

산별노조 운동과 민주노총

- 산별노조 시기에 민주노총 위상과 조직개편 전략 -

민주노총 산별특위 기획

전국민주노동조합



전국민주노동조합총연맹

민주노총 산별특위 위원 명단

위원장	민주노총	윤영규	수석부위원장
위원	건설산업연맹	유기수	사무처장
		김승환	정책국장
	공공연맹	허인	부위원장
		나상운	정책위원장
	금속산업연맹	임두혁	수석부위원장
		홍광표	사무처장
	병원노련	정해선	수석부위원장
		이주호	정책실장
	사무금융연맹	배경태	부위원장
	서비스연맹	강규혁	사무처장
		이천호	정책국장
	화물통준위	정호희	사무처장
	화학섬유연맹	임영기	부위원장
		임영국	정책실장
	민주노총	박유순	기획국장
		양태조	조직국장
		박수경	조직차장
		이상훈	정책부장

편저

정진상 (경상대 사회학과 교수)
김승호 (한국노동사회연구소 연구위원)
김영수 (경상대 사회과학연구원 연구교수)
정병기 (서울대 기초교육원 교수)
박유순 (민주노총 기획국장)

민주노총 총서 015

산별노조 운동과 민주노총

- 산별노조 시기에 민주노총 위상과 조직개편 전략 -

민주노총 산별특위 기획

890만 비정규 노동자와 함께 투쟁하는 산별노조로 나아갑시다

올해는 87년 7·9월 노동자 대투쟁 20주년이 되는 해입니다. 87년 노동자 대투쟁 20주년인 2007년에 '산별노조운동과 민주노총'을 발간하게 되어 매우 기쁘게 생각합니다. 더불어 2006년 상·하반기 산별전환 시기 집중 투표가 성공할 것으로 예상하고 연구 사업을 기획한 운영규 산별특위 위원장과 연맹의 산별 특위 위원들의 노고에 박수를 보냅니다. 특히 어려운 주제를 바쁜 일정에도 불구하고 산별연구 프로젝트의 팀장을 맡아 연구결과를 만들어 주신 경상대학교 정진상 교수와 김승호 연구위원, 김영수 교수, 정병기 교수에게 다시 한 번 감사를 드립니다.

민주노총이 산별전환 사업을 추진한 배경은 자본과 정권의 신자유주의 세계화 공세를 막기 위함이었습니다. 2005년 말 현재 노동조합 조직률은 10.3%로 매우 저조한 상태입니다. 이렇게 낮은 조직률은 자본과 정권이 지속적으로 구조조정을 실시하고 신자유주의 노동시장 유연화가 강력하게 추진된 결과입니다. 자본과 정권의 신자유주의 세계화 정책을 효과적으로 막기 위해서는 노동자들의 연대와 단결 그리고 강력한 투쟁 외에는 대안이 없습니다. 비정규 노동자가 890만에 달하고 사회양극화가 심각한 사회문제로 대두되고 있는 현실에서

노동조합이 택할 수 있는 방안은 노동자들의 힘을 키우는 것이며 노동자들이 정치세력화 하는 것입니다. 노동자들이 모든 차이를 극복하고 하나로 단결하는 것, 그리하여 강력하게 투쟁하는 것이 바로 민주노총이 추진했던 산별노조 건설입니다. 이제 민주노총 조합원의 76%가 산별노조로 개편되고 2007년에는 90%이상의 조합원이 산별노조로 조직 전환을 이루는 80만 민주노총 산별시대를 열어 갈 것입니다.

민주노조운동의 기본 정신은 자본과 정권에 대해 자주적이며, 조직 운영에 있어 민주주의를 실현하며, 노동자 계급이 이 땅의 주인임을 자각하고, 모든 노동자는 하나이기에 단결하고 연대하여 당당하게 투쟁하는 것입니다. 산별노조는 노동자들이 계급적으로 단결하고 연대하는 조직형태입니다. 정규직과 비정규직이 함께 하나의 산별노조로 단결하고 투쟁하는 것이 산별노조입니다. 대기업 노동자와 중소기업 노동자들이 기업의 차이를 넘어 함께 단결하고 연대하는 조직입니다. 민주노조운동을 확실하게 발전시킬 수 있는 것은 산별노조 건설이 첫 번째 과제입니다. 민주노총은 창립 선언에서, 강령과 규약에서 명백히 선언하고 있습니다. 민주노총은 “산별업 노조를 건설하고 전체 노동운동을 통일한다.”는 기치 아래 11년을 달려왔습니다. 드디어 80만 조합원 앞에 당당히 선언할 수 있게 되었습니다. 민주노총은 2006년 대다수 노조가 산업별노조를 건설했으며 전체 노동운동을 통일하는 길에 당당히 나서게 되었습니다.

산별노조 시대로 접어든 민주노총 조직은 산별 노조 체계에 맞는 조직 개편 전략이 필요합니다. 이러한 문제의식에 근거하여 민주노총 산별특위는 핵심 전략으로 강력한 산별의 집행력과 추진력을 민주노총에 접목하는 것과 지역본부의 확대 강화를 제시하고 있습니다. 이 책에서 제시한 방향을 토대로 민주노총 내에 상설적인 산별추진위원회를 구성하고 세부 사업을 진행하도록 해야합니다. 상설조직인 민주노총 산별추진위는 첫째 강력한 산별노조의 집행력과 추진력을 민주노총에 접목하기 위한 사업을 대산별 노조의 지도부와 합의해 가야합니다. 이러한 합의해 기초하여 규약 규정을 새롭게 정비하여야 합니다. 둘째 새롭게 산별로 전환된 노조의 중앙산별협약을 체결할 수 있도록 사업을 기획하고 추진해 가야합니다. 올해부터 진행될 산업별 중앙교섭의 성패가 민주노조운동의 미래를 결정할 것입니다. 셋째 지역노동운동을 활성화하고 지역 단위 산별운동을 강화하기 위한 사업에 나서야 합니다. 비정규 노동자들의 조직화 사업을 지역조직과 산별지역지부가 수행해 나갈 수 있도록 모든 자원을 집중 투자해야합니다. 넷째 올해 진행될 산별노조의 투쟁을 기반으로 2007년 대선과 2008년 총선을 승리로 이끌어야합니다. 산별노조와 지역 활동은 커다란 밑거름이 될 것입니다.

마지막으로 2007년은 민주노총을 포함한 모든 노동자·민중에게는 시련의 시기가 될 것입니다. 미래에 대한 비전을 지닌 민주노총 신임지도부가 새롭게 구성되면 노동자·민중의 미래를 걸고 자본과 정권에 파상 공세에 맞선 과감한 투쟁을 전개해야 합니다.

오늘 발간 된 ‘산별노조운동과 민주노총’이 산별노조 시대의 많은 과제를 짊어지게 될 민주노총 5기 신임 집행부에게 큰 도움이 되기를 기원합니다.

2007. 1. 26

전국민주노동조합총연맹

위원장 조 준 호

산별특위를 상설위원회로 개편해야합니다

2006년 2월 민주노총 수석부위원장으로서 ‘산별특위 위원장’을 맡은 지 1년이 지났습니다. 이 자리를 빌려 1년간 산별특위 사업을 같이 해주신 산별연맹 소속 산별특위 위원들과 사무총국 사업 담당자 동지들에게 감사를 드립니다. 또 무더운 여름에 산별연구팀을 맡아 고생해 주신 경상대 정진상 교수님과 한노사연 김승호 연구위원, 경상대 김영수 연구교수, 정병기 서울대 기초교육원 교수에게도 감사를 드립니다.

이번에 간행하는 “산별노조운동과 민주노총”이라는 제목의 책입니다. 작년 6월에 산별특위가 산별노조 연구팀을 꾸려 “산별노조시기에 민주노총 위상과 조직개편전략”을 주제로 민주노총이 95년 창립 이후부터 최근까지 추진한 10년간 산별노조 추진사업을 정리 평가하고 이에 따른 현 시기의 조직적 과제를 도출하고자 기획 된 것입니다. 이 연구보고서에는 민주노총과 대산별 노조와의 관계 및 위상 문제를 다루고 이에 따른 민주노총 조직개편 전략을 제시하고 있습니다. 마지막으로 외국의 노동조합 사례로 남아프리카공화국의 COSATU와 이탈리아 3개 노총 등의 경우를 민주노총과 비교하여 연구하였습니다. 이 연구를 통해 민주노총이 취해야 할 교훈점과 함의를 찾고자 했습니다.

이 보고서는 완성된 것이 아닙니다. 많은 부분이 보장되어야 합니다. 그런데 과감히 연구보고서를 간행한 것은 연구보다는 실천이 필요하다는 결론 때문입니다. 산별특위는 감히 다음과 같이 제안하고자 합니다. 우선 민주노총 산별특위를 상설화하여 산별추진위 구성해야 합니다. 다음으로 산별추진위는 분과별로 나누어 조직개편 작업을 추진해야 합니다. 특히 민주노총 규약 및 규정의 개편, 각급 기구의 위상 재정립, 핵심 사업의 기획과 추진 등 민주노총을 새롭게 건설하는 일이 될 것입니다. 비록 짧은 기간이었지만 민주노총 산별특위는 새로운 환경에 대비해야 할 바를 조금 제시한 것 같습니다. 모쪼록 차기 집행부는 민주노총의 조직 재편 전략에 기초하여 1500만 노동자를 대표하고, 890만 비정규 노동자들을 대변하는 조직으로 만들어 주실 것을 당부 드립니다. 감사합니다.

2007. 1. 26

전국민주노동조합총연맹 수석부위원장

(민주노총 산별특위 위원장)

윤 영규

민주노총 총서 015

산별노조 운동과 민주노총

- 산별노조 시기에 민주노총 위상과 조직개편 전략 -

민주노총 산별특위 기획

【 차례 】

제1장 서론 1

제1절 들어가며 || 1

제2절 산별노조의 현황과 과제 || 44

제3절 산별전환 이후의 민주노총 위상과 과제 || 59

제2장 산별노조 운동에 관한 선진국의 사례 93

제1절 남아프리카 공화국 || 93

제2절 이탈리아 || 153

제3장 요약 및 결론 209

제1절 들어가며 || 209

제2절 산별노조 건설운동과 민주노총 || 213

제3절 산별노조 시대 민주노총의 위상 || 223

**보론 산별노조운동의 성과와 한계 그리고
민주노총의 과제**

231

제1절 들어가며 || 231

제2절 200년 민주노총 산별 전환운동 || 232

제3절 민주노총의 과제 || 243

제4절 글을 마치며 || 248

표차례 || 251

그림차례 || 252

참고문헌 || 253

제1장

서론

제1절 들어가면서

김승호(한국노동사회연구소)

1) 민주노총의 산별건설운동 경과¹⁾

산별노조 건설은 민주노총의 강령에 표현될 정도로 그 지향성이 강

- 1) 여기서 다루는 내용은 민주노총 내에서 공식적으로 결정되었거나 민주노총의 이름으로 발간된 자료를 중심으로 제한하였다. 전노협건설이나 민주노총 건설 자체도 산별노조 건설을 위한 조직변화의 큰 범주에 포함될 수 있는 영역이라 할 수 있고, 따라서 민주노총에서의 산별노조 건설 방침도 민주노총의 전신인 전노협 건설과 전노협 당시부터의 조직논쟁을 추적할 필요가 있기 때문이다. 또한 민주노총 건설 이후 각 산별연맹의 통합도 크게 보면 산별노조 건설 과정의 한 영역으로 볼 수 있길 때문이다. 그러나 지금까지 각 산별연맹의 조직통합 과정 더 나아가 민주노총 산하의 산별노조건설 과정을 분석·평가하는 글들은 존재하지 않는다. 이런 상태에서 민주노총의 산별건설운동이라는 포괄적인 주제를 구체적으로 다루는 것은 별도의 영역에 속하는 작업일 것이다. 따라서 이 글은 민주노총 건설 이후 산별노조 건설과정에서의 민주노총 중앙의 역할, 그리고 현재의 산별노조 현황과 과제, 향후 민주노총과 산별노조의 관계에 대한 개괄적인 흐름을 제시하는 것으로 제한된다.

산별노조 건설은 민주노총의 강령에 표현될 정도로 그 지향성이 강한 것이었다. 그러나 이러한 조직지향성은 이미 전노협 창립부터 선언된 것이었다. 1990년 1월 22일 전노협 창립선언문은 산별노조와 관련된 내용을 다음과 같이 명시하고 있다.

“~이와 같은 기본목표를 실현하기 위해 우리는 민주노동운동의 조직역량을 확대, 강화하는 한편 업종별, 산업별 공동투쟁과 통일투쟁을 발전시키는 속에서, 기업별 노조체제를 타파하고 자주적인 산별노조의 전국중앙조직을 건설하기 위해 총 매진할 것이다.”

이와 같은 명시적인 선언이 보다 구체적인 산별노조 건설과 관련된 내용으로 정리되었던 조건을 살펴보면 91-92년 시기에 ILO 공대위나 총액임금제대책위 등 사업을 통해 이전과 달리 중간노조 견인사업이 새로운 전환점을 맞게 되었다는 점을 들 수 있다. 당시 제기되는 문제는 전노협의 강화, 업종분과사업을 통한 중간노조의 견인, 대공장노조에 대한 사업과 결합력 강화 등 크게 세 가지로 나눌 수 있다. 당시 전노협의 입장은 지노협-전노협 강화를 중심축으로 하되, 업종분과 활동을 통해 대공장과의 결합을 높이면서 산업별 노조를 지향할 수 있는 현실적 토대를 모색하는 일이 필요하다는 것으로 요약할 수 있다²⁾.

이러한 상황은 민주노총이 설립될 당시 조직 구성상의 다양함으로 인해 여러 가지 논의가 진행되고 산별노조 건설과 관련해 보다 분명한 산업별 중심성을 강화하는 것으로 변화하게 되었다. 즉, 민주노총 가입 단위를 둘러싸고 대산별·소산별 논쟁이 진행되고 있었으며, 현

2) ‘전노협의 확대강화와 민주노조 총단결의 발전을 위한 사업계획’, 전노협 백서 4권, p583-611.

실적으로 존재하는 현충련과 대노협 등 그룹단위 협의회의 가입을 어떻게 처리할 것인가의 문제도 논의되고 있었다. 대산별·소산별 논쟁은 자동차, 조선, 일반금속 등 금속산업에 포괄되는 노동조합 조직구획의 범위를 업종별로 할 것인가 아니면 금속 전체로 할 것인가의 논쟁이 주된 초점이었으며, 그룹단위 협의회는 산업·업종별 재편 때까지 한시적으로 인정한다는 것으로 정리되었다.

이러한 논의 과정에서 정리된 내용은 대체로 민주노총의 조직구조를 산업·업종별 조직을 중심축으로, 지역조직을 보조축으로 설정한다는 것이었다. 민주노총 건설을 앞둔 94년 6월 전노대를 구성하고 있는 각급 조직이 제출한 민주노총 건설관련 조직체계에 대한 입장은 ‘업종(산업)별 조직을 주축으로 지역별, 그룹별 조직을 보조축으로 건설해야 한다’는 점을 공통적으로 제시하고 있기 때문이다(민주노총, 1996)³⁾. 당시 조직체계와 관련한 입장들 중에서 특위 2안이 지역협의회에 대해 언급하고 있는 내용은 아래와 같다.

“민주노총은 업종(산업)별 연맹이 모든 사업의 중심축이다. 그러나 민주노총의 모든 일상사업을 업종(산업)별 연맹을 통해서 수행할 수 없고 또 지역차원에서 노동운동탄압에 맞서 공동으로 투쟁하고 각종 선거에 공동으로 대응해야 하는 등 지역 독자의 사업들이 많이 있기 때문에 지역협의회는 보조축으로서 필요하다. 지역차원에서 수행해야 할 민주노총의 일상사업과 지역 자체의 독자적인 사업을 수행하게 된다. 그러나 민주노총이 건설된 후에도 업종(산업)별 연맹으로 분화되지 못한 노동조합이나 업종별 연맹으로 결합되어 있으나 결합관계가 느슨한 사업장의 경우는 업종(산업)별 연맹으로 완전히 분화되기 전까지 과도적으로 지역협의회를 중심으로 사업을 할 수밖에 없다”.

3) 민주노총(1996), 민주노총: 창립까지의 사업보고·자료모음.

업종회의안도 이러한 맥락과 크게 다르지 않다.

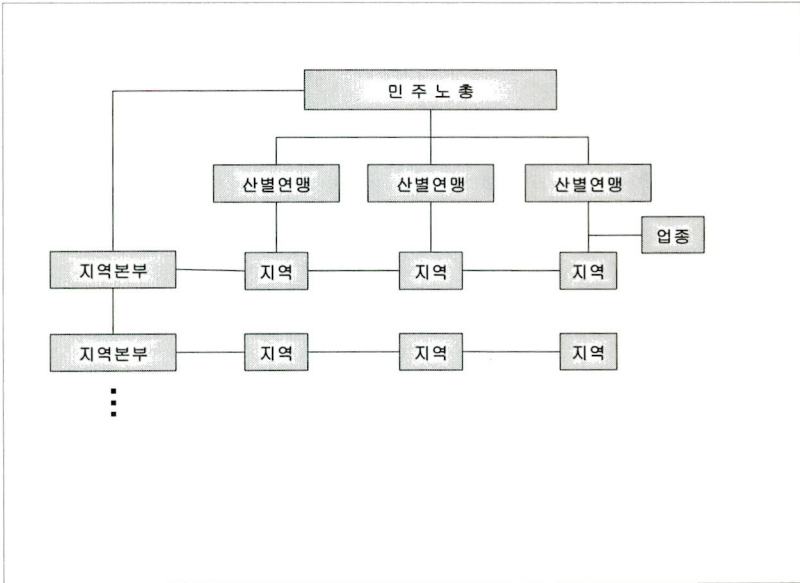
"지역내 연대활동 및 환경문제, 지자체 선거 등 공통의 생활근거지에서의 일상적인 연대활동을 전개하며 이는 지역조직으로 담보해야... 한다."

이처럼 산업·업종별 연맹이 민주노총의 모든 사업의 중심축이라는 입장은 <그림 1-1>의 조직구조에 그대로 반영되어 나타났다. 이러한 입장은 주요 의사결정구조에도 그대로 반영되어 민주노총 초기에 지역본부장들에게는 주요 의결집행기구인 중앙집행위원회의 성원자격이 주어지지 않기도 했다.

전노협의 지역중심성 강화는 87년 대투쟁 이후 지역별 노조협의회가 먼저 결성되고 이들을 전국조직으로 결집한 것이 전노협이었으며 그 주된 구성단위가 제조업 노동조합이었기 때문에 당연한 것이었다고 할 수 있다. 이후 사무직을 중심으로 한 업종조직의 신규결성과 조직확대, 대공장의 대거합류 등으로 노동조합 운동의 구성 지형이 변화하였고, 이에 따라 본격적인 산별노조 논의가 시작되면서 자연스럽게 산업별 단결을 중심축에 놓게 되었다고 할 수 있다⁴⁾.

-
- 4) 그러나 이후 진행된 과정이 민주노총 지역본부의 위상과 역할을 산업업종별 조직에 대한 보조축으로만 한정하는 결과를 낳은 것은 아닌지 새롭게 검토할 필요가 있다. 산업업종별 구획과 이에 따른 활동, 비제조업 노동조합의 지역 분산성과 서울 집중성(혹은 지역편중성)으로 인해 기업별 분단이 산업별 분단으로의 전환, 이 과정에서 산업업종별 조직이 일상적으로 지원, 관장하기 어려운 조직들을 결집하고 훈련시키는 지역본부의 기능이 제대로 수행되지 못한 것이 아닌가를 평가할 시점이 되었다고 보기 때문이다. 산별조직화에 따라 민주노총의 위상과 역할이 변화하고 이에 맞춰 지역본부의 위상과 역할도 새롭게 규정되겠지만, 이 문제는 단순히 조직구조의 변화만으로 해소되기에는 어려우며-서구 산별노조의 경우도 산별지역조직과 총연맹 지역조직의 위상이 일률적이지 않다-따라서 산별노조 이행기에 각 부분이 담당해야 할 역할에 대해 보다 충분한 조직내 논의가 필요할 것이기 때문이다.

〈그림 1-1〉 민주노총 조직구조

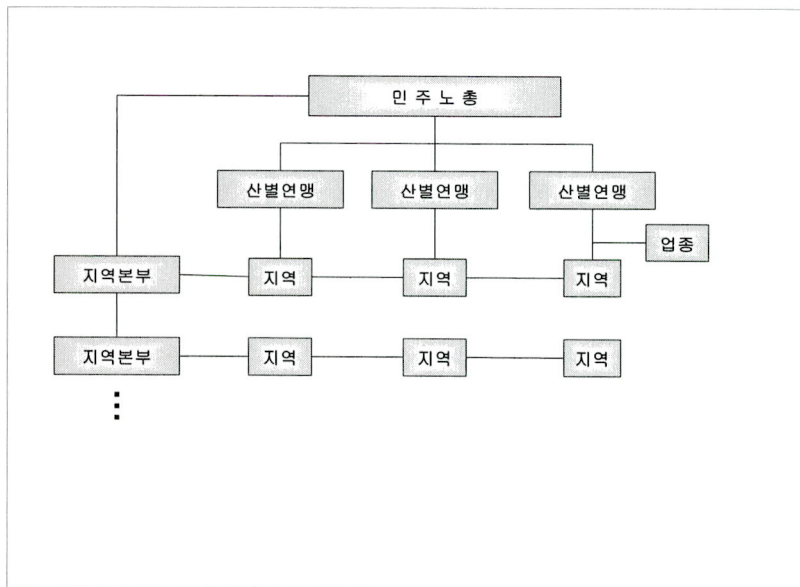


(1) 산별노조 건설운동의 주객관적 조건에 대한 인식

95년 11월 출범 직후 열린 1차 정기대의원대회(1996.2.13)에는 조직 방침으로 산별노조 건설에 대한 과제를 제기했다. 방침(안)은 산별노조 건설의 필요성으로 △낮은 조직율을 극복하기 위한 중소기업사업장 노동자, 비정규직 노동자, 실업노동자의 조직화를 위한 방안 △방송구조개편, 정부출연기관의 통폐합과 민영화, 정부와 자본의 신경영 전략에 대응하는데 기업별노조의 한계 △산업별 공통성에 기초한 산별운동을 통해 조합원의 연대의식 강화와 정치의식 고양 등 3가지를 제출하고 있다.

97년의 5차 대의원대회(1997.3.12)에 제출된 사업계획에서는 산별노조 건설 필요성을 개정된 노동법으로 인해 예측되는 정세에 따라 그

〈그림 1-1〉 민주노총 조직구조



(1) 산별노조 건설운동의 주객관적 조건에 대한 인식

95년 11월 출범 직후 열린 1차 정기대의원대회(1996.2.13)에는 조직 방침으로 산별노조 건설에 대한 과제를 제기했다. 방침(안)은 산별노조 건설의 필요성으로 △낮은 조직율을 극복하기 위한 중소기업노동자, 비정규직 노동자, 실업노동자의 조직화를 위한 방안 △방 송구조개편, 정부출연기관의 통폐합과 민영화, 정부와 자본의 신경영 전략에 대응하는데 기업별노조의 한계 △산업별 공통성에 기초한 산 별운동을 통해 조합원의 연대의식 강화와 정치의식 고양 등 3가지를 제출하고 있다.

97년의 5차 대의원대회(1997.3.12)에 제출된 사업계획에서는 산별노조 건설 필요성을 개정된 노동법으로 인해 예측되는 정세에 따라 그

필요성을 기술하고 있다. 당시 제출된 산별노조 건설방침(안)⁵⁾에서 밝히고 있는 산별노조 건설의 필요성은 △개정노동법과 기업별 노조 체제의 변화 예상 △사회적 조건의 변화와 기업별 노조체제의 대응력 한계 △강력한 조직력 구축의 필요성 △사회개혁투쟁과 정치세력화의 시급성 등 4가지로 제출되고 있다. 즉, 개정노동법에 따른 2007년부터 노조전임자 임금 지급금지를 중심으로 ~ 현장내의 노동통제가 강화되고 단위노조의 조직력이 약화될 우려가 높아졌다. 노동시장 유연화 공세, 산업구조조정이 가속화되면서 개별 노동조건의 악화가 계속되고 있으며 이는 기업별 노조 체제로는 대응하기 어렵다. 낮은 조직율을 능동적으로 극복하고 전국적 교섭력과 투쟁력을 강화하기 위해서는 산별노조로의 전환이 필요하다. 기업별노조 체제에서는 노동자의 관심이 기업내 임금이나 사내복지 등에 매달려 국민대중의 요구나 사회개혁을 등한시하게 된다. 또한 중장기적인 정치세력화의 전망을 실현하기 위해서는 산별노조 체제로의 재편이 필요하다는 것이다.

이와 같은 산별노조 건설 필요성에 대한 인식은 크게 변하지 않았다. 2000년 민주노총 산별노조건설전략연구보고서⁶⁾도 정세의 변화와 산별노조 건설 필요성을 △정규직 노동자의 감소와 비정규직 노동자의 확산, 그 결과 노동조건의 저하와 조직-미조직 노동자간 구조적 격차와 분할 가속화로 인한 생존권 악화, 조직화의 장애로 작용 △노동운동이 국내 독점자본뿐만 아니라 해외 초국적 자본과 직접 대면하게 된 상황 △경제위기 이후 ‘국가경쟁력 강화’ 논리와 이데올로기 공세의 벽을 넘지 못하였으며, ~ 전국적인 투쟁 조직화의 한계 등으로 제시하고 있다.

이에 대한 정세로는 ‘~ 객관적으로는~ 특히 ‘노동시장 유연화’ 공세로 인하여, 그리고 주체적으로는 그동안 기업별 노조체계를 기반으로

5) 민주노총(1997), ‘97 단위노조 대표자 수련대회 자료집. p51-85.

6) 민주노총(2000), ‘민주노총 산별노조 건설전략 연구보고서’. p.72-85.

형성하여온 연대와 투쟁의 원리와 운동양식이 ~ 한계를 드러낸 것에서 찾고 있다. ~ 산별노조는 우선, 노동자의 전국적이고 계급적인 단결의 틀을 부여하여 줄 것이다. 지금까지의 노동조합운동이 ~ 한계를 가져왔다면, 산별노조는 미조직 및 비정규직 노동자 조직화 가능성을 한층 높여줄 것이며, 이는 현시기와 같은 자본의 ‘노동시장 유연화’ 공세의 만성화·항상화 상황에서 벌어지는 노동조건저하와 노조운동의 위축상황을 돌파할 수 있는 조직력 확보를 가능하게 할 것이다.

이상과 같은 내용은 2000년 10월 제출된 ‘노동운동발전전략수립을 위한 정책토론회 자료집⁷⁾에 주체적 조건과 외적 정세의 변화로 나누어 기술되고 있다. 물론 노동운동 전체의 발전전략을 고민하기 위한 분석이라는 점에서 그 하위부문인 조직발전전략의 필요성으로 대체하기에는 무리가 있다. 그럼에도 이러한 조건들이 산별노조 건설 전략을 구체화하는 근거들이 된다는 점에서 크게 다르지는 않을 것이다.

노동운동의 발전을 가로막는 주체적 조건 : ① 경제투쟁 중심의 기업별노조체계 ② 낮은 조직률 및 계급대표성 ③ 이념적 목표와 장기적 전략의 결여 ④ 민주노총의 내적통합성 약화 ⑤ 노동계급구성 및 노동자문화의 변화.

노동운동에 도전하는 외적 정세 변화 : ①동구권 몰락과 대안체제에 대한 불신 ②정치적 민주화의 진전과 이데올로기적 통제 및 분할통치 ③정치적 민주화의 진전과 이데올로기적 통제 및 분할통치 ④자본의 합리화 정책과 현장장악력 강화 ⑤남북관계 변화의 급진전

산별노조의 필요성은 기업별노조의 본원적인 한계로부터 출발하고

7) 민주노총(2000), 노동운동발전전략수립을 위한 정책토론회 자료집. pp.10-23.

있는데, 시기에 따라 조금씩 차이는 있지만 세계화와 이에 따른 노동 시장유연화, 고용구조의 변화, 노동조건 악화, 정규직과 비정규직 격차 확대 등의 환경변화와 이에 대응할 수 있는 역량의 부재를 공통적으로 제기하고 있다. 그러나 한편에서는 기업별체제라는 구조적 문제에만 초점을 맞춰서는 안된다는 지적도 있다.

IMF 공세에 대한 민주노총의 투쟁을 위력적으로 전개하지 못한 주요한 원인 중의 하나는 기업별 노조체계가 갖는 한계이다. 그러나 그 원인을 기업별 노조체제로 모두 돌리는 것은 문제이다. 지난 2-3년간 신자유주의 공세에 대한 인식의 불철저, 그에 따른 그릇된 대응(특히 노사정관계), 운동지도부의 오류 등이 별도로 진단되어야 하고, 이는 산별노조 건설과정에서 될 수 있는 한 철저하게 점검하고 지나갈 필요가 있다. 이를 산별노조체제와 관계없는 문제로 치부하는 것은 위험하다. 현재의 노동운동이 극복해야 할 제반의 과제들이 바로 산별노조건설의 과정에서 해결해야만 하는 과제들이며, 거기에 입각할 때 비로소 조직형식의 전환을 넘어서 산별노조 건설이 가능할 것이다.(산별노조건설전략연구보고서)

위에서 살펴본 것처럼 산별노조 건설의 필요성은 낮은 조직율과 전체적으로 변화하는 객관적 조건에 대응하지 못하는 기업별노조의 한계로부터 제출되고 있다. 여기에 시기별로 당시의 특수한 조건이 첨부되고 있다.

<표 1-1> 산별노조 건설의 필요성

시기	필요성	시기별 특수한 조건에 대한 언급
1996.2.13 1차 정대	낮은 조직율 극복 조합원 연대의식강화 정치의식 고양	방송구조개편 정부출연기관 통폐합 과 민영화
1997.3.12 5차 정대	기업별노조체제의 대응력 한계 강력한 조직력구축 필요성 사회개혁투쟁과 정치세력화	개정노동법과 기업별 노조체제의 변화
2000년 3월 산별전략연 구보고서	국내자본 및 해외자본의 진출 국가경쟁력강화이데올로기 확산	비정규직 확산과 격차 확대
2000년 10 월 노동운동전 략보고서	경제투쟁 중심의 기업별체제 낮은 조직율과 계급대표성 이념적 목표와 장기적 전략 결여 노동계급구성과 노동자문화 변화	민주노총의 내적 통합 성 약화 자본의 합리화 정책과 현장장악 남북관계의 급진전

그러나 문제는 객관적으로 요구되는 필요성을 해당 주체들이 어떻게, 얼마나 인식하고 있느냐 하는 것과 이러한 인식에 따라 조직 역량을 투여하고 집중했는가 하는 것이다. 주체적 조건은 객관적 조건이 요구하는 바에 대응하는 역량이라고 할 수 있기 때문에 이는 조직 내에서 논의되고 수행했던 과정을 통해서 평가할 수 있다. 이에 대해서는 민주노총의 각종 회의자료에 공식적으로 보고된 내용을 토대로 살펴본다.

(2) 산별노조건설을 둘러싼 논의경과와 평가

여기서는 이상과 같이 제시된 산별노조 건설 필요성으로부터 산별노조 건설운동을 둘러싼 민주노총 내부의 논의가 어떻게 진행되었는가를 공식적인 보고서를 중심으로 살펴본다. 즉, 민주노총의 공식단위

에서 제기된 여러 가지 사업계획과 이러한 계획이 어떻게 집행되고 평가되고 있는가에 초점을 둘 필요가 있다는 것이다. 민주노총 내부의 논의로 제한해 서술한다는 것은 총연맹 차원에서 계획된 사업들이 얼마만큼 산하 연맹과의 유기적 결합 관계에서 집행되고 있는가 하는 점과, 총연맹 자체적으로 수행하도록 계획된 사업이 집행되었는가를 살펴본다는 것을 뜻한다. 조직 내외에서 진행된 그간의 산별노조 건설운동 논의를 전체로 정리하는 것은 그 자체로 별도의 사업이기 때문이다.

① 산별노조 건설관련 조직의 결정과 이행⁸⁾

산별노조 건설과 관련해 민주노총 차원에서의 조직방침 수립과 그 이행과정을 연도별로 살펴본다. 가능하면 평가와 관련해서도 조직 원자료의 내용을 그대로 전제한다.

❶ 1997년 사업보고

가) 사업추진 경과 및 내용

1997년 3월 12일 대의원대회에서 산별조직 건설을 위한 산별추진소위 구성을 결정하고 조직강화위원회에서 사업을 추진했다. 이에 민주노총 중앙본부에서는 산별추진과 관련한 연구사업을 하였고 12/2일 산별추진소위 정책토론회를 개최하였다. 토론회에서는 기존 산별노조 건설의 사례발표가 있었고 금속 3조직 통합, 공공연맹 추진, 운수산별추진 등에 대한 사례보고가 있었다. 산별추진 주요현황으로는 △민주

8) 각년도 대의원대회에 제출된 사업보고서 자료에 근거해 정리하였다.

노총 산별추진 소위 구성(3월 임대) △운수산별추진위 구성(6월, 민철, 택시, 버스, 화물) △금속3조직 통합권고(7월 임대) △언론노련, 출판노협 조직통합(12월) △공공부문 노사정위원회 관련 대책회의(공익, 민철, 병원, 공공연맹(준), 공노준 등) △보건의료산별단일노조 건설(98.2 병원노련 조직전환) 등이 있다. 구체적으로는 97년 8월 단위노조 대표자수련회에 산별노조 건설방침(안)이 제출되었고, 여기서는 산별노조 건설 필요성과 추진계획, 구획범위에 관한 내용들이 다루어지고 있다.

나) 평가

민주노총 산별추진소위가 구성되고 가맹조직의 산별추진 논의가 본격화되었다는 것에서 성과가 있었다. 그러나 산별추진소위 사업이 힘있게 진행되지 못했고 가맹조직과 산별추진사업에 중앙이 주도적인 역할을 하지 못한 점은 극복되어야 한다.

② 1998년

가) 사업추진 경과와 내용

가-1) 1차 중앙위원회(1.17)는 민주적 구성과 운영을 전제로 노사정 3자협의체를 구성하고 중앙교섭을 전개한다는 방침과 함께 △산별연맹에 98년 임단협에 관한 교섭권 위임을 결의한다 △잠정합의시 임시대의원대회를 개최하여 잠정합의안 수용 여부를 결정한다는 내용의 지침을 수립했다.

가-2) 정책실은 산별노조 교섭체계 구축방안(9월, 민주노총 회의실)이라는 정책강좌를 시행했다.

조직쟁의실은 사업목표로 ‘유관연맹의 통합과 산별노조 건설 추동’을 제출하고, 사업기조로는 ‘중점사업에 대한 계획과 정책을 구체화하고 역량을 집중한다: 산별노조건설, 조직을 제고, 조직확대 방안 등’을 확정하고 이에 대한 구체적인 계획으로 ‘산별노조건설 추동 및 연맹통합사업’을 제출하였다.

나) 평가

대의원대회 사업보고에는 산별노조 건설사업과 관련한 세부평가 내용이 없다.

④ 2000년

가) 사업추진 경과와 내용

2000년 사업방향으로는 ‘각개약진식으로 진행되는 산별노조 건설사업을 민주노총 차원에서 총괄하고 지도하는 방침을 수립하여 일관된 방침하에 사업이 추진되어야 하며, 2000년까지 10-12개의 연맹으로의 통합을 완료하여 산별 구역범위와 산별추진단위를 확정지어야 한다는 점을 제시하고 있다. 산별노조 건설 운동의 방향, 연맹 통합 방향 등에 관한 5개년 계획을 수립한다.

한편 통합공공연맹, 운수, 병원, 언론, 교원노조 등의 발전전망은 조직내 논의를 통해 2000년 말까지 노동운동발전전략위원회 차원에서 안을 마련한다는 것과 산별교섭을 위한 제도적 장치 방안을 연구하고 대안을 마련한다는 등의 사업계획을 제출하였다.

이러한 사업과정에 조직국은 연맹간 통합이나 산별노조 건설사업을 지원한다는 등의 세부계획을 세웠다.

나) 평가

산별노조건설을 위해 여러 가지 사업계획을 제출했으나 2000년 1년 동안 노동운동발전전략위원회에서 논의된 정도 외에는 실질적인 사업은 추진되지 못했다. 전략위원회 최종보고서는 현재의 상황에서는 조직적 논의가 부족하며 이견이 존재하고 있다는 점을 감안하여 안전채택이 아닌 보고서 형식으로 정리하기로 하였다. 이후 이 보고서를 토대로 2기 전략위원회를 구성할지 아니면 정책실 중심으로 주요 과제들을 중장기적으로 연구를 계속할지는 차기 지도부의 과제로 남게 되었다.

정책실과 기획실 사업보고는 전략위원회에 참가한 것으로 간단하게 정리하고 있으며, 조직쟁의실 사업보고는 사업목표 중 산별노조 건설과 미조직 조직화에 주력한다는 내용을 포함했으나 산별노조 건설지원 사업은 구체적인 지원을 하지 못한 채 방치마련 수준에 머물렀다고 되어 있다. ~ 그룹에도 불구하고 점차 산별노조의 기운이 왕성해지고 있는 것은 고무적인 현상이다. 언론노조가 11월 출범하고, 금속과 공공 등 대규모 산별이 준비중에 있다. 관광연맹과 상업연맹의 통합도 논의 중에 있다.

⑤ 2001년

가) 사업추진 경과와 내용

3차 중앙집행위원회(3.23)는 4월 사업계획 건으로 '산별교섭 노정교섭 쟁취 투쟁 조직'을 제출하고 있다. 정책실은 산업별 교섭체제 보장 관련 토론회(5/22)를 개최했으며, 조직쟁의실은 사업목표로 '산별노조 건설을 조직적으로 전개한다고 설정하고 있다.

나) 평가

조직쟁의실의 평가는 ‘조직쟁의실 사업으로 설정된 산별노조 건설지원사업의 경우 제대로 수행되지 못했다. 이는 사업내용이 부족하기도 했고, 연맹(산별노조)의 경우 산별노조 건설사업의 주무부서가 정책기획실이데 반해 총연맹은 정책실과 조직쟁의실로 나뉘어져 있어 책임단위가 불분명했고 효과적인 사업수립과 집행이 어려웠다’고 지적하고 있다. 또한 ‘이미 발족한 산별노조와 산별을 추진중인 연맹은 산별노조란 무엇인가, 산별교섭과 조직운영은 어떻게 할 것인가 등에 대한 총연맹의 기획·조정 역할에 기대를 걸고 있다. 따라서 총연맹도 산별노조 건설지원사업을 정책기획실로 일원화하여 연맹(산별노조)이 요구에 적극 부응해 나가야 한다’

⑥ 2002년

가) 사업추진 경과와 내용

산별노조 및 산별교섭관련 연구를 위한 사업으로 △상반기 산별교섭 쟁취 대책위원회 구성활동(3/14, 3/22, 3/28. 4/3) △주요 산별조직 산별교섭 추진현황과 투쟁계획 발표 합동기자회견(5/21) △하반기 산별노조 연구팀 구성 워크숍 4회(10/17, 10/30, 11/7, 11/15)과 수련회(11/20)를 개최했다.

나) 평가

산별노조 관련 정책연구사업은 상반기에는 산별교섭 쟁취대책위원회를 구성하여 주요 산별노조의 공동투쟁을 통하여 산별교섭을 쟁점화하고 실제 산별교섭을 쟁취하는데 집중하였다. 하지만 법제도적인

미비와 사용자들의 완강한 저항으로 의미있는 성과를 이루지는 못하였다. 다만 증권노조의 경우 경총과 사실상 산별교섭을 벌임으로써 그동안 완강하게 산별교섭 자체를 거부하던 사용자단체의 태도변화를 이끌어낸 것은 의미있는 것이라 하겠다. 이후에는 사용자단체 요건완화, 산별교섭 의무화 등 법제도개선투쟁을 현장에서의 교섭투쟁과 병행하여 사회쟁점화시켜낼 수 있도록 해야 한다. 하반기에는 산별노조 연구팀을 구성하여 활동하였으나 심층적인 연구사업을 전개하지 못하고 현황과악 정도에 그쳤으며, 그나마 최종 연구결과를 내놓지 못하였다.

한편 28차 대의원대회(2.11)에 제출된 2002년 사업보고 평가 중 산별노조 건설사업에 대해서는 연구팀 등을 통해 보다 구체적으로 평가해서 차기 중앙위원회에 제출하도록 한다고 결정한 바 있다.

⑦ 2003년

가) 사업추진 경과와 내용

2003년 정기대의원대회에 제출된 사업계획에서는 △2003년까지 조합원 80% 이상을 산별노조로 전환한다 △2003년 임단투에서 모든 산별조직은 집단교섭, 대사용자단체 교섭 등 산별교섭을 추진한다 △사용자단체 교섭의무 조항 강화 등 제도개선투쟁을 전개한다 △경총의 사용자단체 확인을 위한 법적 대응 등 대자본 압박투쟁을 강화한다 △산별노조의 강화를 위한 민주노총 산별노조건설 방침을 위한 구체적인 사업을 추진한다는 내용을 확정하였다. 이에 따른 사업집행과 관련해 정책기획실 보고는 산별연구팀 등 주제별 공동연구를 추진하는 등 사업을 통한 결합도를 높이기 위한 노력을 추진하고 있다는 것이고, 그 활동을 보면 산별교섭을 위한 법개정 요구안 정책자료의 정리

와 산별교섭 현황 정리(6/25, 11/27) 등이 주된 내용으로 정리되어 있다.

나) 평가

민주노총 내 산별노조는 27개 노조 26만 5천여명에 달해 상당한 정도로 이루어졌다고 볼 수 있지만 산별교섭은 이와 달리 매우 저조한 수준에 놓여 있어서 이에 대한 대책마련이 절실하였다. 한편 민주노총은 연초 정기대의원대회에서 5년간의 중장기 발전 계획을 수립하였는데 산별교섭과 관련하여 2003년도에는 집단교섭, 통일교섭을 적극적으로 추진할 것이 제기되었다. 그리고 이에 따라 다양한 형태, 다양한 수준의 산별교섭 현황을 파악하여 서로 공유하도록 할 필요가 있었다. 6월과 11월 두 차례에 걸쳐 산별교섭 현황을 파악하여 정리하였다.

그 외에 공공부문 등 노정교섭제도, 산별공동요구안과 사용자단체 구성가능성 연구, 노사정 교섭제도 연구 등은 계획은 세웠으나 추진 안된 것으로 보고되고 있다.

⑧ 2004년

가) 사업추진 경과와 평가

정책기획실의 보고는 ‘산별노조 관련사업은 산별노조 기획단을 구성하여 추진하기로 했으나 하반기 투쟁상황에서 기획단 구성이 이루어지지 못했다’는 것으로, 조직쟁의실 보고는 ‘현장활동에 근거한 산별조직 전환사업 지원을 목표로 제시했으나, 핵심 조직사업 중 하나인 산별노조 지원사업은 보건의료, 금속노조의 산별 교섭 그리고 화학섬

유산별노조의 출범 등 연맹 주도의 사업에 대한 파악 정도에 그쳐 총연맹으로서의 역할을 다하지 못하였다. 따라서 산별연맹의 산별전환 사업이나 연맹내이 소산별노조에 대한 총연맹 차원의 대책을 내오지 못하였다'고 정리되어 있다. 또한 산별노조 지원사업과 관련해서는 '3월 이후 민주노총 소속 산별노조에 대한 현황조사를 실시했다. 특히 소산별의 상태와 운영상황을 실사하기로 하고 사업을 진행하였다. 공공연맹소속 소산별에 대한 조사를 마쳤으나 그 외 연맹의 경우는 조사를 완료하지 못하였다. 사업추진 과정에서 정책기획실 담당자가 선임되지 않는 등 어려움이 발생했다. 총연맹 산별노조 지원사업은 각 연맹의 실태를 파악하는 조직쟁의실 업무로 국한되었다. 따라서 총연맹 주도의 산별노조운동을 가시화하고 2007년 이후 조성될 현장단위 복수노조 허용과 전임자 지원금지 등 새로운 노동법 환경에 조응하는 산별사업계획을 내와야 한다'고 정리하고 있다.

⑨ 2005년 사업보고

가) 사업추진 경과와 내용

35차 임시대의원대회(9.23)에 제출된 안건으로 '산별건설특별위원회 구성과 ~을 의결하였으나 2006년 1차 중앙위원회(1.11)에서는 산별특위 구성을 위한 세부 계획 결정은 그 명칭을 산별노조 건설 및 발전 특별위원회로 수정하여 원안대로 추진하기로 결정하였다. 정책실에서는 '복수노조 산별노조 체제하의 단체교섭' 프로젝트를 진행했다.

나) 평가

조직쟁의실 사업보고: 2005년 사업목표로 2006년 산별노조건설완성

을 위한 공동투쟁과 최저임금제 투쟁

산별노조 건설의 당면목표로 산업,업종별 공동투쟁과 최저임금제 투쟁을 주요사업으로 설정하였지만 힘있는 공동투쟁을 조직하지는 못하였다고 보고하고 있다.

⑩ 전체 요약 평가

지난 10년간 민주노총의 산별전환 사업을 전체적으로 요약하면 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

<표 1-2> 연도별 산별사업 계획과 평가

시기	제출된 주요 사업 및 계획	평가
1997년	산별추진소위구성 8월 산별노조 건설방침(안) 제출	산별추진소위사업 힘있게 진행되지 못함 가맹조직의 산별산업에 주도적 역할못함
1998년	산별노조거설추진 기획단 구성 산별노조 발전전망 수립 제출	구성되지 못함 정책연구와 전망/경로/방식 상 수립못함 중점사업에 대한 계획과 정책 부족
1999년	산별특위 구성 산별노조 연구 프로젝트 추진 산별노조 건설 및 연맹통합 사업	연구프로젝트는 2000년 3월 보고서발간
2000년	산별노조 건설 총괄 지도역할 강화 연맹통합/산별구획/산별추진단위 확정 노동운동발전전략위원회 사업	전략위원회 사업 외 사업추진안됨
2001년	산별교섭 노정교섭 쟁취 투쟁조직	산별노조건설지원사업의 정책실/조직실 이원화로 사업집행 어려움
2002년	산별교섭 쟁취 대책위원회 구성 산별노조 연구팀 구성 워크샵 등	4차례의 회의개최/현황파악에 그침 최종 연구결과 내지 못함

2003년	조합원 80%전환 산별교섭 추진과 제도개선	정책자료의 정리와 산별교섭 현황 2회 정리/ 제출된 대부분 사업 집행 못함
2004년	산별노조 기획단 구성 산별노조 건설 지원	구성못함 현황파악에 머무름
2005년	산별건설특별위원회 구성제출 산업업종별 공동투쟁과 최저임금제 투쟁	2006년 활동개시 힘있는 공동투쟁 조직 못함

1997년 초부터 산별추진소위 등 제반 사업계획을 제출했으나 산하 조직의 통합, 산별노조 전환, 교섭구조의 개편 등과 관련해서는 각종 현안문제와 투쟁 발생, 인력부족 등 여러 가지 이유로 총연맹으로서의 역할을 하지 못했다는 것이 평가의 일관된 흐름이다. 실제 민주노총 명의로 발간된 보고서나 자료를 보면 연맹통합이나 산별노조 건설과 관련한 전체 흐름은 정리하고 있으나, 산하 조직에서 제출하는 현황을 정리하는 수준에 머물러 있다. 이는 결국 연맹 통합이나 산별노조 건설과정에서 민주노총 중앙의 결합이나 개입력이 발휘되지 못했다는 것을 반증하는 것이다. 이를 다시 항목별로는 다음과 같이 정리할 수 있다.

△ 총연맹의 사업은 산하조직과의 유기적 결합을 전제로 한다. 특히 일회성 사업이나 당면한 현안문제가 아닌 조직간 통합이나 조직구조의 전환을 총괄하고 조정하는 역할은 더욱 밀착된 사업으로 진행되어야 한다. 그러나 실제 이러한 조직화과정은 총연맹의 역량부족과 산하조직의 참여저조 등의 이유로 제대로 이루어지지 않았다. 중장기 계획과 전망을 세우는 작업인 경우 역량집중이나 계획된 일정대로 진행되기가 매우 어렵기 때문이다. 이러한 현실을 가장 잘 지적한 것이 노동운동발전전략위원회 보고서의 ‘산별노조 전환을 총괄하는 강력한 통합조직의 필요성’이다. 이러한 통합조직의 설치에 그 자체로 산별전

환에 대한 총연맹의 개입과 산하조직의 적극적인 참여를 이끌어내는 과정이면서 동시에 상하간 조직적 유기적 결합을 높이는 과정이기 때문에 매우 중요한 조직적 위상을 가질 수 있다. 그럼에도 이러한 인식은 조직내에 확산되지 않고 있다.

△ 조직내 사업과 역량의 배분과 집중에 관한 일관된 원칙이 필요하다. 앞에서 언급했던 것처럼 97년부터 산별추진소위 등을 구성하고 산별전환 사업을 추진했으나 현안문제, 총력투쟁, 인원부족 등이 원활한 사업을 저해하는 요인이 되었다고 평가되고 있다. 이후의 사업에서도 이러한 평가가 지속되고 있는데, 이는 당면한 현안문제가 발생할 경우, 장기적 전망을 세우기 위한 사업에 집중하지 못하고 단기적 사업에 집중하는 조직의 특성을 그대로 반영하는 것이다. 소위원회는 조직의 이러한 특성을 극복하고자 설치된 구조임에도 기존 관성에서 벗어나고 있지 못하다.

△ 소위원회의 활동이 제대로 이루어지지 않고 있다. 소위원회의 안정적 운영이 어려운 여러 가지 조건이 존재한다는 것은 매년 평가에서도 언급되고 있다. 그러나 소위원회의 기능과 역할이 산하연맹의 사례를 종합하고, 경험의 공유과정에서 이후 방침의 다양한 기초를 제공하는 것이라 한다면 소위원회의 활동이 축적되지 못한 것은 곧 민주노총의 산별노조 건설사업의 단절을 가져오는 원인이 되었다고 할 수 있다. 그럼에도 불구하고 소위원회 혹은 특위의 활동에서 나타난 문제점을 평가하고 이에 대한 대안을 마련하고자 하는 시도는 사업보고 평가과정에서 누락되고 있다. 이것은 소위원회 구성이 관성적으로 행해지고 있음을 지적하는 요인이 된다.

△ 중앙의 분명한 책임단위가 불분명하다. 민주노총의 주요 방침 범

주로 보면 조직방침으로 설정되어 있으나 실제 이와 관련된 사업은 정책실과 조직실로 이원화되어 있다. 여기에 산별노조 사업을 주되게 담당할 각 산하 연맹의 담당자들은 정책실 관련 책임자들이 참석하고 있다.

△ 조직방침에서 제시된 방향을 구체적으로 이행할만한 세부계획과 일정 등이 제출되고 있지 않다. 이는 각 실별 사업계획에서 보완되어야 할텐데, 실별 사업 계획 또한 주로 부서 사업의 목표와 방향 수준에서 제출하고 있고 세부사업 계획을 수립하고 있지 않다. 1998년까지는 주로 조직방침에 의거한 방향과 큰 틀에서의 사업계획을 제출하고 있으며, 1999년부터 민주노총 차원의 산별건설전략연구, 노동운동발전연구 프로젝트가 시작되었다. 그러나 이들 보고서 또한 연맹간 통합과정, 산별노조 건설과정을 구체적으로 정리하고 있지 않다. 이는 각각의 사례들을 정리하는 것 자체가 별도의 작업을 요하는 것이기도 하겠지만, 중앙단위와 각 연맹간 유기적 활동이 이루어지지 않은 데에도 그 원인이 있는 것으로 보인다. 그러나 무엇보다도 이러한 연구를 바탕으로 후속작업에 대한 논의가 중단된 것이 이후 민주노총이 산별노조 전환 사업에 대한 전체 계획을 수립하지 못하면서 산하연맹의 개별적 사업으로 추진된 주된 요인이라고 할 수 있을 것이다.

(3) 산별노조건설 전략과 원칙/조직체계와 운영

산별노조 건설 전략과 원칙, 조직체계와 운영 등에 관한 것은 총연맹에서 제출한 각 보고서별로 일목요연하게 분리되어 제출되고 있지는 않다. 건설 전략은 장기적인 방향을 언급하는 경향이 있고, 원칙과 조직체계 그리고 운영은 대체로 민주성과 현장성의 결합, 필요조건으로 현장역량의 강화 등을 중심으로 언급하고 있다.

① 건설전략과 원칙

❶ 96년 조직방침(안)

96년 조직방침(안)에서는 다음과 같은 점들을 고려해야 한다고 기술하고 있다. 즉, △기업별노조에서 산별노조로 이행하는 한국적 상황에서 볼 때 기업별의식이나 한계, 산별노조의 관료성 극복을 위해 단위노조의 역동적 현장성과 총회민주주의에 바탕을 둔 민주성을 살릴 수 있는 조직체계를 마련해야 한다. △ 복수노조 금지조항과 제3자 개입 금지 등 산별노조 건설과 운영에 장애가 되는 노동법을 개정해야 한다. △ 산업별 공동요구, 공동교섭, 공동투쟁과 함께 연맹과 단위노조 간 인력과 재정의 적정한 배분으로 실질적인 권력을 이관해 가는 과정이 필요하다. △ 산별노조 구획단위를 어떻게 설정할 것인가가 중요하며, 산별노조 재편시 조직간 통폐합 등 구획정리가 시급하다.

방침(안)은 민주노총의 조직발전 방향을 3단계로 설정하고 있다. 1단계(1996-1997)는 조직 정비기, 2단계(1998-2000)는 산별노조 재편기로 합법성을 쟁취하면서 실질적 제1노총의 지위를 확보하고 조직구성은 산별연맹, 소산별(지역별)단일노조, 산별노조가 공존하는 시기로, 3단계(2000년 이후)는 산별노조 정착기로 실질적 단일노총 체계를 구축하고 산하조직을 산별노조로 재편하면서 전체 노조운동의 통일을 이루는 것이다. 이를 위한 일정계획으로 △96년 합법연맹의 공동교섭 확대강화와 미합법 연맹의 공동교섭 추진 △97년 말 전문, 병원, 대학 등 앞선 조직부터 산별노조 건설 착수 △98년부터 본격적인 산별노조 건설 시작 등을 제출하였다.

<표 1-3> 민주노총의 조직발전 전망

발전단계	1단계(1996~1997)	2단계(1998~2000)	3단계(2000년 이후)
시기	조직정비기	산별노조 재편기	산별노조 정착기
지위	민주노조총연합체	실질적 제1노총	실질적 단일노총
조직구성	산별 연맹, 그룹, 지역본부	산별 연맹, 소산별(지역별) 단일노조, 산별노조	산별노조
조직형태	기업별노조	기업별노조 + 산별노조	산별노조
합법성	미합법	합법	합법
대노총 관계	경쟁	압도	전체노조운동 통일

② 97년 산별방침(안)

5차 대의원대회(1997.3.12)에서는 다음과 같은 조직방침을 확정하였다. 산별노조 건설은 △산업별 공동투쟁과 조직의 양적 확대를 통해 △97년에는 산별연맹의 확대, 강화, 통합을 토대로 산별노조 건설의 발판 구축 △동종산업 내의 소수연맹은 양적 확대 강화에 주력 △다수인 산업에서는 미가입 노조의 가입까지 추진하는 통합 △산별노조 추진소위를 구성, 7월말까지 ‘산별연맹 관장범위와 통합방안, 산별노조 건설방안’을 마련하고 중앙위원회에서 확정 추진 △산별노조로의 전환이 가능한 연맹은 산별노조 건설 적극 추진 등이다. 이러한 방침에 따른 세부계획으로 4월부터 추진소위를 구성하고 7월말까지 방침을 확정된 후 구체적인 산별조직 정비와 산별노조 건설사업에 착수한다는 내용을 확정하였다. 이러한 방침에 따라 97년 단위노조 대표자 수련대회 자료집에 제출된 산별노조 건설 총괄 방침은 △97년 하반기부터 ‘산별추진소위’를 본격 가동하면서 산별노조 건설을 위한 준비에 착수한다 △98년부터 산별노조 건설이 가능한 연맹부터 산별재편을 시작하면서 본격적인 산별노조 건설에 돌입한다. 아울러 98년까지 유사한 산별(업종) 연맹(협회)간의 통합을 완료한다 △2000년까지 민주노총 산하 23개 가맹조직과 신규 가맹(결성) 조직을 16개의 산별노

조(연맹)으로 재편한다 △2000년 이후 16개의 산별노조(연맹)을 10여 개의 통합산별노조로 재편한다는 4가지였다.

한편 방침안은 별첨자료의 산별노조 본부와 산하조직의 관계라는 항목에서 산별노조의 건설원칙과 관련한 내용을 서술하고 있는데 이는 주로 집중성과 민주성의 관점에서 다루고 있다.

민주노총이 건설하는 산별노조는 이전의 산별노조의 문제를 답습해서는 안된다. 가장 중요한 것 중 하나가 조직력과 투쟁력을 일사불란하게 중앙으로 집중시켜 내면서도 조직의 관료화를 막기 위해 민주주의와 조합원 대중의 주체적 참여를 보장하는 문제이다. 이와 관련한 핵심적인 문제가 산하조직의 교섭권과 쟁의권의 문제인데 기업별노조 체계에서 축적한 조합원 직접민주주의가 산별노조 체계에서 집중을 저해하지 않으면서 살려질 수 있는 방안이 검토되어야 할 것이다.

③ 민주노총 산별노조건설 전략 보고서(2000년 3월)

민주노총이 별도의 연구팀을 구성해 작성한 보고서이다. 여기에는 각각의 장에 산별노조 건설 방향과 산별노조 건설 원칙이라는 2개의 내용이 정리되어 있다. 이들 내용은 ‘방향’과 ‘원칙’이라는 부제가 달려 있으며 방향은 계급성에 기초한 투쟁과정을 강조함으로써 단순한 구조 설계보다는 여기에 담겨있는 내용적 측면르 강조하고 있으며, 원칙 또한 현장으로부터의 건설을 강조하고 있으나 일정하게 구획 설정이라는 구조설계의 측면에 초점을 두고 정리하고 있다. 하나씩 간략하게 정리해본다.

‘방향’은 조직의 형식을 산별노조로 바꾸어 놓기만 하면 그 잠재적 가능성이 자연 현실화되는 것은 아니라고 하면서 그 방향으로 △투쟁을 통한 대중주체의 조직 △자주적 △민주적 △계급적 △연대지향적 산별노조 건설을 제시하고 있다. 이들 각각의 항목에 대해서는 다음

과 같이 부연설명하고 있다. △대중의 투쟁요구(내용)과 만들어질 조직이 부합되느냐, 대중의 투쟁요구를 조직건설의 필요성으로 모아낼 수 있느냐, 그 조직으로 대중의 투쟁요구를 실천할 수 있는 구체적 방도와 주체의 의지가 있는가 △국가와 자본 그리고 노사협조주의 정책에 의한 노조운동의 자주성 침해를 막아낼 산별노조가 필요하며 이를 위해 투쟁과 교섭, 요구, 민주적 운영, 지도노선까지 면밀히 검토해야 하고 △조직노동자뿐만 아니라 전체 노동자의 민주적 참여를 확대하는 포괄적 민주주의를 실현하고 산별노조 체제의 관료화 극복을 위해 대중주체의 원칙을 실현할 수 있는 조직체계, 결정방식, 조합원의 의한 지도집행부의 통제 장치와 민주적 운영을 담보할 활동가를 양성해야 한다 △총자본-총노동의 대립구도 형성과 총자본에 대응하는 전국적, 전산업적 투쟁전선을 강화해야 하고, 영세사업장, 비정규, 실업노동자를 조직해야 한다 △노동조합 내부의 다양한 연대를 강화함과 동시에 다른 부문운동과의 동맹 차원에서 계급적 연대까지 지향하고 더 나아가 국제연대 지향성을 가져야 한다.

‘원칙’은 △1산업 1노조 △효율적이고 집중적인 △아래로부터 건설되는 산별노조를 제시하고 있다. 그 세부내용을 보면 다음과 같다. △1산업 1노조의 원칙의 산업별 경계와 기준은 유연하고 포괄적으로 적용할 필요가 있다 △기업별노조의 권한과 자원을 획기적으로 집중해야 하고 △위로부터의 논의와 아래로부터의 참여가 결합한 방식으로 산별노조가 건설되어야 한다.

④ 노동운동발전전략위원회(2000년 12월⁹⁾)

노동운동발전전략위원회가 제시하고 있는 산별노조 건설 전략 중

9) 이하의 내용은 노동운동발전전략위원회의 자료를 원용하였다.

조직적 실천을 위해 중요한 사항을 보면, 산별노조 건설을 지휘하기 위한 통합 기구의 설치이다.

이는 총연맹 산하에 산별노조 조직화의 전체 과정을 조율할 수 있는 강력한 통합기구를 설치하여 ... 산하 연맹과 산별노조들이 적극 참여해야 ... 결정사항은 산별대표자회의에 직접 보고되며 산별대표자회의가 의사결정 단위를 같음하고 공동의 정치적 책임을 져야 할 것이라는 점이다. 그리고 2005년에는 7-8개의 산별노조들로, 장기적으로는 제조산별, 공공산별, 민간 서비스 산별 등 3-4개의 대규모 통합 산별체제로 전환해 나갈 것으로 목표로 할 필요가 있다는 점을 첨가하고 있다. 더 나아가 1국 1노총 건설을 추구하되 한국노총과의 관계에서는 차별성을 분명히 하고 제한된 수준에서 연대투쟁을 진행할 것을 제시하고 있다.

한편 위원회가 제출한 산별노조 건설 원칙과 방향은 △공동투쟁과 조직재편의 관계에서 본 산별노조 건설경로 △노조가입문의의 완전개방 △최대한 조직화의 원칙 △집중성과 전문성의 강화 △민주성과 현장성의 강화 등 5가지로 정리되어 있는데 구체적으로 보면 아래와 같다.

△ 산별노조건설 경로에 있어서 산별노조로의 조직 재편보다는 공동교섭과 공동투쟁의 경험을 축적해 가는 것이 더 중요하다는 주장에 대해 ... 노동조합 조직이 산별로 재편되지 않고 사용자들로 하여금 산별교섭에 응하도록 강제할 수는 없다. 둘째, 사용자들이 응한다 하더라도 그 교섭의 범위는 일본 춘투의 예에서 보듯이 매우 협소한 임금교섭, 임금인상을 교섭 정도에 머물 수밖에 없다. 셋째, 조직통합이 이루어져 있지 않은 상황에서는 교섭의 결과에 대한 합의와 그 이행에 대한 통일적 관리도 불가능하다.

△노조 가입문호의 완전 개방은 제1의 조직원칙이다. 고용상태와 고용주체, 기타 일체의 조건에 의하여 가입이 제한되는 노동자들이 있어서는 안된다. ... 따라서 산별조직화의 시점에서 모든 노동조합은 이 취지에 맞게 규약을 제정해야 한다. ... 이 규정이 적용될 노동자들의 상태를 감안한 추가적인 세부 규정들을 마련하는 것이 중요하다.

△최대한 조직화의 원칙에서 산별노조의 조직범위는 통상 “1산별 1노조주의”로 표현되어 왔다. 그러나 ... 필요하다면 업종은 물론, 산업의 경계를 넘어서서 통합 산별노조를 만들어 나가는 것도 얼마든지 있을 수 있는 일이다. ... 민주노총의 조직들은 중장기적으로 제조업, 민간서비스업, 그리고 공공부문의 세 영역을 조직범위로 하는 통합산별노조 조직화를 목표로 설정할 필요가 있을 것이다. 물론 여기에 규모와 상관없이 특성별로 조직된 산별노조들이 함께 할 수 있을 것이다. 산별 이행의 첫 단계에서도 통합 가능한 연맹들은 적극적으로 통합하여 함께 단일 노조를 건설할 수 있어야 할 것이다.

△집중성과 전문성의 강화: 산별노조는 고도의 중앙집중성을 갖는 조직이다. ... 중앙집중성의 핵심은 단체교섭권, 파업권, 재정권, 그리고 집행 라인 인사권의 중앙집중이다. 기타 노동조합의 일상활동은 하부조직인 지부 중심으로 진행되어야 하며, 중앙조직은 ... 그를 위한 제도 확보, 정보의 제공, 정책 개발, 법률적 및 행정적 서비스의 제공 기능을 충실히 할 수 있도록 해야 한다. 따라서 집중성의 강화와 전문성의 강화는 동전의 양면이다. ... 중앙집중성이 ... 중앙 간부의 전횡이나 조직 관료주의를 강화할 수 있을 가능성은 조직 민주주의의 강화를 통해 보완할 수 있다. ... 중요한 것은 노조의 자원을 집중적, 효율적으로 운용하는 것인데, 이를 위해서 중앙조직의 전문성의 강화가 필수적이다. 단체교섭은 치밀한 정책적 준비, 유효한 전략·전

술의 수립, 일관성있는 집행, 집중 투쟁의 배치를 위해 산별단위로 그 중앙에 강력한 권한을 가지는 교섭위원회를 상설기구로 설치할 필요가 있다.

△민주성과 현장성 강화의 ... 문제는 공식적으로 제도화된 의사결정 구조뿐만 아니라 산별노조 조직 전체의 운영능력, 조직능력의 향상과 관련된 것이다. 따라서 조합원의 의식 함양, 중간간부와 활동가의 역량 발전, 상근간부의 전문성 강화, 각급 지도부의 지도역량의 증진 등이 어우러져야 할 문제이다. ... 사전에 잘 준비된 정책과 토론 자료들을 준비하여 조직 전체에 공유시켜 깊이있는 토론과 결정이 이루어질 수 있도록 각급 의사결정 단위의 역할과 기능을 서로 중첩되지 않게 잘 정비하고 의사결정-집행-결과 심의의 연결과정을 분명히 하며, 참여 폭을 최대한 넓히고 참여 대표들을 투명하게 선정 혹은 선출할 수 있도록 하는 것, 전국대의원대회와 같은 핵심적 의사결정 기구의 권위와 위상을 대폭 강화하는 것 등이 규약에 잘 반영될 수 있게 해야 한다. 최전선 현장조직을 어떻게 새로 짜고 운영하고 관리할 것인가가 결정적으로 중요한 과제가 될 것 ... 산별노조의 지부조직은 작업장과 직접 결합하여 일상적으로 직접민주주의의 원칙을 실현할 수 있는 가장 중요한 기초 조직단위이다. 이 단위의 조직과 활동의 자율성을 높일 수 있는 방안을 마련하고, 이를 상향적으로 수렴할 수 있는 체계를 갖추어야 할 것이다.

