內部資料 | 98-06

노동조합운동의 현황과 과제

1998. 9.

김 유 선
(한국노동사회연구소 부소장)

目 次

Ⅰ. 머리말 1

Ⅱ. 民主勞組運動의 발자취 2

1. 제1시기(1987~88년) : 민주노조운동의 폭발적 대두 2
2. 제2시기(1989~92년) : 혹독한 탄압 속에 민주노조 사수 6
3. 제3시기(1993~95년) : 민주노조 총단결과 민주노총 건설 8
4. 제4시기(1996~97년) : 노동법 개정과 총파업 투쟁 10

Ⅲ. 民主勞組運動의 成果와 限界 12

1. 조직적 측면 12
2. 투쟁적 측면 20
3. 이념적 측면 34

Ⅳ. 民主勞組運動의 課題 38

1. 변화된 정세와 과제 38
2. 조직적 과제 40
3. 교섭과 투쟁의 과제 50
4. 민주노조운동의 이념 정립 55

表 目 次

<표 1> 시기별 노동쟁의 발생건수·참가인원·신규노조결성 추이 4
<표 2> 연도별 구속 노동자수 추이 6
<표 3> 연도별 노조수, 조합원수, 조직률 13
<표 4> 조합원수와 조직률, 협약적용률의 국제비교(1994~96년) 14
<표 5> 지노협·업종협·그룹협의 연도별 결성 추이 15
<표 6> 민주노총 출범에 이르기까지 18
<표 7> 가입노조 및 조합원수 추이 20
<표 8> 산업별 연맹의 노조수와 조합원수 추이 21
<표 9> 연도별 임금상승률·경제성장률과 노동소득분배율 (전산업) 22
<표 10> 연도별 주당 노동시간 추이 23
<표 11> 노동조합의 참여 정도 24
<표 12> 노동법 개정 주요 내용 27
<표 13> 1995~96년 사회개혁투쟁 대비 29
<표 14> 1997년 노사관계개혁위원회와 98년 노사정위원회 합의사항 30
<표 15> 1998년 1기 노사정위원회 합의사항 31
<표 16> 연도별 파업 추이 33
<표 17> 원인별·규모별 노사분규 추이 34
<표 18> 산업분류·소속노총별 산업별연맹 조직현황 41
<표 19> 산업별 조합원수와 조직률 현황 45

Ⅰ. 머리말

1987년 노동자 대투쟁의 뜨거운 열기가 온 나라를 뒤덮은 지 벌써 10년의 세월이 흘렀다. 지난 10년간 우리나라 노동운동은 온갖 탄압 속에서도 성장과 발전을 거듭해 왔다. 그러나 단선적인 성장·발전이 아니라, 부침과 성쇄를 거듭하며 나선형으로 성장·발전해 왔다.

1985년 구로지역 연대투쟁 이후 민주노조가 파괴되고 노동운동이 침체국면에 접어들자, 많은 노동운동가들이 "우리나라처럼 탄압이 극심하고 노조 결성과 같은 초보적인 권리조차 원천적으로 봉쇄되는 나라에서는 정상적인 노동운동이 불가능하다"고 이야기했다. 그러나 1987년 노동자 대투쟁은 이러한 생각이 노동운동의 합법칙적 발전과 노동자 대중에 대한 믿음의 부족에서 비롯된 것임을 입증했다.

1987년 노동자 대투쟁 이후 새로이 노동운동을 시작한 사람들 가운데는 노동운동이 지속적이고 항상적으로 발전할 것으로 생각하는 사람들이 많았다. 그러나 1989년 이후 경기침체 국면이 도래하고 정권과 자본의 혹독한 탄압으로 노동운동이 어려움에 부딪히자, 쉽사리 실망하여 "노동운동의 전망이 없다"며 노동운동을 그만두는 사람들도 생겨났다. 그러나 노동운동은 온갖 탄압 속에서도 새로운 성장과 발전을 준비하고 있었다. 조직적 측면에서는 1995년 11월 민주노총 출범, 투쟁적 측면에서는 1997년 1월 총파업 투쟁이 그것이다.

이처럼 지난 10년간 노동운동의 역사는 우리에게 지나친 낙관과 비관 모두 금물이며, 노동운동의 합법칙적 발전과 노동자 대중에 대한 굳건한 믿음을 가질 것을 요구하고 있다. 최근 노동운동은 IMF 관리 체제의 등장과 '저성장 - 고실업' 시대 및 구조조정의 본격화로 과거 어느때보다 커다란 어려움에 직면해 있다. 그러나 우리 노동운동은 머지않아 지금의 어려움을 극복하고

새로운 발전을 맞이하게 될 것이다. 이 글에서는 지난 10년간 노동운동의 발자취와 성과를 살펴보고, 현단계 민주노조운동의 과제를 시론적 차원에서 짚어 보도록 한다.

Ⅱ. 民主勞組運動의 발자취

1. 제1시기(1987~88년) : 민주노조운동의 폭발적 대두

① 1977년부터 1986년까지 10년 동안 파업건수는 1,498건, 파업 참가자수는 25만명이었다. 그러나 1987년 노동자 대투쟁(7~9월) 당시 3개월 동안 파업건수는 3,255건, 파업 참가자수는 122만명이었다. 1987년 노동자 대투쟁 당시 3개월은 지난 10년간 파업건수의 2배, 참가자수의 5배에 달하는 질풍노도의 시기였다.

1987년 노동자 대투쟁이라는 거대한 투쟁을 거친 뒤 민주노조운동[1]은 본격화하기 시작했다. 이것은 제3세계 노동운동의 떠오르는 별로 일컬어지는 남아프리카공화국 노동운동이 1973년 더반(Durban) 파업을, 브라질 노동운동이 1978년 상파울루 교외 ABC 지역 파업을 시작으로 본격화한 것과 궤를 같이한다.

그러나 1987년 노동자 대투쟁은 노동조합이 주도한 투쟁은 아니었다. 전두환 군사정권의 장기집권 음모에 맞서 '호헌철폐, 독재타도'를 외치며 전국민

---

1) 우리나라에서 민주노조운동이 싹튼 것은 1970년대 중반부터이다. 그러나 1987년 이전과 이후의 민주노조운동은 조직적 측면에서 뚜렷한 차이가 있다. 1987년 이전의 민주노조운동은 여성 노동자가 주력인 섬유, 전자 노조가 주축이었고, 한국노총 내부의 몇몇 기업별 노조(또는 지부) 수준이었다. 그러나 1987년 이후의 민주노조운동은 남성노동자가 대부분인 자동차, 조선, 기계금속 등 중화학공업과 사무전문직 노조가 주도했고, 초기부터 한국노총을 탈퇴해 별도의 협의체 내지 연합체를 구성했다.

이 떨쳐 일어나 대통령 직선제를 쟁취한 '6월 항쟁의 승리'와 그를 이은 '억압적 통제기구의 이완'이라는 열린 공간을 타고, '3저 호황'임에도 저임금·장시간노동·병영적 노동통제로 억압받아 온 노동자들이 인간다운 삶을 쟁취하고자 떨쳐 일어난 일종의 항쟁이었다.

[2] 1987년 노동자 대투쟁 당시 노동자들은 "인간답게 살고 싶다"는 구호 아래 '임금인상, 차별대우 철폐, 민주노조 건설' 등을 요구하며 파업을 전개했다. 그러나 1987년 임금인상률이 7.5%밖에 안되는 데서도 알 수 있듯이, 임금인상 등 노동조건 개선에 있어서 뚜렷한 성과를 거두지는 못했다. 투쟁은 열심히 했지만, 무엇을 얼마나 요구해야 할지 준비와 경험이 없었고, 노동조합이 주도한 투쟁도 아니었기 때문이다. 당시 노동자들은 자연발생적으로 파업에 돌입했고, 파업을 전개하는 과정에서 요구를 수렴하고 노조를 결성했다.

그러나 1987년 노동자 대투쟁은 신규노조 결성, 어용노조 민주화 등 '민주노조 건설'과 관련해서 뚜렷한 성과를 가져다 주었다. 1985년, 86년에는 한 해에 신규노조 100개, 신규조합원 3만명에 불과했지만, 1987년 7월부터 12월까지 6개월 동안 신규노조는 1,400개, 신규조합원은 22만명에 이르렀다. 그 결과 민주노조운동은 커다란 사회적 흐름으로 자리잡게 되었다.

또한 1987년 노동자 대투쟁은 사업장 단위 경제파업의 시민권과 합법성 쟁취라는 성과를 가져다 주었다. 당시는 노동위원회가 적법성을 심사한 뒤 일반사업은 30일, 공익사업은 40일의 냉각기간이 지나야 합법적 파업이 가능했다. 따라서 당시 파업에 참가한 120만 노동자는 모두 악법 조항을 무시하고 파업을 전개했고, 3,255건 모두 법 테두리를 벗어난 불법(?) 파업이었다. 이에 1987년 11월 정기국회는 '민간 사업장의 합법파업 보장, 노조설립 요건 완화' 등을 주된 내용으로 노동법을 개정했다. 그렇지 않으면 노동법 전체가 휴지조각이 될 판이었기 때문이다.

[참고 1] 1987년 노동자 대투쟁의 전개과정

1987년 노동자 대투쟁은 세 시기로 구분할 수 있다. 제1기(6.30.~8.7.)는 6

월 항쟁의 승리로 국가의 억압적 통제기구가 개입을 중단하고, 현대엔진노조 결성(7.5.), 현대미포조선노조 결성 신고서 탈취사건(7.16.) 등을 계기로 투쟁이 점차 확산되어 나간 시기이다.

제2기(8.8.~8.27.)는 대우조선 파업(8.8.)을 시작으로 투쟁이 폭발적으로 고양된 시기로, 전산업, 전지역, 전규모에 걸쳐 투쟁이 확산된 시기이다. 예컨대, 8월 셋째 주(8.17~23)에는 1주일 동안 880건의 파업이 발생했고, 113개의 노조가 새로이 만들어졌다. 또한 제2기가 마무리되던 시점인 8월 28일에는 진행중인 533건의 파업 가운데 88%가 300인 미만 중소기업에서, 40%가 경인지역에서 전개되고 있었다.

제3기(8.28.~9월말)는 국가의 억압적 통제기구가 개입을 재개해, 노동자들의 투쟁이 빠른 속도로 하강곡선을 그린 시기이다. 대우조선의 이석규 열사 장례일인 8월 28일 경찰은 시신을 탈취한 데 이어, 각 지역에서 벌어진 추모집회에서 933명을 연행, 67명을 구속했다. 9월 4일에는 대우자동차와 현대중공업 파업 농성장에 경찰병력을 투입해 대우자동차에서 95명, 현대중공업에서 40명의 노동자를 구속했다. 9월 5일에는 임시 국무회의에 전경련 전무가 참석해 허위로 조작된 사업장 폭력사례를 보고했고 언론은 이를 대대적으로 보도했다. 이처럼 노동운동에 대한 공세가 강화되자 투쟁은 급속히 하강곡선을 그리기 시작해 9월말에는 노동자 대투쟁이 일단락된다.[2)]

<표 1> 시기별 노동쟁의 발생건수·참가인원·신규노조 결성 추이

시기	7월(6.29.~8.2.)					8월(8.3.~8.30.)				9월(8.31.~10.4.)				
	1주	2주	3주	4주	5주	1주	2주	3주	4주	1주	2주	3주	4주	5주
쟁의건수(건)	47	13	28	26	60	192	652	880	745	444	70	49	28	21
참가인원(천명)	6	2	5	116	138	137	296	255	161	79	9	7	3	4
신규노조(개)	0	1	0	3	6	8	53	113	91	87	45	37	39	115

자료 : 노동부, 『1987년 여름의 노사분규 평가보고서』, 1988. 5.

2) 노동자 대투쟁이 일단락된 이후에도 사업장 단위 투쟁은 산발적으로 계속되었고, 신규노조 결성은 거스릴 수 없는 흐름으로 자리잡았다.

[3] 1988년은 민주노조운동에 있어서 매우 중요한 해였다. 1987년 노동자 대투쟁 과정에서 '민주노조'를 지향하며 결성된 신규노조들은 1987년 말부터 산업(업종)별·지역별·그룹별로 결집하기 시작했다. 사업장 단위로 뿔뿔이 흩어져 있어서는 스스로를 지키기도 어렵고, 서로 경험을 공유하고 교류할 필요성도 절실했기 때문이다.

이들 신규노조는 1988년 초부터 노동조합이라는 조직적 무기를 발판으로 1988년 임금 투쟁과 단체협약 투쟁을 준비하기 시작했다. 그 결과 1988년에는 15.5%, 1989년에는 21.1% 등 임금인상에 있어 뚜렷한 성과를 거두었고, '조합원 대중의 주체적 참여하에 산업별·지역별 공동임투'라는 지난 10년간 임단투의 전형을 만들어냈다.

1988년 임단투가 마무리된 뒤에는 「전국노동법개정투쟁본부」를 구성했고, '복수노조 금지, 제3자개입 금지, 공익사업 직권중재, 공무원과 교사의 단결 금지, 노조 정치활동 금지' 등 노동악법 철폐를 요구하며 우리 역사상 최초로 대중적인 노동법 개정투쟁을 전개했다. 그 결과 11월 13일 전태일 열사 추모일을 맞아 개최된 「전태일 정신 계승 및 노동악법 개정 전국노동자대회」에는 5만여 노동자가 연세대에 모여 서로를 확인하고 국회의사당까지 행진하기도 했다.

1988년 노동법 개정투쟁의 성과는 곧바로 1989년 3월 여소야대 임시국회에서 노동법 개정으로 이어졌다. 그러나 1989년 초부터 정권과 자본의 공세가 노골화되자 '6급 이하 공무원과 교사의 단결권 보장' 등을 주된 내용으로 하는 개정 노동조합법과 노동쟁의조정법은 노태우 대통령의 거부권 행사로 휴지조각이 되고, '법정 근로시간 주 44시간으로 단축' 등을 주된 내용으로 하는 개정 근로기준법만 시행되었다.

[4] 1987년이 '민주노조 건설'과 '파업권 확립'이라는 성과를 가져다 준 해라면, 1988년은 민주노조 진영이 전국조직, 산업조직, 지역조직 건설에 첫발을 내딛은 해이자, 임금인상·단체협약·노동법 개정 등 노동조합 기본투쟁의 첫발을 내딛은 해였다. 1988년부터 시작된 임단투와 노동법 개정 투쟁은 단 한 해도 거르지 않고 지금까지 계속되고 있다.

1987년 7월부터 1988년 12월까지 1년 6개월 동안 조직과 투쟁 양측면에서 이처럼 많은 성과를 거둘 수 있었던 것은, ① 노동자 대중의 투쟁 열기가 그 어느 때보다 높았고 정권과 자본측의 대응력은 취약했으며, ② '6월 항쟁 → 6.29 선언 → 12월 대통령 선거에서 노태우 후보 당선 → 1988년 4월 국회의원 총선으로 여소야대 국회 형성' 등의 정치적 격변이 대중투쟁 활성화에 유리한 조건을 부여했고, ③ 경제적으로는 '3저 호황'이라는 사상 유례없는 대호황기였기 때문에 가능했다. 결론적으로 이 시기는 민주노조운동의 폭발적 대두기였다고 할 수 있다.

2. 제2시기(1989~92년) : 혹독한 탄압 속에 민주노조 사수

[1] 권력재편 과정을 마무리지은 노태우 정권은 1989년 1월 2일 풍산금속 경찰병력 투입을 시작으로 노동운동에 대한 대대적인 탄압을 시작했다. 그 결과 1989년부터 1992년까지 노동현장은 <파업 ↔ 공권력 투입 → 구속 → 해고>가 일상적으로 반복되는 격전지가 되었다. 즉 1988년 한 해 동안 구속 노동자는 80명인데, 1989년 한 해 동안 구속 노동자는 611명으로 8배 증가했다. 1990년에는 492명, 1991년에는 515명, 1992년에는 275명으로, 1989년부터 1992년까지 4년 동안 구속 노동자는 1,893명에 이르렀다. 4년 동안 하루도 거르지 않고 매일 1.3명이 구속되는 대대적인 탄압이 가해진 것이다. 심지어 1991년 2월에는 대우조선 노조의 파업을 지원하는 성명서를 냈다는 이유로 노조간부 70여명을 연행해 8명을 구속하는 사태가 발생했고, 이때 구속된 박창수 한진중공업 노조 위원장이 옥중에서 타살되기까지 하였다.

<표 2> 연도별 구속 노동자수 추이 (단위 : 명)

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1987~96
구속 자수	362	80	611	492	515	275	46	161	170	95	2,807

자료 : 전노협 · 민주노총, 「구속 노동자 현황 조사」, 각년도.

[2] 정권과 자본의 공세는 '공권력 투입 → 구속 → 해고' 등의 물리적 탄압에 그치지 않았다. 1989년 4월 문익환 목사의 방북을 계기로 '공안정국'을 조성하면서 민주노조운동을 좌경용공으로 매도하기 시작했고, 하반기에는 경기가 침체국면에 접어들고 노동집약적 산업에서 구조조정이 본격화되자, '경제위기 노동자 책임론' 등 이데올로기 공세를 퍼붓기 시작했다. 이러한 정권의 공세에 발맞춰 전경련과 경총 등 사용자단체는 경제단체협의회(경단협)를 구성한 뒤 '무노동 무임금', '인사경영권 참여 배제', '전임자 임금 부지급' 등을 주장하며 대대적인 공세로 전환하기 시작했다.

1990년 1월 민정당·민주당·공화당의 3당 합당으로 안정적인 권력 기반을 구축한 노태우 정권은, 전노협을 '계급투쟁과 노동해방 이념 아래 폭력혁명 노선을 추구하며 정치투쟁을 목표로 하는 불법집단'으로 규정짓고, 전노협 가입노조에 대한 업무조사, 제3자개입 금지 등 온갖 악법 조항을 동원하여 조직을 와해시키려 했다. 뿐만 아니라 1990~91년에는 '한자리수 임금인상', 1992년에는 '총액임금제' 등 임금억제정책을 추진했고, 기회 있을 때마다 근로기준법을 개악하려 했다.

