

민주노조운동의 혁신을 위한 제언

한국노동운동의 이념은 '사회적 조합주의'가 되어야 하며, 정책참여를 활성화하고 노사정위원회를 적극 활용해야 한다.

김유선

한국노동사회연구소 부소장

1. 변화된 정세와 과제

지난 30년간 우리 경제는 빠른 속도로 성장해 왔다. 실업문제는 사회적 현안으로 제기되지 않았고, 인력난이 얘기되곤 했다. 기업은 매년 '회사가 어렵다'는 얘기를 반복했지만, 노동자들의 요구를 수용하는 데 충분한 지불능력을 갖고 있었다. 이러한 '고성장-저실업' 구조가 노동조합운동에 유리한 조건을 부여했음은 물론이다. 민주노조운동의 비약적인 성장·발전도 이러한 조건 속에서 가능했다. 87년 이후 민주노조운동은 정규직 조합원의 고용은 보장된 상태에서 '기업별 교섭'을 통한 '임금인상 등 노동조건 개선'에 주력했고, 어느 한 기업에서 임금

을 올리거나 노동조건을 개선하면 곧바로 다른 기업에 영향을 미쳐 전체 노동자 대중의 임금과 생활조건이 개선되곤 했다.

그러나 97년말 IMF 관리체제가 등장하자 '고성장-저실업' 시대는 끝나고 '저성장-고실업'이라는 새로운 상황이 전개되게 되었다. 경제성장률은 마이너스로 떨어지고, 실업률은 7~8%로 치솟았으며, 물가상승률은 두 자리수를 위협하고 있다. 대기업마저 잇따라 부도를 내고 있고, 인수합병·감량경영 등 구조조정이 본격화되고 있다. 실업자는 150만명을 넘어섰고, 임시직이 전체 노동자의 절반에 달하며, 실질임금은 하락하고 소득분배 구조는 악화되고 있다. 이처럼 주



노동자에게 우호적인 정당이 없고, 산업체계가 침체되어 있지 못하기 때문에 노사원위협의 참여가 더욱 중요하다.

면 환경이 크게 달라짐에 따라 민주노조 운동은 새로운 운동 방향의 정립을 요구 받고 있다.

첫째, '정규직 중심의 기업별 노조체계' 또는 '중소영세업체·비정규직·실업자를 조직화할 수 없고, 조직 기반인 대기업 정규직 노동자의 요구와 이해 조차 대변할 수 없다. 따라서 '정규직 중심의 기업별 노조'에서 '정규직·비정규직·실업자를 망라하는 산업별 노조'로 조직 형태를 전환하고, '중소영세업체·비정규직 노동자와 실업자 등 미조직 노동자를 조직화하는 데 박차를 가해야 한다. 이와 함께 민주노총의 조직체계를 정비·강화하고, 조합내 민주주의를 강화하며, 조직운동의 효율성을 도모하고, 현장토론을

비롯한 일상활동을 강화해야 한다.

둘째, '개별 기업주를 상대로 한 임금인상 중시형 기업별 교섭'으로는 '중소영세업체·비정규직·실업자'는 물론이고 대기업의 정규직 노동자 조차 고용안정과 생활조건 개선 기대할 수 없다. 따라서 '임금인상 중시형'에서 '사회개혁·고용안정 중시형'으로 요구를 전환하고, '개별 기업주를 상대로 한 기업별 교섭'에서 '정부와 사용자단체를 상대로 한 중앙교섭·산업별 교섭'으로 교섭대상과 방식을 전환하며, 경영참가와 정책참가를 강화하고, 주객관적 조건에 걸맞게 투쟁 전술을 운용하여야 한다.

셋째, 지금까지 불분명했던 민주노조운동의 이념을 체계적으로 정립하고, 대

개의 사안마다 책임있게 현실적 대안을 제시하면서, 각종 교육선전과 현장토론 등을 통해 이를 대중화해야 한다.

단위노조에 대한 산별연맹의 지도력과 관장력도 취약하기 때문에, 민주노총과 단위노조를 잇는 기교 노릇도 충실하지

| 구분 | 87~97년 | 98년 이후(IMF 시대) | |
|----|--------|---------------------|-------------------------|
| 상황 | 경제상황 | 고성장 - 저실업 | 저성장 - 고실업 |
| | 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 |

못한 편이다. 예컨대 민주노총이 주요 방침을 결정할 때는 사안에 따라 차이는 있겠지만, 기본적으로 '사업장 단위 현장토론 → 산별 차원 방침 논의' 등의 절차를 거쳐야 한다. 그러나 실제로는 이러한 절차가 생략되곤 한다. 그

2. 조직적 과제

가. 산별연맹 강화와 산별노조 건설

민주노총의 가맹단위이지 허리인 산별노조(연맹)의 역할은 매우 취약하다. 산별연맹이 담당해야 할 과제가 민주노총으로 집중되고 있고, 민주노총은 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, 사회개혁투쟁과 정책참가를 포함한 정책·제도개선활동, 교육선전 등 일상사업은 뒷전으로 밀리고, 임단투가 마무리되면 간부들은 탈진 상태에 빠지게 된다.

