

유고슬라비아 勞働者 自治管理制度의 生成背景과 전개과정

高 忠 錫*

I

1948年 여름 유고슬라비가 모스크바와 결별하면서 社會主義를 위한 自身들의 길 즉 自治的 社會主義 (self-governing socialism)이라고 하는 새로운 모델을 발전시켰다. 그런데 이 Model의 핵심은 各企業에 허용되고 있는 勞働者自治管理制度라고 할 수 있고 이것 때문에 여타 「東歐」諸國의 發展모델로서 유고共産主義가 논의되고 있다.

勞働者自治管理는 1950년 6월 27일 「勞働者集團에 의한 國家經濟企業 및 上位經濟聯合의 管理에 關한 基本法 (Basic Law on the Management of state Economic Enterprises and Higher Economic Association by work collectives)」¹⁾이 통과됨에 따라 法的으로 制度化의 길을 걷게 되었고 이것은 이 나라의 政治 經濟 社會의 構造改革을 目標로 하는 긴 改革의 出發點이 되었다. 더우기 1971년 憲法改正 以後 同制度는 強化되어 오늘에 이르고 있다.(高忠錫, 1984: 140)

이 글의 目的은 매우 제한적이다. 먼저 勞働者自治管理制의 生成요인을 유

* 社會科學大學 行政學科 助教授

- 1) 勞働者 自主管理制度의 原則을 同法 第1節에 다음과 같이 規定하고 있다. 「製造業, 鑛業, 通信, 運輸, 商業, 農業, 林業, 市營의 기타 公共企業은 全國民의 자산으로서 거기에 종사하는 勞働者 集團에 의하여 上記의 經濟 計劃의 一部로서 法律이 정한 權利義務에 기초하여 관리된다. 노동자 집단은 企業의 노동자평의회와 경영이사회를 통하여 企業을 관리한다」.(ILO編, 昭和 49年: 1)

고슬라비의 政治 經濟 社會 文化의 諸側面에서 檢討해보고 그 결정적인 요인을 밝혀 보려고 한다. 두번째는 戰后 유고슬라비의 經濟體制의 전개과정을 세時期로 나누고 이 틀속에서 勞働者自治管理制가 어떻게 전개발전되어 왔으며 앞으로 어떻게 전개발전되어 갈 것인가를 조망해보려고 한다.

II

유고슬라비아에 있어서 勞働者自治管理制의 生成을 가져오게 한 요인에 對한 검토는 여러 측면에서 논구가 가능하다.

첫째 세계 第2 차대전中인 反파썸스트 빨치산運動에서 그 生成요인을 찾는다. Tito도 自治管理의 뿌리를 유고슬라비아의 民族解放運動에서 찾고 있다. 그는 CROatia 共產黨 第2 차회의에서 戰爭中 꺾었던 人民解放委員會의 혁명적 경험을 回想하면서 이러한 時代의 自治政府의 傳統을 더욱 발전시켜 나가야 한다는 點을 強調하고 있다. (Seibel and Damachi, 1982 : 26) 共產黨의 빨치산은 각 地方에 근거를 두고 그 지역의 自治를 담당하고 있었다. 中央政府는 아주 제한적인 統治力만을 발휘하고 있었고 大部分의 의사결정은 各地域에 散在해 있는 소집단에 의해서 이루어 졌던 것이다. (金滄嶼, 1982 : 22) 特히 中央政府는 각지방의 빨치산 독립부대에 대한 폭넓은 自治的 作戰權을 부여해서 보다 광범위한 지역의 각양각색의 빨치산 독립부대와 쉽게 協力할 수 있게 하므로써 위로부터의 指示를 받기 보다는 현지에서 自治的 作戰을 전개하기를 좋아하는 독립된 무장유격대를 쉽게 포섭할 수 있었다. 이것이 民族解放運動의 勝利를 가져오게 하는 중요한 고리가 되었다. 더우기 解放地區에 있어서 解放委員會는 그 곳에 있는 工場에 노동자 전원에 의해 選出되는 勞働者統制委員會의 결성을 결의하므로써 勞働者들이 自體的으로 工場을 管理하도록 했다. 이러한 움직임은 krupanj를 出發地로해서 Uzic, Cacak 등지로 확산되어 나갔다. (ILO, 1981 : 50) 따라서 빨치산運動의 경험을 가진 사람들에게 特히 감정적으로 아직도 強하게 빨치산運動에 밀착되어 있는 사람들에게는 地方分權的인 勞働者自治管理制가 크게 설득력이 있는 주장임에 틀림없다. (金滄嶼, 1982 : 22) 이는 勞働者自治管理의 制度化를 주도했던 Kardelj, Djilas, Kidric 3명이 모두 빨치산戰 출신이라는 點에서도 立

證된다 하겠다.

둘째 實用主義的 動機가 勞働者自治管理制의 生成요인이 되었다는 것이다. 유고슬라비아는 戰后 經濟再建 뿐만 아니라 産業革命을 위한 엄청난 과제를 달성키 위해서 1947년~1951년에 걸쳐 소비에트型 中央集權的인 계획방법에 따라 5個年 計劃을 실시했다. 이 계획은 이 나라 産業化의 기반을 조성키 위해서 기간산업과 Energy 生産部門에 많은 투자를 목표하고 있었다. 이를 위한 첫번째 조치로서 철 강철 화학 기계산업과 電力 및 그외의 다른 기간산업부문에 약 200個의 企業을 創設했다. 곧이어 勞働組合의 주도하에 各 企業內에 노동자들에게 협의권만 부여하는 생산협의회를 설치해서 國家官僚機構에 對한 불만을 해소시키기 위한 機能을 하도록 했다. 그러나 成果는 여러 측면에서 불만족스러웠다. 먼저 1939년에서 1951년 사이 산업생산이 72%나 증가하긴 했지만 中央集權計劃을 수립하고 진행하기 위해서 베오그라드에 대규모 官僚機構가 必然的으로 생기게 되었고 이것이 非能率을 가져오는 원인이 되었다. 더우기 코민포름으로 부터의 축출에 따른 朝鮮의 경제붕괴 및 흉작등은 經濟的 危機를 더욱 심화시켰다. 또한 集權的인 企業經營管理方式에서 유래하는 勞働者들의 불만을 감소시키기 위해서 창설된 생산자협의회는 노동자들의 불만을 야기시키는 結果를 초래했다. 유고슬라비아 사람들은 독일과 터키의 支配로부터 자기자신들을 解放시키는데 成功했지만 이제는 支配의 다른 형태인 官僚들의 예측하에 놓이게 되었다고 생각하게 되었다. (Seibel and Damachi, 1981 : 24) 結果的으로 中央集權的인 經濟運營方式이 실질적인 성과보다는 오히려 행정의 비대화, 생산자의 자발성억압, 經濟의 非能率, 노동생산성 저하등을 가져왔다는 것이다. 따라서 대중의 집단적 잠재력을 최대한으로 動員시키므로써 산업생산의 능률성을 점고시킬 수 있는 機制로서의 勞働者自治管理制度를 도입하게 되었다는 것이다. 그 結果는 成功的으로 나타났다. 즉 유고슬라비아가 中央集權的인 계획경제에서 勞働者自治管理制度로 체제전환을 한 후 산업생산이 급속히 成長했다는 사실이 이를 證明해 주고 있다.²⁾

