 있기 때문에 이에 대한 대비도 생산단위별 성과급제도의 도입시에 고려되어야 한다.

주석7) 반장의 효용함수가 다음과 같은 형태를 가진다.

주석8) Becker(1981).

주석9) 예를 들면 가족, 친구이다.

주석10) Koike(1988), p. 156.

주석11) Koike(1988), pp. 143 ~146.

주석12) 사수-조수관계와 같은 mentoring이 숙련형성에 기여할 수 있다. Kram(1983), Kram(1985), Noe(1988).

주석13) 이에 대해 제IV장에서 상술한다.

III. 職業訓練市場

1. 職業訓練 未活性化의 原因

사업내직업훈련 의무사업체로서 훈련을 실시하지 않고 있는 사업체들은 애로사항으로 직업훈련 시설의 설치 및 장비구입에 많은 비용이 소요된다는 점(48%)과 직업훈련을 받아야 할 만큼 높은 수준의 기능공은 필요로 하지 않는 점(22%)을 가장 많이 지적하고 있다(표 III-1 참조). 훈련실시에 많은 비용이 소요된다는 점과 실시하는 기업이 대기업에 집중되어 있다는 점은 직업훈련에 규모

의 경제가 작용하고 있다는 것을 시사한다. 즉 직업훈련의 규모가 커질수록 훈련생 1인당 훈련비용이 감소하게 된다.

직업훈련을 받아야 할 만큼 높은 수준의 기능공을 필요로 하지 않는 점은 현재의 생산방식이 단순 반복작업에 근거하고 있다는 것을 의미한다.

<표 III-1> 사업내직업훈련 실시의 애로사항

	미 실시	실시
직업훈련시설의 설치 및 장비구입에 많은 비용이 소요된다	24(48)	18(28)
직업훈련교사를 구하기 어렵다.	1(2)	2(3)
노동부의 직업훈련비용 기준 등 규제가 심하다.	4(8)	13(20)
사업내직업훈련을 수료한 근로자가 오래 근무하지 않고 곧 이직한다.	3(6)	7(11)
사업내직업훈련을 실시해도 근로자의 기능향상에 별 도움이 없다.	1(2)	8(13)
사업내직업훈련 수료자 중에 채용할 수 없는 사람이 생긴다.	3(6)	4(6)
직업훈련을 받아야 할 만큼 높은 수준의 기능공을 필요로 하지 않는다.	11(22)	8(13)
직업훈련생을 모집하기 어렵다.	3(6)	3(5)
사업내직업훈련출신 근로자들이 노동운동의 구심점이 된다	0(0)	1(2)
전체	50(100)	64(100)

자료 : 한국노동연구원, 「숙련형성조사」, 1992.

직업훈련을 실시하고 있는 사업체들은 애로사항으로 직업훈련시설의 설치 및 장비구입에 많은 비용이 소요된다는 점(28%)과 더불어 노동부의 직업훈련비용 기준 등 규제가 심하다는 점(20%)을 가장 많이 지적하고 있다. 또한 직업훈련을 받아야 할 만큼 높은 수준의 기능공을 필요로 하지 않는 점(13%)과 사업내직업훈련을 실시해도 근로자의 기능향상에 별 도움이 없는 점(13%)을 지적하는 사업체도 많다.

그러나 사업내직업훈련을 수료한 근로자가 오래 근무하지 않고 곧 이직하는 점을 애로사항으로 지적한 사업체는 그리 많지 않다(미실시: 6%, 실시: 11%). 중소기업사업체가 양성한 인력을 대기업이 스카우트해 감으로써 중소기업의 인력난을 가중시키고 사업내직업훈련이 활성화되지 않는다는 지적은 이 표에 의하면 설득력이 있지 않다. 더욱이 대기업이 필요로 하는 인력은 중소기업이 사업내직업훈련을 통해 양성한 인력이 아니라 현장학습을 통해 형성된 숙련인력이라는 점¹⁾과 근로자의 직장이동도 중소기업→대기업이 대기업→중소기업보다 압도적으로 많은 것도 아니라는 점(표 III-2 참조)을 고려하면 근로자의 직장이동이 사업내직업훈련 실시의 큰 애로사항이라고 보여지지는 않는다.

<표 III-2> 사업체규모간 노동이동

(단위: 명, %)

	99 이하	100 ~ 299	300 ~ 999	1,000 이상	전 체
99 이하	123(10.9)	143(12.6)	103(9.1)	51(4.5)	420(37.0)
100 ~ 299	60(5.3)	125(11.0)	61(5.4)	27(2.4)	273(24.1)
300 ~ 999	44(3.9)	78(6.9)	82(7.2)	39(3.4)	243(21.4)
1,000 이상	26(2.3)	58(5.1)	66(5.8)	48(4.2)	198(17.5)
전 체	253(22.3)	404(35.6)	312(27.5)	165(14.6)	1,134(100.0)

주 : 상향이동 37.4%, 평행이동 33.3%, 하향이동 29.3%.

자료 : 한국노동연구원, 「숙련형성조사」, 1992.