5 요약

지금까지 살펴본 내용 중 언급되는 원칙은 현장성, 민주성, 집중화, 전문성, 투쟁성, 자주성, 계급성, 연대성 등이다. 현장성과 민주성은 집중성/전문성과 변증법적 통일을 이루어야 하는 요소로 가장 많이 언

급되고 있으며, 투쟁성, 자주성, 계급성, 연대성은 산별전략 보고서의 ‘방향’에 명시되어 있다. 각 시기별 방침이나 보고서의 주된 내용을 요약하면 <표 1-3>과 같다.

<표 1-4> 산별노조 건설 원칙과 방향

구분	강조하는 원칙	방향
1996년 방침	현장성, 민주성, 집중성 인력/재정 집중화와 배분	조직발전 전망은 3단계로 설정/2000년 이후 산별노조 정착 기로 설정
1997년 방침	교섭권과 쟁의권의 집중과 민주성	2000년까지 16개로 재편, 이후 10개의 통합산별로 재편
산별 전략 보고서	‘방향’은 투쟁성, 자주성, 민주성, 계급성, 연대성 강조 ‘원칙’은 효율성과 집중성/민주성, 하부로부터의 참여 강조 (현장성)	‘방향’은지도노선에 대한 검토 필요성 강조 ‘원칙’은 조직구획으로 1산업1 노조 제시 (그러나 유연한 구획 강조)
운동 전략 보고서	산별건설 경로에서 조직재편 우선 강조 가입개방, 최대한조직화, 집중 성과 전문성, 민주성과 현장성	강력한 산별노조추진 통합기 구 제안 2005년 7-8개로 재편, 장기적 으로 3-4개의 산별체제 재편 방향 제시

② 산별구획 및 재편전망

① 97년 산별방침(안)

5차 대의원대회의 결정에 따라 전국단위노조대표자수련회에 제출된 산별구획은 대략 다음과 같다. 우선 2000년까지는 16개의 산별노조로 재편하는 것인데, 그 구획을 보면 금속, 화학, 섬유, 건설, 상업, 관광, 운수, 통신, 제1금융, 제2금융, 공익, 공무원, 전교조, 언론 등으로 제시되고 있다. 2000년 이후에는 금속, 화학섬유, 건설, 상업관광, 공공, 금융, 공무원, 교육, 언론, 의료 등 10개 통합 산별노조로 재편한다는 안

을 제시하고 있다.

방침(안)은 별첨자료에서 산별노조의 구획범위에 대해 다음과 같이 설명하고 있다.

민주노총 출범 1년반 밖에 안되고 산업별 편제가 완료되지 않아 △ 산업별연맹이 아닌 그룹조직, 지역본부 가입조직이 있고, △동종산업 내에 여러 개의 조직이 난립해 조직규모가 영세하며 △조직대상이 중복되는 산업별연맹이 다수 존재하고 있다. ~ 때문에 동종산업 내의 산업별 연맹을 통합하여 영세성을 극복하고 산업별 연맹간에 조직대상 구획을 분명히 하여 조직간 분쟁 요인을 제거하고 조직내 통일성을 제고해야 한다. 또한 조직간 통합과 조직대상 구획은 일차적으로 산업분류표에 의거한다 하더라도 그 동안의 관행과 특성, 정서 등을 감안, 조직 내부적으로 충분한 이해와 동의가 전제되어야 한다.

방침(안)은 또 민주노총의 조직발전 방향과 단계별 추진계획을 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 1-5> 민주노총 조직발전 방향과 단계별 추진 계획

	97년	98년	99-2000년	2000년 이후
통합 산별노조				금속/화학/섬유/건설/상업/관광/공공/금융/공무원/교육/언론/의료 등 10개 통합 산별노조
산별노조		의료 산별/대학 산별	금속/화학/섬유/건설/상업/관광/운수/통신/제1금융/제2금융/공익/공무원/전교조/언론 등 16개	산별노조로 재편되지 못한 연맹 산별 재편

			산별노조추진	
통합연맹	건설+전일노/ 언론+출판/민 철+화물+택 시+버스			
소산별 노조	연구전문노조 (공익)	공익, 사무, 언론 등 협의 회별 단일노 조 추진		
연대기구	공공부문협의 회	교육부문협의 회, 금융부문 협의회		
신규결성 · 가입	민주섬유, 민 주 관광결성, 공무원노조 추진			

② 민주노총 산별노조건설 전략연구보고서¹⁰⁾

이 보고서는 산별노조 구획과 관련해 그 필요성, 기준, 범위, 전망으로 구분해 제시하고 있다.

△필요성: ~ 산별노조 재편 과정이 아직은 초기 상태라 조직대상 및 조직간 관할권을 두고 분쟁이 일어나고 있지는 않다. ~ 하지만 향후 조직대상을 좀 더 분명히 할 필요는 있다. 이는 연맹으로서는 조직내 통일성을 높이고, 조직규모가 영세하거나 조직대상이 중복되는 조직은 통합을 하여 조직 확대의 계기를 부여하여 산별조직화를 촉진하는 것이다. 민주노총으로서는 조직 관할권, 조직 분류의 조정은 총연합조직으로서 해야 할 기본적인 역할이기도 하다.

10) 4장에 수록된 내용임.

△ 구획 기준: 산별노조의 구획 범위는 기본적으로는 산업별 조직을 기준으로 하되, 유연하고 폭넓게 설정해야 한다. ~ 다음 우선적으로는 기존 연맹의 구획과 틀을 중심으로 하면서 각 연맹별 내부 의견을 존중하면서 연대활동의 경험과 조직내 정서를 감안해 구획 범위를 설정하면 될 것이다. 현실적으로는 ~ 재정적 독립은 물론 ~ 투쟁력이 될 정도의 조직적 규모를 감안해야 한다. 그 외 산별노조의 주요 활동은 지역조직을 중심으로 이루어지는 만큼 산업은 달라도 지역적 동질성을 고려할 필요가 있고, 미조직 노조의 경우 향후 예상되는 산업구조 변화와 연관지어 편제할 필요가 있을 것이다. 이렇게 볼 때, 산별노조의 구획은 첫째, 산업별 둘째, 생존가능한 규모 셋째, 연대활동 경험 넷째, 내부정서와 동의 정도에 따라 설정할 수 있을 것이다.

△ 구획 범위: 산별노조의 구획은 산업별 분류를 우선으로 하되, 현재까지 통합이 진행된 몇몇 연맹을 감안해서 다음과 같이 나눌 수 있다. i) 제조업에는 금속산업연맹, 화학섬유연맹 ii) 건설업에는 건설산업연맹 iii) 공공사회서비스업에는 공공연맹 iv) 보건 및 사회복지사업에는 보건의료노조 v) 부동산, 임대 및 사업서비스업에는 시설연맹 vi) 운수, 화물업에는 민주택시연맹, 민주버스, 화물노련 vii) 금융 보험업에는 사무금융노련 viii) 교육 서비스업에는 전교조, 전국강사노조, 대학노조 ix) 기타 공공, 사회서비스업에는 언론노련 x) 도소매업, 음식점업에는 상업연맹, 관광연맹이 속한다.

각급 연맹의 조직 상태와 과제 등을 감안해볼 때 향후 예상되는 산별노조의 구획과 조직 전망은 아래와 같다.

<표 1-6> 산별노조의 구획과 조직 전망

발전단계 산별분류	(통합)연맹	연맹, 산별노조	대 산별노조
제조업	금속산업연맹 화학+섬유	금속노조 화학섬유연맹	금속노조 화학섬유노조
건설업	건설+전일노련	건설산업연맹	건설산업노조
보건/사회복지업	보건의료노조	보건의료노조	공공노조
공공사회서비스업	공공연맹	공공연맹	
사업관련서비스업	시설노련	운수연맹	
운수/창고업	택시, 버스, 화물	사무금융노련	사무금융노조
금융/보험업	사무금융노련	전교조+대학노조	전교조
교육서비스업	전교조, 대학노조, 전강노	언론노조	언론노조
기타공공사회/개인서비스업	언론연맹	상업관광연맹	상업관광노조
도소매업, 음식업	상업+관광		

한편 이 보고서는 민주노총의 단계별 산별 조직화 전망을 다음과 같이 제시하고 있다.

<표 1-7> 민주노총의 단계별 산별 조직화 전망

준비기: 2000-2001년	재편기: 2002-2004년	정착기: 2005년 이후
산하조직: 18-→12개 금속노조 건설 통합연맹의 조직재편 민주노총의 산별통합정책	산하조직: 12-→10개 공공노조 건설 미조직부문 조직화 민주노총의 중앙교섭 추진	산하조직: 10-→8개 전 연맹의 산별 건설 공무원노조의 산별화 민주노총의 제1노총화

③ 노동운동발전전략보고서

서로 통합하여 보다 큰 규모의 조직으로 재편될 수 있도록 조정할 수 있어야 한다. 이 조직통합의 과정은 시기적으로 보면 첫 단계(연맹, 산별노조)로의 이행이 당면한 과제가 되고 다음단계(산별노조)로의 이행은 향후 2-3년 정도가 될 것이다. 이를 보다 큰 통합산별노조의 단계로 전환시키는 것은 향후 5년 정도로 설정될 수 있을 것이다. 앞으로 5년 후(2005년)에는 민주노총의 전체 조직이 8개의 통합 산별노조로 규합되는 것으로 상정할 수 있다.

<표 1-8> 산별노조의 구획과 조직 전망

발전단계 산별분류	(통합)연맹	연맹, 산별노조	산별노조
제조업	금속산업연맹	금속노조	금속노조
	화학+섬유	화학섬유연맹	화학섬유노조
건설업	건설+전일노련	건설산업연맹	건설산업노조
보건/사회복지업	보건의료노조	보건의료노조	공공노조
공공사회서비스업	공공연맹	공공연맹	
사업관련서비스업	시설노련	운수연맹	
운수/창고업	택시, 버스, 화물	사무금융노련	
금융/보험업	사무금융노련	사무금융노련	사무금융노조
교육서비스업	전교조, 전강노 대학노조	전교조+대학노 조	전교조
기타	언론연맹	언론노조	언론노조
도소매업, 음식업	상업+관광	상업관광연맹	상업관광노조

민주노총은 향후 2-3년 안에 전체 조직이 산별조직으로 재편되는 과정을, 그리고 5년 정도의 기간안에 전체 조직이 7-8개의 통합 대산

별조직으로 전환할 수 있도록 활발한 조직통합 작업을 산별건설 작업과 동시에 추진해야 한다.

④ 요약

산별구획과 재편방향에 대해서는 점차 통합되어야 할 구획 범위가 커지고 있다. 97년 방침의 경우는 10개의 통합산별노조로, 산별전략과 운동전략보고서는 8개의 대산별 재편을 제시하고 있다. 다만, 운동전략 보고서는 장기적으로 제조업, 공공서비스, 민간부문 서비스 등의 3개 대산별 재편방향을 제시하고 있다.

<표 1-9> 산별노조 건설 원칙과 방향

구분	구획범위	방향
1997년 방침	금속/화학섬유/건설/상업관광/공공 /금융/공무원/교육/언론/의료	
산별전략 보고서	금속/화학섬유/건설/공공/사무금융 /전교조/언론/상업	보건과 공무원을 공공으로 포함
운동전략 보고서		장기적으로는 제조, 공공, 민간서비스 등 3-4개의 재편방향 고려 필요

③ 산별노조 조직체계

① 민주노총 산별건설 전략보고서

산별노조의 의결기구와 집행기구는 지역적 대표성을 기준으로 하여 구성된다. ~ 산별노조의 지부는 대규모 기업의 경우 기업지부, 중소기업이나 비정규직의 경우 지역지부라는 이중적인 구조를 갖는다. 그런

데 지부를 지역단위로 꾸릴 경우 기업단위 조직은 분회가 된다. ~ 기업규모가 작거나 노동자들의 이동이 심한 경우 기업지부를 설치하는 것이 가능하다 하더라도 매우 비효율적이다. ~ 일정 규모 이하의 노동조합을 지역지부로 편제할 경우 그 기준은 ~ 노동조합들의 의사와 요구를 조사하고 그것에 근거하여 판단해야 한다. 여러 지역에 걸쳐 있는 대기업노조의 경우 ~ 당분간 독자적인 교섭·투쟁과 활동을 일정하게 보장할 수밖에 없으나 조직형식 차원에서는 나누어 배치할 수도 있다.

② 노동운동발전전략 보고서

정도의 차이는 있지만 조직체제와 관련된 두 가지 큰 쟁점이 존재한다. 그 하나는 기본 현장 조직단위를 기업지부로 편제할 것인가 지역지부로 편제할 것인가의 문제이며, 다른 하나는 현장 혹은 작업장 조직을 어떻게 재편하고 운영할 것인가의 문제이다.

▲지역지부와 기업지부

- 이 문제는 산별조직화의 과정이 우선 현재의 기업별노조들을 산별노조로 재편하는 과정으로 진행되어야 한다는 우리 산별노조건설운동의 특수성에서 제기되는 것이다. 다른 나라들의 경우 ~ 기업별노조가 존재하지 않는 상황이었으므로, 산별노조의 기초 단위가 지역지부가 되는 것은 자연스런 일이었다.

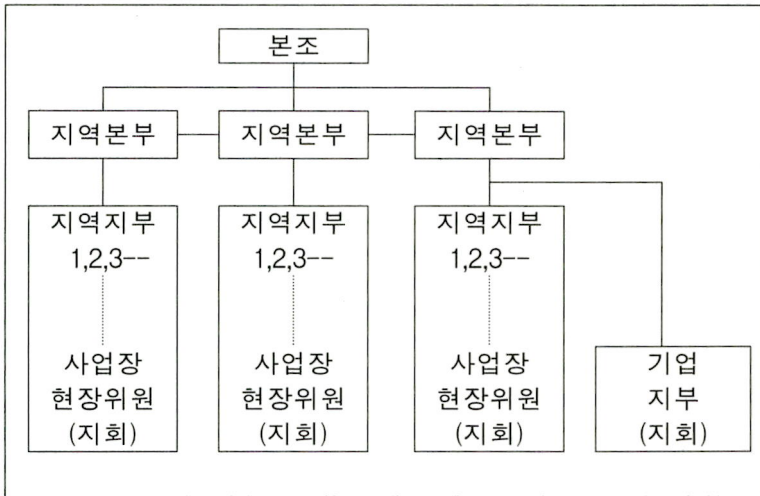
- 우리의 경우 산별 건설의 첫 단계는 기업별노조들을 연맹별 혹은 통합연맹별로 하나의 단일노조로 재편해 가는 과정이 될 것이다. ~ 중소노조들은 적절한 범위 내에서 산별노조의 한 지역지부로 재편 ~ 대기업노조의 경우 ~ 우리 산별전환 과정의 특수성을 감안할 때 ~ 독

립 기업지부 역시 인정할 수 있을 것이다. 중장기적으로는 기업지부 역시 지역지부로 통합 혹은 재편되는 것이 바람직하지만 ~ 점진적으로 추진해 나가야 할 것으로 본다.

- 지부의 규모는 노동조합의 일상활동을 현장조직의 원활한 참여 속에서 무리없이 수행할 수 있는 공간적 범위를 기준으로 ~ 각 조직과 지역적 조건에 따라 적정 기준에 의해 대상 사업장들의 합의를 통해 묶어 나가면 될 것이다.

- 한 지역에 복수의 지부가 존재하게 되면, 지역 단위에서 이 지부들의 활동을 관장하고 공동의 지역사업을 주도할 중간 단위로서의 지역본부를 설치할 필요성이 제기될 것이다. ~ 지부가 담당하기 힘든 조직사업 및 지역 연대사업의 중심이 되도록 하고 ~ 역할은 지부활동의 조정, 조율과 지역 차원에서의 특별 사업, 공동사업을 주관하는 것이므로 ~ 그러나 이 역시 조직에 따라 자율적으로 결정할 일이다.

<그림 1-2> 산별노조의 조직체계



④ 조직운영

❶ 산별노조건설 전략 보고서

교섭과 투쟁, 일상활동이 산업 차원에서 이루어지게 하려고 하며, 이를 위해 재정과 인력도 더욱 집중하려 한다. 하지만 이 경우 조합 민주주의의 위기, 현장조직 공동화 현상이 나타날 수 있다. 현장에 뿌리를 내린 역동적인 산별노조를 건설하기 위해서는 조합민주주의 실현, 현장조직력 강화를 위한 적극적인 조치를 마련하는 것이 필요하다.

▲조합비를 어느 수준으로 통일할 것인가 하는 문제와 배분문제를 정리하는 문제가 있다. ~ 조합비 수준은 가능한 한 상향 평준화하고, 교육·선전·정책활동을 최대한 집중하며 ~ 기준을 정하되 기업별로 어느 정도 자율성을 줄 수도 있을 것이다. ~ 본조나 지역 차원에서 담당해야 할 사업은 무엇이고 관련 예산이 차지하는 비중이 얼마인가를 따져보는 것이 필요하다.

▲투쟁의 의결은 ~ 지부의 동의를 구해 중앙집행위원회에서 결정할 수도 있고, 지부에서 결정하고 중앙집행위원회의 승인을 받을 수도 있다.

▲조합민주주의의 실현: 투쟁과 활동, 인력과 재정이 중앙에 집중될 경우 조합민주주의의 위기가 초래될 수 있다. ~ 임원 직선제 ~ 대의원수를 늘이는 방안도 생각해볼 수 있다. 이 문제에 대해 좀 더 원칙적인 입장을 취하는 것이 좋을 듯하다. 우선 정책결정 과정에 대한 조합원들의 참여를 보장해야 한다.

▲현장조직력 강화: 조직수준별로 역할을 조정하여 기업수준 조직이 일정한 활동에 집중하는 방식으로, 기업단위 노조의 과부하 상태를 해소함으로써 현장조직력 강화에 기여할 수도 있다. ~ 한편으로 체계적인 교육훈련을 통해 현장활동가들의 역량을 키워야 한다. ~ 더 나아가 일상투쟁을 비롯한 현장활동 만이 아니라 산업과 경영에 대한 나름의 대안, 노동과정을 세세하게 규정한 협약 등 제도적 조건을 마련하는 일이 필요하다.

② 노동운동발전전략 보고서

지역지부든 기업지부든 산별노조로 재편된 이상 ~ 단체교섭권과 파업권, 재정 및 집행라인 인사권은 초기부터 중앙에 집중되도록 해야 할 것이다.

현장조직의 재편의 필요성 : 전임자제도와 사업장 복수노조 문제에 대응하기 위해 ~ 산별노조 체제로 전환하고 그에 따라 사업장 현장조직을 적극적으로 재편해 나가야 한다. 그 방향은 사업장 현장조직을 현장위원(shop steward) 제도로 바꾸는 것이다. ~ 나라에 따라 노조에 따라, 현장위원 체제를 실제로 어떻게 운용하고 있는가는 일률적이지 않으며 매우 다양하다. 그리고 현장위원체제가 형성되고 운영되

어 온 역사적 배경도 매우 상이하기 때문에, 현장위원의 위상과 역할, 임무, 활동방식도 다르고 그에 대한 인식도 매우 다르다.¹¹⁾

⑤ 총괄 요약 평가

지금까지 살펴본 산별노조 건설 전략과 관련된 내용은 각 보고서에 따라 중복되거나 다른 항목에서 서술되고 있기는 하지만 크게 보면 산별노조 건설의 원칙과 방향, 산별노조의 조직구획, 조직체계와 운영으로 구분할 수 있다. 그리고 각기 정리된 내용 또한 대동소이하다. 따라서 각 보고서의 내용을 별도로 요약하지 않고, 평가해보기로 한다. 여기서의 평가는 각 보고서가 담고 있는 내용에 대한 평가가 아니라 향후 보다 구체적인 내용을 고민하기 위한 제안으로서의 성격을 갖는다. 각 보고서가 담고 있는 내용이 완결된 성격으로 제출된 것이 아니라 총론 차원에서 제시된 것이라는 점을 감안하면 이는 보고서 자체의 한계가 아니라 일관된 방침을 수립, 집행하지 못하고 후속논의를 진행하지 못한 조직의 상태를 반영하기 때문이다.

우선 먼저 산별구획과 관련해 보다 충분한 근거를 제시할 필요가 있다. 산업업종별 경계를 정확히 재단하기 어렵다는 점과 조직내 의견을 중시해야 한다는 점을 단서로 제시하고는 있지만 이것만으로는 불충분한 듯하다. 예를 들어 궁극적으로는 제조, 공공, 민간서비스의 지향을 추구할 필요가 있다는 언급과 함께 실제 제시된 구획에서 금속과 화학섬유연맹은 일관되게 조직구획상 나누어 놓고 있다. 금속산

11) 현장위원제도에 대해서는 전략위 내에 다른 견해가 있다. ‘현장위원제도는 기존의 기업별노조 조직이 산별노조 지역지부의 분회 등 작업장 단위의 노조 조직을 인정하지 않고 있다. 서구의 경우 작업장 차원의 노조조직이 없는 상황에서 작업장을 관리하기 위해 현장위원제도를 활용하고 있다. 우리의 경우 작업장 조직이 있는데 이를 현장위원제도로 대체하는 것은 후퇴’라는 것이다.

업 내의 업종별 편차 또한 금속과 화학간에 존재하는 편차만큼이나 크다는 점을 감안하면 일찍부터 2개의 연맹을 하나의 구획으로 설정하는 것이 바람직할 수 있다. 과거 전노협 시절 업종 구분없이 연대의 경험을 축적했던 점을 상기하면 이 또한 하나의 기준으로 제시할 수 있을 것이다. 이는 보건, 공공, 운수를 별도의 설명없이 하나로 묶어버린 것과도 형평이 맞지 않는다. 즉, 조직 내부의 다양한 구성과 관련해 대산별로 가는 경로의 단계를 좀 더 세분화하는 것이 필요하다.

각 연맹별 구체적인 조직실태를 감안한 경로가 제시되어야 한다. 예를 들면 사무금융연맹, 공공연맹은 대표적인 다업종 연맹이라 할 수 있다. 그리고 내부에는 소산별형태의 노조, 기업별 노조, 조직분포상 전국에 흩어져 있는 조직, 특정 지역에 집중된 조직 등 다양한 특성을 가지고 있다. 조직력, 교섭의 진행정도 등은 말할 것도 없다. 여기에 내부 조직간에 존재하는 조직역량의 차이, 소업종에 따른 교섭의 차이 등으로 인해 대산별 연맹 내부에도 조직발전 혹은 강화 과정이 불균등하게 나타날텐데 이러한 조직상태를 고려하면서 전체적으로 상향조정하기 위한 조율과정에 대한 강조없이 대산별원칙이라는 점만 제시하게 되면 일정기간 거칠 수밖에 없는 과도적 경로에 대한 논의를 둘러싸고 이견이 발생할 가능성이 높다.

조직체계와 운영 또한 두 번째 문제와 비슷한 맥락에서 평가할 수 있다. 대체로 조직내 관료화의 억제와 민주주의의 강화 문제 등은 어느 조직이나 통용되어야 할 일반적인 원칙이기 때문에 제조업과 비제조업 구분없이 하나의 원칙으로 제시될 수 있다. 그러나 조직체계와 운영은 각 조직의 실태를 정확하게 파악하고 해당 조직의 지향하는 바에 따라 설계해야 한다. 물론 보고서들도 민주노총 산하의 조직을 하나의 조직체제로 무리하게 재편할 수 없다는 점을 분명히 하고 있으나 그 실례는 다분히 제조업을 염두에 둔 조직체계의 상을 제시하

고 있는 것으로 보인다. 그것은 기본 현장조직단위를 기업지부인가 지역지부인가가 하나의 쟁점으로 형성되고 있다는 지적에서 엿볼 수 있다. 민주노총 사무금융노조나 한국노총 금융노조의 경우 기업지부는 서울에 집중되어 있는 동력을 중심으로 사고할 가능성이 높은데, 수도권 이외의 지역으로 눈을 돌리게 되면 소점포 형태의 파편화된 조직구성을 보이기 때문에 지역적 연대감 형성이 매우 중요한 과제가 될 수 있다.

또 하나 이 문제와 관련해 각 보고서들이 강조하는 지점은 현장단위 역량의 강화이다. 이에 대한 형식적 측면으로는 2개의 보고서가 현장위원제를 강조하고 있다. 물론 전략위원회 내에서도 이견이 있다는 주석이 달려 있기는 하나 이에 대해서는 우리의 현실을 좀 더 천착할 필요가 있다. 즉, 서구의 현장위원은 우리의 대의원과 그 역할과 기능이 비슷함에도 불구하고 마치 현장위원제가 우리의 대의원제도를 대체해야 하는 것처럼 정리되고 기술되고 있다. 현장활동역량과 현장조직력을 강화시키는 문제는 대의원제도를 현장위원제도로 전환하는 형식적 대체가 아니라 사실은 기업별 체제에서의 대의원의 협소한 시각과 역량을 넓히고 강화하는 내용적 측면으로 보다 더 강조할 필요가 있다. 이 경우 형식적으로 생소한 현장위원제보다는 오히려 익숙한 대의원제도에서 보다 강화되어야 할 지점이 무엇인가를 고민하도록 하는데 용이할 수 있다. 즉, 현행 대의원제도에서 나타나는 구조적 문제와 내용적 문제를 동시에 검토할 필요가 있다는 것이다. 여기서 내용적 문제로 표현되는 대의원의 역할과 역량강화의 문제는 조직규모가 커짐으로써 나타날 수 있는 관료화의 위험을 극복하는 중요한 기제로서만이 아니라 조직 민주주의와 현장조직을 강화하는 중요한 지점이라는 점에서 현재에도 자원과 역량을 투입해야 할 내용일 수 있다.

대부분 방침이나 자료에서 산별노조 완성을 향한 큰 일정과 그림은

제출되고 있으나 이를 구체화시키기 위한 조직화과정이나 민주노총 중앙의 역할이 분명하게 드러나지 않고 있다. 민주노총의 방침과 방향은 산하조직의 결합 정도에 따라 실제 집행여부가 결정되는 현실을 감안한다면 보다 세부적인 지침과 개입방식에 대한 언급이 필요할 것이다. 이는 앞에서 제시했던 산별구획의 문제와 대산별로 이행하는 경로의 문제가 다른 문제가 아니라는 점을 인식하는데서 출발할 필요가 있다. 대산별 재편 과정이 곧 연맹간 통합이나 산별노조간 통합의 결과로 나타날 것이며, 이러한 통합의 범위를 설정하는 것은 산별이행 과정에서의 산별구획의 기준을 설정하는 것으로 나타날 것이기 때문이다.

제2절 산별노조의 현황과 과제

1997년 이후 본격화된 산별노조로의 전환 움직임의 성과는 2002년 말 현재 민주노총 조합원의 42.9%가 산별노조에 속하는 것으로(민주노총, 2003), 한국노총 조합원의 25.05%가 산별노조에 속하는 것으로 나타났다(정승국, 2002). 그러나 산별노조 조직화의 내용을 보면 조합원수로 표현되는 성과는 한계가 있음을 알 수 있다. 민주노총은 전국 보건의료산업노동조합, 전국택시노동조합, 전국언론노동조합을 제외하면 대부분 산별연맹 산하의 업종단위로 조직되어 있고, 한국노총은 전국금융산업노조와 전국택시산업노조가 산별연맹에서 산별노조로 전환한 경우에 해당된다. 이러한 현황은 핵심산업인 제조업(금속산업과 화학산업)에서의 산별전환이 부진하며, 전략사업장으로 분류되는 자동차, 조선업종의 대공장 노동조합이 산별노조에 합류하지 않았다는 점에서 큰 한계를 보여 왔다.

그러나 지난 6월말 금속산업연맹의 완성차 노동조합을 중심으로 산

별 전환 총회를 성공적으로 가결시킴으로써 이제 민주노총의 산별체제로의 전환이 탄력을 받을 것이라는 전망이 나오고 있다. 산별전환을 준비하고 있는 타 연맹에 긍정적 영향을 미칠 것이 예상되기 때문이다. 그러나 어느 한 조직의 변화가 다른 조직에 긍정적 영향을 미칠 것이라는 단순한 전망만으로는 설명이 부족하다. 각 연맹마다 산별노조의 전환은 산업의 특성이나 조직구성의 성격, 주체적 조건 등에 따라 각 조직마다 전환 과정이나 이후의 조직운영에서 차이가 나타나고 있기 때문이다. 따라서 현재까지 진행된 산별노조 건설운동의 현황과 한계를 살펴보고 이후의 과제가 무엇인지를 검토하는 것이 필요하다.

1) 민주노총 산별 조직현황

95년 11월 출범 당시 민주노총에 가맹한 산업별 연맹은 16개였으나 1년 뒤인 96년 11월에는 18개로 증가했고, 97년 5월에는 21개로 증가했다¹²⁾. 이 시기 조합원수가 가장 많은 산업별 연맹은 민주금속(8만 2천명)이고, 5만명을 넘는 연맹은 사무(7만명), 자동차(6만명) 등을 포함해 3개밖에 안된다. 그리고 조합원수가 1천명 밖에 안되는 조직도 전일노협, 시설노련, 강사노조, 출판노협 등 4개나 된다. 이 때문에 당시 민주노총 보고서에서는 전체적으로 조직규모가 영세할 뿐만 아니라, 동종 산업 내에서도 조직대상이 중복되는 연맹이 다수 존재하고 있어, 가맹조직 상호간에 조직관할권 구획과 동종 산업 내의 통합이 요구된다는 점을 지적하고 있다(민주노총, 1997).

그러나 97년말 출판노협이 언론노련에 조직가입을 하는 방식의 조

12) 그러나 엄밀히 말해 이들 구분은 산업업종별 구분이라는 점에서만 그렇다고 할 수 있다. 왜냐하면 통신은 사실상 한국통신이라는 기업별노조이기 때문이다.

직통합이 이루어진 것을 시작으로 연맹간 조직통합이 활발하게 진행돼 98년 8월말 20개, 99년 4월말 19개, 2000년 9월말 17개, 2001년 12월말 16개로 감소하였다가 2003년 17개, 2005년 현재 18개이다. 2005년 12월말 현재 민주노총의 조직현황을 보면, 742개 노동조합, 627,684명의 조합원이 가입해 있다. 이러한 조직현황은 산별노조의 건설 등으로 단위노조수가 크게 축소되고, 직종별 혹은 업종별 노조의 신규 건설 등으로 조합원수가 크게 증가했기 때문이다. 민주노총 산하의 산별노조는 총 31개 282,116명으로 전체 조합원수 대비 44.9%를 차지하고 있다.

<표 1-10> 민주노총 소속 노동조합 현황

산별조직	노조	조합원수	산별노조	조합원
건설산업연맹	65	22,000	전국건설운송노동조합(레미콘)	1,200
			전국건설운송노동조합(덤프)	5,000
			전국타워크레인노동조합	1,050
공공연맹	162	105,655	전국과학기술노동조합	4,662
			전국연구전문노동조합	1,995
			전국자동차운전학원노동조합	204
			전국건설엔지니어링노동조합	1,547
			전국시설관리노동조합	2,482
			한국발전산업노동조합	6,270
			전국문화예술노동조합	1,034
교수노조	1	1,100	전국교수노동조합	1,100
금속산업연맹	65	156,340	전국금속노동조합	41,297
대학노조	1	8,987	전국대학노동조합	8,987
민주버스노조	1	1,588	민주버스노동조합	1,588
민주택시연맹	1	11,834	전국택시노동조합	6,009
병원노련	12	37,795	전국보건의료산업노동조합	34,503
비정규교수노조	1	1,100	전국비정규교수노동조합	1,000
사무금융연맹	104	68,006	전국농업협동조합노동조합	10,700
			주한외국금융기관노동조합	705
			전국상호저축은행노동조합	556
			전국수산업협동조합노동조합	876
			전국생명보험노동조합	2,376

			전국손해보험노동조합	8,549
			전국증권산업노동조합	4,861
			전국축산업협동조합노동조합	3,470
서비스연맹	68	14,556	전국학습지노동조합	400
시설노련	31	1,150		
언론노련	12	19,104	전국언론노동조합	9,704
여성연맹	21	3,369		
화물통준위	34	13,491	운송하역노조	3,787
			화물연대	9,704
전교조	1	90,983	전국교직원노동조합	90,983
화학섬유연맹	67	27,199	전국화학섬유노동조합	6,177
IT연맹	5	33,028		
지역	90	10,499	전국선원노동조합(직가입)	870
합계	742	627,684		282,116
공무원노조	1	107,933	공무원노조	107,933
총계	743	735,617		390,049

위의 표에서 보듯이 민주노총 내의 산별노조는 총 31개이며 거의 모든 연맹에서 산별전환을 준비하고 있다. 그러나 여전히 민주노총 조합원의 절반에 가까운 인원이 기업별 노조에 속해 있으며 현재 건설된 노조 또한 산별연맹 산하 소산별업종이나 직종별로 존재하고 있는 실정이다.

2) 산별노조 조직운영, 교섭현황

(1) 산별노조의 중앙집중성과 성과

산별노조의 중앙집중성을 제도적 측면에서 보면 우선 교섭권과 체결권, 파업권, 인사권 등의 소재, 조합비의 납부와 배분방식, 인력의 집중, 단체교섭과 협약체결 등의 영역으로 나눌 수 있다. 각 노조의 규약을 살펴보면 이들 영역에서 산별노조의 권한이 연맹에 비해 높아졌음을 알 수 있다.

① 교섭권, 체결권, 파업권, 징계인사권 등

규약상 모든 수준에서의 교섭권과 체결권은 위원장에게 속하며, 필요한 경우 특정 교섭단위(지부, 지회 등)에 위임할 수 있도록 되어 있다. 하부단위에 교섭권을 위임한 경우에도 대부분의 노조들이 협약체결시 위원장의 사전 승인을 얻도록 하고 있어 협약이 본조 방침에 어긋나지 않도록 하고 있다(보건의료노조, 금속노조, 택시노조). 또한 쟁의를 할 경우 조정 신청도 각 조직별로 위원장이나 중앙기구의 승인을 얻어야 하도록 규정하고 있다(보건의료노조, 금속노조, 택시노조). 조합원이나 산하 조직의 임원 및 조직에 대한 징계에 있어서도 중앙기관이 결정권을 가지고 있다. 보건의료노조나 금속노조의 경우 전임자의 인사권도 위원장이 가지고 있다. 택시노조는 산하 조직의 임원에 대한 인준권을 위원장이 가지고 있으므로 가장 막강한 권한을 갖고 있다. 따라서 현재 설립된 한국의 산별노조는 기존의 연맹에 비해 재정, 단체교섭 및 체결권, 조합원에 대한 통제권, 산하 조직에 대한 인준권을 포함해 매우 높은 중앙집중성을 제도적으로 갖추고 있다.

<표 1-11> 산별노조의 중앙집중성

노조	단체교섭 및 체결권	쟁의신청	징계 및 통제
전교조	· 위원장 · 필요시 위원장이 지부에 위임 가능	법적으로 쟁의 권한이 없음	
보건노조	· 위원장 · 필요시 교섭권 위임 가능. · 위임시 단체 체결에서 위원장의 사전 승인 요함	본조 - 중앙위, 지역-중집, 지부-위원장의 승인을 각각 얻어야 함.	· 일반조합원-지부대의원대회 · 지역본부 임원, 지부장-중앙위 · 지부 임원-중집
금속노조	· 위원장 · 위원장이 교섭권 위임 가능 · 잠정합의안은 지부운영위 심의를 거쳐 위원장의 승인을 얻어 조합원 찬반투표		· 조합원-지부운영위 · 지부임원, 지회 임원, 조직-중집위
택시노조	· 위원장 · 필요시 산하기구 대표자를 지명해 위임 · 협약 체결시는 위원장의 사전 승인을 얻어야 함	위원장에게 위임	조합원의 징계는 산하기구의 징계위에서 본조의 승인을 받아 위원장은 필요시 중앙위 의결로 징계 가능. 위원장이 산하 기구 임원의 인준권 가짐

② 조합비 배분

산별노조는 조합비 납부도 기업단위의 지부나 지회에서 본조로 조합비의 일부를 의무금으로 납부하는 방식이 아니라 노조 차원에서 결정된 조합비를 통일적으로 납부하고 이를 다시 배분하는 방식으로 변했다. 조합비 배분에서도 전체 조합비의 20-50%를 중앙 및 지역으로 배분하고 있다. 대학노조는 정액제를 유지하고 있고, 택시노조만이

기업별로 결정해 납부하던 관행을 유지하고 있다.

<표 1-12> 산별노조의 조합비 배분비율 현황

노조	조합비	배분비율	특기사항
금속 노조	통상 1% (2001.10부터)	본조:지부:지회 3 : 2 : 5 (기금제외)	· 창립월에는 연맹 기존대로 1,500원 · 2001. 9월까지 3,500원(민주노총, 연맹의무금 1,500원 포함. 본조 1,000원, 지부 1,000원 배분) · 본조 조합비를 상회하는 경우 차액분을 특별부과금으로 전환
보건 노조	통상 1%	본조:본부:지부 39%:11%:50%	· 본조 배분액에 민주노총 의무금 포함
대학 노조	정액4천원	본 부 조 합 원 수 × 500원 + 25 만원을 교부	· 본조 조합비에 민주노총 의무금 포함 · 1999. 8월까지의 발기인 대회에서 별도 기준을 결정함
언론 노조	총액의 1%	본조:지부 2 : 8	· 본조 조합비에 민주노총의무금 포함
택시 노조	분 회 별 로 자율	본조 : 1,000원 지역본부 : 자 체 결정(1,000~2,500원)	· 의무금이 기존의 연맹체와 같음. · 조합비 징수도 분회에 맡겨져 있음.

③ 인력의 집중

전교조는 이미 모든 전임자가 중앙집행위를 통해 배정될 뿐만 아니라 현장 단위인 분회에는 전임자가 전혀 없다. 금속노조의 경우에도 현재 본조와 지부에 75명의 전임 및 반전임 간부가 근무하고 있으며 그중 현장 파견 간부는 50여 명이다. 보건의료노조도 본조에 임원 9명과 전문 스태프 17명을 합해 총 26명이 전임자로 활동하고 있으며 지

역본부 11개 지부에 13명이 전임하고 있다. 택시의 경우 전임자수가 연맹 시절과 별반 차이가 없다.

④ 단체교섭 구조의 변화

산별노조화의 진전에 따라 교섭구조도 일정하게 집중되는 것으로 나타나고 있다. 전교조는 합법성을 얻은 이후 교육부와 시·도별 교육청과의 교섭을 통해서 단체협약을 체결하고 있고, 증권노조의 경우에도 2002년 회사로부터 교섭권을 위임받은 경총과의 교섭에서 통일 단체협약과 주5일제 협약을 체결했고, 2006년 교섭에서는 사용자단체를 구성하기로 합의하였다. 택시노조는 지역별로 임금협약을 공동으로 체결하기도 하였다. 보건의료노조는 2004년 중앙교섭을 실시했고, 금속노조는 2003년부터 중앙교섭을 실시했으며, 2006년에는 금속노조에 대응하는 사용자단체가 정식 법인으로 출범하였다.

<표 1-13> 조직별 산별교섭 추진 현황

산별노조	산별교섭 추진현황
전교조	1999~2000년 교육부와 처음으로 단협 체결(중앙단위+ 시도 단위) 2001년, 2002년 단협 체결(3.24 시작, 최근 막바지 진통) 사립학교는 사학재단과 교섭이 전혀 이루어지지 않고 있음
보건노조	2004년 중앙교섭 시작 2006년 사용자단체 구성 등 합의 성과
대학노조	교육부에 산별교섭 요구했으나 거부되고 중노위에서 사용자 단체가 아니라고 기각됨 지부별 대각선교섭
언론노조	대부분 지부로 재위임해서 지부교섭.
금속노조	2001년 교섭에서 전 지회의 70%가 2002년 집단교섭하기로 합의 2002년 집단교섭에서 산별 기본협약 97개 사업장 타결 2003년부터 중앙교섭 2006년 사용자단체 구성
택시노조	지역에서 지역별 공동교섭 추진. 대부분 공동교섭·체결하고 단체협약은 개별교섭

이러한 단체교섭구조의 변화와 함께 기업수준을 뛰어넘는 협약을 체결하는 사례도 증가하고 있다. 금속노조의 주5일제 합의, 손배가압류금지, 사내하청 노동자의 처우개선, 산업별 최저임금제, 보건의료노조의 주5일제, 사용자단체 구성합의, 증권노조의 통일단협과 임금협약, 주5일제 협약, 사용자단체 구성을 쟁취하였다. 과기노조는 통일 교섭에 실패하였으나 내용적으로 실질적 통일협약에 가깝게 통일 공동임·단협안을 마련, 사용자에게 공동으로 제시하여 준비한 단협안과 유사한 내용으로 타결짓는 성과를 거두었다.

(2) 한계

산별노조의 건설에 따라 과거 기업별체제에 비해 진전된 조직운영과 교섭체제를 갖추어가고 있지만 여전히 제도와 실제 집행 사이에서 한계가 있기도 하다. 이는 기업별노조 체계에서의 활동방식을 완전히 극복하지 못한데서 비롯되는 현상인데, 대체로는 제도화된 중앙집중성이 완벽한 집행으로까지 관철이 안되고 있는 점, 기업단위 내부의 전임자 필요성에 대한 강한 요구, 산별노조의 탈퇴 등의 모습으로 나타나고 있다. 여기에 여전히 대규모 지부(지회)의 취약한 조직력과 이로 인한 산별교섭구조의 불완전성이 존재하고 있으며, 또한 산별노조의 통제력이 미치지 못하는 점을 지적할 수 있다. 그러나 이는 현재의 산별노조 자체가 안고 있는 근본적인 문제라기 보다는 기업별노조에서 산별노조로 이행하는 과도기적 성격을 갖는, 따라서 한계라기 보다는 기업별에서 산별로 이행하는 과도기에 나타나는 과제로 표현하는 것이 더 정확할 것이다.

① 조직체계와 운영방식의 기업별 관성

현재의 산별노조 조직운영에서는 기업별노조의 전통을 그대로 유지하는 부분이 많기 때문에 제도 변화에 따르는 산별노조의 중앙집중성을 강력히 구현하기 어렵다. 전교조를 제외하고는 기업별 조직체계와 운영방식이 상당부분 유지되고 있다. 보건의료노조의 지부, 택시노조의 분회, 금속노조의 지회 등이 그 예이다. 이는 단순히 기업단위 조직체계의 의미가 아니라 실제 운영방식에서 기업별관행이 남아 있는 것이다. 기업별노조의 전임자, 대의체계, 집행부서 등의 완결체계를 그대로 유지하고 있다.

<표 1-14> 산별노조의 기업별 조직 운영

노조	체계	기업별 조직 체계 운영
전교조	본조/지부/지회/분회	분회는 학교별로 설치, 분회장과 분회총회 구조/독자전임자 없음
보건노조	본조/지역본부/지부	지부가 사업장 단위로 조합원수와 상관없이 설치 지부는 독자적 전임자, 집행부서, 대의원대회 등을 갖는다.
금속노조	본조/지역지부/지회	기업지부는 3개 시도에 걸쳐 조합원 3천명 이상 경우에만 설치 지회에도 독자 전임자와 집행기구(운영위-집행위, 임원)부서 존재
택시노조	본조/지역본부/지회/분회	· 분회는 사업장 단위마다 설치되며, 기존의 기업별노조와 마찬가지로의 체계를 갖는다.

기업별 관성이 남아 있다는 것은 기업별노조의 독자성이 이들 지부, 지회, 분회 체계에서 유지되는 만큼 산별노조의 통제력은 약화될 수밖에 없다. 이런 면에서 우리의 산별노조는 기업별노조 체계의 전임자 중심의 활동을 극복할만한 조직 토대를 형성하지 못했고, 지부의 통제력이나 지도력, 집행력이 불충분한 상태이다.

특히 규모가 큰 사업장단위의 지부(지회)에 대한 산별노조의 통제력은 아직 대단히 취약한 편이다. 금속노조 산하 1000명 이상 사업장에 대한 통제력이 취약한 것이나 보건의료노조의 중앙교섭 합의과정에서 서울대병원지부 등 대병원지부가 탈퇴한 사례 등이 대표적이다.

그러나 이러한 한계들은 기업별로 분권화된 활동방식이 지역중심의 활동방식으로 온전하게 전환되지 못한 것과 함께 기업수준의 교섭이 중앙교섭보다 더 강한 규정력을 갖기 때문이다. 따라서 기업별 조직 체계와 운영방식이 상당부분 유지되고 있다는 평가는 체계상의 문제

와 교섭구조, 교섭수준, 활동가들의 역량과 활동방식의 변화 등 여러 부분을 함께 고려하지 않으면 안된다. 기업‘단위’의 체계는 거의 모든 노조에서 규약상으로는 독립적인 실체가 아니라 편의상 구획해놓은 내부 ‘행정체계’라는 점을 명시하고 있기 때문이다.

② 교섭에서의 한계

산별노조 전환과 산별교섭은 그 시차가 매우 크다. 금속노조가 출범 3년만에 중앙교섭을 성사시켰고, 6년만에 사용자단체의 구성을 이루었으며 보건의료노조가 출범 후 8년만에 산별교섭을 성사시켰고 2006년에는 ‘2007년부터 사용자단체를 구성한다’는 합의를 이루어냈다. 다. 이처럼 산별노조에 조응하는 교섭구조를 만들어내고 있다는 것은 일정한 성과라 할 수 있으나 아직은 한계가 많다. 금속노조의 경우 산하조직 사용자들을 전부 중앙교섭이나 사용자단체 가입을 강제하지 못하고 있으며, 특히 1,000명 이상 대공장지회의 경우는 이를 강제할 만한 조직력을 전혀 보이고 있지 못하다. 보건의료노조는 서울대병원 등 일부 대학병원들이 노조를 탈퇴하면서 조직축소는 물론이고 일정하게 산별교섭에까지 부정적인 영향을 받고 있는 실정이다. 그 외에 증권노조의 사례 역시 규모가 작은 소산별 업종에 국한되고 있다는 한계가 있다. 택시노조의 지역별 교섭 역시 기존의 노동조건의 공통성이나 지역별 교섭의 경험의 있었다는 점이 많이 작용했다. 전교조의 경우에는 교원노조법이 교육부 및 시·도 교육청과의 교섭을 법적으로 강제하고 있고 임금 등 노동조건이 동일하기 때문에 가능했다는 점 역시 무시할 수 없다. 뿐만 아니라 산별교섭을 통한 협약 역시 그 내용과 범위, 수준 등에서 유의미하기는 하지만 매우 제한적이라는 한계를 가지고 있다. 물론 이러한 한계가 우리의 산별노조가 가지고 있는 근본적인 것이 아니라 산별노조 이행과정에서의 과도기적 현상

이라는 점을 감안해야 한다.

③ 여전히 낮은 조직율

전체적으로는 기업별 연합체인 연맹 체계에서 산별로 전환하고 있기 때문에 산별노조의 주요한 목표 중 하나인 조직확대는 매우 더딘 편이다. 거의 모든 산별노조가 가입대상을 실업자, 비정규직 등으로 확대해 열어놓고는 있으나 실제 그 성과는 아직 미미하다. 이 문제는 조직화의 문제만이 아니라 조직화의 이유, 즉 열악한 임금, 근로조건의 개선이나 비인간적 처우의 개선 등과 관련된 사안들을 다룰 수 있는 교섭상대방의 확보가 어려울 뿐만 아니라 사용자들이 교섭 자체를 완강하게 거부하는 사정을 반영하는 것이기도 하다.

④ 협약 적용의 문제

현재 산별노조가 합의한 사항들은 해당 교섭에 참가한 사업장들에게만 적용되고 있다. 이는 기본적으로 낮은 조직율에 기인하는 것이기도 하지만, 금속노조의 경우 중앙교섭 합의가 주5일제, 손배가압류 금지, 사내하청 노동자의 처우개선 등 대단히 큰 의의를 가지고 있음에도 실제 적용되는 범위는 금속노조 내에서도 중앙교섭에 참가한 사업장에만 적용되고 있는 실정이다. 그 외에 다른 노조들의 경우도 낮은 조직율 혹은 산별미전환 사업장 때문에 해당 산업 전체에 적용되는 협약을 체결하고 있지는 못한 상태이다.

물론 보건의료노조와 같이 해당 조직이 포괄하는 사업장 전체에 적용하는 협약을 체결하는 경우도 있으나, 이 또한 현재의 조직범위를 넘어서는 사업장에게까지 협약을 확장하지 못하는 한계가 있다. 이들 문제는 산별노조 차원이 아닌 법제도개선 영역으로 지형을 넓혀 민주

노총이 담당해야 할 몫이라고 할 수 있다.

3) 민주노총의 과제

위에서 살펴본 산별노조의 한계는 개별 노조가 안고 있는 한계이기도 하고 민주노총이 안고 있는 한계이기도 하다. 이러한 한계를 극복하기 위해서는 무엇보다도 산별노조로의 전면적인 재편과 이에 따른 각 노동조합의 교섭구조 집중화가 선행되어야 하겠지만 이에 대한 대안은 개별 노조의 역량에만 맡겨서는 안되는 문제들이 존재한다. 여기서는 일반적인 과제 이외에 현재 진행되고 있는 산별노조 전환 과정에 대한 민주노총의 개입방식과 일정하게 진전되고 있는 산별노조의 교섭과 협약적용의 문제에 초점을 맞춰 그 과제를 제시해보고자 한다.

(1) 제도변화를 위한 총연맹의 역할

향후 과제는 현재의 산별노조가 안고 있는 한계를 극복함과 동시에 향후 산별노조의 지형을 넓히기 위한 토대구축의 의미를 동시에 가지고 있다. 교섭에 참가하는 범위의 제한성, 협약 적용의 제한성, 교섭의제의 제한성, 사용자단체의 미구성 등 때문에 ‘기업별노조에서 전환한 산별노조’의 한계가 나타나고 있는 실정인데, 이들 문제는 각각의 산별노조 차원에서 해결하기 힘든 과제들이다. 예를 들면 협약효력 확장의 문제는 그 범위를 어떻게 설정하든 현재의 교섭참가단위보다 넓어져야 하는데, 이는 법제도적인 변화와 관련된 것으로 개별 산별노조가 해결하기에는 벽찬 과제이다. 따라서 이러한 문제는 민주노총이 각 산별노조의 역량을 모아 총연맹 차원의 교섭-투쟁으로 해결해 나가야 한다.

(2) 산별전환 과정에서의 총연맹의 역할

지금도 여전히 산별전환을 계획하는 상태에 머물러 있는 조직이 많다. 기업별노조와 산별노조가 병존하는 경우, 기업별노조와 소산별노조가 병존하는 경우 등이 대부분으로 이는 산별전환 과도기에 나타나는 자연스런 현상이라고 할 수도 있으나 이 과정에서 총연맹의 조정 역할이 거의 부재하다. 2006년 금속연맹의 산별전환 투표 시기에 맞춰 제시한 산별전환 총투표 기간의 설정은 단적인 예이다. 물론 민주노총이 산하조직의 산별전환 과정을 지원한다는 측면에서 보면 문제는 없으나, 이는 이미 지난 10년 동안 총연맹이 밟아왔던 과정을 그대로 되풀이 하는 것이라 할 수 있다. 민주노총이 산별전환 과정에서 개입력과 관장력을 높인다는 것은 산하조직 모두를 개별적으로 지원한다는 의미가 아니라 전체적으로 진행되는 상황을 조직내에서 공유하도록 하고, 이를 기초로 서로의 경험에서 배워야 할 점들을 학습하도록 하는 기회의 제공자로서 역할을 한다는 것을 말한다. 현재의 인력과 끊임없이 발생하는 현안문제만으로도 벅찬 상태에서 총연맹 중앙이 끌어안을 수는 없기 때문이다. 총연맹의 방침은 산하조직의 상태와 조건을 무시한 상태에서 제시될 수 없다는 점을 감안한다면 민주노총의 방침이 보다 현실성을 가지려면 그만큼 실태와 조건을 면밀히 파악하는 것이 매우 중요한 일이 된다.

(3) 이행경로에 대한 현실적 접근의 필요성

지금까지 제출된 이행단계나 경로는 대체로 산하연맹의 통합, 산별구획에 따른 대산별조직으로의 재편으로 요약할 수 있다. 그러나 실제 각 조직 내부의 조건과 상태는 매우 다르다. 대산별 원칙만 강조한 나머지 현실조직의 조직실태와 지형에 대한 면밀한 검토가 빠져

있다. 이것은 부문별 다양한 이행경로에 대한 고려를 하지 못하도록 하고 있으며, 기존의 산별노조 이행과정에 대한 구체적인 사례분석과 여기에서 도출되는 시사점 등을 공유하지 못하는 한계를 낳게 했다. 현실적으로 존재하고 있는 연맹 산하의 소산별노조의 조직운영, 활동 상황, 교섭진행정도, 여기에 영향을 미치는 각종 변수에 대해 각 노조의 유사점과 차이점, 그리고 여기서 나타나는 시사점 등을 종합정리하고 이들이 대산별로 가기 위한 조건이 무엇인가에 대한 총괄 지침과 함께 해당 조직에 맞는 세부지침을 마련할 수 있도록 해야 한다.

(4) 일관된 사업기획과 집행

산별건설 전략보고서나 노동운동발전전략보고서는 민주노총이 드물게 조직전체의 발전방향에 대해 장기간의 프로젝트를 수행한 결과이다. 그러나 이러한 활동은 조직내에서 크게 공유되지 않았고, 초안 제시후 조직토론을 진행했다. 그 결과 다양한 이견이 제출되면서 보고서가 가지는 의의는 실종되었고, 후속 작업도 중단된 상태이다. 물론 보고서의 내용에 대한 문제제기가 다양하게 제출될 수 있다는 점을 감안하더라도 이것이 생산적 논의로 발전되지 못했다는 점에 대해서는 별도의 평가가 필요하다. 지난 10년 동안 산별추진위 구성이 수차례 반복되었고, 프로젝트 사업 또한 2차례나 시행되었음에도 불구하고 실제 이러한 결과가 조직내에서 얼마만큼 방침수립과 특히 산별노조 이행과정에 총연맹의 역할을 강화하는데 도움이 되었는가에 대해서는 조직 전체적인 평가가 없기 때문이다. 이는 곧 기존의 보고서가 제시하고 있는 원칙과 방향, 조직적 실천을 위한 여러 가지 유용한 제안 자체를 조직내에서 시행할 수 있는 기회가 원천봉쇄되었다는 의미이고, 일관된 사업기획과 집행을 가로막는 요인으로 작용했음을 그대로 보여준다.

이러한 과정에서 총연맹의 산별노조 건설 방침은 일관되고 구체적인 상으로 결정되지 못하고, 대체적으로 공유되는 원칙 수준에서 실제 사업은 산하조직이 알아서 진행하는 결과가 나타났던 것이다.

제3절 산별전환 이후의 민주노총의 위상과 과제

전국수준의 총연합조직과 산하조직간의 관계, 이들 관계에서 보이는 총연합조직의 위상과 역할은 노동운동의 배경이나 발전과정 등을 반영한다. 때문에 총연합조직의 위상과 역할을 일률적으로 규정하기는 어렵다. 총연합조직이 수행하는 기능과 역할이 무엇인가를 검토하고, 향후 한국의 노동운동 발전과정에서 민주노총의 위상과 역할을 어떻게 설정할 것인가, 그리고 이를 가능하게 하는 조건이 무엇인가에 대해 논의하는 것이 필요할 것이다.

1) 민주노총의 위상과 역할

(1) 민주노총 기존 보고서 검토

산별전략연구보고서가 정리하고 있는 전국중앙조직과 산별노조의 위상과 역할은 다음과 같다.

민주노총의 위상은 총연합조직으로 산하 산별노조들의 연합조직, 최고의 정상조직이며, 국가와 정당, 총자본을 대상으로 고도의 정치적, 정책적 역할을 하는 조직이다. 조직 내부적으로는 산별노조 수준에서 하기 힘든 총노동적 과제들을 수행한다. 그래서 총자본에 대한 전국적·전계급적 전선구축, 총노동 차원의 정책연구, 노동자 정치교육 등이 그것이다. 그 외에도 산하 산별노조간 조직 관할권의 조정, 조직

분규의 조정 등을 수행한다.

산별노조(현재의 연맹)의 위상은 단체교섭의 주체로 모든 일상활동, 정책활동, 교육활동, 조직활동이 중앙을 중심으로 계획되고 집행된다. 사용자 단체와 임단협 교섭의 당사자이며, 협상이 이루어지지 않을 경우 강력한 파업투쟁을 조직화하는 주체이기도 하다. 물론 그 외에도 해당 연맹에 걸맞는 다양한 정치적, (산업)정책적 활동들이 배치된다.

그러나 보고서는 민주노총의 현실적 위상과 역할이 매우 빈약하다고 지적하고 있다.

지금의 민주노총은 기업별노조의 상급단체로서 자본과 정부를 상대로 독자적인 교섭력을 갖춘 교섭단위가 아니라 기업별 교섭단위의 연합체로서의 성격을 벗어나지 못한 ~ 단위기업별 노조를 대상으로 한 사업이 위주였으며, 정부와 자본을 대상으로 한 고도의 정치적, 정책적 대안의 제시와 실천사업은 상대적으로 빈약했다. 민주노총의 정책사업은 총노동의 입장에서 중장기 정책대안을 내용있게 제출하지 못하고 ~ 단위노조를 중심으로 한 현장에서 요구되는 정책요구를 충분히 수렴할 구조도 불분명하여 현장의 요구 역시 충분히 수렴하지 못했다는 비판을 받고 있다. 이는 무엇보다 정치적, 정책적 역량이 기본적으로 부족한데다, 그 동안 민주노총이 모든 단사투쟁까지 선도하고 직접 단위노조를 총괄하던 관행이 여전히 지배적이며, 기업별노조에 기인한 폐쇄적인 조직관과 협소한 조직운영 경험이 전부인 현장활동가들로서는 민주노총이 상급단체로 인식되기보다는 지원단체로 보는 시각도 크게 한 몫 했다.

이러한 평가가 총연맹에만 그대로 적용되는가에 대해서는 몇 가지 지점에서 재평가해볼 필요가 있다. 예를 들어 민주노총이 단위기업별 노조를 대상으로 한 사업이 위주였다는 평가와 관련해서는 이것이 민주노총의 한계라기 보다는 기업별노조의 문제가 해당 조직을 포괄하

는 연맹이 해야 할 역할을 제대로 수행할만한 역량이 되지 않음으로써 나타나는 문제일 수 있다는 것이다. 그리고 이는 한 조직의 문제를 산별노조의 관점에서 해결할 수 있는 자원과 역량의 집중이 이루어지지 않은 상태의, 즉 산별연맹 자체가 기업별 노조의 연합체라는 성격을 극복하지 못한데서 비롯되는 문제일 수 있지 않은가 하는 것이다. 두 번째 총노동적 관점의 정책제시와 현장의견 수렴 역량의 부재에 대한 비판도 마찬가지다. 총연맹은 기본적으로 산하연맹과 지역본부를 거쳐 의견을 수렴하는 구조를 가지고 있다. 이처럼 간접적일 수밖에 없는 구조적 한계를 그대로 최하위 말단 조직을 수직으로 연결하지 못한다는 비판은 다시 말해서 산별연맹과 지역본부가 그 매개 역할을 충분히 수행하지 못했다는 것으로 치환시킬 수 있기 때문이다. 이러한 문제는 마지막에 지적한 현장활동가들의 인식과도 연결이 되는데, 기업별 체계에서의 협소한 활동영역이 주된 것이라 하더라도 기업별 영역을 뛰어넘는 연대역량을 강화하고 형성하는 임무 또한 기본적으로는 산별연맹이나 지역본부에서 수행해야 할 임무라고 한다면 민주노총의 한계는 총연맹만의 한계가 아니라 연맹(지역본부)-노조로 이어지는 조직간 유기적 상호작용의 한계이고 기업별노조체계라는 구조가 만들어내는 한계라고 할 수 있다.

(2) 총연맹의 집중성과 통제력

총연맹의 위상과 역할은 각 국가의 조직발전과정이나 노사관계의 역사적 배경에 따라 각기 달리 나타난다. 각 국가의 총연맹의 조직적 힘이나 중앙집중성, 총연맹이 산하조직에 대해 가지고 있는 각종 권한 등과 관련해 상호 비교하려는 노력들이 시도되어 왔다. 이러한 비교는 절대적인 것은 아니지만 조직을 노동조합의 조직적 힘을 측정하는 기준으로 사용하는 것과 비슷하게 노동조합 전국조직에 대해 열

마만큼 조직이 집중되어 있는가, 산하조직에 대해서는 어떠한 권한을 행사할 수 있는가를 살펴볼 수 있을 것이다.

노동조합의 힘은 대체로 노조 조직의 포괄성(encompassiveness), 집중성(concentration), 통제력(centralization)을 기준으로 파악되고 있다(Cameron, 1984; Golden et al., 1997; Kenworthy, 1995; Ebbinghaus & Visser, 2000; Traxler et al., 2001). 포괄성은 조직율(density)로, 집중성은 조직의 수와 전체 조합원(회원) 중 대표적 조직에 가입된 조합원(회원)의 비율로, 통제력은 총연맹 내지 주요 산별조직의 산하 조직에 대한 교섭 및 파업권, 인사 및 재정권 등의 분포를 통해 측정하고 있다. 조직율을 비롯한 조직구조 관련 지표들은 전통적으로 노동조합의 힘을 추정하는 중요한 지표로 간주되어 왔다.

조직율은 통상 '전체 피용자 수 대비 노조에 가입된 조합원 수의 비중'으로 측정되고 있다. 전체 피용자는 비농업 노동력(non-agricultural workforce) 인구나 임금 및 봉급 생활자(wage and salary workers)의 수로 측정되며, 조합원(회원) 수는 노동조합(사용자 단체)에 가입된 현역(nonretired) 조합원 수(사용자단체에 가입한 기업의 피용자 수)로 측정된다.

집중성은 저자에 따라 지표를 구성하는 지표들이 약간씩 다르기는 하지만, 통상 (1) 정상조직(peak organization) 및 산하의 주요 산업부문별 조직(sectoral affiliates)의 수와 (2) 전체 조합원(회원) 중 정상조직 및 산하의 주요 산업부문별 조직에 가입된 조합원(회원) 수의 비중으로 측정된다. 예를 들면 전국중앙조직의 수와 여기에 가입된 조직의 수에 따라, 혹은 전체 조합원수 중 최대규모 3개나 4개 노조의 조합원 수 비율 등에 따라 조직의 집중성 정도를 측정하는 것이다.

통제력의 중요한 지표로는 노동조합 조직의 하부에 대한 인사, 재정, 교섭, 집단행동 통제력이 활용된다. 예를 들면 (1) 가맹조직 간부 임명권, (2) 가맹조직 임금협약 비토권, (3) 가맹조직 파업 비토권 (4)

자체 파업기금보유 여부(Kenworthy, 1995), 혹은 (1) 가맹조직을 대신해 단체협약을 체결할 권리, (2) 가맹조직 조합비 일부를 받을 권리, (3) 자체의 파업기금을 지닐 권리, (4) 가맹조직이 조인한 단체협약을 비토할 권리, (5) 가맹조직의 파업을 비토할 권리, (6) 가맹조직의 요구 형성 그리고/혹은 교섭에 참여할 권리(Traxler et al., 2001) 등이 활용된다.

한편 노동조합의 힘은 곧 사용자나 정부에 대해 자신의 이해관계를 관철시키는 주요한 근원이 되고 그 주요한 형태는 단체교섭, 기업의 사결정참여, 국가정책에의 참여라 할 수 있다(Mitchell, 1995). 정부는 조직율의 정도에 따라 ‘노동의 힘에 밀려’ 공공정책 참여를 허용하기도 하지만, 사회통합 등 사회질서의 유지를 위해 노조가 열세인 경우에도 공공정책 참여를 허용하기도 한다. 이런 면에서 공공정책 참여는 핵심적인 이차적 권력자원이다(Traxler et al., 2001). 그러나 특히 국가 정책에의 참여는 교섭 과정에의 국가의 개입(소득정책과 같은)과는 달리 국가의 고유 영역인 전국적 정책 형성 및 이행 과정에 노동조합이 전체 노동자의 이해를 제기하고 실현하는 과정인데, 그 전형적인 경우가 겐트시스템(Ghent system)으로 불리는 노동시장 내 지 사회보장 제도에 대한 노동조합의 참여이다. 특히 노동의 경우 겐트시스템은 높은 조직율을 유지하는 데 유력한 유인 역할을 해왔다.

노동조합의 정책참여에 대해서는 어떤 영역에 참여하는가(scope)와 어떤 심도를 가지는가(depth) 하는 2개의 차원이 중요하다. 여기에는 공식적이냐 비공식적이냐, 정책형성과정에 대한 참여, 정책이행과정에 대한 참여로 구분할 수 있으며 논의 방식에 있어서도 협소한 협의, 폭넓은 협의, 협소한 합의, 폭넓은 합의 등으로 구분할 수 있다(Compston, 1997; Traxler et al., 2001; Talos & Kittel, 2001).

이러한 내용들에 기초하면 민주노총이 전국중앙조직으로서 가질 수 있는 위상과 힘은 조직율, 민주노총에 가입한 산하조직의 수와 최대

조직 3-4개가 차지하는 비중, 가맹조직 간부 임명권, 가맹조직 임금협약 비토권, 가맹조직 파업 비토권, 자체 파업기금보유 여부 혹은 가맹조직의 요구 형성 그리고/혹은 교섭에 참여할 권리 등에 따라 측정할 수 있다. 여기에 정부정책에 대한 개입의 형태나 정도 등이 추가될 수 있다. 이러한 기준에 따라 민주노총의 위상과 역할을 측정해 볼 수 있을 것이다.

다음 장에서는 외국의 총연맹이 산별노조에 대해 가지고 있는 위상을 규정짓는 가장 큰 특징이 무엇인가를 살펴보고 이것이 민주노총에 주는 시사점을 살펴보기로 한다.

(3) 외국 총연맹과 산별노조와의 관계¹³⁾

① 프랑스

프랑스의 산별연맹은 독립적인 지위를 가지고 있으나, 노동조합의 정치적 지향성이 강하고 단체교섭 체계가 발달하지 못한 이유로 총연맹의 상대적 권한이 강하다. 특히 CFDT의 경우 파업기금의 도입으로 산하 연맹에 대한 총연맹의 영향력이 매우 강하게 되었다.