세째 유고슬라비아의 社會心理體系가 勞働者自治管理制의 生成배경을 이루고 있다는 것이다. 유고슬라비아의 평등주의적 사회풍토와 의식구조가 分權

2) 이에 대해서는 (Moore, 1980: part two 와 part three)를 참조바람.

적인 勞動者經營參加의 문화적 배경을 이루고 있다. 많은 유고슬라비아인들은 독립심이 강하고 농촌출신이며 傳統的인 유고촌락에 있어서의 코민組織과 關聯하여 평등주의적 사고방식이 하나의 문화적 유산이 되고 있다.

이러한 유고슬라비아인들의 社會心理體系의 形成에 중요한 역할을 해온 傳統的 制度로서 “Zadruga”를 들 수 있다. “Zadruga”는 농경단위로서의 가족이 확대된 형태로서 혈연이나 여타의 結緣으로 밀접한 關係에 있는 둘 또는 그 이상의 biological family로 構成되었던 制度이다. 이 組織에서는 生産手段의 共有, 共同生産, 소비 및 財産의 公有가 이루어졌다. (Dyker, 1979: 70-71) 이러한 文化的인 유산이 훗날 勞動者自治管理制를 창출케 한 順機能的 요인이 되었다는 것이다.

넷째 異質性 및 다양성을 특징으로 하는 政治文化的 要因을 생성배경으로 든다. 유고슬라비아는 政治發展의 歷史, 文化的인 特性, 宗教 및 經濟發展의 程度 등 여러 側面에서 지역적 차이가 극심한 나라이다. 특히 다민족국가로서의 民族問題가 自治管理制創設에 큰 영향력을 발휘했다고 볼 수 있다. 周知하는 바와같이 유고슬라비아는 6個의 共和國, 5個의 민족, 3個의 宗教, 2個의 文字를 가진 國家로서 각 민족들은 언어의 유사성, 歷史的 起源神和의 共通性, 異民族에 支配되어온 공통의 歷史, 單一한 민족국가를 수립해야 한다는 열망을 제외하면 아무런 공통점도 찾고 있지 못하다. 특히 세르비아족과 크로티아족은 밀접한 地域에 살아온 같은 혈통을 지닌 민족이라 거의 생각할 수 없을 정도로 相異한 사회제도, 價値體系, 생활양식등을 가지고 있다. 한편 經濟權은 크로티아족에게 政治權은 세르비아족에게 集中되어 있고 后者는 國家統治를 中央集權的으로 하려고 하고 前者는 地方分權的인 연방제를 주장한다. 戰后 유고슬라비아는 國家統合은 이루어 졌으나 아직도 하나의 민족이 形成되어 가는 과정에 있는 多民族國家로서의 特性때문에 共產化以后 국가건설과 민족통합을 위해 유고슬라비아니즘을 公式的 이데올로기로 표방했다.

그러나 실제적으로는 지역적 인종적 민족주의가 傳統的 政治文化的 基座로서 作用했다. 따라서 中央集權的인 유고슬라비아니즘을 고양하는 作業은 민족적 대감을 強化시키므로 불신임을 당할 수 밖에 없었다. 40年代末과 50年代初에 있었던 투자자금을 둘러싼 地域間 政治的 紛爭은 中央集權的 計劃經濟에 對하여 환멸을 느끼게 했고 더우기 세르비아민족의 支配下에 있다고 느끼고 있던 여러 다른 민족들은 中央集權的 體制에 對해서 불만을 노정시켰

다. 이러한 독특한 政治文化의 배경下에서 유고의 지도자들은 모든 갈등을 억압 근절시키려는 「소비에트式 中央集權的 Model」보다는 모든 갈등을 制度化시키는 「自治管理 Model」을 발전 Model 로서 提示하게 된 것이다. 이러한 정책적 특성은 도저히 근절시킬 수 없는 人種的 民族主義라는 유고슬라비아의 政治文化의 갈등적 특성에서 볼 때 오히려 이러한 갈등적 측면을 制度化함으로써 갈등과 統合의 지양을 꾀하는 걸작품적 면모(김경숙, 1985 : 13)로 평가되고 있다. 유고슬라비아에 있어서 勞働者自治管理制度 이나라 政治文化와의 접목을 위해서 고안된 「自治的 社會主義」의 일환으로서 창안되었다는 것이다.

그러나 위와같은 생성요인들이 勞働者自治管理制의 창출을 가져 오게 한 결정적인 인자들은 아니다. 단지 이것들은 自治管理의 성장을 위한 기반을 提供해 주었다고는 할 수 있다. 엄밀한 의미에서 건국초기의 國家社會主義下에서 경제제건의 과업이 잘 성취되었고 産業化를 촉진키위한 下部構造도 잘 다져졌다. 또한 이나라 政治人들과 公務員들도 中央集權的 體制에 對해서 별다른 不便을 느끼지 못했다.(Seibel and Damachi, 1981 : 25)

그러면 勞働者自治管理制가 經濟部門에 도입되게 된 直接的인 요인은 무엇인가? 그것은 무엇보다도 政治的인 諸要因에서 찾아볼 수 있다.(Moore, 1980 : 3)

