

스웨덴 노동조합의 조직개편과정

김수진(이화여대 정치학과 교수)

1. 서론

스웨덴의 노동조합이 선진산업국가의 노동조합들 중 가장 강력한 조직력을 구축한 노동조합들 중 하나라는 점은 부인할 수 없는 사실이다. 비록 조직의 일원성은 유지하지 못하고 있으나 -- 블루칼라노조(LO)와 2개의 화이트칼라노조(TCO 및 SACO/SR)로 분리 -- 조직률, 조직적 일관성, 권위의 집중도 등에 있어서 대부분의 산업민주국가를 능가하는 막강한 조직력을 과시하고 있다. 특히 지난 100년 가까이 스웨덴 노동운동을 주도해 온 스웨덴노동총동맹(LO)은 90% 이상의 육체노동자들을 조합원으로 포괄하고 있으며, 24개의 전국조직을 거느린 일관적 산별 조직을 구축하고 있다. 또한, LO는 강력한 권위의 집중성을 지니며 스웨덴 사민당과 대단히 긴밀한 정치적, 정책적, 인적 유대 관계를 토대로 지난 60여 년에 걸쳐 독특한 사회민주주의적 정치경제체제를 함께 구축해 왔다. 물론 LO의 이와 같은 조직력은 단기간 내에 구축된 것이 아니었다. 조직률, 조직적 일관성, 권위의 집중성 등 모든 부문에서 대단히 점진적이며 완만한 성장과 발전을 거듭해 온 것이 LO로 대표되는 스웨덴 노동조합운동의 특징이며 장점이다. 이 글에서는 스웨덴의 노동조합의 출범 당시부터 오늘날의 일관된 산업별 조합체제로 발전해 나가는 역사적 과정을 간략히 살펴보고자 한다.

2. 노동조합의 출현과 조직적 성장

스웨덴의 노동운동은 스웨덴의 산업화가 아직 걸음마 단계에 있던 1870-80년대에 태동했다. 모든 초기 노동운동이 그러했듯이 스웨덴의 노동운동 역시 노동시장의 열악한

환경에 대한 비조직노동자들의 자연발생적인 저항과 투쟁으로부터 출발했다. 특히 이 시기는 산업자본주의가 본격화한 이후 처음으로 찾아 온 구조적 위기인 대공황기(1873-1896)에 속하는 시기였으며 스웨덴의 경제 역시 예외일 수 없었다. 지속적인 경기 침체에 대처하기 위해 고용주들은 당연히 노동자들의 임금을 삭감하려 하였고 이것은 이미 거의 빈사상태에 빠진 노동자들로 하여금 목숨을 건 투쟁에 나서도록 했다. 그러나, 이와 같은 비조직적 저항은 국가와 자본이 동원하는 공공폭력과 사적폭력 앞에서 무기력하게 진압될 수밖에 없었고 이러한 좌절이 반복됨에 따라 조직의 필요성은 커져 갔던 것이다.

1879년 슌드수발 지역 제재공장¹⁾의 공장주들은 약 20퍼센트 가량의 임금삭감을 단행했고 약 4,5천명 가량의 비조직노동자들은 이에 항의하는 파업에 들어갔다. 그러나 이들의 저항은 국왕이 파견한 군대에 의해 무참히 진압되고 이들은 강제로 공장으로 복귀할 수밖에 없었다. 이 사건은 노동자들로 하여금 고용주와 국가의 탄압 앞에서 사전에 조직적 계획 없이 단행한 저항이 얼마나 무력한가를 절감하도록 해 주었다.

그 일년 후 수도 스톡홀름의 목공들은 독자적인 직능노동조합을 결성했다. 1881년 스톡홀름의 건축업자들의 일방적인 임금 삭감에 항의하여 건축, 건설업에 종사하는 노동자들이 역시 자연발생적인 저항을 했으나 이는 치참한 실패로 끝나고 말았다. 이에 목공노동조합은 조직화의 필요성과 가치를 건축, 건설업 계통의 기능공들, 나아가 도시 전역의 공장 직공들에게 전파하기 시작했다. 마침내 그 해 말 스톡홀름 지역노동자들의 조직화를 위한 회합이 최초로 열렸다. 이때 이후 스웨덴에서 노동조합의 수요가 스톡홀름을 비롯한 대도시에서 본격적으로 증가하기 시작했는데 1886년 예테보리에서 이들의 첫 번째 총회가 열렸을 때 약 50개 노동조합의 대표가 참가했다.