프랑스 노조 조합원들의 조합비 납부 비율은 매우 낮은 것으로 알려져 있으며, 때문에 정부 보조를 받을 수밖에 없다고 지적된다. 조합원들이 납부하는 조합비는 CGT의 경우 14% 정도가 사업장단위 조직에, 18%가 전국조직에, 17%가 CGT의 지구조직에, 51%가 지부조직에 배분되는 것으로 알려져 있다.

13) Carew, A.(1976), Democracy and Government in European Trade unions. George Allen & Unwin Ltd.

② 이탈리아

이탈리아의 노동조합은 산업, 지역별로 모두 조직되어 있으나 지역 조직이 산업별 조직보다 더 중요하다. 이는 산별노조가 상대적으로 취약하기 때문이기도 하고, 총연맹의 지역조직은 고도의 정치적 조직 체이면서 세부적인 산업별 이해관계를 부차적이라 생각하기 때문이다. 총연맹의 총회에 파견하는 대의원은 산업별 조직이 2/3, 지역별 조직이 1/3을 차지하고 있으나 예외적인 경우를 빼고 실질적 권한은 산별조직보다는 총연맹과 지역조직에 더 많이 부여되고 있다. 산별연맹의 경우 대부분 재무자립도가 낮으며, 총연맹이 오히려 이들에게 보조금을 지급하고 있다. 조합비 납부율은 프랑스와 마찬가지로 그리 높지 않으며 납부된 조합비의 6-80%가 지역조직에, 10% 정도가 산별연맹 조직에 배분되고 있다.

③ 벨기에

프랑스나 이탈리아와는 달리 총연맹에서 산별조직이 더 큰 영향력을 가지고 있다. 산별조직들은 사업장단위 지부를 가지고 있으며 이들 지부는 지역조직으로 묶여져 있다. 이들 지역단위로 묶인 전국노조의 산하조직들은 특정 총연맹의 지역조직에 가입해 있다. 이런 점에서 보면 벨기에의 총연맹 조직구조가 민주노총의 조직구조와 비슷하다고 할 수 있다. 총연맹 대의원대회에는 지역조직이 1/3, 산별조직이 2/3의 대의원을 파견한다.

조합비 배분은 매우 다양하지만, 대체로 총연맹이 제공하는 서비스 기능의 정도에 따라 달라진다. FGTB의 경우 금속조직은 전국조직에 40%, 45%가 지역조직에, 15%정도가 총연맹에 배분되며, 섬유노조의 경우 31%를 FGTB에 납부한다. 또 다른 총연맹인 CSC의 경우 산하

연맹의 재무 사항은 총연맹의 엄격한 감독을 받는다. 그리고 이들 산하연맹이 총연맹에 납부하는 의무금 비율이 상당히 높은데 이는 총연맹이 파업기금을 보유하고 있기 때문이다.

④ 네덜란드

네덜란드의 노동조합들은 고도로 집중화되어 있으며, 전후 시기에 총연맹은 단체교섭에서 지배적인 역할을 담당했다. 총연맹의 권한이 커진 것은 전후에 산하 가맹조직을 산업별 구획에 따라 재편했기 때문이다. 조합원들을 산업별노조에 재배치하는 과정에서 총연맹은 가맹조직에 대해 영향력을 증대시킬 수 있었다. 총연맹은 구성단위의 활동을 면밀히 감독하고 정기적인 활동보고를 제출하도록 하고 있다.

⑤ 독일

DGB 산하의 산별노조들은 산업정책과 단체교섭에서 완벽한 자율성을 갖는다. 독일노총은 다른 국가의 노총과 달리 이들 영역에서 아무런 역할도 하지 않는다. 그럼에도 불구하고 독일노총은 매우 강력한 지위를 유지하고 있다. DGB는 지방사무소와 300여개의 시군에 사무소를 개설하고 있다. 이 지역 사무소들은 단체교섭 이외의 영역에서 법적 지원, 선전활동을 지원하는 역할을 하고 있다.

⑥ 덴마크

덴마크에는 상당수의 직업별노조가 발달되어 있었으나 점차 노동조합을 소수의 산별노조로 재편하기 위한 분명한 지향을 보이게 되었다. 1970년 덴마크 노총(LO)은 산하조직을 7개의 산별노조로 재편할

것을 결정하였고, 2개의 노조가 노총 조합원의 40%를 점유할 정도로 집중성이 높아졌다.

⑦ 스웨덴

스웨덴 노총(LO)은 초기에 산별노조들의 느슨한 연합체로서의 성격을 강하게 가지고 있었다. LO의 주된 기능은 직장폐쇄가 발생하는 경우 파업기금을 지급하는 소극적 조정자 역할을 하는 것이었다. 1912년 LO에게 보다 적극적인 권한을 부여하기 위해 산업별노조로 재편한다는 원칙을 채택하고 41개 노동조합을 22개로 축소한다는 결정이 내려졌다. 이러한 조직합리화 과정은 매우 더디게 진행되었고 1922년 연대임금정책을 채택한 이후에도 정책을 조율하기 위한 권한을 LO에 이양하고자 하는 움직임은 매우 약했다. LO가 현재와 같이 산하조직에 대해 권한을 행사할 수 있게 된 것은 1930년대말 1940년대 초에 이르러서였다. 덴마크나 벨기에와는 달리 LO 총회에 대표를 파견할 수 있는 권한은 산별노조에게만 주어진다.

⑧ 노르웨이

노르웨이 노동조합은 스칸디나비아 반도에서 가장 높은 집중성을 가지고 있다. 많은 노동조합들이 독자적인 본부를 가지고 있지만, 노총(LO)이 제공하는 각종 서비스에 상당히 많은 부분을 의존한다. LO는 출범시부터 산하조직에 대해 상당한 권한을 부여받았는데, 이는 관료들의 이해관계 때문이 아니라 전투적 노동조합운동을 수행하기 위한 실무진들을 확보하기 위한 것이었다. 이는 1870년대 맑스주의가 노동운동에 유입된 영향 때문이었다.

이들 국가들의 공통점은 덴마크를 제외하고는 기본적으로 산업별 구획에 따라 조직되었다는 것이고, 하나의 노조가 해당 산업의 노동자를 포괄하는, 즉 1산업 1노조 형태로 구성되었다는 것이다. 총연맹과 산별노조의 관계는 국가마다 다양한 형태로 나타난다. 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등에서는 노동운동이 가장 집중화되어 있다. 이들 국가에서는 총연맹이 전통적으로 산하조직의 활동을 조정하는데, 그리고 더 나아가 단체교섭 영역에서도 매우 적극적이고 주요한 역할을 담당한다. 다음이 독일이고 가장 분권화된 형태를 띠고 있는 것이 프랑스와 이탈리아이다. 그러나 실제로는 프랑스와 이탈리아도 생각하는 것보다는 집중성이 강하다고 할 수 있다. 프랑스와 이탈리아는 수직으로는 산별로 수평적으로는 지역으로 조직되어 있는데, 이것이 총연맹의 권한을 강화시키는 경향이 있다. 여기에 정치적 입장에 따라 분할된 운동 시스템은 정치적 경향을 강하게 유지하도록 함으로써 단일한 정책을 산하조직에 강제하는 경향이 있다. 또한 전체적으로 프랑스나 이탈리아의 경우 개별노조의 재무취약성과 재무에 대한 총연맹에의 의존도는 중앙집중화의 경향을 강화시켜왔다. 또한 대부분 유럽국에서 중앙집중화의 정도는 상대적으로 높은 조합비(의무금) 비율에 반영되어 있다. 그리고 총연맹에 배분되는 비율은 대체로 10-15% 정도이다. 특히 총연맹의 위상과 역할을 높이는 것으로 작용하는 요인은 단체교섭에서의 역할, 파업기금의 보유 등인 것으로 파악되고 있다.

또한 서구 노동조합 운동에서 총연맹의 권한이 확대되는 시기는 대체로 산하조직이 직업별 조직에서 산별조직으로 재편되는 시기와 맞물린다는 것을 알 수 있다. 앞에서 정리한 파업기금과 교섭에 대한 개입 등 다른 여러 가지 요인이 동시에 작용했지만, 조직 구조상으로 보면 산별노조화와 총연맹의 권한 확대는 일정하게 상관관계가 있다. 따라서 현재의 민주노총이 총연맹으로서의 역할, 즉 조직내부의 조정

력 발휘 외부 정치적 영향력 확대를 피하기 위해서는 산하조직의 집중성을 높이기 위한 산별노조화가 무엇보다 관건이라 할 수 있다.

조직구조에 있어서는 산별조직을 종축으로, 지역조직을 횡축으로 구성되어 있다는 점에서는 공통적이었으나, 산별조직과 지역조직의 역할이나 위상은 조금씩 달랐다. 프랑스와 이탈리아의 경우 지역조직의 역할이 큰 것으로 나타나고 있다. 이상에서 보는 것처럼 산별노조 체계인 서구 여러나라에서도 총연맹과 산하조직간 관계, 산별조직과 지역조직간 관계는 매우 다양한 형태로 나타나고 있다. 이런 점을 고려하면 산별체계라 해서 반드시 산별조직이 중심축이고, 지역조직이 보조축일 이유는 없다.

(4) 산하조직의 조직분쟁에 관한 민주노총의 규약 및 사례 검토

① 조직간 분쟁에 관한 규약

외국의 경우 총연맹과 산하 산별노조와의 관계에서 나타나는 위상과 역할에 대한 구체적인 사례를 찾기는 힘들지만, 규약상 표현되어 있는 총연맹의 권한으로 비교할 수 있을 것이다. 외국의 총연맹이 산하조직에 대해 가지고 있는 기능을 살펴보면, 산하조직간 분쟁의 조정이 있다. 민주노총의 경우 이러한 사례는 시설관리노조의 민주노총 가입에 대한 처리, 공공연맹 소속 IT 노동조합의 연맹탈퇴와 독립연맹 결성후 민주노총 가입, 보건의료노조의 서울대병원지부가 보건의료노조에서 탈퇴해 공공연맹으로 가입한 것에 대한 조정·중재요청 등이 있다. 이처럼 산하조직간 관할권 분쟁을 처리하기 위한 규약은 민주노총의 경우 제3절 중앙집행위원회의 제24조(기능) 제5항의 ‘조직관할범위 등 조직간 분쟁처리’로만 표현되어 있다. 반면 영국의 TUC 규약에는 제2장 노총의 목적사항에 ~ 본 규약 아래에서 정한 바에 따

라 회원조직의 조합원들과 그들의 사용자 사이의 분쟁, 또는 회원조직과 그 조합원들 사이의 분쟁, 또는 회원조직들 사이의 분쟁을 해결하는 것을 지원한다'고 규정하고 있으며, 이에 따라 중앙위원회의 임무로 '중앙위원회는 회원조직 사이의 분쟁과 불화를 조정키 위해 노력한다'고 명시하고 더 나아가 독립된 장으로 회원조직들간의 분쟁사항에 대한 내용을 상세히 정리하고 있다. 그 내용을 구체적으로 보면,

제12장 회원조직들간의 분쟁

(a) 회원조직들 사이에 분쟁이 발생하거나 발생할 위험이 있을 경우 중앙위원회나 노동 총서기는 해결을 촉진하기 위해 자신이 가진 영향력을 행사하여야 한다.

(b) 노동조합 인정, 노동조합원, 작업범위의 확정 기타 문제에 관한 회원조직들 사이의 분쟁에서 공식적인 작업중단을 유도할 경우 회원조직이나 관련조직들은 이를 총서기에게 통지할 의무가 있다. 분쟁이 본조 (e)항 혹은 (h)항의 규정에 따라 처리될 때까지 회원조직은 그러한 작업중단을 승인해서는 안된다.

(c) 노동조합간의 분쟁에서 승인받지 못한 작업중단이 일어난 경우 회원조직이나 관련조직들은 작업의 재개를 위해 즉각적이고 적극적인 조치를 취할 의무를 지닌다.

(d) 회원조직이나 관련조직들은 다수의 노동자들을 직간접적으로 억누르게 하거나 또는 길어지면 중대한 결과를 초래할 수 있는 작업중단에 대해 가능한 신속히 총서기에게 통지해야 한다. 이러한 통지임무에 덧붙여 회원조직이나 관련조직들은 분쟁의 원인과 상황에 대해 그리고 작업재개를 확보하기 위해 자신들이 취하거나 제안하는 조치에 대해 총서기에게 통보해야 한다.

(e) 총서기는 본 조의 (b)항과 (d)항에서 요구하는 바에 따라 회원조직의 통보를 받으면 혹은 회원조직의 신청에 의해 혹은 스스로 필요하다고 판단하는 바에 따라 회원조직들간의 분쟁사건이나 의견충돌에 대해 조사하

고 문제해결을 위한 가장 적절한 방법을 결정할 수 있다. 충서기는 적절하다고 판단되면 (수시로 중앙위원회가 수정해서 노총이 채택하는) 회원 조직간의 분쟁에 관한 절차를 다루는 규칙들에 따라 노총 분쟁위원회에 그러한 사건을 회부할 수 있다. 이러한 사건 회부의 경우 충서기는 회원 조직을 분쟁위원회에 당사자로 참석하도록 소환할 수 있으며, 그러한 조직들에게 위원회가 사건에 대해 판결을 할 수 있는데 필수적이라고 충서기나 혹은 위원회가 간주하는 모든 정보를 위원회에 제출하도록 요구해야 한다.

(f) 회원조직이 충서기의 분쟁위원회에 출석하라는 소환을 거부하거나 응하지 못한 경우, 충서기는 그 조직의 대표를 불러 협의하고 그 조직에게 그러한 행동의 사유를 제출할 것을 요청하여 출석거부나 불응의 상황을 조사해야 한다. 그러한 조사후 충서기가 자신의 소환을 철회하지 않고 또한 해당조직이 분쟁위원회 출석을 계속 거부하거나 불응하는 경우 충서기는 이 사안을 중앙위원회에 보고해야 하며 중앙위원회는 해당조직이 분쟁위원회의 판정에 불응한 경우로 간주하여 본 조 (h)항에 따라 그 조직을 처리한다.

(g) 분쟁의 당사자 조직이 자신의 사건을 본 조에서 규정한 분쟁위원회에 제출하지 못하거나 제출을 거부하는 경우 분쟁위원회는 그 조직의 결석하에 심리하여 판정을 내릴 수 있으며 해당조직이 그 분쟁을 연차총회에 제기하는 것은 절대 허용되지 아니한다.

(h) 분쟁위원회에 당사자로 출석하도록 충서기로부터 소환을 받은 회원조직은 분쟁위원회의 어떠한 판정에도 구속되며 즉각 그 판정을 따라야 한다. 해당조직이 그러한 판정을 (전부 또는 일부) 즉각 이행하는 것을 거부하거나 응하지 못하면 판정을 접수한 중앙위원회는 그 사안에 대해서 적정하다고 판단하는 바를 전 회원조직들에게 보고할 수 있으며 또한:

- (i) 해당조직을 제13조 (b), (c), (e), (h)항에 의거 처리하거나
- (ii) 그 사안을 차기 연차총회에 보고하여 총회에서 결정토록 처리한다.

스웨덴 LO의 규약은 소속 노조간 갈등에 대해 '노총 가입 노조들간

에 갈등이 생기면 그 갈등은 집행위원회의 조사와 결정에 회부되어야 한다. 집행위원회는 회부된 갈등을 가능한 최대한 빨리 해결해야 한다. 집행위원회의 결정은 당사자들에게 구속력이 있다'고 규정하고 있다.

이처럼 중앙조직이 산하조직간 분쟁에 대해 가지는 개입력이 가지는 구속력은 상당히 강도높게 표현되어 있다. 이는 조직의 규칙과 제도가 단순한 것에서 실제 관행을 반영해 만들어진다는 점을 감안하면 민주노총 내부의 조직간 분쟁이 최근 들어 나타난 현상이기 때문이라고 할 수도 있을 것이다. 그러나 규약상 다를 수 있다고만 되어 있고, 그에 대한 절차, 산하조직의 의무, 결정의 구속력에 대한 아무런 규정이 없다는 것 자체가 민주노총의 현재의 위상을 보여주는 것으로도 볼 수 있을 것이다.

② 민주노총의 조직간/조직내 분쟁 조정사례

외국의 경우 조직간 관할권이나 조직구획을 놓고 분쟁이 벌어지는 것은 조직생존과 관련된 문제로 인식된다. 1980년대와 90년대를 거치면서 서구 많은 나라들에서 조직통합이나 조직화를 통한 방식의 생존 전략을 우선적으로 채택한 것은 공통적으로 나타나는 현상이다. 그리고 이 과정에서 각국의 총연맹은 이러한 현실을 인정하고 조직간 분쟁을 줄이기 위한 새로운 기준을 제시하려 하고 있다. 이러한 기준 중 하나가 캐나다 노총이 채택하고 있는 방식인데, 이는 기존의 노조가 잠재적 조합원을 조직하기 어렵다고 판단이 될 때에는 기존과 다른 노조를 허용해야 한다는 것이다(Fairbrother & Griffin, 2002). 이를 우리의 현실에 비추어 고려하면 2개의 문제를 제기할 수 있을 것이다. 하나는 새롭게 조직화되는 조합원에 대한 관할권의 문제이고, 다른 하나는 기존의 조직된 조합원이나 산하조직의 이동과 관련된 문제이

다. 여기서는 두 번째의 문제를 주로 다루는 것으로 한다. 민주노총에 이미 조직화되어 있는 조직간 이동에 민주노총이 직접 개입한 것으로 보고되는 사례는 대체로

- 시설노조
- 서비스연맹
- 건설연맹
- IT의 공공연맹 탈퇴와 독자연맹 설립
- 보건의료노조 등으로 알려져 있다.

이처럼 민주노총의 산하조직에 대한 조정사례 중 최근의 몇 가지만 보면 다음과 같다.

동일업종 중복에 대한 민주노총 중앙집행위원회의 처리 과정을 보면 2000년 13차 중앙집행위원회(12.27)에서는 전국시설관리노동조합 가입 승인 건에 대해 ‘시설노련과의 동일업종 중복 문제로 인해 가입 승인은 유보하고, 노조와 시설노련과의 면담 추진 등을 통해 조정토록 하는 업무를 조직쟁의실로 위임한다’고 결정했으나 2002년 6차 중앙집행위원회(3.18)에서 ‘전국시설관리노조 상급단체 결정 건과 관련해 ‘차기 중집까지 해결하도록 하고, 해결되지 않을 경우 안건 상정하여 빠른 시일 내에 결정되도록 한다’고만 되어 있다. 그리고 후속조치에 대해서는 보고가 없다.

다른 사례는 보건의료노조와 공공연맹간 서울대병원지부의 탈퇴와 가입을 놓고 벌어진 조직관할권 분쟁이다. 2005년 16차 중앙집행위원회(6.20)는 ‘서울대병원지부노조 공공연맹 가맹승인 철회 요청 건’에 대해 산별노조와 산별교섭 원칙 등에 대해 장시간 토론을 갖고 표결

없이 다수의 의견으로 다음의 사항으로 정리하였다. ‘△총연맹은 공공연맹과 보건의료노조의 조직간 분쟁을 해소시키기 위해 7월말까지 적극 중재에 나선다. △이를 위해 공공연맹에 대해서는 서울대병원 지부의 가맹 가입 승인 결정을 재고할 것을 권고하고 △조정기간 중에 발생하는 서울대병원 지부와 보건의료노조의 현안문제 등에 대해 총연맹이 직접 적극 개입해서 해결해나간다. △만일 중재가 안될 경우 7월 31일 이후 개최되는 중앙집행위원회에서 재논의한다.’ 이후 2006년 2차 중앙집행위원회(2.3)는 ‘서울대병원 등 7개 사업장의 공공연맹 가맹에 관한 건’을 다루면서 ‘다양한 의견이 제안되고 장시간 토론이 진행되었으며 의장의 산별노조 강화를 위한 원칙으로 집단탈퇴를 인정할 수 없고, 이후 제반 후속조치를 만들어나간다는 제안이 동의되어 안건이 성립되었으나 찬반토론이 진행되던 중 성원 미달로 유회가 선언되었다. 이후 서울대병원 등 7개 대학병원은 공공연맹으로 가입하였고, 공공연맹 산하 산별노조로 전환하였다.

다음은 민주노총 방침을 이행하던 중 당한 부상 등에 대해 조직이 책임질 수 있는가에 대한 사례이다. 2000년 7차 중앙집행위원회(7.22)에서는 경기본부에서 제출한 안건이 상정되었다. ‘매향리 집회 참가 조합원의 부상에 대한 처리 건’으로 ‘민주노총 지침에 의해 참가한 집회 부상이므로 단위노조에서 최대한 처리토록 금속산업연맹에서 권고하도록 한다. 장기적으로는 민주노총 지침에 의한 투쟁으로 발생한 벌금, 부상 등에 대한 처리 원칙을 중앙에서 마련토록 한다는 것으로 결정하였다. 그러나 이후 동일한 상황이 발생했을 때의 조치는 민주노총 중앙조직이 책임을 지는 형태가 아니었다. 2000년 12차 중앙집행위원회(11.17)에 상정된 ‘전국노동자대회 부상자 현황 및 대책 건’에 대해 ‘△부상자 치료 및 피해보상을 위해 조합원 1인당 1,000원 이상의 모금운동을 적극 전개하고, 대경찰 항의투쟁을 전개한다. △중앙에서는 경찰폭력 폭로 및 모금운동을 독려하는 대자보 등을 제작, 배포

한다는 것으로, 향후 ‘민주노총 행사에 따른 피해보상 대책 건’은 △ 재정보호 방안 및 보상기준을 검토해서 차기 회의에 상정, 검토하기로 한다고만 결정했을 뿐이다.

이들 사례는 산하조직의 분쟁 혹은 산하조직간 관할권에 대한 민주노총의 조정·중재권한의 현실과 다른 하나는 민주노총의 방침에 대한 재무적 책임을 다하기 위한 예산확보의 문제를 보여주고 있다. 첫 번째와 관련해서는 서울대병원지부를 비롯한 몇 개 대학병원들이 결국 보건의료노조를 탈퇴하고 공공연맹에 가입하는 것으로 귀결되었다. 시설관리노조와 서울대병원지부에 대한 처리기준이 어떻게 다른가에 대한 내용도 언급되고 있지 않다. 두 번째 문제는 결국 중앙조직이 아무런 책임성도 담보하지 못한 채 산하조직에 그 부담을 넘기는 것으로 결론이 나고 말았다. 민주노총이라는 전국중앙조직과 산하조직과의 관계에 대해서는 일률적으로 정할 수 있는 것은 아니나 산하조직으로부터 요구되는 민주노총의 역할이나 위상에 비하면 현실의 중앙조직이 가지고 있는 위상과 역할은 매우 축소되어 있다고 할 수 있다.

(5) 향후 민주노총의 위상

산별노조로 전환된 이후 민주노총의 위상과 역할 역시 예측하기는 쉽지 않다. 다만 앞에서 살펴본 것처럼 파업기금이 없고, 산하조직에 대해 구속력있는 권한이 마련되지 않는 경우 규모가 커지고 강력해지는 산별노조를 총괄하는 지도조직으로서의 위상을 갖추기는 어려울 것이다. 또한 민주노총이 강력한 권한을 보유하는 과정 자체가 민주노총으로의 집중성을 높이는 과정이라고 보면 민주노총과 각 산별연맹의 유기적 결합을 높이기 위한 방안을 모색해야 하고, 이것은 지금까지 민주노총의 활동과정에 대한 주객관적 요소들에 대한 평가에 기

초하는 것이 바람직할 것이다. 그러나 무엇보다도 역시 신속한 산별 노조 체계로의 전환이 무엇보다도 필요하다. 1300여개의 기업별 노조를 통제하는 것보다 이미 집중된 조직을 통제하는 것이 훨씬 더 용이하기 때문이다. 여기에는 산별노조들이 민주노총으로 자원과 역량을 집중시키고, 민주노총의 결정 사항을 이행하려는 노력이 전제되어야 한다. 이러한 전제조건을 충족시키기 위한 내용들이 무엇인가에 대한 조직적 평가도 필요할 것이다. 여기서는 산별노조 전환 과정에서 민주노총의 역할을 규정해보고, 이를 위해 민주노총이 과정조직화를 어떻게 해야 할 것인가를 검토해본다.

우선 기존 보고서(산별노조건설전략보고서)가 제기하는 원론적인 내용을 보면 △산별노조 전환과정에서 대정부투쟁 혹은 대자본과의 전국적 투쟁전선을 선도하거나 지원하는 것으로, 투쟁전선의 형성 정도에 따라 실질적인 총파업 혹은 지원투쟁을 하는 전국적 센타로서의 역할 △총자본과 대정부투쟁을 총괄하는 교섭의 주체로서 그리고 총노동의 대안을 제시할 정책센타로서 전국적 협약의 형식과 내용을 생산하고 ~ 전 노동자의 보편적 이해를 관철시킬 조직화 프로그램과 전국 차원의 법제화를 준비 △연맹-자본간의 협약(고용협약, 임금협약, 작업장 협약)의 틀을 총자본과 정부에 일정하게 강제하기 위한 제도화의 시도 및 총노동의 관점에서 거시적인 차원의 산업구조조정이라든가 노동자의 정치적 활동을 규제하는 정책적, 정치적 대안을 입안 △각 연맹의 산별조직화의 진행정도에 따라 단계별, 수준별(산별추진연맹, 연맹과 연맹의 통합, 연맹 내부 통합 등)로 구분하여 적절한 지원 방침과 실행사업을 실질적으로 배치 △산별 재편 과정에서 결정적으로 작용할 대공장노조의 이해를 감안하여 기업별노조를 과도기적으로 어떻게 편재해 나갈 지 그리고 일부에서 진행되고 있는 단위노조간 통합 과정을 적절히 조정하여 이를 산별적 조직으로 촉진 △그외에 기업별 활동가조직을 지역차원의 활동가 조직으로 묶어세우는 것,

지역조직(민주노총지역본부, 연맹지역본부)으로의 인적 물적 역량 집중과 연맹지역조직의 신설, 최근 일부에서 논의되는 개별노조간 통합 과정에서 해당 연맹과 함께 개입하고 조정하는 것, 지방자치체 수준에서 요구되는 특화된 노동정책의 개발과 역량 강화, 일부 지역과 업종의 경우 지역노조의 조직화 등 미조직 노동자의 조직화와 같은 역할을 할 수 있을 것이다.

이러한 과정에서 중장기적으로 민주노총의 중심성이 강화되고, 조직사업을 총노동의 차원에서 보다 효율적으로 진행할 수 있을 것이며, 산별조직화 방침의 제시는 산별노조에 대한 상을 보다 풍부하게 제시하게 될 것이다. 민주노총이 산별 이행 과정에 개입한다는 것은 기존의 민주노총이 지녀온 조직과 역할 전반이 재정비된다는 것을 의미한다. 연맹통합과 산별재편에 민주노총이 개입한다는 것은 민주노총 내부의 역할 재조정을 필요로 하며, 이는 재정, 조직, 정책, 교육 지원을 새롭게 준비해야 하기 때문이다. 한편 민주노총이 이러한 역할을 담당하기 위해서는 총연맹 산하에 산별노조 조직화의 전체 과정을 조율할 수 있는 강력한 통합기구를 설치하여 ... 산하 연맹과 산별노조들이 적극 참여해야 ... 결정사항은 산별대표자회의에 직접 보고되며 산별대표자 회의가 의사결정 단위를 갈음하고 공동의 정치적 책임을 져야 한다는 점이 강조되고 있다(노동운동발전전략위원회보고서).

산별전략보고서의 내용은 노동운동발전전략보고서에서 보완되어 구체적인 조직실천을 위한 방안이 제시되고 있다. 물론 현재의 민주노총 규정상 그 역할과 기능이 분명히 명시되지 않은 산별대표자회의를 주요 의사결정 단위를 가름할 수 있는지는 조직내 판단이 우선되어야 하겠지만, 실제 이 보고서가 제시하는 의미를 보면, 민주노총은 산별 연맹의 연합체이고 실제 그 위상과 역할이 강화되지 못해 왔으며, 이를 극복하기 위해서는 총연맹과 산별연맹의 관계 재정립에 대한 새로운 합의가 필요하다는 것으로 해석할 수 있을 것이다. 이는 구조와

체계만으로는 해결되지 않는 총연맹과 산별연맹, 지역본부까지 포함해 조직간 상호작용의 메카니즘과 과정에 대한 평가를 필요로 한다. 즉, 산별연맹 대표자회의든 현재의 중앙집행위원회든 이러한 의사결정단위가 조직내 전략방향을 논의하고 조직내 분쟁을 조정하는 역할을 하기 위해서는 실제 각 구성단위가 전체 조직의 결정에 순응한다는 것을 전제로 하지 않으면 안되고, 더 나아가 총연맹의 주요 의사결정기구인 제기되는 여러 가지 사안의 내용적 정당성, 절차와 과정의 정당성, 의사결정 구조 구성의 합리성 등을 확보할 필요가 있다. 이는 총연맹과 산하연맹이 수직적 관계를 강제할 수 있는 위계적 구조도 아니며 상호 합의 절차를 통해 결정된 것을 이행한다는 상호신뢰를 구축할 필요가 있다는 점을 말한다.

이와 함께 진행될 산별노조 전환이 향후 민주노총의 위상과 역할에 미칠 영향을 예측해보면 다음과 같다. 우선 산별노조 전환과 대산별재편 과정은 민주노총 산하의 조직수를 줄이는 한편 산별조직화로 인한 중앙집중성의 강화로 이어져 민주노총 조직구성의 집중성을 높이는 결과를 가져오게 될 것이다. 둘째, 산별조직화는 기업별 체계에서 나타났던 사업과 자원, 역량의 분산성을 극복할 수 있는 계기가 될 것이며 이는 민주노총이 사실상 기업수준의 조직관리나 지원보다는 산별노조를 대상으로 한 사업에 집중할 수 있도록 할 것이다. 셋째, 산별조직화는 자원의 집중과 효율적 배분 구조를 형성하게 함으로써 민주노총이 직면하던 만성적 예산부족과 인력부족 현상을 일정하게 극복할 수 있도록 할 것이다. 이는 다시 산별노조의 사업역량이 강화된 토대 위에서 총연맹으로서 수행해야 할 정책사업에 집중할 수 있는 결과를 낳게 될 것이다. 이런 점들로 볼 때 민주노총의 구조와 사업 집중성이 높아질 것으로 예상할 수 있다. 그러나 이와는 반대로 산하조직의 규모와 자원이 클수록 총연맹이 통제하기 어려워질 가능성도 존재한다. 산별조직화로 인한 집중성이 민주노총의 힘으로 외화

되려면 이러한 구조적 변화에 발맞춘 주체들의 인식변화와 상호작용 방식의 개선이 필요하다. 이는 민주노총 내부 의사결정 과정의 정당성과 합리성을 얼마나 갖추는가에 따라 달라질 것이다.

2) 민주노총 지역본부와 산별 지역지부와와의 관계

1장에서 보았던 것처럼 민주노총은 산업업종별로 구성된 연맹과 지역단위로 구획된 지역본부의 2개축으로 이루어져 있다. 이는 산업업종에 따른 정책사업과 노동조합간 연대의 활성화 및 지역단위 정치사업 등을 수행하기 위해 종횡으로 구성된 조직의 장점을 가질 수 있다. 산별노조건설전략보고서 또한 민주노총 지역본부와 산별연맹 지역조직의 역할을 이러한 관점에서 제기하고 있다.

민주노총 지역본부의 위상은 민주노총 중앙의 집행조직으로 지역사회를 중심으로 정치세력화와 사회개혁투쟁을 주도하고 이를 뒷받침할 각종 정치적, 정책적 대안을 제시하는 것이다. 나아가 지역의 각급 연맹 지역본부의 사업을 총괄하고 나아가서는 기존 연맹 이외의 미조직 연맹을 조직화하는 등의 사업을 한다. 한편 연맹의 지역조직(지역본부)는 산별중앙조직의 방침에 따라 지역단위의 단체교섭과 파업을 집행하는 주체이다. 산별체제 하에서는 대부분의 파업투쟁이 지역을 중심으로 이루어지므로 이 투쟁을 조직하기 위해서는 활동가 및 조합원의 조직화, 동원, 교육 등을 실질적으로 주도하고 통제하는 역할을 한다. 지역조직은 이처럼 일상적인 조합활동을 중심으로 하면서 연맹관할 사업장과 조합원을 대상으로 정치사업을 전개할 수 있다.

그러나 이러한 위상과 역할에 규정은 조직간 원활한 역할분담과 상호 유기적인 협조가 이루어지지 않을 경우 그 시너지 효과를 보장하기 어려운 문제가 있다. 특히 민주노총 설립 초기 산별연맹을 중심축으로, 지역조직을 보조축으로 설정한다는 기본 방침은 지역본부의 위

상을 단순 협의체로 떨어뜨리는 결과를 낳았다¹⁴⁾. 이는 산별체제 이행을 염두에 둔 것이지만 실제 기업별 체제가 장기간 계속되고 있는 상황에서 지역본부가 해당 지역내 모든 노동조합을 총괄하는 지위를 부여받지 못하고 있으며, 만성적인 예산부족에 시달리고 있는 것이 현실이다. 산별연맹의 경우는 몇 개 연맹을 제외하고 산하 노동조합의 지역적 편중 현상과 지역조직에서 활동하는 인적자원의 부족으로 지역내 노동조합의 연대와 지역사업을 충실히 수행하기 어려운 조건에 처해 있다.

적어도 민주노총의 지역본부라면 각급 연맹 지역본부를 총괄해서 지역사회에 필요한 정치적 정책적 대안을 제시하고 나아가서는 연맹의 힘이 미치지 못하는 사업장의 조직화 등에 힘써야 한다. 또한 일상적으로는 민주노총 중앙의 지침을 집행하는 활동을 해야 한다. 그런데도 민주노총의 지역본부는 대개 지역본부의 위상에 대한 몰이해, 단련된 상근 간부의 태부족, 열악한 재정, 수공업적 조직활동 등의 문제를 일상적으로 겪고 있다. 몇몇 지역본부는 단사노조와 달리 누가 집행부를 장악해도 만만한(?) 상급조직에 지나지 않는 경우도 있고, 지역본부의 간부들은 또 위의 역할은 도외시한 채 각 단위노조 활동가들을 개별적으로 조직한다거나 정파적인 영향력을 확보하는 수단을 찾는 일이 비일비재해 해당 연맹의 사업과 이런저런 충돌이 종종 일어나곤 한다.

대체로 단사조직 중심의 투쟁 경험과 운영에 의존하다 보니 전국(지역)조직에 대한 조직운영의 미숙, 산별 재편 과정의 과도기 상태라는 점을 감안하면 역할 분담이 혼재될 수밖에 없어 조직간 마찰과 갈등문제는 상당 기간 계속될 것으로 보이며 또 어떻게 보면 재편 과정에서 나타나는 자연스러운 현상일 수도 있다. 이런 현상은 내부 규정

14) 이는 민주노총과 산별연맹의 관계에서 나타나는 위상을 반영하는 것이기도 하다.

과 원칙을 정해 놓는다 해서 해결될 것은 아니므로 지도역량과 조직 운영 경험이 축적되는 만큼 단계적으로 해결될 것으로 보인다(산별노조건설전략보고서).

이를 자원(인적, 물적)의 흐름과 사업을 중심으로 파악해보면, 우선 산별연맹의 경우는 인적자원이 전문기능적/정책적 단위에 집중 배치되는 경향이 강하고, 지역조직의 인적 자원은 상대적으로 취약한 구조를 가지고 있다. 이를 보완할 수 있는 것이 민주노총 지역본부이지만, 민주노총 지역본부 마찬가지로 인적, 물적 자원이 취약한 상태에 놓여 있다. 여기에 해당 지역본부 산하의 산별연맹 지역조직을 실질적으로 총괄하는 역할을 담당하지 못함으로써 산업업종별-지역별 조직의 시너지 효과가 크게 발휘되고 있지 못하다. 사업에 있어서는 산별연맹의 경우 임단투를 중심으로 지역사업의 보조적 결합, 지역본부의 경우 지역내 사업을 중심으로 산하 조직의 투쟁사업 지원 등을 수행하고 있다.

현재 민주노총 전체로 보면 종축인 산별연맹과 횡축인 지역본부가 중앙조직의 주요한 의사결정기구로서의 역할을 하고 있다. 이러한 구조가 산별연맹 산하 지역조직과 민주노총 지역본부의 관계에서는 일정하게 분리, 정립되어 나타나는 경향을 보이고 있다. 또한 민주노총 중앙사업의 경우에 있어서는 산별연맹과 지역본부가 분명한 역할분담을 하지 못하고 단순 결합하는 형태를 띠고 있어 사업의 집중성과 연속성이 담보되지 못하고 있다. 이 때문에 민주노총 방침의 결정과 전달, 수행의 이중성이 나타나고 있다. 민주노총의 주요한 의사결정기구인 중앙집행위원회는 산별연맹 위원장과 지역본부장으로 구성되어 있기 때문에 사실은 산별연맹 중앙에서 보는 조건과 지역본부에서 보는 각 산별연맹의 하부조직 상태가 종합적으로 고려될 수 있을 것이라고 생각할 수 있다. 민주노총 지역본부가 산하조직에 대해 충실한 사업을 전개하는 것과 함께 산별연맹 지역조직과의 유기적 관계 그리고

더 나아가 단순한 수평적 협의체가 아니라 보다 강화된 통솔, 조정역할을 할 수 있도록 만들어 갈 필요가 있다.

예산의 문제에 있어서도 산별연맹은 자원투입구, 지역본부는 산출구로 이해하는 이분법적 사고가 있다. 물론 예산은 그 사업과 기능에 따라 배분되는 것이기 때문에 예산 문제에만 국한시켜 논의할 사항은 아니다. 전체적인 역할과 기능을 재조정함으로써 현재의 조직구조에서 최선의 자원배분 통로를 모색하는 것이 필요하다. 물론 절대적인 예산의 부족이 가장 큰 문제이고, 장기적으로는 절대 예산의 확보가 필요하지만 민주노총의 예산 확보와 운용에서 나타나는 가장 큰 난점은 조직화과정의 부재에 있다고 할 수 있다. 결정만 있고, 결정을 이행하기 위한 하부조직에 대한 설명과 설득, 조직화과정이 매우 부실하다는 점이다. 또한 결정의 이행 정도에 있어서도 산하조직간 편차가 심하며 불이행에 대한 처리도 원칙없이 상황에 따라 이루어지고 있는 문제가 있다.

이들 문제와 관련해 민주노총의 위상 재정립과 산별연맹과 지역본부의 기능 재정립에 대해 조직내 광범위한 토론을 할 필요가 있다. 서구의 경우에도 산별조직과 지역조직의 위상과 역할은 일률적이지 않으며 노동조합의 발전과정이나 역사를 반영하고 있기 때문에 바람직한 방향이 무엇인지에 대해 논의할 필요가 있다는 것이다. 여기에 산별연맹이 주축이고 지역본부가 단순한 보조축이라는 민주노총 창립 당시의 구도가 갖는 의미와 현재의 상황에서 어떻게 재정립되어야 할 것인지에 대한 논의도 필요하다. 지역본부는 산별연맹의 하부조직을 수평으로 엮어내는 역할을 하면서 민주노총 사업의 집행을 담당하는 기능을 수행하고 있다. 또한 중앙 집중형인 산별연맹의 하부조직을 관리, 조직화, 역량강화를 담당하는 기능까지를 수임사항으로 집행하고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

3) 총연맹의 의사결정구조와 집행체계

전장에서 살펴본 외국 노동조합들의 최고의결기구인 각 지부에서 선출되어 파견되는 대의원으로 구성된 총회(대의원대회)이다. 대의원 대회는 통상 3년이나 4년을 주기로 개최되며 대회 기간은 3일에서 5일간이다. 이처럼 대의원대회의 개최주기가 길기 때문에 외국의 총연맹들은 대부분 대의원대회의 결정을 받아 사업을 집행하는 집행위원회를 감독하고 대의원대회 사이에 중요한 결정을 하기 위해 중앙위원회를 설치한다. 그러나 이처럼 또 다른 단계의 단위를 설치한다는 것은 그만큼 노동조합 지도부가 조합원들로부터 멀어지는 위험을 내포한다.

한편 대의원대회와 중앙위원회의 관계는 세 가지 형태로 구분할 수 있는데, 하나는 대의원대회에서 중앙위원을 선출하는 것이고, 다른 하나는 지역이나 구역별로 직접 중앙위원을 선출하는 것이다. 그리고 세 번째는 앞의 두 형태를 혼합한 방식이다. 각각의 방식은 나름대로의 장단점이 있으나 상황은 좀 더 복잡하다. 이것은 중앙위원회와 집행위원회, 그리고 사무처의 구성원이 중복되는 경우가 생기기 때문이다. 중앙집행위원회 성원 전체가 중앙위원회의 성원이 되는 경우가 많은데, 특히 유의미한 정도의 상근자가 중앙집행위원회의 구성원일 경우 중앙집행위원회가 중앙위원회를 좌지우지할 가능성이 커지게 되는 것이다.

집행위원회를 구성하는 방식 또한 몇 가지로 구분할 수 있는데, 조합원의 승인투표를 거치는 방법으로 이러한 간선제는 비교적 흔하지 않은 사례로 꼽힌다. 다음은 소수의 집행위원을 대의원대회에서 선출하고, 다수의 집행위원을 조합원들이 직접 선출하는 것이다. 세 번째가 중앙위원회 구성원 중에서 집행위원을 선출하는 것이다. 그러나

대체로는 대의원대회에서 선출하거나 중앙위원회에서 선출하는 방식이 조합원이 직선으로 선출하는 방식보다 일반적이다. 유럽의 상당수 노조들에서 소위 상근간부(사무처 포함)가 집행위원회에서 차지하는 비중은 3분의 1 가량 된다. 이것이 야기하는 현상은, 다른 집행위원들보다 그들 사이의 결집력과 일상적인 접촉이 높기 때문에 더욱 잘 조직된 집단으로 존재한다는 것이다. 이것은 노동조합 구조내에서 집단적 지도력을 형성하게 됨으로써 강력한 블록을 형성하는 경향이 있다. 따라서 노동조합 중에는 이들에게 집행위원회에서의 발언권은 주되, 투표권은 주지 않는 경우도 있다. 그러나 이 경우에도 이들의 과두제적 지배현상을 억제하지는 못하고 있으며, 이는 각 노동조합의 조합원 참여와 조합원에 의한 통제와 감독을 어렵게 만드는 요인이 되고 있다.

외국 노조들의 의결구조와 집행체계를 민주노총과 대비시켜 보면 공통점과 차이점이 있다. 민주노총의 경우 집행위원회는 산별연맹 대표자들과 지역본부장, 그리고 총연맹 사무총국 실장급 간부로 구성되어 있다. 산별연맹이나 지역본부장은 직선이나 간선에 의해 해당 단위에서 선출되고 실장급 간부는 총연맹 위원장이 임명한다. 이는 상근간부가 집행위원에 참여한다는 점에서는 비슷하나, 선출방식에서 차이가 있다. 임명직이 상당수를 차지하기 때문이다. 이는 총연맹 지도부의 의견이 집행위원회 내에서 상당한 영향력을 발휘하는 구조가 된다. 특히 노동조합내에 정파간 경쟁이나 갈등이 심한 경우, 이들이 차지하는 수는 그대로 집행위원회에서 일방적인 결정을 쉽게 내리도록 할 수 있으며 집중화되지 않은 총연맹 구조에서 산하연맹과의 유기적 협력, 혹은 산하연맹간 조율 기능을 발휘해야 할 총연맹으로서의 역할을 저해하는 요인이 되기도 한다. 따라서 향후 산별노조 체제의 이행 정도에 따라 총연맹의 의결, 집행체계를 개편할 필요가 있다. 그 방향은 구조의 측면 뿐만 아니라 사실상 의사결정 과정에서의 충

분한 논의와 합의를 중시하는 문화적 측면까지 포함되어야 한다. 총연맹의 위상과 집중화된 권한, 역할은 자임하는 것이 아니라 사실상 산하조직이 권한을 이양하는 것을 전제로 하기 때문이다.

4) 정치적 영향력 확대의 필요성과 과제

원래 노동조합의 영향력을 확대하기 위한 정치적 전략은 (오히려) 영향력을 제한하기 위한 메카니즘으로 변화되었다. 선거 정치나 정책 과정에 참여하는 것은 제한적인 목표를 위한 것이며 수세적인 것이다. 조합원의 이익을 위해 정당, 국가와의 연계를 형성하는 것은 노동조합의 양보를 통해 정부의 양보를 얻어내는 정치적 교환에 참여하는 것을 의미한다.

노동조합과 정부와의 관계는 매우 복잡하며 이러한 복잡성을 이해하기 위해서는 역사적 배경을 이해하는 것이 필요하다(Fairbrother & Griffin, 2002). 19세기 유럽국에서의 노동조합에 대한 정부의 태도는 매우 적대적이었고, 조합가입이나 집단적 활동을 법으로 규제하려는 입장이 강했다. 2차 대전을 계기로 이러한 입장에 변화가 생겼고, 1970년대까지 서구의 노동조합은 각국에서 강력한 지위를 안정적으로 누릴 수 있었다. 그러나 1980년대 미국의 레이건 정부와 영국의 대처 정부가 노동조합을 억압하는 정책을 실시하고, 이후 세계화의 흐름 속에 기존 노동시장 구조에서의 노동조합의 역할과 법체계에 대한 논쟁과 공격이 시작되었다.

한국의 경우는 전평 이후 87년을 거쳐 90년대 중반까지 노동조합에 대한 억압적 정책이 계속되었고, 이러한 경향은 사실상 지금도 이어지고 있다. 그리고 민주노총 출범전까지 합법적으로 독점적 지위를 누리고 있던 한국노총은 정부와의 관계에 있어서도 동일한 지위를 가지고 있었지만 이는 정부의 노동부문 관리 정책을 원활하게 수행하기

위한 매개자로서의 기능에 국한된 것이었다. 따라서 사실상 노동조합과 정부와의 관계를 이야기하려면 민주노총과 한국노총-정부와의 관계를 살펴보지 않으면 안된다. 그리고 노동조합과 정부와의 관계를 어느 영역, 어느 수준까지 언급하는가에 따라 그 내용 또한 달라질 수밖에 없다. 따라서 여기서는 정부와의 관계를 노동조합의 정치적 영향력이라는 측면에서 살펴보되, 노동조합 구조와 산별노조 전환이라는 과정이 제기하는 문제들을 중심으로 살펴보고자 한다.

(1) 산별노조전환과 산별교섭 확장문제와 대정부 관계

현재 민주노총이 당면하고 있는 산별노조와 관련된 문제는 우선 미전환노조의 산별전환을 통한 전 조직적인 산별체제로의 이행을 들 수 있다. 다음으로는 조직과 교섭구조의 불일치인데 산별노조로 전환했다고 해서 산별교섭을 곧바로 할 수 있는 조건이 아닌데서 나타나는 문제이다. 보건의료노조가 출범후 8년만에, 금속노조가 3년만에 산별교섭을 실시할 수 있었고, 그 외의 노동조합은 사실상 산별교섭을 실시하는 곳이 거의 없다. 이것은 산별노조로 전환하더라도 그에 대응하는 사용자단체가 없기 때문인데, 이것이 조직구조와 교섭구조의 불일치를 낳는 주요한 요인이 되고 있다. 때문에 산별노조로 전환한 이후에 산별교섭을 수행할 수 있는 사용자단체의 구성이나 혹은 산별교섭을 강제할 수 있는 장치가 필요한데 지금은 이러한 것들이 전적으로 해당 노동조합의 힘에 맡겨져 있는 상태다. 세 번째는 협약적용의 문제인데, 산별교섭은 해당 산업에 전체적으로 적용될 수 있는 산별협약을 체결하고자 하는 것이다. 그러나 지금은 산별노조 내에서도 소위 중앙교섭이라고 하는 교섭틀 내에 들어와 있는 사업장에만 해당협약이 적용되고 있는 실정이다. 이러한 점들을 종합하면 산별전환 이후의 문제로 보다 시급한 것은 산별교섭의 성사와 이 결과로 체결

되는 산별협약의 적용 확장문제이다. 그러나 이 문제는 개별 노동조합만의 힘으로는 해결불가능하다고 해도 과언이 아니다.

이처럼 산별전환에서 산별협약의 체결과 해당 산업 전체에 적용하는 문제는 단순히 노동조합의 힘만으로는 쉽게 돌파하기 어려운 법제도적인 영역으로 접근해야 할 성격으로 전환되게 된다. 때문에 협약 효력 확장의 문제를 결정하는데 정부의 태도가 매우 중요하다는 점이 지적되기도 한다(Traxler,). 여기에 유럽국가에서 시행되고 있는 산별교섭의 법제화나 협약효력 확장제도가 확정되던 시기의 정치사회적 상황도 눈여겨볼 필요가 있다. 1차대전을 전후로 노동조합의 협조를 필요로 했던 혹은 혁명적 분위기가 만연하던 상황에서 각국 정부가 계급협조 혹은 계급타협의 일환으로 노동조합의 인정과 노동조합이 요구하는 제반 법제도 사항을 수용했다는 것이다. 이는 곧 민주노총이 정부나 자본으로 하여금 이와 같은 계급타협 혹은 노조의 요구를 수용하도록 만들 수 있는 ‘동력’을 ‘현실적으로’ 갖추고 있는가에 대한 점검을 필요로 한다. 이는 노동조합의 투쟁동력의 집중을 전제로 하면서 대정부 교섭역량 또한 강화해야 한다는 것을 말한다. 그 형태가 어떠한 것이든 투쟁으로만 돌파가 어렵다는 점을 감안하면 중장기적인 교섭전략과 전술도 고민해야 한다는 것이다. 기존과 같이 민주노총 일부의 역량만 동원되는 현실에서 투쟁이라는 구호만으로는 산별전환의 중장기적 목표를 달성하기가 매우 어렵다. 이는 정부나 사용자가 제기하는 의제에 대해 수동적으로 반응하던 관행에서 벗어나 최소한 산별노조의 영역에 있어서만큼은 조직 내부의 분명한 요구의 집약을 통해 공세적이고 적극적인 의제의 제기, 그리고 교섭과 투쟁을 유기적으로 결합시키는 발상의 전환이 이루어져야 함을 뜻한다.

(2) 노동자 내부의 격차와 산별노조

2006년 보건의료노조의 교섭은 다른 사항을 별개로 친다면 대병원의 임금인상율이 중소병원의 임금인상율보다 더 높게 합의되어 애초 산별노조를 건설할 때의 취지와는 다른 것으로 보인다. 이러한 현상이 벌어지는 것은 2개의 이유 때문이다. 첫째는 무엇보다도 현재의 노동조합이 교섭을 통해 확보하는 임금인상율(액)이 전적으로 개별기업의 지불능력에 의존하기 때문이다. 둘째는 현실적으로 노동조합의 조직력이 주로 대병원(대공장)에 의존하는 측면이 크기 때문이다.

그리고 다른 한편 민주노총의 대표적 산별노조라 할 수 있는 금속노조의 경우는 아직까지 중앙교섭에서 임금을 다루고 있지 못하다. 이는 노동조합 내부의 임금격차 때문인데 향후 새롭게 출범할 금속노조로 지형을 넓히면 이러한 임금격차는 더욱 커지게 된다. 결국 현재와 같은 임금격차가 존재하는 한 현실적으로는 상당기간 동안 산별노조가 임금을 산별교섭에서 다루기 힘들 것이라는 전망을 내놓게 한다. 이것은 또 다른 한편으로 임금을 다루지 않는 산별교섭의 의미를 반감시키게 된다. 산별교섭에서 최저임금인상 기준을 정하든, 일률인상안을 확정하든 노동조합이 선택할 수 있는 방안은 2가지인데, 최저임금인상 기준을 정하게 될 경우 그 기준이 너무 낮아질 가능성과 일률인상안을 정할 경우 지불능력이 없는 기업은 그 부담을 감당하지 못하는 문제가 발생할 것이다.

결국 산별노조가 산별교섭에서 임금을 어떻게 다룰 것이냐 하는 방식도 중요하지만, 보다 더 근본적인 문제에 대한 고민과 검토가 필요하다는 결론이 나온다. 이것은 현재와 같은 개별 기업의 지불능력에 의존하는 시스템하에서는 노동자간 격차가 언제나 노동조합의 딜레마로 작용할 것이라는 점을 보여준다. 사회보장제도가 갖춰져 있지 않는 현실에서 지불능력이 없는 기업은 도산시키는 게 맞다라는 주장은 비현실적이다. 때문에 노동조합 내부의 현존하는 격차를 인정하더라도 더 이상의 격차를 확대시키지 않으면서 산별교섭에서 임금을 다루

기 위해서는 그동안 민주노총이 끊임없이 주장해왔던 사회적 임금 비중의 확대를 위한 투쟁이 더욱 강화되어야 한다. 그리고 이 영역은 현재와 같이 산업간 조직력의 불균등, 임금과 근로조건의 불균등이 존재하는 상황에서는 개별 산별노조의 힘만으로는 해결하기 매우 어려운 과제가 된다. 결국 산하 산별노조의 힘을 결집한 상태에서 민주노총이 다루어야 할 교섭의제로 규정하는 것이 필요하게 된다.

(3) 민주노총의 정치적 영향력 확대를 위한 과제

독일, 스웨덴, 미국, 영국, 일본 노동조합의 정치적 영향력을 비교 분석한 Taylor(1989)는 조직율이 높고, 집단적 연대의식을 가진 소수의 산별노조로 구성된 집중화된 노동조합이 조직율이 낮고 많은 수의 노동조합으로 구성된 분권화된 노동조합보다 정치적 영향력이 크다고 한다. 특히 집중화된 산별노조가 하나의 지배적인 전국중앙조직을 가지고 있으면 정치적 영향력이 커질 가능성이 있다. 그러나 노동조합의 규모, 수, 조직율이 중요한 변수이기는 하지만 정치적 영향력은 순전히 이러한 변수에 의해서만 규정되지는 않는다. 조직구조의 집중성과 함께 더욱 중요한 것은 이데올로기적 연대의 집중성이며, 이는 노동자 전체의 이익을 개별 이익보다 우선시하는 결과를 가져온다는 것이다. 산업에 근거한 노동조합(산별노조)이 조직되어 있고, 그 수가 적으면 상호조정과 통제가 쉬워진다. 이러한 상황이 전개된 것은 중앙집중과 집단적 연대성의 실현이 노동조합의 생존에 필수적이라는 점을 인식했기 때문이었다.

노동조합이 직면하는 정치적 어려움은 자본주의 사회의 정치에서 부차적인 지위를 가지고 있다는 것에서 발생한다. 노동조합의 영향력이 제한되는 이유는 △노동조합이 소수이기 때문에 방어적이며 대표성을 확보하지 못하고 있다는 점 △노동조합이 이념이나 직업별로 분

단되어 있으며 모든 노동자가 가입하지 않는다는 점 △정치적 정당성이 이해집단간 상호작용보다는 선거에 의해 발생된다는 점 △노동조합 통합성의 정도가 교섭결과를 조합원에게 설득할 수 있는 지도부의 역량에 의해 제한된다는 점, 즉 조합원들이 교섭결과를 자신의 이익과 밀접하게 관련이 있다는 인식을 하지 않을 경우 조합원들을 설득하기 어렵다는 점 때문이다. 이것이 노조와 정부의 관계를 불안정하게 만드는 요인이 되기도 한다. 노동조합은 자신의 힘으로 정부의 양보를 얻어내기를 원하지만 노동조합이 단체교섭의 결과를 전면적으로 적용시키기에는 한계가 있다. 때문에 노동조합은 필연적으로 상대적 열세의 위치에 서있게 되는 것이다. 이러한 열세를 만회하기 위해 노동조합은 정치과정에 조합원과 조직력을 투여하면서 법적 양보를 확보하려는 노력을 기울이게 된다. 단체교섭은 정치활동에 의해 보완되어야 한다. 따라서 노동조합은 스스로 정치세력화하거나 정당과의 관계를 형성하려고 한다. 노동조합과 정당과의 관계가 형성되는 이유는 정당의 입장에서는 광범위한 지지층의 확보이고, 노동조합의 입장에서는 정부의 정책결정에 영향력을 행사하기 위한 것이다. 이러한 입장에서 보면, 노동조합은 선거 영역에서 정당의 우위를 인정하는 한편, 정당은 산업 영역에서 노동조합의 우위를 수용하는 교환관계가 존재한다. 물론 이 둘은 명백하게 분리된 것도 아니며 명확한 책임을 구분하고 양자간 긴장관계를 잘 관리하는 역량의 존재가 노조-정당간 성공적 관계를 형성하는 방법이다.

노동조합의 정치적 영향력은 노동조합의 구조와 관련이 있고, 또한 노동조합의 주된 기능인 단체교섭만으로는 자본주의 사회에서의 열세를 만회하기 어렵기 때문에 정당과의 관계를 형성하면서 정부 정책에 영향력을 행사하고자 한다. 그러나 문제는 개별 노동자로 보면 그 사회의 압도적 다수를 차지함으로써 상당히 유의미한 존재로 부각되지만, 실제 투표 행위에 있어서는 ‘노동조합’의 방침에 따라서 행동하지

않는다는 점이다. 즉, 조합원은 노동조합에 대해 여러 유형의 충성도를 가지고 있으며, 조합원이라는 것이 조합원으로서의 이해관계에 따라 일관되게 투표를 한다는 것을 의미하지는 않는다. 여기에 노동조합 지도부가 조합원의표를 획득하기 위해 상호경쟁하기도 한다. 이것은 앞에서 언급한 노동조합 구조의 문제와 함께 조합원의 의식과 행동을 변화시키기 위한 과정을 필요로 하며, 또한 조직내 민주주의를 활성화시켜야 한다는 것을 뜻한다.

이들로부터 향후 정치적 영향력을 확대하기 위한 조직 내 과제를 요약하면 다음과 같다. 물론 이들 과제는 상호 분리된 것이 아니며 동시에 수행해야 하는 것들이다. 예를 들면 산별노조로의 재편을 통한 구조적 집중성을 조직 행동으로 뒷받침하기 위해서는 현재 민주노총 내부의 의사결정과정에서의 절차적 합리성과 민주주의의 강화가 필수적이며, 이것은 다시 총연맹과 전체 조합원을 하나로 묶는 간부 역량의 강화를 필요로 한다. 역으로 산별노조 재편은 현재의 기업별 역량을 질적으로 확대 강화할 수 있는 제반 물적 조건을 제공할 것이다.

△ 민주노총의 산별체제화의 시급한 이행과 소수노조로의 재편을 통한 집중성의 강화

△ 노동자계급 연대의식의 확산을 통한 집단적 이해관계의 제기와 관철을 위한 노력

△ 지도부가 조합원을 설득할 수 있는 역량의 강화: 이는 조직민주주의와 동시에 현장성을 강화해야 하는 과제로 제기된다. 여기서 조직민주주의는 최근에 쟁점이 되고 있는 선거제도를 둘러싼 논의가 아니라 오히려 의사결정과정에서 집단적 합의를 도출하는 조직문화의 형성과 권력경쟁이 아닌 노동조합 구조의 변화와 연대의식을 강화하기 위한 경쟁체제로의 전환을 의미하는 것이다¹⁵⁾.

△ 민주노동당의 강화와 책임질 영역에 대한 구분 및 관계 재정립 등이다.

민주노총의 강화는 조직내 계층구조인 총연맹과 산별연맹, 지역본부, 사업장단위 조직 중 총연맹 중앙을 강화한다는 의미가 아니라 이들 부분 조직을 포괄하는 집합체로서의 조직인 말 그대로 민주노총을 강화한다는 것이다.

-
- 15) 가장 민주적 조직이라고 하는 대중정당과 노동조합 조직에서 소수지배의 과두제가 나타나는 것은 모든 조직에서 필연적으로 나타나는 경향이라고 한다. 때문에 민주주의의 이상을 어떻게 달성하느냐보다 어느 정도의 민주주의가 그 자체로 가능하고 현재에서 실천가능하며 바람직한가 하는 점을 고려하는 것이 더 중요하다는 지적을 되새길 필요가 있다(미헬스, 1911:390-392). 이렇게 본다면 현재 민주노총에서 변화시켜야 할 것은 제도의 영역에서는 단순한 선거제도가 아니라 조직구조와 관련된 제도의 영역이며, 내용적으로는 중앙과 현장을 연결하는 간부역량의 강화이고, 가장 우선은 현재의 조직역량을 분산시키고 있는 의사결정과정에서의 토론과 합의를 통한 결정과 이행을 강제할 수 있는 민주집중제의 조직문화라 할 수 있다.

제2장

산별노조 운동에 관한 선진국의 사례

제1절 남아프리카 공화국

김 영 수(경상대 사회과학연구원)

1) 들어가는 말

민주노조진영은 산별노조 건설의 거대한 ‘흐름’을 복원하고 있고, 그 복원의 기조는 ‘민주노조운동의 위기이자 기회이다.’라는 반전의 미학이다. 민주노조운동은 역사적으로 위기상황을 겪지 않았던 적이 없었던 것 같은데, 그때마다 ‘반전의 미학’은 노동자들에게 새로운 희망을 강제하려 하였다. 민주노총은 2006년까지 산별노조를 건설하기 위한 각종의 계획들을 제출하고 있고, 그 계획을 실현하기 위한 투쟁들을 조직하고 있다. 이러한 ‘흐름’이 복원하게 된 원인이야 다양하게 지적할 수 있지만, 민주노조 진영은 대부분 ‘자본축적 구조 및 노동자 계

급 구성의 변화, 신자유주의 구조조정 저지투쟁에서 경험했던 기업별 노조운동의 한계, 국가-자본의 힘에 두려움으로 중독되어 가는 조합원들의 의식상태, 가속화되는 현장권력의 공동화 현상, 민주노총을 중심으로 한 상급조직의 변화와 혁신을 지향하는 흐름, 형식주의적 투쟁의 과정에서 나타난 패배의 '누적' 등에 대해 공감한다고 할 수 있다. 이러한 현상을 민주노조운동의 정체성으로 규정되어 왔던 민주성, 자주성, 연대성, 투쟁성, 계급성 등의 훼손으로 규정하기도 한다. 노동운동의 위기논쟁의 과정에서 다양하게 제기되었던 문제들이다. 이러한 현상들을 극복할 수 있는 대안의 하나로 산별노조가 대두하고 있는 것이다.

산업별 노동조합은 노동자들의 저항역량과 조직역량을 효율적으로 통일시켜 낼 수 있고, 노동조합이 자본주의 국가와 자본에 대해 압력을 가할 수 있는 최고의 조직형태라 할 수 있다. 하지만 산업별 노동조합이 노동현장과 유기적으로 소통할 수 있는 조직체제와 조직운동을 보장하지 않는다면, 노동조합운동의 관료화와 조직운영의 형식화를 초래하는 주요 원인으로도 작용한다. 조직체제를 형식적으로 구축하는 것이 곧 산업별 노동조합 조직체제의 효용성을 보장하는 것은 아니다. 그런데 현 시기 자본주의 사회에서 노동자 계급이 산업별 노동조합운동의 이러한 이중적 성격을 토대로 사회구조를 변혁시키고자 하는 투쟁의 중심에 서 있는 국가들이 있는데, 그 중에서 가장 대표적인 국가가 남아공이다.

COSATU(남아공노동조합총연맹)는 1985년에 '비인종주의, 비성차별주의, 남아공의 민주주의, 노동자 통제주의, 1산업 1노조주의, 노동자 국제주의' 등의 실현을 목표로 건설된 남아공 노동조합 총연맹이다. 2006년 현재 COSATU에 가입된 노동조합은 21개의 산업별 노동조합과 일반노동조합이고, 조합원은 약 180만 여 명이다. 그러나 COSATU는 남아공 ANC정권의 한 주체로 존재하면서 ANC정부에

한편으로는 사회구조의 변혁을 지향하는 대항의 주체이기도 하고 다른 한편으로는 국가권력과 조합주의적으로 협력하는 주체이기도 하다. COSATU는 산업별 노동조합운동의 이중적인 측면을 동시에 드러내고 있다.

남아공 노동조합총연맹(이하 COSATU)은 ‘구조변혁적 노동조합주의’¹⁶⁾를 토대로 남아공 사회구조를 변혁하려는 투쟁의 중심에 서 있다. 그러나 남아공 노동조합운동의 구심체로서의 COSATU 역시 산업별 조직체계의 이중성, 즉 산업별 조직체계의 긍정적인 측면과 부정적인 측면에 직면해 있다. 1999년 6월 총선의 결과로 제2기 아프리카 민족회의(이하 ANC)정권을 출범시키는데 있어서 흑인 노동자들을 조직적으로 동원한 한 주체이자 2000년 5월 10일 총파업 투쟁에서 약 400만 명¹⁷⁾의 노동자들을 동원한 조직주체이듯이, COSATU는 ANC 정권의 한 축으로서 ANC정권과 자본진영에 대항하는 노동자들의 투쟁을 조직적으로 통일시킬 수 있지만, “노동현장의 조합원과 현장위원들 간의 괴리, 노동조합의 가장 기본적 활동주체인 현장위원들과 지도부간의 괴리”¹⁸⁾ 등이 심화되고 있다는 평가에서도 완전하게 벗어나 있지 못하다.

한국의 노동조합운동은 2006년 현재 산업별 조직으로 전환하기 위해 노력하고 있다. 문제는 산업별 노조운동의 조직적 형식과 내용을 동시에 추구해야 하는 어려움에 처해 있다는 점이다. COSATU의 조직체계 및 운영, 투쟁의 사례, 그리고 조직발전의 과정에서 나타났던

16) 보다 구체적인 내용은 김영수, 「남아공의 구조변혁적 노동조합주의」, 한국노동이론정책연구소, 『현장에서 미래를』, (서울, 1998년 10월 호)을 참조.

17) 2000년 5월 현재 COSATU 조합원 수는 180~190만 명이다. 조합원 수보다 약 210만~220만 명 정도가 더 참여한 것이다.

18) NUMSA, “National Congress Structure of 6th”, “NUMSA 6th National Congress Declaration”, 2000. 8 (<http://www.numsa.org.za/congress/6th/6thcong-struct.html>)

다양한 쟁점들을 소개해야만할 근거이다. 물론 한국 노동조합운동의 특수성을 고려하면, 남아공의 사례를 직접 적용하기 힘든 상황이다. 하지만 남아공 노동조합운동의 역사적인 발전과정을 구체적으로 검토하는 과정에서 다양한 문제의식들이 소개되고 규명된다면, 한국 산업별 노동조합운동의 시사점들을 남아공 산업별 노동조합운동의 사례에서 찾을 수 있을 것이다. 즉 COSATU가 급속하게 발전하게 된 동력을 어디에서 찾아야 할 것인가? COSATU는 어떠한 체제로 운영되고 있는가? 마지막으로 이러한 문제의식들을 해결하는 과정에서 남아공 노동조합운동의 조직발전 과정에서 드러난 특징과 그 시사점들이 밝혀질 것이다.

