

노동운동의 재활성화 전략

Revitalization Strategy of Labor Movements

김승호·김영두·김종진·유형근·인수범

한국노동사회연구소
프리드리히에베르트재단

노동운동의 재활성화 전략

Revitalization Strategy of Labor Movements

노동운동의 재활성화 전략

초판 발행 · 2007년 11월 일
펴낸 곳 · 한국노동사회연구소
펴낸 이 · 김유선

주 소 · 서울시 서대문구 충정로2가 69-18 석당빌딩 2층
전 화 · 02) 393-1457~9
전 송 · 02) 393-4449

홈 페이지 · www.klsi.org
전자우편 · ksli@ksli.org

| 책을 내면서 |

노동운동 재활성화(revitalization)에 대한 관심은 1987년 노동자대투쟁 이후 양적, 질적 발전을 거듭해온 한국 노동운동이 2000년대 들어 전반적인 ‘침체’ 또는 ‘위기’ 상황에 놓여 있다는 공통 인식에서 시작되었다. 노동운동의 침체를 가져온 요인에는 자본과 정부의 신자유주의적 전략 및 국제경쟁의 심화와 같은 외부적 요인도 있지만, 정규직과 비정규직 노동자의 양극화로 상징되는 노동운동의 계급적 연대 부족과 같은 내부적 요인도 존재한다.

한국 노동운동은 발전전략을 모색하거나 다양한 사회개혁 활동을 전개함으로써 운동의 ‘침체’를 극복하기 위한 노력을 하고 있다. 구체적으로는 비정규직을 중심으로 하는 미조직노동자 조직화, 산별노조 운동, 노동자의 정치세력화, 사회정치적 교섭, 시민사회운동과의 연대, 국제연대, 사회복지제도 개혁 등을 시도함으로써, 한국 노동조합이 오랫동안 지향해 왔던 ‘사회변혁적 노동운동’ 또는 ‘사회적 노동운동’ 이념을 따르고 있다. 이러한 광범위한 실천에도 불구하고 내용적인 면에서는 아직 많은 한계를 보이고 있고, 분명한 성과를 내고 있는 영역이 잘 보이지 않는 상황이다.

노동운동 재활성화는 외국에서도 지속적인 관심대상이 되어 왔고, 각 나라별로 상이한 논쟁과 활동이 이루어져 왔다. 이 연구는 노동운동 재활성화 전략을 모색하기 위하여 주요 국가들의 노조 재활성화 전략 사례를 알아보고, 한국 노동운동의 논의상황을 검토하여 현 시점에서 한국 노동운동이 발전하기 위해 요구되는 전략을 찾아보고자 하는 시도이다.

이 책의 1장은 본 연구의 목적 및 연구 내용들을 간략하게 검토하고 있으며, 2장에서는 노동운동의 재활성화 전략에 대한 이론적 논의를 살펴보고 있다. 주로 선진 국가에서 이론적·실천적으로 이루어진 노동운동의 위기상황을 살펴보고, 이를 넘어서기 위한 재활성화 논의들을 정리하고 있다. 3장은 주요 국가들의 재활성화 사례들을 주제별로 분석하고 있다. 여기에서 다루고 있는 대상 국가들은 영국, 미국, 독일, 이탈리아이다. 네 나라는 노동운동의 역사 및 노사관계의 특성에 있어 많은 차이를 보이고 있기 때문에, 재활성화 전략도 각국별로 특성 있는 모습을 보이고 있다. 4장은 한국 노동운동이 생각했던 위기상황에 대한 진단과 재활성화를 위해 취해 온 전략을 살펴보고 있다. 5장은 결론에 해당하는 부분으로 외국 사례를 비교하고 시사점을 정리하고, 한국 노동운동의 재활성화 전략으로 삼아야 할 방향에 대해 제시하고 있다.

이 책을 위한 연구 조사사업은 프리드리히 에베르트 재단의 후원으로, 2007년 초부터 10월까지 본 연구소의 김승호 연구위원, 김영두 연구위원, 김종진 연구위원, 유형근 연구위원, 인수범 연구위원이 진행하였다. 연구를 담당한 연구원들과 자료수집 및 워크숍 과정에서 도움을 주신 연구자들과 노조간부 여러분들, 그리고 물심양면으로 후원을 아끼지 않은 프리드리히 에베르트 재단에 깊이 감사드린다.

2007년 11월

한국노동사회연구소 소장 김유선

책을 내면서 4

제1장 서론 11

제2장 노동운동의 재활성화 전략 논의와 검토 15

- 1. 들어가며 15
- 2. 자본의 지구화에 대한 대응 18
- 3. 노동운동의 재활성화 전략 25
- 4. 글을 나가며 37

제3장 외국 노동운동의 재활성화 전략 39

제1절 영국 노조운동의 재활성화 전략: 파트너십과 조직화 39

- 1. 들어가며 39
- 2. 배경: 노조운동의 위기와 '신노조주의' 노선 40
- 3. 사회적 파트너십 전략 47
- 4. 조직화 전략 58
- 5. 영국 노조운동의 재활성화 전략에 대한 평가 62

제2절 미국 노조운동의 재활성화 전략: '조직화' 전략을 중심으로 64

- 1. 배경 65
- 2. AFL-CIO의 리더십 변화와 조직화 모델의 추구 68
- 3. 조직화 전략의 성공 사례: LA 청소용역노동자의 조직화 캠페인 70
- 4. 평가: 조직화 모델의 성과와 한계 73

제3절 독일 노동운동 재활성화 전략 79

- 1. 배경 79
- 2. 주요 전략 82
- 3. 시사점: 성과 및 한계 94

제4절 이탈리아 노동조합의 재활성화 노력: 파트너십과

전투적 동원 사이에서 97

- 1. 이탈리아 노동조합운동의 역사와 현황 97
- 2. 이탈리아 노동조합운동의 재활성화 노력 111
- 3. 결론: 요약과 시사점 127

제4장 한국 노동조합의 위기와 대응 전략의 모색 135

- 1. 서론 135
- 2. 노동운동을 둘러싼 환경과 위기의 징후들 138
- 3. 노동조합의 전략수립과 형성 141
 - 1) 참여와 동원전략의 사이에서 141
 - 2) 산별노조 건설 전략 148
 - 3) 조직화 전략 153
 - 4) 조직혁신 및 발전전략 160
 - 5) 정치세력화 168
- 4. 결론: 요약과 시사점 172

제5장 각국 노조운동 재활성화 전략의

비교검토와 한국에의 시사점 180

- 1. 각국 노동조합 재활성화 전략 비교 180
- 2. 한국의 노조 발전 전략과 각국 재활성화 전략의 비교 검토 188
- 3. 한국 노조 발전 전략에 대한 검토 192

참고문헌 204

영문초록 220

| 표 차례 |

[표 2-1] 주요 나라들의 노조 조직을 비교	16
[표 2-2] 주요 나라별 자본주의 유형과 노조의 지향	20
[표 2-3] 노동조합의 재활성화 전략 영역과 내용	23
[표 2-4] 서비스 모델과 조직화 모델	26
[표 2-5] 노조 조직화의 구성요소와 차원	28
[표 3-1] 주요 산업별 부문별 성별 직업별 노조 조직을 추이	43
[표 3-2] 영국 노사관계의 역사적 변화	44
[표 3-3] UNISON의 평생학습 프로그램 내용	55
[표 3-4] 영국의 민간부문과 공공부문 파트너십의 비교	57
[표 3-5] 영국 TUC 조직화 학교의 성과	61
[표 3-6] 미국 노동조합 조직률	74
[표 3-7] 독일 노조 조직률의 변화	83
[표 3-8] 독일의 노조 통합 1950~2001년	86
[표 3-9] 독일노총(DGB) 산별노조의 조합원 수	87
[표 3-10] 2차 세계대전 이후 독일노총(DGB)의 강령변천과정	91
[표 3-11] 독일 사업장위원회가 있는 기업 및 노동자 수	93
[표 3-12] 이탈리아의 주요 경제 지표	98
[표 3-13] 이탈리아 노동운동사 시기 구분	104
[표 3-14] 이탈리아의 노조 조직률과 노동쟁의 추이	108
[표 3-15] CGIL의 새로운 노선의 원칙	112
[표 3-16] 1990년대 이후 이탈리아 주요 사회협약	115
[표 4-1] 산별노조 건설의 필요성	149
[표 4-2] 연도별 산별사업 계획과 평가	150
[표 5-1] 노조 재활성화 전략의 분류	182
[표 5-2] 노조 효과성의 세부 구성 요인	193

| 그림 차례 |

[그림 3-1] 영국의 노조 조직률과 TUC 소속 조합원 수의 추이	42
[그림 3-2] 미국의 노조 조직률의 역사적 추이	66
[그림 3-3] 단체협약 형태에 따른 적용률 2004년	84
[그림 3-4] 독일노총 산별노조 조합원 수 비중	87
[그림 3-5] 이탈리아 노동조합의 재활성화 전개도	130
[그림 5-1] 대표성교섭력영향력정체성의 상호 관계	195
[그림 5-2] 한국 노조운동의 혁신 전략 추진 환경의 특성과 해결방향	203

제1장 서론

1987년의 노동자대투쟁 이후 약 10년 만인 1996년 겨울에 펼쳐진 한국 노동조합운동의 역사적인 총과업은 90년대 들어와 지속되었던 정부와 사용자측의 공세에 맞선 방어적 투쟁의 국면을 마감하고, 민주노조운동의 역사적 전통과 사회정치적 영향력을 회복하는 국면 전환의 커다란 계기로 여겨졌다. 그러나 정확히 1년 후에 벌어진 경제위기와 이후의 구조조정 과정을 통해 한국 노동조합운동은 다시금 중대한 도전에 응전해야 할 기로에 섰다.

본래 민주노총을 중심으로 한 민주노조운동 진영은 자주성·민주성·연대성의 정신 아래 근본적 사회개혁과 공공성 강화를 기치로, 산별노조체제 확립, 정책·제도개혁 투쟁, 노동자 정치세력화 등을 통한 노동운동 발전을 꾀해 왔다. 그러나 이러한 기초의 운동이 충분히 발전하지 못한 가운데 발생한 경제위기와 구조조정은 우리 사회에 신자유주의의 지배와 그 산물인 노동양극화로 대표되는 새로운 환경을 조성했다. 이런 환경은 ‘노조운동의 위기’를 논해야 할 정도로 노조운동의 조직적 기초까지 뒤흔들며 지금까지도 운동의 발전을 제약하는 원인이 되고 있다.

그런데 이러한 노조운동의 침체 양상은 우리에게만 특유한 일은 아니다. 1980년대 이후 세계화와 기술혁신의 가속화, 선진 각국 경제의 서비스화 및 이에 따른 고용구성 변화, 그리고 경제침체를 매개로 한 신자유주의 정책 사조 확산 등의 환경 변화를 계기로 많은 나라의 노조운동 침체 현상이 확산되었기 때문이다. 이에 따라 각국 노조운동에서는 노조 조직물의 지속적인 저하, 정치·사회적 영향력 감소, 단체교섭의 분권화 등과 같은 양상이 공통적으로 두드러지게 나타났다.

하지만 1990년대에 들어와 각국 노조운동은 이러한 침체를 벗어나고자 다양한 재활성화 전략을 고안하여 실행에 옮기기 시작하였다. 이러한 전략들은 해당 국가의 노조들에게 닮은 도전의 성격, 노사관계시스템의 특성, 그리고 노조 정체성에 따라 구체적인 양상에는 상이함이 있지만 많은 공통점도 지니고 있다. 예를 들어 조직화, 내부구조 재편, 사회적 파트너십, 정치활동 강화, 네트워크와 연대의 활성화 등의 전략은 각국별로 정도의 차이는 있지만 어느 정도까지는 공통적으로 실행되고 있다. 이는 각국이 처한 특수 상황을 꿰뚫는 보편적인 도전의 성격이 존재함을 의미한다.

이 연구보고서는 국제적으로 노동운동이 맞이한 이러한 도전에 대한 각국 노동운동의 전략적 대응 양상을 소개하고, 그 비교 검토를 통해 역시 유사한 도전에 맞닥뜨리고 있는 한국 노동운동이 참고할 만한 시사점을 찾는 데 주안점을 두고 있다.

우선 제2장에서는 각국 노조들의 재활성화 전략들을 분류하고 재활성화 전략을 둘러싼 학자들의 제안과 논의를 소개하였다. 이에 따르면 각국 노조의 재활성화 전략은 조직화, 조직 재구조화, 사회운동과의 연합 형성, 파트너십, 정치행동, 국제연대 등으로 구분할 수 있다. 한편, 학자들의 제안과 논의에 있어서는 사회운동 조합주의와 조직화모델에 대한 다양한 입장들을 소개하고 있다.

제3장에서는 영국, 미국, 독일, 이탈리아 등 4개국 노조운동의 재활성화 전략을 소개한다. 이 네 나라는 다양한 노사관계 시스템 유형을 대표하는 나라들이라고 할 수 있다. 특히, 영미형 노사관계 혹은 자유주의 시장경제 유형으로 일컬어지는 영국과 미국을 모두 선택한 이유는 한국의 노사관계 유형이 큰 틀에서는 영미형의 그것에 가깝고, 또 이 유형의 영향을 상대적으로 크게 받으며, 아울러 이 유형에서 노조운동의 침체가 가장 두드러지고 역설적으로 이에 대한 전략적 대응방안에 대한 논의가 가장 활성화되었기 때문이다. 한편 독일과 이탈리아는 소위 라인형 노사관계 유형, 혹은 네오코포라티즘 유형과 라틴형 노사관계 유형, 혹은 정치적 조합주의 유형을 대표한다. 이러한 각 노사관계 유형별로 노조운동의 재활성화 전략을 검토함으로써 한국노동운동이 참조할 수 있는 전략의 세부내용을 들여다 볼 수 있다. 뿐만 아니라 노동운동이 직면한 공통적 도전 -제도·조직적 조건-에 대한 전략적 대응의 다양성 등의 상관관계 이해를 통해 전략의 맥락 이해가 가능해진다.

제4장은 한국의 노조운동 발전전략에 대해 소개하고 있다. 여기서는 민주노총과 한국노총을 중심으로 형성된 전략의 내용 및 수립·이행 과정을 비판적으로 소개하고 시사점을 도출하고 있다. 이에 따르면 산별노조 체제와 정치세력화라는 주요 전략의 이행이라는 측면에서 한국노총에 비해 민주노총의 발전전략이 성공적이었는데, 여기에는 전략 목표의 공유와 일관된 추진, 제도적 요인과의 상호작용 등이 동인으로 작용하였다. 하지만, 동시에 이 두 가지 요인은 양 노총 발전 전략의 전반적으로 부진한 이행을 설명하는 요소이기도 하다. 결론적으로 강조하는 바는 ‘단 하나의 전략(one best way)’식의 경직된 사고의 탈피, 전략의 형성 및 이행에 있어서 참여와 동의 형성 등 ‘과정 관리’의 충실화이다.

끝으로 결론에 해당되는 제5장에서는 각국 노조들의 재활성화 전략과 한국 노조들의 발전전략을 비교 검토한 뒤 한국 노조들의 발전 전략

에 대한 약간의 검토를 보태었다. 검토에 있어서는 '노조 효과성'이라는 작업 개념을 사용하여 계급적 대표성, 노동시장 교섭력, 사회정치적 영향력 등을 하위 지표로 설정하고 노조 전략이 이러한 견지에서 적절하게 설정되었는지, 그리고 노조 효과성의 관점에서 전략 이행 과정은 무엇인지 살펴보았다.

제2장 노동운동의 재활성화 전략 논의와 검토

1. 들어가며

노동운동은 위기인가? 전 세계적으로 노동운동은 새로운 도전의 시대를 경험하고 있으며, 노동운동 자체의 미래는 불확실한 상태 놓여 있다. 미국 노사관계 전문가인 프리만(Freeman, 2002)은 이런 현상을 두고 “만약 노조가 동식물이었다면, 미국의 민간부문 노조는 멸종위기 동식물 목록에 들어갔을 것”이라거나 “노조가 새로운 실험과 변형을 위한 실천을 하지 않으면 미래의 노조에 대한 연구는 노사관계가 학자가 아니라 고생물학자가 연구하게 될 것”이라고 주장하고 있다. 물론 노동운동이 처한 현 상황에 대한 학자들의 시각은 상이하고, 그 대처방안 또한 다양하게 제시되고 있다.

일반적으로 이와 같은 서구의 노동운동 위기 논의는 두 가지 요인으로 구분된다.¹⁾ 첫째, 외적인 요인으로는 자본의 지구화에 따른 구조적인

1) 하이만(Hyman, 1992)은 1980년대 서구 노동조합의 위기를 ①개인주의화와 노조 조직률 감소, ②노동계급의 분화/양극화, ③집합적 정체성의 소속성, ④탈중앙집중화 문제로 보고 있다. 분열과 분화를 강화시키는 과정 3가지는 첫째, 경제적 침체의 위기문제, 둘째, 경영정책과 생산 조직에서 장시간의 직업부문과 영역의 변화, 셋째, 보다

요인이다. 대표적인 것이 노동시장의 변화인데, 노동의 유연화·탈규제화 및 산업구조 재편을 꼽을 수 있다(Fairbrother, 2005; Hechter, 2004; Hyman, 2001). 서구에서 이러한 고용과 실업 등 노동시장의 급속한 변화는 노동계급 내부의 분화를 초래했다(Graham, 1997; Peck, 1999). 둘째, 노동운동의 내적인 원인으로서는 노조 조직률 하락과 노동계급의 연대감 상실, 총연맹의 역할과 헤게모니 감소, 비정규직 증가, 소득불평등 등을 꼽을 수 있다(Confield & Mcammon, 2003; Hyman, 1992·1999; Visser, 1992; 몽크, 2000). 실제로 지난 15년간 주요 나라들의 노조 조직률은 10%p 안팎의 조직률 하락을 경험했고, 호주(18.9%)와 영국(11.9%)은 10%p 이상 조직률이 하락했다([표 2-1]).

[표 2-1] 주요 나라들의 노조 조직률 비교

	한국	일본	미국	호주	영국	캐나다	독일	이탈리아
1990	17.2	25.2	16.1	41.0	38.1	35.8	37.5	39.1
1995	12.5	23.8	14.9	32.7	32.3	34.3	36.0	38.5
2000	11.4	21.5	13.5	24.7	29.5	31.9	29.0	36.0
2005	9.9	18.7	12.5	22.4	26.2	30.0	*26.6	*35.0
변동폭	-7.3	-6.5	-3.6	-18.6	-11.9	-5.8	-8.5	-4.1

주: *독일의 노조 조직률은 2002년이며, 이탈리아의 노조 조직률은 2004년임.
 자료: 한국노동연구원 해외 노동통계(한국, 일본, 미국, 호주, 영국), 한국노동사회연구소(캐나다, 이탈리아)

광범위한 문화적·제도적·이데올로기적·정치적 성향이다. 비써(Visser, 1992)는 노조 조직률 및 중앙 노총 역할의 감소에서 노동운동 위기를 찾고 있으며, 노조 조직률 하락의 원인으로 ①제조업 하락으로 인한 산업구조의 변화, ②노동력 구성 변화로 인한 화이트칼라, 여성, 비정규직 노동자 비중의 증가를 들고 있다. 한편 하이만(Hyman, 1999)은 1990년대 노동조합의 위기의 상황을 물질적 측면과 이데올로기 측면 이외에 다른 내외적 도전에 직면하고 있다고 분석했는데, 그 하나(외적 도전)는 ①비정규직 고용의 확산, ②노동력의 여성화 진전, ③가정과 직장의 관계변화를 꼽고 있으며, 다른 하나(내적 도전)는 ①국제경쟁 심화가 각국 노사관계에 주는 압력, ②비우호적 정치환경, ③사용자의 도전(반노조주의, 인적자원관리(HRM), 초국적기업)을 꼽고 있다.

한국 사회의 자본주의 발전에 따라 한국 노동운동 또한 서구의 사례와 비슷한 궤적을 밟을 가능성이 높다. 그렇다면 과연 한국 사회의 노동시장과 노동운동의 상황은 어떠한가. 먼저, 지난 10여 년 동안 서비스산업이 급속도로 성장한 반면에 서비스산업에 종사하는 노동자들의 삶과 고용의 질은 크게 향상되지 않고 있다(김유선, 2006). 게다가 자본주의 사회에서 전통적인 육체노동자로 지칭되는 생산직 노동자(블루칼라)와 사무직 노동자(화이트칼라)의 구분뿐만 아니라, 조직노동자와 미조직노동자 그리고 정규직과 비정규직 등의 노동계급 내 분화가 급속도로 진행되고 있다(정진상, 2006).

다음으로 노동운동 진영에서 총연맹의 위상과 역할이 낮아지고 있으며, 노조 조직률 또한 점점 하락하고 있다.²⁾ 2007년 3월 현재 노조 조직률은 11.3%(정규직 21.8%, 비정규직 3%)로 지난 1989년 18.7%의 최고점을 기록한 이후 가장 낮은 수치를 보이고 있으며, 노동운동 진영에서 총연맹의 위상 및 역할은 예전과 같지 않다. 1987년 노동자 대투쟁 이후 전노협 그리고 민주노총 건설과 현재에 이르기까지 민주노조는 노동운동 내 헤게모니를 갖고 있었다. 그러나 최근 민주노총은 노동운동 전체뿐만 아니라 민주노조 진영 내부에서도 과거와 같은 헤게모니를 갖고 있지 못하다. 그리고 노동운동은 “지난 20여 년 간 중요한 사회·정치·경제적 역할에도 불구하고 현재는 사회운동의 중심이 아닌, 주변적인 위치에 머물러 있다.”는 지적을 받고 있다.

이렇게 현재 노동조합운동은 기존의 운동 노선이나 방향에 대한 성찰을 통해서 새로운 노동조합운동을 모색하여야 하는 국면에 처해 있으며, 노동운동 진영에서도 현재의 노동조합이 근본적으로 변화해야 한다는 데

2) 신광영(1995)은 노동조합의 조직률에 영향을 미치는 요인은 노사관계 제도(단체교섭제도 집중화 정도, 실업보험 관리 방식의 차이), 정치적 환경(좌파정당 지배력), 노조 조직률 간의 관계가 인과적으로 상호 영향을 주는 관계로 본다.

공감하고 있다. 같은 맥락에서 노동운동 진영이 위기를 극복하기 위한 방안으로 노동운동의 재활성화(labor movement revitalization) 혹은 노조 리뉴얼(union renewal) 전략이 제시되고 있다. 어쩌면 노동운동의 재활성화 전략은 노동운동의 미래를 담보하기 위해 반드시 극복해야 할 사안이며, 노동조합의 생존과제인 동시에 성공과제인 것이다.

노조 재활성화에 대한 이러한 논의들은 ‘서구 사회에서 노동조합운동이 위기 또는 침체 국면을 어떻게 돌파해 나갈 것인가’ 또는 ‘노동조합운동이 사회의 진보적 발전에 어떻게 기여할 수 있을 것인가’하는 문제를 적극적으로 토론하고 과제를 도출하며 전망을 모색하고자 한 것이었기에 한국 상황과 맥락을 달리한다. 그럼에도 이들 논의가 한국 사회의 노동운동에 시사하는 바가 적지 않을 것이다. 본 장에서는 서구 사회에서 전개된 노조 재활성화(리뉴얼, 소생, 부흥) 문제에 대한 이론적 논의를 살펴보고, 제한적이거나 한국 노동운동에 대한 시사점을 도출해보고자 한다.

2. 자본의 지구화에 대한 대응

1) 자본의 지구화에 대한 국가 및 노동의 대응

자본의 지구화는 국제적 경쟁 심화로 인한 복지국가의 위기, 그리고 축적체제의 변화, 규제수단으로서 단체교섭의 지위 약화, 국가의 재정지출 증대로 인한 사회적 긴장과 강화, 노동 생산성과 이윤율 하락, 전 지구적 자본이동 및 경쟁의 심화 현상 등 이전의 고성장·고축적을 불가능하게 만들었다(Rose, 2000). 특히 국제경제 질서는 1980년대 이후 자본의 지구화와 이데올로기로서 신자유주의 경향을 보이고 있는데, 이것은

초국적 기업과 IMF 등의 국제기구 등에 의하여 주도된 것이다.

일반적으로 신자유주의 정책은 초국적 자본의 자유화, 실업의 증가, 탈규제, 민영화, 노동시장 유연화, 노동계급의 파편화 및 항상적 구조조정 등을 가속화하고 있다. 실제로 서구에서 노동계급의 분화와 국제적 노동 분업의 확대, 고용부문에 있어서 비정규직의 증가와 소득 불평등 심화가 초래됐다. 반면, 이러한 시스템 변화는 자본에 유리하게 작용하였다. 특히 1990년대 글로벌 경쟁의 환경 변화인 자본의 지구화는 자본주의 체제 안에서 국민국가의 내부적 통제와 국민국가 간의 협력을 통해 순화되는 이전의 케인스주의적 방식을 어렵게 하고 있다(Peack, 1999; Graham, 1997). 아울러 자본의 지구화 현상은 국민국가의 조절체제와 생산체제의 재구조화에 영향을 미치고 있으며, 민영화와 정부보조금 감축 및 노동시장의 규제철폐는 단체교섭 적용범위 및 내용의 축소, 고용안정법 약화, 완전고용제도 포기 등을 초래하고 있다(Waddington, 1999).

그런데 자본의 지구화에 대한 국가와 노동조합의 대응방안(노동조합의 재활성화 전략의 선택)은 그들 나라의 사회경제적 변화, 노사관계의 제도적 맥락, 국가 및 사용자의 전략, 노조 구조 및 노조 정체성에 따라 상이하게 전개된다. 일반적으로 자본의 지구화에 대한 대응 방식은 신자유주의적 대응방식(shareholder approach)과 이해당사자주의적 대응방식(stakeholder approach)으로 크게 구분할 수 있다(Hollingsworth, 1997; Graham, 1997; Peack, 1999; Hall & Soskice, 2001). 전자는 현재 노조나 진보적 정당 그리고 시민사회단체 등의 영향력이 상대적으로 미약하고, 사회적 안정망과 같은 복지제도가 발달되지 못한 미국, 영국, 캐나다 등의 나라들이 해당되는데, 이러한 자본주의 모델을 주주자본주의 혹은 자유주의시장경제(LMEs)로 범주화 할 수 있다. 반면에 노조나 진보적 정당 그리고 시민사회단체 등의 영향력이 상대적으로 강하고, 사회적

안전망과 같은 복지제도가 잘 발달되어 있는 스웨덴, 독일 등의 나라들은 이해당사자 자본주의 혹은 조정시장경제(CMEs)로 범주화 할 수 있다(Hall & Soskice, 2001).

이와 같은 흐름에서 자본의 지구화에 대한 개별 나라들의 대응방식은 하나로 수렴되기 보다는 그들 나라의 정치경제적 상황에 따라 차이가 있다. 실제로 자본의 지구화 상황에서 국가의 대응방안과 정책들은 노동시장 유연화 정책 선택(고용 및 임금 등), 적극적 노동시장 정책 선택(직업훈련과 고용지원 정책 등), 사회적 합의나 파트너십 정책 선택(노조가 국가의 의사결정에 참여) 등으로 구분된다. 하지만 자본의 지구화에 대응하는 국가의 대응방식 중 전자를 제외하고는 후자의 두 가지 흐름은 큰 차이가 없다고 볼 수 있다.

표 2-2 주요 나라별 자본주의 유형과 노조의 지향

	미국	영국	독일	이탈리아	스페인
자본주의 유형	자유주의시장경제		조정시장경제	라틴형/지중해형 시장경제	
노조지향	시장지향적 노동조합		사회지향적 노동조합	계급지향적 노동조합	
조직구조	일원적		통합적	경합적	
교섭구조	분권화된 교섭		산별교섭		

자료: Hall & Soskice(2001), Frege & Kelly(2004), Heery & Adler(2004), Hyman(2001)의 내용을 정리.

한편 이와 같은 국가의 전략적 선택에 따라 노동조합의 대응방식도 상이하게 전개된다. 일반적으로 영미형 국가에서는 시장지향적 노조주의(market-oriented unionism)를 지향하고 있으며, 노동조합의 교섭구조는 분권화되고 노조 활동은 노동자들의 경제적 지위와 임금 및 복지 등의 고용조건을 개선하기 위한 조직형태를 추구한다. 반면에 대륙 유럽국가에서는 사회적 노조주의(society-oriented unionism) 혹은 계급지향적

노조주의(working class-oriented unionism)를 지향하고 있으며, 노동조합의 교섭구조는 산별교섭형태로 중앙집중화되어 있고 노조 활동은 조합원들의 경제적 이익에 그치기보다는 노동자계급을 대표하거나 사회정의나 사회전체의 이익에 추구하는 조직형태를 추구한다(Frege & Kelly, 2004; Heery & Adler, 2004). 그러나 이들 두 가지 지향을 띤 나라들 모두의 노동운동은 정도의 차이는 있으나 자본의 지구화 공세에 대응하지 못했다(제이 마이어, 2000). 이런 이유로 현 시점에서 노동운동은 노동조합의 재활성화를 위한 나름의 모색이 필요하게 되었으며, 이것이 노동운동의 재활성화 논의의 출발점이 되었다.

2) 노동운동의 재활성화 모색

일반적으로 노동조합의 재활성화는 노동조합을 둘러싼 내외부적인 환경에 대응하여 노동조합이 제도적, 정치적, 경제적, 조직적 차원에서 거듭나기(소생, 부활, 갱신) 위한 방안을 모색하는 것을 의미한다(Hurd & Milkman & Turner, 2002; Frege & Kelly, 2004; Confield & Mcammon, 2003; Turner, 2005). 이런 측면에서 노동조합의 재활성화 관점에 대한 논의는 주로 환경적인 측면과 전략적인 측면에 대한 논의로 구분된다. 전자는 주로 사회경제 및 정치적인 측면에서 노조 재활성화를 다루고 있고, 후자는 노동조합의 유지와 충원과 같은 측면에서 다루어지고 있다.

기존의 노조 재활성화 논의는 주로 허드와 밀크만 외(Hurd & Milkman & Turner, 2002), 프레게와 켈리(Frege & Kelly, 2004), 콘필드와 맥카몬(Confield & Mcammon, 2003), 터너(Turner, 2005) 등에 의해서 이루어졌는데, 이 장에서는 프레겔과 켈리의 노조 재활성화 전략

논의를 중심으로 논의를 전개하고자 한다. 여기에서 프레게와 켈리의 논의를 주로 살펴보는 이유는 현재 한국의 노동운동진영이 ‘노조 조직화’ 문제를 중요하게 판단하고 있는 상황에서, 프레게와 켈리의 논의가 다른 연구에 비해 노조 조직화 문제를 상대적으로 포괄적인 측면에서 다루고 있기 때문이다.

프레게와 켈리(Frege & Kelly, 2004)는 노동운동의 재활성화의 차원을 제도적 다양성, 구성원 강화, 정치적 힘, 교섭력으로 구분하고 있으며, 노동운동의 재활성화 전략은 환경변화에 대응하는 노동조합의 전략적 선택과 그 성과가 각 나라별로 달리 나타난다고 분석했다. 특히 이들은 사회경제적 변화에 대한 노동조합의 대응에서 차이가 나타나는 것은 노동조합 전략의 차이뿐만 아니라, 사회운동에 기반한 노조 내부구조와 틀 형성(framing process)에 의해서도 많은 영향을 받는다는 점을 설명하고 있다. 아울러 프레게와 켈리는 ‘노조의 전략적 선택’을 설명하면서 기존의 연구들은 노조 조직률, 파업률, 노조유형, 노조구조, 정체성에 의한 분류 정도라고 평가하고 있으며,³⁾ 노조 재활성화 전략을 ‘현재의 노동조합이 직면하고 있는 위기를 극복하기 위한 방안’으로 규정하고 있다. 프레게와 켈리는 각국의 노조 재활성화 시도 경험에 기초하여 노조 재활성화 전략을 ①조직화, ②조직 재구조화(통합, 내부적 재조직), ③연합형성(사회운동), ④파트너십, ⑤정치행동, ⑥국제연대의 여섯 가지 영역으로 구분하고 있다([표 2-3]).

3) 프레게와 켈리(Frege & Kelly, 2004)는 네 가지 독립변수(사회경제적 변화·노사 관계의 제도적 맥락·국가 및 사용자의 전략·노조 구조)와 한 개의 과정변수(틀 형성·노조 정체성, 논쟁점) 그리고 한 개의 종속변수(노조의 전략적 선택)의 분석 틀을 제시하고 있다. 이러한 연구 결과 그들은 노조의 재활성화 전략으로서 노조 내부의 동학 및 틀 형성을 중요하게 생각하고 있으며, 의사결정 과정 및 리더십의 스타일을 주요하게 파악하고 있다.

[표 2-3] 노동조합의 재활성화 전략 영역과 내용

영역	내용
조직화 (organizing)	<ul style="list-style-type: none"> • 조합가입 확대와 작업장 대표성 강화 - 노조 동원 능력과 시장지배력 강화
조직 재구조화 (organizing restructuring)	<ul style="list-style-type: none"> • 노조 통합과 내부 재조직(조직 개편, 합병, 내부 개편) - 규모의 경제와 합리화를 통한 노조 조직 강화, 노조 간 경쟁과 분할 제거함으로써 정치역량과 노동시장 지배력 강화, 추가적인 자원 확보와 힘(power)의 증가로 노조 가입 촉진
사회운동과 연합형성 (coalition building)	<ul style="list-style-type: none"> • 지역(community) 내에서 핵심 위치를 차지하는 개인(대표)과 네트워크에 접근 - 노조 아젠더 확대, 미조직 부문 접근성 제고
파트너십 (partnership with employers)	<ul style="list-style-type: none"> • 단체교섭 제도 보호/발전과 노조의 부정적 이미지 축소 - 미조직 노동자들에게 노조의 유효성 인식 제고, 사용자의 대 노조 적대감 축소
정치행동 (political action)	<ul style="list-style-type: none"> • 권력자원 접근성 제고 - 유리한 노동입법 또는 코포라티즘적 노동시장 규제
국제연대 (international Link)	<ul style="list-style-type: none"> • 다국적 기업 정보 교환과 국제노동단체, 조합 로비 - 노조 교섭력과 조합원 캠페인 동원 촉진, 노조의 정치적 촉진

자료 : Frege & Kelly(2004)의 내용을 재구성

한편 허드와 밀크만 외(Hurd & Milkman & Turner, 2002)는 노조 재활성화 전략으로 ①조직화, ②정치적 행동, ③연합전략, ④파트너십, ⑤재조직화, ⑥국제적 연대를 제안하고 있다. 그리고 이들은 노조 재활성화의 성공요인으로 비노조원의 조직화, 단체교섭 캠페인 개발, 연합형성, 풀뿌리 정치운동, 새로운 리더십의 개발을 꼽고 있으며, 이를 위해 노동운동의 제도화와 동원화의 중요성을 강조하고 있다. 다른 한편으로 터너(Turner, 2005)는 기존의 분석 틀⁴⁾이 최근의 상황변화(from Transformation

4) 기존 연구들은 네 가지로 구분할 수 있는데, 1940~80년대의 던롭(Dunlop, 1958)의 전통적인 전후 노동연구, 1980~90년대의 코칸(Kochan, 1986)의 변형 연구, 1970~90년대의 골드필드(Goldfield, 1987)의 사회운동연구, 1990년대 이후의 홀 & 소스키(Hall & Soskicw, 2001)의 자본주의 다양성 연구이다(Turner, 2005).

to Revitalization)를 반영하지 못하고 있다고 보고, 노조 전략(작업장, 사회적, 정치적 변화)의 중요성을 강조한다. 노조 재활성화의 측면에서 노동조합은 노조 전략의 목표를 달성하기 위해 ①조합원 동원, ②민주적 참가의 확대, ③서비스 향상, ④조직적 노력 등을 포함한 재구조화를 해야 한다는 것이다. 또한 터너는 혁신적인 노조 전략의 목표가 노동운동의 재활성화(교섭력, 정치권력, 조직률, 내부 개혁 개방성 등)인데, 지구화 시대에는 노동운동이 지역(local), 국가(national), 국제적(global) 차원으로 연결되어 있으며, 이들의 인과관계를 연구하는 것이 중요하다고 보고 있다.

이와 같은 맥락에서 콘필드와 맥카몬(Confield & Mcammon, 2003)은 노조 재활성화 전략으로 노조의 사회적 역할을 강화하기 위한 넓은 범위의 행보의 구성을 제안하고 있는데, 여기에는 ①노조 리더십 변화, ②투입 자원 확충, ③조합원 조직을 위한 새로운 전술과 전략의 개발, ④보다 전투적인 사용자에 대한 대응, ⑤조합원들에 대한 서비스 확대, ⑥새로운 노동자 집단 조직, ⑦결사의 자유를 획득할 정치적 법적 개혁 추구 등이 포함된다. 특히 이들은 노조 재활성화 의제를 △노동자-노동자 관계와 노조 재활성화(노조 관료화의 도전), △노동자-사용자 관계와 노조 재활성화(고용관계의 재구성), △노동자-국가 관계와 노조 재활성화(정치적 기회구조와 국가로부터 노동의 자율성)의 세 가지 차원에서 접근하고 있다.

앞에서 살펴본 노조 조직화 전략의 공통점은 노동조합이 주변 환경에 수동적으로 반응하는 것이 아니라, 내외적인 환경에 적극적으로 대응하는 주체라는 점에 핵심이 있다. 이러한 대응 형태는 노동조합의 전략적 선택의 측면에서 이해할 수 있으며, 최근 노동조합의 재활성화 측면에서 논의되고 있는 노조 조직화 또한 노동조합의 효과성의 측면에서 다루어질 수 있다. 결국 프레게와 켈리(Frege & Kelly, 2004)의 노조 재활성화 전략 여섯 가지 영역 중 네 가지 영역(조직화 전략, 조직 재구조화 전략, 사회적 파트너십, 정치행동)은 기존의 노동조합 자원과 권력 재분

배 유형으로 구분할 수 있으며, 나머지 두 가지 영역(사회운동과 연합형성, 국제연대)은 노동조합 자원과 권력 재분배 유형을 넘어서는 새로운 노동운동의 대안적 유형으로 구분된다.

3. 노동운동의 재활성화 전략

1) 권력과 자원 재분배를 통한 노조 재활성화

노동운동이 거듭나기 위해서는 기존의 노동조합이 갖고 있던 자원과 권력을 재분배하여 현재의 노동조합 조직을 혁신하고 노동조합의 효과성을 극대화해야 한다(Frege & Kelly, 2003; Confield & Mcammon, 2003; Turner 2005; Fiorito, 1995; 윤진호, 2006). 노조 재활성화를 위한 노조 혁신의 궁극적인 목적은 노조 효과성(union effectiveness)의 증대, 즉 노조 조직률, 교섭력, 정치적 영향력, 제도적 활력 등의 증대를 통해 노조원과 노동계층, 나아가 전체의 이익을 증대하려는 데 있다(윤진호, 2006). 또한 노조 조직화에 영향을 미치는 주요 요인은 조직 환경과 조직 특성인데, 전자인 조직 환경은 개별노동자들의 노조 서비스에 대한 잠재적 수요라든지 혹은 사용자의 반대 정도 그리고 고용성장의 여부를 의미하고, 후자인 조직 특성은 조직화 주체의 특성이나 조직 및 의사소통 특성 그리고 조직화 전략을 의미한다(Fiorito, 1995:616~619). 그러나 대체로 이들이 제시하는 노조 재활성화 전략은 조직화 전략, 조직 재구조화 전략, 사회적 파트너십, 정치행동으로 요약된다.

첫째, 노조 재활성화 전략으로 조직화 전략은 조합원 확대를 통해 작업장 수준의 대표성을 강화하고 노동조합의 동원 역량과 노동시장에서의 힘을 강화하는 것이다. 노동조합의 조직화와 관련하여 서구에서는 조합원 유지와 충원의 측면에서 서비스 모델과 조직화 모델이라는 두 가지

전략이 제기되었다(Schenk, 2003; Fairbrother, 2003; Cregan, 2005; Moody, 1997). 애초 노조 조직화 모델은 미국 노총(AFL-CIO)에서 기존 조직 노선(서비스 모델)이 노조 구성원들을 중심으로 한 실리주의적 노조주의(business unionism)라는 비판이 제기되면서, 조직률 하락을 극복하기 위한 방안으로 제안한 것이다. 1990년대 초 미국 노총 산하 전미 서비스노조(SEIU) 등에서 새로운 노조 활동가와 조직화 모델이 제안된 후, 조직화 모델은 미국 노총에 의해 1995년 공식적으로 채택되었다. 이후 노조 조직화 모델은 호주⁵⁾, 영국⁶⁾ 등의 영미형 나라들로 급격하게 전파되었다(Fairbrother, 2003). 여기에서 살펴볼 서비스 모델과 조직화 모델 모두 노조 구성원 이론과 연결되는데, 서비스 모델은 이론적으로 개인적 태도와 관련된 것이고 조직화 모델은 그룹 태도에 기초한 것이다.

【표 2-4】 서비스 모델과 조직화 모델

서비스 모델	조직화 모델
1. 노조 리더십은 조합원의 불만과 요구에 기초하여 조합원의 문제를 해결	1. 집단적 과정이나 집합행동을 통한 문제해결 과정에 조합원이 참여하도록 고무
2. 고층처리와 협상과정에 전적으로 의존	2. 교섭과정에 국한되지 않음
3. 수동적인 멤버십 또는 지도부의 협력 요청에만 반응	3. 교육에의 헌신, 노조 내부의 의사소통과 참여
4. 전문가와 노조 간부에 대한 의존	4. 조합원의 기술과 능력의 개발과 그에 대한 의존
5. 비밀스럽고 폐쇄적인 의사소통 채널	5. 정보의 공유와 개방된 의사소통 채널
6. 중앙집중적이고 상부가 비대한 조직구조	6. 분권화된 조직구조
7. 경영에 의존적, 사후 반응적	7. 경영에 독립적, 선도적
8. 내부활동과 외부조직화 활동의 구별	8. 내부활동과 외부조직화 활동의 구별이 없음

자료 : Schenk(2005: 246~247)

- 5) 호주 노총(ACTU)은 1994년 조직화 사업단을 구성한 이후 1994년 58명의 조직가 중 54명을 산하 노조에 투입(1만명 조직, 1인당 174명)하였으며, 1995년 1차 86명, 2차 52명을 취약 부문(호텔, 유통 등)에 투입했다.
- 6) 영국 노총(TUC)은 1998년에 조직 아카데미를 세워 조직가를 양성하여, 1년 동안 7,500명을 채용하여 첫해에 5,500명, 이듬해에 12,000명을 가입시켰다. 한편 조직 활동은 공적 서비스부문(10%)과 사적 서비스부문(38%)이 조직 활동의 절반 정도를 차지하고 있으며, 직종별로는 캠페인의 절반 이상이 미숙련 혹은 반숙련 육체노동자에 집중되어 있다.

노동조합의 조직화 모델은 “노동조합은 조직된 노동자들의 협소한 이해관계를 대변하는 것을 넘어서 광범위한 노동자들의 이해관계를 대변하는 기구로 변화를 추구해야 한다.”는 취지에서 시작되었다(Kelly & Waddington & Heery, 2002; Hurd & Milkman & Turner, 2002; Herry & Adler, 2004; Bronfenbrenner, 1998). 노동조합의 조직화 전략의 측면에서 보면, 조직화 모델은 기존 조직대상 노동자들의 재조직화뿐만 아니라 지금까지 조직내부에서 홀대받았던 여성, 파트타임 노동자들을 대상으로 한 조직화 사업 추진을 제시하고 있다. 따라서 노동조합의 조직화 사업은 주변화되었던 미조직 노동자들과 여성 및 파트타임 노동자들을 적극적으로 대변하고 이들을 조직화함으로써 전체 노동계급의 이해를 대변하는 목표를 추구하는 것이다. 특히, 브론펜브레너(Bronfenbrenner, 1998)는 미국에서 저임금, 서비스 부문, 비조합원 여성을 주요 대상으로 해서 배타적으로 작업장 경제에만 연관된 것이 아닌 포괄적 쟁점들에 초점을 맞추는 활동이 조합원을 증가시킬 수 있는 잠재력이 있음을 지적했다.

그러나 조직화 모델을 선택한 나라들의 노조 조직화 방안이 꼭 성공적인 것만은 아니었다. 실례로 미국과 영국에서는 조직화 사업 과정에서 노조가 내외적 어려움에 봉착했다. 첫째로 조직화 과정의 내적인 어려움은 자원배분의 우선순위 문제 등에 따른 기존 조합원과 구성원들의 조직화 방침에 대한 저항, 새로운 조직화 경향에 대해 회의적 혹은 반대 입장 등으로 나타났다. 둘째로 외적인 어려움은 조직 활동에서 노동조합 간 경쟁 야기, 미조직 분야에 대한 사용자측의 저항 등으로 나타났다(Kelly & Waddington & Heery, 2002).

이와 같이 노조 조직화 방안이 성공적이지 못한 이유는 조직화 방안이 노동조합의 재활성화 전략의 측면에서 논의 및 집행되지 못했기 때문이다. 노조 조직화 방안은 정치경제적 상황과 노사관계 및 조직적 차원이라는 다양한 수준에서 고려되어야 하는 것이다. 단순한 동원형의 조직

화가 아니라 노조 재활성화의 측면에서 고려되어야 한다는 시사점이 있다. 이런 측면에서 볼 때 히어리와 애들러(Herry & Adler, 2004)의 노조 재활성화 방안은 노조 조직화 방안의 유의미한 분석 틀이라고 볼 수 있다. 이들은 주요 5개국(미국, 영국, 독일, 스페인, 이탈리아)의 사례 비교를 통해 노사관계 제도, 정부와 사용자의 전략, 노조 정체성 등의 차이에 의해 미조직 조직화 문제가 노조 재활성화의 중심적 위치를 차지하는 지 여부를 다루었다.

히어리와 애들러에 의하면 노조 조직화는 그 구성요소(조직화 의지, 목표, 방법)에 따라 ①공식화, ②전문화, ③중심성, ④조직확장, ⑤조직의 연 확대, ⑥조직 강도, ⑦조직화 집중, ⑧조직화 대상, ⑨조직화 방식의 9가지 차원으로 구분된다([표 2-5]). 특히 히어리와 애들러의 조직화 논의는 단순한 자원 동원과 인력 투입이라는 동원의 측면을 탈피하여, 노동운동이 거듭나기 위한 방안을 그 사회의 주체들의 정치사회적 맥락 속에서 종합적으로 논의하고 있다는 점에서 주목할 만하다.

[표 2-5] 노조 조직화의 구성요소와 차원

구성요소	차원	내용
조직화 의지 (commitment)	조직 공식화(formalization)	정책, 예산, 목표, 절차의 공식화
	조직 전문화(specialization)	전문기구와 위원회의 설립
	조직 중심성(centrality)	재활성화 시도에서 조직화의 상대적 중요도
조직화 목표 (objectives)	조직 확장(expansion)	미조직 부문에서 멤버십 확대 노력
	조직 외연 확대(enlargement)	장 확장 전략(여성, 소수자, 비정규직 등)
	조직화 강도(depth)	조직화 전략과 서비스 전략의 구별정도
조직화 방법 (methods)	조직화 집중(concentration)	집중에 반대되는 분산(diffuse)
	조직화 대상(focus)	일차적 목표로 사용자 또는 노동자 선택
	조직화 방식(collectivism)	사회운동적 특성의 유무

자료: Herry & Adler(2004: 50-51)

둘째, 노조 재활성화 전략으로 조직 재구조화(혹은 조직혁신)는 노조

를 통합하고 내부구조를 개혁함으로써 규모의 경제와 합리화를 통해 노동시장에서의 영향력과 정치적 역량을 강화하는 것이다. 노동조합이 통합을 하는 주요한 이유는 조합원 감소, 노조들 사이의 조직영역 중복, 규모의 경제부족, 노조의 재정적 어려움, 교섭력 제고의 필요성, 공세적인 조직영역의 확장 등이다(안정화, 2002). 일반적으로 노동조합 통합의 유형은 통합의 동기와 유형에 따라 수세적 통합, 조직강화 통합, 확장 통합으로 구분되기도 한다. 먼저, 수세적 통합은 노조 해산이나 향후 불리한 결과를 사전에 방지하기 위한 것이며, 조직강화 통합은 해당 산업 또는 직종에서 노조의 지위를 강화하기 위한 목적으로 하는 것이고, 마지막으로 확장 통합은 주된 통합 추진 주체인 노조가 대규모 노조로 세력을 확장발전하거나 새로운 조직영역을 개척하기 위한 것이다(Undy, 1999).

그런데 노조 통합의 동기는 노동조합을 둘러싼 환경변화와 노동운동이 처한 위기와 무관하지 않다. 결국 노동조합을 둘러싼 환경의 적대성과 불확실성의 증가가 노동조합들로 하여금 환경에 보다 잘 적응하기 위한 전략의 일환으로 노조 통합을 추진하도록 하는 것이다.⁷⁾ 그러나 최근 노조 통합은 그 빈도와 규모 면에서 볼 때 과거 노동조합들의 자연발생적인 조직구조상의 변화가 아닌 전략적인 조직 통합으로 나타나고 있다. 특히, 독일의 베르디(Ver.di)나 영국의 Unite의 경우는 확장 통합에 해당된다고 볼 수 있다. 미국, 영국, 호주 노총이 조직화 모델을 선택한 이후에 노조 내부 조직의 개편을 꾀한 것은 노조의 추가적인 자원 확보와 힘의 증가에 기반해 비조합원의 노조 가입을 촉진하기 위한 전략적인 측면

7) 미국 노총(AFL-CIO)에서 조직화 사업이 진행되는 5년 동안(1995년~2000년) 조합원은 2배(100,000명 → 200,000명) 이상 증가했다. 하지만 이러한 수치는 조합원들의 상실된 부분(정리해고, 폐업, 재배치, 퇴직 등)을 제외한 통계이며, 전체적 규모에서 조직 노동자 증가 효과는 상대적으로 몇몇 노조에서만 해당된 것이다. 실제로 2000년에 조직화된 노동자들의 80%가 AFL-CIO의 66개의 합병된 국제적 노조들 중 10개에 의해 충원되었고, 단지 3개의 조합에 의해 50%가 충원(SEIU는 2000년에 70,000명 충원)되었다.

에서 고려된 것으로 볼 수 있다.

셋째, 노조 재활성화 전략으로서 파트너십의 의미는 새로운 이익의 모색이 가능할 수도 있으며, 고용조건 개선이 이루어진다면 비조합원 사이의 노조 도구성에 대한 인식이 개선되고 노조에 대한 부정적 이미지 개선 효과가 가능하다는 것이다(Kelly & Waddington & Heery, 2002; Ficher & Greer, 2004). 1970년대 이후 논의되었던 사회적 협의, 삼자주의, 사회적 대화, 사회협약 등은 주로 유럽에서 진행되었지만, 노조 재활성화와 관련해서는 영국과 미국에서 사회적 파트너십이 논의되었다. 일반적으로 사회적 파트너십(social partnership)이란 공동의 문제에 대한 토론장과 해결책을 얻기 위해 설계된 다양한 사회파트너들 간의 일련의 상호작용으로, 그 상호작용 방법, 수준, 형태 등은 나라별, 시기별로 다양하다.

과거 노동운동 진영의 비판가들은 사회적 파트너십을 정체되고 방어적인 노조주의와 연계시켰다. 하지만 최근의 사회적 파트너십 논의는 노조와 조합원들에게 파트너십이 여러 가지 긍정적인 결과를 낳을 수 있고, 상이한 노조 역량을 활용하여 보다 지속적인 접근을 취하거나 생산 및 노동시장 조건의 다양성을 활용하는 것이 가능하다는 주장을 제기하고 있다(Ficher & Greer, 2004). 한편 영국 노총(TUC)의 신노조주의 등장은 파트너십의 공식화를 채택한 대표적인 사례로 꼽을 수 있으며, EU 현장에 포함된 사회적 파트너십 내용은 수세에 몰린 영국 노총에게는 매력적인 대안으로 비쳐질 수밖에 없었다(Kelly & Waddington & Heery, 2002).⁸⁾ 반면에 이탈리아 노조운동은 사회적 파트너십과 조직개

8) EU현장의 사회적 파트너십 내용은 ①기업 경영 목표를 노사가 공유하는 것, ②노사는 서로 다르지만 존중되어야 할 이익과 우선순위를 인식하는 것, ③고용의 탄력성과 고용안정의 동시 실현을 위해 기술과 자격의 전환성을 확보하는 것, ④종업원의 개인적 발전을 위한 기회를 제공할 수 있어야 하는 것, ⑤공개적이고 충분한 정보에 기초한 협의를 보장하는 것, ⑥파트너십의 효과를 높이기 위해 종업원에 대한 동기부여를 강화하는 것을 내용으로 하고 있다.

혁(노동자 토론과 참여)을 결합시켜 사회적 파트너십이 엘리트에 기초한 코포라티즘으로 퇴보하는 것을 막았다(이명규·김현우·이상훈, 2005).

결국 사회적 파트너십은 노조의 전략과 자율적 조직역량에 보충될 때 노조 재활성화에 보다 기여할 가능성이 있다. 노조 재활성화를 촉진하는 통합적 전략을 위한 파트너십은 특정 지역이나 전반적 사회정책 영역 모두에서 동맹자들에게 광범한 사회적 의제를 제공할 수 있어야 한다. 때문에 파트너십과 노조 재활성화의 관계는 엄격한 조건하에 논의되어야 하나, 어떤 나라들에서는 노조 활동가들이 제도화된 파트너십에 지나치게 의존하여 다른 전략들을 방기하거나 사회에서 고립되기도 했다(이명규·김현우·이상훈, 2005).

네 번째로, 노조 재활성화 전략으로 정치적 행동전략을 들 수 있다. 노동조합은 국가의 정책결정과정에서의 참여를 포함하여 이용 가능한 제도적 자원에 의존한다. 일반적으로 노동조합이 추구하는 정치 참여 유형의 차이는 각 나라별 제도적 차이(법률적 틀, 단체협약 효력확장 제도 등)에서 비롯되었다(Hamann & Kelly, 2004). 특히 각 나라들의 노동조합은 정치사회적 동원과정의 결과로 획득한 조직 내외부적 제도화를 활용하여 노동조합에 유리한 입법이나 코포라티즘적 노동시장 규제를 가능하게 했다. 여기에서 규제는 노동조합이 국가의 정책개발과 의사결정과정에 전략적으로 개입하는 것, 정치·사회적 기능과 질서를 유지하기 위해 정치적 행동을 하는 것 등을 의미한다.

노사관계 측면에서 보면 사회정치적 시스템이 제도화된 나라들의 노조는 조합원 수 감소가 생존에 급박한 위협이 되지 않고 노동시장과 사회정책에 미치는 영향력이 작기 때문에, 조직화에 대한 관심은 덜하다. 만일 노동조합이 적절한 정치적, 제도적 지원을 확보하고 있다면, 조합원 동원, 미조직 노동자 조직화, 사회운동과 연대, 현장 주도의 사업 지원에 주력하지 않을 가능성이 크다. 조직화는 노동조합을 오랫동안 영향력 있

는 실제로 유지하기 위해서 필수적인데, 제도적 지위가 강화되면 오히려 조직화 사업에 힘을 쏟지 않는 역사적 아이러니가 발견되고 한다. 실제로 영국과 미국의 경우 정치적 행위자로서 노동조합의 위상을 정립하는데 성공하지 못한 반면에, 이탈리아의 경우 사회적 협약이나 파업 등과 같은 노동자 동원의 결합을 통해 정치적 영향력을 강화하였고, 이는 노조 층원의 회복과 연결되었다.

2) 주체들의 연대를 통한 노조 재활성화

앞에서 살펴본 바와 달리 기존의 노조운동의 방향과는 전혀 다른 새로운 것을 고안(사회운동적 노동조합주의, 지역에 기초한 노동조합주의, 국제적 연대 등)하고 제안하는 노동운동의 흐름이 있다(Frege & Kelly, 2003; Turner, 2005; Moody, 1997·1999; Waterman, 2000·2005·2007; 몽크, 2000; 하이만, 2000; Tattersall, 2005; Wever, 2001; Janice Fine, 1994). 특히 서구의 관찰자들은 그들 나라의 노동운동의 위기의 새로운 돌파구를 찾기 위해 제3세계 노동운동(남아프리카공화국, 브라질, 한국 등)의 활력적인 지점들을 서구 사회에 적용하려 했던 것이다. 이렇게 제3세계 노동운동 경험을 토대로 새로운 노동조합운동의 노선으로 제안된 것이 바로 사회운동적 노동조합주의이다.⁹⁾

이들이 제시한 새로운 노동조합운동의 특징은 △사회적 이슈의 포괄

9) 사회운동적 노동조합주의라는 이념은 남아공과 브라질의 노동운동에 대한 연구가 강조하는 바처럼, “그 구성기반이 공장 문을 넘어서 더 널리 뻗어나가며 그 요구들이 광범한 사회적, 경제적 변화를 포괄하는” 그런 노동운동에 대한 것이다(Moody, 1997:448). 또한 사회운동적 시각에서 중심적인 것은 노조 민주주의와 지도부의 책임성, 조합원 능동화와 참여, 노조의 성장과 층원에 대한 몰두, 단순히 노조원을 확장하는 것조차 넘어서서 노동계급의 다른 부문들·조직들에게까지 이르는 전망과 실천 등이다(Moody, 1998:468).

