

선진국의 일터혁신 사례와 함의 : 독일과 핀란드 사례를 중심으로*

이 장 원**

I. 머리말

일터혁신은 고용을 유지하기 위해 조직의 혁신이 필요하다는 전제를 가진다. 단지 생산성을 올리는 것이 목적이라면 고용을 줄이고 자동화를 추진하면 더 쉽게 갈 수도 있다. 그러나 이것을 일터혁신이라 하지는 않는다. 사람을 통한 생산성 제고가 일터혁신에서 중요하다. 사람이 기계보다 가치 있는 노동을 하기 위해선 적극적 몰입이 필요하고 정교한 문제해결 역량을 키워야 한다. 이것은 이른바 고진로(high road)의 길을 의미한다. 사람을 비유관점에서 통제하는 것이 저진로(low road) 길이라면 이에 반대되는 길이다.

디지털 전환은 우리에게 장기적으로 고진로 길을 가야 한다고 얘기하지만 단기적으로 저진로 길로 빠질 유인도 제공하고 있다.

유럽의 일터혁신은 과거로부터의 전통과 현재의 도전 사이에서 주요 특징이 결정되고 또한 일터혁신의 방향을 둘러싼 쟁점이 형성되어 있다. 일터혁신이 대체로 전제하는 노동자의 참여와 협력은 유럽의 사회기술체계 이론과 노동의 인간화 전통에서 나타났다. 전후 유럽자본주의의 황금기에 기술혁신은 그 자체로 생산과정에 적용되어 중장기적인 긍정적 효과를 내기보다는, 인간의 주체적인 현장 조직화와 의사결정이 기술의 적용과정에 결합되어야 하고 혁신의 효과는 기술 자체보다는 사회적 혁신 차원에서 수렴될 때 효과가 있다는 것이다.

기술혁신은 자칫 경제적 효율성을 추구할 것인지 인간다운 노동을 보장할 것인지 사이에서 선택을 해야 될 양자택일 상황을 만들지만, 노동자의 적극적인 혁신과정 참여가 있을 때 혁신의 성과가 높아지고 아울러 혁신과정의 최종적 주체는 기계가 아닌 노동자이다(Oeij et al., 2019). 북구나 독일의 일터혁신은 이런 전통을 강하게 가지고 노사 협력적 방식의 일터혁신을

* 이 글은 이장원 · 토마스 하이페터 · 투오모 알라소이니(2019), 『선진국의 일터혁신 정책과 함의 : 독일, 핀란드 등 유럽 국가의 사례』, 한국노동연구원의 주요내용을 요약했다.

** 한국노동연구원 선임연구위원(cwlee@kli.re.kr).

강조한다(Totterdill et al., 2016).

반면에 일터혁신은 최근 또 다른 도전으로부터 중요성이 재부상하고 있다. 바로 생산성의 위기이다. 유럽의 황금기가 끝나고 세계화된 경제 환경에서 중국, 한국 등 새로운 후발주자들 및 인도, 아시아, 남미 등 차세대 후발주자들과 생산입지 경쟁을 해나가면서 유럽은 생산성 위기를 돌파하고 경쟁력을 유지할 수 있는 전략을 필요로 했다. 해외로 나가는 일자리를 다시 붙들어 놓기 위해서는 매우 중요한 도전이라고 할 수 있다. 2000년대 초에 비해 최근 10년간 유럽의 시간당 노동생산성은 스페인과 아일랜드 정도를 제외하고 대부분 국가에서 심각하게 하락했다. 따라서 실질 임금도 인상할 여력이 그만큼 상실되었다(European Trade Union Institute, 2019).

같은 기간 동안 유럽의 노사관계에서는 산별교섭의 약화와 기업별 교섭으로의 분권화가 동시에 진행되었고 노조의 조직률도 현저히 떨어졌다. 자연스럽게 기업 또는 사업장 중심의 생산성 교섭, 양보교섭이 중요할 수밖에 없었고 고용의 유지를 위해서도 노사는 일터의 혁신에 관심을 둘 수밖에 없었다. 이것이 유럽의 일터혁신에 최근 찾아온 새로운 도전요인이라고 볼 수 있다.

