조직률 급락과 노동조합의 대응

노조조직률의 급락은 노조운동의 사회적 영향력은 물론
내부의 연대성마저 잠식하고 있다. 노동조합 조직률하락의 원인규명과
조직률 제고를 위한 대안 모색이 그 어느때 보다 절실하다.

권현지
한국노총중앙연구원 연구위원

1. 노조조직률 분석의 문제의식

노동조합의 조직력은 노동조합운동의 성패를 좌우한다. 최근 한국의 노동조합은 심각한 조직력의 위기에 직면하고 있다. 조직 노동자의 수가 눈에 띄게 감소하고 있는 것이다. 혹자는 노조 조직률의 감소, 즉 양적 축소가 곧 노동조합의 조직력 약화로 해석될 수 있는가하고 반문할 지 모른다. 적어도 89년 19%로 정점을 이루었던 노동조합 조직률이 90년대 초반 감소하기 시작했을 때만 해도 이러한 반문은 충분히 설득력이 있었다. 노동조합은 87년 대투쟁을 거치면서 내용면에서 비약적인 성장을 했고, 조직률 19%로는 설명될 수 없는 잠재력을 보유하고 있었기 때문이다. 그러나 1,200만 임금노동자의 10%가량만을 대변하고 있을 뿐인 현재의 조직으로는 최소한의 노동조합 활동을 전개하기도 벅차다. 노동조합의 조직활동과 정책활동을 총괄하고 있는 각급 노조 상급단체가 중대한 재정위기에 봉착해 있다는 외형적인 어려움 뿐 아니라, 조직된 노동자의 잠재적인 물리력이 뒷받침되지 않는 상태에서 작게는 단위노조 차원의 교섭에서 크게는 사회정책적 개입에 이르기까지 노동조합의 사회경제적 영향력에 대한 심각한 제약을 짐작하기는 어렵지 않다. 고용 임금을 비롯한

각종 노동환경의 전반적 악화와 노동자의 사회정치적 영향력의 축소는 조직률의 하락과 밀접히 관련되어 있다.

최근1~2년간 급변하는 노동환경에 대응하면서 노동운동은 미약한 조직력에서 비롯된 한계를 깊이 절감한 바 있다. 노조 조직률의 축소 원인으로 지목되기도 하는 노동시장의 분단화는 조직률의 하락과 조직부문의 편중화로 인해 심화될 가능성을 배제할 수 없다. 노조조직률의 급격한 하락은 노동조합운동 내부의 연대성을 약화시킬 우려 또한 가중시키고 있는 것이다. 노동조합 조직률 하락의 원인구명과 조직률, 조직력 제고를 위한 대안모색이 그 어느 때보다 절실한 것은 이러한 이유에서다.

노동부에 의해 1997년 현재 11.2%로 발표된 노동조합 조직률은 1997년 이후 경제위기에서 촉발된 대규모 기업도산과 고용조정의 여파로 인해 0.5%~1%가량 더 축소하였다고 추정된다.[1] 유례가 없는 한자리수 조직률의 시대는 바로 눈앞에 닥쳐온 현실이다. 경기 요인과 실업률 증가 등이 노동조합 조직률 급락에 가장 직접적인 원인을 제공하고 있다는 점은 재론할 여지가 없다. 그러나 노동조합 조직률이 89년이래 지속적으로 축소되어 왔다는 사실을 상기하면 조직률 하락이 보다 복합적인 요인에 기대고 있음 또한 어렵지 않게 짐작할 수 있다. 개인들의 노조가입의 집합적 결과로서 노조의 성장과 쇠퇴의 반영이기도 한 노조조직률은 단기적인 환경 변화의 산물일 뿐 아니라 장기적으로 형성된 노사관계의 제도에 크게 영향을 받아왔다.

2. 하락을 거듭하고 있는 한국의 노조조직률

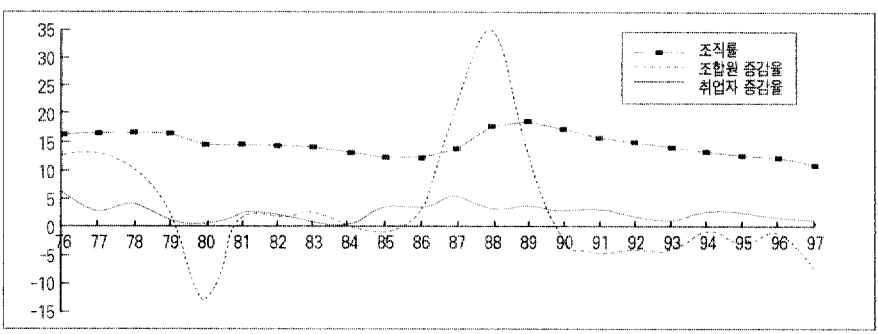
아래의 표와 그림은 노동조합의 조직규모 변화의 추이를 나타낸 것이다. 앞에서도 언급한 바 있듯이 87년 대투쟁 이후 노동운동의 대중화 시대를 맞은 한국의 노동조합은 유례를 찾기 힘든 조직적 성장을 경험하였다. 수적으로도 86년 12.3%에 불과했던 노동조합 조직률이 89년 18.6%로 성장해 약 90만의 노동자가 새로이 노동조합에 가입하였다. 그러나 성장은 오래 지속되지 않았다. 1989년 후반이후 국가의 강압적 노동통제, 자본측의 다양한 반노조 및 새

1) 98년 8월에 한 신문은 IMF경제위기 이후 약 12만 명의 조합원이 일자리를 잃은 것으로 보도하고 있다. 이 신문자료에서는 98년 7월말 현재 한국노총 소속 사업장 중 최근에 실업상태에 빠진 이들은 모두 70,745명이며 민주노총의 경우 모두 50,795명이 일자리를 잃었다고 전했다(매일노동뉴스 8월18일자). 같은 맥락에서 10월9일 한국노총과 민주노총은 조직현황 조사 결과 각각 3만여명(97년 12월대비)과 2만7천여명(98년 4월대비)의 조합원이 줄었다고 공식적으로 밝힌 바 있다.