-신사회운동과 연대 등-(Moody, 1997; 하이만, 1999; Weaver, 2000; Waterman, 2005), △국제주의적 연대(제이 마이어, 2000; Moody, 1997; Waterman, 1998·2000·2005·2007), △밑으로부터의 운동 -공동체와 결합, 내부 민주주의 등-(하이만, 1999; 몽크, 2000; Waterman, 2000)등의 세 가지로 구분할 수 있다. 이 중에서 하이만(2000)은 노동운동의 대안으로 신사회운동 의제, 경쟁력에 대한 민주적 대항 프로젝트, 사회적 경제, 국제적 연대 등을 제안하고 있다. 특히, 하이만(2000)은 서유럽 노동조합의 대안 시나리오의 하나로서 대중운동 조직모델을 제시하고 있다. 하지만 이와 같은 내용은 주로 연합형성전략과 국제연대전략으로 묶여질 수 있으며, 최근에는 이와는 다른 전혀 새로운 노조 유형을 제시하는 논자들도 있다.¹⁰⁾

첫째, 타 사회운동부문과의 연대를 통해 노동부문의 협소한 이해대변을 확장함으로써 정부에 압력을 가하기 위한 자원 획득이 요구된다(하이만, 2000; Turner, 2005; Hurd & Milkman & Turner, 2002). 특히, 노조 연합은 노동조합과 시민사회 내 여타 비노동조합 조직 사이의 공통의 목표를 추구하기 위한 공동 행동을 의미하며, 중장기적으로 시민사회의 조직이나 결사체들과의 노동조합의 제휴 형성 과정을 의미한다. 허드와 밀크만 외(Hurd & Milkman & Turner, 2002)는 연합형성이 지역차원에서 다양한 이슈로 이루어질 수 있다고 보고 있으며, 그 예로 1999년 시애틀 연합을 꼽고 있다. 결국 노조 재활성화 방안과 연계시킬 경우, 노조

10) 새로운 노조 운동에 대한 논의들은 노조의 대표 형식 변화에 초점을 맞추고 있다. 먼저, 체이슨(Chaison, 2006)은 노동조합 리뉴얼(Union Renewal)을 노조의 대안으로, 프리만(Freeman, 2002)은 노동자들이 단체교섭과 대표권교섭(다수인정)에 구애받지 않는 새로운 형태의 대표 형식인 ‘오픈 소스 노조주의(open-source unionism)’를 대안으로, 헤셔(Heckscher, 2006)는 노동조합의 새로운 이해 대변의 필요성을 언급하면서 네크워크형 조직으로 ‘결사체 노동조합주의(associational unionism)’를 주장하고 있다. 하지만 이는 노동조합의 정체성이나 노동조합 맥락 등의 흐름에서 탈각된 측면이 있고, 노동운동이 부닥치고 있는 변화의 지형과 다소 무관할 수 있다.

는 반전, 인권, 환경 캠페인 등의 다양한 사회적 문제에 활동적이어야 한다는 것이다.

이와 같은 흐름에서 대표적인 것이 사회운동적 노동조합주의(Social Movement Unionism)인데, 이에 대한 논의는 논자에 따라 개념과 의미가 다르고 또 그 함의가 서로 일치하지 않고 있다.¹¹⁾ 하지만 대체적으로 이들이 사회운동적 노동조합주의 개념을 통해 주장하는 것은 노동조합운동이 그 활동 영역과 대상을 노동조합 및 그 조합원의 틀에 가두지 않고 노동계급 전체와 근로인민 대중으로까지 넓혀야 한다는 것, 또는 좁은 의미의 경제적 이해관계의 문제들에서 나아가 근본적인 정치적, 사회적 이해관계의 문제들까지 확대시켜야 한다는 것이다.¹²⁾ 서구에서 그 예로서 노동조합이 지역사회 구성원들이 좋은 일자리를 확충하고 보호하기 위해 작업장의 아웃소싱을 저지하거나 노동시간 단축을 통한 일자리 창출(다임러 크라이슬러 사례) 등을 피한 구체적인 사례들이 보고되고 있다(Schenk, 2003).

둘째, 다국적 기업에 대한 정보의 교환, 노조 교섭력 강화와 조합원 동원역량의 강화가 필요하다(Moody, 1997·1999; Waterman, 1998·2000

11) 워터만(Waterman 2005)은 사회운동적 노동조합주의의 용어법과 적용범위를 3가지로 구분하고 있다. 첫째, SMU(Social Movement Unionism)를 기존부터 일반적으로 지칭하는 사회운동 노조주의로 규정하고, 현재 진행 중인 논의나 토론을 위한 포괄적인 용어라고 규정하고 있다(기존 노조 모델 9가지 기준/지표). 둘째, ISMU(International Social Movement Unionism)는 국제적 사회운동 노조주의로 지칭하고 계급-민중 해석 또는 무디식 해석이라고 규정하고 있다. 셋째, NISU(New International Social Unionism)인데, 이는 새로운 국제적 사회적 노조주의로 지칭하고 계급-새로운 사회운동 해석이자 자신의 해석이라고 규정하고 있다. 이를 위해 워터만은 새로운 노동자 국제주의 10가지 기준/지표(a. 원조 모델은 한방향이나 새로운 모델은 쌍방향 지향. b. 풀뿌리 민주주의, 공동체, 공공성(제)에 관심)을 제시하고 있다.

12) 하이만(Hyman, 1999)과 실버(Silver, 2003)는 기업별 노동조합의 형태가 과거만큼 효과적이지 못하기 때문에 지역에 기반한 대안적 조직체계가 필요하며, 이러한 노동운동은 궁극적으로 더 넓은 지역사회운동과 연계되어 활성화되어야 한다는 것이다. 타터솔(Tattersall, 2005), 웨버(Wever, 2001) 또한 기존의 노동운동에서 관심을 갖지 못했던 지역사회와의 결합을 주장하고 있다.

·2005·2007; 몽크, 2000; 하이만, 2000; Hurd & Milkman & Turner, 2002). 이는 새로운 노동조합운동의 대안으로 노동운동이 작업장 이외의 문제에 관심을 갖고 사회운동과의 결합하는 형태가 되어야 한다는 것이며, 동시에 국제주의적 측면에 노동조합이 관심을 가져야 한다는 것이다.

특히 워터만(Waterman 2005·2007)은 최근에는 인간 소외의 모든 형태에 맞서는 투쟁을 ‘사회적 해방’(social emancipation)으로 규정하고, 신자유주의에 저항하는 노동자 국제주의의 확장의 필요성을 강조하고 있다. 니어리(Neary, 2001)나 정진상(2003) 또한 시각의 차이는 있지만 노동운동의 대안으로 노동운동의 국제주의적 시각으로 반세계화(반자본주의) 투쟁을 역설하고 있다. 하지만 노동운동의 국제연대 전략은 국제연대의 활동이 유용한 서유럽 노조에서 주로 제시되고 있으며, 제3세계 나라들에서는 세계사회포럼(WSF) 등의 형태로 그 가능성이 제시되고 있다.

3) 조직화 전략의 비판적 시각과 검토

앞에서 살펴본 노조 조직화 논의를 비판적인 시각으로 보는 입장이 있다. 조직화 전략에 비판적인 사람들은 그것이 기껏해야 미봉책이나 성과가 일정치 않다고 지적하고 있으며, 이는 “일부 논자들이 주장하는 바대로 조직화 전략을 조직화의 지름길이라고 보는 것은 문제가 있다.”는 입장인 것이다(Moody, 1997; Stirling, 2005; Fairbrother, 2000·2005; Turberville, 2004; Wever, 2003).

첫째, 무디(Moody, 1997: 447~448)는 기존의 미국 노동운동 내의 논쟁은 낡은 실리적 노조주의의 ‘서비스 모델’과 보다 새로운 ‘동원형’ 내지 ‘조직화 모델’의 대립구도가 노조위계의 문제, 즉 노조원들의 통제 및

지도부 책임성의 결핍 문제를 논쟁 바깥에 남겨 놓고 있다고 본다. 또한 단순히 '조직화 모델'과 '서비스 모델'을 대립시키는 것은 의제를 하나의 제도로서의 노조, 즉 "조직화를 통한 성장이나 위로부터의 일회적인 조합원 동원을 통한 협상상의 효율성에만 집중함으로써 논의를 협소하게 만든다."고 비판하고 있다.

둘째, 스티링(Stirling, 2005)은 기존의 레토릭 수준의 노조 조직화 전략(충원, 서비스, 해동, 파트너십)을 비판하면서 새로운 노조 전략을 제안하고 있다. 특히 그는 미국의 조직화 전략 경험을 예로 들면서 "조직화 전략은 비용이 많이 들고 위험요소가 많고, 동시에 기존 노조들의 문제점을 남겨둔 채로 신규 충원에만 몰입하는 것"이라고 비판하고 있다. 또한 스티링은 영국의 노조 조직화 전략이 미국 노조의 전략을 벤치마킹한 것인데, 그 핵심은 조합원 충원과 노동조합의 생존을 위한 것에 불과했으며, 이를 위해서 노동조합은 작업장에 초점(단체협상, 노조 민주주의, 리더로서 작업장 활동의 역할 등)을 맞추어야 한다고 보고 있다.

셋째, 페어브라더(Fairbrother, 2000·2003)는 기존 노동조합의 조직을 하락이나 구조 개혁에 대한 논의에서 출발했던 노조의 조직화 논의의 초점이 "노동운동의 형태가 아닌 대체로 조합원 충원과 유지에 머물고 있다."고 비판하고 있다. 특히, 노조 조직화의 관점은 "현재 노동운동이 처한 위기 문제를 분석하는 데 있어 여전히 무효하다."고 평가한다. 대신 그는 노조 재활성화 전략으로 노동조합의 생존과 작업장 내 발전, 조합원 충원과 새로운 활동가 세대들 보충, 구조조정 시 작업장 활동 수립, 일반조합원과 간부 간 상호 협력 증진, 국제노동운동 모색의 필요 등을 주장한다. 특히 페어브라더는 작업장에 기초한 노동운동의 중요성과 지역수준의 조직 형태(분권화)에 관심을 두고 있다. 구체적으로 그는 노조 재활성화를 위한 전제조건으로 리더십의 전환, 조합원의 참여, 조합원 교육과 파벌주의 극복을 꼽고 있다.

결국 이들은 "노조 재활성화의 측면에서 조직화 모델에 초점을 맞추는 일이 많은 이들에게 공통의 물질적 이해관계를 상기시키고 다양한 이익집단들의 집합적 노력을 발생시키는 데 도움을 주는 유용한 수사적 장치"가 되고 있다."고 보는 것이다. 또한 이들은 "노동조합이 조직화 모델을 채택하는 근거에 대한 비판적 검토가 필요하다."고 주장한다. 따라서 이러한 비판적 논의에 주목한다면, 조직화 모델이 개별 나라들의 상이한 맥락 속에서 존재하는 노동조합의 상황과 위기 문제 해결에 꼭 적절한 해답인지 검토해 볼 필요가 있다.

4. 글을 나가며

앞에서 살펴본 노동운동의 재활성화 전략에 대한 논의는 크게 두 가지 흐름으로 구분할 수 있다. 첫째, 기존의 노동조합 권력과 자원을 재분배하는 방식으로 조합원의 유지(서비스)와 충원(조직화)을 통해 노동조합의 변화를 추구하는 것, 둘째, 사회운동과 연합하거나 국제연대와 같이 노동운동이 공장을 넘어서서 다양한 사회문제에 참여할 뿐만 아니라, 노동운동이 세계 수준의 정의와 연대운동의 주체가 되는 것이다.

그렇다면 서구의 노동운동 재활성화 전략이 한국 노동운동에 주는 시사점은 무엇일까. 기본적으로 노조 재활성화 문제는 기존의 노동조합 정체성과 조직화 및 재구조화, 파트너십, 정치 행동 그리고 작업장 재구조화 등의 맥락 속에서 논의되었으며, 이는 기존의 노조 권력과 자원의 재분배를 통한 변화였다. 반면에 지역사회 노조주의는 지역의 독특한 문화를 노조 조직 속에 체현할 때 가능하고, 사회운동적 노동조합주의는 노동조합의 행동과 참여가 지역수준에서 연계되었을 때 가능하다.

따라서 현재 노동운동의 재활성화 전략으로 제시되고 있는 노조 조직

화 모델이나 사회운동적 노동조합주의는 노동운동이 거듭나기(부활, 소생, 재활성화) 위한 방안 중 하나이지 유일한 방안(one best way)은 아니다. 일례로 노동운동의 사회운동 연합형성이나 국제연대 문제가 노조 전략으로 점차 중요시되고 있으나, 과연 노조 재활성화의 본연의 목적에 어떠한 기여를 했는지는 속단하기 이르다.

하지만 민주노총의 경우 공식적인 전략으로 채택되지는 못했으나 지난 2000년 한국 노동운동의 발전 전략으로 11개 영역이 제시된 바 있다.¹³⁾ 그러나 현재 한국 노동운동의 재활성화 전략은 주로 노조 조직화나 재구조화(산별전환) 그리고 정치세력화만이 강조되고 있다. 노동운동의 재활성화 전략은 노동조합의 생존과제인 동시에 성공과제인데, 이는 국가와 자본과의 싸움에서 노동운동이 유리한 고지를 차지하기 위함이다. 따라서 노조 재활성화 문제는 그 주체들에게 동기를 부여할 방향 제시가 훨씬 더 본질적인 문제일 수 있다. 결국 노동운동은 노조운동의 이념 재정립, 이념적 정당성 회복, 근본적인 가치와 목표 재구성, 도덕적인 리더십 제시, 보편적 이해의 담지자로서의 역할 등을 제시할 필요가 있다.

13) 지난 2000년 민주노총의 <노동운동발전전략> 보고서에서는 ①이념의 재정립, ②노동운동의 사회경제정책의 수립, ③노정관계와 정책참여, ④노사관계와 중앙교섭, ⑤시민-사회단체-민중운동과의 공동전선 구축, ⑥언론/홍보, ⑦노조내부구조의 혁신, ⑧노동조합 조직구조의 변화, ⑨재정구조의 혁신, ⑩노동운동의 정치적 진출, ⑪국제정책 등이 노동운동의 발전 전략으로 이미 제기된 바 있다. 민주노총의 <노동운동발전전략>과 관련된 보고서는 조돈문·임영일·윤진호 외(2000), 조돈문(2005), 이병훈·정이환 외(2007) 등을 참조할 것.

제3장 외국 노동운동의 재활성화 전략

제1절 영국 노조운동의 재활성화 전략: 파트너십과 조직화

1. 들어가며

영국은 지난 20여 년간 노동조합운동의 위기를 다른 어떤 나라에 비해서도 크게 겪고 있다. 신보수주의 정권의 노골적인 반노조정책, 급격한 민영화와 탈규제 정책의 도입, 노동시장의 유연화 등은 영국에서 특히 심하게 나타났고 노동조합은 여기에 직접적인 타격을 받았다. 따라서 노동운동의 재활성화를 위한 모색과 실천이 영국에서 특히 두드러지게 나타난 것은 이러한 위기의 심각성에 비추어보면 자연스러운 일이다.

특히 영국의 노동조합은 직접적으로 급격히 감소하는 소속 조합원과 조직을 하락에 시달렸다. 노동조합 조직의 존립 자체에 위협이 될 정도로 재정적 자원이 줄어들었고 이에 대해 영국의 노동조합은 조직 통합을 통해 ‘규모의 경제’를 근근이 유지해 나갔다. 따라서 신규 조합원의 모집과 충원을 둘러싼 사업과 실천들이 매우 활발히 진행되었다. 그런데 이러한 신규 조직화 사업에서 특징적인 것은, 기존의 멤버십 확충 노력과 비교하여 1990년대 이후의 조직화 사업은 이전까지 노동조합이 조직 확대 노력을 피하지 않았던 새로운 산업의 새로운 노동자 집단이 주요 대

상이었다는 점이다. 여성, 청년, 비정규직, 소수인종 등이 그 대표적인 집단들이다. 1990년대 중반 이후 전국조직들은 이러한 새로운 사업을 ‘조직화 모델’(organizing model)로 구체화하였고 보다 공격적인 사업을 추구하였다.

우선 1990년대 중반 영국 노총(TUC)을 중심으로 제안된 ‘신노조주의’(New Unionism)의 내용을 살펴보도록 한다. 여기에는 매우 다양한 요소가 담겨 있지만 핵심에는 사회적 파트너십과 조직화 사업이 자리잡고 있다. 1997년 신노동당 정부의 집권 이후 본격화되고 있는 ‘신노조주의’는 사회적 파트너십과 조직화 전략의 양 날개로 구성되어 있다고 해도 과언이 아니다. 일견 두 전략은 모순적으로 보이지만 그것은 영국 노동운동의 활성화 전략의 특징이다.

2. 배경: 노조운동의 위기와 ‘신노조주의’ 노선

영국의 노동조합은 1980년대 이후 쇠퇴일로를 걸어 왔다. 1979년 집권한 대처의 보수당 정부의 신자유주의적 노동정책과 노조에 대한 공격으로 노동조합은 조직률 감소, 전투성의 상실, 정치적 발언권의 약화 등을 겪었으며, 그 결과 영국 사회 내에서 막강한 권력을 행사하던 노동조합의 힘은 형편없이 줄어들었다. 17년간의 보수당 집권 시기에 전후 형성되어 온 노사관계의 합의시스템이 깨어졌고, 노사관계의 자원주의 전통을 위협하는 강력한 법적 규제가 행해졌으며, 노조운동은 심각히 위축되었다.

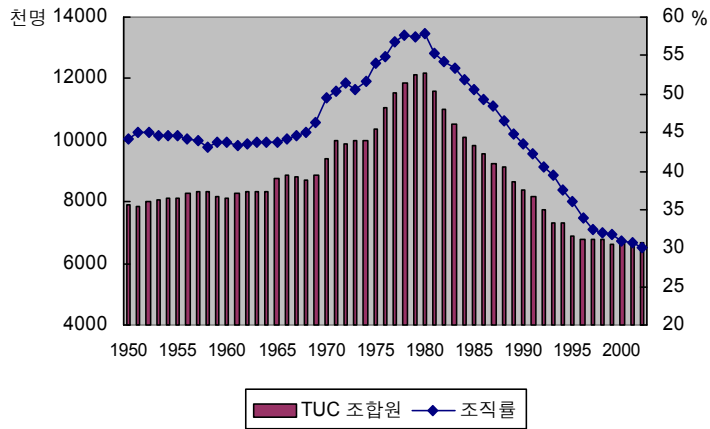
보수당 정부의 노동정책의 기본방향은 정책결정 과정에서 노동조합의 배제, 노동조합활동의 법적 제약, 노동시장의 탈규제 등으로 구성된다(오건호, 1996). 먼저 대처 정부는 1970년대 중반에 노동조합이 정부의 정

책결정 과정에 참여하는 일정한 코퍼라티즘 시스템을 허물어 버렸다. 국가경제개발위원회, 알선조정위원회, 인력관리위원회 등 코퍼라티즘 기구들은 보수당 정부하에서 위상 약화 또는 폐지를 경험하였다. 둘째, 각종 노동관련 법제를 개악함으로써 노동조합 활동을 제약하였다. 1980년 법개정을 통해 파업 시 피케팅의 면책범위를 축소하였고, 1990년에는 아예 모든 종류의 2차 단체행동(다른 고용주에게 영향을 미치는 단체행동 혹은 연대지연파업)을 금지시켰으며, 파업 비참여 조합원을 노조가 제재할 수 없도록 조합원의 파업거부권을 법으로 명시했고, 1993년에는 단체행동에 의해 피해를 입은 시민들이 노조를 상대로 소송을 제기할 수 있는 권리를 제정하였다. 또한 단체행동의 절차에 대해서도 강하게 개입하였다. 1984년에 노동조합법 개정을 통해 단체행동을 위한 조합원 비밀투표를 의무화하는 것을 시작으로 1994년 영국의 고등법원은 사용자의 요구 시 노조는 파업투표에 참가한 노동자의 이름과 주소를 제출해야 한다는 판결을 내리게 되었다. 여기에 더해 노조운영 자체에 대한 법적 개입을 시도하였다. 노조재정의 운영을 감사하는 기구의 신설, 조합비 원천공제 제도(check-off system)의 엄격화, 직장위원들의 유급 작업면제권 축소, 클로즈드숍에 대한 법적 금지 조치 등이 대표적이다. 마지막으로 노동시장의 탈규제정책을 통해 노동조합의 세력 약화를 꾀하였다. 가장 대표적인 것이 임금위원회와 최저임금제도의 폐지이다.

이러한 보수당 정부의 반노동정책의 영향으로 영국 노동조합운동은 급격한 쇠퇴에 직면하게 된다. [그림 3-1]에서 볼 수 있듯이, 전후 영국의 노조 조직률은 45% 내외를 유지하다가 1960년대 말부터 급격한 상승을 기록하여 1980년에 57.9%로 정점을 기록하였다. 그러나 그 후 조직률은 지속적으로 하락하여 2002년 현재 30.0%에 머물고 있다. TUC 조합원의 수 또한 조직률과 거의 동일한 추이를 보이고 있다. 특히 1970년대에 조합원 수가 비약적으로 증가하여 1980년에 12,173천명으로 최

고 정점에 도달한 후 TUC 소속 조합원 수는 급감하여 2002년 현재 6,685천명으로 1980년 기준으로 45.1%의 조합원을 잃어버렸다.

그림 3-1) 영국의 노조 조직들과 TUC 소속 조합원 수의 추이 (1950~2002)



출처: Fernie and Metcalf(2005) Appendix, pp. 232~3.

이러한 영국 노동조합의 조직률 추이를 분해해 보자([표 3-1] 참조). 먼저 산업별로 조직률 추이를 보면, 광산업·제조업·건설업 등 전통적으로 영국 노동조합이 세력이 매우 강했던 산업에서 1980년대 이후 조직률 하락이 매우 크게 나타나고 있음을 알 수 있다. 반면에 운수통신, 에너지, 교육, 보건, 공공행정 등의 산업에서의 조직률은 일정한 수준에서 하락을 경험했지만 여전히 40~50% 대의 조직률을 유지하고 있다. 부문별로 보면, 민간부문은 1972년의 46%에서 1998년에 오면 19%로 급감하였던 데 비해, 공공부문은 73%에서 59%로 변화하여 여전히 매우 높은 조직률을 기록하고 있음을 알 수 있다. 1970년대 후반 이후의 또 다른 변화는 생산직과 사무전문직의 노조 조직률의 역전 현상이다. 1972

년에 생산직 노동자의 조직률이 52%에서 1998년에 28%로 하락한 반면, 사무전문직 노동자의 조직률은 같은 기간 34%대로 동일한 조직률을 기록하고 있어 결과적으로 현재 사무전문직 노동자의 조직률이 더 앞서게 되었다. 또한 성별 조직률 추이도 여성 노동자의 조직률이 1998년 현재 28%로 남성의 30%에 근접하게 되었다. 요약하면 전통적으로 남성 노동자를 중심으로 조직률이 높았던 부문(제조업, 광산업, 민간부문, 생산직)의 조직률은 크게 하락한 반면, 공공부문의 하락률은 상대적으로 적었다. 공공부문의 조직률이 비교적 안정적인 것은 여성 노동자와 사무전문직(white-collar)의 안정적 조직률과 일정한 상관관계를 갖는 것으로 보인다.

[표 3-1] 주요 산업별, 부문별, 성별, 직업별 노조 조직률 추이 (단위: %)

구분	1901. 6	1931. 5	1955	1972	2001
농림어업	1	5	22	26	9
광업	61	60	93	87	25
건설업	25	24	42	33	19
제조업	18	27	47	59	27
운수통신업	17	61	86	79	42
에너지산업	13	22	73	88	53
도소매업	3	8	12	12	12
금융서비스업	2	18	31	37	27
교육	4	51	69	67	53
보건	15	32	41	49	45
공공행정	4	55	70	73	59
민간부문	18	30	41	46	19
공공부문	11	26	74	73	59
남성	17	31	55	59	30
여성	4	12	24	34	28
생산직	20	24	49	52	27
사무전문직	12	21	31	34	34
전체	13	25	43	49	30

출처: Gospel(2005) p. 28.

조직률 및 조합원 수 감소와 더불어 지난 20여 년 동안 영국의 노사 관계는 ‘위기’와 ‘단절’을 경험하였다([표 3-2] 참조). 먼저 조직률 하락

은 곧바로 단체교섭 적용률의 하락으로 이어지고 있다. 1998년 현재 민간부문의 적용률은 30%까지 하락하였다. 다음으로 단체교섭의 형태와 수준에서의 분권화가 급속히 진행되었다. 2차 대전 이전까지 영국에서 가장 중요한 단체교섭은 노동조합과 산업의 사용자대표가 참여하는 전국 수준의 산업별교섭이었으나, 60년대 말 전국적 수준보다는 지부 차원에서 단체교섭의 중요성이 알려지면서 직장위원(shop-stewards)조직을 중심으로 한 작업장 노조가 영국 노사관계에서 부각되기 시작했다. 노조 지부 수준의 교섭은 지부에 따라 각기 다양하지만 크게 작업장교섭(workplace-based), 기업별교섭(single-employer), 지역별교섭(multi-employer) 등으로 구분된다(오건호, 1996). 1980년대 들어서는 지역별교섭에서 기업별교섭으로, 그리고 기업별교섭에서 작업장교섭으로 초점이 옮겨 가는 분권화(decentralization)가 심화되고 있는 것이다. 실제로 복수사용자 교섭의 적용을 받는 노동자의 비율이 1972년에는 43%에 달했지만, 1998년에 오면 15%에 불과하다. 여기서도 민간부문의 하락폭은 매우 심한데, 민간부문의 경우 복수사용자 교섭에 포함되는 노동자의 비율이 1998년 현재 5%로 단체교섭이 이루어지더라도 그 수준은 대부분 기업별교섭에 국한되고 있는 실정이다.

[표 3-2] 영국 노사관계의 역사적 변화

	단체교섭 적용률 (%)			복수사용자 수준의 단체교섭 적용률 (전체 피고용인 대비, %)			연간파업횟수 (조합원 백만 명당)			연간파업 손실일수 (조합원 천 명당)			공동협의 (joint consultation) 적용률 (전체 피고용인 대비, %)		
	전체	민간	공공	전체	민간	공공							전체	민간	공공
1906	15			12			190		1,800						
1935	36			30			152		349						
1955	55			51			261		473						
1972	70	66	78	43	25+		253		1,237			50	42	63	
1998	42	30	68	15	5	42	27		63			50	67	42	

출처: Gospel(2005), p. 30.

노동조합의 쇠퇴는 노동자동원의 약화에서도 찾을 수 있다. [표 3-2]에서 보듯이 영국의 연간파업횟수와 파업손실일수 모두 최근에 와서 급격히 감소하였다. 전통적으로 영국의 파업손실일수는 주요 선진 자본주의 국가에 비해서는 상당히 높은 편이었으나 특히 1990년대 들어서 파업손실일수가 엄청나게 하락하였는데, 이것은 1980년대 이후 노동조합의 동원력 약화가 1990년대 들어와 본격적으로 나타난 것으로 볼 수 있다. 동원의 약화에는 결정적으로 대처 정부의 강력한 파업대응정책과 함께 파업권을 축소시키고 파업절차를 제한하는 일련의 노동법 개악이 무시할 수 없는 영향을 미쳤다.

조직물의 약화, 단체교섭 적용률의 하락, 단체교섭의 분권화, 노동자동원 역량의 약화 등은 노동자의 이익대변 기제로서 노동조합의 유효성을 침해하는 것이었다. 노동조합이 집단주의적 이익대변을 위한 전통적인 기구라면, 대처 정부 집권 이후에는 조합원뿐만 아니라 사업장의 모든 조직구성원이 멤버십을 갖는 공동협의회(Joint Consultative Committee)의 영향력이 커졌다. 대처 정부는 여러 차례의 노동법 개정을 통하여 노동조합보다는 조직구성원의 권익보호가 더 중요하다는 명분을 내세우며 개별 작업장에서 공동협의회를 실행할 수 있는 법적 기반을 마련하였다. 실제 1990년대 중반에 실시된 한 조사연구 결과를 보면, 유노조 사업장의 74%가 공동협의회를 시행하고 있는 반면, 무노조 사업장에서는 단지 34%만이 공동협의회를 시행하고 있는데(이지만, 2003: 259), 이것은 많은 경우 공동협의회가 기존의 노동조합이라는 대화창구를 대체하는 기능을 상당부분 하고 있음을 보여준다. 실제로 노조 조직물이 급속히 하락한 민간부문의 경우 공동협의의 적용을 받는 노동자의 비율은 오히려 높아진 것으로 나온다([표 3-2] 참조).

1970년대 영국 노조운동의 '황금기'와 비교해서 1979년 대처 정부의

집권 이후의 변화는 기존 영국 노동운동과 노사관계로부터의 ‘단절’로 표현될 정도로 컸다. 대략 절반으로 줄어든 조합원 수와 조직률의 급속한 하락, 단체교섭의 쇠퇴와 분권화 등은 노동조합의 대표성과 정당성뿐만 아니라 그 존립의 근거마저 위협할 정도였다. 영국 노동조합운동의 위기는 매우 복합적이었다.

1979년 보수당 정부 집권 이후 정부와 자본의 공세에 대한 영국 노동조합의 대응은 처음에는 방어적 투쟁과 관망으로 나타났다. 여기에 해당되는 시기는 1979년부터 노동당이 선거에서 세 번째 연속 패배한 1987년까지이며, 대응방식으로는 방어적 공세와 대기론이 지배적이었던 시기이다. 이 시기는 조만간 보수당 정권이 물러나고 노동당이 재집권하면 이전의 ‘영광’을 되찾을 수 있다는 기대를 가지고 있었기 때문에 국가와 자본에 대한 태도나 조합원/미조직노동자에 대한 태도, 또는 조합운영 방식에 있어서 전통적인 방식을 고수하였다.

그러나 1987년 이후 1997년 신노동당의 집권에 이르는 약 10년 동안 영국의 노동조합은 전통적인 노동조합주의를 근본적으로 재검토하면서 새로운 모델을 실험하였다. 특히 1993년 온건파로 알려진 존 몽크스(John Monks)가 TUC 위원장으로 선출되면서 시작된 ‘새출발’(Relaunch) 운동과 ‘신노조주의’(New Unionism) 운동이 그러한 새로운 모델과 전략의 실험을 대표한다. 여기에는 TUC 내부조직 개편, 운동전략의 변화, 새로운 조직화 사업, 신노동당과의 관계 조정, 사용자와의 파트너십 추구, 각종 시민단체와의 네트워크 강화, 언론 및 홍보활동의 강화 등 매우 다양한 내용이 담겨있다(윤진호, 1999; Heery et al., 2003). 이 중에서 노조운동의 활성화 전략과 직접 관련되는 사회적 파트너십 전략과 조직화 사업을 중심으로 1990년대 후반 이후 영국 노조운동의 변화를 살펴볼도록 하겠다. 이 두 전략은 영국 노사관계를 바라보는 기본 시각에서부터

일정한 긴장과 모순을 갖고 있는 것이기 때문에 이 둘의 비교를 통해 영국 노동운동의 활성화 전략의 성격을 파악할 수 있다.

3. 사회적 파트너십 전략

1) 파트너십의 추진과 논쟁

TUC는 우선 이전에 보수당 정부와 자본가에 대해서 취했던 적대적인 태도를 바꾸기 시작했다. 이러한 변화는 상대적으로 숙련노동자들이 지배적이고 보수적인 성향인 강한 노조에서 가장 먼저 나타나 1980년대 말과 1990년대 초반에 이르러 전체 노동운동의 지배적인 경향으로 굳었다(Ackers et al, 1996: 26~7). ‘무과업’ 합의와 작업장에서의 노사 파트너십의 추구 등이 주요 내용이다. 이러한 파트너십 추구는 중앙수준에서도 나타나 TUC는 사용자단체인 영국 경총(CBI)과의 유대를 강화하기 위한 시도를 하기도 하였다. 이러한 접근방식은 ‘신현실주의’(new realism)로 불리는데, 기본 의도는 과격하고 비타협적인 노동조합의 이미지를 희석시켜 사용자와 (온건한) 노동자로부터 지지를 확보하려는 것이라 할 수 있다.

이러한 영국 노조의 태도 변화는 1990년대 들어서 ‘사회적 파트너십’(social partnership)으로 정식화되었다. TUC에 따르면, 파트너십은 “기업의 성공적인 운영과 고용주와 노동자, 혹은 고용주 대표와 노동조합 간의 상호인정과 신뢰관계 구축을 위하여 노사가 서로 협력하는 관계”를 의미한다(이지만, 2003: 261). 노동조합의 위기로부터 탈출하기 위하여 TUC는 적대적 노동조합주의로부터 사회적 파트너십으로 노사관계 모델이 변화해야 할 필요성을 강조하였다. 그러나 파트너십 모델은 TUC의

모든 세력들에 의하여 합의되어 전개된 모델이라기보다는 블레어의 제3의 길을 지지하는 신노동당 지지세력에 의하여 강조된 모델이다.¹⁴⁾

1997년 블레어의 신노동당 정부가 들어서자 작업장에서의 노사 파트너십을 지지하는 고용관계법의 제정, 노사파트너십의 육성을 위한 기금 조성(Partnership Fund), 그리고 1999년 TUC의 “진보를 위한 파트너십: 작업장에서의 신노동조합주의”(Partners for Progress: New Unionism in the Workplace) 정책의 수립 등이 연이어 등장하였다.

먼저 1999년 고용관계법(Employment Relations Act)의 개정 작업이 신노동당 집권 이후 TUC와 영국산업연맹(CBI) 간의 노사합의의 과정을 통해 이루어졌다. TUC와 CBI는 1997년 여름부터 노조의 법적 승인문제에 관해 교섭을 시작하여 그해 12월 공동성명에 합의하였는데, 그 주요 내용은 노동조합의 승인은 가능하면 노사의 자율로 하되 이것이 불가능할 경우(즉 사용자가 노조의 승인을 거부할 경우) 노조가 법률로서 승인 받을 수 있도록 한 것이었다. 이에 바탕하여 신노동당 정부는 1999년 1월 종업원 20인 이상의 기업에 대해 노동조합의 단체교섭권을 법적으로 인정하는 것을 주요 내용으로 하는 고용관계법안을 제출하기에 이른다.

이러한 중앙 수준의 사회적 파트너십과 더불어 작업장 수준에서의 파트너십 전략이 TUC의 ‘신노조주의’의 핵심 전략이다. 1990년대 영국의 노사관계는 기업 또는 사업장 수준으로 분권화되어 있었기 때문에 이러한 작업장 수준의 파트너십 전략이 TUC의 사회적 파트너십 캠페인의 요체라고 볼 수 있다. TUC가 추구하는 파트너십의 요소로는 ①노동유연화의 보완장치로서의 고용안정성 보장 노력, ②광범위한 협의 기제를 통한 의사결정 과정에서의 노동자들의 의견 반영, ③공정한 보상제도, ④교육

14) TUC와 노동당 내부에서 이른바 ‘전투적 노동조합주의’를 강조하는 그룹의 영향력은 이들의 지지를 업고 당수로 선출된 키녹(N. Kinnock)이 1992년 총선에서 보수당의 메이저에게 패배함으로써 쇠퇴한 것으로 알려져 있다.

및 훈련 프로그램에의 투자 등이다(이지만, 2003: 263).

영국 노조운동의 파트너십 전략에 대한 평가는 엇갈리고 있다. 쟁점은 크게 세 가지이다.

첫째, 파트너십의 전략과 실행에 있어 과연 노사가 ‘공동이익’(mutual gains)을 얻고 있는가이다(Stuart and Martinez-Lucio, 2002). 긍정적 평가는 일반적으로 노조에 비해 경영진이 좀 더 이익을 얻고 있지만 노조도 일정한 제약 속에서 나름의 이익을 보고 있음을 지적한다. 그러나 보다 부정적 평가에 따르면 파트너십의 이데올로기가 노사 간의 갈등적 이해관계를 무시하고 있으며 대부분의 영국의 사용자들이 여전히 노사관계에서 일반적 자세를 취하고 있음을 지적하고 있다(Kelly, 1996; Bacon and Storey, 2000).

두 번째 논쟁 지점은 파트너십 전략이 작업장 조직에 미치는 영향에 관한 것이다. 켈리(Kelly, 1996)는 사용자와 파트너십이 작업장에서 노동조합의 힘을 위축시킬 수 있음을 지적한다. 특히 작업장 수준에서 종업원 참여 전략이 기존 노조를 통한 대변구조를 약화시키고 있다는 보고가 많다. 반면에 히어리(Heery, 2002)는 파트너십 협약이 조합원의 모집을 증대시켰고 작업장 활동가의 수도 증가시킨 여러 사례들을 보고하고 있다.

세 번째 논쟁의 지점은 노동조합이 파트너십 협상에 있어 방어적인 자세를 취하고 있는가 아니면 선도적인 자세를 취하고 있는가에 관련된다. TUC는 파트너십을 1980년대 이래 조직률 하락과 영향력 감소 추세를 역전시키기 위한 재활성화 전략으로 포괄하였다. 그러나 많은 기업들에서 경영진은 파트너십을 공동의 의사결정을 위한 것이 아니라 보다 개별화된 고용관계로의 이동을 위한 수단으로 여기고 있다는 지적이 있다(Bacon and Storey, 2000). 또한 많은 파트너십 협약이 구조조정과 일

자리 축소라는 환경 속에서 사용자의 주도로 시작되고 있으며 결국 사용자의 구조조정 과정에 대한 노동조합의 순응을 보여주고 있다는 비판적 시각이 존재한다(Heery, 2002: 25).¹⁵⁾ 반면에 파트너십을 보다 참여적인 작업장을 만들기 위한 기회로 노동조합에서 사고해야 하며 실제 노조의 선도적이고 적극적인 참여와 개입 전략이 파트너십을 노조의 재활성화에 기여하고 있음을 지적하는 평가도 존재한다(Munro and Rainbird, 2000).

파트너십에 대한 논쟁은 여전히 진행 중이지만, 실제로 TUC와 주요 거대 노조들의 파트너십 추구 노력에 비해 그것의 확산은 매우 더디다. 그렇다면 영국 경제에서 파트너십 전략이 확대되지 못하고 있는 이유는 무엇인가? 가장 큰 이유로는 파트너십 전략이 영국의 사용자들을 그다지 유인하지 못한다는 점이다(Heery, 2002; 정영태, 2002). 영국의 기업 지배구조와 기업의 자금조달 방식은 단기 성과와 주주가치의 유지 및 극대화에 일차적인 우선권을 부여하는 체제여서, 노동자와 노동조합을 포함한 여타의 이해당사자(stakeholders)의 이익에 둔감하다. 영국의 사용자들은 가능하면 노동조합을 주변화시키거나 회피함으로써 경쟁환경에서의 비용절감 전략을 추구하며 따라서 영국 경제는 노동조합의 파트너십 전략이 발전될 수 있을만한 환경을 제공해 주지 못하는 것이다.¹⁶⁾

15) 일례로 2002년 현재 TUC는 50개 이상의 파트너십 협약을 체결한 것으로 알려졌는데, 최근의 이 협약에서 가장 주목되는 것은 파트너십을 체결한 기업의 대다수가 강한 시장경쟁의 압력을 받아 구조조정을 경험하고 있는 업종에 속한다는 점이다. 또한 이들 중 다수는 사업장에서 기존 정규직 조합원만의 배타적인 대면 원칙을 명문화한 규정이 협약 내에 담겨 있어 '기업별 이기주의'(company egotism)의 표현에 다름 아니라는 지적이 있다(Heery, 2002: 22). 또한 협의 기제를 통한 노동자들의 참여나 작업장에서 차별 금지 또는 직업훈련 투자 등 이른바 '질적인' 협약이, 실제로는 일자리 축소, 노동강도 강화, 임금인상 자제 등 '양적인' 의제에서의 양보와 권리 침해와 교환되는 경우가 많다(ibid, 22).

16) 영국 사용자의 반대 또는 회피를 넘어설 수 있는 방안은 독일의 노사관계에서처럼 중입원평의회를 법률로 강제하는 것이다. 실제 EU 차원의 유럽직장평의회

2) UNISON의 평생교육 파트너십

영국 노동조합의 파트너십 전략의 추진에 대한 여러 논쟁에도 불구하고 파트너십을 통한 노동조합 활성화에 성공적인 사례도 분명히 존재한다. 특히 영국의 공공부문 노동조합을 대표하는 UNISON의 '평생교육'(lifelong learning) 파트너십은 민간부문의 일반적 파트너십과 구별되는 독특한 특징과 함께 노동조합의 내부적 재활성화에 대한 긍정적 기여 때문에 주목을 받고 있다. 대부분의 민간부문의 파트너십이 노사관계에 관련된 매우 다양한 범위에 걸친 이슈들을 포괄한다면, UNISON의 파트너십은 특히 교육훈련 부분에 집중하고 있다는 점이 특징적이다. 때문에 UNISON의 파트너십 전략은 기존 노사관계 구조와는 일정하게 거리를 둔 내용을 담고 있다. 또한 민간부문의 사례와 비교할 때 UNISON의 주도성이 매우 크며 따라서 의제의 정의를 노동조합이 선취하였다는 점이 특징으로 지적된다(Munro and Rainbird, 2007: 420). 공공부문에서 UNISON의 주도로 이루어진 평생교육 파트너십은 그것이 특정 영역(교육훈련과 자기개발)에서의 사용자와의 협력을 통해 조합원에게 구체적인 혜택을 주는 동시에 그것이 조직화의 의제와 긴밀히 결합되는 방식으로 운영된다는 점에서 시사하는 바가 적지 않다.

평생학습에 관한 UNISON과 사용자의 파트너십은 애초에 전국공무원 노동조합(NUPE)이 저임금 육체 노동자(대부분 여성, 파트타임, 소수인종)를 위하여 제공한 내부 멤버십 계발 프로그램(1989년에 처음 시작하였음)에서 발전한 것이었다(Munro and Rainbird, 2000). 프로그램이 확장되면서 UNISON은 영국의 노동교육협회(Workers' Educational Association, 이하 WEA)와 협약을 맺어 공공기금의 모집과 노조 내부 자원의 추가

(European Works Councils)가 영국에도 적용되고 있지만 신노동당 정부는 그것을 매우 느슨한 형태로 도입한 것으로 알려져 있다. 앞으로 이것의 효과가 어떻게 나타날지가 주목의 대상이다.

투입을 도모하였다. 애초에 ‘배움으로의 복귀’(Return to Learning)와 같은 교육 프로그램은 조합원에 대한 패키지 서비스의 일환으로 인식되었으나, 프로그램이 점차 확대되면서 거기에 국한하지 않고 새로운 활동가와 현장 대표자 층의 양성을 위한 교육 프로그램의 잠재력이 주목을 받게 되었다. 1993년 UNISON의 출범¹⁷⁾과 더불어 노조 내부 조직에서의 ‘기회균등’(equal opportunity)과 ‘공정한 대표성’(fair representation)에 대한 강조와 함께 이러한 잠재성은 더욱 주목을 받게 되었다. 기존 NUPE의 저학력·저임금 여성 조합원들의 경우 자기계발 프로그램을 통해 ‘적극적인 멤버십’을 강화할 수 있다는 게 당시의 관심사였다.¹⁸⁾ 이 당시까지만 하더라도 평생학습에 관한 노사 파트너십 이전에 조합원의 참여와 조직력의 제고를 위한 하나의 수단으로 자기계발 프로그램이 주목을 받은 것이다.

UNISON의 노사 파트너십 강좌의 제공은 애초에 실용적인 목적으로 도입되었다. 처음에 의료서비스 부문과 대학에서 시작하여 후에 지방정부와 민간계약업체로 확대되었다. 초기 단계에서는 특히 중앙 및 지역의 노조간부들이 지도적인 역할을 수행하였다. 1996년에 노사 파트너십에 의한 ‘배움으로의 복귀’ 프로그램이 처음으로 East Anglis 지역의 NHS 트러스트에 도입되었다. 수강생들은 10일에 해당하는 유급 근무면제를 받았고 사용자는 영국노동교육협회(WEA)의 수강료를 지불하였다. 이 당

17) UNISON은 보수당정부의 신자유주의적 공세에 대응하기 위해 공공부문 3대 노조, 즉 전국공무원노동조합(NUPE, 60만), 보건의료노동조합연맹(COHSE, 20만), 지방정부공무원노동조합(NALGO, 70만)의 통합으로 1993년 7월에 영국 최대의 단일 노동조합으로 출범하였다.

18) 1998년까지 ‘배움으로의 복귀’ 프로그램 수료자는 600명에 달하였다. 한 평가보고서에 따르면, 수강생의 80%가 여성, 42%가 파트타임 근무자, 76%가 수입이 10,000파운드 이하, 78%가 35세 이상, 91%가 16세 이전에 공식학교교육 중단자, 60%가 자격증이 전혀 없는 노동자들이었다. 이들 집단은 노동조합 내부에서 ‘과소 대표’되고 있던 대표적인 집단이었는데, 프로그램 수료 후 많은 수강생들이 노조 활동에 보다 적극적이 되었고, 일부는 작업장 대표 또는 지부 간부가 되었다고 보고되고 있다(Munro and Rainbird, 2000).

시 파트너십 프로그램에 의한 수강 지원이 비조합원에게도 개방되는 원칙이 수립되었다. 파트너십 프로그램이 성장하면서, 중앙의 노조 간부들은 조합 참여도의 제고를 위하여 현장 활동가들의 참여를 증진시켜야 할 필요를 느끼게 된다.

초기의 파트너십은 UNISON의 독자 프로그램에서와 유사한 혜택을 참여자에게 주게 되었다. 무엇보다 수강생들의 자신감이 향상되었고 비판적 판단능력이 신장되었다는 평가가 나타나게 되었다. 많은 수강생들은 추가적인 교육 및 훈련 코스를 찾아갔고, 어떤 수강생들은 새로운 직무와 경력 개발을 추구하였으며, 또 다른 이들은 자신의 직무를 확대하거나 일에서의 자율성을 증대시킬 수 있게 되었다고 보고하였다. 경영자들도 파트너십에 의해 여러 가지 이익을 얻을 수 있었다. 즉 상대적으로 작은 비용으로 직원의 높은 수준의 인력개발 기회를 제공받을 수 있었던 것이다. 파트너십은 또한 UNISON과의 우호적인 노사관계를 유지할 수 있도록 하였는데, 대표적으로 다양한 수준의 의사소통 채널이 마련되었다.

점차 UNISON이 주도하는 학습 프로그램은 그 사회적 기반을 확대하며 제도화에 성공하였다. 출발부터 ‘배움으로의 복귀’는 보건의료 및 사회서비스를 모두 포함하는 프로그램이었다. 거기에는 개방대학(Open University) 강좌, 전문적인 사회사업 자격증 취득을 위한 과정, 전문적인 보건의료 자격증 취득 과정 등이 포함되어 있을 만큼 야심적이었다. 특히 공공부문 산별노조로서의 UNISON의 지위와 사용자로서의 NHS라는 특성은 전국적인 수준에서 포괄적인 학습체제의 형성을 가능케 하였다. 대표적인 사례로, 1999년에 맺어진 UNISON, WEA, 스코틀랜드 보건국 간에 맺어진 파트너십 협정이 있다. 정부의 기금 지원이 이루어지면서 60개의 ‘배움으로의 복귀’ 강좌가 생겨나 800명의 NHS 직원이 참여하였다(Munro and Rainbird, 2004).

잉글랜드의 NHS의 경우, 미숙련 직원의 훈련 및 개발 문제가 UNISON

의 우선적 관심사였다. 이에 따라 전문 자격증이 없는 직원에게 국가직업자격인증(National Vocational Qualifications)의 2, 3단계 취득의 길을 열어주거나 2001년 4월에 시작된 'NHS 학습계좌'(NHS Learning Accounts)를 통한 자기계발을 보장해 주게 된다. 이러한 시도의 성공적인 실행을 위하여 UNISON은 노조 상근간부를 지역 수준에 파견하여 프로그램 실행을 지원하였다. 이러한 시도는 파트너십의 원칙에 기반한 평생학습(lifelong learning)의 기본틀이 되었다. 더 나아가 2003년부터 공식적으로 NHS대학(NHS University)이라는 독자 법인의 설립이 이루어졌고, 여기에서 보건의료 및 사회서비스 부문 직원들의 평생학습이 UNISON과의 협력관계 속에서 발전하였다(Department of Health, 2007). 지역 수준에서 평생학습을 위한 사회적 기반도 보다 활발히 형성되었다. 2001년에 북아일랜드에서 UNISON의 주도로 '일터에서의 학습'(Learning@Work)이라는 이름의 프로그램이 시작되었는데, 여기에는 정부 대표자, 보건 및 지방정부 사용자, 교육기관 등과 UNISON 지역본부와의 협력이 결정적이었다. 이러한 평생학습을 둘러싼 노사 또는 노사정 간의 파트너십 경험은 훈련과 학습 영역에만 국한되지 않고 일반적인 노사관계의 영역에 까지 그 효과가 전이되었다.

2007년 현재 UNISON과 사용자들의 파트너십을 통해 운영되고 있는 평생학습 프로그램에는 다음과 같은 것이 있다. 여기에서 알 수 있듯이, 평생교육 프로그램의 주요 대상은 저임금, 미숙련, 저학력 조합원이다. 평생교육 프로그램으로 인해 주변부 노동시장에 속한 저임금 노동자 계층에게도 숙련 향상과 경력 개발의 가능성이 열리게 되었다. 과거에는 이들 이차 노동시장의 노동자들에게는 경력 경로(career path)가 존재하지 않아 저임금과 높은 이직률의 악순환에 빠져 있을 수밖에 없었고, 이러한 조건은 이들이 노동조합의 다수를 점하고 있지만 그에 걸맞게 대표되지 못하는 소극적 멤버십을 유지토록 하였다.

【표 3-3】 UNISON의 평생학습 프로그램 내용 (2007년 현재)

조합원 개발 프로그램 (Internal Membership Development Program)	배움으로의 복귀 (Return to Learn)	조합원을 대상으로 자기계발, 전문실력, 연구능력, 수학, 분석력, 컴퓨터 사용능력 등을 교육
	여성의 삶 (Women's Lives)	저학력 여성 조합원을 위한 교육으로 자기계발과 기본적 학습능력의 신장에 초점을 맞춘 교육 프로그램. 자신감 회복, 직장/가족/사회 속에서의 여성의 경험, 기본적인 읽기/쓰기/말하기 및 기본적 연구능력 향상 등으로 구성됨
기본노동교육 (Learning at Work)	기본능력교육 (Skills for Life at Work)	'직장과 사회에서 제 역할을 수행하고 자기 계발을 위하여 필수적인 수준의 읽기, 쓰기, 말하기 및 수학 능력의 제공을 위한 과정으로, 입문/1단계/2단계 등으로 코스가 구분됨
	학습능력개발교육 (Study Skills Development)	Learning For You: 자기계발, 전문실력, 연구능력, 분석능력, 컴퓨터사용 등의 내용으로 구성됨 Improve Your Study Skills: 보건의료에 대한 기본적 관점, 해당주제에 관한 정보 획득 훈련, 소논문 작성 등의 내용으로 구성됨
개발대학 프로그램 (Open University - Learning in the Workplace)	보건/사회서비스 입문교육 (Understanding Health and Social Care (K100))	전문자격증을 취득할 기회가 없었던 비전공자에게 적합한 보건 및 사회서비스 분야에 대한 개론적 교육 프로그램
	보건/사회서비스 기초교육 (Openings Programme)	대학 학위를 성공적으로 취득하기 위하여 필요한 기본 과목에 대한 교육 프로그램으로, 여기에는 보건학개론, 아동학개론, 수학개론, 과학기술개론, 현대사회론 등의 과목이 제공됨
	보건/사회서비스 기초학위 교육 (Foundation Degree in Health and Social Care)	일정 수준 이상의 전문적 교육과 학위 수여 수준의 특화된 교육 프로그램
	사회사업 학위 취득 교육 (Learning Partnership Route to the Degree in Social Work)	사회서비스 부문 노동자가 직장생활을 하면서 학위를 받을 수 있는 프로그램
보건/사회서비스 직업교육 (Careconnect Learning)	보건/사회서비스 국가직업자격 교육 (NVQs in Health and Social Care)	보건 및 사회서비스 부문 노동자를 대상으로 국가직업자격증(NVQ) 취득을 위한 강좌

출처: UNISON(2007), *Lifelong Learning in UNISON: Membership Development*에서 재구성

또한 사용자와의 파트너십을 통해 구축된 이와 같은 교육 프로그램은 파트너십에 대한 비판론과는 달리 작업장에서의 노조 활동을 오히려 활성화시키는 효과를 낳았다. 평생교육 프로그램의 교과 과정은 단순한 기술 훈련과 직업 교육에 국한된 것이 아니라, 자신감의 고양과 같은 자기계발 강좌, 노동조합의 역할 교육, 조합원 교육까지 포함하는 것이었으며, UNISON은 이와 같은 교육을 통해 현장 노조위원들이 지부 내에서 ‘평생학습 지원자’로서의 역할을 수행하며 작업장에서 협상의 의제와 범위를 확장해 나갈 수 있기를 기대하였다(Munro and Rainbird, 2000: 234). UNISON에 따르면, 응답자의 23%가 ‘배움으로의 복귀’ 프로그램 수료 후 노동조합 지부에서 임원이 되었고, 14%는 현장 대의원이 되었다. 2004년 현재 평생학습 프로그램에 관심을 보여 UNISON의 각종 홍보 및 행사 등을 통해 노조와 접촉을 한 인원은 총 48,296명이었고, 실제 프로그램에 등록한 인원은 총 4,673명이었다. 또한 평생학습 프로그램을 통해 새로 노조에 가입한 사람은 총 3,340명으로 UNISON은 집계하고 있다. 또한 지부와 작업장에서 평생학습을 촉진하기 위하여 활동하는 ‘평생학습 지원자’와 ‘노조학습 대표위원’의 60%가 여성이었고, 이들 중 41%는 이전에 노조에서 어떠한 공식적 지위나 역할을 하지 않은 사람들이었다(UNISON, 2004: 10~11).

더 나아가 UNISON의 평생학습 파트너십은 미조직 노동자의 조직화를 연결하는 매개 역할을 하였다. UNISON은 초기부터 많은 세부 프로그램에 비조합원에게도 문호를 개방하였는데, 그것은 UNISON이 평생학습 프로그램을 잠재적인 조직화 공간으로 간주하였음을 보여준다. 실제로 지부 차원에서 평생학습 프로그램의 도입과 사용자와의 파트너십 협정을 통해 간호보조사, 보조교사, 사회서비스노동자 등 기존에 조직화에 어려움을 겪었던 미숙련/저임금 노동자의 조합원 가입 또는 노동조합에 대한 우호적 인식의 제고 등이 광범위하게 일어난 것으로 보고되고 있다(Munro and Rainbird, 2004; UNISON, 2006).

3) 소결

이상에서 살펴본 UNISON의 평생교육 파트너십은 사용자와의 파트너십 전략이 그 자체로 선인가 아니면 악인가 하는 논의의 축이, ‘어떤 조건 하에서 파트너십이 노조운동의 재활성화에 기여하는가 아니면 방해하는가’로 이전될 필요성을 말해준다. 영국의 민간부문과 공공부문 노조운동에서 추구된 파트너십은 그러한 조건을 식별할 수 있는 좋은 사례를 제공해 준다. 기존 연구를 종합해보면, 양 부문의 파트너십의 내용과 전략 그리고 그 결과는 [표 3-4]와 같이 비교될 수 있다.

[표 3-4] 영국의 민간부문과 공공부문 파트너십의 비교

구분	민간부문	공공부문(UNISON)
내용	단체교섭과 대부분 중복되는 포괄적 내용	교육훈련과 숙련향상 등 특수적 내용(단체교섭 의제와 분리)
의제의 주도성	대개 사용자의 주도	노동조합의 주도
일차적 목적	구조조정과 고용안정의 교환 작업장 참여 증진	교육을 통한 적극적 멤버십의 개발
수준	대개 사업장 수준의 파트너십	산별 차원의 제도화와 지역/지부 차원의 유연성이 결합
대상	기존 조합원	주로 저임금, 파트타임, 미숙련직 조합원 비조합원에도 문호 개방
결과(효과)	기업 수준의 노사 간 상호의존성 강화 때로는 기업별 노조주의 야기	조합원의 교육 및 숙련의 향상 현장 활성화 및 조직화

노조 재활성화 전략의 일환으로 사회적 파트너십의 각국 사례를 비교한 한 연구에 따르면(Fichter and Greer, 2004), 그것이 노조 재활성화로 연결되기 위해서는 사회적 파트너십이 ①제도적 지원이 정착되어야 하고, ②선도적인 노조 전략에 통합되어야 하며, ③노조 특수적인 좁은

이슈를 넘어서 보다 넓은 사회적 의제를 추구해야 한다는 기준을 충족해야 한다. 그렇지 않을 경우 사회적 파트너십은 노동조합과 특정 기업의 상호의존성을 강화하여 기업 내의 특수주의에 매몰될 위험이 크다. 영국의 민간부문에서의 파트너십은 이러한 위험을 잘 보여준다. 1980년대 미국의 자동차와 철강 부문에서 노사협력과 유사하게, 분권화된 교섭구조와 결합된 사업장 수준의 파트너십은 노조운동의 재활성화보다는 노조에 비우호적인 환경에 대한 소극적 대응의 측면이 더 큰 것이다. 이에 반해 영국의 공공부문, 특히 UNISON의 주도로 진행되어 온 파트너십은 노동조합의 선도적 전략과 자율적 조직역량에 결합되어 노조 재활성화에 기여한 것으로 평가된다. 산별노조로서의 UNISON의 지위는 전국적 수준의 평생학습 파트너십의 제도화로 이어졌고 내부 조합원(기존에 과소대표되어 왔던 취약계층 출신의 조합원)의 구체적인 요구에 기반하여 그것을 노조의 내적 활성화와 사회적 의제로 확대하는 데 성공한 것이다. UNISON의 경우 평생학습을 둘러싼 파트너십은 조직화와 현장노조의 활성화로 연결되었다.

4. 조직화 전략

많은 연구자들이 지적하듯이 사회적 파트너십 전략(특히 민간부문)의 문제 중 하나는 그것이 TUC가 추구하는 또 다른 활성화 전략인 미조직 노동자의 조직화 전략(organizing strategy)의 원리와 충돌 또는 모순된다는 점이다. 노조가 사회적 파트너십을 추구하는 것은 궁극적으로는 노조의 조직력을 강화하기 위한 것이라고 할 때, ‘공세적인 조직화 전략’과 ‘자본가에 대한 협조’(파트너십)의 원칙은 서로 충돌할 수 있다. 극심한 국제적 경쟁 환경 속에서 경영진과의 파트너십 추구는 노동비용의 상승

을 의미하는 미조직 노동자의 조직화에 따른 경영진의 반발 앞에서 무력화될 수 있기 때문이다(정영태, 2002: 256).

영국 노조운동의 조직화 전략은 1996년 TUC 특별총회에서 채택된 ‘신노조주의’의 핵심 사업이다.¹⁹⁾ 그것은 새로운 산업의 새로운 노동자들을 목표로 한 조직화로서 주요 대상은 여성, 청년층이며 특히 새로운 산업 및 불안정한 직종에 있는 노동자들에 집중하고 있다. TUC는 미국의 조직화 모델을 벤치마킹하여 미국의 조직가 연수원(Organizing Institute)을 모델로 한 조직화 학교(Organising Academy)를 1998년 창설하였다. 제1기 조직화 학교는 1개 산하 노조에서 선발된 36명의 훈련생이 입학하여 1년간 이론 및 현장교육을 받은 후 TUC 소속 노동조합에서 조직화와 관련된 업무를 맡거나 미조직 사업장의 조직화 캠페인에 참여하여 직접 조직화 사업을 담당하였다(강연배 외, 2004).