다른 나라의 경우와 마찬가지로 스웨덴의 초기 노동조합 역시 숙련공 중심의 직능별 노동조합이었다. 이들은 지적 수준이 상대적으로 높았고, 또 자신의 기술력을 토대로 보다 공세적인 운동을 전개할 수 있었을 뿐 아니라, 대부분의 경우 과거 길드로부터 이어져 온 단결과 단합의 전통을 유지하고 있었다. 특히 대도시 직능공들의 경우, 도시화의 진행에 따라 지방으로부터 유입되어 오는 같은 직능공들과 필연적으로 빚어지는 경쟁관계 및 그에 따른 실직, 혹은 임금삭감의 위협에 조직적으로 대처해야 할 필요성은 대단히 컸다. 인쇄공, 목공 등과 같은 전통적인 기능공들 다음으로 조직화에 나섰던 것은 금속 및 기계업종에 종사하는 노동자들이었는데, 이들 역시 비록 전통은 뒤떨어지고 또 명확한 직능적 특징은 상대적으로 약하지만 숙련공의 반열에 드는 노동자들이었다.

이처럼 노동조합이 확대되어가자 상급조직의 구성 역시 점진적으로 진행되었다. 그것은 지역별 조직화와 직능 및 업종별 조직화의 이원적 형태로 진행되었으나 궁극적으로 지역별 조직은 부차적인 조직으로 밀려났다. 이에 관해서는 뒤에 간략히 소개하기로

1) 산업화 초기에 제재업은 스웨덴의 주력 산업이었다.

하고 수직적 조직화의 과정을 살펴 보기로 하였다.

1888년에 출현한 금속노동자들의 전국조직을 필두로 1900년경 32개의 대수 전국조직이 결성되었다. 이들의 대부분은 숙련공을 중심으로 한 직능별조직형태를 취했다. 반면 운수노조, 제재업노조, 섬유노조, 양조업노조, 그리고 주로 반숙련 및 미숙련 노동자들의 집결체였던 노무자 및 공장노동자조합 등은 직능별 조직이라고 보기 힘들었다.

반숙련 및 미숙련 노동자들은 숙련노동자들의 조직활동과 그 성과를 보고 이를 본받아 자체적인 조직화를 시도해 갔다. 이들은 그 조직을 협소한 직능의 틀 속에 묶어두려 하지 않았다. 노무자 및 공장노동자조합(Laborers' and Factory Workers' Union)의 경우 건설노동자, 부두노동자, 트럭운전사, 비숙련금속노동자, 벽돌공, 설탕공장 노동자, 펄프공장 노동자, 제지공장 노동자 등을 망라하고 있었다. 여기서 발견되는 뚜렷한 경향은 숙련이 적은 노동자들일수록 수직적 조직력을 확대하여 다수의 힘으로 집단적 이익을 추구하려 한다는 것이다. 그러나, 이 조직 내에서도 일련의 조직분화는 일어날 수밖에 없었는데, 부두노동자, 트럭운전사 등이 탈퇴하여 운수노조를 창설한 것이 그것이다.

전국조직의 확대는 또 다시 이들을 모두 합친 정상조직(peak organization)의 설립 움직임을 낳을 수밖에 없었다. 그리하여 특히 이 움직임을 주도한 목공노동자조합과 금속노동조합의 노력에 의해 1898년 최초의 총회를 열고 스웨덴노동조합총동맹(LO)을 출범시켰다. 창립총회에는 24개의 전국노조 및 다수의 지역협의회가 참석했다. 대부분의 대표들은 정상조직의 창설에는 동의했으나 정상조직에 지나치게 권한이 집중되는 데는 반대했다. 따라서 새 정상조직의 주 기능은 산하 노조들의 통계를 수집, 정리하는 데 한 정시켰고, 또 오직 방어적 투쟁에 한해 재정지원을 할 수 있도록 했다. 임금인상과 노동조건의 개선을 위한 쟁의행위의 주도권은 각 전국조직이 보유하도록 했다. 그리고, 지역협의회 역시 파업의 결정 및 수행에 어떠한 권한도 지니지 못한다고 규정함으로써 스웨덴 노동조합운동의 직능별, 업종별 전국조직의 중심성을 명확히 했다. 권위의 이와 같은 탈집중성은 1941년 LO의 규약이 대폭 개정될 때까지 스웨덴 노동운동의 가장 중요한 특징으로 남았다.