로운 경영 전략이 재개되면서 단위노조들의 조직적 부침이 시작되었다. 여기에 1986~89년간의 3저 호황이후 경기 위축과 이로 촉발된 본격화된 산업구조 조정으로 말미암아 조직부문의 다수를 차지하고 있던 제조업의 노동집약적 부문의 축소는 노동조합의 더 이상의 양적 확대를 막는 기업내외적 조건으로 작용하였다.

〔표1〕 전체 노조 조직률 변화양상

	전체			남성			여성		
연도	조합원수	전년대비 증감율	조직률	조합원수	전년대비 증감율	조직률	조합원수	전년대비 증감율	조직률
1985	1,004,398	-	12.4	692,398	-	13.1	312,000	-	11.1
1986	1,035,890	3.14	12.3	724,890	4.69	13.2	311,000	-0.32	10.5
1987	1,267,457	22.35	13.8	900,457	24.22	13	367,000	18.01	11.1
1988	1,707,456	34.72	17.8	1,232,456	36.87	15.3	457,000	24.52	9.5
1989	1,932,415	13.18	18.6	1,402,106	13.77	21.8	530,309	16.04	13.4
1990	1,886,884	-2.36	17.2	1,384,730	-1.24	20.5	502,154	-5.31	12
1991	1,803,408	-4.42	15.9	1,341,745	-3.10	19.1	461,663	-8.06	10.7
1992	1,734,598	-3.82	15	1,323,591	-1.35	18.5	411,007	-10.97	9.4
1993	1,667,373	-3.88	14.2	1,275,859	-3.61	17.5	391,514	-4.74	8.8
1994	1,659,011	-0.50	13.5	1,285,627	0.77	16.9	373,384	-4.63	8
1995	1,614,800	-2.66	12.7	1,254,133	-2.45	15.9	360,667	-3.41	7.4
1996	1,598,558	-1.01	12.2	1,259,932	0.46	15.7	338,626	-6.11	6.7
1997	1,484,194	-7.15	11.2	1,194,114	-5.22	14.9	289,780	-14.4	5.6
87-97 증감율	-23.19			-14.83			-45.36		



노동조합 조직의 집중성이 떨어지고 노조활동의 성패가 기업내 단위노조에 거의 전적으로 맡겨져 있는 현 상황에서 중소영세기업노조를 중심으로 한 조직(조합원)탈락은 피할 수 없는 결과인 것이다.

그러나 노동조합운동을 둘러싼 경제적 환경변화에서 조직률 축소의 원인을 모두 찾을 수는 없다. 이미 여러 연구에서 언급된 바 있듯이 300인 혹은 500인 이상 기업의 경우 60%이상의 노동조합 조직화율을 기록하고 있고, 이는 90년대 이후 크게 변함이 없다. 이미 높은 노조조직률을 달성하고 있는 부문은 그리 쉽게 조직률 저하를 경험하지 않는다. 최근 내부노동시장의 재편으로 약간의 변화가 있지만 이들 대기업중 1차 금융권과 제조업부문만을 별도로 고려한다면 이 수치는 더욱 높아질 것이다. 그렇다면 부침을 경험했던 부문은 상대적으로 조직률이 낮고 조직력이 취약한, 그리고 기업내 노사관계의 제도화 수준이 낮은 중소영세사업장의 노동조합들이라고 할 수 있다. 노동조합 조직의 집중성이 떨어지고 노조활동의 성패가 기업내 단위노조에 거의 전적으로 맡겨져 있는 현 상황에서 중소영세기업노조를 중심으로 한 조직(조합원)탈락은 피할 수 없는 결과인 것이다.

[표2] 단위조합당 조합원수 추이

단위조합당	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
조합원수	394	387	309	277	245	245	236	230	233	236	244	249	258

자료 출처: KLI, KLI노동통계, 각년도

[표2]는 그 한 예증이다. 92년을 기점으로 단위 조합당 조합원수가 다시 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 87년 이후 대거 생겨났던 중소규모의 신생 노조가 기업 안팎의 영향에 쉽게 노출될 뿐 아니라 저항력이 미약하다는 일반적인 해석을 뒷받침하며 1992년을 기점으로 점차 소규모 노동조합의 비중이 줄어들고 있음을 말해주는 것이다. 노조조직률수준이 87년 이전으로 회귀하고 있을 뿐 아니라 그간의 대기업 중심 노동조합 운동의 결과로 조직부문의 편중화 역시 87년 이전으로 되돌아가고 있는 것이다.

이는 위의 조직률 변화추이에서도 부분적으로 확인할 수 있다. 전체 노조조

직률은 89년 18.6%에서 97년 11.2%로, 남성의 경우 21.8%에서 14.9%로 각기 약 6~8%가량 축소되었지만 여성의 조직률 저하는 매우 현저하다. 같은 기간 여성피고용자의 수는 여성경제활동참가율의 지속적인 성장과 함께 200%가량의 성장률을 기록했으므로 조직대상자의 수는 계속 증가했지만, 조직부문은 격감했다. 1989년 13.4%를 기록했던 여성노동자의 조직률은 1997년 현재 5.6%로 대폭 감소한 상태다. 최근 고용조정의 과정에서 암묵적으로 혹은 명시적으로 여성노동자가 정리해고의 1순위자로 부각되었다는 사실을 고려하면 현재 약 500만에 달하는 여성피용자 중 조직되어 있는 노동자는 20만 정도에 불과하다는 것을 알 수 있다. 86년 약 2%정도였던 성별 조직률 차이가 97년 현재 9%이상으로 벌어졌는데 낮은 조직률 수준을 고려하면 이 격차는 매우 큰 의미를 갖는다. 또 87년 대비 97년 노조조직률의 증감율은 전체 -23.19%, 남성 -14.83%, 여성 -45.36%로 영세기업 혹은 비정규직 노동시장의 취약계층에 집중되어 있는 여성노동자들의 조직률 격감은 단순히 산업구조와 노동시장의 구조변화만으로 설명될 수 없다. 즉, 현재 노동조합 조직구조와 활동상의 취약성을 명확히 보여주는 것이다.

