

민주노총 총서 033

산별노조시대, 민주노총의 위상과 역할

연구책임자: 윤 진호 (인하대 교수)

연구진: 김미정 (민주노총 정책국장)

이주호 (보건의료노조정책실장)

임운택 (계명대학교 교수)

진숙경 (성균관대 HRD센터 연구위원)

발간사

먼저 「산별노조 시대, 민주노총 위상과 역할」이란 연구보고서를 위해 1년 여 간 함께 노력해주신 연구책임자셨던 윤진호 인하대 교수님을 비롯, 임운택 계명대 교수님, 진숙경 성균관대 HRD 센터 연구위원님, 보건의료노조 이주호 전략기획단장님께 진심으로 감사를 드립니다.

민주노총은 1995년 창립 이래 줄기차게 산별노조 건설, 노동자정치세력화를 위해 투쟁하여왔고, 지금은 조합원의 80%가 산업별 노조로 전환하는 성과를 낳기도 하였습니다. 산별노조 건설 및 강화는 노동자 정치세력화와 마찬가지로 노동자들의 주저할 수 없는 요구이며 향후 더욱 강화·발전시켜야 할 우리의 목표입니다. 그러나 우리에게 여전히 넘어야 할 어려움이 있고, 더 진지하게 고민해야 할 과제가 있는 것도 사실입니다. 신자유주의 세계화의 광풍이 우리 삶의 뿌리까지 파고드는 현실에서 총노동 전선을 확고히 구축하고 전진하기 위해 각급 조직의 위상을 재정립하고 이에 걸맞는 역할을 힘있게 전개해야 할 것입니다. 이러한 시기에 총연맹으로써의 민주노총의 위상과 역할을 고민하는 보고서는 조직을 강화하고 발전시키고 재정립하는데 큰 의의가 있다고 할 것입니다. 더욱 총연맹의 위상과 역할에 대한 총체적인 상을 체계화하고, 어떤 것들을 구체적으로 실천해야 하는 지에 대한 과제를 제출한 것은 매우 큰 의미가 있습니다. 전환기에 유용하고 적절한 문제제기를 해주신 것에 대해서도 다시 한 번 감사드립니다.

연구진은 총연맹 사무총국, 산하 지역본부, 산별연맹(노조) 등 총 20여명의 간부들과의 집담회를 통해 현재의 문제가 무엇인지 함께 진단하고, 나아가야 할 방향은 또한 어떤 것인지 함께 모색하기 위해 진지하게 논의하였습니다. 함께 노력해주신 분들께도 진심으로 감사드립니다.

이 보고서를 바탕으로 앞으로 민주노총의 위상과 역할을 다시금 정립하고, 산별노조운동을 힘있게 추진하는데 민주노총이 적극적으로 노력할 것입니다. 감사합니다.

2011년 1월
전국민주노동조합총연맹 위원장 김영훈

목 차

I. 서론: “제 2의 산별노조운동을 주도하는 민주노총”	5
II. 노동조합 총연맹 조직의 역할과 과제: 이론과 실천	9
III. 제 2의 산별노조운동 실현을 위한 외부 환경적 요인과 내부 조직적 요인	14
1. 외부 환경적 요인	
1) 87년 체제의 위기와 위기극복의 대안으로 산별노조건설운동	
2) 산업 패러다임의 변화와 조직화된 노동운동의 침체	
3) 사회운동으로서 노동운동의 대표성 위기	
2. 내부 조직적 요인	
1) 조직구조를 둘러싼 문제	
2) 조직의 기능적 역할을 둘러싼 문제	
3) 중앙조직의 효율성 부족	
IV. 총연맹으로서 민주노총의 역할과 과제	41
1. “진보운동을 주도하는 민주노총”의 대외적 위상 강화	
1) 대정부 관계에서 민주노총의 정치적 영향력 확대	
2) 대사용자와의 관계에서 민주노총의 역할	
3) 민주노총의 정치적 역할: 진보정당과의 공동의제 형성	
4) 민중연대의 강화	
2. “제2의 산별노조운동’을 주도하는 민주노총	
1) 조직구조를 둘러싼 문제	
3. 현장과 소통하는 민주노총	
1) 민주노총 조직 내부 실천력 강화와 내부 민주주의의 활성화	
2) 중앙 조직의 효율적 기능을 위한 자원의 재배분	
3) 중앙조직의 효율성 제고	
V. 요약과 결론	77
<보론> 노동조합총연맹의 기능과 구조에 관한 논의	79
참고자료	89

표, 그림 목차

<표 3 - 1> 민주노총 소속 산별·업종별 노조 개편방향	17
<표 3 - 2 > 민주노총 소속 산별·업종별 노조 현황(2009년 12월 기준)	18
<표 3 - 3> 산업별 노동조합원 수	23
<표 3 - 4> 각국 노조의 조합원 수와 조직률의 하락	24
<표 3 - 5> 독일 노총 수입 내역	35
<표 3 - 6> 독일 노총 지출 내역	35
<표 3 - 7> 프랑스 총연맹 C.G.T.-F.O.의 2002년 수입 및 지출 내역	36
<표 4 - 1> 제2의 산별노조운동을 위한 TFT의 역할과 구성방안	54
<표 5 - 1> 민주노총의 위상과 역할: 현황과 발전방안	77
<그림 1 - 1> 총연맹으로서의 민주노총의 역할	9
<그림 4 - 1> 매트릭스 조직 구조	58
<표 보론 - 1> 노동조합총연맹의 기능	81
<표 보론 - 2> 주요 선진국 노동총연맹 현황	86
<그림 보론 -1> 노동조합총연맹의 기능	88

I. 서론: “제 2의 산별노조운동을 주도하는 민주노총”

1995년 11월 11일 이 땅의 모든 노동자들과 민중의 기대를 모아 창립된 민주노총은 이제 창립 15주년을 맞았다. 돌이켜보면 이 땅의 정치, 경제, 사회민주화의 계기가 되었던 87년 노동자대투쟁 이후 수많은 선배들의 피땀 어린 투쟁의 총 결실로서 창립된 민주노총은 이후 양적, 질적으로 크게 성장해 왔다. 민주노총은 그 동안 자본과 권력의 지배 아래 놓여 있던 보수적 노동운동을 일신하여 민주적 노동운동의 핵심으로 우뚝 섰으며 이를 발판으로 노동자계급의 정치적, 경제적, 사회적 지위를 향상시키기 위해 노력해왔다. 민주노총은 이에서 더 나아가 우리 사회의 전체 진보개혁세력의 핵심으로 자리 잡으면서 한국사회의 민주화와 진보를 위한 각종 의제를 추진해 왔을 뿐만 아니라 노동자 정치세력화의 총결실로서 민주노동당을 창당하고 발전시키는 데 있어 대들보 역할을 맡아왔다. 또 내부적으로도 민주노총은 창립 초기의 866개 가맹노조, 41만 명의 조합원으로부터 현재 1,760여 개의 가맹노조와 80만 명의 조합원을 가진 조직으로 성장하였으며 가맹조합원의 80% 이상이 산별노조 전환을 이미 달성했을 정도로 기업별 노조로부터 산별 노조로의 전환이라는 목표를 달성하는 데 성공하였다. 그밖에도 고용안정센터, 정책연구원, 법률원, 교육원(준) 등의 설립에서 보는 바와 같이 현장조합원에 대한 지원을 강화하기 위해 기구를 정비하고 노조간부와 실무자들의 역량을 강화하기 위해 노력해 왔다. 물론 민주노총의 발전과정은 순탄한 것만은 아니었다. 자본과 권력의 끊임없는 탄압 속에 수많은 활동가들과 현장조합원들이 해고와 구속을 당하였으며 심지어 귀중한 생명까지 바치기도 했다. 이러한 우리 사회의 민주화와 진보를 위한 민주노총의 투쟁은 현재도 계속되고 있다.

이제 민주노총은 또 한 번 새로운 환경의 변화와 도전에 직면하고 있다. 밖으로는 거센 글로벌화와 기술혁신의 물결 속에서 국경을 넘어선 자본간 경쟁이 격화되어 왔으며 이러한 금융자본주의의 끝없는 탐욕과 무분별한 경쟁의 결과로 결국 2008년의 전 세계적인 금융위기를 초래하였다. 이는 곧 자본주의 자체가 불안정과 위기의 시대로 들어서고 있음을 알려주고 있다.

안으로는 국가와 자본에 의한 신자유주의적 정책과 노동운동에 대한 탄압이 한층 거세어지고 있다. 특히 이명박 정부 집권 이래 정부의 노동운동에 대한 탄압은 본격화되고 있는데 예컨대 노조전임자임금지급 금지 조항을 2010년 7월부터 일방적으로 시행하여 노동조합의 자주적인 활동을 가로막고 있으며, 2011년부터 시행될 사업장 단위 복수노조 창구단일화 조항은 노동조합의 자유로운 교섭권을 부인하고 기형적인 노동조합이 될 수밖에 없는 상황을 만들고 있다. 특히 산업별 노동조합의 교섭은 거의 불가능하게 되었으며 단위사업장 내에서도 교섭권을 갖는 과정은 너무 복잡하고 현실성이 없고, 쟁의행위 결의나 준비 등 실질적인 노동조합 활동 자체가 불가능하게 되었다. 쌍용자동차 사태나 공무원 노조에 대한 탄압 등 일련의 사태에서 보는 바와 같이 노동운동에 대한 제도적, 물리적 탄압이 더욱 거세어지고 있으며 노동조합 활동가나 조합원에 대한 해고, 구속 등 각종 탄압이 가중되고 있다. 한편 자본에 의한 신경영전략 역시 한층 거세어지고 있는데

예컨대 상시적인 구조조정과 정리해고, 외주 하청화, 비정규직의 확대 등으로 고용불안은 일상화 되었으며 이는 경제위기 이후 더욱 급속하게 진행되고 있다.

다른 한편 민주노총 내부적으로도 급격한 환경변화가 진행되고 있다.

첫째, 이념과 지향성 면에서 민주노총이 뚜렷한 방향을 제시해야 할 필요성이 커지고 있다. 그 동안 민주노총은 정부와 자본의 신자유주의적 공세에 대항하여 방어적이고 단기적인 대응에 집중해 옴으로써 노동운동 및 전체 민중운동이 지향하는 대안적 이념과 방향을 제시하지 못하고 있는 것이 사실이다. 산별노조운동 역시 단순한 조직구조의 전환을 의미하는 것이 아니라 노동자계급 전체의 대동단결을 통해 진보적 이념과 진보적 의안을 추진할 동력을 얻자는 데 있었지만 이러한 목표는 아직 현실 속에서 실현되지 못하고 있다. 이를 우리는 민주노총의 **“정체성의 위기”**라고 부를 수 있을 것이다.

둘째, 민주노총의 그 동안의 노력에도 불구하고 조직률이 더 이상 크게 높아지지 못한 채 담보상태이며 더욱이 기존 조합원들이 대기업 정규직 중심으로 구성됨으로써 모든 노동자계급, 특히 그 가운데서도 중소기업, 비정규직 등 취약계층 노동자들을 조직 내에 충분히 포괄하지 못하고 있다. 그 결과 민주노총은 노동자들 가운데서도 **“기득권층”** 노동자들만을 대변하고 있다는 외부의 비판을 받게 되었는데 이를 우리는 민주노총의 **“대표성의 위기”**라고 부를 수 있을 것이다.

셋째, 민주노총의 노력으로 전체 조직의 80% 이상이 기업별 노조로부터 산별노조로 전환하는 성과를 거두었음에도 불구하고 이는 아직 형식상의 전환에 그치고 있을 뿐 산별노조의 실질적 내용을 획득하지 못하고 있다. 산업내의 전체 노동자들을 조직하여 포괄적 노동조합을 만들고 안정적 산별교섭체제를 수립하며 이를 바탕으로 하여 산업 내 임금 및 근로조건을 평준화함으로써 노동시장 양극화를 막는다는 산별노조의 큰 목표는 실현되지 못하고 있다. 더욱이 민주노총에 가맹한 각 조직들의 산별노조로의 전환과정 역시 전체적인 계획과 조정 하에 질서 있게 이루어진 것이 아니라 각 조직의 **“각개약진식”** 추진에 의해 이루어짐으로써 민주노총 전체 조직의 통일성을 기하지 못하고 있으며 이 과정에서 총연맹으로서의 민주노총의 위상과 기능이 훼손된 것도 사실이다. 민주노총이 그 이념과 의제의 실현을 위해 조직을 총동원하여 총파업 등을 조직하고자 하는 경우에도 일사불란한 동원력을 갖추지 못하고 있는 것이 사실이다. 이를 우리는 민주노총의 **“동원력의 위기”**라고 부를 수 있을 것이다.

넷째, 산별노조 진전에 따른 부작용으로서 현장의 약화, 총연맹 및 산별노조의 현장으로부터의 괴리, 관료화 등에 대한 우려가 높아지고 있다. 내부민주주의가 활발하게 작동하지 못하고 있다는 목소리도 높다. 총연맹-산별노조-지역본부-현장노조로 이어지는 수직적 소통구조와 민주노총 내 각 산별, 의견그룹별 간의 수평적 소통구조가 활발하게 작동하지 못하고 있으며 현장노조원의 노조활동에 대한 참여와 현장의 목소리 전달 등이 제대로 이루어지지 못하고 있다는 불만도 많다. 총연맹의 현장 조합원에 대한 다양한 서비스의 제공기능 역시 아직은 매우 취약한 형편이다. 선진국 산별노조들은 산하조직이 개별적으로 담당하기 힘든 복지, 정책, 교육훈련, 법률, 교섭지원 기능 등 현장조합원에 대한 서비스기능을 담당함으로써 조합원의 노동조합에 대한 참여의식을 높일 뿐만 아니라

신규 조직화에 있어서도 이러한 서비스 기능의 존재가 큰 힘이 되고 있다. 반면 민주노총은 인력과 재원의 한계로 인해 이러한 현장 서비스 기능을 제대로 수행하지 못함으로써 현장노조원들의 불만이 제기되고 있으며 이는 자칫 복수노조 시대의 노조 간 경쟁에서 불리한 요인으로 작용할 수 있다. 이를 우리는 민주노총의 “내부소통의 위기”라고 부를 수 있을 것이다.

민주노총은 이상의 환경변화와 내부적 위기에 올바르게 대응하기 위해 새롭고 대담한 이념, 조직, 정책을 수립할 필요가 있다. 그것은 한 마디로 말해 “제 2의 산별노조운동”을 주도하는 민주노총으로의 혁신을 뜻한다.

그렇다면 “제 2의 산별노조운동”이란 무엇인가? 민주노총이 지금까지 추진해 왔던 “제 1의 산별노조운동”이 주로 기존의 기업별 노조체제를 산별 노조체제로 전환함으로써 산별노조의 형식적 외관을 갖추는 데 목적이 있었다고 한다면 “제 2의 산별노조운동”이란 산별노조운동의 질적인 도약을 기하고 이를 바탕으로 전체 노동자계급을 단결시킴으로써 우리 사회에서 진보적 이념과 진보적 정책이 실현될 수 있도록 민주노총이 주도해가는 것을 목표로 한다. 이를 보다 구체적으로 풀이하면 다음과 같다.

첫째, 진보적 이념을 주도하는 민주노총: 민주노총은 민주적 노동운동의 새로운 이념과 새로운 지향점을 명확하게 제시하고 그 실현을 위해 노력하여야 한다. 진정한 의미에서의 산별노조운동은 단순한 조직구조의 전환을 의미하는 것이 아니라 노동운동의 대단결을 통해 우리 사회를 혁신할 진보적 운동의 동력을 얻자는 데 그 목표가 있다. 따라서 민주노총은 진보세력의 중심으로서 우리 사회의 나아갈 길과 이념상을 제시하고 이를 주도하여야 할 것이다.

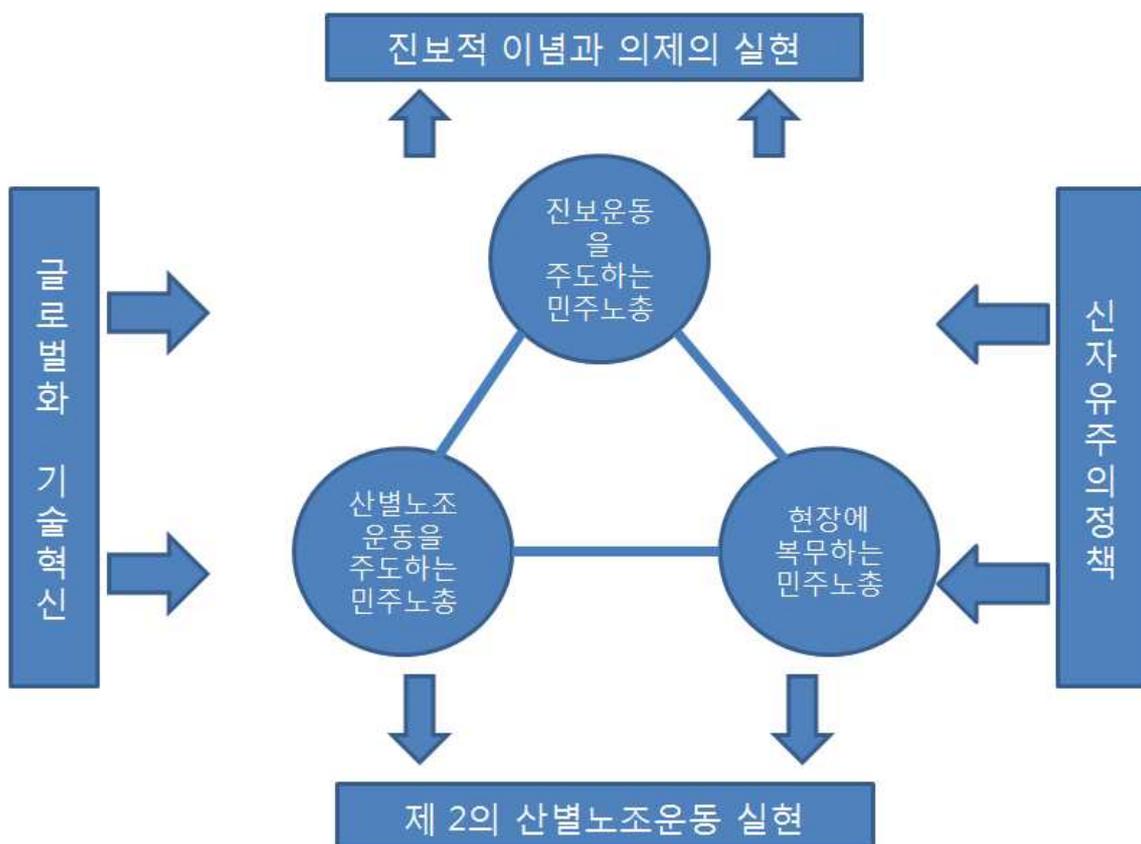
둘째, 진보진영의 투쟁을 주도하는 민주노총: 민주노총의 진보적 이념과 의제를 실천하기 위해서는 전체 노동운동을 위시한 진보개혁진영의 대동단결과 연대로 이를 추진할 필요가 있다. 민주노총은 조합원이나 대기업 정규직 노동자만을 대변하는 조직이 아니라 비정규직, 중소기업 노동자를 포함한 전체 노동계급, 더 나아가 전체 진보개혁진영을 대변하는 총노동의 대표로서 국가와 자본에 대해 투쟁하고 교섭하는 동시에 진보개혁진영의 연대를 주도하는 핵심세력이 되어야 한다.

셋째, 산별노조운동을 주도하는 민주노총: 민주노총의 이념과 의제를 실천하기 위한 동력은 민주노총 80만 조합원의 단결력으로부터 나오는데 이를 실현하기 위한 구체적 구조는 다름 아닌 산별노조운동이다. 이제 민주노총은 1단계 산별노조운동의 성과를 이어받아 2단계 산별노조운동을 시작할 시점에 있다. 즉 지금까지 산발적, 각개약진식으로 전개되어 왔던 산별노조운동을 보다 집중적이고 계획적으로 전개함으로써 산별노조운동의 내실을 기해야 하며 이 과정에서 민주노총이 주도적 역할을 하여야 한다.

넷째, 현장에 복무하는 민주노총: 민주노총이 어떠한 목표를 달성하고자 하든 이는 조직

의 일치된 투쟁력에 의존할 수밖에 없으며 그 투쟁력은 결국 현장으로부터 나오게 된다. 따라서 민주노총은 현장으로부터의 유리와 관료화를 경계하고 철저하게 현장 조합원들에게 복무하는 조직이 되어야 한다. 이를 위해 총연맹-산별-지역-현장으로 이어지는 수직적 소통구조와 각 산별조직 간, 각 의견그룹 간의 수평적 소통구조를 강화하는 한편, 현장조합원들의 노조활동에 대한 참여를 높임으로써 내부민주주의를 실현하여야 한다. 아울러 현장이나 산별 차원에서 해결할 수 없는 기능들, 즉 총파업 투쟁, 조직화, 정책, 법률서비스, 교육, 복지서비스 등 총연맹 고유의 기능들을 일층 강화함으로써 현장의 투쟁력과 교섭력을 극대화시킬 수 있도록 복무하여야 한다. 이러한 총연맹의 기능을 극대화하기 위해서는 인력과 자원의 효율적 집중과 배분, 총연맹 간부와 실무자들의 교육훈련 학습을 통한 역량강화, 조직과 기능의 재배치를 통한 역량 극대화 등이 이루어져야 한다. 이상의 총연맹으로서의 민주노총이 지향해야 할 역할을 그림으로 표시하면 <그림 1-1>과 같다.

<그림 1-1> 총연맹으로서의 민주노총의 역할



II. 노동조합 총연맹 조직의 역할과 과제: 이론과 실천

민주노총의 산별노조건설운동은 1990년 전노협 창립선언문에서 명시될 정도로 오랜 역사를 지니고 있다. 그러나 오늘날 형식적인 산별노조로의 전환율은 꾸준히 증가하고 있음에도 이러한 조직형태의 전환이 노동운동의 자주성과 투쟁성, 연대성을 공고히 하고, 이를 토대로 대정부/사용자에 대한 정치적 영향력을 강화하며, 사회적으로 사회공공성을 확산한다는 산별노조운동의 기본이념에 비추어 충분한 성과를 올리지 못하고 있는 것도 사실이다.

물론 이러한 문제는 자본의 신자유주의적 공세와 내부 조직적 전환의 불완전성(비정규노동자에 대한 조직화의 한계)에 따른 과도기적 단계에서 드러나는 것이라고도 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 산별노조운동의 이념과 방향성, 그리고 조직내부의 역동성과 효율성에 있어서 기존의 산별노조운동 방식이 일정한 한계를 보이고 있는 점은 간과할 수 없다. 특히 산별노조운동에서 전국수준의 총연합조직과 산하조직 간의 관계, 그리고 총연합조직의 위상과 역할은 노동운동의 발전과 전망에 있어서 대단히 중요하기 때문에 산별노조 전환과정에서 총연맹으로서 민주노총이 견지하는 이념과 방향성은 아무리 강조해도 지나치지 않다.

제 2의 산별노조운동을 전개함에 있어서 민주노총의 새로운 이념과 방향성 설정은 내부적으로 조직운동의 목표와 자기정체성을 공고히 하고, 대외적으로 대정부/사용자에 대한 영향력을 강화하기 위한 차원에서 중요한 선결과제라고 할 수 있다. 그렇다면 민주노총의 새로운 이념과 방향성은 변화된 사회경제적 조건에서 어떻게 정립해야하는 것일까?

노동운동의 이념적 유형화와 관련하여 기존의 “경제적(혹은 실리적)·정치적(혹은 혁명적)·사회적” 조합주의 형태의 분류가 일반적이었다(윤진호, 2007). 경제적 조합주의는 미국이나 일본의 경우처럼 사회적, 정치적 이슈보다는 조합원들의 경제적 이익을 우선시하는 노동조합의 이념을 지칭한다. 정치적 조합주의는 특정한 정치적 이념을 추구하거나 특정한 정당과 이념적으로 밀착된 노조운동을 지칭한다. 구 사회주의 국가의 노조운동이나 남부유럽국가(프랑스, 이탈리아, 스페인, 그리스 등)처럼 정치적 노선노조를 지향하는 경우가 대표적이다. 사회적 조합주의는 조합원의 이해관계를 넘어 전사회적인 문제를 제기함으로써 보편적 노동자의 이해관계를 추구하는 독일이나 북유럽국가들이 이를 표방한다.

오늘날 신자유주의적 세계화 맥락 속에서 다국적 기업이 생산의 네트워크화를 추진하고, 자본에 의한 노동조합의 분권화 경향이 강화되면서 앞서 언급한 세 가지 유형은 한계를 드러내기 시작했다. 경제적 조합주의는 시장의 공세에 점차 노동조합이 양보협약의 형태로 타협하면서 무력화되어 갔으며, 정치적 조합주의는 단순한 반자본주의 강령만으로는 변화하는 세계에 대응하기가 어려워졌고, 조직율의 급격한 하락을 불러왔다. 사회적 조합주의는 일부 복지국가에서 여전히 그 장점을 유지하고 있기는 하지만, 노동운동으로서의 운동성을 상실하고, 조직화된 노동자들만의 이해대변기능에 머물러 한계를 드러내는 한편, 관료주의의 한계를 노출하고 있다.

이에 대한 대안으로 일부에서는 노동운동의 운동성을 강조하는 ‘사회운동적 조합주의’(Social movement unionism)를 강조하기도 한다. 사회운동적 조합주의는 노동운동의 운동성 및 현장성, 아래로부터 역동성을 강조한다는 점에서 장점을 지니고 있지만, 노동조합운동의 궁극적 목표에 대한 명료한 상을 제시하지 못하고 있으며, 관료주의에 대한 거부감으로 인해 조직화된 노동운동에 대해 지나친 거부감을 보인다는 단점을 지닌다.

이러한 기존의 노동조합운동에 대한 이념적 유형화는 개별국가가 처한 역사적, 사회경제적 조건 속에서 노동운동이 자주성을 지키기 위한 구체적인 전략과 결합되면서 구체화된 것이므로 어느 유형과 모델을 일방적으로 도입하거나 모방할 성질은 결코 못된다. 오늘날 경제적, 사회적, 정치적 조합주의 모델의 대표적인 국가들에서조차 세계화의 흐름 속에서 변화된 노자간의 세력관계로 인해 자신의 특징적인 성격이 과거에 비해 약화되거나 변화되고 있는 실정이다. 따라서 한때 한국에서 산별노조의 대표적인 모범사례로 벤치마킹의 대상이 되었던 독일 모델을 일방적으로 추구하는 것과 같은 자세는 별로 도움이 되지 못할 것이다.

우리는 현 시점에서 노동운동의 과도한 이념적 반(反)자본주의 강령이나 모든 노동운동의 활동을 정치적으로 해석하는 과도한 주관주의(voluntarism)가 노동운동의 발전에 결코 도움이 되지 않는다고 생각한다. 제 2의 산별노조운동은 사회운동적 조합주의가 지니는 조합원의 의식적 계급운동에 기초하면서, 사회적 조합주의에서 강조된 총노동에 대한 보편주의적 입장(사회 공공성의 확대, 총노동의 관점에서 취약계층에 대한 사회적 배려)을 동시에 추구해야만 한다. 이러한 입장은 자본주의 사회에서 노동운동이 견지해야할 기본적 관점을 명확하게 하는 동시에, 변화된 축적체제의 조건 속에서 자본과 국가를 상대로 노동운동이 견지해야할 전략적 이데올로기를 필요로 한다. 특히 제 2의 산별노조운동과정에서 총연맹으로서 민주노총은 이러한 기본적인 이념을 견지해야할 중대한 과제를 떠안고 있다.

1) 총연맹이 견지해야 할 노동운동의 기본적 성격

자본주의 체제가 존속되는 한, 임금노동자의 자유로운 결사체인 노동조합은 자본주의 체제 내에서 기본적으로 네 가지 중요한 권리를 지켜낼 의무가 있다. 즉,

첫째, 자본의 공세를 막아내고 노동의 권리를 지키는 기능(사회경제적, 정치적, 법·제도적, 이데올로기적 차원)

둘째, 노동조건 개선(노동시간의 단축, 노동환경 개선, 노동강도의 완화)

셋째, 상품으로서 노동력의 구매조건 개선(임금수준의 개선)

넷째, 노동자의 이익을 관철하기 위한 법과 제도의 개선(노동법의 개정, 국가와 자본의 과도한 통제에 대한 제한수단 - 예컨대 경영참여권 보장 -)

이러한 노동조합운동의 원칙은 자본 및 노동운동의 발전 수준에 따라 그 내용과 형식을 달리한다. 자본주의가 존재하는 한 지속적으로 임금에 대한 압박, 노동강도의 심화, 작업

장 및 사회에서 노동권을 무력화시키려는 시도는 없어지지 않을 것이다. 격렬한 투쟁이나 노동과 자본 간의 세력관계에 따라 종종 그러한 모순이 완화되는 시점도 있지만, 오늘날 세계화시대에 노동이 처한 상황에서 확인되듯 노동에 대한 자본의 기본적인 공세는 결코 멈추지 않고 있다. 특히 한국 사회에서 노동시장의 양극화(비정규노동의 확산)는 결국 노동운동을 무력화시키려는 자본의 끊임없는 공세의 결과이기도 하다. 제 2의 산별노조 운동의 출발점은 앞서 언급한 네 가지 노동운동의 기본적인 관점을 확고하게 지켜내는 것이기도 하다.

2) '체제 내에서의 투쟁'과 '체제에 대한 대안운동'으로서의 이중운동

노동운동은 본질적으로 자본주의 체제 내에서 자본(그리고 국가)을 상대로 한 방어적 운동의 차원(체제 내에서의 투쟁)에서 전개되지만, 상황에 따라서는 자본주의 체제가 안고 있는 본질적인 모순을 해결하는 변혁적 운동(체제에 대한 대안운동)의 성격을 지니기도 한다(Lim, 1994). 한때 이념적 차원에서 체제 내에서 권리를 지키기 위한 노동운동은 '개량적'으로, 체제에 대한 대항운동은 '변혁적' 노동운동으로 보는 이분법적 경향이 존재했다. 이는 과거 사회주의국가가 존재하던 시기에 그러한 국가의 이념이 자본주의에 대한 유일한 대안으로 받아들여지면서 설득력을 지닌 주장이었지만, 오늘날 여전히 그 타당성을 주장하기는 무리이다. '87년 노동자 대투쟁'을 통해 확인되듯, 한국의 노동자들은 임금조건 및 노동조건 개선에 대한 열망을 순식간에 제도 및 체제의 변혁운동으로 이어갔으며, 이를 통해 한국사회의 민주화에 커다란 기여를 하였다. 따라서 자본주의 체제 내에서의 투쟁(기본적으로 노동의 기본권 투쟁)은 주어진 상황과 조건에서 언제든지 체제에 대한 대안운동(근본적인 제도개혁)으로 전개될 수 있다.

나아가서 현재 한국 사회에서의 노동운동은 체제 내에서의 기본권 투쟁과 현 체제를 극복하는 대안운동을 형식적으로나 이념적으로 구분할 처지가 아니다. 세계화 흐름 속에서 강화된 (국내외) 다국적기업의 공세(노동시장의 유연성 강화)와 정부의 친 기업적 제도정비(타임오프제, 노동규제 완화 등) 등 일련의 노동에 대한 공세에 대응하기 위해서는 체제 내에서의 투쟁과 체제에 대한 대안운동 모두를 강력하게 전개할 필요가 있다. 기업별 노조의 한계를 극복하려는 산별노조운동의 기본적인 방향은 체제 내에서의 투쟁(노동현장 중심의 투쟁)으로부터 시작하여 자본주의 체제가 안고 있는 기본적인 모순의 개선 및 변혁을 지향하는 것이다. 이때 체제에 대한 대안운동이 반드시 반자본주의적 변혁운동으로 이해될 필요는 없다. 사회운동의 객관적 현실과 동떨어진 주관적 변혁론은 대중의 설득력을 담보하지 못할 것이다.

현 시기에 체제대항적인 투쟁은 오히려 조직화된 노동자들의 이해를 뛰어 넘어 분절화된 노동시장으로부터 소외된 노동하는 민중의 보편적 이해를 지켜내기 위한 투쟁(진보적인 사회경제정책의 개선과 도입, 노동권 - 혹은 노동할 수 있는 권리 -, 사회권, 인권 등의 보편적 기본권 강화 등)에서 출발한다. 이와 같은 투쟁은 그 자체로 기존의 금융자본 중심의 자본주의체제에 대한 커다란 도전이기도 하다. 이러한 관점에서 제 2의 산별노조운

동은 대내적으로는 체제내의 투쟁을 확고히 함으로써 총연맹을 비롯한 노동운동의 위상을 공고히 하고, 대외적으로는 진보정당과의 정책적 결합 및 민중연대를 통해 신자유주의가 심화시킨 사회경제적 양극화를 극복하는 구심점이 되는데 그 목표가 있다. 궁극적으로 이러한 사회연대투쟁을 통해 민주노총은 반세계화운동에 있어서 구체적인 프로그램을 제시하는 ‘변혁적 노동조합’의 성격을 확고히 하는 계기가 될 것이다.

3) 총연맹으로서 민주노총의 이념적 지향성과 실천적 과제:

이와 관련된 강령적 프로그램은 ‘노동의 자주성’에 기초한 **‘사회경제 민주주의의 실현’**이다.

일부 해외사례는 이와 관련하여 시사하는 바가 크다. 예컨대 20세기 초반 독일의 사민주의자인 프리츠 나프탈리(Fritz Naphtali)는 노동하는 사람들의 정치적, 문화적, 경제적 해방을 추구하는 ‘경제민주주의’를 주장하였다. 이를 실현하기 위한 구체적 실천내용으로 그는 첫째, 노동자들의 전문적인 (정치적) 능력배양, 둘째, 경제에 대한 노동조합의 통제, 셋째, 소유구조에서 공기업 및 협동조합 소유를 확장한 자본주의 대안경제의 발전 등을 제시하였다.

한편, 스웨덴에서도 유사한 이념은 발견된다. 스웨덴의 사민주의자인 뮐러(Möller)나 사민당 경제이론가 비그포스(Wigforss)는 맑스주의 강령에 기초한 전면적 국유화 전략 대신 점진적인 계획경제 노선을 주장하였다. 그 핵심은 노동조합에 의한 시장의 통제였다. 이에 기초하여 스웨덴 노동조합은 1970년대에 사용자와 정부를 압박하여 ‘임금노동자 기금’(wage earner fund)을 구축하기에 이르렀다.

두 개의 해외사례에서 보여준 이념은 그 자체로 자국에서 모두 현실화된 것도 아니며, 제도적 측면에서 완벽한 것도 아니다. 유럽의 사민주의를 발전모델로 삼으려는 의도는 더더구나 아니다. 그러나 신자유주의적 공세 속에서 노동운동이 조직화를 통해 ‘시장의 자율성’을 통제하고, 이를 통해 총노동의 이해관계를 사회 속에서 대변한다는 요체는 여전히 이 시대에도 중요한 과제이다. 그러한 점에서 민주노총이 추구하는 제 2의 산별노조운동은 궁극적으로 **‘노동운동의 자주성에 기초한 사회경제 민주주의의 실현’**에 두어야 할 것이다. ‘사회경제의 민주주의’는 단순히 사회정책의 도입과 개선을 통해 ‘(노자간의) 갈등을 제도화’하는 사민주의적 조합주의의 이념을 의미하지 않는다. 그 대신 평등, 자유, 연대라는 사회적 가치에 기초하여 노동이 존중받고, 경제적, 정치적, 사회적 권력의 정의로운 분배를 추구하는 노동운동의 기본이념을 표방한다. 그러나 이러한 프로그램을 실천하기 위한 가장 중요한 선결조건이 노동운동의 자주성 즉 ‘투쟁력’에 기초하고 있음을 두 말할 나위가 없다.

이를 실현하기 위해서 총연맹은 두 가지 중요한 실천적 과제를 수행해야만 한다. 첫째, 산별노조 운동의 이념과 지향성(노동존중 - 사회경제의 민주주의 실현)을 조직 내부에서 공유하고, 이를 실천함으로써 조직 내에서 총연맹의 위상을 공고히 하는 것이다. 물론 이는 단순한 구호와 슬로건을 반복하는데 그치면 안 된다. 노동시장의 분절구조를 극복하

려는 구체적인 정책대안, 시장경쟁의 강화로 악화되는 노동조건 개선, 시장에 대한 규제강화, 개별 산별노조의 범위를 넘어서는 산업정책(특히 제조업의 구조조정과 관련) 패러다임의 전환과 관련된 정책적 개입 등 구체적인 실천이 뒷받침 되어야만 한다. 이를 위해서 당연히 총연맹의 관장력, 조직구조 및 투쟁의 집중성이 요구된다.