II. 독일의 일터혁신과 노동 4.0¹⁾

독일 제조업의 다양한 부문에 걸쳐 진행 중인 디지털화는 다소 단편적인 특징을 보이고 있다. ‘Industrie 4.0’은 일회성으로 생산 기술에 혁명을 가져오거나 기존 기술이나 조직 구조를 방해하는 것이 아니라, 개별 기계에서 갱신, 교체가 일어나거나 새로운 제어 소프트웨어를 장착하면서 점진적으로 발전하고 있다. 이 때문에 ‘Industrie 4.0’이 언제 시작되었는지, 이것의 가장 초기 특징이 무엇이었는지에 대해 정확히 파악하기가 어렵다.

‘Industrie 4.0’을 가장 가시적으로 볼 수 있는 부분은 아마도 앱과 태블릿, 데이터 안경(data glasses), 기타 시각화 장치의 사용일 것이다. 이와 별개로 이미 많은 공장에서 적용하고 있는 새로운 소프트웨어나 제어 시스템의 도입에서 보듯이 일반적으로 디지털화는 초기에는 가시성이 낮다. 또한 디지털화는 단계별 프로세스이며 여러 부서에 퍼져 있는 수많은 서브 프로젝트에서 다양한 발전 수준을 보이고 있다.

디지털 전환이 고용과 직원의 근무 상황에 주는 영향은 세 가지로 요약할 수 있다. 첫째,

1) 독일 사례는 토마스 하이페터 교수의 글을 요약했다.

고용 수준이 낮아질 것이라는 기대를 아직까지는 하지 않고 있다. 실제로 사례 연구 대상 기업은 물론 일반적으로 독일 제조업에서 고용은 제조에서 관리 역할로 이동하고 있긴 하지만 최근 몇 년간 증가하고 있다. 직접 생산에서의 고용 감소는 분명 제조업체의 자동화 증가로 인한 결과 중 하나이지만 작업 조직의 변화와 작업의 아웃소싱이나 이전 때문이기도 하다. 또한 고용 증가에는 R&D 활동의 전략적 확장, 기업 다수의 우호적인 비즈니스 상황과 같은 수많은 요인에 기인한다. 또한 IT 부서들은 확장을 하고 있다. 그러나 고용 상황이 경기후퇴, 미래의 자동화(관리 부서에서 AI의 사용 확대 등), 추가적인 기업 구조조정으로 급격한 변화를 가져올 수 있다. 고용 안정이 ‘Arbeit 2020’ 프로젝트에서 핵심적인 직장평의회 우선순위로 남아 있는 것도 우연이 아니다.

또한 설문조사들과 ‘Arbeit 2020’ 사례 연구 결과에서 보고된 것처럼 직원들에 대한 스킬과 역량 요건이 증가하고 있다. 이는 또한 수많은 요인의 산물이다. 혁신적 기술의 구현은 새로운 요구를 창출하고 있다. 예를 들어, 린 생산과 IPS 같은 제조 프로세스와 조직적 배치의 변화, 보다 큰 스킬을 필요로 하는 새로운 제품의 요구이다. ‘Arbeit 2020’에서 얻은 한 가지 중요한 연구 결과는 기업들이 이러한 새로운 그리고 증가하는 요구에 대응하기 위해 필요한 스킬을 개발해야 하는 상황에 적절하게 대응을 못하고 있다는 것이다.

또 다른 분명한 연구 결과는 근로조건 분야, 특히 업무량에 관한 것이다. 직원 설문조사와 ‘Arbeit 2020’ 사례 연구 모두 업무량 증가를 보여주고 있다. 부분적으로 이는 디지털화와 자동화 수준의 증가와 관련이 있을 수 있다. 적절한 교육 없이 새로운 소프트웨어 사용, 정확하게 작동하지 않는 프로그램이나 기술 프로세스와의 부실한 통합으로 인한 초과 근무에 대한 필요성, 그리고 어쩌면 증가된 소프트웨어 복잡도 원인의 예로 들 수 있다. 소통과 가용성에 있어 개인의 자율영역이 취약해져 긴장이 증가할 수 있을 것이다. 이와 동시에, 지나치게 타이트한 인력배치, 과도한 비용과 예산의 압박, 빈번한 초과 근무로 인해 근로조건은 악화되고 있다.

이로 인해 노동조합과 직장평의회는 어려운 입장에 놓였다. 한편으로는 엄청난 변화가 대응을 필요로 한다. 이와 동시에 지난 20년 동안 단체 교섭의 범위 감소와 직장평의회 발생 축소는 적절한 대응을 할 수 있는 노동조합과 직장평의회 역량을 약화시키고 있다.