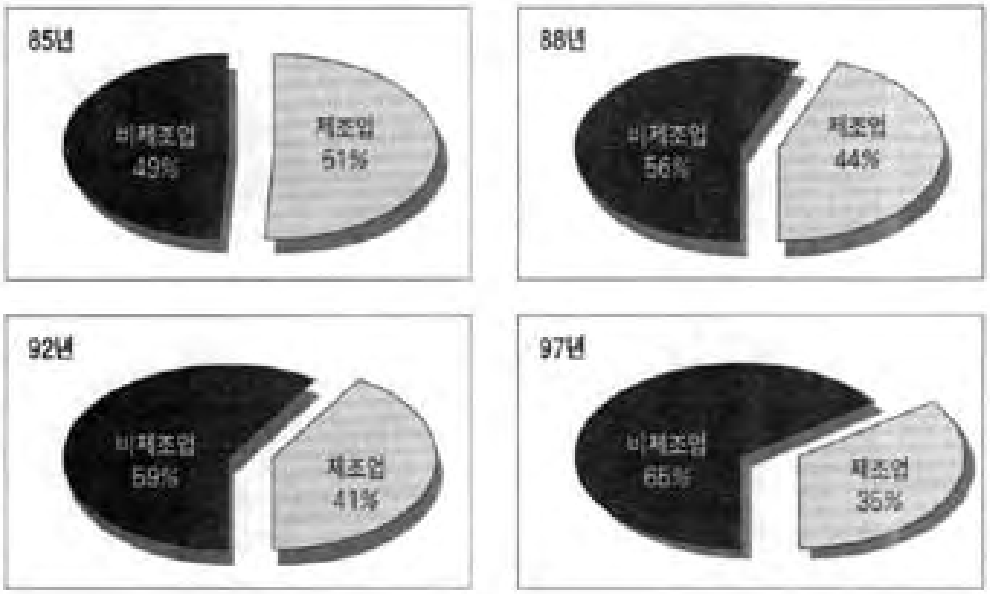
95년 1700여명의 임금근로자를 대상으로 한 가구실태 조사분석에서도 비슷한 결과가 확인된다. 근무하고 있는 사업장에 노조가 조직되어 있는가' 즉, 사업장 노조조직화 여부를 결정하는 변수가 무엇인지 분석해 본 결과, "성"과 근무하고 있는 "사업장규모"가 통계적으로 의미있는 변수로 확인되었다. 다시 말해 남성일수록, 그리고 상대적으로 큰 사업장의 노동자일수록 노조가 조직된 곳에서 일할 확률이 높다는 것이다. 그러나 노조가 조직되어 있지 않은 사업장에서 일하는 노동자들을 대상으로 노조가입 의향을 분석하면 다소 다른 결과가 도출된다. 노조가입성향에 있어서는 성에 따른 의미있는 통계적 차이가 발견되지 않는다. 사업장 규모 변수도 마찬가지다. 통계적으로 의미있는 차이는 아니지만 오히려 상대적으로 작은 사업장에서 일하는 노동자일수록 가입성향이 높은 것으로 드러난다. 결국 현 노동조합의 조직형태나 조직활동은 노조에 가입할 의사가 있는 혹은 노동조합이 필요한 노동자들을 적극적으로 노동조합에 참여시킬 수 없는 것임을 확인할 수 있다.

노동조합의 활동상의 한계는 다른 측면에서도 확인된다.

아래의 그림은 한국노총의 제조업 부문 단위노조의 구성비가 어떻게 변해왔는지 그 추이를 보여주는 그림이다.

영세기업 혹은 비정규직 노동시장의 취약계층에 집중되어 있는 여성노동자들의 조직률 격감은 단순히 산업구조와 노동시장의 구조변화만으로 설명될 수 없다. 즉, 현재 노동조합 조직구조와 활동상의 취약성을 명확히 보여주는 것이다.

[그림2] 85~97년간 노총의 부문간 조직 구성비



[그림2]에서 쉽게 확인할 수 있듯이 85년 51%에 이르렀던 제조업 부문 노조의 비율이 97년 35%로 현저하게 감소하고 있다. 그러나 이 그림은 노조 내에서의 부문간 비중의 변화만 보여줄 뿐, 각 노조의 구체적인 성장세를 보여주지는 못한다. 다시 말해 비제조업 비중의 증가가 비제조업 부문 노조의 양적인 성장과 맞물려 있는 것은 아니다. 바로 여기에 문제가 있다. 92년부터 96년까지 전체 노조수의 감소는 제조업 노조수의 감소와 밀접한 관련이 있다. 신생노조를 고려하지 않고 단순 계산을 해보면, 92년에서 93년간 사라진 378개의 노조 중 288개의 노조가 제조업 노조이다. 노조 축소의 약 76%를 제조업 노조의 감소로 설명할 수 있는 것이다. 이런 식으로 93~94년간 44%, 94~95년간 51%, 95~96년간 71% 등 제조업 노조의 감소가 전체 노조의 감소로 직결되고 있다. 대개의 분석에서 조직률 축소의 원인은 산업구조 조정이나 전통적인 조직부문인 제조업의 비중 감소로만 단순히 설명되어 왔다. 위에서의 단순 계산만으로도 이러한 설명은 사실임이 증명된다. 그러나 이는 노조감소의 1차