다음으로 중요한 사안은 노동조합과 사회민주당(SAP)과의 관계 설정 문제였다. 1898년 총회는 모든 산하 노동조합으로 하여금 사민당에 집단적으로 가입(collective membership)하는 것을 의무화했다. 그러나, 이것은 조합원들로부터의 엄청난 반발을 초래했다. 특히 금속노조는 그와 같은 조건 하에서의 정상조직 참여를 거부하고 향후 6년간 LO에 가담하지 않았다. 이러한 반발에 부닥친 LO는 1900년 집단적 가입의 의무규정을 수정하여 이를 권고사항으로 바꾸었다.

새로이 출범한 LO는 조직의 최상층에 의장을 포함한 5인의 집행부(sekretariat)를 두고, 그 밑에 각 전국조직에서 파견된 대표로 구성되는 평의회(representantskap)를 설치하고, 또 그 밑에 수년마다 한번씩 개최되는 총회(kongress)를 두었다. 1900년 현재 LO

에 가입한 조직은 21개 전국노조에 787개 단위조합, 그리고 43,500명의 조합원이었다.

LO 수립 이후 최초의 대규모 투쟁은 1902년 선거권 확대를 목표로 단행한 정치적 파업이었다. 이틀간 지속된 이 파업에 참여한 노동자들의 수효는 8만4천명에 달했으나 노동자들은 이 투쟁을 통해 바로 선거권을 얻지는 못했다. 그러나 이 투쟁은 고용주들로 하여금 노동운동 조직력의 신장을 실감케 해 주고 대응조직화의 필요성을 절감케 해주었다. 그 결과 파업 발생 석 달 후 스웨덴사용자총동맹(SAF)이 설립되었다.

1903년부터 1905년에 걸쳐 격렬히 진행되었던 기계업종의 노동쟁의 때 고용주들은 최초로 직장폐쇄(lock-out)라는 무기를 쓰기 시작했다. 그러나, 이 쟁의는 또한 처음으로 전국단위의 단체협상에 의한 협약의 마련을 가져다주었는데 이를 토대로 LO와 SAF는 1906년 스웨덴 노동운동 역사상 최초의 계급타협으로 간주되는 “12월 타협”을 맺는다. 이 타협에 의해 LO는 사용자들의 경영권을 공식적으로 인정해 주었고, SAF는 그 대신 노동자들의 조직권 및 단체협상권을 인정했다.

이와 같은 대타협에도 불구하고 1906-08년 간의 노자관계는 경제의 호황에 바탕을 둔 파업과 직장폐쇄의 반복으로 점철되었다. 이와 같은 대립과 투쟁은 단지 노동조합의 조직력만 신장시켜 준 것이 아니라 고용자들의 대응력과 조직력을 대폭 강화시켜 주었다. 1908년 이후 경기가 침체의 국면으로 반전하자 SAF는 이처럼 강화된 조직력과 대응력을 바탕으로 적극적인 공세에 나섰다. 이에 대한 LO의 대응이 바로 1909년의 총파업이었다.

1909년 7월 SAF는 제지공장과 의복공장에서 진행 중인 파업을 핑계로 제재업, 목공업, 제지업, 섬유업, 제철 및 철강업 계통의 모든 가담 업체에게 공장폐쇄의 지시를 하달했으며 LO는 이에 대응하여 모든 산하 노조에게 총파업에 돌입할 것을 지시했다. 이 파업에 최대 30만 명의 노동자들이 가담했다. 총파업은 공식적으로는 3개월 간 지속되었으나 이 기간 동안 무조건 직장으로 복귀하는 노동조합들이 속출했으며 그 결과 총파업은 노동자들의 참담한 패배로 끝이 나고 말았다. 총파업에서의 패배는 노동운동의 조직력에 일대 타격을 입혔다. 파업 직전에 20만을 전후했던 LO의 조합원 수는 절반 이하로 격감했는데, LO는 이 수준을 회복하는 데만 10년을 필요로 했다. 이 쓰라린 경험 이후 LO의 조직력은 꾸준히 신장을 거듭하는데 그것은 아래와 같다.

