

산별노조의 과거, 현재 그리고 미래

김 금 수 외 지음

한국노동사회연구소

1996

산별노조의 과거, 현재 그리고 미래

한국노동사회연구소(KLSI)
프리드리히에베르트재단(FES)

• • • • •

집필자

김금수 한국노동사회연구소 소장
이원보 한국노동사회연구소 부소장
정승국 사회학 박사, 가톨릭대 강사
오삼교 정치학 박사, 가톨릭대 강사
신원철 서울대 사회학과 박사과정
이민영 한국노동사회연구소 연구위원
인수범 한국노동사회연구소 연구위원

• • • • •

산별노조의 과거, 현재 그리고 미래

©노동사회연구, 1996

초판 인쇄/1996년 9월 10일

초판 발행/1996년 9월 17일

지은이/한국노동사회연구소

펴낸곳/도서출판 노동사회연구

펴낸이/김금수

등록/제2-2201호

주소/100-051 서울시 중구 회현동1가 100-48 남산빌딩 201호

전화/778-4225~7, 팩스/776-4444, 모뎀/klsi21(천리안)

홈페이지<http://bora.dacom.co.kr/~klsi/>

E-mail/klsi@bora.dacom.co.kr

* 잘못된 책은 바꾸어 드립니다.

책을 내면서

한국 노동조합운동이 현재의 기업별 노조형태를 구조적으로 개혁하여 산업별 체제를 확립하는 일은 현단계에서의 주체적 최대 과제이다. 산별노조 건설운동은 단순히 조직형태의 변화를 추구하는 것에 그치지 않고, 노동운동의 새로운 전환을 위한 계기를 창출하는 데 그 목적이 있기 때문이다. 그것은 조직과 투쟁, 정치역량과 운동이념의 발전을 통해 계급적 통일과 적극적인 의미의 사회체제 개혁이라는 노동운동의 역사적 책무수행과도 맥락을 같이 한다.

산별노조 건설운동에서 중요하게 요구되는 것은 올바른 조직론적 관점을 정립하는 일이다. 이와 더불어 객관적·주체적 조건에 대한 정확한 분석과 산별노조체제 구축을 위한 원칙을 수립해야 하며, 단계적 경로의 설정과 아울러 현단계적 과제를 밝힐 수 있어야 할 것이다. 실천적 과제로서는 조직노선에 기초한 정확한 목표설정과 계획적인 실천방침 수립, 그리고 조직적 행동의지의 통일 등이 제기된다. 그런데 산별노조 건설에 관한 그 동안의 이론적인 작업은 다양한 수준과 방법에서 이루어지긴 했으나, 대부분 초보적인 수준에 머물러 온 것이 사실이다. 이런 상황에서 산별노조 체제 구축에 대한 본격적인 연구작업은 정확한 목표설정과 실천방침의 수립을 위해 필수적인 과제가 아닐 수 없다.

연구소는 『산별노조의 과거, 현재, 그리고 미래』라는 주제로 연구사업을 진행하면서, 선진자본주의국가의 노동조합 조직발전 과정과 단체교섭구조에 대해 보다 정확하고 체계적인 내용을 담으려고 노력했다. 또한

90년대에 와서 이루어지고 있는 노동조합의 조직 변화에 대해서도 최근의 통계와 자료를 통해 그 실상을 파악하고자 노력했다. 이를 위해 1995년 9월부터 10월까지 근 한 달 동안에 걸쳐 유럽국가들의 노조와 연구소들을 직접 방문해서 사례를 조사하고 자료를 수집했다. 방문조사는 7개국(영국, 프랑스, 독일, 벨기에, 네덜란드, 덴마크, 스웨덴)을 대상으로 한 것이라 빠듯한 일정에 쫓겨야 했지만, 각국 노사관계의 특징들을 구체적으로 이해할 수 있는 기회였으며 산별노조 연구에 많은 시사점을 얻을 수 있었다. 이 기회를 빌어 국외의 방문객에게 친절을 아끼지 않은 그들에게 다시 한 번 감사의 인사를 전한다.

이 책은 크게 세부분으로 구성되어 있다. 서론(1장)에서는 노동조합 조직형태와 산별노조 건설의 의미를 다루고 있고, 본론 부분에서는 각국의 산별노조 건설과정과 단체교섭구조(2장~8장)를 소개하면서 우리나라 노동조합의 조직발전과정(9장, 10장)을 살펴보았다. 외국의 사례로는 독일, 스웨덴, 이탈리아 등 선진국은 물론 새롭게 주목을 받고 있는 브라질, 남아프리카공화국의 노동운동을 함께 다루었다. 아울러 기업별 노조형태를 취하고 있는 일본 노동운동의 역사적 경험을 통해 교훈을 취하고자 했다. 우리나라 노동조합운동의 조직발전 과정에서는 일제 시대 노동운동과 해방 직후 산업별로 건설된 전평의 조직과 활동, 1960년대부터 1970년대까지 형식적으로는 산업별 노조 형태였던 한국노총의 조직구조 및 교섭구조를 구체적으로 살펴보고 있다. 마지막으로 결론에서는 우리나라 노동조합운동의 주체적·객관적 조건을 분석하고, 산별노조 건설운동의 원칙과 구체적 경로를 제시하고 있다.

연구진이 내린 결론은 산별노조 운동은 세계 노동운동사에서 보더라도 보편적인 노동운동의 원리라는 것이다. 노동조합 조직형태의 구체적인 모습은 산업별 노동조합의 보편적인 원리가 각국의 개별적인 노동운동 및 노사관계의 역사 속에서 특수하게 나타난 결과라고 할 수 있다. 산별노조의 건설은 노동운동의 합법칙적인 발전과정에서 어느 나라에서나 주창되고 관철되었던 역사적인 현실인 것이다. 또한 산별노조와 같은 전국적 조직의 건설은 노동운동의 이념정립이나 노동자의 정치세력화에

구조적으로 커다란 영향을 미치고 있다는 것을 확인할 수 있었다. 1980년대 이후 나타나고 있는 교섭구조의 분권화도 산별노조가 강력하게 존재하고 있는 나라들에서는 작업장 차원의 민주주의가 진전되고 전국적 노동운동의 조직력과 투쟁력을 약화시키지 않는 방향으로 유도되고 있음을 확인할 수 있었다.

그러나 본 연구도 외국에 대한 연구가 항용 가지는 한계에서 크게 벗어날 수 없었고 앞으로의 산별노조 건설과정에서 나올 좀더 세부적인 주제에 대한 구체적 분석의 측면에서는 여전히 많은 연구과제들이 남아 있다는 점을 인정하지 않을 수 없다. 아무쪼록 이번 연구결과가 한국 노동운동이 산별노조 건설을 추진하는 과정에서 실제적인 도움이 되고, 산별노조 건설을 둘러싼 여러 가지 쟁점에 대해 활발한 논의를 전개하는 데 소중한 토대가 되기를 바란다.

1995년 5월부터 1996년 7월까지 1년이 조금 넘게 진행된 본 연구사업은 한국노동사회연구소가 프리드리히 에베르트재단의 후원을 받아 추진하였다. 열성적으로 참여한 연구진들과 기꺼이 재정지원과 편의를 제공해 준 프리드리히 에베르트재단에 감사드린다. 그리고 연구기간 동안 관심과 조언을 아끼지 않은 모든 분들께도 감사의 인사를 전한다.

1996년 9월

한국노동사회연구소

소장 김 금 수

차 례

책을 내면서	3
제 1 장 산별노조 체제 구축을 위한 조직론적 관점	김금수 · 13
제 2 장 독일 산업별 노동조합의 형성과 발전	이민영 · 19
1. 머리말 · 19	
2. 독일 노동조합의 기원 · 20	
3. 독점의 진전과 산업별 노동조합의 성립 · 25	
4. 독일 산업별 노동조합의 조직구조와 단체교섭 · 45	
5. 조직현대화 논의 · 56	
6. 맺음말 · 62	
제 3 장 스웨덴의 산별노조 건설과정과 단체교섭구조의 변화	인수범 · 72
1. 머리말 · 72	
2. 스웨덴의 산업별 노조 건설과정 · 73	
3. 노동조합의 조직체계 및 운영: 노총과 금속노조 · 88	
4. 단체교섭의 변화: 분권화와 노조의 대응 · 97	
5. 맺음말: 시사점 · 111	
제 4 장 산별노조와 작업장조직의 발전: 이탈리아의 사례	정승국 · 124
1. 머리말 · 124	
2. 노사관계의 특성 · 125	
3. 노동조합조직 및 단체교섭의 구조 · 126	
4. 노동조합 조직구조의 발전과정 · 136	
5. 결론 · 148	

- 제 5 장 유럽연합(EU)의 노동사회정책과 노사관계 인수범 · 151
1. 들어가는 말 · 151
 2. 유럽연합의 발전과정과 의사결정기구 · 152
 3. 유럽연합의 노동사회정책 · 158
 4. 맺음말 · 168
- 제 6 장 브라질 노동운동의 산별노조 건설 오삼교 · 173
1. 머리말 · 173
 2. 브라질의 노동조합 조직구조 · 174
 3. 단체교섭의 특징과 관행 · 182
 4. CUT의 수직조직 건설 · 191
 5. 결론: 한국 산별노조 건설에의 함의 · 204
- 제 7 장 남아프리카 노동운동의 현황과 전망: 신원철 · 211
1. 머리글 · 211
 2. 남아프리카 노동조합 조직현황 · 212
 3. 노동조합 조직형태의 변화과정 · 217
 4. 단체교섭구조의 변동 · 225
 5. 맺음말: 새로운 도전과 대응 · 231
- 제 8 장 일본 : 기업별 노조 극복을 위한 시도 이원보 · 235
1. 머리말 · 235
 2. 일본 노동조합의 조직적 특성 · 237
 3. 일본의 초기 노동조합 조직형태 · 248
 4. 기업별 노조 극복을 위한 시도들 · 254
 5. 일본 기업별 노조의 형성 배경에 대한 논의 · 281
 6. 맺음말 · 284
- 제 9 장 한국 기업별 노동조합의 성립 이민영 · 291
1. 머리말 · 291
 2. 노동조합운동의 진전과 산별노조 건설을 위한 노력(~1945) · 292

- 3. 전평의 등장과 대한노총의 도전 · 307
 - 4. 맺음말 · 315
- 제 10 장 1960~70년대 한국의 산별노조 이원보 · 321
- 1. 60~70년대 노동조합운동의 개관 · 321
 - 2. 60년대 산별노조의 형성과정 · 323
 - 3. 산별노조의 조직체계와 운영 · 330
 - 4. 60~70년대 산별노조의 성격과 한계 · 353
 - 5. 맺음말 · 358
- 제 11 장 산별노조 건설의 원칙과 경로, 현재적 과제 김금수 · 361
- 1. 산별노조체제 구축을 위한 객관적·주체적 조건의 변화 · 361
 - 2. 산업별 노조체제 구축을 위한 원칙 · 371
 - 3. 산업별 노조체제로의 전환을 위한 경로 · 378
 - 4. 한국노총과 민주노총의 산별노조 건설 방향 검토 · 389
 - 5. 산업별 노조체제 구축을 위한 현단계적 과제 · 396

표 차례

- [표 1-1] 직업활동인구의 분야별 비중(1800~1914) · 21
- [표 1-2] 프러시아 지방의 노동자, 직인 수의 변화(1816~1861) · 22
- [표 1-3] 독일의 카르텔(1865~1905) · 26
- [표 1-4] 각 노동조합의 조합원수(1869~1932) · 28
- [표 1-5] 자유노동조합의 가입조직 수와 조합원 수의 변화 · 42
- [표 1-6] 자유노조 10대 연맹의 조합원수(1913~1932) · 44
- [표 1-7] DGB의 가입조직 · 47
- [표 1-8] 법정 평의원 수와 전임자 수 · 51
- [표 1-9] 종업원평의회 선거결과(1978~90) · 52
- [표 1-10] 독일의 실업 · 57
- [표 1-11] 독일 노동조합 조합원수 추이 · 58
- [표 2-1] 스웨덴 초기 노동조합의 조직유형별 분류: 20세기 초 · 79
- [표 2-2] LO 노조조직유형 분포의 변화 · 80
- [표 2-3] 통제(Control)와 유형(Types) · 82
- [표 2-4] 스웨덴 노조수와 조합원수(1994년 현재) · 88
- [표 2-5] 스웨덴 노조 조합원의 발전 · 89
- [표 2-6] 스웨덴 주요 경제부문의 단체교섭 조직 · 98
- [표 2-7] 스웨덴사용자측의 협상단위 · 103
- [부표 2-1] 스웨덴의 주요 경제지표 · 114
- [부표 2-2] 스웨덴의 주요 노동경제지표 · 114
- [부표 2-3] 스웨덴의 주요 노사관계 지표 · 114
- [부표 2-4] LO 소속노조와 조합원 수 · 115
- [부표 2-5] TCO 소속노조와 조합원수 · 116
- [부표 2-6] 스웨덴 제조업의 협약임금인상과 임금부상(1975~91) · 117

- [부표 2-7] 스웨덴 단체협약(1980~93) · 118
- [부표 2-8] 스웨덴 중요 부문 및 교섭카르텔의 조합원 수 · 119
- [부표 2-9] 스웨덴 노조 조직률 · 119
- [표 3-1] 이탈리아 노조의 조직률(1950~1990) · 129
- [표 3-2] 이탈리아 전국중앙조직의 교섭 · 134
- [표 3-3] 이탈리아 산별교섭의 주요 내용 · 135
- [표 3-4] 이탈리아 산별노조의 결성 · 138
- [표 3-5] 이탈리아 작업장조직의 변화와 특성 · 141
- [표 3-6] 숙련에 따른 임금 차이 · 146
- [표 4-1] 유럽통합의 주요 연표 · 153
- [표 4-2] 12개국의 마스트리히트조약 비준절차 · 155
- [표 5-1] 단체교섭의 빈도 · 185
- [표 5-2] 단체교섭의 형태 · 186
- [표 5-3] CUT와 CGT의 교섭 패턴 · 187
- [표 5-4] 브라질 민간 상업은행의 여신규모 추이(1955~80) · 198
- [표 6-1] 남아공 조합원수 및 조직률 · 213
- [표 6-2] 인종별·성별 조직률(1994) · 214
- [표 6-3] OHS 조사에 의한 부문별 노동조합 조직률 · 215
- [표 6-4] 전국연맹 및 조합원수 · 216
- [표 6-5] 코사투 창립시 가맹노조 및 조합원수 · 221
- [표 6-6] 코사투 가맹 노동조합 현황 · 224
- [표 6-7] 중앙교섭의 진행 현황 · 227
- [표 7-1] 일본 노동조합 및 조직률 추이 · 238
- [표 7-2] 산업별 조직상황 · 238

- [표 7-3] 적용법규별 노동조합원수 · 239
- [표 7-4] 기업규모별 노동조합원수 · 240
- [표 7-5] 주요 단체별 노동조합원수 · 242
- [표 7-6] 주요 단체 적용법규별 조합원 · 242
- [표 8-1] 초기 노동조합 설립상황 · 294
- [표 8-2] 일제시대 공장수와 종업원수, 노동단체수 추이 · 295
- [표 8-3] 업종별 규모별 공장수 · 296
- [표 8-4] 서울지역 직업별 노조의 산별 분포 · 297
- [표 8-5] 지역별 노동조합연맹 결성상황 · 302
- [표 8-6] 원산노동연합회의 세포단체 · 303
- [표 8-7] 직업별 노동조합의 전국조직 조직상황 · 306
- [표 8-8] 전평 산하 산업별 노조와 조합원수 · 308
- [표 8-9] 대한노총 산하단체 조직상황 · 314
- [표 9-1] 1960년대 산별노조의 구성 변화 · 327
- [표 9-2] 산별노조의 지부, 분회 설치 상황 · 334
- [표 10-1] 민주노총의 조직발전 방향 · 394

그림 차례

- [그림 1-1] 독일 금속노조의 조직구조 · 49
- [그림 2-1] 생산직노총(LO)의 조직체계 · 90
- [그림 2-2] 사무직노총(TCO)의 조직체계 · 92
- [그림 2-3] 스웨덴 금속노조의 조직체계 · 95
- [그림 2-4] 조합주의의 이념형 · 109
- [그림 3-1] 이탈리아 노조운동의 조직구조 · 128
- [그림 4-1] 유럽 차원 협약의 적용 · 165
- [그림 7-1] 일본의 노동조합 조직체계 · 244
- [그림 8-1] 전평의 조직체계 · 310
- [그림 9-1] 60~70년대 산업별 노조의 조직체계도 · 333

제 1 장 산별노조 체제 구축을 위한 조직론적 관점

김 금 수 *

한국 노동조합운동이 기업별 노조형태를 극복하고 산업별 노조체제를 구축하려는 것은 노동운동의 새로운 지형을 열어 한 단계 높은 차원으로의 도약을 실현하기 위해서이다. 말하자면 산별노조 건설운동은 단순히 조직형태의 변화를 추구하는 데 그치는 것이 아니라, 노동운동의 새로운 전환을 위한 계기의 창출에 그 목표를 두고 있다. 그것은 조직과 투쟁, 정치역량과 운동이념의 발전을 통해 계급적 통일과 적극적인 의미의 사회체제 개혁이라는 노동운동의 역사적 책무 수행과도 맥락을 같이한다.

노동운동을 추진하는 기본 축은 조직과 이념이다. 노동운동의 발전에서 조직은 과학적인 이념과 결합될 때 확대·강화될 수 있고, 이념은 투쟁을 매개로 하여 조직의 발전을 통해 구체화되고 완성된다. 그런 점에서 조직은 노동운동 추진의 토대이고, 조직형태는 노조조직의 골간 구실을 한다.

노동운동의 발전과 관련하여 조직론적 주요 논의의 대상은 조직률과 조직형태이다. 조직률은 ‘수의 다수’를 포용해야 할 대중조직으로서의 노동조합이 전체 노동자 가운데 어느 정도의 구성을 조직화했는가에 대한 지표로서 조직의 양적 크기를 나타낸다. 노조 조직형태는 조직 내부구조의 체계로서, 그것은 조직적 단결과 통일, 투쟁과 활동, 이념의 실현과 정치적 역량을 규정하는 요건으로 작용한다. 그렇다면 노동운동의 발전과 관련하여 노조 조직형태는 어떤 규정력을 갖는 것인가.

노조 조직형태는 먼저 조직률과 직접적인 관련을 갖는다. 노조 조직형

* 한국노동사회연구소 소장

태가 사업소별 노조, 기업별 노조, 직업별 노조, 산업별 노조, 일반노조, 합동노조 가운데 어떤 것을 취하느냐에 따라 조직 대상이 다르고 조직의 양적 크기가 달라지게 된다. 이를테면 한국이나 일본의 경우처럼 기업별 노조나 사업소별 노조형태 아래에서는 주로 개별 기업의 정규직 종업원에 한해서만 실질적인 노조 가입 자격이 부여되고 일용직이나 임시직, 파견노동자 등 비정규직 노동자들은 가입 대상에서 배제된다. 또한 이런 조건에서는 중소·영세 사업장에서 종사하는 노동자들의 많은 부분이 노조를 결성하기 어렵거나 조직운동을 유지할 수 없어 미조직 상태로 남아 있게 된다. 이런 상태에서는 높은 조직률을 확보한다는 것이 사실상 불가능하게 된다.

직업별 노조형태의 경우는 노동조합운동의 초기 단계에서 보듯, 숙련공이 주된 조직 대상이 되고 미숙련공이나 반숙련공은 조직 대상에서 배제되는 것이 일반적이었다. 이에 반해 산업별 노조나 일반노조의 경우는 동일 산업이나 여러 산업에 종사하는 노동자들을 직종이나 기업에 관계 없이 조직 대상으로 하여 광범하게 포괄한다. 산업별 노조형태가 주류를 이루고 있는 나라들에서의 조직률이 상대적으로 높은 것도 조직형태와 결코 무관하지 않다. 그런데 근래에 들어와 산업별 노조형태를 취하고 있는 나라들의 경우에도 스웨덴과 덴마크 등 몇몇 나라들을 제외하고는 조직률의 현격한 감소현상을 보이고 있다. 이것은 산업구조의 변화에 따라 전통적으로 조직률이 높았던 제조업 부문의 취업자가 감소한 반면 서비스 부문의 비중이 상대적으로 높아지게 되고, 고용구조 면에서도 비정규직이 늘어나게 되었을 뿐만 아니라 자본의 합리화와 국가의 '신보소주의적' 통제가 강화되는 등의 상황에서 노조가 이에 능동적으로 대응하지 못한 결과이다.

또한 노조 조직형태는 조직의 내적 결집과 통일의 정도를 규정한다. 예컨대 기업별 노조나 직업별 노조의 경우, 기업이나 직업·직능에 따라 조직이 분산되고 때로는 고립화의 경향마저 나타내게 되어, 집중화된 강력한 조직력을 발휘하기 어렵다. 특히 폐쇄성과 편협성을 지닌 기업별

노조형태 아래서는 조직간 연대와 통일이 한계를 지닐 수밖에 없다. 더욱이 산업간·직종간·학력간·기업규모간 임금·노동조건·노동복지 등의 격차가 크고 대기업과 중소기업간의 노동시장 분단화가 심화되고 있는 상태에서는 조직의 분산과 분열의 경향이 증대되게 된다.

이에 반해 전국 단일의 산업별 노조형태의 경우, 조직의 규모가 크면 다 집중과 통제가 용이하여 통일적인 조직력을 발휘할 수 있는 조건이 형성된다. 산업별 노조의 취약점으로는 현장 조직력의 공동화 현상이 지적되는데, 이것의 극복을 위해서는 지부(Local Union)와 현장활동가(Shop Steward)의 역할 및 기능 강화가 강조되고 있다. 이 경우에도 작업장 내에서의 노조활동 자율성 증대와 관련하여 지부나 현장활동가의 지나친 역할 강화는 산업별 노조체계의 집중성과 통제력을 이완시킬 수도 있다.

한편, 노조 조직형태는 노동자의 '계급적' 결집과 관련된다. 기업별 노조형태는 노동자들의 종업원 의식이나 기업 귀속의식의 극복을 어렵게 하여 계급적 의식 형성을 가로막기 쉽다. 특히 노조의 조직구조가 기업의 경영조직과 체계를 같이 하기 때문에 경영층의 노무관리가 노조 조직 운영에 직접적인 영향을 미쳐 조합원의 단결과 계급적 결집을 가로막을 수 있다. 직업별 노조의 경우는 노동자들을 하나의 계급으로 조직화하거나 계급적 투쟁의 관점에서 노동자들을 조직화하기보다는 노동자들 가운데 숙련노동자들의 직업적 이해를 중시함으로써 전체 노동자들의 계급적 이해를 경시하게 된다.

이에 반해 산업별 노조는 노동자 대중 전체의 계급적 이익옹호를 조직의 목표로 하여 노동자들을 하나의 계급으로 조직화하려 한다. 이런 산업별 노조가 관료화되거나 개량적 조직으로 변모함으로써 계급적 에너지를 상실하지 않기 위해서는 조직 발전의 중심적인 원칙을 실현할 수 있어야 하는데, 그 원칙을 조직의 규율과 민주주의 그리고 교육에서 찾기도 한다.¹⁾

1) Foster, Z. Foster(1974), American Trade Unionism: Principle and organization: Strategy and Tactics, NewYork: International Publishers, pp. 245-247, 한국사회연

다음으로 노조 조직형태는 투쟁 및 활동의 폭과 성격을 규정한다. 노조가 추진하는 각종 투쟁과 활동은 조직형태에 따라 실제적인 경계와 범위가 설정되기도 하고, 그 내용과 성격이 달라지기도 한다. 기업별 노조의 경우, 노조 활동과 투쟁은 기업을 중심으로 하여 분산적으로 이루어지고, 지역이나 산업별 연대는 기업 차원의 활동과 투쟁을 지원하고 추진하는 데서 크게 벗어나기 어렵다. 기업별 노조의 활동과 투쟁은 경제투쟁이 위주가 되기 쉽고 정치투쟁이나 전체 노동자의 계급적 요구 실현을 위한 영역으로까지 확대되기에는 분명한 한계를 갖는다. 이와 동시에 기업체의 규모에 따른 교섭력의 격차, 부문별 조직능력의 불균등한 발전은 노동자 내부의 이질화를 강화하며 결국에는 노조운동 자체를 약화시킬 가능성을 증대시킨다.²⁾

더구나 기업별 노조가 현장조직을 공고히 하지 못한 채 기업조직과 노동시장, 노동과정과 기술체계, 기업의 관리전략과 노동조직 내에서의 권력관계 구조 등의 변화에 능동적으로 대응하지 못할 때, 노조운동은 위기국면에 놓이게 될 수도 있다. 기업별 노조가 지닌 분산성, 폐쇄성 그리고 높은 자율적 기능은 산업별 연맹의 존재에도 불구하고 노동운동의 강한 연대성을 제약하고 자본측의 지배와 통제를 허용하게 되기 때문이다.

직업별 노조형태의 경우는 기업의 범위를 넘어 활동과 투쟁이 이루어지기는 하지만, 숙련노동자 이외의 광범한 미숙련 또는 반숙련노동자들의 이해를 대변하지는 못한다. 그런가 하면 직업별 노조는 숙련노동자들의 직업적 이해를 중시하게 되고 산업 차원이나 전국 범위에 걸친 계급적·정치적 투쟁 과제에 대해서는 집중화된 노력을 소홀하게 된다. 더욱이 직업별 노조는 한 산업 내에서도 여러 조직으로 나뉘어져 있을 뿐 아니라 여러 산업에 걸쳐 중복되어 있어 통일적인 활동과 투쟁을 추진하는 데는 한계를 갖는다. 그런 점에서 직업별 노조는 산업별 노조의 적이라는 지적도 있다.³⁾

구소(1989), 『노동조합조직연구』, p. 37에서 재인용.

2) 박준식(1996), 『생산의 정치와 작업장 민주주의』, 한울아카데미, p. 130.

이에 비해 산업별 노조는 기업이나 직업의 한계를 넘는 횡단적 조직으로서 전국 차원의 집중적 활동과 통일투쟁을 추진하게 된다. 산업별 노조형태 하에서는 특정 기업이나 특정 직종의 이익을 옹호하기보다는 노동자계급의 생활을 전반적으로 개선하고 확보하기 위한 활동과 투쟁이 추진되고, 경우에 따라서는 대규모적인 파업투쟁이 결행되기도 한다. 또한 산업별 노조는 국가에 대해서도 노동자계급의 제도·정책 개선 요구나 정치적 목표의 실현을 위한 전술의 폭넓은 추진을 그 특징으로 한다.

그러나 산업별 노조형태가 조직적 강점과 투쟁성을 지니고 있다 하더라도 ‘모든 상황에서 언제나’ 노동자계급의 투쟁을 최대한으로 전개할 수 있는 것은 아니다. 산업별 노조의 경우에도 조직의 내부구조와 체계, 조직운영의 방식과 규율, 활동기조와 투쟁노선, 운동이념과 정치역량 등에 따라 활동과 투쟁은 상이한 내용과 성격을 나타내게 된다.

1980년대 이후, 산업별 노조형태를 취하고 있는 유럽 대부분의 나라들에서 나타나고 있는 노사관계 특징의 하나가 단체교섭의 분권화 경향인데, 이것은 사용자측이 시장상황의 변동에 대응할 수 있는 생산의 유연성을 추구함에 따라 작업장 수준에서의 단체교섭이 갖는 중요성이 커졌기 때문이다. 단체교섭의 레벨이나 형태 변화가 조직운영과 내부 통제 등에 영향을 미치기는 하나 조직형태를 변화시키는 결정적 요인은 아니다.

그리고 노조 조직형태는 운동 이념의 실현과 정치적 역량과도 직접적인 관련을 갖는다. 노동조합운동이 추구하는 이념은 그 표방하는 내용이 어떻든 조직역량과 투쟁이 뒷받침되지 않아서는 현실적으로 실현되기는 어렵다. 기업별 노조와 직업별 노조는 분산성과 투쟁력의 취약성 때문에 경제적 이익의 추구에 몰입하기 쉽고 전계급적 요구 실현을 위한 투쟁에서는 한계를 갖게 됨으로써 노사협조주의나 경제주의를 취하는 경우가 일반적이다. 일반노조의 경우도 조직의 집중성과 통일성을 확립하기 어

3) Clegg, H. A.(1976), “A Theory of Union Structure”, *Trade Unionism under Collective Bargaining*, Blackwell, p. 29.

려운 상태에서 개량주의적 운동이념에서 크게 벗어나지 못하는 경향을 나타낸다. 이에 반해 산업별 노조형태는 조직의 주체적 상태에 따라 다양한 이념을 설정하고는 있으나, 계급적이고 변혁적 이념을 실현하는 데 상대적으로 유리한 조직구조가 될 수 있다. 노동운동의 이념은 전국 규모의 강력한 조직력과 계급적 의식에 기초한 투쟁을 통해서만 그 실현이 가능하기 때문이다.

한편 노조 조직형태는 정치적 역량을 규정하는 요인으로 작용하게 되는데, 기업별 노조나 직업별 노조의 경우는 조직 구성원의 정치적 자각이 낮으며 노조 간부들의 사상적, 이론적 수준도 한계를 지닐 뿐만 아니라 노조가 추진하는 활동과 투쟁도 정치적 역량의 증대를 뒷받침하기에는 취약한 편이다. 노조 조직형태에 따른 이런 취약성은 자본과 국가권력에 대한 강력한 전략적 대응을 어렵게 하고 정책적 능력을 제한할 뿐만 아니라 사회적·정치적 책임성의 확대를 제약하게 된다. 반면에 산업별 노조체계 하에서는 정치역량을 강화할 수 있는 조직적 기반 구축이 가능하고 정치조직의 건설이나 진보적 정당과의 협력관계 수립이 용이하게 된다. 역으로 산업별 노조의 정치적 역량 증대는 조직의 기능 강화로 이어지기도 한다. 산업별 노조의 조직원리는 규모가 큰 사회민주당과 상대적으로 집중화된 노조운동 사이의 협력관계가 긴밀한 나라들에서 가장 잘 실현되었다는 주장⁴⁾은 이 같은 사실을 반영해주고 있다.

4) Bean, Ron(1994), *Comparative Industrial Relations*, Routledge, p. 30.

제 2 장 독일 산업별 노동조합의 형성과 발전

이 민 영 *

1. 머리말

노동조합은 생산수단에서 분리된 노동자들이 노동시장에 대한 통제를 통해 자신의 이해를 관철하는 조직이다. 노동조합이 이러한 역할을 충실히 수행하기 위해서는 단결의 양과 질이 결정적인 요소로 된다. 노동조합 조직형태의 변화과정은 곧 단결력을 더욱 강화하여 정치·경제적 환경변화에 대응하고자 하는 노동자들의 지난한 투쟁과정의 산물이다. 한편 각 나라의 구체적인 노동조합 조직형태와 활동방식은 그 나라의 정치·경제적 조건과 노동운동의 전통, 노동조합의 전략과 대응력 등에 따라 다양한 모습을 띠고 있다. 특히 독일 노동조합은 집중적이고 정연한 산업별 노동조합체계를 갖추고 있어서 기업별 노동조합체계를 극복하고 산업별 노동조합으로의 발전을 모색하고 있는 많은 이들의 관심을 끌고 있다.

현재 독일 노동조합의 조직체계는 승리와 패배가 교차하는, 기나긴 노동운동 역사의 산물이다. 독점자본주의가 진전되고 사용자들의 결속과 노동운동에 대한 공격이 강화됨에 따라 산업별 노동조합주의가 우월한 조직원리로 받아들여졌으나 이것이 현재의 모습으로 확립된 것은 나치에 의한 노동운동 말살을 경험하고 난 제2차 세계대전 이후의 일이었다. 하지만 독일 노동조합은 이에 그치지 않고 ‘세계화’와 ‘유연화’로 표현되는

* 한국노동사회연구소 연구위원

새로운 환경에 대응하기 위해 노동조합들간의 통합과 결속을 강화하는 ‘조직현대화’ 작업을 추진하고 있다.

이 글은 이러한 독일 산업별 노동조합의 형성과 발전과정을 추적함으로써 한국 노동조합의 조직발전 전망을 구체화하기 위한 시사점을 찾고자 한다. 2절에서는 독일의 자본주의 발전과 초기 노동조합, 3절에서는 독점자본주의의 진전과 산업별 노동조합의 형성과정과 그를 둘러싼 논의, 4절에서는 2차 세계대전 이후 정착된 산업별 노동조합의 조직구조와 단체교섭구조의 특징, 5절에서는 최근 제기되고 있는 조직현대화 논의를 살펴보고자 한다. 맺음말에서는 독일 산업별 노동조합의 형성과 발전과정에서 발견할 수 있는 시사점들을 정리할 것이다.

2. 독일 노동조합의 기원

1) 독일 자본주의의 진전

뒤늦게 산업화의 대열에 참여했던 독일의 자본주의는 1850년 이래 비약적인 발전을 이루었다. 먼저 철도 건설이 진전됨에 따라 전국시장의 형성이 촉진되었다. 프러시아의 경우 1850년에는 철도 길이가 3,869Km이었지만 1870년 경에는 11,523Km으로 늘어났으며 기관차의 수도 같은 기간에 498개에서 3,485개로 늘었다. 철도는 1871년 독일제국이 형성된 이후 산업화를 더욱 촉진했다. 철도 길이는 1875년 28,000Km에서 1913년 경에는 65,000Km로 늘어났다. 독일제국 창립 이후 이루어진 독일의 산업화 속도, 특히 중화학공업의 발전을 잘 드러내 주는 예는 선철 생산이다. 1850~1871년 사이에 독일의 선철 생산은 20만에서 160만으로 늘어났고 1910년에는 약 1400만에 이르렀다. 반면 일찍이 산업화를 시작했던 영국에서는 1871년에 670만이었던 산출량이 1910년 경에는 1,000만을 약간 웃돌았다(Schneider, 1989: 16).

이러한 급속한 산업화는 정치적·법률적 제반 조건의 영향을 받았다.

먼저 1807년 프러시아의 농노해방은 이후 자유로운 노동자가 될 수 있는 농촌 최하층이 출현하는 데 기여했다. 또 다른 결정적인 요인은 자유로운 고용계약을 인정한 법률의 뒷받침이었다. 예를 들어 1845년 1월 17일 제정된 프러시아 직업규제법 제134조는 “독립 상인과 방랑직공, 조수와 도제 사이의 관계는 당사자들이 자유롭게 맺은 협약에 따른다”고 규정하고 있었다. 또한 1833~34년에 프러시아의 주도로 이루어진 관세동맹(Zollverein)은 2,300만명을 통일된 관세, 무역영역으로 통합하였다. 1850년대와 1860년대 초에 만들어진 환전과 상업에 관한 법률, 그리고 1871년 제국정부 창설에 따른 통화와 화폐제도, 우편업무의 표준화는 장기적으로 경제활동을 크게 촉진하였다. 정부의 개혁조치는 한편으로 경제발전 에 유리한 법률적·정치적 조건을 창출했으며, 다른 한편으로는 농민을 ‘해방’시켜 고용계약을 맺을 수 있는 자유를 보장함으로써 근대적인 노동자계급이 형성되는 데 기여했던 것이다(Schneider, 1989: 17).

[표 1-1] 직업활동인구의 분야별 비중: 1800~1914

연도	전체 직업활동인구 (1,000명)	분야별 비중(%)		
		농업	공업	상업 및 서비스업
1800	10,500	62	21	17
1825	12,600	59	22	19
1850	15,800	55	24	21
1875	18,600	49	30	21
1900	25,500	38	37	25
1914	31,300	34	38	28

자료: F.-W. Henning(1973), *Die Industrialisierung in Deutschland 1800~1914*, Paderborn, p. 20, Kocka(1983), p. 74에서 재인용.

산업화의 진전은 자본과 노동, 곧 생산수단을 소유한 사용자와 그로부터 분리된 노동자들간 갈등의 확대를 의미했다. 이윽고 자신의 경제·사회적 처지를 깨닫고 고용주를 자신의 적으로 간주하는 사람들이 등장하

기 시작했다. 전체 노동인구에서 차지하는 농업 종사자의 비중은 1825년의 59%에서 1850년에는 55%, 1914년에는 34%로 떨어졌다. 이와는 대조적으로 공업에 종사하는 사람들의 비율은 같은 기간에 21%에서 24%, 38%로 늘어났으며 서비스부문 종사자도 17%에서 21%, 28%로 증가했다. 노동자들의 숫자도 급속한 증가를 보여 프러시아 지방의 경우 1816년에서 1861년 사이에 직인의 숫자가 14만6천명에서 55만9천명으로 283% 증가한 반면 공장노동자와 광산노동자는 각각 4만4천, 1만5천명에서 41만4천명, 11만7천명으로 늘어났다.

[표 1-2] 프러시아 지방의 노동자, 직인 수의 변화, 1816~1861

(단위 1,000명)

	1816	1861	증가율(%)
전체인구	10,349	18,491	79
수공업 장인	259	535	107
직인	146	559	283
하인	1,082	1,470	36
날품팔이꾼 및 막노동자	880	2,229	153
공장노동자	44	414	848
광산노동자	15	117	680

자료: G. Schmoller(1870), *Zur Geschichte der deutschen Kleingewerbe im 19. Jahrhundert*, Halle; Neuder(1975), *Hildesh eim*, p. 65, p. 71; *Jahrbuch des Preußischen Staats* 2, 1876, p. 231 이하, Kocka(1983), p. 76에서 재인용.

2) 초기 노동조합의 등장

1848년 2월 하순 프랑스에서 시작된 혁명은 곧바로 독일지역으로 확산되어 이후 1년 남짓 하는 기간 동안 독일 전역을 혁명의 소용돌이 속으로 몰아 넣었다. 이 기간 동안 대도시에서는 직인들과 일부 공장노동자들을 중심으로 한 파업이 확산되었고, 노동조합들이 직업별로 조직되기 시작했다. 인쇄공과 연초공의 경우에는 독일 최초로 전국조직을 결성

하였다.

전국인쇄공협회(Nationaler Buchdrucker-Verein)는 1848년 마인즈회의에서 12,000여명의 식자공과 인쇄공을 대표하는 대표자들이 결성하였다. 이후 임금협약 요구안을 둘러싼 갈등으로 일부 세력이 전국인쇄공협회에서 떨어져 나와 1849년에 구텐베르크동맹(Gutenberg League)을 결성하였는데 동맹은 규약에서 “인쇄공, 식자공, 도제들의 물질적·정신적 복지를 개선·확보하는 것”을 목표로 삼고 있었다. 동맹은 노동자들 사이의 경쟁을 줄이기 위해 도제제도의 억제뿐만 아니라 표준임금률과 표준노동시간을 확립할 것을 요구하였다. 그리고 동맹은 초기에 질병, 생명보험 등의 부조제도를 만드는 데 성공했다. 동맹은 전투적인 조직은 아니었으며 사용자와 정부에 요구를 제출하고 협상을 통해 문제를 해결하는 데 중심을 두었다. 전국연초공협회(Assoziation der Zigarren-Arbeiter Deutschlands) 또한 부조제도와 과부·고아에 대한 기금을 마련하고자 했다. 협회의 또 다른 목표는 회원들에 대한 직업훈련이었다(Schneider, 1989: 26-28). 이것은 독일의 초기 노동조합이 정치투쟁·경제투쟁보다는 노동시장 규제를 통해 노동자들의 임금·근로조건을 개선하고, 한편으로 스스로의 힘으로 일정한 사회보장체계를 갖추려고 했던 직업별 노동조합의 일반적인 특징을 가지고 있었음을 드러내는 것이다.

1850년대에 반동의 물결이 몰아닥쳐 잠복기에 들어갔던 노동조합운동은 60년대에 접어들어 고양기를 맞이하였다. 이후 노동조합운동의 발전에 중요한 영향을 미쳤던 것은 작센(1861), 바이마르(1863)에서 시작되어 북부독일연합 전체에 걸쳐 적용된 결사금지조치의 폐지였다. 그러나 이것은 결사의 자유 보장과는 거리가 있는 것이었다. 먼저 단결권은 농업노동자, 선원, 철도노동자, 공무원에게는 보장되지 않았다. 둘째로 노동자들의 파업권뿐만 아니라 사용자들의 직장폐쇄도 인정했으며 심지어는 사용자에게 노동자들을 해고시킬 수 있는 권리까지 부여했다. 셋째로 노동조합을 정치조직으로 규정함으로써 법적인 제한을 둘 수 있는 여지를 남겨 놓았다. 마지막으로 조합원 모집이나 피케팅 등 노동조합의 활동을 제한했다(Schneider, 1989: 32-34).

1860년대 후반과 70년대 초반 경제 활황기에 결성된 모든 노동조합에 게 가장 중요했던 것은 노동쟁의의 경험이었다. 1865~1873년 사이에 파업이 폭발적으로 일어났고, 직물공과 봉제공, 기계공, 인쇄공, 그리고 특히 광부들이 주도적으로 참가했다. 이 파업 이후에는 노동조합이 우후죽순처럼 결성되었다. 1868~1869년에만 해도 양복공, 제과공, 목수, 제화공, 건설노동자, 목재노동자, 직조공, 봉제공 등의 조직이 나타났다. 이 시기에 광부, 철강노동자, 기계공과 제조업 노동자들도 노동조합을 조직하기는 했지만 초기에 지배적이었던 것은 인쇄공, 가구장이, 제화공 등의 직업별 조직이었다. 따라서 노동조합은 중공업 중심지에서는 잘 조직되지 않았고 오히려 라인-루르 지역, 그리고 베를린, 함부르크, 하노버, 라이프치히, 뮌헨, 뉘른베르크 같은 상업지역에서 출현했다(Schneider, 1989: 37).

이 시기에 대부분의 고용주들은 조합 대표와 협상하는 것을 거부했다. 고용주들은 “분할해 다스려라” 하는 격언에 따라 개별계약을 고수하기로 결정했다. 그럼에도 1873년에 독일 최초의 단체협약인 총독일인쇄공협약이 체결되었다. 3년간 유효한 이 협약은 8시간 노동제를 의무화하는 대신 시간외 근무를 허용하고 중재제도의 설립을 규정하였다. 그러나 단체협약이라는 개념이 고용주는 물론이고 노동조합운동에서도 일반화되기까지는 많은 시간이 필요했다.

노동조합운동에 대한 법률적 제한은 1878년 비스마르크가 반사회주의자법(Sozialistengesetz)을 성립시킴으로써 절정에 달했다. 비스마르크는 질병보험(1883), 사고보험(1884), 노령보험(1889) 등 선구적인 사회보험제도를 도입하는 한편 성장한 노동자들의 정치적 권리와 단결권을 박탈하는 이중적인 정책을 수행하였다. 그러나 반사회주의자법은 노동운동의 발전을 가로막지는 못했고 1890년 이 법이 폐지되자 대중운동은 획기적인 진전을 거듭하였다.

3. 독점의 진전과 산업별 노동조합의 성립

1) 산업별 노동조합 성립의 배경

독점의 성립에 따른 사용자들의 경제력 증대, 노동과정의 변화에 따른 전통적인 숙련노동자의 노동시장 지위 약화, 노동시장의 전국적인 범위의 확대 등에 따라 노동시장 공급을 통제함으로써 숙련노동자들의 경제적 지위 개선을 꾀했던 직업별 노동조합은 그 한계를 분명히 드러내게 되었다. 산업별 노동조합운동은 이러한 환경변화에 대응하기 위한 조직 전략이었다.

산업별 노동조합운동은 먼저 독점자본주의 부상과 산업 집중화에 대한 대응이었다. 거대한 독점체의 출현은 분할된 노동계급의 힘을 상대적으로 더욱 약화시켰다. 이 경우 많은 직업별 노동조합은 더 크고 강력해진 사용자 및 사용자단체와 맞서야 했다. 한편 경제력 집중과 기술 개선을 통해 직업별 노동조합에 대한 대응력이 높아짐에 따라 사용자들은 더욱 공격적으로 반노조활동을 펼쳤다(Peterson, 1983: 51).

다음으로 대규모 독점산업의 성장은 남성 숙련노동자를 중심으로 한 직업별 노동조합 조직의 기초를 허물었다. 이것은 기존 숙련노동자들의 탈숙련(dequalification)을 통해, 처음부터 미숙련·반숙련, 여성 노동자들에 근거한 완전히 새롭고 기술적으로 진전된 산업과 공장의 신설을 통해 이루어졌다. 소수의 노동자들만을 조직하고 있고 미숙련노동자대중들에 대한 경영층의 통제를 방치하고 있는 직업별 노동조합은 국가의 지원을 받는 사용자들의 공세에 제대로 대응할 수 없었다. 산업별 노동조합운동은 특히 새로운 산업에서 전통적인 직업별 노동조합이 노동자들의 이해를 수호하는 데서 무능성을 드러내고, 극단적인 경우에는 미숙련노동자와 전체 노동운동을 희생하는 대가로 소수 숙련노동자들의 특권적인 지위만을 보호하려는 데 대한 대응이었다(Peterson, 1983: 51-52).

또한 독점자본의 형성과 더불어 상품시장은 전국 차원으로, 세계적인 규모로 확대되었다. 또한 교통수단의 발달로 노동자들의 자유로운 이동

이 가능하게 되었고 노동시장도 전국적인 범위로 확대되었다. 이에 따라 일정 지역의 노동시장을 통제함으로써 숙련노동자들의 임금·근로조건 개선을 꾀하던 전통적인 직업별 노동조합의 활동은 한계에 부딪혔다.

독일은 19세기 말에는 고도로 산업화된 사회로 부상했다. 독일 산업화의 출발은 영국, 프랑스에 비해 늦었지만 그 속도는 매우 빨랐다. 예를 들어 독일의 선철과 강철 생산량은 1890년에는 영국에 뒤져 있었으나 1910년에는 영국을 훨씬 앞질렀다. 또한 새로운 발명과 신기술의 개발로 독일의 전기공업과 화학산업, 기계공업은 세계적인 수준에 올랐다 (Schneider, 1989: 62).

[표 1-3] 독일의 카르텔: 1865~1905

연도	1865	1870	1875	1879	1885	1890	1896	1900	1905
수	4	6	8	14	90	210	260	351	400

자료: 1865-1900: Kuczynski, *Die Geschichte der Arbeiter unter dem Kapitalismus*, 14: 130. 1905: Dobb, *Studies in the Development of Capitalism*, p. 3, Gary Marks(1989), p. 96에서 재인용.

이 시기에 자본의 집중도 지속적으로 진행되었다. 공업 부문에서 6인 이하의 사업장에 고용되어 있는 노동자는 1882년에는 노동인구의 59.8%를 차지했으나, 이 비율은 1907년에는 31.3%로 떨어졌다. 같은 기간 동안 천명 이상을 고용하는 회사는 전체의 1.9%에서 4.9%로 늘어났다. 1879년 14개에 불과하던 카르텔은 1905년 400개로 폭발적으로 증가하였다. 1893년에 석탄 신디케이트가 만들어졌는데 1910년에는 석탄 신디케이트가 루르 지방의 거의 모든 탄광을 포괄했다. 철광산업에서는 1897년에 라인베스트팔렌 철 신디케이트가 결성되었다. 전기공업은 거대 기업인 AEG와 지멘스가, 화학산업은 네 개 또는 다섯 개의 기업이 지배하고 있었다. 독일은행과 드레스덴은행 등 다섯 개의 주요 은행이 전체 은행여신의 거의 반을 차지했다. 은행은 대출자로서 뿐만 아니라 주주로서 경제발전에 지대한 영향을 미쳤다. 자본주의 경제의 전형적인 표현이라

할 수 있는 산업자본과 은행자본의 합병이 시작된 것이다(Schneider: 62-63).

이와 더불어 사용자들의 이해를 대표하는 사용자단체들도 출현하였다. 1875년에 설립된 독일경영자중앙연합(Central Federation German Industrialists)은 제조업의 요구를 해결하는 데 비중을 두고 있던 사용자연합(Bund der Industriellen)과 1895년에 통합했다. 사용자들은 노동자들의 단결을 목격하고서 특히 쟁의에서 자신의 이해를 지키고자 했다. 또한 사용자들은 주로 중공업이 지배하는 독일사용자단체중앙조직(Hauptstelle Deutscher Arbeitgeberverbände)을 결성하였다. 그리고 사용자단체연합(Verein Deutscher Arbeitgeberverbände)을 만들었는데 그것은 주로 가공산업의 이해를 대표하였다. 1913년에 두 단체는 독일사용자단체연맹(Vereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände)으로 통합되었다(Schneider, 1989: 62-63). 이것은 노동조합운동의 발전을 목격한 사용자들이 자신의 이해를 관철하기 위해 결속하는 경향을 드러내며, 또 한편으로 산업별 노동조합을 더욱 강화하는 요인이 되었다.

2) 조직원리를 둘러싼 논의

19세기 말 독일의 노동조합은 이념과 종교의 차이에 따라 나뉘어 있었다. 먼저 사회주의적인 성향을 띠고 있던 자유노조(Freien Gewerkschaften), 자유주의적 경향의 힐슈둔커(Hirsch-Dunker)노조, 그리고 기독교노조(Christlichen Gewerkschaften) 등이 존재하였다. 각각의 조합원수는 1895년 현재 자유노조가 약 26만명, 기독교노조가 약 5천명, 힐슈둔커노조가 약 7만명이었다. 독일 노동조합운동은 나치에 의해 노동조합이 해산될 때까지 이념과 종교에 따라 분열되어 있었으며 지금도 그 흔적이 남아 있다. 하지만 이들 가운데서 자유노조는 조직력이 상대적으로 앞서 있었으며 산업별 노동조합으로의 조직형태 전환에서도 주도적인 역할을 수행하였다. 따라서 여기에서는 자유노동조합을 중심으로 논의를 전개하고자 한다.

[표 1-4] 각 노동조합의 조합원수: 1869~1932

(단위: 명)

연도	자유노동조합	기독교노동조합	힐슈둔커노동조합
1869	47,192	-	30,000
1875	-	-	19,900
1885	85,687	-	51,000
1895	255,511	5,500	66,759
1905	1,429,303	188,106	116,143
1915	994,853	162,425	61,086
1925	4,182,511	582,319	157,571
1932	3,532,947	-	-

자료: Schneider(1989), pp. 383-385.

노동조합운동은 억압적인 탄압을 이겨내고 1890년 반사회주의자법 폐지 이후 비약적인 발전을 이루었지만 경찰과 사법부, 그리고 사용자들은 노동조합운동을 지속적으로 위협했다. 또한 노동조합 활동가들은 수많은 패배를 경험함으로써 그들의 영향력이 얼마나 제한적인가를 깊이 깨달았다. 1890년 함부르크 담배제조노동자들의 파업, 1891년 루르 탄광노동자들의 파업, 1891~1892년 자르지역의 파업, 그리고 1891~1892년 인쇄공 파업 등의 패배로 노동조합 활동가들은 노동조합 활동의 전망에 대해 회의감을 느낄 수밖에 없었다. 더욱이 재정적인 출혈로 노동조합이 파산에 이르렀을 때, 많은 노동자들이 노동조합을 떠남으로써 파업 실패는 곧바로 조직의 약화로 귀결되는 경우가 적지 않았다. 노동조합의 조합원 수는 1890년 29만명에서 1892년 21만5천명으로 줄었다(Schneider, 1989: 69-70).

이러한 쟁의 과정에서 사용자들은 메이데이 축제기간 동안 보복 직장 폐쇄를 단행하여 단결을 과시하기도 했다. 노동자들은 자신을 지키기 위해서는 직업을 초월한 전국적인 단결이 필요하다는 것을 깨달았고 이를 실현하기 위한 구체적인 활동을 추진하였다. 1890년 11월 16~17일 베를린에서 열린 노동조합 간부회의, 1892년 3월 14일부터 18일까지 할버슈타트(Halberstadt)에서 열린 자유노조 제1차 노조대회에서 조직구조에 대

한 논의가 본격화되었다. 특히 할버슈타트대회는 독일노동조합운동사에서 가장 중요한 사건 중의 하나였다. 할버슈타트대회에는 208명의 노조 대표들이 참석하였다. 57개의 전국조직들이 172명의 대표를 파견하였고 지역조직들은 모두 36명의 대표들을 파견하였다. 여기에서 제기된 조직 구조와 관련된 쟁점은 지역적 자율성인가 중앙집중인가, 중앙위원회(Generalkommission)의 구성 여부와 그 역할, 직종별조직인가 산업별 조직인가 등 세 가지 것이었다.

(1) 지역적 자율성인가 중앙집중인가

당시 반사회주의자법이 노동자들의 단결을 가로막고 있던 동안에도 노동자들의 이해를 대변하기 위한 다양한 조직들이 발전되었다. 가장 광범위한 조직은 전통적인 숙련노동자에 기반한 지역 단위 직업별 노동조합이었다. 직업별 노동조합은 정부의 탄압으로부터 보호를 받기 용이했고, 길드시대의 전통과 부조제도가 계속되는 조건에서 가까운 동료들 사이의 연대감에 근거할 수 있기 때문에 운영도 용이했다(Schönhoven, 1985: 220).

한편 반사회주의자법 시행 초기에 설립된 지역클럽들은 노동조합 지역사무소뿐 아니라 불법화된 사회주의자들의 비밀 회합장소 구실을 했다. 하지만 지역클럽의 이러한 이중적인 역할은 1880년대 중반 이후 수많은 노동조합 전국조직들이 설립됨으로써 점점 약화되었다. 전국조직들은 직업별 조직들을 통합하면서 지역 단위 조직들의 자율성을 제한하고자 했다. 더욱이 1890년 가을 반사회주의자법이 철폐되고 사민당이 자신의 지역조직을 재건할 수 있게 되자 지역 단위 노동조합들은 더욱 어려움에 처하게 되었다.

베를린의 노동조합 활동가들은 지역주의를 강력하게 지지했지만 그 배경은 다양했다. 금속부문의 경우 노동조합 지역조직책(Vertrauensmänner)들은 상황에 따라 특정한 공장에서 자신의 직업을 대표할 뿐만 아니라 특정 산업에서 자신이 일하고 있는 공장의 노동자들을 대표하기도 했

다. 순수하게 직업과 지역에 따라 조직된 노동조합들에 비해 작업장에 기반한 베를린의 조직은 여러 직업들에 영향을 미치는, 지속적인 구조변화에 잘 적응할 수 있었다. 건설업의 경우에는 기계화의 정도가 낮았고 소기업들이 지배적이었다. 고도의 숙련수준을 가지고 있는 벽돌공과 목수들의 경우 다른 노동자들에 의해 쉽게 대체될 수 없었다. 또한 베를린에는 20세기 초까지 단일한 사용자 단체가 없어서 노동자들이 파업을 통해 임금협약을 쉽게 체결할 수 있었다(Müller, 1985: 240-43). 한편 서비스 부문 노동자들의 경우 이질적인 노동자들을 하나로 결집시킬 수 있는 전국조직이 1896년 이후에야 설립되었고 노동자들 사이에 공통적인 직업적 이해가 많지 않아 직업적 이해를 뛰어넘는 연대를 확보하기 위해서는 일정한 시간이 필요했다(Schönhoven, 1985: 223).

1895년 말 베를린의 자유노조 조합원 가운데 45%가 여전히 독립적인 지역 단위 노동조합의 조합원이었다. 하지만 베를린 노동자들이 오랫동안 지역 단위 노동조합을 유지한 것은 조직적인 차원의 문제만은 아니었다. 그들은 전국조직들이 주장하는, 정치활동은 사민당이 담당하고 경제적인 이해는 노동조합이 대표하는 식의 역할분담론에 대해 의문을 제기했다. 그들이 중앙집중을 반대한 것은 이 경우 노동조합이 정치를 포기하는 대가를 치러야 했기 때문이었다. 그들의 견해에 따르면 노동자들의 처지를 개선하기 위한 투쟁은 사회주의적인 전망, 당의 강령과 분리될 수 없기 때문에 그들은 노동조합 내에서 정치적인 선동을 포기하는 것을 원하지 않았다(Schönhoven, 1985: 223-224). 이러한 조직원리는 반사회주의자법이 시행되던 기간 동안 실제 관철되던 것이었다.

또한 지역주의자들은 지역 자율성 상실, 특히 파업을 발의할 권리를 잃는 것에 대해 반대했다. 노동조합조직의 중앙집중을 주장하는 사람들은 지역 차원의 투쟁이 전국적인 지원을 통해 더 쉽게 승리할 수 있다고 믿었다. 지역주의자들도 이것을 인식하고 있었지만 그들은 노동자들의 ‘자발적인 연대’ 곧, 특정한 투쟁을 지원할 지 안할 지를 노동자들 스스로 결정하기를 원했다. 중앙집중을 주장하는 사람들은 지역그룹들이 적절하게 분담하는 중앙파업기금을 설치하기를 원했다. 그렇게 함으로써

제한된 자원을 긴급하게 요구되고 가장 효과적으로 사용될 수 있는 경우에 집중하고자 했다. 반면에 지역주의자들은 위에서 부과되는 행동방침을 원하지 않았고 직접 쟁의에 참석하는 사람들의 총회가 결정기구여야 한다고 주장했다(Müller, 1985: 239-40).

이와 관련한 논의는 베를린 간부회의와 할버슈타트대회에서 주된 쟁점이 되었다. 베를린 간부회의에서 전국조직의 필요성이 확인된 데 이어 할버슈타트대회는 노동조합을 중앙집중화할 것을 결의하였다. 특히 1890년대에 사회민주적 노동조합운동의 공식적인 대표가 된 칼 레긴(Carl Legien)이 이끄는 독일노동조합중앙위원회(Generalkommission der Gewerkschaften Deutschlands, 중앙위원회)는 자본주의 경제에서 노동조합을 집중할 필요성을 강조하고, 노동조합의 역할을 ‘연대를 위한 훈련의 장’으로 규정하면서 지역주의적 사고에 반대했다.

레긴의 주장에 따르면 수공업적으로 조직된 기업이 지역시장을 위한 생산을 하는 한은 지역 차원의 노조조직이 지역의 노동조건에 영향을 미칠 수 있다. 하지만 기업이 대량생산을 하거나, 더 나아가서 세계시장을 상대로 생산을 하는 경우에는 지역 수준을 넘어선 노동조합활동이 훨씬 더 중요하게 된다. 레긴은 또한 산업노동자들의 노동조건이 불안정하고 유동성이 크다는 점을 지적했다. 지역조직은 기술자들이 자주 이동하지 않는 경우에는 노동력 공급을 통제할 수 있지만 이미 기차와 기선들이 수천의 노동자들을 하루만에 도시로 수송하게 되었다. 그는 이런 이유만으로도 원거리에 있는 조직까지를 관할하는 포괄적인 조직이 필요하다고 주장했다(Schönhoven, 1985: 224).

한편 레긴은 정당과 노조간의 역할분담론이 노동조합을 경제투쟁에만 매몰되게 하여 노동자들을 우민화시킨다는 지역주의자들의 비판에 대해, 노동자들은 자본 소유자들에 대한 집단적인 투쟁을 통해서만 계급의식을 얻을 수 있다고 답했다. 그에 따르면 노동자들에 대한 정치교육은 일상적인 생활 속에서 시작되고, 정당과 노동조합은 협력하여야 하지만 서로 다른 역할을 수행해야 한다. 결국 할버슈타트대회에서 대다수 대표자들은 전국조직을 선호했고 이는 노동조합의 조직원리로 채택되었다.

지역주의는 점점 쇠퇴했다. 1907년 베를린금속노동자조합(Berliner-Metallarbeiterverband)에 대한 금속노동자연맹(Deutsche Metallarbeiterverband)의 전국파업조항 적용, 사민당의 당원은 지역주의자들의 전국조직인 독일노동조합자유연합(Freie Vereinigung Deutscher Gewerkschaften)의 회원을 겸할 수 없다는 1908년 뉘른베르크 사민당 대회의 결정이 여기에서 중요한 역할을 했다. 이후 1900년 전성기에는 2만명이었던 독일노동조합 자유연합의 회원수는 그후 점점 줄어들었다(Müller, 1985: 246).

(2) 중앙위원회의 설립과 그 역할(Schönhoven, 1980: 264-306)

산업이 급속하게 독점화되는 조건에서 단결의 필요성을 어느 부문보다 절실하게 느끼고 있던 금속노동자들은 노동조합 간부회의의 개최를 발의했고 이것은 많은 노동조합들로부터 호의적인 반응을 얻었다. 이렇게 하여 1890년 11월 16일에 열린 베를린 노조간부회의에는 80명의 노조 간부들이 참여하였다. 이 회의에서는 지역조직이 변화된 생산관계에 적합하지 않다고 결론짓고 지역적 조직형식과 결별할 것을 선언하였다. 이 회의의 또 하나의 성과는 부문을 초월한 중앙위원회를 설립하기로 결정한 것이다.

베를린회의에서 결정된 중앙위원회의 초기 역할은 장차 개최할 노조 대회를 조직적이고 실질적으로 준비하고 이미 제기된 의안들을 처리하는 것이었다. 그밖에 중앙위원회는 노조들이 사용자들의 공세에 잘 대응할 수 있도록 지원하고, 경제적으로 취약한 노동자들의 조직화를 지원하며, 아직 노조가 조직되지 않은 지역에서 조직활동을 수행하는 것을 주임무로 하였다. 각 노조들은 조합원수에 비례하여 의무금을 납부해야 했다.

중앙위원회는 1891년 4월에 자신의 조직계획안을 내놓았다. 조직계획안은 먼저 개별 직업에 기초한 중앙연맹을 설립하고 인근 중앙연맹들을 연합(Union)조직으로 통합할 것을 제안하였다. 그리고 중앙위원회의 다섯 가지 활동영역을 규정하였다. 그것은 미조직 부문에 대한 선전활동, 독립적인 신문의 발행, 전체적 직업통계의 작성, 주기적인 파업통계의 발간,

전체 파업기금을 통한 파업투쟁의 지원 등이었다. 이 계획안이 발표되자 노동조합운동 내에서 치열한 논쟁이 벌어졌다. 특히 금속노동자들은 직종별 조직원리와 중앙위원회의 권한 강화를 반대했다.

할버슈타트 노조대회는 베를린회의에서 설립된 중앙위원회를 공식적으로 인정하였고 그 기구의 활동영역을 새롭게 규정하였다. 그러나 할버슈타트 노조대회는 중앙위원회로부터 파업원조권을 몰수하였다. 노동조합 대표자들은 중앙위원회가 행정적 역할과 선전활동만 담당하기를 원했다. 노동조합들은 가능한 한 자신의 권한을 중앙위원회에 이양하고 싶지 않았던 것이다. 파업원조권이 박탈됨으로써 중앙위원회는 재정에서 가장 큰 비중을 차지하던 수입원을 잃게 되었고 각 노조들에 대한 영향력도 실질적으로 축소되는 입장에 처하게 되었다.

1896년 5월 4일 베를린에서 열린 제2차 노조대회에서는 중앙위원회 존속 여부가 안건으로 상정되었다. 금속노동자연맹의 간부들은 중앙위원회의 폐지를 제안하였다. 목수, 목재, 공장노조 등은 기부금을 최대한 축소하면서 중앙위원회를 유지할 것을 주장하였다. 그러나 대부분의 노조 대표들은 중앙위원회의 해체에 동의하지 않았고 중앙위원회의 존속 여부에 관한 투표에 참가한 137명 중에 132명이 목재노조가 제안한 중앙위원회 유지안에 동의하였다.

베를린 대회에서 중앙위원회 간부들은 자신들의 권한을 확대하기 위해 각 노조들의 재정에서 조달되고 중앙위원회가 관리하는 파업준비금의 설치를 제안했다. 중앙위원회는 파업자금의 중앙화를 통해 파업활동을 단일한 중앙지휘체계로 묶으려 했고, 이와 더불어 노조들에 대한 조정자의 지위를 확보하려 했다. 그러나 중앙위원회의 제안은 대부분의 노조 대표들이 반대함으로써 관철되지 않았다.

1899년에 개최된 프랑크푸르트 3차 자유노조대회에서는 더 이상 중앙위원회의 유지 여부가 논란이 되지 않았다. 중앙위원회는 파업에 대한 지원과 미조직 노동자들의 조직화를 통해 그 필요성을 입증하였던 것이다. 중앙위원회는 프랑크푸르트 대회 이후 사회민주주의계 노동조합운동의 사회·정치적 센터로 발전하였고 사회·정치적으로도 안정적인 지위

를 확보하였다.

(3) 직업별 조직인가 산업별 조직인가

이 문제는 할버슈타트대회에서 집중적으로 논의되었는데, 이와 관련하여 네 가지 조직계획안이 제출되었다(Schönhoven, 1980: 276-280).

먼저 중앙위원회는 각 직종별 중앙조직들의 발전정도와 역량이 큰 차이가 있어서 연합(Union) 건설을 위한 예비조건들이 아직 충분하게 성숙하지 않았다고 판단했다. 중앙위원회는 연합으로 발전하기 위해서는 우선 카르텔협정을 통해 인접 직종들이 결합해야 한다고 제안하면서 산별노조의 건설에는 반대하였다.

다음으로 목재노조는 카르텔협정을 통해 인접 직종들을 중앙화의 방향으로 유도하여야 한다고 주장하면서, 연맹과 산별노조 가운데 어느 것을 선택할 것인가는 각 노조들의 자율적인 결정에 맡기는 방안을 제안하였다. 그러나 목재노조는 노조들이 결국 산별노조로 발전할 것이라고 예상하였다.

금속노조는 할버슈타트대회에서, 그들이 이미 1891년에 현실화시켰던 산별노조 모델을 모든 산업분야로 확산시키려 했다. 그들은 산별노조가 없는 산업분야에서는 카르텔협정을 통해 이런 조직모델을 도입할 것을 권유하였다.

한편 지역적 자율성을 주장한 조직계획안은 대다수 대표자들의 반대에 부딪혔다.

할버슈타트대회에서 대다수 대표자들은 중앙조직을 선호했고 이를 노동조합의 조직원리로 채택했다. 그러나 당시 노동조합운동에서 핵심적인 사안이었던 중앙조직을 직업별로 조직할 것인가 아니면 산업별로 조직할 것인가 하는 문제는 결정하지 못하였다. 이 문제에 관해 다양한 부문에서 온 대표자들 사이에는 해소할 수 없는 차이가 있었다. 결국 조직구조에 관한 결선투표에서는 147대 37, 그리고 기권 11표로 목재노조가 제안했던 조직계획을 확정하였다.

따라서 노동조합들은 기존의 조직구조를 유지하면서 유사한 직종노조 간에는 서로 협력할 것이 요구되었으며 이는 카르텔 협약을 통해 제도화 되어야 했다. 특히 금속노동자들이 선호했던, 노동조합들을 몇 개의 크고 강력한 산업별 조직으로 통합하는 일은 유보되었다. 산업 차원에서 지역을 초월한 연계를 형성해야 한다는 총회의 권고는 의무사항은 아니었다. 노동조합 간의 협력을 진전시킬 것인가 그렇지 않을 것인가 그리고 직업별 조직을 유지할 것인가 아닌가는 이후의 과제로 남게 되었다.

이후 노동조합들간의 제도적인 연계를 강화하려는 다양한 노력에도 불구하고 직업은 자유노조조직들을 서로 구분하는 주요한 기준이었다. 이는 개별 노동조합들의 차이(재정, 부조제도, 조직운영, 조직률, 노동시장에서의 지위 등)에서 연유하는 것이었다. 따라서 자유노조 지도부는 통일적인 조직구조를 강요하지 않았다. 노동조합 간의 연대를 해칠 수도 있기 때문이었다. 중앙위원회의 접근방식은, 노동조합 조직구조를 변화시키는 일은 관련 조합원들 사이에서 집중적인 여론 형성과정을 필요로 하며 경제상황과 기술조건의 변화에 따라 결정된다는 인식에 근거하고 있었다. 할버슈타트대회 이후 중앙위원회는 조직원리를 규약에 의해 강제하지 않고 노동조합들의 자발적인 협력을 권고하고 통합을 고무하는 데 그쳤다.

직업적 경계를 뛰어 넘는 산업별 노동조합을 제안한 대표자들의 입장에서는 이러한 태도는 불만족스러운 것이었다. 금속노동자들은 직업별 경계를 넘어서 조직을 확대하고자 하지 않는 노동조합은 사용자들에게 뒤처지게 된다고 판단했다. 급속한 생산의 집중, 특히 금속산업과 제조업 분야에서 카르텔이 형성되는 상황에서 이것은 부인할 수 없는 주장이었다. 하지만 이것은 생산방식이 수공업적이며 사용자단체도 강력하지 않은 주로 중소규모의 기업들을 중심으로 하는 다른 산업에는 적용되지 않았다.

그러나 할버슈타트대회 이후 노동조합들이 직업에 근거하여 분화되는 것은 중단되었고 각 노동조합들은 미숙련, 반숙련노동자들을 포괄하면서 그 조직범위를 넓혀 갔다.

3) 산업별 노동조합의 건설과 확대: 1890~1914¹⁾

(1) 금속노동자연맹

1880년대 이후의 노조 재조직 과정에서 금속노동자들은 지속적으로 직종을 초월한 노조를 건설하고자 했다. 이러한 금속노동자들의 노력은 게라(Gera)에서 개최된 노조 대회에서 독일금속노동자연합(Vereinigung Metallarbeiter Deutschlands)의 결성으로 결실을 맺었으나 독일금속노동자연합은 1년이 지나지 않아 경찰의 탄압으로 해체되고 말았다. 독일금속노동자연합이 해체된 후 금속노동자들은 지역 단위의 노조 건설에 집중하였다.

한편 1888년 함부르크에서는 자물쇠공과 기계공들이 그들 직종에서 전국노조의 건설을 선언하였는데 여기에는 파업 실패가 결정적인 계기가 되었다. 파업과정에서 강한 독일금속사용자총연맹(Gesamtverband Deutscher Metallindustrieller)에 비한 노조의 수적 열세와 재정적인 무력함이 적나라하게 드러났던 것이다.

1890년 가을 반사회주의자법이 폐지된 후 금속분야에서 조직구조에 대한 논의가 활발하게 전개되었는데 여기에서 산업의 집중과 사용자단체 결성을 통해 강력해진 사용자들과 대응하기 위해서는 직종의 구별을 넘어선 노동조합 조직의 건설이 필수적이라는 것이 확인되었다. 마침내 1891년 6월 1일 프랑크푸르트에서 개최된 역사적인 독일 금속노동자대회에서 101대 21이라는 압도적인 지지로 독일 최초의 산업별 노동조합인 독일금속노동자연맹(Deutsche Metallarbeiterverband)이 결성되었다.

그러나 대장장이노동조합과 주조공노동조합은 금속노동자연맹에 합류하지 않았다. 직종별 전국조직들은 자신의 조직형태를 이상적인 것으로 생각했다. 한편 베를린 금속노동자들도 합류하지 않았는데 이것은 먼저 반사회주의자법이 시행되던 시기에 경찰과 사법당국의 엄격한 탄압으로 지역조직들이 중앙조직과 연계를 갖지 못함에 따라 지역적 특별의식이

1) 이 부분은 주로 Schönhoven(1980), pp. 306-376을 요약 정리한 것임.

강했기 때문이었다. 또 하나의 이유는 베를린 노동조합들의 경우 조직력이 강하여 재정적·조직적으로 불안정한 상태에 있던 다른 지역 노동조합들보다 높은 수준의 임금협정을 체결할 수 있었기 때문이었다. 그리고 앞에서 언급한 이데올로기적인 요인도 한 몫을 하였다.

베를린의 금속노동자들은 독일금속노동자연맹이 설립된 이후 1897년까지 지역적 독립성을 고수했다. 중앙위원회가 베를린에 사무소를 개설함으로써 새로운 조합원들이 대거 가입하게 된 이후에야 베를린의 노동조합 지도자들은 통합협상을 할 것을 결정했다. 결국 중앙위원회가 예외적인 양보를 하여 베를린지역 금속노동조합은 파업과 임금투쟁의 자율성을 보장받고 조합비의 1/4만을 내는(다른 지역조직들의 경우 1/2) 등 특수한 지위를 갖는 조건으로 금속노동자연맹에 통합되었다.

주조공노조는 파업투쟁과정에서 강력한 사용자연합과 대응하기 위해서는 통합이 필요하다는 것을 인식하면서 1901년에 금속노동자연맹과 통합하였다. 주조공노조도 주조공의 이해보장을 위한 특별기금의 설치, 금속노동자신문(Metallarbeiterzeitung)²⁾에 주조공 난의 보장, 지역 직업국의 설치 등 특별한 권한을 보장받았다.

한편 대장장이노조의 경우 생산이 대기업으로 집중됨에 따라 금속노동자와 대장장이들 사이의 직무차이가 없어짐으로써 금속노동자연맹과 대장장이노조의 통합을 위한 조건이 마련되어 갔다. 1900년 이후 대장장이노조의 지역조직들은 지속적으로 통합을 요구하였고 함부르크 지역조직은 1908년에 탈퇴하여 금속노동자연맹에 가입하였다. 결국 1912년에 대장장이노조는 금속노동자연맹과 통합하였다.

이러한 통합과정을 거쳐 금속노동자연맹은 1913년에는 금속분야에 종사하는 자유노조계열 노동자들의 94%를 포괄하게 되었고 그 조합원수는 약 56만6천명에 달했다.

2) 금속노동자연맹의 기관지로서 금속노동자연맹이 설립되기 전부터 발간되었으며, 각 지역별로 분산된 노동조합들이 산별노조로 통합되게 하는데 많은 기여를 하였다.

(2) 목재노동자연맹

금속산업과 비교할 때 목재산업의 집중화운동은 반사회주의자법이 시행되던 기간 중에도 폭넓게 진행되었다. 이 시기에 금속분야에서는 자치권을 가진 지역 단위 노조가 지배적인 조직형태였던 반면, 목재산업의 경우에는 가구조립공(1883년 설립), 붓제조공(1884년), 수레목수(1885년), 우산제조공(1886년), 선반공(1887년), 바구니제조공(1889년), 미숙련목재노동자조합(1890년) 등 광범위한 영역에서 직종별 전국조직이 형성되었다.

목재산업의 경우에도 파업과정이 노동조합의 집중화를 촉진하였다. 파업에서 직종별 조직의 조직적·재정적 취약성이 드러났고, 결국 1893년 4월 4일 카셀에서 가구조립공과 선반공, 수레제조공, 붓제조공노조 등 네 개 직종별 전국조직들이 통합함으로써 목재노동자연맹(Holzarbeiterverband)이 설립되었다.

목재분야의 경우 가구조립공은 창립 당시 전체 조합원 22,745명 가운데 19,400명을 차지할 정도로 이 분야에서 가장 강력한 그룹이어서, 목재산업의 모든 직업들을 하나의 노동조합으로 묶자는 그들의 결정이 목재노동자연맹 건설의 출발점이 되었다. 그러나 각 노조들이 산업별 노동조합 건설에 관해 상이한 입장을 보임에 따라 목재노동자연맹은 설립 이후 다른 숙련노동자들을 포괄하여 조직을 확대하지는 못했다.

물론 목재산업의 경우에도 생산의 집중과 생산방식의 변화가 나타나는 등 산별노조로의 전환을 위한 객관적인 조건은 무르익고 있었다. 하지만 노동조합들이 통합으로 나아가지 못한 것은 수공업적인 직업의식, 특별한 지역적인 이해관계, 각 조직간 발전정도의 차이, 산별노조의 통합력에 대한 의구심, 재정적인 문제와 관련한 우려 등이었다.

해당 조합원들의 임금수준을 반영하는 재정문제의 경우 조각공노조의 연간 조합비는 31.72마르크인데 반해 미숙련노동자노조의 경우 3.08마르크, 선반공노조의 경우 4.76마르크여서 큰 차이를 보였다. 상대적으로 조합비가 높은 노동조합의 경우 재정력이 약화되는 것을 우려하여 조직통합에 소극적인 입장을 취했다.

하지만 목재노동자연맹은 바구니제조공노조가 1896년, 코르크제조공노조가 1899년, 금맥기공노조가 1906년, 우산제조공노조가 1910년 합류함으로써 점점 그 조직영역을 확대하였다.

(3) 건설노동자연맹

건설산업의 경우 미장이, 목수, 석고세공인, 페인트공, 기와장이, 포석공(鋪石工) 등의 직업별 노동조합이 주류를 차지하고 있었으며 일반적으로 산업별 노동조합에 대해 거부하는 경향이 강했다. 1890년대 초 조직원리에 관한 논의가 진전되면서 건설분야에서는 산업별 노조의 옹호자와 지역노조 추종자 사이에 심한 분열현상이 일어나기도 했다.

노동자들간의 임금격차와 지위의 차이가 노동조합 통합에 장애요인이 되었다. 숙련노동자들은 건설보조공을 자신들과는 다른, 이류계급(Arbeiter zweiter Klasse)으로 여겼다. 또한 건설보조공의 임금·근로조건은 열악했으며 고용상태도 불안정했다. 이에 따라 건설보조공노조의 재정력은 취약했고 조직률도 낮았다.

그러나 1900년 이후 지속되었던 경기호황의 시기에 미장이노조와 건설보조공노조는 주목할 만큼 조합원수를 확대하였고 내적 결속도 강화하였다. 이와 더불어 그들은 여러 차례의 파업을 통해 통합의 필요성을 인식하게 되었다. 1903년에 미장이노조, 목수노조, 건설보조공노조 등은 카르텔협정을 체결하였다. 협정은 임금투쟁과 파업, 조직확대, 선전활동에서 협력할 것과 지역조직간의 정규적인 회합을 규정한 것이었다.

한편 건설산업의 경우에도 철근콘크리트를 이용한 건설기법이 도입됨에 따라 미숙련, 반숙련노동자들의 고용이 점점 증가하였다. 또한 1900년 이후 건설분야에 급속하게 보급된 단체협약제도는 노조 집중화를 급속하게 촉진하였다. 1907년 현재 독일의 단체협약 가운데 약 50%가 건설분야의 협약이었다. 단체협약은 직종을 초월하여 실시되었기 때문에 각 노동조합은 공동의 요구안을 마련하지 않으면 안되었다. 이와 더불어 사용자들의 조직화도 노조의 집중화를 자극했다. 건설산업의 사용자들은

1899년 3월 베를린에서 건설산업사용자연맹(Deutsche Arbeitergeberbund für das Baugewerbe)을 구성하였고 이 단체에 속한 회원수는 1899년 2,850명에서 1909년 20,930명으로 크게 증가하였다.

이런 조건들은 노동조합들간의 통합을 촉진하였다. 결국 1911년에 미장이노조와 건설보조공노조가 통합함으로써 건설노동자연맹(Deutscher Bauarbeiterverband)이 설립되었다. 1912년에는 석고세공인노조가 건설노동자연맹에 결합했다. 건설산업의 경우 단일한 산업별 노동조합을 설립하고자 하는 희망은 단기간 내에 이루어지지 않는 않았다. 아스팔트공노조, 기와장이노조, 페인트공노조, 포석공노조 등은 상당 기간 동안 건설노동자연맹에 참여하지 않았다. 하지만 1913년 현재 건설노동자연맹은 건설분야의 자유노조계 조합원의 71.4%를 포괄함으로써 그 조합원수는 약 32만7천명에 이르렀다.

(4) 식료품분야

19세기말 빵제조공노조, 양조공노조, 제분공노조, 제과공노조 등 식료품분야의 노동조합들은 조합원수가 몇백명 정도였고 조직적으로 불안정한 상태였다. 식료품분야 노동조합 대표들은 할버슈타트대회에서 각 노조간의 협력계획을 논의했으나 구체적인 조치들이 뒤따라지는 않았다.

식료품분야 노동조합들간의 통합이 지체된 것은 노동자들간에 ‘계급적 배타심(Kastengeist)’이 강했고 그 처지가 상이했기 때문이었다. 양조공들은 주로 대기업체에서 일했고 빵제조공을 비롯한 대부분의 노동자들은 소규모 작업장에서 근무하였다. 제분공들은 전국적으로 산재되어 있었다. 이에 따라 양조공노조는 빵제조공과 제분공의 경우 경제투쟁을 수행하기 어렵다는 것을 통합 거부의 명분으로 내세웠다. 제분공노조는 빵제조공들이 마이스터(Meister)가 되기를 기대하고 있기 때문에 다른 노동자들과는 이해관계를 달리한다고 비판했다.

그러나 1901년 이후 8년간 빵제조업 분야에서는 대규모 공장의 수가 네 배 이상 증가하였고 이들은 생산분야를 제과분야까지 확대하였다. 빵

제조공과 제과공이 대기업에서 같이 일하게 됨에 따라 그들간 직무의 차이는 줄어들었고, 숙련노동자와 반숙련노동자들이 동일한 생산활동에 종사하게 되었다. 결국 빵제조공노조와 제과노조는 1907년 통합하여 빵·제과노조를 설립하였다.

1909년부터 시작되어 1910년 완료된 양조공노조와 제분공노조의 통합은 직무가 아니라, 사업장구조의 변화를 통해 이루어졌다. 먼저 양조업과 제분업분야에서 대규모 경영자가 기반을 넓혀 갔다. 동시에 양 영역에서 미숙련, 반숙련노동자들이 숙련노동자들을 대체하였다. 이런 변화에 따라 난관에 봉착한 두 노동조합이 포괄적인 노동조합을 설립하게 된 것이다.

(5) 광산, 섬유

광산노조와 섬유노조의 경우 상대적으로 용이하게 산별노조를 건설할 수 있었는데 이 경우 노동조합의 분산을 막은, 특별한 조건이 존재했다. 광산의 경우 노동상황이 특수했고 몇몇 지역에 집중되어 있었다. 섬유의 경우에는 대기업이 일반적이었고 기계화가 진전되어 있어서 미숙련·반숙련노동자들의 비중이 높았으며 직무 간의 차이나 수공업적인 전통이 별로 존재하지 않았다.

1892년 할버슈타트대회에 참가한 노동조합은 57개였으나 1914년 1차 세계대전이 발발할 즈음에는 46개의 조직이 있었다. 그리고 이러한 통계의 이면에는 근본적인 변화가 있었다. 할버슈타트대회에 참가했던 노동조합 가운데 반 이상이 1914년까지 해소되거나 다른 노동조합과 통합하였다. 또한 노동조합운동 내에서 개별 노동조합들의 상대적인 지위는 전체적으로 완전히 변화했다. 1차 세계대전 초기에 존재했던 46개 조직 가운데서 39개는 조직대상이 하나 혹은 몇 개의 직업범주로 제한되었다. 이 이외에 7개의 거대 조직들(금속, 건설, 운수, 공장, 목재, 섬유, 광산)이 있었다. 이 조직들의 조합원 수는 각각 10만 명이 넘었고 자유노조 조합원의 70%를 차지했다.

이 7개의 산업별 노동조합들은 독일 노동조합운동의 현대적인 추세를

드러냈다. 그들은 해당 산업 부문의 모든 노동자들에게 조직을 공개함으로써 숙련, 반숙련, 미숙련노동자들 사이의 차이를 줄였다. 또한 몇몇 직업별 노동조합들이 규약에 의해 금지했던 여성을 받아들였다. 제국 전체에 체계적인 사무소망을 가지고 있었고 그것을 통해 조합원을 모집하고, 조합원들의 권익을 보호할 수 있었다. 그들은 상근직원을 두었고 파트타임에 의지하지 않았다. 더욱이 장기적인 파업을 치를 만한 충분한 돈을 가지고 있었고 소규모 조합보다 자본가와의 투쟁을 치를 수 있는 준비가 잘되어 있었다(Schönhoven, 1985: 228-229).

[표 1-5] 자유노동조합의 가입조직 수와 조합원 수의 변화

연도	중앙연맹	조합원
1886	35	81,207
1888	40	89,706
1889	41	121,647
1890	58	301,200
1896	51	329,230
1900	58	680,427
1905	64	1,344,803
1910	53	2,017,298
1914	46	1,485,428
1917	48	1,089,288
1918	50	1,664,991
1919	52	5,479,073
1922	49	7,895,065
1924	41	4,618,353
1925	40	4,156,451
1928	35	4,653,586
1931	30	4,417,852
1932.4	29	4,743,585

자료: Bundesvorstand des FDGB(1985), *Geschichte des Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes*, Verlag Tribüne Berlin, p 43, p 60, p 109.

4) 바이마르공화국시기의 노동조합조직(1918-1932)

제1차 세계대전이 독일의 패배로 끝나자 그 동안 침체에 빠져 있던 독일 노동조합운동은 독일 내의 혁명적 열기에 바탕하여 단결권을 확보하고, 독일의 주요한 사회세력으로서 자신의 지위를 정립하였다.

1919년에 뉘른베르크에서 전후 처음으로 열린 제10차 자유노조 대회는 독일노동조합총연맹(Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund, ADGB)이라는 전국중앙조직을 설립했다. 독일노동조합연맹(DGB)의 전신이라 할 수 있는 ADGB는 조직, 재정, 활동에 관한 자율권을 가지고 있는 단위 노동조합들의 연맹체였다. 한편 이 시기에 독일 자유노조운동 내에는 ADGB 외에도 각각 사무직과 공무원을 대표하는 자유사무노동자총연맹(Allgemeinen Freien Angestelltenbund)과 독일공무원총연맹(Allgemeinen Deutschen Beamtenbundes)이 병렬적으로 존재하였고 이는 현재 독일 노동조합운동의 구조에도 반영되어 있다.

노동조합의 조직구조는 1919년 뉘른베르크대회에서 다시 주요한 쟁점이 되었다. 뉘른베르크대회는 타협을 통해 쟁점을 피하고자 했다. 대회는 산업별 연맹 뿐만 아니라 직종별 연맹도 승인했고 1기업 1노조 원리에 따라 설립된 노동조합들도 인정했다. 이후 산업별 노동조합의 옹호자들과 직종별 노동조합을 지지하는 사람들간에 치열한 논쟁이 벌어졌다. 하지만 노동조합들간의 조직관할권 분쟁이 늘어났고, 주요 산업이 집중화 되었으며, 기업측의 통일적인 행동이 강화됨에 따라 산업별 노동조합원리는 더욱 우세한 지위를 점하게 되었다. 결국 1922년 라이프치히대회에서 대다수 대표자들은 현재의 직종별 조직을 통합함으로써 통일적인 산업별 연맹을 설립한다는 데 찬성했다. 하지만 1기업 1노조 원리는 받아들여지지 않았다(Potthoff, 1987: 39-40).

이후 산업별 노동조합으로의 조직형태 변화는 느리기는 했지만 지속되었다. 취약한 소규모 노동조합들은 인근 부문의 대규모 조직과 결합하였고 각 노동조합들은 이런 식으로 산업별 노동조합에 가까워졌다. 한편 활동력이 있고 전문적인 노동자들을 조직하고 있는 소규모 연맹들은 자

립성을 계속 유지하였다.

이 시기에 조직구조와 관련한 중요한 변화는 공공부문에서 일어났다. 이전의 운수노동자연맹(Transportarbeiterverband)에서 발전한 교통연맹(Verkehrsverband)은 1930년에 지자체·국가노동자연맹(Gemeinde- und Staatsarbeiterverband), 원예노동자연맹(Gärtnerverbandes), 소방수연맹(Verbandes Feuerwehrmänner)과 통합하여 공기업노동자총연맹(Gesamtverband der Arbeitnehmer der Öffentlichen Betrieb)을 설립하였다(Potthoff, 1987: 40). 공기업노동자총연맹은 조합원이 70만명에 이르렀고 금속노동자연맹에 이어 두 번째의 규모를 가진 노동조합이었다.

노동조합들의 집중화가 지속적으로 추진됨에 따라 개별 조합의 숫자는 1919년 52개에서 24년에는 41개, 32년에는 29개로 줄어들었다. 한편 1931년에는 금속, 농업, 공장, 섬유, 건설, 광산, 철도, 목재, 공기업부문을 조직하고 있는 9개의 대규모 산업별 노동조합이 자유노동조합 조합원의 약 78%를 차지했다. 이것은 산업별 노동조합 원리가 대부분의 영역에서 관철되었다는 것을 드러낸다.

[표 1-6] 자유노조 10대 연맹의 조합원수, 1913~1932

(단위: 명)

	1913	1918	1920	1922	1924	1926	1929	1931	1932
금속	565,930	472,633	1,647,916	1,622,707	889,063	675,398	953,891	870,548	738,592
농업	19,077	9,923	695,695	555,864	147,650	141,778	167,444	138,717	131,286
공장	210,659	143,338	643,800	722,081	394,984	375,935	457,657	413,477	353,641
운수/교통	229,785	98,318	568,080	582,066	310,948	313,069	394,561	-	-
섬유	141,484	91,292	491,480	740,852	425,510	284,773	303,269	261,763	219,469
건설	326,631	89,346	470,749	546,042	362,482	339,159	478,550	433,019	350,991
광산	104,113	164,876	450,320	422,172	229,956	184,275	197,513	176,826	152,411
철도	-	57,016	428,174	442,082	202,689	210,568	248,552	222,480	189,800
목재	195,441	108,143	379,381	416,462	323,175	266,055	315,621	285,804	249,726
지자체/국가 공기업	52,996	47,003	288,274	282,995	187,205	207,917	270,008	-	-
								655,600	578,024

자료: Potthoff, 1987, pp. 352-353.

4. 독일 산업별 노동조합의 조직구조와 단체교섭

1) 산업별 노동조합체계의 확립

1933년에 집권한 나치는 노동조합을 파괴하고 이를 독일노동전선(Deutsche Arbeitsfront)으로 대체하였다. 노동전선은 노동자뿐만 아니라 자본가도 ‘평등한’ 구성원으로 하는 조직이고 그 설립목적은 “전 독일인의 국민공동체 내지 작업공동체의 형성”으로 규정한 데서 알 수 있듯이 노사간의 이해대립은 인정하지 않았으며 조직력에 근거하여 노동자의 계급적 이익을 옹호하는 것은 더더욱 아니었다. 노동전선은 나치당의 지도를 받는 나치당의 수족이었다. 노동전선의 책임자는 히틀러가 임명하는 나치당 조직부장이었으며 그 외의 임원은 조직부장이 임명했다(광민사, 1981: pp. 63-81).

노동전선은 어떠한 점에서도 노동조합이 아니었지만 모든 육체노동자와 사무직노동자들을 18개의 전국사업장그룹(Reichbetriebs gruppen)으로 묶고 있었는데, 그 조직영역은 전후 DGB 산하 산업별 노동조합이 취한 것과 유사했다(Markovits, 1986: 10).

제2차 세계대전이 나치의 패배로 마무리되자 독일 노동조합운동은 다시 확대·발전의 길에 들어섰다. 1945년 8월 북부독일을 점령하고 있던 영국이 새로 설립된 노동조합들을 독일노동자의 합법적인 대표로 인정했을 때, 이미 100만명의 노동자들이 조직되어 있었다. 영국지역의 경우 1946년 11월 170만이었던 조합원들은 1947년에는 210만명으로 늘어났다. 1948년 말경에는 약 500만명(베를린과 자르지역 제외)의 독일 노동자들이 조직되었다(Markovits, 1986: 63).

당시 노동조합활동가들은 바이마르시기의 쓰라린 패배의 경험, 곧 바이마르공화국 몰락과 나치 등장과정에서 얻은 교훈을 노동운동의 지도적인 원리로 인식하고 있었다. 대부분의 노동운동 지도자들은 망명생활의 경험을 가지고 있었고 나이와 이념적인 지향성도 유사했다. 주도적인 독일 노동조합 활동가들은 예외없이 1880년대에 태어났으며 사회민주당

(SPD)이나 독일노동조합총연맹(ADGB)에서 적극적으로 활동했고 전쟁 중에는 영국, 스위스, 미국, 스웨덴 등지에서 망명생활을 했다. 이들은 바이마르시기와는 다른, 새로운 노동운동을 건설하고자 했다.

망명지에서 돌아온 지도자들이 추구했던 것은 바이마르시기 노동자들의 치명적인 분열을 극복하기 위한 조직적 통일과 집중이었고 이를 위해 노동조합운동의 통일(Einheitsgewerkschaft), 1산업-1노조(Eine Industrie-eine Gewerkschaft), 1기업-1노조(Ein Betrieb-eine Gewerkschaft) 등 세 가지 조직원리를 관철하고자 했다.

하지만 그 구체적인 내용에 있어서는 노동운동가들간에 차이가 있었다. 스웨덴에서 돌아온 사람들은 지위, 임금, 직업, 산업, 지역에 상관없이 모든 노동자들을 포괄하는 일반노동조합(Allgemeine Gewerkschaft)을 설립하도록 동료들을 설득했다.

이 경우 일반노동조합이 민간부문이든 공공부문이든 사용자들과의 모든 교섭을 담당할 것이고, 산업별 분과가 어떻게 설치되든 간에 그것은 자율성이 없는, 일반노동조합의 보조적인 기구가 된다. 그리고 이러한 형태의 노동조합조직을 주장한 사람들은 분명히 분과가 적을 수록 노동자 계급에 유리하다고 생각했다. 한편 미국, 영국, 스위스에서 돌아온 사람들은 단체교섭권 같은 권한을 개별 조합이 행사하는, 더 분권화된 연맹 체계를 원했다. 하지만 1945년 후반에 지배적인 의견은 집중화된 일반노동조합을 설립하는 것이었다(Markovits, 1986: 65).

이 계획은 점령군에 의해 거부되었다. 영국과 미국은 집중화되어 있고 포괄적인 노동조합이, 특히 정치제도가 아직 확립되어 있지 않는 나라에서, 노동자들에게 너무 많은 권력을 집중시킬 것을 두려워했다. 더욱이 미국은 그러한 노동조합조직이 공산주의자들에 의해 장악될 수 있다는 점을 우려했다.

영국의 압력에 의해 독일 노동조합 지도자들은 결국 상급조직은 제한된 권한만을 가지고 단체교섭과 대중동원에 관한 사안은 개별 노동조합이 전권을 갖는 연맹구조를 택했다.³⁾ 미국은 이 계획을 몇 달 후에 승인

3) 헬가 그레빙에 따르면 일반노동조합을 만들려는, 초대 DGB 의장인 한스 비클

했고 1946년 초 영국과 미국 점령지역에서 산업별 노동조합이 탄생했다 (Markovits, 1986: 65).

[표 1-7] DGB의 가입조직(1994.12.31 현재)

노동조합	조합원수
금속산업노조(Industriegewerkschaft Metall)	2,995,783
공공·운수·교통노조(Gewerkschaft Öffentliche Dienste, Transport und Verkehr)	1,877,651
화학·제지·요업산업노조(Industriegewerkschaft Chemie, Papier, Keramik)	742,367
건설·석재·토양산업노조(Industriegewerkschaft Bau, Steine, Erden)	652,964
독일체신노조(Deutsche Postgewerkschaft)	546,906
상업·은행·보험노조(Handel, Banken, Versicherungen)	545,270
독일철도노조(Gewerkschaft der Eisenbahner)	423,163
광산 및 에너지산업노조(Industriegewerkschaft Bergbau und Energie)	390,000
식품·제과·집객노조(Gewerkschaft Nahrung-Genuß-Gaststätten)	336,239
교육·과학노조(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)	316,196
섬유·피복노조(Gewerkschaft Textil-Bekleidung)	234,240
언론매체산업노조(Industriegewerkschaft Medien)	215,155
경찰노조(Gewerkschaft der Polizei)	197,482
목재·합성수지노조(Gewerkschaft Holz und Kunststoff)	179,678
원예·농업·산림노조(Gewerkschaft Gartenbau, Land- und Forstwirtschaft)	90,281
피혁노조(Gewerkschaft Leder)	25,043
합계	9,768,373

자료 : DGB, 1995.

독일노동조합연맹(Deutscher Gewerkschaftsbund, DGB)은 이후 1949년 10월 12~14일 뮌헨에서 16개 산별노조들의 연맹체로 설립되었으며⁴⁾ 회원

리를 비롯한 지도자들의 시도는 점령군뿐만 아니라 루르 지역의 광산노조와 철강노조들의 반대에 부딪쳐 좌절되었다고 한다(Grebing, 1966: 356-57). 한편 독일노동조합연맹 산하의 연구기관인 경제사회연구소(WSI)의 볼프강 레허는 “초기에 몇몇 노동조합 대표자들이 선호했던 집중된 단일노조와 달리, 회원 조직으로서 자율적인 산업별 노동조합들을 가진 연맹조직을 채택한 결정은 내부민주주의라는 면에서 이점을 갖는 것으로 입증되었다”고 한다. 집중화된 구조에서 관료화의 위험성은 연맹의 경우보다 확실히 더욱 커진다는 것이다 (Lecher, 1994: 29).

- 4) 소련군 점령지역의 경우에는 1945년 6월 10일 소련 군정청 2호 명령에 의해 단결권이 인정되었고 1946년 2월에 독일자유노동조합연맹(Freien Deutschen Gewerkschaftsbundes)이 설립되었다.

조합수는 1995년 현재도 16개이다.⁵⁾

결국 독일 노동조합운동은 노동조합운동의 통일, 1산업-1노조, 1기업-1노조 등 세 가지 조직원리에 따라 노동조합운동을 재편하였다. 하지만 이 원칙들이 완전하게 관철된 것은 아니어서 DGB 이외에도 독일사무직 노동조합(Deutsche Angestellten Gewerkschaft), 독일공무원연맹(Deutscher Beamten Bund), 기독교노동조합연맹(Cristlicher Gewerkschaftsbund) 등의 연맹이 존재하고 있고, 산업과 기업마다 복수의 노조가 조직되어 있다. 물론 DGB의 1994년 말 현재 조합원수는 약9백80만명으로 전체 조합원의 약 85%를 차지하고 있기 때문에 이 세 가지 원칙이 근본적으로 허물어졌다고 보기는 어렵다.

2) 산별노조의 조직구조

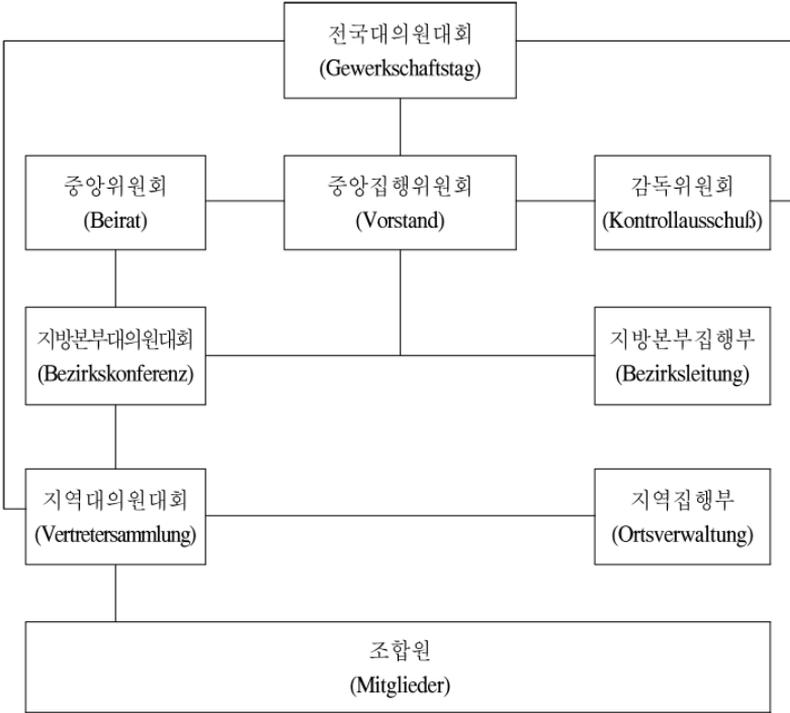
독일노동조합연맹과 개별 산업별 노조는 유사한 구조를 가지고 있다. DGB의 재정은 산하조직의 분담금에 의해 유지된다. 일반적으로 개별 조합원은 총소득의 약 1%를 조합비로 내며 각 노조는 조합비의 12%를 DGB에 낸다. DGB는 행정체계와 더불어 출판사(Bund-Verlag), 연구소(Wirtschaft- und Sozialwissenschaftlichen Instituts, WSI), 교육관 등을 운영하고 있다. 더불어 기업의 감독회에 노동자측 위원으로 참여하는 사람들의 봉급은 산업민주주의와 사업장조직 관련분야의 활동을 하는 한스뵉클러재단(Hans-Böckler-Stiftung)의 재정에 이용된다.

교육·과학노조(Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft)를 제외하고, DGB 산하노조는 특정 산업분야의 모든 조직 노동자들을 포괄하고 있다. 실례로 금속노동자를 대표하는 금속노조는 지방본부 차원에서 항공, 자동차, 금속제조, 전기, 전자산업을 포괄하는 단체협약을 체결한다. 더불어 노동조합은 철강과 비철금속산업을 대표하여 단체협약을 체결한다. DGB

5) 1978년에 경찰노조가 17번째 회원조직으로 결합하였으나, 1989년에 출판노조(IG Druck und Papier)가 예술노조(Gewerkschaft Kunst)가 통합하여 매체노조(IG Medien)를 결성함으로써 조직수는 다시 16개로 줄었다.

는 산업경계에 관해 노동조합 간에 분쟁이 일어날 경우 이를 해결할 책임을 갖고 있다.

[그림 1-1] 독일 금속노조의 조직구조



개별 노동조합의 최고기구는 총회이다. 총회에 참석하는 대의원들은 지역에서 선출되며 그 숫자는 해당 지역의 조합원수에 따라 결정된다. 노동조합 상근자가 대의원 가운데 상당수를 차지한다. 총회는 중앙집행위원을 선출하고 노동조합 정책의 가이드라인과 과제를 공식화한다. 하지만 개별 노동조합에서 실질적인 권한은 중앙집행위원회에 있다. 중앙집행위원회는 모든 하급조직을 지도하고 단체교섭을 하며 출판, 홍보활동, 교육 등을 담당한다.

단체교섭은 보통 독립적인 교섭위원회가 지방본부 차원에서 행하기 때문에 지방본부는 개별 노동조합에서 특히 중요한 지위를 차지한다. 교섭위원회는 보통 지역 집행부와 지방본부의 노동조합 상근자, 그리고 주

요 사업장의 종업원평의회원으로 구성된다. 대부분의 노동조합에서는 중앙 집행위원회가 지방본부 집행부를 임명한다. 몇몇 노동조합에서는 중앙집행위원회의 참여 없이 지역에서 선출된 대표들로 구성되어 있는 지방본부 대의원대회에서 지방본부 집행부가 직접 선출되기도 한다. 지방본부 지도부와 중앙집행위원회간에 갈등이 있는 경우에 중앙집행위원회의 입장이 우선한다.

조직의 기초 단위는 지역(Orts)이다. 여기에서 조합원들(또는 대표자나 대의원대회)이 지역 집행부를 선출한다. 지역 집행부는 노동조합 상급조직에 대해, 대외적으로 대표권을 행사하는 한편 중앙집행위원회의 지시에 복종해야 하고 이것을 조합원 사이에서 이행해야 한다. 그리고 지역 집행부는 지방본부 집행부에 의해 조정·통제된다. 지역 차원의 활동이 가능하도록 하기 위해 전체 조합비의 약 12~25% 정도가 지역조직에 배당된다.

볼프강 레허에 따르면 현재 독일 노동조합에서 민주주의의 문제는 1945년 직후와 비교하여 매우 실망스러운 상태를 드러내고 있다고 한다. 노동조합 활동에 참여하는 조합원의 숫자가 크게 줄어들었고 중앙기구와 상근자들의 영향력은 늘어났으며, 지역조직은 예를 들어 연방총회에 제안을 제출할 권한을 상실했고 선출된 상근자들의 재임기간은 길어졌다는 것이다(Lecher, 1994: 162). 물론 이것은 독일의 노동조합이 고도로 중앙집중화되어 있으며, 노동조합 간부들이 전문성을 높일 수 있는 여지도 많다는 사실을 확인해 주는 것에도 하지만 노동조합이 현장 조합원으로부터 멀어지고 있으며 관료주의적 경향이 나타날 가능성도 많다는 것을 드러낸다.

3) 독일 노동조합의 현장조직

독일의 경우 다른 나라와는 달리 공동결정제도에 의해 사업장에 노동조합 조직과는 구분되는 종업원평의회(Betriebsrat)가 설치되어 있으며 종업원평의회는 임금·근로조건, 복지, 인사·경영사항에 대한 공동결정권,

협의권을 가지고 있다. 종업원평의회법(Betriebsverfassungsgesetz)에 따르면 평의원은 명예직으로 보수를 받지 않으며 작업시간 중에 유급으로 업무를 수행할 수 있다. 종업원평의회 활동을 위해 연장근무를 한 경우에도 그에 대한 임금을 받을 수 있다. 그리고 사용자는 종업원평의회 활동에 필요한 비용을 부담하며, 종업원평의회 회의와 일상활동에 필요한 사무실, 사무원, 물질적 편의 등을 제공해야 한다. 법률로 정해진 평의원 수와 전임자 수는 [표 1-8]과 같다.

[표 1-8] 법정 평의원 수와 전임자 수

선거권이 있는 노동자 수	평의원 수	전임자 수
5-20	1	
21-50	3	
51-150	5	
151-300	7	
301-600	9	1
601-1,000	11	2
1,001-2,000	15	3
2,001-3,000	19	4
3,001-4,000	23	5
4,001-5,000	27	6
5,001-6,000	29	7
6,001-7,000	29	8
7,001-8,000	31	9
8,001-9,000	31	10
추가 인원	노동자 9,000명 이상인 경우 3,000명 당 2인이 추가됨.	9,001-10,000명의 경우 11인이며, 10,000명 이상인 경우 2,000명당 1인이 추가됨.

자료 : The Federal Minister of Labour and Social Affairs, 1991.

종업원평의회는 임금 및 작업조건에 관해서는 공동결정권을 갖고 있으나 인사·고용 관련사항에 관해서는 동의권 내지는 협의권을, 경영정

책과 관련된 사항의 경우에는 정보권 정도의 권리를 가지고 있다. 한편 종업원평의회는 평화의무, 비밀준수의무를 지켜야 하고 단체교섭권, 단체행동권도 부여되지 않는 노사협의기구이다.

독일에서 종업원평의회는 산별 차원의 임금협약에 기초하여 사업장 차원의 추가적인 임금교섭을 한다. 이에 따라 독일의 경우 노동자들의 기본적인 임금·근로조건은 금속노조와 사용자협회간의 단체교섭에 의해 규율되며 단체교섭의 구체적인 이행과 그 외의 복지관련 사항은 종업원평의회와 사용자간의 사업장협정에 의해 규제된다.

한편 사업장 내 노조조직으로는 현장위원(Vertrauensleute)들이 있는데 이들은 조합원 모집, 조합 자료 배포, 정보교환 등을 담당한다. 현장위원은 조합원 약 20명당 1인씩, 3년마다 선출된다. 그러나 종업원평의회와 현장위원 간에는 우선 상근역량에 있어서 큰 차이가 있으며 종업원평의회가 법률적으로 보장된 참가권을 가지고 있기 때문에 현장위원들의 활동은 제한적일 수밖에 없다.

[표 1-9] 종업원평의회 선거결과, 1978~90

		1978	1981	1984	1987	1990
실시 기관과 평의원 수	기관수(개)	33,294	36,307	35,343	34,807	33,012
	평의원수(명)	194,455	199,125	190,193	189,292	183,680
DGB의 비중	평의원(%)	38.6	63.2	63.9	65.4	69.3
	의장(%)	71.4	79.9	75.1	74.8	78.4
기타 노동조합의 비중	평의원(%)	18.1	13.5	10.7	7.1	5.6
	의장(%)	15.2	9.6	7.9	5.1	5.2
비조합원 비중	평의원(%)	23.3	23.3	25.4	27.5	25.2
	의장(%)	13.1	10.5	17.04	20.1	16.45
여성의 비중	평의원 수(%)	20	15	19	19	19
	의석(%)	13	6	11	9	11

자료: DGB(1990), Gewerkschaftsreport, Lecher(1994), p. 166에서 재인용.

독일 금속노조는 1952년 종업원대표법 제정 이후 종업원평의회가 현장의 노동조합활동을 약화시킬 것을 우려하여 현장위원 활동을 강화하기 위한 노력을 기울였다. 이에 따라 1960년대와 70년대에 걸쳐 현장위원수가 대폭 늘어났다. 하지만 현장위원보다는 종업원평의회가 사업장에서 주도적인 역할을 담당하는 것이 일반적이었다. 금속노조는 이후 종업원평의회를 적극적으로 활용하거나 그 힘을 강화하는 방향으로 정책을 전환하였으며 중앙집행위원회의 현장위원 활동지침도 현장위원의 역할을 종업원평의회를 지원하는 것으로 규정하고 있다(Streck, 1984: 27-31). 물론 종업원평의회 구성원의 대다수는 DGB 산하 조직의 조합원이며 종업원평의회는 어느 정도 노조 지부의 역할을 대신하고 있다.

최근 들어 독일의 경우에도 사용자들의 ‘유연화’ 요구가 강해지고 있고 이에 따라 종업원평의회 역할이 높아지고 있다. 예를 들어 노동시간 단축투쟁과정에서 금속노조는 노동시간 단축을 얻은 대신 사용자들이 요구하는 유연성 곧, 그 구체적인 이행을 종업원평의회와 사용자들간의 2차 교섭에 맡기는 것을 수용하였다. 또한 최근 들어 첨예한 사안이 되고 있는 작업장 차원의 합리화와 관련하여 종업원평의회가 제도적으로 보장된 참가권을 가지고 있기 때문에 종업원평의회 중요성은 더욱 부각되고 있다.

그러나 독일의 경우 ‘분권화’는 미국이나 영국처럼 전국교섭의 힘이 약화되거나 특정한 산업이나 사업장이 전국 차원의 규제에서 배제되는 것이 아니라 전국협약 자체에 유연성을 도입하고 사업장의 종업원평의회에 더 큰 권한을 부여하는 정도의, 부분적인 변화이다. “독일의 전국교섭 제도는 여전히 강력하고 중심적인 힘으로 작용하고 있다”(Thelen, 1991: 157-158).

물론 독일의 경우에도 사용자들은 ‘유연성’을 확보하고자 한다. 예를 들어 노동시간 단축과 관련하여 특히 중소기업들은 사용자단체 내에서 노조측에 더 이상 양보하는 것을 강력하게 반대했다. 금속산업사용자협회 내의 이런 압력이 전국교섭의 파멸로 귀결되지 않은 이유는 이들 기업들도 혼자보다는 단결하는 것이 유리하기 때문이다. 금속산업사용자협

회의 의장인 베르너 슈템페가 지적했듯이 “거대하고 강력한 금속노조와 맞서고 있는 상황에서 만일 우리가 금속노조와 개별협약을 맺으려고 한다면 상황은 더욱 악화된다”⁶⁾는 것이다.

결국 사용자측이 지속적인 통일성을 유지하는 이유는 노동조합의 지속적인 힘, 그리고 통일성과 관련을 가지고 있다. 예를 들어 노동시간 단축투쟁과정에서, 고용촉진법(AFG) 116조⁷⁾에 대해 저항하기 위한 파업에서 독일 노동조합은 여전히 노동자들을 위한 전국적인 요구를 결정하고 이 요구를 관철하기 위해 조합원들을 동원할 수 있다는 것을 입증했다. 또한 현재 독일 노동조합이 여러 가지 난관에 부딪쳐 있는 것은 사실이지만 다른 나라의 노동조합운동에 비해서는 상대적으로 안정적인 조직력을 유지하고 있다.