周知하는 바와같이 마르크스주의 國家에 있어서는 政治와 經濟가 동전의 앞뒤처럼 긴밀하게 뒤얽힌다. 이러한 사실에 對한 認識은 이나라 自治管理를 理解하는데 중요한 빌미가 된다.(Moore, 1980 : 3) 유고슬라비아가 1948년 Stalin 統制下의 Cominform에서 추방된후 사회주의사회 (socialist society)로 계속 머물러 있기 위해서는 또한 소련과의 결별의 理由를 正當化시키기 위해서는 독자적인 공산주의노선을 모색하고 그것을 실천해 나갈 수밖에 없었다. 이것은 政治的으로는 스탈린주의로부터의 理想的의 탈피를 結果했고 經濟的으로는 勞働者自治管理의 길을 실천해 나갔다. 그러나 經濟部門에서의 勞働者自治管理는 점진적인 과정을 거쳐서 도입되어졌다. 政治的으로는 스탈린주의에서 부터의 이탈을 선언하고 “Yugo의 길”을 가고 있었지만 經濟的으로는 얼마동안은 「소련式 Model」을 그대로 답습하고 있었다. 즉 統制經濟, 강제저축, 5 個年計劃, 완전고용, 國家에 의한 무역독점등과 같은 소련의 方式을 그대로 따르고 있었다. 그러나 政治에 있어서의 유고적 Mo -

del은 經濟部門에서의 유고적 Model에 의해서 뒷받침되지 않는 한 成功할 수 없었기 때문에 유고적 經濟 Model을 集中的으로 모색하게 되었다. 여기에서 提示된 것이 脫管僚化, 脫中央統制化를 특징으로 하는 勞働者自治管理制度이다. 이렇게 볼 때 政治的 生存 (political survival) 問題를 解決하기 위해서 代案으로 선택되어진 것이 經濟部門에서의 勞働者自治管理制度라고 할 수 있다.

Djilas에 의하면 유고共産體制가 스탈린체제보다 양질의 體制라는 것을 주장키 위한 理念的 基礎를 발견하기 위해서 노력하던中 Marx의 資本論을 다시 탐독하게 되었는데 거기에서 나오는 自由로운 생산자연합 (association of free producers)이라는 개념속에서 노동자자치관리의 idea³⁾를 찾아 냈다는 것이다.

우리의 동무 Kidric으로 부터의 약간의 도움이 있었지만 自治管理를 發想한 사람은 Kardelji와 나다. Stalin과 충돌한 후 스탈린체제는 왜 나쁘고 유고共産體制는 왜 좋은가 (Stalinism are bad and Yugoslavia are good) 하는 질문에 解答을 찾기 위해서 Marx의 자본론을 다시 정독하기 始作했다. 나는 거기에서 많은 새로운 idea들을 發見했는데 특히 흥미있었던 것은 直接 生産者들이 自由로운 聯合 (free association)을 통해서 생산과 분배에 관한 결정을 스스로 하게 되는 未來의 社會에 對한 것이었다. …… 1950년 봄이 틀림없는데 우리 유고 共産主義者들은 지금에야말로 Marx가 말하는 「自由로운 생산자연합」을 창설할 단계에 와있다는 생각이 들었다. 이렇게 되면 이들 聯合이 國防과 기타 國家的 必要性을 충족키 위한 세금을 납부한다는 條件下에 工場의 經營을 맡게 될 것이다. …… 나는 곧 나의 idea를 내가 살고 있는 별장앞에 주차한 차안에서 Kardelji와 Kidric에게 說明했다. …… 거기에서 나의 idea가 Marx의 교의에 分明하게 일치한다는 점을 그들에게 확인시킬 수 있었다. 우리들은 차속에서 30분정도 이 문제에 대해서 토론했는데 Kardelji는 그것은 좋은 idea지만 5~6년 후에야 實行에 옮길 수 있다고 했고 Kidric도 그와 같은 立場이었다. 그러나 이틀후에 Kidric은 나에게 전화로 우리는 노동자자치관리를 구체화할 첫조치를 당장 취할 준비를

3) 자본론에서는 노동자자치관리제의 經濟的 特性이라든가 운영의 方法등과 같은 문제에 대한 구체적인 언급이없다. 단지 자유로운 생산자연합 (association of free producers)이라는 개념이 Djilas에게 노동자자치관리의 idea를 提供하는 하나의 단서가 되었다는 것이다. (Moore, 1980 : 3)

유고슬라비아 勞働者 自治管理制度의 生成背景과 전개과정

하자고 말했다. 그래서 곧 우리는 Kardelji의 내각사무실에서 勞働組合의 代表들과 함께 만났다. 거기에서 勞組代表들은 이때까지 經營에 관한 자문기관으로서만 機能해왔던 勞働者評議會를 폐지할 것을 提案했다. Kardelji은 企業運營을 위한 나의 提案들은 勞働者評議會에 무엇보다도 먼저 좀더 많은 權限들과 좀더 많은 責任을 부여할 수 있는 方向으로 노동자평의회와 연계되어야만 한다는 것을 提議했다. 곧이어 원칙적인 문제와 약 4~5개월이 소요될 法律初案作成에 관해서 토의가 시작되었다. Tito는 다른 일로 바빠서 베오그라드에 없었기 때문에 이 모임에 참석하지 못했다. Tito는 민족의회會期中 政府側人士들의 쉬는 휴게실에서 Kardelji와 내가 국회에 노동자평의원회의 안이 부의되었다는 사실을 말할 때까지는 이것에 대해 아무것도 모르고 있었다. 여기에서 Tito의 첫번째 반응은 우리 勞働者들이 自治管理를 할 준비가 아직은 안되어 있다는 것이다.…… 그러나 Kardelji와 나는 Tito에게 勞働者自治管理가 實施되면 社會主義가 아직은 達成하지 못한 민주주의를 처음으로 실시하는 것이며 나아가서 세상사람들과 국제노동운동은 이것은 스탈린주의로 부터의 급격한 탈피라고 分明히 보게 될 것이라는 점등을 확인시켰다. Tito는 생각에 곰곰히 잠긴듯 방을 왔다 갔다하다가 별안간 멈추더니 “아직은 달성하지 못했지만 工場은 勞働者들에게 속해 있다”고 외쳤다. Tito의 이러한 외침이 있자 Kardelji와 내가 자신이 골똘히 생각해서 만들어 놓은 이론들이 한결 복잡성을 덜어버린듯 했고 實行에 옮길 수 있는 좀더 나은 전망을 발견한 것같았다. 이 일이 있은 후 2~3개월 지나서 Tito는 민족의회에 노동자자치관리 議案을 설명했다. (Djilas, 1969: 220-23)