[3] 이러한 정권과 자본의 공세는 1987년 노동자 대투쟁으로 쟁취한 노동자들의 생활과 권리를 1987년 이전으로 되돌리려는 시대착오적 발상에서 비롯된 것이었다. 그러나 역사의 물줄기를 되돌릴 수는 없었다. 민주노조 진영은 탄압에 굴하지 않고 '민주노조 사수 - 노동운동 탄압저지 투쟁'을 힘차게 전개했다. 정권과 자본의 탄압에 맞서기 위해서는 시급히 전국조직을 건설해야 한다는 판단 아래 1990년 1월 22일에는 제조업의 지역별노동조합협의회(약칭:지노협)를 중심으로 전국노동조합협의회(약칭:전노협)를 결성했고, 5월 30일에는 비제조업 업종별노동조합협의회(약칭:업종협)를 중심으로 전국업종노동조합회의(약칭:업종회의)를 구성했으며, KBS 방송 민주화 투쟁과 현대중공업 골리앗 투쟁을 계기로 연인원 30만명이 참가한 '5.1 총파업' 투쟁을 전개하기도 하였다.

또한 1991년 하반기에는 한국 정부의 UN(국제연합) 가입과 그에 따른

ILO(국제노동기구) 가입이라는 새로운 조건을 적극 활용하여 'ILO 기본조약 비준 및 노동법 개정과 민주 대개혁을 위한 전국노동자공동대책위원회'(약칭:ILO 공대위)를 구성했고, 11월 전국노동자대회 때는 7만여명의 노동자가 한 자리에 모여 '노동법 개악 저지 및 노동법 개정투쟁'을 전개하기도 하였다. 1992년에는 ILO에 한국 정부의 단결권 침해를 제소하여 노동법 개정에 대한 국내외적 관심을 불러일으켰고, 민주노조운동에 대한 국제노동단체의 지원과 협력을 이끌어냈으며, 총액임금제 철회 투쟁을 전개하면서 단결의 폭을 넓혀 나갔다.

[4] 결론적으로 1989~92년은 정권과 자본의 혹독한 탄압 속에서 민주노조 운동을 지켜낸 혹독한 시련기이자 사수기였고, 민주노조 총단결의 기운을 높여 낸 시기이기도 하였다. 개별 사업장 차원에서는 임금인상과 단체협약 갱신을 통해 노동자 대중의 생활과 권리를 지속적으로 개선한 시기이기도 하다.

3. 제3시기(1993~95년) : 민주노조 총단결과 민주노총 건설

[1] 1993년에 문민정부를 표방하는 김영삼 정부가 출범하자 노태우 정권 때의 노골적인 탄압은 다소 주춤해졌다. 그 대신 '고통분담론', '국제화 → 세계화', '국가경쟁력 강화론' 등 이데올로기 공세가 강화되었다. 임금정책과 관련해서도 1990~91년 한자리수 임금억제, 1992년 총액임금제'처럼 정부가 직접 나서 임금을 억제하는 대신, 1993~94년 노총·경총 임금합의'처럼 '사회적 합의(?)'를 앞세우는 방식으로 전환하기 시작했다. 그리고 1993년 3월 ILO가 민주노조 진영의 제소를 전면 수용하여 '복수노조 금지, 공무원과 교사의 단결 금지, 제3자개입 금지' 등의 법개정을 한국 정부에게 권고하자, '하반기 정기국회 때 노동법 개정'을 나라 안팎에 약속하기도 하였다.

이처럼 변화된 정세에 조응하여 민주노조 진영은 '노총·경총 임금합의' 반대투쟁을 전개하면서 '민주노조 총단결'의 폭과 깊이를 넓혀 갔고, 1993년 6월에는 ILO 공대위를 한 단계 발전시킨 공동사업 추진체이자 민주노총의 모

태가 된 전국노동조합대표자회의(약칭: 전노대)를 발족시켰으며, 하반기 노동법 개정투쟁에 총력을 기울일 것을 결의하고 이를 준비해 나갔다.

[2] 그러나 정권내 수구세력과 재계, 언론은 김영삼 정부 출범 초기의 극히 부분적인 개혁조치마저 중단시키고 기존의 배제적·억압적 노사관계를 유지하고자, 노동부가 대법원 판례에 준해 '무노동 부분임금제'로 행정지침을 개정하려 한 것을 빌미로 대대적인 반격에 나서기 시작했다. 그리고 정부는 나라 안팎에 개정을 약속한 제3자개입 금지 조항을 적용하여 전노대 소속 노조 간부들을 구속·수배했고, 합법적인 파업 사업장에마저 경찰병력 투입을 위협했으며, 8월 24일에는 각계의 이해대립이 첨예함을 이유로 '노동법 개정 무기한 연기' 방침을 천명했다.

[3] 이에 전노대로 결집한 민주노조 진영은 민주노총 건설을 통해 노동법 개정을 강제할 것을 결의하고, 민주노총 건설에 총력을 기울이기 시작했다. 이것은 지금까지의 '先 노동법 개정 → 後 민주노총 건설'에서 '先 민주노총 건설 → 後 노동법 개정'으로 방침을 전환한 것을 의미한다.

이와 동시에 민주노조 진영은 지금까지의 투쟁을 종합적으로 재검토하기 시작했다. 그 결과 ① 지금까지의 투쟁이 '상반기 임단투, 하반기 노개투'로 관성화되어 있고, ② 노동자의 경제적 지위는 상대적으로 개선되었지만 정치적·사회적 지위는 개선되기는커녕 오히려 후퇴했으며, ③ 노동운동의 과제는 노동자 대중의 생활과 권리뿐만 아니라 전체 국민의 생활과 권리를 개선하는 것이고, ④ 임단협과 노동법 개정 이외에 재벌체제 개혁, 사회보장제도 개선, 세제개혁 등 다양한 형태의 사회개혁적 요구가 분출하고 있음을 고려한 끝에, 1995년부터 임단투, 노동법 개정 투쟁과 함께 사회개혁 투쟁에 적극 나서기로 결의했다.

이러한 노력의 산물로 1995년 11월에는 42만여 노동자가 결집한 전국민주노동조합총연맹(약칭 : 민주노총)이 출범했고, 사회개혁이 노동운동의 과제라는 인식이 조직 안팎에 자리잡게 되었다.

4. 제4시기 (1996~97년) : 노동법 개정과 총파업 투쟁

[1] 민주노총은 출범 직후인 1996년 2월 정기 대의원대회에서 "1996년에 노동법을 개정하고 1997년 대선 전까지 사회개혁 3대 과제를 쟁취한다는 목표 아래, 가능한 모든 방법을 동원해 노동법 개정과 사회개혁 투쟁을 대중적으로 전개"할 것을 결의했다. 그리고 1996년 4월 총선이 끝난 직후 정부는 사회적 실체로 자리잡은 민주노총을 배제한 상태에서는 "더 이상 노사관계 안정과 경쟁력 강화가 불가능하다"는 인식 아래, '참여와 협력적 노사관계 구축'을 기치로 5월 9일 대통령 직속 자문기구로 노사관계개혁위원회를 발족시켰다. 이에 따라 노동법 개정은 1996년 최대 쟁점으로 떠올랐고, 노자간에 대접전이 준비되기 시작했다.

[2] 1996년 상반기에는 노동자들에게 유리한 방향에서 노동법이 개정될 것으로 전망되었다. 그러나 하반기에 경기가 하강국면으로 접어들자 재계는 '경제위기설'을 확산시켜 정부의 '신재벌정책'을 무산시킨 데 이어, 노동법 개정국면을 노동법 개악국면으로 전환시키기 위해 집중적으로 공세를 퍼붓기 시작했다. 이에 맞서 민주노총은 1996년 11월 전국노동자대회에서 총파업을 결의하고 임전태세를 갖추어 나갔다. 그러나 차기 집권을 과신하며 재계의 논리에 일방적으로 편승한 신한국당은, 노동운동의 역량과 국민적 저항을 과소평가한 나머지 성탄절 휴가 다음날인 12월 26일 새벽 노동법과 안기부법을 날치기 처리했다.

신한국당의 날치기 처리 소식을 접한 민주노총은 곧바로 총파업 투쟁에 돌입했다. 이로써 정부 수립 후 최초이자 우리 역사상 최대 규모인 총파업 투쟁이 시작되었다. 민주노총의 총파업 선언이 있자 곧바로 기아자동차, 현대자동차 등 제조업 노동자들이 파업에 돌입했고, 잇따라 사무전문직과 공공부문 노동자들이 총파업에 돌입했다. 그 결과 연인원 500만명이 참가한 총파업 투쟁은 많은 국민들의 지지와 성원 속에 20여일 간에 걸쳐 완강하게 전개되었고, 마침내 민주노총의 승리이자 전국민의 승리로 마무리되었다.

[3] 1996. 12.~1997. 1. 총파업 투쟁은 1987년 노동자 대투쟁 이후 민주노조 운동의 고난에 찬 투쟁의 산물이자 결정체였다. 1987년 노동자 대투쟁과 비교하여 1997년 총파업 투쟁의 성격과 의의를 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1987년 노동자 대투쟁은 노동조합이 주도한 투쟁이 아니었다. 그러나 1997년 총파업 투쟁은 길게는 1988년 노동법 개정 투쟁부터 짧게는 1996년 노사관계개혁위원회 출범부터 민주노조운동의 총결집체인 민주노총이 준비하고 주도한 투쟁이었다. 그 결과 민주노총의 지도 아래 다양한 전술이 구사되었고, 최종적으로 정권의 양보를 받아냈으며, 민주노총이 우리나라 노동운동의 확고한 중심임을 보여 주었다.

둘째, 1987년 노동자 대투쟁은 6월 민주항쟁의 승리로 열린 공간 내지 정치적 민주주의의 진전 속에 노동자들이 진출한 투쟁이었다. 그러나 1997년 총파업 투쟁은 헌정 유린사태인 '노동법·안기부법의 날치기 통과'에 맞서 민주주의를 옹호할 유일한 사회세력이 노동운동임을 입증한 투쟁이었다. 1997년 총파업 투쟁으로 각계각층의 양심세력과 국민들은 민주주의 수호에 대한 자신감을 회복했고, 차기 집권을 자신하던 신한국당에서 등을 돌리게 되었다. 그리고 전체 사회운동의 중심세력으로서 노동운동의 지위와 역할을 제고하는 계기가 되기도 하였다.

셋째, 1987년 노동자 대투쟁이 사업장 차원의 민주노조 건설과 경제파업에 시민권과 합법성을 부여했다면, 1997년 총파업은 민주노조 운동의 총결집체인 민주노총과 정치파업에 시민권과 합법성을 부여한 투쟁이었다. 또한 세계사적으로는 신자유주의 공세에 맞서 1997년 8월 미국의 UPS 파업과 함께 전세계 노동자들에게 투쟁의 의지와 자신감을 불러일으킨 투쟁으로, 국제무대에서 한국 노동운동의 위상을 대폭 끌어올린 투쟁이기도 하였다.

Ⅲ. 民主勞組運動의 成果와 限界

1. 조직적 측면

가. 조합원수와 조직률

[1] 1980년대 초반 우리나라 조합원수는 100만명 수준이었다. 노동자 대투쟁 직전인 1987년 6월 조합원수는 105만명이었다. 그러나 1987년 노동자 대투쟁 이후 조합원수가 급증해 1989년 말에는 193만명에 이르렀다. 1987년 7월부터 89년말까지 2년 반 동안 조합원수가 88만명 증가한 것이다. 그러나 1989년 말을 정점으로 조합원수는 감소하기 시작해 1996년말에는 160만명으로 감소했다. 1990년부터 1996년까지 7년 동안 조합원수가 33만명 감소한 것이다.

[2] 이러한 조합원수 증감 추이는 조직률에서 더욱 분명히 드러난다. 1987년 6월 말에는 조직률이 11.7%밖에 안되었으나, 노동자 대투쟁 이후 조직률이 계속 증가해 1989년 말에는 18.6%에 이르렀다. 그러나 1990년대에는 조직률이 매년 감소해 1996년 말에는 12.2%로 크게 떨어졌다. 그 결과 우리나라 조직률은 <표 4>에서 프랑스의 9.1% 다음으로 낮다.[3)]

[3] 이처럼 우리나라의 조직률이 낮고 그나마도 매년 감소하고 있는 것은, ① 노동조합의 조직형태가 기업별이어서 중소영세업체와 비정규직 노동자 대부분이 사실상 조직대상에서 제외되고 있고, ② 공무원과 교원의 노조 결

3) 우리나라보다 조직률이 낮은 프랑스도 협약적용률은 90%에 달한다. 이에 비해 우리나라의 협약적용률은 조직률과 거의 비슷한 수준일 것으로 추론된다.

성권이 금지되고 있으며, ③ 1990년대 들어 구조조정이 본격화되면서 중소영세업체에서 휴·폐업이 잇따랐고, ④ 노동시장 유연화가 빠른 속도로 진전되면서 정규직이 비정규직으로 대체되고 있으며, ⑤ 사용자들의 부당노동행위가 끊이지 않고, ⑥ 기존의 노동조합이 목적의식적으로 조직확대사업을 전개하지 않았기 때문이다.

<표 3> 연도별 노조수, 조합원수, 조직률

(단위 : 개, 명, %)

	노조수	조합원수	조직률
1970	3,500	473,259	12.6
1975	4,091	750,235	15.8
1980	2,635	948,134	14.7
1985	2,551	1,004,398	12.4
1986	2,675	1,035,890	12.3
1987. 6	2,742	1,050,201	11.7
1987	4,103	1,267,457	13.8
1988	6,164	1,707,456	17.8
1989	7,883	1,932,415	18.6
1990	7,698	1,886,884	17.2
1991	7,656	1,803,408	15.9
1992	7,527	1,734,598	15.0
1993	7,147	1,667,373	14.2
1994	7,025	1,659,011	13.5
1995	6,606	1,614,800	12.7
1996	6,424	1,598,558	12.2

자료 : 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각년도.

<표 4> 조합원수와 조직률, 협약적용률의 국제비교(1994~96년)

(단위:천명, %)

국가명	조합원수	조직률[1]	협약적용률[2]
미 국	16,360	14.2	11.2
일 본	12,410	24.0	25.0
영 국	7,280	32.9	25.6
캐 나 다	4,128	37.4	37.0
뉴질랜드	362	24.3	23.1
독 일	9,300	28.9	90.0
프 랑 스	1,758	9.1	90.0
아일랜드	437	48.9	90.0
네덜란드	1,540	25.6	80.0
스 페 인	1,606	18.6	82.0
스 웨 덴	3,180	91.1	85.0
한 국	1,599	12.2	-

주 : 1) 조직률 = (조합원수 / 노동자수) × 100
2) 협약적용률 = (단체협약적용 노동자수 / 노동자수) × 100
자료 : ILO, 『World Labour Report』, 1997~98.

나. 민주노조 진영의 확대와 민주노총 건설

① 1987년 당시 노동행정기관은 한국노총을 상급단체로 하지 않으면 설립 신고증을 교부하지 않았다. 따라서 당시 신규노조는 거의 예외없이 한국노총을 상급단체로 하여 출발했다. 그러나 이들 노조는 얼마 안 가 한국노총을 탈퇴하기 시작했다. 한국노총이 정권으로부터 자주성을 확립하고 있지 못하고 노동자 대중의 요구와 이해를 대변하지 못한다고 판단했기 때문이다.

한국노총을 탈퇴한 노조들은 1987년 말부터 산업(업종)별·지역별·그룹별로 결집하기 시작했다. 사업장 단위로 뿔뿔이 흩어져 있어서는 스스로를 지키기도 어렵고, 노조끼리 경험을 교류할 필요성도 절실했기 때문이다. 그 결과 이들 노조는 제조업에서는 1987년 12월 14일 마산창원지역노동조합총연

<표 5> 지노협·업종협·그룹협의 연도별 결성 추이

연도	지노협	업종협	그룹협
1987	마산창원지역노동조합총연합(12월)	전국사무금융노동조합연맹 (11월)	현대그룹노동조합협의회 (8월)
1988	진주지역노동조합연합 (4월) 서울지역노동조합협의회 (5월) 인천지역노동조합협의회 (6월) 전라북도노동조합연합회 (8월) 경기남부지역노동조합연합 (12월)	민주출판언론노동조합협의회 (7월) 전국화물운송노동조합연합 (9월) 전국언론노동조합연맹 (11월) 전국병원노동조합연맹 (12월)	
1989	광주지역노동조합협의회 (3월) 성남지구노동조합총연합 (5월) 부천지역노동조합협의회 (7월) 부산지역노동조합총연합 (9월) 대구지역노동조합연합 (11월)	전국시설관리노동조합협의회 (1월) 전국일용공노동조합협의회 (4월) 전국지역의료보험노동조합총연합(5월) 전국교직원노동조합 (5월) 전국전문기술노동조합연맹 (10월) 전국건설노동조합연맹 (12월)	
1990			대우그룹노동조합협의회 (12월)
1991	구미지역노동조합협의회 (와해) 포항지역노동조합대표자회의(3월) 경주지역노동조합협의회 (10월)		현대그룹노동조합총연합 4기(1월)
1992		전국대학노동조합연맹 (8월)	
1993			대우그룹노동조합협의회 2기 (6월)
1994		전국조선업종노동조합협의회 (1월) 전국지하철노동조합협의회 (3월)	

주 : ▨은 전노협 가입 노조

자료 : 전노협, 업종회의, 전노대 및 해당조직, 『사업보고서』.

합(약칭:마창노련) 창립을 시작으로 1989년 말까지 11개 지역별노동조합협의회를 만들었고, 비제조업에서는 1987년 11월 27일 전국사무금융노동조합연맹(약칭:사무금융노련)을 시작으로 1989년 말까지 11개 업종별노동조합협의회(연맹)를 만들었다.[4)]

4) 제조업 노조는 지역별, 비제조업 노조는 업종별로 결집한 것은 당시로는 너무나 자연스러운 일이었다. 제조업 노조의 경우 이미 한국노총 내부에 금속, 화학, 섬유로 산업별 편제가 되어 있었고, 단위노조들이 지역별로 산재해 있었기

[2] 그러나 지역별·업종별 결집만으로는 한계가 분명했다. 정권과 자본의 탄압에 대응하고 노동법 개정 등 전체 노동자 공동의 과제를 실현하기 위해서는 전국중앙조직이 필요했다. 이에 따라 1987년 노동자 대투쟁 이후 1년밖에 안 된 1988년 8월 민주노조 진영은 「전국노동법개정투쟁본부」를 결성하고노동법 개정 투쟁을 힘차게 전개했으며, 12월 28일에는 사안별 공동투쟁체의 한계를 극복하고자 「지역·업종별 노동조합 전국회의」(약칭:전국회의)를 결성하고 1989년 임투를 통해 전노협 건설의 대중적 토대를 구축하기로 결의했다.

