연구총서·2002 - 04

해외 노조통합 연구

안 정 화

한국노총 중앙연구원

• • •

책머리에

1990년대 이후 활발해지고 있는 노동조합간 조직통합은 자연발생적이었던 과거의 노조통합과 달리 90년대 이후를 특징짓는 하나의 시대적 조류로서의 성격을 갖는다. 각 국에서 진행되었던 노조통합들을 보면 90년대 들어 그 빈도가 높아지고 있으며, 통합의 규모는 더욱 커지고 있다. 산업의 경계를 넘어선 조직간 통합도 진행되고 있다. 눈여겨볼 것은 이러한 현상이 1980년대부터 진행되기 시작한 노동시장의 유연화, 교섭제도의 분권화, 민영화 등 자유주의적 시장체제의 확대에 반하여 발생하고 있다는 점이다. 본문에서 다루어질 영국 UNIFI의 사례는 상품시장에서의 경쟁격화와 이윤감소, 이에 따른 고용축소와 노동시장의 유연화라는 외적 요소들이 기존 노동조합 구조의 변화를 촉발시키고 결국 통합에 이르게 했음을 보여준다. 또한 영국 UNISON의 사례는 1980년대 이후 시장논리에 따라 광범하게 진행된 민영화가 공공부문 노조의 위기와 함께 조합들간의 질서와 구조 변화에 영향을 미치게 되었음을 보여준다.

자유주의적 시장체제의 확대라는 외적 요소만이 노조운동의 수세적 상황을 설명할 수 있는 것은 아니다. 자본주의의 진화와 더불어 형성된 다양한 노동계층들을 기존의 노조운동이 적극적으로 끌어안지 못함으로써 스스로의 몸집을 왜소화시켰다는 점도 지적되어야 한다. 이제 기존의 남성·정규직 중심의 노동조합 지배구조로는 전체 노동자들의 이해를 담아낼 수 없다는 점이 드러나기 시작한 것이다.

최근에 발생한 노조통합의 원인이 조합원 감소와 이에 따른 조합의 재정악화에 집중되고 있는 것은 위와 같은 원인들로부터 비롯되는 노동조합의 위기를 결과적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 1990년대 들어 노동조합 구조 변화의 두드러진 현상으로서 노조통합이 자리잡고 있는 것은 노동조합들이 위기의 해결책으로서 조직간 통합을 선택했음을 보여준다. 그러나 통합자체가 곧 위기의 해결을 가져다주지 못한다는 것은 자명하다. 노조통합은 위기에 대응한 자구책이자 변화를 위한 발판임을 인식해야 한다. 따라서 노조통합

이라는 발판을 딛고 위기를 극복하기 위해서는 수세적인 상황에 조직구조를 적응시키는 것으로서의 통합이 아니라 노조 스스로가 능동적으로 환경을 변화시켜보려는 의지와 전략을 담고있는 보다 적극적인 것으로서의 통합이어야 한다.

각 국 노동조합운동이 처해있는 어려움과 방향모색에 국내 노조운동도 예외는 아니다. 기업별 교섭체제로서 노동조합운동의 성장은 한계에 이르렀다는 인식이 이미 광범위하게 확산되고 있으며, 노동조합간 통합과 산별체제로의 전환이 시대적 요구임을 깨닫고 있다. 이러한 인식과 고민 속에서 실제 여러 조직들이 통합을 추진 중에 있으며 그 추이는 더욱 확산될 것으로 보인다. 이는 노동조합운동이 처해 있는 위기의 발로일 뿐 아니라 그 위기를 헤쳐가려는 능동적이고 적극적인 의지의 발로이기도 하다. 수세적 상황 하에서 구조적 변화를 강제당하기보다는 오히려 능동적으로 노동조합들의 조직간 통합을 통해 구조적 변화를 꾀할 때인 것이다.

본 연구에서는 그동안 이루어졌던 노조통합에 관한 해외 연구와 사례들을 소개함으로써 향후 진행될 노동조합 구조변화와 노조간 통합에 시사점을 제시하고자 하였다. 노조통합이 노동조합의 조직적 형태와 노동운동의 성격에 주요한 영향을 미쳐왔음에도 불구하고 이에 대한 연구는 그리 많지 않다. 특히 국내에서는 산별노조와 관련하여 간혹 언급되었을 뿐 노조통합에 관한 소개는 드문 편이다. 아무쪼록 본 연구가 국내 노조운동이 나아가야 할 방향과 실천에 조금이나마 보탬이 되었으면 하는 바램이다. 마지막으로 본 연구를 맡아 수고해준 안정화 책임연구원, 연구조교를 맡아 수고해준 장태성씨에게 심심한 사의를 표한다. 본 연구 내용은 연구자의 견해일 뿐 한국노총의 공식적인 입장과 다를 수 있음을 밝혀둔다.

2002년 12월

한국노동조합총연맹
위 원 장 이 남 순

목 차

Ⅰ. 머리말 ····· 1

Ⅱ. 노조통합에 대한 이론적 고찰 ····· 4
1. 노조통합의 유형 ····· 4
2. 노조통합의 원인 ····· 6
가. 외적 요인 ····· 7
나. 내적 요인과 통합의 장벽 ····· 10
3. 통합노동조합의 구조와 결정요인 ····· 14

Ⅲ. 해외 노조통합 사례 ····· 17
1. UNIFI : ‘통합의 성공’을 위해서는 무엇이 필요한가 ····· 18
2. UNISON : ‘성공적인 통합’을 위해서는 무엇이 필요한가 ····· 25
3. ACTU : 노조운동의 능동적인 구조변화 ····· 33
가. 시장의 압력과 사회적 통합 ····· 37
나. 제도의 변화와 교섭분권화 ····· 39
다. 호주노총의 노조통합 전략 ····· 42
라. 통합을 강제했던 주요 법제도 ····· 45

Ⅳ. 맺음말 ····· 49

참고문헌 ····· 53

표 목 차

<표 3-1> 영국 금융산업의 정규 및 파트타임 노동자수 추이 ·····62
<표 3-2> 호주의 노조통합 건수(1951~1994) ·····63
<표 3-3> 호주의 유형별 노조통합 건수(1980~1994) ·····73

그림목차

[그림 1-1] 노조통합의 개념도 ·····61

Ⅰ. 머리말

1990년대 들어 노동조합 조직구조상의 두드러진 변화는 노동조합 간 통합이 활발해지고 있다는 점이다. 미국은 1956년 이후 120여 건의 노조통합이 있었는데 그 중 절반이 1980년 이후에 발생하였으며 1990년대 들어서는 더욱 빈번해지고 있다(Moody, 1998). 호주 역시 노조통합물결이라 불릴만큼의 대규모 노조통합이 1990년대 초 이후 발생하였는데 1989년 321개였던 노동조합이 조직간 통합을 통해 1996년 132개, 2003년 현재 46개로 대폭 줄어든다. 캐나다의 경우 1960년대 연평균 1.5개였던 노조통합건수가 1970년대 2.6개, 1980년대 2.9개, 그리고 1990년대에는 4.8개로 급속히 증가하게 된다(Chaison, 1996). 노조들간의 통합은 빈도만 증가한 것이 아니다. 1990년대 들어 노조통합은 그 규모가 더욱 커지고 있다는 특징을 갖는다. 영국의 경우 1993년 공무원노조(NALGO), 공공노조(NUPE), 보건서비스연맹(COHSE)이 통합함으로써 영국에서 가장 큰 노동조합(통합당시 151만 여명)인 유니손(UNISON)이 탄생하였다. 2001년 독일에서는 서비스업 부문 5개 노조가 통합하여 310만명 규모의 베르디(Ver Di)가 설립됨으로써 세계 최대의 노동조합이 만들어졌다. 그리고 베르디 등에서 볼 수 있듯이 최근에는 서로 다른 산업에 조직되어 있던 노동조합들이 결합하는 산업간 노조통합도 활발해지는 양상을 띠고 있다(Streeck and Visser, 1997).

노동자들의 이해조직으로서 노동조합이 출현한 이래 노조들간의 조직적 통합은 항상적으로 발생하여 왔다. 일반적으로 노동조합들이 통합하는 이유는 조합원 감소, 노조들 사이의 조직영역 중복, 규모의 경제 부족, 노조의 재정적 어려움, 교섭력 제고의 필요성, 공세적인 조직영역의 확장 등이다. 그러나 최근 노조통합은 그 빈도와 규모 면에서 볼 때 과거 노동조합들의 자연발생적인 조직구조상의 변

화를 넘어서는 것이다. 그리고 최근 발생하고 있는 노조통합의 원인은 조합원의 급감과 조합의 재정적 어려움에 집중되고 있는 것으로 보고(Undy, 1999)된다. 이는 노동조합을 둘러싼 환경의 변화, 그리고 노동운동이 처한 위기와 무관하지 않다. 노동조합을 둘러싼 환경의 적대성과 불확실성의 증가가 노동조합들로 하여금 환경에 보다 잘 적응하기 위한 전략의 일환으로 노조통합을 추진토록 하고 있는 것이다. 더욱이 지구적 자본주의의 발흥, 자본 유동성의 증가, 유연적 생산시스템으로의 이동, 기술변화, 아웃소싱 등 자본주의의 진화와 더불어 노동계급의 구조는 더욱 다양하고 복잡해지고 있는데 반해 노동조합들은 이들을 조직하고 껴안는데 성공을 거두지 못해왔다. 임시직, 파트타임 등 비정규노동자들은 급증하였으나 이들의 이해를 대변하고 조직하는데 무력하였으며, 남성·정규직 중심의 노동조합 지배구조는 그동안 지속적으로 증가하여왔던 여성노동자들의 이해 역시 충분히 담아내지 못했던 것이다. 또한 청년노동자들의 노동조합 기피현상은 노조조직률의 하락을 가져온 또 다른 주요 요인으로 지적되고 있다. 각 국 공히 경험하고 있는 조직률의 심각한 감소는 노동조합의 물질적 기반을 약화시켰을 뿐만 아니라 노동자조직으로서의 대표성마저 흔들고 있다. 따라서 1990년대 들어 노조통합이 활발히 진행되고 있는 것은 노동조합운동이 처해있는 위기의 발로임과 동시에 그 위기를 헤쳐가려는 의지의 발로인 셈이다.

이 글에서는 그동안 이루어졌던 노조통합에 관한 연구와 사례들을 소개함으로써 향후 진행될 노동조합 구조변화와 노조간 통합에 시사점을 제시하고자 한다. 노조통합이 노동조합의 조직적 형태와 노동운동의 성격에 주요한 영향을 미쳐왔음에도 불구하고 이에 대한 연구는 그리 많지 않다. 특히 국내에서는 산별노조와 관련하여 간혹 언급되었을뿐 노조통합에 관한 소개는 드문 편이다. 이에 따라 2장에서는 노조통합의 유형과 원인 그리고 통합수준 및 지배구조의 결정요인 등 그동안 소개되었던 노조통합에 관한 이론들을 정리, 소개한다.

3장에서는 외국에서 있었던 대표적인 노조통합 사례들을 소개한다. 노조통합에서 중요한 것은 '통합의 성공'과 '성공적인 통합'이 어떻게 가능한가이다. 1999년 통합된 영국 금융산업노조 유니피(UNIFI)의 사례는 '통합의 성공'을 위해서 무엇이 필요한가를 보여주고 있으며, 1993년 통합된 영국 공공서비스노조 유니손(UNISON)은 현장과 중앙의 유기적인 결합뿐 아니라 과거 남성·정규직 중심의 노동조합 운동과 지배구조가 포괄하지 못했던 여성, 비정규 노동자들의 이해를 노조통합을 통해 담아냄으로써 '성공적인 통합'이 무엇인가를 보여준다. 세 번째 사례는 1990년대 초 호주에서 광범한 파업의 물결을 이끌었던 호주노총(ACTU)의 노조통합전략이다. 호주노총의 사례는 적대적인 환경 하에서 노동조합이 변화를 강제 당할 것인지, 아니면 능동적으로 변화를 이끌 것인지를 보여주고 있다.

4장에서는 노조통합이 가져다줄 수 있는 성과를 조직률 제고, 교섭력 제고, 정치적 영향력이라는 측면에서 살펴보고 현재 노조운동에서 노조통합이 갖는 의미를 살펴본다.

Ⅱ. 노조통합에 대한 이론적 고찰

1. 노조통합의 유형

Undy는 영국 노조의 통합 사례들을 분석하면서 통합의 동기와 전략적 차이에 따라 다음과 같이 노조통합을 유형화한다. 첫 번째는 '수세적 통합'(defensive merger)으로서 주로 통합 당사자들 중 상대적으로 규모가 작은 노동조합들이 이에 해당한다. 이들은 보통 노조의 소멸 또는 다른 어떤 불리한 결과를 미연에 방지하기 위한 수세적 고려 속에서 통합을 실행한다. 그러나 몇몇 사례의 경우 대규모 노동조합에서도 이러한 수세적 고려 속에서 통합을 실행하는 사례들을 볼 수 있다. Undy는 영국에서 발생했던 다수의 노조통합이 수세적 통합에 해당한다고 전한다. 두 번째는 '자기강화적 통합'으로서 통합의 목적이 해당 산업 또는 직종에서 노동조합으로서의 자신의 지위를 보다 공고히 하려는데 있다. 노조통합의 세 번째 범주는 '공세적 통합'(aggressive mergers)이다. 통합 당시 노조들 사이에서 통합을 주도하는 이들은 대부분 대규모 노동조합들로서 세력의 확장과 발전, 새로운 조직영역의 개척을 목적으로 한다(Undy et al., 1981)

Chaison은 영국, 미국, 캐나다, 호주, 뉴질랜드 등에서의 노조통합 사례를 분석하면서 노조통합을 다음과 같이 세 개의 범주로 분류한다. 첫 번째는 '신설통합'(amalgamation)으로서 규모가 유사한 두 개 이상의 노동조합이 결합하여 새로운 노동조합을 신설하는 것을 말한다. 두 번째는 '흡수통합'(absorption)[1]으로서 소규모 노동조합이 대규모 노동조합에 흡수 통합되는 것을 말하며, 그 과정에서 소규모 노동조합은 기존의 독립적인 정체성과 법적 지위를 상실하게

1) 영국에서는 transfer of engagement로 불림.

된다. 신설통합은 세 개 이상의 노조가 결합하여 신설되는 경우도 있지만, 보통 두 개의 노동조합 사이에 이루어진다. 반면 흡수통합은 두 개의 노조, 즉 흡수하는 노조와 흡수되는 노조 사이에 발생한다. Chaison에 의한 노조통합의 세 번째 유형은 '가맹통합'(affiliation)이다. 가맹통합은 전국단위 노조나 연맹에 소속되어 있지 않은 단위 공장 노조, 단위 기업 노조, 지역에 기초한 독립노조들을 전국단위 노조가 노조통합을 통해 흡수하는 것을 말한다(Chaison, 1996)[2].

Undy의 분류와 Chaison의 노조통합 유형간에는 유사한 특성을 발견할 수 있다. 즉 Undy의 자기강화적 통합은 대략 Chaison의 신설통합과 유사하며, 흡수통합은 수세적 통합, 그리고 가맹통합은 공세적 통합과 그 개념이 유사하다. 그러나 이러한 유형 분류에 대한 비판도 존재한다. 기존 유형분류에 대한 비판은 크게 두 가지로 나누어 볼 수 있는데, 첫 번째는 유형분류의 현실적합성 문제이다. 현실에서의 노조통합을 보면 분류 유형 중 어느 하나에 해당한다라기보다는 통합과정에서 각 범주가 가지고 있는 통합목적이 중첩되어 나타나기 때문에 분류 유형 중 어느 하나에 위치 짓기가 어렵다는 것이다. 또한 통합초기에는 수세적 또는 자기강화적 통합의 목적이 강할지라도 장기적으로는 공세적 통합의 성격을 띠는 경우도 보고된다(Morris, T., J. Storey, A. Wilkinson and P. Cressey, 2001). 두 번째는 유형분류 자체가 통합의 내적 요인들에 초점을 둔 노조통합 이론이라는 비판이다. 내적 요인에 기반한 유형분류는 노동조합을 폐쇄된 시스템으로 고려함으로써 외적 요인의 영향을 과소평가하게 되는 문제를 안고 있다는 주장이다(Waddington, 1995). 이러한 비판들에도 불구하고 노조통합에 대한 유형분류는 통합의 성격과 특징

2) Chaison은 1986년 그의 책『*When Unions Merge*』에서 노조통합을 신설통합과 흡수통합으로 분류하나 이후 노조통합 연구들에서 소개되는 가맹통합형 노조통합을 참고하여『*Union Mergers in Hard Times*』(1996)에서는 이를 추가하여 유형분류를 한다.

을 집약적으로 드러내 주는데 유용하게 이용되고 있으며, 노조통합을 설명하는데 그 사용이 일반화되어 있다.