둘째, 산별노조 운동의 요체는 노동하는 사람들의 보편적 이해를 지키는데 있다. 노동시장의 분절구조로 인해 소외된 취약계층(비정규노동자, 여성, 이주노동자, 청년실업자 등) 혹은 불안정노동자들의 생존권 및 기본권을 대변하려는 다양한 노력은 편협한 이해관계에 기초한 기업별 노조를 탈피하여 산별노조운동의 보편타당성을 평가하는 중요한 시금석이 된다. 이와 관련하여 정치적으로 진보정당과의 공조, 사회적으로 민중연대를 공고히 함으로써 민주노총의 대사회적, 대정치적 영향력의 확대가 가능할 것이다.

III. 제 2의 산별노조운동 실현을 위한 외부 환경적 요인과 내부 조직적 요인

1. 외부 환경적 요인

민주노동운동은 지난 10여 년 동안 몇 가지 중대한 외부환경 요인의 변화로 인해 심대한 도전에 직면하였다. 이와 관련하여 다음 네 가지 요인을 중요하게 언급할 수 있다.

첫째, 시장개방과 탈규제를 핵심으로 하는 세계화 및 급변하는 정보통신기술에 기초하여 시장에서 단기적 이윤만을 추구하는 금융자본주의의 확산과 이에 따른 시장의 불안정성, 특히 2000년대 후반에는 이로 인한 시장의 위기가 일상화되고 있다.

둘째, 세계화 과정 속에서 국제적 분업구조의 재편. 이는 다시 다국적 기업의 국내진출로 인한 고용관계의 변화 및 경영전략의 변화, 국내기업의 해외진출로 인한 산업공동화 및 상시적 산업구조조정 등으로 국내 경제 및 노동시장에 막대한 영향을 미치고 있다.

셋째, 자본의 신경영전략과 노동시장의 변화. 단기적 이윤을 추구하는 기업투자 및 고용전략은 노동시장의 분절화(이중노동시장), 비정규노동의 '여성화' 및 인구학적 변화에 따른 노동시장의 고령화 경향 등을 초래하고 있다.

넷째, 정권의 교체와 그에 따른 노동정책의 변화. 김대중, 노무현 정부에서는 신자유주의적 성격의 기본기조 속에서 경제민주주의를 보완하는 이중적 노동정책이 구사되었으나 이명박 정부 출범 후에는 노골적인 신자유주의적 경제정책과 더불어 탄압일변도의 노동정책이 구사되고 있다. 이에 따라 비정규직을 양산하는 노동유연화 정책과 노동탄압적인 노사관계 정책이 잇달아 추진되고 있다.

이러한 요인들은 87년 노동자대투쟁 이후 민주노동운동의 발전적 성과를 압축적으로 보여주었던 '87년 체제'를 위기로 몰아가는 계기로 작용하고 있다. 특히 1997년 외환위기로 인한 기업파산과 대규모로 진행된 구조조정은 고용불안을 구조화, 일상화하면서 노사관계에도 심대한 변화를 초래하였다. 단기적 수익극대화를 추구하는 해외금융자본, 투자기관, 거대은행의 압박에 직면하여 국가의 노동정책은 구조조정과 사유화, 노동시장의 유연화에 집중되었다. 이러한 외부환경의 변화는 내부노동시장의 붕괴를 초래하는 동시에 비용절감과 고용유연화의 틀 안에서 다양한 형태의 비정규 노동과 외주화를 통한 간접고용을 확대시켰다. 소위 '97년 체제'로 집약되는 구조조정, 노동유연화, 상시적 고용불안정은 상대적으로 안정적인 고용조건에 기초하여 임금투쟁을 전개하여왔던 노동조합에게 심각한 도전과 위기를 의미하는 것이었다. 김대중 정부와 뒤이은 노무현 정부 10년 동안 교원과 공무원의 단결권 및 노조의 정치활동 보장, 쟁점현안과 관련된 직권중재, 손해배상 및 가압류, 공무원 노동기본권 보장 등 일정 정도의 노동기본권의 보장이 이루어지기도 했지만, 다른 한편으로는 노동시장 유연화를 위한 정리해고제, 근로자파견제, 비정규보호입법, 노사관계선진화 방안 등 기존의 87년 체제에서의 노동운동 관성만으로는 충분

히 저지할 수 없는 신자유주의적 노동정책도 동시에 강화되었다.

이명박 정부 들어서는 노골적으로 강력한 신자유주의 정책과 탄압적 노동정책이 추진되고 있다. 이명박 정부는 이른바 '비즈니스 프렌들리' 정책을 앞세워 공공부문의 구조조정은 물론 각종 공공서비스의 민영화를 광범위하게 추진하고 있다. 이에 순순히 따르지 않는 노동조합에 대해서는 2009년 쌍용차 노동자들의 투쟁의 경우처럼 법과 질서의 원칙 아래 노골적인 탄압이 자행되었다. 상시적인 공안탄압은 공공부문으로 중심 이동하여 전교조 및 공무원노조에 대한 노골적인 탄압, 철도노조의 정당한 쟁의행위에 대한 불법적이고 전 방위적인 압박 등이 이루어졌다. 뿐만 아니라 대형사업장 노동조합에 대한 낙인찍기와 타임오프제 시행을 통해 노동조합의 씨를 말리려는 반 노동적 정책이 자행되고 있다.

이러한 외부적 요인은 민주노총이 민주노동운동의 발전전략으로 상정한 산별노조건설운동에도 심대한 영향을 미치고, 변화하는 외부환경에 대응하여 조직의 위상과 전략을 재고하게 만드는 중요한 계기가 되었다.

아래에서는 간략하게 언급한 이러한 외부환경요인이 민주노총이 주도하는 산별노조건설운동의 발전에 어떠한 영향을 미쳤는지 요인별로 살펴보고자 한다.

1) 87년 체제의 위기와 위기극복의 대안으로 산별노조건설운동

(1) 산별전환의 시대적 요청과 의의

87년 노동자 대투쟁 이후 한국의 노동운동은 대략 10여 년 동안 황금기를 구가하였다. 이 시기에 노동운동은 노사관계의 민주화뿐만 아니라 임금 및 근로조건의 개선, 전반적인 분배문제의 개선, 노동자의 기본권, 인권, 사회권(국민연금과 고용보험의 도입) 등을 개선하였다. 이른바 '87년 체제'로 불리는 이 시기에는 노사관계의 민주화와 민주노동운동의 성장이라는 성과 외에 대공장을 중심으로 포드주의와 테일러리즘의 정착에 따른 내부노동시장의 형성(고생산성/상대적 고임금체제의 성립, 동시에 기업 측의 신경영전략, 인사제도, 신기술 도입 병행)이라는 결과를 가져왔으며, 이는 상대적인 고용안정과 연공서열제에 기초한 기업별 노동조합운동의 지속(내지는 공고화)을 가능하게 하였다.

그러나 기본적으로 사회의 '민주화'와 시장의 '자유화'라는 모순적 성격을 기본적인 특성으로 하였던 87년 체제는 1997년 외환위기 국면에서 물적 토대와 제도적 관성(임금·단체협약 투쟁, 대중투쟁의 활성화)이 약화됨에 따라 자유화의 특성만 강화되는 결과를 초래하였고, 이는 노사관계, 노동시장의 극단적인 불안정성을 초래하였다. 대기업 정규직 중심성 강화, 대량 해고, 비정규노동의 증가, 조직노동의 위기, 근로빈곤층 증대 등은 이와 관련된 대표적인 징후였다.

1990년대 중반 이후 가속화된 신자유주의적 세계화는 노동의 유연화, 법제도의 탈규제, 시장의 자유화를 앞세워 내부노동시장을 이원화시켰다. 특히 1997년 경제위기 이후 국내 성장율/투자율/소비증가율이 급락하고, 이를 만회하기 위해 경제구조에서 수출이 차지하

는 비중이 급격히 높아지면서 기업경쟁력을 확보하기 위한 일련의 조치로서 비정규노동의 급속한 증가, 기업조직의 유연화, 정리해고제의 도입 등 외부노동시장의 비중이 급격하게 증가하였다. 그러나 이러한 위기에 직면하여 기업별 체제로 이루어진 노동조합이 광범위하게 확산된 고용불안에 대해 대응하고 조합원들의 고용안정을 보장하기가 점점 더 힘들어졌다. 나아가서 노조가 기업별 체제를 유지하는 한, 기업 외부에 있는 비정규 노동자들의 이해를 대변하기가 힘들며, 나아가서 노동자들의 고용안정, 사회보장제도의 실현, 재벌개혁과 같은 대 사회적 요구를 구현하기가 힘들다. 이러한 현상이 지속되면서 노조운동이 광범위한 노동계급의 이해를 대변하지 못하는 '대표성의 위기'를 초래하게 된 것이다.

민주노동운동 진영은 초기부터 기업 수준의 노조활동을 넘어서 산업적, 지역적, 전국적 수준에서 노동운동의 연대라는 기치아래 기업별노조로부터 산별노조로 전환하기 위한 부단한 노력을 기울였다. 이에 따라 1990년 전노협 출범 당시부터 자주적 산별노조건설은 핵심강령으로 채택되었으며, 이러한 노선은 1995년 민주노총의 출범 시에도 그대로 이어졌다. 그러나 초창기의 산별노조건설론은 산별노조를 교섭력을 강화하기 위한 수단으로 파악하기 보다는 비정규노동자들의 조직화를 통한 노동자계급의 단결과 노동자계급의 정치세력화와 같은 목표를 성취하기 위해서는 기업별 노조보다는 산별노조라는 보다 큰 단위로 단결해야한다는 이른바 '계급적 산별운동'의 논리에 기초하였다. 물론 그 당시에는 노조운동의 역사에서 가장 이상적인 발전모델로 보였던 독일과 같은 선진사례의 벤치마킹도 한 몫을 담당하였다.

그러나 이러한 전략은 노동운동을 기업의 틀 안에 가두어두려는 자본과 국가의 방해로 인해 별다른 진척을 보이지 못하였다. 1996/97년 총파업투쟁과 1997년 외환위기를 겪으면서 자본의 구조조정전략을 저지하고, 노동조합의 교섭력을 확보하기 위한 전략으로 산별노조건설운동은 다시 힘을 얻게 되었다.

이후 산별노조건설의 방향을 둘러싸고 소위 '소산별·대산별노조 논쟁'이 촉발되었다. 이 논쟁은 산별조직의 범위를 둘러싸고 전개되었지만, 내용적으로는 다소 민감한 문제를 내포하고 있었다. 소산별론이 기업별노조의 교섭과 투쟁의 성과를 반영한 조직형태의 개편을 선호하는 반면, 대산별론은 교섭보다는 노동자의 계급적 단결과 투쟁과 같은 사회운동적 성격을 강조하였다. 그러나 2000년 이후 각개약진식으로 진행된 산별노조 건설사업을 민주노총 차원에서 총괄하고 지도하는 방침을 수립함에 따라 산별노조 건설 운동의 방향, 연맹 통합 방향 등에 대한 5개년 계획이 수립되었는데, 대체적으로 가능하면 크고, 단일한 그리고 집중화된 조직을 추구하는 '산별조직화 원칙'에 따라 대산별을 중심으로 건설경로를 설정하였다(표 3-1 참조).

<표 3-1> 민주노총 소속 산별·업종별 노조 개편방향

구분	구획범위	방향
1997년 방향	금속/화학섬유/건설/상업관광/공공/금융/공무원/교육/언론/의료	
산별전략보고서 (2000년 3월)	금속/화학섬유/건설//공공/금융/사무금융 /전교조/언론/상업	보건과 공무원을 공공으로 포함
운동전략보고서 (2000년 12월)		장기적으로는 제조, 공공, 민간서비스 등 3-4개의 재편방향을 고려.

자료: 민주노총산별특위(2007: 13)

1997년 외환위기 이후 재점화된 산별노조건설운동은 계급적 노동운동의 발전이라기보다는 기업별 노조의 한계(무엇보다 ‘경제적 조합주의’)를 극복해야한다는 인식에 기초하였다. 그럼에도 구조조정 및 고용의제의 부각, 노동법개정(정리해고제, 전임자 임금지급 금지와 복수노조 허용)이라는 객관적 요인과 민주노총 건설이라는 주체적 측면에 기초하여 1998년 보건의료산업노조를 시발점으로 해서 2000년 금융산업노조, 2001년 금속산업노조의 결성으로 산별노조 건설운동이 실현되기 시작하였다. 이후 민주노총은 2003년 정기대의원 대회에서 2007년까지 금속, 화섬, 건설, 공공, 사무금융, 전교조, 언론, 상업관광노조 등 8개 대산별 노조조직으로 통합하는 사업을 결의하였으며, 그에 따라 산별노조의 조직전환이 급속하게 진전되었다.

요약컨대, 1990년대 중후반의 세계화 공세와 1997년 외환위기라는 직접적인 경제위기는 ‘고용 없는 성장’과 인위적인 구조조정이라는 새로운 국면을 초래하였으며, 이에 대해 민주노총은 산별노조의 건설을 주요 대안으로 내세웠다. 이는 단순한 노조 조직형태의 전환을 의미하는 것이 아니라 기업별 노조의 한계를 극복하는 새로운 노동운동의 정립을 의미하며, 이를 위해 전반적인 사회개혁투쟁과 정책 및 제도의 개선, 노동운동의 정치세력화를 염두에 둔 것이었다. 그에 조용하며, 산별노조는 임금과 고용이라는 기본적인 단체교섭의제 외에 해당 산업의 산업정책개발과 산업에서 비롯된 사회개혁투쟁을 주도하며, 단위노조는 기업노조의 틀을 벗어나 산별연맹에 교섭권을 위임하고, 활동의 무게중심을 현장조직 강화와 다양한 형태의 경영참여에 놓는 등 각급 조직의 임무와 역할을 구별하는 것이 요구되었다.

<표 3-2> 민주노총 소속 산별·업종별 노조 현황(2009년 12월 기준)

소속	노조명	지부수(개)		조합원수(명)		산별화비율(%)	
		2007	2009	2007	2009	2007	2009 ()안은 증감률
건설산업 연맹	전국건설운송노동조합	16		6,950		31.4	91.5 (+ 60.1)
	전국타워크레인노동조합	7		1,100			
	건설사무노동조합*		31		6,302		
	전국건설노동조합*		40		21,334		
	건설플랜트노동조합*		5		23,276		
공공운수 연맹	전국과학기술노동조합	42		4,944		72.2	63.6 (- 8.6)
	전국연구전문노동조합	29		1,984			
	한국발전산업노동조합	5		6,400			
	전국운수산업노동조합**	161	1	52,075	49,792		
	전국공공서비스노동조합**	50	1	35,249	42,356		
교수노조	전국교수노동조합	8	9	1,062	997	100.0	100.0
공무원노조	전국공무원노동조합	253	224	123,000	109,438	100.0	100.0
금속노조	전국금속노동조합	201	240	144,499	147,107	91.5	96.0 (+ 4.5)
대학노조	전국대학노동조합	137	137	8,987	7,542	100.0	100.0
병원노련	전국보건의료노동조합	131	148	35,848	39,221		
비정규교수 노조	전국비정규교수노동조합	4	9	1,000	1,200	100.0	100.0
서비스연맹	전국학습지노동조합	4	3	400	273	2.7	2.7
사무금융 연맹	전국농업협동조합노동조합	76	68	9,474	8,109	47.1	50.1 (+ 3.0)
	주한외국인금융기관노동조합	14	15	322	157		
	전국상호저축은행노동조합	13	12	352	364		
	전국수산업협동조합노동조합	28	16	1,000	600		
	전국생명보험노동조합	8	12	2,994	4,637		
	전국손해보험노동조합	14	13	9,545	9,045		
	전국증권산업노동조합	9	10	3,864	4,923		
	전국축산업협동조합노동조합	68	57	3,800	2,708		
	전국새마을금고노동조합	50	5	400	320		
언론노련	전국언론노동조합	110	116	16,661	12,816	92.5	100.0 (+ 7.5)
전교조	전국교직원노동조합	183	16	90,983	71,995	100.0	100.0
화학섬유 연맹	전국화학섬유노동조합	67	72	5,917	6,560	23.8	53.0 (+ 29.2)
지역본부	직가입 일반노조	86	128	8,227	9,930		
총계		1,688	1,762	568,803	703,598	75.6	83.6 (+ 8.0)

* 2009년 노조명에 따른 조직현황임.

** 2009년 노조명에 따른 조직현황이며, 소속은 공공운수연맹으로 변경됨.

자료: 민주노총

(2) 산별노조 전환의 현황과 쟁점

산별노조건설을 둘러싼 초기 논의는 산별건설의 경로를 둘러싸고 전개되었으나(지역조직에서 산별로, 업종조직에서 산별로, 산별연맹에서 산별노조로), 산별전환이 현실화되면서 지역, 기업, 업종의 지부의 인정이나 위상과 같은 조직체계의 문제가 쟁점으로 등장하였다. 특히 대기업지부의 인정 여부는 중요한 쟁점이 되었다.

현재까지 진척된 산별화 과정에서 드러난 중요한 문제점에도 불구하고 산별노조건설은 적지 않은 성과를 거둔 것으로 평가된다.

첫째, 다양한 문제제기에도 불구하고 산별노조 중앙으로의 단체교섭권 이양, 인력 및 재정의 집중과 같은 산별노조의 형식적 틀이 갖추어지기 시작했다.

둘째, 보건의료노조나 금속노조 등 일부 산별노조에서 중앙교섭이 실현되고, 사용자 단체가 구성되는 등 향후 산별협약 발전을 위한 기틀이 마련되기 시작했다.

셋째, 산별 최저임금설정, 비정규직 관련 협약체결, 사회공공성 확보를 위한 조항 등 기업별 체제에서 불가능한 전 사회적 의제가 교섭내용에 포함되었다.

넷째, 아직 맹아적이긴 하나 보건의료노조의 경우처럼 산업 내 임금 및 근로조건 통일에 대한 움직임이 나타나기 시작하였다(배규식 외 2008: 160).

산별노조가 건설됨에 따라 과거 기업별 노조체제에 비해 진전된 조직운영과 교섭체계를 갖추어가고 있지만, 이러한 성과에도 불구하고 여전히 형성된 제도와 실제 집행 사이에서 한계를 보이고 있다. 이는 다른 선진국의 산별노조운동과 비교해 볼 때 현재의 운동방식의 한계 그 자체라기보다는 기업별노조로부터 산별노조로 이행하는 단계에서 발생할 수 있는 과도기적 성격을 지닌다고도 할 수 있다. 산별노조로의 전환과정에서 드러난 몇 가지 한계를 짚어보면 다음과 같다.

① 조직체계와 운영방식에서 기업별 관성의 존재

기업별노조로부터 산별노조로의 형태전환에도 불구하고 기업별 노조의 조직구조 및 기업별 의식과 관행이 여전히 유지되고 있다. 이는 대부분의 산별노조가 기업별 노조의 조직형태 전환을 통해 이루어졌기 때문이다. 특히 기업별 노조체제 아래에서 오랫동안 교섭, 투쟁, 재정 등 실질적인 노조권력을 장악하고 있던 기업별 노조의 지도부가 노조의 모든 권력자원을 산별노조의 중앙으로 이전하는 데는 적지 않은 거부감이 존재하였다. 따라서 산별조직 전환 이후에도 현장 동력의 약화와 산별노조 중앙의 관료화에 대한 우려로 인해 적지 않은 권력자원(기업별 지부인정, 기업별 지부의 교섭권 및 쟁의권 유지, 일정한 인력 및 재정유지)이 기업별 노조(산별노조 기업지부)에 남겨지게 되었다. 이 과정에서 기업별 지부와 산별노조 중앙 간의 갈등이 드러나기도 했는데 예컨대 보건의료노조에서 서울대병원지부 등 일부 지부의 탈퇴, 적지 않은 산별노조에서 각 기업지부가 기업별 노조와 동일한 방식으로 운영되고 있는 사례, 대기업지부와 비정규직 노조와의 통합이 성사되지 못한 사례 등은 이러한 갈등이 표면화된 대표적 사례이다. 현장에 이러한 독립적

인 자원과 의사결정구조가 잔존하는 것이 산별조직체계를 효율적으로 구축하는데 걸림돌로 작동하는 것이 사실이지만, 이러한 상황은 한편으로 현장동력을 강력하게 유지하려는 지부의사의 반영이기도 하다. 그렇다 하더라도 산별지부의 독립적인 의사결정이 자율적으로 작동하는 한, 산별노조의 조직원칙(결국은 통제력)을 견지하는 것은 쉽지 않다. 따라서 산별노조의 건설과정에서 민주노총 중앙의 (정치적, 정책적) 기획과 현장의 동력을 어떻게 결합시키느냐가 관건이라고 할 수 있겠다.

② 산별 단체교섭의 한계

전반적으로 산별교섭의 안정적인 교섭틀(즉, 사용자단체의 구성과 교섭참여)이 취약한 상황이다. 그러다보니 산별노조로 전환되었음에도 불구하고 산별교섭은 제대로 시행되지 못하고 있는 현상이 발생하고 있다. 보건의료노조가 2004년부터 산별 중앙교섭을 성사시키는데 성공하였지만 사용자 측은 기회가 있을 때마다 이를 회피하려고 노력하다가 이명박 정부 출범 후에는 아예 중앙교섭 자체를 거부하고 있는 사례라든가, 금속노조에서 중앙교섭을 위해 사용자들을 모두 사용자단체에 가입시키는 데 성공하지 못하고 있는 사례 등이 그러한 산별 중앙교섭의 불안정성을 보여주고 있다.

③ 협약적용의 문제와 교섭구조의 비통일성

현재 산별노조가 합의한 사항들은 대체로 교섭에 참여한 사업장들에게만 적용되고 있다. 여기에는 몇 가지 원인이 있는데 우선 낮은 조직율로 인해 사업주를 압박하여 산별협약을 산별 전체 사업장으로 확대 적용하는데 한계를 보이고 있다. 나아가서 산별노조 건설에도 불구하고 산업 내 임금 및 근로조건의 통일적 구조(동일노동-동일임금)를 만들어 내지 못한 채, 임금교섭은 단순한 임금 인상률에만 집중하고 규모별, 특성별, 직종별 임금격차는 그대로 유지되고 있다. 이러한 문제는 향후 산별노조의 차원이 아닌 법제도 개선의 영역으로 민주노총이 적극적으로 해결해야 할 과제라고 하겠다.

④ 낮은 조직율과 대표성의 문제

거의 모든 산별노조가 가입대상을 실업자, 비정규직 등에까지 확대해 개방하고 있지만, 대부분의 산별노조가 산업 내 전체 노동자를 포괄하는 계급적 조직이 되지 못하고, 정규직 중심의 조합원들만 대변하는 '대표성 위기'를 안고 있다. 이로 인해 산별노조의 조직적 기반은 정규직 조합원으로부터, 산별노조의 주요 과제는 자원이 취약한 비정규노동자로부터 제기되는 모순이 발생한다.

⑤ 총연맹과 개별 산별노조간의 위상 불투명

원칙과 형식에 있어서 산별화 경로가 명확하지 않고, 개별 산별마다 자율적으로 진행된다 보니 개별 산별조직과 총연맹과의 기능적 연계와 위상이 불분명해졌다. 이와 관련하여 산별화 과정에서 총연맹으로서 민주노총의 역할과 과제, 특히 산별화 이후 노동조합 운동에 대한 전망, 사회개혁에 대한 프로그램의 부재, 주도적인 사회의제 설정이 아닌 방

어적 성격의 의제설정 등이 산별조직화 과정에서 총연맹 위상 약화의 주요한 원인으로 제기되었다. 여기에는 물론 산별노조전환 과정에서 정부와 사용자측의 산별노조에 대한 사회적 불인정 즉, 산별노조를 대화와 타협의 파트너로 인식하지 않는 태도도 크게 작용하였다.

이와 같은 한계들은 물론 하루아침에 해결될 성질이 아니다. 왜냐하면 오랜 관행인 기업별 노조체제가 의식적으로 산별노조로 전환하였음에도 불구하고 강한 제도적 관성과 경로의존성을 탈피하지 못하였기 때문이다. 바로 이 지점에서 **민주노총 총연맹의 역할**이 강조된다. 총연맹으로서 민주노총은 개별 산별의 이해관계를 넘어 총노동의 관점에서 산별전환의 방향성을 제시하고, 정부와 사용자를 상대로 제도적 틀을 확보하는 노력을 기울여야 하기 때문이다.

결과적으로 볼 때 기업별 노조라는 한국노사관계의 관성을 한 번에 해소하기란 쉽지 않을 것이다. 대신 총연맹으로서 민주노총은 기업별 노조의 잔재(구조, 기업별 노조의 문화와 의식, 내부노동시장의 상대적 안정성, 대기업과 중소기업의 양극화된 노동시장 조건 등)를 청산할 수 있는 원칙을 제시하고, 이를 유연하게 견지하는 것이 필요하다.

산별노조의 원칙과 방향성 제시는 말처럼 쉬운 일이 아니다. 여기에는 매우 다양한 견해가 존재하기 때문이다. 우선 산별노조의 계급운동적 성격을 강조하면서 궁극적으로는 소수의 대산별 노조로의 발전을 통해 사회적 의제를 제기해야한다는 입장이 있다. 이와는 반대로 대산별 노조건설은 서구 복지국가의 초석이 되었던 포드주의적 축적체제(대량생산-대량소비)의 전형적인 산물이자, 서구 노동운동의 역사적 경험에 기초하고 있는 것으로 오히려 현실성이 뒤떨어진다는 주장도 있다. 실제로 산별노조의 대표적인 사례인 서구에서조차 금융자본주의가 지향하는 노사관계의 분권화 경향으로 인해 (대)산별노조의 위기가 초래되고 있는 상황이다.

그럼에도 불구하고 산별노조 건설운동의 당위성은 결코 약화되지 않는다. 오히려 신자유주의의 공세에 직면하여 민주노동운동에서 그 정당성은 더욱 강조되고 있다고 할 수 있다. 민주노총이 추구하는 산별노조 건설운동의 현재적 과제는 서구노동운동의 역사적 경험의 사례를 넘어서 현재의 자본의 공세를 막아내고 대안을 마련하는데 있다. 즉, 민주노총은 산별노조로서의 조직적 구조를 완비하고 산별중앙교섭을 실현시킴으로써 산별노동시장 내에서 노동자들의 임금 및 근로조건 통일성을 확보하고, 동시에 미조직 혹은 비정규 노동자를 대변하면서 사회공공성을 확보하는데 있다.

그러나 현재 총연맹으로서 민주노총의 위상은 이러한 목표를 실현하기에는 기대에 미치지 못하고 있는 것도 사실이다. 앞서 언급했듯, 기업별 노조의 한계로 인한 조직권한의 한계가 있는데다가 그 동안 총연맹으로서 산별단체교섭의 의제를 공론화하는데 성공하지 못한 것도 사실이다. 다른 한편으로는 그 동안 시민사회단체가 주요 사회적 이슈를 선도해오면서, 이 과정에서 민주노총이 오랫동안 사회운동에서 지녀왔던 대표성도 약화되고 있다. 뿐만 아니라 민주노총의 조직 내의 정파분열로 인해 대 사회적 이미지가 훼손되고, 사회운동의 의제에 대해 소극적으로 대처해온 결과를 반영하는 것이기도 하다. 나아가서

산별노조 시대에 총연맹으로서 민주노총이 개별 산별노조와의 관계에서 독자적인 의제 설정을 하지 못하고, 부분적으로는 개별 산별 혹은 사업장의 해결사 역할 정도로 역할이 왜소화된 데에도 주요 원인이 있다고 할 것이다.

2) 산업 패러다임의 변화와 조직화된 노동운동의 침체

1987년 노동자 대투쟁과 1997년 금융경제위기는 민주노조운동의 전개과정 속에서 가장 중요한 핵심적 계기이다. 일반적으로 ‘87년 체제’와 ‘97년 체제’로 구분되는 이 시기는 정치적·정책적 차원에서 이 시기의 정권의 교체와 그에 따른 노동정책의 변화로 인해 민주노동운동의 발전에 커다란 변화를 초래하였을 뿐만 아니라, 세계경제 차원에서 자본주의의 축적체제의 변화(세계화, 금융시장자본주의의 등장, 산업패러다임의 변화, 자본의 신경영전략 등을 포함)로 인해 민주노동운동의 존립기반 자체를 뒤흔드는 변화가 발생하였다.

세계화의 압력과 금융자본주의로의 이행으로 인한 가장 큰 변화는 ‘87년 체제’를 가능하게 하였던 물적 토대가 상당히 약화되었다는 점이다. 조직화된 노동이 높은 임금인상을 가져옴으로써 시장경쟁력을 약화시킨다고 보면서 노동조합운동을 분쇄하려는 신자유주의적 세계화의 압박이 거세짐에 따라 87년 노동자대투쟁 이후 조직화된 노동운동에 대한 사회적 승인마저 일각에서는 부정되고, 물질적, 정치적 성과(상대적 임금/노동환경, 노동기본권 관련 제도 개선 등)가 급속도로 퇴행하기 시작했다.

특히 신자유주의 세계화의 핵심 이념인 노동의 유연화, 탈규제, 시장의 자유화는 그간 국가 내부에서 조직화된 노동이 정치적, 정책적 성과를 거둘 수 있는 근본적인 ‘게임의 규칙’을 바꾸어 버렸는데, 특히 각종 규제의 완화에 따른 노동의 유연화는 해고와 비정규 노동을 남발하게 함으로써 대규모로 불안정 고용을 양산하였다. 상시적인 구조조정 여파로 정규직 노동자들이 줄어들고, 노동시장에서의 경쟁이 강화됨에 따라 노조의 조직력은 약화되었다. 이에 따라 노조의 대 사회적 발언권도 약화되었으며, 이는 다시 노동운동의 조직화에 부정적 영향을 미쳤다.

87년 체제 속에서 비록 노조의 정치활동금지, 기업별노조체제의 유지, 제3자 개입금지 등이 여전히 족쇄로 남았음에도 불구하고 기업별 노조형태로 개별자본과의 성공적인 교섭체제를 유지하는 것이 가능했었다면, 생산조직의 세계화(기업생산의 국제적 네트워크화), 노사관계의 탈집중화(분권화), 노동과정의 유연화를 앞세운 신자유주의적 축적전략은 기존의 노동운동의 관행에 한계를 드러내었다.

그 주요 이유로서 첫째, 기존의 ‘87년 체제’ 아래서 노동운동은 국가와 사용자를 상대로 대항권력을 구축하는 것이 가능했지만, 신자유주의적 축적체제는 국가의 개입을 부정적으로 평가하면서 시장을 통해 노사관계를 조정하도록 유도하였다. 이는 물론 노동자계급의 정체성 변화(주로 서비스 노동자를 중심으로 한 연봉제나 성과제처럼 시장경쟁의 강화로 인해 단체협약보다 개별협약의 선호, 미래에 대한 불확실성으로 인한 연금 및 주식 투자에 대한 선호도 증가 등)와 사회연대성의 약화에 의해 동반되었다.

둘째, 산업패러다임의 변화로 서비스 경제로의 이행이 급속도로 이루어지면서 노동조합원의 구성도 크게 변화하였으며, 이로 인해 노동자 계급내부의 정체성이 다양화(고령화, 여성화, 개별화)되는 현상도 동반되었다. <표 3-3>에서 보는 것처럼 제조업, 운수통신업 등 과거의 노동조합운동의 핵심을 이루던 산업 소속 노조원 수는 크게 감소한 반면, 교육, 보건의료, 건설 등 서비스 산업 소속 노조원 수는 크게 증가하였다. 그럼에도 불구하고 여전히 노조의 대사회적 이미지는 제조업 중심의 남성노조라는 틀을 벗어나지 못함으로써 노조의 대사회적 의제를 형성하는데 내적인 한계를 드러냈다.

산업패러다임의 변화는 무엇보다 노동조합원의 조합원 수와 조직율에 영향을 미쳤다. <표 3-4>에서처럼 1970년대-2003년 사이의 여러 나라의 조합원수와 조직률의 변화를 보면, 1970년대의 프랑스를 제외하고는 모든 나라에서 조합원수와 조직률이 상승하지만, 1990년-2003년 사이에는 스페인, 싱가포르, 대만을 제외하고는 모든 나라에서 노조조직률이 감소하고, 조합원 수도 줄어들어 전반적으로 노조의 세력이 약화되고 있는 추세를 보인다.

<표 3-3> 산업별 노동조합원 수

(단위 : 천명, %)

	1993	비중	2005	비중	증감률	임금근로자수 변화율 (1993~2005)
농림어업광업	20,994	1.2	44,093	2.9	110.0	-37.5
제조업	739,394	43.1	413,083	27.6	-44.1	-12.3
전기가수수도	32,446	1.9	31,610	2.1	-2.6	69.0
건설	20,773	1.2	36,501	2.4	75.7	31.0
도소매	64,877	3.8	10,460	0.7	-83.9	1.9
음식숙박업	18,681	1.1	23,892	1.6	27.9	63.6
운수통신업	409,337	23.9	327,774	21.9	-19.9	51.3
금융보험업	204,763	11.9	153,346	10.3	-25.1	-19.1
부동산 및 임대업	4,641	0.3	2,479	0.2	-46.6	106.2
사업서비스업	42,983	2.5	29,556	2.0	-31.2	191.6
공공행정업	23,666	1.4	23,300	1.6	-1.5	-1.7
교육서비스업	13,011	0.8	16,736	1.1	28.6	81.3
보건/사회복지사업	36,576	2.1	52,834	3.5	44.4	150.7
기타서비스업	82,370	4.8	329,837	22.1	300.4	64.9
전 체	1,714,512	100.0	1,495,501	100.0	-12.8	23.7

주: 1) 기타 서비스업은 오락, 문화 및 운동관련 서비스업과 기타 공공, 수리 및 개인 서비스업, 그리고 가사 서비스업이 포함됨.

2) 조합원 수 일부 누락에 따라 공식통계와 수치에 약간의 차이가 있음.

자료: 배규식 외 (2008: 51, 재인용)

<표 3-4> 각국 노조의 조합원수와 조직률의 하락

(단위: 천명, %)

	노조조합원수 변화			노조 조직률의 변화		
	1970-80	1980-90	1990-2003	1970-90	1980-90	1990-2003
미국	1,034.8	- 977.6	- 963.8	5.4	- 5.5	- 5.8
영국	1,584.0	- 2,700.0	- 2,428.3	15.7	- 23.2	- 27.1
독일	1,188.1	- 139.8	- 893.8	17.1	- 1.7	- 11.1
프랑스	- 176.0	- 1,314.0	- 138.0	- 5.1	- 40.0	- 7.0
호주	54.9	92.0	- 792.9	2.2	3.6	- 29.8
일본	764.0	- 104.0	- 1,734.0	6.6	- 0.8	- 14.1
스웨덴	713.5	221.2	- 275.7	30.7	7.3	- 8.5
이탈리아	2,452.8	- 1,316.6	- 544.7	51.8	- 18.3	- 9.3
스페인		163.4	1,003.4	-	15.9	84.1
싱가포르	-	- 32	205	-	- 13.1	96.8
대만	-	1,657	123	-	150.0	4.5
한국	474.9	938.8	- 336.9	100.3	99.0	- 17.9

자료: Visser/ Jelle(2006): Table 2, 3.

물론 신자유주의의 공세로 인해 모든 나라들에서 일률적으로 조합원수와 조직률이 감소한다고 단언할 수는 없다. 조직률의 변화와 조합원 수의 변화는 각 나라의 산업화나 경제적 발전단계, 노사관계의 특징에 따라 달라지기 때문이다.

우리나라의 경우, 산업패러다임의 변화(경제의 서비스화와 그에 따른 여성노동의 증가)와 정치적 요인이 동시에 작용하고 있다. 무엇보다 산업패러다임의 변화로 인해 노조조직률이 높았던 제조업부문의 비중이 약화되고, 노조의 조직화가 어려운 서비스업을 중심으로 고용이 증가하였으며, 또한 자영업자의 비중이 증가함에 따라 조합원 수와 조직률에 타격을 입게 되었다. 한편 우리나라는 사업체의 규모가 클수록 노조를 설립하기가 쉽고 효과적인 제도를 가지고 있다. 따라서 영세기업, 중소기업의 고용비중이 높은 우리나라의 경우, 기본적으로 노동조합의 조직화가 불리하다. 이러한 현실에다 1990년대 중반부터 2005년까지 1천명 이상의 대기업의 근로자 수는 727,000명 줄어든 반면에, 50인 이하의 사업체 근로자수는 293만 명이 늘어났다. 이로 인해 전반적으로 일하는 노동자의 수가 늘어나고 있음에도 불구하고, 조합원 수와 조직률은 오히려 감소하는 현상이 발생한다.

노동운동의 주동력이었던 제조업의 비중이 1990년대를 거치면서 서비스 산업의 비중이 역전되고, 앞으로도 산업구조의 서비스화는 지속될 것임을 감안해 볼 때, 민주노총의 조직구성비 역시 이러한 경향을 적극적으로 반영할 필요가 제기된다.