4) 독일 단체교섭구조의 특징

독일의 경우 단체교섭제도도 중앙집중적인 구조를 가지고 있다. 노동조합뿐만 아니라 사용자들의 조직률이 높고 조직에 대한 충실성이 높아 사용자단체도 다른 나라에 비해 집중적인 구조를 가지고 있기 때문이다. 독일 사용자단체는 세 가지로 나눌 수 있다.

먼저 경제정책과 해외무역에 관해 사용자들을 대표하는 것은 독일상

6) Kölner Stadt Anzeiger, 1987. 6. 12, Thelen(1991), p. 177에서 재인용.

7) 1986년 독일 정부는 고용촉진법 116조를 개정함으로써 파업권을 크게 제한하였다. 정부는 116조를 개정함으로써 이전의 파업에서 상당수를 차지했던 간접적 직장폐쇄(cold lockout)의 영향을 받는 노동자들에 대한 실업급부를 없앴다. 이 노동자들에게 국가 부조를 주지 않게 됨으로써 1984년 노동시간 단축을 위한 투쟁과정에서 효과가 입증된, 최소의 손실로 최대의 효과를 거두는(mini-max) 노조의 전략은 무력화되었다. 1984년에 노조는 몇 개의 부품공급 사업장을 집중 공략함으로써 전체 자동차산업을 무력화시키면서 파업지구의 노동자들에게만 파업지원금을 주면 되었다. 하지만 개정된 고용촉진법 116조는 간접적 직장폐쇄의 영향을 받는 노동자라 하더라도 그 지구의 요구가 파업지구와 같은 경우 더 이상 실업부조를 받을 수 없게 하였다. 이 조항에 대처할 수 있는 유일한 방법은 노동조합이 교섭지구마다 요구를 다르게 하는 것뿐이다. 이 조항은 노동조합의 장기적 전국 파업 수행에 제약을 가한 것이다.

공회의소연합(DIHT)이다. 다음으로 기술, 생산, 시장, 연구를 담당하는 독일공업연맹(BDI)이 있다. 임금과 노동시간, 그외의 노동조건에 관한 민간 부문 사용자들의 이해를 대표하는 것은 독일사용자단체총연맹(Bundesverband der Deutschen Arbeitgeberbände, BDA)이다. BDA도 DGB와 같이 단체교섭을 직접 담당하지는 않고 조정, 중재역할만을 한다. BDA는 사회정책과 노사관계 영역에서 정부, 공공기관, 국제조직에 대해 독일 사용자들을 대표한다. BDA는 사용자단체의 상급조직이고 BDI와 달리 제조업만을 조직하고 있는 것은 아니다. BDA는 공업, 수공업, 농업, 도소매, 수출, 은행, 보험, 수송 등 독일경제의 거의 모든 부분을 대표한다.

1994년 현재 BDA는 46개의 전국 부문조직과 12개 지역조직으로 구성되어 있다. 민간부문 사용자의 약 80%가 BDA에 가입되어 있는 것으로 추산된다. 산업별 조직은 단체협상에 대해 배타적인 권한을 가지고 있다. 철강산업사용자단체는 예외적으로 BDA 밖에서 활동한다.

대표적인 부문조직 가운데 하나인 금속산업사용자단체(Gesamtmetall)는 85년 현재 8,300개 회원사, 전체 기업의 약 55%를 포괄하고 있다. 이 회사들은 약 300만명을 고용하고 있고 이는 금속산업 노동자의 약 75%를 차지한다. 금속산업사용자단체와 같은 상급조직은 상당한 재정적인 자원을 가지고 있고 파업의 타켓이 되는 회원사를 지원하기 위해 파업기금을 설치한다. 금속산업사용자단체는 자동차, 기계공구, 전기산업 등 모든 영역을 포괄하고 있고 400만 노동자들을 대상으로 단체교섭을 담당할 뿐 아니라 노사간의 다양한 이해관계를 조정해야 한다(Jacobi, 1992: 237-38).

독일의 경우 산업별 단체교섭이 일반화되어 있고 폴크스바겐과 같이 금속노조와 개별 사용자가 대각선교섭을 통해 단체협약을 체결하는 경우도 있으나 이는 오히려 예외적인 경우에 속한다. 독일에서 기업별 협약은 단지 노동력의 6%만을 포괄한다. 그리고 독일의 경우 단체협약의 범위는 조합원 수와 직접 연계되어 있지는 않다. 현재 약 3만개의 유효 협약이 전체 종업원 중에 약 90%를 포괄하는데 이는 조합원수의 약 세 배이다(Lecher, 1994: 22-24).

독일의 노동조합은 스웨덴의 연대임금정책과 같은 평등주의적 임금정

책을 채택하고 있지는 않지만 산업별 협약은 정부의 규제와 같이 임금·근로조건을 높은 수준으로 표준화하는 데 기여한다. 대부분의 경우 부문별 단체협약은 지방본부 수준에서 체결되지만 양측의 전국조직이 이를 지도한다. 보통 바덴-뷔르템베르크지방의 엔지니어산업 협약이 다른 지역의 모델이 되고 모든 다른 산업에 영향을 미친다. 이것이 독일식 패턴 교섭이다. 보통 엔지니어산업 협약의 1% 이내에서 임금인상이 결정된다(Jacobi, 1992: 247-48). 독일의 집중적인 단체교섭제도는 조직과 교섭의 집중성이 임금·근로조건을 격차를 해소하는 데 기여한다는 것을 보여준다.

구체적인 단체교섭의 과정은 노동조합마다 다르다. 예를 들어 금속노조의 경우 개별 교섭지구에서 단체교섭을 벌이고 해당 교섭지구에서 적용되는 단체협약을 체결한다. 그러나 화학노조의 경우에는 총괄단체협약은 산업별 차원에서 체결하며, 임금협약은 금속노조와 같이 지방본부 차원에서 체결한다. 건설노조의 경우에는 총괄단체협약은 직종별로 체결되며, 임금협약은 산업별 차원에서 기본 임금을 정해진 후 각 지방본부에서 체결된다. 그리고 금속노조의 경우 파업을 하기 위해서는 조합원 75% 이상의 찬성이 필요하다는 것을 규약에 정하고 있지만 화학노조나 건설노조는 그러한 규정을 두고 있지 않으며 파업 찬반투표나 파업 종결을 위한 인준투표가 필요하지 않다. 노동쟁의에 관한 사항은 중앙집행위원회에 재량에 맡겨진다(Markovits, 1986: 280; 333-34).

5. 조직현대화 논의

독일 노동조합의 조직현대화 논의의 직접적인 계기는 조합원 축소에 따라 재정적 압박이 심해지고 산업구조 변화에 따라 산별노조들간에 조직관할권 분쟁⁸⁾이 늘어나고 있는 데 있다. 이는 논의의 핵심 주제가 ‘효

8) 독일의 경우 산업구조의 변화로 전통적인 산업구조에 근거하여 형성된 산별노조들 사이에서 관할권 분쟁이 초래되고 있다. 예를 들어 정보통신산업

을'과 '통합'으로 집약되는 데서 잘 드러난다.

하지만 이런 논의의 배경에는 현재 독일 노동조합운동이 처한 어려움이 깔려있다. 특히 체제 경쟁의 종식과 독일 통일 이후 독일의 노동조합운동은 여러 가지 난관에 봉착하고 있다. 범지구적인 시장 경쟁이 격화되고 있으며, 노동비용 절감과 사회보장 축소를 목표로 하는 정부의 보수적인 정책도 강화되고 있다. 또한 구조적인 실업은 노동조합 조직력 약화를 초래하고 있을 뿐 아니라, 노동조합운동이 방어적인 태도를 취하도록 강제하고 있다. 이에 따라 독일 노동조합은 정치·사회적 영역뿐만 아니라 전통적으로 강력한 영향력을 발휘하던 단체협약과 공동결정의 영역에 있어서도 노동자들의 이해를 대변하는 능력을 잃어가고 있다.

[표 1-10] 독일의 실업

(단위: 명, %)

		실업자수	실업률
구서독지역	1991	1,689,365	6.3
	1992	1,808,310	6.6
	1993	2,270,349	8.2
	1994	2,555,967	9.2
구동독지역	1991	912,838	10.3
	1992	1,170,261	14.8
	1993	1,148,792	15.8
	1994	1,142,090	16.0

주: 1) 실업률은 피용자 중 실업자의 비율.

자료: Statistisches Bundesamt(1995), *Statistisches Jahrbuch*.

의 경우 조직관할권을 분명히 하기가 쉽지 않다. 한편 독일에서도 민영화가 추진되고 있어서 민영화된 사업장의 조직관할권도 분쟁의 소지를 안고 있다. 산업구조 변화와 관련하여 또 한 가지 중요한 점은 사양산업의 경우 고용축소로 조직유지가 힘들어진다는 것이다. 예를 들어 스웨덴의 광산노조가 금속노조와 통합하고, 독일의 광산노조가 화학노조와 통합하기로 결정한 데는 이런 조건변화가 자리잡고 있다.

[표 1-11] 노동조합 조합원수 추이

(단위: 명)

	1992	1993	1994
DGB	11,015,612	10,290,152	9,768,373
DBB	1,095,399	1,078,794	1,089,213
DAG	578,352	527,888	520,709
CGB	315,550	310,677	306,481
전체	13,004,913	12,207,511	11,684,776

자료: [표 1-10]과 같음.

독일 노동조합의 개혁논의는 이런 조건에서 노동조합운동의 두 축인 강령과 조직을 정치·경제·사회적 변화에 걸맞게 ‘현대화’하기 위한 것으로, 노동조합운동의 내용과 틀을 재규정하는 역사적인 작업이라고 할 수 있다. 이와 관련하여 독일 노동조합들은 94년 독일노동조합연맹 총회에서 그간의 논의를 일단 정리한 데 이어 96년 11월 드레스덴의 독일노동조합연맹 총회에서 강령개혁과 조직현대화에 관한 결론을 내릴 예정이다.⁹⁾

현재 독일 노동조합에서 조직구조와 관련하여 주요하게 제기되는 것은 효율성과 활동력을 강화하기 위해 개별 노조들을 통합하거나 노조들 간에 협력을 강화하는 문제, 독일노동조합연맹의 역할을 재규정하는 문제, 그 외에 상근자 수의 축소를 비롯한 조직운영과 관련된 문제 등이다. 여기에서 각 노동조합 간에 입장 차이가 드러나고 있다.

특히 조직통합문제는 조직현대화 논의에서 가장 중요한 지위를 차지하고 있으며 실제 노동조합들은 통합과 협력의 방향으로 나아가고 있다. 화학·제지·요업산업노조, 광산 및 에너지산업노조, 피혁노조 등은 97년부터 통합할 예정이고 건설·석재·토양산업노조, 원예·농업·산림노조도 통합 논의를 진행하고 있다. 그리고 통합을 원하지 않는 상업·은행

9) 독일 노동조합의 개혁논의에서 강령개혁과 조직현대화 문제는 서로 긴밀하게 연계되어 있는 문제이다. 하지만 여기에서는 조직현대화, 특히 조직구조에 관한 논의에 한정하고자 한다.

· 보험노조, 언론매체노조, 식품·제과·접객노조, 섬유·의류노조, 목재·합성수지노조의 경우는 공동사업을 진행하고 있다. 이 과정에서 각 조직들은 각자의 처지에 따라 다양한 조직계획을 세우고 있으며 여기에서 제기되는 쟁점을 한 마디로 요약하면 노동조합들간의 통합을 통해 개별 산업별 노동조합을 강화할 것인가 아니면 독일노동조합연맹을 강화할 것인가 하는 점이다.

먼저 노동조합들간의 통합을 주장하는 노동조합들은 주로 대규모 노동조합인 금속노조, 화학노조 등이다.

금속노조 위원장 클라우스 츠빅켈에 따르면 극적인 구조변화에 직면하여 노조활동과 노조조직은 보호·형성기능을 상실했으며, 이에 따라 노조의 결집과 연맹 강화가 필수적으로 요구된다고 한다(Zwickel, 1993: 726). 또한 그는 “회원조합을 강화하지 않고서는 연맹이 결코 강화되지 않는다. 또한 회원조합이 강화되기 위해서는 충분한 수의 조합원을 확보해야 하고 재정력을 가지는 것이 필요하다. 그러나 모든 노조들이 필요한 만큼의 독자적인 투쟁력과 실행력을 가지고 있는지를 검토해 보아야 한다. 이런 관점에서 노조간 통합과 협력은 환영받아야 하고 미래에는 더욱 확대되어야 한다. 연맹의 기초는 강력하고 독자적인 통일적 노동조합”(Zwickel, 1993: 731)이라고 하면서 조직현대화가 통합과 협력을 목표로 한다는 것을 강조한다. 화학·제지·세라믹노조 위원장 헤르만 라페는 “조직규모는 효과적인 이해대변을 위한 전제”(Rappe, 1992: 13)라고 이러한 견해를 좀더 분명하게 표명한다.

또한 츠빅켈은 연맹과 개별 노조의 관계와 관련하여 업무가 분명히 구분되어야 한다고 주장한다. 개별 노조는 특히 사업장, 기업, 공공기관에서, 조합원의 이해와 관련된 일에 집중해야 하며 연맹은 조합원들의 이해를 결합시키고 의회·정부·정당에 대해, 사회제도와 사회운동에 대해 노동자의 입장을 대변하는 역할을 담당해야 한다는 것이다(Zwickel, 1993: 731-732).

한편 상업·은행·보험노조, 언론매체노조, 식품·제과·접객노조, 섬유·의류노조, 목재·합성수지노조 등은 통합 대신에 노조간 협력을 강

화해야 한다고 주장한다.

식품·제과·접객노조 위원장 프란츠 요세프 뮐렌베르크는 조직통합의 효과가 과대평가되어서는 안된다고 “식품·제과·접객노조는 통합의 이해득실을 폭넓게 경험해 왔다. 그간의 경험은 우리에게 노조의 크기가 자동적으로 그에 상응하는 대응력을 보장하는 것은 아니라는 것을 가르친다. 다양한 전통과 취향을 가진 노조들간의 통합은 마찰을 가져오고 조직의 강화가 아니라 오히려 약화를 초래한다.”면서 독립성을 유지할 의사를 분명히 밝힌다(Möllenberg, 1993: 743).

언론매체노조 위원장 데틀레프 헨체는 소규모 조직을 이상적으로 여기는 것은 경계해야 하지만 많은 노동자들이 자신의 노동과 직업에 대해 정체성을 가지고 있고 다양한 요구를 가지고 있음을 고려할 때, 대규모 조직의 경우 노동자들이 분권화된 직업그룹이나 전문그룹으로 조직되지 않는 한 그들과 가까이하기는 힘들다면서 조직관할권 분쟁을 벗어나는 가장 용이한 길은 협력작업에 있다고 주장한다(Hensche, 1995: 70).

조직통합에 대해 부정적인 견해를 표명하는 노조들은 연맹의 역할을 더욱 강화할 것을 주장한다. 식품·제과·접객노조 위원장 프란츠 요세프 뮐렌베르크는 다음과 같이 말한다. “연맹의 법률구제활동은 개별 조합의 조합원들에게 노조가 중요한 ‘방어력’이라는 사실을 경험할 기회를 제공한다. …… 연맹 사무국은 아직 조합원이 아닌 사람들이 노조를 접촉하는 지점이다. 연맹 지방본부(Kreis)의 선전활동은 사람들에게 연맹을 ‘노조’로 자리잡게 한다. 예를 들어 많은 비조합원들이 주소를 알고 있는 조합이 없기 때문에 연맹에 문의를 한다. 따라서 연맹의 ‘첫 번째 출발점’으로서의 기능은 대리할 수 있는 것이 아니다. …… 특히 많은 노동자들이 종업원평의회나 사업장 내 노조조직이 없는 소기업, 영세기업에서 일하고 있다. 바로 그들을 위해 장래에 연맹은 ‘노조’로서의 역할을 더욱 구체화해야 한다. 또한 상급조직으로서 연맹에 대해 느끼는 조합원들의 정체감(DGB-Bewußtsein)은 조합원들의 사업장 변화에 관계없이 조직을 유지하는 데 중요하다.”(Möllenberg, 1993: 744-746).

그는 더 나아가 노동자들의 전체적인 이해의 대변을 위해 연맹의 역

활이 강화되어야 함을 역설한다. 개별 노동조합은 필연적으로 사업장 차원의 문제에 집중하게 되며 지방과 국가 수준에서 전체 노동자들의 이해를 대변하는 일은 연맹의 과제라는 것이다. 그는 조세정책과 더불어 교통정책, 주택정책, 사회보장과 사회정책, 보건정책, 노동보호와 노동법, 직업교육, 언론정책 등 생활수준과 생활의 질에 큰 영향을 미치는 많은 문제들을 해결하기 위해서는 강력한 연맹의 역할이 필요하다고 한다 (Möllenberg, 1993: 746-747).

언론매체노조 위원장 데틀레프 헨체에 따르면 2차 세계대전 이후 강력한 중앙조직을 세우고자 한 노조 설립자들의 계획은 실패했으나, 연맹은 지금보다 더 강한 권한을 가지고 있었다고 한다. 그리고 당시에는 ‘사회적 시장경제’가 급속히 성장함에 따라 단체협약과 그 성과가 갖는 의의가 컸지만, 연맹과 노조간의 업무분담과 관련한 조건은 근본적으로 변화하여 지금은 다시 개별 노동조합의 활동으로는 해결할 수 없는 문제들에 부닥쳤다는 것이다. 그는 현재 국가의 적극적인 고용정책, 주거 보장, 환경 친화적인 교통정책과 에너지정책 등이 노동자들의 생활과 직접적인 연계를 가지고 있고 따라서 연맹의 역할이 더욱 강화되어야 한다고 주장한다(Hensche, 1995: 71).

결국 독일 노동조합의 조직구조에 관한 논의는 자율적인 개별 노동조합들의 결집체로서의 연맹이라는 조직형식과 오스트리아노동조합연맹 (Österreichischer Gewerkschaftsbund, ÖGB) 같은 방식의 통일적 노조원리 사이의 대립이라고 할 수 있다. 독일노동조합연맹의 역할 강화를 주장하는 노조들이 근거로 삼고 있는 오스트리아노동조합연맹은 집중적인 조직구조를 가지고 있다.

오스트리아노동조합연맹의 규약에 따르면 연맹은 노조 재정에 대한 통제권을 가지고 있다. 조합비는 각 노조에 의해 수거되어 연맹에 집중되고 16%만이 개별 노조에 배당된다. 또한 연맹이 상근 직원에 대한 인사권을 가지고 있어서 개별 노조의 상근 직원을 임명한다. 단체협약의 경우에는 개별 노조들이 일정한 자율성을 갖고 있지만 협상과정은 개별 노조 지도부와 연맹 간부들간의 비공식적인 논의를 통해 조정되고 연맹

은 모든 노동력을 대상으로 하는 ‘일반’단체협약을 체결한다. 그리고 개별 노조는 분과 정도의 지위를 가지고 있어서 연맹이 단체협약 체결권을 갖는다. 한편 오스트리아노동조합연맹은 정당, 특히 사회민주당과 긴밀한 연계를 가지고 있다. 정치활동은 거의 공식적으로 인정되며 연맹 수입의 약 1%가 여기에 배당된다(Traxler, 1992: 277-281).

조직현대화 논의를 둘러싼 각 노조의 주장은 자신들의 처지를 반영하고 있다. 대규모 노동조합들의 경우 일정한 재정과 조직력을 확보하고 있어서 자신의 권한을 상부로 이양하지 않으려는 입장을 취하고 있다. 반면 소규모 노동조합들은 다른 전통과 활동경향을 가진 대규모 노조에 흡수되는 것을 의미할 수도 있는 통합보다는 연맹의 역할 강화를 주장하고 있는 것이다.

하지만 이 두 입장 다 일정한 약점을 가지고 있는 것으로 판단된다. 조직간의 통합을 주장하는 입장이 일단 다수의 의견을 차지하고 있고 이는 94년 독일노동조합연맹의 결의에도 반영되어 있다. 그리고 조직통합이 재정과 인력의 집중을 통해 노동조합의 힘을 강화하고 활동의 효율성을 보장하는 것도 분명하다. 하지만 이 견해는 조합민주주의나 조합원들을 노동조합활동에 적극 끌어 들이는 문제에 대해서는 깊은 고민을 담고 있지는 않은 것으로 보인다.

한편 연맹의 역할 강화를 주장하는 노동조합들은 조직통합 대신에 연맹이 개별 노동조합의 역할까지를 담당할 것을 주장하고 있는데 이는 “규모가 곧 역량강화를 보장하지는 않는다”는 자신들의 주장과 모순된다. 또한 노동조합 연맹의 사회·정치적 활동을 강화해야 한다고 하면서 노동조합연맹에 사실상 정당의 역할을 부여하고 있는 듯한 점도 지적될 수 있는데 이에 대해서는 분명한 해명이 없다.

6. 맺음말

우리나라 노동조합운동이 산업별 노동조합 건설을 추진하는 데서 상

대적으로 앞선 경험을 가지고 있는 독일 노동조합의 산업별 노동조합 확립과정은 중요한 의의를 가지고 있다. 물론 다른 나라의 경험은 역사·사회·정치·경제적 조건이 서로 다르기 때문에 그 수용에 있어서 신중을 기하지 않으면 안된다. 이런 입장에서 독일 산업별 노동조합의 발전 과정에서 확인할 수 있는 몇 가지 점들을 정리해 보고자 한다.

1) 집중적인 산업별 노동조합조직을 확립할 수 있었던 요인

우선 독일의 경우 다른 나라에 비해 산업화와 독점의 진전이 빨랐으며 더욱 집중적이었던 것이 노동조합 조직을 집중되게 하는 배경이 되었다고 할 수 있다.

독점자본이 형성됨으로써 사용자들의 정치·경제적인 힘이 커졌고, 급속한 기술 발전을 통한 노동과정 변화에 따라 미숙련노동력의 비중이 늘어났으며, 시장이 전국, 나아가서는 국제적인 차원으로 확대되었다. 이에 따라 노동시장 공급을 통제함으로써 노동자들의 경제적 이익을 증진시키는 것을 목표로 하는 지역 차원 직업별 노동조합의 대응력은 한계에 부딪칠 수밖에 없었으며, 노동자들은 전국적인 규모의 산업별 노동조합과 전국중앙조직을 설립하기 위해 분투하였다. 독일의 경우 이러한 과정이 다른 나라에 비해 더욱 압축적이고 더욱 집중화되는 방식으로 나타났고 따라서 노동조합도 조직을 고도로 중앙집중화함으로써 이에 대응하고자 하였다. 이와 관련하여 급속한 산업화와 독점 형성에 따라 직업별 노동조합이 뿌리를 내리기 전에 산업별 노동조합운동이 전개되었던 점도 집중적인 조직구조를 세우는 데 유리한 조건이 되었다고 할 수 있다.

독일 노동조합조직이 집중화되는 과정에는 이러한 객관적인 요인뿐만 아니라 노동운동의 전통과 역사적 경험도 작용하였다. 독일의 노동조합운동, 특히 금속산업의 경우에는 초기부터 직업을 초월한 연대의 전통이 강력하게 존재하였다. 당시 강력한 노동자정당인 사민당이 설립되어 있었고 노동조합 활동가들 가운데 대다수가 사민당의 당원이었다는 점이 여기에 일정한 영향을 미쳤다고 할 수 있다. 또한 노동조합 지도자들은

노동조합운동의 분열로 나치의 등장을 막아내지 못하고 노동운동과 민주주의가 말살되는 뼈저린 경험을 하였고, 이것이 이후 정연한 산업별 조직체계를 확립하는 데 큰 영향을 미쳤다.

2) 노조조직형태와 사회·경제적 성과의 관계

일단 산업별 노동조합 조직형태가 우월한 조직형태라는 점을 확인할 수 있다. 현재 독일의 높은 수준의 임금·근로조건, 공동결정권, 사회복지제도 등은 강력한 산업별 노동조합운동의 성과라고 할 수 있다. 물론 여기에는 다양한 요인들, 예를 들어 정치·사회·경제적 특성을 비롯한 객관적 조건뿐만 아니라 주체적인 면에서도 노동자정당의 존재와 그 영향력 등이 영향을 미친다. 또한 노동조합운동 차원에서는 조직형태 뿐만 아니라 조직률, 지도력과 이념 등 다양한 요인들이 노동조합의 조직력을 규정한다. 따라서 노동조합의 집중도와 그 활동성과를 곧바로 등치시킬 수는 없다.

하지만 만일 독일 노동조합이 산업별 노동조합운동을 활발하게 펼치지 않고 직업별 노동조합형태를 유지했다고 한다면 아마 자본측의 공격 앞에 무너지고 말았을 것이다. 그리고 세계경제에서 유사한 지위를 차지하고 있는 일본의 기업별 노동조합의 무력성과 비교한다면 독일 산업별 노동조합이 갖는 우월성은 더욱 분명하다고 할 수 있다.

3) 노동시장 분단이 노동조합 조직형태 발전에 미치는 영향

우리나라의 노동시장은 기업별로 분단되어 있다. 이는 산업별 노동조합으로의 전환에 부정적인 영향을 미칠 것이다. 그러나 독일에서도 숙련노동자와 미숙련노동자의 임금·근로조건 격차가 존재하였고 이는 산업별 노동조합운동을 가로막은 요인 가운데 하나였다. 그리고 조합비의 차이, 부조제도의 존재 유무와 그 수준의 차이 등 노동조합의 활동내용과 방식의 차이도 장애요인으로 작용하였다. 지역별 임금격차가 지역주의를

고무하기도 하였다.

물론 직업별, 성별 노동시장 분단과 기업별 노동시장 분단은 노동조합 조직형태 발전에 서로 다른 영향을 미칠 수 있고 이는 엄밀히 검토되어야 할 문제이지만 일단 독일 노동조합의 경우에도 유사한 문제를 안고 있었다고 할 수는 있다. 여기에서 우리는 노동시장 분단의 해소가 노동조합 조직형태 발전의 전제라고 할 수는 없다는 잠정적인 결론을 얻을 수 있다. 물론 이 문제가 이후 산업별 노동조합운동을 진전시키는 데 주요한 관건이라는 점은 부정할 수 없을 것이다.

한편 독일 노동조합은 산업별 체계를 확립하고 전국 차원에서 임금·근로조건을 규제함으로써 노동시장이 분단되는 것을 막는 데 일정한 성과를 거두었다. 이것은 곧 단체교섭과 노동조합 조직을 집중하는 것이 노동시장 분단을 해소하기 위한 유력한 방안이라는 사실을 확인해 준다.

4) 서구 노동조합의 분권화추세와 노동조합 조직형태

최근 일부 사람들은 서구에서 단체교섭이 분권화되고 있다는 것을 근거로 하여 기업별 노동조합체계의 우월성, 필연성을 주장한다. 그러나 이런 주장은 비교할 수 없을 정도로 집중되어 있는 조직형태, 노사관계체도를 갖고 있는 사회의 경험을 우리나라에 무비판적으로 적용하려 하고 있을 뿐만 아니라 사실 인식에 있어서도 일정한 결함을 갖고 있다. 독일의 경우에도 종업원평의회 비중이 과거에 비해 더욱 커지고 있는 것은 사실이지만 독일의 노사관계체계가 기업별 수준으로 낮춰지고 있다든지 전국교섭제도가 무너지고 있다고는 할 수는 없다.

이것은 현재까지 독일 노동조합이 강한 힘을 갖고 있기 때문이고, 사회·제도적으로 확립된 노사관계 틀이 쉽게 변화하지는 않기 때문이기도 하다. 이것은 단체교섭 분권화가 상대적으로 진전되어 있는 미국이나 영국과 독일이 구별되는 점이다. 결국 노동조합이 어떤 조직형식과 내용을 가지고 있고, 노사관계제도가 어떠한가에 따라 단체교섭 분권화도 상당히 다르게 나타난다는 것을 드러낸다.

한편 알트만의 견해에 따르면 현재 자본측의 합리화전략은 기업 차원을 넘어서서 기업간의 관계를 통해, 그리고 국제적인 수준에서 진행되며, 이런 조건에서 기업 단위의 조직인 종업원평의회역의 역할은 제한적일 수밖에 없다. 따라서 그는 종업원평의회역의 역할이 높아지고 있다는 것은 사태를 잘못 파악하고 있는 것이며 노동조합의 역할이 더욱 중요해진다고 주장한다(Altmann, 1992). 물론 알트만의 견해는 사실인식보다는 노동운동의 전략 차원의 문제제기이지만 이런 입장은 한국 노동조합운동에도 유의미한 것이라고 판단된다.

5) 노사관계 시스템의 중앙화

산업별 노동조합으로의 조직형태 전환과 관련하여 제기되는 문제 가운데 하나는 우리나라의 경우 사용자단체가 거의 없어 산업별 노동조합이 설립되더라도 단체교섭을 할 대상이 없다는 점이다. 이와 관련하여 독일의 경험을 살펴보면, 독일의 경우 사용자단체 성립과정은 노동조합 조직의 확대·집중 과정과 맞물려 있다. 물론 여기에서 사용자단체가 단순히 노동조합에 대해 사용자들의 이익을 대표하는 기능만을 하는 것은 아니기 때문에 사용자단체의 이런 기능이 언제, 어떻게 생겼는지를 면밀하게 분석하는 것이 필요한 것은 사실이다.

하지만 일단 독일에서 사용자단체의 결성시기가 노동조합 조직의 확대·집중 과정과 일치한다는 점, 최근까지 독일에서 전국 교섭체도가 흔들리지 않는 주요한 요인 가운데 하나가 노동조합이 다수 조합원들을 포괄하는 강력한 조직으로 남아있기 때문이라는 점 등을 통해 노동조합 조직형태 변화가 사용자단체의 형성에 일정한 영향을 미친다는 것은 확인할 수 있다. 예를 들어 일개 사용자, 특히 중소기업의 사용자가 수십만, 수백만 조합원을 포괄하고 있는 강력한 노동조합과 일대일로 교섭하려고 하지는 않을 것이라는 점은 분명하다. 곧 한국에서도 노동조합의 조직형태 전환은 사용자단체의 형성, 노사관계시스템의 중앙화를 촉진할 것이라고 할 수 있다.

6) 산별노조 건설 경로와 관련한 문제

독일의 경우 활동력을 강화하고 산업구조 변화에 적응하기 위해 노동조합조직의 통합을 추진하고 있다. 우리의 경우 객관적인 조건만 놓고 본다면 경제가 독점화되어 있고, 산업구조 변화에 따라 일부 산업이 쇠퇴하고 있으며 기업전략 변화에 따라 직무의 특성도 변화하고 있다. 그리고 노동조합 활동의 효율성이라는 측면을 고려한다면 될 수 있으면 노동조합 조직의 규모를 확대하는 것이 유리할 수 있다. 이런 점에서 한국 노동조합 조직형태 발전의 목표는 대산별노조라 할 수 있다.

하지만 주체적인 조건을 고려하지 않으면 안된다. 사실 독일의 경우 산업별 노동조합운동은 오랜 동안의 직종별 노동조합, 지역조직들을 통합의 산물이었고, 그 과정은 점진적이며 노동조합들의 자발적인 선택을 통한 것이었다. 노동조합운동 초기부터 기업 차원을 뛰어넘는 연대의 전통을 가진 독일 노동조합운동이 그러했을진대 오랜 기업별 노동조합운동의 전통을 가지고 있는 우리나라 노동조합운동이 산업별 노동조합을 현실화하는 일이 얼마나 험난하고 지난한 과정을 요구할 것인지는 미루어 짐작할 수 있다. 더욱이 기업 규모간 임금격차가 확대되고 있고 조직간의 조직력이 현격한 차이를 보이고 있는 조건에서는 더욱 그러하다.

독일 노동조합의 조직발전과정은 대부분의 경우 지역적 직업별 노조에서 전국 직종별 노조로, 그리고 산업별 노조로 발전해왔다. 금속산업의 경우에는 전국 직종별 노조 단계가 생략된 것으로 파악할 수 있다. 우리나라의 경우 이것을 도식적으로 수용할 수는 없겠지만 일단 어떤 형식이든 기업별 틀을 극복하는 것이 일차적인 과제가 되며 이후 통합과정을 거칠 것이라는 점은 예상할 수 있다. 그 구체적인 방식은 산업의 특성, 노동조합의 주체역량 등이 복합적으로 작용하여 다양한 양상으로 나타날 것이다.

참고문헌

- 강수돌(1995), 「독일 금속노조의 역사적 발전과 현재적 도전」, 『동향과 전망』 여름호.
- 광민사 편집부 편역(1981), 『독일노동운동사』, 광민사.
- 김수진(1995), 「독일 노동조합의 조직재편과정」, 『노동사회연구 제2호』, 한국노동사회연구소.
- 박규정(1990), 「독일 자유노조의 집중화운동, 1890~1914」, 『경희사학』 제 16·17 합본호, 경희대학교 사학회.
- 박정평(1993), 『바이마르 공화국의 자유노조 연구』, 백산문화.
- 이광택(1995), 「독일의 단체교섭제도」, 『독일 산별노조의 특성과 단체교섭제도』, 프리드리히에베르트재단·산업사회연구소.
- 이승협(1996), 「변화하는 노사관계와 독일노동조합총연맹(DGB)의 진로」, 『현장에서 미래로』 3월호.
- 이혜영(1996), 「독일의 노사관계: 개혁의 과제와 전망 - 지구화(Globalisierung) 문제를 중심으로」, 『노동조합체제와 노사관계 발전방향: 한·독 노사관계 비교를 중심으로』, 한국노동연구원 토론회 자료.
- 한국노동연구원(1994), 『해외노동시리즈: 독일』.
- 황덕순(1990), 「산별노조 성립에 관한 일 연구: 미국의 사례를 중심으로」, 서울대 대학원 경제학과 석사학위논문.
- Altmann, Norbert(1992), “Convergence of Rationalization-Divergence of Interest Representation“, S. Tokunaga, N. Altmann, H. Demes ed., *New Impacts on Industrial Relations: Internationalization and Changing Production Strategies*, Iudicium Verlag GmbH.
- DGB(1990), “Satzung”, 이광택 주역(1995), 「독일노동조합연맹 규약」, 프리드리히에베르트재단·산업사회연구소.
- _____(1994), “Programmatische Erneuerung und Organisatorische Modernisierung des Deutschen Gewerkschaftsbundes”, *Beschluß des*

DGB Bundes Kongreß.

_____(1995), “Strong by Change”.

The Federal Minister of Labour and Social Affairs(1991), *Co-determination in the Federal Republic of Germany.*

Gesamtbetriebsrat der Volkswagen AG(1993), “Mitbestimmung bei Volkswagen”.

Grebing, Helga(1966), *Geschichte der Deutschen Arbeiterbewegung*, Nyphenburger Verlagshandlung GmbH, 박경서 역(1985), 『독일노동운동사』, 한빛.

Hensche, Detlef(1995), “Großfusion sind keine Lösung”, DGB, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 2/95, Bund-Verlag.

IG Metall(1993), *Gewerkschaft zwischen Tradition und Moderne*, 영남노동연구소 편역(1994), 『독일 금속노조의 이해』.

Jacobi, Otto, Berndt Keller and Walther Müller-Jentsch(1992), “Germany: Codetermining the Future?”, Edited by Anthony Ferner & Richard Hyman, *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell.

Kocka, Jürgen(1983), *Lohnarbeit und Klassenbildung: Arbeiter und Arbeiterbewegung in Deutschland 1800~1875*, 한운석 역(1987), 『임노동과 계급형성』, 한마당.

Lecher, Wolfgang(1991), *Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern*, Translated by Pete Burgess(1994), *Trade Unions in the European Union*, Lawrence & Wishart, pp. 21-31; pp. 157-171.

Markovits, Andrei S.(1986), *The Politics of the West German Trade Unions*, Cambridge University Press.

Marks, Gary(1989), *Unions in Politics: Britain, Germany, and the United States in the Nineteenth and Early Twentieth Centuries*, Princeton University Press, pp. 77-119.

Martens, Helmut(1994), “Gesellschaftlicher Umbruch und Gewerkschaftliche Reform”, DGB, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 2/94, Bund-Verlag.

- Möllenberg, Franz-Josef(1993), "Positionen zur DGB-Reform", DGB, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 12/93, Bund-Verlag.
- Müller, Dirk H.(1985), "Syndicalism and Localism in the German Trade Union Movement", Edited by Wolfgang J. Mommsen and Hans-Gerhard Husung, *The Development of Trade Unionism in Great Britain and Germany, 1880~1914*, George Allen & Unwin.
- Peterson, Larry(1983), "The One Big Union in International Perspective: Revolutionary Industrial Unionism, 1900~1925", Edited by James E. Cronin and Carmen Sirianni, *Work, Community, and Power: The Experience of labor in Europe and America, 1900~1925*, Temple University Press.
- Potthoff, Heinrich(1987), *Freie Gewerkschaften: 1918~1933, Der Allgemeine Deutsche Gewerkschaftsbund in der Weimarer Republik*, Droste Verlag.
- Rappe, Hermann(1992), "Wir werden ein Beispiel setzen", DGB, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1/92, Bund-Verlag.
- Schneider, Michael(1989), *Kleine Geschichte der Gewerkschaften*, Translated by Barrie Selman(1991), *A Brief History of the German Trade Unions*, Verlag J.H.W. Dietz Nachf.
- Schönhoven, Klaus(1980), *Expansion und Konzentration: Studien zur Entwicklung der Freien Gewerkschaften im Wilhelminischen Deutschland 1890 bis 1914*, Klett-Cotta.
- _____ (1985), "Localism - Craft Union - Industrial Union: Organizational Patterns in German Trade Unionism", Edited by Wolfgang J. Mommsen and Hans-Gerhard Husung, *The Development of Trade Unionism in Great Britain and Germany: 1880~1914*, George Allen & Unwin.
- Streeck, Wolfgang(1984), *Industrial Relations in West Germany*, St. Martin's Press.

- Traxler, Franz(1992), "Austria: Still the Country of Corporatism", Edited by Anthony Ferner & Richard Hyman, *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell.
- Thelen, Kathleen A.(1991), *Union of Parts: Labor Politics in Postwar Germany*, Cornell University Press.
- Zwickel, Klaus(1993), "Den Bund erneuern", DGB, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 12/93, Bund-Verlag.
- _____ (1995), "Umbrüche im Regulierungssystem", DGB, *Gewerkschaftliche Monatshefte* 1/95, Bund-Verlag.

제 3 장 스웨덴의 산별노조 건설과정과 단체교섭구조의 변화

인 수 범 *

1. 머리말

선진자본주의국가의 노동조합조직은 조직형태의 면에서는 크게 보아 직업별 노조에서 산업별 노조로 전환하여 왔다. 즉, 숙련노동자 중심의 직업별 노조, 미숙련노동자 중심의 일반노조가 20세기를 통해 ‘한 산업에 하나의 노조’를 조직원리로 하는 산업별 노조로 개편되어 왔다고 볼 수 있다. 직업별 노조나 일반노조는 한 기업에 존재하는 여러 직종 중 하나 또는 몇 개의 직종에 종사하는 노동자만을 조직대상으로 하기 때문에, 한 기업에 여러 개의 노조가 존재할 수 있다. 이것을 노동자의 단결의 원칙 하에 한 기업에 하나의 노조, 한 산업에 하나의 노조로 바꾸는 것을 조직원리로 하는 산업별 노조가 노동조합운동의 일반적인 조직적 목표가 되어 왔다. 선진국 중에서 산업별 노조가 지배적인 대표적인 나라는 스웨덴과 독일이다.¹⁾ 특히 스웨덴은 1980년대 중반까지 생산직노총(LO)이나 여러 부문의 교섭카르텔을 통해 산별노조에 앞서 중앙교섭을 해 왔다는 점에서 산별노조운동을 실천하고 있는 사람들의 관심대상이 되고 있다.

그 동안 스웨덴에 대한 연구는 여러 각도에서 이루어졌다. 처음에는

* 한국노동사회연구소 연구위원

1) 유럽에서 독일과 스웨덴을 제외한 나라들은 직업별 노조나 일반노조가 일정한 비중을 차지하고 있다. 그러나 이들 나라에서도 산업별 노조는 노총의 공통된 조직발전방침이다. 직업별 노조의 전통이 산업별 노조의 건설을 가로막는 요인 중 하나로 작용하고 있지만, 산업별로 교섭카르텔을 구성해서 공동으로 단체교섭을 시도하는 등의 노력을 하고 있다.

사회민주주의를 상징하는 나라로서, 나중에는 국제경쟁력과 사회정의(즉 효율성과 평등)를 동시에 달성한 사례로서 연구되었다. 또 최근에는 유럽의 복지국가 모델에 관심이 기울어지면서 스웨덴의 사회복지에 대한 논의가 진행된 바 있다. 그런데도 위와 같은 평판을 받게 한 주요한 요인인 노동조합 자체에 대한 연구는 그리 많지 않았다. 스웨덴 노동분야를 다루는 논문들은 대체로 사회민주당(SAP)과 노동조합과의 관계나 노동운동의 계급동맹전략, 노총의 연대임금정책이나 임노동자투자기금에 초점을 맞추는 경우가 대부분이었고 노동조합 자체에 대한 심층적인 연구는 부족한 편이다.²⁾

스웨덴의 노동조합의 활동에 대한 연구가 더욱 더 깊이 있게 진행되어야 할 상황에 있는 것이다. 특히 산업별 노조 건설에 관심이 있는 우리로서는 스웨덴의 산업별 노조 건설과정과 산업별 노조의 핵심기능이라고 할 수 있는 단체교섭구조의 변화에 주목하지 않을 수 없다.³⁾

따라서 이 글은 스웨덴의 산업별 노조 건설과정과 단체교섭구조의 변화를 주로 다룰 것이다. 2절에서는 20세기 초반부터 진행된 산업별 노조 건설과정을 살펴보고, 3절은 노총과 금속노조의 조직체계 및 운영을 알아볼 것이다. 4절은 1980년대부터 변화를 보이고 있는 단체교섭구조 분권화의 배경과 노동조합의 대응에 대해 검토한다. 맺음말에서는 스웨덴 노동조합조직과 단체교섭의 변화가 우리에게 주는 시사점이 무엇인지에 대해 생각해 볼 것이다.

2. 스웨덴의 산업별 노조 건설과정

1) 직업별 노조에서 산업별 노조로의 개편

-
- 2) 이에 대해서는 신광영(1989), 김수진(1994), 이병천 외(1993)를 참고할 것.
 3) 스웨덴의 경우, 노동조합의 활동과 사회민주당(원래 이름은 ‘사회민주노동자당’임, SAP)은 매우 긴밀한 관계에 있다고 할 수 있지만, 여기에서는 글의 초점이 노동자정당에 있는 것이 아니기 때문에 노동조합을 중심으로 다룰 것이다.

산업화가 다른 나라에 비해 늦었던 스웨덴은 노동조합운동의 시작 역시 늦었다. 유럽국가의 노동운동이 대부분 1850년대에 시작된 반면에 스웨덴의 노조운동은 1880년대에 이르러서야 조직적인 모습을 드러냈다. 노조는 수공업과 인쇄업에서 만들어져서, 1864년에 설립된 인쇄공 모임이 스웨덴노조의 효시였다. 하지만 실상 이 조직은 친목모임에 지나지 않는 것이었다. 노조다운 노조의 시작은 1869년 스톡홀름의 벽돌공에 의하여 조직된 것으로서, 이 노조는 임금삭감에 반대하는 파업을 주도하였다. 1870년대에 가서는 노조결성과 단체행동이 점점 빈번해지기 시작하였다(김황조, 1995: 197).

그러나 1870년대까지의 파업은 대부분 자생적인 것이었다. 조직적으로 파업이 진행된 것은 1879년 순드발(Sundsvall)의 제재노동자 파업과 1891년 노르베르이(Norberg)의 광산노동자 파업에 이르러서였다. 두 파업은 모두 실패로 끝났지만 노조운동의 미래를 열어 주는 사건이었다(LO-TCO Council, 1994: 10). 사실상 20세기 초 스웨덴 노조운동의 역사는 노조의 파업과 사용자의 공장폐쇄가 반복되는 역사였다는 점을 감안한다면 위의 두 파업은 노동조합의 발전에 하나의 계기를 이루는 것이라고 할 수 있다. 이후의 파업은 노조 전국중앙조직에 의해 주도되었다. 최초의 중앙조직은 1883년에 만들어진 노동조합전국위원회(National Committee of Trade Unions)였다. 이 조직의 강령은 ‘노동의 성과는 노동자에게 속한다’고 선언하였다.

한편 스웨덴 노동운동의 특징은 강력한 사회민주당과 노총, 즉 노동자의 양대 조직은 한 몸에서 나온 두 형제였다는 점이다. 사회민주당(SAP)은 1889년에 노동조합에 의해 노총(LO)보다 먼저 건설되었다. 노총(LO, Landsorganisation)은 9년 후인 1898년에 창립되었는데 당시 16개의 전국 노조와 664개의 부문(branch), 3만 7천명의 조합원을 포괄하였다.⁴⁾ 물론

4) 1890년대의 스웨덴 노조는 주로 직업별 노조였다. 제재노조와 직물노조 2개만이 산업별 기초 위에서 조직되었고, 운수노조나 비숙련·공장노조는 조합원의 직종이 매우 이질적이어서 일반노조에 가깝다고 할 수 있었다(Johnston, 1962: 61).

전국노조의 조직형태는 직업별 노조였다. 다시 말해서 노총은 직업별 노조의 연맹체였다고 할 수 있다.⁵⁾ 노총은 사회민주당과 긴밀한 협력관계를 유지할 수 있는 노조는 전국노조가 조직적으로 사민당에 가입하게 하여 사회민주당에 대한 노조의 영향력을 확보하면서 당의 정책을 지지하는 기능을 하였다. 노총 결성 직후 몇 년간은 노총에 가입한 전국노조는 반드시 사회민주당에 가입해야 한다는 규정도 있었지만, 그 후에 노조들의 저항으로 정당가입 문제는 노조의 자유의사에 맡겨졌다.

노총 차원의 첫 번째 단체협약은 1906년의 ‘12월 협약’(December Agreement)이었다. 이것은 1905년 101개 엔지니어링산업 17,500명의 노동자가 5달 반 동안에 걸친 파업투쟁의 결과로 얻어낸 것이다. 노총은 1905년에 엔지니어링산업협회와 교섭을 하였고, 1906년에는 사용자연맹(SAF)과 단체협약을 체결하였다. 이 협약은 강철노동자, 금속노동자, 제재노동자, 목재노동자, 미숙련노동자에게 모두 적용되는 최저임금을 담고 있었다. 그런데 협약의 가장 중요한 내용은 교섭의 규칙과 절차에 관한 것이었다. 이 협약에 의해 노조가 노동자를 조직할 수 있는 권리를 인정받았다. 그러나 여전히 이 권리는 노조가 힘이 있을 때만 향유할 수 있는 것이었다. 12월 협약 이후에도 공장폐쇄를 비롯한 부당노동행위는 계속해서 일어났다.

사용자의 반노조적 정책(공장폐쇄)에 대응해 노총은 1909년에 대파업(the Big Strike)을 단행하였다. 그러나 쟁의결과는 노동조합의 커다란 패배로 끝났다. 그 결과 1908년 16만 2천명이었던 LO의 조합원이 1910년에는 8만 5천명으로 감소하였다(Bamber & Landsbury, 1993: 222).

노총은 조직재건작업에 들어가야 했다. 산업별 노조 원리는 이 과정에서 현실적인 요구가 되어 1909년 노총 총회는 산업별 노조를 조직원칙으로 채택하게 된다. 물론 산업별 노조를 지향하는 사상은 1890년대에 발생했지만 이것이 대중적으로 수용된 것은 1900년대라고 할 수 있다. 특

5) 스웨덴사용자연맹(SAF)과 엔지니어링산업협회(VF)는 노동조합의 급속한 성장에 대응하기 위해 1902년에 만들어졌다. 엔지니어링산업협회(VF)는 1992년부터 VI로 개칭되었다.

히 금속산업의 노조들이 파업을 통해 노동조합의 단결의 중요성을 깨달은 1905년에 산업별 노조원리가 대중적인 지지를 얻게 되었다. 1906년 총회에서 이미 산업별 노조 원리가 가장 적절한 조직원리라는 것이 확인된 바 있지만, 구체적인 일정을 가지고 산업별 노조 원리를 마련한 것은 1909년 총회였다. 1909년 총회는 산업별 노조를 조직원리로 결의안을 채택하고⁶⁾ 「산업별 노조조직전환방법 특별위원회」를 구성해 각 산업에 속해 있는 소규모조직들의 병합·재편 방안을 연구하도록 하였다.

이에 앞선 1905년에 이미 금속노조는 목공업노조, 금형노조, 노무 및 공장노동자노조 등과 함께 사용자조직인 엔지니어링협회와 3년 효력의 단체협약을 체결하였다. 그리고 1908년 이 협약이 만료된 후 엔지니어링협회는 협약 갱신에 벽돌공노조, 도장공노조, 양철공노조, 운수노조도 함께 참여할 것을 요구하였다. 벽돌공노조, 도장공노조, 양철공노조가 이를 거부하자 엔지니어링협회는 엔지니어링산업 전체적으로 직장폐쇄를 하겠다고 위협하였다. 이런 상황에서 LO가 개입하여 이 3개 노조가 단체협약에 동의하지 않을 경우, 쟁의발생 시 일체 지원을 하지 않겠다고 위협하여 협약을 체결하도록 만들었다. 사실, 1906년 총회가 직업별 노조의 대안으로 산업별 노조를 인정했을 때 가장 커다란 반대를 한 노조가 강철 및 금속노조(iron and Metal Workers' Union)였다. 하지만 이 사건은 동일한 산업내에 여러 개의 노동조직이 병존하는 경우 조직력이 취약할 수 밖에 없다는 사실을 금속노조에 뚜렷이 인식시켰으며 금속노조 내의 여론을 산별노조 지지쪽으로 형성시키는 데 기여하였다. 이 같은 역사적 경험 때문에 LO는 1909년 총회에서 산업별 노조로의 전환을 결의할 수 있었던 것이다(김수진, 1995: 111; Johnston, 1962: 62).

이처럼 스웨덴에서 산업별 노조로 개편되는 과정에서 사용자가 수행한 역할은 매우 중요하였다고 할 수 있다. 특히 엔지니어링산업협회는 금속노조의 통합에 커다란 기여를 했다고 할 수 있다(Johnston, 1962:

6) 당시 LO 의장이었던 링크비스트(Lindqvist)는 산업별 노조를 다음과 같이 강조하였다. “기술적으로 직업별 노조를 완전히 없애는 것은 불가능할 것이다. 그러나 산업별 노조의 발전은 가능한 한 빨리 이루어져야 할 필연(necessity)이다”(Johnston, 1962: 62에서 재인용).

65-66). LO가 산업별 노조를 채택한 이유는 크게 세 가지로 볼 수 있다.

- 경제구조의 변화(독점의 진진과 미숙련노동자의 대량창출).
- 산업별로 조직된 사용자가 산업 수준 교섭을 요구함.
- 노동법원(Labour Court)의 판결이 사용자의 견해를 지지함.

「특별위원회」는 1912년 산업별 노조로의 전환을 위한 프로그램을 제출하였다. 프로그램은 강제적 조직재편 방식보다는 점진적 재편으로 방향을 잡았다. 그러나 동일 산업 내의 모든 소업종 노조들을 하나의 산업별 노조로 통합하는 원칙을 분명히 했다. 즉 프로그램은 첫째, 재편된 조합이 동일 산업 내에 고용된 모든 노동자들을 포괄해야 한다는 점, 둘째, 이 조합의 관할영역은 단체협약이 미치는 영역과 일치해야 한다는 점, 셋째, 여건이 허락하는 한 상호연관성이 높은 소규모산업 또는 업종들은 단일 산별조직으로 통합해야 한다는 점을 강조하였다.

이에 따르면 금속노조는 금형노조를 완전히 흡수하고, 목공노조·벽돌공노조·양철공노조·도장공노조 소속 조합원 들 중 금속계열에 속한 노동자들을 모두 흡수하며, 기계 및 철강산업에 고용되어 있는 미숙련노동자들을 전원 흡수, 조직하게 되어 있었고(김수진, 1995: 113), 41개의 전국노조를 22개 노조로 감소시키는 내용을 담고 있었다. 기존의 직업별 노조는 처음에는 반대입장을 표명하였으나⁷⁾, 시간이 지나면서 산업별 노조원리는 지배적인 노조형태로 자리잡게 된다. 이러한 노총의 조직재건 사업은 성공을 거두어 5년 후인 1917년에는 조합원 수가 18만 6천명으로 회복되게 된다.

그러나 산업별 노조로의 개편은, 제2차 세계대전 후 일시에 산업별 노조체제로 정립된 독일과는 달리 점진적으로 이루어진 편이다.⁸⁾ LO는 노

7) 직업별 노조들의 반대 이유는 근본적으로는 산업별 노조로의 개편은 미숙련 노동자를 포괄하기 때문이었다. 즉 미숙련 노동자를 포괄하게 되면 임금 및 노동조건이 악화될 것이라는 우려가 있었다. 양 집단간의 임금과 노동조건격차는 숙련노동자의 부담으로 다가올 것이라는 생각이었다. 특히 소규모 직업별 노조의 경우에 이러한 경향은 심했다.

조조직 개편문제에 대해 1912년 결정을 다시 강조하고 수정하는 방식으로 지속적인 노력을 기울였다. 1922년 총회는 3년 이내에 1912년의 결의를 완료할 것을 결정했고, 1926년에는 22개 노조로의 개편에서 33개로 수정한 바 있으며, 1941년 총회는 1926년 프로그램을 다시 강조하였고 1951년에는 44개의 전국조직을 단지 38개로 축소할 것을 결의하였다(김수진, 1995: 112-115). 1926년과 1951년 총회에서 채택된 조직플랜의 특징은 첫째, 동일한 산업의 모든 노동자는 단일한 노조에 가입해야 한다는 원리에 따라야 한다는 것과 둘째, 그 계획은 변화하는 경제구조를 유연하게 반영하도록 해야 한다는 것이다. 많은 경우 산업별 노조의 건설과정은 주로 노조간의 카르텔을 형성하여 긴밀한 협력을 통해 발전하는 방식을 띠었다. 대표적인 예가 1948년의 건설산업의 통합과 1949년 제재노조와 목재노조 간의 자발적인 통합이었다. 즉 노조 간의 통합논의가 LO 차원의 공식적인 규칙보다 더 우월하고 가장 적절한 방법이었다. 그러나 이것은 매우 긴 과정이었고 LO의 조직문제에 대한 점진적인 해결이라는 방침의 성과였다. 건설산업 노조 중 벽돌공노조는 1948년의 건설노조에 통합되기를 반대하였다가, 1960년에 가서야 건설노조에 통합할 것을 결의하였다(Johnston, 1962: 64-65).

[표 2-1]을 보면 알 수 있듯이, 1900년대의 노동조합조직은 대부분 직업별 노조에 속하였고, 산업별 노조라고 분류된 노조 중에도 산하조직 중에는 직업별로 조직되어 있는 이질적인 직종들이 뒤섞여 있는 상황이었다. 또, [표 2-2]는 노총산하 노조의 조직유형 비율의 변화를 보여주고 있다. 1908년에 산업별 노조 비중이 46%였던 것이 1975년에는 85%로 노조의 지배적인 유형이 되고 있다. 현재 생산직노총(LO)의 경우는 산별노조이고, 사무직노총(TCO)은 산별노조와 직업별 노조가 비슷한 비중을 차지하며, 전문직노총(SACO/SR)은 대부분 직업별 노조로 이루어져 있다.

-
- 8) 노총은 산업별 노조로의 개편을 강제하지 않고 산하 전국노조의 민주적 결정에 맡겼다. 1912년 총회의 결정도 조직개편의 즉각적 실시가 아니라 ‘단계적·점진적 실시’가 바람직하다고 밝히고 있다(김수진, 1995: 112-114). 이는 주로 소규모의 직업별 노조가 미숙련노동자와의 통합을 원하지 않았던 데서 기인한다.

[표 2-1] 스웨덴 초기 노동조합의 조직유형별 분류: 20세기 초

구 분	직업별노조	산업별노조
숙련 노동자	피복, 책제본, 제강, 양조, 상업, 타 일, 석판인쇄, 제빵과 과자, 벽돌, 페인트, 안장, 신발과 피혁, 연초, 인쇄, 미용업, 모자와 모피, 굴뚝청 소, 로프제조, 유리, 코르크, 장갑, 전기	
비숙련 노동자		비숙련·공장, #주물, 광산, #철과 제철, 수송, 석공, 제재, 직물, #목 재, 구리제련, 화학과 기술

주: #이 붙은 노동조합연맹 산하의 많은 노조들은 직능별로도 조직되었다.

자료: 안재홍(1994), 「스웨덴의 초기 노동운동에 대한 새로운 인식, 1886~1911」,
『한국정치학회보』, 한국정치학회, p. 632.

LO는 노조조직 개편 노력을 지속적으로 수행하여, 1991년 총회에서도 기존의 22개의 노조를 8개~13개 정도로 감소시키는 프로그램을 채택하였다. 1991년 총회에서는 앞으로 더 많은 통합(amalgamation)이 필요하며 노조조직 계획의 기본적인 네 가지 원칙을 제시하고 있다. 첫째, 조직은 효과적(effective)이어야 한다. 이는 임금과 노동조건의 향상을 꾀하고, 조합원에게 양질의 평등한 서비스를 제공해야 한다는 것을 내용으로 한다. 둘째, 재정적으로 튼튼해야 한다. 즉 LO의 재정적 도움 없이도 일상 사업을 할 수 있어야 한다. 셋째, 산업별 노조 원리에 따라야 한다. 앞으로 일어날 통합의 목적은 하나의 사업장 - 하나의 협약 - 하나의 조직이어야 한다. 그러므로 노조조직 계획은 이전의 산업별 노조 원리를 약화시키는 것이 아니라 강화시키는 것이다. 넷째, 노조 간 관할권 갈등은 줄어들어야 한다. 노조조직 계획을 통해 관할권 갈등이 사라질 것이다(LO, 1991: 10-12).

[표 2-2] LO 노조조직유형 분포의 변화

(단위: %)

	1908	1923	1933	1953	1975
산업별	46	64	67	78	85
혼합형	28	16	19	12	10
직업별	26	20	14	10	5
전 체	100	100	100	100	100

자료: Korpi, W.(1978), p. 64

1991년 총회의 조직계획은 우선, 광산노조와 금속노조의 통합이 논의될 수 있다고 제안한다. 광산노조는 전형적인 산업별 노조이지만, 금속산업과 관련해서 볼 때 광산산업은 일련의 생산과정에서 첫 과정에 해당한다. 즉 금속산업을 위한 1차적인 원료를 생산하는 것이다. 따라서 광산노조와 금속노조가 통합되는 것은 산업이나 산업정책과 관련해서 별 문제가 없고, 노조의 측면에서 보면 노조의 힘을 발전시키는 조건을 만드는 것이다.

둘째, 섬유·의류·가죽노조와 음식노조, 그리고 공장노조도 통합이 가능하다. 세 노조는 이미 그 문제를 고려하고 있고, 특히 섬유산업의 사양화로 인한 노조운영의 어려움이라는 구조적 성격이 세 노조의 통합을 불가피하게 하고 있다. 또 농업노조도 조직적 기반이 점점 감소하고 있기 때문에 음식노조와 통합하는 것을 고려해야 할 것이다.

셋째, 삼림노조도 조합원이 계속해서 감소하게 되면 독자적인 노조로 존립하는 데 문제가 있을 수 있다. 삼림노조는 목재산업과 종이산업의 원료를 생산한다는 점에서 그들과 통합할 수 있을 것이다. 현재 세 노조간의 공동활동이 잘 발전되고 있는 중이다. 산업정책에 대해 세 산업은 공동행동을 취하고 있고, 삼림원료라는 점에서도 세 노조는 공동의 기반을 가지고 있기 때문에 통합을 위한 자연적인 조건을 갖추고 있다고 할 수 있다.

넷째, 이미 LO 총회가 결정한 바와 같이, 건설노조와 판금노조, 전기

노조, 도장공노조도 공동의 노조로 만들어야 할 것이다.

다섯째, 서비스노조 중에서도 음악가 및 문화노조, 상업노조, 호텔 및 레스토랑노조도 함께 통합할 수 있다. 이 노조들은 ‘레저와 문화’ 영역에 속한다고 할 수 있다. 공동의 직업적 또는 산업문제에 대해 노조가 개입할 수 있는 여지가 있다.

여섯째, 운수노조, 선원노조, 국가공무원노조가 통합하여 하나의 새로운 노조를 만들 수도 있다. 세 노조가 만들어지면, 그 노조는 철도, 항공, 선박 등 운수일반을 전반적으로 다룰 수 있게 된다. 조직적 이익을 떠나서라도 그런 노조는 운수정책에 대해 좀더 나은 조정을 할 수 있게 될 것이다.

일곱째, 건물수리노조의 경우에는 두 가지 대안이 있다. 하나는 지방 공무원노조와 통합하는 것이고, 다른 하나는 건설노조와 병합하는 것이다.

이 결과 1995년 현재 노총 산하 전국노조 수는 20개로 줄어들었다. LO 산하의 노조들은 [부표 2-4]에서 보는 바와 같다. 1991년의 노조조직 계획대로 선원노조와 국가공무원노조가 1995년에 통합하여 서비스·통신노조가 되었고 광산노조가 금속노조에 1994년에 통합되었다.

사무직노총(TCO, Tjänstemännens Centralorganisation)의 경우는 1960년에 36개의 전국노조가 있었는데, 이 중 16개 노조(조합원 수로는 60%)가 LO의 산업별 노조 원리에 부응하여 수직적으로 조직되었다. 즉 기업의 사무직노동자가 직무, 위치, 훈련에 관계없이 노조에 포함되었다는 점에서 그렇다. 직장(foremen), 교사, 간호사, 하급장교들은 좀더 동질적인 직업집단이어서 수평적으로 조직되었다(Johnston, 1962: 97). TCO도 가능한 한 산업별 노조 원리에 따르려고 했다는 것을 알 수 있고, 직업별로 조직된 경우는 같은 사무직노조이면서 전문교육을 받은 조합원을 대상으로 하는 전문직노총(SACO/SR)과 조합원을 교육수준에 따라 나누었기 때문에 직업별 노조의 성격을 떨 수밖에 없는 측면도 있었다.

최근에는 TCO와 SACO/SR 산하 노조들 사이에 통합논의가 진행 중이다. 두 노총의 교사노조들과 군인노조들도 통합논의를 활발하게 진행하

고 있고, 이런 논의가 현실화될 가능성이 높다, 만일 이렇게 된다면 교사노조나 군인노조도 산업별 노조의 형태를 가지게 되는 것이다.

2) 스웨덴 노조조직의 변화유형: 두 단계의 노조조직 통합과정

위에서 본 것처럼 스웨덴의 경우 ‘직업별 노조에서 산업별 노조로의 조직발전’은 제2차 세계대전 이전에 대부분 이루어졌다고 볼 수 있다. 제2차 세계대전 이후에는 경기순환의 변화, 기술발전, 신노동입법 등의 변화에 노조가 대응하는 하나의 방식으로 노조조직의 변화가 시도되었다고 할 수 있을 것이다. 일반적으로 자본주의가 발전하면서 생기는 정치·경제적, 제도적 변화는 노조의 교섭력을 약화시키는 영향을 미치는데, 이러한 외부적 도전에 노조가 대응하는 공통적인 수단 중의 하나가 노조구조의 변화, 특히 조직형태의 변화이다(Abrahamsson, 1993: 399). 스웨덴에서는 노조관할권(demarcation)의 재규정이나 노조통합 등의 조치가 지금도 이루어지고 있다.

[표 2-3] 통제(Control)와 유형(Types)

유형 \ 통제	집중화	분권화
수직적(산업별)	1	2
수평적(직업별)	3	4

자료: Abrahamsson(1993), p. 407에서 재구성

[표 2-3]은 스웨덴의 산업별 노조건설 유형을 이해하는 데 도움을 준다. 영국의 초기 노동운동의 집중화과정은 [표 2-3]의 ‘분권화된 직업별 노조’(4번)에서 ‘집중화된 직업별 노조’(3번)로 이동하는 것이라고 볼 수 있다. 반면, 스웨덴의 경우 1930년대와 1940년대의 노조는 산업별 노조운동 패러다임 내에서 집중화를 증대시키는 모습을 보였다. 즉 ‘분권화된 산업별 노조’(2번)에서 ‘집중화된 산업별 노조’(1번)로의 변화를 보여주었

다.

그런데 산업별 노조의 건설은 일정한 정도의 통제의 집중화와 좀 더 간접적인 대표형태(대표적인 것이 대의원제도)를 결과한다. 이런 이유로 작업장조직 내 민주주의, 노조 내에서의 분권화에 대한 요구가 생기게 된다. 최근의 스웨덴 노조조직의 변화는 위의 표에서 보면, ‘집중화된 산업별 노조’(1번)에서 ‘분권화된 산업별 노조’(2번)로의 변화를 겪는 중이라고 할 수 있다.

노조조직간의 통합은 역사적으로 두 단계의 과정을 밟고 있다고 할 수 있다. 첫째 단계는 초기자본주의에서 독점자본주의로 이행하면서, 이전의 숙련노동자 중심이던 직업별 노조가 미숙련노동자를 포괄하는 산업별 노조로 이행했던 시기이다. 이 시기에 산업별 노조 운동은 사용자단체의 직장폐쇄 등을 통한 노동억압정책에 대해 조직적으로 대응하고, 숙련노동자와 미숙련노동자간의 분할을 없애고 한 노조로 단결시키려는 의미를 가지고 있었다. 또 노조의 경제적, 정치적 투쟁을 위해서도 노동조합의 단결은 필요한 것이었다.

둘째 단계는 서구 독점자본주의가 1970년대 석유 위기 이후 경제침체와 실업증가로 경제 및 생산의 재구조화를 추진하는 시기에 나타난 노조통합 움직임이다. 스웨덴에서도 1980년대 이후 기업의 유연성과 분권화가 진행되었고, 또 경제변화와 함께 산업 또한 재구조화되었기 때문에 노동조합의 관할권 문제나 사용자측의 변화 등에 노조도 유연하게 대응해야만 했다. 예를 들어, 사양산업의 노조는 조합원 수가 감소하고 운영이 어렵게 되었기 때문에 연관산업의 노조와 통합을 진지하게 고민하게 되었던 것이다. 앞서 논의한 1991년 총회의 조직발전계획은 이러한 정치·경제상황에서 나온 것이라고 할 수 있다.

다시 말하면, 스웨덴에서 제2차 세계대전 전의 산업별 노조운동은 단체교섭권을 확보하고 1938년 ‘역사적 대타협’을 이루어내는 데 중요한 역할을 하였고, 최근의 노조조직 통합은 유연성과 분권화로 ‘시장’(market)이 ‘정치’(politics)를 대체하는 신자유주의(neo-liberalism)가 득세하는 상황에서 규모가 큰 산업별 노조를 통해 노조가 ‘시장’에 대한 압

력집단의 역할을 수행하도록 한다는 점에서 의의가 있는 것이다.

3) 지역조직의 발전과 기능

스웨덴노조의 지역조직은 수 십년 동안 변화하였다. 지역조직은 처음에는 지역연맹(local federation)에 가입한 지역노조(local union)였다. 지역의 크기는 다양하였다. 점진적으로 그 구조가 바뀌어서 지역노조는 전국노조의 지역지부(local branches)로 변화하였다.⁹⁾

초기에는 하나의 전국노조가 각 도시마다 단지 하나의 지역지부를 두는 경우도 있었고, 어떤 노조는 각 사업장마다 하나의 지부를 두는 경우도 있었다. 그러다가 각 지역노조가 산하 조직으로 각 사업장 또는 공장 내에 클럽(club)조직이나 각 직업별 클럽조직을 둬으로써 구조가 복잡해졌다. 대기업에서는 이러한 조직들이 부서별(departmental)로 분리되었고, 각 부서별 조직은 각각의 부서에 기반하고 있었다. 한 전국노조가 한 도시에 여러 개의 지역지부를 가지고 있는 경우에는 지역 협력을 위한 하나의 조직으로 모이기도 하였다.

또 다른 지역노조형태는 중앙노동조합(FCO)인데, 이것은 영국의 노동조합회의(TUC)와 비슷하여, 다른 전국노조에 속하는 지역지부들이 한 지역(district)에 노조회의(trade council)를 형성하고 있다. 노동운동 초기에 FCO는 충분한 존재이유를 가지고 있었지만, 나중에는 의미를 잃었다(Carlson, 1967: 53). 초기에는 많은 사람들이 모든 지역지부들이 지역노조회의에 참가할 수 있는 곳에서 노조운동을 건설할 수 있다고 생각하였다. 이것은 지역노조의 중앙조직에 직접 가입하는 것을 의미했다.¹⁰⁾ 이런 방식은 전국노조나 연맹을 더 이상 필요로 하지 않는 것이었고, 이것

9) 노조조직에 대한 용어가 혼란스러운데, 이 경우에 전국노조는 연맹(federation)으로 불린 반면에 지역조직은 지역노조(local unions) 또는 지역지부(local branches)로 불린다.

10) 스웨덴 노동운동은 처음부터 사회민주당으로 대표되는 정치운동과 함께 추진되었기 때문에, 지역의 의미는 매우 중요하였다. 노동조합(LO)이 사회민주당으로부터 분리되었지만, 지역 차원(Commune)에서는 노동조합과 사회민주당의 관계가 계속되었다.

은 20세기초에 생디칼리스트 노동운동가들이 활동이 활발해지면서 또 재 활성화된 바 있다. 이 때에는 지역노조운동이 재 활성화되고 노조운동의 분권화요구가 제기된 바 있다.

그런데 실제로 전국노조와 산하의 지역지부가 임금교섭에서는 더 효율적이라는 것이 증명되었지만, 여전히 다른 지역지부 간의 지역 차원의 협력도 필요한 것이다. 오늘날 FCO는 선전, 교육, 정보제공 등의 활동을 하고 있고, LO는 여기에 재정적으로 지원하고 있다.

한편, 전국노조는 노조행정을 담당할 수 있고 지리적 기반을 갖고 있는 커다란 산하 지역조직을 만들려고 노력하였다. 대규모의 지역지부가 있어야 상근 노조간부와 행정직원을 고용할 수 있기 때문이다. 또 협약을 실행하는 것을 주로 다루는 공장조직이 증가하였다. 이러한 노력으로 1948년에 4,800개나 되었던 지역노조의 수가 1967년에 3,500개로 감소하였고, 1994년 현재는 928개로 현저하게 줄었다(Carlson, 1967: 55; LO, 1995: 2). 이런 감소추세는 앞으로도 지속될 것으로 예측된다.

지역조직의 역할은 주로 행정적인 문제에 관련되는 일을 한다. 즉 미조직노동자의 조직화, 조합비 수거, 수입을 배분하는 일 등을 한다. 지역조직은 전국노조와 조합원 간의 연결고리이고 공장 수준 하위 조직의 활동을 감독하는 일을 한다. 공장조직은 지역지부와 전국노조로부터 지시를 받고 조직문제와 협약 실행문제, 공장 내에서 일어나는 고충처리 문제나 다른 내부적 문제를 다룬다. 교섭과 결정에는 전국노조의 집행부가 책임을 지지만, 지역지부가 교섭에 참가하여 지역협약(local agreement)을 체결하는 경우도 있다. 단, 서비스산업에서는 지역조직이 대부분의 분쟁을 해결하는 역할을 맡고 있다.

4) 노조조직의 집중화

스웨덴의 노동조합이 처음부터 LO를 중심으로 중앙집중적 조직구조를 가지고 있었던 것은 아니다. 20세기 초반만 해도 단체교섭구조는 매우 분산적이었고, 당시에 LO가 수행했던 역할은 각 노조들의 공통적인 문

제를 해결하거나 노조 간에 갈등이 발생하였을 때 조정하는 정도에 그쳤다. 스웨덴의 사용자는 초기 다른 나라의 자본가처럼 노동운동에 대해 반노동자적인 억압정책을 펼쳤다. 이에 대해 노동조합은 적대적인 사용자에게 맞서기 위해 분산적인(지역) 직업별 노조에서 전국적 직업별 노조로 그리고 전국 직업별 노조의 중앙노조연맹체로서 LO를 건설하게 된 것이다. 그러나 당시만 해도 노동자의 단결권과 단체교섭권이 제대로 보장되어 있지 않았고, 사용자의 적대적 태도 때문에 LO는 노동운동의 중앙투쟁본부 역할을 하게 되었다.

1930년대가 되어서야 스웨덴에서는 노사관계와 단체교섭의 안정된 체제가 확립된다. 물론 이것은 스웨덴 사회민주당의 집권이라는 조건이 만들어 준 것이다. 당시 사용자 입장에서는 노조운동의 성장과 힘에 맞서 직장폐쇄를 활용하는 전투적인 전략이 실패한 상태였다. LO는 이때까지 사용자의 공격에 대응하는 방어적인 역할만을 수행하였다. 즉 LO는 SAF의 직장폐쇄 위협 때문에 교섭을 집중화하는 데는 그리 큰 관심을 기울이지 못했던 것이다. 1938년에 노사가 노사관계의 ‘새로운 질서’(New Order)를 확립하는 것에 합의하는 살트셰버든(Saltsjöbaden) 협약을 체결하게 된다. 살트셰버든 협약은 갈등과 갈등규제를 제도화했을 뿐만 아니라 노사 간의 권력배분을 제도화했다. 즉 사용자는 경영과 생산결정을 계속해서 지배하고, 노동자는 노조를 결성하고 임금과 노동조건에 대해 교섭할 수 있는 권리를 갖게 된 것이다.

그러나 이 협약이 임금교섭에서 LO의 역할을 변화시키지는 않았다. 임금교섭은 여전히 LO소속 전국노조 또는 전국노조의 지역지부에 의해서 이루어졌다(Olsson, 1991: 24). 노동쟁의 또는 노동손실일수는 1930년대에 급속히 줄어들었다. 1910년에 노동손실일수가 1,100만일이나 되던 것이 1940년에는 10만일로 감소한 것이다(Carlson, 1967: 12). 그리고 LO 차원의 중앙임금교섭은 이루어지지 않았지만 임금교섭과정의 ‘비공식적인 규칙’(informal rules)이 있었다. 예를 들어, 1931년부터 LO의 가장 큰 노조인 금속노조에게 ‘최우선 규칙’(priority rule)이 적용되었는데, 이는 가장 먼저 임금교섭하며 임금규범 결정자로서의 역할을 수행하는 것을

의미했다.

제2차 세계대전 직후인 1946년에 LO는 소속 노조에게 전쟁동안 억제된 임금을 올릴 것을 권고하였다. 그 결과 상대적으로 높은 15%의 인상이 이루어졌고, 사회민주당 정부는 이것을 인플레이션을 가속화시키는 요인으로 평가했다. 그래서 1947년에 LO는 임금인상을 억제하라고 조언하였다. 그래도 결과는 10%의 임금인상이었다. 사회민주당 정부는 LO에게 임금동결을 받아들이라고 촉구하였다. LO와 소속 노조는 정부의 요구에 따라, 이전의 협약을 그대로 다음 해에 적용하는 방식을 채택하였다. 하지만 LO는 1950년에는 임금인상 요구를 더 이상 억제할 수 없었다. 이 해에는 23%라는 대폭의 임금인상이 일어났다.

이 경험은 분권화된 체계가 임금교섭을 효과적으로 규제할 수 있는 것이 아니라는 점을 증명해 주었다. 즉 임금교섭의 분권화는 임금의 높은 인상이나 임금동결, 둘 중의 하나의 결과를 가져온 것이다. 이 점이 소위 스웨덴모델을 형성하게 만든 주요 요인이다.

LO는 1952년 교섭을 준비하면서 다양한 부문교섭들을 조정하려고 하였다. 가장 강한 노조인 금속노조와 건설노조는 이러한 LO의 노력에 회의적인 반응을 보였고, 다른 노조들도 자신들의 요구를 제출하고 교섭하기를 원했다. 결국 LO의 제안 중 SAF와의 ‘물가연동 협약(index agreement) 교섭만이 승인되었다. 그러나 SAF는 ‘물가연동 협약’과 교환하는 조건으로 중앙교섭을 요구하였다. LO 소속 노조(당시는 44개였음) 중 5개 노조만이 중앙교섭에 반대하였다. 결국 SAF의 제안이 우세하였고 임금교섭의 새로운 구조가 일시적으로 만들어졌다. 1955년 LO가 경제성장으로 인한 임금인상 억제의 필요성에 1956년에 중앙교섭이 필요하다는 것을 인정하였고, SAF와의 협약이 체결되었다.

1957년에 LO는 SAF에 중앙교섭에 참가할 수 없다고 알리고, 다시 이전처럼 소속노조가 임금교섭을 하도록 하였지만, SAF의 중앙교섭 요구에 따라 2년 기간의 협약을 체결하였다. SAF는 중앙교섭에 반대하였던 금속노조와 건설노조의 임금인상을 줄이고 사용자들이 노동조합에 단결해서 맞서도록 하는 것이었다. 사용자의 이러한 전술은 LO와 다른 노조

들에게도 가장 좋은 대안은 중앙교섭을 지지하는 것임이 명백해짐에 따라 성공하였고, 이것이 1957~1982년까지 25년 동안 중앙교섭이 이루어진 배경이다.

3. 노동조합의 조직체계 및 운영: 노총과 금속노조

스웨덴의 노동조합은 세 개의 노총조직을 갖고 있다. [표 2-4]에서 보는 바와 같이 생산직노총(LO), 사무직노총(TCO), 전문직노총(SACO/SR)이 있다. 여기에서는 생산직노총과 사무직노총, 그리고 금속노조의 조직구조와 운영을 살펴보도록 하겠다.¹¹⁾

[표 2-4] 노조수와 조합원수(1994년 현재)

노조조직	설립연도	노조 수	조합원 수
LO	1898	21	2,230,000
TCO	1944	19	1,300,000
SACO/SR	1947	25	385,000

자료: Bratt(1995), p. 6

11) 여기서 전문직노총(SACO/SR)의 경우 대학교육 이상을 받은 노동자를 조직대상으로 하는 SACO(1947년 설립)가 건설되었다가 1973년에 공무원을 조합원으로 하는 SR과 통합함으로써 설립되었다(Albåge, 1986: 111).

[표 2-5] 노조 조합원의 발전

조 직	1950	1960	1970	1980
LO	1,278,409	1,485,738	1,680,135	2,126,793
(Metall)	220,114	270,026	370,146	454,543
(SKAF)	85,949	119,058	231,247	514,515
SAC1)	19,870	17,607	23,482	18,221
SACO/SR				224,825
TCO	271,802	393,526	657,725	958,964
(SIF)	59,681	107,136	205,951	276,688
(SKTF)	21,047	31,512	64,238	146,228
(ST)			66,578	117,343
총 계	1,570,081	1,896,871	2,361,342	3,328,803

주: 1) SAC는 LO와 같이 생산직노동자를 대상으로 하는 노총으로 조합원수는 극히 미미하다.

자료: Olsson(1991), p. 71

1) 노총의 조직체계

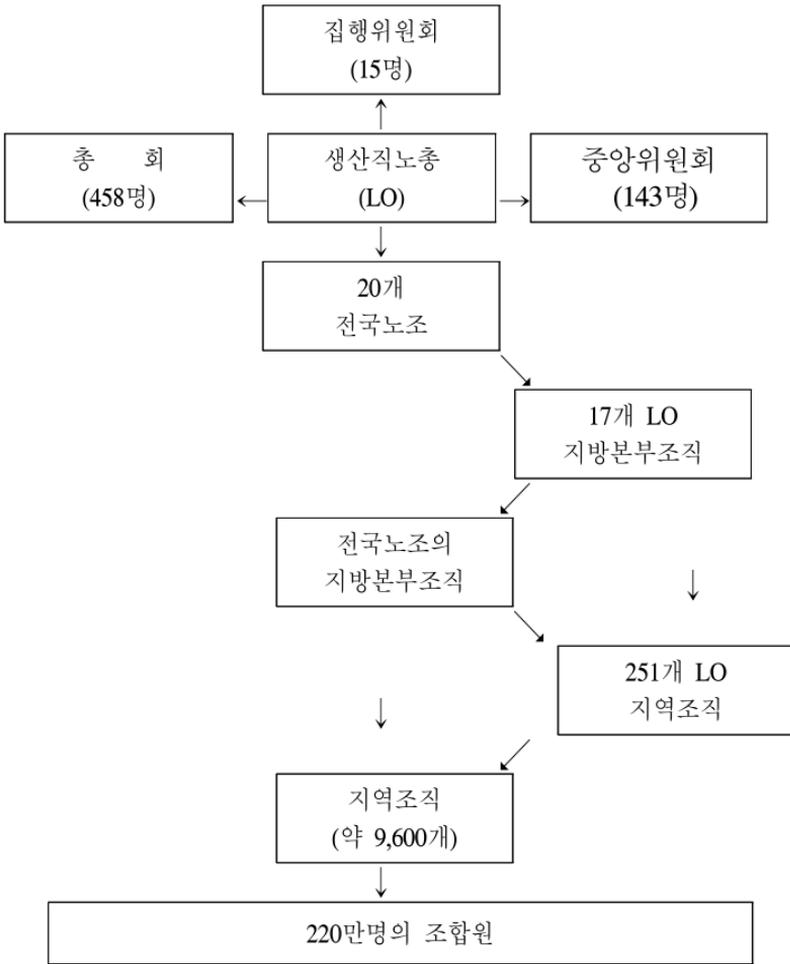
(1) 생산직노총(LO)

LO는 223만명(1994년 현재)의 조합원을 가지고 있다. 산하에는 21개의 전국노조가 있고, 928개의 부문(branch)이 있고, 9,600개의 지구조직이 있다. LO 산하에는 21개의 산업별 노조가 있다.¹²⁾ 산하 노조 중 가장 큰 것은 지방정부노조(Kommunal 또는 SKAF)로 66만명 정도이고, 다음은 금속노조로 44만명이다(SI, 1994c).

LO의 조직체계는 총회(Congress), 집행위원회(Executive Council), 중앙위원회(General Council) 등의 기구로 이루어져 있다([그림 2-1] 을 참조할 것).

12) [부표 2-4]를 참고할 것.

[그림 2-1] 생산직노총(LO)의 조직체계(1995년 현재)



자료: Bratt(1995), p. 6과 LO(1995)에서 재구성

가장 중요한 의결기구인 총회(대의원대회)의 대의원은 각 산별노조 파견대의원(300명), 중앙위원(143명의 선출의원 + 당연직 위원인 집행위원 15명)으로 총 458명의 대의원으로 구성된다. 총회는 5년에 한 번씩 열리며 중요한 사항들을 결정한다. 집행위원회는 15명으로 구성되는데 위원장, 부위원장, 서기, 교섭서기는 당연직이며 나머지 11명은 보통 산별노조 위원장 중에서 대의원대회의 선출로 결정된다. 집행위원회는 격주로 모이는 것을 원칙으로 한다. 한편 중앙위원회는 총회가 없는 기간 동안

최고의결기구의 기능을 하며, 약 143명의 위원으로 구성된다. 중앙위원회는 집행위원 15명과 전국노조에서 선출된 위원으로 구성되며, 모임은 적어도 1년에 두 번 정도 이루어진다(LO, 1995).

LO의 운영비는 각 산별노조로부터 조달된다. 지방본부조직과 지역조직이 있어 지방본부조직은 LO의 지원비로 운영되며 지역조직은 그 지역에서 분담금을 거두어 운영한다. 전국노조간에 조합비 수준의 차이가 있다. 대부분의 경우 조합비는 직접 기업주에 의해 인출되어 온라인을 통해 노조로 전해진다. 큰 기업체에서는 대개 이렇게 운영되고 있다. 1991년 현재 조합비는 임금의 1.0%~2.5% 정도이다.

(2) 사무직노총(TCO)

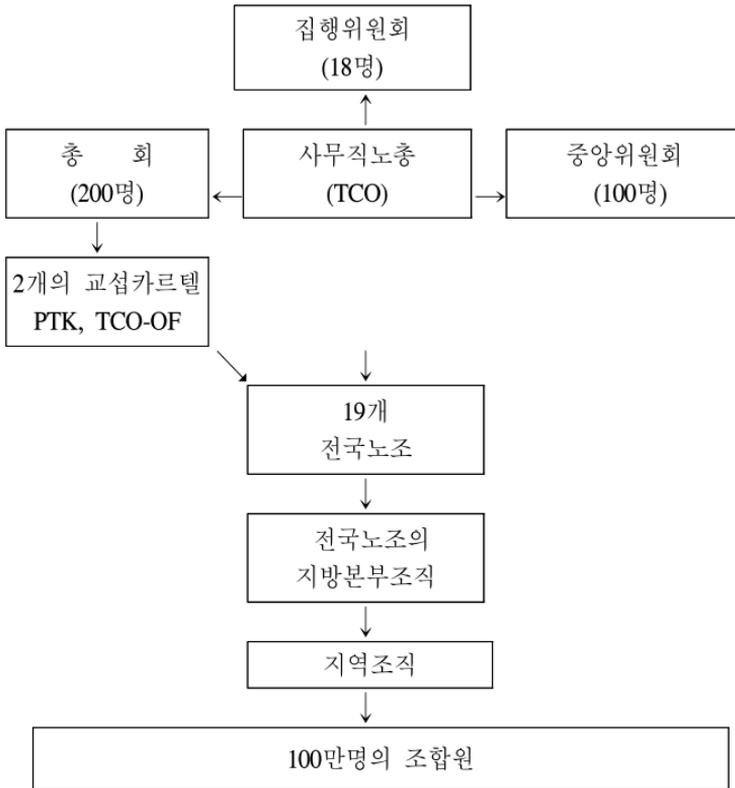
사무직노총(TCO)은 1944년에 사무직, 공무원 등 20만 명으로 조직된 노총이다. 1994년 현재 조합원 수가 130만명에 이른다.¹³⁾ 1994년 현재 산하 노조는 19개이고, 17개 지방본부지역사무소가 있었으나, 최근 폐쇄되었다. 대신에 산하 전국노조의 지방본부가 그 기능을 담당할 수 있다고 한다. 주요 대학이 있는 도시 6군데에는 조합원 충원사무실이 있다.

그런데 사무직노동자가 왜 생산직노총인 LO와 다른 노총을 조직하게 되었는가에 대해서는 다음과 같은 요인들을 생각해 볼 수 있다. 첫째, 노동운동의 초기에는 노동자는 생산직노동자의 운동이라는 사상이 확산되어 있어서, 노동자가 수행하는 직무그룹에 따라 노조를 만들려는 시도가 그러한 결과를 낳았다고 할 수 있다. 둘째, 사무직노동자의 고용조건은 생산직노동자 보다는 더 개인적 기초 위에서 결정되어왔기 때문에, 고용이나 임금의 집단적 형태에 대한 압력이 적었다. 즉 봉급(salaries)은 개인의 훈련과 책임을 설명하는 것이었고 차이는 예외가 아니고 규칙이었다. 셋째, 노동쟁의에서 사무직노동자의 위치도 생산직노동자와는 달랐다. 특히 직장이나 공무원 같은 경우에는 쟁의에 대응하는 입장에 놓여 있었다. 넷째, 사무직노조는 LO처럼 경제적 투쟁과 함께 정치적 투쟁도 해야

13) 산하 노조와 조합원 수는 [부표 2-5]를 참조할 것.

한다는 입장을 일반적으로 가지고 있지 않았고, 모든 사무직노조는 정치적으로 중립이라는 것을 강조하고 있다(Johnston, 1962: 95).

[그림 2-2] 사무직노총(TCO)의 조직체계(1995년 현재)



자료: TCO(1995), pp. 7-9에서 구성

사무직노동자는 인사노무관리 기능을 수행한다는 점 때문에, 처음부터 LO와 같은 중앙조직 하에 통합되어 있는 것은 아니었다. 사무직노조의 경우 1848년 해양엔지니어노조가 결성되었고, 1887년에는 은행노조, 1901년에는 저널리스트노조, 그리고 1905년에는 직장(foremen)이 조직되기 시작하였다. 1920년대에는 연금, 병가수당, 유급휴가 같은 고용조건이 중요한 문제가 되었고, 노조 간의 협력이 이루어졌다.

이 협력의 결과 1931년에 주로 철도 사무직과 은행 노동자가 주도하

여 사무직중앙조직(DACO)을 만들었다. 여기에는 민간부문의 8개 노조, 20,000명의 조합원이 가입하였다. DACO는 사무노동자 공통의 문제를 다루는 역할을 하였다. 공공부문의 사무직노동자는 1937년에 TCO를 결성하였는데, 여기에는 8개 노조, 40,000명의 조합원이 소속되었다. 1920년대에 민간부문과 공공부문의 중앙조직을 결성하려는 움직임이 있어 왔지만 실현되지 못하다가, 1937년 공공부문의 TCO가 결성되면서 DACO와 TCO 간의 협력 위원회(collaboration committee)가 만들어졌다. 양 노총은 1936, 1937, 1940년 입법의 결과로 권리를 얻어냈다. 즉 사무직노동자는 1936년 「단결 및 단체교섭권 법」의 제정으로 조직화가 가속화되었고 1937년과 1940년에 각각 국가공무원과 지방공무원도 단결권과 교섭권을 확보한 결과 조직화가 활발해졌다.

한편, 사무직의 경우 각 부문별로 국가공무원부문(TCO-S), 지방공무원부문(KTK), 민간부문(PTK) 등 3개 교섭카르텔조직이 있어 독자적으로 교섭을 하고 있다.¹⁴⁾ 사무직노총은 단체교섭을 담당하지는 않는데, 1956년에 한 번만 LO와 함께 교섭에 참가한 적이 있다. 다만 TCO는 ‘교섭위원회’라는 기구를 두고 교섭을 위한 정보교류를 도모한다. TCO의 최고의 결기구는 총회(대의원대회)이며 3년마다 1회씩 개최된다. 그 다음의 의결기구는 중앙위원회이다. 또 중앙위원회는 매주 회의를 갖는다.¹⁵⁾

TCO는 LO와는 서로 호의적인 관계에 있지만, SACO와는 관계가 그리 좋지 않다. 가장 중요한 이유는 TCO와 SACO 사이에 조직대상 노동자가 겹치는 영역이 있기 때문이다. LO와는 조직관할권 문제와 관련한 협약을 맺고 있다. 그래도 분쟁이 발생할 경우에는 공동위원회를 구성해 문제를 해결하고 있다.

조합원 가운데 남자가 40%, 여자가 60%이다. 또 민간부문 50%, 중앙정부 14%, 지방정부 36%의 구성을 가지고 있다. 스웨덴 노조 조직률이 세계에서 높은 축에 드는 이유는 민간사무직 노동자가 잘 조직되어 있

14) 1991년에 국가공무원(TCO-S)과 지방공무원(KTK) 교섭카르텔이 공공부문카르텔(TCO-OF)로 통합되었다(Kjellberg, 1992).

15) 각 기구의 위원 수는 [그림 2-2]를 참조할 것.

기 때문이다. OECD통계에 의하면 스웨덴의 노조 조직률이 제일 높고 핀란드가 2위를 차지하고 있다.

조합비는 조합원 1인당 1달에 200크로나(약 20,000원)를 전국노조에 낸다. 이 중 86크로나를 전국노조에서 TCO로 보내고 있다. TCO의 예산은 1년에 1억 크로나(약 100억원)이다.

1995년에 LO와 TCO의 공공부문노조(SKAF와 STKF)는 공동교섭을 하고 있고, 작년 9월에 공동파업을 한 바 있다. 민간부문의 경우에도 에릭슨(Ericsson)사의 경우에 SIF(TCO소속), 금속노조(LO소속), Civil Engineer(SACO소속) 노조가 함께 교섭한다. 노조분회(local club)는 조합원이 7명 이상인 경우 만들 수 있다. LO와 TCO의 통합의 장애요인은 양자의 이데올로기 차이이다. TCO는 비정치적 조직이며 조합원의 과반수가 사회민주당(SAP)을 지지하지 않는다. 지금은 양 조직이 사안별로 협력하는 상태이다. 그러나 소속노조 간의 통합은 이루어지고 있다.

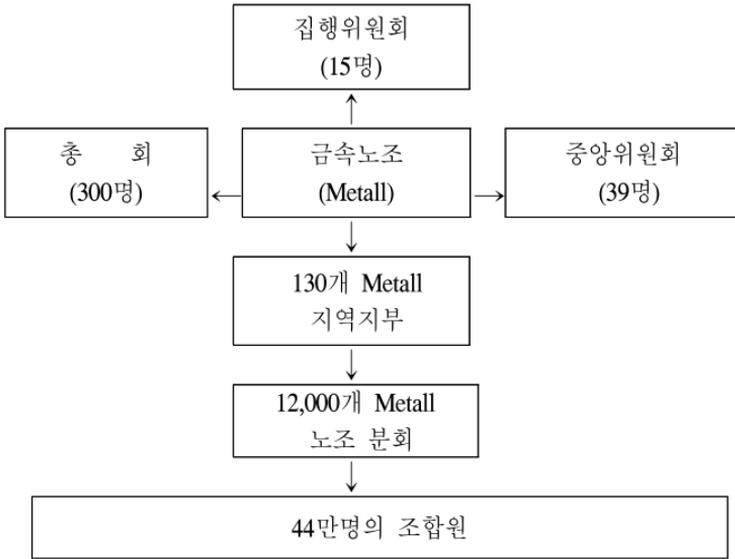
2) 금속노조(Metall)의 조직체계

금속노조는 노총(LO)보다 11년 빠른 1888년에 조직되었다. 1994년 현재 조합원이 44만 명이며 1993년 가을에 광산노조와 합병하였다. 생산직 노동자를 조직대상으로 하기 때문에, 가령 전기산업의 사무직노동자는 산업부문사무직노조(SIF) 소속이다. 조직구조는 전국노조 - 지역지부(AVD) - 분회(local club)로 되어 있고, 현재 135개의 지역지부가 있다. 분회는 공장 수준의 조직이다. 한편 10명 이하의 회사인 경우에는 직접 지역지부에 속한다. 노동자 수가 10명 이상이면 노조분회 조직이 가능하다.

그런데 지부나 분회를 구성하는 조합원 수는 다양하다. 지부는 제일 큰 것이 28,000명 정도이나 100명이 안되는 것도 있다. 분회는 9,000여 개나 되나, 3분의 1 이상은 20명 이하의 조직이며 1,000명이 넘는 것은 35개 정도이다(금속노련, 1994). 볼보(Volvo)사의 경우에는 여러 지역에 산재해 있어 하부 노조조직을 가지고 있다. 노조분회가 클 경우에는 노조지부에 대표를 보낼 수 있다. 금속노조 총회대표는 지부에서 선출한다.

총회는 300명의 대표로 구성되는데, 해당지역에서 선출하는 대의원 수는 지역지부의 크기에 따라 결정된다.

[그림 2-3] 스웨덴 금속노조의 조직체계(1995년 현재)



자료: Metall(1995), pp. 1-3에서 구성

금속노조 본부에는 200여 명이 일하고 있다(선출직과 고용직 포함). 집행위원회는 5명의 선출직(공장출신, 지역지구에서 보냄)과 10명의 고용직으로 구성된다. 지역지부 전임자의 수는 125명이고, 이 인원 외에 행정인력이 있다. 전임자의 수는 본부와 지역지부의 협상과정에서 결정되고, 월급은 노조본부에서 지급한다. 지역지부의 집행위원회는 조합원이 적은 곳은 전 조합원이 선출하고 큰 경우에는 노조분회 간부가 선출한다. 분회 수준에서 노조에서 임금을 받는 전임자는 없다.

활동의 주축은 노조본부와 노조분회에 있으며 지부의 경우는 그 지역의 영세노조를 지원하는 활동을 주 업무로 하고 있다. 본부, 지부, 분회 모두 임원의 임기는 2년이며 연임이 가능하고 대부분 연임하고 있다. 본부에서는 위원장이 업무를 총괄하고 부위원장 1명이 조사통계를 책임지

고 있으며, 사무국장은 따로 없고 재정이나 사무실을 관리하는 부서가 따로 있다. 본부직원은 200여 명이 되며 본부에서 급료를 주는 지부인원은 60여 명이다. 본부의 기능은 단체교섭, 산하조직 교섭지원 및 고충처리 지원, 산업안전활동지원, 교육·홍보, 조사통계, 자료관리, 국제, 회계, 정보, 보험관리 등이다.

재정은 조합원 1인당 2%(약 25,000원 정도)를 조합비로 받아서 일부를 본부 사업비와 쟁의기금으로 쓰고, 일부는 지부 및 분회 활동비로 지원하며, 일부는 생산직노총과 국제금속노련에 조합비로 낸다. 현재 예산은 485억 원 정도이고 53억 원은 생산직노총에 맴비로 납부하였고 88억 원은 파업기금으로 적립한다. 1994년 현재 파업기금 잔고는 1,000억 원으로 10주간 파업할 수 있는 금액이다.

단체교섭은 대의원대회에서 선출되는 교섭위원과 교섭단에 의해 행해진다. 기계(기계, 자동차, 전자, 조선 등 포함), 철강, 자동차정비, 국영기업, 건설 등 7개 부문으로 나누어 각 부문마다 중앙집행위원과 산하조직 간부 등 수 명의 교섭위원을 배정하여 해당 사용자단체와 교섭하게 되며 150여 명으로 구성되는 교섭단의 결정에 의해 단체협약 조인여부를 정하게 된다. 이 경우 과반수 찬성으로 결정하게 되어 있지만 보통 만장일치로 결정하고 있다. 파업은 중앙집행위원회가 만장일치로 결정하여 지시하게 되나 실질적으로는 교섭단의 의견을 중시한다. 지부나 분회는 파업 결정권을 가지고 있지 않다(Metall, 1995)

한편, 노조분회는 회사 안에 있다. 회사가 급료를 지급하는 노조전임자는 SAAB사의 경우 10명이며 이외에 수석산업안전대표 1명이 전임이다. 에릭슨사의 경우는 지부장이 전임이고 수석산업안전대표 역시 전임이며 부장 1명은 주 10시간 노조 일을 볼 수 있고, 기타 간부들은 필요시 근무 중 조합활동을 할 수 있다. 우베스타 웨필드는 분회장, 부분회장, 교육위원회 담당부장 1명(우베스타 지역지부 지부장 겸임), 수석산업안전담당 등이 전임하고 있다. 스웨덴의 경우 회사가 급료를 지급하는 노조전임자 수는 업종에 따라 차이가 있지만 평균적으로 조합원 350명당 1명이다.

4. 단체교섭의 변화: 분권화와 노조의 대응

스웨덴 노사관계의 특징은 크게 두 가지로 생각할 수 있다. 하나는 사회민주당이 9년(1976~1982, 1991~1994)만을 제외하고 1932년부터 현재까지 거의 55년 동안 집권하여 노동조합운동이 정치활동의 장을 확보할 수 있었다는 점이고, 다른 하나는 선진국의 다른 나라와는 달리 1980년대까지 노총이 중앙교섭을 해 왔다는 점이다. 특히 중앙교섭을 통해 노총이 '연대임금정책'을 실시함으로써 노동운동의 대의인 평등과 정의를 실현하는 하나의 모델로서 사람들의 주목을 끌어왔고, 한동안 민주적 노사관계를 구현한 나라로 인정되어 왔다.

그런데 최근 들어서 정부측에서는 국가경쟁력 강화를 이유로 노동자의 임금억제를 주요 정책으로 설정하고 있고, 사용자측은 그 동안의 중앙교섭이 임금인상 효과가 있었다는 것을 명분으로 단체교섭의 분권화를 적극 추진하고 있다. 이에 대해 노동조합 특히 금속노조는 연대임금정책이 구조적 조건과 제도적 조건, 그리고 노사정의 정책변화로 현실적합성을 상실했다는 점을 인식하고 연대노동정책(policy of solidaristic work)으로 정책을 전환하였다.

여기에서는 스웨덴의 단체교섭의 변화과정과 1980년대 이후 급속도로 진행된 단체교섭의 분권화과정에 대해 살펴보고 이에 대한 노동조합의 대응 방안인 연대노동정책의 내용과 의의에 대해 다룰 것이다.

1) 단체교섭구조: 중앙교섭의 다극화(multi-polarization)

스웨덴에서 단체교섭과정은 세 단계(중앙 수준, 산업 수준, 기업 수준)에서 일어난다. 1956년부터 1982년까지 LO 산하조직의 교섭방식은 다음과 같다. ① SAF와 LO는 특정한 틀로 단체교섭을 체결하여 소속노조에게 권고안을 제출한다. 해가 갈수록 권고안은 더욱더 상세하게 되었다. ② 전국사용자협회와 전국노조가 부문별로 교섭한다. 공식적 협약은 보통 이 수준에서 종결된다. ③ 기업은 노조분회(local union)와 최종적인

세부사항을 결정한다. LO와 SAF 외의 사용자와 노조도 비슷한 방식으로 교섭을 진행한다. 일반적으로, 단체협약기간은 1년이나 2년이다.

[표 2-6] 주요 경제부문의 단체교섭 조직

경제부문	노조	사용자
중앙정부	TCO-OF SF(LO소속) SACO-S	SAV
지방정부	TCO-OF SKAF(LO 소속) SACO-K	SK(municipal) LF(county)
민간부문	PTK LO	SAF SFO(국가소유산업) KFO(협동소유산업)

자료: Sandberg(1992), p. 44와 Olsson(1991), pp. 144-146에서 구성.

1980년대 이후 단체협약의 기간에 대해서는 [부표 2-7]에 정리되어 있다. [표 2-6]은 스웨덴에서 중앙 수준에서 단체교섭을 하는 사용자조직과 노동자조직을 나타낸 것이다. 이 중앙교섭 다음에 전국노조 차원의 교섭이 따르고 마지막으로 기업 또는 작업장 차원의 단체교섭이 이루어진다. 간단히 설명하면, 민간부문에서는 LO가 교섭을 하고 공공부문에 속한 노조들, 국가공무원노조(SF)와 지방공무원노조(SKAF)는 각각 중앙정부 사용자단체와 지방정부 사용자단체와 교섭한다. TCO의 경우 민간부문은 민간부문사무직노조카르텔(PTK)이 전국사용자연맹(SAF)과 교섭하고 공공부문은 TCO-OF가 해당 사용자단체와 교섭한다. SACO/SR의 경우에는 민간부문은 PTK를 통해 교섭하고 공공부문은 SACO-S와 SACO-K 교섭카르텔을 통해 교섭한다. 즉 PTK에는 TCO와 SACO/SR의 민간부문노동조합이 함께 참여하는 것이다.

한편, 스웨덴의 단체협약의 특징은 다음과 같다. 첫째, 노조원이든 비노조원이든 기업체에 고용된 전노동자에 적용된다. 둘째, 단체협약의 유

효기간 중에는 평화를 유지함을 원칙으로 한다. 즉 파업이나 공장폐쇄는 원칙적으로 인정되지 않는다. 셋째, 단체협약은 최저임금, 능력별임금, 초과수당, 해고수당 등 일반 고용조건은 물론 노동자의 경영참가권까지 규정하고 있다(변광수, 1995: 171). LO와 SAF간의 중앙교섭이 이루어진 것은 1956년으로서 산업별 차원 이하의 임금교섭에 대해 하나의 가이드라인을 제공하고자 하는 것이 주목적이었다. 시간이 흐름에 따라 LO-SAF간의 교섭항목은 점점 확대되어 나갔다. 그리하여 최근의 교섭은 연금, 초과근무수당, 시간제근무자의 작업조건 등도 그 내용에 포함시켰다(김황조, 1995: 213-214).

단체교섭구조의 변화는 교섭주체의 변화양상을 기준으로 제2차 세계대전 이후 크게 5시기로 나누어 볼 수 있다(Olsson, 1991: 38-42).

① 1946년~1955년: 이 시기는 분권화되고 개별적인 업종차원의 교섭이 이루어진 시기이다. 2차 세계대전 이후 시작된 이 시기는 중앙임금교섭이 이루어지면서 끝난다. 이 기간에 LO와 SAF는 임금교섭에 대해 거의 아무런 역할을 하지 않았다. 다만 금속노조가 교섭을 먼저 하고 나머지 노조는 이에 따라가는 비공식적인 규칙만이 있었을 뿐이다. 즉 다른 노조들은 가장 강한 노조인 금속노조가 체결한 협약을 기반으로 해서 교섭을 하였다. LO는 임금억제를 강제할 위치에 있지 않았다. 체계적인 임금제한은 LO와 사회민주당의 권고나 정부의 디플레이션 정책에 의해 일시적으로 성취될 수 있었다.

② 1955~1965년: LO-SAF의 헤게모니 아래 중앙교섭이 이루어지는 스웨덴 모델의 ‘황금시기’이다. SAF와 LO는 임금교섭 과정과 결과를 지배하였다. 이들의 교섭결과는 노동시장의 다른 당사자에게 규범으로서 작용하였다. LO와 SAF의 중앙교섭은 생산성 증가, 국제적·국가적 경제발전을 고려한 공식에 의해 이루어졌다. 따라서 임금협약은 대부분 안정적 경제발전과 양립하였다. 이른바 연대임금정책¹⁶⁾이 노조에 의해 적극 추

16) 연대임금정책은 LO 경제학자 렌(Rehn)에 의해 창출된 모델로 1950년대에 정

진되었던 시기이기도 하다.

그러나 이 기간에 임금교섭은 더욱 더 복잡하게 되었다. 왜냐하면 LO 노조들의 응집력을 보증하기 위해 많은 수의 예외부문을 두었기 때문이다. 공공부문과 사무직노조는 임금교섭과정에서 중요한 역할을 하지 못했다. 공공부문 노동자는 파업할 권리가 없었기 때문에, 체계에 위협적인 존재가 되지 못했다. 게다가 공공부문과 사무직노동자는 교섭당사자라기 보다는 네트워크나 의견포럼으로서 기능한 몇 개의 노조로 조직되어 있었다.

공공부문 노동자는 이 기간의 복지국가의 급속한 팽창 덕분에 성장하였다. 민간부문의 사무직노동자 수도 증가하였다. 사무직노동자는 민간부문과 공공부문 공히 증가하였고 대부분 노동조합으로 합류하였다. 그럼에도 불구하고 사무직노동자의 55%만이 조직된 반면, 생산직노동자는 90% 정도가 조직된 상태였다. LO는 TCO 조합원수의 3.4배나 되는 조합원을 가지고 있었고, TCO는 LO와는 대조적으로 교섭의 주체이거나 주요한 정치세력은 아니었다. LO가 사회민주당과 긴밀한 관계를 가지고 있고, SAF와 대응하는 강력한 노동자조직이었던 것이다.

③ 1966년~1973년: LO-SAF의 헤게모니가 약화되고 공공부문 교섭이 대두하여 ‘양극체제’(bi-polar centralism)가 성립된 시기이다. 공공부문 노조가 성장하여 중앙교섭의 무대에 공공부문 임금교섭이 대두하였고, 이는 LO-SAF의 헤게모니에 도전하는 것이었다. 공공부문 노조들은 이전 시기의 지배적인 원리와 공식들을 거부하였다.

1966년에 공공부문 노동자는 파업권과 완전한 교섭권을 획득하였다.

착된 노조의 단체교섭유형이다. 중앙임금교섭을 통해 노동자의 임금수준을 평준화하고, 생산력이나 지불능력이 약한 기업은 파산하게 하고 지불능력이 큰 기업은 고이윤을 남게 하여 자본축적을 강화하는 정책이었다. 이것을 보완한 정책이 정부의 적극적 노동시장정책과 사회복지제도였다. 또 당시에 스웨덴 사용자조직인 SAF 내에는 내수산업의 사용자가 다수를 점하고 있었고, 1960년대 이후에는 경제성장이 순조롭게 진행되었기 때문에 연대임금정책과 EFO모델(임금인상의 기준을 생산성향상 + 국제경쟁시장가격의 인상분으로 하는 것)이 커다란 무리 없이 정착되었다.

공공부문은 쌓인 한을 풀려고 하였다. 예를 들어 공공부문 노동자는 생산직노동자가 누렸던 공장 차원의 임금부상(wage drift)으로부터 이익을 본 적이 없다. 어떤 범주의 노동자들은 실질적으로 임금수준이 뒤쳐져 있었다. 사무직노동자의 경우 생산직노동자보다 더 높은 사회적 지위와 소득을 얻고 있었다는 점도 공공부문노동자의 요구를 증가시켰다. 교사들은 1966년에 학교체계에 대한 파업을 통해 임금인상을 확보할 수 있었다.

1969년에는 민간부문 사무직노조(SIF, SALF, CF)가 처음으로 함께 교섭하여 SAF와 5년 기간의 공동협약을 체결하였다. 교섭카르텔인 PTK가 만들어지는 것은 1973년이지만 이 사건은 스웨덴 임금교섭체계에 또 하나의 강력한 당사자가 등장하였다는 신호였다.

④ 1974년~1983년: 이른바 ‘다극체계’(multi-polar centralism)가 성립하는 기간이다. 이 기간은 중앙교섭의 다양화는 새로운 형태의 연합 형성에 의해 특징지어진다. LO와 SAF는 더 이상 지배적인 임금교섭 주체가 아니게 되었다. 공공부문과 민간부문의 경쟁이 시작되었고, 공공부문 노동자와 민간부문 노동자의 차이는 점점 더 어려운 문제가 되었다.

스웨덴에는 사무직노동자의 70% 이상이 조직되어 있다. 민간부문 사무직노조카르텔인 PTK는 1974년에 처음으로 SAF와 교섭하였다. 생산직노동자와 사무직노동자, 민간부문 노동자와 공공부문 노동자간의 임금경쟁이 완전히 정립된 것이다. 이것은 소득분배에 대한 전국 수준에서의 투쟁으로 이어지기도 했다.

이 시기에는 복잡한 임금차이 계산과 복잡한 연동제(indexation) 공식들과 새로운 유형의 노사갈등이 등장한 점이다. LO와 PTK는 때때로 SAF와 공동으로 교섭하였고, 어떤 때는 그렇지 않았다. ‘4인방’(gang of four) 노조로 알려진 공공부문 노조의 연합체(공공부문의 생산직·사무직노조의 연합)는 그들의 교섭력을 높이고 민간부문보다 그들의 지위를 향상시키려고 노력하였다.

이러한 투쟁과 게임은 높은 불확실성과 심각한 긴장 및 위협을 발생

시켰다. 즉 일부는 파업으로 이어졌고 1980년의 ‘공공부문 대투쟁’(Great Conflict)의 무대를 제공해주었다.

⑤ 1983년~현재: 중앙교섭이 붕괴하고 산업 차원의 교섭으로 환원된 시기이다. 특히, 1983년에 금속노조가 엔지니어링산업협회와 직접 교섭하는 것을 기점으로 본격적인 교섭의 본격화가 진행되었다.

