

노총연구원 연구서 58

# 노동조합 조직규모의 변화와 조직확대방안

권 현 지

한국노총 중앙연구원

• • •

## 발 간 사

2000년을 눈앞에 두고 있는 지금, 한국의 노동조합은 중대한 기로에 서 있습니다. 노동조합은 지난 10여년간 눈부시게 성장한 운동역량을 발판으로 사회변화에 주력세력으로서 자리매김해 나갈 수 있는 시점에 이르렀습니다. 그러나 대부분의 사람들이 인식하고 있듯이, 노동조합운동의 앞날이 그리 밝은 것만은 아님도 사실입니다. 90년대 후반 경기악화를 기회로 광풍과도 같이 몰아치고 있는 자유주의적 경제 재편은 노동조합과 노조운동에 심각한 위협을 가하고 있습니다. 또 90년대에 꾸준히 전개된 산업 및 기업조직의 구조조정으로 노조조직부문이 위축되고 있습니다. 노동조합 및 노조운동의 뿌리가 기업내외적 환경변화로 인해 흔들리고 있는 것입니다.

그러나 잊지 말아야 할 것은 노동조합 운동은 늘 노동자계급이 처한 위기상황에서 자라난다는 것입니다. 7~80년대 배제적, 억압적 노동정치의 그늘에서 숨죽여 살았던 노동자들은 오늘날 노동조합을 중심으로 사회적으로 무시될 수 없는 세력으로 성장하였습니다. 많은 노동자들이 고용 및 생활의 위기를 맞아 노동조합의 필요성을 절감하고 있습니다. 노동조합이 위축되고 있는 것은 사실이지만, 정책결정의 장에서 그리고 투쟁의 장에서 노조에 대한 요구가 더욱 높아지는 양면적인 상황에 오늘의 노동조합이 서 있습니다. 노동운동이 더 큰 연대에 기반해 운동해야 할 시점이 온 것입니다.

89년 19%로 정점을 이루었던 노동조합 조직률이 그 절반수준인 약 10%로 급감한 현실속에서, 기업과 정부에 대한 비판과 대응 뿐 아니라 그간 우리노동조합을 지키고 성장시키지 못했다는 자성 또

한 확산되고 있습니다. 그간 기업별 노동조합을 중심으로 핵심적, 혹은 전통적 조직부문의 노동자들을 대변하고 지켜내기에 바빴던 노동조합 운동의 한계를 벗고, 노조의 조직틀을 넓혀 더 많은, 더 다양한 노동자들이 참여할 수 있는 조직으로 성장시켜야 한다는 인식이 높아지고 있습니다. 노동조합과 기업의 울타리 밖에서 구조조정 의 한파를 맨몸으로 받고 있는 영세기업 노동자, 임시·일용직 노동자, 여성노동자, 실업자 등 급증하고 있는 '새로운 프롤레타리아'들이 노조안에서 같은 조합원으로서 연대하고 노동권을 영위케 하는 노조의 과제는 다른 한편 절박한 노조 생존전략이기도 하기 때문입니다.

이번 보고서는 최근 한국노동조합이 겪고 있는 조직적 어려움을 노동조합 조직률의 축소에 초점을 맞추어 다룬 것입니다. 노조 조직률의 변화추세를 추적하면서, 구조적 환경의 변화, 노사관계의 제도적 한계, 노조의 전략적 한계 등 조직률의 급격한 감소를 불러온 원인에 대하여 분석을 시도하였습니다. 조직약화를 극복하기 위하여 활로를 모색하고 있는 이 연구보고서가 앞으로 노조조직의 확대를 위한 토론의 활성화에 보탬이 되기를 바랍니다.

이 연구를 수행한 필자와 자료수집에 큰 도움을 준 안정화, 신희주 연구조교에게 감사를 전합니다. 끝으로 이 연구에 실린 내용은 연구자 개인의 견해이며 한국노총의 공식적인 입장과 다를 수 있음을 밝혀둡니다.

1999년 11월

한 국 노 동 조 합 총 연 맹  
위 원 장 박 인 상

## <제목차례>

제1장 노조조직률 분석의 문제의식 .....	1
제2장 하락을 거듭하고 있는 한국의 노조조직률 .....	5
제3장 노동조합 조직률 변화를 둘러싼 기존 논의 .....	14
1. 노동조합 조직화에 관한 단일 국가중심의 구조적 설명방식	18
가. 경제적 요인들의 효과 .....	18
나. 정치적 요인들의 효과 .....	21
다. 산업구조 및 노동력 구성의 효과 .....	22
라. 인구학적 특성의 효과 .....	25
2. 노조가입에 관한 비교 제도론적 설명 .....	29
3. 구조적 설명과 제도적 설명의 종합 .....	35
제4장 노동조합 조직률 국제비교 .....	38
1. 전세계 노동조합 조직률의 현황과 분석대상 .....	38
2. 16개 산업국가의 노조조직률 변화추이 .....	40
3. 한국 노동조합 조직률 저하에 대한 함의 .....	56
제5장 한국 노동조합 조직률 하락요인 분석 .....	58
1. 한국노동조합 조직률 하락의 특성 : 제도 및 전략의 부재와 환경 변화의 복합적 과정 .....	59
가. 성별 분석 .....	59
나. 기업 규모별 특성 .....	63
2. 개인노동자들의 노조가입성향 .....	67

가. 노조조직여부를 결정하는 요인들 .....	67
나. 개별 노동자들의 노조가입 의향 분석 : 미조직 사업장 노동자들을 대상으로 .....	68
3. 산업별 조직부문의 변화 .....	70
4. 노조의 조직화 활동에 대한 노조간부들의 인식 .....	74
제6장 조직률 하락에 어떻게 대응할 것인가? .....	83
1. 활동 원리의 변화 : 정규 단일직종 중심의 단순한 조직관리 전략 탈피와 노동조합의 연대성 제고 .....	83
2. 조직활동의 구체적 실천 전략 .....	86
가. 제도화의 과제 .....	86
나. 전략적 선택의 과제 : 환경변화에 대응하는 노동조합의 조직 개편 전략 .....	87
1) 노동조합 조직체제 변화 전략 : 노동조합 및 노동진영 의 통합 촉진 .....	87
2) 중점사업의 설정과 추진 : 상급단체 수준의 특별한 조직화 .....	90
3) 조직확대를 위한 외국 노동조합의 다양한 노력들 ...	92
<b>【보론】</b> 여성노동자 조직화와 관련한 각국 노동조합 운동의 현황 ..	108
4) 미조직 노동자 조직화와 중소단위 노조에 대한 조직적 지원, 노조내 대표성 강화 .....	117
5) 기타 노조서비스 제고 .....	120
<참고문헌> .....	125

## 〈표차례〉

〈표 2-1〉 노조 조직률 변화양상 .....	6
〈표 2-2〉 취업자 변화양상 .....	7
〈표 2-3〉 1980~1997년간 조직률, 취업자수, 근로자수간의 상관관계 .....	10
〈표 4-1〉 지역별 노동조합 조합원수와 87~95년간 규모 변화율 8	
〈표 4-2〉 63~85년간 각국 노동조합조직률의 변화추세 .....	4
〈표 4-3〉 85~95년간 각국 노동조합조직률의 변화추세 .....	4
〈표 4-4〉 시기별 노조조직률의 평균수준과 국가간 표준편차 .....	45
〈표 4-5〉 각국의 경기변동 및 노동시장 지표 .....	48
〈표 4-6〉 7~90년대 각국의 노동시장 및 노사관계 특성 .....	5
〈표 5-1〉 성별 조직률 변화 추이, 1980~1997 .....	66
〈표 5-2〉 여성의 직종별 취업자 변화의 추이, 1980~1997 .....	26
〈표 5-3〉 단위조합당 조합원수 추이 .....	64
〈표 5-4〉 연도별 신생노조 및 소멸노조의 규모별 특성 .....	65
〈표 5-5〉 95년 현재 노동조합에 가입해 있는 노동자들의 특성 .....	68
〈표 5-6〉 95년 현재 미 조직노동자들의 노동조합 가입 성향 .....	69
〈표 5-7〉 90년대 산업별 조직률 추이 .....	72
〈표 5-8〉 각 층위별 조직화 사업에 대한 노조간부들의 인식 .....	75
부표 1. 1980~1997 조합원수, 조직률, 임금근로자수와 전년대비 변화율	77
부표 2. 1989-1999 성별, 종사상 지위별 임금노동자의 분포 .....	97
부표 3. 1965-1998 한국노총의 산업별노동조합연맹의 조합원수 규모추이	108

## <그림차례>

[그림 2-1] 노조조직률, 조합원수, 취업자 수 추세 .....	7
[그림 2-2] 여성 조직원수와 여성 임금노동자의 변화추세 .....	12
[그림 3-1] 노조조직률과 구조적 변수의 영향력사이에 존재하는 노동시장 제도의 매개효과 .....	37
[그림 4-1] 국가별 노조조직률의 변화 .....	43
[그림 4-2] 각국 노조조직률 변화추세 I .....	44
[그림 4-3] 각국 노조조직률 변화추세 II .....	44
[그림 4-4] 노조조직률 수준별 조직률의 변화 .....	46
[그림 4-5] 7~80년대 평균실업율의 변화와 80년대 노조조직률 의 변화 .....	49
[그림 4-6] 조직률 및 조직률 변화와 노동시장구조 및 제도적 변인들간의 상관관계 .....	54
[그림 5-1] 85~97년간 노총의 부문간 조직 구성비 .....	77

## 제1장 노조조직률 분석의 문제의식

노동조합의 조직력은 노동조합운동의 성패를 좌우한다. 최근 한국의 노동조합은 심각한 조직력의 위기에 직면해 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 물음은 충분히 설득력이 있었다. 노동조합은 87년 대투쟁을 거치면서 내용 면에서 비약적인 성장을 했고 조직률 19%로는 설명될 수 없는 잠재력을 보유하고 있었기 때문이다. 그러나 1200만 임금노동자의 약 10%만을 대변하고 있을 뿐인 현재의 조직으로는 최소한의 노동조합 활동을 해나가기에도 벅찬 것이 사실이다. 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. 최근 1~2년간 급변하는 노동환경에 대응하면서 노동운동은 미약한 조직력에서 비롯된 한계를 깊이 절감한 바 있다. 노조 조직률의 축소 원인으로 지목되기도 하는 노동시장의 분단화가 조직률의 하락과 조직부문의 편중화로 인해 심화될 가능성 또한



배제할 수 없다. 노조조직물의 급격한 하락은 노동조합운동 내부의 연대성을 약화할 우려 또한 가중시키고 있는 것이다. 노동조합 조직물 하락의 원인구명과 조직물, 조직력 제고를 위한 대안모색이 그 어느 때보다 절실한 것은 이러한 이유에서다.

최근의 경제위기는 노동시장 상황은 물론 노동조합 조직에 심각한 타격을 가하였다. 노동부가 1998년 현재 11%(노동부 집계방식으로는 12%)로 발표한, 140만명 가량으로 추정되고 있는 노조 조직규모는 1997년 이후 경제위기에 의해 촉발된 대규모 기업도산과 고용조정 여파로 인해 더 축소되었을 것이라고 예상된다. 98년 8월, 한 신문은 IMF경제위기 이후 약 12만 명의 조합원이 일자리를 잃은 것으로 보도하고 있다<sup>1)</sup>. 암울했던 노동운동의 탄압기에도 유례가 없는 한자리수 조직물의 시대는 바로 눈앞에 닥쳐온 현실이다.

이 글은 90년대 한국의 노동조합이 조직물 하락을 경험해야 했던 요인이 무엇인지 검토하고, 현재 겪고 있는 조직적 위기에 대한 노동조합운동의 대처방안을 모색해 보려는 데 그 목적이 있다.

이제까지 발표된 노조 조직물 결정요인에 관한 많은 연구물들의 주요한 흐름 중 하나는 노동조합 조직물이 경제적 요인에 의해 좌우된다는 것이었다. 경기 요인과 실업률 증가 등 경제구조적 변수가 노동조합 조직물 급락에 직접적인 원인을 제공하고 있다는 점

---

1) 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.

은 재론할 여지가 없다. 그러나 86년과 89년 사이에 급격히 증가하던 조직률이 90년 고개를 숙이기 시작한 이래, 3저 경기 호황이 지속되던 90년대 초반에도 그 하락 곡선이 줄곧 이어졌다는 사실을 상기하면 조직률 하락이 보다 복합적인 요인에 기대고 있다는 반론을 제기할 수 있다.

실제로 조직률 결정요인의 설명을 둘러싼 논쟁을 살펴보면, 경기 요인이나 산업구조의 변화가 핵심적인 요인이라는 전통적인 주장이 국가간 비교연구를 통해 제기된 제도론자들의 도전을 받아왔음을 알 수 있다. 이들은 논증을 위해, 주로 한나라의 조직률 변화를 시계열자료를 통해 분석하는 경제구조론자들과는 달리, 경제의 흐름이나 산업구조변화의 추세가 비교적 동질적인 서구산업자본주의 사회들에서 노동조합 조직률에 상당한 차이가 발견된다는 사실을 강조한다. 2차 대전 이후 지난 4~50년간 국가별 조직률을 살펴보면 극단적인 경우 약 6~70%의 격차를 드러내고 있다는 것이다. 미국이나 프랑스가 10% 전후의 노조조직률을 기록하고 있는 반면 스웨덴을 위시한 북구 유럽의 경우 8~90%에 육박하는 조직화 수준을 자랑하고 있다. 2차 대전 직후 비교적 동질적이던 노동조합 조직률이 이렇듯 뚜렷이 갈라지고 있는 까닭은 무엇인가? 제도론자들은 이러한 추세를 설명하기 위해서 경기변화, 그에 따른 노동시장 구조의 변화가 노동조합 조직률의 변화를 설명하는 가장 주요한 변인인지에 지속적인 의문을 제기하면서 각국의 노사관계 및 노동시장 제도가 갖는 영향력에 관심을 기울여야 한다는 사실을 역설하여 왔다. 즉 개인들의 노조가입의 집합적 결과로서 노조의 성장과 쇠퇴의 반영이기도 한 노조조직률은 단기적인 환경 변화 뿐 아니라 장기적으로 형성된 노사관계의 제도에 크게 영향을 받아왔다는 것

이 이들의 주장이다(신광영, 1995). 이 글 역시 경기변화, 혹은 노동 시장 구조의 변화가 노동조합 조직률의 변화를 가져온다는 구조 결정론적인 시각에서 한 걸음 옮겨 조직률 변화의 원인을 다차원적으로 검토하고, 최근 한국의 노동운동이 조직률 위기를 벗어날 수 있는 운동방향이 무엇인지에 대한 함의를 찾아보려는데 목적이 있다.

글의 구성은 다음과 같다. 우선 하락을 거듭하고 있는 한국의 노동조합 조직률 추이를 전체적으로 조망하면서 노조조직의 양적 축소를 확인한다. 다음으로는 OECD가입국들을 중심으로 산업자본주의 국가들의 노동조합 조직률 변동 원인에 대한 비교분석에 기반하여 앞에서 제기한 바 있는 한국 노동조합 조직률 변화의 원인을 규명해 본다. 마지막으로 앞에서의 논의를 종합하여 조직률 저하의 추세를 저지할 노동조합의 운동 전략을 모색한다.

## 제2장 하락을 거듭하고 있는 한국의 노조조직률 : 조직률과 취업자규모의 전반적인 변화추세

아래의 표와 그림은 80년대 이래 한국 노동조합 조직규모의 변화 추이를 나타낸 것이다. 앞서서도 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 급등했는데, 이는 87~88년 2년간 무려 90만의 노동자가 새로이 노동조합에 가입하였다는 사실을 알려준다.

그러나 노조급성장의 신화는 오래 지속되지 않았다. 1989년 후반 이후 국가의 강압적 노동통제, 자본측의 반 노조 전략을 비롯한 다양한 신경영 전략이 재개되면서 단위노조들의 조직적 부침이 시작되었다. 여기에 1986~89년간의 3저 호황이후 시작된 경기 위축과 이로 촉발된 산업구조 조정의 본격화로 말미암아 조직부문의 다수를 차지하고 있던 제조업의 노동집약적 업종들이 생산시장에서 퇴조의 길을 걷기 시작하였다는 사실도 노조조직규모에 부정적인 영향을 미쳤다. 조직사업장이 집중되어 있던 생산 부문 노동력의 노동시장으로부터의 급격한 퇴출은 노동조합 조직률의 하락에 영향을 끼치지 않을 수 없었다. 이러한 요인들은 노동조합의 양적 확대를 막는 기업 내외적 환경으로 작용하였다. 위의 표에서 확인되는 바와 같이 조직노동자의 수가 최고조에 달했던 1990년 대비 1997년의 조직노동자 감소는 약 23%를 기록하고 있다. 10년도 채 안 되는 기간에, 조직되어 있던 노동자들의 약 23%가 조직의 울타리 밖으

로 빠져나갔다는 말이다. 유례를 찾기 어려운 조직를 감소세다.

<표 2 : 1> 노조 조직를 변화양상

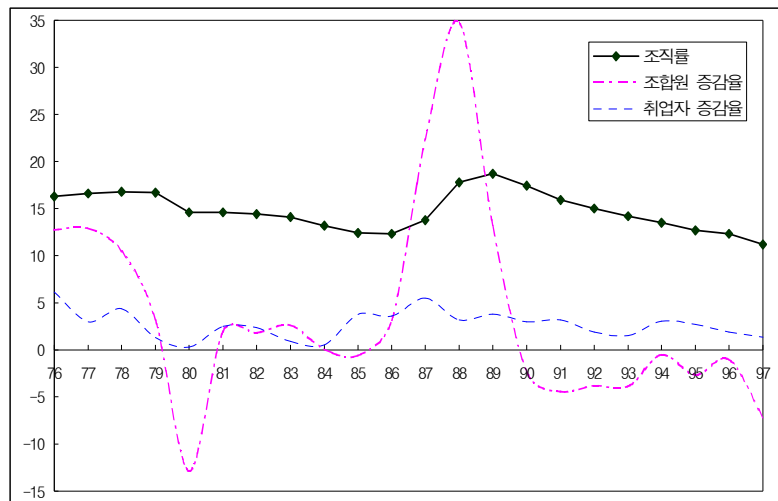
	조합원수	전체	
		전년대비 증감율	조직를 전년대비 증감율
1980	948,134		14.7
1981	966,738	1.96	14.6
1982	984,136	1.80	14.4
1983	1,009,881	2.62	14.1
1984	1,010,522	0.06	13.2
1985	1,004,398	-0.61	12.4
1986	1,035,890	3.14	12.3
1987	1,267,457	22.35	13.8
1988	1,707,456	34.72	17.8
1989	1,932,415	13.18	18.6
1990	1,886,884	-2.36	17.2
1991	1,803,408	-4.42	15.9
1992	1,734,598	-3.82	15
1993	1,667,373	-3.88	14.2
1994	1,659,011	-0.50	13.5
1995	1,614,800	-2.66	12.7
1996	1,598,558	-1.01	12.2
1997	1,484,194	-7.15	11.2
90~97증감율			-23.19

출처 : 통계청, 통계정보시스템의 국내 통계 DB

&lt;표 2-2&gt; 취업자 변화양상

연도	전체	
	비농취업자수	전년대비 증감율
1980	9,030	
1981	9,222	2.13
1982	9,767	5.91
1983	10,191	4.34
1984	10,515	3.18
1985	11,237	6.87
1986	11,843	5.39
1987	12,774	7.86
1988	13,386	4.79
1989	14,122	5.50
1990	14,848	5.14
1991	15,548	4.71
1992	15,970	2.71
1993	16,425	2.85
1994	17,138	4.34
1995	17,836	4.07
1996	18,358	2.93

출처 : 통계청, 통계정보시스템의 국내 통계 DB



[그림 2-1] 노조조직률, 조합원수, 취업자 수 추세 : 1975~1997

노조조직률의 정의에 따르면, 조직률의 하락은 조직노동자의 수가 줄어들지 않아도 취업노동자의 증가세가 조직의 증가세를 상회한다면 일어날 수 있다<sup>2)</sup>. 그러나 <표 2-1>에서 확인할 수 있듯이 89년 이후 한국의 노동조합 조직률 하락은 조직노동자 절대수의

2) 노동조합 조직률은 조합원수를 조직대상 근로자 수로 나눈 것이다. 우리나라에서는 노동조합 조직률 통계를 세가지 집계방식을 통해 발표하고 있다. 조합원수에는 차이가 없으므로 집계방식은 조직대상 근로자를 어떻게 보는가에 따라 달라진다.

세가지 방식은 다음과 같다. (세가지 방식의 비교에 대해서는 1996, 이규용 참조)

$$\textcircled{1} \text{ 조직률} = (\text{조합원 수} \div \text{비농가 상시고}) \times 100$$

$$\textcircled{2} \text{ 조직률} = (\text{조합원 수} \div \text{피용자}) \times 100$$

$$\textcircled{3} \text{ 조직률} = \text{조합원 수} \div (\text{상시고} + \text{일용고} - \text{공무원}) \times 100$$

1은 농가부문에 조직대상근로자가 많지 않기 때문에 농가부문을 제외한 것이고, 2는 임금근로자인 모든 피용자를 대상으로 한 것이다. 한편, 3은 노동부가 채택하고 있는 것으로 공무원의 단결권이 인정되지 않기 때문에(예전에는 사립학교 교원도 여기에 포함되었다) 제외하고 조직률을 산정하는 것이다.

이중 노조조직률의 기본개념에 충실할 뿐 아니라 외국과의 조직률 비교를 가능하게 하는 것은 2번과 같은 방식이다. 1과 3은 실질적인 조직대상에 보다 근접하게 한다는 점에서 타당성이 없지 않지만, 1은 농업부문의 조직이 전혀 없는 것은 아니므로 자의성이 개입되어 있으며, 3 또한 임금근로자 중에서도 모든 사람이 조직대상은 아니므로 공무원을 제외하는 것은 정확한 지표라 할 수 없다. 단, 2가 노동조합의 조직대상이 될 수 없는 부문까지 포괄하고 있으므로 조직률이 과소평가될 가능성이 있는 것은 사실이지만, 이 글에서는 원칙에 충실하고, 또 비교가 용이한 조직률 계산방식 2를 따른다.

노조조직률 정의의 문제는 국제비교분석에도 이어진다. 각나라의 조직률 산출방식이 다양할 뿐 아니라 조직대상에 있어서도 차이가 크기 때문이다. 이 글에서 국제비교를 위해 사용한 자료는 이러한 차이를 고려하여 원래의 정의에 부합하게 최대한 조정된 것이다.

감소를 동반하고 있다. 취업자는 꾸준히 증가하고 있는데 반해 조직노동자는 끊임없이 감소하여 왔으므로 조직률의 대폭적인 하락은 불가피했다. 다시 말하면, 조직화 속도가 취업자의 증가세를 따르지 못한 것은 물론, 이미 조직되어 있던 상당한 규모의 노동자들이 조합원으로서의 지위를 잃었고 그 탈락분을 메울 만한 새로운 조직화가 진행되지 않았다는 사실을 알 수 있다. 86~89년까지 비약적으로 증가했던 노동조합 조직률 혹은 조직노동자 수가 90년 이후 한 해도 빠짐없이 감소세를 보이고 있다는 사실 또한 눈여겨 볼만하다. 특히 경기위축 및 위기가 시작된 97년은 전년도에 비해 7.2%의 조직노동자의 감소를 겪었다.

한국과 같이 노조활동 및 노조권력의 원천이 기업 노조에 집중되어 있는 상황에서는, 노동조합이 전체 노동시장의 노동자 수급에 대한 통제력을 행사하기가 어렵다. 뿐만 아니라 변화하는 고용형태에 적극적으로 대처하는 조직전략을 수립하고 추진하는 데 요구되는 조직화 동기 및 역량이 떨어진다. 1997년 현재 11.2%까지 떨어진 노조조직률은, 취업노동자의 증가나 중소 영세기업의 대거 도산 및 폐업으로 인한 조직노동자 감소세가 한계수준에 근접했다는 점으로 미루어 볼 때, 앞으로 그리 큰 변동은 겪지 않을 수도 있다. 그러나 현재와 같은 노동조합 구조가 지속된다면, 노조 조직률의 회복은 점점 더 어려운 일이 될 것이며 그에 따라 노동시장에 대한 노동조합의 영향력이 상대적으로 약화되리라는 예측도 어렵지 않다.



&lt;표 2-3&gt; 1980 ~ 1997년간 조직률, 취업자수, 근로자수간의 상관관계

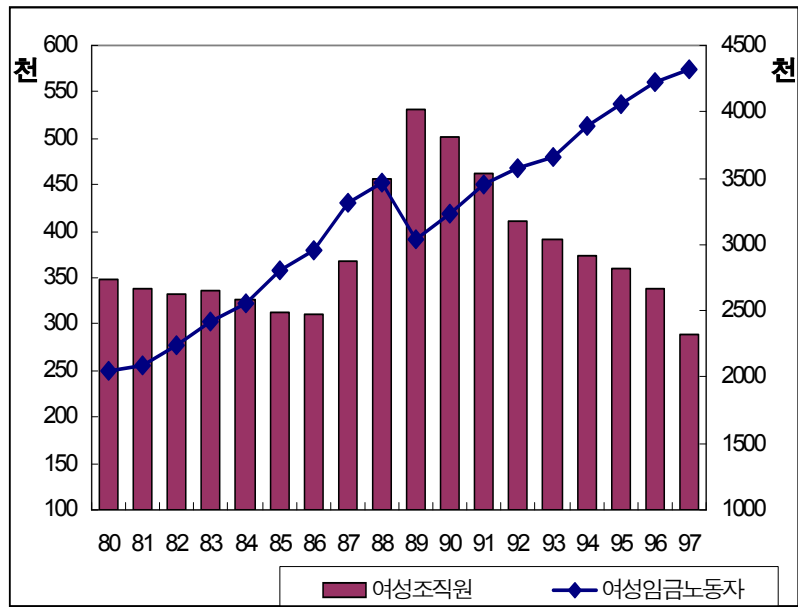
	전체 조직률 (1)	남성 조직률 (2)	여성 조직률 (3)	전체 취업자 수(4)	남성 취업자수 (5)	여성 취업자수 (6)	전체임금 근로자수 (7)	남성임금 근로자수 (8)	여성임금 근로자수 (9)
(1)	1.00								
(2)	0.65*	1.00							
(3)	0.39	-0.18	1.00						
(4)	0.17	0.51	-0.91*	1.00					
(5)	0.17	0.50	-0.91*	0.99*	1.00				
(6)	0.14	0.52	-0.91*	0.99*	0.99*	1.00			
(7)	0.11	0.56	-0.88*	0.99*	0.99*	0.99*	1.00		
(8)	0.06	0.63*	-0.83*	0.98*	0.98*	0.98*	0.99*	1.00	
(9)	0.22	0.37	-0.96*	0.97*	0.97*	0.97*	0.96*	0.93*	1.00

\* : p&lt;0.05

출처 : 통계청, 통계정보시스템의 국내 통계 DB

이러한 사실은 80년도부터 97년까지 취업자 규모의 변화와 조직률 변화사이의 상관관계를 추적한 위의 <표 2-3>에서도 살펴볼 수 있다. 일단, 지난 20년간 조직률의 수준은 취업자의 증가와 정(正)적인 관련을 맺고 있다는 사실이 발견된다. 그러나 양자간의 상관관계가 낮을 뿐 아니라 통계적으로도 상관관계가 갖는 유의성이 드러나지는 않는다. 취업자의 증가만큼 노조조직률이 비례적으로 증가한 것은 아니라는 점을 말할 수 있겠다. 한편 전체 조직률의 증가경향을 주도한 것은 남성 조직률이라는 사실을 알 수 있다. 전체 조직률이 여타의 변수와 의미있는 높은 상관관계를 보이는 것으로도 남성조직률이 유일하다. 남성조직률은 상대적으로 취업자 및 근로자수의 증가경향에 발맞추어 변화해 왔다는 점을 알 수 있다. 특히 남성임금근로자수와 남성조직률간에는 높은 정적 상관관계가 도출되고 있다. 이표에서 가장 흥미로운 사실은 여성조직률이 보여

주고 있는 결과이다. 전체조직률이 취업자 및 임금근로자와 낮은 상관관계를 보일 수 밖에 없는 이유도 바로 여성조직률의 변화경향과 직결되고 있음을 알 수 있다. 여성조직률은 취업자 및 임금근로자의 증가와는 명백하게, 그것도 매우 높은 정도의 부적 상관관계를 지니고 변해왔다. 즉 취업자 및 임금근로자 특히 여성 임금근로자가 증가할수록 여성조직률은 비례적으로 낮아져 왔다. 이는 다시 말해 (여성)취업자 혹은 임금근로자는 큰폭으로 증가해 온데 반해 여성조직노동자수는 정체되었거나 혹은 감소했다는 점을 말하는 것이다. 또 현재의 기업별 노동조합은 7, 80년대 노조운동을 주도했던 생산직 여성노동자의 감소로 인한 여성조직노동자의 축소에 어떤 특별한 조치도 취하지 않았음을 말하는 것이기도 하다. 뒤에서 자세히 살펴보겠지만 80년대 이후 노동운동의 주대상은 남성노동자들이었으며 급증한 비생산부문 여성노동자, 변화하는 고용계약 형태의 주요 대상이었던 (비정규직)여성노동자, 그리고 전체 일하는 여성의 60%를 넘는 5인 미만 영세 사업장의 여성노동자들은 노동운동의 조직부문에서 소외되어 왔다. 이는 한편으로는 노동조합 운동의 역량이 개별 사업장 단위 노동조합에 분산적으로 집중되는 기업별 노동조합 조직의 특성이 조직화영역에서 드러낸 한계라고도 할 수 있겠다.



[그림 2-2] 여성 조직원수와 여성 임금노동자의 변화추세 : 1980~1997

요컨대 80년대 이래 전반적인 조직물의 변화경향은 취업자 및 임금근로자의 변화추세를 따르지 못했다는 점, 그리고 노동운동이 노동시장의 변화를 포착하여 조직전략을 실천하는데 일정정도 실패해 왔다는 점으로 설명할 수 있을 것이다. 그 뚜렷한 증거를 노동시장에서 한계부문에 위치하는, 그리하여 노조부문으로부터 점차 밀려난 여성취업(임금근로)자 규모의 변화와 여성조직노동자 변화 사이의 수적 대비를 통해 찾을 수 있다.

조직물의 하락 추세는 외국의 경우에도 예외가 아니다. 현재 우리가 직면하고 있는 조직위기는 80년대 서구노조 경험의 재현이라고도 할 수 있다. 상대적으로 높은 조직력을 바탕으로 강력한 사회

경제적 영향력을 행사해온 유럽의 노조들조차도 80년대 불어닥친 경기하락 및 신자유주의적 구조조정의 거센 바람을 지속적인 또는 기록적인 노동조합 조직률의 하락과 함께 맞아야 했다. 그런데 여기서 한가지 주의깊게 살펴 볼 점이 있다. 외국의 조직률 변화추세에서 주목하여 볼 점은 유사한 경제적, 노동시장의 조건하에서 전반적인 조직률 하락 추세가 발견되는 것은 사실이지만, 같은 조건하에서도 예외적인 국가가 존재할 뿐 아니라 노조조직률의 하락 폭 또한 국가별로 또 시기별로 서로 상이하다는 사실이다. 즉, 경기 및 노동시장구조가 노조활동에 부정적인 방향으로 변화함에도 불구하고 몇몇 나라에서는 일반적으로 발견되는 조직노동자의 감소가 드러나지 않는가 하면, 또 어떤 나라에서는 평균수준 이상의 조직축소가 진행되고 있다.

이같은 이러한 결과가 함의하는 바를 분석적으로 고찰함으로써 경기변수와 노동시장구조의 변화에 노동조합이 매우 민감하게 반응하고 있는 한국 노동조합 조직률 하락의 원인을 찾아보고, 하락 행진을 둔화시킬 수 있는 대안을 모색해 보려는 것이다.

