

## “노동조합 조직 확대·강화 방안 연구”

- ◇ 일시: 2020년 9월 25일(금) 14:00-16:00
- ◇ 장소: 한국노총 6층 대회의실
- ◇ 세부 내용
  - 좌장: 박성국(매일노동뉴스 논설위원)
  - 발제 (14:10-15:10)
    - ① 유사산별 소규모 산별통합, 산별전환 사례로 본 조직구조 변화의 쟁점과 영향요인  
(박현미, 한국노총 중앙연구원 선임연구위원)
    - ② 초기업 단위노조의 조직화 과정 사례 발표  
(우상범, 한국노동사회연구소 객원연구위원)
    - ③ 초기업 단위노조 조직화의 과정과 함의(이주환, 한국노동사회연구소 연구위원)
  - 지정토론 (15:10-15:30)
    - ① 김준영(금속노련 사무처장)
    - ② 유병홍(고려대학교 노동대학원 객원교수)
  - 종합토론 및 폐회 (15:30-16:00)

자료 순서

1. 발표자료 1 : 연구과제 전체 개요 소개  
(박현미, 한국노총 중앙연구원 선임연구위원)
2. 발표자료 2 : 산별통합, 산별전환 사례로 본 조직구조 변화의 쟁점과 영향요인  
(박현미, 한국노총 중앙연구원 선임연구위원)
3. 발표자료 3 : 초기업단위 노조 조직화 사례와 함의
  - 1) 초기업단위 노조 조직화 사례  
(우상범, 한국노동사회연구소 객원연구위원)
  - 2) 초기업 단위 노조 조직화의 과정과 함의  
(이주환, 한국노동사회연구소 연구위원)

※ 이 자료에 실린 내용은 한국노총의 공식 의견이 아닙니다.

한국노총의 조직적인 논의를 준비하기 위한 참고자료입니다.

자료 내용을 활용할 때 유의해주십시오.

## 발표자료 1 [연구과제 전체 개요 소개]

### 1. 연구제목

“노동조합 조직 확대·강화 방안 연구:한국노총을 중심으로”

### 2. 연구자

박현미·이주환·이상범·손정순·남우근

### 3. 주요 목차

구분	내용
제1장 서론	제1절 연구의 목적과 주요내용 제2절 연구배경 제3절 연구방법
제2장 한국노총의 조직 역량 강화 논의와 활동	제1절 2002년과 2014년 회의체와 논의 내용 제2절 2002년과 2014년 논의 이후 조직의 동향 제3절 산별조직의 조직구조 개편 요구 제4절 한국노총 조직역량 강화 방안 논의의 시사점
제3장 유사산별·소규모 산별 통합 성공 및 중단 사례	제1절 공공부문 통합 성공사례 제2절 공공부문 통합 중단 사례 제3절 제조부문 통합 중단 사례 제4절 산별통합 성공/실패 사례로 본 시사점
제4장 산별전환 실패 사례와 쟁점 및 영향요인	제1절 한국의 산별노조 현황 제2절 산별전환 실패 사례 제3절 산별노조 전환과정의 쟁점 제4절 산별전환 영향요인 제5절 산별전환 실패와 성공사례로 본 시사점
제5장 산별전환 성공 노조의 조직화 사업	제1절 보건의료노조 제2절 금속노조 제3절 공공운수노조 제4절 산별노조의 조직화 사업 비교
제6장 사례연구 : 초기업단위의 노조 조직화 사례	제1절 들어가며 제2절 [사례 1] 한국민주제약노동조합 제3절 [사례 2] 금속일반노동조합 제4절 [사례 3] 전국의료서비스노동조합 제5절 [사례 4] 부산지역비정규직일반노동조합 제6절 소결: 언제, 그리고 왜 초기업조직화인가
제7장 한국노총 조직확대 및 강화를 위한 정책과제	제1절 요약 제2절 한국노총 조직확대 및 강화위한 정책과제

### 4. 연구목적

- 본 연구는 한국노총이 조직확대 및 강화 방안으로 제기하려는 산하 조직들의 조직체계 변화와 기업 단위 조직화 방식의 개선 과제에 대한 조직적 공론화를 뒷받침하기 위한 현장의 논의 및 토론 자료를 제

공하기 위해 진행되었다. 기업별 노조의 역사를 길게 갖고 있는 한국노총 조직들이 갖고 있는 관행이나 문화 등을 고려할 때 한국노총이 이 두 과제를 현장에 제기하고 실천을 이끌어내기 위해서는 치열한 논의와 토론이 전 조직적 차원에서 이루어져야 한다. 이를 위해 본 연구에서는 조직확대 및 강화와 관련해 그동안 한국노총과 산하 조직에서 제시했던 혹은 시도했던 방침이나 전략, 사업 등에 대한 검토를 통해 한국노총의 조직확대 및 강화를 위한 정책과제와 시사점을 얻고자 하였음을 먼저 밝혀둔다. 본 연구는 한국노총 차원에서 향후 실시할 광범위하고 체계적인 현장토론과 공론화 과정을 거쳐 한국노총 조직에 적합한 조직화 방침을 재수립하는 기반으로 활용될 것이다.

- 본 연구가 한국노총의 조직확대 강화 방안에 대한 조직적 논의를 뒷받침하려는 것은 양극화와 사회 불평등 개선을 위한 노동운동의 역할이 더욱 중요해지고 있다는 현실에 근거한다.

- 경쟁조직인 민주노총에 비해 한국노총의 최근 조직확대 사업의 성과는 부진하다. 그런 점에서 노동운동의 과제로 부상한 조직률 제고를 위해 한국노총에서 의지를 갖고 조직확대 사업에 매진하겠다는 약속이 2020년 2월 위원장 선거에서 핵심이슈가 된 것은 의미가 있다. 한국노총이 그동안 정규직 조합원을 대상으로 한 조직관리 중심의 조직사업에서 탈피해 비정규직 등 취약 계층을 조직하겠다는 의지 표명은 노동운동의 사회적 책임 수행 차원에서 실천될 수 있도록 분위기를 조성할 필요가 있다. 본 연구에서 연구대상을 한국노총으로 선정한 이유이다.

- 본 연구는 위와 같은 문제의식 아래 한국노총이 조직확대와 강화를 위한 조직화 사업을 추진하기 위해서는 조직체계 개선과 조직화 방식에서의 변화를 동시에 도모해야 한다는 전제 아래 다음과 같이 세 가지 내용의 연구를 진행할 것이다. 하나는 유사산별·소규모산별 통합 논의이고 둘째, 기업별노조의 산별노조로의 조직 전환 사업에 대한 논의이다. 마지막으로 비정규직 등 불안정 노동층을 조직하는 데 유리한 초기업단위 노조의 조직화 사례를 분석할 것이다.

## 5. 연구방법

본 연구는 문헌검토, 사례조사<sup>1)</sup>, 초점집단면접 등을 사용하였다.

## 6. 연구 주요 내용

본 연구는 다음과 같은 내용을 다루고 있다.

첫째, 한국노총의 조직역량 강화 방안과 관련해 2000년대 본격화된 유사산별·소규모 산별통합, 산별

---

1) 본 연구 “제4장 산별전환 실패사례와 쟁점 및 영향요인” 부분에서 민주노총 공공운수노조 관련 내용은 남우근(한국비정규노동센터 연구위원), 금속노조 관련 내용은 손정순(한국비정규노동센터 연구위원)이 본 연구를 위해 별도로 작성한 내용을 참고로 하였다. 보건의료노조와 금속노조 관련 내용은 박현미(2007) 내용을 정리한 것이다. 보건의료노조의 최근 상황은 강연배(보건의료노조 교선실장), 금융노조의 최근 상황은 금융노조 간부로부터의 자료제공 및 검토를 통해 작성하였다. “제5장 산별전환 성공 노조의 조직화 사업” 부분에서 개별 사례 즉 보건의료노조 사례는 강연배(보건의료노조 교선실장), 민주노총 금속노조 사례는 손정순(한국비정규노동센터 연구위원), 민주노총 공공운수노조 사례는 남우근(한국비정규노동센터 연구위원)이 각각 작성하였다.

노조 건설 논의를 검토할 것이다. 본 연구가 한국노총이 조직확대·강화 차원에서 개혁 핵심과제로 제기하고 있는 기업별노조 체계와 조직문화, 기업단위 조직화 방식의 개선과제를 염두에 두고 진행되었기 때문이다. 한국노총 공식결의기관을 통해 구성된 회의체에서 산별통합과 산별노조 건설 혹은 전환 논의가 있었던 2002년과 2014년 논의를 중심으로 소개한다. 당시 한국노총 지침이 산하 조직에게 준 영향과 움직임도 알아본 후 향후 한국노총 조직역량 강화 방안에 대한 시사점을 도출할 것이다.

둘째, 한국노총에서 통합과 연대의 차원에서 기업별 노조의 극복을 위해 조직구조의 변화를 시도했던 사례들을 살펴보고자 한다. 이를 위해 유사산별 통합 추진 경험사례를 살펴보면서 쟁점과 과제를 알아볼 것이다. 성공 사례로는 2004년 공공부문 3개 연맹이 통합해 건설한 '전국공공노동조합연맹' 사례와 전력노조와 전국공기업노조가 통합한 '전국공공산업노동조합연맹' 사례를 검토할 것이다. 실패 사례로는 제조부문과 공공부문 사례를 소개할 것이다. 제조부문 실패 사례로는 화학노련과 금속노련 사례이다. 두 연맹은 2003년에 통합작업을 시작하였지만 1년여만에 통합 추진을 중단하였다. 공공부문 실패 사례는 2015년에 있었던 공공연맹과 공공노련에서 진행했던 사례이다. 이들 사례 검토를 통해 산별 통합 작업의 쟁점과 과제를 알아볼 것이다(제3장).

셋째, 산별전환 실패 사례를 통해 쟁점과 과제를 살펴볼 것이다. 사례조직은 한국노총 화학노련과 금속노련이다. 이들 조직에서 나타난 산별전환 사업의 쟁점을 확인하고 2000년대 산별전환에 성공한 조직들이 관련 쟁점을 어떻게 정리했는지 함께 검토한다. 이어 기업별 노조의 산별전환 논의를 촉발 혹은 성공시킨 요인과 지연시키거나 혹은 실패로 이끈 요인들을 살펴본다. 2000년대를 전후해 한국의 기업별노조들이 산별노조 전환을 논의하거나 실천해왔다. 한국노총 화학노련과 금속노련은 산별노조 전환을 시도했으나 실패 혹은 중단하였다. 민주노총의 보건의료노조, 금속노조, 공공운수노조와 한국노총의 금융노조가 산별전환에 성공하였다. 여기서는 이들 조직을 중심으로 산별전환 영향요인을 살펴볼 것이다. 마지막으로 산별전환 실패와 성공사례 분석을 토대로 향후 한국노총 산하 기업별 노조의 산별전환 운동의 과제와 시사점을 제시할 것이다(4장).

넷째, 초기기업단위 노조의 조직화 사업이나 방식을 소개한다. 이를 통해 불안정 노동자의 조직화 사업을 추진할 때 초기기업단위 노조가 어떤 측면에서 적합한지를 확인할 수 있다. 우선 2000년대 산별노조 전환에 성공한 몇몇 조직들이 최근에 조직화 사업을 어떻게 추진하고 있는지 보건의료노조, 금속노조, 공공운수노조를 중심으로 비교 분석할 것이다<sup>2)</sup>. 구체적으로는 조직화 방침, 조직화 사업추진 조직 및 체계, 조직화 재정마련, 조직화 성과와 평가 등을 알아볼 것이다. 한국노총에서 조직화 사업을 핵심과제로 제시하면서 연맹 단위의 산별전환 사업을 제기하고 있다. 따라서 이미 연맹 차원에서 전환된 산별노조의 조직화 사업의 현황과 과제 등을 알아보는 과정은 산별전환이 강조되는 이유와 산별전환 조직에서 조직화 사업이 적극 진행될 수 있는 배경 등을 이해하는 데 도움을 줄 것이다(5장). 이어 제6장에서는 한국노총 산하 초기기업단위 노동조합의 조직화 사례를 살펴볼 것이다. 초기기업단위 노조 조직화가 전체 노동

2) 금융노조의 경우 산별노조 이후 위 3개 산별노조에서 전개했던 조직화 사업을 사실상 진행하지 않았기 때문에 다루지 않았다.

조합운동 재활성화를 위한 혁신 방향에 주는 함의도 함께 제시한다.

다섯째, 한국노총의 조직확대 및 강화를 위한 정책과제와 시사점을 제시할 것이다. 조직화 방안이 여러 측면에서 제시될 수 있지만 본 연구에서는 조직구조 개편과 관련된 논의를 중심으로 한다.

발표자료 2

## 산별통합, 산별전환 사례로 본

### 조직구조 변화의 쟁점과 영향요인

〈주요 목차〉

제1장 유사산별·소규모 산별통합과 과제

제1절 공공부문 통합 성공 사례

제2절 공공부문 통합 중단 사례

제3절 제조부문 통합 중단 사례

제4절 통합 성공/실패 사례를 통해 본 시사점과 과제

제2장 산별전환 쟁점과 영향요인

제1절 산별전환 실패와 성공사례의 쟁점

제2절 산별전환 실패와 성공사례로 본 시사점

제3장 한국노총 조직확대·강화 정책을 위한 제언

# 제1장 유사산별·소규모 산별 통합과 과제

## 제1절 공공부문 통합 성공 사례

### 1. 전국공공부문 노동조합연맹(공공노련)

#### 1)통합 조직

- 2004년 11월 23일 창립 대회 개최

- 통합 추진 조직은 3개. 정부투자기관 노동조합연맹, 전국공공서비스노동조합연맹, 전국공공건설노동조합연맹

〈표1〉 통합 추진 3개 연맹 조직현황 (단위:명, 개)

구분	조합원 수	조직 수	주요 노조
정부투자기관노동조합	20,000	18	주택공사, 수자원공사, 토지공사, 석유공사, 한전기공, 주택관리공단, 대구시설공단 등
전국공공서비스노동조합연맹	16,431	34	국민연금, 건강보험직장, 근로복지공단, 직업상담원, 산업인력공단, 마사회 등
전국공공건설노동조합연맹	8,500	13	도로공사, 고속도로정보통신공단, 고속도로 관리공단 등

자료:최동민(2004).

#### 2)추진 배경

- IMF 경제위기 이후 공공부문에 가해진 신 공공관리주의 즉, 민영화 및 각종 슬림화 정책이 있음.

- 민영화 및 각종 슬림화 정책은 노동조합으로 하여금 조직력과 교섭력, 그리고 정치력의 한계를 절감하게 함.

- 대표성의 확보와 정책역량의 강화를 위한 조직수준의 발전도 모색하게 만들.

#### 3) 주요 추진 경과

- 3개 연맹은 90년대 중반 '공공부문 노동조합대표자회의' 활동과 IMF 구조조정과정에서 '공공노협'과 '공공연대'의 공동투쟁을 전개하면서 연대경험 공유함.