적 원인을 설명하는데 불과하다. 87~89년까지 이루어졌던 폭발적인 노조증가 이후 현재까지 약 10년간 제조업 노조는 매우 빠른 속도로 감소하고 있지만[2] 노동조합은 그 10년간 제조업 부문에서는 물론 비제조부문에서 조합원 혹은 노동조합의 감소를 보충할 만한 조직형태변환이나 활동 상에 어떤 특별한 조치도 취해오지 않았다는 데 문제가 있다. 노동조합 조직률 축소에 대한 외국의 여러 연구에서도 흔히 산업구조의 변화가 주요 원인으로 지목되지만, 산업구조 변화가 조직률 축소의 결정적 원인이라는 결론은 찾아보기 힘들다. 특히 비교연구의 공통된 견해는 산업구조 변화를 유사하게 겪은 나라들간에 조직률 축소 경향이 동일하게 발견되지는 않는다는 점이다. 문제는 노동자규모가 증가되고 있는 비제조업, 특히 서비스 및 기타 부문의 경우 조합원수가 피고용자 증가추세를 쫓지 못할 뿐 아니라 오히려 조직률 감소를 경험하는 경우도 있어서 제조업에서의 조합원 상실을 상쇄하지 못하고 있다는 점이다.

97년 노총 중앙 연구원에서 실행한 단위노조 간부 대상 설문조사 분석에서 조직확대에 대한 견해를 분석한 결과 현재 노동조합의 신규 조직활동이 매우 미약한 상태라는 점을 공감하고 있는 것으로 나타났다. 특히 현 기업별 노동조합 하에서 신규 조직화에 책임이 부여되고 있는 상급단체의 조직확대 활동에 대한 평가가 부정적이다. 5점 (1-매우 불만, 3-보통, 5-매우 만족) 만점으로 계산할 때 산별연맹의 경우 2.5, 노총의 경우 2.2 등으로 불만스런 견해가 다수였으며, 특히 조직활동의 기지라 할 각급 노조 지역본부에 대한 불만이 상대적으로 높았다. 같은 맥락에서 상급단체가 주력해야 할 사업으로 조직확대 사업을 수위에 놓아야 한다는 견해가 다수를 차지했으며, 비정규노동자의 조직화나 여성조직률의 제고 등의 한계 계층 조직확대 필요성에도 높은 수준의 공감대를 보였다[3].

경기변수, 생산물시장 및 노동시장구조의 변화가 노동조합의 조직률 하락을 설명하는데 중요한 변수라는 사실을 부정할 수는 없다. 그러나 이들 변수가 노조조직률 변화의 가장 결정적인 변수인가에 대해서는 상당한 논란이 존재한다. 한국의 노동조합 조직률 축소를 설명하기 위해서는 초기업단위 노동조합을 인정하지 않거나(혹은 제한하고 있는), 가장 주요한 조직부문인 공무원, 교

2) 92년에서 96년, 5년만 보아도 92년 약 3,200여개였던 제조업노조의 수는 96년 2500개로 약 700개가 줄어들었다.
3) 비정규 노동자의 조직화의 필요성과 여성조직률 제고의 필요성(1: 전혀 필요없음 - 5: 매우 필요): 평균 3.8, 4.0 / 각급 노동조합이 주력할 역할에 조직확대로 응답한 경우: 산별지역- 42.0% , 산별본부: 26.1%(22%: 노동법개정투쟁, 19%: 고용안정), 노총지역: 35%(노동법개정: 19%, 고용안정: 13%), 노총중앙: 11.5%(노동법개정투쟁: 59%, 고용안정: 10%) 등

문제는 노동자규모가 증가되고 있는 비제조업, 특히 서비스 및 기타 부문의 경우 조합원수가 피고용자 증가추세를 쫓지 못할 뿐 아니라 오히려 조직률 감소를 경험하는 경우도 있어서 제조업에서의 조합원 상실을 상쇄하지 못하고 있다는 점이다.

원의 노조가입을 막고 있는 법제도적 제약과 기업별 노동조합에 자원과 역량이 집중되어 있는 극도로 분권화된 노동조합 조직체계, 그리고 노동조합의 활동 범위를 기업에 국한해 온 노동조합의 전략적 한계(혹은 실패) 등 제도와 행위의 변수를 경기 및 노동시장의 구조 변화와의 관련하에서 도입하여야 한다.

조직률의 하락 추세는 외국의 경우에도 예외가 아니다. 80년대 불어닥친 유럽의 경기하락 및 신자유주의적 구조조정으로 유럽의 노조들은 노조조직률의 급격한 감소를 경험하였다. 80년대의 유럽노조의 경험이 현재 우리에게도 재현되고 있다. 우리나라의 조직률 하락행진은 경제위기를 맞아 더욱 가속화되고 있다. 신자유주의적 구조조정 및 고용조정이 당분간 '무리없이' 지속된다면 현재의 조직구조와 정책참여수준, 조직활동 상황을 전제할 때 우리 노동조합 운동의 장래는 매우 어둡다.

외국의 조직률 변화추세에서 주목하여 볼 점은 유사한 경제적, 노동시장의 조건 하에서 전반적인 조직률 하락 추세가 발견되지만, 예외적인 국가가 존재할 뿐 아니라 노조조직률의 하락폭 또한 국가별로 서로 상이하다는 사실이다. 이러한 결과가 함의하는 바를 탐구한다면 노조조직률 저하를 제어할 실마리를 찾을 수 있지 않을까?

3. 노조조직률 국제 비교 분석

〔표3〕을 보면 몇몇 예외적인 국가를 제외하고는 서구 산업국가에서도 노조조직률이 지속적으로 하락해 왔음을 알 수 있다. 노조조직률의 하락은 주로 인구 및 노동력 구조의 변화 및 고용구조의 변화, 경기의 변동, 정치환경의 변화 등과의 관련하에서 설명되어 왔다[4].