### 제3장 노동조합 조직률 변화를 둘러싼 기존 논의

사실, 오랜동안 노동조합은 설명대상으로서가 아니라 다른 사회경제적 변화를 설명하는 여러 변수들 가운데 하나로 취급되어 왔다. 우리나라의 경우도 예외는 아니어서, 양적이든 혹은 질적인 측면에서든 노조 조직 자체에 대한 연구는 소수에 불과하며, 노동조합 변수는 주로 노조의 임금효과나 내부노동시장 형성에 대한 영향력 등 노동시장 구조 및 조건(의 변화)을 설명하기 위한 하나의 수단으로 고려되어 왔다<sup>3)</sup>.

노조 조직률에 대한 연구의 축적은 노조조직의 규모에 긍정적으로든 부정적으로든 상당한 변화가 발견될 때 주로 이루어졌다. 따라서 경기 및 경제구조의 변화와 노조조직규모간의 관련성에 대한 탐구가 주된 관심사였다. 조직에 대한 관심이 높아지고, 특히 조직의 변화를 좌우하는 요인으로 제도적 환경의 중요성이 강조되기 시작하면서, 노동계급 조직으로서의 노동조합을 설명대상으로 하는 연구들의 축적도 함께 진행되었다. 그렇지만 이 또한 80년대 세계적인 불황과 경쟁의 심화에 따른 노동자(조직)의 세력 위축이 연구동기로 작용했다는 점을 부인할 수 없다. 노동조합 조직력의 성장, 좁게는 노동조합 조직규모에 관한 연구는 시장과 제도사이에 놓인 갈등적 혹은 타협적 관계에 대한 이론적, 실천적 고민과 직결되어

3) 노동조합이 정치, 경제, 사회에 미치는 영향에 대한 연구는 노동시장에만 국한된 것이 아니다. 노동조합은 임금, 고용, 생산성은 물론이고 선거 및 복지국가와 같은 정치구조, 정부팽창의 정도, 복지예산지출의 크기, 경제성장 등에 있어서 차이를 설명하는 데 매우 중요한 변수라는 여러 분야의 분석적 주장이 지난 20여년간 꾸준히 진행되어 왔다.

있다고 할 수 있다.

노조조직규모에 대한 실증적 연구<sup>4)</sup>는 내용적으로는 시장과 제도 중 어떤 요인을 강조하는가에 따라, 그리고 방법론적으로는 단일국의 시간적 변화를 추적하는 시계열분석과 여러국가의 공간적, 역사적 특성을 강조하는 횡단면 분석으로 나뉘어 진행되어 왔다.

초기에 주류적 위치를 차지했던 연구흐름은 노조조직화 정도가 경기의 흐름, 인구통계학적 특성 및 산업 혹은 직업 구조의 특성 등에 좌우된다고 보는 것이었다. 경기의 흐름이 노조조직화에 미치는 영향에 대해 경제학자들이 주로 관심을 기울였다면, 사회의 구조적 변화에 주목하는 논자들은 산업구조의 변화와 조직들간의 상관성을 찾으려 노력하였다. 80년대 이후 경제 상황의 변화와 노조조직들의 전반적인 하락은 의심할 여지없이 경제 혹은 구조적 변수가 노동조합에 영향을 주는 기본요인이라는 이들의 주장을 뒷받침하는 경험적 증거로 작용하였다. 또, 노동조합의 전통적인 조직기반을 축소하는 방향으로 변해 온 노동력 구조의 변화도 이들의 주장

---

4) 앞서도 언급했지만, 노동조합의 조직력은 단순히 노조의 양적 규모로 측정될 수 있는 것은 아니다. 그러나 노동조합의 힘을 형성하는데 가장 중요한 원천이 노동자 조직화의 정도라는 점에서, 그리고 이는 노동시장에서 노동력에 대해 행사할 수 있는 통제력과 관련하여 가장 중요한 관건이라는 점에서 노조조직들은 조직력을 측정하는데 핵심적인 변수이다. 즉 노동조직화의 정도와 범위에 따라 노동시장에서 행사할 수 있는, 서로 대척관계에 있는 노동자 조직과 사용자들의 통제력의 정도가 달라진다. 또 객관적인 지표로 사용될 수 있는 노조조직관련 변수가 많지 않다는 점도 노조조직들이 분석에서 갖는 중요성을 설명하는 요인이다. 국가별로 측정방법이 상당히 다른 것은 사실이지만, 노조의 사회경제적 영향력을 측정할 수 있는 가장 객관적이고, 일반적인 지표로서 계량적인 연구를 가능케 한다는 점에서 많은 연구들이 조직력 변수를 노조조직 설명에 채용하고 있다.

에 중요한 근거를 제공하였다. 예컨대 제조업의 축소와 민간 서비스업의 확장은 한동안 전체 고용규모 축소를 주도해왔고, 비슷한 추세로 노동조합의 조직규모도 줄어들었기 때문이다. 즉 제조업 및 블루칼라 직종에서 볼 수 있는 전통적으로 높은 노조조직률이 이들 부문의 쇠퇴로 인해 어떻게 변화했는지를 보여줌으로써, 생산시장의 변화와 그로 인한 노동력 구성의 변화가 노동조합 조직률을 좌우하는 구조적 변수로 작용함을 입증하려 한 것이다. 생산 시장 및 노동력 시장과 관련된<sup>5)</sup> 구조적 변수의 결정성을 강조하는 이러한 흐름에 반기를 들고 등장한 것은 노동조직과 관련한 제도적 결정요소를 강조하는 입장이다. 예컨대 노동시장에 대한 노조의 통제를 가능케 하는 제도적 장치가 노동조합 조직화 수준과 관련된다는 점을 보여줌으로써 노동자의 계급적 성장과 노동시장제도간의 관계를 강조하는 등이다. 제도가 시장의 분배를 통제하여 노동조합의 조직화를 간접적으로 지원한다는 것이 이들의 기본적인 생각을 구성하였다(Western, 1993).

시장의 조건이나 구조를 강조하는 흐름이 주로 특정한 국가들의 시계열적으로 구성된 사회조사 자료를 통해, 단기적 조직률 변화에 미치는 산업, 직업, 인구학적 효과를 보여주는데 주력해 왔다면(단일국가 시계열 분석), 각국이 지닌 제도의 특성을 강조하는 흐름은 국가내의 단기적 조직률 변화보다는 횡단면 분석을 통한 국가간 비교분석과 친화성을 보이며 발전되어 왔다.

단일 국가의 변화에 초점을 맞춘 전자의 연구들은 노조가입을

---

5) 때로 정치학자들의 분석에서는 정치구조의 중요성 즉, 친 노동자정당의 집권여부에 따른 정치지형의 변화가 주된 변수로서 도입되기도 한다.

둘러싼 개인선택의 집합적 결과만을 대상으로 한 분석이라는 한계를 안고 있고, 개별 국가의 제도들은 상수로 묶여 있다. 따라서 각국의 역사적제도적 특성을 무시하는 일반화 및 구조결정론적 오류에 빠질 위험을 내포하고 있다. 비교분석 연구자들은 제조업의 쇠퇴나 노동력의 연령 등 장기 구조적 추세가 국가간에 너무도 흡사해서 노조조직에 있어서 국가간 변이를 설명하기 어렵다는 점을 들며 이들의 주장에 맞서고 있다. 그러나 각국의 제도적인 차이가 노동자 조직화에 대한 보다 나은 설명을 제시할 것이라고 주장하는 (Freeman 1989, Griffin et al .1991, Rothstein 1989, Visser 1991) 후자의 연구들도 각국의 시간적 흐름에 따른 노조조직을 변화를 고려하지 못했다는 한계를 안고 있다. 따라서, 분석결과 드러난 제도의 효과가 경기 및 구조적 변수가 통제된 상태에서도 동일하게 나타나겠는가하는 비판으로부터 자유로울 수 없었다.

또한 양자 모두 수적으로 제한된 자료를 고도의 기법으로 분석하는데 따른 방법론적 문제를 수반하였다. 20~30개로 제한된 자료의 수적 부족은 분석자가 통제하고 싶어하는 여러 독립변수를 도입하는 데 제한을 가하는 요인이었다. 노조조직을 연구에 있어서 이러한 결함을 보완하는, 특히 방법론적 결함을 수정하는 연구들이 소개되기 시작한 것은 비교적 최근의 경향으로, 통합적 시계열 분석(pooled time series) 혹은 패널자료 분석(panel data analysis)을 통한 노조조직을 결정요인 분석이 전개되고 있다(Western 1993, 신광영 1995).



## 1. 노동조합 조직화에 관한 단일 국가중심의 구조적 설명방식

### 가. 경제적 요인들의 효과

시계열 분석은 경기변동이론을 사용하여 경제성장율, 물가, 임금 상승율, 실업율 및 고용상승율 등 경제적인 요인들이 노동조합 조직률 변화에 의미있는 영향력을 미치고 있다는 조직률에 관한 초기의 연구경향을 공유하고 있다(Ashenfelter and Pencavel 1969, Bain and Elsheikh 1976). 이들의 기본가정은 고용구조 변화나 경기의 변동이 개인들의 노조가입 성향을 변화시켜 집합적 노조가입을 즉 노조조직률이 변하게 된다는 것이다. 즉 경제적 변수들은 노동조합 서비스의 수요측면에 대한 효과 또는 노조조직가의 노조공급에 대한 효과를 통해 노조 조직규모에 영향을 준다는 것이다. 노조조직률 결정에 대한 경제학의 기본가정은 미조직 노동자가 노조에 가입을 원하는지 여부는 미시적인 과정, 즉 노조 가입에 따른 비용과 효용에 대한 계산에 달려 있다고 보는 것이다. 조합에 가입하는 비용은 금전적(조합비 등)인 동시에 비금전적(시간이나 사용자와의 관계에서 감수해야 할지도 모르는 불이익 등) 성격<sup>6)</sup>을 띤다. 한편, 조합가입에 따른 효용으로는 임금 및 각종 수당의 증가, 근로조건 의 향상, 고충처리의 용이함, 그리고 동료 노동자와의 연대의식 증진을 통한 심리적 만족감 등이 기대된다. 경기의 변동은 개별 노동자들로 하여금 노조가입에 따른 비용과 효용에 대한 계산을 변화시

---

6) 예컨대 조합원이 되면 그렇지 않은 경우에 비해 사용자와의 관계에 있어 선택의 폭이 좁아질 수 있으며, 조합에 가입하면 조합활동에 대한 시간을 할애하도록 요구받아 여가를 축소시킬 수 있다.

키는 원인이 된다고 본다.

예컨대 경제성장은 노동조합 조직화에 긍정적인 방향으로 작용한다고 본다. 성장하는 경제는 정체된 경제에 비해 임금 및 여타 근로조건의 향상에 보다 많은 여지를 제공한다. 또 고용기회를 늘림으로써 피용자들은 그들이 노조에 가입해 있다는 사실로 인해 일 자리를 잃지 않을까 하는 불안감을 덜 갖게 된다.

한편, 노동자들은 불황기에는 노조의 임금상승 노력의 효과가 크지 않을 것이라고 믿으며 불황에 따른 소득저하를 예측하여 조합비로 인한 소비삭감을 반기지 않게 되므로 노조가입 성향이 낮아진다. 또 높은 실업으로 인하여 신규조직화를 위한 노조기금이 적어지므로 노조조직가들의 활동이 둔화될 수 있다.

그러나 경기변동과 관련된 변수들이 조직률에 미치는 영향력에 대한 평가는 상이하다. 또 경기변동이 노조에 미치는 영향에 대한 많은 연구들에도 불구하고 영향력의 방향(혹은 인과관계)에 관한 일관된 합의를 찾기는 어렵다. 상대적으로 높은 경제성장률을 경험한 노조들이 그렇지 않은 나라의 노조들에 비해 왜 더 낮은 조직률을 보여주고 있는가 하는 점에도 질문을 던질 수 있다. GDP성장률은 국제비교 분석을 통해 볼 때, 적어도 산업화된 국가들에서는 노동조합 조직률에 결정적인 변수는 아니라고 할 수 있다. 또, 실업률이 높아지는 경우 상대적으로 고용주들의 재량권이 강화되고 노조 가입 대상이 줄거나 대체노동력이 증가하기 때문에 노조 가입률이 낮아진다는 것이 일반적인 설명이지만, 다른 한편으로는 실업 위협으로부터 보호받을 조직을 찾게 되므로 노조 가입 가능성이 높아질 수 있다는 점 또한 거론된다. 또 노조가 실업자에 대한 각종 정보나 서비스를 제공할 경우(그러한 제도가 존재할 경우) 실업자의 증

대에도 불구하고 일반적인 경향과는 달리 노동조합 조직률이 떨어지지 않는다는 점이다.

임금<sup>7)</sup>과 관련해서도, 물론 노조의 임금효과가 크면 노조에 대한 기대심리로 노조가입이 높아지는 것이 일반적이다. 노동자들은 임금의 상승을 두고 노조가 필요하고 또 원활히 기능하고 있음을 입증하는 증거로 삼고 있음이 명백하기 때문이다. 즉 임금은 노조활동의 산물로서 노동자들로 하여금 노조의 활동 결과를 평가하게 만들므로, 노조의 활성화로 인한 임금 상승은 노동자들의 노조가입성향을 높일 것이라는 논리가 성립한다. 하지만, 노조가 높은 임금을 요구하면 사용자들의 노조에 대한 반작용이 커질 수도 있다. 또 개별 노동자들은 임금이 낮을 때 실질임금의 하강을 보상받으려 노조에 가입하려는 성향이 커지기도 하므로 통계적으로 조직률과 임금간의 관계가 분명하게 나타나지 않을 수도 있다.

더구나 이 모델이 가장 빈번히 비판되는 이유는, 고용구조 및 경기변동의 변화가 유사함에도 노조조직률에 특별한 변화가 없거나 지속적으로 노조조직률이 증가하는 대륙유럽 및 북유럽의 상황은 경기변동이나 노동시장구조변화만으로는 잘 설명될 수 없다는 점 때문이다.

---

7) 임금은 주로 실질임금이 고려되는데 이는 인플레이의 효과 때문이다. 인플레이는 노조성장을 조장하거나 조직규모의 축소를 늦추는 역할을 한다. 인플레이가 발생하면 노동자는 실질임금의 하락을 반전을 피하기 위해 집단교섭의 필요성을 깨닫게 되고 이에 노조를 결성하거나 또는 조합원 자격을 유지한다.

#### 나. 정치적 요인들의 효과

한편 일단의 논자들은 경제적 요인들의 변화보다는 정치적 조건의 변화에서 노조조직률의 변동요인을 찾고자 하였다. 이들이 주로 주목하는 설명 변수는 좌파정당의 집권 혹은 노조 친화적 좌파정당의 의석수이다. 즉 경기변동, 고용구조의 변화 등이 노조조직률 변화와 밀접한 관계에 있지만, 경기변동보다는 의회내 정당분포 즉 노조활동에 유리한 환경을 조성하는 좌파정당의 집권 혹은 좌파 정당의 의석수 변화에 따른 정치환경의 변화가 노조조직률 변화를 더 잘 설명한다는 주장이다. 코르피(Korpi)는 권력자원론에 입각하여 친노동자적 혹은 사민주의적 정부는 노동운동의 성장에 직간접적으로 비옥한 토양을 제공한다고 보았다. 즉 좌파정당의 집권은 노조가 동원할 수 있는 권력자원의 증가를 의미하며, 친노조 정권하에서는 확대된 권력자원을 통해 노조의 목적 달성이 보다 용이하므로 노동자들의 노조가입 성향이 커져 조직확대가 이루어진다는 것이다. 좌파정부는 조직화에 따른 비용을 줄이도록 하는 법적, 제도적 환경을 조성한다. 또 일반적으로 좌파정부의 케인즈적 재정정책은 공공부문의 확대를 통해 간접적으로 노조조직의 증가를 촉진한다. 반대로 영국의 대처정권을 필두로 한 18년간의 보수당 정부의 집권은 8개의 반노조 입법을 비롯, 노조에 적대적인 정책을 입안함으로써 노조운동 및 조직활동을 체계적으로 침식하였으며 이에따라 노조 조직률도 20%이상 하락하였다. Goldfield는 미국의 경우 50년대 중반이후 지속적인 조직률 하락이 노동자들의 의식변화나 거시경제의 영향이라기 보다는 노조회피전략과 노조의 부적절한 대응에 주로 기인한다고 설명하면서, 노동력 구조, 산업구조, 거시경제가 노

노조조직률 하락의 직접적 원인은 아니며 정치적 변수와 법률적 환경의 변화에 따라 강화된 자본가들의 반노조주의와 노조회피 전략이 노동조합조직의 축소를 결과하였다고 보았다. 즉, 자본가들의 노조회피나 노조의 무력화는 거시적인 조건에 의한 것으로, 각기 다른 성향을 가진 정당의 집권은 노조회피전략의 비용을 달리하여 결과적으로 자본가의 대 노조 전략에 차이를 가져올 수 있다는 것이다 (신광영, 1995)

그러나 이 모델 또한 개인수준의 노조가입여부에 영향을 미치는 개별 국가의 정당구조에 집중한 나머지 제도적 요인 및 경제적 요인들을 배제하므로 국가간 편차나 시간적으로 변화하는 노조조직률을 설명하는데는 한계를 지닌다.

#### 다. 산업구조 및 기업구조의 효과

노동자 조직규모의 변화요인을 산업구조 및 노동력 구성과 기업조직의 특성에서 찾으려는 모색은 그간 높은 설득력을 지녀왔다. 89년 이후 한국의 노조조직률 하락 원인에 대해서도 제조업부문 노동력의 축소와 3차산업의 증대에 주목하는 연구물들이 대다수를 차지한다(박준식 1995, 홍성우 1996, 이규용 1997).

산업 및 기업 조직의 성격은 생산조직의 특성과 기업조직이 내재하고 있는 시장 조건과의 관련 하에서 사용자와 노동자들의 조직화를 둘러싼 행위에 작용한다. 우선, 생산조직의 성격은 노조조직화에 소요되는 비용과 경영층의 태도에 큰 영향을 준다. 전통적 조직부문, 즉 거대규모의 기업이 밀집해 있는 중공업 부문 등에서 조직화율이 높은 것은, 많은 노동자가 단일한 작업장에 밀집되어 있

으므로 노조의 조직비용이 낮기 때문이라고 설명된다. 반면에 수많은 소규모 작업장으로 이루어진 산업부문의 특성은, 특히 조직구조(체계)가 개별 작업장에 기반을 두고 있을 경우 소수의 노동자만이 조직되도록 하는 요인으로 작용한다.

기업조직의 규모도 같은 맥락에서 설명될 수 있다. 대기업의 사용자들은 노조에 대한 반대를 누그러뜨림으로써 이익을 얻을 수 있다. 대기업에서 노동자들에 대한 감독비용은 매우 높다. 대기업의 감독비용은 노조를 통한 집단적 관리를 통해 오히려 낮아질 수 있다. 이런 조직의 경우, 집단적인 의사표출과 협상의 통로인 단체교섭을 보장함으로써 노동자들의 부정적 동기를 제어할 수 있다(Hirsch & Addison, 1986 : 61). 노사간 의사소통 비용은 대규모 위계적 기업에서 가장 높다. 이런 조건에서 노동조합의 고충처리 역할은 노동자와 경영자간의 의사소통을 용이하게 하여 생산성 증대에 기여할 수 있으므로 대기업 자본가는 특별한 경우가 아니라면 노조를 반대하지 않을 충분한 이유를 갖는다(Freeman & Medoff 1984). 반면 노조로 인한 노사관계 비용축소의 이득이 상대적으로 적은 소기업 사용자들은 노동조합의 조직화에 대해 반대할 보다 많은 동기를 갖게 되는 셈이다(Western, 1997).

한편, 사적 서비스부문의 성장은 공간적으로 분산된 소규모 사업체 비중의 증가, 소유주 중심의 경영, 청년파트타임여성노동자 중심의 고용 등으로 특징지어지는 산업영역의 확대를 의미하며, 이 부문 노동력에 대한 조직화 사업은 전통적인 제조업의 동질적 노동력에 비해서 훨씬 어려우므로 조직규모가 축소되기 쉽다는 점이 지적되고 있다(Troy, 1986). 또, 사적 서비스산업의 성장은 노동력의 유동성을 극대화한다. 이러한 이동성은 계급적 귀속감을 약화시키

고 노조 조직화의 뿌리를 잠식할 가능성이 있다는 점에서 노조조직화에 부정적인 영향력을 갖게 된다는 설명이 제기된다.

기업조직이 내재하고 있는 시장조건 또한 노동조합조직화에 영향을 미치는 요소이다. 노동조합의 비용은 노동수요가 임금수준과는 독립적으로 결정되는 곳에서 낮아질 수 있다. 따라서 노동비용이 전체 생산비용 중 낮은 비율을 점하는 자본집약적 산업, 혹은 증가하는 임금분을 소비자에게 전가할 수 있는 독점적 산업 부문에서(Frakas, England & Barton 1988), 사용자들은 노동조합에 보다 관용적인 자세를 보이는 경향이 있다. 반면, 미숙련 혹은 대체가능성이 높은 노동력에 대한 노동비용의 지출이 높은 산업부문에서는, 사용자의 입장에서 볼 때, 노동조합 결성에 따른 비용이 매우 높다. 따라서 이러한 부문에서는 조직화에 대한 사용자의 저항이 높아서 노동조합 조직화 가능성이 상대적으로 낮다.

생산조직과 시장조건에 대한 논의에 기반해 보면, 노동조합 조직화 정도가 민간 서비스산업에서 보다는 제조업에서 상대적으로 높을 것이라는 사실을 도출해 낼 수 있다. 제조업이나 공공부문<sup>8)</sup>의 대규모 작업장 및 독점적 성격이 강한 기업에서는 노조의 조직 비용이 낮고 사용자의 조직화에 대한 저항의 정도가 상대적으로 낮을 수 있다. 미국과 선진 자본주의국가들의 사회조사 및 산업수준 자료를 분석하고 있는 여러 경험적 연구들은, 일반적으로 서비스부문보다는 2차산업 부문에서 보다 높은 조직률이 발견된다고 보고하

8) 고용수준이 임금수준과 긴밀하게 연계되지 않는 공공부문의 경우, 대부분의 서구 자본주의국가들에서 1980년대 내내 높은 수준의 노조조직률을 유지하였다. 1988년까지 공공부문의 노조조직률은 사적 부문에 비해 거의 두배가량 평균적으로 높았으며, 이러한 경향은 대부분의 OECD 국가들에 노조조직률의 일반적인 저하를 상쇄하는 요인이었다.

고 있다.

그러나 산업재구조화가 노조의 하락을 설명하는 주요인은 아니라는 점을 결론짓고 있는 연구들도 많다. 노동조합 조직률에 대한 국제비교 분석을 해보면, 조직률 하락과 제조업분야 고용의 절대수준의 하락이 반드시 병행하지는 않는다는 점이 확인되기 때문이다.

더구나 다른 구조결정론적 설명과 같이, 조직률의 변화가 산업구조의 변화 때문이라는 해석은 사실 어떠한 설명도 제공하지 않는다. 산업구조변화의 효과와 관련하여 노조운동의 측면에서 중요한 점은 제조업부문의 노동조합이 조합원을 얼마나 잃었는지의 여부라기 보다는, 왜 서비스부문의 노동자들이 제조업 부문의 손실을 상쇄할 수 있을 정도로 노동조합에 가입하고 있지 않은가 하는 점이 있기 때문이다(Galenson, 1993) .

#### 라. 인구학적 특성의 효과

노조조직화에 대한 구조적 설명에 따르면, 노조가입율을 결정하는 비용과 효용의 문제는 개별 노동자들의 직업, 연령, 성 등에 의해서도 영향을 받는다. 이러한 논의 중 일부는 앞서 노동시장에서의 노동력 구성의 문제와도 결부된다. 예컨대 화이트칼라 노동자들에 비해서 생산직 노동자들의 노조가입율이 높다는 발견이 일반적이다. 제조업의 축소와 노조조직률의 하락이 병행한다는 점과 일맥상통하는 부분이다. 육체노동자들은 경영자와 자신을 동일시하지 않으며, 노조대표성을 용이하게 하는 동질적인 선호를 갖는 경향이 있기 때문에 이들의 조직비용은 비교적 낮다고 이야기된다.(Hirsch & Addison 1986) 반면, 화이트칼라 관리·전문직 노동자들의 경우



노동조합에 대한 요구가 상대적으로 낮는데, 이는 그들이 블루칼라 노동자들에 비해서 보다 높은 임금, 보다 큰 직무 자율성, 그리고 보다 많은 고용 안정성을 누리고 있기 때문이라고 설명된다. 내부 노동시장이 고도로 발전된 사업장의 화이트칼라 노동자들에게는 집합행동보다는 개인적인 전략이 더 선호되며, 집합적 행동에 따르는 비용이 육체노동자들에 비해 훨씬 높게 계산된다(Freeman & Medoff, 1984). 그러나 직업에 따른 조직화 정도의 차이가 단순히 서로 다른 직업을 가진 개인의 합리성에 기반한 노조가입성향으로만 설명될 수 있는 것은 아니다.

노동조합 가입률에 대한 직종의 효과는 성별 조직화수준의 격차에서 간접적으로 드러나는데 이 경우는 개인의 속성이 아닌 구조의 속성이 중요한 영향력을 발휘하고 있다. 여성들은 대개 시간제 및 계약 고용상태에 있거나 혹은 판매직 혹은 하급사무직으로 일하고 있으며 이들의 조직률은 일반적으로 상당히 낮다. 하급사무직이나 판매서비스직의 낮은 조직화는 앞에서 설명한 화이트칼라 관리 전문직의 그것과 다른 이유로 설명될 수 있다. 하급 사무직이나 판매서비스직 노동자들은 개개인의 노동조합 가입성향이 낮아서라기보다는 그들이 일하고 있는 산업이나 기업조직이 노조조직화를 어렵게 하는 특성을 지니고 있기 때문이다. 그 이유에 대해서는 앞에서 살펴본 바 있다. 그 결과, 대체로 여성들은 남성들에 비해 조직화정도가 낮다. 노조조직률의 성별격차를 만들어내는 큰 고리는 흔히 말하는 여성노동자들의 속성이 아니라 노동시장 분절의 결과라고 할 수 있다. 즉, 여성노동자들의 낮은 조직률은 사실은 성에 따른 직종의 분절 효과이며, 직종에 따른 노조조직화 정도의 차이는 산업 및 기업조직의 구조적 특성이 지니는 효과가 발현된 것이다. 결

으로 보기에 노동자들의 인적 속성으로 설명되기 쉬운 것이 사실은 노동시장의 구조적 특성에 기인하고 있다는 사실을 알 수 있다.

또 여성노동자의 특수한 상황을 고려한 노동시장정책 혹은 제도의 미비도 여성노동자의 낮은 조직률에 영향을 미치는 요인이다. 대개의 여성노동자들은 가사노동과 임금노동을 병행하고 있다. 따라서 조직화의 필요를 느끼고 있어도 그에 따르는 부담을 감내할 시간적, 정신적 여유를 갖지 못하는 경우가 많다. 육아정책 등 여성친화적 노동정책의 도입. 특히 노조가 이러한 여성정책의 도입에 적극적일 경우 여성노동자들의 노조가입율은 상대적으로 높아지리라 예상할 수 있으며, 여성노동자의 이중고를 완화시킬 제도적 장치를 결여하고 있는 경우 여성들의 노동조합 가입율은 상대적으로 낮을 것이다.

한편, 겉으로 노동자들의 인적 속성에 따른 차이라 요약되는 많은 부분이 노동조합의 활동 방식 및 정책과 긴밀히 결부되어 있다는 사실을 지적할 수 있다.

다시 한번 여성의 예를 들어보자. 노조에 따라서는, 정규노동자 중심의 정책을 구사하므로, 상대적으로 비정규직에 널리 분포하고 있는 여성노동자들의 경우 노동조합 가입의 필요를 갖지 못하는 경우가 많다. 일군의 논자들은 여성들이 노동시장에 약하게 결합되어 있으므로, 많은 노동조합이 채택하고 있는 연공급형 임금정책이 그들에게 상대적으로 큰 유인이 되지 못한다는 점을 들어 여성의 낮은 조직률을 설명한다(Flanagan, Smith & Ehrenberg 1984).

이는 근속기간이 짧은 청년층노동자에게도 공히 적용된다. 연공에 따른 혜택은 청년노동자들에게도 역시 적기 때문이다. 결과적으로, 노동조합 조직정도는 중장년 노동자들의 경우 상대적으로 높은

것이 일반적이다. 그런데 연령과 노조의 이러한 관계 설정에 대한 비판도 존재한다. 가시적으로는 연령효과로 나타나는 부분이 사실 시기적인 효과와 혼동될 수도 있다는 점이 그것이다. 즉, 높은 노조 조직률은 노동운동이 첨예하던 시기를 살았던 노동자들이 급진화된 결과일 수도 있다는 것이다(Western 1995). 이에 대한 반격, 즉 20년 이상의 시계열자료 분석 결과 청년노동자들이 일관되게 낮은 조직률을 나타낸다는 연구결과도 보고되고 있어서 이 문제는 여전히 논쟁의 소지를 안고 있다. 어떤 해석이 보다 사실에 가깝든, 노동자의 연령 그 자체가 노조조직률을 결정하지는 않는다는 사실을 확인하는 것은 중요하다. 연령이든, 성이든 기존의 노동조합 활동이나 노동시장의 특성, 그리고 노동시장의 제도적 특성이 이들 인구학적 특성과 노조조직률 사이의 관계를 매개 혹은 결정하고 있다는 사실이 중요하다. 즉, 일차적으로는 개인의 인적 속성으로 설명되는 조직률 차이가 노동시장의 특성과 노동조합의 행위선택의 특성 등에 의해 구조화된 것이라는 사실을 위의 설명으로 대신할 수 있겠다.

요컨대, 노동자의 노조가입에 대한 구조적 설명은 노동조합, 사용자, 그리고 개별 노동자들의 조직비용에 영향을 미치는 조건에 관한 설명이다. 구조적 설명이 주는 논리적 설득력이 큰 것은 사실이다. 또 단기적 노조조직화의 변화를 구조적 요인만큼 잘 설명하는 것도 없다. 그러나 구조적 설명만으로는 불충분하다. 구조적 설명하에서는 노사관계에 대한 제도적 맥락은 고정되고, 노동시장은 합리성이 지배하는 교환의 장으로서만 취급된다. 따라서 노동시장은 여러 제도적 틀의 규제에도 불구하고 노동조합 조직비용을 구조화하는 산업, 직업, 인구학적 특성의 효과를 일반적으로 공유한다고 본

다. 그러나 노조 가입여부를 결정하는 노동자들과 사용자들이 구조적 맥락안에서 비용과 효용에 입각하여 완전히 합리적인 행위 선택을 하는 인간으로 가정됨에도 불구하고, 조직률과 인구학적 및 구조적 특성에 관한 일관된 인과관계의 합의(혹은 이론)가 존재하지 않는다는 사실에 주목할 필요가 있다. 따라서 구조적 조건에 대한 이러한 가정은 개별 국가로 분석을 제한하는 연구들에 의해서만 지지되고 있을 뿐이다.

## 2. 노조가입에 관한 비교 제도론적 설명

노사관계 제도는 특정한 방향으로 노조와 경영의 행위선택을 구조화하는 조건이다. 따라서 같은 수준으로 거시 경제구조에 변화가 발생하더라도 그러한 변화가 노조조직화에 미치는 영향력은 노사관계 제도를 매개로 달라지게 된다. 또 일단 형성되어 개인의 선택에 영향을 주게되는 제도는 지속성을 지니게 된다. 즉 제도적 관성이 생겨나게 되는 것이다.

