

● 노동운동 진로모색



대한노동연구소

민주노총 건설에서 산별노조 건설로

민주노조운동 10년의 조직적 성과와 과제

김유선

한국노동사회연구소 부소장

지

난 호(『노동사회』 10월호)에 서는 민주노조운동 10년의 발자취를 시기별로 살펴봤다. 이번 호에서는 민주노조운동 10년의 성과와 한계와 과제를 조직적 측면에서 살펴보도록 한다. 결론부터 먼저 이야기하자면 지난 시기 최대의 조직적 성과는 '민주노총 전설'이 있고, 민주노총 건설을 배개로 '산별연맹 건설'과

지역본부재편도 가능했다. 그러나 전체 노동조합 조합원수와 조직률이 각감하고, 기업별 노조와 교섭체제를 극복하지 못 했다는 점에서 커다란 한계를 안고 있다. 또한 전설된 민주노총과 산별연맹이 초기 상태를 벗어나지 못함에 따라 조직력과 지도집행력도 매우 취약하다. 따라서 앞으로 민주노조운동 최대의 조직적 과제는 산별연맹 강화와

'산별노조 건설'이며, '산별노조 건설'을 중심고리로 미조직 노동자 조직화와 산업별 교섭체제 확립을 추진해야 한다. 그러할 때만이 민주노총도 강화하고 정치세력화도 힘있게 추진할 수 있을 것이다.

1. 민주노조운동 확산과 민주노총 건설

1) 1987년 당시 노동행정기관은 한국노총을 상급단체로 하지 않으면 설립 신고증을 교부하지 않았다. 따라서 당시 신규노조는 거의 예외 없이 한국노

총을 상급단체로 하여 출발했다. 그러나 이들 노조는 얼마 안가 한국노총을 탈퇴하기 시작했다. 한국노총이 정권으로부터 자주성을 결여하고 있고, 노동자 대중의 요구와 이해를 충실히 대변하지 못한다고 판단했기 때문이다.

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

(표 1) 지노협·업종협·그룹협의 연도별 결성 추이

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

* 자료 : 전노협, 업종협의, 전노대 및 해당조직「사업보고서」.

월 14일 마산창원지역노동조합총연합(마창노련)을 시작으로 1989년 말까지 11개 지역별 노동조합 협의회를 만들었고, 비제조업에서는 1987년 11월 27일 전국사무금융노동조합연맹(사무금융노련)을 시작으로 1989년 말까지 11개 업종별 노동조합 협의회(연맹)를 만들었다.¹⁾

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 안된 1988년 8월 민주노조 진영은 '전국노동법개정투쟁본부'를 결성하고 노동법 개정투쟁을 힘있게 전개했으며, 12월 28일에는 사안별 공동투쟁체의 한계를 극복하기 위해 '지역·업종별 노동조합 전국회의' (전국회의)를 결성하고, 1989년 임투를 통해 전국노동조합협의회(전노협) 건설의 대중적 토대를 구축하기로 결의했다.

1989년 초부터 정권과 자본은 노동 운동에 대한 대대적인 탄압에 나서기

시작했다. 이러한 탄압에 대처하기 위해서는 전국조직이 필요하며, 전국조직이 없으면 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' 중심²⁾이라는 한계를 안고, 1990년 1월 22일 '456개 단위노조, 조합원수 16만 6,307명'으로 출범했다.