이처럼 중앙교섭의 다원화가 일어난 것은 노동조합조직의 다원화에 기인하는 것이었고, 산업별교섭에서 중앙교섭으로 또는 중앙교섭에서 산업별교섭으로 전환된 것은 주로 사용자의 태도와 관련 있다고 할 수 있다.¹⁷⁾ 물론 노동운동을 둘러싼 환경변화에 따른 노동자 각 집단의 이해의 분화, 1980년대 이후 심화된 스웨덴 경쟁력의 위기에 대한 기업 또는 작업장(trade union club) 차원의 대응문제의 중요성 증가 등의 요인이 있지만 이 요인들은 단체교섭의 분권화를 가져온 독립변수라기 보다는 매개변수이고, 중요한 요인은 경제환경에 대한 사용자들의 산업재구조화 및 경영합리화 전략이었다고 할 수 있다.

2) 단체교섭의 분권화: 중앙교섭에서 산업별교섭으로

중앙교섭에 대한 가장 강한 비판은 엔지니어링산업협회(VF)¹⁸⁾로부터 나왔는데, 그들은 1983년에 금속노조와 직접 협약을 맺었다.¹⁹⁾ 이 사건은 교섭구조의 분권화를 확대시키는 계기가 되었다. 이를 계기로 1980년

17) 스코트 래슈(Scott Lash)는 분권화의 원인이 노동계급의 분열에 있다고 주장하는데(스코트 래슈, 1993), 그것은 한 요인은 될 수 있지만 가장 중요한 요인은 사용자의 입장변화라고 보는 것이 바람직하다. 신흥영은 분권화의 요인으로 ① 스웨덴의 경제구조, 계급구조, 노동시장구조의 변화에 따른 LO의 상대적 힘의 약화 ② 공공부문의 지속적인 팽창으로 인한 LO의 영향력 약화 ③ 1976~1982년 동안 보수연정이 자본가들에게 노조에 대한 공격의 호조건을 만들어 준 것 등을 들고 있다.

18) 엔지니어링산업은 기계공업, 수송장비, 금속작업, 전기기계공업 등으로 구성되어 있으며, 스웨덴의 총수출의 반 정도가 엔지니어링산업에서 생산되고, 생산물의 반 이상이 수출된다(스코트 래슈, 1993: 269-272).

19) 1983년에 엔지니어링산업협회(VF)는 금속노조 뿐만 아니라 사무직노조인 제조업사무직노조(SIF)와도 중앙교섭 없이 단체협약을 체결하였다.

대 후반에는 다양한 교섭이 시도되면서 단체교섭체계가 흔들려왔다. 결국 1990년에 SAF는 중앙 수준 임금교섭을 포기하기로 결정하였고 그 이후 교섭은 주로 산업별차원에서 이루어졌다. SAF는 1992년에는 정부안에 있는 노사정기구에도 참여하지 않기로 결정함으로써 스웨덴의 교섭모델은 붕괴되었다고 할 수 있다.

[표 2-7] 사용자측의 협상단위

	조합수	육체노동자	다른 노동자	전체노동자
SAF 내 거대그룹				
엔지니어링사용자	2,267	196,452	26,116	322,568
상업사용자	11,323	42,715	163,564	206,279
일반그룹 ¹⁾	1,645	66,701	62,291	128,992
건설사용자	1,726	62,190	21,799	83,989
철강사용자	72	45,836	19,269	85,132
식품제조사용자	366	34,021	14,223	48,244
운송	4,179	39,804	7,061	46,885
목재산업	832	26,995	9,102	38,115
SAF 전체	38,311	783,904	534,354	1,318,258
공공부문 사용자				
협동조합	380	58,409	29,980	88,389
공공주택	4,422	25,320	6,157	31,447
중앙정부				547,000
국유산업	255	70,000	41,000	111,000
지방정부	279	283,000	180,000	463,000
시·군	26	213,035	123,222	336,257
기 타	26		20,122	20,122
비사유부문 총계 ²⁾		649,746	401,327	1,602,561

주: 1) 화학·고무·광업·세탁과 다른 서비스부문에서의 협상단위

2) 공무원 제외.

자료: 스코트 래슈(1993), p. 281.

이처럼 분권화는 사용자측에서 적극적으로 추진하여 왔다. SAF는 최근에는 다른 사용자조직과 통합노력을 기울이고 있는데, 앞으로는 LO와

의 교섭보다는 대정부 로비나 대여론 활동을 주로 할 생각이라고 한다. 즉 1995년까지 SAF회장이던 로린(Laurin)은 SAF와 스웨덴산업연맹(Industriförbundet) 및 도매사용자조직(wholesaling employers' organization)과 통합하여 단체교섭에 더 이상 참가하지 않고 사용자조직의 정치적 영향력을 강화시키려는 안을 가지고 있었다. 그런데 1996년에 SAF회장에 당선된 샤르프(Scharf)는 로린의 프로젝트를 지속하지 않을 것으로 예측되고 있다. 그 제안은 전국사용자조직의 단체교섭 서비스에 의존하고 있는 중소기업으로부터 많은 반대를 받고 있기 때문이다. SAF는 소기업에 대한 지역 서비스를 향상시키려는 시도를 하고 있다고 한다 (EIRR, 1996: 13).

물론 LO와 TCO는 분권화에 반대입장을 가지고 있다.²⁰⁾ 그 동안 사용자는 생산성협약, 노조는 연대임금을 주장해왔다. 그 동안 이루어졌던 전국중앙교섭은 1970년대까지는 노사에게 이익을 주었다. 생산성이 낮은 기업이 파산하면 실업자가 성장산업으로 이동하여 전체적으로는 생산성이 상승하는 효과를 보였다. 또 생산성이 높은 기업에게는 국가가 세금을 거두어 공공부문의 확대와 사회복지의 증진을 이룰 수 있었다. 그러나 1970년대 중반 이후 경제성장이 둔화되면서 사용자들은 '새로운' 이데올로기를 주장하고 있다. 즉 전국중앙협약에서 개별협약(individual agreement)으로 가야 한다는 것이다. 개별 노동자의 생산성에 따른 임금을 주장하고 있는 것이다.

그러나 사용자집단 전부가 임금격차의 증대를 가져올 교섭의 분권화를 찬성하는 것은 아니고, 노동조합 중에서도 힘이 약한 노조들은 재중앙화에 대한 요구를 하고 있다. 크게 나누어 보면, 분권화를 향해 나아가고 있는 집단은 엔지니어링산업협회, 금속노조, 화이트칼라노조이고, 중앙화를 선호하고 있는 집단은 LO의 중앙, LO 내의 취약한 노동조합들, 지방자치단체노조와 사용자단체 중에서는 지방자치단체 공공부문의 사용자들과 엔지니어링산업협회를 제외한 SAF의 나머지 부분이다. [표 2-7]

20) TCO산하 회사간부노조(SALF)는 분권화에 찬성하고 있다.

에서 보는 것처럼 엔지니어링사용자가 다수를 차지하고 있는 상황에서 SAF의 선택은 분권화의 길이었다. SAF 차원에서 보면, LO와의 중앙교섭은 교섭단계를 한 단계 더 뚝으로써 교섭단계를 거칠수록 임금부상(wage drift) 효과가 일어나기 때문에 임금을 억제하는 제도로 기능하지 못하였다는 점과 치열해진 국제경쟁 상황에서 각 산업 간 생산성과 경쟁력에 차이가 커짐에 따라 해당산업의 생산성에 따른 임금분배가 효율적이라는 생각이 지배하게 되었기 때문이다.²¹⁾

엔지니어링부문 사용자들은 크게 두 가지 이유에서 교섭의 분권화전략을 택하였다. 하나는 연대임금정책으로 말미암아 기업 내 숙련노동자의 불만이 커져 갔다는 점이다. 엔지니어링산업의 경우에는 숙련노동자가 담당하는 직무가 있는데 임금격차가 그리 크지 않은 상황에서는 노동자가 숙련향상에 대해 별 의욕을 갖지 못한다는 것이다. 특히 야금공장의 경우에는 숙련작업의 수가 증가하고 있기 때문에 이것이 커다란 문제였다. 둘째는 1970년대에 국가의 개입이 증대하여 노사간의 자율교섭을 방해하였다는 점이다. 이른바 하가 라운드(Haga Round)라고 불리는 국가 개입은 단협 이전에 정부가 노조와 사용자에게 그 해의 경제운곽과 정부의 정책을 설명함으로써 사실상 임금협상의 틀을 제공하는 일을 하였다. 또 경제위기 시에는 연대임금정책의 하나의 기둥인 적극적 고용창출정책이 제 기능을 못할 가능성이 컸다.

금속노조의 경우 공식적으로는 1983년 이후 교섭 분권화의 원인을 노조의 교섭상대자인 엔지니어링산업협회(VI)가 중앙교섭을 거부하고 나선 데에 있다고 이야기하지만, 실제로는 노조 내부에서도 분권화에 대한 요구가 어느 정도는 있었다고 볼 수 있다. 금속산업의 노동자는 건설업 노동자의 70~80%의 임금밖에 받지 못하고 있었고, 게다가 같은 산업의 사무직노조인 SIF에 비해 임금수준이 낮아서 숙련노동자들 중에서 임금이 높은 사무직노조로 이동하는 경향이 나타났다. 이에 대해 금속노조는 1980년대 이후 LO 내의 임금격차는 상당히 줄어들었기 때문에 연대임금

21) 중앙교섭은 SAF와 LO의 합의에 의한 것이었지, 법적인 구속력이 있는 것은 산업 수준의 협약이다.

정책은 사무직노동자와의 균등화정책으로 바뀌어야 한다는 생각을 하게 되었다. 이것이 연대임금을 주장하는 중앙교섭에 대한 불만이 생겨나게 했다고 볼 수 있다.

이러한 분권화의 결과 금속노조는 80년대 중반 이후 종전의 생산직노총(LO)-스웨덴사용자협회(SAF), 금속노조(Metall)-엔지니어링산업협회(VI), 노조분회(Trade Union Club)-개별사용자(Company)의 3단계 교섭에서 중앙교섭이 사라진 2단계 교섭으로 바뀌었다. 금속노조는 1993년과 1995년에 엔지니어링산업협회(VI)와 단체협약을 맺었는데, 1993년에는 2년간 유효한 협약, 1995년에는 3년간 유효한 협약을 맺었다. 95년 협약은 2년 후에 재교섭할 수도 있게 되어 있다. 사용자는 최근에는 2단계 교섭에서 전국교섭도 없애려고 한다.²²⁾

금속노조는 산업 차원의 단체교섭을 통해 임금과 노동조건의 최저조건에 대한 협약을 맺는다. 즉 최저임금(시급 65크로나)과 기본적인 노동조건(잔업, 야근의 조건 등)을 다룬다. 현재 금속노동자의 실제 시급은 85크로나로 이 차이는 노조분회 교섭의 결과이다. 제조업의 임금부상(wage drift)의 크기는 [부표 2-6]에서 보는 바와 같이 상당한 비중으로써, 노조분회(Club)의 역할이 중부유럽국가에 비해서는 상당히 큼을 암시해 준다.²³⁾ 전통적으로 스웨덴의 노동조합은 작업장에서 큰 힘을 가지고 있다. 이것은 클로즈드 샵(closed shop)이 아닌데도 노조 조직률이 매우 높고, 작업장 노조클럽의 수가 점점 증가하고 있는 것에서 알 수 있다.

3) 노동조합의 대응: 연대노동정책(policy of solidaristic work)

스웨덴 노동조합운동의 힘은 장기간 집권한 사회민주당과의 연계에

22) 그러나 전국산업교섭이 없어지면 그에 따라 노조의 산업평화의무도 없어지기 때문에 쉽게 상황이 바뀌지는 않을 것이다.

23) 임금부상 효과가 크다는 것은 노조클럽에 대한 LO 차원 중앙교섭의 통제력이 약화되는 현상을 의미한다. 1980년대 이후 임금부상의 크기가 점점 커져왔다는 점은 SAF가 1990년에 중앙교섭을 포기하게 만든 중요 요인 중의 하나라고 할 수 있다.

의해서 강화된 측면이 있지만, 실제로는 연대임금정책의 채택을 계기로 발전된 의사결정의 중앙집중화에 의해 설명될 수 있다. 연대임금정책은 1936년 LO총회에서 처음으로 채택되었지만, 1950년대까지 실제로 작동하지 않았다. 이것을 위해서는 LO 중심의 집중화된 교섭체계가 확보되어야 했고, 이 과정은 1941년에 LO가 파업에 대한 통제권을 획득하고도 10여년이 지난 1950년대 중반에야 마무리되었다. 위에서 본 것처럼 중앙교섭은 1956년부터 시작된 것이다.

이렇게 형성, 발전된 연대임금정책은 처음에는 작업장조직의 문제를 사용자의 권리로 인정하였다. 1938년 코르피(Korpi)가 ‘역사적 대타협’이라고 불렀던 LO와 SAF 간의 살트셰버든(Saltsjöbaden) 협약이 작업장 경영문제는 사용자의 권리로 인정함으로써 노동과정 집단성(labour process collectivity)²⁴⁾ 문제가 소홀하게 취급되었다. 현실에서는 1945년 금속노동자의 파업으로 상징되듯이 테일러주의적 시간-동작연구와 그것에 기반한 성과급에 대한 반대가 있어 왔다. 살트셰버든 협약은 1976년 공동결정법이 제정되기 전까지 노조가 작업장에서 노동과정 집단성을 획득하는 데 장애요인으로 작용하였다.

연대임금정책은 이른바 노조에 대한 통제를 높이고 LO의 권위를 강화함으로써 전체 거시 사회적 측면의 노동운동의 힘의 강화 - 전국 정치적 집단성²⁵⁾(national political collectivity) - 를 가져왔다. 하지만 연대임금정책은 작업장 노사관계에 적극적으로 대응하지 못하는 측면이 있고, 1970년대 선진국의 경제위기와 사무직 및 공공부문 노조의 성장으로 노동운동의 집중화에 문제가 발생하여 결국 1980년대 중반에 LO 중심의 교섭

24) 노동과정 집단성이란 작업장에서 일어나는 문제에 대해 노동자가 조직적이고 집단적으로 대응하는 방식을 가리킨다. 특히 노동자의 조직인 노조를 통해 작업장의 의사결정에 참여도가 높을수록 노동과정 집단성이 높다고 할 수 있다.

25) 전국 정치적 집단성은 국가의 사회정책의 결정과정에 행사하는 영향력의 정도를 가리키는 말로, 사회민주당의 장기집권과 당에 대한 LO의 강력한 영향력 행사를 통해 스웨덴 노조의 전국 정치적 집단성은 대단히 높았다고 할 수 있다. 최근에 사회민주당이 기존의 복지체계를 재편하려는 시도를 하면서 LO와의 갈등이 일어나고 있지만 기본적으로는 역사적으로 형성된 정치적 연계가 지속될 것이다.

체계는 재편요구를 받게 되었다. 게다가 사용자도 기존의 포드주의적 생산원리에서 포스트포드주의적 전략으로 전환하면서 처음에는 유연적 생산모델을 볼보사의 칼마르(Kalmar) 공장과 우데발라(Uddevalle) 공장 같은 곳에 실험하였고, 나중에는 단체교섭체계의 분권화를 추구하는 전략을 채택하게 된다. 물론 양자는 상당한 관계가 있다. 생산과정에 기술적, 조직적 변화를 도입하여 유연적 자동화를 시행하는 것은 금속산업에서 광범위하게 이루어져 금속노조(Metall)와 제조부문사무직노조(SIF) 및 다른 사무직노조와의 경계구분이 애매해졌고 금속노조의 고속련노동자가 사무직노조로 이동하는 현상이 나타났다. 이 배경에는 금속노조의 고속련노동자가 사무직노조의 저속련노동자보다 임금이 낮다는 사실이 존재한다.

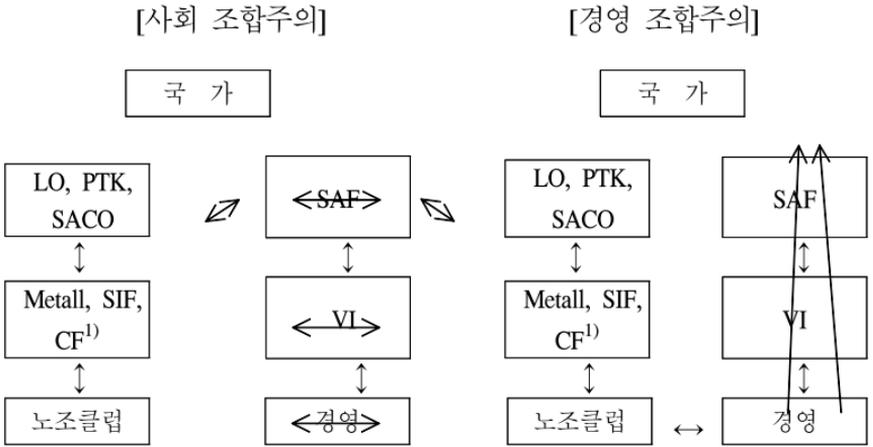
최근 사용자의 전략 변화 - 포드주의적 전략에서 포스트 포드주의적 전략으로 - 를 스웨덴모델의 일본화 추구로 개념 규정하여 ‘사회 조합주의’(societal corporatism)에서 ‘경영 조합주의’²⁶⁾(managerial corporatism)로의 이행 가능성에 대한 우려가 많이 제기되고 있다([그림 2-4]를 참조할 것).

노동조합은 이러한 사용자의 전략에 대해 금속노조를 중심으로 연대 노동정책으로 대응하고 있다.²⁷⁾ 연대임금정책은 기본원리 자체에서 모순적인 두 가지 요소를 갖고 있었다. 하나는 임금격차의 일반적 축소(특히 속련노동자의 임금을 희생으로 저임금노동자의 임금수준을 보상하는 방식)이고, 다른 하나는 ‘동일노동 동일임금’ 원칙이다. 전자에 충실하다보면 후자의 측면, 즉 고속련노동자의 임금수준이 충분히 높지 않게 되는 것이다.

26) ‘경영 조합주의’는 노사 간의 조정(regulation)이 기업 수준에서 이루어지는 것이고, ‘사회 조합주의’는 조정이 전체 사회 수준에서 일어나는 것이다. 따라서 경영 조합주의는 노동자의 정체성이 기업 차원에서 형성되는 경향을 말하는 것이다. 이것은 일본의 기업별 노조의 특성이기도 하다(Brulín & Nilsson, 1991: 330-331).

27) 사용자의 유연화 및 분권화전략에 대해 버킷과 와이맨(Burkitt & Whyman)은 사회민주당과 LO가 성공하기 위해서는 경제발전의 현실적인 대안에 기반한 전략을 재정립하고, 노동자를 교육하고 조직하며 동원하는 데 많은 노력을 기울여야 한다고 주장한다(Burkitt & Whyman, 1995: 117-118).

[그림 2-4] 조합주의의 이념형



주: 1) CF는 SACO 소속의 전문엔지니어링노조이다.

자료: Brulin & Nilsson(1991), p. 330.

사용자의 입장에서는 1980년대 이후 세계경제구조의 변화 속에서 숙련노동자의 기술과 경험을 기반으로 경쟁력을 지키는 전략을 취할 수밖에 없었는데, 연대임금정책과 포드주의적 생산은 미숙련노동자의 확대를 가져왔다. 따라서 경영측이 숙련노동자에게 임금차원의 인센티브를 주는 정책을 하게 만든 것이다. 또 노동자의 입장에서 고숙련 생산직노동자의 임금수준을 하향 평준화함으로써 임금연대에 대한 지지를 충분히 확보하지 못하였고, 이것은 진정한 의미의 ‘동일노동, 동일임금’ 원칙에 위배되는 것이었다. 부문별 카르텔의 교섭은 각 카르텔 내의 연대임금은 달성하였지만, 카르텔 간의 임금격차는 확대시켰기 때문이다. 이러한 연대임금정책의 문제점에 대한 보완책으로 나온 것이 연대노동정책이다. 즉 연대노동정책은 ‘상이한 노동에 대해서는 상이한 임금’이라는 원리를 강조함으로써, 각 부문 간 임금격차를 축소시키는 방향으로 나아가는 것이다. 연대노동정책의 핵심은 작업조직과 임금문제의 연계를 정교화하는 것이다. 임금의 보편적인 평준화 대신에 높은 숙련과 경험을 필요로 하는 직무에는 더 높은 보상을 해주는 이른바 ‘동일노동, 동일임금’을 강조

하는 정책인 것이다(Locke & Thelen, 1995: 347).

1980년대 이후 작업장 문제에 대한 노동조합의 강조점은 ‘공동결정 과정’ 보다는 노동생활의 내용에 두어졌다. 이 결과 금속노조에서 1985년에 나온 것이 작업조직 개혁프로그램인 「가치 있는 직무」(Rewarding Work; Det goda arbetet)라는 보고서이다. 그 내용은 임금체계(payment systems)를 통해 집단적 작업조직, 통합적인 직업훈련, 직무확대의 장려함으로써 ‘직무개발’(Development of Work) 전략을 추진하는 것이다(Kjellberg, 1992: 134).

구체적인 전략은 크게 두 부분으로 나누어진다. 첫째는 작업장과 직무의 개발부문이다. 여기에는 △ 가치 있는 직무의 장기적인 개발 △ 특별한 감독이 없는 집단(group)에 기초한 작업조직 △ 직무와 훈련의 통합 △ 직무확대를 장려하는 임금형태(wage forms)가 포함된다. 둘째는 사회와 작업장의 발전이다. 이것은 △ 적극적 기술정책 △ 작업장 문제에 대한 조사와 개발 △ 민주화와 공동결정의 증대를 내용으로 하고 있다(Metall, 1985).

이러한 노조의 정책은 1989년 금속노조 총회에서 「가치 있는 직무를 위한 연대노동정책」(Solidarisk arbetspolitik för det goda arbetet)이라는 보고서를 통해 정교화된다. 그런데 연대노동정책은 금속노조만의 전략은 아니다. LO의 ‘민주주의와 영향 위원회’(Democracy and Influence’ Committee, DOI)에서는 1988년에 「직무의 개발」(Developing Work)이라는 보고서를 냈다. 또 1991년 LO 총회에서는 미래의 전략으로서 연대노동정책을 결의하였다.²⁸⁾ 노동자의 숙련을 높이고 좀더 통합되고 다양한 직무를 위한 수단으로서 연대노동정책을 받아들인 것이다. TCO도 1989년 총회에서 비슷한 원리를 천명하였고, 1990년대의 사회민주당(SAP) 강령도 연대노동정책의 원리를 반영하고 있다.

사용자의 전략은 저숙련노동자와 고숙련노동자의 분할과 연대적 교섭

28) LO는 최근에 만든 자료에서 노동조합의 4대 과제인 완전고용, 높은 실질임금, 공정한 분배, 자아실현적인 직무를 수행하기 위한 중요한 수단으로 ‘직무내용의 발전’(development of job content)을 들고 있다(LO, 1995b).

을 해체시킴으로써 개별 노동자와의 교섭을 강화하려는 의도를 가지고 있다. 이에 대해 연대노동정책은 작업장 수준에서 직무의 개발²⁹⁾을 통해 사용자의 유연화전략에 대응하고, 거시적 차원에서는 연대임금정책의 단점을 보완하면서 기업 차원의 교섭을 강화하려는 사용자의 의도를 막고 노동생활의 질을 위해 필수적인 사회복지를 유지하는 방식으로 대응하는 것이다.

5. 맺음말: 시사점

한국의 노동조합운동은 산업별 노조 건설과 단체교섭의 집중화라는 과제를 안고 있다. 앞에서 살펴본 스웨덴의 사례는 노동운동의 발전과정을 통해 직업별 노조에서 산업별 노조로의 개편과 연대임금정책을 특징으로 하는 임금교섭의 중앙화 그리고 최근의 단체교섭의 분권화의 모습을 보이고 있다. 이 과정에서 한국과의 기본적인 차이점은 노동운동 발생 초기부터 사회민주당이 노동운동의 발전에 긴밀한 연대관계를 형성하고 있었다는 점이다. 이 점은 한국 노동운동이 분단으로 말미암아 진보적 노동자정당을 형성, 발전시켜 오지 못했던 점과는 크게 대비된다고 할 수 있다. 그러나 스웨덴의 경우에도 산업별 노조의 건설은 정치적 요소보다도 노사관계라는 맥락 속에서 이해할 수 있는 부분이 많이 있다.

스웨덴의 산업별 노조 건설과정에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같이 지적할 수 있다.

첫째, 노동조합 중앙조직(LO)이 산업별 노조 건설에 대한 체계적이고 구체적인 청사진을 제공하였다는 점이다. 기존 직업별 노조의 한계를 넘어서기 위해서는 노동자조직의 의식적인 노력이 있어야 하고, 근거 있는

29) 작업장에서의 직무개발은 노동자의 숙련을 높이는 전략으로 나타난다. 그 방법은 개별 노동자에게 숙련상승 기회를 제공하는 것, 다숙련을 습득하도록 하는 것, 노동집단에 작업을 조직하고 운영하는 권위를 주는 연대적 팀작업 등이 있다.

프로그램으로 만들어서 실천해야 한다는 점에서 LO는 타의 모범이 되고 있다. 이 문제뿐만 아니라 1960년대의 연대임금정책과 적극적 노동시장 정책, 1980년대에 입법된 임노동자투자기금도 LO의 경제학자들에 의해서 제안되었다는 점을 살펴보면 LO의 정책적 능력은 매우 뛰어난 것이었다.

둘째, 산업별 노조의 건설은 위로부터 강제로 이루어지거나 하루아침에 만들어질 수 있는 것이 아니라 노조조직을 둘러싼 외부적·내부적 환경에 대한 노동자와 노동조합의 주체적인 인식과 이에 대한 노동조합의 민주적인 의사결정을 통해서 이루어진다.

셋째, 산업별 노조에서 ‘산업’의 범위를 경직적으로 생각할 필요는 없다는 것이다. 경제구조의 변화에 의해서 기존의 다른 산업이 비슷한 산업으로 묶일 수도 있고, 기존의 한 산업에서 특수한 업종이 하나의 커다란 산업단위로 성장할 수도 있는 것이다. 또 노조조직의 면에서 상식적으로 통용되는 산업의 범위를 넘어서서 또는 포괄범위가 좁은 산업별 노조를 건설할 수도 있는 것이다. 즉 산업구분에 대한 고정관념은 극복될 필요가 있다는 것이다.

단체교섭과 관련해서도 몇 가지 점을 살펴볼 수 있다.

첫째, 노총 차원의 중앙교섭의 실시와 해체는 주로 스웨덴 사용자조직이 임금인상 억제를 목적으로 적극적으로 시도하였다는 점을 들 수 있다. 즉 사용자조직이 중앙교섭에 임한 것은 산업별 교섭을 통한 임금인상 수준이 너무 높아서 중앙노총이 기본협약을 맺음으로써 임금인상을 제한하는 역할을 해줄 것을 원했기 때문이었고, 중앙교섭의 해체는 중앙교섭/산별교섭/공장교섭의 세 단계를 거치면서 임금부상 효과가 커져, 중앙교섭이 임금억제보다는 임금인상 요인으로 작용하고 있다는 점과 이른바 국제화시대에 중앙교섭은 산업간 차별화를 방해하는 요인이 된다고 생각하였기 때문이었다.

둘째, 중앙교섭의 붕괴에도 불구하고 스웨덴에서 진행되고 있는 분권화는 중앙교섭에서 산업별교섭으로의 변화이다. 이것은 북유럽 국가의 경우 보편적인 현상이다. 이 경우 여전히 강력한 사회민주당이 존재하고

있어서 경제위기 하에서도 노동조합운동이 타국에 비해 상대적으로 강한 힘을 유지할 수 있다고 할 수 있다.³⁰⁾ 또 기업 차원에서의 분권화 경향에 대해서 스웨덴의 조직구조에서는 지역본부보다 산업별 노조본부와 기업클럽이 단체교섭에서 중요한 당사자라는 점도 세계적인 분권화가 스웨덴에 영향을 덜 미쳤던 요인이 된다.

셋째, 연대임금정책의 붕괴와 함께 노동조합은 연대노동정책을 제기하여, 최근 기업의 신경영전략에 의한 노동조합의 현장권력 약화에 대응하고 있다. 신경영전략에 대한 노조의 대응과 관련하여 스웨덴 노조의 연대노동정책은 한국에서도 참고할만한 것이라고 판단된다.

30) 1996년에 총리로 선출된 여관 페르손(Göran Persson)은 실업수당을 기존 임금의 80%에서 75%로 낮추기로 한 것을 다시 1997년에 80%로 환원시키겠다고 말한 바 있다.

■ 부표

[부표 2-1] 주요 경제지표(단위: 10억US달러, %, 1인당 GNP는 US달러)

연 도	GNP	1인당GNP	경제성장률	제조업GDP 비중	수출액	소비자물가
1980	123.9	14,915	1.7	21.1	110.1	13.7
1985	98.2	11,758	2.2	21.6	101.3	7.4
1990	221.4	25,867	1.4	19.7	185.2	2.7
1991	230.4	26,734	-1.7	18.1	185.0	3.5
1992	238.9	27,523	-1.7	-	190.0	4.0

자료: 한국노동연구원(1994), 『KLI 해외노동통계』

[부표 2-2] 주요 노동경제지표(단위: %, 시간)

연 도	제조업취업자 비중 ¹⁾	실업률 ²⁾	임금상승률 ³⁾	근로시간 ⁴⁾
1980	24.2	7.0	8.8	35.4(37.6)
1985	22.5	11.2	8.5	36.0(38.3)
1990	21.9	1.5	10.1	36.9(38.5)
1991	20.1	2.6	5.0	36.8(38.4)
1992	20.2	4.7	7.3	36.7(38.5)

- 주: 1) 1992년 현재 사회 및 개인서비스업 39.3%, 도소매 및 음식숙박업 14.2%
 2) 1992년 현재 생산가능인구 680만 7천명, 경제활동인구 453만 4천명, 취업자 432만명, 실업자 21만명
 3) 제조업, 시간당 임금률
 4) 비농전산업 생산직노동자의 주당 평균 근로시간, 괄호는 제조업 생산직 노동자의 주당 평균 근로시간

자료: 한국노동연구원(1994), 『KLI 해외노동통계』

[부표 2-3] 주요 노사관계 지표(단위: 천 명, %, 건, 일)

연 도	조합원수	쟁의발생건수	쟁의참가자수	손실일수 ¹⁾
1980	3,413	208	745	1147.8
1985	3,762	160	125	126.5
1990	3,850	126	73	83.1
1991	3,898	23	5	34.2
1992	3,939	20	18	24.1

주: 1) 피용자 1,000명당 쟁의행위에 따른 손실일수

자료: 한국노동연구원(1994), 『KLI 해외노동통계』

[부표 2-4] LO 소속노조와 조합원 수(1992년 현재)

노 조 이 름	조합원 수
농업노조(agricultural)	2만명
건물수리노조(building maintenance)	3만명
건설노조(building)	16만명
상업노조(commercial)	17만명
전기노조(electrician)	4만명
식품노조(food)	6만명
삼림노조(forest)	3만명
그래픽노조(graphic)	5만명
호텔·레스토랑노조(hotel & rest)	5만명
산업노조(industrial)	13만명
금속노조(metal)	44만명
광산노조(miner)	1만명
지방공무원노조(municipal)	65만명
음악가·문화노조(musician & cultural)	1만명
도장공노조(painter)	3만명
제지노조(paper)	4만명
선원노조(seamen)	2만명
판금노조(sheet metal)	1만명
보험노조(insurance)	3만명
국가공무원노조(state employee)	20만명
운수노조(transport)	6만명
목재노조(wood)	7만명

주: 노조 수는 22개에서 20개로 줄어들었음. 선원노조와 국가공무원 노조가 1995년에 통합하여 서비스·통신노조가 되었고 광산노조가 금속노조에 1994년에 통합되었다.

자료: LO(1993), p. 2

[부표 2-5] TCO 소속노조와 조합원수(1993년 현재)

노 조 이 름	조합원수
산업사무직노조(SIF)	306,223명
교사일반노조(SL)	186,673명
지방정부부문노조(SKTF)	185,846명
상업사무직노조(HTF)	133,191명
국가공무원노조(ST)	125,910명
병원노조(SHSTF)	103,144명
회사간부노조(SALF)	91,236명
은행노조(SBmf)	55,495명
경찰노조(SPF)	22,311명
보험노조(FTF)	20,086명
언론노조(SJF)	16,307명
군인노조(FCTF)	14,617명
국방사무직노조(ORF)	10,712명
배우노조(TF)	6,508명
화학노조(ATF)	6,497명
세관노조(STF)	5,733명
고등교사노조(SFHL)	2,045명
삼림농업사무직노조(SLF)	1,865명
전문음악가노조(SYMF)	1,781명
학생노조(students)	42,000명

자료: TCO(1994), pp. 21-23

[부표 2-6] 제조업의 협약임금인상과 임금부상, 1975~91

연도	생산직노동자			사무직노동자		
	(A)	(B)	(C)	(A)	(B)	(C)
1975	10.5	7.5	18.0	14.3	2.2	16.5
1976	7.9	5.4	13.3	11.2	2.5	13.7
1977	3.7	3.5	7.2	7.1	1.8	8.9
1978	4.8	3.2	8.0	5.6	2.2	7.8
1979	4.4	3.8	8.2	5.9	1.9	7.8
1980	6.1	3.2	9.3	6.3	2.4	8.7
1981	5.9	4.2	10.1	4.5	2.9	7.4
1982	4.1	3.5	7.6	3.5	2.9	6.4
1983	3.8	2.9	6.7	3.3	3.5	6.8
1984	6.2	4.1	10.3	3.7	5.8	9.5
1985	3.8	3.7	7.5	2.6	3.9	6.5
1986	3.9	3.5	7.4	4.3	3.3	7.6
1987	-	-	6.4	2.0	4.1	6.1
1988	3.4	5.0	8.4	2.3	4.8	7.1
1989	4.5	5.6	10.1	4.1	6.3	10.4
1990	2.8	6.7	9.5	3.0	6.4	9.4
1991	2.3	3.1	5.4	-	-	-

주: (A) = 협약임금인상

(B) = 임금부상(wage drift)

(C) = (A) + (B) = 총 임금인상

자료: Kjellberg(1992), p. 106

[부표 2-7] 단체협약, 1980~93

기간(Duration)	부 문(Sector)			
	LO-SAF	PTK-SAF	중앙정부	지방정부
1년 1980	×	×	×	×
2년 1981/1982	×	×	×	×
1년 1983	× ^{a)}		×	×
2년 6개월 1983/1985		×		
2년 1984/1985			×	×
다양한 길이 1984(10-27개월) ^{b)}	(×)			
1년 보완 협약 1984/1985		×		
권고안 1년 1985 ^{c)}	(×)			
6개월 1985		×		
2년 1986/1987		×		
권고안 2년 1986/1987 ^{c)}	(×)			
2년 1986/1987			×	×
1년 1988 ^{b)}	(×)	(×)		
1년 1988			×	
2년 1988/1989				×
2년 1989/1990	×	×	×	
1년 1990				×
재교섭 ^{d)}		×	×	×
1년 9개월 1991/93 ^{e)}	(×)	(×)	×	×

주: a) 금속노조-엔지니어링산업협회 간의 교섭은 제외

b) 중앙협약이 없었음. 산업 수준 노조와 사용자협회간의 분권화된 교섭

c) 산업 수준 노조/사용자협회에 대한 LO-SAF의 권고안

d) 1990년에 불가연동조항

e) 1991년 7월 1일-1993년 3월 31일. LO-SAF, PTK-SAF 내의 전국노조간에 차이가 있음.

자료: Kjellberg(1992), p. 110.

[부표 2-8] 중요 부문 및 교섭카르텔의 조합원 수

연도	민간 부문		중앙정부 부문		지방정부 부문	
	LO ^{a)}	PTK	SF	TCO-S ^{b)}	SKAF	KTK ^{b)}
1970	1,149,308	-	145,305	175,926	231,247	-
1975	1,232,681	422,796	149,049	236,975	339,947	183,000 ^{c)}
1980	1,153,947	495,107	157,068	265,360	514,515	237,306
1985	1,184,967	516,432	160,341	266,414	632,941	297,719
1990	1,155,795	555,020	149,698	250,536	636,671	325,059

주: a) LO의 민간부문노조의 조합원 수입

b) 1991년 1월 1일에 TCO-OF(TCO의 공공부문카르텔)로 통합되었음.

c) 1976년

자료: Kjellberg(1992), p. 103.

[부표 2-9] 노조 조직률(고용된 노동자 중 조합원 비중, %)

	1975	1980/81	1986/87	1990	1991
생산직노동자					
남자	84	86	87	82	80
여자	67	80	87	81	81
전체	77	83	87	82	81
민간부문	78	82	84	78	77
공공부문	76	86	92	87	87
사무직노동자					
남자	80	84	83	78	78
여자	78	84	85	83	83
전체	79	84	84	80	80

자료: Kjellberg(1992), p. 119.

참고문헌

1. 국내문헌

- 금속노련(1994), 「스웨덴의 노사관계」, 전문노련 편, 『산별노조란 무엇인가?: 산별 교육자료집』.
- 김수진(1994), 「노동의 탈상품화, 탈급진화, 혹은 탈계급화」, 『지역연구』, 제3권 제2호.
- _____ (1995), 「스웨덴 노동조합의 조직개편과정」, 『노동사회연구』 1호, 한국노동사회연구소.
- 김황조(1995), 「스웨덴의 노사관계」, 『세계각국의 노사관계』, 세경사.
- 변광수 외(1995), 『복지의 나라 스웨덴』, 외대출판부.
- 스코트 래슈(1993), 「네오 코포라티즘의 종말」, 이병천 외 역, 『사회민주주의의 새로운 모색』, 백산.
- 송호근(1992), 「스칸디나비아 사회민주주의의 종언, 위기 혹은 재조정?」, 『사회비평』, 8호, 나남.
- 신광영(1989), 「스웨덴의 노동조합운동」, 『동향과 전망』 4호, 백산.
- _____ (1990), 「스웨덴 사회민주주의와 경제정책」, 『사회비평』 4호, 나남.
- 안재홍(1994), 「스웨덴의 초기 노동운동에 대한 새로운 인식, 1886~1911」, 『한국정치학회보』, 한국정치학회.
- 이민영(1995), 「유럽노동조합의 현주소」, 『노동사회연구』 4호, 한국노동사회연구소.
- 이병천 외 역(1993), 『사회민주주의의 새로운 모색』, 백산.
- 인수범(1995), 「스웨덴 노동조합의 경영참가」, 『노동사회연구』 3호, 한국노동사회연구소.
- 임영일(1995), 『산별노조와 산별노조 건설운동』, 영남노동운동연구소.
- 임영일 외(1994), 『산별노조론』, 미래사.
- 토마스 케네디 외(1987), 『각국의 노사관계론』, 한국노총.

한국노동교육원(1995), 『'95 노사정 해외연구 결과보고서(2)』.
 _____(1995), 『사회적 합의와 노사관계』.

2. 외국문헌

- Abrahamsson, B.(1993), "Union Structural Change", *Economic and Industrial Democracy*, Vol.14.
- Auer, P. & Riegler, C.(1990), "The Swedish Version of Group Work: The Future Model of Work Organization in the Engineering Sector", *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 11.
- Bamber, G. & Lansbury, R.(1993), *International and Comparative Industrial Relations*, 이태현 외 역(1993), 『국제비교 노사관계』, 한국노동연구원.
- Bratt, C.(1995), *Labour Relations in Sweden*, SAF.
- Bruhin, G. & Nilsson, T.(1991), "From Societal to Managerial Corporatism: New Forms of Work Organization as a Transformation Vehicle", *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 12.
- Burkitt, B. & Whyman, P.(1994), "Public Sector Reform in Sweden: Competition or Participation", *The Political Quarterly*, Blackwell.
- Burkitt, B. & Whyman, P.(1995), "Restructuring the Labour Process in Sweden: the Offensive of the SAF and the LO Response", *Industrial Relations Journal*, No. 2, Vol. 26.
- Carlson, B.(1969), *Trade Union in Sweden*, Tidens Förlag: Stockholm.
- Esping-Andersen, G.(1985), *Politics against Markets*, Princeton Univ. Press.
- EIRR(1996), *European Industrial Relation Review*, March.
- ETUI(1983), *The Trade Union Movement in Sweden*.
- Geer, H.(1992), *The Rise and Fall of the Swedish Model*, Carden
- Gourevitch, P.(1984), *Unions and Economic Crisis*, London.

- Helco, H. & Madsen, H.(1987), *Policy and Politics in Sweden*, Temple Univ. Press.
- Jessop, B. et al ed.(1991), *The Politics of Flexibility*, Edward Elgar.
- Johansson, A. & Melling, J.(1995), "The Roots of Consensus: Bargaining Attitudes and Political Commitment among Swedish and British Workers: 1920-1950", *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 16.
- Johnston, T.(1962), *Collective Bargaining in Sweden*, Harvard Univ. Press.
- Kjellberg, A.(1992), "Sweden: Can the Model Survive", Ferner, A. & Hyman, R. ed., *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell.
- Korpi, W.(1978), *The Working Class in Welfare Capitalism*, Routledge & Kegan Paul.
- Lewin, L.(1980), *Governing Trade Unions in Sweden*, Harvard Univ., Press.
- LO(1988), *The Unions and the Party: a Team*
- ___(1993), *The Trade Unions in Figures*
- ___(1995a), *News Letter*.
- ___(1995b), *How to Create Fulfilling Jobs*.
- Locke, R. & Thelen, K.(1995), "Apples and Oranges Revisited", *Politics & Society*, Vol. 23, No. 3.
- LO-TCO Council(1994), *The Origins of Trade Unions in Sweden*.
- Mahon, R.(1991), "From Solidaristic Wages to Solidaristic Work: A Post-Fordist Historic Compromise for Sweden?", *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 12.
- Metall(1985), *Rewarding Work*, The Swedish Work Environment Fund.
- ___(1990), *Collective Agreements and General applying to the workshops affiliated Swedish Engineering Employers' Association for 1991 and 1992*.
- ___(1995), *This is Metall*.

- Milner, H.(1990), *Sweden: Social Democracy in Practice*, Oxford Univ. Press.
- Olsson, A.(1991), *The Swedish Wage Negotiations System*, Dartmouth.
- Pontusson, J.(1992), *The Limits of Social Democracy*, Cornell Univ. Press.
- Ramaswamy, R.(1994), "The Swedish Labor Model in Crisis", *Finance & Development*.
- Rehn, G. & Viklund, B.(1991), "Changes in the Swedish Model", Baglioni, G. & Crouch, C. ed., *European Industrial Relations*, Sage.
- SAF(1993), *Good Pay Formation*.
- _____(1994), *Facts about the Swedish Economy 1994*.
- _____(1995), *Going for Growth*.
- Sandberg, Å.(1992), *Technological Change and Co-Determination in Sweden*, Temple Univ. Press.
- SI(1995a), "Sweden: A model Crisis", *Current Sweden*.
- SI(1995b), "The Swedish Political Parties", *Fact Sheets on Sweden*.
- SIF(1994), *This is SIF*.
- Swenson, P.(1989), *Fair Shares*, Cornell Univ. Press.
- Swenson, P.(1991), "Bringing Capital Back In, or Social Democracy Reconsidered", *World Politics*, Vol. 43.
- TCO(1994), *This is TCO*.
- World Bank(1995), *World Development Report 1995*.

제 4 장 산별노조와 작업장조직의 발전: 이탈리아의 사례연구

정 승 국 *

1. 머리말

우리가 이 글에서 선택한 사례는 이탈리아 노동조합의 조직구조와 단체교섭구조 변동의 역사와 경험이다. 이탈리아 노동조합운동은 1864년 제1인터내셔널 이전까지 거슬러 올라간다. 그러나 최초의 전국 수준 노조인 노동총동맹(CGL)이 설립된 것은 1906년이였다. 노사간의 단체협약이 체결된 것도 이 무렵이었다. 그 후 이탈리아 노조운동은 1920년대의 정치적으로 분열된 노동운동, 1940년대 반파시즘 연합 기치하의 통일, 전후 경제재건 협약하의 안정된 조건 속에서 성립된 통일된 조직 그리고 냉전에 따른 노조조직의 분열 등을 경험해 왔다. 그리고 유럽 다른 나라의 노조운동처럼 1960년대 후반의 폭발적인 노동쟁의와 기층 노동자의 분출, 1980년대의 사회경제적 위기와 생산의 재구조화, 유연성 추구의 경험을 공유하고 있다.

거의 100년에 가까운 경험을 보유하고 있는 만큼 이탈리아 노동운동은 풍부한 역사와 실천의 내용을 소유하고 있다. 그 풍부한 경험이 보여주듯이 ‘산별노조’의 현상은 단순히 직종별 노조에서 산별노조로의 조직발전과정에 그치는 것이 아니라 교섭의 분권화, 작업장조직의 발전, 생산과 유연성의 정치, 내부민주주의 등 복잡한 현안을 그 내부에 포함하고

* 가톨릭대 강사, 사회학

있다. 한국의 노사관계와 관련지어 말한다면 오히려 후자의 문제가 산별노조로의 역사적 이행의 측면보다 더욱 사려 깊은 분석의 대상이라고 해야 할 것이다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 2절에서는 먼저 이탈리아 노사관계의 특징을 간략하게 언급하고 3절에서 조직구조와 단체교섭의 구조에 대해 살펴보기로 한다. 그리고 4절에서 조직구조의 발전과정을 산업별 조직과 작업장조직으로 구분하여 분석하고 특히 작업장 노사관계의 발전을 최근에 현안이 되고 있는 생산과 참여의 문제, 대표성의 문제를 중심으로 해서 정리하기로 한다. 5절에서는 최종적인 결론을 내리기로 하자.

2. 노사관계의 특성

이탈리아 노조의 조직구조와 단체교섭의 구조를 분석하기 전에 먼저 노사관계의 특성을 간략하게 살펴보기로 하자. 첫째는 이탈리아 노사관계의 기본 성격이 임의주의(voluntarism)적이라는 점을 들 수 있다. 이탈리아는 영국과 함께 유럽에서 노사관계의 제도화 수준이 가장 낮은 나라에 속한다. 집단적 노사관계는 거의 직접적인 법적 규제의 대상이 아니며 노조의 조직 및 단체행동의 규제는 유럽에서 가장 약한 편에 속한다. 단체교섭의 범위와 한계, 절차를 정하는 공식적인 법률은 존재하지 않으며 단체교섭의 대상이 될 것인가의 여부는 노사간의 힘관계에 의존한다. 노조와 사용자단체는 사실상 임의단체이며 1990년까지 파업은 법 규제의 대상이 아니었다. 노동쟁의에 관한 강제적인 분쟁처리절차가 존재하지 않으며 노동쟁의를 예방하고 해결하는 수단은 당사자의 합의에 의존한다. 그러나 비록 거시적 수준에서 노사관계의 제도화는 이루어지고 있지 않으나 최근에 기업 및 작업장 수준의 노사관계에서는 노사공동위원회와 단체협약의 네트워크를 통하여 제도화가 이루어지고 있다(Hyman, 1992).

둘째는 공공부문을 제외하면 이탈리아의 노사관계는 기업 수준에서

이루어지는 노사간의 높은 협력, 더욱 분권화된 단체교섭, 이익집단들간의 협력에 의해 특징지어지고 있다는 점이다. 최근 이탈리아 노사관계체계는 시장 및 생산체계의 변동에 적응할 수 있는 유연성을 발휘해 왔으며 이 점은 전통적으로 이탈리아 노사관계의 비효율성을 지적해 왔던 연구자들에게는 수수께끼 같은 사실로 비추어지고 있다. 최근에 출현하고 있는 이탈리아 노사관계체계의 이러한 특징들은 그 동안 전통적 특징으로 지적되어왔던 갈등적 다원주의(Treu, 1987), 당파성과 조직경쟁 등과 현격하게 구별되고 있다. 이탈리아는 전통적으로 유럽의 여러 나라 가운데 파업의 발생률이 가장 높은 나라 중의 하나였던 것이다. 바로 이러한 변모 때문에 최근 서구의 노동연구자들은 이탈리아의 사례를 ‘이탈리아의 비밀’로 명명하고 그러한 변화를 가능하게 한 원인을 탐구하고 있다.

셋째는 이탈리아 노사관계체계에 특유하게 존재하는 정치적 교환의 현상을 들 수 있다(Hyman and Ferner, 1992). 공식적인 정치적 과정은 이탈리아의 봉쇄된 민주주의에 내재하는 문제들을 극복하기 위해 언제나 사회·경제적 이익집단과의 비공식적인 교섭채널을 요구하였다. 노조의 적극적 지원을 필요로 하지 않는 정부조차 노조의 반대를 피하려고 하였으며 노조의 중립성을 획득하는 것은 거의 모든 이탈리아 정부에서 중요한 과제였다. 노동문제에 대한 주요 입법은 반드시 노동운동의 동의를 획득하여야 한다는 불문율이 존재하고 있다. 이 때문에 이탈리아 노사관계의 역사에서 거시적인 중앙 수준의 사회적 합의는 커다란 비중을 차지하고 있다. 비록 코포라티즘의 전제조건이라고 할 수 있는 통일적인 노조조직은 존재하지 않으나, 기층 활동가들이 노조지도부의 정치적 전망을 공유하고 연대적 계급이익의 측면에서 정치적 교환을 방어하는 현상이 코포라티즘을 가능하게 하는 동력으로 작용하고 있다.

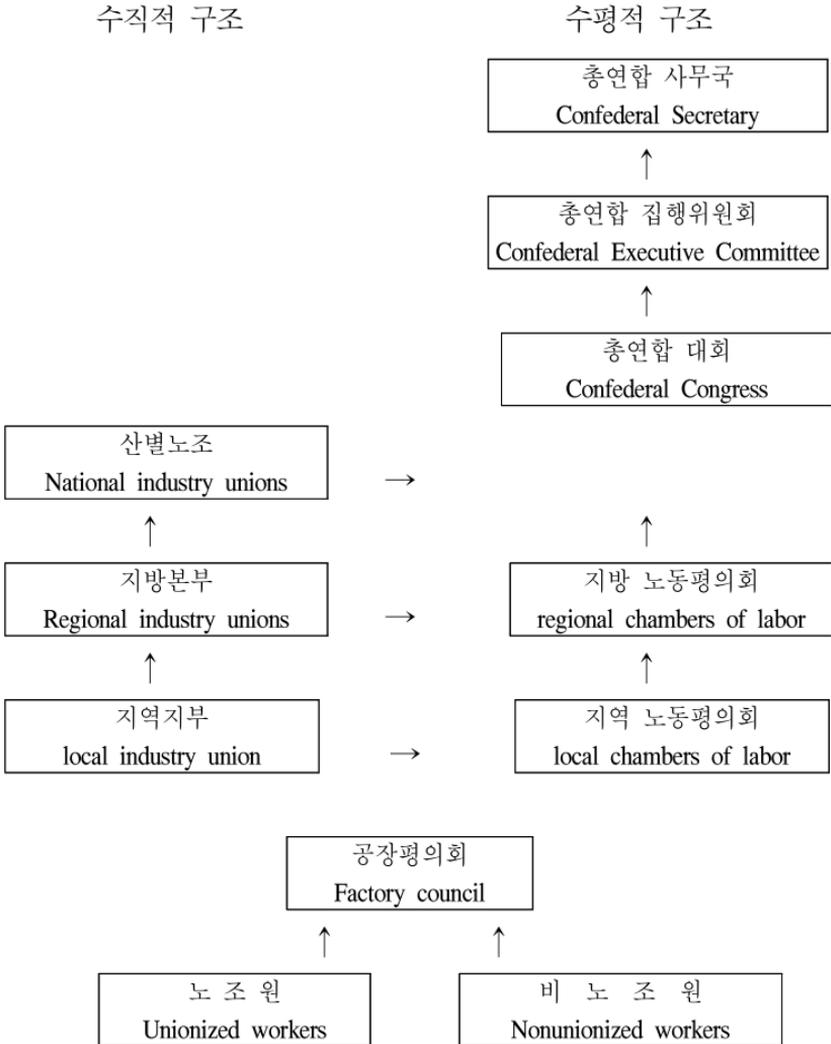
3. 노동조합조직 및 단체교섭의 구조

1) 조직구조

이탈리아에서는 1944년 로마협정에 따라 단일 노조연합체인 노동총동맹(CGIL)이 설립되었다. 그러나 1950년대 미소의 냉전이 시작되면서 이탈리아 노조조직은 정치적·이데올로기적 입장에 따라 분열되었다. CGIL의 가톨릭 분파는 노동조합연맹(CISL)을 조직하였으며 기독교민주당과 긴밀한 협조적 관계를 유지해 왔다. 그리고 공화파 및 민주사회당 계열은 노동연합(UIL)을 구성하였다. 각각의 분파가 떨어져 나간 뒤 CGIL은 전통적으로 좌파정당과 조직적 연관을 맺어 왔으며 현재는 좌익민주당(PDS)과 연결관계를 맺고 있다. 이들 대표적인 중앙조직 이외에 공공부문과 교육, 의료, 수송부문에 소규모의 독립노조들이 존재한다. 1993년 부패 스캔들로 인해 전통적인 정당구조가 붕괴된 이후 정당과 노조(특히 CISL과 UIL)와의 연결관계는 크게 약화되었으며 이것은 노조의 조직적 통일을 추동하는 힘으로 작용하고 있다(Telljohann, 1995).

[그림 3-1]이 보여주는 것처럼 이들 전국조직은 수평적 조직과 수직적 조직으로 구분되는데, 이 두 개의 조직은 노동자의 직업적 이해를 해결하기 위한 구조와 정치적 경향을 갖는 구조의 구분과 일치한다. 수직적 조직은 동일한 경제부문의 전노동자를 조직한다. 현재 각각의 중앙조직에 가맹하고 있는 수직적 조직인 산별조합은 20~30개 정도이다. 그리고 각 중앙조직은 21개의 수평적 조직인 지역조직을 보유하고 있다(Lecher, 1994). 전통적으로 이탈리아 노동운동은 고도로 중앙집중화된 노동조합, 상층 지도부 우위의 특징을 가지고 있다. 특히 CGIL은 계급통일성을 강조해 왔으며 산별조직보다 중앙조직에 우위를 두어 왔다. 중앙조직의 중요성은 조합재정에도 반영되고 있는데, CGIL은 조합비의 25%를, CISL은 30%를, UIL은 40%를 중앙조직에 귀속시키고 있다.

[그림 3-1] 이탈리아 노조운동의 조직구조



자료: Locke(1995).

1980년대 중반 이후에는 Cobas를 비롯한 독립노조의 세력확대가 특징적인 현상으로 출현하고 있다. Cobas는 1987년 초에 처음으로 출현한 후 기존의 노조조직과 사용자들 사이에 맺어진 협약에 대해 여러 형태의 불만을 표현하면서 기존조직의 배타적인 독점권을 위협하기 시작했다. 공

공부문에서 Cobas의 성장과 발전은 이탈리아 세 총동맹의 대표성을 심각하게 훼손하고 있는 현상이다.

[표 3-1]은 1950년 이후 이탈리아 노조의 조직률 변화를 보여주는 표이다. 유럽의 다른 나라들처럼 이탈리아의 경우에도 1980년 이후 10년 동안 거의 10%의 조직률 감소현상을 보여주고 있다. 이 수치는 이탈리아 경제의 구조변동과 노조의 조직적 취약성, 그리고 높은 청년실업률을 반영하고 있다. 이러한 조직률 감소에도 불구하고 조직 노동자의 수 자체가 오히려 증가하고 있는 것은 실업자, 연금생활자가 조직 노동자 전체에서 차지하는 비중이 늘고 있기 때문이다.

조직률의 감소는 특히 제조업, 농업 분야에서 심각하며 민간 서비스 부문에서는 더 이상 조직률 증가현상이 관찰되지 않는다. 제조업 노동자들에게 그 근거지를 두고 있던 CGIL은 가장 큰 조직률 감소의 타격을 받고 있으며 공공부문에 뿌리를 내리고 있던 CISL은 공공부문의 조직률 성장으로부터 혜택을 입고 있다. 그리고 제조업과 민간서비스 및 공공서비스부문의 숙련노동자들을 조직대상으로 하고 있는 UIL은 조직률 상승을 경험하고 있다.

[표 3-1] 이탈리아 노조의 조직률(1950~1990)

연 도	CGIL	CISL	UIL	Total	조직률
1950	4,641	1,190	-	5,830	50.8
1960	2,583	1,324	-	3,908	28.5
1970	2,943	1,808	780	5,530	38.5
1980	4,599	3,060	1,347	9,006	49.0
1985	4,592	2,953	1,306	8,851	42.0
1990	5,150	3,508	1,486	10,145	39.3

주: 조직률 계산에 실업자, 연금생활자, 자영업자, 퇴직노동자 등은 제외.

다음으로 산업별 노조에 대해 살펴보기로 하자. 산업별 전국노조는 총연합에 가맹하며 총연합의 기본원칙과 지시에 복종하여야 한다. 산별노조는 자신의 조직영역의 활동에 대해 책임을 진다. 1960년대 산업 및 기

업 차원의 단체교섭이 증가함에 따라 산업별 노조가 부상하였으며 임금 문제를 비롯하여 3년마다 하는 산별 단체교섭에서의 역할 때문에 전국적인 산별노조는 70년대에 강력한 존재기반을 갖추고 있었다. 그러나 최근 단체교섭의 분권화 현상으로 인하여 이탈리아 노조의 조직구조에서 산별노조의 비중과 역할은 점점 더 축소되고 있다.

지역조직에 대해 살펴보면, 주(州)의 노조조직은 이탈리아인의 생활에서 주정부가 중요한 역할을 담당하고 있기 때문에 각별한 의미를 갖고 있다. 지역조직은 전국, 주, 현, 지구의 전노동자를 결집하는 역할을 담당하며 산업의 후발성, 노동시장의 분단, 전통적인 고실업률, 노동운동의 정치지향성 등 때문에 이탈리아 노조운동에서 중요한 역할을 담당한다. 지역조직은 자신의 관할구역에서 노동운동의 일반적인 정치적, 사회적인 이익을 대표하는 임무를 담당하며, 각 가맹 조합의 교섭행동과 교섭정책을 조정하는 역할을 수행한다. 이 지역조직은 로칼조직으로서 독자적으로 총동맹에 가입한다. 이탈리아 노조 조직구조에서 지역조직이 중요한 역할을 담당하는 이유로서는 몇 가지를 들 수 있다(SA Labour Bulletin). 첫째는 지역 수준에 존재하는 여러 노조가 동일한 서비스를 제공할 수 없기 때문이다. 그 때문에 지역노동평의회가 이들 서비스를 집중한다. 둘째는 지역 수준에서 점점 더 중요해지고 있는 문제들 때문이다. 예컨대 지역행정정책, 의료 서비스 등의 문제들인데 이 경우 가입노조에 관계없이 특정지역에 위치하고 있는 모든 노동자들이 공통된 이해관계를 가질 수밖에 없으며 노동자들은 지역조직을 통해 공동으로 교섭하고 행동한다.

다음으로 노조 조직구조의 중심으로 부상하고 있는 작업장조직에 대해 살펴보기로 하자. 이탈리아의 작업장조직은 1993년의 노사정간의 사회적 합의에 따라 새롭게 구성된 RSU이다. 그러나 RSU는 중앙 수준의 합의에 따라 최근어야 기업 차원에서 조직되고 있으며 그 기본 기능은 이전의 RSA(rappresentanza sindacale aziendale; plant-level union structure)와

동일하므로 여기에서는 주로 RSA에 대해 설명하기로 한다. RSA는 1970년 노동자현장에 의해 법적으로 도입되었으나 그 구조와 실행에 대해 법에서 규정하지는 않았으며 단지 몇 개의 법적 권리만 부여받았을 뿐이다.

1972년에 RSA는 총동맹에 의해 노동자와 노조를 동시에 대표하는 작업장 내 조직으로 규정되었으며 RSA의 구조와 기능, 권리와 의무에 대한 세부적인 규정은 부재한 채로 오랫동안 노조는 RSA를 자신의 조직으로 간주해 왔다. 이 조직은 1970년대와 1980년대 공장 내 노사관계에서 주요한 역할을 수행해 왔다.

RSA는 기업 내 노동자 전체를 대표하는 기능과 기업 내에서 외부노조의 존재로 활동하는 두 개의 기능을 갖는다. 노동자현장 19조에 따라 노동자들은 사용자가 어떻게 생각하든 관계없이 RSA를 설립할 수 있는 주도권을 보유한다. 대표들은 선출되기도 하고 드물게는 지명되기도 한다. 대표들은 노조원일 필요가 없으며 노조의 존재는 전국적 수준에서 가장 대표적인 지위를 갖고 있는 노조총동맹에 가입되어 있는 노조 혹은 전국적, 지역적 단체협약의 서명자인 노조와의 연결을 통해 확보된다. 결국 세 개의 주요 총동맹, 몇몇 독립노조에 가입해 있는 노조에게만 RSA의 설립권리가 부여된다.

2) 단체교섭구조

이탈리아 노사관계에서는 전국 수준, 산별 수준, 기업 수준 혹은 공장 수준의 세 개 교섭수준이 존재한다. 단 건설업은 지역교섭을 통해 교섭이 이루어진다. 제도화의 수준이 낮은 결과 단체교섭 세 수준들간의 관계, 집중화와 분권화 사이의 균형은 끊임없이 이동한다. 이들 수준들간의 관계를 기준으로 단체교섭 발전의 여러 국면을 구별할 수 있다(Hyman & Ferner, 1992).

첫째는 2차 세계대전 직후의 국면으로 중앙집중화된 단체교섭에 의해 특징지어진다. 1954년까지 임금수준은 중앙 수준에서 엄격하게 결정되었

으며 임금의 주요 결정기준은 1945년 중앙조직간 협약에서 확립된 스칼라 모빌(*scala mobile*)이었다. 기업 수준의 교섭은 공식적으로 인정되지 않았다.

둘째는 1960년대의 국면이다. 1950년대 후반 대량생산방식의 확산으로 인하여 새로운 산업육체노동자층이 등장하게 되었다. 중앙조직간 교섭의 중요성이 감소되었으며 산별 수준 교섭의 비중이 확대되고 공장교섭이 확산되었다. 비록 산별 수준에서 설정한 틀 내에서이긴 하지만 개수급, 보너스, 직무평가 같은 문제들은 기업 수준으로 하향하였다.

셋째는 노동자의 전투성이 분출하던 1968년과 1973년 사이의 기간이다. 1967년 이후 공장협약의 수는 폭발하였으며 1971년에 이르면 160만 명의 노동자들이 7,600개의 협약 하에 포괄된다. 작업장 차원에서 노조활동의 권리를 규정한 노동자헌장법이 제정된 1970년 이후의 몇 년간은 공장교섭의 황금기였다.

넷째는 1970년대 중반 이후 1980년대 초까지의 국면이다. 이 시기는 경제위기, 실업률의 상승, 기업의 재구조화를 배경으로 노조가 약화되는 시기이다. 교섭의 무게중심은 다시 전국 수준으로 이동하게 되고 기업 수준 교섭의 자율성을 축소시키려는 시도가 이루어졌다.

다섯째는 1980년대 전반 이후 후반까지의 국면이다. 경제성장의 회복과 재구조화의 성공적 수행, 인플레이의 완화와 함께 단체교섭은 이전의 중요성을 회복하게 되었으며 중앙조직의 역할은 다시 줄어든 시기이다.

여섯째는 1980년대 후반 이후 최근까지의 시기이다. 유럽통합의 맥락에서 인플레이 및 노동비용의 비교에 대한 관심이 증가하게 되고 이에 따른 노사관계 구조개혁의 필요성은 새로운 전국적 교섭 및 삼자합의를 부활시키는 계기로 작용하였다. 그리고 기업의 경영혁신은 공장 수준 교섭의 중요성을 증가시키는 압력으로 작용하였다.

그러면 교섭의 세 수준을 형성하는 중앙 수준의 교섭과 산별 수준의 교섭, 그리고 기업 수준의 교섭을 살펴보기로 하자. 먼저 중앙 수준의 교섭을 살펴보면 1950년대에는 대산업 부문을 커버하는 총연합간 협정이

중요한 역할을 수행하였으며 67~75년 사이에 공장 차원에서 노동자의 전투성이 분출하던 시기에는 전국교섭의 중요성이 감소하였다. 그러나 그 이후의 경기후퇴로 인하여 상층수준의 전국협약은 80년대 이후 계속 중요성을 유지하고 있다.

특히 1990년 이후 최근에 이르기까지 중앙집중적인 합의의 필요성은 점점 더 필요한 것으로 간주되고 있다. 1990/91년 노사는 국가에 대한 자신의 자율성을 재강조하였으며, 이전의 사회적 합의의 특징이었던 국가에 대한 지나친 의존을 거부한 바 있다. 교섭의 의제는 직업훈련의 공동관리, 특수훈련계약의 규제, 산업재구조화의 문제에 대한 협의절차의 개선, 공장 노조대표의 규정, 교섭단위의 조정 등이지만 핵심적인 문제는 임금교섭의 규제와 제어 등이다. 노조는 임금양보의 대가로 공장 차원의 노조대표의 역할, 이들 대표들의 선출과 기능을 위한 더 나은 절차, 더 광범한 교섭권을 부여하기 위한 절차, 기업 내 협의와 참여에 대한 더 광범한 참여 등을 주장하고 있다.

[표 3-2]는 1980년대 초반 이후 최근까지 지속된 전국협약의 주요 내용을 표로 정리한 것이다.

이 가운데 1993년 6월 삼자합의는 이탈리아 단체교섭의 구조를 새롭게 구조한 중요한 의미를 갖는 교섭이었다. 이 합의안의 주요 목적중의 하나는 그 동안 여러 문제가 노출된 산별교섭과 공장교섭의 영역과 경계를 분명히 구획하는 것이었다. 즉 이 합의안에 따르면 부문협약(sectoral agreement)에서 임금은 2년의 교섭기간, 나머지 문제는 4년의 교섭기간을 갖는다. 임금결정의 준거점은 구매력이며, 전반적인 경제적 추세와 노동시장 추세, 경쟁상황, 산업의 특수한 추세 등을 고려하여 전국소득정책회의(session)에서 합의를 이룬다. 그리고 기업협약(company/territorial agreement)의 교섭기간은 4년이다. 교섭의 의제와 교섭절차는 산별협약에서 결정된다. 기업교섭은 산별협약의 임금관련 내용과 다른, 중복되지 않는 문제들을 취급하며, 생산성, 품질 등의 개선을 목적으로 공동으로 합의된 계획을 수행할 때 달성된 결과와 연결된다. 기업교섭은 강제적이지 않으며, 기업의 성과에 따라 다를 수 있다. 기업교섭의 체결권한은 RSU

가 갖는다.

[표 3-2] 이탈리아 전국중앙조직의 교섭

연 도	교 섭 내 용
1983. 1	scala mobile의 수정, 산별교섭시 임금상한선(wage ceiling) 설정, 산별교섭과 기업별교섭간의 명료한 분업관계 확립.
1989	부가가치세를 유럽기준으로 인상하는 대신 그것을 보완하기 위한 2차 합의의 체결. 직업훈련 촉진 공동위원회 설치.
1990. 1.	노사는 간접노동비용을 유럽기준에 일치하도록 사회보장 기여분을 줄이도록 정부에 압력을 가하자는 데 합의.
1990. 6.	노사정간에 노동비용을 줄여가자는 데 합의.
1991. 2.	노사정 합의: 반인플레이 조치, 정부가 규제하는 물가는 계획 인플레이율보다 1% 낮게 유지, scala mobile는 확대하거나 수정하지 않음, 사회보장에 대한 피고용자의 기여분 0.90% 증가계획 취소, 국가보조금을 통해 기업의 질병보험 기여금 축소, 남부이태리의 개발을 위한 3자의 사회협약 실행, 공공부문 고용 및 단체교섭에 관한 정부의 案 작성.
1992. 7.	임금억제, 인플레이 축소, scala mobile의 폐기. 민간부문의 임금 1992년 말까지 동결, 공장 차원의 추가적인 임금교섭은 비허용, 공공부문의 임금인상은 인플레이율만큼.
1993. 6.	삼자합의: 소득정책과 고용, 단체교섭의 구조, 고용정책, 기업에 대한 지원.

다음으로 산별 수준 교섭에 대해 살펴보기로 하자. 중앙차원의 통제력이 약화되기 시작한 1960년대에는 산업 수준의 교섭이 중요하였으며 권한의 정확한 배분(분절형 교섭)과 NO 스트라이크 조항에 따른 중앙의 통제가 강화되었다. 그러나 68~69년의 파업은 분절형 교섭과 NO 스트라이크 조항의 종언을 가져오게 되었다.

산별협약은 CGIL, CISL, UIL 소속의 산별노조에 의해 체결되며 금속, 섬유, 화학, 건설 등 네 개의 주요협약이 산별협약을 지배하고 있다. 공

공부문의 경우 8개 협약이며, 농업은 3개 협약으로 구성되어 있다. 중앙조직 산하의 산별노조들은 교섭시기에 교섭단을 구성하여 사용자단체와 교섭을 벌인다. 1980년대 이후 산별교섭의 중요성은 점점 더 감소되고 있으며, 몇몇 산업에서 산별교섭은 발전되지도 실행되지도 않고 있다. 1993년까지 산별교섭은 3년만에 한 번씩 이루어졌으나, 1993년 3자합의 이후 산별협약은 임금부문은 2년 기타 부문은 4년에 한 번씩 이루어지고 있다.

[표 3-3]는 산별교섭의 주요 내용을 연도별로 정리한 것이다.

[표 3-3] 이탈리아 산별교섭의 주요 내용

연 도	주 요 교 섭 내 용
1983~84년	숙련을 인정하고 숙련에 보상을 부여. 근로시간의 단축, 노조에게 재구조화 계획 및 신기술 도입을 미리 통지.
1986~87년	기업이 제공한 정보의 공동검토, 공동기구의 형성, 조정 및 고충처리 절차. 기존 직무분류체계의 수정, 직무등급의 수는 증가, 연간근로시간의 수정, 다양한 유연적 근로시간의 도입, 노조활동을 적대적으로 파악하는 전통적인 견해에서부터 협력 및 교환관계의 가능성을 수용하는 태도로의 점진적 전환.
1990년 12월	노사관계개혁을 위한 공동 워킹그룹의 설치, 기술혁신, 투자, 고용추세, 임금, 근로시간을 공동관리하는 데이터뱅크 설치, 직업훈련의 문제를 논의하는 공동기구. 근로시간 단축.
1994년 7월	임금, 도제제도 개혁, 비정규고용, 기술변동, 시장전망, 조직 및 투자에 관한 공동위원회의 설립.

다음은 마지막으로 공장교섭이다. 최근 전국적인 노사조직의 조정에도 불구하고 공장교섭의 중요성과 다양성이 증가하고 있다. 공장협약은 기업의 특수한 상황과 노동시장상황, 작업장 유연성의 필요 등을 반영하며 대체로 150명 이상의 종업원을 가진 공장에 한정된다. 1990년대 공장교섭의 주요 추세(EIRR, 227, 1992)로서는 다음의 몇 가지로 정리될 수 있다. 첫째 대기업일수록 활발하고 영세기업일수록 빈곤하다. 둘째 경제적

상황이 공장교섭의 주요 변수이다. 불황시기에 기업의 41.7%가 공장협약을 체결한다. 보통 때에는 28.5% 정도이다. 셋째 고용추세와 연관되어 있는데 노동자가 감소되고 있는 기업에서 활발한 편이다. 넷째 기업교섭과 산별교섭이 분리되고 있는 현상이다. 기업 차원에서 새로운 노사관계 구조가 확립되고 있는 결과 산별 수준에서 합의된 조항을 보충하는 전통적인 통합적 교섭의 역할을 뛰어넘어 공동협의기구를 설립하는 방향으로 교섭의 성격이 변화하고 있다. 이 현상은 인적자원관리와 연결된다.

그리고 공장교섭의 핵심 4가지 의제는 다음을 들 수 있다. 첫째는 노조의 권리인데 기업의 경영성과에 대한 정보권과 공동검토권 등이 해당된다. 이들 권리들은 공장협약의 92.3%에 명시되어 있다. 둘째는 근로시간인데 협약의 70.7%에 나타나 있다. 셋째는 임금이며 가장 빈번하게 교섭의 대상이 되는 것은 생산보너스이다. 생산보너스는 임금관련협약의 50.5%를 차지한다. 넷째 고용/노동시장인데 임금보장기금이 그것에 해당한다.

분권화의 과정에서 기업협약 혹은 공장협약이 점점 더 중요해지고 있으며 1990년 38%의 기업이 기업협약 혹은 공장협약을 체결한 바 있다. 교섭의 중심이동의 척도는 임금부상의 수치(Treu, 1994)라고 할 수 있는데, 임금부상은 80년대에 증가하였다. 엔지니어링산업의 경우 1982년의 17%에서 1990년의 36%, 화학산업의 경우 40%에서 61%로 증가하였다.

4. 노동조합 조직구조의 발전과정

서구 산업별 조직구조의 발전과정에서 중요한 의미를 갖는 것은 한편으로는 직종별 조직에서 산업별 조직으로의 성장과 발전의 과정이고 다른 한편으로는 작업장조직의 발전과 성장의 역사이다. 이 두 가지 측면을 이탈리아의 사례를 통해 살펴보기로 하자.

1) 산업별 조직의 발전1)

1861년 이탈리아 통일 이후에 존재한 노동자 조직은 상호부조협회의 형식을 취하고 있었다. 19세기 초부터 출현한 상호부조협회는 50~60년 사이에 산업의 발달과 함께 크게 성장하였다. 상호부조협회의 주된 구성원은 개명적 귀족, 박애적 부르주아, 기업가, 직인이었다. 그러나 직인이 임금노동자의 성격을 띠게 됨에 따라 공장주와의 분쟁에 대처할 필요가 생기게 되고 공장주와의 교섭과 투쟁을 주요한 임무로 하는 개선리그, 저항리그 등이 만들어졌다. 이 무렵 금속기계산업의 발전과 함께 90년대에 접어들게 되면 노동자 조직의 형성도 활발하게 된다. 이들 조직은 지역적 조직인 동시에 직업별 조직이었다.

그러나 각 지역의 분쟁이 증가하면서 금속노동자의 각 직업별 조직의 지도적 중심을 형성하려고 하는 움직임도 생겨나게 되는데 이 가운데 가장 대표적인 것이 1891년 밀라노 엘베티카 공장의 파업 패배 이후 조직된 밀라노 금속노동자 저항리그이다. 250명에서 출발하여 한 때 1,000명을 넘는 인원을 포괄한 이 각 직업의 횡단적 조직은 92년 8월 금속노동자의 전국조직을 결성하고자 하는 호소를 하기도 했다. 그러나 이 조직은 내부 대립과 1894년의 탄압 끝에 95년에 해산하고 말았다.

금속노동자의 각 직업별 조직의 지도적 중심을 결성하고자 하는 노력은 그 후에도 끊이지 않았는데 97년 3월 밀라노에 금속지부중앙위원회가 설립되고 98년 1월에는 제1호가 발간되었다. 이 금속지부중앙위원회는 자기 조직을 전국동맹으로 발전시킬 준비를 하다가 1898년 5월 밀라노의 소요사태에 이은 탄압으로 말미암아 큰 타격을 입게 되었다. 이 과정에서 주도권을 장악한 것은 탄압시 큰 타격을 입지 않았던 로마리그였다. 로마리그는 98년 8월 *Il Metallurgico*를 재간하고 99년 6월 중앙선전위원회의 이름으로 지도적 중심으로서의 지위를 담당하게 된다.

1901년 5월 중앙선전위원회 산하에 있었던 지부는 80개였지만 같은 해 6월 16일부터 18일에 걸쳐 리보르노에서 개최된 **FIOM** 창립대회에 대표를 파견한 지부는 22개, 대표를 파견하지 않았지만 가맹을 결정한 지

1) 이탈리아 산별조직의 발전에 대해서는 徳永重良·戸塚秀夫(1977), 河野穰(1985)을 중심으로 정리했음.

부는 18개였다.

창립대회시 **FIOM** 조직은 숙련노동자의 조직으로서 직업별 결사와 대중적 노동조합의 과도국면에 위치하고 있다. 각지에 직업별로 형성된 지부는 독립성을 띠고 있었으며 중앙위원회의 집중성을 강화하고자 하는 시도에 저항하였다. 이들은 각 지부의 단일 규약을 제정하려고 하는 것에 반대하고 중앙저항금고를 만들려고 하는 노력에 반발하였다.

금속기계조합의 제2회 대회는 1903년 5월에 밀라노에서 개최되었지만 이때 이미 가맹 지부와 조합원은 172개 지부, 29,056명이었다. 그러나 이 무렵 전국조직의 역량, 권위는 낮았으며 대부분의 과업은 중앙에 알려지지 않은 채로 실행되고 많은 지부는 전국조직의 활동에 무관심했으며 조합비를 납부하는 지부의 수도 적었다. 제2회 대회에서 베푸치는 재정난을 호소하고 각 지부의 조합비 납부율이 저조한 것을 비판하였다. 이 대회에서 중앙단일금고의 설치에 승인되었지만 중앙기관을 강화하지는 안과 단일규약안에 많은 지부에서 반대하였다.

그 뒤 경기의 변동에 따라 요동하던 조직력 규모는 1907년에 이르러 127개 지부, 23,651명으로 증가하였다. 1906년에는 금속기계조합이 교섭의 전면에 등장하게 되었으며 조직상의 규율로 강화되었다. 1907년 로마 대회에서 제3회 대회가 개최되었다. 이 대회에서는 조직의 본부를 로마에서 밀라노로 이동하고 중앙위원회 구성을 각 주의 대표로 하는 등의 규약개정조치가 이루어졌다.

1910년 11월 제4회 피렌체 대회에서는 저항금고의 설립, 조합비의 인상, 중앙위원회 구성의 개정 등의 제안이 승인되었다. 그리고 대회는 **FIOM**의 본부를 개량파와 혁명적 생디칼리스트의 대립이 격심했던 밀라노에서 토리노로 이동하기로 결정했다. 이 대회는 **FIOM**이 산업별 전국조직으로서 깊은 뿌리를 내린 대회로 평가되고 있다.

[표 3-4] 이탈리아 산별노조의 결성

동 맹	건설 년도	카리비니 통계		노동사무소통계
		1901년	1904년	1904년
화학	1901	6,000	2,534	해산
피혁	1901	3,964	1,458	1,368
	1901	18,000	8,000	7,510
아연판인쇄		155	해산	해산
석판	1897	1,000	860	866
신발	1902	3,461	4,000	3,287
사기업직원, 점원	1901	4,500	4,500	불활동
금속	1901			
건설	1886	50,000	30,000	13,313
서적	1893	29,000	24,000	26,505
제모	1901	9,600	9,000	9,138
금세공	1901	5,220	4,500	4,410
제빵	1895	659	860	불활동
간호인	1904	3,000	4,200	3,850
이용사	1904		2,400	1,768
목공		2,000	2,000	불활동
해원	1901	6,000	4,300	3,185
철도	1902	12,000	12,000	16,967
철도 및 전차	1900	41,000	56,150	54,320
유리	1901	6,400	3,000	(a)
가스	1901	2,830	2,000	2,099
국가공무원	1901	3,500	3,400	3,855
우편·전신	1901	10,000	15,000	11,711
전보배달인	1902	4,700	(b)	(b)
항만		1,000	(c)	(c)
식당	1901	7,000	7,000	5,970
광산	1901	8,000	해산	해산
	1903		3,660	3,740
도기	1903		800	1,120
계		238,980	205,362	

주: a) 철도에 합류. b) 저항 서기국에서 탈퇴. c) 우편·전신에 합류.

자료: Barbadro, *Storia del sindacalismo italiano*, 德永重良·戸塚秀夫(1977)에서 재인용.

[표 3-4]는 각 산업별(직업별) 전국조직이 결성된 연도를 표시한 것이다. 이 조직들도 FIOM과 유사한 경로를 거쳐 전국조직으로 발전해갔다.

2) 작업장조직의 발전과 변화

유럽 노조운동에서 작업장조직은 오랫동안 관심의 대상이 아니었다. 작업장조직은 노동자의 특수주의적이고 경제주의적인 이해의 근거지로 간주되었으며, 공장과 기업, 직업의 경계를 뛰어넘어 계급에 기초한 정치적 연대를 구축하려는 목적에 배치되는 것으로 판단되었다. 작업장에 토대를 둔 특수주의적인 이해에 감염될 가능성을 우려한 산별 노동조합의 정책으로 인하여, 작업장 내 경영전권을 방어하는 데 관심을 가지고 있던 사용자와 노동자 이해에 대한 보편주의적인 해석을 확립하는 데 주력하던 산별노조 사이에 타협이 이루어지게 된 것이다(Rogers and Streeck, 1995).

그러나 이러한 타협의 구조는 산별 수준 혹은 전국 수준의 집단행동을 지원할 수 있는 작업장조직을 필요로 한 노동조합측에서건, 노사간의 생산적인 의사소통과 대변구조를 필요로 하던 사용자에게 대해서건, 작업장의 특유한 이해의 대변을 요구할 수밖에 없는 노동자에게 대해서건 불만족스러울 수밖에 없었다. 이러한 불안정한 타협의 구조가 결정적으로 훼손된 것은 60년대 후반 기층 노동자가 주도한 비공식적인 대파업이었다. 그 이후 효과적인 작업장조직을 구성하는 것은 노사정의 정책적 관심사가 되었으며 이후 작업장조직은 각국 노사관계의 전통과 법제도 등의 요인에 따라 다양하게 제도화되어 갔다. 여기에서는 이탈리아의 사례를 통해 작업장조직의 발전과 변화를 살펴보기로 하자.

(1) 이탈리아 작업장조직

[표 3-5]가 보여주는 것처럼 전후 이탈리아의 작업장조직은 1943년에 결성된 내부위원회에서 1970년 노동자헌장에 의해 설립된 RSA를 거쳐,

1993년 노사정의 사회적 합의에 따라 조직된 RSU로 발전해 간다. 이들 각각의 조직에 대해 분석해 보기로 하자.

[표 3-5] 이탈리아 작업장조직의 변화와 특성

결성시점	이름	특성
1943	commissione interne	단체교섭권 및 파업권 부재, 단체협약 실행통제, 사용자와 협의. 순수한 공장평의회.
1970	rappresentanze sindacali aziendali	종업원 대표 및 노조 대표. 교섭권(부분적인 임금교섭)과 파업권 보유. 사용자와 협의. 공장평의회와 노조조직의 결합.
1993	rappresentanze sindacali unitarie	전국적인 단체협약에서 규정한 한계 내에서 교섭권, 기업 수준의 단체협약 체결권.

가) 내부위원회(commissione interna)

commissione interna는 1906년 엔지니어링산업의 단체협약을 통해 확립되었다. 제1차 세계대전 이후 이탈리아 산업에서 크게 확산되었으나 파시즘 체제하에서 억제되었다가 1943년 말 사용자 조직인 Confindustria와 노조조직들간의 협약을 통해 재구성되었다. commissione interna는 1970년까지의 지배적인 작업장조직이었다. 이 조직은 단체교섭권과 파업권을 갖지 않았으며 사용자와의 협의에서 산별노조와 체결한 단체협약의 실행을 감독하거나 노동자의 이해를 옹호하는 역할을 수행했다. 1960년대 중반까지 전국적으로 3,000개의 내부위원회가 활동하였으며, 1960년대 후반, 1970년대 초반 내부위원회는 사실상 다른 대표기구에 의해 대체되었다. 그리고 기층 노동자 동원의 시기에 내부위원회는 낡고, 관료적이며, 비효율적인 것으로 비판의 대상이 된 바 있다.

나) RSA

1990년대 초반까지 *rappresentanza sindacale aziendale*(plant-level union structure)는 이탈리아 작업장대표체계의 핵심이었다고 할 수 있다. 1970년 노동자헌장에 의해 법적으로 도입되었으나, 구조와 실행에 대해 법에서 규정하지 않았으며 단지 몇 개의 법적 권리만 부여되었을 뿐이었다. 노동자헌장 19조에 따라 노동자들은 사용자가 어떻게 생각하든 관계없이 RSA를 설립할 수 있는 주도권을 보유했다. 대표들은 선출되기도 하고 드물게는 지명되기도 하였으며 노조원일 필요가 없으며 노조의 존재는 전국적 수준에서 가장 대표적인 지위를 갖고 있는 노조총동맹에 가입되어 있는 노조 혹은 전국적, 지역적 단체협약의 서명자인 노조와의 연결을 통해서만 확보되었다. 결국 세 개의 주요 총동맹, 몇몇 독립노조에 가입해 있는 노조에게만 RSA의 설립권리가 부여되었다.

CGIL, CISL, UIL이 통일적인 작업장조직을 건설하기로 한 1972년에 공장평의회는 총동맹에 의해 노동자와 노조를 동시에 대표하는 작업장 내 조직으로 규정되었으나 공장평의회는 구조와 기능, 권리와 의무에 대한 세부적인 규정은 부재했다. 오랫동안 노조는 공장평의회를 자신의 조직으로 간주하였으며, 1970년대와 1980년대 공장 내 노사관계에서 주요한 역할을 수행했다. RSA는 조직수준이 대단히 낮은 작업장에서도 대표의 기초를 제공하였으며, 기업 내 노동자 전체를 대표하는 기능과 기업 내에서 외부노조의 존재로서 활동하는 두 개의 기능을 수행했다.

그러나 1980년대 중반 통일연맹이 붕괴하자 총동맹은 각각의 작업장조직을 구성하는 데 관심을 갖게 되었으며 이러한 경쟁적 상황은 많은 노조원들의 이탈을 촉진시키는 요인으로 작용하였다. 그 후 각 조직들은 작업장대표의 새로운 형식을 조직하려는 노력을 추진하게 된다.

다) RSU

80년대 들어 노조의 작업장 내 기반이 약화되고 Cobas를 비롯한 비공

식적인 조직들이 기층 노동자의 지지를 획득하게 되면서 이탈리아의 노조조직들은 작업장 내 노사관계의 개혁을 위한 작업을 추진해 왔다. 1989년 세 전국조직이 합의한 CARs 등은 대표적 사례라고 할 수 있다. CARs가 노조의 문제를 해결하지 못하게 되면서 1993년의 노사정간의 사회적 합의를 통해 새롭게 출현한 작업장조직이 RSU다. 1993년 6월의 사회적 합의에 따라 1993년 12월 노사간에 맺어진 중앙협약은 RSU의 설립 요건과 구성, 권리, 위원의 수, 역할 등을 상세하게 규정하고 있다(EIRR, 241, 1994년 2월). 이 합의문서에 따르면 노동조합이 주도가 되어 1994년 3월 20일까지 종업원 15명 이상 모든 사업장에서 RSU가 설립된다. RSU의 위원의 2/3는 전종업원이 선출하며 나머지 1/3은 전국적인 단체협약에 서명을 하는 노조가 제출한 리스트의 후보자들로 채워진다. 그리고 블루칼라, 화이트칼라와 중간관리자들이 공정하게 대표될 수 있도록 안배되어 있다. RSU 위원들의 권리는 이전의 RSA 위원들의 권리를 그대로 승계받는다. 협약에 따라 이제 막 각 기업에서 설립된 RSU가 실제로 어떻게 기능할 것인지는 앞으로 지켜보아야 할 문제일 것이다. 그러나 최근에 체결된 피아트 기업협약의 사례만 보더라도 세 개의 대표적인 전국조직에 속하지 않는 기업노조인 FISMIC에 속하는 조합원의 비율이 20.8%에 이르러 여전히 대표성의 문제가 남아 있고, 교섭을 RSU가 아니라 산별노조가 담당하는 등의 문제를 지니고 있는 것을 확인할 수 있다(EIRR, 267, 1996년 4월).

(2) 작업장 노사관계의 변화

작업장 노사관계의 변동은 현재 서구의 노동체제에서 가장 중심적인 위치를 차지하고 있는 영역이다. 거의 모든 나라에서 기업과 작업장은 노사관계와 인적자원의 의사결정과 전략이 행사되는 지점이 되고 있다. 특히 경쟁의 격화, 시장 수요의 변동, 신기술의 도입 등에 대응하는 과정에서 기업이 주도하는 단체교섭의 분권화, 유연성의 추구 등은 노사관계를 재구조화하는 주된 동력이다. 거시 경제적, 정치적, 이데올로기적 맥

락에서 이들 변화는 노동조합 및 노동자에게 새로운 도전을 제기하고 있다. 그 가운데 1980년대 작업장 노조운동에 대한 도전으로서 지적될 수 있는 문제는 생산의 문제, 노조의 대표성 문제, 그리고 참여의 문제이다(Terry, 1992). 이탈리아에서도 이들 문제는 마찬가지로 제기되고 있다. 그러면 이탈리아 작업장 노사관계의 현실에서 이들 문제가 어떻게 제기되고 있는지 살펴보기로 하자.

가) 생산의 문제

2차 세계대전 후 서구의 노조운동은 자신을 분배 및 재분배 정책의 행위자로 인식해 왔다. 그러나 1950년대 이후 30년 동안 케인즈주의적인 계급타협체제를 지탱시켜왔던 자본주의의 황금기가 붕괴됨으로써 80년대 이후 경제의 핵심문제는 거시 수준에서 미시 수준으로, 수요 사이드에서 공급 사이드로, 생산량에서 생산의 구조로, 분배에서 생산으로 이동해 왔다(Allen, 1990; Streeck, 1992). 신기술의 급속한 도입, 작업재조직, 유연성 추구가 경쟁력 강화에 열쇠로 간주됨에 따라 생산문제는 더욱 중요성을 띠게 되었다. 전통적으로 거시 경제적인 수요관리의 분배정치에 자신을 위치시켜 왔던 노조운동은 이제 새로운 상황에 직면하게 되었다. 경쟁적인 시장압력에 의해 지배되는 생산의 영역에 참여하면서 동시에 조합원의 이익과 일반적인 사회경제적 이익을 대변하는 독립적인 세력으로 존재해야 할 과제에 직면하게 된 것이다. 이탈리아 노조운동 역시 서구 노조운동의 이러한 일반적 과제에 직면하고 있으며 독일, 스웨덴과 함께 생산의 문제에 비교적 잘 적응하고 있는 사례로 꼽히고 있다(Terry, 1992).

80년대 이후 생산의 문제에 대한 이탈리아 노조의 입장은 우호적이다. 이탈리아 노조는 유연성이 어떻게 해석되고 실행되어야 할 것인가에 관한 자신의 견해를 보유하고 있으며, 유연성이 노조원들과 기타 종업원들에게 가져다 줄 물질적 이익의 측면에서 유연성을 평가한다(Terry, 1993). 테일러주의적인 작업조직의 형식들은 이탈리아 공장에서 크게 발전되지

않았으며 따라서 직무규제는 노조 정체성의 본질적인 구성요소가 아니었다. 이탈리아 노조는 작업장 유연성의 여러 형식들을 수용하면서 작업장 내부에 단체교섭의 체계를 구성하고 있다. 그 과정에서 노사의 이해는 상호 수용되고 있으며 흔히 유연적 근로시간에 대한 사용자의 요구는 작업장 차원의 노조 권리와 교환이 이루어지고 있다.

이처럼 이탈리아와 독일, 스웨덴의 노조가 보여주는, 생산의 문제에 대한 우호적인 전략과 정책은 노사관계의 제도적 조건과 긴밀한 연관을 맺고 있다. 즉 생산과 분배의 문제를 다루기 위한 구조가 분리되어 있고 노조가 작업장 내에 강력한 존재를 유지하고 있는 경우 노조의 에너지는 우호적인 전략으로 분출하는 경향이 있는 것이다(Terry, 1992).

나) 노조의 대표성

이탈리아 노조는 전형적으로 남성 육체노동자의 이해를 추구해 왔다. 연대의 정책과 평등주의 정책은 그러한 목적을 성취하기 위한 정책도구였다. [표 3-6]이 보여주는 것처럼 미숙련자 임금을 100으로 했을 때 1969년도에 숙련자 및 반숙련자, 미숙련자의 임금차이가 155.1 대 129.0 대 100.0이었던 것이 1977년에는 126.9 대 112.4 대 100.0으로 축소된다. 그러나 80~90년대 제품시장 및 노동시장 변화의 압력과 신기술의 영향력 하에서 작업조직은 크게 변동했다. 유연성 추구는 기존의 분업관계를 크게 변화시켰으며, 작업장 내 그룹의 교섭력과 시장지위에 수정을 가했다. 다기능 핵심노동력의 지위가 강화되고 비정규직 고용의 지위가 약화되었다. 화이트칼라, 숙련노동자, 전문직들은 작업장 노조구조를 통해 효과적으로 대변되지 못한 대표적 집단들이다(Terry, 1993; Locke & Thelen, 1995). 점점 더 많은 노동자들이 반숙련 일반 노동자(mass worker)의 이상으로부터 거리를 두게 되었으며 독립노조 및 Cobas의 활동 등은 그것의 조직적 표현이라고 할 수 있다. Cobas는 1987년초에 출현한 이후 기존의 평등주의적인 임금정책에 대한 숙련노동자와 전문기술직들의 불만을 대변하며 교사, 의사, 공무원, 부두노동자, 철도노동자 등의 항의를 조직하

는 등 특히 공공부문에 조직적 뿌리를 내리고 있다(EIRR 169, Feb 1988).

[표 3-6] 숙련에 따른 임금 차이

노동자	1969	1977
숙련노동자	155.1	126.9
반숙련노동자	129.0	112.4
미숙련노동자	100.0	100.0
도제	61.8	71.1

주: 제조업의 실질임금 평균

자료: Reglia and Regini(1995).

특히 좌파 노조인 CGIL 내부에서 비공식적인 분파적 전투성, 정치적 당파성의 현상이 돌출함에 따라 노조의 규율, 책임, 민주주의의 문제가 제기되고 있으며 노조의 대표성과 정당성에 대한 의문은 작업장 내 권위의 상실에 의해 촉진되고 있다(EIRR, 202, 1990년 11월). 이러한 현상은 교섭안에 대한 노동자의 거부에 의해 명료해지고 있다. 교섭의 프로그램과 결과에 대해 조합원 찬반투표를 실시한 노조는 1986년 이후부터 종종 반대에 직면하게 되었으며 세 중앙조직은 Cobas, Lega Lombardia를 비롯한 라이벌의 새로운 도전에 직면하게 된 것이다.

협약의 교섭과 실행에 대한 분쟁이 늘어나고 있는 현상의 주된 원인은 노조 내부민주주의의 취약성과 작업장 대표체계의 빈곤에 있는 것으로 지적되고 있다. 특히 기술혁신과 함께 생성되는 전문기술직 노동자들이 기존 노조조직에 반발하여 이탈하는 경향이 출현하고 있는데 이들은 금전적 이유와 경력의 이유 때문에 분파주의적인 Cobas에 합류하는 성향을 보여주고 있다. 앞서 지적한 것처럼 작업장조직의 개편과 개혁은 대표성의 위기에 대한 대응이라고 할 수 있다.²⁾

2) 1995년 2월에 발표된 RSU 위원들의 선출에 대한 중간평가결과는 이러한 시도의 성공적인 측면을 보여주고 있다. CGIL, CISL, UIL이 전체 25,125명의 위원들 가운데 24,161명의 위원(94.7%)을 차지했다(Telljohann, 1995).

다) 참여의 문제

종업원 참여의 직접적 형식 혹은 인적자원관리와 노조와의 연관문제는 최근에 중요한 문제로서 제기되고 있다. 제품시장의 변동, 신기술의 확산, 경쟁의 심화, 품질향상의 필요 등으로 인하여 종업원들로 하여금 직접 생산과정에 참여하게 해야 할 필요가 증대함에 따라 논의의 대상으로 떠오르고 있는 것이다. 현실의 경험은 두 개의 서로 대조되는 현상을 보여주고 있다. 즉 미국이나 영국 등 노조가 취약한 곳에서 인적자원관리는 반노조활동, 단체교섭의 대안과 긴밀히 결합되어 있고 유럽의 몇몇 나라에서 단체교섭은 새로운 형식의 인적자원관리와 공존하는 실용적 절충주의의 현상을 보여주고 있다(Lansbury, 1995). 이탈리아의 노사관계는 이원론 혹은 실용적 절충주의가 적용되는 사례이다. 이탈리아에서 인적자원관리는 노조의 활동영역을 좁히거나 노조의 이해와 직접 충돌하지 않는다. 노조는 품질관리(QC)활동에 직접 참가하며 TQM은 노사의 합의 증식의 주요 원천이 되고 있다(Ferner & Hyman 1992b).

전통적으로 이탈리아의 좌파노조운동은 참여에 대해 부정적이거나 소극적인 태도를 가지고 있었다. 참여는 노조의 독립성과 대표성을 훼손하거나 자본주의적인 소유와 통제의 형식을 수용하게 되리라는 것이 그 주된 이유였다. 그리고 노조활동을 협소한 작업장에 국한하거나 노조의 교섭권한을 축소시키고 노동자대표의 역할에 대해 혼돈을 초래하리라는 우려도 참여에 대한 노조운동의 부정적 평가에서 한 몫을 차지한다.

그러나 CGIL은 1991년 참여를 노조운동의 적극적인 과제로 설정하는 노선전환을 추진하였으며(EIRR 214, 1991), 그 결과 여러 사업장에서 참여적 노사관계의 실험이 이루어지고 있다. 1991년의 자누시 협약, 1996년의 피아트 협약 등은 대표적 사례들이다. 이들 협약에 따르면 분쟁을 조정하는 자율적인 기구, 회사의 투자전망과 경쟁상황, 고용정책 등을 모니터링하는 기구, 노사관계를 다루는 기구 등을 포함하는 공장 내의 여러 문제를 다루는 노사공동기구가 설치된다. 그리고 직업훈련, 산업안전, 기술혁신과 조직변동 등의 문제를 협의하는 노사공동위원회도 설립되었다.

작업장 내 참가를 주요 내용으로 하는 기업 내 노사관계의 변동에 대한 평가는 그것이 “사회적 대화를 풍요롭게 하는 데 도움을 준다”는 낙관론에서부터 “미시적 합의의 토대는 경영의사결정에서 노조의 참여보다 물질적 보상을 제고해주는 대가로 유연성을 교환하는 것”이라는 비관론에 이르기까지 다양하지만 어느 방향이 우세할 것인지는 노사관계 환경의 변화와 노사의 전략적 선택에 달려 있을 것이다.

5. 결론

이탈리아 노사관계와 한국 노사관계는 분명히 현격하게 차이가 있는 두 개의 노사관계 체계이다. 좌파운동의 강한 전통, 중앙집중화된 조직구조, 임의주의적인 노사관계 법체계, 작업장 수준의 협력적 구조에 의해 특징지워지는 이탈리아 노사관계 제도는 좌파의 진출을 가로막는 제도적·이데올로기적 구조, 기업별 조직구조, 작업장 수준의 대립적 노사관계에 의해 특징지워지는 한국의 그것과는 상당한 영역에서 차이가 나는 것이다. 이러한 차이에도 불구하고 산별조직과 작업장조직의 변화에 초점을 맞춘 이탈리아 노사관계의 검토는 한국의 노사관계에 대해 적지 않은 교훈을 제공해 주고 있다.

80년대 이후 추진되고 있는 생산의 재구조화와 유연성의 추구는 나라별 차이에 상관없이 보편적 의미를 가지고 있으며, 이들 문제에 대한 이탈리아 노조운동의 대응과 전략은 사려 깊은 사유의 기회를 제공해 주는 것이다. 따라서 재구조화 시기 중앙집중적 노조의 역할, 노조의 전략적 능력과 노조민주주의 사이의 긴장관계, 유연성의 정치를 둘러싼 노조의 역할, 작업장 노사관계의 변동, 중앙교섭과 로칼교섭간의 관계의 변화, 단체교섭의 분권화 현상, 생산 및 공급 사이드에 대한 노동의 역할 등은 노사관계의 제도적 변동을 추진하고 있는 한국의 노동운동에 대해 깊이 있는 성찰의 기회를 제공해 줄 것으로 보인다.

참고문헌

- 徳永重良 戸塚秀夫 編(1977), 『現代労働問題』, 有斐閣.
- 河野穰(1985), 『イタリア自動車産業における労使関係の展開』,
第一書林..
- Allen, Christopher S.(1990), “Trade Unions, Worker Participation and Flexibility - Linking the Micro to the Macro -”, *Comparative Politics* April.
- Ferner A., & R. Hyman(1992a), “Introduction: Industrial Relations in the New Europe”, Ferner A., & R. Hyman ed. *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell.
- Ferner A., & R. Hyman(1992b), “Italy: Between Political Exchange and Micro-Corporatism”, Ferner A. & Hyman ed. *Industrial Relations in the New Europe*, Blackwell.
- Lansbury R. D.(1995), “Workplace Europe: new forms of bargaining and participation”, *New Technology, Work and Employment* 10: 1.
- Lecher W. ed.(1994), *Trade Unions in the European Union- A Handbook*, Lawrence & Wishart.
- Locke, R. M.(1995), *Remaking The Italian Economy*, Cornell University Press.
- Locke, R. M. & K. Thelen(1995), “Apples and Oranges Revisited: Contextualized Comparative Labor Politics”, *Politics & Society*, Vol. 23 No. 3, Sep.
- Regalia, Ida(1995), “Italy: The Cost and Benefits of Informality”, Joel Rogers and Wolfgang Streeck ed., *Works Councils*, Chicago University Press.
- Regalia Ida and Marino Regini(1995), “Between Voluntarism and Institutionalization: Industrial Relations and Human Resource Practices in Italy”, Locke, Kochan and Piore eds., *Employment*

Relations in a Changing World Economy, MIT Press.

Rogers J. and W. Streeck(1995), *Works Councils*, The University of Chicago Press.

Streeck, W.(1992), "Training and the New Industrial Relations: a Strategic Role for Unions?", M. Regini ed. *The Future of Labour Movements*, Sage.

Telljohann, Volker(1995), "Das wiedergewonnene Selbstbewusstsein der italienischen Gewerkschaften", *GMH* 4/95.

Terry, M(1993), "Workplace Unions and workplace industrial relations : the Italian experience", *Industrial Relations Journal* 24: 2.

_____ (1994), "Workplace Unionism: Redefining Structures and Objectives", Richard Hyman & Anthony Ferner eds, *New Frontiers of European Industrial Relations*, Blackwell.

Treu, T.(1987), "Italian Industrial Relations in the Past Ten Years", *Bulletin of Comparative Labour Relations* 16.

Guido Baglioni(1991), "An Italian mosaic: Collective bargaining patterns in the 1980s", *International Labour Review* Vol. 130 No. 1.

EIRR 169, Feb 1988.

EIRR 202, Oct 1990.

EIRR 214, Nov 1991.

EIRR 241, Feb 1994.

EIRR 267, Apr 1996.

SA Labour Bulletin Vol 18 No 1.

제 5 장 유럽연합(EU)의 노동사회정책과 노사관계

인 수 범 *

1. 들어가는 말

이 글은 유럽연합의 노동사회정책과 노사관계를 다룬다. 1993년 마스트리히트조약으로 현실적으로 등장한 유럽연합은 이제 유럽에서는 사회의 중요한 부분으로 자리잡고 있다. 1995년 1월 스웨덴, 핀란드, 오스트리아가 유럽연합의 회원국으로 가입하여 회원국 수가 기존의 12개국에서 15개국으로 확대된 유럽연합은 경제·화폐연합일 뿐만 아니라 정치적 연합도 지향하고 있다는 점에서 북미자유무역지대(NAFTA)나 아시아태평양경제회의(APEC)와 같은 지역통합체와도 질적으로 차이가 난다고 할 수 있다. 이러한 이유에서 유럽통합에 따른 유럽 차원 노사관계의 변화에 대해 주목해 볼 필요가 있다. 아시아의 경우에도 ‘아시아태평양경제회의’ 차원에서 노동문제가 심각하게 다루어질 필요가 있다는 것이 여러 통로를 통해 제기되고 있다는 점을 감안한다면 유럽연합의 노동사회정책은 우리에게 많은 시사점을 던져 줄 수 있을 것이다.

이 글의 구성은 다음과 같다. 우선 2절에서 유럽연합의 발전과정과 주요 의사결정기구를 살펴보고, 3절에서 유럽통합과정에서 진행된 노동사회정책을 다룬다. 여기에서는 유럽 차원의 사회정책과 유럽 차원의 노사관계로 나누어 유럽연합의 노동사회정책이 어떻게 진행되고 있는지를 검토한 다음, 앞으로의 노동사회정책의 전망에 대한 논의를 알아볼 것이다.

* 한국노동사회연구소 연구위원

맺음말에서는 유럽연합의 노동사회정책 및 노사관계가 우리에게 시사하는 점에 대해 간략히 살펴볼 것이다.

2. 유럽연합의 발전과정과 의사결정기구

1) 유럽연합의 발전과정

유럽통합의 역사는 제2차 세계대전 직후까지 거슬러 올라간다. 전후 미국과 소련의 헤게모니 하에 진행된 세계질서에 유럽국가들은 유럽의 독자적인 세력을 형성하여 맞서려고 하였다. 1951년 프랑스, 독일, 이탈리아, 베네룩스 3국이 유럽석탄철강공동체(ECSC)를 만든 것에서부터 출발하여 현재까지 유럽통합 노력은 꾸준히 진행되고 있다. 유럽통합의 발전과정은 [표 4-1]과 같이 정리할 수 있다.

1951년에 결성된 유럽석탄철강공동체는 전후 전쟁방지와 평화확보를 위해 전쟁무기의 주요한 자원이 되는 석탄과 철강을 유럽국가들이 공동으로 관리하기 위한 의도에서 만들어졌다. 이어 1958년에는 로마조약이 체결되어 유럽경제공동체(EEC)가 결성되었고, 1967년 유럽석탄철강공동체, 유럽경제공동체, 유럽원자력공동체가 통합되어 탄생한 유럽공동체(EC)가 이후 유럽통합을 주도하게 된다. 이처럼 1967년 이전에는 주로 경제적인 이유에서 유럽공동체 기구가 형성되었고, 대부분 특정 산업부문과 관련된 것이었다. 유럽공동체 건설 이후인 1970년대에는 EC 회원국들간의 이해대립과 유럽각료이사회의 만장일치제에 따른 의사결정의 지연 등으로 경제통합이 빠르게 진전되지는 않았다. 여기에는 1960~1970년대 서유럽의 경제적 호황이 중요한 객관적 요인으로 작용하였다(최수경, 1995: 165).

[표 4-1] 유럽통합의 주요 연표

- 51년 4월 18일, 유럽석탄철강공동체(ECSC) 조약 비준.
- 57년 3월 25일, 로마조약 체결: 6개국 의회비준, 7월5일~11월 26일에 완료.
- 58년 1월 1일, 로마조약 실효.
유럽경제공동체(EEC)와 유럽원자력공동체(EURATOM) 창설.
- 67년 7월 1일, 유럽공동체(EC) 건설.
- 68년 7월 1일, EEC회원국들간 공산품관세 전면 폐지.
- 79년 6월 7일~10일, 첫 번째 유럽의회 직선 실시.
7월 17일~20일, 직선 유럽의회 첫 회기.
- 85년 12월 2-3일, 단일유럽법(SEA) 채택.
- 86년 1월 1일, 스페인, 포르투갈 유럽공동체 가입(12개국으로 확장).
- 87년 7월 1일, 단일유럽법(SEA) 실효.
- 90년 6월 19일, 쉐겐 협정(Schengen Accord) 체결(프, 독, 베네룩스).¹⁾
- 91년 12월 9일~10일, 마스트리히트 유럽이사회: 유럽정치연합(EPU)과
경제통화연합(EMU)에 관한 공동체 새조약 작성 결
정. 영국은 사회헌장과 단일화폐에서 제외.
- 92년 2월 7일, 유럽연합 창설에 관한 마스트리히트조약 공식 서명.
- 93년 1월 1일, 통합단일시장 개설(은행업무, 자본, 상품, 서비스 이동의
자유, 사람의 자유이동은 보류).
- 93년 11월 1일, 마스트리히트조약 실효와 더불어 유럽연합(European Union,
EU) 탄생. 유럽공동체의 공식명칭이 EC에서 EU로 개칭.
- 95년 1월, 스웨덴, 핀란드, 오스트리아 EU에 가입(15개국으로 확장).

주: 1) 쉐겐협정은 1990년 6월 19일에 체결된 것으로, 유럽공동체 성격의 것이 아니라 원하는 회원국간의 국제조약이다. 현재는 9개국으로 늘어났는데, 협정조인국 내의 완전한 물리적 국경제거를 목적으로 한다. 이 나라들을 쉐겐그룹이라 부른다.

자료: 장홍(1994), pp. 345-367에서 정리.

유럽통합에 대한 본격적인 논의가 진행된 것은 1970년대 석유위기 이후 경제위기가 심화되기 시작한 1980년대였다. 특히 유럽공동체 집행위원회(European Commission)는 유럽통합을 위해 많은 활동을 하였다. 1985년에 유럽공동체 집행위원장으로 임명된 자끄 들로르(Jacques Delors)는 유럽통합을 위해 적극적인 노력을 기울였다.¹⁾ 그는 유럽공동체의 책임과

1) 자끄 들로르의 유럽공동체의 발전방향과 의미에 대한 생각은 Jacques

권위를 증대하려고 노력하여 유럽의회의 영향력 있는 의원들도 유럽의 정치적 통합에 대해 많은 관심을 갖게 되었다. 그 결과 1984년 유럽연합에 대한 초안이 채택되었고, 유럽공동체는 1985년 6월 유럽시장통합을 위한 백서를 채택하였다(최수경, 1995: 168).

1985년 12월에 단일유럽법(SEA, Single European Act)이 채택되었는데, 이 법은 처음으로 그 때까지 존재하던 공동체의 모든 조약들을 총괄적으로 개정하여 한 문서로 집약한 것이다. 주요 내용은 1992년까지 단일통합시장 창설과 공동체의 권한영역 확대 그리고 외교상에 있어서 정치협력의 제도화 등이다(조우현, 1994; 장홍, 1994).²⁾ 여기서 공동체의 권한확대라는 것은 공동체의 의사결정에서 유럽의회의 권한을 강화시킨 것과 각료이사회(Council of Ministry)의 만장일치제를 가중다수결(qualified majority)로 바꾼 것이다. 단일유럽법은 1986년 7월 1일부터 발효되었다.

이어 1991년 12월에는 네덜란드 마스트리히트 유럽이사회(The European Council)가 유럽경제통화연합(EMU)과 유럽정치연합(EPU)의 양조약으로 이루어진 공동체조약을 작성할 것을 결정하였고, 1992년 2월 7일에 유럽연합 창설에 대한 마스트리히트(Maastricht) 조약에 각국이 서명하고 국내 비준절차를 거침으로써, 1993년 11월 1일에 ‘유럽연합’(European Union)이 탄생하였다. 이 조약에 의해 유럽공동체의 명칭이 유럽공동체(EC)에서 유럽연합(EU)으로 개칭되었다. 각국의 마스트리히트조약 비준방식 및 일자는 [표 4-2]에 정리되어 있다.