셋째, 전반적으로 조직화된 노동운동이 조직운동 차원에서 ‘자본의 신경영전략’에 대한 효과적인 대응전략을 세우지 못한 것도 노동조합의 조직화에 부정적 영향을 미쳤다. 그동안 노조운동은 상당부분 수세적인 방어투쟁(임금과 고용문제)에 매몰되어왔다. 그러나 이는 노·정간의 역관계 속에서 바라볼 필요가 있다. 김대중-노무현 정부 10년 동안 정부는 노사관계의 신자유주의적 구조조정정책의 도입과 노사관계 선진화(노동기본권보장과 비정규직 보호입법 포함)라는 당근과 채찍을 병행하였다. 그러나 노동법 개정안의 핵심골자인 복수노조 창구단일화 문제, 전임자 임금지급 문제는 노사관계의 안정화를 추구하기

보다는 노조의 일방적인 양보와 분열을 겨냥한 것이었다. 무엇보다 산별노조가 유지되기 위한 선결조건인 단체교섭의 법률적 허용(특히 사용자 교섭단체의 의무적 구성)이 이루어지지 않는 한, 이러한 논의는 결국 노동을 제한하는 효과만 있을 뿐이다. 그나마 지난 시절 정부가 추구한 사회개혁의 틀 안에서 신자유주의의 구조조정이 이루어졌다면, 이명박 정부에 들어와서는 법과 질서의 미명 아래 전임자 임금지급 금지, 복수노조 창구단일화 등을 강행함으로써 조직화된 노동운동의 약화를 직접적으로 겨냥하고 있다.

3) 사회운동으로서 노동운동의 대표성 위기

지난 수 년 동안 민주노총의 대 사회적 위상은 1990년대와 비교해 볼 때 현저하게 약화되었다. 1987년 노동자 대투쟁 이후 민주노동운동세력은 사회개혁과 민주화 과정에서 핵심적인 이슈를 제기하면서, 한국의 사회운동 진영에서 중추적인 역할을 수행하여 왔다. 조직화된 노동운동이 추구한 사회경제적 민주주의(분배의 정의실현)와 작업장에서 노동의 인간화(인권, 인간존엄성, 성평등의 문제)는 그 자체로서 우리사회의 민주화를 진척시키는 중요한 척도가 되었으며, 중산층을 비롯한 사회의 다양한 계층으로부터 폭넓은 지지를 얻었다.

그러나 1990년대 후반부터 거세게 불어 닥친 세계화와 외환위기로 인한 광범위한 구조조정이 진행된 오늘날에 노동운동의 이슈는 그 자체로서 사회적 이슈가 되기보다는 종종 노조에 상처를 내기로 작심한 보수언론의 주도아래 이기적 집단의 특수한 이해관계로 매도되곤 한다. 뿐만 아니라 사회운동 내에서 노동운동의 위상도 과거와는 다르게 현저히 약화되었다. 이와 같은 노동운동의 '대표성' 위기는 두 가지 측면에서 비롯되었는데, 하나는 노동운동 자체의 내부적 위기(이념과 조직구성의 변화와 같은 주체적 요인)이며, 다른 하나는 사회연대보다는 개인의 가치를 중요시하고, 전통적인 공동체가 해체되어 가는 현실에 직면하여 다양한 사회적 이슈가 독립성을 띄는 사회운동의 쟁점의 다변화(객관적 요인)이다. 이러한 주객관적 요인은 다양한 방식으로 민주노동운동의 대표성 위기를 초래하여왔다.

첫째, 민주노동운동은 변화하는 세계에 직면하여 낡은 정치 패러다임을 극복하고, 새로운 **정치 패러다임**으로 무장하지 못하였다. 1990년대 초반 동구권 사회주의 몰락이 초래한 노동운동의 역사적 발전논리(소위 '노동운동의 역사적 임무')의 부정 이후 한국의 노동운동세력은 대안 패러다임에 대한 다양한 수용에도 불구하고 여전히 이념적 혼란을 극복하지 못한 상태이다. 그러다보니 노동운동 진영에도 극좌적 이념에서부터 복유립 사민주의에 이르기까지 매우 다양한 이념적 좌표가 혼재하고 있다. 이념의 다양성은 생산적 토론으로 이어질 때 그 자체로 문제가 될 것은 없지만, 갈수록 심화되는 신자유주의의 공세에 직면하여 노동운동의 대항담론을 형성하지 못한다는 점에서 이러한 이념적 공백은 심각하다. 신자유주의가 단순한 경제정책의 논리가 아닌, 정치이념과 철학(극도의 시장경쟁, 시장에서의 적자생존, 개인적 자유주의의 극대화 등)의 차원에서 여전히 사회에서 위

력을 발휘하고 있는 만큼, 이념의 부재는 노동운동의 주체형성(조직화)에 부정적인 영향을 미쳤다.

둘째, 그 간의 민주노동운동의 성과에도 불구하고 기존의 운동이 **대기업 중심의 조직노동운동의 한계**를 크게 벗어나지 못하였다는 점이다. 그러다보니 조직화된 노동운동은 정작 신자유주의의 공세 속에서 노동시장의 불안정성을 직접적으로 경험하는 비정규 노동자를 비롯하여 여타 취약계층의 이해 대변에 상대적으로 소극적이었던 것이 사실이다. 이는 사회연대성을 지향하는 노동운동의 기본적 이념에서도 벗어나는 것이며 기업별 노조운동의 한계를 드러내는 것이기도 하다. 따라서 산별노조건설과정에서 사회연대성을 강화하는 노력이 적극적으로 모색될 필요가 있다.

셋째, 근대화 과정에서 개인화와 사회적 이해관계의 다변화가 초래되면서 과거 노동운동이 제기하였던 종합적 사회운동보다는 **개별화된 단일주제-사회운동(one-issue movement)**이 사회운동의 대세로 등장하였다. 과거 노동의 영역에서 다루어졌던 문제들이 이제는 주택, 환경, 평화, 젠더문제, 교육 등 개별화된 영역으로 독립하게 되었다. 엄밀히 보아서 이러한 주제가 노동의 문제와 직간접적으로 연관이 되는 것임에도 불구하고, 민주노동운동은 오랫동안 이러한 문제보다는 직접적인 노동의 문제(임금, 고용)에 스스로의 활동을 제한함으로써 사회운동에서 주도적인 목소리를 내지 못하였다. 나아가서 사회운동 세력 중 가장 민주적인 방식으로 조직화되어 있으며, 가장 규모가 큰 조직을 보유하고 있음에도 불구하고 노조보다 규모가 작은 시민사회단체보다 사회적 이슈와 관련하여 전문성이 떨어지는 모습을 보여주고 있다.

넷째, 사회운동세력으로 민주노동운동의 이미지가 지난 수년 동안 약화되었다. 특히 내부 진로 설정과 관련하여 종종 표출되었던 정파갈등이 보수언론에 의해서 분파주의와 내부 민주주의의 결여로 침소봉대되면서 국민들의 노동조합에 대한 부정적 인식을 확대하곤 하였다. 그러나 일정 정도 민주노총이 그 원인을 제공한 측면도 없지 않다. 이념적 논쟁이 생산적이기보다는 조직이기적인 측면에서 활용된 사례가 적지 않기 때문이다. 보수언론에서 가공/생산되는 민주노총의 이미지는 단지 이념적 차원에서만 평가될 일은 아니다. 왜냐하면 실제로 민주노총의 힘을 필요로 하는 젊은 청년층, 취약계층조차 민주노총에 대한 이미지가 언제나 긍정적이지는 않기 때문이다. 따라서 사회공공성을 강화하는 조직운동을 전개하면서 민주노총의 이미지를 긍정적으로 만들어내고 이를 통해 사회적 대표성을 확보해내는 것이 필요하다.

다섯째, 한국사회의 뿌리 깊은 반노동 정서를 극복하기 위해 민주노총은 오랫동안 염원이었던 민주노동당의 건설을 통해 노동의 정치세력화를 추구하였으나 진보정당의 분열로 인해 기대를 충족시켜주지 못하고 있다. 진보정당의 분열, 나아가서 정치세력의 분열도 문제지만, 민주노총이 적극적으로 진보정당을 견인해내고, 노동의제를 정치화하는 역할도

다소 미흡했던 것이 사실이다. 그러다보니 진보정당의 일부에서는 선거 때만 되면 민주노총(조합원)을 단순히 표 수로 환산하는 경향마저 등장하였다. 산별노조 건설과정에서 민주노총은 이전보다 더 포괄적인 노동계층을 대변하고 이들의 이해관계를 지켜내야 할 의무가 있다. 그러한 점에서 민주노총은 기존의 진보정당의 정책 의제설정에도 영향력을 행사하고, 견인하는 역할을 적극적으로 실행할 필요가 있다.

2. 내부 조직적 요인

1987년 이후 한국의 민주노동운동은 20여 년간 열심히 달려왔다. 이는 험난한 과정이었으나 동시에 광범한 노동자계급의 이익을 대변하고 한국사회의 진보를 추구하는 의미 있는 과정이기도 했다. 사실 그 동안 민주노조운동의 구심체로서 민주노총이 전체 노동자계급과 한국사회에 기여한 공적은 적지 않다.

민주노총은 그 뿌리인 전노협 시절부터 80년대의 군부독재에 맞서 자주적 민주적 노동운동을 지켜온 대표 조직으로서 이 땅의 민주적, 자주적 노동운동의 구심점 역할을 해 왔다. 이 과정에서 전체 노동자계급의 정치적, 경제적, 사회적 이익을 대변한 것은 물론이고 더 나아가 우리 사회 전체의 진보와 개혁을 위해 노력하여 왔다. 또한 민주노동당의 창당과 발전을 통해 노동자계급의 정치세력화를 이룩하였으며 내부적으로도 조합원 수의 증가와 기업별 노조로부터 산별노조로의 전환 등을 달성하였다. 이리하여 민주노총은 우리 사회의 변화에 영향력을 행사하는 주요 세력으로서 대중에게 분명히 각인되어 왔다.

그러나 이후 정부와 자본에 의한 신자유주의적 공세와 민주노총에 대한 탄압공세에 맞서 민주노총이 보여준 활동들은 대중들의 기대에 훨씬 못 미치는 것이었다. 예컨대 준비되지 않은 총파업의 남발이나 조직 내부의 정파 갈등, 일부 간부들의 비리문제 등이 제기되고 이것이 보수언론의 위악적인 보도로 인해 침소봉대되면서 민주노총에 대한 국민들의 불신을 키워놓았다. 정권과 자본으로부터의 탄압이 더욱 거세지고 있는 객관적 현실이 민주노총을 어려운 상황으로 몰아넣고 있으나, 민주노총 주체적으로도 이에 대해 적절한 대응책을 마련하지 못하고 있어 민주노총에 대한 비난의 빌미를 제공하고 있다.

특히 이명박 정부 들어 계속되고 있는 반 노조적 제도개혁과 노조 탄압 등 외적 조건이 악화되는 속에서 민주노총은 민주적 노동조합운동의 구심체로서 리더십을 제대로 발휘하지 못하고 있어, 자성의 목소리가 높은 시점이다. 더욱이 민주노총 내 핵심부문 산별연맹들이 산별노조로 전환하면서 산별노조 중심성이 강화되고 역량을 키워나가고 있는 시점에 총연맹은 과연 어떠한 역할과 기능을 하여야 할 것인가 하는 새로운 과제가 대두되고 있기도 하다.

어렵고 힘든 시기일수록 중앙 조직의 역할의 중요성과 이에 대한 기대감은 더욱 커진다. 그러나 기대가 큰 만큼 중앙조직 민주노총에 대한 실망감이 적지 않다. 민주노총을 우려하는 많은 현장 간부들은 “중앙이 자기 역할을 제대로 못하고 있다”고 불만을 제기한다. 그러나 부족한 역량이라 하더라도 결국 주객관적으로 힘든 과제들을 해결해 나가야 하는

주체는 민주노총이다.

그래서 우리의 고민은 어떻게 민주노총 중앙이 대내외적으로 제기되고 있는 여러 가지 과제에 올바르게 대응할 수 있는 실력을 갖추도록 할 것인가에 놓여있는 것이다. 객관적인 조건이 아무리 어렵다 하더라도 이에 대한 올바른 대응방안은 우선 내부 주체의 힘을 강화하는 일일 것이다. 따라서 이 장에서는 현재 민주노총이 해야만 하고 또 할 수 있는 일이 무엇이며, 조직 내부적으로 무엇에 집중할 것인가 하는 점에 초점을 맞춰 논의하도록 하겠다.

1) 조직 구조를 둘러싼 문제

(1) 산별노조건설운동에서 민주노총의 역할

산별노조의 추진주체는 물론 개별 산별연맹이지만, 민주노총이 산별노조의 건설과정에 개입하여 산별노조 건설을 촉진하고, 총연맹으로서의 위상을 확립하는 목적의식적인 실천은 매우 중요하다. 이는 단순히 조직운동 내부에서의 위상확립 뿐만 아니라 사회 속에서 노동운동의 사회적 위상을 재정립하는 것을 의미한다. 즉, 기존의 정규직 중심의 노동운동이라는 현 상태를 타파하고, 산별건설을 통해 민주노총이 노동계급 전체를 대변한다는 것을 의미한다. 이에 기초하여 민주노총은 ‘노동이 존중받는 사회’로 가는 중요한 디딤돌 역할을 해야만 할 것이다.

산별노조 건설과정에서 민주노총의 위상이 약화된 주요 원인 중의 하나는 총연맹과 개별 산별노조와의 기능과 역할분담이 모호한 데 있다. 그 원인으로서는 첫째, 개별 산별노조의 기능과 총연맹의 기능이 중첩됨에 따라 오히려 총연맹이 중앙조직으로서의 역할을 제대로 수행해내지 못했다. 총연맹의 고유한 역할을 찾아내는 과제가 절실한데 총연맹의 고유한 역할 가운데 하나인 대 정부교섭이나 법제화 투쟁 등에서 그 역할이 미미하다는 점이 큰 제약요인으로 작용하고 있다.

둘째, 민주노총은 그 동안 다양한 사안에 대해 총파업 투쟁을 벌여왔으나 그 가운데 상당수는 총연맹 차원의 충분한 기획과 사전 준비 없이 개별사업장이나 개별연맹의 요구에 의해 수행되는 경우가 많았던 것이 사실이다. 이로 인해 민주노총이 총파업을 발표해도 조직 전체의 충분한 동원이 이루어지지 않는 ‘동원력의 위기’가 나타나고 있으며 이는 다시 정부와 사용자를 포함한 사회 전체에 대해 민주노총의 총파업에 대한 불신을 불러일으키는 요인이 되고 있다.

셋째, 총연맹 차원에서 총자본의 전략과 생산 패러다임에 대한 대응전략 제시가 부족했다. 총연맹의 중요한 기능 가운데 하나는 기획과 정책생산을 통해 조직 전체의 전략방향을 수립하고 이를 일관성 있게 실천하는 것이지만 그 동안의 내외 정세로 인해 투쟁이 강조된 반면, 장기적이고 포괄적인 기획, 정책, 전략수립 등은 상대적으로 소홀히 다루어져 왔던 것이 사실이다. 실제로 민주노총의 정책연구원 등은 그 충분한 기능을 발휘하기에는 턱없이 적은 예산과 인력이 배치되어 있는 것이 현실이다.

넷째, 민주노총은 조직화된 정규노동자들의 이해대변 조직으로 이해되고 있는 실정이다. 민주노총을 구성하는 핵심 노조원들은 여전히 대기업 정규직 중심의 노동자들이며 비정규직, 중소기업 조합원들은 여전히 소수이다. 그 동안 민주노총은 비정규직을 위한 각종 제도적, 정책적 개혁과 비정규직에 대한 조직화 등 다양한 활동을 하여 왔지만 아직 그 성과는 충분하다고 할 수 없다. 이는 민주노총이 전체 노동자계급을 대표해야 한다는 원칙에 비추어 ‘대표성의 위기’ 문제를 야기하고 있다.

다섯째, 현재 활동가 투쟁의 핵심은 현장(기업)에 집중된 반면, 총연맹으로서의 민주노총에서 제기되는 의제는 정치적인 것들로서, 현장과 중앙간의 괴리가 존재(교육의 문제, 의제설정의 문제)하고 있다.

민주노총의 <산별노조건설 전략>에서는 개별 산별조직과 차별화된 민주노총의 고유한 기능을 다음과 같이 제시하고 있다.

1. 산별전환 과정에서 필연적으로 제기되는 대 정부투쟁 혹은 대 자본과의 투쟁전선을 선도하거나 지원하는 역할
2. 총자본과 대 정부투쟁을 총괄하는 교섭의 주체이자 총노동의 대안을 제시하는 정책센터로서 전국적 협약의 형식과 내용을 생산하고, 산별연맹만으로 풀기 어려운 실업자의 사회부조, 고용안정, 미조직 노동자의 조직화 등 노동 및 사회정책적 의제를 관철시킬 프로그램과 법제화를 준비하는 역할
3. 산별노조의 사회적 인정 즉, 산별노조와 자본 간의 협약(고용, 임금, 작업장 협약)을 강제할 수 있도록 산별노조의 행위를 법제화하는 역할. 특히 총노동의 관점에서 거시적 차원의 산업구조조정이나 노동자의 정치적 활동을 규제하는 자본과 정부의 공세에 대하여 정책적, 정치적 대안을 마련하는 역할
4. 각 연맹별로 진행되고 있는 산별노조 조직화 과정을 고려하여 산별노조 구획 문제에 대한 구체적인 안을 제시하는 역할
5. 연맹별로 진행되고 있는 산별조직화의 편차가 크므로, 민주노총은 이를 단계별, 수준별로 구분하여 적절한 지원방침과 실행사업을 배치하는 역할
6. 산별건설과정에서 결정적인 역할을 하는 대공장노조의 이해를 감안하여 기업별 노조를 편재하고, 단위노조간의 통합을 조정하여 이를 산별로 전환하게 하는 역할

민주노총은 산별노조를 재편하는 과정에서 총연맹의 조직력과 구심력을 강화시켜 나가야 한다. 그 동안 민주노총은 민주노동운동의 중심으로서 내부역량에 비해 과도한 역할을 부여받았고, 이는 조직의 전반적인 피로현상을 초래하였다. 때론 단위 사업장 투쟁에 대한 지원 투쟁에 힘을 지나치게 쓰는 일들도 종종 발생하였던 것이 사실이다. 이를 극복하기 위해서는 집중적 교섭과 투쟁에 전념하는 산하 산별조직과의 경쟁관계가 아닌, 상호보완적 차원에서 민주노총의 집행력을 높이는 방향으로 산별노조의 전환이 이루어지도록 하는 적극적인 노력이 필요하다.

또한 산별조직화를 통해서 민주노총은 기존의 연맹과 중복된 사업을 피하고, 총노동의

관점에서 보다 효율적인 조직화사업을 권장할 수 있을 것이다.

산별조직화는 단순히 조직전환을 의미하는 것이 아니라 침체된 ‘현장’을 복원하는 과정과 맞물려 있다. 노동자 대중들이 당면한 자본과 국가의 공세로부터 총노동의 이해를 지켜 나가기 위해 산별노조의 길이 반드시 필요하다는 정서에 공감할 때 산별조직화는 비로소 실천적인 자원을 획득하기 때문이다. 민주노동운동의 구심점으로서 민주노총의 역할은 바로 그러한 길을 제시하고, 인도하는데 있다고 하겠다.

그러나 민주노총 내 주요 연맹들이 산별노조로 전환되면서 오히려 민주노총은 산별노조운동과 더 거리가 멀어진 것처럼 보인다. 민주노총 중앙 차원에서 주도해 오던 산별노조와 관련한 대책회의나 각 실별 담당자회의 등이 언제부터인가 활동 목록에서 사라져 버렸으며, 중앙위나 중집 등 공식적인 회의체계를 제외하고 산별노조운동과 관련한 민주노총과 산별노조와의 공동 사업은 눈에 띠지 않는다. 산별노조는 산별노조대로 고립된 채 활동하며 스스로 활동의 한계를 느끼고 민주노총의 지원을 호소하고 있으나 민주노총은 현재 산별노조운동과 관련해 전반적인 계획을 내놓지 못하고 있는 상황이다.

(2) 지역 활동에서 민주노총의 역할

최근 총연맹으로서의 민주노총의 역할 강화론의 틀 속에서 지역본부의 역할을 강화해야 한다는 주장이 제기되고 있다. 민주노총 지역본부는 그간 민주노총의 가맹조직으로서 산별조직과의 위상과도 관련하여 그 역할을 재규정할 필요가 있다.

우선 지역본부가 현재 처한 일반적으로 어려운 상황은 다음과 같다. 첫째, 지역본부의 역할이 주로 투쟁사업장 지원에 집중됨으로써 지역본부의 다른 역할, 예컨대 지역정치, 대지자체 교섭, 지역 차원의 조직화, 지역특성정책 수립 등의 기능은 상대적으로 소홀히 다루어지고 있다. 둘째, 지역본부의 다양한 기능을 수행하기 위해 필요한 지역본부의 인력(임원 및 상근자) 및 재정이 절대적으로 부족하다. 셋째, 지역본부의 역할과 지역노조의 역할이 혼재되어 있어 부담을 가중시키고 있다. 일반적으로 지역(일반)노조는 지역 차원의 일반업종 조직화와 교섭이 주역할인 반면, 지역본부는 지역 차원의 각종 민주노총 조직 간 조정, 지역정책 기획, 대 지자체 교섭 등이 주역할이지만 지역노조가 활성화되지 못하고 있는 실정에서 지역본부가 지역노조의 역할까지 수행하고 있는 것이다. 넷째, 조직의 위계가 불분명하고, 때로는 정파적 이해관계까지 얽혀 있어 산별노조 지역본부와 민주노총 지역본부간의 관계가 매끄럽지 않는 경우도 있다.

2) 조직의 기능적 역할을 둘러싼 문제

(1) 조직 내부 관장력의 약화

① 총연맹 위상에 맞는 사업의 상 부재

산별노조 시대를 맞이하며 민주노총이 맞이하게 된 과제의 하나는 “총연맹 중앙 조직의

위상을 잡는 것”이다. 산별연맹들의 산별노조로의 전환이 활발해지면서 민주노총의 중심력이 약화되고 있는 것으로 보인다. 기존에는 산별조직 단위에 부족했던 정책, 선전, 대외협력 등의 업무를 중앙 차원에서 채워주는 사업이 많았으나, 산별노조 사업이 활성화되면서 총연맹에 대한 요구사항이 달라졌다고 할 수 있다.

그런데 민주노총 중앙과 공동사업을 진행한 경험이 있는 많은 산별노조 및 연맹 관계자들과 인터뷰 결과 이들은 아직까지 민주노총이 총연맹으로서 위상에 맞는 사업의 상을 제대로 갖고 있지 못하다고 평가하고 있다.

민주노총 활동 초기에는 주요한 단위사업장 차원의 투쟁에 민주노총이 직접 나서 투쟁을 선도하거나 교섭 등을 총괄하는 사례가 많았고, 산별연맹들은 민주노총 중앙에 이와 같은 활동을 해 줄 것을 많이 요구하였다. 그러나 연맹 단위와는 달리 산별노조로 전환한 다음에는 나름의 독자적인 체계와 역량을 가지고 활동하면서, 사업장 단위 투쟁에 대한 지원활동은 산별노조 차원에서 이루어지는 경우가 더 많아지고 있다. 때로는 단위사업장 투쟁을 민주노총 투쟁으로 전환해 사업을 벌여봤으나 중복된 활동으로 인해 서로간의 역할을 두고 혼란을 겪기도 하였다. 즉 민주노총의 단위사업장 투쟁 지원 활동은 이제 산별노조 차원에서 수행 가능한 사업으로 전환된 것이다. 그러나 대부분의 사업장 지원활동이 산별 조직 차원에서 수행될 수 있다고 하여도, 산별 단위의 고립된 활동으로 인해 발생하는 한계 또한 지적되고 있으며, 이로 인해 더욱더 민주노총의 총연맹 위상에 맞는 사업의 상이 잡혀야 한다는 문제의식이 커지고 있다.

그렇다면 민주노총 총연맹으로서 위상에 맞는 사업은 어떤 것인가? 다양한 형태로 활동의 상이 제시될 수 있을 것이나 이를 포괄적으로 표현하자면 “노동운동이 나아가야 할 방향과 우리 사회의 궁극적인 발전의 상”을 보여주는 것이라 할 수 있을 것이다. 이제까지 민주노총은 산별노조로의 전환과 관련해서도 형태 전환 및 시기 조정 등에만 초점을 맞춰 활동해 왔지, 산별운동이 나아가야 할 방향성은 제대로 제시하지 못했다고 할 수 있다.

전노협의 “평등사회, 노동해방”, 민주노총 초기의 “국민과 함께하는 노동운동”의 구호들은 그 구체적인 내용을 제시하고 있지는 못한다고 하더라도 노동운동이 목표하고 있는 내용을 제한적으로나마 제출하고, 이에 기초하여 독자적 정치세력화와 산별노조 건설로 매진해 왔다. 그러나 산별노조로의 전환이 어느 정도 이루어진 민주노조운동의 2단계라 할 수 있는 현시기에 민주노조운동 전체를 대변하며 국민적 공감대를 얻어낼 수 있는 운동의 상이 제출되지 못하고 있는 가운데 조직된 조합원의 이해를 중심으로 한 활동은 노동운동의 고립화를 자초하고 있다.

총연맹 중앙 사업의 상이 제대로 제시되지 못한 가운데 산별노조들은 중앙 단위의 새로운 영역의 활동을 확장해 나가면서 총연맹과 산별노조(연맹)의 중복적인 업무로 역량이 낭비되고 있다는 지적이다. 하루빨리 파편화된 활동을 중앙으로 모아내고 서로에게 부족한 자원을 집중하여 효율적으로 사업이 이루어질 수 있도록 하여야 할 것이다.

② 중앙-산별노조-지역본부를 잇는 구조의 부재

지도부 차원의 중첩, 중앙위, 대의원대회 등 공식적인 의사결정 구조를 제외하고 민주노총 총국과 산별노조간의 부서간의 원활한 소통 구조조차 제대로 마련되어 있지 못하다. 더욱이 민주노총 지역본부와 산별노조 지역조직 간의 연계는 더욱 부족하다고 볼 수 있다.

현재 민주노총 지역본부와 일부 산별노조와의 관계는 산별조직 차원에서 지원해 오던 단위사업장의 투쟁이 장기화되면서 거리상의 문제로 중앙 차원의 지속적인 연대가 어려워질 때 지역본부 차원에서 이를 지원하는 방식으로 이루어져 왔었다. 이러다보니 지역본부 차원에서는 “어렵고 힘든 투쟁 사업장은 지역본부로 떠넘긴다”는 불만을 제기하고 있기도 하다. 실제 현실적인 조건을 고려할 때 장기투쟁 사업장에 대한 지역본부 중심의 적극적인 결합은 불가피해 보이는데 이러한 사업이 원활히 진행되기 위해서는 민주노총 지역본부와 산별노조, 그리고 산별노조 지역본부와의 긴밀한 연계가 전제되어야 한다.

“산별노조(연맹)의 공문이 없이는 잘 안 움직이려는 것이 요즘 산별노조 지역본부의 현실이에요. 지역 활동도 산별 중앙에서 공문이 내려와야 움직일걸요.”(지역본부 관계자)

민주노총의 현재 조직 구조와 방침은 산별조직 중심성이 강한 편이다. 지역 차원의 독자성보다는 산별 조직의 중앙 방침에 의한 영향력이 훨씬 높고, 이는 재정 및 인사권이 산별 단위로 형성되어 있기 때문에 불가피한 측면이 있을 것이다. 따라서 지역 단위 조직간의 활발한 소통을 위해서는 산별 중앙 단위 차원에서 지역 단위 활동의 중요성 및 이를 활성화시켜야 한다는 문제의식을 갖는 것이 중요하다고 하겠다.

③ 의견그룹(정파)간 소통의 부족

민주노총 사업이 원활하게 진행되지 못하는 주요 원인이 ‘정파 간의 차이’로 인한 활동노선상의 차이 때문일까? 대다수 노조 간부들은 이러한 질문에 대해 “아니다”라고 답한다. 실제 정파 간의 차이를 느낄 만큼 사업이나 활동상의 내용적 차별성은 별로 존재하지 않음에도 불구하고 정파로 나뉘어 불필요한 대립을 계속하고 있는 것이 문제이며, 오히려 모든 정파들이 제대로 방향성을 제시하지 못하고 있는 것이 더욱 큰 문제라는 지적이 다수이다.

현 시기 과연 진정한 정파가 존재하는가라는 의문에도 불구하고 현실적으로는 정파 간 운동의 역사가 다르고 이에 따른 운동상의 경향성 차이는 존재한다. 이는 다시 정파조직간의 차이로 인한 의사소통의 부족 문제를 일으키고 있다.

2009년 9월에 실시된 민주노총 대의원 수련대회에서 이루어진 토론에서도 많은 대의원들은 정파 간의 갈등을 민주노총의 주요한 문제로 지적하였다.

“내 정파가 장악해야 잘 할 수 있다는 생각은 곧 상대측은 잘 할 수 없다는 것을 전제로 하고 있기 때문에 이런 잘못된 생각이 (민주노총) 지도구심을

약화시키고 있는 것이다.”

“정파 간의 대립이 공식 의사결정 단위에서 결정된 것에 대한 실천 부족을 낳고 있다.”

“정파 간의 대결구도 때문에 대의원대회조차 제대로 끝내기 어렵다. 서로의 목표가 같다면 발목 잡지 말고 같이 가야한다. 싸울 때 싸우고 단결할 때 단결해야 힘을 낼 수 있다.”

그러나 현재 민주노총이 안고 있는 다양한 문제의 근거를 “정파 대립” 때문이라 말하는 것은 문제를 너무 단순화하는 것으로 보인다. 물론 정파이기주의적인 활동으로 인해 정파조직의 역기능적인 점이 많이 부각되고 있는 것이 사실이다. 그러나 여당이 있으면 야당이 있듯이 지도부가 당선되면 그에 반하는 의견을 가진 그룹들이 존재하는 것이 어느 조직에서든 자연스러운 일이라고 볼 때, 민주노총 내에 서로 다른 의견과 방향성을 가진 의견그룹(정파)이 있는 것은 당연한 일일 것이다. 따라서 의견그룹의 존재를 너무 부정적으로 보기보다는 현실적 존재로 인정하고 긍정적 방향으로 작용할 수 있도록 활용하는 것이 더 중요하리라 본다. 정파조직이 벌이고 있는 순기능적인 측면을 살펴보면, 현장 내에서 새로운 활동가들을 발굴하고 이를 교육 훈련시킴으로써 민주노조운동의 주체를 키워내는데 효과적으로 활동하고 있고, 이들 활동가들이 작업장 내 크고 작은 싸움의 주체로 나설 때 적극적인 지원자로서의 역할도 수행하고 있다. 또한 집행부의 독단적인 활동을 막고 현장 조합원들의 다양한 목소리를 대변하는 역할을 수행하기도 한다.

더욱이 소그룹들은 큰 조직에 비해 내부 단결력이 높은 편이다. 이는 민주노총의 결정사항에 대한 실천력을 높여내는데 의견그룹들이 유리하게 작용할 수 있음을 원론적으로 알려준다. 그러나 위의 대의원들의 지적처럼 의견그룹(정파)간의 현재의 대립은 민주노총의 실천력을 증가시키는 방향으로 영향을 미치지보다는 실천력을 약화시키고 있어 문제가 아닐 수 없다.

(2) 자원의 불균형 배분 및 재정 투명성의 부족

① 자원의 불균형 배분

민주노총은 산하 조직 조합원들의 조합비로 운영되는 자주적 집단으로 민주노조운동 세력을 대표하는 조직이다. 그런데 중앙 사업의 중요성에 비해 민주노총 중앙의 재정은 매우 취약한 편이다. 민주노총은 2010년 약 96억 원 가량 규모의 예산 계획을 세웠는데, 이 중 전년 이월금을 제외하면 기관지인 “노동과 세계” 구독료 및 방송차량 운영수입 1억 원과 산하 조직의 의무금 87억 원 등 88억 원 정도가 당년도 수입 예상금액이다. 이 중 27억 원 정도가 운영비로 사용될 예정이고, 사업비로는 22억 원 정도가 쓰일 예정이다.

그렇다면 민주노총에 요구되는 사업에 비해 재정 규모는 어떠한가? 단적으로 민주노총의 예산규모는 금속노조의 1년 예산규모 325억 원의 1/3 수준이며, 금속노조 중앙 사업비와 비교해 봐도 훨씬 적은 액수이다. 게다가 민주노총은 외국의 총연맹과는 달리 단위 사업장의 핵심적인 이슈에까지 적극 나서 투쟁을 이끌어 가는 등 총연맹의 역할에서부터 단위 사업장 노조의 투쟁지원까지 다방면의 사업을 전개할 것이 요구되어 왔다. 독일 노총의 경우 중앙조직의 위상에 따라 파업기금을 운영하지 않아 자금의 대부분을 지부활동 지원과 각종 연대 활동에 집중하여 사용하고 있는 것과는 매우 다른 양상이라 할 수 있다. 실질적으로 민주노총이 벌어나가고 있고 하부 조직으로부터 요구되어지는 사업 등을 고려해 볼 때 민주노총의 중앙 재정은 턱도 없이 부족하다는 것을 짐작해 볼 수 있을 것이다.

더욱이 2009년 7월부터 실시된 노조전임자 임금지급 금지로 인해 중앙 재정은 더욱 비상이 걸렸다. 사업장 단위의 전임자 임금이 지급되지 않으면서 사업장 단위 노조들이 가장 우선적으로 상급단체 의무금부터 중단하거나 줄일 것으로 예측되기 때문이다. 중앙사업의 중요성과 요구는 갈수록 커져 가는데 중앙조직의 재정구조는 더욱 취약해지고 있는 셈이다. 이에 대한 대책을 세우지 않고 “민주노총 강화”를 얘기한다는 것은 공염불이 될 가능성이 크다.

노조 조합비의 대부분은 여전히 기업단위 조직에 머물고 있다고 할 수 있다. 산별노조로 전환된 기업별노조의 경우 예전에 비해 약 50%의 재정을 중앙으로 올리고 있어 기업단위에서도 예전보다 재정이 부족하다는 불만이 제기되고 있는 것이 현실이다. 그러나 산별노조 전환은 기업별 단위 조직과 활동을 그대로 둔 채로 중앙에 산별노조를 만드는 것이 아니다. 그동안 분산되고 파편화되어 있던 기업별 차원의 활동을 모아 중앙에 집중화 시키는데 진정한 뜻이 있는 것이며 이에 따라 기업별 단위 활동은 자연스럽게 축소될 수밖에 없는 것이다. 그러나 내용적인 산별노조 전환을 제대로 이루어내지 못한 채 많은 사업들이 기업 단위에서 이루어지고 있는 현 상황에서는 중앙단위도 기업단위도 모두 재정 부족을 호소하고 있는 실정이다. 이러한 모순된 상황을 극복하기 위해서라도 진정한 산별노조의 상에 걸맞은 중앙 차원의 사업을 강화해야 할 것이다.

<참고> 외국 노조(독일, 프랑스)의 재정 현황

독일 노동조합의 조합비는 대체로 월 총수입의 1%로, 1991년 독일노조원 전체의 평균 월 조합비는 22마르크로 나타났다. 조합비 납부 방식은 일반적으로 은행을 통해 자동이체하거나 개별 납부하는 형식으로 이루어지며, 각 산별노조 지구 조직에 납부된다. 각 산별노조의 조합비 중 노총(DGB)이 취하는 비율도 당해 노조의 조합원 수에 따라 정해진다. 원칙적으로는 해마다 중앙지도부가 그 비율을 결정하게 되어 있으나, 대개 1953년부터 현재까지 매년 전체 조합비의 12%를 유지하고 있다(52년까지는 15%)(정병기, 2000).

독일의 서비스연합노조(Vereinte Dienstleistungsgewerkschaft, Ver.di, 이하 베르디)

는 2001년 3월에 결성된 독일뿐만 아니라 세계 최대의 단일노조이다. 베르디는 조합원수 약 3백만 명에 달하는 거대노조로서 독일사무직노동조합(DAG), 독일우편노동조합(DPG), 금융산업노동조합, 언론출판문화산업노동조합(IG Medien) 그리고 공공부문노동조합(ÖTV) 등 기존의 대형 노조 5개가 새로운 경제, 사회적 변화에 효율적으로 대처하기 위해 통합된 조직이다.

베르디의 하부조직단위는 자신의 책임으로 집행할 수 있는 고유한 재정을 갖는다. 재정규모는 각 조직단위가 징수한 조합비의 수입규모에 따라 결정된다. 따라서 재정과 조직운영은 기본적으로 탈 중심적이고 투명하게 구성되어 있다. 재원의 사용과 분배를 위한 지침이 마련되어 있는데, 그 지침의 주요내용을 보면 우선 인건비로 조합비의 50% 이상을 지출할 수 없도록 하고 있다. 또한 DGB와 국제노동조합조직에 대한 의무금으로 13.5%가 책정되어 있고, 3%는 파업 등 쟁의기금으로 적립된다. 2%는 혁신프로그램을 촉진하기 위한 기금에 적립되고 노동조합에 설치된 중앙교육연수원을 위하여 1.5%가 지출된다. 조합비는 일반근로자의 경우 세금 공제 전 월급여의 1%, 은퇴한 근로자의 경우나 구직자의 경우에는 자신의 통상 월소득의 0.5%이고 그리고 학생 및 주부의 경우에는 월 2.50유로로 결정되어 있다(하경효 등, 2005).