한편 1906-08년 사이의 경험은 LO의 조직적 재편과 그에 따른 산별노조체제로의 이행에도 중요한 계기를 마련해 주었다. 이제 그 조직재편의 과정을 검토해 보자.

<표> LO의 조직현황

연도	전국조직의 수	단위노조의 수	조합원 수
1900	21	787	43500
1910	27	1576	85200
1920	31	2799	280000
1930	37	5064	553500
1940	46	7862	971100
1950	44	8886	1278400
1960	44	7930	1485700
1970	37		1680000
1980	25		2127000
1989	24		2250000

3. LO 조직의 재편과 산별 노조로의 이행과정

위에서 보았듯이 초기 스웨덴의 노동조합은 직능별 조합을 조직의 주축으로 하고 있었다. 그러나, 직능별 조직의 비효율성은 산업화가 진행됨에 따라 더욱 커질 수밖에 없었다. 산업화는 필연적으로 다양한 직능의 노동자들을 같은 공장 내에 배치하게 되었는데 이들이 각각 별개의 노동조합에 가입되어 있을 경우 이들은 개별적으로 고용주와 협상을 할 수밖에 없었다. 고용주들이 직장폐쇄를 무기로 쓰기 시작하면서 이와 같은 조직구조는 노동자들에게 결정적으로 불리하게 작용하기 시작했다. 한 직능의 노동자들이 협상타결에 실패해서 파업에 돌입했을 때 고용주들이 직장폐쇄를 단행해 버린다면, 그 파업에 가담하지도 않았으며 애당초 그 파업으로부터 아무런 실익도 기대할 수 없었던 다른 직능의 노동자들의 불만은 커질 수밖에 없었고 그것은 서로 단결, 단합해야 할 노동자들 간의 갈등을 심화시키게 되었다. 또 이와 같은 갈등은 같은 작업장 내에서 조합원을 서로 확보하기 위한 경쟁을 통해서도 깊어졌다. 결국 직능별 조직구조는 노동자들 간의 갈등을 심화시켜 노동운동의 전반적인 약화를 가져오게 된다는 것을 노조 지도자들은 점차 깨닫게 되었다.

그리하여 1901년 LO의 집행부는 이와 같은 갈등과 분란을 불식시키기 위해 상호연관성이 강한 조직들끼리 조직적 결합을 강화할 것을 권고했다. 그러나, 이처럼 온건한 조직재편에의 권유조차 직능별 조합들의 격렬한 반대에 부딪혔다. 특히 산하에 상이한 직능, 직종에 속한 노동자들을 이미 포괄하고 있던 금속노조 역시 산업별로 조직을 0재편하는 데 강력히 반대하고 나섰다. 1906년의 LO 총회에서 금속노조와 많은 직능별 노조의 반대를 무릅쓰고 LO규약에 산업별연맹이라는 개념을 삽입시킬 수는 있었으나 어떻게 이러한 조직형태를 확산시킬 것인가에 대한 일체의 언급은 없었다.

산업별 조직을 향한 구체적인 진전은 1909년 총파업이 실패한 이후에 이루어졌다. 즉, 지난 3년 간의 투쟁, 그리고 특히 이번 총파업투쟁과정에서 확인해 진 것은 고용주들이 이미 산업별 조직화를 사실상 완료하고 공조체제를 강화한 상태에서 협상 및 쟁의에 임했으며 이들이 이러한 조직적 우위를 토대로 공세적인 협상에 임했을 때 노동운동측은 무기력해질 수밖에 없었다는 점이다. 특히 몇몇 직능별 조직이 오직 자신들의 개별적인 이해관계에 집착해서 결정적인 시기에 전체 노동운동의 단합을 해치는 행동을 서슴지 않았던 것은 심각한 비판과 반성의 대상이 되었다. 그러나, 산별 조직으로의 이행을 향한 결정적인 계기를 마련해 준 것은 1906년 총회 때만 해도 격렬하게 산별화에 저항했던 금속노조가 이제 가장 강력한 지지자로 전환했다는 점이었다.