이상의 논의를 통해 勞働者自治管理制度의 생성을 2차大戰后 소련과의 정치적 결별이 결정적인 계기가 되었다고 할 수 있다. 특히 노동자 自治管理는 노동자들에 의한 자치관리실험을 통해서 생성된 것이 아니고 國家社會主義下에서 國家社會主義에 의해서 이루어졌다는 점에 주목할 필요성이 있다. 이러한 過程에 共產黨의 상위계층에 屬한 黨僚들의 역할이 결정적인 전환점을 이루었다. 이런 점에서 共產黨은 勞働者自治管理制度의 창출과정에 있어서 노동계급의 전위대역할을 했고 그 발전과정에 있어서도 그러한 역할을 수행했다고 할 수 있다. (seibel and Damachi, 1981: 45)

III

이렇게 해서 經濟部門에 도입된 勞働者自治管理制度는 自治管理 社會主義이라

고 하는 巨視的인 틀 속에서 발전되어 나갔다. 戰后 유고슬라비아의 經濟體制의 전개과정은 集權的 管理期(1947~52), 自治管理體制의 구축기(1953~64)와 그 이후의 自治管理體制의 發展期로 나뉜다. 이러한 時期區劃의 틀 속에서 勞働者自治管理制度가 구체적으로 어떻게 연맥되면서 전개되어 왔으며 전개되어 나갈 것인가를 조망해 보면 다음과 같다.

① 集權的 管理期(1947 ~ 52)

이 時期는 經濟的 中央集權的 管理로 특징 지워진다. 經濟發展을 위한 第1次五箇年計劃(1947~52)이 이 기간의 性格을 規定해 준다. 이 時期의 전반부에는 中央集權的 體制구축을 위한 모든 노력이 集中된다. 中央計劃制度의 수립, 諸經濟分野에 걸친 생산수단의 國有化가 진행되었고 1949년에 이르러는 농업의 集團化도 強行되었다.(安秉永, 1984: 149)

이 時期동안 企業은 아무런 治動的 自由도 갖지 못하고 完全히 國家에 의해 統制되었다. 企業의 활동과 발전에 관한 모든 주요한 결정은 外部의 國 家行政機關에서 行해졌다. 즉 國家는 i) 企業의 活動方向을 規定해주며 ii) 모든 價格水準을 決定하고 國家計劃을 통해 企業의 상거래를 完全하게 統制하며 iii) 企業活動의 結果 생기는 企業利益과 감각상각비를 政府예산에 계상하고 나아가서 企業運營에서 생길 수 있는 위험부담까지 책임을 지고 iv) 各 企業을 어떠한 행정부처의 管轄下에 둘 것인가를 결정한다. 또한 企業의 확대재생산도 일정한 계획에 따라서 政府예산에 의하여 承擔되어지며 企業의 임금체제도 여러가지 유인체제와 함께 엄격하게 그 수준이 定해지고 여기에 소요되는 자원 또한 國家計劃에 의해서 이루어진다.(Gorupic, 1978: 121) 이러한 意味에서 企業은 실제로 國家의 下部機關에 불과했다. 또한 명세한 부분까지 規律하는 經濟政策의 效果的인 執行을 위하여 聯邦으로부터 共和國 地方政府에 이르는 複合적인 위계메카니즘이 마련되었는데 연방 共和國水準에서 볼 때 이것은 경제평의회(economic councils) 계획위원회(planning commissions) 各省(ministries) 일반行政機關(general administration)으로 위계화됐다.

企業은 企業長의 절대적 권위밑에 주어진 계획안의 집행에만 주력했다. 따라서 企業의 역할은 기업운영과 발전에 관한 건의안과 보고서를 作成하여 外部行政機關에 제출할 뿐이다. 企業에게는 주어진 목표를 달성하거나 초과달

성하는 임무만 남는다. 이 때의 勞働者란 자기에게 주어진 업무를 단지 執行하는 집행자에 불과하며 노동조합과 생산자협의회에 계획의 집행에 關한 자기의 의견을 건의할 수 있을 뿐이다.

企業長은 企業의 運營과 계획의 달성에 關한 책임을 當該 外部國家機關에 對만 진다. 企業長만이 企業內에서 絕對的인 권한을 가지고 있고 관리 및 전문기구는 소위 “1人經營의 원칙”에 따라 그에게 委속되었다.

(Gorupic, 1978 : 122)

經濟領域에서의 의사결정과정의 變化를 위한 최초의 움직임은 1949년 5월 의회에서 行한 Kardelji의 연설에서 비롯된다. 그는 여기에서 企業經營에 있어 노동자들의 참여확대를 강조한다. 이에 뒤이어 黨과 政府 및 勞組들이 참여하는 一連의 회의를 거쳐 勞働者自治思想은 점차 構體的인 형태를 취하게 된다. 그 해 12월 연방정부의 經濟評議會 및 노총中央委員會의 權장에 따라 經濟의 여러 部門에 屬해 있는 215개의 企業에서 勞働者評議會가 構成된다. 그 후 많은 企業들이 노동자평의회를 선출하기 위해서 그 승인을 요청했고 1950년 중반에 이르면 520개의 企業에서 勞働者評議會가 構成된다. 그러나 勞働者評議會의 機能은 談問에 그치는 정도에 불과했다.