노조가입에 대한 경제적 구조의 영향력 설명에 치중한 연구들은 비교의 관점에서 보면 단지 부분을 설명하는 제한된 연구일 뿐이다<sup>9)</sup>. 노동조직의 배경을 형성하는 각 국가의 제도적 조건은 단일국

---

9) 물론 국가간 비교방법을 사용한 연구 중 인구사회학적 특성과 노동력 규모 등 노조조직화에 미치는 구조적 변수의 효과에 주목한 연구들도 많다. 월러스타인의 노동력 규모의 노조조직률에 대한 영향력 검증이나, 권력자원론자들의 좌파정당과 노동운동간의 관계에 대한 설명 등이 그것이다. 월러스타인(Wallerstein, 1989)은 20개 자본주의 국가들에 대한 횡단면 연구를 통해 소수의 노동력을 조직 대상

가의 자료분석에서는 늘 상수로 취급되므로, 경기 혹은 구조적 변수들의 영향력은 해당 국가내에서만 분석적 설득력을 가질 수 있다. 따라서 경기 혹은 구조적 변수들의 보편적 설명력을 보여주지 못한다. 이러한 접근의 한계는 축적을 거듭하고 있는 비교연구들이 지적하고 있는 바와 같이, 국가별 차이와 노동시장 제도가 노조조직화 과정에서 중요한 변수로 드러남에 따라 더 뚜렷해지고 있다.

한편 노동시장제도의 효과를 고찰하는 비교연구들은, 노동시장에 내재되어 있는 제도의 효과는 노동조합에 가입하려는 노동자들의 동기 혹은 능력에 긍정적 혹은 부정적 영향력을 행사한다고 주장한다. 구체적으로, 높은 수준의 노조 집중화, 혹은 "조합주의적" 단체 교섭 시스템과 노조가 관할하는 실업보험제도 등은 노동조합 조직의 확대를 위한 촉매가 될 수 있다고 보는 것이다. 조합주의의 전형이라 할 수 있는 스칸디나비아와 오스트리아 등에서는 국가 혹은 산업 수준의 교섭이 확립되어 있어 중앙 노동조합 조직이 거시경제적 상황과 연계된 임금 합의를 만들어내는데 중핵적인 역할을 담당해 왔다.

조합주의는 노조조직화와 관련하여 다음과 같은 세가지 기제를 작동시키고 있는 것으로 보인다(Western, 1997). 첫째, 조합주의적 국가의 고도로 집중화된 노동조합 중앙조직은 조합원들에 대한 노

---

으로 하는 노동운동은 상대적으로 적은 조직비용을 효과적으로 활용할 수 있기 때문에, 소국에서 노조조직률이 더 높은 경향이 있다고 주장하였다. 또 사민당이나 노동당 등과 같이 자국의 노동운동과 긴밀하게 연계되어 있는 좌파정당들은 경제적으로는 완전고용정책을 통해, 그리고 입법적으로는 노동조합과 동조적인 노동법을 통과시키고 집행하는 등을 통해 노동자 조직화의 비용을 축소시켜 왔다고 설명되었다(Cameron 1984; Stephens 1979, Esping-Andersen 1985).

조간의 경쟁을 최소화하면서 노조조직을 제고 노력을 조정할 수 있다. 둘째, 조합주의 국가에서 사용자들은 노동조합에 저항할 동기나 기회를 거의 갖지 못한다. 왜냐하면, 그들은 대개 사용자 조합이나 임금교섭의 법적인 확장 등을 통해 교섭 비용을 분담하고 있기 때문이다(Freeman 1989). 사용자들은 자신의 사업장에 노조가 조직되어 있는가 여부와는 무관하게 조직화에 대한 비용을 지불해야만 하므로, 개별 사업장의 노동조합 조직화에 대해 그만큼 관용적 입장을 취하게 된다. 셋째, 조합주의 국가에서, 노동조합은 종종 자신들의 조합원을 보호할 수 있는 거시경제 정책과정과 행정에 종종 연루된다. 즉, 노동조합 중앙조직은 거시경제정책을 통해 조직된 노동자들의 요구를 관철시키게 되며, 그에 따라 노동조합에 대한 사회적 인식과 참여를 제고하게 된다(Western, 1998).

한편, 조합주의가 성숙하기 위해서는 몇가지 조건이 요구된다.

우선, 조합주의는 노조-사용자관계가 분권화되어 있을 때, 그리고 기업 및 사업장수준의 교섭이 지배적일 때는 잘 발달하지 못한다. 예컨대, 최상위 노동조합 단체인 AFL-CIO가 단체교섭에 연루되어 있지 않은 미국은 노조조직률에서 유럽 다른 나라들과 날카로운 대비를 보여준다.

또, 조합주의는 노동조합 조직의 중앙화를 전제하기도 한다. 노조의 조직적 집중화 정도, 단체교섭단위의 중앙화 정도(혹은 단체교섭 적용의 포괄력), 조합주의의 성숙도 등은 모두 같은 맥락안에서 상호연계를 통해 작동하는 요소들이다. 노조의 성쇠는 조직전략의 효율성에 좌우되는데 노조가 전국적 수준에서 노동운동을 조정, 통제할 수 있는 중앙조직을 확보하고 있는 경우 노조들은 연대활동을 강화할 수 있으며 단기적인 조직전략보다는 장기적인 조직전략을

선택할 개연성이 높다. 중앙화된 노조조직은 각종 서비스를 위한 조직 자원의 효율성을 확보할 수 있으며 노동조합간의 경쟁으로 인한 자원의 낭비와 대립을 막을 수 있다. 따라서, 단체교섭구조는 노사관계 제도인 동시에 노조의 전략적 행위선택의 산물이라고도 할 수 있다.

한편, 몇몇 국가의 노동조합은 실업보험에 대한 통제를 통해 노동공급에 제도적인 영향력을 발휘한다는 특징적인 사실로 주목받고 있다. 역사적으로 볼 때, 노동조합에 의한 실업기금 통제는 유럽과 북미에서 한때 상당히 보편화되었던 것이다(ILO 1955). 노조의 공적 실업기금 통제는 1900년대 초반 벨기에에서 지역노동조합에게 겐트지역의 지방정부가 재정적 지원을 결정하고 노조의 실업기금에 대한 공적 재정지원을 하면서 시작되었다. 이런 기원을 통해 겐트 시스템이라 명명된, 정부의 지원에 기반하여 조성된 실업기금을 노동조합이 운영하는 실업보험제도는 20세기 초반 한때 유럽전체에 확산되기도 하였다. 그러나 이후 약 50년 동안 복지에 대한 정부의 역할이 강조되고 중앙정부들이 실업보험에 대한 관리책임을 이양하게 되면서, 노동조합의 관할하에 남는 실업기금은 1950년대 중반까지 거의 사라지고 현재 이 제도가 존속하고 있는 국가는 벨기에, 덴마크, 핀란드, 스웨덴 등에 불과하다.

여러 연구 결과를 살펴보면, 겐트제도(Ghent system)의 시행 여부는 노조조직률에 막대한 영향을 미치는 것으로 드러난다. 즉 겐트제도를 유지하고 있는 국가들의 노동조합 조직률(력)이 예외적으로 높다는 점이 공통적으로 발견되고 있다(Rothstein 1991, Western, 1997, 신광영, 1993). 실제 이 제도가 있는 나라의 노조간부들은 이 제도의 노조(조직화)에 대한 긍정적 효과를 감추지 않는

다. 이 제도를 매개로 노조가 조합원들에게 배타적으로 제공할 수 있는 경제적 혜택의 폭이 대단히 크기 때문에, 겐트는 노동자들의 노조가입 성향을 강화시켜서 장기적으로 노조조직률을 상승시키는데 기여하게 되는 것이다. 겐트제도는 노동조합에게 실업노동자들을 둘러싼 시장 경쟁에 통제권을 부여하고, 실업기간동안 노동자들과 노동조합간의 소통을 유지할 뿐 아니라 잠재적 실업자라 할 많은 노동자들로 하여금 노동조합에 대한 수용도를 높이므로 노동조합 조직화를 촉진하는 측면이 있다. 노조간부의 노동자 전반에 대한 영향력과 관심이 높아진다는 점도 작용한다. 지방 노동사무소에서 일하는 노조간부들은 적절한 일자리와 비자발적인 실업의 조건에 대한 규정을 내리는데 상당한 정도의 자율적 권위를 갖는다. 또 실업보험을 관장하는 노조간부들은 일자리를 조직부문과 연결하고 반노조적인 사용자에 대해서는 차별적 조치를 취하는 등 노동공급에 적극적인 영향력을 행사할 수 있게 된다.

노동자의 입장에서도 조합원이 되면 실업보험의 신청 및 수령에 드는 별도의 거래비용을 지불할 필요가 없기 때문에 조합가입의 필요를 느낄 수 있다. Rothstein은 이 제도하에서는 '노조에 가입하지 않는 것이 비합리적'이며, 노조가 실업으로부터 조합원을 보호하고 실업된 조합원들의 취직알선을 담당하게 되므로 실업률이 높아지는 경우에도 일부국가들에서는 조직률 증가가 지속되어 왔다고 평가하고 있다(Rothstein, 1991)

겐트제도를 채택하고 있지 않은 나라들에서, 실업은 노동자들로 하여금 노동시장과 노동운동운동으로부터 벗어나게 하는 요인으로 작용하지만, 겐트제도를 채택하고 있는 경우에는 노동자들이 실업기간동안에도 노동조합에 노출되므로, 실업(자)에 대한 노조의 관심



을 유지시키고 실업된 노동자들도 노조의 포괄 범위안에 있게 된다. 겐트시스템은 노동조합 조직화에 일반적인 영향력을 가질 뿐 아니라, 한계노동자들이 이 시스템을 관리하는 노조간부들에 모습을 드러낼 가능성이 매우 높기 때문에 실업의 위험이 매우 심각한 한계 노동자들을 조직하는데도 영향력을 발휘할 수 있다. 이는 실업기금에 대한 노조의 운영참여가 노동시장의 독점부분에 노동조합이 집중되는 대신, 노동시장의 한계부분을 노동운동으로 끌어들이는 통합적 기제로 작용할 수 있음을 보여주는 것이다.

일반적으로, 노동계급조직은 노동조합이 임금교섭을 넘어서는 범위에서 노동시장에 대한 제도적인 통제를 주장하고 실천할 때 확대되는 경향이 있다. 조합주의적 교섭과 병행하는 노동조합의 중앙화는 조직노동자들에게 노동수요를 통제할 수 있는 가능성을 부여하고, 겐트제도는 노동공급에 대한 통제력을 발휘할 수 있는 효과적인 기제라고 할 수 있다.

노동시장 및 노사관계를 구체적으로 규제하는 이러한 노사관계 제도들의 형태는 개별 노동자들 및 잠재적인 조합원들의 선택에 직접 영향을 미치는 제도적 장치들로 작용하고 있다. 유럽의 경우 유사한 거시경제적 조건이나 산업구조 속에서도 매우 다양한 노사관계 제도들이 등장했으며 이러한 제도들은 장기적으로 노조와 노동자들의 선호를 형성하여 노동조합의 성장과 조직률 증가에 차이를 가져오는 요인이었다고 할 수 있다.

### 3. 구조적 설명과 제도적 설명의 종합

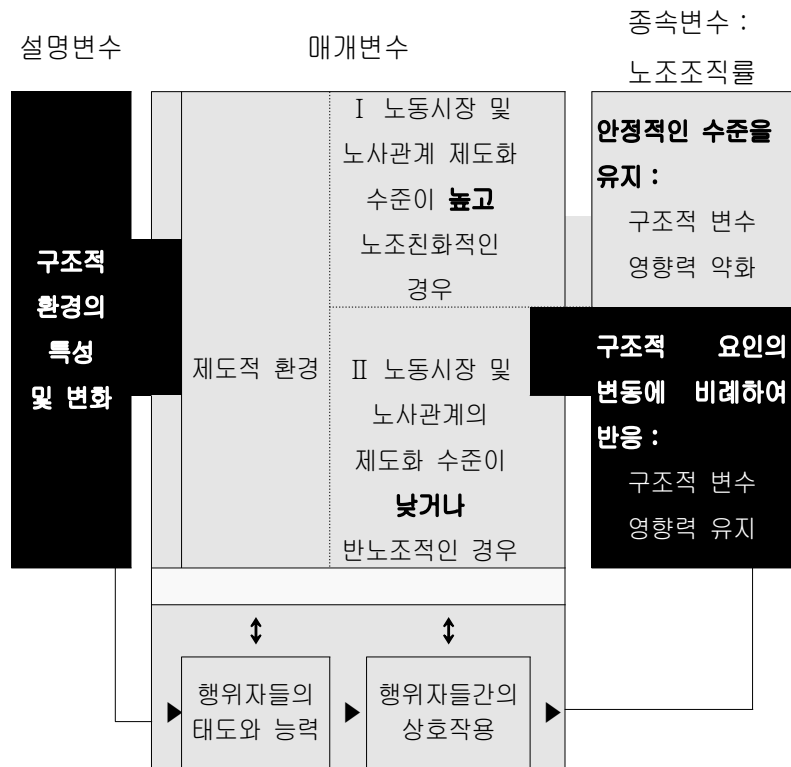
앞에서 기술한 두가지 설명방식은 노조조직화와 노동시장의 구조적 특성간의 관계가 어떤 방식으로 제도적 맥락에 의존하는가를 분석함으로써 종합될 수 있다. 실제로 많은 비판이 쏟아지기는 하지만, 노동시장의 구조가 노동조합 조직화에 미치는 일반적인 영향력을 부정할 수는 없다. 그런데, 뒤에서 살펴보겠지만 비슷한 구조적 특성에도 불구하고, 유럽 여러 나라의 노조조직률이 일정하게 평균화되지 않았다는 사실은 구조적 특성과 노조조직화를 매개하는 변수의 중요성을 강하게 암시하고 있다. 예컨대 조합주의적 합의의 맥락에서 교섭구조가 고도로 집중화되어 있는 나라들의 경우 산업, 직업 등 부문별 분절구조가 노동조합 조직화에 미치는 영향력은 상대적으로 낮다는 사실이 여러 연구에서 지적된다. 연령과 성이 노동조합 조직화에 갖는 영향력 또한 노동조합이 실업보험을 관장하는 경우 축소된다는 사실도 볼 수 있다. 이러한 발견들은 제도적 변수들이 노조조직화 정도에 일정한 관련성을 갖는다는 단순한 사실만을 보여주는 것이 아니다. 즉 이러한 결과들은 노동시장의 제도가 노동조합 조직화에 결부되는 과정을 입증하고 있다. 제도적 변수들은 노동시장에 대한 노동조합의 영향력에 직간접적으로 영향을 미치면서, 노동시장의 교환과정에 개입하며, 같은 맥락에서 노동조합 조직화에 대해 노동자 및 사용자가 지불해야할 비용을 좌우하는 매개적 역할을 하게된다.

이를 도해하면 다음과 같다. 구조적 변수가 노조조직화 정도에 미치는 효과는 제도적 변수의 영향력하에서 굴절된다. [그림 3-

1] 은 노동시장 및 노사관계의 제도화 수준이 높은 경우, 긍정적이든 부정적이든 노조조직규모의 변화와 구조요인의 변화 정도가 반드시 비례하지는 않을 것(제도의 매개효과)이라는 점을 나타내고 있다. 또, 제도화 수준이 낮을 경우에는 구조적 변수가 노조조직변화에 직접적으로 미치는 영향력이 커질 것이라는 설명하는 것이다. 또 한가지 [그림 3-1] 에서는 기존의 분석에서는 자주 언급되지 않는 중요한 변수로서 행위자를 부각시키고자 하였다<sup>10)</sup>. 행위자 변수는 제도적 맥락의 영향력 하에 있을 뿐 아니라 제도적 맥락을 규정하기도 한다. 노조조직들과 관련된 노동조합과 사용자(단체), 국가 등 행위 당사자는 일정한 제도적 규제력 하에서이기는 하지만 노사관계에 대한 각자의 태도(orientation)와 역량(capacity)에 따른 행위 방식(예컨대 노조조직의 위계구조 및 권위의 배치나 단체교섭 및 단체행동에 있어서의 전략, 조직화에 대한 역량 투여 등)을 선택하게 되고 이는 행위자들간의 상호작용으로 이어진다. 장기적으로 볼 때 행위자들의 축적된 전략은 제도의 형성으로 이어지게 된다. 우리가 앞으로 살펴보게 될 제도적 변수에 대한 고려는 사실 제도와 행위자간 상호작용의 결과로서의 제도라는 점이 중요하다.

---

10) 행위자 중심의 제도주의(actor centered institutionalism)에 관한 논의는 Scharf 등의 *Games real actors play*를 참조할 수 있다



[그림 3-1] 노조조직률과 구조적 변수의 영향력사이에 존재하는 노동시장 제도의 매개효과

## 제4장 노동조합 조직률 국제비교

이장에서는 일부 OECD가입 국가들에서 수집된 각국 노동시장의 구조적 특성, 제도적 특성, 그리고 노동조합조직률 정보를 종합하여 노동자의 조직화 정도에 영향을 미치는 요인에 대해 분석한다.

### 1. 전세계 노동조합 조직률의 현황과 분석대상

아래의 <표 4-1>은, 최근 국제 노동조합 조직현황에 대한 ILO의 집계에 근거하여, 전세계 노동조합의 규모와 최근 약 10년간의 변화추세를 지역별로 개관한 표이다.

<표 4-1> 지역별 노동조합 조합원수와 87~95년간 규모 변화율

지역	조합원수	규모 변화율	지역	조합원수	규모 변화율
남부아프리카	10,026,933 (6.1)	-	동(남)아시아	23,930,252 (14.6)	+4.8
북아프리카 및 중동	7,337,558 (4.5)	-	남아시아	10,445,094 (6.4)	+10.5
북미	20,488,500 (12.5)	-1.1	북유럽	7,526,700 (4.6)	-0.1
중미	11,042,156 (6.7)	-19.0	서유럽	23,749,071 (14.5)	-15.6
남미	22,430,840 (13.7)	-6.1	남부유럽	10,173,734 (6.2)	+20
오세아니아	2,801,900 (1.7)	-19.4	중부 및 동유럽	13,992,600 (8.5)	-35.9

출처 : ILO, World Labour Report, 1997~8

이 집계에 따르면, 95년 현재 전세계 약13억명의 노동력중 1억 6천 4백여명 가량이 조직된 노동자로서 조직된 노동자의 비중은 12%에 불과하다. 또 1995년 현재 조합원수에 대한 자료 입수가 가

능한 92개국중 14개국만이 50%이상의 조직률을 기록하고 있을 뿐, 조직률이 20%에도 못미치는 국가는 절반이 넘는 48개국에 달한다 (ILO, 1995).

한편으로는 미조직 즉 노동조합 조직의 저발전이, 다른 한편으로는 조직률 하락이 현재의 낮은 노동조합 조직률을 설명하는 원인이 라고 할 것이다. 이제까지 억압적 노동정책 혹은 저발전에 따른 임금노동자의 수적 열세로 인해 노조조직화의 수준이 낮았던 아시아 및 남부유럽, 일부 아프리카 국가의 경우 지난 십년간 비약적인 조직적 성장이 있었고, 이로 인해 노조조직운동이 고양된 측면이 있는 것도 사실이다. 그러나 산업화 및 노사관계가 안정기에 접어들었을 뿐 아니라 노동조합이 강력한 사회세력으로 정착해 온 서유럽 및 오세아니아 등에서는 80년대 이후 조직률이 지속적으로 하락해 왔다.

이 글에서 특히 관심을 갖는 부분은 후자, 즉 이미 노동조합 혹은 노동자의 조직적 세력화가 일정수준에 이르렀던 국가들에서 최근 노동자의 힘을 보여주는 지표인 노동조합 조직률이 낮아지고 있는 원인이 무엇인가에 관한 것이다. 이에 OECD국가들 중 각종 통계자료가 비교적 충실하다고 판단되는 16개 국가를 선별하여 분석을 시행하였다. 특별히 OECD국가에 국한하여 분석대상을 고른 또 다른 이유는 이들 국가가 비교적 동질적인 경제적 조건을 공유하는 국가들이라는 점에 따른 것이다. 즉, 상대적으로 비슷한 경제적 조건에도 불구하고, 낮게는 10%에서 높게는 90%에 이르기까지, 그리고 노조에 불리한 경제적 조건하에서도 조직률의 증가를 보이고 있는 국가에서부터 극단적으로는 55%의 하락을 보이는 국가까지 노동조합 조직률의 수준과 조직률 변화에 차이가 드러나는 원인이 무엇인지를 찾고자 하는 이 글의 문제의식과 관련된다.

## 2. 16개 산업국가의 노조조직률 변화추이

아래의 <표 4-2>와 <표 4-3>을 보면 몇몇 예외적인 국가를 제외하고는, 앞에서 언급했듯이 서구 산업국가에서 노조조직률이 지속적으로 하락해 왔음을 알 수 있다. 노조조직률의 하락은 주로 인구 및 노동력 구조의 변화, 고용구조의 변화, 경기의 변동, 정치환경의 변화 등과의 관련하에서 설명되어 왔다. 그러나 아래의 표들에서 확인할 수 있듯이 5~60년대에는 국가별 노동조합 조직률이 비교적 동질적이었으나, 7~80년대를 거쳐 95년에 이르면 높게는 91%에서 낮게는 9%에 이르기까지 그 편차가 대단히 확대되었음을 볼 수 있다. 실제로 노동조합 조직률은 현재 다른 어떤 사회경제변수에 비해서도 큰 국가별 편차를 기록하고 있다. 경기변수 및 시장구조의 변수만으로는 이렇듯 거대한 편차를 설명하기에 역부족이다. 서구 산업 자본주의가 겪고 있는 비교적 공통적인 경제적 변화 과정에도 불구하고 각국 노조조직의 성장은 전혀 다른 속도와 수준으로 진행된 것으로 파악되기 때문이다.

주로 북구 여러 나라의 노동조합 조직률이 7~90%로 최선두를 차지하고 있고, 유럽 대륙의 국가들이 그 뒤를 잇고 있으며(프랑스는 여기서 예외에 해당한다), 영국, 미국, 오세아니아국가들의 경우 낮은 조직률을 보여주고 있다. 미국과 캐나다는 비슷한 사회경제적 상황에도 불구하고 매우 상이한 기록을 보이고 있는데, 이는 별도의 연구를 요하는 문제이다(Rose and Chaison, 1996 등을 참조).

&lt;표 4-2&gt; 63~85년간 각국 노동조합조직률의 변화추세

	노조조직률					
	63~85	순위	63~70	순위	71~85	순위
스웨덴	79.3	1	69.5	1	84.5	1
덴마크	67.0	2	61.4	4	74.5	3
핀란드	65.6	3	45.7	8	76.3	2
노르웨이	61.5	4	62.9	2	60.7	5
오스트리아	61.1	5	62.8	3	58.6	6
벨기에	59.3	6	49.8	7	64.4	4
아일랜드	53.0	7	50.5	6	54.4	7
호주	51.7	8	51.4	5	51.9	8
영국	48.2	9	44.6	9	50.0	10
이탈리아	43.2	10	30.3	14	51.1	9
독일	39.0	11	38.3	11	39.4	11
네덜란드	37.5	12	40.2	10	36.0	12
일본	32.3	13	34.1	13	31.3	15
캐나다	30.5	15	34.1	13	32.2	14
미국	24.4	16	27.6	15	22.7	16
프랑스	19.5	17	20.3	16	19.0	17

	변화		
	1963~85	1963~70	1971~85
스웨덴	.97	-.04	1.51
덴마크	1.35	.07	2.04
핀란드	3.38	5.19	2.42
노르웨이	.02	-.19	.14
오스트리아	-3.9	-.20	-.49
벨기에	1.67	1.48	1.78
아일랜드	-0.1	1.29	-.7
호주	-2.2	-1.15	.26
영국	.05	1.31	-.61
이탈리아	2.72	3.79	2.14
독일	-0.9	-.36	.04
네덜란드	-1.56	-.33	-2.12
일본	-.84	.25	-1.42
캐나다	1.15	1.76	.83
미국	-1.95	.27	-3.13
프랑스	-1.09	1.13	-2.27

출처 : 강명세, OECD에서의 노동시장제도 노동조직의 성장과 쇠퇴, 1960-87



&lt;표 4-3&gt; 85~95년간 각국 노동조합조직률의 변화추세(임금노동자대비 %)

	연도	조합원수 (천명)	조직률 (%)	연도	조합원수 (천명)	조직률 (%)
스웨덴	1994	3,180	91.1	1985	3,341	83.8
덴마크	1994	1,808	80.1	1985	1,730	78.3
핀란드	1995	1,377	79.3	1985	1,411	68.3
노르웨이	1995	1,068	57.7	1985	971	55.7
오스트리아	1995	1,287	41.2	1985	1,404	51.0
벨지움	1995	1,585	51.9	1985	1,499	52.0
아일랜드	1993	437	48.9	1985	449	56.0
호주	1995	2,440	35.2	1985	2,793	50.0
뉴질랜드	1995	362	24.3	1986	680	54.1
영국	1995	7,280	32.9	1985	9,739	45.5
이태리	1994	6,392	44.1	1985	6,860	47.6
독일	1995	9,300	28.9	1991	11,676	35.0
구동독	1993	2,681	42.4	1991	3,428	46.2
구서독	1993	7,654	29.1	1985	8,127	35.3
네덜란드	1995	1,540	25.6	1985	1,290	28.7
일본	1996	12,410	24.0	1985	12,418	28.8
캐나다	1993	4,128	37.4	1985	3,730	36.7
미국	1995	16,360	14.2	1985	16,996	18.0
프랑스	1995	1,758	9.1	1985	2,555	14.5
한국	1995	1,615	12.7	1985	1,004	12.4

\* 추세변화의 범례 :

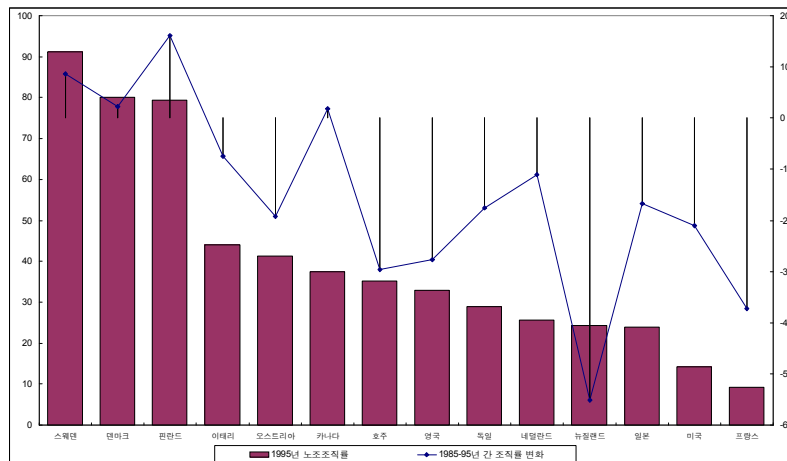
- ++ : 20%이상 노조조직률이 증가한 경우
- + : 5%이상(20%미만)노조조직률이 증가한 경우
- : 20%이상 노조조직률이 하락한 경우
- : 5%이상(20%미만)노조조직률이 하락한 경우
- = : ±5%이상의 변화가 없는 안정된 경우

이 추세는 10년간의 단위를 기본으로 계산한 것으로, 기간이 이보다 짧은 경우 추세점수는 조정된 것이다.

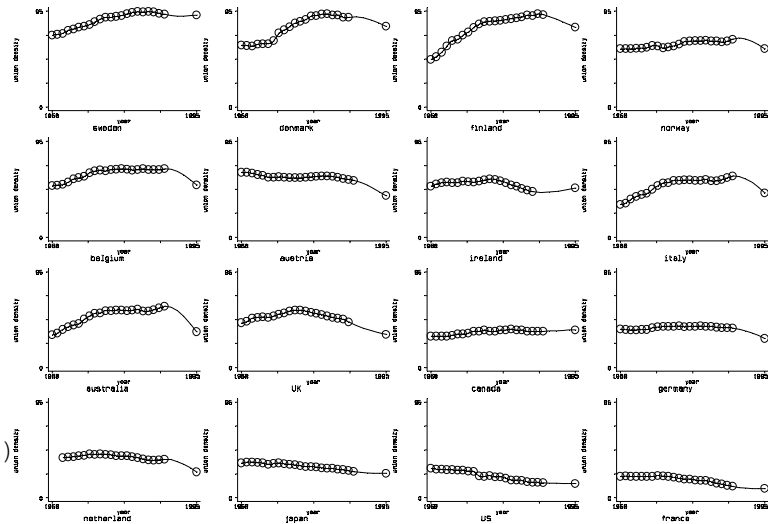
43쪽에 계속.

	연도	조합원수 변화(%)*	조직률 변화(%)*		
			변화수치	변화율	추세
스웨덴	85-94	-4.8	7.3	8.7	+
덴마크	85-94	4.5	1.8	2.3	=
핀란드	85-95	-2.4	11.0	16.1	+
노르웨이	85-95	10.0	2.0	3.6	=
오스트리아	85-95	-8.3	-9.8	-19.2	-
벨지움	85-95	5.8	-0.1	-0.2	=
아일랜드	85-93	-2.6	-7.1	-12.6	-
호주	85-95	-12.6	-14.8	-29.6	--
뉴질랜드	86-95	-46.7	-29.8	-55.1	--
영국	85-95	-25.2	-12.6	-27.7	--
이태리	85-94	-6.8	-3.5	-7.4	-
독일	91-95	-20.3	-6.1	-17.6	--
구동독	91-93	-21.8	-3.8	-8.3	--
구서독	85-93	-5.8	-6.2	-17.4	--
네덜란드	85-95	19.3	-3.2	-11.0	-
일본	85-96	-0.1	-4.8	-16.7	-
캐나다	85-93	10.7	0.7	1.8	=
미국	85-95	-3.7	-3.8	-21.1	--
프랑스	85-95	-31.2	-5.4	-37.2	--
한국	85-95	60.8	0.3	2.4	=

출처 : ILO, World Labor Report 1997-98

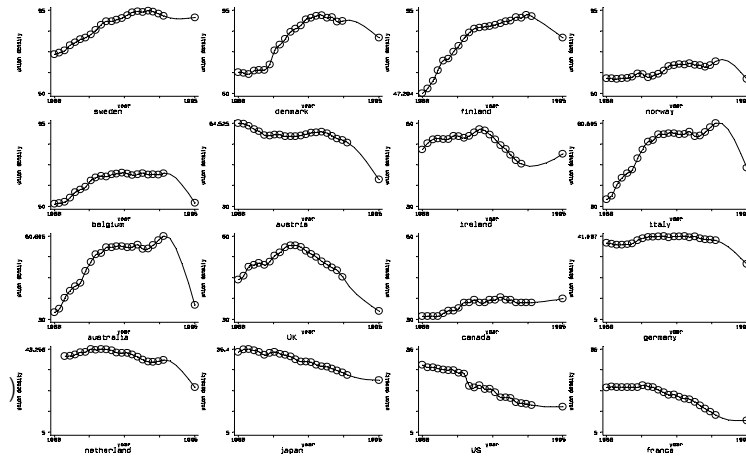


[그림 4-1] 국가별 노조조직률의 변화



(y축 : 노조조직률 0% ~ 95%, x축 : 연도 1968-95)

[그림 4-2] 각국 노조조직률 변화추세 I (68 ~ 85, 95년)



(y축 : 노조조직률 집단별로 다름<sup>11)</sup>, x축 : 연도 1968-95)

[그림 4-3] 각국 노조조직률 변화추세II(68 ~ 85, 95년)

11) 1집단 : 스웨덴, 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 벨기에, y축 50~90% 사이  
 2집단 : 오스트리아, 아일랜드, 이탈리아, 호주, 영국, 캐나다, y축 30~60% 사이  
 3집단 : 독일, 네덜란드, 일본, 미국, 프랑스, y축 : 5~35% 사이

앞에서 여러번 강조했다시피 <표 4-2>와 <표 4-3>을 통해 서구산업화국가들은 대체로 조직률하락을 경험하고 있다는 사실을 확인할 수 있는데 그와 동시에, [그림 4-2], [그림 4-3] 을 살펴보면, 7, 80년대를 경과하면서, 노동조합조직률의 변화속도와 방향이 국가별로 크게 차이가 난다는 흥미로운 사실을 발견할 수 있다.