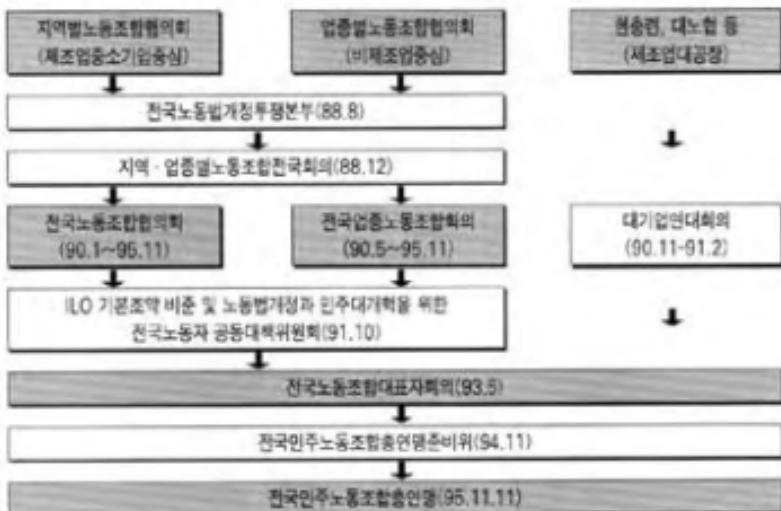
1990년 5월에는 KBS 방송 민주화 투쟁에 대한 공동지원을 모색하는 과정에서 비제조업 중심의 업종들이 모여 업종회의를 구성했다. 11월에는 이제 막 민주집행부가 들어서기 시작한 대기업 노조들이 모여 대기업연대회의를 구성했으나, 대중적 토대의 취약과 정권과 자본의 혹독한 탄압으로 4개월만에 와해되고 말았다.

3) 1989년부터 1992년까지 정권과 자본은 노동운동에 혹독한 탄압을 가했다. 그 결과 수천의 구속자와 해고자가 발생했고, 출범 1년만에 전노협은

1) 제조업 노조는 지역별, 비제조업 노조는 업종별로 결집한 것은 당시로는 너무나 자연스러운 일이었다. 제조업 노조의 경우 이미 한국노총 내부에 금속, 화학, 석유로 산업별 편제가 되어 있었고, 단위노조들이 지역별로 소재해 있었기 때문에, 정권과 자본의 탄압을 막고 상호간에 경험을 교류하기 위해서는 지역별 결집이 일차적으로 요구되었다. 그러나 비제조업 노조는 87년 이전에 노동조합이 결성되어 있지 않은 산업(임종)이 대부분이어서 산업(임종)별 동질성에 기초해 결집할 필요성이 일차적으로 제기되었고, 지역적으로 서로를 비롯한 수도권에 밀집해 있었다.

2) 전노협이 제조업 대공장 노조를 포함하지 못하고 제조업 중소기업 노조 중심으로 결성된 것은 90년 결성 당시 중소기업은 민주노조가 인착된 곳이 많았지만, 대공장은 마산창원 지역을 제외하면 민주노조가 인착된 곳이 드물었기 때문이다. 대공장에 민주집행부가 들어선 것은 90년 하반기부터이며, 민주노조가 인착된 것은 92~93년이 되어서이다.

[그림 1] 민주노총 출발에 이르기까지



단위노조 128개, 조합원수 7만 4천명이 감소했다. 전노협 가입노조와 조합원수는 90년 1월 456개 노조 16만 6천명, 91년 3월 228개 노조 9만 2천명, 94년 5월 191개 노조 5만 6천명, 95년 7월 136개 노조 4만 4천명으로 감소했다. 이처럼 가입노조와 조합원수가 크게 감소한 것은, 외적으로는 정권과 자본의 탄압을 끌 수 있지만, 내적으로는 (1) '제조업·중소기업 노조 중심'이라는 태생적 한계로 비제조업·대기업 노조의 가입이 쉽지 않았고, (2) 산업구조조정과 경기침체로 조직기반인 중소기업의 휴폐업이 잇따랐으며, (3) 가맹단위가 산업별 노조(연맹)이 아닌 지역별 협의체에서 조합원

대중의 요구와 이해를 충실히 대변하기 어려웠고, (4) 탄압에 대한 즉자적인 대응으로 일관하면서 전투적 기풍은 유지했을지언정 광범한 대중을 포함하지 못 했으며, (5) 초대 임원과 중앙위원이 거의 전원 구속되는 등 짐증적인 탄압으로 안정적인 지도집행력을 구축하지 못했기 때문이다.