독일노총의 재정규모와 내역을 보면 조합원 수의 증가에 따라 재정규모도 성장해 왔고, 거의 항상 6~9%의 흑자재정을 유지하고 있으며, 70년대 이후 노조 소유의 자산과 기업의 성공 또한 노조 재정의 풍요에 크게 공헌한 것으로 알려지고 있다. 그러나 수입면에서 여전히 조합비가 차지하는 비율이 90% 안팎을 유지하는 한편, 지출면에서는 지부운영비가 60~70%로 대부분을 차지하는 것을 볼 수 있다. 이는 중앙조직인 노총은 파업기금을 운영하지 않는 전국연맹체이기 때문에 자금의 대부분을 지부활동과 각종 연대 활동에 집중하여 사용하고 있는 것이다(표 3-5, 3-6 참조)(정병기, 2000).

<표 3-5> 독일 노총 수입 내역 (단위: 백만 마르크, %)

연 도	1963		1976		1993		1996	
	절대액	비율	절대액	비율	절대액	비율	절대액	비율
총수입에 대한 비율								
조합비	45.0	91.8	118.6	89.8	329.3	93.8	311.7	94.4
특수사업 수입	2.6	5.3	11.1	8.4	15.5	4.4	14.7	4.4
기타수입	1.4	2.9	2.3	1.8	6.3	1.8	3.8	1.2
총수입	49.0	100.0	132.0	100.0	351.1	100.0	330.2	100.0

자료: 정병기(2000)에서 재인용.

<표 3-6> 독일 노총 지출 내역 (단위: 백만 마르크, %)

연 도	1963		1976		1993		1996	
	절대액	비율	절대액	비율	절대액	비율	절대액	비율
총지출에 대한 비율								
인건비	3.9	8.1	14.1	10.6	30.3	8.6	24.0	7.3

재료비	2.3	4.6	5.0	3.8	8.8	2.5	8.6	2.6
언론·광고	4.0	8.2	4.3	3.3	2.0	0.6	1.0	0.3
교육비	3.0	6.1	6.3	4.8	20.2	5.8	16.6	5.0
조직활동비 ¹⁾	2.3	4.7	3.3	2.5	1.9	0.5	2.9	0.9
특수활동비 ²⁾	3.3	6.7	8.7	6.6	22.6	6.4	20.7	6.3
지부활동비	29.2	59.5	83.0	62.9	254.6	72.5	249.2	75.5
자산감가상각비	0.2	0.4	-	-	1.1	0.3	0.4	0.1
신탁자산이월	-	-	6.4	4.9	6.7	1.9	3.3	1.0
기타	0.6	1.2	0.4	0.3	2.8	0.8	3.5	1.1
총지출	49.0	100.0	131.0	100.0	351.1	100.0	330.2	100.0

주: 1) 조직활동비: 노총내 각 분과 활동비.

2) 특수활동비: 특별 단체행동, 국제조직 이월, 축제, 기관지·잡지 운영, 전국대회, 조직 개편.

* 독일 통일 후 노조 통합과 조직확대로 인해 지부활동비가 대폭 증대.

자료: 정병기(2000)에서 재인용.

다음으로는 프랑스 총연맹의 재정 상황을 살펴보도록 하겠다. <표 3-7>은 프랑스 노동조합총연맹 중 하나인 C.G.T.-F.O.의 2002년 예산결산보고 내용이다. 이 표에서 보는 바와 같이 프랑스 노동조합총연맹의 수입구조는 독일에 비해 다변화되어 있는데 조합비는 60% 정도이고 국가로부터의 보조금이 25.6%를 차지하고 있는 것이 특징적이다. 이는 노조가 사회보험 운용에 참여하거나 교육 훈련프로그램 등을 실시함으로써 국가가 수행해야 하는 사업의 일부를 수행함에 따라 이에 대한 보상적 성격이 강하다고 할 수 있다. 한편 기타수입도 13%를 차지하고 있는데 이는 회의비 상환금, 홍보물 판매대, 투자 성과 등 다양한 수입원으로부터의 수입이다.

<표 3-7> 프랑스 총연맹 C.G.T.-F.O.의 2002년 수입 및 지출 내역 (단위: 백만 유로, %)

수입			지출		
항목	금액	비율	항목	금액	비율
조합비	13.55	61.42	인건비	7.46	33.81
보조금	5.64	25.57	일반비용	3.92	17.77
기타수입	2.87	13.03	교육비	3.84	17.41
합계	22.06	100.00	산하조직지원비	2.81	12.74
			홍보비	1.52	6.89
			기타	2.51	11.38
			합계	22.06	100.00

출처: 하경효 등(2005)에서 재인용.

한편 프랑스 총연맹의 지출내역을 살펴보면 인건비가 33.8%, 일반비용이 17.8%, 교육비가 17.4%로 이들 고정항목이 전체 지출의 2/3를 차지하고 있으며 산하조직지원비가 12.7%이다. 기타지출 11.4%의 내역은 노조파업지원금과 국제조직이나 유럽지역에의 부담금 등이다.

② 노조 재정 투명성의 제고 필요

노동조합은 윤리성을 갖추어야 하는 공적 조직이므로 노동조합의 재정은 그 어떤 조직보다 더 투명하게 운영될 필요가 있다. 그러나 불행하게도 일부 사업장 노조에서 재정 비리로 인해 노조에 대한 사회적인 불신이 높아지는 계기가 되고 있다. 이는 단위 사업장 차원에서 발생한 비리사건이지만 결국 민주노총 중앙까지 비난하는 목소리가 높은 것이 현실이다.

전체적으로 살펴보면 노동조합에서 일상적으로 사용되는 재정의 경우에는 대체로 투명하게 잘 운용되고 있는 편이다. 정기대의원대회 등을 통해 1년 사업 예산안이 확정되어 있고 사업 운영 이후 보고 및 감사 시스템 또한 잘 갖춰져 있는 편이라 할 수 있다. 그런데 최근 노조 재정 투명성에 문제가 있는 것으로 드러난 항목은 ‘특별기금’과 관련한 부분이다. 특별기금은 말 그대로 일반 회계 항목에 잡혀 있는 항목이 아니기 때문에 간부들에 의해 임의적으로 활용될 가능성이 있는 것이다.¹⁾

“단위사업장으로 특별기금이 내려가는 경우는 보통 투쟁기금이거나 해고자 지원기금 같은 것들인데, 지원금 형식의 특별기금을 주면서 구체적으로 쓰인 항목들에 대해 보고하라고 하기가 쉽지가 않습니다. 그러다보니 단위사업장 차원에서 무원칙하게 활용되는 경우가 없지 않은 겁니다.”(산별노조 관계자)

노조 재정의 투명화를 위해서는 어떠한 형태의 돈이든 “돈이 가는 곳에 구체적인 보고와 평가가 뒤따라야 한다”는 것이 주요한 원칙이 되어야 한다. 따라서 일상적인 예산에 대한 점검뿐 아니라 투쟁기금, 특별기금 등에 대한 점검 또한 면밀하게 이루어져야 할 것이다. 노조 재정의 사용 내역에 대한 주도면밀한 점검과 투명한 공개뿐만 아니라 재정비리 문제가 발생하지 않도록 미연에 방지할 수 있는 시스템의 구축이 필요하다. 이를 위해서는 재정운영의 통일성을 높이고 투명성을 확보할 수 있는 조직적인 대책과 시스템이 구축되어야 한다. 노조의 재정 운영과 관련한 문제는 노조 간부 개인의 실수나 비리라 하더라도 결국 노동운동 진영 전반에 타격을 입을 수 있기 때문에 그 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다.

3) 중앙조직의 효율성 부족

(1) 조합원 및 대 국민 서비스 기능 약화

한 때 민주노총의 방침이면 무엇이든 따른다는 조합원들의 의지가 충만했던 시절이 있었다. 그러나 이제 국민 대중뿐 아니라 조합원 대중들에게도 민주노총의 이미지는 점차 부정적인 것으로 변하고 있다. 87년 이후 노동자들의 열악한 근로조건을 향상시키기 위한

1) 2010년 금속산업노조 산하 사업장에서 터진 재정 비리의 경우도 중앙 차원에서 지급된 투쟁기금을 간부가 착복하여 개인적으로 활용한 사례라 할 수 있다.

투쟁에 앞장 설 때는 언론의 방해가 있었음에도 불구하고 누구에게나 민주노동운동은 노동자들의 대변자로 인식되었다. 그러나 노동자들이 열악한 근로조건이 아닌 "삶의 질 향상"을 위해 싸우는 시대를 맞이하면서 노조를 바라보는 국민들의 눈이 달라졌다. 단위 사업장 차원의 노사 간의 관계가 변화하고 조합원들의 요구사항이 달라지는 시점에 왔는데도 민주노총은 전략이나 전술의 수정 없이 20여년을 투쟁에 주력해 왔다. 이러한 경직성이 민주노총에 대한 불신을 키우고 있다고 하겠다.

임금인상에만 목말라하던 조합원들의 생활조건이 변화하면서 노동조합은 이제 조합원들에게 다른 방향의 다양한 서비스를 제공해야 하는 임무를 맡게 되었다. 경제적 지위 뿐 아니라 조합원들의 사회적, 정치적 지위의 향상과 생활공동체에서 발생하는 다양한 문제들에 대해서도 노동조합의 서비스 기능을 강화할 수 있도록 노력해야 하는 것이다.

이를 위해 민주노총을 비롯한 산별노조, 연맹들은 작업장 내부의 경계를 뛰어 넘어 사회적으로도 조합원들의 직·간접적인 이해 대변을 위해 정책 개발에 더욱 노력해야 할 것이다.

“자랑스러운 민주노총”이 되기 위해 민주노총이 해야 할 일은 조합원 대중과 노동자 전체, 그리고 국민들로부터 사랑받는 조직이 되어야 한다는 것이다. 민주노총이 “자기 조합원 밥그릇 챙기기”에 주력하는 것처럼 비춰지는 순간, 민주노총에 대한 국민들의 불신은 거둬지지 않을 것이다. 국민들이 민주노총에 진정으로 바라는 것은 비정규직을 비롯한 여성, 장애인, 성소수자, 고령자, 청년 등 사회적 약자들을 위해 투쟁하고 이들을 대변하는 일이다.

(2) 정책역량을 높이기 위한 교육 훈련시스템의 취약

민주노총에서 오랫동안 근무해 온 인력들은 과중한 업무와 관성적인 활동에서 크게 벗어나지 못하고 있고, 신규 인력들은 전문적 역량을 갖추지 못하면서 중앙 업무에 대한 산하 조직들의 불신이 커지고 있다. 이제는 더 이상 개인의 자발적인 ‘헌신성’만을 강조하는 조직문화만으로는 극복하기 힘든 문제가 되고 있다.

조직 내부 인력과 관련해 문제를 좀 더 세분화하여 살펴보도록 하겠다.

① 활동가 수급구조의 문제

87년 노동자 대투쟁을 경험하고 한국 노동운동의 새 장을 연 민주노조운동의 1세대들은 현재 운동의 지도세력으로 자리 잡고 있지만, 이제 얼마안가 세대교체를 눈앞에 두고 있다. 그러나 이 운동 1 세대를 대체할 새로운 세대로의 교체는 그다지 순조롭게 이루어지고 있다고 말할 수 없다.

운동 1세대들은 그 동안의 노조운동 과정에서 과중한 업무와 관성적인 활동에 시달려 왔으며 체계화된 교육훈련체제나 경력개발 시스템의 부재로 인해 노동조합 운동 내에서 자신의 장래에 대한 전망을 찾기가 어려워져 때로는 노동조합운동을 떠나는 경우도 발생하고 있다. 반면 노동조합의 과중한 업무나 열악한 임금 및 근로조건, 경력개발 전망의 부

재 등으로 인해 신규 간부나 실무인력을 충원하는 데도 많은 어려움을 겪고 있다. 그 결과 과거 운동 세력이 가졌던 경험과 연륜이 조직 내에서 장점으로 작용하지 못하고 있고 이들이 운동을 그만 두면서 이후 세대들과 연계성을 갖지 못하게 됨에 따라 업무의 단절성까지 나타나고 있는 상황이다. 이러한 세대교체의 어려움, 양질의 인력 충원의 어려움, 체계적인 교육훈련체제의 부재로 인한 전문성의 부족 등으로 인해 결국 중앙 업무에 대한 산하 조직들의 불신이 커지고 있는 것이 현실이다.

이러한 현실은 노조 간부나 중앙 실무자 개인의 자발적인 '헌신성'만을 강조하는 조직문화만으로는 극복하기 힘든 문제가 되고 있다. 따라서 민주노총 중앙 차원에서 체계적인 인력충원 및 교육훈련 시스템의 구축, 실무인력의 의사결정과정에의 참여와 업무자율성의 확대, 경력개발 시스템의 구축 등을 통해 기존 인력이 노동조합 운동 내에서 자신의 경력개발 전망을 찾을 수 있고, 신규인력이 기꺼이 노동조합운동에 뛰어들 수 있도록 만들 수 있는 체계적인 인력개발 시스템의 구축이 절실히 요구되고 있다.

② 임원 리더십의 문제

찾은 리더의 교체로 인한 “리더십의 단절성”이 현재 민주노총이 안고 있는 최대 문제점 중의 하나라고 지적할 수 있다. 특히 새로 선출되는 집행부가 당시의 정치적 환경에 따라 중앙 조직에 대한 경험이 전혀 없는 단위사업장 노조 간부에서 바로 선출된 경우가 많아 불안정한 리더십을 더욱 불안정하게 만들어 왔다.

“중앙 조직을 잘 모르는 지도부가 선출되면 1~2년은 조직 알아나가는데 써 버리고 일상적인 사업에 쫓기다가 사업 한번 제대로 해보려고 정비하고 나면 벌써 임기 끝이에요. 새로운 집행부가 들어설 때마다 이런 일들이 반복되는 거 같습니다. 게다가 제대로 3년 임기를 마친 집행부도 없으니 사업의 불안정성이 얼마나 높을 지는 불을 보듯 뻔 한 일 아닙니까?”(중앙 실무자 인터뷰)

임원의 불안정성은 중앙 실무 간부들의 불안정성으로 연계될 수밖에 없는 구조이다. 실장들이 임원들과 함께 임기를 같이 하고 있고 새로운 집행부는 새로운 정책방향 하에서 활동하려고 하기 때문에 새로운 틀을 잡는 데까지 안정적인 사업을 펼치기 어려우며, 집행부 성향과는 관계없이 장기적인 사업을 펼치기도 쉽지 않은 조건이다.

이와 함께 한정된 간부 경력개발 시스템도 큰 문제점으로 지적되고 있다. 노조 간부의 임기가 끝났을 때 현재 선택할 수 있는 방법은 많지 않다. 재임을 하거나 상급단체 간부로 가거나 현장으로 복귀하거나…. 민주노동당, 진보신당의 등장으로 노동운동 활동가들이 정치활동 영역에서도 일부 활약하고 있으나 그 수는 많지 않다고 볼 수 있다. 이러다 보니 노동운동을 지속적으로 전개하려는 활동가들 사이에서는 단위노조 위원장이나 간부 자리, 또는 상급단체 간부 자리를 두고 경쟁이 더욱 치열해지고 있다. 반면 노동운동가로서의 전망이 분명치 않은 상황에서 노조 간부 임기 만료 후 대다수 간부들이 기존에 본

인이 맡았던 현장직무로 복귀를 하는 경우가 많은데, 이들에게 노조활동 1~3년의 기간은 경력의 단절이며 “자기희생의 시간”, “시간낭비”처럼 인식되어 노조 간부직을 맡겠다고 나서는 사람이 없어 집행간부 채우기도 쉽지 않은 노조들이 다수 존재한다. 이러한 문제점을 해결하기 위해서는 대중운동과 노조 활동으로 단련된 활동가의 능력을 사장하지 않고 적절하게 활용할 만한 경력개발 시스템의 구축이 시급하다고 하겠다.

IV. 총연맹으로서 민주노총의 역할과 과제

현 단계 민주노총이 노동조합총연맹으로서 추진해야 할 과제를 “제 2의 산별노조건설운동”으로 정리했을 때 이는 단순히 조직의 재구조화를 의미하는 것이 아니라, 이 과정을 통해 신자유주의적 공세에 의해 초토화된 노동운동 진영을 다시 일으켜 세우고, 나아가서 사회진보의 대안적 방향을 주도하는 적극적인 역할을 자임한다는 의미이기도 하다. 이제 제 2의 산별노조운동은 세 가지 측면에서 새로운 도전에 직면하고 있으며, 이는 민주노총에게 새로운 역할과 과제를 부여한다.

첫째, 90년대 후반 이후 민주사회운동 진영에서 이전보다 약화된 민주노총의 대외적 위상을 강화해내는 것이다. 그동안 대 정부, 대 사용자 관계에서 민주노총의 역할을 제한적인 데 머물러 왔다. 이는 물론 기본적으로 민주노총을 정당한 사회적 파트너로 인정하지 않고 각종 수단을 통해 이를 말살하려는 정부와 사용자의 태도에 기인한 것이지만 다른 한편으로는 민주노총 역시 대 정부 및 대 사용자와의 관계에서 일종의 편향이 있었던 데도 일부 원인이 있다. 즉 의제 면에서 전체 사회의 진보를 촉진할 수 있는 공공적, 사회적 의제보다는 당면한 문제를 해결하는데 주력해왔으며, 방법 면에서 대화나 교섭보다는 투쟁에 주력해 왔다. 그러다보니 노동의 의제가 곧 사회의 문제임에도 불구하고, 노동을 비롯한 사회경제 영역에서 정부의 정책의제형성 및 정책실행과정에서 제대로 된 영향력을 행사하지 못하였다. 이제 정부 및 사용자에 대한 기존의 감시의 기능을 넘어서 투쟁과 교섭을 병행하여 노동의 관점에서 새로운 의제를 형성하는 것이 필요하다. 진보정당이나 민중연대를 통해 노동의 보편적 의제를 관철하고, 나아가서 전 사회적으로 총노동의 이해를 지키는 노력도 강화되어야 할 것이다.

둘째, 제2의 산별노조운동에서 총연맹과 개별 산별연맹과의 유기적 협력관계가 요구된다. 민주노총이 어떠한 이념, 어떠한 의제를 추구하든, 그 기본적 동력은 전체 민주노총 조직의 동원력과 투쟁력으로부터 나와야 한다. 그런데 앞에서 지적한대로 산별노조운동이 현실화되고 강력한 산별노조들이 출현하면서 민주노총의 위상은 상대적으로 떨어졌으며 산별노조들과의 관계 역시 유기적으로 이루어지지 못하고 있다. 이는 결국 전체 조직의 동원력 및 투쟁력 저하로 나타나게 된다. 따라서 총연맹과 산별노조(연맹)들과의 유기적 협력관계를 통해 전체 조직의 동원력 및 투쟁력을 높이는 것이 절실하다. 이는 투쟁과정에서의 공조체계만을 의미하는 것이 아니라 조직구조 상의 유기적 협력, 즉 재정, 인력, 정책기능 등 모든 면에서의 협력을 의미한다. 이를 위해 한편으로는 총연맹의 개별산별노조에 대한 관장력을 높이고 다른 한편으로는 각 산별노조의 자율적 협력이 요구된다.

셋째, 간부 및 조합원에 대한 교육 및 학습지원, 민주노총 조합원뿐만 아니라 취약계층 노동자에 대한 상담제공과 같은 다양한 조합원 서비스 기능을 확대할 필요가 있다. 앞에서 살핀대로 사회의 다양화 및 조합원 구성의 다양화에 따라 조합원의 요구도 이제 단순한 임금 및 근로조건의 개선을 벗어나서 다양해지고 있으며 특히 작업장을 벗어난 교육, 주택, 복지, 보건의료 서비스 등 사회적 요구가 높아지고 있다. 뿐만 아니라 민주노총은 비정규직, 청년실업자, 고령층, 이주노동자 등 민주노총 밖에 있는 사회적 취약계층을 위

한 각종 서비스까지 관심을 가져야 한다. 민주노총은 단순히 조합원을 대변하는 조직이 아니라 전체 노동계급, 나아가 전체 진보운동을 대표하는 조직이기 때문이다. 민주노총은 조합원과 일하는 근로대중의 이러한 다양한 욕구를 충족시키기 위해 정책, 법률상담, 교육훈련, 복지서비스 등 다양한 서비스 기능을 갖추어야 하며 이러한 기능이 효율적으로 작동할 수 있도록 새로운 기구 설립, 인력과 재정의 배분 등 실질적인 조치를 취해야 한다.

아래에서는 이처럼 세 가지 측면에서 요구되는 민주노총의 역할과 과제를 좀 더 구체적으로 살펴보고자 한다.

1. “진보운동을 주도하는 민주노총”의 대외적 위상강화

1) 대 정부 관계에서 민주노총의 정치적 영향력 확대

1997년 외환위기 이후 한국의 노동체제는 자본으로부터 뿐만 아니라 정부로부터 구조조정의 압박을 강하게 받게 되었다. 소위 민주정부는 한편으로 이른바 워싱턴 컨센서스의 핵심조항인 민영화, 규제완화, 노동시장의 유연화 등을 기축으로 하여 민영화와 구조조정을 직간접적으로 주도하였으며, 다른 한편으로는 이를 보완하는 법제화를 시도하였다. 그러면서 다른 한편으로는 교원과 공무원의 단결권 및 노조의 정치활동 보장, 직권중재, 손해배상 및 가압류 등과 같은 노조활동을 구속하는 민감한 문제와 사회통합적 차원에서 형식적으로나마 비정규노동자 보호대책에 대한 유연한 접근을 시도하기도 하였다. 그러나 서로 모순되는 이 두 경향은 결과적으로 신자유주의적 정책의 우위로 끝남으로써 소위 민주정부 10년의 시도는 오히려 노동운동과의 갈등을 증폭시키는 결과를 초래하였다. 이제 이명박 정부가 들어서면서 최소한의 사회통합적 제스처마저 방기한 채 일방적인 신자유주의정책과 노동탄압적 노사관계정책이 강행되고 있다. 쌍용차사태부터 노조법개정과 타임오프제까지 이명박정부가 보여준 일련의 사례를 보면 노조와의 대화와 타협은 거의 형식적 차원에 제한하고 있으며, 반대로 공안적 탄압은 멈추지 않고 있다.

반면 민주노동운동진영은 사회전체의 개혁방향(예컨대, 국민연금 개혁, 교육, 의료, 복지, 주택, 부동산문제 등)에 대한 대항담론, 공공성 투쟁의 필연성을 확산하지 못하고, 현안 문제에 매몰되거나, 특정 이슈에 대한 과도한 정치투쟁으로 힘을 소비하였다는 비판을 받고 있다. 이는 그 동안 민주노총이 벌여온 사회개혁투쟁, 공공성 강화 투쟁에 비추어 볼 때 과도한 비판인 것은 틀림없지만 다른 한편으로 민주노총이 사회적 약자를 대변한다는 운동의 진정성을 의심받는다라는 것은 분명 중대한 상황 발전이라 할 것이다.

이제 민주노총은 적극적으로 그 정치적 영향력을 확대함으로써 우리 사회 전체의 진보를 위한 의제를 실현해야 한다. 이때 민주노총의 정치적 영향력은 단지 각급 선거국면에서 영향력을 행사하는 것뿐만 아니라 조합원과 국민대중의 이익을 위해 보다 적극적으로 국가정치에 개입하는 것을 의미한다.

민주노총은 그 동안 정치적 영향력 확대를 위해 민주노동당의 창당, 발전에 주력해 왔다.

이와 동시에 민주노총이 그 동안 정치적 영향력 확대를 위해 즐겨 사용해 왔던 가장 중요한 전략은 총파업 투쟁이었다. 그러나 앞에서 지적한대로 민주노총의 동원력과 투쟁력의 저하로 인해 총파업 투쟁이 별로 실효를 거두지 못하고 있다. 이는 기본적으로 민주노총 지도부의 문제라기보다는 여전히 기업별 노조나 기업별 지부가 대부분의 자원과 동원력을 가지고 있고 이들은 자신의 사업장에 직접 관계되지 않은 사안에 대해서 적극적으로 나서려는 것을 꺼린다는 기업별 노조체제의 문제로 인해 발생한 것이다.

따라서 민주노총이 그 정치적 영향력을 높이기 위해서는 기존의 노동자 정치세력화 외에도 다음과 같은 방안이 필요할 것이다. 첫째, 총파업에 지나치게 주력하는 모습을 벗어나 국가에 대한 교섭 및 개입능력을 높여야 한다. 이는 물론 정부와 노조 간의 '정치적 교환 행위'(political exchange)를 의미한다. 실제로 서구 사민주의는 제 2차 세계대전 이후 복지국가 건설 과정에 이러한 노사 간의 정치적 교환행위에 적극적으로 개입하였으며, 1980년대 신자유주의의 공세가 강화되기 직전까지 그러한 과정 속에서 강력한 정치적, 사회적 지위를 누렸었다. 물론 신자유주의적 정부 하에서는 이러한 정부와 노조 간의 정치적 교환행위 자체가 불가능하다는 비판도 가능하지만 그렇다 하더라도 기본적으로 정부와의 교섭 및 개입을 통해 정치적 영향력을 높이는 것이 노동조합 총연맹의 가장 중요한 기능 가운데 하나라는 사실에는 변함이 없다.

둘째, 민주노총의 정치적 영향력을 높이기 위한 가장 중요한 전제는 그 조직동원력과 투쟁력을 높이는 것이다. 이것이 가능하기 위해서는 현재의 기업별 노조, 기업별 지부 중심으로부터 진정한 의미에서의 산별노조로의 전환이 필요하다. 즉 총파업이 제대로 기능하기 위해서라도 민주노총의 산별노조건설 과업이 제대로 수행되어야 하는 것이다.

이상의 과제를 수행하기 위한 구체적 과제는 다음과 같다.

(1) 산별교섭을 위한 사용자단체의 구성과 의무적 협약적용의 제도화

앞서 살펴보았듯 산별조직 건설과정에서 드러난 모순은 조직과 교섭구조의 불일치라고 할 수 있다. 이는 노조가 산별로 전환하여도 그에 대응하는 사용자단체가 없기 때문에 발생하는 문제이다. 나아가서 현재 일부 노조에서 산별협약을 맺어도 그 적용범위는 교섭틀 내에 들어와 있는 사업장에만 해당되고 있는 실정이다. 따라서 이러한 문제를 극복하기 위해서는 산별교섭의 법제화나 협약효력의 확장제도가 반드시 필요하다. 이를 위해서는 민주노총의 투쟁동력을 집중하여 대정부 교섭역량을 강화하는 수밖에 없다.

(2) 산별노조의 교섭을 지원하고 보완하기 위한 교섭의제의 설정

개별 산별노조가 교섭을 하더라도 임금이나 고용조건의 내부차별을 일소하기는 어렵다. 예컨대 현재처럼 개별기업의 지불능력에 의존하는 산별교섭은 임금교섭에서 일정한 차별(산별 내에서 뿐만 아니라 산업 간의 조직력 불균등으로 인한 산별조직 간의 차별도 존재)이 있을 수밖에 없다. 이러한 문제를 해결하기 위해 민주노총에서는 일찍이 '사회적 임금'의 중요성을 강조해왔다. 이처럼 사회적 임금은 개별 산별교섭 내에서 해소되기 어

려운 취약계층 노동자들의 저임금 및 열악한 노동조건을 중앙정치 차원에서 교섭의제를 설정하고 이에 대한 영향력을 확대하는 것이 필요하다.

(3) 사회경제정책 및 노동정책 결정과정에 대한 개입능력 확대

총연맹으로서 민주노총의 정치적 영향력은 결국 총노동의 이해를 대변하는 노동 및 사회경제정책에의 개입과 의제설정에 대한 관철가능성에 의해 판단된다. 이는 집단적 노사관계를 통해 민주노총이 대사회적 역할과 주도권을 확보하는 차원에서도 요구되는 지점이다. 왜냐하면 노동조합의 영향력은 비록 과거에 비해 감소하였지만, 사회양극화가 심화되면 될수록 역설적으로 노동조합의 사회적 역할에 대한 필요성은 증대하기 때문이다. 물론 이를 위해서 기존의 노사정위원회 등을 비롯한 정부의 기구에 반드시 참여해야만 한다는 의미는 아니다. 반노동적인 정책에 대한 적극적인 반대투쟁을 통해서도 가능할 것이고, 때에 따라서는 사회에서 언론이나 학계의 논의에 영향을 주는 방식도 가능할 것이다.

물론 조건과 상황이 허용되어야만 하지만 노정교섭은 정책형성과정에의 개입을 통해 중장기적인 틀을 마련해낸다는 점에서 무조건 도외시킬 수 없는 사안이다. 이점에서 산별노조의 단위별로 정책적 개입을 준비하는 것은 중요하다. 우선, 중앙조직으로서 민주노총은 대정부를 압박하면서 정치적으로나 정책적으로 노동의 전반적인 환경을 개선하는 역할이 필요하다. 예컨대, 해악적 요소를 지닌 노동법의 개정, 노동기본권을 강화해내는 것이 필요하며, 나아가서 산별교섭에서 사용자의 교섭을 의무화하고 강제해내기 위한 법제도의 개선 등을 해결할 필요가 있다. 지역본부 차원에서는 지역의 고용정책 결정과정에 개입하여 지역차원의 고용문제를 견제하고 견인하는 것이 필요하다. 지역 고용정책 의제는 종종 중앙의 원칙과 방향에 모순될 수 있으므로 민주노총 중앙에서의 효율적인 조정과 관리가 필요할 것이다.

(4) 사회양극화를 해결하는데 정책적 우선순위를!

민주노총의 정치적 영향은 무엇보다도 사회적 불평등(혹은 양극화) 현상을 극복하는데서 확대될 수 있다. 이와 관련하여 노조의 중요한 의제영역으로 다음을 고려해 볼 수 있다.

- ① 시장경쟁으로 위협받고 있는 노동자들의 고용안정을 위해 해고규제를 강화하고, 해고시 실업급여제도를 확충.
- ② 여성, 장애인, 외국인 노동자 등 노동시장 취약계층의 차별금지, 청년실업에 대한 대책 마련, 중고령 노동자들과 실직자들에 대한 지원 확대 등에 정책적으로 개입.
- ③ 미조직 노동자들에게 절실한 최저임금의 현실화.
- ④ 2000년 이후 지속적으로 악화되고 있는 소득불평등 추세를 막아내고, 고용시장정책을 보완하는 거시경제정책적 대안제시(사회정책과 조세정책의 연동)
- ⑤ 그동안 다소 소홀히 취급해 왔던 숙련(노동훈련)과 산업정책에의 적극적인 개입. 최근 노동시장정책에서 직업훈련에 의한 당사자의 고용창출이라는 적극적 고용시장정책이 일반화되고 있는 추세이다. 이러한 점에 비추어 민주노총은 숙련이라는 노동자의 중요한

무기를 전체 총노동의 관점에서 양성하고, 관리하는 정책을 개발하고, 정부의 정책(대기업중심)에 비판적으로 개입하는 전략이 필요하다. 이는 향후 노조의 입지를 강화하는데 중요한 계기가 될 것이다. 산업정책도 마찬가지로 (지방)정부와 사용자만의 정책이 아니라 지역의 노동력의 공급과 수요, 나아가서 산업적 전망에 대한 객관적인 예측을 제공하고, 일방적인 구조조정정책을 견제하는 것이 중요하다.

2) 대 사용자와의 관계에서 민주노총의 역할

87년 체제 아래에서 노동운동의 공세가 강화됨에 따라 사용자들은 억압과 회피(노태우정권), 혹은 소위 '신경영전략'의 틀 속에서 회유와 포섭(문민 정부 이후)으로 전략을 수정해 나갔다. 후자의 경우, 대기업 노사관계의 제도화와 민주노총의 출범이라는 부분적인 성과를 산출하기도 하였다. 그러나 공교롭게도 소위 민주정부라고 하는 DJ/노무현 정부에서 구조조정과 노동의 유연화는 일상화되고, 이에 대한 노동운동의 대립은 첨예화되었다. 소위 대기업노조에 대한 '귀족화' 오명과 사회적 고립, 비정규노동 입법화, 노사관계 선진화-로드맵, 산별교섭 등은 지속적으로 사용자와 민주노총간의 대립관계를 구축하였다. 이러한 대립관계는 '비즈니스 프렌들리'를 외치는 이명박 정부의 지원 아래 보다 악화되고 있는 실정이다. 한편, 민주노동운동 진영은 자본의 신자유주의적 공세에 대해 다소간 일회적이거나 방어투쟁(임금과 고용안정문제)에 매몰되어온 것이 사실이다. 그러다 보니 조직운동 차원에서 '자본의 신경영전략'에 대한 민주노총의 대응전략이 부재하였다. 시장의 자유화로 인해 사용자(특히 대기업과 중견기업)는 수익극대화를 위해 투자확대보다는 고용의 유연화를 극대화하는 전략을 추구하였으며, 이들은 내부노동시장의 안정보다는 비용절감과 노동 유연화를 매개로하여 각종 비정규 고용형태를 확대시켰으며, 외주화를 통한 간접고용 및 임금체계의 개편마저 시도하였다.

전반적으로 사용자의 유연화전략에 대한 민주노동운동의 대응전략 중 산별조직화와 관련하여서는 다음과 같은 점에서 문제가 드러났다:

첫째, 축적체제의 변화에 따른 산업패러다임의 변화를 산업정책적 차원에서 주도하지 못하였으며(고용, 임금, 숙련, 직무체계 등에 대한 대안전략 부재),

둘째, 서비스 사회로의 진입으로 인해 수반되는 계급의식과 노동자의 의식구성의 변화를 제대로 포착하지 못했으며,

셋째, 사용자의 유연화 전략으로 인해 양산된 비정규노동자의 조직화사업에서 기존의 세 가지 전략(정규직 노조에 의한 비정규직 노조의 통합과 연대조직화 전략/ 정규직 노조와 별개의 비정규-사내하청-노조의 설립/ 지역차원에서 일반노조 형태로 조직화) 중 마지막 사례만 부분적으로 성공하고, 나머지는 기업별 노조체제의 한계를 뛰어넘지 못하였고,

넷째, 개별산별노조의 성과(예컨대, 2007년 보건의료노조 산별협약)를 총연맹 차원에서 확산하지 못하였으며,

다섯째, 대기업과 중소기업 간의 원하청문제는 여전히 본질적인 변화를 초래하지 못하였다.

그럼에도 불구하고 산별조직전환을 통해 민주노총은 단체교섭의제를 형성해야할 과제를 부여받게 되었다. 이는 산별노조로의 전환을 통해 이제 단체교섭의 중요한 의제를 발굴해내고, 이를 확산시킴으로서 자본의 신자유주의 공세의 예봉을 완화시키는 전략의 구사가 가능해졌기 때문이다. 산별노조 전환과정에서 민주노총이 사용자와의 관계에서 지켜내야 할 핵심적 과제는 다음과 같다.

(1) 고용안정의 확보

이와 관련하여 가장 중요한 변화는 1990년대 외환위기 이후에 발생하였다. 그 이전까지 노동운동의 주요 목표였던 임금 및 근로조건 개선보다 고용안정이 주된 교섭이슈로 등장하였다. 당시 기업의 해외이전과 구조조정으로 인한 일자리 소멸은 위기의식을 심화시켰으며, 노동운동진영은 **노동시간단축을 통한 일자리나누기, 산업공동화에 대한 대책마련** 등 이전과는 다른 교섭의제를 발굴해내기 시작했다.

이후 고용시장상황의 악화와 사회양극화의 심화로 인해 노동시간단축정책은 개별 기업별 교섭단위를 넘어 산별노조의 차원에서 산업 전체의 고용량 결정 및 고용안정과 관련된 포괄적 요구와 결합되기 시작했으며, 이러한 전략은 오늘날에도 금속노조, 보건의료노조 등에서 빈번하게 등장하였다. 이러한 경험사례는 향후 노동시간단축정책을 총노동의 관점에서 다양하게 구사할 필요가 있음을 암시해준다.

(2) 비정규노동자의 정규직화 및 차별철폐

노동시간단축을 통한 일자리 나누기 전략 외에 점증하는 *비정규직 노동자 문제*를 해결하기 위한 민주노총 차원에서의 대안이 필요하다. 그와 관련하여 단체교섭의 효력을 비정규노동자들에게까지 확대시키는 것(정규직화를 유도)과 더불어 정규직/비정규직 노동자들에 대한 차별철폐(동일노동-동일임금원칙 적용)를 산별교섭에서 확산시키는 것이 필요하다. 한편, 노동시장에서 임금 및 근로조건 편차는 대기업과 중소기업 간에도 매우 심각한 수준이다. 궁극적으로는 임금체계의 숙련급으로의 전환이 이루어져야 하겠지만 이것이 단기적으로는 가능하지 않기에 우선 동일노동-동일임금의 원칙을 최소한 서구적 수준으로까지 끌어 올리려는 시도도 의미가 있을 것이다.