- 공공대산별을 위한 공공부문 대통합도 각 연맹에서 의결기구의 결의사항과 임원선거의 공약사항으로 간헐적으로 제기되었던 것임.

- 특히 3개 연맹의 현직 위원장은 모두가 통합을 주요 공약으로 제시한 바 있음.

- 본격적인 통합 논의는 2003년 한국노총 개혁특위의 권고와 한국노총 대의원대회의 결의를 바탕으로 모색됨.



〈표2〉 공공부문 3개 연맹 통합 추진 경과

시기	내용	
2003년	2월	한국노총 개혁의제 채택, 공공부문 및 유사산별 통합방안 의결
	3~4월	공공연맹 공동 임단투 전개, 공무원 및 공공부문 각 단사별 임금비교 공동자료집 발행
	5월	공공3연맹 공동 워크숍, 통합의 의의 확인 및 통합추진위원회 준비팀 가동 합의
	7~9월	통합추진위원회 준비팀 4차례 회의 전개, 통합의 필요성 및 주요 고려사항 점검, 통합추진위원회 발족 준비, 9월 22일 한국노총 공공3연맹 통합추진위원회 발족식 개최
	10월~ ~1월	통합추진위원회 집행위원회 및 워크숍 개최, 통합연맹 건설 주요 의제 논의
2004년	1~3월	각 연맹 정기대의원대회, 통합추진위원회 논의 사항 보고 및 결의
	5월	통합추진위원회 집행위원단 통합 기본합의서 확정
	6~7월	3연맹 각 중앙위원회 등에서 통합 기본합의서 보고
	7월27일	한국노총 공공 3연맹 통합 조인식
	9월2~3일	공공 3연맹 사무처 합동수련회 개최, 통합준비위원회 조직개편(안) 마련, 통합추진위 역할분담 및 일정 수립
	9월 22일	통합준비위원회 본회의 개최, 통합연맹 명칭 확정·해산 및 통합대의원대회 일정 합의
	10월 13일	공공 3연맹 통합추진 공동교육 및 체육행사
	11월 2일	통합준비위원회 본회의 개최, 통합연맹 규약안 확정, 창립발기인대회 계획 확정
	11월 23일	각 연맹 통합 이행 결의대회 개최, 각 연맹 대의원대회에서 통합을 위한 해산과 통합연맹 창립 결의

자료: 한국노총, 2005:330-331

#### 4)쟁점

- 통합협상의 주요 의제는 총 13개 핵심사항을 중심으로 결정됨. 금속·화학연맹 통합사례를 조사하여 확정함. 이후 집행위원회는 5차례의 집행위원회 회의 및 워크숍을 통해 통합연맹의 세부적인 모습과 추진방안을 만들. 이를 2004년 3개 연맹의 정기대의원대회에 보고함. 이후 3월 연맹 사무처 합동수련회를 통해 통합의 시기에 대한 논의가 가닥이 잡히면서 협상의 의제가 정리됨.

- 통합협상 과정의 가장 큰 쟁점은 초대 지도부의 구성과 조직대상의 문제. 특히 지도부의 경우 공동 위원장과 단일위원장 안을 놓고 상당한 기간 논의함. 결국 과도체제 1년 한시의 공동 위원장제로 절충함. 대외 대표성을 갖추기 위해 총괄 위원장도 두기로 함.

〈표3〉 통합협상 주요 의제 및 합의안

주요 의제	협상 합의안
명칭	공공부문노동조합연맹
통합대회	2004년 11월 내
임원	초대(과도기):1년 임기. 공동위원장제(총괄위원장 대외 대표성 부여), 규약상 3년 임기, 러닝메이트 방식
조직기구	총회(대의원대회)-중앙위원회-집행위원회, 분과 및 본부 상설화
대의원 및 중앙위원	대의원 200명당 1명, 중앙위원 1000명 당 1명
분과위원회	정부투자기관, 정부 산하기관, 지방공기업
지역본부	광역단위 구성, 현재의 본부 인정
사무처 직제	5실(정책, 조직, 교선, 대협, 총무) 11국
사무소	2005년 노총회관 입주(당분간 현 정투연맹 사무실 이용)
로고 및 마크	시안 마련 후 조합원 의견조사
통합홈페이지	통합 전 인트로 활용, 통합시작과 함께 운용
홍보 및 교육	포스터 및 책자 배포, 상근간부 교육 추진

## 2. 공공산업노동조합연맹

### 1) 통합 조직

- 2012년 9월 25일 출범
- 통합 추진 조직은 2개. 전국전력노동조합(위원장 김주영), 전국공기업노동조합연맹(위원장 박해철)
- 1만6천여 명의 전력노조와 13개 핵심 공기업 1만4천여 명의 공기업연맹이 통합함으로써 3만 규모의 연맹체가 탄생함.

〈표4〉 통합추진 2개 조직현황 (단위:명, 개)

구분	조합원 수	조직 수	주요 노조
전력노조(산별노조)	16000	1	-
전국공기업노조연맹	14000	13	-

### 2)추진 배경

- 현 정부의 공공기관 선진화 정책에 의해 공공기관에 가해진 인력감축, 민영화 및 통폐합, 근로조건 축소 강요 등 정부의 탄압에 맞설 조직력 등의 한계, 연맹체로서 적절한 사업과 투쟁을 전개하기 위해서는 현재의 분산된 공기업의 자원과 인력을 집중한 규모의 확대 필요.
- 규모의 확대를 통한 공기업 대표성 확보와 정책역량 및 대정부·대국회 교섭력을 강화/한국노총 개혁을 전인하기 위한 조직 수준의 발전방안을 모색하게 됨.
- 나아가 노동운동의 발전과 공기업에 대한 합리적 지배구조의 개선을 포함한 노사관계 발전을 위한.

### 3) 주요 추진경과

- 2011년 11월부터 통합 논의 본격적으로 시작함. 이전에 공기업정책연대의 활동을 함께 진행함.
- 약 8개월여 동안 3차례의 대표자회의와 6차례의 실무진 기획회의 등 논의과정을 거쳐 통합 로드맵을 수립함.
- 두 조직은 각 15인씩 통합추진위원회를 꾸리고 주요 일정 및 추진계획 등을 심의·의결해옴.
- 한국노총의 조직발전 방침인 유사산별연맹 통합과 산별노조 토대 구축을 적극적으로 이행함.
- 당시 공기업연맹 담당자는 “총 28개의 공기업 중 18개 공기업이 공기업정책 연대로 함께 활동하면서 꾸준히 ‘뭉쳐야 한다’는 공감대를 형성해 왔다”며 “공기업 중 규모가 가장 큰 전력노조와 우선 통합결정을 하게 됐다”고 설명함.

#### 4)쟁점

- 전력노조와 공기업연맹 통합 당시, 핵심 쟁점 중 첫 번째는 통합의 형태였음.
- 전력노조는 자체적인 산별노조로서 타 연맹과 동일한 지위에 있었으며 그 역사가 깊었음. 직접통합(신설 합병)에 대한 조직 내부의 반발이 우려됨. 공기업연맹으로 흡수통합도 마찬가지로 이유로 염려됨. 최종적으로 공기업연맹이 해산하고 통합 신설연맹(현 공공노련)을 설립해 전력노조가 단위노조로 가입하는 방식으로 결정함.
- 통합 이후 대표성과 권리 보장에 관한 부분도 매우 원만하게 협의됨.
- 통합위원장직 이후 대의원투표를 통한 단독위원장으로 전환과 가입인원(조합비 납부인원)대비 권리 행사라는 원칙이 있었기 때문에 특별한 쟁점이 없었음.
- 김주영 위원장과 박해철 위원장이 통합추진위의 공동 대표를 맡았음.

## 제2절 공공부문 통합 중단 사례

- 전국공공산업노동조합연맹(공공노련)과 전국공공노동조합연맹(공공연맹)이 5개월간 진행한 통합 작업을 중단함. 2015년 4월 양 연맹의 통합을 선언하면서 2016년 상반기 통합연맹 출범을 밝힘.

### 1. 조직 특성

〈표5〉 통합추진 2개 조직현황 (단위:명, 개)

구분	조합원 수	조직 수	주요 노조
공공노련	42000	26	-
공공연맹	32000	99	-

### 2. 통합추진 배경

- 불법적이고 비정상적인 1, 2차 공공기관 정상화 정책으로 철저히 무시되고 있는 공공노동자의 노동권을 지켜내고 정권과 자본에 당당하게 맞설 수 있도록 조직적 토대를 구축함.
- 공공기관 노조 전체로의 연대 확산을 통해 사회 공공서비스의 기능을 강화하고 노동자의 경제적·정치적·사회적 지위 향상을 확고히 하기 위함
- 한국노총의 조직발전 방향인 '산별통합 및 산별노조 추진 전환' 방침을 적극 이행함.

### 3. 주요 추진 경과

- 양 조직이 조직통합에 관한 의견을 교환한 것은 2014년 12월. 이후 양 연맹 조직실, 정책실 등 담당

자 실무협의를 거쳐 조직통합에 대한 필요성을 확인하고 추진 방향 등을 논의함.

- 2015년 1월에는 양 연맹 위원장이 조직통합 관련해 회원조합 대표자 간담회 합의를 시작으로 양 연맹의 통합 관련 실무자 회의도 지속됨.

- 2015년 4월 17일 양 연맹의 통합 통추위를 발족시키고 통합선언 기자회견을 가짐.

- 2015년 7월부터 양 연맹 공식 '통합 소식지'를 발행하면서 통합의 당위성을 공유, 홍보를 위한 추진력 확보하고자 함. 7월 20일에는 공공노련-공공연맹 통합대표자 워크숍을 개최했고 2015년 상반기 내 내 양대노총 공동본 참여를 통한 공동투쟁을 통해 현장동력을 확보하고 조직화 사업을 지속 추진함.

#### 4. 쟁점

- 공공노련과 공공연맹을 구성한 조직들의 규모, 특성 등을 고려할 때 우려되는 지점이 있었음.
  - 공공노련은 공공연맹보다 규모가 큰 노조로 구성. 작은 조직들은 통합연맹에서 이해대변이 잘될까 하는 우려, 큰 조직들의 경우 재원을 상당부분 부담하는 만큼 발언권 약화나 연맹 서비스 저하 등 우려.
- \*주위에서는 표면적으로 특별한 쟁점이 없었다고 함.

#### 5. 중단 이유

- 2015년 12월 양 연맹의 통합 논의는 5개월 만에 중단됨.

- 공공연맹의 일방적인 통보에 따른 것으로 알려짐. 그 이유는 한국노총의 9·15 노사정 합의에 대한 양 연맹의 입장 차이를 근거로 제시하고 있음. 공공노련은 9·15 합의에 대해 소극적인 수용의사를 표명한 데 반해 공공연맹은 적극적인 반대 입장에서 서 있었음(노광표, 2015b:19).

- 2015년 8월.. 핵심 공기업노조들이 임금피크제를 수용하는 노사합의를 함. 양대노총 공공부문 노동조합 공동투쟁본부의 통합추진 사업에 부정적 영향 줌. 공동 조정신청 등 추진코자 했던 핵심 투쟁사업이 1군 공기업 노사합의로 무산되면서 통합추진 사업이 주춤함(김훈, 2015:13).

### 제3절 제조부문 통합 중단 사례

- 화학노련과 금속노련은 2000년 8월 공동연대선언 이후 출판, 섬유, 고무 등 타 제조부문 연맹에도 영향을 주어 2001년 1월 5개 연맹의 상설연대기구인 제조연대를 출범시킴. 3년간의 제조연대 공동활동 경험을 바탕으로 2004년 통합 연맹을 출범시키고자 했으나 중단됨.

#### 1. 조직 특성

〈표6〉 2004년말 통합 논의 당시 조직 특성

구분	조합원 수	조직 수	주요 노조
화학노련	63943	474	-
금속노련	129500	491	-

## 2. 추진 배경

- 노동법 개정 및 산업구조 변화에 따른 위기의 노조운동 상황을 극복
- 기업별 노조의 한계극복과 조직혁신 통한 노조 통합과 비전 제시
- 사회적 연대 실현을 위한 세계적인 추세
- 연맹과 제 조직 간 결합력 증대 및 지원활동 강화
- 소모적 재정 운영방지 및 집행의 효율성 확보
- 제조업 노동자의 위상 강화
- 한국노총 개혁추진위원회 권고

## 3. 주요 추진 경과

- 금속과 화학의 공동대응은 2000년 8월로 거슬러 올라감. 두 조직은 당시 공동연대선언을 했고 출판, 섬유, 고무 등 타 제조부문 연맹에도 영향을 주어 2001년 1월 총 5개 연맹의 상설연대기구인 제조연대를 발족시킴. 금속과 화학 주도로 제조연대가 출범하고 제조연대 차원에서 화학과 금속 등 제조부문의 공동투쟁이 전개되었고 그 경험을 바탕으로 제조대산별 논의가 제기될 수 있었음.

- 제조연대는 조직 결속도는 낮았지만 나름대로 성과가 있었음. 2003년까지 총 28차례 공동교육을 하였고 2001년부터 2003년까지 3차례 공동 임단투 지침을 발간함. 제조업이 연대하여 주40시간제 투쟁을 공동으로 전개하였고 노동관계법이나 단체협약분석 및 실질노동조건 조사 보고서를 발간함. 한국노총 혁신을 위한 제언을 하였고 3대 비리의혹을 제기함.

- 두 조직의 통합 추진은 2003년 2월 화학노련이 제조대산별 통합을 결의하고 5월 금속노련이 화학노련과의 통합을 결의함으로써 추진됨.

- 3단계로 구분됨. 1단계는 제조연대 발족과 활동기(2000.8.18~), 2단계는 금속-화학연맹의 추진 결의기(2003.3월~), 3단계는 추진 준비기(2003.6월~)임.