마스트리히트조약의 각국 비준 과정에서 덴마크의 경우에는 특이한 절차를 밟았다. 1992년 1차 마스트리히트조약 비준투표에서 비준이 거부되자 유럽연합은 덴마크에 예외조항(통화와 방위정책, 유럽시민권, 경찰과 사법분야의 협력)을 두어 1993년 2차 투표에서는 비준을 받는 과정을 거쳤다. 영국의 경우에는 처음부터 예외조항(통화와 사회정책)이 조약내용에 포함되었다(Gold, 1993; 최수경, 1995; 장홍, 1994). 이런 문제는 유

Delors(1988)을 볼 것.

2) 86년 5월 29일에는 청색바탕에 12개의 노란 별이 수놓인 유럽공동체가 공동체본부 건물 앞에 게양되었으며 베토벤의 교향곡 9번에 나오는 「환희의 찬가」가 유럽공동체가로 선정되었다.

유럽연합의 확대가 이루어지면서 각국간의 차이를 인정해 줄 수밖에 없는 현실을 보여주는 것이다. 이것은 북유럽국가와 동유럽국가의 유럽연합 가입이 이루어지면 유럽연합의 동질성이 약화될 것이라는 우려를 낳고 있다.³⁾

[표 4-2] 12개국의 마스트리히트조약 비준절차

국 가	한편개정이 필요한 국가비준	비준방식	비 준 일 자
프랑스		국민투표	1992년 9월 20일
스페인	×	의회투표	10월 29일(하원), 11월 25일(상원)
벨기에	×	"	7월 17일(하원), 11월 4일(상원)
아일랜드		국민투표	6월 18일
그리스		의회투표	7월 31일(국회)
룩셈부르크		"	7월 2일(국회)
이탈리아		"	9월 17일(상원), 10월 29일(하원)
네덜란드		"	11월 12일(하원), 12월 15일(상원)
독일		"	12월 2일(Bundestag)
포르투갈		"	11월 17일(국회)
영국	×	"	1993년 7월 3일
덴마크		국민투표	1992년 6월 2일(비준거부) 1993년 5월 18일(비준)

주: 1995년 1월에 스웨덴, 핀란드, 오스트리아가 가입하여 현재는 15개국으로 증가함.

자료: 장홍(1994), p. 305.

마스트리히트조약은 유럽의회의 역할 증대, 공동외교안보 정책을 제시 하였고 공동화폐의 사용과 유럽중앙은행의 설립을 늦어도 1999년까지 완 성하도록 하였다. 유럽연합의 경제통합은 크게 3단계로 계획되었다. 1990 년 1월부터 경제통화동맹의 첫 단계가 시작되는데 이 단계에서는 경제정 책의 조정이 이루어지도록 했다. 1993년 1월에 유럽단일시장이 공식적으 로 출범하게 되었고 유럽공동체 회원국들과 유럽자유무역연합(EFTA) 국 가들은 19개국의 자본, 상품, 서비스, 인적 이동을 위한 유럽경제지역

3) "Norway's No", *The Economist*, 1994년 12월 셋째 주.

(EEA)을 창설하여 EEA는 1994년 1월에 출범하였다. 1994년 1월에는 2단계의 시작으로써 유럽통화기구(EMI)가 출범하기로 되어 있고 3단계의 시작이 가능한 시기로는 1997년 1월이 예정되고 있으나 만일 이것이 불가능하게 되면 늦어도 1999년 1월에는 경제통화동맹의 3단계가 시작되어야 한다. 3단계의 실현을 위한 전제조건으로는 물가와 금리의 안정, 안정된 재정상태, 공적채무와 통화의 안정성 등이 제시되었다. 현재 이러한 전제조건을 모두 갖추고 있는 나라는 프랑스와 독일 정도이다(최수경, 1995: 171).

95년 6월 26일 칸느에서 개최된 유럽연합 정상회담에서는 단일통화 이행시기를 조약의 97년 1월에서 99년 1월로 연기시킨다는 것과 98년 초부터 국가들끼리의 통화통합 예비작업에 들어간다는 원칙에 합의하였다. 그리고 95년 1월 15개국 3억 7천만 명으로 확대되어 세계 최대의 경제블록으로 부상한 유럽연합은 이번 회담에서 동구권까지 흡수하여, 21세기에 대유럽으로 탄생하기 위한 기본 청사진을 마련하였다. 정상들은 이외에 보스니아 사태, 유럽연합 내 사회간접자본의 신규발주를 통한 고용창출, 아프리카 등 남반부에 대한 유럽개발기금(EDF) 지원, 유럽경찰(EUROPOL)의 발족 등을 통해 회원국간의 긴밀한 결속을 강조하였다.⁴⁾

2) 주요 의사결정기구

유럽연합의 의사결정과정에 대한 이해를 돕기 위해 유럽연합 기구의 주요 기구들을 간략히 설명하면 다음과 같다(박노형, 1991; 장홍, 1994; 최수경, 1995).

유럽이사회(The European Council)는 1974년 12월 9~10일에 개최된 파리 정상회담에서 창설된 것으로 정기적 영수회담이다. 9개국 정상들은 연간 3회, 그리고 공동체의 정치상황에 따라 필요하다고 판단될 경우 유럽이사회 개최를 결정한다. 단일유럽법 2조(Article 2)에 따르면, 유럽이사회에는 12개 회원국들의 국가원수 혹은 정부수반 그리고 유럽집행위원회

4) 「EU 정상회담의 핵심쟁점」, 중앙일보 1995년 6월 28일자.

위원장이 참석하며 외무장관들과 EC위원회의 한 위원에 의해 보좌된다.

각료이사회(The Council of Ministers)는 회원들의 각료로 구성되는 핵심적인 결정기구이다. EEC조약 실행의 처음 두 단계(1958~67년) 동안 각료이사회는 결의방식은 만장일치였으며, 세 번째이자 마지막 단계에 진입하는 1966년부터 가중다수결 원칙을 적용하기로 되어 있었지만 실시되지는 못하였다. 한편 단일유럽법 작성자들은 가중다수결⁵⁾ 투표를 보편화함으로써 다수결 원칙을 재활성화하려고 많은 노력을 기울였다.

유럽집행위원회(The European Commission)는 회원국 정부의 상호동의에 의해 4년 임기로 임명되는 17명의 위원들로 구성된 독립기구이다. 집행위원회는 유럽공동체의 보편적 이익을 대변한다. 법률제정에서는 권고와 계획안 작성을 통한 제안권을 행사한다.⁶⁾ 집행위원회는 UN 산하기구들과 전문기구들 그리고 모든 국제기구들과의 관계에서 유럽공동체를 대표한다. 현 위원장은 자끄 들로르(Jacques Delors)(1985~1994)에 이어 자끄 생테(Jacques Santer)(1995~)가 맡고 있다.

각료이사회와 함께 유럽연합의 의사결정기구인 유럽의회(The European Parliament)는 파리조약과 로마조약에 의해 창설된 공동체의 의회기관으로 1962년부터 유럽의회로 불리어졌다. 공동체 예산심의권과 집행위원회 통제권을 가지며 규범제정에 따른 자문역할을 하고 있다. 1994년 6월 선거부터 의원 수를 과거의 518명에서 567명으로 증원하기로 결정하였다.

경제사회위원회(The Economic & Social Committee)는 유럽이사회와 집

- 5) 가중다수결(qualified majority)이란 각 국가별로 정해진 투표 수('가중'은 이것을 의미함)가 있어서 다수결로 의사 결정하는 것을 말하는 데, 마스트리히트 조약으로 대부분의 의사결정은 가중다수결로 하게 되었다. EC이사회에서 표결권 구성이 76표(프랑스·독일·이태리·영국이 각 10표, 스페인이 8표, 벨기에·그리스·네덜란드·포르투갈이 각 5표, 덴마크·아일랜드가 각 3표, 룩셈부르크 2표, 총계 76표) 중 54표(즉 70% 이상)로 법규채택을 결정하는 것이다. 단일유럽법(SEA)에 의거하여 상품·자본·서비스의 자유로운 이동, 건강 안전, 환경보호, 소비자보호 관련사항, 노동자의 건강과 안전사항 등은 특정 다수결에 의해 결정되며, 사람의 자유이동, 노동자의 권리조항 및 세제 등 일부는 만장일치에 의해 결정된다(조우현, 1994: 177).
- 6) 법안의 입법과정에 구체적 과정 및 그 과정에서의 유럽의회의 권한에 대해서는 장홍(1994)을 참고할 것.

행위원회를 보조하는 임무를 갖고 있다. 경제계와 사회각계를 대표하는 189명의 위원으로 구성되며 위원 임명은 각료이사회가 만장일치로 결정한다. 조약에 약정된 몇몇 경우에 한해서 유럽이사회와 집행위원회는 의무적으로 경제사회위원회의 자문을 요청해야 한다. 1972년 파리 정상회담 이후 경제사회위원회는 고유의 이니셔티브로 의견을 내놓을 권한을 인정받았다.

유럽연합의 법원인 유럽법원(The European Court of Justice)은 13명의 법관과 6명의 법률관으로 구성되어 공동체의 법 준수를 보장하는 사법기구이다. 법원은 협의자문권(Consultative Competence)을 실행하고 있으며, 특히 계쟁권(Contentious Competence)을 가지고 있다. 계쟁권 덕분에 회원국, 기관 그리고 심지어는 개인이나 기업도 유럽사법법원에 제소가 가능하다. 법원은 공동체기구의 결의에 대한 무효소송, 공동체기구의 결정 유보에 따른 유예기간 초과 제소, 공동체법을 준수하지 않는 회원국을 상대로 한 제소 등에 판결을 내린다. 그 밖에 회원국 법원으로서의 이송 후 공동체 법의 해석과 유효성에 관한 유권해석을 하기도 한다.

3. 유럽연합의 노동사회정책

앞에서 살펴본 것처럼 유럽통합이 80년대 들어 급속히 진전된 것은 서유럽의 경제위기 때문이었다. 유럽국가들은 산업재구조화를 통한 경쟁력 강화와 유연성 증대로 미국과 일본을 능가하는 경제력을 달성하려고 하였다. 이런 이유로 유럽연합의 기본적인 경제 이데올로기는 ‘신자유주의(Euro-liberalism)’(조우현, 1994) 즉 ‘경쟁적 환경조성에 의한 구조조정의 달성’(이서원, 1994)이다. 그럼에도 불구하고 마스트리히트조약에 사회의 정서(Social Protocol)와 협약이 명기될 수 있었던 것은 실제로 유럽연을 건설하는 과정에서 노동 및 사회문제에 대한 각국의 이해관계가 상호작용하였기 때문이다.

유럽국가간 노동조건과 실업률에 차이가 있기 때문에 유럽 후진국의

노동조건과 노동자가 유럽 선진국에 수출될 경우 유럽 선진국의 노동시장에 사회적 문제, 이른바 불공정경쟁 문제가 발생할 가능성이 크다. 또 높은 수준의 노동자훈련제도를 실시하고, 산업구조조정에 의해 타격을 받는 지역에 대한 유럽연합 차원의 지원도 필요하다는 인식이 널리 퍼졌다. 물론 유럽노련(ETUC)이나 노조는 노동자를 위한 사회정책을 강력하게 요구하였고, 유럽집행위원회도 ‘민중의 유럽’(People’s Europe)이라는 개념을 가지고 있어서 사회적 차원을 강조하는 활동을 하였다. 집행위원회는 유럽연합의 경제적 차원과 사회적 차원이 상호 갈등하는 것이 아니라 상호 보완하는 것이라고 생각하였고, 유럽통합의 효과가 시민에게도 배분되어야 한다고 주장하였다.

1) 유럽연합의 노동사회정책⁷⁾

- 사회적 차원(social dimension)과 사회헌장(social charter)

1988년 유럽집행위원회는 「단일시장의 사회적 차원(Social Dimension of the Internal Market)」이라는 정책제안을 유럽통합계획에 추가시킨다. 이것은 1985년 「단일시장 완성에 대한 백서」가 주로 경제적 차원이었다는 점에서 사회적 차원의 내용을 유럽공동체에 추가하였다는 의미가 있다. 양자의 차이점은 「단일시장 완성에 대한 백서」가 279개의 정책제안을 1992년 말까지 실행할 것을 제안하고 있는 반면, 「단일시장의 사회적 차원」은 정책실행의 마감기간을 설정하고 있지 않다는 점이다. 즉 사회적 차원의 정책이 경제적 차원의 정책보다 그 강제력이 덜하다는 것이다. 구체적으로 사회적 차원은 두 가지 내용을 가리키는데 하나는 단일

7) 유럽 차원의 노동사회정책은 크게 5단계로 나누어 볼 수 있다(이종원, 1995). 제1단계(1958~71)는 경제성장과 낮은 실업률로 인한 우아한 무관심 시기, 제2단계(1972~1980)는 ■ 공동체 내 완전고용과 고용상황 개선 ■ 생활 및 근로조건 개선 ■ 경영과 노동의 협력 강화를 특징으로 하는 개입기이고, 제3단계(1981~86)는 유럽집행위원회의 사회정책에 관한 많은 발의들이 나온 시기로 위기와 규제완화시기이며, 제4단계(1987~89)는 단일유럽법과 사회협약이 문제가 된 시기이다. 제5단계(1989~현재)는 사회헌장과 마스트리히트조약의 시기이다.

유럽법이 추구하는 노동시장 단일화 촉진적 사회정책이고 다른 하나는 시장단일화에서 결과하는 사회경제적 부작용을 교정하는 사회정책을 말한다(조우현, 1994).

「단일시장의 사회적 차원」은 80여 개의 정책제안으로 되어 있다. 그 내용 가운데 18개는 노동의 자유로운 이동에 대한 장벽제거, 16개는 건강과 안전, 11개는 교육과 훈련 등으로 구성되어 있다. 이 중에서 논란의 대상이 되었던 것은 파트타임 노동자의 보호, 유럽기업법, 노동자 정보권과 협의권, 사회현장에 관한 것이다. 사회현장 제안은 1989년 12월 스트라스브로 정상회담에서 영국의 반대로 부결되었지만, 1991년 12월 마스트리히트 정상회담에서는 영국을 제외한 11개국이 별도의 사회의정서(Social Protocol)를 체결하게 된다.

사회현장은 서문과 12개의 노동자 기본권에 관한 것으로 이루어져 있다. 유럽집행위원회는 동시에 사회현장을 시행하기 위한 47개 항목의 사회행동프로그램(Social Action Program)을 1989년 11월에 제시하였다. 사회행동프로그램의 주요 성격은 다음과 같다(Gold, 1993: 29). ① 기존 조치의 현대화(updates)(1975년 잉여인력 지침과 1983년 석면 지침 등) ② 이미 발전 중인 조치들의 통합(「유럽의 고용 리포트」와 같은 이름이 붙은 것과 특수한 집단을 위한 고용창출 행동프로그램 같은 것을 묶는 것 등) ③ 막혀 있는 조치들의 개선(파트타임노동자에 관한 지침초안과 브레델링(Vredeling)⁸⁾에서 각기 발전한 ‘비정규노동자’와 유럽공장위원회에 관한 것) ④ 새로운 조치들(휴가, 재정참가, 건강과 안정 등)이다.

유럽집행위원회는 유럽통합의 보조성의 원칙(subsidiarity)⁹⁾에 따라 사회현장의 조치들을 각국의 국가적 · 지역적 또는 노사 양자의 결정사항으로 남겨 놓았다. 유럽 차원의 법규는 규정, 지침, 결정, 권고로 나뉘어

8) 브레델링은 유럽공동체 고용·사회문제 교육총국(DG)의 집행위원장으로 1980년에 다국적기업의 경우 공장폐쇄, 이진, 그리고 노동자해고 시 노동자에게 정보를 제공하고 협의할 것을 규정하는 지침안을 작성하였다. 그러나 사용자조직의 반대에 부딪쳐 좌절된 바 있다.

9) 유럽통합에서 정책권한을 EC로부터 회원국에게 위임하고 EC 차원의 조치는 최소한으로 줄인다는 원칙(조우현, 1994)으로 이것은 유럽통합이 신자유주의적 이데올로기에 근거하고 있다는 사실을 반영하는 것이다.

진다(박노형, 1991). 규정(regulation)은 유럽 전 회원국에 적용되며 직접적 구속성을 지니고, 지침(directives)은 방법과 수단은 회원국의 재량에 위임 하되, 각 회원국은 입법을 반드시 해야 한다. 결정(decision)은 허가, 인가, 과태료 부과 등을 가리키며, 권고(recommendation)는 법적 구속력이 없는 제안이다. 이러한 법규의 채택은 1987년 「단일유럽법」 이후 대부분 가중 다수결에 의해 이루어진다.¹⁰⁾

1994년에 채택된 유럽집행위원회의 『성장, 경쟁력, 고용에 대한 백서』는 유럽노동자들에게 가장 심각한 문제로 대두한 실업문제를 어떻게 해결할 것인가에 관한 것이다. 유럽연합의 노동사회정책이 유럽경제의 경쟁력 강화와 함께 논의되고 있다는 사실을 확인할 수 있는 대목이다. 물론 노동문제가 유럽연합의 최우선적인 과제는 아니지만 정책입안과정에서 고려사항이 되고 있다는 점에서 의미가 있다.

백서(White Paper)는 우선 현재 유럽이 당면하고 있는 문제들을(저성장, 경쟁력의 결여, 노동시장의 비유연성) 해결하기 위한 새로운 발전모델을 만들어 보려고 하였다. 구성내용은 1부 ‘성장’, 2부 ‘경쟁력’, 3부 ‘고용’, 4부 ‘새로운 발전모델을 향하여’로 이루어져 있다(European Commission, 1994). 경쟁력을 강화하기 위해서는 초유럽적 네트워크의 강화, 연구·조사와 기술개발, 신기술을 잘 활용하는 것 등이 필요하다고 주장하고, 고용증대를 위해서는 경제성장이 곧 고용을 증가시키지는 않는다고 전제하면서 제도의 개혁을 주장한다. 즉 노동시간의 구조와 기간을 유연화시키고, 노동비용을 감소시키며, 소규모 기업에 대한 지원을 강화하여 고용창출을 최대화하고 교육 및 훈련체계를 개혁할 것 등을 주장한다.

한편 유럽 차원의 노동조합 대표자인 유럽노련은 백서가 결정되기 전에 그린 페이퍼(Green Paper)에 대한 입장을 밝히면서 노동측의 입장이 백서에 포함되도록 노력하였다(ETUC Executive Committee, 1994). 유럽노련 집행위원회의 결정은 ① 유럽연합 전체전략의 일부분으로서 사회정책

10) 「단일유럽법」 이전에는 대부분의 법규는 만장일치제에 의해 결정되었던 데 비해 「단일유럽법」에는 총 76표 중 54표(약 70%)만 얻으면 되는 가중다수결에 의해 결정될 수 있게 되어 유럽 차원의 법규 채택에 일정한 진보가 있었다.

② 유럽연합 사회정책을 위한 5가지 주요사안(고용, 사회적 표준과 사회 보호, 동등한 기회와 대우, 사회민주주의와 사회당사자의 역할, 조약의 사회권) ③ 유럽연합, 도전에 어떻게 대응할 것인가 등으로 구성되어 있다. 유럽노련은 고용정책이 중심인 노동문제의 해결이 유럽의 경제회복과 함께 중요하게 다루어져야 하며, 유럽통합 사회모델의 원리가 보조성이 아니라 연대(solidarity)라는 것을 거듭 강조하고 있다.

이처럼 1994년에는 미래의 사회정책에 관한 논쟁이 활발하게 이루어졌다(European Commission, 1995a). 특히 위의 그린페이퍼가 1993년에 제출되고 백서가 1994년 7월 27일에 채택된 것은 사회정책 발전에 결정적 계기가 되었다. 백서는 현재 유럽의 사회보장체계를 잠식하지 않고 더 많은 직업을 창출하는 성장유형을 개발할 필요성을 제기하고 있는 것이다. 또 유럽이사회는 유럽연합이 실업에 반대하여 투쟁하기 위한 수단을 개발하는 것을 주요 과제로 설정하고 있다.

이 결과 사회적 의정서의 실행에 중요한 발전이 있었는데 「유럽공장평의회에 관한 지침(A Directive on European Works Councils)」이 채택되었다는 것이다. 이 밖에 유럽고용서비스(EURES) 분야, 생활 및 노동조건, 아동노동의 보호에 관한 지침 채택, 유럽안전건강기구의 창출을 포함하는 건강안전분야 등에서 중요한 진전이 이루어졌다.

2) 유럽 차원의 노사관계: 사회적 대화(social dialogue)

노사의 교섭을 내용으로 하는 사회적 대화는 사회현장과 관련한 사회적 행동프로그램 중의 하나로 노사 당사자간 대화의 지속과 개발을 추구하는 것을 말한다. 이는 「단일유럽법」에 의해 로마조약 118B조로 추가된 사항이다¹¹⁾. 유럽 차원에서 노사간의 단체협약이 체결된 경우는 없다. 단지 유럽연합 기구 중 경제사회위원회에 노사정 대표가 각각 참여하는

11) 「단일유럽법」에 의해 「로마조약」에 추가된 사회정책은 의무조항과 비의무조항으로 나뉘는데, 사회적 대화는 비의무적 조항(118B조)에 속한다. 원문은 다음과 같다. “EC 집행위원회는 유럽 차원의 노사간 대화(dialogue)를 개발하도록 노력하여야 한다.”

데 여기서 노조의 요구를 제시할 수 있지만, 원래 경제사회위원회가 법규제정 과정에서 자문의 역할에 머물고 있기 때문에 이는 한계가 있을 수밖에 없다.

유럽연합의 사회적 대화의 노조측 당사자인 유럽노련(ETUC)은 현재 유럽 각국의 22개의 노총들과 15개의 산업위원회(Industrial Committee)로 구성되어 있다. 유럽 차원의 단체교섭이라는 면에서는 산업위원회가 중요하다.¹²⁾ 유럽노련은 1973년에 만들어졌는데, 이전에는 3개의 국제노조조직으로 유럽노조가 나뉘어 있었다. 사회주의권 노조가 가입한 세계노련(WFTU), 자본주의권 노조가 가입한 국제자유노련(ICFTU), 기독교계 노조가 가입한 세계노동연맹(WCL)의 세 단체가 그것이다. 그러나 1960년대 말 이후 소련식 사회주의에 대한 유럽시민들의 회의와 유럽 차원의 국제노동조합조직 건설에 대한 요구가 결합되어 사회민주주의계 노조와 기독교계 노조들이 중심이 되어 회원노조를 좀더 확대한 유럽노련이 결성된 것이다. 현재는 과거에 세계노련에 가입하였던 이탈리아의 CGIL이나 프랑스의 CGT 등도 유럽노련에 이미 가입했거나 가입할 예정이다. 유럽통합이 진전되면서 유럽노련의 역할이 점점 커지고 있는 것이다.¹³⁾

노사의 사회적 대화는 1985년 11월에 벨기에의 발 듀체스(Val Duchess)에서 최초로 이루어졌다. 노사대화의 주체를 보면, 노조단체는 ETUC이고 사용자단체는 UNICE(민간부문)와 CEEP(공공부문)이다. 사회적 대화가 미시경제적 부분과 거시 경제적 부분으로 나뉘어 진행되었지만 대화의 결과가 단협이나 법규로 제도화되지는 못하였다.

노동문제와 관련해 법규로 된 것은 위에서 나온 「유럽공장위원회에 관한 지침」이 대표적인 성과이다. 이 지침은 1994년 9월 22일에 유럽을 기반으로 하는 다국적 기업과 그룹에서 노동자의 정보제공 및 협의를 규정하고 있다. 영국을 제외한 관련 회원국 11개국은 1996년 9월까지 지침에 상응하는 국내입법을 제정하여야 한다. 이외에 유럽경제지역(European

12) 산업위원회가 중요한 이유는 노사교섭에서 단체교섭의 주체가 되는 것은 각국의 노총이 아니라 산업이나 업종 수준의 전국노조이기 때문이다.

13) 이것은 본 연구소에서 95년 9월에 유럽노련을 방문해 면접한 결과에서도 확인할 수 있었다.

Economic Area)의 회원국 등을 포함하여 모두 16개 내지 17개국에 이 지침의 적용대상국이 된다(한국노동연구원, 1995). 이 지침에 의해 적용대상이 되는 기업은 “최소한 2개국에서 150명 이상을 고용하는 기업 또는 150명 이상을 고용하고 다수 국가에서 사업을 하는 그룹을 포함하여 회원국에서 1,000명 이상을 고용하는 기업이나 그룹”은 주된 사업장이 있는 국가의, 이 지침에 의한 법률에 의해 적용을 받게 된다.

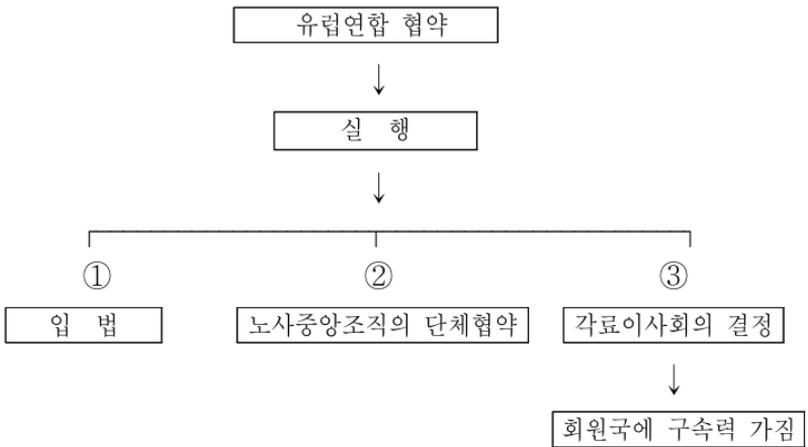
이 지침에 의하면 유럽기업에 1500개의 공장평의회가 만들어질 것이고 각 평의회 당 평균 30명의 위원이 있을 예정이어서 위원 수는 17개국에서 50,000명에 이르게 된다. 1995년 9월에는 공장평의회협약이 60개 이상이 체결되었고 1996년 들어서는 그 체결숫자가 급증하고 있는 상황이다. 사용자측의 경우 이런 사전적 협약을 통해 지침에서 규정하고 있는 정보제공 및 협의의 대상과 절차 등 정보제공과 협의절차를 보다 기업의 구조와 사정에 맞게 체결할 수 있다는 이점이 있기도 하다. 유럽집행위원회 고용 및 사회분야 담당 위원인 파드레이 플린(Pádraig Flynn)은 유럽공장평의회가 해당 기업들이 자발적으로 협약을 체결하고 있다고 주장하면서 성공적이라고 자평하고 있다(Social Europe, 1996).

각국의 입법과정도 진행되고 있다. 아일랜드가 1995년 7월에 초안을 내고 현재 입법절차가 진행되고 있는 중이며, 벨기에·덴마크, 독일, 스웨덴에서도 입법이 진행 중인 것으로 알려져 있고 프랑스에서도 진행될 예정으로 있다. 네덜란드에서는 초안에 대한 내각의 승인절차가 진행 중이고 스페인에서는 초안이 준비중이다. 노르웨이가 가장 진전되었는데, 1995년 11월 노사중앙조직(LO와 NHO)은 이 지침을 실행하는 것을 목표로 하는 단체협약을 체결하였다. 이 협약은 9월 22일부터 효력을 가진다. 또한 정부는 기업에 협약을 적용할 입법을 제한하였다. 벨기에에서도 사회파트너에 의한 협약을 통한 실행이 고려중이다(EIRR, 1996. 2: 23).

체결된 협정의 내용은 노동자측의 경우는 당사자가 주로 노동조합이 되나 독일계 기업에서는 독일의 중앙공장평의회가 당사자가 되고 있다. 적용범위도 다양해서 EU국가에만, 유럽전체, 또는 EEA에만 해당하는 협약들이 있다. 유럽공장평의회 의원 수는 노동자수에 따라 배분되며, 선

출방식은 각국의 제도 및 법령에 의존하게 되어 있다. 또 평의회의 구성도 노동자위원만으로 이루어진 경우도 있고, 노사양측위원으로 구성된 경우도 있다.

[그림 4-1] 유럽 차원 협약의 적용



주: ①, ②는 회원국가 차원에서 이루어지는 것이고, ③은 유럽연합 차원에서 이루어지는 것임.

자료: Guéry, G(1992), pp. 589-590에서 재정리.

한편, 마스트리히트조약에서 만들어진 ‘사회정책에 관한 협약’(The Agreement on Social Policy)은 회원국가에 직접 적용될 수 있는 것은 아니다. 그 규정들은 추가적인 절차를 거쳐야 한다. 이 협약이 회원국가에서 실행되기 위해서는 [그림 4-1]에서 보는 것처럼, 회원국가의 수준에서는 국가가 입법을 하거나 회원국 노사 중앙조직이 단체협약을 체결하는 방법이 하나 있고, 다른 하나는 유럽 차원에서 각료이사회 결정(decision)을 통해 회원국을 구속하는 법률적 힘을 갖게 하는 것이 있다. 이런 상황에서 유럽노련의 중기적인 목표는 유럽 차원의 단체협약이 직접 회원국의 노사관계를 규율할 수 있는 영향력을 획득할 수 있도록 하는 것이라고 할 수 있다(Guéry, 1992: 588-589).

또 하나의 유럽노련의 성과는 육아휴가에 대한 것이다. 육아휴가

(parent leave)에 대해 유럽 차원의 노사간(ETUC, UNICE, CEEP) 단체교섭이 95년 7월 12일에 시작되어 11월 6일에 협약이 체결되었다. 이 협약의 통과로, 협약은 영국을 제외한 14개국에 일반적인 구속력을 가지는 법률적 힘을 가지게 되었다(ETUC, 1995). 이 「육아휴가에 대한 지침안」은 그동안 영국의 거부에 의해 좌절된 바 있다. 마스트리히트조약의 사회적 의정서와 협약이 영국이 제외된 회원국들에 의해 비준됨으로써 이제 협약이 체결된 것이다. 이번 협약안의 내용은 아이가 8살이 되기 전에는 적어도 3개월의 육아휴가가 가능하다는 것이다. 이 내용은 최저요건이지만 아직 세 나라(아일랜드, 벨기에, 룩셈부르크)에서는 시행되지 않고 있다. ETUC 사무총장(General Secretary)인 에밀리오 가바길리오(Emilio Gabaglio)는 이번 협약이 ‘단일시장과 유럽의 경제통합’이 요구하는 유럽 노사관계체계를 위한 출발점이라고 강조하고 있다.

이렇게 유럽노련이 조합원개인에 관한 정책, 공장 또는 기업에 관한 정책, 지역노조 협의회(Councils) 차원의 협조 등의 사업을 추진하고 있지만 유럽 차원의 협약을 체결하기에는 많은 제약조건들이 아직 남아 있다(Rath, 1994: 271). 단체교섭의 협약의 종결과 시행을 위한 유럽 수준의 법률규정이 없다는 것, 노동쟁의를 규율하는 유럽 수준 법률이 없다는 것, 사용자는 유럽 수준에서 노조조직의 교섭권을 인정하기를 지속적으로 거부하고 있다는 것, 또 아직까지 국제적 연대파업의 경험이 없다는 것 등이 문제이다. 라쓰(Rath)는 유럽노련의 과제로서 ① 유럽통합의 과정에 영향을 미치는 수단을 강화하는 것 ② 다국적 기업에서 국경을 초월한 노조의 활동을 발전시키는 것 ③ 공동행동을 조정하는 데서 유럽노련(ETUC)과 산업위원회의 역할을 높이는 것의 세 가지를 제시하고 있다.

3) 노동사회정책의 전망

유럽연합에서 논의되고 있는 노동사회정책이 실제로 현실적 영향력이 있는가에 대한 문제가 볼프강 슈트렉에 의해서 전면적으로 제기되었다(Streeck, 1994). 그의 주장은 첫째 역사적으로 볼 때, 유럽공동체 수준에

서 실행된 사회정책은 지금까지 거의 없다는 것, 둘째 그런 상황의 원인은 각국 정부와 사용자들이 ‘중양집중화되고 시장 수정적인(market correcting)사회정책 및 단체교섭’을 하려는 관심이 부족하기 때문이라는 것, 셋째 이러한 전제를 가정한다면, 마스트리히트 사회의정서가 유럽 사회정책에 어떤 변화를 낳을 것이라고 기대하기 힘들다는 것 등이다. 따라서 슈트랙은 마스트리히트 사회의정서의 실질적인 내용이 미래에 실행될 가능성은 별로 없다고 이야기한다.¹⁴⁾

슈트랙의 주장은 곧이어 유럽통합주의자들에 의해 비판을 받는다. 제니 괴취는 슈트랙의 평가가 본질적으로 유럽공동체 수준의 ‘법률적’ 성과에 의존하고 있으며, 입법(legislation)은 사회정책을 실현하는 수단 중 하나일 뿐이기 때문에 이것만을 기반으로 해서 그 결과를 평가할 수는 없다고 주장한다(Goetschy, 1994: 477). 그에 의하면 사회정책을 실행하기 위한 수단으로 입법을 사용하는 경우는 많지 않다. 예를 들어 기금을 통한 ‘재분배’와 빈곤에 대한 행동프로그램 등의 중요성이 잊혀져서는 안 된다는 것이다.

유럽연합의 사회정책은 5개의 수단을 통해 수행될 수 있다. ① 유럽 수준의 입법(harmonization). 여기에는 규정(regulation)과 지침(directives)이 포함된다. ② 상호조정 및 상호인정 ③ 국가적 수렴 ④ 협력 네트워크의 활성화(animation) ⑤ 유럽 수준의 재분배가 그것이다. 슈트랙은 위 5개 중 첫 번째 수단에 지나친 강조점을 두고 있다는 것이다. 또 괴취는 유럽통합이 진행되면서 회원국의 수가 최초 6개국에서 1990년에는 12개국으로 증가하였다는 점을 들고 있으며, 1970년대의 사회정책과 1990년의 행동프로그램간의 주요한 변화는 유럽 수준의 입법에서 공동의 최저 기준을 확립하는 것으로 강조점이 이동하고 있다고 한다(Goetschy, 1994: 478).

14) 슈트랙처럼 유럽비관주의적 견해를 표명하는 사람으로는 폴 티그를 들 수 있다. 티그는 유럽통합이 진전되면 노사관계가 국민국가적 수준에서 지역 수준으로 변화할 것이라는 테제에 대해 비판하면서, 지역 노사관계형태(regional forms of industrial relations)가 대두할 제도적·경제적 조건이 아직 마련되어 있지 않다고 주장한다(Teague, 1995).

또 조지 로스는 슈트랙의 비관주의는 유럽통합의 성과가 너무나 빨리 열리기를 바라는 데서 온다고 주장한다(Ross, 1994: 486). 그의 비평문 제목처럼 유럽통합은 아직 ‘반밖에 차지 않은 잔’에 불과하다는 것이다. 그는 여러 가지 어려움이 있다는 것은 인정하지만, 유럽통합과 관련해 진보적인 세력이 추구할 수 있는 유일한 전략은 유럽통합에 적극적으로 개입하는 것이라고 한다. 유럽연합에 대해 느끼는 것이 어떻든지 간에, 더욱 창조적으로 대응하는 것이 필요한 시기라는 것이다.

이처럼 유럽연합의 노동사회정책이 어떻게 구체화될 것인지는 아직 분명하지 않다. 유럽노련, 유럽집행위원회와 같은 연대의 원리와 사회적 차원의 강화 입장을 취하고 있는 세력이 유럽연합의 발전과정에서 수행하는 역할에 따라서 그 결과는 달라질 것이다. 신자유주의적 이데올로기가 중심적인 경제통합과정에 복지국가적 이데올로기가 어떤 방식으로 결합되느냐가 문제이다.

4. 맺음말

유럽통합 과정에서 진행된 신자유주의적 경제논리와 연대주의적 노동사회정책논리간의 논쟁과 현실적 전개과정은 세계화 및 국가경쟁력 이데올로기가 중요한 사회정책 논리로 활용되고 있는 우리 상황에서도 유럽연합의 노동사회정책¹⁵⁾이 어디로 귀결될 지에 대해 주목하게 만든다. 단순하게 말하면 경쟁논리와 복지논리간의 관계와 양자간의 조화가 어떻게 되는 것이 실질적으로 합리적인 길인가에 대한 일반적인 시사점을 유럽연합의 노동사회정책으로부터 얻을 수 있을 것이다.

또 우리가 주목해야 할 것은 초유럽국가라고 할 수 있는 유럽연합이

15) 유럽연합의 노동사회정책은 노동문제와 관련해 우리가 해결해야 할 과제가 노동기본권과 노동자조직의 결성과 활동의 자유 획득 외에 이른바 노동복지라고 불리어지는 영역(기업복지, 국가복지, 환경문제, 여성문제 등)까지 포괄하는 문제라는 점에 주목해야 한다는 점을 보여준다.

노동사회정책에 대해 다루려고 다방면으로 노력하고 있다는 점이다. 최근에 국제노동기구(ILO)의 국제노동기준, 세계무역기구(WTO) 등장에 따른 블루라운드(Blue Round) 논의에 대해 노동단체와 시민단체는 한국에도 국제노동기준을 적용하는 노동권조항(Social Clause)을 주장하고 있다.¹⁶⁾ 또 한국이 경제협력개발기구(OECD)에 가입하려고 하는 상황에서 노동기본권 보장이 먼저 해결되어야 한다는 논의도 제기되고 있다. 이 점과 관련하여 유럽연합의 노동사회정책은 한국이 속해 있는 아시아태평양경제회의(APEC) 차원에서도 ‘사회적 차원’ 문제를 제기해야 할 필요성이 있다는 것을 보여주고 있다.¹⁷⁾

그러나 신자유주의에 대한 연대주의적 논리의 대응은 한계를 가지고 있다는 것을 현실은 보여주고 있다. 줄곧 사회덤핑의 문제나 노동 및 생활조건에 대한 우려의 목소리가 있었음에도 불구하고 유럽연합에서 실행한 것은 유럽 차원의 공동기준¹⁸⁾에서 최저수준에 그치고 있고, 게다가 여러 사회정책들이 마스트리히트조약에 의해 제기되었음에도 불구하고 별로 실행되지 못하고 있는 상황은 ‘사회유럽’의 미래를 암울하게 한다.

16) 참여민주사회시민연대(1995), 『노동권조항에 대한 노동·시민·사회단체 토론회』를 참고할 것.

17) 1995년 11월 19일 폐막된 APEC 오사카회의는 그간 느슨한 협의체에서 공동체로 변신하는 계기가 된 것으로 보인다. 즉 1994년 보고르 선언에서 합의한 개발도상국 2020년, 선진국 2010년까지의 자유화를 향한 가이드라인인 행동지침(Action Agenda)을 채택하고 이를 향한 구체적인 실행에 들어갔기 때문이다(『매일경제신문』, 95.11.20). 무역투자 자유화를 주요 내용으로 하는 APEC 회의결과는 아태지역 노동운동이 아시아지역의 자본의 흐름과 경영층이 주도에 대해 어떻게 대응해야 하는가 하는 과제를 부여하고 있는 것이다.

18) 유럽 차원의 공동노동기준을 통해 연대주의적 원리를 실현한다는 것은 매우 수세적인 것이라고 할 수 있다. 공동노동기준은 그야말로 현대 대부분의 유럽국가들의 노동자가 누리고 있는 기준이고 어떤 나라에서는 훨씬 더 나은 노동기준이 실행되고 있기도 하다. 이것은 말 그대로 노동자의 노동조건인 최소기준을 의미하는 것으로, 연대주의적 원리를 실현하는 것이라고 보기에 는 무리가 있다.

참고문헌

1. 국내문헌

- 데렉 어윈 저, 노명환 역(1994), 『유럽통합사: 1945년에서 현재까지』, 대한교과서.
- 박노형(1991), 『EC 새 유럽의 도전』, 매일경제신문사.
- 이서원(1994), 「80년대 유럽공동체의 산업·경쟁정책과 그 효과」, 서울대 국제경제학과 석사학위논문.
- 자끄 들로르 저, 김경숙 역(1992), 『거대한 유럽의 야망』, 동아일보사
- 장홍(1994), 『유럽통합의 역사와 현실』, 고려원.
- 조우현(1994), 「통합유럽의 사회정책과 노동자참가제도」, 『유럽공동체 주요국가에 있어서 노동자 경영참가제도와 관행』, 서울대지역 종합연구소.
- 최수경(1995), 「유럽연합의 발전과정과 정치·경제적 통합」, 『지역연구』 여름호.
- 파올로 체키니 저, 이종원 역(1992), 『유럽의 도전 1992: EC 역내시장 통합의 효과』, 형설출판사.
- 한국노동연구원(1995), 「해외노동시리즈: 유럽의 노동사정」 95-1

2. 외국문헌

- ETUC(1995), *Report*, 22-95.
- ETUC Executive Committee(1994), *Future European Social Policy: The ETUC Response to the Green Paper*.
- ETUI(1992), *The European Dimensions of Collective Bargaining After Maastricht*.
- ETUI(1993), *The European Industry Committees and Social Dialogue*.
- European Commission(1994), *White Paper: Growth, Competitiveness,*

Employment: the Challenge and Ways forward into the 21st Century.

European Commission(1995a), *General Report on the Activities of the European Union 1994.*

European Commission(1995b), *European Economy* No. 59.

Goetschy, J.(1994), “A Further Comment on Wolfgang Streeck’s ‘European Social Policy after Maastricht’”, *Economic and Industrial Democracy* Vol. 15 No. 3.

Gold, M.(1993), “Overview of the Social Dimension”, Gold, M. ed., *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*, Macmillan.

Gold, M. ed.(1993), *The Social Dimension: Employment Policy in the European Community*, Macmillan.

Guéry, G.(1992), “European Collective Bargaining and the Maastricht Treaty”, *International Labour Review*, Vol. 131 No. 6.

Lange, P.(1993), “Maastricht and the Social Protocol: Why Did They Do It?”, *Politics & Society*, Vol. 21 No. 1.

Nugent, N.(1995), “Editorial: Redefining Europe”, *Journal of Common Market Studies*, Vol. 33, Annual Report.

Rath, F.(1994), “The Co-ordinates of Trade Union Policy for Europe”, Lecher, W. ed., *Trade Unions in the European Union*, Lawrence & Wishart.

Ross, G.(1994), “On Half-Full Glasses, Europe and the Left: Comments on Wolfgang Streeck’s ‘European Social Policy after Maastricht’”, *Economic and Industrial Democracy* Vol. 15 No. 3.

Smith, J.(1995), “Appendix - The 1994 European Elections: Twelve into One Won’t Go”, *West European Politics* Vol. 18 No. 3.

Streeck, W.(1994), “European Social Policy after Maastricht: The ‘Social Dialogue’ and ‘Subsidiarity’”, *Economic and Industrial Democracy*

Vol. 15 No. 2.

Teague, P.(1995), “Europe of the Regions’ and the Future of National System of Industrial Relations”, *Economic and Industrial Democracy*, Vol. 16.

제 6 장 브라질 노동운동의 산별노조 건설: CUT의 국가조합주의 극복 시도를 중심으로

오 삼 교*

1. 머리말

최근 노동운동계에서 산별조직 건설 논의가 활발해지고 있다. 세계화와 무한 경쟁, 노동의 유연화가 강조되어 노동계에 대한 압박이 강화되는 상황에서 기업별 노조의 한계를 극복하기 위한 조직적 틀을 갖추려는 것이다. 기업별 노조가 의미하는 교섭의 분권화는 계급 혹은 부문 전체의 교섭력을 약화시킨다. 따라서 교섭력을 강화하고 개별 노조 차원에서 해결할 수 없는 거시정책, 사회정책에 영향력을 미칠 수 있기 위해서는 전국 단위의 수직적 노동운동 조직의 건설이 필수적이다. 노동관계의 전문화 경향에 대비하여 범노동계의 법률적·기술적 자원 능력의 확보가 필수적이며 노동자와 관련된 정책 결정 과정에 영향을 미칠 수 있기 위해서는 제도 정치에 참여할 수 있는 정치적 동원 능력 또한 필수적이다. 이러한 조건을 충족시키기 위해서는 중앙 단위에서 노동계급의 이익을 대변하는 대정치권, 대국민 홍보 및 로비, 연구 기능을 수행하지 않으면 안된다. 이러한 노동계급의 영향력 확보에 걸맞은 조직구조는 사실상 부문별로 중앙 단위 교섭의 권한이 주어진 산별노조 외에는 발견하기 힘들다. 다만 서구의 경우 산별조직의 관료화, 일반 노동자로부터의 유리 현상 등의 부작용이 있다는 점은 누차 지적되어 온 바이므로 기층 노동자

* 가톨릭대 강사, 정치학

의 동원과 참여를 유도할 수 있는 조직원리를 모색할 필요가 있을 것이다.

그러나 어떠한 경로를 거쳐야 기존의 기업별 노조조직을 중앙집권을 특징으로 하는 산별조직으로 통합할 수 있는가는 분명치 않다. 기업별 노조에서 산별조직으로 이행한 사례는 찾아보기 어려우며 조직의 이행 전망은 활동가들의 공감대 형성의 정도, 노동자의 동원과 참여의 열기, 외부 정치적 상황, 기존 노조조직의 기득권, 경제적 이해관계 등 여러 변수가 관련되기 때문이다. 노동계의 조직구조의 이행은 정치적 변환기에 국가에 의해 법률적으로 강제되거나 아니면 노동계 자체의 모색의 결과에 의해 결정되는 두 가지 방법이 있다. 현재 우리 노동계의 산별노조 건설은 후자에 해당되며 브라질은 이 점에서 우리와 기본적으로 유사한 경우에 해당된다. 우리나라의 경우 민주노총이 산별조직 건설의 주도적 역할을 맡고 있듯이 브라질 역시 보다 개혁적인 CUT(Central Unica dos Trabalhadores: 유일노동자중심)가 국가 조합주의 극복을 위한 시도를 주도해 왔다. 역사적·정치적 배경 역시 유사하다. 우리가 산별노조의 건설을 통해 기업별 노조의 한계에 도전하고 있다면 브라질은 조합주의에 의해 분권화된 교섭구조를 교섭 집중화를 위한 수직 구조의 건설을 통해 도전하고 있다. 이 점에서 본고는 브라질의 급진적 노동운동 조직인 CUT의 조합주의 극복을 위한 시도와 그 과정에서의 문제점을 검토함으로써 우리 노동계의 산별노조 건설에 유익한 시사점을 제시하고자 한다.

2. 브라질의 노동조합 조직구조

1) 브라질 조합주의 노조조직의 특성

브라질 노동 체제의 기본적인 성격은 1930년대와 40년대의 바르가스(Getulio Vargas) 대통령에 의해 성립된 ‘신국가’(Novo Estado) 라는 민중주의 정권시대에 그 골격이 이루어 졌다. ‘신국가’의 정신은 노동과 자본

의 계급 조직을 국가의 보호통제망에 편입시킴으로써 계급갈등을 억제하고 계급 조직을 국가기구에 통합하는 것이었다. 국가는 한편으로는 정교하고도 광범위한 노동법과 노동재판 절차를 통해 노동계급에 일정한 보호망을 제공하면서 다른 한편으로는 노조의 독자적인 역할을 거세하였다. 바르가스가 제시한 ‘신국가’의 철학은 조화로운 사회였다.

“국가는 이익 갈등을 초월해 있으며 집단의 권리를 보장하고 의무의 이행을 책임진다. 국가는 계급투쟁을 원하지도 인정하지도 않는다. 노동법은 사회적 조화의 법이다.”¹⁾

사회적 조화를 보장하기 위하여 국가는 노동조합의 조직, 재정 및 노사 분쟁의 중재에 주도적 역할을 수행하게 된다. 이를 위해 브라질 조합주의는 형성 단계에서부터 다음과 같은 5가지 주요한 특성을 가지게 되었다.

- (1) 단일노조의 원칙
- (2) 수직적 조합구조
- (3) 국가가 징수하는 조합세를 통한 노조 재정의 국가 보장
- (4) 노조에 대한 정부의 직접 개입
- (5) 노동법원을 통한 노사 분쟁의 중재

국가는 단체교섭과 노동자를 대표할 수 있는 특권을 공식 노동조합에 계만 보장함으로써 비제도권 노동운동 조직의 등장을 막고자 했다. 또한 각 지역 단위당 오직 하나의 노조만을 인정함으로써 조합주의 노조조직의 안정성을 보장하고 국가가 징수와 분배를 책임지는 조합세를 통하여 공식노조의 재정적 안정을 기하고자 하였다. 동시에 공식노조를 경제 및 직업 범주로 나누어 각 범주에 따른 수직적 조직만을 허용함으로써 공식노조가 노동계급 전체의 이익을 대변할 수 있는 수평 조직의 가능성을 애초부터 박탈하였다. 노동법원을 통한 강제 중재 역시 노사간의 자주적

1) Getulio Vargas, Humphrey(1982), p. 14에서 재인용.

단체교섭 관행의 발전을 억제하였다. 국가는 노동부의 행정 규제를 통하여 노조 선거 및 내부 운영에 간섭·개입하였으며 문제를 일으키는 노조에 대한 승인을 철회하거나 정부에 도전적인 노조 지도자를 제거할 수 있었다.

요약컨대 브라질의 노동조합 구조는 국가가 노사 관계의 형성에 주도적으로 개입하여 노동계급의 계급적 동원을 통제하는 것을 일차적 목표로 하여 건설된 것이었다. 브라질의 조합주의에 입각한 노조 조직원리를 부연 설명하면 다음과 같다.

(1) 단일노조의 원칙

노동부는 경제 및 직업상의 범주(금속, 화학, 농업, 상업, 자유 전문 직업 등)에 따라 각 단위지역당 오직 하나의 노동조합만을 승인하였다. 이 단일조직의 원칙은 곧 정부의 승인을 얻은 공식노조만이 단체교섭과 노동법원에서 노동자를 대표할 수 있는 배타적 대표권을 의미하였다. 권위주의 체제에서 이 원칙은 정부에 도전적인 노동운동 세력의 합법적 조직을 불가능하게 하였다. 도전적인 노동운동 지도자들은 어려움을 무릅쓰고 공식노조 선거에서 승리하든지 아니면 지하조직을 통해 활동하는 방법밖에 없었다. 단일노조 원칙의 또 하나의 결과는 공장위원회와 같은 작업장 수준에서의 노동자 조직의 부재였다. 대도시 지역에서 수천 수만의 사업장이 있는 경우 열 명 내외의 노조 전임자로서는 각 사업장 수준에서의 노동자의 이익 대변은 거의 불가능한 일이었다. 극소수의 노조 전임자가 일정 지역의 경제적·직업적 범주의 노동자를 대변케 함으로써 노조 지도자와 기층 노동자간의 교류와 커뮤니케이션은 거의 없거나 극히 미미한 결과가 초래되었다.

(2) 수직적 노조조직

각 단위 지역의 노동조합(sindicato)은 각 주(estado)별로는 연맹

(federation)으로 전국적으로는 동맹(confederation)으로 조직되어 있다. 각 수준별 노조조직은 동일 지역 내의 다른 범주의 노조조직이나 타 지역에 있는 동일 범주의 노조조직과 직접적 수평적 연계 관계를 맺을 수 없었다. 수평 조직의 부재는 곧 노동운동 공동의 정치적 지향을 발전시키거나 여타 노조와의 연대를 통하여 집단행동에 호소할 수 있는 여지가 박탈되었다는 것을 의미한다. 노동계는 노동운동에 불리한 정부 정책에 효율적으로 저항할 수 있는 수단을 결여하였다. 지역과 범주에 따른 수직 조직의 분화는 또한 노동운동의 파편화(fragmentation) 현상을 초래하였다. 예를 들면 사옹파울로시의 식품산업노조는 권위주의 정권 하에서 범주가 세분화되어 7개의 각기 다른 노조로 나뉘어 조직되었다.

(3) 조합세

국가는 노조의 권력 자원 발전을 저해하는 조직구조를 강요했을 뿐만 아니라 조합세의 징수 및 분배를 통하여 노조 재정 또한 통제하였다. 조합세는 노조 가입 여부를 불문하고 범주 내의 모든 노동자들로부터 매년 하루치의 임금을 봉급에서 자동 징수하였다. 1985년 민주화될 당시 이렇게 징수된 금액의 60%는 노조에, 15%는 연맹에 5%는 동맹에, 20%는 노동부에 분배되었다.¹⁾ 노조의 여타 수입원은 조합원에게서 걷는 월 회비, 새로운 단체교섭이 체결될 때마다 징수하는 특별 회비, 서비스 제공료, 노조 자산의 운영 수입 등으로 구성된다. 이러한 조치들은 노동조합을 계급조직보다는 복지기구의 성격을 갖도록 하였다. 국가의 복지 기능이 빈약하였기 때문에 대부분의 복지 서비스를 노조가 대신 제공하게 되었다. 노조 지도자들은 이러한 서비스 기능의 수행을 위한 기술적 책임을 떠맡게 됨에 따라 관료화되었으며 노동자들은 단지 노조가 제공하는 복지 서비스를 이용하기 위해 노조에 가입하는 경우가 많았다. 이러한 경

1) 분배율은 때로 변화하였다. 1976년 이전에는 노조가 54%를 받고 브라질은행(Bank of Brazil)에 수수료로 6%가 분배되었다. 현재 이를 담당하고 있는 은행은 또 다른 정부 은행인 연방 경제 금고(Caixa Economica Federal)이다.

향은 노조의 복지기구화에 비판적인 전투적 지도자들조차도 노조의 복지 기능을 무시할 수 없게 하였다. 많은 노동자들에게 노조가 복지기구로 인식됨으로써 노조의 계급 이익에 대한 정치적 의식화 역할은 자연히 약화되었다. 그 결과 노동조합은 “노동자 권익의 적극적 방어자에서 재정적으로 안정되고 관료화된 복지기관으로” 그 성격이 변질되었다 (Humphrey 1982: 14-15).

이러한 국가 주도의 노동조직 구성 원리는 권위주의 정권이든 민주주의 정권이든 정권의 성격을 불문하고 존속되어 왔다. 1945년 바르가스 몰락 이후 1964년 군부 쿠데타로 권위주의 정권이 성립되기까지 민주주의적 민주주의 정권 하에서 조합주의 정치 엘리트는 국가기구를 통한 시혜와 정치 권력의 공유를 통하여 노동계급을 주요한 정치적 지지 기반으로 이용하였다. 또한 노조 지도자들은 현장조직의 강화를 통하여 국가에 대한 노조의 자주성을 확립하기보다는 주요 국가기구의 장악을 통하여 정치적 영향력을 행사하는 데 더 많은 관심을 가지고 있었다. 그 결과 1964년 군부 쿠데타가 발생하였을 때 현장조직력이 결여되어 있던 노조는 쉽게 분쇄되고 노동부의 직접 통제하에 놓이게 되었다. 이는 페론이 축출된 이후에도 끈질긴 저항능력을 보여 온 아르헨티나의 노동조직과 대비되는 것이었다.

브라질 조합주의는 1978년의 노동자 대파업 이후 브라질 자동차 산업의 중심지인 ABC지역의 금속노동자를 중심으로 새로이 등장한 급진적 전투적 노동운동의 성장에 의해 강력한 도전에 처하게 된다. 이러한 도전은 파업의 대폭적 증가, 법외 정상조직의 등장 및 정상조직의 복수화, 공장위원회 조직 등 조합주의 틀 밖의 노동조직이 성장하는 형태로 표출되었다. 이는 조합주의의 노동계급 통제력의 상실을 반영하는 것이었다. 그러나 1985년의 민주화 이후에도 구시대적 조합주의는 존속에 성공한다. 기존의 조합주의 공식노조 조직의 유지에 기득권을 갖는 공식노조 지도자들의 효과적인 로비에 힘입어 1988년 공포된 신헌법에서 조합주의 노조 조직구조가 유지된 것이다. 따라서 노조 설립 시 국가의 승인이 불필요하게 된 점을 제외하고는 지금도 브라질의 노조조직은 지역별·범주

별로 분할되어 있으며 브라질의 광대한 영토, 다양한 지역적 특성, 경제 구조와 성장 지역의 불균형적 분포에 의해 전국적 차원에서의 조직의 통일성, 전국 수준의 단체교섭의 실행을 위한 조건이 아직 미비한 상태에 있다. 그러나 1978년 이후 브라질의 노동운동을 주도해 온 CUT는 독자적인 전국적 수직 조직의 확대와 교섭구조의 중앙 집중화를 통하여 기존의 조합주의 구조를 유명무실화하려는 전략을 추구해 왔다.

2) 브라질 주요 노동조직의 발전

조합주의 체제에서는 오직 하나의 노동조합만이 각 지역 단위에 허용되며 조합세가 일괄 강제 징수된다. 노동조합은 지역 단위의 노동조합(sindicato)부터 주 단위의 연맹(federation), 전국 단위의 동맹(confederation)까지 수직적으로 조직된다. 노동조합간의 수평 조직은 인정되지 않았다. 비록 1996년 현재 브라질의 노동체제는 단일노조체제와 조합세라는 조합주의의 틀을 유지하고 있으나 노동운동의 현실은 이미 두 가지 점에서, 즉 정상조직에서의 다원주의의 등장과 수평조직의 확산이라는 점에서 조합주의 체제의 기본구조를 위협하였다. 노동운동간의 경쟁을 허용하는 다원주의와 노동운동 조직간의 연대를 촉진하는 수평조직은 노동운동의 통제를 목적으로 했던 조합주의 체제에는 이질적인 요소들이었다. 이러한 조합주의에 대한 도전을 이해하기 위해서는 1978년 이후 ‘신노조운동’의 등장을 살펴볼 필요가 있다.

1964년 군부 쿠데타 이후 무기력증에 빠진 브라질 노동운동은 1978년 사옹파울로 교외의 공업지대인 ABC지역에서 발생한 대규모의 파업을 통해 전환기에 들어선다. 정부의 임금통제를 위한 물가인상률 조작에 분노한 자동차산업 노동자들이 선도한 대규모 파업은 파업 2주째에 ABC지역에서 78,000명의 노동자를 동원하면서 브라질 노동운동사의 획을 긋게 된다. 당시까지만 해도 권위주의 정권 하에서 파업은 생소한 용어였다. 그러나 자동차 노동자의 임금협상 성공은 타 지역 타 부문 노동자의 실력 행사를 부추겨 파업이 시작된 념달째에는 250개 사업체 280,000명이

파업에 참가하고 있었다(Humphrey 1982: 160-166). 파업운동은 이후 권위주의 정권의 지속적인 탄압에도 불구하고 브라질 노동운동의 특성으로 자리잡게 된다. 1973~74년에 12건에 불과했던 파업은 도시 지역에서만 1978년 118, 1979년 246, 1980~82년 사이에 해마다 140~150, 1983년 347, 1984년 492, 1985년 619건으로 급속히 늘어나고 있었다(NEPP, 1989: 129).

이러한 노동자의 지속적인 동원은 새로운 세대의 노동운동 조직을 탄생시키고 있었다. 주로 공산주의자들로 구성된 ‘노조의 단합(Unidade Sindical)’은 파업운동을 지지하면서도 전통적인 ‘민주전선’ 전략에 따라 국가와의 정면충돌은 피하고자 했다. 1978년의 파업을 주도한 자동차 노조 노동자들로 구성된 보다 전투적인 ‘진정한 노조(Authentic)’그룹은 브라질 노동운동의 새로운 방향 즉, 국가와 기존 정당에 대한 불신, 일반 노동자의 적극적 참여, 조합주의의 해체, 사용자와의 직접 교섭 등을 가장 잘 대변하고 있었다. 여기에 가톨릭의 재야 노동운동 세력과 극좌파가 또 다른 조류를 형성하고 있었다. 이들 그룹은 1980~83년 사이 일련의 회합과 조정을 거쳐 1983년 ‘Authentic’그룹, 가톨릭 재야 노동운동 세력, 트로츠키주의자들이 CUT를, Unidade Sindical그룹은 보다 온건한 CONCLAT를 형성하게 된다(Rodrigues 1991, 1992). CUT(Central Unica dos Trabalhadores: 유일노동자중심)는 급진적 노동운동조직을, CONCLAT(Coordenação das Classes Trabalhadores: 노동계급연맹)는 보다 온건한 노동조직을 대표하였다. CUT는 일반 노동자의 적극적 참여를 강조한 반면 CONCLAT는 관료화된 기존의 공식적인 노조구조를 존속시키고자 하였다. 이는 CUT와 CONCLAT가 각기 다른 성향을 갖는 노동운동세력들을 대변하였다는 것을 잘 보여준다. CUT창설에는 134개의 노조 내 반대파(Union Opposition: 조합장악에 실패한 운동세력)가 665개의 도시 및 농촌 지역 노조와 함께 참여하였다. CONCLAT에는 불과 43개의 노조 내 반대파가 참여했을 뿐이었다. 기존 공식구조의 CUT 참여는 매우 제한되어 있었던 데 비해 CONCLAT에는 훨씬 많은 수의 공식노조가 참여하였다. 즉 CUT에는 불과 하나의 전국 수준 동맹(confederation)과 다섯 개의 주

단위 연맹(federation)이 참가한 반면 CONCLAT에는 모두 다섯 개의 동맹과 66개의 연맹이 참여하였다(CEDI, 1986: 54; 59). 따라서 지역 단위에서는 단일노조체제가 유지된 반면 정상조직에서는 다원주의가 도입된 혼합체제가 성립되기에 이르렀다.

숫자상으로는 이 양대 노동운동조직에 가입하지 않은 노조가 더 많았으나 브라질 노동운동의 주도권은 이미 이들에게 넘어가 있었다. 전투적 노동조합의 등장이 몰고 온 충격은 대단하여 공식노조 구조에서만 9개 중 6개 전국연맹이, 145개 중 67개 주 연맹이 CUT나 CONCLAT에 참가하였다. 즉 권위주의적 노동법이 인정하지 않는 범위 혹은 불법 정상조직의 흡인력은 기존 공식노조의 반 수가 참여하지 않을 수 없을 만큼 큰 것이었다.

정부나 사용자와의 마찰을 마다 않는 CUT의 대결전략은 CONCLAT의 온건전략보다 훨씬 유리한 결과를 끌어냈으며, CUT는 CONCLAT보다 조직세가 급증하였다. 1985년 파업노조의 약 60%가 CUT소속 노조인 것으로 보도되었으며 나머지 40%도 CUT의 지원을 받은 것으로 알려졌다(Keck 1989: 278). 주요 노조선거에서 CUT에게 잇단 패배를 맛본 CONCLAT의 온건노조주의는 1986년 초 이름을 CGT(Central Geral dos Trabalhadores: 일반노동자총연합회)로 바꾸는 등 분위기 쇄신을 위해 노력하였으나 1989년 정당의 역할을 둘러싼 알력과 내분으로 다시 분열하였다. CGT는 공산주의자들과 ‘성숙한 자본주의’ 하에서 경제적 이익의 증진을 주목적으로 하는 ‘결과주의 노조운동’을 지지하는 경제주의자들이 대립하여 1988년 1월 전체회의에서 후자가 공산주의자들을 패배시키기에 이른다. 공산주의자들 중 PC do B에 속하는 그룹은 CGT를 버리고 CSC(Corrente Sindical Classsista: Class Union Current)를 조직하여 친CUT적 노선을 걷게 된다. 한편 CGT에 잔류해 있던 PCB와 MR-8(권위주의 정권하에서 게릴라전쟁을 수행한 그룹)은 ‘결과주의 노조운동’이 노조 선거를 통해 CGT를 장악하자 이를 탈퇴하여 제2의 CGT를 조직한다. 한편 1991년에는 ‘결과주의 노조운동’ 지도자 중의 하나인 Medeiros가 FS(Força Sindical: Union Power)를 조직하여 ‘근대적, 비정치적, 비당파적’

노조 정상조직을 지향하였다. 1995년 현재 대규모 사업장을 장악한 급진 주의적인 CUT가 수적으로나 사회적 영향력으로 가장 큰 노동운동 정상 조직으로서 자리를 확고히 하고 있다. 50년 역사의 조합주의에 대항하여 계급이익의 보호를 위해 국가와 사용자와의 대결을 주요 전략으로 채택한 CUT가 노동운동의 주도세력으로 등장한 것이다.

3. 단체교섭의 특징과 관행

1) 단체교섭의 특징

브라질의 단체교섭은 1940년대 이후 최근까지도 거의 불변적인 3요소에 의해 특징지어지고 있다. 즉 단위노조만이 노동자의 이익을 대변하는 독점체제이며 단체교섭은 노동부 제도위원회에서 결정된 경제적·직업별 범주에 따라 이루어지고 노사의 합의가 이루어지지 않을 때는 노동법원의 강제중재에 넘겨진다(Castro 1992: 50).

먼저 국가로부터 승인 받은 단위 공식노조(sindicato)만이 노동자의 이익을 대변하여 단체교섭을 행할 수 있다. 상위 조직인 연맹이나 동맹은 노동법 상 단체교섭의 주체가 될 수 없으며 단위노조가 조직되어 있지 않은 예외적인 경우에 한하여 노동자를 대표하는 경우가 있다. 따라서 주 혹은 전국 수준의 교섭은 노동법 상 인정되지 않고 있다.

두 번째로는 노동부의 제도위원회가 결정한 범주(category)별로 노조가 조직되어 단체교섭 역시 범주별로 이루어졌다. 이는 한 회사 내에 근무하는 노동자들이 각기 다른 범주의 노조에 소속되어 같은 작업장에 근무하면서도 노동자가 소속된 범주에 따라 상이한 단체교섭이 상이한 교섭일에 진행되어 노동자의 단결력을 저해하는 요인으로 작용하였다. 예를 들면 자동차산업에 종사하는 노동자들도 금속노조, 전기노조, 화학노조 등으로 분리되어 한 공장 내에서 작업하는 노동자들이 작업의 성격에 따라 각기 다른 단체협약을 적용받게 되었다. CUT는 이러한 노동자의 작

업장 내 분화현상을 막기 위하여 생산분야(ramo de atividade)별 교섭을 주장해 왔다. 이는 최종생산품의 범주에 따라 단체교섭을 진행함으로써 한 공장 내에 근무하는 노동자들이 공동의 교섭을 진행할 수 있게 하기 위한 것이었다.

마지막으로 노사간의 합의가 이루어지지 않을 때는 어느 한쪽의 제소에 의해 노동법원의 중재에 호소할 수 있다. 전통적으로 브라질의 단체교섭은 노동부가 지역 노동사무소를 통해 노동자와 사용자를 교섭테이블로 불러내는 삼자교섭의 형태로 진행되었다. 그러나 실제에 있어서는 노사간의 합의는 거의 이루어지지 않은 채 노동법원으로 넘겨지는 것이 관행이었다. 권위주의 체제 하에서 조합주의는 노사간의 직접교섭을 체계적으로 억압하였다. 정부는 노동자의 임금억제를 위해 사용자의 양보를 견제하였으며 인플레이에 따른 임금보전률을 법률로 제정하여 전국적으로 강제하였다. 노사갈등은 노동법과 노동법원에 기초한 법적 장치에 따라 처리되었다. 노동법은 공식적으로는 국가의 개입 없는 노사간의 직접교섭을 허용하나 노사 중 어느 일방이 협상하기를 거부할 경우 분쟁은 지역 노동사무소로 이관되며 여기서도 분쟁이 타결되지 않을 경우 노동법원으로 보내진다. 노동법원에서도 당사자들의 타협이 이루어지지 않을 경우 *dissidio coletivo*라는 강제중재가 강요된다. 1970년대 말의 노동자 대파업 이후 노사간 직접교섭이 증대하고 있으나 *dissidio coletivo*는 아직도 브라질의 표준적인 단체교섭 관행의 하나로 존속되고 있다. 조합주의 하에서 단체교섭이 사법적 판단에 맡겨지게 됨에 따라 노조는 일반 노동자의 적극적 참여를 요구하지 않게 되었으며 노조 지도자와 기층 노동자의 의사교류는 가부장적 성격을 띠게 되었다. 노조 지도자와 일반 노동자간의 거리는 조합제를 통해 국가가 보장하는 조합제정의 안정화를 통해 더욱 확대되었다. 이같이 조합주의체제는 노조가 노동자의 이익을 위해 정부나 사용자에 압력수단을 발전시킬 필요를 제거하였으며 그 결과 노조 지도자들은 그들의 지위보전을 최우선의 목표로 삼고 그러한 지위보전을 가능케 해주는 조합주의체제의 수호자로서 기능하게 되었던 것이다. 대부분의 노조활동은 의례적인 사법적 기능을 수행하는 데 지나지 않았다.

노사분쟁을 법원의 강제중재를 통해 해결하려 함에 따라 노사문제는 그 정치 사회적 함의는 무시된 채 단지 법률적 문제로만 비추어지게 되고 노조 지도자들은 조합주의 국가에 의해 부과된 기능을 수행하는 준(準) 국가 관료화되어 온 것이 브라질 조합주의 50년의 결과였다.

브라질의 교섭구조는 범주(category)에 따른 수직적 조직이 구성된 점에서는 서구의 산별노조와 유사한 조직원리를 가지고 있으나 상위조직의 단체교섭권이 인정되지 않고 교섭단위가 지역적으로 분화된 단위노조에 한정되어 있다는 점에서 조직의 중앙집중화를 통한 상위 수준의 교섭을 특징으로 하는 서구적 산별조직과 크게 다르다.

2) 단체교섭의 발전과 현황

단체교섭 관행의 발전은 1978년 5월의 사용베르나르도 금속노동자의 대파업에서 그 기원을 찾을 수 있다. 지역 노동사무소가 파업이 불법적임을 선언했음에도 불구하고 사용자단체인 ‘전국자동차산업조합(National Union of the Automobile Industry)’은 정부가 부과한 임금정책을 무시하고 노조와의 직접 교섭에 응하기로 결정하였던 것이다. 국가의 개입 없는 직접교섭은 그 자체가 새로운 개념이었으며 새로운 관행이었다. 단체교섭의 발전에 따라 국가의 개입은 노사합의의 저해 요소로 인식되어 점차 국가에의 의존은 줄어들고 있는 경향이다.

(1) 단체교섭의 빈도

노사간 직접교섭은 1980년대 들어 상당히 활성화되어 가고 있으나 아직 모든 노조가 다 교섭에 성공하는 것은 아니다. 1988년 단체교섭을 행한 노조는 전체의 57%로 28,031건의 교섭이 이루어졌다. 이 비율은 1989년 54%, 26,712건으로 감소하였다. 이 중에서도 정상조직에 참가한 노조, 즉 정치의식이나 계급의식이 발달한 노조의 교섭률이 더 높았다. 1989년 자료에 의하면 단체교섭의 37%는 정상조직에 가입한 20%의 노조에 의

해 이루어졌다. 비가입 노조는 전체의 80%를 차지하고 있었으나 교섭은 전체의 63%에 그치고 있다. 이 중에서도 보다 급진적인 CUT의 교섭률이 단연 높다. CUT 소속노조는 전체의 15%에 불과하나 전체 단체교섭의 25%를 차지하였으며 전체의 5%를 차지하는 CGT 소속 노조는 전체 단체교섭의 6%를 차지하였다(Castro 1992: 52).

[표 5-1] 단체교섭의 빈도: 1989년(%)

	CUT	CGT	USI	비가입
도시 노동자	27	8	6	59
자유 직업	23	1	-	76
농촌 노동자	15	1	-	84
총 교섭	25	7	5	63

자료: Maria Silvia Portella de Castro(1992), “Perfil e dados das negociações coletivas nos anos 80”, *Cadernos da CUT* No. 7, Janeiro a Junho.

(2) 단체교섭의 패턴

단체교섭의 패턴에서 크게 두 가지가 두드러진다. 그것은 개별 기업을 교섭의 대상으로 하는 교섭 분권화 현상의 확산과 노동법원의 중재 역할의 지속이다. 법률상 노사를 불문하고 지역단위 조합(sindicato)만이 교섭 주체가 될 수 있다. 단위 조합이 결성되어 있지 않은 경우에는 연맹이나 동맹이 교섭권을 위임받을 수 있었다. 그러나 실제로는 대부분의 교섭은 기업 수준에서 이루어졌다. 한 연구에 의하면 1978~84년 사이에 등록된 15,000건의 단체협약 중 70%가 기업 수준에서 체결되었으며 불과 30%만이 조합 수준에서 체결되었다(Silva, 1990). 1988년에는 노조 단체교섭의 65%가, 1989년에는 68%가 기업 수준에서 이루어졌다(Castro, 1992: 51).

그러나 노동법원의 이용빈도는 아직도 적지 않으며 오히려 80년대 초보다 증가하고 있다는 분석도 있다. 법원중재는 [표 5-2]에서 보듯 사용자 조합과의 교섭에서 더 많은 빈도를 보이고 있으며 기업과 교섭시 법

원에 호소하는 경우는 훨씬 적다. 사용자조합과 교섭하는 도시 노동자의 경우 법원에 호소하는 경우가 42%인데 반해 기업과 교섭하는 경우는 25%만 법원의 중재에 의지한다. 법원의 중재에 의지하는 경우에도 대부분의 교섭이 타협에 의해 합의에 도달하는 경우가 대부분이나 강제중재의 판결에 좌우되는 경우도 기업과 교섭하는 경우가 15%로 24%인 사용자조합과의 교섭보다 한결 낮다. 특히 자유직업의 경우는 자유전문직업의 범주의 대표성을 확보하는데 어려움이 있어 이 부문은 법원의 중재에 호소하는 경우가 많은 것으로 나타나고 있다(Castro, 1992: 52).

[표 5-2] 단체교섭의 형태: 1989년(%)

	사용자조합				회사			
	직접교섭	법원중재	합의	판결	직접교섭	법원중재	합의	판결
도시노동자	58	42	76	24	75	25	85	15
자유직업	40	60	31	69	62	37	47	52
농촌노동자	53	47	73	27	81	19	81	19

자료: [표 5-1]과 같음.

교섭당사자의 어느 한쪽이 일방적으로 교섭을 거부하고 법원의 판결에 호소할 수 있게 되는 한 즉, 강제중재의 구속력이 살아있는 한 교섭 당사자들은 교섭에 성실하게 임할 동기가 약화된다. 노동법원이 강제중재제도의 존속을 위해 로비를 펼친 것은 그렇다 하더라도 사용자와 노동자 모두 법원의 규범제정 능력을 지지한 것은 매우 흥미로운 현상이라 아니할 수 없다(Silva, 1990: 13-14). 즉 사용자는 노동법원이 노동자의 무리한 요구에 대한 보호막으로, 노동자는 사용자의 횡포에 대한 제도적 방어장치로서 노동법원의 중재 역할을 계속 지원하게 된 것이다. 노동법원은 한편으로는 단체교섭의 관행이 확립되지 않은 브라질에서 노사 어느 한 쪽의 횡포를 막기 위해 그 필요성이 인정되고 있는 반면 역설적으로 노동법원이 그러한 역할을 지속하는 한 노사간의 직접 교섭은 그 발

전이 저해되는 것이다. 언론에서 제기되는 많은 비판은 바로 노동법원이 교섭관행의 심화·확대에 저해요인이라는 논지에 입각해 있는 경우가 많았다.

한편 정상조직에 따라서도 교섭형태에 약간의 변이를 보이고 있다. [표 5-3]은 CUT가 CGT보다 직접교섭 비율과 기업 수준에서의 교섭비율이 전반적으로 높은 것을 보여준다. 이는 투쟁력이 앞선 CUT가 개별 기업을 교섭테이블에 끌어내는 데 더욱 유리한 위치에 있기 때문인 것으로 풀이된다.

[표 5-3] CUT와 CGT(괄호안)의 교섭 패턴: 1989년(%)

	사용자조합				회사			
	직접교섭	법원중재	합의	판결	직접교섭	법원중재	합의	판결
도시 노동자	62(46)	48(54)	83(38)	17(62)	83(59)	17(41)	86(67)	14(33)
자유 직업	16(55)	84(45)	12(100)	88(-)	68(50)	32(50)	81(100)	19(-)
농촌 노동자	54(57)	46(43)	61(55)	39(45)	67(69)	33(31)	76(85)	24(15)

자료: [표 5-1]과 같음.

(3) 단체교섭의 내용

1978년 이전 임금문제에 한정되었던 노동운동의 요구는 1978년 이후 다양화되었다. 단체교섭의 조항들은 임금수준뿐만 아니라 노동시간 연장 규정, 위생과 안전조치에 관한 사항, 노조 지도자의 현장 노동자への 접근 허용, 작업시간 중의 노조활동 허용 등의 조항을 포함하게 된 것이다. 법원의 결정으로 노사갈등을 처리하였던 1970년대 중반까지만 해도 노조의 승리는 임금수준의 결정에 한정되었다. 그러나 1980년대 말에는 단체교섭은 노동시간, 노동조건, 휴일, 노조의 권익과 사회적 복지 등을 포함한 100개 이상의 조항을 포함하게 되었다. 1970년대 초 전형적인 단체협약은 불과 7~8개의 조항만으로 구성되어 있었으나 1980년대에는 평균

80여 개의 사항을 규정하게 되었다(Turchi and Silva, 1990: 36).

직접교섭의 증가와 함께 노조의 주요 관심사도 변하였다. 이전의 노조 활동은 법률문제에 주안점이 주어졌다. 노조의 주요 상대는 노동법원이었으며 노조 내에서도 법률 담당 기구가 큰 비중을 가지고 있었다. 노동자에게 유리한 법률 해석을 제시해주는 강력한 법률팀을 갖는 것이 노조의 주요 관심사였다. 그러나 직접교섭의 확대에 따라 노조의 주요 관심사는 교섭능력의 제고와 동원능력의 강화로 변화하게 되었다(Turchi and Silva, 1990: 32-33).

(4) 상위 수준에서의 교섭 증가

다른 한편으로는 상위 수준에서의 교섭 빈도가 늘어나는 경향도 있었다. 사용자는 생산 분야에 있어서는 중앙 단위의 교섭을 선호하였다. FIESP에 가입된 사용자들은 교섭의 자율성을 상실하였다. 모든 교섭은 FIESP의 조합국(union department)에 의해 직접 조정되었다. 사용자들은 재정적 여유가 있는 회사에서 이루어진 노조에 대한 양보가 재정적으로 어려운 회사에게 확산되는 것을 막기 위해 교섭의 표준화를 피하였다. 다른 한편으로 노조 지도자들도 기업 수준의 단체교섭을 선호하지 않고 있었다. 이는 단체교섭의 영향을 받는 노동자의 숫자가 많을수록 사용자에 대한 압력도 증가한다고 믿었기 때문이었다. 교섭력이 약한 전통기술을 사용하는 중소기업의 노동자도 중앙교섭을 통하여 임금상승과 노동조건 개선을 달성할 수 있었다. 단체교섭의 중앙화 경향은 1979~82년 사이 단체협약의 30%가 연맹이나 동맹의 참가 하에 체결되었다는 점에서도 엿볼 수 있다(Silva, 1990: 16).

1980년대 중반 이후에는 국영기업 특히 항만, 석유, 전화, 전기부문에 서 교섭일과 교섭과정의 통일이 이루어졌다. 부두노동자전국연맹(National Federation of Port Workers)은 지역 단위의 모든 조합을 포괄하는 전국적 단체협약을 체결한 후 주로 보완적 협약을 체결하였으며 단체협약의 과정이 명문화되었다. 전화노조의 경우 협약은 두 개의 전국연맹 즉, Fittel

과 Fenatel이 전국 수준에서, 이후 주 수준에서 협약을 체결하나 단체교섭의 과정이 명문화되지는 못하였다. 석유노조는 국가를 상대로 전국적 지휘부의 조정을 받는 전국적 협약을 체결하였으나 각 단위 노조는 아직 개별 단체교섭권을 보유하고 있다. 전기노조 역시 전국 수준에서 단체협약이 통일되었으나 단체교섭과정이 연중 계속 전국적 지휘부에 의해 조정되고 있다. 항공부문에 있어서는 비행사, 공항 노동자, 관제사간에 협상이 통일되는 과정에 있으며 범주의 분화에 의해 초래된 원자화를 극복하는 과정에 있다.

은행부문은 가장 성공적인 부문으로 1981년 교섭일을 전국적으로 통일하였으며 1985년 9월에는 처음으로 전국규모의 파업을 이행한 조직력을 바탕으로 1991년까지 은행노조 집행위원회를 통하여 전국적으로 통일된 교섭조직을 구성하였다. 그러나 사용자측의 저항과 노조 내부의 분열로 완전한 산별조직으로의 발전에 이르지 못하는 못하였다.

반조합주의 노동운동의 진원지인 금속노조는 핵심 산업인 자동차산업 부문이 주로 사옹파울로주에 집중되어 주 단위의 단체교섭이 이루어졌다. CUT가 교섭수준의 제고를 위해 시도한 전국국(National Department) 건설 전략에 따라 전국금속국(National Department of Metal Workers)이 처음으로 사용자에게 단일 단체교섭을 제의하였으며 1991년에는 전국금속국이 사용자인 Autolatina와 단체교섭 의정서에 서명하였다. 1992년에는 전체 자동차산업에서 고용보호, 월례 임금조정, 자동차 가격 인하, 교섭일의 통일 등의 조치가 합의되었다. 이 협약은 사옹파울로주의 모든 금속 노동자에게 확대되었으며 미나스제라이스주에서도 80년대 말 금속노동자 민주연맹이 창설되어 공식노조와는 별도로 단일교섭을 성공시킨 바 있다. 공공부문의 경우 1988년 신헌법 통과이후 노조결성의 자유를 획득하여 단체교섭의 권리를 요구해왔으며 단체교섭의 과정에 대한 법률을 통과시키는데 노력을 집중하고 있다.

그러나 무엇보다도 중요한 변화는 경제의 세계화에 대응한 신자유주의 경제정책의 채택에 따른 노조의 대응과정에서 비롯되었다. 콜로르(Collor) 정부와 콜로르의 사임 이후 들어선 이따마르 정부 하에서 실시

되었던 부문협약(Camaras Setoriais)²⁾으로 인한 소위 미시 혹은 중위 조합주의의 일시적 성립이 그것이다. 원래 부문협약은 콜로르 계획 II의 가격 동결조치를 종결시키기 위한 정부와 사용자측의 가격 자유화 협의기구로 도입되었으나 곧 산업 경쟁력을 제고시키기 위한 생산 부문별 가격과 임금의 조정기구로 그 성격이 변화하였다. 기술 진보와 세계경제에서의 경쟁력 제고가 요구하는 생산의 재구성은 새로운 노동조직, 유연노동, 노동자의 생산단위에 있어서의 문제점 해결의 참가, 팀제의 도입 등의 변화를 초래하였으며 이는 기업 경영에도 영향을 미쳐 노동자와의 의견 수렴을 모색하는 경향을 유도하였다. 이는 산업경쟁력이 노동자의 참가와 노력을 요구한 때문이었으며 노사관계의 상당한 변화를 초래하였다. 노사간 협력관계의 강조, 갈등의 감소, 생산에 있어 공동 목표의 설정은 새로운 기초에 입각한 발전방안의 모색으로 연결되었다. 정부와 재계의 협의에서 시작한 부문협약은 이러한 배경 하에 노동도 참여하는 3자 협약으로 발전하였다. 성숙한 자본주의의 발전을 지향하는 1991년 창설된 정상조직인 노조의 힘(Força Sindical)은 즉각 부문협약에 참여할 의사를 표명하였으며 오랫동안 정부정책에 반대해온 CUT도 내부의 격렬한 토론을 거쳐 부문협약에 참여키로 하였다. 이는 기존의 전투적·반정부적 전략만으로는 브라질 자본주의의 새로운 변화에 능동적으로 대응하는 데 한계가 있다는 인식을 전제로 한 것이었다. 신자유주의 전략은 기존의 국가조합주의적 노동통제에서 시장을 통한 노동통제 메카니즘으로 전환하였으며 노조는 불경기나 첨단기술 도입에 따른 고용감소 그리고 그에 수반한 노조의 영향력 감소에 마땅한 대응수단을 찾지 못하고 있던 중이었다. 새로이 CUT의 리더로 등장한 비세치노(Vicetinho: Vicente Pualo da Silva)는 사우베르나르도 금속노조 위원장 출신으로 자동차산업의 생산감소가 바로 고용감소로 직결되는 상황에서 정부 정책에 대한 반대라는 기존의 소극적 입장에서 벗어나 생산구조의 변혁 과정에 노조가 적극적으로 참여하여 노조가 공세적 대안제시에 앞장설 것을 주장하였다. 부문협

2) 부문협약에 대한 보다 상세한 설명으로는 신중현(1995), Diniz(1994)를 참조할 것.

의회는 1992년 현재 29개 부문에서 편성되어 상설적 작업기구를 구성하였다. 자동차부문에서 노조와 사용자, 정부는 1992년 3월 정부의 조세 인하와 사용자의 이익폭 축소, 노동자의 임금과 고용수준의 유지를 내용으로 하는 첫 번째 협약을 체결하였으며 이는 93년 2월 갱신되었다. 그러나 이러한 부문협약은 노조의 위상 제고라는 긍정적 측면에도 불구하고 부문별·지역별 원심력의 작용, 협의 수준의 중위성 등으로 부분적, 과도적 성격을 갖는다. 일부 비판론자들은 브라질 모델은 정당의 지지, 장기적 목표의 달성, 부문의 목표를 넘는 노사정 파트너십의 정착 등을 특징으로 하는 서구의 사회적 조합주의 모델과는 큰 차이가 있으며 오히려 재계의 입장을 중심으로 반영하여 국가의 사유화 현상과 노동자 이익 집약의 분화를 초래하였다는 점을 지적하고 있기도 하다. 그러나 현재 이러한 부문협약은 1994년 카르도소 정권의 등장과 함께 활동이 주춤해져 소강 상태에 있는 것으로 보인다(신중현, 1995).

4. CUT의 수직조직 건설

1) CUT의 반조합주의 노선

브라질 CUT는 1983년 8월 창설된 이래 정부와 사용자에 대한 비타협적·전투적 태도와 전략으로 1930년대 중반 성립된 바르가스의 국가 조합주의 노동통제제도를 사실상 무력화시켰을 뿐만 아니라 1960년대 초의 군사쿠데타 이후 잠들어 있던 브라질 노동운동계에 대변혁을 가져 왔다. CUT는 브라질 노동운동사에서 국가에 대하여 자주적이며 대중적 기초를 갖는 최초의 노동계급조직이었다. 1940년대와 50년대 민중주의 시대의 노조는 대중적 기초를 결여한 관료주의적 조직이었으며 노조의 정치적 영향력 확보를 위하여 국가기관에 의존하였다. CUT의 성장은 1970년대 이후 노동자의 자주적 참여와 노동자 총회의 결정에 따르는 민주적 절차에 의해 구성되어 지도부의 연행과 탄압에 맞서 성장한 전투적인, 동원

중심주의 노동조합으로서 반세기에 걸친 브라질 조합주의 전통을 사실상 무력화시켰다는 역사적 의미를 갖는다.

CUT의 노선은 임금인상과 노동조건 개선 등 노동자의 직접적 이익을 추구하고 동시에 계급이익에 부합되는 정치·경제·사회구조의 실현을 가능케 하는 체제의 변혁을 추구한다. 실제에 있어 이러한 구분은 때로는 대단히 모호해질 경우도 있다. 지향점의 차이가 반드시 현실 정책의 차이가 아닐 수도 있다는 것은 실제, 노동현장에서는 CUT계열의 노조나 보다 온건한 CGT계열 노조의 투쟁방식이 별다른 차이가 없다는 지적에서도 나타난다. 그러나 1992년 부문협약에 참여할 때까지만 해도 CUT노조가 보다 투쟁적이며 정부의 경제안정정책에 비판적이었다는 것은 분명하다.

CUT는 또한 기층 노동자의 참여를 중요시한다. 기존의 조합주의 전통을 따르는 공식조직이 관료화되어 있어 대중동원능력은 매우 취약하다는 사실과는 대조적이다. 기존의 공식노조는 정부 지원금의 대부분이 노조의 사회복지 비용에 지출하도록 되어 있기 때문에 비용절감을 위하여 노조 가입에 제한을 두기도 하였다. 그러나 CUT는 그 생성 과정에서부터 기층 노동자의 참여의 열기 속에서 배태되었으며 특히 가톨릭 노동운동 조직으로서 CUT의 한 분과를 구성하고 있는 ‘기층에 의한 CUT(CUT pela Base)’그룹은 정치나 제도를 통한 개혁보다는 현장에서의 노동자의 조직화에 최고의 우선 순위를 부여하고 있다.

90년대 초까지 CUT의 운동기조는 무엇보다도 권위주의적 노동법을 무시하는 파업 우선주의 노선이다. 1985년부터는 CUT의 파업 우선주의가 사업장을 휩쓸고 보다 온건한 CONCLAT의 주요 노조가 CUT에 넘어가자 CONCLAT는 이름을 CGT로 바꾸고 보다 강경한 노선을 채택하지 않을 수 없는 지경에까지 이르렀다. CUT는 정부의 인플레이 통제를 목적으로 한 임금동결을 포함한 경제안정정책에 항의하여 수 차례에 걸친 총파업을 주도하기도 하였다. 1986년 1,000건을 넘어선 파업은 1987년 2,193건, 1988년 1,954건, 1989년 3,200여건, 1990년 1,846건을 기록하여 정부와 재계에서 파업은 민주주의의 일상적 체험일 뿐이라는 인식을 뿌

리깊게 만들었다. 이러한 파업의 일상화는 1987~88년 사이에 제정된 헌법에서 자유주의적 파업법의 통과에도 크게 기여하였다.

그러나 꼴로르 정부의 성립과 함께 시행된 신자유주의 경제정책, 특히 경제 위기와 고용의 감소, 시장 개방과 민영화, 그리고 노동권에서 새로운 경쟁자의 등장(경제적 분배를 중시하는 실용주의 정상 노조조직인 FS의 창설) 등의 요인에 의해 CUT는 90년대 초까지의 투쟁일변도의 노조 정책을 재고하기에 이른다. 이러한 변화는 1988년부터 점차 가시화되어 왔는데 주로 노조의 대표권과 협상기능의 강화, 제도적 공간의 중요성에 대한 재인식, 경제적 이익의 대변이라는 형태로 진행되어 왔다. 단체교섭에 대한 강조는 1986년부터 시작된 국(Department)의 설치를 확대·강화하는 형태로, 제도적 공간에 대한 중요성 인식은 해고시 노동자 보상 보장기금인 연공보장기금(FGTS)·노동보호기금(FAT)·사회발전기금(FDS), 사회보장·보건·청소년 문제 등에 대한 국가자문위원회의 운영에 정부 및 사용자와 함께 참여하는 형태로 나타났다. 또한 1990년 하반기에는 꼴로르 대통령의 ‘국가적 이해(national understanding)’라는 노사정 3자협약 제안에 CUT로서는 처음으로 참여할 의사를 밝히기도 하였다(Comin, 1994: 386). 이러한 변화는 사옹베르나르도 금속노조 위원장인 비세치노의 CUT 위원장 당선으로 기정 사실화되었으며 1992년의 금속노조의 사용자 및 정부와의 부문협약으로 더욱 강화되었다.

CUT의 또 다른 운동기조 혹은 정책목표는 조합주의 노동통제들의 완전한 폐지이다. CUT는 노조설립의 자유를 보장한 ILO협약 87호를 지지해 왔으며 대중적 기초가 취약한 공식노조를 유지시키는 조합세의 강제적 징수를 반대해 왔다. CUT는 조합세의 유지를 지지하는 CGT 등이 조합세의 폐지가 노조의 약화를 초래할 것이라는 주장에 대해 진정한 노조의 힘은 재정적 자립을 통해서 이루어진다는 것을 강조하였다. 단 CUT가 복수노조화와 조합세의 폐지에 얼마만한 중요성을 부여해 왔는지에 대해서는 이론의 여지가 있다. 이는 일정 지역에 배타적 대표권을 가지며 정부로부터 안정적 재정지원을 받는 조합주의의 원칙이 일단 노조를 장악한 후에는 힘의 원천이 되기 때문이다. 실제로 CUT는 제헌의회에서

노동계의 노동법 개정 단일안을 제출할 때 조합주의 원칙의 유지를 묵인하였으며 콜로르 정부에서 조합세의 폐지를 추진하였을 때는 원칙적으로는 찬성하면서도 진의에 대해서는 의구심을 감추지 않았다. 1993년 말 헌법 개정 논의가 한창일 때는 여타 노동관계 조항의 개악을 우려하여 조합주의 원칙을 온존시켜온 신헌법의 개정에도 반대하기도 하였다.

2) CUT의 교섭집중화 시도: 국 건설과 연맹·동맹체제로의 이행

(1) 국(Department)의 건설

CUT에게 가장 중요한 정책 목표는 상급 단위 단체교섭의 체결이다. 이는 “조합주의의 문제가 조합주의 조직의 문제가 아니라 교섭의 분산화와 개별화에 있기 때문”이다. 이 때문에 “행동 통일이 어렵고 힘이 분산되고 연대가 어렵게” 된다(Castro, 1989: 13). 분권화된 단체교섭은 업종과 규모에 따른 교섭력의 차이를 드러내어 동일노동 동일임금이라는 계급주의의 원칙에도 어긋날 뿐만 아니라 노동계급조직의 약화를 초래한다. CUT는 조합주의 조직들에 도전하고 단체교섭에서의 효율성과 영향력을 높이기 위해 CUT의 수직조직³⁾으로서 1986년부터 국(Department)을 창설

3) CUT조직은 크게 수평조직과 수직조직으로 나뉜다. 수직조직은 경제활동부문의 노동현장에서 출발하여 유사한 활동을 전국적으로 조직화하려는 것으로 기층 노동조직, 단위 노동조합, 국(Department)으로 구성된다. 조직은 주(state), 주연합(interstate), 전국조직으로 결성되어 각 수준에서 대의원대회, 지도위원회, 집행위원회가 구성된다. Department는 CUT의 정책 및 투쟁계획을 수행하고 각 수준 및 부문에서의 구체적 투쟁계획을 결정하며 단체교섭을 체결하는 것을 목적으로 한다. 집행위원회는 위원장, 부위원장, 사무국장, 사무부국장, 재무국장, 재무부국장, 노조정책국장, 교육훈련국장, 홍보인쇄국장, 사회정책국장으로 구성된다.

수평조직은 주 및 전국 수준에서 경제부문간의 조직화를 통하여 노동계급의 단일성을 확보하고자 한다. 조직은 지역CUT, 주CUT, 전국CUT로 구성되며 지역 CUT는 일 지역 단위당 20개의 노조가 존재하고 이 중 적어도 3노조가 CUT소속일 때 조직 가능하다. 심의 결정기구로는 대의원대회, 전체간부회의, 지도위원회, 집행위원회 등이 있다. 집행위원회의 구성은 Department의 구성과 동일하다. 특기할 사항은 각 노조의 참가 대의원수는 가입 조합원수와 전체 대의원 수에 비례하여 결정하며, 가입노조는 각기 최소 3명의 대의원을

하였다. 당시 새로 구성되는 CUT만의 수직조직을 국으로 할 것이냐 연맹(Federation)으로 할 것이냐에 대한 논의가 있었으나 Federation은 기존의 공식노조와 같은 이름이라는 점에서 조합주의적 수직구조에 대한 선입관을 피할 수 있는 Department가 선택되었다. 연맹과 동맹체제를 CUT 조직 내에 도입하는 것은 새로운 민주적 노조구조의 공고화를 지연시키는 것으로 인식되었으며 이 점에서 조직원리를 기존의 경제·직업범주를 극복하고 생산분야별 조직을 지향하는 Department 조직론이 승리를 거둔 것이었다(Oliveira, 1990: 8). 즉 공식노조 구조를 파괴하는 방향으로 직접 대표성을 확보하는 것이 주요 목적이었다. 이때 CUT는 기층 단위노조에서는 기존의 공식노조를 그대로 유지하였는데 이는 조합 선거나 조합원 총회를 통해서 기층 노동자의 총의를 반영하는 민주주의를 실현할 수 있는 가능성이 있다고 보았기 때문이었다. 국의 조직은 1986년 처음 은행 부문에서 시작하여 92년 현재 농업, 교육, 위생, 도시산업 (하수 쓰레기 처리 등), 민간건설, 금속, 의류, 교통, 화학, 석유, 섬유, 수송, 상업 등 12개 부문에서 조직되어 있으며 560여개의 노조와 900여만명의 노동자를 대표하고 있다. 국은 전국단위에서의 협상가이드라인을 결정하여 이 기준에 의하여 각 부문의 사용자들과 직접 협상에 임한다. 단체교섭은 특별히 훈련된 협상전문가에 의해 당해 노조의 이름으로 이루어진다.

(2) 국(Department) 건설의 문제점

1988년 신헌법에서 노동조직 건설의 기초인 범주 확정 권한을 가진 노동부 제도위원회가 소멸됨에 따라 경제적·직업적 범주의 강제력이 소멸되었다. 이미 1986년부터 생산분야별로 수직조직을 건설해야 한다고 주장하고 노력해 온 CUT의 판단은 정확하였으나 실제로 생산분야별 범주는 기존의 경제적·직업적 범주와 큰 차이는 없었다. 더구나 생산분야

보장받는다. 반면 노조 내 반대파(union opposition)에게는 3명 이상의 대의원이 분배되지 않으며 최근 선거에서 획득한 득표에 비례하여 대의원수가 결정된다.

별 범주에 따라 조직의 융합을 시도하였으나 이는 일부 노조에 한정되어 있으며 소규모 노조에서는 저항이 적지 않았다. CUT가 건설하려고 하는 활동분야별(ramo de atividades: branch of activities) 조직은 지방, 주, 연방의 각 수준에서 오직 하나의 활동분야만을 인정하기로 하였으나 1986년 국 건설 이후 하나의 활동분야에 속하는 기존의 여러 조직을 통합하는 문제가 제기되었다.

교육부에서는 기존의 대부분의 노조가 정부의 공식구조 밖에서 투쟁을 통해 성장, 독자적인 조직이 자리잡음에 따라 새로운 구조로 통합하는 데 어려움이 있었다. 이 때문에 전국교육국은 실질적으로는 기존 전국조직(Andes, Fasubra, Contee, CNTE)의 연합체에 불과하였다.

공공부문 역시 권위주의 하에서 노조조직이 금지된 부문으로서 하위부문의 특성에 따라 다양한 조직구조를 유지해 왔다. 조직을 단일화하려는 노력은 이미 80년대 초부터 시작되었으나 각 조직의 위치에 따라 각기 다른 제안을 제시, 단일 조직구조를 이룩하지 못하였다. 노조의 역할, 노조조직에 대한 견해 차이로 실제로는 여러 조직형태가 각기 공고화되어 가고 있는 형편이었다. 예를 들면 공무원의 경우 공공부문의 단일조직화는 고려되지도 않았다. 중등교육과 고등교육 종사 교사들은 각기 독자적인 지방, 주, 전국조직에 소속되어 있으며 위생과 사회복지관련 공무원을 조직한 Fenasp는 의사, 간호사, 약사의 전국 및 주 수준의 노조, 그리고 위생부문 일반노조와 병행하여 조직되어 있었다. 이 부문에서도 모든 공공부문을 포함하는 일반노조로의 전환은 고려되고 있지 않다. 또한 전국 수준에서 노동부 직원들의 Fenasmit와 IBGE, 중앙은행과 우체국 조직 등이 조직관할권문제로 갈등 중에 있다. 한편 이러한 조직 정비와 별도로 교섭수준별로 일반노조를 건설하는 대안이 지방정부의 공무원노조에 의해 제시되고 있다. 이들은 주 단위의 노조조직을 희망하며 주 조직에 기초한 연방조직(Sindsep)을 지향하고 있다. 주 수준에서는 일반노조가 활동분야별 노조, 주 연맹과 조합건설 준비 조직 등과 병존하고 있다. 단일조직의 부재로 인한 공백을 메우기 위해 연방공무원기구전국연합이 조직되었으나 이는 실제로는 기존의 조직에 반대한다는 점 외에는 공통

점이 없는 노조간 수평조직이었다(Oliveira, 1992: 26-27).

조직통합의 문제 외에도 부문의 특성상 국 조직이 사실상 중앙집중화라는 원래의 의도를 관철하기 어려운 경우도 있었다. 농업노동자의 경우 전국국(national department)이 창설되었으나 국을 주도적으로 이끌어 갈 수 있는 대규모 노조가 존재하지 않으며 부문의 특성상 자원이 부족하다. 또한 넓은 지역에 분포되어 있고 지역마다 특성이 상이하여 전국적 조정을 이루기 어려운 측면이 있었다. 더구나 기존 공식구조의 견제로 CUT에 가입한 연맹에 대해 보조금 지급이 중단되는 일도 있었다(Resolution, 5th Concut, 1994).

한편 조직의 이행과정에 대한 내부의 갈등도 적지 않게 표출되었다. 도시관련 부문(수도, 전기, 청소 노조 등) 노동자 일부는 Department 대신 새로운 전국연맹(Fenadur: 도시산업노동자전국연맹)을 창설하여 CUT에 가입하려 하였다. 또한 전국보건위생국 대의원대회에서는 동맹(confederation)체제로의 이행에 대한 의견 불일치로 갈등이 있었다.

1992년 초부터 기존의 국은 공식노조와 같은 이름을 사용하는 연맹 동맹체제로 전환되기 시작하였다. 이는 기존의 국이 전술한 여러 문제점으로 인하여 노조를 단일 조직화하는 데 실패하였고 CUT에 통합시키는데 별 역할을 수행하고 있지 못하다는 반성에 입각한 것이었다. 연맹 동맹체로의 전환을 통해 공식노조의 체제를 채택함으로써 뿌리깊은 조합주의 토양을 활용하고자 하였다. 또한 기존의 국이 CUT 기가입 노조만을 대상으로 한 데 대하여 CUT 미가입 노조의 가입을 허용함으로써 CUT의 반조합주의 공세에 보다 많은 노조의 참여를 유인하고자 하는 목적도 있었다(Oliveira, 1992: 28).

3) 은행부문과 금속부문의 경험⁴⁾

은행부문 역시 여타 부문과 마찬가지로 노조가 계약과 협약의 주체로

4) 이하의 은행부문에 대한 설명은 대부분 Crivelli(1993)의 논문을 요약 정리한 것임을 밝혀 둔다.

서 제한된 단위 지역 내에서만 대표권을 행사할 수 있었다. 동종의 직업 범주에서 대표권이 분산되는 경향이 심화되어 1952년 32개의 노조가 존재하였던 것이 1991년에는 203개로 증가하였다. 단위 노조에 주어진 협상과 계약의 지나친 자주성과 대표 ‘단위’의 지역적 분화(pulverization)에 의해 브라질식의 노조 분산화가 은행부문에서도 관찰되었다.

은행부문 노조 지도자들은 지난 50년간의 노조 원자화 경향을 지도부와 동원의 중앙화를 통해 상쇄하려 해 왔다. 각각의 구조와 자주성을 가진 수많은 노조의 존재는 조합세를 통한 재정적 지원과 은행노조운동의 정치적 취약성에 기인한 것으로 노조수의 급증으로 전국적 통일은 더욱 어렵게 되었다. 금융노동자동맹(Confederação dos Trabalhadores em Empresas de Crédito, CONTEC)이 이미 50년대 말 신규노조의 설립을 제한을 제안한 것도 이 때문이었다. 1964년 쿠데타 이후 정부의 첫 번째 조치는 대규모 노조를 분화시키는 것이었다(Crivelli, 1993: 122).

[표 5-4] 민간 상업은행의 여신규모 추이(1955~80)

(전체여신 중 비율, %)

은행	1955	1965	1970	1980
상위 5개	18.0	18.8	28.7	32.2
상위 10개	33.6	31.9	42.8	54.4
상위 20개	52.4	48.5	60.4	73.4
상위 30개	63.9	61.0	72.7	81.4

자료: Crivelli(1993), p. 124.

다른 한편으로는 사용자측의 중앙집중화 현상이 두드러졌다. 자본주의 경제의 특성의 하나인 자본의 집중화 현상이 브라질의 금융자본에서도 나타났다. 1956년 상업은행(commercial bank)의 수는 403개였으나 1981년에는 110개로 줄어들었다(Crivelli, 1993: 123). 이러한 자본의 집중화는 [표 5-4]에서 보듯 여신규모의 변동에서도 발견된다. 노조는 이에 대응하여 1950년대부터 전국 수준의 조직 중앙화 노력을 경주하였으나 노사 분쟁해결 메카니즘으로 직접 교섭이 이용된 적은 거의 없었다. 단지 1958

년의 CONTEC 창설은 은행노조 운동의 통일에 중요한 계기가 되었다. 왜냐하면 사용자측에서 이에 대응하여 은행협회(Congresso de Bancos)를 조직하였기 때문이었다.

1964년의 군사쿠데타로 중요 노조는 몇 개의 노조로 분화되었으며 국가개입의 결과 오랫동안 단체교섭의 동원, 협상, 계약과정의 통일화과정 이 파괴되었다. 노조 지도부는 권위주의 하에서 브라질식 노사분쟁 해결 방안(노동법원)과의 단절방안을 제시하지 못했을 뿐만 아니라 오히려 노동법원에 대해 기회주의적 태도를 취하였다 권위주의 체제에서 노동법원은 최소한의 권리 보호자로서 기능하는 측면이 있었기 때문이었다. 1964년 이후 80년대 초까지 국가의 직접개입은 더욱 증가하였다.

1979년 ABC지역 금속노조가 주도한 파업이 전국적으로 확산됨에 따라 은행노조의 오랜 요구인 단체교섭과 교섭과정의 통일화가 다시 제기되었다. 단체교섭과 교섭과정의 통일화가 다시 쟁점이 되었다. 1979년 9월 사옹파울로 은행노동자들은 1963년 9월 이후의 첫 번째 파업을 시도하고 1980년 7월에는 전국은행노조회의를 개최하는 등 조직 정비에 나섰다. 그러나 1983년 7월의 사옹파울로 노조에의 국가 개입으로 전국적인 단체교섭과정의 통일화는 다시 지연되었다.

1980~84년 사이 몇몇 노조와 7개의 사용자 조합간에 협상이 있었으나 단체교섭의 전국적인 단일 협상테이블의 마련에는 실패하였다. 노조 그룹들간의 연대를 통하여 단체교섭의 통일을 시도하였으나 보수적 노조 지도자들의 이탈로 성공하지 못하였다. 그러나 성과가 아주 없었던 것도 아니었다. 비록 은행노조가 이 기간 행동통일을 이루지는 못했으나 80년대 초까지 거의 모든 은행부문에서 교섭일(data base)은 9월 1일로 결정되어 있었다. 법적 효력을 갖는 통일된 교섭개시일은 1964년 이전 은행노조의 요구사항 중의 하나였다. 은행노조가 다시 동원태세를 갖추었을 때는 이미 교섭일이나 권리와 복리에 대한 대부분의 요구사항이 통일되어 있었으며 이는 은행부문에서의 중앙단위 교섭에 유리한 조건으로 작용하였다.

금융자본의 중앙화와 집중화의 결과로서 사용자측은 상당한 정도로

정책 차원의 중앙화를 달성하였다. 사용자단체인 전국은행연합(Fenaban: Federacao Nacional dos Bancos)은 70년대 초 창설되어 금융자본의 이익조정에서 중요한 역할을 하고 있었다. 80년대 들어 단체교섭 통일의 장벽은 객관적 조건(자본집중, 규범 기구 효력의 통일)의 결여 때문이라기 보다는 통일된 교섭과정에 반대하는 은행가들의 정치·이데올로기적인 성격의 저항 때문인 경우가 많았다. 오히려 사용자쪽의 교섭 중앙화를 위한 조건은 이미 정비되어 있었고 전국은행연합(Fenaban)은 1979~84년간 사용자의 조정기구로 확고한 자리를 잡는 데 성공하였다.

결론적으로 1964년 이후 운동의 통일은 금융자본의 중앙화와 집중화라는 경제적 요소에 힘입은 바 컸다. 특히 금융체제의 동질화과정과 Fenaban의 창설이 중요한 역할을 수행하였다. 전자는 자본 집중으로 인한 금융자본 내의 이익 상충 여지를 감소시켰으며 후자는 전국적 정책조정을 위한 기구로 작용하였다. 즉 10여개의 소수 금융 재벌에 자본이 집중되어 여러 날로 교섭일이 분산되어 있는 것은 전국적 구조를 갖는 기업경영에 불편을 초래하였다. 또한 임금인상 경쟁 등 자본 내의 경쟁을 피하기 위해서도 조정기구는 필요하였다.

1985년 은행노조는 48시간 동안 지속된 1964년 이후의 첫 전국적 파업에 돌입하였다. 사용자측의 Fenaban, 노동측의 은행노조 집행위원회, 지역 노동법원의 강제개입이 1990년까지의 분쟁해소 패턴이었으나 1985~90년간의 기간은 단체교섭에서 약 50여개의 새로운 권익을 획득하여 브라질 은행노조운동의 황금기였다.

1989년에 은행노조 전국위원회는 부문 내 모든 직업범주를 위한 단체교섭안을 통과시켰으며 똑같은 안이 1990년에도 통과되었으나 사용자인 은행은 이를 거부하였다. 민간부문에서는 사용자측의 Fenaban 교섭위원회와 노조측의 전국은행노조 집행위원회가 1991년까지 통일된 협상태이블을 유지하였다. 반면 공공부문에서는 은행조직의 분산으로 노조간의 거리가 존재하여 아직 최소한의 협의체제도 구축하지 못하였다. 공공부문의 은행은 꼴로르 정부의 취임까지 안정된 고용, 보다 높은 임금, 내부에서의 지위 상승 전망 등 민간부문보다 유리한 처지에 있었다. 이러한

특징으로 강력한 공공부문 은행노조가 성장하여 스스로의 대표기구를 조직하였으며 결과적으로 민간부문보다 유리한 20여개의 단체협약을 체결하기도 하였다(Crivelli, 1993:134).

1991년의 임금투쟁에서 CUT의 전국은행국(Departamento Nacional de Bancarios)에 가입된 노조는 80년대 형성된 교섭 계약모델의 변화를 시도하였다. 교섭의 분산화 경향을 위기로 인식하였으며 특히 공공부문에서 그러하였다. 플로르의 기업별 노조 건설을 지향하는 신자유주의 정책과 함께 위기감이 증폭된 것이다. 이러한 위기의 극복을 위해 공공 및 민간 부문을 하나의 교섭테이블을 통해 묶으려는 시도가 있었다. 이를 위해서는 Fenaban뿐만 아니라 Asbace(주정부은행의 대표체)와 연방정부의 대표와 대좌해야 했다. 이러한 전국적 단체협약은 일종의 ‘우산’일 것이며 그 아래서 민간과 공공부문 각각의 테이블에서 각자에 맞는 협약을 다시 체결하고 다시 그 아래서 은행별 협약도 가능해야 했다. 그러나 1991년 요구된 계약형태는 기존의 계약수준을 공식화하는 데 그쳤다.

여기에는 은행가들의 통상적인 저항뿐만 아니라 노조 지도부의 저항과 의구심이 끼여들었다. 특히 국가주의 노조모델을 비판하면서도 이의 영향력에서 벗어나지 못하는 지도부의 취약점이 노정되었다. 1964년 이후 은행노조는 대부분 노동법원으로부터 통일된 교섭일의 유지를 위해 혹은 새로운 권익의 확보를 위해 강제중재라는 사법적 절차에 의존해 왔으며 이러한 방식을 포기하는 데 불안을 느끼고 있었다.