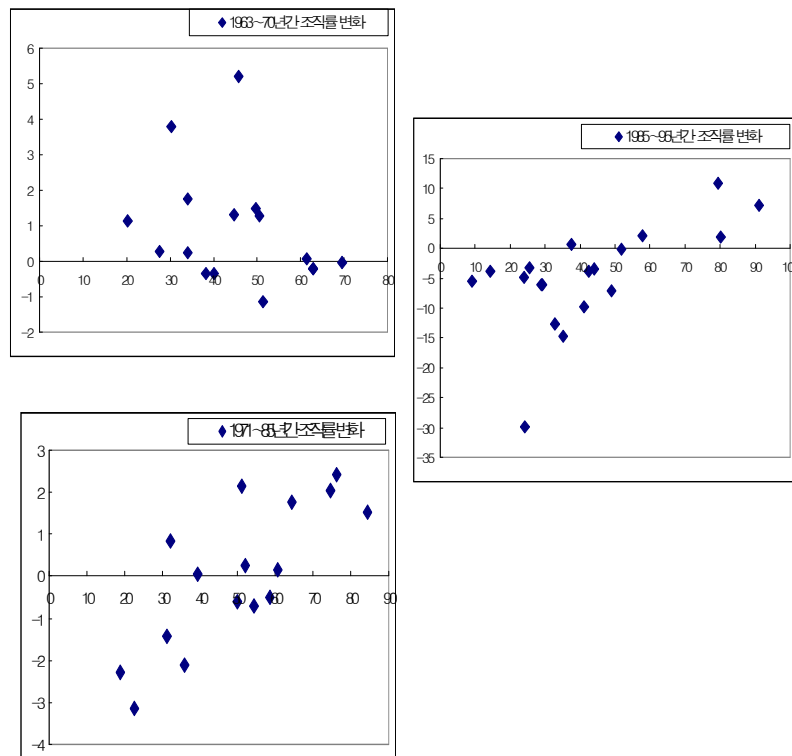
<표 4-4> 시기별 노조조직률의 평균수준과 국가간 표준편차

	63~70년간	71~85년간	95년
대상국가 전체평균	44.87	50.17	42.31
국가간 표준편차	14.66	19.93	24.06

위의 <표 4-4>가 그러한 사실을 입증한다. 63~70년간, 71~85년간, 그리고 95년 등 시간이 흐를수록 노조조직화 수준의 국가간 편차는 증대해 왔다. 또한 70년대~80년대초 정점을 이루었던 노조조직률이 95년의 경우 60년대보다 전반적으로 더 낮아졌다는 사실도 확인된다. 즉 80년대에서 90년대 초반을 경과하면서 전반적인 노조조직률 축소와 함께 국가간 조직률의 편차가 확대되어 왔다는 사실을 동시에 이야기할 수 있겠다.

아래의 [그림 4-4]는 각각 63-70년간, 71-85년간, 85-95년간 조직률의 수준에 따른(x축의 값) 조직률변화의 정도를 분산시킨 것이다.

[그림 4-2] 와 [그림 4-3] 은 사실 같은 그림이다. [그림 4-2] 는 각 집단의 조직률 수준이 얼마나 다른가를 보여주기 위하여 y축(노조조직률)을 0~95%로 동일하게 설정한 것이고, [그림 4-3] 은 조직률 수준이 다른 집단을 3가지로 나누어 조직률 수준에 따른 조직률 변화의 추세를 강조하기 위하여 제시한 그림이다.



(X축 : 조직률 수준, Y축 : 조직률 변화)

[그림 4-4] 노조조직률 수준별 조직률의 변화

이 그림들은 대부분의 국가에서 60년대 조직률의 성장세를 기록하며 조직률이 30-60%의 중위수준에 집중되었다가 7,80년대를 거치며 특히 낮은 수준의 국가에서 더 높은 하락율을 기록하면서 조직률 수준의 편차가 확대되었다는 점을 보여주고 있다. 한편 80년대 중후반부터 90년대 중반까지(이 경우 x축은 85년도 조직률을 사용하였다) 중위그룹의 조직률 또한 대체로 하락하면서 조직률의 국가별 양극화 현상을 예고하고 있다. 이 그림들에서 가장 눈에 띄는 사실은 조직률 수준별로 조직률 변화의 방향과 크기가 상이하다는

사실이다.

다시 <표 4-2>와 <표 4-3>으로 돌아가보자. 사실 이 표들에서 국가들의 배열 순서는 지역 및 노조조직률의 수준을 함께 고려한 것이다. 소수의 국가를 제외하면 6~90년대를 경과하면서 국가별 조직률의 순위에 특별한 변동이 없다는 것을 알 수 있다. 상위에 위치한 북구국가들은 60년대이후 꾸준히 조직률을 증가시켜 왔으며, 비유럽대륙의 영미권 국가에서는 대체로 급격한 조직률 하락을 경험하고 있다. 즉 높은 조직률을 달성했던 국가들은 오히려 이시기를 거치면서 조합률이 증가했거나 적어도 안정세를 유지하는 등 변화의 폭이 좁은 반면, 상대적으로 조직률이 낮았던 국가들은 80년대에 큰 폭의 조직률 하락을 경험한 것이다.

약 10년간 16%의 성장률을 기록한 핀란드를 위시하여 북구의 4개국은 5%이상의 성장을 경험했거나  $\pm 5\%$ 미만의 비교적 안정된 변동 수준을 유지했다. 반면 10년간 조합원의 반이상을 잃은 것으로 해석할 수 있는 55.1%의 기록적인 감소를 보인 뉴질랜드를 비롯하여 호주, 미국, 영국 등 캐나다를 제외한 대부분의 영미권 국가들은 20%이상의 대폭적인 노조조직률 하락을 경험하였다. 국가간 표준편차의 확대는 바로 이러한 사실에 기인하는 것이다.([그림 4-1]에서 85~95년간 조직률 변화율을 드러낸 그래프가 0을 중심으로 어느 정도로 위 혹은 아래로 향하고 있는지를 살펴보는 것도 판단에 도움을 줄 것이다).

한편, 중위수준에 해당하는 대륙유럽의 경우는, 독특한 노사관계 전통을 지닌 프랑스와 통독과정을 겪은 독일의 경우는 예외이지만, 대체로 안정세 혹은 하위그룹에 비해서는 상대적으로 낮은 감소세를 보인 것으로 드러난다. 이러한 조직률의 차이, 그리고 조직률 변화의 속도차이는 어디에 기인하는 것일까?

<표 4-5>와 <표 4-6>에서 차이의 원인을 유추할 수 있다.

&lt;표 4-5&gt; 각국의 경기변동 및 노동시장 지표

	일인당 국내총생산		물가 상승률	노동력	
	87년 US\$기준	연증가율 (%)		전체 (천명)	연증가율 (%)
	93	80~93		73~85	96
스웨덴	16834	0.8	중	4769	2.4
덴마크	18414	2.0	중	2935	0.5
핀란드	15068	0.8	중	2603	0.5
노르웨이	19316	2.3	중	2238	0.9
오스트리아	15301	1.7	저	3776	0.7
벨지움	14321	1.3	중	4198	0.4
호주	12087	1.3	중	9144	2.0
뉴질랜드	981	0.6	고	1780	1.9
영국	11054	1.8	고	28967	1.3
이태리	13262	1.3	고	25314	0.7
독일	15883	2.5	저	40935	0.6
네덜란드	14889	1.2	저	7250	1.6
일본	21890	2.9	중	67044	1.0
캐나다	13534	0.7	중	15796	1.6
미국	18345	1.5	중	136884	1.4
프랑스	15316	1.4	중	26046	0.6

	경제활동 참가율(%)						실업률		
	전체		남성		여성		73~85	80	95
	80	96	80	96	80	96			
스웨덴	50.6	54.1	57.4	57.0	44.0	51.3	저(2.0)	2.0	7.7
덴마크	53.1	55.1	60.3	60.9	46.1	51.4	고(6.9)	7.0	7.0
핀란드	50.5	50.4	55.9	54.5	45.4	47.4	고(4.5)	4.7	17.4
노르웨이	47.5	52.0	57.0	56.3	38.2	46.8	저(2.1)	1.7	4.9
오스트리아	45.0	46.8	56.7	56.8	34.5	36.9	저(2.2)	1.5	9.3
벨지움	40.1	41.6	54.2	50.4	26.6	32.7	고(8.1)	7.7	9.3
호주	45.9	51.0	58.1	58.0	33.7	43.3	고(6.2)	6.1	8.5
뉴질랜드	42.5	50.1	56.1	55.8	29.1	43.2	저(2.3)	.	6.3
영국	47.8	50.1	60.0	57.6	36.3	42.4	고(7.1)	6.1	8.5
이태리	40.0	44.6	55.1	56.6	25.7	32.6	고(8.0)	7.6	.
독일	47.8	49.8	60.2	59.4	36.6	41.1	고(4.8)	3.3	12.9
네덜란드	39.9	46.5	55.1	56.5	24.9	36.8	고(8.6)	6.3	7.1
일본	49.0	53.8	61.9	64.4	36.6	43.0	저(2.2)	2.0	3.2
캐나다	49.6	53.8	60.1	59.0	39.1	47.6	고(8.4)	7.5	9.5
미국	48.5	51.4	58.2	56.4	39.1	45.4	고(7.2)	7.0	5.6
프랑스	44.2	45.4	54.2	51.0	34.7	38.7	고(6.5)	6.4	11.6

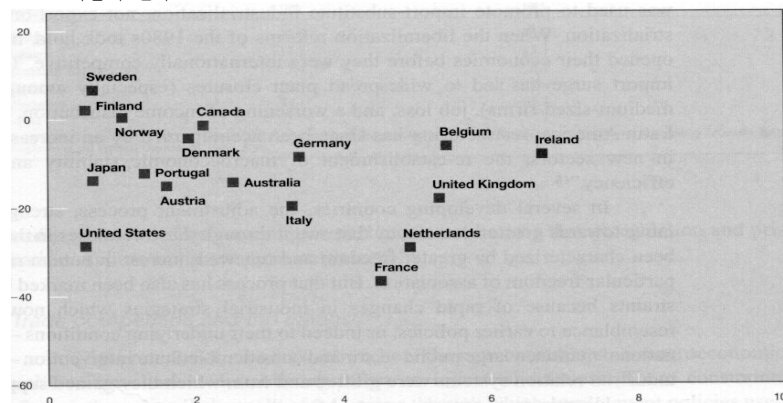
b : 민간인 중 임금근로자 수

출처 : OECD, Employment Outlook 각년도

흥미로운 점은, 실업률이나 물가상승률, 산업구성의 변화 등에는 각국별로 특징적인 차이가 보이지 않아서, 조직률의 수준이나 조직률 변화의 수준과 경기지표 변화가 갖는 일관된 관련의 내용을 포착하기 어렵다는 사실이다.

예로 흔히 언급되는 실업률과 조직률간의 관계를 살펴보자. 최고의 노조조직률을 자랑하는 북구국가들의 경우에도 핀란드나 덴마크는 비교적 높은 실업률을, 스웨덴이나 노르웨이는 낮은 실업률을 보여 준다. 반면 조직률이 가장 낮은 수준인 일본, 90년대 이후의 뉴질랜드 혹은 미국 등의 경우 실업률의 수준이 그리 높지 않다는 사실을 알 수 있다. 또 스웨덴이나 핀란드의 경우 이전과는 비교되지 않는 높은 실업상황에 직면해서도 노조조직률은 그 이전과 큰 변동을 보이지 않고 있다. 이렇듯 대표적 경기변수인 실업률과 노조조직률 사이에서도 일관된 인과관계를 찾기는 쉽지 않다. [그림 4-5] 노조조직률의 변화와 실업률의 변화사이에 특별한 선형적 관계를 도출할 수는 없다는 점을 보여준다.

노조조직률의 변화



평균실업률의 변화

출처 : ILO, World Labour Report 1997~98

[그림 4-5] 7~80년대 평균실업률의 변화와 80년대 노조조직률의 변화



&lt;표 4-6&gt; 7~90년대 각국의 노동시장 및 노사관계 특성

	2차 산업증가 73~85	소비자 서비스 73~85	공공 서비스 73~85	주요 교섭수준 85	단체교섭단위 변화(85~95)	
					N/S	C
스웨덴	-.47	.12	0.87	전국	s	i
덴마크	-.40	.16	.77(65-)	전국, 산업	s	i
핀란드	-.05	.21	.69(71-)	전국, 산업	s	i
노르웨이	-.38	.33	.78	전국, 산업	s	s
오스트리아	-.20	.36	.41(69-)	산업	s	i
벨기에	-.67	.43	0.55	전국	s	i
호주	-.45	.55	0.24	산업	d	i
뉴질랜드	-.28	.09	.34(71-)	산업	d	i
영국	-.67	.42	.4	산업	d	i
이태리	-.11	.58	.66(77-)	산업	s	i
독일	-.30	.54	0.77	산업	s	i
네덜란드	-.55	.16	.60(69-)	전국, 산업	s	i
일본	.16	.36	.19(67-)	기업	s	i
캐나다	-.30	.78	-.19(70)	기업	d	i
미국	-.30	.35	.23(67-)	기업	d	i
프랑스	-.2.8	.29	.48	산업, 기업	s	i

	노조 집중도 85	실업보험 노조관장* 85	좌파정당 비율 85	지배적 교섭단위 85~95	단체교섭의 적용을받는 노동력
스웨덴	0.7	1	90	N/S	85.0('95)
덴마크	0.4	1	63	N/S	55.0('96)
핀란드	0.6	1	42	N/S, C	-
노르웨이	0.7	0	45	N/S	66.0('96)
오스트리아	0.8	0	65	N/S	-
벨기에	0.6	1	27	N/S	-
호주	0.3	0	22	C	65.0('95)
뉴질랜드	0.3	0	22	C	23.1('95)
영국	0.3	0	72	C	36.5('96)
이태리	0.2	0	13	N/S	-
독일	0.2	0	55	N/S	90.0('96)
네덜란드	0.6	0	23	N/S	80.0('96)
일본	0.1	0	0	C	25.0('94)
캐나다	0	0	0	C	37.0('96)
미국	0	0	0	C	11.7('95)
프랑스	0	0	0	N/S	90.0('95)

\*1 : Ghent 제도 있음, 0 : Ghent 제도 없음

N/S = 전국/산업별 수준 C = 기업/공장 수준 d = 감소 i = 증가 s = 유지

출처 : Bruce Western, 1996, Between Class and Market에서 재구성

ILO, World Labour Report, 1997~1998

자세한 분석에 앞서, 위의 표들을 종합해보면 주요교섭 수준이나 노조 조직의 집중도 등 노동시장의 집중성 정도 및 노조가 관장하는 실업보험제도<sup>12)</sup> 등으로 표현되는 노사관계 제도의 특성과 노동조합조직들간에 높은 상관성이 있다는 사실을 발견할 수 있다. 70~90%대의 높은 조직률 수준을 나타내는 북유럽의 경우 최근 10년간 신자유주의의 공세와 높은 실업률, 좌파정당의 집권 실패 등에도 불구하고 전체적으로는 조직률의 마이너스 성장을 경험하지 않았다. 반면, 노동조합의 집중도가 떨어지고 교섭수준이 분산된 많은 나라에서 조직률이 급락한 것이다.

소위 신자유주의적 경제정책이 맹위를 떨치며 노동조합 조직을 분산시키고, 그에 따라 노조의 사회경제적 영향력이 약화된 영미권(특히 영국과 뉴질랜드)의 경우 노동조합 조직률에도 급격한 하락이 잇따랐다. 지난 10년간 이들 국가에서는 기업이 지배적인 교섭단위였으며, 중앙수준의 교섭이 자취를 감추고 있다는 사실과 노조조직률의 급락간에 연관성이 있으리라는 점을 짐작하기는 어렵지 않다. 한편, 대부분의 국가에서 교섭구조의 분권화를 경험했지만, 상대적으로 중앙교섭구조가 명맥을 유지하면서 안정적으로 작동하였던 경우 조직률에 큰 변화가 없었거나 상대적으로 적은 규모의 감소를 유지할 수 있었다는 사실을 알 수 있다.

이에 덧붙여 실업보험에 대한 노조의 운영권이 인정되는 국가들

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

에서 현저하게 노조조직화의 정도가 높은 것을 확인할 수 있다. 같은 북구유럽에서도 노조가 실업보험의 운영권을 갖는 국가들과 그렇지 않은 노르웨이간에 10%이상의 조직률차이가 발견되고, 비교적 같은 경제사회적 맥락을 공유한다고 판단되는 네덜란드와 벨기에에 조직률 편차를 초래하는 가장 중요한 요인도 실업보험의 노조 운영 즉 겐트제도의 유지가 아닌가 판단된다. 이와 관련해 Pedersen은 70년대 덴마크에서 실업급여에도 불구하고 노조조직률이 상승한 점을 두고 실업과 노조조직화간에 보이는 비례적인 관계는 겐트제도의 영향력으로 설명할 수 있다고 주장하였다. 일반적으로 실업율은 노조조직률에 부정적인 영향을 미치는 것으로 알려져 있는데, 1973년 2%이하이던 실업율이 오일쇼크 후인 1982년 10% 가까이 치솟았음에도 불구하고 조직률이 65%이하에서 80%까지 올라간 것은 바로 겐트제도로 인해 가능했다는 것이다. 또 핀란드에서도 겐트제도에 대한 국가지원이 시행된 1972년 이후 실업율의 증가에도 불구하고 노조는 줄곧 수적확대를 거듭해왔다는 점이 제시되었다.

요컨대 교섭수준이 산업이나 국가 차원에 집중되어 있고, 같은 맥락에서 노동조합 조직의 집중도가 높은 등 노동시장 제도가 집중되어 있을수록 노조조직률의 정도가 높고, 조직률의 변화폭도 크지 않다는 사실을 이야기할 수 있다. 또 노조가 관장하는 실업보험제도를 통해 노동시장의 작동에 대한 노동조합의 통제정도가 높은 수준으로 유지되는 경우 노동조합의 조직 정도가 높다는 사실 또한 확인할 수 있다. 이러한 결과는 시장의 분배에 개입하는 노동시장의 제도화 정도는 정치환경의 특성과 함께 시장의 영향력에 제한을 가하면서 노동계급조직, 즉 노동조합의 성장에 영향을 미치는 주요

소인 것으로 해석될 수 있다. 즉 노동운동이 단순한 임금교섭을 넘어 노동시장에 대한 제도적 통제를 확립하였을 때 노동조합 조직이 활기를 띠 수 있다는 사실을 제시하고 있는 것이다.

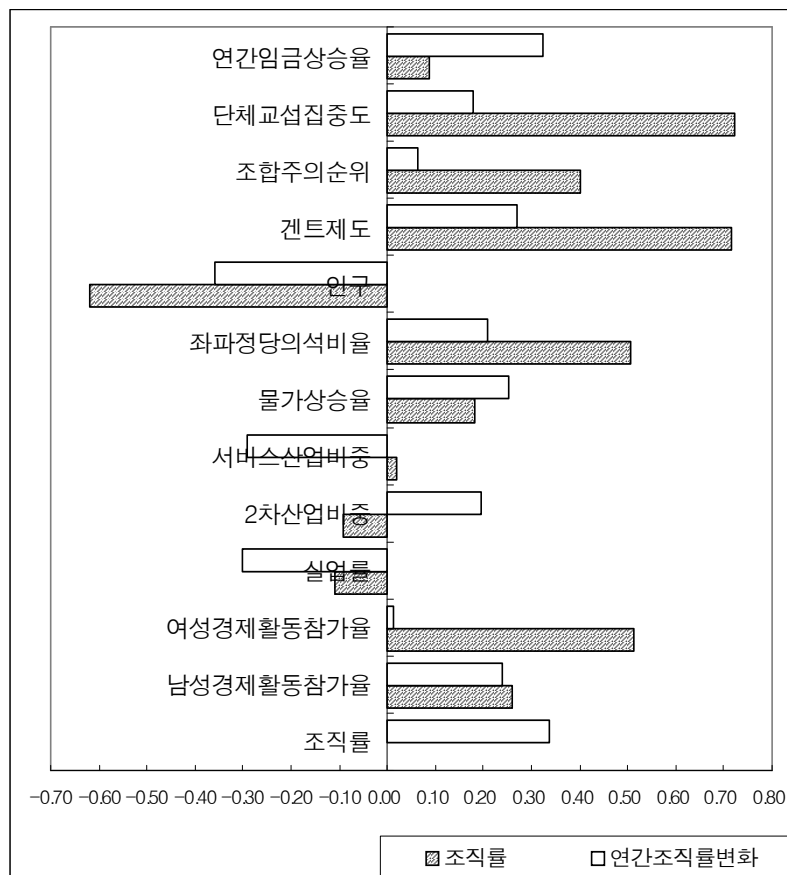
조직률(조직률 변화)과 구조 및 제도적 변인들간의 상관관계의 수준을 그림으로 나타낸 [그림 4-5] 를 통해 위의 논의를 종합할 수 있다. 0점을 기준으로 그래프가 오른쪽으로 뻗어있는 변수들은 노조조직률과 정(正)적인 상관관계를, 왼쪽으로 그려진 변수들은 노조조직률과 부(負)적인 상관관계를 드러내는 것이다.

일단 조직률 정도에 집중해 살펴보자. 단순상관관계 분석결과, 단체교섭집중도 및 겐트제도가 노조조직률의 매우 높은 정적인 상관관계를 보이고 있으며 좌과정당도 정적 상관관계를 나타내었다. 한편, 노동력규모는 높은 부의 상관관계를 보였으며, 물가는 정의 상관관계, 실업률은 부의 상관관계를 나타냈다.

경제구조적 변수에 비해 단체교섭 집중도나 겐트제도등 제도적 변수가 노조조직률과 보이는 정적인 상관성이 무척 높다. 조합주의의 성숙도도 노조조직률과 40%이상의 상관관계를 보이는 것으로 드러난다. 반면 인구규모와 여성경제활동 참가율 등을 제외한 물가상승율, 산업구성의 특성, 연간임금상승율 등의 변수는 노조조직률과 '상대적으로' 낮은 상관성을 드러내고 있다.

한편 조직률 변화의 수준을 규정하는 변수들이 조직률과 갖는 상관관계의 특성은 다음과 같다. 단기적인 노조조직률의 변화에는 제도적 변수들보다는 경기 및 구조변수의 영향력이 높은 것으로 나타난다. 앞에서 살펴보았던 약 10년 혹은 30년간의 장기적인 변화의 방향과 수준을 결정하는 변인과는 달리 단기적 노조조직률의 변화에 중대한 영향을 미치는 변인은 주로 경기 및 구조와 관련된 변

수들이므로 유추된다. 즉 연간 노조조직률의 변화에 높은 상관성을 보이는 변수들은 인구규모, 연간임금상승율, 물가상승율, 산업구성의 변화, 남성경제활동 참가율 등이다. 한편 겐트제도나 좌파정당의 의석 비율 조직력의 단기적 성장에도 30%이상의 상당한 상관성을 보이고 있다.



[그림 4-6] 조직률 및 조직률 변화와 노동시장구조 및 제도적 변인들간의 상관관계

노동조합 조직률의 변화에는 일차적으로 경제환경의 요인이 작용한다. 그러나 위에서 살펴보았듯이 환경적 요인이 노조조직률을 좌우하는 모든 것은 아니다. 국제 비교의 결과는 환경적 요인과 노조조직률 변화 사이에 개입하고 있는 제도의 힘을 보여준다. 시간적 변화와 국가간 편차를 고려하여 노사관계 제도의 중요성을 부각시키는 제도주의적 접근(Freeman, 1989; Rothstein, 1989; Visser, 1991; Western, 1996)이 강조하고 있듯이, 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 되고 있다는 사실을 알 수 있다.

1960년대부터 1980년대말까지 OECD가입국가들간 노조 조직률의 변이에 영향을 미치는 각종변수에 대한 회귀분석결과들을 살펴보면 대개 일관된 결론을 통해 노사관계제도의 변수들과 경제·구조 변수들간의 관련을 해명하고 있다(Western, 1997, 강명세, 1994, 신광영, 1995 등). 연구들에 따르면, 노조조직률의 변이에 대한 가장 현저하고도 지속적인 효과는 겐트제도의 유무와 노사관계의 집중도에서 나타난다. 물론 겐트제도가 있을 때, 그리고 노사관계의 집중도가 높을 때 노조조직률이 높다. 선진 산업 자본주의 국가들에서 조직률의 차이에 노사관계 제도로서의 단체교섭의 집중도와 실업보험 관리 방식의 차이가 큰 영향을 미치고 있음을 알 수 있다. 한편, 경기변동이 노조조직률 변화에 미치는 영향력은 유의미하지만 작다. 또 경기변동과 관련되는 변수들은 영향력은 시기별로 다르다. 국가별로도 영향력의 편차가 커 인과관계의 일반화가 어렵다. 이러한 결과는 경기변동 자체가 노조조직률 변화에 직접 영향을 미치기보다는 경기변동은 노사관계 제도를 통해 매개된다는 점을 드러내는

것이라 해석되고 있다.

이와 같은 분석결과와 서구 여러나라의 노조들이 겪어온 역사적 경험은 현재 조직률의 저하를 경험하고 있는 우리 노조 운동에 주는 시사가 크다.

### 3. 한국 노동조합 조직률 저하에 대한 함의

89년 이후 한국의 노동조합조직률은 경기변화 및 노동력 구성의 변화에 탄력적으로 반응해 왔다.

조금 과도하게 이야기하면 지난 10년간 특히 최근의 한국 노동조합 조직률의 급락은 결국 노동시장의 높은 분산성을 포함하는 노사관계의 제도적 취약성에 기인한다고 할 수 있을 것이다. 노동계급의 힘과 정책 지향을 반영하고 관철할 수 있는 제도가 성숙되지 않은 한국의 경우 구조요인, 혹은 경기요인이 노조조직률로 대변되는 노조의 힘의 형성에 직접적인 영향을 미치고 있는 것이다.

한편, 3장의 논의들에서도 비추었듯이 노동조합 조직률의 결정과정에는 환경적 요인과 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. Voos는 노동조합의 조직활동이 노조조직률에 중요한 변수라고 보면서, 다른 조건이 동일할 경우 노조가 더 적극적으로 조직활동을 할수록, 조직의 증가와 조직률의 증가 속도가 빨라진다고 보았다. 같은 맥락에서 조직활동 예산의 비중이

높을수록 조직활동의 성공률이 높아지며, 신규 노조원의 수가 증대할 것이라고 평가하였다. 높은 수준의 조직률 저하를 경험했던 영국이나 미국의 노동조합이 최근 벌이고 있는 특별한 조직화 프로그램이 조직률 제고에 긍정적인 작용을 하고 있다는 경험도 예로 들 수 있다.

현재 한국의 노동조합은 어려운 경제적, 제도적 환경에서 움직이고 있다. 그러나 아직 한국의 노동시장은 제도형성기에 있다. 노사관계 제도가 구조적 제약 속에서 노사관계 관련 당사자의 선택이 가져온 장기적인 결과라 한다면, 제도형성기에 놓여있는 현재 한국 노동조합의 선택은 단기적, 장기적으로 한국의 노동운동을 좌우할 중요한 의미를 갖는다.



## 제5장 한국 노동조합 조직률 하락요인 분석

그렇다면 한국에서 조직률의 하락을 주도한 요인은 무엇인가? 사실, 한국 노동조합조직률의 변화가 시장을 비롯한 환경의 영향력에 직접적으로 노출된 것은 약 10여년에 불과하다 해도 과언이 아니다. 87년 이전까지, 노동조합운동은 국가권력에 의해 강력하게 억제되었는데, 70년대는 물론 80년대 초중반까지의 노조조직률은 그러한 상황을 잘 드러낸다. 즉, 80년대 중반까지 국가의 거시적인 억압적, 배제적 노동통제 정책 및 제도로 인해, 노동조합 조직률은 최소한의 수준으로 유지되었다. 또, 조직률의 변화는 주로 노조세력의 확장을 일방적, 강압적 방식으로 억제한 정치적 조치에 의한 것이었으므로, 노조조직률에 대한 산업구조나 경기의 영향력은 미미했다고 할 수 있다. 이러한 역사적 특수성으로 인해 한국의 노동조합 조직률 변화의 원인을 2~30년간의 시계열 분석에서 도출하기는 어렵다. 이 장에서는 앞의 이론적 논의와 외국에 대한 경험적 분석을 토대로, 그러나 몇몇 특징적인 현상에 주목하면서 80년대 후반이후 한국에서 조직률이 하락한 원인을 찾아보도록 하였다.

경기악화, 기업의 도산 및 고용조정, 전통적 조직부문인 제조업으로부터 서비스산업으로의 산업구조조정, 그리고 기술 발달에 따른 노동생산성의 증가 등은 노동시장에 대한 노동조합의 통제력을 약화시키거나 직접적으로 조직가능한 노동자의 수를 감소시켜 노동조합 조직률 하락을 강요하는 주요한 요인들이다.

우리가 90년 이후 경험한 노동조합 조직률 하락도 상당한 부분

은 이러한 경제적, 구조적 요인에 기대고 있다. 한국의 압축적 성장 과정에서 노동조합은 단 10~20년만에 위에서 언급한 요인들을 모두 겪어내야 했다. 그럼에도 불구하고 앞에서도 언급한 바 있듯이 이러한 생산 및 노동시장의 환경변화가 조직률 축소를 가져오는 절대적인 원인이라고 하기는 어렵다.

## 1. 한국노동조합 조직률 하락의 특성 : 제도 및 전략의 부재와 환경 변화의 복합적 과정

### 가. 성별 분석

2장에서 제시한 바 있는 조직률 추세표를 참조하면, 전체적인 경기악화나 산업구조 조정에도 불구하고 특정 한계부문의 노동조합 조직률 하락이 훨씬 심각하게 전개되었다는 사실이 환경변화에만 주목할 수 없게 하는 하나의 이유이다.

특정 부문의 조직률 급감은 우리나라의 조직률 변동이 경기변동과 산업구조 변동에 매우 민감하게 반응하고 있다는 증거이기도 하지만, 다른 한편으로는 취약 부문에 대한 노동조합의 대응력이나 보호능력이 현저히 떨어지는 노사관계 제도상의 특성 및 노동조합의 조직적, 전략적 한계에 기대고 있다는 의미이기도 하기 때문이다.

&lt;표 5-1&gt; 성별 조직률 변화 추이, 1980~1997

	남성			여성		
	조합원수	전년대비 증감율	조직률	조합원수	전년대비 증감율	조직률
1980	600,383		13.6	347,751		17
1981	628,259	4.64	13.9	338,479	-2.67	16.3
1982	633,106	0.77	13.8	332,030	-1.91	14.8
1983	673,411	6.37	14.2	336,470	1.34	13.9
1984	683,542	1.50	13.5	326,980	-2.82	12.8
1985	692,398	1.30	13.1	312,000	-4.58	11.1
1986	724,890	4.69	13.2	311,000	-0.32	10.5
1987	900,457	24.22	13	367,000	18.01	11.1
1988	1,232,456	36.87	15.3	457,000	24.52	9.5
1989	1,402,106	13.77	21.8	530,309	16.04	13.4
1990	1,384,730	-1.24	20.5	502,154	-5.31	12
1991	1,341,745	-3.10	19.1	461,663	-8.06	10.7
1992	1,323,591	-1.35	18.5	411,007	-10.97	9.4
1993	1,275,859	-3.61	17.5	391,514	-4.74	8.8
1994	1,285,627	0.77	16.9	373,384	-4.63	8
1995	1,254,133	-2.45	15.9	360,667	-3.41	7.4
1996	1,259,932	0.46	15.7	338,626	-6.11	6.7
1997	1,194,114	-5.22	14.9	289,780	-14.4	5.6
90-97 증감율	-14.83			-45.36		

연도	남성		여성	
	비농취업자수	전년대비증감율	비농취업자수	전년대비증감율
1980	5,842		3,188	
1981	5,974	2.26	3,250	1.94
1982	6,162	3.15	3,604	10.89
1983	6,364	3.28	3,827	6.19
1984	6,649	4.48	3,866	1.02
1985	7,023	5.62	4,214	9.00
1986	7,298	3.92	4,545	7.85
1987	7,769	6.45	5,006	10.14
1988	8,167	5.12	5,219	4.25
1989	8,540	4.57	5,583	6.97
1990	8,966	4.99	5,881	5.34
1991	9,415	5.01	6,133	4.28
1992	9,727	3.31	6,244	1.81
1993	10,020	3.01	6,405	2.58
1994	10,405	3.84	6,732	5.11
1995	10,818	3.97	7,019	4.26
1996	11,066	2.29	7,293	3.90

우선 여성 노동자의 조직률 변화를 그 예로 들 수 있다. 위의 <표 5-1>을 살펴보자.