본 연구에서는 편의상 Chaison의 유형 분류를 따르되, 노조통합 사례나 특성이 Undy 분류의 독특한 특성과 연관되어 있을 경우에 한해서 Undy의 노조통합 유형을 언급하기로 한다.

2. 노조통합의 원인

노조통합의 원인들은 크게 경제적, 제도적, 정치적 환경 요인인 외적 요인과 복잡한 내부 정치와 이해관계의 산물로서 표현되는 내적 요인으로 분류할 수 있다. 노조통합과 그 과정은 이러한 외적 요인과 내적 요인, 그리고 그 영향을 함께 고려해야만 올바르게 이해될 수 있다. 그럼에도 불구하고 논자에 따라 통합 원인에 대한 강조점은 달라진다. 외적 요인을 강조한 대표적인 학자는 Waddington으로서 노동조합의 구조적 발전과 노조통합을 외적 환경에 따라 분석한다. 반면 내적 요인을 강조한 대표적인 학자는 Undy로서 외적 충격에 대한 노조지도부의 선택의 중요성을 강조한다.

Waddington은 내적 요인들에 기초하여 노동조합의 구조적 발전을 설명하는 이론들이 통합의 '유형'화 작업에 의존함으로써 갖는 문제점을 지적한다. 즉, 이들 분석들이 노동조합을 하나의 폐쇄된 시스템으로 바라봄으로써 내적 요소들이 과장되고 외적 요소들의 영향력이 과소평가되는 경향을 갖으며 결과적으로 구조적 변화과정에 대한 분석을 소홀히 하게 된다는 것이다. 더 나아가 Waddington은 내적 요인을 강조하는 이론이 노조통합의 특성과 차이에 관심을 두는데 반해 외적 요인을 강조하는 이론은 '노조통합에 대한 지지와 촉구'(urge to merge)와 연관되어 있다고 주장한다(Waddington, 1995)[3]. 반면 내적 요인을 강조하는 Undy는 외적 충

3) Waddington의 이러한 이분법적 주장은 과도한 측면이 있다. 노조통합을

격에 반드시 노조통합으로 반응하는 것은 아니며 노조지도자들은 다양한 선택지를 가지고 있다고 주장한다. 그에 따르면 통합은 내적 요인, 즉 노조지도자들의 선택과 능력에 직접적으로 의존한다(Undy et al, 1981; Undy, 1999).

본 절에서는 그 동안 제기되었던 노조통합의 외적 요인과 내적 요인의 내용과 그 의미를 살펴본다. 또한 노조통합의 원인뿐 아니라 기존의 연구들을 통해서 드러난 통합을 가로막는 장애요소들에 관해 정리함으로써 노조통합에 영향을 미치는 제요소들을 살펴본다. 이들 제요소들은 이후 보게되는 것처럼 통합초기에 통합을 촉진시키거나 가로막는 요인들로서 기능할 뿐만 아니라 통합된 노동조합의 구조 그리고 그 성패에 이르기까지 지속적인 영향을 미친다.

가. 외적 요인

노조통합에 영향을 미치는 요인들은 경제적 요인, 제도적 요인, 정치적 요인들로 범주화 할 수 있다[4].

먼저, 노조통합에 영향을 미치는 경제적 요인들 중 가장 많이 언급되는 것은 노조의 재정적 어려움과 관련한 요인들이다. 노조가 재정적 어려움을 겪게 되면 그만큼 통합의 유인이 강해지게 된다. 예

옹호, 추진하는 다수의 노조지도자들과 연구자들이 환경변화에 대응한 노조운동 전략의 일환으로 노조통합을 보고있기는 하지만 유형론에 기초하여 노조통합을 분석하는 Undy et at(1981), Undy(1999)의 연구를 노조통합의 특성에 대한 관심만으로 치부하기는 어렵다.

4) 노조통합을 외적 요인들에 의해 설명하는 이론은 크게 두 가지 부류로 구분할 수 있다. 첫 번째는 장기 시계열 속에서 산업구조의 변화와 관련하여 노동조합의 구조적 변화를 설명하는 연구들로서 '구조적 순환'(structural cycle), 위기 또는 '근본적 동요'(fundamental unrest)가 노동조합의 형태에 있어서 실질적이고도 결정적인 발전을 가져오며 이 속에서 노조통합을 설명한다. 다른 하나는 제도적인 변화, 특히 사용자 및 국가와의 관계, 교섭구조의 변화 등이 노동조합의 구조 변화를 가져온다는 주장이다(Waddington, 1995). 여기에서는 후자에 초점을 맞추어 통합의 외적 요인을 정리한다.

를 들어 높은 인플레이션은 소규모 노동조합들에게 재정적 어려움을 가져다줌으로써 대규모 노동조합과의 통합을 통해 사용자 또는 정부와의 협상에서 인플레이션에 상응하는 생활수준의 확보를 원하게 된다. 높은 실업률 역시 노조통합을 촉진시키는 것으로 지적된다. 즉 실업률이 높은 불황기에 조직노동의 숫자가 감소하면서 노동조합의 재정적 어려움이 가중되면 노동조합들은 통합을 하려는 경향을 갖게된다는 것이다. 이와 관련하여 조합원수의 급격한 감소는 노조통합을 촉진시키는 대표적인 요인으로 지적된다(Undy et al., 1981; Chaison, 1996). 조합원수의 감소와 노조의 재정적 어려움은 밀접한 연관을 갖는다. 조합원 감소는 조합비를 감소시키고 이는 신규조합원을 조직하기 위한 인적, 물적 자원을 감소시켜 다시 조합원이 감소하는 악순환을 밟게 된다. 이러한 악순환은 결국 조직화사업이나 노조통합을 통해 해소될 수 있는데, 조직화사업이 용이하지 않을 경우, 특히 조직화에 많은 시간과 비용이 요구될 경우, 노조통합이 손쉬운 해결책으로 선택되고 한다[5].

기업들간의 합병 역시 노조간 통합을 부추기는 요인으로 일컬어진다. 기업의 합병은 노동조합의 교섭지위에 상대적인 변화를 줌으로써 합병된 기업에 맞설 강력한 교섭권의 확보를 위해 해당 노동조합들이 통합을 하게 된다는 것이다(Waddinton, 1995).

두 번째로 제도적 요인들을 보면 가장 중요하게 꼽히는 것이 노조통합에 영향을 주는 법제도의 개정이다. 호주와 뉴질랜드의 경우 법개정을 통해 조합설립에 필요한 최소 조합원수를 확대함으로써 소규모 노조들간, 또는 소규모 노조들이 대규모 노조와 통합하는 사

5) 그러나 통합이 항상 조합원 감소시기에만 발생하는 것은 아니다. 미국의 경우 1900~1978년 사이에 발생했던 노조통합을 보면 신설통합(amalgamation)의 1/3, 흡수통합(absorption)의 3/4가 통합 이전 조합원수가 증가하고 있었다. 이들 노조는 조직이 너무 작아 효율적으로 운영되기 힘들었거나 노조의 성장가능성이 거의 보이지 않았던 경우, 그리고 조직영역을 비조직사업장으로 확장하기 위해 통합을 시도하였다(Chaison, 1996).

례가 급증하였다. 이와 함께 영국, 호주의 경우 노조통합 찬반 조합원 투표절차 및 투표참여율에 관한 규정 완화 역시 통합을 촉진시켰던 것으로 나타난다(Undy et al., 1981; Chaison, 1996; Kollmorgen and Naughton, 1991). 사용자의 적대성 또는 노사관계의 불안정성 역시 노조통합을 활발히 하는 것으로 전해진다. 즉, Waddinton이 분석한 영국의 노조통합 사례를 보면 파업이 잦고 규모가 클수록 노조통합이 활발했던 것으로 나타난다(Waddington, 1995).

세 번째로 정치적 환경의 변화가 노조통합에 영향을 주는 경우이다. 호주의 경우 노동당의 집권과 호주노총과의 사회적 합의는 1980년대 말에 노조통합의 물결을 일으켰던 주요한 정치적 환경으로 지적된다(Kollmorgen and Naughton, 1991). 반면 영국의 경우 Unison과 같이 보수당의 집권이 노조통합을 촉진시켰던 사례를 볼 수 있다. 1979년 대처의 집권과 함께 시작되었던 공공부문의 민영화는 노조통합의 촉매제가 되었다(Terry, 1996; Undy, 1999)[6].

이밖에 노조통합의 이유로서 지적되는 것에는 산업의 쇠퇴로 인해 관련노조들이 통합하는 경우(미국, 영국의 섬유, 영국의 의류산업), 신기술 도입에 따른 고용감소(미국의 인쇄산업)(Buchanan, 1981), 소규모 노조의 경우 조합원들에게 제공해야할 기본적인 서비스를 제공하지 못함으로 인해 규모의 경제를 살리기 위해 노조간

6) Waddington은 1892~1987년 사이에 발생했던 영국의 노조통합들과 외적 환경변수들 사이의 상관관계를 분석하였다. 전기간을 두 개의 콘드라티에프 파동 기간으로 나누어 각 파동기간 동안 노조통합이 어떠한 외적 변수들에 영향을 받았는지를 분석한 그의 결과를 보면, 노조 조직률은 노조통합과 정의 관계, 제조기업의 합병건수는 노조통합과 정의 관계, 파업규모는 노조통합과 정의 관계, 노조의 재정능력은 노조통합과 부의 관계 등을 나타내었다. 여기에서 노조조직률이 노조통합과 부의 관계를 갖는 것은 노조조직률이 '포화효과'(saturation effect)를 나타내는 지표로서 조직률이 높을수록 신규조직에 따른 비용지출이 늘어나기 때문에 신규조합원을 조직하기보다는 노조통합을 선호하기 때문인 것으로 지적된다(Wad- dinton, 1995).

통합하는 경우(캐나다의 지방 공공부문노조), 잦은 생산시설 이전(영국)(Chaison, 1996) 등이 있다.

나. 내적 요인과 통합의 장벽

적게는 수개월에서부터 길게는 수십년의 과정을 겪게 되는 노조통합의 특성상 노조통합을 이해하는 데에는 통합의 외적 요인뿐 아니라 내적 요인 역시 중요하다. 내적 요인들 중에서도 통합과정 중에 나타나는 여러 장벽들과 이의 해소과정은 노조통합의 성패를 결정하는 중요한 요인들로 지적된다. 여기에서는 통합에 이르기까지 노조내부에서 발생하는 각종 이해관계들간의 긴장과 이의 해소과정에 관해 정리한다.

Undy는 노조통합의 원인으로 외적 요인보다는 내적 요인에 초점을 둔다. 일반적으로 일컬어지는 조합원 감소나 재정적 어려움 그리고 제도적, 정치적 환경변화와 같은 외부로부터의 충격에 반드시 노조통합으로 반응하는 것은 아니며 노조지도자들은 다양한 선택지를 가지고 있다는 것이다. 즉, 외부적인 요인들이 노동조합으로 하여금 현재의 구조에 변화를 가하도록 영향을 미치기는 하지만 그것이 통합을 촉발시키는 충분조건은 아니다. 오히려 문제에 직면한 노조지도자들이 문제를 어떻게 평가하는지와 그 해법으로서 노조통합을 얼마만큼 비중있게 고려하는지가 중요하다(Undy el al., 1981). 노조통합을 촉진시키는 내적 요인으로서 노조지도부의 중요성은 Morris의 분석에서도 나타난다. 영국 소매금융업의 노조통합을 분석한 그는 통합의 가장 큰 장애물로서 과거 통합실패와 관련이 있는 주요 노조 지도부의 장기집권을 들고 있다. 이들은 서로 상대 조합을 비방해왔으며, 통합실패의 책임도 상대방에게 전가하곤 했었다. 이러한 양상으로부터의 변화는 1990년대 중반 각 노조 지도부의 교체와 함께 노동운동의 대의에 동의하는 인물들이 당선되면서 시작되었으며 노조통합의 주요한 시발점이 되었던 것으로 분석된다(Morris,

Storey, Wilkinson and Cressey, 2001). 일반적으로 노조위원장은 노조통합에 신중한 것으로 나타난다. Chaison에 따르면 자신의 지위가 매우 안정적이고 확신에 찬 지도부만이 통합에 따른 위험을 감수하려 한다. 그렇지 않을 경우 통합이 노조와 조합원들에게 편익을 가져다 줄 것이 믿고 있을 때조차 통합에 반대하는 경향이 있다. 특히 통합이 시행되면 위원장직을 그만 둘 수도 있으므로 위원장에 선출되자마자 통합을 시도하지는 않는 경향이 있다. 노조지도부의 반대는 통합 초기, 통합이 공개되기 전에 발생하기 때문에 치명적이라 할 수 있다. 비공개 논의과정에서 통합이 거절될 경우 노조통합은 하부단위 노조간부나 조합원들의 관심이 될 수 없게 된다.

노조지도부가 통합을 심각히 고려하기 시작했을지라도 노조통합은 그 시작과 함께 다양한 내부 저항과 장벽들에 부딪히게 된다. 이들 내부 저항과 장벽들은 통합 과정에 영향을 미치게 되는데, 통합의 성패뿐 아니라 통합노조의 모습을 결정하는 데에도 주요한 요소로서 작용한다. 초기에 직면하게 되는 저항은 통합을 반대하는 노조간부들로부터 비롯된다. 이들은 통합이 자신들의 퇴직을 강제할 수도 있으며, 고용이 승계된다손 치더라도 현재까지 자신들이 누려온 지위, 임금 등이 보존되지 않을 수 있기 때문에 노조통합에 반대한다. 통합에 반대하는 노조간부들은 연령별로 그 이유가 다를 수 있다. 고참 간부들의 경우 과거 경쟁관계에 있었던 노조와 통합하려 할 때 여전히 그 감정을 가지고 있거나 통합으로 인해 자신들의 전통이 깨질 것을 우려하기 때문에 반대하는 경향이 있다. 젊은 간부들도 통합에 반대할 수 있는데 예를 들어 통합된 노조에서 권력을 분점하기 위해서는 통합 이전에 자신들의 지위를 확고히 해야만 하는 부담을 느낄 수 있기 때문이다. 내부 저항은 조합원들로부터 비롯될 수도 있다. 조합원들은 통합 이후 탄생할 거대노조 내에서는 자신들의 이해가 관철되지 않을 수도 있기 때문에 반감을 가질 수 있다. 통합노조 안에서 자신들의 이해가 반영되지 않을 것이라는 반감은 노조 내에 있는 다양한 분파 및 이해관계들 사이에도 발생할

수 있다. 이러한 반감은 노조의 관습과 관행, 이데올로기 등이 상이할 경우 더 커지게 되며, 통합을 성공적으로 마무리하기 위해서는 이들 이해관계를 조절하거나, 이해관계들을 승인하고 받아들일 수 있는 범위 내에서 통합이 이루어지는 것이 중요하게 된다. 따라서 노조통합은 매우 정치적인 문제이기도 하다(Chaison, 1996).

※ 일반적으로 나타나는 노조통합 과정, 노조통합협약[7]과 협상주제, 그리고 통합주체와 인적지원에 관해 소개한다[8].

■ 노조통합 과정

① 통합초기에 노조간부들은 통합에 따른 득과 실을 계산하기 위해 비공식적인 만남을 갖는다. 통상 이러한 만남은 비밀스럽게 진행되는데, 왜냐하면 공식적인 통합협상이 아니기 때문에 협상에 실패할 경우 그에 따른 부담을 감수하지 않아도 되기 때문이다.
② 어느 정도 비공식적인 협상이 진행되고 상호간에 통합이 논의될만한 충분한 가치가 있다고 판단되면 통합논의가 기관지나 총회 등에서 공개되는 단계를 밟는다. 다음으로 조합원 총회나 중앙위원회 등을 통해 통합조건을 협상하기 위한 위원회 설립이 이루어진다.
③ 특히 통합에 적극적인 노동조합의 경우 통합과 관련한 문제에 관한 일부 또는 모든 권한을 갖는 상설위원회를 마련한다.
④ 통합협상이 성공적으로 진행되고 위원회 위원들이 통합조건에 동의하게 되면 위원들은 통합문서에 서명하게 되고 이를 승인받기 위해 협상내용을 집행부에 제출하게 된다. 일단 노조간부들에 의해 서명되면 통합협약은 보통 팜플렛이나 노보 특별판을 통해 조합원들에게 배포된다. 여기에는 통합서명 사실과 함께 통합하게 되는 노조들의 역사, 구조, 지도부, 조합원들에 대한 내용이 기술된다.
⑤ 통합이 막바지에 이르게 되면 통합협약의 마지막 승인을 위해 협약은 조합원 또는 대의원 임시총회에 제출되게 된다.

7) 노조통합협약은 통상 merger agreement, merger implementation agreement로 불리며, 영국에서는 'merger instrument', 호주에서는 scheme of merger로도 쓰인다.