2) COSATU 결성의 배경과 과정

(1) COSATU 결성의 배경

① 지역을 중심으로 한 법외독립노조운동

남아공 흑인 노동자들은 강력한 현장위원(Shop Steward)들의 투쟁으로 지속된 법외독립노동조합운동과 식민지 해방투쟁이라는 정치적 노동조합운동을 계승하고 있는 자신들의 노동조합연맹을 결성하고, 그것을 중심으로 제반 이해를 관철시켜 나가고 있다. 1950년대에는 SACTU가 그 역할을 담당하였지만, 1985년 11월 이후에는 COSATU가 그것을 담당하고 있다. 그런데 COSATU를 결성하기 이전의 대표적인 노동조합연맹의 내부에서 발생했던 다양한 쟁점들을 구분해서 살펴보면, COSATU결성투쟁의 핵심적 동력으로 작용한 법외독립노동조합운동과 노동현장의 활동가들인 현장위원(shop steward)들의 역사적인 투쟁의 성과, 그리고 그러한 역사적 토대를 바탕으로 COSATU

가 결성되어 운영되고 있다는 것 등을 규명할 수 있을 것이다.

흑인 노동자들은 노동조합을 결성하는 초기부터 “대부분 지역을 중심으로 한 지역 정치조직과 긴밀하게 결합된 상태에서 노동자들을 산업별로 조직하였다. 특히 동일산업 내 노동자들의 낮은 임금, 열악한 노동조건 등에 처해 있는 노동자들을 조직화하였다.”¹⁹⁾ 이렇게 조직된 범외독립노조들은 합법화된 노동조합연맹에 참여하거나 독자적으로 존재하기도 하였지만, 대부분 합법화된 노동조합연맹에 참여하여 흑인 노동자들의 이해를 관철시키려 하였다.

범외독립 노동조합운동을 전개한 주체들이 노동조합연맹에 참여하거나 혹은 그대로 존속하면서 남아공 노동조합운동이 발전하게 되는 핵심적 동력으로 작용하였다. 범외독립 노동조합운동은 1955년 남아공노동조합회의(이하 SACTU)의 출현과 함께 본격적으로 시작되었지만, 흑인 노동자들은 1972~1973년 더반(Durban) 지역을 중심으로 한 총파업 투쟁이후, 지역을 중심으로 수많은 산업별 범외독립노동조합을 결성하였다. 이러한 범외독립노동조합은 SACTU가 불법화되고 난 이후 각종 노동조합연맹의 흥망성쇠(興亡盛衰)를 결정하는 힘으로 작용하였다.

COSATU가 결성되는 그 순간까지 범외독립노동조합도 존재했다. FCWU(요식업 노동조합), GWU(일반노동조합), CCAWUSA(상업판매연합노동조합) 등이었다. 이들 노조들은 전투적이고 민주적인 노동조합운동을 제도권 밖에서 전개하였다. 특히 FCWU는 1950년대에 SACTU에 가입하였다가 국가의 탄압을 받았음에도 불구하고, 1985년까지 범외독립 노동조합으로 존속한 것이다. 비록 1985년 말 현재 이들 노조의 역량은 국가-자본의 집중적인 탄압으로 남아프리카노동조

19) Gerald Kraak, *Breaking the Chains Labour in South Africa in the 1970s and 1980s*, Pluto Press, London, Boulder, Colorado, 1993, pp. 190-191.

합연맹(이하 FOSATU)나 남아프리카노동조합협의회(이하 CUSA)에 비해 약했으나, FOSATU와 함께 COSATU건설의 핵심적인 주체로 참여하게 되었다.

SACTU는 1955년 남아공 공산당이 주도하여 만든 노동조합연맹인데, 출범 당시 19개 노조 약 20,000여 조합원이 가입하였다. 이 연맹은 1960년 백인정권의 국가비상사태 선포로 합법적인 활동을 할 수 없게 되었고, 1963년 이후에는 지하 혁명적 노동조합운동 조직으로 1988년까지 존재하였다. 반(反)아파르트타이드 투쟁의 한 주체였던 SACTU의 정치적 투쟁의 전통은 COSATU가 계승하고 있다. 1986년 3월에 COSATU와 ANC/SACTU는 회담을 개최하여 “민주변혁투쟁에서의 노동자 계급의 역할 강조, 만델라 석방 투쟁, 사회주의적 구조변혁을 위한 정치전망”²⁰⁾ 등에 공유하였다. 비록 COSATU가 “다계급 연합에 기초한 대중 민주주의 투쟁을 강조하면서도, 그러한 투쟁이 사회주의의 발전에 장애가 되지 않는다.”²¹⁾는 것을 분명하게 밝혔던 것이다.

SACTU는 ANC-SACP와 함께 해외혁명 근거지를 중심으로 국내 노동조합운동을 지도하였는데, 그 지도력은 1972~73년을 시작으로 한 1970년대 흑인 노동자 총파업 투쟁에서 발휘되었다. 1976년 소웨토 봉기와 1980년대 초반 흑인 노동자들의 출근거부(stay-away)투쟁에서 중심적인 역할을 담당하였던 것이다. 그러나 SACTU는 COSATU-ANC-SACP간의 삼자동맹이 이루어지고, 이 동맹체제를 중심으로 한 남아공 민주변혁투쟁이 활성화되던 1988년에 COSATU에 가입함으로써 해소되었다.

20) Jeremy Baskin, *Striking Back - A History of Cosatu-*, verso; London, New York, 1991, p. 94.

21) Jeremy Baskin, *ibid*, 1991, p. 95.

②합법적인 노조운동 내부에서의 투쟁

흑인 노동자들은 법외 독립노조운동을 전개하는 세력과 합법노조연맹에 참여하여 노동조합운동을 전개하는 세력 간의 갈등, 노동조합에 가입할 수 있는 자격을 흑인으로 제한하려는 세력과 그 범위를 확대하려는 세력 간의 갈등, 그리고 합법노동조합연맹 내부에서 국가-자본의 정책을 둘러싼 노동조합간의 긴장과 갈등의 역사적 주체로 존재해 왔다. 이러한 주체들이 바로 SACTU의 개별적·조직적 주체이자 COSATU를 결성하는 주체들이었다.

SACTU에 대항하는 노동조합연맹이 1956년에 결성되었는데, 그것은 남아공노동조합협의회(이하 TUCSA)이다. 이 연맹에는 화이트칼라노조, 공공부문의 전문직업 결사체, 동업조합, 반숙련 노동자들의 노동조합이 참여하였다.

TUCSA는 결성 당시 흑인 노동자들의 가입을 허용하지 않았지만, 성장하고 있었던 흑인 노동자들의 법외독립노조를 수수방관할 수 없었다. 그래서 1962년에 흑인 노동자들의 가입을 허용하였고, 1966년 당시 법외독립노조로 존재했던 13개 흑인노조의 조합원 약 7,000여명이 이 연맹에 가입하였다. 그러나 흑인 노동자들이 이 연맹을 중심으로 급속하게 성장하자, 이 연맹은 1967년에 다시 흑인 노동조합의 자격을 박탈시켰다가 1968년에 다시 복권시키는 등 흑인 노동자들의 힘의 변화에 따라 조합원의 자격 여부를 결정하였다.

1972~73년 더반(Durban) 지역을 중심으로 한 흑인 노동자들의 총파업투쟁을 계기로 TUCSA는 평등노조(parallel unions)를 조직화하는 평등전략(parallel strategy)을 채택하고, 흑인 노동자들을 본격적으로 조직하기 시작하였다. 그리하여 1983년에는 57개 노조 약 500,000명의 조합원을 보유하는 거대한 연맹으로 발전하였다. TUCSA는 기본적으로 그러나 정권과 자본의 합법적인 틀 내에서 활동하였기 때문에, 연

맹 내부에서 흑인 노동자들의 반정부적이고 민주적인 요구를 반영하기 힘들었다.

그래서 흑인 노동자들은 1979년 이후 자동차산업, 금속산업, 그리고 다른 전략산업을 중심으로 범외독립 노동조합을 결성하였다. 예를 들면, 1979~1983년 사이에 TUCSA의 흑인 조합원들은 당시 범외독립 노동조합으로 존재하고 있었던 자동차산업 연합노조, 기계산업 노동조합, 전국유통분배노동조합, 전국가구산업노동조합에 대대적으로 가입하였다. 이로 인해 1984년 TUCSA의 조합원 수는 340,000명으로 하락되었고, 노동조합 연맹의 산업적 기반을 거의 상실하게 되었다. 특히 조합원들이 1985년 COSATU의 결성에 참여함으로써 그 역량은 매우 취약하게 되어 1987년에 해체를 선언하게 되었다.

남아공의 백인정부는 1979년 비하흔위원회(Wiehahn Commission)를 구성하여 흑인 노동자들의 노동조합운동의 합법성 여부를 결정하게 하였고, 비하흔위원회는 흑인 노동조합연맹의 합법성을 부여하였다. 1972~73년 총파업 투쟁 이후 범외흑인독립 노동조합운동을 전개해 왔던 주체들은 합법적인 FOSATU와 CUSA에 가입하였다. 또한 TUCSA에서 탈퇴하고 독립 노동조합을 건설한 주체들도 참여하게 되었다.

FOSATU와 CUSA는 흑인 노동자들의 요구에 따라 “단위 사업장과 노동현장의 문제”²²⁾에 기반하는 노동조합운동을 전개하였기 때문에, 1980년대 초에 “단위 사업장간 교차협의 구조, 노동조합간 교차협의 구조, 지역구조와 지방구조”²³⁾ 등을 정착시켰다. FOSATU는 나탈(Natal)지역과 비트바터스(Witwaters)랜드 지역의 산업별 노동조합 활동가들과 SACTU의 활동으로 구속되었다가 석방된 활동가들이 중심이 되어 결성한 흑인 노동조합연맹이었다. FOSATU에 가입했던 주요

22) Gerald Kraak, op cit, 1993, p. 182.

23) Gerald Kraak, ibid, 1993, p. 183.

노동조합으로는 'MAWU(금속노동자 연합노조), PWAU(가구산업, 페인트산업 노동조합), CWIU(화학산업 노동조합), NAAWU(동케이프 중심의 자동차산업 노동조합)' 등이었다.

1979년 FOSATU가 출범 당시에 지향했던 목표는 '정치활동에 직접 관여하지만 노동현장을 보다 더 강화한다. 즉 강력한 노동현장의 조직구조를 토대로 노동자 통제를 실현한다.' 것이었다. 그런데 1981년 FOSATU 내에는 현장위원협의회(Shop Steward's council)가 결성되었다. 이 위원회는 노동현장에 기반하는 노동조합운동의 토대로 작용하였다.

그러나 FOSATU와 CUSA는 백인 정치권력의 점진주의적 변화를 지향하였기 때문에 1980년대 초반 당시 급격하게 부상한 흑인 노동자들의 정치적 역할, 즉 반(反)아파르타이드 투쟁의 중심적 역할을 수용하지 못하였다. 그래서 각 지역과 지방에서 공동체 투쟁과 정치투쟁을 지향했던 조합원 대중들, 그리고 주요 노동조합들이 1985년 COSATU의 결성에 참여함으로써 사실상 해체되었다. COSATU가 FOSATU의 각 지방 현장위원협의회를 거의 계승하게 되었다.

1979년 FOSATU에 가입하지 않은 흑인 노조 대부분은 1980년에 결성된 CUSA에 가입하였다. CUSA는 흑인 노동조합운동의 지도부에 백인이 참여하는 것을 반대하는 세력들, 즉 '흑인 지도력(Black Leadership)'을 강조한 그룹인데, 대표적인 참여 노동조합은 'NUM(전국광산업노조), TAWU(운송연합노조), BCAWU(건설연합노조)' 등이다. 그러나 NUM만이 COSATU에 가입하였고, 나머지는 1986년 10월 '흑인의식(Black Consciousness)'에 기초하는 NACTU에 참여하였다.

이러한 합법적 노조운동의 내부에서 발생했던 쟁점은 크게 세 가지이다. 첫째, 정부나 자본과 협력하면서 조합원들의 대중적인 이해를 점진적으로 확장시켜야 한다는 입장이다. 노동조합운동의 협조주의적인 노선이다. 둘째, 조합원들의 전투적인 투쟁을 내세워 정부나 자본

으로부터 조합원들의 이해를 확보해야 한다는 입장이다. 투쟁을 통해 조합원들의 이해만을 추구하는 전투적인 노동조합주의 노선이라 할 수 있다. 셋째, 인종해방 및 흑인 노동자들의 국가권력을 수립하기 위한 투쟁의 과정에서 노동자들의 이해를 확보해야 한다는 입장이다. 노동조합운동이 사회체제의 모순을 극복하는 투쟁의 주체로 나서야 한다는 혁명적인 노동조합주의 노선이라 할 수 있다.

흑인 노동자들은 합법적인 노동조합연맹의 내부에서 이러한 노선을 둘러싼 투쟁을 전개하였다. 인종차별주의가 보편화되어 있고 흑인 노동자들의 노동조합운동을 탄압하고 있는 상황에서, 전투적인 노동조합주의 노선과 혁명적인 노동조합주의 노선은 일반적으로 소수세력으로 존재할 수밖에 없었다. 노동조합운동의 지도부들은 정부와 자본의 요구를 수용하는 수준에서 임금인상투쟁 및 노동관계법 개정투쟁을 전개하였다. 그래서 전투적인 노동조합주의와 혁명적인 노동조합주의를 지향하는 지도부들은 1981년~82년 East Land에서 금속 노동자들의 총파업 투쟁을 조직하였다. 노동조합연맹의 지도부들의 의지와 무관하게 전개된 투쟁이었다. 1981년에 결성된 현장위원협의회가 조직한 투쟁이었다. 이 위원회는 새로운 조합원을 조직하는 주요한 수단이었으며, 산업별 연대투쟁을 확산시키는 주요 수단이었다.²⁴⁾ 1987년 각 지역 현장위원협의회는 COSATU로 계승된 상태에서 지역 내 다양한 조직들과의 연대, 즉 1987년 당시 47개 지역조직 간의 연대에 있어서 중추적인 역할을 하였다.

(2) COSATU 결성의 과정

COSATU를 건설하기 위한 운동은 흑인 노동자들의 정치적 정향,

24) Gerald Kraak, *ibid*, 1993, p. 186.

즉 아파르타이드 국가권력을 무너뜨리기 위한 정치적 투쟁을 수용하지 못하는 FOSATU와 CUSA의 한계에서 비롯되었다. 노동현장의 흑인 노동자들은 점진주의적으로 백인 국가권력을 개혁하려는 FOSATU와 CUSA의 정치노선을 수용하지 않고, ANC-SACP-PAC 등의 다양한 정치조직과 함께 투쟁으로 백인 국가권력을 무너뜨리고 난 이후 사회주의 국가를 수립하려 하였다. 1983년 UDF를 중심으로 한 '3원의회' 반대투쟁에서 흑인 노동자들이 중심 주체로 나선 것은 당시 흑인 노동자들의 정치적 경향성을 방증하고 있다. 더욱이 SACTU가 1산업 1노조에 기초하는 새로운 흑인 노동조합연맹의 필요성을 제기하면서 COSATU 건설운동은 가속화되었다.

이 운동은 1981년 8월 제1차 흑인 노동조합 대표자회의가 개최되고 난 이후, 4년 3개월 동안 총 13회의 대표자회의를 끝냈다. 제1차 대표자회의의 결의내용은 COSATU 건설운동의 원칙을 결정하는 것이었는데, 그것은 “모든 주요 노동조합과 연맹이 참여한다. 산업별 협의회 체제를 거부한다. 지역별 연대위원회를 설치한다.”²⁵⁾는 것이었다. 이는 새로운 연맹이 결성되기까지 노동조합별 독자성을 부정하고, 모든 노동조합의 역량통일을 지향하는 것이었다. 아무튼 장기간의 논의 결과 1985년 11월 조합원 33개 노동조합의 가입과 약 460,000명의 조합원으로 구성된 새로운 노동조합연맹인 COSATU가 결성되었다.

COSATU 결성과정에서 흑인 노동조합간의 다양한 조직체계, 운영체계, 조직목표 등의 차이점들이 발생하게 되었는데, SACTU/ANC의 지도력은 이 지점에서 영향력을 발휘하였다. COSATU 결성에 있어서 결정적인 장애요인은 “①전투적인 노동조합 지도부들의 구속·감금 ②노동조합간의 다양한 조직체계 및 운영체계 ③일반노조와 산업별 노조 간의 정치적 정향성 ④FOSATU와 CUSA에 소속된 노조 간의

25) Gerald Kraak, ibid, 1993, p. 202.

차별성 ⑤국가등록제에 대한 대응의 차별성”²⁶⁾ 등이었다.

이러한 장해요인들은 사안별 쟁점으로 부각되었다. 핵심적인 논쟁의 사안은 국가등록제 수용 여부, 비인종주의 수용 여부, 노동현장 수준에서의 교섭권 소유 여부, 공동체의 정치적 사안에 대한 관여 여부 등이었다. 이 중에서도 가장 핵심이 되었던 것은 국가등록제의 수용 여부와 정치투쟁의 노선이었다.

그런데 당시 산업별 노동조합연맹이었던 FOSATU는 국가등록제의 수용을 강력하게 주장하였다. “국가등록제는 국가-자본의 노동자 통제수단이 아니라 오히려 노동자들이 국가-자본에 대해 압력을 가할 수 있는 매개체이다. 국가등록제를 수용해야 만이 흑인 노동자들과 그들의 노동조합이 새로운 활동공간에서 자신들의 이해를 획득할 수 있다.”²⁷⁾고 하였다. 반면에 일반노조들과 법외독립노조들은 국가등록제의 거부를 주장하였는데, 그것은 “국가등록제는 흑인 노동운동에 대한 국가-자본의 정치적, 경제적 통제가 불가능해지자 통제전략의 변화 차원에서 시행되는 것이고, 비하헌위원회가 제안하고 있는 노동관계법 개정안은 오히려 법외독립노동조합운동을 합법적인 틀 내에서 통제를 강화하려는 시도에 불과하다.”²⁸⁾는 주장이었다.

그래서 흑인 노동조합은 각 연맹간의 특수성을 인정하면서도 COSATU 결성투쟁만은 국가등록제를 거부한 상태에서 지속하기로 하였다. 여기에서 중요한 점은 이견과 쟁점이 존재함에도 불구하고 COSATU 결성투쟁을 통일적으로 전개하였다는 점이다. 일반노조가 사안별 이견을 제출하고 COSATU 결성회의에 잠시 불참한 적이 있

26) Gerald Kraak, 1993, pp. 195-197.

27) David Henson, "Trade Unionism and The Struggle for Liberation South Africa", 김영수 편저, 『남아공의 변혁운동과 노동조합』, (서울: 현장에서 미래를, 1996), 98쪽.

28) David Henson, 위의 글, 김영수 편저, 위의 책, (서울: 현장에서 미래를, 1996), 98-99쪽.

었고, 또한 쟁점에 대해 이견을 달리하는 노동조합들이 있었지만, 이들 노동조합이 COSATU 결성투쟁에서 끝까지 참여하였다는 것이다. 이러한 현상은 정치투쟁의 노선을 둘러싼 논쟁에서도 마찬가지였다.

FOSATU와 CUSA가 공동체의 정치적 사안, 즉 노동자들이 중심이 되는 정치적 대중봉기에 관여하지 말 것을 주장한 반면에 일반노조와 법외독립노조들은 직접적인 관여를 주장하였다. 조직적 주체로는 산업별 노동조합연맹이었던 FOSATU와 CUSA, 법외독립 노동조합이었던 FCWU, GWU, CCAWUSA였다. FCWU와 GWU는 “UDF를 중심으로 한 직접적인 정치투쟁, 흑인거주지역을 중심으로 한 봉기정치”²⁹⁾를 지향하고 있었기 때문에 소부르주아적인 대중정치를 지향하는 FOSATU와는 정치적으로 절연한 상태였다. 그러나 그러한 차별성들이 상호간의 갈등으로 작용하기도 했지만, 흑인 노동조합운동의 새로운 연맹을 건설하는데 있어서는 동일하게 대응하였다. 이 문제 역시 형식적으로는 국가-자본에 대한 인식의 차이에서 비롯되었지만, 실질적으로는 ANC-SACP와의 정치적 긴밀성의 정도에 따라 차이를 보인 것이다. 이는 흑인 노동조합간의 다양한 차별성을 통일시킬 수 있었던 전국적인 투쟁력과 SACTU의 지도력이 존재했기 때문에 가능했다.

COSATU의 결성 시기를 둘러싸고 다양한 쟁점이 제기되었다. 쟁점이 발생하게 된 배경은 “전투적인 노조운동에 대한 정부와 자본의 극심한 탄압, 조직을 결성하고 유지시킬 수 있는 주체의 형성이 미약, 합법적인 노동조합연맹을 개혁하면서 조합원의 이해를 보다 점진적으로 확보해야만 할 조건의 존재, 노조운동 지도부의 구속과 도피 등이었다.”³⁰⁾ “첫째, 시기상조론과 점진적 결성론이었다. 전투적인 노조운

29) Jeremy Baskin, op cit, 1991, p. 43.

30) Willy Madisha, 현 COSATU 위원장, 인터뷰(2006년 8월 8일, 요하네스버그)

동이 정부와 자본의 극심한 탄압을 유도한다는 전제에서, 합법적인 노조연맹의 내부에서 노조운동의 주체를 보다 강력하게 형성해야 한다는 논리였다. 즉 합법적인 노동운동의 공간에서 노조운동의 주체적인 조건을 점진적으로 강화하는데 주력하고자 하였다. 노조운동의 주체를 보다 강력하게 형성하는 과정이 곧 산업별 노조의 전국적 조직을 결성하는 과정이었던 것이다.”³¹⁾ 그러나 노동현장의 현장위원들을 중심으로 하는 현장위원협의회는 이러한 논의에 대해 강력하게 반발하였다. 노조운동의 주체적인 조건은 투쟁의 과정에서 변화되는 것이지 정부와 자본의 시혜적인 정책으로 변화되지 않는다는 주장이었다. 건설시기를 둘러싼 둘째 노선인 “즉각 건설론”이 제기되었다. 정부와 자본의 탄압을 전투적인 투쟁으로 극복하면서 노조운동의 지도부나 주체를 형성하고, 산업별 노조의 전국적 조직이 이러한 주체들을 중심으로 결성되어야 한다는 논리였다. 남아공 노동자들은 ‘즉각건설론’을 지배적인 노선으로 정착시키고 COSATU 결성투쟁을 전면적으로 전개하였다.

일반노동조합들은 FOSATU, CUSA, 그리고 다른 노동조합들과의 사안별 쟁점에 대해 이견을 제출하고, COSATU결성회의에서 탈퇴하였다. 1984년 3월회의와 1984년 6월회의에 일반노동조합이 참여하지 않는 사태가 발생한 것이다. 그러나 이러한 사태도 흑인 노동조합과 정치조직들의 전국적인 대중봉기투쟁으로 해결되었다.

1984년 9월 발 트라이앵글(Vall Triangle)지역에서 발생한 국가의 노동자 탄압, 즉 흑인 노동조합운동은 노동자 교육에 대한 국가의 탄압에 대해 전국적인 봉기로 맞섰다. 이 당시 “광산업자들은 중무장한 사병들을 고용하여 파업 노동자들에게 직접 총을 쏘았으며, 1985년 1월~7월 사이에 사망한 노동자가 300명 이상이였다.”³²⁾ COSATU가

31) Willy Madisha, 현 COSATU 위원장, 인터뷰(2006년 8월 8일, 요하네스버그)

결성되고 난 이후 COSATU에 대한 탄압도 지속되었다. 1986년 6월 국가비상사태의 선포로 흑인 노동자들을 총과 칼로 억압했던 백인 정권은 1987년 3월에 200여 명의 중무장 경찰들을 COSATU에 난입시켜 모든 자료와 장비를 파괴하게 하였으며, 400여 명의 활동가를 구속시켰다. 이어 5월 7일에는 COSATU사무실에 폭탄을 터뜨리는 탄압을 감행하기도 하였다.³³⁾ 이에 흑인 노동조합의 조합원 대다수가 출근거부(stay away)투쟁과 불매운동에 참여하였던 것이다. 특히 이 투쟁은 UDF를 중심으로 한 '3원의회 반대투쟁'과 결합되어 흑인 노동자들의 역량을 통일적으로 집중시킬 수 있었고, 이 투쟁에 참여한 노동자들 대부분이 UDF에 가입하였다. 비록 이러한 투쟁으로 흑인 노동자 수 천명이 죽거나 부상을 당했으며, 구속·감금된 노동자는 수 만명에 이르렀다. 또한 COSATU결성 이후에는 COSATU를 파괴하려는 국가-자본의 탄압이 진행되었음에도 불구하고 조직을 사수할 수 있었는데, "그 주요 동력은 바로 노동현장의 전투적이고 조직화된 투쟁의 역량 때문이었다."³⁴⁾

흑인 노동조합운동은 이러한 투쟁을 계기로 현장 노동자들뿐만 아니라 노동조합간의 전국적인 단결의 계기를 만들 수 있었다. 흑인 노동자들은 이러한 단결을 토대로 백인정권의 국가비상사태 하에서 COSATU를 결성하였다. 그래서 대표자회의에 불참하고 있었던 일반 노동조합들도 이 투쟁을 계기로 이후의 '통일회의'에 참여하였다. 이는 흑인 노동조합운동의 통일을 지향하는 투쟁, 즉 COSATU 결성투쟁은 곧 각 노동조합간의 경쟁관계 및 독자적 연합관계를 지양하는 통일투쟁의 과정이었다.

또한 SACTU와 ANC는 COSATU 결성투쟁에서 지도력을 발휘하였

32) Jeremy Baskin, op cit, 1991, p. 81.

33) Jeremy Baskin, ibid, 1991, pp. 176-177.

34) Jeremy Baskin, ibid 1991, p. 353.

다. SACTU와 ANC는 다양한 차이점들을 “원칙과 전술의 문제를 구분하고, 원칙을 보다 강화하는 차원에서, 즉 1산업 1노조의 건설, 모든 노조가 산업별로 연맹조직에 참여하는 차원에서 해결”³⁵⁾하는데 있어서 결정적인 역할을 담당하였다. 즉 산업별 노동조합과 일반 노동조합 대표들은 “노동조합운동의 통일단결은 연맹 그 자체를 결성하는 과정에서 이루어질 수 있다는 결의 하에 새로운 연맹의 결성, 새로운 연맹을 위한 공식적 조직구조의 창설, 노동조합간의 경쟁 지양, 1983년 10월까지 산업별 조합원 명부의 상호 제출, 이를 토대로 한 조직재편의 토대”³⁶⁾를 강화시키기로 하였던 것이다.

그런데 SACTU와 ANC의 정치적 지도력이 관철될 수 있고, 노동조합간의 통일단결투쟁이 성공할 수 있었던 주요 동력은 범외독립노동조합운동의 주체들이었던 노동현장의 현장위원들과 SACTU·ANC간의 긴밀한 결합이었다. 노동현장의 현장위원들은 흑인 노동조합운동의 전국적인 봉기투쟁의 주체들이었고, 노동현장의 정치적 주체들이었다. “범외독립 노동조합운동의 노동현장 조직들은 대부분 현장위원들이 중심 주체들이었고, 또한 광범위한 정치투쟁의 과정에서 흑인 노동자들의 이해를 반영하는 백인정권과 자본의 정책들을 획득해 왔다.”³⁷⁾

현장위원들을 중심으로 한 노동현장의 조직들은 “COSATU가 결성되고 난 이후, 단위사업장 현장위원(shop steward)을 지속적으로 재생산하는 주요 공간이었는데, 이들의 가장 중요한 역할은 노동현장의 아파르트하이드 체제를 매장시키는 것”³⁸⁾이었고 “노동조합에 대한 현장

35) Gerald Kraak, op cit, 1993, p. 194; Jeremy Baskin, ibid, 1991, p. 45.

36) Gerald Kraak, ibid, 1993, pp. 197-205.

37) Siphon Mila, Pityana, Mark Orkin, Beyond the Factory Floor - A Surety of COSATU Shop-Steward, Ravan Press, Johannesburg, 1992, pp. 83-85.

38) Jeremy Baskin, op cit, 1991, p. 73.

노동자들의 통제를 보다 강화시키는 것이었다.”³⁹⁾ 그리하여 COSATU결성에 참여한 노조들은 노동현장의 권력을 강화하는 차원에서의 조직결성, 즉 “노동현장의 민주화, 현장에 기반하는 조직구조, 노동자 통제원칙과 지도력의 책임성에 기반하는 노동조합의 건설”⁴⁰⁾ 등을 강조하였던 것이다.

1992년 9개 지역 14개 노동조합의 현장위원 863명을 인터뷰한 Siphon Mila, Pityana, Mark Orkin의 노동자 의식조사의 결과에서도 나타나듯이, 대상자의 95%가 다음과 같이 응답하였다. “법의독립노동조합운동은 현장위원들을 바탕으로 유지되었고, 또한 그들이 강력한 탄압에도 불구하고 존속할 수 있었던 것은 노동운동 내부에 민주주의적 정치문화가 구축되는 과정이었다. 현장위원은 노동자들의 요구를 토대로 활동하였고, 노동자들의 이해를 대표하는 것으로 인정되어 왔다.”⁴¹⁾

이와 같이 노동조합간의 차별성을 극복할 수 있었던 주요 동력은 ‘노동조합간의 차별성을 통일적으로 조직해 내는 SACTU와 ANC의 지도력, 노동조합의 전투적 투쟁성, 공동체의 정치적 문제와 유리되지 않는 투쟁노선, 강력한 노동현장의 조직’ 등이었다.

3) COSATU의 조직현황

1985년 11월 COSATU 출범 당시 조합원 수가 47만 명이었고, 33개의 가입노조에 비한다면, 2006년 현재 조합원 수에 있어서는 거의 4배에 가까운 증가를 보였고, 가입 노동조합은 12개 줄었다. 조합원 수는 약 180만 명 정도이고, 노동조합의 수는 21개로 줄어들었다. 후자

39) Siphon Mila, Pityana, Mark Orkin, op cit, 1992, pp. 7-8.

40) Martin J. Murray, The Revolution Deferred, verso, 1994, p. 144..

41) Siphon Mila, Pityana, Mark Orkin, op cit, 1992, p. 22.

의 현상은 소규모의 직업별 노조나 일반 노조로 가입했던 노조들이 산업별 노조로 재편하는 과정에서 나타났다. 그런데 1998년 COSATU에 가입한 노조가 17개였다는 점을 고려하면, 2006년 현재 노동조합의 수가 확대되었다. 아직도 동일한 산업의 노동조합들이 독립적으로 존재하고 있다. 조직을 결성하고 통합하는 과정에서 나타난 쟁점들이 해결되지 않아서 나타나는 현상이다.

COSATU 산하의 다양한 노동조합들이 새롭게 결성되거나 통합되는 과정에서 나타난 쟁점은 크게 세 가지였다. “첫째, 조직 활동가들의 정치노선이다. ANC와 SACP를 둘러싼 정치노선의 갈등, ANC와 SACP 내부에 존재하는 정파적 정치노선의 갈등이 존재하고 있는 상황에서, 조직 활동가의 정치노선이 무엇이냐에 따라 통합적인 조직으로 결성될 것인가 독립적인 조직으로 결성될 것인가의 여부가 결정되었다. 둘째, 업종의 성격을 규정하는 시각이다. 업종의 성격이 명백하게 규정되는 경우, 조합원의 수가 적을지라도, 독립적인 노동조합으로 결성되어 COSATU에 가입한다. 그런데 동일한 성격의 업종이라 할지라도, 그 업종을 규정하는 조직 활동가의 시각에 따라 결정되곤 한다. 셋째, 조직 활동가에게 부여되는 권력이다. 노조를 결성하게 된 조직 활동가는 통합적인 조직일 경우에 부여되는 권력과 독립적인 조직일 경우에 부여되는 권력을 비교하여 결정하곤 한다.”⁴²⁾ 물론 세 가지의 쟁점들이 독자적으로 존재하는 것은 아니다. 각각의 경향성들이 동시에 반영되는 과정에서 조직형태가 결정되지만, 포괄적으로는 조직 활동가에게 부여되는 권력에 따라 결정된다. 동일한 성격의 업종들이 소규모의 산업별 노조로 존재하는 주요 이유인 것이다.

다양한 소규모 노동조합들이 거대한 산업별 노동조합 혹은 일반 노동조합으로 재편한다고 해서 그것이 곧바로 노동조합의 역량이 강화

42) Mike Louw, COSATU 웨스턴 케이프 지부, 교육 및 조직활동가 인터뷰(2006년 7월 20일, 케이프타운)

되는 것으로 귀결되지는 않지만, 민주적이고 자주적인 노동조합운동을 전제로 한 양적 규모의 확대는 일반적으로 국가-자본에 대항할 수 있는 노동조합의 저항역량을 강화시킨다. 반면에 노동조합 내부의 지도집행력과 실질적인 동원력으로 작용할 수 있는 노동조합 내부의 민주주의는 반감할 수 있다.

(1) 1985년 COSATU 조직현황

1985년 COSATU 결성 당시의 조직현황은 아래의 <표1>과 같다. COSATU는 총 33개의 산업별 노조 및 지역일반노조에 가입한 약 46만 여 명의 조합원으로 결성되었다. 소규모의 다양한 노조가 COSATU를 결성하는 주체였다. 아래의 <표1>에서 확인할 수 있지만, 조합원 규모에 있어서 노조 간의 편차가 아주 심각한 상황이었다.

<표 2-1> COSATU 가입노조 현황(1985년)

가입노조	산업별·일반 노동조합의 전체 이름	조합원수
Abwu	Amalgamated Black Workers Union (흑인 합금노조)	1,000
BCAWU	Brick, Clay and Allied Workers Union (벽돌산업 연합노조)	748
Ccawusa	Commercial, Catering and Allied Workers Union of South Africa (남아공 상품판매 연합노조)	50,345
CDWU	Commercial and Distributive Workers Union (상업유통노조)	1,600
CSAWU	Cleaning Services and Allied Workers Union (세탁업 연합노조)	850
CTMWA	Cape Town Municipal Workers Association (케이프타운시 노동자협회)	11,097
CWIU	Chemical Workers Industrial Union (화학산업노조)	20,700

FCWU	Food and Canning Workers Union (식품가공업 노조)	26,455
Gawu	General and Allied Workers Union (일반연합노조)	19,076
GWU	General Workers Union (일반노조)	20,000
Gwusa	General Workers Union of South Africa (남아공 일반노조)	2,905
Hawu	Health and Allied Workers Union (건강산업연합노조)	1,111
Mawu	Metal and Allied Workers Union (금속연합노조)	38,789
Macwusa	Motor Assemblers and Component Workers Union(자동차업종노조)	3,100
Mwusa	Municipal Workers Union of South Africa (남아공 자치정부 노조)	9,249
Naawu	National Automobile and Allied Workers Union(전국자동차연합노조)	20,338
Ngwusa/ Rawu	National General Workers Union of South Africa (남아공 전국일반노조)	6,037
Nismawu	National Iron, Steel and Metal Workers Union (전국 철강, 금속노조)	976
Napawu	National Post Office and Allied Workers Union (전국우체국연합노조)	2,163
NUTW	National Union of Textile Workers (전국의류노조)	23,241
NUM	National Union of Mineworkers (전국광산노조)	100,000
Pwawu	Paper, Wood and Allied Workers Union (제지연합노조)	11,856
Rawu(CT)	Retail and Allied Workers Union-Cape Town based (케이프타운 소매상업연합노조)	3,830
Saawu	South African Allied Workers Union (흑인연합노조)	25,032

Sadwa	South African Domestic Workers Association (흑인가내노동자협회)	4,500
Samwu	South African Mineworkers Union (흑인광부노조)	3,029
Sarhwu	South African Railways and Harbor Workers Union (흑인철도항만노조)	8,220
Sastawu	South African Scooter, Transport and Allied Workers Union (흑인운송업연합노조)	4,700
Satawu	South African Textile and Allied Workers Union (흑인의류연합노조)	1,900
SFAWU	Sweet, Food and Allied Workers Union (사탕산업 연합노조)	19,596
Satwu	South African Transport Workers Union (흑인운송노조)	581
TGWU	Transport and General Workers Union (운송일반노조)	11,000
Ummawosa	United Mining, Metal and Allied Workers of South Africa (합철금속연합노조)	8,335
총	33개 노조	462,359

위의 <표2-1>에서 알 수 있듯이, 1985년 당시 노동조합간의 조합원 규모는 상당한 차이를 보이고 있다. 흑인운송노조의 조합원 수는 581명에 불과하지만, 전국광산노조의 조합원 수는 100,000명이다. 약 170배 정도의 차이가 난다. 그리고 조합원 수가 10,000명 이상인 노조는 14개 노조에 불과한데, 이는 전체 가입노조의 50% 미만이다. 또한 최소 5명의 대의원을 파견할 권한이 주어지는 조합원 수 3,000명 이하인 노조가 10개나 되는데, 이는 전체 가입노조의 약 33%에 해당한다.

이와 같이 소규모의 노동조합이 다수 참여하고 있었음에도 불구하고, COSATU의 결성으로 남아공 흑인 노동조합운동의 조직적 동원력이 급격하게 증가하였다. 흑인 노동자들의 대중파업으로 인해 발생한 ‘1인 1일 작업손실량’으로 비교해 보면, 확인할 수 있다. “1984년 한

해 동안 450,000명의 1일 작업량이 상실되었으나, COSATU가 결성된 직후인 1986년 1월 한 달 동안에는 185,000명의 1일 작업량이 상실되었고, 3월 말까지는 550,000명의 1일 작업량이 상실되었다.”⁴³⁾ 대표적인 예를 들면, 1986년 1월~3월 중순까지 100,000명의 광부들이 정치적 동맹파업 투쟁을 전개하였고, 1월 1일부터 플래티늄(platinum) 노동자 30,000명도 총파업 투쟁⁴⁴⁾을 전개하였다. 특히 메이데이 투쟁에는 최소 150만 명 이상의 흑인 노동자들이 출근거부투쟁(stay away) 투쟁에 참여하였는데, 이는 제조업 노동자들의 79%, 상업 노동자들의 87%, 공공부문 노동자들의 38%가 참여한 대투쟁이었다. 이 외에도 남아공 상품판매연합노조(CCAWUSA)의 1986년 12월 임금인상투쟁, 철도 노동자들의 1987년 3월 임금인상 투쟁, 그리고 전국 흑인 노동자들의 1988년 6월 노동관계법 개정투쟁 등이었다.

이러한 투쟁으로 흑인 노동자들의 임금은 1987년~1990년 사이에 물가상승률을 상회하는 수준으로 상승되었다. 그 결과를 <표2>로 처리하면 아래와 같다.

<표 2-2> 연도별 물가상승률과 임금상승률

년도/ 분기	물가상승률	임금상승률	년도/ 분기	물가상승률	임금상승률
			87/2	15.6	20.6
88/1	13.3	22.9	88/2	12.4	20.6
89/1	14.2	22.5	89/2	15.1	19.7
90/1	14.4	20.9	90/2	14.2	21.9

흑인 노동자들의 저임금 상황에 비추어 볼 때, 물가상승률을 상회하는 수준의 임금인상이 곧 흑인 노동자들의 저임금 구조와 인종간의

43) Jeremy Baskin, op cit, 1991, pp. 77-81.

44) 이 투쟁으로 23,000명의 노동자들이 강제해고되었다.

임금격차의 문제를 해결하는 것은 아니다. 그러나 COSATU 결성 이후, 년도별 평균 임금인상률이 1988년 21.7%, 1989년 21.1%, 그리고 1990년 21.4% 수준이다. 이는 87년 2분기 이후 평균 물가상승률이 약 12.7% 수준이라는 점을 고려한다면, 흑인 생활에 미친 임금상승 효과는 약 9% 이상이다. 특히 1986년 이전까지 흑인 노동자들의 임금인상률이 물가상승률에 미치지 못했다는 점을 고려한다면, 이러한 임금인상조차도 COSATU의 결성과 COSATU를 중심으로 한 흑인 노동자들의 투쟁의 성과로 보아야 한다.

COSATU 조합원은 이러한 투쟁의 성과를 바탕으로 급격하게 증가하게 되었다. 1985년에 약 46만 명이었던 COSATU 조합원이 1998년에는 약 180만 명으로 증가하였다. 조합원의 증가율은 13년 동안에 약 390% 정도였다. 이 과정에서 COSATU는 1994년에 ANC-SACP와 함께 국가권력을 장악하였고, COSATU는 국가권력을 이용하여 COSATU 조합원들의 이해를 보장할 수 있는 각종의 법과 제도들을 구축하였다. 조합원들이 증가하게 된 정치적 요인이었다. COSATU의 조합원이 증가하게 된 주요 동력을 지적한다면, 다음과 같다. “1산업 1노조 건설운동, 중앙집중적 재정분배, 강력한 중앙의 지도력과 강력한 노동현장에 기반하는 민주적 조직구조, 산업별 노조를 중심으로 한 노동조건 개선투쟁에서의 승리 누적”⁴⁵⁾등이다.

(2) 1998년과 2006년의 COSATU 가입노조 현황 비교

COSATU의 역량은 동일산업에 해당하는 노조들을 대규모 산업별 노조로 통합하는 사업에서도 발휘되었고, 그 과정에서 동일산업 미조직 노동자들도 조직하였다. 그 조직재편사업의 결과가 1998년 현재

45) Jeremy Baskin, op cit, 1991, p. 448.

17개에 달하는 산업별노조와 일반노조로 재편되어 나타났다. 하지만 2006년 현재 COSATU에 가입한 산업별노조와 일반노조는 총 21개이다. 조합원의 규모는 크게 차이가 나지 않지만, 노동조합의 수는 오히려 증가한 것이다.

아래의 <표2-3>에서 확인할 수 있지만, 1998년에 존재했던 노조 중에서 4개 노조가 다른 노조와 통합하거나 조직형태를 변경시키는 방식으로 소멸되었다. CAMU(건설연합노조), SAAPAWU(농장노동자연합노조), SAPSAWU(남아공공무원노조), TGWU(운수산업일반노조)가 다른 노조와 통합하였다. CAMU(건설연합노조)와 SAAPAWU(농장노동자연합노조)는 PAWUSA(남아공공노동자연합노조)로 조직형태를 변경시켰으며, SAPSAWU(남아공공무원노조)도 역시 SASAWU(남아공국가공무원연합노조)로 조직형태를 변경시켰다. 그리고 TGWU(운수산업일반노조)는 SATAWU(운수산업연합노조)로 통합하였다. 반면에 2006년 현재, 8개의 노조가 새롭게 결성되었다. 문제는 새롭게 결성된 노조의 업종별 성격이 상당히 유사하다는 점이다.

<표 2-3> COSATU노조 현황과 조합원 수(1998년과 2006년)

	1998년		2006년		
	노조	규모(명)	노조	규모(명)	비고
1	CAWU(건설연합노조)	31,606	CEPPWAWU(화학,에너지,제지,인쇄,목재산업 연합노조)	66,768	조합원 감소 (22,232)
2	CEPPWAWU(화학,에너지,제지,인쇄,목재산업 연합노조)	89,000	CWU(통신산업노조)	25,106	조합원 감소 (15,292)
3	CWU(통신산업노조)	40,398	FAWU(요식산업연합노조)	111,029	조합원 증가
4	FAWU(요식산업연합노조)	100,000	DENOSA(남아공민주간호사협회)	64,165	신설
5	NEHAWU(전국건강교육산업연합노조)	231,825	MUSA(남아공음악인노조)	700	신설
6	NUMSA(전국금속산업노조)	220,000	NEHAWU(전국건강교육산업연합노조)	192,739	조합원 감소 (39,086)
7	NUM(전국광산산업노조)	251,954	NUM(전국광산산업노조)	262,042	조합원 증가
8	POPCRU(경찰교도관노조)	59,145	NUMSA(전국금속산업노조)	216,808	조합원 감소 (3,192)
9	SAAPAWU(농장노동자연합노조)	29,000	PAWE(예술인평등노조)	390	신설
10	SACCAWU(남아공유통산업연합노조)	102,234	PAWUSA(남아공공노동자연합노조)	16,799	CAWU(건설연합노조)와 SAAPAWU(농장노동자연합노조)가 통합하여 조직형태 변경

11	SACTWU(남아공의 류 산업 노조)	127,000	POPCRU(경찰교도관노조)	95,864	조합원 증가
12	SADTU(남아공민주교원노조)	210,509	SACCAWU(남아공유통산업연합노조)	107,553	조합원 증가
13	SAMWU(남아공지방자치정부 노조)	116,524	SACTWU(남아공의 류 산업노조)	110,216	조합원 감소 (16,784)
14	SAPSAWU(남아공공무원노조)	14,318	SADNU(남아공민주간호사노조)	9,355	신설
15	SASBO(금융산업노조)	62,554	SADTU(남아공민주교원노조)	224,387	조합원 증가
16	SATAWU(남아공운수산업연합 노조)	45,000	SAFPU(남아공축구선수노조)	557	신설
17	TGWU(운수산업일반노조)	55,438	SAMA(남아공의료인연합)	5,355	신설
18			SAMWU(남아공지방자치정부노조)	114,355	조합원 감소 (2,169)
19			SASAWU(남아공국가공무원연합노조)	9,307	SAPSAWU(남아공공무원노조)가 조직형태 변경
20			SASBO(금융산업노조)	60,768	조합원 감소
21			SATAWU(남아공운수산업연합노조)	82,325	TGWU(운수산업일반노조)와 통합
	17개 노조	1786,505	21개 노조	1,776,588	

1985년 11월 COSATU 결성시기와 비교해 볼 때, 1998년 COSATU 가입노조의 현황에서 나타난 주요 특징은 운송일반노조를 제외하고는 일반노조가 거의 사라졌다는 점이다. 운송일반노조로는 1985년 11월 COSATU에 가입할 당시에도 조합원 수가 11,000명에 달했던 TGWU만이 남아있지만, 1998년 현재 조합원 수가 55,438명으로 증가한 산업별 노조로서의 역할을 담당하고 있다. 이는 일반노조의 조합원들이 동일산업 노조에 모두 가입했다는 것을 의미한다.

또한 다양한 소규모 형태의 동일산업 노조들이 하나의 산업별 노동조합으로 통합되거나 재결성되었다는 점이다. 대표적인 예로 NUMSA(전국금속노조)는 1987년 5월에 결성되었는데, 여기에는 1985년 11월 당시 COSATU에 가입했던 MAWU, NAAWU, UMMWOSA와 MICWU(남아공 금속, 광산 연합노조)⁴⁶⁾가 참여하였다. 이 외에도 CEPPWAWU, FAWU, NEHAWU, SACCAWU, SACTWU, SAMWU, SATAWU 등도 COSATU 내외의 동일업종·동일직종노조들이 통합해서 만든 산업별 노동조합이다. 그리고 COSATU는 CWU(통신산업노조), POPCRU(경찰교도관노조), SAAPAWU(농장노동자연합노조), SADTWU(남아공민주교원노조), SASBO(금융산업노조) 등의 산업별 노동조합을 새롭게 조직하였다. SAAPAWU(농장노동자연합노조)를 제외하고는 모두 공공부문 노동자들이 노조를 결성한 것이다. SAMWU(남아공지방자치정부노조)와 SAPSAWU(남아공공무원노조)까지 공공부문 노조로 포함시킨다면, 공공부문 노동조합의 조합원 수는 약 500,000명 정도이고, 이는 COSATU 조합원의 약 29% 정도에 해당한다. 공공부문 노동자들의 조직화 경향은 신자유주의적 자본축적을 구가하고 있는 세계 자본주의 국가에서 발생하고 있는 일반적인 경향이지만, 남아공의 공공부문 노조는 공공부문에 주로 백인 노동자

46) 이 노조는 1961년 유색인종들을 중심으로 하여 창립하였는데, 1984년에 T UCSA를 탈퇴하고 난 이후 국제금속노동조합연맹에 참여하여 활동해 왔다.

들이 고용되어 있는 인종차별구조의 특성상 남아공의 다른 노조에 비해 규모는 그리 크지 않고 또한 뒤늦게 조직되었다. 그러나 1998년 10월 공공부문 노동자들의 총파업 투쟁에서 확인되었듯이, 공공부문이라는 속성상 파업투쟁의 영향력은 상당하다. 이는 COSATU 조직재편사업의 주요한 성과라 할 수 있다.

그러나 COSATU의 조직재편사업이 동일업종·동일직종간의 연합을 통한 산업별 노조가 많이 출현하였다는 점 또한 지적되어야 한다. CAWU(건설연합노조), CEPPWAWU(화학, 에너지, 제지, 인쇄, 목재 연합노조), FAWU(요식업연합노조), NEHAWU(전국건강교육연합노조), SAAPAWU(농장노동자연합노조), SACCAWU(남아공유통산업연합노조), SATAWU(남아공운송연합노조), TGWU(운송일반노조) 등 8개의 노조가 연합노조이거나 일반노조이다. 조합원 수도 약 684,000여명이다. COSATU 전체 조합원의 38%에 해당한다. 이는 COSATU의 산업별 노조의 기반이 취약한 반면에 인종적 정체성에 근거하는 업종·직종별 연합기반이 강하다는 것을 의미한다. COSATU는 진정한 의미의 산업별 노동조합연맹이 되기 위해서는 이러한 업종·직종별 연합에 근거한 산업별 체계를 업종·직종별 분화에 근거한 전면적인 산업별 체계, 즉 산업별 분화체계에 근거한 조직재편이 이루어질 필요도 존재한다.

그런데 1998년 이후에 새롭게 건설된 노조 중에는 업종별 성격이 동일함에도 불구하고 독립적인 조직으로 COSATU에 가입하였다. 새롭게 조직된 PAWUSA(남아공공공노동자연합노조)와 SASAWU(남아공국가공무원연합노조)는 조직형태를 변경하였으며, SATAWU(운수산업연합노조)는 기존의 노조와 조직적으로 통합하였다. SAFPU(남아공축구선수노조)를 제외한 나머지 5개 노조는 업종별 성격이 동일한 데도 불구하고, 독립적인 노조로 존재하고 있다. DENOSA(남아공민주간호사협회), SADNU(남아공민주간호사노조), SAMA(남아공의료

인연합)은 소위 의료산업노조로 통합될 수 있음에도 불구하고 독립적인 조직으로 COSATU에 가입하였고, MUSA(음악인노조)와 PAWE(예술인평등노조)도 소규모 조합원 보유하고 있음에도 불구하고 각각 독립적인 조직으로 존재하고 있다.

또 다른 현상은 2006년 현재 COSATU의 조합원 규모가 1998년에 비해 축소되었다. 소규모의 산업별 노조가 새롭게 조직되어 조합원을 확대시켰지만, 기존에 존재하고 있던 대규모 7개 노조의 조합원이 축소되었다. COSATU의 전체 조합원이 양적으로 약간 축소되었다고 할 수 있지만, CEPPWAWU(화학,에너지,제지,인쇄,목재산업연합노조), CWU(통신산업노조), NEHAWU(전국건강교육산업연합노조), NUMSA(전국금속산업노조), SACTWU(남아공의류산업노조), SAMWU(남아공지방자치정부노조), SASBO(금융산업노조) 등의 조합원 약 100,000여 명이 탈퇴하였다. 남아공 노동조합운동의 한 조직 활동가는 이러한 현상의 원인을 다음과 같이 제시하고 있다. “첫째, 경제적 불황이 지속되면서 자본의 탄압에 순응하는 조합원이 증가하였다. 둘째, COSATU의 관료화가 강화되는 과정에서 노동현장의 공동화가 강화되었다. 셋째, 비정규직 노동자나 가내(domestic)노동자들을 조직하지 못하고 있다.”⁴⁷⁾

이러한 현상이 나타나게 되는 요인을 두 가지로 요약하면, 다음과 같다. 첫째, 산업별 노조에 대한 COSATU의 지도력이 점차 약화되고 있다. 이러한 현상은 ‘역할분담론’에서 비롯되고 있다. COSATU는 3자동맹의 관계(ANC-SACP-COSATU)를 중심으로 형성한 ANC권력의 한 주체로서 정부의 정책을 중심으로 활동하고, COSATU에 가입한 산업별 노조는 조합원들의 직접적인 이해와 관계되는 단체협상 및 임금인상의 문제를 중심으로 활동하게 되었다. 산별노조의 입장에서

47) Matserane Wa Mapena, COSATU의 Gauteng 본부 조직 활동가, 인터뷰 (2006년 8월 4일), 요하네스버그

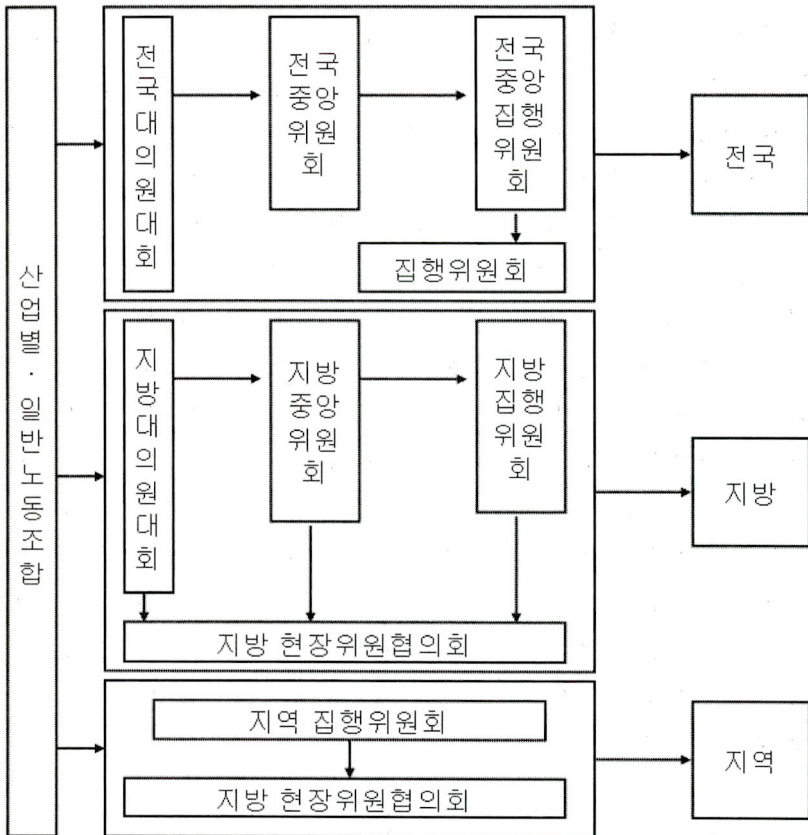
볼 때, 정부의 정책을 중심으로 활동하는 COSATU가 오히려 산별노조와 대립하는 상황도 발생할 수 있게 된 것이다. COSATU가 3자동맹의 차원에서 정부정책을 결정하는데, 그러한 정책이 산별노조의 이해와 대립하게 되는 현상이 발생하고 있는 것이다. 둘째, COSATU가 국가와 자본을 중심으로 하는 조합주의 노선을 정착시켜 나가고 있다. COSATU의 노선을 둘러싼 갈등과 투쟁의 현상이 산업별 노조의 조직형태에 영향을 끼치고 있다. 물론 COSATU의 강령이 반자본주의적 노선을 포기하고 있는 것은 아니지만, 구체적인 정책을 결정하는 과정에서는 ANC정권의 한 주체로서 ANC정부가 추진하고 있는 신자유주의 전략을 포괄적으로 수용하고 있다. 물론 COSATU는 41%에 달하는 실업율의 극복을 위해 직업창출이라는 정책적 기조를 유지하고 있지만, 이러한 정책적 기조는 오히려 정부와 자본의 신자유주의 전략을 수용하는 것이었다. 산업별 노조가 조직 활동가의 정치적 노선과 긴밀하게 연계되어 있다는 점을 고려하면, COSATU의 노선에 동의하는 조직과 반대하는 조직이 통합하지 못하는 것이다. COSATU의 노선에 반대하는 산업별 노조는 COSATU 내부에서 또 다른 이념적 투쟁을 전개하고 있다.

4) COSATU의 조직체계 및 운영

(1) 조직체계

2006년 현재 COSATU는 21개에 달하는 산업별 노동조합과 일반노동조합을 기본 축으로 하여 9개의 지방(Regional)본부와 각 지역의 수많은 지역(Local)지부 체계로 구축되어 있다. 그것을 그림으로 표시하면 아래와 같다.

<그림 2-1> COSATU의 조직체계



위의 <그림 2-1>에 나타난 COSATU의 조직체계는 산업별 노동조합과 일반노동조합을 골간조직으로 하고, 지방본부와 지역지부를 집행조직으로 구축하고 있다. 그리고 집행조직은 노동현장을 대표하고 있는 지방본부와 지역지부의 현장위원협의회(shop stewards council)를 토대로 노동조합의 사업들을 수행하고 있다. 지방본부 혹은 지역지부의 현장위원협의회가 COSATU의 실질적인 집행체계이자, 각 산업별·일반노동조합과 COSATU간의 조직적 관계를 통일시키는 주체

로 존재하고 있다.

강령에 나타난 COSATU의 역할과 기능 중에서 “미조직 노동자의 조직화 및 효과적인 노동조합의 건설, 전국 산업별 노동조합의 조직화, 중앙 지도력을 중심으로 전국 산업별 노동조합의 통일성 구가”⁴⁸⁾ 등은 조직체계 및 조직화와 관련된 COSATU의 일상적인 사업이라 할 수 있다. 그런데 이러한 사업을 전개하기 위해서는 COSATU가 2006년 현재 21개에 달하는 전국산업별 노동조합의 중앙연맹 조직으로서 강력한 지도력을 구축해야만 하고, 그러한 지도력을 집행할 수 있는 집행체계를 구축해야만 한다. 남아공 노동조합은 산업별 노동조합 혹은 일반노동조합으로서 각 노동조합의 지방본부 혹은 지역지부가 존재하고 있기 때문에, 실질적으로는 COSATU 전국중앙집행위원회의 일상적 사업을 집행하는 지방본부와 지역지부, 그리고 각 지방·지역의 현장위원협의회가 COSATU의 일상적 사업과 노동조합간의 통일성을 추구하는데 중추적인 역할을 담당한다.

(2) 조직운영

① 전국대의원대회의 운영

COSATU에는 2006년 현재 약 180만 여 명의 조합원이 가입되어 있는 상태이다. 일반적으로 노동조합의 COSATU 전국중앙집행위원회는 노동조합의 신규 가입에 대한 결정권을 가지고 있고, 가입의 기준은 대부분 COSATU 강령에 대한 준수 여부이다. 그러나 전국중앙집행위원회에서 COSATU 가입이 부결되었을 경우, COSATU에 가입하

48) COSATU, “COSATU CONSTITUTION; As amended at the 6th National Congress in 1997 (1)”, ([http:// www.cosatu.org.za/docs/const97.htm](http://www.cosatu.org.za/docs/const97.htm))

고자 하는 노조가 전국대의원대회에 재차 가입신청을 해서 가입될 수도 있다. 전국대의원대회는 COSATU 최고 의결기구인 것이다.

그러나 전국중앙집행위원회가 결의하거나 가입노조 1/3 이상의 요청이 있을 경우에는 특별전국대의원대회가 개최될 수 있지만, 아무튼 COSATU의 전국대의원대회는 정기적으로는 3년에 한 번 개최된다. 3년 동안 전개될 COSATU의 구체적인 일상사업의 전략적 방향을 결정하고, 그러한 사업을 수행할 전국중앙간부, 즉 의장, 수석부의장, 부의장, 회계위원장, 사무총장, 사무부총장 등을 선출한다. 사업의 전략적 방향은 개략적인 사업기조를 결정하는 것이고, 보다 구체적인 사업목표와 계획들은 전국중앙위원회나 전국집행위원회에 위임한다.

전국대의원대회에서 선출된 간부들이 중앙위원회, 전국중앙집행위원회, 집행위원회에서 각각의 지위에 맞는 역할들을 담당한다. 그런데 중앙간부의 선출이나 의제의 결의 등 전국대의원대회에서의 모든 결의는 단순다수투표제로 결정된다. 일반적으로 2박 3일 동안 진행되는 COSATU 전국대의원대회에서 대의원간의 많은 토론이 보장되어 있다 하더라도, 이 투표제는 의사결정의 집행력을 약화시킬 수 있다. 2~3개의 의제 중에서 하나를 결의할 경우에는 그리 큰 문제가 발생하지 않을 수 있지만, 그것보다 많은 의제 중에서 하나를 결의할 경우에는 큰 문제를 불러일으킬 수 있다. 예를 들어 5개의 의제가 투표에 부쳐지고 각 의제에 대한 찬성율이 거의 비슷할 경우, 전체 대의원의 평균 21%만 득표해도 COSATU의 주요 전략으로 채택될 수도 있다. 그러나 이 단순다수투표제는 소수의 의견도 결의투표에 부쳐져 전체의 의견으로 채택될 수 있는 가능성을 부여하고 있지만, 다수 조합원을 보유하고 있는 거대 노조의 의사가 일방적으로 관철될 수 있는 가능성도 존재한다.

1985년 11월 결성 당시, COSATU 전국대의원대회의 대의원 수는 총 779명이었다. 그런데 COSATU는 대의원 수를 배정하는데 있어서

다양한 원칙을 추구하였다. COSATU는 당시 조합원 수가 2,905명인 남아공 일반노조의 대의원 5명, 조합원 수가 581명인 흑인운송노조의 대의원 5명 등을 할당하였다. 반면에 조합원 수가 3,000명~20,000명인 노조는 3,000명 이상의 조합원 350명~500명 당 1명씩의 대의원을 추가로 할당하였다. 또한 조합원 수 20,000명을 기준으로 대의원 40명을 배치하고, 그 이상일 경우 1,000명 당 1명씩의 대의원을 추가로 할당하였다. 그래서 조합원 수가 20,000명인 일반노조의 대의원은 40명이고 조합원 수가 100,000명인 전국광산노조의 대의원은 120명이었다. 즉 대의원 배정에 있어서 소규모 노동조합의 권리를 보장하면서 대규모 노조의 일방적 권리행사를 저지하기 위해 신축적으로 운영한 것이었다.

그러나 2006년 현재 COSATU가 거대노조로 발전함에 따라 대의원 배정원칙이나 대의원의 수가 변했다. 전국대의원대회에는 각 노조의 조합원 750명 당 1명의 대의원, 즉 180만 여 명의 조합원 수에 비례해서 보면 총 2,400명 이상의 대의원이 참여한다. 그래서 찬성율이 거의 비슷한 5개의 의제 중에 하나를 단순다수투표제로 결의할 경우, 평균 481명의 대의원이 찬성하는 의제가 2,400명의 의사로 전화될 수 있는 것이다.

전국대의원대회의 개최 조건은 상당히 까다롭다. 이 회의는 가입노조 2/3 이상의 참여와 참여하는 노조의 대의원 1/3 이상의 참여가 이루어져야 개최될 수 있다. 단순다수투표제의 문제점을 보완할 수 있는 개최조건인 것이다. 즉 COSATU는 전국대의원대회의 결의사항들에 대한 집행력을 2/3 이상의 가입노조들로부터 보장받고, 대의원 1/3 이상의 규정으로 가입노조들의 형식적 참여를 배제하고 있다. COSATU 전국대의원대회가 개최되기 위해서는 COSATU에 가입한 총 21개 노조 중 14개 이상의 노조가 참여해야 되고, 참여한 14개 노조 대의원 1/3 이상의 참여가 있어야 한다.

② 전국중앙위원회와 전국집행위원회의 운영

COSATU는 1985년 결성 당시에 전국중앙위원회 체계를 두지 않았는데, 이는 조직결성 초기에 전국대의원대회의 결정사항에 대한 실질적인 집행력을 강화하고, 각 사업에 대한 의결구조의 단순화를 지향한 것으로 볼 수 있다. 그러나 COSATU의 조직규모가 급속하게 확대되는 과정에서 전국중앙위원회 체계를 신설하였다.

전국대의원대회에서 결의되지 못해 위임된 사항에 대해서는 전국중앙위원회가 결의할 수 있는데, 이 위원회에는 조합원 4,000명 당 1명의 위원이 참여할 수 있다. 2006년 현재 전국중앙위원만 450명이다. 이 위원회는 최소한 1년에 한 번의 회의를 개최하여야 하는데, 회의의 결의내용들은 대부분 전국대의원대회의 결의범주를 벗어나지 않으며, 1년 동안 COSATU의 전략적 노선과 관련된 것들이다. 따라서 대부분의 사안은 전국대의원대회에서 결의된 내용을 실질적으로 집행하는 전국중앙집행위원회에서 담당한다.

임시 특별대의원대회가 개최될 수 있다고 하지만, 전국대의원대회가 3년에 1회, 전국중앙위원회가 1년에 1회 개최된다는 것은 전국중앙집행위원회가 위임된 사안들에 대한 결정뿐만이 아니라 일상적인 사업에 대한 집행력을 행사하고 있다는 것을 의미한다. COSATU의 사업을 실질적으로 집행하고 있는 전국중앙집행위원회는 COSATU의 의장, 각 지역 사무총장, 그리고 조합원이 80,000명 이하일 경우 2명의 대표 혹은 80,000명 이상일 경우 4명의 대표로 구성된다. 2006년의 조직현황에 비추어 보면, COSATU의 중앙집행위원 수는 52명이고, 이들이 COSATU의 실질적 운영 주체들인 것이다.

전국중앙집행위원회의 정기회의는 1년에 2번, 임시 전국대의원대회는 전국중앙집행위원회의 요청이 있을 때나 가입노조 1/3 이상의 요청이 있을 때 개최되기 때문에, COSATU의 일상적인 사업을 결정하

고 집행하는 실질적 책임주체라 할 수 있다.

이 위원회는 “연맹 내부의 조직·정치·교육 등의 사안에 직접 관여, 조합 가입의 승인 여부를 결정, 재정의 예결산 승인, 다양한 부속 위원회 설치 계획, 지역대의원대회와 지역집행위원회에 대한 파견권 보유”⁴⁹⁾ 등의 권한과 의무를 지니고 있다. 그리고 이러한 권한과 의무를 행사하는 과정에서 각 노조의 전국적 지도자 2명이 참여, 즉 34명의 전국집행위원들은 최소한 월 1회의 회의를 개최하여 전국중앙집행위원회를 보조해야만 한다. 또한 지역대의원대회가 전국중앙집행위원회의 집행권한 내에서 다양한 사업들을 의결해야만 한다는 것이 이를 증명하고 있다.