이 때문에 노동조합은 직장평의회를 활성화하기 위해 프로젝트를 포함하는 새로운 전략을 개발해야 한다. ‘Arbeit 2020’은 주목할 만한 예로서 디지털화 지도를 통해 새로운 정책 영역을 발굴하면서 변화의 진행과 구현 방식에 영향을 주도록 직장평의회 범위를 확대하는 협약을 도출하기 위해 노력하고 있다. 이러한 맥락에서 부서별로 작성한 디지털화 지도는 사업장마다 디지털화의 실제 진행 상황과 디지털화의 도전과제에 대한 투명성 확보 수단으로 검증되고 있다. 직장평의회는 이런 쟁점과 목표에 대해 전략적 관점을 도입해야 한다.

이러한 전략적 관점의 개발은 두 가지 요소를 갖는다. 첫 번째는 직장평의회 자체가 조직되고 운영되는 방식의 급진적인 개선이다. ‘Arbeit 2020’은 이러한 도전과제를 다루는 데 있어 유용한 기회를 제공하고 있다. 두 번째 요소는 참여적 접근방식이다. 직원의 전문가 지식을 활용하고 설문조사와 부서 회의 같은 수단을 통해 이들의 참여를 증진시키는 것은 직장평의회를 위해 중요한 새로운 자원이 된다. 사업장에서 직장평의회 디지털화에 대한 지식과 그 결과를 확대함으로써 직원 전문성과 참여는 향후 행동을 안내하는 데 있어 유용한 지식 자원이 된다. 또한 직장평의회가 자신의 구성인력을 유지하는 데 도움을 주기 때문에 정당성을 높이는 자원이기도 하다. 그리고 마지막으로, 직원 전문성과 참여는 경영진 대비 직장평의회 입장을 강화할 수 있는 강력한 자원이다.

독일 노사 관계의 이중적 특징, 즉 사업장 차원에서 직장평의회와 노동조합 간 협력은 현재의 도전과제와 변혁에 대응하는 데 있어 더욱 중요한 역할을 하고 노동자 대표제에 활력을 주기 위한 기반으로 작용할 것이다. 독일 노동조합의 입장에서 보면 이는 사업장 활동을 발전시키고 가능하다면 직장평의회 활성화를 노동조합 조직력 강화와 연결한다는 것을 의미한다. ‘Arbeit 2020’은 이에 대해 매우 유망한 수단을 제공한다. 이 상황은 직장평의회가 존재하지 않는 많은 사업장에서 차이가 있다. 이 경우 아무것도 존재하지 않은 곳에 우선 직장평의회를 설립해야 하기 때문에 노동조합은 훨씬 더 힘든 과제에 직면하게 된다. 이러한 의미에서 노동조합 결성과 직장평의회 활성화는 노동조합의 전체 전략에서 상호 보완적 과제로 보아야 할 것이다.

III. 핀란드 일터혁신 정책의 변화와 과제²⁾

핀란드는 1990년대 초 ‘국가적 혁신 시스템(national innovation system)’이라는 개념을 처음으로 과학·기술 정책의 틀로 채택한 국가 중 하나이다. 이는 1990년대와 2000년대 기업 및 정부의 연구개발 부문에 대한 지출을 지속해서 증가시키는 데 기여하였다. 기록적인 해였던 2009년에 전체 GDP 중 연구개발에 대한 지출이 차지하는 비율은 1989년의 1.78%에서 두 배 이상 증가한 3.75%였다. 그러나 2010년대 들어 그 비율은 감소하였다. 2018년 추정치는 2.7%이다. 이러한 하락세는 노키아 모바일 사업의 종말과 장기적 경기침체 상황에서의 공공재정 관련 문제에 따른 핀란드 정부의 공공 지출 감축으로 설명될 수 있다. 이러한 악재에도 불구하고 핀란

2) 핀란드 사례는 투오모 알라소이니의 글을 요약했다.

