

노동조합의 정치활동

정 영 태(인하대학교 정치외교학과 교수)

1. 들어가는 말

노동조합의 정치활동이라고 하면 지금까지는 두 가지의 극단적인 경향이 존재해 왔다. 한쪽의 극단에서는 정치적 의도나 목표를 가진 세력이 (합법대중정당이든 전위정당이든) '노동자를 위한 정당이나 정치 조직'을 만들어 선거에 참여하든지 국가 권력을 직접 장악하려는 활동으로 생각하는 경향이다. 이러한 입장에서는 노동조합이 추구해야 할 정치활동은 '노동자를 위한 정당/정치 세력'을 위해 노동자들의 표나 자금을 모으거나 노동자 대중을 각종 집단행동에 동원하는 것에 중점이 주어진다. 이 입장에서는 노동조합이나 노동자는 대체로 '노동자정당'을 위한 동원의 대상에 지나지 않는다. 다른 쪽의 극단에서는 '노동자들의 노동조건을 향상하는 것을 일차적인 목적으로 하는 노동조합이 웬 정치'라는 인식 하에, 노동조합은 일체의 정치활동을 하지 말아야 한다고 생각하는 경향이다. 이 입장에서는 노동조합이 정치활동, 특히 선거 정치활동에 개입하지 않기 때문에, 노동자 대중들은 기존 정당이나 정치인들의 정치 선전이나 동원의 대상으로 내버려진다. 노조의 정치활동에 대해서 이 두 가지 입장 중 어떤 입장을 취하든 노조가 주체가 되는 독자적이고 자율적인 정치활동은 사실상 없게 된다.

아무튼, 이러한 양극단 적인 입장이 노동자 대중은 물론 노동운동계를 지배하게 된 것은 무엇보다도 노조의 (선거)정치활동을 엄격히 금지하고 있는 현실에서 기인한 바가 크지만, 노조 운동가들의 잘못된 또는 경직된 사고에서 기인한 바도 없지 않다. 즉, 양 입장을 가진 이들 중 적지 않은 사람들이 정치활동 (또는 정치)의 의

미와 목적을 지나치게 협소하게 생각하여, 기존 체제 내에서 노동운동의 발전에 크게 기여했을지도 모르는 다양한 정치활동을 배제하였기 때문이다. 다시 말하자면, 노조의 정치활동에 대해서 서로 양립하기 어려운 입장을 취하지만, 두 입장 모두 정치의 의미를, 혁명이나 선거에 의해 국가권력을 획득하려는 활동 또는 대통령이나 국회의원에 당선되어 국가권력 기구에 참여하려는 활동으로 인식하고, 정치의 목적(목표)을 국가권력의 장악 또는 국가권력 기구에의 참여 그 자체에 두고 있다는 점에서는 일치하고 있다.

그러나, 정치에 대한 이러한 인식은 국가권력만 장악하면 무엇이든지 할 수 있다는 일종의 국가(권력)만능주의에 다름 아니다. 노동조합의 정치활동을 이런 관점에서 파악하게 되면, 그리고 이러한 방식의 정치활동이 성공을 거두어 노동자 후보가 선거에서 많이 당선되거나 혁명을 통해 노동계급이 국가권력을 장악한다 하더라도 칠레의 아옌데 정권처럼 노동자를 위한 정책을 제대로 시행하지도 못한 채 좌절되거나, 구사회주의국가의 경우처럼 노조의 정치활동이 정치 지향적인 사람들의 정치 진출만을 돕거나 '정치인과 엘리트들만의 권력'을 만드는 방법으로 전락할 가능성이 대단히 크다. 혁명적 방법에 의해 국가권력을 장악하거나 선거를 통해 국가권력 기구로 진출하는 것을 유일한 정치활동의 방식 내지 목적으로 인식하게 될 경우 더욱 문제가 되는 것은, 정치활동의 가시적이고 즉각적인 성과가 나타나지 않았을 때, 예를 들면, 혁명적 방법으로 국가권력을 장악하지 못하거나 선거에서 노동자 후보가 하나도 당선하지 못했을 경우, 노동조합의 정치활동에 대한 패배주의적 회의주의적 태도를 확산시키게 된다는 점이다.

어쨌든, 노동조합이 정치활동을 제대로 할 수 없었고, 또 하지 않은 결과는 노동자 대중의 낮은 정치의식 수준과 (노동자로서가 아니라 출신 지역의 일원으로서 투표하는) 지역주의적 행태이었음은 두말할 필요도 없다. 노동자 대중의 낮은 정치의식과 지역주의적 행태는 다시 한국 정치의 민주화는 물론 노동자 대중의 권익 신장이라는 측면에서도 부정적인 영향을 미쳤다.

이러한 상황이 궁극적으로는 노동조합의 정치활동에 대한 잘못된 인식에서 기인했다고 한다면, 이를 교정하여 노동조합이 우리 현실에 맞는 정치활동을 하루빨리 적극적으로 추진하는 것은 대단히 시급한 과제라 하겠다. 사실 정치는 선거 정치(electoral politics)나 혁명적 정치(insurrectionary politics)와 같은 국가권력의 획득과 관련된 활동만이 아니라, 노동자들의 요구와 권익을 실현하기 위해 구체적인 정책을 수립하고 효율적으로 집행하거나 집행하게 하는 등의, 국가권력의 행사와 관련된 모든 활동을 의미하고, 정치활동의 목적은 노동자계급의 요구를 관철

하고 권익을 신장하는 것이기 때문에, 노동조합이 해야 하고 또한 할 수 있는 정치활동은 다양하다.