1989년 초부터 정권과 자본은 노동운동에 대해 대대적인 탄압에 나서기 시작했다. 이러한 탄압에 대처하기 위해서는 전국조직이 필요하며, 전국조직이 없는 한 각개격파될 수밖에 없다는 인식 아래, 민주노조 진영은 전노협 건설에 박차를 가하기 시작했다. 그러나 전노협에 집중된 혹독한 탄압으로 많은 노조가 가입을 주저함에 따라, 전노협은 민주노조운동 전체를 포괄하지 못한 채 '제조업 중소기업'[5] 중심이라는 한계를 안고, 1990년 1월 22일 '456개 단위노조, 조합원수 16만 6,307명'으로 출범했다.

1990년 5월에는 KBS 방송 민주화 투쟁에 대한 공동지원을 모색하는 과정에서 비제조업 중심의 업종협들이 모여 업종회의를 구성했다. 11월에는 이제 막 민주집행부가 들어선 대기업 노조들이 모여 대기업 연대회의를 구성했으나, 대중적 토대의 취약과 정권과 자본의 혹독한 탄압으로 4개월 만에 와해

때문에, 정권과 자본의 탄압을 막고 상호간에 경험을 교류하기 위해서는 지역별 결집이 일차적으로 요구되었다. 그러나 비제조업 노조의 경우에는 1987년 이전에 노동조합이 결성되어 있지 않던 산업(업종)이 대부분이어서 산업(업종)별 동질성에 기초해 결집할 필요성이 일차적으로 제기되었고, 지역적으로도 서울을 비롯한 수도권에 밀집해 있었다.

5) 전노협이 제조업 대공장 노조를 포괄하지 못하고 제조업 중소기업 노조 중심으로 결성된 것은, 1990년 전노협 결성 당시 중소기업은 민주노조가 안착된 곳이 많았지만, 대공장은 마산창원 지역을 제외하면 민주노조가 안착된 곳이 드물었기 때문이다. 대공장에 민주 집행부가 들어선 것은 1990년 하반기부터이며, 민주노조가 안착된 것은 1992~93년이 되어서이다.

되고 말았다.

[2] 1989년부터 1992년까지 정권과 자본은 노동운동에 혹독한 탄압을 가했다. 그 결과 수천의 구속자와 해고자가 발생했고, 출범 1년 만에 전노협은 단위노조 128개, 조합원수 7만 4천명이 감소했다.[6]

그러나 이러한 탄압 속에서도 민주노조운동은 새로운 발전을 준비하기 시작했다. 91년 한국 정부의 UN·ILO 가입을 계기로 전노협과 업종회의는 ILO 공대위를 구성해 88년 노동법 개정투쟁의 불씨를 되살렸고, 1992년에는 총액임금제 저지투쟁에 나서 민주노조 진영을 결집시켜 나갔다.

1993년에 문민정부가 들어서자 전노협, 업종회의, 현총련, 대노협 등 민주노조 진영은, '노총-경총 임금합의 반대, 노동법 개정' 등 당면 과제를 함께 해결하고자 6월 1일 전국노동조합대표자회의(약칭:전노대)를 결성했다. '민주노조 총단결'의 기치 아래 결집한 민주노조들은 다양한 형태의 공동사업을 전개하면서 민주노총 건설에 박차를 가하여 1994년 11월에는 민주노총준비

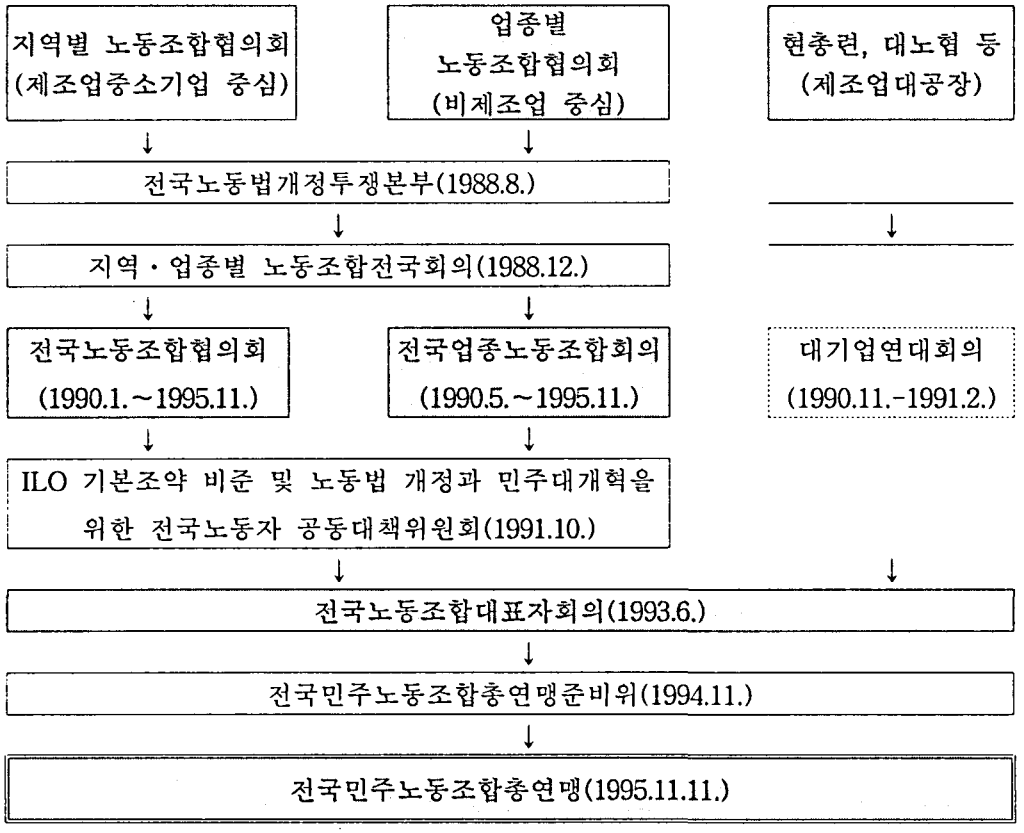
6) 전노협 조합원수는 1990년 1월 16만 6천명, 1991년 3월 9만 2천명, 1994년 5월 5만 6천명, 1995년 7월 4만 4천명으로 크게 감소했다. 이처럼 전노협 조합원수가 크게 감소한 원인은, 외적으로는 정권과 자본의 탄압을 일차적으로 꼽을 수 있지만, 내적으로는 ① '제조업 중소기업 노조 중심'이라는 태생적 한계로 비제조업·대기업 노조의 가입이 쉽지 않았고, ② 산업구조조정과 경기침체로 조직기반인 중소기업의 휴·폐업이 잇따랐으며, ③ 가맹단위가 산업별 노조(연맹)이 아닌 지역별 협의체여서 조합원 대중의 요구와 이해를 충실히 대변하기 어려웠고, ④ 탄압에 대한 즉자적인 대응으로 일관하면서 전투적 기풍은 유지했지만 광범한 대중을 포괄하지 못했으며, ⑤ 초대 임원과 중앙위원이 거의 전원 구속되는 등 집중적인 탄압으로 안정적인 지도집행력을 구축하지 못했기 때문이다.

<전노협 가입 노조수와 조합원수 추이>

	1990년 1월	1991년 3월	1994년 5월	1995년 7월
노조수(개)	456	228	191	136
조합원수(명)	166,307	91,572	55,682	44,164

자료 : 전노협, 내부자료.

<표 6> 민주노총 출범에 이르기까지



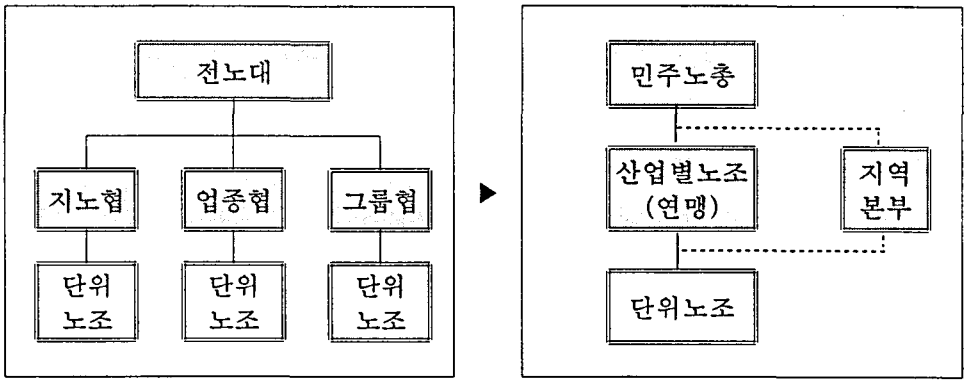
위원회를 발족시켰고, 1995년 11월에는 민주노총(가입노조 862개 단위노조, 가입조합원 418,154명)을 출범시켰다.

민주노총이 출범하자 언론에서는 '민주노총 출범 = 노동계 분열'로 보도하곤 했다. 그러나 이것은 노동운동에 대한 문외한들의 시각일 뿐이다. '민주노총 출범'은 지난 10년간 뿔뿔이 흩어져 있던 민주노조들의 '총단결 = 대통합'의 결정체였다. 1987년 이후 노동운동 최대의 조직적 성과는 민주노총 건설이며, 1987년 이후 노동운동사는 '분열의 역사'가 아니라 민주노조 진영의 '통합의 역사'였다.

다. 산업별 연맹 건설과 지역본부 재편

[1] 전국중앙조직이 제기능을 다하려면 산업별 노동조합(연맹)를 가맹단위로 하고, 지역본부를 산하기구로 해야 한다. 그러나 전노대 출범 당시 제조업 노조는 지역별 노동조합협의회, 비제조업 노조는 업종별 노동조합연맹(협의회), 제조업 대공장노조는 그룹별 노동조합협의회로 결집해 있었다. 이러한 현실적 조건을 감안하여 전노대는 과도적으로 업종·지역·그룹별 협의회 모두를 가맹단위로 인정하고 출범했다. 따라서 민주노총 건설은 단순한 '산업별 연맹의 가입 확대'가 아니라, '산업별 연맹 건설' 및 '지역본부 재편'과 함께 맞물려 추진되었다.

[2] 1994년 5월 전노대 조합원 29만명 가운데, 산업별 노조(연맹)을 통해 가입한 조합원은 15만명으로 전체의 54%밖에 안 되었다. 나머지 46%는 지노협 또는 그룹협을 통해 가입했고, 제조업에는 단 하나의 산업별 노조(연맹)도 없었다. 그러나 민주노총이 출범한 1995년 11월에는 전체 조합원수가 42만명으로 증가했고, 16개 산업별 연맹에 가입한 조합원수는 31만명으로 전체의 75%를 차지했다. 그리고 민주노총이 출범한 지 2년 반이 된 1998년 4월에는 전체 조합원수가 54만명으로 증가했고, 20개 산업별 연맹에 가입한 조합원수는 53만명으로 전체의 99%를 차지함으로써, 산업별 조직 재편의 일단계는 사실상 마무리되었다.



<표 7> 가입노조 및 조합원수 추이

(단위 : 개, 명, %)

	전노대		민주노총					
	1994. 5.		1995. 11.		1996. 11.		1998. 4.	
	노조	조합원(비율)	노조	조합원(비율)	노조	조합원(비율)	노조	조합원(비율)
전 체	771	285,522(100)	862	418,154(100)	928	479,218(100)	1,283	535,203(100)
산업가맹	578	153,812(53.9)	734	313,872(75.1)	855	365,112(76.2)	1,251	528,173(98.7)
그룹가맹	39	87,486(30.6)	20	52,438(12.5)	23	101,800(21.2)	5	4,488(0.8)
지역가맹	191	55,682(19.5)	108	51,844(12.4)	50	12,306(2.6)	27	2,542(0.5)

주 : 전노대는 산업·지역·그룹협의회에 중복 가입한 노조가 있음.

자료 : 전노대·민주노총, 『사업보고』 및 「민주노총 조직현황(1998. 4.)」

[3] 민주노총 출범을 전후해서 이처럼 산업별 연맹이 빠른 속도로 건설됨과 동시에, 산업별 연맹의 통합과 기업별 노조의 산업별 노조로의 조직형태 전환도 함께 추진되었다. 1995년 2월에는 사무금융노련과 한국노총 소속 보험노련이 사무노련으로 통합했고, 1997년 11월에는 출판노협이 언론노련에 흡수·통합되었으며, 98년 2월에는 민주금속, 자동차, 현총련이 국내 최대 산별인 금속산업연맹을 결성했고, 병원노련 소속 90개 노조가 기업별 노조를 해산하고 보건의료산업노조를 결성했으며, 4월에는 한국통신, 의보노조 등이 공공연맹을 결성했다. 뿐만 아니라 민주노총 출범을 전후해서 지역본부 결성이 활발하게 추진되어 97년에는 광역시도를 기준으로 하는 14개 지역본부의 설립이 완료되었다.

2. 투쟁적 측면

가. 임금투쟁·단체협약 투쟁

[1] 민주노조 진영은 1988년 이후 매년 최대의 중점사업으로 임금투쟁·단

<표 8> 산업별 연맹의 노조수와 조합원수 추이 (단위 : 개, 명)

산업분류	산별연맹	창립일	합법성	전노대 94.5		민주노총 95.11		민주노총 96.11		민주노총 98.4	
				노조	조합원	노조	조합원	노조	조합원	노조	조합원
제조업	민주금속	96. 1	97.11			101	49,193	108	53,701		
	자동차	95.11. 4	96. 4.16			29	54,150	34	50,000		
	금속산업	98. 2.15	98. 3. 6							190	193,694
	민주화학	96. 3.16	97. 4. 4					45	11,000	58	16,421
	민주섬유	97. 9.28	97.10. 5							22	12,750
건설업	건설노련	89.12.16	93. 6.16	34	15,760	43	17,264	53	18,863	48	15,130
	전일노	93.11. 7				5	1,000	6	1,000	7	1,350
도소매업	출판노협	95. 1.17		5	245	7	840	8	840		
숙박음식업	민주관광	97.12. 3	98. 1.16							11	3,272
운수통신업	민철노련	94. 3.16	97. 6.19			3	10,309	2	10,309	2	11,260
	화물노련	88. 9.12	97. 4. 4	14	2,265			12	2,500	24	3,392
	민주택시	97. 5.19	97. 6.16							236	27,000
	민주버스	97. 5. 1	97. 5.24							1	1,300
	한국통신	87이전	87이전					1	48,000		
금융보험업	공공연맹	98. 4.19								8	58,104
	의보노조	94.11. 3		1	3,938	1	3,798	1	4,176		
	민주금융	97. 4.29	97. 5. 8							72	11,977
	사무노련	88.10.27	88.11	137	41,369	189	60,000	210	65,000	217	66,600
	농협(준)					1	23,000				
사업서비스업	시설노련	89. 1.28	97. 4	14	1,881	16	2,040	16	2,040	15	1,898
교육서비스업	전교조	89. 5.28		1	15,101	1	10,223	1	10,223	1	10,223
	대학노련	92. 8.29	93. 6.12	65	9,263	72	9,565	71	9,600	67	9,419
	전강노	90. 4.28	94. 7.19	1	1,000	1	1,000	1	1,000	1	1,000
보건서비스업	병원노련	88.12.17	93. 5.23	127	30,457	131	35,000	135	35,000	125	35,599
기타서비스업	공익노련	89.10.14	93. 7.31	82	16,518	78	20,890	94	25,860	96	30,086
	언론노련	88.11.26	92.12.22	54	16,015	56	15,600	57	16,000	51	18,212

주 : 1) 1995년 2월 21일 사무금융노련(1988.10.)과 보험노련(1987.11.)이 통합하여 사무노련을 결성했고, 1998년 2월 15일 민주금속, 자동차, 현총련이 통합하여 금속산업연맹을 결성했으며, 4월 19일에는 한국통신, 의보노조 등이 공공연맹을 결성했음.

2) 1998년 2월 27일 병원노련 소속 90개 노조가 보건의료산업노조를 결성했음.

3) 1997년 7월 21일 전문노련이 공익노련으로 명칭을 변경했고, 11월 25일에는 출판노협이 언론노련에 흡수 통합되었음.

자료 : 전노대·민주노총과 해당 조직, 「사업보고」 및 「민주노총 조직현황(1998. 4.)」

체협약 투쟁을 전개해 왔다. 그 결과 ① 전체 노동자 대중의 노동조건과 생활조건을 개선하고, ② 단위 사업장의 조직력과 투쟁력을 강화하며, ③ 산업·지역과 전국적 연대를 강화하고, ④ 다양한 형태의 공동투쟁 경험을 축적하는 등 많은 성과를 거두었다. 그러나 ① 기업별 교섭방식을 극복하지 못함에 따라 기업규모간 노동조건 격차가 확대되고, ② 매년 반복되는 임단투에 노동운동의 역량이 과도하게 집중되면서 안정적인 지도집행력의 미구축, 일상활동의 미흡, 경제주의적 편향의 대두 등 한계를 드러내기도 하였다.

[2] 지난 10년간 임금투쟁으로 명목임금은 1987년의 38만 7천원에서 1997년의 146만 3천원으로 3.8배 올랐다. 매년 임금인상률이 물가상승률을 상회함에 따라 실질임금도 그만큼 개선되었다. 그러나 경제성장률을 상회하는 임금인상이 이루어진 것은 1990년과 1992~93년 3년뿐으로, 1987년 이후 매년 개선되던 노동소득분배율은 1991년 이후 46~48%를 오르내리며 정체 상태를 못 벗어나고 있다.

[3] 1987년에 우리나라 노동자들의 실제 노동시간은 주 51.9시간으로 세계에서 가장 길었다. 1987년 노동자 대투쟁 이후 노동조합운동이 활성화되자 몇몇 대기업에서 주 44시간 노동제를 단체협약으로 체결하기 시작했고, 1989년 3월에는 근로기준법이 개정되면서 법정 노동시간이 주 48시간에서 주 44

<표 9> 연도별 임금상승률·경제성장률과 노동소득분배율 (전산업)

	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97
월임금총액(천원)	387	446	541	642	755	869	975	1099	1222	1368	1463
명목임금상승률(%)	10.1	15.5	21.1	18.8	17.5	15.2	12.2	12.7	11.2	11.9	7.0
물가상승률(%)	3.1	7.1	5.7	8.5	9.3	6.3	4.8	6.2	4.5	4.9	4.5
실질임금상승률(%)	6.8	7.8	14.5	9.5	7.5	8.4	7.0	6.1	6.4	6.7	2.4
실질경제성장률(%)	11.5	11.3	6.4	9.5	9.1	5.1	5.8	8.6	8.9	7.1	5.5
노동소득분배율(%)	40.5	41.8	44.5	45.5	47.0	47.4	46.9	46.3	46.8	47.9	47.7

자료 : 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각년도
통계청, 『한국통계월보』, 각호.