드는 2019년에도 여전히 유럽혁신지수(European Innovation Scoreboard)로부터 유럽에서 제일가는 혁신주도 국가로 평가받고 있다.³⁾

1996년 초 경제협의회(the Economic Council)는 1995년 여름에 집권하기 시작한 리포넨(Lipponen) 정부 프로그램의 일환으로 작업장개발 프로그램(TYKE 프로그램)을 도입했다. 노동부와 노사단체가 공동으로 준비한 이 프로그램은 본래 4년간 실시될 예정이었지만 2000년 초에 이르러 리포넨 2기 정부 프로그램의 일환으로 4년 더 실시되었다. 양 기간 동안 TYKE 프로그램의 3대 주요 활동은 핀란드 작업장 내 생산성과 노동 생활의 질적 향상을 위한 작업방식 변화 추진, 작업장 개발에 관한 정보 확산 및 작업장 개발에 대한 전문성 강화였다.

이 프로그램은 1996년부터 2003년까지 약 670개의 사업에 대한 지원금을 제공했고 총 135,000명의 인원과 약 1,600개의 작업장이 사업에 참여했다. 양 기간 동안 프로그램 예산이 증가함에 따라 몇 년 동안 사업 건수 또한 증가하였다. 다음은 사업 활동에 초점을 맞춘 프로그램에 대한 간략한 설명이다.⁴⁾ 사업의 대부분이 각 작업장의 요구사항에 기초한 개발 사업이었으며 사업 기간은 1년에서 3년 사이였다. 사업의 가장 기본적인 목적은 작업공정, 노동 공동체의 기능, 인력관리, 팀 기반의 작업조직, 외부 네트워킹, 개발 전문지식, 노동능력과 일터에서의 복리 등을 개선하는 것이었다. 이러한 사업 외에도 프로그램은 단기간의 소규모 기초 분석(몇 달간 진행되는 개발 사업의 타당성 조사)을 지원했으며, 몇몇 기업으로 구성된 조직적 혁신 창출과 장기적 고용 증가를 목표로 하는 광범위한 네트워크 사업도 지원했다.

프로그램 지원은 사업에 투입된 전문가들의 전문지식 투입에 역점을 두었다. 전체 지원금 가운데 약 45%가 컨설턴트 모집 비용에 할애되었으며 대학, 연구기관 등의 전문가는 전체 지원금의 35%를 차지했다. 이외에도 다른 교육기관과 작업장에서 온 개발자들도 전문가로서 사업에 참여했다. 작업장도 자체적으로 사업에 이바지했는데 주로 노동자들이 직접 의견을 제공하거나 전문가 비용을 일정 부분 부담하는 형태로 이루어졌다.

2004년 초 노동부는 TYKE 국가 생산성 프로그램(더 적은 자원으로 TYKE 프로그램과 함께 실시되었던)의 연장선상에서 TYKES 프로그램을 출범시켰다. TYKES 프로그램은 6년간 시행될 예정이었지만 1년 연장되어 2010년 말에 종결되었다. 2008년에 TYKES의 관리책임이 노동부로부터 핀란드 최대의 연구개발 지원조직인 TEKES(the Finnish Funding Agency for Technology and Innovation, 핀란드 기술혁신지원청)로 이관되었다.

TYKES 프로그램은 2009년까지 ‘핀란드 내에 작업 조직 개발을 위한 전문가 네트워크를 형성하여 국가적 경쟁력을 형성하고 질적으로 지속 가능한 생산성 성장을 효과적으로 도모하겠다’는 야심 찬 비전을 지니고 있었다. 질적으로 지속 가능한 생산성 성장은 노동 생활의 질을

3) https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_19_2991

4) TYKE 프로그램의 활동에 대한 보다 포괄적인 설명을 위해 Alasoini et al. (2005) 참조.

개선하며 직원들이 노동 생활을 유지하게끔 하는 방식으로 생산성이 향상하는 것을 뜻한다. 노동생산성과 노동 생활의 질적 개선은 제로섬 게임으로 여겨질 것이 아니라 양 부분에서의 문제들을 작업장의 현대 작업 방식의 결점으로써 검토하고 유사한 혁신 방식으로 보완되어야 한다는 것이 근본적인 생각이었다.

TYKE 프로그램과 비교했을 때 중소기업과 서비스 산업에 할당되는 자금의 비중은 TYKES 프로그램에서 증가했다. 중소기업은 TYKES 프로그램의 전 기간 동안 중요한 대상이었다. 프로그램의 기업 개발 사업에 제공된 총 지원금 중 중소기업 개발 사업이 차지하는 비중은 77%였다. 산업과 건설 부문의 작업장은 전체 개발 사업 지원금 중 35%를 차지했다. 민간 서비스 부문은 거의 30% 수준에 달했다. 자치단체가 차지하는 비율은 24%로 지원금 중 약 절반이 공공복지와 의료보건 서비스를 제공하는 데 집중되었다.