8) 통합 과정, 협약, 협상주제, 통합주체와 인적 지원에 관한 소개는 Undy et al.(1981), Waddington(1995), Chaison(1996)을 참고하였다.

■ 노조통합협약

① 고위간부들로 구성된 통합위원회는 정기적인 회합을 갖으면서 노조통합협약을 협상하게 되는데, 때론 몇 년이 걸리기도 한다.
② 노조통합협약에는 통합의 원칙과 조건이 기술되는데, 여기에는 상부조직의 권한과 구성, 총회 개최빈도, 대의원 선출방식, 통합노조의 본부 위치, 노조의 특별 기구 또는 조직의 활동 등이 포함된다.
③ 신설통합(amalgamation)의 경우에는 새로운 노조가 탄생하는 것이기 때문에 통상 노조통합협약을 통해 새로운 노조규약이 만들어진다. 반면에 흡수통합(absorption)이나 가맹통합(affiliation)의 경우에는 해당 노조들 중 대규모 노조의 규약 수정을 통해 흡수되는 또는 가맹하는 소규모 노조 조합원들의 지위와 구성(예를 들면 새로운 조합비, 새로운 노조 간부들의 지위, 활동영역 등)이 규정된다.
④ 종종 부가협약으로 맺어지는 통합이행협약(merger implemen- tation agreements)에는 통합노조의 첫 총회에서 선출직 간부가 결정되기 전까지의 임시운영조직에 관한 사항, 기존 간부들의 계속고용 및 퇴직 여부, 파업기금, 상근직원의 연금 및 건강보험에 관한 사항들이 기술된다.

■ 협상주제

노조통합과정에서 협상되는 주제들은 일반적으로 다음과 같다.

① 지도부 선출절차
② 전문직의 선발과 보수
③ 자산의 이전과 통합(파업기금과 지부의 자산 포함)
④ 지도부, 전문직, 조합원들의 연금과 부가급여 계획
⑤ 노조 부서, 지역, 지부조직의 통합
⑥ 통합노조의 조합비
⑦ 중앙과 지부 사이의 조합비 배분 문제
⑧ 기관지의 명칭, 편집부(장)의 지위 및 직무, 발간빈도
⑨ 지부의 자율성 정도(교섭사안의 결정, 협상권한 정도, 파업 결정 권한, 지부 재정의 관리감독권한 등)
⑩ 노조의 명칭
⑪ 중앙조직의 위치
⑫ 총회빈도와 총회대의원의 선출방식
⑬ 통합된 파업기금에 대한 소속회원들의 활용권리

■ 통합주체와 인적자원 지원

① 협상팀: 협상팀의 구성은 협상의 단계, 각 노동조합의 관례와 제도에 따라 다양하며, 통합에 대한 해당노조의 지원수준에 의존한다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 보면 위원장과 사무총장 외 주요 당직자들이 협상팀의 구성과 핵심 추진주체로서 역할을 한다.

② 지원
대부분의 경우 위원장은 통합 추진과정에서 일선실무자들 내의 주요 그룹 또는 분파의 전폭적인 지원에 의존한다. 조직내 협상에 있어서 협상자들은 이들 그룹과 분파들을 워크샵이나 세미나 등을 통해 충분히 통합과정에 결합시키는 것이 중요하다. 이러한 참여는 다수가 최종목표에 동의할 수 있도록 하는 필수적인 부분이다. 협상팀은 종종 학자들의 도움을 받기도 한다.

3. 통합노동조합의 구조와 결정요인

보통 노동조합은 통합의 필요성을 만들어낸 경제적, 제도적 문제들이 통합에 따른 문제보다 클 때 발생하는 것으로 보고된다. 즉 '통합에 따른 편익의 존재만으로 통합이 성공할 수 있는 것은 아니며 통합 장벽이 낮아졌을 때(예를 들면 통합을 반대하던 노조간부가 퇴직하기로 결정했을 때)나 통합 동기가 높아졌을 때(예를 들면 신생산기술 등으로 인해 갑자기 조합원수가 감소했을 때)까지 통합의 어려움은 지속된다. 노조통합은 하나의 까다로운 과정으로서 섬세한 협상과 인내 등이 요구된다'(Chaison, 1996). 따라서 노조통합이 왜 이루어졌는지 또는 왜 이루어지지 않았는지, 협상과정과 결과가 왜 그렇게 되었는지를 이해하기 위해서는 통합유인과 통합장벽의 상대적인 힘을 분석하는 것이 중요하며, 통합노조의 통합수준 그리고 관리운영체계와 구조는 통합유인과 통합장벽 사이의 긴장과 그 해소 과정 속에서 결정된다고 볼 수 있다.

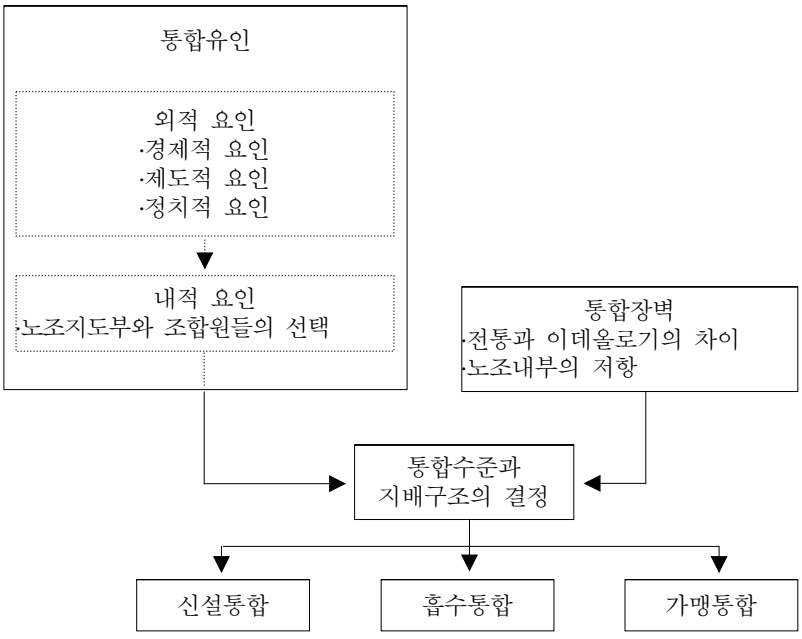
통합수준은 통합을 위한 협상기간 중에 작용하는 통합유인과 통합장벽의 상대적인 힘에 의해 결정된다. 통합유인이 클수록 통합당

사자간의 결합정도는 높게 되어 하나의 정체성만이 남게 되며, 반대로 통합장벽이 클수록 통합당사자간의 결합정도는 낮아지게 되어 통합전 조직의 정체성들이 자율적으로 공존하는 느슨한 결합형태가 통합의 모습으로 남게 된다. 예를 들어 통합유인이 특별히 강하지 않다거나 많은 노조간부들이 자신들의 지위와 영향력의 상실을 우려하여 통합에 반대한다면 수용될 수 있는 통합의 수준은 낮게 되며 집행조직은 비대해지게 된다. 마찬가지로 조합원들이 자신들의 이해가 통합노조에서 반영될 수 있을지에 관해 심각한 우려를 가지고 있다면 소속 집단에는 자율성이 주어질 수밖에 없다.

통합유인과 통합장벽의 상호작용에 의해 결정되는 통합수준은 각각의 통합유형별로 찾아볼 수 있다. 신설통합(amalgamation)은 통합수준에 따라 그 정도가 높은 '완전한 결합'에서부터 정도가 낮은 '연합형태'에 이르기까지 다양하다. 완전한 결합은 통합전 노조들의 구조나 관행과는 관계없이 시스템 내에 새로운 노조의 단일한 정체성이 확립되는 경우를 말한다. 예를 들어 노조간부들의 지위가 그들이 과거 소속되어 있었던 노조의 조합원수에 비례하여 할당되거나 결정되지 않는다. 그러나 완전한 결합형태를 띠는 노조통합은 노조통합사례 중 드물게 나타나는 것으로 전해진다. 신설통합의 대부분은 중간정도의 통합수준을 가지고 있으며, 여기에서는 통합초기에 노조간부와 전문직들의 고용유지를 위해 임시직책이 만들어지고, 중복된 지부들간의 통합이 강요되지 않으며, 노조간부들의 지위는 통합전 소속노조의 조합원수에 비례하여 할당된다. 이러한 현상은 초기 몇 년 동안 지속되며 통합노조가 설립된 이후 갖게 되는 몇 차례의 총회들을 거치면서 사라지게 된다. 신설통합은 종종 느슨한 형태로 이루어지기도 하는 것으로 전해진다. 연합의 형태를 갖는 경우가 그러한데, 여기에서는 각자의 상근노조간부와 직원들이 자율적으로 분할되어 있다. 이러한 경우는 주로 상이한 숙련 및 직종들이 결합된 노조통합에서 발견된다.

흡수통합(absorption)과 가맹통합(affiliation)의 경우에도 완전한

결합을 볼 수 있다. 극단적인 경우 흡수된 노조가 대규모 노조의 일부분이 됨으로써 구분되지 않는 경우도 있게 되는데, 이러한 경우는 매우 드물게 나타난다. 왜냐하면 소규모 노조들은 통합후 자신들의 자율성이 보장되지 않을 경우 대규모 노조와 통합하려 하지 않기 때문이다. 흡수통합과 가맹통합 역시 중간 정도의 통합수준을 보이는 노조통합이 일반적인데, 여기에서 소규모 노조의 간부 및 직원, 지부는 그대로 고용된다. 그러나 몇 년의 이행기를 거치고 난 후 중복된 지위, 지부 등은 통합되어 사라진다. 노조통합과 관련한 이상의 내용을 도해하면 [그림 1-1]과 같다.



[그림 1-1] 노조통합의 개념도

Ⅲ. 해외 노조통합 사례

노조통합에서 중요한 것은 '통합의 성공'과 '성공적인 통합'이 어떻게 가능한가이다. 즉 현실적으로 존재하는 노조들의 전통과 이데올로기상의 차이를 어떻게 극복하여 통합에 성공할 것인가의 문제, 그리고 통합의 성공뿐 아니라 통합의 근본적인 원인인 노동조합운동의 위기를 극복하기 위해서 통합노조는 모습이어야 하는가가 중요한 것이다.

노조통합은 통합의 유인, 즉 급격한 조합원의 감소 등 통합의 필요성을 만들어낸 경제적, 제도적 요인들이 통합장벽(예를 들면 기존에 누려온 지위를 유지하려는 지도부나 조합간부들의 저항, 전통 및 이데올로기의 이질성)보다 클 때 발생한다. 그리고 각 노조들의 통합정도와 지배구조는 통합유인과 통합장벽 사이의 긴장과 그 해소과정 속에서 결정된다. 예를 들어 통합유인이 클수록 통합당사자간의 결합정도는 높게 되어 하나의 정체성만이 남게 되며, 반대로 통합장벽이 클수록 통합당사자간의 결합정도는 낮아지게 되어 통합전 조직의 정체성들이 자율적으로 공존하는 느슨한 결합형태가 통합의 모습으로 남게 된다. 노동조합들은 나름의 고유한 관습과 관행 그리고 이데올로기들을 형성하고 발전시켜 왔기 때문에 조직간 통합은 이들 서로 다른 전통과 이데올로기를 어떻게 조화시킬 것인가의 문제이기도 하다. 영국의 유니피(UNIFI)는 상이한 전통과 이데올로기를 가지고 있었던 노조들이 어떻게 통합될 수 있었는지를 보여주는데 결국 조직통합의 성공을 위해서는 통합에 대한 노조지도부의 의지, 내부저항의 극복, 그리고 협상과정에서 수용 가능한 결과물의 제시, 기존 이해조직들의 자율성 보장 등이 그 해법임을 말해준다.

최근까지 노조운동은 남성·정규직 중심의 지배구조를 유지해 왔

다. 그러나 이러한 지배구조는 점차 다양해지고 있는 노동계급 구조를 포괄하지 못함으로써 노조운동의 위축과 함께 전체노동자들을 대변해야할 그 역할마저 의문시되고 있다. 이것은 노조 민주주의에 관한 논의와 그것을 담을 수 있는 조직구조가 현장과 중앙의 유기적인 결합이라는 차원을 넘어 새로운 노동자층을 포괄해야함을 의미하며 통합된 노조의 모습이 이러할 때만이 성공적인 통합이라 할 수 있다. 영국의 유니손(UNISON)은 통합초기부터 이들 여성 및 비정규 노동자들이 적절히 대표될 수 있는 구조를 논의되고 추진되었던 대표적인 사례이다. 유니손은 설립과 동시에, 여성노동자는 여성노동자에 의해 비정규노동자는 비정규노동자에 의해 보다 잘 대표될 수 있으며, 비례대표제는 조합의 상층구조에서 보다 쉽게 도입될 수 있다는 점에 기초하여 중앙집행위원회 구성원칙을 결정하고 실행하였다. 이러한 원칙에 따라 총 67석의 중앙집행위 위원 중 최소 44석이 여성(비정규노동자의 다수는 여성)에게 주어지게 된다.

마지막으로 1990년대 초 호주에서 광범한 파업의 물결을 이끌었던 호주노총(ACTU)의 노조통합전략을 소개한다. 호주노총의 사례는 적대적인 환경 하에서 노동조합이 변화를 강제 당할 것인지, 아니면 능동적으로 변화를 이끌 것인지를 보여주고 있다.

1. UNIFI : '통합의 성공'을 위해서는 무엇이 필요한가

앞에서 제시된 통합 유인과 장벽의 상호작용을 통해 결정되는 노조의 통합수준과 그 구조는 유사한 산업, 전통, 그리고 이데올로기 등을 전제했을 때 나타날 수 있는 노조통합의 모습이라 할 수 있다. 그러나 현실의 노동조합들은 나름의 고유한 관습과 관행 그리고 이데올로기들을 형성하고 발전시켜왔다. 따라서 조합간 통합은 이들 서로 다른 전통과 이데올로기를 어떻게 조화시킬 것인가의 문제이기도 하며 상이한 전통과 이데올로기로부터 비롯되는 이질성은 그 정도에 따라 통합노조의 구조를 결정하는데 많은 영향을 미치게 된

다. 여기에서는 영국 소매금융산업에서 있었던 사례를 중심으로 상이한 전통과 이데올로기를 가지고 있었던 조합들이 어떻게 통합될 수 있었는지를 살펴본다[9].

최근 해외 노조통합은 일반적으로 기업의 구조조정에 따른 조합원수의 격감과 이로부터 비롯되는 조합의 재정악화 그리고 사용자의 반노동자적 정책 등 적대적인 환경에 대한 적응 또는 대응방식으로 이루어지고 있다. 특히 재정을 조합비에 크게 의존할 수밖에 없는 노동조합은 조합원수가 급격히 감소하는 시기에 통합의 필요성을 더욱 크게 느끼게 된다. 영국 금융산업에서의 노조통합은 이와 같이 최근 노조들이 일반적으로 겪게 되는 조합원수의 감소, 그리고 특수하게는 노조간 이데올로기적 차이를 이용한 사용자의 분할지배 전략에 대응할 필요성으로부터 출발한다.

1990년대 초 영국에 불어닥친 불황은 소매금융 부문에서의 성장률 저하와 부채위기를 가져왔으며 이에 대한 대응방식으로 사용자들은 비용절감 전략을 추구하게 된다. 이에 따라 소매금융 부문에서 급격한 고용감소와 더불어 파트타임 등 비정규직의 고용이 확산되게 된다. 이는 결국 소매금융에 소속된 노조들로 하여금 노조통합을 적극적으로 고려하게 된 배경이 된다.

---

9) 통합노조의 구조결정 방식을 몇 개의 사례를 통해 일반화시키기는 어렵다. 상이한 전통과 이데올로기를 가지고 있는 노조간 통합 역시 사례별로 통합 유인과 장벽이 서로 다를 수 있으며, 결과한 조합구조 또한 서로 다른 양상으로 귀결될 수 있다. 하지만 여기에서 소개되는 영국 소매금융의 사례는 일반적으로 성공적인 통합을 위해 요구되는 노조지도부의 중요성 그리고 내부저항의 극복과 수용가능한 결과물의 제시라는 해법이 전형적으로 드러난 사례임과 동시에 통합전 노조들이 상이한 전통과 이데올로기를 보유하고 있었다는 점에서 의미가 있어 소개된다. 다만 이 사례는 두 개의 유사한 세력이 결합한 신설통합의 형태로서 각 노조가 가지고 있는 '차이의 절충'으로 통합이 귀결되었는데, 이것이 이데올로기적 차이를 갖는 노조통합의 일반적인 현상으로 보기는 어렵다. 예를 들어 공격적인 대규모 노조에 의한 흡수통합의 경우 대규모 노조 측의 이데올로기로 수렴될 수 있기 때문이다.