조직화에 대한 TUC의 관심은 여성, 청년, 비정규직 노동자와 서비스업종의 노동자들처럼 기존의 노동조합으로부터 소외되었던 노동자 집단을 조합원으로 새로이 충원하고자 하는 시도의 일환이다. 그러므로 조직화 전략은 주변부 노동자들을 노동조합의 틀로 포괄하고자 하는 의지의 발현이자 TUC의 대변 전략에 있어서의 일종의 전환을 의미한다(이병훈·권혜원, 2007: 92~3). 물론 조직화 학교의 운영이나 조직화 활동에 있어서 기존 멤버십의 확대만을 추구하는 경향이 없지 않지만, 과거에 무시되었던 파트타임 노동자와 임시직 노동자와 같은 집단에 멤버십을 확

19) 신노조주의의 또 다른 핵심 사업으로는 기존 조직부문에 조합원을 배가하는 것이 있다. 이를 위하여 노동자들에 대한 금융서비스나 법률서비스 등 노조가 제공할 수 있는 서비스를 확대하고자 하였다. 이 사업의 밑바탕에는 영국 노동자들이 점점 더 개인주의적이고 도구주의적인 성향을 띠어가고 있으며 이들에게 노동조합이 다양한 서비스를 제공함으로써 노동조합으로 끌어들일 수 있다는 가정이 놓여 있다. 과연 노동자들의 요구가 더 개인주의적으로 되는가, 또는 노조가 그런 개인주의적 요구에 부응하는 것이 노조의 미래를 위한 것인가는 영국 노조운동에서 중요한 쟁점이지만, 노동자들의 의식과 성향의 변화에 적극적으로 부응하려는 시도는 평가되어야 할 것이다.

장하려는 노력이 도처에서 등장하였다. 실제 조직화 사업에 있어서 가장 지배적인 패턴은 '이슈에 기반한(issue-based) 조직화'였다. 이것은 조직화 대상 집단 내부의 고충과 불만을 중심으로 캠페인을 벌이고 활동가와 의 접촉을 확대하는 방식이다. 이 속에서 나타나는 공통의 주제는 경영진의 스타일, 산업안전 및 보건, 작업장의 일상생활에서의 대우 등 노동조합이 작업장에서 행하는 기본적인 보호 기능과 관련된 이슈들이 많았다. 조직가들은 이러한 이슈들을 '정의', '존엄성', '존중' 등의 언어를 사용하여 이른바 '프레이밍'(framing)을 시도함으로써 불만을 조직화한다(Heery, 2002: 27). 파트너십 전략과 비교하여 조직화 전략의 결정적인 차이는 그것이 노동자들 내부에서 집단적 조직을 건설하려고 하고 조합원의 이익을 신장시키는 일차적 자원으로 그러한 집단적 조직에 의존한다는 점이다. '모집 또는 가입'(recruiting) 대신에 '조직화'(organising)라는 말이 사용되는 이유가 여기에 있다. 이러한 관점하에서는 노동자와 사용자 간의 적대적 관계가 전제된다. 그러나 실제 조직화 과정에서는 항상 그것이 표면화되는 것은 아니다.

그렇다면 실제 조직화 전략의 성과는 무엇인가? 조직화 학교를 통해 양성된 조직가들에 대한 실태조사 결과를 보면([표 3-5] 참조), 1998년부터 2002년의 5년 동안 약 110여 명의 조직가들은 1,200여 개 사업장에서 총 40,000명가량의 새로운 조합원들을 노동조합에 가입시켰다. 또한 650여 개 사업장에서 새로이 노동조합을 건설하였다. 이 조사를 주도한 히어리 등에 의하면, 조직화 학교 출신자들(여성과 청년이 다수)은 노조 건설 활동 등 조직화와 관련된 거의 모든 것을 망라한 활동들을 펼쳤으며 단기적인 활동에 그치지 않고 장기적 관점에서 현장의 활동을 지원하고 있다. 또한 기존 노동조합에게도 이러한 조직화 캠페인이 영향을 미쳐 기존 노조의 상근간부들도 조합원 확대 업무가 가장 중요한 노동조합의 역할 중 하나로 인식하게끔 하였다고 한다(Heery et. al, 2003).

[표 3-5] 영국 TUC 조직화 학교의 성과

결과	전체 배출된 조직가(113~117명)	조직가 1명당 결과
조직화 대상 사용자의 수	1,260	10.77
조직화 학교를 졸업한 조직가에 의해 직접 가입된 노동자	19,596	169
조직화 학교 관련자에 의해 가입하게 된 노동자	39,987	348
조직가의 캠페인을 통해 총원된 활동가	1,800	16
50% 이상의 조합원 수 증가를 기록한 작업장	392	3.47
신규로 노조가 결성된 작업장	659	5.63
노조 승인이 기대되는 사례	255	2.18
노조 승인이 이루어진 사례	84	0.72

자료: Survey of Academy Organisers, 1998~2002.
출처: Heery-Delbridge-Simms(2003)

그러나 조직화 전략의 한계 또는 제약 요소도 분명히 존재한다. 조직화 학교와 개별 노조의 활약에도 불구하고, 아직 조직화 모델은 영국의 노동운동에서 소수파의 위치를 차지하고 있다. 노조의 자원 중 조직화 사업에 투여되는 것은 극히 일부이며, 많은 노조들은 매우 소수의 조직가를 채용하고 있는 실정이다. 이것이 시사하는 바는 조직화 전략의 확산에는 명백한 장벽이 있다는 점이다. 켈리에 따르면(Kelly, 1998), 노조를 통한 집합행동의 동원이 성공하기 위해서는 ①부정의한 현실에 대한 불만, ②그러한 부정의가 사용자의 행동에서 기인한다는 의식, ③동원이 일어날 수 있는 효과적인 조직의 존재, ④집합행동이 유효하며 부정을 바로잡는 결과를 낼 것이라는 확신, ⑤사용자의 저항 앞에서 이슈를 '프레이밍'하고 집합행동을 정당화할 수 있는 리더십의 개입 등이 필요하다. 그러나 1990년대 이후 영국 노사관계는 이러한 노동자의 집합행동에 서 요구되는 조건들을 충족시키지 못하고 있다. 특히 노조 조직물의 급

감과 단체교섭의 기능 쇠퇴는 동원에 필요한 조직이 없거나 너무 멀리 있는 환경을 이미 만들어 냈으며, 또한 집합행동의 유효성을 역사적으로 감소시켰다. 또한 동원의 리더십은 조직화 전략을 통해 일정하게 제공되었지만 전반적 추세를 역전시킬 만큼 충분하지 않은 상태이고, 더 나아가 기존의 상근간부 또는 상층 지도부로부터의 저항 또한 쉽사리 해결되지 않고 있다. 대규모의 조직가 양성을 위해서는 기존 노조의 핵심 조합원에 대한 서비스에 요구되는 자원을 축소시켜야 하는데, 영국과 같이 분권화된 노동조합운동의 구조에서 이것이 이른 시일 내에 가능할지는 의문인 것이다.

5. 영국 노조운동의 재활성화 전략에 대한 평가

1990년대 이후 영국 노동조합운동은 다양한 차원에서 노조운동의 활성화 전략을 실행하였다. 그 중에서 대표적인 것이 사회적 파트너십 전략과 조직화 전략이다. 이 두 전략은 일견 갈등되거나 심지어 모순되는 원리에 기반한 것으로 영국의 활성화 전략의 주요 특징은 이 두 가지가 영국 노조운동의 ‘갱신’을 위한 ‘양날개’처럼 실행되고 있다는 점이다. 가시적인 지표, 즉 노조 조직률이나 조합원 수 또는 파업횟수 등의 지표로 놓고 보면, 이러한 활성화 전략이 명백한 성공을 거두고 있다고 말하기는 어렵다. 조직률이나 조합원 수는 1980년 이래의 급격한 하락세가 멈추었을 뿐 반전의 계기가 마련되지는 못하고 있다. 또한 노동조합의 정치적 영향력 또한 신노동당 정부에서도 제한적이며 앞으로 영향력이 제고될 것이라는 희망을 찾기는 어려운 실정이다.

파트너십 전략의 결정적인 한계는 영국 자본주의가 주주자본주의 형태로 개편되면서 작업장에서의 노동과의 협력을 위한 물질적 기반이 대

단히 취약해졌다는 점이다. 즉 영국의 사용자들에게 파트너십 전략이 줄 수 있는 물질적 유인이 그리 크지 않은 것이다. 파트너십 협정이 체결된 사례가 대부분 구조조정을 경험하고 있는 사업장이라는 점은 이런 면에서 시사하는 바가 크다. 그러나 공공부문에서 UNISON이 주도한 평생학습 파트너십은 저임금, 미숙련 노동자에 대한 교육기회와 경력개발 기회를 제공하고 그것을 조합원의 활성화와 미조직 노동자의 조직화와 연결 시킴으로써 파트너십이 노조운동의 재활성화와 연계될 수 있다는 경험적 사례를 제공해 준다. 반면 조직화 전략의 결정적인 한계는 그것이 국지적인 성공 사례를 넘어 노조운동의 전반적인 변화를 이끌어내기 위해서는 대규모의 물적·인적 자원이 투입되어야 한다는 점이다. 이를 위해서는 기존 노조의 자원들의 재배치와 기존 조합원의 기득권의 상당 부분이 포기되어야 하며, 이것은 노동조합운동의 구조와 리더십의 전면적인 변화가 없이는 매우 어려운 과제이다.

제2절 미국 노조운동의 재활성화 전략 : ‘조직화’ 전략을 중심으로

1980년대 레이건 집권 이후 미국 노동조합은 약세를 면치 못하였다. 신보수주의의 정치적 환경, 미국 경제의 불황과 기업 구조조정, 사용자의 반노조 공세 앞에서 미국의 노동조합은 수세에 몰렸다. 특히 상대적으로 세력이 강했던 자동차, 철강, 항공 부문의 노동조합은 사용자와의 협력을 통해 구조조정의 폐해를 최소화시키려는 파트너십 전략을 동원하곤 하였지만 일련의 양보교섭은 노동조합의 세력과 영향력을 회복시키지는 못하였다. 따라서 노동운동의 재활성화를 위한 모색과 실천이 미국에서 특히 두드러지게 나타난 것은 이러한 위기의 심각성에 비추어보면 자연스러운 일이다.

1990년대 들어와 미국에서 신규 조합원의 모집과 충원을 둘러싼 사업과 실천들이 매우 활발히 진행되었다. 그런데 이러한 신규 조직화 사업에서 특징적인 것은 기존의 멤버십 확충 노력과 비교하여 1990년대 이후의 조직화 사업은 이전까지 노동조합이 조직 확대 노력을 피하지 않았던 새로운 산업의 새로운 노동자 집단이 주요 대상이었다는 점이다.

여성, 청년, 비정규직, 소수인종 등이 그 대표적인 집단들이다. 1990년대 중반 이후 미국 노동조합 전국조직들은 이러한 새로운 사업을 ‘조직화 모델’(organizing model)로 구체화하였고 보다 공격적인 사업을 추구하였다.

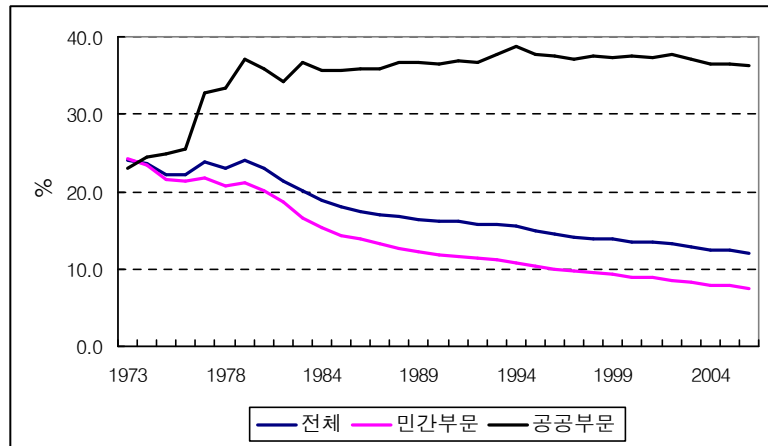
이 글에서는 이러한 조직화 전략을 중심으로 미국 노동운동의 재활성화 전략을 살펴보고자 한다. 미국의 경우 1995년 미국 노총(AFL-CIO) 위원장 선거에서 등장한 ‘새 목소리’(New Voice) 그룹이 주창한 ‘조직화 전략’의 내용과 사례가 그것이다. 미국의 조직화 모델은 영국에까지 수출될 정도로 도입 초기에 상당한 반향을 불러일으켰고 미국의 몇몇 지역에서 매우 성공적인 조직화 사례들을 낳았다. 미국의 조직화 모델의 특징으로는 지역사회와 시민사회와의 연대, 기존 노동운동의 의제를 뛰어넘는 보편적인 사회운동으로의 전환 등이 거론된다. 결론에 가서는 미국의 재활성화 전략의 성과와 한계를 평가하도록 하겠다.

1. 배경

1980년대 초반 이후 미국의 노동조합은 조직률의 하락, 조합원의 임금 및 근로조건의 악화, 정치적 영향력의 감소 등을 경험하였다. 1950년대 초반 이래 조직률 하락이 지속적으로 진행되었지만 1980년대 이후는 미국 노동운동의 위기를 거론해야 할 정도로 심각하였다. 그 중에서도 특히 민간부문 노동조합의 조직률은 1980년 20.1%에서 1990년 11.9%로 하락하였고 2006년에는 7.4%까지 추락하였다([그림 3-2] 참조). 조직률뿐만 아니라 노동조합의 정치적, 사회적, 경제적 영향력이 급속하게 떨어지고 있는 점도 큰 문제였다. 레이건 이후 공화당 정권의 장기집권 속에서 노동조합에 불리한 입법과 정책이 잇달아 수립됐다. 공화당 정부

는 전국노사관계위원회(NLRB)의 위원에 보수적 인물들을 임명하였으며 공화당이 지배하는 의회는 노동자들과 관련된 예산을 삭감해 왔다.

그림 3-2 미국의 노조 조직률의 역사적 추이 (1973-2006)



자료: Union Membership and Coverage Database from the CPS (www.unionstats.com)

노동조합의 힘이 약화된 배경에는 산업구조 및 고용구조의 변화, 노동법의 변화, 사용자의 반노조정책 등 구조적·환경적 요인뿐만 아니라 노동조합의 보수성과 조직화에 소극적인 특성 등 주체적 요인도 작용하고 있다. 흔히 거론되는 구조적·환경적 요인은 다음과 같다.

첫째, 산업구조 변화를 살펴보면 전통적으로 노조 조직률이 높았던 제조업, 건설업, 운수업 등은 쇠퇴하거나 성장이 정체된 반면, 예전부터 조직률이 매우 낮았던 도소매업, 서비스업, 금융보험업 등의 3차산업은 꾸준한 성장을 하였다. 1980년대 초반까지만 해도 가장 많은 노동자가 고용된 산업이 제조업이었다면, 1990년대 후반에 오면 그것이 서비스업과 도소매업으로 바뀌었는데, 이 산업들의 노조 조직률은 매우 낮은 것이다.

둘째, 고용구조 변화의 효과다. 고용안정성의 약화와 노동자의 유동성 증가, 그리고 비정규 고용의 증가 등은 모두 노동조합의 세력에 부정적 효과를 미친다. 특히 미국의 뉴딜 노사관계와 그것을 뒷받침하고 있는 노사관계법 및 노동정책은 유동적인 노동자의 조직화를 어렵게 한다 (정이환, 1999).

셋째, 정부의 반노동정책의 효과다. 레이건 정부는 전국노사관계위원회(NLRB)에 자본과 노동에 중립적이 아닌 반노동조합적인 변호사들을 임명하였고 이것은 반노동조합적인 정치적 환경을 낳았다. 이로 인해 자본가들이 노조회피전략을 자유롭게 구사할 수 있는 여건이 조성되었다. 특히 분권적 노사관계, 유노조 사업장의 높은 임금 프리미엄과 같은 미국 노동시장의 특성은 이러한 정치적 환경과 결합하여 사용자들로 하여금 개별적으로 반노조정책을 추구할 물질적 유인을 제공하였다(Freeman, 1989; Blanchflower and Freeman, 1992).

그러나 이러한 구조적·환경적 요인 등이 노동조합의 세력 약화에 많은 기여를 한 것은 사실이지만, 노동조합 스스로 신규 조합원의 조직화에 소극적이었다는 점 역시 중요한 요인으로 지적된다. 미국 노동운동의 '예외성'에 대한 오래된 논의에서 볼 수 있듯이, 미국의 노동운동은 계급 의식보다는 직업의식에 기반한 노동조합주의(job-consciousness unionism)라는 보수적 이념에 기초하여, 단체교섭과 단체협약을 통한 노조원에 대한 서비스의 증대를 목적으로 하는 이익집단적 성격이 매우 강하다. 이러한 비즈니스 조합주의(business unionism)는 20세기 초반 사회변혁적 노동운동의 도전에도 불구하고 전후 미국 노동운동의 노선으로 정착되었고, 그 속에서 미국 노동운동은 노조원들만의 경제적 이익 증대를 위한 것으로 그 운동의 범위가 축소되었다. 따라서 신규 조직화 사업에 대한 투자, 기존 조합원 이외의 노동계급 전체를 위한 사회적·정치적 쟁점의 제기 등에 매우 소극적이었고 그것이 1980년대 이후 위기 국면에서도 노조운동이

재활성화되지 못한 핵심 원인으로 지적되는 것이다(데이비스, 1994; 김현미, 1997).

과거 노동조합의 전통적인 조직화 전략은 조직전문가(organizer)를 조직 대상 사업장에 투입하여 사업장 정문에서 노조승인 카드를 배부하고 지지서명을 권유하거나, 노조 지지자들에 의해 대중집회를 개최하고 전체 노동자에게 우편물을 발송하는 등의 방법을 사용하였다(이하는 윤진호, 2006a를 참조). 조직전문가는 산별노동조합 혹은 그 지부가 채용한 전임직원이었다. 이 조직화 방식은 대부분 산별노조 본부에서 인력과 재정을 투입하는 하향식이었다. 그러나 여성, 소수민족, 비정규직 등 종래 노동조합의 주요 조직대상이 아니었던 새로운 집단이 늘어나고 있었음에도 노동조합은 종래의 제조업, 남성 노동자 위주의 조직화 전략을 변경하지 않았고, 더욱이 노조 파괴를 위한 사용자의 공세는 더욱 더 세련되어 갔다. 이러한 미국 노동조합의 소극적 대응은 1990년대 중반까지 이어졌다. 총연맹인 AFL-CIO를 비롯한 각 산별노조의 지도부의 보수성과 관료성은 이러한 소극적 대응의 주체적 요인으로 지적되었다.

2. AFL-CIO의 리더십 변화와 조직화 모델의 추구

AFL-CIO의 무력함과 보수성에 반기를 든 것이 이른바 ‘새로운 목소리’(New Voice) 운동이다. 조직대상이 주로 여성, 이민자, 비정규직 노동자였던 서비스노동조합(SEIU)의 존 스위니 위원장을 앞세운 이 운동은 ‘조직화’를 호소하며 1995년의 AFL-CIO 위원장 선거에서 100여 년의 위원장 선거 역사상 처음으로 경선을 치른 끝에 승리했다. 새로 AFL-CIO 위원장이 된 존 스위니는 미조직 노동자의 조직화를 최대의 핵심과제로 내세우고 이를 위한 과감한 개혁을 단행하게 된다(Bronfenbrenner et al, 1998).

새로운 세력은 기존의 서비스 모델을 대체할 조직화 모델(organizing model)을 주창하며 미국 노동운동 위기의 핵심적 원인을 노조가 근시안적인 시야에 갇혀 소속 노조원들만의 경제적 이해를 추구하는데 급급한 나머지 광범위한 미조직 노동자들의 조직화 임무를 방기한 데서 찾았다.

먼저 새 지도부는 조직화 사업을 노조의 1순위 과제로 천명하고 AFL-CIO의 예산 중 30%를 조직화 사업에 할당하였으며, 산하 지역 지부 및 단위 노조에게도 미조직 노동자 조직화를 우선시하는 체제로 재편하여 조직화 담당 노조 간부들과 조직가들을 대대적으로 확충할 것과 예산의 30%를 조직화에 투자할 것을 권고하였다. 스위니 지도부는 또한 AFL-CIO 내에 조직국(Department of Organizing)을 새롭게 창설하고 여기에 2천만 달러의 예산을 배정하였으며, 기존의 조직가 연수원을 조직국에 편입하고 연수원에 대한 재정 지원을 대폭 늘렸다.²⁰⁾ 또한 1996년 여름 AFL-CIO는 ‘여름학교’(Union Summer) 프로그램을 열어 천 명 이상의 대학생과 청년 노동자들을 조직화 캠페인에 불러들였다. AFL-CIO가 2004년까지 조직화에 사용한 예산은 총 1억 2천만 달러에 달하는 것으로 집계되고 있고, 산하 산별노조들이 조직화에 쓴 예산도 약 2억 달러에 달하는 것으로 알려져 있다(윤진호, 2006a).

조직화 활동에는 이처럼 조직과 예산의 지원 이외에 미조직 노동자에 대한 서비스 확충, 각종 지역사회 단체와의 연대, 노동조합의 정치적 영향력 증대를 위한 정치활동 활성화 등의 요소가 포함되어 있다. 1995년 스위니 위원장의 등장 이후 조직화 노력은 상당한 성공을 거두었다(Bronfenbrenner, 2003).

먼저 호텔, 식당, 요양간호인, 섬유산업 등 종전 조직화 대상이 아니었던 새로운 산업에서 느리게나마 조직화에 성공하는 사례가 생겨났다.

20) 1989년 설립된 조직가 연수원(Organizing Institute)의 주요 활동 내용에 대해서는 강연배·권현자·권혜원·서성철(2004)을 참조하라.

대표적으로 로스앤젤레스에서 서비스노조(SEIU)는 요양간호인 74,000명을 조직화하였고, 호렐뮏식당노조(HERE)는 라스베가스의 호텔들에서 10,000명에 가까운 미조직 노동자를 조직했으며, 통신노조(CWA)는 유니티드 에어라인(United Airline) 소속 항공노동자 26,000명의 조직화에 성공하였고, 섬유노조(UNITE)는 노스캐롤라이나 지역에서 5,000명의 의류산업 노동자를 조직화하였다. 이들 신규 조직화된 성원들의 대부분은 여성, 이주민, 소수민족, 비정규직 등 기존의 노조운동이 방기하고 있었던 새로운 노동자들이었다. 1999년에는 수십 년 만에 최초로 노조원 감소보다 신규가입 수가 많아짐으로써, 265,000명 정도의 노조원의 순증가가 이루어지기도 하였다.

3. 조직화 전략의 성공 사례: LA 청소용역노동자의 조직화 캠페인

총연맹 수준에서 조직화 모델로의 전환은 1990년대 후반에 본격화되었지만 그것은 1980년대부터 꾸준히 미조직 노동자의 조직화에 힘을 쏟은 노조들(대표적으로 SEIU, HERE, CWA, UNITE)의 조직화 실천에 뒤따른 것이다. 특히 SEIU는 현재 140만 명의 조합원을 가진 미국 최대의 노동조합으로 가장 활발하게 미조직 노동자의 조직화에 노력하고 있는 노조이다. SEIU가 벌였던 미조직 노동자 조직화 중에 특히 청소부의 조직화 운동인 ‘청소부에게 정의를!’(Justice for Janitors!, JfJ) 운동과 캘리포니아 가정간호사(homecare workers)의 조직화는 ‘새로운 조직화 모델’의 핵심 요소들을 보여주면서 대안적 조직화 모델의 효시가 되었다(이병훈·권혜원, 2007; 윤진호, 2006a).

이 중에서 ‘청소부에게 정의를!’(이하 JfJ) 캠페인을 중심으로 미국 노동조합의 새로운 조직화 전략과 그 성공 요인들을 살펴보도록 하겠다.²¹⁾

JfJ 캠페인은 1988년 LA에서 시작되어 미국 전역의 여러 도시들로 확산되었다. 애초 LA 지역에서의 캠페인은 빌딩 서비스 산업의 아웃소싱으로 인한 조합원 수 감소에 대한 대응으로 시작되었다. 또한 1980년대 이후 기존 흑인 노동자들 대신 멕시코 등 히스패닉계 이민 노동자들이 건물청소, 유지 작업의 주된 노동자로 채용되었는데, 이들 중 불법이민자가 많고 영어로 의사소통이 힘든 사람이 많아 조직화를 어렵게 만든 요인으로 작용하였다. 그러나 이러한 악조건 속에서도 건물청소부의 조직화는 결국 성공하였는데, 이는 무엇보다도 노조의 새로운 조직화 전략에 힘입은 바 크다.

첫째, 이 캠페인은 조직화의 목적을 단순히 임금 인상과 근로조건 개선이라는 경제적 관점에서가 아니라 사회 정의와 존엄성의 문제로 접근하면서 이주노동자들이 겪는 사회적 배제와 빈곤의 문제를 이슈화하는데 성공하였다. 이를 통해 JfJ 캠페인은 지역사회의 여론을 조직화에 우호적인 방향으로 변화시킬 수 있었고 지역사회의 여론주도자들을 움직일 수 있었다. 특히 히스패닉계 이주 노동자들의 권리 옹호를 위해 노력해 온 여러 지역운동 조직과 가톨릭 교회 등 다양한 지역사회 단체들과의 연대망 건설을 적극 추진하였다. SEIU 지역 지부는 지역사회 노동조합 운동(community unionism)의 요소들을 적극 수용하여 스스로를 지역사회의 일부로 자리매김하고 일상적인 수준에서부터 지역의 다양한 조직과 협력적 관계를 맺었다.

둘째, JfJ 캠페인은 다른 미국 노동조합에서는 찾아보기 힘든 현장(grassroots) 노조원들의 대중적 동원과 전투성에 크게 의존하였다. JfJ 캠페인은 처음부터 NLRB 주관 하의 노동조합 승인 투표를 거부하고 조합원의 대중적 동원을 통해 고용주들에게 직접 압력을 넣는 방법을 택했

21) 아래의 서술은 이병훈·권혜원(2007), 윤진호(2006) 등을 주로 참고하였음을 밝혀둔다.

다. 건물 앞 피케팅, 시위 및 행진 등이 그것이다. 다른 한편 이러한 아래로부터의 동원과 더불어 위로부터의 압력 전술도 효과적으로 운영하였다. 노조는 철저한 지역 조사에 입각하여 전략적 목표를 설정하여 해당 지역에서 가장 시장점유율이 높은 청소용역업체들과 가장 규모가 큰 빌딩의 소유주들을 파악하고 그곳을 일차적 조직화 대상으로 삼았다. 이를 통해 노조는 다른 소규모 업체들에 대해서도 동일한 계약 조건을 수용하도록 압력을 가할 수 있었다.

셋째, 이처럼 전략적 목표가 설정되면 노조는 해당 업체를 포위 압박하는 전술을 수행하였는데, 이 때 노조는 전통적인 조직화 방식을 거부하고 지역 노동시장 전체를 조직하는 지역 업종별 조직화 노선을 따랐다. 개별 하청업체를 일대일로 조직하는 방식은 빌딩 소유주들이 기존의 계약을 해지하면 의미가 없어지기 때문에 그 대신 노조는 빌딩 소유주들에 대한 위로부터의 압력을 통해 유노조 하청업체와 계약을 유지하도록 한 것이다. 이 과정에 인적, 조직적 자원을 최대한 동원하여 빌딩 소유주들과 대규모 하청업체에 대한 정치적 압력과 영향력을 행사한다. 그런데 이러한 개별 조직화는 지역 전체를 대상으로 하여 복수 사용자 단위의 단체협약 체결로 귀결된다는 점이 중요하다. SEIU는 도시 전체의 환경미화원들을 하나의 지부로 조직하고 있으며, 이 지부는 지역의 여러 사용자와 단체협약을 맺어온 것이다. 이러한 지역 직종별 조직화는 해당 도시나 지역에서의 임금 경쟁을 억제하고 지역의 동일 업종에 종사하는 노동자들에게 균일한 임금과 근로조건을 제공하기 위한 실천적 전략이다. 당장 전국적 수준에서 산업별 협약을 추구할 수 있을 만큼 제도적 기초가 부재한 상황에서 SEIU가 선택한 전략은 특정 지역에서 다른 지역의 범례가 될 패턴을 만들어 그것의 파급효과를 확산시켜 나가는 것이다.

이러한 LA 지역의 JEF 캠페인은 저임금 서비스 노동자들의 조직화에 있어 지역사회에 기반한 운동과 지역 직종별 조직화 및 단체교섭 활동의

만남이 매우 중요함을 시사해준다. 유럽의 산별 교섭의 관행이 부재한 미국 사회에서 기존의 개별 작업장 단위의 교섭 구조는 저임금 서비스 노동자들처럼 유동적이고 분산적인 노동자들을 대변하지 못하는 한계를 지니고 있으므로, 이를 뛰어 넘는 다수 사용자 단위의 교섭 구조의 구축은 운동의 성공을 위한 사활적 조건이다. 이를 위해 SEIU는 지역사회와의 일상적 연대를 바탕으로 사용자들에 대한 정치적 압력을 행사하였다. 지역에서의 연대 구축 전략이 조직화 성공에 핵심 요인이었던 것이다.

4. 평가: 조직화 모델의 성과와 한계

미국의 조직화 모델은 조직물의 급락에 대한 적극적인 대응의 차원에서 제기되었다. 실제로 과거와 비교하여 엄청난 물적 자원이 투여되었고 서비스산업을 비롯한 몇몇 산업과 지역에서 상당한 성공을 거두었다. 또한 조직화 사업을 통해 기존 노동조합의 활동의 범위를 넘어 노동조합과 사회운동의 적극적인 연계, 노동자 요구의 보편적 제기, 여성·청년·소수민족 등 새로운 노동자 집단의 조직화 등 이른바 ‘장 확장’(field enlargement)이 이루어지기도 하였다(Wever, 1998).

기존의 서비스 모델로부터 조직화 모델 또는 사회운동적 조합주의로의 전환은 자동적으로 이루어지지 않는다는 점, 기존 조합원과 지도부의 변화에 대한 보수성과 저항은 노조운동의 재활성화를 위해 넘어야 할 첫 번째 장벽이다. 이를 극복하기 위해서는 새로운 리더십의 구축을 요구하는 노조운동의 정치적 위기, 기존 노조운동 외부에서 활동의 경험을 갖고 변화에의 지향을 강력하게 실천하는 리더십의 존재 여부, 그리고 조직 혁신에 우호적인 전국적 수준의 노동조합의 영향력 등의 요인들이 중요한 역할을 한다(Voss and Sherman, 2003).

[표 3-6] 미국 노동조합 조직률 (2006년 현재, 단위: 천명, %)

구 분		조합원 수	조직률
전 체		15,359	12.0
성	남성	8,657	13.0
	여성	6,702	10.9
연령	16-24세	857	4.4
	25세 이상	14,502	13.3
인종	백인	12,259	11.7
	흑인	2,163	14.5
	아시아인	592	10.4
	히스패닉	1,770	9.8
고용지위	전일제	13,938	13.1
	단시간제	1,382	6.3
직종	관리직/전문직	5,522	12.8
	서비스직	2,460	11.4
	판매/사무직	2,319	7.0
	농림/건설직	2,138	16.0
부문	민간부문	7,981	7.4
	공공부문	7,378	36.2
업종 (민간부문)	농업	25	2.3
	광업	48	7.5
	건설업	1,097	13.0
	제조업	1,827	11.7
	도소매업	957	5.0
	운수업	1,227	23.2
	정보통신업	372	12.0
	금융업	168	1.9
	사업서비스업	274	2.4
	교육보건업	1,483	8.3
	음식숙박업	326	3.1
	기타	177	3.1

주: 원자료는 미국 노동부의 Current Population Survey(2006).
출처: Bureau of Labor Statistics, "Union Members in 2006", 2007.

그러나 매우 성공적인 ‘국지적’ 사례에도 불구하고 미국 노동조합운동의 전반적인 부활은 아직 나타나지 않고 있다. 오히려 조직률과 조합원수의 하락은 지속되고 있다. [표 3-6]에서 보듯이, 전체 조직률은 2006

년 현재 12.0%를 기록하고 있고, 특히 민간부문 조직률은 7.4%로 노동조합의 ‘게토화’ 현상이 목도되는 실정이다. 특히 조직화 모델이 주로 적용된 도소매업(5.0%), 음식숙박업(3.1%), 사업서비스업(2.4%) 등의 업종의 조직률은 다른 업종에 비해서도 매우 낮은 실정이다. 반면에 공공부문의 조직률은 36.2%를 기록하여 1970년대 초반 이래 지속적인 성장을 기록한 이후 계속 조직률을 유지하고 있다. 몇몇 지역에서의 조직화 전략의 성공은 이러한 전반적인 노동조합의 위기와 약화 속에서 ‘섬’처럼 존재하고 있는 것이다. 노동관계법이 노동조합 활동에 지극히 비우호적인 제도적 환경과 미국 사용자들의 전통적인 노조회피 성향 등은 성공적인 조직화 사례를 압도하는 요인이다. 조직화 모델이 노동조합을 둘러싼 이러한 비우호적인 제도적 환경을 어떻게 극복해낼 것인가가 미국 노동운동의 당면 과제가 될 것이다.

미국과 영국의 노조운동 활성화 전략의 공통점은 양국의 노동운동 모두 1990년대 중반 이후 조직화 전략을 매우 강조하고 있다는 것이다. 그러나 양국 간에는 일정한 차이가 존재한다(Heery and Adler, 2004). 미국의 경우 조직화 전략에 대한 공식화된 조직적 헌신이 특징적이다. 존스위니의 등장 이후 AFL-CIO를 비롯하여 몇몇 소속 노조는 대규모 물적 자원을 조직화 사업에 투입하였고 노동조합의 활동과 내부구조에 있어서도 조직화 사업이 매우 공식적으로 자리잡혔다. 미국의 조직화 전략의 주요 목표는 미조직 부문으로의 조합원 확대(expansion)이지만, SEIU, UNITE, HERE 등의 노조에서는 사회운동적 노조주의의 성격을 보이는 ‘장 확장’(field enlargement) 전략이 돋보인다. 또한 조직화의 주요 방식으로는 사용자의 반노조주의라는 장벽으로 인해 집단적 조직화가 채택되고 있다. 이에 반해 영국의 조직화 전략은 1990년대 중반부터 미국의 그것과 유사해졌다. 조직화 학교와 같은 공식 기구가 만들어졌고

조직화 전문가가 여기를 통해 배출되었다. 그러나 전체적인 영국 노동운동의 활성화 전략을 놓고 볼 때 조직화 전략이 미국만큼 중심에 놓이지는 않았다. 조직화 전략과 병행하여 영국에서는 신노동당 정권의 재집권을 배경으로 하여 사용자와의 파트너십 전략이 추구된 것이다. 또한 조직화의 방식에서도 미국은 집단적 조직화가 우선되었다면, 영국은 그것과 더불어 노조의 조합원 서비스 기능 확대를 통한 개별적 가입 확대 노력도 상당한 정도로 나타났다. 이것은 영국의 노사관계 환경이 미국과 비교할 때 상대적으로 노동조합에 우호적인 요인이 작용한 것으로 보인다.

그렇다면 과연 조직화 전략 자체가 양국의 노동운동 재활성화에 기여한 바는 무엇인가? 전체적으로 볼 때 그것은 아직까지는 유보적이다. 조직화 전략과 사업은 양국에서 모두 ‘섬’처럼 존재하고 있고 노동조합의 세력의 만회나 반전의 계기를 만들어내지는 못하고 있다. 특히 미국의 경우 1995년 조직화 모델의 채택 이후에도 조직물의 하락은 지속되고 있다. 미국에서 정치적 변화가 이루어지지 않는다면 과연 조직화 전략이 장기적으로 지속가능할지 분명하지 않다. 정치적 변화는 노동조합의 정치활동 확대를 통해서만 가능할 것인데, 미국의 노동조합은 여전히 민주당과의 ‘불임의 결혼’을 지속하고 있는 실정이다(데이비스, 1994).

또한 최근 조직화 모델을 내세웠던 존 스위니 위원장 체제하의 리더십에 대한 비판은 내부 조직 분열로 이어지고 있다. 특히 가장 열성적으로 미조직 노동자의 조직화에 노력해 온 서비스노동조합(SEIU) 등은 AFL-CIO의 조직화 전략의 소극성을 비판하며 조직화 예산 확충, 산별 노조의 합병을 통한 대산별노조 건설, 무노조 경영기업에 대한 공세적 대응, 민주당 이외의 정치인에 대한 로비 강화 등을 요구하며 2005년 7월, AFL-CIO로부터 탈퇴하였다. 이들은 ‘승리를 위한 변화 연합’(Change to Win Coalition)을 결성하였는데 탈퇴 노조의 조합원 수(약 460만 명)는

전체 AFL-CIO 노조원 수의 약 3분의 1에 달할 정도로 강력하다. 이러한 조직 분열은 기존 AFL-CIO가 조직화 노선을 부르짖었지만 현실적인 변화를 끌어내는 데 소극적이었으며 조직화를 위한 내부구조의 변화가 미약하다는 점이 핵심적으로 작용하였다. 기존 노조의 보수적 리더십이 변화의 가장 큰 걸림돌로 지목되고 있는 것이다.

다른 나라와 비교하여 영국과 미국의 노동조합 약화는 역사적 기원을 갖고 있다. 영국의 경우 1960년대 후반부터 1970년대 말까지는 노동조합운동의 ‘황금기’였다. 조직률도 이 시기 급증하였고 정치적 의사결정 영역에서 노동조합의 영향력은 전례가 없는 수준이었다. 그러나 ‘불만의 겨울’ 이후 대처의 집권은 이 모든 것을 한순간에 무너뜨려 버렸다. 1970년대 엄청난 동원의 물결이 소리없이 사라져 버린 것이다. 이탈리아, 독일, 스웨덴 등이 같은 기간 평조합원의 전투적 동원의 물결 속에서 노동조합의 힘이 ‘제도적으로’ 강화된 것에 비하면 영국의 경험은 매우 이례적이다. 전투적 동원의 효과를 제도화하는 데 실패한 1970년대의 경험이 사실 지금의 영국 노동운동의 분투에도 불구하고 사태를 반전시키지 못하고 있는 역사적인 요인으로 작용하고 있다. 미국의 경우에도 1960년대 말 민권운동, 반전운동, 여성운동 등 광범위한 사회운동의 분출이 있었고 이것이 노동운동의 새로운 변화를 이끌어낼 수도 있었다. 하지만 미국 노동운동 리더십의 보수성과 관료성은 이것을 가로막았고 1980년대 레이건의 신우파 정부의 등장 이전에 노동운동의 재활성화 계기를 놓치게 된다. 그러나 미국 노동조합 내에서도 공공부문 노동운동은 같은 시기에 급성장하게 된다. 실제로 공공부문 노동운동은 당시의 분출하는 사회운동에서 배출된 수많은 인적 네트워크를 자기 것으로 흡수하는 데 성공하였고, 이것이 공공부문 노동운동의 상대적 성공을 낳은 핵심적 요인으로 거론된다(Johnston, 1994). 이러한 미국과 영국 노동조합

운동의 역사적 유산을 조직화 전략만으로 극복할 수 있을지는 의문이다. 무엇보다 노동조합의 재활성화를 위해서는 양국 모두 노동조합의 정치적 영향력의 확대가 관건으로 제기되고 있지만 이 부분에서 '혁신'의 모습은 아직 나타나지 않고 있다.

제3절 독일 노동운동 재활성화 전략

1. 배경

1980년대 이후 서구 노동조합운동은 세계화 및 산업구조 변화로 인해 수세적인 입장에 처해 왔다. 국민국가는 심화되어 가는 경쟁 환경 속에서 기업경쟁력 및 노동경쟁력을 높이는 정책으로 나아갔고, 기업도 세계화에 발맞추어 노동력이 저렴한 다른 지역으로의 자본 이동을 활발하게 추진함으로써 노동운동이 대응하기 어려운 상황을 만들고 있다. 산업구조도 노동조합운동의 조직적 기반이 되었던 제조업 중심에서 서비스산업 중심으로 변화함에 따라, 노조 조직률이 감소하고 새로운 미조직노동자(서비스업, 여성, 비정규직노동자)가 증가하게 되어 노동운동이 새로운 조직전략 및 정책대안을 모색하도록 강제하고 있다. 이런 상황에서 서구 노동운동은 이른바 영미형 '조직화 모델' 및 유럽형 '서비스 모델'을 개발하여, 노동조합운동의 활성화를 이론적·실천적으로 실현시키려는 노력을 해왔다.

노동운동의 혁신 전략은 2000년대 들어 이론적으로 '노조 재활성화

전략'(union revitalization strategy)으로 개념화된다. 노조 재활성화 전략을 체계적으로 이론화 한 것은 프레게와 켈리(Frege & Kelly)로, 노조가 재활성화 전략으로 채택할 수 있는 대안을 여섯 가지로 이야기하고 있다. 이들이 주장한 여섯 가지 재활성화 전략은 조직화 및 작업장대표 강화, 조직 재구조화, 연대형성, 사회 파트너십 발전, 정치 행동, 국제 연대이다(Frege & Kelly, 2003). 일반적으로 노동조합운동이 재활성화를 위해 전통적으로 채택했던 전략은 크게 두 가지라고 할 수 있다. 거시적 차원에서 노사정이 함께 노사문제를 다루는 '사회 파트너십' 전략과 작업장 차원에서 노동운동의 역량을 발전시키는 '조직화' 전략이 그것이다.

프레게와 켈리는 기존의 두 가지 전략에 '사회운동적 조합주의'(social movement unionism)적 입장에서 사회운동 및 다른 노동조직과의 연대를 주요한 전략으로 첨가하고 있다는 점이 특징이다. 노동조합운동이 '연대형성' 전략을 재활성화 전략에서 어느 정도 비중으로 설정하고 실행해 나가야 하는가는 각국의 노동운동이 처한 사회적 현실 및 역사적 관행에 따라 차이가 있지만, 전반적인 노동조합운동의 위기 상황에서 노동운동 내부의 혁신과 함께 외부 세력과의 연대를 강화하는 것이 노동운동의 재활성화에 크게 기여할 것임은 분명해 보인다. 또한 노동운동의 재활성화 전략이란 사회운동이 추구하는 것처럼 기존의 노동운동의 전략을 넘어서 질적으로 새로운 전략을 의미하는 측면도 존재하기 때문에, 연대형성에 대한 정책적·실천적 노력은 의미 있는 일이라고 할 수 있다.

독일 노동운동은 유럽에서도 대표적인 특징을 잘 보여주고 있는 사례이다. 무엇보다도 독일은 제2차 세계대전 이후부터 산업별 단체교섭 및 사회 파트너십을 수십 년 동안 잘 유지해 왔다. 재활성화 전략 측면에서도 독일 노동운동은 기존 체계 속에서 힘을 발휘하여 사회 파트너십 및 단체교섭을 강화하는 것을 중요 전략으로 생각하고 있다. 또한 독일 노

동운동을 특징짓고 있는 것은 '산업별노조'(Industrial Union)와 '사업장위원회(Works Council)'로 이루어진 이원적 조직모델(dual organization model)인데, 재활성화 전략 가운데 '조직화' 전략은 사업장 차원에 구축되어 있는 사업장위원회가 커다란 역할을 할 수밖에 없는 상황이다. 독일노동운동은 노조의 단체협약 강화와 함께 사업장위원회의 역할도 높이는 노력을 하고 있다. 1990년대 말부터 2000년대 사이에 독일 노동조합은 노조들 간의 통합을 이루어 현재는 독일노총(DGB) 산하에 8개 산별노조만이 존재하고 있다. 독일에서는 노조 재구조화가 주로 산별노조 간 통합을 계기로 이루어지고 있는 특성을 보이고 있다.

독일 노동운동도 다른 나라와 마찬가지로 1990년대 이후 노조 조직률이 30%대에서 20%대로 감소하였을 뿐만 아니라 세계화 및 독일통일에 따른 경쟁격화 및 실업 증가에 직면하고 있다. 정부와 기업은 경쟁력을 높인다는 명분으로 노동시장 및 노사관계를 유연화시키려는 노력을 지속적으로 추진하고 있다. 1985년의 「고용축진법」을 포함하여 여러 번의 노동시장 개혁을 통해 해고 제한 및 비정규직 노동자 고용 규제가 완화되었고, 작업장에서는 고용 및 노동시간의 유연화가 추구하고 있는 현실이다. 독일 노동운동은 이러한 현실에 대응하기 위해 재활성화 전략을 모색하고 부분적으로 실천하고 있다.

이 글에서는 독일 노동운동의 재활성화 전략을 프레게와 켈리가 내놓은 여섯 가지 전략 중에서, 독일에서 의미 있게 추진된다고 할 수 있는 조직력 강화, 노조 통합, 사회파트너십, 정치행동의 4가지 전략을 중심으로 검토할 것이다. 결론에서는 이러한 독일 노동운동의 재활성화 전략이 한국 노동운동에 줄 수 있는 시사점에 대해 생각해 볼 것이다.

2. 주요 전략

1) 조직력 강화

노조 재활성화 전략에서 가장 강조되고 있는 것이 조직력 강화 전략이다. 노동조합의 힘이란 원래 현장 노동자로부터 출발하기 때문에, 산업 및 고용구조의 변화로 양산되고 있는 미조직노동자를 조직하는 것이 가장 시급한 일이다. 독일 노동조합은 영미와는 달리 제도적 자원(노동법, 산업별 단체교섭, 정책참가)에 의존해 온 측면이 많았고 사업장 차원의 미조직노동자 조직화는 사업장위원회가 주로 담당하는 이중체계를 유지하고 있기 때문에, 새롭게 산업별노조가 조직화사업을 추진하는 것은 독일 노조 재활성화 전략에서 가장 핵심적인 위상을 차지하는 것이라고도 말할 수 있을 것이다.

독일 노동운동은 서독과 동독이라는 지역 편차를 극복해야 하는 문제도 안고 있다. 양 지역은 지역에 따른 산업 격차뿐만 아니라 노조 조직력 면에서도 커다란 차이를 보이고 있고 산별 협약의 적용 비율 면에서도 차이를 나타내고 있어, 이런 지역 격차를 줄이는 노력이 시급히 필요한 상황에 있다. 일단 노조 조직력을 보면 통일 직후인 1992년에는 서독이 28.7%, 동독이 39.7%로 동독이 오히려 높았지만 12년 후인 2004년에는 서독이 21.7%, 동독이 18.3%로 조직력 상황이 역전되었을 뿐만 아니라 전체적인 노조 조직력 자체가 급감하는 모습을 보여주고 있다([표 3-7] 참고). 노조 조직력이 감소하는 이유는 다양한 요소가 복합적으로 작용한 것으로 판단할 수 있지만, 여기에는 기업의 특성뿐만 아니라 노동 정책이나 노동자의 태도 등이 중요한 요소로 작용하고 있는 것으로 나타나고 있어(Schnabel & Wagner, 2006:14), 독일 노동운동의 미래를 만드는 데 노조 재활성화 전략이 중요한 역할을 할 수 있음을 유추할 수 있다.

[표 3-7] 독일 노조 조직력의 변화

	1980	1992		2004	
	서독	서독	동독	서독	동독
전체	32.7	28.7	39.7	21.7	18.3
남성	39.6	36.0	35.8	26.3	16.8
여성	20.3	18.5	43.5	15.8	20.0
생산직	36.3	37.6	37.8	29.6	19.6
사무직	26.3	20.2	40.7	13.8	17.7
공무원	45.2	43.5	50.0	42.0	-

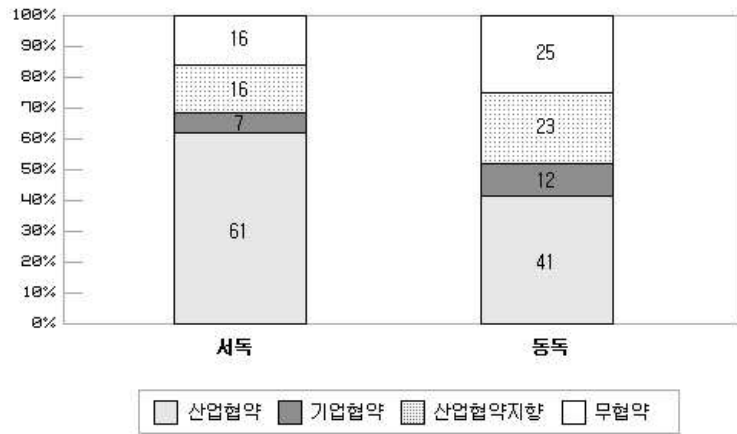
자료: Schnabel & Wagner(2006), p.18

독일은 서독과 동독 간에 노조 조직력에서 차이가 나고 있을 뿐만 아니라, 산별 단체협약의 적용 비중에도 있어서도 차이를 보이고 있다. 산업협약을 적용받고 있는 비중이 서독은 61%, 동독은 41%로 20%p의 격차를 보이고 있고, 기업협약을 적용받는 비중은 서독이 7%, 동독이 12%로 동독이 거의 두 배에 가까우며, 협약이 없는 곳도 서독이 16%, 동독이 25%나 되고 있다(다음 페이지 [그림 3-3] 참고). 이런 차이를 보이는 것은 기존에 서독에서 노동운동이 제도적으로 보장받고 있던 산별 단체협약 및 사회적 파트너십이 아직까지는 동독 지역까지 영향을 미치는데 한계를 보이고 있기 때문이라고 할 수 있다(Annesley, 2006:167). 이런 점 때문에 독일의 노동운동은 조직력 강화 전략에서 미조직노동자를 강화하는 정책과 함께 동독지역 노동자 조직화 정책도 함께 추진해야 하는 상황에 있는 것이다.

독일 노동조합은 조직화사업을 위해 1990년대 이후에는 광고 및 홍보캠페인을 주로 활용하였다. 독일노총은 2000년 하노버(Hanover) 박람회 때 420만 마르크(DM)를 이미지 캠페인으로 사용하였는데, 이는 21세기를 맞이하면서 독일노총이 20세기와는 다른 이미지를 노동자와 시민들에게 보여주기 위한 것이었다. 금속노조도 2001년에 미조직노동자 조

직화를 위해 1,200만 마르크를 노동자 및 대국민 홍보마케팅에 투자하였다. 이처럼 광고 및 홍보캠페인에 조직화사업을 집중하는 것은, 독일 노동조합 조직체계상 사업장 차원에는 노조조직과는 다른 사업장위원회가 있기 때문에 산업차원의 노동조합이 동원할 수 있는 조직화수단은 홍보 캠페인이라는 점이 크게 작용하였다고 볼 수 있다(윤진호, 2006:57).

그림 3-31 단체협약 형태에 따른 적용률: 2004년 (단위: %)



자료: Bothfeld(2007), p.29

독일의 모든 노동조합이 조직화를 홍보캠페인에만 의존하는 것은 아니다. 우편노조(DPG)는 1993년에 종합적인 조직개혁 프로그램을 도입하여, 조직화를 주요 사업으로 담당하는 조직개편을 시도하였다. 우편노조는 조직화가 노동조합 재활성화에 중요한 방향이라는 것을 전 노조조직에 걸쳐 교육 및 캠페인을 하였으며, 17개 지역본부별로 각 1명씩의 노조간부를 '조직간부'로 임명하였다. 지역의 조직간부는 지부 및 사업장에 조직간부를 양성하여 미조직노동자를 조직하는 업무를 하도록 하였으며,

모든 조직간부는 정기적으로 회의를 하고 전문 교육을 받도록 하였다. 우편노조의 조직화사업은 기존 조합원을 유지하는 것과 신규 조합원 및 청년노동자를 조직하는 것을 주요 목표로 삼았으며, 이런 우편노조의 노력은 결실을 맺어 1994년 이후 신규 조합원이 매년 12,700명이 충원되는 성과를 냈다(Behrens-Fichter-Frege, 2002:6).

화학노조(IGBCE)도 2000년대 들어 체계적인 조직화운동인 '공격 2000'(Offensive 2000)을 시작하였다. 노동조합 조직개편을 통해 '조직 및 홍보부' 산하에 3개의 부서를 신설하여 각 부분별로 조직화 사업을 담당하도록 하였다. 첫째 그룹은 '노조가 있는 기업'을 담당하도록 하여 2명의 풀타임 노조간부가 조직화를 책임지며 추가로 매주 10명의 노조간부가 돌아가며 조직화 캠페인을 진행하도록 하였다. 또한 화학노조의 전 노조간부는 매년 4주간씩 조직화사업에 종사하도록 하였다. 둘째 그룹은 '무노조기업의 조직화'를 담당하였는데, 1명의 중앙 풀타임 노조간부와 지역본부별로 조직간부를 선정하여 3개월씩 지역 조직화캠페인을 진행하고 있다. 셋째 그룹은 '조합원에 의한 조직화'를 담당하여 2명의 풀타임 노조간부가 사업장을 돌아다니며 사업장 수준의 활동가에 대한 조직화훈련을 실시하고 있다. 이러한 화학노조의 조직화노력은 성공을 거두어 매년 9,000명 정도의 신규 조합원을 충원하고 있다.

독일 노동운동은 우편노조와 화학노조의 사례처럼 영미식의 조직간부 양성을 통한 미조직노동자 조직화 사업을 하는 경우도 있지만, 대부분 전통적인 방식으로 산별 단체협약을 강화하고 적용분야 및 지역을 확대하거나, 조직화를 위한 홍보 및 이미지캠페인을 중심으로 이루어지고 있다. 독일은 제도적으로 노동운동의 권리들이 보장되어 있기 때문에 미조직노동자(여성, 중소기업노동자, 비정규직)가 기존 조직노동자와 동일한 권리를 향유할 수 있도록 하는 전략도 필요하지만, 노조 조직률이 격감하고 있는 상황에 대응하기 위해서는 우편노조와 화학노조처럼 체계적인

조직화 사업을 동시에 추진하는 것이 노조 재활성화에 필요하다고 할 수 있다.

2) 노조통합

독일 노동조합운동은 1990년대 이후에 노동운동의 발전을 위해 여러 가지 '조직 재구조화'에 관한 논의를 해왔다. 우선 노조 재활성화를 위해서는 독일노총의 역할을 강화하자는 주장이 있었다. 독일노총이 거시적 정책 차원 및 산별노조 조정 기능 측면에서 역할을 높여 노동조합의 통일성을 높여 나가서 현재의 노동조합의 조직적 위기를 극복해 나가자는 이야기였다. 이와 함께 산별노조 간 통합을 통해 환경변화에 대응할 수 있는 노동조합 조직체계를 만들어가자는 주장도 있었다.

[표 3-8] 독일의 노조 통합: 1950~2001년

통합노조 명칭	조합원 수	통합년도
미디어노조	175,044	1989
건설노조	539,744	1995
화학노조	891,587	1997
금속노조	2,763,486	1999, 2000
통합서비스노조	2,888,482	2001

자료: Behrens-Fichter-Frege(2002), p.14

산별노조 통합 논의에서도 대규모노조와 소규모노조 간의 대등통합 필요성에 대한 논의도 있었고, 독일노총 내 거대 산별노조 3개(제조업노조, 민간서비스노조, 공공서비스노조)로 재편하자는 주장도 있었다. 이러한 논의 속에서 1995년에 건설석재노조가 조경농림노조를 통합하여 건

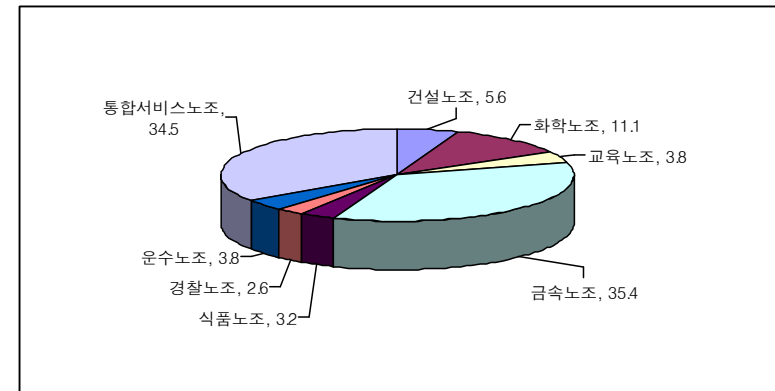
설노조를 새롭게 조직하면서 주요 노동조합 간 통합이 2001년 통합서비스노조의 출범으로 마무리됐고, 이제 독일노총 산하 산별노조가 8개로 정리된 상태이다([표 3-8]과 [표 3-9] 참고). 노조 통합이 이루어지면서 현재 금속노조가 2005년 현재 2,376,225명으로 독일에서 제일 규모가 큰 노조가 되었다.

[표 3-9] 독일노총(DGB) 산별노조의 조합원 수 (단위: 명, %)

노조	전체 조합원수	남성	여성	여성 비중	변화율 (2004~2005)	변화율 (2003~2004)
금속노조(IG Metall)	2,376,225	1,943,660	432,565	18.2	-2.0	-4.0
통합서비스노조(ver.di)	2,359,392	1,189,134	1,170,258	49.6	-4.3	-5.7
화학노조(IG BCE)	748,849	606,057	142,795	19.0	-2.8	-3.8
건설노조(IG BAU)	391,546	330,405	61,141	15.6	-7.8	-7.9
운수노조(Transnet)	259,955	205,699	54,256	20.9	-3.8	-4.6
교육노조(GEW)	251,586	78,885	172,721	68.6	-1.2	-2.4
식품노조(NGG)	216,157	130,345	85,812	39.6	-4.1	-4.7
경찰노조(GdP)	174,928	138,082	36,634	20.9	-3.3	-1.8
독일노총(DGB)	6,778,638	4,620,365	2,158,064	31.8	-3.3	-4.8

자료: Beese(2006), p.2

[그림 3-4] 독일노총 산별노조 조합원 수 비중: 2006년 12월31일 현재 (단위: %)



자료: DGB(2007), <http://www.dgb.de>

독일노총 산하의 산별노조는 2007년 현재 금속노조, 통합서비스노조, 화학노조, 건설노조, 운수노조, 교육노조, 식품노조, 경찰노조의 8개로 이루어져 있으며, 이 중 조합원 수가 100만 명이 넘는 산별노조는 금속노조와 통합서비스노조이다. 즉 8개 산별노조를 조합원 수 비중으로 보면 금속노조가 35.4%, 통합서비스노조가 34.5%이고 나머지 6개 노조가 30.1%로 2개 산별노조가 각각 3분의 1씩 차지하고 있고 상대적으로 규모가 작은 6개 노조들이 또 다른 3분의 1을 차지하고 있음을 알 수 있다([그림 3-4] 참고).

통합서비스노조(Ver.di)는 통합과정에서 독일노총 소속이 아니라 독립적 노조였던 사무직노조(DAG)와도 통합을 이루어냈다는 점에서도 특징적인 모습을 보이고 있다. 통합 이전까지 경쟁 관계였던 노조였던 사무직노조(DAG)와 상업은행보험노조(HBV)가 1990년대 동안 내내 공동 활동 및 조직관할권 조정문제에서 협력해 왔다는 점에서 통합과정의 밑거름이 되었다.