1991년 8월 후반 은행가들은 9월 1일 교섭일의 유지를 위한 구두 약속만을 제시하고 예비 협약체결은 거부하였다. 노조 내부에서는 대안을 두고 격렬한 논쟁이 있었으나 사용자와의 관계에 있어서 국가를 배제한다는 데는 모두 일치하였다. 공공 및 민간 은행부문이 합의한 결론은 노동법원에 호소하지 않는 임금투쟁 전략을 지속하는 것이었다. 그러나 강제중재에 호소하지 않는 전략은 결과적으로 남동부(Sudeste: 사오파울로, 리오데자네이로, 미나스제라이스주 등 근대산업이 발달한 지역)지역 노조만이 준수하였다. 이는 은행노조 지도부의 마음속에 자리잡은 조합주의 문화가 얼마나 뿌리깊은지 잘 보여준다. 노사간의 힘의 대결이라는

새로운 계임을 시도하기보다는 노동법원의 손쉬운 보호 메커니즘에 의존한 것이다. 이 점이 CONTEC의 보수적 노조 지도자들, 사회민주주의자이든, 마르크스-레닌주의자들, 트로츠키스트든 모두가 강제중재라는 사법 절차의 개입을 옹호한 배경이었다.

1992년 3월 CUT에 가입된 은행노조는 전국국(Departamento Nacional)을 전국동맹(National Confederation)으로 즉 기존의 법적 구조에 맞는 구조로 바꿀 것을 결정하였다. 이는 헌법상의 단일노조 원칙과 상충되는 것이었다. CONTEC는 CUT의 전국동맹이 은행노조의 분열을 초래하였다는 이유로 CONTEC가 소수파였던 은행노조 전국집행위원회에서 탈퇴하였다. 노조운동이 양극화되자 사옹파울로주의 중소 노조들이 사옹파울로 은행노동자연맹(Federation of SP Bank Workers)을 중심으로 제 3의 블록을 형성하기에 이르렀다. 202개의 노조, 연맹, 동맹에서 약 절반인 105개 노조 조직체는 전국집행위원회에 소속되어 있으며 다른 두 블록이 97개 조직 17만 은행 노동자를 대표하고 있다. 이러한 분열에 힘입어 정부는 연방정부은행의 대화상대로 CONTEC만을 인정하고 있다.

은행노조 전국집행위원회의 최대의 성과는 Fenaban을 상대로 1991년까지 체결된 22개의 사법적 협약과 주 지역 협약을 1992년 10월 하나의 단체협약으로 통일시킨 것이었다. 46개의 공동 조항, 지역, 주 별로 고유한 20개의 추가 조항을 갖는 하나의 전국적 단체협약이 통과되었다. 이로써 공식적 법률적 형태로 두 단계(전국, 주) 계약이 체결된 것이었다.

금속노조의 경우 1989년 1월 CUT의 전국금속국(National Department of Metal Workers)의 창설은 브라질 최대의 투쟁력을 과시해 온 사옹베르나르도 도 캄포노조의 주도 하에 이루어졌다. 원래 사옹파울로주에는 4월에 교섭을 개시하는 ABC지역 및 기타 내륙지역의 노조와 11월에 교섭을 개시하는 사옹파울로, 구아룰로스(Guarulhos), 오사스코(Osasco) 등 세 도시의 노조를 상대로 하는 두 개의 교섭테이블이 존재하고 있었다. 60년대 말까지 4월 교섭은 사옹파울로 금속연맹의 주도하에, 11월 교섭은 단위노조 중심으로 이루어졌다. 그러나 1970년대 들어 ABC지역 노조의 하나인 사옹베르나르도 도 캄포노조는 연맹 주도의 교섭에 불만을 품고 사

용자조합연맹과 직접 타결을 추구하여 현재까지 지속하고 있다. 사용자측에서는 연맹 중심의 교섭이 약화되고 새로운 교섭테이블이 등장, 정착되자 자동차조합회사조합(Sinfavea)과 자동차부품공급회사조합(Sindipeças)의 역할이 강화되었다. 금속부문의 경우에는 단일 사용자조합 (FIESP)을 상대로 한 11월 교섭 노조와 4월 교섭 노조간의 경쟁이 중요한 역할을 하였다. 4월 교섭 노조는 소수의 대기업이 다수의 노동자를 고용하는 환경이었던데 비해 11월 교섭 노조는 다수의 소규모 회사가 각기 소수의 노동자를 고용하는 환경으로서 기업 조건이 매우 다양하였다. 이러한 상이한 기업 조건을 가지고 있었음에도 두 그룹의 노조는 노동조건 개선에 있어서 11월 그룹이 획득한 성과를 다음 해 4월 그룹도 획득하는 등 노조의 투쟁성과에 대하여 경쟁구도가 자리잡고 있었다. 1989년 인플레이션을 임금조정에 반영하는 최저층 임금의 월례조정이 통과되자 임금 문제에서도 양 그룹의 차이가 거의 없어지게 되었다. 따라서 양 그룹 사이에 임금과 노동조건의 수렴이 이루어지게 되었다(Amorim, 1992: 39-41). 플로르 정부의 플로르계획 I이 시행되자 4월 교섭이 6월 교섭으로 연기되었으며 그후 인플레가 지속되자 양 그룹은 동시적인 그러나 별도의 교섭을 줄곧 유지해 왔다. 노조측은 양 그룹으로 분산되었으나 내용상 교섭구조는 중앙화되었다.

금속부문은 은행부문과는 달리 교섭일의 통일이 전제되지 않은 상태에서 주 단위의 단체교섭을 이끌어 낼 수 있었다. 사옹파울로주에 자동차생산이 집중되었기 때문에 주 단위의 교섭은 사실상 타 부문의 전국적 교섭과 거의 맞먹는 비중을 갖는다고 보아야 할 것이다. 은행부문과 마찬가지로 소수 대기업으로의 집중이 사용자측의 중앙교섭 수용에 큰 기여를 하였다. 노동자측의 주 단위 중앙교섭 타결에 영향을 미친 요인으로는 대규모 공장의 집중을 배경으로 한 CUT 산하 노조의 확대, 작업장에서 공장위원회의 활성화로 인한 수시 교섭의 발전, 강력한 노조의 압력으로 인한 기업측의 인식 전환, 자동차 업종 내 소부문간의 교류 등을 들 수 있다(Castro, 1989: 13-14).

5. 결론: 한국 산별노조 건설에의 함의

우리의 산별노조 건설 노력은 브라질의 경험에서 크게 다음 네 가지 결론을 이끌어 낼 수 있다.

1) 기존의 단체교섭의 형태나 조건이 교섭 집중화에 유리한 구조로 전환되어 있는 것이 산별조직의 건설에 유리하다. 즉 각 사업장간에 교섭일이 통일되어 있던가 부문 내의 임금 및 노동조건이 노조 내부의 합의를 쉽게 도출할 수 있도록 유사하던가 혹은 노조의 힘이 사용자가 단체교섭의 제의를 무시할 수 없을 정도로 강력해야 한다.

2) 산별조직 건설은 각 부문 내의 조직적 특성을 고려하여 진행되어야 한다

3) 건설의 경로는 부문별로 상이할 수 있다.

4) 역사적 특수성과 조직의 정체성, 교섭수준에 따라 이해관계를 달리 하는 다양한 기존 조직을 포용할 수 있는 유연한 조직원리를 개발할 필요가 있다. 또한 산별로의 전환은 부문의 사정에 따라 상당한 시간을 요할 수도 있으며 전환 과정에서 반발과 후퇴가 일어날 수도 있다.

이를 좀 더 부연 설명하면 다음과 같다.

1) 단체교섭구조의 변화가 조직변화를 선행한다. 브라질의 경우 단체교섭구조의 변화가 CUT의 창설이나 국의 건설에 선행하였다. 은행부문의 교섭일은 오랫동안의 노력을 통해 이미 중앙교섭 실시 수년 전부터 이미 통일되어 있었으며 금속부문은 80년대 초반부터 사용자를 직접교섭에 끌어내는 데 성공하였다. 조직건설은 이미 현장에서 진행되고 있는 노사관계 및 단위노조, 각 수준별 노조조직의 역동성이 우선적으로 고려되어야 할 것임을 시사해 주고 있다. 조직원리를 단체교섭구조나 현황에 관한 고려 없이 우선적으로 적용하는 것은 조직의 공동화와 분열, 이탈을 초래할 가능성이 크다.

단체교섭의 수준 혹은 구조와 노조조직을 일치시키는 문제도 고려되

어야 한다. 단체교섭의 구조와 노조조직이 일치하지 않을 때 조직의 효율성과 동원능력이 저하되고 조직 재정비의 문제가 제기될 가능성이 높다. 지방의 특성을 고려해야 할 경우 그 지방의 해당 부문 노동자의 이익을 가장 잘 반영시키는 단체교섭 수준과 구조가 중앙집중화라는 산별조직의 원리와 일치하지 않을 수 있으며 조직의 성장과정에서 조직 특유의 정체성이 강할 때는 중앙조직의 원리를 지지하지 않거나 중앙조직이 성립된다 해도 실질적으로는 연합체의 한계를 벗어나지 못할 가능성이 크다.

2) 조직건설은 부문별 특성을 고려하여야 한다. 은행부문에서 전국적 교섭이 가능하였던 것은 이미 교섭일이 통일되어 있었고 사용자의 자본집중화가 진행되어 전국교섭의 조건이 양호하였던 데 기인한다. 사옹파울로주에서 금속부문의 주별 단체교섭의 진행은 ABC지역 금속노조의 강력한 투쟁력을 기반으로 한 단체협약이 여타 금속노조의 모델로 인식되어 온 사실도 크게 작용하였다. 공공부문에서는 기존 노조조직의 난립으로 조직정비는 단기간 내에는 어려워 보인다. 여기에서 시사적인 점은 사용자의 수가 적고 경제력이 집중되어 있을 때, 그리고 노조의 투쟁력이 높을 경우 노사 양측이 전국적 수준의 교섭에 합의할 가능성이 높다는 점이다. 경제구조가 재벌중심으로 과점화되어 있는 한국의 경우 노조의 내부 이견이 정리될 경우 사용자측의 동의를 이끌어내기에는 유리한 조건이라 하겠다.

3) 교섭의 중앙화는 단일 과정을 거치는 것이 아니라 구조적, 상황적 제조건의 영향을 받아 다양한 경로를 통해 진행된다. 은행부문에서는 은행자본의 집중화와 교섭일의 통일이라는 선행조건의 존재, 공식노조와 반조합주의 노조를 한데 묶는 조직들의 성공 혹은 실패가 전국적 교섭의 이행에 중요하였던 반면 금속노조에서는 교섭일이 다른 두 노조 집단이 상호 경쟁하면서 투쟁의 성과를 수렴시켜 가는 과정에서 교섭의 중앙화가 이룩되었다. 은행노조의 경우에는 조직적 연대가 중요한 반면 금속노

조의 경우에는 상이한 교섭일과 노조집단의 양분에도 불구하고 금속노조의 영향력과 현장의 투쟁력을 배경으로 한 상시교섭의 정착 및 업종 내 교류가 사용자의 조직적 대응 필요성을 자극하여 단체교섭의 중앙화를 이끌어 냈다. 은행노조의 경우에는 중앙 수준 교섭의 전개에도 불구하고 사용자의 보수적 태도와 조합주의 문화의 영향이 교섭 중앙화의 제도화에 장애요소로 등장한 반면 금속부문에서는 노사간 실익의 공유가 중요한 촉진요인이 되었다. 즉 금속부문에서의 교섭 중앙화는 노조 압력에 대한 사용자의 교섭력을 제고하기 위하여 단일 교섭창구를 필요로 하였으며 노동조합은 강력한 노조의 투쟁성과를 중소규모의 노조에 전파할 수 있다는 실익을 노사 양측에 제공하였던 것이다. 따라서 산별의 경로를 논의할 때는 국가별 이행 경로의 특성 못지 않게 산업 혹은 부문에 따라 각기 다른 이행 경로를 가질 수 있다는 점을 고려해야 할 것이다.

4) 수직조직의 구성은 조직통합의 사전준비가 필수적이다. 국으로의 이행과정에서 공공부문 조직의 복잡성과 조직 수준의 다양성은 권위주의 정권에서 하위 부문의 상황에 따라 조직을 발전시켜 온 역사적 특성을 반영하는 것으로 기존 조직의 역사성을 감안하여야 한다는 것을 잘 보여주고 있다. 단순한 당위적 필요에 따라 상급단체의 결의에 의해 조직정비가 바로 이루어지지 않는다는 현실을 감안할 것을 시사하고 있다. 통합대상이 되는 노조의 공감대 형성과 공동이익의 뒷받침 없이는 조직통합이라는 명분만으로는 조직의 중앙 집중화를 기하기 어렵다는 것을 잘 보여주고 있다. 이러한 사전준비가 부실할 경우 실제적인 중앙집중적 조직의 건설은 상당한 시간을 필요로 할 것이다.

결론적으로 브라질의 사례가 우리의 산별조직 건설에 미치는 시사점은 부문과 기성 조직의 특성과 역사를 존중하면서 점차적인 공감대의 폭을 넓혀야 한다는 것, 그리고 산별조직의 특성에 맞는 교섭구조를 일상의 실천을 통해 실현시켜 나가는 노력이 병행되어야 한다는 점이다. 이는 산별 이행 경로에 대한 시나리오의 작성보다는 부문의 특성을 고려한 준비에 내실을 기해야 한다는 것을 함축하고 있다. 브라질의 경험은 산

별 구조로의 이행을 위해서는 단체교섭 집중화로 인해 사용자도 실익을 얻을 수 있어야 하며 노조측도 현장에서 강력한 대사용자 압력수단을 보유해야 한다는 것을 보여주고 있다. 특히 노조 내부에서의 공감대 확대와 사전 준비는 의외로 오랜 시간이 걸릴 수도 있으며 부문별로 이 준비에 소요되는 시간이 다를 수도 있다는 점을 염두에 두어야 할 것이다.

참고문헌

- 신중현(1995), 「브라질의 민주화와 노동운동의 딜레마: ‘중위조합주의의 모색’」, 미발표논문.
- Amadeo, Edward J. and José Márcio Camargo(1991), *Relações entre Capital e Trabalho no Brasil: Percepção e Atuação dos Atores Sociais*, IBASE.
- Amorim, Wilson Aparecido Costa de(1992), “Negociação coletiva: centralização e cetrais”, *Cadernos da CUT* No. 7, Janeiro Junho.
- Benites, Flávio(1993), “Concepções Estratégicas e Contratação Coletiva”, *Cadernos de Debate*(Conflito, Negociação e Abitragem: As Perspectivas da Contratação Coletiva no Brasil), FASE/POA.
- Castro, Maria Silvia Pertella de(1989), “Dez anos de trajetória: Novo Sindicalismo Brasileiro”, *Cadernos da CUT*(Orgnização Sindical e Negociação Coletiva) No. 2, Aug. pp. 11-16.
- _____ (1992), “Perfil e dados das negociações coletivas nos anos 80”, *Cadernos da CUT* No. 7, Janeiro a Junho.
- CEDI(1986), *Trabalhadores Urbanos no Brasil/82-84*, *Centro Ecuménico de Documentação e Informação*, Aconteceu Especial 16.
- Comin, Alvaro Augusto(1994), “A experiência de organização das Centrais Sindicais no Brasil”, *O Mundo do Trabalho*, Editora Pagina Aberta Ltda. Sao Paulo, pp. 359-402.
- Crivelli, Ericson(1993), “Modelo Sindical e Contratação coletiva no Brasil: A experiencia dos bancarios”, *Debate Laboral* No. 1, pp. 115-144.
- CUT(1990), *Resoluções*, 1° Congresso do Departamento Nacional dos Trabalhadores Rurais, April 30-May 3, São Paulo.
- _____(1994), *Resoluções*, 5° Congresso Nacional da CUT, May 19-22, São Paulo.
- Diniz, Eli, “Reformas Economicas e Democracia no Brasil dos Anos 90:

As Camaras Setoriais como Forum de Negociação”, *DADOS*, vol. 37 No. 2 pp. 277-315.

Erickson, Kenneth Paul(1977), *The Brazilian Corporative State and Working-Class Politics*, Berkeley: University of California Press.

Humphrey, John(1982), *Capitalist Control and Workers' Struggle in the Brazilian Auto Industry*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.

Keck, Margaret E.(1989), “The New Unionism in the Brazilian Transition.” ed. Alfred Stepan, *Democratizing Brazil*, pp. 252-296.

NEPP(1989), *Brasil 1987: Relatório sobre a Situação social do País*, Campinas, São Paulo, Unicamp.

Oliveira, José Olívio Miranda de(1990), “Federação d departamento onde está a questão?”, *Caderno da CUT* No. 3, Janeiro.

_____ (1992), “Estrutura Vertical: Transição para a estrutura da CUT”, *Cadernos da CUT* No. 7, Janeiro a Junho.

Rodrigues, Leóncio Martins(1991), “As Tendencias e Políticas na Formação das Centrais Sindicais”, ed. Armando Boito Jr., *O Sindicalismo Brasileiro nos Anos 80*.

_____ (1992) “O Sindicalismo Brasileiro: A Crise do Corporativismo”, ed. Fundación Simón Rodriguez, *Nuevas Tendencias en el Sindicalismo: Argentina-Brasil*, Buenos Aires: Editorial Biblos.

Rosseto, Miguel(1993), “A V Plenaria e o Projeto Sindical da CUT.” *Cadernos de Debate*(Conflito, Negociação e Abitragem: As Perspectivas da Contratação Coletiva no Brasil), FASE/POA.

Silva, Roque Aparecido da(1990), *A Negociação Coletiva no Brasil e O Sistema de Relações de Trabalho*, Mimeo.

Truchi, Lenita Maria e Roque Aparecido da Silva(1990), *Negociações*

Coletivas no Brasil: Tendencias e Perspectivas para a Proxima Decada, Mimeo.

제 7 장 남아프리카 노동운동의 현황과 전망: 노동조합 조직형태 및 단체교섭구조를 중심으로

신 원 철 *

1. 머리글

지금의 남아프리카 노동조합운동은 1973년 더반 대중파업에서 그 씨앗이 뿌려졌고, 1985년 코사투(COSATU, 남아프리카노동조합회의)의 창립으로 그 조직적 구실을 마련하였다. 1996년 현재 코사투는 전체 조합원 150만명이 넘는 산업별 노동조합 연합체로 성장하였고, 만델라가 이끄는 남아프리카민족회의(ANC) 정부의 동맹자로서 남아프리카 사회를 개조해 가는 데 한몫을 하고 있다. 코사투는 특히 1985년 창립된 이래 ‘1 산업 1노동조합’이라는 슬로건 하에 산업별 노동조합 구축을 조직노선으로 채택하여 이를 계획적으로 실천해서 커다란 성과를 거두었다. 또 최근에는 중앙교섭을 적극적으로 추진하고 있기도 하다. 코사투를 중심으로 한 남아프리카 노동조합운동은 그것이 전세계적으로 노동조합운동이 퇴조를 보인 1980년대에 폭발적인 성장을 이룩한 ‘성공적’인 사례라는 측면에서, 그리고 바로 현재 우리나라 노동조합운동의 현안이 되고 있는 산별노조 건설에 관한 최근의 살아있는 사례라는 점에서 관심을 끌고 있다.¹⁾

* 서울대학교 사회학과 박사과정

1) 지난 20여년간 남아프리카 노동조합운동의 역사 속에는 발전도상국의 노동운동이 겪을 수밖에 없었던 모순과 갈등이 집약되어 있다. 이 글에서는 주로 노동조합의 조직형태와 단체교섭구조를 관심의 대상으로 하고 있지만, 남아

이 글에서는 1970년대 이후 남아프리카 노동조합운동의 발전과정을 노동조합 조직형태를 중심으로 개관해보고자 한다. 주로 코사투를 중심으로 이루어진 산업별 노동조합으로의 조직통합과정과 중앙교섭을 확대해 가는 과정을 살펴볼 것이다.

이 글의 순서는 다음과 같다. 먼저 2절에서는 현재 남아프리카 노동조합운동의 조직 현황을 살펴보고, 3절에서 조직형태의 발전과정을 개괄할 것이다. 이어서 4절에서는 조직형태와 관련되어 제기되는 주요 문제로서 교섭구조의 문제를 다루고, 끝으로 5절에서는 남아프리카노동조합이 안고 있는 과제를 살펴보면서 우리나라 노동조합운동에 던져주는 시사점을 찾아볼 것이다.

2. 남아프리카 노동조합 조직현황

인구 3천7백만명의 남아프리카공화국은 아프리카(사하라 이남) 전체 GDP의 1/3, 수입·수출의 각각 1/3, 1/4을 차지할 정도로 GDP 및 무역규모 면에서 아프리카 최대의 경제대국이다. 1인당 GDP는 3,119달러(1992년)로 금 등 부존자원이 풍부하며 공업 수준이 높은 것으로 평가되는데, 산업구조를 보면 제조업 24.9%, 광업 10.4%, 농업 4.7%, 기타 60.0% 이다 (한국수출입은행 해외투자연구소, 1995)

프리카 노동조합운동에는 이 외에도 많은 현안과 쟁점이 존재한다. 아파르트헤이트체제를 타도하기 위한 정치투쟁 과정에서 노동조합과 정치투쟁, 정당과의 관계 설정이라는 문제가 대두되었고, 이는 최근까지도 해결되지 않고 노동조합 내부의 쟁점으로 남아 있다. 또 그 동안 마르크스주의 패러다임을 채택해 온 노동조합운동 진영은 만델라 집권 이후 노동조합의 운동 이념과 장기적인 전망을 설정하는 데 적지 않은 혼란을 겪고 있다. 노동조합의 참여를 통해서 1995년에 제정되고, 1996년부터 발효된 새로운 노사관계법의 내용을 통해 남아프리카 노동조합운동이 모색하고 있는 새로운 전략/패러다임을 볼 수 있는데, 이는 최근 우리나라에서 논의되고 있는 노사관계 개혁 논의와도 상당한 유사성을 보여주고 있다.

바스킨(Baskin, 1996)에 의하면 1995년 현재 전체 노동자수는 약 770만 명으로 이 가운데 조합원은 328만 5천여명으로 조직률은 42.7%에 달한다. 농업과 가사부문을 제외하면 조직률은 50%를 상회하는데, 이러한 조직률은 다른 나라들과 비교할 때 매우 높은 수준이며, 특히 매우 높은 실업률 하에서 달성된 수치라는 점이 특징적이다.

[표 6-1] 조합원수 및 조직률

연도	1985	1987	1989	1991	1993	1995
조합원수						
등록된 조합원수	1,391,423	1,879,400	2,130,177	2,750,400	2,890,174	2,690,000
비등록 조합원수	미확인	미확인	미확인	미확인	382,594	595,379
전체조합원수(A)	1,391,423	1,879,400	2,130,177	2,750,400	3,272,768	3,285,379
전체 노동자수(B)	7,842,700	8,016,500	8,156,700	7,987,500	7,757,665	7,702,400
농업·가사노동자를 제외한 노동자수(C)	6,090,900	6,265,500	6,454,500	6,315,600	6,115,365	6,074,600
노동조합조직률(A/B)	17.7	23.4	26.1	34.4	42.2	42.7
노동조합조직률(A/C)	22.8	30.0	33.0	43.5	53.5	54.1

주: 1) 비등록 조합원수는 노동성 관할이 아니어서 노동성에 등록되어 있지 않은 공공부문, 농업 부문 등에 조직되어 있는 조합원수를 의미한다.

자료 : Baskin(1996).

조합원의 성별 비중을 보면 많은 여성이 가사부문에 고용되어 있는데, 가사부문의 경우 조직화가 곤란하므로 여성의 조직률이 떨어진다. 가사부문을 제외할 경우, 남아프리카의 여성과 남성의 조직화 정도는 비슷하다. 1990년 코사투(COSATU)는 조합원 가운데 36%를 여성으로 추산하고 있다.

[표 6-2] 인종별·성별 조직률(1994)

인종	남성	여성	합계
흑인	35.1	36.0	35.4
아시아계	32.7	33.2	32.9
유색인	29.5	31.5	30.3
백인	26.9	16.5	22.7
전체	32.4	29.3	31.3

자료 : Baskin(1996).

흑인노동자들이 다른 인종에 비해서 조직률이 높다. 이는 흑인노동자들이 전반적으로 저임금·미숙련직에 종사하면서 임금과 고용 기회 면에서 차별을 받아 왔고, 또한 사회·정치적 불만을 표출할 수 있는 다른 통로를 갖지 못한 상태에서 노동조합을 통해서 기업주에 대한 교섭력을 증가시키고 동시에 사회·정치적 불만을 표출시키려고 시도해 왔음을 보여준다. 하지만, 백인 남성노동자들의 조직률이 흑인에 비해서 크게 낮은 편은 아니다. 백인노동조합은 1924년 이래 인정받아 왔고, 또 아파트헤이트체제하에서 국가로부터 지원을 받아 왔다. 지난 몇 년 동안 백인노동자들이 노동조합에 가입하는 물결이 다시 일고 있다. 일부는 주로 흑인들이 조합원으로 있는 노동조합에 가입하는 것이 효과적이라고 보고 여기에 가입하고 있다. 반면에 특히, 숙련공과 공공부문 및 준국영부문의 미숙련노동자들은 우익적인 백인노동조합에 가입해 왔다. 이들은 백인의 특권이 상실되고, 인종차별 시정조치가 실행되는 것에 저항하고 있다.

노동조합의 조직률은 산업·업종별로 편차가 있다. 농업과 가사부문의 조직률은 대단히 낮아서 한자리수에 머물고 있으며, 건설부문도 그리 높지 않다. 반면에 의류, 직물, 자동차 등은 90%를 넘는데, 이는 클로즈드숍 제도에 힘입은 측면이 있다. 광산, 제조업, 운수, 공공부문, 준국영부문 등의 경우는 조직률이 50%를 넘고 있다(Baskin, 1996).

[표 6-3] OHS 조사에 의한 부문별 노동조합 조직률(1994)

부 문	조합원수	비조합원수	합 계	조직률(%)
광산·채석	180,020	95,555	275,575	65.3
운수·통신	227,381	244,503	471,884	48.2
제조업	728,107	794,532	1,522,640	47.8
전기	37,755	45,963	83,718	45.1
정부(수도 포함)	773,192	1,181,583	1,954,775	39.6
기타	33,303	82,437	115,739	28.8
무역·유통	344,419	1,043,584	1,388,003	24.8
금융	104,822	457,992	562,815	18.6
민간 서비스	35,245	154,935	190,180	18.5
건설	69,051	306,964	376,015	18.4
기타 서비스	12,958	138,673	151,631	8.5
농업	69,831	1,187,251	1,257,082	5.6
전 체	2,616,084	5,733,973	8,350,057	31.3

주: 1) 이 표의 조직률은 앞의 표와 비교하여 훨씬 떨어지는데 이는 OHS 조사 방식의 특성상 조합원수가 과소평가되는 데서 기인하는 것이다(Baskin, 1996, pp. 5-6 참조).

자료 : Baskin(1996).

남아프리카 노동조합의 조직률 변화 추이를 보면 1) 공공부문의 조합원은 늘어나고, 반면 제조업 분야에서는 조합원이 줄고 있으며, 2) 광산 부문의 경우 피고용자수가 줄고 있음에도, 조합원수와 조직률이 증가하고 있고, 운수·통신과 서비스부문의 경우에는 상대적으로 안정화 추세이며, 3) 화이트칼라와 전문직의 노동조합결성이 증가하는 추세를 보이고 있다(NALEDI, 1994; Baskin, 1996). 특히, 코사투 계열 노동조합에서는 대부분 화이트칼라 조합원이 증가하고 있는데, 간호사들의 조직화가 최근 증가한 것과, 남아프리카 은행직원협회(SASBO)가 코사투에 가입한 것이 특징적이다. 특히 예전에는 보수적인 직원단체였던 SASBO가 최근 보다 전투적으로 되어서 코사투에 가입한 것은 화이트칼라 노동자들의 새로운 지향을 상징적으로 보여주고 있다.

현재 전국 수준의 주요 연맹으로 코사투 이외에 전국노동조합회의(Nactu)와 남아프리카노동조합연맹(Fedsal)의 두 조직이 있다. 역사적으로

코사투와 전국노동조합회의(Nactu)는 모두 인종차별에 반대하는 입장이었지만, 정치적 이념이 상이했기 때문에 역사적으로 긴장관계를 유지해 왔다. 전국노동조합회의는 ① 노동자에 의한 통제, ② 아프리카 노동계급의 지도, ③ 정당이나 정치조직에의 불가입 등을 기본적인 지도원리로 하고 있다. 양 조직은 최근에는 국가인력위원회와 전국경제포럼 등에서 많은 사안들에 관해 서로 협력하고 있다. 남아프리카노동조합연맹(Fedsal)은 온건성향 노동조합과 사무직 노동자조직의 상급조직으로 전통적으로 화이트칼라 노동자들을 조직하는 데 집중했지만, 지금은 블루칼라 노동자들도 조직대상으로 하고 있다. 남아프리카노동조합연맹의 조합원들은 주로 백인들이고 약 30%만이 흑인이다(NALEDI, 1994).

[표 6-4] 전국연맹 및 조합원수

전 국 연 맹	조합원수(1994 현재)	조합원수 비율
코사투(Cosatu)	1,317,496	43%
전국노동조합회의(Nactu)	327,000	11%
남아프리카노동조합연맹(Fedsal)	257,258	8%
기타 연맹 및 비가입노조	-	38%

자료: Basskin(1996).

현재 전체 조합원 가운데 코사투에 가입해 있는 비율은 약 43%로, 대부분의 업종에서 지배적인 노동조합은 코사투에 가입해 있다. 오직 공공 부문, 농업, 건설, 가구, 인쇄, 화학 분야에서만 코사투 계열 노동조합에 필적할만한 경쟁 노동조합이 존재한다(Baskin, 1996). 한편, 코사투의 조합원은 대부분 숙련공(artisans) 수준에 미달하는 블루칼라 노동자들로 구성되어 있다. 전국노동조합회의의 또한 마찬가지다. 대부분의 업종에서 숙련공은 백인이며, 그들은 주로 백인만의 직종별 노동조합이나 백인, 유색인, 인도인 등에 의해서 지배되는 산업·직종별 노동조합으로 조직되어 있다(예: SA인쇄공노동조합(SATU), 가구일반노동조합(NUFAW)). 민간부문의 백인 화이트칼라 노동자들은 대부분 조직화되어 있지 못하거나 Fedsal 계열 노동조합의 조합원이다.2)

3. 노동조합 조직형태의 변화과정

1) 1970년대 이전

남아프리카 노동조합운동의 초창기에 노동조합은 주로 직종별 노동조합 형태를 취하였다. 1924년의 산업조정법은 직종별 노동조합에 불리하게 작용하면서 산업별 교섭을 강제하는 효과를 낳았고, 산업별 노동조합이 등장하게 되는 한 배경으로 작용하였다. 산업조정법 공포 이후, 전통적인 직종별 노동조합의 활동은 점점 더 산업별 경계에 의해서 제약받게 되고, 1930년대에는 철강, 건설, 철도 등에서 직종별 조합과 산별노조간의 조직갈등이 발생하게 된다.

산업조정법은 백인과 아프리카 노동자들간의 분할을 제도화하여, 비아프리카계 노동자들에게만 노동조합 결성권을 부여하였으며, ‘산업위원회’(industrial council)를 단체교섭제도로 확립하였다. 이에 의하면 노동조합과 사용자단체는 함께 산업위원회를 설립하여 등록할 수 있었고, 산업위원회를 통해 맺어진 협약은 교섭당사자 뿐 아니라 해당 산업 내 모든 사람들에게 구속력이 있었다. 아프리카 노동자들은 이러한 체계로부터 배제되었기 때문에 노동자들은 인종에 따라 뚜렷이 분할되었다.³⁾ 아프리

2) 숙련공의 대부분이 백인인 것은 아파르트헤이트체제의 유산이다. 1989년 기준으로 남아프리카의 23만 4천명 숙련공 중에서 68%가 백인이었다. 건축과 가구산업에서만 흑인 숙련공이 절반을 넘었다. 아프리카계 숙련공은 전체의 6%에 불과하였고, 유색인종 17%, 인도인 4%를 점하였다. 전반적으로 직종별노동조합과 산업·직종별 노동조합이 공공연하게 인종차별주의적이거나 성차별주의적이지는 않았지만, 그들은 백인 남성 숙련공 혹은 일부 경우에는 숙련 유색·인도인노동자들에 의해서 지배되었다. 그들 노동조합은 국가와의 관계 및 산업위원회(industrial council)에서의 특권적 지위로 보수적이었고, 노동쟁의에 적대적이었다. 그들 노동조합은 부유해서 건물을 소유했고 대규모 연금과 복지기금을 관리하였다. 일반적으로 COSATU 계열 노동조합과 직종별 혹은 산업·직종별 노동조합은 갈등의 역사를 지녔다. 하지만, 코사투 노동조합이 지배적인 세력으로 등장한 몇몇 부문에서는 제한된 협력이 이루어지고 있다. 이러한 직종별 노동조합의 지위는 이후 약화될 것으로 전망된다(SALB Mar/Apr 1993, Vol 17 No. 2. 참조).

3) 1979년까지 노사관계법은 인종차별조항을 포함하고 있었다. 1956년법의 인종

카 노동자들은 처음부터 노사관계체제로부터 배제되었고, 또 정치적 권리 또한 부여되지 않았기 때문에, 정치적 노동조합주의의 전통을 갖게 되었다(Holdt & Webster, 1992: 8-9). 1956년의 산업조정법(나중에 노사관계법으로 개칭)에서도 이러한 산업위원회 제도의 골격은 유지되었고, 1980년대 초까지는 사실상 모든 단체교섭이 이러한 산업위원회 구조하에서 이루어졌다.

2차 세계대전 후 성립한 아파르트헤이트 체제 하에서 흑인들의 노동조합운동은 전면적으로 불법화되었다. 노동의 인종적 분할이 심화되었고, 인구등록법, 집단거주지역법, 반투교육법 등 아파르트헤이트 법제도가 구축되었다. 이러한 아파르트헤이트 법체제로 인하여 노동조합운동은 보수적이고 백인이 주도하는 연맹들과 아프리카민족회의(ANC)를 지지하는 SACTU로 재편되었다.⁴⁾ SACTU는 1960년대 초에 탄압을 받으면서 1965년 경에는 공개활동을 중지하였다. 1960년대 아파르트헤이트체제의 심화와 더불어 ANC와 범아프리카회의(PAC)가 불법화되고 무장투쟁이 주요한 투쟁형태로 채택되자 대중운동으로서의 노동조합운동은 사실상 해체되었고, 이후 약 10년 동안 이른바 ‘산업평화’가 유지되었다.

2) 1970년대 노동운동의 성장과 코사투의 창립

1973년 10만명이 참가한 더반 대중파업이 바로 현재의 전투적 노동조합운동의 기원이었다. 이 새로운 노동조합운동은 노동자의 통제와 책임에 대해서 강조하고, 작업장 차원에서 민주적인 노동조합운동을 확립하는 데 역량을 집중하였다. 기존에 등록된 노동조합으로서 합법적 단체교섭에 참여한 노동조합들은 중앙집중화된 산업별 교섭에 안주해 있었고,

차별조항은 다음과 같았다. “아프리카노동자(즉, 토착 흑인노동자)는 등록된 노동조합의 조합원이 될 수 없다. 특정 인종(백인, 유색(혼합), 그리고 인도인 등)의 노동조합만이 등록될 수 있다. 인종이 혼합되어 있는 노동조합은 백인 조합원이 집행위원회의 다수를 차지했을 경우에만 등록될 수 있다.”

4) 이와 다른 견해로는 Lewis(1994)가 있다. 그에 의하면 1950년대 중반 SACTU, SATUC, CCSATU, SAFTU 등 4개의 노동조합연맹이 생겨났는데, 이러한 분열은 단순히 인종과 인종주의의 문제로 환원될 수는 없다.

일반적으로 이들 노동조합은 사실상 작업장 내 조직이 없었다. 노동조합 본부 사무실에서 소수의 집행위원회에 의하여 대부분의 결정이 이루어지는 상태였다.

1970년대의 노동운동은 노동자의 통제를 그 중요한 원리로 삼고 있었다. 1970년대의 노동조합운동은 그 조직방식에서 크게 두 가지로 대비된다. 하나는 FOSATU로 대표되는 흐름이고, 다른 하나는 Cusa로 결집된 흐름이었다. FOSATU는 1979년 4월 결성되었다. FOSATU의 창립원리 중의 하나는 직접적 노동자통제였다. FOSATU는 노동조합의 지부집행부가 연차총회에서 선출되는 것이 아니라, 각 사업장의 대표자들로 구성되는 방식을 채택하였다. FOSATU는 특정 지역별로 지부(local)나 현장위원회를 설립하기 시작했다. 1984년 말까지 22개의 지역지부가 있었다. 지부를 통해서 특정 도시나 산업 분야의 노동자들이 단결하였다. 지부의 노동자들은 이웃 공장에서 투쟁하고 있는 동료들에 대한 지원을 제공하고, 또 미조직 사업장을 조직하였다. 1985년까지 일주일에 전국에서 평균 150회의 노동조합 집회가 있었다. 이 집회에서 노동자들은 사업장에서의 과제만이 아니라, 정치적 과제에 대해서도 토론하였다.

FOSATU의 조직방식은 작업장조직을 사업장별로 신중하게 구축해 가는 방식이었다. 이러한 점진주의는 상대적으로 자원이 부족했기 때문에 채택된 측면도 있고, 또 다른 한편으로는 정치에 대한 ‘조급한’ 개입을 회피하려는 접근방식이었다. Cusa에 의해 1982년에 창설된 광산노동자연맹(NUM)의 경험으로 대중 동원이라는 보다 대중적 스타일이 도입되었다. 이는 부분적으로는 광산노동자들이 생활하고 작업하는 조건에 의해서 가능했던 방식으로, 핵심간부 구축방식인 FOSATU의 초기 조직방식과는 다른 새로운 운동방식이었다. 하지만, 이러한 두 가지 조직방식은 하나의 조직원리를 공유하고 있었는데, 그것은 바로 노동자의 통제라는 원리였고, 이는 현장위원회로 표현되었다.⁵⁾

5) 현장위원회가 기존 지도부의 경쟁자로 간주되는 영국의 상황과는 달리 코사투는 현장위원을 노동조합의 핵심으로 설정하고 있다. 현장위원의 선출과 현장위원회의 구성은 노동자 통제를 위한 가장 중요한 조직적 핵심이었다. 노동조합의 현장위원이 아니면 노동조합의 지도자(직책을 맡는)가 될 수 없고,

1985년 11월 46만명이 넘는 노동자를 대표하는 33개의 노동조합이 더반에 있는 나탈대학 체육관에서 모여 코사투를 결성하였다. 창립에 관한 논의는 1979년에 제기되었지만, 정치적 시각의 차이 등 코사투의 결성과정에서 극복해야 할 장애물이 적지 않았다. 특히, 1982년에 결성된 합법적 정치단체인 통일민주전선(UDF)에 노동조합이 가입할 것인가의 여부를 둘러싸고 노동조합들은 분열되어 있었다. 코사투 결성에 참여한 노동조합들은 각각 세 개의 전통을 대표하였다. 첫째는 FOSATU와 결합된 전통으로서, 이들은 통일민주전선(UDF)의 민주주의적 스타일을 싫어하고 자신들의 정치적 독립성을 수호하고자 하였다. 19개의 소규모 노동조합들이 두 번째 진영을 이루었는데, 이들은 UDF에 가입해 있었고, 조직 자체가 전국을 휩쓴 민중 저항의 물결에서 지역공동체와 밀접하게 결합되어 생겨났다. 이들 노동조합은 FOSATU가 비정치적 태도를 취하고 있다고 보고 이를 혐오하였다. 세 번째 그룹은 Num을 포함한 ‘중도파’로, 이들은 UDF나 ANC를 지지하기는 했지만, 지역 투쟁에 UDF 블록처럼 전적으로 동참하려고 하지는 않았다.⁶⁾

코사투의 창립 이후 대규모 파업이 잇달았고, 조합원수는 급속히 증가하였다. 또 코사투는 국가의 강력한 탄압을 받았고, 일련의 비상사태가 선포되었다. 코사투가 탄압을 극복할 수 있었던 것은 작업장 수준에서 조직건설을 강조하고, 노동조합 사무실이나 지도부에 의존하지 않았기 때문이었다. 특히 현장위원회의 역할은 결정적이었다. 그들은 조직 사업을 지원하고, 일상적인 노동자 지도력을 발전시켰다. 또 지부는 일상적

학자나, 학생, 혹은 정치 활동가 출신이 상근직을 맡는 경우가 종종 있었지만, 그들은 노동자 통제에 종속되어 있었다. 사실상 모든 위원회에서 노동자의 다수(급료를 받는 상근간부와 대비되는 의미에서)가 보장되었고, 이는 지식인의 지배에 대한 저지수단이었다. 작업장에 기초한 현장위원회는 부문(branch), 지부(local), 그리고 지방(regional) 수준에서 상급의 현장위원 조직을 구성한다. 특정 산업 내 혹은 지역 내의 상이한 가맹 노조들의 현장위원회가 코사투 지부(Cosatu local)를 구성한다.

- 6) 위의 구분은 과도한 단순화를 내포하지만, 코사투 내에서 민족주의자들이 지도적 지위를 차지하게 되었는지를 설명해준다. 코사투 중앙집행위원회의 의석배분 규약에 의해서 두 번째 진영이 중앙집행위원회의 49%를 차지하였다고 한다(Plaut, 1992).

정치 쟁점을 다루고 개입하였다(SALB, July, 1994).

[표 6-5] 코사투 창립시 가맹노조 및 조합원수

노동조합	조합원수
Amalgamated Black Workers Union (Abwu)	1,000
Building, Construction and Allied Workers Union (Bcawu)	748
Commercial, Catering and Allied Workers Union of SA (Ccawusa)	50,345
Commercial and Distributive Workers Union (CDWU)	1,600
Cleaning Services and Allied Workers Union (CSAWU)	850
Cape Town Municipal Workers Association (CTMWA)	11,097
Chemical Workers Industrial Union (CWIU)	20,700
Food and Canning Workers Union (FCWU)	26,455
General and Allied Workers Union (Gawu)	19,076
General Workers Union (GWU)	20,000
Garment Workers Union of SA (Gwusa)	2,905
Health and Allied Workers Union (Hawu)	1,111
Metal and Allied Workers Union (Mawu)	38,789
Motor Assemblers and Component Workers Union of SA (Macwusa)	3,100
Municipal Workers Union of SA (Mwusa)	9,249
National Automobile and Allied Workers Union (Naawu)	20,338
National General Workers Union of SA (Ngwusa) and the Retail and Allied Workers Union - Pretoria (Rawu)	6,037
National Iron, Steel and Metal Workers Union (Nismawu)	976
National Post Office and Allied Workers Union (Napawu)	2,163
National Union of Textile Workers (NUTW)	23,241
National Union of Mineworkers (Num)	100,000
Paper, Wood and Allied Workers Union (Pwawu)	11,856
Retail and Allied Workers Union - Cape Town (Rawu - CT)	3,830
SA Allied Workers Union (Saawu)	25,032
SA Domestic Workers Association (Sadwa)	4,500
SA Mineworkers Union (Samwu)	3,029
SA Railways and Harbour Workers Union (Sarhwu)	8,220
SA Scooter, Transport and Allied Workers Union (Sastawu)	4,700
SA Textile and Allied Workers Union (Satawu)	1,900
Sweet, Food and Allied Workers Union (SFAWU)	19,596
SA Textile Workers Union (Satwu)	581
Transport and General Workers Union (TGWU)	11,000
United Mining, Metal and Allied Workers of SA (Ummawosa)	8,335

자료 : Shopsteward, December, 1995.

3) 코사투의 산업별 노동조합 정책

코사투는 광범위한 산업별 노동조합 원칙을 채택하고 있는데, 이 점에서 남아프리카의 다른 노동조합 연맹들과 구별된다. 다른 연맹들도 산업별 노동조합 원칙에 따르고 있지만, 산업 범위가 코사투에 비해서 보다 협소하게 규정된다.⁷⁾

코사투 창립 당시 약 33개 노동조합, 46만명의 조합원이 가입하였지만, 조합원이 1천명이 안되는 노동조합도 5개가 있었으며, 조합원 1만명이 넘는 조합은 14개에 불과했다. 창립대회에서는 산업별 노동조합 원칙에 입각해서 10개의 산업별로 통합하는 결의가 채택되었고, 1990년까지 이는 대체로 달성되었다. 이 짧은 기간에 통합 프로그램에 의하여 일반노동조합(*general unionism*)은 거의 소멸하였다. 조직통합에 의하여 코사투 가맹 노동조합 숫자가 1989년에는 15개로 줄었다. SFAWU, FCWU 등이 통합하여 식품노동조합(*Fawu*)으로 되었고, 자동차노동조합(*Naawu*), 금속일반노동조합(*Mawu*) 등과 광산금속일반노동조합(*Ummawosa*), 자동차조립·부품노동조합(*Macwusa*), *Micwu* 등이 통합하여 전국금속노동조합(*Numsa*)으로 되었다. 이들 통합은 어느 것이든 순조롭게 이루어지지는 않았다. 결의가 채택된지 6년이 지난 1995년에야 *Ppwawu*, *Fawu*, *Sactwu* 등의 조합이 농장노동자 조합원을 넘겨주어서 남아프리카농업일반노동조합(*Saapawu*)이 출범한 것은 통합의 어려움을 보여주는 가장 두드러진 사례이다. 통합논의에는 논쟁과 갈등이 뒤따랐는데, 노동조합이 자신들의 정체성이나 재정과 자원, 직위, 일자리 등에 대한 통제를 상실할 것을 우려하는 것을 고려하면 이는 불가피한 것이었다.

통합으로 인해서 코사투 가맹 노동조합의 규모와 성격에 상당한 변화가 일어났다. 코사투에 가입해 있지 않던 노동조합과 통합함으로써, 코사투의 가입 조합원이 크게 늘어났다. 1995년 말 현재 전국광부노동조합

7) 코사투의 경우, 산별노조 정책은 엄격하게 적용되어 왔다. 예를 들어, 원유 등을 생산하고 있는 Sasol에 고용되어 있는 광부는 전국광부노동조합(*Num*)이 아니라, 화학노동조합(*CWIU*)에 속하게 된다.

(Num)이 여전히 코사투에서 가장 큰 노동조합이지만, 조합원수가 10만명이 넘는 노동조합이 이외에도 7개가 더 있다. 또, 통합을 통해서 가맹 노동조합은 전국성을 확보하게 되었다. 모든 가맹 노동조합은 남아프리카의 9개 지역에서 모두 조합원을 확보하고 있다. 통합을 통해서 멀리 떨어진, 조직화가 곤란한 지역에게까지도 조직과 자원을 확대할 수 있었던 것이다. 통합은 또한 코사투의 비인종적 성격을 강화하였다. 많은 수의 유색인종과 인도인노동자들이 제조업과 서비스분야에서 조합원이 되었다. 통합을 통해서 중앙교섭포럼에서 코사투 가맹 노동조합의 지위가 강화되었다. 코사투 노동조합들은 몇몇을 제외하고는 해당 부문의 주도적 노동조합으로서 교섭포럼에서 다수와 노동조합이다. 창립 멤버 가운데 오직 전국광부노동조합, 화학노동조합, 운수일반노동조합만이 그 명칭과 성격을 유지하고 있다. 다른 노동조합들은 모두 그 명칭과 조직 대상이 통합으로 인해서 변화되었다.⁸⁾

앞으로도 통합은 계속 추진될 예정이다. 1996년 6월까지 공공부문에서 남아프리카자치단체노조(Samwu)와 전국교육보건노조(Nehawu)가 통합하기로 되어 있다. 그리고 여기에는 남아프리카민주교사노조(Sadtu), 통신노조(Potwa), 공무원협회(IPS), 경찰교정공무원노조(Popcru) 등과 코사투에 가입해 있지 않은 강사노조, Udusa 등이 이후에 결합할 가능성이 있다. 통신노동조합은 1996년 3월까지 통신부문의 Saptea 및 Peasa와 통합을 추진중이다. 운수부문에서는 남아프리카 철도·항만노조(Saehwu)와 운수일반노조(TGWU)가 공공부문과 민간부문에 모두 걸친 새로운 운수노동조합으로 통합할 예정인 것으로 알려졌다.

8) 한편, 조직확대과정에서 코사투의 조직원리에 약간의 변화가 발생하였다. 1995년 10월 Popcru와 IPS 등이 가입함으로써 조합원은 160만명에 육박하게 되었는데, 그 이전에는 코사투에 가입하는 방식은 기존의 가맹 노조를 통하는 방법 이외에는 없었다. 하지만, Popcru, IPS, Sasbo 등은 동일한 산업에 기존의 가맹 노동조합이 존재하는 데도 불구하고 그 가입이 중앙집행위원회에서 허용되었다. 또 과거에는 새로 가입한 노동조합은 코사투의 정책과 노동자 통제라는 원칙(조합원으로부터 위임을 얻고, 또 조합원에게 보고한다는 원칙)을 엄격히 수용하지 않으면 안되었다. 이러한 가입조건도 부분적으로 완화되었다.

[표 6-6] 코사투 가맹 노동조합 현황(1995. 12)

노동조합	창립시기 (조합원수)	비 고
건설노조(Cawu)	1987.1 (33,000)	• 코사투의 산별노동조합정책에 따라 창립.
화학노조(CWIU)	1974. (46,000)	• 1982년, 유리노동조합(GAWU), 1986년에 플라스틱노동조합(PAWU), 코사투 창립 이후 일반노동조합(Saawu)과 통합함.
식품노조(Fawu)	1986. (13,900)	• 1940년대부터 활동해온 전통을 지닌 FCWU와 1973년 이후 등장한 Fosatu 계열의 Sfawu 등이 통합.
공무원협회(IPS)	1985 (19,219)	
전국교육·보건노조 (Nehawu)	1987. (120,000)	• 코사투의 산별노동조합정책에 따라 Saawu, Gawu, Hawu 등이 통합. • 국가, 보건, 교육, 복지 부문을 조직.
전국광부노조(NUM)	1982.12.5 (325,000)	• 1982년 6월의 남아프리카 노조회의(Cusa)에서 결성추진 결정.
전국금속노조(Numsa)	1987 (220,000)	• 1987년에 자동차노동조합(Naawu), 금속일반노동조합(Mawu) 등과 광산금속일반노동조합(Ummawosa), 자동차조립·부품노동자조합(Macwusa), Micwu 등을 통합. • 엔지니어링, 모터, 타이어, 자동차조립 부문 등 조직.
경찰교정공무원노조 (POPCRU)	1989.11.5 (46,000)	• 1993년 공공부문노사관계법과 경찰노사관계법 통과 후 조합원 급증. • 1993년 코사투에 가입.
통신노조(POTWA)	1986.8.1 (27,000)	• 통신부문의 Saptea 및 Peasa와 통합 추진 중
종이·인쇄·목재노조 (Ppwawu)	1987. (63,000)	• 1974년에 Pwawu 출범, 1979년 Fosatu에 가입. • Pwawu와 Nupawo, 그리고 Saawu, Gawu의 일부조합원이 통합하여 Ppwawu 출범.
남아프리카농업일반노조 (SAAPAWU)	1995.2. (35,000)	• 1991년 코사투총회에서 “하나의 농장노동자노조” 조직결의에 의거하여 결성 추진. • Fawu의 대부분의 조합원과 Ppwawu의 6,600여명 임업노동자, Sactwu, Fria로부터 각각 2,500여명, Nafawu로부터 4,000 명의 조합원을 결집하여 출범.
남아프리카상업·조리일반 노조(Saccwu)	1975. (135,000)	• 코사투창립 이전에는 Cusa, Fosatu 등에 관계.
남아프리카의류·섬유노조 (Sactwu)	1989. (176,649)	• 남아프리카의류섬유합동노조(Actwusa)와 의복일반노동조합(Gawu)가 통합하여 설립.
남아프리카민주교사노조 (Sadtu)	1990.10. (120,000)	• 1988년, 18개의 교원노조 및 교원단체가 통합원칙에 합의하여 설립.

남아프리카가사노조(Sadwu)	1986.11.29. (25,000)	• DWA, Sadwa, Eldwa, Dwasa, NDWU 등 5개 조직이 1985년 통합 논의를 시작하여, Dwasa를 제외하고 통합.
남아프리카차치단체노조(Samwu)	1987. (110,030)	• CTMWA, Gawu, Mwusa, Saawu, TGWU 등 코사투 가입노조로부터 조합원 결집하여 출범. • 이후 여타의 지역별 자치단체노동조합들과 통합. • 코사투의 1산업 1노조 원칙에 따라 Samwu, Nehawu, Potwa 등과 통합논의 중.
남아프리카철도·항만노조(Sarhwu)	1986 (37,500)	• 1986년 재출범.
남아프리카은행사무원협회(SASBO)	1916 (75,000)	• 1995년 코사투에 가입. • 최근에 ABSA노동조합 및 금융기관노동조합(FIWU)과 통합.
운수일반노조(TGWU)	1975 (60,000)	• 소규모 일반노동조합에서 대규모 산별노조로 성장. • 1986년 TGWU와 GWU 통합하였고, 현재 코사투 결의에 따라서 Sarhwu와 통합 추진 중.

자료 : Shopsteward, December, 1995에 의거하여 작성.

4. 단체교섭구조의 변동

1924년 남아프리카에서 산업조정법이 공포된 이래, 노동법과 단체교섭구조는 전국적 성격을 띠어 왔다. 1924년의 산업조정법과 1956년의 노사관계법 등이 단체교섭의 법률적 틀을 제공하였다. 이에 따르면 대표성을 지닌 노동조합과 사용자단체는 산업위원회를 구성할 수 있는 자격이 부여되었는데, 산업위원회는 해당 산업의 고용기간과 고용조건을 관할하였다. 산업위원회에서 전체 산업을 포괄하는 단체협약을 공포하면, 관할 정부부처에서는 협약의 효력을 협약 당사자가 아닌 모든 근로자 및 사업주에게까지 확대하는 것을 공포하였다. 1980년대 초까지는 사실상 모든 단체교섭이 이러한 산업위원회 구조 하에서 이루어졌으며, 아프리카 노동자들은 이러한 단체교섭구조로부터 배제되어 있었다.

더반 대중과업 이후에 등장한 새로운 노동조합은 각 부문별로 설립되었고, 또 각 공장에서는 조합원을 대표하여 현장위원회가 선출되었다. 이

노동조합들은 사업장 수준에서 기업주와 교섭하는 것을 원하였다. 이들은 처음에는 중앙집중화된 교섭에 관심을 보이지 않았다. 그들은 노동법에 의해서 중앙교섭으로부터 배제되었으며, 그들은 산업위원회 구조에 참여한 노동조합들을 인종차별을 옹호하고, 백인노동자의 특권적 지위를 유지하는 존재로 간주하였다. 새로운 노동조합이 보다 강력해지고, 기존의 산업별 노동조합을 능가하게 됨에 따라서 보다 중앙집중화된 수준에서의 교섭에 관심을 보이게 되었다. 하지만, 새로운 노동조합이 개별 사업장에 기반을 두고 전국 수준에서는 취약한 상태였을 때는 중앙집중화된 전국 교섭을 주장하였던 기업주측이 이들 노동조합이 중앙집중화된 수준에서 효과적으로 교섭할 수 있을 정도로 강해지자, 그 입장을 바꾸었다. 따라서 코사투 가맹 노조들로서는 기업주들을 전국 수준의 교섭으로 끌어들이고, 또 노동법 개정과정에서 중앙교섭을 법제도화하는 것이 주요한 과제로 제기되었다.⁹⁾

코사투는 1991년 정기총회에서 산업별 전국 중앙교섭제도를 위한 캠페인을 결의하였다. 이는 1985년의 창립대회에서 채택한 산업별 노동조합운동에 관한 결의 및 ‘1산업 1노동조합’ 정책의 논리적 연장이었다. 중앙집중화된 교섭은 ■기업, 업종 및 산업 수준에서 노동자들간 분열을 극복하여 연대를 구축하고, ■임금격차를 축소하고, ■노동조합의 자원을 집중하며, 또 ■산업정책과 산업구조재편에 대한 대응을 가능하게 해준다는 점에서 그 필요성이 제기되었다.¹⁰⁾

-
- 9) 1979년에 설립된 노동법원은 노동조합 승인과 교섭권의 문제에 대하여 다수결주의(미국이나 캐나다와 같은)와 임의주의(영국)의 양 극단의 사이에서 절충적인 해결책을 모색하였고, 노동법원은 제한적인 교섭의무를 부과하였지만, 그 의무의 형태에 관해서는 자세하게 규정하지 않았다고 한다. 또 교섭방식에 관해서 노동조합의 입장도 다양해서 일반적으로 백인광부노동조합이나 NACTU 계열 노동조합 등 인종적으로 배타적인 노동조합들은 개방형 교섭제도(all comers system of collective bargaining)를 선호하였고, 이들은 자신들의 조합원만을 위해서 교섭하고, 기업주들에게는 다른 노동조합들과 자유롭게 교섭할 수 있도록 하였다. 또 코사투 계열의 SACTWU, NUM, CWIU 등 노동조합의 자주성과 1산업 1노동조합의 필요성을 주장해온 비인종적 노동조합들은 다수결에 의한 노동조합의 승인권력을 확보하기 위하여 노력을 집중하였다.
- 10) 1994년의 코사투 정기총회에서도 SACTU는 코사투 수준에서 중앙교섭을 강화할 것을 다음과 같이 제안하기도 하였다. “가맹 노조들은 코사투를 통해서

1995년의 임금교섭에서도 코사투의 가맹 노조들은 중앙집중화된 교섭을 요구해서 이를 이루어내고 있는데 이러한 성과를 개관하면 [표 6-7]과 같다.¹¹⁾

많은 노동조합들이 중앙집중화된 교섭을 위하여 적극적으로 투쟁했고, 그 결과 산업위원회가 구성되었거나 다양한 수준에서(그룹, 지역 혹은 산업별로) 중앙집중화된 교섭포럼이 만들어졌다. 이는 대체로 개별 노동조합이 투쟁한 결과였으며, 코사투는 조정 역할을 담당하였다. 노동부는 노동조합과 기업주 사이의 대화를 촉진하는 데 적극성을 보여주었다(화물운송, 자동차, 화학산업의 경우). 노동조합이 잘 조직되어 있고, 또 행동으로 캠페인을 뒷받침한 경우에는 더 많은 성과가 획득되었다. 운수일반노동조합(TGWU)의 캠페인을 통해서 산업위원회의 설립이 합의되었고, 또 임금협약이 제 3자에게까지 확대될 수 있는 가능성이 생겨났다. 한편, 식품노동조합(Fawu), 종이·인쇄·목재노동조합(Ppwawu), 남아프리카상업·조리노동조합(Saccawu) 등은 캠페인이 저조했고, 그 결과 기업주로부터 중앙집중화된 교섭에 관해서 별 성과를 거두지 못하였다.

노동조합의 전반적 전략은 기업주로 하여금 원칙적으로 중앙집중화된 교섭이라는 원칙에 합의하도록 한 후, 그 구체적인 형태에 관해서 교섭을 한다는 것이었다. 노동조합은 사업장 수준에서의 교섭을 중단함으로써 이러한 전략을 밀어붙이는 방식을 취하기도 하였다. 화학노동조합(CWIU)은 집중적인 캠페인 후에 중앙집중화된 교섭을 할 권리를 획득하였다. 1994년에 운수일반노동조합(TGWU)은 중앙집중화된 교섭을 위한 캠페인의 일환으로 쟁의를 전개하였다. 파업과 시위가 증가하자, 결국 기업주들은 각 부문별로 산업위원회를 공식적으로 구성할 것에 합의하였다. 마찬가지로 남아프리카의류·섬유노동조합(Sactu)은 1993년에 전투적 캠페인을 벌인 후에, 지역에 기초한 의류산업위원회를 전국의류산업위원

자신들의 단체교섭강령을 조정해서 일정한 기간 동안 임금정책이 연맹수준에서 결정되고, 또 기본적 임금협정이 남아프리카 노동자를 모두 포괄하는 거시 수준에서 코사투와 남아프리카 기업가 사이에 체결되도록 해야 한다.”

11) Shop Steward Vol 4.4 August/September 1995에 실린 운수일반노동조합(TGWU)의 간부인 Malcolm Ray 와 Marcus Toerien의 평가에 기초하여 작성.

[표 6-7] 중앙교섭의 진행 현황

노동조합		중앙교섭 진행현황
공공 부분	남아프리카민주교사 노동자연합(Sadtu)	• 교육노사관계위원회에서 교섭.
	전국교육·보건노동 조합(Nehawu), 남아 프리카자치단체노동 조합(Samwu), Popcru	• 지방의 산업위원회에서 교섭. • 1994년에 지방자치 분야에서 전국산업위원회의 구성을 교섭하 기 위한 수단으로 전국 지방정부 노사관계 포럼 구성.
	화학노동조합(CWIU)	• 중앙교섭에 관한 협약 체결. • 협약은 두 가지 수준에서 교섭포럼이 구성될 것을 규정하고 있 다. 하나는 화학산업 수준인데, 여기서는 사회적 쟁점에 관한 교 섭이 이루어지고, 다른 하나는 부문별 포럼인데 이곳에서는 임금 (최저임금과 실제임금)과 근로조건에 대한 교섭이 이루어진다.
	전국금속노동조합(Numsa)	• 엔지니어링과 모터서비스, 타이어 제조 부문은 전국산업위원회 를 구성. • 자동차 조립 분야는 전국 교섭포럼을 구성.
	전국광부노동조합(Num)	• 광업성과 포럼에서 교섭. • 광금 이외의 석탄광업 근로자들의 경우는 사업장 수준에서 교섭. • 1995년 3월 중앙위원회에서는 전체 광산업을 포괄하는 산업위 원회를 구성할 것을 촉구.
	운수일반노동조합(TGWU)	• 전국산업위원회를 구성하기로 각 부문별로 합의된 내용을 이행 하고 있는 과정.
	건설노동조합(Cawu)	• 건축분야에서는 지역별로 9개의 산업위원회가 존재하며, Cawu 는 이 중 7개의 위원회에 참가. • 민간 엔지니어링 분야에는 전국교섭포럼 구성. 여기서는 임금을 제외한 모든 사회적 쟁점에 관한 교섭 진행. △ 건설부품제조 부문은 사업장 수준에서 교섭.
	남아프리카 의류·섬유노 동조합(Sactwu)	• 의류 분야는 전국의류산업위원회에서 교섭. • 직물 분야의 경우, Sactwu는 중앙교섭의 재조직화에 관해서 협 상 중, 몇몇 하위 부문(소모 직물, 면직물)에서 산업위원회를 구성 하거나 부활하기로 합의. • 전국고무산업위원회에 참가.
	Sasbo	• 대기업단위의 교섭
	남아프리카 상업·조리노 동조합(Saccaw)	• 집단적 중앙교섭 주장. • 소규모 김벌리 상업배급업 산업위원회와 지역 주류 및 조리, 다 방 및 레스토랑 산업위원회에 참가
	Fawu	• 대기업 경영자들과 집단 교섭. • 사탕정제 및 과자제조, 담배 등 분야에서는 산업위원회에 참가 하고 있으며, 제빵 및 제분에서는 곧 산업교섭제도를 획득할 전 망. • 육가공, 유가공 및 통조림 등 분야는 여전히 중앙교섭이 이루어 지지 않고 있음.
	종이·인쇄·목재노동합 (Ppawu)	• 종이 및 펄프산업에서는 집단 교섭. • 가구의 경우 트랜스वाल 지역의 가구산업위원회 참여. • 인쇄는 산업위원회가 붕괴됨.
	Sapawu	• 농업기업의 성장에 따라 집단교섭의 가능성 존재.

회로 통합하도록 하는 요구를 관철시켰다. 하지만, 종이·인쇄·목재노동조합(Pawawu)은 중앙집중화된 교섭포럼을 형성하거나 혹은 기존의 포럼(가구)에 참가할 것을 요구하였지만, 기업주로부터의 지속적인 반대에 부딪혔다. 이 노동조합은 최근 트랜스발 가구산업위원회에 참여가 허용되었지만, 다른 지역의 가구위원회로부터는 여전히 배제되고 있다.

전체적으로 볼 때 현재의 단체교섭구조는 산업에 따라서 편차가 크다. 의류, 직물, 엔지니어링, 공공서비스 등의 부문에서는 중앙교섭이 이루어지고 있고, 광산부문은 중앙집권적 요소를 지니고 있으며, 또 음식, 종이, 소매 등과 같이 사업장 수준의 교섭에 집중되어 있는 경우도 있다. 사실상 아무런 교섭이 이루어지지 않는 분야도 있다(가내 서비스와 농업). 그리고 모든 부문에 혼합적 교섭방식이 존재한다. 상대적으로 중앙 수준의 대화가 이루어지는 경우에도, 기업별 교섭이 광범위하게 이루어지며, 대부분의 중앙 협약이 단지 부분적·지역적 토대를 지니고 있다. 즉, 현재의 교섭구조는 극도로 불균등하다(Baskin & Satgar, 1995).

코사투는 이러한 중앙교섭에 어떠한 의미를 부여하고 있는 것일까? 또 이른바 유연성에 관한 요구 혹은 이에 근거한 비판에 대해서는 어떠한 방식으로 대응한 것일까?

전국노동경제발전연구소(NALEDI)의 소장인 바스킨은 중앙교섭을 통해서 1) 최소한의 기본적인 근로기준을 설정하고, 2) 교섭의 효율성을 증대시키며, 3) 노동조합으로서의 평등지향적 목표(예를들면 기업간 임금격차 해결 등의 문제)를 촉진할 수 있다는 점, 4) 규모의 경제를 꾀할 수 있고(연금기금 등의 경우), 5) 교섭 당사자의 교섭력을 증대시켜 노사관계를 안정화시키며, 6) 노동조합은 현재 진행중인 산업구조조정에 대해서 적극적으로 대응할 수 있다는 점에서 그 필요성을 제기하고 있다(Baskin, SALB March 1995, Vol 19. No.1에 수록된 글). 또 중앙교섭이 이른바 유연성이 결여된 제도라는 비판에 대하여서는 이를 유연성과 조화시키기 위한 방안이 제기되기도 하였다. 예를 들면 1) 노동시간의 유연성은 주 단위가 아니라, 4주의 단위로 노동자와 사용자가 4주에 대해서 근로시간을 배분하도록 맡겨두도록, 근로시간에 대한 전국협약을 교섭함

으로써 달성될 수 있고, 2) 임금의 유연성은 전국 기본 인상률을 정하고, 그리고 생산성 혹은 이윤과 연계된 보충협약을 사업장 수준에서 진행함으로써 달성될 수 있으며, 3) 작업의 유연성은 NUMSA가 제안한 바 있는 광범위한 작업분류, 다능공화, 팀작업 제안 등에 대해서 산업위원회 수준에서 다룸으로써 달성될 수 있다는 것이다(Holdt, 1994).¹²⁾

코사투를 비롯한 노동운동 진영은 노동법 개정과정에서 중앙교섭을 제도화하는 데 부분적으로 성공하였다. 1996년 5월부터 발효되는 개정된 노사관계법¹³⁾에서는 임의주의(voluntarism)적 원리를 보유하면서도 중앙집중화된 부문별 교섭을 지향하고 있다. 개정된 노사관계법에서는 이전의 산업위원회제도에 이어서 교섭위원회(Bargaining Councils)와 법정위원회(Statutory Councils)를 두고 있다. 교섭위원회는 예전의 산업위원회와 유사한 제도로 대표성을 지닌 노동조합과 사용자단체가 함께 구성하는 단체교섭기관이다. 교섭위원회에서 합의된 단체협약은 일정한 절차를 거쳐서 해당산업의 비조합원에게 확대될 수 있다. 법정위원회는 노동조합(혹은 노동조합들)이 완전한 대표성을 획득하지 못하였더라도 최소한 해당산업 내 근로자의 30%를 대표하고 있을 때 구성할 수 있는 기관으로 교섭위원회와는 달리 임금에 관한 교섭권이 없다. 산업의 범위에 대한 정의는 최종적으로는 전국경제개발노동위원회(Nedlac)에 맡겨져 있지만, 노동조합은 법정위원회를 구성할 것을 신청할 수 있다. 한편, 개정된 노동법은 이른바 유연성에 관한 요구도 반영하고 있다. 개정된 법이 중앙교섭을 선호하고 있지만, 그것은 또한 분권화, 유연성, 고용관계의 양도 등에 관한 규정도 포함하고 있는 것이다.¹⁴⁾

12) 한편, Baskin도 이와 유사하게 유연적 중앙교섭체계를 주장한 바 있다. 그는 그 내용으로 1) 세 가지의 교섭 수준(전국, 산업, 사업장 수준)을 구별하고, 2) 세 가지 중에서 산업법 수준이 법률적 중심을 구성해야 하며, 3) 기본 스케줄 및 4) 총강협약의 설정, 5) 산업위원회제도의 개혁, 6) 소기업의 요구에 부응해야 한다는 점 등을 제시하고 있다.

13) 1994년 4월 총선 직후, 신임 노동부장관 Tito Mboweni는 노동법개정안을 기초할 연구팀을 지명했다. 그 팀은 Halton Cheadle과 Ray Zondo가 이끌었는데, 몇 개월 후 이 팀에서 NEDLAC에 초안을 제출하였다. 논쟁 끝에 합의안이 만들어졌고, 이 안이 의회에 제출되어 약간의 수정을 거친 후, 1995년 9월 13일 289 대 42로 가결되었다. 개정된 노동법은 1996년 5월부터 발효되었다.

5. 맺음말: 새로운 도전과 대응

1970년대 남아프리카의 전투적 노동조합운동의 활동가들에게는 사회주의에 대한 참여 지향적 사고가 있었다. 이들 활동가들에게 노동조합은 ‘민주주의의 실험실’이었다. 노동자의 통제라는 원리가 강조되어 코사투의 현장에는 모든 조직구조에 노동자 대표가 과반수 이상이 되도록 규정되었다. 1990년 이후 노동조합운동이 처한 상황의 변화는 노동조합 내 민주주의에 대해서 다양한 문제를 제기하고 있다. 단체교섭들이 사업장 수준에서 중앙교섭으로 이동하고, 또 경영스타일이 ‘참여적 경영’으로 변화하고, 노동조합이 이른바 ‘참가’ 전략을 채택한 것도 노동조합에게 새로운 문제를 야기시켰다. 예컨대, 거시경제정책 결정과정에서 일반 조합원, 사업장의 조합 지도부는 소외되기 쉬운데, 코사투와 ANC가 채택한 경제재건개발(R&D)프로그램은 이러한 과정의 대표적 사례이다. 현장의 노동자들은 제목만을 알 뿐, 그 내용을 잘 이해하지 못하였다. 또 교섭포럼에 대한 참가로 노동조합 간부가 현장에서 멀어지게 되었고, 더구나 중앙교섭은 노동자들이 쉽게 접근할 수 있는 경제적 이슈가 아니라, 직급체계, 교육 훈련, 생산 재조직 등의 문제를 다룸으로써 노동자 통제를 약화시키는 효과를 낳았다.¹⁵⁾ 이러한 코사투의 고민에 대해서는 참여 민주주의의 이상에 대해서 노동조합이 그 현실적 한계를 인정할 필요가 있다고 평가할 수도 있다. 다른 한편에서는 현재 코사투에서 실행되는 ‘다수파 헤게모니’체제가 조합 내 민주주의 과정에 대해서 제약을 설정하고 있다는 Baskin의 지적도 검토할 필요가 있을 것이다.

변화된 상황에 노동조합이 대처하기 위해서는 현장위원 및 조직활동가의 능력을 개발하고, 노동조합의 연구, 교육, 의사전달 능력을 증진시키고, 또 효율적인 행정 지원체계를 구축하는 것이 요구되었다. 아직까지

14) 이러한 의미에서 Baskin & Satgar(1995)는 개정된 노동법의 성격을 ‘유연적 규제’로 규정하고 있다.

15) 노동자 통제에 관한 이러한 효과는 1992년에 행한 SALB의 조사에서 분명히 나타났다. 코사투의 현재 사무총장인 Sam Shilowa는 조합의 현실을 “조합원들은 조직의 방관자가 되어버렸다”고 까지 평가한다.

노동조합은 과거의 단순한 조직에서 변화된 상황이 요구하는 보다 복잡한 조직으로 변화하는 데 성공하지 못한 것으로 평가된다.¹⁶⁾

이상에서 본 남아프리카 노동운동의 경험이 현재의 우리나라 노동조합운동에 시사하는 바는 다음과 같이 정리해볼 수 있다.

첫째로, 코사투라는 중앙조직의 계획적 사업으로 단기간에 산업별 노동조합형태로의 통합·재편이 성공리에 추진됨으로써 노동조합의 조직역량이 급격히 증대된 점은 산별노조로의 전환과정에서 중앙조직의 역할이 중요하다는 점을 보여준다.

둘째로, 중앙교섭의 추진이 노동조합의 교섭역량 강화라는 차원을 넘어서서 산업구조조정 및 경제구조의 재편 과정에 대한 노동조합의 참여와 관련하여 진행되고 있고, 또 이 과정에서 이른바 유연성과의 조화가 추구하고 있다는 점이다. 그런데, 이것이 가능했던 것은 한편에서는 노동조합이 역량의 우위를 보이면서 노동법개정이 진행되는 상황을 배경으로 하고 있다. 이 점에서 노동조합운동이 방어적 위치에 처한 우리나라의 상황과는 많은 차이가 있다.

셋째로, 현재 남아프리카 노동조합이 사회적 권위를 인정받고 있는 것은 바로 아파르트헤이트체제를 타도하는 투쟁에서 노동조합이 중요한 역할을 담당하였기 때문이다. 그런 의미에서 남아프리카의 노동조합은 남아프리카 사회의 시대적 과제를 해결하는 데 주도적인 역할을 하였고, 이제는 경제재건과 성장이라는 과제를 달성하기 위하여 새로운 노사관계의 구축을 시도하고 있는 것이다. 이 점은 노동조합운동의 이념 및 패러다임과 관련하여 일정한 시사점을 던져주고 있다.

끝으로 남아프리카 노동조합운동은 인종차별과 억압, 자본주의적 불평등을 철폐하고 자유와 평등이라는 이념을 실현하기 위해서 헌신적으로

16) 노동조합 지부의 활동이 침체되어 상부에서 하부로 의사전달통로에 머무르는 현상이 지적되고 있다. 현재, 남아프리카의 '성공한' 노동조합운동이 새로운 '위기'에 돌입하고 있는 징후가 있다. 많은 활동가들이 활동을 포기하고 노동조합을 떠나는 사례가 보고되고 있다. 물론, 이의 원인은 노동조합운동이 처한 객관적 상황의 변화와 관련하여 찾아져야 할 것이다.

투쟁했고, 그 과정에서 수많은 사람들이 목숨까지 잃었다. 이들의 희생이 밑거름이 되어 현재 남아프리카 수백만의 민중이 자유와 평등을 자신의 이념과 가치로 받아들이면서 살아가고 있는 모습은 감동적이다. 아마도 바로 이 점이 남아프리카노동조합운동이 세계노동운동사에 기여한 핵심적 내용으로 평가될 수 있을 것이다.

참고문헌 및 자료

1) 문헌

한국수출입은행 해외투자연구소(1995), 『남아프리카공화국 해외투자 가이드』 .

Albertyn, Chris & Alan Rycroft(1995), “Multi-union Collective Bargaining Structures in South Africa: Case Studies”, *British Journal of Industrial Relations* September.

Baskin, Jeremy(1996), “Union Trends and Industrial Relations developments.”

Baskin, Jeremy and Vishwas Satgar(1995), *South Africa's new Labor Relations Act : a critical assessment and challenges for labour*, NALEDI.

Holdt, Karl von(1994), “Industrial Councils: constraining or renewing industry?”, *SALB* Jan/Feb Vol. 18. No. 1.

Holdt, Karl von and Eddie Webster(1992), “Transition and the Democratic Labor Movement in South Africa: Resistance to Reconstruction?”, *Second Indian Ocean Region Trade Union Conference*(한국노동사회연구소 편역, 『남아프리카 노동운동-역사와 현황』 에 수록).

Lewis, Jon(1984), *Industrialization and trade union organization in South Africa, 1924~55*, Cambridge University Press.

NALEDI(1994), *Unions in Transition: Cosatu at the dawn of democracy* (한국노동사회연구소 편역, 『남아프리카 노동운동 - 역사와 현황』 에 수록).

Plaut, Martin(1992), “Debates in a shark tank - the Politics of South Africa's non-racial trade unions”, *African Affairs* 91.

2) 자료

Background Documentation to Presentation to COSATU CEC Workshop.
The Shopsteward Vol. 3.5~Vol. 4.5.

제 8 장 일본 : 기업별 노조 극복을 위한 시도

이 원 보 *

1. 머리말

역사적으로 노동조합운동은 자본축적 방식의 변화에 대응하여 조직·이념·투쟁방식을 발전시켜 왔다. 이 가운데 조직형태에 한정해서 선진 자본주의제국의 경험을 단순화하면 직업별 조직으로부터 산업별 조직으로 발전하는 양상을 보이고 있다. 그리하여 현대에 이르러서는 산업별 노조체계가 선진자본주의제국만이 아니라 제3세계에 있어서도 자본에 대응한 가장 효율적인 조직형태로서 정형화되어 있다. 이에 비해 오늘날 세계 최강의 경제력을 가졌다는 일본과 비약적인 경제성장의 모범국으로 지칭되는 한국에 있어서는 기업별 노조체계가 지배적인 형태로 자리잡고 있으며 특히 일본의 기업별 노조는 일본이 경제강국으로 도약하게 한 세 가지 신기(神器) 가운데 하나로 지적되고 있다.

그럼에도 불구하고 일본을 ‘경제대국·생활빈국’으로 부르는 데서 나타나는 것처럼 일본 노동자들의 생활 및 권리상태가 경제대국에 상응하는 수준에 있다고 보기보다는 다른 선진자본주의제국 노동자들의 그것에 비해 훨씬 뒤떨어져 있다는 평가들이 있다.¹⁾ 이것은 어디에서 연유하는가? 그 원인은 높은 경제성장과 생산성향상이 그것을 이룩해 낸 주체의 생활개선과 향상으로 이어지지 않았기 때문이다.

* 한국노동사회연구소 부소장

1) 강순희(1993), 「생활빈국의 실상과 노자관계」, 『동향과 전망』 봄/여름 합본호, 백산서당 참조.

오늘날 ‘경제대국’ 일본을 실현시킨 것으로 지적되는 세 가지 신기의 상호관계는 연공서열제와 종신고용제를 토대로 한 기업별 노동조합으로 설명될 수 있다. 그러나 다른 한편으로 기업별 노동조합이 오늘날 일본의 노동자들을 경이적인 경제성장에 걸맞지 않는 열악한 상태에 놓이게 한 요소라고 한다면 기업별 노동조합의 성립은 자본측의 승리이자 노동측의 패배의 산물인 것이며 따라서 그것은 노동측에 있어서는 찬미의 대상이 아니라 극복의 대상이어야 하지 않는가.

이러한 문제제기에 대해 일본노동조합운동 사상 최초의 천하통일을 이루었다고 자부하는 일본노동조합총연합회(연합)의 답은 기업별 노동조합체계의 유지와 계급적 노동운동의 배격이다. 연합은 자신의 운동기조를 설명하는 ‘연합의 진로’에서 “기업별 노동조합의 결점 및 약점이 부각되고 있어 산업별 조직의 재편 통일을 포함한 산업별 조직의 확대·강화가 필요하다”는 상황인식은 내보이면서도 정작 선언·강령이나 활동방향의 어디에도 기업별 노조를 극복하기 위한 방안을 제시하고 있지 않다.²⁾

이제 일본 노사관계는 새로운 국면을 맞고 있다. 그간 노사관계의 한 축이었던 종신고용제의 관행과 연공서열형 임금체계가 급속히 무너지고 있으며 국제경쟁의 격화를 배경으로 자본측의 노동측에 대한 공세가 가일층 가혹하게 진행될 것이기 때문이다. 그렇다면 일본 노동조합운동이 선택한, 그리하여 일본경제의 경이적인 성장과 번영을 가져온 기업별 노동조합의 운동기조를 일본 노동자계급은 언제까지 받아들일 것인지 일본과 유사한 기업별 노동조합 체계 하에서 ‘참여와 협력’을 요구받고 있는 한국 노동운동의 지대한 관심사가 아닐 수 없다.

물론 한국과 일본의 노동조합 조직형태가 유사하다고 해서 양국의 노사관계나 노동운동의 발전전망을 동일한 범주에 놓고 파악할 수는 없다. 왜냐 하면 노동운동은 각국의 역사발전과정에서 노동자계급을 둘러싼 객관적 조건과 노동자계급의 주체적인 역량에 따라 달리 전개되기 때문이다. 그렇다고 하더라도 자본제사회가 노자간 대립과 갈등을 그 본질로

2) 日本労働組合總連合會(1993), 『第3回 定期大會議案書』.

한다는 보편성에 비추어 본다면 한국의 노동조합운동은 일본 노동조합운동의 역사적 경험으로부터 몇 가지 실천적 과제를 추출해 낼 수 있을 것이다.

이 글은 현재 일본의 노동조합상황과 그 생성과정을 역사적으로 추적하는 과정에서 특히 기업별 노조를 극복하기 위한 노력들에 초점을 맞추어 살펴봄으로써 최근 조직형태의 발전을 모색하고 있는 한국 노동조합운동에 유의미한 시사점을 찾아보는 데 목적을 두고자 한다.

2. 일본 노동조합의 조직적 특성

1) 조직현황

1994년 현재 일본의 노동조합은 32,581개이며 조합원수는 1,269만 9천 명으로 조직률은 24.1%이다. 조합원수는 1965년에 1천만명을 돌파한 이래 전반적으로 증가추세를 보이고 있으나 조직률은 1949년 55.7%를 정점으로 매년 하락하여 1993년에는 24.1%까지 낮아지고 있다.

조합원의 산업별 분포를 보면 전체조합원의 32.0%를 차지하고 있는 제조업이 가장 많으며 다음으로 서비스업과 운수·통신, 서비스업, 공무원이 10%를 상회하고 있다. 그러나 추정 조직률은 화이트 칼라부문인 공무 62.5%, 전기·가스·수도업 54.7%, 금융·보험·부동산업 47.2%, 운수·통신 44.6% 등이 높은 조직률을 보이고 있는 데 비해 제조업은 29.8%로 낮은 수준에 있다.

[표 7-1] 일본 노동조합 및 조직률 추이

연도별	단위노조수(개)	조합원수(명)	추정 조직률(%)
1949	- (34,688)	6,655,483	55.7
1955	18,013(32,012)	6,285,878	37.8
1960	21,957(41,561)	7,661,568	33.8
1965	27,525(52,897)	10,146,872	34.8
1970	30,058(60,954)	11,604,770	35.4
1975	33,424(69,333)	12,590,400	34.4
1980	34,232(72,693)	12,369,262	30.8
1985	34,539(74,499)	12,417,527	28.9
1990	33,270(72,202)	12,264,509	25.2
1994	32,581(71,122)	12,699,000	24.1

주 : 1) 추정 조직률=조합원수/피고용자수

2) ()안은 단위노동조합수임.

자료: 日本労働省, 『労働組合基礎調査』, 日本労働研究機構 編(1995), 『労働運動白書』.

[표 7-2] 산업별 조직상황

산업별	1975년		1991년	
	조합원수, 천명	조직률(%)	조합원수, 천명	조직률(%)
전 산 업	12,590(100.0)	34.7	12,619(100.0)	24.1
농 립 어 업	114(0.9)	23.8	42(0.3)	9.8
광 업	65(0.5)	50.4	16(0.1)	21.3
건 설 업	676(5.4)	18.3	1,027(8.1)	18.9
제 조 업	4,602(36.6)	41.1	3,990(31.6)	29.8
전 기·가 스·수 도	228(1.8)	73.7	241(1.9)	54.7
운 수 · 통 신	2,083(16.5)	65.3	1,656(13.1)	44.6
도소매·음식·숙박업	702(5.6)	10.1	1,179(9.3)	10.3
금융·보험·부동산업	961(7.6)	59.7	1,179(9.3)	47.2
서 비 스 업	1,545(12.3)	23.4	1,926(15.3)	14.7
공 무	1,420(11.3)	68.6	1,331(10.5)	62.5
분 류 불 능	189(1.5)	-	39(0.3)	-

자료: 日本労働省(1994), 『労働組合基礎調査結果速報』.

한편 일본의 노동조합을 산업별 분포로만 보는 경우 구분이 어려운 부분이 있기 때문에 적용법규별로 볼 필요가 있다. 예컨대 산업별 분포에서의 ‘공무’는 사실상 전체 공무원을 포함하고 있지 않은데 예컨대 교육공무원인 교사는 서비스업에 포함되어 있는 등 상당수의 공무원이 다른 산업에 분산되어 있기 때문이다. [표 7-3]에서 보는 바와 같이 노동조합법을 적용받고 있는 민간기업 노조 조합원은 전체의 79.4%로 압도적인 비중을 차지하고 있지만 국가공무원법이나 지방공무원법의 적용을 받고 있는 공무원도 전체 조합원의 16.7%라는 높은 비중을 차지하고 있다. 또한 공무원은 아니지만 운수·통신업과 서비스업의 일부 노조들은 노동조합법이 아닌 국영기업노동관계법과 지방공영기업노동관계법이라는 특별법이 적용되는 공공부문인데 이들도 전체조합원의 3.9%를 차지하고 있다. 이와 같이 일본의 경우 공공부문의 비중이 매우 크다고 볼 수 있다.

[표 7-3] 적용법규별 노동조합원수(1994년)

(단위: 천명, %)

적용법규	적용대상	단결권	교섭권	협약 체결권	쟁의권	조합원수	구성비
노동조합법	민간기업	○	○	○	○	10,020	79.4
국영기업 노동관계법	국영기업,	○	○	○	×	258	2.0
지방공영기업 노동관계법 (소계)	지방공영기 업 직원	○	○	○	×	229 (487)	1.8 (3.9)
국가공무원법	비현업 공무원	○	○	×	×	267	2.1
지방공무원법 (소계)		○	○	×	×	1,845 (2,112)	14.6 (16.7)

자료: [표 7-1]과 같음.

다음으로 민간기업의 규모별 조합원 현황을 보면 일본의 노동조합은

동은 대기업이 주류를 이루고 있고 중소 영세기업이 소외되어 있음을 알 수가 있다. 즉 [표 7-4]에 보는 바와 같이 종업원 1천명 이상의 대기업 노동조합의 조합원은 전체의 59.6%를 차지하고 있으며 조직률 역시 59.8%로 전체 조직률 21.2%를 2.5배 이상 증가하고 있다. 그에 비해 299명 이하의 중소·영세기업 노동조합원수는 전체의 14.1%에 불과하며 300~999명 규모도 전체의 15.3% 수준에 머물고 있다. 조직률 역시 999~100명 규모의 경우 21.6%수준으로 전체 평균 조직률 수준에 있으며 99명 미만의 영세기업의 경우는 1.7%라는 매우 낮은 수준에 놓여 있다.

[표 7-4] 기업규모별 노동조합원수(민간기업 1994년)

기업규모별	노동조합원수 (천명)	구성비(%)	피고용자수 (천명)	추정 조직률
총 계	9,989	100.0	47,120	21.2
1000명 이상	5,958	59.6	9,970	59.8
300~999명	1,527	15.3	-	-
100~299명	980	9.8	11,620 ¹⁾	21.6
30 ~ 99명	375	3.8	-	-
29명 이하	55	0.5	25,380 ²⁾	1.7
기 타	1,093	10.9	-	-

주: 1) 300~999명과 100~299명 규모를 합한 것임.

2) 30~99명과 29명 이하 규모를 합한 것임.

3) 기타는 2개 기업 이상의 노동자로 구성된 노동조합의 조합원수 및 규모 불명의 조합원수가 포함됨.

자료: [표 7-1]과 같음.

한편 일본의 노동조합은 1989년 이전까지는 일본노동조합총평의회(총평, 1950년), 전일본노동조합총동맹(동맹, 1964년), 전국산업별 노동조합연합(신산별, 1948년), 전국중립노동조합연락회의(중립노련, 1956년) 등 4개의 전국중앙조직으로 나뉘어져 있다가 1989년 일본노동조합총연합(연합)으로 통합되었다. 그러나 ‘연합’이 유일한 전국중앙조직은 아니다. ‘연합’의 결성을 ‘우익적 재편’으로 규정하고 참여를 거부한 전국노동조합총연

협회(전노련)와 전국노동조합협의회(전노협)가 있으며 그밖에 전일본금속 산업노동조합협의회(금속노협)와 어느 조직에도 가입하지 않은 독립적인 단위노조들도 존재한다.

‘연합’은 93년 현재 79개의 조직(산업별 연합체 74개, 참관조직 및 우호조직 각 3개), 785만명(전체 조직 노동자의 62%)의 조합원을 포괄하고 있는 일본 최대의 전국적 중앙조직이다. 기업별 노조를 회원조직으로 하고 있는 산업별 연합체(단산)와 이들 단산의 지역협의회를 하나로 묶은 지역연합회를 조직의 양대 골격으로 하고 있다.

‘금속노협’은 1964년 노동전선 분열과정에서 국제금속노련(IMF)의 일본창구조직을 표방하면서 발족한 국제금속노련 일본협의회(IMF-JC)의 후신으로 75년 임금인상공동투쟁을 계기로 현재의 이름으로 바뀌었다. 가맹 조직은 자동차총련, 전기노련, 철강노련, 조선중기조련, 쟁권연합, 금속기계, 전전선, 비철금속노련 등 8개 민간 대기업 단산이며 연합 조합원의 30%를 점하고 있다.

‘전노련’은 총평의 ‘연합’ 참가에 반대하여 ‘투쟁하는 계급적 전국중앙조직’을 표방하며 결성된 조직이다. 자본으로부터의 독립, 정당으로부터의 독립, 요구의 일치에 의한 행동 통일이라는 3대 운동기본원칙을 표방하고 있지만 일본공산당과 협력·지원관계를 유지하고 있는 것으로 알려지고 있다.

‘전노협’은 총평의 운동을 계승 발전시키고 ‘연합’에 반대하는 전근로자, 노동조합의 결집을 목표로 1989년 12월 9일 결성된 조직이다. “모든 노동조합의 다면적 중층적인 공동투쟁을 확대하기 위한 연락·공동투쟁조직”이라고 스스로를 규정하고 있다. 이밖에 아무런 상부조직을 갖지 않는 무가맹 노조는 전체 조직 노동자의 0.9%를 차지하고 있다.

[표 7-5] 주요 단체별 노동조합원수(1994년)

단체	조합원수(천명)	구성비(%)
총 계	12,699	100.0
연 합	7,823	61.6
전 노 련	857	6.7
전 노 협	298	2.3
금 속 노 협	2,508	19.8
화학에너지노협	673	5.3
교 통 노 협	861	6.8
기 타	2,818	22.3
비 가 맹	1,126	8.9

주: 1) 2개 이상의 주요 단체에 가맹하고 있는 조합원수는 각기의 주요단체에 중복되어 있기 때문에 주요 단체별 조합원수의 합계는 총계를 초과하고 있음.

2) 기타는 연합, 전노련, 전노협에 가맹하지 않은 단산 등을 나타내며 비가맹은 전혀 상부조합에 가맹하지 않은 조합원을 가리킴.

자료: [표 7-1]과 같음.

[표 7-6] 주요 단체 적용법규별 조합원(1993년)

(천 명, %)

구분	총계	노동조합법	국노법 지공노법	국공법 지공법
총 계	12,663 (100.0)	10,054 (100.0)	474 (100.0)	2,143 (100.0)
연 합	7,819 (100.0)	6,013 (76.9)	441 (5.6)	1,364 (17.4)
전노련	855 (100.0)	364 (42.6)	16 (1.9)	474 (55.5)
전노협	299 (100.0)	86 (28.9)	19 (6.6)	193 (64.5)

자료: [표 7-1]과 같음.

2) 조직형태와 체계

일본에 있어서 노동조합 조직형태는 기업별 또는 사업장별로 결성된 기업별 조합을 기본단위로 하여 산업별·지역별로 종횡에 걸쳐 중층적인 구조를 이루고 있다. 대부분의 기업별 노조들은 산업별 노동조합연합체(單産)에 가입하고 이 단산을 구성원으로 하여 전국중앙조직(내셔널 센터)이 구성되는 것이 일반적이지만 다른 한편으로 기업별 단위노조들은 지구노동조합협의회(地區勞)나 지방평의회와 같은 지역적 협의회에 가맹하고 있다. 즉 일본의 노동조합의 전체적인 구조는 종적으로는 기업별 단위노조→(기업연합회)→산업별 연합체→전국중앙조직, 횡적으로는 기업별 단위노조→지구협의체→지방협의체→전국중앙조직이라는 방식으로 이루어져 있다. 이 가운데 기업연합회(기업연)는 대기업 내부에 있는 단위노조의 연합체로서 각 단위노조를 대표하여 산업별 연합체에 가맹하는 것이 일반적이다.

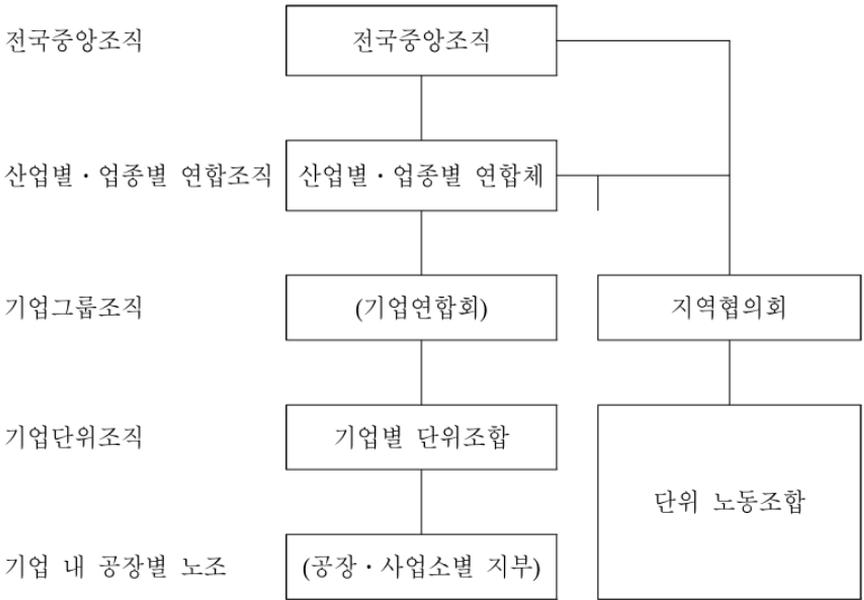
전국중앙조직과 산업별 연합체는 대부분 단체교섭의 당사자가 아니기 때문에 기업 내 교섭에서 다루기 어려운 정책 및 제도적 요구와 공통의 조사, 교육, 선전활동 등을 수행함으로써 기업별 조합의 기능을 보완함과 아울러 기업별 조합의 임금교섭의 방침을 수립하거나 투쟁전술을 지도 조정하는 역할을 한다. 이에 비해 지역조직은 자립적 기반을 갖기 어려운 영세·중소기업 노조들의 연합체 또는 협의체로서 조직화사업이나 선거활동, 지역 내의 연대활동 등을 주된 활동으로 삼고 있다.

이러한 일본의 산업별 연합체의 조직체계는 대체로 다음 다섯 가지의 유형으로 나누어 볼 수 있다(박기성·강순희, 1993: 19).

첫째의 유형은 1기업 1산업 조직인 경우로 국노, 전통로, 전체, 전전매 등을 들 수가 있으며 우리나라의 철도노조, 한국통신노조, 체신노조, 담배인삼노조 등과 비슷하다.

둘째 유형은 과점적인 대기업 연합회를 중심으로 조직된 철강노련, 전기, 조선중기, 자동차, 전노련, 사철총련 등의 경우로 금속노협은 대부분 이들 조직들로 구성되어 있다.

[그림 7-1] 일본의 노동조합 조직체계



셋째 유형은 한 산업의 주도적인 대기업의 일부와 대다수의 중소기업의 기업별 조합으로 구성되며 여러 업종으로 구성된 경우로 합화노련, 전국금속, 전금동맹, 전국일반, 전국일반동맹, 전국동맹 등의 예가 있다.

넷째 유형은 동일 지역 동일 업종의 노동자가 개인 가맹 형식으로 조직한 단위조합의 산업별 연합체인데 건설산업의 현장노동자를 대상으로 한 단위조합의 연합체인 전건총련이 대표적이다.

다섯째 유형은 위에 든 둘째와 셋째 유형의 성격을 같이 갖고 있는 경우로 쟁센동맹을 들 수 있다. 쟁센동맹은 면방, 화학섬유 등 비교적 대기업의 지배력이 강한 업종과 함께 염색, 직물, 봉제, 슈퍼마켓, 식품 등 중소기업 노조도 포괄하고 있다.

산업별 연합체를 중심으로 하여 조직체계를 도표로 단순화하면 [그림 7-1]과 같다.

3) 일본의 단체교섭형태

일본에서의 단체교섭은 그 주체에 적용되는 법률에 따라 그 방식을 달리하고 있다. 현행 법률에 의하면 모든 노동조합에 단체교섭권이 보장되어 있다. 그러나 국가공무원법과 지방공무원법의 적용을 받는 노동조합의 경우 쟁의권과 단체협약 체결권을 배제하고 있으며 국영기업노동관계법과 지방공영기업노동관계법의 적용을 받는 노동조합은 쟁의권은 없고 단체협약 체결권만 주어져 있다([표 7-3] 참조). 따라서 국가 및 지방 공무원이나 국영 및 지방공영기업 계통 노동조합의 단체교섭은 사실상 쟁의권이 박탈되어 있기 때문에 자율적으로 노동조건을 결정할 수가 없으며 특히 국가 및 지방공무원 계통 노동조합의 경우는 실질적으로 사용자측의 일방적인 결정에 따라야 하는 실정에 있다.

단체교섭방식은 기업별 노조라는 조직형태를 반영하여 기업 내의 사용자와 해당 노동조합간에 이루어지는 것이 압도적으로 많다. 예컨대 일본 노동성이 지난 3년간의 민간기업의 단체교섭 실태를 조사한 바에 의하면 해당 조합이 독자적인 단체교섭을 한 곳이 83.6%로 압도적으로 많으며 기업 내 상부조직(예컨대 기업연)과의 동시교섭이 18.3%, 기업 외 상부조직과의 동시교섭이 9.1%로 나타나고 있다(박기성·강순희, 1993: 127).

이러한 기업별 교섭은 법률적으로 강제되어 있지는 않다. 일본 노동조합법 제6조 및 제7조 제2호 규정은 어떤 기업의 근로자가 기업의 합동노조나 단산 등 외부 조합을 자신들의 대표자로 하거나 기업별 조합이 외부조합에 교섭권을 위임하는 것을 보장하고 있다. 그럼에도 불구하고 기업 내 교섭이 주류를 이루고 있는 것은 기업측이 상부단체와의 교섭을 거부하는 경향이 강하다는데서 기인하며 이러한 사용자의 태도는 단체협약과 같은 제도적 장치를 통해 구체화한다. 즉 기업측은 단체협약상의 단체교섭권 위임금지조항이나 유일교섭단체조항을 활용하여 상부단체와의 교섭을 거부하거나 기피하는 예가 많다. 그 가운데 유일교섭단체조항은 원래 노동조합측이 조합의 분열을 막기 위한 예방조치로서 취한 조항인데 이를 기업측이 역이용하고 있으며 오히려 기업측이 이 조항의 삽입을 요구하는 예도 적지 않다.

이처럼 일본의 단체교섭형태는 기업 내 교섭이 압도적인 다수를 점하고 있지만 위의 노동성 조사에 나타난 바와 같이 상부단체나 지역조직의 참여 하에 교섭을 하는 경우도 소수이기는 하지만 실재하고 있다. 특히 임금인상교섭의 경우 임금수준의 평준화를 위하여 상부단체의 노력으로 기업 외 교섭이 행해지는 경우가 있다. 이들 기업 외의 단체교섭은 노동조합의 산업별 조직과 사용자단체와의 통일교섭, 산업별 조직과 개별 기업과의 대각선교섭, 산업별 조직과 기업별 노조가 공동으로 개별 기업과 행하는 공동교섭, 또는 복수의 기업의 노사 쌍방이 참여하여 행하는 집단교섭 등의 교섭방식이 있다.

통일교섭은 일본탄광노동조합(炭勞)과 일본석탄광업연맹간의 교섭(1949년), 전일본해원조합과 외항노동조합간의 단체협약 개정 및 일시금분쟁(1965년), 사철총련과 사철경영자협회간의 임금교섭(1960~66), 전섬동맹과 일본면·인조섬유직물공업조합연합회간의 임금교섭(1966)이 그 대표적인 경우이다.

대각선교섭은 1951년 10월 이후 행해져온 탄노와 8개의 중앙 대기업간의 임금교섭이 대표적인 경우이며 1966년의 전국금속광산노동조합연합회와 우베(宇部), 미쓰이(三井) 등 탄광 3사간의 임금교섭도 그 한 예에 속한다. 이밖에 중소기업을 조직하고 있는 단산의 지방조직과 개별 중소기업간의 교섭이 종종 나타나기도 하였다.

공동교섭은 1966년에 행해졌던 탄노와 일본석탄경영자협회를 중심으로 한 석탄 대기업 사용자간의 임금교섭, 전국맥주와 맥주 대기업 3사간의 임금교섭, 유리산업에 속하는 '전초로'(全硝勞)와 관련 사용자집단간의 임금교섭, 합성화학산업노동조합연합(합화노련)과 과인산석회 4사간의 임금교섭, 전일본항만노동조합(전항만)의 지방본부 및 그 산하의 기업별 조합과 일본항운협회지부 및 개별 사용자집단간의 임금교섭 등을 들 수가 있다. 이 밖에 사철대기업과 일본사철노동조합연합회(사철총련) 및 관련 단위노조간의 공동교섭(1967~85), 전섬동맹 지섬부회의 업종별·지역별 공동교섭(1971년), 그리고 전섬동맹 화섬부회 소속 대기업 7사 노조와 일본화섬협회간에 각기 16명의 대표를 선발하여 벌였던 임금교섭(1971

년)도 여기에 속한다.

일본의 단체교섭은 대부분 임금인상과 여타 노동조건을 분리하여 행하고 있다. 즉 임금인상은 춘계임금인상투쟁(춘투)에 의해 결정되고 여타 노동조건은 기업별 교섭을 통해 결정되며 이에 따라 기업별로 단체협약이 체결되고 있다. 그러나 국가공무원의 임금 및 노동조건은 단체교섭에서 결정되는 것이 아니라 일본정부의 인사원(人事院)권고를 내각 및 의회에서 심의, 의결하는 방식으로 결정되며 지방공무원의 임금은 인사원과 유사한 인사위원회에서 국가공무원의 경우와 비슷한 절차로 결정된다.

4) 기업별 노조의 특성

오늘날 일본 노동조합의 기본적인 조직형태라고 할 수 있는 기업별 노동조합의 특징은 대체로 다음과 같이 지적되고 있다. 이들 특징은 대부분 우리나라의 기업별 노조와 유사하지만 몇 가지 점에서는 달리 나타나고 있는 부분도 있다.

(1) 조합원의 범위는 원칙적으로 개별 기업 종업원만으로 한정되어 당해 기업과 고용관계가 없는 사람은 처음부터 배제된다.

(2) 조합원의 범위가 정규종업원에 한정되기 때문에 동일사업장에서 일하는 임시공, 하청공, 파트타임노동자, 해고된 노동자 등은 노조에서 배제된다.

(3) 생산직·사무직 구분이나 직종·숙련도·직위에 관계없이 전종업원 일괄 가맹의 이른바 공직(工職)일체의 조합이다. 이 점은 제조업의 경우 생산직의 일정한 직책까지만 조합원으로 하고 있는 우리나라의 기업별 노조와 다르다.

(4) 전직종, 공직 일괄가맹조직이기 때문에 종업원으로서의 활동과 조합원으로서의 활동이 구별되지 않고 기업의식이 선행되기 쉬워 조합활동은 기업활동에 대하여 일반적으로 독립성이 약하며 기업에 유착되기 쉽

다.

(5) 노동조합의 조직구조가 기업의 경영조직과 거의 같기 때문에 경영층의 영향력이 조합의 운영, 임원선거 등에 침투하여 이른바 어용조합으로 전락할 우려가 있다.

(6) 전직종의 종업원을 포괄하고 있기 때문에 직제·직종·계층간의 이해대립이 생기기 쉬워 자본층의 공격에 의해 조합이 분열, 제2조합이 발생하는 경우가 있다.

(7) 독자적인 조합규약과 독립적인 조합재정에 의해 운영되기 때문에 상급단체를 포함한 외부로부터의 독자성·독립성이 강하다.

(8) 기업이 노동조합의 기본 조직단위이기 때문에 기업 내부의 노사관계 또는 임금교섭이 노동조합의 중심적인 활동으로 되어 산업별 공동투쟁이나 정치·제도적 과제를 둘러싼 투쟁은 발전하기 어렵다.

(9) 조합의 규모가 작기 때문에 교섭력이나 투쟁력이 약하다.

(10) 기업의 정보를 용이하게 획득할 수 있기 때문에 교섭하기가 쉬우며 조합원의 다양한 요구를 반영할 수 있고 기업의 경영에 개입 또는 참여하기가 용이하다(강순희, 1993: 67-68).

3. 일본의 초기 노동조합 조직형태

1) 임금노동자의 생성과 직업별 조합의 출현

일본에 있어서 근대적인 임금노동자가 출현한 것은 1850년대 개국 이후, 특히 메이지유신(明治維新)으로 산업화가 개시된 이후의 일이며 1870년대에는 노동자들의 자연발생적인 투쟁이 전개되었다. 그러나 노동자의 조직이 출현한 것은 19세기 말경에 이르러서인데 1894년 청일전쟁 전후 이루어진 산업의 성장을 배경으로 등장한 노동조합기성회(期成會, 1897)와 이 기성회의 직접 간접적인 영향하에 결성된 철공조합(1897년), 일철교정회(1898년), 활판공조합(1899년) 등이 그것이다. 이 조직들은 공통적

으로 직업별 노동조합으로서 그 기능은 공제활동에 집중되었고 경영자측과 교섭하여 노동조건을 결정하기보다는 기업 내의 노사분쟁을 알선·조정하는 것이 주된 활동이었다.

이들 기성회 조직들은 1900년~1901년경 치안경찰법과 같은 정부의 탄압과 공제기금의 부족 그리고 자본측의 공격으로 대부분 해산하거나 소멸하였다. 이 당시 자본측은 조합원에 대한 해고나 위협 등의 수단을 사용하거나 철공조합의 경우처럼 숙련노동자들을 직공 신분에서 사원 신분으로 격상시키는 회유책을 쓰기도 했으며 조합이 행해 왔던 일부 공제 기능을 기업 내 복지제도로 흡수하는 수단 등을 이용하여 노동조합을 와해시키기도 하였다(總評40年史編纂委員會, 1993: 13).

1904년 러일전쟁 후 노동조합은 괴멸상태에 빠졌지만 물가폭등으로 인한 생활난 때문에 노동자들의 투쟁이 격화되었다. 이들 투쟁들은 대기업에서 빈발하였다. 또한 노동조합 결성의 조짐과 함께 사회주의운동과의 연대 움직임이 두드러졌다. 이처럼 대기업에 있어서 노사관계가 중요하자 자본측도 새로운 관리기법을 도입하기 시작하였다. 자본측은 숙련노동자의 기업 내 양성제도를 발전시키는 한편 국유화 이후 국철에서 전형적으로 나타난 바와 같은 경영가족주의를 도입하고 공제조합을 신설하거나 노동조합이 설치한 공제조합 운영의 주도권을 탈취하는 등의 조치를 취함으로써 노동조합의 확산을 차단하였다. 여기에 노동조합과 사회주의운동에 대한 정부의 탄압이 가중됨으로써 노동조합운동은 괴멸상태에 놓이게 되었다(總評40年史編纂委員會, 1993: 14).

2) 직업별 횡단조직의 확산과 공장위원회

정부와 자본측의 탄압으로 괴멸되었던 노동조합운동은 1912년 우애회(友愛會)의 설립을 계기로 재기하였다. 우애회는 당초 온건한 노사협조적 단체로 출발하였지만 1914년 제1차 세계대전 이후의 호황과 노동자의 증가, 1917년 러시아 사회주의혁명 성공의 영향, 1918년 쌀폭동과 1919년 ILO가입 등을 배경으로 급속히 성장하였다. 회원수는 1913년의 1,326명

에서 1917년에는 27,000명으로 증가하였고 1913년부터 결성되기 시작한 산하지부는 1915년 44개, 1916년 55개, 1918년 78개로 급증하였다. 이들 조직들은 대부분 직업별 조직으로서 지역지부를 중심으로 지역별로 결속된 횡단적인 조직형태를 취하고 있었으며 그 밖에 직능적인 지부(해원지부, 후의 해원조합)나 사업소지부 또는 지부연합회도 존재하였다(總評40年史編纂委員會, 1993: 17).

이러한 상황의 변화에 조용하여 우애회는 1919년에 활동의 중심을 노동조합운동으로 전환하고 1921년에는 그 이름을 일본노동총동맹(총동맹)으로 바꾸면서 전국적 노동조합으로서의 체제를 갖추었다. 그러나 1920년 불경기가 도래하자 자본측은 정부의 탄압정책을 배경으로 노동조합을 파괴하기 시작하였으며 그 방식의 하나로 도입된 것이 종업원대표제이었다. 종업원대표제는 노동조합에 대항하는 조직으로서 ‘공장위원회’, ‘노동위원회’라는 이름으로, 1919년 국철현업위원회 설립 이후 급속하게 보급되었다(總評40年史編纂委員會, 1993: 22).

원래 공장위원회제도는 노동조합이 요구한 것이었다. 제2차 세계대전 이전의 최대의 쟁의였던 1921년 가와사끼 미쓰비시(川崎 三菱)조선소 쟁의 당시, 노동조합은 ‘횡단조합의 존재와 단체교섭권의 인정’을 임금인상 및 8시간노동제 요구와 함께 제기하였다. 그러나 자본측은 횡단조합 및 단체교섭권 인정을 강경하게 거부하였고 노동조합은 그 대안으로서 공장위원회제도를 제시했다. 그런데 이미 자본측은 횡단적 조합에 대항하기 위한 조직으로서 종업원위원회제도를 강구하고 있었다. 즉 1920년대 대기업에서는 정년제, 퇴직금제도, 근속수당 등 장기근속우대제도나 공제제도의 도입 등에 의해 노동자들을 기업 내에 종속시키는 한편에 공장위원회라는 형태로 종업원대표제도를 도입함으로써 노동자들에 대한 횡단조합의 영향을 차단시키고 노동조합의 세력확대를 저지하고자 했던 것이다. 대규모 쟁의가 패배로 끝나고 노동조합에 의한 공장위원회 구성 시도는 좌절되었다. 이에 반해 횡단적 노동조합을 차단하려는 자본측의 공장위원회 설치의 꾸준히 추진되었고 그 결과 총동맹을 비롯한 각 노동조합의 조직화는 대기업에서는 성과를 거두지 못하고 중소기업 중심으로만

이어지게 되었다.