<표 10> 연도별 주당 노동시간 추이 (단위 : 시간, %)

		'85	'86	'87	'88	'89	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96	'97
전산업	전 체	51.9	52.5	51.9	51.1	49.2	48.2	47.9	47.5	47.5	47.4	47.7	47.3	46.7
	정 상	44.4	44.5	44.1	43.9	42.6	41.8	41.7	41.6	41.7	41.6	41.7	41.7	41.4
	초 과	7.6	7.9	7.8	7.2	6.6	6.5	6.2	6.0	5.8	5.8	6.0	5.7	5.4
제조업	전 체	53.8	54.7	54.0	52.6	50.7	49.8	49.3	48.7	48.9	48.7	49.2	48.4	47.8
	정 상	44.9	45.1	44.4	44.0	42.8	41.9	41.6	41.3	41.6	41.6	41.6	41.3	41.1
	초 과	8.9	9.6	9.6	8.6	7.9	7.9	7.7	7.4	7.2	7.2	7.6	7.0	6.7

자료 : 노동부, 『매월노동통계조사보고서』, 각년도.

시간으로 단축되었다. 그 결과 실제 노동시간은 1988년 주 51.1시간에서 1992년 주 47.5시간으로 단축되었으나, 법개정 효과가 소진된 1992년 이후 노동시간은 더 이상 단축되지 않고 제자리걸음을 하고 있다.[7]

④ 지난 10년간 단체협약 투쟁을 통해 노동조합운동은 ① 조합활동 권리 ② 인사·징계권 남용 제한 ③ 고용안정 ④ 노동조건 개선 ⑤ 산업안전보건 활동 등에 있어서 많은 성과를 거두었다. 그러나 대부분의 단체협약이 '정규직 중심의 기업별 노조체계'를 전제로 하고 있고, '사후적·방어적 수준의 참여'에 머무르고 있다는 점에서 한계를 안고 있다. 1995년에 민주노총이 실시한 단체협약 조사 결과를 토대로 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 조합활동 권리에 있어서 뚜렷한 진전이 있었다. 유니온숍 협정을 체결한 노조가 35%이고, 근무시간 중 유급교육시간을 확보한 노조가 57%이며, 유급전임자와 사내홍보활동의 자유를 확보한 노조는 거의 100%에 달한다. 비상근 간부의 근무시간 중 조합활동은 '회사에 통보후 자유로이'가 37%이고

7) 최근 들어 노동시간 단축투쟁이 다시 전개되고 있다. 1995년에는 자동차 산업의 주요 대기업이 주 42시간 노동제를 요구·관철했고, 1996년부터 민주노총이 노동시간 단축을 중점과제로 추진하면서 주 42시간 노동제를 실시하는 사업장이 21.6%로 증가했다(1997년 민주노총 조사결과). 그리고 1998년에는 극심한 경기침체로 실제 노동시간이 크게 줄어들 전망이다.

<표 11> 노동조합의 참여 정도

(단위 : %)

			노사합의	사전협의	사전통보	사후통보	회사일방	기타
인사	부서이동 전출	간부	45.8	42.9	6.1	1.9	2.8	0.5
		조합원	10.8	29.7	18.9	17.0	20.3	3.3
	해고 징계	간부	37.8	38.8	6.2	2.9	7.2	7.2
		조합원	22.2	45.3	14.6	4.7	9.4	3.8
고용	집단감원		44.7	43.2	4.9	0.5	1.5	5.3
	휴·폐업		35.1	29.4	7.2	0.5	14.4	13.4
	공장이전합병		30.4	34.0	9.3	2.1	13.9	10.3
	하도급		15.7	26.4	6.2	3.9	36.5	11.2
	임시직 채용		12.4	22.5	10.0	10.0	41.1	3.8
	용역 이용		18.5	21.5	5.9	4.9	34.6	14.6
	시간제 이용		9.7	12.4	2.7	6.5	37.8	30.8
생산 및 경영	경영계획 수립		1.0	13.9	8.6	16.3	58.4	1.9
	경영혁신안 마련		1.4	18.8	13.0	12.0	51.4	3.4
	생산계획 수립		1.0	9.8	9.8	13.4	59.8	6.2
	작업조직 변경		9.6	25.4	15.7	13.2	33.5	2.5
	신기술기계 도입			12.0	12.6	13.6	55.5	6.3
	소집단운동 도입		2.2	11.7	9.4	8.9	51.1	16.7
임금 체계 교육 문화	임금체계 개편		77.0	12.4	1.0	1.4	5.7	2.4
	고과기준 설정		12.8	23.6	8.9	7.4	36.9	10.4
	작업시간 변경		70.6	24.0	2.5	0.5	1.5	1.0
	교육방침 수립		4.9	25.2	15.0	8.7	37.9	8.3
	교육대상 선정		2.0	15.8	13.9	9.9	51.5	6.9
	기업문화운동실시		1.0	14.2	16.8	7.1	47.7	13.2

자료 : 민주노총, 『민주노총 단체협약 모범안과 단체협약 실태조사 결과』, 1996.2.

'정해진 시간 내에서'가 22%이다.

둘째, '조합간부의 징계·해고시 사전합의' 조항을 체결한 노조가 46%이고, '조합간부의 부서이동·전출시 사전합의' 조항을 체결한 노조가 38%이다. 징계위원회에 참여하고 있는 노조는 51%이고, 노사동수로 징계위원회를 구성한 노조는 23%이다. 그러나 인사·경영권 일반에 대한 참여는 매우 낮은 수

준이다. 이것은 노조의 참여가 인사·징계권 남용을 통한 조합활동 침해를 방지하기 위한 사후적·방어적 차원에서 이루어졌음을 의미한다.

셋째, 집단감원(45%), 휴·폐업(35%), 이전·합병(30%) 등 정규직 노동자의 고용에 직접적으로 영향을 미치는 사안에 대해서는 사전합의 조항을 체결한 노조가 많다. 그러나 하도급 전환, 임시직 채용, 용역 이용, 시간제 이용 등 정규직 노동자의 고용에 간접적으로 영향을 미치거나 비정규직 노동자와 관련된 사안에 대해서는 사전합의 조항을 체결한 노조의 비중이 크게 떨어진다. 이것은 단체협약 체결의 당사자인 노조가 '정규직 중심의 기업별 노조'인 데서 비롯된다.

넷째, 생산 및 경영방침 수립과 관련해서 노조의 참여가 매우 낮고, 회사에 일임한 경우가 많다. 임금체계 개편(77%)이나 작업시간 변경(71%)은 사전합의 비중이 높지만, 인사고과 기준이나 직무교육훈련 등은 대부분 회사에 일임하고 있다. 이것은 노조의 참여가 '사전적 과정 참여'가 아닌 '사후적 결과 참여' 수준에 머무르고 있음을 의미한다.

나. 노동법 개정투쟁

[1] 민주노조 진영은 1988년 이후 매년 하반기 중점사업으로 노동법 개정투쟁을 전개해 왔다. 그 결과 ① 자주적 단결권을 쟁취하는 방향에서 집단적 노사관계법을 개정했고, ② 전국적 공동투쟁·통일투쟁을 통해 '민주노조 총단결 → 민주노총 건설'의 토대를 구축했으며, ③ 전국노동자대회를 비롯한 대규모 집회·시위의 경험을 축적했고, ④ 건국 이래 최초이자 최대인 전국적 총파업 투쟁을 전개했으며, ⑤ 노동자 대중이 기업별 의식을 극복하고 올바른 정치의식을 갖는 데 기여했고, ⑥ 국제노동운동과의 연대를 강화함에 있어 커다란 역할을 담당하는 등 많은 성과를 거두었다.

[2] 1997~98년 개정 노동법의 내용을 구체적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 1997년 3월부터 '상급단체 복수노조 금지, 제3자개입 금지, 노조 정치활동 금지' 조항이 삭제되고, '공익사업 직권중재'의 대상과 절차가 일부 개

선되었으며, 2002년부터 '복수노조 금지조항'이 전면 삭제된다. 1999년 1월부터 공무원 직장협의회가 설치되고, 7월부터 교사의 단결권과 단체교섭권이 보장될 예정이다. 따라서 공무원의 노조결성권과 필수공익사업의 범위축소 등을 제외하면, '복수노조 금지, 제3자개입 금지, 공익사업 직권중재, 공무원과 교사의 단결 금지, 노조 정치활동 금지' 등 자주적 단결권을 침해하는 5대 악법 조항은 대부분 개정된 것으로 평가된다.

둘째, 재계의 요구인 '변형근로시간제, 정리해고제, 근로자파견제'가 법제화되고, '전임자 임금지급 금지 조항'이 신설되었다. 변형근로시간제는 '근로자 대표와 서면합의, 특정일·특정주의 최장 노동시간 제한' 등을 전제로 법제화되었고, 정리해고제는 종전의 대법원 판례 수준에서 '경영악화를 방지하기 위한 사업의 양도·합병·인수시 긴박한 경영상의 필요성이 있는 것으로 본다'라 하여 요건은 완화되고, '근로자 대표에게 60일전 사전통보 및 노동부 사전신고 의무'를 추가하여 절차는 강화되었다. 또한 2002년부터 사용자의 노조 전임자 임금지급이 금지된다. 따라서 노동계뿐만 아니라 재계의 요구도 대부분 관철된 것으로 평가된다.

다. 사회개혁 투쟁

[1] 민주노조 진영은 1994년 하반기 민주노총 건설을 준비하면서 지금까지 투쟁을 재검토했다. 그 결과 ① 지금까지의 투쟁이 '상반기 임단투, 하반기 노개투'로 관성화되어 있고, ② 노동자의 경제적 지위는 상대적으로 개선되었지만 정치적·사회적 지위는 개선되기는 커녕 오히려 후퇴했으며, ③ 노동운동의 과제는 단순히 노동자 대중의 생활과 권리뿐만 아니라 전체 국민의 생활과 권리를 개선하는 것이고, ④ 최근 들어 임단협, 노동법 개정 이외에 '재벌체제 개혁, 사회보장제도 개선, 세제개혁' 등 다양한 사회개혁적 요구가 분출되고 있는 점 등을 고려한 끝에, 1995년부터 임단투, 노개투와 함께 사회개혁투쟁을 중점 투쟁과제로 설정했다.

[2] 1995년에 민주노총준비위원회는 ① 의료보험 통합일원화와 보험적용 확

<표 12> 노동법 개정 주요 내용

주요조항		1997년 3월 임시국회	1998년 2월 노사정위원회 합의
노동조합및노사관계조정법	복수노조 금지	상급단체 즉시, 단위노조 5년후 허용	
	공무원교사 단결금지		1999년 1월 공무원직장협의회 설치, 7월 교사 노조결성권 허용
	노조정치 활동금지	삭제(단, 선거법·정치자금법상 금지조항 존속)	선거법·정치자금법상 금지조항 삭제
	제3자 개입금지	당해 노조 또는 사용자가 지원받는 자로 노동부 신고시 허용	
	공익사업 직권중재	6대도시 시내버스·은행사업(1999년까지), 수도·전기·가스, 석유정제·공급, 철도·병원·통신사업, 한국은행으로 범위 축소 및 절차 개정	
	전임자임금	신규노조 즉시, 기존노조 2002년부터 전임자 임금지급 금지	
근로기준법	정리해고제	(1) ① 긴박한 경영상의 필요성, ② 해고회피노력, ③ 합리적이고 공정한 해고기준, ④ 근로자대표와 성실한 사전협의 등 대법원 판례 수준 입법화 (2) 2년간 시행유예	(1) 경영악화 방지를 위한 사업의 양도·합병·인수시 긴박한 경영상 필요성 있는 것으로 간주 (2) 근로자대표 60일 전 사전통보 및 노동부 사전신고 추가 (3) 2년간 시행유예 삭제
	근로자 파견법		(1) 전문지식, 기술 또는 경험 등을 필요로 하는 업무로서 대통령령으로 정하는 업무 허용 (2) 출산, 질병, 부상 등으로 결원이 생긴 경우 또는 일시적·간헐적으로 인력확보가 필요한 경우 법령으로 금지하는 업무를 제외하고 허용 (3) 파견기간 : 1년 이내(당사자 합의시 1년 연장 가능)
	변형근로 시간제	(1) 2주단위 : 취업규칙 사전규정, 특정주 48시간 초과 금지 (2) 1월단위 : 근로자대표와 서면합의, 특정일 12시간, 특정주 56시간 초과 금지	

자료 : 1) 1997년 3월 개정 「노동조합및노사관계조정법」과 「근로기준법」.

2) 노사정위원회, 『위원회 활동자료』, 1998. 2.

대, ② 국민연금의 민주적 관리운영, ③ 세제 및 재정개혁, ④ 재벌의 경제력 집중 규제, ⑤ 교육개혁을 사회개혁 5대 과제로 정하고, 사회개혁투쟁 첫 해임을 감안하여 실질적인 제도개선보다는 조합원 대중의 의식 고양에 일차적인 목표를 두고 사회개혁투쟁을 전개했다. 그리고 ① 임단투때 '의료비·교육비·개인연금 보조', '의료보험조합의 민주적 운영', '직장탁아소 설치' 등을 단체협약 중점 요구로 제기하고, ② '제도개선 요구에 대한 동의와 노사 공동의 법개정 청원'을 내용으로 하는 제도개선 요구서를 제출하며, ③ 이를 매개로 교육선전을 강화할 것을 방침으로 정했다.

그 결과 1995년 상반기에는 ① 사회개혁 투쟁의 쟁점화에 성공해 사회개혁이 민주노총의 기본과제라는 인식이 자리잡게 되었고, ② '의료비·교육비·개인연금 보조' 등 단체협약 투쟁에서 많은 진전이 있었으며, ③ 의료보험 적용확대, 초등학교 급식확대 등 제도개선에 있어서도 일정한 성과를 거두었다. 그러나 상급단체의 준비가 부족하여 단위노조 집행부에 많은 부담을 주는 등 한계를 드러내기도 하였다. 또한 1995년 하반기에는 민주노조 진영이 민주노총 건설에 총력을 기울이면서 사회개혁 투쟁은 별다른 진전을 보지 못 하였다.

[3] 1996년에 민주노총은 ① 정경유착 근절과 재벌개혁 ② 사회복지제도 개선 ③ 세제개혁을 사회개혁 3대 과제로 정하고, 1996~97년 총선-대선 정국에서 실질적인 제도개선을 쟁취할 것을 목표로 사회개혁 투쟁을 전개했다. 그리고 ① 임단투 준비기에 각급 조직은 '노사관계 민주화와 사회개혁 선언'을 채택하고, 1996년에 노동법을 개정하고 1997년에 사회개혁 3대 과제를 쟁취할 것'을 결의하며, '노동법 개정과 사회개혁 3대 과제에 대한 교섭권을 민주노총에 위임'할 것과 ② 총선 시기에 '노동법 개정과 사회개혁'을 최대한 쟁점화할 것을 방침으로 정했다.

그러나 1996년 사회개혁 투쟁은 교섭권 위임 등의 방침을 실천하지 못했고, 1996년 4월 총선 직후 노사관계개혁위원회가 출범하고 노동법 개정이 최대 현안으로 떠오르면서 뒷전으로 밀리게 되었다. 다만, 금속연맹 등 가맹조직 차원에서 세제개혁 투쟁이 부분적으로 활성화되었고, 근로소득세 경감과 관련하여 실질적인 제도개선을 쟁취했으며, 총선시기 쟁점화와 단체협약 개

선 등을 성과로 꼽을 수 있다.

<표 13> 1995~96년 사회개혁투쟁 대비

	95년	96년
중점 과제	① 재벌의 경제력 집중규제	① 정경유착 근절과 재벌개혁
	② 의료보험 통합일원화와 보험적용 확대	② 사회복지제도 개선 -의료보험통합일원화,보험적용확대 -국민연금 민주적 관리운영 -유아·초등교육 개혁 -사회복지예산 증액
	③ 국민연금의 민주적 관리운영	
	④ 교육개혁	
	⑤ 세제 및 재정개혁	③ 세제개혁
목표	조합원 대중의 의식고양	실질적 제도개선 - 1996년 노동법개정, 1997년 사회개혁 쟁취
주요 방침	상반기 임단투 결합 -제도개선 (공동청원) 요구제출을 매개로 교육선전	① 상반기 임단투 결합 -'노사관계개혁·사회개혁선언'과 교섭권 위임 매개로 교육선전 ② 총선시기 쟁점화
성과	① 사회개혁투쟁 쟁점화 성공 - 기본 투쟁영역으로 자리매김 - 조직 안팎의 이견일소	① 가맹조직 사회개혁 투쟁 부분적 활성화(3~4월)
	② 실질적 제도개선 - 의료보험 적용확대 ·적용기간 확대(65세 이상 폐지, 65세 미만 1996년 240일, 1997년 270일 등 ·CT촬영 의료보험 적용 ·월 50만원 초과 본인부담금 보상제 도입 - 국민학교 급식 확대	② 실질적 제도개선 - 근로소득세 경감 ·1996년 6월 임시국회 세법개정 : 소득공제, 근로소득 세액공제 확대(1996년 상반기 징수한 근로소득세중 초과징수 환급액 4천억원. 최소한 8천억원 감면 효과 발생으로 추정됨)
	③ 단협 진전	③ 단협진전
한계	① 사전준비 부족 / 단위노조 하중	① 교섭권 위임부진 / 후속조치 없음
	② 민주노총 건설 총력	② 4월부터 노개투 총력

자료 : 민주노총, 내부자료.

<표 14> 1997년 노사관계개혁위원회와 1998년 노사정위원회 합의사항

항목	1997년 노사관계개혁위원회	1998년 1기 노사정위원회
사회보험		의료보험 통합 일원화 및 적용확대와 공공자금관리기금법 제5조 삭제를 위한 입법 1998년중 추진
	사회보험관련 각종 위원회 노사정 동수 구성 · 노사단체에 공익대표 추천권 부여 · 의료보험 등 가입자대표 참여보장 · 연1회 정기회의, 전문위원회 신설 · 가입자단체에 공단이사·감사 추천권 부여	실질적으로 의사결정 및 감시의 기능이 확보될 수 있도록 사회보험 관련 각종 위원회에 노사 및 기타 관계자 대표의 참여 확대
	(장기)4대 사회보험 업무 및 관리운영기구 통합 추진 (단기)적용·부과·징수업무 통합	4대 사회보험료 통합징수
	4인이하 사업장과 금융보험업종에 대한 산재보험 적용확대	5인 이상 사업장, 임시·시간제 근로자(1999. 7.) 등 고용보험 적용확대
세제개혁	근로소득세제 특별공제 한도 확대 · 보장성보험료 공제 50만→100만원 · 교육비 공제 - 유치원 70만→100만원 - 대학교 230만→300만원 - 본인과 배우자 학원수강료(100만원 한도) 추가 · 의료비 공제 총급여 3% 초과분(100만원 한도) → 2% 초과분(500만원 한도) · 주택자금 공제한도 확대	근로소득 분리과세 및 세율 인하, 고용조정에 의한 퇴직소득세 감면, 생활필수품에 대한 특별소비세 폐지, 금융소득 종합과세, 주식·채권 등 양도차익에 대한 종합과세 등 세제개편 검토 노사정위원회 내에 노사정 전문가가 참여하는 기구를 구성하여 구체적 방안 협의
	근로소득세제 특별공제 항목 신설 · 재해손실세액공제제도 · 탁아비 특별공제(자녀 1인당 80만원 한도, 총한도 200만원) · 노동조합비 공제(50만원 한도) · 이사비용 공제(100만원 한도)	
	연금과세체계 개선 · 공적연금에 납부하는 보험료 전액 소득공제 · 퇴직후 받는 연금급부액은 과세대상에 포함	토지관련 세제개편 · 보유과세 강화, 거래단계 세완화, 상속증여 세제개선 · 변칙적인 상속·증여에 대한 과세강화

자료 : 1) 노사관계개혁위원회, 『'97 노사관계개혁안』, 1997.12.