전체 노조조직률은 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. 현재 약 500만에 달하는 여성피고용자 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 90년 대비 97년 노조조직률의 증감율을 계산해 보면 전체 -23.19%, 남성 -14.83%, 여성 -45.36%으로 여성의 경우 90년 조직노동자 상태에 있었던 노동자가 절반가까이 축소되었음을 알 수 있다. 여성의 주된 조직부문이었던 경공업이 사양산업화되어 전 산업에서의 비중이 줄고, 여성노동자들이 영세기업취업자 혹은 비정규직 등 노동시장의 취약계층에 집중되어 있다는 감안하여도 구조의 변화만으로도, 특히 80년대 후반이후 10%에 가까운 조직률 감소, 그리고 현재의 5% 조직률을 설명하기는 어렵다.

더구나, 흔히 생산직(여성)의 축소로 언급되어 오던 조직률의 저하는 아래의 표에 의하면, 설득력이 그다지 강하지 않다는 사실을 알 수 있다. 전체여성취업자의 증가와 함께 판매서비스관련 직종의 여성의 수가 늘어난 것은 틀림없는 사실이지만, 판매서비스직의 ‘비

중'이 크게 늘어난 것도, 생산관련직의 비중이 눈에 띄게 줄어든 것도 아니다. 오히려 현재보다 여성의 조직률이 높았던 80년대 초반, 여성생산직의 비중은 20%에 못미쳤던 적도 있다. 뿐만 아니라 생산관련직 여성의 취업자수는 계속 늘어왔음을 살펴볼 수 있다.

<표 5-2> 여성의 직종별 취업자 변화의 추이, 1980~1997\* 단위 : 천명

	여성전체 취업자수	판매서비스관련직		생산관련직	
		취업자수	%	취업자수	%
1980	5222	1493	28.59	1095	20.97
1981	5345	1595	29.84	1049	19.63
1982	5622	1848	32.87	1074	19.10
1983	5686	1936	34.05	1143	20.10
1984	5535	1898	34.29	1161	20.98
1985	5833	2062	35.35	1245	21.34
1986	6165	2139	34.70	1401	22.73
1987	6613	2239	33.86	1688	25.53
1988	6771	2244	33.14	1793	26.48
1989	7152	2357	32.96	1891	26.44
1990	7376	2477	33.58	1904	25.81
1991	7561	2603	34.43	1883	24.90
1992	7669	2691	35.09	1747	22.78
1993	7774	2287	29.42	2365	30.42
1994	8043	2494	31.01	2298	28.57
1995	8256	2648	32.07	2296	27.81
1996	8472	2806	33.12	2259	26.66
1997	8686	2974	34.24	2224	25.60

출처 : 통계청, [경제활동인구연보], 각호

\* : 직종분류의 변경으로 1993년 이전과 이후는 다음과 같은 시계열 단절이 발생.

	93년 이전	93년 이후
판매, 서비스관련 직종의 구분	판매직/ 서비스직	서비스·판매직
생산관련 직종의 구분	생산.운수장비운전자, 단순노무직	기능원/ 장치기계조작원/ 단순노무직

결국, 여성노동자들의 조직률 격감을 단순히 산업구조와 노동시장의 변화만으로 설명할 수는 없다는 이야기이다. 뒤에서 언급하겠지만, 외국의 경우 최근 노동조합조직률의 유지 혹은 증가가 주로 여성노동자의 조직화에 기대고 있다는 사실에 비추어 볼 때, 여성 취업자의 증가에도 불구하고 여성조직 노동자의 수가 대폭 축소되고 있다는 점은 현재 노동조합 조직구조와 활동상의 취약성이 노조조직률의 하락과 결부되어 있다는 것을 보여주는 것이다.

#### 나. 기업 규모별 특성

두 번째 예는 기업규모별 조직률의 차이에서 찾을 수 있다.

이미 여러 연구에서 언급된 바 있듯이 기업규모별 조직률을 살펴보면, 대기업과 중·소규모 기업간에 노동조합 조직화정도에 큰 차이가 있다는 점을 발견할 수 있다. 물론 영세기업 노조조직화의 어려움은 3장의 이론적 논의에서도 고찰한 바 있듯이 일반적으로 받아들여지는 사실이지만, 한국노동조합이 안고 있는 조직구조상의 특성 즉, 기업별 노동조합은 기업 규모별 노조조직률의 격차를 더욱 심화시키는 제도상의 한계이다. 300인 혹은 500인 이상 기업의 경우 60%이상의 노동조합 조직화율을 기록하고 있고 이는 90년대 이후 크게 변함이 없다. 여러 편의 비교연구 결과에서 제시되고 있듯이 이미 높은 노조조직률을 달성하고 있는 부문은 그리 쉽게 조직률 저하를 경험하지 않는다<sup>13)</sup>.

13) 국제비교를 통해 보아도 미국, 일본, 프랑스 등과 같이 노동조합 조직률이 낮았던 국가들에서, 즉 노동조합의 사회경제적 영향력이 낮은 국가들에서는 조직률이 더욱 하락하는 경향이 나타나는 반면, 조직화 수준이 높은 북유럽의 경우 노동조합 조직률은 지속적으로 상승해

최근 내부노동시장의 재편으로 약간의 변화가 있지만 이들 대기업중 1차 금융권과 제조업부문만을 별도로 고려한다면 이수치는 더욱 높아질 것이다. 그렇다면 부침을 경험했던 부문은 상대적으로 조직률이 낮고 조직력이 취약한, 그리고 기업내 노사관계의 제도화 수준이 낮은 중소기업사업장의 노동조합들이라고 할 수 있다. 노동조합 조직의 집중성이 떨어지고 노조활동의 성패가 기업내 단위노조에 거의 전적으로 맡겨져 있는 현 상황에서, 생산물 시장에서 이들 기업의 생존률이 낮다는 점을 제외하고도, 취약한 조직력이나 리더십의 실패로 인한 중소기업노조를 중심으로 한 조직(조합원)탈락은 피할 수 없는 결과인 것이다.

<표 5-3> 단위조합당 조합원수 추이

단위조합당 조합원수	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97
	394	387	309	277	245	245	236	230	233	236	244	249	258

출처 : KLI, KLI노동통계, 각년도

위의 표는 그 한 예증이다. 92년을 기점으로 단위 조합당 조합원수가 다시 증가하고 있음을 확인할 수 있다. 중소기업의 수가 감소하지 않음에도 불구하고 중소기업 노동조합의 생존률이 떨어지고 있다는 말이다. 이러한 결과는 87년 이후 대거 생겨났던 중소기업의 신생 노조가 기업내외적 영향에 쉽게 노출될 뿐 아니라 조직 내부의 조직 및 정책능력이 떨어지는 등 저항력이 미약하여 조직부문으로부터 이탈할 가능성이 높다는 해석을 뒷받침하는 것이다. 즉, 1992년을 기점으로 점차 소규모 노동조합의 비중이 줄어들고 있음은 기업별 체제하에서 중소기업규모 노조 조직의 생존가능성이 낮다는 점을 반영한다. 이러한 경험은 기업별 교섭구조 및 노사관계

왔고 현재도 높은 수준을 유지하고 있다는 점을 알 수 있다.

의 극복과 특별한 조직화 전략이 중앙연맹차원에서 만들어지지 않는 한 기업을 조직단위로 하는 중소기업의 노조가 노동조합운동진영으로 진입하기가 점차 힘들어진다는 점을 보여주는 한 지표이다.

<표 5-4> 연도별 신생노조 및 소멸노조의 규모별 특성

	신생노조				
	92	93	94	95	96
50인 미만	240 87.03	257 70.80	427 78.35	401 73.58	187 71.65
50~99인	35 11.08	46 12.67	50 9.17	78 14.31	46 17.62
100~299인	35 11.08	44 12.12	48 8.81	45 8.26	19 7.28
300~499인	-	6 1.65	6 1.10	8 1.47	3 1.15
500~999인	4 1.27	4 1.10	9 1.65	5 0.92	5 1.92
1000~2999인	-	6 1.65	3 0.55	6 1.10	-
3000~4999인	1 0.32	-	2 0.37	2 0.37	1 0.38
5000인 이상	1 0.32	-	-	-	-
계	316	363	545	545	261

	소멸노조			
	92	93	94	95
50인 미만	500 68.40	803 80.54	389 63.05	348 72.05
50~99인	94 12.86	102 10.23	117 18.96	57 11.80
100~299인	121 16.55	72 7.22	70 11.35	47 9.73
300~499인	6 0.82	6 0.60	19 3.08	10 2.07
500~999인	9 1.23	10 1.00	15 2.43	11 2.28
1000~2999인	-	2 0.20	6 0.97	9 1.86
3000~4999인	1 0.14	2 0.20	1 0.16	-
5000인 이상	-	-	-	1 0.21
계	731	997	617	483

출처 : 노동부, 노조 센서스 조사, 각년도

노조조직률 수준이 87년 이전으로 회귀하고 있을 뿐 아니라 그 간의 대기업 중심 노동조합 운동의 결과로 조직부문의 편중화가 진행되고 있는 것이다.

위의 연도별 신생노조 및 소멸노조의 특성을 통해 보아도 같은



결론이 도출된다. 상식적 결과이기는 하지만, 노조가 새로 만들어지는 비율도, 그리고 노조가 없어지는 비율도 조합원 50인 미만의 영세기업에 집중되어 있다. 92년에서 96년까지 매년 새로 만들어진 노조의 70%이상(적게는 71%에서 많게는 87%까지) 이들 영세부문에 몰려있으며, 소멸노조의 7~80%도 여기에 속한다. 소규모 기업의 빈번한 생성과, 열악한 근로조건을 노조설립을 통해 개선해 보고자 하는 열망이 소규모 노조의 높은 신규설립을 설명하는 요인이라면, 영세기업의 잦은 도산(혹은 심각한 경영위기), 사용자의 노조설립 및 유지에 대한 거부감 및 강압적 노사관계관에 따른 반노조전략, 낮은 자원동원력으로 인한 노조활동의 실패, 상급단체의 체계적 지원 및 연대 결여 등은 높은 소멸률로 이끄는 요인이라 하겠다. 그런데, 조직축소의 구체적인 문제는 영세노조의 잦은 신규화와 사멸이라기 보다는 신생노조의 수가 소멸 노조 수의 절반에도 못미치고 있다는 데 있다. 즉, 명멸이 가장 현저한 영세규모 노조도 생성되는 속도보다 없어지는 속도가 훨씬 빠르므로 이부문, 나아가 전체 노조조직화 정도의 감소는 당연한 결과이다. 90년대 중후반에 가까울수록 소규모 기업의 노조비중은 빠른 속도로 줄고 있다. 노조의 필요성을 더 크게 느끼고 있는 다수의 노동자들이 노조의 방책에서 점차 벗어나고 있는 것이다.

## 2. 개인노동자들의 노조가입성향의 특성

### 가. 노조조직여부를 결정하는 요인들

위의 두가지 예에서 도출한 바와 비슷한 결과가 개인 단위의 조사자료를 이용한 노동조합 가입성향 분석에서도 드러난다. 95년도 의 한 가구실태조사자료를 이용하여 1700여명의 임금근로자에 대하여 노조가입성향을 분석해 보았다.

근무하고 있는 사업장에 노조가 조직되어 있는가라는 질문을 통해 사업장의 노조조직화 여부를 결정하는 변수가 무엇인지 분석해 보았다. 즉 첫 번째 분석은 해당 노동자의 소속 사업장이 노조의 영향력 하에 있을 확률을 결정하는데 조직의 특성(산업, 기업규모), 노사관계의 특성(임금수준, 직무만족도) 그리고 인구학적 특성이 어떤 영향력을 나타내고 있는가를 살펴보려는 것이다. 이를 함수로 표현하면 다음과 같다.

$$\log \left[ \frac{D_i}{1-D_i} \right] = \beta_0 + \beta_1 D_i + \beta_2 I_i + \beta_3 O_i$$

$D$ : 인구학적 특성(성, 나이, 학력, 혼인여부),  $I$ : 노동시장 및 노사관계의 특성(임금, 직무만족도),  $O$ : 조직의 특성(산업, 기업규모)

분석 결과, ‘성’과 근무하고 있는 ‘사업장의 규모’가 조직화에 통계적으로 의미있는 변수라는 사실이 확인되었다. 다시 말해 남성일수록, 그리고 상대적으로 큰 사업장의 노동자일수록(임금수준이 상대적으로 높은 노동자가 조직사업장에서 일할 확률이 높다는 결과도 이와 관련된다고 파악된다) 노조가 조직된 곳에서 일할 확률이 높다는 것이다. 성이나 사업체 규모의 영향력은 모두 인적 속성이라기보다는 분절된 노동시장의 영향력을 보여주는 것이다. 성은 일

차적으로 개인속성이라 인식되지만, 성별 직종 및 산업분절정도가 심한 우리노동시장의 특성에 비추어 보면 이는 구조적 영향력의 반영이기 때문이다. 남성이 집중된 직종 및 산업의 사업체에서 상대적으로 높은 조직몰입 정도를 보여주는 것이라 해석될 수 있기 때문이다. 따라서 성과 기업규모 등이 의미있는 변수로 판명되었다는 사실은 개인의 성향 및 속성보다는 노동시장의 구조적 조건이 노조 조직화에 큰 영향력을 발휘한다는 점을 보여주는 것이라 하겠다.

<표 5-5> 95년 현재 노동조합에 가입해 있는 노동자들의 특성  
(N.= 1612)

	계수	표준오차	z값
성*	.414	.158	2.617
나이	-.001	.007	-0.145
학력더미			
초졸	-.250	.260	-0.959
중졸	-.212	.213	-0.997
전문*	-.562	.208	-2.697
대졸	-.008	.142	-0.062
결혼더미	.018	.162	0.114
임금수준*	.003	.001	2.702
직무만족도	.003	.015	0.259
산업더미	-.109	.117	-0.939
사업장규모*	.001	.000	6.892
상수	-1.56	.361	-4.311

\* : p<0.1

나. 개별 노동자들의 노조가입 의향 분석 : 미조직 사업장 노동자들을 대상으로

그러나 미조직 사업장의 노동자들을 대상으로 노조가입 의향을 분석하면 다소 다른 결과가 도출된다. 즉 개별 노동자들의 노조가

입성향은 성에 따라 의미있는 통계적 차이를 나타내지 않는다. 사업장 규모 변수도 마찬가지다. 통계적으로 의미있는 차이는 아니지만 오히려 상대적으로 작은 규모의 사업장에서 일하는 노동자일수록 가입성향이 높은 것으로 드러난다. 또 실제로 노조를 필요로 하는 사람들은 자신이 하고 있는 작업환경을 포함한 직무만족도가 상대적으로 떨어지는 사람들이라는 사실을 알 수 있다. 노조의 공급과 수요사이에 불일치가 나타나고 있는 것이다.

결국 현 노동조합의 조직형태나 조직활동은 노조에 가입할 의사가 있는 혹은 노동조합이 필요한 노동자들을 적극적으로 노동조합에 참여시킬 수 없는 것임을 확인할 수 있다. 즉, 현 노동조합의 조직구조가 담아낼 수 있는 노동자들의 많은 부분을 노동조합의 틀 안에 넣지 못하고 있다는 뜻이다.

<표 5-6> 95년 현재 미 조직노동자들의 노동조합 가입 성향  
(N.=1089)

	계수	표준오차	z값
성	.003	.161	0.017
나이***	-.0432	.008	-5.378
학력더미			
초 졸	-.095	.275	-0.347
중 졸	.141	.228	0.618
전 문	.277	.206	1.344
대 졸	.103	.167	0.617
결혼더미*	.285	.172	1.652
임금수준	.002	.001	1.186
직무만족도***	-.061	.017	-3.502
산업더미	-.002	.129	-0.014
사업장규모*	-.001	.000	1.591
상수	2.166	.402	5.383

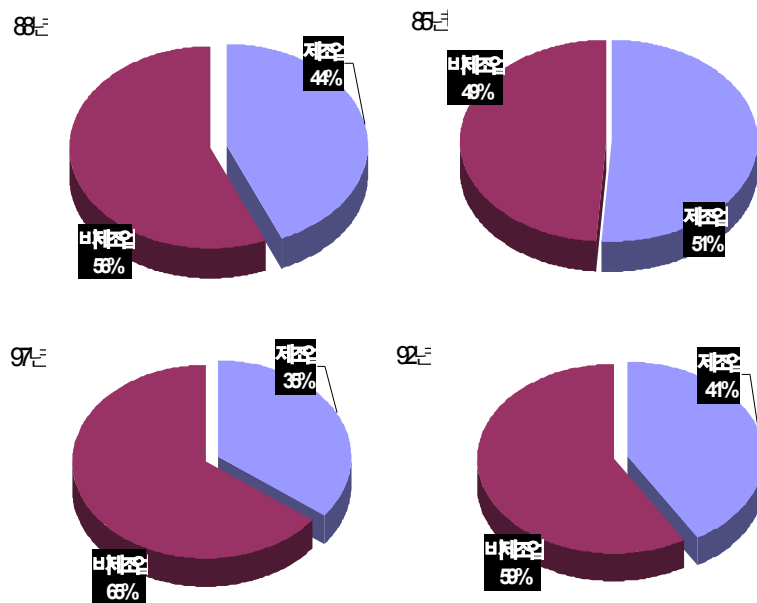
\*\*\* : p<0.01, \*\* : p<0.05, \* : p<0.1

### 3. 산업별 조직부문의 변화

기업별·분산적 노사관계 제도와 연계된 노동조합의 활동상의 한계는 다른 측면에서도 확인된다.

아래의 [그림 5-1]은 한국노총의 제조업 부문 단위노조의 구성비가 어떻게 변해왔는지 그 추이를 보여주는 그림이다<sup>14)</sup>.

아래의 그림에서 확인할 수 있듯이 85년 51%에 이르렀던 제조업 부문 노조의 비율이 97년 35%로 현저하게 감소하고 있다.



출처 : 한국노총, 각년도, 사업보고

[그림 5-1] 85~97년간 한국노총의 부문간 조직 구성비

14) 구체적인 산별 조직규모의 변화에 대해서는 이장의 끝에 수록한 부록을 참조할 것.

그러나 이 그림은 노조내에서의 부문간 비중의 변화만 보여줄 뿐, 각 노조의 구체적인 성장세를 보여주지는 못한다.

이는 다음의 연도별 노총 산별연맹 조직의 변화추이를 통해 확인할 수 있는데, 비제조업 비중의 증가가 비제조업 부문 노조의 양적인 성장과 맞물려 있는 것은 아니라는 사실을 알 수 있다. 바로 여기에 문제가 있다. 다음은 대산업별 조직률 현황을 간략히 살펴본 것이다.

92년부터 96년까지 전체 노조수의 감소는 제조업 노조수의 감소와 밀접한 관련이 있다. 신생노조를 고려하지 않고 단순 계산을 해 보면, 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. 이러한 탓에 대개의 분석에서 조직률 축소의 원인은 산업구조 조정이나 전통적인 조직부문인 제조업의 비중 감소로만 단순히 설명되어 왔다. 위에서의 단순계산만으로도 이러한 설명은 사실임이 증명된다. 따라서 언뜻 보기에는 앞에서 언급한 산업구조론이 타당함을 반영하는 것으로 파악할 수 있다.

그러나 이는 노조감소의 1차적 원인을 설명하는데 불과하다.

우선, <표 5-5>를 다시 살펴보면, 같은 제조업 내에서도 여성의 조직률은 남성에 비해 상당히 낮다. 단순히 산업의 특성만으로 노조조직률변화를 설명하기는 어렵다는 하나의 증거이다.

또, 87~89년까지 이루어졌던 폭발적인 노조증가 이후 현재까지 약 10년간 제조업 노조는 매우 빠른 속도로 감소하고 있지만<sup>15)</sup>, 노

15) 92년에서 96년, 5년만 보아도 92년 약 3200여개였던 제조업노조의 수는 96년 2500개로 약 700개가 줄어들었다.

동조합이 그 10년간 제조업 부문에서는 물론 비제조부문에서 조합원 혹은 노동조합의 감소를 보충할 만한 조직형태변환이나 활동상에 어떤 특별한 조치도 취해오지 않았다는 데 문제가 있다.<sup>16)</sup>

<표 5-7> 90년대 산업별 조직률 추이

연도	제조업전체조직률	제조업 여성조직률	기타산업 여성조직률
92	18.90	13.95	6.98
93	15.86	12.97	7.40
94	16.53	12.34	8.26
95	15.60	10.93	6.08
96	15.55	10.09	5.52

출처 : 노동부, 전국노동조합 조직현황 원자료, 각년도

대략적인 계산만으로도 여성이 주를 이루고 있는 서비스업의 여성 조직화정도가 매우 낮다<sup>17)</sup>는 사실을 살펴볼 수 있다. 제조업을 제외한 전체 업종의 조직화 정도가 위와 같다면, 특히 조직화정도

16) 이는 조직률이 약 10년에 걸쳐 꾸준히 큰 폭으로 낮아지고 있는데, 노동조합에서는 조직률 하락에 대한 면밀한 분석작업이나 특별한 신규 조직화 및 조직혁신 프로그램을 마련하지 못했다는 말이기도 하다. 실제로 그간 노동조합이 내놓은 공식문서들을 살펴보면, 90년대 중반까지만 하여도 조직축소에 대한 위기의식을 느낄 수 없다. 많이 지적되어 온 문제이지만, 각급 노동조합들은 조직노동자들의 임금, 근로조건향상에 노조활동의 대부분을 투여했으며, 조직관련 활동은 조직이탈 방지, 기존의 리더십 유지를 위한 조직관리에 국한되어 온 인상이 강하다. 조직축소를 겪어온 약 10년간 노동조합의 근시안적, 관성적 조직관리 실태는 소멸 노조 및 새로이 진입한 신규 노조의 양적, 질적 특성, 소멸원인(혹은 생성원인), 새로이 조직화가 필요한 혹은 가능한 부문들에 대한 분석작업의 부재로 설명될 수 있다.

17) 자료상의 제약으로 보다 세부적인 산업별 조직률 추이는 계산하지 못했다.

가 미약한 도소매업 및 판매서비스업 등 사적 서비스 부문의 조직화는 그 정도가 더욱 심할 것이다. 작업장이 분산되어 있고, 노동시장에서의 유동성이 높은 이들 부문의 조직화가 매우 어려운 과제라는 점을 감안하더라도, 현재의 조직화 정도는 매우 심각한 상태다. 특히 전체 산업에서 이들 부문의 비중이 높아져 감에 따라 이 부문에 대한 특별한 조직화 조치가 따르지 않는다면, 전체 노동조합 조직률은 더욱 현격히 감소할 것이라는 점을 쉽게 예측할 수 있다.

즉 노조의 조직화전략 혹은 실천의 부재로 인한 조직률 하락에서도 그 원인을 찾을 수 있다. 노동조합 조직률 축소에 대한 외국 의 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. 산업구조변화에 노조조직화가 얼마나 민감하게 반응하는가에는 다른 변수들에 대한 고려가 필요하다는 말이기도 하다. 우리의 경우에도 문제는 노동자규모가 증가되고 있는 비제조업 특히 서비스 및 기타 부문의 경우 조합원수가 피고용자 증가추세를 쫓지 못할 뿐 아니라 오히려 조직률 감소를 경험하는 부문도 있어서, 제조업에서의 조합원 상실을 상쇄하지 못하고 있다는 점이다<sup>18)</sup>.

---

18) Galenson은 이와 관련하여, “산업 재구조화는 산업화된 구가 들에서 노조를 약화시키는 한 요인임은 사실이지만, 이는 지배적이거나 주요한 원인이 아니다. 산업구조의 변화가 영향을 미치고 있다는 사실은 어떠한 설명도 제공하지 않는다. 문제는 왜 노동조합이 확대된 경제부문에서 노동자들을 적극적으로 조직함으로써 제조업에서의 손실을 보충하지 않는지



#### 4. 노조간부들의 노조의 조직화 활동에 대한 인식

97년 노총 중앙 연구원에서 실행한 단위노조 간부 대상 설문조사 분석에서 조직확대에 대한 견해를 분석한 결과 현재 대부분의 노동조합 간부들은 노조의 신규 조직활동이 매우 미약한 상태라는 점에 공감하고 있는 것으로 드러났다. 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 조직확대 활동에 대해서는 2.5점, 노총에 대해서는 2.2 등으로 불만스런 견해가 다수였으며 특히 조직활동의 기지라 할 각급 노조 지역본부에 대한 불만이 상대적으로 높았다. 이는 각급 상급노조단체의 조직활동을 어떻게 평가할 수 있는지를 드러내는 것이기도 하지만, 조직활동에 주력해야 할 역할을 지닌 조직이 어디인지에 대한 인식을 보여주는 것이기도 하다. 또 단위노조 간부들은 상급단체가 주력해야 할 사업으로 조직확대 사업을 수위에 놓아야 한다는 견해에 다수가 공감을 표현했으며, 비정규노동자의 조직화나 여성조직률의 제고 등 한계 계층 조직확대 필요성에도 높은 수준의 공감대를 형성하고 있다는 사실도 보여준다.

---

를 설명하는 것이다” 라고 언급한 바 있다.

&lt;표 5-8&gt; 각 층위별 조직화 사업에 대한 노조간부들의 인식

	노총 중앙	산별 중앙	노총 지역	산별 지역
상급단체의 조직 확대 활동 1점: 매우 불만 - 5점: 매우 만족	2.2	2.5		
비정규 노동자의 조직화와 여성 조직률 제고가 필요하다 (1: 전혀 필요없음 - 5: 매우 필요)	4.0	3.8		
각급노동조합이 주력할 역할은 조직확대이다(응답별)	11.5%	26.4	35%	42%
비교: 노동법 개정투쟁고용안정	59% 10%	22% 19%	19% 13%	

경기변수, 생산물시장 및 노동시장구조의 변화가 노동조합의 조직률 하락을 설명하는데 중요한 변수라는 사실을 부정할 수는 없다. 지난 10년간 우리가 경험한 바는 우리 노조조직률이 이 구조변수의 변화에 너무나도 민감하게 반응하고 있다는 사실이었다. 따라서 노조조직률 변화에 대한 구조변수의 중요성은 아무리 강조해도 지나침이 없을 듯 보이는 것이 사실이다. 그러나 앞에서 살폈듯이 이들 변수가 노조조직률 변화의 가장 결정적인 변수로 설명될 수 있는지에 대해서는 이론(異論)이 가능하다. 한국의 노동조합 조직률 축소를 설명하기 위해서는 초기업단위 노동조합을 인정하지 않거나(혹은 제한하고 있는), 주요한 조직부문인 공무원의 노조가입을 막고 있는(혹은 막아왔던) 법제도적 제약과 기업별자원과 역량이 집중되어 있는 극도로 분권화된 노동조합 조직체계등 노사관계 및 노동시장의 제도적인 측면을 간과해서는 안된다. 만일 노사관계 제도의 특성이 노조운동에 보다 친화적이라면 조직규모의 변화가 지금과 같은 속도로 진행되었을 것인지에 상당한 의문이 있다. 즉, 노사관계의 제도적 미비는 노동조합 조직률이 경기변동 및 산업구

조의 변화 등에 매우 민감하게 움직이도록 하는 단서라고 할 수 있으며, 또 조직화와 관련된 노동조합의 전략적 공간을 매우 협소하게 제한하는 요인이라 할 수 있다. 즉, 위에서 언급한 조직화와 관련한 노동조합의 전략적 실패는 단순히 노동조합의 보수성이나 안일함, 혹은 무능 때문이 아니라 제도적 공간의 제약과 직결되는 것이다.

요컨대 이장에서 우리는 변화하는 환경하에서 조직부문을 잃어가고 신규조직화에는 무력함을 보이고 노조운동의 현황을 주로 거론하였다. 그러나 그 원인을 단순히 노조전략의 실패에서 도출할 수는 없다. 여기서 강조하고자 하는 바는 전략의 실패와 노사관계 제도의 제한은 서로 맞물려 있다는 사실이다.

최근 ILO의 한 연구물을 참조하면, 기업별로 분산된 노동조합 및 교섭구조하에서는, 유연성의 확대에 의해 급증하고 있는 비정규 노동자들을 노동조합에 가입시키고 그들의 권리를 확보하는데 기존의 노동조합이 상대적으로 소극적일 수밖에 없다는 사실을 비교분석을 통해 논하고 있다(Ozaki, 1998). 마찬가지로 한국 노사관계제도의 한계는 노동조합의 활동 범위를 기업에 국한해 임금인상 등 단기적 사안 해결에 주력해온 노동조합의 전략적 한계(혹은 실패)와 그로 인한 노조조직들의 하락에 영향을 미쳤다고 분석할 수 있다.

즉, 현재 조직규모 축소의 원인을 파악하기 위해서는 단지 구조적 변화만이 아닌, 노동시장 및 노사관계의 제도적 특성과 노조활동 등을 경기 및 노동시장구조 변화와의 관련하에서 다각적으로 검토할 필요가 있다.