한편 1923년 관동대지진 후 지배권력의 대대적인 탄압상황 하에서 총동맹의 우경화에 반대하여 1925년 새로이 결성된 ‘일본노동조합평의회’(평의회)는 직업별 조직을 지양하고 산업별 조직을 기반으로 한 전국조직의 건설을 조직발전의 목표로 내걸었다(隅谷三喜男, 1983: 199). 또한 평의회는 1927년 제3회 대회에서 자본가적 공장위원회에 대항하여 ‘자주적 공장위원회’를 조직하기로 결정하고 조직을 확대해 나갔다. 이 ‘자주적 공장위원회’는 각 기업에 조직되는 대중조직이지만 전국적 집중조직인 노동조합을 대신하는 성격의 조직은 아니었다. 그것은 경제적 요구를 내걸고 “정부 및 자본가에 대하여 투쟁하기 위해 지방 또는 산업별로, 조직·미조직, 또는 소속 조합의 여하에 불문하고 각 공장 대표자에 의해 영속적인 공동전선으로서 조직된” 공장대표자회의의 기초가 될 수 있는 것이었다. 또한 이 공장위원회는 전국적 집중조직 즉 기업의 테두리를 넘어선 조직으로서의 노동조합의 기초가 됨과 동시에 복수로 존재한 조합의 통일=총연합을 진전시키는 기반이 될 수 있는 것이었다.

이러한 평의회의 적극적인 활동에 대해 지배권력은 1925년 제정된 치안유지법에 의해 1928년 평의회를 해산시켰다. 평의회는 전국노동자협의회(전협)를 구성하여 대항하였지만 계속된 탄압으로 1934년 해체되고 말았으며 이로써 산업별 전국조직의 추진은 좌절되었다. 물론 당시 군공창이나 일부 대기업에 노동조합이 존재하고 있었지만 그것은 ILO에 파견할 노동자대표를 선출하기 위한 명목상의 것이었다. 대부분의 대기업에는 노동조합에 대신하는 것으로 공제조합이나 공장위원회 혹은 이 두 가지를 겸한 ‘회사조합’이 조직되어 있었다. 이 회사조합의 주된 기능은 노자간의 의사소통을 통해 노동자들의 불만을 배출시키는 안전판이나 노동조합이 기업 내에 침투하는 것을 저지하는 방파제 역할을 하는 것이었다. 그리고 이 회사조합은 그 후 전시 하의 산업보국회운동으로 연결되어 노동자들을 기업 내에 봉쇄하는 원형이 되었다(中林賢二郎, 1985: 25).

3) 대기업에서 종신고용 및 연공서열제의 도입

앞에서 본 바와 같이 제1차 세계대전 후 대기업에서는 노무관리방식을 개혁하는데 그 내용은 종신고용제와 연공서열형 임금제도였다. 대기업은 청일전쟁과 러일전쟁을 거치면서 이룩된 급격한 공업화의 진전에 따라 숙련노동력이 부족하게 되고 열악한 노동조건 때문에 노동이동이 극심하게 일어나는 상황에 직면하였다. 또한 노동쟁의가 빈발할 뿐 아니라 임금이 등귀하고 숙련공 모집비용 등 간접노무비도 증가한 데 대한 대책을 강구하지 않으면 안되었다. 특히 새로이 도입된 생산과정의 자동화 및 이에 따르는 작업방식의 변화에 상응하는 새로운 숙련공이 필요하게 되었다. 이러한 조건을 충족시키기 위해 채용된 방식이 양성공제도이었다. 기업측은 학교교육을 받은 사람(학졸자)을 채용하여 계획적으로 전문적인 고도의 기술 및 기능을 습득하도록 하였다. 이렇게 기업 내에 양성공제도를 확충함에 따라 이전의 횡단적인 노동시장으로부터 숙련공을 채용할 필요가 없어졌으며 양성공에게는 기업의 귀속의식을 심어줄 수 있게 되었다. 이와 함께 당시에는 노동이동이 심하고 기업규모간 임금격차가 없었기 때문에, 양성공을 기업에 정착시키는 방식으로 정년까지의 종신고용과 신분제도를 통한 승진기회를 보장하는 제도가 아울러 강구되었다.

기업은 종신고용을 지탱하는 수단으로 근속년수가 늘어남에 따라 임금이 상승하는 연공서열형 임금제도를 채택하여 노동이동을 줄이고 종업원의 정착을 유도하였다. 그러나 연공서열형 임금제에서 근속년수만이 임금의 유일한 결정요소는 아니었으며 종업원의 근무태도나 성적에 의해 승급을 결정하는 방식이 결합되어 있었다. 즉 연공은 근속년수와 함께 경험·기술·책임감 및 기업에의 충성도 등 여러 요인을 포함하고 있는데 이 평가는 고용주가 자의대로 하기 때문에 고용주는 종업원에 대해 완전한 통제권을 행사할 수 있었다. 또한 당시의 학졸자는 대부분 소득수준이 낮은 농촌 출신이었기 때문에 기업은 낮은 수준의 초임을 설정할 수가 있었다. 더욱이 대기업은 제1차 세계대전 후 공황과 1930년대 대공황을 거치면서 기업합동이나 카르텔 형성을 통해 독점을 확대함으로써 중소기업과의 격차를 확대하는 한편에 이 독점을 기반으로 연공임금제를

정착시켜 갈 수가 있었던 것이다.

이러한 종신고용제나 연공서열형 임금제는 독점대기업에만 한정된 것이었을 뿐 중소기업에서는 채택할 수가 없었다. 우선 중소·영세기업의 노동시장은 대기업의 폐쇄적인 시장과는 달리 매우 개방적이고 노동 이동률이 매우 높았을 뿐만 아니라 독점대기업과의 지배·종속의 관계에서 경영상황은 지극히 불안정하고 열악하였기 때문이었다.

이러한 대기업과 중소기업에서의 노사관계는 노동조합운동에도 그 특성을 그대로 반영하고 있었다. 대기업의 경우 제1차 세계대전 이후 종신고용제와 연공서열형 임금체계의 정착을 통해 노동시장이 종단적으로 형성됨으로서 횡단적 노동조합은 존립의 기반을 상실하였다. 이와 함께 대기업은 위로부터 공장위원회를 구성하여 횡단적 노동조합의 침투를 저지하였던 것이다(오학수, 1990: 12-16).

4) 노동조합의 괴멸과 산업보국회의 지배

일본 자본주의는 1927년 금융공황과 1929년 세계대공황으로 인한 위기를 타개하기 위하여 1931년 만주침략, 1937년 중일전쟁 및 1941년 태평양전쟁 도발 등 제국주의적 대외침략을 감행하였다. 전쟁의 확대에 따라서 노동운동과 무산정당에 대한 대대적인 탄압이 가해지고 총동맹에 대한 압박도 가중되었다. 총동맹은 조직의 보존을 위해 국책협력노선을 표방했지만 이마저 허용되지 않았다. 지배계급은 1938년부터 ‘사업일가’, ‘산업보국’을 슬로건으로 한 산업보국운동을 전개하고 1940년에는 ‘대일본산업보국회’를 출범시켰다. 마침내 총동맹은 해산하고 일본 노동자들은 오로지 전쟁을 위한 증산과 자본축적을 위한 무제한의 착취와 수탈의 대상이 되었다.

산업보국회는 노사일체의 이념 하에서 쟁의의 미연방지와 생산력의 유지·증대를 도모하는 전시 노동조직이었다. 산업보국회는 경찰의 감독 하에 각 기업마다 설치된 ‘산업보국간담회’를 기본조직으로 하였으나 통제방식은 각기 달랐다. 대기업의 산업보국회는 대부분 종래의 공장위원

회를 기반으로 구성되어 사장의 강력한 통제력 하에 비교적 독자적으로 운용된 데 비해 중소기업은 일정 수의 공장을 지역별로 묶어 경찰의 통제를 받고 있었다. 산업보국회의 초기의 기능은 노동쟁의 미연방지, 산업보국, 사업일가의 정신을 고취하는 것이었던 데 비해 후기에는 근로질서의 확립, 근로총동원, 생산력의 증강으로 바뀌었고 그 기본조직은 회사의 생산조직에 흡수됨으로써 기업주의 절대적인 경영지휘권 확립에 기여하였다. 이처럼 산업보국회운동은 군국주의전쟁 수행을 위한 수단의 성격을 지니고 진행되었고 노사관계에 있어서는 노동자를 기업 내에 묶어두고 노사협조주의를 강제하였다. 횡단적 노동조합의 결성을 저지하고 노동자의 쟁의를 철저히 차단하였을 뿐 아니라 자본의 절대적인 지배권을 확립시키는 결정적인 계기를 이루었다(오학수, 1990: 18-20).

4. 기업별 노조 극복을 위한 시도들

1) 기업별 노조의 대대적인 결성

제2차 세계대전이 끝나자 일본 노동자들은 폭발적인 인플레이, 기업주들의 생산 기피에 의한 대량의 실업과 생활물자의 절대적인 부족으로 절박한 궁핍상태에 빠져있었다. 이러한 상황 속에서 일본에 진주한 미점령군은 군국주의의 해체와 노동조합 육성을 포함한 민주화조치를 단행하였다. 1945년 12월에는 노동조합법이 제정되었고 노동조합의 쟁의권이 보장되었다. 이처럼 민주화조치가 구체화되자 일본의 노동자들은 생존 그 자체를 위해 폭풍과 같은 기세로 투쟁을 개시하였다.

대폭적인 임금인상과 경영민주화를 요구조건으로 내걸고 대대적인 투쟁에 나선 노동자들의 특징적인 전술은 생산관리이었다. 자본가들의 생산 사보타주에 대항하여 채택된 노동자들의 생산관리투쟁은 1945년 9월 요미우리신문사에서 업무관리투쟁의 성공을 계기로 급속히 확산되었으나 1946년 2월 미군정당국이 생산관리를 비합법쟁의로 규정하자 수그러

들기 시작하였다.

폭발적인 노동쟁의와 함께 노동조합 결성도 급격한 속도로 증가하였다. 전쟁이 끝나기까지 전혀 존재하지 않았던 노동조합은 1945년 12월에 509조합에 38만여명의 조합원에 이르렀고 1949년에는 34,688개 조합에 조합원 6,655,483만, 조직률 55.89%라는 사상 최고의 경이적인 수준에 이르렀다.

이처럼 급격한 속도로 결성된 노동조합들은 대기업, 중소기업을 막론하고 거의 대부분이 개별 기업 또는 사업장별로 이루어진 기업별 노동조합의 형태를 나타냈다. 또한 이 노동조합들은 생산직만이 아니라 기업 내의 사무직까지 조합원으로 가입한 공직일체(工職一體)의 혼합형 노동조합이었다. 물론 직원(사무 관리직)만으로 구성된 조합이나 노무자(현장 생산직)만으로 구성된 조합이 없었던 것은 아니다. 그러나 직원만으로 구성된 조합은 직원 그 자체가 현장의 노동자로 되어있는 상업·금융·공무원·교원 등의 분야에 지배적으로 나타나고 있었다. 또한 노무자만의 조합은 전종업원 가운데 노무자의 비중이 크고 신분상으로 직원에 비해 현저히 낮은 위치의 노무자들이 많은 업종 예컨대 광산이나 건설업 등에 결성되었던 것이다(大河内一男, 1980a: 92).

당시 일본 노동자들이 왜 이러한 혼합형 기업별 노동조합을 만들어 냈는가에 대해서는 대략 다음과 같이 분석되고 있다.

첫째는 당시 노동자들이 처한 상황 때문에 그러한 형태의 조직화를 취할 수밖에 없었다는 분석이다. 즉 당시는 패전 후 극심한 생활난 속에서 직원이든 공무원이든 혹은 의식의 고하를 막론하고 모두가 생활을 지탱하기 위해 단결해서 싸우지 않으면 안될 상황이었고 그 때문에 조합을 필요로 하는 객관적 정세가 있었던 것인데 제일 손쉬운 방법으로서 기업 단위의 전원조직 즉 기업별 조합이란 형태를 취했다는 것이다. 그래서 노동조합은 현장 노동자 한 사람 한 사람의 자각 하에서 아래에서부터 쌓아올린 것이 아니라 인텔리인 직원층이 선두에 서서 조합을 만든다거나 개중에는 회사가 직책을 부여한 간부를 시켜 낙하산 식으로 조합을 만드는 예도 적지 않게 나타났다는 것이다(鹽田庄兵衛, 1985: 102-103).

둘째 기업별 조합이 대두한 것은 (1) 조직화 방법이 단기간에 마무리 짓기가 쉬웠다는 점 (2) 미군사령부와 정부의 성급한 조합구성정책이 작용했다는 점 (3) 기업간 격차로 인해 노동조건이 평준화되어 있지 않았다는 점 (4) 경영자가 받아들이기 쉬웠다는 점 (5) 산업보국회가 사업소별로 설치되어 있었다는 점 등에서 연유한다는 것이다(總評40年史編纂委員會, 1993: 35).

셋째 당시 기업별 노조가 일반적인 조직형태로 선택된 데에는 1945년 결성된 세계노련의 영향도 있었다는 지적이 있다. 즉 세계노련은 조직원칙으로서 “1산업 1단산, 1공장 1조합”을 내걸고 있었는데 사업소별 노동조합을 이 원칙과 공통된다고 생각한 좌파 조합 지도자들이 기업별 노동조합을 세계노동조합의 조직원칙으로서 권위를 부여한 데 연유한다는 것이다. 당시 좌파계 가운데는 격동하는 사회 경제정세 속에서 구미류의 노동조합을 조직하기보다는 사회혁명의 기초적인 조직으로서의 공장소비에트식(그 연합으로서 지역소비에트의 수립)을 도입하려고 하는 발상도 지니고 있었는데 이것이 일부 작용했다는 것이다(總評40年史編纂委員會, 1993: 35).

넷째 혼합조합이 결성된 것은 (1) 패전 후 엄습한 심대한 생활위기에 직면하여 경영보조자인 직원들 역시 생활방위를 위해 노조결성의 필요성을 절감하였고 대부분의 직원들이 현저하게 낮은, 경우에 따라서는 현장노무자보다 열악한 수준의 대우나 봉급을 받고 있었기 때문에 직원들의 노조 참가가 자연스럽게 이루어졌으며 (2) 생산직 노동자들은 직원을 자기 진영에 끌어들이므로써 교섭력이나 투쟁력을 강화할 수 있었기 때문이라는 것이다(大河內一男, 1980a: 93).

2) 전국조직 및 산업별 조직의 결성(총동맹과 산별회의)

이와 같이 기업별 조직이라는 특유한 형태를 취하면서 급격히 증가한 노동조합을 기반으로 1946년 8월에 들어서면 전국적 조직과 산업별 조직의 형성되는데 일본노동총동맹(총동맹)과 전일본산업별노동조합회의(산별

회의)가 그것이었다. 그후 10월에 좌우대립을 지양하여 중립을 표방한 일본노동조합회의(일로회의)가 등장하였지만 당시 조직의 대세를 장악하고 있는 것은 총동맹과 산별회의이었다.

제2차 세계대전 이전 총동맹을 주도한 우파 지도자들에 의해 1946년 8월 1일에 결성된 총동맹은 설립 당시 1,669개 조합에 조합원 85만 5천명으로 조직 노동자의 22%를 포괄하고 있었다. 총동맹은 결성준비단계에서 전국 행정구역별로 조합 결성의 중심인물을 선정하여 노동조합을 결집시켜 나감으로써 '위로부터의 조직화'방식으로 조직을 확대해나갔다. 총동맹은 산업별 단일노조를 목표로 내세웠지만 실제로 그를 위한 노력은 거의 기울이지 않았다.

한편 공장별·기업별로 조직된 노동조합들은 생산관리투쟁을 통하여 직장민주화를 진전시키고 경영이나 인사에 대한 발언권을 확대해 가면서 한 기업에서 지역별, 또는 산업별 통일행동으로 발전시켜 나갔고 조직형태 또한 지역과 산업별 조직으로 전환시켜 가고 있었다. 예컨대 1945년 말 가나가와켄(神奈川縣)의 21개 공장 대표자들은 가와사끼(川崎)에서 공장대표자회의(공대회의)를 구성하여 지역적 결집을 도모하였다. 이들은 46년 1월 32조합 대표 150명이 참가한 가운데 제2차 공장대표자회의를 열어 '공동투쟁의 전개', '정당지지의 자유', '산업별단일노조의 결성' 등을 결의하는 한편 가나가와켄노동조합협의회를 구성하기로 결정하였다(大月書店 編, 1987: 8).

이와 거의 같은 시기에 동경의 각 지구에서도 공대회의를 거쳐 지역협의회가 결성되었고 46년 1월 말경 139공장 22만9천명을 대표하는 대표자들이 참가하여 관동지방노동조합협의회가 결성되었다. 이들 공대회의와 협의회는 밑으로부터의 공동투쟁에 기반을 두고 관서, 북해도, 동북지방 등 광범한 지역으로 확산되어 가면서 산하 조직들을 산업별로 정리해 가고 있었다.

이러한 지역적 결집과 함께 46년 2월 9일 일본신문통신노동조합이 기존의 34개 조합을 지부로 개편하여 전국적 단일조직으로 출범한 데 이어 전일본인쇄출판노동조합준비회, 전일본탄광노동조합준비회, 관동금속산업

노동조합협의회 등이 산업별 단일조직화를 지향하여 결성되었다. 이들 산업별 단일조직을 지향하는 노동조합들은 그 해 메이데이와 식량메이데이투쟁 등 대중행동을 주도하였고 이를 배경으로 1946년 8월 19일 전일본산업별노동조합회의(산별회의)를 결성하였다. 산별회의에는 21개 조합, 163만여명, 조직 노동자의 43%가 참가하고 있었다.

산별회의는 산업별 노동조합에 의한 노동전선 통일을 목표로 하고 일본의 산업부흥과 반파시즘 민주혁명의 수행 협력 등을 강조하였다. 그 가운데 조직방침으로서 총동맹과 같은 중앙집권체제를 피하고 각 가맹 산별조직이 강력한 투쟁체로서 진용을 정비하고 산별회의 자신은 공동투쟁조직이어야 한다는 것을 명확히 하였다. 이러한 방침 아래 산별회의는 통일단체협약안을 제시하고 산업별 통일교섭과 통일투쟁을 조직해 나가면서 통일협약 체결운동을 지도하였고 각 노동조합들은 파업투쟁을 통해 단체협약을 체결해 나갔다. 이 가운데 인쇄출판업의 경우는 동경도인쇄산업경영자연맹과의 사이에 단체협약을 체결하기도 하였다(中林賢二郎, 1985: 29). 이와 같이 산별회의는 지역별 공대회의=지역별 협의회를 토대로 산업별 결집방식을 추진해갔으며 이 조직방식을 효과적으로 가동시켜 산업별 또는 지역적 공동투쟁을 적극적으로 전개할 수 있었던 것이다.

그러나 이상과 같은 산업별 노동조합을 만들기 위한 산별회의의 노력은 아직 기업별 노조를 산업 또는 업종별 연합체로 묶어내고 있었을 뿐이며 이마저도 1947년 2·1총파업투쟁의 중지명령을 분수령으로 한³⁾ 미군정의 정책 전환에 의해 난관에 봉착하게 되었다.

3) 전산형(電産型) 임금체계

3) 2.1총파업 계획의 좌절과 그 이후 총선거에 의한 사회당 연립정권의 등장을 계기로 통일전선이 무너진 데 대하여 산별회의 간사회는 자기비판을 하게 되는데 그 내용은 (1) 산별회의는 모든 투쟁을 파업에만 의존하려는 경향이 있었고 보다 폭넓은 일상투쟁을 결여하였다 (2) 공산당의 직접적인 지도하에 있는 듯한 인상을 대중에게 주었다. (3) 운동의 진행방식이 충분히 민주적으로 이루어지지 않았다는 것 등이다(辻岡靖仁 外(1973), 『労働組合運動の理論 5』, 大月書店, p. 136).

산업별 노동조합을 지향하는 방식으로서 조직 면에서는 산업별 단일조합, 임금에 있어서는 횡단임금, 단체교섭에 있어서는 통일교섭·통일협약이라는 특징을 가장 잘 나타낸 조직은 일본전기산업노동조합(電産)이었다. 전산은 최하부 조직인 분회단계에서는 종업원 조직이지만 지방본부, 현(縣)지부 단계까지는 복수 기업 종업원으로 조직되어 있었고 종업원의 범위도 단지 일본발송전주식회사와 각 배전회사의 정규직 종업원만이 아니라 하청전기회사, 발전소건설토목공사회사의 종업원에게도 조합가입의 문호를 개방하고 있었다. 더욱이 중앙본부는 조합원의 가입 및 탈퇴의 승인권과 조합비의 50%를 배분할 수 있는 강력한 권한을 갖고 있음으로써 산업별 단일조직의 특성을 나타내고 있었다(오하수, 1990: 34).

산업별 단일조직으로 발전시키려는 전산의 노력을 가장 집약적으로 나타낸 것은 이른바 ‘전산형 임금체계’이었다. 1946년 10월 대대적인 합리화반대 및 임금인상 투쟁(10월 투쟁)에 즈음하여 제기한 이 임금체계를 통해 전산은 당시로서는 비교할 수 없을 정도의 대폭적인 임금인상을 쟁취해 냈다. 이후 이 임금체계는 국철, 전체, 사철, 일통 등 당시 운동을 주도하고 있던 노동조합들에 확산되었으며 1952년 투쟁의 실패 이후 자본측의 공격에 의해 50년대 중반 전산이 해체될 때까지 기본골격을 유지하였다. 이 임금체계는 본인급과 가족급으로 이루어지는 생활보장급에 능력급·근속급을 부가한 기본임금으로 임금총액의 대부분을 구성하고 거기에 몇 가지 지불항목을 부가하는 방식을 취하고 있었다.

전산형 임금체계의 특징은 ① 산업별 통일단체협약에 의한 산업별 횡단임금체계라는 점 ② 자본의 자의적인 차별을 최소화하고 노동자의 통일과 단결에 기여하는 임금체계라는 점 ③ 연령별 이론생계비를 추정하고 이에 따라 연령별 최저생활보장임금을 결정하는 등 임금을 생활급체계로 구성한 것 등이다. 이 전산형 임금체계가 갖는 가장 중요한 의의는 자본의 노동자 분할지배를 정면으로 거부하고 노동자의 통일을 강화하려는 데 있었다. 즉 이 임금체계는 전기산업에 종사하는 모든 노동자에게 적용되는 것으로서 산업 내의 자본간 경쟁의 결과에 따라 노동자의 생활

을 종속시키려는 자본측의 기도를 저지하고 노동자의 공통된 경제적 조건을 확보함으로써 노동자의 산업적 단결을 도모하려 했다. 또한 이 임금체계는 자격, 계급제도, 학력, 성별에 의한 차별적 임금지급 관행을 불식하고 연령, 가족 수, 근속 등 객관적인 임금지급 기준을 설정하여 자본의 자의적인 고과에 따른 차별을 철폐시키고자 했던 것이다.

나아가 이 임금체계는 노동자가 정상적인 생활을 영위하는 데 필요한 비용을 이론생계비로 추정하여 이의 보장을 요구함으로써 임금이 노동력의 가격이라는 점을 분명히 했다는 데에도 중요한 의의를 지니고 있었다. 이러한 생활보장금으로서의 성격은 당시 다른 노동조합의 요구수준의 두 배를 훨씬 넘는 임금액을 요구했다는 사실과 본인급, 가족급, 능력급, 근속급을 합한 기본임금의 비중을 전체의 90%수준으로 설정했다는 데서 잘 나타나고 있다. 전산은 이 임금체계에 의한 임금인상교섭에 있어 각 회사의 수뇌단을 구성케 하여 요구조건의 대부분을 쟁취해냄으로써 노동자의 생활안정에 크게 기여했을 뿐 아니라 이후 경영자단체와의 통일단체협약을 체결하는 데까지 발전시켰다.

그러나 전산형 임금체계는 위와 같은 획기적인 의의를 지니고 있음에도 불구하고 몇 가지 중요한 약점을 드러내고 있었다. 그 첫째는 동일노동 동일임금의 원칙을 분명히 하지 않았다는 점이다. 즉 전산은 노동자의 연령에 따른 임금결정을 관철해 내는 대신 노동의 양과 질적 차이에 따라 보상되어야 하는 동일노동 동일임금 원칙을 소홀히 취급함으로써 숙련노동자의 불만을 야기하게 되었던 것이다.

둘째 능력급의 성격을 분명히 하지 않음으로써 자본측이 임금체계를 왜곡시킬 수 있는 여지를 스스로 제공했다는 점이다. 원래 전산은 앞에서 지적한 바 동일노동 동일임금 원칙의 구현을 위해 숙련노동에 대한 보상항목으로 능력급을 설정했다. 그러나 전산은 능력급의 지급기준을 명확히 하지 않았다. 물론 초기 전산이 조직력을 장악하고 있을 당시는 이러한 문제가 노출되지 않았다. 그러나 후에 권력과 자본측의 공세가 격화하고 상대적으로 전산의 힘이 약화하자 곧 기업측은 자의적으로 능력급을 결정하게 되었고 이에 따라 노동자의 분열은 심화되었던 것이다.

셋째 지역수당과 관련한 지방조직간의 갈등과 분열 가능성이다. 특히 ‘베이스(Base) 임금제’⁴⁾에서는 먼저 임금총액을 결정하고 그 다음 각 요소에 따라 배분하도록 되어 있는 특성 때문에 지역수당을 얼마로 결정하는가에 따라 지역간에 이해대립이 발생할 가능성을 갖고 있었다. 이 문제 역시 초기에는 크게 제기되지 않았지만 노자간의 역관계가 자본측에 유리하게 나타나자 지역조직간에 이해충돌로 나타났고 마침내는 중앙본부의 방침에 반발하는 사태로까지 발전했던 것이다.

전산형 임금체계는 전산이 권력과 자본측의 공세로 약화하는 것과 함께 해체과정을 밟았다. 전산은 1952년 임금투쟁에서 패배한 이후 급속히 붕괴의 길에 접어들게 되는데 그 원인은 기업측의 분할공격과 레드 퍼지(red purge)⁵⁾에 동조한 전산 자체의 태도이었다. 즉 기업측은 실질적으로 하나의 회사로 운영되던 전력산업을 지역에 따라 9개 회사로 분할하고 각 회사별로 기업별 노조=회사파 제2조합 결성을 지원함으로써 전산의 지배력을 약화시켰고 레드 퍼지에 동조한 전산의 방침에 실망한 조합원들이 회사측으로 기울면서 전산은 급격히 붕괴되었던 것이다.

4) 자본측의 경영협의회 장악과 기업별분단

전후 질풍처럼 전진하던 일본 노동운동은 400만 조합원을 결집시킨 1947년 ‘2·1총파업’계획이 미군정의 금지명령으로 좌절된 것을 계기로 전환점에 선다. 미군정은 미국의 세계지배전략의 변화를 근거로 기왕의 민주화정책을 중단하고 일본 독점자본의 강화를 통한 지배세력의 구축을 위해 노동탄압으로 전환하였다. 이에 대해 산별회의는 조직 노동자의

4) 업종의 임금총액을 총노동자수로 나눈 평균임금을 결정하여 이를 기준으로 임금을 인상하는 방식으로서 이 임금제에서는 기업의 노무비를 기준으로 먼저 임금총액이 결정되고 그 이후에 개별 노동자에 대한 배분이 이루어진다. 이 임금제는 1947년 전산형 임금체계에 대한 공격의 일환으로 도입되어 48년에는 전산업에 확산되었다.

5) 1950년 한국전쟁을 전후하여 미군정이 일본공산당 간부와 노동조합 활동가에 대해 취한 일련의 탄압조치로서 이 탄압과정에서 전국의 정부기관, 민간산업에서 1만 2천여명이 추방되었다.

84%인 전국의 460만 노동자를 결집한 전국노동조합연락협의회(전노련) 결성으로 상황돌파를 기도하였지만 미군정과 자본측의 반격은 더욱 강화되어갔다.

1947년 가을 이래의 전체신노동조합(全遞)등의 임금인상투쟁과 그에 이은 1948년의 전국적인 ‘3월 총파업 투쟁’의 금지명령, 공무원의 단체교섭권·파업권을 박탈하는 내용의 ‘정령201호’의 공포, 1949년 덧지 라인(Dodge line)⁶⁾에 의한 100만명의 감원과 1949년 6월의 노동조합법 개악, 1950년 한국전쟁을 전후하여 벌어진 레드 퍼지의 강행 등 미군정의 반동적인 억압조치가 이어졌다. 노동자들의 격렬한 투쟁은 미군정의 탄압조치로 패배를 거듭하고 이때까지 운동을 주도해왔던 산별회의에서는 반공주의를 표방한 ‘민주화동맹’이 대두함으로써 분열과 이탈이 시작되었다. 산별회의의 영향력은 급속도로 약화되었고 미군정의 지원 아래 민주화동맹 세력과 총동맹은 1950년 7월 일본노동조합총평의회(總評)를 결성하기에 이르렀다.

이와 같은 미군정의 급격한 정책전환과 노동운동 변화의 뒷면에는 자본의 경영권 탈환과 노동자들의 산업별 결집을 저지하기 위한 공세가 끈질기고도 치밀하게 진행되고 있었다. 그리고 그 공세의 구체적인 형태는 경영협회의 장악과 전산형 임금체계의 파괴를 위한 베이스-직계제임금제도의 도입이었다(오학수, 1990: 53-76).

전후 주류를 이루었던 생산관리투쟁의 과정에서 노동자들은 경영민주화를 실현하기 위해서 경영협의회 설치를 요구하여 이를 관철시켰다. 그러나 1946년 6월 이후 미군정은 생산관리투쟁을 제지하는 한편 경영협의회 설치를 권장하였는데 그 내용은 경영협의회를 노사간의 유일한 협의 결정기구로 하고 거기서 협의, 결정된 사항은 단체협약과 동일한 효력을 가진다는 것이었다. 이러한 미군정의 경영협의회 구상은 1947년 2·1총파업 좌절을 기점으로 산별회의의 세력이 약화하고 5월 일본경영자단체

6) 미국은 냉전체제의 격화에 대응하여 일본의 경제를 부흥시키기 위한 방책의 하나로 경제 9원칙의 채택을 지시하고 이 정책의 수행을 위해 미국 디트로이트은행 총재 J.M Dodge를 일본에 파견하였다. 덧지 라인은 그의 권고·지도에 의해 1949년 예산편성을 계기로 실시되는 일련의 재정경제정책이다.

연합회(일경련) 설립으로 자본가들의 반격태세가 정비되자 급속히 확산되어 갔다. 즉 노동자들에 의한 밑으로부터의 경영협의회는 산업별 조직과 산업별 통일투쟁을 지향해왔던 산별회의가 무너지자 곧 자본에 의한 경영협의회로 대체되고 이로써 기업 밖에서 이루어지던 노동조합운동은 경영협의회를 통해 기업 안으로 되돌아오게 되었던 것이다. 그리고 자본 측은 밑으로부터의 경영협의회를 주도해 왔던 기업 내의 활동가들을 레드 퍼지에 의해 철저히 축출함으로써 기업 내 노동조합을 완전히 장악할 수가 있게 되었던 것이다.

이와 함께 노동조합을 기업별로 분단시키는 데 결정적인 역할을 한 것은 베이스업에 의한 임금인상과 직계제(職階制) 임금체계의 도입이었다. 베이스업에 의한 임금인상은 기업의 지불능력을 기초로 한 것이기 때문에 종업원의식을 심화시키고 임금인상투쟁을 기업별로 분단시킬 수 있는 힘을 지니고 있었다.

또한 일종의 직무급인 직계제 임금체계 역시 1948년 정부가 미국식 임금체계를 도입한 것으로 공무원에게 적용되었다. 이 직계제는 기업공헌도를 중심으로 하는 직무평가에 의해 직무의 등급을 정하고 상위의 직무에의 승진을 인사고과에 의해 엄격하게 관리하는 것이었다. 따라서 이 제도의 본질은 저임금정책을 유지하고 직장질서를 확립하며 노동자간의 경쟁을 불러일으켜 노동자를 분단시킴으로서 노동자에 대한 지배를 강화하려는 데 있었다. 이 제도는 당시 강력한 투쟁력을 보유하고 있던 공무원들에게 적용하고 뒤이어 민간부문에 도입되었는데 다만 등급마다 단일임금을 적용할 경우 당시 일반화한 연공서열형 임금제와 모순되기 때문에 정기승급제도로 이를 보완한 것이 특징이었다. 아무튼 이 직계제 임금체계를 통해 정부와 자본은 노동자를 분열시키고 노동조합이 장악하고 있던 현장의 지배질서를 탈환하여 통제력을 강화해 나갈 수 있게 되었으며 보완된 연공서열제를 통해 기업별 종업원의식을 심화시킬 수가 있게 되었다.

이러한 베이스업 및 직계제 임금체계에 대한 노동조합의 저항은 매우 완강했다. 그러나 미군정과 일본정부는 강압적인 방법으로 이들 저항을

격파하였고 이를 제도적으로 차단하기 위해 1948년 7월 정령201호를 공포한데 이어 1949년 6월 노동조합법을 전면 개정하였다. 정령201호는 공무원의 단체교섭권과 파업권을 박탈한 것이었고 이는 1948년 11월 국가공무원법 개정안과 공공기업체 노동관계법안의 국회통과와 함께 노동조합운동의 중심세력을 결정적으로 약화시켰다. 이에 이어 미군정과 정부는 노동조합법 개정을 통해 민간부문 노동조합의 통제를 강화하였다. 미군정은 조합 전임자에 대한 임금지급을 금지시키고 노동조합법 개정을 저지하기 위한 파업은 불법이라고 선언함으로써 노동조합의 기본적인 동력을 차단하였다. 또한 개정된 노동조합법은 유효기간을 정하지 않은 단체협약의 효력을 부정하고 자동연장조항이 있는 경우에는 기간이 만료한 경우 일방적으로 파기할 수 있도록 하였다. 이 법 개정을 계기로 ‘무협약시대’가 열리고 이후 체결된 단체협약은 자본의 경영권을 확인함과 함께 조합원의 범위를 기업 내 종업원에만 한정하고 사외공이나 임시공은 제외하게 되었다.

이렇게 하여 전후 치열하게 전개되었던 산업별 노조 건설을 위한 투쟁은 차단되고 각 사업장에는 기업별 노조가 자리잡게 되었다. 이러한 일련의 과정에서 미군정과 정부의 정책을 뒷받침했던 것은 반공주의를 표방하면서 조직된 ‘민주동우회’(민동파)이었다. 민동파는 미군정의 지원하에 산별회의를 분열·약화시키고 1950년 7월 산별회의의 대치세력으로서 총평을 결성하는 데 결정적인 역할을 수행하였다.

5) 총평의 산업별 재편성

1950년 7월 총평은 결성을 전후하여 산별조직의 재편성에 착수하였다. 이와 관련하여 그 필요성을 강조했던 사람은 총평 초대 사무국장으로서 초기 총평의 활동에 지대한 역할을 수행했던 다까노 미노루(高田 實)이었다. 그는 일본 노동조합의 기초가 되는 것은 직장단위 노조이며 산업별 노동조합이라는 것도 선진구미제국에서와 같은 산업별 조직이 아니라 종업원 조합의 종조(縱組)로서의 산업별 노동조합이라는 근본적인 약점

을 지니고 있다고 분석하고 이러한 성격의 산업별 노동조합으로는 계급적 노동운동의 힘을 발휘할 수가 없다고 평가하였다. 이런 현실 속에서 총평을 강화하기 위해서는 현재의 종업원 조합을 산업별로 정리, 통합하여 단 하나의 산업별 조합으로 개조하고 전국적 산업별 투쟁과 대중투쟁을 전개하도록 해야 한다고 주장했다(總評40年史編纂委員會, 1993: 134).

총평이 조직강화방안으로 산업별 조직의 재편을 시도한 것은 총평이 산별회의로부터 탈퇴한 조직과 총동맹의 일부 조직을 근간으로 하여 구성되고 있었다는 현실을 반영하는 것이었다. 미군정의 산별회의에 대한 공격이 감행될 당시 일본 노동조합은 산별회의 계열의 조직이 다수를 점하고 여기에 총동맹 계열의 조직이 대립하고 있었으며 일부 중립적인 노동조합도 존재하고 있었다. 양대 세력의 대립은 산업별 조직 또는 업종별 조직만이 아니라 기업별 단위조직 내부에도 존재하고 있었다. 따라서 총평은 산별회의에서 이탈한 조직과 더불어 아직 산별회의에 가맹하고 있는 조직들을 서둘러 견인하여 재편성할 필요에 직면해 있었다. 여기서 총평은 새로운 산별조직 재편성의 기준으로 중산별 원칙을 택하였다. 그것은 ‘기간산업의 주요 기업노조가 중산업적으로 결집하고 있었기 때문’(總評40年史編纂委員會, 1993: 162)이기도 하지만 산별회의가 견지해 왔던 대산별을 분해하여 총평의 통제하에 편입시키기 위해서는 중산별이 가장 적합했기 때문으로 볼 수 있다.

총평 결성 당시 산별조합의 형태를 갖추고 있는 것은 국철노조, 일교조, 해원조합, 전산, 사철총련 정도이었고 제조업 가운데 금속과 화학산업은 여러 갈래로 산재해 있었다. 따라서 총평의 산별조직 재편성작업은 이러한 금속과 화학산업에 집중되었다. 이러한 노력의 결과 금속산업의 경우 종래 총동맹 산하 금속동맹의 구성조직과 산별회의에서 이탈한 조직 및 중립노조들을 묶어 일본철강산업노동조합연합회(철강노련), 전국조선노동조합총연합회(조선총련), 전국금속노동조합(전금), 전일본전기기기노동조합연합회(전기노련) 등이 출범하였다. 또한 화학산업의 경우 합화노련과 전화동맹으로 정비되었고 섬유는 전섬동맹과 전국잠사노동조합연합회(전잠사)가 통합하였다가 전섬동맹이 1952년 탈퇴하고 전잠사를 주

측으로 재편한 섬유노련이 남게 되었다. 그러나 총평의 이러한 산업별 조직의 재편성은 본래의 의도에 비해 상당한 차이와 문제점을 드러내고 있었다(總評40年史編纂委員會, 1993: 161-170).

첫째, 총평의 산별조직 재편성은 산별회의 산하조직을 견인해내는 데 일정한 역할을 했지만 서구에서와 같은 산업별 단일노조를 형성한 것이 아니라 종래의 단위 기업별 노동조합의 산업별·업종별 연합체를 통합 정비하는 데 머물렀을 뿐이었다.

둘째, 산업별 업종별 조직의 통합이나 재편성이 이루어진 분야에 있어서도 전부 총평에 가맹한 것도 아니었으며 일부 분야에서는 새로운 조직의 결성과 조직간의 분열과 대립을 초래하기도 하였다. 전국조선노동조합(전조선)이 조선총련의 결성에 반대하여 대항적 조직으로 남은 경우, 전기노련이 총평가입을 거부한 경우, 전섬동맹이 총평을 탈퇴하면서 전잠노와 분열한 경우, 총동맹 산하에 존속을 주장하여 총평 가맹을 거부한 전국금속노동조합동맹(전금동맹)의 경우 등이 그 예들이다. 이들 조직 분열은 후에 동맹의 결성이나 신산별, 중립노련 등 전국중앙조직의 분열 정립의 기초를 이루게 된다는 점에서 총평의 산별 재편성을 통한 노동조합의 전선통일이 실패로 끝났음을 의미하는 것이었다.

셋째, 총평의 산업별 조직 재편성의 기준으로 삼았던 중산별 원칙이 모든 산업분야에서 관철된 것이 아니라 사실상 경영자단체가 구성되어 있는 분야에 한정되어 있었다는 점이다. 이들 경영자단체는 통제적 성격이 강했던 전시, 전후 경제의 단계에서 만들어진 것이기 때문에 정부의 산업정책상의 단위를 구성하고 있는 것이었다. 이 같은 산업별 경영자단체(1950년 당시)와 노동조합의 산업별 재편성을 비교해보면 석탄광업연맹: 탄노, 철강연맹: 철강노련, 전기공업협회: 전관, 전기사업경영자회의: 전산, 사철경영자협회: 사철총련, 자동차산업경영자연맹: 전자동차, 조선공업회: 전조선, 선주협회: 해원조합, 유안공업회: 유노련(후의 합화노련), 화학공업간담회: 화학동맹 등 상당히 명확한 대응관계를 볼 수가 있다. 또한 업종별로 보는 경우 전선공업경영자연맹: 전전선, 철도차량공업경영자연맹: 차량노련, 일본고무협회: 고무노련으로 대칭적인 형태로 나타내

고 있으며 대산별인 전섬동맹의 경우도 일본방적협회, 일본제사협회 등에 대칭하여 면방부회 등을 구성하고 있다(總評40年史編纂委員會, 1993: 169-170). 이처럼 산별 재편성은 경영자단체와의 관계를 상정하여 이루어지는 경우가 많았다. 이러한 조직형태는 단체교섭에 있어서 업종별 및 산업별 통일교섭이나 집단교섭을 용이하게 함으로서 산업별 단일노조로 전환하는 하나의 경로로 볼 수도 있다. 그러나 산업별·업종별 조직이 기업의식을 극복하기 어려운 단위 기업별 노조를 토대로 하고 있기 때문에 단위 기업별 노조간의 조직력의 차이나 이해관계에 따라 분열의 소지를 지니고 있으며 또한 기업별 노조에서의 대중적·민주적 의사결정방식이 결여된 경우 노사 양측 상층부간의 담합의 가능성을 배제할 수 없다는 약점을 지니고 있는 것이었다.

6) 구루미(ぐるみ)투쟁

1953년 7월 한국전쟁의 휴전을 계기로 당시 부흥과정에 있던 일본경제는 소위 ‘평화공황’이라는 불황에 빠지고 독점자본은 이 불황으로부터 탈출하기 위해 1953년부터 54년에 걸쳐 전 산업에 걸쳐 합리화를 단행하였다. 이 시기 독점자본의 합리화에 대한 주요 투쟁전술로 등장했던 것이 노동자 가족이 모두 참여하는 투쟁 또는 마을 및 도시주민 전체가 함께 싸우는 ‘가족구루미투쟁’과 ‘지역구루미투쟁’이라는 두 가지 형태이었다. 가족구루미투쟁은 회사측의 인원정리가 곧 노동자와 그 가족의 생존을 위협한다는 사실로부터 해고반대투쟁에 주부 등 전 가족을 가족조합으로 결집시켜 함께 투쟁하는 방식이었다. 또한 지역구루미투쟁은 일본의 경우 광산이나 공장을 중심으로 구성된 중소도시가 많다는 조건을 활용하여 쟁의단이 그 도시의 조직·미조직 노동자, 중소상공업자, 시민, 혁신정당 등을 결집하여 노동조합과 함께 투쟁하는 방식이었다(大河内一男編, 1973: 42-43).

가족구루미투쟁은 1952년 탄광노조쟁의 때 각지의 탄부조합원들의 주부들이 ‘일본탄광주부협의회(탄부협)’를 결성하여 쟁의를 지원한 데서 시

작되었다. 그 다음 해인 1953년 미쓰이광산노동조합연합회의 대량 인원 정리반대투쟁에서 탄부협으로 결집한 주부들은 노동조합의 지도하에 시위운동을 전개하거나 이탈자를 방지하는 데 커다란 행동력을 발휘하여 마침내 ‘영웅 없는 113일의 투쟁’ 끝에 1,815명의 지명해고를 철회시켰다. 1954년 아마자끼(尼崎)제강소의 전원해고반대투쟁에서는 주부회의 공동 투쟁 만이 아니라 지역의 노동조합, 상공업단체, 농민단체, 의사회, 여성단체, 혁신정당 등이 ‘공업도시 아마자끼시민을 지키는 간담회’를 구성하여 쟁의 지원을 결의, 77일간의 지역구루미투쟁을 전개하였다. 또 같은 해 193일에 결친 일본제강 무로랑(室蘭)제작소의 대량인원정리반대투쟁에서 주부회는 커다란 전투력을 발휘함과 더불어 조합원에게 생활물자를 파는 상인들이 쟁의에 유형·무형의 지원을 행하였다. 이들 투쟁은 강인한 결속력과 격렬성에도 불구하고 결과적으로는 기업폐쇄와 집단해고를 전면적으로 저지하지는 못했으며 1955년 호황이 시작되면서 소멸하였다.

원래 이 구루미투쟁은 당시 탄노, 철강노련, 지과(紙^ワ=종이·펄프)노련 등 산업별 조직이 대기업 노조가 주도하는 기업별 조합의 연합체라는 성격 때문에 전국적 산업별 통일투쟁을 효과적으로 조직할 수가 없다는 점과 연이은 기업정비 및 합리화 반대투쟁이 조직분열이라는 사태에 직면하여 기업주의의 벽을 넘지 못한 상황 하에서 기업별 조합의 약점을 극복하는 투쟁으로서 등장한 것이었다. 이와 함께 구루미투쟁은 ‘평화국민회의’구상과 같은 정치적 계획⁷⁾으로 연결시키려는 의도도 포함되어 있었다. 이를 위해 구루미투쟁은 직장투쟁을 기초로, 산업별 통일투쟁을 기동으로 하면서 지역주민과 결합하는 가족구루미, 지역구루미라는 지역공투방식으로 지탱해간다는 방식으로 정식화되어 있었다. 그러나 기동이 되어야 할 산업별 통일투쟁이 유효하게 조직될 수 없는 상황하에서 투쟁은 지역공투와 지역주민의 지원에 의존할 수밖에 없었다. 결국 구루미투쟁은 지역투쟁을 발전시키고 많은 노동조합에 조직력 강화를 촉진하는데

7) 평화경제국민회의란 미일상호방위조약의 체결 등에 의해 일본경제가 전쟁경제체제로 구조화되는 것을 막고 평화경제정책을 수립해야 한다는 구상에 입각하여 총평의 주도 하에 학자, 노동조합을 중심으로 구성된 기구를 말한다.

기여했지만 현장을 기초로 한 산업별 공투와 지역공투의 유기적이고 통일적인 발전 없이는 노동조합의 조직적 역량을 효과적으로 발휘할 수도 없을 뿐 아니라 구체적인 성과도 쟁취할 수 없다는 것을 교훈으로 남겨 주었다(大野喜實, 1985: 67-68).

7) 총평의 조직강령초안⁸⁾

총평은 1956년 8월 제7회 대회에 제출한 운동방침에서 “관공노조, 민간노조 할 것 없이 모든 직장에 있어서 직제의 억압에 대한 반격이 불충분하기 때문에 통일투쟁의 조직화에 어려움이 초래되고 있다는 반성에 입각하여” 기업주의와 회사조합원 의식을 극복하여 산업별 투쟁을 진전시키는 지침으로서 「조직강령」을 만들 것을 제기하였다. 이에 근거하여 총평 집행부는 「조직강령위원회」를 설치하여 조직강령 작성에 착수, 2년 후인 1958년 대회에 상정하게 되었는데 이것이 ‘조직강령초안’이다.

‘초안’은 산업별 통일투쟁을 추진하려면 그 구성조직인 기업별 단위노조의 강화가 선결문제라는 인식에서 출발한다. 즉 “이제 당국이나 회사가 본격적으로 조합과괴에 나선다면 끝까지 버텨낼 조합이 몇 개나 되겠는가?”하는 극히 현실적인 질문으로 시작하여 산업별 통일투쟁을 진전시키기 위해서는 현장투쟁을 통해 직제의 압박을 물리칠 수 있는 힘을 개별 기업별 조합 내부에 배양하지 않으면 안된다는 것이었다.

이러한 문제의식에 기초하여 ‘초안’은 「간부투쟁으로부터 대중투쟁으로」라는 구호 아래 진전되어 왔던 수년 동안의 「조직만들기」운동의 경험 - 현장 조합원대중의 단결을 지탱했던 현장투쟁의 발전, 조합원 가족의 조직화, 지역적인 계급연대의 진전과 미조직 노동자 대중의 조직화, 노·농·상 제휴를 비롯한 국민 계층층과의 결합 등 - 을 토대로 하여 총평의 ‘조직 만들기의 사상적 기초’와 ‘조직활동의 행동기준’을 제시하고자 하였는데 그 골격은 다음과 같다.

8) 總評40年史編纂委員會(1993), pp. 263-264.

첫째로 ‘초안’은, 산업별 조직을 노동운동의 기간조직으로 삼아야 하지만 기업별 조직으로 인한 기업의식의 존재로 산업별 통일행동이 어려운 일본에서는 현장과 지역활동, 특히 현장투쟁을 통해서 기업별 조직이 갖고 있는 결함을 극복하지 않으면 안된다고 주장한다. 이러한 의미에서 초안은 현장투쟁을 노동조합활동의 기조로 삼고자 하였다.

초안의 이러한 구상을 밑받침하고 있는 것은 기업별 노조에 대한 다음과 같은 인식이었다. 즉 기업별 조합은 기업의 전 종업원을 조합의 문안에 들여놓았다는 점에서는 대중조직으로서 유리한 조직형태이다. 그러나 조합원 가운데는 조합의식을 가진 사람, 기업의식이 강한 사람, 제3자적 의식을 가진 사람 등 세 가지 계층이 있으며 대기업일수록 세 번째 계층이 많다. 또한 조합의 조직계통이 기업의 직제기구에 대응하여 만들어져 있기 때문에 말단 현장에 대한 조합의 영향력이 취약한 곳에서는 현장에서의 민주주의가 억압되고 직제에 의한 노동자의 개인별 장악이 행해지고 있다. 이러한 의미에서 “기업별 조합은 그 자체를 실질적인 노동조합으로 받아들이는 것이 아니라 오히려 노자가 조합원을 실질적으로 쟁탈하기 위해 다투는 경쟁의 장”이라는 것이 초안의 인식이었다.

이와 같은 상황 하에서 노동자 한 사람 한 사람을 직제의 장악으로부터 해방시켜 조합측으로 끌어 넣기 위해서는 지부·분회의 임원이 개별 노동자의 불평불만을 광범하게 모아서 이것을 조합 집행부를 통해 해결하는 상담역에 그치는 것이 아니라 현장의 요구를 내걸고 전원이 투쟁하는 현장투쟁을 통해 ‘직제의 두려움이 없는 현장’을 만들어내지 않으면 안된다. ‘초안’은 이러한 현장교섭권을 실질적으로 쟁취해 가기 위해서는 교섭권·실력행사지령권·타결권 등 3권을 상황에 따라서는 현장조직에 이관한다는 3권의 유동적 운용의 필요성을 역설한다.

이어 ‘초안’은 현장투쟁이 개별 직장을 기점으로 하기 때문에 나타날 수 있는 불균등 발전을 극복해야 한다는 과제를 제기한다. 즉 선진적인 현장의 투쟁이 경영측의 집중포화를 받아 와해될 위험성이 상존하고 있을 뿐만 아니라 이면거래에 의한 현장이기주의에 빠지거나 조합 내부에 시기심을 일으킬 수도 있다. 이러한 운동의 불균형 때문에 오는 폐단을

미연에 방지하기 위해서 ‘초안’은 기업단위, 지역단위, 산업별단위에서 선진적 현장 및 노조의 달성 성과를 좇아 싸운다는 이른바 ‘도달투쟁’의 조직화를 기해야 한다고 역설한다.

이렇게 하여 초안은 기업별 노조를 주어진 것으로 받아들이는 것이 아니라 현장투쟁을 기초로 하는 밑으로부터의 내용변혁을 통해 기업별 조합을 극복하고 궁극적으로는 산업별 조직으로 발전시켜 가야 한다고 규정하고 있다.

초안의 기본골격을 이루는 두 번째의 것은 현장투쟁을 계급해방을 위한 주체적인 하부구조를 만들어 내는 운동으로 위치지우고 있다는 점이다. 즉 현장투쟁은 직제에 의한 개인별 장악 하에 놓여져 있는 현장에서 힘의 관계를 변화시켜 노동조건과 노동환경의 개선을 기해 가는 싸움이지만 그것은 ‘말단 현장에서의 민주주의의 말살’을 특징으로 하는 일본 자본주의 착취기구의 심장부와 맞닥뜨리는 싸움이라는 것이다. 따라서 이런 싸움을 통해 노동자의 계급으로서의 자각과 연대의식의 싹을 키우고 종업원 조합으로서의 기업별 조합을 ‘계급적 단결로’ 전화시켜 가는 전망을 열 수가 있다는 것이다. 그리하여 산업별 조직에 의해 현장투쟁을 수호·육성하고 노동자가 생산의 현실적 담당자의 지위를 기정사실로 만들어낼 수 있게 되어 간다면 자본의 착취기구를 생산점에서 뒤흔들어 ‘저항으로부터 현장의 주인공’으로의 전환이 가능하다는 것이다.

이와 같이 ‘초안’은 기업별 노조의 약점을 극복하기 위한 방안으로 처음부터 끝까지 현장투쟁의 중요성을 강조한 것으로 일관하고 있다. 현장투쟁은 마치 노동조합의 모든 기능을 대신하는 것으로 규정되고 있으며 통일투쟁은 직장이기주의의 극복이라는 관점이나 그렇지 않으면 부분적인 현장투쟁에 의해서 실현될 수 없는 현장요구를 취급하는 것으로서만 구상되어 있다. 물론 초안이 제기한 현장투쟁은 기업별 조합의 전투력의 강화에 중요한 역할을 담당한 것으로 평가되었다. 그러나 현장투쟁은 기업 안에서의 투쟁이라는 한계 때문에 자본측에 의한 직제의 개편이나 제2조합 결성에 의한 기존 조직의 약화를 저지할 수 없을 뿐 아니라 그 자체만으로 산업별 통일투쟁이나 산업별 조직으로의 발전을 가져올 수 있

는 것도 아니었다.

‘초안’은 1958년 대회에서 발표된 후 1년 동안 대중 토의를 거쳐 1959년 대회에서 채택하기로 하였지만 59년 대회에서는 아직 토의가 불충분하다는 이유로 채택이 다시 1년간 미루어졌다. 그러던 중 1960년 ‘안보와 미이끼’라고 불리는 격동의 상황 속에서 현투쟁의 보루라고 알려진 미이끼(三井 三池)탄광노조의 투쟁이 처절한 고군분투 끝에 참패로 끝나게 되자 ‘초안’은 그야말로 ‘초안’으로만 그친 채 빛을 보지 못했다.

그 후 총평은 1962년 조직방침과 1964년 제2차 조직방침을 대회에서 채택하였다. 이 방침에서는 산업별 통일투쟁이 운동의 기본방향으로 규정되고 현장투쟁은 현장활동이라는 용어로 바뀌었지만 종래의 기업별 노조체계를 획기적으로 극복하고 산업별 조직으로 전환하는 문제에 대해서는 당위적인 인식만이 되풀이 강조되고 있을 뿐이었다.

8) 춘투(春鬪)

1953년 7월 한국전쟁의 정전과 함께 경기가 침체되자 정부와 자본측은 합리화와 임금억제공세를 강화하였고 아직도 1945년 이전의 임금수준에서 헤어날 수 없는 노동자들의 생활난이 가중되었다. 이러한 상황에 대응하여 1954년 말 총평의 가맹 단산인 합화노련, 사철총련, 탄노, 지파(紙파)노련, 전산 등 5개 단산은 ‘춘계임금인상5단산공투회의’를 설치하였고 1955년 1월에는 전국금속, 화학동맹과 중립노련계인 전기노련이 여기에 합류하여 8단산공투로 발전하였다. 총평은 중심조직인 이들 단산의 공투방식을 1955년 전국대회에서 총평의 공식적인 투쟁방식으로 채택하게 되는데 이것이 일본 특유의 임금결정방식인 ‘춘투’이다. 이후 춘투는 총평조직 이외에 중립노련, 신산별 및 동맹계 조직으로 확산되었고 춘투 참가인원도 1955년의 73만에서 1956년의 299만을 거쳐 1962년에는 539만명을 넘어섰고 1970년에는 800만, 1985년에는 1천만을 돌파하는 등 해를 거듭할수록 확대되었다.

총평의 춘투에 대한 기본구상은 종래 기업별로 이루어져 온 임금교섭

을 산업별로 묶어 임금요구액·교섭·파업·타결시기 및 타결액 등에 대해 통일을 기함으로써 전국적·전산업적 규모의 임금인상과 평준화를 촉진하고 이들 산업별 투쟁을 발전시켜 산업별 조직을 강화해 간다는 것이었다. 이를 위해 산업별 조직이 요구·교섭·타결을 하나의 계획으로 일괄편성하고 이 계획표에 따라 기업단위 노조가 교섭을 진행시키는 이른바 ‘스케줄’방식을 채택하였다. 이 스케줄방식은 일반적으로 지불능력이 높은 산업의 대기업 사업장이 먼저 교섭을 진행하여 임금인상을 결정하면 다른 산업이 그 뒤를 따르는 식으로 진행되었고 실제로는 철강→금속→화학·석유 등 민간 대기업→사철·전력 등 공익기업→중소기업→공로협·공무원→중소·영세기업→최저임금제 결정의 순서로 이어졌다(이숙중, 1990: 390). 이러한 방식으로 진행된 춘투는 60년대 초반까지 총평이 주도하지만 60년대 중반, 철강·금속·자동차 등 춘투를 선도하는 산업의 민간대기업 노조가 총평을 이탈하여 IMF-JC와 동맹으로 옮겨감으로써 양상이 바뀌게 되고 70년대 후반부터는 완전히 민간노조들이 주도권을 쥐기에 이르렀다.

춘투는 매년 전진과 후퇴를 거듭하면서도 1974년까지는 대폭적인 임금인상을 실현하였다. 즉 1955년~1974년 사이의 연평균 명목임금 인상률은 11.8%로서 같은 기간 소비자물가 상승률 5.8%를 두 배나 상회하였고 실질임금은 5.7%나 상승했기 때문이다(이숙중, 1990: 393). 뿐만 아니라 춘투는 산업별 통일요구와 통일투쟁이라는 특성을 배경으로 대기업과 중소기업간의 연대를 강화할 수 있는 계기를 만들고 산업별 조직의 기능과 역할을 확대·강화하는 성과를 가져오기도 했다. 또한 산업별 통일투쟁의 기반을 강화하기 위하여 현장투쟁 또는 ‘현장조직만들기’와 같은 조직력 강화를 진전시키는 등의 성과를 거두었다(大河內一男·吾妻光俊, 1975: 381-384). 그럼에도 불구하고 춘투의 성과는 그 자체가 한계를 지니고 있을 뿐 아니라 당초의 구상이었던 산업별 통일요구와 통일투쟁을 통한 기업별 노조의 극복이라는 과제와 관련해서는 아무런 진전도 이루지 못하였다.

첫째, 춘투의 성과로 평가되는 임금인상은 노동조합의 교섭기능 강화

에 따라 획득된 것이 아니라 고도성장과정에서 야기된 노동력 부족에서 연유한 것이며(강신준, 1996: 59) 실질임금도 노동생산성 향상이나 경제 성장률에 미치지 못함으로써 실질적인 생활향상이나 부의 분배에 기여하지 못했던 것이다.

둘째, 춘투는 임금수준의 인상에만 매달림으로써 오히려 기업별 노조를 고착시키는 결과를 낳았다. 춘투는 사실상 베이스업 방식을 토대로 한 임금수준의 인상으로 일관하였고 임금인상액의 배분이나 임금체계의 변화에는 극히 무관심하였다. 즉 각 산별조직은 임금인상액과 인상액의 배분과정이 분리되고 그에 따라 자본에 의해 임금이 자의적으로 배분되거나 임금체계가 개악되는 것에 대해서는 소홀히 하였던 것이다. 또한 산업별 타결액의 동일은 산업별로 노동력 구성이 다를 경우 산업별로 임금인상액은 같지만 개별 노동자의 경우는 다르게 되는 결과가 발생할 수 있는 것이었다. 이 틈새를 타고 자본은 임금배분을 이용하여 노동자간의 이해대립을 부추기고 임금체계 개악을 - 정기승급제에서 직무급으로 - 통해 노동조합을 기업 내에 봉쇄할 수 있었던 것이다.

셋째, 춘투는 기업별 노조를 극복하기 위해 가장 우선적으로 고려해야 할 교섭단위의 변화를 전혀 이룩해내지 못했다. 산업별 통일요구·통일교섭·통일타결이라는 원칙에도 불구하고 춘투는 실질적으로 기업별 교섭으로 일관하였으며 그것도 지불능력을 기초로 한 임금인상액 만이 중시됨으로써 오히려 노동조합의 기업 내 종속을 강화하는 결과로 되었던 것이다.

60년대 춘투의 이러한 관성은, 노동조합의 공세와 노동력의 부족으로 인한 임금인상 압력을 상쇄하고 새로운 생산방식을 효율적으로 관리하기 위해 도입한 70년대 자본측의 직능급체계를 용인하는 결과로 이어졌다. 그리하여 춘투는 1975년 국민춘투에 의한 최고의 임금인상률 획득을 끝으로 불황을 극복하기 위한 자본의 대대적인 감량경영공세에 함몰되고, 노동자들은 '춘투10연패'로 상징되는 실질임금의 저하와 심각한 고용불안이라는 위협에 직면하게 되었다.

9) 고도성장과 기업별 노조의 정착

1960년 미증유의 격렬한 미일안보조약개정저지투쟁과 미이끼탄광투쟁을 거치면서도 일본경제는 고도성장을 지속하였고 그에 따라 노동력 수요도 급격히 증가하였다. 실질경제성장률은 1962년과 65년을 제외하면 1960~69년간 연평균 12.0%를 기록하였고 고용자비율은 60년의 53.4%에서 69년의 63.5%까지 급증하였다. 이 과정에서 독점 대기업은 신기계 및 신기술 도입에 기초한 합리화를 대대적으로 진행시키는 한편 노무관리면에서는 직무급체계의 도입에 의한 새로운 연공서열제 및 종신고용제를 정착시키고 60년대 후반에는 능력주의 관리를 전면화하였다.

경제의 고도성장과 친미·반공주의 자민당 정권의 장기집권태세의 정비라는 조건 하에서 노동운동을 주도했던 총평은 임금수준의 인상을 목표로 한 대대적인 춘투의 전개를 통해 경제주의적 경향을 강화해 나가는 한편 한일회담 반대, 베트남반전운동 등 일련의 정치투쟁을 전개하였다. 그러나 총평은 노동력 부족을 배경으로 한 임금수준의 급상승에 자족한 나머지 기업의 합리화와 함께 전면적으로 진행되는 노무관리체제의 변화 등 새로운 도전에 대해 적극적으로 대응하지 못함으로써 조직의 이탈과 분열이라는 상황에 직면하였다.

전산형 임금체계에 대한 대응으로 자본측이 도입한 직무급 임금체계는 처음 공무원 및 공기업으로부터 시작하여 60년대 초반이후 민간기업으로 확산되었다. 직무급은 노동조합이 주장하는 동일노동 동일임금 원칙에 근접한다는 명분 하에 자본측이 직무등급의 분류를 기초로 노동자를 분할 지배하기 좋은 임금체계이었다. 물론 당초의 직무급은 일본 내에 존속하고 있던 연공서열형 임금체계와 모순되기도 했지만 자본측은 직무평가를 연공적 요소와 결합시키고 임금은 ‘직무에 따른 것’이 아니라 ‘직무수행능력에 따른 임금’으로 정리함으로써 ‘일본적 직무·직능급’을 완성하였다. 이 직무급은 60년대 후반 능력주의관리로 정착되어 노동자간의 경쟁과 분열을 촉진하면서 마침내 기업별 노조를 완벽하게 정착시키는 토대를 이루기에 이른다(강신준, 1995: 266).

이러한 자본측의 임금체계 개편에 대해 60년대 초반 총평은 직무급에 대한 반대입장만을 고수하고 노동자의 이해를 대변할 대안 마련에는 전혀 신경을 쓰지 않다가 64년에 이르러 횡단임률론과 연령별 포인트임금론이라는 대안을 제시하였다. 횡단임률론은 임금지급 기준으로 직무수행 능력 대신에 ‘숙련도’를 제시하였다. 그런데 개인의 숙련도는 사회적 기준이 적용되어야 하므로 이 임금체계는 사실상 기업별 체계를 넘어서는 산별적 임금체계에 가까운 것이었다. 그리고 연령별 포인트임금은 임금지급 기준과는 관계없이 임금수준을 35세의 표준노동자의 생계비에 맞추는 임금론으로서 임금체계와는 상관없는 단순한 임금수준의 주장에 불과한 것이었다(강신준, 1995: 267).

그러나 총평 내부에서 제기된 이 주장마저도 1964년 일경련이 소위 직능자격제를 통한 직능급제를 도입할 때까지 논의 수준에 머물고 있었고 이 사이 1965년부터 각 기업에는 일경련의 직능급제도가 도입되었다. 총평은 임금체계문제를 외면한 채 연령별 포인트임금론에만 집착하였고 이것을 춘투에 의해 관철하려 하였다.

이러한 총평이 안고 있는 운동방식의 취약점을 자본은 가차없이 파고 들었다. 총자본의 지원 하에 총평 내부에서는 총평의 운동노선을 정치편향이라는 명분 하에 거부하는 세력들이 부상하고 밖에서는 총평에 대치되는 조직의 건설이 급속도로 진행되었다. 이러한 시도는 1964년에 출범한 국제금속노련 일본협의회(IMF-JC)와 전일본노동총동맹(동맹)에 의해 결실을 거두었다. ‘자유롭고 민주적인 노동조합운동’이라는 명분 하에 반공주의를 표방한 이들 조직은 고도성장과정에서 급속히 발전한 철강·조선·전기·자동차 등 전략 기간산업부문과 대부분의 민간기업 노동조합이 그 중심을 이루었다. 이들은 자본측이 제기한 생산성향상운동에 적극 참여함으로써 노사협조주의노선을 분명히 하고 기업재편과 통합과정에서 업종 및 기업 내에 잔존한 총평계열 노조들을 흡수함으로써 조직을 확대하였다. 이렇게 하여 총평으로부터의 조직이탈과 각 기업별 노조에서 제2조합이 대두하면서 총평의 조직적 비중은 1960년의 48.3%에서 69년의 37.5%로 저하하였다. 그 대신 IMF-JC는 자본의 지원 하에 급속히 성장하

여 1967년에는 춘투의 주도권을 장악할 정도에까지 이르렀고 동맹의 조직세는 1965년의 165만명에서 1969년의 196만명으로 급성장하고 있었다.

이렇게 하여 일경련이 주도한 일본적 ‘능력주의 관리’는 순조롭게 정착하면서 노동조합을 기업 내에 고착시키고 일본의 노동조합운동은 총평이 아니라 민간기업이 주축인 동맹과 IMF-JC의 노사협주의가 지배하기에 이르렀다. 이를 토대로 일본 자본은 1973년 위기를 감량경영과 같은 노동자의 대량 희생에 의해 타개하고 ‘경제대국’의 기반을 확립하게 되었던 것이다.

10) 기업횡단적 조직화의 추진⁹⁾

일본의 영세·중소기업분야의 노동자들은 연이은 합리화와 영세·중소기업의 독점의 종속적 재편에 의해 열악한 조건 하에 방치되어 왔다. 또한 70년대 이후에는 생산기술의 변혁과 고용구조의 재편과정에서 다양한 업종 및 직종의 노동자가 대량으로 등장하였다. 그러나 일본의 노동조합운동은 의연히 대기업 중심의 기업별 노동조합에 안주하고 있었고 영세·중소기업 노동자들과 새로운 직종 및 방대한 임시공·사외공들에 대한 조직화는 크게 미진한 상태에 있었다. 이러한 상황에 대응하여 기업별 노조형태를 보완·극복하기 위한 시도들이 나타나는데 합동노조 결성운동과 그에 이은 산업별 개인가맹 노조 결성운동 및 일반노동조합 건설운동이 그것이다.

(1) 총평의 합동노조 건설운동

1954년 총평 제5차 대회에서는 지역별 합동노조 결성의 방침을 결정하고 각 지역에 조직활동가를 배치하였다. 이 조직결성운동의 목적은 중소·영세기업의 미조직 노동자를 중심으로 지역별로 초기기업적 횡단조직

9) 加藤佑治, 「企業橫斷的 組合運動의 發展과 業種別 地職種別 團結의 今日의 意義」, 『日本の 勞動組合運動 5: 勞動組合組織論』, 大月書店, pp. 79-111.

인 합동노조를 건설함으로써 대기업의 본공 노동자나 공무원을 주력으로 하는 기업별 조합의 결함을 보완하자는 것이었다. 이러한 합동노조 건설 운동은 신산별 전노회의에서도 추진되어 전국적 중앙조직의 공통과제로 대두되었다. 합동노조는 이미 1949년까지 상당수 만들어 졌지만 이러한 의식적인 노력의 결과로 1960년의 472개 조합 83,293명에서 1963년의 796개 조합 152,958명으로 배증하였다.

이 합동노조는 일정한 지역을 기초로 하면서 ■산업별 조직화 ■직업별 조직화 ■산업에 관계없이 다양한 종류의 노동자를 조직화하려는 일반조합적인 성격의 것 등으로 분류되었다. 그러나 기업별 노조를 대신할 만한 세력으로 기대되었던 이 운동은 1960년대 중반 이후 침체상태에 빠진다. 그 사회적 요인은 ■당시 대량으로 증대한 노동자 대다수가 농촌 출신자로 아직 노동자로서의 노동과 생활의 경험이 없었고 이 가운데 적지 않은 부분이 아직 출가(出稼)형 노동자의 의식을 가지고 있음으로써 노동조합으로 조직되기 어려운 층이었다는 점 ■고도성장과정에서 일부 노동자들이 대기업 본공층으로 상승·전화하여 기업별 노조에 가입할 기회를 갖게 되면서 많은 노동자에게 지위상승에 대한 환상을 심어주게 되었다는 점 ■당시 일반조합의 중요한 축인 지역에 노동조합에의 결집을 측면에서 지원할 만한 다양한 주민운동이 아직 발전하고 있지 않았다는 점 ■노동운동의 우경화가 이루어지면서 본공 노동자는 기본적으로 정년까지 연공제의 혜택을 받을 수 있다는 생각이 많았다는 점 등을 들 수 있다.

한편 합동노조운동이 침체하게 된 운동론적, 조직론적인 이유는 ■이 운동이 총평지도하에서의 특정정당 지지라는 왜곡된 운동방침 하에 이루어짐으로서 조직 내부의 분열을 초래했다는 점 ■이 운동이 기업별 조합에 대한 일종의 체념으로부터 출발하여 미조직 노동자를 조직해야 한다는 ‘계급적 이성’에 의해 시작된 운동인 이상, 기업별 조합이나 단산보다는 전국중앙조직이 맡을 수밖에 없는데 많은 단산 지도부의 우익적 재편과 함께 미조직 노동자의 조직화가 총평 조직활동가의 단순한 청부작업으로 전락하고 각 단산이나 기업노조에서 활동이 이루어지지 않았다는

점 ■노동자의 다양한 요구를 수렴할 방책이 결여되어 있었다는 것, 즉 일반적으로 미조직 노동자에 있어서도 여러 가지 직업이나 직종에 따른 다양한 요구(예컨대 직업훈련 공제제도) 등 구체적인 요구를 수렴하고 이를 조직론적으로 살려내지 못했다는 점 ■일반조합의 중요한 축이 되어야 할 지역주민운동 등과의 연대도 충분하지 않았다는 점 등이다.

(2) 산업별 개인가맹방식의 추진

기업별 조합을 극복하기 위한 기업횡단적 조직화운동으로서 합동노조 운동과는 다른 형태로 대두한 것은 1960년대~70년대 중반까지 전개된 ‘산업별 개인가맹 노동조합 결성운동’이었다. 이 운동은 1960년 안보투쟁 이후 나타난 노동조합의 우경화에 대응하여 기업별 조합으로부터의 탈피를 통해 노동운동의 계급적·민주적 조류를 강화하려는 목적에서 1962년 일본공산당의 결의에 따라 이루어진 것이었다.

이 운동은 미조직 노동자를 기업의 울타리에 관계없이 지역별로 조직하고자 한다는 점에서는 앞의 합동노조와 궤를 같이하고 있지만 다음 몇 가지 점에서 내용을 달리 하고 있다. 즉 ■합동노조는 반드시 산업별 범위에 상관하지 않고 몇 개의 산업에 걸쳐 미조직 노동자를 조직하는 경우가 적지 않았던 데 비해 이 경우에는 엄밀히 ‘산업별 노조’를 목표로 하고 있다는 점 ■합동노조가 개인가입방식과 기업별 조합 단위의 가입방식을 병행시킨 ‘혼합조직방식’인데 대해 이 경우는 개인가입방식으로 한정하려 했다는 점 ■합동노조의 경우 조직대상이 ‘중소·영세기업 노동자’로 되어 있는 데 대해 이 운동은 중소·영세기업 노동자와 더불어 대기업에서 일하는 임시공, 사외공을 조직대상으로 하고 있다는 점 등이다. 이 운동은 금속·화학·인쇄·출판 등의 산업에 미조직 노동자의 조직화를 진전시켜 일정한 성과를 올렸다. 그러나 이 운동은 산업별 노조를 목표로 한다는 데만 집착한 나머지 기존의 기업별 노조의 역할을 경시하는 결과가 되었다. 이와 관련하여 1966년 결성했다가 1975년에 해산한 교토사학단일노조(京都私學單一勞組)는 1969년에 산업별단일노조 결

성의 목표에만 매달려 활동한 점을 반성하면서 ■ 현재 사회의 노동전선에 있어 단일노조가 기업조합이나 협의회에 의해 지켜지고 있는 측면을 올바르게 이해하지 못했고 ■ 단일노조가 기업조합이나 협의회에서 배워야 할 측면이 있을 뿐 아니라 통일적인 조직 속에서 공통하는 요구를 실현하는 투쟁을 통해서만이 기업조합의 극복에 구체적인 힘이 될 것이라는 점을 지적하였다. 이에 대해 일본공산당은 1968년에 자기반성을 하고 있는데 그 내용은 ‘산업별 결집’을 ‘기계적으로 절대화하는 획일주의’에 빠지거나 “필요와 조건에 따라 지역별·기업별로 결집하는 등 현실로부터 출발하여 적절한 조직형태를 활용”하는 태도를 결여하고 있었으며 또한 “일부에는 기존 노동조합의 역할을 인정하지 않고 그 기업별 조합의 약점만을 강조하여 불필요하게 대립하거나 공동해서 투쟁하는 노력을 하지 않는 분파주의적 경향이 존재하고 있었다”는 것이다.

(3) 일반노조 결성운동

기업횡단적 조직화운동의 세 번째 움직임은 1970년대에 나타난 업종별·직종별 조직화운동이었다. 이 노력들은 합동노조운동 당시 중심조직으로 탄생한 ‘전국일반’과 ‘건설일반’(1973), ‘화학일반’ 및 ‘운수일반’(1978)에 의해 주도되었으며 이 밖에 1974년에는 쟁쟁동맹이 일반조합 조직화운동에 나선 바 있다. 이 운동은 전체적으로 중심적인 산업기반을 갖지 않았던 합동노조의 경우와 달리 하나의 산업을 기반으로 하면서 여타 산업의 노동자도 조직대상으로서 포괄하는 일반조합을 만든다는 것이었다. 또한 이 조직들은 영국의 운수일반노동조합이나 미국의 트럭운전사조합 출현을 역사적 경험으로 하여 반숙련·미숙련노동자를 대상으로 기업·산업·직업·직종에 관계없이 횡단적인 조직화를 추진하였다.

그러나 이 조직화운동은 대상 노동자의 급증에 비해 크게 진전되고 있지는 않은 것 같다. 이 사실은 전국일반의 경우 조합원수가 1990년의 81,135명에서 1991년에는 68,156명까지 감소하고 있으며¹⁰⁾ 99인 이하 기

10) 日本労働組合總連合會(1993), 『第3回 定期大會議案書』.

업규모의 조합원수가 1975년의 131만 8천명에서 1983년의 139만 4천명으로 증가했다가 1993년에는 38만 2천명으로 크게 감소한 데서¹¹⁾ 엿볼 수 있다. 이처럼 조직화가 침체한 원인은 분명하게 파악되고 있지는 않지만 앞서 합동노조나 산업별 개인가맹 조직의 결성운동에서 본 바와 같이 일본의 노동조합운동이 의연히 대기업 정규직 중심의 기업별 노조를 기반으로 이루어짐으로써 영세·중소기업의 조직화가 소홀히 되고 있고 조직대상의 분산성이나 영세성 때문에 현실적으로 조직화가 어렵다는 데서 연유한 것으로 보인다.

5. 일본 기업별 노조의 형성 배경에 대한 논의

일본의 노동조합 조직형태에 관한 이론적 연구가 본격적으로 제기된 것은 1970년대 중반 일본경제가 오일 쇼크에 의한 대불황을 겪는 과정에 서이었다. 즉 이 연구는 대불황을 극복하기 위해 자본의 대대적인 감량 경영이 단행되고 있음에도 불구하고 노동조합이 효과적으로 대응하지 못한 원인은 무엇인가 하는 비판적인 문제의식으로부터 출발하여 결국에는 일본에 특유한 기업별 노동조합체계의 분석으로까지 연결되었다. 이 가운데 기업별 노동조합의 형성배경에 관한 연구는 대체로 문화론적 접근, 노동시장론적 접근, 계급갈등론적 접근 등 세 가지로 나눌 수 있다.

1) 문화론적 접근

이 분석은 일본인에게 전통적으로 내려져 오는 관습과 의식이 기업별 노동조합을 형성한 원인이라고 보는 관점이다. 즉 일본인에게는 전통적으로 이에(家)·무라(村)의식에 기초한 공동체의식이 있는데 이것이 그대로 기업공동체로 이어졌고 노동조합도 기업을 하나의 공동체 단위로 하

11) 日本労働省, 「日本労働組合基礎調査」.

는 조직형태를 이루게 되었다는 것이다. 이 논의의 대표 주자인 森五郎은 기업공동체의 노무관리성격을 반전제적 경영가족주의에 기초한 경영노동질서라고 규정하고 기업에서 실시하고 있는 신분적 연공서열적 계층제도나 정기승급제도가 이를 뒷받침하고 있다고 논증하고 있다. 결국 이러한 노무관리는 종적인 체계를 중심으로 하는 각 기업단위로 실행되기 때문에 노동조합의 조직도 당연히 그에 조응하는 기업별 조직형태로 나타난다는 것이다.

그러나 이 분석은 제1차 세계대전 이전 직업별 횡단적인 노동시장의 형성을 토대로 직업별 횡단적 조직이 광범하게 존재했던 사실이나 오래전부터 산업별 노동조합의 형태를 취해왔던 일본해원노동조합의 결성에 대해서 설명해낼 수가 없다(大河内一男, 1980a). 따라서 이 접근방식은 현재의 기업별 노조체계를 결과론적으로 해석한 것에 불과하며 보다 본질적으로는 독점자본이 노동자들에게 기업의식을 정착시키고 그들을 기업 내에 봉쇄시켜 기업의 틀을 뛰어넘는 단결을 발전시키지 못하도록 하기 위하여 만든 이론으로서 비판되고 있다(中林賢二郎, 1985). 더욱이 오늘날 핵가족화 현상에서 나타나는 바와 같이 ‘이에·무라’의식의 붕괴가 일반화하고 있는 현재에 이르기까지 ‘일본적 공동체의식’론이 주장되고 있는 것은 독점자본을 위한 논리임을 스스로 입증하고 있다는 지적도 있다(中林賢二郎, 1985).

2) 노동시장론적 접근

大河内一男으로 대표되는 이 연구는 일본의 기업별 노동조합이 형성된 가장 중요한 원인을 노동자들이 자신들의 노동력 공급을 통제할 수 있는 횡단적인 노동시장을 갖지 못하였다는 데서 찾고 있다. 횡단적 노동시장이 형성되지 않았던 것은 일본의 임노동이 본질적으로 출가형(出稼型) 임노동이기 때문이라고 설명한다. 이들 주장에 의하면 일본의 임노동은 제1차 세계대전 이전까지는 주종을 이루는 출가형 임노동, 직인적 기술을 보유한 숙련노동자, 도시의 저소득 일반 노동자들로 구성되어

있었는데 이중 횡단적 노동시장을 갖고 있는 숙련노동자층과 횡단적 노동조합은 제1차 세계대전 후 자동화 생산방식의 도입으로 와해되었다. 이에 대응하여 대기업에서는 기업 내 양성공제도를 채택하여 기술을 숙련시키고 이들의 이탈을 막기 위하여 연공서열형 임금제도와 종신고용제도를 채택하였다. 이렇게 하여 일본 노동시장은 대기업을 중심으로 기업의 틀을 넘지 않는 종단적이고 봉쇄적인 구조가 형성되었다. 제2차 세계대전 후 광범하게 조직된 노동조합은 대기업과 중소기업간에 노동시장이 분단된 구조 위에 형성되었기 때문에 기업별 노조로 될 수밖에 없었다는 것이다(大河内一男, 1956).

이 논의는 일본자본주의와 임노동 형성의 특수성을 토대로 하였다는 점에서 상당히 과학적인 분석으로 평가되었다. 그럼에도 불구하고 이 분석은 (1) 제2차 세계대전 후 대기업이 붕괴된 데다가 대량의 실업으로 기업별분단이 사실상 와해되어 있었고 급격한 인플레이 때문에 노동자를 기업 내에 흡인시킬 여지가 없어서 노동시장은 기업별로 분단되지 않았다는 점 (2) 최근까지도 소기업의 노동시장은 기업별로 봉쇄되지 않고 유동적인데도 소기업에서 기업별 노동조합이 존재하고 있다는 점 (3) 노동시장의 분단은 기업규모보다도 오히려 같은 기업 내의 직원과 공원간에 더욱 크게 나타나기 때문에 이들간의 이해가 일치할 수 없는데도 노동조합은 혼합형 노동조합으로 구성되어 있다는 점 등을 설명해내지 못하는 한계를 지니고 있다(二村一夫, 1987: 80-82).

3) 계급갈등론적 접근

이 접근방법은 기본적으로 모든 노사관계는 자본주의 생산관계 내에 모순으로 존재하는 힘의 관계에 따라 그 성격과 제도가 결정된다는 인식으로부터 출발하고 있다. 대표적인 논자는 大友福夫, 高橋洸, 河西廣祐, 高橋祐吉 등이며 大河内一男도 후에 노동시장론적 접근방법의 오류를 인정하고 이 주장을 수용하였다.

이 분석에 의하면 일본에는 오래 전 횡단적 노동조합이 있었음에도

불구하고 제2차 세계대전 이전, 이후를 불문하고 전반적으로 정착되지 못한 것은 노자간 투쟁의 결과라는 것이다. 즉 세계대전 전에는 기업의 틀을 넘어선 횡단적인 노동운동이 자본과 천황제와 같은 반동적 국가권력에 의해 파괴되었고 전후에는 횡단적 조합운동이 패배한 결과 일본적 고용관계가 생겨났고, 조합운동을 배제하고 자본의 의도에 따라 형성된 고용관계가 횡단적인 조합운동의 침투를 저지함으로써 비로소 전 종업원에 의한 기업별 조직에로의 길을 열었다는 것이다(高橋洸, 1982: 57).

실제로 전후 산별회의에 의해 주도된 산업별 단일조직화운동은 미군정의 냉전정책의 확대·강화에 의한 47년 2·1총파업의 좌절과 노동조합의 분열로 붕괴되고, 이러한 노동층의 좌절은 임금 3원칙 및 경제 9원칙=덧지 라인의 강행을 경과하여 1949년 기업별 노동조합의 정착으로 귀결되고 있다는 것이다(高橋祐吉, 1976: 61).

그러나 이 접근방법은 자본제사회에서 필연적으로 나타나는 권력 및 자본의 탄압을 인정하면서도 노동운동층이 이에 대응하지 못한 주체적인 이유를 설명하지 못하는 약점을 지니고 있다. 예컨대 전후 혁명적 분위기를 주도한 산별회의가 미군정의 탄압에 굴복할 수밖에 없었던 이유나 1950년대 총평의 산업별 통일투쟁이 단절되고 노동운동에서의 주도권을 상실해 가는 근거 등을 설명하지 않음으로서 노동운동의 변화를 단지 객관적 조건에 의해서만 설명하는 모순을 드러내고 있는 것이다.

6. 맺음말

일본의 노동자계급은 백수십년에 가까운 기간 동안 일본자본주의의 발전에 대응하여 치열한 투쟁을 전개하여 왔다. 이 과정에서 일본의 노동조합운동은 노동자의 계급적 단결과 통일을 위해 조직·이념·투쟁형태에 있어서 끊임없는 변화·발전을 시도하였다. 그러나 그 결과는 기업별 노조를 기초로 한 노사협조주의로 귀결되었다. 기업별 노조가 극복의 대상으로서 오래 전에 제기되고 계급대립적 조류가 노사협조적 경향과

대립하면서 상당한 기간 동안 운동을 주도해 왔음에도 불구하고 오늘날 이러한 결과로 나타난 것은 어디에서 연유하는가? 이 문제를 구명하기 위해 우리는 앞에서 조직형태의 역사적인 변화과정을 살펴보았거니와 이를 요약하면 대체로 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다.

1) 일본 노동조합운동은 전반적으로 국가권력의 직접적인 탄압에 의해 단결과 좌절·패배·분열의 경험을 되풀이하고 있다. 이 과정에서 노동조합 조직형태의 변화·발전 역시 억제되고 있다. 일본 노동조합 조직형태의 원형은 서구 자본주의 제국에서와 같은 직업별 조직으로 출발하였으며 비록 중소기업 중심이기는 하지만 횡단적 조직으로 발전한 경험도 있다. 그러나 이러한 조직형태의 발전은 1920년대 말 천황제의 폭력적 탄압에 의해 좌절되었고 1940년대에는 노동조합의 전면적인 괴멸을 경험하였다. 또한 제2차 세계대전 이후 산별회의에 의한 밑으로부터의 산업별 조직화와 통일투쟁은 냉전의 격화에 따른 미군정의 잇따른 반동적 탄압·분열정책과 독점자본의 부활전략에 의해 좌절되었다. 이러한 사실은, 조직형태의 발전이 노동자계급의 단결과 통일을 기하려는데 목적을 두는 한, 노동자계급의 분단통치를 지배와 자본축적의 기반으로 하는 지배계급에게는 철저한 타기의 대상이라는 사실을 확인시켜 주고 있으며 따라서 조직의 발전문제는 지배계급과의 타협에 의해 이루어질 수 없다는 것을 극명하게 제시해주고 있다.

2) 1950년대 중반 이후 일본노동조합운동은 독점자본의 반격에 대응한 투쟁에서 전반적으로 패배와 후퇴의 양상을 보이고 있다. 자본측의 경영권 회복과 계속적인 합리화에 대응하기 위한 일련의 투쟁들은 노동자계급의 통일적인 투쟁으로 발전하지 못함으로써 패배하였고 직제개편 및 임금체계의 개혁에 의한 노동자의 분단과 기업 내 봉쇄에 대해서는 적극적으로 대응하지 않고 경제투쟁의 목표를 임금수준의 향상에만 집중시킨 나머지 기업별 노조의 정착을 허용하게 되었던 것이다.

3) 일본 노동조합운동의 조직형태의 전환을 위한 시도는 운동방향의 전환을 위한 절박한 요구에 근거하여 구조적으로 개혁하는 데 두어진 것이라기보다는 당면한 문제해결을 위한 대응책으로서의 성격을 나타내고 있다. 즉 합리화에 대한 투쟁방식이나 조직강령초안이 강조하고 있는 현장조직 및 현장투쟁의 강화는 기업별 노조의 약점을 극복하는데 초점이 맞추어져 있으며 산업별 통일투쟁으로 연결하기 위한 구체적 방안은 제시하지 않고 있다. 또한 산업별 통일투쟁을 표방한 춘투 역시 조직형태 변화의 필요조건인 교섭구조를 개혁한 것이 아니라 오히려 기업별 교섭을 고착시킴으로써 조직형태의 발전으로 연결되지 못하였던 것이다.

4) 기업별 노동조합을 극복하기 위한 시도는 전체 노동조합의 통일적인 사업으로 추진되지 않았다. 1920년대 말 총동맹이 천황제의 탄압에 굴복한데 대해 평의회는 산업별 조직으로의 발전을 시도하고 있고 세계대전 후에는 산별회의의 산업별 단일노조 결성움직임이나 1950년대 이래 총평의 기업별 노조의 한계를 극복하기 위한 일련의 노력들에 반해 전후 총동맹이나 50년대의 민동파, 60년대의 동맹이나 IMF-JC 등은 산별회의나 총평의 운동노선에 대립하고 있다. 이것은 물론 자본과 권력의 끊임 없는 분열공작과 정당과의 관계정립에 있어서의 오류 그리고 노동조합 지도부의 혼미한 지도노선 등이 작용한 결과로 볼 수도 있다. 그러나 조직발전을 위한 기본적 과제는 노동조합운동의 기본원칙-자주성 민주성을 철저히 관철함으로써 노동자 내부의 분열을 방지하고 이를 토대로 한 전 노동자계급의 통일적인 인식과 노력이 집중되어야 한다는 것을 일본의 기업별 노조 극복의 과정은 극명하게 제시해주고 있다.

5) 일본의 노동조합운동은 산업구조의 조정이나 작업장의 직제개편 및 임금체계의 변화 등에 적극적으로 대응하지 않음으로써 기업별 노조의 정착을 저지하지 못했다. 1950년대이래 노동조합운동을 주도했던 총평은 60년 안보투쟁으로 대표되는 일련의 정치투쟁을 전개하는 한편 경제투쟁은 주로 합리화반대와 춘투로 대변되는 임금인상투쟁에 집중하였다. 그

러나 합리화반대투쟁은 자본측의 공세 앞에 패배로 일관하였고 춘투는 임금수준의 상승에 그쳤다. 그러면서도 총평은 급속한 고도성장과정에서 노동자의 분단화를 노리고 진행되었던 자본측에 의한 직제의 개편이나 임금체계의 개혁에 대한 대응을 소홀히 함으로써 노동자들의 기업 내 봉쇄를 저지하지 못했던 것이다. 그 결과 위기의식을 느낀 개별 민간대기업 노조들은 총평으로부터 이탈하여 총평에 대항하는 노사협조주의세력을 형성하였고 결국 총평은 총자본의 공격을 등에 업은 우익적 조류의 공세 앞에 운동의 주도권을 빼앗기고 끝내는 우익적 조류에 편입되고 말았다. 이러한 사실은 임금수준의 인상투쟁이 노동자의 절박한 생활상의 요구를 반영한 것이기는 하지만 임금인상투쟁에 경도된 노동조합운동이 얼마나 위험한 결과를 초래할 수 있는가를 말해주고 있다.

6) 일본의 노동조합운동은 좌우 할 것 없이 대기업 노동조합과 관공기업 중심으로 전개되어 왔고 상대적으로 중소·영세기업 노동자의 조직화를 소홀히 하였다. 대기업은 충분한 지불능력을 기초로 노동조합의 1차적인 임무인 경제적 조건의 개선·향상에 조응함으로써 조합원을 기업 내에 안주하게 할 수 있으며 그 결과 대기업 노동조합은 산업별 결집이나 통일행동의 필요성을 절실하게 인식하지 않고 기업 내에 안주할 가능성을 향시 갖고 있었다. 이에 비해 중소·영세기업 노동자들은 기업의 영세성 때문에 개별 기업단위에서의 노동조건의 개선에 한계를 지닐 수밖에 없고 따라서 통일적인 조직과 투쟁에 의해 문제를 해결하지 않으면 안되었다. 그러나 실제로는 전국적인 규모의 노동조합은 대기업이 장악하고 있을 뿐 아니라 중소·영세기업의 조직화가 부진함으로써 산업별 조직으로의 전환이나 통일적인 투쟁은 상투적인 구호에 그치게 되어 있었던 것이며 대기업과 중소기업간의 노동조건의 격차가 확대되면서 산업별 단일조직으로의 전환은 더욱 어려운 과제로 되어 갔던 것이다. 이러한 문제의식은 이미 1930년대 일본노동조합평의회가 제기하고 있었음에도 불구하고 일본의 노동조합운동은 이 역사적 경험을 살리지 못했던 것이다.

7) 일본 노동조합운동의 특징 가운데 하나는 노동조합과 정당간의 관계로 인한 지속적인 분열이다. 이미 제2차 세계대전 이전부터 노동조합은 정당과의 관계를 설정해 왔으며 정당의 분열과 이합집산에 따라 분열되는 양상을 보여왔었다. 그리고 이러한 양상은 전후 극복되기보다는 더욱 고착되었다. 즉 전후 형성된 전국적인 조직들은 총동맹-일본사회당, 산별회의-일본공산당, 총평-일본사회당, 동맹-민주사회당 식의 지지·지원 관계를 설정하고 산하조직에 이러한 관계를 강제해 왔다. 이로부터 조합원의 정치·사상·신조의 자유나 정당지지의 자유가 박탈됨으로서 노동조합은 대중조직이라기보다는 정당의 하부기관으로서의 성격을 강하게 지니게 되었다. 그 결과 정당 내부의 정파간 대립과 분열은 곧 노동조합 내부의 대립과 분열로 연결되고 여기에 자본의 공작이 가세하는 경우 노동조합의 분열은 돌이킬 수 없는 상태에 빠지는 예가 빈발하였던 것이다. 일본의 노동조합은 노동조합이 지켜야 할 ‘자본으로부터의 독립’, ‘정당으로부터의 독립’이라는 자주성의 원칙을 관철하지 못함으로써 조직적 통일을 이루지 못하였던 것이다.

참고문헌

- 강순희(1993), 「생활민국의 실상과 노자관계」, 『동향과 전망』 봄·여름
합본호, 백산서당.
- 강신준(1995), 「일본적 노자관계의 역사적 전개과정과 실천적 함의」,
『동향과 전망』 가을호.
- _____ (1996), 「일본노동운동의 임금교섭체계」, 『연대와 실천』 5월호.
- 박기성·강순희(1993), 『일본 노동조합의 조직·운영 및 주요활동』, 한
국노동연구원.
- 박환구·강순희(1991), 『일본춘투임금교섭의 구조와 특징』, 한국노동연
구원.
- 오학수(1990), 「일본 기업별 노동조합에 관한 일 연구」, 서울대학교 대
학원 석사논문.
- 이숙중(1990), 「전후일본의 노동조합의 구조와 노동운동」, 송호근 편
『노동과 불평등』, 나남.
- 高橋洸(1982), 『日本的勞使關係の研究』, 未來社.
- 高橋祐吉(1976), 「日本における職場闘争の歴史と課題」, 大月書店 編,
『現代労働組合運動』 第7輯.
- 労働運動史研究會 編(1969), 『日本の労働運動 歴史と課題』, 労働旬報社.
- 大野喜實(1985), 「運動再生の突破口-地域共闘の現状と意義」, 『日本労働
組合運動』 5, 大月書店.
- 大月書店 編(1987), 『事典 日本労働組合運動史』.
- 大河内一男(1956), 『労働組合運動の再出發』, 日本評論社.
- _____ (1980a), 『戦後日本の労働運動』, 岩波新書.
- _____ (1980b), 『大河内一男集』 第4卷, 労働旬報社.
- _____ 編(1973), 『岩波小事典 労働運動』 第2編, 岩波書店.
- 大河内一男·吾妻光俊(1975), 『労働事典』, 青林書院新社.
- 森五郎(1962), 『戦後 日本勞務管理』, ダイアモンド社.
- 鹽田庄兵衛, 우철민 역(1985), 『일본노동운동사』, 동녘.

- 隅谷三喜男(1983), 『日本の労働問題』, 東京大.
日本労働省, 『労働組合基礎調査』 각 연도판.
日本労働研究機具 編(1995), 『労働運動白書』.
中林賢二郎(1985), 「企業別労働組合と現代労働組合運動の組織論的課題,
『日本の労働組合運動 5: 労働組合組織論』, 大月書店.
總評40년史編纂委員會 編(1993), 『總評40년史』 第1, 2, 3卷.
日本労働組合總連合會(1993), 第3回定期大會議案書.

제 9 장 한국 기업별 노동조합의 성립

이 민 영 *

1. 머리말

한국 노동조합운동에서 기업별 노동조합체계를 극복하기 위한 구체적인 노력이 기울여지고 있다. 하지만 오랫동안 유지되어 온 기업별 노사관계 관행과 노동자들 속에 깊이 뿌리 박혀 있는 기업별의식이 조직형태 전환에 대한 회의론의 근거가 되기도 한다. 일각에서는 서구에서 노동조합의 분권화추세가 진행되고 있다는 점을 내세워, 또한 일본의 높은 경쟁력의 주요 요인 가운데 하나를 자본측에 ‘유연성’을 보장하는 기업별 노조에서 찾으면서 기업별 노조의 필연성, 우월성을 주장하기도 한다.

여기에서 중요한 문제 가운데 하나는 한국의 기업별 노동조합이 자주성과 민주성, 연대성의 원리에 기초하여 노동자들의 정치·사회·경제적 권익을 옹호하는 노동조합조직으로서의 성격을 가질 수 있는가 아닌가 하는 문제이다. 이를 규명하기 위해서는 한국 기업별 노동조합의 성립과정을 면밀하게 분석하는 일이 우선하는 과제일 것이다.

이 글은 한국에서 기업별 노동조합이 어떤 역사적 과정을 통해 성립되었는가를 밝히기 위한 것이다. 하지만 이 글은 다음과 같은 한계를 가지고 있다. 우선 한국 기업별 노동조합의 성립 원인과 배경을 밝혀내기 위해서는 역사적 사실을 구체적으로 파악하는 것이 중요하지만, 이 글은 주로 2차 자료나 다른 이들의 연구성과에 크게 의존하였다. 다음으로 노동조합의 조직형태는 정치·경제적 조건, 노동운동의 이념, 투쟁 등과 긴

* 한국노동사회연구소 연구위원

밀한 연관을 가지고 있지만 이 글은 주로 조직형태 자체의 변화과정만을 다루고 있다. 한국 기업별 노동조합의 성립에 관한 좀더 엄밀한 논의는 이후의 과제로 남겨 두고자 한다.

2. 노동조합운동의 진전과 산별노조 건설을 위한 노력(~1945)

1) 초기 노동조합

조선 말기에 이미 광산 노동자와 부두노동자, 그리고 공장노동자 등 임금노동자들이 성장하기 시작하였다. 이는 봉건적인 조선사회의 테내에서 자본주의적 생산관계가 나타나고 있었음을 드러낸다. 이런 임금노동자들의 원천은 봉건 지배층의 가혹한 가렴주구에 시달리는, 농업 부문에 존재하는 광범한 상대적 과잉인구였다. 일본 제국주의의 침투에 따라 자본주의적 생산관계는 본격화되었고 임금노동자 대열은 더욱 확대되었다. 일본의 상품이 밀려들어옴에 따라 조선의 자급 자족적인 영세 수공업자들이 파탄하였고, 1912년 일제가 토지조사령에 의해 토지조사사업을 추진하는 과정에서 수많은 농민들이 토지에서 분리되어 임금노동자 대열에 합류하였다.

임금노동자의 형성은 곧 그 결사체인 노동조합의 출현을 초래하였다. 초기에 나타난 노동자 조직은 대부분 친목회의 성격을 띠거나 노동자들끼리 서로 부조하는 「공제회」나 「계」의 성격을 크게 벗어나지 못한 것이었다. 자료에 나타나는 최초의 노동조합은 1898년 성진에서 운반부 46명으로 조직된 성진본정부두조합이다. 이후 ‘노동조합’이란 명칭을 가진 노동자조직이 도처에서 나타났는데 그 대부분은 주로 운수부문에 종사하는 노동자들을 조직한 직업별 노동조합, 일정 지역의 다양한 직종에 종사하는 노동자들을 결속한 지역합동노동조합이었다.

당시의 노동조합들은 노무공급기구로서 성격(김경일, 1992: 29)을 갖거나 노동자들에 대한 계몽단체이기도 하면서 동시에 노동자들에 대한 수

탈기관의 역할(한국노동조합총연맹, 1979: 14)을 담당했을 가능성을 배제할 수 없다. 노동자들이 부담하는 조합비가 대체로 임금의 1/10이어서 조합의 간부에게는 높은 수입의 원천이 될 수도 있었을 것이라는 점은 이를 뒷받침하는 것이기도 하다.

그러나 노동운동 초기에 나타난 직업별 노동조합은 일반적으로 직업소개, 실업보험, 상호부조 등의 역할까지를 담당했고 당연히 조합비가 높을 수밖에 없었다. 그리고 ‘노무공급기구’ 역할 끝, 직업소개는 초기 직업별 노동조합의 주요한 활동 가운데 하나였다. 또한 직업별 노동조합이 일부 간부들의 높은 수입의 원천이 된 것도 일반적인 특징이다. 예를 들어 영국의 경우에는 이러한 이유 때문에 직업별 노동조합이 관료화·보수화되었고 이는 직업별 노동조합을 극복하고자 하는 신노동조합운동이 일어난 배경이 되기도 했다. 따라서 구체적인 역할과 활동에 대한 실태를 파악하는 것이 필요하지만 당시의 노동조합이 직업별 노동조합의 특성을 지니고 있었다고 규정하더라도 크게 무리는 없다고 판단된다.

그런데 왜 초기에 지역별로 조직된 합동노동조합들이 나타났는가. 이것은 당시 자본주의 발전 단계의 미숙성에 조응한 것으로, 근대적 산업이 발달하지 않은 상태여서 직업의 분화가 분명하게 나타나지 않았기 때문인 것으로 보인다. 이것은 1920년대 후반에 이르러 공장노동자들의 비중이 커짐에 따라, 특히 근대적인 산업이 발달한 대도시에서 지역별 합동노동조합의 비중이 낮아지는 데서도 확인된다.

2) 노동조합조직의 확대·발전

일본제국주의는 1920년대에 이르러 제1차 세계대전 기간을 통하여 축적된 잉여자본을 적극적으로 수출하는 정책을 폈다. 1920년에는 일본 자본의 진출을 가로막고 있던 종래의 회사설립 허가주의를 변경하여 회사령을 철폐함으로써 조선에 많은 기업들이 설립되었고 공장노동자들의 수도 늘어났다. 이에 비례하여 농업의 비중은 점점 줄어들었다.

[표 8-2] 일제시대 공장수와 종업원수, 노동단체수 추이

연도	공장수	종업원수 (1,000인)	공장당 종업원수	노동단체 수	회원 수
1920	2,087	55.3	26.5	33	
1921	2,384	49.1	20.6	90	
1922	2,900	54.7	18.9	81	
1923	3,442	69.4	19.8	111	
1924	3,845	73.2	19.0	91	
1925	4,168	80.4	19.0	128	
1926	4,293	83.5	19.5	182	
1927	4,914	89.1	18.1	352	
1928	5,342	99.5	18.6	488	67,220
1929	4,025	93.8	23.3	473	61,730
1930	4,261	101.9	23.9	561	
1931	4,613	106.8	23.2	511	
1932	4,643	110.7	23.8	402	52,988
1933	4,838	120.3	24.9	334	41,836
1934	5,126	138.8	27.1	250	34,460
1935	5,635	168.8	30.0	207	28,211

자료: 『조선총독부통계연보』 각년도, 『朝鮮の治安狀況』, 1930, 1933, 1936, 『最近における朝鮮治安狀況』, 1933, 김경일(1992), p. 37, p. 83에서 재작성.

하지만 농업인구는 여전히 압도적인 비중을 차지하고 있었고 자본주의가 지배적인 생산관계로서의 지위를 차지하지는 못했다. 20년대부터 30년대 초반에 걸쳐 공장당 평균 종업원수는 30명도 채 안되며 1932년 현재 공장노동자들의 90% 이상이 50인 미만 규모의 영세한 공장에 종사

하고 있는 것을 보더라도 당시 조선의 자본주의 발전은 제한적인 것이었고, 대규모 독점기업의 공장노동자들을 중심으로 한 근대적인 노동조합 운동 발전의 토대가 마련된 상태는 아니었다는 점을 확인할 수 있다.

[표 8-3] 업종별 규모별 공장수(1932년 말 현재)

	5~49인	50~99인	100~199인	200인 이상	계
방직공업	194	21	9	24	248
금속공업	219	1	-	-	220
기계기구공업	239	9	-	2	250
요업	288	16	1	4	309
화학공업	687	27	18	10	742
제재 및 목재공업	153	13	2	-	168
인쇄제본업	222	13	4	1	240
식품공업	2,023	44	10	9	2,086
와사전기공업	46	3	-	-	49
기타	206	4	2	1	213
계	4,277 (94.5%)	151 (3.4%)	46 (1.0%)	51 (1.1%)	4,525 (100%)

자료: 전석담 외, 1947, p. 426.

1920년대에는 산업의 발전에 따라 인쇄·출판, 섬유·의류, 화학산업 등에 기반을 둔 직업별 노동조합이 출현하였다. 1920년대 노동조합들은 일반적으로 하나의 지역을 단위로 조직되었다. 그리고 당시 기계 및 금속공업부문의 노동자들을 결속한 직업별 노동조합들은 거의 없었으며 경공업 공장노동자들과 운수노동자 및 일용노동자들을 망라한 노동조합이 다수였다.

한편 지역합동노동조합도 존재하였으나 그 가운데 상당수는 주로 지역 내 운수노동자를 조직하고 있어서 사실상 직업별 노동조합에 속한다. 따라서 엄밀한 의미에서 다양한 직종을 조직하고 있는 지역합동노동조합은 그리 많지 않았다. 그리고 산업의 발전과 직업의 분화에 따라 지역합동노동조합의 비중은 줄어들고 점차 직업별 노동조합이 지배적인 지위를 차지하게 되었다. 이런 현상은 서울, 평양 등 산업이 상대적으로 발전된

지역의 노동조합 조직유형에서 확인할 수 있다.

서울지역의 경우 20년대에 조직된 노동조합의 대다수는 직업별 노동조합이었고 산업 분포로는 급수부, 신문배달부, 인력거부, 전차종업원 등 운수부문이 가장 많은 비중을 차지하고 있었다. 그 외에 상업, 서비스부문이 높은 비중을 차지하고 있는 것도 눈에 띄는 것이다. 한편 근대적 공장노동에 해당하는 부문의 경우 당시의 산업발전 정도를 반영하여 인쇄노동자들의 조직이 높은 비중을 차지하고 있었고 중화학공업부문은 별로 조직되어 있지 않았다.

[표 8-4] 서울지역 직업별 노조의 산별 분포

운수, 통신	인쇄, 출판	상업 및 서비스	피복, 신발	섬유	제재 및 목제품	화학	일용	금속	전기	기타	계
13	7	7	6	5	3	2	2	1	1	3	50

자료: 김경일, 1992, p. 90.

그 외에 일제시대에 기업별 노동조합이 존재하였다는 견해(김윤환, 1982: 206) 있으나 실제 직장별, 기업별로 조직된 노동조합은 그리 많지 않았던 것으로 판단된다. 물론 원산의 문평제유노동조합과 같이 기업별로 조직된 노동조합을 확인할 수 있고, 당시의 모든 노동조합을 파악하는 데는 한계가 있기 때문에 이외에도 부분적으로 존재하였을 것이라고 추정할 수는 있으나, 기업별 노동조합이 당시 노동조합의 조직형태에서 주요한 자리를 차지하였다고 보기는 힘들다. 이것은 당시 조선의 산업이 낙후하고 50인 이하 사업장이 거의 대부분을 차지할 정도로 영세하여 기업별 노동조합을 조직하기 위한 최소한의 객관적 토대가 갖추어져 있지 않았다는 점을 고려하면 더욱 분명해진다.

3) 전국적 노동단체의 결성

1920년대 노동운동에서 특징적인 점은 노동조합조직의 발전과 더불어 전국적 노동단체의 결성이다. 전국적 노동단체의 결성을 주도한 것은 민족주의, 무정부주의, 사회주의 등 다양한 사상경향을 가진 선진적 노동자들과 지식인들이었다.

(1) 조선노동공제회

조선노동공제회는 우리나라에서 최초로 조직된 대중적 노동단체로 노동자들의 계몽과 상호부조를 주된 목적으로 하여 설립되었다. 조선노동공제회의 성격은 1920년 4월 3일 조선노동공제회의 창립총회에서 채택한 강령에서 잘 드러난다.

- 인권의 자유평등과 민족적 차별의 철폐를 기함.
- 식민지 교육의 지양과 대중문화의 발전을 기함.
- 노동자의 기술양성과 직업소개를 기함.
- 각종 노예의 해방과 상호부조를 기함.²⁾

조선노동공제회의 창립회원은 678명이었으나 급속하게 성장하여 약 1년 후인 1921년 3월에는 지회가 평양, 대구, 개성, 정읍, 군산, 광주, 인천, 진주 등 15, 회원수는 17,259명에 달하였다. 하지만 지도부 내의 분열로 조선노동연맹회가 창립됨으로써 그 활동은 크게 위축되었고 1924년에는 조선노동총동맹 창립에 합류하였다.

조선노동공제회는 노동교육, 잡지 『공제』와 기관지 『노동공제회보』 발간, 환란구제 등의 사업과 더불어 서울에서 인쇄직공조합, 전차종업원조합, 이발직공조합, 양복직공조합 등을 조직하는 등 각지에서 노동조합 결성을 지도·지원하였다.

2) 고순흠, 「조선노동공제회 창업의 동기와 전망」, 신용하(1986), p. 88에서 재인용.

(2) 노동대회

노동대회는 1920년 5월 1일에 ‘땀 흘리는 노동자들의 인격 향상과 상식 발달을 도모’하는 것을 목적으로 하여 창립되었다. 노동대회는 주로 강연회를 통하여 노동자들에 대한 계몽사업을 벌이는 데 그쳤다. 조선노동공제회와 마찬가지로 이 단체도 진보적 지식인의 주도로 만들어져 노동자들의 상호부조와 근검절약 그리고 친목에 중점을 두는 초기적 형태의 노동운동 조직이었다.

노동대회는 조선노동공제회 잔류파와 조선노동대회 개최를 준비하다가 실패한 후 조선노동총동맹에 합류하였다.

(3) 조선노동연맹회

1922년 10월 18일 창립된 조선노동연맹회는 다음과 같이 조선노동공제회와는 질적으로 다른 강령을 내걸었다.

- 오인(吾人)은 사회역사의 필연한 진화이법(進化理法)에 종(從)하여 신사회 건설을 기도함.
- 오인은 공동의 역(力)으로 생활을 개조키 위하여 차(此)에 관한 지식의 개발, 기술의 진보를 기도함.
- 오인은 현사회의 계급적 의식에 의하여 일치단결을 기도함.

조선노동공제회 강령은 ‘인권의 자유평등과 민족적 차별의 철폐, 식민지교육의 지양’ 등 민족주의적 요구를 강조한 데 반해 조선노동연맹회의 강령은 신사회 건설을 앞에 내세우는 등 변혁적 성격을 담고 있다. 또한 조선노동공제회 강령은 ‘노예상태의 해방과 상호부조’를 내세운 데 비해 조선노동연맹회 강령은 ‘계급의식에 의한 일치단결’을 내세워 노동자계급 조직으로서의 성격을 강조하고 있다. 전체적으로 조선노동공제회 강령은 노동자의 계몽에 많은 비중을 놓고 있는데 반해 조선노동연맹회 강령은 변혁적 계급운동의 내용을 담고 있다.