2001년 통합서비스노조의 출범은 단순히 개별 산별노조 간의 통합이 아니라, 새로운 산별노조의 출범이었다. 왜냐하면 통합서비스노조의 '정책기초'(Politische Plattform)에서 △공동의 상급조직으로서 베르디(Ver.di), △지역과 전문영역의 독자성 존중, △의사결정구조의 분산화와 기능의 효율화, △명예직 자원활동영역의 강화 등을 핵심적 내용으로 선언하고 있기 때문이다. 통합서비스노조는 재정분배와 지역구획문제를 조정을 거쳐 합의하였으며, 노선 논쟁과 같은 문제는 조직전환 이후에 진행하는 방식으로 통합을 이루어냈다(이상호, 2006:13).

이처럼 독일 노동조합운동은 1990년대 들어 심화되어 가는 노동운동의 위기상황을 산별노조 통합이라는 조직 재편을 통해 대응하였으며, 노조 조직 재구조화도 통합과정을 거치면서 새로운 상황에 맞는 조직구조를 형성하려는 논의를 진행하고 있는 중이다. 아직 문제로 남아 있는 것

은, 노조통합 자체가 조합원 규모를 증가시키고 노조의 힘을 강화하는 기능을 하는 것은 사실이지만 노조통합이 완결된 2001년 이후에도 독일의 노조 조합원 수는 지속적으로 감소하고 있다는 점이다. 노조통합이 이루어지고 3년이 지난 2004년엔 조합원 수가 4.8% 감소하였고, 2005년에는 3.3% 감소하였으며, 노조통합이 이루어진 모든 산별노조에서 조합원 수가 줄어들고 있다([표 3-9] 참고). 이는 노조통합이 노조 재황성화로 이어지는 데에는 아직도 상당한 시일이 필요하다는 점을 반영하고 있고, 독일 노동운동이 재황성화 전략으로 노조통합과 함께 다른 전략을 함께 활용해야 한다는 점을 일깨워주는 사실이라고 할 수 있다.

3) 사회 파트너십

독일은 오랜 기간 동안 '산업별 단체교섭'을 통해 사용자와 노조 간 사회 파트너십이 형성·발전되어 왔다. 강하고 중앙 집중적인 산별노조와 사용자단체는 산업중앙 및 지역 수준에서 단체협약을 체결함으로써, 기업 및 사업장 차원에서 노사갈등이 생길 수 있는 여지를 없었다. 그런데 최근 들어 독일의 산별협약 체계 즉 사회 파트너십을 약화시키는 변화들이 몇 가지 일어나고 있다.

첫째, 사용자단체에 가입하지 않는 기업들이 늘어나고 있다는 점이다. 이 결과 산별협약의 적용을 받지 않는 기업들의 수가 매년 1~2% 정도씩 증가하고 있다. 둘째, 산별협약 내용에 대한 개방조항(opening clauses) 및 경영곤란조항(hardship clauses)이 있어서 기업차원에서 단체협약보다 낮은 수준의 임금 및 노동시간 조항을 적용할 수 있게 되었다는 점이다. 2001년에는 기업차원에서 22%의 사업장위원회가 개방조항을 사용하였다고 보고되고 있다. 대부분의 경우 사업장위원회 및 노조

는 개방조항에서 노동시간의 변경, 신입사원 임금 축소, 연간 보너스 삭감에 동의하고 있다. 셋째, 단체협약을 위반하여 낮은 수준의 임금 및 노동시간을 적용하는 개별 사용자들이 증가하고 있다는 점이다. 사업장위원회 등의 보고에 의하면, 15%의 사업장위원회에서 단체협약을 위반하는 사례가 있다(Behrens·Fichter·Frege, 2002:18).

독일에서 일어나고 있는 이러한 변화들은 노동운동 입장에서는 주목해야 할 문제점들이지만, 독일에서는 사회 파트너십의 역사와 관행이 여전히 지배적이고, 노동조합도 그동안 몇 차례의 강령개혁을 통해 사회 파트너십을 강화하는 방향으로 나아가고 있는 상황이기 때문에 결정적으로 독일의 사회 파트너십을 약화시키지는 못할 것으로 생각된다.

본래 독일의 사회 파트너십은 1949년 서독정부(연방공화국)가 수립되어 '사회적 시장경제'를 사회경제정책으로 채택하면서 동시에 노동조합과 사용자가 함께 임금 및 정책결정에 사회 합의적으로 참가하는 시스템을 마련하였다. 사회 파트너십은 자율적인 임금교섭, 중앙은행의 독립성, 국가의 재정자율성, 복지의 법적 자격규정, 복지행정에서의 사회 파트너들의 중요한 역할 등과 같은 제도적 특징을 지니고 있었다. 독일노총(DGB)도 노동조합의 조직력과 정치력을 토대로 노동자들의 경영참가를 제도적으로 보장하는 '공동결정제'(Mitbestimmung)를 1951년부터 도입하여, 산업별 단체교섭과 사업장 경영참가를 동시에 갖춘 독일식 사회 파트너십 체계를 창출하였던 것이다(선학태, 2006:168).

독일노총은 1981년 뒤셀도르프 강령과 1996년 드레스덴 강령개혁에서 각각 노동시간 단축·완전고용·사회보장제도의 강화·노조의 미래·환경보호와 삶의 질, 노동의 미래·경제의 새로운 형성·사회국가의 개혁·민주적 사회·노동조합의 미래를 주요 내용으로 함으로써, 강령 내용만으로 본다면 이전보다 사회 파트너십을 더욱 강화할 수 있는 방향으로 나아가고 있다([표 3-10] 참고).

[표 3-10] 2차 세계대전 이후 독일노총(DGB)의 강령변천과정

시기	강령의 주제와 내용		역사적 특징
<p><재건기> 1945-54년 : 보수자유연정</p>	<p>1949년 뮌헨 기본강령</p> <ul style="list-style-type: none"> -기업의 공동소유 -기간산업의 사회화 -국가경제의 중앙계획 -각 경제단위의 공동결정 	<p>1955년 함부르크 실천강령</p> <ul style="list-style-type: none"> -팽창적 임금인상 -적극적 소득분배 -노동조건 개선 -노동시간 단축 	<p>1946년 동독지역 자유노총(FDGB) 창립</p> <p>1949년 서독지역 독일노총(DGB) 창립</p> <p>1951년 문탄공동결정법</p> <p>1952년 사업장기본법</p> <p>1954년 정치적 파업권 제한</p>
<p><성장기> 1955-66년 : 보수자유연정 1967-69년 : 대연정 1970-81년 : 시민자유연정</p>	<p>1963년 뒤셀도르프 기본강령</p> <ul style="list-style-type: none"> -공동체경제 -노동기본권 강화 -사회복지국가의 역할 -공동결정제도의 보완 	<p>1972년 베를린 실천강령</p> <ul style="list-style-type: none"> -노동의 인간화 -삶의 질 향상 -적극적 임금정책 -공동결정제도의 확대 <p>1979년 뒤셀도르프 실천강령</p> <ul style="list-style-type: none"> -고용안정 -인간적인 기술형성 -노동시간의 단축 	<p>1967년 협조행동</p> <p>1969년 고용촉진법</p> <p>1969년 9월 현장파업</p> <p>1972년 사업장기본법 개정</p> <p>1976년 공동결정법 개정</p> <p>1976년 노동의 인간화 프로젝트</p>
<p><성숙기> 1982-89년 : 보수자유연정</p>	<p>1981년 뒤셀도르프 기본강령</p> <ul style="list-style-type: none"> -노동시간의 단축 -완전고용 -사회보장제도의 강화 -노조의 미래 -환경보호와 삶의 질 	<p>1988년 쾰른 실천강령</p> <ul style="list-style-type: none"> -사회복지 축소 반대 -실업축소를 위한 투자 -적극적인 환경정책 	<p>1984년 전후 최대 파업과 프랑크 파동</p> <p>1986년 노동지원법(AFG) 개악</p>
<p><재조직기> 1990-97년 : 보수자유연정 1998년 이후 : 적극연정</p>	<p>1996년 드레스덴 기본강령</p> <ul style="list-style-type: none"> -노동의 미래 -경제의 새로운 형성 -사회국가의 개혁 -민주적 사회 -노동조합의 미래 	<p>1997년 뒤셀도르프 실천강령</p> <ul style="list-style-type: none"> -고용과 사회정의 -교섭자율주의와 노동권 -유럽연합의 사회적 형성 -사회생태적 개혁 	<p>1990년 동독지역 FDGB 해체</p> <p>1996~2001년 산별노조 조직재편</p> <p>1998~2002년 고용을 위한 연대</p> <p>2002년 사업장기본법 개정</p> <p>2003년 금속노조 파업 실패</p> <p>2003년 아젠다 2010</p>

자료: 이상호(2006), p.10

4) 정치행동

독일 노동운동은 1998년에 사민당이 선거에서 승리함으로써 오랜만에 형성된 적녹연정(red-green coalition) 이후에 정부와의 관계에서 상대적으로 좋은 기회를 맞이하게 되었다. 사민당정부는 집권 초기에 보수 연립정부하에서 지난 16년 동안 후퇴하였던 노동권과 사회권의 회복을 위한 법안 개정을 추진하였을 뿐만 아니라, ‘일자리, 직업훈련 및 경쟁력을 위한 연대’(Alliance for Jobs, Training and Competitiveness)라는 노사정협의체를 만들었다.

슈뢰더정부가 독일의 사회문제인 높은 실업률을 낮추기 위해 노사정 3자연대를 발족시킨 것으로 그 내용은 법인세 조기인하, 자율적 정년단축, 청년층 고용확대, 분야별 실문분과 구성 등이었다. 이와 함께 정부는 ‘1백만 개 일자리 창출계획’을 발표하였다. 이에 따르면 근로시간단축 수당제도, 동절기 수당제도, 고용창출 사업, 창업지원, 청년근로자 고용확대 등을 통해 일자리를 창출한다는 것이다(윤진호, 2006:66).

‘일자리 연대’는 사민당과 노동조합이 함께 좋은 성과를 낼 수 있는 계기가 될 수 있었지만, 진행 과정에서 여러 가지 문제점을 낳음으로써 별 성과 없이 끝나고 만다. 기본적으로 양자는 이념적 지향에 있어서 차이를 보였다. 노동조합은 여전히 ‘연대와 평등’을 중요시했고 사민당은 ‘혁신과 현대화’를 강조하였다. 일자리 연대 논의과정에서 정부는 노동조합의 임금인상 자체 및 사회복지 개혁을 주장하였는데, 노동조합에서는 정부 주장에 비판적인 태도를 보이면서 소극적인 태도를 취하였다.

사민당은 일자리 연대의 유명무실화로 인한 노조와의 긴장 관계 속에서도 2002년 선거에서 다시 집권하는 데 성공하여, 새로운 노사정 정책 협의체인 ‘하르츠 위원회’(Hartz Commission)에서 2003년 3월 경제사회 개혁안인 ‘아젠다 2010’(Agenda 2010)을 이끌어내는 데 성공하였다. ‘아

젠다 2010’은 “경기를 활성화하고 일자리를 얻을 수 있도록 취업 교육훈련 기회를 확대하는 동시에 분배적 사회정책은 균등한 기회의 제공으로 전환되어야 한다.”는 내용을 담았다(선학태, 2006:184).

하지만 ‘아젠다 2010’도 노동조합의 거센 비판에 직면하였다. 아젠다 2010은 독일의 성장 약화 및 실업증가의 원인을 높은 임금비용, 높은 조세 및 보험부담률, 노동시장의 경직성에 두고 있었지만, 노동조합에서는 이와 반대로 사회영역에 대한 투자확대, 시민보험 형태로의 보험체계 통합 및 노동자의 조세부담 완화, 노동시장의 유연안정성 개념 강화 등을 주장하였다. 이처럼 사민당과 노동조합 간의 현실인식 및 해결방안에 대한 의견차이로 인해, 1998년 이후 조성된 상대적으로 좋은 정치적 기회를 결과적으로 사민당과 노동조합 간의 갈등으로 마무리하는 상황을 연출하게 됐다. 사민당은 2006년 선거에서는 기민당에 패배하여, 독일은 보수연립정부인 메르켈정부로 전환되었으며 노동조합은 신자유주의적 사회경제정책에 대응해야 하는 현실에 놓이게 되었다.

사민당과 노동운동은 ‘일자리 연대’와 ‘아젠다 2010’과 같은 거시적 노동사회정책에서는 성공을 거두지 못했지만, 사업장위원회에 관해 규정하고 있는 「사업장기본법」(Works Constitution Act)을 2001년에 개정하는 데는 성공을 거두었다. 독일 노동운동은 1998년 사민당이 집권하자 사업장기본법의 개정을 강력하게 추진하였다. 독일노총은 1998년 초부터 이 법의 개정을 통해 실질적인 작업장 이익대변을 실현시켜야 한다며, 법 개정 캠페인을 추진하였다. 개정법은 특히 중소기업에서 전보다 더 쉽게 사업장위원회를 구성할 수 있도록 만들었고, 상근 위원을 전보다 늘렸으며 생산직과 사무직 노동자의 구분을 감소시켰다(박장현, 2006).

2002년 현재 독일기업에서 사업장위원회가 있는 기업은 전체 11%, 노동자 비중으로 보면 48%이다. 기업규모가 5~50인인 곳에서는 사업장

위원회가 있는 기업의 비중이 7%에 불과한 것을 볼 수 있다([표 3-11] 참고). 독일의 사업장위원회는 기업 및 작업장 차원에서 노동자의 이해를 대변하는 노동자조직일 뿐만 아니라, 해당 기업에 존재하는 미조직노동자를 조직할 수 있는 조직이기도 하다. 때문에 사업장위원회를 강화하는 것은 노동운동의 재활성화에 커다란 도움이 될 것이다.

표 3-11) 독일 사업장위원회가 있는 기업 및 노동자 수

연도	전체	기업 규모				
		5~50인	51~100인	101~999인	200~500인	500인 이상
전체기업 중 작업장위원회가 있는 기업의 비중(%)						
1998	10	6	46	74	84	92
2002	11	7	45	72	85	95
전체 노동자 중 작업장위원회가 있는 기업의 노동자의 비중(%)						
1998	48	11	48	75	85	95
2002	48	12	46	73	86	96

자료: Bothfeld(2007), p.10

3. 시사점: 성과 및 한계

독일 노동운동이 취하고 있는 노조재활성화 전략은 기본적으로 전통적으로 노동조합이 지녀왔던 제도적 자원을 강화하는 것을 핵심 내용으로 하고 있다. 일반적 노조 재활성화 전략 중에서 조직력 강화, 노조통합, 사회 파트너십을 유지·확대하는 데 우선순위를 두고 있으며, 신사회

운동과의 연대형성 및 국제조직과의 연대 노력에 대해서는 체계적인 전략을 갖지 못하고 있다. 정치행동 면에서는 노동조합은 오랜만에 집권한 사민당정부와 함께 노사정 3자 연대를 추진하고자 하였으나, 사민당과 노조 간의 입장 차이로 말미암아 기대했던 성과를 거두지는 못하였다.

이론적으로 21세기의 노조 재활성화 내용으로 중요하게 강조되는 것은 노동운동의 사회운동적 이념과 활동이다. 노동조합이 기존 체제에 안주하지 않고 미조직노동자를 조직하고 작업장차원에서 노조활동을 강화하며 노조운동 외부의 사회운동 세력과의 연대를 확대·강화하는 것을 핵심적 전략으로 설정하는 것이다. 이런 점에서 독일 노동운동은 재활성화 전략에 대한 근본적인 혁신을 하고 있지는 못하며, 사민당과 노동조합 모두 기존의 산별 단체협약 및 사회 파트너십을 강화하는 데 지나치게 노력하고 있는 것으로 보인다.

통일 이후에 생겨난 경제침체와 높은 실업률 및 노조 조직률 감소에 독일 노동조합운동은 심각한 문제의식을 느끼고 있으며, 노조통합을 통한 노조 재구조화 노력을 하고 있는 상황이다. 또한 일부 산업별노조에서는 미조직노동자를 조직화하기 위해 조직간부를 양성하여 체계적으로 조직사업을 진행하고 있기도 하다. 노동운동이 직면한 위기에 점진적으로 대응하고 있는 단계이기 때문에 노조 재활성화 노력이 결실을 맺기 위해서는 아직 좀 더 시간을 두고 봐야 하는 시기라고 생각할 수도 있다.

독일 노동운동은 오랜 기간 동안 제도적 보장 및 사회 파트너십을 유지하고 있기 때문에 노조 재활성화를 위해 두 가지 전략을 동시에 추구해야 하는 상황에 놓여 있다고 할 수 있다. 노동조합이 유지해 온 산별 단체교섭, 사회 파트너십, 제도적 보장을 미조직노동자와 동독 지역 및 비정규노동자에게 확대 적용할 수 있는 전략을 추구함과 동시에 작업장 차원에서 조직화사업 및 현장 활동을 강화하고 사회운동 세력과의 연대

형성을 질적으로 발전시키는 노력을 동시에 추구해야 할 것이다. 또한 정치행동 측면에서 시민당과 적절한 관계를 유지하지 못한 것은 노동운동 재활성화에 부정적인 기능을 하였다. 시민당과 노동조합 양자 모두 노동운동이 활성화되는 방향으로 연대를 강화하는 노력을 더욱 할 필요가 있다.

제4절 이탈리아 노동조합의 재활성화 노력 : 파트너십과 전투적 동원 사이에서

1. 이탈리아 노동조합운동의 역사와 현황

1) 정치경제 환경

이탈리아의 총인구는 약 5,700만 명이고 경제활동참가율은 60%로 다른 유럽 국가들에 비해 낮은 편이다. 이는 특히 여성경제활동인구의 비율이 낮은 데 기인한다. 실업률은 1990년대 내내 10% 이상의 높은 수준을 유지하였으며, 2000년대 들어와서야 10% 이하로 하락하였다. 실업자 중에는 장기실업자가 절반 이상을 차지하고 있는 것도 특징이다. 높은 실업률의 한 원인으로는 낮은 경제성장을 들 수 있다. 1990년대의 평균 GDP 성장률은 2%를 밑돌았고, 2000년대 들어와서는 1% 미만의 저성장 상태를 벗어나지 못했다. 한편, 물가상승률은 1980~90년대 중반까지 연평균 5%를 훨씬 상회하는 높은 수준을 벗어나지 못하였다가, 1990년대 후반부터 2%대로 하락하였다([표 3-12] 참조).

이탈리아 경제의 구조적 특징으로는 격심한 지역 간 격차, 중소기업 및 수공업 부문의 높은 비중과 혁신능력, 지하경제의 높은 비중 등을 들 수 있다. 첫째, 가장 중요한 특징은 남북 지역 간 이중구조에 있다. 북부

지역은 빠른 산업화와 도시화에 의해 고도로 발전된 데 반해, 남부 지역은 산업화가 지체되고 농업 부문이 큰 비중을 차지하고 있다. 실업률에 있어서 남부와 북부는 약 3배의 격차를 보이고 있으며 빈곤선 이하의 가계 비율도 남부가 북부의 2배 이상으로 높다. 이러한 격차는 사회적, 정치적 분열을 낳는 중요한 원인으로 작용하고 있다. 둘째로, 중소기업 및 수공업 부문은 다른 나라와 비교해서 상대적으로 높은 비중과 독특한 지위를 지니고 있다. 이탈리아의 10인 이하 소기업의 수는 그리스를 제외한 모든 유럽연합(EU) 국가들 중에서 가장 많다. 민간 부문 고용의 약 절반가량이 이러한 중소기업 부문에서 창출되고 있다. 한편, 중소기업이 중심이 된 ‘산업구역’(industrial districts)의 독특한 산업 생산체제는 ‘유연전문화’(flexible specialization)로 불리며 포디즘(fordism)을 극복한 새로운 산업 생산방식으로 연구의 대상이 된 바 있다. 셋째로 이탈리아 경제는 지하경제의 비중이 매우 높아서 GDP의 약 30%가 이러한 지하경제의 산출물로 추정되고 있다.

[표 3-12] 이탈리아의 주요 경제 지표(1990~2003, 단위: \$, %)

	1인당 GDP	경제 성장률	경제활동 참가율	소비자물가 상승률	무역 의존도	실업률	파트타임 취업비중	사회보장지출 GDP 비중
1990	17,799	2.0	42.0	6.5	39.4	11.0	8.9	23.3
1991	18,699	1.4	42.5	6.3	37.1	10.9	9.0	23.5
1992	19,288	0.8	49.7	5.1	38.2	11.4	10.0	24.3
1993	19,478	-0.9	48.4	4.5	41.3	9.8	10.0	24.7
1994	20,310	2.2	47.4	4.2	44.2	10.7	10.0	24.4
1995	21,248	2.9	47.4	5.4	50.0	11.3	10.5	23.0
1996	21,751	1.1	47.6	4.0	46.7	11.4	10.5	23.5
1997	22,402	2.0	47.5	1.9	48.7	11.5	11.3	24.2
1998	23,057	1.8	48.0	2.0	49.3	11.7	11.2	23.8
1999	23,666	1.7	-	1.7	49.0	11.4	11.8	24.2
2000	24,936	3.0	48.5	2.6	55.6	10.5	12.2	24.1
2001	25,948	1.8	48.7	2.3	55.3	9.5	12.2	24.5
2002	26,460	0.4	49.0	2.6	53.0	9.0	11.9	-
2003	27,119	0.3	49.2	2.8	50.2	8.7	12.0	-

출처: World Bank, 각년도.

이탈리아 정치는 1861년의 재통일, 1922~44년 동안의 파시스트 통치, 1948년의 헌법 제정 및 제1공화국 수립, 1993년 제2공화국 수립 등으로 변천을 경험해 왔다. 이탈리아는 양원제 의회를 지니고 있지만 상원과 하원의 지위가 동등해서 입법 과정에서는 상하원 간의 복잡한 조율이 벌어져 왔다. 이탈리아 선거제도는 전통적으로 비례대표제를 취하여 다당제가 구조화되어 왔다. 하지만 1993년 4월 이탈리아 정치권은 선거제도를 개정하여 중선의 100% 비례대표제를 75%의 의원은 소선거구제로 선출하고 나머지 25%를 정당명부 비례대표 방식으로 선출하는 ‘비교다수득표제’(first-past-the-post)²²⁾로 전환되었다(Visser, 1996).

현재 이탈리아 주요정당으로는 우파정당으로 전진이탈리아(Forza Italia), 북부동맹(Lega Nord), 좌파정당으로 민주좌익당(Democratic Left Party; 공산당(PCI)의 후신), 공산주의재건당(Rifondazione Comunista) 등이 유력하다. 이들은 1990년대 이탈리아 정치권의 재편 이후 번갈아가며 좌파 연립정부와 우파 연립정부를 구성해왔다. 2001~2006년에는 전진이탈리아당 등의 우파 정당이 베를루스코니를 수반으로 한 정부를 구성했으나, 2006년 총선을 통해 ‘올리브나무동맹’으로 불리는 좌파연립정부가 다시 등장하였다. 1991년 이전에는 주요 정당으로 이탈리아기독교민주당(DC, 이하 기민당), 이탈리아공산당(PCI, 이하 공산당), 이탈리아사회당(PSI, 이하 사회당) 이탈리아사회운동당(MSI, 이하 사회운동당) 등이 존재하였다. 이 중 기민당은 1944년부터 1991년까지 장기 집권해 왔으며, 같은 기간 동안 공산당은 만년 제1야당으로서 영향력을 행사해 왔다. 사회민주주의 정당인 사회당은 1960년대 이후 빈번히 기민당과의 연립정부에 참여해 왔다. 반면 사회운동당은 ‘파시스트정당’으로 2차 대전 이후 5% 정도의 지지를 꾸준히 얻어 왔다.

이탈리아 정치권은 1992년 2월 밀라노 사회당 간부의 수뢰사건으로

22) 다른 후보자와 비교하여 득표수가 많은 자를 순차 당선자로 하는 선거제도다.

시작된 사법당국의 정치권 부정부패에 대한 전면 수사 -일명 ‘마니풀리테’(Mani Pulite, 깨끗한 손)- 로 초토화되었다. 이 사건으로 전현직 국회의원 440명이 수사대상이 되고 기존 정당 대표들이 모두 정치권에서 축출되는 등 정치권이 사실상 붕괴하였고, 기민당, 공산당, 사회당, 공화당 등 주요 정당들도 모두 해체되었다.

전후 이탈리아 정치에서 미국의 역할은 특기할 만하다. 2차 대전 직후 인접한 발칸반도까지 모두 사회주의 진영으로 전환되자 미국은 이탈리아를 반공주의의 보루로 삼았다. 기민당 정부는 반공주의를 표방하고 미국으로부터 전쟁 피해 회복을 위한 인프라 복구, 산업화 지원, 안전보장 등에 대한 지원을 받는 대신 미군 주둔을 허용하고 미국과 긴밀한 관계를 유지하였다. 기민당과 미국의 이러한 밀착관계는 기민당이 장기 집권하는 중요한 기반이 되었다.

이탈리아 정치의 중요한 특징으로 ‘취약한 정부와 강력한 정당’을 들 수 있다. 주요 정당들은 자신과 연결된 다양한 이해집단들(interest groups)을 지니며, 이들과 정당들은 선거 지지와 후원의 관계를 맺는 일종의 후견주의적(clientelist) 관계를 맺어 왔다. 반면, 정부는 행정력의 취약성과 비효율성을 노출해 왔다.

2) 역사

이탈리아의 노동조합운동은 북부 지역의 농업 노동자들을 중심으로 1880년대부터 급속히 확산되었으며, 다른 유럽 국가들의 경우처럼 사회주의 정당의 강력한 영향하에 성장했다. 1892년 창당한 이탈리아사회당(PSI)은 지역과 직업에 기반한 노동조합운동을 전국적인 산업 기반의 운동으로 재편하는 데 결정적 영향을 미쳤다. 사회당의 영향하에서 1900년

에는 산별노조인 금속가공노동자연합(FIOM)이 탄생하였고 1906년에는 노동조합 정상조직인 이탈리아노동총동맹(CGIL)이 탄생하였다. 한편, 기독교 노동운동도 비슷한 시기에 출범하여 사회주의적 노동운동과 유사한 방식으로 구조화되어 갔다. 노동조합운동이 활성화되면서 이에 대처하기 위한 사용자단체들도 각지에서 창설되었다. 1902년 몬차(Monza) 지역에서 최초의 사용자단체가 만들어졌으며, 1910년에는 전국사용자단체연합인 Confindustria가 창설되었다(Negrelli, S. & Sheldon, P., 2004).

이탈리아 노동조합운동은 제1차 세계대전을 전후로 급진화되었다. 그람시와 공장평의회 운동으로 대변되는 급진적인 노동운동의 확산은 정당 운동에도 영향을 미쳐 1921년에는 사회당(PSI)으로부터 이탈리아공산당(PCI)이 분리, 창당되었다. 그러나 이러한 급진적 운동의 활성화는 사용자들에게도 위기감을 증대시켜 이들의 후원하에 1922년 무솔리니(Mussolini)의 파시스트당의 집권이 이루어졌다. 파시스트 치하에서 노동조합운동과 사회주의 운동은 불법화되어 지하활동에 들어갔으며 이런 상황은 2차 대전 말까지 계속되었다.

제2차 세계대전이 종결되자 이탈리아의 정치에서는 반파시스트연합이 결성되어 정국을 주도하였다. 여기에서 이탈리아공산당(PCI)은 주도적 정치세력으로서, 그리고 이탈리아노동총동맹(CGIL)은 비당파적인 유일 노총으로서 주요 사회 세력으로 이탈리아의 정국에 커다란 영향력을 행사하였다. 이런 환경 속에서 제정된 1948년 헌법은 서유럽 국가들에서는 유례를 찾을 수 없는 ‘노동자 국가’ 규정을 두게 되었고, 또한 노동기본권의 보장이 헌법 안에 명기되었다.

하지만 냉전이 심화되자 미국의 영향력하에서 의회의 다수를 장악한 이탈리아기독교민주당(DC)이 좌파정당들을 정부에서 몰아냈으며, 이탈리아기독교민주당(DC) 영향력하에 있던 노동조합들도 이탈리아노동총동맹(CGIL)을 이탈하여 새로이 이탈리아노동조합연맹(CGSL)을 만들었다. 1950년에는

군소정당인 공화당과 사회민주당 영향력하에 있던 노조들 역시 이탈하여 이탈리아노동동맹(UIL)을 결성하였다. 이렇게 하여 이탈리아노동총동맹(CGIL)은 1950년에 3개의 총연맹 조직으로 분열하게 되었다.

1950년대 초부터 1960년대 중반까지 이탈리아 경제는 저임금과 포디즘적 대량생산체제에 기반한 수출을 통해 빠르게 성장하였으며, 그 결과 1960년대부터는 고용구조가 완전히 공업 중심으로 편성되었다. 하지만 이러한 경제성장 방식은 노동자들의 불만을 누적시켰으며, 결국 1969년 이른바 ‘뜨거운 가을’(Hot Autumn)로 폭발하였다. 이 사건은 전후 노사관계에서 가장 중요한 분수령을 이룬 사건이었다.

‘뜨거운 가을’은 이탈리아의 전후 노사관계를 진보적으로 재편하였다. 첫째, 1970년 제정된 노동헌장법(Work Constitution)을 비롯한 각종의 노동보호 입법을 통해 노동자들의 개별적 권리가 강화되고, 노조활동의 기반 역시 강화되었다. 이러한 제도화를 발판으로 노조활동이 활성화되자 1970년 38%였던 노조 조직률은 1980년에 이르러 49%로까지 상승하였다. 둘째, 노동조합운동 내에서 현장 노동자들의 압력이 전에 비해 급격히 증대하였다. 뜨거운 가을 이전까지만 해도 노동조합운동에서는 연계한 정당에의 종속성과 산별교섭의 영향으로 인해 현장 조합원들의 주도권이 약했으나, 뜨거운 가을을 통해 활성화된 현장 노동자들의 움직임은 세 노총 조직의 재통일에 중요한 압력을 행사하는 동시에, 비공인 파업과 기업별 교섭의 확산을 야기하였다.

한편, 1970년대 전반기의 현장 노동자들의 진출이 ‘경제적 전투성’의 형태로 장기간 표출되면서 이탈리아 경제와 기업의 경쟁력에는 부정적인 영향이 초래되었다. 이를 반영하여 1970년대 후반부터는 노동비용의 절감을 노린 기업 구조조정이 확산되기 시작했으며, 1980년대에는 인플레이션과 실업 등의 경제적 곤경이 이탈리아 경제를 지배하였다. 1980년대에 이르자 노사 간 세력관계는 완전히 사용자 주도로 전환되었으며, 노

동조합운동은 이러한 환경과 세력관계의 변화를 반영하여 사용자와의 타협을 시도하기 시작하였다.

1990년대에 들어와 이탈리아 노동조합운동은 커다란 정치적 격변을 맞이하였으며 이 과정에서 얼마간의 기회도 확보하게 되었다. 격변의 주요 요소들은 정치적 부패 스캔들, 분리주의 정파들의 영향력 확대, 동구 사회주의의 몰락 등이었는데, 이로 인해 기독교민주당(DC), 이탈리아사회당(PSI), 이탈리아공산당(PCI) 등의 주요 정당들이 해체되었다. 이러한 격변이 노동조합운동에 야기한 변화는 크게 두 가지로 볼 수 있는데, 운동 노선의 변경과 정치적 역할의 증대가 그것이다. 운동 노선의 변경과 관련해서는 동구권의 몰락과 공산당 및 사회당의 해체가 중요한 요인이라 할 수 있다. 이러한 변화는 운동 노선에 다음의 변화를 가져 왔다. 첫째, 연계된 정당들의 해체로 인해 노동조합운동의 당파주의적 색채가 완화되고 정당으로부터의 자율성이 전보다 훨씬 커졌다.²³⁾ 둘째, CGIL이 1992년 강령 개정을 통해 운동 노선에서 서유럽 노동조합운동에서 두드러진 ‘참여적 요소’들을 대거 포함시켰다. 셋째, 당파성의 완화와 좌파 노동조합의 강령 수정을 계기로 세 노총들 간의 재통일 움직임이 가시화되었다. 다음으로, 기존 정당들의 해체와 기존 정치권 전체의 정당성 결여 문제는 이탈리아 좌파 사회세력 내에서 노동조합의 정치적 역할에 대한 기대를 한껏 높이는 계기가 되었다. 특히 기존의 정치적 좌파들은 사분오열된 반면, 우파들 내에서는 베를루스코니 등의 신자유주의 정파, 북부동맹(Lega Nord)등의 분리주의 정파, 네오파시스트 정파(NS) 등의 극단주의적 세력들이 주도권을 쥐에 따라 좌파 정치권과 대중들의 기대가 노동조합에게 집중되었다. 결국 이탈리아 노동조합들은 1990년대 내내 노사관계에서는 사회적 협의(social concertation) 전략을, 정치사회에

23) 예를 들어 CGIL 내에서 노동조합운동을 모니터링해 온 공산당분과가 공식적으로 조직을 해체하였다.

대해서는 좌파 정치세력을 위한 동원 전략을 구사하였다. 그리고 이러한 전략은 사회적 협의에 있어서는 1993년, 1995년, 1996년, 1998년 등의 노사협약 등의 체결을, 정치에 있어서는 1996년과 2006년의 좌파연립 정부의 수립이라는 성과를 가져왔다.

【표 3-13】 이탈리아 노동운동사 시기 구분

시기 구분	시기	특징
발생기	1882~1921	- 민족통일, 산업화에 따른 근대적 노사관계의 성립 - 산별노조와 유일노총의 성립, 사회주의 노조운동의 확산
억압기	1922~44	- 파시스트 정치세력의 집권에 따른 노조운동의 불법화
분립기	1945~68	- 종전과 민주 헌법 제정을 계기로 한 정치적 노동운동의 발전기 - 유일노총의 3분열
진출기	1969~79	- '뜨거운 가을'(1969)에 따른 노동권의 강화, 현장 노동운동의 활성화, 노동조합운동의 재통일, 노동조합운동의 전반적 재활성화 - 공산당의 노선 전환('역사적 타협' 노선)
후퇴기	1980~92	- 경제위기와 기업 구조조정에 따른 조직률의 장기적 저하 - 노동조합운동의 재분열과 내부 갈등의 심화
모색기	1992~	- 세계화, 유럽통합, 동구권 해체, 정치권 재편 등에 따른 전략 전환 - 노동조합운동의 재통일 시도

3) 현황

이탈리아 노동조합운동의 행동 지향을 계급주의(class orientation)로 간주할 수 있다(Hyman, 2001).²⁴⁾ 이러한 경향의 노조운동이 갖는 전형적인 행위 특성으로 포괄주의(inclusiveness), 정치주의(political orientation),

24) Hyman(2001)은 서유럽 노동조합운동의 정체성에 관해 대표하려는 이익, 추구하는 의제, 내부민주주의 체계, 동원되는 권력 자원의 속성 등의 4가지 요소들을 분류 기준으로 삼아 계급주의, 경제주의, 사회통합주의 등 3가지 경향성을 분별한 바 있다. 계급주의 경향에 상당하는 용어로는 최대강령주의(Lange et al., 1982), 혁명주의(Siaroff, 1999) 등도 있다.

대결주의(confrontationalism) 등을 들 수 있다. 즉, 계급주의적 노동조합 운동은 노조에 가입된 조합원뿐 아니라 비조합원인 노동자들의 이해까지 포괄하는 노동계급 대표성을 중시하고, 활동의 의제로서 경제적 이슈뿐 아니라 폭넓은 사회정치적 이슈들을 중시하며, 정부와 사용자들에 대한 투쟁을 통해 성숙된 계급의식과 세력관계의 우위를 통해 목표들을 실현 하려는 경향이 있다.²⁵⁾ 이탈리아 노동조합운동 내에서 이러한 경향을 대 표하는 조직은 CGIL이라고 할 수 있으며, CISL과 UIL은 이념이나 행위 성향에서 보다 노사협조적이고 단체교섭 지향적이라 할 수 있다.

이탈리아 노동조합들의 주요 특징으로 '정치적 당파성'을 들 수 있다. 초기의 통일노총(CGIL)이 3개 조직으로 분파된 것도 반파시스트연합 내 에서 기민당, 사회당, 공산당이 분열한 것과 무관하지 않았다. 전통적으로 CGIL은 공산당과의 연계가 강했고, 조직 활동가들은 공산당과 사회당 에 대한 지지가 강했다. 반면, CISL은 기독교민주당(DC)과의 연계가 강 했으며 활동가들 중에는 기독교민주당과 사회당, 그리고 사회민주당 지 지자들이 많았다. 반면, UIL은 공화당 및 사회민주당과의 연계가 강했다. 1992년 정치권 재편으로 세 노총은 모두 연계 정당이 해체되는 사태를 맞이하였으며, 특히 CGIL은 공산당의 해체와 연관되어 강령을 수정하기 에까지 이르렀다. 이러한 사태들을 계기로 세 노총들의 정당 의존성은 약화되었다. 하지만 이러한 변화로 인해 노총들의 정당 연계 관계가 단 절된 것은 아니며, 특히 CGIL의 경우 공산당의 후신인 좌파민주당(DS) 과의 연계를 여전히 유지하고 있다.

현재 이탈리아의 노동조합총연맹 조직은 총 7개가 존재하고 있다. 이 중 CGIL(Confederazione Generale Italiana del Lavoro; 이탈리아노동총

25) 이탈리아 노조운동은 블루칼라와 화이트칼라, 피용자와 실업자, 조합원과 비조합 원을 불문한 노동자계급의 대표로 활동하며, 사업장 내의 활동이나 단체교섭과 더불어 정치적 동원을 무엇보다도 선호한다. 또한 노조조직들은 정치적 노선에 의해 분 열되어 있다.

연맹), CISL(Confederazione Italiana Sindacati dei Lavoratori; 이탈리아 노조총연맹), UIL(Unione Italiana del Lavoro; 이탈리아노동연합) 등 3개의 조직이 노조원의 대부분을 조직하고 있다.²⁶⁾ 한편, 이들 외에도 1970년대에 주요 3개 노총에 대한 반대를 선언하면서 등장한 UGL, CISAL, COBAS 등이 있다. 이들은 주로 고임금 계층과 공공부문을 거점으로 활동하고 있으며, 대체로 비정치적이고 작업장에서의 경제적 전투성을 추구하는 경향이 있다(Negrelli, S. & Sheldon, P., 2004).

조직구조를 보면, 세 노총 모두 산업별 조직과 지역별 조직의 이중적 구조를 지니고 있다. 세 노총 모두 유럽의 다른 나라들과 비교하면 지역별 조직의 역할이 상대적으로 크다는 특징을 지니고 있는데, 이는 이탈리아 노동조합들의 정치주의적 성향의 반영이라고 할 수 있다. 한편, 세 노총을 비교해 보면 CGIL이 비교적 지역별 조직이 강세인 반면, CISL과 UIL은 산업별 조직이 보다 두드러지고 있다. 이 역시 삼자 간의 정치주의적 성향의 차이를 반영하는 것으로 보여진다. 반면 세 주요 노총을 제외한 독립노조들은 직업주의적 속성을 반영하여 초기업 조직보다는 사업장 조직이 주된 기반이 되고 있다.

이탈리아 노동조합의 사업장 단위 조직은 1970년 제정된 ‘노동자헌장법’(Workers' Constitution)에 의한 ‘사업장노동조합대표체’(Rappresentanza Sindacale Aziendale, RSA)를 거쳐, 현재는 1993년 노사정협약에 의한 ‘통합노조대표체’(Rappresentanza Sindacale Unitaria, RSU)로 일원화되어 있다. RSU는 고용주들이 처음으로 공식 승인한 사업장 수준 대변구조이기도 하다. RSU 대표의 3분의 2는 사업장 전체 노동자에 의해 선출되며, 3분의 1은 전국협약의 당사자인 세 주요 노총 가맹조직에 의해 임

26) 각 조직의 자체 보고에 따르면 2003년 말 현재 CGIL이 546만 명, CISL이 415만 명, UIL이 165만 명의 조합원을 지니고 있다(EIRO, 2004). 그러나 이 보고는 신뢰하기 힘들다.

명되거나 선출된다. RSU의 특징은 독일의 이원구조와는 달리 노조대표에 의한 사업장 대변체널이다. 즉, RSU는 기업/사업장 수준에서 유일한 합법성을 지닌 대변조직으로서 기업 수준의 보충 단체교섭과 일종의 노사협의기구인 내부위원회(Cometi Intern)를 통한 대변 및 참가 활동에서 노동자 대표권을 독점하고 있다. 한편 RSU 대표의 구성에 있어서는 3개 주요 노총 소속 노조들이 선거에서 90% 이상을 점유하는 우세를 보여왔다(Telljohann, 2000).

이탈리아의 노동조합 조직률은 1970년대 말 이후 계속 하락해 왔다. 조직률은 제2차 대전 직후 수년간 상승하여 1951년에는 50.9%로까지 상승하였다가, 1950년대 초 이후부터 뜨거운 가을 무렵까지는 계속 하락하여 1967년에는 27.7%에까지 이르렀다. 그러나 뜨거운 가을 이후 다시 상승하여 1977년에는 49.0%에 이르렀다. 하지만 이후에는 다시 하락을 거듭하여 1998년에는 35%로까지 저하되었다. 이 중 경제활동을 하는 노동조합원의 비율만을 계산하면 노조 조직률은 약 28% 수준으로 알려져 있다.²⁷⁾

현재 주요 노총의 조합원 구성에서 퇴직 조합원의 비중은 거의 절반에 가까운 것으로 알려져 있으며, 최근의 추세는 퇴직 조합원(연금생활자)의 비중이 늘고, 젊은 조합원들의 노조 가입이 부진한 것이다. 조직률은 농업 부문에서 가장 높고, 제조업은 중간 수준이며 서비스업에서 가장 낮다(Negrelli & Sheldon, 2004).

마지막으로 이탈리아 노조들의 파업 활동은 프랑스 및 스페인과 더불어 유럽 전체에서 가장 활발하다. 예를 들어 2003년 파업 활동은 파업 발생건수에서는 프랑스에 이어 두 번째이고, 파업 참가자 규모에서는 단

27) 이탈리아 노동조합원의 구성상 특징의 하나는 퇴직 조합원(연금생활자)들이 조합원 구성의 3분의 1 이상을 점하고 있다는 점이다. 이 때문에 퇴직 조합원들을 포함하는 공식 통계와는 달리 현직 조합원들만을 포함한 조직률은 훨씬 낮게 나타나게 된다. 이는 이탈리아 특유의 계급주의적 운동에 기인한 것이다.

연 첫 번째이며, 파업 손실일수에 있어서는 4위이다(김동원 외, 2006). 이러한 활발한 파업 활동은 파업에 대한 법률적 규제의 결여, 이에 따른 비공인 파업 및 정치·동정 파업의 빈발, 노동조합운동의 계급주의적 정체성 등의 요인에 따른 결과이다.

표 3-14 이탈리아의 노조 조직률과 노동쟁의 추이 (1990~2004)

연도별	노조 조직률 (%)	노동쟁의 관련지표		
		발생건수 (건)	참가자수 (천 명)	노동손실일수 (천 일)
1990	39.1	1,094	1,634	5,181
1991	39.0	791	2,952	2,985
1992	39.2	903	3,178	2,737
1993	39.3	1,054	4,384	3,411
1994	38.7	861	2,614	3,374
1995	38.5	545	445	9,093
1996	37.7	904	1,689	1,930
1997	36.8	920	718	1,164
1998	-	1,103	435	580
1999	-	753	935	909
2000	36.0	966	687	884
2001	-	746	1,125	1,026
2002	-	616	5,442	4,860
2003	-	710	2,561	1,874
2004	35.0	738	695	-

출처: EIRO(2003; 2005), Ebbinghaus & Visser(2000).

4) 도전

이탈리아 노동조합운동은 1970년대의 대대적인 진출 국면을 마감하고 1980년대부터는 정체의 조짐을 뚜렷하게 노출해 왔으며, 특히 1989

년의 동구권 몰락과 1992년의 공산당 해체는 운동의 정체성에 대해서까지 문제 제기를 하도록 강제하였다. 1980년대를 지나면서 노동조합운동에 닥친 도전은 다음과 같이 요약할 수 있다.

첫째, 대표성의 위기로, 1970년대를 지나면서 이탈리아의 주요 노총들은 조직적 도전에 직면하였다. 1970년대에는 노총들의 계급지향적이고 평등주의적인 전략에 의문을 품는 자율노조(sindacati autonomi)들이 확산되었으며, 1980년대에는 COBAS(Comitati di Base, 현장위원회)라 불리는 조직들이 등장하였다. 이들 조직들은 주요 노총들에 비해 비정치적이고 또한 전국협약을 통해 실현되는 연대임금 전략에 대해서 의문을 품었으며, 주로 공공부문과 고숙련 직종을 조직하였다. 이들의 확산과 함께 사업장 수준에서는 노총이나 산별노조들이 체결한 전국협약들을 거부하거나 대체하는 사태가 빈발하고, 전국노조들의 승인을 받지 않은 비공인 파업들(wildcat strikes)이 빈번히 발생하였다. 이러한 사태 전개는 다양한 현장 노동자 집단의 대표임을 자임해 온 주요 노총들에게는 심각한 위협이 되었다.

둘째, 단체교섭 분권화로, 전통적으로 이탈리아의 노사관계는 산별노조들과 관련 사용자단체들이 체결하는 전국산별협약을 통해 규율되어 왔으며 기업별 교섭은 중요하게 여겨지지 않았다. 그러나 1980년대에 이러한 패턴이 붕괴되었다. 기업과 지역 수준에서 벌어진 단체교섭들은 기업 구조조정, 신기술 도입, 작업조직 및 작업시간 변경 등에 관련된 협약을 체결하였다. 이에 따라 단체교섭의 의제가 전국산별교섭체계에서 기업별 교섭으로 대거 이동하는 현상이 발생하였다. 산별협약들이 임금과 근로조건에 관한 최저 기준을 설정했다면, 로컬 노조조직들은 작업속도와 시간, 보너스와 이윤공유, 신기술 도입 및 해고 등 단체협약의 실질적인 사항들을 협상하였다. 심지어는 전국협약이 체결되고 나서 부가적인 사항을 로컬 교섭에서 합의하는 관행이 뒤바뀌어 로컬 협약이 체결된 후 전

국교섭이 벌어지는 일도 발생하였다. 이러한 단체교섭의 분권화는 1970년대 이후 공공부문 사업장들을 중심으로 확산되기 시작한 COBAS나 다양한 ‘자율’ 노조들의 존재와도 관련이 있었다. 이 노조들은 전국노조들이 체결한 협약들을 거부하고 비공인파업을 조직하여 독자적으로 기업단위의 협약을 체결하는 흐름을 만들어냈다. 이러한 사태진전의 결과로 1980년대 후반이 되자 단체교섭의 분권화는 전국 노조들의 교섭 대표성을 위협할 정도로 확산되었다.

셋째, 조직적 분열로, 뜨거운 가을을 계기로 1972년 이루어진 세 노총의 통합조직인 통합연맹(Federazione Unitaria)은 재연된 노조 간 갈등에 의해 1984년 최종적으로 다시 분리되었다. 이러한 재분열은 직접적으로는 이탈리아에서의 사회적 협의를 중단시키는 역할을 했지만, 더 중요하게는 뜨거운 가을 이후 노동운동이 추진해온 여러 사회개혁 프로그램들에 대한 꿈을 종결시키는 것을 의미했다(Baccaro, 2002).

넷째, 경제위기로부터 노동자 삶의 방어로, 1970년대 중반 이후 이탈리아는 종종 경제적 곤경하에 놓이게 되었으며, 1980년대 말에는 그간 잠잠했던 인플레이가 다시 높아지고, 이는 수출부문의 국제경쟁력을 저하시켜 거시경제적 불안정성을 초래했다. 또한 기업들의 생산성도 다시 저하되었다. 거시경제의 불안정성은 통화가치의 하락과 인플레이의 재연 우려를 자아냈다. 이러한 경제적 위기는 1990년대 내내 지속되었고, 특히 90년대 중반 이후에 더욱 심해졌다. 한편, 경제 위기는 소득 격차의 심화를 야기하고 특히 남부 지역에서의 고실업을 야기하였으며, 이를 반영한 정치적 극단주의가 다시 득세하기 시작하였다. 다른 한편으로 90년대 들어와 본격적으로 진행된 유럽 경제 통합은 이탈리아에게는 또 다른 제약이었다. EU는 이탈리아의 거시경제 불안정성을 문제 삼아 단일통화체제로부터의 배제에 대한 경고를 발하였다.

2. 이탈리아 노동조합운동의 재활성화 노력

이탈리아 노동조합들의 재활성화 노력은 1991년 최대 노총인 CGIL의 역사적 노선 전환을 계기로 본격화되었다. 이 노선 전환으로 “계급투쟁을 통한 노동자 국가 건설” 목표가 폐기되고 노동자의 정치경제적 생활에 관련된 사항들에 대한 국가와의 ‘공동결정주의’가 새롭게 등장하였다. 이후 노동조합의 활동의 초점은 사회적 협의(social concertation)를 통한 제도 혁신을 통해 노동조합운동에 놓인 다양한 도전들에 대처하려는 것으로 모아졌다. 이 절에서는 이와 관련하여 노선 전환, 정치활동의 활성화, 사회적 협의의 제도화, 단체교섭 구조 개편, 조직 민주주의 개선 등을 중심으로 이탈리아 노동조합들의 재활성화 노력들을 살펴보기로 한다.

1) 노선 전환: 계급투쟁에서 공동결정주의로

1991년 10월 이탈리아의 세 노총 중 가장 크고 공산당에 연계되어 있었던 CGIL이 ‘노동자 국가 건설’이라는 사회주의적 노선을 공식적으로 폐기하였다. CGIL의 노선 전환에는 1989년 동구 사회주의권의 몰락과 1991년 이탈리아공산당(PCI)의 해체 및 좌익민주당으로의 당명 개정이 결정적인 계기로 작용하였다. 당시 CGIL의장은 전환의 원칙을 민주주의, 사회적 연대, 통합, 개개인의 중앙집중화(분권화)로 표현하였으며, 이 원칙에 따라 CGIL은 이른바 ‘현대화와 온건화(Modernizzazione e Moderazione)’로 요약되는 새로운 강령과 노선을 결정하였다(김종범, 2004).²⁸⁾

28) 김종범(2004)은 이 전환의 의미를 ①(노동자에 대한 인식들에 있어서; 필자 주) 계급 개념에서 ‘인간’, ‘인권’ 개념으로의 전환, ②‘계급’ 국가론의 폐기, ③사회주의

[표 3-15] CGIL의 새로운 노선의 원칙

- ▶ 노동자 중심 프롤레타리아 사회주의 정권 수립 전략의 전환
- ▶ 목적과 투쟁 방법의 온건화
- ▶ 전투적 임금인상 투쟁의 전환
- ▶ 노동운동 조직의 현대화
- ▶ 지방분권적, 탈중앙집권적 교섭전략으로의 전환
- ▶ 유럽단일통화공동체(EMU) 가입을 위한 대응책과 전략 마련
- ▶ 제3세계 국가와의 유대 강화 및 전체주의적 사회주의 국가와의 연대 지양

자료: 김중범(2004).

CGIL의 노선 전환으로 가장 먼저 가시화된 새로운 운동 형태는 사회적 파트너십의 추구였다. 새로운 노선의 기본 주제로 설정된 ‘공동결정주의’ 원칙은 노동조합이 국가와 사용자를 협상의 파트너로 공식 인정하고, 국가의 노동정책 결정 과정에 참여하여 상호 합의하에 정책을 추진하도록 한다는 것을 내용으로 하고 있었다. 이러한 원칙에 따라 CGIL은 1992년부터 물가연동임금제(Scala Mobile)와 연금제도 개혁에 관한 노사정 협상에 참여하였으며, 1990년대 내내 이러한 협상을 통해 몇 가지의 유의미한 합의를 이루어냈다. 특히 CGIL은 2001년 집권한 베를루스코니 정부가 사회적 협의(social concertation)를 사회적 자문(social consultation) 수준으로 격하시키며 일방적으로 신자유주의적 개혁을 추진한 데 대해서, 총파업 등의 적극적 대결전략을 구사하면서도 노사정 협상 자체로부터 완전히 철수하지는 않았다.

그러나 이러한 CGIL의 기존 운동노선 전환이 당장 서유럽의 사회민주주의적 노동조합운동 일반과 동일한 형태를 띠 것으로 예상되지는 않는다. 공식적으로는 계급투쟁주의와 사회주의를 포기했지만, 전통적으로 추구해 온 계급적 포괄성과 전투적 동원에 기반한 노동정치는 여전히 활

노선의 포기과 공동결정 노선의 채택, ④외부 요인에 의한 노선 전환 등으로 해석하고 있다.

발하게 전개하고 있기 때문이다. 오히려 1990년대에 들어와 이탈리아 노동조합운동은 정치 및 경제 구조의 전환 추이가 뚜렷해져 온 이탈리아에서, 노동자를 비롯한 사회 대중의 다각적인 이해관계를 제도 정치권에 효과적으로 전달하고 반영할 수 있는 유력하고 정당성을 갖춘 집단으로 기대를 받고 있는 형편이다. 노선전환에도 불구하고 과거와의 연결성이 유지되고 있는 이유 중의 하나로 이탈리아 노동조합운동의 제도적 환경도 거론할 수 있다. 첫째, 서유럽 정치가 중도적인 좌우파 간의 정권교체에 의해 특징지어지는 데 반해, 정치권 재편 이후의 이탈리아 정치는 중도우파 주도의 정치가 해체되고 신자유주의적이고 분리주의적인 우파와 중도좌파 간의 대결구도로 전환되었다. 노동조합운동으로서도 다소 극단주의적인 우파정치에 대항하는 정치적 동원을 약화시킬 조건에 놓여있지 않은 것이다. 둘째, 사회적 협의의 진전을 위한 조건들이 개선되고 있지만 노사관계의 제도적 조건이 서유럽 코포라티즘에 비해 취약하고 불안정하기 때문이다. 제도적 측면에서 이탈리아 노사관계는 자원주의적(voluntarism) 특징과 부문주의적 균열이 비교적 강하기 때문에 코포라티즘적인 제도와 관행이 정착되기 위해서는 장기적인 좌파정치의 득세와 노동조합 내 통합의 진전이 더 요구된다. 이런 면에서 이탈리아 노동조합들이 1990년대 이후 계속적으로 동원과 협상의 행태를 반복하는 이유가 부분적으로 설명 가능하다.

2) 사회협약의 정치

이탈리아에서 사회적 협의는 1990년대 들어와서야 활성화되었다. 이탈리아에서는 파시스트 집권기의 권위주의적 코포라티즘 시기를 제외하고는 사회적 협의가 전반적으로 부진했는데, 네오코포라티즘 이론의 논

리를 빌어 그 원인을 설명하면 노조운동의 급진성, 노조 및 사용자단체의 조직적 분열, 우파정당인 이탈리아기독교민주당(DC)의 장기집권 등을 그 원인으로 들 수 있을 것이다. 1990년대 이전에 몇 번의 사회적 협의 시도가 존재했으나 모두 뚜렷한 성과를 남기는 못했다. 예를 들어 1978년 2월에서 1979년 1월까지 3개 노조총연맹 연합체가 모두 참가한 최초의 포괄적인 정책협의 시도인 EUR 프로그램은 노동조합들의 갈등모델에 대한 집착, 사용자의 저항, 정부의 취약한 집행능력 등으로 인해 실패하였다. 1983년에는 임금물가연동제의 개편을 둘러싸고 재차 노사정협의를 추진되어 합의까지 형성되었으나, 이 합의는 노조 내부의 물가연동제에 대한 이견으로 인해 곧바로 붕괴되었다(Bedani, 2002).

반면 1990년의 사회적 협의는 이탈리아 노사관계 사상 가장 양호한 조건에서 추진되었다. 우선 정치권 재편에 의해 수십 년 간의 우파 집권이 종식되고, 노동조합의 정치적 역할에 대한 기대가 노동자 대중뿐 아니라 정치권에서도 높게 형성되어 있었다. 한편, CGIL이 역사적 노선 전환을 통해서 ‘온건화’와 ‘상호결정주의’에 입각한 국가정책에의 참여 방침을 결정함으로써 사회적 협의를 위한 노동조합 내부의 중요한 갈등 요인이 사라졌다.

이런 와중에서 벌어진 1993년의 노사정협약은 이탈리아 노사관계 역 사상 가장 극적인 노사정 협의였다고 할 수 있다. 이 합의는 일종의 프레임워크 협약으로 소득정책, 단체교섭구조, 연금개혁, 고용협약 등으로 구성된 다양한 의제들뿐 아니라, 노사정이 모든 경제사회정책을 협의적 방식으로 해결하기로 합의했다는 점에서 특히 중요한 협약이다(Berger & Compston, 2002).

1993년 노사정협약을 계기로 이후 노사정 합의가 지속적으로 창출되어 왔다. 1996년 12월 새로 집권한 중도좌파정부의 주도하에 일자리 창출을 정책에서 최우선시하는 고용협약이 체결되었으며, 1998년 12월에는 다시 고용창출을 위해 조세부담을 경감하고 노동비용을 감축하는 합의가 이루어졌다. 연금개혁에 대한 합의는 1995년과 1997년 두 차례 결

쳐 이루어졌으며, 2002년에는 경제발전과 고용창출을 위해 재정, 노동시장, 연금제도 등을 개편하기로 한 노사정합의가 이루어졌다(박영범, 2000; EIRO, 1997~2004).

그러나 우파인 베를루스코니가 집권한 2001~05년간 노동조합의 사회적 협의 전략은 위기에 봉착하였다. 베를루스코니 정부는 신자유주의적 노동시장 개혁을 추진하면서 노동조합과의 사회적 협의의 위상을 사회적 자문으로 격하시키려는 움직임을 보였다. 게다가 정부와의 협상을 둘러싸고 노동시장 유연성에 대한 노동조합들 간의 이견이 다시 노출되어, CISL과 UIL은 정부와의 협의에 응한 반면, CGIL은 이에 반대하여 독자적인 총파업을 결행하는 등의 분열상이 재차 노출되었다. 이로 인해 1993년부터 노동조합들이 추진해 온 조직 통합의 분위기도 크게 냉각되었다. 하지만 다행히도 2006년 총선에서 좌파정치연합인 올리브동맹이 재차 집권에 성공함으로써 사회적 협의의 정치적 환경은 다시 개선되었다.