이와 같이 전국중앙집행위원회의 실질적 권한과 의무들이 COSATU의 조직체계를 유지시키고 있다고 해도 과언이 아니다. 그러나 450명에 달하는 전국중앙위원에 비해 전국중앙집행위원과 전국집행위원의 수가 너무 적다. 거대한 조직체계가 효율적으로 운영될 수 있도록 한다는 측면에서 고육지책(苦肉之策)일 수 있으나, 180만 여명의 조합원 사업을 실질적으로 집행하는 전국중앙집행위원과 전국집행위원의 수가 각각 52명과 34명이라는 사실은 조직운영의 관료화를 초래할 가능성을 내포하고 있다.

③ 지방·지역 집행체계의 운영

이러한 전국중앙조직의 관료화 가능성을 억지할 수 있는 주체들은 노동현장과 긴밀하게 결합되어 있는 지방본부 또는 지역지부들이다. 그런데 지방본부대의원대회(Regional Congress)는 전국중앙집행위원회의 하부기관으로서 전국중앙집행위원회가 부여한 권한과 의무를 행

49) COSATU, ibid, ([http:// www.cosatu.org.za/docs/const97.htm](http://www.cosatu.org.za/docs/const97.htm))

사해야만 한다. 이 지방본부 대의원대회는 COSATU의 일상적 사업들이 노동현장의 문제와 긴밀하게 결합될 수 있는 체계이지만, 전국대의원대회(NC), 전국중앙위원회(CC), 전국중앙집행위원회(CEC), 전국집행위원회(EXCO)에서 결정된 사안들을 집행해야만 한다. 이 대의원대회에는 가입노조 조합원 1,000명당 5명의 대의원, 그리고 그 이상일 경우 250명 당 1명씩의 대의원이 추가로 파견할 수 있다. 노동현장의 직접적인 문제를 둘러싼 지역 내 가입노조들 간의 연대와 협력을 추구하는데, 이 대회에서 결의된 내용들은 역시 지역집행위원회가 담당하고 있다. 형식적으로 본다면, 지역집행위원회가 지역 내 노조 간의 통일을 추구하는 최고 말단의 조직주체라 할 수 있다. 만약 지역대의원대회에서 노동조합간의 분쟁이 발생하게 되면, 지역집행위원회는 전국중앙집행위원회에서 결정된 것을 집행하면 된다. 지역집행위원회는 조합원이 8,000명 이하일 경우에는 2명의 대표가, 8,000명 이상일 경우에는 4명의 대표가 참여하고 있지만, 실질적으로 전국중앙집행위원회의 관료화를 저지할 조직체계는 아니다.

COSATU 집행체계에서 그러한 역할을 담당하는 것은 지방본부 현장위원협의회, 지역지부 집행위원회, 그리고 현장위원협의회이다. COSATU는 1985년 11월 당시에 지방본부 현장위원협의회 체계와 지역지부 집행위원회 체계를 구축하지 않았지만, 조직의 규모가 확대되는 과정에서 양 체계를 구축하였다. 이는 노동조합 내부의 관료화를 방지하고, 조직 내 상하층간의 유기적 관계를 형성하는 동력이었다. 특히 지방본부 현장위원협의회 체계는 지역지부 현장위원협의회로 구성되어 지역과 지방간의, 지방과 중앙간의 유기적 매개체로서의 역할을 담당한다.

이러한 집행체계는 노동현장의 조합원들과 COSATU 중앙을 연결하는 가교로서의 역할을 담당하면서 긴밀한 협력관계를 유지하고 있다. 지역과 지방에서 노동조합간의 연대와 통일을 지향하고, 노동현장

의 조합원들과의 관계를 토대로 전국중앙조직의 관료적 운영의 가능성을 최소화하고 있는 것이다.

특히 지역지부 집행위원회는 지방 내 노동조합 간부로 구성되는데, 최소한 한 달에 한 번씩의 회합을 갖는다. 노동조합 간부들은 이 회합을 통해 지방노동조합의 조직구조를 확정·운영하고, 지방집행위원회에 제출할 다양한 내용들을 결의하기도 한다. 형식적으로는 지역 내에서 연맹의 활동과 관련된 상호 협력체제를 유지하고, 현장의 노동자들과 관련된 문제들을 다루는 COSATU의 최고 말단조직이라 할 수 있다.

그런데 실질적으로는 COSATU의 현장위원들이 COSATU 조직체계의 주춧돌로서의 역할을 담당하고 있다. 현장위원들은 각 지역지부의 현장위원협의회(Shop Steward Council)에 참여하면서, 각 지역지부에 현장위원위원회(Shop Steward Committee)로 구성되는 지역지부 현장위원협의회(Local Shop Steward Council)를 구성해야만 한다. 1994년 현재 COSATU조합원의 수가 약 130만 명 정도일 때, 현장위원의 수는 약 25,000명 이상이었다. 조합원 52명 당 1명의 현장위원이 존재했다. 이 기준으로 추산해보면, 2006년 현재 현장위원의 수는 약 34,500명 이상이다. 대의원 활동의 중첩현상이 나타날 수 있지만, 이 중의 2,400명이 전국대의원대회의 대의원으로 파견되고 그 나머지는 지방 본부 현장위원협의회와 지역지부 현장위원협의회의 주체로 활동하고 있다.

남아공의 현장위원 제도는 1995년 노동관계법의 개정으로 역사상 최초의 합법적 지위를 획득하였지만, 이미 1970년대부터 “임금 및 서비스 조건과 관련한 자본가와의 협상 주체, 현장 노동자들의 선출에 의한 대표로서 자본가와의 분쟁조정 및 해결, 노동현장의 노동조건에 대한 다양한 조사 및 문제제기, 노동조합 조직의 토대로서의 활동”⁵⁰⁾ 등을 담당해 왔다. 따라서 현장위원들은 조합원들의 노동조건과 생활

조건의 개선을 위한 투쟁의 주체로서 “노동조합의 신임을 받은 노동 현장 조합원들의 대표로서 노동조합의 관료이지만, 노동현장에서 조합원들과 같이 일을 하면서 노동조합의 의무와 권리를 동시에 수행한다.”⁵¹⁾ 그래서 각 노동조합은 현장위원과 관련된 조항이나 구체적인 기능들을 노동조합 규약에 규정해야 하는데, 일반적으로 아래와 같은 범주에서 규정된다.

- ㉠ 현장위원의 활동은 항상 집행위원회에 대해 책임을 져야만 하고, 노동조합의 현장 대표자로서 행동하여야 한다.
- ㉡ 조합원들에게 노동조합의 방침 및 정책을 올바르게 전달하기 위해 항상 그러한 것을 완전하게 숙지하여야 한다.
- ㉢ 조합원들 간의 관계 및 상호협력의 증진에 노력하여야 할 것이다.
- ㉣ 노동현장에서 발생하는 제반 문제점들을 지역 내 현장위원들과 토론하고, 그러한 것들을 항시 조사·보고하여야 한다.
- ㉤ 노동조합 지역지부의 간부들이나 관련 위원회와 긴밀한 관계를 맺으면서 노동조건의 개선과 관련된 제안들을 하고, 그러한 문제의 해결에 직접 참여하여야 한다.
- ㉥ 매달 정기적인 활동 보고서를 지부위원회에 제출하여야 한다.

이와 같이 현장위원들은 COSATU의 핵심적 주체로서 조합원들과 노동조합간의 유기적 전달벨트의 역할을 담당하고, 흑인 노동조합운동의 주체들을 재생산하고 있다. 특히 이들은 지역과 지방의 현장위

50) Geoffrey Wood, Trade Union Recognition, International Thomson Publishing Ltd, Johannesburg, London, New York, Bonn, Boston, 1998, p. 109.

51) P.S. Nel, P.H. van Rooyen, *Worker Representation in Practice in South Africa*, Human and Rousseau Ltd, Johannesburg, 1985, p. 85.

원협의회 체계를 중심으로 노동조합간의 연대와 통일을 추구하고 있다. 따라서 남아공 노동조합운동의 성패는 현장위원들의 역량에 달려 있다고 해도 과언이 아니다. 그들은 노사 간의 관계에서 발생하는 일상적인 문제들을 해결하는 직접적인 주체이고, 조합원들과 정당한 불평등 문제들을 토론하고 제안하는 역할의 주체이기 때문이다. 즉 현장위원들은 노동조합과 현장 조합원간의 핵심적인 가교인 것이다.

④ 산업별 정책의 수립과 운영

COSATU는 기본적으로 노동-자본-정부 간의 3자협의체제를 운영하면서 정책을 수립하고 결정한다. 남아공의 3자협의체제는 다중적으로 구성되어 있다. COSATU 중앙은 NEDLAC(국가경제개발위원회)을 중심으로 정부의 거시적인 경제전략과 경제정책, 고용안정 및 직업창출을 중심으로 하는 노동시장정책, 그리고 무역 및 산업정책 등을 협의하고 결정한다. COSATU 지방본부나 지역지부도 자치정부 및 자본과 함께 서로 협의하면서 정책을 논의할 수 있는 제도적 장치를 확보하고 있다.

COSATU는 이를 위해 7개의 정책위원회를 구성하여 운영하고 있다. ①재정-화폐 및 공공정책 위원회 ②연기금정책위원회 ③건강및환경정책위원회 ④노동시장정책위원회 ⑤무역산업정책위원회 ⑥사회개발정책위원회 ⑦기술개발정책위원회. 이러한 각종의 정책위원회는 NEDLAC에 COSATU의 정책을 제안하고 협의한 이후에 정부의 정책으로 변화시킨다.

NEDLAC의 조직체계는 약 300여 명의 대표자로 구성되는 전국대표 사회의를 정점으로 그 산하에 집행위원회, 관리위원회, 그리고 4개의 실과 사무총국으로 체계화되어 있다.⁵²⁾ 최고의사결정기구인 집행위원회에는 정부측 대표 17명, 자본측 대표 18명, 노동측 대표 15명, 그리

고 공동체의 대표 6명으로 구성되었다. 총 56명의 집행위원회의 의장은 COSATU 사무총장이 역임한다. 최고의사결정기구의 대표성을 노동진영이 보유하고 있다. 그리고 4개의 각 실의 업무를 관리하는 관리위원회는 정부 5명, 자본 6명, 노동 6명, 공동체 2명으로 구성되어 있다.⁵³⁾ NEDLAC은 대표자회의를 300여 명으로 구성함으로써 사회적 합의기구를 지향하고 있으며, ‘엘리트주의적이고 관료주의적인 조직체계’를 극복하려 하고 있다. 즉 NEDLAC은 사회적 합의를 이끌어 내는 전국적 대표체로서, 단순명료한 조직체계를 유지하지만 사회 구성주체들의 광범위한 참여를 토대로 사회구조의 변화와 관련된 구체적인 활동에 주력할 수 있는 체계를 유지하고 있다.

NEDLAC의 실질적인 기능을 담당하는 4개의 실은 “노동시장정책실, 무역과 산업정책실, 공공재정과 화폐정책실, 재건발전정책실”로 구성되었으며, 각 진영의 대표 5-6명 정도가 각 실의 업무를 담당하고 있다.⁵⁴⁾ 1996년 NEDLAC의 정기보고서의 내용을 예로⁵⁵⁾ 들면, 무역산업정책실은 ‘무역정책, 경쟁력 확보정책, 소유의 민주화 정책, 노동자 경영참가 정책, 산업문제에 관한 연구 및 워크샵’, 등의 의제를 다루었고, 재건발전정책실은 ‘직업창출, 인력개발, 토지주택문제, 공공서비스정책, ‘함께 건설하는 운동’(Masakhane) 등 국가발전강령의 실질적 집행과 관련된 의제’ 등을 다루었다. 그리고 노동시장정책실은 ‘노동관계법, 단체교섭, 고용현장, 실업기금 확보, 노동현장의 노동자 통제문제 등의 의제’ 등을 다루었고, 공공재정 및 화폐정책실은 ‘국가예산문제, 국가재정수입문제, 세계개혁문제, 환율통제문제 등의 의제’ 등을 다루었다.

52) NEDLAC, op cit(<http://www.nelac.org.za/index.html>)

53) NEDLAC, ibid(<http://www.nelac.org.za/index.html>)

54) NEDLAC, "What is Nedlac?",(<http://www.nelac.org.za/index.html>)

55) NEDLAC, ibid(<http://www.nelac.org.za/index.html>)

NEDLAC의 목적에서도 나타나듯이, “의회에 제출되기 이전의 모든 법안이 NEDLAC 내에서 협의되었고, 각 주체들의 합의에 의해 도출된 법안들이 공개적으로 의회에 제출되었다.”⁵⁶⁾ COSATU는 “사회구조의 변화와 관련된 제반 입법화 문제들을 NEDLAC에서 공식적인 의제로 삼을 것이다.”⁵⁷⁾ 그리하여 남아공의 의회는 독자적인 입법적 기능을 담당했다기보다는 NEDLAC의 합의내용을 인준하는 기능을 담당해 왔다. “NEDLAC은 의회의 기능을 침해하였고, 의회는 고무도장(Rubber Stamp)의 기능을 담당하였다.”⁵⁸⁾ 또한 NEDLAC은 공공재정 및 화폐정책실에서 다루어졌던 의제에서도 알 수 있듯이, NEDLAC은 “정부의 예산지출의 원칙, 방식, 규모 등을 RDP의 추진과 긴밀하게 연계시켜 정부에 제안하기도 하였다.”⁵⁹⁾ 즉 NEDLAC은 최종 결정권을 보유하지 않았지만, ‘제2의 정부로서의 기능, 제2의 의회로서의 기능’을 동시에 보유하고 있었다.

COSATU는 사회적 합의기구 내에서 노조운동의 헤게모니를 관철시킬 수 있는 역관계의 우위를 점하고 있었다. “그러나 최근에는 NEDLAC의 역할이 점차 축소되고 있다. 정부를 중심으로 정책이 결정되고 있으며, 이 과정에서 COSATU의 정책도 쉽게 반영되지 않는다. 이유는 COSATU가 국가와 자본을 중심으로 하는 조합주의 노선을 추구하는 과정에서 찾아야 할 것이다.”⁶⁰⁾

56) NEDLAC, [ibid\(http://www.nelac.org.za/index.html\)](http://www.nelac.org.za/index.html)

57) COSATU, “Cosatu사무총국보고서”, 제6차 전국대의원대회, 1997(<http://www.cosatu.org.za>)

58) E.C Webster, “The Politics of Economic Reform : Trade Unions and Democratization in South Africa”, *Journal of Contemporary African Studies*, Vol 16. No 1. 1998, pp.52-55.

59) NEDLAC, [op cit\(http://www.nelac.org.za/index.html\)](http://www.nelac.org.za/index.html)

60) Nzipho A. Kalipar, COSATU와 SACP 조직활동가, 인터뷰, (2006년 8월 3일. 요하네스버그)

5) COSATU의 총파업 투쟁과 사회적 대안 모색

(1) 파업투쟁의 개괄

1996년 6월 이후, ANC 정권의 신자유주의 정책, 즉 GEAR전략에 대한 반대투쟁이 지속되어 왔다. 대표적인 투쟁은 1999년 9월 공공부문 노동자들의 총파업투쟁, 1999년의 요하네스버그 시의 IGoli 2002 계획에 대한 SAMWU의 반대투쟁, COSATU가 전개한 2000년 5월 총파업투쟁,⁶¹⁾ 2000년 9월 전국대의원대회 사수투쟁, 2001년 COSATU의 5월 총파업투쟁과 8월 총파업투쟁, 2005년 7월 총파업투쟁, 2006년 5월 총파업투쟁 등이다.

거의 모든 투쟁의 핵심적인 요구 내용은 ‘노동시장의 유연화 반대, 고용안정, 직업창출, 민영화 반대, 생활임금 보장’ 등이었다. 이는 기본적으로 ANC정권의 신자유주의 정책과 대립되는 요구들이었다. 다양한 투쟁에 참여한 남아공의 노동자·민중들은 ‘RDP를 실현하자, 대중적인 변혁강령을 실현하자, COSATU의 조직적 능력과 정치적 의지를 강화하자’라는 투쟁의 슬로건을 중심으로 다음과 같은 핵심적인 요구를 제시하였다. 이러한 요구는 ANC정권의 1999년 선거공약이기도 했다. 그것은 “가난한 흑인 노동자, 민중들의 생활조건의 개선, 공공영역의 확대를 통한 사회적 서비스의 증대, 직업창출을 통한 노동권리의 보장, 국가발전강령(Reconstruction Development Programme, 이하 RDP)기금의 확보, RDP의 실현에 의한 민족민주혁명(이하 NDR)의 성공” 등이었다. 그래서 COSATU는 GEAR전략을 폐지하고 RDP를

61) 이 투쟁에는 약 4백만 명의 노동자민중들이 참여하였는데, 180만 명의 조합원 수에 비해 약 2.5배에 달하는 수이다. 조직된 노동자들뿐만이 아니라 조직화되지 않은 노동자민중들의 참여가 광범위하게 이루어졌는데 그것의 주요한 동력은 5.10총파업투쟁을 준비하는 예비투쟁으로 1월 31일부터 전개된 각 산업별·지역별 투쟁의 결과였다.

구체적으로 집행·실현하라는 요구와 함께 다음과 같은 대안적 정책을 제시하였다. “ANC정권의 예산이 고용창출에 기여, 사회적 자원의 배분, 사회적 불평등의 제거, 주택문제의 해결, 소득과 부의 재분배, 토지개혁의 실현 등의 기조로 수립되고 집행되어야 한다.”⁶²⁾

(2) 파업투쟁의 배경

ANC정권과 인종적 자본축적체제의 기득권 세력들은 남아공의 신자유주의적 축적전략인 GEAR전략(성장, 고용, 그리고 재분배 전략)을 구체적인 정책으로 입안, 집행해 나가고 있다. 새로운 ANC정권 역시 노동시장의 유연화와 자본시장의 자유화 등을 핵심으로 하는 GEAR 전략을 추진하고 있다. GEAR전략의 실행 과정에서 수많은 실업자들이 양산되고 있으며, 새로운 직업이 창출되기보다는 오히려 상실되는 현상이 나타나고 있고, 또한 기초 생활서비스와 관련된 공공기관의 민영화로 인해 노동자 민중들의 생활조건이 오히려 악화되고 있다. 반면에 사회경제적 권력을 장악하고 있는 남아공의 부르주아 계급은 “무지개국가(rainbow nation) 이데올로기, 승전국가(winning nation) 이데올로기”⁶³⁾를 제창하면서 계급간의 윈-윈게임을 강조하고 있다.

1980년대 이후 부분적으로 지속되어 왔던 남아공의 신자유주의적 구조조정 전략⁶⁴⁾은 1996년에 ANC정권이 전격적으로 채택한 GEAR

62) Mbhazima Shilowa. "Labour's Approach to the 1997/8: Budget". 1997, (<http://www.cosatu.org.za/docs/budgsam.html>). (검색일: 2004년 7월 10일)

63) SACP, 'June 2 Election- platform to accelerate transformation', (<http://www.sacp.org.za>)

64) 1980년대 이후 지속되고 있는 IMF의 구조조정 프로그램은 남아공을 채무 국가로 전락시켰고, 사회경제적 회복을 약화시켰다. 아프리카 대륙의 대부분의 국가의 국민들은 1인당 70랜드(R) 이상의 채무를 짊어지고 있는 상태이다. SACP, 'June 2 Election- platform to accelerate transformation', (h

전략으로 대변된다. 이 전략은 산업구조의 구조조정, 노동시장의 유연화, 그리고 국·공영기업의 민영화를 추진하는 거시경제정책이었다. ANC정권이 RDP정책의 실현에 필요한 자금을 형성한다는 명분을 내세워 GEAR전략을 전격적으로 채택한 이후, 3자동맹의 주체들은 상호 긴장관계를 형성할 수밖에 없었다. 96년 이후 COSATU와 ANC간의, SACP와 ANC간의 긴장과 갈등이 존재했었고, COSATU와 SACP는 지속적으로 GEAR전략의 폐지를 주장해 왔다. 신자유주의적 자본축적 전략은 ANC정권과 노동자 계급간의 갈등을 유발하는 기제였던 것이다.

ANC 정부가 발표한 1999년 3월 현재 실업률이 37%이다. 2006년 현재 COSATU가 주장하고 있는 남아공의 실업률은 41%이다. 전체 실업자의 42.5%가 흑인, 20.9%가 유색인, 12.0%가 인도인 그리고 백인은 4.6%이다. 거의 절반에 가까운 흑인 노동자들이 실업자이고, 고용되어 있는 흑인 노동자들 역시 고용불안의 상태에 처해 있다. 이와 같이 흑인들은 생활조건과 노동조건을 개선하지도 못한 상태에서 실업자로 전락하는 반면에, 사회경제적 권력을 장악하고 있는 백인들은 오히려 계급적 지배구조를 고착화하고 있다. 그럼에도 불구하고 ANC정권은 GEAR전략을 채택한 이후 신자유주의적 구조조정정책을 본격적으로 추진하고 있다. 구체적으로는 공공부문과 국영기업체에 대한 민영화와 다운사이징(downsizing), 그리고 노동자들의 임금을 조정하는 것이다. 그래서 ANC정부는 공공부문 노동자들과 임금협상의 과정에서 불성실한 태도를 보여 왔다. 정부의 실질적인 의도는 “긴축재정, 임금삭감, 사회적 예산의 삭감, 다운사이징, 민영화 등을 추진하고 있는 것이다.”⁶⁵⁾

<http://www.sacp.org.za>)

65) COSATU, 'Cosatu 1999 Special Congress : Declaration on the Public Service Dispute' (<http://www.cosatu.org.za>) (검색일 : 2000년 9월)

직업창출과 가난의 극복이 COSATU의 최대 과제이다. 1999년 현재 극빈층 20%의 소득은 남아공 전체 소득의 1.5%에 불과하지만, 최상층 10%는 남아공 전체 소득의 50%를 차지하고 있다. 극빈층의 대다수는 흑인들이고 최상층은 백인들이다. 소득의 인종별 차별화 현상이 극단적인 형태로 나타나고 있다. ANC 정권의 GEAR전략은 사회적 공공부문에 대한 정부의 투자를 축소시켜 왔다. COSATU는 그러한 정책의 결과를 다음과 같이 비판하고 있다. “GEAR는 성장, 고용 그리고 재분배의 이해에 실패해 왔다. 특히 1994년 이후 사회적 서비스에 대한 예산감축은 노동자들의 조건을 악화시켰다”⁶⁶⁾

(3) COSATU의 총파업투쟁과 대안을 둘러싼 쟁점

남아공 노동자들의 높은 실업률, 고용불안정, 생활을 보장하지 못하는 임금 수준, 노동조건의 악화 등을 극복하기 위해 COSATU를 중심으로 총파업투쟁을 전개하고 있다. 그러나 COSATU는 총파업투쟁으로 이러한 요구사항들을 점진적으로 확보해 나가고 있지만, 조직적이고 계급적인 역량을 강화시키지 못하고 있다. 사켈라(Sakhela Buhlungu)는 COSATU가 총파업을 중심으로 하는 투쟁에 대해 비판적으로 평가하고 있다. COSATU의 사회적 영향력이 급속하게 하락하고 있다는 것이다. 그 원인으로는 ①노동조합운동 지도부의 유출 ②시민사회에서 헤게모니를 장악하지 못하고 있음 ③노동조합운동의 분열 ④노동조합의 관료주의적 요인 등이다.⁶⁷⁾

66) COSATU. "7th National Congress Resolutions: Socio-economic Policy Resolutions", 2000. (<http://www.cosatu.org.za/congress/cong2000/resoc.e.htm>) (검색일: 2001년 11월 12일)

67) Sakhela Buhlungu. "From Madiba Magic to Mbeki logic: Mbeki and The ANC'S Union Allies". 2001. 11. 한국노동사회연구소. 『노동조합의 구조조정 대응과 노동자 정치세력화 -남아프리카 COSATU 경험을 중심으로』

COSATU의 내부는 하나로 통일되어 있는 것이 아니라 세 그룹으로 분화되어 있다. 첫째 그룹은 세계 자본주의 체제에 편입된 남아공으로서는 어쩔 수 없다는 명분을 내세워 ANC정권의 신자유주의 정책을 찬성하고 있다. 자본주의 체제의 토대를 강화하고자 하는 TINA 그룹이라고 한다. 소위 3자동맹 내부의 우파세력과 중앙파세력을 의미한다. 둘째 그룹은 ANC정권의 신자유주의 정책에 대해 제한적으로 수용하면서 점진적인 사회변혁을 지향하고 있다. 구조변혁적 투쟁그룹이라고 한다. 3자동맹 내부의 좌파세력을 의미한다. 셋째 그룹은 신자유주의 정책에 대해 전면적으로 비판하면서 ANC정권에 대한 반대투쟁을 전개하려 한다. 반ANC투쟁그룹이라고 한다. ANC정권의 정치적 동맹체인 3자동맹의 범주에서 벗어나 있는 혁명적 좌파세력들이다. 이는 남아공의 노동운동이 신자유주의 정책에 대한 반대투쟁을 전개하면서 사회구조의 변혁적 대안, 즉 민족민주혁명과 사회주의혁명이라는 2단계 혁명전략을 채택하고 있지만, 그러한 혁명적 대안에 대해 이견을 표출하는 세력도 광범위하다는 것을 의미한다.

각 그룹은 신자유주의 정책에 대한 각각의 입장을 토대로 사회변혁과 관련된 향후 대안들을 제시하고 있다. 주요하게 시장에 대한 국가의 개입, ANC정권의 민주주의 이행단계와 성격, 그리고 국·공영기업의 민영화 등과 관련된 대안적 정책의 내용이 상이한 것이다.

① 국가와 시장에 대한 대안

남아공 사회구조의 구조개혁을 지향하는 투쟁그룹과 반ANC정부 투쟁그룹은 기본적으로 자본주의 시장원리를 부정하면서 국가 중심의 통제경제나 혼합경제를 지향한다. “현대 자본주의에서 시장은 경제의

J. pp. 18-31.

효율성을 약화시키는 것이다. 남아공에서 시장은 빈곤과 가난의 악순환 고리를 깨지 못한다. 오히려 국가가 경제성장과 사회적 하부구조의 구축을 위해 보다 강력한 힘을 보유한 상태에서 사회경제정책을 추구하여야 한다.”⁶⁸⁾고 주장한다. 왜냐하면 “신자유주의 정책은 사회적 재화를 공급할 국가의 능력과 기능의 축소를 의미한다. 국가의 기능과 역할이 상업주의적 근거에 의해 운영되는 것이기 때문이다.”⁶⁹⁾

그래서 이들 그룹은 시장에 대한 국가의 효율적인 규제, 즉 시장에 대한 국가의 규제패러다임을 요구한다. “국가가 시장에 대한 모호하고 부적당한 목적을 분명하게 배제하는 대신 노동자·민중에게 기초적인 생활서비스를 공급하는 주체”⁷⁰⁾라는 사회운영의 패러다임을 구축해야 한다는 것이다. 즉 국가가 “새로운 경제성장의 노선을 수립하여 자원을 보다 균등하게 분배하고, 또한 국가 그 자체나 사회경제를 보다 민주화시켜야 한다.”⁷¹⁾는 남아공의 성장국가모델⁷²⁾을 강조한다. 이는 ANC정부가 경제발전의 과정에 결정적인 역할을 담당해야 한다는 것을 의미한다.

이들 그룹은 ‘남아공 사회의 빈곤의 악순환 구조’를 극복하기 위한 대안적 모델을 ‘남아공 사회의 효율적인 발전구조’의 패러다임에서 찾

68) COSATU. "COSATU Position Paper on Privatisation", 2000, P. 15. (<http://www.cosatu.org.za/docs2001.htm>) (검색일: 2001년 9월 5일)

69) COSATU. *ibid*, 2000, PP. 8-9.

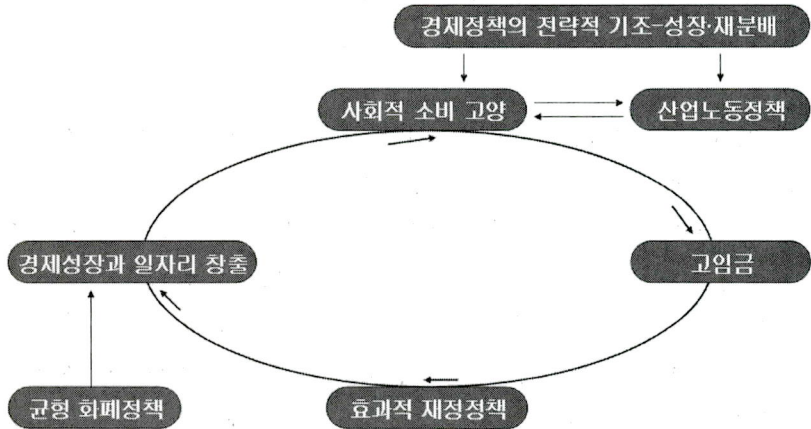
70) COSATU. "COSATU Position Paper on Privatisation", 2000, PP. 15-16. (<http://www.cosatu.org.za/docs2001.htm>) (검색일: 2001년 9월 5일)

71) COSATU.. "Campaigns Bulletin". July 2001, P.18. (<http://www.cosatu.org.za/digest/2001/cb-jul01.htm>). (검색일: 2001년 9월 5일)

72) ANC정부가 남아공 경제발전의 계획 또는 전략적 목표를 실현하기 위해 기업에 대한 적극적 지원과 규제라는 패러다임으로 전략산업의 선별·육성을 통한 산업구조의 고도화 및 국제경쟁력을 제고시키기 위한 각종의 정책을 주도적으로 추진해야 한다는 의미이다. ANC정부는 이를 위해 국가-자본-노동 간의 3자협의체제를 통해 계급타협의 정치를 실현해야 하고, 남아공 경제발전에 주요한 역할을 담당할 수 있는 흑인관료의 육성 및 외국자본 유치정책을 적극적으로 추진해야 한다.

고 있다.

<그림 2-2> 남아공 사회의 효율적인 발전구조



자료: COSATU, "The People's Budget 2001 Proposals by COSATU, SACC, SANGOCO", 21 February 2001(<http://www.cosatu.org.za/docs/2001/pbud2001.htm>)

구조개혁적 그룹은 효과적인 재정정책을 매개로 하는 총체적인 경제발전전략으로 흑인 노동자·민중들의 삶의 질과 사회적 배분을 향상시킨다는 사회발전의 패러다임을 제시하고 있다. 그것은 국가의 예산을 편성하는 과정에서 '고투자→고성장→고임금→고소비→고성장→고투자'라는 성장주의적 순환구조를 유지하는 것이다. 이를 위해서는 국가가 사회적 투자를 증가시켜 경제를 활성화시키고, 그것을 토대로 노동자들에게 높은 임금과 사회적 소비가 유지될 수 있도록 예산을 편성해야 한다는 주장이다.

이들 그룹은 성장국가의 기능과 역할을 네 가지 차원으로 규정하고 있다.⁷³⁾ 첫째, 국가가 성장전략을 주도적으로 추구한다. 노동자·민중들에게 기초 생활서비스를 제공함과 동시에 양질의 직업을 창출해주

고, 대외 수출을 확대하는데 있어서 국가가 주도적인 역할을 담당한다. 둘째, 국가가 모든 흑인 노동자·민중들에게 ‘사회적 임금’을 보장한다. 이것은 공동체의 발전, 사회적 복지, 교육, 건강, 주택 등의 문제를 해결할 수 있는 사회적 수준의 임금을 의미하고 있다. 셋째, 국가는 민주주의와 공공영역을 강화해야 한다. 다수의 흑인 노동자·민중들이 정부의 정책에 참여할 수 있는 체제를 국가가 구축해야 한다는 것이다. 마지막으로 국가는 경제적 권력의 경제발전의 중심 영역에 대해 적극적으로 지원해야 한다. 하지만 이 모델은 기본적으로 국가 중심의 경제성장을 추구하기 위한 사회적 토대를 요구하는데, 그것은 바로 노동자·민중의 조직화된 힘과 조직동원적인 투쟁력이다.

그러나 자본주의적 TINA그룹은 자본주의 시장원리와 시장의 효율성의 원리를 강조하는 대신 국가 중심의 통제경제를 반대하고 있다. “세계화와 동구유럽에서의 사회주의의 실패는 경제정책에 있어서 국가의 역할을 축소해야 한다는 것을 의미한다. 국가의 역할은 시장을 포용하고 시장의 효율성을 제고시키는 것이다.”⁷⁴⁾ 특히 남아공의 높은 실업률을 해소하기 위해서는 경제를 발전시키고 또한 그 과정에서 일자리를 창출하여야 하는데, 국가에 의한 시장 활성화 정책만이 이 과제를 실현시킬 수 있다는 것이다. 따라서 이 그룹은 GEAR전략을 남아공 사회구조의 변화에 절대적으로 필요한 정책이라고 간주한다. 자본주의 생산력의 발전을 전제로 하지 않는 상태에서 사회구조의 변혁적 토대를 구축할 수 없을 뿐만 아니라 남아공 노동자·민중이 지향하고 있는 자유현장·RDP·NDR을 실현하기 위해 반드시 필요한 정책으로 평가해야 한다는 것이다.

73) COSATU. "Advancing Social Transformation In the Era of Globalisation". 2000. PP. 28-35. (<http://www.cosatu.org.za>). (검색일: 2001년 11월 22일)

74) COSATU. op cit, 2000, PP. 20-24'(<http://www.cosatu.org.za/docs2001.htm>) (검색일: 2001년 9월 5일)

② 국·공영 기업의 민영화에 대한 대안

ANC정부는 지난 1995년부터 1999년까지 예산 총액 수준에서 발생하는 평균 약 26% 정도의 재정적자 때문에 국·공영 기업을 민영화해야 한다고 주장하고, 1999년부터 본격적으로 국공영기업의 민영화를 추진하고 있다. 그러나 ANC정부의 민영화정책은 흑인 노동자·민중들에게 많은 고통을 안겨주고 있다. “2000년 9월 현재 남아공 인구의 29%가 초극빈 상태에서 살아가고 있지만, 앞에서 제시한 높은 실업율과 인플레이션 이외에, 각종의 공공요금은 약 30% 이상이 상승하였다.”⁷⁵⁾

그래서 COSATU 대의원들은 2000년 9월 18일~21일까지 전개된 제7차 COSATU 전국대의원대회에서 신자유주의 정책에 반대하는 2001년 5월 총파업투쟁의 행동강령을 다음과 같이 채택하였다. 그 내용은 “실업과 가난에 저항한다, 공공부문의 구조조정 반대투쟁을 전개한다, 임시직의 강화·정리해고의 강화 등을 추구하는 노동관계법 개정을 중단시키는 투쟁을 전개한다.”⁷⁶⁾

이와 같이 민영화 정책의 사회적 결과를 정리하면, “가난한 사람들에게 서비스의 질 악화, 기초서비스의 가격 상승, 가난한 사람들에게 기초서비스의 공급 축소, 기초서비스 혜택의 지역적 차별, 기초서비스에 대한 국가능력의 악화, 노동자의 정리해고, 불안전 노동자의 양산”⁷⁷⁾ 등의 현상이 초래된 것이다. 그래서 COSATU는 민영화의 중단을 요구하면서 신자유주의 반대투쟁을 전개하고 있다. COSATU의

75) COSATU. op cit, 2001, PP. 45-50. (<http://www.cosatu.org.za/digest/2001/cb-jul01.htm>). (검색일: 2001년 9월 5일)

76) COSATU. op cit. 2000. P.1. (<http://www.cosatu.org.za>) (검색일: 2001년 9월 10일)

77) COSATU. "Anti-privatisation Protest Action". 2000. PP. 4-5. (<http://www.cosatu.org.za/campaigns.htm>). (검색일: 2001년 9월 18일)

주요 요구내용은 “국공영 기업의 국가소유 유지, 국가경제개발과 노동위원회(이하 NEDLAC) 내에서의 협상을 전제로 정책의 추진, 국가가 기초 생활서비스의 관리자나 공급자로 존재, 국가는 가난한 지역공동체에 대한 서비스정책의 수립, 구조조정의 중단”⁷⁸⁾ 등이었다.

그런데 TINA그룹은 국·공영 기업의 민영화에 대해 적극적으로 찬성하고 있다. 국·공영 기업의 효율성을 제고시키고, 이를 토대로 국가의 경쟁력을 강화시킬 수 있다는 것이다. 즉 시장의 효율성을 신뢰하고 있으며, 이러한 효율성만이 흑인 노동자·민중의 기초생활서비스의 양·질적인 향상을 보장한다고 생각한다. 특히 이들 그룹이 염려하는 것은 IMF나 WB 등의 국제기구와 세계적인 투기자본의 의도적인 자본철수전략과 환율조작전략이다.

하지만 반ANC정부 투쟁그룹과 구조개혁적 투쟁그룹은 국·공영 기업의 민영화에 반대하면서 ‘노동자 소유체제 혹은 사회적 소유체제’를 주장한다. 이를 위해 남아공산당은 노동자 소유모델을 법제화하기 위한 투쟁을 전개하고 있으며, 노동자 소유에 기초하는 각종의 협동조합적 은행을 만들기 위한 운동을 전개하고 있다.⁷⁹⁾ 그리고 노동현장에서는 “노동현장포럼 결성권⁸⁰⁾을 구체적으로 실현해 나가고 있다.

78) COSATU. op cit, 2000. P.2. (<http://www.cosatu.org.za>)(검색일: 2001년 9월 10일)

79) Vishwas Satgar. "Worker Owned Co-operatives. Development and Neo-liberal Economic Adjustment". The African Communist. First Quarter. SACP. 2001. PP. 61-77.

80) 1995년에 개정된 노동관계법 제5장 제78조~제 94조는 노동현장에서 노동현장포럼을 결성하고, 그것을 중심으로 노동현장의 제반 문제들을 노동자와 경영자가 서로 협의하여 해결할 수 있는 권한을 노동자들에게 보장하고 있다. 이 포럼은 노동조합을 중심으로 하는 단체교섭과 명백하게 분리된 상태에서 기업의 정보공개, 공동의 협약, 공동의 의사결정 등을 위한 제도이다. 이 포럼에는 노동조합의 간부, 사업장 이외의 정치적 활동가들도 참여할 수 있다. 노동조합을 기반으로 하는 노동현장포럼은 실질적으로 노동조합의 직장위원을 중심으로 하여 구성된다. 반면에 자발적으로 결성되는 노동현장포럼은 노동자들의 선거로 선출된 대표자들을 중심으로 하여 구성된다. 노동관

즉 노동현장에 대한 노동자 통제구조의 형성, 노동현장의 문제에 대한 정책결정과정에서 노동자들의 참가, 권한을 실질적으로 집행하는 역량의 강화, 독점적 소유구조를 국민적·사회적 소유구조로의 전화, 주요 산업의 국영화 추진, 공공부문에서의 고용창출 등의 성과를 축적하고 있다.

그리하여 COSATU는 ANC정부의 동맹주체로서 정부의 핵심정책에 대한 통제구조를 확보하려 한다. NEDLAC에서 COSATU를 중심으로 한 노동자 계급이 해계모니를 장악하고 있는데, 이와 마찬가지로 노동자 계급의 해계모니와 실질적인 통제가 담보되는 제도적 장치를 확보하려 하는 것이다. 즉 COSATU는 정치적 권력과 제도적 권력을 강화하기 위한 통합전략(integrated strategy)을 추구하고 있다. 이 전략은 “진보적인 시민사회권력을 건설, 노동자 계급이 시민사회의 지도세력으로 부상, 그리고 NEDLAC에서 노동자 계급의 권력 강화”⁸¹⁾ 등을 목적으로 하고 있다. 따라서 이 그룹들은 정치권력의 장악에 안주하고 있는 3자동맹의 질적인 변화를 위해 다음과 같은 전략적 과제를 제출하고 있다. “GEAR전략의 폐지, 변혁을 주도하는 정치적 센터로서의 기능을 부활, 사회의 구조변혁을 위한 동맹강령의 채택과 실천”⁸²⁾ 등이다.

계법에는 1,000명 이상의 사업장에서는 노동현장포럼의 전임자를 보장해야만 한다고 규정되어 있다. 노동현장의 문제와 관련된 단위사업장 내부의 ‘노동자 권력기관’이라 할 수 있다. Vishwas Satgar. 2000. "The LRA of 1995 and Workplace Forums". Edit.. Glenn Adler. Engaging The State and Business. Witwatersrand Univ. Press, 2000. PP. 155-168.

81) COSATU. "Political Discussion Paper". July 2001, PP. 18-25.([http://www/cosatu.org.za/docs/cecpol.html](http://www.cosatu.org.za/docs/cecpol.html)). (검색일: 2001년 9월 18일)

82) SACP. "The minimum programme of the Alliance in the Current phase". The African Communist. First Quarter. SACP. 2001. PP. 18-31.

③ ANC정부의 성격을 변화시키기 위한 대안

흑인 중심의 반(反)아파르트헤이트(apartheid) 정치운동세력들이 정치권력을 장악하였지만 백인 중심의 아파르트헤이트 세력들은 여전히 경제적 지배권력을 장악한 채, 인종별·계급적 지배구조의 변화를 저지하고 있다. 과거 민주화 세력은 정치적인 관료로 진입하였지만, 남아공의 계급적 지배구조가 변화된 것은 아니다. 백인 지배계급은 오히려 흑인 노동자들의 저항으로 심화되어 왔던 인종적 자본주의 축적체제의 구조적 한계를 극복하는 차원에서 신-아파르트헤이트(Neo-apartheid) 사회구조를 구축하고 있다. 인종차별주의가 폐지된 자본주의 축적체제 하에서 새로운 형태의 인종차별적 사회구조, 즉 계급적 착취구조가 합법칙적 형식과 내용으로 형성·구축되고 있는 것이다.⁸³⁾

반ANC투쟁그룹은 “ANC정부의 신자본주의 정책에 대해 전면적으로 비판하면서, ANC정부는 세계화 체제에 저항하는 반아파르트헤이트 운동을 약화시키는 소부르주아 정권이라고 규정한다. ANC정부에 대항하는 선거투쟁의 전선을 형성해야 한다.”⁸⁴⁾고 주장한다. 이들 세력들은 ANC정부는 남아공 사회의 급진적인 변화를 추동하기에는 너무 무능한 주체라는 확신을 가지고 있지만, 대중적인 지지를 획득하

83) 1990년 이전, 남아공의 지배계급은 전면적인 인종차별주의 정책을 토대로 자본을 축적해 왔다. 이 과정에서 백인 지배계급을 제외한 다른 인종들은 인종적 자본주의 발전의 희생양이 될 수밖에 없었다. 남아공의 인종별 노동조건, 생활조건, 의식조건 등이 차별적으로 고착화되어 왔다. 그런데 1990년 이후, 백인 지배계급은 인종차별정책을 폐지하고 정치권력을 흑인들에게 빼앗겼지만, 사회경제적 권력을 토대로 1990년 이전에 형성된 인종차별적 사회구조를 실질적으로 강화시켜 나갈 수 있는 ‘정당성’을 획득하였다. 백인 지배계급은 탈인종(Post-racial) 자본주의 체제 하에서 1990년 이전의 인종차별적 사회구조를 합법적으로 구조화시켜 나갈 수 있게 된 것이다.

84) COSATU. op cit, 2000. P.25. (<http://www.cosatu.org.za/docs2001.htm>)
(검색일: 2001년 9월 5일)

는데 실패하였다. 피터 마르쿠제의 민주화 이행단계에 따르면, 이들 그룹은 사회주의로의 이행을 즉각적으로 추구하고 있는 것이다.

구조개혁적 투쟁그룹은 ANC정부를 민족민주혁명의 주체로 간주하고 있다. COSATU와 SACP 내부에서 다수를 점하고 있는 이들 세력들은 지난 시기 ANC정부의 성과를 계승하고, 이를 토대로 민족민주혁명과 사회주의혁명을 단계적으로 수행하고자 한다. 그리고 신자유주의 정책을 추진하고 있는 ANC정부의 한계, 즉 백인 중심의 사회경제적 권력의 토대와 더불어 자본주의 체제의 토대를 강화하고 있는 사실을 인정하면서도, 모든 진보세력이 실질적으로 결집되어 있는 ANC정부를 강화시켜 사회구조의 변혁적 토대를 구축하려 한다. ANC정부는 이들 세력에게 있어서 ‘뜨거운 감자’이다. ANC정부 내부에 존재하는 자본주의적 TINA그룹에 대해서는 비판하고 있지만, ANC정부의 실질적 토대인 3자동맹의 필요성을 강조하고 있다. 피터 마르쿠제의 민주화 이행단계에 따르면, 이들 그룹은 경제민주화 단계를 거치면서 민족민주혁명을 성공시키고 난 이후에 사회주의로의 이행을 추구하고 있는 것이다. 그러나 이들 그룹은 ANC정부의 GEAR 전략에 대해서는 반정부투쟁으로 대응하였지만, GEAR전략을 분쇄하지 못하였다. 이들 그룹은 GEAR전략을 전복시키지 못한 원인에 대해 “ANC정부 내부에 존재하는 중앙파와 우파의 강력한 힘, 1994년 이후 목표가 불확실한 국가권력의 사용, 동맹세력 내부에서 진보적 목소리의 응집력 약화”⁸⁵⁾ 등으로 지적한다.

하지만 자본주의적 TINA그룹은 ANC정부에 대해 인종간의 화해에 기초하는 사회적 통합을 강요하고 있다. 백인의 이해와 흑인의 이해를 동시에 보장할 수 있는 사회통합적 패러다임을 강조하고 있는 것이다. 이를 위해서는 자본축적의 위기를 극복하기 위한 GEAR전략을

85) COSATU. op cit, 2001, PP.20-21.(<http://www.cosatu.org.za/digest/2001/cb-jul01.htm>). (검색일: 2001년 9월 5일)

보다 완벽하게 수행하고, 이를 토대로 흑인들에게 보다 많은 일자리를 제공하려 한다. 즉 보다 폭 넓은 시장의 개방, 적극적인 외국자본의 유치, 주요 국·공영 기업의 민영화, 노동시장의 유연화 등을 추진하고 있다. GEAR전략이야말로 흑인 노동자·민중들이 원하는 RDP를 실현하는 주요 수단이라고 간주하고 있는 것이다. 피터 마르쿠제의 민주화 이행단계에 따르면, 이들 그룹은 남아공 사회가 아직까지 아파르트헤이트 체제에서 비인종적 체제로의 이행단계에 머물러 있다고 생각한다.

6) 결 론

(1) COSATU 결성 및 발전의 동력

COSATU는 남아공 흑인 노동조합운동의 역사적 성과를 조직적으로 결집하였다. 멀게는 1950년대 정치적 노동조합운동의 주체, 가깝게는 1970년대 전투적 노동조합운동의 주체들이 결성한 대중조직이라 할 수 있다. 그런데 남아공의 이러한 노동조합운동은 다양한 형태의 노동조합연맹에 가입하거나 혹은 독자적으로 존재해 왔던 법외독립노동조합을 중심으로 전개되었다. 남아공의 국가-자본은 역사적으로 이러한 노동조합에 대해 극심한 탄압정책을 구사했지만, 법외독립노동조합들은 노동현장의 활동가인 현장위원들을 중심으로 민주적이고 자주적인 노동조합운동을 전개하였다. 특히 합법적인 노동조합운동의 내부에서 당시 지도부들의 의지와는 무관하게 COSATU를 결성하고자 하는 현장 활동가들의 조직 내적인 투쟁이 COSATU를 결성하는 실질적인 동력으로 작용하였다. 이러한 활동가들은 노동조합운동의 노선을 둘러싼 투쟁만이 아니라 독자적으로 파업투쟁을 조직하기도 하였다. COSATU가 결성되고 난 이후, 노동현장의 활동가 조직들과

현장위원들은 노동현장의 조합원들을 재생산하는 주체로서 활동하였다.

그리고 이들 법외독립노동조합들은 1980년대 이전에는 1950년대 중반에 결성된 SACTU의 정치적 지도력의 영향을 받았고, 1980년대에는 ANC-SACP의 정치적 활동에 영향을 받았다. 즉 남아공 흑인 노동자들은 정치조직과 긴밀하게 연계된 상태에서 남아공 사회구조의 변혁투쟁에 참여하였으며, 이 과정에서 정치조직의 중심적인 주체로 등장하였다. 흑인 노동자들은 개별적으로 정치조직의 주체로 참여하였고, 노동조합은 정치조직과 동맹관계를 형성·유지하면서 대중적인 정치투쟁을 조직하였다.

또한 COSATU는 흑인 노동조합간의 다양한 조직체계, 운영체계, 그리고 조직목표 등을 구축하는 과정에서 중앙과 현장의 유기적인 통일을 지향하였다. COSATU의 현장위원협의회는 COSATU의 실질적인 의사결정과 의사집행의 힘을 보유하고 있다. 그리고 남아공 흑인 노동자들은 국가-자본의 포섭화 정책에 직면하여 다양한 이견을 가지고 있었지만, 그러한 장애요인들을 민주적이고 자주적인 노동조합 결성투쟁으로 극복하였다.

이러한 투쟁은 정치조직을 중심으로 한 통일민주전선(UDF)의 반정부투쟁과 흑인 공동체의 정치적 투쟁과 긴밀하게 결합되었고, 그러한 투쟁의 과정에서 현장 노동자들뿐만이 아니라 노동조합간의 전국적인 단결의 계기를 만들었다. 따라서 흑인 노동조합간의 차별성을 극복하고 COSATU를 결성할 수 있었던 주요 동력으로는 현장위원을 중심으로 한 노동현장의 권력을 강화하는 투쟁, 노동현장의 강력한 활동가들을 조직하는 투쟁, 정치조직의 정치적 지도력을 강화하는 투쟁, 노동조합의 전투적인 투쟁성을 유지하고 강화하는 투쟁, 흑인 공동체의 정치적 문제와 유리되지 않는 투쟁노선 등이었다.

(2) COSATU 조직체계 및 운영의 과정에서 드러난 특징

COSATU 조직체계 및 운영에서 나타난 대표적인 특징으로는 ‘실질적인 지도집행력 강화, 노동조합 상층과 하층간의 유기적 통일관계 및 유기적 긴장관계 존재, 각급 회의체계에 대의원을 배정하는 원칙의 유연성 존재, 노동조합간의 동일업종·동일직종간 통합의 강화’ 등이다. 그러나 1998년 이후에 새롭게 건설된 노조 중에는 업종별 성격이 동일함에도 불구하고 독립적인 조직으로 COSATU에 가입하였다. 예를 들면, DENOSA(남아공민주간호사협회), SADNU(남아공민주간호사노조), SAMA(남아공의료인연합)은 소위 의료산업노조로 통합될 수 있음에도 불구하고 독립적인 조직으로 COSATU에 가입하였고, MUSA(음악인노조)와 PAWE(예술인평등노조)도 소규모 조합원 보유하고 있음에도 불구하고 각각 독립적인 조직으로 존재하고 있다. 이러한 현상이 나타나게 되는 요인을 본문에서도 지적하였지만, 첫째, 산업별 노조에 대한 COSATU의 지도력이 점차 약화되고 있다. 둘째, COSATU가 국가와 자본을 중심으로 하는 조합주의 노선을 정착시키 나가고 있다. COSATU의 노선을 둘러싼 갈등과 투쟁의 현상이 산업별 노조의 조직형태에 영향을 끼치고 있다.

또 다른 특징은 노동조합운동의 실질적인 지도집행력을 강화시키기 위한 조직체계 및 조직운동을 추구해 왔다는 점이다. COSATU는 결성 초기부터 노동조합운동의 실질적인 지도집행력을 강화하는 차원에서 조직체계를 구축하였다. 위에서도 지적하였듯이, 초기에 전국중앙위원회 체계를 구축하지 않고 전국중앙집행위원회를 중심으로 운영한 사실은 형식적 조직운영보다는 실질적 조직운영에 집중한 것으로 볼 수 있다. 특별임시회의가 개최될 수 있다 할지라도, 전국대의원대회와 전국중앙위원회가 각각 3년과 1년에 한 번의 회의를 개최되기 때문에, 1년에 두 번 개최되는 전국 중앙집행위원회가 일상적인 사업의 실질적인 운영주체라 할 수 있다. 특히 전국중앙위원회 체계가 구축되고

난 이후에도, 실질적인 조직운영의 권한들이 전국중앙집행위원회에 집중되어 있다는 점이 이를 방증하고 있다. 그러나 전국중앙집행위원회와 각 지방·지역의 현장위원협의회는 한편으로는 조직운영의 ‘유기적 통일관계’를 형성하고 있지만, 다른 한편으로는 조직운영의 관료성을 저지하는 대신 민주성을 현실화시키는 ‘유기적 긴장관계’도 형성되어 있다. 각 지역·지방의 현장위원협의회가 그러한 유기적 관계의 중심에 서 있는 것이다. 민주성을 현실화시키기 위한 ‘유기적 긴장관계’는 각급 회의에 대의원을 배정하는 원칙에도 반영되고 있다. COSATU는 각급 회의에 참여할 수 있는 대의원의 배정원칙을 상당히 유연하게 설정하고 있다. 즉 대규모 노동조합의 패권주의적 행위를 예방할 뿐만 아니라 소규모 노동조합의 권리를 적극적으로 보호하려는 것으로 볼 수 있다.

(3) 정파적인 대안 논쟁과 COSATU

COSATU의 내부는 하나로 통일되어 있는 것이 아니라 세 그룹으로 분화되어 있다. 첫째 그룹은 세계 자본주의 체제에 편입된 남아공으로서는 어쩔 수 없다는 명분을 내세워 ANC정권의 신자유주의 정책을 찬성하고 있다. 자본주의 체제의 토대를 강화하고자 하는 TINA 그룹이라고 한다. 소위 3자동맹 내부의 우파세력과 중앙파세력을 의미한다. 둘째 그룹은 ANC정권의 신자유주의 정책에 대해 제한적으로 수용하면서 점진적인 사회변혁을 지향하고 있다. 구조변혁적 투쟁그룹이라고 한다. 3자동맹 내부의 좌파세력을 의미한다. 셋째 그룹은 신자유주의 정책에 대해 전면적으로 비판하면서 ANC정권에 대한 반대투쟁을 전개하려 한다. 반ANC투쟁그룹이라고 한다. ANC정권의 정치적 동맹체인 3자동맹의 범주에서 벗어나 있는 혁명적 좌파세력들이다. 이는 남아공의 노동운동이 신자유주의 정책에 대한 반대투쟁을

전개하면서 사회구조의 변혁적 대안, 즉 민족민주혁명과 사회주의혁명이라는 2단계 혁명전략을 채택하고 있지만, 그러한 혁명적 대안에 대해 이견을 표출하는 세력도 광범위하다는 것을 의미한다.

본문의 내용에서 지적하였듯이, 각 그룹은 신자유주의 정책에 대한 각각의 입장을 토대로 사회변혁과 관련된 향후 대안들을 제시하고 있다. 주요하게 시장에 대한 국가의 개입, ANC정권의 민주주의 이행단계와 성격, 그리고 국·공영 기업의 민영화 등과 관련된 대안적 정책의 내용이 상이한 것이다.

그러나 COSATU가 중심으로 남아공 노동자들의 높은 실업률, 고용 불안정, 생활을 보장하지 못하는 임금 수준, 노동조건 악화, 노동조합운동에 대한 정부와 자본의 억압 등을 극복하기 위해서 총파업투쟁을 전개할 경우, 각 정파세력들은 정파적인 노선의 차이를 인정하면서 실질적인 투쟁을 조직한다. 남아공의 노동조합운동은 계급적 단결과 투쟁이라는 원칙을 유지하려 함과 동시에 정파적인 노선의 차이를 인정하고 통일시키려는 투쟁을 전개한다. 그런데 COSATU에서 힘을 발휘하고 있는 TINA그룹의 한계와 문제점들을 제기하는 현상이 나타나고 있다. 노동현장을 중심으로 관료주의적이고 조합주의적인 노동조합운동의 한계가 나타나고 있는 것이다. 백인의 이해와 흑인의 이해를 동시에 보장할 수 있는 사회통합적 패러다임의 한계이기도 하다. 계급적 이해를 중심으로 하는 노동조합운동의 필요성이 노동현장을 중심으로 제기되고 있다.

제2절 이탈리아

정 병 기 (서울대 기초교육원)

이탈리아 노동조합사는 통합노조가 재건설된 2차대전 종전 직후 몇 년을 제외하면 전통적으로 정치적·종교적·이데올로기적으로 구분되는 정파노조들의 난립과 경쟁으로 점철되어 왔다. 더욱이 1980년대 이후에는 자율노조들⁸⁶⁾까지 가세하여 이탈리아의 노조지형은 가히 전국시대를 방불케 한다. 그러나 1970년 제정된 ‘노동자법’에 의해 교섭 상대방으로 공식 인정되는 상급조직인 ‘가장 대표적 노조 조직’은 세 조직뿐이다. 공산계가 다수를 이루는 공산·사회주의계 정파노조 CGIL(이탈리아 노동총동맹)과 가톨릭계 정파노조 CISL(이탈리아 노동조합 연합) 및 사민·공화주의계 정파노조 UIL(이탈리아 노동연합)이 그것이다. 2005년 현재 CGIL은 세 노조 전체 조합원의 약 절반(전체의 약 47.1%)을 포괄하고, CISL은 나머지 절반의 약 70%(전체의 약 36.5%)를 차지하며, UIL이 나머지(전체의 약 16.4%)를 차지하고 있다.⁸⁷⁾

86) 기존 노조연합체에 속하지 않은 독립노조인 자율노조(Sindacati autonomi)로는 1) 신파시스트 노조인 CISNAL을 비롯한 전통적 극우파 노조들, 2) 전문직업인, 기술자 및 공무원 등을 중심으로 하는 CISAL이나 CONFISAL등 상대적으로 영향력을 갖춘 십여개의 노조들, 3) 기존의 세 연합체들을 비판하며 보다 전투적인 갈등능력을 요구하고 토대민주주의를 강조하며 형성된 소규모 노조들이 있다. 앞의 두 부류의 자율노조들은 노동자 이해대변조직이라기보다 특수 이데올로기나 직업계층의 이해를 대변하며, 세 번째 부류는 대개 기업별 단체교섭에서 세 연합체들과 실질적으로 통합된 활동을 하고 있다. 그밖에 까드르 조합도 있으나, 이 조합은 간부직과 그에 준하는 전문·기술직들의 배타적 조직으로서 대개 노조로 취급되지 않는다. Domenico Carri eri, “I sindacati non confederali,” CESOS (ed.), *Le Relazioni Sindacali in Italia. Rapporto, 1993/1994* (Roma: Edizioni Lavoro, 1995), p.223.

87) 1990년대 중반까지 CISL와 UIL의 조합원 비율은 약 2:1이었으나, 이후 CISL의 조합수가 증가한 반면 UIL의 조합원 수는 급격히 떨어졌다. “Le relazioni sindacali in Italia: Rapporto al Cnel a cura del Cesos,” <http://www>

이탈리아의 노조조직률은 현재 약 36%를 상회하는 수준이다. 이는 약 50%에 달했던 1980년대 이후 지속적으로 감소해온 추세를 크게 벗어나지 못한 것이다. 노조조직률의 저하는 우선 세 노조총연합에 속하지 않은 자율노조들이 1980년대 이후 폭증한 데에 영향을 받았다.⁸⁸⁾ 자율노조에 대한 조직률은 공식적으로 집계된 바 없으나 1999년에 전체 임금노동자(약 2천69만 명)의 약 15%에 이르는 300만 명 정도로 추정되었다.

또한 노조조직률 저하는 다른 나라들과 마찬가지로 전통적인 2차 산업의 축소 및 구조조정에 따른 실업률 증가와 신자유주의적 구조조정에 따른 정규직 감소에도 영향을 받았다. 이탈리아의 실업률은 1988/89년 12%에서 1993년에 10.1%로 하강 추세를 보였으나 다시 증가하여 1998년에는 11.7%에 이르렀다. 정규직 비율도 지속적으로 하락하여 1992년 86.6%에서 1998년 84.9%로 떨어졌으며,⁸⁹⁾ 이후에도 계속 감소 추세에 있다.

그러나 자율노조들을 제외했다는 점을 고려하지 않더라도 36%라는 조직률은 결코 OECD 국가들 중에서 낮은 수치가 아니며, 1999년 이후에는 오히려 증가하였다. 이는 1998년을 고비로 하여 일정한 실업률 감소와 비정규직 증가에 대한 노조 나름의 대처가 있었기 때문이다. 그에 따라 2005년 현재 이탈리아의 실업률은 약 7.5%로 1998년에 비해 4.2%가 감소했으며,⁹⁰⁾ CGIL의 경우는 1998년에 비정규직 노조

w.cnel.it/rassegna/body-rass44.htm(검색일: 2000.08.15); “Tesseramento CGIL,” <http://www.cgil.it/cgi-bin/tesseramento/Results.asp>(검색일: 2006.11.01); “Il tesseramento” della UIL, <http://www.uil.it/organizzazione/iscritti.htm>(검색일: 2006.11.01); “Iscritti 2005 confronto per federazioni” della CISL, <http://www.cisl.it/SitoCisl-iscritti.nsf/PagineVarie/Iscritti^2005F>(검색일: 2006.11.01).

88) 노조조직률에 관한 통계는 세 노조총연합에 가입한 노동자들만을 대상으로 한 것이기 때문이다.

89) Istat, Rapporto Annuale 1999.

(Nidil)를 설립하는 등 비정규직 노동자들의 조직화에 힘썼다.⁹¹⁾

이 글의 목적은 복수노조 환경에서 단체협상을 비롯한 이탈리아의 노사관계와 노조 조직구조를 살피는 데 있다. 무엇보다 이탈리아 노조들의 위와 같은 양면성의 원인을 밝히는 것에 초점을 두고 노조 조직구조와 단체협상을 고찰할 것이다. 그러나 정파노조라는 특수한 지형을 가진 만큼 그 정파적 분립을 이해하기 위해 무엇보다 노조조직을 조직발전사적 관점에서 살펴봄과 동시에 그 정치경제적 배경을 먼저 알아볼 필요가 있다. 따라서 세 노조를 대상으로 조직노동운동의 생성을 간략히 살펴본 후 2차 대전 이후의 노동조합활동을 집중적으로 고찰할 것이다.

1) 조직 노동운동의 생성

(1) 조직노동운동의 생성과 부침

통일을 전후한 19세기 중엽 이탈리아는 유럽 국가들에 비해 천연 자원과 자본이 빈약하고 외래 자본의 비율이 매우 높은 경제적 후진국이었다.⁹²⁾ 이 시기 이탈리아의 산업 구조는 대개 토지관계에 기초한 농업 중심이었으며, 특히 나폴레옹 치하 프랑스의 식량공급지 역할을 해온 프랑스 통치지역은 농업 생산에 더 집중하였다. 한편 오스트리아의 영향을 받은 북부 지역은 지속적 공업 발전을 이룰 수 있었

90) http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/forzelav/20050920_00(검색일: 2005.10.19).

91) 정병기, “이탈리아 노동조합 체계,” 산별노조운동연구팀(편), 『산별노조운동의 역사와 현재』 (서울: 현장에서 미래를, 2003), 281쪽.

92) 19세기 말엽에 천연가스와 석유가 발견되기는 했으나 획기적인 경제 도약으로 연결되기에는 충분치 못했다. Inge Pröhl, Die italienische Arbeiterbewegung: Eine geschichtliche und gesellschaftliche Analyse (Nürnberg: GfP Verlag, 1984), p.35.

다. 이 지역은 뒤늦은 산업화에도 불구하고 직물·건축·철도·건설 부문과 수공업업을 중심으로 한 중소기업에서 높은 생산 수준을 유지할 수 있었다.⁹³⁾ 이러한 두 측면은 각각 이탈리아 노동운동이 유럽 내에서 상대적으로 늦게 출발하게 된 근거이자, 그 발전이 북부 지역에 집중하게 되는 배경이기도 하다.

이탈리아 산업 분포의 지역 편중에 따라 북부 지역의 수공업자들을 중심으로 19세기 중엽에 노동운동조직의 선구자라 볼 수 있는 ‘동업조합(corporazione)’이 형성되었다.⁹⁴⁾ 동업조합은 길드와 유사한 조직으로서 동업자들의 특수이익을 대변하는 조합이었다. 따라서 이들의 여러 특권들을 없애기 위해 프랑스에서 그랬던 것처럼 이탈리아의 동업조합도 입법을 통해 대부분 1879년까지 해체되었다. 재조직은 엄격히 금지되었고 그 시도는 가혹한 형벌에 처해져, 수공업자들이 자신들의 동업조합을 명실상부한 노동자조직으로 발전시킬 수는 없었다. 그러나 이러한 탄압은 역설적으로 노동자들이 결사의 자유를 주장하는 계기가 되기도 했다.

동업조합이 해체된 척박한 조직운동의 토양에서 결사의 자유 주장과 노동자조직 결성의 노력은 1840~50년대부터 조직된 ‘공제조합(società di mutuo soccorso)’으로 옮겨갔다. 노동자들간 상호부조를 위한 공제조합은 종교적 성격을 띠고 부자와 귀족들로부터 재정지원을 받아 사회봉사활동에 중점을 두었던 경우가 많았으므로 탄압의 화살을 비껴갈 수 있었다. 그러나 점차 직업별 조직의 비중을 높여가기

93) Pröll(1984), p.36.

94) 통일이전의 상황에서 모든 동업조합들에게는 소속 국가의 법이 적용되었다. 예를 들어 피렌체(Firenze)의 동업조합들이 가입의 자유가 허용되는 이른바 ‘자유 산업’으로 불렸던 반면, 베네치아(Venezia)의 동업조합들은 엄격한 가입조건과 행동규칙들을 갖고 있었다. 또한 교황청 소속 국가들의 경우, 수공업자의 자격과 일자리를 얻고 동업조합에 가입하기 위해서는 누구나 그 직종에 종사한 경력과 증명서를 제시해야만 했다. Pröll(1984), p.37.

는 했음에도,⁹⁵⁾ 이러한 조직적·재정적 성격으로 인해 공제조합은 노동조합으로 발전할 수 없었다. 공제조합이 노조로 발전한 것은 목적의식적인 정치의식과 정치활동을 통해서야 비로소 가능했다. 마찌니(G. Mazzini)의 ‘청년이탈리아(Giovane Italia)’가 이 새로운 사상을 전파한 최초의 조직이었으며, 그 다른 한 축은 바쿠닌과 사회주의자들이었다.⁹⁶⁾

마찌니가 교육과 협력을 강조했다면, 바쿠닌과 사회주의자들은 1873년 제2차 인터내셔널 이탈리아동맹 대의원대회 기록에서 나타나듯이 “자선과 노동해방” 간에 목적을 선택하고 “노동자 공제조합과 노동자해방조직” 간에 조직위상을 선택하고자 했다.⁹⁷⁾ 특히 후자는 인터내셔널이 주동한 추상적 봉기에는 실패했으나, 마찌니주의자들과는 근본적으로 구별되는 혁명적 목표와 사회적 실천의 통일을 지향한 정치투쟁과 파업을 통해 계급의식 형성에 크게 기여했다. 그에 따라 이후 노동자조직의 생성기는 바쿠닌주의자들의 승리로 귀결되었으며, 이 승리는 노동자와 노동조합의 자율성의 승리를 의미하였다.