그리고 조선노동공제회는 소작인을 임금노동자와 구별하지 않고 조직에 수용하였으나 조선노동연맹회는 임금노동자 중심의 활동을 펼쳤다. 조직형식에 있어서도 조선노동공제회가 개인 가입 방식을 취한 데 반해 조선노동연맹회는 한 개 또는 몇 개의 동일 부문 노동자들을 결속하고 있는 노동조합을 단위로 하여 조직되었다. 조선노동연맹회 창립 당시에 가맹한 노동단체들은 경성양화직공조합, 경성양복직공조합, 노우회, 반도고무직공조합, 청진노동공제회, 안동노동공제회, 풍기소작조합, 정읍노동공제회, 감포노동공제회, 진주노동공제회 등 10개 단체였다. 조선노동연맹회의 주된 활동은 노동조합 조직과 파업 지원이었다. 조선노동연맹회 역시 조선노동총동맹의 결성과 더불어 발전적으로 해체되었다.

(4) 조선노동총동맹

1924년 4월 17일 각기 전국조직 결성을 준비하던 노동연맹회, 전조선노동대회준비회, 남선노동동맹 등 세 단체는 통합에 합의하고 이튿날 조선노동총동맹을 창립하였다. 조선노동총동맹의 강령은 조선노동연맹회의 강령보다도 변혁적 성격을 강하게 담고 있는 것으로, 당시 사회운동의 이념적 지향을 분명하게 드러내고 있다.

1. 오인은 노농계급을 해방하여, 완전한 신사회를 실현할 것을 목적으로 함.
1. 오인은 단체의 위력으로서 최후의 승리를 얻을 때까지 철저적으로 자본계급과 투쟁할 것을 기함.
1. 오인은 노농계급의 현하 생활에 비추어 각각 복리증진, 경제향상을 기함.

조선노동총동맹은 노동문제를 구체적으로 제기하면서 그 투쟁의 선두에 나섰고 또 전국의 노동자·농민단체를 거의 총망라한 통일적 조직이었다는 점에서, 조선노동총동맹의 창립은 조선 노동운동의 커다란 진전이었다고 할 수 있다. 조선노동총동맹이 결성되자 전국 각지에 있던 노동단체들이 이에 가입하거나 새로 단체를 조직하여 여기에 합류하였다.

“당시 총동맹에 가입한 세포단체는 260여 개소, 회원총수 53,000여명이었다. 동 총동맹 창립 이후 노동쟁의나 소작쟁의를 50여건이나 해결하고 기타 노농군(勞農群)에 많은 훈련을 주어 왔다. 그리하여 동 총동맹은 그 후 많은 난관에 부딪치기는 하였지만 용감하게 배제하고 조선 노농운동에 대해 이론 및 정책 상에서, 그리고 실제적으로 다대한 활동을 하여 왔다.”³⁾

(5) 조선노동총동맹

1925년 11월 19일 조선노동총동맹 제6회 중앙집행위원회 간담회는 노동운동과 농민운동은 별개의 독립된 조직으로 활동해야 한다는 것을 확인하였고, 조선노동총동맹을 농민총동맹과 노동총동맹으로 분리하는 데 합의하였다. 이에 따라 1926년 4월 22일에 분립대회를 열기로 하였으나 경찰의 집회 불허로 미루어지다가 1927년 9월 7일에야 서면대회의 형식을 빌어 분리가 결정되었다.

그러나 조선노동총동맹은 그 창립부터 집회조차 허용되지 않는 조건에서 서면대회라는 형식을 통해 겨우 결성되었던 것이어서 활동을 적극적으로 전개할 수는 없었다. 더구나 조선노동총동맹의 대다수 간부들은 수차에 걸쳐 반복된 공산당원 검거사건에 연루되어 체포·투옥되었기 때문에 조선노동총동맹의 중앙은 사실상 마비되었고 1928년 경에는 간판조차 유지하기 어려운 상황이 되었다.

이런 전국적 노동단체들은 노동자들의 계급적 각성과 조직화, 그리고 실천투쟁을 지원하는 등 운동발전에 많은 기여를 하였다. 그러나 당시의 노동단체들이 일정한 한계를 가지고 있었다는 점도 분명한 듯하다. 먼저 당시의 노동단체들은 상층 지도부들의 분파행동으로 대열의 통일성을 유지·강화하지는 못하였다. 여러 노동단체들이 생겨났다 얼마 안가 해산하고 또 새로운 조직이 생겨난 것은 바로 이러한 이유 때문이었다.

3) 동아일보 1929. 1. 2, 김윤환(1982), p. 125에서 재인용.

그리고 이 노동단체들은 밑으로부터의 대중운동 진전에 근거하기보다는 일부 선각자들에 의해 하향식으로 조직되었다. 전국 각지 노동·농민 단체들의 참가에 의해 전국적 조직인 조선노동총동맹이 결성된 것은 1924년 4월이었는데 당시 노동조합운동은 지역별 노동조합연맹체도 결성하지 못하고 고립·분산적으로 존재하고 있는 실정이었다. 이런 상태에서 전국조직이 먼저 결성된 것이다.

4) 노동조합의 집중화운동

(1) 지역별 노동조합연맹 결성

[표 8-5] 지역별 노동조합연맹 결성상황

단체명	창립일	자료
순천노동연맹회	1924. 5. 1	동아일보 1924. 5. 10.
평양노동연합회	1924. 6. 29.	동아일보 1924. 7. 2.
군산노동연맹회	1925. 1. 1	동아일보 1925. 1. 14.
경성노동연맹회	1925. 8. 10.	동아일보 1925. 8. 12.
목포노동총동맹	1925. 10. 13.	동아일보 1925. 10. 17.
원산노동연합회	1925. 10. 20.	동아일보 1925. 10. 26.
담양노동연맹회	1925. 10. 28.	동아일보 1925. 11. 1.
웅기노동연맹	1926. 1. 30.	동아일보 1926. 2. 1.
나주노동연맹	1926. 2. 1.	동아일보 1926. 2. 5.
북청노동연맹	1926. 2. 16.	동아일보 1926. 2. 22.
익산노동연맹	1926. 2. 28.	조선일보 1926. 3. 3.
광주노동연맹	1926. 2. 28.	조선일보 1926. 3. 4.
영흥노동연맹	1926. 3. 16.	조선일보 1926. 3. 27.
해주노동연맹	1926. 4. 6.	동아일보 1926. 4. 21.
인천노동연맹	1926. 4. 11.	조선일보 1926. 4. 13.
함평노동조합연합회	1926. 4. 25.	조선일보 1926. 5. 1.
보성노동연맹	1926. 4. 27.	동아일보 1926. 5. 2.
구례노동연맹	1926. 4. 27.	조선일보 1926. 8. 1.
익산노동연맹	1926. 4.	동아일보 1926. 7. 16.
함흥노동연맹	1927. 3. 6.	동아일보 1927. 3. 12.
전주노동연맹	1927. 8. 3.	동아일보 1927. 8. 6.
마산노동연맹	1927. 8. 20.	동아일보 1927. 8. 23.
김천노동연맹	1927. 9. 10.	동아일보 1927. 9. 12.
진주노동연맹	1928. 2. 21.	동아일보 1928. 2. 24.

자료: 김경일(1992), p. 194.

[표 8-6] 원산노동연합회의 세포단체

노동조합	세포단체	회원수
결복노동조합	제1구-제2구	142
운반노동조합	제1구-제3구	84
부두노동조합	제1구-제2구	97
운송노동조합	제1구-제12구	293
두량노동조합	제1구-제3구	105
선박노동조합	제1구-제4구	153
해륙노동조합	제1구-제4구	184
해운노동조합	제1구-제6구	84
합동노동조합	제1구-제4구	136
중사노동조합	-	60
인쇄직공조합		40
목공동맹		20
양복기공조합		15
이발직공조합		12
양복직공조합		17
양화직공조합		103
문평제유노조		23
급수노동조합		30
증개조합		53
제유노동조합		-
관힐(罐詰)노조		60
정미직공조합		54
제면노조		-
대공(大工)노조		-

자료: 조선총독부 경무국, 『元山勞動爭議に關する新聞の論調』, pp. 26-31; 金森襄作, 『元山ゼネストと朝鮮の勞動運動』 (2), p. 52, 김경일(1992), p. 212에서 재인용.

1920년대 후반에는 그간 노동조합의 성장을 기반으로 지역별 노동조합연맹 건설운동이 활발하게 일어났다. 지역별 노동조합연맹은 동일한 지역에서 활동하면서도 서로 연계를 갖고 있지 않은 직업별 노동조합과 지역합동노조들을 지역적으로 결속하고자 한 것이었으며, 한편으로 일제와 자본층의 탄압에 맞서 전개한 지역적 연대활동의 산물이기도 했다.

지역별 노동조합연맹은 동일한 지역에서 분산적으로 활동하고 있던 직업별 노동조합을 연합하거나 합동노동조합을 직업별로 분리하여 재조직하는 방식으로 결성되었다.

지역연맹체 중에서 가장 강력한 지역적 기반을 갖고 있었던 것은 원산이었다. 원산노동연합회는 1921년 3월에 조직된 원산노동회가 모체가 되어 발전하였다. 원산노동회는 원산항에서 부두노동에 종사하는 항만 하역노동자들을 중심으로 조직되었으며 그 기본단위는 작업단위인 도중(都中)이었다. 1923년 12월경에 이러한 도중은 31개였다가 1925년 10월 조직을 변경할 당시에는 40여개로 늘어났다. 이러한 발전을 토대로 1925년 10월에는 동일한 노동과 지역적 거리 등을 감안, 각 도중을 통합하여 결북, 운반, 부두, 운송, 두량, 선박, 해륙의 7개 노동조합을 조직할 것을 의원회(議員會)에서 결의하였으며 이에 따라 11월 8일의 추기총회에서는 노동회를 연합회로 개편하고 종래의 이사제를 집행위원제로 변경하는 등 조직구조를 개편하였다. 이와 아울러 원산노동회는 파업을 통한 조직화, 기존 조직의 편입 등에 의하여 인쇄, 양복, 양화, 목공, 급수부 등의 노동조합을 세포단체로 가맹시켰다. 이러한 조직의 확대는 1925년에서 1927년에 이르는 3년 동안 26건의 파업을 지도하여 승리로 이끌었던 원산노동연합회의 강력한 활동에 힘입은 것이었다(김경일, 1992: 211-212).

지역별 노동조합 연맹 결성운동이 확대됨에 따라 이를 더욱 광범위한 범위에서 통합하려는 지향들이 나타났다. 그리하여 1926~1927년 간에 전라도지방에서 ‘전남노동연맹’과 ‘전북노동연맹’이 결성되었으며 함경도 지방에서 ‘함북노동연맹’이 조직되었다. 그러나 이러한 움직임은 실천투쟁과 결합하여 진행되지 않았으며, 대중운동 발전의 요구에 근거하여 추진된 것도 아니었다. 따라서 일부 지방들에서 나타난 ‘도노동연맹’들은 특기할 만한 활동을 펼치지는 못했다.

(2) 전국 직업별 조직의 결성

가장 먼저 조직된 전국 직업별 조직은 전조선신문배달조합총동맹이었

다. 이 조직을 발기한 것은 경륜신문배달조합으로 1925년 말부터 전조선신문배달조합총동맹 결성을 준비하였다. 경륜신문배달조합은 전국적으로 가맹단체를 모집하여 2월 초순까지 이리와 대구, 대전, 개성, 해주 등의 노조들을 가맹시켰다. 이에 기반하여 1926년 2월 11일에 서울에서 대표자들이 모여 전조선신문배달조합총동맹 창립총회를 개최하였다. 최종적으로 동맹결성에 참가한 단체는, 대구에서 불참한 대신에 부산과 전주에서 대표를 파견하여 서울, 부산, 해주, 개성, 전주, 이리, 대전의 7개 노조였다.

서울에서 가장 활발한 운동양상을 보이고 있었던 인쇄부문에서도 전국 직업별 조직이 조직되었다. 당시 인쇄업에는 인쇄직공동맹과 인쇄직공조합이 있었는데 이 중에서 인쇄직공동맹이 전국 직업별 조직 결성을 주도하였다. 인쇄직공동맹은 1925년 창립과 동시에 원산, 목포, 부산, 전주의 인쇄직공조합과 함께 조선인쇄직공총동맹을 발기하였다. 며칠 후에는 해주와 광주의 인쇄공조합이 이에 가세하였다. 이어서 12월 말에는 인쇄직공총동맹 창립위원회를 조직하고 가맹 및 창립대회 규정을 발표하였다. 이후 인쇄직공동맹은 전조선인쇄직공총동맹 결성을 위하여 대대적 활동을 전개하였으며 마침내 1926년 3월 21일에 조선인쇄직공총동맹 창립총회를 개최하였다.

이와 같이 인쇄직공동맹이 전국적 연합조직의 결성을 주도하고 나오자 이에 반대할 명분이 없었던 인쇄직공조합에서는 적극적으로 참여함으로써 주도권을 잡고자 하였다. 인쇄직공조합은 창립총회에서 명칭변경과 서울지역 조직의 합동을 주장하여 조직명칭은 조선인쇄직공총연맹으로 바뀌었고, 서울 인쇄직공조합과 인쇄직공동맹의 합동이 결의안으로 채택되었다.

전국인쇄직공총연맹의 결성과 때를 같이하여 조선철공조합총동맹이 결성되었다. 조선철공조합총동맹도 앞의 신문배달이나 인쇄업에서와 마찬가지로 1925년 말부터 창립이 준비된 것으로 서울과 군산 및 전주의 철공조합에서 발기한 것이다. 이들 발기단체들의 노력에 의해 1926년 3월 21일에 조선철공조합총동맹 창립총회가 개최되었다.

[표 8-7] 직업별 노동조합의 전국조직 조직상황

	명칭	창립년월일	가입조합	자료
결성된 것	전조선신문배달 조합총동맹	1926. 2. 11.	해주, 개성, 전주, 이 리, 부산, 경릉, 대전 신문배달조합	동아일보 1926. 2. 13.
	조선철공총동맹	1926. 3. 21.	서울, 군산, 전주철공 조합 외 2개 조합	조선일보 1926. 3. 23.
	전조선인쇄직공 총연맹	1926. 3. 21.	원산, 부산, 전주, 경 성인쇄직공조합, 목포 인쇄직공친목회, 광주, 해주인공조합, 경성인 공동맹	조선일보 1926. 3. 23.
발기만 된 것	전조선양말직공 조합총연맹		12월 6일 대구양말직 공조합에서 발기 결의 4월 3일 경성양말직공 조합에서 발기 결의	조선일보 1925. 12. 9. 조선일보 1926. 4. 5.
	전조선화공(靴工) 총연맹		3월 16일 진주화공조 합에서 발기 결의 4월 4일 경성양화직공 조합에서 발기 결의	조선일보 1926. 3. 26. 조선일보 1926. 4. 6.
	전조선목공조합		경성목공조합에서 발 기	동아일보 1927. 2. 1.

자료: 김홍수, 1988, p. 41.

(3) 산업별 노동조합운동의 모색

1920년대 말 전국 각지의 인쇄공조합들은 출판노동조합으로 조직을 확대·개편하였다. 한편 기존 노동조합들은 청년부, 여성부, 실업부 등을 설치하여 미숙련, 실업노동자들을 포괄하려는 노력을 기울였다. 이는 20년대 말 세계공황을 계기로 한 자본측의 합리화 추진과 만주침략을 준비하기 위한 일제의 중화학공업화정책에 따라 미숙련노동자와 실업노동자가 증가한 데 대응하기 위한 것이었다.

1930년대 이후에는 일제의 무단적인 탄압이 가중되면서 노동운동가들은 비합법활동에 치중하였다. 당시 평안도와 함경도지역의 노동운동은 적색노조운동으로, 서울지역의 노동운동은 혁명적 노동조합운동으로 불렸다. 적색노조운동이나 혁명적 노동조합운동은 그 조직적 목표를 산업별 노동조합 건설에 두었으나, 이는 한편으로 전위당 건설운동의 일환이기도 하였다. 한반도 북부지역에서는 일제의 무단적 탄압에 맞서 만주에서 벌어지던 항일무장투쟁과 연계를 맺으면서 노동운동이 전개되기도 하였다.

이 시기 노동운동가들이 지향하고 있던 혁명적 노동조합의 조직형태 발전의 목표는 공장 분회를 기초로 하여 산업별 지부를 구성하고, 각 산업별 조합의 지부는 지부 협의회(지방 협의회), 지부 협의회는 도 협의회, 도 협의회는 전국 중앙협의회를 구성하는 것이었다. 하지만 혁명적 노동조합운동은 분산적이고 산발적으로 진행되었을 뿐 전국적인 대중운동으로 발전하지는 못하였다. 결국 일제 말기 노동조합운동의 조직적 목표였던 산업별 노동조합 건설은 해방 이후의 과제로 넘어가고 말았다.

3. 전평의 등장과 대한노총의 도전

1) 전평의 조직구조와 활동

제2차 세계대전이 종결되고 한반도가 일제의 지배로부터 벗어나게 되자마자 노동운동은 확대·발전의 길로 들어섰다. 일제가 패망한지 몇 달도 되지 않아 전국 도처에서 노동조합들이 조직되었다. 일제의 감옥에서 석방되었거나 지하에 잠복해 있던 운동가들이 노동운동의 중심세력이 되었음은 물론이다.

노동운동이 확산되면서 노동운동의 자연발생성, 분산성을 극복하는 것이 중요한 과제로 대두되었다. 서울지역의 노동운동가들은 운동의 통일성을 확보하기 위한 간담회를 개최하였다. 이 간담회는 노동조합을 밑으

로부터 조직함과 동시에 위로부터도 조직하기로 하고 비상수단으로 조선 노동조합전국평의회(전평) 준비 대표자대회를 개최하기로 결정하였다.

[표 8-8] 전평 산하 산업별 노조와 조합원수(1946년 2월 15일 현재)

산별노조	지부수	분회수	조합원수
금속	20	215	51,364
화학	18	167	49,015
섬유	16	121	30,268
출판	16	65	4,368
운수	28	140	58,041
식료	23	108	22,523
토건	17	127	59,118
전기	14	54	15,742
목재	11	125	30,722
어업	9	50	35,653
광산	9	123	64,572
통신	9	40	10,215
철도	14	117	62,433
일반봉급자	14	107	17,065
해원	7	9	4,720
조선	10	38	5,349
합동	-	74	53,101
합계	235	1676	574,475

자료: 『해방조선』 1, pp. 192-193, 『회의록』, p. 326; pp. 370-373, 이호룡, 1993, p. 31에서 재인용.

이에 따라 9월 26일 금속, 화학, 출판, 섬유, 토건, 교통·운수, 식료품, 철도, 연료·피복 등의 노조 대표 51명이 모여 전평대표자대회를 개최하고 전평 준비위원을 선출하기 위한 전형위원 7명을 뽑아 준비위원 선출을 일임하였다. 9월 28일 전형위원회에서 준비위원 33명과 후보 11명을 선거하였으며 9월 30일에 제1회 전평준비위원회가 개최되었다. 이 준비위원회에서 서무부, 선전부, 조직부, 총무부, 조사부 등의 부서를 결정하고 상임준비위원 10명을 선출하였다.

그리고 제 4회 상임위원회의 결정으로 10월 10일에 각 지방에 조직활동가들을 파견하였다. 이 조직활동가들의 임무는 지방정세를 조사하고 노동조합들을 산업별 단일 노동조합으로 편성하는 것이었다. 10월 26일부터 상경한 대표들에 의해 각 산업별 단일노동조합이 결성되기 시작했는데 11월 4일까지 광산, 금속, 철도, 교통운수, 섬유, 출판, 일반봉급자, 토건, 화학, 통신, 식료, 전기, 목재, 어업, 조선, 해운항만, 합동노조 등이 결성되었고 그 분회 수는 1,194개였다(이호룡, 1993: 21-22).

이들 산별노조들에서 선출된 대의원들이 1945년 11월 5, 6일 양일에 거쳐 결성대회를 개최하고 전평을 결성하였다. 전평의 결성대회에는 전국 각지에서 50만 조합원을 대표하여 505명의 대의원이 참석하였다. 전평은 16개의 정연한 산업별 노동조합을 산하조직으로 포괄하고 있는 한국 최초의 노동조합 전국중앙조직이었다. 전평이 결성됨으로써 조선 말기부터 일제시대에 이르기까지 산업별 노동조합 건설을 향해 지난한 투쟁을 벌여온 한국 노동조합운동은 그 결실을 거두게 되었다.

전평의 조직체계는 [그림 8-1]과 같다. 산업별 노조가 기본 단위가 되고 산업별 노조는 산업지역에 지부를 두고 다시 각 기업에 분회와 반을 두었다. 그리고 산업별 노동조합으로 포괄되지 않는 기업별, 직업별, 지역합동노조를 부분적으로 인정하였다. 그리고 지역 차원의 노동조합활동을 통일적으로 지도하기 위해 각 중요 산업지역에 지방평의회를 두었다.

전평의 성격과 활동목표는 그 강령과 실천요강에서 확인할 수 있는데, 전평은 임금·근로조건, 사회보장, 노동기본권 등에 관한 요구뿐만 아니라 언론·출판·집회·결사·파업·시위의 절대 자유, 농민운동 지지, 조선인민공화국 지지, 조선의 자주독립 등 정치적인 요구도 제기하였다. 한편 실천요강에서는 친일파·민족반역자를 제외한 진보적 민주주의에 입각하는 민족통일전선 정권의 수립에 적극 참가하는 것을 첫 번째로 내걸어 경제투쟁보다 정치투쟁을 앞세우는 경향을 보이기도 했다. 이는 당시 전체 민중의 간절한 열망을 대변한 것이지만 한편으로는 전평이 일정한 편향을 내포하고 있었음을 드러내기도 한다.

전평의 일반행동강령

- 1. 노동자의 일반적 생활을 보장할 최저임금제를 확립하라.
- 1. 8시간 노동제를 실시하라.
- 1. 성·연령·민족의 별(別)을 불문하고 동일노동에 동일임금을 지불하라.
- 1. 7일 1휴제와 연 1개월간의 유급휴가제를 실시하라.
- 1. 부인노동자의 산전 산후 2개월간 유급휴가제를 실시하라.
- 1. 유해위험작업은 7시간제를 확립하라.
- 1. 14세 미만 유아노동을 금지하라.
- 1. 노동자를 위한 주택, 탁아소, 오락실, 도서관, 의료기관을 설치하라.
- 1. 부인노동자를 위한 공장설비(탁아소, 수유소, 환착소(換着所) 등)를 고용주 부담으로 즉시 실시하라.
- 1. 노동자의 이익을 위한 단체계약권을 확립하라.
- 1. 공장폐쇄, 해고와 실업은 절대 반대한다.
- 1. 일본 제국주의자와 매국적 민족반역자 및 친일파의 일체기업을 공장위원회(관리위원회)에서 보관하고 노동자는 그 관리권에 참여하라.
- 1. 실업, 상병(傷病), 폐질 노동자와 사망자의 유족생활을 보장하는 사회보험제를 실시하라.
- 1. 착취를 본위로 한 일체 청구제를 반대하라.
- 1. 언론·출판·집회·결사·파업·시위의 절대 자유.
- 1. 농민운동을 절대 지지하자.
- 1. 조선인민공화국을 지지하자.
- 1. 조선의 자주독립 만세.
- 1. 세계노동계급 만세.

실천요강

- ① 조선의 완전독립 즉 친일파·민족반역자를 제외한 진보적 민주주의에 입각하는 민족통일전선 정권의 수립에 적극 참가한다.
- ② 민족자본의 양심적인 부분과 협력하여 산업건설을 함으로써 부족공황, 악성 인플레이를 극복한다.
- ③ 이와 같은 운동을 통해서 노동자의 이익을 옹호하고 노동자대중을 교육훈련하여 자체 조직을 확대·강화한다.

한편 전평은 미군정과의 대립이 격화되고 대한노총과 우익조직으로부터 무자비한 공격이 지속되자 산업건설을 위해 미군정에 협력한다는 초기의 방침을 전환하여 점차 미군정을 반대하는 정치투쟁에 치중하게 된다. 이러한 노선전환은 1946년의 9월 총파업과 47년의 3월 총파업으로 표현되었다.

‘9월 총파업’은 당시 급등하는 물가와 식량난을 배경으로 하여 전평이 주도한 것이었다. 노동자들은 파업에서 임금인상, 식량배급, 해고·감원 중지, 노조활동의 자유 보장, 검거된 운동 지도자 석방 등의 요구조건을 내걸었다. ‘9월 총파업’은 9월 23일 부산의 철도 노동자 파업에서 시작되어 24일에는 경성공장으로 확대되었다. 그러나 이 파업은 철도노동자에 그치지 않고 9월 25일에는 출판부문의 동정파업으로 확대되었고 10월 1일 대구에서 노동자와 경찰의 충돌한 것을 계기로 하여 전국적인 ‘10월 인민항쟁’으로 발전하였다.

‘9월 총파업’과 ‘10월 인민항쟁’ 이후 군정의 탄압과 우익의 테러는 더욱 강화되었고, 쌀 부족에서 기인한 기근과 실업문제도 더욱 심해졌다. 이에 따라 전평 지도부는 1947년 3월 22일을 기해 노동자에 대한 해고·폭압·감원 반대, 구금된 전평 간부의 석방, 언론·집회·결사·출판의 자유 등의 요구조건을 내걸고 ‘3월 총파업’을 감행하였다.

전평과 미군정의 대립은 이후 계속 고조되었으며 결국 1947년 6월 미군정은 전평을 완전히 불법화시키는 조치를 취하기에 이른다. 불법화 이후에도 전평은 지하조직을 유지하면서 투쟁을 지속하였다. 전평은 1946년의 모스크바삼상회의 결정 지지투쟁(찬탁운동)에 이어, 1947년 미소공동위원회 성공투쟁, 1948년 1월 유엔조선임시위원단 입국 반대파업, 2·7 구국투쟁, 5·10 남한 단독선거 반대투쟁 등의 정치투쟁을 전개하였다.

전평은 노동조합의 기본활동인 단체교섭이나 일상적인 활동을 제대로 전개하지 못한 채 정치투쟁을 그 주요한 활동으로 삼았다. 물론 이것은 당시의 정치상황이 극도로 첨예하였고 노동조합운동도 민족 전체의 사활이 걸린 사안들에 적극 대응하지 않을 수 없는 상황에 놓여 있었기 때문이었다. 하지만 전평 지도부가 정치주의적, 모험주의적 편향을 가지고 있

었다는 것도 부인할 수 없는 사실인 듯하다. 아무튼 전평은 미군정과 우익의 탄압과 불법화 조치의 역풍을 극복하지 못하고 점차 조직이 와해되었고 노동자대중에 대한 영향력을 잃게 되고 만다.

2) 대한노총의 등장과 기업별 노동조합의 성립

한편 전평의 활동에 위기의식을 느끼게 된 친일관료, 친일자본가, 봉건적 대지주 등의 우파인사들은 기득권을 계속 유지하기 위해 전평의 활동을 저지하고 파탄시키기 위한 노력을 기울였다. 우익진영에서는 이러한 노력의 일환으로 1946년 3월 10일 대한독립촉성노동총연맹(대한노총)을 조직하였다. 대한노총은 원래 대한독립촉성전국청년총연맹이라는 우익청년단체의 일부 세력이 미군정의 지원을 받아(김낙중, 1982: 79-82) 조직한 것이었다. 대한노총의 성격은 매우 정치 지향적인 것으로 기업가를 대상으로 한 투쟁보다는 반공·반전평투쟁을 그 목표로 하였다. 대한노총 결성 시에 채택된 강령을 보면 이러한 성격이 잘 드러나 있다.

대한노총 강령

1. 우리는 민주주의와 신민족주의의 원칙으로 건국을 기함.
1. 우리는 완전독립을 기하고자 자유노동과 총력발휘로서 건국에 헌신함.
1. 우리는 심신을 연마하여 진실한 노동자로서 국제 수준의 질적 향상을 도모함.
1. 우리는 혈한불석(血汗不惜)으로 노자간 친선을 기함.
1. 우리는 전국 노동전선의 통일을 기함.

전평의 조직이 와해되고 그 영향력이 감소해 가는 데 비례해서 대한노총의 조직은 확대되어 갔다. 전평이 압도적으로 우위를 차지하고 있던 해방 직후의 노동조합운동에서 대한노총이 세력을 확대하게 된 배경에는 당시의 정치적 상황이 크게 작용했다. 곧 대한노총의 확대·강화는 노동자대중의 지지를 받았기 때문이라기보다는 미군정과 경찰, 우익세력의 적극적 지원 덕분이었다. 자본가들도 대한노총을 적극 후원했음은 두말

할 나위가 없다.

[표 8-9] 대한노총 산하단체 조직상황

1946. 5. 13.	경성공장(철도공장) 분회 결성준비위원회
1946. 5. 8.	조선주조 오류동공장 지부
1946. 5. 26.	영등포지구연맹
1946. 7. 12.	조선피혁분회
1946. 7. 15.	조선제분분회
1946. 7. 13.	인천자유노조지부
1946. 7. 21.	수원지구연맹
1946. 8. 3.	인천방직분회
1946. 9. 1.	인천지구연맹
1946. 9. 4.	유한양행분회
1946. 9. 20.	해상연맹

자료: 한국노동조합총연맹(1979), pp. 281-282.

대한노총의 조직방식은 철저히 하향식이었다. 곧 직장, 지역에서 조직이 결성되고 전국조직이 결성된 것이 아니라 전국조직을 먼저 결성하고 난 후 지구연맹이 결성되었으며 그 지구연맹이 직장별 조직을 결성하는 방식이었다. 이것은 당시 대한노총이 노동조합운동의 조직적 성과에 기초하여 조직된 것이 아니라 전평을 타도하고 노동자들 속에서 반공우익 세력을 확장하기 위한 정치적 필요성에서 조직된 사실을 드러내는 것이다.

이후 남한 노동조합운동의 주도권은 대한노총이 장악하게 되었고 더불어 기업별 노동조합체계가 확립되었다. 대한노총의 산하조직들이 자본측의 노무관리기구 역할을 담당한 경우가 많았다는 사실을 감안할 때, 기업별 조직형태를 취한 것은 오히려 자연스러운 일이라 할 수 있을 것이다. 대한노총의 주도권 장악은 곧 우리나라에서 노동조합운동이 몰락하였음을 뜻한다. 대한노총에서 정권과 자본에 대해 노동자들의 이해를 대변하는 자주적이고 민주적인 조직으로서의 성격을 찾기는 힘들다. 대한노총은 이승만 정권의 장기집권수단, 노동통제수단에 불과하였기 때문이다. 이승만이 사실상 대한노총 위원장 임명권을 가지고 있었다는 사실

은 이를 단적으로 드러낸다.

하지만 기층 노동자들을 중심으로 한 아래로부터의 투쟁은 끊임없이 계속되었고, 일부 민주적인 노동조합 간부들을 중심으로 새로운 전국조직을 결성하려는 움직임도 나타났다. 이러한 노력은 1959년 10월 26일 ‘전국노동조합협의회’(전국노협)의 결성으로 결실을 맺었다. 전국노협은 본격적인 활동을 펼치지는 못했으나 노동자들에게 노동조합운동에 대한 희망을 안겨주었으며, 4·19 혁명의 대열에 나서게 하였다. 4·19 혁명의 과정은 곧 노동조합운동의 변화과정이기도 했다. 4·19 이후 노동쟁의는 급격히 늘어났고 신규노조들이 대대적으로 결성되었으며 어용노조들은 민주적으로 개편되었다. 대한노총도 그간의 어용적인 행태에 대한 형식적인 사과문을 발표했고, 1960년 11월 25일 전국노협과 통합하여 한국노동조합총연맹(한국노련)을 결성하였다. 그러나 한국노련은 대한노총의 기존 간부들과 조직을 그대로 지니고 있음으로 해서 자주적이고 민주적인 노동조합 전국중앙조직으로서 자신을 정립하는 데는 근본적인 한계를 지니고 있었고 5·16 쿠데타를 맞이하여 해소되기에 이른다.

4. 맺음말

일제시대 산업별 노동조합 건설을 향해 전진하던 노동조합운동은 해방 후 우리나라 최초로 산업별 노동조합에 근거한 전국중앙조직인 전평의 결성으로 그 결실을 맺었으나 결국 대한노총에 그 자리를 내주고 말았다. 이는 곧 우리나라 현대사과정의 산물이며 현재 노동조합운동의 한계를 규정하고 있기도 하다. 여기에서 우리는 한국 기업별 노동조합의 성립과정, 곧 산업별 노동조합운동의 실패와 관련하여 다음과 같은 점들을 확인할 수 있다.

1) 기업별 노동조합 성립의 원인

우리나라에서 기업별 노조는 노동자들이 자주적으로 선택한 것이 아니다. 이 점은 한국과 일본이 동일한 기업별 노동조합체계를 취하고 있으면서도 구별되는 점이다. 일본의 경우 2차 세계대전 이후 노동조합들이 기업별로 조직되었고 이것이 정착된 데는 노동시장의 분단이 일정한 역할을 담당하였다. 하지만 우리나라의 경우 해방 이후 곧바로 산업별 노동조합이 조직되었다. 그리고 대한노총의 주도로 조직된 기업별 노동조합이 연공급, 종신고용제 등을 그 특징으로 하는 내부노동시장의 형성에 따른 노동시장의 분단에 근거하고 있었다고 보기는 어렵다.

한국에서 기업별 노동조합이 성립한 것은 곧 산업별 노동조합운동이 실패하고 대한노총의 기업별 노동조합들이 그 자리를 대신하였기 때문이다. 이 과정은 단순히 노동조합운동의 차원에 한정해서 파악하기는 어렵다. 사실 일제시대부터 해방에 이르기까지 오랜 동안 우리나라의 노동조합은 계급적 모순과 민족적 모순이 중첩되어 있는 조건 속에서 활동하였다. 이러한 상황은 노동조합운동이 정치성, 곧 민족해방운동으로서의 성격을 강하게 띠게 하였으며 한편으로 운동 진전에 제약으로 작용하였다. 그리고 해방 후 전 민족의 염원이었던 자주적 민족통일국가 수립의 꿈이 외세에 의해 무산되고 남북이 분단되는 과정이 곧 산업별 노동조합운동이 소멸하는 과정이다.

한편 산업별 노동조합운동에 한정하여 문제를 파악하여 본다면 당시의 운동이 주·객관적인 토대를 가지고 있었는가 하는 점을 검토해 볼 수 있을 것이다. 당시는 자본주의적 생산관계가 현재와 같이 지배적인 지위를 차지하고 있는 상태는 아니었고, 산업별 노동조합운동의 주축이라 할 수 있는 근대적인 공장노동자들이 대규모로 존재하고 있지도 않았다. 이런 점들은 당시 산업별 노동조합운동이 다분히 운동 지도부의 강력한 의지에 의해 추진되었으며 운동 주체, 그리고 객관적 토대라는 면에서 일정한 한계를 안고 있었다는 것을 드러낸다고 할 수 있다. 주체적인 면에서는 운동 지도부의 분파주의, 조직형식주의 등이 산업별 노동조합운동 실패에서 한 몫을 했음도 무시할 수 없을 것이다.

2) 한국 기업별 노동조합의 성격

결국 우리나라 기업별 노동조합은 노동자들의 자주적인 단결체라기보다는 정부와 자본측의 이익을 실현하기 위해 조직된 것이라고 할 수 있다. 이것은 각 기업별 노동조합들이 사용자들의 지원에 힘입어 결성되어 노무관리기구로서의 역할을 담당하였으며, 대한노총이 자유당정권 집권 연장의 도구로 활용되었던 점에서 적나라하게 드러난다. 기업별 노동조합이 근본적으로 자주성과 민주성, 연대성을 실현하는 데 근본적인 장애가 있는 조직형태라는 점은 분명하다고 할 것이다.

물론 87년 이후 우리나라 노동조합운동은 기업별 형태를 취하고 있으면서도 노동자들의 사회·경제적 권익을 실현하는 데 일정한 역할을 담당하고 있고, 특히 서구 산업별 노동조합에 비해 강력한 현장조직력을 가지고 있다. 하지만 이 원인은 노동조합이 기업별로 조직되어 있기 때문이라기보다는 많은 노동조합 간부, 활동가들의 헌신과 조합원들의 높은 각성에서 찾아야 할 것이다. 사실 우리나라만큼 노동조합 간부, 활동가들이 목숨을 던져가면서까지 노동조합을 사수하고 노동자들의 권익 실현에 앞장서는 경우를 어디에서 찾을 수 있는가. 바꾸어 이야기하자면 우리나라 노동조합운동은 그간 많은 투쟁과 노력에도 불구하고 기업별 노동조합체계라는 한계 덕분에 그 진전이 제한되었다고 할 수 있는 것이다.

3) 어떤 산별노조를 어떤 방식으로 만들 것인가

우리는 역사적으로 단절되었던 산별노조운동을 복원하려 하고 있다. 역사적 경험은 먼저 산업별 노동조합운동이 대중의 요구에 기초하며 대중의 힘에 의거하는, 대중운동의 원칙에 충실할 것을 요구한다. 한편 산업구조, 노동시장구조, 경영전략의 변화, 노동자대중의 상태 등 주·객관적 조건에 대한 면밀한 검토가 필요하다. 이런 조건들은 노동조합 조직구조에 직접적인 영향을 미치며 한계를 지우기도 하기 때문이다.

이제 산별노조운동은 구호나 당위의 차원에 머물러서는 안된다. 특히 산별노조는 단순히 단위 노동조합의 규모를 확대하는 것일 뿐만 아니라 연대의 원리를 높은 수준으로 관철하는 노동조합 조직형태임을 고려할 때 노동자들의 연대를 가로막는, 노동자들간의 격차를 심화시키는 조건과 제도, 관행에 대한 진단과 아울러 이를 극복하기 위한 구체적인 노력이 기울여져야 할 것이다.

참고문헌

- 강현욱(1964), 「항일무장투쟁시기 노동운동」, 조선노동당출판사(『일제하 조선노동운동사』, 1989, 일송정 재간행).
- 권의식(1961), 『조선 노동운동 발전에서 조선노동공제회와 조선노동연맹회가 수행한 역할에 대하여(토론)』, 『력사과학』 3호(김경일 편(1989), 『북한 학계의 1920, 30년대 노동운동 연구』, 창작과 비평사).
- 김경일(1989), 「1920, 30년대 인쇄출판업에서의 노동운동」, 한국사회사연구회 논문집 제15집 『한국 근현대의 민족문제와 노동운동』, 한국사회사연구회.
- _____(1992), 『일제하 노동운동사』, 창작과 비평사.
- 김광운(1989), 「원산총과업을 통해 본 노동자조직의 건설문제」, 『역사와 현실』 제2호, 한울.
- _____(1990), 「노동운동」, 『쟁점과 과제: 민족해방운동사』, 역사비평사.
- 김낙중(1982), 『한국노동운동사: 해방후편』, 청사.
- 김윤환(1982), 『한국노동운동사: 일제하편』, 청사.
- 김익진(1985), 「운동노선을 통해 본 한국의 노동운동: 조선노동총동맹에서 조선노동조합전국평의회까지」, 『한국노동운동론 1』, 미래사.
- 김인걸(1964), 「1920년대 조선에서의 맑스-레닌주의 보급과 노동운동의 발전」, 조선노동당출판사(『일제하 조선노동운동사』, 1989, 일송정 재간행).
- 김준(1987), 「일제하 노동운동의 방향전환에 관한 연구」, 한국사회사연구회 논문집 제9집 『일제하의 사회운동』, 한국사회사연구회.
- 김준엽·김창순(1986), 『한국공산주의운동사』, 청계연구소.
- 김태승(1987), 「미군정기 노동운동과 전평의 운동노선」, 『해방전후사의 인식』 3, 한길사.
- 김홍수(1988), 「식민지시기 노동조합 조직의 발전과정」, 서울대학교 대

학원 국사학과 석사학위논문.

백옥인(1987), 「식민지시대 계급구조에 관한 연구」, 한국사회사연구회 논문집 제8집 『한국 사회의 신분계급과 사회변동』, 한국사회사연구회.

백일(1989), 「해방 전후 사회경제사의 쟁점」, 『해방전후사의 인식』 6, 한길사.

신용하(1986), 「조선노동공제회의 창립과 노동운동」, 한국사회사연구회 논문집 제3집 『한국의 사회신분과 사회계층』, 한국사연구회.

_____ (1989), 「1922년 조선노동연맹회의 창립과 노동운동」, 한국사회사연구회 논문집 제15집 『한국 근현대의 민족문제와 노동운동』, 한국사회사연구회.

윤여덕(1991), 『한국 초기 노동운동 연구』, 일조각.

윤형빈(1964), 「1929년 원산 노동자들의 총파업과 그 교훈」, 『력사과학』 제2호(김경일 편(1989), 『북한 학계의 1920, 30년대 노동운동 연구』, 창작과 비평사).

이성균(1989), 「미군정기 노동운동의 전개과정에 관한 일 연구」, 한국사회사연구회 논문집 제15집 『한국 근현대의 민족문제와 노동운동』, 한국사회사연구회.

이호룡(1993), 「해방 직후 조선노동조합평의회의 운동노선」, 계명대학교 대학원 국사학과 석사학위논문

전석담·이기수·김한주(1947), 『일제하 조선사회경제사』, 조선금융조합연합회(『조선근대사회경제사, 1989, 이성과 현실에서 재발간).

한국노동교육협회(1994), 「노동운동의 선배, 이일재 선생과의 대담」, 『간부활동론』.

한국노동조합총연맹(1979), 『한국노동조합운동사』.

中尾美知子(1982), 『朝鮮‘解放’と全評労働運動-解放と分斷の社會史』, 춘추사 편집부 옮김(1984), 『해방후 전평 노동운동』, 춘추사.

제 10 장 1960~70년대 한국의 산별노조

이 원 보 *

1. 60~70년대 노동조합운동의 개관

4·19 혁명 이래 폭발적으로 고양되었던 한국노동조합운동은 1961년 5월 16일 새벽에 발발한 군사쿠데타에 의해 일거에 단절되었다. 군사정권은 노동자들의 쟁의금지령과 임금동결령에 이어 노동조합에 대해 해산명령을 내렸다. 이후 2개월여만에 군사정권은 9명의 간부들을 지명하여 자신들이 정한 기준에 따라 노동조합을 재조직하도록 지시하였고 이때 만들어진 조직이 산별노조와 ‘한국노동조합총연맹’(한국노총)이었다. 이후 군사정권은 1963년 노동관계법을 개정하여 노동조합운동을 경제주의에 한정하고 노동조합에 대한 국가권력의 개입을 확대·강화하는 한편 노동쟁의의 절차를 복잡하고 엄격하게 규정함으로써 노동자들의 요구와 투쟁을 봉쇄하고자 하였다. 군사정권에 의한 노동조합의 위로부터의 재편성과 노동관계법 개정은 집권에 필요한 대중적 지지기반을 확보하고, 자본주도에 의한 경제개발을 추진하기 위해 노동자들을 통제하고자 한 제도적인 장치이었다.

이러한 군사정권의 통제에도 불구하고 60년대 노동조합운동은 폭발적인 노동쟁의를 중심으로 활발하게 전개되었다. 산업화에 따른 노동자의 증가를 배경으로 조직 노동자는 62년의 17만6천에서 69년의 44만 4천으로 증가하고 노동쟁의는 임금인상요구를 중심으로 쟁의권이 부활된 1963

* 한국노동사회연구소 부소장

년부터 71년까지 연평균 103건에 이르렀다. 60년대 중반까지 외기노조와 관공노조가 주도했던 노동쟁의는 60년대 후반 제조업 중심으로 장기화·대형화의 추세를 보였다. 그러나 군사정권에 의해 주어진 조직과 왜곡된 운동 이념의 한계를 극복하지 못한 상황 하에서 산별노조 단위의 투쟁은 대부분 중도반단의 결과로 끝나고 노동자들의 절박한 생활상의 요구는 각종 제도적 제약으로 겨우 실질임금의 유지에 그치고 있었다.

외국차관과 저임금·저농산물정책을 기조로 한 대외중속적인 불균형 성장정책의 결과로 60년대 말~70년대 초에 경제위기가 도래하고 각종 사회적 모순이 드러나면서 노동자들의 저항이 격화하였다. 노동쟁의가 급증하고 서울평화시장 재단사 전태일의 분신을 계기로 노동운동이 새로운 양상을 보이기 시작하자 권력은 국가안보와 경제성장의 가속화라는 명분 하에 노동운동에 대한 억압을 한층 더 노골화하였다. 권력은 1970년 초 외국인투자기업에서의 노동조합 및 노동쟁의를 규제하는 법률을 제정한 데 이어 1971년에는 국가비상사태를 선포하고 12월 국가보위에 관한 특별조치법에 의해 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 봉쇄하였다. 노동자에 대한 폭력적인 탄압은 마침내 1972년 말 유신독재체제의 성립으로 완결을 보게 되고 노동자들은 극심한 저임금과 열악한 작업조건 속에서 세계 최장의 노동시간 및 급증하는 산업재해에 건강과 생명을 내맡기지 않으면 안되었다. 이러한 노동자들의 희생을 바탕으로 자본의 집적과 집중은 심화·확대되고 국민경제는 연평균 10% 수준의 고도성장을 기록하였으나 노동자에 대한 억압과 수탈은 더욱 강화될 뿐이었다.

그러나 이러한 악조건 하에서도 조직은 확대되고 노동자들의 투쟁은 지속되었다. 노동조합원수는 1970년 46만 9천명에서 1979년의 108만 8천여명으로 2배 이상 증가하고 노동자들의 파업은 1974~79년 사이 매년 100건 이상 발생하고 있었다. 노동자들은 노동조건 개선 및 임금인상과 노동조합 인정 등의 요구조건을 내걸고 자신의 운명을 내던지는 극한적인 투쟁에서 탈법적인 파업투쟁에 이르기까지 다양한 방식으로 권력과 자본의 압제에 대항하였다. 언론노조의 등장과 종교계 및 일부 지식인들의 노동운동에 대한 관심의 고조와 참여로 노동운동의 지평도 확대되었

다. 또한 경인지역의 몇몇 노동조합은 일부 지식인과 종교계의 지원을 받으면서 자주적·민주적 노동운동을 지향하였다. 이른바 ‘민주노조’로 불리는 이들 노동조합들은 권력과 자본의 탄압에 결연히 맞서 싸우는 한편 한국노총 및 산별노조의 어용성을 비판함으로써 한국노총과 정면으로 대립하였다.

이러한 권력·자본·한국노총과 기층 노동자들의 생존권적 투쟁 및 민주노조운동과의 모순은 마침내 1979년 YH노동자들의 처절한 투쟁으로 정점을 이루고 이 사건을 기폭제로 하여 유신체제는 종언을 고하였다. 1979년 10월 유신체제가 붕괴되고 1980년 봄 노동운동은 다시 폭발하였지만 1980년 5·18 광주민주항쟁 후 전두환 군사정권의 억압으로 다시 침체기로 접어들었다. 전두환 정권은 이른바 노동계 평화조치를 통해 한국노총의 어용 상층부의 사퇴와 함께 지역지부를 해산시키고 민주노조를 폭력적으로 파괴하였다. 이어 군사정권은 1980년 12월 말 기업별 노조의 강제, 복수노조의 금지, 제3자 개입금지, 쟁의냉각기간의 연장, 단체협약 유효기간의 연장 등 노동관계법을 전면 개악하여 노동조합운동의 발전을 원천적으로 저지하였다. 이로부터 우리나라에는 기업별 노조가 법률적으로 강제되고 기존의 산별노조들은 1981년 일제히 기업별 노조의 연합체인 연맹으로 이름을 바꾸기에 이르렀다.

2. 60년대 산별노조의 형성과정

1) 군사쿠데타 발발과 노동조합의 해산명령

1961년 5월 16일 민주당정권의 전복에 성공한 군부는 모든 헌정질서의 중단과 함께 5월 19일 임금동결과 노동쟁의 중지명령을 내리고 5월 22일에는 한국교원노조연합회(교원노조) 간부를 포함한 용공분자 2천여 명을 구속하였다. 이어 5월 23일 군부는 모든 정당, 사회단체 및 전국의 모든 노동조합에 대해 해산명령을 내리고 ‘정치성 없는 구호단체, 노동

단체 및 종교단체의 등록을 5월 31일까지 마치라고 공고하였다. 그 결과 155개의 기업별 단위노동조합과 22개의 연맹체가 5월 31일 이전에 등록을 마치지 못했거나 유명무실한 노조라는 이유로 해체되었으며, 교원노동도 5·16 이전에 허가를 받지 못했기 때문에 재등록할 자격이 없다는 이유로 등록이 취소되었다(한국노총, 1979: 569). 이렇게 하여 1960년 말에 32만명이었던 노동조합원수는 1961년 10월 10만명으로 크게 감소하였다(김성진, 1983: 86)

이로부터 2개월여가 지난 8월 3일 군사정권은 ‘근로자의 단체활동에 관한 임시조치법’을 공포하였다. 이 법률은 노동조합의 설립허가주의를 명시하고, “1961년 5월 21일 이전에 단체협약을 체결한 노동조합이 설립 신고증을 교부 받았을 때는 그 조합이 체결한 단체협약의 유효기간이 존속하는 한 그 단체협약은 갱신·체결된 것으로 간주한다”는 부칙을 달았다.

이와 때를 같이하여 정희섭 보건사회부장관은 ‘근로자의 단체활동에 관한 임시조치법 공포에 제하여’라는 제목의 담화문을 발표하고, 이 법률제정의 동기와 향후 노동조합 재편성의 방향을 제시하였다. 이 담화문에서 군사정권은 ‘노동조합을 재편성함에 있어서는 종래의 노조의 폐단인 노조 상호간의 반목, 마찰, 분과작용을 피하고 대동단결하기 위해서는 군소 노조의 난립보다는 전국단일 산별노조가 필요하다’고 하면서 노조 재건과정에서 노조간부의 자격을 9가지로 제한하였다(한국노총, 1979: 569).¹⁾

이에 이어 군사정권은 8월 5일 9명의 산업별 노동조합 조직책임자를

1) ① 종전 각 정당의 중앙위원 이상 및 예하 각급 당 간부, 정·부책임자급에 있던 자 및 당적을 갖고 노동단체를 정치적으로 이용하여 고유의 조합활동에 좋지 못한 영향을 미친 자 ② 종전 조합활동에 있어 회사에 어용화하여 조합 고유의 활동과 조합원 권익에 해를 끼친 자 ③ 노동조합 간부로서 조합원의 의사를 무시하고 독재를 하거나 조합활동을 통하여 사리를 추구한 자 ④ 민주적인 조합활동을 떠나 과별과 반목을 일삼아 사회를 불안케 하고 산업발전을 저해한 자 ⑤ 과거 용공운동에 관여한 자 ⑥ 병역미필자 ⑦ 공민권이 박탈된 자 ⑧ 반혁명적인 언동을 한 자 ⑨ 사이비 노동자, 기타 노조 간부로서 부적당하다고 인정되는 자

지명하고 이들로 ‘한국노동단체재건조직위원회’(의장 이규철)를 발족시켰다. 세칭 ‘9인위원회’라고 불린 이 위원회는 같은 날 첫모임을 갖고 반공태세를 강화하고 재건조직위원회의 지도하에 산업별 단일조직체제를 확립한다는 내용의 ‘노동운동의 기본방침과 노동단체재건조직요강’을 정하였다(한국노총, 1962: 26-27).²⁾

2) 산별노조와 한국노총의 결성

9인 위원회는 1961년 8월 6일과 9일 철도노동조합을 비롯한 15개 산업별 노동조합의 조직책임위원, 조직연락위원 및 조직위원을 위촉하고 8월 12일에는 60여명의 조직위원총회를 열어 새로운 노동조합의 운영과 재정자립 및 실무지도에 관한 기본방침을 세웠다. 이날 회의에서는, 종래의 사업장단위 노동조합 조직을 기반으로 결성대회 참가인원 비율을 정하고 우선 개인별가입의 절차를 마친 조합원만으로 조직을 결성하며 점진적으로 조직을 확대해 간다는 내용의 산별노조 결성방식을 채택하였다.

이로부터 약 7일에서 10일간의 준비기간이 지난 후 1961년 8월 16일~25일에 걸쳐 철도, 섬유, 광산, 전매, 화학, 금속, 금융, 운수, 해상, 통신, 미군중업원노조 등 11개의 전국단위 산업별 노동조합이 결성대회를 갖고 설립신고를 완료하였다.³⁾

2) 4.19혁명 후 결성된 한국노동조합총연맹 공동의장이었던 김말룡씨는 주간지 ‘한겨레21’과의 인터뷰에서 당시 9인 위원 가운데 한사람으로 금속노련 위원장을 맡았던 김모씨의 고백을 다음과 같이 전했다.

“61년 7월께 중앙정보부에서 찾아와 같이 가보니 반 평도 안되는 방에 사람을 앉혀 놓고 얼굴도 보이지 않는 교관이 애국심과(박정희 최고의장에 대한) 충성심을 물으면서 수십 번이나 세뇌교육을 시켰다. 그 밖에도 체력훈련, 반공교육과 어떤 명령이라도 무조건 따르겠는지 등등을 한달 가량 테스트를 한 뒤에 내보내 재건위원회를 구성하게 했다.”(한겨레21, 1994. 5. 5. 제7호, p. 27).

3) 조창화가 조직책임위원으로 되어 있는 전국전력노동조합은 8월 22일 결성대회를 열어 신해전기노동조합 출신인 김진규를 위원장으로 선출하였으나 관계당국으로부터 승인을 받지 못한 채 주동인물 몇몇이 지방으로 진출당함으로

이 기간 중 결성되지 못한 부두노조는 9월 20일에, 연합노조는 9월 21일 그리고 전력노조는 9월 22일에 각기 결성대회를 갖게 되었다. 이로써 8월초 ‘근로자단체활동에 관한 임시 조치법’이 공포된 후 약 1개월 반만에 13개의 산별노조와 1개의 연합노조 결성이 완료되었다. 이들 전국단위 노동조합 결성대회는 5·16 군사쿠데타를 적극 지지하고 철저한 반공정신 아래 노동조건을 개선하기 위해 매진한다는 내용의 선언, 강령을 채택하고 규약제정, 임원선출, 예산수립, 노총가입결의, 결의문 채택 등 회순에 따라 일사천리로 진행되었으며 임원은 대부분 9인 위원회 위원과 이들이 지명한 조직위원들로 구성되었다.

이후 산업별 노동조합은 1970년에 17개로 늘어나는데 당초 재건조직 대상이었던 전국출판노동조합은 단위사업장의 조직화가 지연된 관계로 1963년 7월에야 결성되었으며, 전국자동차노동조합은 1963년 11월 전국운수노동조합에서 시내버스와 택시 노동자들만을 조합원으로 하여 분리, 결성되었다. 그 밖에 전국관광노동조합은 전국철도노동조합 관광지부가 독립하여 1970년 12월 전국조직으로 출범하게 되었다.

이와 같이 9인 위원회의 방침에 따라 1961년 8월 16일부터 8월 25일까지 결성대회를 마친 11개 산업별 노조는 1961년 8월 30~31일에 서울 용산역 앞에 있는 교통부부우회관에서 대의원 78명(총대의원수 80명)이 참가한 가운데 한국노동조합총연맹 결성대회를 가졌다. 이날 한국노총은 반공체제의 강화, 노동기본권 수호, 정치적 중립, 기간산업의 공유화, 국제연대 강화 등을 내용으로 하는 선언, 강령, 결의문을 채택하고 위원장에 이규철 등 주로 재건위원 중심으로 지도부를 구성하였다(한국노총, 1962: 38-40; 97).

씨 실패하고 말았다. 전력노조는 이로부터 1개월 후인 1961년 9월 22일에 다시 결성대회를 열어 재건조직책임위원이었던 조창화를 초대위원장으로 선출하여 열흘 후에 관계당국으로부터 설립신고필증을 받아 합법적인 전국전력노동조합으로 비로소 출범을 보게 되었다(전국전력노동조합, 1972: 140-155).

[표 9-1] 1960년대 산별노조의 구성 변화

5·16 쿠데타 이전		산별노조 재편성 후	
노동조합	대표자	노동조합	대표자
전국철도노조연맹 한국기관사노동조합	강태범 손진규	전국철도노동조합	이규철
전국전매노조연합회	김경호	전국전매노동조합	조희원
체신노동조합	윤영제	전국체신노동조합	조규동
전국전업노조연맹	신현수 김용식 최용수	전국전력노동조합	조창화
석탄광노조연맹	노응벽	전국광산노동조합	김정원
전국합동섬유노조연맹 전국섬유노조연맹 부산지구섬유노조연맹	이종성 이기철 김영태	전국섬유노동조합	김광수
전국화학노조연맹	김병균	전국화학노동조합	박영성
-	-	전국금속노동조합	지연일
전국은행노조연합회	성하경	전국금융노동조합	남준현
한국운수직원노조 한국운수노조연맹 전국자동차노조연맹	최한병 유갑천 김종화	전국운수노동조합	안강수
전국자유노조연맹	전명민	전국부두노동조합	이춘희
전국해상노조연맹	김원제	전국해상노동조합	최재준
전국미군노조연맹	이광조	전국외기노동조합	이효승
전국이용사노조연맹 전국조양사노조연맹	이우복 성주갑	전국연합노동조합	염태운
-	-	전국출판노동조합	나웅길

주: 1961년 이전에는 이 표의 산업별 조직만이 아니라 행정구역별 시도 연맹과 지구별 연합이 다수 설치되어 있었음.

자료: 한국노총(1979), p. 531; p. 576.

당시 산별노조를 어떤 기준에 따라 분류하였는지에 대해서는 분명하지 않다. 다만 군사쿠데타 이전에 존재했던 여러 갈래의 노동조합을 토대로 군사정권이 일방적으로 통합, 재정리한 것으로 보이는데 이를 대비

하면 [표 9-1]과 같다.

3) 산별노조의 해체와 기업별 노조체제의 강제

1961년 군사정권에 의해 위로부터 재편성된 산별노조는 노동관계법상 ‘전국규모의 단위노동조합’이라는 이름으로 규정되고 복수노조 금지조항에 의해 유일무이한 전국적 조직으로 보장되었다. 그러나 1970년대 들어 경제성장의 모순이 첨예하게 드러나고 노동자의 투쟁이 격화하자 정권은 1971년 10월 국가비상사태 선포에 이어 12월에는 노동조합의 단체교섭권과 단체행동권을 봉쇄하는 내용의 국가보위에 관한 특별조치법을 공포하였다. 그 다음 해 들어선 유신독재정권은 1973~74년 노동관계법을 개정하여 ‘전국규모의 단위노동조합’이라는 규정을 삭제하였다. 이로써 산별노조체제는 사실상 법률상의 근거를 상실하였다. 그러나 현실적으로는 60년대와 유사한 구조의 산별노조체제가 유지되었다.

1979년 10월 유신독재체제가 붕괴되고 1980년에는 노동자들의 자연발생적인 투쟁이 격렬한 양상을 보이면서 전국적으로 확산되었다. 노동자들은 임금인상 및 노동조건 개선을 요구함과 함께 어용노조 퇴진 투쟁을 각급 조직단위에서 전개하였다. 이러한 상황변화에 직면한 한국노총은 1960년 4·19 혁명 후 대한노총이 했던 것과 같이 ‘스스로를 반성하고’ 적극적인 자세로의 전환을 강구하지 않으면 안되었다. 국가보위법 폐지 청원(1979. 12. 7.), 헌법개정활동(1980. 1. 22.), 국가보위법 적용유보에 관한 긴급건의(1980. 4. 28.), 동일방직 해고자 복직조치에 관한 청원(1980. 4. 26.), 노동기본권확보 전국궐기대회(1980. 5. 13.) 등은 바로 이러한 상황변화에 대한 한국노총의 방향전환을 나타내는 활동이었다.

그러나 한국노총의 탈바꿈 시도는 전두환 군사정권의 5.17비상계엄확대로 중단되었다. 광주민중항쟁에 대한 잔혹한 진압을 통해 정권을 장악한 군사정권은 ‘국가보위비상대책위원회’(국보위)를 설치하고 노동조합에 대한 전면적인 정화조치를 단행하였다. 이를 위해 노동청은 국보위의 방침에 따라 연인원 729명을 동원하여 1980. 6. 9~7. 31에 걸쳐 한국노총

및 17개 산별노조와 전국의 지역지부 중 ‘부조리가 현저한’ 39개 지역지부에 대한 특별업무감사를 실시하였다(임영일, 1994: 178). 노동청은 이 감사결과를 토대로 한국노총과 산별노조에 ‘노동조합정화지침’ 등 일련의 지시를 내리고 다음과 같은 조치를 취하도록 하였다(한국노총, 1980: 186-204).

① 비리가 현저한 전국단위노동조합위원장 12명을 노동조합 및 사업장에서 퇴진.

② 산별노조 산하 107개 지역지부와 연합분회를 1980. 8. 21일자로 폐지하고 종래의 분회는 지부로 자동 승격시키며 지역지부 재산은 8. 21일자로 동결하고 청산위원회를 구성하여 정리.

③ 조직관할 시비로 분규가 빈번한 운수노조와 항만노조를 통합.

④ 단일기업 노조산하 분회는 당해 단일노조 지부로 통합·개편.

⑤ 각급 노동조합의 상근임원을 최소한의 인원으로 줄이고 간부직의 겸임은 9월 15일까지 정리.

⑥ 지역지부가 운영하던 공공복지시설은 노조가 자율적으로 공동협의 기구를 구성하여 운영.

⑦ 하급단체 임원의 임면, 대의원선출 관여, 징계권 행사, 단체교섭 위임 등 금지.

⑧ 노조운영 및 활동에 대한 해당 조합원이 아닌 자의 관여는 일체 금지.

⑨ 한국노총과 산별노조에 정화위원회를 설치하여 자체정화운동 전개.

이렇게 하여 전국의 지역지부는 모두 해산되고 그 결과로 105만명이었던 조합원수는 85만명으로 크게 감소하였으며 191명에 이르는 각급 노조의 간부가 사퇴하였다. 이들 퇴진당한 간부들은 70년대 어용 간부로 지탄을 받던 사람만이 아니라 진보적이고 민주적인 노조 지도자들도 ‘노사분규를 조장’했다는 이유로 포함되었다. 이후 계엄사령부는 서울 일원에서만 68명에 이르는 노조간부를 체포하여 수사를 감행하고 강제사표를

쓰게 하거나 순화교육에 보냈다(임영일, 1994: 180).

이러한 노동조합정화조치에 이어 군사정권은 1980년 말 노동관계법을 전면 개악하였다. 법 개악의 주요 내용은 ① 기업별 노조의 강제 ② 복수노조 금지조항의 강화 ③ 제3자 개입금지조항의 신설 ④ 유니온 샐츠항의 폐지 ⑤ 단체협약의 유효기간을 1년에서 3년으로 연장 ⑥ 노조 간부 자격의 제한 ⑦ 노동쟁의 냉각기간의 연장 등이었다. 이 법률에 의해 종래의 산별노조는 해체되고 기업별 노조가 강제되었다.

3. 산별노조의 조직체계와 운영

1) 산별노조와 관련한 법률적 규정

군사정권은 1961년 기존의 노조를 해산시킨 후 자신들이 설정한 기준에 따라 산별노조를 결성하게 하고 이 산별노조를 강제하기 위한 제도적 장치를 노동조합법과 노동쟁의조정법에서 다음과 같이 규정하였다.

첫째 노동조합법은 노동조합의 요건 가운데 ‘조직이 기존노조의 정상적 운영을 방해하는 것을 목적으로 하는 경우’ 노동조합으로 보지 않는다(노동조합법 제3조 5호)는 조항을 신설하였다. 복수노조 금지를 규정한 이 조항은 ‘근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다’고 규정한 제8조와 정면으로 상충되는 것이었다. 그럼에도 불구하고 이 조항을 신설한 것은 1961년 8월 이후 결성된 산별노조를 유일한 전국조직으로 보장하기 위하여 이에 대항하는 복수노조 결성을 금지하고자 한 것이었다. 그리고 이 조항은 군부정권에 의해 결성된 산별노조와 한국노총을 반대했던 세력을 제거하는 데 활용되었다.

둘째, 노동조합법과 노동쟁의조정법에서는 산별노조의 하부조직을 ‘산하지부’로 규정함으로써 노동조합의 조직체계 까지도 법률적인 공식명칭으로 강제하고 있다. 노동조합법 가운데 ‘전국적인 규모를 가진 노동단체의 산하지부’라는 문구가 설립신고, 규약 기재사항, 총회개최, 교섭권

한 등의 조항에 사용되고 있으며 노동쟁의조정법에서는 제12조 ②(쟁의행위의 제한)에서 사용되고 있다. 노동쟁의조정법의 경우 1963년 12월 개정 당시 ‘산하지부’를 ‘산하 노동단체’로 바꾸었지만 노동조합 조직에 대한 권력의 통제의도를 구체적으로 내보이는 것이었다.

셋째, 법은 ‘산하지부’에 대한 산별노조의 통제권 행사를 보장하고 있다. 예컨대 노동조합법 제13조(설립의 신고)는 ‘전국적 규모를 가진 노동조합의 산하지부는 보건사회부령이 정하는 바에 의하여 행정관청에 신고하여야 한다’고 규정함으로써 산하조직의 산별노조 가입을 강제하고 있는데 이 조항은 노조 설립신고를 할 때 반드시 전국단위의 상급단체를 명시하고 그 인준필증을 첨부하도록 한 시행령과 결합하여 산별노조를 지탱하는 요건의 하나로 되어 있다. 또한 노동쟁의조정법 제12조(쟁의행위의 제한)에서는 전국적인 규모를 가진 노동조합의 산하지부가 쟁의행위를 하고자 할 때는 지부 조합원의 쟁의행위 가부투표 후 소속 노동조합의 승인을 얻도록 규정함으로써 쟁의행위에 대한 산별노조의 통제를 보장하고 있다.

이와 같이 노동관계법은 유일한 전국조직으로서의 산별노조의 성립과 그 통제권을 제도적으로 보장하고 있으면서도 다른 한편으로는 산별노조와 산하지부의 운영관련 조항을 별도로 설정하고 단체교섭에 있어서는 산하지부의 독자성을 인정하고 있다. 즉 노동조합법에서 산하지부도 행정관청에 설립신고를 하도록 한 것(제13조 ③)이나 산하지부의 총회개최(제18조)와 총회의결사항(제19조 ④)에 규약제정 및 변경에 관한 사항과 단체협약에 관한 사항을 의무화한 것이 그것이다. 또한 법은 산하지부가 단체협약 또는 노동쟁의의 당사자가 되는 경우 이를 규약에 정하도록 규정하고 있다. 이들 법 조항들은 하나의 규약에 의한 조직운영과 산별노조에 의한 교섭권의 행사나 단일 단체협약체결 등 산별노조의 일반적인 특성과는 달리 산하지부의 독자성을 인정함으로써 산별노조의 조직체계와 단체교섭을 형해화할 수 있는 규정들로 볼 수 있다.

한편 노동조합법은 국가권력이 노동조합 운영에 대해 개입하고 통제할 수 있는 장치를 설정하고 있다. 예컨대 노동조합은 공직선거에 있어

서 특정정당 및 특정인을 지지할 수 없고 정치자금의 징수와 노동조합기금의 정치자금 유용을 금지한 정치활동 금지조항(제12조), 행정관청은 노동조합의 결의가 노동관계법령에 위반하거나 공익을 해할 염려가 있다고 인정하는 경우 노동위원회 의결을 얻어 취소 변경을 명할 수 있도록 한 것(제21조), 노동조합비를 매월 임금의 2/100이내로 규정한 것(제24조), 행정관청이 필요하다고 인정할 때는 노동조합의 경리상황을 조사하거나 필요한 서류를 검사할 수 있도록 한 것(제30조) 등이 그것이다. 이러한 규정들은 노동조합운동을 경제주의의 범주에 한정하고 국가권력이 필요로 하는 경우 언제든지 노동조합의 운영을 규제할 수 있도록 함으로써 노동조합운동을 권력의 통제하에 묶어두려는 의도를 반영한 것이라 할 수 있다.

2) 산별노조의 유형과 조직구조

60~70년대 산별노조는 조합원의 취업형태에 따라 다음 몇 가지 유형으로 구분할 수 있다.

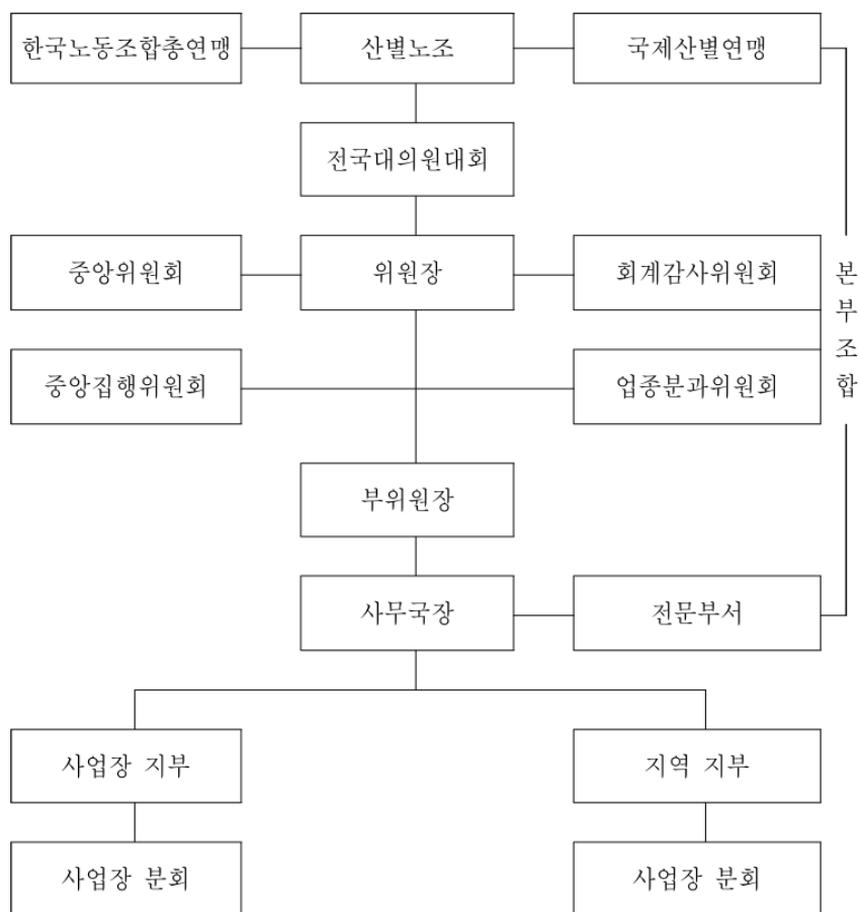
첫째, 실질적으로 한 기업의 종업원을 조합원으로 두고 있는 산업별 조직으로서 철도, 전매, 체신, 전력, 외기, 운수노조 등이 이에 속한다. 이들 노동조합들은 전국적인 규모이기는 하지만 교통부 산하 철도 종사원(철도노조), 전매청 노동자(전매노조), 체신부 산하 우체국 종사자 및 전화교환원(체신노조) 등을 조합원으로 하고 있다. 또한 외기노조나 운수노조는 주한미군영에 종사하는 한국인 종업원들이나 대한통운 종업원이 중심 구성원으로 되어 있다. 이에 따라 단체교섭의 상대 역시 각기 교통부, 전매청, 체신부, 한국전력, 주한미군사령부, 대한통운 등으로 되어 있어 산업별 교섭이라기 보다는 기업별 교섭을 행하는 기업별 노동조합으로 볼 수 있다.

둘째 연합노조는 다른 산업에 분류되지 않는 다양한 업종의 종사자들을 대상으로 하고 있기 때문에 산별노조가 아니라 일반노조의 특성을 지니고 있다. 연합노조에는 다른 산별노조의 대상업종이나 직장단위의 조

직이 상당수 포함되게 되고 이 때문에 다른 산별노조와 조직관할권을 두고 분쟁이 일어나는 경우도 발생한다.

따라서 산별노조에 속하는 것은 섬유, 화학, 금속과 광산 등 광공업부문의 노조와 연근해 및 원양어선 선원을 구성원으로 하는 해상노조, 향만·부두의 노동자를 대상으로 하는 부두노조, 금융기관 종사원을 구성원으로 하는 금융노조, 출판 인쇄업종의 출판노조와 호텔 등의 관광노조 등이라고 볼 수 있다.

[그림 9-1] 60~70년대 산업별 노조의 조직체계도



전국적인 산별노조(본부조합)는 사업장지부(직장지부)와 지역지부를 양측으로 하여 구성되어 있고 지부 산하에는 분회를 두는 것이 일반적이었다. 이러한 조직체계는 제조업의 경우 조직재편성 당시 사업장지부 중심으로 되어 있었으나 70년대 조직의 확대와 함께 지역지부 및 분회체계가 정립되게 되었다. 이들을 특징별로 유형화하면 다음과 같이 나눌 수가 있다.

[표 9-2] 산별노조의 지부, 분회 설치 상황

	1965			1970			1979		
	지부	분회	조합원	지부	분회	조합원	지부	분회	조합원
철도노조	12	183	30,417	12	189	36,641	12	187	32,970
섬유노조	23	42	33,246	32	84	47,490	52	273	173,883
광산노조	49	34	27,064	57	28	32,185	47	123	50,428
전력노조	29	109	10,691	44	120	11,410	43	147	14,760
외기노조	16	217	26,762	18	367	35,942	15	256	20,290
체신노조	4	117	9,798	5	151	21,648	9	236	44,087
운수노조	13	256	13,005	14	331	17,834	14	348	17,039
해원노조	15	1	16,551	7	141	32,465	7	10	102,786
금융노조	12	309	7,973	14	480	18,046	39	1,022	59,798
전매노조	30	252	12,180	32	263	13,429	34	345	14,576
화학노조	65	-	16,165	66	24	35,717	123	179	166,111
금속노조	15	61	9,304	25	97	26,550	45	238	133,881
부두노조	18	199	19,514	18	234	21,258	18	200	20,436
출판노조	8	4	1,496	11	11	9,878	11	35	5,799
자동차노조	14	249	34,302	23	329	63,334	22	459	146,878
연합노조	33	172	25,927	40	231	35,980	43	288	79,884
관광노조	-	-	-	-	-	-	17	41	10,402
합 계	356	2,205	294,105	418	3,080	469,003	551	4,387	1,094,008

자료: 한국노총, 『사업보고』, 1965, 1970, 1979.

첫째, 섬유·화학·금속 등 제조업에 속하는 노동조합과 광산노조, 연합노조 등은 일정 규모 이상의 사업장을 지부로 두고 일정 규모 이하의 사업장을 분회로 하여 지역별로 묶은 지역지부를 두고 있거나(섬유) 사업장 지부 산하에 사업장분회를 두고 있었다(화학, 금속, 광산).

둘째, 지역별·도시별로 지부와 분회를 두는 경우로 자동차, 철도, 전력, 체신, 부두·운수노조 등이 이 유형에 속한다. 자동차노조는 모든 사업장 단위조직을 분회로 하고 이들 분회를 행정구역별로 편성한 지역지부를 조직의 골간으로 하고 있다. 철도·전력·체신노조 등은 주요 도시의 사업장을 지부로 하고 여타 사업장을 분회로 하고 있다.

셋째, 전매·금융·외기노조와 같이 사업장별로 지부를 설치하고 그 사업장 산하에 분회를 두는 경우이다. 이 가운데 외기노조는 미군부대의 주둔지별로 지부를 두고 부대편성체계나 직종별로 분회를 두고 있다.

넷째, 직종별 지부 및 지역별 지부와 그 산하 분회를 설치한 경우로 해원노조가 그 대표적인 예이다.

한편 전국중앙조직인 한국노총은 산업별 노조와, 산업별 노조 산하의 지부·분회를 행정구역별로 묶은 시·도협의회를 기간조직으로 하고 있으며 지역별협의회 산하에는 주요 지역 또는 도시별로 지구협의회를 두었다.

한편 산별노조의 산하 지부·분회를 구분하는 기준은 각 노조마다 일정하지 않으며 70년대에 오면 그 기준이 변화하는 경우도 있었다. 예컨대 섬유노조는 500명 미만인 사업장은 지역지부로 편성되고 있으며 화학노조는 60년대까지는 300명 이상의 사업장 단위지부 및 산하 분회와 300명 미만의 사업장분회를 구성원으로 하는 지역지부를 두고 있으나 70년대에 와서는 조합원 500명 이상인 사업장만을 직장지부로 규정하고 있다. 또한 금속노조는 60년대에는 500명 이상의 사업장지부와 500명 미만의 분회로 구성된 지역지부를 기간조직으로 하고 있으나 1970년대 후반에 이르러서는 조합원이 1,000명 이상인 사업장의 경우에만 사업장지부로 설정하고 있다.

2) 조직운영

(1) 조합원의 범위와 가입방식

모든 산업별 노조는 해당 산업에 종사하는 노동자로 구성한다고 규정하고 있으면서도 실제로는 사업장에 종사하는 종업원을 조합원으로 하고 있으며 임시공이나 일용공 등 비정규직 노동자나 일반 노동자가 개인적으로 가입하는 방식은 배제되어 있다. 또한 종업원 중 어느 계층까지가 노동조합원이 될 수 있는지에 대해서는 노동조합마다 다르다.

예컨대 섬유노조는 1961년 결성당시 조직의 구성을 “섬유공업에 종사하는 임금노동자로서 조직한다. 단, 섬유공업종업원의 한계는 운영위원회의 결의로서 정한다”고 규정함으로써 임금노동자를 사업장의 종업원으로 한정하고 있다. 이 규정은 1966년에는 “섬유노조는 선언·강령·규약을 찬동하는 전국의 섬유산업의 노동자로서 구성한다”는 것으로 바뀌어 있으며 새로이 가입절차를 규정하고 있다. 즉 “본 조합에 가입하고자 하는 자는 가입원서를 소관분회 및 지부를 경유하여 조합본부에 제출한다. 단 중앙위원회의 결의로서 가입을 제지할 수” 있게 되어 있다(섬유노조 규약집).

그러나 1963년 노동조합법이 개정된 이후 조합원의 가입은 개인별로 이루어지는 것이 아니라 유니온 샵⁴⁾에 의해 입사와 동시에 자동적으로 조합원이 되는 것이 대부분이었다. 그리고 종업원 가운데 어느 직급까지를 조합원으로 할 것인가는 사업장별 단체협약에 규정하고 있다. 따라서 60년대 산별노조 조합원은 개인별로 가입시키는 것이 아니라 사업장의 신규종업원을 일괄하여 가입시키는 방식을 취하고 있었으며 해당 산업에 종사하는 모든 노동자로 구성되어 있는 것이 아니라 사업장에 종사하는 종업원 특히 정규직 종업원으로만 구성되어 있었다.

이러한 조합원 가입방식과 조합원의 범위가 갖는 특성 때문에 신규조합원에 대한 노동조합의 교육이나 현장조직 강화활동 등 일상활동이 소홀히 되고 일상활동이 있다고 하더라도 극히 형식적이거나 간부 중심의 경향을 띠고 있었다.

4) 1979년 현재 한국노총 산하조직의 조합원 가입형태를 사업장분포로 보면 오픈 샵 9.9%, 유니온 샵 85.6%, 크로즈드 샵 4.6%로 나타나고 있다(한국노총(1979), 『사업보고』, p. 311).

(2) 조합원의 권리와 의무

조합원은 산별노조의 선언·강령·규약과 지시·지령을 준수하고 조합비를 납부할 의무를 지는 한편 조합에 대하여 동등한 발언권·결의권·선거권·피선거권을 갖되 조합비 납부율에 의하여 조합원의 결의권 및 선거권을 제한할 수 있도록 규약상 명시되어 있다. 그러나 실제 조합원이 본부조합에 대하여 이러한 권리를 행사할 기회는 거의 주어져 있지 않으며 대부분 각 지부에서 또는 지부를 통해서만 이들 권리를 행사하는 것이 실상이었다. 지부·분회 단위에서 조합원이 조합활동에 참여할 수 있는 기회는 대의원 선출과 쟁의행위 가부투표 정도에 머물렀다. 따라서 조합원은 지부·분회를 통해 시달되는 본부조합의 지시지령에 복종하고 조합비를 납부할 의무만이 강조되고 본부조합 활동에 대해 적극적으로 참여할 수 있는 여지는 극히 협소했던 것으로 볼 수 있다.

(3) 조직기구와 운영

본부조합은 의결기관(대의원대회와 중앙위원회), 집행기관(중앙집행위원회 또는 중앙상무집행위원회), 감사기관(회계감사위원회)을 두고 있다. 지부에도 본부조합과 유사한 기관들이 설치되어 있다. 모든 의안은 규약에 정한 구성원의 과반수 참석에 과반수 찬성으로 의결하며 다만 규약의 개정과 임원의 불신임 및 해산의 경우에는 구성원 2/3의 참석에 2/3찬성으로 의결하도록 되어 있다. 모든 회의의 의장은 산별노조의 경우 위원장이 되며 지부, 분회는 지부장, 분회장이 된다.

사업장 지부 또는 분회 단위의 대의원은 사업장의 부서별 조합원수를 기준으로 조합원의 직접투표로 선출하며 반드시 과반수 투표에 과반수 득표에 의해서만 당선된다. 그리고 사업장 지부는 규약상 총회를 두고 있기는 하지만 거의 대부분이 대의원대회로 가름하게 되어 있고 실제로도 대의원대회가 최고의 의결기구로 되어 있으며 임원은 대의원대회에서 선출하는 간접선거 방식을 채택하고 있다. 지역지부 대의원은 사업장분

회에서 일정 조합원수를 기준으로 선출되며 분회에서의 선출방식은 직장 지부와 같다.

임원 선출은 본부·지부·분회 할 것 없이 거의 유사한 방식으로 치러지고 있다. 예컨대 본부조합의 위원장은 전국대의원대회에서 사전 입후보 없이 대의원의 직접·비밀·무기명투표에 의해 선출한다. 그리고 위원장이 선출되면 위원장이 지명한 전형위원들이 부위원장, 사무국장, 회계감사, 상급기관 파견대의원 등을 일괄 추천하고 이들에 대해 일괄 가부투표를 통해 선출하는 것이 일반적인 방식이다. 한편 지부장은 본부가 승인한 입후보자를 놓고 대의원들의 무기명 비밀투표에 의해 선출하는 것 이외에는 본부조합과 거의 유사하다.

(4) 본부조합과 지부와의 관계

본부조합과 지부, 지부와 분회간의 관계는 각 산별노조마다 다양한 형태로 설정되고 있지만 공통적인 것은 모든 지부·분회 의 활동과 운영이 본부조합의 결정과 통제 아래 이루어지고 있다는 점이다. 특히 본부조합의 통제는 지부·분회 의 회의 선거 및 징계, 단체교섭 및 노동쟁의 등 일상활동 전반에 걸쳐 이루어지고 있는데 그 가운데 중요한 예를 들면 다음과 같다.

첫째, 지부 대의원대회는 사전에 본부조합의 승인을 얻어야 하고 대회 결과보고서를 제출해야 한다. 본부조합은 특별한 경우가 아니고는 대부분 지부 요청에 따라 대회개최를 승인하지만 매우 구체적이고 엄격하게 규제하는 경우도 있다. 예컨대 섬유노조의 경우, 지부가 총회 또는 대의원대회를 개최하려면 지부는 사전에 본부의 승인을 받아야 하며 본부는 필요에 따라 지부의 회의소집기간을 변경하게 할 수 있다. 또한 지부는 자체 대의원명단을 대회 전에 본부에 보고해야 하며 대회에는 반드시 본부조합 임원이 참석해야 한다(섬유노조 규약집).

둘째, 지부·분회 에서 선출된 임원은 본부조합의 인준을 받아야 한다. 또한 본부조합은 지부·분회 임원의 사표수리권을 갖고 있으며 직무대

리를 임면할 권한도 갖고 있다. 아울러 지부·분회 임원 및 조합원의 징계권도 본부조합이 보유하고 있다. 이처럼 대부분의 본부조합은 지부, 분회 임원 및 조합원의 인사권에 대해 거의 전면적인 승인, 징계권을 지니고 있는데 섬유노조의 경우는 지부장 입후보 절차까지도 규정하고 있다. 즉, 지부장에 입후보할 사람은 소속 지부를 경유하여 본부에 입후보 등록신청서를 제출하여 의장단의 심사를 받아야 한다. 다만 지부 임원의 징계는 지부대의원대회의 동의를 필요로 한다고 규정한 점이 특징인데 섬유노조는 70년대 말 이른바 민주노조세력을 억압하기 위해 이 조항을 삭제함으로써 격렬한 반발을 불러 일으켰다.⁵⁾

셋째, 사고지부 수습에 대한 본부조합의 막강한 권한이다. 즉 본부조합은 산하 지부에 분규 등으로 문제가 발생할 경우 그 지부를 사고지부로 규정하고 임원(지부장 직무대리 등)을 임명하여 사태를 수습하기 위한 전권을 행사할 수 있다. ‘조직질서 유지와 조합원 권익수호를 위한 긴급조치권’이라는 내용으로 위원장 권한을 규정한 경우도⁶⁾ 여기에 속하는데 이러한 사고지부 수습권한은 본부조합 집행부가 반대파를 제거하는 수단으로 악용함으로써 산하조직의 반발을 사고 급기야는 조직분규로 발전하는 예도 발생하였다.

이러한 본부조합의 광범한 통제력은 막강한 자본에 대응하여 노동자들의 전국적인 단결을 강화하기 위한 불가피한 체계로 합리화된다. 그러나 본부조합이 권력에 의해 주어진 체계에 안주하고 밑으로부터의 자율적 활동과 민주적 운영이 활성화되어 있지 않는 상황하에서는 이러한 일방적인 통제권은 집행부의 기득권 유지를 위한 방편으로 변질되거나 본부조합 및 지부 상층간부의 사용자와의 야합에 의한 어용화와 부패를 심화시키는 구조로 되기 쉬운 것이었다.⁷⁾

5) 섬유노조(1965), 「지부장입후보규정」.

6) 화학노조 1978년도 규약.

7) 이에 대해서는 김성진(1982), 『한국의 노동조합- 이론과 경험적 고찰』; 한국기독교교회협의회(1984), 『1970년대 노동현장과 증언』, 풀빛, pp. 251-252; 임영일(1994), 『산별노조론』, 미래사, pp. 168-170 참조.

(5) 일상활동

노동조합의 일상활동은 본부조합과 지부·분회 단위로 나누어 볼 수 있다. 지부·분회 의 일상활동은 기본적으로 본부조합의 계획과 지시 및 통제에 따라 이루어졌고 지부나 분회의 독자적인 활동은 거의 이루어지지 않았다. 예컨대 교육활동의 경우 본부조합이나 한국노총이 실시하는 중앙교육에 지부 간부를 파견하는 것이 대부분이었고 지부·분회 단위에서의 자체 조합원이나 간부에 대한 교육활동은 거의 이루어지지 않았다. 지부·분회 단위에서 자체교육을 실시하는 경우에 있어서도 본부조합이나 한국노총 간부를 강사로 초청하는 것이 대부분이었다. 물론 70년대에 오면 지부·분회 단위에서의 자체교육이 증가하지만 본부조합이나 한국노총의 통제를 벗어나지는 않았다. 다만 본부조합이나 한국노총에 저항했던 이른바 민주노조들은 외부 노동단체나 교육·연구단체와 결합하여 교육을 실시하는 예가 많았다.

한편 60~70년대 산별노조가 가장 역점을 두었던 신규조직활동은 사업장지부의 경우 본부조합이 맡고 분회의 경우는 지역지부가 담당하고 있었다. 신규조직사업은 본부조합이나 지역지부의 치밀한 사전계획에 의해 수행되기보다는 열악한 노동조건에 견디지 못한 미조직 노동자들의 자연발생적인 조직결성활동을 본부조합이나 지역지부가 지원하는 것이 대부분이었다. 따라서 결성 초기에는 사용자측의 부당노동행위에 맞서 매우 치열한 투쟁양상을 보이며 진행되었다. 그러나 결성 후 단체교섭이 기업별로 이루어지고 조직강화나 조합원교육과 같은 일상활동이 뒷받침되지 않아 조합원의 참여도가 낮아져 곧 기업주의에 매몰되고 마는 것이 일반적이었다. 또한 신규조직이 노동자들의 자연발생적 조직화 투쟁에 의존한 나머지 강력한 노무관리체제를 갖고 있는 대재벌기업의 조직화는 극히 부진하였다. 여기에 권력의 압력이 작용하여 조직화가 좌절되는 경우도 발생하고 사용자와 노조상층부간의 야합이 이루어지는 사례도 나타났다. 1974년 울산 현대조선 노동자들의 격렬한 투쟁에도 불구하고 끝내 노동조합이 결성되지 못한 것이나 1977년 삼성재벌 계열기업인 미풍공장

의 노조결성 실패, 그리고 출판노조 인선사 노조결성과정에서 유명노조가 폭로된 경우 등이 그 대표적인 예에 속한다.

(6) 정치활동

일반적으로 산별노조는 전국적인 산업별 노동자의 계급적 단결·통일·연대라는 특성 때문에 경제투쟁과 정치투쟁의 결합이 매우 중요한 과제로 제기된다. 그러나 60~70년대 산별노조의 정치활동은 노동조합법상의 정치활동 금지와 권력의 탄압으로 전혀 진전되지 못하였다. 1963년 8명의 산별노조 위원장 중심으로 발기된 ‘민주노동당’(가칭)은 권력의 억압과 한국노총 자체의 와해공작으로 무산되었으며 1963년 노동법 개정반대투쟁과 ‘정부관리기업체 보수통제에 관한 특별조치법’ 폐기투쟁, 1969년 ‘외자기업 노동조합 및 노동쟁의 조정에 관한 임시특례법’저지투쟁 등 정부를 상대로 한 제도개선투쟁은 대부분 실효를 거두지 못하였다. 그럼에도 불구하고 산별노조의 집결체인 한국노총의 태도는 군사정권의 지지, 한일회담의 촉진, 베트남 파병 지지, 삼선개헌 지지 등 친정부적 경향으로 일관하였으며 마침내는 독재정권의 연장을 획책한 1971년 비상사태 선언과 노동기본권을 박탈한 유신체제를 지지 찬양하는 데까지 이어졌다.

이런 과정 속에서 한국노총이 노동조합법상 정치활동 금지조항에 도전하여 정치활동을 선언한 것은 1970년이였다. 한국노총은 정부가 ‘외자기업 노동조합 및 노동쟁의 조정에 관한 임시특례법’을 공포하자 ‘정치활동의 필요성’을 제기하면서 정치활동에 나서겠다고 한 것이였다. 그러나 이 선언은 정부의 완강한 저지방침에 부닥쳐 ‘정치교육주의’와 노조대표자의 의회진출로 방향을 선회하였다. 한국노총은 1971년 총선거에서 집권여당 후보로 2명을 내세웠으나 낙선되고 노총위원장이 집권여당의 직능직 전국구 의원으로 국회에 진출하는 것으로 정치활동을 마무리지었다.

정치활동과 관련한 이러한 일련의 과정은 법률상의 제약에 기인한 것

이기도 하지만 보다 근원적으로는 산별노조와 한국노총이 군사정권에 의해 주어진 조직체계의 성격을 전혀 벗어나지 못한 데서 야기된 결과로 볼 수 있을 것이다.

(7) 파벌싸움의 빈발

60년대 산별노조는 군사정권이 정한 기준과 군사정권이 지명한 사람들에 의해 철저히 위로부터 조직되었다. 이러한 조직방식은 4·19 혁명 후 한국노동조합총연맹(한국노련)의 통합을 주도해 왔던 계열 등, 재조직 과정에서 소외된 노동자들과 기존의 간부들로부터 세찬 반발을 불러일으켰다. 이들은 ‘재건위원회’에 의해 재편된 한국노총을 자주성과 민주성을 갖지 못한 관제어용으로 규탄하고 한국노총과는 별도의 조직을 형성하였다. 그러나 이들의 저항은 군사정권의 강력한 저지와 한국노총의 와해공작으로 진전되지 못하고 1963년에 개정된 노동조합법의 복수노조 금지조항에 의해 좌절되고 말았다.

이렇게 하여 산별노조와 한국노총은 1963년 이후 합법적인 전국조직으로 자리를 잡게 되었지만 곧 상층부의 헤게모니 쟁탈을 위한 파벌싸움에 휩싸였다. 그것은 권력에 의해 위로부터 재편성된 노동조합의 필연적인 귀결이었다. 즉, 노동조합이 기층 노동자들의 필요에 의해 자주적으로 조직된 것이 아닐 뿐 아니라 지도부 역시 권력에 의해 지명된 사람들로 구성되어 있었기 때문에 그와 이해관계를 달리하는 집단이나 세력이 적당한 명분을 들어 도전하는 경우 언제든지 조직 내 파벌싸움은 일어날 수밖에 없게 되어 있었던 것이다. 더욱이 산별노조나 노총이 중앙집권적인 강력한 통제력을 행사할 수 있게 되어 있는 구조 하에서 파벌간의 이해다툼은 치열할 수밖에 없는 것이었다.

이러한 사정 때문에 60년대 내내 대부분의 산별노조와 한국노총은 이념과 정책의 대결이 아닌 이해세력간의 헤게모니 장악을 둘러싼 파쟁이 그치지 않았으며 이러한 파벌싸움 속에서 노동조합 지도부의 관심은 자파세력의 확대·강화에 집중됨으로써 운동의 발전을 저해하는 요인의 하

나가 되었다. 특히 한국노총의 경우, 1973년 위원장 선거에서 전형적으로 표출된 것과 같이 국가권력기관의 개입이 노골화함으로써 기층 노동자들만이 아니라 일반사회로부터 ‘관제어용’이라는 비난을 자초하고 내부 헤게모니 싸움을 격화시키는 요인을 형성하였던 것이다.

(8) 재정

일반적으로 조합비는 사업장 지부·분회별로 거출하는데 그 방법은 조합원이 개인별로 납부하는 것이 아니었다. 조합비는 단체협약에 정한 체크 오프(check off)규정에 따라 회사가 임금지급시에 일괄 공제하여 지부·분회에 인도하면 그 중 일정 부분 또는 금액을 사업장지부는 산별노조에, 그리고 분회는 지역지부를 경유하여 산별노조에 납부하는 방식을 취하였다.

사업장에서의 조합비 거출비율은 노동조합법에 규정한 월 임금의 2% 이내이지만 사업장지부나 분회 및 지역지부가 산별노조에 납부하는 조합비의 규모는 각 산별노조마다 다르다. 당초 1961년 8월 한국노동단체재단위원회의 조직재건요강에서는 본부조합과 지부간의 조합비 배분비율을 4대6으로 규정하였으며 대부분 산별노조들이 이 방침을 따랐다. 그러나 70년대에 이르면 조합비 배분비율제는 사라지고 그 대신 조합원 1인당 정액제 방식으로 변화하였다.

섬유노조의 경우 60년대 초기에는 사업장 지부는 거출된 조합비의 40%를 본부에 납부하고 60%를 지부운영비로 충당하도록 규정하고 있으며 지역지부는 본부조합에 20%를 납부하고 분회에는 20%를 영달하도록 하고 있다. 그러나 70년대에 오면 정액제로 바뀐다.

한편 60~70년대 산별노조 가운데는 조합본부가 정한 파업기금 또는 쟁의기금과 같은 특별부과금을 거출하도록 한 예가 있었다. 예컨대 섬유노조는 각 지부마다 특별기금 거출을 의무화하고 있는데 지부에서 거출한 기금의 50%는 본부에 납부하여야 하며 나머지 50%는 지부에 적립하도록 하였다. 1968년 현재 섬유노조는 쟁의기금 거출액을 ‘(임금인상 후

일급-임금인상 전 일급)×6일분'으로 규약에 의해 정하고 1980년 전두환 정권에 의해 쟁의기금 거출이 금지될 때까지 매년 거출하여 왔다.

60~70년대 산별노조의 재정은 산별노조의 산하조직에 대한 강력한 통제권에 기반하여 매우 높은 납부율을 이룩할 수 있었지만 빈번한 조직 분쟁으로 조합비 납부율은 기복이 심하였다. 또한 70년대 들어 산별노조의 역할이 약화되고 사실상의 기업별 노조체계가 자리를 잡으면서 조합비 인상이 어려워지고 징수율도 낮아지는 경향을 보인다. 이러한 변화는 조합원의 증가에 의해 상쇄되어 일정한 수준으로 조합재정은 유지되지만 재정집행의 합리성을 둘러싸고 잦은 시비를 불러일으킨다. 이러한 사정 때문에 재정관련자료는 대부분 외부에 공개되는 사업보고와 분리되어 '별첨자료'로 특별 관리되기도 하였다.

(9) 70년대의 변화

1971년 국가비상사태의 선포와 그에 이은 국가보위에 관한 특별조치법의 공포로 단체교섭권과 단체행동권은 봉쇄되고 노동자들의 노동조건 결정은 행정기관의 조정결정에 맡겨졌다. 73년 유신독재체제가 성립하고 긴급조치가 연이어 발동되는 정치적 탄압 하에서 노동자들은 생산성향상과 수출증대를 위해 저임금과 장시간노동을 강요받고 있었다. 권력과 자본의 이러한 억압에 대하여 노동조합운동의 총본산인 한국노총과 산별노조들은 유신독재정권에 무기력하게 굴복하고 오히려 유신체제를 옹호하는 노선을 견지하고 있었다.

이러한 상황변화 가운데 국가권력은 유신헌법에 근거하여 1973~74년 노동관계법을 개정하였다. 개정된 내용을 보면 ① 노사협의회 기능을 확대하고 ② 노동쟁의를 조합원총회의 의결사항으로 규정하였으며 ③ 단체교섭에 있어서 '전국적인 규모를 가진 노동조합'이라는 표현을 삭제함으로써 산별노조의 체계를 부정하였다. 또한 공익사업의 범위가 대통령령으로 결정되게 되고 노동쟁의의 적법판정과 알선업무를 노동위원회에서 행정관청으로 이관함으로써 행정관청의 권한을 대폭 강화하였다.

그럼에도 불구하고 기존의 산별노조체계와 운영의 관행은 지속되었고 특히 조합본부의 지부에 대한 통제권은 변함없이 유지되었다. 이것은 1961년 군사쿠데타 이후 군사정권이 산별노조를 만들도록 지시하였던 논리와 마찬가지로 노동자들의 절박한 생존권적 요구와 투쟁을 노동조합 스스로 통제하도록 하기 위한 것이었다.

그러나 70년대 상급노조의 하부조직에 대한 통제는 한국노총과 산별노조 등 상급노조가 국가권력과 자본의 탄압에 굴복하여 기층 노동자들의 고통을 대변하지 못함으로써 하부조직의 도전에 직면하였다. 그리고 이들 하부조직의 저항은 전태일 분신을 계기로 노동문제에 관심을 갖게 된 일부 지식인과 도시산업선교회, 가톨릭노동청년회 등 종교단체의 지원을 받으면서 확대·강화되었다. 이로부터 야기되는 상급노조와 하부조직간의 전형적인 대립 갈등은 1971년 말 섬유노조 한국모방지부(후의 원풍모방)의 민주화투쟁과 1973년 삼원섬유 및 1974년 반도상사에서의 노조결성과정, 1976년 이후 동일방직인천공장지부의 노조사수투쟁과 1979년 YH사건에서 전면적으로 드러나게 된다. 이들의 저항에 대한 상급노조의 대응은 권력과 자본의 논리대로 이들을 불순세력으로 규정하고 조직으로부터 제거하는 것이었다. 그러나 이러한 상급노조의 억압에도 불구하고 밑으로부터의 저항은 매우 완강하게 지속되었고 유신체제가 무너진 1980년 봄에 이르러서는 어용노조 규탄투쟁이 확산되는 상황 속에서 한국노총과 섬유노조 및 금속노조 등에서의 민주화투쟁으로 연결되게 되었다.⁸⁾

3) 단체교섭과 노동쟁의

일반적으로 산별노조의 특징은 일반적으로 기업의 울타리를 넘어서서 지역별·업종별·산업별로 통일행동, 통일교섭을 전개하고 산업별로 단일 단체협약을 체결하는 데 있다.

8) 이에 대해서는 『1970년대 노동현장과 증언』, 1984, 풀빛; 『동일방직노동조합사』, 1986, 돌베개; 『민주노조10년』, 1988, 풀빛 등을 참고.

60년대 산별노조의 규약은 대부분 단체교섭권을 본부조합이 행하는 것을 원칙으로 하고 있으며 단체협약 당사자 역시 본부조합 위원장으로 규정하고 있다. 다만 본부조합은 필요에 따라 지부장에게 교섭권을 위임할 수 있으며 협약 체결 역시 지부장에게 위임할 수 있게 되어 있다. 지부장이 교섭의 당사자가 된 경우는 당해 지부의 조합원총회 또는 대의원대회의 의결을 거쳐 본부조합의 인준을 받아 단체협약을 체결하도록 하고 있다.

노동쟁의 역시 철저한 본부조합의 통제와 지시에 의해 행해진다. 전국 단위의 노동쟁의는 본부조합 기구의 결의로 발생하며 위원장이 당사자가 된다. 그러나 지부의 노동쟁의는 지부기구의 결의로 제기하되 반드시 본부조합의 승인을 받아야 하며 지부장이 쟁의의 당사자가 된다. 그리고 지부의 쟁의행위는 조합원투표를 거친 후 반드시 본부조합의 승인을 받아야 했다.

한편 지역지부의 단체교섭은 지역지부장이 당사자가 되어 분회사업장 사용자와 교섭을 하는 일종의 대각선교섭의 형태를 취하고 있었다. 물론 분회장에게 교섭권 위임도 가능하지만 실제 이런 경우는 매우 드물다. 따라서 단체협약 체결권도 지역지부장이 갖고 있으며 쟁의의 당사자 역시 지역지부장이 된다.

이와 같이 단체교섭권은 원칙적으로 본부조합이 갖고 있으며 필요에 따라 지부장이 본부조합의 위임을 받아 교섭을 행할 수 있게 규약상 규정되어 있다. 그러나 실제로 본부조합이 단체교섭을 행한 경우는 드물고 대부분 지부장이 단체교섭을 하고 사후에 본부조합의 승인을 얻는 것이 일반적이었다. 이러한 단체교섭구조는 교섭의 결과를 나타내는 단체협약 체결상황에 그대로 반영되고 있다.

즉 1965년 당시 16개의 산별노조는 892개의 조직을 산하에 두고 있는데 비해 단체협약의 체결건수는 664건에 이르고 있으며 1971년에는 17개의 산업별 노동조합 3천3백70여개의 산하조직이 2천8백48개의 단체협약을 체결하고 있다.⁹⁾ 다만 17개 산별노조 가운데 철도·전력·체신·전매

9) 한국노총, 『사업보고서』, 1965; 1971.

노조 등은 단체협약수가 1~4개로써 단일 협약에 가깝다. 그러나 이들 노조는 정부의 한 기관에 종사하는 종업원으로 구성되어 있다는 점에서 산별노조라기보다는 기업별 노조의 성격을 지니고 있는 것이었다. 따라서 60년대의 단체교섭은 전반적으로 기업별 교섭의 형태를 취한 것으로 볼 수 있다.

산별노조의 단체교섭권은 70년대에도 그대로 지속된다. 대부분의 산별노조는 1973년 노동조합법 개정에 의해 그 존립의 법률적 근거를 상실했음에도 불구하고 60년대와 다름없는 단체교섭과 노동쟁의에 대한 통제력을 규약에 명시하고 있다. 그러나 1972년부터는 국가보위법에 의해 단체교섭권과 단체행동권이 봉쇄되었기 때문에 합법적인 단체교섭은 이루어질 수 없었고 따라서 산별노조의 단체교섭 및 노동쟁의에 대한 통제 역시 실효가 없는 것이었다. 노동자들의 임금 및 노동조건은 원칙적으로 행정관청(노동청)의 직권조정에 의해 결정되게 되어 있었다. .

그러나 행정관청의 직권조정은 섬유노조의 면방·생산업종이나 광산, 자동차노조(버스, 택시 등) 등에서만 이루어지고 있었을 뿐이며 이마저도 사실상 노사 양측의 의견을 절충한 방식으로 결정되었다. 그 밖에 대부분의 사업장에서는 사전에 노사간에 합의를 이룬 후 행정관청이 이를 추인하는 형식으로 조정결정이 진행되었으며 사업장에서의 노사합의는 단체교섭이 아니라 노사협의회를 통해서 이루어지고 있었다. 이러한 상황으로 인해 단체교섭에서 산별노조의 역할은 더욱 축소되고 기업별 교섭방식은 고착되었다. 그 결과로 단체협약은 60년대와 다름없이 기업별로 체결되게 되는 바 1979년 현재 17개 산업별 노조가 체결한 단체협약이 1,419개라는 사실이 이를 잘 말해주고 있다. 특히 제조업의 경우는 섬유 292건, 광산 111건, 화학 288건, 금속 269건으로 거의 산하 지부·분회 수와 비슷하게 나타나고 있다.¹⁰⁾

이러한 단체교섭의 구조와 관행으로부터 단체교섭과 관련한 산별노조의 기능은 크게 두 가지에 집중되었다. 첫째는 조정기능으로서, 산별노조는 산하조직의 임금인상과 노동조건 향상을 위한 일반적인 기준이 될

10) 한국노총, 『사업보고』, 1979.

‘요구지침’을 마련하여 제시하는 것이다. 임금인상 요구지침은 60년대 말 섬유노조가 최저생계비를 근거로 제시한 이후 1970년대 중반에는 섬유, 화학노조가 상당한 분량의 ‘임금인상지침서’를 제시하게 되고 한국노총도 1974년부터 임금인상지침과 단체협약 기준안을 작성해 왔다. 두 번째는 봉사기능으로서, 사업장 수준의 교섭대표에게 법과 시행령의 규제 등으로 인해 까다롭고 복잡한 교섭절차에서 비롯되는 여러 기술적인 문제들에 대한 적절한 지침을 제공하는 것이다(임영일, 1994: 168).

이상에서 보아온 바와 같이 60~70년대의 노동조합은 조직적으로는 산별노조의 형식을 취하고 있으면서도 단체교섭은 산업별 단위가 아니라 기업별·사업장별로 이루어지고 있었으며 전국단위의 산업별 통일투쟁 역시 대부분 전개되지 않았다. 이러한 사실은 60~70년대의 노동조합이 상당한 기간 동안 통일적인 단체교섭을 통해 실질적인 산별노조로 발전하기 위한 노력을 거의 기울이지 않았으며, 이른바 산별노조는 권력으로부터 중앙집권적 통제력을 부여받은 기업별 노조의 산업별 연합체 성격을 벗어나지 못했음을 반증해 주는 것으로 볼 수 있다.

4) 산별노조 정착을 위한 몇 가지 시도

이처럼 산별노조체계 하에서의 기업별 교섭이라는 기형적인 현상 속에서도 일부 산별노조에서는 실질적인 산별노조를 정착시키기 위한 활동을 벌이고 있었는데 60년대 말 섬유노조의 업종별 통일교섭과 광산노조의 주유종탄정책 반대투쟁, 해상노조의 선주협회와의 중앙교섭, 자동차노조의 지역별 통일교섭, 70년대 사용자의 부당노동행위에 대한 화학노조의 조직적 투쟁과 고무업종 등에서의 공동교섭(1976) 등이 그 대표적인 사례이다.

(1) 섬유노조의 통일교섭 사례

1962년 섬유노조는 2교대제로부터 8시간 3교대제로의 전환과 동일노

동 동일임금 원칙의 실현을 개별 방직회사에 요구하고 사용자단체인 대한방직협회(방협)에 문제해결을 위해 협조를 요청하였다. 이에 대하여 방협은 동일노동 동일임금은 한국 현실에 맞지 않는다는 이유를 들어 남녀별·지역별·기업규모별 차등임금 원칙을 결의하고 회원사에 이 원칙의 적용을 강제하였다. 이후 섬유노조는 매년 동일노동 동일임금 원칙의 관철을 목표로 내걸고 기업별 교섭을 전개하면서 각 기업에 대하여 산별노조의 강력한 통제력을 활용하여 파업권 행사 등 위협수단을 구사하였다. 그 결과 방직공장간의 임금격차가 축소되었고, 노동조합 내부의 통일교섭요구는 더욱 높아져 왔다. 이를 배경으로 1966년 8월 섬유노조는 방협에 대하여 통일교섭을 요구하였고 9월초에는 방협과 ‘면방공업중앙노사협의회’를 발족시켰다. 물론 방협이 통일교섭에 응한 것은 원면배정권이라는 결정적인 통제권을 토대로 임금카르텔을 형성하려는 의도에서 비롯된 것이기는 하지만 산별노조의 중앙통제력과 높은 조직률 및 평균화된 노동조건 등이 중앙교섭을 성사시킨 기본요인으로 작용하였다.

이렇게 노사 양측의 이해관계를 기초로 성립된 면방업종의 통일교섭은 1969년에 이르면 전국적 총파업국면을 맞게 된다. 1969년 28.5%의 임금인상요구를 방협이 거부하자 섬유노조는 전국적으로 파업가부투표를 실시하여 압도적 찬성을 확보한 데 이어 전국 8대 도시에서 임금인상보고대회를 개최하고 연장·휴일근로 거부, 휴식시간 이행 등 준법투쟁을 전개하였다. 섬유노조는 중재절차가 실패하자 경인지역 3대 방직공장지부에서 파업에 돌입하였고 방협은 비상대책위원회를 구성하여 전국 사업장에 직장폐쇄를 단행했다. 노사간 전면대결 양상으로 치달은 이 투쟁은 결국 중앙정보부가 개입하여 중간선인 19.4%에서 타결되었다. 면방업종에서의 중앙교섭관행은 1976년 방협측이 일방적으로 중앙노사협의회를 파기함으로써 중단되지만 70년대 정부의 직권조정절정에 활용되기도 하며 최근까지도 집단교섭의 형태로 이어지고 있다.