금속노조는 목공업노조, 금형노동자조합, 노무 및 공장노동자조합 등과 함께 1905년 자본측 업종조직인 기계업협회와 3년 효력의 단체협약을 체결한 바 있었다. 1908년 이 협약이 만료된 후 기계업협회는 협약의 갱신을 위해 벽돌공노조, 도장공노조, 양철공노조, 그리고 운수노조 역시 협약체결에 함께 참여해 줄 것을 요구했다. 그러나, 벽돌공, 도장공, 양철공 노조들이 이를 거부하자 기계업협회는 기계업종 전반의 직장을 폐쇄하겠다고 위협하고 나왔다. 이 상황에서 LO가 개입하여 만약 이 3개 노조가 단체협약 체결에 동의하지 않을 경우 쟁의발생 시 일체의 지원을 해 주지 않겠다고 위협하여 협약을 체결토록 만들었다. 이 사건은 동일한 산업 내에 8개의 독자적인 조직을 갖춘 노동조합이 병립하는 경우 노동조직이 취약할 수밖에 없다는 사실을 금속노조에게 뚜렷하게 각인시켜 주었으며, 금속노조 내의 여론을 산별화 지지 쪽으로 선화시키는 데 결정적인 역할을 했다.

그리하여 1909년 LO총회는 금속노조의 방향 선회에 힘입어 산별노조체제로의 “점진적” 이행을 다짐하는 결의안을 채택하는 한편 LO 집행부에게 각 산업에 속해 있는 대소규모 조직들의 병합, 재편 방안을 연구, 수립토록 위임했으며, 집행부는 이 위임을 근거로 산업별노조로의 조직전환 방법을 연구할 특별위원회를 구성했다.

그로부터 3년 후인 1912년에 제출된 특별위원회의 프로그램은 급진적인 전환론자들로서는 불만스러운 정도로 온건한 방안이었다. 우선 이 프로그램은 조직재편의 즉각적인 실시에 반대하고 1909년의 결의에 입각한 “단계적, 점진적 실시”가 바람직하다고 밝혔다. 그러나, 조직재편의 성격과 방향은 산업별, 특히 대산별의 원칙을 명확히 했다. 첫째, 프로그램은 재편된 조합이 동일 산업 내에 고용된 모든 노동자들을 포괄해야 한다는 것을 분명히 했다. 둘째, 이 조합의 관할영역은 단체협약이 미치는 영역과 일치해야 한다. 셋째, 여건이 허락하는 한 상호연관성이 높은 소규모 산업, 혹은 업종들은 단일 산별조직으로 결합해야 한다. 그리하여 프로그램은 당시 (LO 미가입 조직을 포함) 41개의 전국조직을 22개의 산별조직으로 축소 재편할 것을 제안했다.

이 방안에 의할 것 같으면, 우선 최대의 조직으로 부상할 금속노조는 금형노조를 완

전히 흡수하고, 목공업노조, 벽돌공노조, 양철공노조, 도장공노조 소속 조합원들 중 금속 계열에 속한 노동자들을 모두 흡수하며, 기계 및 철강산업에 고용되어 있는 비숙련노동자들을 전원 흡수조직화한다는 것이다. 또 가구공장과 소목공장에서 일하는 노동자들은 각자의 직능과 무관하게 목가공품생산노동자조합으로 합병해야 한다. 한편 건설업종에 고용되어 있는 목공노조원, 벽돌공노조원, 연관공노조원, 노무 및 공장노동자조합원들은 모두 새로 설립될 건설산업노조로 재편되어야 한다. 또 노무 및 공장노동자조합으로부터 전자재업종노조, 제지업노조, 도로 및 수로 노조 등 3개 조직을 분리, 독립시키며 나머지 조직은 공장노동자조합으로 유지시킨다. 반면 이미 산별체제를 유지하고 있던 광산노련, 제재업노조, 섬유노조, 담배노조, 철도노조, 운수노조 등은 현 조직체제를 유지시킨다는 것 등이 그 재편의 방안들이었다.