철도노조 SFI와 금속노조 FIOM 및 여러 인쇄공노조들은 이러한 과정을 통해 최초로 성립된 대표적 노동조합들이다. 더 나아가 이들이 중심이 되어 1890년대 초부터 조직되기 시작한 ‘노동평의회(Camere del Lavoro)’는 노조전국연합체의 모태가 되었다. 정치적으로도 사회당(PSI)이 창당(1895)됨으로써 노동운동의 정치투쟁이 조직화되는 가운데 명실상부한 노조운동 지도조직이 건설될 필요성이 생겨

95) Daniel L. Horowitz, *The Italian Labor Movement*. Cambridge (Massachusetts: Harvard University Press, 1963), p.12.

96) 이탈리아 노동운동의 태동기에 미친 마찌니와 바쿠닌의 영향에 대한 자세한 내용은 도서출판 ‘현장에서 미래를’에서 펴낸 정병기(편저), 『이탈리아 노동운동사』(서울: 현장에서 미래를, 2000)을 참조.

97) Vittorio Foa, *Per una storia del movimento operaio* (Torino: Giulio Einaudi, 1980), p.101.

났다. 이로써 사회당과의 긴밀한 협력을 통해 1906년 이탈리아 최초의 노조전국연합체인 노동총연합(CGdL)이 건설되었다.

그러나 무정부주의자로서 혁명적 사회주의를 주장하나 구체적인 면에서 “자유로운 협동조합들의 느슨한 체제”를 최종 목표로 하고 실천적으로는 때때로 파업의 “중재와 제한과 같은 온건한 개혁주의”⁹⁸⁾를 수용한 바쿠닌주의자들은 이후 이탈리아 노동조합의 탈정치화와 노동자정당의 의회주의화에 기여하기도 했다.⁹⁹⁾

최초의 노조연합체인 CGdL이 온건개혁주의자들에 의해 장악된 것도 사회당이 바쿠닌주의자들에 의해 주도되고 있었기 때문이었다. 노동운동에서 바쿠닌주의자들의 영향은 정치무대에서보다 더욱 큰 것이었다. CGdL내 온건개혁주의자들의 해계모니는 1912년 사회당 지도부가 혁명적 생디칼리스트로 교체되고 1921년 공산당(PCI)이 사회당으로부터 분리 창당된 이후에도 거의 변하지 않았다. 혁명적 생디칼리스트들이 CGdL 건설 직후 탈퇴하여 1912년에 무정부주의자들과 통합하여 USI(이탈리아 노동조합연합)를 건설한 것이 결코 이와 무관하지 않다. 한편 CGdL 초기부터 경쟁적 관계에서 활동하던 가톨릭 좌파들도 CGdL에 대응하여 계급투쟁을 부정하고 교육과 협력을 중시하는 ‘백색노조’인 독자적 노조연합체 CIL(이탈리아 노동자연합)¹⁰⁰⁾을 1918년에 설립하였다.¹⁰¹⁾ 이를 계기로 이탈리아 정파노조의 역사가 시작되었다.

1차대전을 전후해서는 이탈리아 노동운동에 파시스트들도 침투하기

98) Horowitz(1963), pp.19-20.

99) Foa(1980), p.101.

100) CIL도 점차 계급의식을 각성하게 됨으로써 카톨릭 노동자층에 세력을 확대해 가기도 했다.

101) 1920년 당시 CGdL의 조합원은 약 230만 명이었고, CIL 조합원은 약 1백만 명에 못 미치는 수준이었으며, USI는 더욱 적은 50만 명 정도였다. Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Info 11: *Die Gewerkschaftsbewegung in Italien CGIL-CISL-UIL* (Brüssel, 1985), pp.3-4.

시작했다. 1918년 이탈리아의 전쟁참가를 지지하는 USI 조합원 일부가 반전을 원칙으로 하는 USI를 탈퇴하고, 파시스트 노조의 전신이 되는 조합주의적 공화계 노조인 UIL(이탈리아 노동연합)을 설립한 것이다.¹⁰²⁾ 1923년에는 파시스트가 정권을 장악하고 이듬해 어용노조들을 설립한 후 1926/7년을 거치는 동안 공산당 불법화와 함께 CIL과 USI를 해체하는 등 본격적인 좌파 및 노동운동에 대한 탄압을 시작하였다. 그에 따라 많은 노조활동가들이 프랑스를 비롯한 해외로 망명하여 활동하는 한편, CGdL은 온건개혁주의 지도부에 의해 자진 해산되었다. 그러나 CGdL은 같은 해 공산당에 의해 지하조직(CGL: 노동총연합)으로 부활하여 합법적 경제투쟁이 불가능한 상황에서 공산당과 함께 반파쇼 정치투쟁에 전념하였다.

이탈리아 노동운동에 대한 공산주의자들의 활동은 이미 공산당 창당 이전부터 시작되었다. ‘붉은 2년’이라 불리는 1919/21년간 그람시(Antonio Gramsci)를 중심으로 한 로르디네 누오보(l'Ordine Nuovo)계 공산주의자들이 토리노(Torino)와 밀라노(Milano)의 대공장을 점령하여 공장평의회(Consiglio di fabbrica)를 구성하고, 노동자들의 자발적 투쟁을 촉발시킴으로써 이탈리아의 자발적 노동운동과 공장평의회 운동을 위한 중요한 선례를 제공하였던 것이다. 이 때부터 시작된 공산주의자들의 노동자 현장활동은 창당 이후 더욱 구체화되어 CGdL 내에 온건개혁주의자들의 해계모니 아래에서도 적지 않은 영향을 미쳤다. 이러한 활동은 파시스트에 의한 공산당 불법화와 CGdL 해산 뒤에도 이어져 1943년에 가서는 북부 대도시에서 대공장을 중심으로 물가인상과 파시즘정권에 반대하고 북부지역을 점령한 독일 나치에 대항하는 투쟁을 통해 현장조직들을 재건할 수 있었다.¹⁰³⁾ 공산당의 이러한 현장성의 토대와 파시즘 정권하 CGL과의 공동투쟁은, 1944년

102) Pröll(1984), pp.154-5.

103) Europäisches Gewerkschaftsinstitut(1985), p.45.

통일노조 CGIL이 건설될 때 CGdL 당시와 달리 공산주의계의 다수장악을 가능케 했을 뿐만 아니라, 정파노조들이 분립하는 현재에 이르기까지 CGIL 다수파인 공산계가 이탈리아 노동운동을 주도할 수 있는 바탕을 마련했다.

(2) 노동조합의 재건과 분열

2차대전 종전을 앞두고 파시스트로부터 먼저 해방된 남부지역을 중심으로 팔레르모 노동평의회(Camera del Lavoro di Palermo) 논의를 거쳐 CIL과 CGL이 합법화되었다. 그리고 CGL은 로마 협정을 통해 공산주의계, 사회주의계 및 가톨릭 좌파뿐만 아니라 사민·공화주의계를 망라한 통합노조인 CGIL(이탈리아 노동총연합)로 재건설되었다(1944). 그러나 냉전 시작과 더불어 통합노조는 다시 정파로 분열되고 신파시스트 노조를 비롯한 각종 자율노조들이 설립되어 오늘에 이르고 있다.¹⁰⁴⁾

분열로 인해 정파노조간 재통합은 이탈리아 노조와 노동자들이 1960년대 말 이후 오랫동안 추진해 온 숙원의 과제가 되었다. 그러나 이데올로기적 대립과 정당정치 지형의 난립은 언제나 통합을 저지해 왔다. 그러므로 이탈리아 노조들이 밟아온 통합노력의 궤적은 정당으로부터의 노조 독립 역사와 일치한다. 1960년대 말 자발적 노동운동에 힘입어 성립된 ‘통합연맹(Federazione unitaria)’은 1983년 이후 최근까지 사실상 그 기능을 상실했다. 그러나 1993년 통합노조대표체 RSU의 성립과 함께 통합운동은 다시 활기를 찾고 있으며, 특히 금속 부문에서는 통합조직인 FLM(금속노동자동맹)이 지속적으로 활동하고 있어 노조통합의 기관차 역할을 하고 있다. 1994년 기민당과 사회당

104) 이탈리아 자본의 대부격인 피아트(Fiat)사가 황색노조를 설립하기도 했으나, 1970년 ‘노동자법’의 제정과 더불어 일체의 황색노조들은 불법화되었다.

이 몰락하면서 이탈리아 정당지형은 뿌리채 재편되어, CGIL을 중심으로 세 노조들은 통합운동에 더욱 박차를 가해 왔다. 1990년대 초반부터 진행되어온 이탈리아 노조의 조직개혁 논의는 바로 통합운동과 맥락을 같이한다.

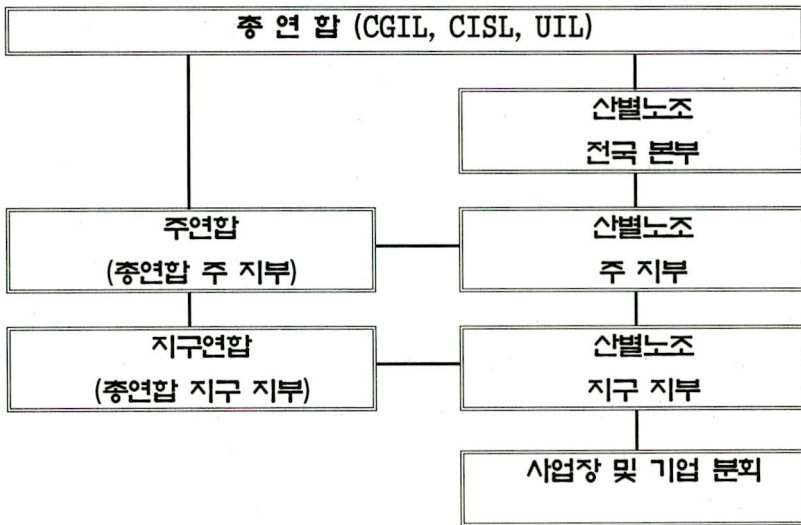
우리나라 노조지형과 비교해 볼 때, 이탈리아 노조들이 이데올로기적 성격에 따라 분립되어 있다는 점과 통합의 필요성이 크게 대두되고 있다는 점에서 유사하다. 그러나 이탈리아의 노조들은 분립의 심각성에도 불구하고 노조운동의 역사만큼이나 통합운동의 역사가 오래되었고 그 구체적인 행보도 더욱 많이 진행되었다. 따라서 이탈리아 노조들의 구체적인 조직체계와 단체협상을 비교 대상으로 삼는 데 그치지 않고, 구체적인 통합의 역사와 노력에 천착하여 범례로 삼을 필요가 있다.

2) 조직체계와 운영

(1) 노동조합 조직구조

<그림 2-3>은 1979년까지 완성된 형태로 비록 각 지부들의 명칭은 다르나 세 노조들이 공통적으로 가진 조직구조를 나타낸 것이다. 산별노조가 지역 수준별로 상급단위에 수직으로 종속되고, 총연합 지구(territorio)지부인 지구연합도 총연합 주(regione)지부인 주연합에 수직으로 종속되며, 산별노조와 총연합 주지부는 다시 총연합(전국본부)에 종속된다. 반면 총연합 지부(주연합과 지구연합)는 산별노조 지부들이 당해 지역 차원에서 수평적으로 결합한 조직이다.

<그림 2-3> 이탈리아 노동조합 조직구조



<-- 지역별 수평 구조 -->

<-- 산별 수직 구조 -->

현장 차원에서 CISL과 UIL 소속의 산별노조들은 대개의 사업장에서 독자적 분회를 가지고 있다. 그러나 세 노조 모두 사업장마다 노조 소속여부에 관계없이 구성되어 종업원 전체의 이해를 대변하는 직장평의회나 대의원평의회(또는 북부지역 대공장에서는 공장평의회)를 중심으로 활동하며, 그에 따라 평의회 선거에서 더 많은 조합원을 당선시키는 것을 일차적 목표로 해왔다.

이 현장조직들은 최근까지 법이나 단협 규정상 단체교섭권을 갖지 못했지만, 1960년대 말 자발적 투쟁을 거치면서 CGIL을 비롯한 대부분의 노조들로부터 묵시적으로 인정받아 실제 수많은 기업별 단협을 체결해 왔을 뿐만 아니라, 종업원 전체에서 선출됨으로써 정파로 분열된 노조의 단점을 극복한다는 점에서 통합노조의 토대로 인정받아 왔다.

아래로부터 추동된 1960년대 말 노조통합운동 또한 세 차례에 걸친 노조조직의 변화를 가져왔다. 1972년 전국 차원에서 세 총연합 연맹체와 산별노조 연맹체(금속부문의 FLM과 같은)가 형성된 것을 계기로 1977년에 재개된 통합논의는 2년 후 주와 지구로 구성되는 지역 차원의 통합체를 구성하기에 이른 것이다. 또한 1980년대의 수세기를 극복한 세 총연합체는 1991년 노조간 협정과 1993년 광공업부문 노사협정 및 1994년 공공부문 노사협정을 통해 기존의 직장평의회 CdF(Consiglio di Fabbrica: 주로 대공장)와 기업별노조대표체인 RSA(Rappresentanza Sindacale Aziendale: CdF가 없는 기업)를 ‘통합노조대표 RSU’(Rappresentanza Sindacale Unitaria)로 발전시켜 기업 차원의 통합된 교섭상대자로 공식 인정케 하는 성과를 올렸다.¹⁰⁵⁾ 이로써 15인 미만의 종업원을 가진 기업에서는 RSA를 유지하는 반면, 15인 이상의 종업원을 가진 기업에서는 RSU로 현장 조직의 통합이 이루어졌다.

(2) 통합 조직 구조

세 노조총연합의 주요 통합구조는 RSU를 토대구조로 하여 구역평의회(Consiglio zonale)와 산별노조 통합연맹 및 ‘총연합 통합연맹(Federazione unitaria)’으로 이루어진다. 그러나 통합구조가 아직 체계적으로 정리된 것은 아니어서 산별노조 통합연맹은 세 총연합 산하 산별조직들이 총연합 통합연맹과 관계없이 독자적으로 통합하는 방식으로 형성되었으며, RSU와 구역평의회 외에 주 단위나 지구 단위의

105) *Gewerkschaftliche Interessenvertretung in den Ländern der EU*, Internationale Gewerkschaftsbewegung 6, Redaktion von Wolfgang Grief, für die Verwendung im Rahmen der Bildungsarbeit des österreichischen Gewerkschaftsbundes, der Gewerkschaften und der Kammern für Arbeiter und Angestellte, 2002, pp.37-8.

제도적 통합구조는 성립되지 못했다. 또한 산별노조 통합연맹과 총연합 통합연맹도 독자적으로 기능하거나 세 노조총연합이나 산별노조에 대한 강제력을 갖춘 조직은 못되며 “제도화된 행동통일”¹⁰⁶⁾을 위한 협의체 수준에 머물고 있다. 그것은 1960년대 말 구체화되었던 노조 통합이 정당간 경쟁에 휘말린 당파적 분열로 인해 실패한 결과였다. 그러나 1990년대 초반이후 통합 노력은 다시 시작되어 속도를 더해가고 있다.

1972년 성립된 총연합 통합연맹은 세 총연합 CGIL, CISL, UIL의 협의체로서 구성원은 세 조직들간 동일한 비율로 구성되며, 전국차원의 초산별적 단협과 노조개혁정책 및 경제·사회정책을 발전시키며, 국제적으로 대표하는 역할을 한다.¹⁰⁷⁾ 산별노조 통합의 경우, 노조통합운동 전체를 추동시켰던 금속노조 통합연맹인 FLM을 시작으로 이후 1983년까지 화학노조 통합연맹 FULC, 그리고 섬유·의류노조 통합연맹 FULTA 등이 성립되었다. 이들은 산별차원에서 총연합 통합연맹과 같은 역할과 기능을 수행한다. 그러나 1984년 이후 임금연동제(*scala mobile*)의 폐지를 둘러싸고 재개된 당파적 분열로 노조통합운동이 또다시 정체되기 시작하면서 총연합 통합연맹뿐만 아니라 산별노조 통합연맹들의 활동도 점차 퇴색하기 시작했다.

한편 지역차원에서는 지구(*territorio*)의 하위단위인 구역(*zone*) 차원에서 통합평의회가 구성되어 사업장 단위의 노동자 이해대변 기구들과 지구연합들의 하위 통합기구로 기능하고 있다. 특히 대의원평의회를 중심으로 하여 구성되는 구역평의회는 각 산별로 배분되는 사업장

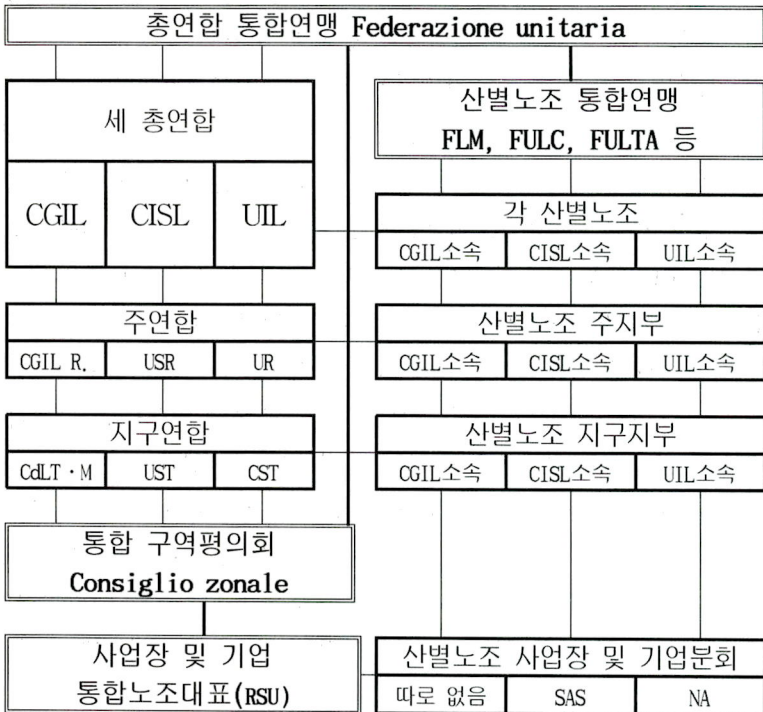
106) Detlev Albers, “Von der Einheit zum Kampf um die Einheit—Grundzüge der italienischen Gewerkschaftsbewegung 1943–1972,” *Gewerkschaften im Klassenkampf: Die Entwicklung der Gewerkschaftsbewegung in Westeuropa, Das Argument Sonderband* 2(1974), p.174.

107) *La CGIL dal VII all'VIII Congresso. Atti e documenti CGIL e documenti unitari*, 1973, Vol.2 (Roma: Editrice Sindacale Italiana, 1973), p.285.

별 대의원평의원 60%와 세 총연합의 지구연합 대표 40%로 이루어진다. 구역평의회들도 통합운동에 재갈이 물리면서 활동이 침체되었으나, 1993년 이후 RSU의 성립으로 다시 활기를 찾아가고 있다.

<그림 2-4>는 세 노조와 산하 조직들의 통합구조를 도식으로 나타낸 것이다.

<그림 2-4> CGIL-CISL-UIL 통합 조직 구조



(3) 지역별 수평 구조

세 총연합 CGIL, CISL, UIL은 각각 전국 20개 주(州, regione)에 주

연합을, 그리고 주연합은 다시 세분된 지구(地區, territotio)에 지구연합을 두고 있다. 세 노조연합체의 주연합과 지구연합의 명칭은 다음과 같다:

주연합

- CGIL: CGIL regionale(주CGIL)
- CISL: USR(Unione sindacale regionale: 주노조연합)
- UIL: UR(Unione regionale: 주연합)

지구연합

- CGIL: CdLT 또는 CdLM(Camera del lavoro territoriale o metropolitana: 지구노동회의소 또는 대도시노동회의소)
- CISL: UST(Unione sindacale territoriale: 지구노조연합)
- UIL: CST(Camera sindacale territoriale: 지구노조회의소)

하부 지역단위를 관할하는 지구연합들과 산별노조 주지부들로 구성되는 주연합은 주별 단협을 비롯해 주별로 진행되는 모든 협상을 관할하는 조직으로, 대개 주단위로 구성·진행되는 이탈리아 노사관계에서 가장 중요한 역할을 하는 지부이다. 그중 가장 중요한 것은 각 주의 산별정책, 경제계획, 지역개발, 사회정책, 개혁정책 등이 꼽힌다.

산별 지구지부들로 구성되는 지구연합들의 업무는 다음과 같이 좀 더 구체화되어 있다:

- 각종 협상과 투쟁의 요구사항 작성시 산별노조 지원
- 당해 지구의 경제상태 등 노동자와 관련된 모든 사회문제에 대한 조사와 자료수집
- 공동투쟁을 위해 노조간 연대 추진

- 주연합에서 확정된 방침에 따라 당해 지구의 업무, 계획, 사회정책 수립
- 산별노조 지구지부와 공동으로 전국 및 기업별 요구사항 관철
- 초산별적 노조통합기구인 구역평의회(Consiglio zonale)의 구성과 기능 및 평의회간 관계 설정(<그림 2-4>: CGIL-CISL-UIL 통합조직구조를 참조할 것)

(4) 산별 수직 구조

노동자들의 노조 가입은 소속 직장의 분조나 지구의 지부 또는 연금생활자 연합 지부에 가입하여 자동적으로 각 산별노조 또는 연금생활자 전국연합에 소속되고 최종적으로 총연합체에 가입된다. 따라서 직업단체는 성립되지 않는다. <그림 2-4>에서 보는 바와 같이 산별조직은 각 지역차원별로 총연합체와 그 지역연합체에 속하여 산별구조간 수평구조를 이루고 있지만, 동일 산별 내에서는 주지부와 지구지부 그리고 사업장 및 기업 분조간 수직구조를 이룬다.

CGIL은 사업장 및 기업 분조를 두지 않고 전 종업원 조직인 공장평의회(Consiglio di fabbrica)나 대의원평의회(Consiglio di deleghe)를 토대조직으로 규약에 정한 반면, 이른바 ‘조합원노조’ 정책을 펴고 있는 CISL(80년대 이후)과 UIL은 각각 SAS(Sezioni aziendali sindacali)와 NA(Nucleo aziendale)라는 독자적 사업장·기업 분조를 두고 있다.

CGIL은 현재 13개 산별노조와 비정규직노조 NIdiL¹⁰⁸⁾ 및 연금생활자연합 SPI와 SPI Provvisorie(임시 연금생활자연합)를 합해 총 16개 산하 노조로 구성되어 있으며, 실업자와 기타업종 종사자들을 위한

108) ‘노동의 새로운 정체성(Nuovo identità di lavoro)’이란 뜻으로 새로운 유형의 노동자를 의미함.

특별조직을 두고 있다. 이것은 1983년에 비해 4개의 산별노조가 감소한 결과이다. 1996년 제13차 대의원대회까지 연구부문노조와 대학노조가 SNUR로, 우편과 정보통신 부문이 SLC로 통합되는 등 모두 2번의 통합을 거쳐 14개로 정리되었다가, 2002년에 상업·여행 부분의 소규모 노조 SNAV(2001년 249명)¹⁰⁹⁾가 해산된 반면, 1998년 5월에는 비정규직 노동자들을 위한 독자 조직(NIdiL)이 건설되었다(<표 1> 참조). 특히 NIdiL 조합원은 1999년 4,700여명에서 2005년에는 22,320명으로 증가하여 급속한 성장세를 보여주었다.

CISL 또한 1993년 제12차 전국대의원대회 이후 국가공무원과 일반 공공부문을 FPI로 통합한 후 다시 FPS로 통합하고, 농업노조와 식료품·담배노조를 농산노조 FAI로, 정보·연극·영화와 통신을 합해 FISTel로 통합했으며, 비정규직 노조를 설립함으로써, 총 21개 산별노조 및 연합으로 구성되어 있다(이중 대학과 연구부문 및 일반교원들은 연맹의 형태로 결합하고 있다). 현재 CISL은 연금생활자연합과 준조합원조직 및 청소년/실업자 조직을 합해 총 24개 산하조직을 가지고 있다(<표 2-4> 참조).

109) <http://www.cgil.it/cgi-bin/tesseramento/Results.asp>(검색일: 2005.10.20).

<표 2-4> CGIL 산별노조/연합과 조합원수(2005)

노조/연합	부문	조합원수
FUNZ.PUBBLICA	공공부문	390 650
FIOM	금속	360 207
FILLEA	건설	335 475
FILCAMS	상업	320 989
FLAI	농업	289 170
SNS	교원	155 488
FILT	운수	140 636
FILCEA	화학	125 740
FILTEA	섬유/의류	113 115
SLC	우편/통신	92 564
FISAC	신용/보험	86 710
FNLE	에너지	40 129
NidiL	비정규직노동자	22 320
MISTE	혼합	21 207
SNUR	대학/연구	16 291
SPI	연금생활자	2 999 397
DISOCCUPATI	실업자	32 589
전체		5 542 677

출처: "Tesseramento CGIL," <http://www.cgil.it/cgi-bin/tesseramento/Results.asp>(검색일: 2006.11.01)

<표 2-5> CISL 산별노조/연합과 조합원수(2005)

노조/연합		부문	조합원수
FPS		공공/서비스	318 601
FILCA		건설	248 457
FSUR *연맹형태	Scuola	교원	208 597
	Università	대 학	10 419
	Innovazione e Ricerca	연구	3 600
FAI		농업	205 079
FIM		금속	190 306
FISASCAT		상업/여행	177 502
FEMCA		에너지/화학	134 621
FIT		운수	104 024
FIBA		금융/보험	84 491
UGC		소농(2인 이하)	70 934
FLP		우편	65 102
FISTel		정보/관광/통신	52 511
ALAI		비정규직노동자	26 375
CLACS		행상 등 산별비분류 자영업	23 871
FLAEI		전자	19 857
Frontalieri		국경 관련 노동	10 550
Sinalco-VVF		소방	8 045
Medici		의료	6 614
Associazione Quadri		간부직	1 518
FNP		연금생활자	2 159 180
Giovani/Disoc.		청소년/실업자	47 001
준 조합원			110 296
전 체			4 287 551

출처: "Iscritti 2005 confronto per federazioni," <http://www.cisl.it/SitoCisl-iscritti.nsf/PagineVarie/Iscritti~2005F>(검색일: 2006.11.01)

UIL 산별노조의 경우는 1983년 이후 지속적인 통합을 단행하여 총 11개가 줄어 현재 16개에 이르렀다. UIL의 노조간 통합은 특히 1994년부터 석유와 화학 부문, 식품과 농업 부문의 통합이후 본격적으로 진행되어 총 7개가 더 줄었다(<표 3> 참조). UIL의 조직구조적 특징은 공공부문에 중점을 두고 있다는 점에서 CISL와 유사하지만 조직통합작업에서는 공공부문보다 민간부문의 통합을 중심으로 이루어졌다. 또한 UIL은 다른 두 노조와 달리 비정규직노조를 조직하지 않았다. 다른 두 노조에 비해 조합원수가 급격히 줄어든 이유의 하나가 여기에 있다고 볼 수 있다.

<표 2-6> UIL 산별노조/연합과 조합원수(2005)

노조/연합	부문	조합원수
UIL FPL	보건/지방공무원	193 341
UILA	식품/농업	146 691
FENEAL	건설	133 835
TRASPORTI	운수/교통	106 241
UILTUCS	상업	93 424
UILM	금속	91 060
UILCEM	에너지/화학/제조업	80 171
UILPA	공공행정	68 728
SCUOLA	교원	64 278
UIMEC	자영 소농	52 843
VARIE	혼합	33 120
UILTA	석유/의류	43 359
UILCA	금융/보험/세관	42 954
UILCOM	인쇄/영화/통신	37 409
UILPOST	우편	29 393
OO.CC.	헌법상 기구	481
PENSIONATI	연금생활자	539 011
준조합원		167 546
전 체		1 923 885

출처: "Il tesseramento," <http://www.uil.it/organizzazione/iscritti.htm>(검색일: 2006.11.01)

세 노조 모두 공공 혹은 공공/서비스 부문이 가장 큰 노조로 나타나는데, 이는 2000년대 이후에 나타나는 현상이다. 1999년까지만 해도 다른 두 노조와 달리 CGIL에서는 금속노조가 차지하는 조합원 비율이 선두를 달렸다. 이것은 1990년대 이후 급속히 진행된 신자유주의적 구조조정에 따른 탈산업화의 결과라고 할 수 있다. 반면 농업 부문의 비율은 1990년대에 비해 다소 줄어든 현상을 보인다.¹¹⁰⁾ 1990년대에는 이탈리아의 전반적 탈산업화와 더불어 특히 남부지역에서 농업이 대규모화하고 농민들이 프롤레타리아화함으로써 농업부문의 조직률이 상승했으나, 2000년대에 와서 신자유주의적 구조조정에 의해 그 결과가 상쇄된 것으로 보인다.

(5) 현장 조직 구조

총연합과 산별노조의 정책뿐 아니라, 1960년대 말을 훨씬 더 거슬러 올라가 1910년대 로르디네 누오보(l'Ordine Nuovo) 공산주의자들의 공장점거와 평화회운동에서부터 토대노동자들의 자발적 투쟁에 이르기까지 노동자 이해관계 대변체계의 변화에 가장 첨예하게 노출된 차원은 현장조직이라 할 수 있다.¹¹¹⁾

110) 1998년까지는 농업부문의 조합원 수도 금속부문보다 많았다.

111) 1970년 ‘노동자법’의 적용에 따라 ‘가장 대표적’ 노조로 인정되는 세 노조를 제외한 다른 노조들이 독자적으로는 단체협결권을 갖지 못함에도—고위 사무직이나 전문직으로 구성되어 있는 까드르 조합들이 해당분야에서 비공식적으로 교섭이 허용될 뿐이다—, 각 사업장에는 세 노조외에 각종 자율노조들이 난립하고 있다. 예를 들어 이탈리아 자본의 대표격이자 1980년대 이후 노조 영향력이 가장 열악한 사업장으로 꼽히는 피아트(Fiat)사에는 현재 세 노조 소속의 산별노조 외에 세 금속노조 통합체(FLM: 직접 가입함으로써 세 노조 중 하나에 속하지 않는 것이 가능함)에 직접 소속된 종업원들과 신파시스트 노조 등 모두 6개 노조가 분립하고 있다. Bruno Cattero, “Interessenvertretung als organisatorisches Handeln: Gewerkschaft und betriebliche Interessenvertretung gegenüber der Innovation bei Fiat und Volkswa

그러나 이 현장조직들은 법이나 단체협약 규정상 단체교섭권을 갖지 못하여, 1960년대 중반까지 현장 노동자 이해대변 체계는 당해 노조의 조합원들 가운데에서 선출되는 노조의 기업분조(Sezessione Sindacale Aziendale)와 전종업원들에 의해 선출되는 직장평의회라는 오늘날 독일과 같은 이중구조를 갖고 있었다. 이러한 현장 조직의 파편화는 1969년 ‘뜨거운 가을’의 자발적 투쟁을 거쳐 공장평의회와 대의원평의회가 구성되면서 극복되기 시작했다. 곧 1969년 말에 이미 북부지역 대공장에서 시작된 공장평의회운동은 현장노동자들의 투쟁을 통일하고 독자적 교섭력과 실질적 협약을 체결해 나가면서 직장평의회를 대체해 나갔다. 이러한 물결은 1970년대 초에도 계속되어 이탈리아 전역에서 노동자들은 분열된 노조에 의한 일방적 대변과 직장평의회 무능을 비판하며 분과와 동종 업무 그룹별로 자발적으로 대의원(delegati)을 선출하고 이를 다시 기업 전체 차원의 대의원평의회로 확대 구성하였다. 그후 많은 기업과 생산현장에서 직장평의회는 공장평의회나 대의원평의회로 전환되어 통합노조의 토대로 인정되었을 뿐만 아니라, CGIL을 비롯한 대부분의 노조들로부터 묵시적이거나 단협체결권도 인정받아 실제 수많은 기업별 협약을 체결해 왔었다.

한편, 2년에 걸친 줄다리기 끝에 민간부문 사용자단체연합 콘프인두스트리아(Confindustria)가 기업별 단체협상을 공식적으로 인정하기를 거부하던 기존 입장을 포기함에 따라, 세 노조총연합과 Confindustria 및 공공부문 사용자단체연합 인터신드(Intersind) 간에 체결된 1993년 7월 23일 협약은 노조통합대표체인 RSU(Rappresentanza sindacale unitaria)의 구성을 공식화하고 노조지구지부 외에 RSU에도 단협체결권을 부여함으로써, 현장내 노동자 이해관계 대변구조에 또 한 번 커

gen,” Wieland Stützel (ed.), *Streik im Strukturwandel: Die europäischen Gewerkschaften auf der Suche nach neuen Wegen* (Münster: Westfälisches Dampfboot, 1994), p.143.

다란 전환을 이루었다. 그리고 7월 협정의 체결 당사자들은 같은 해 12월 1일에 다시 모여 RSU의 실현을 구체화하였고(12월 20일 조인), 세 노조총연합들은 RSU를 장차 통합노조의 토대구조로 재확인하였다. 이로써 RSU는 법적·단협체계적으로 기업별 단체협상체로 공식 성립되어, 대의원평의회 또는 공장평의회의 역할을 대신하게 되었다.

1993년 7월 협약에 따라 15인 이상 사업장에 임기 3년의 대의원들로 구성되는 RSU의 선출인원은 다음과 같다¹¹²⁾:

- 200명 이하 사업장: 최소 3명
- 201명 이상 3000명 이하 사업장: 300명당 3명
- 3001명 이상 사업장: 3000명 이상 되는 종업원에 대하여 500명당 3명을 추가

한편, 세 노조의 통합조직으로서 RSU는 다음과 같은 구성상의 제한을 갖는다:

- 전체 대의원의 1/3은 전국 차원의 산별협약을 체결한 노조가 지명한 자나 그 조합원들에 의해 선출된 자로 구성되며,
- 나머지 2/3가 전 종업원에 의해 선출된 자로 구성되나, 출마하려는 자나 노조는 전 종업원의 최소한 5%의 지지를 증명해야 한다.

112) "L'accordo sulle RSU," *Nuova Rassegna Sindacale*, Vol.39, No.44, I-IV.; Giorgio Lauzi, "I sindacati confederali," CESOS (ed.), *Le Relazioni Sindacali in Italia. Rapporto 1993/94*, (Roma: Edizione Lavoro, 1995a), p.215; Volker Telljohann, "Einheitliche Gewerkschaftsvertretungen in Italien," Wieland Stützel (ed.), *Streik im Strukturwandel: Die europäischen Gewerkschaften auf der Suche nach neuen Wegen* (Münster: Westfälisches Dampfboot, 1994), pp.117-8.

RSU가 기업별단협 체결권자로 공인됨으로써 기업차원의 단체협상이 제도화되었다는 점과 현장내 세 노조간 통합이 이루어졌다는 점에서 RSU의 성립은 커다란 의미를 갖는다. 반면 법규상으로는 현실적으로 전국 차원의 '산별협약'을 공식적으로 체결할 수 있는 노조가 CGIL, CISL, UIL에 한정된다는 1970년 노동자법의 구속을 받는 RSU 구성상의 제한은 RSU 대의원의 최소한 1/3이 세 총연합 노조들에 의해 독점되는 결과를 낳았다. 이것은 아무런 제약없이 전원이 전체 종업원들에 의해 선출되었던 기존 대의원평의회나 공장평의회 구성과 달리 현장내 노동자 이해관계 대변구조에서 세 노조들의 해체모니를 제도적으로 보장한 것으로 토대민주성이 후퇴한 것이라 할 수 있다. 이 점과 관련해 CGIL 금속노조 FIOM 내의 비판세력인 '자율소집평의회(Autoconvocati)'는 산업관계의 중앙집중성과 반민주성이 조장된다고 비판하며, 현장성을 바탕으로 한 노조 내부민주주의의 확대를 요구하고 있다.¹¹³⁾

(6) CGIL과 FIOM의 조직구조

① CGIL 조직구조¹¹⁴⁾

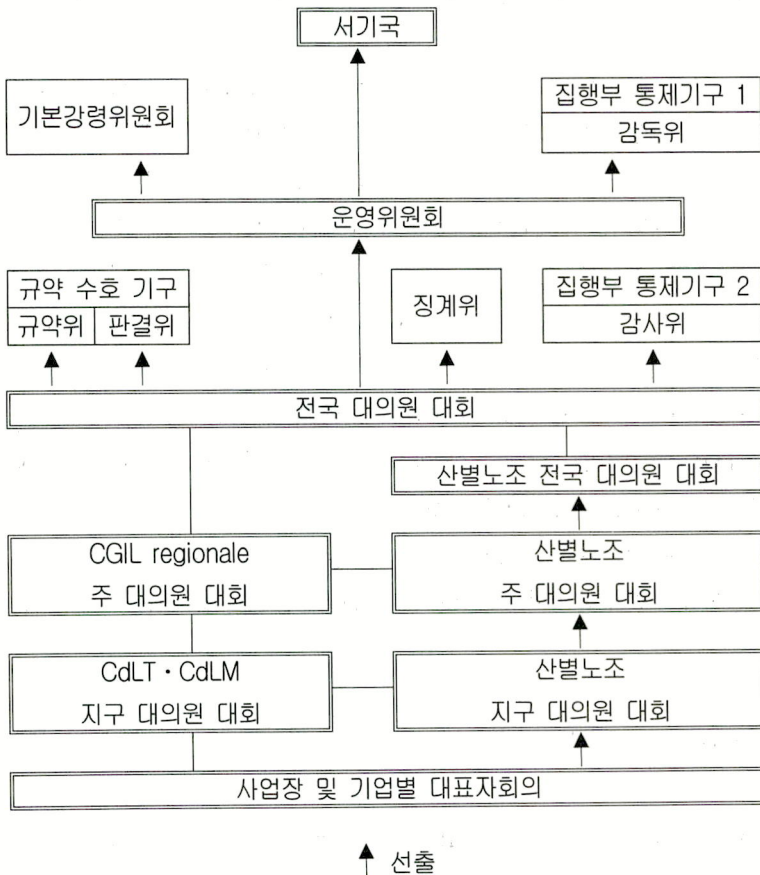
CGIL의 조직은 전국대의원대회와 운영위원회를 의결기구로, 서기국을 집행기구로 하며, 그밖에 기본강령위원회, 집행부통제기구, 징계 및 규약수호기구를 기본으로 하여 이루어진다(<그림 2-5> 참조). 최고의사결정기구인 전국대의원대회(Congresso confederale: Art. 15)에

113) 1970년 노동자법과 7월 협정과 관련된 노조의 대표성 문제에 관해서는 Felice Mortillaro, "Sindacati rappresentativi o rappresentanza frantumata," *Il Mulino*, Vol.42, No.349(1993), pp.961-969 참조.

114) 1998년 개정된 CGIL 규약(Lo statuto della CGIL), <http://www.cgil.it>(검색일: 2005.10.18)참조.

는 4년마다 개최되는 정기대회와 운영위원회의 요청이나 전 조합원 1/10의 요구에 따라 개최되는 임시대회가 있다. 운영위원회(Comitato direttivo: Art. 16)는 전국대의원대회에서 선출되어, 전국대의원대회가 개최되지 않는 기간에 의결기구로서 기능하며, 독자적 집행기구인 집행위원회(Consiglio esecutivo)를 구성할 수 있다.

<그림 2-5> CGIL 조직구조



한편 1996년 강령에 구성되어 있던 임시기구로 전국대의원대회를 앞두고 운영위원회나 서기국에 의해 1년에 한번 이상 소집되어 주요 사안에 대한 임시 및 정기 전국대의원대회의 개최 여부를 결정하거나 그 상안에 대해 자문하던 총평의회(Consiglio Generale)는 1998년 강령에서 폐지되었다.

집행기구인 서기국(Segretaria: Art. 17)과 그 책임자이자 총연합 위원장인 총서기(Segretaria generale)는 운영위원회에서 선출되며, 전국대의원대회와 운영위원회의 결정사항들을 강령과 규약에 따라 집행한다. 집행부통제기구는 회계를 감사하는 감사위(Consiglio dei Sindaci: Art. 19)와 일상활동을 통제하는 감독위(Ispettori: Art. 20)로 구성되며, 규약수호기구는 규약을 해석함으로써 각 기구에 대한 일정한 통제기능을 수행하는 규약위(Collegio statutario: Art. 22, 29)와, 각 기구와 총연합의 결정과 정책이 규약에 합치하는지를 판결(일정한 수의 조합원들이 요청할 때)하는 판결위(Collegio di verifica: Art. 28)로 구성된다. 그밖의 상설기구로는 간부들과 조합원 개인 또는 단체들의 규약위반 여부를 판단하고 징계하는 징계위(Comitato di Garanzia: Art. 21)와 강령작업 일체를 전담하는 기본강령위원회(Commissione del Programma fondamentale: Art. 18)가 있다. 기본강령위원회와 감독위가 운영위원회에서 선출되는 반면, 감사위, 규약위, 판결위, 징계위는 전국대의원대회에서 선출되며 전국대의원대회에 직접 책임을 진다.

② FIOM 조직구조¹¹⁵⁾

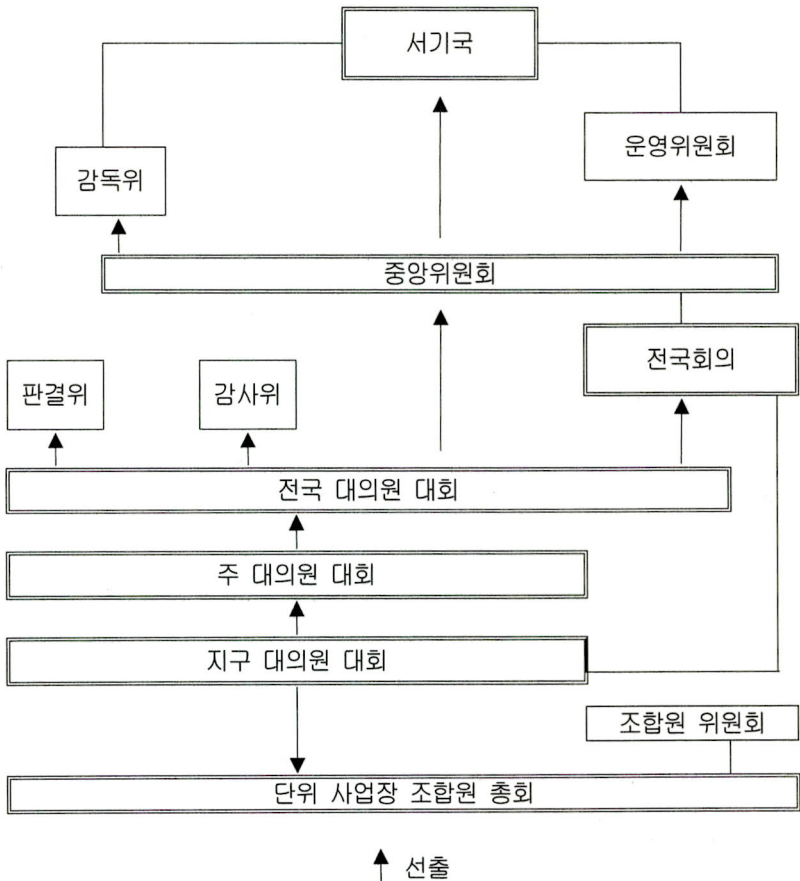
FIOM 규약은 상급조직인 CGIL의 규약 범위 내에서 효력을 가진다.

115) 1998년 CGIL규약에 준하여 승인된 FIOM 규약(*Lo Statuto della FIOM*), <http://www.fiom.cgil.it>(검색일: 2005.10.18) 참조.

따라서 FIOM의 대외 관계나 조직구조도 기본적인 노조활동의 근간을 구성하는 CGIL의 규약에 준하여 구성되며, CGIL내 다른 산별조직들도 동일하여 FIOM과 유사한 조직체계를 갖는다.

FIOM의 조직은 서기국과 중앙위원회 및 대의원대회를 중심으로 기타 집행부 감독기구와 규약수호기구를 둔다(<그림 2-6> 참조).

<그림 2-6> FIOM 조직구조



전국대의원대회(Congresso nazionale: Art. 21)는 최고 의사결정기구로서 정기적으로 4년마다 개최되며, 출석인원 4분의 3을 의사정족수로 하여 규약의 개정, FIOM의 해산 선포 등 조직의 존폐와 기본 사안과 관련된 중요한 결정을 한다. 선출기능으로는 중앙위원회(Comitato Centrale), 감사위(Collegio dei Sindaci Revisori)와 판결위(Collegio di Verifica) 위원들을 선출한다. 대의원들은 주대의원회(Congresso regionale)에서 선출되며, 임시대회는 중앙위원회, 전국회의(Assemblea Nazionale), 조합원 2/3을 대표하는 중재위원회 또는 조합원 1/10의 요구로 소집될 수 있다.

전국회의(Assemblea Nazionale: Art. 22)는 전국대의원대회에 버금가는 최고 정책결정기구로 매년 10월 개최되며 재적인원의 2/3를 의사정족수로 대의원대회 소관사항이 아닌 주요 정책들을 결정한다. 임시대회는 중앙위원회와 총서기의 요청으로 개최될 수 있다. 임기 4년의 대의원들은 자동 겸임하는 중앙위원회 위원들 외에 지구 대의원대회(Congresso territoriale)를 직접 대표하는 조합원들 중 전국대의원대회에서 선출되는 314명으로 구성된다.

집행기구인 중앙위원회(Comitato Centrale: Art. 23)는 최소한 3개월에 한번 개최되며 중앙위원회 위원 1/4이상이나 서기국의 요청에 의해 언제나 소집될 수 있다. 중앙위원회는 전국대의원대회의 결정을 집행하며 전국회의를 소집하고, 개별 부문 내 또는 부문간 상호 중첩된 노조 문제들을 연구·제시하며, 주요 시기별 의안들을 설정하고 예산을 승인하며, 필요한 경우 FIOM 산하 기구와 위원회들의 해체를 CGIL 운영위원회에 요구하고, 전국대의원대회에 대해서만 책임을 지는 막강한 권한을 가지고 있다. 그밖에 총서기를 비롯한 중앙 서기들과 운영위원회(Direzione o Comitato Esecutivo) 위원들을 선출하며, 내규 결정과 의장단 선출도 독자적으로 행한다. 의결정족수는 재적인원의 절대다수이며 의장은 캐스팅보트(casting vote)를 행사한다. 중앙

위원회 위원들은 전국대의원대회에 참석하고 발언할 권리를 가질 뿐만 아니라, FIOM의 모든 회의에 참석할 권한을 갖는다.

운영위원회(Direzione o Comitato Esecutivo: Art. 24)는 중앙위원회의 상설 집행기구로서 서기국을 도와 중앙위원회와 전국대의원대회의 결정사항들을 집행하며, 특히 중요하다고 인정되거나 긴급한 사안들에 대해 독자적으로 결정하기도 한다.

FIOM을 대외적으로 대표하는 최고집행기구는 총서기이며, 총서기는 기타 서기들과 서기국(Segretaria nazionale: Art. 25)을 구성한다. 서기국은 FIOM의 지속적 활동을 보장하며 직접적으로 중앙위원회의 결정사항들을 집행한다. 서기국 구성원 1/4 이상의 요구에 의해 서기국 회의가 소집된다.

의결기구와 집행기구 외에 독립적 기구들로 규약수호기구와 집행부 통제기구가 있다. 전자로는 판결위(Collegio di Verifica: Art. 28)가 있으며, 5명의 정위원으로 구성되고 필요시 일정한 수의 보조 위원들을 수 있다. 판결위원은 신망과 정치·사회·경제적 중립이 인정되는 10년 이상된 조합원들 중 전국대의원대회에서 출석인원 75%의 찬성으로 선출되며, 자체적으로 의장을 선출하고, 중앙위원회에 초청될 수 있다. 판결위는 조직내 각종 갈등과 규약 위반 사실에 대해 재적인원 2/3의 찬성으로 판결을 내리며 대의원대회에 대해 직접 책임을 진다. FIOM 판결위에 대한 상급재판소는 CGIL 규약위이다.

집행부 통제기구로는 감사위와 감독위가 있다. 감독위(Ispettori: Art. 27)는 조합원들에 의해 직접 선출되는 비밀 기구로서 서기국이나 중앙위원회의 위탁을 받아 각급 집행기구와 지도급 인사들의 각종 정책과 기능을 감독한다. 위반 사항이 발견되면 위탁기구에 보고하고 관련 사실이 인정될 경우에는 감사위에도 보고한다. 감사위(Collegio dei Sindaci Revisori: Art. 26)는 전국대의원대회에서 출석인원 2/3의 찬성으로 선출되는 3명의 정위원과 2명의 보조 위원으로 구성된다.

정위원들은 전국대의원대회와 중앙위원회에 투표권 없이 참가하고, 3개월마다 FIOM의 회계검사를 실시하며, 전국대의원대회에 대해 책임을 진다.

FIOM 토대기구는 단위사업장 조합원총회(Assemblea degli iscritti di fabbrica: Art. 14)이며, 조합원 위원회(Comitato degli iscritti: Art. 12)는 단위 사업장의 집행기구로서 FIOM 리스트로 당선된 노조통합 집행기구 RSU 위원들로 구성된다. 사업장에서의 조합원 위원회 활동은 전적으로 RSU를 통해 이루어지나, 단위사업장 조합원 총회와 FIOM의 입장을 RSU에 반영하는 기본단위이기도 하다.

한편 정당을 비롯한 다른 단체들에 대한 관계에 있어 FIOM은 CGIL과 마찬가지로 노조의 중립성을 보장하는 가운데 적극적인 자율성을 강조한다. FIOM 규약 5조는 “정당과 정치단체 및 공권력으로부터 독립적”이며 재정적으로도 자율적임을 명시하는 한편, 노조의 자율성을 보다 적극적으로 해석하여 “그 선택이 노동자들의 이해와 직접 관련된 정치노선과 노조의 운명에 관한 노동자의 참여와 더 폭넓은 민주주의의 실천”을 촉구하고 있다(Art. 5).

노조의 자율성과 중립성을 보장하기 위해 FIOM은 보다 구체적으로 각급 대표와 간부들이 타 단체들과 겸직하는 것을 엄격히 금하고 있다. CGIL과 FIOM 규약 6조는 중앙위원회(Comitato Centrale), 전국회의(Assemblea Nazionale), 중앙·주·지구 집행위원회(Comitati Esecutivi)와 RSU 집행위원회, 주·지구 운영위원회(Comitati Direttivi), 중앙·주·지구 서기, 중앙·주 감사 및 회계위원회 구성원들에 대해 다음과 같은 직위와 겸직하는 것을 금한 것이다:

- 의회의원, 각급 지자체 각료 및 기타 선출직과 그 후보,
- 정당이나 기타 정치단체의 운영기구 구성원, 전당대회 선출직과 그 운영기구 구성원,

• CGIL이 별도로 정한 경우를 제외한 행정각료나 여하한 형태의 공기업과 공공기관 구성원, 영리조합이나 사기업 운영위원직.

(7) 조합비와 재정

조합비의 납부와 조직간 배분 방식은 세 노조 모두 다르다.

CGIL의 경우, 조합비 납부 방식은 조합원의 동의에 따라 기업이 일률적으로 임금에서 미리 공제하여 당해 산별노조 지부에 인계하는 형태를 취하고 있었으나, 1995년 국민투표로 그러한 법적 보장이 폐지된 후 단협을 통해 산별로 다시 획득해 나가고 있다. 조합비 수준과 조직간 조합비 배분은 매년 운영위원회에서 결정한다. 때문에 일정하지는 않으나(특히 조합비 배분은), 조합비는 대개 임금총액의 1%로 정해져 왔으며, 그중 산별조직이 약 75%를 보유하고, 나머지 부분이 총연합체와 그 지역연합체에 이전된다.

CISL에서는 조합원이 직접 일 년분의 조합비를 분할 또는 일괄 납부하도록 되어 있으며, 액수는 당해 산별의 전년도 타결임금의 0.7%에 해당한다. CISL의 조합비 배분도 일정치는 않으나, 대개 70%를 산별조직이 사용하고 나머지를 총연합체와 지역연합이 사용한다.

반면 UIL의 조합비는 보다 확정적이어서 기본급과 생계비지수의 1%로 조합원이 매달 납부하며, 대개 약 75% 이상의 조합비가 산별노조의 재정에 귀속되고 나머지가 총연합 조직에 다시 납부된다.

이탈리아의 모든 노조들은 대개 독립적인 수입사업을 운영하고 있지 않으며, 파업기금도 따로 두지 않았다. 때문에 장기 파업은 거의 이루어지지 못하고 대부분 24시간 이내의 파업에 그쳐, 단기간의 파업으로도 치명적인 타격을 입힐 수 있는 지역별 또는 생산단위별 단시간파업전술(‘장기관 파업’이 대표적인 예, 그러나 심각한 피해를 입힐 경우는 불법의 소지가 있다)을 자주 구사해 왔다.

3) 단체협상 체계

(1) 단체협상 체계의 변화와 제도화

2차대전 종전 직후 단체협상 체계는 많은 변화를 겪는 가운데, 산별협상과 기업별협상의 비중을 높여왔다. 1950년대에는 1차, 2차, 3차 산업등 대산별로 조직된 사용자단체연합과 노조총연합체들간 단체협상이 중심역할을 했던 반면, 1960년대에는 산별협상이 점차 중요성을 더해 갔으며, 1968-69년 자연발생적 파업으로 기업차원의 파업금지규정과 집중·단일화된 단체협상체계가 극복된 후 기업별 협상도 증가하였다. 그에 따라 대부분의 산업에서 자율적 단협체계가 성립되어 이후 단체협상은 어떠한 규정상 제한도 받지 않고 발전할 수 있었다. 교섭은 단지 교섭당사자들의 대응 여하에 달려 있어 단협상 자율은 모든 차원에서 보장되었다. 전국차원뿐만 아니라 산별차원이나 기업차원을 막론하고 모든 차원에서 항시적 교섭권이 보장되어 분권화된 자율협상체계가 정착하였다.

그러나 단협체계의 핵심 요소는 산별 차원에서 체결되어 산별내 다양한 업종에 종사하는 모든 노동자들에게 무차별 적용되는 최소 기준들을 규정하는 범주협약이다. 특히 1970년대에는 업종간 결합과 통합이 광범위하게 이루어져 방대한 범위의 산업들이 생겨났으며, 그 결과 다양한 업종들을 망라하여 하나의 산별 범주협약의 적용을 받는 산업들이 존재하게 되었다. 그 중에서도 철강, 자동차, 선박, 전자 등의 업종을 포괄하는 금속산업과, 고무, 합성수지, 가스, 에너지, 유리업종을 비롯한 각종 화학·제약산업 그리고 의류, 직물, 가구 및 세탁업을 포함하는 섬유산업이 대표적인 예이다.¹¹⁶⁾ 그러나 이러한 산업에

116) Tiziano Treu, "Italien," Reinhard Bispinck and Wolfgang Lecher (eds.), Tarifpolitik und Tarifsysteme in Europa (Köln: Bund-Verlag, 199

서도 1980년대 중반부터는 업종들의 분화가 시작되고 동질 업종에 해당하는 고유한 단체협상의 필요성이 대두되면서, 단협체계는 세분된 산별협약을 중심으로 하되 기업별 협상도 증가하는 탈집중화와 분권화의 과정을 밟아왔다.

단체협상(산별)과 관련하여 1947년 성립 당시 150여 개였던 업종들이 점차 통합되어 현재 다음과 같이 16개 부문으로 정리되었다¹¹⁷⁾:

- 생필품 · 담배,
- 에너지 · 화학 등
- 전기에너지
- 건설
- 금속 · 기계제조
- 정보 · 오락
- 섬유
- 농업노동
- 농경
- 공무
- 우편 · 통신
- 보건
- 교육
- 운수
- 민간 서비스
- 보험 · 은행

그러나 이와 같은 교섭 차원의 다양화와 분권화는 기업별 교섭에

3), p.211.

117) Treu(1993), p.211.

있어서는 1960년대 말 이후 사업장의 조건에 따라 비공식으로 인정되는 한계에서만 가능했다. 더욱이 사실상의 분권화된 체계도 노조의 교섭력이 증대하고 경제가 성장할 때는 잘 기능했으나, 긴장이 고조되고 협상 단위간의 협조가 잘 이루어지지 않을 때는 무시할 수 없는 불안요인이 되기도 했다. 이것은 비단 노조측뿐만 아니라, 교섭상대가 일관되지 못함으로써 사용자측에게도 불리하게 작용했음은 물론이다. 때문에 현재 사용자단체연합과 노조총연합체들은 각자의 이해관계에 따라 다양한 차원의 교섭체계를 보다 합리적으로 조정하고 분권화시키며, 특히 기업별 교섭을 더욱 기능적으로 통제하는 방법을 모색해왔다. 그러나 기업별협상의 공식 인정에 대해서는 노사간 이견이 팽팽했다. 교섭창구의 단일화를 원하는 Confindustria와 기업별 협약체계의 수립을 통해 산별협약을 보완하고 현장성을 강화하며 노조 통합의 토대를 구축하고자 하는 노조와의 대립은 근 2년 가까운 마라톤 협상을 벌이게 했다.

결국 불안정한 정국과 경제 안정을 호소하는 정부의 중재로 노조가 기업 경제력 강화를 위해 일정한 양보를 하는 대신 Confindustria가 기업별협상을 인정하는¹¹⁸⁾ 1993년 7월 협정은 성사되었고, 이 협정을 통해 이탈리아 산업관계의 제도화가 본궤도에 들어섰다.

118) 이러한 입장에서 로마놀리(U. Romagnoli)는 7월 협약에 따른 기업별 협약의 공식화는 생산성 증가, 경쟁력 개선 등 기업의 경제력 제고에 노조가 협조하기로 한 데 대한 반대급부로서 사용자단체가 노조에게 ‘선사(할당: erogazione)’한 것이라고 평가절하하기도 했다. Umberto Romagnoli, “Il sindacato dopo l'accordo: la partecipazione possibile,” *Il Mulino*, Vol.42, No.349(1993), p. 951.

<표 2-7> 단체 협상 체계

교섭차원	협약 적용	협상상대자	협상내용
노조총연합과 사용자단체	전국	노조총연합과 사용자단체 체전국연합체	산업관계 일반, 쌍방협의기구 구성, 직업 창출, 환경문제, 각종 보험
3자 협상	전국	노조총연합 통합연맹, 사용자단체전국연합체, 정부	임금, 물가, 공공요금, 투자 등 소득·고용·경제정책, 사회정책, 재정정책, 연금, 노동시장, 지역개발정책, 보건체계, 연구개발정책, 공공투자, 학교교육, 직업교육
산별 단협 (1차 협약)	전국	산별노조, 산별사용자단체	기능습득체계, 최저임금, 승진, 노동시간, 노조권한 관련사항, 휴가 등
기업별 단협 (2차 협약)	기업 등 단위사업장	단위사업장 노조대표체 (RSU)와 기업	산별협약으로부터 위임된 사항, 노조권한 관련사항, 정보, 각종 수당과 보상금, 작업조직, 환경, 직업교육, 임금보조기금 관련사항,
지역별 협상 (산별내)	주(州), 지구	지역별노조조직과 그에 상당하는 사용자단체	각종 수당과 보상금, 노조대표권 관련
지역별 협상 (초산별차원)	주(州), 지구	지역별노조조직과 그에 상당하는 사용자단체	노동시장, 직업교육, 재교육, 직업변동

출처: <http://www.mclink.it/com/cisl/sindacato/index.htm>(검색일: 1997.7.20)

새로운 협상체계는 <표 2-7>에서 보는 바와 같이 일반 협상은 세 차원, 즉 1) 초산별 차원인 노사 최상급조직간 협상과 노사정 3자협상, 2) 산별 차원 협상으로 기본단협이 되는 노·사 산별조직간 전국협상(CCNL), 3) 2차 단협으로 인정되는 기업내 협상 및 소규모·영세사업장의 지구별 협상으로 구성되며, 그밖에 수평적 구조로 기능하는 주(州)조직의 협상권이 인정되고 있다. 반면 임금협상과 관련하여서는

1차 단협에 의한 범주협약과 2차 단협에 의한 구체적 협약으로 이루어진다. 단협기간은 산별전국협약의 경우 일반 범주협약이 4년마다, 임금 범주협약은 2년마다 체결되는 것으로 정해졌으며, 기업별협약(또는 지구별협약)의 경우, 임금협약은 4년마다 갱신되고 기업재조직, 노동조건과 고용상의 변화 또는 기타 노동자들의 동등한 권리와 관련되는 구조 변화나 기업 변화가 있을 경우는 언제나 협상을 재개할 수 있도록 규정되었다.¹¹⁹⁾ 한편, 소득과 관련된 노사정간 3자협상은 1년에 두 번으로 확정되어, 5-6월의 첫 모임에서는 공공투자, 인플레이션율, 총생산 증가율, 고용정책 등의 구체적 목표와 내용을 설정하고, 회의에 앞서 정부는 노사 양측에 '연간 고용상태 보고서'를 제출해야 하며, 두 번째 회담인 9월협상에서는 1차협상에서 결정된 목표과 내용을 실현할 구체적 수단과 예산을 확정한다.

그러나 삼자협상에서 결정된 사항에 대해 노사정은 자율적 방법으로 실천할 의무를 가질 뿐, 정부의 경제정책상 자율성을 침해할 수 없다고 못박음으로써, 세 노조총연합은 삼자협상이 '순전히 형식적(meramente formale)'인 성격을 가진다고 비판하고 있다. 특히 CGIL 내 비판그룹은 단협기간 등 몇 가지 경우를 제외하고는 단체협상 체계의 대부분이 새로운 발상이나 개혁적 구상이 아니라, 기존에 이미 진행되고 있던 비공식적 체계를 공식화한 데 불과한 것으로 폄하하기도 했다.¹²⁰⁾

119) 7월협약으로 결정된 단협체계에 관한 구체적 내용은 Lauzi(1995a), pp.211-3 참조.

120) Lauzi(1995a), p.213.

(2) 단체협상 과정¹²¹⁾

1993년 7월 협정 이전까지 산별단협은 대개 3년마다 이루어졌으며, 이 규정은 마치 파업권의 불가침성과 마찬가지로 한 번도 수정된 적이 없었으며, 기업별협약은 2년을 기간으로 하는 몇몇 기업을 예외로 하면 대부분의 중간기업과 대기업에서 매년 갱신되는 것이 일반적이었다. 그러나 7월 협약을 통해 산별단협은 4년 또는 2년마다, 기업별협약은 대개 4년마다 갱신되도록 변경되었다. 반면 기타 자세한 교섭 방식과 과정에 대해서는 7월협정이 구체화하지 않고 있어 대개 당시까지의 관행을 따르고 있으며, 1993년 이후 현재까지나 앞으로도 협약을 둘러싼 역관계에 의해 결정될 것으로 보인다.

교섭이 시작되기 전에 기존 단협은 만기 공표되며, 공표를 전후하여 조합원들은 요구사항 목록을 작성하고 토론하는 시간을 갖는다. 요구사항들은 일차적으로 각 기업과 공장의 집회에서 광범위하게 토론되며, 마지막으로 지역별 노조기구에서 최종 심사를 한다. 교섭 기간은 경우에 따라 다양하게 나타나며, 1969년 이후 교섭의 진행은 파업을 병행하는 것이 일반화되었다.

단체교섭은 모든 차원에서 외부인이나 기관의 간섭이 배제되어 교섭 당사자들은 협상의 자율권을 보장받는다(물론 정부나 정당에 의한 비공식적 개입까지 없다고 할 수는 없으나, 공식적으로는 자율 단협권이 파업권처럼 이탈리아 노사관계상 노동자들의 불가침권의 하나이다). 그러나 노조는 기업별 교섭이 교착상태에 빠져 더 이상 진척되지 못하는 상황에 처하거나 극한대립의 막다른 경지에 이르렀을 때는 개입할 수 있는 권한을 가지며, 주요기업이나 대기업 단체교섭의 경우는 일반적으로 노조의 비공식적 통제를 받는다.

121) Treu(1993), pp.203-32를 주로 참조.

산별 단체협상의 요구목록은 대부분 당해 협상 이전에 진행된 기업별 협상의 목표와 동일한 목표를 지향한다. 이렇게 결정되어 사용자 측에 제시된 요구사항들은 종종 매우 ‘확정적(inflexible)’이어서, 노조 전체회의나 주제별 위원회 혹은 노조대의원회나 간부회에서도 수정할 수 없다. 그중 기업차원을 넘어서는 요구사항의 경우는 산별노조들이 단독으로 입안하여, 최종적으로 노조대의원들과 간부들로 구성되는 공동 심의위원회의 결정을 거친다.

전국, 주 및 지구 차원의 단체교섭에서는 당해 산별노조나 산별노조 주연합체 및 산별노조 지구연합체들이 주체가 된다. 그리고 이 노조 조직들은 비단 단체협약 자체뿐만 아니라 그와 관련된 정치적 문제와 조직 문제도 다루며, 산별 사용자단체와 체결하는 모든 협상의 책임을 진다.

이탈리아 노사관계의 한 특수성인 입법적 개입 부재로 인해 노사분규에 대한 중재와 조정은 대개 이루어지지 않았다. 그것은 교섭당사자간 합의만이 노사간 분규나 쟁의를 해결하는 주요 기제가 됨을 의미한다. 따라서 노사분규에서 조정이나 중재가 이루어지는 형태와 방식은 국가뿐만 아니라 노사양측으로부터도 전혀 확정되어 있지 않다.