(3) 교섭과정에서 기업별 노사관계의 극복

나아가서 산별노조시대를 앞두고 여전히 유지되고 있는 기업별 노조체계의 관성을 점진적으로 철폐해나가는 것이 필요하다. 이는 오늘날 노동시장에서 양극화의 원인을 제공하기 때문이기도 하다. 예컨대, 직무중심의 외부노동시장의 미발달, 기업중심의 문화와 내부노동시장의 발달, 노동자들의 기업별 의식, 대기업과 중소기업간의 원하청문제 등이 그것이다.

(4) 노동시장에서 노동자의 고용능력을 확대할 수 있는 숙련정책의 지원

이와 관련하여 노동시장에서 노동자들의 고용능력을 향상시키는데 기여하는 숙련정책(양성 및 향상훈련)을 산별노조의 주요한 정책으로 확립하는 것이 필요하다. 이러한 시도는 물론 개별 산별노조에서 적극적으로 채택할 필요가 있지만, 미조직화된 노동자, 취약계층 노동자(여성, 고령노동자, 장애인 등)들을 상대로 민주노총이 교섭의제로 만드는 것이 필요하다. 특히 제조업 공단지역의 경우 근로경력 15년 정도면 노동시장에서 원천 배제되는 경우가 다반사이므로, 공단중심의 숙련정책을 적극적으로 개발할 필요가 있다.

(5) 경영참여제도의 실현

전반적으로 신자유주의 공세 속에서 구조조정은 노동조합과 노동자를 한순간에 무력화시키는 무기로 둔갑하였다. 따라서 노조가 단순히 위기관리의 대상이 아니라 산업현장의 주체임을 자각시키고 이에 대한 협력체계를 강화시키기 위해 유럽에서 일반화된 '경영참여제'를 도입하는 것을 강하게 주장할 필요가 있다. 서구의 경험에서 보듯, 오늘날 경영참여를 통한 노사공동결정제도는 이미 실행과정에서 반자본이기보다는 오히려 자본에 포섭될 위험조차 있다. 그럼에도 한국재벌의 무소불위의 경영방식을 제어하는 데는 나름대로 의미가 있을 것이다.

3) 민주노총의 정치적 역할: 진보정당과의 공동의제 형성

역사적으로 노동운동은 정치적 영향력의 확대를 통해 자신의 이해를 관철해왔다. 그와 관련한 소극적인 방식은 선거에 개입(지지 혹은 적극적 낙선운동)함으로써 노조의 영향력을 확대시키는 것이다. 그러나 이러한 방식은 매우 제한적이었다. 따라서 어느 시점에서 노동조합은 노동자 대중의 정치적 세력화를 통해 정치적 약점을 극복하고자 하였다. 이는 서구 노동운동사에 비추어 보아도 설득력이 있는 역사적 경험이었다. 1970년대 유럽 사민당과 노동운동과의 연대를 통한 각종 노동, 복지입법은 그 대표적인 사례라 할 수 있다. 노동조합과 정당과의 관계는 정당이 노조로부터 광범위한 지지를 얻고, 노조가 정부의 정책결정에 영향력을 행사할 기회를 확보한다는 측면에서 상호보완적이었다.

이러한 문제의식에서 출발한 민주노총의 정치세력화 노력은 지난 17대 총선에서 민주노동당이 국회에 진입함으로써 가시화되기에 이르렀다. 그러나 수적인 한계, 이후 진보정당의 분열이라는 과정을 통해 최근 진보정당의 연대전략은 다소 정체된 측면이 없지 않다. 이에 몇 가지 원인이 있을 수 있다.

우선, 현존하는 진보정당(민주노동당, 진보신당)과 민주노총간의 긍정적인 긴장관계가 조성되지 못하고 있는 실정이다. 그러다보니 노동운동 일각에서는 진보정당을 마치 연동기계처럼 생각하는 측면이 있다.

둘째, 민주노총 조합원들 사이에서 진보정당의 필요성을 절실하게 느끼지 못하고 있는 측면이 있다. 그러다 보니 선거만 되면 노동의제가 중심이 되지 못하고, 선거의 향방에만 관심을 가지는 경향이 있다.

셋째, 진보정당은 노동운동의 현실에서 출발하였음에도 불구하고 최근 시민사회의 역할,

집권에 대한 과도한 집착으로 인해 노동세력에 대한 원심력이 강화되는 경향이 있다. 민주노총은 이에 대해 명확한 노동의제 설정을 통해 진보정당을 견인해낼 필요가 있다. 특히 이명박 정부 들어서 강화되고 있는 공안적 탄압을 막아내고, 대안적 삶을 실현하기 위해서는 정당과 노동운동 간의 긍정적인 긴장관계를 설정하는 것이 중요하다.

결국 정치세력화를 통한 민주노총의 대사회적, 정치적 영향력 확대는 조합원들의 계급의식과 연대의식을 고취함으로써만 가능하다. 이를 위해 지도부는 조합원을 설득할 수 있는 역량을 강화해야 하며, 이는 노동운동의 연대의식과 현장성을 동시에 강화하는 방식으로 추진되어야만 한다.

마지막으로 진보정당과의 정책적 연대는 투철한 계급의식에 기초한 민주노총의 조직적 역량의 강화를 통해서 가능하다. 바로 이 지점에서 조합원에 대한 정치교육의 필요성이 적극적으로 요구된다.

4) 민중연대의 강화

신자유주의 공세 속에서 민주노총의 사회적 대표성이 과거에 비해 매우 약화되었음을 지적했다. 오늘날 다변화된 사회운동 속에서 민주노조운동이 과거처럼 사회운동을 모두 주도하는 것은 불가능하다. 그럼에도 우리사회가 안고 있는 핵심적 모순은 바로 노동의 문제에서 출발하고 있으므로, 다양한 사회운동의 이슈를 노동의 틀 속에서 적극적으로 결합하는 것이 필요하다.

현재의 시민사회운동은 그 각각의 계급적 성격에 있어서 매우 다변화 되고 있다. 따라서 보다 노동계급 중심의 의제를 발굴해내고, 바로 그러한 의제가 시민사회의 민주주의를 확보하고, 나아가서 지역사회의 발전에 기여할 수 있다는 전제 아래서 적극적인 민중연대를 모색하는 것이 민주노동운동의 사회적 대표성을 확보하는 원칙이 될 것이다. 무엇보다 민주노총은 신자유주의 아래서 사회경제적 지위가 더욱 악화되고 있는 중소기업사 업장의 조직화되지 못한 노동자, 비정규직, 취약계층, 임금 노동자화된 자영업자 등 노동 시장 취약계층에 대한 지원과 연대의 기치 아래 여타 사회민중단체와의 협력을 주도하는 것이 필요하다.

한편, 민중연대의 원칙은 좀 더 유연하게 적용될 수도 있다. 예컨대, 오늘날 다소 시장원리에 친화적인 시민사회조차 신자유주의에 과도하게 경도된 자본과 사용자의 입장을 견제하고 있다. 이러한 시민사회의 행동에 민주노총이 결합하는 유연한 전략도 필요할 것이다. 이를 위해 민주노총은 자본의 신경영전략을 이념적으로, 그리고 정책적으로 비판하고, 대안을 제공하는 것이 필요하다. 이와 관련하여 사회에 보다 객관적인 입장으로 다가서기 위한 다양한 수단을 활용하는 방안이 필요하다. 그러한 점에서 최근 각광받고 있는 기업의 사회적 책임(CSR)은 시민사회운동과의 연대에 있어 중요한 단초를 제공한다. CSR의 틀 안에서 기업의 노동과 사회에 대한 역할과 책임을 국제적 수준에서 객관적으로 비교·평가하고, 최소한 법률적 틀 내에서조차 노동에 대한 기업의 기본적인 책임과의

무를 수행하고 있는지를 시민사회와 함께 검증하고 이를 대중매체를 통해 공개함으로써 신자유주의 아래서 고삐 풀린 자본을 일정 정도나마 견제하고, 지역사회에서 기업의 사회적 기여를 강제할 필요가 있다.

2. “제 2의 산별노조운동”을 주도하는 민주노총

1) 조직 구조를 둘러싼 문제

(1) ‘제2의 산별노조운동’의 추진동력으로서의 민주노총

1987년 자발적인 전국 노동자 투쟁의 성과로 1990년 최초의 민주적 대중조직인 전국노동조합협의회(전노협)가 발족되면서 그 초기부터 민주노조운동 진영은 산별노조건설을 핵심적인 조직적 과제로 제출하여 왔다. 기업별노조의 틀을 선호하는 제도적, 역사적 배경에도 불구하고 산별노조로 전환하고자 하는 민주노조운동의 열망은 1990년대 이후 보건의료노조를 필두로 금속, 공공부문 등에서 산별노조 건설의 현실화로 그 열매를 맺게 되었다.

그렇다면 민주노동운동은 산별노조 건설을 통해 무엇을 얻으려고 하였나? 산별연맹이 ‘산별노조’로 간판만 고치고, 기업별 노동조합이 산별노조 ‘기업지부’로 이름만 바꾼 채, 활동 방식은 예전의 틀을 크게 벗어나지 않는다면 굳이 산별노조로 전환해야 할 필요가 없을 것이다.

산별노조는 노동자 대중 전체의 계급적 이익을 옹호한다는 목표를 갖는 조직이어야 한다. 정규직과 비정규직 사이, 대기업과 중소기업사업장 사이, 남성과 여성 사이의 장벽을 깨고, 현재의 조합원만이 아니라 미래의 다수 조합원을 대변하기 위해 대기업노조의 재정을 미조직 노동자들의 조직화 기금, 지역노동자의 복지기금으로 사용할 수 있는 조직이어야 한다.

노동자 내부의 임금이나 근로조건, 고용 등의 격차를 줄이기 위한 단체교섭안을 마련하고 이를 관철시켜내기 위한 교섭력을 발휘할 수 있어야 하는 것이 산별노조인 것이다.

또한 산별노조의 지역조직들이 지역의 노동운동뿐만 아니라 지역사회 전반을 바꾸는 주역으로 나설 수 있는 것이 산별노조인 것이다.

그렇다면 대기업 정규직 조합원들이 산별노조를 통해 얻을 수 있는 것은 무엇인가? 노동력을 판매하는 노동자 내부의 경쟁과 분열은 임금 및 근로조건을 하락을 가져온다는 것을 우리는 노동의 역사를 통해 확인할 수 있다. 비정규직, 영세사업장 노동자, 여성, 이주노동자를 위한 노조의 투쟁은 곧 대기업 정규직 노동자들의 장기적인 고용불안과 임금하락을 막는 길이라 할 수 있다. 당장은 우리의 몫을 떼어 줘 더 열악한 조건의 노동자를 돕는 것이지만, 그것은 이들 저임금 노동자로부터의 경쟁에 따른 고용불안을 줄이고 노동자 내부의 극심한 근로조건 격차를 줄이는 한편 전체 노동자들의 근로조건 향상을 가져올 것이다. 그런 의미에서 산별노조는 노동자 계급 전체의 이해를 대변하는 조직인 것

이며, 이제까지 소홀해왔던 비정규직, 중소기업사업장, 여성, 이주노동자의 이해를 대변하는 데 더욱 주목해야 하는 이유인 것이다.

그 동안의 산별노조 전환은 주로 간부들의 결의를 통해 조합원 대중을 설득하는 하향식(top-down 방식)으로 이루어져 왔다. 때에 따라서는 “크게 몽치면 더 큰 이득”이라는 단순한 논리로 현장 조합원을 설득해 왔을 수도 있다. 비정규직 등을 조직화하고 이들의 이해를 대변하려는 노조의 활동은 장기적으로는 정규직의 임금 및 근로조건의 하락을 막는 결과를 가져올 것이나 산별노조의 정신은 노동자 연대의식에 초점이 놓여 있다고 하겠다.

이런 점에 비춰보았을 때 현재의 한국 산별노조운동은 새로운 차원으로 전환해야 할 시점에 놓여 있다고 할 수 있을 것이다. 첫 발자국이 산별노조의 형식적 틀을 갖추는 단계였다면, 두 번째 발자국은 산별노조의 내용을 채우고 그 질을 높임으로써 진정한 의미의 산별노조를 건설하는 활동을 전개해야 하는 시점인 것이다.

이제까지 민주노총은 산별노조 운동의 초기에 방향성을 제시하고 산별 연맹들 간의 교류를 통해 조직 전환을 주도하는 등 적극적인 활동을 전개해 왔다. 그러나 일정 조직들이 산별노조로 전환된 이후에는 오히려 자신의 역할을 명확히 규명하지 못하고 있다. 2006년 민주노총 차원에서 이뤄졌던 ‘산별노조건설 및 발전특별위원회(산별특위)’가 현재 제대로 가동조차 되지 않고 있다는 점은 지금의 상황을 보여주는 사례라 할 수 있을 것이다.

이제 민주노총은 ‘제 2의 산별노조운동’을 준비하고 주도해 나가야 한다. 산별노조로 전환하지 않은 연맹의 경우에는 특별히 달라지지 않은 산별노조의 모습을 보며 과연 산별 전환을 해야 하는지조차 의심하고 있는 실정이다. 민주노총은 이들 연맹에게 다시 한 번 산별노조운동의 방향성을 제시하고 구체적인 일정 등을 조정하는 한편, 이미 전환된 산별노조에 대해서는 산별노조 활동의 목표와 원칙을 재확인하고 각 노조 차원에서 이루어지고 있는 모범사례들을 공유하면서 새로운 모범을 창출하기 위한 노력을 기울여야 할 것이다.

아직은 부족한 수준이기는 하나 각 산별노조 단위의 중앙교섭 협약안을 보면 산업 내 전체 노동자의 이해를 대변하기 위한 원칙적 수준에서의 의미 있는 합의안을 이끌어낸 경우가 종종 있다. 보건의료노조의 비정규직 임금인상에 대한 합의나 금속의 산업 내 최저임금 수준을 확정짓는 것 등은 주목할 만한 일이라 할 수 있다. 또한 정규직노조의 비정규직 조직화 사례나 ‘1사 1노조’를 통해 정규직-비정규직간 연대를 활성화한 사례 등을 적극적으로 발굴할 수 있을 것이다. 민주노총은 이 같은 모범사례를 적극적으로 알려나가고 중앙 교섭의 합의안이 현실에서 실질적인 힘으로 작용하도록 하기 위한 실질적인 활동 및 노동자간 연대를 확대해 나갈 수 있는 사업을 창출하고 점검해 나가야 할 것이다.

① 자율적인 대산별 노조체제 추진

진정한 의미에서의 산별노조를 건설하기 위해서는 동일한 산업 내에 존재하는 모든 노동자들이 대기업/중소기업, 정규직/비정규직, 업종/직종에 상관없이 크게 분류한 하나의 산

별노조로 뭉치는 “1산업 1산별”의 대산별 노조체제로 가야 한다는 것은 민주노총의 산별 노조 건설운동 초기부터 지향해 온 목표였다. 그러나 현실적으로는 조직 내외의 다양한 장애로 인해 대산별 노조가 실현되지 못한 채 민주노총 내에 16개에 달하는 산별노조, 산별연맹이 존재하고 있다. 이와 같은 소규모 산별 조직으로는 미래를 준비하기 쉽지 않다. 따라서 일차적으로는 현재의 16개에 이르는 산별연맹의 자율적 통합을 통해 대산별 노조체제로 이행하는 방안이 적극 추진되어야 할 것이다. 산별조직의 편제는 각 조직의 자율성에 기초하여 유사한 산업, 업종의 산별조직 간 ‘창조적 통합’을 지향할 필요가 있다. 특히 전임자 임금 지급 금지 이후 악화되고 있는 재정 상황을 고려할 때 조합원 10만 명 정도를 기준으로 한 대산별노조로의 통합을 적극 권장하도록 한다.²⁾ 이 과정에서 민주노총은 산별 조직 재편에 대한 각 산별연맹, 산별노조들 간의 논의를 촉발하고, 새로운 질서 재편의 조정자로서 역할을 수행해야 할 것이다.

그러나 현재 민주노총은 새로운 산별 질서 재편을 주도하기 위한 구체적 수단을 가지고 있지 못하다. 민주노총 소속 산별연맹(산별노조) 간, 혹은 산별과 지부 간 분쟁이 발생하였을 때 이를 구체적으로 어떻게 해결한 것인가에 대한 제도적, 관행적 틀이 미비하며 실제로 일부 사례에서 민주노총이 조직 간 분쟁에 개입한 경우에도 원만한 해결을 보지 못한 경우도 있다. 이에 비해 선진국의 노동조합 총연맹은 산하조직 간 내부갈등이 발생할 때 총연맹이 이에 개입하여 강제할 수 있는 제도적 장치를 가지고 있으며 실제로 이를 강제하는 경우도 많다. 민주적 질서가 강한 한국의 노동조합에서는 아직 이러한 장치가 마련되기에는 시기상조인 것으로 보이지만 그렇다고 해서 총연맹이 공적으로 결정한 사항이 산하조직에서 준수되지 않는다는 것은 조직의 안정성을 위해 결코 있어서는 안 될 일이라 하겠다. 그렇다면 조직 내 규율이나 합의 사항에 대한 이행은 어떻게 통제될 수 있는 것일까? 이와 관련해서는 산하 조직들의 자율적인 합의와 합의사항을 지켜나가려는 “신사협정”이 실행되는 것이 가장 바람직하겠지만 이것이 불가능할 경우 총연맹으로서의 결정사항이 소속 조직에 관철될 수 있도록 만드는 제도적 틀을 갖추는 것이 필수적이다.

향후 제 2의 산별노조 운동을 벌여나가기 위해서는 민주노총 중앙의 지도력이 제대로 관철되지 않으면 안 될 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 중앙 단위에서 조직 현실을 감안한 유연한 의사결정을 최소한의 합의를 통해 이끌어 내도록 노력해야 할 것이며, 산하 조직들은 공식 조직에서 합의한 의사결정에 대해서는 최대한 실천하고 잘못된 점은 곧바로 불복하기보다는 평가를 통해 피드백(feedback)하는 전통을 세워나가야 할 것이다.

최근 들어 신규조직화를 둘러싼 산별노조 및 연맹 간의 불필요한 중복 투자나 경쟁 등의 사례는 중앙 차원의 조정 필요성이 그 어느 때보다 높아지고 있다. 더욱이 2011년 사업장 단위 복수노조 허용 시행을 앞두고 민주노총 내부적으로 발생할 수 있는 복수노조에

2) 10만 명이 조직 통합의 기준이 되어야 한다는 것은 절대적인 것은 아니다. 단지 10만 명 정도의 조합원 규모가 되었을 때 1인당 조합비 2만원일 경우 약 20억 원 정도의 재정이 확보될 수 있고, 이 정도의 재정은 확보되어야 중앙 단위의 10여명의 실무자들과 사업을 고려할 때 산별연맹 조직으로서 어느 정도의 활동을 전개해 나갈 수 있을 것이라고 보기 때문이다. 또 선진국의 산별노조의 경우에도 일부 예외를 제외하면 조합원 10만~20만 명 정도가 일반적인 규모로 보인다.

대한 원칙을 수립하고 산하 노조들의 활동을 일관된 방향으로 지도해 나가야 할 필요성도 제기된다. 민주노총은 그동안 단결권 보장의 측면에서 “복수노조 허용”을 지속적으로 주장해 왔다. 이는 사용자들의 반대나 제도적 제약으로 인해 노동자들의 노조 결성의 자유가 침해하는 것을 우려한 주장이지, 노조들 간의 무분별한 분할과 경쟁을 선호함을 의미하는 것은 아닐 것이다. 그러나 결과적으로 노조 내부적으로 활동 노선간의 차이나 직종간의 차이, 고용형태간의 차이 등으로 인해 복수노조가 설립될 가능성이 있고, 이 과정에서 노조들 간의 갈등과 경쟁이 불가피 가능성도 높다고 할 수 있다. 따라서 민주노총은 새로운 제도에 맞는 노조운동의 원칙을 재정립하고 현실적인 문제가 발생하였을 때 이를 합리적으로 조정하는 역할을 수행해야 할 것이다.

이와 관련하여 미국노조들 간의 격화된 조직 경쟁을 막기 위해 총연맹 간에 맺어진 “관할권 침범 안하기 합의안(no-raid agreement)”은 우리에게도 시사하는 바가 크다. 이것이 노조 활동을 강제할 합의안이 아니라고 하더라도 노조들 간의 협력과 서로에게 피해를 주지 않기 위한 노력의 일환으로 이 같은 합의안을 이끌어내고 이를 근거로 민주노총의 조정 능력을 향상시켜낸다면 향후 예상되는 조직간 경쟁을 상당히 줄여나갈 수 있을 것으로 기대된다.

<참고> 미국 총연맹간의 “관할권 침범 안하기 합의안(no-raid agreement)”³⁾

미국 노동운동 내 AFL과 CIO의 갈등은 노사관계와 단체교섭에서 분열을 가져오고 건설적인 활동에 사용되었을 에너지를 파괴하는 것으로 나타났다. 1935년 CIO가 형성된 이래 조직된 노동의 대표자들은 ‘노동’이라는 한 지붕 아래 AFL과 CIO라는 2개의 주요한 총연맹이 단결해야 한다고 희망해 왔다. 하지만 이들 노조들 간의 유기적 결합을 이루는데 주요한 장애가 되었던 것은 노조들 간의 경쟁을 부추겼던 ‘관할권 침범(jurisdictional raiding)’과 관련한 것이었다.

통일된 노동운동으로 나아가는 과정에서의 이러한 장애물을 제거하기 하기 위해 AFL과 CIO는 “관할권 침범 안하기 합의안(no-raid agreement)”을 체결키로 하였고 1954년 6월 9일 그 노력의 결실을 거두게 되었다. AFL 산하 65개 노조와 CIO 산하 29개 노조들이 이 합의안에 서명하였다. 합의안의 주요 내용은 그 당시의 노조가 가지고 있는 관할권을 현실 그대로 인정하는 것이었다. AFL과 CIO는 이 합의안이 현실에서 더 효과적으로 잘 활용되도록 하기 위해, 노조들 간의 분쟁을 해소하기 위한 불만처리 절차까지 합의안에 포함시켰다. 불만처리 절차의 마지막 단계는 최종적이며 구속력을 가지는 엄정한 심판자를 두어 의사결정을 내리도록 하는 서비스를 제공하도록 하는 것이었다.

AFL와 CIO 사이에 이루어진 이 합의안이 첫 번째 단계에서 노조들 간의 유기적 결합을 이루어내는데 많은 문제를 해결하기는 하였으나, 현실적으로 문제가 없었던 것은 아니다. 첫째 이 합의안이 합의안에 서명한 노조들 사이에서만 한정되어 적용되고

있다는 점이다. 즉 서명에 합의하지 않은 노조들에게는 노조 간의 분쟁을 조정할만한 구속력으로 작용하지 않았다는 점이다. 또 하나의 주요한 문제는 AFL과 CIO 사이에서는 관할권 침범을 하지 않기로 하였으나 자기 총연맹 내에서는 여전히 노조들간의 관할권 침범이 이루어졌다는 것이다.

“관할권 침범 안하기 합의안(no-raid agreement)”으로 미국 내 노조들 간의 조직 확대 과정에서 발생할 수 있는 불가피한 경쟁을 모두 잠재우고 화해시키기는 데는 한계가 있으나, AFL-CIO가 통합된 이후 조직 내부에서 발생하는 노조들 간의 관할권을 둘러싼 논쟁의 원칙, 기준으로 작용하고 있으며, 총연맹은 이 같은 전통에 따라 조정, 심판자로서 역할을 부여받고 있다고 하겠다.

향후 민주노총이 벌어나갈 대산별 노조로의 전환 사업 방식은 크게 ‘2단계’를 고려해 볼 수 있을 것이다. 1단계로는 유사한 산별단위를 산별연맹 수준으로 통합하는 것이다. 2단계는 이를 바탕으로 향후 공동사업을 통해 통합력과 교섭능력을 강화한 대산별 노조로 전환해 나가도록 하는 것이다.

산별노조 재편을 고려하는데 있어서는 중앙 단위 교섭 가능성이 있는 단위에 대해 적극적으로 고려되어야 한다. 중앙으로의 활동의 집중도를 높이기 위해서는 노조의 핵심적인 활동 중 하나인 단체교섭을 중앙 차원에서 실시하는 것이 중요하다고 하겠다. 그러나 사용자 단체 등이 준비되지 않은 조건에서 대산별 단위의 교섭단위를 구성해 낸다는 것이 현실적으로 어려운 상황이기 때문에, 장기적 전망을 가지고 조직구조는 대산별을 원칙으로 하되 교섭은 업종, 지역 등 다양한 가능성을 열어둘 수 있을 것이다. 현재 한국 노동운동이 가장 핵심적으로 극복해야 할 과제는 기업별 단위를 뛰어넘는 것이기 때문에 교섭에 있어서도 기업별 단위를 넘어설 수 있는 다양한 방안을 모색하는 것도 고려해 볼 수 있겠다.

② 제 2의 산별노조운동 전개를 위한 태스크포스팀(TFT) 구성

“위기는 기회”라는 말이 있다. 이는 외부환경에서 주어진 위기에 직면해 활동 주체들이 이에 대응하는 방식을 넘어서 새로운 조직 변화의 계기로 삼을 때 가능한 일이다.

민주노총은 새로운 제 2의 산별노조운동의 전개를 위해 각 연맹 단위 담당자들이 참여하는 태스크포스팀(Task Force Team)을 민주노총 위원장 직속으로 배치하는 방안을 검토해야 한다. 가칭 ‘제 2의 산별노조운동을 위한 TF팀’은 각 연맹의 사무처장이나 정책 담당자가 참여하고 민주노총 사무총장이 팀장을 맡아 운영한다. ‘제2의 산별노조운동 TF팀’의 역할은 각 조직의 현실을 고려하여 향후 통합 가능한 조직을 점검하고 ‘대산별’ 조직구조 원칙에 근거하여 민주노총 내 산별노조와 연맹들의 통합 로드맵(Road Map)을 제출하는 데 있다.

3) 아래 내용은 Krislov(1954)의 내용을 정리한 것이다.

민주노총은 일차적으로 산별노조 전환을 부분적으로나마 성공적으로 이루어내었다. 그러나 산별노조 전환 이후 내실 있게 조직을 이끌어나가고 있는 노조가 실제 많지 않은 상황이다. 따라서 TF팀에서 마련해야 할 “제2의 산별노조운동”의 핵심내용은 산별노조 미전환 연맹들의 산별노조 재편 계획을 마련하는 것과 함께 이미 전환한 산별노조들이 산업별 노조로서의 위상에 맞는 내실 있는 활동을 전개해 나갈 수 있도록 한국 노조운동의 특성을 공유하고 활동의 방향을 제시하는 것에 놓여 있다.

민주노총은 TF팀에서 마련한 향후 산별노조 조직 개편 방안을 공식적인 의사결정 구조를 통해 확정하고 빠른 시일 내에 이를 구체적 사업으로 연결하여 추진하여야 한다. 이 단계에서 향후 사업을 위해 새롭게 TF팀을 구성할 수 있을 것이다.

<표 4-1> 제2의 산별노조운동을 위한 TFT의 역할과 구성 방안

활동 목표	<ul style="list-style-type: none"> - 산별노조운동의 핵심 목표 및 각 연맹별 산별조직화 계획을 공유하고, 조직간 통합 가능성에 대해 논의하여 향후 산별노조 재편에 대한 구체적인 청사진을 제출한다. - 각 산별노조 내 모범사례를 공유하고 정리한다. - 복수노조 시기에 대응한 산별노조의 대안을 마련한다.
조직 위상	민주노총 위원장 산하 직속 임시팀
활동기간	구성 이후 6개월~1년 (필요에 따라 더 연장할 수 있음)
구성원	전국단위 노조 및 연맹의 사무처장 또는 정책 담당자 10여명
팀장	민주노총 사무총장

민주노총이 제출할 슬로건은 “제 2의 산별노조운동을 전개하자”는 것으로 산별노조로 전환한 노조에게는 새로운 임무를 부여하고, 산별노조 전환에 주춤하는 연맹들에게는 새로운 결의를 이끌어내는 운동이 되어야 할 것이다.

(2) 지역 활동의 중심체로서의 민주노총

민주노총 조직편제 방향의 원칙은 산별조직이 민주노총의 골간 조직이라는 기존의 원칙을 재확인할 필요가 있으며, 이런 전제하에 지역본부의 역량을 강화해 나가야 할 것이다. 민주노총 지역본부의 주요 역할은 중앙사업에 대한 지역 차원의 실행 및 대지자체 교섭, 지역 생활 연대, 그리고 미조직노동자 조직화 사업 등이라 할 수 있다.

① 행정지역 근간에 생활공동체를 고려한 지역본부의 조직 재편 필요

현재 민주노총은 시·도 단위의 행정구역별로 지역본부를 구분하여 운영하고 있다. 대지자체 교섭이나 정치 활동과 관련해서는 여전히 행정구역이 주요한 활동의 근간이 되고 있기 때문에 조직 내부 편의만을 고려해 조직을 정비하기에는 어려움이 존재한다.

그러나 일부 지역에서는 이러한 행정구역별 조직 편제가 내용적으로 생활공동체와 맞지

않는 면이 있다. 예를 들어 경기지역본부의 경우 서울을 둘러싼 경기지역의 동서남북 조직을 모두 포괄하고 있으나 실제 북동부와 남서부 간에는 지역적 단절이 존재해 실질적인 연대 활동이 어려운 조건이다. 대전·충남이나 대구·경북지역본부 등의 경우에도 애매모호한 조직관계에 대한 원칙 있는 접근방식이 요구되며 한편 현실을 고려한 유연한 적용이 불가피해 보인다.

② 민주노총 지역본부와 산별노조 지역조직 간의 사업 연계 활성화

현재 산별노조들의 지역본부와 민주노총 지역본부의 사업은 별개로 움직이는 것으로 보인다. 이들 간의 관계가 좀 더 밀접해지기 위해서는 산별노조 중앙 차원에서 지역차원의 민주노총 지역본부와의 연대 활성화를 촉구하는 것이 필요하다.

민주노총 지역본부와 산별노조 지역조직 간의 연대 필요성에 대해 지역조직을 가지고 있는 산별노조 및 연맹 지도부들의 인식 전환이 가장 우선적이라 할 수 있으며, 이러한 결의에 입각하여 민주노총 지역본부 사업에 산별조직들이 적극 결합함을 물론이거니와 산별노조 지역조직 사업에 민주노총 지역본부 차원의 결합 또한 요구된다고 하겠다.

예를 들어 보건의료노조는 “돈보다 생명을” 이란 캠페인을 전 조직적으로 수행하고 있으며 이에 대한 지역본부 차원의 구체적인 사업 내용을 마련할 것을 요구하고 있다. 보건의료노조의 이 캠페인은 민주노총의 핵심적인 사회개혁목표로 채택된 바 있다. 그러나 이 사업을 위해 민주노총이 실질적으로 수행하고 있는 사업은 없으며 지역본부 차원에서도 이에 대한 결합은 거의 없는 편이다. 민주노총의 사회개혁 사업이지만 실질적으로는 보건의료노조의 사업만으로 전개되고 있는 것이다. 이러한 사례는 비단 의료개혁 분야에만 한정된 것은 아니다. 교육이나 언론 민주화 등 각 분야의 사업들이 대부분 이런 식으로 전개되고 있는 것이다.

중앙 사업은 지역에서 실행될 때 힘을 얻을 수 있다. 민주노총 지역본부는 독자적인 사업뿐만 아니라 그 지역 내 산별 지역조직들의 중심체로서의 역할을 자임하고 나서야 하며, ‘지역연대’를 활성화시켜낼 수 있는 의제 개발 및 사업에 적극 나서야 할 것이다.

③ 대 지자체 교섭의 추진

2010년 지방자치단체 선거에서 민주노동당 등과 정책적 연합을 이룬 야당 후보들이 대거 단체장으로 당선되었다. 이는 민주노총 지역본부들이 지자체 사업을 적극적으로 활용할 수 있는 공간이 확보되었음을 의미한다고도 볼 수 있다. 따라서 지역본부의 고유한 사업으로서 지자체 차원에서의 생활임금의 설정, 비정규직 노동자들의 권리 보장을 위한 사업, 기타 지역차원의 정책의제 등을 지자체와의 교섭을 통해 적극적으로 추진할 필요가 있다.

④ 지역 차원의 비정규직 조직화 사업의 수행

중소사업장의 미조직화된 노동자 및 비정규직 조직화 과제를 수행하는데 있어서 민주노총 지역본부의 역할은 아무리 강조해도 지나침이 없을 것이다. 한국에서 미조직 노동자

들이 조직화되는 양상을 보면, 노조의 계획 하에 조직화가 이루어지기 보다는 노동문제에 직면한 노동자들이 자생적으로 지역본부에 전화 연락을 하고 이를 계기로 상담을 통해 조직화로 발전하는 경우가 많다. 이 과정에서 일차적인 노동자들의 연락점이 되는 곳이 민주노총 지역본부이다. 따라서 조직화의 출발점으로서 민주노총 지역본부의 역할은 매우 중요하다 할 것이다. 그럼에도 불구하고 현재 민주노총 각 지역본부의 인력 및 재정상의 한계로 인해 이와 같은 지역 차원의 미조직 노동자 조직화 사업이 계획성 있게 추진되지 못하고 있는 것이 현실이다. 따라서 향후 중앙 차원의 자원 배분 및 각 산별연맹 지역본부와의 긴밀한 공조를 통해 민주노총 지역본부가 주도하는 지역 차원에서의 미조직 노동자 조직화 사업을 힘 있게 수행할 필요가 있다.

⑤ 지역본부 산하 지구협의회 역량의 집중화 및 재편 요구

지역마다 차이는 많은 편이나 경기지역이나 경남 등지의 경우, 민주노총 설립 이전부터 지역별 연대활동이 활발하였고, 이로 인해 지역본부 산하에 지구협의회 등으로 기존의 조직 관계와 활동 방식이 연계되어 있는 경우가 많다. 이는 위에서 제기된 생활공동체 중심의 조직 편제라는 측면에서 긍정적인 면이 없지 않으나, 지역 차원에서도 역량이 집중화되지 못하고 지구별로 분산되어 있는 문제점을 안고 있다고 하겠다.

전임자 임금지급 금지제도로 인해 사업장 내외부의 상근 인력이 절대적으로 부족할 것이 예상되는 상황에서 인적 역량의 효율적 운용은 필수적으로 고려해야 할 사안이 아닐 수 없는 만큼 지역본부 산하 지구협의회의 역량을 집중화할 필요성이 있다.

⑥ 서울지역본부의 민주노총 직할 본부로서 역할 재설정 필요

서울지역본부의 위상을 재규정하고 민주노총과의 관계를 새롭게 설정해야 할 필요성이 조직 내 일부에서 제기되고 있다. 현재 각 지역본부는 지역 차원의 집회를 비롯해 중앙 차원의 집회 참여 등 과도한 동원에 시달리고 있다.

그러나 서울지역본부의 역할이 단지 중앙의 동원령을 소화하는 데만 있지 않기 때문에 서울지역본부를 중앙의 직할본부로 전환하고 그 역할을 재설정할 필요성이 있다. 이 경우 향후 서울지역본부의 조직적 위상과 구체적 활동이 현재와는 어떤 차이를 가지고 중앙과의 관계는 어떻게 재설정해야 하는지에 대해서는 좀 더 세밀한 대안이 논의될 필요성이 있다.

이상에서 살펴본 바와 같이 민주노총 지역본부가 수행해야 할 역할은 매우 다양하지만 이를 수행하기 위한 지역본부의 인력과 예산은 턱없이 부족한 것이 현실이다. 따라서 주어진 상황 하에서 지역본부가 최대한 효율적으로 운영되기 위해서는 다음과 같은 방안이 필요하다.

첫째, 지역본부의 역할을 지역본부가 아니면 할 수 없는 핵심적인 기능에 특화할 필요가 있다. 특히 산별연맹의 지역본부가 챙기지 못하는 이슈를 찾아서 역할을 만들 필요가 있다. 이와 관련하여 민주노총 혁신위원회에서 제기된 지역본부의 고유한 역할은 1) 대지

자체교섭, 2) 미조직조직화사업, 3) 지역생활연대이다.

둘째, 지역본부에서 이러한 기능을 지속적으로 이끌어 갈 수단 즉, 예산과 인력 이 부족하므로, 이를 극복하기 위해 산별노조 지역조직과 민주노총 지역본부의 결합력을 높이는 방향을 모색할 필요가 있다. 민주노총 전략 TF팀에서 이런 내용을 전략사업으로 배치하는 것이 필요하다 (물적 및 인적자원 강화, 상담기능 강화, 지역노조 설립 등).

셋째, 지역의 고유한 특성을 특화하는 것이 필요하기에, 전략차원에서 중앙에서 지역본부의 활동영역을 유연하게 풀어줄 필요가 있다. 특히 지역차원에서 지방정부의 고용의제에 적극적으로 개입하여, 상대적인 자율성을 가지고 정책을 만들어나갈 수 있도록 하는 것이 필요하다. 6.2. 지방선거에서 경남지역에 민주노총 지역본부가 적극적으로 개입한 사례는 시사하는 바가 크다. 향후 지역고용 정책결정 과정에서 지역본부의 적극적인 역할이 필요하다.