2) 노사정위원회, 『위원회 활동자료』, 1998. 2.

<표 15> 1998년 1기 노사정위원회 합의사항

재벌 개혁	1. 기업의 경영투명성 제고 - '99 회계연도부터 결합재무제표 작성 의무화 - 상장법인 사외이사 도입 의무화 - 대표소송권·장부열람권 요건 완화, 누적투표제 등 소수주주 권한강화 - 기업회계기준 명료화·국제화, 회계작성기준 구체화 - 외부감사인·회계관계인의 책임강화, 부외부채 공시·전자공시제도 도입 등 기업공시제도 개선 - 기업은 근로자의 참여증진에 노력, 우리사주제의 민주적 운영 보장
	2. 기업의 재무구조 개선 - 1998년 4월부터 계열사간 신규 상호채무보증 금지 - 1998년 4월부터 자기자본의 100%를 초과하는 채무보증잔액, 2000년 1월부터 모든 채무보증 잔액에 대하여 과징금 또는 가산금리 부과 - 2000년부터 자기자본의 5배 이상, 2001년부터 4배 이상, 2003년부터 3배이상의 차입금 이자에 대하여 손비 부인 - 개별기업별로 재무구조 개선 특별약관 체결 등 여신관리기능 강화 - 비업무용 부동산의 원활한 처분을 위한 여건 조성 - 기업은 지배주주의 자기재산에 의한 부채상환·증자·보증, 한계기업과 불요불급한 자산·영업의 처분 등 자기자본비율의 획기적 제고를 위한 구체적인 계획 수립·집행
	3. 책임경영체제 확립 - 지배대주주, 기조실 임원 등에 대한 경영책임을 묻도록 상법 등 개정 - 기업은 경영부실에 대해 경영진 책임 강화 - 기업은 주주총회·이사회 등 기업지배구조 개선
	4. 기업 경쟁력 제고 - 부당내부거래 규제, 대출심사기능 강화 등 업종 전문화 여건 조성 - 기업은 비주력사업 정리, 중복사업 자율적 교환추진 등 경쟁력 제고 - 기업은 건전한 기업윤리 확립, 비주력사업의 중소기업 이양, 기술 및 자금지원 강화 등 대·중소기업간 동반자적 협력관계 구축
물가 안정	- 공공요금 조정시 근로자·소비자대표의 참여 의무화 - 소비자물가 통계작성 과정에 시민단체, 노조대표 등 참여 강구 - 생활필수품 가격자료 등 관련자료의 공개 - 노사정위원회 요청있을 시 생필품가격 동향 등 물가관련자료 보고
정치 개혁	부패방지법, 자금세탁방지법 제정 및 선거법, 정당법 등의 전향적 개정

자료 : 노사정위원회, 『위원회 활동자료』, 1998. 2.

4 1997년에도 상반기는 노동법 개정 총파업(1월)과 노동법 재개정(3월)에 따른 후속 조치로, 하반기는 대선 정국으로 사회개혁 투쟁을 대중적으로 추진하는 것은 현실적으로 어려웠다. 이에 민주노총은 1997년에는 노사관계개혁위원회, 1998년에는 노사정위원회 참가 및 시민사회단체와의 연대를 중심으로 사회개혁투쟁을 전개하기로 방침을 정했다. 그 결과 '의료보험조합 통합일원화, 공공자금관리기금법 제5조 삭제' 등 제도개선 측면에서 많은 성과를 획득했지만, 정책사업 범주를 넘어서지 못함에 따라 노동자 대중을 투쟁의 주체로 일으켜 세우지는 못했다.

라. 파업 추이

1 1980년대 초반에는 연간 파업건수가 200여건, 참가자수가 3만~5만명, 노동손실일수가 6만~7만일에 불과했다. 그러나 1987년에는 3,749건의 파업이 발생했고, 파업참가자수는 126만명, 노동손실일수는 695만일이었다. 이러한 파업의 급증은 1988~89년에도 이어졌지만, 1990년대 들어 뚜렷이 감소하고 있다. 즉, 1990년대 들어 파업 발생건수와 참가자수가 뚜렷이 감소하고 있는데, 이것은 지난 10년간 교섭과 투쟁 경험의 축적으로 노사 쌍방이 불필요한 마찰과 쟁의를 자제했기 때문인 것으로 해석된다. 그러나 노동조합운동의 주력이 중소기업에서 대기업으로 옮겨감에 따라, 건별 참가자수와 노동손실일수는 증가하고 있다.

2 원인별로 파업발생 추이를 살펴보면 '임금인상'을 둘러싼 노동쟁의는 감소하고, '단체협약'을 둘러싼 노동쟁의가 증가하고 있다. 이것은 임금수준과 관련해서는 노사간에 교섭 경험이 축적되어 쉽게 타협 지점을 찾아내는 데 비해, 단체협약은 노동시간, 고용안정, 경영참가 등 새로이 제기되는 주요 쟁점과 관련해서 쉽사리 타협 지점을 찾지 못하기 때문인 것으로 판단된다. 앞으로도 임금투쟁이 노동운동에서 차지하는 의의와 비중은 감소하고, 단체협약과 제도개선 투쟁은 그 의의와 비중이 증가할 것으로 전망된다.

이밖에 체불임금, 부당노동행위, 부당해고를 둘러싼 쟁의가 크게 감소한 것

은, 노동부나 노동위원회 등 법률적 절차에 따라 해결이 가능한 경우는 가급적 쟁의를 자제했기 때문인 것으로 판단된다. 이것은 법테두리 내의 쟁의건수가 1995년 이후 80~85% 수준을 오르내리는데서도 확인할 수 있다.

<표 16> 연도별 파업 추이

(개, 명, %)

	발생건수	참가자수 (천명)	노동손실일 수(천일)	파업성향 (일/천명)	건별참가자 수(명)	건별손실일 수(일)
1970	4	1	9	2.4	250	2,250
1975	52	10	14	2.9	192	269
1980	206	49	61	9.5	238	296
1985	265	29	64	7.9	109	242
1986	276	47	72	8.5	170	1,532
1987	3,749	1,262	6,947	755.8	337	1,853
1988	1,873	293	5,401	562.0	157	2,884
1989	1,616	409	6,351	611.4	253	3,930
1990	322	134	4,487	409.8	416	13,935
1991	234	175	3,271	288.2	748	13,980
1992	235	105	1,528	132.1	447	6,500
1993	144	109	1,308	111.3	754	9,086
1994	121	104	1,484	120.7	862	12,268
1995	88	50	393	30.8	565	4,461
1996	85	79	893	68.5	935	10,506
1997	78	44	445	33.6	564	5,705

주 : 노동부는 임단협 등 경제파업 중심으로 집계하기 때문에, 노동법 개정을 둘러싼 총파업(1996.12.~1997. 1. : 연인원 500만명 참여)이나 노동운동탄압분쇄투쟁(1990. 5. 총파업) 등은 집계대상에서 제외하고 있음.

자료 : 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각년도.

<표 17> 원인별 · 규모별 노사분규 추이

(단위 : %)

	분규원인별					사업장규모별				기타	
	임금 인상	단체 협약	휴폐업 체불 임금	부당노 동행위 해고	기타	100인 미만	100~ 299인	300~ 999인	1천인 이상	합법	노조 존재
1987	70.1	19.6	1.5	3.1	5.7	36.8	39.5	16.8	6.9	5.9	53.3
1988	50.5	24.8	4.2	9.0	11.5	38.3	37.7	15.4	8.6	20.4	85.3
1989	45.9	27.7	5.5	5.6	15.3	35.3	39.9	15.4	9.4	31.5	93.3
1990	51.9	15.8	5.0	5.6	21.7	26.4	38.5	19.6	15.5	43.2	95.7
1991	56.4	24.8	2.1	3.0	13.7	18.8	33.8	26.5	20.9	60.3	97.0
1992	54.7	20.0	11.0	1.6	12.7	24.9	33.5	23.3	14.3	64.3	96.6
1993	45.8	36.1	8.3	0.7	9.0	18.1	35.4	25.0	21.5	76.4	99.3
1994	42.1	34.7	5.0	2.5	15.7	26.4	30.6	19.8	23.1	66.9	96.7
1995	37.5	55.7	0.0	1.1	5.7	23.9	30.7	31.8	13.6	85.2	100.0
1996	22.4	72.9	1.2	0.0	3.5	15.3	29.4	27.1	28.2	84.7	100.0
1997	23.1	65.4	3.8	0.0	7.7	24.4	33.3	24.4	17.9	78.2	100.0

자료 : 한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각년도.

3. 이념적 측면

① 1987년 노동자 대투쟁 당시 노동자들이 가장 많이 외친 구호는 "인간답게 살고 싶다"였다. 그리고 1988년 11월 전국노동자대회 이후 가장 많이 외친 구호는 '노동해방'이었다. 그런데 구호 차원에서 외친 '노동해방'을 근거로 극우세력은 민주노조운동의 이념을 노동해방 사상, 곧 사회주의 사상으로 규정했고, 민주노조운동 내부의 일부 활동가들도 동일하게 규정하곤 했다. 그러나 민주노조 진영 내에서 '노동해방'이 무엇을 의미하는지에 대해 단 한번도 공식적으로 논의된 적이 없다. 또한 대다수 노동자들이 노동해방을 사회주의로 생각했다고 보기도 곤란하다. 오히려 1987년 노동자 대투쟁 당시 구호인 "인간답게 살고 싶다"의 연장선에서, 저임금과 장시간노동, 비인간적 대우 등

스스로를 둘러싸고 있는 억압과 굴레에서 벗어나 인간답게 살고자 하는 욕구를 '노동해방'이라는 구호로 표출한 것으로 보아야 한다.

[2] 전노협은 창립선언문에서 "한국노총으로 대표되는 노사협조주의와 어용적·비민주적 노동조합운동을 극복하고 자주적이고 민주적인 노동운동을 전개"할 것이며, "광범한 노동자가 참여할 수 있는 경제적 이익 실현을 위한 투쟁으로 대중적인 노동조합운동을 전개함으로써 우리의 조직과 의식을 발전시키는 기초 위에서, 노동자의 처지를 근본적으로 변화시킬 수 있는 경제·사회구조의 개혁과 조국의 민주화·자주화·평화통일을 앞당기기 위해 제 민주세력과 굳게 연대하여 투쟁해 나갈 것이다."라고 선언했다. 또한 전노협은 "민주노동운동의 조직역량을 확대·강화하는 한편, 업종별·산업별 공동투쟁과 통일투쟁을 발전시키는 속에서, 기업별 노조체제를 타파하고 자주적인 산별노조의 전국중앙조직을 건설하기 위해 총매진할 것이다."라고 밝혔다. 따라서 전노협은 ① 이념적 측면에서는 노사협조주의 배격과 자주성과 민주성의 확립, ② 투쟁노선에서는 경제 투쟁과 정치 투쟁의 통일, ③ 조직노선에서는 기업별 노조의 극복과 산업별 노조의 건설을 표방했고, ④ 궁극적으로 경제·사회구조의 개혁과 조국의 민주화·자주화·평화통일을 목표로 지향했다고 할 수 있다.

이상의 창립선언문과 강령을 놓고 볼 때 전노협의 운동이념은 투쟁성과 정치성을 강하게 띤 사회적 조합주의로 규정할 수 있다. 그러나 실제로는 개별 기업주를 상대로 하는 단위 사업장 차원의 임금 투쟁과 정치권력을 상대로 하는 노동운동 탄압저지 투쟁에 대부분의 운동역량을 투여했고, 상황에 따라 어떤 때는 경제주의적 편향을 드러내고 또 다른 때는 정치주의적 편향을 드러내곤 했다. 따라서 실제 전노협의 운동이념은 경제적 조합주의와 정치적 조합주의가 혼재된 상태로 불분명했다고 할 수 있다. 다만 분명한 것은 '노사협조주의 배격과 자주성과 민주성의 확립' 및 '전투적 조합주의[8]로 통칭되는

8) 전투적 조합주의는 초기 민주노조운동에 가해진 권력과 자본의 탄압에 대한 대응 과정에서 형성된 투쟁의 양태를 지칭하는 것으로, 이것을 마치 민주노조운동의 이념인 양 말하는 것은 타당성이 없다.

비타협적 투쟁성'이었다.

[3] 민주노총은 선언에서 노동자를 "생산의 주역이며 사회개혁과 역사발전의 주체"로 규정하면서, 스스로를 "자주적이고 민주적인 노동조합의 전국중앙조직"으로 규정하고 있다. 또한 민주노총은 "노동자의 정치·경제·사회적 지위 향상"과 "전체 국민의 삶의 질 개선" 및 "인간의 존엄성과 평등을 보장하는 통일조국·민주사회의 건설"을 목표로 하고 있고, 이러한 목표를 실현하기 위한 활동 원칙으로 '자주·민주·통일·연대'와 '단결·투쟁'을 제시하고 있다.

강령에서는 ① 조직적 과제로 미조직 노동자 조직화, 산업별 노조 건설, 전체 노동조합운동 통일, ② 투쟁적 과제로 노동기본권 확립, 노동조건 개선, 경영참가 확대, 사회개혁, ③ 정치적 과제로 노동자 정치세력화, 제민주세력과의 연대, 자주·민주·통일을 제시하고 있다.

이상의 선언과 강령을 놓고 볼 때 민주노총의 운동이념은 '사회적 조합주의'로 규정할 수 있다. 실제로 민주노총 1기 지도부는 '사회적 조합주의'에 대해 강한 지향성을 가지고 있었다. 그것은 ① 민주노총이 조합원들의 직접적인 이해관계뿐만 아니라 다양한 형태의 사회적·국민적 과제에 관심을 갖고 전체 사회의 이익과 국민생활 옹호에 앞장서야 한다고 생각했고, ② 이를 위해 '국민과 함께 하는 민주노총'이라는 슬로건 아래 사회개혁을 주요 투쟁과제로 정식화했으며, ③ 노사관계개혁위원회, 노사정위원회 등 노사정 3자 기구를 통한 정책 참가와 경영참가를 중시한 데서도 확인할 수 있다.

그러나 민주노총 1기 지도부는 사회적 조합주의에 대해 강한 지향성을 갖고 있었음에도, 이를 정식화해 민주노총의 이념으로 분명하게 제시하지 못했고, 체계적인 교육선전의 부재로 이를 대중화하지 못함으로써, IMF 관리 체제의 등장 및 구조조정의 본격화와 함께 다가온 조직내 혼란에 대비하지 못했다는 점에서 한계를 안고 있다.

[참고 2] 전노협과 민주노총 강령 비교

전노협(1990년)	민주노총(1995년)
- 우리는 주 40시간 노동으로 생활임금을 쟁취한다. - 우리는 직종, 남녀, 학력간 차별임금을 철폐하고 동일노동 동일임금을 쟁취한다. - 우리는 해고, 실업의 방지와 실업자에 대한 생활대책 및 취업보장을 위한 고용안정보장제도를 쟁취한다. - 우리는 산업재해와 직업병을 예방할 수 있는 안전한 작업환경을 쟁취한다. - 우리는 단결권, 단체교섭권, 단체행동권을 완전 쟁취한다. - 우리는 전국노동자의 단결투쟁으로 자본과 권력의 노동운동 탄압을 분쇄하기 위해 투쟁한다. - 우리는 노동자와 전민중의 생활향상을 위해 공공임대주택제도의 확립, 무상의무교육과 의료보장제도의 실시, 불평등한 조세제도의 개혁 및 복지재정지출 확대, 물가안정, 공해방지 등에 대한 제도적·정책적 개선을 쟁취한다. - 우리는 여성노동자에 대한 차별의 철폐와 모성보호를 위해 투쟁한다. - 우리는 퇴폐적인 외래문화를 척결하고 건강한 민중문화를 확립한다. - 우리는 노동자와 전민중의 언론, 출판, 집회, 결사, 시위, 사상의 자유 등 민주적 제권리를 쟁취한다. - 우리는 제민주세력과 굳게 연대하여 조국의 민주화, 자주화, 평화통일을 실현하기 위해 투쟁한다. - 우리는 세계노동자들과 국제적 유대를 강화하여 세계평화에 기여한다.	- 우리는 자주적이고 민주적인 노동조합운동의 역사와 전통을 계승하고, 인간의 존엄성과 평등을 보장하는 참된 민주사회를 건설한다. - 우리는 노동자의 정치세력화를 실현하고 제민주세력과 연대를 강화하며, 민족의 자주성과 건강한 민족문화를 확립하고 민주적 제권리를 쟁취하며 분단된 조국의 평화적 통일을 실현한다. - 우리는 미조직 노동자의 조직화 등 조직역량을 확대 강화하고, 산업별 공동교섭, 공동투쟁 체제를 확립하여 산업별 노동조합을 건설하고 전체 노동조합운동을 통일한다. - 우리는 권력과 자본의 탄압과 통제를 분쇄하고 노동기본권을 완전 쟁취하며, 공동결정에 기초한 경영참가를 확대하고 노동현장의 비민주적 요소를 척결한다. - 우리는 생활임금 확보, 고용안정보장, 노동시간 단축, 산업재해 추방, 모성보호 확대 등 노동조건을 개선하고, 남녀평등 실현 등 모든 형태의 차별을 철폐하고 안전하고 쾌적한 노동환경을 쟁취한다. - 우리는 독점자본에 대한 규제를 강화하고 중소기업과 농업을 보호하며, 사회보장, 주택, 교육, 의료, 세제, 재정, 물가, 금융, 토지, 환경, 교통 등과 관련한 정책과 제도를 개혁한다. - 우리는 전세계 노동자와 연대하여 국제노동운동 역량을 강화하고 인권을 신장하며, 전쟁과 핵무기의 위협에 맞서 항구적인 세계평화를 실현한다.