(Gorupic, 1978 : 122 ; 安秉永, 1984 : 149)

노동자평의회는 企業長이 제의한 사안들에 關해서만 자문을 행하는 것이 아니고 企業經營에 關한 모든 문제들에 對해서 어떤 方案을 제안할 수 있다. 노동자평의회와 企業長사이에 의사결정상의 충돌이 있을 경우 그 결정권은 外部의 國家行政機關이 保有하도록 했다. 企業長은 노동자평의회 투표에 의해서 결정된 모든 사항에 對해서는 반드시 執行하는 것을 원칙으로 하고 있지만 그가 이것을 거부할 경우는 外部의 當該行政機關의 승인을 얻어야만 한다. 여기에서 내려지는 결론은 구속력을 갖는 것을 원칙으로 한다. 그러나 노동자평의회가 이에 승복하지 않으려면 訴를 최고상급기관인 省에 提訴해야 하고 여기에서 내려진 결론은 絕對的인 강제력을 갖는다.(Seibel and Damachi, 1981 : 29)

1950년 6월 「勞働者集團에 의한 國家經濟企業 및 上位經濟聯合의 管理에 關한 기본법」이 통과되므로 勞働者自治管理는 法的으로 制度化된다. 이에 따라 지도 조정 統合 및 생산수단의 소유주로서의 국가의 직접적인 外적 영향력은 감소되기 시작했으며 생산수단은 社會化되는 한편 企業은 점차 自治

管理組織으로 바뀌지기 시작했다. 그러나 새로운 民主的 自治管理組織과 舊未의 계층적관리조직間的 二元性은 계속 잔존한다.(Gorupic, 1978 : 123) 따라서 이러한 二重構造下에서도 企業長의 1人經營의 틀은 쉽사리 변화되지 않았다. 여전히 企業長은 外部的으로 企業을 대표하여 企業運營에 필요한 知識과 정보를 독점하며 전문직과 계층적관리조직에 對해서도 직접적인 統制를 行한다. 企業長의 역할과 管理機能을 끌어내리려는 自治管理組織과 社會組織에 의한 여러가지 試圖가 있었지만 企業에서의 그의 權力構造는 실질적으로 바뀌지지 않았다. 또한 企業에 관한 國家의 統制도 조금도 느슨해지지 않았는데 대개 간접적인 統制方法을 使用했다. 즉 上位의 경제연합과 地方政府로 하여금 企業을 統制하도록 했다.

한편 이 時期의 經濟構造도 노동조직구조와 비슷한 二元性을 특징으로 하는데 中央計劃經濟에서 自由市場經濟로 변모하기 시작한다. 1951年경우 전력 수송 기간산업 곡물 원료등과 같은 생산과 소비의 주요部門의 價格들은 政府의 統制下에 계속해서 묶어두고 同時に 많은 일반소비재 가격들은 수요와 공급의 法則에 따라 決定되도록 했다.

② 自治管理体制의 구축기 (1953 ~ 64)

이 期間은 勞働者自治管理體制가 前期에 比해서 많은 發展을 가져왔고 좀더 自由로운 關係가 形成되었다.

企業에 있어서 勞働者自治管理도입은 직접적인 中央集權的 計劃의 포기들 의미한다. 왜냐하면 勞働者自治管理和 中央集權的 計劃은 양립될 수 없는 關係에 놓이기 때문에 自治管理가 實體化되기 위해서는 集權的인 경제계획구조를 변경하지 않으면 안되기 때문이다. 따라서 中央集權的인 經濟計劃 (state plan)은 基本的인 經濟比率만 定하는 거시적 경제계획 내지 社會計劃 (social plan)으로 代置되고 이에 따라 政府는 自治管理的 企業의 經濟活動에 지침만 提供하는데 끝치게 된다.(Gorupic, 1978 : 124) 이러한 계획의 의미 변화와함께 市場이 기업의 경제활동의 성공과 실패를 가름하는 척도이자 준거의 틀이 되었다. 따라서 自治管理도 시장경제의 出發과 조화를 이룰 수 있도록 구축되었다.

이렇게 되자 企業에 關한 의사결정권한은 전적으로 勞働者評議會에 귀속되게 된다. 國家社會主義下에서는 企業의 統制權이 國家官僚인 企業長에게 귀

속되었지만 이제는 勞働者集團에 의해서 선출된 勞働者評議會에 귀속되게 되었다. 노동자평의회는 노동자集團을 대표하며 기업운영에 關한 최종적인 책임을 진다. 단지 企業을 管理하는 형태는 前期와 同一하지만 管理主體가 相異하다는 점에 주목할 필요성이 있는데 前期에 있어서는 企業長은 外部의 行政機關(위에서)에서 指命되어 지기때문에 자기의 指命權者인 官僚的인 정치 지배계급의 利益을 위해서 企業運營을 할 可能性이 많다. 이에 反하여 自治管理體制의 구축기에 있어서는 노동자평의회는 전체노동자집단(밑에서)에서 부터 선출되고 밑에서 부터 企業의 운영권한이 위임되어 지기때문에 노동자집단의 이익을 위하여 企業을 運營하게 될 것이다. 이러한 의미에서 이 期間의 勞働者自治管理를 代表制的 自治管理라고 말하는 사람도 있다.

이 時期에 있어서의 自治管理는 다음의 두 方向으로 전개되어 나갔다. 첫째는 경영실적에 對한 企業의 책임성의 強化와 함께 自律性이 증대된다. 企業活動에 對한 國家의 간섭이 줄어들었기 때문에 企業은 國家에 내는 세금을 제외한 企業利益에 對해서 처분권을 가진다. 企業의 經濟的 업적은 국가의 統制를 떠나서 일단은 노동자들의 책임下에 있게 된다. 따라서 企業間的 성공도와 노동자들간의 所得水準의 차이를 가져온다. 둘째는 勞働者들은 자신들의 운명에 관계되는 제문제 예컨대 企業經營, 기업자산의 形成과 이용, 企業의 발전정책과 그 外의 여러가지 문제들에 關한 의사결정과정에서 참여해서 영향을 미치려는 욕구가 점점 커진다. 이러한 심리적 경향은 두개의 組織構造 즉 自治管理構造와 專門管理構造사이의 갈등을 야기시켰고 나아가서 勞働者들과 集權化된 自治管理組織間的 마찰 또한 일으킨다. (Gorupic, 1978 : 125)

그런데 당초에는 企業이 國家에 지불하는 납세율은 高率이었는데 1957년 의 法規定은 이를 완화시켜서 自治管理의 物質的인 기반을 다지도록 했다. 그러나 이러한 물질적 기반의 확충은 國家의 經濟成長을 목표로 한 것이기 때문에 노동자들 각자의 所得增大를 가져오지는 못했다. (Seibel and Damachi, 1981 : 47) 또한 勞働者들이 자기들 運命에 關係된 諸問題의 결정과정에 영향을 미치려는 욕구가 증대해지자 企業의 下位體系內에서의 自治管理를 먼저 強化시키는 結果를 가져왔다. 이러한 過程은 本來는 기록보관과 계산을 目的으로 設立되었는데 후에는 自治管理의 勞働組織單位(Work units)로 變換하게된 經濟單位(economic units)의 발전을 가져왔다. 이 경제단