4) 기존의 노동조합 조직화와 관련한 연구의 흐름은 다음과 같이 요약된다. 첫째 흐름은 특정국가의 노조 조합원수의 시계열적 변화와 경기변동간의 관계를 밝히려는 연구이다. 두번째 그룹은 노조조직률의 국가간 차이를 국가기구와 노동조합 조직의 특성차로 설명하는 것이다

그러나 [표3]에서도 확인할 수 있듯이 5~60년대 국가간 비교적 동질적이었던 노동조합 조직률은 7~80년대를 거쳐 95년에 이르면 높게는 91%에서 낮게는 9%에 이르기까지 그 편차가 대단히 확대되었다. 서구 산업 자본주의의 공통적인 제약에도 불구하고 각국의 노조조직은 전혀 다른 경로를 밟아온 것이다. 주로 한나라에 국한해 조직률의 추세적 변화를 설명해온 노동력구조변화 및 경기변동모델은 이러한 국가간 차이를 설명하는데 한계를 드러내었다.

[표3] 주요 OECD국가의 95년 노조조직률과 87-95년간의 변화율

나라	스웨덴	덴마크	핀란드	이태리	오스트리아	카나다	호주
60년 조직률	72	60	35	26	63	28	54
70년 조직률	73	62	57	38	62	29	49
80년 조직률	88	80	81	54	58	33	52
95년 조직률	91.1	80.1	79.3	44.1	41.2	37.4	35.2
87-95 변화율	8.7	2.3	16.1	-7.4	-19.2	1.8	-29.6
나라	영국	독일	네덜란드	뉴질랜드	일본	미국	프랑스
60년 조직률	44	39	42	45	32	29	19
70년 조직률	48	38	40	40	35	26	22
80년 조직률	54	40	36	46	31	20	18
95년 조직률	32.9	28.9	25.6	24.3	24.0	14.2	9.1
87-95 변화율	-27.7	-17.6	-11.0	-55.14	-16.7	-21.1	-37.2

[표3]과 [표4]를 종합해 보면 실업률이나 물가상승률, 산업구성의 변화 등에는 각 군별로 특징적인 차이가 보이지 않음에도 불구하고, 70년대 이래 노조조직률은 각 군별로 변화의 정도가 매우 뚜렷하다. [표4]를 살펴보면 이러한 차이를 드러내는 요인을 어렴풋이 짐작할 수 있다. 주요교섭 수준이나 노조 집중도등 노동시장의 집중성의 정도와 노조가 관장하는 실업보험제도[5] 등으로 표현되는 노사관계 제도의 특성과 노동조합조직률간에 높은 상관성이 발견된다. 이러한 결과는 시장의 분배에 개입하는 노동시장의 제도화 정도가 정치환경의 특성과 함께 노동계급조직, 즉 노동조합의 성장에 영향을 미치는 주요소

5) Ghent제도로 표현되는 노조의 실업급여 관장제도는 사라져가는 자발적 혹은 조합주의적 실업보험제도로서 논란의 대상이 될 수 있는 제도이지만, 노동시장의 분배체계에 노동조합이 적극적으로 관여하게 하는 기능을 할 뿐 아니라 장기적으로 실업이나 고용증가가 노동조합 조직화에 대하여 긍정적인 영향력을 행사하도록 한다.

지난 10년간 특히 최근의 한국의 노동조합 조직률 급락은 결국 노동시장의 높은 분산성을 포함하는 노사관계의 제도적 취약성에 기인한다고 할 수 있을 것이다.

인 것으로 해석될 수 있다. 즉 노동운동이 단순한 임금교섭을 넘어 노동시장에 대한 제도적 통제를 확립하였을 때 노동조합 조직이 활기를 띨 수 있다는 사실을 제시하고 있는 것이다. [표3]에서 또 한가지 확인할 수 있는 것은 조직률의 수준이 높을수록 변화의 폭이 적다는 사실이다. 70~90% 대의 높은 조직률 수준을 나타내는 북구유럽의 경우 87~95년간 신자유주의의 공세와 높은 실업률, 좌파정당의 집권 실패 등에도 불구하고 전체적으로는 조직률의 마이너스 성장을 경험하지 않았다. 반면, 노동조합의 집중도가 떨어지고 교섭수준이 분산된 많은 나라에서(특히 영국과 뉴질랜드의 경우) 조직률의 급락은 특징적이다. 시간적 변화와 국가간 편차를 고려하여 노사관계 제도의 중요성을 부각시키는 이러한 제도주의적 접근은 노동조합 조직률 결정요인에 관한 최근의 연구 중 주목할 만한 흐름으로 자리잡고 있다.

노동조합 조직률의 변화에는 일차적으로 경제환경의 요인이 작용한다. 그러나 위에서 살펴보았듯이 환경적 요인이 노조조직률을 좌우하는 모든 것은 아니다. 국제 비교연구의 결과는 환경적 요인과 노조조직률 변화 사이에 개입하고 있는 제도의 힘을 보여준다. 노사관계의 제도화 정도가 높을수록, 다시말해 노조 친화적인(참여적인) 노사관계 제도는 노동시장에 개입할 수 있는 노동조합의 능력을 높이고 그에 따른 노동자들의 노조가입성향을 유지, 제고하여 노조조직률이 환경변수에 상대적으로 비탄력적으로 반응하도록 하는 매개 요인이 된다.

89년 이후 한국의 노동조합조직률은 경기변화 및 노동력 구성의 변화에 매우 탄력적으로 반응해 왔다. 조금 과도하게 이야기하면, 지난 10년간 특히 최근의 한국의 노동조합 조직률 급락은 결국 노동시장의 높은 분산성을 포함하는 노사관계의 제도적 취약성에 기인한다고 할 수 있을 것이다. 노동계급의 힘이 관철될 제도적 맥락을 결여하고 있는 한국의 경우 구조요인, 혹은 경기요인이 노조조직률로 대변되는 노조의 힘의 형성에 직접적인 영향을 미치고 있는 것이다.