이 글에서는 이러한 문제의식을 바탕으로, 우선, 노동조합이 주체가 된 정치활동에는 어떤 것이 있고, 특정의 정치활동이 등장하고 유지되는 주·객관적 조건은 무엇인지를 살펴볼 것이다. 필요한 경우 가장 전형적인 사례를 소개할 것이다. 다음, 이러한 논의를 바탕으로 우리 노동조합이 추구해야 할 정치활동은 무엇이며, 이를 실현하기 위해서는 어떻게 해야 하는지 생각해 보기로 한다.

2. 노조 정치활동의 유형과 사례

국가가 (자본가의 요청에 응해서든 국민경제의 발전이나 균형을 위해서든) 경제에 개입함으로써 직·간접적으로 노동자들의 노동조건과 생활 조건에 영향을 미쳐왔고, 국민의 투표에 의해 선출되는 대통령과 국회의원을 포함한 국가의 정책 결정권자들이 노동자의 '표'를 의식해서 또는 정책의 효율적인 집행을 위해 자본가들만이 아니라 노동자들의 이익도 어느 정도 정책에 반영하려고 해 왔기 때문에, 어느 사회에서든 노동조합은 때로는 국가의 정책 결정에 영향을 미치기 위해서, 때로는 국가권력(의 일부)을 장악하기 위해서, 다양한 정치활동을 전개해 왔다.

역사적으로 볼 때, 노동조합이 주체가 되어 추구해 온 정치활동에는 대체로 세 가지 정도가 있다. 각 유형별 정치활동은 각기 독특한 조건하에서 시도되었거나 유지되었다. 그러면, 먼저 노조의 정치활동을 규정하는 조건을 열거하고, 나타난 역사적 순서에 따라 각 유형 조건을 살펴보기로 한다.

1) 노조의 정치활동을 규정하는 조건

노조가 그 동안 추구해 온 정치활동 방식에는 크게는 세 가지(노조가 직접 국가 권력에 영향력을 행사하거나 국가권력을 파괴하려는 유형, 정당을 통해 정치적 목적을 추구하는 유형, 조합주의적 틀에 참여하는 유형)가 있을 수 있다. 이처럼 다양한 정치활동 방식 중에서 노조는 하나의 방식만을 추구하는 경우는 거의 없고, 대개 노동자계급의 주체 역할과 정당정치외의 구도 등의 객관적 조건 그리고 역사적 경험에 따라 어느 한 가지에 중점을 두면서 다른 유형의 정치활동을 보완적으로 추구한다.

그런데, 노동조합이 어떤 유형의 정치활동을 추구하느냐 하는 것은 다음과 같은 세 가지 조건에 의해 규정된다.

첫째, 노동자들의 조직 역량과 이해관계를 들 수 있다. 노동자의 조직 역량은 두 가지로 나눌 수 있다. 하나는 자본주의적 산업화에 따라 '무산 계급화'(proletarianization)하여 조직화의 대상이 되는 '구조'로서의 노동자계급이라는 잠재 역량(potential capacity)이고, 다른 하나는 이를 기반으로 노동조합이나 '노동자정당'이라는 조직에 포괄된, 현실화된 역량, 즉 조직 역량(organizational capacity)이다. 노동계급의 잠재 역량은 일차적으로 산업화의 수준과 산업 구조, 부차적으로는 계급투쟁에 의해 규정된다. 조직 역량은 일차적으로는 노동계급 중 조합원으로 포괄된 비율(조직률)과 조직체계(예, 산별 체제/직종별 체제/기업별 체제, 단일한/복수 상급 조직) 그리고 상급 노조의 하부 단위에 대한 지도력 등과 같은 주체적 조건에 의해 규정되지만, 간접적으로는 국가와 자본가의 노동 통제 정책이나 전략, 특히 노동조합과 노동자의 정치적 시민권 보장 여부에 의해서 규정되기도 한다.

노동조합이 추구하는 이념과 노선은 노동계급의 조직 역량(강/약)과 부르조아정치 제도에 대한 태도(타도 대상참여 거부/참여활용), 국가와 자본가 집단의 노동자와 노조에 대한 태도(적대적/우호적/중립적), 특정 시기에 이용 가능한 대안적 이념(무정부주의, 생디칼리즘, 마르크시즘, 불랑키즘, 순수 노동조합주의 등)에 의해 일차적으로 규정된다.

둘째, 이데올로기 지형과, 국가의 법적 제도적 장치와 구체적인 노동정책을 들 수 있다. 한 사회에서 수용되는 이념의 범위와 내용인 이데올로기 지형은 역사적으로 형성되고, 그 이후 법과 제도 속에 표현되며, 궁극적으로는 물리적 강제력에 의해 지탱된다. 이러한 이데올로기 지형은 노동조합과 정당이 합법적인 공간에서 추구할 수 있는 이념적 목표와 정치적 갈등(균열)과 정당 체제의 큰 틀로 작용한다. 다른 한편, 노동관계법, 정당법, 선거법 등 국가의 법(노동3권, 보통 선거권, 노조의 선거 정치활동과 정치자금 기부, 좌익정당 등의 허용 여부)이나 제도(국가 정책 결정·심의 기구에 노조 대표의 참여 허용 여부와 제도화의 수준)와 구체적인 노동정책은 노동조합의 조직 형태와 단체교섭의 양태 그리고 정치활동의 유형과 효율성을 조건 지운다.