결과 민주노총의 주요 방침이 충분한 사전 논의없이 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.

이러한 문제를 해결하기 위해서는 첫째, 각급 조직의 임무와 역할을 구별 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, 기업별노조는 사업장 설정에 따른 보충교섭과

‘대기업·정규직 중심의 기업별 노조체계’에 안주하여 목적의식적으로 조직사업을 전개하지 않는다면, 조합원수는 줄어들고 노동운동의 정치·경제·사회적 영향력은 급격히 감소하게 될 것이다.

경영참가, 일상활동과 조직관리 등을 임무로 해야 한다.

둘째, 기업별 노조는 인적·물적 자원을 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 복수로 존재하고 있는 조직 규모가 작은 산별연맹은 하루 빨리 통합해야 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 있게 된다.

넷째, 기업별 노조를 해산하고 산별노조로 조직형태를 전환해야 한다. 기업별 노조로는 더 이상 조합원의 권익을 보호할 수 없고, 조직의 확대·발전이 불가능하며, 조합원들의 의식이 발전할 수 없고, 기업별 노조의 수명이 다 해 가고 있

기 때문이다. ‘산별노조 건설’이라는 조직적 과제를 빠른 시일 내에 실현하지 못한다면 한국 노동운동의 미래는 기약할 수 없다.

나. 미조직 노동자의 조직화

전체 노동자 1300만명 가운데 160만명만 노동조합에 가입해 있다. 공무원과 교사 100만명은 법으로 노조결성 및 가입이 금지되어 있고, 비정규직 노동자 600만명과 중소기업체 노동자들은 미조직 상태로 방치되어 있다. 최근들어 기업의 부도가 잇따르고 대량의 실업 사태가 발생하면서, 정규직 노동자는 감소하고 실업자는 증가하고 있다. 따라서 ‘대기업·정규직 중심의 기업별 노조체계’에 안주하여 목적의식적으로 조직사업을 전개하지 않는다면, 조합원수는 줄어들고 노동운동의 정치·경제·사회적 영향력은 급격히 감소하게 될 것이다. 따라서 산별노조(연맹)가 주관하되 전조직적으로 미조직 노동자의 조직화 사업에 박차를 가해야 한다.

첫째, 이미 노동조합이 결성되어 있는 사업장도 조직률(조합원수/총업원수×100)이 60% 밖에 안된다. 이것은 대부

분의 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, 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 인식하지 못하거나 불이익을 우려해 가입을 망설인다면, 끊임없는 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 생각하는 경우이다. 이 때는 '1기업 1노조'를 원칙으로 미가입 직종 내지 비정규직의 요구와 이해를 충실히 대변할 수 있게 노동조합의 조직체계와 사업내용을 전환하되, 때로는 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.

둘째, 산별연맹 차원에서는 신규노조 결성사업을 목적의식적으로 전개하되,

특히 중소기업체와 비정규직 노동자를 조직하는 데 인적·물적 자원을 집중해야 한다. 중소기업체 노동자들을 지역노조 또는 산별노조 지역지부로 조직해야 한다는 주장과 이에 따른 실천은 오래전부터 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 뚜렷한 성과를 거두기 어렵기 때문이다. 따라서 중소기업체 노동자들을 지역노조로 결집하기 위해서는, 산별연맹 차원에서 인적·물적 자원을 집중하여 모범을 만들어야 한다.

이와 더불어 비정규직 노동자나 실업자를 취업상태 별로 조직하는 방안도 검토해야 한다. 문제는 취업상태 별로 조직된 노동조합이 기존의 산별연맹 가입을 망설일 때 어떻게 할 것이냐이다. 그것은 기존의 산별연맹이 정규직 대기업 중심으로 운영되고 있어, 가입해 봤자 자신들의 요구와 이해를 대변하지 못할 것으로 생각하기 때문이다. 이 때는 '1산업 1노조'를 원칙으로 비정규직이나 실업자의 요구와 이해를 충실히 대변할 수 있게 산별연맹의 조직체계와 사업내용을 전환하되, 때로는 취업상태별로 별개의 연맹을 결성하고 사업을 잘 할 수 있게 지원하면서, 상호 연대를 강화하고 중장기적으로 통합하는 방안도 강구해야 한다.