[그림1] 금속과 화학 통합 진행 과정

■ 1단계 : 제조연대 발족과 통합 토대 형성기 : 공동사업 진행

- 제조연대 통합 추진 주요 계기 : 제조연대 활동 및 한국노총의 유사산별 통합 추진 결의 2000. 8. 18    금속, 화학 공동연대활동 선언 2001. 1. 16    제조연대 출범 ※ 3년동안 공동사업, 공동투쟁을 통해 동질성 확보 및 연대의식 발전  2002.9.18. ‘근로기준법 개악저지 및 노동시간 단축 완전 쟁취를 위한 한국노총민주노총 제조부문 노동조합 공동투쟁본부(이하 제조공투본) 결성’	
- 2003. 2월 한국노총 정기대의원대회에서는 노총의 핵심 개혁과제의 하나로 유사산별 통합을 결의함 (2006년말까지 기존의 27개 산별을 제조, 공공, 금융, 운수, 일반 등 5개 대산별 구축)	



■ 2단계 : 제조통합연맹 추진 결의기

- 화학노련 2003. 2.18 임시대의원대회 (제조산별간 통합 결의) 4. 8 임원·집합·업종분과 합동정책세미나 (산별통합 추진논의) 5.13 중앙집행위원회 (연맹 산별통합추진위원회 구성) 5.29 중앙위원회 (화학·금속 산별통합 추진결의) ~ 5.30 산별통합추진위원회·중앙위원 정책세미나 9.17~ 10.13 지방본부별 순회간담회 (산별통합 추진 및 주40시간제 대책)	- 금속노련 2003. 3.25 ~ 26 임원 및 지역본부의장 정책세미나 (통합논의 및 의견 집약) 4.10 중앙집행위원회 (통합 필요성 및 당위성 논의) 4중 ~ 5초 지역본부 순회간담회 (통합 및 주40시간제 투쟁전략 토의) 5.15 중앙위원회 (화학노련과의 통합추진 결의) 5.22 정기대의원대회 (화학노련과 통합추진 결의)
---	---



■ 제3단계 : 화학·금속 통합 추진 준비 및 추진기 : 실무회의 및 공동활동

2003. 6.17 실무위원회 1차 회의 7. 7    실무위원회 2차 회의 8.14    실무위원회 3차 회의 9.5-6    실무위원회 워크샵 (4차 회의) 9.29    실무위원회 5차 회의 10.14 양 연맹 합동 노조대표자 세미나 총4회(1박2일) : 권역별 실시 11.4    실무위원회 6차 회의 11.7    실무위원회 7차 회의  2004. 1. 5 실무위 대표 1차 회의 2. 2    실무위 대표 2차 회의	·2003. 6. 17. 화학, 금속 통합추진 실무위 개최(양 조직 사무처장 외 2명씩 총6명으로 구성) ·2003. 7월-10월. 국내 및 일본 통합사례조사 및 해외사례 용역 의뢰 조사(해외 사례는 한국노동사회연구소에서 담당) ·2003.10.14.-10.31. 4개 권역별 대표자 정책세미나 실시(219 조직 대표자 참석, 화학 100명, 금속 119명) ·2003. 10월-11월. 전국단위 통합 관련 설문조사 실시, 분석(430개 조직) ·2003. 12.8.- 12.18. 양 연맹 합동 17개 지방본부별 전국 순회간담회 개최(양 조직 위원장 참석, 420개 조직 참가, 화학 216, 금속 204) ·홍보활동 : 통합 추진 2회 제작 배포, 인터넷 홈페이지 통합대문 설치, 통합 팩스 소식지 “제조노동자” 발간 ·2004.1.5. 화학, 금속 실무위 대표(사무처장) 간 1차 회의(양 조직 위원장 참석) ·2004.1.8.-1.9. 화학 통추위 회의, 금속 통추위 세미나 각각 개최 ·2004.2.2. 화학, 금속 실무위 대표 간 2차 회의(대표 외 실무위원 각 1인씩 참석) ※ 쟁점사항이던 대의원 배정기준 등에 대하여 단일안 마련
--	---

4. 쟁점

- 화학과 금속노련의 통합 논의 시 쟁점은 대의원 배정, 임원, 지역본부 등에서 있었다.
- 최대핵심 쟁점은 대의원 배정문제. 당시 화학은 모든 조직에 기본 1명의 대의원을 배정함. 금속은

250명당 1명의 대의원을 배정함. 일반 대의원 대회는 금속노련 기준을, 임원 선출 대회는 배정기준 확대하는 것으로 합의함.

〈표7〉 금속과 화학의 통합 논의 시 핵심 쟁점 3가지

	금속 통추위 입장 (2004. 1. 8.)	화학 통추위 입장 (2001. 1. 8.)	실무위 대표 간 의견접근 (2004. 2. 2.)
지역본부	실무안을 토대로 경기지역 편제 재정리(용인 등), 활동가 파견은 의무금과 연동하여 단력적으로 조정	경기 중부분부 추가하여 18개 본부로 편제할 것을 검토	-17개 실무안을 전제로 향후 지역본부 규정 마련 시 경기지역에 대해 논의 -지역본부 규정 및 통합 관련 지침에 대해 조속히 추가 협의를 진행
임원	초대임원:단일체제 규약상: 출마방식(러닝메이트), 임기(3년), 선출(대회)	초대:임기(과도기), 단일 또는 공중체제 중 선택 규약상:위원장 선출 후 전형위가 일괄 추천 후 찬반투표(현행)	-러닝메이트제 방식 도입 -임원의 정상임기는 3년. 대의원대회 선출. 단 초대임원의 경우 단일체제로 하자는 의견과 단일 또는 공동체제의 가능성을 열어놓고 정상임기보다 짧은 과도기적 임기를 설정하자는 현재의 의견 차이는 조속히 가닥을 잡기 위해 노력
대의원	200명당 1명 배정, 대의원 총수 900명 선	250명당 1명 배정 및 50명 미만 조직은 통합하여 지역본부에서 배정하는 방식 검토	현행 금속노련의 배정기준에 따라 대의원을 선출하는 것을 원칙으로 함. 250명당 1명 단위노조 배정, 250명 미만 노조는 200명당 지역본부로 통합, 대의원 선출. 단 임원선출 때는 기준을 확대하여 배정. 200명당 1명의 대의원 단위노조에 배정, 200명 미만 노조에는 1명 배정

자료 : 정문주, 2004:46(표1)과 47(표2) 참조로 재정리

〈표8〉 금속노련과 화학노련의 통합 논의 주요 내용

구분	내용
명칭	전국제조산업노동조합연맹(약칭:제조연맹)
지역본부 편제	17개 실무안을 전제로 향후 지역본부 규정 마련 시 경기지역에 대해 논의- 지역본부 규정 및 통합 관련 지침에 대해 조속히 추가 협의를 진행
의무금 및 활동가 배치	연맹 의무금으로 통합 징수, 지역본부에 교부금 지급 방식 의무금 수준은 1500원과 1700원안 검토, 연계하여 활동가 배치안 마련
업종분과	총 13개, 고무, 출판 합류 시 추가
사무처 직제	실무안대로 5실, 실-국-부서 체계로 함
상징물	조속히 조합원 공모에 착수
임원	러닝메이트제 방식 도입 임원의 정상임기는 3년. 대의원대회 선출. 단 초대임원의 경우 단일체제로 하자는 의견과 단일 또는 공동체제의 가능성을 열어놓고 정상임기보다 짧은 과도기적 임기를 설정하자는 현재의 의견 차이는 조속히 가닥을 잡기 위해 노력함
대의원 배정	현행 금속노련의 배정기준에 따라 대의원을 선출하는 것을 원칙으로 함. 250명당 1명 단위노조 배정, 250명 미만 노조는 200명당 지역본부로 통합, 대의원 선출. 단 임원선출 때는 기준을 확대하여 배정. 200명당 1명 단위노조 배정, 200명 미만 노조는 1명 배정
기타	2월 둘째 주 실무위 개최

자료:정문주, 2004:47, 표2

## 5. 중단 이유

- 지도부의 통합의지 문제

- 조직규모에 따른 이해관계 차이
- 흡수통합에 대한 우려
- 한국노총의 역할 부재
- 연맹 지도부와 현장 조직 간의 신뢰 문제

## 제4절 통합 성공/실패 사례를 통해 본 시사점과 과제

산별 통합 추진 경험이 있는 한국노총 조직의 성공, 실패 사례를 통해 특징 및 시사점과 과제를 보면 다음과 같음.

첫째, 산별통합 토대가 공동투쟁, 공동사업 등 연대 활동임을 알 수 있음. 산별통합에 성공한 공공연맹이나 공공노련 모두 1997년 경제위기 이후 공공부문의 구조조정 저지에 맞서 공동연대 활동을 전개해 왔음. 산별통합 실패 혹은 중단조직들도 산별통합에 나서게 된 배경에는 공동투쟁, 공동사업이 있음이 확인됨. 기업별로 구획화된 노동조합 조직구조를 변화시키기 위해서는 노동조합, 노동자 간의 공동연대 사업이나 활동을 강화해야 하는 과제가 제기됨.

둘째, 산별통합을 촉진하는 배경에는 외부, 내부 요인이 모두 있음. 외부요인으로는 신자유주의 공세와 구조조정에 대한 위협은 공통적임. 공공부문의 경우 IMF 경제위기 이후 정부의 민영화, 슬림화 등 구조조정 정책, 박근혜정부의 초법적인 공공기관 정상화 정책이 있었음. 제조부문 산별 통합배경에는 제조업 공동화와 제조업 노동운동의 위기 요인이 있었음. 이외 노동법 개정으로 인한 전임자 임금지급금지, 복수노조 허용이란 외부 요인도 있음. 내부적으로 보면 구조조정 반대투쟁에서 나타난 조직력 한계, 대정부 투쟁에서의 걸림돌이 된 조직분화로 인한 조직경쟁과 갈등이 있음. 제조에서는 통합으로 인한 자원의 적절한 배치, 효율적 운영, 현장과 연맹의 유기적 결합력 제고 등을 기대함. 통합성공 사례나 실패 사례 모두 통합으로 기업별노조에서 나타나는 조직력 한계를 극복하고 규모의 경제, 효과를 기대하고 있음을 알 수 있음. 현재 한국노총 산별조직 중 연맹체로서 역할할 수 있는 노조는 일부에 불과함. 규모확대를 통한 경쟁력 강화를 위해 유사산별, 소규모 산별 통합과제를 조직발전 방침으로 제기하고 전 조직이 실천하도록 해야 할 과제가 제기됨.

셋째, 산별통합 추진 조직들의 산하 노조들이 넓게 보면 유사하지만 이해관계가 다를 수 있음을 알 수 있음. 특히 소속 조직의 규모 차이가 통합 조직에 대한 입장을 가를 수 있다. 예컨대 지방공기업 위주의 공공연맹에는 작은 조직들이, 중앙공기업 중심의 공공노련에는 큰 조직들이 많다. 금속과 화학의 경우에도 금속 조직들의 규모가 크다. 규모가 작은 조직들은 연맹이 통합함으로써 규모가 커질 경우 자신들의 목소리나 이해가 제대로 반영되지 않을 것을 우려한다. 반면 큰 조직들은 큰 조직대로 재정부담을 많이 하는 만큼 제대로 된 서비스를 받지 못할 것을 우려한다. 이것은 통합을 저해하는 요인으로 작용할 수 있다. 산별통합 시 각 조직이 동등한 입장에서 자율적으로 참여할 수 있는 조직구조를 만드는 것이 필수조



건이라는 지적, 조직원 수에 따른 비례제보다는 동등한 파트너로 대우해야 한다(황기돈, 2000:10)는 지적에 귀기울일 필요가 있다. 한국노총이 제기하려는 조직발전 전략으로 산별통합이나 산별전환 사업이 성공하기 위해서는 다양한 이해집단의 목소리를 반영시킬 수 있는 제도적 설계를 포함시켜야 한다. 조합원 수에 근거한 노조 내부 민주주의 제도를 넘어 기업규모, 고용형태, 성별 등 다양한 집단의 이해와 목소리를 반영하는 실질적 민주주의 제도를 고안해야 할 과제가 제기된다.

넷째, 한국노총의 역할에 주목할 필요가 있다. 통합추진 사례들은 모두 한국노총의 유사산별 통합 조직방침을 언급하고 있다. 민주노총의 민주화학섬유연맹도 통합배경에는 민주노총의 유사산별연맹 통합 권고가 있었다(금속노련·화학노련, 2003). 총연맹이 조직발전 전략을 수립하고 지원체제를 마련해 산하 조직들이 실천할 수 있도록 유도해야 한다는 것을 알 수 있다. 그러나 산별노조 건설이나 유사산별통합에 대한 한국노총의 역할에 대한 평가는 부정적이다. 노총 차원에서 산별노조 건설이나 유사산별통합 조직들을 지지하기보다는 방관하고 있다는 지적(임준택, 2004:55)이 있고 금속노련에서도 노총이 수수방관하고 있다고 지적했다. 한국노총이 다시금 산별통합 등 조직구조 개혁 작업을 시작하면서 성과를 얻고자 한다면 과거 한국노총에 대한 이러한 평가가 나온 이유 등을 면밀히 파악해 시정해야 한다.

다섯째, 산별통합은 단위노조에 미치는 영향이 거의 없는 만큼 산별노조 전환 작업에서보다는 쟁점이 크게 없다. 결국 지도부의 결단과 리더십이 매우 중요함을 알 수 있다. 노조의 통합 과정을 주도하는 핵심 요인은 노조 지도부이며 교섭과정에서는 지도부의 선택과 능력이 통합을 좌우한다는 지적(\*\*\*\*)은 설득력이 있다. 체계적인 교육 프로그램 구축을 통해 노조간부는 물론 조합원들의 노동자 연대의식을 제고해야 한다. 특히 노조간부의 노동자 의식은 물론 리더십 향상을 위한 별도의 프로그램도 제기된다.

여섯째, 2004년 공공부문의 통합연맹 탄생에 제조부문 통합 추진이 자극제가 되었다는 지적에 주목해야 한다. 화학과 금속의 통합 논의 시 출판이나 고무노련에서는 두 조직이 통합할 경우 통합에 참여하겠다는 의사를 밝혔다. 조직의 분위기를 어떻게 끌고 가느냐 하는 문제와 관련된다. 산별통합이든 산별전환이든 모범사례를 만들어 확산시키려는 노력이 필요하다.

일곱째, 산별통합 추진 사례노조들 중에는 이전에 산별노조 건설 혹은 전환 노력을 시도했던 경험이 있다는 것이다. 전력노조는 전력산별노조 건설을 시도했으나 어려움을 겪었고 금속이나 화학도 산별추진을 시도했지만 진전시키지 못했다. 이들 조직은 산별노조 건설 혹은 산별전환에서 노조통합으로 경로를 수정하였다. 그렇다고 이들 조직이 산별전환을 포기한 것은 아니다. 전력노조나 금속/화학 모두 상대적으로 쟁점이 적은 산별통합 이후에 산별노조를 건설하려는 생각을 갖고 있다. 기업별 역사가 오랜 한국노총 조직들의 상황을 고려할 때 산별전환에 앞서 산별통합을 제안해 볼 수 있다. 단위노조에 영향이 거의 없는 만큼 지도부의 결단과 추진이 핵심요소인 산별통합이 상대적으로 수월할 수 있기 때문이다. 이를 위해 한국노총의 조직발전 전략 논의과정에서 산별통합에 대한 로드맵을 제시하고 규약규정에 반영하면서 실천하도록 하는 방안을 마련해야 한다. 조직통합 분위기 조성이 중요한 만큼 산별통합 추진 경험이 있는 조직들을 중심으로 산별통합 방안을 제안하고 적극 지원하는 방안을 마련해야 한다.