셋째, 역사적 조건과 경험을 들 수 있다. 앞의 두 가지 조건, 즉 노조와 정당의 이념적 지향과 운동 방식을 규정하는 이데올로기 지형, 정치활동의 유형과 효율성을 규정하는 법이나 제도, 그리고 노동자와 노조, 정당의 역량과 의식 수준에 맞게 특정 유형의 정치활동이 채택되고 유지된다. 이처럼 일단 특정의 정치활동이 지배적인 것으로 정착하게 되면, 이러한 조건이 다음 시기에 대해서 하나의 제약 조건으로 작용할 수

있다. 즉, 위의 조건들 중 하나 또는 둘 이상에서 변화가 생기고, 그 결과 계급 역관계에 근본적인 변화가 생길 경우 노조는 변화된 상황에 맞는 정치활동을 추구해야 함에도 불구하고, 이전 시기에 형성된, 조직 역량이나 대중들의 정치의식 수준 등과 같은 노동계급의 주제적 조건에 따라, 변화된 상황에 적용할 수도 있고, 그렇지 못할 수도 있다.

2) 노조 정치활동의 유형

(1) 직접 행동에 의한 정치활동

역사적으로 가장 먼저 추구되었던 노조 정치활동 방식은 노동조합이 정당이나 다른 정치 조직의 힘을 빌지 않고 자신의 요구나 정책을 곧바로 국가 정책 결정권자에게 제시하거나, 국가권력을 타도하려는 방식을 들 수 있다.

이 중에서 노조가 직접 국가권력을 타도하기 위한 정치활동은 흔히들 무정부주의적 생디칼리즘적 경향을 가진 노동조합이 추구하던 것으로 19세기 라틴계 유럽과 남미에서 흔히 찾아볼 수 있었으나, 러시아혁명이 성공한 이후에는 마르크스-레닌주의적 정치활동(전위 정당의 하부 단체로서 혁명에 노동자를 동원하는 활동)에 의해 대체되었다. 그러나, 반드시 무정부주의적 생디칼리즘을 지향해서는 아니지만 노조의 경제적 정치적 요구를 관철시키기 위해 주로 총파업에 의존하는 프랑스의 노조, 특히 프랑스 노총(CGT)이 많이 활용하고 있다. 프랑스의 노총은 인적 교류(노조간부=공산당 간부)를 통해 공산당(PCF)과 밀접한 관계를 맺고 있지만, 공산당이 외에도 사회당과 같은 노동자 정당이 다수 존재하여 노동계급의 정치력이 분열되어 있어, 공산당의 정치적 영향력은 상대적으로 제한되어 있다. 그래서, 프랑스 노총은 아직도 자신의 요구를 관철시키기 위해 (생디칼리스트적인) 총파업 전술을 활용하고 있다. 프랑스 이외에도 다음과 같은 세 가지 조건이 지배적인 사회에서는 이러한 유형의 정치활동을 많이 활용하고 있다. 첫째, 자본가계급이 노동운동에 대해서 비타협적·적대적이고, 노동자의 정치적 사회적 권리(예, 노동 3권, 보통선거권 등)가 보장되지 않고, 둘째, 노동자의 권리가 보장되더라도 노동계급이 전체 인구에서 차지하는 비중이 작거나 조직률이 낮아 노동계급의 전반적인 주제 역량이 약하거나, 셋째, 여러 경향을 가진 노조로 분열되고 주도적인 그룹이 없어 노동계급의 통일성이 확립되지 않은 상황에서 주로 활용된다.

노조가 직접 정치에 참여하는 방식 중에서 총파업이 아닌 다른 방식으로는 국가

정책 결정권자에게 노조의 요구를 제시, 관찰시키려는 활동이 있을 수 있다. 이러한 정치활동의 구체적인 방식에는 노동조합이 직접 정부부나 입법부에 청원서나 정책건의서를 제출하거나 사법부에 헌법 소원을 제출하는 것 등이 포함된다. 이러한 방식의 정치활동과 곧 보게 될 조합주의적 정치활동 방식과의 근본적인 차이점은 후자의 방식이 노조 대표가 정책 결정심의 기구에 참여하는 것이 정례화/제도화된 데 비해서, 전자의 방식은 대개 정책 기구에는 직접 참여하지도 못하지만 참여가 허용될 경우에도 일회적이고 비정규적이다. 그만큼 이러한 방식의 정치활동만으로는 효율성이 떨어지기 때문에, 이 방식 이외에도 국가 정책심의 결정권자나 정당 대표의 방문면담이나 로비, 조직력을 과시하거나 여론에 호소함으로써 정책 결정권자에게 압력을 가하기 위한 파업, 대중 집회 또는 시위 등의 방식을 병행해서 이용하기도 한다.

간단히 말해서, 노동자들의 정치적 시민권(예, 보통 선거권)이 보장된 이후에도 노동조합이 다른 정치 조직을 통하지 않고 직접 행동(특히 파업 등의 집단행동)에 의한 정치활동을 추구하게 되는 것은 노조의 요구와 이익을 정책 결정 과정에 전달할 수 있는 정치 세력(정당)과 조합주의적 통로가 아예 없기 때문이기도 하지만, 때로는 노조의 이익을 전달할 수 있는 정당이나 (행정 부내) 조합주의적 통로가 있다 하더라도 노조의 요구에 대해서 자본가계급이나 국가권력 집단의 저항이 강할 때(이런 경우는 보통 정치적 경제적 재편 기에 흔히 있다), 이를 무력화시키기 위해 이용되기도 한다. 실제로 국가권력이 친노조적이고 자본가 집단이 노조의 요구에 대해 타협적인 스웨덴의 경우를 제외한 거의 모든 서구의 노동조합들은 때로는 이 방법을 사용한다. 특히, 대량 해고와 사회보장(복지)제도의 해체를 시도한 80년대 신보수주의적 재편 과정에서 흔히 사용되었다.