경제의 불확실성과 증권시장의 미성숙 등으로 기업은 단기이윤 극대화를 추구하나 국민경제를 위해서는 직업훈련과 같은 장기적인 안목에서의 투자가 절실히 요구된다. 아울러 인적자본은 근로자간에 서로 가르쳐 주고 배우는 과정, 즉 상호작용을 통해 퍼져나가는 특성을 가지고 있으나 시장이 이 특성을 완전하게 반영하지 못한다. 즉 직업훈련에는 이와 같은 외부효과(externality)와 규모의 경제가 있기 때문에 시장실패가 발생할 수 있다. 그러나 시장실패가 존재한다는 것이 정부개입을 반드시 정당화하는 것은 아니다.

주석1) 朴德濟(1993).

2. 景氣變動과 職業訓練

직업훈련을 통한 인력양성은 경기순응적(procyclical)인 것이 바람직하다. 실업률이 낮은 호경기에는 직업훈련을 통해 배출되는 인력이 많아야 과열된 노동시장(tight labor market)을 완화시키고 실업률이 높은 불경기에는 상대적으로 적어야 한다.

<표 III-3>의 표들은 1968~91년 기간동안의 실업률과 양성된 기능사수의 상관계수를 보여준다. 전년도 실업률, 2년전 실업률, 4년전 실업률은 동년도 실업률에 각각 1년, 2년, 3년, 4년의 시차(lag)를 준 것들이다. 동년도 실업률과 기능사수의 상관계수는 각각 -0.257로 낮았던 반면에 2년전 것과 3년전 실업률과의 상관계수는 각각 -0.462와 -0.476으로 높았다. 즉 기능사가 경기순응적으로 배출되었던 것이 아니라 경기와 2~3년간의 시차를 가지면서 배출되었다.

실업률과 훈련기관별 기능사수의 상관관계를 살펴보면 더욱 흥미롭다. 공공, 사업내, 인정직업훈련 중 가장 경기순응적이었던 것은 인정직업훈련이었다. 동년도와 1년전 실업률과 인정직업훈련 기능사수와 높은 상관계수는 각각 -0.787과 -0.859로 매우 높았다. 공공직업훈련 기능사수와 높은 상관관계를 보였던 실업률은 3년전과 4년전 실업률로 그 계수가 각각 -0.568과 -0.604이었다. 사업내직업훈련을 통한 기능사의 배출은 경기와 상관관이 거의 없었다. 인정직업훈련은 정부의 규제가 상대적으로 적어 경기순응적이었다고 생각된다. 반면에 공공직업훈련은 정부 또는 공공기관의 계획에 따라 운영되었는데, 계획할 당시의 경기상황에 근거하여 계획이 수립되었기 때문에 그 계획이 집행되어 기능사가 배출되는 시기는 계획할 시기와 다른 경기국면에 처하게 되었다. 호경기여서 공공직업훈련을 통해 많은 기능사를 양성할 계획을 세워 집행하면 3~4년후 많은 기능사들이 배출되지만 경기는 이미 불황국면에 접어들어 뒤가 되었고, 불경기여서 축소하여 집행하면 3~4년 후 경기가 이미 호황국면에 접어들어 기능인력 부족현상을 겪게 되었다. 이것은 정부의 인력수급 정책이 장기적인 전망에 입각한 것이 아니라 단기적인 안목에 치우쳐 왔음을 시사한다. 즉 경기변동에 따른 인력조정이 사전개념보다 사후개념에 치우쳐 일종의 '파동(hog cycle)현상을 보이게 되었다.¹⁾사업내직업훈련이 경기와 거의 무관하게 진행되었던 것은 분담금납부 대신에 직업훈련

을 실시하지 않을 수 없었던 기업체의 사정과 이와 관련된 정부의 규제가 과다했음을 시사한다.

<표 III-3-1> 실업률과 기능사 양성의 상관관계

	동년도 실업률	전 체 양성인원	공 공 직업훈련	사업내 직업훈련	인 정 직업훈련
동년도실업률		-0.257 (0.226)	-0.338 (0.106)	-0.050 (0.817)	-0.787 (0.000)
전체양성인원			0.696 (0.000)	0.949 (0.000)	0.355 (0.088)
공공직업훈련				0.480 (0.015)	0.331 (0.114)
사업내직업훈련					0.125 (0.559)
인정직업훈련					

주 : ()안은 한계유의수준임.

자료 : 노동부, 「직업훈련사업현황」, 각년도.

<표 III-3-2> 전년도 실업률과 기능사 양성의 상관관계

	전년도 실업률	전 체 양성인원	공 공 직업훈련	사업내 직업훈련	인 정 직업훈련
전년도실업률		-0.393 (0.064)	-0.428 (0.042)	-0.173 (0.429)	-0.859 (0.000)
전체양성인원			0.696 (0.000)	0.949 (0.000)	0.355 (0.088)
공공직업훈련				0.480 (0.015)	0.331 (0.114)
사업내직업훈련					0.125 (0.559)
인정직업훈련					

주 : ()안은 한계유의수준임.

자료 : 노동부, 「직업훈련사업현황」, 각년도.