<표 3-1> 영국 금융산업의 정규 및 파트타임 노동자수 추이

(단위: 천명)

연도	남성(A)	여성(B)	여성파트타임	전체(A+B)
1980	151.4	198.4	29.8	349.7
1981	152.9	202.9	30.2	355.8
1982	156.1	207.2	27.6	363.3
1983	154.8	208.2	30.8	363.0
1984	165.7	217.1	38.4	382.8
1985	172.1	223.5	42.8	395.6
1986	185.0	211.7	44.8	396.7
1987	191.6	217.1	47.6	408.7
1988	200.8	226.5	51.1	427.3
1989	189.9	293.3	47.4	483.3
1990	190.1	313.6	51.8	503.9
1991	181.5	261.6	54.8	443.1
1992	168.6	245.2	53.1	413.8
1993	162.7	233.8	52.1	396.5
1994	156.3	226.3	53.5	382.6
1995	152.5	224.1	55.3	376.6

출처: Storey 외(1999).

영국 금융산업은 과점적인 구조와 규제 속에서 전후 안정적인 성장과 고이윤을 누려왔다. 체계적인 승진과 평생고용, 복지에 기초한 인사정책 등은 금융부문 고용을 특징짓고 있었으며 노사관계는 가부장적인 가운데 평온했던 것으로 평가된다(Storey 외, 1999). 그러나 1990년대 들어서면서 근본적인 변화를 겪게 된다. 시장에 새로운 은행들이 들어서면서 경쟁이 심화되었으며, 신기술의 도입에 따른 고용감소와 파트타임 노동자들의 고용은 과거에 누려왔던 안정적인 고용 및 승진 구조를 바꾸어 놓았다. 이에 더해 소매금융업계에 불어닥친 불황은 급격한 고용 감소와 함께 비정규인력의 증가를 확대시켰다(<표 3-1> 참조). 이는 결국 조합원 감소와 함께 노조들이 위기의식을 갖게 된 계기가 되었으며, 동시에 통합을 보다 적극적으로 추진하게 된 배경이 되었다.

영국 소매금융산업 내에서는 서로 다른 이데올로기를 가지고 있

었던 두 부류의 노동조합들이 활동하고 있었다. 하나는 TUC에 가입되어 있었던 금융노동조합(Banking Insurance and Finance Union)으로서 1차대전 직후 설립된 은행노동자길드(Bank Officers Guild)가 전신이다. 은행노동자길드는 1946년 전국은행노동조합(National Union of Bank Employees)으로 이름을 바꾸었으며, 1979년 다시 금융노동조합(BIFU)으로 개명된다. 초기에 금융노동조합은 개별기업단위에 건설되어 있던 직원노동조합들(과거 직원연합에서 직원노조로 전환)[10]을 경쟁상대로 보기보다는 사용자들의 관리전략의 일부분으로 보았다. 그러므로 금융노동조합의 목표는 직원노조들과 금융부문 노동자들에 대한 대표권을 나눔으로써 타협하는 것이 아니라 직원노조들을 완전히 대체하는 것이었다.

직원노조들은 과거 높은 고용안정과 내부승진기회가 주어져왔기 때문에 개별기업의 경계를 넘어선 조직간 연대나 파업과 같은 집단행동을 선호하지 않았다. 다만 사업의 번창에 이해를 같이함으로써 노사협력적인 철학을 가지고 있었다. 이것은 직원노조들이 TUC에 가입할 유인이 적었던 이유이기도 했다. 이렇듯 금융노동조합(BIFU)과 직원노조들 사이에는 오랫동안 현격한 이데올로기적 차이와 함께 갈등이 있어왔다. 실제 '금융노조는 직원노조들을 사용자의 피조물, 노조운동을 가로막는 장애물로 인식하였다'(Morris 외, 2001). 은행측 또한 이러한 이데올로기적 차이를 적절히 이용하여 왔었다. 즉 이러한 이데올로기적 차이에 따라 교섭시 사용자에 의한 분할지배전략(divide-and-rule tactics)이 가능하였다.

통합의 필요성은 노조들간의 이데올로기적 차이로부터 나왔다. 사용자에 의한 분할지배전략은 교섭시 양측 노조들에게 모두 불리한 결과를 가져왔으며 노조들 모두 이를 인식하고 있었다. 또한 금융부문내 주도권과 조직화를 둘러싼 노조들 사이의 경쟁은 양측 모두에

10) 바클레이즈그룹 직원노조, 로이드 은행그룹 직원노조, 내셔널 웨스트민스터은행 직원노조 등.

게 통합의 필요성을 갖게 하였다. 실제 통합을 위한 시도는 1990년대 이전에도 몇 차례 있었다[11]. 그러나 서로의 입장차이로 인해 성공을 거두지 못했다. 노조들 사이의 이데올로기적 차이는 상호간의 협조보다는 경쟁이 보다 자연스러운 것이었으며 이것이 과거 통합노력을 좌절시켰던 주요원인이 되었다. 통합의 유인보다는 통합의 장벽이 더 컸던 것이다.

통합의 필요성이 다시 대두된 것은 금융산업에 불어닥친 불황과 함께 고용이 급감하기 시작한 1990년대 초부터였다. 불황과 함께 금융업계 전반에 걸친 고용 축소와 파트타임 노동자들의 증가는 몇몇 노조들에게 심각한 조합원수의 감소로 이어졌으며 이는 해당노조들로 하여금 재정난에 허덕이게 했다. 또한 사용자에 의한 적대적인 교섭환경은 노조들로 하여금 교섭력을 증가시킬 필요성을 느끼게 하였다. 이런 가운데 양 노조들 사이에 일정한 수렴현상이 나타났다. 직원노조의 경우, 비록 제한적이긴 하지만, 파업조항을 채택함으로써 사용자로부터 독립적으로 되어 갔으며, 금융노조 역시 개별사용자로부터의 독립을 유지한 가운데 기업단위 교섭구조를 발전시켜 나갔다.

통합논의는 1990년대 중반 각 노조 지도부의 교체와 함께 본격적으로 물꼬를 트기 시작했다. 몇몇 직원노조에서는 기존과 달리 노동운동의 대의에 동의하는 인물들이 위원장에 당선되었던 것이다. 영국 소매금융산업의 경우 노조간 협조를 가로막는 가장 큰 장애물은 과거 통합실패와 관련이 있는 주요 노조들의 지도부가 여전히 장기간 집권하고 있었다는 점이었다. 그러나 새로운 인물들의 당선과 함께 조합의 정책, 조직, 가치관에 있어서 중요한 변화가 시작되었다. 사측으로부터 독립하려 하였으며, 혁신의 필요성이 제기되었던 것이다. 이의 연장선상에서 새로 당선된 위원장들은 금융부문 노조들간

11) 금융노동조합과 직원노동조합들 사이의 공식적인 통합협상은 1973년에 처음 시작한다. 1999년에 통합노조인 UNIFI가 건설되었으므로 만 26년 동안 통합협상을 한 셈이다.

의 통합에 대해 보다 적극적이었다. 이 때 노조간 협의가 TUC의 중재에 의해 이루어지면서 25개 노조들로 구성된 금융노조연합(the Alliance for Finance)이 출범하였다. 이들 금융노조들간의 의사교환 창구가 마련된 셈이었다.

통합을 위해서는 양측의 서로 다른 철학과 이해가 반영될 수 있는 유연한 조직구조가 요구되었다. 그러나 현실에 반영된 노조들간의 상이한 이데올로기는 구체적인 것이다. 지역을 기반으로 조직되어 있던 금융노동조합과 개별 사업장 단위로 조직되어 있던 직원노조 사이에는 조직운영과 재정분배 측면에서 이해를 달리했다. 직원노조가 통합노조의 관리운영과 재정, 인력이 사업장을 중심으로 편재되어야 한다고 주장한 반면 금융노동조합은 지역을 기반으로 편재되어야 한다는 것이었다. 이러한 입장차이는 과거 진행되었던 통합논의에서 반복되던 것으로서 통합의 장벽으로 작용했다. 그러나 1990년대 들어 나타났던 사용자들의 적대적 전략과 조합원의 급감, 통합에 적극 동의하는 위원장들의 당선과 노조들 사이의 변화 등은 통합의 장벽을 넘는 통합유인으로 작용하였다. 결국 금융노동조합(BIFU)과 두 개의 직원노동조합(바클레이즈그룹 직원노조, 내셔널 웨스트민스터은행 직원노조)이 합병하여 1999년에 UNIFI[12]라는 통합노조가 설립되었다.

상이한 노조목표, 즉 상이한 이데올로기의 노조들이 설립한 UNIFI의 공식적인 목표는 기존 이데올로기간의 혼합형태를 띠게 된다. 예를 들어 통합노조의 목표에는 '노동조건을 지키기 위해 단체교섭과 파업 등 모든 수단을 강구한다'는 표현 외에 '공공 및 금융산업의 발전을 위해 노력하고 사용자와 우호적인 관계를 조성한다'는 조항을 담고 있다(Morris 외, 2001). 이를 통해서 UNIFI가 노조통합 유형 중 신설통합의 형태를 띠며, 통합수준은 완전한 결합이 아닌 보통수

12) 2002년말 현재 UNIFI는 158,000여명의 조합원들로 조직되어 있으며, 관련 사용자는 400여명이다.

준의 통합정도로 통합되었음을 알 수 있다. 즉 이데올로기적 차이라는 통합장벽의 존재로 인해 높은 수준의 통합이 이루어지기 어려웠던 것이다. 그러나 통합을 위해서는 양측의 서로 다른 철학과 이해가 반영될 수 있는 유연한 조직구조가 요구된다. 결국 통합을 통해 자신들의 이데올로기가 사라질 것으로 예상되는 경우 여타 통합유인이 매우 강하지 않은 이상 해당 노조들은 통합하려 하지 않을 것이기 때문에 노조간 통합에는 조합간, 조합내 통합장벽을 극복하고 수용가능한 결과물을 제시하는 것이 중요하게 된다.

과거 통합논의 과정에서 주요한 걸림돌 중 하나는 누가 통합노조의 위원장이 되는가였다. 결과적으로 투표에 의해 금융노조(BIFU)의 위원장인 스위니가 통합노조위원장이 되었고 다른 두 개의 직원노조 위원장들이 공동위원장을 맡았다. 그리고 스위니는 대외적 업무(TUC, 정부 등)를, 공동위원장들은 단체교섭과 노사관계 등 대내적 업무를 맡게 됨으로써 역할분담과 함께 권력의 균형을 유지했다. 통합전 노조들이 가지고 있었던 전통과 이데올로기적 차이는 조직구조와 재정 측면에서 구체적으로 나타난다. 금융노조는 기업단위 교섭구조 외에 기본적으로 지역에 기반한 강력한 관리운영구조를 유지하고 있었다. 반면 직원노조는 기업단위 구조를 유지하고 있었다. 통합노조의 구조는 이들 양자의 특성을 조합한 것이었다. 즉 지역에 기초한 관리운영구조와 기업에 기초한 교섭구조의 결합이라는 형태를 띠었다. 전자는 조직화사업이나 중앙정책을 책임지게 되었으며, 후자는 단체교섭을 책임지게 되었다. 기업단위 교섭구조가 마련됨으로써 직원노조들은 지속적으로 자신의 사업에 대한 자율성을 누릴 수 있었다. 재정 측면을 보면 직원노조들은 가능한 자신들이 재정을 통제하길 원했으며, 반면 금융노조는 지역단위로 통제하는 것이 중요했다. 통합노조에서는 원칙적으로는 중앙이 통제하되 지출에 대한 자율성이 주어지는 것으로 결정되었다.

영국 소매금융산업에서 사례를 볼 때 조직적 전통과 이데올로기가 다르고 오랫동안 적대적이었던 노조들간의 통합이 성공하기 위

해서는 통합 당사자들이 서로의 차이를 해결하고 새로운 조직의 윤곽을 그려나가는 협상과정과 함께 이 과정에서 각 조직 내부의 서로 다른 이해자들 사이의 기대치를 조율하는 지도부의 역할은 매우 결정적인 것으로 평가된다.

2. UNISON : '성공적인 통합'을 위해서는 무엇이 필요한가

노조통합은 긍정적으로만 평가되지는 않는다. 대표적인 비판은 통합이 조합원들의 이해보다는 조합간부들의 이해에 따라 이루어진다는 것이다. Strauss는 '누구와 합병을 하든지 간에 노조통합은 장기적이고 전략적인 경제적 필요성에 의해 성사되기보다 실제는 내부의 정치적 요소들에 의해 추동된다. 이와 같이 노동조합의 구조는 미래의 요구에 의해서보다는 과거의 역사에 의해서, 단체교섭의 필요성에 의해서보다는 상층임원들의 경력쌓기의 필요성 등에 의해 결정된다'(Chaison, 1996에서 재인용)라고 주장한다. Moody는 노조통합, 특히 대규모 노동조합들에 의한 소규모 노조의 흡수통합을 '환경변화에 적응하기 위한 노동관료들의 공통적인 반응'으로 묘사한다(Moody, 1998)[13]. 특히 Moody는 통합이 오히려 관료주의의를 확산시키고 노조민주주의를 질식시킬 수 있음을 지적한다[14].

---

13) Kim Moody의 이러한 평가는 대부분의 노조통합이 신설통합이 아닌 흡수 또는 가맹 통합의 형태로 이루어지는 현실 속에서 이해되어야 한다. 실제 호주와 같은 예외적인 상황을 제외하면 신설통합은 전체 노조통합 중 20%를 넘지 않는다.

14) 노조통합에 대한 비판은 종종 노조규모의 확대로부터 비롯될 수 있는 관료주의 문제와 함께 현장조합원들의 의사가 직접적이고 신속하게 전달되기 어려울 수 있다는 우려로부터 제기된다. 이 경우 조합원들은 의사결정과정으로부터 소외되고 참여는 적어지게 될 수 있다. 그러나 통합을 통한 규모의 확대와 조합원의 참여와의 관계는 직접적이지 않다. 앞서 영국의 UNIFI와 Unison의 사례에서 볼 수 있듯이 지역 및 지부노조는 재정, 교섭, 운영에 있어서 나름의 자율성을 가질 수 있어 유기적으로 절합(articulation)된 하나의 조직으로서 기능할 수 있다. 다만

현장조합원들의 이해와 중앙의 이해가 얼마나 잘 조화될 수 있는가의 문제는 노동조합의 지배구조 속에서 하부단위의 조직들과 중앙조직이 얼마나 유기적으로 결합될 수 있는가의 문제, 즉 층화되어 있는 각 조직단위의 유기적인 절합(articulation)과 연관된다. 이는 노조민주주의가 노조의 지배구조와 밀접히 연관되어 있음을 말해준다. 결국 통합노조가 노조민주주의를 담보하기 위해서는 그 지배구조 속에 다양한 계층 및 이해관계들의 의사를 수렴할 수 있는 층화된 시스템이 유기적으로 구성되어 있어야 하는 것이다.

최근까지 노동조합운동은 남성·정규직 중심의 지배구조를 유지해 왔다. 그러나 이러한 지배구조는 점차 다양해지고 있는 노동계급 구조를 포괄하지 못함으로써 노동조합운동의 위축과 함께 전체 노

통합결과 그 지배구조가 반드시 유기적으로 결합된 조직이 되는 것은 아니며 많은 비판자들이 제기하듯 통합이 내부정치에 의해 좌우될 경우 관리조직의 비대와 중복을 낳을 수도 있다. 노조통합이 관료주의를 확산시킬 것인가 아니면 노조민주주의를 확산시킬 것인가에 대한 논쟁은 여러 해 동안 진행되어 왔다. 이와 관련하여 Chaison과 Moody의 논쟁과 의견수렴은 노조통합이 갖는 의미를 재확인한다는 점에서 유의미하다. Moody는 SEIU, UAW, UFCW 등 미국의 주요 노조들이 소규모 노조들을 흡수통합하면서 '몸을 부풀려 왔던 것'에 대해 '환경변화에 적응하기 위한 노동관료들의 공통된 반응', '관료주의적 악몽', '부정한 관료주의적 협잡'으로 일컬으며 많은 경우 노조통합에 의해 노조민주주의가 사라지고 있다고 주장한다(Moody, 1995, 1998, 1999). 이에 대해 Chaison은 Moody가 간과하는 것은 소규모 노조들이 자율적인 기능들을 유지하는 느슨한 통합의 사례들이 많으며, 그것이 주어지지 않을 때 소규모 노조의 반대로 통합은 이루어지기 힘들다고 지적한다(Chaison, 1996). Chaison의 지적에 대해, Moody는 UFCW(the Unted Food & Commercial Workers)의 사례를 들며 소규모 노동조합(Packing-house Workers)이 거대노조인 UFCW에 흡수통합되면서 그 영향력을 상실하게 되었음을 지적하면서, 결국 노동운동에서 중요한 것은 조합의 규모가 아니라 지도부의 질과 전략임을 주장한다(Moody, 2003). 그러나 양자의 글에서는 공통된 주장을 발견할 수 있다. Chaison은 결국 '노조통합은 어려운 시기 노조의 적응책일뿐, 해독제는 아님'을 주장하며(Chaison, 2001), Moody 역시 노조의 자원과 규모가 사용자의 공격을 막을 수 있는 충분조건은 아님을 주장한다(Moody, 2003).