어쨌든, 일회적이거나 비정규적인 로비나 집단행동에 주로 의존하는 첫 번째 유형의 정치활동은 무엇보다도 노조의 요구를 전달할 통로가 존재하지 않거나 비효율적일 경우 불가피하게 의존할 수밖에 없지만, 이 방식이 성과를 얻는다 하더라도 지속성이 보장되지 않고 치러야 할 대가도 크기 때문에, 노동조합은 정치적 정책적 목표를 지속적으로 관찰시키기 위해서는 이 방식에만 의존할 수는 없다. 그래서 노동조합은 결국 두 번째나 세 번째 유형의 정치활동을 추구하지 않으면 안된다.

(2) 정당을 통한 정치활동

역사적인 순서에 있어서 노조가 직접 국가권력에 영향력을 행사하려는 방식 다음

으로 등장한 노조의 정치활동 방식은, 노조가 주도하여 정당을 만들었든지 거꾸로 정당이 노조의 결성과 조직 확대를 지원했던 간에, 노조가 주로 정당을 통해서 정치적 정책적 목표를 추구하는 유형이다. 여기에는 다시 노동자 정당이 존재하느냐 없느냐에 따라 두 가지 유형으로 나누어지고, 노동자 정당이 존재하는 경우의 변종이라고 할 수 있는 국가 조합주의적 노조-정당 관계를 통한 정치활동을 따로 구분할 경우 세 가지로 나누어 볼 수 있다.

가. 노동자 정당을 통한 정치활동 - 스웨덴, 독일, 영국, 프랑스

먼저, '노동자'정당이 존재하는 경우로서, 노조는 그 정당과의 관계를 조정하기 위해 만들어 놓은 다양한 통로나 제도(예, 연락위원회나 노조-정당 대표 합동회의, 노조의 정당에 대한 정치자금과 인적 자원의 제공 등)를 통해, 다양한 정치적 정책적 목표를 추구한다. 이 경우 노조가 주도하여 정당을 만들 수도 있고, 정당이 노조의 설립이나 운영을 주도하는 경우도 있다. 이러한 방식의 정치활동은 서구의 노동조합들에서 많이 찾아볼 수 있다. 서구에서 이러한 유형의 정치활동(노조-정당 관계를 통한 요구 관철 방식)을 많이 찾아 볼 수 있는 이유는 첫째, 이들 나라에서는 일찍이 노동자의 정치적 사회적 권리(보통선거권과 노동3권은 물론 노조의 자유로운 선거 정치활동도 포함한 권리)가 보장되었고, 둘째, 국가와 자본가가 노동운동에 대해서 비교적 수용적 타협적 태도를 보여주었으며, 셋째, 국가와 자본가계급과의 극단적인 대립보다는 부르조아제도 내에서의 해결책을 강조한 노조와 노동자정당이 노동운동의 주도권을 장악하였기 때문이다. 이 경우 노동계급의 조직 역량이 하나로 결집되어 있거나 적어도 주도적인 노조가 존재할 경우와 그렇지 않은 경우로 구분해 볼 수 있다.

□ 대체로 노동계급이 하나의 조직으로 결집해 있는 경우에는 그것에 대응하는 노동자 정당도 하나의 조직으로 존재하거나 적어도 하나의 조직에 의해 주도되고, 그만큼 노조의 정치적 정책적 목표가 효율적으로 실현된다. 가장 전형적인 사례는 스웨덴의 노총(LO), 영국의 노총(TUC), 그리고 독일의 노총(DGB)을 들 수 있다, 이들 나라의 노조 조직률은 비교적 높은 편이며, 특히 스웨덴은 91년의 경우 조직률이 96.6%로 거의 모든 노동자들이 조합으로 결합되어 있었고, 영국과 독일의 경우도 조직률이 각각 43.1%, 41.6%로, 미국의 16.1%나 일본의 24.5%보다 훨씬 높았다. 이들 나라들 노동계급의 조직 역량은 대단히 강하다 하겠다.

각 노조는 스웨덴 사민당(SAP), 영국 노동당(Labour Party), 독일 사민당(SPD)을

통해 정치적 정책적 요구를 관철시켜 왔다. 스웨덴과 영국의 경우 LO, TUC 이외의 다른 상급 노조가 없는 것은 아니지만, 이 둘이 각각의 사회에서 해계모니를 장악해 왔다. 그리고, 노조와 정당의 관계도 대단히 긴밀하다. TUC와 LO는 정당과의 긴밀한 협력 관계를 유지하기 위해 설치된 연락위원회(Liasion Committee)를 통한 합동회의에서 정책과 전략을 조율해 왔고, 정당에 대해서 막대한 인적·재정적 지원을 함으로써 정당에 막강한 영향력을 행사해 왔다.