〈표9〉 산별통합 추진 사례 요약

	통합성공 사례				통합실패 사례					
	공공연맹			공공노련	공공연맹-공공노련 통합 실패		화학노련-금속노련 통합 실패			
시점	2004			2012.9.		2015-2016		2003-2004..		
통합조직	정투노련	공공서비스노련	공공건설노련	전력노조	전국공기업노조연맹	공공연맹	공공노련	화학노련	금속노련	
	20000명 (18개 조직)	16431명 (34개 조직)	8500명(13개 조직)	16000여명	14000여명	32000명(99개 조직)	42000명(26개 조직)	640000명(474개 조직)	130000명(491개 조직)	
산별통합 토대 문제	-3개 연맹 98년 이후 공동연대활동. -공공노협, 공공연대의 공동투쟁			-2010년 구성된 공기업정책 연대활동		-통합관련 사업 추진과정에서 2단계 정상화 대책에 맞선 공동사업 동시에 추진, 양 연맹 회원조합 간 연대 강화 계기 마련. -2단계 공공기관 정상화 추진방향 내용:전직원 성과연봉제와 2진 아웃제, 임금피크제 등 -양대노총 공투본 참여 통한 공동투쟁		-제조연대 구성, 3년간 공동사업, 공동투쟁 등 공동연대활동 전개. 금속, 화학 두 조직의 공동연대선언이 다른 제조부문 연맹에 영향, 제조연대 발족함. -제조5개 연맹 구성원 간 동질성과 신뢰		
배경	-IMF 위기, 정부구조조정, 민영화, 슬림화 정책, -2007년 노조전임자 임금지급 금지, 복수노조 전면 허용 -공기업과 산하기관의 구분 경계 사라짐(정부산하기관관리기본법이 정부투자기관관리기본법으로 변경됨에 따름).			-공공기관 선진화 정책-인력감축, 민영화 및 통폐합, 노동조건 축소 강요. 조직력 한계로 왜 통합하는가에 대한 문제제기는 없었음 --연맹체로서 적절한 사업과 투쟁을 전개하기 위해 분산된 공기업의 자원과 인력을 집중해 규모의 확대를 통한 공기업 대표성 확보 및 정책역량 강화, 대정부, 대국회 교섭력 강화/ 한국노총 개혁 견인 등 -2006년부터 추진해온 전력산별노조 건설의 어려움.		-정부의 초법적인 공공기관 정상화 조치반대 투쟁과정에서 조직통합 필요성 절감 -조직 분화로 인한 조직경쟁과 갈등이 공공기관 정상화 투쟁의 걸림돌이 됨. -2014년 공공기관 비정상화로 공공기관 노동자들이 많은 시련 겪었음. 대정부교섭력 높여야 한다며 통합 필요성 강조 -현정부의 공공기관 정상화 정책		-신자유주의 공세, 제조업 공동화와 제조업 노동운동 위기 극복과 제조노동자 위상 강화 위함 -기업별노조의 한계에 봉착, 정책/제도개선 운동이 필요하며 통합과 연대성 강화는 노동운동의 활로를 여는 대안이라고 판단함. -90년대 중반 이후 유사업종, 산업 간 통합을 통한 대산별화 진행 -연맹과 제 조직 간 결함력 증대/지원활동 강화 -소모적 재정운영 방지/집행의 효율성 확보 -화학, 금속에서는 산별전환사업이 지지부진하고 기득권 문제로 어려니 산별통합으로 전환, 이후 산별노조 건설을 염두에 둬.		
산하 조직특성	정부투자기관(재투자, 출자기관 포함), 정부산하기관(출연, 위탁, 보조기관), 지방공기업과 기타 공공기관 및 유관단체. 동일직종-사업중복 또는 경쟁, 비효율			전력산업, 13개 핵심 공기업		동일 공공부문이지만 규모나 구성조직에서 차이 존재. 공공연맹은 지방공기업, 공공노련은 중앙공기업 위주로 구성. 구성사업장 규모에서 공공연맹이 적음.		-화학, 금속 두 조직은 역사, 운영체제, 지역조직, 가맹노조 수, 조합원 수, 사업방식 등 주체적 조건들에서 유사한 부분들이 많음 -금속이 상대적으로 큰 사업장이 많고 업종도 화학		

	적			에 비해 단순하다는 차이 존재
리더십	연맹의결기구 결의사항, 임원 선거 공약, 한시적 과도체제	전력노조는 조합비 인상 문제 등에 반발하는 간부급 조합원 설득을 위해 집행부에서 통합 필요성 등으로 지속 설득함.	임원 선거 공약에서 공공노련은 공공대산별 건설, 공공연맹은 양대 조직의 통합을 제시함.	집행부의 통합 의지 매우 중요. 드러내놓고 말하기 어려워 표면화되지 않은 이유(예:기득권 문제)가 산별 혹은 통합을 방해. 이들 설득위해 통상 비공식 라인 가동이 필요. 집행부 열정과 의지가 중요한 이유임.
노총 역할	-2003년 개혁과제 제시. 유사산별 통합 조직방침 -제조부문 통합 추진 - 자극제	-노총 조직발전방침 적극 이행 -편향왜곡된 공기업 노사관계 정립	노총의 유사산별통합 권고	유사산별통합에 대한 한국노총개혁추진위원회의 권고
쟁점	-초대지도부 구성:공동위원장제, 총괄위원장 -조직대상과 조직범위 문제. 공공성이 약한 노조의 가입 제외 문제	-통합의 형태. 직접통합(신설 합병)이나 흡수 통합 반대. 통합 신설연맹 설립해 전력노조가 단위노조로 가입하는 방식으로 결정함. 이외 특이한 쟁점 없었음.	-조직 규모에 따라 통합에 대한 입장 차이 -이외 특이 쟁점 없음.	-서로 다른 대의원 배정문제(화학은 기본 1명 배정). 일반대회는 금속 방식, 임기대회는 화학 방식으로 정리 -위원장, 누가 할 것인가. 초기에는 공동위원장 이후에는 러닝메이트제도 도입 -조직규모에 따라 통합에 대한 입장 차이 -연맹지도부에 대한 신뢰문제
의의	-한국노총 개혁특위 과제로 제시된 유사산별통합과제 이후 첫 사례 -한국노총 체질 개선과 공공부문 운동 집중화 위한 의미 있는 실천	-공공부문 노동조합 통합 분위기 조성		금속, 화학의 공동연대선언이 다른 제조부문에 영향을 주어 제조연대 출범시킨 것. 금속-화학의 산별통합논의가 공공 3연맹의 통합에 영향을 준 것 등을 고려할 때 조직통합 분위기가 조성되는 것이 중요함 시사
통합의 효과				-현실적인 측면에서도 통합을 하게 되면 연맹의 규모가 커지므로 조직률 제고와 대 조합원 서비스를 획기적으로 강화할 수 있다는 장점 강조 -통합으로 자원의 적절한 배치, 효율적인 운영, 현장과 연맹의 유기적 결합력 제고 가능.
통합촉진 요인				
실패 요인			-2015.8.공동 조정신청 등 핵심투쟁사업이 1군 공기업이 노사합의로 인해 무산됨. -2015.9.15 노사정합의에 대한 입장차이	-지도부 의지 -중간층 이상 지도부 자리 겹침 -화학에서 1:1 통합이어야 한다는 의견, 소조직들

			* 공공연맹에서 통합절차 중단 공문을 공공노련으로 보냄.	의 이해대변 우려, 금속의 경우 대조직 발언권 약화에 대한 우려 -한국노총 지도부에서 대산별을 원치 않는 문제(노총 위원장 선거에 미치는 영향력)
기득권 문제				
기타	자원부족-인력, 자원 분산, 규모의 경제 고려	-자원. 인력집중-규모확대 통한 공기업 대표성 확보, 정책역량 및 대정부 대국회 교섭력 강화, 한국노총 개혁 건인	선언과 강령을 볼 때 두 조직의 별도 연맹 설립은 이념 차이 때문이 아니라 조직경쟁에 따름.	-두 연맹 모두 당면투쟁과 조직적 전망을 실현하는 데서 한계 상황에 직면해 있었음. -500개 내외의 방대한 가맹노조의 조직지도와 관리가 '문제사업장에 대한 선별적 해결' 수준을 넘어 서지 못하고 있으며 현장에 대한 근거리 자원체계도 확보하지 못하고 있었음.

## 제2장 산별전환 쟁점과 영향요인

다음 세 가지를 중심으로 살펴봄

1) 산별전환 과정의 쟁점을 살펴봄. 한국노총 산별조직 중 산별전환을 시도했으나 실패한 화학노련과 금속노련 사례와 산별전환에 성공한 조직들, 민주노총의 보건의료노조, 금속노조, 공공운수노조와 한국노총의 금융노조를 중심으로 검토함.

2) 산별전환 영향요인 알아봄. 산별전환에 성공한 조직들을 중심으로 함.

3) 산별전환 실패와 성공사례로 본 시사점과 과제 제시함.

### 제1절 산별전환 실패와 성공사례의 쟁점

#### 1. 산별전환 실패 사례 개요- 화학노련과 금속노련

- 2000년대를 전후로 한국노총에서 산별노조 전환을 추진했던 조직은 화학노련과 금속노련임. 두 조직에서 산별전환 논의가 공식적으로 제기된 것은 1997년임.

- 화학에서는 1997년 1월 중앙집행위원회와 업종별 정책간담회에서 산별추진 필요성이 논의됨. 2001년 4월 산별노조 출범을 목표로 사업 진행함. 건설 시기를 2002년으로 연기했으나 사업 중단됨.

- 금속에서는 1997년 ... 중앙위원회에 산별노조 전환 의안이 제출됨. 2000년 2월 산별노조 건설을 결의하면서 사업을 추진하다 1차 사업이 중단됨. 2006년 자동차 업종 사업장을 중심으로 연맹에 산별전환 사업을 제기하면서 2차로 사업이 추진됨. 일부이긴 하지만 현장의 요구를 받아 추진했던 산별추진 사업은 1차 때보다 2차에 비해 상대적으로 논의나 추진 정도가 더욱 구체적이었음. 그러나 2차 산별 재추진 사업도 결국 중단됨.

#### 2. 산별전환 쟁점 정리

- 한국노총에서 산별전환을 추진하다 실패한 금속노련과 화학노련 사례를 통해 산별전환운동 과정에서 나타난 쟁점을 조직, 자원, 교섭 등 세 가지 측면에서 살펴봄.

- 한국노총의 화학노련과 금속노련에서 나타난 쟁점들이 산별전환에 성공한 조직들에서는 어떻게 정리되었는지 알아봄. 성공사례는 민주노총 소속 금속노조와 보건의료노조, 한국노총 소속 금융노조임.

##### 1) 조직관련 쟁점

- 조직관련 쟁점은 조직체계, 조직편제, 산별건설 경로, 산별전환 시점, 산별노조 결성방법 등임.

- 조직체계에 대한 논란은 한국노총 화학노련이나 금속노련에서는 크게 없었음.

vs. 민주노총 금속노조에서 조직체계 문제는 가장 큰 쟁점이었음. 금속노조의 경우 조직재편의 원칙을 지역으로 했기 때문임. 금속노조를 제외한 조직들은 기존의 조직체계와 사실상 달라지지 않아 논란이 없거나 크지 않았음. 다만 기업지부 인정을 둘러싼 논쟁이 산별전환에 성공한 민주노총 금속노조나 산별전환에 실패한 한국노총 금속노련에서 있었음. 금속노조의 경우 결국 대기업노조의 기업지부를 인정하였고 한국노총 금속노련에서도 산별건설 최종안에서 기업별 지부를 인정함.

- 산별건설 경로와 관련해서는 대산별이나 소산별이나 하는 논란이 가능함. 산별건설의 경로를 일기에 대산별로 갈 것인가, 아니면 업종노조를 경과한 후 대산별로 결집할 것인가 하는 쟁점으로 나타날 수 있음.

- 한국노총 화학노련과 금속노련에서 이와 관련된 논란은 없었음. 다만 금속노련의 경우 2006년 산별전환을 다시 추진하면서 중간단계로서 업종별 조직화를 통한 산별노조 건설안이 제기됨. 이것은 지역본부의 반발로 부결되었고 산별노조로 바로 가는 단일경로를 선택함.

vs. 산별전환에 이미 성공한 조직들도 그 과정에서 산별노조 건설 경로로 대산별이나 소산별이나에 관한 논란이 있었음. 대산별-소산별 논쟁은 금속과 공공운수노조에서는 있었지만, 보건과 금융에서는 일어나지 않았음. 보건과 금융은 산하 조직의 업종이 유사한 까닭에 소산별노조로 조직되었기 때문임. 산별전환에 성공한 금속노조에서는 업종별 단위 즉 조선, 자동차, 금속 일반 등 세 업종이 소산별을 건설한 후 산별조직을 만들 것인가, 바로 업종에 상관없이 지역 중심의 대산별로 결집할 것인가 하는 논쟁이 일부에서 존재함. 2006년 통합금속노조를 건설할 당시 업종노조에 대한 논의가 제기된 바 있으나 대산별을 원칙으로 함. 민주금속연맹, 자동차연맹, 현충련이 통합조직으로 금속산업연맹을 만들었을 때 대산별 소산별 문제는 이미 정리되었기 때문임. 공공운수사회서비스 노조의 경우 관련 논쟁이 있었으나 결과적으로 소산별 노조를 거쳐 대산별로 가는 경로를 밟았음. 이러한 차이는 금속과 특히 공공운수노조의 경우 업종이 유사한 보건과 금융과 달리 다양한 업종 등을 포괄하고 있다는 점에서 나타남.

- 산별전환 시점, 즉 동시건설이나, 단계별 건설이나에 대한 논란 있었음.

- 산별전환에 실패한 한국노총 화학노련이나 금속노련의 경우는 동시건설을 논의했으나 단계별 건설안을 제시한 바 있음.

vs. 보건의 경우 산별전환 첫해에 실제 활동 중인 노조나 조합원으로 보면 약 90%가 산별노조로 결합함. 금융은 2년, 금속은 5년에 걸쳐 산별전환이 진행됨. 2001년 금속노조 출범 이후 2006년 완성차, 2017~18년 조선업종 대공장노조가 산별노조로 전환함. 통합산별노조인 공공운수의 경우 2007년에 결의했으나 2014년에 전환을 했고 여전히 50여 개의 기업지부가 존재하고 있음. 산별노조 결성은 네 조직 모두 단위노조 모두가 조직형태 변경을 통한 산별노조와 산별연맹을 병존시키는 방식을 택함.

## 2) 자원집중 쟁점

- 산별전환 과정에서 자원의 집중과 관련된 쟁점은 조합비 납부기준, 각급 조직 간 조합비 배분비율, 이미 적립된 기금 등이 있음.