Ⅳ. 民主勞組運動의 課題

1. 변화된 정세와 과제

[1] 지난 30년간 한국 경제는 빠른 속도로 성장해 왔다. 실업률은 매우 낮은 수준이었고, 실업문제가 사회적 현안으로 제기되지도 않았다. 오히려 인력난이 얘기되곤 했다. 기업은 매년 임단투 때마다 "회사가 어렵다"는 얘기를 반복했지만, 노동자들의 요구를 수용하는 데 충분한 지불능력을 갖고 있었다.

이러한 '고성장-저실업' 구조가 노동조합운동에 유리한 조건이 되었음은 물론이다. 민주노조운동의 비약적인 성장·발전도 이러한 호조건 속에서 가능했다. 1987년 이후 민주노조운동은 정규직 조합원의 고용은 보장된 상태에서 '기업별 교섭을 통한 임금인상 등 노동조건 개선'에 주력했고, 어느 한 기업에서 임금을 올리거나 노동조건을 개선하면 곧바로 다른 기업에 영향을 미쳐 전체 노동자 대중의 임금과 생활조건이 개선되곤 했다.

그러나 1997년말 IMF 관리체제의 등장으로 '고성장-저실업' 시대는 끝나고 '저성장-고실업'이라는 전혀 다른 상황이 전개되고 있다. 경제성장률은 마이너스로 떨어지고, 실업률은 6~7%로 치솟았으며, 물가상승률은 두 자리수를 위협하고, 외환위기가 재연될 가능성은 상존하고 있다. 대기업마저 잇따라 부도를 내고 있고, 인수합병·감량경영 등 구조조정이 본격화되고 있다. 실업자는 150만명 선을 넘어섰고, 임시직이 전체 노동자의 절반에 달하며, 실질임금은 하락하고 소득분배 구조는 악화되고 있다.

[2] 이처럼 지난 10년간 경험한 것과 전혀 다른 새로운 상황이 전개되면서, 민주노조운동은 커다란 혼란에 빠지게 되었고, 새로이 노동운동의 방향을 정립할 것을 요구받고 있다.[9]

첫째, 조직적 측면에서는 지금까지 '정규직 중심의 기업별 노조체계'로는 조합원수가 크게 줄고, 노동조합의 사회적 영향력도 크게 떨어질 것이다. 정규직이 줄고 비정규직과 실업자는 늘어나고 있음에도 이들을 조직화하지 못함에 따라 중소영세업체·비정규직·실업자는 물론이고 조직 기반인 대기업 정규직 노동자의 요구와 이해조차 대변하지 못할 가능성이 높아지고 있다.

따라서 '정규직 중심의 기업별 노조'에서 '정규직·비정규직·실업자를 망라하는 산업별 노조'로 조직형태를 전환하고, 중소영세업체·비정규직 노동자와 실업자 등 미조직 노동자를 조직화하는 데 박차를 가해야 한다. 이와 함께 민주노총의 조직체계를 정비·강화하고, 조합내 민주주의를 강화하며, 조직운영의 효율성을 도모하고, 현장토론을 비롯한 일상활동을 강화해야 한다.

둘째, 교섭과 투쟁의 측면에서는 지금까지와 같은 '개별 기업주를 상대로 한 임금인상 중시형 기업별 교섭'으로는 중소영세업체·비정규직·실업자는 물론이고 대기업 정규직 노동자조차 고용안정과 생활조건의 개선을 기대할 수 없게 되었다.

따라서 '임금인상 중시형'에서 '사회개혁·고용안정 중시형'으로 주요 요구를 전환하고, '개별 기업주를 상대로 한 기업별 교섭'에서 '정부와 사용자단체를 상대로 한 중앙교섭·산업별 교섭'으로 교섭대상과 방식을 전환하며, 경영참가와 정책참가를 강화하고, 투쟁 전술을 다양화함과 동시에 주·객관적 조

		1987~97년	1998년 이후(IMF 시대)
상황	경제상황	고성장 - 저실업	저성장 - 고실업
	(경제위기)	이데올로기 차원	국가부도, 기업부도 현실화
	기업상태	정규직 고용보장 지불능력 충분	정규직 고용불안 지불능력·유동성 부족
조직	조직형태	기업별 노조	산업별 노조
	조직대상	정규직 노동자	정규직·비정규직·실업자
교섭	교섭대상	개별 기업주	정부 및 사용자단체
	교섭방식	기업별 교섭	중앙교섭 + 산업별 교섭
	교섭요구	임금인상 중시형	고용안정·사회개혁 중시형

9) 물론 이러한 과제가 새삼스러운 것은 아니다. 이미 민주노총 출범 당시부터 강령이나 사업방침 등을 통해 끊임없이 제시된 것이다.

건에 걸맞게 전술을 운용할 수 있어야 한다.

셋째, 이념적 측면에서는 지금까지 불분명했던 민주노조운동의 이념인 사회적 조합주의를 체계적으로 정립하고, 매개의 사안마다 책임있는 현실적 대안을 제시하면서, 각종 교육선전과 현장토론 등을 통해 이를 대중화해야 한다.

2. 조직적 과제

가. 산별연맹 강화와 산별노조 건설

[1] 1998년 4월 민주노총에는 20개 산별노조(연맹)가 가입해 있다. 그러나 민주노총의 가맹단위이자 허리인 산별노조(연맹)의 역량은 매우 취약하다.

첫째, 아직까지 합법성을 쟁취하지 못한 전교조와 금년 2월 산별노조로 조직형태를 전환한 병원노련을 제외하면, 16개 조직이 기업별 노조의 산업별 연합단체(연맹)이고 2개 조직이 직업별 노조(협의회)이다. 산별연맹의 재정은 대기업 단위노조보다 빈약하고 일할 사람도 매우 부족하여, 대부분의 사업이 기업별 노조의 활동을 지원하는 수준에 머무르고 있다.

둘째, 건설·사무·병원·대학·공익·언론노련 등을 제외하면, 대부분의 산별 연맹이 민주노총 출범을 전후해서 결성되었고 합법성을 쟁취한 지도 얼마 안 되기 때문에, 지도집행력이 취약하고 조직은 안정적이지 못하며 현안문제를 해결하기에도 급급한 실정이다.

셋째, 금속산업연맹(19만명), 사무노련(7만명), 공공연맹(6만명) 등 3개 조직을 제외하면, 17개 조직이 조합원수 5만명 미만의 영세한 조직이고, 조합원수가 5천명이 안 되는 조직도 전국일용공노조협의회, 민주관광연맹, 화물노련, 민주버스노조, 시설노련, 전국강사노조 등 6개나 된다. 더욱이 조직대상을 같이하는 산별연맹이 한국노총에 복수로 존재하고 있어, 동종 산업 내에서 유일 대표성을 확보하고 있지 못하다.

[2] 이처럼 민주노총의 허리인 산별연맹이 취약함에 따라, 산별연맹이 담당해야 할 역할마저 민주노총으로 집중되는 경우가 많고, 그 결과 민주노총은

<표 18> 산업분류·소속노총별 산업별연맹 조직현황

(단위 : 개, 명)

산업분류	민주노총(1998. 4.)			한국노총(1997.12.)			미가맹(1997.12.)		
	산별연맹	노조	조합원	산별연맹	노조	조합원	산별연맹	노조	조합원
전산업	20개연맹	1,283	535,203	22개연맹	3,216	1,015,766	2개연맹	21	18,656
광업				광산노련	24	9,973			
제조업	금속산업	190	193,694	금속노련	483	157,839			
	민주화학	58	16,421	화학노련	574	133,906			
				고무노련	14	7,876			
				담배인삼	1	9,827			
				출판노련	46	4,024			
	민주섬유	22	12,750	섬유노련	174	36,973			
전기수도				전력노조	1	29,327			
건설업	건설노련	48	15,130						
	전일노	7	1,350						
도소매업							상업노련	14	6,656
숙박음식업	민주관광	11	3,272	관광노련	96	16,666			
운수통신업	민철노련	2	11,260	철도노조	1	31,153			
				도시철도	4	7,100			
	민주택시	236	27,000	택시노련	953	90,526			
	민주버스	1	1,300	자동차노	21	96,628			
	화물노련	24	3,392	항운노련	52	38,386			
				선원노련	60	44,800			
				체신노조	10	30,028			
	공공연맹	8	58,104	정보통신	25	14,904			
금융보험업	민주금융	72	11,977	금융노련	111	140,754			
	사무노련	217	66,600						
사업서비스	시설노련	15	1,898	아파트노	3	5,184			
교육서비스업	전교조	1	10,223						
	대학노련	67	9,419						
	전강노	1	1,000						
보건서비스	병원노련	125	35,599						
기타서비스업	공익노련	96	30,086	공공서비스노련	10	4,745	정투노련	7	12,000
	언론노련	51	18,212						
외국기관				외기노련	39	23,705			
기타	지역그룹	32	7,030	연합노련	506	81,442			

자료 : 민주노총, 「민주노총 조직현황(1998. 4.)」; 한국노총, 『1997년도 사업보고』

엄청난 하중에 시달리고 있다. 예컨대, 임단투는 산별연맹이 담당해야 할 과제이지, 민주노총이 담당해야 할 과제는 아니다. 그러나 해마다 임단투는 민주노총 최대의 중점사업이 되고 있고, 1년 중 7~8개월을 임단투에 집중하고 있다. 이에 따라 민주노총이 담당해야 할 노동운동의 이념 정립, 사회개혁 투쟁과 정책참가를 포함한 정책·제도개선활동, 일상사업 등은 뒷전으로 내밀리고, 임단투가 마무리되면 간부들은 탈진 상태에 빠지게 된다.

단위노조에 대한 산별연맹의 지도력과 관장력도 취약하기 때문에, 산별연맹은 민주노총과 단위노조를 잇는 가교 노릇도 충실하지 못한 편이다. 예컨대, 민주노총과 같은 전국중앙조직이 주요 방침을 결정할 때는, 사안에 따라 차이는 있지만 기본적으로 '사업장 단위 현장토론 → 산별 차원의 방침 논의' 등의 절차를 거쳐야 한다. 그러나 실제로는 이러한 절차가 생략되곤 한다. 그 결과 민주노총의 주요 방침이 충분한 사전 논의 없이 산별연맹이나 단위노조 간부 몇몇의 개별적 판단에 따라 좌우되기도 하고, 몇몇 단위노조에서 현안 문제가 발생하면 방침 자체가 뒤바뀌기도 한다. 이에 따라 산별연맹이나 단위노조에서는 민주노총이 자신들의 요구와 의사를 제대로 반영하지 않는다며 불만을 토로하곤 한다.

3 이러한 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 각급 조직의 임무와 역할을 분별 정립해야 한다. 즉 민주노총과 같은 전국중앙조직은 노동운동의 이념 정립, 사회개혁투쟁과 정책참가를 포함한 정책·제도개선활동, 정치세력화 등을 기본임무로 하고, 산별연맹은 임금인상, 고용안정 등을 둘러싼 단체교섭과 조직확대, 해당 산업에 걸맞는 사회개혁투쟁과 산업정책 개발 등에 활동의 중점을 두며, 기업별 노조는 사업장 실정에 따른 보충교섭과 경영참가, 일상활동과 조직관리 등을 임무로 해야 한다.

둘째, 기업별 노조는 재정과 사람을 산별연맹으로 집중하고, 교섭권을 위임하는 등 산별연맹을 강화하기 위한 노력을 기울여야 한다. 일상활동의 경우에도 정책·조사·법규·교육·선전과 같이 전문성을 요하는 사업부터 산별연맹으로 인적·물적 자원을 이관하고 집중해야 한다.

셋째, 동종 산업 내에 조직 규모가 작은 산별연맹이 복수로 존재하는 경우

에는 산별연맹 간에 통합을 추진해야 한다. 여기서 한 가지 고려할 점은 단순히 민주노총 소속 산별연맹만이 아니라, 한국노총 소속 산별연맹과의 통합까지 폭넓게 추진할 필요가 있다는 점이다. 그러할 때만이 조직의 양적 확대와 질적 강화가 가능하고, 동종 산업 내에서 유일 대표성을 확보할 수 있으며, 산별노조 건설과 단일노총 건설도 촉진할 수 있기 때문이다.

넷째, 늦어도 21세기 초에는 기업별 노조를 해산하고 산별노조로 조직형태를 전환하여 산별노조 시대를 열어야 한다. 그것은 더 이상 기업별 노조로는 조합원의 권익을 보호할 수 없고, 조직의 확대·발전이 불가능하며, 조합원들의 의식 발전도 기대할 수 없고, 기업별 노조체제의 수명이 다해 가고 있기 때문이다. '산별노조 건설'이라는 조직적 과제를 빠른 시일 내에 실현하지 못한다면, 한국 노동운동의 미래는 기약할 수 없다. 이런 점에서 1998년 2월 전국보건의료노조의 출범은 '기업별 노조 극복과 산별노조로 조직형태를 전환'한 최초의 사례이자, 산별노조 시대의 개막을 예고하는 매우 의미있는 일이라 하겠다.

나. 미조직 노동자의 조직화

[1] 전체 노동자 1,300만명 가운데 160만명만 노동조합에 가입해 있다. 공무원과 교사 100만명은 법으로 노조결성 및 가입이 금지되어 있고, 임시직 등 비정규직 노동자 600만명은 대부분 조직대상에서 제외되어 있으며, 중소영세업체 노동자들은 대부분 미조직 상태로 방치되어 있다. 최근 들어 기업의 부도가 잇따르고 대량실업 사태가 발생하면서, 정규직 노동자는 감소하고 실업자는 증가하고 있다. 따라서 지금까지와 같은 '대기업·정규직 중심의 기업별 노조체계'에 안주하여 목적의식적으로 조직사업을 전개하지 않는다면, 조합원수는 더욱 줄어들고 노동운동의 정치·경제·사회적 영향력은 급격히 감소하게 될 것이다. 따라서 산별노조(연맹)가 주관하되 전조직적으로 미조직 노동자의 조직화 사업에 박차를 가해야 한다.

[2] 첫째, 이미 노동조합이 결성되어 있는 사업장도 조직률(조합원수/종업원

수×100)이 60% 밖에 안된다. 이것은 대부분의 노조가 임시직·계약직 등 비정규직을 조직대상에서 제외하고 있고, 정규직의 경우에도 직종이나 직위, 부서에 따라 조합원 자격을 제한하고 있기 때문이다. 따라서 동일 사업장 내에 노동자 다수를 노동조합으로 결집하기 위해서는 최우선적으로 단위노조의 규약이나 단체협약을 개정하여 조합가입 대상을 확대하고 신규조합원 확대사업을 전개해야 한다.

여기서 한 가지 검토할 점은 목적의식적으로 조직사업을 전개해도 당사자들이 노동조합에 가입하지 않을 때 어떻게 할 것이냐이다. 당사자들이 노동조합의 필요성을 절실히 인식하고 있지 못하거나 불이익을 우려해 가입을 망설인다면, 부단한 조직사업을 통해 극복하는 것 이외에 다른 방법은 없다. 문제는 기존의 노동조합이 특정 직종의 정규직 중심으로 운영되고 있어, 가입해 봤자 자신의 요구와 이해를 대변하지 못할 것으로 생각할 때 어떻게 할 것이냐이다. 이때는 ① '1기업 1노조'를 원칙으로 미가입 직종 내지 비정규직의 요구와 이해를 충실히 대변할 수 있게 노동조합의 조직체계와 사업내용을 전환하되, ② 경우에 따라서는 규약을 개정해 특정 직종이나 비정규직이 독자적으로 노조를 결성할 수 있게 길을 열어 놓고 기존 노조가 이들의 노조 결성 및 활동을 집중적으로 지원하면서 상호 연대를 강화하는 방안도 강구해야 한다.

3 둘째, 산별연맹 차원에서는 신규노조 결성사업을 목적의식적으로 전개하되, 특히 중소영세업체와 비정규직 노동자를 조직하는 데 인적·물적 자원을 집중해야 한다. 중소영세업체 노동자들을 지역노조 또는 산별노조 지역지부로 조직해야 한다는 주장은 오래 전부터 있어 왔고, 이에 따른 실천도 있어 왔다. 그럼에도 지금까지 뚜렷한 성과를 거두지 못한 것은, 대기업보다 노동자들을 조직하기 어렵고, 설령 조직화에 성공하더라도 조직을 유지·운영하기 어려우며, 기업의 경영상태가 열악해 노동조건 개선 등에 있어 뚜렷한 성과를 거두기도 어렵기 때문이다. 따라서 중소영세업체 노동자들을 지역노조로 결집하기 위해서는, 산별연맹 차원에서 인적·물적 자원을 집중하여 모범을 만들어야 한다.

비정규직 노동자나 실업자는 취업상태별로 조직하는 방안도 적극 검토해야 한다. 문제는 취업상태별로 조직된 노동조합이 기존의 산별연맹 가입을 망설일 수 있다는 점이다. 그것은 기존의 산별연맹이 정규직 대기업 중심으로 운영되고 있어, 가입해 봤자 자신들의 요구와 이해를 대변하지 못할 것으로 생각하기 때문이다. 이때는 ① '1산업 1노조'를 원칙으로 비정규직이나 실업자의 요구와 이해를 충실히 대변할 수 있도록 산별연맹의 조직체계와 사업내용을 전환하되, ② 때로는 취업상태별로 별개의 연맹을 결성하고 사업을 잘 할 수 있게 지원하면서, 상호 연대를 강화하고 중장기적으로 통합하는 방안도 강구해야 한다.

④ 셋째, 대부분의 산업이 조직화되어 있지만, 운수·창고·통신업(55%)처럼 조직률이 50%를 넘는 산업이 있는가 하면, 건설업(1%), 도소매 및 음식숙박업(3%)처럼 조직률이 한 자리수인 산업도 있다. 이러한 산업별 불균형을 해소하기 위해서는 ① 제조업, 건설업, 민간서비스업, 공공서비스업, 운수산업 등 5개 가량의 부문별 협의회를 구성하고, 동일 부문 내에서 좀더 강력한

<표 19> 산업별 조합원수와 조직률 현황

(1995년, 단위 : 천명, %)

산업분류	조합원수	피용자	조직률
전산업	1,615	12,887	12.7
농림·어업·수렵업	25	-	-
광업	3	18	16.7
제조업	632	3,981	15.9
전기·가스·수도업	32	71	45.1
건설업	21	1,572	1.3
도소매 및 음식숙박업	76	2,520	3.0
운수·창고 및 통신업	426	772	55.2
금융·보험 및 사업서비스업	238	883	27.0
사회개인공공서비스업	161	2,901	5.5

자료 : 김정한, 『노동조합의 재정자립에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1998. 3.