위는 集權的인 自治管理組織과 專門的 經營을 강조하는 企業의 계층구조와 나란히 發展되어 나갔고 이에 상응하여 이 두組織간의 반목 또한 심화되었다. 한편 훗날 企業內에 있어서 經濟單位가 좀더 큰 독자성을 가지게 되자 이들 作業單位들간의 자원배분을 둘러싼 충돌이 또한 노정되었다.(Gorupic, 1978:126)

1956년까지는 國家는 총생산량을 위한 숫자를 提供하였으나 投資에 對해서는 관여하지 않았다. 1952년이후 부터는 투자재원은 더이상 국가예산으로부터 屢출되지 않고 사회적 투자기금을 通해서 이루어 졌다. 따라서 사회적 투자자금으로 부터 신용대부를 받기 위한 企業間的 경쟁이 1953년에 시작되었다. 企業은 이제 연방, 共和國, 公社의 사회적 투자자금으로 부터 투자재원을 빌리고 이것을 利子와 함께 상환하게 되었다. 또한 연방 공화국, 公社수준에서 이루어질 투자규모에 對한 결정은 이들 의회의 승인을 얻도록 했다.(Seibel and Damachi, 1981:47~8)

1963年 末이되던 사회투자자금은 은행의 신용대부자금으로 바뀌었다. 따라서 企業의 자금조달에 있어서 신용대부를 바탕으로 하는 銀行이 介入됨에 따라 이자상환과 關聯하여 기업의 이윤추구적 영향은 더욱 두드러진다. 기업들은 자금조달문제에 더욱 關心을 가지게 되고 신용대부에 관한 企業들의 수요가 계속 늘자 은행의 영향력이 상당히 上昇된다.

1952년 ~ 1953년에 이르러 經濟領域에서의 自治管理는 地域共同體의 自治管理에 의해서 보완된다. 特히 1953년 1月の 憲法規定에 따라 勞働者自治管理制度는 生産者評議會의 이름으로 公社으로 부터 지역, 共和國 연방수준에 이르는 수직적인 政治的 意思決定過程에 統合되었다.(安秉永, 1984:150) 이러한 結果는 더더욱 많은 권한이 地域(district)과 公社(commune)수준으로 이양되었고 1957년이 되면 地域單位는 없어진다. 이제 Commune만이 이나라 地方自治의 기본단위가 되었고 地理的으로는 그 면적이 넓어지고 經濟的으로도 크게 成長한다. 이러한 變化는 Commune의 政治構造에도 변화를 가져오는데 1957年前的 單院制였던 의회가 兩院制로 바뀌인다. 이것은 傳統國家를 自治管理社會로 변환하기 위한 중요한 조치로 理解된다.(Seibel and Damachi, 1981:48~9)

1953년을 고비로 自治管理制度는 하나의 構造的 모델로서 거의 모든 종류의 勞働의 場에 확대되었으니 地方의 서비스업 教育 및 보건기구 社會保

險 및 주택건설사업에 이어 1954년에는 철도 및 채신사업에까지 그 영역을 넓혔다. 마침내 10년 후에는 國家官僚組織과 이른바 社會政治組織(유고의 共產主義 聯盟, 유고근로자 사회주의연맹 및 勞組)에까지 自治管理制度가 확대되어 사실상 모든 勞動組織을 포괄하게 된다. 1963년의 憲法은 自治管理가 불가양의 권리로 천명되었고 사회영역의 모든 勞動의 場을 支配하는 組織원리로 정착하게 되었다.

한편 농업부문을 보면 「위로부터」 強行되었던 農業集團化의 結果 농업 생산력이 급격히 떨어지자 1953년에 이르러 강제적 집단화의 시도를 포기하고 농업노동조합을 해체하게 이른다.(安秉永, 1984:150)

③ 自治管理体制의 發展期(1964년 이후)

1934년 이후에 계속된 一連의 法制化過程(「勞動組織內的 勞動者評議會 및 기타 行政機關의 선거法」-1964. 「勞動關係法」 「企業法」-1965. 「상품판매법」-1966. 「勞動組織內的 所得의 책정 및 配定에 관한 법」-1968)에 따라 이 나라 勞動者自治管理는 점차 그 제도적 바탕을 굳건히 쌓았다.(安秉永, 1984:156) 특히 1965년 經濟改革은 이 나라 經濟的 歷史에 있어서 중요한 전환점을 이르는데 무엇보다도 그 동안 계속 심화되어 왔던 규범과 實行간의 격차 즉 企業영역에 있어서의 自治管理機關의 권한과 巨視的 經濟預域에 對한 국가적 개입수단간의 차이에서 비롯되는 갈등을 제거하는데 그 目標을 두고 있었다. 다른 말로 한다면 企業에 裁量권을 좀더 많이 부여해서 經濟의 能率을 증대시키므로서 國家의 經濟成長보다는 노동자 개인의 所得을 증대시키기 위한 自治管理의 물적기반을 튼튼히 하고 나아가서 自治管理的 社會關係를 더욱 발전시키려는데 그 目的이 있었다.

흔히들 이 나라 勞動者自治管理制에 있어서 그 前提條件으로서의 經濟的 意思決定의 分權化와 企業의 自律性(autonomy)은 동전의 앞뒤처럼 이야기 된다. 그러나 이것들의 政治的 意味는 다를뿐만 아니라 유고슬라비아 政府는 이것들을 각각 다르게 취급하여 왔다. 의사결정의 권한은 10여년 前부터 계속해서 分權化되어 왔지만 企業의 自律性은 상당히 제약되어 왔다.

(Moor, 1980:5-6) 그런데 1965년의 經濟改革을 분기점으로 해서 企業에게 이전보다 많은 裁量권이 부여되었는데 그 代表的인 예가 所得使用에 관한 企業의 결정영역의 확대이다.