부표 1. 1980~1997 조합원수, 조직률, 임금근로자수와 전년대비 변화율

year	전체 조합원	전년대비 변화율	남성 조합원	전년대비 변화율	여성 조합원	전년대비 변화율
1980	948134	.	600383	.	347751	.
1981	966738	1.96	628259	4.64	338479	-2.67
1982	984136	1.8	633106	.77	332030	-1.91
1983	1009881	2.62	673411	6.37	336470	1.34
1984	1010522	.06	683542	1.5	326980	-2.82
1985	1004398	-.61	692398	1.3	312000	-4.58
1986	1035890	3.14	724890	4.69	311000	-.32
1987	1267457	22.35	900457	24.22	367000	18.01
1988	1707456	34.72	1232456	36.87	457000	24.52
1989	1932415	13.18	1402106	13.77	530309	16.04
1990	1886884	-2.36	1384730	-1.24	502154	-5.31
1991	1803408	-4.42	1341745	-3.1	461663	-8.06
1992	1734598	-3.82	1323591	-1.35	411007	-10.97
1993	1667373	-3.88	1275859	-3.61	391514	-4.74
1994	1659011	-.5	1285627	.77	373384	-4.63
1995	1614800	-2.66	1254133	-2.45	360667	-3.41
1996	1598558	-1.01	1259932	.46	338626	-6.11
1997	1484194	-7.15	1194114	-5.22	289780	-14.42

year	전체조직률	전년대비 변화율	남성조직율	전년대비 변화율	여성조직율	전년대비 변화율
1980	14.7	.	13.6	.	17	.
1981	14.6	-.68	13.9	2.21	16.3	-4.12
1982	14.4	-1.37	13.8	-.72	14.8	-9.2
1983	14.1	-2.08	14.2	2.9	13.9	-6.08
1984	13.2	-6.38	13.5	-4.93	12.8	-7.91
1985	12.4	-6.06	13.1	-2.96	11.1	-13.28
1986	12.3	-.81	13.2	.76	10.5	-5.41
1987	13.8	12.2	13	-1.52	11.1	5.71
1988	17.8	28.99	15.3	17.69	9.5	-14.41
1989	18.6	4.49	21.8	42.48	13.4	41.05
1990	17.2	-7.53	20.5	-5.96	12	-10.45
1991	15.9	-7.56	19.1	-6.83	10.7	-10.83
1992	15	-5.66	18.5	-3.14	9.4	-12.15
1993	14.2	-5.33	17.5	-5.41	8.8	-6.38
1994	13.5	-4.93	16.9	-3.43	8	-9.09
1995	12.7	-5.93	15.9	-5.92	7.4	-7.5
1996	12.2	-3.94	15.7	-1.26	6.7	-9.46
1997	11.2	-8.2	14.9	-5.1	5.6	-16.42

부표 1 계속

year	임금 근로자	전년대비 변화율	남성임금 근로자	전년대비 변화율	여성임금 근로자	전년대비 변화율
1980	6464	.	4415	.	2049	.
1981	6605	2.18	4523	2.45	2082	1.61
1982	6839	3.54	4598	1.66	2241	7.64
1983	7170	4.84	4749	3.28	2421	8.03
1984	7631	6.43	5080	6.97	2551	5.37
1985	8104	6.2	5295	4.23	2809	10.11
1986	8433	4.06	5471	3.32	2962	5.45
1987	9191	8.99	5873	7.35	3318	12.02
1988	9610	4.56	6143	4.6	3467	4.49
1989	10390	8.12	7355	19.73	3035	-12.46
1990	10950	5.39	7714	4.88	3236	6.62
1991	11405	4.16	7954	3.11	3451	6.64
1992	11618	1.87	8044	1.13	3574	3.56
1993	11794	1.51	8134	1.12	3660	2.41
1994	12325	4.5	8425	3.58	3900	6.56
1995	12784	3.72	8725	3.56	4059	4.08
1996	13065	2.2	8839	1.31	4226	4.11
1997	13226	1.23	8904	.74	4322	2.27

부표 2. 1989-1999 성별, 종사상 지위별 임금노동자의 분포

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
남성								
임금근로자	6440	6759	7061	7205	7335	7618	7905	8023
상용근로자	4173	4361	4591	4802	5004	5153	5358	5349
%	64.80	64.52	65.02	66.65	68.22	67.64	67.78	66.67
임시근로자	1454	1512	1527	1465	1404	1499	1558	1685
%	22.58	22.37	21.63	20.33	19.14	19.68	19.71	21.00
일용근로자	813	886	943	939	927	966	989	988
%	12.62	13.11	13.36	13.03	12.64	12.68	12.51	12.31
여성								
임금근로자	3950	4190	4344	4413	4459	4708	4879	5042
상용근로자	1516	1577	1703	1815	1925	1978	2072	2052
%	38.38	37.64	39.20	41.13	43.17	42.01	42.47	40.70
임시근로자	1519	1659	1748	1758	1736	1922	1987	2174
%	38.46	39.59	40.24	39.84	38.93	40.82	40.73	43.12
일용근로자	914	954	893	839	798	808	820	816
%	23.14	22.77	20.56	19.01	17.90	17.16	16.81	16.18

	1997	4/4	98 : 1/4	98 : 2/4	98 : 3/4	'98 : 4/4	'99 : 1/4	'99 : 2/4	'99 : 3/4
남성									
임금근로자	8030	8058	7625	7503	7418	7445	7223	7534	7686
상용근로자	5179	5044	5077	4908	4770	4670	4546	4503	4520
%	64.50	62.60	66.58	65.41	64.30	62.73	62.94	59.77	58.81
임시근로자	1833	1967	1750	1739	1744	1785	1800	1885	1973
%	22.83	24.41	22.95	23.18	23.51	23.98	24.92	25.02	25.67
일용근로자	1018	1047	798	856	904	990	877	1146	1193
%	12.68	12.99	10.47	11.41	12.19	13.30	12.14	15.21	15.52
여성									
임금근로자	5196	5215	4694	4716	4633	4727	4634	4966	5015
상용근로자	1972	1898	1688	1618	1559	1537	1484	1486	1524
%	37.95	36.40	35.96	34.31	33.65	32.52	32.02	29.92	30.39
임시근로자	2349	2431	2269	2279	2208	2220	2176	2237	2254
%	45.21	46.62	48.34	48.32	47.66	46.96	46.96	45.05	44.95
일용근로자	874	886	737	820	865	971	974	1243	1237
%	16.82	16.99	15.70	17.39	18.67	20.54	21.02	25.03	24.67

자료 : 통계청, 경제활동 인구연보, 각호

부표 3. 1965-1998 한국노총의 산업별노동조합연맹의 조합원수 규모추이

	철도	섬유	광산	전력	외기	통신	운수항운	해상
1965	30427	33246	22064	10691	26762	9798	13005	16551
1970	36641	56686	32185	11410	35942	21648	17834	32465
1975	33949	115308	45261	12384	21337	36953	16081	63830
1980	32734	158121	54612	16229	19669	46740	40994	34015
1981	32841	128651	51441	15728	17085	47131	36544	57558
1982	32254	109079	51323	17151	18469	59775	37338	64552
1983	31072	100779	49835	17220	15878	61306	37671	53143
1984	30672	95232	49185	17630	17257	61517	35338	98543
1985	30462	14874	51024	18349	10087	63058	34323	38174
1986	30443	101749	53026	18415	21649	65426	35210	83200
1987	30307	111718	50509	19171	40308	66413	36030	40526
1988	31041	128973	38732	25067	39808	46444	37429	60500
1989	31170	142968	31253	26517	39781	48591	37613	77507
1990	31478	128169	20608	25553	34321	50336	30789	77491
1991	31816	113798	17235	25550	36315	52764	35815	73991
1992	31705	98516	19380	28550	28568	54747	35231	73991
1993	4167	86753	14852	16147	25431	56764	34968	74184
1994	29277	76864	12267	25664	25322	4535	34815	64307
1995	29109	78676	11832	25516	25436	12100	33882	64307
1996	27794	56732	9502	25686	21765	12100	33652	52000
1997	31153	36973	9973	29327	23705	14904	38386	44800
1998	29817	31451	9503	29099	23312	15200	37617	44520

부표 3 계속

금융	담배인삼	화학	금속	항만	출판	자동차	연합	관광
7973	12180	16165	9304	19044	1496	34002	25927	
18046	13429	35717	26550	21258	9878	63334	35980	
32674	14214	76797	56936	19894	8082	106234	45667	6420
58272	13105	157833	115395		8322	108975	71933	10787
60032	13700	143330	107402		2059	69116	62884	7787
71944	13183	146195	65851		5616	73077	70141	7339
77944	12872	101052	90240		4521	73077	77519	7258
83393	11677	102697	93021		4883	76106	53791	7252
87328	11259	99461	96250		5044	76106	42254	7923
92084	11454	128690	134404		4316	92325	58082	8448
128820	11900	119745	246703		5154	92325	74694	21349
101765	10789	177571	339304		4534	92325	125076	19903
109525	10407	214945	388294		4561	112579	161311	22079
120982	10441	183552	330519		4485	112579	156249	24848
111640	10176	171584	293976		4423	86245	154297	20527
138178	10454	163300	236175		4325	88795	144962	23455
141366	10430	121258	259718		4306	87208	91713	21719
133741	10207	117565	285308		4245	90305	84841	18292
145423	9754	159530	202406		4281	94325	83194	16482
137622	9460	144363	176727		4069	89140	75972	15860
140754	9827	133906	157839		4024	96628	81442	16666
109325	8967	132342	149122		3990	90117	69712	16621



부표 3 계속

채신	보험	택시	고무	도시 철도	공공 서비스	아파트	공공 건설	정투	계	성장률
									288635	
									469003	62.5%
									712021	51.8%
									947736	33.1%
									853289	-10.0%
									843287	-1.2%
									811387	-3.8%
									838194	3.3%
									685976	-18.2%
									938921	36.9%
									1095672	16.7%
21180	11838	102364	51190						1465833	33.8%
21956	19348	104458	61393						1666256	13.7%
23639	20997	104958	73188						1565182	-6.1%
24044	21141	106297	55929						1447563	-7.5%
24604	21061	102574	38867						1367438	-5.5%
25145	20042	100344	20573						1217088	-11.0%
25631	19274	100012	13531						1176003	-3.4%
30989		98534	8938						1134714	-3.5%
26540		89911	8035	4203					1021133	-10.0%
30028		90526	7876	7100	4745	5184			1015766	-0.5%
29347		93655	5588	7394	5876	5339	5400	22051	975365	-4.0%

## 제6장 조직률 하락에 어떻게 대응할 것인가?

앞에서 살펴보았듯이 노동조합 조직률의 변화에 작용하는 요인은 상당히 다양하기 때문에 노동조합 조직률의 제고를 위해서는 경제 및 산업 정책에서부터 구체적인 조직화 실천에 이르기까지 노동운동 전반의 문제를 다루어야만 한다. 그러나 여기서는 구체적인 조직화 실천에 국한해서 한국의 노동조합이 현재의 조직위기에 어떻게 대처해야 할 것인가를 생각해 보려고 한다. 위의 논의에 기초해 본다면, 사실 분리하기가 어렵기는 하지만, 주어진 구조적 환경하에서도 제도적 환경과 노동조합의 전략적 활동은 노동조합 조직률에 상당한 영향을 미치는 요인이라는 사실을 알 수 있었다. 따라서 조직률 제고와 관련한 노동조합 운동의 과제는 크게 제도적 환경을 변화시키기 위한 제도화 과제와 조직변경 및 조직확대를 위한 노동조합 전략적 과제로 나누어 볼 수 있다.

### 1. 활동 원리의 변화 : 정규 단일직종 중심의 단순한 조직관리 전략 탈피와 노동조합의 연대성 제고

조직확대 및 조직력의 제고를 위해서는 우선, 현 노동조합의 활동 원리를 근본적으로 변화시켜야 한다는 사실을 강조할 수 있겠다. 다시 말하면, 이제 한국노동조합 운동이 기업별 정규 단일직종 중심의 조직관리 전략으로부터 탈피해야 한다는 대 전제를 공유해야 할 시점이 왔다는 것이다. 최근 경제위기의 국면에서 가장 우려

되는 노동시장의 변화는 주변, 빈곤노동력의 확산에 따른 노동시장 양극화 현상이다.

취업자 구조의 변화를 살펴보면 기업별 노동조합이 핵심 조직 대상으로 삼고 있는 정규 노동력이 노동시장에서 차지하는 비중은 대규모 고용조정과 노동시장 유연화 정책에 따라 급격히 낮아질 전망이다. 최근의 한 보도에 따르면 99년 신규 고용의 90%이상이 소위 '비정규'의 형태를 띠고 있을 정도다. 이제 노동운동 고유의 목표를 위한 연대성 제고라는 대의뿐 아니라 노동조합운동의 생존을 위해서라도 '단일(특히 제조업 중심의) 직종 정규노동자 중심의 기업별 조직유지' 전략에 근본적인 수정이 요구된다.

연대성의 원리 못지 않게 중요한 것은 조직관리의 개념을 근본적으로 변화시키는 것이다. 최근 몇 년간 노동조합의 상급단체에서 채택되어 온 슬로건의 대다수는 현장중심 운동의 활성화이다. 그러나 아직도 노동조합 조직의 힘이 현장의 잠재적 조직력에서 나온다는 노동운동의 기본 원리가 공유되고 있는가에는 의문이 제기된다. 현장의 동력과 조직력을 통한 노사관계의 제도화와, 리더십의 역량에 의존하는 일시적 성과는 장기적으로 볼 때 매우 다른 의미를 지닌다. 상급단체 혹은 이웃노조의 영향력이 제한적으로 작용하는 독립분산적 기업별 노동조합은 현장의 조직력이 뒷받침되지 않는다면 경제적 위기 상황에서 자본측의 반노동조합 전략에 의해 쓰러질 가능성이 대단히 높다.

따라서 기존 리더십 중심의 조직관리 전략에서 탈피하여 힘의 근원을 노동조합의 수적 증대와 현장 조직력의 강화를 통한 노사관계제도의 확립에서 찾으려는 의식의 전환이 요구되는 시점이다. 급격히 축소되어 가는 조직을 하락과 그에 따른 조직위기를 타개하기 위하여 '조직모델'로의 적극적인 전환에서 해법을 찾으려 했던 미국

노총의 변신 등과 같이 조직위기를 맞아 적극적인 조직복원 노력을 보였던 외국 노동조합의 예들은 현재 우리에게 많은 시사를 제공한다<sup>19)</sup>.

그렇다면 현재 우리노동조합 운동에 요구되는 조직확대의 구체적 실천 전략은 무엇인가?

---

19) 1990년대 중반까지만 해도 미국 노총 AFL-CIO의 지도부와 대부분의 산별노조들은 1980년대 이래 계속된 노조조직률의 하락 즉 조직기반의 약화에 따른 노동조합의 위기에 미온적으로 대처해 왔다. 1995년, SEIU의 Sweeney위원장을 비롯한 다수 산별노조 위원장들은 1980년대 초 이래 계속된 노조조직률 하락에 대해 노총 지도부가 미온적인 대응하여 온 것에 대해 강력한 비판을 제기하면서 16년간 위원장직에 있었던 전임 Kirkland AFL-CIO위원장에 대한 집단적인 불신임을 강행하였고 위원장 사퇴와 미국 노총 초유의 경선실시, Sweeney의 당선 등이 잇따랐다. 스위니 신임 노총집행부는 기존의 실리적 조합주의에서 탈피하여 사회 운동적 노동운동을 지향할 것을 공식적으로 천명하였으며, 미국 노동자들의 강력한 대변조직이 되겠다는 취지하에 "New Voice" 정책을 제안·추진한다. 스위니 신임집행부가 제시하고 있는 7개의 주요 정책목표 중에서 무엇보다 주목되는 것은 최우선적인 과제로서 '유례없는 속도와 규모로 신규조직을 건설하겠다'는 것이었다. 이러한 정책과제를 추진하기 위해 스위니집행부는 조직화사업을 위한 지원예산(1997~98년간 2천만 달러)을 획기적으로 증가시켰으며, 조직국을 새로이 설립하고, 기존의 노총산하 조직연구소(Organizing Institute)를 확대·개편하는 의지를 보였다. 미국 노총의 새 집행부는 조직의 위기를 맞아 노동조합의 활동을 과거의 "서비스모델"에서 탈피하여 "조직모델"로 전환하고자 하는 것으로 집약할 수 있다. 전통적인 노총의 활동방식, 즉 조합원으로부터 조합비를 받고 서비스를 제공하는 서비스모델에 반하여 조직의 전반적인 위기 상황에서 미국노총은 조합원들의 적극적인 참여를 유도함으로써 노동조합 운동을 다시 활성화하려는 조직모델로 선회한 것이다.(이병훈, 1997)

## 2. 조직활동의 구체적 실천 전략

### 가. 제도화의 과제

앞에서 노동시장 및 노사관계의 제도화 정도는 경제환경의 변화가 조직에 미치는 영향력을 제약한다는 사실을 논의하였다. 분산된 노조조직과 노사관계, 그리고 노동시장에 대한 노동조합의 적극적 개입이 부재한 한국의 노동환경하에서 경제환경의 악화는 그대로 노동조합 조직의 축소로 연결되고 있음 또한 분석하였다.

따라서 노동조합 내적으로는 분산적 조직역량을 집중하고 확대하는 노력이 무엇보다 중요한 제도화의 밑거름이다. 노동조합 조직은 국가나 자본에 대해서도 노조와 노동자 전반에 요구되는 전반적인 교섭을 강제하는 전제 조건이 된다. 사회보험과 노동시장 정책에 대한 노동조합 참여를 강화하는 제도개선 운동도 상당부분 노동조합 조직의 집중화를 전제한다. 노동조합의 내적 집중화를 위한 조직재편 논의를 전조직으로 확대하고, 노동력 수급 등 노동시장정책에 대한 노동조합 참여의 제도화<sup>20)</sup>를 요구하여 사회전반적으로 노동조합의 영향력을 확대하려는 노력은 현 노동조합운동이 안고 있는 시급한 문제인 조직력 및 조직화수준의 제고와 긴밀하게 결부될 것이다.

제도화와 조직화를 잇는 가장 직접적인 고리는 앞서도 언급한 바 있듯이 노동시장수급제도에 대한 노동조합의 개입이다. 특히 현

20) 특히 광범위하게 확대되어 가는 불안정 고용층과 실업자층의 조직화를 위하여 취업알선망과 직업훈련망에 대한 노동조합 참여를 확대하는 전략을 고려할 수 있다.

재와 같이 대다수의 노동자들이 고용에 위협을 느끼고 있고, 실업과 취업을 수시로 오가는 불안전 취업자들이 많은 상황에서 노동조합이 직업안정사업에 참여하고 개입할 수 있다면, 그리고 그러한 노동조합의 활동을 노동자들이 인식하게 되면 노동조합의 조직화는 급진전될 가능성이 높다. 이는 겐트제도를 시행하고 있는 외국의 경험에서도 뒷받침을 받을 수 있다. 실업 및 재취업에 대한 모든 업무에 노동조합이 개입할 수는 없다 하더라도, 실업급여청구권에 대한 심사(노동조합의 간부들이 노동자들의 상황을 더 많이 이해하고 그들을 대변할 수 있다는 이점을 부각시킬 수 있다), 직업알선망의 공유 등 노조의 참여적 개입을 가능케 하는 노동시장 제도의 개편은 사회보험의 민주적 재편 뿐 아니라 노동조합의 조직활동에도 큰 기여를 할 수 있을 것이다.

이밖에도 가장 큰 규모의 잠재적 노조 세력인 공무원 및 공공부문의 노조확대, 초기업단위 노조화, 실업자 조직화 등을 위한 법제도 개혁, 초기업 단위 노조에 대한 사용자 교섭의무 회피 등 반노조 부당노동행위에 대한 법적 실효성 제고(규제강화)는 노동조합 조직 확대 및 유지와 관련하여 중요한 법제도적 투쟁의 과제이다.

#### 나. 전략적 선택의 과제 : 환경변화에 대응하는 노동조합의 조직 개편 전략

##### 1) 노동조합 조직체제 변화 전략 : 노동조합 및 노동진영의 통합 촉진

앞에서도 언급했듯이 포항제철이나 삼성그룹의 계열사들과 같이

대기업부문 미조직 사업장이 상당수 남아 있지만 일반적으로 볼 때, 조직화가 비교적 용이한 대기업의 노조조직화는 포화상태에 이른지 오래다. 조직확대는 현재 조직화수준이 매우 낮은 중소기업 및 비정규 노동자부문에서 주로 그 필요성이 제기되고 있지만, 이들 부분에 존재하는 개별사업장에 대한 노조 결성활동은 매우 높은 비용을 요구할 뿐 아니라, 개별사업장의 조직역량을 고려할 때 상당히 어려운 과제임이 분명하다. 따라서 기업별 노조체계를 전제할 때 더 이상의 조직화는 실현가능성이 낮다. 특히 경제위기로 인하여 기업내 노동자의 입지가 한층 악화된 현재는 더욱 그렇다. 따라서 노동조합의 양적, 질적 강화를 위해서 탈 기업노조화를 포함한 노동조합 통합 전략<sup>21)</sup>이 요구된다.

---

21) 노동조합의 통합 형태는 대개 두가지로 나뉜다. 첫째는 비슷한 규모의 노동조합 간에 일어나는 수평적 통합(amalgamation)이다. 노조의 관할권을 확장하고, 잠재된 조합원의 규모를 확대하며, 제도적인 안정성을 획득하려는 동기 등이 수평적 통합을 가져오는 요인이다. 즉, 수평적 통합을 고려하는 노동조합은 통합대상 노동조합과 조직대상(관할권)의 중복에서 발생할 수 있는 조직경쟁과 조합원 손실을 줄이고 사용자에 대항해서 단일화된 교섭전선을 형성할 수 있다는 이점을 갖게된다. 둘째는 흡수, 합병(absorption and affiliation)에 의한 통합이다. 이는 작은 규모의 노동조합이 극심한 조합원 손실이나 변화하는 환경에 대한 대응능력 결여, 그리고 조직운영을 위한 규모의 경제 효과 결여 등에 대한 반응으로 나타난다. 작은 규모의 노동조합을 흡수 통합하는 보다 큰 규모의 노동조합은 기존의 전통적인 방식이 신규조직을 하는 데 있어 많은 비용을 들이고도 별 소득을 얻기가 어렵다는 데 착안한 비교적 수동적인 조직확대에서 통합의 동인을 찾는다. 조직의 규모확대를 가져오는 통합은 조직간 불필요한 경쟁을 지양하고, 조직운영에 규모의 경제를 실현하고, 사용자에 위협적 압력을 가할 수 있다는 이점을 갖지만, 흡수통합의 동기부여에서 보듯이 오히려 신규 조직화를 더디게 할 수도 있으며, 적절하고도 명백한 교섭과

우리 노동조합운동의 구조는 최상급단체에서 단위노조에 이르기 까지 모든 층위에서 분산의 정도가 크기 때문에 통합전략의 모색도 그만큼 어려운 것이 사실이다. 이제까지 노동운동의 흐름이 통합의 경향보다는 이해관계에 따라, 혹은 노조민주화의 요구에 따라 분권화의 경향에 기반해 왔다는 점도 통합의 어려움을 가중시키는 요인이다. 또 얼마 지나지 않은 분권화 과정에서 겪은 조직간 불신의 골은 통합에 따르는 각 조직간 이해관계를 조정하는 문제보다 더 큰 난제가 되고 있다.

80년대 말 이후 양분화된 노동조합 진영은 경쟁을 통해 상호 성장한 측면을 인정하지 않을 수 없지만, 조직적 측면에서 보면 상급단체에 부과되는 특별한 역할인 조직확대사업을, 동일한 조합원을 대상으로 하는 소모적 조직경쟁에 국한했다는 인상을 지울 수 없다.

현재 40여개가 난립하고 있는 산별연맹체에 대해서도 통합의 움직임에 박차를 가해야 한다. 이제까지 지속되어 온 분리의 전략은 노조민주화 기반의 확대라는 선물을 가져다 주기도 했지만, 산별연맹체에 부여되는 기본적인 역할 수행역량을 가지지 못한 소규모 산별 연맹들이<sup>22)</sup> 우후죽순 생겨나는 비효율을 낳기도 하였다. 최근

---

정이 없으면, 대규모 조직에서 소수 한계 계층 노동자 그룹의 소외를 가져올 관료화가 더 빠르게 진전될 수도 있는 등 위험도 내포하고 있다.

노동조합간 분산의 정도가 심한 미국의 예를 살펴보면, 대부분의 통합(약 89%)이 흡수통합 방식을 통해 이루어지고 있다. 달리말하면, 수평적 통합의 동기부여나 실현이 그만큼 어려운 것이라는 의미이기도 하다. 특히 수평적 통합을 이끌어 내는 데에는 하부규정력이 강한 상급단체의 지도가 중요한 역할을 한다(Chason, 199?)

22) 98년 기준으로 노총 산하의 신규연맹들의 대부분과 민노총 산하 20개



가중되고 있는 노조의 재정적 곤란은 소규모 산별연맹체의 최소한의 조직유지와 운영도 어렵게 하는 요인이다. 노조조직 및 운영의 혁신적 재편과 효율성을 배가시키기 위하여 산별연맹 운영의 내실화는 현재 매우 시급한 과제이다. 연맹간에 통합의 필요성을 공유하고, 해당 단체들간의 사안별 혹은 과도기적 “전략적 제휴” 등 통합을 위한 기반을 닦는 다양한 노력이 필요한 시점이다.

앞에서도 살펴보았듯이 특히 중소규모 노동조합의 생존이 중대한 위기에 처해 있다. 최근의 설문조사나 인터뷰 조사를 종합해 보면, 노조 통합, 산별노조의 움직임에 대한 단위노조의 반응은 규모별로 상당한 차이를 보여주고 있다. 대규모 노조간부들이 산별노조의 당위성에 고개를 끄덕이는 정도에 불과하다면 중소규모 노조의 간부들은 산별노조와 공동교섭을 조직의 생존과 유지를 위해 매우 시급한 과제로 인식하고 있다. 이와 같은 조건과 상황에 대해 노동조합의 상급단체와 개별 단위노동조합 공동의 구체적인 인식과 노력이 시급하다.

## 2) 중점사업의 설정과 추진 : 상급단체 수준의 특별한 조직화 사업 전략 추진

조직유지와 미조직 노동자의 조직화를 위하여 상급단체의 노력이 중요하다. 조직의 위기에 직면하여 노총과 산별연맹 특히 상급단체의 지역조직은 일상적인 활동구조를 바꾸어 조직화 사업을 중점사업으로 설정하고 이를 적극적으로 추진해야 할 시점이다. 현재

---

연맹중 10여개의 산별연맹이 10000명 내외에 불과한 소규모 조직들이다.

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<sup>23)</sup>.

조직구성과 미조직 부문 노동자의 상태 및 조직화 가능성에 대한 구체적 실태조사에 기반하여 지역, 직종, 업종 등 다양한 조직화 방안을 마련하고 특별예산<sup>24)</sup>을 투입하여 전문적 조직활동가 양성 및 집중적인 조직화 캠페인을 전개하는 등 신규조직화 과제는 현재의 구조하에서 단위노조가 수행할 수 있는 일은 아니다. 이는 상급단체의 몫이며 이를 위해서는 다양한 층위의 상급단체간 역할의 재분배도 필수적이다.

---

23) 노총의 경우에도 최근 신규 조직화를 중요한 사업으로 설정하고 있음에도 불구하고, 많은 예산이 소요될 수 밖에 없는 신규조직화를 위하여 별도의 예산 편성을 한 경우는 없다. 또 신규조직화 사업을 담당하고 있는 조직사업국의 결산내역에서도 다른 부서와의 특별한 차이를 발견할 수 없다. 즉, 신규조직화의 슬로건과는 달리 여전히 관성적, 일상적인 사업에 머물고 있다는 점을 재정운영현황으로부터 짐작할 수 있다.

24) 만일 조직적으로 현재 조직규모의 정도가 한계수위에 다다랐다는 인식을 공유하고 그 위험성을 인지한다면, 조직특별기금 조성이나 파업 및 복지기금의 특별전용 등을 통해 신규조직화 사업에 전 조직적인 역량을 투여하는 과감하고 획기적인 사업추진이 필요하다.

95년 미국 AFL-CIO의 새 집행부가 조직확대 사업에 거대한 재원을 투여한 것이나, 영국 사적부문 노조 중 가장 큰 운수노조 TGWU가 2백만 파운드를 신규 조합원 충원 사업에 사용하였다(“조합원 증가를 위한 우리의 노력은 신규조합원 모집에 더 많은 자원을 집중시키는 것이다”)는 사실등은 조직확대를 위해서는 조직내 자원분배에 대한 특별한 의지가 요구된다는 사실을 보여준다.

### 3) 조직확대를 위한 외국 노동조합의 다양한 노력들

#### 가) 조직통합을 통한 조직역량 배가와 조직규모 확대 노력의 예

서구 유럽에서도 조합원을 둘러싼 소모적 조직경쟁을 지양하고 노동조합 조직의 집중성 및 규모의 경제를 확보하는 한편, 전통적인 부문간 경계가 허물어지는 경제구조 변화에 대응하기 위하여 노동조합 통합을 서두르고 있다.

노조 역사에서 노동조합의 크고 작은 전략적 통합은 계속되어 왔지만 최근 독일 및 오스트리아의 노조 통합 움직임은 매우 특징적이어서 주목을 요한다. 오스트리아 노총은 1995년 총회에서 개별 노동조합의 수를 현재의 14개에서 제조업, 민간 및 공공부문 서비스 등 3개로 줄이는 데 동의한 바 있다.

독일에서 일고 있는 노조통합의 새 물결은 산별 노조에서도 한 걸음 더 나아가 일반노조로 재구조화하려는 기획의 일환이다<sup>25)</sup>.

25) 노조통합이 최근 노동운동의 하나의 흐름으로 나타나고 있는 까닭은 두가지로 살펴볼 수 있다.

첫째, 노조조합원의 급격한 감소이다. 통독의 결과로 가장 많은 조합원을 확보하게 된 1991년 이래 DGB는 약 2백8십만(전체 조합원의 24%) 조합원을 잃었다. 이러한 감소세는 특히 GTB, GHK 등 소규모 노조일부에서 심하게 드러난다. 이러한 노조들은 점증하는 조직적, 재정적 문제 때문에 노조통합의 우선적인 후보자가 되었다.

두 번째 이유는 부문간에 존재하던 전통적인 경계가 허물어지는 경제구조 변화가 계속되고 있다는 데 있다. 그에 따라 산별노조주의라는 오랜 원칙에 문제가 제기되고 있는 상황이다. “outsourcing”과 “insourcing” 전략 등 다양한 형태를 포함하는 기업전체의 “가치연쇄”에 재구조화가 진행되고 있어, 전후 독일 노동조합의 “단일기업 단일노조”라는 개념이 더 이상 지탱되기 어려운 상태가 되고 있다. 독일

1997년 독일에서는 DGB산하 15개의 노조가 11개로 줄었다. IG-CHEMI와 IG METALL등 두 개의 주요 산업 노조를 중심으로, 광산, 가죽 및 화학 노조가 새로운 공동노조를 설립하였으며<sup>26)</sup>, 섬유, 의복노조와 목재 및 플라스틱 노조도 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 화

---

노동조합들은 노조가 조합원을 두고 경쟁을 벌임으로써 스스로 약화되기를 원치 않는다면, 현재보다 더 밀접한 조직간 상호협력체계를 만들어 내야 한다는 데 인식을 공유하고 있다.

노조들의 재조직화 계획에 따르면 독일에서는 몇년 내에 네 개에서 여섯 개의 노조만이 남게 될 것이라고 예측되고 있다. 즉, 제조업 노조인 IG BCE와 IG METAL 등 두핵심 노조가 자리하고 하나의 혹은 공공부문과 민간 부문을 각각 대표하는 두 개의 노조가 자리하게 될 것이라는 전망이다. 노조 통합은 조합원의 급격한 축소에 대한 수동적 반응 이상의 것으로서, 자원을 집중시키고 “시너지 효과”를 창출하리라고 기대되고 있다. 그러나 다른 한편으로는 최근에 많은 노조 지도자들이 말하고 있는 바와 같이, “대형화가 성공을 보장하는 열쇠는 아니”므로 현재 설립되고 있는 일반노조들이 훨씬 더 다변화된 조합원들을 상대로 세심한 지원을 제공할 수 있음을 입증해야만 한다. 마지막으로 노조통합은 DGB의 미래에 의문을 던져주고 있다. 즉 대규모의 강한 소수의 노조로 재편되는 변화된 환경속에서 DGB는 최상급단체로서 그 역할의 재정립을 요구받고 있는 것이다.

26) 1992년 광산, 화학, 가죽제품 노동자 조합 등 세 개의 노조는 상호 협력협약을 체결하였는데 이로부터 5년간의 협조관계는 IG BCE의 탄생 을 이끄는 견인차가 되었다.

이트칼라 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 통합되는 데는 적지않은 진통이 요구된다. 이에 서비스부문 노조들은 통합을 위해 보다 긴밀한 협력 사항들을 구체화하였다. 첫째 조치로 IG Median, DPG, HBV는 1996년 10월 "노조협동체(trade union cooperation)"를 형성하였다. 새로운 노조협동체는 점점 더 기존의 부문간 경계를 허물고 있는 서비스부문의 경제구조 변화에 대한 전략적 대답이기도 하다. 예컨대, 구체적인 프로젝트로의 일환으로써 세노조는 멀티미디어 부문에서 정보기술과 통신, 그리고 미디어에 대한 각 노조의 특별한 노하우를 한데 모아 "멀티미디어와 작업환경 협동사무실"을 개설하였다. 더 나아가 세노조는 통합 집행위원회, 다양한 공동 프로젝트, 작업집단을 만들었다. 이들은 이렇게 함으로써 지역과 지부 수준에서 사무실을 공유하게 되고 직업훈련시설을 공유할 가능성을 높였다. 노동조합협동체는 결국 근본적인 조직 재구조화를 이끌어 내는데 긍정적 작용을 하게 될 것이라고 평가되고 있다(EIRO 소식지).