넷째, 지역본부 위상정립 문제에 대해서는 중앙단위에서 총연맹과 산별의 논의를 통해서 지역의 성공사례를 만들어 내는 것이 필요하다. 이를 위해 TF팀(혹은 협의체 형태)을 적극 활용하는 것이 바람직하다.

다섯째, 지역 차원의 의제개발을 민주노총에서 지원할 필요가 있다. 특히 민주노동당, 진보신당 등 지역구 시의원, 구의원 등 기초자치단체 의원들과의 유기적 연대를 구축하는 것이 필요하다.

(3) 유기적 조직구조인 매트릭스 조직구조로의 전환 및 활성화

급변하는 환경의 변화에 적절히 대응하기 위해 많은 조직들이 유기적 조직구조인 매트릭스(matrix) 조직구조로의 전환을 꾀하고 있다. 매트릭스 조직구조란 “조직구성원들이 그들이 원래 소속되어 있는 기능부서에도 배치되고 동시에 그들이 현재 맡고 있는 사업 부문별로 나누어진 팀에도 배치되어 있어 두 개의 단위조직에 속하여 두 사람의 상급자를 두고 있는 형태”를 말한다. 즉 작업 단위를 한 번은 수직적 구조인 기능별(조직, 정책, 교육, 선전 등)로 묶어놓고 또 한 번은 수평적인 사업별 임시팀 혹은 위원회별(상설위원회, 특별위원회 등)로 묶어서 수직적, 수평적 조직구조가 가지는 장점을 취하려는 목적을 가지고 있다.

수평적 조직구조 중 팀조직이 가지는 특징을 살펴보면 팀조직은 시너지 효과를 위해 상호보완적인 기능과 능력을 가진 5~12명 정도의 사람들로 구성되어 공동의 목표가 분명해야 하고 결과에 대해 공동 책임을 진다. 이러한 팀조직구조는 전통적인 거대조직의 경직성과 구성원의 소극성을 해결해 줄 수 있는 제도로 유연성과 순발력을 불어넣기 위한 조치로 도입되고 있다.

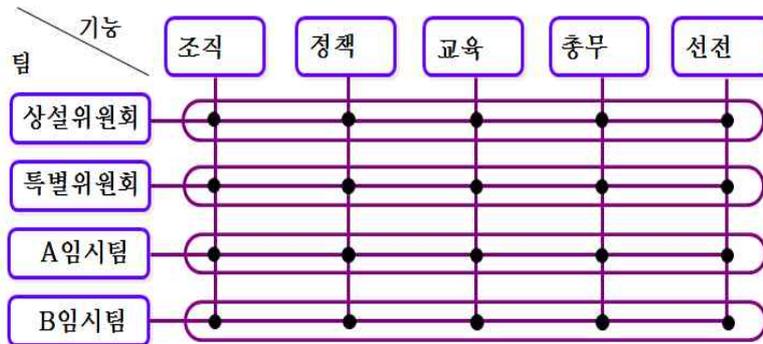
민주노총 내에서 팀조직은 주로 임시적인 팀으로 구성될 수 있을 것이다. 예를 들어 ‘3.8 여성대회 준비팀’이나 ‘복수노조 법개정 대응팀’ 등이 좋은 사례가 될 수 있을 것이다. 각 기능조직의 담당자들이 팀에 결합하여 전문적인 역할을 수행하게 되고 팀 차원에서 이루어지는 업무를 기능조직 차원에서 공유하게 되는 형식이다.

그런데 이외에 좀 더 유연한 형태의 팀조직을 고려해 볼 수 있을 것이다. 이제까지 조직

에서 수행하던 업무와는 다른 혁신적인 활동이 필요할 때 유연한 형태의 팀조직이 형성될 수도 있을 것이다. 예를 들어 교육원에서 간부 교육 프로그램을 마련하고자 할 때, 교육원의 담당자는 팀 구성을 제안하고 팀원을 민주노총 전 조직 내에서 공개 모집할 수 있다. 어느 부서에 속해 있든지 평상시에 노조 간부 교육에 관심을 가지고 열정을 가지고 일해 보겠다는 의지를 가진 사람들이 자발적으로 지원하게 되고 이렇게 구성된 팀은 교육프로그램이 마련되면 해산하게 되는 것이다.

한편 조직이 여러 부서로 세분화되어 의사소통 문제가 중요하게 대두될 때 종적인 경로를 거치지 않고 부서 간의 직접적인 의사소통을 위해 ‘연락역할 담당자’를 둘 수 있다. 연락역할 담당자는 단지 비공식적인 권한만 가지는데, 연락역할 담당자가 전문적인 지식을 가지고 있느냐 여부가 성공 여부를 결정하게 되며, 원활한 대인관계를 가진 사람이 이 역할을 맡는 것이 적당하다. 이보다 공식적이고 안정적인 횡적 조정 메커니즘으로는 ‘위원회 및 태스크포스팀’을 구성할 수 있다. 나아가 실질적인 권한을 갖고 연락 역할을 수행하므로 각 부서와 전체 목표를 통합해 낼 수 있는 ‘전임 통합자’를 두는 것도 한 방법이다.

<그림 4-1> 매트릭스 조직구조



현재 민주노총 중앙 집행부 내부적으로 조직 내 의사소통이 원활하지 않은 문제가 제기되고 있다. 이를 활성화하기 위한 대안으로서 중앙 조직을 매트릭스 조직구조로 전환하고 부서 간 유기적 활동을 활성화시킬 필요가 있다. 매트릭스 조직체계의 성패 여부는 팀장과 부서장 간의 유연한 의사소통에 달려 있다고 해도 과언이 아닐 것이다. 따라서 위원회 및 팀장과 부서장 간의 상시적인 의사소통을 활성화 하기 위한 공식적, 비공식적인 회의 등 제도적 장치를 마련할 뿐 아니라 의사소통을 활성화하는 조직문화 형성에 노력해야 할 것이다.

한편 중앙실무자들은 중앙과 산별노조, 중앙과 지역본부 간의 의사소통을 위한 ‘연락담당자’ 역할을 수행토록 한다.

3. 현장과 소통하는 민주노총

현장의 노동자들의 자발적인 참여와 투쟁의 결과로 결성된 민주노총의 기본동력은 현장의 힘으로부터 나온다. 따라서 민주노총은 현장 조합원들에게 봉사하고 이들의 의견을 충실히 반영하여 사업을 추진하는 “현장에 봉사하는 민주노총” “현장과 소통하는 민주노총”으로 되어야 한다.

1) 민주노총 조직 내부 실천력 강화와 내부민주주의의 활성화

(1) 실천력이 담보되는 의사결정 구조 확보

민주노총의 공식적인 의사결정 구조상 가장 권위 있는 대의원대회에서 의사결정이 내려진다고 하더라도 이것이 제대로 실천되지 못하고 있다. 민주노총 중앙 차원에서 산하 조직들이 중앙의 방침을 실행하도록 할 수 있는 메커니즘을 가지고 있지 못하기 때문이다. 단적으로 민주노총은 과거에 “평균적으로 한 달에 한번 꼴로 전국적 총파업을 결의”(단위노조 위원장 인터뷰)한 적도 있다. 그러나 진정한 의미의 전국적 총파업을 조직해내지는 못했다는 평가다. 총파업을 결의하기는 하였으나 실질적으로 위력적인 총파업이 되도록 하기 위한 실천적 노력은 거의 실행되지 못했기 때문이다. 그로 인해 매 선거 시기마다 위원장 후보들은 남발되는 민주노총 차원의 총파업을 지양하겠다는 점을 핵심 공약으로 제시하고 있다. 그러나 이 같은 문제점을 강하게 제기하고 당선된 지도부 또한 당선 후 얼마 되지 않아 총파업을 결의하는 사례가 종종 발생하였다. 민주노총 중앙에는 항상 “명분”이 요구되고, 어떤 지도부라 하더라도 이러한 명분을 거절할 수는 없기 때문이다. 이러한 양상이 반복되면서 나타난 가장 심각한 문제는 민주노총의 의사결정 내용에 대한 신뢰성이 떨어지고 총파업을 결의했던 민주노총 대의원대회 등 공식 조직체계의 권위가 크게 떨어졌다는 점이다.

민주노총 차원의 의사결정의 실천력을 강화시키기 위해서는 우선 안건 논의 과정에서의 좀 더 심도 깊은 토론과 현실의 다양한 양상을 고려한 의사결정이 내려져야 할 것이다. 민주노총의 최대 의결기관이라고 할 수 있는 대의원대회의 경우, 총파업 등 가장 중요한 의제를 결정하게 되는데, 900여명에 이르는 대의원들이 10여 가지에 이르는 안건을 5-6시간의 토론으로 결정하는 구조다. 이러한 일정으로는 대의원대회에서 충실한 논의를 통해 의사결정을 내리는 것은 거의 불가능하다고 하겠다. 선진국 노동조합 총연맹들에서는 정기대의원대회의 경우, 2년에 한번 1박2일이나 2박3일간 일정으로 충분한 토론을 벌이는 경우가 허다하다. 향후 2-3년의 노조 사업 방향을 결정하는데 그만큼 시간 투자는 필요한 것이다.

“매년 정기대의원대회에서 처리하는 안건의 내용은 거의 비슷비슷해요. 단적으로 2009년을 2010년으로 바뀌도 별로 상관이 없을 정도라고나 할까... 형식적인 의사결정에서 좀 벗어나야 한다고 봅니다.”(민주노총 중앙 간부 인터뷰)

이는 노동운동의 쟁점이나 이슈가 매년 달라져야만 한다는 것을 의미하는 것은 아니다. 실제 노조의 중장기적인 사업 계획은 매년 결정되기 보다는 2-3년의 기간을 두고 결정되는 것 또한 필요한 부분이라 할 수 있을 것이다. 노조의 모든 사업이 새로울 필요는 없으며, 반대로 집행부가 바뀌어도 변하지 않고 연속성을 가져야 하는 사업이 존재하는 것이 당연한 것이다. 또한 의사결정 참여자들이 안건 내용에 대해 충분히 이해하고 실천 방안을 구체화시켜내는 계기로 삼는 것 또한 필요하다. 이와 같은 문제점을 해소하기 위해 민주노총은 대의원대회 운영 방식의 개혁방안을 논의해 볼 수 있을 것이다. 대의원대회를 형식적인 의사결정 단위로서가 아니라 내실 있는 회의구조가 되도록 하기 위해 다양한 방안을 고려해 볼 수 있을 것이다. 예를 들어 대의원대회의 주요안건과 일상적 안건을 구분하고, 정기대의원대회는 2-3년에 한번 개최하고 1년에 한번은 임시대의원대회를 개최하여 정기대의원대회에서 주요안건을 다루고 임시대의원대회에서는 일상적인 안건을 처리하는 방식으로 구분해 볼 수 있겠다. 이런 방식이 도입되기 위해서는 1년에 한번 선출하는 현재와 같은 민주노총 과견대의원 선출방법 등의 변화까지 요구돼 형식적인 측면에 있어서 큰 변화가 요구된다고 할 것이다. 또 대의원 전원이 참가하는 회의 외에 분과회의를 두어 대의원들을 희망에 따라 몇 개의 분과로 나누어 미리 주요안건을 심도 있게 토론한 다음 전체 대의원대회에 보고하도록 하는 것도 좋은 방안이 될 것이다. 실천력이 담보되지 않는 의사결정의 문제는 비단 대의원대회만의 문제는 아니며 일상적으로 더욱 심각하게 지적되는 것은 중앙위원회나 중앙집행위원회 차원에서의 결정 사항이 실천으로 연결되지 않는 문제이다. 중앙위나 중집은 실천의 중심 주체들이 참여하는 회의구조이고 민주노총의 핵심 간부들로서 중앙 사업의 흐름과 내용에 대해 누구보다 잘 이해하고 있는 간부들이 참여하는 회의이다. 그런데 중앙위나 중집에서 열띤 토론을 통해 어렵게 의사결정이 내려진다고 하더라도 하부단위에서 실제 결정사항이 집행되지 않는 일이 자주 발생한다. 이런 일들이 반복되다보니 언제부터인가 중앙위, 중집 차원의 열띤 토론조차 시들해지기도 한다. 민주노총 사업의 실천 단위인 산별연맹, 노조와 지역본부에서 중앙의 의사결정과는 별개로 사업이 진행되어도 이를 통제할 만한 관장력을 중앙이 가지고 있지 못한 것이다.

공식적인 의사결정 사항이 각 하부 단위에서 실천력으로 담보되기 위해서는 우선 중앙 지도부의 정치력 강화가 필요하다. 중앙위나 중집의 핵심적인 안건에 대해 주요연맹 지도부들과 사전적으로 논의하고 조정하는 과정이 필요하며 실제 이들 조직이 사업을 집행할 수 있는 준비가 되어 있는 지에 대한 사전 파악이 전제되어야 할 것이다. 민주노총 내 주요연맹의 지도부들은 각 조직의 수장일 뿐 아니라 민주노총 전체를 책임지는 지도부로서의 자신의 역할을 인식할 필요가 있으며 이를 위한 제도적 장치도 마련되어야 한다고 본다. 예를 들어 민주노총 당연직 부위원장제를 두어 주요 연맹이나 산별노조의 위원장은 민주노총 부위원장을 겸임하도록 한다거나 중앙사업과의 연계를 위해 산별연맹에서 중앙 상근자로 간부를 파견하는 등의 방식으로 유기적인 연관을 맺어나갈 필요가 있다.⁴⁾

한편 민주노총 중앙의 사업 관장력을 높여내고 지도력을 강화하기 위해서는 중앙교섭에 대한 참여와 협상 과정에 대한 중앙 집행부의 자율성을 좀 더 보장해 주어야 한다.

“민주노총은 좀 이상해요. 중앙에 계신 분들은 무조건 반대하고 그 어떤 절충안도 안 된다고만 하는데, 산별 단위의 간부들은 이 정도 수준만이라도 해달라는 식으로 요구를 해 와요. 일관성이 없어 보이고 중앙 간부의 의견이 진실로 느껴지지 않더군요.”(정부 000위원회 공익위원)

상대가 있는 교섭에서 노조의 요구안을 100% 관철시킬 수 있을 것이라고 기대하는 현장 간부나 조합원은 아무도 없다. 때에 따라 명분과 실리를 적절히 추구하고 조합원에게 유리한 타협안을 내기 위해 노력하는 것이 협상의 과정이다. 그런데 민주노총 중앙의 교섭은 교섭 참여 자체를 둘러싸고 여전히 갈등이 벌어지는 경우가 허다하고 교섭에 참여한다고 하더라도 대부분 명분만이 요구될 뿐 구체적인 실리 추구를 위한 고민이 별로 허락되지 않는다. 협상 과정에서 원론적인 수준의 협상안을 두고 양보 없이 교섭하는 민주노총식의 대정부, 대국회 교섭 방식은 불가피하게 절충안에 대한 반발과 투쟁으로 결론지어질 수밖에 없다. 단위 사업장처럼 조합원 인준이 없을 경우 합법적 파업이 가능한 구조가 아닌 조건에서 이미 끝난 협상에 대한 반대 투쟁은 투쟁의 성과를 기대하기 힘든 측면이 있어 투쟁의 명분은 존재하나 투쟁 동력은 떨어지는 현 시기 민주노총 총파업 투쟁의 문제점의 주요한 원인이 되고 있는 것이다. 따라서 교섭 전에 교섭의 원칙은 분명히 세우되, 교섭과정에서 중앙 지도부의 판단에 따라 적절한 교섭내용과 교섭방식을 택할 수 있는 유연성을 부여해야 할 것이다. 지도부 또한 협상 결과에 대한 책임 있는 자세를 가져야 할 것이다.

(2) 노조 내부민주주의의 활성화

민주노총 내의 의사소통을 위한 민주주의의 활성화는 크게 3가지 방향에서 고려해 볼 수 있다. 즉, 일상 활동에서 현장과 중앙조직의 간부 간의 민주적인 소통구조 확립의 필요성과 ‘정파조직’으로 일컬어지는 서로 다른 의견그룹들 간의 의사소통의 문제, 그리고 조직 내 소수자들, 즉 여성, 비정규직, 이주노동자, 장애인, 중소기업자, 고령노동자 등의 의견을 어떻게 대변할 것인가 하는 문제이다.

① 민주노총 중앙은 현장 조합원들과 소통의 문제를 어떻게 풀 것인가?

현장조합원 및 대중들의 관심을 이끌어낼 수 있는 이슈를 개발하는 것이 우선과제이며, 이들과의 직접 소통을 위한 새로운 방식을 적극적으로 고려할 필요가 있다. 민주노총 중앙은 현장 조합원들과 너무 먼 거리에 존재한다. 일상적인 의견 수렴을 위한 계통을 마

4) 민주노총은 준비위원회 시절이나 활동 초기에 주요 산별연맹에서 간부를 파견하여 활동하도록 한 사례가 많다. 중앙의 재정이 넉넉하지 않아 인력이 절대적으로 부족한 상황에서의 불가피한 대응책이기도 하였으나 그 결과 중앙과 연맹 단위의 유기적 연관을 맺는데 크게 도움이 되었다고 볼 수 있다.

련하기 위해 미국의 전국서비스노조 (Service Employees International Union, 이하 SEIU)의 인터넷 사이트 방문자 네트워크 형성 및 조직화 사례와 같은 적극적인 직접적 의사소통 시스템을 마련하고 트위터 등 새로운 방식을 적극 도입하여 활용할 필요가 있다.

한편 현장 조합원뿐 아니라 노조 간부들 간의 의사소통의 문제 역시 심각한 문제가 아닐 수 없다. 이를 위해 아래로부터의 의사 수렴 문화가 활성화되어야 할 것으로 보인다. 전세계적인 조직 구조와 어마어마한 신자를 보유하고 있는 로마카톨릭 교회는 최말단 평신도로부터 최고 의사결정권자인 교황에 이르는 단계가 단지 5단계에 불과하다고 한다. 이는 의사결정이 그만큼 빨리 이루어지고 아래로 내려가고 있음을 의미하는 것이어서, 상하간의 의사결정구조를 단순화하는 것은 중요한 문제가 아닐 수 없다.

그리고 최근의 많은 조직들이 최고위층과 아래 단위의 원활한 의사소통을 위해 인터넷 사이트나 이메일 등을 전략적으로 활용하는 방안을 고려하는 것이 좋겠다.

<참고> SEIU의 정치요구 확정 과정

미국 노조들의 강력한 지원 하에 오바마 후보가 대통령으로 당선되자 미국 노조들은 새 정부에 자신들의 요구사항을 관철시키기 위해 조직마다 구체적인 정치적 요구를 확정해 나갔다. 선거 이전부터 노조의 핵심적인 요구사항을 제시하고 이에 대한 지지를 근거로 오바마 후보를 위한 선거운동을 펼쳤던 것이기 때문에 중요하고 핵심적인 요구사항은 이미 정리되어 있었다고 할 수 있다. 한편 노조가 지지했던 후보가 당선되면서 미국노조들은 구체적이고 실질적인 요구사항을 중요도에 따라 결정하고 오바마 당선자에게 이를 정책으로 실현시켜 줄 것을 다시 한 번 강력히 요구하기에 이른 것이다.⁵⁾

이와 같은 일환으로 SEIU 또한 2009년 12월 전국활동가대회를 앞두고 각 지역별로 노조의 핵심적인 요구사항을 수렴하여 전체 조직의 입장을 정하는 과정을 밟았다. 노조의 최하위 단위의 정치활동 담당자들의 회의를 통해 의견을 모으고 이를 주(州) 단위의 정치활동 담당자 회의를 통해 재정리하였다. 이렇게 모아진 의견은 전국의 3,000여명의 활동가들이 참석한 전국대회에서 의견 조정을 통해 통일된 의견으로 확정되는 것이다.

SEIU가 다양한 의견을 수렴하고 이를 조정, 정리해 나가는 방식은 매우 단순한 방법으로 이루어지고 있었다. 회의 참석자들은 노조의 주요 요구사항이 무엇이냐에 대해 전체가 참여하여 가능한 한 많은 의견을 제시하도록 하고 그 요구사항을 준비된 용지(또는 포스트잇)에 적어 칠판이나 벽에 게시한다. 이후 토의를 통해 게시된 주제들의 중요도에 따라 순서를 정하기도 하고, 때에 따라서는 덜 중요하다고 생각되는 항목의 용지(포스트잇)를 제거하기도 한다. 항목의 순서나 어떤 항목을 뺄 것인가를 둘러싸고 활기찬 토론이 벌어지는데 이런 토론을 벌이다보면 다수결로 의사결정이 내려지기보

다는 합의로 의견이 조정되는 경우가 대부분이라고 한다. 매우 복잡할 수 있는 토론 과정을 흰 용지나 포스트잇을 이용하여 아래로부터 체계적으로 토론을 통해 의견을 수렴하는 식으로 단순화시킨 방식은 SEIU에서는 흔히 볼 수 있는 의사결정과정이라 할 수 있다. 이와 같은 민주주의적 의사결정 과정은 우리나라 노조들에게도 시사하는 바가 크다.

② 수평적 구조에서 다른 의견을 가진 그룹들의 의견을 어떻게 수용할 것인가?

민주노총 내에는 다양한 의견그룹(정파)이 존재한다. 이들의 경쟁과 대립이 극대화되는 때는 민주노총 임원선거 시기라 할 수 있다. 임원선거 결과 다수 득표자는 당선되어 본인이 주장했던 정책을 실현할 수 있는 기회를 잡게 되지만 소수 득표자는 자신의 정책을 실현할 기회를 잃게 된다. 이것이 민주주의적 절차를 통해 임원을 선출하는 조직에서 벌어지는 일반적인 현상이다. 그런데 현재 대의원대회를 통해 위원장을 선출하는 민주노총 방식에 의하면, 떨어진 후보를 지지했던 대의원들이 소수임에도 불구하고 민주노총 주요 사업 주체로서 활동하게 된다. 이러한 현실은 당선자가 자신을 지지해준 사람들의 요구 사항만이 아니라 조직 내부 소수의 목소리에 또한 귀 기울여야 하는 과제를 남기게 된다. 임원선거에서 승리한 집행부가 다른 후보들을 지지했던 세력의 의견을 크게 고려하지 않고 ‘승자독식구조’로 조직을 운영하게 될 때 내부적으로 큰 저항에 부딪치거나 중앙 사업에 무관심해지는 세력이 나타날 수 있는 것이다. 따라서 승자인 민주노총 집행부는 소수그룹의 의견 수렴에 좀 더 적극적인 자세를 보여야 할 것이다.

그러나 이와 동시에 모든 의견그룹들 간의 논의구조는 민주노총의 공조직을 중심으로 수렴, 해결되어야 한다는 “공조직 중심주의”를 명확히 해야 할 필요가 있다. 현실적으로 존재하는 소수 그룹에 대해 민주노총 임원들은 귀를 열어 다양한 통로를 통해 그들의 의견을 수렴하기 위한 노력을 기울여야 할 것이나 이와 동시에 엄연히 존재하고 있는 공조직을 무시하고 의견그룹별로 사조직을 통해 논의가 이루어지는 구조는 민주노총의 발전을 위해 결코 바람직한 모습이 아니라 할 것이다. 자칫 민주노총의 공식적인 구조가 뒷전이 밀려서는 안 될 것이기 때문이다. 단 민주노총 공식구조의 의사결정이 공신력을 갖고 그 실천력을 강화하기 위해서는 사전 의견 조율 과정에 좀 더 공을 들여야 할 것이며 이 과정에서 다양한 채널을 통한 의견수렴 과정에 민주노총 지도부가 좀 더 애써야 할 것이다.

③ 비정규직의 의견을 어떻게 잘 반영할 것인가?

5) 미국 대통령선거가 끝나자마자 노조는 곧바로 “100일 계획(명칭이 ‘100 Days For Change’에서 ‘Change That Works Campaign’으로 바꿈)”을 벌여나갔다. 이는 한 조직의 대표가 바뀐 후 100일 이내에 조직 혁신을 위한 구체적인 방안을 100일 이내에 내놓지 못하면 이후 이루어지는 계획들이 실행되기 어렵다는 경영의 “100일 원칙”을 수용한 것이다. 미국노조들은 오바마 대통령이 자신의 임기 동안 수행해야 할 핵심 과제를 100일 이내 제출할 것이라고 보고 이 내용에 노조의 요구가 적극 포함되기를 희망했던 것이다.

민주노총이 사회적 약자들을 대변하는 대표성을 가진 조직인가에 대한 의구심을 들게 하는 핵심적인 문제는 민주노총이 비정규직 문제에 대해 가시적인 사업의 성과를 내고 있지 못한 것과 무관하지 않다. 더욱이 비정규직들을 대변하기 위한 조직 차원의 의식적인 노력의 부족 또한 이 같은 의구심을 키우는 계기가 되고 있다고 할 수 있다.

따라서 이에 민주노총은 우선적으로 비정규직들의 조직화를 위한 전략적 노력을 기울이는 한편 조직 내부적으로 비정규직들이 의사결정 구조에 참여할 수 있도록 대의원회의나 중앙위원회 등에 비정규직 비례할당제의 도입을 적극 고려해 볼 수 있겠다. 또한 비정규직들의 이해를 대변하려고 하는 노력은 중앙 단위에서는 어느 정도 이루어지고 있는 것으로 볼 수 있으나 사업장 단위의 구체적인 실천이 뒷받침되지 못하고 있는 문제점이 있다. 따라서 중앙 단위에서는 비정규직에 대한 의제를 개발하여 중앙 단위의 정책 협의뿐 아니라 산하 조직들이 단체교섭을 통해 이러한 요구를 관철시킬 수 있도록 전 조직의 활동을 이끌어 내야 할 것이다.

④ 조직 내 소수자들의 의견을 어떻게 반영할 것인가?

민주노총은 사회의 소외받는 약자들의 대표 조직으로서의 자기 위상을 분명히 하고 이에 대한 사업을 좀 더 적극적으로 펼쳐나가야 할 것이다.

따라서 여성, 이주노동자, 장애인, 중소기업자, 청년 노동자, 고령노동자 등 사회 소수자들에 대한 민주노총의 관심을 적극적으로 표명하고 구체적인 사업으로 연결함으로써 여론의 관심과 지지를 얻어내야 할 필요가 있다. 이는 민주노총이 사회적 약자에 관심을 기울인다는 상징적 의미가 크기 때문이다.

조직 내부적으로는 소수자들의 이해를 대변하기 위하여 의사결정 구조에 이들 대표들이 참여할 수 있도록 비례 할당제 등 구체적인 방안을 마련해야 할 것이다. 또한 여성이나 이주노동자, 장애인, 중소기업자, 고령노동자, 청년노동자 등과 관련한 의제 개발에 주력하여야 할 것이며 중앙 단위의 정책협의나 사업장 단위의 단체교섭 등 모든 협상에서 이러한 의제가 관철될 수 있도록 전 조직이 노력해야 할 것이다. 또 한편 이들 소수자들에 대한 구체적인 서비스 제공을 위해서도 노력해야 할 것이다. 특히 미조직 소수자들의 경우 각종 고충처리 해결에 어려움을 겪고 있으므로, 민주노총은 이에 대해 실질적인 도움이 될 수 있는 법률적 상담이나 현장 내 고충 해결을 위한 상담 등에 적극 나서야 할 것이다.

나아가 시민사회단체 등 타조직과의 연대 사업이 결합되어야 한다. 캘리포니아지역 노조들의 경우 은퇴자연맹과 결합하여 고령자들의 이해를 대변하는 사업을 수행하고 있는 것으로 알려지고 있다. 이미 고령화 사회로 접어들고 있는 현실을 고려할 때 민주노총은 시대적 변화를 뒤쫓는 사업이 아니라 주도성을 발휘하기 위해 우선 담당자를 선임하는 것으로부터 활동을 출발해야 할 것이다. 퇴직한 노조 간부를 지역 상담 사업에 적극 결합시켜 내거나 퇴직 노동자 조직화를 통한 의미 있는 진보적인 사회적 여론층을 형성하는 것도 바람직할 것으로 보인다.

한편 이주노동자 활동에 적극적인 결합이 요구되는데, 이들 사업에 대한 적극적인 지원

과 함께 현장에서의 이주노동자들의 고충을 처리하기 위한 현장 간부 및 조합원에 대한 교육, 훈련이 함께 이루어져야 할 것이다.⁶⁾

2) 중앙조직의 효율적 기능을 위한 자원의 재배분

민주노총이 총연맹으로서의 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 재정과 인력 등의 자원을 충분히 확보하고 정책, 교육, 법률지원 등의 전문적 서비스를 제공할 수 있는 인프라를 구축해야 한다. 현재 민주노총 소속 일부 산별연맹들의 산별노조로의 전환이 이루어졌으나 현실적인 활동의 방식은 여전히 기업노조 시대의 틀을 크게 벗어나지 못하고 있다. 대부분의 산별노조들의 조직 형태가 여전히 기업 중심의 지부(지회)로 구성되어 있고, 교섭 또한 기업 단위에서 이루어지는 경우가 다수다. 특히 산별노조 건설과 함께 이루어져야 하는 인력, 재정의 중앙 집중화는 매우 더디게 진행되고 있는 상황이며 산별노조 중앙이 기업별 노조의 활동을 지원하고 강화시키는 연장선상으로 생각하고 있는 것이 현실이다.

일부 산별노조에서는 형식적으로 조합비의 상당 부분을 중앙 단위에 납부하고 있으나 이중 약 50%가 다시 기업단위 조직으로 재배치되고 있고, 인력 또한 소수의 노조가 전임자 중 1-2명을 중앙으로 파견하고 있으나 대부분 이전과 마찬가지로 기업 내부 사업에 치중하고 있어 이들 파견인력들이 중앙 단위의 인력난을 해소하는데 크게 작용하고 있다고 보기는 어려운 실정이다.

더욱이 총연맹인 민주노총에 대한 조합비 납부수준이나 인력의 배치 문제는 더욱 열악한 상황이다. 이러한 열악한 자원의 배치로는 민주노총이 총연맹으로서의 역할을 제대로 수행할 수 없다는 것은 너무나 자명한 사실이다. 따라서 민주노총은 소속 산별연맹 및 산별노조들과의 긴밀한 협의 하에 조직 전체 차원에서의 자원의 배분문제를 재검토하고 이를 바탕으로 총연맹으로서의 역할을 제대로 수행하기 위한 인프라를 갖추는 문제를 시급히 검토해야 할 것이다.

(1) 자원의 집중화와 전략적 배분

그렇다면 넉넉하지 않은 노조 살림을 고려할 때 민주노총이 핵심적인 사업을 진행하는데 부족한 재정을 어떻게 충족시킬 것인가?

노조가 재정을 확보할 수 있는 방안은 크게 두 가지 방향에서 이루어질 수 있을 것이다. 하나는 내적인 확보 방안이고 다른 하나는 외적인 확보 방안이다. 내적인 확보 방안은 조합비를 증가시키는 것으로서 우선 전체 조합원수를 증가시켜 중앙 노조 재원을 확보하는 방안이 가장 근본적인 대안이라 할 수 있을 것이다. 세계적으로 노조 조직률 감소라는 어려움에 처한 많은 외국의 노조들이 미조직 노동자들의 조직화를 노조의 최대 과제로 삼아 인적, 재정적 자원의 집중을 통해 조직화 사업에 매진하고 있는 것도 이러한 맥

6) 사회적 약자들에 대한 조직 내부적인 관심을 이끌어내고 이에 대한 대안을 구체적으로 마련해 나가기 위해 상징적으로 민주노총 대의원대회에 20~30분 가량의 소수자들에 대한 교육을 실시하는 것도 좋은 출발점이 될 수 있을 것으로 보인다.

락으로 해석할 수 있을 것이다. 따라서 민주노총 역시 노조 조직률 증가를 위한 노력은 지속적으로 벌여나가야 할 것이다.

노조 조합비를 증가시키는 더 현실적인 방안은 조합원 1인당 각출하는 조합비를 증가하는 방안이다. 노조마다 조합비를 받는 기준이 다르기는 하나 일반적으로 통상임금의 1%나 기본급의 2%, 또는 정액으로 1~2만 원 정도를 조합비로 받고 있다. 이는 선진국의 노동조합에 비하면 다소 낮은 수준으로서 조합비 인상의 당위성은 인정된다. 그러나 이에 대해서는 조합원들의 찬성을 얻어야 하는 어려운 점이 있어서 일정 규모 이상의 조합비 인상은 쉽지 않은 상황이다. 최근 전임자 임금 지급 금지라는 새로운 환경 하에서 다수의 노조들이 노조 자체의 재원을 확보하기 위해 조합비 인상을 적극 고려하고 있는 것으로 알려지고 있어 앞으로 상황은 다소 달라질 수 있을 것이다.

조합비 가운데 민주노총에 납부하는 상급단체 의무금의 경우 우선적으로 물가상승분 등으로 인한 재정의 불안정성을 그나마 보존하기 위해서는 2012년 도입 예정인 민주노총 의무금 정률제가 차질 없이 실행되어야 할 것이다.

한편 외부로부터 재원을 확보하는 방안은 재정사업을 실시하는 등 재정을 충당하기 위한 다양한 방안을 마련하는 방식이다. 단적으로 한국노총에 비해 민주노총 재정 상태가 더 어려울 것으로 예측되는 것은 정부로부터의 지원금의 대부분이 한국노총에 집중되어 있기 때문이다. 노조의 자주성에 저해되지 않은 조건 하에서 민주노총 또한 재원 확보를 위한 보다 다양한 통로를 확보하고 이에 대한 사업을 적극적으로 배치할 필요가 있다. 실제 정부지원금에 대해서는 민주노총 중앙의 결정사항과는 달리 지역본부마다 일관성 없이 대응하고 있는 경우도 있는데, 이와 관련해 민주노총 중앙은 좀 더 적극적이고 유연한 자세를 가질 필요가 있다. 실제 외국의 노조들은 국가 차원에서 실시되는 고용보험 운영과정에 적극 참여하거나 노동자에 대한 교육 훈련을 담당함으로써 세금으로 마련된 국가보조금을 지원받는 정당성을 확보하고 있는 경우가 많다. 특히 정책공조를 할 수 있는 지자체의 경우 지자체 차원의 고용이나 복지사업에 대한 노동조합의 참여를 적극적으로 요구하고 현실화시킴으로써 노조 재정문제에 도움을 받을 수 있을 것이다.

기존의 기업별노조를 산별노조로 전환하는 조직구조의 변화와 맞물려 재정에 대한 전반적인 분배 구조에 대한 재검토가 필요하다. 상급단체들이 자기 역할을 제대로 수행하기 위해서 필요한 재정이 어느 정도이고 이를 확보하기 위한 제도적 방안이 무엇이며, 적절한 조합비 수준이 얼마인지 등에 대한 전반적인 검토가 요구된다.

한편 부족한 재원을 효율적으로 활용하는 방안 또한 주요 이슈가 아닐 수 없다. 즉 자원의 중앙 집중화를 높여내고 희소한 재정을 우선순위에 따라 전략적으로 배치함으로써 재정부족 문제를 해소해 나가야 할 것이다. 한국의 노조 중 넉넉한 재정을 갖추고 있는 노조는 많지 않으나 그래도 상대적으로 여유 있는 재정을 확보하고 있는 곳은 사업장 단위의 노조들이다. 따라서 단위 사업장에 묶여 있는 돈을 중앙으로 집중하려는 노력이 더욱 필요한 시점이다. 금속노조의 2010년 예산 내역을 살펴보면 그나마 민주노총보다 넉넉한 살림을 꾸리고 있는 금속노조도 부족한 중앙 사업비에 허덕이고 있음을 알 수 있다.

<참고> 금속노조 2010년 예산 내역

민주노총 중앙 재정의 현황을 보기 위해 우선 주요 산별노조 중 하나인 금속노조의 예산 구조를 살펴보도록 하자.

금속노조의 2010년 예산을 살펴보면, 전체 수입은 약 325억 원으로 이 중 기업지부(현대차, 기아차, 대우차, 만도 등 4개)와 사업장 단위의 지회 및 지역지부에 약 50%에 해당하는 돈이 사업비로 내려가게 된다. 예를 들어 현대자동차 지부의 경우는 자신들이 올린 조합비 중 54%를 다시 되돌려 받아 사업을 벌이고 있고, 지회의 경우는 48%를 되돌려 받고 있다. 나머지 기업지부 조합비의 46%, 지회의 52%의 해당하는 금액을 금속노조 중앙에서 사용하고 있는데, 이 중 18%는 지역지부 사업비로 사용되는 등 지부와 지회 교부금만 56%에 해당하는 비율이다. 그밖에 일반적립금(4.2%), 신분보장적립금(5.11%), 장기투쟁적립금(3.55%), 특수목적적립금(1%), 쟁의적립금(4.04%) 등 18.45%가 적립금으로 배분되고 있다.