민주노총은 상급단체 차원에서 조합내 민주주의를 관철하기 위해서는 어떠한 어려움이 있는지에 대해 솔직하면서도 공개적인 토론을 조직하고, 조합내 민주주의에 대한 공동된 인식을 심화·발전시켜야 한다.

셋째, 대부분의 산업이 조직화되어 있지만, 운수창고통신업(55%)처럼 조직률이 50%를 넘는 산업도 있고, 건설업(1%)과 도소매음식숙박업(3%)처럼 한 자리 수인 산업도 있다. 이러한 산업별 불균형을 해소하기 위해서는 (1) 제조업, 건설업, 민간서비스업, 공공서비스업, 운수산업 등 5개 가량의 부문별 협의회를 구성하여 동일 부문 내에서 강력한 산별 연맹이 취약한 산별연맹을 지원하고, (2) 민주노총 차원에서 취약한 산별연맹을 집중적으로 지도·지원하는 방안을 강구해야 한다. 그리고 민주노총은 공무원과 교사 및 실업자의 단결권 확보에 적극 나섬과 동시에, 99년 1월부터 구성될 공무원직장협의회를 최대한 지원해야 한다.

다. 조합내 민주주의 실현

현장 간부들은 대부분 기업별 노조 차원의 조직운영과 조합내 민주주의를 경험해 왔다. 노동조합의 제반 방침을 결정할 때는 항상 주체로서 참여해 왔고, 함께 결정하고 투쟁해 왔다. 그러나 민주노총과 산별연맹이 건설되자 상황이 달라졌다. 기업별 노조에서는 경험하기 힘든 복잡하고 다양한 사안이 발생하기 시작

했고, 노동운동 전반에 중대한 영향을 미치는 주요 방침이 상급단체에서 결정되게 되었다. 이에 따라 현장 간부들은 상급단체에서 진행되고 있는 제반 사안과 관련해서 정보 조차 잘 전달되지 않고 있고, 상급단체가 자신들의 요구와 의사를 제대로 반영하지 않고 있으며, 지도부와 현장 간부 사이에 인식의 차이가 확대되고 있다며 소외감과 박탈감 및 불만을 토로하곤 한다.

이러한 문제점을 해소하기 위한 방안 가운데 하나로 민주노총은 대의원대회를 잇따라 개최해 왔다. 다른 나라에서는 대부분 3~4년에 한 번 대의원대회를 개최하는데, 민주노총은 출범한지 2년 반만에 대의원대회를 열두 번 개최했고, 98년 상반기에는 네 번 개최했다. 그러나 충분한 사전 준비없이 대의원대회를 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 행

사를 포기한 채 대의원대회에 모든 것을 물음으로써 결과적으로 누구도 책임지지 않는 악순환이 빚어지게 되었다.

만약 이런 상태가 계속된다면 조합내 민주주의가 커다란 위기에 봉착하고 조직내 갈등은 심화될 것이다. 따라서 민주노총은 상급단체 차원에서 조합내 민주주의를 관철하기 위해서는 어떠한지에 대해 솔직하면서도 공개적인 토론을 조직하고, 조합내 민주주의에 대한 공동된 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 전국중앙조직의 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 교민의 지점과 인식의 차이가 발생할 수밖에 없다는 사실도 인정해야 한다.

둘째, 대의원대회, 중앙위원회, 중앙집행위원회, 상임집행위원회 등 각종 의결·집행기구는 스스로의 권한과 책임을

분명히 하고, 선출된 지도부는 선언, 강령, 규약과 결정사항의 범위 내에서 책임있게 결정하고 집행함으로써 자신에게 위임된 권한을 분명히 행사하고 책임질 것은 분명히 책임지는 관행을 축적해야 한다. 그리고 회의를 자주 개최할 것이 아니라 한 번 하더라도 사전준비를 충분히 하고, 결정사항을 분명히 하여 철저히 집행하는 관행을 축적해야 한다. 회의의 사전 준비가 부실하고 결정사항이 불분명하며 제대로 집행되지 않는다면, 조합내 민주주의는 크게 훼손되고 말 것이다.