이 같은 통일교섭의 관행은 섬유노조의 제사업종에서도 비슷하게 이루어졌다. 섬유노조 제사업종분과위원회는 1966년 섬유노조의 통일협약 체결정책 추진결의에 따라 1967년 사용자단체인 대한제사협회(후에 한국

생사수출조합)에 통일교섭을 요구하였고 제사협회는 회원사로부터 교섭권을 위임받아 섬유노조와 단체협약 교섭을 벌여 1967년 7월 14일 최초로 통일단체협약서에 서명하게 되었다. 한편 섬유노조는 이러한 통일교섭의 관행이 정착되어 감에 따라 임금인상원칙의 통일을 기하지 않으면 안되는 과제를 안게 되었는데 이를 위해 마련한 것이 최저생계비의 작성이었다. 1960년대 노동조합은 임금인상의 근거로서 물가상승에 상응한 실질임금 보전을 제기하여 왔다. 그러나 이 방식에 의한 임금인상은 임금격차를 확대시킬 뿐만 아니라 사용자측에서 제기하는 생산성임금제에 대응할 수가 없었다. 이에 따라 섬유노조는 1969년 최저생계비를 산출하고 이를 임금인상의 근거로 제시하였다. 생계비 임금이론은 자본주의사회의 상품가격 결정이론에 기초한 것으로서 그 후 노동조합의 임금결정론으로 자리를 굳히게 되었다.¹¹⁾

(2) 광산노조의 주유종탄정책 반대투쟁

60년대 중반이래 국제독점자본이 석유소비확대를 위한 치열한 판촉활동을 벌이는 과정에서 한국정부는 1966년 연료근대화라는 이름 하에 모든 연료를 석유로 대체하도록 권유하기 시작했다. 66년 말 국무회의에서는 모든 관공서의 보일러시설을 병커C유로 전환한다고 결의하는 한편, 발전소, 비료·시멘트공장 등의 기간산업체, 학교, 호텔, 병원, 기타 빌딩 등에 대해 보일러를 개조하여 석탄 대신 석유를 쓰라고 지시하고 병커C유와 등유 등에 대해 면세수입조치를 취하였다.

이 같은 정부의 급격한 석유대체정책은 석탄의 생산감소, 판매부진, 폐광 및 감원, 임금체불 등 석탄산업을 파탄에 빠트리고 탄광 노동자들과 그 가족의 생계를 심각하게 위협하였다. 실제로 1967년 12월 20일경에는 심포탄광 등 6개 탄광이 문을 닫음으로써 8천여명의 실직자가 생겨나고 18억원 이상의 임금체불사태가 일어나 심각한 노동문제를 야기하였다(광산노조, 1974: 146).

11) 섬유노조, 『사업보고』, 1969, 1970.

이러한 사태에 대하여 전국광산노동조합(광산노조)은 1967년 9월 27일 전국대의원대회에서 연료정책시정투쟁위원회를 구성하고 10월 17일 정부와 국회 등에 ‘연료수급정책시정 건의’를 낸데 이어 12월 23일에는 15,440명의 광산노동자가 서명 날인한 탄원서와 청원서를 대통령 및 국회의장에게 제출하는 한편 신문에 ‘유류 대체로 인한 탄광노동자의 감원을 결사 반대한다’는 성명서를 발표하였다. 12월 28일에는 광산노조 간부와 전국에서 상경한 조합원 2백여 명이 상공부 연좌농성시위를 벌이다가 국회의사당을 향해 가두데모에 돌입했으나 경찰의 제지로 해산되고 광산노조 사무국장 방홍규 등 30여명이 경찰에 연행되었다(광산노조, 1974: 151).

광산노조는 이에 굴하지 않고 1968년 1월 16일부터 20일경까지 장성, 도계, 황지, 영월, 점촌, 정선, 화순, 문곡 등 전국 탄광지대에서 격렬한 쫓기대회와 가두시위를 감행하였다.¹²⁾ 이어 광산노조는 2월에 국회 상공분과위원회에 탄원서를 내고 중앙노동위원회에 노동쟁의를 제기하였다. 이 같은 광산노동자들의 투쟁에 대하여 정부는 ① 체불임금 청산을 위한 13억원 용자 ② 석탄소비 및 생산계획의 재조정 ③ 중소도시 및 농어촌에 대한 석탄소비 확대 ④ 비수요기 저탄자금으로 16억원 용자 ⑤ 석탄산업을 국가보호산업으로 향후 입법화한다는 내용으로 주유종탄정책의 강행을 유보하였다.

(3) 산별노조의 위력을 활용한 신규조직 결성

60~70년대 노동조합의 조직확대는 일반적으로 각 사업장에서의 노동자들에 의한 자연발생적인 조직결성 시도를 산별노조나 지역지부가 지원하는 방식이 주류를 이루고 있었다. 이런 추세 속에서도 일부 산별노조는 직접 신규조직을 추진하고 그 과정에서 사용자측과 정면으로 대결하는 예가 있었다.

① 종근당제약주식회사 노동자들이 1974년 8월 14일 화학노조 종근당

12) 조선일보, 1968. 1. 20.

계약 지부를 결성하자 회사측은 지부장 등 간부들에 대해 전출, 연금, 협박, 해고 휴직조치 등 노조파괴를 위한 책동을 벌였다. 이에 대해 노동자들은 농성으로 대항하며 노조를 지키려 하였으나 유신체제를 빙자한 사용자측은 정문 폐쇄와 무차별 폭력으로 노동자들을 탄압하였다. 사태가 이에 이르자 화학노조(위원장 정동호)는 11월 20일경 긴급중앙위원회를 열어 화학노조 차원에서 적극 대응하기로 결의하고 경인지역 간부 및 조합원 동원령을 발동했다. 11월 25일 화학노조의 지시에 따라 집결한 경인지역 간부 및 조합원 500여명은 회사로 몰려가 회사의 불법적인 노조 탄압을 규탄하고 노조활동의 보장과 공개사과 등을 요구하며 농성을 벌여 회사를 굴복시켰다.

② 1977년 8월 화학노조는 재벌급 미조직 분야에 대한 제1차 조직화 사업으로 삼성재벌 산하 제일제당 김포공장(미풍공장)에 19세의 여성활동가(김광숙)를 투입하여 두 달만에 화학노조 제일제당 김포공장지부를 결성하였다. 회사측은 전 종업원에 대해 상호간의 접촉을 막고 외부와의 연락을 차단한 채 조합원 13명을 감금하고 회유·협박·해고·사퇴강요 등 폭력적인 방법으로 노조해산을 강요하였다. 이에 대해 화학노조는 영등포지역 간부 100여명을 동원하여 공장에 몰려가 농성을 벌여 회사측으로부터 노동조합을 인정한다는 합의서를 받아냈다. 그러나 회사측은 곧바로 더욱 악랄한 방법으로 탄압을 재개하였고 이에 분개한 화학노조는 10월 27일 오전 7시 경인지역지부 지부장, 간부, 조합원 700여명이 공장앞에 집결시켜 노조탄압 중지를 요구하였다. 이에 회사측이 방계회사에서 동원한 500여명의 사원들을 각목을 들러 대치하던 중 사원들의 도발로 육박전이 벌어졌고 화학노조 간부들이 대량으로 부상을 입는 사태로 발전하였다. 기동경찰의 제지로 난투극이 끝나고 경찰의 중재로 협상을 하려 했으나 회사측이 이를 거부하였다. 이후 회사측은 노조결성 주동자에 대해 가공할 폭력을 행사하는 등 탄압을 가하는 한편 행정관청에서 설립신고증을 빼내 노조를 와해시켰다. 이렇게 해서 이 조직화사업은 실패로 끝났지만 국내 최대 재벌기업에 대한 산별노조 단위의 계획적인 조직화사업으로서의 전형을 이루었다.

③ 1978년 섬유노조는 충남 아산군 소재 국제방직회사(국제그룹 계열)에 지부를 결성하고 단체협약 체결교섭에 착수하였다. 그러나 회사측은 단체교섭을 기피하면서 간부에 대한 협박·매수·분열공작을 벌여 조직을 와해시키려 하였다. 이에 대해 섬유노조는 부당노동행위에 대한 법률적 대응을 강구하는 한편 본부조합 간부를 현지에 상주시켜 조합원 교육과 선전·홍보활동을 전개하였다. 회사측이 계속 노조를 탄압하자 섬유노조는 12월에 들어 조합원에게 총파업지령을 내리고 이들을 지원하기 위해 전국 각 지부의 간부 300여명을 현지에 집결시켜 시위와 농성을 전개하였다. 이 투쟁은 간부 100여명이 경찰에 연행되고 국가보위에 관한 특별조치법 위반으로 섬유노조 부위원장과 사무처장 등 5명 구속, 50여명 불구속이라는 사태로 이어짐으로써 산별노조 차원에서의 치열한 조직화사업의 한 예로 지적되었다.

4. 60~70년대 산별노조의 성격과 한계

5·16 쿠데타에 성공한 군사정권은 노동조합을 해산시켰다가 자신들이 일방적으로 정한 기준에 따라 2개월 여만에 산별노조와 한국노총을 출범시켰다.

이처럼 군사정권이 노동조합을 재조직한 배경에 대해서 한국노총이 평가한 것처럼 국제자유노련(ICFTU)과 같은 국제노동조합 조직의 힘이 작용한 것으로 볼 수도 있다.¹³⁾ 그것은 군사쿠데타를 국제적으로 인정받아야 할 군사정권으로서는 국제여론의 형성에 주요한 역할을 하는 국제

13) 1961년 국제자유노련 일본 오키나와 주재원이 한국을 방문한 후 국제자유노련은 수 차례에 걸쳐 한국에 민주적인 정부가 수립되기를 요망하며 자주적인 노동조합운동이 계속 그 기능을 발휘할 수 있기를 바란다고 촉구하였으며 그 후 한국정부에 대하여 자유로운 노조운동의 재생을 위한 단계적 조치를 마련하도록 국제적 연대의 강력한 힘을 발동하라고 촉구하였다. 또한 일본의 '전일본노동조합회의'에서도 '빠른 시일 안에 구속된 노조간부를 석방할 것과 노조활동을 다시 허용할 것'을 촉구하였다(전국광산노동조합, 1974: 91; 한국노총, 『사업보고』, 1962).

노동조직의 요구를 전혀 무시할 수 없었을 것이기 때문이다. 그러나 국제노동조직의 압력이 군사정권으로 하여금 노동조합을 재건시키게 한 결정적 요인이라고 볼 수는 없다. 왜냐하면 노동조합의 해산조치에 대해 국내노동세력의 저항투쟁이 거의 없어 국제 노동조직의 압력은 한계를 가질 수밖에 없고, 노동조합 조직을 허용할 당시 다른 사회단체의 조직 등록도 허용되고 있었기 때문이다.

그렇다면 군사정권이 노동조합의 재건을 자신들이 일방적으로 설정한 기준에 따라 허용한 기본적인 이유는 어디에 있으며 거기다가 자본과 권력에 대하여 가장 강력한 힘을 구사할 수 있다는 산별노조를 구성하게 한 배경은 무엇인가?

1) 집권을 위한 대중적 기반의 장악

군사정권이 노동조합을 위로부터 재편성한 근거는 5·16 군사쿠데타의 배경 및 성격과 긴밀한 관련을 갖고 있다. 5·16 군사쿠데타는 1950년대 말경 밀어닥친 미국의 대내외적 위기를 극복하기 위한 미국의 세계 지배전략 변화에 기초하고 있다. 미국의 새로운 지배전략은 지역통합과 반공·친미정권의 강화, 그리고 후진제국에서의 근대화정책 강행으로 집약되고 있었다. 이러한 전략은 한국에 있어서는 강력한 반공정권의 수립, 반공의 전초기지로서의 한국방위에 대한 미국부담의 일본에로의 이전과 이를 위한 한일관계의 정상화, 그리고 근대화론에 입각한 경제개발계획의 추진으로 구체화하고 있었던 것이다. 이러한 상황 변화 속에서 군사쿠데타가 발발했고 군사정권은 강력한 반공정책을 내세워 국내 정치·경제관계를 전면 재편성하였다.

이러한 변화과정에서 군사정권은 노동조합조직을 새로운 통치지배의 기초로 삼고자 하였다. 즉 집권에 필요한 대중적 조직을 갖지 못한 군사정권은 노동조합을 권력의 지지기반으로 확보해야만 했으며 이를 단기간 내에 실현시키기 위해서는 자신들이 지명한 사람들의 주도 하에 노동조합을 재조직하도록 하고 이들이 노동조합을 장악하게 할 필요가 있었다.

그리고 노동자들을 장악하기 위한 가장 효과적인 형태로서 중앙집권적인 특징을 갖고 있는 산별노조를 선택했던 것이다.

여기서 군사정권은 노조재건 주동자들의 자신에 대한 지지와 충성심을 확보하고 일반 노동자들에게 이 조직재편성을 합리화하기 위해서는 주동자들의 자격을 일정하게 규정할 필요가 있었다. 이를 위해 제시한 것이 노조재건 담당 간부의 조건을 규정한 7가지 항목이었다. 즉 군사정권은 원성의 대상인 어용간부들을 제거하여 노동자들의 불만을 해소함으로써 군사정권에 대한 노동자들의 지지를 확보하는 한편 4·19 혁명 후 등장한 새로운 세력들을 철저히 배제하고자 했던 것이다. 이렇게 하여 군사정권은 자신들의 지시와 명령에 잘 따를 수 있는 기존의 간부들을 선정, 훈련시켜 조직을 만들도록 하고 이들로 하여금 중앙집권적인 산별노조의 지배권을 장악하도록 함으로써 노동조합을 집권의 지지기반으로 활용하고자 했던 것이다.

2) 노동자에 의한 노동자 통제의 기제로서의 산별노조

‘선성장·후분배’를 골조로 한 군사정권의 경제개발계획은 국내의 풍부하고 저렴한 노동력을 외국의 자본·기술·자원에 종속시키고 저임금과 장시간노동을 통해 자본측에 일정한 초과이윤을 보장함으로써만이 가능한 것이었다. 그러나 경제개발의 진전은 노동자계급의 증대를 가져오고 성장위주의 개발방식은 노동자들의 생존을 위한 저항을 야기할 수밖에 없는 것이었다. 더욱이 당시 노동자들은 4·19 혁명 이후 1년간 자유스러운 분위기 속에서 상당한 정도의 경제인여를 쟁취해 낸 경험을 갖고 있었다.

상호 모순되는 이러한 조건을 해결하는 가장 손쉬운 방법은 권력이 직접 노동자계급의 저항을 봉쇄하는 것일 수도 있었다. 그러나 이 같은 직접적인 억압방식은 군사정권에 대한 광범한 국민적 저항이 잠재해 있는 상황에서 매우 큰 부담이 될 수밖에 없었고 집권을 위한 대중적 지지기반 확보라는 정치적 필요조건과도 상충되는 것이었다. 여기서 군사정

권은 노동조합을 자유자재로 통제할 수 있는 구조로서 중앙집권적인 특성을 가진 산별노조체계를 설정했던 것이다. 즉 군사정권은 중앙집권적인 산별노조를 자신이 지명한 세력들이 장악하게 하고 그들로 하여금 노동자들의 요구와 투쟁을 통제하도록 하고자 했던 것이다.

이와 같이 노동자들의 밑으로부터의 자주적인 의사를 철저히 배제한 채 군사정권이 설정한 일방적인 기준에 의해 편성된 조직체계 하에서는 산별노조의 중앙집중력은 오히려 조합원 대중의 요구와 투쟁을 억압하는 역기능의 위험성을 항시 갖는 것이었다. 그리고 그 위험성은 노동조합 스스로 자주성과 민주성의 원칙에 기초한 대중조직으로 탈바꿈해내지 않는 한, 현실로 나타날 수밖에 없고 권력의 필요에 따라 언제든지 조직체계 자체마저도 파괴당할 가능성을 안게 되는 것이었다. 실제로 60~70년대 산별노조는 노동자들의 치열한 생존권적 요구와 투쟁에도 불구하고 자주성과 민주성을 토대로 한 노동자들의 계급적, 횡단적 단결을 이룩하지 못하고 권력의 강압에 의해 노동기본권마저 박탈당한 끝에 마침내는 1980년 새로운 군사정권에 의해 산별노조를 파괴당하는 운명을 맞게 되었던 것이다.

결국 군사정권의 주도로 이루어진 산별노조로의 조직재편성은 “본래의 산별조직과는 거리가 먼 과거의 조직방식인 단위노조 중심의 방식을 상위에서 복종·지배하기에 용이한 편의적 구성을 한데 불과한”¹⁴⁾ 것이며 ‘선성장·후분배’의 경제개발계획의 추진과정에서 필연적으로 대두될 기층 노동자들의 절박한 요구와 불만을 노동자 스스로 억압·통제하도록 고안된 이이제이(而夷制夷)의 조직형태이었던 것이다.

3) 법률적 장치를 통한 운동의 제약

그러나 산별노조를 권력의 자의대로 재편성하는 것만으로는 노동자의

14) 한국경제인협회(1966), 『노사관계와 경영의 근대화』, p. 11. 물론 이 지적은 자본가단체가 산별노조의 발전을 저지하기 위해 제기한 것이기는 하지만 당시 산별노조의 문제점을 비교적 정확하게 지적하고 있다.

저항을 근원적으로 봉쇄할 수 있는 것은 아니었다. 왜냐하면 비록 권력에 의해 주어진 조직이라 하더라도 산업화에 따른 노동자계급의 성장에 따라 노동운동은 변화·발전할 가능성을 항시 지니고 있으며 특히 권력에 의해 지명된 지도부가 언제까지 조직의 헤게모니를 장악하고 있을 수는 없는 일이기 때문이다. 이러한 조건변화에 대응하여 노동자의 저항을 제도적으로 봉쇄하기 위해 마련된 장치가 바로 노동관계법 개정이었다.

군사정권은 1963년 헌법을 개정하여 근로자의 이익균점권을 삭제하고 공무원의 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 제한하였다. 이어 군사정권은 노동조합법에서 ① 복수노조의 금지 ② 정치활동 금지 ③ 노동조합 설립허가주의 ④ 행정관청의 통제 개입 ⑤ 노사협의회의 설치 ⑥ 공무원의 노동기본권의 제한 등의 조항을 신설 또는 개정하였다. 또한 -노동쟁의조정법에서는 ① 공익사업의 범위를 확대하고 ② 전국적인 규모의 노동조합(산별노조)의 승인 없이 노동쟁의를 할 수 없게 하였으며, ③ 노동쟁의 신고시 적법심사제도를 두어 쟁의에 대한 국가기구의 허가제를 신설하였으며 ④ 국가기구의 중재재정 또는 재심결정의 내용을 법률이 아니라 단체협약과 동일한 효력을 갖게 하고 ⑤ 긴급조정제도를 도입하여 언제든지 국가권력이 노동쟁의를 중지시킬 수 있게 개정하였다.

이와 같은 노동관계법의 개정은 노동조합운동을 군사정권이 인정한 산별노조가 통제하는 경제주의 활동에 묶어두고 노동조합의 조직 및 운영과 노동쟁의에 대한 국가권력의 개입을 강화함으로써 밑으로부터의 노동자들의 요구와 투쟁을 허구화시키려는 것이었다. 이러한 노동관계법상의 제약 하에서 생활상의 절박한 요구를 해결하기 위한 노동조합의 투쟁은 위협적인 주장만을 되풀이할 뿐, 당초의 요구보다는 훨씬 후퇴한 선에서 사용자측과 타협할 수밖에 없었던 것이다. 60년대 노동쟁의가 폭발적으로 제기되고 있음에도 불구하고 전체 쟁의 가운데 파업건수가 10% 수준에 머물고 있는 것은 이를 잘 말해주고 있는 것이다.

60년대 말~70년대 초 경제성장정책의 모순이 첨예화하고 노동자들의 투쟁이 격화하자 권력은 노동조합운동 탄압을 위한 제도적 장치를 더욱 강화한다. 권력은 외자도입을 촉진하기 위해 1969년 말 ‘외자기업에서의

노동조합 및 노동쟁의 조정에 관한 임시특례법'을 제정하여 외자기업에서의 노동조합 설립과 노동쟁의를 엄격하게 규제하였다. 이어 1971년 12월에는 국가안보와 지속적인 경제성장이라는 명분 하에 국가비상사태를 선포하고 '국가보위에 관한 특별조치법'(국가보위법)을 공포하여 단체교섭권 및 단체행동권을 봉쇄하였다. 그리고는 유신체제하인 1973~74년에는 다시 노동관계법을 개정하여 노동조합에 대한 통제를 더욱 강화하였다.

이와 같이 70년대 국가권력은 종래 산별노조와 노동관계법의 제약을 통해 노동자를 통제했던 방식으로부터 국가권력 스스로 특별법과 노동관계법 개악을 통해 노동자를 직접 통제하는 방식으로 전환하였다. 그러나 기존의 한국노총과 산별노조들은 자신의 노동기본권이 박탈되고 조직체계마저 전복 당했음에도 불구하고 오히려 유신독재정권에 굴복하여 밑으로부터의 요구와 투쟁을 외면함으로써 자기존립의 기반을 스스로 약화시켜 가고 있었다.

5. 맺음말

앞에서 보아 온 바와 같이 우리나라 노동조합은 1961년 이후 약 20년에 걸쳐 산별노조체계를 경험했다. 이 산별노조는 군사정권의 이해관계에 따라 위로부터 주어진 조직형태로 출발하였으며 노동조합의 이념은 권력이 요구하는 반공주의와 극히 좁은 범위의 경제주의에 머물고 있었다. 여기에 정권은 노동조합활동에 직접 개입·통제하고 기층 노동자들의 절실한 생존권적 요구나 투쟁을 형해화할 수 있는 제도적·법률적 장치를 당초부터 장악하고 있었을 뿐만 아니라 갈수록 이를 확대·강화하였다.

역사상의 모든 노동운동은 노동자계급의 주체적인 노력으로 객관적인 제약조건을 극복해 가는 과정이라 한다면 60~70년대 산별노조가 가장 우선적으로 해결해야 할 일은 무엇이었을까? 그 하나는 철저한 조합민주

주의의 실천에 기초한 권력·자본으로부터의 자주성 확립이었으며 다른 하나는 노동자계급의 전국적인 산업별 단결·통일·연대의 토대를 구축하기 위한 통일교섭의 추진이었다. 그러나 60~70년대 산별노조는 이러한 노력을 기울이지 않았다. 60~70년대 내내 민주주의가 전면적으로 억압되는 상황하에서 그나마 노동조합에는 민주주의가 살아있었다는 강변에도 불구하고 실제 조합민주주의의 실천은 강력한 중앙통제력 아래 극히 관료적이거나 형식적인 데 그치고 있었다.

또한 산별노조 성립의 실질적 내용을 이루는 단체교섭은 기업별로 이루어졌으며 일부 산별노조에서 시도한 통일교섭도 기층 노동자들의 불만이나 요구에 기초하여 민주적으로 진행되기 보다는 산별노조의 일방적인 판단이나 의지에 근거함으로써 대중적 지지기반을 확보하는 데까지는 발전하지 못하였다. 그리하여 60~70년대 산별노조는 권력과 자본의 끊임 없는 압제와 공격에 직면하여 기층 노동자들의 불만과 요구를 해결하지 못하고 산하조직에 대해 강력한 통제력만을 행사하려 함으로써 출범 당시 군사정권이 강제한 조직적 성격을 전혀 극복하지 못했고 따라서 자주적인 대중조직의 토대구축에 실패했던 것이다.

그 결과로 산별노조와 한국노총은 일부 ‘어용 노동귀족을 위한 지배체제’라는 기층 노동자들의 격렬한 저항과 불신 속에서 또 다른 군부정권에 의해 강요된 기업별 노조로의 환원을 감수해야 하는 상황을 맞게 되었던 것이다. 이러한 비판은, 정치적 법률적 억압 아래서도 조직을 유지·확대하였으며 부분적이기는 하지만 통일교섭의 성사를 위해 노력하였을 뿐만 아니라 쟁의기금을 모으고 노조건물이나 복지시설 마련에 기여했다는 자기 평가를 압도하였으며, 87년 이후 한국노총과 산별노조를 부정하는 새로운 조직건설의 준거를 마련해주기에 이르렀다. 그리하여 90년대 들어 기업별 노조의 한계를 극복하고 새로운 조직형태를 모색하는 과정에서 60~70년대 산별노조와 한국노총은 노동자계급의 전국적 단결·통일·연대의 구축이라는 산별노조의 본래적인 의미보다는 위로부터의 통제강화와 관료주의적 운영이라는 특징만을 부각시키는 역사적 경험으로 남게 되었다.

참고문헌

- 김성진(1983), 『한국의 노동조합』, 한국노동문제연구원.
- 동일방직해고자복지투쟁위원회(1986), 『동일방직노동조합사』, 돌베개
- 전국광산노동조합(1974), 『광노25년사』.
- 전국금속노동조합, 『사업보고』, 1962~1980.
- 전국금속노동조합연맹(1993), 『금속노동운동30년사』.
- 전국섬유노동조합, 『규약집』, 1962~1980.
- _____, 『사업보고서』, 1962~1980.
- _____, 『지부장입후보규정』, 1965
- 전국전력노동조합(1972), 『전력10년사』.
- 전국화학노동조합, 『사업보고』 1962~1980.
- 전국화학노동조합연맹(1980), 『화학노동조합운동사』.
- 원풍모방해고노동자복지투쟁위원회(1988), 『민주노조 10년』, 풀빛.
- 임영일(1994), 『산별노조론』, 미래사.
- 한국기독교교회협의회(1984), 『1970년대 노동현장과 증언』, 풀빛.
- 한국노동조합총연맹(1979), 『한국노동조합운동사』.
- _____, 『사업보고』, 1962~1980.

제 11 장 산별노조 건설의 원칙과 경로, 현재적 과제

김 금 수 *

1. 산별노조체제 구축을 위한 객관적·주체적 조건의 변화

노동조합운동이 현재의 기업별 노조체제를 구조적으로 개혁하여 산업별 체제를 구축하려는 것은 노동운동을 둘러싼 객관적 상황과 주체적 조건의 변화를 반영하는 것이며, 한편으로는 그런 상황과 조건에 대한 대응의 표현이라 할 수 있다. 바꾸어 말해서 노동운동의 주·객관적 조건의 변화가 산별노조 건설운동을 촉진하고 있으며, 노조 조직체계의 구조적 개혁 노력은 그런 조건 변화에 대한 실천적 대응의 필요에서 비롯된 것이다.

그렇다면 노조 조직형태를 규정하는 요인은 무엇이며, 조직 발전과 관련되는 현단계 노동운동의 객관적 그리고 주체적 조건은 어떠한가? 노조 조직형태는 국가에 따라 실로 다양하고 매우 복합적인 양태를 나타내고 있다. 노조 조직형태는 각국의 구체적 조건에 따라 주요한 요인과 부차적 요인의 규정 내용이 다를 수 있고, 객관적 요인과 주체적 요인의 중요성이 상이하다. 일반적인 관점에서 볼 때 노조 조직형태는 각국의 자본주의 전개과정 또는 자본축적의 진전에 따른 산업구조와 노동력 구성, 노동시장의 구조, 기술혁신의 정도, 작업장 노사관계, 단체교섭의 특성, 정치적·제도적 상황 등의 객관적 요인과 노동운동의 역사, 조직형태의 발전, 노조운동의 전체 구도, 조직노선을 비롯한 노조운동의 이념·노선, 조직형태 발전을 위한 계획적·합목적적 실천노력 등 주체적 요인의 상

* 한국노동사회연구소 소장

호 작용에 의해 복합적으로 규정된다. 또 사업장 또는 기업의 노조 구조를 규정하는 요인으로는 사업장 또는 기업의 규모, 노조 활동에 대한 사용자의 대응, 기업이 속한 산업 또는 부문의 특성이 지적되고 있다 (Visser, 1994: 171).

이런 관점에서 산업별 노조체제로의 조직형태 전환을 위한 객관적·주체적 조건의 변화는 어떠한가에 대해 검토하고자 한다.

1) 독점자본주의

산업별 노조형태의 성립에 대한 대부분의 논의들은 대체로 독점자본주의와 대량생산체제의 성립, 이에 따른 노동과정의 변화가 가져온 노동력 구성과 노동자 저항의 경제적 기초의 변화 그리고 실제적인 노동과 자본의 계급투쟁을 통한 산별노조의 성립에 동의하고 있다(황덕순, 1990: 8).

이런 관점에서 볼 때, 한국 사회 단계 규정으로서의 국가독점자본주의에 관한 논의는 접어두고서라도 한국사회가 독점자본이 지배하는 독점자본주의라는 데 대해서는 논의들이 거의 일치하고 있다. 독점자본이 지배적인 자본으로 확립되고 독점적 자본축적이 진전되는 과정에서 대량생산체제가 형성되었으며, 신식민지적 특수성에도 불구하고 독점자본주의적 노동과정이 일반화되었다. 이런 대량생산체제의 확립과 노동과정의 기술적 성격의 변화는 동질적인 탈숙련 노동자대중의 형성을 촉진했다(김형기, 1988: 422-423). 이런 사실들에 비추어 한국 노동조합운동의 산업별 노조체제로의 전환을 위한 경제구조적 조건은 형성되어 있다고 해석해도 좋을 것이다.

2) 산업구조의 변화

산업구조의 변화는 노조 조직형태 전환을 위한 객관적 조건의 하나라 할 수 있다. 한국의 산업구조는 경제개발계획이 추구해 왔던 산업구조의

고도화 정책에 따라 큰 변화를 거듭해 왔다. 92년 현재 산업구조는 국내 총생산(GDP) 기준으로 농림수산업 7.6%, 광공업 27.6%, 서비스업 64.8%의 구성을 나타내고 있다. 산업구조 변화의 1차적 특징은 제조업과 서비스업의 꾸준한 증가세라 할 수 있다. 그러나 1989년을 기점으로 제조업이 위축되는 양상을 보이고 있으며, 반면에 서비스업은 지속적인 성장세를 기록하고 있다.

제조업 내에서는 중화학공업의 비중이 65.8%이고 경공업의 그것은 34.2%로서 갈수록 그 격차는 벌어지고 있다. 중화학공업 가운데 화학제품, 석유정제품, 운송용기기 등이 높은 증가세를 지속하고 있는 반면 일반기계, 전기기기가 둔화세를 나타내고 있고 경공업의 경우 대부분의 업종이 마이너스 증가율을 보이고 있다(한국산업은행, 1993).

최근 들어 나타나고 있는 산업구조 변화의 특징은 기술집약산업이 두드러진 성장세를 보이고 있고, 공장자동화와 정보화가 촉진되는 등 산업간 그리고 산업 내 구조조정이 활발하게 추진되고 있다는 사실이다. 산업구조의 변화와 관련해서는 금융업, 유통업, 정보산업 등 서비스 산업의 비중이 높아지게 되고 광공업의 비중은 당분간 현재 상태를 유지할 것으로 전망되고 있다. 또 제조업 부문 내에서는 기계, 전기·전자, 자동차, 통신기기 등을 중심으로 한 기술집약적인 조립가공산업의 성장이 증대되어 공업구조의 중화학 공업화가 크게 진전될 것으로 예상되고 있으며, 특히 국내 산업구조가 노동집약적인 산업에서 자본집약 또는 기술집약적인 구조로 이행될 것으로 전망되고 있다. 한편 경쟁력 상실 분야의 생산시설 해외이전과 수출전진 기지의 구축 등 해외투자가 크게 늘어날 것으로 전망되고 있다(한국산업은행, 1993: 40-44). 이런 산업구조의 변화 속에서 중소기업은 쇠퇴·소멸 그리고 새로운 설립이라는 대류현상을 나타내면서 하청계열화를 통한 대기업에 대한 종속을 심화시키게 될 것으로 보인다.

이와 같이 한국의 산업구조는 고도화가 진행되는 가운데 서비스산업의 비중 증대에도 불구하고 광공업부문이 산업의 중심을 이루고 있고, 공업구조가 중화학공업화와 자본집약 또는 기술집약형으로 진전되고 있

다. 이런 산업구조의 변화는 생산부문 핵심적 노동자층의 계급적 단결을 유리하게 하고, 서비스부문 노동자와 중소기업 노동자와의 결합을 촉진할 수 있을 뿐 아니라 산업구조의 변화에 대한 초기업적 대응을 요구하고 있다. 이런 조건은 산업별 노조 건설에서 긍정적인 요인으로 작용할 수 있을 것이다.

3) 노동시장 구조

산업구조의 급속한 변화는 노동시장구조에도 큰 변화를 가져오게 되었다. 산업별 고용구조를 보면 80년대 중반까지 제조업과 서비스업의 취업자수가 모두 증가세를 나타냈으나 90년대 이후에는 서비스업의 취업자수 증가가 두드러진 추세를 보이고 있다. 94년 현재 산업 대분류별 취업자 구성을 보면 1차산업 14.7%, 2차산업 24.4%, 3차산업 60.9%이다. 제조업 취업자 가운데 중화학공업부문은 증가세를 보이고 있는 반면 경공업은 감소 현상을 보이고 있다. 직종별 취업자 동향은 전문·기술·행정·관리직의 취업 증가가 두드러지게 나타나고 있으며, 생산직의 경우는 증가세가 둔화되고 있다.

종사상 지위별 취업자 동향을 보면, 임금노동자 수는 1천2백97만명(62.0%)으로서 꾸준한 증가를 보여왔다. 최근에 들어서는 비임금근로자 가운데 자영업주의 증가세가 현저하게 나타나고 있다. 사업체 고용실태를 보면 5인 이상 사업체 수는 16만7천4백3개이고 여기에 종사하는 노동자의 수는 6백8만5천명이다. 사업체 규모별 구성은 3백인 이상 사업체에 종사하는 노동자가 29.3%이고, 1백인 미만 사업체의 경우는 51.9%에 이르고 있다.

노동시장 구조 변동과 관련하여 몇 가지 특징적인 사실로서 지적될 수 있는 것은 앞에서 본 바와 같이 서비스 부문에 종사하는 노동자의 비중이 커지고 있다는 것과 대기업과 중소기업의 노동시장 분절 또는 대기업을 중심으로 하는 내부노동시장의 발전 경향이 커지고 있다는 것, 일용 노동자, 임시직 노동자, 시간제 노동자, 파견노동자 등의 ‘불안정 노

동자' 또는 비정규직 노동자의 비중 증대 가능성이 커지고 있다는 것, 그리고 중소·영세 사업체 종사 노동자가 여전히 압도적 비중을 차지하고 있다는 것, 독점 재벌이 장악하고 있는 대기업체에 종사하는 중공업 부문 노동자들과 하청 계열 기업체들의 노동자들이 자본의 수직적 편제에 따라 상호 연관된 생산체계 속에서 계급적 관계를 형성하고 있다는 것 등이다. 이런 사실은 기업별 노조의 조직 확대를 가로막는 요인으로 작용할 수 있고 노동자의 계급적 연대를 어렵게 할 뿐만 아니라 기업별 노조체제를 고착시킬 요소를 안고 있다. 따라서 노동시장의 구조 변화, 그리고 독점자본과 그 연합체의 지배력 증대에 대응하고 기업별 노조형태가 지닌 취약점을 극복함과 동시에 조직 확대·강화를 위한 조직체제 확립을 위해서도 산업별 노조형태로의 전환이 요구되고 있다. 그렇지 않을 경우 노동조합운동은 상대적으로 수세에 몰리게 되고, 고통스런 위기 국면을 맞게 될 가능성마저 높다.

4) 국가와 자본의 통제양식

국제경제의 세계무역기구(WTO)체제로의 개편과 한국경제의 '국제화', '개방화'의 진전 등으로 국제경쟁력 강화가 강조되는 가운데 국가와 자본의 노동통제 양식이 크고 바뀌고 있다. 현 정권이 추진하고 있는 노동정책은, 기업에 대한 규제 완화와 '세계화'를 두 축으로 하는 '신보수주의적' 또는 '신자유주의적' 성장정책으로 규정되는 '신경제정책'에 바탕을 두고 있다. 신경제정책은 경제활성화 또는 경제효율성을 명분으로 독점적 대기업의 경제력을 강화하고 노동자에 대한 통제와 지배를 강화함으로써 고도 경제성장을 달성하고 국제적인 자본경쟁에 대처하는 것을 핵심내용으로 하고 있다. 이런 경제정책과 맥락을 같이하는 '신노동정책'은 개별자본이 추구하고 있는 유연화전략과 노무관리상의 통제방식을 정책적으로나 제도적으로 뒷받침함과 동시에 노사관계의 협력체제 확립과 노동세력의 체제 내 포섭을 주요 목표로 하고 있다. 이런 노동통제 방식은 제도적·물리적·이데올로기적인 면에서 다양하게 시행되고 있

다. 최근 들어 정부가 추진하고 있는 ‘노사관계 개혁’ 정책이 ‘참여와 협력의 노사관계’ 확립을 목표로 하여 공동선 극대화, 참여와 협력, 노사자율과 책임, 교육중시와 인간존중, 제도와 의식의 제도화를 기본 원칙으로 내세우고 있는 것도 종래의 노동통제 양식이 현실적인 한계에 부딪치면서 변화된 조건에 맞는 통제방식의 변용인 것으로 해석할 수 있다.

한편, 신경영전략으로 표현되는 자본의 새로운 노무관리 방식 채용과 더불어 노무관리 방법도 큰 형태변화를 나타내고 있다. 자본이 신경영전략을 추진하지 않을 수 없게 된 요인의 하나는 노사관계 변화에 따른 생산현장에서의 권력관계 변화이고, 다른 하나는 자본의 국제화와 새로운 생산방식의 확산이라고 지적되고 있다(박준식, 1996: 147-149).

신경영전략은 능력주의적 인사관리체계의 확립, 노동력의 유연적·탄력적 운용, 일본식 노동조직의 도입, 기업문화의 확산 등을 주요 내용으로 하고 있다. 능력주의 인사관리체계 도입을 촉진하는 수단은 ‘직능자격제도’인데, 이 제도는 노동자계급 내부의 분열과 이질화, 직제통제 강화, 노동자 사이의 경쟁 강화를 통한 인사 예측 심화 등의 통제 강화를 초래할 수 있다. 또한 노동력 운용의 유연화는 고용조건을 불안정하게 만들고 노동자 사이의 결합을 차단할 뿐만 아니라 노조의 교섭력을 약화시키는 요인으로 작용한다. 일본식 노동조직 도입 시도는 작업장 통제체제의 구축, 노동자들의 ‘혼’에 대한 지배, 즉 노동자들의 자발적 참여와 동의에 기초한 경영권력의 완전한 ‘헤게모니적’ 지배를 목적으로 하고 있다(박준식, 1996: 158). 한편 대기업을 중심으로 벌이고 있는 ‘기업문화운동’이나 직장 내 ‘인간관계’관리가 급속하게 확산되고 있는 것은 경영합리화 기제의 확립을 위한 것이다. 이것은 노동자계급 내부의 연대를 약화시키고 현장 장악을 목표로 하고 있다는 점에서 노동통제의 한 방식에 해당한다.

국가의 장기적인 노동통제 전략과 자본의 합리화 전략에 대한 본격적이고도 능동적인 대응의 필요성은 갈수록 증대되고 있는데도 기업별 체제의 노조운동은 노동배제적 경영합리화가 진행되는 가운데 경영참가의 통로마저 확보하지 못한 채, 산업 차원 또는 전국 차원의 효과적인 대응

을 수행하지 못하고 있는 현실이다. 이런 상황에서 기업별 노조체제의 극복 없이는 국가와 자본으로부터 가해지는 통제와 공세에 대한 대응은 매우 어려울 수밖에 없다. 이런 상황 변화에 대한 대응은 강력하고 집중적인 산업별 노조체제의 구축을 통해서만 수행될 수 있다.

5) 노사관계

한국 노사관계의 기본 틀은 기업별 차원에서 형성, 운용되고 있다. 노사관계의 일반적 관행이 그러하고 제도 운용의 수준이 또한 그러하다. 기업별 단체교섭이 주류를 이루고 있고, 이에 따라 노동쟁의의 단위가 기업 레벨이 되고 있으며 노사협의제도 기업 차원에 한정되고 있다. 노사 당사자의 노사관계 행태도 기업 중심으로 수행되고 있으며, 정부가 시행하는 노사관계 정책의 주요 영역 역시 기업 차원의 노사관계에 집중되고 있다.

이런 노사관계 관행과 제도는 노사관계의 발전을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 기업별 단체교섭은 표준적 기준에 따른 노동조건 개선, 기업간 공정한 경쟁조건 유지 그리고 산업구조 고도화 촉진 등 단체교섭의 보편적 기능 발휘를 어렵게 한다. 또한 기업 차원에서 제기되는 쟁의 행위는 그 규모나 기간 면에서 영향력이 크지 못하여 노조의 교섭력을 충분히 뒷받침하지 못한다. 그리고 현행 노사협의제는 제도적으로 실질적인 경영참가를 배제하고 있을 뿐만 아니라 단체교섭과 그 기능이 분리되지 못한 채, 노무관리 기구로서의 기능마저 행하고 있다.

이 같은 노사관계 구조하에서는 당사자로서의 노조 기능이 한계를 지닐 수밖에 없고, 노조가 노사관계의 대내외적 여건 변화에 능동적으로 대응하지 못할 경우에는 여러 가지 불리한 도전에 직면하게 될 것은 분명하다. 이런 조건에서 노조가 노사관계 당사자로서의 자기 기능을 충실히 수행하기 위해서는 기업별 노조형태의 극복이 우선적으로 요구된다.

더욱이 노사관계를 둘러싼 여러 가지 상황이 급변하고 있고 노사관계 제도의 큰 개편이 전망되고 있는 여건에서, 산업별 노조체제로의 전환에

대한 당위성은 갈수록 증대되고 있다.

6) 제도와 정책

노조의 조직운영과 활동을 규율하는 현행 제도와 정책은 한마디로 통제와 규제로 일관되고 있다. 노동기본권이 큰 범위에서 제약되고 있고 특히 노동자의 단결활동권이 규제되고 있다. 이 같은 제약이 노조의 조직형태 발전을 가로막는 요인으로 작용해 왔다. 이런 통제전략의 지속 여부와 형태 변화는 노동운동의 조직역량과 정치역량 발전에 따라 결정될 수밖에 없는데, 이와 관련해서는 산업별 노조 건설이 매우 핵심적 요인이 될 것이다.

최근 들어 국가가 추진하고 있는 ‘노사관계 개혁’은 정책과 제도상의 변화를 가져오게 될 것으로 보이며, 통제전략의 수정을 행하게 될 것으로 전망된다. 특히 노사관계 개혁 작업의 추진 과정에서 제도 개편은 불가피 하게 될 것이며, 노동관계법 개정이 뒤따르게 되리라는 것은 충분히 예상할 수 있는 일이다. 그 동안 논란의 대상이 되어온 복수노조 금지, 제3자 개입 금지, 노조 정치활동 금지, 공무원과 교사의 단결활동권 제한·금지, 기업별 노조를 전제·유도하는 규정 등의 개정 가능성이 높아졌다. 산업별 연합단체가 산업별 단위노조로의 전환을 용이하게 하는 특례절차를 한시적으로 인정하는 문제도 검토될 수 있을 것으로 예견된다. 이 같은 방향에서 노동법 개정이 이루어질 경우, 산업별 노조형태로의 전환을 위한 제도적 제약은 큰 폭으로 완화될 수 있을 것이며, 노조운동 내부에서도 조직형태 발전을 위한 노력이 이전에 비해서는 훨씬 더 활발하게 진행될 것은 분명하다. 이런 상황에서 노조운동은 노사관계 개혁 추진에 대해 능동적인 정책참가 활동을 벌여야 할 것은 물론이고, 제도 변화에 따른 조직발전 여건 변화와 관련하여 정확한 지도방침의 설정·실행과 산업별 노조체제로의 전환을 위한 계기 마련에 집중적인 노력을 기울여야만 할 것이다.

7) 민주노총 출범

95년 11월 전국민주노동조합총연맹(민주노총) 출범은 한국 노동운동 발전을 위한 획기적인 계기가 될 수 있다는 점에서 큰 의의를 지닌다. 민주노총 결성은 일제하에서부터 이어져 온 자주적 노동운동의 계승이면서, 87년 이후 새롭게 형성되고 발전된 민주노조운동의 집약된 성과이다. 또한 그것은 10여년 동안에 걸친 투쟁의 축적 결과이고, 권력과 자본에 대응할 수 있는 토대의 구축을 의미한다. 한편 민주노총의 출범은 노동운동의 통일과 조직형태 발전을 추진할 새로운 주체의 대두이며, 민족민주운동을 주도할 중심 역량의 성장이라는 의의를 동시에 갖는다.

민주노총은 출범과 더불어 산업별 노조체제의 구축을 주요한 조직적 목표로 내세우고, 조직강화 및 조직확대와 함께 산업별 노조 건설을 위한 조직방침(안)을 발표했다. 민주노총의 산업별 노조체제 구축을 위한 조직 노선은 광범하고 심도 있는 연구와 토의를 거쳐 더욱 구체화되고 현실적인 지도방침으로서의 구실을 발휘해야 할 것이다. 아무튼 민주노총 결성과 더불어 산업별 노조형태로의 전환을 위한 각급 조직의 노력이 이전에 비해서는 훨씬 증대되고 있는 현실에서, 민주노총은 전국중앙조직으로서 조직지도 노선을 확립하여 산별노조 건설운동을 본격적으로 추진할 수 있게 되었다는 점에서 조직발전을 위한 중대한 계기가 마련된 셈이다.

8) 산업별 노조 건설 움직임

민주노조진영은 그 동안 산업별 노조로의 전환을 위한 다양한 움직임을 보였다. 가장 먼저 산업별 체제를 이룬 조직은 1989년에 결성된 전국교직원노동조합(전교조)이었는데, 전교조는 지금까지 합법성을 확보하지 못한 상태에서 조직체계를 그대로 유지하고 있다. 다음으로 조직 규모는 작지만 합법적인 산업별 노조 조직형태를 취한 경우는 전국대학강사노동조합(전강노)이다. 그리고 전국전문기술노동조합연맹(전문노련) 산하 과

학기술계 노조들이 1994년에 기업단위 노조를 해산하고 전국과학기술노동조합(과기노조)이라는 전국 단일노조를 결성함으로써 산업별 노조 건설을 위한 귀중한 경험적 사례를 창출하게 되었다. 뒤이어 지역별 노조였던 지역의료보험 노조들이 전국의료보험노동조합(의보노조)을 결성하여 합법성까지 확보했다. 역시 지역별 노조였던 단위농협노조들이 전국농업협동조합노동조합(농협노조)을 결성했으나, 정부는 여러 가지 이유를 내세워 법적으로 인정하지 않고 있다. 그리고 정부출연 연구기관들 가운데 인문·사회계 노조들이 중심이 되어 전국연구전문노동조합(연전노조)을 결성했으나 합법성을 획득하지 못하고 있는 상황이다.

한편, 전국언론노동조합연맹 산하 방송사 노조들이 ‘전국방송사노조 결성 추진위원회’를 구성하고 전국 단일노조 건설을 추진해 가고 있으며, 전국병원노동조합연맹 산하 지방공사의료원 노조협의회가 전국 단일노조 재편 움직임을 보이고 있다. 그리고 전국사무노동조합연맹을 비롯한 전국병원노동조합연맹, 전국대학노동조합연맹, 전국건설노동조합연맹 등의 산하 조직이 연맹에 단체교섭권을 위임하는 관행이 확대되고 있는 것도 산업별 체제로의 전환을 위한 예비적 과정으로도 볼 수 있다. 이와 같은 산업별 노조 조직형태로의 전환 움직임과 노력은 노동관계법 개정을 비롯한 제도 개편에 따라서는 더한층 활기를 띠게 될 것으로 전망된다.

9) 노동조합운동의 현재 국면

현재의 노동조합운동은 고양국면이 아닌, 침체국면에 처해 있는 것으로 평가할 수 있겠다. 이렇게 보는 이유는 노동운동이 조직이나 투쟁, 정치적 역량이나 이념 면에서 해결해야 할 주요 과제들에 직면해 있고 대내외적인 상황 변화에 능동적으로 대처하지 못하고 있을 뿐만 아니라 자본과 권력쪽의 공세에 대해 수세적 위치에 서 있기 때문이다.

먼저 조직의 측면에서는 기업별 노조형태가 15년 넘게 유지되는 가운데 조직률이 감소하고 있고 지역별·산업별 연대와 전국적 통일의 취약성을 극복하지 못한 채, 노동전선의 분열상을 나타내고 있을 뿐 아니라

상급조직의 지도역량이 강력하지 못한 상태에 있다. 활동과 투쟁의 측면에서는 공동투쟁과 통일투쟁이 내실 있게 추진되지 못하고 있으며, 전술 지도가 기본 원칙에 따라 행해지지 못하고 있고 경제투쟁과 정치투쟁의 올바른 결합이 행해지지 못하고 있다. 그리고 최근 들어 강조되고 있는 ‘사회개혁 투쟁’도 그 중요성에 비해 강력한 형태로는 추진되지 못하고 있는 실정이다.

노동운동의 이념 확립과 정치역량 증대와 관련해서는, 현단계적 노동운동이 아직도 성숙단계에 진입해 있다고 보기는 어렵다. 한국의 노동조합운동은 현재 표방하고 있는 강령이나 운동기조에도 불구하고 과학적인 운동이념과 노선을 아직 확립하지 못하고 있다. 뿐만 아니라 노동운동이 노동자계급의 ‘정치세력화’를 주요 과제의 하나로 내세우고는 있으나, 정치역량의 증대나 정치적 진출을 위한 확고한 전망과 기반을 갖추고 있지는 못하다. 노동운동의 정치적 역량 증대는 정책과 제도 개선을 포함한 노동자의 정치적 요구 실현을 위해서 뿐만 아니라 민족민주운동의 발전을 위한 주도적 역할 수행을 위해서도 중대 과제가 된다.

한국 노동조합운동은 현재의 침체국면을 극복하고 당면한 주요 과제들을 주체적으로 해결함으로써 확고한 고양의 계기를 창출해야 할 중대 시점에 놓여 있다. 이런 정황에서 한국 노동운동의 전환기적 발전을 위해서는 여러 갈래에서 그 방향이 모색되어야 하겠으나, 산업별 노조체제로의 조직 개혁이야말로 가장 중요한 계기가 될 것이다. 그런 점에서 산업별 노조형태로의 전환은 이제 노동운동의 발전을 위한 최대 과제로 떠올라 있으며, 산별노조 건설운동은 더 이상 미룰 수 없는 실천 목표로 제기되고 있다.

2. 산업별 노조체제 구축을 위한 원칙

한국 노동조합운동이 산별노조 건설운동을 추진하는 데는 올바른 조직원칙의 실현이 무엇보다 중요하다.

1) 자주성 · 민주성의 원칙

자주성과 민주성은 노동조합운동에서 요구되는 기본적인 조직원칙이다. 여기서 말하는 자주성은 국가 권력과 자본 그리고 정당 또는 정치조직으로부터의 독립성과 주체성을 의미한다. 산업별 노조체제 구축에서 자주성의 원칙 실현이 요구되는 것은, 산업별 노조가 여러 나라들의 경험에서 보듯이 국가의 노동통제 조직이나 노동자 동원장치로서의 역할을 행하는 것을 배격하고 노동자의 계급조직으로서 기본성격을 충실하게 발휘하기 위해서이다. 60년대와 70년에 걸친 한국 노조운동의 산업별 체제는 그 형성에서부터 국가권력의 하향적이고 강압적인 노조조직 재편을 통해 이루어졌고, 조직운영도 자주성을 상실한 채 권력과 자본에 종속되어 노동통제 조직으로서의 역할마저수행했다. 이런 역기능이 가능했던 것은 산업별 노조체제가 갖는 강한 통제력 때문이었다.

현재의 조건에서 볼 때, 산업별 노조체제의 건설은 노조 자주성이 확립되지 않고서는 그 추진이 불가능할 뿐만 아니라 본래적인 기능도 수행할 수 없을 것이다. 그러므로 노조 조직형태 발전을 추진하는 데서 노조운동 내부의 비자주적·어용적 요소의 극복 및 청산을 위한 적극적인 노력은 필수적이다.

산업별 노조 건설에서 자주성의 원칙과 함께 민주성의 원칙이 강조되는 것은 대중조직으로서의 노조 조직역량 강화라는 기본적인 이유 말고도, 노조 조직형태 발전을 민주적으로 결정된 방침에 따라 조직적으로 추진함과 동시에 산업별 노조체제가 지닌 부정적 요소인 조직 관료화를 미리부터 막기 위해서이다. 노조조직의 민주성은 일반적으로 기관운영의 민주화, 조합원의 노동자계급 의식 향상, 자주적 규율의 확립 등을 통해 실현되는 것으로 인식되고 있다.

현재의 기업별 노조체제 하에서도 대중주체의 원칙이 충실하게 관철되지 못하고 있고 현장활동이나 현장투쟁이 부진한 현실이고 보면, 조직형태 발전의 추진은 그 동안 민주노조들이 이룩한 활동과 투쟁의 경험들을 바탕으로 하여 대중노선의 실현을 통해 노조 민주주의를 강화하는 방

향에서 수행되어야 한다.

2) 집중성과 통일성의 원칙

일반적으로 기업별 노조의 특성은 분산성에 있고 산업별 노조의 특성은 집중성에서 찾아진다. 그런데 산업별 노조형태를 취하고 있는 경우에도 집중성의 면에서는 큰 차별성을 나타내고 있다. 예컨대 독일, 스웨덴, 덴마크, 남아프리카 등의 경우는 집중성이 매우 높은 반면에 영국, 프랑스, 이탈리아 등의 경우는 덜 집중적이면서 복합적인 구조를 드러내고 있다.

한국 노동조합운동이 산업별 노조를 구축하는 데서 견지해야 할 것은 대산별체제, '1산업 1노조'의 집중성 원칙이다. 이런 집중성의 원칙이 강조되는 이유는 산업 차원에 걸친 전국 단일의 대규모적이고 강력한 노조체계를 건설하기 위해서이다. 노조체계의 집중성은 노동운동의 대내외적 조건에 따라 규정되는 것이지만, 주체적인 노력을 통해 집중성의 원칙은 최대한 실현되어야 한다. 한국의 현실적인 조건에 비추어, 산업별 노조체제로의 전환 과정에서 전국 단위의 통일교섭 형태 확립이 지연되거나 기업 단위 교섭형태가 오래 유지되어 단체교섭의 분권화 경향이 지속되는 현상을 막기 위해서도 조직의 집중성을 강화하기 위한 주체적 노력은 중요할 수밖에 없다. 조직의 집중성 강화를 위해서는 산업별 노조 추진 과정에서 조직대상의 포괄성, 재정·인력·활동의 집중성을 추진할 필요가 있다.

이같은 노조조직의 집중성은 조직 내부적인 통일성이 뒷받침되지 않을 경우 조직 형식주의에 빠져들기 쉽다. 왜냐하면 조직의 통일성은 집중성의 필요불가결한 요건이기 때문이다. 산업별 노조체제를 건설하는데서 통일성 원칙이 중요하다고 하더라도, 통일성을 관철하기 위한 노력 없이 실현될 수 있는 것은 아니다. 조직의 연대성 강화뿐만 아니라 활동과 투쟁의 통일성, 이념의 통일성을 이룩하기 위한 구체적인 실천이 뒷받침될 때 비로소 조직의 통일성은 달성될 수 있는 것이다.

그런데 조직형태 발전을 추진하는 데서 집중성과 통일성의 상호 관련성에 대한 정확한 인식이 요구되고 있다. 집중성은 통일성을 기본 요건으로 하며, 통일성은 집중성을 지향하지 않으면 안된다. 말하자면 집중성은 조직의 통일성을 기초로 실질적이고 강력한 자기 기능을 발휘할 수 있으며, 통일성이 집중성을 지향하지 않을 경우 그 자체는 조직의 분산성을 촉진하게 되는 것이다.

현실적으로 산업별 노조체제를 구축하는 데서 대산별 또는 '1산업 1노조'의 집중성 원칙만 강조한 나머지 업종별 또는 지역별 특성을 무시한 채 통일성을 실현하지 못한다면, 형식(집중성)과 내용(분산성)의 괴리를 가져오게 될 뿐만 아니라 산업별 노조형태로서의 실질적인 기능을 발휘하기는 어려울 것이다. 또 조직의 통일성만 중시하여 업종별이나 지역적 또는 그룹별 특성이나 동질성만을 고수한 채 집중성을 도외시한다면, 강력한 산업별 노조체제 건설은 불가능하게 될 것이며 분산적이고 복잡한 조직형태를 유지하게 될 뿐이다. 그런 이유에서 산업별 노조체제 구축을 위해서는 조직의 집중성과 통일성 원칙의 올바른 결합이 요구되는 것이다.

기업별 노조형태의 극복을 통한 산업별 노조체제로의 개편에 있어, 통일성의 원칙이 중시되어 업종별 조직체계가 설립될 수도 있을 것이다. 이런 경우에도 다음 단계의 대산별조직 건설을 위한 연대기구 또는 추진기구의 설치는 반드시 필요하다. 반대로 집중성의 원칙에 따라 대산별을 추구하는 경우에도 업종별 또는 부문별 통일성을 유지하기 위한 업종별 또는 부문별 부회 또는 협의기구의 설치가 불가피하게 요구될 것이다. 현실적인 조건에 비추어 집중성과 통일성의 통일이 중요하다 하더라도, 산별노조 건설이 진척됨에 따라서는 집중성의 원칙이 더한층 강조될 수밖에 없을 것으로 판단된다.

3) 대중성과 지도성의 원칙

현재의 기업별 노조형태를 산업별 노조형태로 발전시키는 일은 노동

자 대중의 적극적인 참여와 조직형태 발전에 대한 자각, 그리고 강한 실천적 의지를 전제로 한다. 산업별 노조체제 건설은 기업별 조합의 현장 단위에서부터 근본적인 변화를 요구하며, 현장 대중들의 의식과 투쟁의 개혁을 필요로 한다. 또한 산업별 조직으로의 재편성은 미조직 노동자의 조직화와 기업별 노조의 조직 강화 및 각급 조직간 연대의 질적 확대·고양 등을 동시에 추진하지 않으면 안되기 때문에 대중성의 원칙이 그만큼 중요하게 제기되는 것이다.

한편, 노조 조직형태의 근본적 개혁 작업에서 대중노선에 바탕을 둔 대중주체의 원칙 실현과 대중적 투쟁의 조직화가 중요하게 요구되지만, 그렇다고 해서 지도성의 원칙이 결코 경시될 수는 없는 것이다. 노조 지도부가 조합원 대중들의 요구와 상태 그리고 현재의 의식수준만을 고려하여 조직형태 재편 작업을 추진한다면, 자칫 노동자 대중이 일반적으로 갖기 쉬운 자연성장적이고 현실안주적인 성향과 기업별 노조의 폐쇄적이고 편향적인 경향을 극복하기는 어려울 것이며, 노동자의 계급적 성장을 보장할 수 있는 조직의 개혁은 큰 난관에 부딪칠 수밖에 없을 것이다. 따라서 노조 조직형태의 발전은 대중성의 원칙과 함께 지도성의 원칙이 관철되지 않아서는 안된다.

산업별 노조체제로의 개편은 전국중앙조직과 산업별 연맹 등 전국조직 지도부의 조직노선과 조직형태 발전방향 그리고 조직활동의 기본 방침 등의 설정을 바탕으로 한 강력하고 올바른 지도성을 통해 추진되지 않으면 안된다. 선진공업국들의 노조 조직발전 경험에서 확인할 수 있는 것은 전국중앙조직의 강력하고도 목적의식적인 지도성이다. 독일과 스웨덴의 경우도 그러했고, 남아프리카의 남아프리카노동조합회의(COSATU)가 1985년 11월 출범하면서 산업별 노조 원칙을 표방하고 33개 전국조직을 10개의 산업별 노조로 통합할 것을 결의한 뒤 이를 추진해 온 사례는 우리에게 큰 교훈을 던져주고 있다.

4) 목표지향성과 계획성

노조조직의 재편과 개혁을 추진하는 데서 필요한 요건의 하나는 목표를 확고히 설정하는 일이다. 한국 노동조합운동의 발전에서 산업별 노조체제의 구축이 최대의 중심 과제로 제기되고 있음은 누구도 부인하기 어렵다. 2천년에 이르기 전까지 산업별 노조 건설을 위한 토대와 뚜렷한 흐름을 창출하지 못한다면, 노동운동의 전망은 매우 불확실한 상태에 놓이게 될 것이다. 어쩌면 노동운동이 깊은 정체의 늪에 빠져들어 낙관적인 전망을 상실한 채, 역사적인 자기책무를 방기하는 결과를 가져오게 될지도 모른다. 그런 점에서 산업별 노조체제로의 전환 문제는 한국 노동운동의 정체와 고양을 결정하는 관건이다.

더욱이 60년대와 70년대의 산업별 노조체제도 형식과 내용이 합치하는 완전한 형태를 갖추지 못했거니와, 80년대 들어 기업별 노조형태가 15년 넘게 유지되면서 고착되다시피 하는 경향을 나타내고 있을 뿐만 아니라 대내외적 상황 변화에 대한 대응에서 기업별 노조의 취약성이 갈수록 증대되고 있는 현실이다. 우리는 일본의 노동운동이 지난날의 찬란한 역사에도 불구하고 기업별 노조의 극복에 실패한 나머지, 오늘의 장기침체를 나타내고 있는 사실에서 귀중한 교훈을 얻지 않으면 안 될 것이다.

그런 점에서 기업별 노조형태의 극복을 통한 산업별 형태로의 전환은 조직적 목표 실현을 위한 실천적 노력을 통해서만 가능한 것이다. 조직체계와 내부운영, 제반 활동양식, 교섭형태, 투쟁단위 등이 기업별 노조 중심으로 이루어지고 있는 조건에서 기업별 노조 자체의 자연성장을 통해 조직체계 개혁을 기대할 수는 없는 일이기 때문이다.

이같은 목적의식적 노력과 실천은 계획성을 통해 구체화될 수밖에 없다. 계획성은 산업별 노조 건설에 대한 조직적 논의와 결정에 따른 조직노선, 목표, 원칙, 경로, 과제 등의 구체적 사항이 설정되고 그것이 각급조직의 동의 아래 실천적으로 추진되는 것을 의미한다. 물론 이런 조직발전 계획은 추진 과정에서 점검되고 보완되고 경우에 따라서는 수정될

수도 있을 것이다. 그러나 노조조직의 재편과 개혁은 철저한 계획성 위에서 이루어져야 함은 물론이다.

5) 점진성과 단계성의 원칙

기업별 노조형태의 극복과 산업별 노조체제 구축 그리고 체계적이고 집중적인 노조 조직형태의 발전을 추진하는 일은 단기간에 수행할 수 있는 과제가 결코 아니다. 다른 나라들의 경우에서 보듯, 체계적이고 안정된 산업별 조직화는 매우 점진적이며 완만한 성장과 발전 과정을 통해 추진되었다. 세계에서 가장 집중화되고 체계적인 산업별 체제를 유지하고 있는 독일과 스웨덴의 경우, 20세기 초부터 장기간에 걸친 계획과 실천의 과정을 거쳐 노조 조직형태 발전이 수행되었다. 특히 한국 노동조합운동의 경우에는 다른 나라와는 달리 기업별 노조형태의 극복이라는 일차적 과제가 가로 놓여 있기 때문에, 조직적 일관성이 높은 산업별 노조 건설은 점진적이고 지속적인 추진을 통해 이루어질 수밖에 없다.

조직형태 발전을 위한 점진적이고 지속적인 추진을 수행하는 과정에서 단계적인 발전을 위한 노력은 매우 중요하다. 노동운동의 성장, 발전과 노동운동을 둘러싼 상황 변화에 대응하기 위해서도 단계적 목표 설정과 목표의 실현을 위한 집중적 노력이 요구되기 때문이다. 선진공업국들의 경우 노동운동의 대내외적 변화가 조직형태 발전을 촉진하는 계기를 마련하게 되고, 전국중앙조직의 지도부가 이런 계기를 맞아 조직개편을 위한 계획을 설정하고 이를 추진해 온 사실들이 단계별 추진의 중요성을 말해준다.

현재 한국 노동조합운동의 대내외적 상황은 기업별 노조체제의 극복과 조직형태의 개혁을 강력히 요구하고 있고, 또한 안팎의 조건은 이전보다 유리한 방향으로 작용하고 있다. 이런 상황과 조건에서는 산업별 조직으로의 재편성을 위한 현단계적 목표와 추진계획의 수립이 절실하게 필요하고 조직형태 개혁을 위한 의지와 실천이 집중적으로 행해져야만 한다.

3. 산업별 노조체제로의 전환을 위한 경로

1) 기본 방향

(1) 체계적이고 집중화된 산업별 조직의 확립을 목표로 기업별 노조들을 타파하는 일부터 과감히 추진해야만 한다. 노조조직의 재편과 개혁은 중·장기적인 중대 과제이고, 현재의 기업별 노조형태를 극복하는 것이 가장 긴급하고도 최대의 관문이기 때문이다.

(2) 산업별 노조형태의 구축은 조직의 확대·강화와 통합의 추진을 동시에 수행해야 한다. 조직형태의 발전은 조직의 확대와 더불어 기업단위 노조의 조직 강화를 기본 요건으로 하며, 산업별 노조의 체계화는 각급 조직의 통합 과정을 통해 추진될 수 있다. 노동조합운동의 통일 문제도 조직개편에서 해결해야 할 주요 과제가 될 것이다.

(3) 산업별 노조 건설은 조직간의 연대 강화와 공동투쟁을 매개로 추진되어야 한다. 기업별 노조의 극복은 조직간의 연대 강화와 공동투쟁을 통해 촉진될 수 있고, 조직형태의 발전은 투쟁을 매개로 추진될 때 명실상부한 내용을 갖출 수 있기 때문이다. 조직간의 연대 강화와 공동투쟁의 영역 및 차원 확대는 조직역량의 결집과 집중화를 위해서 뿐만 아니라 기업규모별·산업별·직종별·고용형태별 등의 노동조건 격차를 축소하기 위해서도 매우 중요한 실천 노력이 된다.

(4) 산업별 노조체제로의 전환은 단결권의 완전한 확보가 선결조건의 하나이므로 노동관계법 개정과 노동행정 쇄신을 위한 투쟁이 뒷받침되어야 한다. 현행 노동관계법상 노조 조직형태 발전을 제약하고 있는 법률 규정으로는 복수노조 금지, 제3자개입 금지, 노조 설립신고 제도, 기업별 노조를 전제·유도하는 제규정, 조합비 상한제 등을 들 수 있고, 불합리한 노동행정 조치로는 전국 단일노조 설립과 기업별 노조의 통합을 인정

하지 않으려는 설립신고 반려 시책 등을 지적할 수 있다. ‘노동관계법연구위원회’의 기초위원회가 검토한 개정안대로 “산업별 연합단체가 산업별 단위노조로 전환하기 쉽게 하는 특례절차를 한시적으로 인정하는 규정”의 설치도 긍정적인 면과 부정적인 면을 따져 충분히 고려해 볼 필요가 있겠다.

(5) 산업별 노조체제로의 재편은 단계별 추진 목표와 과제 설정에 따라 수행되어야 한다. 노조조직의 개혁과 발전을 위한 과제의 해결은 단번에 이루어질 수 있는 일이 아니기 때문이다. 단계별 추진 목표와 과제는 노조운동의 주체적인 조건과 대외적 상황에 따라 설정될 수밖에 없을 것이다.

2) 단계별 추진 경로

(1) 제1단계: 기업별 노조형태의 극복

산업별 노조체제로의 전환을 추진하는 데서 요구되는 첫 번째 단계의 주요 과제는 기업별 노조체제를 깨는 일이 될 것이다. 기업별 노조체제의 극복이야말로 산업별 노조형태로의 전환을 위한 출발점이자 최대의 관문이다. 기업별 노조형태의 타파를 위해서는 다음과 같은 몇 가지 경로가 상정될 수 있겠다.

가) 산업별 연합단체의 산업별 단위노조로의 전환

산업별 연합단체(연맹) 산하 노조의 자주적이고 민주적인 결정에 따라 산업별 노조체제로 개편하는 방식이다. 전국대학강사노조, 전국지역의료보험노조, 전국농업협동조합노조의 경우가 여기에 해당한다. 전국교직원노조의 경우는 설립에서부터 산업별 노조형태를 취했던 경우이나 아직 합법적 지위를 확보하지 못하고 있다. 최근 전국대학노동조합연맹이 대

의원대회에서 산업별 노조체제로 전환할 것을 결정한 것도 이런 경로를 선택한 것으로 해석할 수 있다. 이런 방식에 따라 건설된 산업별 노조는 대산별 체제라기보다는 중산별 범주에 속하므로 대산별 체제를 지향하는 연대기구를 설치할 필요가 있다. 그리고 한국통신 노조와 한국조폐공사 노조처럼 산업별 연합단체에 속하지 않고 있는 기업단위 노조들은 독자적인 산업별 연맹을 결성하거나 기존 산업별 연합단체에 가입하거나 또는 몇몇 업종으로 구성되는 일반노조연맹을 건설하는 일이 산업별 노조 체제 구축을 위한 선차적 과정이 될 것이다.

나) 업종단위 또는 부문단위 기업별 노조의 전국 단일노조 건설

연맹 산하 동일업종 또는 동일부문의 기업단위 노조들이 해산하여 전국 단일노조를 건설하거나, 연맹을 이탈한 기업별 노조들이 동일업종·동일부문의 전국 단일노조를 결성하는 방식이다. 이미 결성된 전국과학기술노동조합연맹 산하 전국과학기술노조와 현재 추진 중에 있는 전국언론노동조합연맹 산하 전국방송노조의 경우가 여기에 해당한다. 이런 방식에 따라 결성된 전국 단일노조는 연맹을 탈퇴하여 업종단위 또는 부문단위 산업별 노조체제를 건설하기보다는, 같은 연맹 산하 또는 동일 산업의 다른 전국 단일노조와의 통합을 주도함으로써 산업별 노조 건설에 선도적 역할을 수행해야 할 것이다.

다) 전국일반노조의 결성

일반노조는 산업·직업·지역 등을 구별하지 않고 전국단위의 조직으로 포괄하는 노조를 말한다. 이 조직형태의 경우에도 통상적으로 중심이 되는 산업이나 직업이 존재한다. 이를테면 운수일반노조, 건설일반노조, 지방자치체 일반노조 등이 그것이다. 우리의 경우에는 산업이나 업종별 노조로 편제되지 못하고 있는 노조들을 전국일반노조로 재편하거나, 미조직 노동자들을 일반노조로 조직화하여 각 산업이나 업종별 조직세가

커질 때 분화하는 조직 작업이 기업별 노조를 탈피하기 위한 한 방법이 될 수 있다. 비정규직 노동자나 유통, 서비스 부문에 대한 조직화에서 고려될 수 있는 방식이다.

라) 합동노조로의 개편과 조직확대

합동노조는 일반적으로 중소기업에 종사하는 노동자들이 동일 산업이나 업종을 범위로(경우에 따라서는 업종을 벗어나) 지역을 단위로 하여 조직하는 노조를 말한다. 우리의 경우 지역단위 노조가 여기에 해당한다. 기업별 노조형태를 극복하는 데는 미조직 중소·영세 사업장에 대한 합동노조의 조직화가 한 가지 방식이 될 수 있다.

이와는 별도로 산업별 노조 건설에서 동일 산업 또는 동일 업종에 속하는 기업단위 노조들이 지역단위의 단일노조로 통합하는 방식도 한가지 경로로 설정될 수 있을 것이다. 한국노총 산하 전국자동차노동조합연맹의 지부조직이 그런 사례이다. 이 경우에 경계해야 할 것은 동일한 연합단체에 속한 노조들이 지역단위 노조를 조직하는 과정에서 기업단위 노조가 오래 유지될 수 있는 지역과의 사이에 심한 불균형이 조성되어 그것이 조직 내부의 분열과 혼돈을 불러일으킬 수 있다는 사실이다.

마) 전국 단일 공무원 노조와 공공부문 산업별 노조 건설

현재 공무원 노조는 전국철도노조, 전국체신노조, 국립의료원노조 등 3곳이다. 공무원 노조는비록 산업의 성격은 다르다 할지라도 정부를 동일한 투쟁대상으로 하고 있으며 공통의 법률 규제를 받고 있고 노동조건도 유사하다는 점에서 하나의 단위 산별노조를 형성하는 것이 바람직할 것이다. 현재 상태로는 그 가능성이 높지 않지만 공무원 노조의 통합은 노조의 민주적 개편이 이루어지고, 또 공무원의 노동기본권 보장이 이루어져 공무원에 대한 조직화가 확대될 때 그 실현 가능성이 높아지게 될 것이다. 공무원 외에도 정부투자기관이나 정부출연기관 등의 공공부문 노

조들의 연대 강화와 공동투쟁의 확대를 통한 공공부문 노조의 산업별 체제 구축도 전망해 볼 수 있다.

이런 기업별 노조의 극복을 위한 다양한 방식의 작업이 추진되는 가운데, 다음과 같은 요건을 갖추기 위한 노력이 집중적으로 행해져야 할 것으로 판단된다.

가) 교섭권의 위임 확대

기업별 노조의 극복을 위해서는 기업단위 노조들이 상급조직에로의 교섭권 위임을 확대하여 기업별 교섭관행을 개혁해 나갈 필요성이 강하게 제기된다. 노조의 중대 기능인 단체교섭이 기업 차원에서 이루어지는 한, 기업별 노조의 극복은 큰 난관에 부딪칠 수밖에 없기 때문이다. 현재에도 기업단위 노조의 교섭권 위임은 점점 확대되는 추세에 있으나 몇몇 연맹에 한정되고 있고 전면화되지는 못하고 있다. 교섭권 위임을 통한 공동교섭 또는 대각선교섭 등을 통하여 산업별 노조체제로의 전환에 대한 필요성과 가능성에 대한 인식이 높아지고 있는 사실을 고려한다면, 교섭권의 위임은 현재의 요구 관철이라는 성격을 넘어 조직형태 발전에서 필연적으로 요구되는 일이다.

나) 산업별 연맹의 기능 강화

기업별 노조체제의 극복과 산업별 체제로의 개편에서 노조 연합조직은 그 지도구심 역할을 할 수밖에 없다. 조직형태 전환에 필요한 체제 정비와 요건을 구비하는 데는 산업별 연맹의 기능 강화가 필수적으로 요구된다. 이런 요구에 따라 인적·물적 증대는 물론이고 권한의 강화를 위한 기업단위 노조의 결의와 적극적인 노력이 필요하다. 그것은 산업별 노조체제로의 개편을 위한 선결조건이기도 하다.

다) 산업별 공동투쟁 강화

전국 차원의 통일교섭이 확립되지 않은 조건에서 산업별 공동투쟁·통일투쟁을 강화하는 일은 기업별 노조의 틀을 깨기 위한 기본 요건이 될 것이다. 산업별 공동투쟁은 요구관철의 측면보다는 기업별 활동과 투쟁의 한계 극복이라는 측면에서 많은 노조들이 함께 참여할 수 있는 영역에서 추진할 필요가 있을 것이다. 투쟁의 대상에 따라서는 산업과 업종 그리고 지역의 범위를 넘어 전국적 통일투쟁을 확대하는 것이 기업별 노조형태를 타파하는 데 유리한 조건을 형성하는 일이 될 것이다.

라) 지역조직 역할 강화

산업별 노조체제로의 전환에서 지역조직의 역할은 매우 중요하다. 지역 차원에서의 조직확대와 기업단위 노조의 극복을 위한 조직개편 작업은 지역조직에 부여된 중대 과제이기 때문이다. 산업별 연맹 또는 산업별 노조의 지역조직은 지역 차원의 조직 확대와 조직통합 그리고 조직개편을 추진하는 데서 역할과 책임을 수행할 수 있어야 한다. 기업별 노조의 극복은 전국조직의 지도 방침과 지역조직의 구체적 활동이 결합될 때 더욱 촉진 될 수 있다. 산업별 지역조직의 활동은 전국중앙조직의 지역조직을 중심으로 추진되는 것이 효과적일 것이다.

(2) 2단계: 산업별 노조체제의 정비·강화

두 번째 단계는 산업별 노조체제로 개편되지 않은 연맹과 연맹 산하 업종별 전국 단일노조, 지역 합동노조, 일반노조 등을 산업별 조직체계로 정비·재편하면서 조직간의 균형적 발전을 추진하는 단계이다. 이 단계에서 추진해야 할 주요 실천 과제는 다음과 같이 집약될 수 있겠다.

가) 산업별 체제로의 개편

산업별 체제로 개편되지 않은 노조들을 산업별 또는 업종별 전국조직으로 재편하는 일이 이 단계의 핵심적 과제가 될 것이다. 이 과정에서는 각 조직이 지닌 특수성과 조직형태 발전을 위한 전체 구도와의 통일이 매우 중요할 것이다. 또한 업종별 전국조직은 집중적 산업별 노조를 목표로 한 추진기구 또는 준비기구를 설치하는 것도 반드시 필요할 것으로 판단된다. 그것은 업종별 노조체제로 고착되는 것을 막기 위해서이다.

나) 조직간의 균형적 발전 추진

산업별 또는 업종별 조직 사이에 존재하는 조직형태 발전의 편차를 조정하고 균형적 발전을 추진하는 것은 전체 조직구조의 불균형에서 오는 역기능을 최소화하고 장기적으로 산업별 노조의 집중성과 통일성을 높이기 위해서이다. 물론 조직개혁 작업에서 선도적 산업이나 부문의 역할이 중요하지 않는 것은 아니다. 그러나 지나친 불균형은 전체적인 조직형태 발전을 제약할 수도 있다. 그런 점에서 균형적 발전을 위한 조직발전 전망의 설정이 요구되는 것이다. 여기서 선진적 산업별 노조의 경우에는 집중성을 높이기 위한 통합 작업이 우선적인 과제가 될 것이고, 후진적인 산업별 노조의 경우에는 산별체제의 공고화가 더한층 긴급한 과제가 될 것이다.

다) 본부조합의 기능 집중과 지도력 강화

산업별 노조체제는 교섭권과 통제권 그리고 각종 활동의 중앙집권화를 기본 특징으로 한다. 그런 점에서 기업별 노조와는 조직운동을 근본적으로 달리한다. 따라서 산업별 체제의 강화를 위해서는 본부조합의 기능과 지도역량 강화가 필수적으로 요구된다. 교섭권의 집중을 비롯하여 제반 활동과 투쟁, 재정과 인력, 지도 집행 등에 걸친 본부조합의 권한과 책임의 집중화를 위한 조직적 결의와 실천이 행해져야 한다. 지역과 작업장 차원에서의 활동이나 역량 충실화도 이런 중앙집권적인 통제와 체

계를 통하여 추진됨으로써 전체적인 일관성을 유지하게 될 것이다.

라) 작업장 차원 조직의 위상과 기능 개편

중앙집중화되고 체계적인 산업별 노조체제에서는 작업장 수준에서의 조직은 설치하지 않고 있는 것이 일반적이다. 그것은 조직의 집중성을 유지하고 분산성을 막기 위해서이다. 현장활동가와 지역 차원의 지구조직 또는 지부가 작업장 차원의 노조 활동을 담당한다. 그러나 우리의 경우에는 산업별 노조형태로 전환하는 경우에도 작업장 차원의 노조 지부나 분회의 설치가 피하기 어려울 것으로 전망되며, 지부나 분회가 작업장 차원의 노조 활동과 경영참가의 기능을 맡게 될 것으로 보인다. 이때 지부나 분회의 위상과 기능이 기업별 노조를 대체하는 것으로 되어서는 안될 것이며, 어디까지나 산업별 노조의 기초조직으로서의 기능을 충실히 수행할 수 있어야만 할 것이다. 특히 자본의 유연화전략이 강도 높게 추진되고 있고 노동과정의 변화가 급속히 진행되는 조건에서, 작업장 내의 충실한 노조 활동 강화를 위한 지부나 분회의 위상과 기능이 바르게 설정되지 않으면 안될 것이다. 이 경우에도 지부나 분회의 활동이 조직의 분산화를 촉진하는 일은 경계해야 할 대상이다.

마) 공동투쟁과 통일투쟁의 확대

산업별 조직역량을 공고히 하고 자본과 권력의 지배와 분열책동을 막기 위해서는 현장에 바탕을 둔 대중투쟁과 산업별 통일요구를 관철하기 위한 공동투쟁·통일투쟁의 강화가 필요하다. 산업별 노조체제의 정비·강화는 조직 측면에서 뿐만 아니라 투쟁의 측면에서도 공동투쟁·통일투쟁의 대상과 영역 그리고 참가 범위가 확대되고 질적으로도 강화되어야 하기 때문이다. 공동투쟁과 통일투쟁의 성과는 그것이 비록 만족할 만한 것이 아니라 할지라도 조직형태 발전의 중요성에 대한 대중의 이해를 높이는 데는 귀중한 요소가 될 수 있다.

바) 단체교섭의 다양화와 집중화

전국 차원의 통일교섭 체계가 확립되지 않은 조건에서는 산업별 노조가 공동교섭, 집단교섭, 대각선교섭 등 다양한 교섭방식을 주도적으로 취하면서 통일교섭으로 집중화 할 필요가 있다. 경우에 따라서는 본부조합과 지부 또는 분회 사이에 단체교섭의 분업구조도 현실적인 조건에 맞추어 신중하게 고려해야 할 사항이다.

사) 노동조합운동의 본격적 통일 추진

전국중앙조직의 통일은 산업별 노조체제 구축을 위한 필수적인 요건이므로 이 단계에서는 노동조합운동의 통일을 이룩하기 위한 본격적인 작업이 추진되지 않으면 안된다. 노동운동의 통일은 자주적이고 민주적인 개편을 전제조건으로 하며, 이를 위한 계획적인 실천운동이 요구된다. 노동운동의 통일을 위해서는 전국중앙조직 차원의 조직통합 노력도 중요하겠지만, 산업별 차원이나 지역별 차원의 실질적인 조직 통일을 위한 활동 추진도 매우 중요할 것이다.

아) 산업별 노조의 지역조직 강화

산업별 노조의 기초 조직은 지역조직이며, 실질적인 활동은 지역조직이 담당하게 될 것이므로 지역조직의 기능 강화가 필요하다. 산업별 노조체제의 정비·강화를 위해서는 사업장 단위의 지부나 분회의 기능을 점차 지역조직으로 집중시켜 나가지 않으면 안 될 것이다. 지역조직은 특별시와 광역시·도 단위의 지역본부와 시, 공단 또는 하부 지역단위의 지부 조직 설치를 통하여 체계화하는 것이 현실적인 방안일 것으로 보인다. 이런 산업별 지역조직도 전국중앙조직의 지역조직과 횡단적인 결합을 통해 지역 차원의 공동활동과 공동투쟁을 추진하는 것이 산업별 지역조직의 강화를 위한 효과적인 방편이 될 것이다.

(3) 3단계: 산업별 노조체제 확립

이 단계는 1단계와 2단계의 과정을 거쳐 산업별 노조체제를 확립하는 과정이다. 이 단계에서 중요하게 추진해야 할 실천 목표는 다음과 같이 설정될 수 있을 것이다.

가) 산업별·업종별 조직의 통합·정리

산만하고 복합적인 노조조직을 체계적이고 집중화된 산업별 체계로 개편하기 위해서는 대산별 형태로 통합·정리하는 작업이 뒤따라야만 한다. 전국중앙조직의 지도방침과 산업별 노조의 결정이 합치되는 방향에서 조직재편을 추진하는 것이 합리적일 것으로 판단된다. 이 과정에서는 산업별 조직들 사이의 서로 다른 조건과 입장 때문에 전국중앙조직의 지도방침이 쉽게 수용되지 않을 수도 있다. 그러나 산업별 또는 업종별 전국조직의 통합 노력은 지속적이고도 계획적으로 추진되어야 한다. 이때 산업별 조직관할 또는 산어별 정리·구분의 문제가 제기될 수 있는데, 여기서 강조되어야 할 원칙은 조직의 집중성, 즉 대산별체계이다. 이런 원칙이 존중되는 가운데서도, 노동자들이 결집하기 용이할 통일행동을 강화하여 전체적인 통일을 강화할 수 있는 조건의 창출이 고려되지 않으면 안된다.

나) 현장을 기초로 한 산업별 조직의 민주적 운영 강화

산업별 조직의 관료화와 현장활동의 공동화를 막기 위해서는 현장을 기초로 한 대중적 투쟁조직을 강화하고 산업별 조직의 민주적 운영을 위한 효과적인 노력이 필요하다. 이 단계에서는 사업장 차원의 지부나 분회 기능은 가능한 한 본부조합으로 집중화되되 작업장 차원의 활동과 투쟁의 거점은 더한층 공고히 해야만 한다. 이를 위해서는 유능한 현장활동가들의 육성·확보를 목표로 한 계획적인 작업이 추진되어야 하고, 작

업장 차원에서의 기동성 있는 노조 활동과 실질적인 경영참가를 위한 권한과 책임이 현장활동가들에게 맡겨져야 한다. 이런 현장활동가들의 활동이 산업별 체계의 분산이 아니라 집중화로 통합되어야 할 것은 물론이다.

다) 단체교섭의 집중화

이 단계에서는 전국 레벨의 통일교섭을 중심 축이 되고, 이와 병행하여 공동교섭과 대각선 교섭 등의 방식이 유연하게 운용되어야 할 것이다. 이 단계에 이르기까지 대각선교섭이나 공동교섭이 교섭형태의 주류를 이룬다면 단체교섭의 분산화는 물론이고 조직의 분권화를 극복하기 어려울 것이기 때문이다. 산업구조와 노동시장의 변화 그리고 기업경영 내부의 변화에 따른 노조의 대응 방식은 유연한 형태를 취하되, 대응의 체계는 어디까지나 산업 차원 또는 전국 차원에서 수행되어야 할 것이다.

라) 산업별 투쟁의 질적 고양

산업별 노조형태의 확립을 위해서는 산업별 통일요구를 관철하기 위한 투쟁의 질적 전환이 필요하다. 또한 전 계급적 요구 실현을 목표로 산업별 노조들이 공동으로 추진하는 폭넓은 통일투쟁을 강화할 것이 요구된다. 산업별·전국적 투쟁은 정책과 제도 개선, 그리고 정치적 요구의 실현을 위해 그 중요성은 더한층 강조되며, 전 계급적 투쟁 과제의 해결을 위한 필수적인 요건이 될 것이다.

마) 노동조합운동의 통일

이 단계에서는 '1산업 1노조'의 원칙을 실천하면서 '1국 1노조'의 원칙도 동시에 관철해 나가야 할 것이다. 자주적·민주적 개편을 통한 노동

조합운동의 통일 달성이 노동운동 발전에서 갖는 의미는 실로 중대할 것이며, 그것이 조직의 통일만이 아니라 투쟁이나 이념의 통일 그리고 정치적 역량의 발전에 대해서도 긍정적인 영향력을 행사하게 될 것은 분명하다.

바) 조직의 체계 확립

전국중앙조직과 산업별 조직 그리고 지역조직 사이의 체계화 작업은 산업별 노조체제를 확립하는 데서 빼놓을 수 없는 중요한 일이다. 전국중앙조직은 가맹 조직 사이의 이해를 조정하고 노조 전체의 단결을 강화함과 동시에 투쟁역량을 집중하여 노동자계급의 공통목표를 추구하는 것을 고유의 기능으로 하게 된다. 산업별 조직은 산업 차원의 교섭과 투쟁을 조직하고 지역과 사업장단위의 활동과 투쟁을 지도하며, 전국적 통일투쟁의 강화에 기여하는 것을 기본 임무로 한다. 지역조직은 지역 차원의 조직화를 비롯하여 지역 공동활동, 지역 차원의 공동투쟁, 산업별 노조 지역조직간의 연대 강화, 지역 차원의 정치활동, 지역 주민운동 주도 및 지원 등이 주요 기능이 될 것이다. 각급 조직이 갖는 이런 기능과 임무는 분립적으로 수행될 것이 아니라 상호 유기적인 관계 속에서 체계적으로 수행되어야 할 것이다. 이를 위해서는 각급 조직 사이의 체계 확립이 매우 중요하다.

사) 정치적 역량 강화와 운동이념의 발전

산업별 노조 조직형태의 확립 과정에서는 노동운동의 발전을 통한 정치적 진출 확대와 운동 이념의 새로운 추구가 필연적으로 수반될 수밖에 없다. 따라서 산업별 노조체제로의 전환에서는 노동운동의 정치적 역량 강화와 노동운동의 성장·발전에 따른 운동이념의 정립을 위한 목적 의식적인 실천 노력이 치열하게 행해져야 할 것이다. 그것이 노조 조직형태 발전의 진정한 의의를 살리는 길이기 때문이다.

4. 한국노총과 민주노총의 산별노조 건설 방향 검토

한국의 양대 전국중앙조직인 한국노총과 민주노총이 설정하고 있는 조직형태 발전 방향 및 방침은 산업별 노조체제 구축 경로와 그 전망을 제시하고 있다는 점에서 실천적 중요성을 지닌다. 그러나 그런 방향과 방침이 올바른 원칙을 견지하고 있고 현실적인 조건에 비추어 산업별 노조 건설의 실현 가능성을 지니고 있는지에 대해서는 검토의 대상이 되지 않을 수 없다. 한국노총의 경우는 아직 조직형태 발전에 관한 공식적인 결의기구의 결정은 없다. 다만, 정책연구실에서 마련한 「산업별 노동조합 조직형태에 관한 연구」가 있을 뿐이다. 민주노총의 경우는 운동방침의 일환인 「조직방침」이 정기 대의원대회에서 채택되었다. ‘연구’와 ‘방침’을 중심으로 한국노총과 민주노총의 산업별 노조 건설 방향과 원칙을 검토 해 보고자 한다.

1) 한국노총의 「산업별 노동조합 조직형태에 관한 연구」 검토

한국노총의 ‘연구’는 5부분으로 구성되어 있는데 들어가는 말, 노동조합 조직형태의 역사적 발전과 주요 각국의 노동조합 형태, 우리나라 노동조합 조직형태와 기업별 노동조합의 문제점, 산업별 노동조합 체제로의 지향, 결론이 주요 내용을 이루고 있다. 내용 가운데 산업별 노조형태로의 전환을 위한 방침과 관련된 부분만을 대상으로 하여 검토하기로 한다.

(1) 기업별 노조의 문제점(한국노총, 1992: 16)

기업별 노조의 문제점으로서 노조의 자주성 확립 제약, 노사관계의 불균형 유지, 노동자 총단결의 약화와 기업이기주의 심화, 상·하급 조직의 재정적 약화 초래, 정치·경제·산업의 민주화 지연, 올바른 산업정책의 실현 곤란, 노동운동의 전문성 제고 제약 등을 들고 있다. 이런 분석은

매우 포괄적이고 거시적인 관점에서 행해진 것이기는 하지만, 기업별 노조형태의 특성과 취약점 그리고 산업별 체제로의 전환을 위한 당위성을 주체적인 측면에서 구체적으로 밝히지 못한 측면이 있다. 산업별 노조체제의 구축은 현실 조건에 대한 구체적 분석과 목표 설정에 대한 정확한 인식이 전제되지 않으면 안된다는 점에서 허점을 드러내고 있다.

(2) 산별체제로의 전환 방향(한국노총, 1992: 29)

‘연구’는 “완전한 산별체제로의 이행을 위해서는 2단계를 거치는 것이 바람직하며, 그 1단계는 산별체제와 기업별체제의 결합형, 또는 중간형이 될 것으로 보인다”고 주장하고 있다. 여기서 제시된 산별체제로의 전환 방향은 그 첫 번째 단계에 해당하는 것이며, 그 다음 단계에 대해서는 논급을 하지 않고 있다. ‘완전한 산별체제’로의 전환을 위한 단계적 경로가 제시되지 않아 한국노총이 지향하는 산업별 노조형태가 어떤 체계와 내용을 갖는 것인지를 정확히 파악하기 어렵다. 또한 제1단계에서 제2단계로 이행하는 과정도 제시되지 않고 있다. 다만, 제1단계 추진에서 제기될 수 있는 세부사항에 대해서는 구체적인 방안이 나와 있다.

가) 재정

조합비 징수는 현행 법 규정대로 2%로 하고, 조합비 사용비율은 노총 30%, 산별 30%, 기업단위 조직 40%로 하되, 노총과 산별에 납부된 조합비 가운데 10% 해당분은 특별기금으로 적립토록 한다는 것이다. 노총과 산별의 지역조직 운영비는 납부된 조합비에서 노총과 산별이 영달한다는 방안이 제시되고 있다. 이와는 별도로 쟁의기금은 임금인상 뒤 첫 달 인상분으로 적립하는 계획이 설정되고 있다.

‘연구’에서 제시되고 있는 재정과 관련하여, 산별체제로의 전환에서 조합비의 상향 조정은 반드시 필요하고, 이를 위해서는 법률 규정의 개정이 선행되어야만 할 것이다. 조합비의 배분은 산별 본부조합에 집중하는

것이 조직원칙상 합리적일 것으로 판단되며, 초기 단계에서는 현실적으로 사업장단위의 지부나 분회의 조합비 사용 비율이 상대적으로 높을 수밖에 없겠으나 단계적으로 이를 조정해 나가지 않으면 안 될 것이다. 쟁의기금의 설치에 어떤 방법을 통해서든 실행되어야 할 과제이다.

나) 조직

“산별체제로 전환시의 조직체계는 노총-산별-지부-분회로 개편하는 것이 바람직하다”는 방안을 제시하면서, 대기업 단위노조의 이기주의를 고려하여 잠정적으로 산별 연맹 산하에 대단위 기업별 노조와 중소기업 노조를 망라한 산별노조를 병존하는 형태로 유지하다가 일정한 기간이 경과한 뒤 산별체제로 전환하는 방법도 상정되어야 한다는 것이다.

여기서 검토되어야 할 것은 산업별 노조의 하부 조직으로 지부를 둘 경우, 지역 차원에만 한정할 것인지 아니면 일정 규모 이상의 사업장에 까지 설치할 것인지 하는 점이다. 이것은 단체교섭의 단위와도 직접 관련되는 문제이다. 그리고 산업별 체제로의 전환을 위한 과도기적인 단계를 설정하는 것은 충분히 고려해 보아야 할 것이나, 이 단계는 산업별 노조형태로 전환되기 이전 단계의 일이 될 것이다. 이 경우에도 대기업과 중소기업을 조직형태상으로 구분하여 산업별 체제로의 이행 경로를 설정하는 것은 대기업 중심주의를 부추길 수 있다는 점에서 원칙상 올바르지 못하다.

다) 단체교섭

‘연구’는 산업별 노조와 사용자단체 사이의 통일 교섭이 기본적인 단체교섭 형태라는 전제하에, 그 이전의 교섭형태로서 대각선 교섭을 설정하고 있다. 이런 주장은 우리의 경우 산업별 노조체제의 전환 과정에서는 매우 복잡한 교섭형태를 취할 수밖에 없을 터인데, 이 같은 사실을 지나치게 단순화하고 있을 뿐만 아니라 작업장 차원의 단체교섭 비중을

고려의 대상에서 배제하고 있다는 비판의 여지를 안고 있다.

이 밖에도 ‘연구’는 의사결정, 선거, 노동쟁의, 징계, 지역조직의 횡포 방지, 노조간부의 급료 등에 관한 구체적인 방침들을 포함하고 있다. 이런 방침들은 산업별 체제로의 전환이 어떤 과정을 통해 진행될 것인지에 따라 실행될 수밖에 없을 것이다.

(3) 산업별 체제로의 전환 방법(한국노총, 1992: 35)

산업별 체제로의 전환 방법으로는 법률에 의한 방법, 회의의 결의나 규약 변경에 의한 방법, 선 해산 후 산별노조 결성 방법이 설정되고 있다. 법률에 의한 방법은 노조 조직형태를 산업별 체제로 강제화하는 것을 전제로 하고 있는데, 이런 법률 규정은 단결선택권을 제약한다는 점에서 불합리하고 법 개정도 현실적으로 어려울 수밖에 없다. 회의의 결의나 규약 변경에 의한 방법은 현행 노동조합법의 복수노조 금지 규정과 배치되며, 비록 복수노조 금지 조항이 폐지된다 하더라도 기업단위 노조의 결정을 충실하게 집약하지 못한다는 문제점을 지닌다. 다만 연맹 대의원 대회의 결정이 산하 기업단위 노조의 총회 결의를 통해 전폭적으로 수용될 수 있다면, 조직개편 절차상 크게 문제될 것은 없을 것이다. 결국 산업별 체제로의 전환은 연맹 산하 기업단위 노조들의 민주적인 결정과 전체적인 동의를 바탕으로 추진되는 것이 가장 바람직한 방법이라 할 수 있다.

종합적으로 검토하건대 ‘연구’는 산업별 노조 건설을 위한 진지한 방향 모색이라는 점에서 의의를 지닌다. 그런데 한국노총 산하 조직들이 산업별 체제로의 전환을 위한 실천적 노력을 보이지 않고 있는 현실적 조건에 비추어, 연구에서 제시된 내용들은 구체적인 방침으로서의 성격을 지니기에는 한계를 갖는다. 앞으로 산업별 노조형태에 대한 조직적 논의가 진전됨에 따라서는 더한층 풍부한 내용을 담은 방침이 설정될 수 있을 것으로 예상된다.

2) 민주노총의 「조직방침」 검토

(1) 민주노총의 조직발전 방향(민주노총, 1996: 84)

‘조직방침’은 산업별 노조체제로의 전환 경로를 3단계로 설정하고 있다. 제1단계는 조직정비기(1996~1997년)이고 제2단계는 산별노조 재편기(1998~2,000년)이며, 제3단계는 산별노조 정착기(2,000년 이후)가 그것이다. 단계별 조직형태를 보면, 제1단계는 기업별 노조이고 제2단계는 기업별 노조와 산업별 노조가 병존하는 형태이며 제3단계는 산업별 노조체제이다.

[표 10-1] 민주노총의 조직발전 방향

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

자료: 전국민주노동조합총연맹(1996), p. 84.

민주노총이 설정한 세 단계 조직발전 방향은 전체 노동조합운동의 구도와 조직 상태에 대한 구체적 분석을 통한 조직형태 발전 추진 방침이라기보다는 산업별 노조체제의 구축이라는 목표에 집착한 단선적 계획으로서의 성격을 지니고 있다. 또한 각 단계마다 제기될 조직적 과제와 해

결방법 등이 불명확한 형태로 제시되고 있다. 그리고 각 단계별 발전의 추진을 위한 조직적 계기가 분명하게 설정되고 있지 못하다.

(2) 산업별 노조 건설의 경로와 방식

조직방침에 담긴 경로를 요약하면 다음과 같다. 현재의 기업별 노조를 산업별 노조로 재편하고 이후 미조직 노동자들을 산업별 노조에 가입시킨다는 것, 공동요구를 바탕으로 공동교섭, 공동투쟁을 전개하고 단위노조와 산별 연맹간에 인력과 재정을 적절히 배분하면서 단위노조의 권력을 점차 산별 연맹으로 이관해 간다는 것, 유사한 산업별 조직간 통폐합 등의 조직정리가 필요하다는 것, 소산별 단일노조나 지역별 단일노조의 건설을 바탕으로 산별노조를 건설하거나 산업별 연맹을 산업별 노조로 전환하는 경로 가운데 어느 하나를 선택하기보다 산업별 조직의 조건에 따라 중층적인 경로를 취한다는 것, 준비가 갖추어진 조직부터 산업별 노조로 전환하고 전 조직적인 산별 재편을 추진한다는 것 등이다.

산업별 노조 건설 방식은 다음과 같이 설정되고 있다. “신규 산별노조를 만드는 경우에는 창립총회를 열어 산별노조의 규약을 채택하고 이를 첨부하여 노조 설립신고서를 노동부에 제출하고, 기존 노조를 산별노조로 재편하는 경우에는 노조법과 규약에 따라 총회를 열어 규약 개정을 하거나 일단 해산하고 즉시 산별노조 결성의 절차를 밟으면 된다.”

민주노총이 상정하고 있는 산업별 노조 건설의 경로와 방식은 몇 가지 점에서 한계와 문제점을 안고 있다. 먼저 산업별 노조 건설에서 요구되는 주요 과제들은 제시하고 있으나, 각 단계별 경로에 따른 조직 체계와 요건이 적시되지 못하여 산업별 노조 전환을 위한 구체적 경로를 파악하기 어렵다. 또한 각 단계에 따라 제기될 과제와 그 해결을 위한 실천 방안이 설명되지 않고 있으며, 산업별 노조 건설 방식도 형식 절차를 제시하고 있을 뿐 조직 내적인 구체적 실천 내용을 내포하지 못하고 있다.

(3) 산업별 노조 건설 사업

산업별 노조 건설을 위한 사업으로는 ‘산업별 노조 추진 소위’ 구성, 산업별 공동교섭과 공동투쟁 전개, 소산별 단일노조와 지역별 단일노조의 조직화, 교육·선전·홍보활동 전개, 중장기적으로 기업별 노조의 노동조합간 연대를 뛰어넘는 사업 배치 등이 지적되고 있다. 이런 사업의 추진은 산업별 노조 건설에서 필요한 요건이 될 수는 있을 것이나 기업 단위 노조의 조직역량 강화를 비롯하여 조직의 체계화와 집중화, 조직 확대와 민주적 개편, 노동운동의 통일, 정책·제도 개선 투쟁의 질적 전환, 노동운동의 정치역량 강화와 이념 정립 등에 관련되는 사업에 대해서는 방안이 제시되지 않고 있다.

5. 산업별 노조체제 구축을 위한 현단계적 과제

현재의 기업별 노조를 극복하고 산업별 체제로의 전환을 추진하는 데는 현 단계에서 해결하지 않으면 안될 주요 과제들이 제기되고 있다. 그런 과제들은 노동운동의 발전을 위한 당면 과제와도 맥락을 같이 한다.

1) 조직형태 발전을 위한 조직강령과 활동방침 수립

산업별 노조형태로의 전환이라는 조직형태 개혁 작업은 노동운동 발전을 위한 최대의 과제로 떠올라 있고, 이 과제의 해결은 정확한 목표 설정과 계획적인 실천방침 수립, 그리고 조직적 행동 의지가 뒷받침되지 않아서는 안된다. 따라서 산업별 노조 건설을 위한 목표, 원칙, 경로, 단계별 과제를 포함한 조직강령과 활동방침의 설정이 당연히 요구된다. 강령과 방침은 각급 조직의 광범한 토의와 현실적 조건에 대한 올바른 분석 위에서 설정되어야 할 것은 물론이다. 이같은 조직노선의 정립과 실행은 전국중앙조직이 주도하지 않으면 안될 것이다.

2) 상급조직의 기능과 지도력 강화

노조 상급조직의 기능을 강화하고 지도역량을 높이는 일은 산업별 노조로의 전환을 위한 선결조건이다. 산업별 노조의 건설은 전국조직의 지도역량과 교섭역량 그리고 통제력의 집중이 뒷받침되어야 하기 때문이다. 이를 위해서는 교섭권의 위임이 가능한 조직은 모름지기 상급조직으로의 위임이 행해져야 할 것이고, 교섭권의 위임이 불가능한 조직의 경우는 실질적인 연대구조를 확대해 나가야 할 것이다. 또한 각종 활동, 재정, 인력, 권한 등의 집중화를 위한 조직적 결정과 실행이 실제적으로 행해져야 한다.

3) 조직의 확대와 민주적 개편

산업별 노조체제로의 전환을 위해 조직의 확대가 요구되는 것은 중앙집중적 조직역량의 결집과 강력한 공동투쟁·통일투쟁의 추진을 위해서이다. 광범한 미조직 노동자의 존재와 조직률의 감소는 산업별 노조로의 전환에서 제약요인이 아닐 수 없다. 미조직 노동자에 대한 조직화는 대기업 사업장 노동자에 대한 집중적 조직작업을 비롯하여 중소·영세사업체 종사 노동자와 비정규직 노동자들에 대한 합동노조 또는 일반노조형태를 통한 조직화 활동 등의 방식으로 추진되어야 하고, 공무원과 교사의 단결권 보장 투쟁도 함께 추진되어야 할 것이다. 이와 더불어 비자주적이고 비민주적인 노조의 개편 작업이 조합원의 요구와 민주적인 노조의 공동노력에 의해 효과적으로 행해져야 할 것이다.

4) 기업단위 조직의 정비·강화

역설적으로 이해될지 모르겠으나, 산업별 노조체제로의 전환을 위해서는 현재의 기업별 노조조직이 더한층 정비·강화될 필요가 있다. 산업별 노조 건설을 추동하는 힘은 결국 기업별 노조에서 나올 수밖에 없기 때

문이다. 또 산업별 노조체제가 구축된 이후에도 조직의 관료화를 막고 현장활동의 기반을 공고히 하기 위해서도 현 단계에서 기업단위 노조의 정비·강화 노력에 대한 필요성은 강조된다. 기업별 노조의 정비·강화를 위해서는 일상활동, 일상투쟁, 현장조직 활동, 조직간의 연대의 강화와 유능한 간부·활동가의 확보 등이 불가결한 요건이 될 것이다.

5) 노동운동의 통일 추진

노동조합운동의 분열과 분산은 산업별 노조체제 건설을 가로막고 노조의 조직력과 투쟁력을 약화시킬 뿐만 아니라 노동자의 정치적 진출을 제약하게 된다. 그런 점에서 노동운동의 통일은 노조 조직형태의 개혁을 위해서 만이 아니라 노동운동의 발전을 위해서도 중요한 과제가 된다. 노동운동의 통일이 아무리 중요하다 하더라도 무조건적으로, 무원칙적으로 실현될 수 있는 것은 아니다. 노동운동의 통일은 노동운동이 추구하는 목표와 거기서 요구되는 원칙을 기초로 추진되지 않으면 안된다. 그러나 기본 목표와 원칙에 대한 완전한 합의가 이루어지지 않는다고 해서 노동운동의 통일을 위한 노력을 포기할 필요는 없다. 왜냐하면 노동운동의 통일은 광범한 세력을 포용할 수 있어야 하고 일정한 시점에서도 일치된 요구에 기초한 행동통일을 전개하지 않으면 안되기 때문이다. 산업별 노조체제로의 전환을 위한 목표와 전망에 대해 폭넓은 의견을 수렴하고 공동행동을 추진하는 일은 노동운동의 통일을 위한 작업의 하나일 수 있다.

6) 지역조직의 정비·체계화

산업별(업종별) 연맹 또는 협의체의 지역조직을 정비하고 조직 내부의 체계화를 이루는 일은 조직형태의 전환을 위해서 뿐만 아니라 산업별 노조체제의 하부조직을 공고히 한다는 점에서도 필요하다. 지역조직의 강화를 위해서는 지역 차원의 공동활동과 공동투쟁의 영역을 확대하고 공

동교섭 또는 집단교섭의 관행을 수립할 필요가 있겠다. 이 경우 전국중앙조직의 지역조직이 수행할 역할과 기능도 증대되어야 할 것은 물론이다.

7) 공동투쟁 · 통일투쟁의 강화

산업별 노조 건설에서 공동투쟁 · 통일투쟁의 강화가 강조되는 것은 사업장 차원의 투쟁을 산업별 · 전국적 투쟁으로 확대하여 총자본과 권력에 대응함으로써 산업별 조직역량과 투쟁역량을 강화할 수 있기 때문이다. 공동투쟁 · 통일투쟁을 조직하는 데는 현재의 상태와 조직간의 차별성을 인정하고 공동요구를 중시할 필요가 있다. 또한 사업과 투쟁을 통해 사전에 공동투쟁 · 통일투쟁의 기반을 다지는 일과 일상적인 교류나 공동사업의 확대가 요구된다. 그리고 단위노조의 구체적 요구 · 상태와 투쟁지도부의 계획 · 지도를 통일시켜 나가는 일 또한 투쟁의 조직에서 지켜야 할 원칙인 것이다.

8) 정치역량의 제고와 운동이념의 정립

산업별 노조체제의 확립은 노동운동의 정치역량 성장과 정치적 진출의 확대를 위한 기반 구축을 가능하게 하며, 노동운동의 이념 발전을 촉진하게 된다. 그런 의미에서 산업별 노조로의 전환 과정에서도 정치역량을 키우고 운동 이념을 발전시키기 위한 실천적 노력은 매우 중요하다.

현 시점에서든 계급모순의 극복, 민족문제의 해결, 민주개혁의 실현 등을 위한 노동운동의 정치적 책무는 막중하다. 이런 중대한 책무의 이행은 산업별 노조체제의 구축을 통해서 가능하며, 산업별 노조 건설 과정에서 노동운동의 정치역량 고양이 절실하게 요구되는 것이다. 노동운동의 정치역량을 키우는 데는 노동자계급의 정치적 자각 제고, 노동운동의 지도집단과 간부들의 사상 및 이론수준 향상, 타 민중세력과의 진보적 · 정치적 동맹 결성, 정치적 지도체 건설 등을 위한 구체적 활동이 요

구된다.

한편, 노동운동의 조직 발전은 투쟁을 매개로 하면서 운동이념의 발전으로 이어질 수 있다. 그런 점에서 산업별 노조체제 건설 과정에서도 운동이념을 정립하기 위한 노력은 지속적으로 행해져야만 한다. 한국사회의 모순구조와 사회적 상황, 그리고 민족적 과제에 비추어 노동운동의 이념은 사회변혁의 내용을 포함하는 적극적 의미의 사회개혁을 추구하는 방향에서 설정될 수밖에 없다.

산업별 노조체제 건설의 추진은 조직의 발전은 물론이고 투쟁역량과 정치역량 그리고 운동이념의 발전을 위한 계기를 창출하게 되고, 그것은 곧 노동운동의 발전을 위한 강력한 추진력이 될 수 있을 것이다.

참고문헌

- 김금수(1993), 『노동운동론』, 한국노동교육협회.
- 김형기(1988), 『한국의 독점자본과 임노동』, 까치.
- 김황조(1995), 『세계 각국의 노사관계』, 세경사.
- 박덕제 외(1989), 『선진각국의 노조운동과 노사관계』, 한국경제신문사.
- 박준식(1996), 『생산의 정치와 작업장 민주주의』, 한울아카데미.
- 임영일(1995), 『산별노조와 산별노조 건설운동』, 영남노동운동연구소.
- 전국민주노동조합총연맹(1996), 「조직방침」, 『제1차 정기대의원대회 자료집』.
- 전국전문기술노동조합연맹(1996), 『산별노조의 이론과 실제』.
- 한국노동연구원(1996), 『노동조합체제와 노사관계 발전방향』, 토론회 자료.
- 한국노동조합총연맹(1992), 「산업별 노동조합 조직형태에 관한 연구」.
- 한국사회연구소(1989), 『노동조합조직연구』, 백산서당.
- 한국산업사회연구회 편(1994), 『산별노조론』, 미래사.
- 한국산업은행(1993), 『한국의 산업』.
- 황덕순(1990), 「산별노조 성립에 관한 일 연구」, 서울대학교 대학원 경제학 석사학위논문.
- 労働組合事典編集委員会(1977), 『現代労働組合事典』, 大月書店.
- 清水愼三外(1979), 『總評組織綱領と現代労働運動』, 労働教育センター.
- 中林賢二郎外(1985), 『日本の労働組合運動 5: 労働組合組織論』, 大月書店.
- Bean, Ron(1994), *Comparative Industrial Relations*, Routledge.
- Clegg, H. A.(1976), “A Theory of Union Structure”, *Trade Unionism under Collective Bargaining*, Blackwell.
- Lecher, Wolfgang(1991), *Die Gewerkschaften in den 12 EG-Ländern*, Translated by Pete Burgess(1994), *Trade Unions in the European Union*, Lawrence & Wishart.

- Schönhoven, Klaus(1985), “Localism - Craft Union - Industrial Union: Organizational Patterns in German Trade Unionism”, Edited by Wolfgang J. Mommsen and Hans-Gerhard Husung, *The Development of Trade Unionism in Great Britain and Germany: 1880~1914*, George Allen & Unwin.
- Visser, Jeller(1994), “Union Organization: Why Countries Differ”, The ‘Future of Industrial Relations, SAGE.