- 한국노총 화학노련에서는 총액임금 1% 이상이란 연맹 제안에 대해 조합비 기준을 지부결의로 정하되, 조합이 정하는 최저기준 이상으로 한다는 안에 합의하면서 큰 쟁점이 형성되지 않았음. 금속의 경우는 2000년 1차 산별전환 논의 때에는 본조에서 조합비를 직접 받아 지역본부와 지부에 교부금을 영달하도록 하는 안을 제시한 바 있음. 배부비율이나 금액 등은 당시 확정하지 못했음. 2006년 2차 추진 시 구체적인 조합비 수준과 본조와 지부의 배분비율에 관한 논의가 있었음. 2008년 8월 산별노조 준비 합동 간부 수련회에서 조합비를 연맹 의무금(1300원)을 포함해 2000원을 지부가 본조로 직접 납부하기로 함. 본조를 제외한 상급단체(연맹 지역본부, 노총 지역본부, 노총 지역지부 등) 의무금은 지부가 직접 납부하도록 하는 안을 마련함. 당시 산별노조의 예산규모(1인당 700원)가 낮아 연맹이 산별노조의 조직과 예산 등을 지원하는 인큐베이터 역할을 맡도록 함께 결정함.

vs. 산별전환에 성공한 조직들에서 조합비 납부기준은 논란이 있었지만 산별노조 출범 시 금속은 통상임금 1%, 보건의료는 통상임금 1% 이상으로 결정함. 금융도 통상임금 1% 내외로 하는 데 논란 없었음. 공공운수노조는 단위조직의 상황이 너무 다양해 단일한 조합비 납부기준을 정하지 못함. 산별전환에 성공한 조직 중 조합비 집중이 비교적 잘 된 곳은 민주노총 금속노조와 보건의료노조임.

공공운수노조를 제외한 보건의료, 금속, 금융 모두 조합비 배분비율과 관련해서는 논란이 적지 않았음. 논란 끝에 금속노조는 2001년 출범 시에 지역지부의 경우 기금-본조-지역지부-지회 간 조합비 배분비율을 18:16:18:48로, 기업지부의 경우 18:28:54(기금:조합:지부)로 결정하였다. 보건의료노조의 경우 논란 끝에 본조:지역본부:지부의 조합비 배분비율은 39:11:50으로 결정됨. 금융은 조합비의 본조 배분비율이 여러 번 변화. 초기 정액제에서 2009년 이전까지 단계별로 인상하는 정률제를 채택했으나 2009년에 다시 정액제로 환원됨.

-조합비 납부방식은 금속과 금융, 보건의료는 일괄공제제도 실시함. 일괄공제제도 운영에서 차이가 있다. 금속노조에서 가장 원칙적인 일괄공제제도를 채택함. 사용자가 본조로 전체 조합비를 보내고 이를 지부와 지회로 배분함. 보건의료노조는 초기에 체크오프제도를 도입하지 못하고 자율적 선택에 맡김. 2017년 이후 재정투명성을 위해 체크오프제도를 도입해야 한다는 의견이 지속적으로 제기됨. 2019년 말 현재 지부 중 약 64%(조합원 대비 98%)가 체크오프제도를 도입함. 공공운수노조는 기본조직별 납부기준에 따라 거둔 조합비 중 산별 중앙에 납부하는 금액을 제외하면 기본조직이 사용한다. 산별 중앙에서 지역본부 등에 배분함.

- 기금 관련해서는 산별전환 이전에 단위노조에 적립되어 있는 각종 기금 처리를 두고 논란이 있었음. 산별전환 조직 모두 산별전환 이전의 기금은 단위조직에 두는 것으로 결정함. 이외 기금설치 문제가 있

었는데, 금속에서 가장 논쟁이 많았음. 금속노조가 2001년 출범할 때 영구적립금 설치 여부에 대한 논란이 있었고 2006년 통합금속노조 출범 시에는 특히 신분보장기금 지급기준 등이 쟁점이었음. 보건의 경우는 매년 투쟁을 조직하면서 특별 결의로 기금을 걷었는데, 기금의 종류가 증가하면서 사용 목적과 용도, 기준과 관련해 논란이 계속 제기됨. 2012년 이후 조합비 납부기준이 임금총액 0.37%로 변경되면서 기금의 신설, 증가에 대한 논란은 거의 없음.

### 3) 교섭 관련 쟁점

- 교섭권 관련해서 한국노총 화학노련이나 금속노련에서는 큰 쟁점은 없었음. 화학의 경우 개별사업장 교섭은 기본적으로 해당지부에 권한을 위임하기로 함으로써 논란이 발생하지 않았음.

vs. 산별전환 성공 조직인 금융이나 보건의 경우 교섭권을 지부위원장 혹은 지부장에게 위임하고 있어 논란이 없었음. 공공운수노조도 산하 조직 대표자에게 교섭권을 위임할 수 있어 관련된 논란은 별로 없음. 다만 금속의 경우 규약에서 기업단위에 교섭권을 위임할 수 없도록 했음. 그러나 실제 지부에서 사업장 교섭권을 지회에 위임하는 경우가 많았음. 기업지부에 본조 임원이 교섭대표 역할을 수행하였지만 실질적인 주도성을 발휘하지 못함.

-체결권 관련해서 화학의 경우 단협안에 대한 사전승인절차나 체결 시 교섭위원 연명의 서명 명시 부분에 대한 논란이 있었음. 이에 해당지부에게 교섭권한을 위임하도록 명확히 함으로써 이들 규정은 규약안에 반영하지 않았음. 반면 금속의 경우 단협 체결 시 총회를 거쳐 체결하고 교섭위원들이 연명으로 서명하도록 함. 교섭권을 위임 받은 단위의 협약 체결 시 총회의 인준 후에 위원장 승인과 교섭위원 연명의 서명 절차를 두었음.

vs. 산별전환 조직의 경우를 보면 금속이나 보건의 단체협약 체결 시 위원장의 사전승인절차를 두고 있음. 금융은 위원장의 사전승인을 반드시 필요로 하지 않음. 공공운수의 경우도 교섭권을 위임받은 대표자가 하도록 하고 있음. 산별전환 성공 조직들의 경우 체결권도 사실상 위임받은 조직의 대표자가 하므로 쟁점이 되지 않았음. 그러나 금속이나 보건의 경우 단체협약 체결 시 반드시 위원장의 사전승인절차를 거쳐야 함. 반면 금융이나 공공운수의 경우 사전승인이 반드시 필요한 것은 아님.

- 쟁의권 관련해 화학노련보다 금속노련에서 중앙집중이 상대적으로 이루어지고 있음. 화학의 경우 애초 연맹에서 제시한 안은 노동쟁의 조정신청이나 인준 시 조합 위원장의 승인이나 위원장 명의 등을 언급했으나 모두 해당지부 위원장에게 맡겨두는 것으로 됨. 금속노련의 경우 해당교섭 단위에 위임하고 있으나 승인 조항을 두고 있음.

vs. 산별전환에 성공한 조직들에서도 쟁의권은 해당지부에 권한을 주고 있음. 다만 금속의 경우 사전보고, 금융은 사후보고를 함. 보건의 경우 사업장 단위의 쟁의행위는 위원장의 승인을 거친 후 조합원 투표로 결정하고 있음. 쟁의권에 대한 중앙통제력이 상대적으로 강하다고 할 수 있음.



## 제2절 산별전환 실패와 성공 사례로 본 시사점

### 1. 산별전환 추진 배경과 현황

-1997년 IMF 경제위기 이후 한국노동조합운동에서 산별전환운동이 제기되었는데 그 핵심 배경 하나가 기업별 노조를 지탱시켜주었던 노동조합 전임자 임금 지급이 금지되는 등의 노동법 개정임. 기업별 노조를 기반으로 해왔던 노동조합운동이 심각한 위협을 받게 되었던 것임. 1990년대 이후 본격화된 신자유주의 세계화로 자본의 노동 유연화 전략이 노동현장에 침투하면서 기업별 노조를 무력화시켰고 조합원들은 구조조정의 칼날을 피하기 어려웠다. 심각한 고용불안정 상태에 직면하면서 노동조합들은 대자본 대응력 제고 방안으로 기업별노조 체계의 산별전환을 조직적으로 제기하기 시작했음.

- 기업별 노조의 산별전환 논의는 노동계에서 이전부터 지속적으로 나왔으나 1997년 IMF 위기 이후 최대 주력사업으로 부상함. 그 결과 2000년을 전후해 민주노총의 금속과 보건 노동자들, 한국노총의 금융노동자들이 산별노조 전환에 성공함. 민주노총에서는 2015년 공공운수노동자들도 산별노조로 전환함. 반면 한국노총 화학노련은 2000년, 금속노련은 2000년과 2006년 산별전환을 추진했지만 실패함.

. - 2000년대를 전후한 시기에 IMF 경제위기, 기업별노조 한계 등으로 노동조합들이 가졌던 위기의식이나 상황이 크게 다르지 않았음에도 기업별 노조의 산별 전환에 성공한 조직들이 있는가 하면 실패한 조직들이 있다는 사실에 주목함. 이 절에서는 산별전환 성공조직과 실패조직을 통해 산별노조 전환의 영향요인을 알아봄.

- 산별노조 전환 영향요인은 기여요인과 장애요인으로 구분할 수 있음. 산별전환 사례 검토를 통해 기업별노조의 산별전환 영향요인은 산별건설 토대의 문제, 리더십 문제, 기득권 문제, 산하조직 특성, 기타 등으로 분류해 볼 수 있음. 산별 전환 성공 조직들을 통해 드러난 산별전환 기여요인은 산별 전환에 실패한 조직들에서 문제로 지적된 내용들이 확인됨. 산별전환 성공조직들에서는 산별건설 토대 문제 예컨대 공동사업, 투쟁의 경험, 연맹에 대한 신뢰 등이 산별노조 전환에 기여했다고 지적함. 반면 산별노조 전환에 실패 혹은 지연된 경험이 있는 조직에서는 공동실천 부족, 산별전환 사업에 대한 공감대나 의지 부족 등이 있었다고 지적하고 있음.

〈표10〉을 통해 다음과 같은 시사점과 과제를 이야기할 수 있다.

첫째, 산별전환 토대를 만들어야 함. 이를 위해 노조 간의 공동사업·공동투쟁 경험을 갖도록 의도적으로 사업을 전개해야 함. 사업장을 넘어선 교육선전 사업은 노조 간 연대의 경험을 축적할 수 있는 주요한 방법의 하나임.

둘째, 산별전환 사업에 대한 연맹의 리더십이 잘 발휘되어야 함. 산별전환 조직에서 집행부의 의지, 지도부의 의지는 무엇보다 주요한 산별전환 기여요인으로 나타남. 반면 화학노련이나 금속노련에서 지도

부의 의지 부족이나 신뢰문제, 집행부 문제 등은 산별전환 실패 요인으로 지목됐음에 주목해야 함.

셋째, 기업별 노조에서 가졌던 기득권 문제를 해결해야 함. 특히 대기업노조의 술선수범 문제는 한국노총 금속노련에서 산별전환에 실패한 핵심 요인의 하나였음. 민주노총 금속노조도 2000년 출범 시 대기업노조가 결합하지 않은 채 3만 명 규모의 산별노조로 출범한 바 있음. 2006년 대기업노조가 결합함으로써 통합 금속노조를 완성함. 보건의료노조나 금융노조에서 산별전환이 가능했던 요인으로 대조직들의 기득권 포기 혹은 주도적 역할을 꼽았다는 사실은 향후 한국노총 조직들이 산별전환 사업을 전개할 때 중요하게 확인해야 할 사항임.

넷째 산하 조직의 특성에 따라 산별전환이 영향을 받고 있음을 알 수 있음. 보건의료노조나 금융노조의 경우 업종/직종이 상대적으로 유사했던 점은 산별노조 전환에 긍정적이었음. 반면 민주노총 공공운수노조, 화학노련, 금속노련의 경우 다양한 업종이란 요인이 산별전환을 지연시켰거나 혹은 실패하게 한 요인으로 지적됨. 그러나 공공운수노조의 경우 업종의 다양성에도 불구하고 산별노조로 전환했음. 금속노련에서 업종의 다양성이 산별전환에 부정적이라 했지만 민주노총 금속노조의 경우 산별전환에 성공함. 업종의 다양성은 산별전환을 어렵게 할 요인이긴 하지만 극복이 가능함을 기존 사례들이 보여줌. 다만 화학노련과 금속노련에서 산별전환 장애요인의 하나는 사업장 수가 많다는 점임. 산별전환 당시 민주노총 금속노조의 경우 사업장 수는 235개였음. 보건의료노조는 146개 사업장, 금융노조는 58개 사업장, 공공운수노조는 ....개 었음. 기업별 노조의 역사만을 경험했던 500여 개에 이르는 사업장들을 설득해 내는 작업은 결코 쉬운 일이 아님. 상급단체 간부의 리더십이 더욱 필요한 상황이라 할 수 있음.

이외에 업종의 다양성이 크에도 산별전환에 성공한 공공운수노조에서 산별전환에 긍정적인 요인으로 민주노조 운동에 대한 원칙, 민주노총의 산별노조 건설방침을 지목한 것을 주시해야 함. 이것은 한국노총 중앙의 역할이나 산별조직의 운동방침이나 전략에 대한 재점검의 필요성을 제기해줌. 한국노총 조직이 향후 조직전망을 어떻게 갖고 어떠한 운동을 해야 하는지에 대한 조직적 토론이 요구됨. 한국노총이 산별노조 방침은 제시했지만 제대로 역할을 하지 못했다는 비판을 뼈아프게 받아들여야 함.