금속노조의 민주노총 의무금 비율은 전체 예산 중 7.6%로 1년에 25억 원 정도다. 금속노조의 인건비⁷⁾ 비율이 30억 원(9.5%), 중앙사업비가 13억 원(4.16%)인 것을 감안하면 민주노총 의무금 비율이 작다고 볼 수는 없다.⁸⁾ 결국 금속노조의 중앙 재정 자체가 취약한 데 따라 민주노총 의무금 역시 크게 늘일 수 없는 구조라는 것을 알 수 있다. 즉 여전히 사업장 중심의 기존 활동 방식이 변화하지 않고 있음을 보여주는 것이다. 금속노조는 “중앙과 지역의 재정이 취약해지면서 지역으로 사업을 모아내지 못하고 각 지회별 사업이 유지되고 있다”며 더욱이 산별노조 차원으로 재정 집중이 이루어질 전망보다는 지회로 재정을 더 배분해 달라는 요구가 늘고 있어 “근본적인 변화가 없는 한 조직을 유지하는 것으로 만족하는 식물노조가 될 수 있다”(금속노조 사업보고서)고 우려하고 있다.

산별노조로 전환했음에도 불구하고 여전히 사업장 단위에 머물러 있는 노조운동의 수준을 고려할 때 ‘식물노조’에 대한 우려는 금속노조뿐 아니라 전체 산별노조운동의 어려움을 표현한 것이라고 볼 수 있으며, 이들을 근간조직으로 삼고 있는 민주노총의 현실을 보여주고 있는 것이다.

외국의 많은 노조들도 조합비가 기본적인 사업의 토대가 된다. 어느 노조나 사업비가 넉넉한 조직은 없을 것이다. 그럼에도 이들 노조들이 신규 조직화 사업 등에 막대한 사업비를 배정할 수 있는 것은 ‘사업의 집중화’, ‘사업의 전략화’를 하고 있기 때문이다. 중앙

7) 금속노조의 인건비 내역을 좀 더 구체적으로 들여다보면, 채용간부가 64명(2명 더 채용 예정), 임금을 받지 못하는 지부의 임원 3명, 정책연구원 3명, 교육원 3명의 법률원 3명 등에 대해 평균 기본급 173만원, 근속수당 4만4천원, 식대 11만원, 생리수당 6만7천원, 상여금은 통상급의 500%를 지급하고 있다.

8) 금속은 2009년 1월부터 민주노총 의무금이 1,300원에서 1,400원으로 인상되어 조합원 15만2천명에 해당하는 의무금을 납부하고 있다.

조직이 해야 할 사업은 너무 많다. 어느 것 하나 중요하지 않은 사업은 없다. 그럼에도 불구하고 “현 시기 어떠한 사업에 집중해야 할 것인가”에 대한 의사결정이 가장 우선적으로 내려지고 이에 대한 자원 배분이 새롭게 이루어져야 한다. 전반적으로 조직 차원의 전략적 사업에 대한 전략적 자원 배분이 이루어지고 있는가에 대한 보다 면밀한 검토가 필요한 것이다.

한편 제한된 조직 내 자원을 효율적으로 활용하기 위해 현재 민주노총-산별연맹 및 노조-단위 사업장 노조 등 조직 간 중복사업이나 각 부서 간 중복사업 여부를 검토하고 이를 중앙으로 집중하거나 재배치하고자 하는 사업이 우선되어야 할 것이다.

“민주노총은 산하 조직의 사업의 중심축으로서 산하 조직들의 역량을 집중 시켜나가야 하는데, 실제로는 민주노총이 산하 조직에서 이미 진행하고 있는 사업을 중복적으로 실행하는 경우가 많아 사업 운영상의 부작용이 존재한다고 할 수 있습니다.”(산별노조 관계자 인터뷰)

일반적으로 단위 사업장의 주요 투쟁이 전국적 차원에서 중요한 의미를 가질 때 이를 주도해 오던 산별노조나 연맹들은 이를 민주노총 투쟁으로 전환하여 민주노총 주도하에 좀 더 포괄적인 지원과 투쟁이 이루어질 것을 요구하는 경우가 많다. 그런데 이 과정에서 사업의 주체가 민주노총으로 전환되었을 뿐 기존의 투쟁 방식이나 활동 내용과 크게 다르지 않은 경우가 많고, 구체적으로 사업을 진행하는 것은 여전히 산별연맹 단위이고 민주노총은 “깃발만 꽂는” 식으로 이름만 빌려주는 경우도 있다며 비판이 제기되기도 하였다.

(2) 노조재정의 투명화

노조에서 재정 비리문제가 불거져 나올 때마다 노조에 대한 일반인들의 신뢰는 열 걸음은 뒤로 후퇴하는 듯하다. 단위사업장 차원의 문제임에도 불구하고 민주노총에 대한 비난으로 결론지어지는 경우가 많아 노조 재정의 투명성을 위해 민주노총이 더욱 노력할 필요가 있다 하겠다.

단위 사업장 재정 문제에 대한 직접적인 관장 책임은 산별노조와 연맹 단위에 있지만 내부적으로 문제가 발생하였을 경우에는 민주노총 차원에서 보다 적극적으로 대처할 필요가 있다. 조합원이나 하부조직으로부터 진정이나 문제가 제기되었을 경우 일단은 해당 산별노조나 연맹에 그 책임을 맡기되 사건해결이 부진하거나 그 성격상 민주노총 중앙의 개입이 불가피한 경우, 민주노총 차원의 ‘조사위원회’를 구성하여 사실을 규명함은 물론 이거니와 대내외적으로 상징적이고 권위 있는 해결 방향을 제시하여야 할 것이다. 이와 관련해 민주노총은 최근 재정비리 사건에 대해 ‘조사위원회’를 구성하여 즉각적이고 공개적인 활동을 벌인 바 있으며 이 같은 전통을 잘 살려나가고 향후 더욱 강화해 나갈 필요가 있다.

이와 더불어 제도적으로도 민주노총은 노조 재정 투명성을 위한 회계 원칙 등에 대한 통

일 기준 및 모범을 창출하여 연맹이나 산하 단위 노조들이 이를 수용할 것을 권고할 수 있을 것이다. 민주노총 중앙이나 산별노조, 연맹 단위뿐 아니라 단위 노조들이 제 각각의 회계기준에 따라 재정을 운용하고 있어 이에 대한 통일된 기준을 마련하고 변화시켜나가는 과정에서 재정 투명성을 위한 학습이 자연스럽게 이루어질 수 있을 것이다.

또한 상급단체 재정 투명성에 대한 조직 내외부의 신뢰성을 높여내기 위해 회계감사 과정에 외부 전문가가 참여하는 방안도 적극 고려해 볼 수 있을 것이다.

(3) 조직 내 핵심역량의 집중화

산별노조 설립과 중앙 사업의 강화로 초기 민주노총 중앙에 요구되던 사업들이 산별조직 단위로 이전되고 있으나, 산별조직들이 활성화되면 될수록 전체 산업을 아우르는 중앙 단위의 사업이 요구되고 있는 실정이다. 따라서 대부분의 산별 조직들은 민주노총이 총연맹 위상에 맞는 사업을 수행하고 산하 조직에 대해서는 더 많은 서비스를 수행해 줄 것을 요구하고 있다. 그러나 이러한 요구를 할 때 항상 고려해야 할 점은 “총연맹의 위상에 맞는 사업을 수행하기 위한 재정과 인력을 민주노총 중앙으로 더 많이 배분해야 한다”는 점이다.

1995년 민주노총 건설을 성공적으로 이끌어낸 ‘민주노총준비위원회’에는 민주노총 중앙 차원에서 고용한 단 한명의 실무자도 없었다. 당시 준비위 참여 주체였던 전노협, 업종회의, 현총련, 대노협 등에서 조직 내의 가장 핵심적인 역량을 중앙에 파견함으로써 사업을 진행했던 것이다. 이러한 인력 운용 방식은 일시적으로는 가능한 일이지는 않지만, 여기서 중요한 것은 민주노조운동 내 핵심역량들이 중앙 사업에 배치되어야 한다는 문제의식이다.

준비위 시절뿐 아니라 민주노총이 설립된 초기만 하더라도 주요 연맹들은 민주노총 중앙에 1~2명 정도를 파견의 형식으로 보내는 등 중앙 사업 강화를 위해 “투자”를 아끼지 않았다. 산별 연맹에서 파견된 이들은 실질적으로 민주노총 사업을 주도적으로 이끌었을 뿐 아니라 중앙과 연맹 단위를 연결하는 연결고리(가교)로서의 역할 또한 톡톡히 수행하였다. 그러나 산별노조로의 전환과 더불어 각 산별노조의 역할이 강화됨에 따라 이러한 전통은 차츰 사라지고 있다.

현재도 일부 산별노조에서는 주요한 산하 사업장 단위 조직으로부터 산별노조 중앙으로의 실무자 파견을 요청하고 있다. 이러한 관계를 민주노총 중앙과 주요 산별노조, 연맹 간에도 맺을 필요가 있다.

3) 중앙조직의 효율성 제고

(1) 조합원 및 대국민 서비스 기능의 확대

민주노총이 서비스 기능을 강화한다고 할 때 그 방향은 크게 두 가지가 될 수 있다. 하나는 조합원에 대한 서비스 기능을 강화하는 것이고, 다른 하나는 미조직 노동자, 특히 비정규직 등 소외계층을 중심으로 한 대국민 서비스 기능을 확대하는 것이다.

노동조합이 가지는 조합원들에 대한 서비스 기능은 기본적으로 작업장 내에서 그들의 임금 및 근로조건을 향상을 시키고 고용안정을 보장하도록 하는 것이 일차적 기능이라 할 수 있을 것이다. 한국의 대부분의 노조는 이제까지 단체협약 체결을 통해 이와 같은 일차적 서비스 기능에 한정되어 활동을 집중하여 왔다고 할 수 있다. 그러나 재정이 튼튼한 일부 외국의 노조들의 경우 조합원의 실업 시 실업수당 지원, 조합원 의료보험 제공, 법률 서비스 지원 등 각종 복지 혜택을 제공하고 있다. 즉 정부의 복지제도나 단체협약에 의한 사용자의 복지지원 이외에 노조 기금을 활용하여 조합원들의 실생활에 직접적으로 도움이 될 수 있는 서비스를 제공하고 있다.

물론 이러한 조합원 복지지원을 위해서는 방대한 규모의 노조기금이 필요하지만 노동조합의 서비스 기능을 수행하기 위해서 노조가 반드시 많은 돈을 투자해야만 하는 것은 아니다. 예를 들어 민주노총 부산지역본부는 전농과 연계하여 생산자협동조합을 운영해 내부 조합원들에게 싸고 질 좋은 농산물을 제공하는 활동을 전개한 바 있다. “생활연대”라는 이름하에 이루어진 전농과의 연합 활동은 조합원들의 생활에 실질적인 도움이 됨으로써 이제까지 노조가 손 놓고 있었던 조합원에 대한 직접적인 서비스 기능을 강화시켰을 뿐 아니라 연대 조직인 전농 조직원들의 생활에도 실질적인 도움이 됨으로써 상층 중심의 연대를 뛰어넘어 노동자-농민 연대의 실질적인 기반을 공고히 하였다는 점에서도 의의를 찾을 수 있을 것이다.

이처럼 노조가 조합원들에 대한 2차적 서비스 기능을 강화하기 위해서는 풍부한 자원 확보도 필요하지만 이보다 더 중요한 것은 이를 수행하려는 지도부의 의지를 확인하는 것이다. 일단 이에 대한 사업 목표가 설정될 경우 현재 조건하에서도 실행할 수 있는 다양한 사업들을 개발해 낼 수 있을 것이다.

이와 함께 조합원들에 대한 서비스 기능 강화를 위해 향후 민주노총이 집중해야 할 사업 중 하나는 조합원 개개인의 경력 개발을 위한 교육, 훈련프로그램을 제공하는 것이다. 한국의 노동조합들은 이제까지 노동자들의 빼앗긴 권리를 투쟁을 통해 되찾는 활동에 주력하여 왔다. 이와 같은 활동을 한편으로 전개하면서도 다른 한편으로는 노동자 개인이 더 나은 삶을 영위할 수 있도록 개인의 능력을 배양할 수 있는 활동으로의 확장이 요구된다. 예컨대 건설노조의 경우, 노조 차원에서 조합원 훈련 프로그램을 마련하여 용접, 전기 등 건설 현장에서 직접적으로 도움이 될 수 있는 교육을 실시함으로써 이 과정을 통해 기존 조합원들이 본인의 기능을 향상시켜 내도록 지도할 뿐 아니라 산업 내 기능에 대한 평가 기준을 마련하는 등 교육 훈련의 적극적 주체가 되어 왔다.

노동조합의 교육훈련 사업은 단순히 노동운동이나 조합 활동에 대한 교육에 머물지 않고 조합원 개개인의 기능과 기술을 높이고 정치, 경제, 사회적 인식수준을 높여냄으로써 사회 속에서 노동의 가치를 높이고 노동자로서의 자부심, 그리고 사회변화에 대한 인식을 높이는 것을 목표로 하여야 한다.

또한 기존 조합원의 노동의 질을 향상시킨다는 목적 이외에 노동시장 신규 진입자에 대한 교육을 실시함으로써 신규조합원을 확대하는 결과를 가져올 수 있다는 점에서도 큰 장점이 있다고 할 수 있다. 노동조합의 교육 훈련 사업은 현재 정부에서 추진하고 있는

인력개발, 고용보험 사업과 맞물릴 수 있어 재정적으로 새로운 자원을 확보할 수 있을 것으로 기대된다.

한편, 노조의 대 국민 서비스 기능을 확대해 나가기 위한 구체적이고 꾸준한 실천 노력이 이루어져야 할 것이다. 민주노총은 우선적으로 비정규직, 이주노동자, 여성, 청년, 성적 소수자 등 사회적 약자에 대한 관심에 집중해야 하며 이러한 사업 방침을 조직 대내외적으로 천명하고 지속적으로 알려나가야 할 것이다. 이들 취약계층이 노동현장에서 겪고 있는 다양한 문제 해결을 위한 민원처리 서비스를 위해 전화 및 방문상담에 대한 접근성을 높여야 하며, 민원을 요청하는 사람들이 담당자를 찾아 헤매는 것이 아니라 한번의 전화나 만난 사람으로부터 문제를 해결할 수 있도록 하는 원스톱 서비스(One-Stop-Service) 기능을 더욱 강화시켜 나가야 할 것이다. 각 분야에 대한 법률상담 등을 체계화시키고 법률상담의 내용도 노동문제를 기본으로 하여 세금이나 여타 복지 문제 등으로 확대시켜 나가야 할 것이다. 이러한 서비스 기능을 확보하기 위해서는 보다 많은 재원과 인력이 투입되어야 하지만 다른 한편으로 부족한 자원을 보충하기 위해 퇴직 조합원 등을 자원봉사자로 활용하는 방안에도 적극 고려해 볼 수 있을 것이다.

“상담활동은 조직화 사업으로 연계”를 원칙으로 해야 한다. 과거에도 많은 지역과 조직에서 다양한 상담활동을 벌여 왔었다. 하지만 실제 상담을 통해 실질적인 조직화에 성공한 사례는 손에 꼽힐 정도다. 그래서 많은 활동가들은 선전이나 상담 활동을 계기로 조직화 사업이 제대로 이루어질 것인지에 대해 큰 의문을 제기하고 있다. 하지만 우리는 조직화의 개념을 노조로 조직화라는 좁은 개념에서 벗어나 좀 더 넓게 이해할 필요가 있을 것이다. 상담 등을 통해 “노조 설립이나 조합원으로 가입”에 성공하면 더 바랄 것이 없겠으나, 사안이나 상황에 따라 이러한 의미의 조직화가 어려운 조건인 경우가 더 많다. 이런 경우에는 노조에 대한 지지세력 또는 후원세력을 조직화한다는 관점을 가질 필요가 있다. 예컨대 미국의 SEIU의 경우 자신들의 홈페이지를 방문하여 노조 정책에 지지를 표명한 네티즌에 대해서는 이메일 관리를 통해 노조 소식을 지속적으로 제공하고 노조 활동에 대한 지지와 구체적인 사업에 대한 후원을 꾸준히 조직하고 있다. 단 한번이라도 노조 활동에 관심을 기울인 사람이라면 노조의 편으로 만들어 지지 여론을 확대해 나가겠다는 전술인 것이다. 노조 조직률이 10% 수준에 머무는 낮은 조직률과 반노조 정서가 팽배해 있는 한국의 상황을 고려할 때 일상적인 시기에 노조 지지층을 꾸준히 확보해 나가는 것은 매우 중요한 조직화 사업이 아닐 수 없는 것이다. 특히 이러한 활동에서 인터넷이라는 매체의 활용으로 적은 노력으로 큰 효과를 볼 수 있다면 더더욱 투자를 아끼지 말아야 할 것이다. 최근 사용이 증가하고 있는 스마트폰은 다수 대중을 한꺼번에 만날 수 있는 훌륭한 매체라 할 수 있다. 트위터나 메신저 등을 활용해 조직적 네트워크나 개인의 인맥 등을 총동원한 선전활동은 사회적인 큰 반향을 일으킬 가능성이 높다.

민주노총은 그동안 청년사업의 일환으로 “알바생 권리 찾기”운동 등을 벌여왔다. 등록금이 없어 휴학과 등록을 반복해야 하는 한국 대학생들의 현실을 감안할 때 알바생으로 표현되는 비정규직 노동자들의 최소한의 권리 찾기에 민주노총이 나선 것은 매우 적절한

사업이라 할 수 있을 것이다. 그러나 민주노총이 이와 같은 사업을 벌였다는 것은 거의 알려지지 않고 있다. 일반 언론에서 이러한 사업을 적극적으로 기사화시키지 않는 것도 주요한 이유라 하겠으나 조직 내부적으로는 이러한 사업을 꾸준히 전개하지 못하고 일회적 사업에 머물렀던 것이 더 큰 원인으로 작용했다 할 것이다. 이와 같은 사업은 한 번의 관심을 끌고 중단되어서는 안 되는 사업이며 꾸준한 실천을 통해 장기적으로 성과를 가져올 수 있는 사업이 되어야 할 것이다. 민주노총은 최근 “청년캠프”를 벌이는 등 청년노동자, 미래노동자에 대한 관심을 적극 기울이고 있다. 이와 같은 문제의식을 지속적으로 발전시켜 나가야 할 것이며, 청년 학생 대중들과의 만남의 장을 확대해 나갈 수 있는 사업을 개발해 나가야 할 것이다. 취업난에 시달리고 있는 청년 학생들에게 민주노총 주도의 취업 설명회를 통해 “노동의 관점에서” 각 업종이나 기업이 가지는 정확한 정보를 제공함으로써 이들이 직장을 선택하는데 실질적인 도움이 될 수도 있을 것이다. 민주노총 산하 조직이 가지는 노하우를 잘 활용할 수 있는 방안을 마련하게 될 때 사업성과는 배가 될 수 있을 것이다.

(2) 내부 인적자원에 대한 투자

민주노총 실무자들의 책임 있는 사업 진행을 위해서는 이들의 역량 강화가 전제되어야 한다. 이를 위해서는 체계화된 교육과 훈련 시스템을 마련해야 한다. 교육 훈련에 대한 동기부여 시스템을 마련하고 실무자들의 경력개발 및 피드백에 대한 시스템 마련도 필요하다.

중앙 실무자들에 대한 교육 내용 개발팀을 구성하여 실질적인 업무에 도움이 되고 향후 경력전망을 세울 수 있는 훈련 프로그램 개발에 주력해야 할 것이다. 또한 현재의 인력 충원 시스템을 합리화, 체계화할 필요가 있다. 주먹구구식 선발을 지양하기 위해 민주노총 간부에게 필요한 능력이나 개인 특성, 활동 경험 등에 대한 객관적 기준을 마련하여 전 조직에서 이러한 기준에 근거하여 신규 인력 충원이 가능하도록 해야 할 것이다. 그리고 중앙 간부들의 근로시간이나 휴가 시스템을 재정비하여 ‘법정 근로조건’ 이하의 생활이 지속되지 않도록 조직적 노력을 기울여야 할 것이다.

현재 시행되고 있는 교육휴가제(안식년 6개월)의 적극적인 활용을 위해 2~3가지의 교육 프로그램을 마련하여 안식년 동안 개인이 선택할 수 있는 옵션을 제공하도록 한다. 예를 들어 선진국 노동조합과의 간부 교환 프로그램을 민주노총 중앙 차원에서 마련하여 노조 간부들이 안식년 기간에 교환 프로그램에 참여함으로써 선진국 노동조합의 운영과 활동을 직접 체험할 수 있는 길을 열어주는 등의 방안을 모색해 볼 수 있겠다.

민주노총 실무자에 대한 교육은 현재 실시하고 있는 신규 실무자와 2년차 실무자에 대한 인성교육 이외에 국장, 실장급, 임원 등 각 단계별로 직무교육 훈련 프로그램을 만들고 해당 직급으로 승진하기 위해서는 이를 필수적으로 이수하도록 규정할 필요가 있다.

좀 더 적극적으로는 정책 역량을 갖춘 사람을 민주노총으로 유인하기 위한 방안이 모색될 필요가 있다. 예를 들어 전문정책 연구자 고용을 위해 시장 수준에 준하는 임금을 고려한다든지 조직 내의 장기적인 연구 자율성 보장 등이 제시되어야 할 것이다.

<참고> 미국서비스노조(SEIU) 간부 교육 프로그램

“비즈니스 노조주의(Business Unionism)”라고 일컬어질 정도로 경제적 조합주의, 실용주의 노선을 걸어왔던 미국 노조운동에 새바람을 불어일으킨 노조는 미국서비스노조(SEIU)라 해도 과언이 아니다. 서비스노조는 조직국장 출신의 위원장인 앤디 스텐(Andy Stern)이 신입 위원장으로 당선되면서 기존 조합원에 대한 서비스 중심의 활동에서 벗어나 미조직된 노동자들을 조직화하는데 총력을 기울이기로 하고 재정과 인력의 20% 이상을 조직화 사업에 배치하는 등 기존과는 완전히 다른 길을 걷기 시작하였다.

미조직 노동자 조직화를 위해 노조에 핵심적으로 필요한 것은 노조 조직활동가(organizer)였고, SEIU는 신규 조직활동가를 양성하고 교육하는 것뿐 아니라 기존의 노조 간부들의 역량을 끌어올리기 위한 교육 훈련 프로그램 마련에 노력을 기울이게 된다.

SEIU는 조직 내 간부를 위한 다양한 교육 훈련 프로그램을 가지고 있다. 노조 간부에 대한 5일간의 단기집중훈련을 비롯해 1년 과정의 신규 조직활동가 교육 프로그램인 ‘웨이브(Wave)’, 2년 이상의 경험을 가지고 있는 간부들을 위한 교육 프로그램, 조직화 사업의 담당자를 주 대상으로 하는 교육 프로그램, 핵심 지도부들이 주로 참여하는 교육 프로그램 등 다양한 계층의 간부를 위한 교육 프로그램이 마련되어 있다.

예컨대 SEIU에서 2년 이상 활동한 노조 실무자들은 간부집중훈련(Senior Intensive Training; SIT)을 받게 된다. 이 교육은 5일 동안 이루어지는데 조직의 주요 사업에 대해 처음부터 끝까지 책임질 수 있도록 훈련받게 된다. 조직 내외의 투쟁 및 선전 사업을 포괄하는 개념으로 캠페인을 기획하고, 캠페인에서 승리하기까지 시민사회단체(커뮤니티)와 정치적 활동 등을 고려해서 기획하고 조직하도록 배운다. “우리의 교육은 어떻게 대화하는가로부터 캠페인을 디자인하는 것까지 배우게 된다. 이것을 마치게 되면 중견 조직가가 되면서 신규조직가를 훈련하게 된다.”(노조 간부 인터뷰) 지속적으로 교육받고 교육하는 전통을 세워나가고 있다고 할 수 있다.

간부집중훈련을 마친 간부들은 연봉 인상이 주어지게 되는데, 교육 훈련과 보상시스템을 연결시켜냄으로써 교육을 효과를 극대화시키고자하는 미국노조의 의도를 엿볼 수 있다.

실무자 개인이 가지고 있는 사회적 자원을 조직의 성과로 남기로 이를 공유하기 위한 시스템을 마련할 필요가 있다. 담당자가 바뀌면 기존에 진행해 오던 업무를 완전히 새롭게 시작해야 하는 식의 학습의 단절을 극복해야 하며 이를 위해 우선적으로 중앙 실무자들 개인이 갖추고 있는 인적 네트워크를 공유할 수 있도록 인트라넷 등을 통한 전조직적 운영시스템을 갖출 필요가 있다.

(3) 민주노총 지도부의 “준비된 리더십” 육성

민주노총을 이끌 지도자는 대중적으로 지도력을 인정받고 정치력을 발휘할 수 있는 경험과 능력을 갖춘 사람이어야 한다. 사업장 차원의 위원장을 경험하였다고 하더라도 이는 중앙 단위 경험과 매우 다르다. 지역본부나 연맹 단위의 위원장의 경우는 중앙 사업을 좀 더 가까이 접할 기회가 있었다고 하더라도 이것이 곧 총연맹 사업 경험과 동일하다고 볼 수는 없을 것이다.

따라서 민주노총 지도부가 총연맹 차원의 리더십을 갖추기 위해서는 별도의 교육, 훈련 과정이 필요하다. 그러나 현재 민주노총에는 조직의 최고위 지도부를 교육, 훈련하기 위한 프로그램이 매우 부족한 상황이다. 2009년에 제출된 “노동운동혁신위원회 활동보고서”는 민주노총교육원을 부설기관으로 만들어 위상과 역할을 높이고 산별노조나 연맹 간부들에 대해 의무교육 이수제도를 도입할 것을 제안하고 있다. 또한 이 제도가 정착됨과 동시에 의무적인 간부교육을 실시하지 않은 사람에 대해서는 피선거권을 제한하자는 안도 함께 제출되어 있다. 이러한 제안의 문제의식은 임기가 2~3년인 노조 지도자들이 임기동안 시간 낭비를 하지 않도록 일정한 교육을 거치도록 준비시키고, 지속적인 학습을 유도하자는 것으로 파악된다.

이러한 제안을 적극 수용하여 민주노총 총연맹 임원 피선거권을 가질 수 있는 자격을 노동운동 간부로서의 일정 기간의 경험이나 교육이수 등으로 한정짓는 것도 “준비된 지도세력”을 키워내는데 도움이 될 수 있을 것으로 보인다. 이를 위해서는 최고위 지도자를 위한 교육 프로그램부터 마련되어야 할 것이다. 이 프로그램은 기존의 원론적인 수준의 학습을 넘어 실제 민주노총을 이끌어 가는데 직접적으로 도움이 될 수 있는 내용들이어야 할 것이다. 민주노총 중앙 집행부 조직과 각 산별, 지역본부 등 조직 특성을 이해하고, 대외적으로 접하게 될 연대 단위나 대정부 관계자들의 특성 등을 파악하며 그동안 민주노총 내 심각한 갈등을 불러일으킨 이슈에 대한 대처방안 등을 핵심적인 교육 내용으로 고려해 볼 수 있을 것이다. 최고위 지도자 교육 내용 마련을 위한 별도의 고민이 필요하리라 본다. 이 과정에 참여하는 사람은 사전적으로 민주노총 내 기본적인 간부 교육을 이수하여야 할 것이다.

(4) 정책연구원, 교육원, 법률원 등의 활성화

총연맹으로서의 민주노총이 효율적으로 기능하기 위해서는 그 활동을 뒷받침해줄 정책연구원, 교육원, 법률원 등의 활성화가 필요하다. 그러나 현재 이들 기구들은 조직 내외의 다양한 제약요인으로 인해 활동에 큰 지장을 받고 있는 것이 사실이다. 특히 인력과 재정의 부족문제는 이들 기구의 효율적인 기능을 제약하는 가장 중요한 요인으로 작용하고 있다. 따라서 일단 이들 기구들에 대해 혁신적인 차원의 인력 및 자원 증대가 필요하다. 이는 총연맹으로서의 민주노총이 효율적으로 운영되기 위한 필수조건이라고 해도 좋을 만큼 시급하고도 중요한 과제라 하겠다. 물론 여러 가지 상황을 감안할 때 한꺼번에 인력과 재정을 대폭 투입할 수 없는 형편인 것도 사실이다. 따라서 우선 민주노총과 산하 조직 간의 중복기능을 정리할 필요가 있다.

투쟁 사업을 비롯해 특히 교육원이나 정책연구원, 법률원 등의 사업내용은 산별노조와 중복되거나 전체와 부분으로 묶일 수 있는 사업이 다수 존재하고 있는데 이에 대해서는 가능한 선에서 중앙 집중도를 높여내는 것이 필요하다. 민주노총 산하 주요 산별노조들은 독자적인 정책 및 교육 역량을 갖추기 위해 별도의 조직체계를 두고 전문가들을 채용하는 등 갖가지 노력을 기울이고 있다. 산별노조나 연맹만의 독자적인 산업정책이나 대응책에 대한 연구 등은 독립적으로 이루어져야 하겠으나, 노조운동의 포괄적인 정책이나 현안문제 등에 대해서는 역량을 집중하고 역할을 배분하여 좀 더 효율적인 활동을 벌일 수 있을 것으로 기대된다. 전임자 임금 지급 금지, 복수노조 허용 등의 법제도의 변화에 따른 노조의 대응이 요구되는 주제 등이 공동사업을 펼쳐나가기 적당한 좋은 주제라 할 수 있을 것이다.

(5) 민주노총 중앙의 학습조직으로의 재탄생

“학습조직은 사람들이 진실로 바라는 결과를 창출하기 위한 능력을 지속적으로 확대해 가는 곳, 새롭고 팽창적인 사고의 패턴이 자라는 곳, 집단적인 확일성에서 해방되는 곳, 그리고 사람들이 함께 학습하는 방법을 끊임없이 배우고 있는 곳이다.”(Senge, 1990)

민주노총이 학습조직으로 재탄생하기 위해서는 내부 조직 활동가들의 의사결정 과정에의 적극적인 참여와 그에 따른 책임을 확대시켜 나가기 위한 원칙과 방안을 마련해 나갈 필요가 있다. 이 사업은 향후 지속성을 가지고 진행해 나가야 하며, 이에 대한 지도부의 문제의식이 전제되어야 하고, 장기적으로 이끌어 나갈 수 있는 제도가 마련되어야 한다. 이를 위해 복잡하고 중앙집중화된 의사결정구조를 단순화하고 일부 핵심 업무에 대한 결정권만을 중앙에서 관장하고 대부분 결정권은 실무 책임자에게 권한위임(empowerment)토록 한다.

<참고> 학습조직이 되기 위해 필요한 것⁹⁾

많은 ‘학습인’이 있을수록 좋은 학습조직이 될 수 있겠으나, 좋은 학습조직이 되기 위해서는 많은 학습인이 존재한다고 이루어지는 것은 아니다. 학습조직의 활동을 지원하고 일상적인 운영을 위해 학습을 보다 효과적으로 관리하기 위해서 다음과 같은 것이 필요하다고 한다.

- 체계적인 문제해결 활동: 학습이란 정확성과 정밀성이 필수적이다. 따라서 계획-실행-점검-행동의 사이클과 같은 과학적 방법으로 문제 해결을 해 나가야 한다.
- 실험을 통한 시범적 운용: 이 활동은 체계적으로 새로운 지식을 찾고 이를 테스트하는 것으로서 프로그램 형태로 나타나게 된다. 조직 외부로부터 새로운 관행과 기술을 이해한 후 학습한 것을 조직으로 가져와서 일상적인 작업에 적용해 보는 것이다.

- 과거의 경험으로부터의 학습: 조직은 학습조직을 구축하기 위해 성공과 실패의 내용을 재검토하고 이를 체계적으로 평가하며 조직원들이 공개적으로 이용할 수 있도록 얻은 교훈을 기록해야 한다.
- 다른 조직으로부터의 학습: 학습은 경우에 따라서 외부에 눈을 돌릴 때 생기기도 한다. 부끄러움 없이 아이디어를 도용하는 것, 남이 하는 것을 보고 모방하기 등 벤치마킹을 통해 학습이 이루어진다.
- 정보지식의 이전: 학습이 지엽적인 일로 국한되지 않으려면 정보와 지식이 조직 속 속들이 빠르고 효율적으로 확산되어야 한다. 아이디어는 몇 사람의 손에 쥐어져 있는 것보다는 폭넓게 공유될 때 최대 효과를 가져 온다.

9) 아래 내용은 이창희(2009) 글에서 인용한 것이다.

V. 요약과 결론

제 2의 산별노조운동을 지향하는 민주노총의 위상과 역할을 강화하기 위한 지금까지의 논의를 요약하면 <표 5-1>과 같이 정리할 수 있다.

<표 5-1> 민주노총의 위상과 역할: 현황과 발전방안

영역	현황과 문제점	발전방안	주요한 구체적 제안
“진보운동을 주도하는 민주노총”	<ul style="list-style-type: none"> -노동운동의 이념적 지향성 위기 -산업 패러다임 변화와 낮은 조직률, 대표성의 위기 -사회운동으로서의 노동운동의 대표성 위기 	<ul style="list-style-type: none"> -민주노총의 이념 재정립: “사회경제 민주주의의 실현” -민주노총의 대정부 영향력 확대 -대 사용자 교섭력 강화 -민중연대의 강화 	<ul style="list-style-type: none"> -조건 성숙되면 노정교섭 추진, 주체적인 대정부 교섭을 통해 노동의 관점에서 정책적 의제형성 및 개입역량을 확대 -자본의 신자유주의적 공세에 대항하여 고용의 안정화, 차별의 철폐 실현 -기업별 노사관계를 극복하고, 산별교섭을 통해 노동시장에서의 고용가능성을 확대 -노동운동의 정치세력화, 민중연대를 통해 총연맹의 사회공공성 투쟁 강화, 계급의식과 연대성에 기초한 사회정책적 의제의 보편화
“산별노조운동을 주도하는 민주노총”	<ul style="list-style-type: none"> -각개약진식 산별운동 -진정한 산별노조 건설 미흡(기업별 관성의 지속) -산별교섭의 한계(협약적용의 한계, 협약내용의 한계) -총연맹과 산별노조 간의 위상 불명확 	<ul style="list-style-type: none"> -자율적인 대산별체제 추진 -지역활동의 강화 -매트릭스 조직구조로의 전환 	<ul style="list-style-type: none"> -총연맹의 집중성 강화 및 의제형성 능력 확보 -중앙 차원의 조정력 강화 -제 2의 산별노조운동을 위한 TFT 구성 -민주노총 지역본부와 산별노조 지역조직 간의 사업 연계 활성화 -대 지자체 교섭 추진 -담당부서와 팀의 2중역할
“현장에 복무하는 민주노총”	<ul style="list-style-type: none"> -자원의 불균형 배분 -대 조합원 및 국민서비스 기능 약화 	<ul style="list-style-type: none"> -실천력이 담보되는 의사결정구조 확보 -내부 민주주의의 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> -대의원대회의 개최시기, 방식 개선 -대의원 분과 회의 운영 -주요연맹 지도부의 민주노총 당연직 부위원장제

	<p>-정책, 교육역량 취약</p>	<p>-중앙조직 활성화 를 위한 자원재배 분 -중앙조직의 효율 성 제고</p>	<p>-의사결정구조의 간소화 -조직내 소수자 할당제 실시 -자원의 집중화 -각종 복지제도 도입 검토 -원스톱 서비스제 도입 -내부 인적자원에 대한 투자 -민주노총 지도부의 준비된 리더 십 육성 -정책연구원, 교육원, 법률원 활 성화 -학습조직으로의 재탄생</p>
--	-------------------------	---	--

<보론> 노동조합총연맹의 기능과 구조에 관한 논의

노동조합총연맹(National center of trade unions)이란 기업, 직업, 산업별 등으로 조직된 개별 노동조합들이 공동의 전략에 의해 공동의 이해관계를 추구할 목적으로 조직한 노동조합의 전국적 정상(頂上) 조직이다. 노동조합총연맹은 다양한 기업, 직업, 산업별 노동조합운동 전체의 사령탑이며 총단결의 장으로서 외부적으로는 가맹 노동조합 전체를 대표하여 자본, 국가, 외부사회와의 교섭/협약/투쟁/연대 기능을 하는 동시에 내부적으로는 산하 노동조합을 통괄, 조정하고 소속조직 및 조합원들에게 다양한 지원을 제공하는 기능을 한다. 나라에 따라 노동조합총연맹은 하나 혹은 그 이상의 조직으로 존재하고 있는데 한국에서는 현재 민주노총과 한국노총 등 두 개의 노동조합총연맹이 존재하고 있다.