<표 III-3-3> 2년전 실업률과 기능사 양성의 상관관계

	2년전 실업률	전 체 양성인원	공 공 직업훈련	사업내 직업훈련	인 정 직업훈련
2년전 실업률		-0.462 (0.030)	-0.496 (0.019)	-0.259 (0.244)	-0.726 (0.000)
전체양성인원			0.696 (0.000)	0.949 (0.000)	0.355 (0.088)
공공직업훈련				0.480 (0.015)	-0.331 (0.114)
사업내직업훈련					0.125 (0.559)
인정직업훈련					

주 : ()안은 한계유의수준임.
 자료 : 노동부, 「직업훈련사업현황」, 각년도.

<표 III-3-4> 3년전 실업률과 기능사 양성의 상관관계

	3년전 실업률	전 체 양성인원	공 공 직업훈련	사업내 직업훈련	인 정 직업훈련
3년전 실업률		-0.476 (0.029)	-0.568 (0.007)	-0.303 (0.183)	-0.488 (0.025)
전체양성인원			0.696 (0.000)	0.949 (0.000)	0.355 (0.088)
공공직업훈련				0.480 (0.015)	0.331 (0.114)
사업내직업훈련					0.125 (0.559)
인정직업훈련					

주 : ()안은 한계유의수준임.
 자료 : 노동부, 「직업훈련사업현황」, 각년도.

<표 III-3-5> 4년전 실업률과 기능사 양성의 상관관계

	4년전 실업률	전 체 양성인원	공 공 직업훈련	사업내 직업훈련	인 정 직업훈련
4년전 실업률		-0.326 (0.161)	-0.604 (0.005)	-0.181 (0.445)	-0.244 (0.299)
전체양성인원			0.696 (0.000)	0.949 (0.000)	0.355 (0.088)
공공직업훈련				0.480 (0.015)	0.331 (0.114)
사업내직업훈련					0.125 (0.559)
인정직업훈련					

주 : ()안은 한계유의수준임.
 자료 : 노동부, 「직업훈련사업현황」, 각년도.

주석1) 金兌基(1992).

3. 職業訓練의 發展方向

지금까지의 논의를 요약하면 직업훈련에는 외부효과와 규모의 경제가 있기 때문에 시장실패가 발생할 수 있으나 정부가 관여하고 있는 공공직업훈련이나 사업내직업훈련이 경기순응적이지 아니었다는 점에서 알 수 있듯이 지금까지의 정부개입이 효과적이었다고는 할 수 없다. 그러면 앞으로 직업훈련은 어떠한 방향으로 발전하는 것이 바람직한가?

먼저 학교교육을 포함한 '교육훈련산업'의 육성이 절실히 요망된다. 인적자본, 즉 노동과 실물자본은 2대생산요소이다. 실물자본에 대한 시장은 금융시장을 포함하여 잘 발달되어 있으나, 인적자본에 대해서는 시장이 존재하고 발달되어야 한다는 인식조차 확산되어 있지 않다. 인적자본 시장은 학교교육시장과 학교 이외에서 이루어지는 교육훈련시장으로 대별될 수 있는데 본고에서는 후자에 대해서 주로 언급한다.

교육훈련을 제공하는 기관이나 기업은 교육훈련 서비스의 공급자이며 교육훈련을 받는 사람은 교육훈련 서비스의 수요자이다. 교육훈련에 대한 수요와 공급을 일치시키는 가격이 교육훈련의 시장가격이다. 이 가격은 각 기능·기술 등 다양한 인적자본에 대한 임금과 연계된다. 교육훈련 공급자는 다양한 인적자본의 임금이 앞으로 어떻게 변할 것인가에 대한 전망(expectations)에 근거하여 교육훈련 공급량을 결정하여 마찬가지로 교육훈련 수요자도 나름대로 전망에 근거하여 교육훈련 수요량을 결정한다. 미래의 임금에 대한 전망은 인력수급에 대한 전망을 반영한다. 교육훈련시장이 효율적으로 작동하기 위해서는 인력수급에 대한 전망이 가능한 한 정확해야 한다. 미래의 노동시장에 영향을 줄 수 있는 정보는 각종 생산물시장 정보, 학교교육 정보, 각 업종별·직종별 정보 등 엄청난 양에 달해 한두 기관이나 정부가 취합하여 분석할 수 없다. 또한 정부를 포함한 공공부문은 이러한 정보를 취합하여 정확한 전망을 하고 그에 따라 적절한 교육훈련 서비스를 제공할 유인(incenives)도 적다. 지금까지의 기능사 양성이 경기순응적이지 아니었고, 훈련기관별로는 공공 또는 사업내직업훈련이 인정직업훈련보다는 덜 경기순응적이었다는 것은 위의 두 지적을 뒷받침해 준다.

그러므로 민간부문을 교육훈련사업에 적극적으로 참여시킴으로써 '교육훈련산업'을 육성해야 한다. 각 민간교육관련 서비스공급자는 이윤을 극대화하기 위해 나름대로 정확한 전망을 하려고 할 것이고 적절한 교육훈련 서비스를 공급하려고 노력할 것이다. 이렇게 하여 제공되는 교육훈련 서비스의 공급량과 그 수요량이 일치하여 형성된 균형은 교육훈련시장에 관련된 모든 정보를 반영

하게 될 것이다.