셋째, 민주노총의 주요 방침을 결정할 때는 반드시 '사업장 단위 현장토론' → '산별 차원 방침 논의'를 거치는 관행을 축적해야 한다. 기업별 노조에서는 자체 내 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 활성화기 위해서는 단순히 상급단체 차원에서 방침이나 지침을 내리는 것만으로는 부족하다. 최소한 민주노총 주관 하에 '지역사회 교육과 토론 및 간담회'를 갖고 통일적인 인식 아래 현장토론이 이루어질 수 있게 해야 한다.

넷째, 효율적인 정보관리 체계를 구축하여 각급 조직 간부들이 자신의 역할과 임무에 따라 필요한 유형의 정보를 신속히 제공받을 수 있게 함과 동시에, 현장



민주노총의 주요 방침을 결정할 때는 반드시 작업장 단위 현장 토론 - 선별 차원 방침 논의를 거치는 과정을 숙직해야 한다.

간부들이 자신이 속한 조직과 현장에서 스스로의 역할과 임무를 다 하도록 민주노총 또는 신민연맹 주관 하에 현장 간부 교육을 체계화해야 한다. 또한 조직내 이견과 관련해서는 솔직하면서도 공개적인 토론을 조직하고 현장토론을 일상화해야 한다.

3. 교섭과 투쟁의 과제

가. 산업별 교섭체제 확립

지금까지 임단부는 민주노조운동에서 가장 큰 비중을 차지해 왔다. 임단부를 통해 노동자 대중의 노동조건과 생활조건을 개선하고, 조직력과 투쟁력을 강화

하는 등 많은 성과를 거두기도 하였다. 그러나 매년 임단부가 반복되면서 많은 문제점과 한계도 드러나게 되었다.

첫째, 전체 노동조합운동의 역량이 7~8개월에 걸친 임단부에 과도하게 집중되면서, 노동조합운동이 담당해야 할 임단부 이외에 다른 과제는 뒷전으로 밀리고, 일상활동도 임단부를 뒷받침하는 수준을 벗어나지 못하고 있다. 둘째, 조합원들이 노동조합을 임금인상이나 노동조건 개선을 대항해 주는 기관 정도로 인식하는 등 경제주의적 경향이 강화되고 있다. 셋째, 노동조합운동이 대기업·정규직 노동자의 요구와 이해는 적극 대변하지만 중소기업·비정규직 노동자의 요구와 이해는 제대로 대변하지 못 함에 따라, 대

기업과 중소기업, 모기업과 하청기업, 정규직과 비정규직 노동자 사이에 노동조건 격차가 확대되고, 많은 사람이 노동조합운동을 대기업·정규직 조합원의 요구와 이해나 대변하는 이익집단 운동으로 인식하게 되었다.

이러한 문제점과 한계는 주로 '대기업·정규직 중심의 기업별 노조체계'와 '개별 기업주를 상대로 한 임금인상 중심형 기업별 교섭체제'에서 비롯된 것이다. 그것은 기업별 노조체계에서는 조합원의 노동조건과 생활조건을 개선함에 있어 임단투 이외에 다른 대안을 찾을 수 없고, 임단투를 어떻게 마무리짓느냐가 집행부 활동을 평가하는 유일한 척도로 기능함에 따라, 단위노조 집행부는 임단투에 집중할 수밖에 없게 되기 때문이다. 더욱이 당해 기업의 정규직 노동자들로 조합원이 구성되어 있고 교섭 상대도 개별 기업주인 터에, 단위노조 집행부가 중소기업체·비정규직 노동자들의 요구와 이해를 대변한다는 것은 현실적으로 쉽지 않을 뿐만 아니라, 설령 대변한다 하더라도 그 효과가 극히 미미하기 때문이다.

이러한 사정은 단위노조 집행부에 그치지 않는다. 산별연맹 집행부로서는 가뜰이나 단위노조에 대한 지도력과 판정력이 취약한 터에, 단위노조의 최대 중점사업인 임단투를 등한시 할 수 없다. 이에 따라 산별연맹 대부분의 역량을 단위노조 임단투를 지도·지원하는 데 투여

할 수밖에 없다. 그리고 이러한 사정은 민주노총에도 그대로 적용된다.

이러한 악순환의 고리를 끊기 위해서는 첫째, 기업별 노조가 갖고 있는 임단협 교섭권을 과감하게 산별연맹으로 위임해야 한다. 지금까지는 기업별 교섭으로도 조합원인 대기업·정규직 노동자의 고용안정과 노동조건 개선이 가능했고, 바로 이 점이 교섭권 위임을 가로막는 요인이 되어 왔다. 그러나 더 이상 기업별 교섭으로는 대기업·정규직 노동자의 고용안정과 노동조건 개선이 불가능하다. 따라서 산별연맹의 방침만 확고하다면 그 어느 때보다 교섭권 위임이 쉽게 이루어질 수 있다.