1965년 以前까지는 政府가 企業의 所得에 關하여 重課稅를 부과하므로서 直間接的인 統制를 可能하게 했다. 여러종류의 稅金을 企業에게 強要 했고 企業所得에 關한 徵稅율도 高率이었다. 또한 勞働者 各자의 個人所得에 關해서도 누진稅를 적용하도록 했다. 이러한 措施는 企業의 所得使用에 關한 選擇權의 범위를 줄이는 結果를 초래했고 부수적으로는 投資의 一般적인 水準에 關한 결정權을 企業에게서 효과적으로 제거시키는 機能을 했다. 그러나 1965년 부터는 企業의 所得에 關한 徵稅율이 감소되었다. 企業所得의 40% 정도가 徵稅되고 나머지 所得에 대해서는 企業 스스로 처분할 수 있도록 했다. 稅율의 감소는 實質적으로 所得使用에 關한 기업의 결정영역을 확대시켜 주므로서 기업의 임금체계를 上向的으로 조정할 수 있도록 했고 企業의 內部資金을 축적시켜 주는 結果를 가져왔다. (Moore, 1980 : 9)

企業이 內部資金을 축적시킬 수 있게 되자 은행에 출자할 수 있게 되었고 출자대상 은행을 임의대로 選擇할 수 있게 되었다. 이렇게 되자 은행은 기업들로부터 社會적 投資자금을 모집하고 재배정하는 獨立적인 經營組織으로 부상하게 되었다. (Gorupic, 1978 : 126) 이제는 企業의 바탕도 보조금의 존에서 탈피하여 이윤원칙으로 재정립되었고 따라서 投資선택의 잘못 (poor investment choice)으로 부터 產出되는 結果에 對해 企業 스스로 책임을 지도록 하므로서 市場경쟁에 完全히 노정하게 되었다.

한편 1965년 經濟改革으로 因하여 企業들은 自治管理의 좀더 작은 作業單位 (Work unit)인 勞働者聯合基礎組織 (Basic Organization of Associated Labor)으로 재구조화 되었다. (Seibel and Damachi, 1981 : 55) 이것은 大企業內에 기술적 經濟的으로 自立이 可能한 최소한의 기초적 경제단위 (basic economic unit)로서 企業內의 部 (department)와 同一하지만 반듯이 그런 것은 아니다. 이제 勞働者聯合基礎組織의 구성원들은 全體 勞働者集團 (Workers collectives)이나 管理機構 (management bodies)를 통해 다루워야 할 企業全體에 關한 문제를 제외하고는 기초조직단위별로 自治管理權을 行使한다. 經濟의 基礎組織의 이러한 개편은 1965년 會計法에 規定되었는데 이것은 1963년 의 헌법정신을 실천에 옮긴 것이다. 中小企業의 경우는 그것자체가 하나의 自治管理의 單位가 될 수 있기 때문에 노동자들에 의한 직접적인 自治管理가 可能하나 수천명의 勞働者들을 가진 大企業은 直接的인 自治管理가 不可能하기 때문에 좀더 작은 여러개의 下位單位로 나

유고슬라비아 勞働者 自治管理制度의 生成背景과 전개과정

누워서 그것을 기초조직으로 하여 노동자들로 하여금 自治管理를 行할 수 있도록 한데서 그 배경을 읽을 수 있다. 의사결정의 이러한 分權化 傾向은 1971년 헌법개정에 따라 더욱 촉진되어 최근에는 企業內에 있어 最小單位에 까지 經濟의 기초단위개념이 확대 실시되고 있다. 즉 회계사무를 별도로 볼 수 있고 生産性成果를 별도로 測定할 수 있는 가장 적은 單位에 까지 自治管理權을 부여하고 있다. 따라서 이러한 유형의 自治管理를 代表制的 自治管理의 발전된 개념으로서 直接 自治管理 (direct self-Management) 라고 하는 사람도 있다.

勞働者自治管理制度의 위와같은 운영에 카니즘下에서는 勞働者聯合基礎組織이 매우 중요하기 때문에 이것에 관계된 중요한 결정은 전체 노동자를 대상으로 한 referendum을 통해서 이루어진다. 그러나 덜 중요한 사안에 대한 결정은 (總)勞働者評議會와 이 평의회에 여러 위원회에 의해서 결정된다. 따라서 (總)勞働者評議會의 役割이 變했다. 중요한 결정은 勞働者評議會의 手中을 떠나서 全體勞働者들이 直接 결정하게 되었고 그다지 중요하지 않은 문제들에 대해서만 勞働者評議會는 의사결정의 책임을 전체노동자들에게 지게 되었다. 자치관리 구축기에 있어서의 노동자평의회는 理論적으로는 노동자集團에 대해서 책임을 진다고 되어 있지만 실제적으로는 독립적이고 최종적인 의사결정기관이었다. 그러나 自治管理體制의 발전기에 있어서는 노동자평의회는 自主性を 상실하고 理論과 실제에 共に 노동자들에게 책임을 지게 되었다. (Seibel and Damachi, 1981 : 55-6)

또한 勞働組織 (기업) 들에게는 自治管理協約을 통해 다양한 형태의 統合可能性이 생겼는데 그 結果 國家全體水準에서 볼 때 全體 企業數는 감소되고 따라서 노동자평의회와 管理委員會의 數도 감소된다. 그러나 이에 反해 合併 企業內에 있어서의 노동자 연합기초조직의 數는 괄목할 정도로 증가했다. (Gorupic, 1978 : 12) 그리고 다른 勞働組織에 참여할 수 있는 길도 열렸다. 이러한 제반조치는 財政的 手段인 생산자의 손을 떠나 은행, 보험기구 및 무역조직등에 集中되는 경향을 막아보기 위한 노력의 일환이었다.

以上の 論議를 바탕으로 第3期 以后 이 나라 經濟體制는 어떻게 전개되어 나갈 것인가? 勞働者自治管理制度와 關聯된 經濟體制의 몇가지 특징을 전망해보면 다음과 같다.