〈표10〉 산별전환 영향요인(기여요인 및 장애요인)

구분	산별노조 전환 기여요인				산별노조 전환 장애/실패요인			
	민주노총 보건의료노조	민주노총 금속노조	민주노총 공공운수노조	한국노총 금융노조	민주노총 금속노조	민주노총 공공운수노조	한국노총 화학노련	한국노총 금속노련
산별건설 토대 문제	-현장의 연맹 신뢰 -공식결의 실천하는 조직문화 -교섭권 위임 등 공동투쟁·공동투쟁·공동사업의 경험	-교육선전사업 -공동투쟁의 경험	-다양한 연대투쟁 경험 -일상적인 조합원 교육	-공동교섭 경험 -산별교육과 홍보	-	-공동실천 부족:와 산별노조 건설인가에 대한 원론적인 문제 제기 -공동투쟁 통한 산별노조건설 원칙 -공동투쟁에 적합한 조직형태 형성	-산별 전환에 소극적인 대표자 정서 -산별노조에 대한 인식 부족 -산별노조 건설 일정 촉박 -과거 산별노조에 대한 부정적 기억	-현장 정서 부정적 -공동투쟁 및 연대 경험 부족, 교육·홍보 부족 -산별전환사업에 대한 큰 의식 편차 -2차 추진 때는 반대 의견도 제시
리더십 문제	-집행부 의지	-노동조합의 지도력	-집행부와 지도부의 의지	집행부 의지(연맹, 단위노조)	-	-	-지도부 신뢰 회복이 먼저 -산별연맹의 리더십 약화 -과거 산별노조에 대한 부정적 기억	-집행부 의지 부족 -연맹위원장 등 지도부 출신수범 요구 -연맹, 지역조직 역할 미흡
기득권 문제	-대병원노조의 기득권 포기 용기			-대조직들의 주도적 참여	-	-	기업별노조의 경험과 기득권 문제	-기업별 노조의 기득권 문제 -대기업노조 불참
산하 조직 특성	-산업적 동질성			-업종의 유사성	-	-다종다양한 업종	-다양한 업종 -근로조건 차이 -사업장 수 많음(500여 개)	-다양한 업종, 규모의 차이 -사업장 수 많음(500여 개)
기타	-혁신적인 노조간부	-집행부와 집행부 밖 현장조직의 통일된 의지와 활동	-민주노조운동에 대한 원칙 -민주노총의 산별노조 건설 방침 -연맹과 산별노조 지도부와 사무처의 통합 운영				-현장조직 문제:현장조직의 경쟁과 분열 -집행부와 현장조직의 입장 차이	-전임자 임금문제 해결이 먼저

## 제3장 한국노총 조직확대·강화 정책 제언

### 제1절 정책 제언에 앞선 논의

노동조합의 조직확대·강화 방안은 여러 측면에서 모색해볼 수 있다. 본 연구는 그 방안으로 조직구조 개편과 관련된 논의를 중심에 두고 있다. 이하의 제언도 조직구조 개편 즉 산별통합이나 산별 전환이나, 초기업단위 노조 건설 등을 염두에 두고 있다. 향후 현장의 논의와 토론을 통해 정교하게 다듬어져야 할 것이다. 그 배경에는 한국노총 조직들이 민주노총 조직들과는 다른 풍토에서 노동조합 활동을 해왔다는 역사적 사실이 있다. 70년대 한국노총 조직들이 산별노조를 경험했다고 하나 기업별 교섭이 이루어졌고 그마저도 80년대 이후 기업별 노조로 편제되어 지금까지 오고 있다. 한국노총을 비롯한 상급단체에서도 지역연대나 노조 간 연대활동을 활성화시키지 못해왔다. 기업별 노조의 관성과 문화가 뿌리 깊을 수밖에 없다. 95년 출범한 민주노총은 지역을 중심으로 조직된 전노협 시절부터 산별노조 건설을 지향했고 산하 조직들에게 지침으로 작용했다. 민주노총 조직에서 일하는 많은 활동가들이 산별노조 건설운동을 지향해왔다. 이것이 2000년대를 전후한 시기에 본격화된 산별노조 전환 운동으로 나타났고 일정하게 성과를 보았다. 이런 배경을 고려할 때 한국노총 조직들이 2000년대를 전후해 산별전환 사업을 추진하다가 중단한 경험들은 안타깝지만 이해가 되는 일이다. 그럼에도 불구하고 본 연구에서는 조직구조 개편을 염두에 둔 정책을 제언하고 있다. 이것은 현재 한국노총의 조직들이 현재 기업별 노조를 다시 한번 생각하고 향후 경쟁력 있는 노동조합을 어떻게 만들어 갈 것인가에 대한 고민을 하는 계기를 만들고자 함에 있다. 본 연구의 내용을 두고 현장에서의 토론이 활발하게 이루어지고 한국노총 조직에 맞는 조직혁신이나 발전전략이 제시되길 바란다. 다만 2006년 「한국노총, 다시 힘찬 발걸음! - 한국노총의 운동이념, 운동기조, 발전전략」에서 한국노총에 대한 뼈아픈 지적을 상기할 필요가 있어 소개하면 다음과 같다.

한국노총이 운동이념과 중장기 운동기조가 공식문건으로 제출되어 채택된 것은 1991년도와 2001년도 정기대의원대회에서이다.<sup>3)</sup> 그러나 두 문건이 한국노총에 있어서 지도적 역할을 했다고 보기는 어려울 것이다. 우선 두 문건 모두 대의원대회 결의라는 요식절차를 거치기는 했지만 광범한 대중적 토론을 기초로 한 것은 아니었다. 사무총국에서 작성하여 산별간부들의 토론을 거친 연후 대의원대회에서 확정하는 절차를 거친 것이다.

문건의 한계를 더 크게 하는 것은 실천측의 문제들이다. 첫째로 결의와 실천의 괴리가 용인되는 관행이 문제로 작용하고 있다. 대회에서는 보다 일반적 수준의 결의를 하고, 하부 집행단위에서 그 일반적 결

3) 운동이념형태의 공식문건으로 제출된 것은 아니지만 한국노총은 수차례에 걸쳐 한국노총의 경쟁력을 확보하기 위한 방향을 모색하고 조직쇄신이나 기조변경을 추구하고 있다. 1988년 11월 임시대회를 통한 정치적 자주화 선언, 1993년 임금중앙합의 참여, 1994년도 11월의 '노동운동발전 및 사회개혁을 위한 전국노조대표자대회'의 운동방향 및 조직쇄신방향 제시, 1995년도의 참여와 협력의 노사관계 추구, 1996년도의 복수노조반대 입장 철회, 2002년도의 개혁특위활동, 2005년도의 조직쇄신행동 등이 그 예이다. ...

의의 범위 내에서 구체화하는 그런 시스템이 적어도 한국노총 체제에서는 상당히 결여되어 있다. 때문에 직접적 이해가 걸리지 않은 많은 결의사항은 이행에 대한 책임의식 없이 쉽게 이루어지고 결의된 뒤에는 구속력을 잃게 되는 것이다. 둘째로 보다 본질적인 문제가 되겠지만 실천주체의 문제가 더 크게 가로놓여 있다. 실천주체의 의식이 분명했다면 문건상의 타깃 및 로드맵의 미설정 문제도 바로 해결되었을 것이다. 그러나 문건 따로 실천 따로의 경향이 강했기 때문에 문건이 결정되는 순간 문건의 생명력은 없어지고 기록만 남게 되는 것이다.

실천주체의 문제와 관련해서는 한국노총이 전통적으로 안고 있는 문제점도 있다. 첫째로 '선택과 집중'을 하기 어려운 분권적 조직풍토가 크게 자리잡고 있다는 점이다. 내셔널 센터로서의 독자성이 교란되어 있는 것이다. 둘째로 한국노총 체제에서 전통적으로 지배해온 실용주의적이고 실리적인 경향성이 이념의 실천을 어렵게 하고 있다는 점이다. 현실운동으로서의 노조운동이 경직된 이념에 사로잡혀 비현실적으로 가는 것도 문제가 되겠지만 눈앞의 실리를 위해 노조운동 또는 노동운동으로서의 원칙을 비켜가도 별문제없는 조직문화는 더 큰 기본적 문제이다. 그러나 조직구조나 조직체질도 역사적으로 형성되고 나름대로의 기득권을 밀받침하고 있는 것이기 때문에 주관적 소망대로 일거에 바뀔 수 있는 것은 아니다. 때문에 현실적인 로드맵과 지도력이 필요하고 이러한 로드맵과 지도력이 토대로 될 때 실천주체의 문제도 해결되어 나갈 것이다(한국노총, 2006).

## 제2절 조직운영

### 1. 한국노총의 운동 방침 설정과 현장 설득

한국노총이 조직발전상과 이를 실현하기 위한 장단기 운동방침을 수립해야 한다. 이때 한국노총이 한국사회에서 조합원만이 아닌 전체 노동자 권익을 위해 어떤 역할과 조직적 과제를 설정해야 하는가를 고려해야 한다. 이와 관련, 최근 심각한 사회문제로 제기되는 것이 노동시장의 양극화이며 불안정한 고용 상황임을 잘 알려져 있다. 이러한 문제 해결하기 위해서는 노동조합의 적극적인 노력이 필요하다. 현재 기업별단위로 쪼개져 있는 정규직 중심의 노조와 이들을 대변하는 노동조합운동은 이를 해결할 수 없다. 이에 정규직은 물론 불안정 노동층을 조직하고 이들을 보호할 수 있는 노동운동의 전략이 필요하다. 그 맥락에서 기업별 노조의 관행 극복과 조직체계의 변화 등의 사업이 다시 거론되고 있다. 두 가지 사업을 우선 추진해야 한다.

첫째, 기존에 조직구조 개편과 관련된 논의들을 점검하고 평가해 향후 사업에 반영해야 한다. 기존 논의와 관련해 특히 2002년 개혁특별위원회, 2014년 조직발전특별위원회의 제안들을 면밀하게 재검토할 필요가 있다. 현재 한국노총에서 제기하려는 유사산별 및 소규모 산별의 통합, 산별연맹의 산별노조 전환 과제가 제시되었고 방안들도 논의되었다. 본 연구 2장에서 살펴 본 바에 따르면, 2000년대 한국노총 중앙과 산하 조직들이 산별통합이나 산별전환 등 조직구조 개편에 관한 논의를 여러 차례 해왔다. 기

본 원칙부터 세부 내용, 구체적인 사업들도 잘 제시되어 있다. 향후 산별 통합 기반을 조성하는 일이 가장 시급하다고 할 수 있다. 이와 관련해 규약에 명시한 5개 부문 산별협의회를 적극 활용하는 방안이 필요하다. 노총의 각종 사업도 이를 염두에 두고 집행되어야 한다. 기업별 노조의 역사가 긴 한국노총 조직들의 구획화된 인식을 바꾸는 데에도 도움이 될 수 있다.

둘째, 산별연맹과 현장을 설득하기 위한 조직 내 공론화 작업을 전면적으로 실시해야 한다. 이 과정에서 노조간부와 조합원들이 어떠한 생각을 하는지 반드시 확인해야 한다. 비정규직 등 취약계층 노동자 조직화 사업은 기존 자원의 재배치가 전제되어야 한다. 이에 현장의 정서와 분위기가 먼저 파악되어야 한다. ‘정규직 노조 중심의 노동운동에 대한 조합원들의 생각, 비정규직 등 취약계층의 권익보호를 위한 정규직 노조의 역할과 과제, 비정규직 등 취약계층 노동자 문제에 대한 인식, 한국노총과 민주노총의 운동방침이나 활동에 대한 인식과 평가, 한국노총 조직확대 사업의 필요성 등등이 있을 수 있다. 한국노총이 향후 운동방침을 조직적으로 공론화하고 현장을 설득하기 위해서는 이러한 기초자료에 근거해 운동방침이나 기조를 수립해야 한다. 이후 조직적 공론화 작업을 전방위적이고 체계적으로 진행해야 한다. 중앙과 지역, 현장에서의 토론회나 교육 및 선전작업 등은 그 기본이 될 것이다. 보건의료노조의 경우 조합원 1일 합동교육이 산별노조 건설의 토대가 되었음을 상기할 필요가 있다.

셋째, 한국노총이 산별조직과 지역조직들이 한국노총의 운동방침과 조직발전 전략에 적극 동의하고 사업을 추진해 나갈 수 있는 방안을 마련해야 한다. 좋은 방침을 수립해도 산별과 지역조직에서 받아 수행하지 않는다면 성과를 기대하기 어렵다. 2017년 이후 한국노총이 최대 과제로 추진했던 조직화 사업의 성과는 일부 산별조직에서만 나왔다. 비정규직 연대기금 지원을 통한 조직확대 사업도 일부 조직에서만 이루어졌다. 한국노총 방침이 산하 조직 전체에 영향력을 갖는 것이 아니라 선별적으로 수용되고 있다고 볼 수 있다. 이에 대한 평가와 개선방안이 논의되어야 한다.

넷째, 단위노조의 노력도 적극 유도해야 한다. 기업단위 정규직 중심의 노조 의식과 관행에서 탈피하도록 하는 구체적인 실천이 있어야 한다. 이를 위해 노동조합의 일상활동에 대한 점검이 필요하다. 노동자 의식을 제고하기 위해 노조의 현장교육이 강화되어야 한다. 노조 대표자를 비롯해 현장을 관리하는 대의원이나 노조 간부의 의식 강화를 위해 노력해야 한다. 주변 노조와의 공동교육이나 모임 등을 적극 활용하는 것도 방법이 될 수 있다. 조합원 교육이나 소모임 활성화를 통한 노동자 간 연대 의식을 높이는 노력도 요구된다. 고용이 보장이 되던 시대는 이제 끝나가고 있다. 기업의 구조조정이 일상화되면서 노동자의 고용불안정과 이로 인한 생존권 위협은 정규직, 비정규직을 가리지 않는다. 사례로 살펴본 산별노조들의 산별 전환은 1997년 경제위기 이후 본격화되었는데, 개별기업 노조에서는 기업의 구조조정과 고용불안정을 막아낼 수 없다는 판단에서였다. 정부의 반노동정책 또한 단위노조 차원에서는 대응이 불가능하다. 노동자의 권익 보호는 현재 개별기업노조로는 한계가 있음을 조직적으로 공론화하고 한계를 극복하기 위한 방안이 현장에서 적극 논의되어야 한다.

## 2. 조직혁신

기업별노조 관행과 의식을 극복하기 위한 조직혁신 작업을 대대적으로 진행시켜야 한다. 산별노조 전환, 조직화사업은 현재 기업별 중심의 조직문화나 관행으로는 불가능하다. 그런 점에서 최근 한국노총은 물론 한국노동운동의 최대 과제로 대두되고 있는 조직화 사업은 노동운동, 노동조합의 질적인 변화를 도모해야 한다. 이를 위해 그동안 진행해온 노동조합 일상활동에 대한 점검과 개선방향을 제시해야 한다. 기업 울타리를 넘어서 노동자 연대의식을 제고할 수 있는 활동이나 방법이 무엇인지 고민하고 가능한 것부터 실천할 필요가 있다. 공동연대 활동을 적극 강조하고 추진함으로써 기업별 노조 관행을 극복하려는 노력을 체계적으로 해 나가야 한다. 투쟁 상황이 아닌 일상활동에서의 공동연대활동, 예컨대 공동교육이나 공동노보 등을 통한 선전활동 등도 간부나 조합원이 기업별 의식을 넘어서는 방안이 될 수 있다.

조직강화 및 확대 방안으로 제시되는 산별통합이나 산별전환 사업은 앞의 사례에서 보았듯이 산별통합이나 산별 전환의 토대 마련이 중요함을 알 수 있다. 공동연대 활동이나 투쟁을 통한 조직 간 연대성이나 동질성을 높여주는 활동이 이루어졌다. 반면 조직구조 전환의 실패 혹은 지연 이유는 공동실천 부족, 공감대 및 의지 부족 등이 지적됨을 상기할 필요가 있다.

보건, 급속, 보건의료노조의 산별노조 건설은 많은 교육과 공동교섭 등 연대활동 등에 기반하였다. 이것은 노동조합이 기존의 일상활동 차원을 넘어서는 목적의식적 활동이 있어 가능했다. 한국노총에서 2000년대 지속적으로 조직구조 변화를 결의했음에도 지지부진한 것은 기업별 노조 극복을 향한 목적의식적인 활동이나 노력을 제대로 하지 못했기 때문이다.

조합원 양적 확대에 중심을 둔 조직화 사업은 성과를 얻기 힘들다고 지적한 연구(노중기, 2015)에 주목할 필요가 있다. 이 연구에서는 영미 중심의 조직화 모델을 검토하면서 조직화 모델의 실천은 기술적 활동기법의 도입이나 특정부서의 일이 아니라라는 점, 단순한 운동기술이나 조직화 기법의 문제가 아님을 강조한다. 노동운동 재활성화 전략의 한 요소로 전략조직화 사업이 단순한 조직화 방안이나 기법의 적용으로 성취될 수 없다는 지적에 주목해야 한다. 인력과 재원의 집중, 전략적 기획에 의한 조직화 대상의 선택, 강한 리더십 구축의 문제로 단순하게 이해되어서는 안된다는 것이다. ‘조직문화’ 혁신이라는 제한적인 조직혁신방안을 넘어서는 근본적인 조직혁신과 운동노선의 전환과 결합될 필요가 있다는 지적이다(노중기, 2015:113).