실제로 영국의 노조는 '노조후원의원제도'에 의해 친노조후보에게 선거 자금과 선거 운동을 지원해 왔는데, 이 제도에 의해 노조가 노동당을 지원한 자금은 노동당의 정치 기금 중 90%까지 차지한 적도 있었다(물론 이 경우 조합원의 동의를 얻어야 함). 스웨덴의 노조는 한때 조합원의 60%가 사민당원이기도 했다. (스웨덴의 경우, 사업장 단위나 지부 단위로 사민당에 가입할 수 있으나, 조합원은 반드시 사민당에 가입해야 되는 것은 아니다.) 영국의 노총과 스웨덴의 노총은 전자의 경우 상급노조의 하부 단위(특히 현장위원(shop steward))에 대한 통제력이 대단히 약한 편이나, 후자의 경우 사민당이 노조의 중앙집권화를 지원함으로써 상급 노조의 하부 단위에 대한 통제력이 대단히 강한 편이다. 그렇다고 해서, 스웨덴의 LO가 하부 단위를 '하향식'으로 지배하고 있는 것은 아니다. 조직 운영의 핵심적 역할은 전국에 퍼져 있는 모두 1만여 개에 달하는 ('노조클럽'으로 불리는) 현장 조직인데, 이들 조직이 지역별로 결합하여 1800여개의 지부 조직을 구성하고 이 지부 조직의 주관 하에 조합원 총회를 개최, 임원을 선출하고 재정 문제를 관장하며 지역 수준에서의 다양한 활동을 함으로써 조합원 대중의 다양하고 활발한 참여를 유도하고 있다. 상급 노조의 간부들도 이런 하부 현장 조직에서 자라 온 '현장 지도부'들이다. 스웨덴의 경우 그만큼 '민주집중제'가 잘되고 있고, 그만큼 결속력(solidarity)이 강하다.

독일의 경우 이런 제도적 연결망은 없지만, 독일 노총과 사민당의 관계는 대단히 밀접하다. 1952년에 개정된 단체협약법(1949년 제정)에 의해 노조는 정치적·종교적 중립의 의무가 있어 노조가 직접 특정 정당에게 정치자금은 제공할 수 없지만 선거 기간 동안 노조는 인적인 지원, 시설 면에서의 지원(노조 사무실의 선거사무실화), 사무행정 지원, 교통편의 제공 등을 통해 사민당을 지원하고, 선거 때는 물론 평상시에도 노조와 사민당은 서로 대표를 교환하여 긴밀한 협력 관계를 유지해 왔다.

② 부르조아제도 내에서의 문제 해결을 강조하는 노조와 노동자 정당이 존재한다 하더라도, 이러한 세력이 다른 이념적 전략적 노선을 지향하는 노조나 노동자정당과 경쟁하면서 어느 한 세력이 운동의 주도권을 장악하지 못한 경우, 각기 다른 입장을 가진 노조들은 자신의 입장을 지지하는 정당과의 관계를 강화함으로써, 정치적 요구

를 관철시키는 방식을 추구한다. 그러나, 노조와 정당의 지나친 밀착은 오히려 노동자 대중을 정치적으로 분열시키고, 그 결과 노조의 정치적 정책적 목표는 달성하기가 더욱 어려워져, 결국 노동자 대중들에게 패배주의와 노동운동에 대한 무관심만 심화시키고 노조의 역량마저 약화시키게 된다. 이의 가장 전형적인 사례는 아마도 프랑스의 노조일 것이다. 프랑스의 경우, 앞의 서구 사례들과는 달리 일단 조직물(90년의 경우 10%)이 크게 떨어지는데다가, 그나마 적은 조합원들이 공산당(PCF)이 지배하는 노총(CGT), 사회당을 주로 지지하는 '노동자의 힘'(FO), 공식적으로는 정당과의 관계를 배제하지만 실제로는 사회당을 지지하는 민주노동총연맹(CFDT), 기술관리직노동자총연맹(CGC), 기독교노동총연맹(CFTC) 등으로 분열되어 있어, 프랑스 노총과 공산당이 노동운동의 중심이기는 하나 정치적 영향력은 크게 떨어진다. 그 결과 프랑스의 노총은 입법 과정에 영향을 미치기 위해 직접 행동(정치적 파업)을 강조하게 된다. 그럼에도 불구하고, 그 영향력은 대단히 제한되어 있고, 게다가 노조의 선택이 바로 지지 정당의 선택이라는 성격이 강해 노동자들이 노조 가입 자체를 기피하는 경향이 강하다.

나. 국가 조합주의적인 노조-정당 관계를 통한 정치활동 - 구사회주의국가, 멕시코

다음, 노동조합이 특정 정당을 통해 정치적 정책적 목표를 추구하는 방식의 정치활동은 서구적인 모델 이외에 그 변종이라고 할 수 있는 제3세계나 '현실 사회주의' 국가에서 흔히 찾아볼 수 있는 '국가조합주의적 노조-정당 관계'를 통한 정치활동을 들 수 있다. 이들 사회에서는 다음과 같은 조건들이 존재했다. 첫째, 서구에 비해 노동계급이 전체 인구에서 차지하는 비중과 노조조직률(대개 10%에서 20% 사이)이 크게 떨어지고, 둘째, 노동조합운동이 변혁적 정치운동이나 민족해방운동의 한 부분으로 출발하여 후자와 밀접한 관계를 맺고 있으며, 혁명/독립 이후에도 이러한 관계가 지속되는 경우가 많고, 셋째, 이러한 구조적 역사적 조건하에 있는 노조는 미약한 주체 역량을 보완하기 위해 집권정당에 협력하게 된다. 그 결과 노조는 집권 정당의 하부 조직으로서 정당으로부터의 자율성을 전혀 갖지 못하거나 거의 없다. 그리고 노조의 정치활동이 집권 정당의 대중동원 도구로서의 역할에 집중된다.