[표4] 각국의 노동시장 및 노사관계 특성

	실업률 73-85	물가 상승률 73-85	2차산업 73-85	소비자 서비스 73-85	공공 서비스 73-85	주요교섭 수준 '85	노조 집중도 '85	실업보험 노조관장 '85	고통지수 변화 '85	좌파 정당비율 '85
1군: 조직률 수준이 높은 국가군										
벨기에	고	중	-.67	.43	0.55	전국	0.6	1	13.5	27
덴마크	고	중	-.40	.16	77(65-)	전국,산업	0.4	1	9.7	63
핀란드	고	중	-.05	.21	69(71-)	전국,산업	0.6	1	3.6	42
스웨덴	저	중	-.47	.12	0.87	전국	0.7	1	6.1	90
2군: 조직률 수준이 중위수준인 국가군										
호주	고	중	-.45	.55	0.24	산업	0.3	0	12.6	22
오스트리아	저	저	-.20	.36	41(69-)	산업	0.8	0	7.4	65
캐나다	고	중	-.30	.78	-.19(70	기업(local)	0	0	5.2	0
독일	고	저	-.30	.54	0.77	산업	0.2	0	8	55
이태리	고	고	-.11	.58	66(77-)	산업	0.2	0	3	13
뉴질랜드	저	고	-.28	.09	34(71-)	산업	0.3	0	6.1	22
노르웨이	저	중	-.38	.33	.78	전국,산업	0.7	0	6	45
영국	고	고	-.67	.42	.4	산업	0.3	0	9.4	72
3군: 조직률수준이 낮은 국가군										
프랑스	고	중	-2.8	.29	.48	산업,기업	0	0	15.7	0
일본	저	중	.16	.36	19(67-)	기업	0.1	0	5.8	0
네덜란드	고	저	-.55	.16	60(69-)	전국,산업	0.6	0	14.9	23
미국	고	중	-.30	.35	23(67-)	기업	0	0	7.8	0

Bruce Western, 1996, Between Class and Market에서 재구성

한편, 노동조합의 조직률의 결정과정에는 환경적 요인, 매개요인으로서의 노사관계 제도 외에도 노사관계 관련 당사자의 단기적인 전략 및 행위선택이 작용한다. 외국의 한 연구는 다른 조건이 같다면, 각 조직이 신규조직화를 위해 얼마나 많은 조직비용을 투여했는지가 조직률에 의미있는 변화를 초래한다고 보고하고 있다. 높은 수준의 조직률 저하를 경험했던 영국이나 미국의 노동조합이 벌이고 있는 특별한 조직화 프로그램이 조직률 제고에 긍정적인 작용을 하고 있다는 경험도 예로 들 수 있다. 현재 한국의 노동조합은 어려운 경제적, 제도적 환경 하에서 움직이고 있다. 그러나 아직 한국의 노동시장은 제도 형성기에 있다. 노사관계 제도가 구조적 제약 속에서 노사관계 관련 당사자의

조직률 제고와 관련한 노동조합의 과제는 크게 제도화 과제와 노동조합 조직변경 및 조직확대를 위한 전략선택의 과제로 나누어 볼 수 있다. 사실 두 과제는 서로 분리되지 않는다.

선택이 가져온 장기적인 결과라 한다면, 제도형성기에 놓여있는 현재 한국 노동조합의 선택은 단기적 장기적으로 한국의 노동운동을 좌우할 중요한 의미를 갖는다.

4. 조직률 하락에 어떻게 대처할 것인가?

앞에서 살펴보았듯이 노동조합 조직률의 변화에 작용하는 요인은 상당히 다양하기 때문에 사실 노동조합 조직률의 제고를 위해서는 경제 및 산업 정책에서부터 구체적인 조직화 실천에 이르기까지 노동운동 전반의 문제를 다루어야만 한다. 그러나 여기서는 구체적인 조직화실천에 국한해서 한국의 노동조합이 현재의 조직위기에 어떻게 대처해야 할 것인가를 몇가지 정리해 보기로 한다.

위의 논의에 기초해 본다면 조직률 제고와 관련한 노동조합의 과제는 크게 제도화 과제와 노동조합 조직변경 및 조직확대를 위한 전략선택의 과제로 나누어 볼 수 있다. 사실 두 과제는 서로 분리되지 않는다. 제도화 과제는 대개 조직의 집중화 즉, 조직내부 연대구조의 강화와 깊이 관련되어 있기 때문이다. 가장 큰 규모의 잠재적 노조 세력인 공무원, 공공부문의 노조확대, 초기업단위 노조화 등을 위한 법적 제한 철폐와 법제도 개혁, 반노조 부당노동행위에 대한 법제도적 규제강화, 그리고 사회보험과 노동시장 정책에 대한 노동조합 참여를 제도화하는 등의 제도개선 운동은 상당부분 노동조합 조직의 집중화를 전제한다.

이미 한국노동조합의 조직률 하락을 다루면서 대기업 중심의 분산된 노동조합조직과 노동조합의 미온적인 신규조직화 노력에 대해서는 문제를 제기한 바 있다.

이 문제에 대한 모색을 위해서는 우선, 기업별 정규 단일직종 중심의 노조조직관리 전략에서 탈피해야 한다는 대전제를 확인할 필요가 있다. 최근 경제위기의 국면 하에서 가장 우려되는 노동시장의 변화는 주변, 빈곤노동력의 확

산에 따른 노동시장 양극화 현상이다. 현재 기업별 노동조합이 핵심 조직대상으로 삼고 있는 정규 노동력이 노동시장에서 차지하는 비중은 급격히 낮아질 전망이다. 노동운동의 연대성 제고라는 대의뿐 아니라 노동조합운동의 생존을 위해서라도 단일(특히 제조업 중심의)직종 정규노동자 중심의 기업별 조직유지 전략에 근본적인 수정이 요구된다. 그렇다면 조직확대의 구체적 실천 전략은 무엇인가?

① 노동조합 조직체제 변화 전략이다.