노동 생활 발전 전략의 일환으로 TEKES는 2012년 여름에 'Liideri - 비즈니스, 생산성, 즐거운 일터 프로그램'을 새롭게 시행하였다. Liideri 프로그램의 목적은 광범위한 혁신 정책, 즉 2008년에 새롭게 채택된 국가혁신전략을 따르는 접근법을 대표하는 '차세대' 일터혁신 개발 프로그램이 되는 것이었다.

Liideri 프로그램의 목적은 비즈니스 활동과 노동 생활을 혁신하는 경영 및 조직 관행을 만드는 것이었다. 본 프로그램은 초반에 두 가지 분야에 초점을 맞추었다. 첫 번째는 직원 참여 혁신(employee-involving innovation)이었다. 이는 아이디어를 내고 고객에게 부가가치를 선사하는 새로운 솔루션을 창출해 내는 관점으로 제품과 서비스를 새롭게 만들고 생산하는 과정에 직원들이 적극적으로 체계적으로 참여할 수 있게끔 하는 개념이다. 두 번째 분야는 새로운 형태의 작업 조직 및 비즈니스 활동 일신을 위한 참여(new forms of work organization and working as part of renewal of business activities)에 관한 연구와 개발에 관련된 것이다.

Liideri 프로그램은 시행되는 과정에서 다른 많은 변화를 겪기도 했다. 가장 중요한 변화는 2015년에 일어났는데 TEKES가 R&D 사업 지원금을 비즈니스 활동을 일신하고 확장하여 국제 시장에서 성장하고자 하는 기업들에게 전면적으로 제공하기로 한 것이다. 이로 인해 TEKES 지원금을 받을 수 있는 기업 수는 상당히 줄었으며 Liideri 프로그램에 제출되는 지원서 또한 현저히 줄어들었다(전략의 변화가 있기 전에 프로그램으로부터 지원금을 받던 기업들은 국내에서만 운영되고 성장을 추구했다). Liideri 프로그램으로부터 지원받는 사업들의 입장에서 국제적 성장은 점차 더 중요한 요소가 되었다. TEKES의 새로운 전략에 따라 2016년에 이루어진 또 다른 중요한 변화는 작업 재편성에서 디지털기술이 차지하는 역할이 더욱 강조되었다는 점이다.

초기에 Liideri 프로그램은 전반적인 성장을 추구하는 기업들에 중점을 두었지만, TEKES의 전략이 변화함에 따라 프로그램의 지원금은 온전히 국제 시장에서 성장을 추구하는 기업들에

초점이 맞춰졌다. Liideri 프로그램은 공공기금으로 운영되기 때문에 경제 전반에 가장 큰 혜택을 가져다주고, 특히 핀란드 수출 규모를 확대할 수 있는 잠재력을 지닌 분야에 자원을 제공하는 것이 당연하다고 볼 수 있다. 그러나 동시에 평균 이상의 기업들만 겨냥하는 것은 전반적으로 기업들 사이의 간극을 넓힌다는 리스크를 안고 있다.

Ⅳ. 독일과 핀란드 사례의 비교

직업훈련, 재훈련, 인적자원개발을 강화하자는 주장들을 포괄하는 차원에서 광의의 평생학습 강화 전략은 최근 들어 유럽 일터혁신의 중요한 지향점이 되고 있다. 독일과 핀란드 사례에서 나타난 과거의 일터혁신 개념이 생산성 또는 경쟁력 향상을 위한 사용자의 경영관리 혁신 방안에 노조나 종업원들의 참여와 근로조건의 향상 내지 보호를 교환관계로 삼았다면, 최근에는 디지털 경제의 확산에 대응한 변화와 전략적 방점이 결국 인적자원의 혁신 및 평생학습으로 모아지고 있다.