노동조합총연맹의 역사는 노동운동의 역사와 거의 동일하다고 할 만큼 오랜 역사를 가지고 있다. 노동조합은 기본적으로 개별주의(individualism)로부터 집합주의(collectivism)로의 이행을 지향한다. 즉 개별 사용자와 개별 노동자의 관계에서 발생하는 각종 불평등과 억압을 극복하기 위해 노동자들이 작업장, 기업, 직업, 산업별로 단결하여 공동의 이해관계를 추구하고자 하는 것이 노동조합의 근본적 의의이다. 이 과정에서 노동조합은 교섭력과 투쟁력을 높이기 위해 가능한 한 보다 광범한 조직적 형태를 추구하고자 한다. 이는 논리적으로 당연한 귀결이다. 노동조합이란 크면 클수록 개별적 노동조합에 비해 더 큰 집단적 힘을 가질 수 있기 때문이다. 따라서 작업장, 기업, 직업별로 조직된 노동조합들은 보다 광범한 조직형태인 산업별 노동조합으로 결집하는 것이 노동운동의 일반적 발전 과정이다.

그 논리적 귀결로서 노동조합의 교섭력, 투쟁력을 극대화하기 위해 한 나라의 모든 노동자들이 하나의 조직으로 뭉치자는 극단적 주장(이른바 “One Big Union”)도 존재한다. 그러나 노동조합총연맹은 이와는 달리 노동조합들이 합쳐져서 하나의 단일조직으로 되는 것이 아니라 각 개별 노조의 정체성을 유지하면서 결합한 연합조직(confederation)이다. 그 이유는 노동조합총연맹을 구성하는 산하 노동조합들이 직업별, 산업별, 이념별로 지향하는 바와 이해관계가 서로 다르고 따라서 각각의 개별적 특성과 조직을 유지하고자 하는 욕구도 가지고 있기 때문이다. 결국 노동조합총연맹이란 한편으로는 노동조합의 총단결을 추구하고자 하는, 다른 한편으로는 개별 노조들의 독립성을 유지하고자 하는 서로 상반된 경향들의 긴장관계 속에서 탄생한 조직이라고 할 수 있다(Ellen, Markey, and Shields, 2004).

오늘날 노동조합이 존재하는 대부분의 나라에서는 노동조합총연맹이 존재하고 있으며 매우 중요한 기능을 수행하고 있다. 노동조합총연맹의 기능은 단지 조합원의 이해관계 증진에만 머물지 않고 사회 내에서 광범한 기능을 수행하고 있다. 즉 노동조합총연맹은 조직노동운동의 주도자이자 동시에 미조직 노동자들까지 포함한 노동자계급 전체의 대변자로서 한편으로는 국가와 자본에 대응하면서 다른 한편으로는 스스로 노동자 정당을 결성하여 정치적 진출을 꾀하는 주체이다. 역사적으로 노동당 혹은 사회당이 결성되어 있는

많은 나라들에서 그 결성과정에 노동조합총연맹이 결정적 역할을 하였다는 것이 이를 증명한다.

한편 내부적으로 노동조합총연맹은 소속 조직들을 통괄, 조정하고 조합원들에게 다양한 서비스를 제공하는 기능을 한다. 노동조합을 뜻하는 영어 “trade unions”(직종별 연맹)이란 용어에서도 알 수 있듯이 노동조합은 그 자체로서는 계급적 조직이 아니라 “다양한 직종”의 노동하는 사람들을 포괄하는 대중적 조직이며 노동조합총연맹은 그러한 다양한 직종, 산업의 노조로 구성된 연합체이다.

이 때 노동조합총연맹과 소속 가맹노조 사이의 관계는 상호의존관계가 된다. 즉 노동조합총연맹은 소속 조직 없이는 존재할 수 없는 존재이다. 소속 노조들은 총연맹에 조직적, 인적, 물질적 자원을 제공하며 대의기구를 통해 총연맹을 통제한다. 이러한 조직, 인력, 물질적 자원의 바탕 위에서 비로소 총연맹은 존재할 수 있는 것이다. 따라서 노동조합총연맹의 권위는 아래로부터 나와 위로 흐르는 것이다. 이것이 권위가 위로부터 아래로 흐르는 기업이나 관료조직과 노동조합 조직 사이의 근본적 차이이다.

그러나 이와 동시에 소속노조들 역시 총연맹에 의존하지 않을 수 없다. 총연맹은 소속노조들이 개별적으로는 할 수 없는 구조적 기능을 제공해주기 때문이다. 이것이 바로 소속노조들이 총연맹을 만들고 이에 가입하여 물질과 인력을 총연맹에 제공하는 동시에 일정한 권한을 총연맹에 양보하고 그 통제에 따르는 이유이기도 하다.

그렇다면 과연 노동조합총연맹의 고유한 기능이란 무엇일까? 이에 대해 Briggs(2004)는 노동조합총연맹의 세 가지 기능을 제시하고 있다. 즉 첫째, 동원의 기능 (Agent of Mobilization), 둘째, 외부와의 교환의 기능 (Agent of Exchange), 셋째, 소속 노조 및 조합원에 대한 서비스 기능 (Agent of Service Provision) 등이 그것이다.

첫째, 노동조합총연맹은 정치, 경제, 노사관계 차원에서 목표 달성을 위해 소속된 모든 조직과 모든 노조원들을 동원하는 데 있어 주도적 역할을 하여야 한다. 총연맹의 동원에는 정치적 동원, 경제적 동원, 노사관계 동원 등이 있다. “정치적 동원”이란 노동조합이 정당을 만들거나 정치적 영향력을 키우고, 고유의 정치이념을 전파하며, 정치적 이슈에 관해 영향을 미치기 위해 소속 조직과 조합원을 동원하는 것을 말한다. “경제적 동원” 및 “노사관계 차원의 동원”이란 단체교섭의 조정이나 총파업 등의 방식을 통한 조합원 동원을 통해 소속조직의 힘을 모아 경제적 이해관계나 노사관계 차원의 목표를 실현하고자 하는 것을 말한다.

둘째, 노동조합총연맹은 소속된 모든 노동조합의 대표이자 미조직 노동자를 포함한 총노동의 대변자로서 정부, 사용자, 사회 일반과 교섭하거나 투쟁, 혹은 연대하는 주체이다. 총연맹은 노동조합운동과 외부사회 간의 최전선에 위치하면서 총노동의 이해관계를 대변하는 기능을 한다. 총연맹은 이를 위해 사용자와 단체교섭을 직접 하거나(중앙교섭) 혹은 산하조직의 단체교섭을 지원, 조정하는 역할을 한다. 총연맹은 또한 정부와 직접 교섭하거나 투쟁하는 주체이며 이를 위해 사회적 대화기구에 참여하거나 정부의 정책에 참여하는 등의 다양한 활동을 벌이게 된다. 마지막으로 총연맹은 다른 시민사회단체 및 민중단체와 연대하거나 협력하며 더 나아가 사회 일반과의 관계에서 노동조합 및 총노동을 대

표/대변하는 기능을 한다.

셋째, 노동조합총연맹은 전체 노동조합운동 차원에서 필요한 재화와 서비스를 소속 노조 및 현장 노조원들에게 제공하는 서비스 기능을 하여야 한다. 이를 위해 총연맹은 소속노조가 가진 자원을 가능한 한 집중시키고 풀(pool)로 만들어 보다 효율적이고 공평하게 소속노조 및 조합원에게 제공하여야 한다. 구체적으로 총연맹이 제공하여야 할 기능으로서 교육과 훈련, 조직화, 법률 서비스, 정책, 복지 서비스 등을 들 수 있다.

Briggs(2004)가 제시한 노동조합총연맹의 기능은 <표 보론-1>와 같이 정리할 수 있다.

<표 보론-1> 노동조합총연맹의 기능

	경제/노사관계적	정치적
동원기능	<ul style="list-style-type: none"> - 고용문제에 관한 산하노조 동원의 조직화 및 지원 - 산하노조 간 분쟁의 조정/판결 - 단체교섭 목표의 조정, 총파업 등 산업적 이슈를 둘러싼 행동의 조직화 	<ul style="list-style-type: none"> - 정치적 이슈에 관한 산하노조 동원의 조직화 및 지원 - 정치적 이념의 전파 및 정치적 의식화 활동 - 정치적 이슈에 관한 캠페인 조직화
교환기능	<ul style="list-style-type: none"> - 사용자와의 전국적 교섭에서 노조대표의 역할 - 사용자와의 임금교섭에서 노조대표의 역할 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가기구와의 전국적 교섭에서 노조운동 대표의 역할 - 정부/정치권에 대한 집단적 로비활동 - 법률분야에서의 집단적인 법률적 대변
서비스기능	<ul style="list-style-type: none"> - 산하노조 및 노조원에 대한 재화와 서비스의 제공 - 교육 및 훈련 - 금융 서비스 - 정보 제공 	<ul style="list-style-type: none"> - 국가기구에의 (개별적) 노조대표 - (개별적) 로비활동 - 법률분야에서의 개별적인 법률적 대변

자료: Briggs(2004).

물론 이러한 세 가지 기능은 어디까지나 기본적인 틀에 불과하며 각 노동조합총연맹이 처한 사회적 맥락과 노동조합이 지향하는 이념이나 목표에 따라 얼마든지 그 내용과 비중이 달라질 수 있다. 예컨대 스웨덴이나 독일처럼 노동운동이 사회 내에서 매우 안정적인 발언권을 가지고 있고 노사정 3자가 서로를 인정하고 협력하는 나라에서는 노동조합총연맹은 주로 두 번째와 세 번째 기능에 큰 비중을 두게 된다. 반면 제 3세계 국가들처럼 노동운동이 국가와 자본으로부터 억압을 당하고 있고 노동조합이 사회적 시민권을 가지고 있지 못한 나라들에서는 첫 번째 기능이 무엇보다도 중요할 것이다. 또한 정치적 노동조합주의를 지향하는 총연맹은 정치적 기능을 강조하는 반면, 경제적 노동조합주의를 지향하는 총연맹은 경제적 기능을 강조할 것이다.

이러한 총연맹의 역할에 관한 상이한 시각은 각국의 노동조합총연맹이 제시하고 있는 총

연맹의 역할에서 구체적으로 드러나고 있다. 아래에서는 몇몇 선진국과 제 3세계 국가들의 노동조합총연맹이 제시하고 있는 총연맹의 역할을 각각의 인터넷 홈페이지를 통해 살펴보기로 한다.

- 스웨덴의 LO: ▲사용자단체(SAF)와의 중앙단체교섭(1980년대 이후 폐지) ▲산하 노조간의 협력 조직화 ▲조합원을 위한 복지보험(사회보험 외에 단체협약에 규정된 건강보험, 노령연금, 산재보험 등 추가적 보험) 제공 ▲노동조합 이슈에 관한 정보 제공 ▲경제정책, 공공복지제도, 산업정책 등 연구, 개발 ▲사회민주당과의 협력 ▲국제관계

- 영국의 TUC: ▲산하노조를 통합시킬 수 있는 공통정책 개발, 추진 ▲일하는 사람에게 혜택이 갈 수 있는 정책 실현을 위해 정부에 대한 로비활동 ▲경제적, 사회적 이슈에 대한 캠페인 ▲각종 공공부문 기구에서 노동자를 대표함 ▲각종 국제기구에서 영국의 노동자를 대표함 ▲고용관련 이슈에 관한 연구 수행 ▲노동조합 간부에 대한 광범한 훈련 및 교육 프로그램 운영 ▲산하노조가 조합원을 위한 새로운 서비스를 개발할 수 있도록 지원 ▲산하노조 간 상호충돌을 막기 위한 지원 ▲세계 각국의 다른 노동조합들과의 연결 추진

- 독일의 DGB: ▲노조의 대변자로서 정부, 정당 및 연방/주/지역 정부의 조직에서 노동조합을 대표하고 노조 공통의 이해관계 대변 ▲산하노조들의 활동을 조정하고 적절한 지원을 제공 ▲산하노조 및 노조원들을 위한 법률적 보호/자문 및 사법분야 기구에서의 노동조합 대표 ▲사회정책, 경제정책, 교육문화정책, 성평등 및 여성문제정책, 청년정책 등의 개발, 추진 및 노동조합 대표 ▲노동조합 국제기구들과의 협력 및 독일 노동조합운동 대표

- 일본의 연합(連合): ▲춘투(春闘)를 통한 임금 및 노동조건 개선 요구, 이를 위해 산별조직의 틀을 뛰어넘는 공동투쟁의 조직 ▲직장의 노사교섭만으로는 해결할 수 없는 정책 및 제도개선을 요구하고 그 실현을 위해 정부와의 정책협의, 각 정부부서 및 지자체의 심의회 등을 통해 일하는 사람들을 대표하여 의견반영 ▲중소기업 노동자, 파트타임, 파견, 유계계약 등 다양한 형태로 일하는 사람들의 고용의 안정과 균등처우의 확립 등을 위해 중소기업 육성책, 고용정책의 충실, 최저임금의 인상 등에 노력 ▲전국 47개 지방연합회를 통해 지역의 일하는 사람을 위한 지방정책의 실현 추진, 노동상담활동, 조합결성의 지원 ▲직역(職域)과 지역에서의 종단적 네트워크 체제 구축과 더불어 시민단체 및 비영리단체 등과 제휴하여 사회연대 네트워크 구성하고 그 중심적 역할 담당

- 남아공화국 COSATU: ▲모든 노동자를 위한 사회적, 경제적 공정성의 확보를 위한 투쟁: 경제정책, 분배정책, 사회복지정책, 노사관계정책, 교육 및 훈련정책 등 분야에서의 노동자 공통이해관계 증진을 위한 투쟁과 정책개발 ▲노동자간 연대 구축: 모든 노동자

들의 진보적이고 민주적인 노동조합 가입 추진 및 인종, 피부색, 신념, 성별을 넘어선 통일된 노동자계급운동의 추진 ▲산별 노조의 추진: 산별노조가 존재하지 않는 모든 산업에서의 광범한 토대를 가진 산별노조 설립, 동일 산업에서 활동하는 노조들 간의 통합을 통한 광범한 산별노조 구축 지원 ▲산하노조 지원: 산하노조 간 협력 증진, 공동 활동의 조정, 공동목표 달성을 위한 협의회 구성 및 그 활동 지원, 산하노조 간 분쟁의 해결, 노조에 영향을 미치는 법률적 절차의 지원 ▲재정 운영: 이상의 목표 달성을 위한 자금 모금 및 획득, 필요할 경우 동산과 부동산의 구입, 대여, 획득 ▲기타 총연맹 및 그 산하노조의 이익에 부합되는 행동

- 필리핀 KMU: ▲노동자의 제 권리 보호 및 증진: 해고로부터의 보호, 적절한 임금, 인간적인 근로조건, 노동3권의 보장 등 ▲어용노조, 경제주의 노조, 협력주의 노조로부터의 노동운동 보호 ▲노동자들의 정치적 의식 제고: 대중교육, 단계별 조직화 및 동원 ▲제국주의, 봉건주의, 관료적 자본주의에 반대하는 전국민주투쟁연합회의 노동조합 참가 보장 ▲전세계의 노동자 및 민중과의 국제적 연대 강화

이상에서 보는 바와 같이 선진국, 특히 산별노조와 노사정 사회적 합의제도가 발달한 스웨덴, 독일 등의 노동조합총연맹은 주로 정부 및 사용자단체와의 교섭, 정책개발, 조합원에 대한 교육 및 훈련 등을 총연맹의 기능으로 정의하고 있는 반면, 제 3세계 국가인 남아공 및 필리핀의 노동조합총연맹은 노동자 및 노동조합의 기본권 보장을 위한 투쟁 및 이를 위한 산하노조의 동원을 총연맹의 주요기능으로 하고 있는 점에서 뚜렷한 대조를 보이고 있다. 또 다른 차이는 산하노조와 총연맹 간의 관계에 대한 것인데 선진국 노동조합총연맹의 경우 산하노조(산별노조)와 총연맹 간의 기능이 비교적 뚜렷이 구분되고 있는데 비해 제 3세계 노동조합의 경우 양자 간의 기능구분이 불분명하고 노동조합운동 전체로서의 목표를 곧 총연맹의 기능으로서 제시하고 있는 경우가 많다.

민주노총은 그 선언, 강령, 규약 등에서 민주노총의 목표와 역할에 대해 밝히고 있는데 그 내용을 살펴보면 ▲자주적이고 민주적인 노동조합운동 ▲노동자의 정치세력화 실현 ▲미조직 노동자의 조직화 ▲노동기본권의 완전 쟁취 ▲노동조건 개선과 남녀평등 실현 ▲정책 및 제도개혁 ▲전세계 노동자와의 연대 등으로서 역시 정부 및 사용자단체와의 교섭과 협력보다는 동원과 투쟁에 초점을 맞추고 있어 선진국형보다는 제 3 세계형에 가깝다. 다른 한편 이들 목표와 역할은 민주노총 가맹조직 전체 차원에서 언급되고 있을 뿐이며, 총연맹으로서의 민주노총의 구체적인 역할과 기능에 대해서는 거의 언급하지 않고 있다. 따라서 노동운동을 둘러싼 환경변화에 능동적으로 대처하면서 총연맹으로서의 민주노총의 위상과 역할을 재점검하고 이를 조직내외에 천명하는 것은 현 시점에서 매우 중요한 과제라 하겠다.

노동조합총연맹이 위에 제시한 기능들을 효과적으로 수행하기 위해서는 이념, 조직, 전략, 전술 등 다양한 차원의 조건들이 구비되어야 한다. Briggs(2004)는 총연맹이 갖추어야 할 여러 가지 조건 가운데서도 특히 총연맹의 뚜렷한 이념적, 정치적 지향성과 노동

조합의 구조가 중요하다고 지적하고 있다.

먼저 총연맹의 이념적, 정치적 지향성은 외부에 대해서는 노동조합 전체 조직의 이념적 정체성을 밝히는 동시에 내부적으로는 전체 조직의 단결의 구심점을 제시한다는 점에서 매우 중요한 의미를 지닌다. 노동조합은 일차적으로는 노동시장의 경쟁으로부터 노동자들을 보호하는 동시에 임금과 고용조건을 개선하는 목표로 하는 조직이다. 그러나 이러한 기본적인 '경제주의적' 노동조합 운동조차도 그 성공을 위해서는 노조와 노동자들의 법적, 제도적 권리보장을 전제조건으로 한다. 이러한 법률, 제도, 정책을 실현시키는 과정 자체가 바로 정치적 영역에 속하게 되는 것이다. 노동조합총연맹은 직접 노동자 정당을 만들거나 혹은 국가와 정치권에 대한 압력과 교섭을 통해 자신의 정치적 목표를 실현하는 데 있어 주도적 역할을 하게 된다. 또 이러한 총연맹의 정치적 기능이 효율적으로 실현되기 위해서는 조합원은 물론이고 노동자계급 전체의 총단결이 필요한데 그러한 정치적 단결을 만들어내기 위한 정치교육과 토론, 정치적 의사의 결집과 단결, 정치적 이념의 보급 등도 총연맹의 중요한 기능이 된다.

결국 노동조합총연맹은 노동운동이 지향해야 할 이념을 뚜렷하게 제시하고 이에 기초한 구체적 의안과 정책들을 개발하여 이를 정당이나 정치권, 국가의 정책 등에 반영하기 위해 노력하는 구심점이 되어야 한다.

물론 총연맹이 어떠한 형식으로 이를 관철할 것인가는 총연맹이 처하고 있는 사회의 구체적 사정에 따라 달라질 것이다. 즉 미국처럼 노동당이나 사회당이 없고 보수주의 정당 일색으로 권력이 구성되어 있으며 노동조합 역시 사업장 단위로 파편화되어 있는 경우에는 노동운동의 정치적 개입은 상대적으로 파편화되어 큰 위력을 발휘하지 못하게 된다. 이 경우 중앙차원보다는 지역차원의 정치적 개입이 노동조합의 정치적 활동의 초점으로 된다. 한편 독일이나 스웨덴처럼 노동당이나 시민당이 존재하고 있고 사회적 교섭이 활발할 뿐만 아니라 노동조합의 집중성이 강한 나라들에서는 노동운동의 정치적 개입 역시 통일적으로 이루어짐으로써 매우 강한 영향력을 갖게 되며 이 경우 일반적으로 사회민주주의적인 경향을 띠게 된다. 또한 여러 제 3세계 국가들처럼 정부가 노동운동에 대해 억압적인 반면 사회운동이 활발한 나라들에서는 노동조합운동의 정치적 개입은 저항적이고 체제변혁적인 성격을 띠게 된다.

다른 한편 노동조합총연맹의 기능을 효율적으로 수행하기 위해서는 가장 적절한 노동조합 구조를 갖추는 필요가 있다. 노동조합총연맹 및 그 가맹조직의 구조는 정치적, 경제적 환경과 노동조합의 전략 간의 관계를 매개하는 구체적 형태이다. 즉 앞에서 지적한 대로 그 사회가 처한 정치적, 경제적 환경은 어떠한 것이며, 이에 대응하는 노동조합의 주체적 전략은 어떠한 것인가에 따라 가장 적합한 노동조합 구조를 갖추어야 한다는 것이다.

일반적으로 노동조합의 구조 유형으로서는 직업별, 기업별, 산업별 노동조합이 있다. 직업별 노조는 노조 발생초기에 동일한 직업에 종사하는 (숙련) 노동자들의 이해관계를 대변하기 위해 조직되는 형태로서 직업별 이해관계 관철에는 가장 유리한 구조이지만 미숙련·반숙련 노동자를 포함한 노동자계급 전체의 이해관계를 대변하지 못하며 흔히 조직 단결을 저해하는 경향이 있다.

기업별 노조는 주로 기업 내의 정규직 노동자를 중심으로 기업별로 조직된 노동조합으로서 기업 내의 정규직 노동자 이해관계 대변에는 충실하지만 노동조합운동을 기업별로 분산화시킴으로써 전체 노동자계급의 이해관계를 대변하지 못한다는 한계를 지닌다.

산별 노조는 종사상의 지위, 기업별 규모, 직업 등을 묻지 않고 한 산업 내 모든 노동자들을 단일조직으로 단결시킨 노동조합으로서 앞에서 살펴본 동원기능, 교섭기능, 서비스기능 등의 면에서 가장 유리한 조직이다. 따라서 노동조합운동이 발달한 독일, 스웨덴 등 여러 선진국에서는 산별 노조가 가장 일반적인 노동조합 조직구조로 자리 잡고 있으며 민주노총 역시 지난 수년간 기업별 노조로부터 산별노조로의 전환에 노력한 결과 현재 전체 조직의 대다수가 산별 노조로 전환하기에 이르렀다.

그런데 기업별 노조시대와 산별노조 시대에 있어 노동조합총연맹의 기능은 달라져야 한다. 기업별 노조시대에는 기업별 노조에 노조 내 권력과 자원의 대부분이 집중되어 있으며 이에 따라 산별 연맹과 총연맹의 기능은 상대적으로 제한적이고 권력과 자원도 미약한 경우가 많다. 이에 비해 노동조합이 산별노조로 결집하게 되면 산별노조에 권력과 자원이 집중된다. 이 경우 총연맹의 기능과 역할은 양면적인 것으로 된다. 즉 노동조합운동의 산별노조로의 집중에 따라 공동의 전략과 행동의 필요성이 더 커지며 이에 따라 총연맹의 역할도 보다 커질 가능성이 있다. 그러나 다른 한편으로 산별노조에 권력과 자원이 집중됨에 따라 총연맹의 영향력은 줄어들게 되며 이에 따라 조직 전체의 공동전략의 실천이 어렵게 된다. 이는 산별노조가 발달한 다른 선진국에서도 겪고 있는 딜레마이다.

각 산별노조의 자율권이 너무 강할 경우 총연맹의 역할은 약화되고 노동조합운동의 공동전략 실행이 어렵게 되지만 반대로 각 산별노조의 자율권이 너무 약할 경우 총연맹에 지나치게 많은 권력이 집중되고 관료화됨으로써 현장과 멀어질 위험이 있다. 결국 총연맹과 각 가맹 산별노조 간의 적절한 균형이 필요하다 하겠다. 예컨대 독일, 스웨덴 등 노동조합운동의 중앙집권화하 매우 진전된 나라들에서는 1980년대 이후 단체교섭의 분산화와 더불어서 노동조합의 분권화=현장의 접근성 강화가 과제로 되고 있는 반면, 한국, 미국, 일본 등 기업별 노조 중심으로 노동조합운동의 분산화가 심한 나라들에서는 노동조합 운동을 보다 집중화시킬 필요성이 강조되고 있는 것이다.

단 이러한 산별노조와 총연맹 간의 관계가 반드시 제로섬(Zero-sum)인 것은 아니다. 즉 총연맹의 강화가 곧 산별 노조나 현장 노조조직의 약화를 의미하는 것은 아니다. 예컨대 스웨덴 등 스칸디나비아 국가들에서는 한편으로는 강력하고 집중적인 총연맹이 존재하면서, 다른 한편으로는 강력하고 활동적인 현장조직이 이에 결합되어 있는 것을 볼 수 있다. 이 경우 그 열쇠는 노동조합의 내부민주주의가 얼마나 잘 실천되고 있느냐에 달려 있다. 즉 현장조합원들이 적극적으로 노동조합 활동에 참여하고 이를 주도하고 있는 조직일수록 노조 내부의 중앙조직-산별조직-현장조직 간의 소통이 잘되어 강력한 중앙조직과 강력한 현장노조의 결합이 가능해지는 것이다.

<표 보론-2>는 주요 선진국의 노동총연맹이 어떠한 구조로 이루어져 있는지를 보여주고 있다. 여기서 우리는 몇 가지 흥미로운 사실을 발견할 수 있다. 첫째, 대부분의 선진국에서는 노동조합 총연맹이 두 개 이상 존재하고 있다. 두 개 이상의 총연맹이 존재할 경우

그 구분기준은 다양한데 어떤 나라에서는 정치적 지향성 혹은 지지정당의 차이에 따라, 어떤 나라에서는 종교에 따라, 그리고 어떤 나라에서는 부문이나 직업에 따라 총연맹이 나뉘고 있다. 그러나 이러한 구분기준 가운데 역시 가장 중요한 차이는 정치적 성향 차이에 비추어지고 있다.

둘째, 최대의 조합원을 가진 총연맹을 기준으로 가맹연맹(산별 혹은 직업별 노조) 수를 조사한 결과 최소 8개로부터 최대 71개까지 다양한 양상을 보이고 있다. 총연맹에 가맹된 산별 혹은 직업별 노조(연맹) 수는 곧 노동조합의 집중성을 나타내는 지표로 볼 수 있는데 즉 가맹연맹 수가 적을수록 노동조합의 집중성이 강하며 가맹연맹 수가 많을수록 분산성이 강한 것으로 볼 수 있다. 각국의 노동조합 구조를 기업별 노조 중심, 산업별 노조 중심, 직업별 노조 중심으로 나눌 경우 비교적 집중성이 강한 산별 노조 중심 국가에서는 가맹연맹 수가 적은 반면, 분산성이 강한 기업별 노조나 직업별 노조 중심 국가에서는 가맹연맹 수가 많은 것을 알 수 있다. 단 한국의 민주노총은 기업별 노조 중심이었다가 적어도 형식적으로는 산별 노조로 전환하였는데 민주노총의 가맹조직 수는 16개로서 다른 기업별 노조 중심이나 직업별 노조 중심 국가에 비해서는 훨씬 적은 반면, 다른 산별 노조 중심국들에 비해서는 다소 많은 편이다.

셋째, 가맹연맹 평균 조합원수를 살펴보면 최소 9천명으로부터 최대 87.5만 명까지 다양한 모습을 보이고 있다. 대체로 산별 노조 중심국가일수록 평균조합원 수가 많은 반면, 기업별과 직업별 노조 중심국가에서는 평균조합원 수가 적은 것을 알 수 있다. 민주노총의 경우 가맹연맹(산별노조) 평균 조합원 수는 4만 명으로서 전형적인 산별노조 국가인 독일의 20분의 1, 스웨덴의 3분의 1 수준에 불과하며 심지어 기업별 노조 중심 국가인 일본이나 미국에 비해서도 훨씬 낮은 수준에 있다. 이는 곧 민주노총 산하조직들이 형식적으로는 산별 노조로 전환되었음에도 불구하고 아직 조직의 영세성과 분산성을 벗어나지 못하고 있음을 말해준다. 따라서 향후 민주노총이 산별조직의 개편과 관련하여 보다 산별 노조 중심으로 갈 필요가 있다는 것을 시사한다 하겠다.

넷째, 노동조합운동의 가장 중요한 성과지표의 하나인 전체 조직률을 살펴보면 대체로 산업별 노조와 직업별 노조 중심 국가에서 조직률이 높은 반면, 기업별 노조 중심 국가에서는 조직률이 낮음을 알 수 있다. 이는 앞서서도 지적한대로 기업별 노조들이 기업내 정규직을 중심으로 한 폐쇄적, 분산적 활동으로 인해 조직률을 높이는 데 한계가 있음을 말해주는 것이다. 민주노총 역시 산별조직을 지향하고 있음에도 불구하고 전체 조직률 면에서는 기업별 노조 국가들보다 더 낮은 것을 알 수 있다. 따라서 향후 민주노총이 강력한 산별노조운동을 통해 조직률을 높여가야 한다는 것을 시사하고 있다.

<표 보론-2> 주요 선진국 노동총연맹 현황

	총 연 맹 수	총 연 맹 간 구분기준	최 대 조 직 가맹 연맹 수	가맹연맹 간 구분 기준	가맹연맹 평균조합원수(명)	전체 조 직 률 (2008) (%)

<기업별 노조 중심> 한국(민주노총)	2	정치적	16	산별	4만	10.3
일본	1+ 2*	정치적	52	산별	13만	18.2
미국	2	?	57	산별, 직 업별	16만	11.9
<산업별 노조 중심> 네덜란드	3	정치적, 종교적, 직업별	15	산별	8만	18.9
스웨덴	3	직업별	16	산별, 직 업별	12.5만	68.3
독일	1+ 2*	부문별, 종교적	8	산별	87.5만	19.1
이탈리아	3+ 8*	정치적, 종교적	15	산별	36.9만	33.4
<직업별 노조 중심> 영국	1		71	직업별, 산별	9만	27.1
아일랜드	1		60	직업별, 산별	9천	32.3

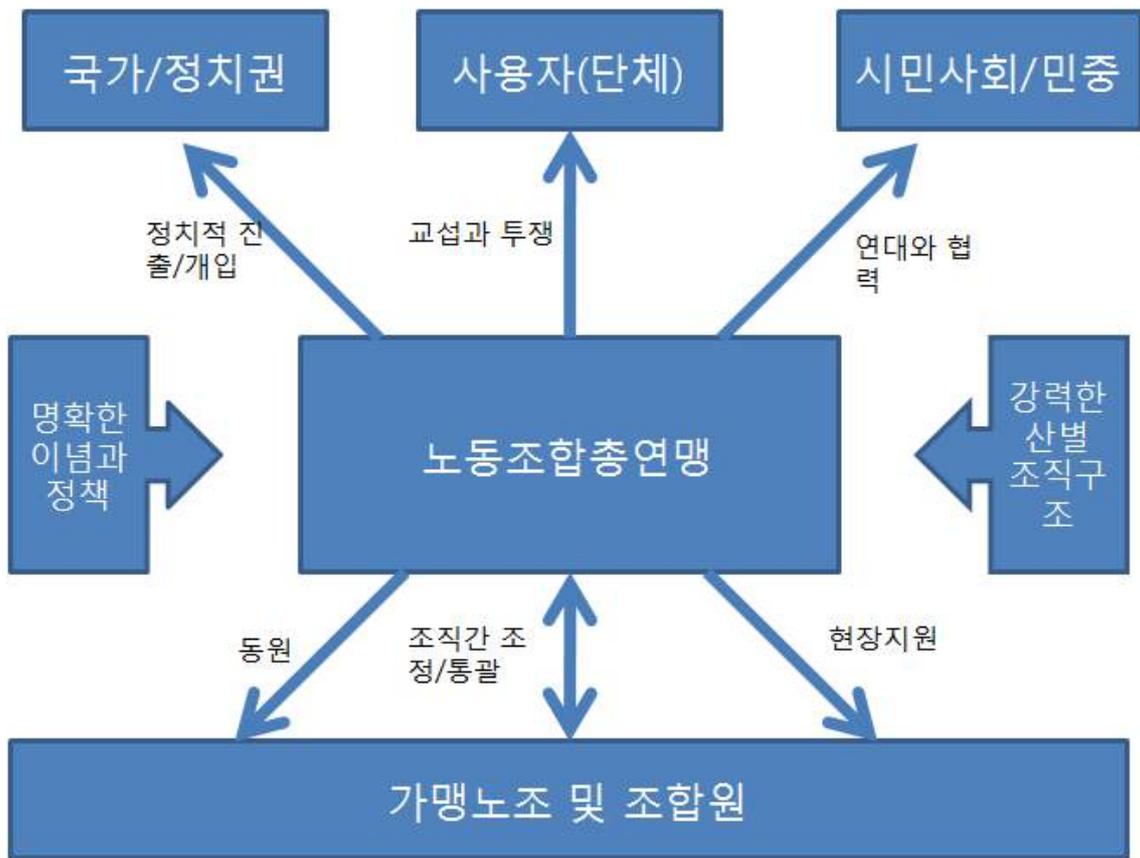
주: * 압도적으로 큰 총연맹 수+ 작은 총연맹 수

자료: European Foundations for the Improvement of Living and Working Conditions, "Industrial Relations in EU Member States 2000-2004," 2007. 단 조합원 수 및 조직률 통계는 OECD 통계임.

이상의 논의를 바탕으로 노동조합총연맹의 일반적 기능을 그림으로 표시하면 다음과 같다. 이 그림에서 보는 바와 같이 노동조합총연맹은 산하 노동조합과 외부사회를 연결하는 접점에 위치하면서 그 교량역할을 수행한다. 즉 외부적으로는 전체 산하 노동조합 및 미조직 노동자를 포함한 전체 노동계급을 대표하여 자본/국가/사회일반과 교섭/투쟁/연대 및 협력을 하는 주체이다. 내부적으로는 산하 노동조합 및 현장노조원에 대해 조직 동원과 투쟁을 주도하고 내부적인 노조 간 관계를 조정, 통괄하며 현장에 대한 다양한 서비스를 제공하는 주체이다.

총연맹이 이러한 기능을 극대화하기 위해서는 첫째, 노동운동이 지향해야 할 바에 대한 명확한 이념과 목표 및 그에 걸맞은 의제와 정책을 제시하여야 하며, 둘째 그러한 이념과 의제를 실현하기 위해 가장 효율적인 조직구조, 즉 강력한 산별노조구조를 갖추어야 한다.

<그림 보론-1> 노동조합총연맹의 기능



<참고자료>

- 김영두·인수범·김재우(2002): 『경제민주주의와 노동조합운동』. 한국노동사회연구소/프리드리히에베르트재단.
- 민주노총(2000a): 『민주노총 산별노조 건설전략』 연구보고서.
- 민주노총(2000b): 노동운동발전전략수립을 위한 정책토론회 자료집.
- 민주노총(2007): 『산별노조 운동과 민주노총 - 산별노조 시기에 민주노총 위상과 조직개편 전략』.
- 민주노총(2009): '09 단위노조 대표자 수련대회 자료집.
- 배규식·윤진호·조효래·이정희(2008): 『'87년 이후 노동조합과 노동운동』, 한국노동연구원.
- 신정완(2000): 『임노동자기금 논쟁과 스웨덴 사회민주주의』, 여강.
- 윤진호(2007): 『선진국 노동조합의 조직혁신정책과 한국노동운동에의 시사점』, 여강., 한국노총중앙연구원.
- 이창희 (2009), 조직론, 박영사
- 임운택·이병훈·박승욱·김유선·송태수·이정식·이상학. 『노동운동의 미래 - 현대자본주의의 대항권력』. 한국노총중앙연구원.
- 정병기 (2000), “독일 노동조합과 직장평의회 재정”, *현장에서 미래를*, 57호, 2000년 7월호
- 하경효, 김상호, 박지순, 전윤구 (2005), “노동조합 재정운용의 투명성제고 방안에 관한 연구”, 노동부 연구보고서
- 홍주환(2007): “'87년노동체제 붕괴 이후의 노사관계와 노동운동의 과제”, *노동사회* 7-8호 한국노동사회연구소.
- 황석만 (1999), “노동조합 재정 연구 - 한국노총을 중심으로”, 한국노총 중앙연구원
- Briggs, C. (2004), "Different Roads to Power: A Comparative Study of National Union Federation," in Ellen et al. (2004).
- Ellen, B., Markey, R. and Shields, J. (eds.) (2004), *Peak Unions in Australia: Origins, Purpose, Power, Agency*, The Federation Press.
- European Foundations for the Improvement of Living and Working Conditions (2007), "Industrial Relations in EU Member States 2000-2004."
- Hyman, R. (1994), "Changing Trade Union Identities and Strategies," in R. Hyman, and A. Ferner(eds.), *New Frontiers in European Industrial Relations*, Blackwell.
- Krislov, J. (1954), "AFL-CIO No-Raiding Agreement," *Industrial & Labor Relations Review*, Vol. 8, No. 1, p.102.
- Lim, W. (1996): *Klassentheoretische Überlegungen zur Entwicklung gewerkschaftlicher Organisation*. Philips Universität Marburg.
- Senge, P. M. (1990), *The Fifth Discipline*, London: Century Business.
- Visse, J. (2006), "Union Membership Statistics in 24 Countries," *Monthly Labor Review*.