조합원 및 간부의 교육체계도 시급히 마련해야 한다. 노조간부는 물론 조합원을 대상으로 노동자 의식을 강화할 수 교육 프로그램을 체계적으로 준비할 필요가 있다. 한국노총의 교육위원회나 교육담당자 회의를 적극 활용해 현장에 적합한 교육을 고안해야 한다. 이때 한국노총 교육원의 활성화 방안을 함께 고민할 필요가 있다. 조직구조 개편이란 기업별노조 관행과 문화에 익숙한 노조 간부는 물론 일반 조합원의 의식을 크게 변화시키는 데서 시작될 수 있다. 한국노총 교육원이 조직구조 변화를 뒷받침할 수 있는 노동자 교육센터로서 자리매김할 수 있는 방안을 모색해 나갈 필요가 있다.

### 3. 지역조직의 활성화 방안의 마련<sup>4)</sup>

4) 이하 내용은 박현미·유병홍·신현경, 2019:157-159을 정리하면서 추가 수정함.

조직구조의 개편은 기업별 노조의 관행과 문화를 개혁하는 데서 시작하는 만큼 기업을 넘어선 지역조직의 역할이 매우 중요하다. 특히 조직확대방침의 하나가 초기업단위 노조 건설임을 고려할 때 지역조직의 위상과 역할을 제고하는 방안이 마련되어야 한다. 현장과 가까운 지역조직이 해당 지역의 노동자나 노동조합이 함께 할 수 있는 활동을 적극 개발하면서 조직확대사업에 적극 결합하도록 하는 것이 필요하다. 한국노총이 2017년 200만 조직화 전략을 시도지역본부와의 결합 속에 진행하고자 했던 것도 조직화에서 지역조직이 해야 할 역할이 크기 때문이다. 실제 2019년 5월 한국노총 중앙연구원의 조사 결과에 따르면, 2015년 이후 최근까지 한국노총 신규조직들은 산별연맹과 함께 지역조직의 도움을 받아 결성되었다. 이중 신규조직의 절반 가량이 2018년 이후 설립되었다(박현미·이주환·강은애, 2019). 지역조직 활성화를 위해서는 지역조직의 자체적인 노력도 중요하지만 한국노총 중앙이 지역조직을 집행체계로서 그 중요성을 인정하고 특별한 노력을 기울여야 한다.

최근 한국노총의 조직화가 소규모 영세사업장에서 이루어지고 있다는 점도 지역조직 활성화가 필요한 이유이다. 2018년의 경우 조직규모별로 보면 사업장 수가 200여 개 증가했는데 이중 절반 이상이 100인 미만 사업장이며 50인 미만 사업장도 30%가 넘는다(한국노총, 2019? : ?). 조직 수로 볼 때 조직화 성과는 소규모 조직 증가로 이루어졌다. 이러한 점은 향후 한국노총이 조직화 전략 수립이나 사업집행 시 소규모 조직의 생존전략에 관심을 갖고 지원할 수 있는 시스템을 갖춰야 함을 시사한다. 여기서 지역조직의 중요성이 재확인된다. 현재 한국노총 산별연맹들이 각 지역에 산재해 있는 소규모 조직들을 적절하게 지원할 수 있는 체제를 갖고 있지 않다. 산별연맹들 중 지역조직을 두고 있거나 또는 제대로 운영하고 있는 조직은 일부에 불과하다. 한국노총 지역조직이 그 공백을 메꿔야 하며 실제 그 역할을 하고 있는 지역들도 있다. 그런 차원에서 오랜 숙제인 지역조직의 활성화 방안을 전 조직차원에서 공론화하고 시급히 대안을 모색해 나가야 한다.

지역조직 활성화 방안은 한국노총 지역본부와 지부를 대상으로 2005년에 조사한 보고서에서 제시한 내용을 참고할 수 있다. 이에 따르면 △지역조직 위상 강화, △산별연맹의 지역지부 가입 의무화, △지역수준의 일상활동 개발 지원, △의사결정방식의 개선, △지역노동교육상담소의 적극 활용, △지역일반노조 건설 및 활성화, △선거방식의 개선, △산별연맹과 지역본부의 역할 분담, △지역조직의 모범사례 만들기 등이다. 이러한 제안은 2019년 현재에도 유효하다고 할 수 있다.

2005년에 제시된 지역조직 활성화 방안 중 지역조직의 위상 강화와 관련된 구체적 내용은 한국노총 중앙과 지역조직 간의 소통체계 활성화와 의사결정기구에서의 지역조직 참여 확대이다. 예컨대 중앙위원회에서의 지역조직 참여 확대나 지역조직과의 회의체 정례화 등을 고려해 볼 수 있다. 향후 조직화 대상은 비정규직이나 미조직 등 취약한 노동자들로서 지역조직의 역할이 더욱 중요해지고 있다. 이러한 책임과 역할을 잘 수행해 나갈 것을 기대하는 만큼 지역조직의 권한도 강화시키는 방안을 마련해 나가는 것이 바람직할 것으로 보인다. 구체적으로 제안해보면 다음과 같다.

중앙위원회에서의 지역조직 참여확대는 이에 참여하는 한국노총 지역조직의 간부 수를 증가시키는 것이다. 중앙위원회는 대의원대회 다음 가는 의결기관인데 현재는 당연직으로 지역본부의장 1인만이 참가



한다. 현장에 가장 밀접하게 위치하고 있는 지역지부의 참여를 적극 독려하고 책임감을 고취시킨다는 의미에서 지역지부의장단협의회 대표 정도는 당연직으로 배정할 필요도 있다. 이와 관련, 1999년 경기도 본부에서 제출했던 중앙위원회 개편 의안을 보면 그 배경을 알 수 있다. 이 의안은 지역지부 의장의 당연직 위원 참여에 관한 것이다. 경기도본부는 그 이유로서 두 가지를 들었다. 첫째, 조직운영상 단위조직과 가장 밀접한 관계를 유지하면서 상부단체와의 연결고리를 이어오고 있는 지역지부 의장의 중앙위원 참여를 통해 본격적인 경쟁시대를 맞은 경쟁력 강화를 촉구하고 둘째, 노동운동의 중간간부로 단위조직의 현안 사항을 가장 잘 파악하고 있는 지부의장을 활용해 노동운동의 활성화를 앞당긴다는 것이었다(한국노총, 2000:321). 이후 2001년 중앙위원회의 선출직 배정기준이 확대되었다. 중앙위원 선출직에 대해서 6000명당 단위 1명으로 배정기준을 인하함으로써 노총 지역지부장 등 조직의 참여를 확대한다고 했다. 지역지부장을 당연직에 포함시킬 경우 선출직보다 많게 되는바 선출직 배정기준을 확대하여 지역지부장의 참여를 가능하게 하는 방안이 합리적일 것이라 설명했다.

그러나 지금도 지역지부에서는 주요 의사결정과정에서 소외되어 있다는 불만이 여전하다. 2020년 현재 당연직 44명을 포함한 중앙위원 수는 174명이다. 선출직 중앙위원은 130명이다. 2020년 2월 한국노총 정기대의원대회 중앙위원 130명의 후보 명단을 확인한 결과 지역지부의장 52명 중 5명이 중앙위원이었다. 규약개정이 있었지만 그 효과는 매우 미미하다고 할 수 있다. 한국노총의 경우 지역에서 활동할 인적 자원이 부족하다는 문제는 계속 제기되어 왔다. 현재 활동 중인 인적 자원들을 어떻게 잘 활용할 수 있을 것인가에 대한 고민을 해야 한다. 그 맥락에서 현장의 최전선에 있는 지역지부 간부들의 소외 문제를 해결하고 한국노총 사업에 적극 결합할 수 있도록 유도할 필요가 있다.

지역본부의장단 회의나 지역지부의장단 회의 정례화는 한국노총 사업에 지역을 적극 결합시키고 추동하는 차원에서 고민해 볼 수 있다. 특정 사업을 전 조직 차원에서 실시할 때 지역조직에서의 의사결정기구 참여 요구는 더욱 구체적이다. 예를 들어 2018년 3월 시·도지역본부를 결합한 전략 조직화 회의에서 지역조직 참석자들이 총연맹-산별-지역-상당소가 결합한 조직확대 사업을 위한 추진단 구성과 사무처장단 회의 정례화를 요구하였던 것을 들 수 있다. 이들은 각 본부 사무처장들이 총연맹의 사업이나 지역 현안 등의 현장 상황을 공유하고 총연맹의 지침을 직접 수행하는 역할을 주로 하기 때문에 사무처장단 회의가 정례적으로 있어야 한다고 주장하였다.

2005년에 언급된 지역조직 활성화 방안 중 산하 지역조직들의 지역지부 가입 의무화 필요성은 최근 한국노총의 조직화 성과에서도 드러난다. 산별조직의 조직화 성과와 지역조직의 조직화 성과 간의 괴리가 여전하며 더욱 벌어지고 있음을 앞서 살펴보았다. 공공이나 금융 부문 조직의 지역조직에의 미가입은 최근 공공부문이 조직화를 주도하고 있음을 고려할 때 향후 더욱 우려되는 상황이다. 지역조직의 재정, 인력 등이 부족함은 지속되어 왔다. 그러나 한국노총 전체의 조직확대를 통해서도 그 개선이 미미하다면 한국노총의 조직화 사업은 한계가 있을 수밖에 없다. 향후 지역조직에의 의무가입 원칙이 지켜지도록, 또한 지역에만 가입해 활동하는 조직들의 문제도 조직적 차원에서의 공론화와 합의과정을 통해 해결해 나가야 한다.

지역조직의 모범사례 개발은 비정규 연대기금을 활용하는 방안에서 고민해 볼 필요가 있다. 최근 전략 조직화는 노총 중앙에서 지역조직, 산별조직과 연계해 진행하는 만큼 조직확대의 의미나 가능성이 있는 지역을 중심으로 모델 개발을 시도해봄직하다.

### 제3절 조직구조의 문제

#### 1. 조직구조 개혁

유사산별 통합이나 산별전환 사업 추진을 통해 기업별 중심의 조직구조를 개혁해야 한다. 이들 사업은 통합, 집중, 연대의 차원에서 효율성과 집중성 제고를 위해 한국노총에서 몇 차례 제기했고 조직들이 결의했던 사업들이다. 향후 이들 사업을 추진하기 위해서 한국노총은 조직화 사업의 토대를 마련해야 한다. 이와 관련해 4가지 사항에 대한 조직적 합의 혹은 공감대를 형성해야 하는 과제가 있다<sup>5)</sup>.

첫째, 조직화 사업에 대한 조직의 동의를 선결되어야 한다. 이것은 앞서 한국노총의 운동방침 설정과 현장의 설득에서 언급되었다.

둘째, 조직화 사업의 주체 단위에 대한 합의가 있어야 한다. 즉 조직화 사업에서 한국노총과 산별조직의 역할을 어떻게 설정하는가 하는 것이다. 두 가지 입장으로 대별된다. 한국노총은 정책노총의 역할을 하고 조직화는 산별조직이 해야 한다는 주장이다. 이런 주장은 한국노총 상황에서는 한국노총 중앙이 주도적으로 조직화를 해야 한다는 의견과 대립된다. 물론 후자의 입장에서도 조직화 역력이 가능한 산별조직은 자체적으로 조직화를 추진하는 게 바람직하다는 데 동의한다. 그러나 현재 산별조직의 역량을 고려할 때 조직화 사업의 추진이 어려운데 그런 연맹이 훨씬 많다고 지적한다. 27대 집행부가 공약사항으로 제시한 전국 단위 한국노총 일반노조를 통해 조직화에 노총 중앙이 직접 뛰어들어야 한다는 주장이다. 이런 주장은 현재 한국노총에서 특고나 플랫폼 노동자 등을 담을 만한 마땅한 조직이 없다는 데서 뒷받침된다. 일부 산별연맹이 일반노조를 통한 조직화 사업을 하고 있지만 이들을 조합원으로 받기가 애매하다는 것이다. 특정연맹이 이들을 조직하는 게 비교적 적절하지만 현재 조직화 사업을 할 수 있는 구조나 역량을 갖고 있지 못한 것이 현실이다. 조직화 사업은 경험, 인력, 재원이 부족한 산별조직에 맡겨둘 경우 답이 나오지 않으니 한국노총 중앙이 모범사례를 만들어 제대로 조직화 사업을 해야 한다는 주장이다<sup>6)</sup>.

셋째, 노동조합 조직구조, 조직체계 개혁에 대한 조직들의 합의를 이끌어 내야 한다. 한국노총에서 부진한 조직화 사업과 관련해 하나의 방법으로 산별노조로의 전환을 다시 제기하려 하고 있다. 그러나 몇몇 주요 산별연맹 담당자들은 비정규직 등 취약계층 조직화의 필요성이나 현재 조직화 사업에서 기업별 노조의 취약성 등에 동의하면서도 노총 중앙의 산별전환 사업 제안에는 판단을 유보하거나 비판적이었

5) 이하 두 가지 사항에 대한 논의는 2020년 6월 3일 한국노총 조직확대본부와 몇몇 산별연맹의 담당자들과의 집단간담회에서 나온 내용이다.

6) 일반노조 조직화 사업은 일반노조 규모가 커졌을 때 기존 조직과의 갈등(예:권한 행사)이 생길 수 있다는 지적이 있다. 일반노조를 통한 조직화 사업 시 이러한 문제발생이 가능한데 그 해결방안 등은 별도로 논의가 필요하다.

다. 예컨대 과거에 산별전환을 추진했었던 조직에서는 산별노조 전환을 다시 조직에서 제기하는 것이 현실적으로 어렵다고 하였다. 최근 일반노조, 소산별노조, 지역노조 등을 고민하면서 조직화에 열심인 한 조직에서는 비정규직 조직화를 위해 산별노조로 전환할 필요성을 느끼지 못했다고 했다. 산별전환의 제가 조직에서 논의된 적도 없으며 연맹 단위의 산별전환 제안이 마음에 와닿지 않는다, 현장 인식과 동떨어져 있다고도 하였다. 이들은 한국노총에서 산별전환 사업보다는 유사산별 통합사업을 하는 것이 현실적이라 제안하였다. 그 이유는 산별전환의 경우 기업별 노조가 일정 정도의 기득권을 내놓아야 하지만 산별 통합은 단위노조에 미치는 영향이 거의 없다는 것이다. 유사산별통합은 산별추진 분위기를 만드는 데에도 중요하다라는 점도 들었다. 연맹 통합으로 규모의 경제를 실현하는 것이 먼저라는 주장들이다. 이를 위해 한국노총에서 규약개정이 필요하다고 제안했다. 연맹 단위는 일정 규모 이상이라는 기준을 제시하고 이에 근거해 연맹 간 통합작업에 나서야 한다는 것이다. 2014년 유사산별통합과 산별노조 전환 사업과 관련해 한국노총 조직발전특별위원회에서 논의했던 사항들을 다시 검토해야 할 것을 주문하기도 했다. 본 연구에서는 유사산별통합이나 산별전환에 성공한 노조 사례를 통해 조직구조 변화의 기여요인, 장애요인을 제시하였다. 이들 사례에서 공통된 기여요인은 공동사업의 경험과 구조조정이란 요인에 의한 생존권 위협이었다.