물론 이 경우도 집권정당이 처해 있는 상황에 따라 노조의 선거 운동을 포함한 정치활동이 허용되는 경우와 그렇지 않은 경우로 나누어진다. ① 노조의 자유로운 정치활동이 보장되는 경우는 대개 (자본가계급이나 관료집단에 기반을 둔) 집권정당이 (대개 지주계급에 기반을 둔) 야당의 도전을 위협을 무력화시키기 위해, 노동

자나 노조를 지지 기반으로 확보하려고 할 때 나타난다. 그러나, 노조에게 정치활동을 허용할 경우에도, 자본가계급과 노동자계급의 이해관계는 구조적으로 상충되기 때문에, 그리고 노동자의 이익을 진정으로 대변하려는 지도부가 등장할 가능성은 항상 존재하기 때문에, 집권정당은 노조가 자신의 통제 범위에서 벗어나지 않도록 하기 위해 노조 지도부에 대한 각종 통제 장치(예, 노조간부 선거에의 개입과 간섭 등)나 유인책(예, 노조 간부의 정치적 진출 보장 등)을 마련하게 된다.

이러한 노조-정당 관계의 전형적인 사례는 구사회주의권 이외에 멕시코의 노조와 제도혁명당(PRI)을 들 수 있다. 멕시코는 조합 조직률이 15%정도로 서구에 비해 크게 떨어지지만, 집권당인 제도혁명당과의 특별한 관계(고객-후원자의 관계)를 통해 노조 간부들은 쉽게 정계로 진출하고 있다. 그리고 이들 간부는 대부분 집권당의 당원이나 간부로, 선거 때마다 산하 조합원들의 표를 몰아주는 대가로 각료직과 국회의원(PRI 후보 중 약 100여 명이 노조 추천으로 되어 있다), 공공 기업체의 간부 직 등을 얻는다.

② 집권정당에 위협적인 야당이 존재하지 않거나, 다른 수단/방식으로 (예, 집권정당이 물리적 강제력을 충분히 통제하여 자유롭게 사용할 수 있거나, 신중간계급 또는 중산층을 지지 기반으로 하여) 국가권력을 유지할 수 있을 경우 지배 집단은 노조의 정치활동을 보장하지 않는다. 대신, 국가 정책에 충실하고 이를 조합원들에게 부과하려는 노조 간부가 노조를 장악하도록 직·간접적으로 지원하고, 이들이 그 역할을 충실히 해 주는 대가로 조합의 이름이 아닌 개별적인 차원에서 집권당의 후보나 다른 관료직을 제공한다. 그리고 노조 간부 출신 후보가 전국구나 비례대표제가 아닌, 지역구 등 경쟁적인 선거의 후보로 나올 경우, 집권당(정부)은 노조의 선거 정치활동 금지에도 불구하고, 이들의 노조를 이용한 선거 운동을 묵인해 주기도 한다. 이의 가장 전형적인 사례는 멀리 갈 것도 없이 현재 우리 나라의 노총과 민자당(4공시 공화당이나 유정회, 5공시 민정당)과의 관계를 들 수 있다.

다. 정당/정치인과의 사안별 지지·협력을 통한 정치활동

마지막의 유형도 역시 노동자정당이 존재하지 않는 경우로서, 노조가 기존의 정당 중 가장 '친노조적'이라고 판단하는 정당이나 정치인과 한시적으로 연대협력하거나 지원하는 정치활동방식이다. 이 경우 노조는 정당의 내부 문제에 대해서는 전혀 개입하지 않고, 선거나 정책결정에 있어서만 노조가 '표'나 '정치자금'을 제공하는 대신 그 대가로서 정당(이나 정치인)으로부터 '노동자나 노조에 유리한 정책'을 얻어내려

고 한다. 일종의 교환체제(barter system)라고 할 수 있다. 노조가 직접 정당을 만들거나 정당 활동에 참여하지 않고 기존 정당이나 정치인과 한시적인 협력·지지 관계를 추구하는 경우, 내부 결속력이 강한 정당이 존재할 때는 그 정당과 결합하지만, 그런 정당이 존재하지 않을 경우 정당이 아니라 개별 정치인과 결합·지지한다. 물론 후자의 경우도 결국 특정한 하나의 정당과 결합하게 되는 경우가 많다.

이러한 정치활동을 주로 하는 사례의 전형은 역시 미국의 노총(AFL-CIO)을 들 수 있다. 미국의 노동운동은 일찍이 실리주의적인 노동조합주의를 추구한 직종별 노조(AFL)에 의해 지배되어 왔고, 1952년에 전투적인 산별 노조인 CIO와 통합한 이후에도 운동 기조는 그대로 유지되고 있다. 그리고 미국 정치제도 상의 특성이 반영되어 상급 노조의 하부 단위에 대한 통제력이 대단히 약해 분권적인 성격이 강하고, 주(州)와 지방 지부 중심의 활동이 주를 이루고 있다.

이러한 운동 기조와 독특한 정치제도 때문에, 노조는 노동자 정당을 건설하려고 하기보다는, 친노조적인 후보를 결정하여 선거 자금과 선거 운동에서의 인적·시설적 지원(선거 운동원과 사무실 등)을 제공하는 방식을 채택하고 있다. 그리고 노조의 일상적인 활동에서와 마찬가지로 노조의 정치활동도 분권적인 성격이 강해 국가적 차원의 선거(대통령과 연방 국회의원 선거)에서는 AFL-CIO와 산하 산별 노조가 선거 정치활동을 주도하고, 주와 그 이하의 선거에서는 AFL-CIO와 산별노조의 지부와 지방조직이 주도한다.