[표 3-16] 1990년대 이후 이탈리아 주요 사회협약

협약 명칭	연도	내용
소득정책, 인플레이션, 노동비용에 관한 협약	1992. 7	- Scala Mobile 폐지
임금, 고용정책, 계약제도, 노동정책, 생산시스템에 관한 합의	1993. 7	- 단체교섭 구조 개혁 - 임금결정의 준거 합의
연금개혁에 대한 합의	1995. 5	- 공사 부문 간 연금제도 통합 - 연금액을 개인기여와 연계 - 국가연금 이외의 보충 연금기금제도 허용 - 남녀 간 퇴직 연령 차이 허용 폐지 - 근속기준 연금 및 사회적 연금 점진적 폐지
고용협약	1996. 9	- 남부지역 실업문제 대응을 위한 고용창출, 노동시장개혁, 직업훈련 및 교육개혁, 노동시장 유연성 촉진(파견근로 합법화), 지역계약제 도입 등
발전과 고용을 위한 사회협약	1998. 12	- 공공투자 재개 - 일부 기업 사회보장 기여금의 조세 전환 및 저소득 근로자 조세감면 - 18세까지의 의무 직업훈련제 도입
이탈리아를 위한 협약	2002. 7	- 경제발전과 고용창출을 위해 재정, 노동시장, 연금제도 등을 개편

이탈리아 노동조합의 사회협약 정치는 기존과는 다른 맥락에서 정치 권과의 강력한 연계를 수반하면서 이루어졌다. 이탈리아 노동조합운동은 기존 정치권 붕괴라는 진공 속에서 사회대중을 대표하여 좌파 선거연합인 올리브동맹의 유력한 지지세력으로 역할을 수행함으로써 좌파연립정부의 성립에 기여하였다. 1996년과 2006년 총선에서의 좌파연립정부 수립은 분명 노동조합들의 기여 없이는 가능성이 적었다고 할 수 있다. 이러한 기여는 의당 노조운동에 유리한 정치적 환경을 불러왔으며, 이는 사회협약 정치를 추구하는 노동조합들에게 긍정적인 추진 환경을 제공하였다. 1990년대에 시도된 사회협약들의 내부 혼란 없는 수용과 2006년 노사정협상의 원만한 타결은 모두 좌파연립정부의 수립에 따른 유리한 정치적 공간의 영향이 작용하였다.

3) 단체교섭 구조 혁신

이탈리아의 단체교섭 수준은 전국 다산업(multi-industry) 수준에서의 사회적 협의와 산업수준 및 기업 혹은 지역 수준에서의 단체교섭으로 구성되어 있다. 각 수준의 상대적 중요성과 관계는 시간에 따라 변해 왔다. 예를 들어 1950년대에는 전국산별교섭이 임금 및 조건의 결정에서 중요한 역할을 담당했고 기업별 교섭의 역할은 미미했다. 하지만 1980년대부터는 단체교섭의 분권화 경향이 나타났다. 이는 생산과정의 유연화 추세를 반영하며, 종종 고용주들의 주도권에 의해 촉진되었다. 단체교섭 분권화의 확산에도 불구하고 안정화 요소로서 산업별 협약의 중요성은 지속되었으며, 특히, 이탈리아 생산구조의 다수를 구성하는 수많은 중소기업에게 그러했다. 이들에게는 산별교섭이 현실적으로 유일하게 실질적인 체계였기 때문이다(Telljohann, 2000). 한편 단체교섭의 분권화는

1970년대 이후 새롭게 등장한 세 노총의 경쟁노조들에 의해서도 촉진되었는데, 이들은 사업장을 기반으로 하여 임금연대를 강조하는 전국산별협약을 부정하며 기업별 협약을 통해 자신들의 조직기반을 늘려 나갔다.

따라서 1980년대에 들어와 이탈리아 단체교섭의 각 수준은 서로 다른 역할을 수행하면서도 상위 수준에서의 합의가 하위 수준에서 재협상되는 등 ‘교섭질서’가 전반적으로 혼란스러웠다. 이러한 각 수준 간의 기능적 조율의 결여는 노사정 모두에 의해 임금조율의 불안정성을 야기하는 요인으로 지목되었다. 따라서 단체교섭 구조의 정비는 노동조합과 사용자, 그리고 정부 모두에게 이해관계가 걸린 사안이었다.

1992년과 1993년間に 중앙사용자단체인 Confindustria와 세 노총들 간에 단체교섭 구조를 둘러싼 논쟁이 심화되었다. 사용자단체는 임금교섭이 전국산별협약에 의해서만 결정되어야 한다고 주장했다. 반면 노조들은 산업과 기업 수준, 그리고 중소기업의 경우 지역 수준에서 단체교섭이 벌어져야 한다고 주장했다. 이러한 논쟁 끝에 1993년 7월3일 단체교섭 구조에 대한 합의가 이루어졌다. 합의 내용에는 단체교섭 수준에 관한 사항들과 함께 전국수준의 임금인상을 정부가 예산결정 시 정한 거시경제 목표와 연계시키기 위한 정기적인 3자협의(5월과 9월)에 대한 약속을 포함하고 있었다.

이 중 단체교섭 수준에 대한 합의만을 살펴보면, 전국산별교섭과 기업별 교섭(혹은 지역별 교섭)으로의 단체교섭 수준의 명시, 각 수준별 단체교섭의 기능의 분별, 그리고 임금정책과 단체교섭과의 관계 명시 등으로 정리할 수 있다. ①전국산별협약은 경제적 내용과 규범적 내용으로 구성된다. 경제적 내용의 핵심은 임금협약인데 이는 매 2년마다 갱신하도록 하였다. 여기서 첫째의 임금은 임금추세가 소득정책 목표에 부합하도록 하기 위하여 정부가 계획한 물가인상률 안에서 인상되며, 두 번째 해의 임금은 계획된 물가인상률과 이전 기간에 실제 기록된 물가인상률

간의 격차를 기반으로 하여 결정된다. 다음으로 규범적 내용은 채용/해고 절차, 직무분류, 경력경로 등에 관한 것으로 협약이 4년마다 갱신된다. ②한편, 기업별 교섭은 전문화와 비중복의 원리에 따라 전국산별협약에서 정해진 보상에 관한 사항들을 제외한 다양한 이슈와 제도들에 대해 4년을 주기로 협상하도록 하였다. 기업별 교섭의 의제들은 고용 및 노동 조건에 영향을 미치는 신기술 도입, 조직 개편, 기업 구조조정 등의 사항들과 고용 평등에 관한 사항들을 포함하지만 실제로는 이보다 훨씬 광범위한 사항들이 논의될 수 있다. 한편, 기업별 협약에서의 임금 인상은 기업 노사 간의 생산성, 품질, 이윤, 기타 기업의 경쟁력 요소들을 증진할 목적으로서만 가능하다. 이는 기업별 교섭에서 이루어지는 임금인상이 일종의 성과급(변동급)적 성격을 지님을 의미한다. 또한 이 임금인상은 전국협약에 의해 규율되는 기준임금이나 최저임금에 영향을 미칠 수 없도록 하고 있다. 이렇게 기업별 교섭에서 임금 인상의 성격을 이윤 및 기업 성과와 연계시킨 목적은 기업 수준에서의 임금부상에 따른 인플레이션을 최소화하려는 데 있다. 한편, 이러한 유연 보상에 대한 인센티브를 창출하기 위해 정부는 고용주가 지불하는 사회보장세에 대해 일부 보조금을 지급하기로 했다(Locke & Baccarro, 1995).

1993년의 단체교섭 구조에 대한 합의는 노동조합운동에게 몇 가지 중요한 이익을 가져다주었다. 첫째, 사용자의 반대에도 불구하고 기업별 교섭을 공식적인 교섭 틀 안에 끌어들여 전국산별교섭에 의한 통제하에서 기능을 분화시킴으로써 교섭구조의 집중성과 분권성을 양립시켰다. 이는 현장 노동자들의 불만과 COBAS 등 경쟁노조들의 도전에 대한 대응으로써 의미가 있었다. 둘째, 사용자와 정부가 우려하는 임금부상(drift)의 우려를 최소화하고 단체교섭 구조와 소득정책을 체계적으로 연계시킴으로써 사회적 협의를 통한 정치적 교환의 안정성에 기여하도록 하였다.

4) 조직 민주주의의 발전

이탈리아 노조운동에서 내부 민주주의는 멤버십 민주주의뿐 아니라 계급 민주주의와 연결되어 있고, 1970년대와 1990년대 등 두 차례의 고양기를 지니고 있다. 1970년대의 내부 민주주의 고양은 뜨거운 가을을 통해 노조운동의 전면에 등장한 현장대중의 압력과 관련되어 있다면, 1990년대의 고양은 주로 사회적 협의의 추진과 관련되어 있다.

1970년대의 노동자 진출은 노조 조직률의 급상승, 임금인상, 해고규제, 노동시간 단축 등 노동조건에 현저한 개선, 노사 간 세력관계의 변화를 야기했을 뿐 아니라, 사업장 노조 및 현장 노동자들과 노총 및 전국노조들 간의 세력관계에도 변화를 가져왔다. 그러나 사업장 노조 및 현장 노동자들의 세력이 강해지면서 노총들과 전국노조들의 허부통제에 문제가 발생하였고 이는 단체교섭에서 같은 시기 영국에서와 같이 전국교섭보다는 사업장별 교섭이 실질적인 의미를 갖게 되는 경향으로 발전하였다. 이러한 추세는 결국 통제되지 않은 임금인상에 따른 인플레이션의 만연, 잦은 파업과 고용경직성에 따른 기업 효율성의 감소를 가져왔고 이는 이탈리아 기업들의 경쟁력 약화와 경제적 불안정성을 야기하였다. 이를 감지한 각 노총들은 1980년대 들어와 정부 및 사용자와의 사회적 협의를 시도하게 되었고, 이를 계기로 전국노조들의 집권성을 재차 강화하고자 하였다. 당시 노총들과 전국노조들의 전략은 임금억제와 해고 유연성을 허용하는 대신, 해고에 대한 사회적 보장을 늘리고 계급주의적 평등성을 추구하는 것이었다고 할 수 있다. 그러나 이러한 사회적 협의 전략은 노조운동 내부의 격렬한 반대를 불러일으켰으며, 특히 고숙련 노동자 일부의 조직이탈을 가져왔다. 이들은 사업장을 중심으로 실리주의적 조건 개선을 추구하였으며, 1980년대 말에는 그 세력이 무시 못 할 정도로 증대되었다.

이러한 새로운 내부 도전들은 주요 노총들로 하여금 내부 민주주의에 대한 새로운 고려를 하도록 만들었다. 1991년 CGIL은 노동자헌장법 제 19조를 개정하여 기존의 노조대표체(RSA)를 보다 민주적이고 활성화된 조직으로 전환시키자고 제안했다. 여기서 CGIL은 세 노총들의 '미리 예정된' 대표성을 정기적인 선거를 통해 확립된 '효과적인' 대표성으로 대체할 것을 주장했다. CGIL은 주어진 생산단위에서 노동자 최소한 3% 이상의 서명을 얻은 조직이면 새로운 사업장노조대표체에서 선거에 나설 수 있도록 하자고 제안했다. 이 제안은 20년 넘게 누려온 세 노총의 법률적 독점을 종결짓고 노동자들의 직접 선출을 통해 대표성을 확립하려는 것이었다.

이러한 제안들이 1993년 7월의 단체교섭구조 혁신에 관한 사회협약에 의해 제도화되었다. 조직민주주의에 대한 제도화의 주된 내용은 사업장 통합노조대표체(Rappresentanze Sindacali Unitarie, 이하 RSU)의 설치에 관한 것이다. RSU는 사업장 단위의 단일한 노조대표체로 기존의 유사기구인 RSA(Rappresentanze Sindicali Aziendali)를 대신한 것이다.²⁹⁾ 양 조직은 모두 노조의 사업장 조직구조이나 해당 사업장의 전체 노동자를 대변하는 대변구조의 역할도 겸하고 있다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 양자의 결정적인 차이는 노조대표들의 선출방식에 있었다. 과거와 달리 RSU 대표에 대한 피선거권이 세 노총 소속의 조합원뿐 아니라 기타의 노조 조직 멤버나 비조합원에게도 개방되었다.³⁰⁾ 다만 이러한 개방은 RSU 대표 중 3분의 2에게만 적용되었고, 나머지 3분의 1의 대표들은 전국산별협약에 서명한 노조들에 의해 지명되는 방식을 취하였

29) 이탈리아의 사업장 노동자 대변조직은 독일, 프랑스, 스페인, 한국처럼 노조와 비노조기구가 병립하는 복수채널이 아니라 RSA나 RSU와 같이 노조기구에 의한 단일 대표채널이다. 즉, 이틀만이 비노조원을 포괄하는 사업장에서의 단체교섭과 노사협의를 독점한다.

30) 사업장 노동자들 중 최소 5%의 추천이 있으면 누구든 RSU 대표로 나설 수 있게 하였다.

다. 대표는 주어진 생산단위의 모든 노동자들에 의한 비례대표 선출 방법으로 선출되며 대표가 되기 위해서는 노동자 5% 이상의 지지를 얻은 노조 조직들만 후보를 추천할 수 있게 하였다. 한편, RSU 대표에 대한 선출은 2년마다 이루어지도록 했고, RSA와는 달리 RSU는 3개 노총들로부터 기업과 사업장 수준의 단체교섭의 적법한 주체로 인정되었다. 또한 RSU는 RSA와 마찬가지로 사용자에 대한 정보권 및 협의권을 보유하였다.

이러한 새로운 노조대표체의 형성은 크게 2가지 목적과 함의를 지니고 있다. 첫째는 자율노조나 COBAS 등의 새로운 사업장 기반 노조조직들과의 대면경쟁에 따른 갈등을 크게 약화시키려는 것이었으며, 두 번째는 세 노총의 약화된 계급 대표성을 정상화하려는 것이었다(Locke & Baccaro, 1999). 한편, 세 노총이 다양한 범주의 노동자 집단들의 대표로서 인정받는 것은 새로운 노사관계 체계의 안정성을 위해서도 매우 중요하다. 새로운 작업장 대표구조와 단체교섭 구조, 그리고 소득정책은 밀접하게 상호 연결되어 있기 때문이다. 주요 노총들이 사업장의 다양한 범주 노동자들의 충성과 이해관계를 결집시킬 수 있을 때만 전국산별협약 이외의 교섭 요구나 생산성 증가 및 기업성과와 연계되지 않은 임금 인상을 자제한다는 그들의 서약을 지킬 수 있기 때문이다. 그렇지 않으면 노총들은 1980년대와 같은 대표성의 위기에 직면할 수 있으며 90년대에 도입된 단체교섭 및 정치적 교환 구조 역시 붕괴할 수 있다(Baccaro, 2006).

조직민주주의의 두 번째 혁신은 1990년대 사회협약과 관련이 있으며, 제도적이기보다는 행동적이다. 이탈리아 노총들은 90년대에 사회협약을 추진하는 과정에서 전통적인 코포라티즘의 관료주의적 의사결정과는 다른 방식을 채택하였다. 1993년 7월의 사회협약은 물가임금연동제(Scala Mobile)의 폐지를 포함하고 있었기 때문에 노조 내부에 큰 논란을 가져왔다. 협약은 7월3일 노사정 간에 잠정 합의되었지만, 공식적인 서명은

7월23일에 이루어졌다. 세 노총은 노조운동 사상 처음으로 잠정 합의된 사회협약안을 노동자 투표에 붙였다. 이를 위해 세 노총은 전국의 주요 사업장과 사무실에 약 3만 개의 투표 사무소를 설치하였다. 투표에는 약 1백5십만 명의 비조합원 노동자와 조합원들이 참가하여 68%의 지지로 사회협약안을 가결하였다.

이러한 민주적 절차는 1995년의 연금제도 합의에서도 반복되었다. 이 합의에 대해서 북부 공장의 중년 산업노동자들은 격렬하게 반대했는데, 이들은 노조의 주력 부대들로 이들 중 많은 수가 뜨거운 가을에 참가했었다. 당시 이들은 퇴직연령에 가까워졌으며 그들의 미래 연금 수익에 손대려는 어떠한 시도에도 저항할 준비가 되어 있었다. 이런 조건에서 세 노총들은 다시 4만2천 개에 달하는 선거 사무소를 설치하고 합의안을 비밀투표에 붙였다. 이번에는 약 450만 명의 노동자들이 투표에 참가했고 64%가 합의안을 지지했다. 퇴직 조합원들은 91%가 합의안에 찬성하였는데, 이는 연금개혁이 앞으로의 대상자들에게만 적용되기 때문이었다. 반면 현직 노동자들은 58%가 찬성하였다. 과거 같았으면 금속노동자들의 반대만으로 이러한 개혁안은 물 건너갈 상황이었다. 그러나 의사결정 과정이 공개적이고 절차적으로 공정했기 때문에, 그리고 투표가 명백하게 노동자들의 연금개혁에 대한 지지를 입증했기 때문에 반대 그룹들은 다수의 결정을 존중하여 반대를 동원하지 않았다. 사회적 협의 방식은 금속노동자식의 전투적 단체교섭 스타일보다 타협과 온건주의를 선호하는 노동자들의 지지를 받았다.

이전에는 노동조합 정책에 대한 노동자들의 태도를 결정하기 위한 체계적인 메커니즘은 없었다. 노동조합의 선택은 노동자들의 파업 참가 정도와 같은 불완전한 대리변수의 영향을 받았고 이는 대규모의 노동자들을 동원할 수 있는 집단이 노조 의제를 규정할 수 있도록 하였다 (Pizzorno, 1978). 하지만 투표 메커니즘의 도입으로 매우 강렬한 선호

를 지닌 노동자들과 보다 조용한 노동자들이 동등한 처지에 놓이게 되었다(Baccaro, 2006).

한편, 시행된 민주적 의사결정 절차는 단지 투표를 통해 선호를 수렴하는 역할만 한 것이 아니라 숙의(deliberation) 과정의 도입을 통해 '선호를 형성하는' 역할도 수행했다. 1993년과 1995년에 세 노총의 지도자들은 투표 전에 많은 시간과 자원을 합의를 승인하도록 설득하는 데 썼다. 지도자들은 합의안에 대한 정보와 설명을 제공하고 그 의미를 해석하여 노동자들의 이해를 도왔다. 이는 큰 효과를 보아서 비슷한 구조적 조건에 놓인 노동자들이 노총 지도자들의 설득을 받았는가 여부에 따라 입장이 달라지는 현상이 나타났다. 이러한 과정은 현장 노동자들이 부담스러워하거나 정보가 부족하여 오해할 수 있지만, 운동 전체의 활성화를 위해 필수적인 노총 차원의 전략적 결정들에 대한 민주적 실행에 관한 중요한 참조를 제공한다고 할 수 있었다.³¹⁾

5) 그 밖의 혁신 노력

가. 조직화

이탈리아의 조직률은 1950년대에는 50%를 상회하기도 했으나 2004년 현재 약 35%이며 이 중 취업 중인 노동자의 조직률은 약 28%로 알려져 있다. 유럽의 통계자료에 따르면 세 노총 조합원의 약 49% 가량이 퇴직 조합원들이며, 청년 노동자들의 조합원 충원이 부진한 상태이다. 산

31) 이탈리아에서의 조직민주주의의 재활성화와 연계된 사회적 협의의 추구는 이른바 새로이 '민주적 코포라티즘' 논의를 촉발하였다. 1960~70년대의 네오코포라티즘과 달리 새로운 사회적 협의는 위계주의와 비민주성이 아니라 대중과의 민주적 소통을 통해 정당성을 확보할 수 있다는 것이다(Baccaro, 2007).

업부문별로는 고용 비중이 계속 감소해 온 농업 부문에서의 조직률이 가장 높고 고용 비중이 가장 높은 서비스 부문의 조직률은 가장 낮다.

하지만 조직화는 이탈리아 노동조합운동의 재활성화 노력에서 주변적인 과제이며 뚜렷한 조직화 정책이 채택되어 있지 않다. 예를 들어 영미식으로 비노조 기업들을 타깃으로 한 집중화된 조합원 확장 캠페인이 이탈리아에서는 드문 일이다(Heery & Adler, 2004). 이렇게 영미식의 조직화 캠페인이 벌어지지 않는 중요한 이유는 서유럽의 노동조합들과 유사하게 노동조합 활동에 대한 제도적 보호가 강하기 때문이라 할 수 있다. 예를 들어 이탈리아에서는 1970년 노동현장법 탄생 이후 작업장 노조운동에 대한 강력한 법률적 보호와 사실상의 단체협약 효력 확장 조항의 존재로 인해 노동조합들이 기업 내의 노조 조직 건설을 위해 고용주의 협력에 심하게 의존하지는 않게 해주었다. 이러한 특징은 프랑스나 스페인에서 나타나는 라틴형 노사관계의 특징이기도 하다. 이들 나라에서 노동조합 활동의 정당성은 계급적 대표성에 의해 좌우되기 때문에,³²⁾ 노동조합이 기업의 노동자들을 직접 조직하는 데 관심을 갖기 보다는 선거를 통하여 기업의 사업장 대표기구를 장악하는 데 더 관심을 쏟게 된다.

최근 이탈리아 노조운동의 조직화 노력에서 두드러진 측면은 비전형 근로에 대한 조직화이다. 3개 노총은 1998년과 1999년 사이에 비전형 근로를 조직하기 위해 별도의 조직체들을 설립하였는데, 2002년 현재 각

32) 이탈리아, 프랑스, 스페인 모두 사업장에서의 단체교섭이 제도화되어 있는데, 이 사업장 단체교섭을 수행할 권리는 사업장 노동자대표기구에 의해 독점된다. 이탈리아에서는 이 기구가 노동조합에 의해 독점되지만 프랑스와 스페인에서는 그렇지 않기 때문에 노조들은 이 기구의 장악을 위해 경쟁하게 된다. 한편, 단체교섭의 결과는 조합원 여부와 관계없이 해당 사업장 노동자 모두에게 적용된다. 이러한 사업장 단체교섭권의 제도적 확립은 이들 나라의 노조들이 직접 조합원 수를 늘리기보다 사업장 대표기구의 장악에 몰두하게 하는 유인이 되며, 이는 이들 노조들의 상대적으로 낮은 조직률과 정치주의를 부분적으로 설명할 수 있게 한다. 한편, 사업장 노동자대표기구는 파업권을 지니고 있다. 이는 이 세 나라의 파업빈도가 유럽에서 가장 높은 이유에 대한 부분적인 설명이 된다.

노총의 비전형 노동자 조직에는 각각 약 1만5천~2만 명의 노동자들이 조직되어 있다. 각 노총별 비전형 노조조직의 이름은 각각 ‘새로운 노동 정체성’(Nuove Identita di Lavoro, CGIL-Nidil), ‘비전형 및 파견 노동자 협회’(Associazione Lavoratori Atipici e Interinali, Alai-CISL), ‘고용위원회’(Comitati per l’Occupazione, UIL-Cpo) 등이다(EIRO, 2003; Muratore, 2003). 노동조합은 이들을 통해 기업별 협약이나 전국/산업별 협약을 체결하여 왔으며 이를 통해 조직화를 도모하고 있다.

나. 연대

이탈리아 노동조합의 노동연대 활동은 널리 알려져 있다. 이들은 강력한 계급주의적 지향성으로 인해 폭넓은 의제들에 대해 정치투쟁을 벌여 왔으며, 국제적 연대 파업이나 지역 간 동정 파업, 그리고 정치 파업과 시위 등을 통해 연대를 실천해 왔다. 또한 1992년 강령 수정 이후에는 사회적 연대나 국제 연대 활동이 활성화되어 최근에는 반전평화운동이나 반세계화 캠페인이 전개되기도 하였다. 하지만 시민사회 조직과 노동조합의 연대는 이탈리아에서는 그리 활성화되어 있지 않다.

이탈리아 노동조합들의 연대 활동은 조직별로 그 초점에 다소 차이가 있다. CGIL의 경우 공동의 이해관계를 위한 계급적 연대를 강조하는 반면, CISL의 경우 가톨릭적 전통을 따라서 약자와 취약집단에 대한 강자들의 지원적 책무로서 사회적 연대를 강조하는 경향이 있다(Hyman, 2001). 하지만 CGIL의 1991년 노선 전환이 다양한 계층과의 사회적 연대 및 제3세계 민중과의 국제연대를 강조함에 따라서 노동조합들의 연대 활동은 그 초점에 있어서도 수렴될 가능성이 있다.

한편 이탈리아 노동조합의 연대활동은 영미권의 연대 활동과는 성격

이 다르다고 할 수 있는데, 이는 연대의 제도적 유인의 차이로 볼 수 있다. 즉, 이탈리아 노동조합의 경우 연계 정당이나 확립된 노동조합 권리를 통해 국가와 제도 자원과의 접근이 상대적으로 용이하기 때문에 시민사회 조직을 통해 자원을 보충하려는 유인이 약하다. 이 때문에 예를 들어 정치적 의제 안에 신사회운동의 이슈들을 포괄하는 경우에도 시민사회의 관련 당사자를 찾기보다는 정당의 우산 속에서 이를 행하는 경우가 더 많다고 알려져 있다(Frege, Heery & Turner, 2004).

다. 조직 통일

이탈리아 노조운동의 중요한 특징 중의 하나는 주요 3개 노총들의 정치적 색깔이 비교적 분명함에도 불구하고 2차 대전 이후 지금까지 조직적 통합 운동이 거듭되어 오고 있다는 점이다. 이는 유사한 정치적 노조주의 성향을 지닌 프랑스, 스페인, 포르투갈 노조들과 구별되는 이탈리아 노조운동의 특색이라 할 수 있다.

최초의 노조운동 통합은 파시즘 몰락 직후인 1944년에 이루어진 통일노총 CGIL의 성립을 통해 이루어졌다. 당시의 CGIL은 공산주의, 사회주의, 기독교민주주의 계열 노조들의 통합을 통해 구성되었다. 그러나 이들은 1948년 공산당 지도자 톨리아티의 암살 기도 사건에 대해 항의하는 총파업의 결행 여부를 둘러싼 갈등으로 결국 분열의 길을 가게 되었다. 이러한 분열은 1950년 CISL과 UIL이 탄생함으로써 하나의 체제로 굳어졌다.

두 번째 통합의 기운은 1969년 ‘뜨거운 가을’을 통해 무르익었다. 이 투쟁을 통해 현장 노동자들의 조직 통합 요구가 새롭게 분출되었고, 이는 1970년 세 노총의 통합추진회의와 1972년의 통일연맹(Federazione

Unitaria) 결성이라는 성과를 가져왔다. 그러나 1970년대 중반 이후 3자간의 통합 기운은 다시 견해 차이와 경쟁에 의해 퇴조하였다. 특히 1983년의 임금물가연동제(Scala Mobile) 개정을 둘러싼 노사정 3자협약 추진 과정에서 불거진 CGIL과 CISL 간의 견해 차이는 격렬한 내부 논란으로 전화되었고 결국 1984년에 통일연맹의 해체를 가져왔다.

세 번째 기회는 1991년 CGIL의 노선 전환을 계기로 마련되었다. CGIL이 사회주의 변혁 노선을 폐기한 노선 전환을 한 덕분에 세 조직간의 이데올로기적 입장 차이가 한층 줄어들었고, 이어 각 노총들이 연계되어 있던 정당들의 붕괴하고 좌파연립정부 성립이 성공함으로써 이들로 하여금 다시 한 번 조직통일을 시도할 추진력을 제공하였기 때문이다. 구체적으로는 1993년 7월 CISL 사무총장인 D'Antoni가 소득정책에 대한 노사정합의 직후에 노동조합운동의 통일을 제안하였다. 이에 대해 다른 두 노총은 조심스럽지만 긍정적인 태도를 보였다. 1997년 5월에는 CGIL이 2000년까지 단일노총을 결성할 것을 제안하였고, CISL과 UIL은 이 제안을 대의원대회에서 승인받는 데 성공하였다. 그러나 이 제안 역시 별 다른 진전을 보이지 못하였다. 이후에 노조 간 통일 움직임은 우파인 베를루스코니 정부 하에서 이루어진 노동시장 개혁에 관한 사회적 협의를 둘러싼 이견과 갈등으로 인해 상당히 냉각되었다.

3. 결론: 요약과 시사점

1) 요약

이탈리아 노동운동의 재활성화 노력은 좌파 노동조합의 노선 전환을 내적 계기로, 정치경제적인 격변을 외적 계기로 하여 1990년대에 본격화

되었다. 노동조합의 재활성화 노력은 크게 보아 다섯 방면에서 벌어졌다.

첫째, 운동 노선이 전환되어 사회주의적 목표가 폐기되고 ‘공동결정’을 주요 메커니즘으로 하는 자본주의 내에서의 개혁이 천명되었다. 하지만 새로운 노선은 기존의 운동 전통을 완전히 폐기한 것이 아니라 서유럽 사민주의나 영미권의 경제주의 노선과 구분되는 일종의 ‘사회운동’적 성향을 띠고 있는 것으로 보인다. 둘째, 새로운 ‘공동결정’ 노선에 따라 사회협약의 정치가 활발하게 추진되었으며, 1990년대 이탈리아 정치의 공백상태와 좌파집권은 노동조합의 신노선에 일정한 성과를 안겨다주었다. 반면 우파 정부하에서 사회적 협의의 추진은 노동조합에게 뚜렷한 성과를 안겨다 주는 대신 조직 간 분열을 다시 표출시키는 데 기여하였다. 즉, 사회적 협의 노선의 성과는 아직 집권세력의 성격에 따른 의존성이 크다고 할 수 있다. 한편, 노동조합들은 사회협약 정치를 활성화하기 위한 정치적 동원을 활발히 벌였다. 노동조합들은 사회협약을 둘러싼 노사정 간의 공방 과정에서 파업과 결합된 대중적 정치투쟁을 활발히 벌였으며, 선거 국면에서는 중도좌파 정권의 수립을 위한 지지 행동을 조직하였다. 셋째, 노동시장 및 복지체제 재편을 둘러싼 사회적 협의를 통해 임금인상 억제, 임금물가연동제, 연금제도, 노동시장 탈규제 등의 의제에서 양보를 조세감면, 공공투자 확충, 고용창출, 직업훈련, 투자촉진, 적극적 노동시장 정책 추진 등과 같은 다소 유동적인 정책적 사안들과 교환하는 방식의 정치적 교환을 추진하였다. 이는 전체적으로 보아 노동의 양보로 간주되나, 적극적 발언을 통해 양보의 폭을 줄이고 주요한 정책적 결정에 실질적으로 참여하여 영향력을 행사할 수 있는 권리를 얻어냈다는 점에서 유의미했다. 넷째, 단체교섭 구조의 혁신이 이루어졌다. 사용자측이 산별 단일 수준 교섭을 주장한 데 반해, 노동조합들은 산별교섭과 기업별(지역별) 교섭을 주장하고 관철시켰다. 또한 각 교섭 수준에서 의제의 중복이 이루어지지 않도록 하고, 기업별 교섭이 야기할 수 있

는 임금부상(wage drift)의 가능성도 최소화하였다. 다섯째, 사회적 협의의 과정과 결과를 통해 노조 민주주의의 제도적, 행태적 혁신이 이루어졌다. 작업장노조대표제도의 혁신과 사회적 협의 추진 과정에서 총연맹의 민주적 의사결정 방식의 도입이 그것으로, 이는 주요 노총들의 계급적 대표성을 재강화하는 데에 기여하였다. 여섯째, 이밖에도 조직화, 연대, 조직통합 등의 움직임이 가시화되었다. 하지만 이 사항들은 아직 충분히 활성화되지 않거나 목표에 도달하지 못하고 있다.

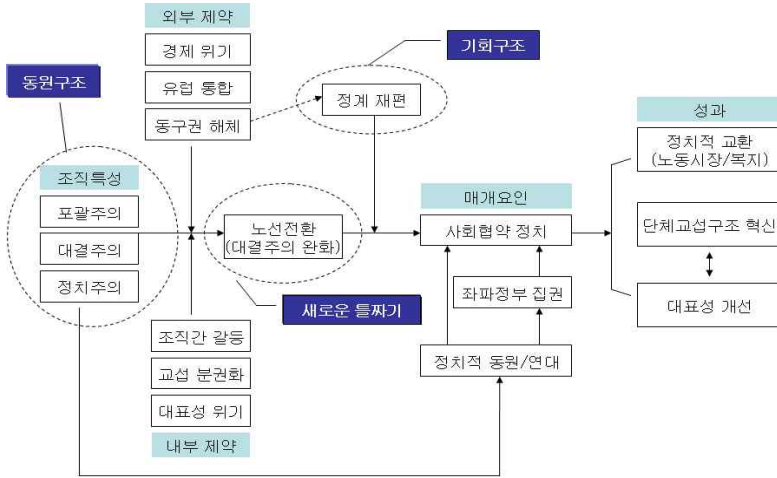
이탈리아 노조들의 혁신 노력은 조직률 반등이나 노총들의 재통합 등을 제외한다면 사회협약의 정치를 매개로 하여 비교적 성과를 거두었다고 할 수 있다. 무엇보다도 이들은 1980년대의 정치 경제적 주변화를 극복하고 1990년대에는 노동시장과 정치사회에서 다시금 중요한 행위자로 부각되었다는 점에서 그러하다. 이들의 성공이 상당 부분 커다란 ‘정치적 기회구조’에 기인했다는 점을 무시할 수는 없다. 하지만 이러한 기회구조를 붙잡아 적절히 대응한 것은 이탈리아 노조들의 능력에 따른 것이라고 할 수 있다.

한편, 사회협약의 정치가 성공한 데는 다음의 몇 가지 이유가 거론된다. 첫째, CGIL의 장기간에 걸친 이념적 수정 과정을 거쳐 이루어진 온건화는 1980년대의 분열을 극복하고 노조들 간의 통일행동을 가능케 했다. 둘째, 내부민주주의의 역할이다. 전통적인 네오코포라티즘 논리와는 달리 이탈리아의 사회적 협의에서 노조들은 현장 대중의 불만을 자아낼 사안들에 관한 타협에 대해 민주적 절차를 거친 승인을 통해 합의를 만들어냈다. 그리고 이러한 민주성은 노조민주주의에 관한 제도적 개혁과 행위적 혁신을 통해 이루어졌다. 세 번째 성공 요인은 중심과 주변, 정치적 및 현장대중의 행동과 같이 상호 모순적인 듯이 보이는 양면 전략을 구사했다는 점이다. 즉, 집중성 전략과 분권화 전략이 동시에 추구되었다. 이 전략은 노조 내부뿐 아니라 단체교섭 구조에도 적용되었다. 예를

들어 산별교섭과 기업별 교섭을 모두 인정한 교섭구조 재편은 표준화와 로컬 차원의 유연성을 배합하는 것을 의미했다. 이러한 구조 때문에 노조들은 전국 차원과 로컬 차원에서 조율된 형태로 활성화되었다 (Baccaro, 2006).

하지만 노조들은 두 가지 측면에서는 문제를 극복하지 못했다. 첫째, 1993년에 다시 무르익은 노조통일의 기운은 점점 약해졌다. 특히 CGIL과 CISL 간의 견해차이가 중요한 장애물이 되었다. 특히 2001년 이후의 사회적 협의 과정에서 양자 간의 분열은 더욱 뚜렷해졌다. 이러한 차이들의 문제는 이 때문에 강력한 제도화 기회가 제약된다는 점이다. 둘째, 더디기는 하지만 조직률 저하가 꾸준히 이루어져 왔고, 특히 조합원 구성이 바람직하지 않다고 하는 점도 문제이다. 특히 취업 노동자 조합원과 서비스업 조합원, 그리고 청년 및 여성 조합원 충원이 약하다는 점은 극복의 대상이다.

그림 3-5 이탈리아 노동조합의 재활성화 전개도



2) 시사점

이탈리아 노동운동의 방향 전환과 그에 따른 사회협약 정치의 활성화는 최근의 노조 재활성화 흐름을 주도하고 있는 영미권에서의 재활성화 양상과는 현저한 대비를 이룬다. 재활성화의 차원을 탈경계주의, 조직화, 내부구조 개편 등과 같은 인지적·인적·구조적인 '조직 자원 재편'과 노동 시장에서의 교섭력 및 정치사회적 영향력 확대와 같은 '제도정치 자원 재편'으로 구분할 때, 영미권에서의 재활성화가 전자에서 주로 성과를 내고 있다면, 이탈리아의 재활성화 노력은 후자의 측면에서 성과가 두드러지고 있다. 이는 영미권의 노동조합들이 제도정치적 영향력 증대를 추구하는 데에 비교적 명확한 제약을 안고 있는 반면, 이탈리아 노동조합들은 그러한 제약이 적기 때문이라고 할 수 있다. 오히려 이탈리아 노동조합들은 제도적 혁신을 통해 재활성화를 추구하기에 유리한 내외적 조건들을 갖추고 있었으나, 계급주의적 성향과 조직 간의 분열이 이러한 잠재 능력의 충분한 발현에 장애가 되어 온 것으로도 볼 수 있다. 그러나 계급주의적 성향을 합리화하여 동원을 수반한 사회협약 정치에 몰두함에 따라 노동조합들은 내외적인 거센 파고 속에서 나름대로의 성과를 올리며 운동의 재활성화를 기할 수 있었다고 평가할 수 있다.

한편, 이탈리아의 재활성화 전략과 그 추진 과정은 중북부 유럽의 그것과도 대비된다. 특히 독일 노동조합들의 재활성화 노력에서 대표적인 약점으로 지적되는 바는 재활성화 과정에 현장대중을 인입시키는 데 실패하고 있다는 것이다(Turner, 2004). 그러나 이탈리아의 재활성화 추진 과정이나 그 성과들은 상층교섭과 현장대중 동원의 결합, 집권성과 민주주의의 결합과 조율 등을 특징으로 지니고 있다는 점에서 시사적이다 (Baccaro, 2006).

이러한 이탈리아 노동조합운동의 재활성화 노력이 한국의 노동운동에

계는 어떠한 시사점을 줄 수 있을 것인가? 우선 이탈리아 노동조합운동이 지녔던 조직특성인 포괄주의, 대결주의, 정치주의적인 속성들이 계급투쟁 노선의 공식적인 폐기로 인해 청산되지는 않았으며, 상당 부분은 사회협약 정치 국면에서도 유효성을 잃지 않았다는 점을 주목할 수 있다. 특히 ‘조합원들’만의 편협한 ‘경제적 이익’이 아니라 전체 노동자들의 폭넓은 이해관계를 대표하고자 했던 포괄주의적 전통과 정치주의적 전통은 사회협약 정치 국면에서 노동시장의 유연화와 복지체제의 축소재편에 맞서 노동조합의 자원을 효과적으로 동원하는 데 기여했다고 볼 수 있다.

한편, 이러한 전통은 현장 조합원의 임금전투성에 의존하여 생성된 것이 아니라, 현장 조합원들의 발언권을 고려한 민주적 집권주의, 산별교섭과 연대임금전략, 다양한 정치투쟁이라는 조직노선과 투쟁노선의 산물이라는 점에 주목할 필요가 있을 것이다. 한국의 노동조합운동에서는 지난 20년간 ‘주관적인 정치적·계급적 조합주의’가 ‘객관적인 경제 조합주의’로 왜곡되는 현실을 목도해 왔다. 이는 정치적 혹은 계급적 조합주의를 현실화하는 데 있어서 민주적 집권주의, 중층적 교섭구조, 그리고 다양한 정치활동 공간 등이 미치는 매개적 효과를 간과한 데서 비롯된다고 할 수 있다. 이런 면에서 계급적 단결과 탈경제주의를 추구하는 활동가들은 이탈리아 운동 전통의 합리적 핵심을 추출함으로써 도움을 얻을 수 있을 것이다.

두 번째로, 이탈리아의 재활성화 과정이 현장조합원 이해와 조직적 이해, 동원과 협상, 분권성과 집권성, 민주주의와 집권주의의 양립과 상호보완을 추구했으며, 이 점이 재활성화의 성과를 설명하는 중요한 요인이었다는 점도 주목할 만하다(Baccaro, 2006). 노동운동 재활성화를 고민하는 국내 논의 중에는 현장주의에만 주목하거나 파트너십에만 주목하는 논의들이 일부 있다. 그러나 이러한 편향들은 재활성화 논의를 이식 수준 이상으로 발전시키지 못하는 한계를 지니며, 자칫하면 패배주의로

빠질 우려가 있다. 영미권의 현장주의적 논의는 제도적 혁신을 통하여 조직화나 영향력 증대를 피하기 힘든 내외적 여건을 반영하고 있다. 현장주의적 논의는 단지 관료주의적이고 경제주의적인 노조관료에 대한 문제의식의 발로가 아니라 취약한 노동조합권, 단체교섭의 분권화 추세, 특히 미국의 경우 친노동정당의 부재라는 제약을 반영한 전략이다. 그러나 현장주의가 ‘이러한 제약 자체에 대한 응집력 있는 도전’의 방향성을 갖지 못하면 값비싼 대가를 치르고 운동의 위기를 한층 더 심화시킬 수 있다는 점을 간과해서는 안 될 것이다. 다른 한편으로, 영미식의 작업장 파트너십이나 대륙유럽식의 거시 파트너십에만 초점을 맞추는 논의들도 중요한 참조의 대상은 될지언정 그대로 답습할 일은 아니다. 노동조합운동은 비가역적인 구조적 추세에는 적응하여 창조적인 대응방안을 강구해야 하지만, 신자유주의적 노동정책에 대해서는 단호히 반대를 동원할 수 있어야 한다. 이런 조건에서 동원능력을 훼손하는 방식의 파트너십에 대한 의존은 조합원의 상실과 신자유주의에의 편입(incorporation)으로 귀결될 수도 있다.

세 번째로 이탈리아 노동조합운동이 사회적 협의 추진 과정에서 보여준 민주주의적 관행도 주목할 만하다. 이탈리아의 노동조합 총연맹들은 전통적인 네오코포라티즘 논의들이 비민주적인 의사형성에 주목한 것과는 달리, 노동자들에게 인기 없는 정책들에 대한 합의를 놓고도 총투표와 이에 연관된 숙의적(deleberative) 설득 과정을 결합하여 동의를 이끌어 내었다. 이는 현장 노동자들이 부담스러워하거나 정보 부족으로 오해할 수 있지만, 운동 전체의 활성화를 위해 필수적인 중앙조직 차원의 전략적 결정들을 어떻게 실현할 것인가에 대한 좋은 참조를 제공한다.

하지만 이탈리아 노동운동은 약점도 있다. 특히 지적할 사항은 당파적 속성을 강하게 띤 정치주의적 성향으로 이는 장기간의 조직적 분열을 온존케 한 중요 요인이다. 조직적 분열은 1980년대에는 경제위기 시에

노동자 이익을 방어하는 데 부진을 면치 못하게 한 한 원인이었으며, 1990년대에는 유리한 정치적 조건하에서 노동자들의 정치·제도적 이익을 향상시키는 데 있어서 잠재적인 조직적 능력을 충분히 발휘하지 못하게 한 원인으로 작용하였다(Baccaro, 2006).

제4장 한국 노동조합의 위기와 대응 전략의 모색

1. 서론

1997년 말 IMF 이후로 노동운동의 위기는 상시적 화두가 되어 있다. 1990년대 초에도 노동조합의 위기가 거론되었으나, 당시는 국가가 노동 억압을 강화함으로써 나타난 일시적 위축현상에 관한 것이었고, 김영삼 정권 출범 후 민주노총이 결성되는 등 노동운동이 조직적 발전을 이루어 내면서 위기론은 불식되었다(노중기, 1999). 뿐만 아니라 1995년 민주노총이 출범하면서 분리되었던 생산직과 사무직 노동운동의 통일이 이루어졌으며, 1996년 말과 1997년 초 노동법개정저지 총파업은 민주노조운동의 역량과 정치적 영향력을 극대화시킨 것으로 노동조합운동은 10년 만에 한국사회의 중심세력으로 자리잡는 듯 했다.

그러나 1997년 말 IMF는 노동조합운동 내부에 내재해있던 위기구조를 한꺼번에 표출하고 말았다. 공세적 분배투쟁에 익숙해 있던 노동조합운동은 1998년 대대적인 양보교섭과 노동조건급격한 악화를 경험해야만 했고, 과거에는 국가의 노동탄압으로 조직 내부에 잠재해있던 이해

관계의 차이, 운동노선의 차이, 비민주적 의사결정, 취약한 조직 집중성, 총연맹의 취약한 리더십 등의 문제들이 한꺼번에 표출되었던 것이다(노중기, 1999; 임영일, 1998). 이러한 위기진단은 특정 영역에 국한된 것이 아니라 거의 전방위적으로 제기되고 있다. 비정규직 증가로 인한 조직률 하락(김유선, 2002)과 정규직 이기주의, 정규직과 비정규직의 갈등, 중앙과 현장의 괴리(박태주, 2001:40; 은수미 2006:26), 노동운동의 사회적 고립(김동춘, 1995; 은수미, 2005), 현장조직력의 약화, 노조 지도부의 상층 관료화, 노조 내부 민주주의의 약화(이병훈, 2006), 소수 조직 노동자의 이익대변을 추구하는 전투적 기득권운동의 변질로 인한 정체성과 정당성의 위기(박승욱, 2004; 박준식 2004), 더 나아가 계급대표성의 위기(박승욱, 2004; 최병천, 2004), 연대성의 위기(이병훈, 2005), 조직 내부적으로는 각종 비리사건과 폭력사건의 발생, 조직혁신사업의 부진함(민주노총, 2005), 그리고 환경변화에 대응하지 못하는 전략 대안 빈곤의 위기(최영기, 2001) 등이 그것이다.

그러나 이러한 위기진단의 초점을 주체적인 측면에서 접근하는 것에 대한 비판적 입장도 존재한다. 박성인(2004)은 이러한 위기진단 속에서는 비정규직-정규직의 이분법적인 분할 고착화와 양극화의 근본원인인 '신자유주의 세계화와 구조조정, 노동유연화'의 문제는 은폐된다는 것이며, 더 나아가 노동운동을 '위기'라고 진단하고 위기원인을 내부로 돌리는 담론, 즉 '노동운동 위기 논쟁'이 겨냥하는 것은 노동운동 내 '전투적 좌파', '계급적 좌파'이고 대중운동 내에서의 전투적 계급적 좌파의 고립을 목표로 하고 있다는 것이다. 박성인도 노동조합 조직률의 정체, 민주노조운동의 계급적 대표성의 약화, 정규직과 비정규직으로의 분할 고착화, 기업별 노조의 한계, 임단협 중심의 파업투쟁의 빈발, 전투적 조합주의의 한계 등을 노동운동이 극복해야 할 사안이라고 본다. 그럼에도 이러한 과제에 대한 해법의 제시를 계급성의 탈각에 두고 있다고 비판한다.

그러나 현재의 위기를 진단하고 해법을 모색하는 여러 논의들이 위기의 원인을 외부 환경에서 찾든, 아니면 조직 내부의 주체에서 찾든 중요한 것은 이러한 위기의 징후들로 인해 노동운동이 사회변혁운동의 핵심 주체인가에 대한 근본적인 문제제기가 이루어지고 있다는 점에서 기존의 위기 논쟁과는 그 성격이 다르다는 것이다. 물론 이와 같은 노동운동의 위기 현상은 한국에서만 나타나는 특수한 상황이 아니라 1980년대 이후 서구의 노동조합들도 경험하는 일반적인 현상으로 지적된다(Frege and Kelly, 2003). 또한 이러한 위기를 낳는 원인으로는 국가별 차이는 있으나 경제침체, 자본의 세계화와 국제경쟁의 격화, 이에 따른 국가의 탈규제전략, 사용자의 유연화 추구전략 등이 공통적으로 거론된다. 결국 노동조합의 위기는 외부환경변화와 내부 주체적 요인이 상호작용하면서 발생하는 것으로 볼 수 있다. 즉, 외부환경변화에 노동조합이 어떻게 대응하는가에 따라 노동조합의 위기의 정도와 범위가 달라질 수 있는 것이다. 더 나아가 노동조합은 외부환경을 수동적으로 수용하거나 그에 대해 반응만 하는 존재가 아니라 경제, 정치, 산업환경을 만드는 주체이기도 하다(Price, 1991). 때문에 향후 노동조합의 역할이 어떻게 규정될지에 대한 분석은 노동조합의 전략을 평가하는 것으로부터 출발할 수 있다(Boeri et al, 2001). 특히 국가별로 노동조합의 존재 형태가 다양하다는 사실은, 새롭게 직면하는 어려움을 극복하려는 노조의 전략이 향후 노동조합의 역할을 결정하는 중요한 요소가 됨을 말해준다. 이 때문에 최근 노동조합의 재활성화에 대한 논의들은 대부분 노동조합의 전략적 선택이나 전략적 행위에 초점을 맞추고 있는 것이다. 노동조합의 전략에 영향을 미치는 요인은 제도적 요인과 국가와 사용자의 전략 등 다양하지만, 이것만으로는 불충분하며 노동조합의 구조와 노조전략 형성과정을 살펴보는 것 또한 매우 중요하다(Frege and Kelly, 2003).

여기서는 한국의 노동조합이 다양한 위기 징후에 대응하기 위해 혹은

능동적으로 환경을 형성하기 위해 시도한 전략을 살펴본다. 주로는 민주 노총 출범을 시작으로 외환위기를 거쳐 현재에 이르기까지의 시기를 그 대상으로 한다.

2. 노동운동을 둘러싼 환경과 위기의 징후들

외환위기를 계기로 한국의 경제체제는 정부 주도의 개발모델에서 시장지배적인 개방체제로 전환되었다. 이 과정에서 노동조합은 혹독한 인력감축과 임금삭감 등을 경험했고 이제 고용유연화로 표현되는 신자유주의적 구조조정이 일상화되었다.

한국의 전반적인 노동시장 상황을 잘 분석하고 있는 김유선(2007)의 분석은 노동의 위기가 일회적인 것이 아니라는 점을 보여주고 있다. 고용률은 OECD 평균에 미달하고 있으며, 취업자 추이를 보면 사회서비스업의 비중이 OECD에 비해 지나치게 낮는데 이는 사회서비스 관련 사회 지출이 이루어지지 않았음을 말해준다. 사업체규모별로는 500인 이상 사업체에서 일하는 노동자수도 감소해 10명 중 1명꼴이며, 50인 미만 영세사업체에서 일하는 사람은 10명 중 7명꼴이다. 2000년 이후 사업체 규모별 취업자 비중은 같은 수준을 유지하고 있는데, 이는 기업의 고용 조정, 아웃소싱 등으로 중소기업의 비중이 급증한 상태에서 사업체 규모별 취업자 비중이 구조화된 데 따른 것으로 해석할 수 있다. 비정규직 규모는 55~56%에서 고착화되었다고 평가할 수 있으며, 이들 비정규직과 100인 미만 중소기업에서 일하는 사람들을 모두 더하면 그 비중이 83.7%로 압도적 다수를 차지하고 있다. 정규직의 경우 비정규직보다는 상대적으로 고용이 안정적이지만, 고용유연성 정도가 미국보다도

높아 상시적 고용불안에 시달리고 있다. 이처럼 고용상황이 악화되고 있는 상태에서 임금에서는 기업규모 및 고용형태별 격차가 확대되고 있다. 특히 비정규직 임금은 정규직에 비해 2000년 8월 53.7%에서 2003년 8월 51.0%로 하락했고, 그 뒤로도 51% 안팎에서 구조화되어 있다. 이와 같은 노동시장 상황을 극복하기 위한 주요한 조직 주체인 노동조합 조직률은 11%로 매우 낮은 수준에 머물러 있다. 특히 외환위기 이후 기업별 노동조합의 한계가 드러남에 따라 산별전환을 지속적으로 추진해온 결과 민주노총은 2006년 말 현재 57만 명(75.6%), 한국노총은 21만 명(23.7%)이 산별노조에 속하게 되었다. 그러나 이러한 추세에도 불구하고 보건의료노조, 금융노조, 금속노조를 제외하면 산별교섭을 진행하는 곳은 거의 없으며, 그나마도 초기단계에 머물러 있는 실정이다. 김유선은 이러한 전반적인 상황을 양질의 일자리 파괴와 비정규직 저임금 일자리 증가로 인해 노동소득분배구조가 악화되고 있으며 고용과 임금이 양극화되는 한편 저소득층 생활난이 가중되고 있다고 요약한다.

이와 같은 환경변화에 대응하기 위한 노동조합 주체적 측면에서의 위기징후도 상당수 제기되었다. 대공장을 중심으로 한 전투적 실리주의의 확산은 조합원 대중의 경제적 성과를 낳기도 했으나, ‘기업별’ 조직과 교섭체계 하에서 노동자의 연대에 충실하기보다는 소속 조합원의 실리를 전투주의적 방식으로 극대화하는 경향을 오히려 강화시켰다. 이처럼 대공장 조합원들의 실리적 경향의 강화와 더불어 활동가들조차 사회적 연대책임 강화하기 위한 노력보다는 조합원들의 경제적 보상 욕구를 충족시키기 위해 자신의 현장권력을 발휘하는데 급급하고 있다는 비판도 제기되고 있다(조건준, 2004). 고용에 대한 위협은 노동자들의 탈조직화 경향을 강화하고 개별화된 보상기제를 찾도록 만들면서 노동자의 연대를 약화시키게 만든다. 이것이 노동조합 내부에서도 통제가 안 되면서 노동자 내부의, 특히 대공장 정규직 조합원과 중소기업사업장 비정규직 비조

합원간의 격차를 더욱 크게 만드는 요인으로 작용하고 있는 것이다. 이처럼 노동조합운동의 탈계급적/실리적 경향이 강화되고 이에 대한 비판이 거세지는 가운데, 민주노총과 한국노총 임원의 비리사건, 현대와 기아 자동차 노동조합의 입사비리 사건, 민주노총 대의원대회장에서의 폭력사건은 노동조합운동의 정당성 자체를 크게 훼손시키는 결과를 낳았다.

노동조합운동이 안팎으로 위기에 직면하고 있는 동안 민주노총 내부의 소위 정파 간 갈등도 고착화되는 경향을 보이고 있다. 합리적 토론과 조직운영의 원칙은 다수의 힘에 기반한 논리로 대체되었고, 의사결정은 조직 전체의 집행을 담보하기 위한 과정이기보다는 자파의 주장을 관철시키기 위한 정치적 정당성 확보의 수단으로 변질되었다. 이는 다수의 결정과 소수의 방관, 결정과 집행의 분리를 양산하면서 그 누구도 조직 전체에 대해 책임지지 않는 결과를 낳게 되었다. 한국노총은 이용득 위원장 체제가 들어서면서 일정한 변화의 계기를 보이고 있기는 하지만 여전히 상층 중심의 구조에서 조합원의 동력으로 뒷받침되지 못하는 한계를 보이고 있다. 이제 한국의 노동조합을 둘러싼 신자유주의적 환경은 더 이상 언급할 필요가 없을 정도로 일반화된 현상이 되었다. 이에 대응하는 노동조합의 역량부족은 흔히 전략의 부재라고 표현되는 바, 이는 앞에서 지적했던 정체성, 연대성의 상실과 함께 위기를 극복할 수 있는 구체적인 실행전략이 존재하지 않음을 지적하는 것이라 할 수 있다. 노동조합이 취한 전략 중 일부는 시간이 흐름에 따라, 또 환경이 강제하는 압력의 정도에 따라 일정하게 실현된 것도 있으나 여전히 많은 한계가 있음을 지적할 수 있다. 다음 장에서는 위기 극복을 위한 노동조합의 전략 내용과 형성과정을 살펴보기로 한다.

3. 노동조합의 전략수립과 형성

1) 참여와 동원전략의 사이에서

가. 사회적 협의를 둘러싼 민주노총의 지그재그 행보와 내부갈등

사회적 협의에 대한 민주노총 태도는 지그재그 행보로 요약할 수 있다. 1995년 출범한 민주노총은 임단투와 함께 재벌개혁, 사회보장제도 확충, 조세제도 개혁, 주택문제, 교육개혁, 언론개혁 등을 주요 내용으로 하는 사회개혁투쟁 방침을 정했다. 이를 통해 노동자와 국민생활의 개선, 사회의 민주적 개혁, 노동자의 단결과 정치의식 강화, 노동조합의 사회적 위상 강화와 국민적 지지를 확보한다는 것이었다. 이는 민주노총이 사회적 의제에 개입하기 위한 전략방향을 제시한 것이라 할 수 있다. 이에 따라 노사정 3자기구를 통한 정책참가를 중시하게 되었다. 이를 통해 배타적이고 투쟁만능주의적 집단이라는 일반의 시각을 불식시키는 한편 개혁과제를 보다 주도적이고 공세적으로 제기한다는 취지였다.

민주노총은 1996년 5월에 출범한 노사관계개혁위원회에 참가했으나 김영삼정부의 노동운동탄압과 노사의 입장차이 등으로 민주노총 내부에서 노사관계개혁위원회의 불참/참여를 둘러싸고 결정이 번복되는 과정을 경험한다. 이런 와중에도 노동법개악을 대비해 7월19일 전국단위노조대표자 수련회에서는 노동법개악 강행 시 노개위 철수, 구속수배해고자 원상회복, 1노조 1교육 실시 등을 결정하고 총파업을 결의한다. 이러한 결의에 따라 8월 노동법개정 투쟁본부로 체제를 전환하고 이후의 투쟁일정을 마련한다. 민주노총이 요구하는 전향적 법개정이 물건너갔음이 확인되면서 민주노총은 불참을 선언하고 10월4일 산하 연맹과 지역에서 일

제히 농성에 들어갔다. 10월7일 한국노총과 경총이 법개정안에 합의하자 10월10일 임시대의원대회에서 총파업을 재결의한다. 11월1일 중앙위원회에서는 불참 이후의 주도권 상실, 잇따른 법안개악의 우려를 이유로 노개위에 복귀하되 위원장이 단식농성에 들어감으로써 교섭-투쟁 국면을 열어간다. 이러한 과정을 거쳐 12월26일 국회에서 노동법이 날치기로 통과되자 민주노총은 전국 총파업에 돌입해 이미 통과된 법안을 재개정하는 성과를 낳기도 했으나 그 내용은 정리해고제의 도입을 2년 유예한다는 것을 주 내용으로 하는 것이었다.

1997년 말 의환위기가 발생하자 김대중 당선자는 노사정위원회 구성을 추진했고 민주노총은 정리해고제와 파견법 저지를 위해 투쟁과 교섭을 병행한다는 방침을 가지고 노사정위원회에 참석했다. 1월에 참여를 결정한 지 불과 한 달여 만인 2월6일 경제위기 극복을 위한 노사정합의라는 사회협약을 체결하게 된다. 그러나 9일 열린 민주노총 대의원대회에서는 정리해고제 도입과 파견법 제정 조항이 포함되어 있다는 것을 이유로 협약안을 부결시켰고 14일 총파업을 결의하게 된다. 이에 따라 집행부가 총사퇴하고 비상대책위원회가 구성되었다. 비대위는 경제위기, 조직 내 갈등, 투쟁동력 부재를 이유로 대의원대회에서 결정한 총파업을 철회한다.