앞에서도 언급했듯이 포항제철이나 삼성그룹의 계열사들과 같이 대기업부문에 미조직 사업장이 있지만 일반적으로 볼 때, 조직화가 용이한 대기업의 노조조직화는 포화상태에 이른지 오래다. 기업별 노조체계를 전제할 때 더 이상의 조직화는 실현가능성이 낮다. 특히 경제위기로 인하여 기업내 노동자의 입지가 한층 약화된 현재는 더욱 그렇다. 따라서 탈 기업노조화를 포함한 노동조합 통합 전략이 요구된다[6]. 노동조합 통합의 움직임은 현 노동운동의 일반적인 흐름을 형성하고 있다[7]. 서구 유럽에서도 조합원을 둘러싼 소모적 조직경쟁을 지양하고 노동조합 조직의 집중성 및 규모의 경제를 확보하는 한편, 전통적인 부문간 경계가 허물어지는 경제구조 변화에 대응하기 위하여 노동조합

6) 노조의 연대 조직 재정 위기와 관련하여 탈기업노조운동, 구체적으로 산별노조운동이 제기된지는 오래다. 여기서는 탈 기업노조 운동의 필요성이나 그 중요성에 대해서는 생략한다.

7) 노조 역사에서에서 노동조합의 크고 작은 전략적 통합은 지속되어 왔지만 최근 독일 및 오스트리아의 노조 통합 움직임은 특징적이다. 오스트리아 노총은 1995년 총회에서 개별 노동조합의 수를 현재의 14개에서 제조업, 민간 및 공공부문 서비스 등 3개로 줄이는 데 동의한 바 있다. 한편 1997년 독일에서는 DGB산하 15개의 노조가 11개로 줄었다. IG-CHEMI와 IG METALL등 두 개의 주요 산업 노조를 중심으로, 광산, 가죽및 화학 노조가 새로운 공동노조를 설립한 한편, 섬유 의복노조와 목재 및 플라스틱 노조가 금속노동조합으로 통합할 것을 결의하였다. 서비스부문의 여섯개 노조도 노조조직간 재구조화를 위한 필요성을 지적하면서 통합 선언에 서명하였다(1997년 10월 "HAMBURG 선언"). 조합원의 이해 증진과 조직적 변화가 필요하다는 데 의견을 같이하여 공공서비스, 운수, 교통 노조, 미디어 노조, 상업,은행, 보험 노조, 체신 노조, 교사 및 과학자 노조, 독일 화이트칼라 노조 등 6개 노조가 여기에 참여하였다. 선언에 따르면 서비스 부문 노조조직의 재 구조화는 ① 노동자의 이익대변과 더 나은 조직을 선도한다 ② 조합원들로 하여금 노조의 정책 결정에 참여할 권한과 가능성을 제고한다 ③ 미조직 영역의 조직화를 위한 더 좋은 기회를 부여한다 ④ 같은 지부에 있는 노조간의 경쟁을 지양하고 이해 대변을 위한 단결을 만들어내도록 노력한다 ⑤ 인적구조 및 비용 구조의 개선을 도모한다 ⑥ 더 큰 효율성과 능력을 끌어낸다 ⑦ 노조의 정치적 힘을 강화한다 등을 목적으로 한다. 그런데 기존의 서로 다른 노동조합이 통합되는데는 적지않은 진통이 요구된다. 이에 서비스부문 노조들은 통합을 위해 요구되는 보다 밀접한 협력노력을 구체화하였다. 첫째 조치로 IG Median,DPG, HBV는 1996년 10월 "노조협동체"(trade union cooperation)를 형성하였다. 새로운 노조협동체는 낡은 부문간 점점더 경계를 허물고 있는 서비스부문에서 경제구조의 변화에 대한 전략적 대답이다. 예컨대, 구체적인 프로젝트로의 일환으로써 세 노조는 멀티미디어 부문에서 정보기술과 통신 그리고 미디어에 대한 각 노조의 특별한 노하우를 한데 모아 "멀티미디어와 작업환경 협동사무실"을 개설하였다. 더 나아가 세 노조는 통합 집행위원회, 다양한 공동 프로젝트, 작업집단을 만들었다. 이들은 이렇게 함으로써 지역과 지부수준에서 사무실을 공유하게 될 것이며 직업훈련시설을 공유할 가능성을 높였다. 노동조합협동체는 결국 근본적인 조직 재구조화를 이끌어내는데 긍정적 작용을 하게 될 것이라고 평가되고 있다.

기업별 노조체계를 전제할 때 더 이상의 조직화는 실현가능성이 낮다. 특히 경제위기로 인하여 기업내 노동자의 입지가 한층 약화된 현재는 더욱 그렇다. 따라서 탈 기업노조화를 포함한 노동조합 통합 전략이 요구된다.

통합을 서두르고 있다. 독일에서 일고 있는 노조통합의 새 물결은 산별 노조에서도 한걸음 더 나아가 일반노조로 재구조화하려는 기획의 일환이다. 물론 노조통합 ,즉 노동조합의 대형화가 조직확대를 보장하는 것은 아니다. 자원을 집중시키 대규모의 강한 소수 노조로의 재편과 동시에 다변화된 조합원들을 대변하고 참여를 이끌어 낼 수 있는 세심한 지원과 노조의 민주화 과제가 조직확대 과제와 병행되어야 하는 것이다. 우리의 경우 기업별 노조에서 만들어져 온 비관료적 참여적 조직의 장점을 살리면서 탈기업노조화와 40여개 이상으로 난립하고 있는 비효율적 산별연맹 구조 변화를 동시에 진행시키는 체계적인 통합전략을 구상해야 할 시점이다. 즉 조직역량의 집중화와 사업장단위 현장간부의 조직활동 활성화(노조활동의 분권화 및 지역화)를 결합할 조직재편 전략이 요구된다.

② 미조직 노동자의 조직화 문제이다.