그러나 이러한 탄압 속에서도 민주노조운동은 새로운 발전을 준비하기 시작했다. 1991년 한국 정부의 UN·ILO 가입을 계기로 전노협과 업종회의는 ILO 공대위를 구성해 1988년 노동법 개정부쟁의 불씨를 되살렸고, 1992년에는 총액임금제 저지부쟁에 나서 민주노조 진영을 결집시켜 나갔다.

1993년에 김영삼 정부가 들어서자 전노협, 업종회의, 현총련, 대노협 등 민주노조 진영은, '노총-경총' 임금합의 반대, 노동법 개정 등 당면 과제를 함께 해결하고자 6월 1일 전국노동조합 대표자회의(전노대)를 결성했다. '민주노조 충단결'의 가치 아래 결집한 민주노조들은 다양한 형태의 공동사업을 전개하면서 민주노총 건설에 박차를 가하여 1994년 11월에는 민주노총준비위원회를 발족시켰고, 1995년 11월에는 민주노총(가입노조 862개 단위노조, 가입조합원 418,154명)을 출범시켰다.

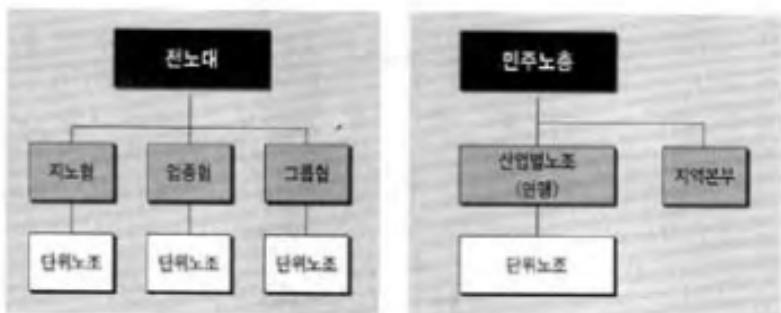
민주노총이 출범하자 언론에서는 '민주노총 출범 = 노동계 분열'로 보도하곤 했다. 그러나 이것은 노동운동에 대한 문외한들의 시각일 뿐이다. '민주노총 출범'은 지난 10년간 팽팽이 흘어져 있던 민주노조들의 '충단결 = 대통합'의 결정체였다. 1987년 이후 노동운동 최대의 조직적 성과는 민주노총 건설이며, 1987년 이후 노동운동사는 '분열

의 역사'가 아니라 민주노조 진영의 '통합의 역사'였다.

2. 산별연맹 건설과 지역본부 재편

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

2) 1994년 5월 전노대 조합원 29만 명 가운데, 산업별 노조(연맹)을 통해





앞으로 민주노조운동 최대의 조직적 과제는 산별연맹 강화와 '산별노조 건설'이며, '산별노조 건설'을 중심고리로 미조직 노동자 조직화와 산업별 교섭체계 확립을 추진해야 한다. 사진은 금속산업민족 임시대의원대회.

가입한 조합원은 15만명으로 전체의 54%밖에 안되었다. 나머지 46%는 자노협 또는 그룹협을 통해 가입했고, 계조업에는 단 하나의 산업별 노조(연맹)도 없었다. 그러나 민주노총이 출범한 1995년 11월에는 전체 조합원수가 42만명으로 증가했고, 16개 산업별 노조(연맹)에 가입한 조합원수는 31만명으

로 전체의 75%를 차지했다. 그리고 민주노총이 출범한지 2년 반이 지난 1998년 4월에는 전체 조합원수가 54만명으로 증가했고, 20개 산별연맹에 가입한 조합원수는 53만명으로 전체의 99%를 차지함으로써, 산업별 조직 재편의 일간계는 사실상 마무리되었다.