그러나 전통적으로 모든 주요 노사분규에는 노동부장관과 그 산하의 주 및 지방노동청 또는 지방정부와 주지사들의 개입이 비록 흔하지는 않았지만 중요한 역할을 수행했으며, 그 개입은 점차 중요성을 더해가고 있다. 그렇지만 이러한 형태의 개입도 언제나 비공식적으로 이루어졌다. 많은 연구결과들은 지방정부들이 중앙정부의 노동부를 통해 노사분규의 주요 중재자로 행동했음을 보여주고 있다. 그 연구들에 따르면, 이러한 개입들은 특히 기업의 구조조정이나, 생산설비의 폐쇄 혹은 경영위기 및 그에 준하는 상황에서 비롯되는 대량해고의 경우에 특화되었다.¹²²⁾

• 1970년대 이후 로마 중앙정부의 입장에서 노동쟁의는 더욱더 중요

해졌다. 그것은 산별 단체교섭뿐만 아니라 최상급 차원의 교섭에도 해당된다. 이미 당해 지방정부의 조정이 시도된 바 있는 지방 차원의 단협 갈등에서도 경우에 따라 중앙정부의 개입이 중요한 의미를 가졌는데, 합의를 위해 필요한 공공 수단이 지방 차원에서 더 이상 가능하지 않은 경우에 특히 그러했다.

교섭당사자들은 공공 중재를 비록 차선택이나 마지막 수단으로 인식하기는 했으나, 대부분 그 중재의 결과를 수용했다. 지방정부와 중앙정부 부서에 의해 이루어진 중재의 결과는 대개 긍정적으로 판단되었다고 할 수 있다. 단협 갈등이 장기간 지속될 경우 여론은 일반적으로 공공 중재를 요구했고 또 그러한 방향으로 사회적 압력을 행사했다. 최근에 그러한 압력은 분규와 자연발생적 파업이 잦아졌고, 노조총연합체의 통제가 점차 약해진 공공부문 단협 갈등¹²³⁾의 경우에 빈번히 사용되었다.

(3) 단체협약의 효력¹²⁴⁾

민간부문 단협체결은 민법상 협약의 성격에 기초하여 이루어진다.

122) Tiziano Treu, *Industrial Conflict Resolution in Market Economies* (Dordrecht & Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers, 1992), pp.138-9..

123) 이와 관련해 1990년 법률 제146호가 제정되어, 서비스업종의 경우 파업 시작 10일 전에 공고해야 하며, 일반적이고 공적인 이해관계와 관련된 분야(에너지, 운수, 보건, 교육, 법원 및 급수)의 파업에서는 최소한의 긴급업무가 지속되어야 한다고 규정되었다. 그리고 후자의 경우 긴급업무 여부는 의회가 파견하는 특별위원단이 심사결정하며 노사간 의견 차이가 있을 때 조정안을 제시한다. 이 조정안은 법적 구속력을 갖지 않으나 실제 커다란 영향력을 행사한다. 또한 노사 양측이 원할 경우 의회 특별위원단은 분규의 쟁점에 관해서도 중재를 행할 수 있다. 위 조항을 지키지 않을 때 파업노동자들은 파업 일수를 기준으로 하여 벌금형에 처해지며, 사용자(공공기관)의 경우는 파면된다.

124) Treu(1993)을 주로 참조.

그에 따라 단체협약은 판례에 준하는 법적 효력을 갖는다. 이러한 민법적 성격에 기인하여 이탈리아의 단체협약은 규범적으로는 당해 협약 당사자들에게만 배타적으로 적용되는데, 이것은 전 유럽에서 드문 사례의 하나라 할 수 있다.

한편 이탈리아의 단체협약도 일반 규범적 부분과 채권법적 부분으로 구별되는 점에 있어서는 다른 국가들의 경우와 동일하다. 규범적 부분은 개별 고용관계의 조건과 내용을 규정하는 규범들을 말하는데, 임금과 봉급, 연장근로, 인플레이션 보상수당, 급여등급 구분, 노동시간, 휴가, 그리고 부분적으로 노조원들의 보호문제들을 예로 하는 단체협상의 결정 사항 중 많은 부분이 여기에 속한다. 이 규범의 형식과 내용은 일반적인 경우와 마찬가지로 법률로 확정되는 것이 아니라, 교섭당사자들에게 단협체결의 자율권이 철저히 보장되는 합의에 의해 결정된다. 그 유일한 제한 사항은, 법적 강제규정을 위반하는 협약 체결은 무효라는 것이며, 이 때에도 협약이 법 규정보다 노동자들에게 더 유리한 경제적·규범적 조건을 포함할 경우는 예외가 된다.

그러나 협약 사항이 노동자들에게 명백히 불리함에도 불구하고, 이러한 협약 체결을 허용하기 위해 기존의 법규정이 개악된 사례도 있었다. 1987년에 제정된 법률 제56호가 당시의 기존 법령이 규정한 상한선을 넘는 노동시간 협약을 가능하게 했으며, 1991년 제정 법률 제223호가 기업 경영위기시 임금 감축을 수반하는 노동시간 단축 도입을 위한 '연대협약' 체결을 가능케 한 것이 그 예들이다.

전통적으로 이탈리아 법정의 판결은 단체협약과 관련하여 규범적 부분이 갖는 법적 효력이 당해 협약 체결 당사자인 노조와 사용자단체의 조직원들에게만 배타적으로 발생한다는 것을 다수 의견으로 하고 있다. 그러나 직간접적으로 그것은 노조측의 이해보다 사용자측의 이해관계와 보다 더 얽혀 있으므로, 이탈리아와 같이 노조의 영향력이 강한 나라에서 그 적용가능성은 거의 희박하며 또 실제 적용되지

않고 있다. 단체협약의 구속력이 체결당사자들, 즉 당해 기업이나 사용자단체 가입조직 그리고 그중에서도 협약을 체결한 노조의 조합원들에게만 배타적으로 적용된다는 것은 노조조직물의 강화와 직접 연결되기 때문이다.

채권법적 부분은 협약 당사자들 간의 상호 의무를 말한다. 일반적으로 이 부분은 독일법적 요소에서 전형적으로 나타나는 세 가지 종류의 의무, 즉 협약 이행의 의무, 자신의 조직원들을 협약의 규범적 부분을 준수하도록 유도할 의무 및 평화 의무로 구성된다. 그러나 이탈리아의 경우 단협 체결은 평화 의무를 수반하지 않는다는 것이 다수 의견이다. 이탈리아에서 파업금지규정은 특정 기업의 기업별 단체교섭에서 제한적으로 도입되었을 뿐이며, 그것도 현재 노조로부터 심한 반발을 사고 있다. 구체적으로 그 규정은 주로 IRI와 같은 국공기업에서 노사의 팽팽한 힘의 균형이나 소송·중재 진행 기간이라는 두 조건에 한하여 적용되는데, 이 때 노사 양측은 중재가 끝나기 전까지 어떠한 투쟁수단도 사용해서는 안되며, 힘의 균형을 유지할 의무를 진다. 이것은 이탈리아의 노사관계를 새로이 규정하려는 한 시도로 간주된다.

이탈리아 단협체계의 중추가 되는 산별 단체협약은 직접적 효력발생 범위, 즉 체결 당사자인 사용자단체 가입기업을 초월하는 영향력을 갖는다. 처벌조항인 관련법 36조와 당해 부문 노조의 간접 압력이 그 근거가 되며, 두 근거는 물론 상호 연관되어 있다. 이탈리아 북부와 같이 노조조직률이 높은 지역에서는 사용자단체에 가입하지 않은 소규모 기업이라 할지라도, 노조의 투쟁수단 사용과 소송 제기를 두려워하기 때문에 적어도 산별단협상 규정된 최저 임금을 지급한다.¹²⁵⁾

125) 잘 조직된 노조가 존재하는 곳에서는 노조의 법률상담분과를 통해 개별 노동자들의 법적 구제도 일반적으로 한 걸 쉽다고 할 수 있다.

(4) 공공부문 단체협상¹²⁶⁾

공공부문의 단체협상에 관해서는 민간부문에서와 달리 법적 규정이 엄격하게 나타난다. 공공부문 단체협상의 기본틀은 1983년에 제정된 법률 제93호에 근거하고 있다.

이 법에 따르면, 원칙적으로 공공부문의 모든 경제적 조건과 노동조건들이 단체협상의 대상이 될 수 있다. 그 대상들을 좀더 구체적으로 보면, 급여등급 규정, 작업조직 결정, 노동시간과 연장근로, 작업량 할당, 직업교육 및 직무이동 등이다(3조). 그러나 이 법률은 사무직과 서비스업종 조직, 공공부문의 고용과 해고 문제, 급여등급상 직무분류 및 직업교육 문제를 위한 기준들을 배타적으로 설정하고 있다. 이 법은 또한 노동시간 상한선과 종업원 규모에 관한 규정 그리고 종업원과 담당 근로자들의 개인적·집단적 권리를 위한 규정도 포함하고 있다(2조).

공공부문에서는 상대적으로 작업조직에 대한 단체협상의 영향력이 매우 작게 나타난다. 민간부문에서는 철저하게 단체교섭 대상이 되는 사항들이 공공부문에서는 법률이나 행정수칙으로 엄격히 규정되어 있는 경우가 종종 있는 것이다. 이러한 경우 대개 공공부문의 노동자들은 노사 양측이 참가하는 협의기구를 통한 간접 참여의 가능성만을 가질 뿐이다.

또한 개별적 고용관계가 단체협상 대상이 되지 못하는 것도 민간부문에 대한 공공부문의 중요한 차이점이다. 모든 경우에 개별적 고용관계는 당해 공공기관의 행정수칙이나 지방 및 중앙의 의회에서 제정한 법률 또는 공화국 대통령령에 의거한다. 따라서 공공부문 노동자들에게는 단체협상을 통한 규정과 법령을 통한 규정이 동시에 적용된

126) Treu(1993)을 주로 참조.

다고 할 수 있다. 물론 이 때에도 단체협약은 법령의 하위법에 준하는 효력을 갖는다.

노조의 조직형태와 교섭구조는 민간부문보다 더 중앙집중적이다. 1983년의 법률 제93호는 공공부문 단체교섭 영역을 다음과 같은 오늘날의 8개로 축소 조정함으로써 집중적 구조를 강화시켰다:

- 정부부처
- 비경제 영역의 공공기관
- 자치 부문(주, 지구 및 기타 하위 자치체)
- 보건부문
- 고등학교 이하의 교육기관
- 연구기관
- 대학
- 국공기업

그러나 공공부문 노사관계에도 어느 정도 공개적이나 조심스런 탈집중화와 분권화의 추세가 진행되고 있으며, 작업 조직, 작업량 할당 및 작업 효율성 제고와 같은 일정한 주제와 관련해서는 이미 분권화된 교섭이 이루어지고 있다. 그러나 지역 차원의 협상이 전국 차원에서 결정한 범위를 넘을 수는 없다. 공공지출 통제와 공공부문 급여체계의 평등성 확보를 이유로 지역별 임금협상은 원칙적으로 허용되지 않는다. 또한 같은 이유에서 지역의 임금 및 기타 지출 수준이 전국 차원에서 결정된 범위를 초과하는 것은 엄격히 금지되어 있다. 이 점은 공공부문 단체협상의 집중성을 유지하고 분권화의 가능성을 제한하는 가장 큰 요인이라 할 수 있다.

4) 노조-정당 관계의 변천과 노조의 재정치화 및 통합운동 재개

(1) 노조-정당 관계의 변천과 노조 자율성 증대

20세기초 통합노조 CGdL이 성립된 후 분열되기까지 공산주의와 사회주의의 전통에 선 이탈리아 노동운동은 사회당 및 공산당과의 연계를 분명히 했었다. 특히 파시즘 통치아래에서 공산당을 중심으로 수행된 반파쇼투쟁은 지하노조조직인 CGL과 공산당의 조직적 결합을 공고히 했다. 그러나 미국과 이탈리아 반공 세력들의 공산당견제 전략은 노동자계급에 대한 공산당의 지배적 영향력을 묵과하지 않았다. 결국 냉전의 시작과 더불어 미국노총까지 개입한 노조분열 전략은 주효하여, 상업종사자와 전문직들을 중심으로 한 공화·사민계 정파가 노동자연맹(UIL)을, 그리고 사무직과 공공업무 종사자를 중심으로 한 카톨릭 정파가 노조동맹(CISL)을 건설하여 분리해 나갔다.

타 정파의 분리에 따라 공산계가 다수를 이루는 공산·사회계 정파 노조가 된 CGIL의 공산당에 대한 관계는 1950년대 중반까지 조직적·이데올로기적 연계를 유지했다. 그러나 정당간 경쟁의 심화라는 이탈리아 정치지형에서 세 노조간 분열이 극심해지자 노동운동의 재통합 필요성이 대두했고 그에 따라 정당에 대한 노조의 자율성을 확보하려는 요구가 커져갔다. 국내 최대의 노조로서 이탈리아 노동운동의 역사적 정통성을 가진 CGIL의 경우 자율성의 확보는 노조통합과 관련해 특히 관건이 되었다.¹²⁷⁾

CGIL의 자율성 증대는 1956년 공산당 전당대회를 기점으로 중대한 전환기를 맞았는데, 이는 CGIL의 정책적 필요성이 공산당의 전략수정

127) CGIL과 공산당을 중심으로 한 이탈리아 노조-정당 관계에 대해서는 정병기, “독일과 이탈리아 노조-좌파정당 관계 비교,” 『현장에서 미래를』 제55호(2000년 5월호), 197-216쪽 참조.

과 일치한 결과이기도 했다. CGIL은 1950년대 초반 공산당의 지도노선에 따른 지나친 정치투쟁 위주의 노조활동에 대한 내부 비판으로 인해 현장 문제에 중점을 두는 방향으로 정책을 변경하고, 사회당(PSI)의 공산당 결별 선언을 계기로 조직내 공산계 정파와 사회계 정파간 갈등의 해소가 절박해지자 공산당과 일정한 거리를 가질 필요가 생겨난 것이었다. 그에 따라 CGIL 위원장은 1956년 공산당 전당대회에 참가하여 노조의 독립을 요구하였고 공산당은 당전략 수정에 입각하여 이를 승인하였다. 당시 공산당은 1944년 톨리아티에 의한 대중정당화 선언이후 1956년에 보다 유연한 의회주의 노선을 의미하는 ‘사회주의로 가는 이탈리아식 길’을 천명했는데, 이러한 정책변화가 노조와의 관계에서 다른 두 노조에 대한 당의 개방과 CGIL의 정책변경을 인정하는 방향으로 작용했던 것이다.

그러나 이러한 자율성 주장도 아직은 선언적 수준에 지나지 않았고, 실질적 자율성은 세 노조간 공동투쟁의 경험과 1969년 자발적 파업으로 촉발된 조직발전과 통합운동의 과정에서 비롯되는 사회적·정치적 역할의 강화에서 시작되었다. 1969년 파업은 정파로 분리된 노조조직을 뒤로하고 아래로부터 조직된 노동자들의 자발적 공동투쟁조직을 통해 이루어졌으며, 파업이 진행됨에 따라 노동자들의 투쟁목표는 경제적 목표를 넘어 이탈리아 사회에 내재하는 구조적 모순을 제거하자는 방향으로 발전해 갔다.

노조도 이러한 조직과 요구수준의 발전을 진지하게 받아들여 자발적 투쟁조직을 장차 통합노조의 기본단위로 발전시키기로 하고 ‘구조개혁’을 주요목표로 삼게 되었다. 이때부터 이탈리아 노조를 정당에 준하는 조직으로서 정당이 이루지 못한 역할까지 수행한다는 의미에서 ‘정당 대역(Parteienersatz)’ 또는 ‘대리 정당(Ersatzpartei)’으로 부르게 되었다.¹²⁸⁾

실제 이탈리아 노조는 많은 경우 파업을 통해 정부교체에 핵심적

역할을 해냈다. 결국 주요한 사회개혁세력으로서의 노조의 위치와 역할을 강화시킨 이러한 발전과정은 목표 달성을 위해 세 노조가 통합해야 한다는 의식을 형성하여, 통합의 주요 방해요소인 정당중속을 해소해야 한다는 데 세 노조간 의견일치를 이루어 내었다. 그에 따라 가장 강력한 노조로서 통합운동을 주도하는 CGIL은 1969년에 공산당을 비롯한 일체의 정당과도 노조간부의 당직이나 의원직 겸임을 금지하는 규율을 통과시켰다.

그러나 CGIL이 공산당과 조직적 연계를 포기하기는 했지만 공산주의적 강령과 이데올로기를 유지하고 전체 조직노동자의 절반 이상을 포괄하는 규모를 가지고 있다는 점에서, 세 노조가 통합될 경우 통합노조내 공산당의 입지가 강화될 것은 충분히 짐작할 수 있는 일이었다. 그에 따라 노조 지형에서 자신들의 지지기반을 상실할 것을 염려한 기민당과 공화당, 사회당 및 시민당의 공작으로 통합은 무산되고, 이 과정을 통해 노조에 대한 정당의 영향력은 오히려 증대되었다. 그러나 통합의 필요성을 확인한 세 노조의 노력이 결코 무위로 끝나지는 않아 이후 노조는 정당에 대한 자율성을 한층 확대하고 사회적 역할도 강화할 수 있었다. 비록 통합노조를 목표로 한 조직적 통합에는 실패했으나 1972년 마지막 통합회의의 결과 공동투쟁의 상설 협의회를 성립시켰고, 이 협의회는 자발적 파업의 성과인 평의회와 함께 1980년대 이후 오늘날까지 이탈리아 노조들이 중도정부와 우파정부의 반노동자적 정책에 효과적으로 대응할 수 있게 하는 조직적 밑거름이 된 것이다.

공산당은 노조의 구조개혁 노선을 수용하여 당의 정책목표로 삼기

128) Otto Jacobi, "Vom heißen Herbst zur sozialen Kooperation. Zur Neuorientierung der italienischen Gewerkschaften," Walther Müller-Jentsch (ed.), *Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich* (Frankfurt a. M. & New York: Campus Verlag, 1988), pp.100-29.

도 했으나, 다른 한편으로는 사회개혁세력으로서 강화된 노조의 역할에 위협을 느껴 노조에 대한 주도권 주장의 소리를 높이고 구조개혁이 정당의 고유 역할임을 강조하며 노조에게는 노조 고유영역에서 자제할 것을 요구하기 시작했다. 이러한 갈등은 통합운동의 실패 이후 강화된 정당의 영향력과 1970년대 중반의 경제위기와 맞물려 노조의 양보를 결과했고, 공산당은 당시의 경제위기와 파시스트의 위협에 대처하는 새로운 전략을 구상하여 적어도 가시적으로는 상당한 성공을 거두기도 했다.

유로코뮤니즘(eurocomunismo)이라는 이름으로 불리게 되는 전략 수정, 즉 1970년대에 중산층과 중도세력과의 동맹을 목표로 하는 ‘역사적 타협(compromesso storico)’전략을 통해 1977-79년간 의회다수 참가의 형태로 정권에 참여하게 된 것이다. 그러나 이것은 공산당이 의회내 정부불신임 투표를 포기하는 대가로 기민당 정부의 긴축정책에 공산당의 사회개혁 정책을 수용한다는 정책연합의 형태였다. 이에 대해 양보노선으로 선회한 노조들은 CGIL이 제안한 EUR노선으로 일컬어지는 전략을 통해 정부의 긴축정책을 수용하고 임금인상투쟁을 자제하는 대신 공산당과 개혁세력의 개혁정책을 기대하고 지원했다.

그러나 기민당 우파와 미국의 공작으로 ‘역사적 타협’이 실패하자¹²⁹⁾ 개혁정책을 매개로 했던 노조간 연대도 다시 정당간 경쟁에 다시 휩싸이게 되었다. 1980년대 이탈리아는 자본이 2차 경제기적으로 역량을 키워간 것과는 반대로 노동운동은 내부분열의 도가니에서 정부와 자본의 사회정책 공격에 직면해 수세적 처지에서 헤어나지 못했다. 특히 임금연동제(scala mobile)에 대한 최초의 치명적 공격인 1983

129) 당시 기민당 당수이자 당내 좌파의 영수로서 ‘역사적 타협’의 한 축을 주도하던 알도 모로(Aldo Moro) 납치 사건과 관련된 연정 붕괴에 대해서는 *Gianni Cipriani, I Mandanti. Il Patto Strategico tra massoneria, mafia e poteri politici* (Roma: Editori Riuniti, 1993) 참조.

년 스코티(Scotti)협약이후 1990년대 벽두에 이르는 기간은 정치적 노조의 소멸이라는 위기의 시기였던 것이다.

(2) 노조의 재정치화와 코포라티즘 시도 및 통합운동의 재개

이탈리아 노동운동을 특징짓는 정치적 노조의 부활은 1991년 6월, 소득정책을 위한 삼자협상을 계기로 가능해졌다. 때는 1989년 이후 급격한 대내외적 혼란으로 정치적 위기가 막다른 경지에 도달함으로써 결국 1992년부터 두 차례에 걸친 전문가 과도정부를 거치면서 ‘제1 공화국’이 소멸해가는 숨가쁜 순간이었으며, 경제적으로도 2차 경제개혁이 끝나고 1990년대의 세계경제위기에 몰려가던 시기였다. 사회세력의 동의를 없이는 더 이상 정치가 불가능한 상황이 또 다시 도래한 것이었다.

그러나 전문가 과도정부라고는 하지만 중도화된 사회당을 제외하고는 좌파들을 전적으로 배제한 가운데 구정권의 잔여세력들을 중심으로 편성된 이 정부들은 아래로부터의 개혁 압력을 차단하고 보수적 개혁을 통해 새로운 정국에서도 주도권을 유지하려고 노력했다. 그들의 일차적 목표는 소득정책에 노조를 참여시켜 일정한 수준의 일시적 임금인상을 반대급부로 제공하는 대신 기업의 경제력을 높이기 위해 임금연동제를 최종적으로 폐지하고 공공지출을 장기적으로 축소하는데 집중되었다. 이러한 관점에서 당시 재개된 삼자협상에 대해서도 CGIL내 비판세력인 ‘에세레 신다카토(Essere sindacato)’¹³⁰⁾와 그 창설자인 베르티노띠(Fausto Bertinotti)¹³¹⁾가 “비민주적 정치제도와 온

130) “노조임(to be trade union)”이라는 뜻으로 ‘참노조주의’라고 할 수 있다. 김종범은 ‘노조근본주의’로 번역하기도 한다[김종범, 『이탈리아 노동운동의 이해』(서울: 한국노동사회연구소, 2004)]. 그러나 ‘노조근본주의’는 노조 외의 모든 사회·정치세력들을 배제한다는 의미를 띠 수가 있어 적당하지 않다고 판단된다.

건한 사회관계를 유지하려는 지배계층은 보수적 개혁(controriforma)을 통해 대중을 수동화하고 임금노동자들을 ‘정치적 실어증(afasia politica)’에 걸리게 하고자 한다”고 제기한 비판은 적절했다.¹³²⁾ 베르티노티에 의하면 1991년 6월 협약으로 노조는 “상당역할로 격하되고 현실과 유리”되는 오류를 범했다고 한다.¹³³⁾

1992년 임금연동제의 완전 폐지에 관한 삼자협상에서 이루어진 세노조의 동의는 그러한 판단이 옳았음을 증명했다. 이 협약 체결은 곧 1980년대 말부터 시작된 급격한 정치사회적 혼란 속에서 1980년대의 약화된 정치적 역량을 미처 회복하지 못한 채 1990년대 초반 과도정부의 공세에 수동적으로 대응함으로써 “현실과 유리”된 결과였다. 당시 CGIL 위원장 트렌틴(Trentin) 스스로 이 때를 “어쩔 수 없는 고통”¹³⁴⁾의 시기였다고 탄식한 것은 이와 무관하지 않다.

그러나 노조내 비판세력을 중심으로 한 자발적 투쟁은 소생하고 있었고, 이는 1992년 가을의 재정관련법 반대 투쟁과 1994년 베를루스코니 정부의 연금관련법 무효화 투쟁에서 그 절정을 이루었다. 세노조 또한 1980년대의 약화가 정치적 협약이 재개된 1990년대 초반에까지 이어지는 가운데 자성의 소리를 높여 갔다. 특히 CGIL의 경우는 1989년 공산당의 당명개정과 1992년 사회주의 인터내셔널(SI) 가입으로 이어지는 노선변화 논쟁의 상황에서, 1988년 피찌나토(Antonio Pizzinato)를 승계한 트렌틴에 의해 조직내 분열을 종식시키고 나아가 노조의 통합을 이룩하여 사회개혁세력으로 거듭나기 위한 노력을 시작하고 있었다. 곧, 1991년 트렌틴은 CGIL내 다수파인 공산계 모임을 해체하고 조직내 논쟁을 정당정치적 정파가 아니라 강령노선에 따른

131) 재건공산당(PRC) 당수이기도 함.

132) Fausto Bertinotti, “Il sindacato e la società a-democratico,” *Critica Marxista*, Vol.29, No.3(1991), p.8.

133) Bertinotti(1991), p.15.

134) *L'Unità*, 1992.11.05.

정파로 재편하고자 했다. 그러나 때는 아직 트렌틴 자신의 탄식처럼 “고통”의 시기였고, 이듬해 11월에는 정파해소에 실패했음을 자인해야만 했다.¹³⁵⁾

그렇지만 이러한 시도와 “고통”도 정치적 노조운동과 통합운동이 재생하기 위한 탄생의 진통이었다. 곧 노조통합운동의 급진전은 93년 ‘제1공화국’ 몰락과 ‘제2공화국’ 성립의 기점에서 새로운 사회질서의 창출에 적극적으로 참여하고자 하는 의지에서 촉발된 것이었다. 1993년 1월 19일과 20일 양일간 CGIL 운영위원회는 고용과 생산체계의 유지 및 국가 재정문제를 투쟁의 주요사안으로 설정하는 데 합의하고 정부와의 회담이 필요함을 강조하였다.¹³⁶⁾ CISL 지도부도 1월 21일과 23일 회의를 통해 새 정부의 선택을 조건지을 수 있는 거대하고 강력한 통합노조를 건설해야 한다고 입장을 정리했고, UIL도 통합의 원칙과 새로운 질서 창출에 적극적으로 나설 것에 의견을 같이 했다.¹³⁷⁾

중도-우파 정부 성립 후 세 노조는 정부와의 직접 대결을 통해 선거국면의 분열을 극복하고—1994년 선거에서 세 노조는 다시금 정당 정치적 정파성에 따라 분열되었고, 조합원들 중 적지 않은 부분이 베를루스코니의 선동정치에 휩쓸려 갔다—이미 재생하기 시작한 통합운동과 정치사회적 역량을 급속도로 확대해 나갔다. 1994년 5월, 연령 원칙(seniority pensions: 일정한 연령이 되면 연금을 받는 것)을 분담금 원칙(35년 동안 분담금을 내면 언제든지 은퇴하고 연금을 수령)으로 변경하고자 한 베를루스코니 정부의 연금법 개정 시도에서 촉발된 이른바 ‘제2공화국’ 출발 정국의 긴장은 노조운동의 승리로 돌아갔다. 세 노조간뿐만 아니라, 노조내부의 비관그룹들까지 일치된 행동을 보

135) *La Repubblica*, 1992.11.18.

136) Lauzi(1995a), p.210.

137) Giorgio Lauzi, “Il Congresso della CISL,” CESOS (ed.), *Le Relazioni Sindacali in Italia. Rapporto 1993/94* (Roma: Edizione Lavoro, 1995b), pp.265-7, 274-5.

였고, 시민들의 적극적 반응도 유도해 내었다.¹³⁸⁾ 결국 대기업을 중심으로 한 사용자단체조차도 정부의 강경한 태도를 반기지 않은 가운데, 북부동맹이 연정을 탈퇴하는 내부 분열을 직접적인 계기로 베를루스코니 정부는 붕괴하게 되었다.

이탈리아 노조운동의 베를루스코니 정부에 대한 성공적 투쟁은 노조의 동의 없이 사회보장과 관련된 공공지출을 변경할 수 없음을 확인함과 동시에, 노조운동이 다시금 1970년대의 정치적 역량을 회복하고 있음을 증명한 것이었다. 또한 노조간뿐만 아니라 노조내부의 이견그룹들간에도 일치단결하여 전개된 투쟁은 노조통합운동을 가시화했고, 정당정치적 정파성을 극복하는 계기를 마련했다.¹³⁹⁾

특히 중도-좌파 정부가 들어선 이후 정치무대에서의 정파간 대립이 적어도 현상적으로는 해소되면서 통합의 기운이 무르익어 갔다. 1996년 7월 2일-5일간 열린 CGIL 13차 전국대의원대회는 12차 대회에서의 통합기구 발족 제안을 재차 확인하고 자율, 민주, 다원주의에 입각한 통합노조 건설의 의사를 분명히 하여 이를 새 강령에 성문화했다.¹⁴⁰⁾ CISL 또한 1997년 5월 21일-24일간 열린 13차 전국대의원대회를 통해 CGIL의 제안을 수용하고, 모든 노동자들을 위한 대표체로서의 통합노조가 가질 위상과 단체협상 기능을 강조하였다.¹⁴¹⁾

138) 이탈리아의 연금개혁을 둘러싼 정치사회적 갈등에 대해서는 정병기, “사회(복지)국가의 형성·재편과 노동조합의 대응: 독일과 이탈리아 비교,” 『사회복지와 노동』 제3호(2001), pp. 285-317; 정병기, “이탈리아 ‘제2공화국’의 정치적 쟁점과 개혁정치,” 유럽정치연구회(편), 『유럽정치』 (서울: 백산서당, 2004), pp.387-408 참조.

139) 이러한 맥락에서 CGIL 전위원장 브루노 트렌틴(Bruno Trentin)은 이 투쟁을 통해 이탈리아 노동조합들이 “자기확신을 다시 회복했다”고 평가하였다(L'Unità, 1994.10.16).

140) “Documento congressuale,” *Speciale Congresso 2. Nuova Rassegna Sindacale*, Vol.42, No. 27 부록, 1996.07.31. pp.54-7.; “Il nuovo Programma fondamentale della Cgil,” *Speciale Congresso 2. Nuova Rassegna Sindacale*, Vol.42, No. 27 부록, 1996.07.31. pp.31-2.

이와 같이 1990년대에는 노조의 재정치화 과정이 진척되었다. 그러나 그 구체적 양상은 1970년대의 ‘대리정당’의 형태가 아니라, 양자협약과 삼자협약을 통한 재정치화에 주력하는 방식이었다. 그러나 삼자협약의 경우도 중도-좌파정부 시기를 제외하면 친근로자적 정부의부재라는 점과 노사간 비화합적 대결을 고려할 때 코포라티즘적 행태라고 보기는 어렵다.¹⁴²⁾ 물론 1990년대 중후반에는 노사간 협력 체제를 강화된 것이 사실이다. 그러나 이것은 어디까지나 1994년 베를루스코니의 연금제도 개정 시도를 노조가 중심이 되어서 무산시키고, 다음해 디니(L. Dini) 정부에서 노정간 협약을 통해 개혁함으로써 노조의 정치적 힘이 강화된 것을 결정적 계기로 한 것이었다.

이탈리아에서 코포라티즘적 기제가 시도되고 일정하게 진행된 것은 1996년-2001년간 중도-좌파의 월계수 연맹이 집권한 기간에 한정되었다. 예컨대 1996년 9월의 ‘고용협약’에서는 고용안정과 창출을 위해서 기술훈련을 강화하고, 16-24세 대상으로 견습제를 확대하며, 임시직 대행업자를 처음으로 허용하고, 노동시간 단축을 위해 보조금을 지급하고 재정적 유인책을 사용할 것에 합의하였다. 그러나 이러한 노정간 또는 노사정간의 협력관계는 2001년 재집권한 베를루스코니의 중도우파 정부가 ‘노동자법’을 개정하려고 시도하고 노조가 이에 거세게 반발하면서 코포라티즘이 다시금 폐기될 국면에 접어들었다.

게다가 2001년 베를루스코니의 재집권 초반에는 이탈리아 노동조합들의 통합운동에도 일정하게 먹구름이 끼기도 했다. 정치적 갈등이

141) *Nuova Rassegna Sindacale*, Vol.43, No. 20(1997.05.27), p.1; *Nuova Rassegna Sindacale*, Vol.43, No. 21(1997.06.03), p.1.

142) 1990년대 이탈리아 노동조합의 코포라티즘적 설명에 대해서는 김학노, “이탈리아 정치경제의 역사적 흐름과 구조,” 유럽정치연구회(편), 『유럽정치』(서울: 백산서당, 2004), pp.357-86; 정승국, “이탈리아 국가와 노동의 정치적 교환과 ‘사회적 합의’ 구조의 역동적 변화,” 『노동사회』 제26호(1998), pp.80-93; 정승국, “최근 이탈리아 노조운동의 변화와 전망,” 한국노총 중앙연구원 토론회 발표논문(2004) 참조.

노조들간 갈등으로 전화되는 전통적인 현상이 다시 나타났던 것이다. 노동자들의 직접적인 이해관계와 연결된 사안들의 경우가 특히 그러했다. 임금문제를 둘러싼 2001년 금속노조(FIOM-CGIL) 파업과 2002년 10월 및 2003년 2월의 산업 및 경제정책에 대항한 파업(CGIL)이 대표적인 예다. 주로 CGIL이 단독으로 주도하는 파업이 대부분이었다.¹⁴³⁾

그러나 세 노조 간의 통합과 연대는 직접적인 이해관계와 연결되지 않거나 더 국가적인 차원의 문제에서는 여전히 활발하게 이루어지고 있으며, 직접적인 이해관계에서도 베를루스코니 정권 후반기에는 다시 강화되는 현상을 보이고 있다. 2003년에 활발했던 반전 파업이나 연금개혁 반대가 전자의 예이며, 2004년 11월의 조세 및 재정정책 반대 파업이 후자의 예이다.¹⁴⁴⁾

이 일련의 과정을 볼 때, 노조통합운동의 진척은 코포라티즘적 기제나 정당정치적 연계성이 아니라 노동운동의 성장을 바탕으로 한 재정치화와 관련이 있다고 볼 수 있다. 재정치화를 가능하게 하는 이탈리아 노동운동의 성장은 정부와의 교섭력을 강화함으로써 정당정치적 갈등으로부터 자율성을 높일 것이기 때문이다. 뿐만 아니라 이를 통해 직접적인 이해관계를 둘러싼 자본과의 대립에서도 상호 연대를 증진시킬 것이다.

5) 전망과 시사점

이탈리아 조직노동운동의 선구는 19세기 후반의 ‘동업조합’이며 명실상부한 노동자조직으로서의 노조의 전신은 목적의식적 정치활동을 매개로 성장한 일군의 ‘공제조합’들이다. 초기에 지역별로 짜여진 이

143) 정승국(2004).

144) 정승국(2004), La Repubblica, 2004.12.01.

조직들은 점차 직업별로 전환했고, 특히 금속과 같은 거대 산업에서는 산별조직으로까지 발전했다. 이 직업별·산별 조직들이 당시의 정치경제적 상황의 필요에서 총연합체를 건설한 것이 CGdL이었다.

그러나 사회당내 바쿠닌주의자들의 영향력 아래 있었던 CGdL은 그 온건개혁주의적 성향으로 인해 파시즘 정권에 올바로 대처하지 못했고 마침내 자진 해산하게 되었다. 반면 공산당과 연계하여 재건된 지하노조 CGL은 끊임없는 반파쇼 투쟁의 경험을 바탕으로 종전 후 통합노조 CGIL로 재건설되었다. 그러나 반공세력들의 공작으로 CGIL은 다시 분열하여 오늘날의 정파노조지형이 이루어졌고, 분열된 세 정파노조들은 전당간의 경쟁에 휩싸인채 부침을 거듭하는 재통합의 노력을 경주해 왔다.

그러나 재통합의 노력은 상급노조의 조직적 시도였다기보다 1969년 자발적 파업을 통해 아래로부터 촉발된 성격이 강하다. 이탈리아의 단체협상 체계도 대산별과 거대산업에 집중된 구조에서 산별협약을 중심으로 하되 기업별 협약의 비중도 점차 증가하는 분권화된 구조로 전환해 갔는데, 이 또한 자발적 파업에 의해 촉발되었다. 1993년 7월 협약을 통해 성립된 사업장 단위의 통합노조대표체 RSU가 장차 통합노조의 토대기구로서 단체협약권을 갖게 된 것은 구성상의 제한에도 불구하고 토대의 운동이 노조 조직을 일정하게 변화시킨 결과였다고 할 수 있다.

1993년 7월협약은 또한 단협체계를 제도화함으로써 분권화된 체계를 최종적으로 정립했다는 의미를 갖는다. 노조통합에 있어 가장 큰 걸림돌은 당파적 연계와 그에 따른 노동운동의 분열이지만, 토대조직을 비롯한 조직구조상의 상이성과 단협 체계의 다양성도 하나의 제약요인이었다. 현재 이탈리아 노동운동의 화두가 노동자 일반의 계급의식으로 이루어지는 노동자조직의 통일이라는 점에서 볼 때, 1993년 협정은 노동자 통일을 위한 노조 내부의 제도적 초석의 하나를 마련

했다는 의미도 갖는다.

반면 사업장 단위와 달리 산별 차원에서는 아직 통합을 위한 토대가 마련되었다고 볼 수 없다. 1960년대 말 금속산업과 화학산업 등 전통적 거대산업에서만 산별간 통합이 이루어진 것에서 드러나듯이, 각 총연합체 내부에서도 통합이 가능한 부문에 단일한 산별노조가 존재할 때 조직간 통합이 가능했던 것이다. 그러나 공공부문과 서비스업 부문의 비중이 높은 CISL과 UIL의 경우는 매우 세분된 직종별 체계가 전통적인 거대산업의 산별 체계와 양립하고 있다. CGdL의 조직구조를 많은 부분 그대로 복원한 CGIL 또한 기본적으로 직업노조를 인정하지 않고 있지만, 1990년대 초반까지는 직종별 조직의 성격을 띤 노조도 적지 않게 포함하고 있어 엄밀한 의미에서 중북부 유럽의 노조와 같은 산별체계라고 할 수 없었다. CGIL이 중북부 유럽과 같은 약 16개의 산별로 정비한 것은 1980년대 후반부터 꾸준히 전개된 조직개혁을 통해 1990년대 초에 와서야 이루어진 것이다.

다행히 CISL과 UIL도 1990년대에는 조직정비 작업에 박차를 가하였다. 노동운동의 통일을 목표로 하고 있는 이들의 산별체계 정비작업은 새로운 단협체계의 활용과 노조통합의 구체적 과정에 맞추어 전개된 것이다. 그러나 다른 한편으로는 조직체계의 재정비는 세 총연합의 통합과 상관없이 전통적 거대산업의 분화와 새로운 업종의 확대라는 경제구조의 변화로 인해 산하조직의 수를 줄이되 산별 이하 조직의 위상을 높이는 방향으로 이루어졌다.¹⁴⁵⁾

145) 기민당과 사회당이 붕괴하고 중도-좌파 연립정권이 등장한 최근의 상황은 노조통합의 더없이 좋은 기회였다. 그러나 새로운 정국도 이미 십년을 절반이나 넘겨버린 상태에서 초기의 긍정적 분위기가 다시 먹구름에 뒤덮일 가능성이 생겨나고 있다. 기민당의 지지세력을 흡수한 전진이탈리아당(Forza Italia)을 중심으로 카톨릭 세력을 다시 결집하려는 움직임 속에 이 당의 CISL위원장 단토니(D'Antoni) 영입설과 CISL의 전진이탈리아당과의 연계설이 제기된 것이다(La Repubblica, 2000.07.13). 그러나 이러한 분위기가 노조통합의 가장 심각한 장애가 될 것은 틀림없으나, 노조내부 조직정비의 방향 자체

1990년대 이후는 최근까지는 노조들의 재정치화와 통합운동의 재개를 특징으로 한다. 월계수 연맹정부 기간에는 코포라티즘적 합의도 진척될 수 있는 호조건이었으나, 2001년 베를루스코니의 재집권 이후에는 이 시도도 한계에 부딪혔다. 따라서 정당정치적 독립을 보장하는 정치적 교섭력의 증대와 노조간 통합이 가장 중요한 화두가 되었다. 이탈리아 노동조합운동의 전망은 노동운동의 성장과 통일에 바탕한 정치적 교섭력의 증대를 얼마나 이룩할 것이냐에 달렸다고 할 수 있다.

이와 같이 이탈리아 노동조합운동은 분열과 통합, 정당간 경쟁에 따른 내부 갈등과 노동자 일반의 이익에 입각한 재정치화라는 중복된 이중성을 띠어 왔다. 그러나 이 중복된 이중성도 결국 정당정치적 갈등에 따른 분열과 노동자 일반의 이익을 위한 통일된 정치적 교섭력이라는 구도로 재배치될 수 있다. 이탈리아 노동조합이 지향하는 바는 정당정치로부터 독립된 독자적 교섭력을 바탕으로 한 통합노조의 건설인 것이다. 1960년대 후반 이후 중요한 시기마다 이탈리아 노동운동은 이 목적을 위해 조직을 개편하고 상호 연대를 구축하고자 했다.

우리나라 노조운동이 지향하는 바도 새로운 조직 건설과 노동자조직의 통일이다. 이탈리아의 경험을 볼 때 특히 현장 단위에서 통합을 추진하고 상급조직으로 확대해간 점은 우리에게 시사하는 바가 크다. 또한 정당정치적 정파성의 폐해를 심각하게 겪은 만큼 독자적인 정치화를 지향하는 바도 장차 우리나라 노동운동이 염두에 두어야 할 문제이다. 논의의 차원이 다르기는 하지만, CGIL과 CISL이 서비스업종과 비정규직 노동자들의 조직에 비중을 더해가는 것은 노동시장 유연화라는 세계적 추세에서 볼 때 의미심장하다. 2차산업 중심의 정규직

를 바꾸는 요소가 되지는 못할 것이다.

노동자에 치중하는 노동조합의 시대는 지나갔다. 새로운 형태의 노동자들의 이익을 적극적으로 대변하는 구조를 고민해야 할 것이다.

제3장

요약 및 결론

산별노조 시대 민주노총의 위상과 역할

제1절 들어가며

정진상(경상대 사회학과 교수)

1) 현재 산별노조 건설 정세의 성격: 객관적 조건과 주체적 조건

1987년 노동자대투쟁을 계기로 본격적인 노동조합 운동이 시작된 이래 기업별 노조체제의 산별노조체제로의 전환은 노동자 정치세력화와 함께 노동운동 주체세력의 가장 중요한 과제였다. 기업별 노조의 한계에 대한 인식은 일찍부터 광범위하게 공유되어 산별노조 건설은 1995년 민주노총이 결성될 당시에 이미 규약에 표현될 정도로 확실한 조직적 과제가 되었다. 이에 따라 보건의료노조를 시작으로 금속노조, 화학섬유노조 등이 결성되고 공공연맹 등 다른 연맹에서도 산별노조 건설 논의가 시작되어 산별노조 건설 운동이 전개되기 시작하였으나,

대기업 노조의 참여 유보로 인해 한 동안 담보상태를 면하지 못한 것이 사실이다. 그런데 2006년 여름 현대자동차 등 금속연맹 산하의 대규모 기업별 노조들이 산별전환을 결정함으로써 산별노조 건설의 새로운 국면이 전개되고 있다. 금속노조는 3만에서 14만명으로 늘어난 산별노조 조직체계를 짜는 구체적 일정에 들어가 있으며, 공공연맹, 화학섬유연맹, 건설산업연맹 등에서도 논의가 본격화되고 있다.

산별노조 건설운동은 기본적으로 노동운동 주체세력의 목적의식적 실천으로 전개되고 있지만, 현재의 새로운 국면은 노동운동을 둘러싼 객관적 정세가 압도하고 있다. 1997년 IMF 위기 이후 자본의 신자유주의적 공세로 고용불안이 심각해지고 비정규직 노동자 문제가 전면화되면서 기업별노조의 한계가 노동자 대중 사이에서도 뚜렷하게 인식되기 시작했으며, 2007년으로 예정되어 있던 노사관계 로드맵은 기업별 노조 자체의 존립을 위협하는 것이었다(비록 전임자 임금지급 금지와 복수노조가 다시 3년 유예되었지만, 사정이 근본적으로 바뀐 것은 아니다). 따라서 현재의 정세에서 산별노조 건설은 노동운동 주체세력의 선택의 문제일 뿐만 아니라 노동조합운동의 존립을 건 사활적인 과제가 되었다고 할 수 있다.

2) ‘민주노총 위기’의 성격: 노동운동의 위기, 기업별 노조운동의 위기

노동운동의 위기, 특히 민주노총이 위기에 처해 있다는 이야기가 곳곳에서 나오고 있다. 노동운동의 위기는 자본의 신자유주의적 공세에 노동운동이 적절하게 대처하지 못하는 데서 비롯되는 것이지만, ‘민주노총의 위기’는 주로 노동조합운동의 주체적 위기를 말한다. 민주노총의 위기는 ‘위원장 직선제’ 논란에서 상징적으로 표현되고 있다. 위원

장 직선제 논의는, 한편으로 총연맹으로서 민주노총이 수행해야 할 과제의 막중함 및 조합원 대중의 민주노총에 대한 기대와 다른 한편으로 민주노총의 지도력과 조직적 한계 사이의 엄청난 괴리에서 비롯된 것이다. 그러나 위원장 직선제는 막다른 골목에 몰린 노동조합운동이 현재의 조직적 상황에서 궁여지책이 될 수 있을지언정 위기의 돌파구가 될 것 같지는 않다. 위원장 직선제 논의는, 민주노총의 위기가 조직적 결정과 동원 사이의 괴리에서 비롯되기 때문에 대표 방식을 바꿈으로써 위기를 돌파할 수 있지 않을까 기대하고 있지만, 조직적 결정과 동원 사이의 괴리는 대표 방식이 아니라 현재 민주노총의 조직 방식에서 주로 기인하는 것이기 때문이다. 민주노총은 각 산별연맹의 총연합으로 구성되어 있지만 각 산별연맹은 여전히 기업별 노조의 총합(대규모 노조들이 주도력을 행사하는)으로 구성되어 있기 때문에 민주노총의 조직적 결정이 기업별 노조 조합원의 동원과 괴리가 발생하고 있는 것이다. 요컨대 현재 민주노총 위기의 주요인은 대표 방식의 위기가 아니라 조직 체계의 위기이며, 기업별 노조운동의 위기가 민주노총의 위기로 표현되고 있는 것이라고 보아야 한다.

3) 산별노조 건설은 민주노총 강화의 전제조건이다

노동운동 내부에서 산별노조 건설의 대의에 대해서는 일찍부터 이견이 거의 없었으나 산별노조 건설의 방식과 시기에 대해서는 그동안 정파들 사이에서 이견과 대립이 있었던 것이 사실이다. 그 자세한 쟁점들은 제쳐두고 총연맹으로서 민주노총과 각 산별노조의 관계를 둘러싼 이견은 ‘민주노총 우선 강화론’과 ‘산별노조 우선 건설론’ 사이의 대립이었다고 할 수 있다. 민주노총 우선 강화론은 총자본의 신자유주의적 공세에 민주노총이 총노동의 입장에서 대처해야 하는 절박성

을 강조하고 자칫 일정에 따른 산별노조 건설이 총노동의 투쟁 동력을 분산시킬 수 있다고 본다. 이 때문에 민주노총 우선 강화론은 산별노조 건설 운동에 소극적이었던 편이다. 이에 비해 산별노조 우선 건설론은 기업별 노조체제의 한계를 극복하는 것이 노동조합운동의 우선적인 과제로 인식하고 산별노조 건설에 적극적으로 참여해 왔다.

신자유주의 공세가 강화되고 있는 현재의 정세에서 결국은 총연맹으로서 민주노총이 강화되어 이를 중심으로 대처해야 한다는 점은 어느 누구도 부인할 수 없다. 다만, 어떻게 민주노총을 강화할 수 있는가 하는 것이 문제이다. 산별노조 건설이 자동적으로 민주노총 강화로 이어지는 않을 것이다. 그러나 현재의 기업별 노조체제 하에서 민주노총은 그 한계를 여실히 드러내고 있다. 민주노총 강화가 노조 조직의 포괄성, 집중성, 통제력에 의해 좌우된다고 할 때, 노조의 집중성을 강화하기 위해 기업별노조 체제를 극복하고 산별노조 체제로 전환하는 것은 민주노총 강화의 충분조건은 못되더라도 최소한 필요조건이다. 산별노조 건설로 민주노총의 집중성이 강화될 때 노조의 포괄성과 통제력을 넓힐 수 있는 기반이 조성될 것이다. 다행히도 최근 금속연맹의 산별노조 전환 결정과정에서 지금까지 소극적이었던 정파들에서도 대부분 산별노조 건설의 흐름에 동참하고 있다. 엄중한 객관적 정세의 요구에 노동운동의 주체들도 산별노조 건설에 관한 한 통일된 목소리를 내기 시작한 것은 산별노조 건설에서 또 하나의 중요한 전기라고 할 만하다.

기업별 노조에서 산별노조로의 전환은 세계 노동운동사에서 경험해 보지 못한 초유의 일이다. 서구에서는 노동조합이라고 하면 대체로 직업별노조에서 산별노조로 전환한 경험이 대부분이고 기업별노조 체제가 정착된 일도 기업별노조 체제에서 산별노조 체제로 전환에 성공한 사례가 없다. 목적의식적 실천으로 전개되어 왔고 그러한 실천을 통해, 고착된 듯이 보이는 현재의 기업별노조체제를 명실상부한 산별

노조체제로 전환한다면 이는 세계노동운동사에서든 획기적인 일이 될 것이며, 무엇보다도 위기에 처한 한국노동운동의 중요한 전환점이 될 것이다.

이 짧은 결론에서는 산별노조 건설운동 과정에서 제기되는 주요한 쟁점들을 민주노총의 역할에 초점을 맞추어 정리하고 산별노조 시대에 걸맞는 민주노총의 위상을 모색하고자 한다.

제2절 산별노조 건설 운동과 민주노총

산별노조 건설 운동은 전체 노동운동의 가장 중요한 조직적 과제가지만, 그것이 구체적으로 추진되는 것은 기본적으로 각 산업연맹별 사업이다. 각 산별연맹의 산별노조 건설운동은 시기와 방식에 있어서 차이가 날 수밖에 없다. 민주노총으로서는 연맹별 차이를 고려하면서도 통일적인 상과 방향을 제시하는 것이 주요한 과제라 할 수 있다. 그러나 민주노총의 방향 설정은 위에서 아래로의 방식이 아니라 각 산별연맹의 소통과 합의의 과정이어야 실행 가능한 프로그램이 될 것이다.

사실 산별노조 건설의 원칙, 구획 문제, 조직체계, 운영체계 등 중요한 문제에 관해서는 2000년에 민주노총의 기획 하에 수행된 두 보고서, <민주노총 산별노조건설 전략>과 <노동운동발전 전략>을 통해 충분한 논의가 이루어졌다. 현재의 상황에서는 논의를 확대하는 것보다 어떻게 실행할 것인가 하는 구체적 실천이 중요하다. 여기서는 두 보고서에서 제시된 산별노조 건설운동의 몇 가지 쟁점들을 정리하고 민주노총의 실천적 과제를 제시하고자 한다.

1) 산별노조 건설 원칙

산별노조 건설원칙에 대해서는 <민주노총 산별노조 건설전략>(2000)에서 제시하고 있는 3가지 원칙에 이견이 거의 없는 것으로 보인다. 그것은 1) 1산업 1노조, 2) 효율성과 집중성 3) 민주성(‘아래로부터’)이다.

첫째, ‘1산업 1노조’ 원칙은 가장 발전된 노동조합 조직 형태이다. 기업별노조가 사업장 단위로 구성되어 있어 자본에 종속된 조직 편제인 데 비해 산업별 조직으로 재편한다는 것은 자본 중심의 노동조직을 노동 중심의 조직으로 전환한다는 의미를 가질 뿐 아니라, 상대적으로 대규모의 노조조직을 전제로 하고 있어서 재정적 자립과 함께 국가와 자본으로부터의 통제에서 벗어나 노조의 자주성 확보가 쉽다. 다만 여기서 산업별이라는 경계와 기준은 유연하고도 포괄적으로 적용해야 한다. 이 점은 산별노조 건설 과정에서 노조조직 간에도 개방 원칙이 적용되어 굳이 통계 분류표 상의 협소한 ‘산업별’이라는 기준에 갇힐 것 없이 업종과 산업을 뛰어 넘어 조직의 확대 강화 차원에서 폭넓게 최대한 조직되어야 한다는 말이기도 하다. 가령 금속산업, 화학산업, 섬유산업이 각각의 산별노조로 조직될 수도 있겠지만, 이들이 금속노조, 화학섬유노조로 조직될 수도 있고 셋이 합쳐 제조업노조로 조직될 수 있을 것이다.

둘째, 효율성과 집중성은 노동조합의 힘에 직결되어 있는 문제이다. 산별노조 건설운동의 핵심 목표는 운동조직으로서 비효율적이고 분산적인 기업별노조를 극복하고 조직의 효율성과 집중성을 높이는 것이라고도 할 수 있다. 산별노조로의 전환은 조직운영 면에 있어서는 기존의 단사노조를 획기적으로 통폐합하여 조직적 비효율성을 제거하는 한편, 현재까지 단사 중심으로 편제되어 있는 재정, 상근자 그리고 권한과 책임 등을 중앙으로 집중케 하는 것이어야 한다. 또한 교섭과

투쟁의 측면에서는 산별노조는 그 동안의 고립분산적 교섭의제와 투쟁에서 벗어나 중앙 집중적인 교섭의제를 걸고 전국적인 투쟁으로 투쟁동력을 극대화시키는 것을 가능하게 할 것이다.

셋째, 운동조직인 노동조합의 힘의 원천은 민주성, 즉 아래로부터의 동원이다. 민주성의 원칙은 자칫 관료화되기 쉬운 산별노조의 건강성을 유지하기 위해 반드시 관철되어야 할 원칙이라는 점은 세삼 강조할 필요가 없다. 그러나 기업별노조의 산별노조로의 전환이라는 특수한 과정을 밟고 있는 산별노조 건설운동의 특수성으로 인해 노조 활동가들의 목적의식적인 실천이 매우 중요하다. 조직전환 운동이 위로부터 시작될 수밖에 없는 것은 당면한 조직 과제를 극복하고 향후 조직 발전 구도를 운동적 흐름과 전망 속에서 제시해야 하기 때문이다. 실제로 지난 수년간 산별노조 건설운동에서 기업별 노조 집행부의 '위로부터의 결단'이 중요한 계기로 작용해 왔다. 앞으로의 과제는 이러한 위로부터의 조직건설 논의가 현장에서 공개적 토론을 통해 공유되고 대중적 합의가 이루어져 조합 민주주의를 확대하는 과정이 되어야 한다. 요컨대 산별노조의 올바른 재편을 위해서는 위로부터의 목적의식적 실천과 아래로부터의 자발적인 참여를 결합하는 것이어야 할 것이다.

2) 산별노조 구획 문제

구획 기준과 구획 범위에 관해서도 바람직한 방향이 <민주노총 산별노조 건설전략>, <노동운동발전전략>에서 이미 충분히 논의되었다. 정리하면 구획 기준은 “산별노조의 구획 범위는 기본적으로는 산업별 조직을 기준으로 하되, 유연하고 폭넓게 설정해야 한다. ... 우선적으로는 기존 연맹의 구획과 틀을 중심으로 하면서 각 연맹별 내부 의견을 존중하면서 연대활동의 경험과 조직내 정서를 감안해 구획 범위를

설정하면 될 것이다. ... 이렇게 볼 때, 산별노조의 구획은 첫째, 산업별 둘째, 생존가능한 규모 셋째, 연대활동 경험 넷째, 내부정서와 동의 정도에 따라 설정할 수 있을 것이다.”

구획 범위는 “산별노조의 구획은 산업별 분류를 우선으로 하되, 현재까지 통합이 진행된 몇몇 연맹을 감안해서 다음과 같이 나눌 수 있다. i) 제조업에는 금속산업연맹, 화학섬유연맹 ii) 건설업에는 건설산업연맹 iii) 공공사회서비스업에는 공공연맹 iv) 보건 및 사회복지사업에는 보건의료노조 v) 부동산, 임대 및 사업서비스업에는 시설연맹 vi) 운수, 화물업에는 민주택시연맹, 민주버스, 화물노련 vii) 금융 보험업에는 사무금융노련 viii) 교육 서비스업에는 전교조, 전국강사노조, 대학노조 ix) 기타 공공, 사회서비스업에는 언론노련 x) 도소매업, 음식업에는 상업연맹, 관광연맹이 속한다.”

다만 구획 문제에 관해서 민주노총은 구획을 강제하는 방향이 아니라 각 연맹별 합의가 이루어지는 장이 될 수 있도록 해야 한다. 나중에 논의하겠지만, 민주노총이 이러한 역할을 할 수 있기 위해서는 민주노총 내에 산별노조 건설운동을 관장하는 상설기구가 필요하다.

3) 산별노조 건설경로

지금까지 추진되어 온 산별노조 건설 경로는 대체로 개별 연맹 간의 통합의 형태를 띠고 있다. 각 조직간 통합 과정은 다양하게 나타나고 있는데, 이는 향후 산별노조 건설 경로를 설정하는데 있어서도 각기 다양한 내용이 제출될 수 있다는 것을 의미한다. 실제로 수년 전부터 건설 경로를 둘러싸고 적지 않은 논쟁이 있어 왔다. 그간 제출된 건설 경로는 첫째, 지역조직에서 산별로, 둘째 업종조직(소산별)에서 산별로, 셋째, 산별연맹에서 산별노조로 등 크게 세 가지 정도로 나눠볼 수 있다. 그런데 지역조직과 업종조직을 근간으로 한 산별노

조 재편은 현실적으로 몇 가지 난점이 있다.

우선, 소산별을 중심으로 한 단계별 산별노조 건설론은 주로 사무금융노련에서 제기되어 왔다. 이러한 소산별 우선 건설론은 조직의 동질적 조건과 그간 각 조직이 공유해온 경험 등으로 인해 우선 쉽게 조직할 수 있다는 강점이 있다. 그러나 소산별 중심의 산별노조 건설은 그간의 업종별조직이 가져온 기본적인 한계를 벗어나기 힘들 것으로 보인다. 즉 조직 형태는 산별이나, 조직의 중앙집중성이 상대적으로 미약하고 무엇보다 조직 규모와 그에 따른 대중동원 능력이 떨어져 조직적 투쟁력을 담보하기가 힘들 것이다. 이 경우 산별노조의 조직단위와 교섭단위를 분리해서 사고하는 것이 무엇보다 관건이라고 생각된다. 말하자면 교섭의 중심을 소산별에 두되 조직단위는 대산별로 통합하는 노력이 중요하다는 것이다.

다음으로, 영세한 규모가 특징인 지역노조를 통한 산별노조 건설의 경우에도 무엇보다 규모가 문제이다. 그간 지역노조는 소규모 조직의 한계, 조직 내부의 이질성 그리고 조직 건설 이후의 운영과 조합원의 보호 등이 숙제였다. 이 때문에 상대적으로 제법 오랜 역사와 경험에도 불구하고 아직 전형으로 삼을만한 지역노조는 없는 형편이다. 게다가 현재 유보되어 있는 복수노조가 기업단위에서 허용될 때 기업별노조의 존립 자체가 근본적으로 어려워진다는 것을 감안해야 한다. 이렇게 되면 지역조직이든 업종조직이든 기업별노조를 근간으로 한 단계별 점진적 재편은 그 만큼 더 어려워질 것으로 분명하다. 다만 민주노총이나 해당 연맹의 지역본부 등은 지역 단위로 폭넓게 존재하는 미조직노동자들을 조직하기 위한 하나의 방편으로 일부 조직화가 미진한 지역이나 업종을 중심으로 지역노조 건설을 시도해 볼 수는 있을 것이다.

총노동 차원에서 조직 재편 전략을 짜야하는 민주노총의 입장에서 볼 때 산하 조직의 복잡성과 다양성을 고려한다면, 각 연맹이 제시한

다양한 경로 설정의 기준을 통일시키는 것은 쉽지 않을 것이다. 당장 산별노조 건설과 관련한 하나의 모델을 제시하는 것도 현실적으로 적절치 않을 것으로 보인다. 어차피 산별노조 건설의 주체는 각 연맹이며, 이들 연맹은 또 각자 내부 조건에 맞게 산별 건설을 진행할 것이기 때문이다. 하지만 분명한 것이 있다면 가능한 한 크고, 단일한 그리고 집중화된 조직을 추구하는 ‘산별조직화 원칙’에 따라 대산별을 중심으로 건설 경로를 설정한다는 것만 염두에 두면 될 것이다. 과도기 단계라 할 수 있는 조직 통합 또한 바로 이러한 관점 하에서 현재 각 연맹의 통합을 추진하는 한편, 내부적으로는 이에 걸맞는 적절한 투쟁체계와 조직체계를 정비하는 과정을 설정하면 적절한 수순일 것으로 판단된다.

4) 산별노조 건설과정에서 민주노총의 역할: 가칭 ‘산별추진위원회’ 설치

산별노조 추진의 주체는 분명 연맹이지만 현재 불균등하게 진행되고 있는 산별노조 건설 과정에 개입하여 산별노조 건설을 촉진하는 한편, 산별노조 체제하의 총연맹으로서의 위상을 정립하는 목적의식적 실천이 매우 중요하다. 민주노총이 산별노조 전환과정에 실제 개입한다는 것은 일단 민주노총 내부의 변화는 물론 대정부투쟁과 사회적 교섭 등 총연합조직으로서의 역할 또한 일정하게 전환된다는 것을 의미한다.

먼저 민주노총이 산별 재편 과정에서 실행할 수 있는 역할을 정리해 보면 다음과 같다.(〈민주노총의 산별노조 건설 전략〉)

① 산별노조 쟁취 과정에서 필연적으로 제기될 대정부투쟁 혹은

대자본과의 전국적 투쟁전선을 선도하거나 지원하는 역할.

② 총자본과 대정부투쟁을 총괄하는 교섭의 주체로서 그리고 총노동의 대안을 제시할 정책센터로서 전국적 협약의 형식과 내용을 생산하고, 산별연맹만으로는 풀기 힘든 실업자의 사회부조와 고용안정 그리고 미조직노동자의 조직화 등 전 노동자의 보편적 이해를 관철시킬 조직화 프로그램과 전국 차원의 법제화를 준비하는 일.

③ 산별노조-자본간의 협약(고용협약, 임금협약, 작업장 협약)의 틀을 총자본과 정부에 일정하게 강제하기 위한 제도화의 시도 및 총노동의 관점에서 거시적인 차원의 산업구조조정이라든가 노동자의 정치적 활동을 규제하는 정책적, 정치적 대안을 입안하는 일.

④ 현재 각 연맹별로 진행되고 있는 산별노조 조직화 과정을 고려하여 산별노조 구획 문제에 대한 구체적인 안을 제시하는 일.

⑤ 현재 각 연맹별 산별조직화 진행 정도를 보면 그 편차가 매우 큰데, 민주노총으로서는 이를 단계별, 수준별(산별추진 연맹, 연맹과 연맹의 통합, 연맹 내부 통합 등)로 구분하여 적정한 지원 방침과 실행사업을 실질적으로 배치하는 일.

⑥ 산별 재편 과정에서 결정적으로 작용할 대공장노조의 이해를 감안하여 기업별노조를 과도기적으로 어떻게 편재해 나갈지, 그리고 일부에서 진행되고 있는 단위노조간 통합 과정을 적절히 조정하여 이를 산별적 조직으로 촉진케 하는 일.

민주노총이 이러한 역할, 특히 ④, ⑤, ⑥의 과제를 제대로 수행하기 위해서는 각 산별노조의 조직적 뒷받침이 이루어져야 하는 것은 물론이고 민주노총 내에 산별건설 과정을 논의하고 지휘할 수 있는 상설기구의 설치가 시급하다. 가칭 ‘산별추진위원회’라고 부를 수 있는 이 기구는 명실상부한 산별노조 건설이 이루어질 때까지 한시적으로 설

치하고, 여기에 실질적인 결정권과 집행권을 부여해야 한다. 산별노조 건설이 민주노총의 조직 발전에 사활적 과제임에도 불구하고 현재는 느슨하고, 권한이 애매모호한 ‘산별노조대표자회의’나 ‘산별노조 특별위원회’라는 회의체의 성격을 지니고 있는데, 이 기구로는 산별노조 건설운동을 힘차게 수행하기 힘들다. 산별추진위원회 구성은 실제로 산별노조 건설을 통일적으로 추진하여 자칫 원심력으로 작용할 수 있는 산별노조 건설과정이 민주노총으로 집중되는 구심력을 만들어내는 데 중요할 뿐 아니라, 일선 활동가와 조합원 대중에게는 산별노조 건설 대세론을 확산하는 상징적 효과도 클 것으로 생각된다.

산별추진위원회 구성의 안을 구체적으로 제시한다면 다음과 같다.

- 민주노총 규약에 규정된 한시적 독립 상설기구로서 대의원대회와 위원장에 책임을 진다. 민주노총 규약 제4조 제6절 상설위원회 설치 규정에 따라 대의원대회를 거쳐 조속한 시일 내에 구성한다.

- 산별노조 건설의 원칙과 구획 문제 등을 논의하며 각 산별연맹의 산별노조건설 과정을 통할하고 지휘하는 권한과 책임을 진다.

- 구성은 민주노총 임원 1인(부위원장)을 위원장으로 하고 각 산별연맹에서 파견한 대표로 구성한다. 이러한 구성은 민주노총이 위에서가 아니라 아래로부터의 합의에 의해 의사결정이 이루어짐으로써 의사결정과 집행이 유기적으로 결합되게 할 것이다. 이는 향후 민주노총의 모든 사업의 의사결정과 운영의 전범을 만들 수 있는 계기가 될 수도 있다.

- 의사 결정은 추진단 위원들의 합의제를 원칙으로 한다. 기본적으로 운동조직인 노동조합의 의사결정의 기본 원칙은 다수결이 아니라 합의제가 되어야만 제 기능을 할 수 있다. 그간 조합민주주의에 대한 오해로 인해 부르조아 민주주의의 다수결 원칙이 노동조합운동에서도 지배적인데 이는 하루빨리 불식해야 한다.

5) 산별노조 전환과 민주노총

민주노총이 산별추진위원회를 통해 산별노조 전환과정에 적극적으로 개입하는 것은 다음과 같은 몇 가지 의의가 있다 (<민주노총의 산별노조 건설 전략>).

첫째, 산별노조의 조직적 기초 위에 서게 되면 민주노총의 조직력과 중심성이 강화될 것이다. 사실 그 동안 민주노조운동의 ‘조직적 구심, 투쟁의 구심’으로서 민주노총은 준비된 내부 역량에 비해 과도한 역할 규정을 받아 안을 수밖에 없었고, 이 점은 민주노총을 중심으로 한 노동운동 전반의 ‘조직 피로’ 현상이 누적되는 결과를 낳았다. 앞으로 산별조직화의 진전은 민주노총의 조직적 안정으로 이어질 것이며, 나아가서는 민주노총의 실질적인 지도집행력 강화로 이어질 수 있을 것이다. 민주노총이 굳이 연맹과 경쟁관계를 설정할 필요는 없다. 여차피 민주노총의 지도하에 각 연맹이 보다 원활하게 통합하고 나아가 산별 조직으로 재편된다면, 집중적 조직형태를 갖춘 채 교섭과 투쟁에 전념하는 산하 조직을 둔 민주노총으로서는 지도 집행력이 높아지는 것은 당연하다.