정부는 '교육훈련산업'을 인적자본이라는 생산요소를 만들어내는 산업으로 간주하여 제조업, 서비스산업 등과 동등한 취급을 해야 하며 대기업을 포함한 유능한 기업이 이 산업에 참여할 수 있도록 유도하고 육성해야 한다.

둘째, '교육훈련산업'의 육성을 위해 '인력개발기금'을 조성하여 지원하는 것이 바람직하다. 물이 높은 곳에서 낮은 곳으로 흐르듯이 인적자본도 많은 사람에게서 적은 사람에게로 퍼져나간다. 교육훈련을 받아 기능·기술 또는 업무수행능력이 높은 근로자는 주위의 근로자들과 일하는 가운데 공식적으로 또는 비공식적으로 그들을 가르치게 된다. 그러나 이 효과는 개인의 임금에 제대로 반영될 수 없는 특성이 있기 때문에 개인이 교육훈련투자를 결정할 때에 고려되지 않게 되어 교육훈련투자가 적정수준보다 과소하게 된다.

근로자간의 상호작용에 기인한 외부효과 그리고 규모의 경제 이외에 교육훈련투자가 과소하게 되는 또다른 이유는 개인의 금융제약이다.¹⁾ 개인이 교육훈련 투자를 위해 대출받기는 매우 어렵다. 이러한 시장실패를 보완하기 위해 '인력개발기금'을 조성하여 교육훈련산업을 활성화하는 것이 바람직하다. 그러면 이 기금을 어떻게 사용할 것인가, 먼저 직장을 가지고 싶어도 마땅한 기능·기술이 없는 여성과 청년층에 대한 교육훈련을 지원한다. 공공기관이 이들에게 직접 교육훈련을 실시하거나 실시하는 단체를 지원하는 형태보다 여성과 청년들이 스스로 좋은 교육훈련기관을 선택한 후 기능검정의 결과에 따라 지원해 주는 것이 바람직하다. 이것을 바우처제도(voucher system)라고 하는데 다음 절에서 상술한다. 같은 맥락에서 중소기업 근로자들의 교육훈련투자를 지원한다. 우리나라 근로자의 65~70%를 점하는 중소기업 근로자들은 현행 직업훈련체계에서 거의 소외되어 있다. 중소기업 근로자들에게도 바우처제도를 활용하여 그들 스스로 교육훈련기관을 선택하게 하는 것이 바람직하다. 그리고 현행휴가의 일부를 교육훈련휴가로 대체하는 것이 바람직하다.

셋째, 중소기업의 업종별 협업화단지를 조성하고 단지별 교육훈련을 지원하는 것이 바람직하다.²⁾ Lucas(1988)는 사람과 사람 사이의 상호작용에 의한 인적자본 축적의 외부효과를 강조하면서 같은 업종의 사람들과 가까워져 이 외부효과를 극대화하기 위해 비싼 임대료를 내면서 대도시의 도심으로 사람들이 모여 업종별 구역을 형성하게 된다고 말한다. 이러한 예로 뉴욕의 의복구역(garment district), 금융구역(financial district), 다이아몬드구역(diamond district), 광고구역(advertising district) 등 많은 업종별 구역을 들고 있다. 우리나라도 서울 을지로의 인쇄업구역, 세운상가 또는 용산전자상가의 pc조립구역, 평화시장의 의복업구역, 청계천의 기계공구제조업구역 등을 들 수 있으나 선진제국에 비하면 그 집중 정도가 낮다. 업종별 협업화단지에서는 상호경쟁과 협력을 통해 새로운 아이디어와 기술의 개발과 파급 및 전수가 활발히 이루어질 것이다. 단지별 교육훈련의 지원은 이 상호작용을 더욱 촉진시킬 것이다.

넷째, 자본 또는 생산협력관계에 있거나 구매, 납품관계에 있는 주기업과 협력기업간의 기술·기능·품질지도 및 훈련을 활성화시켜 기업간 협력관계를 강화함으로써 시장수요에 탄력적으로 대응하는 것이 바람직하다. 아울러 주기업과 협력기업간의 직업훈련을 위한 상호시설이용이나 공공 직업훈련을 활성화하는 것이 바람직하다.

다섯째, 직업훈련 및 숙련형성을 촉진하기 위해 법적·제도적 준비가 필요하다. 고기능화·고기술화를 위한 교육훈련투자를 활성화하기 위해 노동법상의 일부 조항을 수정하고 계약자유 원칙에 근접시킬 필요가 있다.³⁾ 예를 들면 계약기간을 1년 이하로 하는 조항(근로기준법 제21조), 근로계약불이행에 대한 위약금 또는 손해배상액을 예정하는 계약을 금지하는 조항(근로기준법 제24조) 등은 교육훈련투자에 관하여 수정·보완될 필요가 있다. 또한 직업훈련기본법 제3조의 적용범위에 관한 조항과 제13조 훈련비 부담에 관한 조항 등도 수정을 필요로 한다.