동자들을 대변해야할 그 역할마저 의문시되고 있다. 이것은 노조 민주주의에 관한 논의와 그것을 담을 수 있는 조직구조가 현장과 중앙의 유기적인 결합이라는 차원을 넘어 새로운 노동자층을 포괄해야함을 의미하며, 통합된 노조의 모습이 그러할 때만이 성공적인 통합이라 할 수 있다.

영국의 UNISON[15]은 통합논의 초기에서부터 이들 여성 및 비정규 노동자들이 적절히 대표될 수 있는 구조를 논의하고 추진하였던 대표적인 사례이다. 여기에서는 노조통합을 통해 1993년 설립된 영국 공공부문노조 UNISON의 사례를 통해서 노조통합 과정에서 현장과 중앙이 어떻게 유기적으로 결합될 수 있었는지, 그리고 과거 남성, 정규직 중심의 노조민주주의 논의에서 제외되어 왔던 계층들의 이해를 노조지배구조 속에 어떻게 담보할 수 있는지를 살펴본다.

UNISON으로 통합되기전 공공서비스부문 노조인 전국공무원노동조합(the National Union of Public Employees, 통합당시 60만 조합원, 이하 NUPE), 의료서비스노동조합(the Confederation of Health Service Employees, 통합당시 20만 조합원, 이하 COHSE), 전국 및 지방정부 공무원노동조합(the National and Local Govern- ment Officers's Association, 통합당시 70만 조합원, 이하 NALGO)은 비록 강력한 중앙지도부와 미약한 지부조직이라는 공통점을 가지고 있었지만 NUPE와 COHSE를 한 쪽으로, 그리고 NALGO를 다른 한 쪽으로 해서 둘 간에는 지배구조와 활동방식에 있어서 전통적인 차이가 있었다. NUPE의 경우에는 노조 상근직의 영향력이 컸다. 반면에 NALGO는 지배구조가 중앙집중화되어 있긴 했지만, 기층활동가, 특히 현장위원(shop steward)들의 참여가 활발한 전통을 가지고 있었다. NALGO는 기본적으로 '모든 수준에서의 기층에 의한 통제와 대표'(lay control and representation at all level)를 지향했는데, 이는

15) UNISON은 영문머리글자가 아니고 '조화', '화합'을 뜻하는 명사에서 비롯되었다. 현재 130여 만 명의 조합원으로 조직되어 있다.

‘기층에 의한 통제’(lay control)와 ‘지부의 자율성’(branch autonomy)[16]으로 표현된다. 이런 면에서 볼 때 NALGO는 ‘조합원 주도의 노동조합’이라 할 수 있는 반면 NUPE는 ‘노조상근직 주도의 노동조합’이라 할 수 있다(Terry, 1996, 2000). NUPE와 COHSE는 1980년대 동안 적대적인 환경과 사용자에 맞설 수 있는, 그리고 노동당의 집권전망을 강화시킬 수 있는 방법으로서 잘 훈련되고 통제된 조합주의가 요구되었다. 이에 따라 의사결정에 있어서 일정수준의 계획성, 조정(co-ordination), 그리고 예측가능성이 필요했다[17]. 반면 NALGO는 다른 두 노조가 겪은 적대적인 환경변화에 비교적 덜 노출되었으며, 전통적으로 노동당과의 연계도 없었다. 따라서 나름의 조직민주주의로서 오랫동안 기층에 의한 통제와 지부의 자율성을 유지할 수 있었던 것이다.

전통과 지배구조가 달랐던 이들 공공서비스부문 노조들이 통합을 추진하기 시작[18]한 원인은 외적 원인과 내적 원인으로 구분해볼 수 있다. 먼저 외적 원인으로는 공공부문 노사관계에 영향을 미쳤던 변

16) NALGO의 ‘지부의 자율성’은 다음과 같은 세 가지 특징을 갖는다.
첫 번째는 지부 재정의 자율성이다. NALGO에서는 공제된 조합비가 먼저 지부에 전달(23%)된 뒤, 나머지가 본조에 전달된다. 이것은 다른 두 노조와 대비되는 것으로서(NUPE와 COSHE는 먼저 본조에 전달된 뒤 나머지가 지부에 전달되다) 본조의 간섭 없이 지부활동이 가능하도록 했다.
두 번째는 본조의 간부가 지부의 허락없이 지부에 출입할 수 없다는 점이다. 이러한 거리두기는 많은 NALGO의 활동가들에게 지부민주주의의 상징으로 받아들여졌다.
세 번째는 중앙의 정책과 독립적으로 활동할 수 있는 지부의 재량이다. 비록 형식적으로는 허용되지 않지만 관행적으로 기존의 노조정책에 반대하는 운동을 벌일 수 있다(Terry, 1996).

17) Terry는 NUPE와 COHSE의 이러한 상근직 중심의 활동방식이 비민주적인 중앙집중화와는 거리가 있는 것으로 평가한다(Terry, 1996).

18) 통합논의는 NALGO와 NUPE에 의해 1988년 시작되었으며, 이듬해인 1989년 COHSE가 참여하게 된다. 이들 노조는 1993년 7월 1일 UNISON으로 통합하는데, 통합협상을 시작한지 만 5년만에 이루어진 것이다.

화들 속에서 찾아볼 수 있다. 특히 1979년 대처의 집권과 더불어 시작된 보수당 정권의 민영화를 비롯한 광범한 공공부문 개혁은 노조통합의 촉매제 역할을 하였다. 이외에 이들 노조들이 공통적으로 경험했던 것은 조합원 수의 감소와 그에 따른 재정상태의 악화이다. NUPE의 경우 통합전 5년동안 15%의 조합원을 잃었으며, COHSE의 경우 같은기간 동안 3%의 조합원 감소가 있었다. 특히 그 5년 중 2년 동안 이들 노조는 지출을 수입으로 감당하지 못할 상황을 경험했던 것으로 전해진다(Undy, 1999). 다음으로 통합을 고려하게 된 내적 원인으로는 1980년대 들어 영국 노동조합의 지배구조 속에 오랫동안 자리잡고 있었던 두 가지 신조에 변화가 발생하였다는 점을 들 수 있다. 먼저 정부와 사용자의 적대적인 전략에 부딪히면서 분권화된, 현장위원 중심의 활동에 점차 회의가 일기 시작했다. 특히 공공부문에서 분권화된 노조지배구조는 정부의 민영화전략에 무력하였다. 좀더 중앙집중화된 구조 속에서 정부와 사용자에 맞설 필요가 있었던 것이다. 다음은 여성 및 소수자들의 대표성 문제이다. 그 동안 남성들과 남성위주의 문제의식이 노동조합의 지배구조와 정책들을 지배해 왔던 것에 대해 여성들에 의해, 그리고 노조 안팎으로 비판이 제기되었다. 이러한 외적, 내적 요인들은 공공서비스부문 노조들에게 통합의 필요성뿐만 아니라 통합노조의 모습을 그리는데 영향을 미치게 된다.

'노동조합간 조직통합은 조직의 지배구조와 민주주의에 대한 서로 다른 전통과 철학의 만남이자 이 차이의 해결과정'(Terry, 2000)이다. 또한 통합논의는 그 시작부터 조합원과 조직구조의 단순한 혼합이 아닌 새로운 노동조합의 창조과정이다. 따라서 UNISON의 사례를 통해서 중앙중심의 지배구조와 현장중심의 지배구조라는 상이한 지배구조의 전통을 가지고 있었던 노동조합들이 통합을 통해 어떠한 모습을 결과했는지, 현장과 중앙의 유기적인 결합이 어떻게 가능했는지, 기존 남성·정규직 중심의 지배구조에 여성·비정규 노동의 적절한 대의제를 마련함으로써 어떻게 민주주의를 확대시키고 새로

운 노동조합을 창조하였는지를 살펴보는 것은 유의미하다. 먼저 통합당시의 4가제 주요 쟁점과 합의 내용(Terry, 1996)을 살펴봄으로써 UNISON이라는 통합노조의 지배구조가 어떠한 쟁점 속에서 어떠한 모습을 갖게 되었는지를 살펴본다.

■ 쟁점 및 합의내용

○ 지부의 구조

통합노조의 작업장조직은 지역 또는 직종별 그룹들을 포함한 광범한 현장위원 시스템에 기초한 것이었다. 현장위원 시스템 하에서 각 그룹의 성원들은 작업장과 노조에서 자신들의 이해를 대변할 현장위원들을 선발하게 된다. 기본적인 모델은 지부환경에 따라 다르지만 통합노조에서는 모든 그룹들이 대규모 현장위원회나 지부 그리고 충분한 자원과 연계되어야 한다는 것이 중요하게 인식되었다. 작업조직에 기반하지 않은 이해그룹들, 특히 여성, 흑인, 동성애자, 장애인들로 구성된 그룹들은 그룹 대표들을 지부위원회에 참여시킬 수 있는 권한이 주어졌다. 각 작업장 또는 직종별 그룹은 정기적이고 일상적인 회합을 갖게 되며, 규모가 큰 '주요 사용자'(major employer) 수준 이하의 그룹들이 1년에 한 번 총회를 갖는다.

○ 활동가와 상근간부

NALGO 활동가들에게 있어서 '지부의 자율성'을 상징하는 것은 지부허락 없이 노조의 상근간부가 지부를 출입할 수 없다는 것이었다. NALGO는 통합노조에서도 이러한 '본조의 간섭으로부터 자유로울 수 있는 권리'가 유지되길 바랬다. 그러나 상근간부가 지부 회의시 참여할 수 있는 권리를 가지고 있었던 NUPE와 COHSE는 이에 반대하였다. 상근간부의 지부회의 참여는 상근간부의 책임임과 동시에 조합원들이 자신들을 위해 일하고 있는 상근간부를 만날 수 있는 권리이기 때문에 유지되어야 한다는 것이었다.

이 문제는 다음과 같이 합의되었다.

① 상근간부의 지부출입은 상근간부와 지부 양자의 요구에 의해서 이루어지는 정상적인 관행이어야 한다.

② 양자의 동의 없는 방문은 평상시 일어나서는 안된다.

③ 위원회 또는 임원이 상근간부로 하여금 지부출입을 요구했을 경우에는 적용이 안될 수도 있다.

○ 재정

NALGO와 NUPE, COHSE 사이의 핵심적인 차이 중 하나는 지부의 재정문제였다. NUPE와 COHSE에 있어서 지부의 재정지출은 본조와 지부간에 합의된 절차에 의해서만 가능했다. 반면 NALGO에 있어서 그러한 통제는 존재하지 않았으며, 단지 회계년도마다 세부적인 회계장부의 제출만이 요구되었다. 따라서 지부에게는 상당한 재정상의 재량이 주어졌었다.

이 문제에 관한한 협상의 여지는 매우 적었다. NUPE와 COHSE, 그리고 NALGO 모두 서로의 자신의 방식을 고집했다. 그러나 NUPE와 COHSE가 자신들이 가지고 있었던 것 외에 어떠한 방식도 받아들이지 않을 것임을 결정한 것이 알려지자 NUPE와 COHSE의 방식을 기본으로 하되 NALGO의 현장활동가들이 만족할 수 있는 방식이 모색되었다.

합의는 결과적으로 NUPE와 COHSE가 선호하는 방식, 즉 중앙이 조합비를 받아 지부에 배분하는 방식이 채택되었다. 대신 현장에서 주도하는 위원회를 설치하여 지부재정 문제에 대한 조사를 담당케 했다. 그리고 NALGO의 지부들은 1996년 1월까지 기존방식을 유지할 수 있도록 하였다.

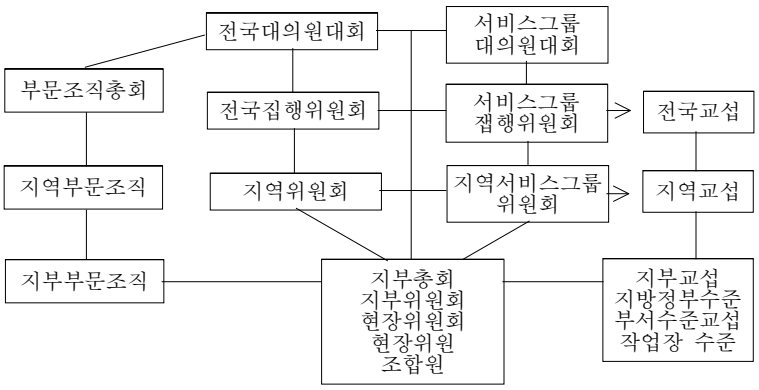
○ 대표제(직접 및 간접선거, 여성 등 소외그룹)

중앙서비스그룹집행부(national service group executives)[19] 선거에 있어서 NALGO는 지역별 위원회에 기초한 간접선거 방식을 선

호했다. 반면 COHSE와 NUPE는 모든 조합원들에 의한 직접선거를 선호했다. COHSE와 NUPE의 방식은 조합원들이 자신들의 조합대표들을 선출할 수 있는 직접선거권을 강조했다. 반면 NALGO는 선출된 이들의 전문성과 정책이해능력을 보증할 수 있는 방식을 강조했다. COHSE와 NUPE는 간접선거방식이 통합노조를 '활동가들의 노조'로 만들 수 있다는 점과 활동가들이 조합원들의 이해로부터 멀어질 수 있는 위험을 우려했다. 또한 중앙집행간부는 자신들의 활동가동료가 아닌 현장조합원들에 대해 직접적으로 책임을 갖는다고 주장했다. 즉 NUPE와 COHSE는 NALGO의 방식을 조합원 주도가 아닌 활동가 주도의 방식으로 보았다. NALGO가 직접선거 방식에 대해 우려하는 점은 이렇게 선출된 대표들이 조합원들에 대한 모호한 관념 외에 어떠한 책임도 없는 상태에서 영향력, 조직적 지원, 전문능력 등이 부족할 수 있으며, 이는 노조의 상근간부가 중앙을 좌지우지할 수 있는 여지를 줄 수 있다는 것이었다. 합의는 두 주장

19) 6개의 서비스그룹은 조합원들이 일하는 분야에 따라 나뉘어지는데 지방정부, 의료, 고등교육, 에너지(전기 및 가스), 수도 및 운수서비스 그룹이 그것이다. 각 서비스 그룹은 서비스그룹 특수적인 정책의 개발 및 단체교섭을 담당하며 이를 위한 독자적인 전국집행위원회와 대의원회를 갖는다(박태주, 2001).

UNISON의 조직구조



자료 : 박태주(2001)

간의 절충형식으로 이루어졌다. 즉 다수의 집행부가 직접선거를 통해 선출되며 소수가 집행부 내 서비스 그룹 위원회(service sector committee)들로부터 선출되는 방식이었다. 이 위원회는 직종별(지방정부, 의료, 고등교육, 에너지(전기 및 가스), 수도, 운수서비스)로 구성되어 있다.

위에서 언급된 4가지 주제들은 노동조합의 지배구조와 관련하여 오랫동안 제기되었던 문제들이다. 그러나 이러한 접근방식은 영국에서 1980년대 동안 완전히 다른 차원의 문제접근으로부터 공격받았는데, 노동조합의 대표성 문제가 그것이다. 즉 노동조합의 지배구조가 조합의 각 구성원들, 특히 여성과 을 적절히 대표하고 있는가 하는 점이다. 이러한 관점에서 보면 '중앙중심 대 현장중심'(bureaucracy versus rank-and-file)의 이분법이나 각 선거방식들의 장단점은 부차적인 것이었다. 중요한 것은 여성 그리고 여타 노동계층들이 그 동안 노동조합 대표제와 노동의제들로부터 체계적으로 배제되어 왔기 때문에 이들의 이해를 효과적으로 반영할 수 있는 제도가 요구되었던 것이다. UNISON의 통합 당사자들은 통합 초기 단계에서부터 이 문제를 논의하였다. 이들은 통합시 UNISON의 규약집에 6개의 핵심 목표[20]를 설정하였는데, 그 중에는 새로운 통합노조에서 성, 인종, 고용상의 지위별로 적절히 대표되어야 한다는 원칙이 들어가 있다. 이 '공정한 대의제'(fair representation) 원칙에

---

20) 첫째, 조합원들의 임금 및 근로조건 개선, 권리보호 등을 위해 헌신한다.
둘째, 여성, 흑인, 레즈비언, 모든 직급들이 적절히 대표될 수 있는 공정한 대의제를 마련한다.
셋째, 조합원과 노조전임자간의 파트너쉽 형성한다.
넷째, 조합원들에게 제공되어야할 최소한의 서비스 기준마련
다섯째, 공공서비스의 향상을 위해 노력한다.
여섯째, 전임자들의 훈련과 발전, 좋은 근로조건을 위해 노력한다(Wheeler, 2000).