독일의 경우 인더스트리 4.0으로 대표되는 디지털 전환기에서 제조업을 중심으로 한 일터의 모습은 혁명적이라기보다는 린(lean) 생산 방식에서 디지털화가 강화된 진화의 모습으로 전개되고 있다. 현장에서 직접 생산 공정에 투입되는 인력은 다소 줄어들었지만 생산서비스의 확대와 경영관리에 투입되는 인력들이 늘어서 고용의 양적 측면에서 위협적인 결과는 발견되지 않는다. 그러나 디지털 환경에 적응하기 위한 역량개발과 재훈련의 필요성이 강조되고 있다. 업무가 고도로 집중화되고 상호 연계되면서 구상과 실행이 분리된 과거의 대량생산 방식과는 다른, 즉 산업일반적인 기능도 또는 직업이나 직종 특수적 기능도 아닌 차별화된 현장특화적 지식과 기능이 요구되기 때문이다.

핀란드의 경우는 과거 일터혁신의 추진과정에서 학습의 중요성은 상대적으로 매우 강했다. 이는 핀란드 자체가 교육을 통한 국가경쟁력 확보가 매우 중요한 경쟁국가 전략이기도 했지만, 아울러 대량생산에 의존한 제조업 전통이 약했기에 보다 차별화된 상품이나 서비스의 개발이 기업의 경쟁력 확보에 중요한 요소였고 종업원들의 학습참여가 이 전략에서 중요했기 때문이다. 이런 과정에서 노동생활의 질을 종합적으로 제고하기 위한 정책적 노력이 기술혁신과는 괴리된 상황이 전개되자 최근에 올수록 이를 통합해서 추진하기 위해 일터혁신을 국가적 혁신 전략(사실은 기술혁신에 통합해서)으로 추진하고 있다.

그러나 내용적으로는 기술혁신과 일터혁신의 통합적 추진이 결국 기업들, 특히 세계경쟁에 노출된 수출이나 스타트업 기업 부문에서 새로운 기업 경쟁력을 얻기 위한 유용성이 검증되

어야 일터혁신 펀드 지원을 해주는 조건부 연계성이 강화되었고, 2019년 새로 집권한 좌파연립 정부에서 노동생활의 질을 보장하기 위한 일터혁신 정책에서의 변화가 필요하다고 한 바 있다. 현재의 일터혁신 대표 정책이 2020년에 완료된 후 평가를 받기로 되어 있다. 핀란드가 좌우 정권교체가 되더라도 과거 일터혁신 정책의 추진 기본계획을 급격하게 단절하거나 수정하지 않았다는 점에서 점진적 변화가 예상된다.

일터혁신의 본질적인 취약성은 다음 두 가지라고 할 수 있다. 하나는 노조의 참여가 부족하다는 것이고 다른 하나는 기술혁신과 연계되지 못하고 추진된다는 것이다. 일터혁신은 기본적으로 기업의 경쟁력 제고 프로그램이고 혁신의 성과는 종업원들에게 직접적이지도 않고 때로는 고용안정에 오히려 해가 될 수도 있기에 노조는 대부분 관망하거나 부정적인 모습을 보인다. 아울러 오늘날 많은 국가가 정부주도로 R&D 정책을 주도하고 민간 기업까지 포함한 기술혁신 정책을 행사하는 경쟁국가(국가경쟁력 제고가 최고의 국정목표인)의 모습을 보이고 있기에 기술혁신 또는 산업혁신에 치중한 정책의 한 부분이거나 아니면 보완적 관점에서 일터혁신을 추진하는 경우가 많다.

이런 두 가지 전통적 약점들에 대해 최근 독일과 핀란드는 좋은 대응 사례를 보여주고 있다. 독일은 노조가 인더스트리 4.0에 대응한 노동 4.0의 실천을 노사정 삼자주의에 의해 추진하고 있으며, 특히 제조업을 중심으로 산별노조들이 적극적인 참여와 노사협의를 하고 있다. 핀란드는 과거 20년간 지속적으로 추진해 온 일터혁신 프로그램이 기술혁신과 연계 내지 통합되지 못했다는 성찰을 거친 뒤 국가 혁신전략 차원에서 일터혁신을 산업혁신과 연계하는 움직임을 보여주고 있다. 구체적으로는 TEKES 기구를 Business Finland 조직으로 통합시킨 것인데 이는 외국 자본을 유치하는 업무를 맡았던 다른 기구와 통합된 것이다. 그러면서 기업의 경쟁력 제고를 위한 일터혁신 사업의 직접적 연계성을 강조하고 있다.