종업원 주주제도를 단순히 근로자들의 불만을 무마하는 차원에서보다 숙련인력에 대한 대우의 수단으로 그리고 종업원의 자본 및 경영참여차원에서 접근할 필요가 있다. 이 제도가 시행될 때 대기업 종업원보다는 중소기업 종업원이 실질적인 주주로서 의식하기 쉽기 때문에 중소기업이 이 제도를 용이하게 시행할 수 있도록 사주조합의 권한, 구입자금 용자, 사주매각에 대한 규제 등을 개선할 필요가 있다.

그리고 중소기업이 법인화할 때 주식회사보다는 유한회사를 권장하여 숙련된 인력이 가지고 있는 능력을 자본으로 전환할 수 있는 토대를 제공하는 것이 바람직하다. 주식회사와 달리 유한회사는 현물출자가 가능하기 때문에 숙련된 인력이 사원이 됨으로써 그 능력을 자본화할 수 있고 사원의

지위를 양도하기 위해서는 사원의 특별결의를 요하기 때문에 숙련인력의 이직을 막는 측면도 있다.⁴⁾

주석1) 李周浩(1992)

주석2) 金兌基(1992).

주석3) 金兌基(1992).

주석4) 자세한 내용은 金兌基(1993)를 참조.

4. 認定職業訓練의 發展方向

우리나라 교육훈련산업의 전반적인 문제는 앞서 교육부문에 대해서 지적하였듯이 경쟁시장원리가 상당히 제한되어 있다는 점이다. 기능인력을 배출하는 두 기관인 공업고등학교와 공공직업훈련원은 경쟁관계보다는 상호보완관계에 있으며 올해부터 실시되는 2+1 제도도 상호보완성을 강조하는 제도이다.

인정직업훈련원은 공공 및 사업내직업훈련외에 법인 또는 개인이 직업훈련기본법에 근거하여 근로자에게 직업에 필요한 직무수행능력을 습득·향상시키기 위하여 지방노동관서장의 인가를 받아 실시하는 직업훈련으로서 공공이나 사업내직업훈련에서 실시하기 어려운 훈련직종 및 훈련대상을 담당하고 있다.

바우처제도는 이와 같은 상호보완적인 관계를 경쟁관계로 전환시켜 교육훈련산업의 발전을 도모할 것이다. 이 제도는 공립학교(public schools)와 사립학교(private schools)의 경쟁을 유도하기 위해 고안된 것으로 미국 캘리포니아주에서는 작년 구체적인 법안으로 상정되기도 했다.¹⁾ 이 법안의 골자는 공립학교 대신에 사립학교를 선택한 학생들에게 1인당 2,600달러의 지원을 해주는 것이다. 이 제도하에서 공립학교와 사립학교는 학생들을 유치하기 위해 양질의 교육을 제공하려고 노력할 것이고 따라서 낙후된 공립학교에 새바람을 불어 넣을 수 있다.

우리나라도 이와 유사한 제도를 도입하여 인정직업훈련의 재정난을 타계하고 직업훈련 전반을 활성화시킬 수 있다. 근로자가 본인에게 가장 적절한 훈련을 제공하는 공공직업훈련원 또는 인정직업훈련원을 선택하여 훈련을 받은 후 정부는 기능검정 결과나 취업여부 및 내용에 따라 훈련시킨 기관에 '인력개발기금' 으로부터 일정액의 바우처를 제공한다. 이 제도하에서 공공직업훈련원과 인정직업훈련원은 양질의 훈련을 제공하려고 노력할 것이고 그동안 보호받아 왔던 공공직업훈련원은 수요의 변화에 좀더 민감하게 반응할 것이다. 인정직업훈련원도 근로자와 기업이 원하는 훈련을 실시하지만 하면 상당한 수익을 올릴 수 있기 때문에 활성화될 것이다. 이 제도하에서 훈련의 성과를 측정하는 기능검정제도는 매우 중요하다. 기능검정의 시험감독 및 자격증수여를 산업인력관리공단에서 주관한다 하더라도 시험출제 및 사정에는 사용자단체가 참여하도록 함으로써 기업체의 수요가 반영되도록 해야 할 것이다.

대학입시사설학원은 보다 많은 수료생을 좋은 대학에 합격시키기 위해 상호경쟁하면서 엄청난 노력을 하고 있으며 결과가 좋은 학원은 수험생이 몰리고 많은 수익을 올린다. 위에서 언급한 바우처제도는 이와 유사한 결과를 직업훈련시장에 가져올 수 있다. 그리고 고용보험이 도입되어 실업자의 직업훈련을 실시하는 경우 이 바우처제도는 더 큰 효력을 발휘할 것이다.

대학입시사설학원들이 수험생의 합격을 제고라는 가장 엄격한 규율에 의해 통제되었듯이 인정직업훈련원도 기능검정 결과나 취업여부 및 내용에 의해 통제되는 것이 바람직하다.

그리고 설립, 교사 및 훈련내용, 운영 등에 대한 정부의 규제를 가급적 줄이고 인정직업훈련원의 자율성을 제고해야 한다.