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

셋째, 기업별 노조는 산별연맹으로 교섭권을 위임하고 임단협과 관련된 사업 비중을 대폭 축소함과 동시에, 활동의 무게 중심을 경영참가 확대, 현장조직 강화 등으로 옮겨야 한다. 예컨대 경영참가와 관련해서는 '근로자참여및협력증진에관

노사정위원회의 등을 통한 정책참가 자체를 부정해서는 안된다.
더욱이 노사정위원회는 민주노총이 정부의 정책 결정 과정에 참가할 수 있는
사실상 유일한 통로이기도 하다.

한법'이 보장하고 있는 경영정보청구권을 적극 활용하고, 사내 교육훈련 과 신 기계·기술의 도입 및 작업공정의 개선 과정에 적극 개입하며, 우리사주조합의 민주적 운영을 도모하고 우리사주 지분을 경영참가의 수단으로 활용하며, 사외 이사제 도입과 사외이사 추천권 확보 등의 활동을 전개해야 한다.

넷째, 민주노총과 같은 전국중앙조직은 임단투와 관련된 사업을 최대한 산별 연대로 넘기고, 산별별 교섭체제를 촉진할 수 있는 제도적 장치 마련에 힘을 기울여야 한다. 그리고 사업의 무게 중심을 사회개혁투쟁과 정책참가를 포함한 정책·제도개선활동, 노동조합운동의 이념 정립과 교육사업, 고용안정센터 설립·운영 등 일상사업으로 옮기야 한다.

나. 정책참가 활성화

민주노총이 전국중앙조직의 기본 임무 가운데 하나인 노동법 개정, 사회개혁 등의 정책·제도개선 과제를 실현하기 위해서는, 노사정 3자기구를 통한 정책참가, 대정부·대정당 협상과 정책활동을 추진해야 한다. 지금까지 한국노총이 참가하고 있는 노사정 3자 기구는 대략 50

여개에 달한다. 이 가운데는 노동자 대중의 생활과 권리에 직접적으로 영향을 미치는 기구도 있고, 한 해가 다가도록 회의 한 번 열리지 않는 의례적인 기구도 있다. 그러나 민주노총은 합법성을 쟁취하지 못한 관계로 노동위원회와 노사정위원회 등 2개 기구만 참가하고 있다.

그런데 노동위원회의 참가와 관련해서는 민주노총 내부에 이견이 없었다. 그것은 노동위원회가 부당노동행위 구제 및 생의조정 기구로서 그 성격이 분명할 뿐만 아니라, 참가해서 손해를 볼 없다는 압묵적인 동의가 있었기 때문이다. 그러나 노사정위원회의 참가와 관련해서는 민주노총 내부에 논란이 끊이지 않았다. 그것은 노사정위원회가 노동정책 뿐만 아니라 사회·경제정책을 포괄적으로 다루는 가장 발전된 형태의 정책참가 기구이지만, 다른 한편으로는 정부와 자본의 구조조정 정책을 실현하기 위한 수단이기도 하고, 주어진 정세와 힘 관계에 따라 이해득실이 달라지기 때문이다.

이에 따라 한편에서는 경제위기에 따른 구조조정 국민에서 노동자들의 피해를 최소화하고, 노동기본권과 사회개혁 등 제도개선을 실현하기 위해서는 노사정위원회에 적극 참여해야 한다'며 참여

론을 주장한다. 다른 한편에서는 IMF 체제 하에서 정부의 경제정책이 노동시장 유연화 등 신자유주의 노선에 입각하고 있어, 참여해 봤자 둘러리나 서기 쉽고 투쟁의 명분만 뺏긴다'며 불참론을 주장한다. 이들 주장은 모두 나름대로 근거가 있기 때문에, 서로 평행선을 그리며 논란이 끊이지 않아 왔다.

그러나 노사정위원회 참가를 둘러싼 더 이상의 논란은 조직의 단결과 실천에 도움이 되지 않는다. 사용자 측이 불성실한 태도로 단체교섭에 임할 때 노조는, 더 이상의 교섭은 무의미하다. 사용자 측이 성실한 태도와 태도로 임한다면 언제라도 교섭에 임할 용의가 있다'며 교섭 중단을 선언하고 투쟁에 돌입하곤 한다. 이와 마찬가지로 노사정위원회도 그때 그때 상황과 지도부의 전술적 판단에 따라 참가를 중단할 수는 있다. 그러나 사용자 측이 불성실한 태도로 교섭에 임한다고 해서 단체교섭 자체를 부정하지 않듯이, 노사정위원회 등을 통한 정책참가 자체를 부정해서는 안된다. 더욱이 노사정위원회는 민주노총이 정부의 정책 결정 과정에 참가할 수 있는 사실상 유일한 통로이기도 하다.