산별연맹이 취약한 산별연맹을 지원하면서, ② 민주노총 차원에서도 취약한 산별연맹을 집중적으로 지도·지원하는 방안을 강구해야 한다.

또한 민주노총은 ① 공무원과 교사 및 실업자의 단결권 확보에 적극 나섬과 동시에, ② 1999년 1월부터 구성될 공무원직장협의회를 최대한 지원해야 한다.

다. 조직체계의 정비

[1] 민주노총은 출범한 지 2년 만에 산별연맹 건설과 지역본부 구성을 완료하여, 외형상 전국중앙조직다운 조직체계를 갖추었다. 그러나 출범 이후 '노사관계개혁위원회 출범 → 노동법 개정과 총파업 투쟁 → 초대 위원장 대통령 선거 출마 → IMF 관리 체제 등장과 노사정위원회 출범' 등 대형 사안이 잇따르면서 조직 내부를 추스릴 여유가 없었고, 당면 현안에 대한 대응에 급급한 나머지 조직 내에 존재하는 다양한 견해 차이를 좁혀내지 못했다.

기업별 노조는 그 수명을 다해 가고 있음에도 여전히 인적·물적 자원과 교섭권을 비롯한 각종 권한을 갖고 있는 데 비해, 민주노총의 허리인 산별연맹은 인적·물적자원이 부족하고 그 권한도 극히 적다. 이처럼 산별연맹이 취약함에 따라 산별연맹이 담당해야 할 임무와 역할마저 민주노총이 떠맡아야 하는 경우가 많고, 그만큼 민주노총이 전국중앙조직으로서 담당해야 할 역할과 과제는 소홀해지게 된다.

민주노조운동의 초창기에는 지역조직이 사실상 상급단체 노릇을 해 왔다. 그러나 민주노총이 출범하고 산별연맹이 건설되자 지역본부는 민주노총의 산하기구로서 그 지위와 역할이 바뀌게 되었다. 지역본부는 산별연맹과 역할이 제대로 분담되지 않은 데 따른 혼란을 호소하고 있고, 인적·물적 자원의 부족과 민주노총의 지원이 부족한 데 따른 어려움을 토로하고 있다. 따라서 민주노총과 산별연맹, 지역본부 각각의 지도집행력을 강화함과 동시에, 상호간에 역할과 임무를 분별 정립하는 등 조직체계를 시급히 정비·강화해야 한다.

[2] 민주노총과 산별연맹, 지역본부가 효율적으로 운영되기 위해서는 상근 임직원의 역할이 중요하다. 상근 임직원은 ① 대의원대회에서 선출된 임원과 ② 가맹조직에서 파견한 직원 및 ③ 채용한 직원들로 구성된다.

여기서 직원은 파견직이냐 채용직이냐에 관계없이 무엇보다 업무의 전문성을 갖추어야 한다. 그러나 채용직의 경우에도 전문성에 있어 부서와 사람에 따라 편차가 크고, 업무의 효율성과 행정관리 능력은 취약하며, 권한과 책임 또한 분명하지 못하다.

임금수준은 조합원들의 평균적인 임금수준에 크게 못 미치고 복지제도라 할 만한 것은 찾아보기 힘들며, 적은 인력으로 과중한 업무를 수행하는 나머지 잔업·철야가 일상적으로 반복되고 있다. 또한 조직에 주요 사안이 발생할 때마다 자신의 고유 업무는 뒷전으로 밀린 채 전체 사업에 매달려야 함에 따라 업무의 전문성도 갖추기 힘들다.

노동운동에 평생을 걸어 온 '노동운동가'이기 때문에 열악한 노동조건을 감수해야 한다고 하면서도, 조직의 의사결정이나 인선 과정에서는 '채용직'이라는 구실로 '실무자'로 폄하하곤 한다. 이에 따라 많은 사람이 미래에 대한 전망이나 주인의식을 갖기 힘들다며 비관하기도 하고, 노동운동의 장을 떠나기도 한다.

민주노총과 산별연맹, 지역본부는 상근 직원들의 전문성과 업무의 효율성 및 행정관리 능력을 제고하고 권한과 책임을 분명히 함과 동시에 임원이냐, 파견직이냐, 채용직이냐에 관계없이 똑같은 노동운동가로서 동지적 애정을 갖고 일해 나갈 수 있는 조건과 풍토를 조성해야 한다.

라. 조합내 민주주의 실현

[1] 현장 간부들은 대부분 기업별 노조 차원의 조직운영과 조합내 민주주의를 경험해 왔다. 노동조합의 제반 방침을 결정할 때는 주체로 참여해 왔고, 함께 결정하고 투쟁해 왔다. 그러나 민주노총과 산별연맹이 건설되자 사정이 달라졌다. 기업별 노조에서는 경험하기 힘든 복잡하고 다양한 사안이 발생하기 시작했고, 노동운동 전반에 중대한 영향을 미치는 주요 방침이 상급단체

에서 결정되게 되었다. 이에 따라 현장 간부들은 상급단체에서 진행되고 있는 제반 사안과 관련해서 정보조차 제대로 전달되지 않고 있고, 상급단체가 자신들의 요구와 의사를 잘 반영하지 않고 있으며, 지도부와 현장 간부 사이에 인식의 차이가 확대되고 있다며 소외감과 박탈감 및 불만을 토로하곤 한다.

[2] 다른 나라에서는 대부분 3~4년에 한 번 대의원대회를 개최하며, 1년 전부터 안건을 준비하고 조직내 토론을 거친 뒤, 3~4일간 집중적으로 대회를 개최한다. 그러나 우리나라에서는 1년에 한 번, 그것도 반나절 가량 대의원대회를 개최한다. 민주노총은 출범한 지 2년 반 만에 대의원대회를 열두 번 개최했고, 1998년 상반기에는 네 번 개최했다. 이처럼 대의원대회를 자주 개최한 것은 그만큼 중요한 사안이 잇따라 발생했기 때문이지만, 현장 간부들의 참여 아래 주요 사안을 결정함으로써 현장 간부들의 소외감과 박탈감, 불만을 해소하려 한 데서 비롯된 측면도 크다.

그러나 충분한 사전 준비 없이 대회를 잇따라 개최하면서, 대의원대회의 권위는 실추되고 형해화되었으며, 회의의 효율성과 책임성은 담보되지 않고, 결정사항은 제대로 집행되지 않는 등 문제가 발생하게 되었다. 또한 중앙위원회, 중앙집행위원회, 상임집행위원회 등 규약상 각종 의결·집행기구도 덩달아 형해화되고 그 권한과 책임이 불분명해졌으며, 복잡한 문제가 생길 때마다 지도부는 자신의 권한 행사를 포기한 채 대의원대회에 모든 것을 물음으로써 결과적으로 누구도 책임지지 않는 악순환이 빚어지고 있다.

[3] 만약 이런 상태가 계속된다면 조합내 민주주의는 커다란 위기에 봉착하게 되고, 조직내 갈등은 심화될 것이다. 따라서 민주노총은 상급단체 차원에서 조합내 민주주의를 관철하기 위해서는 어떠해야 하는지에 대해 솔직하면서도 공개적인 토론을 조직하고, 조합내 민주주의에 대한 공통된 인식을 심화·발전시켜야 한다. 조합내 민주주의가 올바르게 관철될 때만이, 조직내 통일성과 조직력 강화가 가능하고, 조직의 효율성과 책임성도 담보될 수 있기 때문이다.

이를 위해서는 첫째, 조합원수가 3백명인 노조와 3만명인 노조의 조합내 민주주의가 같을 수 없고, 조합원수가 3만명인 기업별 노조와 50만명인 전국 중앙조직의 조합내 민주주의가 동일한 방식으로 관철될 수 없다는 사실을 인정해야 한다. 더욱이 지도부는 노사정위원회 또는 산별교섭(협의)의 장에서 협상하고 있고, 조합원은 고용불안에 휩싸인 채 노동강도가 강화되고 있는 작업장에서 일하고 있는 서로 다른 현실을 다룰 때에, 지도부와 조합원 사이에 고민의 지점과 인식의 차이가 발생할 수밖에 없다는 사실 또한 인정해야 한다.

둘째, 대의원대회, 중앙위원회, 중앙집행위원회, 상임집행위원회 등 각종 의결·집행기구는 스스로의 권한과 책임을 분명히 하고, 선출된 지도부는 선언, 강령, 규약 및 결정사항의 범위 내에서 책임있게 결정하고 집행함으로써 자신에게 위임된 권한을 분명히 행사하고 책임질 것은 분명히 책임지는 관행을 축적해야 한다. 그리고 회의를 자주 개최할 것이 아니라 한번 하더라도 사전 준비를 충분히 하고, 결정사항을 분명히 하여 철저히 집행하는 관행을 축적해야 한다. 회의의 사전 준비가 부실하고 결정사항이 불분명하며 제대로 집행되지 않는다면, 조합내 민주주의는 심각하게 훼손되고 말 것이다.

셋째, 민주노총의 주요 방침을 결정할 때는 반드시 '사업장 단위 현장토론 → 산별 차원의 방침 논의'를 거치는 관행을 축적해야 한다. 기업별 노조에서는 자체내 현안과 관련된 주요 방침을 결정할 때 현장토론을 거치는 관행이 축적되어 있다. 그러나 민주노총이나 산별연맹의 주요 방침을 결정할 때는 사업장 단위에서 현장토론을 거치는 경우가 극히 드물다. 따라서 현장토론을 활성화하기 위해서는 단순히 상급단체 차원에서 방침이나 지침을 내리는 것만으로는 부족하다. 최소한 민주노총 주관하에 <지역순회 교육과 토론 및 간담회>를 갖고 통일적 인식 아래 현장토론이 이루어질 수 있도록 해야 한다.

넷째, 효율적인 정보관리 체계를 구축하여 각급 조직 간부들이 자신의 역할과 임무에 따라 필요한 유형의 정보를 신속히 제공받을 수 있게 함과 동시에, 현장 간부들이 자신이 속한 조직과 현장에서 스스로 역할과 임무를 다하도록 민주노총 또는 산별연맹 주관하에 현장 간부 교육을 체계화해야 한다. 또한 조직내 이견과 관련해서는 솔직하면서도 공개적인 토론을 조직하고

현장토론을 일상화해야 한다.

3. 교섭과 투쟁의 과제

가. 산업별 교섭체제 확립

[1] 임단투는 지금까지 노동조합운동에서 가장 큰 비중을 차지해 왔다. 그리고 노동조합운동은 임단투를 통해 노동자 대중의 노동조건과 생활조건을 개선하고, 조직력과 투쟁력을 강화하는 등 많은 성과를 거두었다. 그러나 기업별 교섭체제하에서 매년 임단투가 반복되면서 많은 문제점과 한계를 드러내게 되었다.

첫째, 전체 노동조합운동의 역량이 7~8개월에 걸친 임단투에 과도하게 집중되면서, 임단투 이외에 노동조합운동이 담당해야 할 다른 과제는 뒷전으로 밀리고, 일상활동도 임단투를 뒷받침하는 수준을 크게 못 벗어나고 있다.

둘째, 조합원들이 노동조합을 임금인상이나 노동조건 개선을 대행해 주는 기관 정도로 인식하게 되었고, 임단투 결과가 집행부 활동을 평가하는 유일한 잣대로 기능하는 등 경제주의적 경향이 강화되고 있다.

셋째, 노동조합운동이 임단투를 통해 대기업·정규직 노동자의 요구와 이해는 적극 대변하면서도, 중소영세업체·비정규직 노동자의 요구와 이해는 제대로 대변하지 못함에 따라, 대기업과 중소기업, 모기업과 하청기업, 정규직과 비정규직 노동자 사이에 노동조건 격차가 확대되었다. 이에 따라 많은 노동조합운동이 대기업·정규직 조합원의 요구와 이해나 대변하는 이익집단 운동인 양 잘못 인식하는 사람들이 생겨나게 되었다.

넷째, 한두 기업에서 교섭을 타결하면 곧바로 다른 기업의 교섭에 영향을 미치고 있음에도, 전국에 산재해 있는 기업마다 노사 쌍방이 거의 동일한 요구와 대안을 놓고 반복적으로 교섭을 벌임으로써 불필요한 갈등과 교섭 비용의 낭비를 초래하고 있다.

[2] 이러한 문제점과 한계는 '대기업·정규직 중심의 기업별 노조체계'와

'개별 기업주를 상대로 한 임금인상 중시형 기업별 교섭체제'에서 비롯되고 있다.

그것은 조합원의 노동조건과 생활조건을 개선함에 있어 임단투 이외에 다른 대안을 찾을 수 없고, 임단투를 어떻게 마무리하느냐가 집행부의 활동을 평가하는 유일한 척도로 기능하는 상태에서 단위노조 집행부로서는 임단투에 집중할 수밖에 없었기 때문이다. 더욱이 조합원은 당해 기업의 정규직 노동자들로 구성되어 있고, 교섭 상대 역시 개별 기업주인 상태에서, 중소영세업체·비정규직 노동자들의 요구와 이해를 대변한다는 것은 현실적으로 쉽지 않을 뿐만 아니라, 설령 대변한다 하더라도 그 효과는 극히 미미하다.

이러한 사정은 단위노조 집행부에 그치지 않는다. 산별연맹 집행부로서는 가뜩이나 단위노조에 대한 지도력과 관장력이 취약한 상태에서, 단위노조의 최대 중점사업인 임단투를 등한시할 수 없다. 이에 따라 산별연맹 역량의 대부분을 단위노조 임단투를 지도하고 지원하는 일에 투여할 수밖에 없다. 이러한 사정은 민주노총에도 그대로 적용된다.

[3] 이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 첫째, 기업별 노조가 갖고 있는 임단협 교섭권을 과감하게 산별연맹으로 위임해야 한다. 지금까지는 기업별 교섭체제하에서 조합원인 대기업·정규직 노동자의 고용안정과 노동조건 개선이 가능했고, 바로 이 점이 교섭권 위임을 가로막는 요인이 되기도 했다. 그러나 이제는 더 이상 기업별 교섭으로는 대기업·정규직 노동자의 고용안정과 노동조건의 유지도 기대할 수 없게 되었다. 따라서 산별연맹의 방침만 확고하다면 그 어느때보다 교섭권 위임이 쉽게 성사될 수 있다.

둘째, 산별연맹으로 교섭권을 위임한다 하더라도 곧바로 산업별 교섭이 성사된다는 보장은 없다. 그것은 교섭 상대인 사용자들이 여전히 기업별 교섭을 선호하고 있기 때문이다. 따라서 산별연맹으로 교섭권을 위임하고 인적·물적 자원을 집중함과 동시에, 사용자단체를 상대로 산업별 교섭 또는 노사협의회(간담회) 개최를 촉구하고, 개별 기업주를 상대로 대각선 교섭을 병행하는 등 다양한 활동을 전개해야 한다.

셋째, 기업별 노조는 산별연맹으로 교섭권을 위임하고 임단협과 관련된 사

업 비중을 대폭 축소함과 동시에, 활동의 무게 중심을 경영참가 확대, 현장조직 강화 등으로 이전해야 한다. 예컨대, 경영참가와 관련해서는 「근로자참여및협력증진에관한법」이 보장하고 있는 경영정보청구권을 적극 활용하면서, 사내 교육훈련과 신기계·기술의 도입 및 작업공정의 개선 과정에 적극 개입하고, 우리사주조합의 민주적 운영을 도모하고 우리사주 지분을 경영참가의 수단으로 활용하며, 사외이사제 도입과 사외이사 추천권 확보 등의 활동을 전개해야 한다.

넷째, 민주노총과 같은 전국중앙조직은 임단투와 관련된 사업은 최대한 산별연맹으로 이관하고, 산업별 교섭체제를 촉진할 수 있는 제도적 장치 마련에 힘을 기울여야 한다. 그리고 사업의 무게 중심을 사회개혁 투쟁과 정책참가를 포함한 정책·제도개선 활동, 노동조합운동의 이념 정립과 교육사업, 고용안정센터 설립 등 일상사업으로 이전해야 한다.

나. 정책참가 활성화

[1] 민주노총은 노동조합의 전국중앙조직으로서 산별연맹의 활동을 일상적으로 지도·지원함과 동시에 산별연맹 차원에서는 해결하기 힘든 노동법 개정, 사회개혁 등 제도개선 과제의 실현을 임무로 한다. 가맹조직이 단체교섭을 통해 임금인상, 노동조건 개선 등의 과제를 실현하는 것과 마찬가지로, 민주노총은 노사정 3자기구를 통한 정책참가, 대정부·대정당 협상과 정책활동 등을 통해 제도개선 과제를 실현해야 한다.

지금까지 한국노총이 참가해 온 정책참가 기구는 대략 50여 개에 달한다. 이 가운데는 노동자 대중의 생활과 권리에 직접적으로 영향을 미치는 기구도 있고, 한 해가 다 가도록 회의 한번 열리지 않는 의례적인 기구도 있다. 그러나 지금까지 민주노총이 참가한 기구는 노동위원회, 노사관계개혁위원회, 노사정위원회 등 3개뿐이다. 그밖의 기구는 민주노총이 합법성을 쟁취하지 않은 관계로 아직까지 참여하지 않고 있다.

[2] 노동위원회 참가와 관련해서는 민주노총 내부에 이견이 없었다. 그것은

노동위원회가 부당노동행위 구제 및 쟁의조정기구로서 그 성격이 분명할 뿐만 아니라, 참가해서 손해 볼 게 없다는 암묵적 동의가 있었기 때문이다. 그러나 노사관계개혁위원회, 노사정위원회와 관련해서는 참가 자체를 둘러싸고 민주노총 내부에서 논란이 끊이지 않았다. 그것은 노사정위원회가 노동정책뿐만 아니라 사회·경제정책을 포괄적으로 다루는 가장 발전된 형태의 정책참가기구이지만, 한편으로는 정부와 자본의 구조조정 정책을 실현하기 위한 수단이라는 점에서 양면성이 있고, 주어진 정세와 힘 관계에 따라 이해 득실이 달라지는 등 그 성격이 불명료하기 때문이다.

한편에서는 "최근의 경제위기와 구조조정 국면에서 노동자들의 피해를 최소화하고, 노동기본권과 사회개혁 등 제도개선을 실현하기 위해서는 노사정위원회에 적극 참여해야 한다"며 참여론을 주장한다. 다른 한편에서는 "IMF 체제 하에서 정부의 경제정책이 노동시장 유연화 등 신자유주의 노선에 입각해 있기 때문에, 참여해 봤자 들러리나 서기 쉽고 투쟁의 명분만 뺏긴다."며 불참론을 주장한다. 이들 주장은 모두 나름대로 근거가 있기 때문에, 서로 평행선을 그리며 논란이 끊이지 않았다.