인정직업훈련원은 영리를 목적으로 하는 법안이나 개인이 운영할 수 없으며 직업훈련에 필요한 비용의 전부 또는 일부를 훈련생에게 부담시킬려면 노동부 장관의 승인을 얻어야 한다. 법률과 규제대로라면 인정직업훈련원이 정당한 방법으로 이윤을 내는 것은 불가능하며 편법에 의해서만 가능하다. '교육훈련산업' 을 하나의 산업으로서 육성하려면 그 산업생산의 한 주체가 되는 인정직업훈련원이 성과에 따라 보상을 받아야 하고 대규모 민간자본의 '교육훈련산업' 에의 참여를 유도하기 위해서는 어느 정도의 수익성 추구가 가능해야 한다

공공직업훈련원과 인정직업훈련원의 경쟁을 유도하듯이 인정직업훈련원과 사설강습소(학원)의

경쟁을 유도할 필요가 있다. 이를 위해 인정직업훈련원에 대한 규제완화와 더불어 사설강습소에 비해 상대적으로 받고 있는 혜택을 축소하거나 사설강습소까지 그 혜택을 확대할 필요가 있다. 즉 공업고등학교, 공공직업훈련원, 인정직업훈련원, 사설강습소 등의 직업훈련기관이 가능한 한 동일한 여건하에서 상호경쟁하면서 우리나라의 ‘교육훈련산업’을 발전시켜 나아가는 것이 바람직하다.

주석1) 자세한 내용은 Becker(1993)를 참조.

IV. 熟練形成과 勞使關係

근로자가 인적자본을 축적해 나아가고 선배근로자가 후배근로자에게 숙련을 전수하거나 또는 동료근로자간에 서로 가르쳐 주고 배우는 과정은 근로자의 적극적 참여 가운데 진행되어야 효과적이다. 기업관리의 한 부분인 노사관계가 바로 숙련형성에 대한 근로자의 적극적 참여를 유도해야 한다. 그러나 우리나라의 현 노사관계가 이러한 역할을 수행하고 있다고 보기는 어렵다.

노동조합은 1987년 6·29 민주화선언 이후 증대된 교섭력을 바탕으로 높은 임금과 보다 나은 기업복지 및 근로조건을 요구해 왔으며 상당한 정도 이 목적을 달성했다. 사용자는 근로자의 불만을 무마한다는 차원에서 이러한 요구를 수용했다. 정부는 ‘노사분규=노사관계 불안정’이라는 사고위에서 노사분규건수를 줄이거나 발생한 분규를 조기에 수습하는 데에 총력을 기울였다. 이 결과 임금이 급격하게 상승하게 되었고 정부는 총액임금제 등으로 임금상승의 억제를 시도하였다. 이러한 노·사·정의 노력은 노사관계를 단체교섭이라는 좁은 의미로 국한시켰으며 매우 정태적이고 단기적으로 만들었다.本章에서는 노동조합 또는 노사관계가 숙련형성을 촉진하기 위해 어떻게 자리매김되어야 하는가를 살펴본다.

먼저 노사관계에 대한 인식이 바뀌어야 한다. 노사관계를 노사간의 신뢰구축과 근로자의 적극적 참여를 이끌어 내는 인적자본으로 간주하여 투자의 대상으로 봐야 한다. 이 인적자본을 축적하기 위해 시간과 물질이 투자되어야 하며 동태적이며 장기적인 접근을 해야 한다. 바로 이 점에서 숙련형성과 노사관계가 만날 수 있다. 사용자가 의지를 가지고 근로자의 장기적인 경력발전을 위해 교육훈련을 실시할 때 노사간의 신뢰가 쌓이게 되며 근로자의 적극적 참여를 유도할 수 있다. 이러한 교육훈련은 사용자만이 주도하는 것이 될 수 없으며 노동조합과 사용자가 공동으로 설계하고 참여하는 것이어야 한다. 노동조합도 지금까지의 소모적인 단체교섭 중심의 활동에서 탈피하여 교육훈련과 산업안전 등과 같이 조합원에게 장기적인 혜택을 줄 수 있는 방향으로 역량을 모아야 한다.

둘째, 지금까지의 단체교섭 중심의 노사관계가 기업경영과 작업현장차원의 노사관계까지 확대되어야 한다.¹⁾노사관계는 기업의 경쟁력제고와 근로자의 생활향상이라는 양대 목표를 달성해 나아가는 기반이 되어야 한다. 그러나 지금까지 노사 양측은 임금과 근로조건에 직접적인 영향을 주는 몇몇 문제 등에 지나치게 매달려 왔다. 이외에도 직무이동, 배치, 업무부여, 평가, 승진, 임금 및 근로조건 형성문제 등이 간접적으로 근로조건에 영향을 주나 노사관계에서 적절하게 고려되지 않았다. 더욱이 공식적 또는 비공식적 교육훈련 및 현장학습을 내실화하는 문제, 생산공정작업이나 작업수행방식 또는 작업환경을 개선하는 문제, 현장에서의 상호작용을 활성화하기 위해 현장감독자와 사원 또는 사원간의 관계를 개선하는 문제, 생산현장의 각종 정보가 집약되어 분석된 후 공유되는 문제, 경영여건변화에 따른 기업의 경영전략을 수립하고 집행하는 문제 등에는 관심조차 기울이지 않았다. 다양하고 급변하는 현대의 제품수요를 충족시키기 위해서는 유연한 숙련을 가진 근로자에 의한 유연한 생산이 필요하기 때문에 이러한 문제들이 노사관계에서 적절히 다루어져야 하며 이를 통해 기업의 경쟁력제고와 근로자의 생활향상이라는 노사의 공동목표가 설정되고 추구되어야 한다.