그러나, 이와 같은 재편안은 소규모 직능조합들의 거센 저항과 반발에 직면했다. 직능노동자들이 조직재편에 반대하는 이유는 명확했다. 즉, 비숙련노동자들과 동일한 조직을 구성할 경우 임금협상에서 상대적으로 불이익을 볼 것이라는 우려가 이들 사이에 대단히 팽배해 있었다. 더욱이 이들은 비숙련노동자들의 연대성을 의심하여 이들과 함께 쟁의에 나설 경우 쟁의의 효율성 역시 떨어질 것으로 믿고 있었다. 결국 이들의 반발을, 무마하기 위해 수정조합을 추가로 삼입할 수밖에 없었다. 즉, 기존의 어떠한 전국조직도 그 구성원들의 다수 의사에 반해서 조직을 해체 또는 변화시킬 수 없다는 조항이 삼입되었는데, 그 결과 거의 대부분의 직능별노조들은 이 규정에 입각하여 조직재편을 거부하고 현상유지에 성공했다.

그럼에도 불구하고 산별조직으로의 재편은 점진적으로 진행되었다. 1908년부터 1923년까지 LO 소속의 조합원들 중 산별조직의 비율은 30퍼센트에서 64퍼센트로 증가한 반면, 직능별 조직의 비율은 26퍼센트에서 20퍼센트로, 복합산업별 조직의 비율은 44퍼센트에서 16퍼센트로 감소했다.

1922년 LO총회는 앞으로 3년 이내에 1912년의 이행 프로그램을 완료할 것을 결의했다. 그러나, 소규모 직능노조들은 전혀 이에 호응할 기색이 없었으며, LO는 이들에 대한 어떠한 제재방안도 마련하지 못했다. 마침내 LO는 프로그램의 수정을 결심할 수밖에 없었다. 그것은 근본적으로 직능노조들의 비협조에 기인했지만 지난 10여 년 간의 산업구조의 변화가 프로그램 수정의 필요성을 증대시켜 준 것 또한 사실이었다. 예컨대, 운수노조 등 여러 조직으로 분산, 재편하기로 했던 상업노동자조합의 경우 조직의 해체는 커녕 새로운 조합원들의 지속적인 가세로 조직의 대폭 신장을 가져와서 조직의 유지가 지극히 자연스럽게 인정되었다. 또 건설노조의 조직 방향도 많이 수정되었다. 새로운 프로그램은 건설노조에 속한 노동자들을 오직 주건설업체에 소속된 노동자들로 국한하고 하청업체에 주로 고용되어 있는 도장공, 판금공, 전기공 등은 독자적인 조직의 유지를 인정해 주었다. 그 근본적인 이유로서 이 프로그램은 고용주 조직들이 이와 같은 방향

으로 분리되었다는 것을 제일 먼저 들었다. 즉, 조직재편 방향의 조정에 있어서 단체협약의 대상의 조직변화를 고려했다는 얘기이다. 어쨌든 과거의 22개에서 33개의 산별조직으로 수정된 1926년의 프로그램은 압도적 다수의 지지로 채택되었다.

이후의 조직재편 역시 어떠한 급격한 변화도 수반하지 않은 채 대단히 서서히 진행되었다. 그 동안 동일 산업 내에 소속된 다수의 직능조합들은 일종의 카르텔을 형성하여 고용자조직과 단체협상에 임하기도 했는데 1927년 인쇄공노조, 제본공노조, 석판공노조가 결성한 카르텔이 그 대표적인 예이다. 건설업종 역시 6개 노조가 카르텔을 형성하여 활동을 조율했으나 협약을 함께 체결하지는 않았다. 1937년 현재 41개 전국조직의 84만 노동자들 중 11만(13%)이 직능별조직에, 60만7천(72%)이 산별조직에, 12만 3천(15%)이 복합산업조직에 가입해 있는 것으로 집계되었다. 직능별 조직체는 전기공, 도장공, 우편공, 그리고 4개 소규모 조직, 여기에 인쇄, 제본, 석판, 목건설, 벽돌, 판금 등의 노조가 포함된다.

1941년 LO는 규약을 개편하여 권위의 집중도를 대폭 강화시키는데, 1926년의 결의대로 조직재편을 완료할 것을 강력히 촉구했다. 그럼에도 불구하고 1951년에 다시 수정된 조직재편 프로그램은 기존의 44개 조직을 단지 38개로 축소할 것을 결의하고, 또 재편의 유연성과 조합들 간의 협의를 강조했다.