그리고 노사정위원회를 비롯한 정책참가를 추진함에 있어서 다음 몇가지 사항에 관해 내부적으로 인식을 통일할 필요가 있다. 첫째, 노사정위원회가 실질적인 사회협약 기구가 되기 위해서는, ① 노동자에게 우호적인 정당이 존재하고, ② 산

별체제가 정착되어 있어야 하며, ③ 민주노총이 확고한 지도력을 가지고 있고, ④ 조합원 대중이 지도부를 전적으로 신뢰해야 한다. 그러나 불행히도 우리는 이러한 조건을 갖추고 있지 못하다. 따라서 정책참가를 추진함에 있어서는 당장 획득 가능한 성과가 미흡할 수밖에 없다는 사실을 인정해야 한다. 그리고 산별노조 건설과 정치세력화를 적극 추진하면서, 어떻게 하면 지도부에 힘을 모아줄 수 있을 것인지 고민해야 한다.

사람에 따라서는 이런 조건을 갖추고 있지 못하기 때문에 '참여해 봤자 얻을게 없다'며 불참론을 주장하기도 한다. 그러나 어느 날 갑자기 이런 조건이 갖추어지는 것은 아니며, 그 때까지 사회개혁 등 제도개선을 위한 협상을 미루어도 안된다. 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.

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, 민

지도부는 자신의 고민을 솔직히 털어놓고 토론에 임해야 하고, 책임있는 현실적 대안을 갖고 협상에 임해야 하며, 협상 과정에서 발생하는 오류와 결과에 대해 책임질 것은 반드시 책임지는 자세를 견지해야 한다.

주노총 역시 정책참가라는 새로운 장에서 자칫하면 시행착오를 겪기 십상이다.

그러나 간부들 가운데는 "민주노총은 완벽해야 한다. 시행착오란 있을 수 없다", "단위노조는 밀려도 민주노총 마저 밀리면 안된다. 민주노총 마저 밀리면 우리는 어떻게 하라는 말이나"며 강하게 질타하기도 한다. 이것은 민주노총에 대한 기대이자 애정의 표현이며, 지금까지 민주노총을 건설하고 지켜온 소중한 자산이기도 하다. 그렇지만 기대가 지나치면 실망도 큰 법이다. 민주노총 역시 현실적 제약 조건 속에서 협상하고 투쟁하는 하나의 노동조합 조직이다. 민주노총이 우리 사회의 발전과 노동자 대중의 고통은 외면한 채 깃발만 들고 명분만 쫓는 조직이 되어서는 안된다.

지도부는 자신의 고민을 솔직히 털어놓고 토론에 임해야 하고, 책임있는 현실적 대안을 갖고 협상에 임해야 하며, 협상 과정에서 발생하는 오류와 결과에 대해 책임질 것은 반드시 책임지는 자세를 견지해야 한다. 현장 간부들은 지도부의 현실적 어려움과 고뇌를 인정하고, 힘을 모아줄 수 있는 방안은 무엇인지 고민해야 하며, 일단 결정된 사항에 대해서는 설령 그것이 미흡하고 불만족스럽더라도

따뜻하게 감싸안을 수 있어야 한다.

셋째, 단체교섭과 마찬가지로 정책참가 역시 힘이 없으면 들러리를 설 수밖에 없다. 그러나 힘은 고정불변의 것이 아니며, 단순히 총파업을 할 수 있느냐 없느냐를 의미하지도 않는다. 힘은 정책생산 능력, 교섭력, 투쟁력, 홍보력, 정치적 조직내 통일성, 제민주세력과 연대, 국민적 지지도 등을 망라하는 것으로, 주어진 정세와 노사정 3자의 대응에 따라 달라지게 된다. 정책참가의 결과도 힘 관계에 따라 '정보공유 - 협의 - 합'의 등 그 수준이 달라지게 된다. 들러리나 서게 될 노사정위원회에 참여해서는 안된다는 주장은 대응 여하에 따라 힘이 달라질 수 있다는 사실을 간과한 것이다. 들러리라도 세우지 않으면 안될 정도의 힘은 갖고 있다는 자신감을 갖고, 어떻게 하면 정책참가 과정 속에서 힘을 키울 수 있을 것인지 고민해야 한다.