첫째 1951년 12月 의회에서 채택된 國家經濟計劃法의 法制化 以后 市

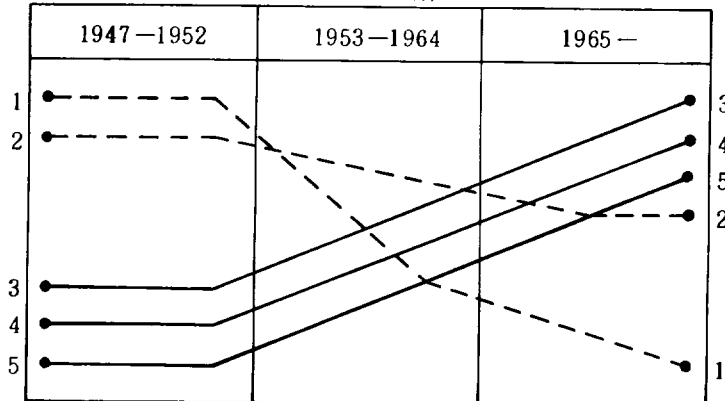
場과 計劃가운데 점진적으로 市場에의 의존도를 높여 왔음을 알 수 있다. 특히 1965년의 經濟改革을 通하여 계획은 그 중요성이 더욱 強化되었다. 따라서 앞으로 이 나라 經濟體制는 더욱더 市場에의 의존도를 強化시켜 나갈 것이다. 그 理由는 國家가 구체적인 계획과 統制를 加하지 않은 勞働者自治管理에 의한 自律的인 企業經營은 상품의 수요와 공급 및 그 價格을 政府가 一括的으로 統制하는 經濟體制下에서는 成功的으로 運營될 수 없기때문이다.

둘째 이러한 市場社會主義 (market socialism)의 強化속에서 은행의 투자역할이 더욱 확대되어 나갈 것이고 이윤원칙에 따른 투자자금의 管理가 慣行化되어 질 것이다. 周知하는 바와같이 1960년에는 미미한 투자자였던 銀行이 1970년에 오면 주도적인 투자자로 부상한다. 1970년 사회부문에의 투자통계 (Gorupic, 1978 : 9)를 보면 총투자액의 약 51% 이상을 은행이 담당했다. 이것은 저조해가는 社會政治體 (Socio-political Communities)의 經濟的 役割을 銀行이 代行하려는 시도로 解釋된다. (Abrahamsson, 1977 : 213) 따라서 더욱 은행은 이윤원칙에 따라서 투자의 선택을 신중화할 것이고 企業도 보조금의존에 급속히 탈피하여 이윤원칙으로 再定立되어 나갈 것이다. 企業經營에 對한 책임성과 自律性이 더욱 강조되어 지기 때문에 勞働者自治管理는 더더욱 중요해진다.

세계 企業間의 다양한 형태의 統合이 이루어 지므로서 經濟의 基礎單位인 勞働者聯合基礎組織은 그 기능이 더욱 중요시 될 것이다. 이것은 組織의 大型化에서 오는 참여의 諸 問題에 대응키 위한 構造設計이기 때문에 이러한 경향은 더욱 확대 강화되어 나갈 것이고 勞働組織에의 공식적 참여율도 더욱 높아질 것이다.

그러면 위의 세時期에 있어서 經濟體制의 諸要素間의 相對的 比重을 기준으로 이상의 논의를 도해화해보면 다음과 같다. (Gorupic, 1978 : 120)

〈表 1〉 세 時期에 있어서 經濟體制의 諸要素의 相對的 比重
時 期



註 : 1. 국가의 명령적, 조직적 역할 2. 계획 3. 시장
4. 기업 자율성 5. 경제의 자치조직

IV

끝으로 이때까지의 논의된 내용을 기반으로 하여 이 나라 勞働者自治管理制度에 관한 두가지 結論을 유도해 볼 수 있다.

첫째 유고슬라비아 노동자자치관리제도의 창출과정에서 뿐만 아니라 발전 과정에 있어서도 共産黨은 결정적인 역할을 수행했다고 할 수 있다. 이것은 이 제도의 未來와 關聯해서 매우 중요한 시사점을 提供해 준다.

둘째 이 나라 産業組織에 對한 實證的 研究에 따르면 이 제도의 實効性을 위협하는 요인은 공산당이 아니고 오히려 노동조직내의 社會權力構造에서 찾고 있다. 1960年代를 통해서 경제적 의사결정이 脫政治化 되어 왔고 그러한 추세는 앞으로도 계속될 것이다. 그러나 1971년 이후 사회의 여러 수준에 對한 黨의 영향력이 다시 강화되는 경향 또한 엿보인다. 이러한 共産黨의 再活性化傾向은 단지 政治的 指導와 經濟的 意思決定間의 관계에 대한 동태적 순환적 해석에 근거한 것으로서 노동자 자치관리제를 위협하는 程度는 아니라고 할 수 있다. (Gorupic, 1978:9)

참 고 문 헌

- 金滉綱, 1982, 「유고슬라비아의 勤勞者自主管理制度」, 『東歐社會主義國家에 있어서의 平等問題』 延世大學校 東西問題研究院 學術發表 : 19 ~ 35.
- 高忠錫, 1984, 「유고슬라비아 勤勞者自治管理制度의 理念的 定向」, 『濟州大學校論文集』 第 18 집 : 139 ~ 59.
- 安秉永, 1984, 「유고슬라비아 勤勞者自治管理制度의 갈등구조」, 『亞細亞研究』 卷 XXVII 권 第 1 號, 고려대학교 아세아문제연구소 : 141 ~ 80.
- 金景淑, 1985, 「유고의 自治의 社會主義에 관한 고찰」, 『國民倫理研究』 第 21 號, 한국국민윤리學會, 서울 : 117 ~ 33.
- Gorupić, Drago, 1978, "The worker-Managed Enterprise(1) : stages of Institutional Development", in Josip Obradovic and William N.Dunn(eds.), Workers' self-management and Organizational power in Yugoslavia, University center for International Studies, University of pittsburg, pittsburg.
- Seibel, Hans Dieter and Ukandi G.Damachi, 1982, Self-Management in Yugoslavia and The Developing World, St. Martin's press, New york.
- ILO, 1981, Workers' participation in Decisions within undertakings, International Labour office, Geneva.
- Dyker, pavid A, 1979, "Yugoslavia : Unity out of Diversty?", A. Brown (ed.), Political culture & Political change in communist state, Holmes & Meier publishers, New york.
- ILO編, 昭和 49 年, ヌゴスラビアの企業における勤勞者 自主管理制度 — 社會主義 民主主義 —, 高橋正雄譯, 至誠黨, 東京.
- Abrahamsson, Bengt 1977, Bureaucracy or Participation, Sage publications, Beverly Hill.
- Djilas, Milovan, 1969, The Unperfect Society: Beyond The New class, Harcourt, Brace & World, New york.