1998년 민주노총 2기 집행부에는 현장파 계열이 당선되었다. 2기 집행부는 정리해고제 도입반대, 현장노동자 대중의 요구 민주노총 내 관철, 위기관리 차원의 혁신을 위한 임기 1년 등을 공약으로 내세웠다. 집행부는 2기 노사정위 출범을 앞두고 정리해고제 철폐 등 선행조건을 내세우며 5월27~28일 총파업을 전개한 뒤 6월5일 노정합의를 바탕으로 6월10일 예정되었던 2차 총파업을 철회하며 대의원대회에서 노사정위 참가를 결정한다. 이후 양노총이 7월10일 정부의 일방적인 운영에 항의하며 노사정위 불참을 선언했다가 23일 노사정위 위상강화를 이유로 다시 복귀한다. 그러나 정부가 실업자 노조가입 인정 등의 합의사항을 국무회의에

상정하지 않은 것을 이유로 민주노총 위원장이 12월8일 노사정위 회의 참석을 거부하다가 1999년 2월 정기대의원대회에서 만장일치로 노사정위원회 탈퇴를 공식 결정한다. 이후 민주노총은 노정교섭을 추진하지만 정부의 노사정위 강화입장에 따라 성사되지 않았고, 1999년 5월에는 대정부 교섭촉구투쟁을 전개하기도 했다. 이후 집행부가 1년의 임기를 채우고 사퇴하고 중앙파와 국민파의 연합 집행부가 들어섰다. 이 때에도 노사정위원회 불참방침은 유지되었고, 주요현안에 대해서는 총파업 선언과 이를 배경으로 한 노정교섭을 요구하는 전략이 사용되었다. 그러나 정부는 예외적인 경우(롯데호텔 파업)를 제외하고는 노사정위원회 복귀를 요구하면서 노정교섭 거부방침을 유지했다.

이후 3기는 중앙파가 집행부에 당선되었다. 3기 집행부의 특징은 노정 간 대립국면의 지속이라 할 수 있다. 집행부는 대우자동차의 정리해고 저지투쟁을 계기로 2001년 3월 정권퇴진 투쟁을 선언했다. 이후 위원장이 2차례나 구속되었고 민주노총은 정부의 노동정책에 대한 조합원 투표를 실시, 정권 불신임과 총력투쟁에 대한 여론전을 펼치기도 하였다. 이러한 분위기는 3기 내내 지속되어 발전-철도노조에 대한 총파업(2002. 2. 26), 주5일제 노동법 개악저지 총파업(2002. 11. 5), 손배철회와 탄압분쇄 총파업(2003. 11. 6, 12) 등 현안문제가 발생할 때마다 총파업을 전개했다. 그러나 2002년 발전노조 파업이 장기화되면서 성사된 노정교섭에서 잠정합의안이 문제가 되면서 구속 중인 위원장을 제외한 집행부가 총사퇴하게 된다. 이후 2003년 2월 정기대의원대회에는 교섭방침과 관련해 노정 신뢰회복을 위한 가시적 조치 선행, 노정교섭, 노자교섭, 노사정교섭을 포함하는 총체적 교섭제도 마련이라는 내용이 제출되었다. 소위 총체적 교섭방침을 마련한다는 것으로 노사정위원회는 해체대상으로 규정한 채, 사안별 노정교섭, 혹은 노사정 교섭을 별도로 구성한다는 것이 그 요지였다.

4기 집행부는 국민과가 당선되었다. 이와 함께 민주노동당이 17대 총선에서 의회진입에 성공함으로써 민주노총이 정치적 자원을 확보하는 계기가 되었다. 4기 집행부는 준비된 총파업-세상을 바꾸는 투쟁, 저지와 분쇄를 넘어 쟁취와 확보를 슬로건으로 투쟁동력형성과 쟁취-확보를 위한 기제로 사회적 교섭방침을 제출했다. 2004년 중반부터 시작된 사회적 대화전략에 대한 논의는 조직 내 찬반론이 팽팽하게 제기되면서 진행되었다. 2005년 1월 정기대의원대회에 사회적 교섭안이 상정되었으나 성원부족으로 유회되었고, 2월1일, 22일로 예정되었던 대의원대회가 잇따라 연기되다가 3월15일 개최되었으나 단상점거와 폭력사태가 발생하면서 대의원대회가 무산되었다. 그러나 3월17일 중집에서는 위원장이 책임지고 비정규직 관련 노사정 교섭들을 확보하는 것으로 결정되었고 비정규직 법안을 논의하기 위한 노사정대표자회의에 참석하게 된다.

이러한 내부갈등의 후유증은 상반기 내내 지속되었고, 하반기에는 현대, 기아의 입사비리에 이어 수석부위원장의 수취사건이 터지면서 집행부가 총사퇴하고 만다. 이후 보궐선거에서도 국민과가 당선됨으로써 노사관계로드맵 논의를 위한 노사정대표자회의에 참가하는 등 전 집행부의 기초가 그대로 유지된다.

나. 한국노총의 동원없는 참여전략

87년 노동자대투쟁 직후 한국노총은 심각한 위기를 느끼게 되었다. 노동자대투쟁에 대한 대응을 못했을 뿐만 아니라 한국노총의 어용성을 비판하면서 노조민주화의 흐름이 형성됐기 때문이었다. 이에 1988년 2월 대의원대회에서는 창조적인 자기혁신을 표방하기도 했다. 그러나 한

국노총 위원장이 당시 집권당이었던 민정당 국회의원으로 진출하면서 한국노총의 이중성에 대한 비판은 여전히 제기되고 있었다. 이해 11월 새로운 집행부가 들어서면서 오욕과 굴종의 역사청산과 자주적 민주적 노동운동의 전개를 표방한다. 이에 따라 11월29일 부당노동행위 규탄대회, 12월9일 노동약법 개정촉구 및 삼성재벌규탄 전국대표자회의를 열고 시위를 조직하기도 했다. 1989년에는 노동절을 5월1일로 변경하였으며 11월5일에는 노동약법 개정 및 경제민주화 촉구 쟁기대회를 개최하였다.

1990년 한국노총의 대안세력을 표명하면서 전노협이 결성되자 국민대중 속에 뿌리박은 노총을 표방한 한국노총은 3월24일 노동탄압분쇄 및 1990년 임투승리 결의대회를 개최해 정부의 노동탄압을 비판하기도 하였으나 다른 한편으로는 노사정합의기구인 국민경제사회협의회에 참가하기도 하였다. 1991년에는 정기대의원대회에서 1990년대 한국노총의 운동기조와 활동방침을 채택하고 민주복지사회 실현을 위한 노동조합주의를 운동이념으로 설정했다. 이 시기 한국노총은 일정하게 동원전략을 수행한다. 1991년 정부의 총액임금제 실시와 고용유연화를 위한 노동법 개정, 임금억제정책에 반대하여 정부방침 저지 결의대회, 위원장의 단식농성, 산별연맹 위원장과 지역본부장의 무기한 철야농성, 노동법 개악저지 쟁기대회, 1992년의 노동절 기념 및 총액임금제 분쇄 결의대회 등이 그것이다.

그러나 김영삼 정부가 출범하면서 고통분담론을 제기하자 한국노총은 이에 반발하면서도 1993년 경총과 임금합의를 하였고, 1994년에는 중앙노사 임금 및 정책·제도개선을 위한 사회적 합의를 추진했다. 이 합의에 대해 산하조직들의 비판이 강하게 제기되면서 한국노총에서 이탈하는 조직들이 발생하였고, 전노협이 노-경총 합의분쇄 투쟁을 강력하게 전개하자 11월17일 사회적 합의 포기를 선언하게 되었다. 이러한 국면을 타개하기 위해 한국노총은 1995년 대의원대회에서 2000년대를 대비한 노총

의 운동기조와 활동방향을 마련했다. 이어 11월 민주노총이 결성되자 노동자 대동단결, 자주성, 민주성의 원칙을 가지고 1996년 2월 중 조직통합을 하자고 제안하기도 했으나 다른 한편으로는 민주노총을 비난하는 홍보책자를 발간하기도 하였다. 한편 한국노총 위원장이 집권여당의 국회의원 출마를 이유로 사퇴함에 따라 한국노총의 개혁시도는 무위로 돌아가게 되었다.

한국노총이 기존의 관성을 극복하고 전환의 계기를 맞이한 것은 1996년 노동법개악저지 총파업이었다. 1996년 3월 선출된 새로운 집행부는 현장과 함께 하는 강한 노총 건설을 강조했고 지속적인 노총의 개혁과 노동위기 극복을 위한 양노총 통합을 적극 제기하였다. 특히 노동운동의 분열을 이유로 반대했던 복수노조 금지조항의 철폐를 공식적으로 결의하기도 하였다. 이러한 상황에서 1996년 12월 정부와 여당이 노동법을 날치기 통과시키자 날치기 노동악법 철폐를 요구하며 한국노총 역사상 초유의 총파업을 전개했다. 이 파업에는 12월27일부터 31일까지 553개 노조 16만명, 1997년 1월14일부터 15일까지 1510개 노조 40여만 명이 참가하였다. 또한 1997년 대통령선거에서는 기존의 관행을 깨고 야당후보를 지지하며 정책연합을 선언하기도 했다. 1997년 말 외환위기가 도래하자 정부의 제안으로 노사정위원회가 구성되었고 여기에는 민주노총과 한국노총이 참여하였다. 민주노총이 정리해고제 합의를 이유로 대의원대회에서 합의안이 부결됨에 따라 집행부가 총사퇴하고 참가와 불참을 반복했던 데 반해 한국노총은 지속적인 참가전략을 유지했다. 그러나 한때 금융산업의 구조조정과 공공부문 민영화 등이 정부의 일방적인 정책으로 진행되자 1998년 6월에는 금융노조가 총파업을 전개했고, 1999년에는 대통령 공약사항 이행 등을 요구하며 위원장 단식농성, 산별연맹과 지역본부의 철야농성, 총파업을 단행하는 등 대정부투쟁을 전개하기도 했으며 11월 노사정위원회 불참을 선언하고 정부와의 정책연합을

파기하기도 했다.

2000년 3월에는 노사정위원회 복귀를 선언했으나 다시 6월에는 금융과 공공부문 구조조정, 주5일제 실시 등을 요구하며 금융노조를 중심으로 총파업을 결의하기도 했다. 이어 11월에는 다시 노동시간단축, 전임자임금 등과 일방적 구조조정에 대한 항의의 표시로 노사정위에서의 논의 중단을 선언하고 구조조정 저지를 위한 전국노동자대회 개최 등 정부를 압박하는 전술을 사용하기도 했다. 2001년에도 금융노조 총파업을 이유로 한 금융노조 간부들의 구속에 항의하는 위원장 단식농성이 이루어졌으나 한국노총 전체로 확산되지는 못했고 임단투 승리를 위해 결의했던 총파업투쟁도 성사되지 못했다. 2002년 2월에는 철도와 가스 민영화 방침을 둘러싸고 한국노총이 대정부투쟁을 선언했다. 그러나 투쟁과정에서 한국노총의 역할이 별로 없었고 이후 철도와 가스노조가 상급단체를 민주노총으로 변경하면서 한국노총은 더욱 타격을 받게 되었다.

2004년에는 한국노총 주도로 결성한 녹색사민당이 참담한 실패를 경험하면서 지도부가 총사퇴하는 위기국면에 빠져들었다. 그러나 새로운 집행부가 출범하면서 9월 정기국회에 비정규법, 공무원노조법, 연기금법, 국민연금법, 퇴직연금법이 상정되자 민주노총에 공동투쟁을 제안하고 공동투쟁을 구성, 10월10일에는 비정규노동법 개악저지를 위한 공동 전국노동자대회를 개최하기도 했다. 그러나 이를 계기로 한 더 이상의 공조는 진전되지 않았다. 2005년 민주노총 수석부위원장의 수뢰사건으로 집행부가 사퇴한 뒤 새로운 집행부가 양노총의 공동투쟁을 제안하면서 노사정대표자회의에서의 공조가 이루어지기도 했다. 그러나 노사관계로드맵을 둘러싸고 한국노총이 복수노조와 전임자 임금지급금지 조항의 연기에 합의하면서 민주노총은 이를 강력히 비난하였고 이후 한국노총도 이에 반발하면서 양노총의 공조는 깨지게 되었다.

2006년 한국노총은 민주노총의 전투적 조합주의를 비판하면서 참여

와 사회연대적 조합주의를 공식적으로 표방하게 된다. 이 때 한국노총의 운동노선을 전투주의 진영(민주노총)의 운동노선과 구분하는 핵심개념은 참여이며, 연대에 의한 교섭력의 유지가 매우 중요한 전제가 된다고 할 수 있다(노진귀, 2007).

2) 산별노조 건설 전략

한국의 노동조합들이 위기를 극복하기 위해 집중적인 노력을 기울여 왔던 것이 산별노조로의 전환이었다. 이러한 전략의 결과 민주노총은 2006년 12월 현재 75만2천363명의 조합원 중 75.6%인 56만8천803명이, 한국노총은 2005년 12월 현재 87만여 명의 조합원 중 22%에 해당하는 18만8천여 명³³⁾이 산별노조에 속해 있다. 산별노조 건설전략에 있어서는 민주노총과 한국노총의 전략수립과 실행에서 차이가 있다. 민주노총이 창립 시부터 일관되게 산별노조 건설을 목표로 했던 데 비해 한국노총은 2001년 산별노조 건설을 결의했으나 실제 이러한 결의사항을 집행하기 위한 구체적인 실행전략은 부재한 상태이다.

가. 민주노총

민주노총은 출범 당시부터 산별노조 건설 필요성을 역설해왔다. 그 배경으로는 시기에 따라 조금씩 차이는 있으나 세계화와 이에 따른 노동

33) 그러나 이 수치에는 사실상 단위노조인 전력노조(2만 명), 담배인삼노조(6천 명), 체신노조(3만 명) 등의 조합원이 포함되어 있다.

시장유연화, 고용구조의 변화, 노동조건 악화, 정규직과 비정규직 격차 확대 등의 환경변화와 이에 대응할 수 있는 역량의 부재를 공통적으로 제기하고 있다. 그리고 이러한 역량의 부재를 가져오는 가장 큰 원인을 기업별노조의 근원적인 한계에서 찾고 있다.³⁴⁾

[표 4-1] 산별노조 건설의 필요성

시기	필요성	시기별 특수한 조건에 대한 언급
1996. 2. 13 1차 정기 대의원대회	낮은 조직률 극복 조합원 연대의식강화 정치외적 고양	방송구조개편 정부출연기관 통폐합과 민영화
1997. 3. 12 5차 정기 대의원대회	기업별노조체제의 대응력 한계 강력한 조직력구축 필요성 사회개혁투쟁과 정치세력화	개정노동법과 기업별노조체제의 변화
2000년 3월 산별전략연구보고서	국내자본 및 해외자본의 진출 국가경쟁력강화 이데올로기 확산	비정규직 확산과 격차 확대
2000년 10월 노동운동전략보고서	경제투쟁 중심의 기업별체제 낮은 조직률과 계급대표성 이념적 목표와 장기적 전략 결여 노동계급구성과 노동자문화 변화	민주노총의 내적 통합성 약화 자본의 합리화 정책과 현장장악 남북관계의 급진전

이와 같은 환경변화에 대응하기 위한 민주노총의 산별노조 건설전략의 수립과 실행과정을 요약하면 다시 [표 4-2]와 같다.

34) 물론 이에 대한 반론도 존재한다. 신자유주의 공세에 대한 인식의 불철저, 그에 따른 그릇된 대응(특히 노사정 관계), 운동지도부의 오류 등이 별도로 진단되어야 한다는 주장이 그것이다(민주노총 산별노조 건설전략보고서).

[표 4-2] 연도별 산별사업 계획과 평가

시기	제출된 주요 사업 및 계획	평가
1997년	산별추진소위구성 8월 산별노조 건설방침(안) 제출	산별추진소위사업 힘있게 진행되지 못 함 가맹조직의 산별산업에 주도적 역할 못 함
1998년	산별노조 건설추진 기획단 구성 산별노조 발전전망 수립 제출	구성되지 못 함 정책연구와 전망/경로/방식의 상 수립 못 함 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 사업 추진 안 됨
2001년	산별교섭 노정교섭 쟁취 투쟁조직	산별노조 건설지원사업의 정책실/조직실 이 원화로 사업집행 어려움
2002년	산별교섭 쟁취 대책위원회 구성 산별노조 연구팀 구성 워크숍 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 못 함
2004년	산별노조 기획단 구성 산별노조 건설 지원	구성 못 함 현황파악에 머무름
2005년	산별건설특별위원회 구성제출 산업업종별 공동투쟁과 최저임금제 투쟁	2006년 활동개시 힘있는 공동투쟁 조직 못 함

1997년 초부터 산별추진소위 등 제반 사업계획을 제출했으나 산하조직의 통합, 산별노조 전환, 교섭구조의 개편 등과 관련해서는 각종 현안 문제와 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 연맹 통합이나 산별노조 건설과정에서 민주노

총 중앙의 결함이나 개입력이 발휘되지 못했다는 것을 반증하는 것이다. 실제로 기업별 노조체제를 극복하기 위한 시도가 구체적으로 실행된 계기들을 살펴보면 기존 노조의 해산 없이 조직전환이 가능하다는 노동법상의 제약조건 해소(과기노조), 민주노총의 합법화와 상급단체의 복수노조 허용이라는 제도적 조건(보건의료노조), IMF와 같은 급격한 외부환경의 변화(금속노조), 혹은 전임자 임금지급금지와 기업단위 복수노조 허용 등 예상되는 환경변화(금속노조) 등이었다. 그러나 민주노총 차원의 지속적인 산별전환 전략의 강조와 사업을 위한 지속적인 노력이 산하조직이 환경적 변수의 계기를 활용할 수 있는 공간을 넓혀주었다는 점에서 일관성 있는 전략의 표명은 매우 중요한 역할을 한 것으로 평가할 수 있다.

나. 한국노총

한국노총은 2001년 대의원대회를 통해 산별노조 건설을 방침을 결정한 바 있다. 2001년도 정기대의원대회에서 운동방향과 노선으로 “힘, 연대, 정책, 희망”을 결의하였는데, “힘, 연대, 정책, 희망” 내용의 핵심과제 중 한 가지가 ‘산별노조’였다. 이의 후속조치로 2002년 3월 회원조합대표자회의에서 한국노총 개혁특별위원회를 구성하여 1년여 논의 기간을 거쳐 2003년 2월 한국노총의 개혁방안을 제시하였는데, 개혁특위 핵심과제로 산별노조 건설을 정하면서 2006년 내로 부문을 통합한 산별노조 완성을 조직적 목표로 제시하였다. 또한 2006년 대의원대회에서는 조직발전전략을 채택하고 결의하는데 그 내용에 따르면 2006년 말까지 산별노조를 건설한다는 것을 재확인하는 것이었다.

그러나 이러한 방침에 따라 산별전환 노력을 구체적으로 기울이고 있

는 산하조직은 극히 소수에 불과하다. 한국노총에서 산별노조로서의 조직체계와 운영, 교섭을 하는 곳은 금융노조가 사실상 유일하다고 할 수 있으나 금융노조는 1997년 IMF 외환위기를 거치면서 대대적인 은행통폐합, 폐쇄, 인력감축 등을 경험함에 따라 한국노총의 방침과는 무관하게 산별노조 전환을 추진한 경우라 할 수 있다.

운수업종인 자동차노련과 금속노련이 산별전환을 추진 중이나 그 성과는 아직 미미하다. 금속노련의 경우 2000년 대의원대회에서 산별추진을 공식결의했으나 실질적으로는 제대로 진행되지 않았다. 2007년 복수노조, 전임자 임금지급금지 등 앞두고 2006년 3월 대의원대회에서 산별전환을 다시 결의하고 연말까지 금속대산별노조를 건설하기로 결정하였다. 당시 금속노련은 대산별노조를 건설하되 2006년 9월에는 전기, 자동차, 기간 등 3개 업종을 중심으로 업종단일노조를 출범시키는 것으로 결정하였다. 그러나 2006년 6월 임시대의원대회에서는 이와 같은 금속산별노조 건설안이 부결되었다. 그 주된 이유는 업종단일노조 건설 후 산별노조 건설 방침이 지역본부의 역할과 존재를 훼손시킬 것이라는 우려 때문이었고, 이로 인한 저항은 금속노련이 산별전환을 추진하는데 장애요인으로 작용한다. 이후 논의에서는 금속노조로 직접 이행하는 단일경로로 수정했으나 다시 산별노조 건설시기의 연기에 대한 주장들이 제기되면서 산별노조 전환추진사업은 애초 계획대로 진행되지 않았다. 결국 2007년 6월 중앙위원회에서는 산별노조 건설일정을 2008년 말까지로 수정하게 되었다.

한국노총의 산별전환이 부진한 이유는 대체로 기득권 유지의 경향과 복수노조와 전임자 임금지급금지 조항이 유예되었다는 것으로 요약할 수 있다. 산별을 적극적으로 추진했던 간부들의 경우 한국노총이 이들 조항의 유예에 합의한 것이 조직의 긴장을 늦추는 가장 주된 요인이 되었다는 지적을 하고 있기 때문이다.

3) 조직화 전략

민주노총은 1995년 설립당시 조합원이 41만8천여 명이었으나 2006년 말 현재 75만2천여 명으로 2배 가까이 증가한 반면, 한국노총은 2001년 95만6천여 명에서 2006년 12월 현재 87만2천여 명으로 축소되었다. 이러한 현상은 민주노총의 조직성장과 한국노총의 조직쇠퇴로 요약할 수 있는데, 전체적으로 보면 양 노총을 포함한 조직률은 11%에 불과하다. 이처럼 낮은 조직률은 노조 대표성의 문제만이 아니라 노동시장 구조의 변화로 인해 나타나는 노동조합의 중요한 위기징후의 하나라 할 수 있다. 이 때문에 조직확대를 위한 노동조합의 전략수립과 실행이 강조되기도 한다.

가. 민주노총

민주노총의 조직화전략의 수립과 실행은 크게 2단계로 나누어 살펴볼 수 있다. 하나는 2000년의 미조직 노동자 조직화를 위한 5억원 기금모금 특별결의이고, 다른 하나는 2005년 비정규기금 50억원 모금 결의를 계기로 한 조직화전략사업이다. 조직 내에서 예산배정은 단순한 자원의 집중이나 배분의 흐름을 보여주는 것만이 아니라 배정되는 예산의 규모에 따라 실제 천명하고 있는 사업이 그만큼 조직 내부에서 중요하게 인식되고 있는가를 드러내주는 지표이기도 하다. 이런 점에서 민주노총 조직화전략의 수립이 기금모금으로부터 시작되었다는 것은 민주노총이 주요한 전략사업을 실행할 만한 역량(자원)이 그만큼 부족하다는 것을 반증하는 것이며, 동시에 산하조직으로부터 그 필요성과 동의를 구하는

과정이 보다 광범위하고 철저하게 수행되어야 한다는 것을 의미한다.

민주노총의 조직화전략은 예산확보로부터 시작되었다. 17차 정기대의원대회(2000. 1)에서는 미조직 노동자 조직화를 위한 특별결의문을 채택하면서 조합원 1인당 1,000원을 특별모금하되, 총모금액의 1/2은 중앙미조직 사업비로, 1/2은 지역본부 미조직 사업비로 사용할 것을 결의했다. 이후 19차 정기대의원대회(2001. 1)에 제출된 평가에 의하면 보고 당시까지 모금된 액수는 목표액의 24%에 불과했고, 가맹조직과 단위노조에서는 ‘왜 모금해야 되는가’부터 시작하여 여러 가지의 문제가 나타났으며, 모금과정에서는 모금결과에 따른 정규직과 비정규직의 분열로 나타나는 논의들이 불거지기도 하였다. 결국 3년간 전체 조합원 대비 모금률이 25%에 불과했으며, 50%를 넘긴 연맹도 금속산업연맹(54%), 병원노련(57%)에 불과해 전체적으로 기금 모금이 매우 부진하다.

모금부진에 대한 원인으로는 “총연맹과 연맹의 사업 추진 미흡, 모금운동 자체의 한계, 장기간 모금으로 인한 사업 탄력성 상실 등을 지적”하면서 “향후 미조직·비정규직 관련 예산은 기존 예산에서 확보하는 것을 우선으로 해야 하며 기금 모금은 보조적인 방안으로 추진되어야 한다.”는 것으로 정리되어 있다. 이러한 평가는 비정규 조직화기금 모금을 당위적인 측면에서 접근함으로써 조합원을 설득해 동의를 구하는 조직화과정이 미흡했던 것으로 요약할 수 있다.

노동조합의 조직화 전략이 성공적으로 실행되기 위해서는 동원과 설득의 논리가 필요하며 이는 기존 조합원에게 노동계급의 연대성을 강조하고 이러한 연대성 의식을 기반으로 전략수립 자체가 조합원의 동의를 구하는 것으로 조직화되어야 한다. 그러나 비정규직 규모가 정규직 규모를 넘어서고 결국 정규직 고용불안을 야기하는 주요한 원인으로 지목되고 있는 상황임에도 모금해야 하는 이유에 대한 문제제기, 모금결과에 따라 나타나는 정규직과 비정규직의 분열에 대한 문제제기 등에 대한 구

체적인 평가나 이에 대한 대책 논의는 보이지 않는다. 단순히 기금을 완납하게 한다거나 기금을 모아야 한다는 당위적인 측면에서의 평가가 아니라 기금모금의 필요성 제기에서부터 결과에 이르기까지의 ‘과정’에 대한 평가가 보이지 않는 것이다. 특히 대의원대회 안건 제출 전 산하조직 별로 충분히 논의를 진행하기 위한 절차의 조직화에 대한 고려가 없는 것이 가장 큰 문제였다.

민주노총의 2단계 조직화 전략은 민주노총이 정규직 중심의 조직으로 조직 내적인 한계와 외적인 공격에 취약한 상황, 즉 노동자 전체에 대한 대표성위기를 맞고 있다는 진단에 기초해 수립되었다. 전략적이고 공세적인 조직화 사업을 위해 50억 기금을 모금하고 이러한 재원을 토대로 전략조직센터의 설립, 조직활동가를 양성하겠다는 상을 그리고 있다. 이러한 전략에 따라 2005년 1월 33차 정기대의원대회에서 비정규 전략조직화 사업계획안을 제출하고 50억 기금모금사업을 결의하는 안건을 제출하였다. 대의원대회에서는 이러한 안건을 삭제하자는 제안이 제출되었으나 결국 표결로 기금모금안이 통과되었다. 이러한 결의에 따라 2월부터 5월까지 산하 조직 대의원대회 등 의결단위에서 기금모금을 재결의하는 조직화 과정을 거쳐 6월부터 9월까지 기금조성을 위한 사업기간으로 설정하였다. 그러나 기금 모금현황을 보면 2005년 말까지 9억원, 2006년 12월 현재 50% 이상 모금한 조직은 여성연맹, 보건의료노조, 서비스연맹 3곳에 불과하고, 전체 모금액도 16억원에 그치고 있다.

한편 비정규조직화 전략연구사업 등을 실시하기로 하고 산업별, 고용형태별 비정규직 실태, 조직화 사례분석, 외국노조의 비정규 조직화 사례분석, 5대 부문별(유통서비스, 공공서비스, 사내하청, 건설일용, 특수고용) 비정규 조직화 전략과 방안 등을 주요내용으로 제출하기도 했다. 그러나 이러한 연구사업은 애초 계획상의 일정에 차질이 생기게 되었고, 조직활동가 양성은 기금 모금 실적이 부진한 가운데 집행부 사퇴 등의

사유로 2005년에는 조직활동가 학교가 무기한 연기되게 되었다. 이와 같은 상황에 대해 민주노총은 기금조성 사업 자체가 불안정한 상태에 있다고 진단하면서 총연맹 차원의 적극적인 홍보와 조직화 미흡, 각급 조직의 조직화와 기금조성 사업에 대한 이해도와 절실함 미흡 등이 주로 작용한 것으로 판단된다고 평가하고 있다.

어쨌든 일정하게 조성된 기금에 따라 4월부터 3개월간의 기간 동안 1차 조직활동가 교육을 실시하고 공공, 유통, 건설부문에 배치할 23명의 교육생을 선발 교육하는 성과를 내기도 했다. 그러나 기금모금 실적이 부진해 2차 활동가 교육은 무기연기된 상태이다. 민주노총의 2단계 조직화전략은 5억 기금모금 당시보다 풍부한 실태조사 및 사례연구, 조직활동가 양성을 위한 학교 개설 등 보다 정교하게 진행된 측면이 있다. 그러나 여전히 조직화전략의 재원을 모금에 의존하는 점과 모금 과정에서 제기된 평가의 내용은 기존의 평가와 거의 달라진 점이 없다는 한계도 갖는다. 즉, 모금 조성이 불안정한 이유로는 적극적 홍보와 조직화 미흡, 기금조성에 대한 이해와 절실함의 부족 등만이 지적되고 있을 뿐 사전, 사후조직화 과정에서 어떠한 점이 부족했는지에 대한 구체적인 평가는 없다.

또한 사업체계에 있어서도 비정규조직센터의 설립과 미조직특위의 이원체제로 분리운영됨에 따라 기존의 조직쟁의실, 정책실 등 4개부서의 업무 내용과 성격에 따른 통합적 운영이 제대로 되지 않았다는 평가가 있다. 특히 미조직특위 참여 정도도 일부 연맹과 일부 지역본부에 그침으로써 비정규 조직화에 대한 점검과 준비가 제대로 이루어지지 못하는 편차를 보였다. 이는 미조직특위가 민주노총의 비정규조직화 사업을 전략적으로 논의하고 사업의 진행을 전체적으로 조율, 조정하면서 다양한 조직화 방안과 기술을 공유 토론하는 구조로 운영되지 못하는 중요한 원인이 되었다.

민주노총의 조직화전략은 재원의 집중성에 기초한 활동가 양성과 이를 통한 직접 조직화를 그 핵심내용으로 요약할 수 있다. 그러나 비정규 노동자의 존재형태(다사업장 소수인원)를 고려하면 조직활동가 개개인이 조직할 수 있는 범위는 매우 제한적이며 그 효과도 매우 불투명하다. 이 때문에 미조직, 비정규 노동자의 조직화에 있어서는 그 부문과 관계없이 지역의 역할이 매우 강조되곤 한다(윤진호 외, 2006). 그러나 앞에서 보았듯이 민주노총의 전략적 기획과 산별연맹-지역본부의 유기적 삼각형 구조는 잘 형성되지 않는 것으로 보인다. 여전히 연맹 중심의 사업추진과 지역본부의 보완성을 고려하는 듯한 사업체계가 제시되고 있기 때문이다. 이러한 점은 활동가 배치 기준에서 찾아 볼 수 있는데, 그 기준으로는 산업별 혹은 부문별 비정규직 규모, 연맹별 비정규 기금납부 실적과 사업계획과 예산편성의 구체성, 성과 확인 가능성 등이 제시되고 있다.

이러한 체계는 전략조직화 사업을 기획, 조정, 집행할 단위와 구심의 형성에 장애가 될 수 있다. 극소수 산별조직을 제외하면 실제 지역을 중심으로 조직화사업을 포괄적으로 진행할 만한 조직이 거의 없기 때문이다. 또한 산업별 부문별로 보더라도 실제 조직역량과 자원, 조직대상이 지역별로 편차가 크기 때문에 이러한 점을 동시에 고려할 필요가 있다. 예를 들면 유통서비스의 경우 수도권을 중심으로 한 대도시가 전략적 집중지역으로 선정될 수 있을 것이다. 여기에 하나의 매장만을 타깃으로 한 조직화사업은 과거 ○마트 사례에서 보듯이 내부 사용자의 강한 탄압을 극복할만한 내부역량의 취약으로 실패할 가능성도 상대적으로 높을 수 있다. 이 경우 여러 지역 혹은 한 지역의 매장을 대상으로 한 다발적인 조직화가 필요한데, 이러한 조직화는 해당 연맹이 독자적으로 감당하기 힘들다. 결국 민주노총 차원에서의 조직화전략은 지역본부를 중심으로 한 조직체계와 운영의 변화와 맞물려 있게 되는 셈이다. 그리고 이러한 연관성은 더 나아가 조직화전략과 조직내부 체계와 운영혁신이 동시

에 고려되어야 한다는 것뿐만 아니라 활동가 배치의 기준에 있어서도 지역적 분포나 지역본부의 역할까지를 고려해야 한다는 것을 의미한다. 그러나 현재의 민주노총 조직체제와 운영의 관행으로는 민주노총 지역본부가 이를 전체적으로 조율, 조정하는 힘을 발휘할 만한 권한이 별로 존재하지 않는다. 이러한 현상은 자원의 집중과 배분에 있어서도 여전히 산별연맹의 자원투입구, 지역본부의 자원출구라는 이원화된 구조가 극복되지 않고 있음을 의미한다. 기금납부 실적에 따른 활동가 배치가 연맹별로 구획되고 있기 때문이다.

그리고 조직화전략을 고려할 때, 민주노총의 제반 방침과 산하조직의 현실이 종합적으로 고려되고 논의될 필요가 있겠다. 예를 들면, 건설노조의 경우 1989년부터 지역노조 차원에서 숙련향상과 조직화사업의 일환으로 지역별 기능학교를 운영해왔다. 그러나 기능학교를 운영하는 재원이 노동조합뿐만 아니라 노동부의 지원 하에 이루어지는 노사공동훈련프로그램의 재원으로 충당됨에 따라 기능학교 운영이 지속적이지 못하고 불안정하다는 문제점이 한편으로 지적되고 있다. 건설현장에서의 고령화와 숙련향상에 대한 대책은 건설노조의 입장에서는 매우 중요한 사항이다. 건설노조는 지금까지 분산적이고 불안정하게 진행되어 왔던 기능학교 운영사업을 재평가하고 건설노조 차원에서 통일적이고 일관된 방침을 모색하기 위한 논의가 진행 중이다. 이와 같은 논의에서 제기되는 문제 중의 하나는 기능학교 운영을 위한 노사공동훈련프로젝트 사업이 한국노총이 주도하는 노사발전재단으로 이관됨에 따라 노사발전재단에 대한 조직적 판단이 필요하다는 점이다. 현재 민주노총은 노사발전재단에 불참 방침을 정하고 있다. 이러한 문제점은 단순히 노동조합의 재정자립이라는 원칙만을 강조한다고 해결될 문제는 아니다. 이미 건설노조는 노동부, 전문건설업체 등으로부터 기능학교 운영에 필요한 예산을 지원받아왔고, 일부 지역의 기능학교 운영사례는 모범적이었던다는 평가도 존재했기 때문

이다. 조직활동가의 양성과 현장투입을 통한 조직화전략과 함께 제도적이고 안정적인 조직화전략도 동시에 모색할 필요가 있다는 점을 건설노조의 사례가 보여주고 있다. 미국과 영국의 조직화모델이 갖는 한계, 즉 제도의 미비가 조직화전략을 택할 수밖에 없는 환경으로 작용하고 있으며 동시에 조직화전략의 한계를 낳은 원인이 되고 있다는 점을 고려할 필요가 있다.

나. 한국노총

한국노총의 조직화 사업은 주로 산하조직에 대한 지침달달과 캠페인, 토론회, 개별사업장의 현안문제 발생 시 지원문, 교육 등을 통해 한국노총 가입을 유도하는 방식으로 이루어진다. 비정규직에 대한 조직화사업의 경우에도 캠페인과 조사사업 등은 이루어졌으나 한국노총 차원에서 자원의 집중을 통한 구체적 사업방침이 정해져 있지는 않다. 다만 대의원대회나 대표자회의의 결의를 통해 산하조직이 주체가 되어 비정규직 규모를 파악하고 조직화사업을 하라는 지침(2001년), 비정규직 보호를 위한 단체협약 체결지침(2002년) 등을 확정한 바는 있다. 2003년에는 한국노총 소속 비정규직 노동조합 연대회의를 출범시켰으나 한차례의 결의대회와 내부 토론회를 제외하고는 실제 조직화전략에 기초한 구체적인 사업은 잘 진행되지 않는 상태다. 2005년에 들어서서는 처음으로 비정규노동자 조직화를 위한 활동가 교육이 100여명의 비정규 노동조합 간부들이 참석한 가운데 한국노총 차원에서 실시되었다.

한국노총의 조직화사업은 분명한 전략적 목표와 방향이 불분명하다. 이러한 현상은 전국적 조직확대 활동을 한국노총 중앙에서 전담하다시피

하고 있으며 각급 지역조직이나 회원조합의 경우는 조직화사업의 적극적 주체로 나서지 않는 결과를 낳고 있다. 즉, 한국노총과 산하조직의 유기적 연계 속에서 사업이 이루어지지 못하고 있다는 것인데, 이 때문에 조직확대 강화를 매년 강조하고 있지만 한국노총 차원의 집중적인 전략에 기반한 사업은 이루어지지 않는 편이며 조직확대사업은 한국노총 중앙의 전담부서만이 담당하는 협소한 사업으로 축소되고 있다는 평가가 있다.

실제 한국노총의 지역조직이 가진 역량은 매우 취약하다는 평가이다. 재정과 인력은 말할 것도 없고, 지역지부의 활동에 있어서도 교육활동을 하지 않는 비율이 30%, 홍보매체가 없는 비율이 36%에 이르고 있다는 것이다. 또한 지역조직과 한국노총과의 연계성도 매우 약하다. 이러한 조건에서 지역을 중심으로 한 조직활동은 사실상 불가능에 가깝다는 것이다.

4) 조직혁신 및 발전전략

가. 민주노총

앞에서 살펴본 산별전환전략과 조직화전략이 특정 영역의 사업전략이라면 2차례의 혁신위원회 활동과 발전전략위원회의 활동은 민주노총이 안고 있는 거의 모든 영역을 망라하고 있는 조직전략이라 할 수 있다. 이런 점에서 하나의 조직혁신 및 발전전략은 사업전략보다도 더 광범위한 참여와 원인진단에 대한 조직 내 인식이 공유되어야 한다. 그러나 실제 과정에서는 이러한 과정을 제대로 조직해내지 못하면서 각각의 혁신 전략은 조직 전체의 전략으로 결정되지 못한 채 혁신안의 내용 중 극히 일부만 이행되는 결과를 낳았다.

① 민주노총 1차 조직혁신위원회

민주노총의 조직혁신에 관한 논의는 1998년 중반부터 시작되었다. 1998년은 IMF 이후 노사정위원회에서 정리해고제를 합의한 이후 집행부가 총사퇴하고, 3월 말 새로운 집행부가 들어서는 등 민주노총의 지도 집행력이 매우 불안정한 시기였다. 여기에 상반기 임금교섭 과정에서 대부분 노동조합이 양보교섭을 하는 등 10년 만에 제일 낮은 임금 인상률을 기록한 시기이기도 했다. 처음 경험하는 양보교섭, 사용자들의 구조조정과 인원감축 등의 공세에 노동조합운동 내부에서는 기업별 노조 체제의 한계가 제기되고 새로운 돌파구를 찾지 않으면 안 된다는 공감대가 강하게 형성되고 있었다. 이런 상황에서 조직혁신을 논의하는 것은 자연스러운 일일 수 있다.

민주노총의 조직혁신 사업의 1차적 배경은 위원장의 공약사항이라는 것이다. 다음으로는 재정문제의 심각성, 총체적 지도역량, 조직체계, 조직 내 의사소통과 사업방식 및 작풍 등에 중대한 문제가 있다는 것으로 요약된다. 이러한 혁신사업은 혁신팀의 논의를 거쳐 12월에 초안이 제출되었다. 주된 내용은 ‘직선제 추진안, 기관, 회의, 운영의 개혁안, 재정 개혁안, 총국혁신안’ 등 4개 영역에 대해 현재의 문제점과 대안으로 구성되어 있다. 1998년 10차 중앙집행위원회에 제출된 계획은 2월 말 정기대의원 대회까지 지역별 공청회를 거쳐 대의원대회 안건으로 조직혁신안을 상정한다는 것이었다. 그러나 1999년 1월20일에 개최된 임원·산별·지역본부 대표자 수련회에서는 조직혁신과 관련한 문제제기가 있었다. 첫째는 조직혁신팀이 어떻게 구성되었는가에 대한 문제제기이고 둘째는 조직혁신안의 여러 가지 내용 중 실제 쟁점이 된 것은 당시 집행부가 공약으로 내세운 1년 임기를 어떻게 설정할 것인가였다. 조직혁신은 사실상 조직 상층부에서는 주요 관심 사항이 아니었던 것이다.

이러한 과정을 보면 우선 조합원수 50만 명이 넘는 전국조직인 민주노총의 각종 혁신안이 8월부터 불과 4개월 동안 제출되었다는 것이고, 두 번째는 혁신안을 제출한 기획팀이 어떻게 구성되었는지 조직에 공유가 되고 있지 않았으며, 세 번째는 혁신안 중 직선제안만이 내부의 권력 갈등과 연동되어 진지하게 토론이 진행되었을 뿐 다른 내용은 전혀 언급이 되고 있지 않다는 점을 지적할 수 있다.

문제의 파악과 그에 대한 원인분석을 전제로 그 내용을 공개하고 공유하는 과정이 이루어지지 않을 경우 제대로 된 혁신안이 나올 수 없을 뿐만 아니라 그렇게 제출된 혁신안은 조직 내에서 실현되기 힘들다는 점이 민주노총의 경험에서 확인되고 있다.

사실 조직혁신팀이 제기한 문제점과 그에 대한 대안은 조직 내부에서 진지하게 검토하고 고민해볼 수 있는 내용들을 많이 담고 있음에도 불구하고 과정에 대한 공유가 전혀 없었고, 조직 내부의 갈등으로 인해 공식 회의 단위에서 제대로 논의해보지도 못한 채 사장되고 말았던 것이다. 그러나 이 때의 조직혁신팀의 문제의식은 이어져, 2000년 새로 구성된 지도부는 “노동운동발전전략위원회”를 구성하여 다시금 중장기 조직발전을 위해 작업을 촉진하게 된다.

② 노동운동발전전략위원회

노동운동발전전략위원회는 87년 대투쟁 이후 10년의 노동운동 평가를 통한 운동과제의 제시, 변화하는 환경분석에 기초한 운동방향을 제시함으로써 노동운동발전에 대한 총체적인 전략을 수립한다는 목적으로 출발했다. 이러한 목적에 따라 위원회는 조직 내외부의 사람들로 3개 분과를 구성하여 민주노총운동에 대한 총괄평가, 중장기 정세전망, 향후 10

년간 노자관계의 전망, 이념과 정치노선, 정치세력화(1분과), 구조조정 대안과 작업장 민주화, 임금·고용정책, 분배정책(2분과), 교섭투쟁전략, 조직발전전략, 조직혁신전략(3분과) 등 노동운동의 모든 영역을 포괄하는 주제를 다루게 된다.

전략위원회의 일정별 계획은 5단계로 나뉘어 추진되었는데 세부적으로 보면 1단계 위원회 구성과 기초토론(2~4월: 3개월), 2단계 분과별연구와 토론을 통한 초안 마련(5~7월: 3개월), 3단계 초안확정(8월), 4단계 순회토론회(9~10월: 2개월), 5단계 노동운동 발전전략(안) 수립 및 의결기구 제출(11~12월)이다. 여기서 주요하게 보아야 할 지점은 6개월간의 각 분과별 토론회와 논의를 거쳐 확정된 초안을 2개월 동안 각 지역별로 순회하면서 토론회를 하겠다는 것이다. 그러나 발전전략위원회 초안이 발표되고 순회토론에 들어가자 민주노총 내 다양한 입장에서 비판이 쏟아졌다.

문제는 비판의 방향과 정도, 수준이 무차별적이었다는데 있었다.³⁵⁾ 이러한 비판의 성격은 초안을 수정하거나 보완함으로써 해소될 만한 것이 아니었으며, 당시 전략위원회 초안 작성에 참가했던 사람들이 그러한 비판을 수용해 재정리할 수 있는 그런 류의 것도 아니었다. 사전 공유가 전혀 되지 않은 상태에서 초안은 말 그대로 초안이며 그 내용을 보완하는 과정을 거쳐 어떤 방향으로 갈 것인지, 어떤 목표를 수립할 것인지, 그러한 목표를 달성하기 위해 어떠한 활동들을 배치할 것인지에 토론의 집중점이 전혀 형성되지 않았기 때문이다. 결국 전략위원회 초안은 그 어느 것도 조직 내에서 공유되거나 합의되지 못하고 대의원대회에 제출된 보고서로만 남게 되었다.

③ 2차 조직혁신위원회³⁶⁾

35) 자세한 내용은 '민주노총 발전전략위원회 지역토론회 결과' 참조.

2차 조직혁신위원회는 2004년 3월 1차 중앙위원회에서 조직혁신사업방침을 결정하면서 시작되었다. 이 회의에서는 향후 3년간의 조직혁신방침을 결정하고 조직혁신위원회를 설치하기로 결정했다. 혁신위원회 구성은 총연맹과 연맹, 지역본부의 임원으로 30여명 내외의 인원으로 구성되었다. 당시 조직혁신방침의 내용은 민주성과 현장성 강화를 위한 조직체계와 운영 혁신방안, 조직문화 혁신, 현장통제 대응방안과 일상활동 혁신, 간부역량강화를 위한 교육사업체계 혁신, 재정자립전략 등으로 제출되었다. 조직혁신위원회의 논의 결과는 크게 2단계로 나누어 실시한다는 방침이 세워졌다. 즉, 단기적인 조치가 필요한 부분은 논의결과를 즉각 반영하여 시행하고, 장기적인 준비가 필요한 부분은 2005년부터 실시한다는 것이다.

또한 조직혁신 사업을 충실히 준비하기 위해 현장실사와 혁신안에 관한 기초자료를 수집하기 위해 기획팀을 구성하기로 하였다. 재정자립 대책을 논의하는 재정분과, 조직 구성 및 운영과제를 다룰 조직분과, 교육혁신방안을 논의할 교육분과, 조직문화 혁신방안 논의를 위한 조직문화분과 등 4개 분야에 총연맹과 산하조직 실무담당자들로 기획팀이 구성되었다. 기획팀의 활동과정에서 단위노조 대표자, 상급단체 간부, 총연맹 파견대의원을 대상으로 각 분야를 망라하는 조사 등이 이루어졌다. 이러한 준비과정을 거쳐 2004년 12월부터 시작된 조직혁신위원회 전원회의는 6월까지 진행되었다.

이러한 회의결과들을 반영하여 제출된 혁신안 초안에서 제시하는 위기의 내용은 신자유주의 세계화공세와 산별노조운동의 정체, 분파주의, 도덕적 불감증, 기업별 정규직 중심의 운동, 실리주의 고착화, 이로 인한

36) 혁신위원회의 구성 및 논의과정, 초안, 그리고 이에 대한 토론결과 및 산하조직 의견서의 내용은 민주노총 조직혁신위원회 자료집(2005) 참조.

조직민주주의와 도덕성의 위기, 지도력의 위기, 사회연대성과 계급대표성의 위기, 민주노조운동의 정체성 위기 등으로 전면적이고 전반적인 것으로 이루어져 있다. 그러나 이 초안에서 언급하고 있는 위기의 내용은 사실상 위기의 현상을 지적하는 것들이 대부분으로 왜 이러한 위기가 나타나고 있는지에 대해서는 구체적으로 정리하고 있지 않다. 위기의 내용들에 대한 원인진단이 광범위하게 이루어지고 조직 내 토론을 통해 가장 핵심적인 원인을 찾는 과정이 선행되어야 그에 대한 해법도 동의되는 것인데, 이러한 진단과정 자체가 불충분하다 보니 이후 진행된 현장토론과 산하조직에서 제출된 의견서는 자연스럽게 혁신안 초안의 문제점만 지적하게 되는 결과를 낳았다.

예를 들어, 대의원대회 운영의 문제점은 몇 가지로 구분할 수 있고 이에 따라 모색되어야 할 해결방안이 다를 수 있다. 즉, 대의원 선출과정의 문제, 대의원의 안전 숙지 문제, 자신들이 대표하는 조합원의 의견 반영 정도, 결의사항에 대한 집행의 문제 등 여러 가지 문제가 있을 수 있다. 이렇게 구분된 문제의 원인이 무엇인가를 다시 분류할 수 있는데, 더 중요한 것은 이들 문제들이 서로 관계없이 독립적으로 존재하는 것이 아니라 긴밀하게 연관되어 있다는 것이다. 이는 여러 문제들을 동시에 종합적으로 접근하는 태도가 필요하다는 것을 말한다. 대의원 직선제를 해야 한다고 주장하려면 현행 간선제의 어떤 것이 문제가 되는가를 정확히 짚어야 하고, 동시에 2박 3일간의 대의원대회 일정을 이야기하려면 현재의 안전토론 방식과 절차에 어떤 문제가 있는가를 함께 짚어야 한다는 것이다. 그럼에도 간선제가 왜 문제가 되는가에 대한 언급은 없다. 충분한 안전토론을 위한 2박 3일 혹은 3박 4일의 대의원대회 기간도 마찬가지다. 그동안 40여 차례 대의원대회를 하는 동안 임원선거가 있는 대의원대회를 제외하고 유회가 안 된 적이 몇 번 없을 정도로 대의원 참석이 저조하다. 이를 해결하기 위해서는 산하조직에서 대의원들의 안정적 참

석을 위해 사용자와 교섭을 해야 하는 사항이기도 하며, 또한 민주노총의 사업에 대한 일상적인 정보가 충분하지 않은 상태에서, 안전에 대한 사전 숙지 혹은 조직 내 사전논의가 전혀 이루어지지 않는 상태에서 2박 3일의 토론이 과연 얼마나 효과가 있을지도 중요하게 검토해야 할 문제이다. 이러한 원인진단이 이루어지지 않으니 혁신안의 내용은 거의 대부분 규칙과 기구의 도입 등 조직형식적인 측면에만 집중되고 있는 것이다. ‘도덕불감증으로 각종 비리가 발생하고 있기 때문에 규율위원회의 설치 필요하다. 민주노총의 재정이 압박을 받고 있기 때문에 재정자립을 위해서는 의무금 인상을 해야 한다. 총연맹, 연맹, 지역본부의 역할에 대한 재정비가 필요하기 때문에 업무표준화와 총연맹 사무총국 주요부서의 전략적 기능을 대폭 강화한다.’는 방안 등이 대표적이다. 물론 조직구조적 측면에서 접근해야 할 사안들이 있기는 하지만, 가장 중요한 문제는 현재의 조직구조에서도 해결할 수 있는 여러 가지 문제점들이 간과된 채 구조형식적인 면만 강조되는 경향이 있다는 것이다. 이러한 경향으로 나타난 민주노총 혁신사업의 결과는 직선제 실시를 결정한 것 이외에는 대부분 조직 내 논의에서 사장되고 있다.

나. 한국노총³⁷⁾

2001년 한국노총은 21세기 운동노선이라는 이름으로 참여와 동원을 병행하는 운동기조를 설정하게 된다. 그러나 이는 어용적 이미지를 쇄신하는 데에는 기여했으나 민주노총과의 차별성에 대한 정체성의 문제를 야기하기도 하였다. 이에 따라 2002년 한국노총의 전반적인 개혁을 추진

37) 2000년 이전의 혁신사업에 대한 과정과 해석, 그리고 2006년의 운동노선에 대한 해석으로는 이원보(2006), 노진귀(2007)을 참조.

할 개혁특별위원회를 구성하게 되었다. 위원회의 목적은 산별체제의 구축과 노동운동의 통일성 지향, 대중과 함께 하는 운동, 사회연대강화를 위한 개혁으로 요약할 수 있다. 위원회는 4개 분과로 구성되어 운동기조, 노동조직, 재정, 의식관행 등을 주요 주제로 다루었다. 그러나 위원회 전체의 사업은 조직적으로 수행된 것은 아니고 분과별로 논의한 과제를 외부에 의뢰하여 각 과제에 대한 조사사업을 진행하는 것으로 마무리되었다.

2003년에는 개혁특별위원회를 개혁추진위원회로 개편하고 이행점검 위원회를 두어 전년도 4개 분야 개혁과제의 이행을 점검하는 한편 집행 기구로 개혁추진단을 구성하였다. 개혁과제는 장단기로 나누어 단기과제는 2004년에, 장기과제는 2005년 이후 시행한다는 방침을 세웠다. 이에 따라 각 부서별 추진과제를 도출하고 시행한다는 세부계획을 수립하였다. 그러나 이러한 활동은 조직 전반의 개혁과제를 수행하기 위한 한국노총 중앙조직 각 본부의 계획과제에 국한되고 있어 실제 전조직적인 과제 실행의 차원으로는 나아가지 못하고 있다.

또 다른 차원의 혁신사업은 2005년 전택노련 출신 사무총장의 수뢰 사건을 계기로 시작되었다. 그러나 이 사업의 계기와 ‘노동조합 도덕성 및 재정투명성 확보를 위한 조직혁신위원회’라는 명칭에서 보듯이, 한국노총의 혁신사업은 재정관련 비리나 부정을 방지한다는 것에만 초점이 맞춰져 있다. 때문에 활동목표도 외부감사제도의 도입 등 회계투명성 강화, 비리 연루자의 임원 진출 차단과 노조 임원 재산 공개 등 간부도덕성 강화 방안, 재정자립도 제고 등을 통한 자주성 제고방안 마련으로 규정되었다. 혁신위원회는 한 달여 기간 동안 운영되었는데, 사무총국에서 준비한 자료를 논의한 후, 외부전문가와 의 토론을 통해 규약 및 규정 제 개정안 및 윤리강령안을 대의원대회에 제출하는 것으로 혁신위원회 활동은 마무리되었다. 한국노총은 이러한 활동을 통해 수세적 대응을 탈피하고 개혁적인 세력으로서의 정체성을 새롭게 정립하는데 일정 성과를 거뒀

다고 긍정적으로 평가하면서도 세부적이고 깊이 있는 방향제시의 미흡, 상시적인 체계수립의 필요, 후속대책 부재로 인한 긴장감 결여 등을 한계와 과제로 제출하고 있다.

마지막으로는 창립 60주년을 계기로 운동이념과 기조의 재정립을 위한 혁신과제의 제출을 들 수 있다. 한국노총의 역사는 부침과 능동적 변화의 모색이 혼재되어 있다는 평가에 기초해 중앙 차원에서 새로운 운동이념으로서 평등복지사회 건설을 위한 참여와 사회연대적 노동조합주의를 제시하고 있다. 이에 따른 전략으로는 조직강화와 확대전략, 노동유연화에 대항하는 반신자유주의 연대투쟁전략을, 운동방향으로는 산별노조 건설, 사회개혁(공공성)투쟁 강화, 사회적 대화체제의 구축을 제시하고 있다. 그러나 이러한 운동이념의 정립은 대의원대회의 의결을 거치긴 했으나 상층으로부터 제기되었고 현장 조합원까지 전파가 안 되었다는 평가를 하고 있다. 특히 이러한 이념과 전략, 운동방향에 대한 구체적인 추진 계획이 수립되지 않았으며 현장토론과 논의를 통해 발전된 수정 대안들이 제출되어야 한다는 점에서 현재까지는 조직적으로 확립된 것이기 보다는 문제제기의 성격이 강하다고 할 수 있다.

5) 정치세력화

한국에서의 진보정당의 역사는 짧은 편이 아니다. 1950년대의 진보당, 1987년 민중당 등 독자정당 건설의 움직임이 존재했다. 그러나 여기서는 대중조직인 민주노총과 한국노총의 정치세력화를 개괄적으로 살펴보는 것으로 한다.

가. 민주노총

민주노총의 정치세력화를 살펴보기 위해서는 전노협 당시의 정치방침에 대한 내용을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 민주노조진영의 연속성이라는 점에서 전노협과 민주노총은 다를 수 없지만 정치방침에 있어서는 일정한 차이가 있기 때문이다. 전노협은 정치세력화의 필요성은 인식하고 있었으나 조직적으로 정당정치에 직접 참여하지는 않을 것이며 전노협이나 지노협의 간부가 정치활동에 참여할 경우 개인자격으로 한다는 원칙을 결정하였다. 이러한 원칙에 따라 1991년 지방선거, 1992년 14대 총선과 대선방침의 핵심내용은 대중투쟁과 노동탄압을 폭로하는 선전공간으로 활용하면서 역량이 있는 지역에서는 후보를 출마시키고 지원하거나 선거연합을 도모한다는 것으로 요약할 수 있다.

1994년 출범한 민주노총 준비위원회는 1995년 지방선거에 대한 참여방침을 결정하면서 노동자의 독자적 정치세력화를 위한 사전 준비단계로 설정하였다. 당시 지방선거에는 지역단위에서 무소속 5명, 민주당 공천 2명을 내세웠고 지원을 하는 형태로 이루어졌다. 이때까지만 해도 후보 선정에 대한 결정은 지역단위에서 이루어졌고 중앙 차원에서의 지지·지원운동은 별로 없었다.

그러나 민주노총은 1996년 총선에 조직적으로 대응하기 시작했다. 1월 중앙위원회와 2월 정기대의원대회에서 정치방침과 총선 대응방안을 확정하고 정치위원회 주관으로 노동자 정치세력화와 선거에 적극 참여하기로 한 것이다. 즉, 새로운 정당건설의 토대를 구축한다는 전제하에 총선에 무소속의 독자후보를 내기로 하고 후보 선정기준과 절차를 정하였다. 후보선정기준은 '민주노총 소속으로서 가맹 및 산하조직의 공식의결기구에서 추천된 사람을 민주노총 후보로, 노동법개정, 노동운동에 헌신적 경력을 가지고 있는 사람이나 사회개혁과제 등 민주노총의 정책공약의 실현을 서약하는 사람을 지지·지원 후보로 결정하고, 선정절차는 가맹

및 산하조직의 공식적인 의결기구의 추천을 받아 정치위원회 심의를 거쳐 중앙위원회 혹은 중앙집행위원회에서 결정하는 것으로 했던 것이다.

이후 1996년~97년 총과업을 거치면서 노동자의 정치세력화에 대한 전략을 보다 분명히 수립한다. 1997년 정기대의원대회에서 “1998년 지자체 선거 대거 진출 → 1998~99년 정당건설 → 2000년 국회 원내진출”이라는 구체적인 로드맵을 제시하고 확정하였다. 이와 함께 민주노총은 전국연합, 진보정치연합, 정치연대 등과 함께 국민후보운동 추진기구를 구성하고 7월 임시대의원대회에서 민주노총위원장을 대선 후보로 선출할 것을 결의하였다. 그러나 선거결과는 30여만표(1.2%)로 기대에 훨씬 못 미치는 득표율을 기록했다.