따라 저임금노동자, 육체노동자, 파트타임노동자, 여성노동자들이 적절히 참여할 수 있는 지배구조가 마련될 수 있었던 것이다. 실제 통합노조인 UNISON의 전국집행위원회 구성원칙에는 절반이 넘는 여성조합원을 고려하여 전국집행위원회 위원의 구성원칙(Terry, 1996)을 다음과 같이 합의하였다.

① 13개 지역 각각은 100,000명까지 두 명의 전국집행위원회 위원을 선출할 수 있으며, 그 중 한 명은 남성이고 다른 한 명은 여성이어야 한다. 100,000명이 넘을 경우 150,000명까지 한 명을 추가적으로 선출할 수 있으며 여성에 한한다. 150,000명이 넘을 경우 성에 무관하게 한 명을 더 선출할 수 있다.

② 서비스그룹 각각은 성에 상관없이 25,000명까지 한 명의 전국집행위원회 위원을 선출할 수 있다. 25,000명이 넘을 경우 100,000명까지 한 명의 위원을 추가로 선출할 수 있으며 여성에 한한다. 100,000명이 넘을 경우 매 200,000명당 1명, 최대 4명까지 성에 관계없이 선출할 수 있다. 그러나 조합원의 성비를 반영하여야 한다.

③ 저임금 노동자들을 대표할 수 있도록 지역별로 1명을 저임금 노동자들 중에서 선출한다. 이들은 대부분이 파트타임 여성노동자들이기 때문에 이들 의석은 모두 여성에 한한다.

이러한 원칙에 따라 총 67석의 전국집행위원회 위원 중 최소 44석이 여성에게 주어졌으며 여성 및 저임금 노동에 대한 비례대표와 '공정한 대의제'(fair representation) 원칙이 지켜질 수 있었다. 비록 자생적인 조직들, 즉 여성, 흑인, 동성애자, 장애인들로 구성된 그룹들은 전국집행위원회에 대표자를 선출할 수 있는 권리가 주어지지는 않았지만, 전국집행위원회에 자신들의 의견 및 발의를 할 수 있는 권리가 주어졌다.

UNISON은 통합 이후에도 여성노동자들을 위한 노력을 지속적으로 기울인다. 1998년에 낸 여성발전프로젝트(The Women's Development Project)보고서에는 여성과 관련한 UNISON의 6가지 주요 목

표(Dempsey, 2000)를 제시하고 있다.

① 여성들과 함께 한다.

② 모든 여성노동자들의 개발을 위해 노력한다.

③ 여성들의 훈련과정과 경력쌓기과정을 개선한다.

④ UNISON의 직무를 여성들에게 보다 좋게 만든다.

⑤ 조합간부들에게 남녀평등을 일깨우도록 한다.

⑥ '여성친화적인' UNISON을 건설한다.

이것은 통합당사자인 영국 공공서비스부문 노동조합들이 조합원 감소와 노동조합의 위기가 어디서 왔으며, 통합노조가 어떠한 모습을 갖게 되었을 때 이를 해결할 수 있는가를 고민했음을 말해준다. 즉 통합 자체가 자신들이 처해있는 문제들을 해결해주는 것이 아니며, 문제를 해결하기 위해서는 통합의 실현에서 보다 더 나아가 통합노조의 지배구조와 전략이 어떠한 모습을 가져야하는가가 중요함을 보여준다.

3. ACTU : 노조운동의 능동적인 구조변화

각 국의 노조통합 사례를 보면 미국의 11%, 캐나다의 17%, 영국의 14%, 뉴질랜드의 19%가 신설통합으로 보고(Chaison, 1964)되는데 이는 신설통합보다는 흡수, 가맹, 공세적 통합이 보다 일반적임을 보여준다. 즉 두 개 이상의 유사한 규모의 노조들이 새로운 단일한 노조를 신설하는 경우보다는 조합규모가 너무 작아 대규모 노조와 통합함으로써 규모의 경제를 살리려는 경우나 대규모 노조가 세력의 확장과 발전, 새로운 조직영역의 개척을 위한 경우가 보다 보편적인 통합의 형태인 것이다. 그리고 유사한 규모의 조직들이 모여 새로운 정체성을 형성한다는 것이 용이하지 않음을 보여주는 것이기도 하다.

미국, 영국 등 여타 국가와는 달리 호주는 다수의 노조통합이 신설통합의 형태를 띠고 있다. <표 3-1>과 <표 3-2>를 보면 호주에서

노조통합은 1980년대 이후 급속히 증가하였으며, 1980년이래 발생한 86건의 노조통합 중 41건(48%)이 신설통합이었음을 알 수 있다[21]. 이는 타국과 다른 호주의 독특한 특징을 보여주는 것으로서 AFL-CIO의 '통합의 중재자'(Chaison, 2001) 역할이나 TUC의 '간접적 지원'(Undy 외, 1981) 역할과 달리 노조통합에 대한 ACTU의 적극적이고 목적의식적인 의지를 반영하는 것이었다.

호주 노총은 노동조합의 구조를 단순화, 합리화하기 위해 노조통합을 적극적으로 추진하였으며, 이를 통해 새로운 노사관계제도를 구축하고자 했다. 이들에게 노조통합은 새로운 노조운동을 위한 핵심과제로 인식되었으며, 통합은 광범위한 동의 속에 실현되었다. 이렇듯 호주의 노조통합은 주체들의 전략적인 고려 속에 의식적으로 추진되는 특징을 갖는다.

이 장에서는 앞장에서 살펴본 개별 노조들의 통합과 달리 전국중앙에 의해 추진된 노조통합 사례를 살펴본다. 호주 사례에서 살펴볼 주된 초점은 실제 광범한 노조통합의 물결을 낳았던 노조통합 전략이 어떻게 실현되었는가, 그것의 성과와 한계는 무엇인가이다.

<표 3-2> 호주의 노조통합 건수(1951~1994)

(단위: 개)

기 간	노조통합 건수	연평균 통합건수
1951~1960	2	0.2
1961~1970	9	0.9
1971~1980	9	0.9
1981~1990	20	2.0
1991~1994	66	16.5

자료: Chaison(1996, p. 121)

21) 1990년대 초 일었던 호주에서의 노조통합 물결을 보면 주로 한 산업에서 신설통합이 먼저 발생하고 소규모 노조들의 흡수통합과 가맹통합이 뒤를 따르는 양상을 보인다(Dabscheck, 1993).

<표 3-3> 호주의 유형별 노조통합 건수(1980~1994)

(단위: 개)

연도	흡수, 가맹 통합	신설통합	계
1980	0	0	0
1981	0	0	0
1982	1	0	1
1983	0	0	0
1984	1	0	1
1985	1	0	1
1986	2	1	3
1987	0	2	2
1988	2	2	4
1989	1	4	5
1990	1	2	3
1991	20	11	31
1992	10	12	22
1993	4	4	8
1994	2	3	5
합계	45	41	86

자료: Chaison(1996, p. 121)

먼저 1절에서는 시장의 압력과 사회적 통합, 2절에서는 제도변화와 교섭분권화, 3절에서는 전략적 조합주의와 노조통합, 4절에서는 법제도의 변화와 노조통합, 그리고 마지막 5절에서는 호주 노조통합의 성과와 한계를 살펴본다.

가. 시장의 압력과 사회적 통합

1970년대 중반이래 각국이 처한 경제적 어려움과 국제시장에서 경쟁력을 갖출 필요성은 많은 국가들로 하여금 노동시장과 노사관계 정책에 변화를 요구했다. 수출의존도가 높았던 호주 역시 예외는

아니었으며, 효율성에 기반한 구조조정의 필요성이 호주 전역에서 공감대를 형성하게 되었다.

노동시장 그리고 노사관계 정책의 변화를 촉진시켰던 압력들은 다음의 세 가지로 정리할 수 있다(ACTU, 2000; Niland and Spooner, 1992).

첫째, 1980년대 초반 호주에서는 고실업, 고인플레이션, 고이자율이 형성되었다. 이와 더불어 일본의 혁신적인 작업조직을 통한 효율성 제고와 한국과 같은 신흥공업국의 저임금은 호주 제조업의 이윤율을 더욱 하락시켰다.

둘째, 1983년 노동당이 집권하기 전에 많은 공공부문이 상업화, 민영화되었다. 효율성이 공공부문 노사관계를 지배하는 금과옥조가 되었으며 이는 민간부문의 본보기가 되었다.

셋째, 기업지배구조의 성격이 변화하였다. 전후 기업주식의 80%를 개인들이 소유하고 있었으나 1970년대말 42%로 급격히 하락하였으며, 전문적으로 운영되는 펀드들의 소유지분이 증가하였다. 이는 결국 기업의 단기적인 순이익을 우선시하는 풍조를 낳았으며, 노동의 유연화를 강제토록 했다.

이와 같은 압력과 동시에 Fraser 정부(1975~83)는 인플레이션을 잡기 위해 물가상승률 이상의 임금상승을 억제하기 위해 개입한다. 이는 실질임금의 하락과 함께 노조의 수많은 파업을 가져왔다. 이에 따른 임금상승은 인플레이션에 의해 상쇄되었으며, 장기실업을 동반한 높은 실업률이 지속되었다.

이러한 상황 속에서 ACTU와 노동당은 임금상승을 억제하는 대신 고용을 늘리고 노동자들의 삶의 질을 유지한다는 약속 하에 동반자 관계에 들어간다. 이는 1983년 노동당의 집권을 낳게 되었으며, 노, 사, 정 사이에 사회적 합의(the Accord)가 체결된다. 사회적 합의의 주된 목표는 완전고용이었다. 그리고 과거 Fraser 정부(1975-83)가 행했던 실업을 통한 인플레이션 관리와는 다르게 소득정책을 통해 인플레이션 억제책을 펴게된다[22]. 사회적 합의와 함께

ACTU는 과거의 화폐임금보다는 사회복지에 대한 정부지출의 확대, 퇴직연금 제공, 조세감면 등 사회적 임금(social wage)에 보다 관심을 기울이게 된다. 또한 ACTU는 경제계획, 산업발전, 사회정책 등 노동조합과 조합원 그리고 노동자 전체에 영향을 미칠 수 있는 광범한 문제들에 대해서도 상담자 역할을 자임하였다. 사회적 합의는 1983년 첫 체결된 이후 노동당이 보수연정에 패배한 1996년까지 8차례에 걸쳐 개정 및 체결된다. 호주를 특징짓는 것은 이러한 선택과 변화가 대부분 노동운동의 지도부에 의해 주도되었다는 점이다. 이러한 점에서 호주는 코퍼러티즘적 성격을 갖는 '관리된 유연성'(administered flexibility) 모델(Niland and Spooner, 1992)이라 불리기도 한다.

나. 제도의 변화와 교섭분권화

1980년대 초 불어닥친 유연성과 효율성이라는 시장의 덕목은 80여 년 동안 유지되어온 호주 노사관계제도에 변화를 몰고 온다. 호주 노사관계는 그동안 중앙집중화된 조정 및 중재 제도에 의해 지배되어 왔다. 중재제도는 호주 6개주(州) 모두에 설치되어 있는데, 연방 및 주 의회법은 재정소(tribunal)를 두어 조정 및 중재의 역할을 담당케 하였으며, 이에 따라 재정소는 노사분쟁과 임금 및 근로조건의 재정과 명령의 권한을 부여받았다. 법적으로 요구된 바는 아니나 연방(聯邦)에 설치된 재정소는 정부의 임금정책을 수행하였으며, 주(州)에 설치된 재정소 역시 법적으로 요구된 바는 아니나 연방재정소의 결정을 따랐다. 이를 재정제도(awards system)라 한다.

재정제도는 1980년대 들어 주되게 산업의 생산성을 저해하는 주된 요인으로 비판을 받는다. 재정제도에 의한 중앙집중화된 임금결

22) 사회적 합의 이후 인플레이션과 단위노동비용이 크게 떨어지고, 고용이 증가(높은 실업률을 상쇄할만큼 충분하지는 않지만)한 것으로 보고된다(ACTU, 2000).

정과 분쟁해결제도가 노동시장의 경직성과 비효율성을 가져온다는 것이었다. 재정의 기본원칙은 '사용자가 다르더라도 동일한 직무를 수행하는 경우 동일한 임금을 받는다'는 것이었는데 좁게 정의된 수많은 직무들을 구분하고 이에 기초하여 임금이 결정되었다. 이에 따라 호주의 전형적인 제조공장에는 보통 5-10개의 복수노조가 조직되어 있었으며 모두 대표권을 수행하였다. 결국 경직적인 작업관행과 지나치게 세분화된 직무구분으로 인해 산업의 생산성이 저해되었다는 비판에 직면한다. 또한 노사 당사자들이 직접협상보다는 재정이라는 제 삼자에 의존함으로써 서로의 차이를 교섭을 통해 해결하는데 익숙치 않게 되었으며, 작업장에서 소극적인 노조 활동과 참여를 결과하였다는 지적이다[23](Chaison, 1996; Niland and Spooner, 1992).

이러한 비판은 결국 기존 재정제도의 변화를 요구하게 되었으며, 이원적 임금결정제도(two tier wage system)의 도입과 재정 재구조화(award restructuring)를 낳게된다. 이는 호주 노사관계가 걷게 되는 교섭분권화의 시작이자 유연성과 효율성이라는 시장의 요구를 기존 제도틀 내에 수용한 것을 의미한다[24].

---

23) 재정제도는 1904년 조정 및 중재법(the Conciliation and Arbitration of 1904)이 도입되면서 시작된다. 당시 조정 및 중재는 단체교섭을 대체하기보다는 보완하는 것을 의미했다. 단체교섭은 재정 이전에 장려되었으며, 노사협약은 법적 지위를 가지고 있었다. 재정소에 의해 결정된 재정은 통상 사전에 노사간에 합의된 조항들을 담고 있었다. 또한 사용자들은 흔히 재정소에서 결정된 수준 이상의 임금과 근로조건에 합의하였는데 이는 노동조합의 요구나 파업위협, 또는 이직율을 낮추기 위한 노동자들에 대한 유인책, 선임권에 대한 보상 등에 따른 것이었다(Hancock and Rawson 1993).

24) 시장의 압력을 수용한데는 당시 호주에 등장했던 신우파(New Right)의 영향과도 관계가 있다. 사용자, 학자, 정치인들로 구성된 이들은 당시 언론을 장악하고 있었으며, 호주경제의 급진적인 탈규제, 중앙집중화된 노사관계제도의 폐지, 클로즈드 숍의 불법화, 개별고용계약의 확대 등을 주장했다(Niland and Spooner, 1992). 1987년에 시작된 불황과 더불어 이들은 더욱 힘을 얻게 된다. 그러나 기존틀내에 시장의 요구를 수

1987년에 실시된 이원적 임금결정제도는 경제가 악화[25]됨에 따라 노동조합이 기존의 물가연동제도의 폐기에 합의하면서 도입되었다. 2단계임금결정제도란 첫 번째 단계에서 모든 관련노동자들에 대한 임금인상분이 결정되고 두 번째 단계에서는 추가임금인상분이 결정되는데 추가인상분은 생산성과 효율성을 높이기 위한 노동측의 작업관행 개선노력과 연계되어 있었다. 달리 말하면 중앙집중화와 통일성이라는 호주모델의 주요 특징은 지속되면서도 산업 또는 기업 수준에서의 생산성협약이 동시에 진행되었던 것이다. 이는 오랫동안 지켜져온 중앙집중적인 임금결정제도에 있어서 커다란 변화였다. 1988년에 실시된 재정 재구조화는 지나치게 세분화된 기존의 직무구분을 완화하여 보다 포괄적인 직무로 단순화한 것으로서 이를 통해 유연한 작업조직으로의 변화와 함께 기업의 효율성을 개선시키고자 하였다.

호주 노사관계가 본격적으로 교섭분권화의 길로 들어서게 한 것은 1993년에 합의된 사회적 합의와 노사관계개혁법이었다. 1993년 호주정부는 7번째 사회적 합의인 Mark Ⅶ(*Putting Jobs first*)를 발표하였다. Mark Ⅶ는 그후 3년간 지속되었는데 목표는 저인플레이션, 고용증가, 산업 및 작업장 수준에서의 교섭 장려, 최저 임금 및 근로조건이라는 안전망 제공이었다. Mark Ⅶ은 국제경쟁력 제고와 경제회복 그리고 고용증가를 작업장 교섭의 확대와 이를 통한 임금 및 작업조건의 유연화에서 찾고 있었다. 그리고 노사는 작업 재조직을 통한 생산성 개선과 이에 따른 임금상승분을 협상토록 요구받았

용했다라는 것은 호주 노동운동이 이들의 힘에 굴복했다라기 보다는 후술하는 것처럼 어려운 시기에 보다 적극적으로 자신들의 의제를 제출하고 개입하려 했다는 것을 의미한다.