[3] 그러나 노사정위원회 참가를 둘러싼 더 이상의 논란은 조직의 단결과 실천에 도움이 되지 않는다. 사용자측이 불성실한 태도로 단체교섭에 임할 때 노조는, "더 이상의 교섭은 무의미하다. 사용자측이 성실한 대안과 태도로 임한다면 언제라도 교섭에 임할 용의가 있다."며 교섭 중단을 선언하고 투쟁에 돌입하곤 한다. 이와 마찬가지로 노사정위원회도 그때그때 상황과 지도부의 판단에 따라 참가할 수도 있고 불참할 수도 있다. 따라서 노사정위원회 참가 문제는 지도부의 전술적 판단에 맡겨야 한다. 그리고 노사정위원회는 민주노총이 정부의 정책 결정 과정에 참가할 수 있는 사실상 유일한 통로이기도 하다. 사용자측이 불성실한 태도로 교섭에 임한다고 해서 단체교섭 자체를 부정하지 않듯이, 노사정위원회 등을 통한 정책참가 자체를 부정하는 우를 범해서는 안 될 것이다.

[4] 노사정위원회를 비롯한 정책참가를 추진함에 있어서는 다음 몇가지 사

항에 관해 내부적으로 인식을 통일할 필요가 있다.

첫째, 노사정위원회가 실질적인 사회협약 기구가 되기 위해서는 ① 노동자에게 우호적인 정당이 존재하고, ② 산별체제가 정착되어 있어야 하며, ③ 민주노총이 확고한 지도력을 가지고 있고, ④ 조합원 대중이 지도부를 전적으로 신뢰하는 등의 조건을 갖추고 있어야 한다. 그러나 불행히도 우리는 이러한 조건을 갖추고 있지 못하다. 따라서 정책참가를 추진할 때는 당장 획득 가능한 성과는 미흡할 수밖에 없다는 사실을 인정하면서, 산별노조 건설과 정치세력화를 적극 추진함과 동시에, 어떻게 하면 지도부에 힘을 모아줄 수 있을지를 고민해야 한다.

혹자는 이런 조건을 갖추고 있지 못하기 때문에 "참여해 봤자 얻을게 없다."며 불참론을 주장하기도 한다. 그러나 어느 날 갑자기 이런 조건이 갖추어지는 것은 아니며, 그때까지 사회개혁 등 제도개선을 위한 협상을 기피해서도 아니된다. 오히려 이런 조건을 갖추고 있지 못하기 때문에 노사정위원회를 비롯한 3자기구 참여를 더욱 중시해야 한다. 만약 노동자에게 우호적인 정당이 존재하고 산별체제가 정착되어 있다면, 사회개혁 등 제도개선을 논의하고 협상할 수 있는 통로는 다른 방식으로도 얼마든지 찾을 수 있을 것이기 때문이다.

[5] 둘째, 단위노조에서 단체교섭을 할 때는 누구도 요구가 100% 관철되리라고 생각하지 않는다. 이와 마찬가지로 노사정 3자기구에서 협상을 통해 요구를 100% 관철할 수는 없다. 또한 단위노조가 지난 10년간 많은 시행착오 속에 단체교섭 경험을 축적한 것과 마찬가지로, 민주노총 역시 정책참가라는 새로운 장에서 자칫 시행착오를 거치기 십상이다.

그럼에도 간혹 현장 간부들 중에는 "민주노총은 완벽해야 하며, 시행착오란 있을 수 없다", "단위노조는 밀리더라도 민주노총은 밀려서는 안된다, 민주노총마저 밀리면 우리는 어떻게 하라는 말이냐."며 강하게 질타하기도 한다. 이것은 민주노총에 대한 기대이자 애정의 표현이며, 지금까지 민주노총을 건설하고 지켜온 소중한 자산이기도 하다. 그러나 기대가 지나치면 실망도 큰 법이다. 민주노총 역시 현실적 제약조건 속에서 협상하고 투쟁하는 하나

의 노동조합 조직이며, 민주노총이 우리 사회의 발전과 노동자 대중의 고통은 도외시한 채 깃발만 들고 명분만 좇는 그런 조직이 되어서는 안 된다.

따라서 지도부는 자신의 고민을 솔직하게 털어놓고 토론에 임해야 하며, 책임있는 현실적 대안을 갖고 협상에 임해야 하며, 협상 과정에서 발생하는 오류와 결과에 대해서는 책임질 것은 반드시 책임지는 자세를 견지해야 한다. 현장 간부들은 지도부의 현실적 어려움과 고뇌를 인정하고, 힘을 몰아 줄 수 있는 방안이 무엇인지를 고민해야 하며, 일단 결정된 사항에 대해서는 설령 그것이 미흡하고 불만족스럽더라도 따뜻하게 감싸안을 수 있어야 한다.

6 셋째, 단체교섭과 마찬가지로 정책참가 역시 힘이 없으면 들러리를 설 수밖에 없다. 그러나 힘은 고정불변의 것이 아니다. 여기서 힘은 단순히 총파업을 할 수 있느냐 없느냐를 의미하지 않는다. 힘은 정책생산능력, 교섭력, 투쟁력, 홍보력, 정치력, 조직내 통일성, 제민주세력과의 연대, 국민적 지지도 등을 망라하는 것으로, 주어진 정세와 노사정 3자의 대응에 따라 크게 달라질 수 있다. 그리고 정책참가의 결과도 힘의 관계에 따라 <'정보공유-협의-합의' 등 수준이 크게 달라질 수 있다. 들러리나 서게 될 노사정위원회에 참여해서는 안 된다는 주장은 대응 여하에 따라 힘이 달라질 수 있다는 사실을 간과하는 것이다. 들러리라도 세우지 않으면 안 될 정도의 힘은 갖고 있다는 전제 아래, 어떻게 하면 정책참가 과정 속에서 힘을 키울 수 있을 것인지 고민해야 한다.

4. 민주노조운동의 이념 정립

1 21세기를 눈앞에 둔 요즈음 노동조합운동을 둘러싼 주·객관적 조건이 빠른 속도로 변하고 있다. 1980년대 이래 범지구적인 시장경쟁이 격화되고 있고, 노동비용 삭감과 사회보장 축소를 목표로 하는 각국 정부의 보수적인 정책은 강화되고 있다. 구조적인 실업과 비정규직의 증대는 각국 노동조합의 조직력을 약화시켰고, 노동조합운동은 방어적인 태도를 취하게 되었다.

이에 따라 다른 나라 노동조합운동은 주·객관적 조건의 변화에 따른 대응

전략의 일환으로 노동조합운동의 이념을 정립하고, 노동조합운동 스스로를 개혁하기 위한 노력을 기울이고 있다. 독일노총(DGB)의 '강령 개혁과 조직현대화', 호주노총(ACTU)의 '전략적 조합주의로의 전환과 직업별 노조 통합', 남아공 민주노총(COSATU)의 '사회적 조합주의 정립과 조직강화' 등이 그것이다.

그러나 불행히도 우리 노동조합운동은 스스로의 이념과 노선을 정립하기 위한 노력을 기울이지 못했고, 노동조합운동 스스로를 개혁해야 한다는 공감대는 폭넓게 형성되고 있음에도 논의조차 시작하지 못했다.

[2] 남아공의 코사투(COSATU)는 1996년초 여성 부위원장인 코니 셉템버(Connie September)를 위원장으로 「노동조합 미래를 위한 셉템버 위원회」(the September Commission on the future of the trade unions)'를 구성했고, 동 위원회는 1997년 9월 대의원대회에 보고서를 제출했다. 동 보고서는 선택 가능한 노동조합운동의 유형으로 다음 네 가지를 제시한 뒤, 사회적 조합주의를 택할 것을 권고하고 있다.

① 지그재그 조합주의(Zigzag unionism) : 노동조합은 새로운 문제가 생길 때마다 이 문제 저 문제를 오가며 갈팡질팡한다. 노동조합은 숙련된 간부들을 잃게 된다. 노동조합은 전략적 능력을 상실하고, 더 이상 진취적이지 못하며, 노동조합의 정책은 상호 모순된다. 노동조합의 연대(solidarity) 문화는 새로운 자기만족(self-enrichment) 문화에 잠식당한다. 노동조합운동은 사회 변화의 적극적 대변자라기보다는 이러한 문화와 사회적 갈등의 희생자가 된다.

② 모세 조합주의(Moses unionism) : 모세 조합주의는 노동자들을 광야로 이끌 수 있는 그런 유형의 노동조합운동이다. 모세 조합주의는 영원한 반대자 입장을 취한다. 모세 조합주의는 매우 전투적인 모습을 취하고, 매우 간단한 사회주의의 메시지를 설파하며, 대중행동으로 모든 장애물을 공격한다. 이런 유형의 노동조합운동은 남아공 사회를 폐허로 이끄는 광야 시나리오에는 적합할는지 모른다. 그러나 코사투가 '젖과 꿀이 흐르는 약속의 땅'(Pap, vleis and gravy)이나 '현상의 유지'(Skorokoro)를 바란다면, 모세 조합주의를 선택하는 것은 부적합하다. 모세 조합주의는 이득보다 훨씬 많은 손실을 초래할 것이다.

③ 사회적 조합주의(Social unionism) : 사회적 조합주의는 조합원들의 직접적 관심사뿐만 아니라, 광범한 사회적·정치적 쟁점에 관심을 갖는다는 점에서 사회적이다. 사회적 조합주의는 변혁을 위한 사회세력화를 목표로 한다. 사회적 조합주의의 목표는 민주주의와 사회주의이다. 사회적 조합주의의 사회적 영향력은 노동자들의 조직화된 힘, 대중 동원 능력, 사회경제 강령과 정책, 정치적·사회적 동맹에의 참여에 기초한다. 사회적 조합주의는 노동자 통제와 민주주의 및 운동성의 견지를 약속한다. 사회적 조합주의는 진취적이고 효율적이다. 사회적 조합주의는 정부와 사용자들과 협상하고 복잡다단한 협약을 감시할 능력을 가지고 있다. 사회적 조합주의는 사회경제적 발전에 크게 기여할 능력을 가지고 있다.

④ 실리적 조합주의(Bread & butter unionism) : 실리적 조합주의는 광범한 사회적·정치적 쟁점에 대해 관심을 기울이지 않는다. 실리적 조합주의는 조합원들의 직접적인 요구와 이익을 중시한다. 실리적 조합주의의 주요 무대는 작업현장과 산업에서의 단체교섭이다. 그러나 실리적 조합주의는 노동자들과 직접적으로 관련된 쟁점에 관해서는 사용자와 정부를 상대로 로비하고 투쟁하기도 한다. 실리적 조합주의는 전투적이면서 민주적일 수도 있고, 관료적이면서 기술적일 수도 있다.

[3] 우리 노동조합운동의 근본적인 한계는 '정규직 중심의 기업별 노조'와 '임금인상 중시형 기업별 교섭'에서 비롯되고 있다. 이러한 기업별 노조체계와 교섭방식은 노동자들의 의식과 노조활동을 기업의 울타리 안에 가두게 되고, 노동조합운동을 실리적 조합주의 또는 경제적 조합주의로 인도하게 된다.

실리적 조합주의는 전체 국민의 삶과 직결되는 정치적·사회적 쟁점에 대해서는 관심을 기울이지 않는다. 임금인상이나 고용조건과 같이 단기적이면서도 직접적인 조합원의 이익 옹호에만 관심을 기울인다. 실리적 조합주의는 노동자들의 고용조건을 개선하거나 보호하기 위한 단체교섭을 주된 활동 영역으로 한다.

이러한 우리 노동조합운동의 약점은 '고성장-저실업' 시대에는 결정적인 문제가 되지 않았다. 기업별 교섭으로도 조직 노동자들의 생활조건을 개선할

수 있었고, 미조직 노동자들도 이런 투쟁의 성과를 어느 정도 공유할 수 있었기 때문이다.

그러나 IMF 관리 체제하에서 '저성장-고실업' 시대와 구조조정 국면이 본격화되자, 우리 노동조합운동은 커다란 도전에 직면하게 되었다. 대량실업이 발생하고 비정규직이 확대되면서, 기업별 노조로는 더 이상 조직확대를 기대할 수 없고, 기업별 교섭으로는 임금인상을 비롯한 노동조건 개선은 물론 정규직의 고용조차 기대할 수 없기 때문이다. 만약 노동조합운동이 이러한 도전에 제대로 대처하지 못하고 일부 조직노동자들의 고용조건 보호·개선에 활동을 집중한다면, 노동조합운동은 극심한 위기에 봉착하게 될 것이다. 노동조합운동은 이기적인 집단으로 몰리고, 사회적 영향력은 급격히 줄어들게 될 것이다.

[4] 노동조합운동이 새로운 도전을 이겨내고, 노동자 대중과 전체 국민에게 꿈과 희망으로 자리매김되며, 21세기를 힘있게 맞이하기 위해서는 사회적 조합주의[10]로 전환해야 한다. 사회적 조합주의는 민주노총이 출범 당시 선언, 강령 등을 통해 제시한 운동이념이기도 하다. 사회적 조합주의는 다음과 같은 특징을 가진다.

- 사회적 조합주의는 노동조합운동의 과제를 단순히 고용안정이나 노동조건 개선과 같이 조합원의 직접적이면서도 단기적인 이익을 옹호하는 것으로 한정하지 않는다.
- 사회적 조합주의는 '민주주의와 사회개혁'을 목표로 하며, 그 수단으로 노동자의 조직확대·강화, 제민주세력과의 연대 및 정치세력화를 중시한다. 사회적 조합주의는 재벌체제 개혁, 사회보장제도 확충, 조세제도 개혁, 주택문제 해결, 교육제도 개선, 환경문제 해결 등과 같은 전체 사회

10) 노동조합운동의 이념으로 사회적 조합주의를 선택한다 하더라도 그 구체적인 내용은 각국의 노동조합운동이 처해 있는 구체적 실정에 따라 달라지게 된다. 그러나 남아공 셉템버 위원회의 보고서가 분류하고 있는 노동조합운동의 네 가지 유형은, 남아공 노동조합운동 역시 우리와 거의 비슷한 고민과 환경 속에서 활동하고 있음을 말해 준다.

의 이익과 국민생활 옹호에 앞장서는 노동조합운동이다.

- 사회적 조합주의는 단순히 노동자들의 권익을 옹호하거나 사후적인 결과에 대해 대응하는 것만이 아니라, 나름대로 대안을 가지고 그것을 관철하기 위해 투쟁하는 노동조합운동이다. 사회적 조합주의는 장기적이고 전략적인 노동조합의 정책을 중시하고, 정부의 정책과 기업의 경영방침 결정 과정에 참여할 수 있는 정책참가와 경영참가를 중시한다.
- 사회적 조합주의는 노동자들 상호간에 노동조건 격차가 확대되고 제사회계층간에 분배구조가 악화되는 데 대해 단호히 반대하고 연대를 추구한다. 사회적 조합주의는 중소영세업체·비정규직 노동자와 취약한 사회계층의 생활과 권리를 옹호하는 데 앞장서는 노동조합운동이다.
- 사회적 조합주의는 조합원들의 활발한 참여에 근거하는 역동적인 노동조합운동이다. 이를 위해서는 조합민주주의를 확충하고, 현장조직을 강화해야 한다.

參 考 文 獻

김금수, 『한국 노동운동의 현황과 과제』, 덕산종합연구원, 1995. 1.

김금수 외, 『산별노조의 과거·현재 그리고 미래』, 한국노동사회연구소, 1996. 9.

김유선, 「'87년에서 '97년까지 노동운동의 성장·발전」, 『'87년 노동자대투쟁 10주년 기념 심포지움 자료집』, 전국민주노동조합총연맹·한국노동연구단체협의회, 1997. 9, 23~41쪽.

김정한, 『노동조합의 재정자립에 관한 연구』, 한국노동연구원, 1998. 3.

노동부, 『1987년 여름의 노사분규 평가보고서』, 1988. 5.

노사관계개혁위원회, 『'97 노사관계개혁안』, 1997. 12.

노사정위원회, 『위원회 활동자료』, 1998. 2.

이원보 외, 『희망찬 21세기를 열기 위한 노동조합 활동』, 한국노동사회연구소, 1998. 6.

전국노동조합대표자회의, 『사업보고』 및 『자료모음』, 각년도.

전국노동조합대표자회의 정책반, 『민주노총 건설을 위한 제1차 조사연구 보고서』, 1994. 6.

전국노동조합협의회, 『사업보고』 및 『자료모음』, 각년도.

전국노동조합협의회 정책실, 『한국 노동조합의 조직발전 전망연구』, 1994. 12.

전국민주노동조합총연맹, 『사업보고』 및 『자료모음』, 각년도.

_____, 『민주노총 단체협약 모범안과 단체협약 실태조사 결과』, 1996. 2.

_____, 『민주노총 조직현황』, 1998. 4.

_____, 『임단투·사회개혁투쟁지침』, 각년도.

한스 슬롬프, 『유럽의 노사관계』, 한국노동연구원, 1997. 12.

한국노동연구원, 『KLI 노동통계』, 각년도.

한국노동조합총연맹, 『1997년도 사업보고』, 1998. 2.
한국민주노동자연합, 『1970년대 이후 한국노동운동사』, 도서출판 동녘, 1994. 3.
학술단체협의회, 『6월 민주항쟁과 한국사회 10년』, 도서출판 당대, 1997. 5.
ILO, WORLD LABOUR REPORT, 1997~98 : Industrial Relations, Democracy and Social Stability, 1997. 10.
COSATU, "The Report of the September Commission on the Future of the Trade Unions", 1997. 8.

- 主要 經歷
  - 서울대학교 경제학과 졸업
  - 한국노동조합총연맹 교육부차장
  - 한국노동교육협회 교육위원
  - 전국노동조합협의회 조사통계국장·정책실장
  - 전국민주노동조합총연맹 정책국장
  - 현재 한국노동사회연구소 부소장

노동조합운동의 현황과 과제

인 쇄 일 — 1998년 9월 14일
발 행 일 — 1998년 9월 17일

발 행 인 — 朴 烜 求

발 행 처 — 한국노동연구원

주 소 — 150-010 서울특별시 영등포구 여의도동
16-2 중소기업회관 9층

인 쇄 — 도서출판 창보(代) 02-272-6997

등록일자 — 1998년 9월 14일
등록번호 — 제13-155호

© 1998. 한국노동연구원