전반적인 측면에서 독일의 노조 대응방식이나 핀란드의 정부 정책주도 방식이 가지는 특징은 두 나라의 역사적, 제도적 상황을 반영하고 있는 것으로 볼 수 있다. 독일은 연방정부 차원에서 인더스트리 4.0이나 노동 4.0의 정책적 가치를 표방했지만 독일의 산업 및 기업 혁신 정책은 주정부 차원의 자치적 지원이 주종을 이루어 왔고 노조의 대응도 이에 상응해서 주 단위의 정책적 협의와 대화가 중심을 이룬다. 전국적으로 독일 노조의 조직률이 15%에 그치는 등 최근 급격한 조직률의 하락을 보이고 있는 독일에서는 산별노조가 개별 기업 상황에 영향을 미칠 수 있는 조건이 점점 약화되어 왔고, 현 단계에서 개별 기업들의 일터혁신에 노조가 영향을 미칠 수 있는 최선의 전략은 사업장 수준에서 공동결정제도의 전통을 이용하고 작업장 평의회(Works Council)의 역할과 역량을 강화함으로써 기술혁신이나 생산과정의 디지털화가 고용안정이나 노동조건에 급격히 부정적 영향을 주지 않도록 견제하고 대응하는 방식이다.

반면에 핀란드의 경우는 독일에 비해 인구나 경제규모가 매우 작은 상황에서 정부가 기업들

을 상대로 한 전국적인 혁신 프로그램을 선도하는 기능이 강하고, 노조는 70%가 넘는 여전히 높은 조직률을 유지하고 있지만 주로 사회적 대화와 협의에 참여하지 일터혁신에서 노조의 참여나 역할은 제한적이다. 정부의 교체가 이루어지더라도 연립 우파나 좌파 정권이 일터혁신 정책의 급격한 전환이나 폐기 등을 시도하지 않는 전통을 유지하는 것이 핀란드의 특징이지만, 경제위기를 겪고 일자리 창출이 시급한 최근의 핀란드 정부 입장에서는 사실 시간이 지날수록 경쟁국가적 정책지향이 일터혁신에 침투해 왔고 지난 몇 년간 기술혁신과 일터혁신의 통합적 연계를 통한 국가 과학기술 혁신정책이 나타나면서 초점은 주로 전통 기업들보다는 스타트업 기업들을 지원하는 데 맞추어진 것으로 판단된다.

V. 결론 및 시사점

혁신은 바람직하지만 혁신의 동기를 부여하고 여건을 만드는 것은 사실 정책적 지향을 한다고 해서 자동적으로 부여되는 것은 아니다. 한 나라의 역사와 제도적 특징, 경제와 산업의 세계화된 구조와 그 안에서의 위치 등이 복합적으로 일터혁신의 성공여부에 관여하고 있다.

일터혁신 정책은 그 자체가 기업의 경쟁력과 생산성 향상에 직접적으로 연관되어 있다는 점은 분명하다. 따라서 일터혁신을 추진하기 위한 기업들의 동기나 의지는 상대적으로 강하다. 다만 이를 고용안정과 노동생활의 질과 균형을 맞추면서 추진해야 한다는 또 다른 지향성을 관철하고 실현하기 위해선 노조나 정부가 중요한 역할을 수행해야 한다.

기업 경쟁력과 생산성이 중요해진 여건하에서도 고용안정과 노동생활의 질을 동시에 고려해야 한다는 것은 단지 당위론적인 주장만은 아니다. 독일이나 핀란드도 그렇지만 선진국들이 일터혁신에서 노동력이 차지하는 질적인 기여와 동기 요인이 매우 중요하다는 점을 강조하는 이유는 바로 인력구조 때문이다. 독일의 경우는 이미 선진국 중 일본 다음으로 고령화가 심각한 상태에서 인더스트리 4.0의 태동배경도 사실 인력의 고령화에 대응한 생산성 유지의 필요가 중요했기 때문이다. 아울러 핀란드의 경우도 한정된 인구를 가진 작은 나라이기 때문에 산업 경쟁력을 유지하기 위해선 노동력 투입 위주의 양적 경쟁을 할 수가 없는 조건이다. 따라서 인력의 개발과 보존이 매우 중요한 실정이다.