25) 1985년과 1987년 사이 호주경제는 심각한 불황에 직면한다. 이시기 교역량이 12% 감소하고 국제수지적자가 GDP의 6%에 달했으며 외채 또한 크게 증가한다. 이는 호주경제가 국제시장가격에 민감한 1차산품의 수출에 크게 의존하는데다 제조업부문의 비효율성이 낳은 결과로 분석된다(Kyloh, 1989).

으며 교섭이 여의치 않을 경우 중재에 들어갔다. 재정제도는 작업장 교섭을 뒷받침하는 것으로 이해되었다.

호주 노사관계를 변화시켰던 주요한 제도 중 하나가 Mark Ⅶ이었다면 다른 하나는 1993년 노사관계개혁법(Industrial Relations Reform Act of 1993)이다. 노사관계 개혁법은 '임금결정과정을 과거의 전국수준으로부터 작업장 수준으로 효과적으로 전환시키기 위한 것'(Chaison, 1996)이었다. 동법은 노동자들에게 최소권리로서의 사회안전망(남녀 차별없는 동일노동 동일임금, 일시해고 수당, 부당해고로부터의 보호, 12개월까지의 육아휴직 등)을 제공함과 동시에 생산성과 국제경쟁력 제고를 위해 사용자들에게는 임금 및 근로조건의 유연성을 제공하고자 했다. 이를 위해 인증협약(certified agreements)과 유연성협약(enterprise-flexibility agreements)을 구별한다. 인증협약이란 노동조합과 사용자 사이에 협상되고 (노사관계)위원회로부터 승인을 받는다. 반면 유연성협약은 사용자와 노동자 사이에 협상될 수 있다. 유연성협약은 기존의 재정이 가지고 있었던 일반적인 조건들을 개별기업 또는 작업장에서의 발생하는 특수한 요구에 적합하도록 변화시키기 위한 것이다. 결국 노사관계 개혁법은 사회적 합의에 의한 분권화 경향을 더욱 가속화시켰다.

다. 호주노총의 노조통합 전략

중앙집중화를 유지시켰던 재정제도의 변화 그리고 기업교섭으로 변화로부터 가장 큰 부담을 지게 된 측은 노동조합이었다. 직무에 기초하여 조직된 호주 노동조합의 성격상 하나의 작업장에는 여러 노조[26]가 존재하였으며 이들이 교섭권을 나누어 가지고 있었다. 기업별교섭으로의 변화에 따라 몇몇 노조가 협상을 주도해야 했으며 나머지 노조들은 그 결과에 의존하게 되었다. 이제 노동조합 간부들은 노사관계위원회에 어떻게 접촉해야 하는지, 그리고 노조의 이해

26) 1980년대 말 유노조사업장의 2/3에 평균 6개의 노조가 조직되어 있었다.

에 반하는 유연성협약에 어떻게 반대해야하는지를 배워야만 했다. 그러나 오랫동안 재정에 의존했던 노조는 교섭시 갖추어야할 문제해결 능력과 경험이 부족할 수밖에 없었다. 호주 노동조합들은 작업장에서 적극적인 활동을 벌여오지 못해왔었다. Chaison에 따르면 1991년 적극적으로 노동자들을 대표해온 노동조합(즉, 노조위원회를 설치한다든지, 정기적인 회의를 개최한다든지, 노조간부가 일주일에 한 시간 이상 노조업무를 한다든지 등)은 1/3에 불과했으며, 1/3의 작업장에서는 노조활동이 전혀 이루어지지 못했다(Chaison, 1996). 새로운 변화는 보다 많은 전문적인 노조상근자의 필요성 그리고 복수노조의 종말을 요구했던 것이다. 이 속에서 변화를 더욱 강제한 것은 노조조직률의 심각한 감소였다. 1980년에 50%였던 조직률은 1994년 35%로 급격히 감소하게 된다. 이러한 일련의 외적인 환경변화는 ACTU로 하여금 새로운 노동운동 전략의 수립과 노동조합의 구조개혁의 필요성을 절감하게 했다. 그 실천은 1986년에 ACTU와 호주무역발전위원회(Australian Trade Development Council)의 공동조사단이 스웨덴, 노르웨이, 오스트리아, 서독, 영국 등을 방문하고서 정리한 1987년『호주 재건』(Australia Reconstructed)이라는 보고서를 통해 시작되었다.

『호주 재건』은 임금과 노동조건이라는 협소한 주제를 넘어선 새로운 노동조합의 역할로서 *전략적 조합주의(strategic unionism)*라는 개념을 정식화한다. 전략적 조합주의의 근본적인 전제는 '노동조합이 사건에 반응하기보다는 의제를 제출하고 주도권을 쥐는 보다 능동적인 모습으로 전환해야 한다'(ACTU, 2000)는 것이었다. 그 내용으로서 완전고용, 고생산성, 보다 우호적인 무역 및 산업 정책, 노사정위원회에의 참여, 작업장에서의 노조의 적극적인 역할, 경제성장을 위한 노력 등을 위한 노동조합의 발전 전략을 담고 있다. 또한 보고서는 전략적 조합주의를 실천하기 위해 광범위한 노조통합을 제안한다. '호주는 소수의 대규모 노조들로 재편될 필요가 있다. 이를 통해 보다 많은 자원들이 조합원들에게 제공할 서비스의 양과 질을

높이는데 이용되어야 한다. 또한 노조통합은 보다 많은 연구와 교육을 가능하게 하면 불필요한 노조간 영역중복을 피할 수 있다. 왜냐하면 노조통합이 노조구조를 단순화시키면서 모든 수준에 있는 노조들 사이의 조화와 응집력을 가능하게 할 것이기 때문이다(Australia reconstructed, ACTU, 2000에서 재인용)'. ACTU가 대규모 노조를 건설하려 했던 이유는 바로 적극적인 방향전환을 통한 전략적 조합주의의 실현이었던 것이다.

또한 동 보고서는 수많은 산하 단위노조들을 통합하여 2년 이내에 20개 이하로 축소되어야 한다고 주장한다[27]. 기존의 노조는 합병되어야 하며, 새로운 노조가 만들어져서는 안되며, 필요하다면 ACTU가 노조의 영역을 개편해야 한다는 것이었다. 그리고 노조통합을 가로막는 법제도의 폐지를 요구한다. 이들 제안은 1987년 ACTU 총회에 제출(『*노조운동을 위한 미래전략*』(*Future Strategies For the Trade Union Movement*))되어 승인받게 된다. 1989년 연맹대표자회의에서도 연맹 노조간부들은 현 노동조합의 조직구조가 작업장의 변화나 고용보호, 유연화 등에 대응하기 힘들게 한다고 주장했다. 그들은 노동조합이 자신들의 효율성을 높이고 단협적용률을 확대하기 위해서는 노조통합이 이루어져야 하며 통합시 각 산업별로 2~3개 이상의 노동조합이 있어서는 안된다고 주장한다. 연맹 대표자들은 산업에 기초한 노조가 작업장에서 노조의 힘을 보증하는 가

27) 당시 호주 노동조합 구조의 문제점은 주되게 두 가지로 지적된다.
첫째, 소규모 노조들이 너무 많다는 점이다. 1981년 현재 295개의 노조 중 18개 노조가 전체 조합원의 55%를 차지하고 있었으며, 92개 노조가 전체 조합원의 0.5%를 차지하고 있었다. 따라서 소규모 노조들은 조합원들에 대한 충분한 서비스를 제공하지 못하고 있다는 지적을 받는다.
둘째, 한 사업장에 너무 많은 노조가 조직되어 있다는 점이다. 산업화 초기의 영국으로부터 물려받은 전통으로 인해 산업이 아닌 직종에 기초하여 조직됨으로써 한 사업장에 두 개 이상 노조가 조직된 곳이 전체의 80%에 달했으며, 여섯 개 이상 조직된 곳이 35%에 달했다. 이로 인해 기능의 중복과 이에 따른 자원낭비가 비판의 대상이 되었다(Kollmorgen and Naughton, 1991).

장 확실한 방법으로 인식했던 것이다. 이에 따라 ACTU는 산업을 18개의 범주로 구분하고 당시 가입되어 있던 321개의 노동조합을 대폭 축소시키는 계획을 추진한다. 그 결과 1991년 31건, 1992년 22건의 대규모 노조통합이 이루어지면서 조합수가 1996년에는 132개(Wooden, 1999), 1999년에는 52개(윤효원, 1999)로 줄어들게 된다.

라. 통합을 강제했던 주요 법제도

ACTU가 수많은 노조들의 통합을 이루어낼 수 있었던 데는 사회적 합의의 파트너였던 호주 정부의 적극적인 지원이 큰 역할을 했다. 복수노조의 축소와 산업수준의 노동조합 건설은 ACTU뿐 아니라 호주 정부의 공개적인 목표이기도 했다.

1985년에 호주 정부는 노동조합의 구조와 노사관계의 현황을 살펴보기 위해 한콕위원회(Hancock Committee)를 구성하였다. 2년여의 조사결과를 토대로 위원회는 노조간 조직활동 영역을 둘러싼 분쟁을 줄이기 위해 산업에 기초한 노동조합을 설립할 것을 권고했다. 비록 보고서가 노조통합을 위해 산업을 구분하고 사전에 결정된 계획에 따라 노조통합을 강제하는 것에는 현실적인 어려움이 있음을 시인하였지만, 정부는 곧 일련의 법제도 개편을 통해 구조조정에 필요한 작업에 들어갔다(Davis and Lansbury, 1992).

호주 정부가 노조통합을 지원하기 위해 강제했던 법제도는 크게 두 가지로 구분할 수 있다[28]. 하나는 노조설립 최소규모의 확대를 위한 법제도 개편이고 다른 하나는 통합절차의 간소화를 위한 법제도 개편이다. 정부는 먼저 노동조합 등록조건에 있는 노조설립을 위한 최소규모를 확대함으로써 노조통합을 강제하였다. 과거 1984년에는 노동조합으로 등록되기 위해 최소 100명의 조합원이 요구되었다. 그러나 1988년의 노사관계개혁법은 이 규모를 1,000명으로 확대하였

28) 법제도를 통한 정부의 노조통합 지원은 주로 Kollmorgen and Naughton (1991)을 참고하였음.

다. 이에 따라 조합원이 1,000명이 못되는 조합의 경우 12개월의 여유기간 동안 1,000명 이상이 되어야 했으며, 그렇지 못할 경우 조합등록이 취소되었다. 1991년 노사관계수정법은 조합원 한도를 10,000명으로 올렸다. 결국 이러한 법제도 변화는 소규모 노조들로 하여금 통합할 수밖에 없는 유인을 제공하게 된다. 당시 연맹에 등록된 149개의 노동조합 중 10,000명 이하의 노조는 92개였다. 그러나 호주 사용자단체인 CAI(The Confederation of Australian Industry)[29]는 조합원을 10,000명 이상으로 제한한 새로운 규정에 반대하였다. 1990년 11월 이들은 새로운 조합등록조건이 결사의 자유 원칙을 침해한 것이라며 ILO에 자신들의 불만을 제기하였으며, ILO는 곧 규정을 철회토록 권고하였다. 이에 따라 호주 정부는 노조설립 최소규모를 초기 숫자인 100명으로 환원하였다. 노조등록을 위한 최소규모 조항은 ILO의 원칙뿐 아니라 노동자들이 소규모 노조에 의해 대표될 수 있는 권리를 부정하는 것이었다. 그러나 새로운 최소규모 조항이 발효되었던 4년의 기간동안 노조통합의 80%가 10,000명 이하의 조합에서 발생하였다.

호주 정부가 법제도를 통해 노조통합을 가속화시켰던 또 다른 방법은 통합 승인절차를 간소화하는 것이었다. 1972년 이전까지 호주에는 통합에 요구되는 공식적인 절차가 없었다. 1972년 몇몇 노조들이 통합하여 호주금속노조인 AMWU(Amalgamated Metal Worker's Union)을 설립하면서 통합을 위한 승인절차 규정이 생긴다. AMWU가 설립될 당시 조합원 규모는 100,000명 이상이었으며, 통합과 함께 호주에서 가장 큰 노동조합이 되었다. 그러나 통합에 참여했던 노조들 상당수가 전투적이며 좌파성향의 역사를 가지고 있었기 때문에 통합은 연방정부와 민주노동당의 우려를 가져왔다. 따라서 당은 정부가 통합을 무효화시키길 원했으나 정부는 이를 거절

29) CAI는 호주의 주요 사용자단체로서 1983년 대기업 사용자들로 구성된 BCA(Business Council of Australia)가 조직되기 전까지 유일한 전국사용자단체였다.

했다. 대신에 관련법을 수정함으로써 통합하려는 각 노조의 조합원 절반 이상이 투표에 참여하여 과반수가 통합에 찬성할 때만이 통합을 할 수 있도록 하였다. 더욱이 대규모 노조가 자신의 조합원 5% 이상의 숫자에 해당하는 소규모 노조를 통합할 때 양 노조는 반드시 투표를 하여야 했다. 5%가 안될 경우 소규모 노조만이 투표를 해야했다. 그러나 대규모 노조들은 찬반투표를 위해 조합원 50%를 소집하기가 쉽지 않았다. 따라서 수정법은 통합을 억제하는 역할을 하였다. 통합승인절차규정이 생긴 1972에서 새로운 수정법이 발효된 1983년까지 5건의 노조통합만이 이루어졌으며 그 중에서 4개의 통합은 소규모 노조의 조합원이 대규모 노조 조합원의 5%에 못미쳤기 때문에 대규모 노조에서의 찬반투표가 면제된 사례였다.

투표자수 규정은 1983년에 집권한 노동당정부에 의해 수정되었다. 노조 파편화와 조직영역중복을 줄이려는 의도 하에 만들어진 새로운 규정에서는 호주노사관계위원회가 해당 통합이 공공의 이익에 부합한다고 인정하게 될 경우 찬반투표에 필요한 조합원수는 25%일 수 있음이 추가되었다. 새로운 규정이 발효된 이후 6년 동안 11개의 노조통합이 이루어졌다. 이후 사회적 합의기간 동안 통합에 필요한 승인절차는 더욱 간소화되었다. 1988년 노사관계법은 앞서 언급된 25%의 투표자수 규정이 폐기되고 당사자들간에 통합에 대한 공감대가 증명될 수만 있다면 투표자들 중 다수의 찬성에 의해 통합을 결정될 수 있었다. 만약 증명되지 못할 경우에는 25% 이상이 투표해야 했다. 1990년의 노사관계수정법에서는 통합찬반투표 실시를 면제받을 수 있는 기준을 완화하였다. 즉, 대규모 노조가 면제받을 수 있는 기준이 과거 소규모 노조 조합원이 대규모 노조 조합원의 5%를 넘을 때 찬반투표를 실시했으나 이 기준이 25%로 상향조정하였다. 이러한 법적 호조건 속에서 ACTU는 보다 쉽게 통합프로그램들을 실시할 수 있었던 것이다.

ACTU의 노조통합 전략은 노조구조의 합리화, 즉 노동조합 수를 대폭 축소시키는데는 성공한 것으로 평가된다. 더욱이 타국의 사례

와는 달리 노조통합이 환경변화에 대응한 중앙차원의 적극적인 대응으로 이루어졌다는 점에서 중요한 의미를 갖는다. 그러나 ACTU의 노조통합에 대해서는 회의적인 반응도 만만치 않다. 노조통합은 "그 성과에 있어서 결점이 많고", "관료주의를 위한 권력의 자유"를 만들어냈으며, ACTU의 "중앙집중주의의 광란"으로 비판받기도 한다. 몇몇 통합은 ACTU의 계획과는 무관하게 유사한 정치적 성향을 갖는 노조간에 이루어졌다. 일반거대노조(general or conglomerate unions)의 탄생, 즉 다직종, 다산업 노동조합의 탄생은 향후 단일산업으로의 구조조정을 가로막을 것이며 대신에 서로 다른 문화 속에 결합된 노동자들로 인해 노조간 연대의식을 감소시킬 것이라는 주장이 제기되었다. 또한 새로이 출범한 노동조합들이 소규모 노조 간부들의 고용을 유지시키거나 그들에게 지급한 퇴직금 등으로 인해 재정적 어려움을 겪고 있는 사례도 보고된다. 또한 재정적 부담을 감수하면서 추진되었던 통합이 애초의 목적과 달리 조직률을 높이거나 작업장에서의 노조대표성을 강화시키지 못했다는 보고도 있다. 더욱이 호주의 신설통합들은 낮은 수준으로 통합되었다. 비판자들은 낮은 수준의 통합으로 인한 자율적인 구분이 당파주의를 확산시키고 노조서비스의 중복을 낳게 된다고 주장한다. 결국 일련의 통합을 통한 새로운 거대노조의 탄생이 기업수준에서 조직되었던 노조들의 수를 내용상으로는 줄이지 못한 것 아니냐는 비판들이 제기된다(Wooden, 1991; Chaison, 1996).