그럼에도 불구하고 1998년 6월의 지방선거를 앞두고 민주노총은 국민후보운동 추진기구의 개편조직인 국민승리21을 확대재편하여 노동자 중심의 진보정당을 만들기 위해 국민승리21을 적극 지원 연대한다는 정치방침을 결정하였다. 이에 따라 모두 49명의 공동후보를 내세웠고, 23명을 당선시키는 성과를 낳았다. 이러한 성과를 바탕으로 1999년 진보정당 추진위원회를 결성하고 2000년 1월 민주노동당을 건설하였다.

이후 2002년 지방선거에서 기초단체장 2명, 광역의원은 비례대표 9명을 포함 11명을 당선시켰고, 정당득표율은 8.13%를 기록하여 3당의 지위를 확보하였다. 여기에는 2002년 3월7일 선거법을 개정하면서 유권자가 후보자 개인에게만 투표하던 것을 자신이 지지하는 정당에도 투표할 수 있도록 “1인2표 정당명부 제도”를 도입한 것이 영향을 미치기도 했다. 이 해 대선에서는 권영길 후보가 출마해 3.98%(98만표)를 획득하였다. 2004년 총선에서는 지역구 2명, 비례대표 8명을 원내로 진출시켰고 정당득표율은 13.1%를 기록하였다.

나. 한국노총

한국노총은 집권당과의 비공식적인 유착관계를 통해 개인적으로 집권당의 공천이나 지원을 받아 국회로 진출하는 경우가 많았다. 이러한 방식을 탈피한 것은 1990년대 들어서였다. 그러나 한국노총은 독자적 정치세력화보다는 노동계 후보나 친노동계 후보에 대한 지지·지원을 중심으로 하는 정치방침을 선택하였다. 이러한 방침에 따라 1991년 지방선거, 1992년 총선, 1995년 광역선거, 1996년 총선에서는 소속 정당을 불문하고 지지·지원 대상을 선정하였다. 1997년 대선에서는 야당후보와 정책연합을 결정하였는데, 이는 ‘21세기 정치활동 플랜’에 따른 것으로 일종의 로드맵적 성격을 갖는 것이었다. 1997년 대선에서는 정책연합의 실현을 담보할 수 있는 친노동자적인 후보를 지지하며 2000년 총선에서는 노동계 및 친노동계 후보를 여야를 망라하여 20의석을 확보하고 2002년 대선에서는 정당과 제휴를 통한 정권참여, 2004년 총선에서 노동자와 국민대중의 독자정당 건설, 2007년 대선에서 독자후보 추대를 통한 수권가능세력으로 부상, 2008년 총선에서 독자정당 제1야당의 지위를 확보하는 한편 각종 지자체 선거에서는 지속적인 노동계 후보 추대를 통해 2010년 서울시장 등 광역단체장 진출을 꾀한다는 것이다(한국노총, 1997).

그러나 이러한 계획과는 달리 2002년 선거법이 개정되면서 정세가 달라졌다는 판단을 하게 된다. 각 정당의 상향식 공천 방침 결정, 여성할당제 도입으로 비례대표 공천가능성 하락, 한국노총 차원의 중앙교섭에 의한 지명공천 실효성 하락 등 공천 정세가 변화했다는 것이다. 이러한 정세변화와 함께 6월 지방선거는 12월 대선의 전초전으로 12월 대선을 겨냥한 한국노총의 정치역량을 신장할 기회국면이라고도 판단하였다. 그럼에도 선거전술은 기존의 관행을 그대로 답습한 결과, 제3당의 지위를 확보한 민주노동당의 성과와 비교해 노총의 정치적 경쟁력에 대한 심각한 고민과 우려가 제기되었다. 그리고 기존의 정당에 의존하는 전술을

탈피하여 독자적인 정치활동과 세력화를 지향해야 한다는 과제가 강력하게 제출되었다. 이러한 평가에 따라 내부에서는 2002년 대선 이전에 창당할 필요성을 논의하였고 7월19일 독자창당 방침을 수립하고 11월3일 가칭 한국민주사회당을 창당하게 된다. 이후 2002년 대선에서는 지지후보 결정을 통한 대선참여를 하지 않는 쪽으로 결정하게 되었다. 이어 2003년 3월에는 한국사회민주당으로 명칭을 바꾸었고, 한국노총의 정기대의원대회에서는 한국노총의 정치활동 및 정치세력화 사업은 사민당을 중심으로 실현한다는 원칙을 결의하고 이후 정치위원회에서는 당원확보 방안, 당비납부 등 당을 안정시키면서 2004년 총선준비사업을 시작하였다. 2004년 2월에는 녹색평화당과 개혁당이 일부 시도부의 합당을 통해 녹색사민당을 출범시키며 총선에 임하였다. 그러나 전국득표수 10만여표(0.5%)에 불과한 참담한 실패를 경험하면서 한국노총은 지도부가 총사퇴하게 되었다.

이후에는 한때 민주노총과의 공조를 이루면서 민주노동당에 대한 지지를 표명하기도 했으나 비정규직법과 노사관계로드맵 등을 둘러싸고 갈등이 발생하였고, 민주노동당 지지를 철회하였다. 2007년 대선을 앞둔 상태에서 한국노총은 다시 정책연합전술로 회귀한 상태이다.

4. 결론: 요약과 시사점

여기서는 민주노총과 한국노총의 전략을 비교해 살펴보고 향후 과제를 제출하도록 한다. 한국 노동조합, 특히 민주노총이 주요하게 내세운 전략은 산별노조 건설과 정치세력화였다. 산별노조 건설은 완성되지 않았으나 주요 산업에서의 산별전환이 이루어짐으로써 최소한 형식적인

들은 갖췄다고 할 수 있다. 정치세력화에 있어서도 2004년 원내진출에 성공함으로써 일단은 성공적이라 할 수 있다. 반면 한국노총은 산별노조 건설도 정치세력화도 최소한 현재로서는 실패한 전략이라 할 수 있다.

민주노총의 전략이 실현될 수 있었던 것은 크게 2가지로 요약할 수 있다. 전략수립이 정교하지 못하고 산하조직에 대한 관장력이 충분하지 않았음에도 불구하고 일관된 전략적 목표를 공유하고 있었다는 것이 첫 번째 요인이라 할 수 있다. 둘째는 제도적 요인이다. 산별노조 건설의 경우 산별단위의 복수노조 허용, 조직형태변경결의를 통한 산별전환 가능성이, 정치세력화에 있어서는 노동조합의 정치활동허용과 정당명부제의 도입이 대표적이다. 이 때 주체의 전략수립과 제도의 도입은 상호작용을 하는 관계에 있으며, 특히 전략의 수립이 제도나 환경이 변화할 때 해당 전략을 실행시키는 주요한 동인으로 작용하는 것을 확인할 수 있다. 이것은 일관된 전략의 수립과 공유가 무엇보다도 중요하다는 것을 말해준다. 그럼에도 불구하고 민주노총 차원의 전략이 산하조직 전체로 확산되어 실행되기까지는 10여 년의 기간이 필요했다. 이 과정에서 민주노총의 역할은 사실 매우 협소한 범위에 놓여 있었다. 앞에서 보는 것처럼 산하조직에 대한 관장력의 발휘 문제가 계획수립과 실행에서의 한계로 지적되는 것은 이 때문이다. 이로 인해 전략수립과 실행에 있어서 과정 조직화가 매우 중요하다는 점을 강조하게 되는데, 이는 다음의 조직혁신 영역에도 그대로 적용된다.

다음은 조직혁신 영역인데, 우선 한국노총은 크고 작은 조직 내 문제와 위기가 생길 때마다 개혁방안을 제시하고 있다. 그리고 이러한 위기는 크게 1987년 이후 환경의 변화와 함께 전노협과 민주노총으로 이어지는 대항세력의 출현에 따른 독점적 지위의 붕괴에 기인하는 바 크다. 그러나 이에 대한 대응은 매우 상투적이고 의례적이었다. 즉 이런 대응들은 한국노총의 반복적인 ‘변화와 개혁’ 노력에도 불구하고 노동운동 조

직으로서의 노동운동 이념의 모호성, 조직 내 체화부족, 실천과의 괴리, 조직운영에 있어서의 민주성과 자주성 및 대중성 그리고 도덕성의 취약, 이를 극복하기 위한 내부역량의 부족 즉, 한국노총의 정체성 확립의 위기와 연결되어 있다는 것이다(이정식, 2005). 이러한 현실은 거의 모든 개혁 프로그램이 중앙에서 만들어지고 제출되면 대의원대회에서 형식적으로 결의하고 이를 실행하기 위한 실행전략이 마련되지 않는 것에서도 나타난다. 민주노총의 경우도 이와 크게 다르지 않다. 조직혁신위원회의 설치와 혁신안 마련 사업은 민주노총이 위기라고 판단되는 시점에 중앙조직의 주도에 의해 시작되고 있기 때문이다. 물론 혁신전략은 조직의 상층에서 제기되고 하부로 전파되는 기본적 특성을 가지고 있다. 그러나 문제는 상층의 제기에 대해 하부조직이나 구성원들이 수립과정에 참여하거나 정보를 충분히 가지고 있지 않은 경우 무관심, 방관 혹은 더 나아가 저항하는 경우가 생긴다는 것이다. 민주노총의 혁신전략이 내부의 저항 때문에 조직 내 동의를 구하지 못한 것은 여기에 해당된다. 혁신과 발전전략 초안은 내부의 입장 차이를 인정한다 하더라도 보고서로만 문힐 내용은 아니었다. 그럼에도 불구하고 10여 년 동안 조직혁신과 관련해서는 직선제를 중심으로 한 극히 일부의 내용 이외에는 여전히 혁신과제로 반복적으로 제기되고 있다.

제도적 자원이 부재하고 신자유주의 정책이 급격하게 확산되는 한국의 상황에서는 미국과 영국식의 조직화전략을 선택할 수도 있을 것이다. 그러나 이러한 조직화사업의 필요성이 크다는 것은 그만큼 제도적 완충장치가 부재하다는 것을 의미하기도 한다. 민주노총과 한국노총의 조직화 전략을 비교하면 민주노총이 총연맹차원에서 전략을 수립하고 자원을 동원하는데 적극적인 반면 한국노총은 상대적으로 방침만 수립하고 산하조직에 맡기는 소극적 전략을 시행하고 있다. 그러나 민주노총의 경우도 기금모금 과정에서 보듯이 조직화전략이 성공적으로 수행되고 있다는 평

가를 하기는 어렵다. 그 원인은 여러 가지가 있을 수 있으나 전략의 초점이 조직화를 위한 기금확보와 이를 통한 활동가양성에만 맞춰져 있기 때문이다. 앞에서 언급했던 것처럼 여러 가지 다양한 기제와 제도를 통해 상호보완, 병행하지 않으면 산하조직에 몇 명의 상근자를 배정하는 것 이상의 의미를 갖기 힘들 것이다. 미국의 SEIU가 지역 시민단체와의 연계를 중요시하며 연대형성전략을 실행한 것은 이들이 해당지역의 노동자 조직화의 중요한 자원이었기 때문이다.

사회적 협의라는 틀로 접근한 양노총의 전략에서도 차이가 있다. 참여와 불참을 반복하면서 지그재그 행보를 벌이고 있는 민주노총에 비하면 한국노총은 참여전략에 일관성을 두고 있다. 1990년대 이후 병행하고 있는 대중동원전략은 실제 동원역량의 부재로 인해 참여의 종속변수로 활용되는 경향이 강하다. 특히 2006년 이후는 운동노선의 재정립 선언을 계기로 참여전략을 더욱 확고히 하는 움직임을 보이고 있다. 반면 민주노총은 전투성에 기반한 동원전략에 초점을 두고 있다. 최근 들어 참여전략을 병행하려는 움직임을 보이고 있으나 오히려 이로 인한 내부갈등이 커지고 있는 상태다. 이러한 상태를 요약하면 참여와 (전투성에 기반한) 동원의 불균형으로 규정지을 수 있다. 이러한 불균형은 일관된 전략을 수립하고 실행할만한 역량이 부재하다는 것을 보여준다. 참여전략과 동원전략은 흔히 대립되는 개념으로 생각하는데, 최근의 논의에서는 이들의 상호의존성이 존재한다는 점이 강조된다(Huzzard et al., 2004). 참여와 동원이 상호작용하는 수준도 다양하다. 이슈에서는 참여전략이 성립되지만 실행에서는 동원전략이 필요하기도 하고, 특히 구조조정과 같은 문제에서는 노동조합이 사전 정보를 획득하고 여러 가지 대안을 모색하는 데에는 참여전략이, 이러한 장치 없이 사후적으로 대응해야 하는 국면에서는 동원전략이 유효할 수 있다는 것이다. 이러한 관점에서 본다면 한국노총은 소속 노조의 민원성 현안 대변에 치중하는 참여

전략이 주된 것이었고, 민주노총은 그동안 실패한 정책협상 경험과 정권 차원의 정책의도 등을 문제 삼아 장외 투쟁노선을 고집하는 편협성을 보임으로써 결과적으로 실질적인 정책협회의 가능성을 스스로 거부-포기하는 우를 범했다고 평가된다(이병훈, 2005). 이러한 경향은 일종의 대안 없는 퇴각주의로 규정되기도 하는데, 타협노선의 실패라는 경험이 투쟁적이면서 다른 편으로 현장 중심주의 이상으로 노동운동의 공익적 혹은 사회운동적 지평확대를 거부하는 경제주의 태도로 연결된다는 점에서 개별 기업 수준의 노동자들은 자기방어와 단기적 물질적 보상이라는 선택만을 하게 된다는 것이다(김동춘, 2005). 결국 참여나 동원이나의 선택이 아니라, 참여와 동원의 양면성 전략을 실행할 수 있어야 한다는 것으로 요약할 수 있는데, 문제는 이러한 양면성 전략의 실행이 쉽지 않다는 것이다. 기존의 관성에 따르면 동원에 기반한 참여의 형태가 가장 바람직스러운 형태이나 중요한 것은 갈수록 노동조합의 동원력이 축소되고 있다는 점과 수세적이라는 것이다. 그러나 노동조합 내에서 동원전략이 강조되면서도 동원전략을 어떻게 실행할 것인가에 대해서는 원론적 수준 이외에 별다른 논의가 없다.

이러한 현상을 극복하기 위해서는 ‘단 하나의 전략’이라는 경직된 사고에서 탈피할 필요가 있다. 즉, 노동조합은 다양한 영역의 대안적 전략을 모색할 필요가 있다. 노동조합이 처한 문제를 해결할 수 있는 하나의 전략을 기대하는 것은 무리다(Wheeler, 2002). 조직의 전략은 동일한 내용이라 하더라도 외부 조건과 상대의 전략과 상태에 따라 그 성과가 달라질 수 있다. 문제는 그 성과에 대한 책임을 조직 전체가 감당할 수 있는가 하는 것이다. 이것이야말로 전략을 설정하고 이행하는 조직역량의 차이를 보여주는 결정적 요인이 될 수 있다. 부연하면 민주노총이라는 복합적인 조직구조에서는 총연맹과 산하연맹 및 지역본부의 조정과 협력이 매우 중요하게 된다. 총연맹의 전략은 다양한 상태에 있는 산하

조직의 경계를 넘는 구체적인 사업이나 프로그램을 진행하는 것이며 이에 따라 조직간 조정과 협력이 필요한데 이는 매우 복잡한 과정을 거치게 되기 때문이다. 특히 전략형성의 문제는 우선순위를 결정하는 문제도 있지만, 그러한 우선순위를 결정하는 방식의 문제이기도 하며 결국 조직의 결정을 구체적인 계획과정으로 전환하는 문제가 된다. 이는 대부분의 정책대안 자체는 문제가 없으나 바람직한 목표의 우선순위를 무엇으로 할 것인가, 바람직한 것과 그렇지 않은 것 사이의 차이를 어떻게 구분할 것인가, 장기적으로 서로 다른 행동 경로 사이의 차이를 어떻게 구분할 것인가를 정하는 데서 문제가 발생한다는 것을 말해주는 것이다. 포괄적 기준에 기초한 합의보다는 어떤 상황에서 특정의 문제에 대한 해결책이 무엇인가를 합의하는 것이 상대적으로 더 쉽다. 즉, 전략적 의제나 정책대안을 이념형이나 최대강령주의적 시각으로만 접근하면 그만큼 조직 내에서 합의하기가 어렵다는 것이다.

흔히 정책대안이나 조직대안이 없다는 이야기들을 많이 한다. 이러한 인식의 대표적인 표현이 ‘신자유주의라는 상황변화에 대한 대안전략 부재가 위기의 원인’이라는 총체적 진단이라 할 수 있다. 예를 들면 ‘신자유주의 세계화가 진행되면서 저임금 비정규직이 늘어났으나 명확한 진단을 통한 대안 모색이 이루어지지 못했다’는 것이다(하부영, 2005). 이러한 표현은 현실을 잘 지적하고는 있으나 또 다른 현실을 적절하게 지적하고 있지는 못하다. 대안모색은 끊임없이 이루어졌으나 정작 중요한 문제는 모색된 대안을 실현할 만한 전략이 부재했다는 것이다. 왜냐하면 노동운동이 활성화되고 현재의 위기를 극복하기 위한 과제는 수없이 제출되고 있기 때문이다. 서론에서 보았던 한국 노동운동의 위기를 거론하는 수많은 연구들이 동시에 과제와 일정한 대안을 제출하고 있다.

문제는 이러한 조합들 중 어떤 것을 조직이 선택하고 ‘실행’할 것인가 혹은 실행할 수 있을 것인가 하는 것인데, 이들을 둘러싸고 예를 들면,

그리고 대표적으로는 계급과 개량, 원칙과 현실, 전투성과 타협주의, 관료화와 민주주의, 정치주의와 경제주의 등등의 명분으로 비판과 반비판의 순환론에 빠져 있는 상태라 할 수 있다. 어떠한 특정의 목표와 전략(혹은 정책)이 최선이라는 황금률을 고집하는 한 민주노총의 전략수립은 더욱 어려워질 것이다.

마지막으로 전략수립과정에서의 문제이다. 민주노총과 한국노총의 전략수립은 과정에 대한 평가가 부족하다. 특히 한국노총의 경우 상층 주도의 일방통행식 전략수립으로 인해 산하조직의 경우 이러한 전략실행의 주체로 나서지 못하는 조건이 만들어지고 있다. 반면 민주노총은 이와는 다른 현상이 나타나고 있다. 즉, 중앙조직의 주도성이 산하조직의 저항에 밀려 아예 제출된 전략 자체가 공식화되지 못하는 현상이 반복되고 있기 때문이다. 이를 코사투의 전략수립과 비교하면 가장 큰 차이점을 과정조직화에서 찾을 수 있다(박혜경 외, 2005). 코사투의 조직개발 사업은 1996년부터 작업에 들어가 1997년 제출된 셉템버보고서로부터 시작되어 현재까지 진행되고 있다고 볼 수 있으며, 이 과정에서 조직진단보고서만 3차례 제출되었고, 조직개발의 주요 과제 역시 이에 따라 계속 변화해 왔다. 예를 들어 초기의 비교적 우호적인 조직환경 속에서 출발한 조직개발 계획은 90년대 말 이후 불어닥친 경제개방과 노동시장 유연화의 적대적 환경 속에서 발생한 조직적 변화의 문제점을 파악하는 가운데서 현재는 조직재생 계획으로 초점이 이동하고 있는 점이 그러하다.

다른 하나는 코사투가 셉템버보고서 작성 과정에서 전국 각지에서 노동자포럼(workers forum)을 개최하도록 하여, 아래로부터의 의견을 광범위하게 추출하면서 보고서의 문제의식 또한 광범위하게 확산시키는 데 성공한 것과 대비되는 것이다. 2001년 구성된 조직점검위원회 역시 중앙집행위원회의 위임에 의해 코사투 및 가맹조직 지도부와 지역본부 임원, 날레디(NALEDI) 및 디첼라(DITSELA)의 대표자, 조직점검 전문가 등을

포괄하는 대규모 조직이었으며, 조직점검은 코사투 구성조직뿐 아니라 가맹조직에까지 전면적으로 실시되었다. 또한 조사보고서 준비과정에서 수차례의 워크숍 및 셉템버위원회와의 심도 있는 토론을 진행하였으며, 조사보고서는 중앙위원회에 보고되었다. 이러한 과정은 수립된 초안을 가지고 토론을 조직하는 것이 아니라 진단과정에서부터 광범위한 참여를 조직한 것으로 요약할 수 있다. 이처럼 노동조합의 전략은 전략의 내용을 마련하는 것만이 아니라 오히려 내용을 만들어가는 과정이 더 중요하다고 할 수 있다. 전략 수립의 필요성은 지도부로부터 제기되는 것이지만, 전략수립 과정에 조직 내의 다양하고 광범위한 주체들을 포함시키지 못할 경우 아무리 좋은 내용이라도 노동조합의 전략으로 채택되기 힘들다는 것을 양 노총의 사례가 보여주고 있기 때문이다.

제5장 각국 노조운동 재활성화 전략의 비교검토와 한국에의 시사점

1. 각국 노동조합 재활성화 전략 비교

1980년대 이후 가시화된 노조운동의 전세계적 침체는 1990년대 들어와 재활성화 전략이라는 노조측 반응을 낳았다. 각국 노조들은 다양한 방식으로 침체를 벗어나고자 했는데, 그 전략 패턴은 권력자원의 관점에서 보면 조직·제도·관계적 자원의 확충을 시도한 것으로 이해할 수 있다. 조직 자원의 측면에서는 조직화와 조직통합 등이 두드러졌고, 제도적 차원의 측면에서는 정치활동과 사회적 파트너십이 주된 전략으로 활용되었으며, 관계 자원의 측면에서는 작업장 파트너십, 시민사회와의 연대, 국제 연대 등의 활동이 두드러졌다. 각국별로는 강조점에 차이가 있지만 이러한 전략들은 어느 나라에서든 대체로 공통적으로 실행되고 있다.

한편 각국에서 강조되는 재활성화 전략은 해당 국가의 노조들에게 닦힌 도전의 성격과 노사관계시스템의 특성, 그리고 노조의 정체성 및 구조에 따라 상이하였다. 미국·영국·호주·뉴질랜드·캐나다 등과 같은 영미권의 경우에는 1980년대 이후 신자유주의적 세계화와 정치적 보수주의가 확산되면서 단체교섭 분권화, 사용자의 반노조주의, 노동시장 탈규제 등 불리한 환경이 뚜렷하게 조성되었다. 영미권 노조들은 노조권이 국가와

경제시스템에 뿌리내린 정도에 있어서 코포라티즘적 노사관계를 지닌 유럽의 노조들에 비해 불안정한 조건에 처해 있었기 때문에 이러한 도전들은 노조의 힘을 크게 약화시켰다. 특히 사용자와 정부의 노동시장 탈규제 공세로 기존의 단체교섭 및 사회적 협의 구조가 붕괴되거나 약화되고, 일부 국가들의 경우 노조권마저 약화됨으로써 노조는 급격한 조직률 저하와 사회적 고립 속에서 전례 없는 위기에 놓이게 되었다.³⁸⁾ 영미권 국가들의 경우 미국을 제외하면 유력한 친노동정당들이 존재했으나, 경제위기를 계기로 경쟁력 이데올로기가 사회의 전면에서 등장하는 등 신보수주의가 득세함에 따라 이들 정당들이 노조를 보호할 수 있는 능력에는 뚜렷한 한계가 노출되었다. 영미권 노조들에서 운동의 전반적인 혁신에 대한 담론이 활발히 등장한 것은 이러한 총체적인 위기 상황에 따른 것이었다. 미국 AFL-CIO의 ‘새로운 목소리’(New Voice) 운동, 영국 TUC의 ‘새로운 출발’(New Start) 운동, 호주 ACTU의 ‘전략적 노조주의’(Strategic Unionism) 등이 공통적으로 조직화, 내부 재편과 혁신, 정치력 강화, 사회적 연대, 파트너십, 국제 연대 등 조직과 환경 전반에 걸친 개혁을 시도한 것은 이러한 총체적 위기 상황에 대한 인식의 소산이라 할 수 있다.

반면, 유럽권의 노조들은 다소 다른 상황에 놓여 있었다고 할 수 있다. 유럽 국가들은 각국 간에 정도 차이는 있지만, 장기간의 진보-보수 간 정치·사회적 세력균형 속에서 사회적 시장, 코포라티즘적 노사관계, 관대하고 포괄적인 복지체제 등이 사회경제시스템 내에 제도적으로 깊이 배태되어 있었고, 또 이러한 배태성 하에서 세력균형이 재생산되었다. 물론 유럽에서도 1980년대 들어와 사용자와 보수주의 정부들의 분권화, 탈규제, 유연성 공세가 전개되었고, 이로 인해 시장 제도, 노사관계, 복지체제 모두에서 변화와 재편이 발생하였다. 세계화와 유럽통합 등을 계기로 시장에

38) 1980년대 이후 영국, 미국, 호주, 뉴질랜드 등에서 이러한 변화가 뚜렷하게 일어났다. 반면, 영국과 유사한 노사관계를 지녔던 아일랜드의 경우 시장개방과 탈규제 등의 변화에 대해 1980년대에 노사가 사회적 파트너십 경험을 축적함으로써 일종의 경로수정(path breaking)이 발생하였다.

대한 규제완화와 공공부문의 시장화가 진행되고, 노사관계에서는 코포라티즘이 약화되고 분권화 요구가 거세졌다. 또한 각국마다 재정위기를 이유로 한 복지체제의 재편도 벌어졌다. 이들 나라들의 경우 영미권의 경우와 같은 급진적인 재편은 허용되지 않았지만, 노조운동의 입장에서 이러한 변화들이 초래한 악영향은 분명했다. 이에 따라 기존의 제도적 틀을 방어하고 새로운 도전에 대응할 수 있는 전략 수립이 이 곳 노조들에서도 검토되고 실행되었다. 독일 DGB의 드레스덴 기본장령 결정(1996), 이탈리아 CGIL의 계급투쟁주의 폐기와 ‘공동결정주의’로의 노선 전환 등은 그 대표적인 경우에 해당된다. 유럽권에서도 노조들은 조직화, 내부 개혁, 파트너십, 정치력 강화, 사회적 연대, 국제 연대 등의 전략을 전에 비해 강화하였다. 하지만, 영미권과 비교해 보면 유럽권 노조들의 재활성화 전략은 복지체제와 노사관계 체도에 대한 방어와 혁신에 주력하는 느낌을 준다. 즉, 유럽 각국의 노조들은 기존의 사회 코포라티즘을 갱신(renewal)한 사회적 파트너십 전략을 통해 복지국가와 노사관계의 기존 프레임을 방어하되 현실에 맞게 수정하는 전략이 두드러지게 활용되었다.

【표 5-1】 노조 재활성화 전략의 분류

주체-환경 차원	자원 차원	전략	전술 방침들
주체	조직 자원	조직화	- 서비스모델, 조직화모델 - 조직화-현장전투성, 조직화-파트너십 - 비전형 노동자 조직화 - 지역공동체 노조주의
		조직 재편성	- 조직통합, 산업별재편, 내부 민주주의 - 재정 및 운영체제 개혁
환경	제도 자원	정치활동	- 선거(정책) 연합, 정당 결성, 로비, 캠페인
		거시 파트너십	- 사회협약, 사회적 협의, 사회적 대화 - EU social Europe project
	관계 자원	미시 파트너십	- 고용-유연성 교환, 유일노조 승인 등
		시민사회 연대	- 신사회운동과의 결합 - 지역공동체 노조주의
	국제연대	- 국제기본협약 체결 - 다국적기업 모니터링	

앞서 살펴본 사례국 노조들의 재활성화 전략을 주요 전략에 한해 그 특징을 비교해 보면 다음과 같이 요약할 수 있다.

영국과 미국 노조들의 경우 노조운동 위기의 가장 중요한 징후를 조직물 저하에서 찾고, 그 대안으로 ‘조직화’를 중심적인 재활성화 전략으로 삼았다는 점에서 공통점이 있다. 그러나 양국 노조들의 조직화 전략은 세부적인 차이가 있다. ①영국의 조직화 전략은 새로운 제도 형성, 사업장 파트너십, 노조의 조직화 활동 등이 일정하게는 연관을 가지고 추진되었다. 첫째, 노동당 집권과 EU 정책이라는 기회구조를 활용하여 고용관계법(Employment Relations Act, 1999) 등 사업장 파트너십과 노동조합의 단체교섭권 보장을 촉진하는 유리한 제도적 환경을 조성할 수 있었다. 둘째, TUC는 대대적인 ‘사회적 파트너십’ 캠페인을 통해 사업장 차원에서 고용안정과 유연성을 교환하고 노동자들의 근로조건 결정 과정 참여를 허용하는 것을 대가로 사업장 노사관계의 대립성을 완화하고 이를 통해 사용자의 반노조주의를 완화하고자 애썼다. 셋째, 조직화학교의 창설 등을 통해 대대적인 조직화 캠페인을 벌여나갔다. 요약하면, 영국의 조직화 전략에는 유리한 제도적 환경 조성, 사업장 파트너십을 통한 반노조주의 완화, 노조의 조직화 캠페인 등 세 측면에서의 연관성이 존재했다고 할 수 있다. ②미국의 조직화 전략은 이와는 다른 양상을 띠었다. 미국에서는 영국에서보다도 중앙조직과 산별노조의 조직화 노력이 더 강도 있게 투입되었다(앞의 글). 반면, 미국의 조직화 전략은 영국처럼 유리한 제도적 환경이나 사업장 노사관계 환경의 변화를 추구할 수 없는 제약을 갖고 있었다. 즉, 친노동정당의 부재, 더 심해진 사용자의 반노조주의로 인해 조직화 캠페인은 주로 현장행동주의(grass-roots activism)와 결합되어 추진되었다. 이 과정에서 노조관료주의에 대한 비판과 사회운동적 노조주의 논의의 활성화, 그리고 일종의 사업전형으로서 지역-직종별 조직화 모형이 탄생한 것이 성과라고 할 수 있다.

독일과 이탈리아에서는 사회적 파트너십, 특히 거시 수준의 사회적 협의 메커니즘을 통한 노조의 영향력 회복이 주요한 재활성화 전략이었다고 할 수 있다. 반면, 두 나라에서 조직화는 중심적인 전략은 아니었다고 할 수 있다. ③독일의 경우 1989년 재통일 과정에서 노사정 간의 합의에 의해 동독 지역에 서독식의 노사관계 제도가 일괄적으로 공급됨으로써 한때는 조직률이 41.6%(1991년)에 이르기도 했지만, 이후 다시 하락하여 2004년 현재 서독 21.7%, 동독 18.3%를 기록하였다. 이러한 단시간 내의 급격한 조직률 하락은 유럽권에서는 드문 일로 영미형의 패턴에 가깝다. 이 때문에 각 노조들은 전보다는 더 적극적으로 조직화 사업에 나서고 있기는 하지만, 이러한 노력이 재활성화 전략의 중심축을 이루고 있지는 않다. 독일 노조들의 경우 1998년 집권에 성공한 사민당과 함께 추진한 ‘일자리 연대’, ‘아젠다 2010’ 등과 같은 거시경제정책에 대한 사회적 파트너십 노력을 중요한 전략으로 여겼다. 그러나 사민당과의 정책 협조는 별 소득을 얻지 못한 채 종료되었다. ④이탈리아에서는 1990년대에 찾아온 동구권 몰락, 정치권 재편, 경제위기 등의 격변 속에서 주요 노조가 이념과 전략을 변경하고 정치적 기회를 적절히 활용함으로써 사회적 영향력을 증대시킨 경우라고 할 수 있다. 이탈리아 노조의 재활성화 노력은 주요 좌파노총인 CGIL이 계급투쟁주의를 폐기하고 공동결정주의 노선을 채택함으로써 시작되었다. 노조들은 사회적 협의 전략을 채택하여 복지국가 및 노동시장 재편이라는 1990년대의 파고를 사회협약과 새로운 노사관계 틀 형성을 통해 헤쳐 나갔다. 이탈리아에서도 독일처럼 좌파정부의 집권이라는 유리한 정치적 상황이 중요한 기회를 제공하였는데, 눈에 띄는 점은 노조운동이 정치권 재편 과정에서 좌파 정치세력을 결속시키고 지원하여 약 50년에 걸친 중도우파 집권을 종식시키고 좌파정부를 수립하는데 주도적 기여를 했다는 점이다.³⁹⁾

39) 이러한 면모는 남아프리카공화국의 노조운동이 노조-공산당-민족회의(ANC) 간

끝으로, 네 나라 노조들의 재활성화 노력을 함께 비교해 보면 다음과 같은 함의를 얻을 수 있다. 첫째, 재활성화 노력에 있어서 정치적 환경이 갖는 중요성이 강조될 필요가 있다. 노조의 노력이 비교적 성과를 거두었다고 할 수 있는 영국과 이탈리아의 경우, 각각 노동당과 올리브나무 동맹이라는 좌파 정치세력의 집권이 노조의 전략 구사에 유리한 환경을 제공하였다. 영국의 고용관계법 제정이나 이탈리아의 사회협약들은 이러한 정치적 환경 없이는 이루어지기 어려웠다. 반면, 독일의 경우 사회민주당과의 정책 제휴에 실패하면서 기민당 집권 하에서 신자유주의적 정책에 대응해야 하는 어려운 상황을 맞이하고 있다. 그럼에도 사민당 집권 당시에 이루어진 사업장기본법 개정(2001)이 사업장에서 노조 영향력을 증대시킬 수 있는 유리한 제도적 환경을 제공했다는 점에 유의할 필요가 있다. 한편, 미국의 경우 친노조정당의 부재라는 보수정치체제 하에서 노조들의 재활성화 노력이 전개되었다. 이 노력은 미국 노조운동의 전통적인 경제주의 경향과 전국노조의 관료주의에 대한 경종을 울리고 일정한 조직화 성과도 거두었지만, 조직률 하락 추이는 물론 조합원 수 감소 추이를 멈추게 하는 데에도 이르지 못하였다. 또한 재활성화 노력이 가열되는 가운데 벌어진 견해 차이로 최근에는 중앙조직이 분열되는 상황을 맞이하기에 이르렀다(앞의 글).⁴⁰⁾

둘째, 제도적 환경에서 차이가 나면 강조되는 전략도 달라진다는 점이다. 영미식 노사관계시스템과 유럽식 노사관계시스템은 노조권과 노조

의 수평적인 정치동맹을 통해 중도좌파 정권인 민족회의(ANC) 정부의 창출에 주도적인 기여를 함으로써 노동권 신장과 다양한 제도적 자원들을 확보했던 경험을 떠올리게 한다.

40) 이 분열은 전통적인 관료주의 세력과 조직화 추진 세력 간의 조직적 분화를 넘어서 있다. 최근의 분열은 소위 ‘조직화 모델’을 추구했던 세력들 내에서 집권주의적인 조직화를 추진하는 SEIU 등 전국노조 중앙지도부와 조직화에 있어서 분권주의와 현장 임파워먼트를 강조하는 지역 활동가들 간의 분열로 확산되고 있다. 이러한 계속적인 분열을 두고 조직이자 운동인 노조의 양면성을 무시한 채 조직과 운동을 끊임없이 대립시키는 인식 경향의 산물로 보는 견해가 있다(Heckscher, 2006).

의 대표구조에서 큰 차이가 있다. ①전자와 후자는 노조활동 및 단체교섭에 대한 보장에 있어서 현저한 제도적 차이가 있고, 노조가 접근할 수 있는 기타의 제도적 자원에서도 큰 차이가 있다. ②노조의 대표구조에서의 차이는 더욱 강조될 필요가 있다. 우선, 후자는 교섭/협약의 구조가 중층성을 갖는데 반해 전자는 주로 기업별 교섭에 의존하고 있다. 또한 단체협약에 대해서 후자는 비노조사업장에 대한 협약 효력의 확장을 통해 노동시장에서 노조와 단체교섭의 중심적 역할을 제도화해 놓은 데 반해 전자는 그런 장치들이 없다. ③마지막으로 사업장 대표 구조에 있어서도 큰 차이가 있다. 후자는 이원적 대표 채널을 갖추고 있으며 비노조 대표 채널에 대한 노조의 접근 기회 제공을 통해 사업장에서 노조의 대표 역할을 제도화함으로써, 노조원 수의 감소가 직접 노조 영향력의 위기로 전환되지 않도록 완충하고 있다. 반면, 전자에서는 노조가 단일대표 채널로 존재하여 조합원 수의 감소는 곧바로 교섭력의 저하로 전환될 수 있다. 네 나라는 지난 20여 년간 동일하게 현저한 조직률 저하를 경험해 왔다. 그러나 동일한 현상에 대한 각국 노조들의 반응이 달리 나타난 것은 이러한 중층화된 대표구조, 노동시장 규율에서 노조와 단체교섭의 중심적 역할 인정, 사업장 대표 채널의 (연계된) 이원성 등에서의 차이가 만들어내는 노조 대표구조의 안정성 차이가 크게 영향을 미치고 있다.

셋째, 각국 노조 간에 중심 전략의 차이가 있다고 하더라도 조직률의 현저한 저하는 모든 노조들에게 타개해야 할 중요한 문제라고 할 수 있다. 그런데 이를 타개하기 위한 전략을 검토하는 데 있어서는 몇 가지 유의할 사항이 있다. ①조직률 저하를 야기하는 원인은 인플레이, 실업률, 경기순환, 고용구조 변화, 노동시장 유연화 등과 같은 경제적 요인과 6·8 혁명, 민주화, 정권교체 등과 같은 정치사회적 변동 요인, 그리고 노동법 개정, 탈규제, 사회보장제도 등과 같은 제도적 요인, 마지막으로 노조의 구조재편이나 전략 변경, 사용자의 대노조 및 고용 전략 등과 같은 조직·

행위적 요인 등 매우 다양하고 다차원적이다.⁴¹⁾ ②이러한 다양한 요인들은 함께 변화하는 경우가 흔하다. 예를 들어 정치권력의 성격-노사관계 제도-노동정책 등이 그러한 경우이다. ③마지막으로 노조는 통상의 사회운동(social movement)과는 달리 자본주의의 주요 계급인 노동자 집단의 이해관계를 실현하기 위한 제도·조직·운동의 성격을 고루 갖추고 있다는 점이다. 즉, 노조의 행동반경은 진공 속이 아니라 제도적 프레임에 규정되고, 노조의 구조는 조합원의 대규모성과 이해관계의 다각성을 반영하여 조직적 위계를 필요로 한다. 아울러 노조는 자본주의와 시장이 노동자에게 야기하는 불안정과 위협을 근원적으로 타개하기 위하여 끊임없이 체제에 도전함으로써 스스로를 갱신할 수 있다. 조직화를 둘러싼 이러한 다양한 조건들은 조직화 전략 역시 다차원적으로, 그리고 여러 차원들 간의 활동묶음(bundling)과 상호보완성(complementarity)을 추구할 수밖에 없음을 의미할 수 있다. 이런 면에서 보면, 조직과 운동을 대립시키며 단선적으로 조직화 캠페인에 매달리는 듯한 인상을 주고 있는 미국 노조들의 재활성화 노력이나, 지나치게 제도적 안정성의 유지에만 의존하는 듯이 보이는 독일 노조들의 노력은 위태로운 측면이 있는 것이 사

41) 1950~90년 동안 18개 선진 자본주의국가들의 노조 조직률 성쇠를 분석한 Western(1997)에 의하면, 노조 조직률의 성장에 영향을 미치는 요인에는 인플레이와 실업 등과 같은 경제적 요인, 파업과 같은 행위 요인, 그리고 좌파정당, 단체교섭 집권성, 노조의 실업보험 관리 참여 등과 같은 제도적 요인들이 존재하며 이 중 가장 뚜렷하게 영향을 미친 요인은 제도적 요인들이다. OECD 20개국을 대상으로 한 Traxler et al.(2001)의 연구에서도, 클로드스슈, 다사용자교섭, 겐트시스템 등의 제도적 요인들과 제조업 및 공공부문의 비중 변화, 인플레이, 실업률 등의 경제적 요인들이 노조 조직률에 영향을 미치는 것으로 보고된 바 있다. 제도적 요인들에만 주목한 Checchi & Lucifora(2002)의 연구에 따르면, 고용보호제도, 실업급여 소득대체율, 실업급여 지급기간, 물가연동임금제, 단체협약효력확장제도 등은 노조 조직률에 부정적(-) 효과를 갖는 반면, 겐트시스템, 최저임금제, 작업장대변제도, 단체교섭 집권성, 근로소득세 부담, 공공부문 고용 등은 노조 조직률과 긍정적(+) 상관관계를 갖는다. 한편, 한국의 조합원 수 증감요인을 분석한 김유선(2001)에 따르면, 경기변동, 고용구조 변화, 노사관계 패러다임 전환, 정치권력 및 노동정책의 성격 등이 모두 조합원 수 변화를 설명하는데 유효하다.

실이다. 결국 노조들의 재활성화 노력은 제도의 갱신, 조직의 혁신, 운동 성과 동원능력의 회복을 함께 도모해야 하며, 전략적 초점을 중심으로 이 세 부문에서의 상호보완성을 어떻게 이룰 것인가가 전략 형성과 실행에서 핵심 이슈 중 하나가 되어야 할 것이다.

2. 한국의 노조 발전 전략과 각국 재활성화 전략의 비교 검토

한국 노조들의 발전 전략은 조직화, 산별노조 건설, 정치세력화 등을 축으로, 비정규직 및 중소기업 사업장 노동자들에 대한 대변능력 확충, 산별교섭을 통한 노동시장에서의 교섭력 증진과 정치세력화를 통한 정치 사회적 영향력 확대를 도모하려는 것으로 이해된다. 반면, 서구 노조운동의 재활성화 전략으로 중요하게 부각된 사회적 파트너십 전략은 1998년 최초의 사회협약에 참가한 이후 지속적인 논란거리가 되어 추진은 되고 있지만 안정성은 갖추고 있지 못하다. 또한 전통적으로 유지되어 온 타 계급계층과의 연대는 꾸준히 이루어지고 있는데 비해, 이른바 신사회운동과의 제휴와 연대는 크게 발전되었다고는 볼 수 없다. 국제연대 역시 과거에 비해 활성화되고는 있으나 질적으로 크게 신장되고 있다고는 보이지 않는다.

산별노조 건설과 정치세력화는 노동시장과 제도·정치 영역에서의 규율능력 확충을 위한 것으로, 각국 노조운동에서는 이미 현실화되었거나 그 필요성이 보편적으로 검증된 전략이라고 할 수 있다. 영미권에서도 미국을 제외하고는 영국·호주·뉴질랜드·캐나다 등지에서 이 두 가지 전략은 이미 현실에서 구체화되어 있다. 그런데 이들 나라뿐 아니라 유럽에서도 노조운동의 위기에 대한 논의와 대응이 일어나고 있는 것은, 이러한 전략적 대응으로 해결되지 않는 위기 요인들이 존재함을 의미한다. 즉, 산별노조와 정치세력화는 노조운동 발전을 위한 기본적인 전략이지

만, 위기 요인들은 이러한 전략적 질로는 충분한 대응이 되지 않는 성격을 지닌다. 따라서 ‘어떠한, 그리고 무엇을 하는’ 산별노조이고 정치세력화인가가 규명되어야 한다.

영미권과 유럽 모두 주요한 노조형태는 산별노조이지만, 이들이 갖는 노동시장 규제능력은 천양지차를 보이고 있다. 단적으로 영미권 산별노조는 산별교섭을 방어하지 못한 데 반해 유럽 산별노조들은 중층적 교섭구조를 방어해 내었다. 이 차이를 만들어 낸 것은 양자 간의 노동권 실현 정도와 그 제도화 형태로서의 상호작용하는 노사관계의 제도적 망(institutional network)의 차이라고 할 수 있다. 따라서 한국 노조운동은 조직형태의 전환에 안주할 것이 아니라, 이를 축으로 한 권리 확장의 제도적 망들을 어떻게 구축해 나갈 것인지 관심을 기울일 필요가 있을 것이다. 수직과 수평으로 촘촘하게 상호 연결된 권리 실현의 제도적 공간을 형성하지 않을 경우 미국·영국·호주의 경우처럼 산별노조와 기업별 교섭 및 단체교섭의 위축이 공존하는 취약한 양상으로 귀결될 수도 있다.

정치세력화 역시 각국에서는 과거와는 다른 양상들이 등장하고 있다. 각국 진보정당들이 현실에서 조직노동을 보호할 수 있는 능력은 과거에 비해 후퇴한 감이 있는 것이 현실이다. 또한 사례 국가들 모두에서 진보정당과 노조 간의 관계는 과거와 같은 방식의 수직적인 긴밀성은 기대할 수 없다. 이는 무엇보다도 정당과 노조가 그 형성 과정이 어찌되었든 조직원리나 성격이 완전히 다른 조직체라는 점이 작용하고 있는 것으로 보인다(홍주환, 2000). 하지만 한국에서는 유럽의 경우처럼 노조-정당 관계의 장기적 진화를 목도하고 있는 것이 아니기 때문에 노조운동이 진보정당을 결성하고 발전시키는 과정에 깊숙이 관여하는 것은 현 단계에서 중요한 일임에 틀림이 없다. 다만, 노조운동은 독립적인 사회정치 전략에 입각하여 정당 활동, 정책 참여, 정치사회적 동원 등 다양한 영향력 증대수단을 활용할 수 있어야 한다.

한편, 조직화와 내부혁신 등도 사례 국가의 노조들이 어느 정도 공유하는 전략이라고 할 수 있다. 조직화 전략의 경우 한국 노조운동과 영미의 전략 간에 커다란 차이는 없다고 보여진다. 모두 중앙조직 차원의 이니셔티브가 중요한 역할을 하고 있고 산별조직들을 중심으로 지역 차원에서 구체적인 활동이 전개되고 있는 점이 그러하다. 조직화의 대상이 비정규직 등 취약층 노동자인 점도 다른 점이 별로 없다. 현장행동주의(grass-roots activism)를 강조하는 조직화모형을 취하고 있는 점도 유사하다. 그러나 앞서 살펴본 것처럼 영국과 미국 간에도 조건과 추진 방식상의 차이가 존재한다. 한국의 경우 정치·제도적 환경이나 노조의 영향력 등에서 다소 단선적인 조직화 캠페인에 의존해야 하는 미국에 비해서는 낫다고 할 수 있으며, 따라서 사례 국가들의 다양한 방식들이 골고루 고려될 필요가 있다.

내부혁신 전략의 경우, 사례 국가들에서는 교섭력과 재정 문제를 주로 조직통합을 통해 해결하고자 하는 방안이 논의, 실천되어 온 반면, 한국에서는 내부 민주주의, 조직 통합, 재정 및 운영 개혁 등을 주된 내용으로 추진되고 있다. 현재의 노조운동 위기는 그 성격상 부분적인 전략 수정을 통해 감당할 만한 것이 아니므로 다른 전략들을 수행하는 것을 순조롭게 도와주는 내부혁신이 전략들의 실행 효과성을 높일 것은 분명하다. 다만 내부 민주주의 문제에 있어서는 부분적인 재검토가 필요하다고 생각된다. 민주노총의 경우 내부 민주주의의 진작을 위해서 중앙조직 임원의 직선제를 채택하였다. 그러나 이 결정이 과연 중앙조직 민주주의를 진작할 수 있는 효과적인 대안인지는 다소 의문스럽다. 우선 조직 성격상 민주노총 임원은 대의원들과 가맹조직인 산별조직들에게 책임을 지도록 되어 있다. 둘째로, 임원 직선제가 현장 조합원 의사를 과도하게 강조하도록 함으로써 민주노총의 전략 형성 능력을 제약할 수 있다는 점이다. 이는 현재와 같이 상층조직의 전략적 역할과 리더십이 긴요한 전환

기에는 중요한 조직적 약점으로 작용할 수 있다. 셋째, 선거 정치를 과도하게 만연시킬 위험성이다. 노조에서 정파 간의 경쟁은 내부 민주주의를 진작시키는 유효한 방법이 될 수 있으나, 노조가 ‘집합적 행동의지’를 필요로 하는 조직이라는 점에서 정파경쟁은 규율 잡힌 형태로 이루어져야 한다. 임원 직선제는 전 조직의 조합원 수준에까지 정파 경쟁을 심화시킬 수 있다. 이런 우려는 현재의 정파 간 경쟁 구도가 그리 건강하지는 못하다는 점 때문에 더욱 개연성이 있다. 넷째, 임원 직선제가 총연맹의 핵심적인 민주적 수단들을 형해화할 가능성도 있다.

또한 한국 노조들의 전략에서는 영국, 독일, 이탈리아 등에 비해 정책참가 혹은 사회적 협의 전략이 불안정하게 추구되고 있다는 특징이 있다. 그러나 사회적 협의 전략의 불안정성은 다음과 같은 문제점을 지닌다. 첫째, 노조 재활성화에 필수적인 제도(변경)에의 접근 가능성을 상당 부분 봉쇄함으로써 적대적인 환경을 개선할 여지를 협소하게 만들 수 있다. 둘째, 중앙조직에게 고유한 전략적 역할의 수행을 상당히 협소하게 만든다는 점이다. 노조 중앙조직은 전체 경제 수준에서의 정책적 대화와 협의, 협상 등을 통해 일종의 우산(umbrella)을 형성함으로써 산하 조직들과 노동자 전체를 보호할 책임이 있고, 이러한 역할 수행을 통하여 전체 노동자에 대한 계급적 대표 역할이 강화되고 정책 형성 기능이 단련된다는 점에서 그러하다. 셋째, 제도화된 대화의 거부가 사회적 고립을 자초할 수 있다는 점이다. 이는 절차적 민주주의가 심화되고 있는 상황에서는 더욱 그러하다.

마지막으로, 사례 대상 국가들과 한국 노조운동의 전략을 전체적으로 비교해보면, 한국 노조운동의 발전 전략은 영미형과 유럽형의 요소를 부분적으로 지니고 있지만, 단순히 양자의 혼합 모형이라고 하기에 부족한 측면도 있다. 이는 발전 전략 형성 과정에서 남아프리카 노조운동이나 브라질 노조운동 등 유사한 경험을 겪은 후발 자본주의 국가들의 사례들이

참조로 제공되었고, 노조가 도전해야 할 정치경제 및 노동시장 상황의 고유한 특성이 존재하며, 또한 발전 전략 자체가 충분한 논리적 완결성을 지닐 정도로 구체화되어 있지는 않다는 점에 기인하는 것으로 볼 수 있다.

3. 한국 노조 발전 전략에 대한 검토

노조 발전 전략은 노조 효과성(union effectiveness)을 준거로 검토될 필요가 있다(김영두·김승호, 2005; 윤진호, 2006). 노조 효과성은 다차원적 개념으로 여러모로 그 하위개념을 구성할 수 있지만,⁴²⁾ 이 글에서는 계급적 대표성(class representativeness), 교섭력(labor market bargaining power), 영향력(sociopolitical influence) 등을 포괄하는 것으로 개념을 구성한다. 대표성이란 전체 노동자 집단을 노조 조직이 실제로 그 활동 속에서 직간접적으로 포괄하는 정도를 의미한다. 여기에는 조합원 수와 전체 노동자 중 비율과 같은 양적 지표도 중요하지만, 중소기업·비정규직·여성·이주노동자 등 취약층 노동자들을 얼마나 대변하는가 하는 질적 측면이 매우 중요하게 취급되어야 한다.⁴³⁾ 교섭력이란

42) 버치엘리(Burchielli, 2004)는 대변 유효성, 수행(administration) 유효성, 이념 유효성을 구분하고 있으며, 클라크(Clark, 2000)는 조직화능력, 교섭결과, 대사회 영향력으로 구분하고 있다. 파이만(Pyman, 2004)은 노동조건 개선, 성장, 내부민주주의, 조직안정, 행동지향성(activism), 사회운동성 등의 6개 차원을 구분하고 있다. 한편, 오페와 비젠탈(Offe & Wiesenenthal, 1980)은 규모와 민주주의를 노조권력의 핵심 요인으로 파악하고 있다. 한편 2006년에 남아프리카 노조들은 노조발전지표(TRUDI)를 개발하였는데, 이들은 노조발전의 차원을 대변, 내부민주주의, 연대, 사회적 행동주의 및 사회적 대화 등으로 구분하고 있다. 같은 시기에 개발된 스웨덴의 LO-TCO 노조조직발전지표는 조합원의 대변과 보호, 민주적 가치와 내부민주주의, 타 노조조직과의 협력, 사회 및 정치에서의 영향력 있는 행위자 등으로 구분하고 있다. 43) 이런 점에서 대표성은 오페와 비젠탈(Offe & Wiesenenthal, 1980)이 노조의 핵심적인 권력자원으로 상정한 규모(물적 자원)와 민주주의(동기 자원)를 포괄할 수 있다. 여기서 민주주의는 단순히 노조 내부 민주주의라기보다는 노동자 집단 내부의 다양한 이해관계를 포괄하는 의미의 계급 민주주의의 의미에 가깝다. 한편, 대표성

주로 노동시장 차원에서 노조가 노동자들의 이익을 대변할 수 있는 능력을 의미하는 것으로 단체교섭의 중층적 구조에 기반한 집권성 혹은 조율성(centralization or coordination), 포괄성(encompassiveness), 교섭의 제의 범위(scope) 등에 의해 결정된다.⁴⁴⁾ 영향력은 사회정치적 차원에서 노동조합이 정치세력·제도·정책 등의 변경·형성·이행 등에 영향을 미칠 수 있는 힘의 정도를 의미한다. 여기에는 친노동정당의 정치적 세력 정도와 친노동정당에 대한 노조의 영향력 정도, 노조운동의 시민사회에 대한 헤게모니적 영향력 정도, 그리고, 정부의 노동·사회·경제 정책의 형성과 집행 과정에 대한 영향력 정도 등이 포함될 수 있다.

【표 5-2】 노조 효과성의 세부 구성 요인

구성개념	세부 지표	영국	미국	독일	이탈리아	한국
대표성	① 조직률(density)	△	X	△	△	X
	② 사업장 및 집단 포괄성	X	X	○	○	X
	③ 노조 구조(민주주의와 집권성)	△	△	△	○	X
	④ 노조 정체성(경제주의-비경제주의)	X	X	△	○	△
교섭력	① 단체교섭 포괄성(bargaining coverage)	X	X	○	○	X
	② 단체교섭 조율성(bargaining coordination)	X	X	○	○	X
	③ 단체교섭 의제의 범위(bargaining scope)	△	X	○	○	△
영향력	① 친노동정당의 정치적 영향력	○	X	○	○	△
	② 사회적 연대의 정도와 영향력	△	X	△	△	△
	③ 정책참여의 정도와 영향력	△	X	○	○	△

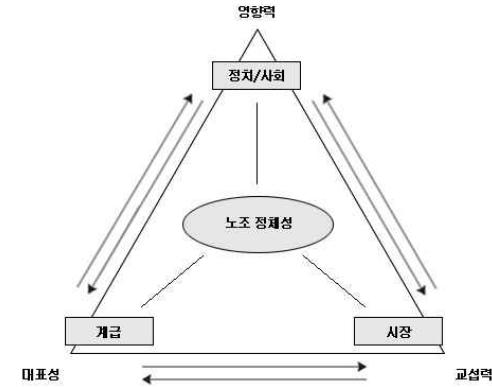
은 선택적으로 친화적인 이념과 구조를 동반한다. 경제주의적 성향보다는 정치·사회적 개혁을 추구하는 노동조합운동이 계급대표성과 긍정적으로 관련을 지닌다. 그러나 하지만 이념적 경향성은 대표성의 구조를 갖추지 않으면 물질화되지 못한다. 예를 들어 OECD 국가들 중에서 가장 낮은 10% 내외의 노조 조직률을 지닌 한국과 프랑스 노조운동이 각자의 노동자 집단을 대표할 수 있는 능력에는 현저한 차이가 있다. 이는 개발된 멤버십을 추구하는 산별노조와 기업 멤버십만을 가입조건으로 하는 기업별 노조라는 노조 형태의 차이와 더불어, 노조가 중소기업 사업장 및 미조직 노동자를 포괄할 수 있는 연결고리(프랑스에서는 노조들이 사업장의 전체 노동자들을 위해 단체교섭을 하도록 제도화되어 있다)의 차이 등에 따른 것이다. 44) 최근 들어 유연화와 분권화 등의 환경 변화에 따라 단체교섭의 집권성보다는 조율성(coordination)이 강조되고 유럽의 경우 '조율된 분권화'로의 수렴 조점도 나타나고 있다. 그러나 이는 한국, 미국, 영국 등에서는 달리 중층성을 기반으로 한다.

이 세 변수는 노조의 이념과 정체성을 매개로 상호 영향을 주고받는다. 우선 세 변수는 상당 정도 상관적인데(interrelated), 이는 자본주의 사회에서 노동자 운동이 시장과 정치사회 영역으로부터의 끝없는 제약 하에 처해 있으며, 노동자 운동 자체가 노동계급 속에서의 대중적 기반의 확충을 기반으로 시장과 정치사회 영역에서의 제도적 여건과 세력관계를 변경해감으로써만 발전할 수 있는 특성을 지닌 점과 관련이 있다(Hyman, 2001). 따라서 노조운동은 노동계급 속에서의 대중적 기반 확충, 노동자 대중의 경제적·생활적 이해관계에 대한 대변과 보호, 그리고 시장에서의 교섭을 통해서 해결할 수 없는 사안들에 대한 제도적 보호를 위한 사회정치적 투쟁에 대해 균형감각을 가지고 세 활동 영역 간에 시너지적 선순환이 이루어지도록 활동해야 한다.

노조운동이 지닌 이러한 조건들로 인해 운동의 정체성이 여하히 정립되는가 하는 문제가 중요해진다. 시장에서의 교섭력만을 강조하는 경제주의적 경향은 계급적 기반과 정치사회적 조건 및 세력관계의 중요성을 애써 외면함으로써 시장 교섭력조차 상실할 수 있다. 반면, 정치사회적 영향력만을 강조하는 정치주의적 정체성은 교조적 이념이나 대중의 이해를 넘어서는 행동을 강조, 반복함으로써 대중성과 결속력이 취약해져서 시장 교섭력과 함께 영향력도 약화시킬 수 있다. 따라서 노조운동의 정체성은 자본주의 사회에서 노동자운동이 처한 보편적이고 절대적인 제약들 속에서 힘을 증진시킬 수 있는 고유의 발전 메커니즘과 친화적인 형태로 확립될 필요가 있다. 이는 계급 속에서의 대중적 기반, 시장에서의 교섭력, 정치사회적 영향력 증진을 위한 투입에 있어서 상황에 맞는 적절한 균형을 취하며, 이 세 측면에서의 활동이 시너지적 선순환을 이루도록 하는 행동을 유인할 수 있는 정체성이 필요함을 의미한다. 물론 노조운동의 정체성은 운동 초창기의 결정적 사건(critical events)과 장기간의 진화 과정을 통해 정립되는 것이므로 쉽사리 변경되지는 않는다.