셋째, 이러한 노사관계의 확대는 인사·경영사항에 대한 시각조정을 필요로 한다. 위에서 언급한 문제들은 그 자체가 인사·경영사항이거나 이와 직결되는 사항들이다. 사용자는 노사관계 발전을 위해 노동조합을 기업관리의 대당한 파트너로 인식하고 인사·경영사항에 적극적으로 참여시켜야 한다. 생산현장에서 근로자에게 권한을 대폭 이양하고 그에 따른 책임을 부과할 때 근로자의 자율적인 참여가 가능하며 창조적인 생산활동이 가능하다. 일본 및 독일 기업의 경쟁력은 안정된

노사관계에 기초하고 있으며 안정된 노사관계는 인사·경영사항에 대한 근로자의 참여를 전제로 하고 있다. 경영전권을 주장해 왔던 미국도 1980년대 이후 우량기업에게는 노사관계가 경쟁력의 발판이 되고 있다는 인식하에 기업경영 전반에 걸쳐 근로자의 적극적 참여를 유도하고 있으며 이를 통해 새로운 노사관계 모델의 개발 및 실현 그리고 근로자의 창의성 개발을 위한 교육훈련체계의 구축 등에 많은 투자를 하고 있다.²⁾

넷째, 노동조합 활동이 보다 전문적이어야 하며 기업경영과 국민경제에 부합되어야 한다. 노동조합 지도부가 조합원들의 절대적 지지를 얻지 못함으로써 많은 어용성 시비가 야기되었고 집행부가 빈번하게 교체되는 등 조합내부의 갈등이 심화되었다. 과거 권위주의시대에 대한 반발과 새로 설립된 노동조합의 전문성 결여 때문에 생긴 당연한 결과로 이해될 수 있으나 상당한 시일이 경과한 지금에는 노동조합 활동이 조합내부의 대중성확보 차원에서 탈피하여 전문적인 인력과 지식을 바탕으로 조합원 한 사람 한 사람의 경력발전에 도움이 되고 기업경영에 이바지하는 방향으로 나아가야 한다. 이렇게 될 때 노동조합은 교육훈련 및 숙련형성, 나아가 기업경영에 있어서 사용자의 대등한 파트너가 될 수 있다.

이와 관련하여 노동조합의 가입범위가 확대되어야 한다. 우리나라의 제조업 노동조합은 주로 생산직근로자로 조직되어 있으며 사무관리직근로자의 가입은 일부 노조에서만 허용되고 있다. 허용되는 노조에서도 대체로 고졸사무직 사원만이 가입하고 있으며 대졸사무직이 가입하는 경우는 극히 예외적이다. 그러나 노동조합의 혜택은 사무관리직근로자에게도 돌아갈 뿐만 아니라 노조에 가입하지 않은 근로자집단에게 상대적으로 불이익을 줄 수도 있기 때문에 이들이 노조가입 여부를 스스로 선택할 수 있도록 하여야 한다.

사용자는 사무관리직근로자가 노조에 가입하면 노동조합의 힘이 더욱 커지기 때문에 이들의 가입을 반대하며, 노동조합은 이들이 가입할 경우 기존 조합원의 입지가 약화될 가능성이 있으므로 반대하는 경향이 있다. 하급사무직·관리직의 노조가입은 위에서 지적한 이유뿐만 아니라 이들을 통해 노사간의 정보 및 자료가 공유되어 노사관계의 안정에 기여할 수 있으며, 이들이 조합원 또는 조합간부와 회사의 하급간부로서 회사의 목표와 노동조합의 목표를 통합시키고 조화시키는 중추적 역할을 할 수 있다.³⁾