어쨌든, 특정 정당과 지속적인 협력 관계를 유지하지 않고 개별 정치인과 결합하는 이유로 첫째, 노조가 직접 정치활동은 할 수 없게 되어 있으나, 조합원에게 정치교육은 할 수 있으며, 정치교육을 위한 자금 마련이라는 명목으로 친노조후보를 지원할 수 있는 자금은 확보할 수 있다는 점, 둘째, 제3당의 등장을 어렵게 하는 선거제도(소선거구제, 비례대표제의 부재, 대통령선거의 경우 선거인단 선출방식과 두 차례의 투표 등)가 존재한다는 점, 셋째, 미국 양대 정당(공화당과 민주당)이 유럽의 정당들과는 달리 내부 결속력(party loyalty)이 대단히 약하고, 초당적인(bi-partisan) 정책결정방식이 많다는 점 등을 들 수 있다. 그럼에도 불구하고 미국의 노총은 2차대전 이후 굳어진 복지 연대(welfare coalition)의 한 파트너로서 주로 민주당과 협력 관계를 유지해 왔다.

(3) 조합주의적 정책 결정 기구에서의 참여를 통한 정치활동

이 방식은 노조의 정치활동 방식 중에서 역사적으로 가장 늦게 등장한 정치활동

방식으로, 노조가 흔히들 (신)조합주의라고 하는 정책 결정 방식을 수용하고, 조합주의적 정책 결정심의 기구에 참여하는 방식을 들 수 있다. 조합주의적 정책 결정 방식은 서구의 경우처럼 노자간의 양자 협상이 어렵거나 정당정치에 의해 노자간의 갈등이 해소되기 어려웠기 때문이거나, 대부분의 제3세계의 경우처럼 집권 세력이 자신들의 목적(예, 산업화나 정치적 지지 기반의 확보 등)을 달성하는데 필요한 지나 지원을 동원하기 위해서 도입되었다. 다른 말로 하면, 서구의 경우는 혁명적 노동운동의 등장에 대응한 지배계급의 타협 전략이었다. 조합주의적 정치활동이 가장 많은 성과를 거둔 것으로 평가를 받는 독일이나 스웨덴의 경우, 20세기를 전후한 시기 노동운동의 혁명적 열기는 체제 자체를 위협할 정도로 높았는데, 자본가계급과 국가권력 담당자 집단은 이러한 노동자들의 혁명적 열기를 식히고 체제를 구하기 위해 노조와 노동자정당을 제도권내로 수용하였다. 그것이 바로 조합주의였다. 물론 제3세계의 경우는 서구와는 달리 그리고 국가 조합주의적 노조-정당 관계의 등장 과정에서와 마찬가지로, 혁명적 노동운동의 위력이 강해서가 아니라, 국가와 자본의 요구와 이익을 노동자들에게 보다 효율적으로 관철시키기 위해 위로부터 부과된 것이다.

조합주의적 이익대표 체제가 도입되면, 노조는 흔히들 삼자협의체제(tripartite structure)라고 불리는 정책 결정심의 기구의 공식적인 구성원으로서 인정받아 그 기구의 정례 회의에 참여, 자신의 요구나 정책을 제출하고 국가의 중재와 조정 하에 자본가 대표와 협상을 한다. 이러한 조합주의적 정치활동이 가장 성공적으로 추진된 나라는 지금까지 살펴본 나라 중에서 찾는다면 노동자정당이 집권했던 스웨덴과 독일 그리고 영국을 들 수 있다. 이 중에서도 스웨덴이 가장 성공적이었다.

이들 노조들이 조합주의적 정치활동 방식을 통해 성과를 거둘 수 있었던 것은 다음과 같은 여섯 가지 조건을 갖추고 있었기 때문이다. 첫째, 이들 나라에서는 전후 경제 복구와 정치적 화해의 필요성에 대한 노자정간의 강한 합의가 있었다. 다른 말로 하면, 갈등 당사자들 간에 계속적인 대립은 어느 한편의 승리보다는 공멸, 즉 경제 위기를 초래할지도 모른다는 강한 위기의식을 공유했다. 둘째, 노동계급의 위력이 체제를 위협할 정도로 강했고, 노조와 노동자정당의 지도부가 혁명보다는 협상에 의한 이익 확보를 선호했으며, 자본가계급과 국가권력 담당자들도 노조와 노동자정당에 대한 억압적·배제적 방식보다는 타협적 수용적 방식을 선호하였다. 셋째, 이들 나라의 자본주의는 다른 여러 가지 국내외적인 조건 때문에 비교적 고도의 성장을 할 수 있었다. 즉, 계급 타협의 물질적 기초가 비교적 탄탄했다. 넷째, 국가의 중앙집권적인 전통도 강했고, 노동계급과 자본가계급도 하나의 상급 조직으로 통일

되어 있거나 하나의 조직이 체계모니를 장악하고 있었으며, 하부 단위의 노동자 대중에 대한 내부 통제력(지도력)이 강했다. 다섯째, 이러한 노동자정당이 국가권력을 상당 기간 동안 장악했다. 마지막으로, 이들 나라의 노조들은 당장의 체제 변혁을 지향하기보다는 '사회주의적인' 정책의 도입을 통한 점진적인 개혁을 추구했기 때문에, 그리고 노동자정당은 의회에서 노동자와 노조를 위한 정책을 지지할 것이기 때문에, 구체적인 정책 입안에 중요한 역할을 하는 국가 관료 기구와의 협력 내지 참여를 강요해 왔다.(정책 입안의 면에서 여전히 입법부, 특히 상임위원회나 정책별 소위원회가 중요한 역할을 하는 미국의 경우, 노조는 의회 로비를 가장 중요시하기 때문에, 조합주의적 정치활동은 거의 무시하고 있다.)