(표 2) 가입노조 및 조합원수 추이

(단위 : 개, 명, %)

전체	전노대 94.5		민주노총				98.4	
	노조	조합원(비율)	95.11		96.11			
			노조	조합원(비율)	노조	조합원(비율)		
전체	771	286,522(100)	862	418,154(100)	928	479,218(100)	1,283	
산업기맹	578	153,812(53.9)	734	313,672(75.1)	855	365,112(76.2)	1,251	
그룹기맹	39	87,486(30.6)	20	52,438(12.5)	23	101,800(21.2)	5	
지역기맹	191	55,682(19.5)	108	51,844(12.4)	50	12,306(2.6)	27	

* 자료 : 전노대·민주노총, 「사업보고」 및 「민주노총 조직현황」

* 주 : 전노대는 산업·지역·그룹협의회에 중복 가입한 노조가 있음.

(표 3) 산별연맹의 가입노조와 조합원수 추이

(단위 : 개, 명)

산업분류	산별연맹	창립일	합법성	전노대		민주노총					
				94.5		95.11		96.11		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
	민주실유	97. 9. 28	97. 10. 5							22	12,750
건설업	건설노련	89.12.16	93. 6. 18	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		
숙박업	민주관광	97.12. 3	98. 1. 16							11	3,272
운수	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		
통신업	공공연행	98. 4. 19								8	58,104
	의보노조	94.11. 3		1	3,938	1	3,788	1	4,176		
	민주금융	97. 4. 29	97. 5. 8							72	11,977
	보험업	88.10.27	88.11	137	41,369	189	60,000	210	65,000	217	66,600
	농협(준)					1	23,000				
사업서비스업	사설노련	89. 1. 28	97. 4	14	1,881	16	2,040	16	2,040	15	1,898
교육	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
서비스업	전강노	90. 4. 28	94. 7. 19	1	1,000	1	1,000	1	1,000	1	1,000
노건서비스업	병원노련	88.12.17	93. 5. 23	127	30,457	131	35,000	135	35,000	125	35,599
	기타	89.10.14	93. 7. 31	82	16,518	78	20,890	94	25,860	96	30,086
	서비스업	언론노련	88.11.26	92.12.22	54	16,015	56	15,600	57	16,000	51

* 자료 : 전노대, 민주노총과 해당 조직 「사업보고」 및 「민주노총 조직현황(1998.4.)」

* 주 : ① 1974년 7월 전문노련이 공인노련으로 명칭 변경

3) 민주노총 출범을 전후해서 이처럼 산별연맹이 빠른 속도로 건설됨과 동시에, 산별연맹 통합과 산별노조 진설이 함께 추진되었다. 1995년 2월에는 사무금융노련과 보험노련이 사무노련으로 통합했고, 1997년 11월에는 출판노

협이 언론노련으로 통합되었으며, 1998년 2월에는 민주금속, 자동차, 현 총련이 국내 최대 산별인 금속산업연맹을 결성했고, 병원노련 소속 90개 노조가 기업별 노조를 해산하고 보건의료산업노조를 결성했으며, 4월에는 한국통

[표 4] 연도별 조합원수와 조직률

(단위 : 만명, %)

연도	80	85	87.6	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
조합원수	95	100	105	127	171	193	189	180	173	167	166	161	160	148
조직률	14.7	12.4	11.7	13.8	17.8	18.6	17.2	15.9	15.0	14.2	13.5	12.7	12.2	11.2

* 자료 : 노동부

[표 5] 조직률과 협약적용률의 국제비교

(94-96년, 단위: %)

국가	한국	일본	미국	영국	캐나다	독일	프랑스	스페인	네덜란드	스웨덴
조직률	12.2	24.0	14.2	32.9	37.4	28.9	9.1	18.6	25.6	91.1
협약적용률	12미만	25.0	11.2	25.6	37.0	90.0	90.0	82.0	80.0	85.0

* 자료 : ILO, 'WORLD LABOUR REPORT', 1997-98

신, 의보노조 등이 공공연맹을 결성했다. 뿐만 아니라 민주노총 출범을 전후해서 지역본부 결성이 활발하게 추진되어 1997년에는 광역시도를 기준으로 14개 지역본부 설립이 완료되었다.