노동조합 조직이 상대적으로 분산적인 영미권에서도 산업 및 고용구조의 변화에 따라, 그리고 노조 조직의 위축에 대처하기 위하여 노조조직간 통합움직임이 활발하게 전개되고 있다. 일례로 미국에서는 1980년대 이후 1994년까지 55건이 넘는 노조간의 조직통합이 이루어졌다. 특히 1996년 ACTWU와 ILG가 섬유봉제 산별노조인 UNITE로 통합된 예나, 금속산업부문 3개 노조조직인 UAW, USWA과 IAM이 2000년까지 통합하여 200만이 넘는 거대 산별 노조를 만들어내기로 결의한 예 등은 노동조합 통합의 대표적인 사례로 꼽을 수 있을 것이다.(Chaison, 1997).

분산적인 기업별 노동조합체제가 조직위기에 대처하기에 비효율을 낳는 구조임은 이미 앞에서 언급한 바 있다. 우리의 경우 가장 일차적 노동조합 통합 과제는 탈기업별 노동조합 운동이 될 것이다. 물론, 노조통합에 이르는 길이 험난하고, 노조통합 즉 노동조합의 대형화가 반드시 전반적인 조직확대를 보장하는 것도 아니다. 자원을 집중시킨 강한 소수 노조로의 재편 즉, 조직확대 과제는 동일 노조하에 소속하게 될 다양한 조합원들을 대변하고 참여를 이끌어 낼 수 있는 민주주의의 과제와 병행되어야 하며, 새로이 생겨나고 있는 다양한 한계노동자들을 포괄할 수 있는 구체적인 연대전략 모색과 궤를 같이해야 한다.

따라서 “조직의 확대 및 집중화와 활동의 지방화”는 경쟁적 분권화의 시대에 우리노동조합의 통합 운동이 견지해야 할 원칙이다. 조직을 집중화하여 자원활용에 대한 규모의 경제를 확보하는 한편, 노사관계의 제도화 정도를 높여서 자본과 정부에 대한 집합적 대응력을 높이는 동시에, 사업장 단위 작업장에서 노동자 참여를 협약

이나 법으로 제도화하고 노동조합내에 부문별 대표성을 제고하는 등을 노조 조직재편 전략의 원칙으로 삼을 수 있을 것이다.

기업별 노조에서 만들어져 온 비관료적, 참여적 조직의 장점을 살리면서 탈기업 노조화와 40여개 이상으로 난립하고 있는 비효율적, 분산적 산별연맹 구조의 통합화를 동시에 진행시키는 체계적인 통합전략이 필요하다.

#### 나) 노조 본래의 목표를 잃지 않는 범위에서 다양한 노조 서비스 개발(ILO, 1997 참조)

많은 노동조합들은 최근 조합원들에게 제공할 직접적인 복지서비스프로그램을 다양한 부문에서 개발하고 있다. 사회급여보조에서부터 작업 및 고용 관련 법률, 사회보장, 세금, 경력개발, 재훈련, 개인적인 고용계약 협상에 이르기까지 다양한 영역에서 전문적인 자문서비스를 제공하는 등 개별 조합원들에 대한 서비스 활동을 향상시키기 위해 노력하고 있다.

노조의 서비스는 때로 사업성 서비스의 영역으로까지 확장되기도 한다. 일부 영국의 노동조합들은 직접 여행사나 요양원(retirement home) 등을 운영하기도 하고 대부이자나 보험료, 신용카드 할인 등의 서비스를 제공하기도 한다. 미국의 AFL-CIO도 이와 같은 종류의 혜택을 제공하는 노조 특별 서비스(Union Privilege benefit) 프로그램을 실시하고 있다. 일본의, “노동조합원 신분증값기”운동도 “총체적인 복지” 프로그램으로 고안된 것이다.

개인적 서비스가 중요하다는 생각이 퍼져가고 있는 것은 조합원 개인의 다양한 이해관심 및 조건을 충족시키는 것이 중요하다는 인

식에 기반하고 있지만, 부족한 노동조합의 재원을 채워야 한다는 보다 현실적인 요구를 반영하는 것이기도 하다. 그러나 사업성 노조서비스는 노동조합의 본래 관심을 경도할 위험을 내재하고 있다. 노조의 부족한 재원을 시장성 있는 사업을 통해 메꾸어 가려는 시도는 사실 첨예한 시장경쟁에 밀려 실패할 위험이 높을 뿐 아니라, 노조활동의 역량을 잠식하는 것이기도 하다. 또 사업성 노조서비스의 운영과 관련하여 노조 내부에 갈등이 생겨날 위험성도 크다. 따라서 노동자 조직은 자신들의 진정한 조직목적이 흐려질 수도 있는 영역 즉, 임금노동자들에게 숙박시설이나 혹은 휴가 할인상품 등을 제공하는 사업성 서비스 영역에 너무나 많은 노력을 집중시키지 않을 때, 그리고 이를 사업적 목적이 아니라 조직활성화를 위한 조합원 서비스에 국한할 때 사업의 정당성도 획득할 수 있고 또 일정한 성공을 거둘 수 있다.

외국 노동조합들은 이 밖에도 새조합원들을 끌어들이 수 있는 여러 수단들을 사용하고 있다. 관심을 끌고 있는 AFL-CIO의 예를 다시 들어보면, “그래, 노동조합이야!(Yes, Union)” 라 이름붙인 대대적인 캠페인을 벌여, 노동조합운동을 외부에 드러냄으로써 노동조합이 “노동자들의 목소리, 노동자로서의 존엄, 그리고 표준생계의 확보”를 추진할 능력이 있다는 인식을 획득하였다. 또, AFL-CIO는 간부들을 대상으로 하는 특별한 교육을 통하여 언론에 명확하게 자신의 입장을 표현할 수 있도록 하였다. 영국, 네덜란드, 북구의 노동조합도 비슷한 종류의 선전전략이나 리더십 교육과정을 도입하여 일정한 성공을 거두고 있다.



#### 다) 외국노조들의 조직확대 전략 사례

조직물의 급격한 하락 등 조직위기를 맞아 영국, 미국 등 외국의 노동조합이 조직화 사업 활성화에 들인 노력은 노총 및 산별 연맹의 활동에 주는 함의가 크다.

##### (1) 영국의 경우

영국노총은 80년대 이래 유례없는 조직률 저하<sup>27)</sup>에 위기의식을 느끼면서 산별노조들과 공동의 노력을 통해 노조조직률 제고에 박차를 가하고 있다. 영국노총의 경우 초기에는 조직규모증대를 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 노조에 대한 노동자들의 반응은 그리 높지 않았다. 조직화와 참여에 기반하기보다는 조합원과 노조사이에 수요-공급자 형태의 수동적인 관계를 가정하고 있었기 때문이다. 이는 조직률 하락의 속도를 늦추는데

---

27) 영국의 노조조합원은 1979년이래 매년 하락해왔으며, 영국노조는 대처리즘의 공세로 인해 OECD 국가중 가장 급격한 노조하락률을 경험하였다. 이는 1892년에 통계 작성 및 기록이 시작된 이래 가장 오랜 기간 지속된 하락세이다. 1979년 56%로 정점을 이루었던 노동조합 조직률은 1996년에 전체 피고용자의 32%만이 조직되어 있을 정도로 급락하였다. 사실, 노동조합은 민간서비스 부문의 노동자들을 조직하는데 실패해 왔고 “비정규” 및 “임시노동자” 그리고 “청년, 여성노동자”들에 대해서도 그러했다. 제조업과 같이 전통적으로 노동조합이 강세를 보이던 부문에서의 조합원 상실을 상쇄할만한 충원에 실패했던 것이다.

조차 기여하지 못했다. 영국노총은 이러한 활동에 대한 조사연구를 통해 재정적 서비스가 새로운 조합원들에게는 별로 매력적이지 않다는 점을 인식하면서, 오히려 전통적인 노조의 지원과 이해대변기능(특히 노조가 새로이 조직하려고 하는 한계계층에 있어서는)이 보다 광범위한 호소력을 갖는다는 점을 알아내었다. 이에 영국노총의 새로운 노력은 노동력이 증가하고 있는 부문의 조직화전략으로 연결되었다. 1998년부터 가동되기 시작한 "조직학교(Organising Academy)"는 1989년과 1994년에 각각 설립된 미국의 '조직화 연구소(Organizing Institute)'와 호주의 '조직화 사업(Organising Works)' 프로그램의 성공적인 시작에 기반을 두고 있다<sup>28)</sup>. 영국노총은 스스로를 캠페인 조직으로 탈바꿈하겠다는 의지를 천명하고, 특수한 목적을 띤 일련의 직무그룹(task group)을 형성하여 각각의 태스크집단이 하나의 캠페인 이슈에 몰두할 수 있도록 기존의 조직 구조를 상당부분 포기하였다. 새노동조합 태스크그룹은 "조직학교"를 설립하여 젊은이들로 하여금 현장에서 노조 조직화 활동을 수행하기 이전에 조직충원 기법을 훈련받아 전문적인 조직활동가로 활약할 수 있게 한다는 계획을 제출하였다. 조직아카데미<sup>29)</sup>의 목적은

---

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

29) 조직아카데미를 설립하려는 계획은 TUC와 산하의 참여노조들간의 공동보조를 상정하고 있다. 우선, 조직아카데미는 TUC와 참가노조들의 대표로 구성된 운영 그룹(STEERING GROUP)으로부터 감독을 받게 된다. 또 참여노조들은 각 훈련생들을 재정적으로 지원하고 훈련생들의 선발과정에 참여하게 된다. 훈련생들에게 지급될 임금과 훈

전문성을 갖춘, 훈련된 조직 확대 활동가들을 공급하는 것이다. 이들 활동가를 통해 이제까지 비노조사업장으로 남아 있던 작업장에 조직모델의 원칙에 따라 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 해결하도록 하기 위하여 높은 수준의 조합원 교육이 필요하다는 인식 위에서 있다. 영국의 TUC는 이모델에 입각하여 적극적인 조직충원 활동을 전개하고 있는 것이다.

## (2) 미국의 경우

다음으로 미국의 조직확대 전략의 일환으로 조직화 연구소의 조직전문가 양성에 대해 간략히 소개하고자 한다.

### (가) 조직연구소(Organization Institute)의 활동

미국의 조직연구소는 조직확대를 위해서 다른 어떤 요소보다도 조직전문가 양성에 주력하고 있다. 조직연구소의 조직전문가 양성은 다음과 같은 단계를 밟아 시행된다. 우선 주말 3일간 조직활동 일반(조직가능한 노동자들에 대한 캠페인전략의 기초)에 대한 집중

---

련비용은 훈련기간동안 TUC와 참여노조가 공동으로 부담하며, 훈련생들은 훈련이 끝난 후 참여노조에 고용되어 임금을 지급받게 된다.

적인 교육을 실시한 후(3-Day Training) 이과정을 수료한 사람들을 선별하여 3주간의 인턴십을 시행한다. 인턴십을 통해 예비 조직활동가들은 노동조합 설립에 관련된 기술과 지식을 학습하게 된다. 세 번째 단계는 일종의 도제프로그램이라고도 불릴 수 있는 현장실습단계이다. 실습생들은 12주간 훈련을 계속하면서 한 걸음 더 나아가 실제 현장에 나가 캠페인을 전개할 의무를 부여받는다. 물론 인턴이나 현장실습생들에 대해 일정한 급여가 지급된다.(인턴에게는 주급 \$210와 숙소 및 교통비가 지급되고 현장 실습생들에 대해서는 주급 \$400과 숙소, 교통비 및 의료보험이 보장된다.)

마지막으로 현장캠페인과 교육훈련 프로그램을 성공적으로 수행한 현장 실습생들을 대상으로 지역 혹은 전국노조의 노조 조직전문가선발이 이어진다. 즉 지역 혹은 전국 노조들이 이들 훈련생을 고용하게 되는 것이다. 이리하여 조직연구소 졸업생의 약 90%가량이 노조의 활동가로서 활동하게 된다.

#### (나) 노조여름("Union Summer") 프로그램

노조여름은 미국노총이 여름철 4주간 수백명의 노동자, 학생, 지역사회활동가들을 대상으로 노동조합 조직활동을 효과적으로 전개하는데 필요한 기술을 계발하고 노동자의 권리와 사회적 정의를 고양시킬 캠페인에 참여시키는데 그 목적을 둔 조직활성화 프로그램이다. 96년에 약 1000명의 참여로 22개의 도시에서 동시에 시작된 이 프로그램은 올해까지 계속되고 있다.

노조여름은 노동조합의 필요성과 노동자의 권리에 대한 캠페인 전개와 더불어 조직기술 배양 훈련, 노동의 역사(歷史), 작업장내

권력 분석, 조직화 모델, 정치경제 등 광범위한 주제에 대한 교육을 전개하여 노동조합에 대한 대중적인 인식제고와 참여를 이끌어내는 데 기여하고 있는 것으로 평가된다.

### (3) 새로운 조합대상 노동자들에 대한 파악의 중요성과 이들에 대한 조직규모 확대 노력의 예

최근, 많은 외국의 노동조합들은 여성이나 청년층(이들의 요구는 성이나 나이에 대한 차별 철폐와 긴밀히 관련된다), 중소기업체의 노동자, 불안정한 직업에 종사하는 노동자, 비공식부문의 노동자, 실업자 등 한계 부문 혹은 배제되어 있는 부문의 노동자 등 현재 낮은 수준으로 조직되어 있는 영역에 조직화노력을 집중시키고 있다. 이들에 대한 조직화의 어려움은 다양하게 구성된 이들 집단에 적용할 공통의 전략을 찾아내는 것이다. 상이한 상황에 놓여 있는 노동자들의 이해관계를 좁히는 일이 항상 쉽지만은 않기 때문이다. 특히 기존 조합원들에 대한 조직전략을 이들에게 적용하기가 어렵고, 기존 조합원들과의 이해관계의 간극을 좁히기도 간단치 않다.

이중, 일하는 여성들의 조직화는 명백하게 최우선 과제이다. 보다 많은 여성들이 노동조합에 참여하지 않는 근본적인 이유는, 여성들 대부분이 노동조합이 조직화에 어려움을 겪는 부문이나 직종(예컨대, 민간서비스부문, 시간제 혹은 임시직종)에서 일하고 있다는 사실에 있다. 또 다른 이유는 기회나 처우의 평등에 존재하는 장애가 여전히 널리 널리 있으며, 가사에 일차적인 책임이 부여되는 일하는 여성들이 대개 이중고에 시달리게 된다는 사실 등, 여성들에게 구체적이고도 특별한 요구와 어려움이 존재함에도 불구하고, 이러

한 요구에 노동조합이 주의깊게 귀를 기울이지 않았다는 사실 등에 있다. 역사적으로 여성은 노동조합운동에서 사실상 배제되어 온 것이 사실이다.

노동조합의 남성들이 지닌 남성우월적 태도도 여성조직화의 어려움을 가중시킨다. 노조내에서 권력에 가까운 위치를 고수하려는 남성들의 관심은 왜 여성들이 독자적인 여성조직 설립을 시도하는가에 대한 해답이 된다.(ILO, 1997) 미국의 여성노동조합 연합(Coalition of Labor Union Women : CLUW)이나 네덜란드의 여성분리노동조합, 일본의 동경여성노조, 인도의 여성노동조합인 SEWA 등이 그 예이다.

여성들이 남성에 비해 노동조합에 관심이 덜하기 때문에 조직화 수준이 낮다는 주장은 명백히 사실과 거리가 멀다. 인도의 봄베이 지방의 면화 산업에 관한 한 연구에 따르면, 1919년에서 1940년 사이에 이 부문에서 일어난 파업중 1/4에 여성노동자들의 적극적인 참여가 있었다(ILO, 1997). 1970년대 한국의 폭압적인 노동정책과 열악한 노동현실에 저항하는 노동조합운동도 섬유산업 여성노동자들의 주도로 이루어졌다. 보다 최근 여성의 전투성에 대한 실례는 1980년대 초반 멕시코와 캘리포니아(산호세와 실리콘밸리)에서 있었던 여성노동자들의 저항운동에서 볼 수 있다.

노동조합이 직면한 조직규모 축소의 위기를 극복하는데 다른 노동조합들에 비해 성공적이었다(이라)고 평가되는 경우, 그 성공요인을 해당 노동조합들이 여성노동자들을 조직하는데 특별한 노력을 기울였다는데 사실에서 찾게 되는 경우가 많았다(캐나다와 미국의 몇몇 노동조합들). 또, 여성들의 이해 관심에 특히 귀기울여왔거나(스웨덴), 노동조합의 관리운영구조에 여성들을 통합시키는 등(우간

다, 네덜란드, 독일, 스웨덴) 노조활동을 여성노동자 혹은 여성노조의 요구에 일치시켜가려는 노력 역시 노조조직 전반의 성공요인으로 자리하였다. 몇몇 전국노동조합연맹들은 현재 주요 운영자 혹은 대표자의 위치에 여성의 자리를 당연직으로 두고 있으며(캐나다의 CTC, 프랑스의 CFDT, 이태리의 CISL, 영국의 TUC), 많은 노동조합들이 여성담당부서를 따로 설치하고 있다.

여성들도 물론 하나의 단일한 이해집단은 아니다. 그러나 많은 여성들이 조직화가 특별히 어렵고, 고용안정성이 전혀 혹은 거의 보장되지 않는 한계 직종에서 일한다는 점에서 상당한 공통성을 갖는 것도 사실이다. 여성들과 노동조합의 관계설정에 대한 실마리는 이러한 상황으로부터 도출되어야 한다.

안정적인 직업을 가진 노동자들과 불안정한 상황에 놓인 노동자들 간의 이해 불일치도 노동조합의 조직화사업을 어렵게 하는 요인이다. 이와 관련, 불안정 노동자들에 대한 노동조합의 태도에는 일정한 변화가 있어왔는데, 현재 노동조합들은 불안정 고용자체를 전혀 인정하지 않는 전면적인 반대로부터, 사용자들의 불안정 고용활용을 통한 이익추구에 제동을 걸면서 불안정 노동자들의 고용안정을 확보하려는 목적을 갖고 평등한 노동조건의 적용(equality of treatment : 노동법 및 단체협약의 적용확대 등)에 노력하는 쪽으로 방향을 선회하고 있다. 노동조합의 프로그램은 불안정 노동자들의 보다 구체적인 요구를 적극적으로 고려하려는 방향으로 나타나고 있는 것이다. 이러한 태도 변화는 시간제 노동자나 가내노동자에 대한 프로그램에서 잘 드러난다.(독일, 프랑스, 일본, 영국 등) 특히 인상적인 것은 일부노조에서 이들 노동자들을 적극적으로 조직하기

위한 전문적인 조직활동가를 배치하여 조직활동을 전개했다는 것이다. 오스트리아의 경우 해당 노동자들과 잦은 회합을 갖고, 지역 사회 집단들 및 주민조직들과 연계를 맺기 위한 각종 프로젝트를 수행할 담당 노조 활동가들을 고용하였다. 그리하여 6000명이 넘는 사업장밖 노동자들이 캠페인이 진행된 한해동안 노동조합과 접촉할 수 있었고, 그중 일부가 조합에 가입하게 되었다.

너무나 광범위하게 퍼져있고 또 불완전 취업자들과 같이 취약한 상황에 놓인 개인들을 노동조합에 묶기란 전혀 쉽지 않다. 비정규 노동자들은 이질적이며 제삼자(그것이 노동조합이든 혹은 외부단체든)의 개입을 허용하지 않는 사용자와의 고도로 개별화된 관계에 놓여 있다. 또, 이들 노동자들은 그들 자신이 동료 노동자 특히 안정된 직업을 가진 노동자들과 공동의 이해관계를 공유한다고 생각하지 않는다.

그럼에도 불구하고, 그리고 비록 불안정·불완전 노동자들이 노동자들의 주력집단은 아니라는 점을 고려할지라도, 이들 노동자들은 예전 숙련직업노조가 지배적인 시절, 조직되지 않았던 열악한 상태의 미숙련 노동자와 같은 위치에 있을 뿐 아니라 그 수도 증대하고 있다는 점에서 노동조합의 선택이 어떠한지 명백하다. 실제로, 몇몇 노동조합들은 어려움에도 불구하고, 파견업체에 고용된 노동자들과 그밖의 임시 노동자들을 위한 단체협약을 체결하고 있다(독일, 캐나다, 프랑스, 네덜란드)

조직화에 어려움이 발견되는 또다른 그룹은 배제되고 소외되어 있는 실업자 집단이다. 우리나라에서는 현재 이들의 노조가입을 법으로 막고 있다. 노동자가 아니라는 것이다. 그러나 대부분의 비정



규직 노동자들은 불완전 취업상태 즉, 취업과 실업을 수시로 반복하고 있다. 실업자의 노조가입 제한은 비정규직의 노조가입을 막는 효과를 함께 지닐 수 있다. 현재 유럽노동조합연맹(ETUC)에 가입되어 있는 모든 노동조합들은 일자리를 잃어버린 노동자들이 계속 조합원 자격을 유지할 수 있도록 허용하고 있으며, 실업자 중 절반 이상이 실제로 조합원으로 남아 있는 것으로 나타난다. 북구유럽의 경우 특히 그러하다. 그곳의 노동조합들은 실업급여금이나 여타의 실업자를 위한 사업들을 노동조합이 관리하고 있다. 여러 유럽 국가들의 노조연맹은 특별히 실업자들의 요구를 충족시킬 수 있도록 하는 별도의 부서를 설치하여, 청년, 여성, 장기실업자, 혹은 이민노동자들을 타겟 집단으로 하는 특별 프로그램을 가동하고 있다.

앞에서도 언급했듯이, 노동조합 조직이 사업장 수준이든 기업 수준이든 작업장(workplace)에 집중되어 있는 구조이기 때문에, 사실 새로운 형태의 노동조직에 잘 들어맞지 않고 있는 것이 사실이다. 따라서 기업이외의 조직에 초점을 맞추는 대안이 개발되어야 할 필요가 있다. 이에 따라 노조의 지역활동에 대한 강화가 점차 그 중요성을 인정받고 있다. 지역조직의 활성화와 지역활동의 강화는 특히 가내 노동자들이나 임시직 노동자들의 조직화에 강점을 발휘할 수 있다.

이때 주요하게 맞게되는 문제는 많은 중소기업 사용자가 기업 밖의 노조대표들과 협상하지 않으려하는 것이다. 우리나라의 경우에도 많은 지역노조의 실험이 실패했던 중요한 이유가 여기에 있다. 조직내 노동조합이 아니라는 이유로 교섭의 의무를 회피하는 사용자에게 대하여 적절한 법적 조치가 따르지 않는다면, 지역 혹은 산업단위의 교섭이 불가피한 비정규 노동자들의 조직화는 실제적으

로 불가능하기 때문이다. 이태리에서는, 1987년 직물, 의류, 신발 산업의 소규모 사업장의 노동자들을 위한 전국 단체교섭에 이러한 문제를 해결하기 위한 조항을 삽입하였는데, 이는 진전을 위한 중요한 노력으로 평가된다. 1997년 AFL-CIO도 지역공동체에 초점을 맞추는 대대적인 캠페인을 시작하였는데 이는 지역수준에 노동위원회(labour councils)를 설치하고 일하는 여성과 소수집단에 특별한 주의를 기울이는데 목표를 두고 있다.(ILO, 1997)

## 【보론】

### 여성노동자 조직화와 관련한 각국 노동조합 운동의 현황

·각종 표의 출처 : ILO, 1999, The Role of Trade Unions in Promoting Gender Equality and Protecting Vulnerable Women Workers First Report of the ILO-ICFTU Survey의 Executive Summary

이절에서는 ILO와 ICFTU가 공동으로 주관한, 취약한 노동환경에 놓여있는 여성노동자들에 대한 각국 노동조합의 활동상황 조사 보고서 중 설문조사 결과부분을 골라 소개하도록 하겠다.

앞에서도 언급한 바 있듯이, 취약여성노동자에 대한 조직화는 급격히 확산되고 있는 불완전, 불안정 노동자들의 노동권을 보호한다는 의미와 함께, 노동조합의 생존에도 큰 의미를 갖는다. 여성노동자에 대한 조직화는 한편으로는 취약노동자의 노동상태에 대한 구체적인 파악을 통한 조직화 전략으로, 다른 한편으로는 남성 중심적 노조활동 및 노조 문화의 변화를 위한 노조내 권력구조의 재편, 즉 노동조합내 여성 리더십의 확대 전략으로 촉진될 수 있다. 앞서도 강조했듯이, 현재 우리나라 노동조합운동은 전반적으로 여성노동자(그들이 어떤 고용형태에 놓여 있든간에)의 노동권확보에 적극적이라고 평가하기에는 미흡하며, 이를 위한 전제조건이면서 노조민주화의 지표라 할 수 있는 노조내부의 성평등적 구조 재편에도 미온적인 것이 사실이다.

아래에 소개될 조사결과들은 여성의 노동권 확보와 노조내에서의 여성지위향상에 관한 전세계 노동조합들(조사지역에 대해서는 아래의 표 참조)의 객관적인 활동내용을 요약하고 있어서 향후 참

고자료로 활용될 수 있을 것으로 생각되어 간략하게 정리하였다.

응답노조의 형태와 지역별 분포

지역	전국중앙조직	기업/지부조직	계
아프리카	13	16	29
아시아·태평양지역	7	35	42
중 동	1		1
유 럽	26	74	100
미 주	9	35	44
국제 PSI	1		1
계	57	160	217

- 조사내용 개관 -

1) 노동조합 내에서 여성들의 위치

아래에 제시한 (1)에서 (5)까지의 표는 노동조합내에서 여성이 차지하는 위치와 노조내 여성정책 및 여성노동자 조직화 활동의 토대가 될 여성대표성의 지표들에 대한 조사결과를 정리한 것이다.

(1) 1995년이후 성별조합원수의 변화

	증가		감소		변화없음		무응답		전체
	전국 중앙	기업/지부	전국 중앙	기업/지부	전국 중앙	기업/지부	전국 중앙	기업/지부	
전체	8.9	26.8	10.3	31.0	5.2	8.9	1.9	7.0	100.0
남성	7.3	23.2	8.5	31.7	6.7	11.0	2.4	9.1	100.0
여성	7.8	32.3	8.4	26.9	4.2	9.0	2.4	9.0	100.0
계	8.1	27.4	9.2	30.0	5.3	9.6	2.2	8.3	100.0

앞에서도 언급한 바 있듯이 최근 노동조합 조직의 규모는 여성 조직화 정도와 밀접한 관련을 맺고 있다. 위의 표 (1)을 보면 전반적으로 규모가 감소하고 있는 노조가 많지만, 이는 주로 남성조합

원수의 감소와 퀘를 같이 하는 것으로 보인다. 전반적인 노조규모의 하락에도 불구하고 여성조합원의 수가 증가했다는 노조의 비중이 약 6%가량 높다는 것을 확인할 수 있기 때문이다. 따라서 한국의 노동조합도 노조운동의 활성화를 위해서는 여성노동자 조직화에 보다 주의를 기울여야 한다는 점을 시사하고 있다.

다음은 노조의 리더십에 여성의 참여를 높이기 위한 조치를 취하고 있는가에 대한 분석이다. 여성조합원의 수가 증가하는 경향이 있다는 것은 자연적인 노동력의 증가나 여성조합원의 자발성에 기초하는 것만은 아니다. 여성노동력은 대개 이중부담을 안고 있어서 노조활동이 용이하지 않고, 노조조직화가 어려운 부분에 취업해 있을 뿐 아니라, 노조가 그간 여성노동력과 친화적인 정책을 취해 온 것은 아니기 때문에 여성조직화에는 특별한 노력이 요구된다. 따라서 여성조합원의 증가경향은 해당 노조가 여성대표성의 강화를 통한 여성정책의 개발, 여성조직화 노력등에 적극적으로 노력하고 있음을 대변하는 것이다.

이러한 경향에 걸맞게 노조내부에 할당제를 채택하고 있는 노조가 전국 중앙조직의 경우 26%에 이르고 있을 정도이다. 60%의 지부/기업노조, 그리고 70%의 전국중앙조직에서 리더십의 지위에 여성의 참여증진이 중요하다는 점을 인식하고 이를 위한 적극적 조치를 채택하였다고 보고되고 있다. 이러한 노력에는 규약변경, 여성대표권의 목표달성을 위한 구체적인 실천계획, 여성대표권 확대의 중요성에 대한 인식 제고 및 평등을 위한 정기교육(equality training), 리더십(교육)훈련, 그리고 각종 실천의 진행과정에 대한 정기적인 통계발표 등이 포함된다.

또, 93%의 전국중앙조직과 76%의 기업/지부노조에서 평등증진을 위한 내부조직구조의 개편을 추진했다는 것을 확인할 수 있다.

## (2) 노조지도자의 위치에 여성의 참여를 높이는 조치를 취하고 있는가?

참여조치의 형태	전국중앙조직		기업/지부조직	
	빈도	%	빈도	%
할당제	15	26.3	22	13.8
당연직/추가적 지위(의석) 확보	17	29.8	36	22.5
리더십 확보를 위한 목표설정	16	28.1	29	18.1
이중지명제(리닝메이트제)	5	8.8	10	6.3
리더십을 보유하고 있는 노조의 수	40	70.2	93	58.1

## (3) 평등증진을 위한 내부조직이 있는가?

	전국중앙조직		기업/지부조직	
	빈도	%	빈도	%
평등/여성 위원회 설치	42	73.7	81	50.6
평등/여성분야 부서 설치	24	42.1	31	19.4
평등 및 여성분야에서 활동하는 간부배치	28	49.1	66	41.3
평등증진을 위한 내부 조직을 보유하고 있는 노조의 수	53	93.0	122	76.3

또, 의사결정 구조와 관련, 여성평등정책의 추진을 위한 기구를 고정화하고 있는 경우도 전국중앙조직의 경우 56%에 이르고 있어서 많은 노조가 여성평등 정책을 노동조합 내에 정착시켜야 한다는 점을 인식하고 있음을 보여주고 있다.

## (4) 의사결정구조와 관련한 평등/여성조치의 지위와 영향력

	전국중앙조직		기업/지부조직	
지위 :				
고정기구	32	56.1%	64	40.0%
자문기구	23	40.4%	68	42.5%
특별/임시기구	3	5.3%	15	9.4%
참관기구	3	5.3%	4	2.5%
기타	2	3.5%	9	5.6%
영향력 :				
전혀없음	2	3.5%	12	7.5%
약간있음	35	61.4%	66	41.3%
매우 큼	18	31.6%	45	28.1%
무응답	2	3.5%	37	23.1%
전체	57	57	160	160

## (5) 여성기구에 대한 재정자원의 할당

	전국중앙조직		기업/지부조직	
할당받음	43	75.4%	83	51.9%
받지않음	10		31	
무응답			8	
할당받는 경우 할당액의 적정성				
적정함	17	39.5%	43	51.8%
부족함	24	55.8%	36	43.4%
무응답	2	4.7%	4	4.8%

## 2) 노동조합의 성평등 정책

노조의 여성조직화를 성공적으로 이끌기 위해서는, 기존의 노동조합이 여성노동자를 위해 유용한 조직이라는 점을 인식시키는 과정이 무엇보다 중요하다. 뒤에서 살펴보겠지만, 여성의 노조조직화를 가로막는 요인 중 노동조합이 여성에게 친화적인 정책 추진에 미온적인데 있다는 응답이 상당수에 이른다는 점도 한 예가 될 수 있다. 이와 관련해 가장 중요한 해결책은 단체교섭에 모성보호 관련 조항 등 여성관련 이슈를 제기하고 협약을 이끌어내는 등 여성 정책마련과 그 관철(협약 체결 등)을 위한 노력과 성과를 보여주어야 한다는 점이다.