이러한 조건 면에서 유리했던 스웨덴이 가장 성공적이었고, 그 다음은 독일이고, 영국은 다른 유럽 국가(특히 프랑스나 이탈리아)에 비하면 성공적인 편이었으나 앞의 두 나라에 비하면 그 성과가 대단히 빈약한 편이었다. 그것은 노조의 내부 운영 방식이 상대적으로 분권적이어서 하부 단위에 대한 통제력이 약했고, 영국 노동당이 조합주의적 정책결정 방식을 좋아하지 않았으며, (노조와 노동자정당이 거의 동시에 결성되어 서로에 대해서 자율성을 많이 가질 수 있었던 스웨덴과 독일의 경우와 달리) 노동조합이 정당보다 먼저 결성된 데다가 노조가 정당을 거의 일방적으로 지배하고 있었기 때문에 노동당이 조합주의적 정책결정 방식을 노조에게 효과적으로 부과할 수 없었기 때문이다.

우리의 경우도 노총이 정부의 각종 정책 결정·심의 기구에 참여하거나, 사실상 정부에 의해 제안되고 추진되어 온 '중앙 노사합의'에 참여한 것도 바로 이러한 방식의 정치활동이라 할 수 있다. 그러나, 노총은 이러한 방식의 정치활동을 통해 성과는 커녕 오히려 노동자 대중의 불신만을 쌓을 수밖에 없었던 것은 위에서 지적한 조건이 갖추어지지 않은 상태에서 추진되었기 때문이다.

3. 한국에 대한 시사점

우리 노동운동은, 낮은 조직률(15%), 상급 노조의 분열, 하부 단위에 대한 지도력 미약이라는 점에서, 어떤 유형의 정치활동을 추구하더라도 효율성이 떨어질 수밖에 없는 조건에 처해 있다. 뿐만 아니라, 노동운동을 둘러싼 객관적 조건도 결코 좋은 것은 아니다. 반복·반공이데올로기는 물론, 노동운동을 '집단 이기주의'로 매도하는 데 기여한 시민사회론과 신사회운동론(탈계급이데올로기)이 확산되어 있고, 정치 영

역에서는 노동자 대중조차도 계급적인 관점보다는 지역주의적 관점에서 사고하고 투표하는 경향이 짙미하고 있다. 게다가, 김영삼 정부의 '민주적 개혁'에도 불구하고 노동자와 노조의 정치적 사회적 권리를 제한하는 법적·제도적 장치(노조의 자유로운 선거 정치활동과 정치자금 기부는 물론 노동3권의 제한)가 여전히 강고하게 버티고 있다. 이러한 조건하에서는 서구의 노조들이 추구한 정치활동 중에서 어떠한 방식을 추구하더라도 그 성과는 지극히 미미할 수밖에 없을 것이다.

노동운동의 발전을 제약하고 있는 객관적 조건, 즉 국가/자본가계급의 적대적 억압적 태도나 노동자의 정치적 사회적 권리를 박탈하고 있는 정치제도가 노동계급의 주체적 노력 없이 바뀌리라고 믿는 노동자는 하나도 없을 것이다. 그렇다고 이러한 객관적 조건을 바꾸기 위해서 제도권 정치 영역에서 적극적으로 노력하는 '노동자정당'도 없다. 상대적으로 '친노동자적인' 야당이 없는 것은 아니나, '선거에서 표가 되지 않는다'는 이유로 외면하거나 소극적이다. 정당이나 정치인을 움직일 수 있는 가장 효율적인 수단은 '표'나 '정치자금'인데, 노동조합이 후자의 수단은 아예 사용할 수 없고, 전자의 수단은 노동자들의 낮은 정치의식과 지역주의적 투표행태 때문에 하나로 모아지지 않고 있다. 이러한 상황에서 노동조합이 최우선적으로 가장 중점을 두고 해야 할 일은 노동자들의 정치의식 수준을 높이고 하나의 역량으로 묶어 세우는 것이라 할 수 있다.

그러면, 노동자들의 정치의식을 높이고, 하나의 역량으로 묶어 세우기 위해서는 어떻게 해야 하는가? 우리가 살펴본 사례 중 정치활동을 통해 가장 많은 성과를 거두었다고 평가받을 수 있는 서구 노조들의 주체적 조건을 정리함으로써, 힌트를 얻을 수 있으리라 생각한다. 이들 노조들은 정도의 차이는 있지만, 다음과 같은 특징들을 공유하고 있었다. 우선, 노동조합은 국가와 자본가 집단은 물론 노동자정당(또는 친노조 정치 세력)으로부터도 자율성을 확보하고 있었다. 둘째, 이들 노조들의 조직체계는 모두 산별 노조였으며, 셋째, 상급 노조(national peak organization)는 조직적으로나 이념적으로 통일되어 있었고, 넷째, 각급 상급 노조는 하부 단위의 자율성을 인정하면서 동시에 민주주의의 원칙에 충실한 의사결정 방식을 존중함으로써 하부 단위에 대한 지도력 내지 통제력을 확보하고 있었다.