3. 조합원수와 조직률·협약적용률

1) 1980년대 초반 우리나라 조합원수는 100만명 가량이었다. 노동자 대투쟁 직전인 1987년 6월 조합원수는 105만명이었다. 그러나 1987년 노동자 대투쟁 이후 조합원수가 급증해 1989년 말에는 193만명에 이르렀다. 1987년 7월부터 1989년 말까지 2년반 동안 조합원수가 88만명 증가한 것이다. 그러나 1989년 말을 정점으로 조합원수는 감소하기 시작해 1997년 말에는 148만명으로 감소했다. 1990년대 들어 7년만에 조합원수가 45만명 감소한 것이다. 이러한 추세는 조직률에서 더욱 분명히 드러난다. 1987년 6월 말에

는 조직률이 11.7%밖에 안되었으나, 노동자 대투쟁 이후에는 조직률이 증가해 1989년 말에는 18.6%에 이르렀다. 그러나 1990년대에는 조직률이 매년 감소해 1997년 말에는 11.2%로 크게 떨어졌다. 그 결과 우리나라 조직률은 [표 5]에서 프랑스의 9.1% 다음으로 낮고, 협약적용률도 미국과 함께 가장 낮은 수준이다.

2) 이처럼 우리나라의 조직률이 낮고 그나마도 매년 감소하고 있는 것은, ① 노동조합의 조직형태가 '대기업·정규직 중심의 기업별 노조'여서 중소영세업체·비정규직 노동자의 대부분이 사실상 조직대상에서 제외되고, ② 공무원과 교원의 노조 결성권이 금지되고 있으며, ③ 1990년대 초반에는 노동집약적 산업을 중심으로 구조조정이 본격화되면서 중소영세업체 휴폐업이 잇따랐고, ④ 최근에는 IMF 사태를 맞아 중소기업 부문에서 휴폐업과 대량해고

가 발생한데 이어 금융산업·공기업·중공업 부문에서 구조조정이 본격화되고 있고, ⑤ 노동시장 유연화가 빠른 속도로 진전되면서 정규직이 절대적으로 감소하고 있을 뿐만 아니라 비정규직으로 대체되고 있으며, ⑥ 사용자들의 부당노동행위가 끊이지 않고, ⑦ 기존의 노동조합이 목적의식적으로 조직확대 사업을 전개하지 않았기 때문이다.

그런데 프랑스는 조직률이 우리보다 낮은 9.1%이지만 협약적용률은 90%에 달한다. 더욱이 독일, 스페인, 네덜란드, 스웨덴 등 유럽 국가는 조직률의 높낮이에 관계없이 협약적용률이 80~90%에 달하지만, 한국·일본·미국·영국 등 아시아와 영미형 국가는 협약

적용률이 조직률에 비례 하여 전체적으로 매우 낮은 수준이다. 그것은 유럽에서는 산업별 교섭체제가 일반화되어 있어 조직화 여부에 관계없이 동종 산업의 모든 노동자들에게 협약이 적용되지만, 아시아와 영미형 국가에서는 기업별·직종별 교섭을 주로 하고 있어 조합원에게만 협약이 적용되기 때문이다.

따라서 지난 시기 최대의 조직적 성과가 민주노총 건설을 중심고리로 한 산별연맹 건설과 지역본부 재편이었다면, 앞으로 최대의 조직적 과제는 산별 노조 건설을 중심고리로 한 미조직 노동자 조직화와 산업별 교섭체제 확립이라 하겠다. ♦♦♦

공부하는 노동자가 됩시다

『희망찬 21세기를 열기 위한 노동조합 활동』(8,000원)

『21세기 노동교육』(15,000원)

『노동조합과 임금체계』(8,000원)

『노동의 인간화』(8,000원)

『산별노조의 과거 현재 그리고 미래』(10,000원)

『자동차산업의 원하정관계와 노동자간 격차』(8,000원)

월간『노동사회』각 월호(6,000원)

회원 20% 할인

한국노동사회연구소 02)778-4225