4. 노동조합운동의 이념 정립

1) 21세기를 눈앞에 둔 요즘 노동조합운동을 둘러싼 주객관적 조건이 빠른 속도로 변하고 있다. 1980년대 이래 범지구적인 시장경쟁이 격화되고 있고, 노

동비용 삭감과 사회보장 축소를 목표로 하는 각국 정부의 보수적인 정책이 강화되고 있다. 구조적인 실업과 비정규직의 증대는 각국 노동조합의 조직력을 약화시키고, 노동조합운동으로 하여금 방어적인 태도를 취하게 하고 있다.

이에 따른 대응전략의 일환으로 다른 나라 노총은 노동조합운동의 이념을 정립하고, 노동조합 스스로를 개혁하기 위한 노력을 기울이고 있다. 독일 노총(DGB)의 '강령 개혁과 조직현대화', 호주 노총(ACTU)의 '전략적 조합주의로의 전환과 직업별 노조 통합', 남아공 코사투(COSATU)의 '사회적 조합주의 정립과 조직강화' 등이 그것이다.

예컨대 남아공의 코사투(COSATU)는 96년초 코니 섹템버(Connie September)를 위원장으로 하는 '노동조합의 미래를 위한 섹템버 위원회(the September Commission on the future of the trade unions)'를 구성한 뒤, 97년 9월 코사투 총회에 보고서를 제출했다. 동 보고서는 선택 가능한 노동조합운동의 유형으로 다음 4가지를 제시한 뒤, 사회적 조합주의를 선택할 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. 노동조

합의 연대(solidarity) 문화는 새로운 자기만족(self-enrichment) 문화에 잠식당한다. 노동조합운동은 사회 변화의 적극적 대변자라기 보다는, 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 '젓과 꿀이 흐르는 약속의 땅'(Pap, vleis and gravy)이나 '현상의 유지'(Skorokoro)를 비판한다면, 모세 조합주의를 선택하는 것은 부적절하다. 모세 조합주의는 이득보다 훨씬 많은 손실을 초래할 것이다.

③ 사회적 조합주의(Social unionism) : 사회적 조합주의는 조합원들의 직접적 관심사 뿐만 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.

우리나라 노동조합운동이 새로운 도전을 여겨내고,
전체 노동자 대중과 국민에게 꿈과 희망으로 자리매김하기 위해서는,
노동조합운동의 이념으로 사회적 조합주의를 정립해야 한다.

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 모비하고 투쟁하기도 한다. 실리적 조합주의는 전투적이면서 민주적일 수도 있고, 관료적이면서 기술적일 수도 있다.

2) 우리나라 노동조합운동의 근본적인 한계는 '정규직 중심의 기업별 노조'와 '임금인상 중심형 기업별 교섭'에서 비롯된다. 이러한 기업별 노조체계와 교섭방식은 노동자들의 의식과 노조활동을 기

업의 울타리에 가두고, 노동조합운동을 실리적 조합주의 또는 경제적 조합주의로 이끌고 있다. 실리적 조합주의는 전체 국민의 삶과 직결된 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 노동조합운동의 약점은 '고성장-저실업' 시대에는 결정적인 문제가 되지 않았다. 기업별 교섭으로도 조직 노동자들의 생활조건을 개선할 수 있었고, 미조직 노동자들도 투쟁의 성과를 공유할 수 있었기 때문이다. 그러나 IMF 관리체제가 등장하고 '저성장-고실업' 시대와 구조조정 국면이 본격화되자, 노동조합운동은 커다란 도전에 직면하게 되었다. 대량실업이 발생하고 비정규직이 확대되면서, 기업별 노조로는 더 이상 조직 확대를 기대할 수 없고, 기업별 교섭으로는 임금인상을 비롯한 노동조건 개선은 물론 정규직의 고용 조치 보장할 수 없기 때문이다. 만약 노동조합운동이 이러한 도전에 제대로 대처하지 못하고 일부 조

직 노동자들의 고용조건 보호·개선에만 활동을 집중한다면, 노동조합운동은 극심한 위기에 봉착하게 될 것이다.

더욱이 '저성장-고실업' 시대와 구조조정 국면에서 실리적 조합주의는 '변화의 거부'와 '현상의 고수'를 의미하며, 사회개혁을 가로막고 노동조합의 사회적 입지를 축소시킨다. 실리적 조합주의는 참여와 공동결정에 따른 책임을 두려워한 나머지 책임있는 현실적 대안을 제시하지 못 하게 하며, 결과적으로 조합원의 생활과 권리를 정부와 사용자에게 내맡김으로써 조합원의 단기적·직접적 이익 조차 보호할 수 없게 한다. 이에 따라 노동조합운동은 변화를 거부하며 현상의 유지를 고집하는 이기적인 집단으로 내 불리고 그 영향력도 크게 줄어들게 된다.