둘째, 민주노총은 조직 사업을 총노동의 차원에서 보다 효율적으로 진행할 수 있을 것이다. 지금까지 민주노총의 조직사업은 예컨대 산별전환 그 자체가 실업자와 비정규직을 조직하는 것과 연동되어 있음에도 불구하고 실업자 조직화 따로, 비정규직 조직화 따로, 기존 연맹 산하의 조직화 따로 이런 식이었다. 때로 민주노총이 직접 조직화사업이 뛰어드는 양상으로 비춰지기도 했다. 그래서 조직사업이 중복·분산적으로 진행된 측면이 많았으며, 사정이 이렇다 보니 연맹과 사업의 중복 또는 혼선이 야기된 면도 적지 않았던 것이다. 민주노총의 산별 조직화 방침은 각 연맹간의 영역 구분과 관할권 문제를 기본적으로 제시하는 만큼 각 연맹은 물론 민주노총 스스로의 역할이 정리

정돈되면서 조직화사업 전반에 걸쳐 재편과 통합이 이루어지게 되고, 이에 따라 조직사업 전체는 총노동 차원에서 보다 확장될 것이다.

셋째, 각 연맹 차원에서 볼 때 민주노총의 산별 조직화 방침은 그동안 산별을 선도해 왔던 연맹들이 고민해 왔던 산별노조의 상을 좀 더 풍부하게 제시할 것이다. 일제하 그리고 전평 시절의 산별노조운동 경험에도 불구하고 적어도 우리의 산별노조 건설에 대해 대부분 전인미답의 길로 인식하는 경향이 크다. 때문에 산별노조의 상을 제시함에 있어 각급 연맹이 제시하는 이론적인 근거 외에도 민주노총 차원에서도 산별노조에 대한 전략적 배치는 물론 ‘이 길이어야 한다’식의 ‘현장 정서’를 만들어나가는 것도 중요하다. 민주노총이 산별 조직화에 직접 뛰어드는 것과 그렇지 않은 것과는 대중적으로도 적지 않은 차이가 있을 것이기 때문이다. 산별노조 건설이 투쟁을 통한 건설 과정이어야 하는 이유도 여기에 있으며, 노동자대중 또한 대중투쟁을 통해 산별노조의 필요성을 절박하게 느낄 것이다. 민주노조운동의 구심으로서, 총연합조직으로서 민주노총의 역할은 바로 여기에 있다.

넷째, 민주노총이 산별 이행 과정에 개입한다는 것은 기존의 민주노총이 지녀온 조직과 역할 전반이 재정비된다는 것을 의미한다. 현재의 민주노총이 이들 연맹에 통합을 유도하고 산별 전환을 위한 조직화 방침을 올바르게 제시하고 지원하기 위해서는 민주노총 내부의 역할이 재조정되어야 한다. 즉 산별 조직화에 필요한 재정적, 조직적 지원에서부터 각 연맹에 맞는 정책적 지원과 교육적 지원이 새롭게 준비되어야 한다. 이는 그동안 민주노총이 기업별노조를 대상으로 해왔던 유무형의 인적, 물적 지원과 정책 등이 대부분 수정되어야 하는 것을 의미한다. 나아가 대정부, 대자본 관계에 대응할 전략적 자원과 정책이 개발되어야 한다는 것을 뜻한다. 민주노총의 지역본부의 경우 중앙의 이런 역할과 방침을 받아 지역 차원에서 실행하는 기지로서의

역할을 새롭게 부여받게 될 것이다. 이러한 민주노총을 정책 센터로만 한정할 필요는 없을 것이다. 앞서서도 지적했듯이 연맹과 민주노총은 위상과 역할 자체가 다를 수밖에 없고, 우리의 노사관계 지형면에서 보아도 전국적 투쟁과 정책의 구심으로서의 민주노총의 역할은 앞으로도 변함이 없을 것이기 때문이다.

제3절 산별노조 시대 민주노총의 위상

1) 민주노총 위상 설정의 원칙

총연맹으로서의 민주노총은 산별노조체제 하의 명실상부한 내셔널 센터로서 위상을 가지고 그에 걸맞는 역할을 수행할 수 있도록 해야 한다. 외국의 역사적 사례들을 검토하여 민주노총의 구체적 위상과 산하 산별노조와의 관계를 먼저 이념형적으로 설정할 필요가 있다. 현재 산별노조 건설의 과정에 있는 만큼, 민주노총의 이념형적인 위상과 별도로 과도기적인 위상과 역할을 설정할 필요가 있다. 이를 위해서는 현재의 민주노총의 위상을 정확하게 점검하는 한편, 산하 연맹의 산별노조 건설과정에 대한 평가와 전망이 선행되어야 한다. 현재의 민주노총은 이념형적인 민주노총의 위상으로 나아가기 위해 각 연맹의 산별노조 건설과정에서 이념형적인 민주노총-산별노조 관계를 광범위하게 공유하고 이를 위한 목적의식적인 실천을 할 필요가 있다.

2) 민주노총과 산별노조의 관계 : 이념형적 위상과 관계

민주노총의 위상에 대해서는 <민주노총 산별노조건설 전략>에 잘

정리되어 있다.

(1) 민주노총의 위상

노동조합의 내셔널센터로서 민주노총의 위상은 총연합조직으로 산하 산별노조들의 연합조직, 최고의 정상조직이며, 국가와 정당, 총자본을 대상으로 고도의 정치적, 정책적 역할을 하는 조직이다.

조직 내부적으로는 산별노조 수준에서 하기 힘든 총노동적 과제들을 수행한다. 그래서 총자본에 대한 전국적·전계급적 전선구축, 총노동 차원의 정책연구, 노동자 정치교육 등이 그것이다.

이밖에 산하 산별노조간 조직 관할권의 조정, 조직 분류의 조정 등을 수행한다.

(2) 산별노조의 위상

산별노조의 위상은 단체교섭의 주체로서 노동조합의 모든 일상활동, 정책활동, 교육활동, 조직활동을 중앙을 중심으로 계획하고 집행한다.

각 산별노조는 사용자 단체와 임단협 교섭의 당사자이며, 협상이 이루어지지 않을 경우 강력한 파업투쟁을 조직화하는 주체이기도 하다.

그밖에 각 산별노조에 걸맞는 다양한 정치적, (산업)정책적 활동들을 수행한다.

(3) 민주노총 지역본부와 산별노조 지역조직의 위상

민주노총 지역본부의 위상은 민주노총 중앙의 집행조직으로 지역사회를 중심으로 정치세력화와 사회개혁투쟁을 주도하고 이를 뒷받침할 각종 정치적, 정책적 대안을 제시하는 것이다. 나아가 산별노조 지역

조직의 사업을 총괄하고 조정하는 역할을 한다.

한편 산별노조의 지역조직은 산별중앙조직의 방침에 따라 지역단위의 단체교섭과 파업을 집행하는 주체이다. 산별체제 하에서는 대부분의 파업투쟁이 지역을 중심으로 이루어지므로 이 투쟁을 조직하기 위해서는 활동가 및 조합원의 조직화, 동원, 교육 등을 실질적으로 주도하고 통제하는 역할을 한다. 지역조직은 이처럼 일상적인 조합활동을 중심으로 하면서 산별노조 관할 사업장과 조합원을 대상으로 정치사업을 전개할 수 있다. 미조직 노동자들을 조직화하는 사업도 산별노조 지역조직의 중요한 과제이다.

3) 현재의 민주노총의 상황

현재 민주노총은 규약 5조를 보면, “민주노총은 민주노총의 선언, 강령, 규약에 찬동하고 이 규약이 정하는 바에 따라 가맹이 승인된 산업별 노동조합으로 구성한다”고 하여 산별노조의 총연합조직으로 규정되어 있으나 ② 항에서 “산업별 노동조합이란 전국 규모의 산업별 단위노동조합과 연합단체를 말하며, 이에 준하는 전국 규모의 산업별 협의회와 직업별 노동조합, 일반노동조합은 가맹단위로 본다”고 하여 매우 느슨한 구성요건으로 되어 있다.

실제로도 민주노총과 산하 조직간의 관계는 매우 불명확하며 모호하며 민주노총을 바라보는 시각 차이 또한 일정하게 존재하는 듯하다. 민주노총은 그 형성의 역사적 과정에서 유래된 높은 상징성과는 대조적으로 현실적 위상과 역할은 매우 빈약하다. 지금의 민주노총은 기업별노조의 상급단체로서 자본과 정부를 상대로 독자적인 교섭력을 갖춘 교섭단위가 아니라 기업별 교섭단위의 연합체로서의 성격을 벗어나지 못한 상태라고 보는 것이 정확할 것이다. 그 동안 민주노총의

역할을 보면 여타 연맹들처럼 단위기업별 노조를 대상으로 한 사업이 위주였으며, 정부와 자본을 대상으로 한 고도의 정치적, 정책적 대안의 제시와 실천사업은 상대적으로 빈약했다. 이는 무엇보다 정치적, 정책적 역량이 기본적으로 부족한데다, 그 동안 민주노총이 모든 단사투쟁까지 선도하고 직접 단위노조를 총괄하던 관행이 여전히 지배적이며, 기업별노조에 기인한 폐쇄적인 조직관과 협소한 조직운영 경험이 전부인 현장활동가들로서는 민주노총이 상급단체로 인식되기보다는 지원단체로 보는 시각도 크게 한 몫 했다.

민주노총의 위상과 역할이 애매한 이유를 좀 더 구체적으로 보면 다음과 같다.

우선, 우리의 민주노총은 서구와 달리 결성 과정에서부터 조직적, 투쟁의 구심으로 과중한 역할을 부여받았다는 점이다. 각급 산별노조가 중심이 되어 건설했던 서구의 총연합조직과 달리 민주노총은 전노협 시절부터 지금까지 단위노조를 직접 관장하면서 사실상 단위노조 총단결의 구심으로 결성되었다. 그 동안의 전국적 투쟁 또한 민주노총이 중심이 되어 주도된 것이어서 경험적으로 볼 때도 연맹과 민주노총의 역할 구분은 모호할 수밖에 없었다.

다음으로, 민주노총을 바라보는 현장활동가의 시각이 정립되지 못했다. 현장조직을 중심으로 한 현장활동가들은 일선에서 조합원대중을 실질적으로 이끌어 온 민주노조운동의 근간이었다. 하지만 이들은 공장 울타리를 중심으로 한 협소한 투쟁 경험과 관행에 따른 활동이 대부분이었고, 그 자체로 완성된 그리고 폐쇄적인 조직체계인 기업별노조 내에서 길들여져 전국적인 조직관과 조직 운영 경험이 없었으며, 대부분 현장에만 매몰되어 온 현장조직 중심의 활동과 지도력 때문에 대부분 민주노총(혹은 연맹)을 상급조직이라기보다 지원조직으로 바라보는 편의적인 경향이 많았던 것이다. 일부 현장조직이 산별노조 건설에 부정적인 태도를 보여온 것도 이 같은 맥락에 기인한 것으로

봐야 한다. 지난 몇 년 동안 연맹체제가 자리를 잡으면서 민주노총과 각급 연맹은 각자 역할의 중복과 혼선을 겪는 것은 물론 때로 경쟁상대로 여기기도 하는가 하면, 이것이 심해지면 마찰과 갈등으로까지 일어나기도 했던 것이다.

지역조직의 사정도 이와 비슷하다. 적어도 민주노총의 지역본부라면 각급 연맹 지역본부를 총괄해서 지역사회에 필요한 정치적 정책적 대안을 제시하고 나아가서는 연맹의 힘이 미치지 못하는 사업장의 조직화 등에 힘써야 한다. 또한 일상적으로는 민주노총 중앙의 지침을 집행하는 활동을 해야 한다. 그런데도 민주노총의 지역본부는 대개 지역본부의 위상에 대한 물이해, 단련된 상근 간부의 태부족, 열악한 재정, 수공업적 조직활동 등의 문제를 일상적으로 겪고 있다. 몇몇 지역본부의 간부들은 원래의 역할을 도외시 한 채 각 단위노조 활동가들을 개별적으로 조직한다거나 정파적인 영향력을 확보하는 수단쯤으로 생각하여 해당 연맹의 사업과 이런저런 충돌이 종종 일어나곤 한다.

산별노조체제로의 전환과정에서 민주노총과 각 산별노조는 각각의 위상에 걸맞는 역할을 수행하는 유기적 분업의 틀을 갖추는 것이 매우 중요한 과제이다. 민주노총은 내셔널센터로서 고도의 정치적, 정책적 역할에 집중하고 각 산별노조는 노동조합의 교섭과 투쟁을 수행하는 역할에 집중할 필요가 있다.

4) 민주노총의 위상

(1) 외국 사례에서 배울 점

프랑스, 이탈리아, 벨기에 네덜란드, 덴마크, 독일, 스웨덴, 남아공 등 외국 국가들의 총연맹과 산별노조의 관계를 정리하면 다음과 같다 (김승호). 총연맹과 산별노조의 관계는 국가마다 다양한 형태로 나타

난다. 스웨덴, 노르웨이, 덴마크 등에서는 노동운동이 가장 집중화되어 있다. 이들 국가에서는 총연맹이 전통적으로 산하조직의 활동을 조정하고 나아가 단체교섭 영역에서도 매우 적극적이고 주요한 역할을 담당한다. 다음이 독일이고 가장 분권화된 형태를 띠고 있는 것이 프랑스와 이탈리아이다. 그러나 실제로는 프랑스와 이탈리아도 생각하는 것보다는 집중성이 강하다고 할 수 있다. 프랑스와 이탈리아는 수직으로는 산별로 수평적으로는 지역으로 조직되어 있는데, 이것이 총연맹의 권한을 강화시키는 경향이 있다. 여기에 정치적 입장에 따라 분할된 운동 시스템은 정치적 경향을 강하게 유지하도록 함으로써 단일한 정책을 산하조직에 강제하는 경향이 있다. 또한 전체적으로 프랑스나 이탈리아의 경우 개별노조의 재무취약성과 재무에 대한 총연맹에의 의존도는 중앙집중화의 경향을 강화시켜왔다. 또한 대부분 유럽국에서 중앙집중화의 정도는 상대적으로 높은 조합비(의무금) 비율에 반영되어 있다. 그리고 총연맹에 배분되는 비율은 대체로 10-15% 정도이다. 특히 총연맹의 위상과 역할을 높이는 것으로 작용하는 요인은 단체교섭에서의 역할, 파업기금의 보유 등인 것으로 파악되고 있다.

또한 서구 노동조합 운동에서 총연맹의 권한이 확대되는 시기는 대체로 산하조직이 직업별 조직에서 산별조직으로 재편되는 시기와 맞물린다는 것을 알 수 있다. 앞에서 정리한 파업기금과 교섭에 대한 개입 등 다른 여러 가지 요인이 동시에 작용했지만, 조직 구조상으로 보면 산별노조화와 총연맹의 권한 확대는 일정하게 상관관계가 있다. 따라서 현재의 민주노총이 총연맹으로서의 역할, 즉 조직내부의 조정력 발휘 외부 정치적 영향력 확대를 피하기 위해서는 산하조직의 집중성을 높이기 위한 산별노조 건설이 무엇보다 관건이라 할 수 있다.

(2) 산별노조 체제 하의 민주노총: 전국적 투쟁과 교섭의 구심으로

서의 위상

1987년 노동자 대투쟁 이후 전노협, 전노대를 거쳐 구성된 민주노총은 전국적 투쟁의 구심으로서 강력한 상징력과 노동대중의 기대를 여전히 가지고 있다. 그러나 그간 수 차례 노사정위원회 참여와 불참, 총파업투쟁에서 드러난 결정적인 취약점은 이러한 상징력에 부합하는 조직력이 뒷받침되지 못했다는 것이다. 10여년간 민주노총은 정세에 밀려 노사정위원회에 참여했다가 교섭 상대방부터 무시당하거나 교섭에서 별로 얻을 것이 없다는 것을 깨닫고 탈퇴 선언과 총파업 투쟁을 반복해 왔다. 그러나 총파업투쟁에 민주노총 산하 연맹 조합원 대중의 조직적 동원이 잘 이루어지지 않아 위력적으로 전개된 경우가 거의 없다. 그러나 현재의 민주노총으로서는 총파업투쟁이외에 달리 대안이 없기 때문에 실효가 크지 않은 총파업투쟁이 연례행사처럼 조직되고 있는 실정이다. 이로 인해 ‘민주노총의 무능’이라는 평가가 안팎으로 광범위하게 확산되어 있는 것이 현실이다. 이러한 상황이 계속되고 있는 원인은 현상적으로는 민주노총의 지도력의 무능으로 나타나지만, 그 구조적 원인은 단적으로 기업별노조 체제 하에서의 총연맹의 한계라고 할 수 있다. 총파업투쟁은 총파업투쟁다워야 한다. 총자본과의 교섭에서 무시 못 할 교섭상대로 인정받는 것이 선결조건이다. 산별노조 건설은 민주노총이 전국적 투쟁과 교섭의 중심에 서기 위한 전제조건이다. 따라서 현재의 민주노총은 명실상부한 내셔널센터로 자기 위상을 갖기 위해서는 산별노조 건설운동에 상당한(총력은 아닐지라도) 조직적 역량을 투여해야 한다.

끝으로 산별노조 체제로의 전환을 전제로 민주노총이 내부적으로 개혁해야 할 과제를 제시하면 다음과 같다.

- 실질적인 산별노조의 연합체로서 재편성: 중앙위원회와 중앙집행

위원회의 구성과 운영 방식을 개편할 필요가 있다.

- 민주노총 지역본부와 산별노조 지역조직의 관계 설정: 역할 분담의 틀을 마련할 필요가 있다.

- 상설기구의 대폭적인 확충: 현재의 상설위원회 외에 정책, 교육, 선전을 위한 정책연구원과 교육원을 확대 강화할 필요가 절실하다. 현재의 인적 물적 조건으로 볼 때 각 산별노조가 독자적인 정책연구원을 설립하기 힘든 상황이므로 정책연구 기능을 민주노총에 집중할 필요가 있다. 민주노총 정책 연구원은 민주노총의 정책 생산과 함께 산업별로 분과를 두어 각 산별노조의 정책 생산 기능을 통합하여 수행하는 것이 적절할 것으로 보인다.

- 재정: 정책연구 기능 등 확대된 민주노총의 역할을 제대로 수행할 수 있도록 민주노총의 재정을 획기적으로 확대할 필요가 있다.

보론

산별노조운동의 성과와 한계 그리고 민주노총의 과제

제1절 들어가며

박유순(민주노총 기획국장)

2006년은 민주노조운동의 일대 전환기를 맞았다. 1998년 전국병원노동조합연맹이 전국 단위 업종산별인 보건의료노조로 조직 전환을 결의하여 단일노조로 출범한지 꼭 8년이 걸렸다. 2001년에도 금속산업연맹 소속 120여개의 단일노조들이 하나의 산별노조로의 조직전환을 했지만, 2006년 6월처럼 민주노총 사상 최대 규모인 25개 사업장 11만명의 조합원이 산별전환에 성공하고 11월에는 철도노조(2만5천)을 포함한 버스, 택시, 화물 등 4만5천 명 규모의 운수노조로 조직전환을 결의했으며, 공공서비스 부문인 공공연맹 소속 3만 조합원이 공공노조로의 조직전환을 완료하고 11월 30일 전국공공서비스노조를 출범하였다.

2006년 11월 말 현재 민주노총 소속 76만 조합원 중에서 기업별노

조의 담을 열고 규모와 관계없이 산별노조로 조직 형태를 바꾼 조합원은 76%인 56만 명이다. 가맹 연맹도 19개에서 15개 연맹으로 축소됐다. 2007년 말까지 90%가 넘는 노조들이 대산별 노조로 조직 전환을 완료하고 6~7개 산별노조 또는 산별연맹으로 개편될 전망이다. 세계노조운동 역사상 유례가 없는 민주노총 소속 기업별노조들의 집단적 조직 형태 변경과 단일 산업별노조 건설운동은 87년 노동자 대투쟁과 96~97년 노개투 총파업으로 이어져 온 민주노조운동의 흐름을 복원하는 것이며 신자유주의 세계화의 광풍으로 야기된 노동계급내의 분열과 갈등을 치유하고 정규직과 비정규직간의 연대와 단결을 실현하는 것이다.

2007년 민주노총의 소속 노조의 주된 조직 형태는 5~15만 이상의 대규모 산별노조이다. 대규모 산별노조가 주도하게 될 향후 노사관계는 이전의 기업별 노사관계에서 볼 수 없었던 예측 불허의 상황이 전개 될 것으로 예상된다. 이 글은 2006년에 전개된 민주노총의 산별 전환 운동을 정리하면서 가맹연맹별로 산별 전환운동의 조직 발전 전략을 살펴보고 이에 대한 평가와 한계를 정리하고자 한다. 더불어 민주노총이 새롭게 해결해야하는 과제가 무엇인지를 도출하는 것이 이 글의 목적이다.

제2절 2006년 민주노총 산별 전환운동

1) 금속산업연맹

(1) 경과

금속산업연맹은 2005년 12월 정기 대의원 대회에서 전 조직이 산

별로 조직 전환을 결의하고 소속노조들이 조합원 동시 총회를 소집하여 산별노조로 조직 전환을 완료하고 2006년 10월 금속산업연맹 해산하기로 결의했다. 2006년 6월 민주노총 방침에 따라 조합원 총회를 통해 11만 명의 조합원이 산별노조로 조직 전환을 결의하고 지난 12월 20일 금속노조 완성대의원 대회에서 규약 개정을 완료했다. 2007년 2월 통합금속노조¹⁴⁶⁾의 임원 선거가 끝나면 전국금속노조는 대규모 단일산업노조로 새롭게 출발하게 되었다.

(2) 성공요인

금속산업연맹의 산별조직전환의 성공요인은 첫째 자본과 정권의 집요한 신자유주의 세계화 공세에 대한 조합원들의 위기의식 둘째 비정규직 노동자들의 비약적 확대와 사업장 내부의 노동시장 양극화가 심화된 것 셋째 민주노조운동 진영이 산별노조로의 개편에 대한 통일된 인식과 실천이 이루어진 것 넷째 연맹집행부의 단호한 의지와 실천 다섯째 단위노조 집행부의 헌신적 노력과 지도력 여섯째 민주노총 집행부의 통일된 사업 방침 일곱째 2007년 복수노조의 허용과 전임자 임금지급금지¹⁴⁷⁾ 등의 외적 환경 변화를 요인으로 들 수 있다. 열거된 성공요인 중에서 가장 중요한 것은 자본과 정권의 신자유주의 세계화 공세에 대한 조합원과 조합 간부들의 위기의식이 주된 요인이다.

(3) 전략적 목표

146) 금속산업연맹 전체조합원 : 54개 노조 157,776명이다.

산별전환 후 금속노조 전체조합원 : 14개 지부, 181개 지회 144,492명이다.

미전환 노조와 조합원 은 19개 노조 13,094명이다.

147) 한국노총이 노·사와 야합하여 복수노조와 전임자 임금지급은 또 2006년 정기국회에서 노동법 개악으로 3년간 유예되었다.

2001년에 출범한 금속노조는 4만의 중·소규모 기업들이 대부분 참여하여 건설되었다. 금속노조는 4만의 규모지만 잘 훈련된 조합 간부와 헌신적인 집행부의 노력으로 민주노총 내에서 가장 영향력 있는 산별노조이며 산별 중앙 교섭을 두 차례 실현하는 등 산별노조로서의 자기 위상을 세워가고 있었다. 그러나 금속산업의 노동자들의 60% 이상이 완성차 조립 공장 노조 소속으로 이들 대기업 완성차 공장의 하청 계열사가 주류인 금속노조는 산별교섭의 한계를 지니고 있었다. 따라서 강력한 산별노조로 성장하기 위해서는 대기업 완성차 노조의 금속 산별로의 합류가 필수 조건이며 생존 조건이었다. 비록 기업별 노조지만 강력한 힘을 지닌 대기업 완성차 노조들은 자본과 정권의 집요한 이념 공세에 시달려야 했다. “그들만의 노동운동”이라는 말로 대표되는 이념 공세는 대통령이 앞장서서 공격해 왔던 것들이다. 이러한 이념 공세는 사회양극화 심화와 함께 대기업 노조에 대한 국민적 비판 여론을 등에 업고 민주노총과 민주노조운동 전체를 “그들만의 노동운동” 매도하고 국민들과 분리시키는 기제로 작용해 왔다. 따라서 민주노조운동 진영은 비정규직의 확산과 사회양극화 심화라는 노동자 민중의 현실을 타개해야 할 절체절명의 과제를 해결하기 위해 산별노조로의 전환과 노동조합의 조직력 확대와 강화에 초점을 두고 사업을 전개하였다. 즉 사업의 무게 중심을 비정규직 철폐 및 비정규 노동자 조직화 사업으로 이동하고 신자유주의 세계화 반대를 전략적 기조로 하는 투쟁을 전개해야 만 했다.

(4) 소결

대기업 노조가 주축인 금속산업연맹은 비정규 확산 저지와 조직화, 신자유주의 세계화 반대를 위한 투쟁을 전략적 목표로 하여 산별노조

조직전환 방침을 수립한 것이다. 침체하는 노조의 조직율과 정치적 개입력의 약화를 산별노조 조직 전환이라는 무기로 돌파하려는 것이다. 비정규 노동자의 조직화를 통해 대표성을 강화하고 이를 토대로 중앙 산별교섭을 통해 국가 산업 정책에 대한 정치적 개입을 확대하는 전략이었다. 금속산업연맹의 산별조직은 지역을 기반으로 하는 지역 노동자 대중을 산별노조 지역 조직으로 묶어세우면서 지역의 정치적 영향력을 높여내려 할 것이다. 산별 중앙 조직은 막강한 산별노조의 힘으로 노·정, 노·사 교섭을 강제함으로써 산업 정책의 정치적 영향력을 극대화하려 할 것이다. 현재의 금속 산업 노동조합의 산별 전환운동은 절반의 승리이다. 아직 기업별 노조의 잔재가 남아있고 중앙 산별교섭을 보장할 법 제도적 장치가 마련되어 있지 않다. 산별노조의 힘으로 이를 돌파하기 위해서는 금속 노동자들의 대표성을 강화하기 위한 비정규 노동자들에 대한 조직화 사업을 강화하면서 이를 근거로 중앙 산별 교섭을 강제해 나가야 한다.

2) 공공연맹 및 운수부문의 산별 전환운동

(1) 경과

공공부문 노동자들의 산별노조운동은 공공부문 노동운동의 특징으로 인해 업종별 소산별 노조운동이 주류¹⁴⁸⁾를 이루어 왔다. 민주노총 내에서 최초의 소(업종)산별 운동¹⁴⁹⁾이 개화된 곳이 공공부문 노동조합이다. 다른 한편에서는 교사들과 공무원 노동자들도 전국 단일

148) 1998년 보건의료노조 결성과 활동은 공공부문에서 산별노조운동을 대표하고 있다.

149) 공공연맹은 과기노조, 연전노조, 문화예술노조 등 11개 소산별을 두고 있다. 그 중 과기노조가 제일 먼저 소산별 노조를 결성하였다.

노조를 결성하고 있다. 공공부문의 또 다른 한축은 운수부문이다. 운수산업의 노동운동은 산업의 특성으로 인해 자본의 성격과는 달리 사회공공성을 강하게 내포하고 있기 산업이기 때문에 공공부문 노동운동으로 분류되어있다. 이들 노동조합들은 지속적으로 산업별 노동조합 결성을 위해 노력해 왔으며 공동연대 투쟁을 전개하면서 단일 조직 결성 준비¹⁵⁰⁾를 해왔다. 다양한 경로와 실천을 전개해 왔던 공공부문 노동자들의 산별 노조 운동은 공공연맹 내부의 합의를 거쳐 단계별 산별 조직화 방침을 확정한다. 즉 공공부문 중 공공서비스 부문과 운수부문이 공공산별과 운수산별을 결성하고 이를 토대로 대산별인 공공운수산별을 결성하기로 방침을 정하고 최고 의결기구인 대의원 대회에서 이를 결정하였다. 이는 공공부문 노사관계의 특수성을 감안 할 때 실로 놀라운 진전이 아닐 수 없다. 2006년 11월 30일 50개 노조 3만 조합원이 전국공공서비스노조¹⁵¹⁾를 창립하고, 12월 26일 민주노총 소속 4개 연맹 소속노조 5만 명 조합원이 전국운수산업노동조합¹⁵²⁾을 결성함으로써 명실상부한 공공부문 최대 산별노조로 출범하게 되었다. 공공연맹과 민주버스, 민주택시연맹, 화물통준위는 2007년 1월 19일 통합 대의원 대회를 성공적으로 개최하고 14만 공공운수연맹을 창설하였다.

(2) 성공요인

-
- 150) 2003년 운수연대 공동투쟁, 2004년 궤도연대 공동투쟁이 대표적인 연대 투쟁이었다.
- 151) 공공노조는 사회보험노조와 의료연대, 시설노조 등 운수부문을 제외한 공공연맹 소속 노조가 조직 대상인 공공산별이며 현재 5만 여명의 조합원이 산별노조에 참여하고 있다.
- 152) 전국운수산업노조는 공공연맹 소속 철도노조와 아시아나항공노조가 참가했고 화물운송, 택시, 버스 등 4개 연맹이 참여하였다.

공공·운수부문의 산별운동이 성공한 요인은 매우 복잡하지만 첫째 다양한 형태의 소산별 노조운동의 경험을 들 수 있다. 둘째는 공공부문 비정규직의 확산과 사회적 쟁점화의 필요성이 조합원들의 선택에 중요한 결정 요인이며 셋째 실사구시적인 연맹 집행부 지도력이다. 상호 쟁점 사항에 대해서는 과도적 주장을 요구를 마련하면서 현실적 대안 중심으로 이견을 조율하고 합의하는 조직 내부민주주의를 실현한 것 넷째 공공부문 노동법의 개정¹⁵³⁾과 같은 자본과 정권의 신자유주의 세계화 공세의 강화 다섯째 사회양극화의 심화와 공공부문에서의 공공성의 악화 등으로 인한 구조조정의 일상화 여섯째 공공부문 임금·근로조건에 대한 정부 간섭과 규제에 의한 개별 노·사 교섭의 무력화 등을 들 수 있다. 이러한 요인들은 공공부문 노동조합이 개별 노사관계로는 해결할 수 없는 문제이기 때문에 조직력을 집중하고 자원을 효과적으로 배분할 수 있는 강력한 중앙 집중적 산업별 노동조합이 필요하게 된 데 있다.

(3) 전략적 목표

① 공공서비스 부문

공공부문 노동자들은 신자유주의를 기본 이념으로 정책을 추진하는 정권하에서는 항시적인 구조조정의 대상으로 불안정한 고용관계를 유지하게 된다. 사무직이 주종을 이루는 점에서 이에 대한 대항력도 상대적으로 취약하기 마련이다. 신자유주의 정책으로 인한 공공부문의 민영화 정책은 최근 노사관계의 핵심 쟁점이었다. 특히 발전 및

153) 2006년 정기국회에서 노사관계법이 개악되어 직권중재는 폐지된 대신, 필수공익사업장이 확대되고, 최소업무유지 강제, 파업시 대체근로허용, 긴급조정권 발동 요건 완화가 국회를 통과하였다.

철도부문의 민영화 계획¹⁵⁴⁾은 공공부문 노동자들의 커다란 저항을 불러오기도 하였다. 지속적인 구조조정의 예는 4대 사회보험에 대한 구조조정 시도이다. 이러한 항시적 구조조정과 정규직 일자리에 대한 비정규직의 확대는 개별 노·사 교섭으로는 해결할 수 없는 것들이다. 정부 정책에 대한 실질적 개입과 사회적 쟁점화를 통해서만 해결될 수 있는 것이다. 공공부문 노동운동은 제조업과 달리 단일한 사용자인 정부에 대해 강력한 노·정 교섭을 통해 정부 정책을 바꾸도록 강제하는 방법 외에는 특별한 수단이 없다. 이를 위해서는 노동조합이 국민을 상대로 신자유주의 세계화 정책에 맞선 대안 있는 투쟁을 전개해야 한다. 특히 사회양극화가 심화되면서 사회적 안정망이 시급한 현실 속에서 공공서비스부문의 사회공공성 강화는 이를 시행하는 주체인 공공부문 노동자들이 해야 할 역할이다. 공공부문 산별 중앙 교섭은 사회안정망 구축과 공공서비스 확대를 통한 사회공공성의 강화를 쟁점화 함으로서 노동자 민중을 대변하는 노동조합으로서의 사명을 다하는 길이 된다. 공공부문의 노동운동은 사회공공성의 확대와 국민을 위한 공공서비스의 강화를 요구하고 투쟁에 나서는 것이며 이를 사회적 쟁점으로 만드는 것이 산별 중앙 교섭의 과제이며 개별 노사관계의 안정화를 이루는 것이 되기 때문이다.

② 운수산업 부문

운수부문의 구성은 공공 자본과 민간 자본이 혼재되어 있다. 노동자들의 지위도 정규직, 비정규직, 특수고용 노동자 등 다양한 구성을 보이고 있다. 신자유주의 세계화 추세는 물류산업의 급속한 확대를 가져왔다. 이러한 확대는 전통적인 노·사관계가 해체와 더불어 생존권

154) 2001년 발전노조 파업, 2004, 2005년도 철도노조 파업이 대표적인 예이다.

의 위협을 가져왔다. 그 결과 운수산업의 종사하는 모든 노동자들이 기업과 업종의 벽을 허물고 단일한 운수산업 노동자 조직을 만들게 한 동력이 되었다. 운수산업 노동자들이 노동생존권의 위협과 신자유주의적 구조조정을 막아내기 단일한 산별노조의 결성 추진은 당연한 결과이다. 운수노동자들 중에서 물류의 대부분을 차지하고 있는 화물 운송 노동자들은 자본의 필요에 의해 특수고용 노동자들로 전락했고, 택시 노동자들은 열악한 작업 환경과 근로 조건, 임금 체계로 가장 열악한 직종으로 전락했다. 대다수 택시 노동자들이 전통적인 어용 세력에 의해 노조가 지배됨으로 복수노조가 금지되어 있는 현실에서는 정상적인 노·사 교섭이 이루어질 수 없다. 철도(궤도)와 버스 노동자의 현실은 절대 다수의 국민이 이용하는 대중교통 수단의 사회적 공공성 강화 요구했지만 정부는 그 정반대 정책인 철도의 민영화, 인원 감축, 경비 절감이라는 미명하에 구조조정이 강행함으로써 심각한 고용불안과 대중교통수단의 공공성을 훼손하였다. 이런 현실에서 개별적 노사관계로는 해결할 수 있는 것은 아무것도 없다. 물류 정책, 교통정책 전반을 개혁하고 운수 산업 종사자인 운수노동자들의 생존권과 사회적 공공성 강화를 실현해야 하기 때문에 운수산별 중앙 교섭은 유일한 해결 방도이다.

(4) 소결

공공·운수부문 노동자들의 산별노조운동은 제조업 부문과는 차별화된 조직화 전략을 가지고 추진했다. 개별노조의 교섭력을 극대화하기 위한 동원 전략보다는 조직 규모를 거대화하는 노조 통합 전략을 취하고 있다. 우선 교섭 의제를 사회공공성 강화와 공공서비스 확대라는 단일 의제로 하여 대 정부 투쟁에 공동 전선을 구축함으로써 노동조합의 통일성을 높이고 지역, 업종의 교섭권을 부여할 수 있도록

함으로서 개별 노·사 관계를 해체할 수 있도록 하고 있다. 이는 금속 산업의 기업별 지부가 존재하는 것과는 다른 조직 형식을 취하고 있다. 다만 운수부문의 경우 자본의 성격의 상이함, 정규직, 비정규직, 특수고용 노동자 등으로 매우 다른 근로조건을 취하고 있는 운수산업의 특수성을 고려하여 업종본부¹⁵⁵⁾를 중심으로 조직운동을 하면서 산별노조 중앙의 역할을 서서히 높여가도록 하고 있다.

공공·운수부문의 산별 조직 전략은 실질적인 단일한 사용자인 정부(정부기관)에 대항하는 공공부문 노동자들의 단일노조 결성이라는 특징을 지니고 있다. 교섭의제의 통일성과 교섭구조의 집중성은 교섭과정에서 커다란 노동쟁의가 예상되며 정부의태도 여하에 따라 노사 분규가 장기화, 극단화 될 수 있다. 또한 국민 경제에 중추적 역할을 수행하는 운수부문의 경우는 산별 파업의 파괴력이 매우 커지기 때문에 사회적 영향력도 상대적으로 강화될 것으로 예상된다.

3) 기타 산별연맹의 산별전환 운동의 경과와 계획

(1) 화학섬유연맹

제조업 노동조합들인 화학섬유연맹은 금속노동자들의 산별전환운동과 같이 화학섬유연맹 소속 73개 노조 6,000여명의 조합원이 산별노조를 조직 전환을 마친 상태이다. 화학섬유연맹은 산별노조를 완성하기 위해 2006년 민주노총의 조직 방침에 따라 꾸준히 산별전환운동을 전개하였다. 그러나 산별 전환 투표에 결정적인 역할을 하는 대기업 화학플랜트 노조들의 산별전환에 실패함으로서 새로운 대안을 모색해야 하는 어려운 처지에 놓여있다. 화학섬유연맹 현 집행부는 새

155) 철도, 버스, 택시, 운송, 화물, 항공 등 6개 업종본부를 두고있다.

롭게 집행부를 구성하여 금속노조 집행부에게 제조업 산별노조 결성 추진을 제안하려 준비 중이다. 화학섬유연맹 소속 노조들 중에는 자동차 부품 산업이 많이 있기 때문에 이를 기반으로 금속산별전환을 추진하고 전체를 제조 산별로 개편하는 방안을 염두에 두고 있다. 경우에 따라서는 금속노조와의 합병도 계획하고 있다.

(2) 민간서비스연맹

민간서비스연맹은 77개 노조 1만 4천여 조합원으로 조직되어있다. 상업연맹과 관광연맹이 2001년 통합하여 창립한 민간서비스연맹은 지난 2006년 11월 중앙위와 대의원 대회를 거쳐 민간서비스산업노조 결성 추진위를 구성함으로써 산별전환운동을 개시했다. 2007년 1월 전국단위노조대표자 회의를 통해 산별노조에 대한 교육 선전을 강화하고 2~3월 중 산별 전환 투표를 동시에 실시하기로 결정하는 등의 산별전환운동을 본격화하고 있다. 민간서비스연맹은 산별전환운동과 함께 민간서비스 부문 노동조합의 통합도 동시에 추진하려 하고 있다. 민간서비스 부문의 많은 비정규 노동자들을 조직화하고 현안 투쟁을 강력히 추진하기 위해서는 조직 규모의 확대와 강화가 필수적인 조건이 되기 때문이다.

(3) 사무금융연맹

사무금융 산업은 97년 IMF 외환위기를 기점으로 가장 커다란 구조조정이 이루어진 산업분야이다. 자본시장 자유화와 더불어 밀어닥친 외국 투기자본의 횡포와 말쏙 금융산업 노동자들의 투쟁은 지금도 지속적으로 전개되고 있다. 다른 산업 분야에서도 나타나는 현상이지만 특히 사무금융 산업 종사자들은 정규직자리가 비정규직으로 지

속적으로 전환되는 커다란 노동시장의 변화가 나타나고 있다. 이들 비정규직 노동자의 확산은 금융산업 구조조정과 함께 더욱 확산되고 있는 것이 지금의 사무금융산업의 현실이다.

사무금융 부문의 산별노조 전환운동은 상당히 오랜 기간 지속적으로 추진되어 왔다. 사무금융 산업의 특성 상 유사 업종이 많고, 동일한 업무와 근로조건을 지닌 사무금융 분야의 노동조합들은 8~9개의 소산(업종)별 노조¹⁵⁶⁾를 중심으로 산별(업종) 집단 교섭을 추진해 왔다. 사무금융연맹은 지난 2006년 10월 대의원 대회에서 산별추진위원회를 구성하고 2007년 상반기까지 전국사무금융노동조합을 결성하기로 결정한 바 있다. 이들 노조의 산별노조가 산별전환을 결의하면 대략 4~5만 규모의 단일 산별노조가 2007년 상반기 중에 탄생하게 된다.

(4) 건설산업연맹

건설 산업부문에서 가장 활발하게 산별전환운동을 전개하고 있는 분야는 지역 업종 건설노조들이다. 지역건설노조는 노조 건설 초기부터 산별노조로 출범했지만 실상은 지역노조의 성격이 강하게 남아있다. 이들 노조들은 대규모 기업 단지가 있는 플랜트 건설노조와 함께 단일 업종노조로의 개편을 시작하고 있다. 단일건설업종노조는 대략 1만 명의 조합원을 중심으로 지역건설, 지역건설플랜트노조, 건설운송, 타워크레인 노동자들을 중심으로 준비 중이며, 사무직 건설노조와도 통합을 조심스럽게 추진하려하고 있다.

(5) 소결

156) 손해보험, 증권산업, 농협, 축협, 생명보험, 외국은행, 상호저축은행, 수협, 새마을 금고 등 현재 8개 소산별노조가 활동하고 있다.

민주노총 소속 산별연맹들은 2007년에도 금속과 공공부문의 산별 전환 운동을 이어 지속적으로 산별전환운동을 전개 할 것으로 예상된다. 이와 함께 소규모 산별연맹의 대대적인 합병 작업도 추진 될 것으로 전망된다. 이러한 계획이 현실화되는 2007년 중에는 6~7개의 대규모 산별노조와 산별연맹이 민주노총을 주도할 전망이다. 민주노총의 조직체계는 현재와 같이 협의체적 성격을 극복할 수 없다. 현재와 같은 체계로는 다양한 형태로 전개 될 대산별 노조들의 노·정, 노·사 간 중앙산별교섭에 어떠한 역할도 할 수 없게 된다. 이를 대비해야 하는 것이 현재 민주노총의 과제이다. 민주노총은 새로운 노사관계를 열어갈 준비와 태세를 갖추어야 하는 것이다.

제3절 민주노총의 과제

1) 민주노총과 산별노조의 현황

민주노총은 소속 노조와 조합원수는 2006년 12월 현재 629개 노조 75만 2천 363명이다. 75만 2천 363명의 조합원 중 산별노조 소속 조합원은 75.6%인 56만8천803명이다. 상세한 현황은 <표4-1>, <표4-2>와 같다.

<표 4-1> 민주노총 조직현황 (2006년 12월 31일 현재)

소속	가맹 대산별 노조	노조 (지부· 회)수	조합원수 (명)	여성 조합원 (수)	비고 (여성/남 성)
공공운수연맹	전국운수산업노동조합	125	139,383	15,604	8.93%
	전국공공서비스노동조합				
언론노련	전국언론노동조합	8	18,020	1,204	6.7%

공무원노조	전국공무원노동조합	1	123,000	39,900	32.43%
병원노련	전국보건의료산업노동조합	5	38,166	27,072	70.93%
건설산업연맹		66	25,660	665	2.6%
금속노조	전국금속노동조합	54	157,779	7,094	4.5%
화학섬유연맹	전국화학섬유노동조합	75	24,903	2,443	9.8%
IT 연맹		11	33,198	5,742	17.3%
서비스연맹		77	14,556	6,837	46.9%
여성연맹		26	3,578	3,042	85%
시설연맹					사고연맹
사무금융연맹		90	67,371	25,274	37.5%
전교조	전국교직원노동조합	1	86,918	49,400	56.83%
교수노조	전국교수노동조합	1	1,065		
대학노조	전국대학노동조합	1	8,987	3,170	35.3%
비정규교수노동조합	전국비정규교수노동조합	1	1,000		
지역본부 직가입노조		87	8,779		
총 계		629	752,363	187,447	24.91%

<표 4-1>에서 전체 조합원 수는 꾸준히 늘고 있으며 산별노조로 조직이 전환된 경우가 조합원 수가 늘고 있을 볼 수 있다. <표 4-2>는 기업별노조에서 산별노조로 조직 전환을 한 노동조합의 수와 비율을 보여 주고 있다.

<표 4-2> 민주노총 대·소 산별노조 현황표 (2006년 12월 31일 현재)

소속	노조명	지부 (회) 수(개)	조합원 수(명)	비율 (기업/산별) %
건설산업연맹 (2개)	전국건설운송노동조합	16	6,950	31.37%
	전국타워크레인노동조합	7	1,100	
공공연맹(5개)	전국과학기술노동조합	42	4,944	72.21%
	전국연구전문노동조합	29	1,984	
	한국발전산업노동조합	5	6,400	

	전국운수산업노동조합	161	52,075	
	전국공공서비스노동조합	50	35,249	
교수노조	전국교수노동조합	8	1,062	100%
공무원노조	전국공무원노동조합	253	123,000	100%
금속노조	전국금속노동조합	201	144,492	91.5%
대학노조	전국대학노동조합	137	8,987	100%
병원노련	전국보건의료산업노동조합	131	35,848	
비정규교수노조	전국비정규교수노동조합	4	1,000	100%
서비스연맹	전국학습지노조	4	400	2.7%
사무금융연맹 (8개)	전국농업협동조합노동조합	76	9,474	47.13%
	주한외국금융기관노동조합	14	322	
	전국상호저축은행노동조합	13	352	
	전국수산업협동조합노동조합	28	1,000	
	전국생명보험노동조합	8	2,994	
	전국손해보험노동조합	14	9,545	
	전국증권산업노동조합	9	3,864	
	전국축산업협동조합노동조합	68	3,800	
	전국새마을금고노동조합	50	400	
언론노련	전국언론노동조합	110	16,661	92.46%
전교조	전국교직원노동조합	183	90,983	100%
화학섬유연맹	전국화학섬유노동조합	67	5,917	23.76%
지역본부	직가입 일반노조	86	8,227	
총 계	27	1,688	568,803	75.60%

위의 표에서 보여주는 것처럼 민주노총의 산별 조직화 전략은 일정한 성과를 내고 있으며 2007년도에는 산별 조직화율이 90%이상 될 것으로 예상된다.

2) 산별노조 전환과 유관 연맹 간의 합병

(1) 유사연맹 간의 합병

민주노총의 대표적인 가맹 조직은 5~15만 명 규모의 대산별 노조와 연맹이 주축이 될 것으로 예상됨으로 인해 중·소 가맹연맹에 대한 대책이 필요한 시점이 되었다. 민주노총은 산별 방침을 총연맹 차원에서 강화하기 위하여 유사연맹의 통합을 권고하고 이를 강제할 수 있는 제도적 장치를 마련해야 한다. 중앙집행위원회는 민주노총의 최고 집행기구로서 민주노총 사업 집행과 결정 사항에 무한 책임을 갖도록 해야 할 것이며 이를 담보할 수 있는 구성원이 중앙집행위원으로 참가하는 조직 개편을 준비해야 한다. 이를 위해 가맹 조직 간의 토론과 합의를 거쳐 민주노총 규약 및 제 규정의 개정 작업을 시작해야 한다.

(2) 중앙집행위원회의 개편

민주노총 중앙집행위원회는 규약 상 최고 집행 의결 기구로서 막강한 권한과 책임이 있다. 중앙집행위원회는 규약 상최고의결 기구인 대의원 대회에 부의할 안건을 심의 의결하도록 되어 있고 안건을 부의할 수 있다. 이는 대의원 대회와 중앙위원회가 개척되지 않는 일상적인 시기의 모든 집행 권한과 책임을 가진 것을 의미하며 중앙집행위원회 구성은 조직 위상에 맞게 구성되는 것이 필요하다. 더욱이 산별연맹체인 민주노총의 조직 구성 원리에 비추어 볼 때 가맹 산별노조와 연맹은 중앙집행위원회 결정에 대해 무한 연대 책임을 질 수 밖에 없다. 따라서 민주노총 중앙집행위원은 민주노총 임원과 일정 규모의 가맹연맹 및 산별노조의 위원장으로 구성해야 하며, 지역본부장과 상임집행위원은 발언권과 의결권을 제한하도록 해야 한다. 민주노총 상임집행위원회는 민주노총 위원장과 임원들을 보좌하도록 해야 한다.

3) 민주노총 산별 사업을 전담 할 기구의 구성

(1) 산별추진위원회의 상설화 및 부서 신설

민주노총 산별 사업은 이제 전체 산별운동을 총괄하고 새로운 노·사관계를 형성하기 위한 자본과 정권에 대항하는 조직적 투쟁이라는 대장정을 시작해야 한다. 개별 산업의 중앙 산별교섭 현안을 지원하고 중앙 산별교섭의 의제를 조율하면서 전체 1,500만 노동자를 대변할 수 있는 태세를 갖추어야 한다. 민주노총은 산별노조의 산별사업을 공동으로 논의하고 추진할 상설 기구를 구성하는 것과 함께 이 사업을 전담할 부서의 설치하는 것이 필요하다.

(2) 지역본부의 위상 강화와 조직 개편

산별노조 시대의 지역본부는 지역 노동운동의 중요한 역할을 요구받게 된다. 개별 기업의 연합체가 아닌 산별노조의 지역 본부의 대표체로서 역할을 복무해야 한다. 산별 지역 조직의 비정규 조직화 사업을 확대하도록 지원하고 지역의 노동자 민중의 대표체로서 정치 세력화의 주요한 거점이 되어야 한다. 이를 담보하기 위해 중앙 사무총국과 지역 사무처의 통합을 추진하면서 지구협의회를 지역지부로 격상하고 지역본부를 광역화해야 한다. 이를 토대로 지역 조직을 활성화하고 현장과 밀착된 노동자들의 조직화함으로서 민주노총의 지역 골간 조직으로 개편해 들어가야 한다. 지역본부는 6대 광역 지방본부(157)로 격상하여 중앙집행위원회 위원으로참가하도록 하고 지역본부

157) 현재 노동부는 6개 광역 단위 지방노동청과 42개 지역지청을 두고 있다.

민주노총도 조합원 수를 고려하여 서울, 경인, 대전, 대구, 부산, 광주 6개

산하 38개 지구협의회를 민주노총 지역지부¹⁵⁸⁾로 승격시켜 지역 산별 지부가 직접 결합하도록 해야 한다.

제4절 글을 마치며

2006년 산별특위 사업을 평가하면서 많은 동지들과 민주노총의 산별운동의 전망에 대해서 토론을 하였다. 중앙의 연맹 간부들과 단위 노조의 집행부들은 대체로 산별 전환운동에 대해 회의적 시각이 많았다. 금속산업연맹의 경우 과거 현대자동차 노조의 2차례의 결친 산별 전환 투표의 실패가 그 원인임을 분명히 알 수 있었다. 그러나 민주노조운동 내부에 만연한 패배주의는 다른 의미에서는 관료주의와 분파주의가 크게 확산되고 있다는 증거이기도 하다.

민주노조운동은 1945년 해방과 함께 창설된 전국노동조합 평의회가 기원이다. 해방 전 일제식민지하에서 치열하게 민족해방투쟁을 전개해 왔던 많은 노동자·민중의 결사체였다. 1970년대 전태일 열사의 분신 투쟁으로 민주노조운동의 불씨를 되살려 많은 선배 동지들의 영웅적 투쟁으로 명맥을 이어왔다. 민주노조운동은 87년 노동자 대투쟁으로 결실을 맺어 전노협 결성과 민주노총 결성을 거쳐 96~97년 노동자 총파업 투쟁을 이끌면서 노동자·민중의 희망으로 성장을 거듭하였다. 이제 민주노총은 87년 노동자 대투쟁 20주년과 노개투 총파업 10주년이 되는 2007년을 기점으로 비정규직 철폐와 신자유주의 세계화 반대라는 기치를 걸고 1,500만 노동자의 진정한 대표 조직으로 거듭나야 한다. 산별노조는 민주노총의 목표를 실현하는 커다란 주춧돌이 될 것이다. 민주노총은 산별노조시대에 부응하는 조직적 태세와 노력

광역단위 지방본부를 두자는 것임

158) 지역지부는 산별노조의 지역지부가 참여하는 민주노총 지역지부를 말한다.
현재 임의 조직인 지구(시)협의회를 골간 조직으로 개편하는 것임.

을 집중해야 한다. 현장 조합원의 지혜와 힘으로 형성된 기회를 절대로 놓쳐서는 민주노조운동의 미래는 없다.

끝으로 2006년 산별노조 전환운동을 정리하면서 몇 가지를 쓰고 싶다. 첫째 저를 포함한 모든 집행 간부들의 패배주의와 또 다른 형태의 관료주의·분파주의를 깊이 반성하고 싶다 둘째 어려운 조건 속에서도 현장 조합원들의 현명한 선택에 경의를 표하고 싶다. 셋째 현장의 조합원들의 힘으로 민주노총의 위기를 기회로 전변시킬 기회를 절대로 놓쳐서는 안 된다는 점이다. 현장 조합원의 결단을 잘 살려 민주노총은 강령에서 선언한 것처럼 “산별노조 완성하여 전체 노동운동을 통일”하는 길에 매진해야 하겠다.

〈표차례〉

〈표 1-1〉 산별노조 건설의 필요성	9
〈표 1-2〉 연도별 산별사업 계획과 평가	19
〈표 1-3〉 민주노총의 조직발전 전망	24
〈표 1-4〉 산별노조 건설 원칙과 방향	30
〈표 1-5〉 민주노총 조직발전 방향과 단계별 추진 계획	31
〈표 1-6〉 산별노조의 구획과 조직 전망	34
〈표 1-7〉 민주노총의 단계별 산별 조직화 전망	34
〈표 1-8〉 산별노조의 구획과 조직 전망	35
〈표 1-9〉 산별노조 건설 원칙과 방향	36
〈표 1-10〉 민주노총 소속 노동조합 현황	46
〈표 1-11〉 산별노조의 중앙집중성	48
〈표 1-12〉 산별노조의 조합비 배분비율 현황	49
〈표 1-13〉 조직별 산별교섭 추진 현황	51
〈표 1-14〉 산별노조의 기업별 조직 운영	53
〈표 2-1〉 COSATU 가입노조 현황(1985년)	111
〈표 2-2〉 연도별 물가상승율과 임금상승률	114
〈표 2-3〉 COSATU노조 현황과 조합원 수(1998년과 2006년)	117
〈표 2-4〉 CGIL 산별노조/연합과 조합원수(2005)	169
〈표 2-5〉 CISL 산별노조/연합과 조합원수(2005)	170
〈표 2-6〉 UIL 산별노조/연합과 조합원수(2005)	171
〈표 2-7〉 단체 협상 체계	186
〈표 4-1〉 민주노총 조직현황	243
〈표 4-2〉 민주노총 대·소 산별노조 현황표	244

〈그림차례〉

〈그림 1-1〉 민주노총 조직구조	5
〈그림 2-1〉 COSATU의 조직체계	123
〈그림 2-2〉 남아공 사회의 효율적인 발전구조	141
〈그림 2-3〉 이탈리아 노동조합 조직구조	162
〈그림 2-4〉 CGIL-CISL-UIL 통합 조직 구조	165
〈그림 2-5〉 CGIL 조직구조	176
〈그림 2-6〉 FIOM 조직구조	178

〈참고문헌〉

- 김종범, 『이탈리아 노동운동의 이해』, 서울: 한국노동사회연구소, 2004.
- 김학노, “이탈리아 정치경제의 역사적 흐름과 구조,” 유럽정치연구회(편), 『유럽정치』, 서울: 백산서당, 2004, pp.357-386.
- 민주노총 각년도 대의원대회 사업보고자료.
- 중집, 중앙위원회 회의자료.
- 민주노총(1996), 민주노총: 창립까지의 사업보고·자료모음.
- 민주노총(1997), '97 단위노조 대표자 수련대회 자료집. p51-85.
- 민주노총(2000a), 『민주노총 산별노조 건설전략』 연구보고서
- 민주노총(2000b), 노동운동발전전략수립을 위한 정책토론회 자료집.
- 전국노동조합협의회 백서발간위원회(1997), 『전노협 백서』 4권, 도서출판 전노협.
- 정병기, “이탈리아 노동조합 체계,” 산별노조운동연구팀(편), 『산별노조운동의 역사와 현재』, 서울: 현장에서 미래를, 2003, 269-313쪽.
- 정병기, “독일과 이탈리아 노조-좌파정당 관계 비교,” 『현장에서 미래를』 제55호(2000년 5월호), 197-216.
- 정병기(편저), 『이탈리아 노동운동사』, 서울: 도서출판 현장에서 미래를, 2000.
- 정병기, “사회(복지)국가의 형성·재편과 노동조합의 대응: 독일과 이탈리아 비교,” 『사회복지와 노동』 제3호(2001), pp. 285-317.
- 정병기, “이탈리아 ‘제2공화국’의 정치적 쟁점과 개혁정치,” 유럽정치연구회(편), 『유럽정치』, 서울: 백산서당, 2004, pp.387-408.
- 정승국, “이탈리아 국가와 노동의 정치적 교환과 “사회적 합의” 구조의 역동적 변화,” 『노동사회』 제26호(1998), pp.80-93;
- 정승국, “최근 이탈리아 노조운동의 변화와 전망,” 한국노총 중앙연구원 토론회 발표논문(2004) 참조.
- 정승국(2002), “전국금속노동조합의 조직구조와 임금·단협교섭,” 『산별노조와 금속노동자 운동』, 정승국외, 한국노총 중앙연구원.

- Albers, Detlev, "Von der Einheit zum Kampf um die Einheit—Grundzüge der italienischen Gewerkschaftsbewegung 1943–1972," Gewerkschaften im Klassenkampf: Die Entwicklung der Gewerkschaftsbewegung in Westeuropa, Das Argument Sonderband 2(1974), pp.120–174.
- Bertinotti, Fausto, "Il sindacato e la società a-democratico," Critica Marxista, Vol.29, No.3(1991), pp.5–18.
- Cameron, David R.(1984), "Social Democracy, Labour Quiescence and the Representation of Economic Interest in Advanced Capitalist Society" in J.H. Goldthorpe (ed.), Order and Conflict in Contemporary Capitalism, Oxford: Oxford Univ. Press, pp. 143–78.
- Carew, A.(1976), Democracy and Government in European Trade unions. George Allen & Unwin Ltd.
- Carrieri, Domenico, "I sindacati non confederali," CESOS (ed.), Le Relazioni Sindacali in Italia. Rapporto, 1993/1994, (Roma: Edizioni Lavoro), 1995, pp.223–227.
- Cattero, Bruno, "Interessenvertretung als organisatorisches Handeln: Gewerkschaft und betriebliche Interessenvertretung gegenüber der Innovation bei Fiat und Volkswagen," Wieland Stützel (ed.), Streik im Strukturwandel: Die europäischen Gewerkschaften auf der Suche nach neuen Wegen, (Münster: Westfälisches Dampfboot), 1994, pp.135–155.
- CGIL 규약(Lo statuto della CGIL), <http://www.cgil.it>(검색일: 2005.10.18).
- Cipriani, Gianni, I Mandanti. Il Patto Strategico tra massoneria, mafia e poteri politici, (Roma: Editori Riuniti), 1993.
- Compston, Hugh(1997), "Union Power, Policy Making, and Unemployment in Western Europe, 1972–93", Comparative Political Studies, Vol. 30: pp. 732–751.
- "Documento congressuale," Speciale Congresso 2. Nuova Rassegna Sind

- acale, Vol.42, No. 27 부록, 1996.07.31, pp.33-57.
- Ebbinghaus, B., and Visser, J.(2000), The Societies of Europe: Trade Unions in Europe since 1945. New York: Grove's Dictionaries, Inc.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Info 11: Die Gewerkschaftsbewegung in Italien CGIL-CISL-UIL, (Brüssel), 1985.
- Fairbrother, P. D. and Griffin, G.(2002), Trade Unions Facing The Future', Changing Prospects for Trade Unionism (Editors P D Fairbrother and G Griffin), London: Continuum,
- FIOM 규약(Lo Statuto della FIOM), <http://www.fiom.cgil.it>(검색일: 2005.10.18).
- Foa, Vittorio, Per una storia del movimento operaio, (Torino: Giulio Einaudi), 1980.
- Golden, M. P. Lange and M. Wallerstein(1997), "Union Centralization among Advanced Industrial Societies: An Empirical Study", mimeo.
- Gewerkschaftliche Interessenvertretung in den Ländern der EU, Internationale Gewerkschaftsbewegung 6, Redaktion von Wolfgang Grief, für die Verwendung im Rahmen der Bildungsarbeit des österreichischen Gewerkschaftsbundes, der Gewerkschaften und der Kammern für Arbeiter und Angestellte, 2002.
- Horowitz, Daniel L., The Italian Labor Movement, (Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press), 1963.
- http://www.cisl.it/iscritti/isc86_97.htm(검색일: 2000.08.15).
- http://www.istat.it/salastampa/comunicati/in_calendario/forzelav/20050920_00(검색일: 2005.10.19).
- <http://www.mclink.it/com/cisl/congresso/tesi-i.htm>, [tesi-ii.htm](http://www.mclink.it/com/cisl/congresso/tesi-ii.htm), [tesi-iii.htm](http://www.mclink.it/com/cisl/congresso/tesi-iii.htm)(검색일: 1997.07.20).
- <http://www.mclink.it/com/cisl/sindacato/index.htm>(검색일: 1997.07.20).
- "Il nuovo Programma fondamentale della Cgil," Speciale Congresso 2. Nuova Rassegna Sindacale, Vol.42, No. 27 부록, 1996.07.31, pp.3-32.

- “Il tesseramento” della UIL, <http://www.uil.it/organizzazione/iscritti.htm> (검색일: 2006.11.01).
- “Iscritti 2005 confronto per federazioni” della CISL, <http://www.cisl.it/SitoCisl-iscritti.nsf/PagineVarie/Iscritti^2005F>(검색일: 2006.11.01).
- Istat, Rapporto Annuale 1999.
- Jacobi, Otto, “Vom heißen Herbst zur sozialen Kooperation. Zur Neuorientierung der italienischen Gewerkschaften,” Walther Müller-Jentsch (ed.), Zukunft der Gewerkschaften. Ein internationaler Vergleich, (Frankfurt a. M. & New York: Campus Verlag), 1988, pp.100-129.
- Kenworthy, Lane(1995), In Search of National Economic Success: Balancing Competition and Cooperation, Thousand Oaks, CA: Sage.
- La CGIL dal VII all’VIII Congresso. Atti e documenti CGIL e documenti unitari, 1973, Vol.2, (Roma: Editrice Sindacale Italiana), 1973.
- “L’accordo sulle RSU,” Nuova Rassegna Sindacale, Vol.39, No.44, I-IV.
- La Repubblica, 1992.11.18.
- La Repubblica, 1996.03.13.
- La Repubblica, 2000.07.13.
- La Repubblica, 2004.12.01.
- Lauzi, Giorgio, “I sindacati confederali,” CESOS (ed.), Le Relazioni Sindacali in Italia. Rapporto 1993/94, (Roma: Edizione Lavoro), 1995a, p.207-223.
- Lauzi, Giorgio, “Il Congresso della CISL,” CESOS (ed.), Le Relazioni Sindacali in Italia. Rapporto 1993/94, (Roma: Edizione Lavoro), 1995b, pp.263-279.
- “Le relazioni sindacali in Italia: Rapporto al Cnel a cura del Cesos”. <http://www.cnel.it/rassegna/body-rass44.htm>(검색일: 2000.8.15).
- Lo Statuto della CGIL(1998년 개정)
- Lo Statuto della FIOM(1998년 CGIL 규약에 준함).
- L’Unità, 1992.11.05.

L'Unità, 1994.10.16.

Michell, Neil J.(1995), Theoretical and Empirical Issues in the Comparative Measurement of Union Power and Corporatism.

Mortillaro, Felice, "Sindacati rappresentativi o rappresentanza frantumata," Il Mulino, Vol.42, No.349(1993), pp.961-969.

Nuova Rassegna Sindacale, Vol.43, No. 14(1997.04.15).

Nuova Rassegna Sindacale, Vol.43, No. 20(1997.05.27).

Nuova Rassegna Sindacale, Vol.43, No. 21(1997.06.03).

Pröll, Inge, Die italienische Arbeiterbewegung: Eine geschichtliche und gesellschaftliche Analyse, (Nürnberg: GfP Verlag), 1984.

Romagnoli, Umberto, "Il sindacato dopo l'accordo: la partecipazione possibile," Il Mulino, Vol.42, No.349(1993), pp.951-960.

Romagnoli, Umberto, "Se il sindacato disfa la tela," Il Mulino, Vol.44, No. 361(1995), pp.835-840. Traxler, F.(1998), "Collective Bargaining in the OECD: Development, Preconditions and Effects", European Journal of Industrial Relations 4(2): 207-226.

Tólos, Emmerich & Bernhard Kittel(2001), Gesetzgebung in Österreich. Netzwerke, Akteure und Interaktionen in Politischen Entscheidungsprozessen(Wien: Wiener Universitätsverlag).

Telljohann, Volker, "Einheitliche Gewerkschaftsvertretungen in Italien," Wieland Stützel (ed.), Streik im Strukturwandel: Die europäischen Gewerkschaften auf der Suche nach neuen Wegen, (Münster: Westfälisches Dampfboot), 1994, pp.117-134.

"Tesseramento CGIL," <http://www.cgil.it/cgi-bin/tesseramento/Results.asp> (검색일: 2006.11.01). Traxler, Blaschke and Kittel(2001), National Labor Relations in Internationalized Markets, Oxford Univ. Press.

Treu, Tiziano, "Italien," Reinhard Bispinck and Wolfgang Lecher (eds.), Tarifpolitik und Tarifsyste in Europa, (Köln: Bund-Verlag), 1993, pp.203-232.

Treu, Tiziano, Industrial Conflict Resolution in Market Economies, (Dordrecht & Boston: Kluwer Law and Taxation Publishers), 1992.

산별노조 운동과 민주노총

산별노조의 시기에 민주노총 위상과 조직개편 전략

- 발행처 : 민주노총
- 발행인 : 조준호
- 인쇄일 : 2007. 1. 22
- 발행일 : 2007. 1. 25
- 기 획 : 민주노총 산별특위
- 주 소 : 서울시 영등포구 영등포2가 139번지
대영빌딩 2층
- 전 화 : 02-2670-9100
- 팩 스 : 02-2635-1134
- 홈페이지 : www.nodong.org

 전국민주노동조합총연맹



9 788995 438640 03330
ISBN 89-954386-4-9

값 10,000