그러나 비록 호주노사관계의 미래와 최근에 있었던 노조통합의 성과에 관해서는 많은 의문이 남아 있지만 호주 노동조합의 구조가 일련의 거대한 통합물결로 인해 급격히 변했다는 데는 의문이 없다. '수 세대 동안 경험해보지 못한 노사관계의 거대한 변화가 이루어 졌으며'(Niland and Spooner, 1992), '만약 노동조합 스스로가 구조적 변화를 꾀하지 않았다면 정부가, 아마도 적대적인 것으로서, 구조적 변화를 강제했을 것임을, 또한 정부에 의한 변화는 노조와 조합원들에게 반드시 유리하지는 않았을 것이다'(Davis and Lansbury, 1993).

Ⅳ. 맺음말

1990년대 이후 활발해지고 있는 노동조합간 조직통합은 자연발생적이었던 과거의 노조통합과 달리 90년대 이후를 특징짓는 하나의 시대적 조류로서의 성격을 갖는다. 각 국에서 진행되었던 노조통합들을 보면 90년대 들어 그 빈도가 높아지고 있으며, 통합의 규모는 더욱 커지고 있다. 산업의 경계를 넘어선 조직간 통합도 진행되고 있다. 눈여겨볼 것은 이러한 현상이 1980년대부터 진행되기 시작한 노동시장의 유연화, 교섭제도의 분권화, 민영화 등 자유주의적 시장체제의 확대에 반하여 발생하고 있다는 점이다. 앞서 살펴본 UNIFI의 사례는 1990년대 들어 나타났던 고용관계의 변화, 즉 상품시장에서 경쟁격화와 이윤감소, 이에 따른 고용축소와 노동시장의 유연화라는 요소들이 기존의 노조 구조에 변화를 가져오고 결국 통합에 이르게 했던 주요 외적 요인이었음을 보여준다. 또한 UNISON의 사례는 1980년대 이후 보수당의 집권과 함께 시장논리에 따라 광범하게 진행된 민영화가 노동조합의 위기와 함께 조합들간의 질서와 구조 변화에 영향을 미치게 됨을 보여준다.

자유주의적 시장체제의 확대라는 요소만이 노조운동의 수세적 상황을 설명할 수 있는 것은 아니다. 자본주의의 진화와 더불어 형성된 다양한 노동계층들을 기존의 노조운동이 적극적으로 끌어안지 못함으로써 스스로의 몸집을 왜소화시켰다는 점도 지적되어야 한다. 이제 기존의 남성·정규직 중심의 노동조합 지배구조로는 전체 노동자들의 이해를 담아낼 수 없다는 점이 드러나기 시작한 것이다.

최근에 발생한 노조통합의 원인이 조합원 감소와 이에 따른 조합의 재정악화에 집중되고 있는 것은 위와 같은 원인들로부터 비롯되는 노동조합의 위기를 결과적으로 보여주는 것이라 할 수 있다. 1990년대 들어 노동조합 구조 변화의 두드러진 현상으로서 노조통

합이 자리잡고 있는 것은 노동조합들이 위기의 해결책으로서 조직 간 통합을 선택했음을 보여준다.

노조통합이 가져다주는 것으로 기대되는 것은 주요하게는 조직률의 제고, 교섭력의 제고, 정치적 영향력의 제고이다. 먼저 조직력 제고의 문제이다. 노조통합은 조직률 제고 문제와 무관하지 않다. 많은 노조들이 조합원 감소(그리고 그에 따른 재정감소) 추세를 반전시켜보려는 목적으로 또는 조직영역의 확대를 목적으로 노조통합을 추진하기 때문이다. 그러나 노조통합을 통해서 조직률이 제고되었는지는 그리 확실치 않다. '대규모 노동조합의 조직규모가 소규모 노조의 흡수통합으로 인해 근본적으로 변화했다고는 말하기 어렵다. 다만 일시적인 조합원 증가가 있었을 뿐이다'(Chaison, 2001). 이러한 가장 큰 이유는 노조통합은 본질적으로 노동조합들을 조직하는 것이지 노동자들을 조직하는 것이 아니기 때문이다. 즉 그것이 신설통합이든, 흡수통합이든, 가맹통합이든 간에 통합은 서로 다른 노조에 소속된 조합원들을 하나의 노조아래 묶는 것이지 조직노동의 규모를 직접적으로 증가시키는 것은 아닌 것이다. 그러나 노조통합은 보다 활발한 조직화사업과 그 성공 가능성을 제공할 수 있다는 점에서 통합의 장점이 있다. 대규모 노조들은 보통 흡수통합 또는 가맹통합을 통해 자신의 조직영역을 확장함으로써 조직성장을 위한 발판을 마련한다. 때로는 통합을 통해 새로운 직종과 산업으로 조직영역을 확장하기도 한다. 또한 노조통합은 소규모 노조들에게 조직화사업을 위한 자원을 제공받을 기회를 제공한다. 노조통합은 분명 단위노조에게는 조직성장을 위한 신속하고 저렴한 수단으로 인식된다. 그러나 앞서 언급된 것처럼 조직노동의 확대를 위한 발판과 가능성을 제공하는 것이지 그것을 대체하는 것이 아님을 염두에 두어야 한다.

두 번째는 교섭력 제고의 문제이다. 규모의 효과는 노조통합을 통해 극대화될 수 있다. 통합은 참여노동조합들의 파업기금을 한데 모아 특정 파업에 집중적으로 활용될 수 있는 관계로 인해 교섭력을

한층 강화시킬 수 있다. 또한 통합에 의해 확대된 재정은 연구소와 같은 전문기구의 설립 또는 기존 연구소의 강화 그리고 소규모 노동조합에게는 그 이용을 가능하게 함으로써 교섭시 지원될 수 있다. 따라서 노조통합은 협상의 효율성과 교섭력을 높일 수는 가능성을 제공한다고 할 수 있다. 비록 노조통합이 신기술의 도입, 작업재편, 국내외 비노조 동종업체와의 경쟁, 아웃소싱으로 인한 영향 등을 제거할 수는 없지만, 노조운동이 이러한 상황변화에 보다 효과적으로 대응할 수 있는 수단으로 활용할 수 있는 것이다.

세 번째는 정치적 영향력의 확대이다. 노조간 통합을 통해 기대되는 것 중 하나는 정치적 영향력의 확대이다. 노동조합이 스스로를 조합원들의 경제적 이해 증진에 그 소임을 한정한다면 교섭의 대리인 이상의 정체성을 갖기 힘들다. 그러나 단위조합에 매몰된 실용주의적인 관점(bread and butter unionism)을 넘어 보다 폭넓은 이해의 대리인으로 서고자 한다면 교섭력과 더불어 정치적 영향력을 확보해야 한다. 많은 노조들이 노조통합을 고려하고 또 통합했던 이유 중의 하나는 통합을 통해 보다 큰 정치적 영향력을 확대하기 위해서이다.

그러나 통합자체가 곧 위기의 해결을 가져다주지 못한다는 것은 자명하다. 노조통합은 위기에 대응한 자구책이자 변화를 위한 발판임을 인식해야 한다. 따라서 노조통합이라는 발판을 딛고 위기를 극복하기 위해서는 노조통합이 주는 성과뿐 아니라 한계를 명확히 인식하는 것이 필요하다. 통합노조의 탄생은 사용자에 맞설 교섭력과 조직력 그리고 정치적 영향력을 가져다 줄 것으로 기대된다. 그리고 이러한 기대는 '큰 노동조합이 좋은 노동조합'이라는 신념을 형성시키곤 한다. 그러나 좋은 노동조합은 통합노조 자체가 만들어 주는 것이 아니라 위기의 원인을 해소시키기 위한 노조운동의 전략을 통합노조의 지배구조와 전략 속에 담아내야만 가능하다. 실제 노동조합들이 통합을 통해 원하는 바를 이루었는지는 의외로 불분명하다. 노조통합들에 대한 평가는 다면적이다. 통합이 가져다 준 여러 긍정

적인 측면과 달리 노조통합 사례 가운데에는 통합이 조직운영의 효율성을 가져다주기보다 노조내부(특히 노조간부)의 저항으로 인해 오히려 직책과 직위의 중복을 낳는 경우가 발견된다. 생존과 실리 차원에서 추진된 통합이 결국 조직간 차이를 일시적으로 절충시켰을뿐 해소시키거나 조화시키지 못한 사례도 지적된다. 또한 통합이 조합원들의 이해와는 달리 조합의 내부정치에 의해 추진됨으로써 관료주의의 확대라는 비판을 받는 사례도 있다. 노조통합의 원인과 통합과정에 관한 연구들과는 달리 통합에 따른 성과를 분석한 연구가 거의 없기 때문(Waddington, 1995)이기도 하거니와 노조통합은 수년에서 때론 수 십 년이 걸리는 장기적인 과정이기 때문에 단기간에 뚜렷한 성과를 보이지 않는 특성을 가졌기 때문이다(Chaison, 2001). 따라서 노조통합은 통합 그 자체보다는 통합 전후에 걷게 되는 지난한 통합과정이 통합노조의 모습을 결정하는데 있어서, 그리고 궁극적인 통합의 성공을 만들어내는데 있어서 매우 중요하다. 궁극적인 통합의 성공은 수세적인 상황에 조직구조를 적응시키는 것으로서의 통합이 아니라 노조 스스로가 능동적으로 환경을 변화시켜보려는 의식과 전략을 담고있는 보다 적극적인 통합을 통해서만이 가능하다.

각 국 노동조합운동이 처해있는 어려움과 방향모색에 국내 노조운동도 예외는 아니다. 기업별 교섭체제로서 노동조합운동의 성장은 한계에 이르렀다는 인식이 이미 광범위하게 확산되고 있으며, 노동조합간 통합과 산별체제로의 전환이 시대적 요구임을 깨닫고 있다. 이러한 인식과 고민 속에서 실제 여러 조직들이 통합을 추진 중에 있으며 그 추이는 더욱 확산될 것으로 보인다. 이는 노동조합운동이 처해 있는 위기의 발로일 뿐 아니라 그 위기를 헤쳐가려는 능동적이고 적극적인 의지의 발로이기도 하다. 수세적 상황 하에서 구조적 변화를 강제당하기보다는 노동조합들의 조직간 통합을 통해 오히려 능동적으로 구조적 변화를 꾀할 때인 것이다.

참 고 문 헌

박태주(2001), 「현장으로부터 현장을 넘어: 영국 유니손(UNISON)의 상호결합 노조주의를 중심으로」, 『산업노동연구』, 제7권 제1호.

윤효원(1999), 「전략적 조합주의」: 21세기 호주 운동노선, 『전략적 개입』, 한국노동사회연구소.

ACTU(2000), Unions 2001: A Blueprint for Trade Union Activism, Sydney: Evatt Foundation.

Buchanan, Robert(1981), Mergers in British trade unions 1949-79, Industrial Relations Journal, Vol. 12, No.3.

Chaison, Gary N.(1996), Union Mergers in Hard Times, Ithaca and London: ILR Press.

___, (2001), Union Mergers and Union Revival: Are We Asking Too Much or Too Little?, in Turner, Katz, and Hurd(eds.), Rekindling the Movement, Ithaca and London: ILR Press.

Dabscheck, Braham(1993), Regulation Down Under: The Case of Australian Industrial Relations, Journal of Economic Issues, Vol. XXVII, No. 1.

Davis, E. M. and R. D. Lansbury(1993), "Industrial Relations in Australia", in Bamber, G. J. and R. D. Lansbury(eds.), International and Comparative Industrial Relations, London: Routledge.

Dempsey, Michael(2000), UNISON's management of the merger and beyond, in Michael Terry(ed.), Redefining Public Sector Unionism, New York: Routledge.

Hagan, Jim(1981), The History of the A.C.T.U., Sydney: Longman Cheshire.

Hancock, K. and Rawson, D(1993), The Metamorphosis of Australian Industrial Relations, British Journal of Industrial Relations, Vol 31, No. 4.

Kollmorgen, S. and R. Naughton(1991), Change from within: Reforming Trade Union Coverage and Structure, The Journal of Industrial Relations, 33(September), pp. 369-394.

Kyloh, Robert H.(1989), Flexibility and structural adjustment through consensus: Some lessons from Australia, International Labour Review, Vol. 128, No. 1.

Michelson, G.(1997), Out of Tune? Union Amalgamations and the Musicians Union of Australia, The Journal of Industrial Relations, Vol. 39, No. 3..

Moody, Kim(1995), Union merger: Is Bigger Better?", Labor Notes 198.

___, (1998), American Labor: A Movement Again?, in Ellen Meiksins Wood, Peter Meiksins and Michael Yates, Rising from the Ashes?: Labor in the age of "Global" Capitalism, New York: Monthly Review Press.

___, (1999), Is Bureaucracy "Best" For Unions?, New Politics, Vol. 7, No.2.

___, (2003), Does Size Matter? Strategy and Quality of Leadership Are More Important, Labor notes, 287.

Morris, T.(1986), Trade union mergers and competition in British banking, Industrial Relations Journal, Vol. 17, No. 2.

___, J. Storey, A. Wilkinson and P. Cressey(2001), Industry Change and Union Mergers in British Retail Finance, British Journal of Industrial Relations, Vol. 39, No. 2.

Niland, John R. and Keri Spooner(1992), Structural Change and Industrial Relations: Australia, in Oliver Clarke and John Niland(eds.), Labour Relations in a Changing Envirnment, New York: deGruyter.

Storey, J., A. Wilinson, P. Cressey, and T. Morris(1999), Employment Relations in U.K. Banking, in From tellers to sellers, Regini, M., J. Kitay and M. Baethge(eds.),

Cambridge: MIT Press.
Streeck, Wolfgang and Jelle Visser(1997), The Rise of the Conglomerate Union, European Journal of Industrial Relations, Vol. 3, No. 3.
Terry, Michael(1996), Negotiating the Government of Uniosn: Union Democracy in Theory and Practice, British Journal of Industrial Relations, Vol. 34, No. 1.
___, (2000), UNISON and public service trade unionism, in Michael Terry(ed.), Redefining public sector uionism : unison and the future of trade union, London: Routledge.
Undy, R., V. Ellis, W. E. J. McCarthy and A. M. Halmos (1981), Change in Trade Unions, London: Hutchinsons.
Undy, Roger(1999), 'Negotiating Amalgamations: Territorial and Political Consolidation and Administrative Reform in Public Sector Service Unions in the UK', British Journal of Industrial Relations, Vol. 37, No. 3.
Visser, Jelle, and Jeremy Waddington(1996), Industrialization and Politics: A Century of Union Structural Development in Three European Countries, European Journal of Industrial Relations, London: SAGE, Vol. 2, No. 1.
Waddington, J.(1995), The Politics of Bargaining, Mansell Publishing.
Wheeler, Margaret(2000), UNISON's approach to organisation development in a democratic organisation, in Michael Terry(ed.), Redefining public sector uionism : unison and the future of trade union, London: Routledge.
Willman, Paul and Timothy Morris(1995), Financial Mana- gement and Financial Performance in British Trade Unions, British Journal of Industrial Relations, Vol. 33, No. 2.
Wooden, M.(1993), Union Amalgamations and the Decline in Union Density, The Journal of Industrial Relations, March.

〔저자약력〕

• 안 정 화

【주요경력】

- 고려대학교 사학과
- 고려대학교 경제학과 박사과정 수료
- 현 한국노총중앙연구원 책임연구원

【주요 저서 및 논문】

- 안정화·서환주, 「금융비용과 임금유연성」, 『경제발전연구』 제7권 제2호, 한국경제발전학회. 2001
- 안정화·서환주, 「정보통신기술의 확산과 결정요인」, 『기술혁신연구』 제9권 제2호, 기술경영경제학회, 2002
- H. J. Seo & J. H. Ahn, "Financial Pressure and Wage Flexibilization in Korea: Application of Goodwin's Model", in *Response to Globalization : Cases of Korea and Japan,* The 12th Meeting of the Research Area for the Economic Institutions of Contemporary Japan Attached to the Japanese Association for Evolutionary Economics, 2002the Japanese Association for Evolutionary Economics, 2002
- 안정화, 『2002년 한국노총표준생계비』, 한국노총 중앙연구원, 2001
- 안정화, 『경제위기 전후 단체협약 분석』, 한국노총 중앙연구원, 2001

연구총서·2002 - 04

해외 노조통합 연구

2002년 12월 21일 인 쇄 2002년 12월 31일 발 행	
발 행 인	이 남 순
발 행 처 주 소	한국노동조합총연맹 서울시 용산구 청암동 168-24 (代) 02-715-0898
등 록	81. 8. 21 (13 - 31호)
인 쇄	(주)성문티디피 (代) 02 - 2268 - 0520

가격 : 7,000원