1941년 이후 1980년대에 이르기까지 조직의 축소가 완만하나마 점진적으로 진행되어 오늘의 24개 산별조직체가 확립되기에 이르는데, 그 가장 큰 특성은 상급조직의 강요가 아닌 설득을 통한 자발적 재편이라는 것이다. 1948년 마침내 건설노련의 산별조직화가 이루어졌을 때도 벽돌공노조는 가입에 반대하고 독자 조직을 지속하다가 1960년에 이르러서야 이에 가입했다. 이러한 조직재편의 특성에 관한 LO의 1956년의 언급은 주목할 만하다. 즉, 산별노조주의는 조직재편의 기본적인 골격이지만 기술의 변화가 급격하게 진행되고 있는 마당에 재편계획은 결코 정태적으로 고정되어 있을 수는 없으며 한 노조에 의한 다른 노조의 합병은 장기간에 걸쳐 신중히 연구, 검토되어야 할 문제라는 것이다. 이와 같은 설득에 의한 조직재편의 전략은 시간이 흐를수록 하위 노조의 호응도를 높일 수 있었고 그에 따라 1960년대 이후 재편은 더욱 가속화될 수 있었던 것이다. LO의 1966년 총회는 다시 22개로 산별조직을 단순화할 것을 결의한 바 있는데 오늘의 24개 조직은 대체로 이 결의에 근접해 있다.

결국, 산별노조로 조직적 일관성을 강화시켜 온 LO의 조직재편의 기본적인 특징은 점진성, 그리고 강요가 아닌 설득에 의한 재편이라는 점이다. 여기에 추가로 주목해야 할 것은 산업의 동태적인 변화에 유연히 대처한다는 것, 그리고 협상상대인 고용주 조직의 상황과 그 변화를 면밀히 고려하고 있다는 점일 것이다.

4. 지역별 조직체의 변화

이미 언급했듯이 노동운동 초기의 포괄조직은 직능별, 업종별 수직적 전국조직 이외에 동일지역 내의 다양한 조합들을 결합시킨 수평적 지역협의회로 이원화되어 갔다. 1898년 LO 결성 당시에 이 지역협의회(Local Central Organization)의 대표성은 인정되었으나 단체협약, 단체행동의 권한은 전혀 부여되지 않았다. 그 까닭은 이 조직이 노동운동 초기 단계의 모든 지역적 조직체들이 그러했듯이 정치적, 투쟁적 성격이 대단히 짙었던 반면 노동시장에서 적절한 협상대상을 찾지 못했던 데 근본적으로 연유한다. 창립 이후 LO는 지역조직의 발언권을 조심스럽게 통제, 축소시켜 갔는데 1906년 이후 지역협의회는 더 이상 LO의 구성조직으로 인정되지 않게 되었다. 그러다가 1912년 LO는 노동자들의 일반적 교육 및 동원과 정보의 수집, 그리고 노동쟁의 시 효율성과 단합성을 제고하기 위해 동일 지역 내 소속 노조들 간의 협력체제를 정비, 강화할 필요성을 제기했다. 이때 이후 기존의 지역협의회를 이 목적을 위해 활용하기 시작했다. 그러나, 이러한 지역적 공조가 수직적 전국조직의 활동과 권한을 결코 저해할 수 없다는 것을 분명히 했고 또 이 지역체는 LO의 직접적 단위조직이 될 수 없음도 분명히 했다. 1931년 LO는 집행부의 결정과 지시를 따르지 않는 지역협의회에 속한 소속 단위노조들에게 협의회의 탈퇴를 명령할 권한을 부여받았다.

그 때 이후 출공 지역협의회는 노동운동의 지역적 커뮤니케이션 망의 역할을 주로 수행해 왔다. 이 조직의 활동은 대체로 동원, 교육, 선전 등과 같은 노동운동의 일반적 인 사안들에 국한될 뿐 특정한 단위노조나 업종의 특수문제를 해결하려 하지는 않으며 단체협상이나 노동쟁의에 대한 일체의 권한을 지니지도 않는다.