그러나 노조운동이 맞이하는 도전과 그에 대한 전략적 응전 과정에서 '경로 변경'(path breaking)이 야기될 수도 있다.

그림 5-1 대표성·교섭력·영향력·정체성의 상호 관계



노조 효과성이라는 준거는 현재 등장해 있는 재활성화나 발전 전략들을 보다 넓은 시각에서 조명할 수 있도록 도와준다. 예를 들어 왜 영미권에서는 조직화 전략과 정치활동 및 사회적 연대 전략이 중요하게 등장하였고, 유럽에서는 사회적 파트너십 전략이 중요하게 등장하였는지 이를 통해 이해할 수 있다. 또한 노조 효과성은 재활성화 전략이 지닌 약점과 추구해야 할 중점(strategic focal points)을 판단하는데도 도움을 줄 수 있다. 예를 들어 조직화와 조직재편성은 주로 대표성 개선과 관련된 전략이라고 할 수 있다. 반면, 정치활동 강화, 거시 파트너십 등은 정치사회적 영향력 증대를 위한 전략이다. 이런 점에서 보면 영미형의 재활성화 전략은 노동시장에서의 교섭력을 증진하기 위한 대응책은 미흡하다고 평가할 수 있다. 또한 대표성 개선과 관련해서도 계급적 대표성을 확장하기 위한 정체성 혁신과 제도적 장치에 대한 논의와 실천은 취약한 것으로 판단된다. 반면, 유럽의 재활성화 전략은 대표성·교섭력·영향력에

서의 상대적으로 높은 역량을 반영하여 전략 자체가 기존의 제도들을 방어하거나 환경변화에 맞게 조정하는데 초점이 맞추어져 있다고 평가할 수 있다. 그러나 이 경우에도 위로부터의 관리에 치중하여 조직 기반 확충을 위한 혁신을 소홀히 하거나 교섭력 구조에서의 균열의 점진적 확산을 방치할 경우, 조직력의 치명적인 약화를 경험할 위험이 있다.⁴⁵⁾

한편, 전략을 평가하는데 있어서는 해당 노조운동에 닥친 주요한 도전이 무엇인지를 분명히 해야 형성된 전략의 적실성이 평가될 수 있다. 한국의 노조들에게 닥친 중요한 외적 도전으로는 세계화와 신자유주의, 정치적 보수주의, 노동시장 양극화 등이라고 할 수 있다. 이 중 세계화와 신자유주의가 세계 각국의 노조운동이 공통적으로 처한 환경이라면, 정치적 보수주의에는 일정한 가변성이 존재한다. 이는 한국의 1987년 이후 점진적으로 정치적 민주화가 신장되고, 진보정당의 제도정치권 진입이 이루어졌기 때문이다. 그러나 세계화와 신자유주의 환경으로 인해, 정치적 보수주의의 현저한 완화나 후퇴를 단시일 내에 기대하기는 힘든 것이 현실이다. 노동시장 양극화 현상은 한국 노조운동의 발전에 당장 직접적이고도 강력한 제약을 가하는 특유의 도전 요인이라고 할 수 있다. 이 요인은 노조운동의 파편화된 구조와 결부되어 운동의 계급적 대표성과 교섭력 및 영향력 증진을 위한 노력 자체도 제약하고 있다. 한편, 이러한 적대적인 외적 조건에 대비하여 한국 노조들의 역량은 크게 취약하다고 할 수 있다. 노조운동의 취약성에는 무엇보다 상호 강화하는 효과를 지닌 낮은 조직률과 기업별 노조주의가 독립적인 요인으로 작용한다. 이 두 가지 요인으로 인해 노조운동의 건강한 정체성 확립이나 교섭력과 영향력의 증진이 지체된다고 할 수 있다.

이러한 내외적 조건 하에서 한국의 노조운동은 첫째, 이념이나 정체

45) 외견상 제도적으로 안정된 대표성 구조나 교섭 구조에 안주하여 청년, 여성, 비정규직 등을 조직화하거나 대변하는데 실패하거나, 네트워크 경제에서 대기업과 중소기업 간의 수탈관계를 해소하지 않음으로써 중소기업의 교섭구조 이탈을 방치하는 경우가 여기에 해당된다고 할 수 있다.

성 수준에서만 아니라 발전전략 차원에서도 정치사회적 개혁을 주요 과제로 표방하지 않을 수 없다. 신자유주의와 그 확산 매개체(agent)인 정치적 보수주의를 차단하는 조직적 노력 없이 노조운동의 취약성을 극복하기는 매우 힘들기 때문이다. 둘째, 노동시장 양극화가 노조운동의 대표성과 정당성을 제약하고 있는 현실을 고려하면, 연대(solidarity)는 가장 중요한 전략적 개념 중의 하나라고 할 수 있다.⁴⁶⁾ 한국에서의 연대의 특수성은 그것이 사회정치적 영향력을 증진시키는 목적뿐 아니라, 무엇보다도 노조운동의 계급 대표성을 보완하기 위한 것이라는 점에 있다.

한국의 노조운동은 비정규·미조직 노동자 조직화, 산별노조 건설, 정치세력화를 3대 축으로 삼아, 계급 대표성의 증진, 산별교섭을 통한 교섭력 증대, 정당 및 시민사회세력과의 연대 강화를 통한 정치·정책적 영향력 증진 등을 꾀해 왔다. 앞서 살펴본 노조 효과성과 내외적 제약 조건들을 고려할 때 한국 노조운동의 전략 패키지는 그 방향성에 있어서는 일정한 적실성이 있는 것으로 판단된다.

반면, 전략 내용의 확충 및 구체화와 관련하여 몇 가지 언급을 추가할 수 있다. 첫째, 대표성과 관련하여 현재 주요한 전략은 조직화라 할 수 있다. 그러나 한국의 조직화 전략은 몇 가지 측면에서 향후의 성과를 예견하기에 불투명한 점이 있다. 첫째, 조직화 전략의 위상이 다소 불투명하다는 점이다. 중앙조직이나 산별조직 모두 다기한 전략을 동시에 수행해야 하는 복잡조직(complex organizations)들이기 때문에 다기한 전

46) 한국 노조운동에서 연대는 그 발전 여부에 따라 운동이 본격적인 위기 국면으로 진입하느냐 여부가 결정될 수 있을 정도로 절박성을 띤다. 노조운동이 원하는 것은 아니지만, 불행하게도 낮은 조직률 하의 기업별 노조체제와 제품시장 구조에서의 불평등하고 수탈적인 위계적 네트워크의 심화가 맞물림으로써, 조직 노동자와 미조직 노동자, 정규직과 비정규직의 이해관계가 체계적으로 분리되고, 심지어는 상호 충돌함으로써 양자가 공유할 수 있는 보편적인 계급적 이해관계의 개발이 저지되고, 심지어 직업적, 분과적, 기득권적 이해관계를 해결책으로 삼는 양상이 빚어지고 있기 때문이다. 양자 간의 성공적인 연대 형태가 발견되어 구체적으로 진척을 보지 못하면, 노조운동은 분과적이고 기득권적인 행동에 의해 지배될 수도 있다.

략들 간의 상대적 위상과 정렬(alignment)이 중요한데 이에 대한 고려가 충분치는 않은 것으로 여겨진다. 예를 들어 조직운영체계와의 적합성이 결여되어 있다는 지적이 앞서의 지적이 그러하다(제4장). 두 번째로 조직화의 방식과 사업전형이 미확립 상태라는 점이다. 예를 들어 비정규직 조직화 방식에 있어서 지역별 조직화는 여러 주체들에 의해 공통적으로 동의를 얻고 있으나, 영미 쪽에서 강조되는 직종별 조직화 방식에 대한 논의는 아직 불충분하며, 자연발생적 조직화에 대한 노조측의 결합은 이루어지고 있으나 기획된 조직화의 사업전형은 확립되어 있지 않다. 세 번째로 조직화 캠페인과 제도적 여건이나 기회들을 결합하는 다차원적인 노력이 필요하다. 최근에 민주노총 지역본부에 조직된 차별시정센터들이 기간제법 발효에 따른 비정규직 차별시정의 수요를 충족하면서 조직화를 시도하고 있는 경우나, 건설노조들이 노사정간의 협력을 통해 운영 예산을 지원받는 기능학교가 교육훈련 가능과 함께 조직화 경로로 활용되고 있는 사례가 면밀히 검토될 필요가 있다. 이런 점에서는 최근 노조들이 노조를 기간제법상의 차별시정 신청자로 인정할 것을 요구한 것도 중요한 의미가 있다. 요약하면, 조직화 전략의 상대적 위상 및 타 전략과의 상호보완성, 조직확대의 제도적 방안 및 제도를 활용한 추진 방안 등이 더 구체화될 필요가 있다.

한편, 산별체제가 확립된 후에는 사업장 비노조 대표기구와의 상호보완성을 통하여 계급적 대표성을 개선하는 대안도 장기적으로는 검토할 필요가 있다고 보여진다. 이는 노조 조직물의 획기적인 재상승이 사실상 매우 어렵고, 이런 상태에서는 노조만으로 전체 노동자들의 보호를 기할 수 없다는 판단을 고려한 것이다. 단체협약 적용확장 역시 이러한 제도적 혁신에 기반 하지 않고는 현실화되기 쉽지 않을 것이다.⁴⁷⁾

47) 특히 조직물이 상대적으로 낮은 프랑스, 스페인, 이탈리아 등의 지중해형 노사관계에서 단체협약 적용률이 노조 조직물에 비해 현저히 높은 일차적 이유는 노조들이 사업장에서 비조합원까지 그 대상으로 포괄된 단체교섭을 수행하도록 제도화되어 있기 때문이다.

둘째, 교섭력에 있어서 당장은 산별교섭을 일반화하는 노력이 필요하지만, 비정규직 등 비노조원에게 단체협약을 공급할 수 있는 방안이 마련될 필요가 있다. 이에 대해서는 단체협약 적용확장의 제도화를 추구해야 한다는 주장이 제시되어 있지만, 이를 추진할 수 있는 정치사회적 세력관계의 불리함 이외에도 노동자 대표구조가 협약 적용 확장 제도를 지닌 나라들과 다르고, 통상 단체협약 적용확장의 근거가 되는 협약 당사자의 조직률이 다른 나라에 비해 현저히 낮다는 점, 그리고 치열한 법리투쟁을 통과해야 한다는 점 등을 고려할 때 단기적으로는 보다 국내 현실에 부합된 적용확장 방식이 고안될 필요가 있을 것이다. 예를 들어 산별교섭이 이루어지고 있는 산업부문을 중심으로 유노조 사업장과 네트워크 관계에 있거나 공급망에 속하는, 사내하청을 포함한 무노조 사업장들에 대한 협약 적용 확장을 시도하는 것이 가능할 것이다.

셋째, 민주노동당 등 진보정당의 활성화를 위한 지원은 앞으로도 중요한 전략적 과제라고 할 수 있다. 그러나 진보정당의 집권예의 접근이 장기간의 시간을 필요로 한다는 점을 고려한다면, 사회정치적 영향력을 증대하려는 다른 노력을 함께 추진할 수밖에 없다. 이를 위해서는 우선 노조운동의 독자적인 노동·사회·경제 정책 의제를 정립하여 꾸준히 진보 정당 및 제 정당에 대한 로비와 의견개진을 수행해야 한다. 아울러 사회협약 정치를 통해 노동·사회·경제 정책에 대한 방어와 공세를 취하는 것도 중요하다. 한국에서 사회협약 정치의 제 조건이 충분히 무르익었다고는 할 수 없다. 그러나 구조적 조건의 불비를 내세워 불참 전략만을 고수할 정도로 노조운동을 둘러싼 환경이 여유가 있는 것으로 볼 수 없다. 한국 노조운동의 사회협약 정치와 관련된 원칙적 요소로 형성적 관점(constructionist approach), 동원 및 철수 전략의 병행, 내부 민주주의, 비대칭적 참여⁴⁸⁾ 등을 제시할 수 있다.

48) 예를 들어 노조의 필요성이 상대적으로 긴박하고 전략적 자원 확보 가능성이 높은 사안, 수준, 영역에서는 상대적으로 적극적으로 참여하고, 그렇지 않은 경우에는

넷째, 대표성, 교섭력, 영향력을 추구하는데 있어서 공간 차원의 중요성이 더 커졌으므로 이에 대한 대응 역시 필요하며, 특히 '지역' 수준에 대한 고려는 향후 매우 중요할 것으로 예상된다. ①세계화에 대한 대응 과정에서 각국에서는 정치적 자치를 확장하고 지역 수준의 복지·노동시장·경제발전 전략 개발에 몰두하고 있으며, 이에 따라 상당한 규모의 권력 자원과 물적 자원들이 지역으로 유입되고 있다. 최근의 지역 차원의 민주적 거버넌스 논의는 지역이 새로운 정치경제적 각축장이 될 것임을 함축한다. ②한편, 노조운동이 기업별 노조체제와 사업장 중심의 활동을 청산하고, 연대적이고 사회정치적인 활동에 몰두하기 위해서는 조직역량의 배치가 중앙과 지역을 중심으로 이루어질 수밖에 없다. 특히 부문별 조직과는 달리 전략적·정치적 역할을 통해 노동자들과 조합원들을 보호해야 하는 중앙조직들의 경우 지역조직을 정치·조직화·연대 활동의 센터로 육성할 수 있도록 하는 방안을 시급히 마련할 필요가 있다.

마지막으로, 국제 활동은 ILO 등 국제기구를 통로로 한국의 취약한 노동권을 개선하기 위한 활동과 한국 기업 진출국의 노동조합들과의 연대활동을 집중적으로 전개할 필요가 있다.

한편, 이러한 과제를 원활히 수행하기 위해서는 노조운동의 정체성이 이에 걸맞게 확립되어야 한다. 노조의 정체성은 노조의 힘의 제 요소들 즉, 대표성, 교섭력, 영향력을 증진해 나가는데 있어서 중요한 매개와 조절 역할을 수행하기 때문이다. Hyman(2001)은 비조합원을 포함한 다양한 노동대중의 이익을 대표할 것, 사회의 개혁을 포함하는 폭넓은 의제를 추구할 것, 지도부의 전략적 역할을 승인하는 민주적 집권주의를 조직원칙으로 삼을 것, 후퇴한 국가를 대신할 사회적 진지를 시민사회와의 연대를 통해 강화할 것 등을 제안한 바 있다. 윤진호(2006)는 노동자 전

참여 조건을 제시하고 필요할 경우 불참하는 것을 의미한다. 산별노사관계가 구축된 일부 산업 부문이나 경제나 고용 위기가 존재하는 지역에서의 노사정협의 등이 전자에 해당되고, 정부가 일방통행적으로 의제를 설정한 사안에 대한 경우가 후자에 해당된다.

체의 이익을 대변하고자 하는 포괄적인 노동조합(inclusive union)이 되어야 한다고 주장하며, 사회개혁, 조직화, 내부 혁신, 독자적 정치 전략의 전개 등을 활동 과제로 제안하였다. 조돈문(2004)은 노조운동이 전투성과 제도성의 적절한 조합과 선택을 할 수 있는 전략적 행위자가 되어야 하며, 사회정치적 영향력을 추구하는 만큼 사회적 책임성에 반응해야 한다고 주장하였다. 김유선(1998)은 노조운동이 조합원의 직접적이면서도 단기적인 이익을 옹호하는 것을 넘어서서 '민주주의와 사회개혁'을 목표로 하는 정체성을 추구해야 한다고 주장하였다.

한국의 노조운동은 낮은 조직률과 기업별 노조 체제로 인하여 노동시장에서의 교섭력도 취약하고, 제도적인 민주화가 심화되고 있는 상황에서 정치·정책에의 영향력을 제대로 행사하지 못하고 있다. 현재 상태에서 한국의 노조운동이 취할 수 있는 방향은 기업별 노조-경제주의와 분열적 정치주의의 폐해를 극복하고, 제도-조직-운동의 삼각관계 하에 놓인 노조의 위치에서 적절한 균형을 취하면서, 대표성, 교섭력, 영향력에서의 약점을 보완하고 사회적 변혁의 길에 한 발 더 다가서는 것이라고 할 수 있다. 이는 계급연대와 사회정치적 연대를 통해 자원을 원활히 공급받아 현재보다 훨씬 더 강력하게 시장·사회·국가에서 영향력을 행사할 수 있는 노동조합을 의미한다. 이를 위해 노동조합은 사회적 교섭체제를 확립하여 노동의 양극화를 주체적으로 극복하고 한국 사회의 민주개혁을 진정성 있고 끈질기게 추구해야 한다. 이러한 노동조합의 모습을 한 마디로 표현하면 '사회적 노동조합(social unionism)' 혹은 '사회연대적 노동조합'이라 할 수 있다.

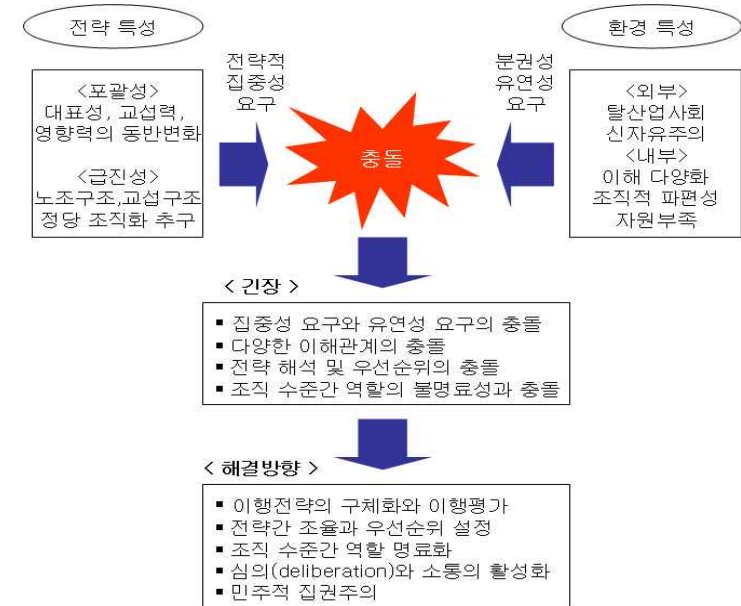
마지막으로, 노조운동의 발전 전략 추진은 한국 노조운동에게는 전례 없는 도전이기도 하다. 이는 한국 노조운동이 추진하는 전략의 성격과 내외부 환경 간의 부정합성에 기인한다. 한국 노조운동이 추진하는 혁신 전략들은 기존의 조직 상태에 비추어 보면 점진적 개선에 해당되는 요소도 있지만, 대체적으로 포괄적이고 급진적인 상태 변화를 꾀하고 있다.

예를 들어 산별노조 및 산별교섭 구조 형성, 정치세력화 등이 전형적인 경우이다. 반면, 전략 추진의 내외 환경은 상당히 열악하다. 외부적으로는 탈산업주의적 구조 변화와 신자유주의로의 정책 변화가 대표성·교섭력·영향력 전략의 추진에 장애를 초래하고 있고, 내부적으로도 다양한 이해관계의 등장과 수직적 조율의 취약성으로 인해 효율적인 전략 추진이 교란되고 있다. 무엇보다도 한국의 노조운동은 추구하는 거대 전략을 구체화하기 위해 동원할 수 있는 조직적 및 제도적 자원이 절대 취약한 상태에 있다. 결국 전략의 포괄적이고 급진적인 성격은 전략적 의사결정 단위로의 집중성과 집권성을 통한 효과적인 자원동원과 선택적 집중의 효익을 요구하는 데 반해, 내외 환경은 이를 지속적으로 교란하고 있는 형국이라고 할 수 있다. 이 때문에 인적 자원과 물적 자원의 효율적 배치와 배분이 어렵고, 전략 추진의 매 수준마다 충돌과 긴장이 발견된다. 그런데, 이러한 긴장은 노조운동이 현재의 전략을 포기하지 않는 한 완전히 해소될 수 없기 때문에, 과제는 현재의 긴장을 완화, 조절하면서 과도기적 국면을 성공적으로 이행하는 것이라고 할 수 있다.

이러한 전략적 과도기의 수행 과제로 이행 전략의 구체화, 전략적 조율과 우선순위의 명확화, 조직 제수준 간 역할의 명료화, 심의(deliberation)와 소통의 활성화, 민주적 집권주의 등을 제시할 수 있다. 첫째, 한국 노조운동의 혁신전략 추진 상태는 전략적 방향은 설정되어 있으나, 환경과 조건에 부합되는 구체적인 수행 전략들이 미비한 상태라고 할 수 있다. 또한 각 전략들 간의 상호보완성과 추진 우선순위도 구체적으로 확인하기 힘들다. 이러한 상황에서는 추상화되고 모호한 전략 정의로 인해 그 해석이 내부의 다양한 이해관계에 따라서 파편화되기 쉽고, 전략을 추진할 조직 능력의 취약성에서 연유하는 희소 자원을 둘러싼 경쟁 문제가 더욱 두드러지게 나타난다. 따라서 시간이 걸리더라도 구성원들 간의 민주적인 숙고(deliberation)와 소통 과정을 통해 이행전략이 구체적이고 풍부하게 형성될 필요가 있고, 역량의 제한성을 고려하

여 우선순위 설정과 선택적 집중이 이루어지는 것이 필요하다. 둘째, 아울러 민주적 집권주의와 조직 수준 간 역할의 명료화도 이루어져야 한다. 예를 들어 정규직 노조와 비정규직 노조들 간의 사실상의 조직적 분립 상태나, 전국중앙조직, 산별조직, 사업장 조직 간의 모호한 역할 분담 등이 속히 개선되어야 한다. 정규직과 비정규직 간의 연대와 협력 없이는 정규직 노조 행동의 정당성이나 비정규직 노조의 교섭력이 유지, 확충될 수 없다는 점은 꾸준히 지적되어 왔고(진숙경, 2007), 전략적 과도기에는 상층조직일수록 조직 간의 조율과 전략적 책무 수행에 집중해야 할 필요가 있기 때문이다. 이는 물론 혁신 방향에 대한 충분한 동의 확보를 통해 구성원들 간에 혁신에 대한 공유 이미지가 형성되어야만 효과적으로 달성될 수 있다.

그림 5-2 한국 노조운동의 혁신 전략 추진 환경의 특성과 해결방향



| 참고문헌 |

클렌 애들러, 에디 웹스터(국제연대정책정보센터 옮김, 2000), 「남아공의 노동운동, 급진개혁, 민주주의로의 이행」, 『지구화 시대의 전세계 노동자』, 문화과학사, pp.203~238

김동춘(1995), 『한국사회 노동자 연구-1987년 이후를 중심으로』, 역사비평사.

김동춘(2005), 『한국 노동운동의 사회운동성 강화를 위한 모색, 노동운동의 미래: 현대자본주의의 대항권력』, 임운택 외, 한국노총 중앙연구원.

김영두(2005), 「이탈리아의 최근 노사관계 현황, 특징 및 과제」, 김동원 외, 『선진통상국의 노사관계 현황』, 산업연구원.

김유선(2002), 「노조가입 결정요인」, 『노동경제논집』제25권 1호, pp.23~45.

김유선(2006), 「서비스 산업 노동시장 분석」, 『동향과 전망』, 제68호, 박영출판사

김유선(2007), 「한국의 노동 2007: Working Korea 2007」, 미발표논문.

김중법(2004), 『이탈리아 노동운동의 이해』, 한국노동사회연구소.

김현미(1997), 「미국 노동운동에 대한 전망: 경제적 조합주의의 한계」, 『산업노동연구』, 3(2).

김현우(2006), 『지역사회와 노동운동의 개입전략』, 한국노동사회연구소

노중기(1999), 「노동운동의 위기구조와 노동의 선택」, 『산업사회연구』제5권 제1호, 한국산업노동학회.

노진귀(2007), 「한국노총 운동이념의 구조와 과제」, 노동저널 2007년 2월호 pp.1~15.

데이비스, 마이크(M. Davis)(1994), 『미국의 꿈에 갇힌 사람들: 미국 노동계급사의 정치경제학』, 김영희·한기욱 역, 창작과비평사.

로널드 몽크(국제연대정책정보센터 옮김, 2000), 「노동의 딜레마와 미래」, 『지구화 시대의 전세계 노동자』, 문화과학사, pp.25~56

리차드 하이먼(국제연대정책정보센터 옮김, 2000), 「서유럽 노동조합운동의 다섯 가지 대안적 시나리오」, 『지구화 시대의 전세계 노동자』, 문화과학사, pp.185~202.

민주노총(1995~2006), 『민주노총 사업보고』, 전국민주노동조합총연맹.

민주노총(2000), 『민주노총 산별노조 건설 전략 연구보고서』, 전국민주노동조합총연맹.

민주노총(2005), 『민주노총 조직혁신위원회 자료집』, 전국민주노동조합총연맹.

박성인(2004), 「사회적합의주의, 노동운동 위기논쟁, 그리고 현장」, 사회주의 포럼 5차 토론회 발제문.

박승욱(2004), 「한국노동운동, 종말인가 재생인가」, 『당대비평』제27호

박장현(2006), 「비정규 고용에 대한 독일 노동조합의 대응」, 『FES-information-Series』, FES

박준식(2004), 「민주화 이후의 노동운동과 노동정치」, 미발표논문.

박태주(2001), 「비정규직 노동자-잊혀진 존재에서 중심의 한 축으로」, 『노동사회』 54.

박혜경·김승호·김영두(2005), 『노동조합 조직개발 및 조직진단 툴 개발 연구 보고서』, 노동교육원.

선학태(2006), 「독일 ‘중간 길’의 정치경제」, 『사회협약정치의 역동성: 서유럽 정책 협의와 갈등조정 시스템』, 한울

신광영(1995), 「산업사회에서 노조 조직를 결정요인 연구」, 『한국 사회학』, 제29집(가을호), pp.585~616.

안정화(2002), 『해외 노조 통합 연구』, 한국노총 중앙연구원.

오건호(1996), 「영국 신보수주의 노동정책, 그리고 노동조합운동의 변화와

과제], 『경제와 사회』 통권 제31호

윤진호(1999), 「영국 노동조합의 새로운 운동전략과 그 시사점」, 한국노동사회연구소, 『노동사회』 7/8월호

윤진호(2006a), 「비정규 노동자의 조직화에 관한 선진국 사례」, 윤진호·김종진·이시균·손정순·진숙경, 『비정규노동자 조직화 방안 연구』, 전국민주노동조합총연맹.

윤진호(2006b), 『선진국 노동조합의 조직혁신정책과 한국노동운동에의 시사점』, 한국노총 중앙연구원.

윤진호·김종진·이시균·진숙경(2006), 『비정규 노동자 조직화 방안 연구』, 민주노총.

에릭 러너(1999), 「김 무디의 ‘사회운동적 노조주의’ 비판」, 『진보평론』(겨울호), 제2호

은수미(2005), 「한국노동운동의 정치세력화 유형연구: 노동운동과 시민운동의 관계구조 분석」, 서울대 사회학과 대학원 박사학위논문.

은수미(2006), 「연결망 접근을 통해서 본 ‘사회운동적 노동운동’의 가능성: 한국노동운동의 연대주의적 전통의 복원」, 『노동정책연구』5(1), pp.43~73.

이명규·김현우·이상훈(2005), 「전환기 노동조합운동의 전략: 브라질, 남아프리카공화국, 유럽 5개국」, 『노동사회』, 제98호, 한국노동사회연구소, pp.62~102.

이병훈(2005), 『노동양극화와 노동조합운동, 노동운동의 미래: 현대자본주의의 대항권력』, 임운택 외, 한국노총 중앙연구원.

이병훈(2006), 「노동양극화와 노조운동의 연대성 위기」, 최장집(편) 『위기의 노동—한국 민주주의의 취약한 사회경제적 기반』, 후마니타스.

이병훈·윤정향(2006), 『노동조합운동의 발전전략 연구』, 한국노총 중앙연구원.

이병훈·정이환·김유선 외(2007), 『산별 고용, 임금, 복지의 연대전략』, 민주노총 정책실 산별연구 프로젝트, 민주노총.

이병훈·권혜원(2007), 『세계화시대의 노조 조직화 전략 연구』, 한국노동연구원.

이상호(2006), 「독일 노동운동의 자기정체성 모색과 현실적 딜레마」, 『이념적 좌표를 통해 본 노동운동의 미래에 대한 토론회』, 한국노동연구원

이원보(2006), 「한국노동운동의 역사적 전개와 한국노총」, 한국노총 창립 60주년 기념 토론회 자료집. pp.9~22.

이정식(2005), 「한국노총 노동정치에의 현 주소와 과제, 노동운동의 미래: 현대자본주의의 대항권력. 임운택 외, 한국노총 중앙연구원.

이지만(2003), 「신경영관리기법에 대한 대응으로서의 노사파트너십 모델의 의미와 현실적 한계: 영국 사례를 중심으로」, 『경제와 사회』 통권 제58호

임영일(1998), 「IMF 위기와 한국의 노동운동: IMF 1년 민중의 삶을 돌아본다」, 『실천문학』, 겨울호, 실천문학사.

제이 마저(조효제 편, 2000), 「노동운동의 신국제주의」, 『NGO의 시대』, 창작과 비평사, pp.129~144.

코사투셰탐버위원회(한국노동사회연구소 옮김, 1999), 『셍탐버보고서』, 한국노동사회연구소

피터 워터만(국제연대정책정보센터 옮김, 2000), 「새로운 사회적 노동조합주의: 신세계질서를 향한 새로운 노동조합 모델」, 『지구화 시대의 전세계 노동자』, 문화과학사, pp.361~386.

정병기 편저(2000), 『이탈리아 노동운동사』, 서울: 도서출판 현장에서 미래를.

정병기(2003), 「이탈리아 노동조합체계, 산별노조운동연구팀(편), 『산별노조운동의 역사와 현재』, 노동이론정책연구소 노동정책연구총서 10.

정병기(2006), 「제3장 외국의 복수노조 경험 제2절 이탈리아」, 전명숙외, 『복수노조 환경하의 노사관계 연구』, 한국노동연구원.

정승국(2003), 「최근 이탈리아 노조운동의 변화와 전망」, 김종범·정승국, 『이탈리아 좌파노조의 노선전환과 최근 노사관계 동향』, 한국노총중앙연구원.

정승국(2006), 「복수노조 하의 이탈리아 단체교섭」, 김유선 외, 『복수노조와 산별노조 시대의 단체교섭구조 개선방향』, 민주노총 한국노총.

정영태(2002), 「영국 신노동조합주의의 특성과 한계에 대한 고찰」, 『경제와 사회』 제53호

정이환(1999), 「미국 고용구조의 변화와 새로운 노조운동의 모색」, 『동향과 전망』

정진상 외(2006), 『한국 노동계급의 형성』, 한울.

정진상(2003), 「신자유주의적 세계화와 노사관계 변화의 국제비교」, 『신자유주의적 구조조정과 노동문제: 1997~2001』, 경상대학교 사회과학연구원, 한울, pp.15~52

조건준(2004), 「대공장노조 고이면 썩는다」, 『노동사회』 98호, 82~87.

조돈문(2004), 「민주노조운동의 진단과 향후 과제」, 『민주노총 중장기 정책방향, 어떻게 할 것인가?』, 민주노총 정책연구원 개원 기념 토론회, 민주노총, pp.28~40.

조돈문·윤진호·임영일 등(2000), 『노동운동발전전략』, 노동운동발전전략위원회 자료집, 민주노총.

조희연(1998), 『한국의 민주주의와 사회운동』, 당대.

최병천(2004), 「노동운동, 네덜란드-스웨덴모델에서 대안 찾자」, 프레스리안 (www.pressian.com)

최영기(2001), 「87년 이후 노동정치 전개와 전망: 개발모델의 해체와 노동운동의 미래」, 최영기·김준·조효래·유범상, 『1987년 이후 한국의 노동운동』, 한국노동연구원.

켈러, 베르트(2005), 「독일의 고용관계」, 『국제비교 고용관계』, 한국노동연구원

하부영, 「노동운동 연대강화 어떻게 할 것인가?」, 민주노총 조직혁신위원회 쟁점토론. 2005. 4. 8.

한국노총(1988~2006), 『사업보고』, 한국노동조합총연맹.

한국노총(1997), 「희망의 21세기를 한국노총과 더불어」, 1997. 2

Ackers, P., Smith, C. and Smith, P.(1996), "Against All Odds? British Trade Unions in the New Workplace." in P. Ackers et al, (eds.) *The New Workplace and Trade Unionism*, London: Routledge.

Annesley, Claire(2006), "Ver.di and trade union revitalization in Germany", *Industrial Relations*, Vol.37, No.2, Blackwell

Arrighi, Giovanni(1996), "Workers of the World at Century's End, Review XIX, 3, Summer. [국역: 사회진보연대(2001), 「세기말 세계의 노동자」, 『사회진보연대』, 12월호

Baccaro, Lucio(2002), The Construction of "Democratic Corporatism in Italy, *Politics & Society* Vol. 30, No. 2.

Baccaro, Lucio(2001), Union Democracy Revisited: Decision-Making Procedures in the Italian Labour Movement, *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 22: 183~210.

Baccaro, Lucio(2006), Union Democracy and the Italian Labor Movement, Prepared for the Conference on "Union Democracy Reexamined" Univ. of Washington.

Baccaro, Lucio & Richard M. Locke(1998), The End of Solidarity? The Decline of Egalitarian Wage Policies in Italy and Sweden, SWP#: 3899, Massachusetts Institute of Technology.

Baccaro, Lucio, Mimmo Carrieri, & Cesare Damiano(2002), The Resurgence of the Italian Confederal Unions: Will it last?, International Institute of Labour Studies, Geneva.

Bacon, N. and Storey, J.(2000), "New Employee Relations Strategies in

Britain: Towards Individualism or Partnership?" *British Journal of Industrial Relations*, 38(3).

Bagioni, Mirella(2004), The Last Waltz: Are Italian Trade Unions Leaving the Dance Floor?, in Huzzard, Tony, Denis Gregory and Regan Scott (eds) *Strategic Unionism and Partnership: Boxing or Dancing?*, Palgrave.

Beese, Birgit(2006), "Union membership decline slows down", *EIRO*

Behrens, M., Fichter M., and Frege, C.(2002), "Unions in Germany: Groping to Regain the Initiative", *Labour and Society Program*, ILO

Blanchflower, D. and Freeman, R.(1992), "Unionism in the United States and Other Advanced OECD Countries." *Industrial Relations*, 31(1): 56~79.

Boeri, T., Brugiavini, A., and Calmfors, L.(2001), *The Role of Unions in the Twenty-First Century*. New York: Oxford University Press.

Bothfeld, Silke(2007), "Labour Market Institutions in Germany: Current Status and Ongoing Reforms", *WSI-Discussion Paper*, No.152, WSI

Bronfenbrener, K.(2003), "The American Labour Movement and the Resurgence in Union Organizing." in P. Fairbrother and C. Yates (eds.) *Trade Unions in Renewal: A Comparative Study*. New York: Routledge.

Bronfenbrenner, K. et al., (eds.)(1998), *Organizing to Win: New Research on Union Strategies*. Ithaca: ILR Press.

Caruso, Bruno(2001), Decentralized Social Pacts, Trade Unions and Collective Bargaining(how Labour Law is changing), I Working Paper 38, Univ. degli Studi di Catania.

Caruso, Bruno & Loredana Zappala(2005), The Evolving Structure of Collective Bargaining in Italy(1990~2004), I Working Paper 38, Univ. degli Studi di Catania.

Chaison, Gary(2006), "The Changing Role of Unions: a Review Essay."

Journal of Labor Research, 27(3), pp.423~434.

Clark, Ian(2006), "Another third way? VW and the trials of stakeholder capitalism", *Industrial Relations*, Vol.37, No.6, Blackwell publications

Confield and McCammon(2003), "Revitalizing Labor: Global Perspectives and a Research Agenda", in Confield and McCammon eds.(2003), *Labor Revitalization: Global Perspectives and New Initiatives*, Elsevier. pp.1~22.

Cregan, Christina(2005), "Can Organizing work? An Inductive Analysis of Individual Attitudes toward union membership", *Industrial and Labor Relations Review*, Vol.58, no. 2.

de Turberville, Simon R.(2004), "Does the 'Organizing Model' Represent a Credible Union Renewal Strategy?" *Work, Employment and Society* 18(4): 775~794.

Dribbusch, Heiner(2005), "Trade Union Organising in Private Sector Services", *WSI-Discussion Paper*, No.136, WSI

Fairbrother, Peter(2000), "British Trade Unions Facing the Future", *Capital&Class*, summer, pp.51~73.

Fairbrother, Peter & Charlotte A. B. Yates(2003), "Unions in crisis, unions in renewal?", *Trade Unions in Renewal*, Routledge, pp.1~31.

Farneti, Paolo(1978), *The Troubled Partnership: Trade Unions and Working-class Parties in Italy, 1948~78*, Government and Opposition Vol. 13 Issue 4.

Fernie, S. and Metcalf, D. (eds.)(2005), *Trade Unions: Resurgence or Demise?*. London:Routledge.

Fichter, M. and Greer, I.(2004), "Analysing Social Partnership: a Tool of Union Revitalization?" in C. Frege and J. Kelly (eds.) *Varieties of Unionism*. Oxford: Oxford University Press.

Firorito, Jack et al(1995), "National union effectiveness in organizing : Measures and influences", *Industrial and Labor Relations Review*, Jul, 48, 4, pp.613~635.

Freeman, Richard(1989). "On the Divergence in Unionism among Developed Countries." (Working Paper No. 2817). National Bureau of Economic Research

Freeman, Richard B.(2002), "Open-Source-Unionism", *WorkingUSA4*, spring, pp.8~40

Frege, Carola(2002), "A Critical Assessment of the Theoretical and Empirical Research on German Works Councils", *British Journal of Industrial Relations*, Vol.40, No.2, Blackwell

Frege, Carola(2003), "Transforming German Workplace Relations: Quo Vadis Cooperation?", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.24, No.3, Sage

Frege, Carola & John Kelly(2003), "Union Revitalization Strategies in Comparative Perspectives", *EJIR*, Vol.9, No.1

Frege, Carola & Kelly eds(2004), *Varieties of Unionism: Strategies for Labor Renewal in Comparative Perspectives*, Oxford University Press.

Frege, Carola & Herry & Turner(2004), "The New Solidarity? Trade Union Coalition-Building in Five Countries" in Frege, Carola & Kelly eds, *Varieties of Unionism : Strategies for Labor Renewal in Comparative Perspectives*(Oxford University Press), pp.137~158.

Frege, Carola(2005), "Varieties of Industrial Relations Research: Take-over, Convergence or Divergence?", *British Journal of Industrial Relations*, Vol.43, No.2, Blackwell

Gambara, Ludovica, Simona Milio, & Marco Simoni(2004), Partnership for development: Studies on Territorial Employment Pacts in Italy, ILO Decent

Work Research Programme Discussion Paper DP/155/2004.

Gospel, H.(2005), "Markets, Firms and Unions: a Historical-Institutionalist Perspective on the Future of Unions in Britain." in S. Fernie and D. Metcalf (eds.) *Trade Unions: Resurgence or Demise?*. London: Routledge.

Graham, Andrew(1997), "The UK 1979~95: Myths and realities of conservative capitalism" in Colin Crouch & Wolfgang Streeck(eds), *Political Economic of Modern Capitalism: Mapping convergence & diversity*(London : SAGE), pp.117~132.

Hamann & Kelly(2004) "Unions as Political Actors: A Recipe for Revitalization?" in Frege, Carola & Kelly eds, *Varieties of Unionism : Strategies for Labor Renewal in Comparative Perspectives*(Oxford University Press), pp.93~116.

Hassel, Anke(2007), "The Curse of Institutional Security: The Erosion of German Trade Unionism", Wagner, Joachim et al. ed.(2007), *Industrielle Beziehungen*, Jg.14, Heft2, Rainer Hampp Verlag

Hechter, Michael(2004), "From Class to Culture", *The American Journal of Sociology*, 110:2(Sep), pp.400~445.

Heery, Edmund(1998), "The New Unionism", in I. Beardwell(eds), *Contemporary Industrial Relations*(Oxford Univ. press).

Heery, E.(2002), "Partnership versus Organising: Alternative Futures for Britain Trade Unionism." *Industrial Relations Journal*, 33(1).

Heery, E., Delbridge, R. and M. Simms(2003), *The Organising Academy: Five Years On*. London: TUC. (<http://www.tuc.org.uk/newunionism/5yearson.pdf>)

Heery, E., Kelly, J. and Waddington, J.(2003), "Union Revitalization in

Britain." *European Journal of Industrial Relations*, 9(1).

Herry & Adler(2004), "Organizing the Unorganized", in Frege, Carola & Kelly eds, *Varieties of Unionism : Strategies for Labor Renewal in Comparative Perspectives*(Oxford University Press), pp.45~70.

Hollingsworth, J. Rogers(1997), "The Institutional Embeddedness of American Capitalism", in Colin Crouch & Wolfgang Streeck(eds). *Political Economic of Modern Capitalism: Mapping convergence & diversity*(London: SAGE), pp.133~147.

Hurd & Milkman & Turner(2002), "Reviving the American labour movement: Institutions and mobilization", *Organized Labour in the 21st Century*, ILO

Hall & Soskice(2001), *Varieties of Capitalism*(Oxford: Oxford University Press).

Huzzard T., Gregory, D. and Scott,R.(2004), *Strategic Unionism and Partnership: Boxing or Dancing?*, Palgrave Macmillan. NY.

Hyman, Richard(1999), "An emerging agenda for trade unions?", *Labor and Society Programme*(ILO), pp.1~13.

Hyman, Richard(2001), *Understanding European Trade Unionism: Between market, class and society*, SAGE Publications.

Jacobi, Otto(2003), "Union recognition in Germany: a dual system of industrial relations with two recognition problems", Gall, Gregor ed.(2003), *Union Organizing: Campaigning for trade union recognition*, Routledge

Johnston, P.(1994). *Success while Others Fail: social movement unionism and the public workplace*, Ithaca: ILR Press.

Kelly, J.(1996). "Union Militancy and Social Partnership." in P. Ackers et al. (eds.) *The New Workplace and Trade Unionism*. London: Routledge.

Kelly, J.(1998). *Rethinking Industrial Relations*. London: Routledge.

Kelly & Waddington & Heery(2002), "Union Revitalization in the United Kingdom", *Organized Labour in the 21st Century*, International Institute for Labour Studies Geneva(ILO).

Kloosterboer, Dirk(2007), *Innovative Trade Union Strategies*, FNV.

Kuhlmann, Martin(2004a), "Where now for the German Tango Partners?", Huzzard, Tony et. al. ed.(2004), *Strategic Unionism and Partnership: Boxing or Dancing?*, Palgrave Macmillan

Kuhlmann, Martin(2004b), "Work Organization in Germany: A Case Study of Boxing and Dancing", Huzzard, Tony et. al. ed.(2004), *Strategic Unionism and Partnership: Boxing or Dancing?*, Palgrave Macmillan

Locke, Richard M. & Lucio Baccaro(1994), *Pedagogy and Politics in the Italian Union Movement: A Tale of Administrative Failure*, SWP#: 3701, Massachusetts Institute of Technology.

Locke, Richard M. & Lucio Baccaro(1995), *Learning from Past Mistakes? Recent Reforms in Italian Industrial Relations*, SWP#: 3845, Massachusetts Institute of Technology.

Locke, Richard M. & Lucio Baccaro(1999), *The Resurgence of Italian Unions?*, in Martin A. & George Ross (eds) *The Brave New World of European Labor*, Berghahn Books.

Lockwood, David(1988), "The weakest link in the chain? Some comments on the Marxist theory of ction", in Rose, David(ed) 1988). *Social Stratification and Economic Change*(London: Hutchinson), pp. 57~97.

Moody, Kim(1997), "Towards an International Social-Movement Unionism", *New Left Review*, No. 225(9/10). [국역: 김 무디(사회진보연대 옮김, 1999), "국제적인 사회운동적 노조주의를 향하여", 『신자유주의와 세계

의 노동자』, 문화과학사, pp.436~475].

MPRA(2004), "The Challenge to Industrial Relations in Germany", *MPRA-paper*, No.4289, MPRA

Neary, Michael(2000), "Labour Moves : A Critique of Social Movement Unionism" [국역: 마이클 니어리(2001), "노동이 이동하고 있다: '사회운동적 조합주의' 비판", 『진보평론』, 8호, 여름호]

Peck, Jaimie(1999), "Local Discipline", in Paul Edwards & Tony Elger(eds), *The Global Economy, National States and the Regulation of Labour*(London: Mansell), pp.64~86.

Perulli, Paolo(1990), Italian Unions as a Stabilising Force of the Political System, *Labour* 4(1) : pp. 25~34.

Perez, Sofia A.(2000), Collective Bargaining under EMU: Lessons from the Italian and Spanish Experiences, Working Paper Series #72, Harvard Center for European Studies.

Price, R.(1991), "The comparative analysis of union growth" in Comparative Industrial Relations: contemporary Research and Theory, Roy J. Adams. (ed)

Regalia, Ida and Marino Regini(1998), "The Dual Character of Industrial Relations" in Ferner, A. & Hyman, R. (eds) *Changing Industrial Relations in Europe*(2nd edition), Blackwell Publishers Ltd.

Regalia, Ida, Marino Regini, & Emilio Reyneri(1978), "Labour Conflicts and Industrial Relations in Italy" in Crouch, Colin & Alessandro Pizzorno (eds) *The Resurgence of Class Conflict in Western Europe since 1968*, Vol. 1, The Macmillan Press Ltd.

Rose, George(2000), "Labor versus Globalization", *Annals AAPSS*, # 570(July), pp.78~91.

Schenk, Christopher(2003), "Social movement unionism: beyond the organizing model", in Fairbrother, Peter & Charlotte A. B. Yates, *Trade Unions in Renewal*(Routledge), pp.244~262.

Schnabel, Claus & Wagner Joachim(2006), "The Persistent Decline in Unionization in Western and Eastern Germany, 1980~2004", *IZA-Discussion Papers*, No.2388, IZA

Silver, Beverly J(2003), *Forces of Labor: Workers' Movements and Globalization since 1870*(Cambridge Univ. Press) [국역: 백승욱 외 옮김 (2005), 『노동의 힘』, 그린비].

Stirling, John(2005), "There's a new world somewhere: The rediscovery of trade unionism", *Capital&Class*, summer, pp.43~87.

Tattersall, Amanda(2005), "Understanding what makes union-community coalitions effective: A framework for analysing union-community relationship", *AIRAAANZ*, pp.227~233.

Telljohann, Volker.(2000), "The Italian Industrial Relations System and New Forms of Participation", paper submitted to Fourth International Progressive Policy Conference, Track B: Globalisation, Industrial Relations and the Future of Trade Unions, Session 8: Impact of Globalisation on Labour Participation in the Workplace I, Hochschule für Wirtschaft und Politik Hamburg, March 2~5, 2000.

Tiraboschi, Michele(2005), The Italian Labor Market after the Biagi Reform, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, 21(2): pp. 149~192.

Turbervill, Simon R(2004), "Does the 'Organizing Model' Represent a Credible Union Renewal Strategy?", *Work, Employment and Society*, 18(4): 775~794.

Turner, Lowell(2003), "Reviving the Labour Movement", in Confield and McCammon eds.(2003), *Labor Revitalization: Global Perspectives and New Initiatives*, Elsevier. pp.23~58.

Turner, Lowell(2005), "From Transformation to Revitalization", *Work and Occupations*, Vol.32, No.4.

Undy, Roger(1992), "Negotiating Amalgamations: Territorial and Political Consolidation and Administrative Reform in Public Sector Service Union in the UK", *British Journal of Industrial Relations*, VOL. 37, 3.

UNISON(2004). *Organising for Learning: Getting Involved*

(<http://www.unison.org.uk/acrobat/14091.pdf>)

UNISON(2006), *UNISON Branch Guide to Lifelong Learning*.

(<http://www.unison.org.uk/acrobat/14459.pdf>)

UNISON(2007), *Lifelong Learning in UNISON: Membership Development*.

(<http://www.unison.org.uk/acrobat/B3050.pdf>)

Visser, Jelle(1992), "The strength of the union movement in advanced capitalist democracies: social and organizational variations", in Regini, Marino(ed), *The Future of Labour Movement*(London:SAGE), pp.17~52.

Visser, J.(1996), "A truly mixed case: industrial realtions in Italy", in Ruyssseveldt, J. V. & Visser, J.(eds), *Industrial Relations in Europe*, SAGE Publications Ltd.

Voss, K. and Sherman, R.(2003), "You Just Can't Do It Automatically: the Transition to Social Movement Unionism in the United States." in P. Fairbrother and C. Yates (eds.) *Trade Unions in Renewal: A Comparative Study*. New York: Routledge.

Waddington, Jeremy(2006), "The trade union merger process in Europe: defensive adjustment or strategic reform", *Industrial Relations*, Vol.37, No.6,

Blackwell

Waterman, Peter(1997), "More than Marxism is Necessary for an 'International Social-Movement Unionism'", Institute of Social Studies, The Hague [국역: 김현우 (2002), 국제적 사회운동적 노동조합주의를 위해서는 맑스주의 이상의 것이 필요하다, 사회진보연대].

Waterman, Peter(1988), "From Labour Internationalism(1848) to Global Solidarity" [국역: 미상, "1848년의 국제주의로부터 1998년을 위한 국제주의로"].

Waterman, Peter(2005), "Adventures of Emancipatory Labour Strategy as the New Global Movement Challenges International Unionism", *JWSR*, vol10. No.1 [국역: 사회진보연대(2005), 새로운 지구적 운동의 국제적 노조주의에 대한 도전에 따른 해방적 노동전략 탐색 1·2]

Waterman, Peter(2007), "Global Social Emancipation: From the Past to the Future – and From Labor to Society?" (세계적 사회 해방: 과거에서 미래로 – 노동에서 사회로?), 『노동운동의 새로운 미래를 말한다』, 1987년 7,8,9 노동자 대투쟁 20주년 기념 토론회, 민주노총, p.1~10.

Wever, Kirsten S(1998), "International Labor Revitalization: Enlarging the Playing Field", *Industrial Relations*, Vol. 37, NO.3, July [국역: 사회진보연대 (2001), "국제적인 노동운동의 소생을 위하여: 활동의 장 확장전략", 『사회진보연대』, 1/2].

Wheeler, H. N.(2002), *The Future of the American Labor Movement*, Cambridge University Press.

Revitalization Strategy of Labor Movements

1. The stagnation of trade union movement is an international phenomenon. The acceleration of globalization and technological innovation, the expanding predominance of service industries in the economies of advanced industrialised countries and the concomitant shifts in the composition of employment, and the deepening of neoliberal policy climate in the context of economic slow-down, which have prevailed since the 1980s, have all contributed to the stagnation of trade union movement in most countries across the world. This phenomenon has been captured through such indicators as the decline in union density, the weakening of political and social influence, and decentralisation of collective bargaining have been, among others.

The trade union movements in different countries have, however, since 1990s, developed and undertaken a variety of "revitalisation" strategies to wake out of the stagnation. The specific shape of the revitalisation strategy were informed by the specific nature of the challenge the unions faced, the characteristics of the industrial relations system in which the unions were constituted, and the historical identity individual trade union movement espoused. However, organising efforts, internal innovation, social partnership, strengthening of political campaign activities, and extension of solidarity with civil society and community networks have featured as common components in most of the varied strategies. The evidence of these common initiatives points to the existence of some

common challenge that courses through the country-specific situations the trade union movements in different countries have found themselves in.

This study examines the strategic responses of the trade unions in the selected countries have undertaken in the face of the challenges faced by the international labour movement. It focuses on identifying lesson to be gained from the comparative survey for the trade union movement in Korea which is also found to face similar challenges.

2. The second chapter of this study categorises various revitalisation strategies of unions in different countries, and outlines the various insights and discussions on these efforts arising from industrial relations practitioners and experts. The various revitalisation strategies can be distinguished as efforts aimed at redistributing power and resources through organising, organisational restructuring, partnership, and stepped-up political activities, and efforts to forge new patterns of solidarity with diverse range of actors through initiatives to form coalitions with social movements and outreaching international solidarity. These revitalisation efforts have given rise to the prominence of two distinguishable impulses: "organising model" which aims to build a union movement of grassroots membership activism in the context of decentralisation; and "social movement unionism" which emphasises solidarity with social movements and spatial intervention in both international and local terrain.

3. The third chapter examines the revitalisation strategies in four countries -UK, U.S., Germany, and Italy - where unions are

constituted in significantly different industrial relations systems. In surveying the revitalisation strategies of unions in different types of industrial relations systems, it provides insights into the specific components of the different strategies and an opportunity to explore the inter-relatedness of the common challenges, varied institutional and organisation conditions, and the diversity of strategic responses. Thus, it paves the way to deepen the understanding of the context of revitalisation strategies.

(1) The revitalisation strategy developed in the Anglo-Saxon countries revolve around organising strategy. The new trade union movement strategy in the UK emerged through the initiative of the Trade Union Congress, the trade union national centre, in 1993, calling for "Relaunch" and "New Unionism". The new initiative was composed of many dimensions, such as, internal re-organisation, modification of union strategy, organising, readjustment of unions' relations with the Labour Party, commitment to labour-management partnership, strengthening of network with civil society organisations, and consolidation of communication initiatives, including media interface. The British unions concentrated on social partnership and organising strategy, in particular, in their revitalisation efforts.

On the other hand, the revitalisation efforts in the U.S. were centred mostly on organising aimed at stepping up efforts for membership recruitment. The process gave rise to new conceptualisation, such as, "organising model" and "social movement unionism". There have also been significant organising achievements by such unions as SEIU, HERE, CWA, and UNITE.

There were, however, significant differences between the two

Anglo-Saxon countries in the way the revitalisation strategy was undertaken. In the UK, the coming into government by the Labour Party, which has been traditionally identified with the trade union movement, provided a favourable environment, enabling social partnership and organising endeavours to unfold in mutually reinforcing manner. On the other hand, the absence of labour-friendly political party and stringent anti-unionism of employers gave rise to endeavours that combine grassroots activism and other campaign activities.

(2) The revitalisation strategies in Germany and Italy, on the other hand, focused on restoring the union influence through social partnership, especially through macro-level social consultation mechanisms. Unlike in the Anglo-Saxon countries, organising - especially recruitment of new membership - was not a central priority. German unions turned their attention to social partnership endeavours on macro-economic policies, through such initiative as "Alliance for Jobs" (in full: "Alliance for Job-Creation and Qualification; *Buendnis fuer Arbeit und Ausbildung*) and "Agenda 2010" which the unions pursued with the Social Democratic Party (SPD) that came to power in 1998. The policy concertation with the ruling SPD government fizzled out, however, without significant achievements.

In Italy, the "leftist" trade unions found in the upheaval brought about by the fall of the socialist states in East Europe, the reconfiguration of the political parties, and economic crisis, an opportunity to redefine their ideological orientation and strategy. In seizing the political opportunity the unions were able to enhance their social influence. The union revitalisation endeavours emerged

out of the abandonment of class struggle orientation by the CGIL - regarded as the "leftist" trade union centre - to adopt a strategy of co-determination. The union movement navigated through the re-organisation of the welfare state and the labour market that had reigned through 1990s by pursuing social pacts and new industrial relations framework based on social concertation strategy.

(3) A comparative survey of the union revitalisation strategies in the four countries brings forth the following conclusions. First, the differences in the political and institutional environment greatly influence the differences in the substance and effectiveness of strategies adopted by the unions in their revitalisation endeavours. Second, the effectiveness of an organising strategy is greatly enhanced when it is combined with efforts aimed at institutional, organisational, and orientational innovation, over and above campaigns directed at grassroots-level organising.

The fourth chapter undertakes a critical overview of the strategies - their formulation in terms of process and substance - for trade union movement development adopted by the two trade union national centres in Korea. It found that the development strategy of the Korean Confederation of Trade Unions (KCTU), which pursued twin goals of industrial unionism and political empowerment, was more successful in terms of its implementation. The interaction between the three factors - namely, widely shared commitment to the strategic goals throughout the organisation, consistency and persistence in the endeavour, and institutional factors - contributed to the success. However, these same factors were found to be, in reflection, the very causes for the general shortcomings in the implementation of the development strategies set out by the two

national centres. It can be concluded that the effective implementation of the development strategies of the trade union movement in Korea could be enhanced when unions move away from the rigidity of insisting on "one best way" but become fully committed to giving life to (and managing/facilitating) the "process" of participation and consensus building in strategy formulation and implementation.

The fifth chapter can be regarded as the conclusion of the overall study, where a comparative review of the revitalisation strategies of unions in other countries and Korea is undertaken with a view to highlighting lessons for the Korean unions.

The development strategy of the Korean unions centres on industrial unionism and political empowerment. These are seen as the vehicles for enhancing the unions' representative capacity with regards to the workers in irregular employment and small, medium, and micro enterprises; consolidating their bargaining power in the labour market (through industry-level collective bargaining); and increasing their political and social influence. Social partnership strategy, which feature prominently in most of the union revitalisation strategies in the advanced industrialised countries, on the other hand, has failed to find stable currency midst on-again, off-again attempts and sustained controversy since its initial emergence in 1998. While solidarity with other social classes and groups which has long historical precedence remains relatively strong, unions have not been able to build stable alliances and solidarity with so-called new social movements. International solidarity, similarly, has not gained greater currency in qualitative terms despite its relative growth compared to the past.

A key pre-requisite for the successful implementation of the strategic initiatives is the establishment of corresponding trade union movement identity. The desirable orientation for the Korean trade union movement appears to be clear to all concerned: overcome the entrenched economism associated with enterprise unionism and the damaging impact of divisive politicism; secure appropriate balance for unions located in the triangular framework of institution, organisation, and movement; and enhance representativeness, bargaining power, and influence with an aim to actively pursue progressive social reform. This calls for a greater and secure supply of resources from class solidarity and socio-political solidarity which can be utilised for more forceful role vis-a-vis the market, society, and the state. This may be encapsulated as "social unionism" or "social solidarity unionism".

Pursuing the development strategy may constitute an unprecedented challenge for the trade union movement in Korea. While the strategies espoused - nominally or in effect -by the trade union movement in Korea can be said to call for a comprehensive and radical shift in view of its current state, the internal and external environments within which the strategy is being contemplated are extremely unfavourable and inhospitable. This has meant that unions have met with severe difficulties in rational and efficient allocation of human and material resources appropriate for the strategic objectives. Furthermore, unions have encountered conflicts and tensions at each stage of the course of strategic endeavours. An effective management of the strategic transition process would not be complete without conscious efforts to design specific and well-defined implementation strategy, strategic

coordination, clear understanding of the order of priorities, clear delineation of roles for the various different levels of organisation, and deliberate commitment to active process of deliberation and communication, and democratic concentration.