다섯째, 정부의 경쟁지향산업정책과 적극적인 개방화정책이 요구된다. 노동조합이 임금을 경쟁시장수준 이상으로 올릴 수 있는 것은 생산물시장에 독점적 지대(monopoly rent)가 있거나 노동조합이 그만큼 생산성 향상에 기여하고 있기 때문이다. 생산물시장에 독점적 지대가 있는 한 노동조합은 그 지대를 사용자와 나누어 가지기 위해 소모적인 단체교섭을 하지 않을 수 없다. 단체교섭 과정에서 노사분규가 발생하여 공장가동이 며칠 동안 중단되더라도 안정된 수요가 있기 때문에 분규 후 생산을 늘려 고이윤을 유지할 수 있다. 몇몇 대기업의 대형분규가 수요가 가장 많을 때나 그 직전에 발생하여 상당한기간 지속되었어도 기업이윤에 별 영향을 주지 않았던 것은 바로 이와 같은 이유 때문일 것이다. 노사가 나누어 가지기에 급급한 인위적인 독점적 지대는 없어져야 소비자 잉여(consumer surplus)가 극대화되고 노사관계가 생산성 향상에 기여하게 된다. 독점적 지대가 없을 때 노사관계는 단체교섭차원의 노사관계에서 탈피하여 작업현장 또는 기업 경영차원의 노사관계로 발전하게 되며 노동조합은 교육훈련과 숙련형성 그리고 산업안전 등과 같은 생산성 향상에 직접 결부되는 사항에 적극적으로 참여하게 된다. 산업정책을 수립함에 있어서 이 점이 충분히 고려되어야 하며 국제적 대세인 개방화를 회피하지 말고 이러한 차원에서 적극적으로 활용해야 한다.

參考文獻

- 金兌基, 「中小製造業의 勞使關係와 人力開發」, 韓國勞動研究院, 1992.
- , 「競爭力과 勞使關係」, 韓國勞動研究院, 1993.
- 朴基性, 「韓國의 熟練形成」, 韓國勞動研究院, 1992.
- 朴德濟, 「企業內 職業訓練制度의 現況과 發展方向」, 韓國勞動研究院, 1993.
- 朴德濟・朴基性, 「韓國의 勞動組合 (II)」, 韓國勞動研究院, 1990.
- 裴茂基・金兌基, 「超優良企業의 經營革新과 勞使關係」, 1993.
- 李宗勳, 「賃金體系의 現況 및 改善方案」, 韓國開發研究院, 1992.
- 李周浩, 「職業訓練과 產業競爭」, 韓國開發研究院, 1992.
- 雇用職業總合研究所, 「企業內 勞動力の有效活動す關にる實態調査」, 1982.
- 日本勞動省, 「勞動白書」, 1989.
- 日本生産性本部, 「活用勞動統計」, 1992.
- 小野旭, 「日本的 雇用慣行と勞動市場」, 東洋經濟新報社, 1989.
- 小池和男・豬木武徳 編, 「人材形成の 國際比較」, 東洋經濟新報社, 1987.
- Abegglen, James C. and Stalk, George, Jr, *Kaisha. The Japanese Corporation*, New York: Basic Books, 1985.
- Amsden, Alice H, *Asia's Next Giant*, New York: Oxford University Press, 1989.
- Aoki, Masahiko, *Information, Incentives, and Bargaining in the Japanese Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, 1988.
- Becker, Gary S, *A Treatise on the Family*, Harvard University Press, 1981.
- , "School-Finance Reform: Don't Give Up on Vouchers," *Business Week*, 12. 27. 1993.
- Denison, Edward F, *The Sources of Economic Growth in the United States*, Committee for Economic Development, New York, 1962.
- Hashimoto, Masanori and Raisian, John, "Employment Tenure and Earnings Profiles in Japan and the United States," *American Economic Review*, 1985.

- Inagami, Takeshi, *Japanese Workplace Industrial Relations*, Japan Institute of Labour, 1988.
- Jacobs, Jane, *Cities and the Wealth of Nations*, Random House, 1984.
- Kim, Kwang-suk and Park, Joon-kyung, *Sources of Economic Growth in Korea: 1963-1982*, Korea Development Institute, 1985.
- Koike, Kazuo, *Understanding Industrial Relations in Modern Japan*, Macmillan Press, 1988.
- Kram, Kathy E, "Phases of the Mentor Relationship," *Academy of Management Journal*, 1983.
- , "Mentoring Alternatives: The Role of Peer Relationships in Career Development," *Academy of Management Journal*, Vol. 28, No. 1, 1985.
- Lucas, Roberto E. Jr, "On the Mechanics of Economic Development," *Journal of Monetary Economics*, Vol. 22, 1988.
- , "Making a Miracle," *Econometrica*, Vol. 1, 1993.
- Marsick, Victoria J. and Watkins, Karen, *Informal and Incidental Learning in the Workplace*, Routledge, 1990.
- Mincer, Jacob and Higuchi, Yoshio, "Wage Structure and Labor Turnover in the United States and Japan," *Journal of the Japanese and International Economics II*, 1988.
- Noe, Raymond A, "An Investigation of the Determinants of Successful Assigned Mentoring Relationships," *Personnel Psychology*, 1988.
- Park, Ki Seong, "A Model of On-the-Job Learning: Theory and Empirical Evidence," *Seoul Journal of Economics* 3, 1990.
- , "Economic Growth and Multiskilled Workers in Manufacturing," Working Paper, Korea Labor Institute, 1993 a.
- , "Some Features in Skill Formation in Korea," Mimeo, 1993 b.
- Schultz, T. W, "Investment in Human Capital," *American Economic Review*, 1961.
- Stokey, Nancy L, "Learning by Doing and the Introduction of New Goods," *Journal of Political Economy*, Vol. 96, 1988.

주석1) 金兌基(1992).

주석2) 裴茂基, 金兌基(1993).

주석3) 朴德濟, 朴基性(1990).