우리는 독일과 유사한 규모의 경제구조를 가지고 있으면서도 독일 사업장들이 가진 작업장 평의회 제도와 같은 현장중심 노사 간 대화와 협의가 취약하다. 노사협의회 제도가 있지만 여전히 종업원 대표제로서 한계가 있다. 현장에서 노사 간 협력에 의한 일터혁신이 부족한 여건은 결국 핀란드와 같이 정부가 주도하는 혁신 프로그램의 일환으로 일터혁신을 추진하는 전략

이 유효하다. 그러나 과거 노동의 인간화 정책의 추진 경험 및 노조를 대변하는 진보정당의 정치적 대표 기능이 취약하기에 정부주도의 일터혁신 정책이 노사관계 차원의 보완이나 기능을 제고하는 노력이 뒷받침되어야 종업원들의 참여 동기를 제고하면서 지속가능한 혁신 동력을 마련할 수 있다.

그런 차원에서 제도적으로 일터혁신 인프라를 구축하기 위한 정부의 노력은 이중적 사명을 취해야 한다. 하나는 일터혁신을 산업혁신, 기술혁신과 통합적으로 연계 추진하는 국가적인 정책적 노력과 함께 현장에서 종업원들의 참여를 이끌어 내기 위한 현장기반 인프라로서 기업별 노사관계의 교섭의제를 전환시키고 노사협의회 제도를 대폭 개선하고 대표성을 강화하는 것이다.

아울러 일터혁신의 결과로 얻어지는 성과와 이익을 공정하게 배분하는 기업 내 성과배분제도를 더 정교하고 다양하게 개발하도록 지원할 필요가 있다. 일자리를 유지하고 창출하는 데 들어가는 각종 정부지원금이나 세제상의 혜택을 확장해서 인력의 질을 높이는 데 기여하는 기업의 프로그램이나 투자분에 대해서도 지원할 필요가 있다. 인간비용이 아니라 인력투자로 인식의 전환을 도모해야 한다.

나아가 독일, 핀란드, 한국 간 각국의 제도적 조건과 역사가 상이함에도 불구하고 공통적으로 수렴되는 현상은 바로 세계화된 경쟁 여건하에 경쟁국가적 성격을 가지고 생산성에 주목해야 한다는 것과 디지털 기술발전예 따라 인간의 노동역량을 제고하는 것이 불가피하다는 점, 그리고 고령화된 인력구조의 문제를 타개하기 위해선 기존 인력의 참여기회와 혁신동기를 최대화시켜야 한다는 점이다. 이런 조건들을 충족시키는 방법은 제한적인 집단이나 기술 엘리트 인력을 넘어서서 보다 포용적인 노동자가 참여하는 일터혁신을 추진하는 것이다.

4차 산업혁명에 대응하기 위한 산업현장의 움직임들이 분주해지는 가운데 스마트 공장을 만들기 위한 국가정책의 강화가 두드러진다. 그러나 다른 한편으로 지금도 노동자 대비 로봇활용 대수가 전 세계에서 압도적 1위인 우리나라 현실에서 스마트 공장의 확산이 자칫 일자리와 사람을 배제하는 방향으로 혁신이 일어나는 것이 아닌가 하는 우려도 커지고 있다. 보다 포용적인 관점에서 일터혁신을 추진해야 한다는 대안적 목소리도 커지고 있다.

포용적 일터혁신은 기술혁신을 초월하여 사회 및 조직혁신 등 비기술적 혁신을 포함해야 하고 혁신 주체들 간의 협력과 균형적 성장을 추구하는 것이다. 특히 산업적으로 소외되었던 중소기업들이 폭넓은 혁신 기회를 보장받을 수 있어야 한다. **KLI**

[참고문헌]

이장원 · 토마스 하이페터 · 투오모 알라소이니(2019), 『선진국의 일터혁신 정책과 함의: 독일, 핀란드 등 유럽 국가의 사례』, 한국노동연구원.

Alasoini, T., E. Ramstad, and N. Rouhiainen(2005), “The Finnish Workplace Development Programme as an expanding activity: Results, challenges,” opportunities, Reports of the Finnish Workplace Development Programme 47, Helsinki: Ministry of Labour.

European Trade Union Institute(2019), *Benchmarking Working Europe 2019*.

Oeij, Peter et al.(2019), “Technological Choice and Workplace Innovation: Towards Efficient and Humanised Work,” *European Public & Social Innovation Review* 4(1).

Totterdill, Peter et al.(2016), “High Performance Work Practices in Europe? Challenges of Diffusion,” *European Journal of Workplace Innovation* 2(1).