미조직 노동자의 조직화 문제는 앞서 언급했던 탈기업화 조직전략과 밀접한 관련이 있다. 비정규노동자,중소규모 사업장 노동자, 서비스부문 노동자 그리고 이들의 대부분을 구성하는 여성 노동자들의 조직화는 현재의 기업별 노동조합에서 한 걸음도 진척될 수 없기 때문이다. 개개의 미조직 노동자군에 대한 구체적인 조직전략은 여기서는 언급하지 않기로 한다. 다만 미조직 노동자의 조직화와 관련하여 상급단체가 기울여야 할 특별한 노력의 중요성은 강조할 필요가 있다. 조직의 위기에 직면하여 노총과 산별연맹, 특히 상급단체의 지역조직은 일상적인 활동구조로부터 중점사업설정을 통한 특별한 조직화 사업을 전략적으로 추진할 필요가 있다. 현재 상급단체의 열악한 노조재정과 조직확대 사업이 서로 악순환의 고리를 형성하고 있다는 사실은 십분 고려되어야 하지만, 조직재원의 분배를 보아도 신규조직화에 특별한 노력을 기울이고 있는 상급단체를 찾기는 어렵다. 그러나 조직구성과 미조직 부문 노동자의 상태 및 조직화 가능성에 대한 구체적 실태조사에 기반하여 지역, 직종, 업종 등 다양한 조직화방안을 마련하고 특별예산을 투입하여 전문적 조직활동가 양성 및

집중적인 조직화 캠페인을 전개해야 할 과제는 상급단체의 몫이다. 이를 위해서는 상급단체간 역할의 재분배도 필수적이다.

이와 관련해 상급단체의 조직화 노력의 좋은 예로서 영국노총의 조직화 사업을 소개하는 것으로 글을 맺고자 한다. 영국노총은 80년대 이래 유례없는 조직률 저하에 위기의식을 느끼면서 산별노조들과 공동의 노력을 통해 노조조직률 제고에 박차를 가하고 있다. 영국노총의 경우 초기에는 조직증대를 위해 연금서비스, 더 값싼 전력 공급(union energy), 평생교육 및 훈련과 재정 서비스, 휴가 서비스(holiday club), 자동차 AS서비스, 할인 카드 서비스, 의료 서비스, 세금 평가 서비스 등 자조적 서비스 프로그램을 대거 마련하였다. 그러나 이러한 "슈퍼마켓식 노조"에 대한 노동자들의 반응은 그리 높지 않았다. 조직화와 참여에 기반하기보다는 조합원과 노조사이에 수요-공급자 형태의 수동적인 관계를 가정하고 있었기 때문이다. 이는 조직률 하락의 속도를 늦추는데도 기여하지 못했다. 조사연구는 재정적 서비스가 새로운 조합원들에게는 별로 매력적이지 않다는 점을 제시하고, 오히려 전통적인 노조의 지원과 이해대변기능(특히 노조가 새로이 조직하려고 하는 한계계층에 있어서는)이 보다 광범위한 호소력을 갖는다고 밝혔다. 이에 영국노총의 새로운 노력은 노동력이 증가하고 있는 부문의 조직화전략으로 연결되었다. 1998년부터 가동되기 시작한 "조직학교(Organising Academy)"는 1989년과 1994년에 각각 설립된 미국의 '조직화 연구소(Organising Institute)'와 호주의 '조직화 사업(Organising Works)' 프로그램의 성공적인 시작에 기반을 두고 있다[8].

영국노총은 스스로를 캠페인 조직으로 탈바꿈하겠다는 의지를 천명하고, 특수한 목적을 띤 일련의 직무그룹(task group)을 형성하여 각각의 태스크집단이 하나의 캠페인 이슈를 위해 몰두할 수 있도록 하기 위하여 기존의 위원회 구조를 상당부분 포기하였다. 새 노동조합 태스크그룹은 "조직학교"를 설립하여 젊은이들로 하여금 현장에서 노조에 참여하도록 하는 활동을 수행하기 이전에 조직충원 기법을 훈련받아 조직활동가로 활약할 수 있게 한다는 계획을 제출하였다. 조직아카데미의 목적은 훈련되고 전문적인 조직 확대 간부를 공

8) 이 기구들에서 훈련받은 사람들은 대개 20대 중반으로 노조조합원이면서, 비정규 노동자로 일한 경험이 있는 사람들로서 이 프로그램의 졸업자들은 추가적인 조합원 모집에 의한 조합비 상승분으로 자신들의 임금비용을 상쇄시킬 수 있을 만큼 충분한 수의 신규조합원들을 충원할 수 있다는 사실을 보여주었다.

조직구성과 미조직 부문 노동자의 상태 및 조직화 가능성에 대한 구체적 실태조사에 기반하여 지역, 직종, 업종 등 다양한 조직화방안을 마련하고 특별예산을 투입하여 전문적 조직활동가 양성 및 집중적인 조직화 캠페인을 전개해야 할 과제는 상급단체의 몫이다. 이를 위해서는 상급단체간 역할의 재분배도 필수적이다.

급하는 것이다. 이들 간부들을 통해 이제까지 비노조사업장으로 남아 있던 곳에 조직모델의 원칙에 따라 작업장 구성원을 자극을 불어넣고 노조를 발전시키려 하는 것이다. 즉 조직아카데미의 핵심적인 원리는 집합주의와 조합원 참여(collectivism and membership participation)의 확립, 즉 조직모델(organizing model)에 대한 강조에 있다. 조직모델은 그 선호에 있어서 수동적 충원방식보다는 대면적 조직방식에 더 기대고 있으며, 작업장 노조조직이 자체적으로 문제를 해결하려고 한다면 높은 수준의 조합원 교육이 필요하다는 인식을 가지고 있다. 이러한 문제의식과 노력은 현재 급격한 조직률 하락을 경험하고 있는 우리의 노동조합운동에 함의를 제공한다. ❖