3) 우리나라 노동조합운동이 새로운 도전을 이겨내고, 전체 노동자 대중과 국민에게 꿈과 희망으로 자리매김하기 위해서는, 노동조합운동의 이념으로 사회적 조합주의¹⁾를 정립해야 한다. 그리고 정책역량을 강화하여 매개의 사안마다 책임있게 현실적 대안을 제시하면서, 각종 교육선전과 현상토론 등을 통해 이를 대중화해야 한다. 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, 재민주세력과의 연대 및 정치세력화를 중시한다. 사회적 조합주의는 재벌체제 개혁, 사회보장제도 확충, 조세제도 개혁, 주택문제 해결, 교육제도 개선, 환경문제 해결 등과 같이 전체 사회의 이익과 국민생활 옹호에 앞장서는 노동조합운동이다.

○ 사회적 조합주의는 단순히 노동자들의 권익을 옹호하거나 사후적인 결과에 대응하는 것만이 아니라, 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 사회계층 간에 분배구조가 악화되는 데 대해 단호히 반대하며 연대를 추구한다. 사회적 조합주의는 중소기업체·비정규직 노동자와 취약한 사회계층의 생활과 권리를 옹호하는데 앞장서는 노동조합운

1) 노동조합운동의 이념으로 사회적 조합주의를 선택한다 하더라도 그 구체적인 내용은 각국의 노동조합운동이 처해 있는 실정에 따라 달라지게 된다. 그러나 남아공 샵넬버 위원회의 보고서가 분류하고 있는 노동조합운동의 4가지 유형은, 남아공 노동조합운동 역시 우리의 거의 비슷한 고민과 환경 속에서 활동하고 있음을 보여 준다.

최근들어 민주노총내 일각에서는
모세 조합주의 경향이 강화되고 있고, 전체적으로는 실리적 조합주의 내지
지그재그 조합주의 경향이 강화되고 있다.

동이다.

○ 사회적 조합주의는 조합원들의 활발한 참여에 근거하는 역동적인 노동조합운동이다. 이를 위해서는 조합민주주의를 확충하고, 현장조직을 강화해야 한다.

실제로 민주노총 1기 지도부는 '사회적 조합주의'에 대한 강한 지향성을 가지고 있었다. 그것은 (1) 민주노총이 조합원들의 직접적인 이해관계 뿐만 아니라 다양한 형태의 사회적, 국민적 과제에 관심을 갖고 전체 사회의 이익과 국민 생활 옹호에 앞장서야 한다고 판단했고, (2) 이를 위해 '국민과 함께 하는 민주노총'이라는 슬로건 아래 사회개혁을 주요 투쟁 과제로 정식화했으며, (3) 노사관계개혁위원회, 노사정위원회 등 노사정 3자기구를 통한 정책참가와 경명참가를 중시한 데서도 확인할 수 있다. 그러나 민주노총 1기 지도부는 민주노총의 운동 이념으로 사회적 조합주의를 정식화하지 못했고, 체계적인 교육선전의 부재로 이를 대중화하지 못 했으며, IMF 관리체제의 등장

및 구조조정의 본격화와 함께 다가온 조직내 혼란에 대비하지 못 했다는 점에서 한계점을 가지고 있다. 그 결과 최근들어 민주노총내 일각에서는 모세 조합주의 경향이 강화되고 있고, 전체적으로는 실리적 조합주의 내지 지그재그 조합주의 경향이 강화되고 있다. ♦

2) IMF 체제 이전에는 이러한 문제가 결정적인 문제가 되지 않았다. 조합원의 이익과 사회 전체의 이익이 괴리되는 일은 극히 드물었고, 조합원의 이익과 사회 전체의 이익은 대체로 일치했다. 노동조합의 투쟁은 협상과 사회적 정당성을 확보할 수 있었고, 요구를 조금 더 관철하느냐 덜 관철하느냐 라는 매우 단순한 구조에서 고심하고 투쟁했다. 그러나 IMF 체제의 등장으로 구조조정이 본격화되고 저성장-고실업 시대가 도래하자, 조합원의 이익과 사회 전체의 이익이 충돌하는 경우가 자주 발생하게 되었고, 이러한 문제가 결정적인 문제로 전환되었다.