## (1) 노조내 성평등 증진을 위한 정책 및 프로그램

설문에 응답한 다수의 노조들은 성평등을 위한 정책 및 프로그램을 가지고 있다고 보고하고 있다. 그리고 약 30%정도의 노조에서 단체교섭에 여성을 참여케 하는 기본조치에서부터 단체교섭조항에 대한 이행을 감시하는 역할에 이르기까지 단체교섭에서의 여성 이슈의 관철을 위해 노력하고 있다고 응답하고 있다.

유형	전국중앙조직			기업/지부조직			조치가 있는 노조의 백분율	
	있음	없음	무응 답	있음	없음	무응 답	전국	기업/지부
적극적조치 (Positive/affirmative action)	46	8	3	99	51	10	80.7%	61.9%
여성조합원을 위한 특별 조치	48	6	3	98	57	5	84.2%	61.3%
남녀간 연대증진을 위한 조치	39	14	4	91	62	7	68.4%	56.9%

## (2) 단체교섭위원으로서 여성참여에 대한 정책

	전국중앙조직		기업/지부조직	
여성을 위한 정책이 있음	20	35.1%	55	34.4%
여성을 위한 정책이 없음	10	17.5%	74	46.3%
단체교섭팀에 참여는 없음	22	38.6%	17	10.6%
무응답	5	8.8%	14	8.8%

## (3) 단체교섭과정에서 여성쟁점관련 책임은 주로 누구에게 있는가

	전국중앙조직		기업/지부조직	
주로 여성	3	5.3%	33	20.6%
주로 남성	0	0.0%	0	0.0%
남녀함께	24	42.1%	94	58.8%
사용자	3	5.3%	10	6.3%
정부/법률	5	8.8%	1	0.6%
단체교섭없음	22	38.6%	17	10.6%
무응답	-		5	3.1%

## (4) 성평등에 대한 단체교섭조항에 대한 이행 감시

	전국중앙조직		기업/지부조직	
있음	19	33.3%	58	36.3%
없음	6	10.5%	33	20.6%
단체교섭 없음	22	38.6%	17	10.6%
적용불가	8	14.0%	40	25.0%
무응답	2	3.5%	12	7.5%



## 3) 노동조합의 여성노동자 및 비정규 노동자 조직화 노력

다음으로 살펴볼 것은 여성에 대한 구체적인 조직화 노력이다. 우선은 여성의 노조가입을 저해하는 요소가 무엇인지를 파악해야 할 필요가 있다. 가장 높은 빈도를 보인 응답은 여성들이 노조가 무엇인지를 모른다는 점에 있다는 것이다. 물론 이것이 노조간부들을 대상으로 한 설문이므로, 여성노동자들이 구체적으로 느끼는 가입저해요인과는 거리가 있을 수 있다. 그러나 여성의 취업이 밀집한 곳에 노조조직이 희박하고 노조의 활동 역시 여성친화적이지 않다면 이 응답은 당연한 결과이기도 하므로 이 요소는 노조의 여성활동과도 밀접한 관련을 지니는 것이다. 이밖에 사용자들의 반노조 정책, 여성의 이중노동부담, 노조 문화의 남성지배적 성격 등이 지적되었다. 이러한 응답은 우리노조활동에도 적용될 수 있는 일반적인 것이라 파악된다.

## (1) 여성의 노조가입을 저해하는 요소에 대한 인식

순위	저해 요소	가장 중요한 항목으로 응답한 빈도
1	노조의 도움에 대한 이해 부족	23(14.4%)
2	노조가입에 따른 사용자의 보복에 대한 두려움	20(12.5%)
3	가사부담에 따른 시간부족	21(13.1%)
4	노조내 남성지배적 문화	17(10.6%)
5	노조가입에 대한 자신감 결여	10( 6.3%)
6	종교/문화적 요인	9( 5.6%)
7	노조가 여성노동자들의 요구에 반응하지 않으므로	8( 5.0%)
8	비정규직으로서 노조가입의 어려움	7( 4.4%)
9	남편이나 가족의 반대	6( 3.8%)
9	조합비 부담	6( 3.8%)
11	언론이 그려내는 노조의 부정적 이미지	4( 2.5%)
12	법적 구속	2( 1.3%)

한편, 비정규노동자를 포함한 여성조합원 조직화 조치에 대한 응답에서도 대다수의 노조가 관심과 행동을 보여주고 있다. 여성조합원 충원에 특별한 조치를 시행하고 있는 노조는 중앙조직의 경우 2/3, 그리고 기업/지부 조직의 경우에도 40%이상에 이른다.

(2) 여성조합원 모집을 위해 특별한 조치를 시행하고 있는가?

	전국중앙조직		기업/지부조직	
	빈도	%	빈도	%
그렇다	38	66.67	70	43.75
아니다	19	33.33	82	51.25
무응답	--		8	5.0
전 체	57	100	160	100

또 비정규직을 거의 포괄하고 있지 못한 우리나라의 현실과는 달리 아래에 제시되고 있듯이 상당수의 노조가 비정규직을 조직화하고 있다.

(3) 비정규노동자를 조직에 포괄하고 있는 노조들

비정규직의 유형	전국중앙조직		기업/지부조직	
시간제(part-time)	17	29.8%	77	48.1%
임시직(temporary)	25	43.9%	73	45.6%
부정기노동(casual)	22	38.6%	58	36.3%
계약직(contract)	24	42.1%	63	39.4%
가내노동(home_based)	14	24.6%	35	21.9%
견습/훈련생	21	36.8%	74	46.3%
원거리노동(telework)	13	22.8%	32	20.0%
자영(self-employed)	22	38.6%	28	17.5%
비공식부문(informal sector)	19	33.3%	21	13.1%
비정규없음	15	26.3%	31	19.4%
무응답	2	3.5%	12	7.5%

각 노조 중앙조직들은 반응이 양분되기는 하지만, 대체로 노조조직화 특별 캠페인과 비정규노동자의 자체적인 조직구성 및 동맹관

계 형성 등에 전략적 최우선순위를 부여하는 노조가 일반적인 것으로 나타난다. 후자는 기존조직원들과의 이해관계 문제나 비정규노동의 특별성을 고려한 조치로 판단된다. 노조조직구조의 개편이나 단체협약 개편을 전략적으로 사고하는 경우도 높은 비율로 나타난다. 반면, 조직화를 자신들과는 관계없는 것으로 생각하는 노조는 거의 없는 것으로 나타난다. 기업/지부의 경우는 중앙조직에 비해 비정규조직의 조직화에 그다지 적극적이지 않은 것으로 드러난다. 그러나 이들의 경우도 단체협약의 활용이나 특별 캠페인, 그리고 별도의 비정규 조직과 동맹관계 형성 등에 비중을 둔 전략 구상에 노력을 기울이는 노조들이 상당하다는 점을 알 수 있다.

#### (4) 비정규노동자들의 조직화를 위한 전략의 우선순위

전략	최우선순위		우선순위		낮은 순위		고려하지 않음	
	전국	기업/지부	전국	기업/지부	전국	기업/지부	전국	기업/지부
특별 캠페인	17.5%	7.5%	19.3%	18.8%	21.1%	38.6%	14.0%	61.4%
노조구조 및 조직 개편	10.5%	6.9%	17.5%	11.3%	14.0%	28.1%	22.8%	84.2%
단체협약에 비정규노동자 포괄	10.5%	9.4%	19.3%	12.5%	10.5%	28.1%	22.8%	75.4%
조직화는 다른쪽에 맡기고, 그들과 연계 형성	7.0%	2.5%	5.3%	4.4%	15.8%	38.6%	24.6%	10.4%
비정규노동자조직의 역량을 강화하고 동맹 끌어냄	17.5%	11.3%	19.3%	12.5%	8.8%	29.8%	19.3%	66.7%

#### (5) 비정규노동자 조직화에 가장 중요한 전략을 한가지만 꼽는다면?

전략	전국중앙조직		기업/지부조직	
특별 캠페인	17	29.8%	22	13.8%
노조구조 및 조직 개편	3	5.3%	3	1.9%
단체협약에 비정규노동자 포함	4	7.0%	9	5.6%
조직화는 다른쪽에 맡기고, 그들과 연계 형성	2	3.5%	2	1.3%
비정규노동자조직의 역량을 강화시키고 그들과의 동맹을 끌어냄	13	22.8%	17	10.6%

## (6) 비정규노동자들을 조직하기 위해 노력하는가?

	단체교섭에 비정규직 포괄		비정규직문제를 다루는 내부 조직마련		비정규노동자들을 조직하기 위한 향후 행동계획 마련	
	중앙	기업/지부	중앙	기업/지부	중앙	기업/지부
그렇다	42.1%	35.0%	36.8%	15.6%	47.4%	22.5%
아니다	28.1%	36.3%	33.3%	57.5%	15.8%	26.9%
현재는 아니다	26.3%	19.4%	26.3%	19.4%	-	-
무응답	3.5%	9.4%	3.5%	7.5%	36.8%	50.6%

## (7) 노조의 조직화 및 노동자 대변 능력 증진에 영향을 미치는 요소들

	전국중앙조직			기업/지부조직		
	용이하게 하는요소	어렵게 하는요소	영향 없음	용이하게 하는요소	어렵게 하는요소	영향 없음
세계화추세	5.3%	68.4%	10.5%	5.0%	59.4%	13.8%
재정위기의 영향	3.5%	73.7%	8.8%	3.8%	62.5%	14.4%
법적규제	0.0%	64.9%	17.5%	1.9%	50.0%	19.4%
공공부문 조직축소및민영화	5.3%	75.4%	5.3%	3.8%	62.5%	16.3%
실업률 증가	3.5%	78.9%	3.5%	11.9%	58.1%	9.4%
통신및 생산기술의 변화	19.3%	49.1%	7.0%	15.0%	28.8%	21.9%
비정규직의 증가	1.8%	70.2%	8.8%	3.8%	51.3%	18.1%
비공식 부문의 증가	3.5%	68.4%	10.5%	3.1%	39.4%	27.5%
중소기업체의 증가	5.3%	64.9%	8.8%	4.4%	36.3%	27.5%
여성경제활동참여율 증가	26.3%	17.5%	26.3%	18.1%	12.5%	35.6%
시민사회단체 영향력증가	14.0%	26.3%	40.4%	6.3%	22.5%	41.3%

4) 미조직 노동자 조직화와 중소기업 단위 노조에 대한 조직적 지원,  
노조내 대표성 강화

한국에서 미조직 노동자의 조직화 문제는 앞서 언급했던 탈기업화 조직전략과 밀접한 관련이 있다. 비정규노동자, 중소기업 노동자, 서비스부문 노동자 그리고 이들의 대부분을 구성하는 여성

노동자들의 조직화는 현재의 기업별 노동조합에서 한걸음도 진척될 수 없기 때문이다. 그러나 탈 기업노조로의 조직재편을 기다리며 미조직노동자에 대한 조직화 노력을 게을리 할 수는 없다. 이들 부분의 노동자가 전체 임금노동자 중 차지하는 비중은 향후 계속 늘어갈<sup>30)</sup> 전망이다 뿐 아니라 이들 노동자의 노동권 확보문제는 매우

30) 80년대 이후부터 최근까지 비정규 노동자의 양적 추이를 살펴보면 다음과 같다.

<연도별, 성별 파트타임 근로자 추이> (단위 : 천명, %)

연도	전체근로자			여성근로자			파트타임 증여성비율
	임금근로	파트근로	파트비율	임금근로	파트근로	파트비율	
1980	6,464	231	3.6	2,049	106	5.2	45.9
1985	8,104	248	3.1	2,810	134	4.8	54.0
1990	10,865	463	4.3	4,159	305	7.3	65.9
1993	11,751	570	4.9	4,404	370	8.4	64.9

<성별 상용근로자수 및 상용고용비중>

연도	임금근로자			상용근로자		임금근로자 중 상용근로자 비중	
	전체	남	여	남	여	남	여
96.3	12,835	7,936	4,899	5,340	2,044	67.3	41.8
97.3	13,124	7,946	5,178	5,269	2,042	66.3	39.4
98.3	12,251	7,540	4,711	4,998	1,647	66.3	35.0
98.4	12,231	7,517	4,715	4,938	1,624	65.7	34.4

자료 : 한국여성개발원, 1995, 여성고용의 불안정화 추이와 정책과제 경제 활동인구조사, 각월호, 통계청

위의 두 표를 종합해 보면, 남녀 공히 임금근로자 및 상용고의 비중이 줄어들고 있음을 알 수 있으며, 특히 여성의 경우 전체 임금근로자가 남성보다 적음에도 상용근로자의 감소폭은 약 12만명 이상 많은 것(남성 27만명 감소, 여성 39만 감소)으로 드러난다. 1년전과 대비할 때 20%의 상용 여성근로자가 일자리를 잃었으며, 전체 여성 임금근로자에서 차지하는 상용근로자의 비중도 약 5%가량 낮아진 것을 알 수 있다. 따라서 최근의 고용조정엔 전반적인 임금근로자의 축소와 함께, 특히 여성 상용근로자의

시급히 해결해야 할 난제이기 때문이다. 따라서 현재 전혀 조직화 되어 있지 않거나 조직화 정도가 매우 미약한 이들 부문을 노총의 신규 조직화를 위한 주요 전략 대상으로 삼아 조직활동 전문가를 육성하고 조직화사업을 활성화할 필요가 있다. 특히 여성노동자의 조직화 방안이 매우 중요하다. 비정규, 영세, 서비스 부문 노동자의 상당부분이 여성노동자로 구성되어 있기 때문이다. 앞에서 자세히 언급한 바 있듯이 외국의 경우를 보더라도, 현재 여성노동자의 조직화에 얼마나 성공적인가가 전체 조직률의 규모를 결정하고 있다고 하더라도 과언이 아니다.

그러나 현재 우리 노동조합에서는 여성조직화 필요성에 대한 인식이 매우 낮은 형편이다. 노총에서도 80년 이후 약 40%이상의 여성조합원이 탈락하였는데, 이에 대한 구체적인 대안 마련이 없다. 아직도 여성관련 이슈에 대한 정책 마련에는 소극적인 것이 사실이며, 조합내 여성 대표성도 상당히 낮다<sup>31)</sup>. 여성조직화를 위해서는

---

대거 탈락으로 요약할 수 있을 것이다. 반면 임시직 노동자는 96년 3월 대비 남성 0.1%증가, 여성 0.9% 감소 등으로 상대적으로 미미한 변화를 보이고 있다.

급격하게 증가 경향을 보이던 여성임시직 노동자의 확산 추세에 반해 임기노동자가 감소추세로 돌아섰다는 이러한 사실은 임시직 노동자가 가장 우선적인 고용조정 대상이 되어 왔다는 점을 의미한다. 그러나, 다른 한편 상용고의 감소경향과 비교해 보면 그 감소폭이 극히 미미해, 특히 여성을 중심으로 한 상용고의 비정규임시직으로의 대체 경향에 따른 불안정 노동자의 비중 증가를 유추할 수 있다.

31) 현재 한국노총산하 24개 산별 회원조합중 규약으로 여성국을 설치하고 있는 경우는 17개 산별에 불과하다. 그중 여성국에 상근간부를 두고 있는 곳은 6곳에 지나지 않으며 여성국(부)장 중 다른 부서 업무를 겸임하고 있지 않은 사람은 단 한 명도 없다. 시도 지역본부는 더 열악한 상태여서 노총 산하 16개 시도지역본부 중에서 규약으로 여성국

무엇보다 조직내에서 향후 조직활성화를 위하여 그리고 노동의 연대성 제고를 위하여 여성조직화와 참여의 중요성에 대한 적극적인 인식의 공유가 전제되어 한다. 그리고 조합내에 정책적, 조직적 이슈를 제기할 여성간부 및 여성대표자의 수를 획기적으로 늘려야 한다. 조직, 교육, 정책 등 각 부문에 일정한 수의 여성활동가를 확보하고 여성조직화를 위한 특별한 프로그램을 모색하는 일이 단계적으로 진행되어야 할 것이다.

#### 5) 기타 노조서비스 제고

노동조합의 각종 서비스는 이제까지 노조의 재정확충이라는 견지에서 소극적으로 추구되어 왔다. 앞에서도 언급한 바 있듯이 노동조합의 복지서비스는 노조 조직활동의 가장 주요한 수단이 될 수 없을 뿐 아니라, 회사복지나 국가복지의 수준에 크게 못미치는 것

---

설치를 명시하고 있는 곳은 8 곳에 불과하고 여성국 업무 담당 상근 간부를 두고 있는 곳은 단 한 군데도 없는 현실이다. 또 49개 시도지역정부 중에서 여성국이 설치되어 있는곳은 네곳에 불과하며 그중 단 한곳에서 여성담당자가 일하고 있는 실태다. 실제로 여성국외의 부서에 여성부서장을 배치하고 있는 곳을 찾기는 어려우므로 이는 전체적으로 여성 노동조합 간부가 그만큼 희소하다는 의미이기도 하다.

70년대 한국의 노동운동을 이끌어 온 주력노동자가 바로 여성임에도 불구하고 제조업 산별연맹 중 여성임원이 활동했던 경우는 거의 전무하다. 섬유외의 경우도 최근에 중앙집행위원으로 한명이 선출되었으며, 금속이나 화학 연맹의 경우도 80년대 혹은 90년대 말에 이르러서야 여성임원이 각기 한명 씩 임명 혹은 선출되는 등 노조내부에서 여성의 지위와 활동은 전체 사회에서의 그것보다도 열악한 상황이라 할 수 있다.

이어서 조합원 혹은 조직대상자들에게도 그리 큰 유인은 될 수 없는 것이 사실이다. 그러나 몇가지 조합서비스는 노조의 조직 및 문화사업을 활성화하고, 노동시장에 대한 노동조합의 개입의 정도를 높이며, 기타 시민사회운동 단체와의 연계를 통한 노동조합 운동의 범위확대라는 측면에서 도입을 적극적으로 고려해 볼만한 것들이다. 다음과 같은 예를 들 수 있다.

#### (1) 조합원 및 비조합원에 대한 법률 서비스 확대

조합원에 대한 법률 서비스는 가장 대표적이고 노동자들의 현실적인 필요성을 충족시키는 노조서비스인 동시에 조직화에도 밀접한 관련이 있다. 실제로 비싼 법무비용 때문에 부당한 사용자의 조치에 적절한 대응을 할 수 없는 개별 혹은 집단의 노동자들에게 중앙노조를 중심으로 법률 서비스는 노조에 대한 상당한 호응을 불러일으킬 수 있기 때문이다. 또 각종 상담활동을 통해 조직화로의 연계를 가능케 할 수 있다. 따라서 노조는 전문 법률가나 그에 준하는 법률 상담가를 전임으로 배치하고 노동문제와 관련한 법률 상담과 절차 대행 등의 서비스를 강화할 필요가 있다.

#### (2) 노조학교, 문화사업, 지역사업 활성화

지역의 아동 및 청소년 교육 지원사업과 여성·시민단체와 연계한 각종 문화, 환경 사업 전개하는 한편, 공동의 운동쟁점을 개발, 실천함으로써 노동조합 활동의 폭을 넓히고 노조에 대한 지역의 지지기반을 조성한다.



### (3) 직업알선 사업

공식적인 직업알선 사업 참여의 전단계로 노조 지역본부에 대 노동자 및 실업자 직업알선 서비스 상담창구를 마련한다. 실직 노동자 및 조합원에 대한 직업상담 및 구직활동을 구체적으로 지원할 수 있도록 하기 위해서는 정부의 구직·구인 데이터베이스를 공유할 수 있도록 대정부 요구를 적극적으로 추진하고, 노조내에 직업안정사업 전문간부를 양성하여 실질적인 서비스가 가능하도록 조치한다. 이는 노동자들에 대한 노동조합의 직접적인 서비스 활동을 제고하고, 실업자 및 불안정·불완전 취업자 등 한계노동자에게로 노조의 활동범위를 넓히며 노동시장의 수급에 대한 노동조합의 개입을 강화한다는 점에서 적극적인 의미를 찾을 수 있다.

### (4) 준조합원 제도 운영

일용, 비정규 노동자, 영세사업장 노동자, 고졸 및 대졸 신규실업자, 전직 실업자 등에 대한 단계적 조직방안의 일환으로 준조합원 제도 도입을 고려할 수 있다.

이는 한계상황에 처한 노동자들에 관련되는 법제도의 개선요구와 조직적 지원 등을 포함하는 노조의 역할 검토에 계기를 마련하는 한편, 주·객관적 여건상 조직화가 어려운 불안정 고용층에게 예비적인 조직 경험을 제공하여 노동조합의 필요성을 인식케 할 수 있다는 의의가 있다. 또 노동조합의 활동을 전노동자로 확장하여 노동계급의 연대를 제고하는데 노동조합의 역할을 강화한다는 의의를 찾을 수 있다.

이에 조직관련 부서에 준조합원 프로그램을 기획하고 관리할 수 있는 담당부서를 설치하며, 준조합원들은 일정한 회비를 납부하고

고용정보, 직업훈련 제공, 부당한 근로계약(임금을 포함한)이나 해고에 대한 법률적 자문과 집단대응, 각종 교육에 참여, 직업알선 서비스 등 노동조합의 지원을 받을 수 있도록 한다.

#### (7) 예비 조합원 제도 운영방안

성폭력 상담소의 지킴이 활동이나 경실련의 청년활동, YMCA의 학생조직 운영 등을 참고로 대학과 고등학교(특히 공업계, 실업계 고등학교)에 노조관련 학생모임 신설(cyber모임 등)을 구상해 볼 수 있다. 장학재단을 운영하고 있는 노총의 경우는 미래의 조합원 혹은 조합활동가 육성이라는 차원에서 예비 조합원제도와 노총 장학사업을 연계할 수도 있을 것이다.

예비 조합원으로 가입해 있는 동안, 해당자들이 자신의 전공에 따라 일정한 기간 노총 및 각급 상급단체의 활동을 지원하고 다양한 노조 프로그램에 참여할 수 있도록 하는 일종의 연수제도를 기획함으로써 노동조합의 부족한 인력 문제를 부분적으로 해소하고, 미래의 조합원들에게 노조의 위상과 활동에 대해 교육하는 효과를 거둘 수 있다.

또 시민운동에서 주로 부각시키고 있는 쟁점들을 노동조합의 특성에 맞게 조직함으로써 학생들의 다양한 관심을 반영하는 한편, 학생-시민운동-노동운동을 잇는 네트워크를 마련할 수 있을 것이다.

특히 이런 문화에 접할 기회가 거의 없는 실업, 공업계 고등학생들과 함께 운동을 전개한다면 노동문화의 형성이나 조직확대의 근간을 마련하는 등의 의미를 부여할 수 있을 것이다.

## ⑦ 시민사회단체와 연대 :

시민사회단체와의 연대는 정부 및 자본가의 정책에 대한 일하는 사람들의 목소리를 결집한다는 의미와 더불어 노동조합운동에 대한 시민사회의 지지를 이끌어 내고 조합원의 다양한 관심을 충족시킬 장을 마련할 수 있다는 점에서 중요하게 고려할 사안이다.

즉, 조합원 각자의 이해관심을 시민, 사회단체의 활동과 연계하여 노동운동과 시민운동과의 네트워크를 형성하고 공동의 활동영역에 시민, 조합원을 참여시켜 노동조합에 대한 인식을 제고하는 효과를 거둘 수 있다. 이는 특히 청년 혹은 예비 노동자의 호응을 불러일으킬 수 있을 것으로 예상된다.

### <참고문헌>

- 강명세(1994), Determinants of trade union growth in 17 OECD Countries, 1960 ~ 1989 : Panel Data Analysis
- 강명세(1996), OECD에서의 노동시장제도 노동조직의 성장과 쇠퇴, 1960-1987
- 고세훈(1966), 서구복지체계의 변화와 정당-노조관계 : 영국과 스웨덴, 고려대 EU연구센터 학술세미나
- 민주노총(1998) 한국 노동조합의 조직현황
- 박준식, 노동의 전진은 멈추었는가? - 노동운동의 상황에 대한 재검토, [http : //www.hallym.ac.kr/~jsp/park1.html](http://www.hallym.ac.kr/~jsp/park1.html)
- 박준식, 노동조합의 조직상황과 미조직노동자의 조직화 문제, [http : //www.hallym.ac.kr/~jsp/park25.html](http://www.hallym.ac.kr/~jsp/park25.html)
- 신광영(1991), 노동조합과 정당 : 유럽의 역사적 경험을 중심으로, 계간사상
- 신광영(1995), 산업사회에서의 노조조직률 결정요인연구, 한국사회학
- 이규용(1996), 우리나라 노동조합 조직률의 구조 분석, 노동동향분석 9권 4호 - 10권 1호
- 홍성우(1996), 한국의 노조조직률 하락원인에 관한 연구, 산업노동 연구 2권 2호
- Ashenfelter, and Pencavel, "American Trade Union Growth" Quarterly Journal of Economics 73 : 434 ~ 448 (1969)
- Bailey and Kelly, (1990), "An Index Measure of british trade union density", British Journal of Industrial Relations 28 : 2
- Bain and Elias, "Trade union Membership in Great Britain : An

- Individual-level Analysis", *British Journal of Industrial Relations*
- Bain and Elsheikh,(1976), *Union Growth and the Business Cycle*  
Oxford : Basil Blackwell
- Bain and Price, 1985, *Profiles of Union Growth*(introduction and conclusion)
- Bamber,(1985), "Unionism among managerial and professional employees", *Labour and Society* 10 : 1
- Bean(eds.),(1989), *Industrial Labor Statistics*
- Boxall and Haynes,(1997), "Strategy and Trade Union Effectiveness in a Neo-liberal Environment", *British Journal of Industrial Relations* 35 : 4
- Cobble,(1997), "Lost Ways of Organizing : Reviving the AFL's Direct Affiliate Strategy", *Industrial Relations* 36 : 3
- Curme, Hirsch and Macpherson,(1990), "Union membership and contract coverage in the United States, 1983 ~ 1988", *Industrial and Labor Relations Review* 44 : 1
- ETUC,(1993), *Trade union membership in Western Europe*
- Farber and Krueger(1993), "Union membership in the United States : The decline continues", Kaufman and Kliner eds., *Employee Representation : Alternatives and Future Directions*, Madison, Wis. : Industrial Relations Research Association.
- Fisher,(1997), "The challenge of change : the positive agenda of the TGWU", *The International Journal of Human Resource Management* 8 : 6
- Hyman외 3인,(1997), *The Future of Employee Representation*,

## Wages and the Labour Market

- Ignace NG, "The economic and political determinants of trade union growth in selected OECD countries"
- ILO, 1999, "The Role of Trade Unions in Promoting Gender Equality and Protecting Vulnerable Women Workers First Report of the ILO-ICFTU Survey"의 Executive Summary
- ILO, 1997 ~ 8, *World Labor Report*, Industrial Relations, democracy and social stability
- Katz,(1993), "The decentralization of collective bargaining : a literature review and comparative analysis", *Industrial and Labor Relations Review* 47 : 1
- Ozaki(eds),(1998), *Negotiating Flexibility*, ILO
- Pederson,(1982), "Union Growth in Denmark, 1911 ~ 39", *Scandinavian Journal of Economics* 84 : 4
- Przeworski,(1984), "Union growth : A summary of literature"
- Rose & Chaison,(1996), "Linking Unions Density and Union Effectiveness" : , *Industrial Relations* 35 : 1
- Rowthorn,(1992), "Centralisation employment and wage dispersion", *The Economic Journal* 102
- Schnabel,(1989), "Determinants of trade union growth and decline in the Federal Republic of Germany"
- Stephens,(1991), "Industrial concentration, country size, and trade union membership - Wallerstein에 응답함". *American Political Science Review* 85 : 3
- Strang & Chang,(1993), "The International Labor Organization and the welfare state" : , *International Organization*, 47 : 2
- Waddington and C. Whiston,(1997), "Why do people join unions

- in a period of membership decline?", *British Journal of Industrial Relations* 35 : 4
- Wallerstein,(1988), *Parties in Government : Data and sources*
- Wallerstein,(1989), "Union Organization in Advanced industrial democracies", *American Political Science Review* 83 : 2
- Wallerstein, Golden and Lange,(1997), "Unions, employers' associations, and wage setting institutions in northern and central europe, 1950 ~ 1992", *Industrial and Labor Relations Review* 50 : 3
- Weil, *Turning the Tide - Strategic Planning for Labor Unions*
- Adams and Krislov, "New union organizing : A test of the ashenfelter-Pencavel model of trade union growth", *Quarterly Journal of Economics American Journal of Sociology* 99 : 5
- Armington,(1989), "Trade unions under changing conditions : the West German experience, 1950 ~ 1985", *British Journal of Industrial Relations* 29 : 1
- Galenson(1994), *Trade union growth and decline*, Westport : Prager
- EIRO,[http : //www.eiro.eurofound.ie/servlet/ptconvert](http://www.eiro.eurofound.ie/servlet/ptconvert)의 newsletter들
- OECD, *Labour Statistics*(1965 ~ 95)
- Visser,(1988), "Trade unionism in Western Europe : Present situation and Prospects", *Lavour and society* 13 : 2
- Visser,(1989), *European Trade unions in figures*
- Visser,(1991), "Trends in trade union membership" , OECD, *Employment Outlook*

- Visser와 3인,(1994), "European Trade Unions : the transition years", *New Frontiers in European Industrial Relations* (eds. Hyman and Ferner), Blackwell
- Western,(1991), "A comparative study of corporatist" development, *American Sociological Review* 56
- Western,(1993), "Postwar Unionization in 18 Advanced Capitalist Countries." *American Sociological Review* 58 : 266--282.
- Western,(1994), "Institutional Mechanisms for Unionization : An Analysis of Social Survey Data from 16 OECD Countries." *Social Forces* 73 : 497--520.
- Western,(1994), "Unionization and Labor Market Institutions in Advanced Capitalism, 1950-1985." *American Journal of Sociology* 99 : 1314--1341.
- Western,(1995), "A Comparative Study of Working Class Disorganization : Union Decline in 18 Advanced Capitalist Countries." *American Sociological Review* 60 : 179--201.
- Western,(1997), "Postwar Unionization in the Capitalist Democracies", B. Western의 homepage
- Western,(1997), *Between Class and Market : Postwar Unionization in the Capitalist Democracies*. Princeton, N J : Princeton University Press.
- Western,(1998), "Institutions and the Labor Market." In *New Institutionalism in Economic Sociology*, edited by Mary Brinton and Victor Nee. New York : Russell Sage Foundation.
- Weston and Lucio,(1997), "Trade unions, Management and European works councils : Opening Pandora's box?",



The International Journal of Human Resource  
Management 8 : 6

Windolf & Haas,(1989), "Who Joins the Union? Determinants of  
trade union membership in West Germany 1976 ~ 1984",  
European Sociological Review 5 : 2 Collective bargainin  
g : Levels and coverage

[저자 약력]

- 주요약력
  - 이화여대 사회학과
  - 한림대 사회학 석사
  - 현 한국노총 중앙연구원 책임연구원
- 주요저서 및 논문
  - 기술변화와 노동운동(공저 '96)
  - 90년대 한국의 노동조합(공저 '96)
  - 노동조합 운영실태와 과제('97)
  - 고용정책 · 고용보험제도와 노조의 참여(공저, 98)
  - 정보통신산업의 조직변화와 노사관계(공저, 근간)

노총연구원 연구서 58

---

노동조합 조직규모의 변화와 조직확대 방안

---

1999년 11월 27일 인쇄  
1999년 12월 7일 발행

---

발행인            朴 仁 相

---

발행처           **한국노동조합총연맹**  
주 소            서울시 영등포구 여의도동 35번지  
                    (代) 02-782-3884

---

등 록            81. 8. 21 (13-31호)

---

인 쇄            삼 영  
                    (代) 02 - 2279 - 6292

---

가격 : 5,000원