넷째, 조직구조 개혁을 위해서는 규약규정의 개정도 필요하다. 현재 한국노총이 염두에 두는 조직구조는 기업별노조를 넘어서고 장기적으로는 5대 산별 체제로 가는 것이다. 그렇다면 현재 규약규정에서 이를 저해하는 요소가 있는지, 초기업단위 노조 건설을 촉진할 수 있는 내용은 어떻게 반영해야 하는지 등을 점검해 개선해야 한다. 예컨대 직업별 노동조합이나 일반노동조합이 1년 뒤 회원조합으로 재배치하는 조항(제2장 제5조 3항)에 대한 검토가 필요하다. 향후 조직화 대상은 비정규직 등 취약노동자로 기업별 노조로의 조직화가 어려운 특성이 있다. 현재는 이들을 조직화해도 기업별노조로 승격시켜 산별조직으로 가입시켜야 한다. 그러나 소규모 영세 조직은 자생력이 적고 산별조직들 중 이들을 지원할 여력이 있는 조직도 많지 않다. 일부 산별은 이러한 노동자를 조직하려고 하지 않으며 조직으로 받는 것도 꺼리고 있는 것으로 알려져 있다. 노동조합이 진정 필요한 노동자들에 대한 조직화가 초기업단위에서 이루어져야 하는 이유이기도 하다. 회원조합 상한선 1만 명 미만에 대한 기준도 재검토되어야 한다. 2002년 개혁위에서 상급단체로서 역할할 수 있는 적정 규모는 약 5만 명이다. 회원조합 처음 가입 시 5만 명 기준을 제시하는 것은 어려운 것이 현실이다. 그렇다면 첫 가입 시 조합원 기준을 1만 명으로 하더라도 단계적으로 일정규모까지 조직을 확대해야 그 지위가 유지되도록 하는 규정을 만들어야 한다. 유예기간을 두고 조직확대를 하도록 하고 이를 하지 못할 경우 유사산별로 통합하도록 하는 방안을 고려할 수 있다. 현재 1만 명 미만 조직의 문제도 검토해야 한다. 2014년 10월 조직발전특별위원회 3차 회의에서 소규모 산별연맹 통합과 관련한 시행령 규칙에 유예기간을 두고 강제규정 삽입을 결정한 바 있다. 그러나 당시 1만 명 미만 소산별 통합 이야기가 나왔을 때 해당 조직의 반발이 컸던 것으로 알려졌다. 그 타협책으로 1만 명 미만인 기존 조직은 인정하고 이후 새로 가입하는 회원조합 상한선을 1만 명 미만으로 하였다. 현재 1만 미만 조직의 경우 유예기간을 두고 조직확대를 독려하는 한편 유사 산별로 통합하도록 해야 한

다. 2014년 조직발전특별위원회 논의 사항과 결의내용을 참고로 구체적인 방안을 제시할 수 있다. 여전히 해당 조직의 반발이 우려되지만 이들 조직을 설득해야 하는 것이 총연맹과 산별조직들의 역할이다.

## 2. 초기업단위 노조 건설

지역일반노조 등 초기업노조는 이들 취약노동자 조직화에 유용함은 선행연구에서도 확인하였다(박현미·유병홍·이정봉, 2018). 향후 한국노총의 조직화 방식으로 지역이나 업종 등 초기업단위의 노조 건설이 제시되는 이유이다. 이를 통한 중소기업노동자, 비정규직 등 불안정 노동자들을 조직화하는 것이다. 초기업단위 노조 건설운동의 제안은 현재 조직화 대상으로 부상한 비정규, 중소기업 사장 노동자들은 정규직을 중심으로 하는 전통적인 사업장 단위의 조직화 방식으로는 조직하기 어렵다는 문제의식에서 나온다. 최근 한국노총의 조직화 성과는 소규모 조직의 증가로 이루어졌다. 이들 노조의 독자 생존력이 취약함을 잘 알려져 있다. 소규모 사업장 노동자들은 노조 건설이 아니라 초기업단위 노조 가입으로 조직화하는 것이 경쟁력이 있다. 초기업단위 노조방식의 조직화 확산은 산별통합이나 산별전환 운동과 더불어 기업별 의식이나 관행을 극복하는 데 긍정적이다.

그러나 불안정노동자 조직화에 적합한 지역일반(또는 업종) 노조 등 초기업노조들이 일정한 능력 혹은 규모가 되면 기업별 노조로 독립하려는 욕구나 경향 즉 기업별 노조 지향성을 갖고 있음은 잘 알려져 있다. 일부 산별이나 지역조직에서는 애초부터 지역일반노조의 역할을 인큐베이팅에 두고 있다. 이는 지역일반노조를 조직한 주체들이 기업별노조 의식과 관행이 대세인 한국노총 조직의 문화나 체계 등을 고려해 선택한 현실적인 타협책이라 할 수 있다. 예컨대 지역일반노조에 가입한 조직들의 경우 ‘우리끼리 하자, 외부 세력인 일반노조를 배제하자, 그럼 뭐든지 들어주겠다’는 사용자들의 회유 혹은 속임수에 넘어가는 경우가 있다. 혹은 주변의 기업별노조 위원장들의 ‘부추김’ 등에 의해 기업별노조로의 독립에 대한 유혹을 받기 쉽다. 한국노총의 조직형태가 산별노조 특성을 띠다면, 산별노조 전환운동이 하나의 흐름으로 자리를 잡는다면 이러한 ‘유혹’들은 상대적으로 어렵지 않게 극복할 수 있는 문제이다.

### 3) 산별통합 및 전환, 초기업단위 노조의 모범사례 발굴

산별통합 및 산별전환 모범 사례를 발굴해야 한다. 산별통합은 물론 산별전환사업은 상대적으로 이해관계를 덜 복잡한 조직들을 대상으로 적극 추동할 필요가 있다. 한국노총에서 산별통합 사례는 공공부문에서 2000년대 몇 차례 진행되었다. 제조업종으로 묶였던 금속과 화학노련의 통합작업은 중단되었다. 유사한 업종으로 보일지라도 이해관계가 다양함을 알 수 있다. 이에 업종이나 노동조건 측면에서 상대적으로 유사한 조직을 찾아 묶어내려는 노력도 필요하다. 이와 관련 모범사례 발굴을 위해 의료산업이나 사립대 연맹을 타깃으로 생각해 볼 수 있다. 이들 조직은 업종이나 노동조건 측면에서 금속이나 화학 등 제조부문보다는 유사하다고 볼 수 있다. 특히 이 두 조직은 정부의 정책에 영향을 많이 받을 수 있으며 직종의 유사성으로 인해 노조 간 공통의 경험과 연대의식을 키우기가 상대적으로 수월할 수 있다. 연맹 소속 산하 조직의 수도 많지 않아 500여 개 이르는 금속노련보다는 조직적 공론화를 통한 의견통합도 용

이할 수 있다. 금속의 경우는 자동차 업종만이라도 업종별 소산별 노조를 건설할 수 있도록 적극 지원하는 것도 제안해 볼 수 있다. 2006년 2차 산별전환 추진 시 자동차 업종이 주도적으로 노력했는데, 이들 노조는 원하청 불공정거래 문제의 해결 혹은 개선을 중심으로 이해관계를 같이 할 수 있는 여지가 적지 않다. 그런 점에서 다른 산별조직들에서도 하나로 뭉쳐 대정부, 대사용자를 대응할 필요성이 큰 부문들을 잘 선별해서 산별전환을 추동하고 모범사례를 만들어 내는 것이 필요하다. 기업별 노조의 역사 속에서 살아온 노동조합과 조합원들이 경험해보지 않은 산별노조란 조직체계를 선택하기 위해서는 '당위'로서의 설득으로는 부족하기 때문이다.

이런 점을 고려할 때 한국노총에서 산별노조 건설과 그 상은 현장과의 심도 깊은 토론 속에서 창의적이고 유연하게 마련될 필요가 있다. 이 과정에서 산별조직의 역할이 매우 중요하다. 소속사업장에 대한 특성은 해당 산별조직이 가장 잘 알고 있다. 산별조직이 소속 사업장의 업종과 특성 등을 면밀히 검토해 조직 간 공통된 이해관계를 찾아내는 한편 공동투쟁이나 공동교섭 등을 조직할 기반을 만들어 가는 것이 필요하다.

예컨대 조직의 특성과 풍토에 따라 자원이나 권한의 집중을 유연하게 할 수도 있을 것이다. 집중성이 높은 산별 건설에서부터 집중성이 다소 낮은 산별까지 현장의 지혜를 모아 합의를 도출해 나가는 과정이 필요하다. 이때 전제는 현 연맹체제에서보다는 자원과 권한을 집중시킨다는 원칙에 크게 합의해야 한다는 점이다. 이런 점에서 공공운수노조 사례는 참고할 필요가 있다. 공공운수노조는 타 산별노조에 비해 상대적으로 느슨한 조직체계를 갖고 있다. 업종, 규모, 성격 등이 매우 다양하다는 것이 그 배경에 있다. 이에 공공운수노조는 공동투쟁을 가장 효과적으로 할 수 있는 조직형식을 염두에 두고 산별노조 건설을 진행해왔다. 10여 년에 걸쳐 통합공공운수노조를 건설했지만 현재 여전히 50개 이상의 미전환 조직이 있다. 조합비의 납부기준도 별도로 없으며 과거 연맹시절처럼 자체 기준에 따라 조합비를 거두어 본조 몫만 올리고 있다. 조합비는 산별조직과 미전환 조직이 동일하다. 통합산별노조로 되면서 기 산별노조의 조합비는 좀 내리고 미전환 조직은 올리면서 금액을 맞췄다.

## 제4절 조직의 자원 확보

### 1. 재원 확보

조직확대 및 강화를 위한 재원 확보 방안을 마련해야 한다. 사례에서 보았듯이 유사산별통합이나 산별 전환, 초기업단위 노조 조직화 사업은 구호와 결의로만 되는 것이 아니다. 현장을 지속적으로 설득해야 하고 이를 위해 각종 공동사업도 전개해 나가야 한다. 열정과 사명감 있는 인력과 적지 않은 재정이 투입될 수밖에 없다.

재원확보는 의무금과 조직화 기금 차원에서 방안을 모색할 수 있다.

우선 의무금은 적정한 인상과 함께 납부방식의 개선 등이 있어야 한다. 의무금 인상문제는 논란이 많

은 만큼 일부에서는 의무금 인상분은 조직화 사업에만 사용한다고 함으로써 현장을 설득하자는 이야기도 나온다. 이 안까지 고려하면서 의무금 인상, 납부체계, 납부율 제고 등을 전반적으로 검토해야 한다.

2019년 현재 한국노총 조합원의 조합비는 1인당 550원이다. 2009년 이후 10년 이상 550원이다. 한국노총 조합원의 월평균 정액임금(특별급여 제외)은 2009년 2,153,541원이었다. 2019년 현재 3,177,980원으로 2009년 대비 47.6%가 올랐다(한국노총, 2020:22). 다수 조합에서 조합비를 정률제로 거두는 만큼 기업단위 노조의 조합비는 꾸준히 확대되어 왔다. 의무금 인상과 납부방식의 개선을 통해 10년 이상 묶여 왔던 의무금에 대한 일정 금액의 인상과 함께 매년 일정 금액(혹은 비율)이 올라가도록 하는 방식을 제안할 수 있다. 참고로 민주노총의 경우 2020년 현재 1인당 조합비는 1850원이다. 지역교부금 ...원을 제외하면 ....이다. 2005년 1000원이었고 이중 지역교부금은 400원이었다.

의무금 납부율도 제고해야 한다. 단위노조 조합원의 총연맹 의무금 납부율은 76%로 조사된 바 있다. 단위노조의 의무금 연맹납부율이 90%인데 산별조직의 총연맹 의무금 납부율은 84%였다(한국노총, 2006.2.28. 다시 힘찬 발걸음:73). 조합원 숫자를 줄이면서 의무금 납부액을 낮추는 관행이 지속되고 있는 것이다.

그동안 상급단체 재정 안정성 문제와 관련해 여러 차례 논의와 결의가 있었다. 의무금 인상 필요성에 대한 공감대가 형성되어 있다고 할 수 있다.

〈표〉 의무금 문제 논의 기구와 주요 내용

연도	기구	내용
2005	조직혁신위원회	의무금 인상을 포함한 재정운용대책 필요성 제기
2011	미래전략위원회	의무금 부과체계 개선 및 적절한 인상
2014	조직발전특별위원회	의무금 인상

특별결의를 통한 조직화 기금을 조성해야 한다. 중장기적으로는 유사산별통합, 산별전환 등 조직구조의 변화로 자원을 집중시키고 규모의 확대로 조직화 사업을 할 수 있다. 한국노총이 시도하려는 조직화 대 및 강화 방안으로 제시하고 있는 유사산별통합, 산별노조 전환 등 조직구조의 변화작업이나 지역 혹은 업종 일반노조 등 초기업노조 건설 사업을 위해서는 전문 인력채용 등이 필요하다.

2018년 한국노총은 비정규연대기금을 조성해 조직확대사업을 추진한 바 있다. 2018.1.31. 현재 기금 조성액은 910,985,900원이며 15개 회원조합 및 1개 단위조직이 참여하였다. 비정규연대기금 지원은 전체 사업비의 30% 이상을 자체부담으로 한다. 미조직비정규사업단에서 2018년 200만 조직화 실천 우수조직 표창을 위해 작성한 자료에 따르면 2018년 신규조직 현황이 〈표〉와 같다. 연대기금을 지원받아 신규 조직확대 사업을 한 곳은 5곳으로 공공노련, IT사무서비스노련, 금속노련, 의료산업노련, 식품산업노련 등이다. 신규조합원 수 44,419명 중 26,029명(58.6%)가 이들 5개 조직에서 이루어졌다.

〈표〉 2018년 신규조직 현황

번호	회원조합명	조직 수	조합원 수	번호	회원조합명	조직 수	조합원 수
1	섬유·유통노련	-	-	14	연합노련	24	1,324
2	광산노련	-	-	15	관광서비스노련	6	479
3	공공노련	13	9,173	16	우정노조	1	500
4	외기노련	-	-	17	전택노련	9	135
5	IT사무서비스노련	2	365	18	고무산업노련	-	-
6	항운노련	-	-	19	철도사회산업노조	23	1,112
7	*선원노련	1	7,000	20	공공연맹	27	4,890
8	금융노조	1	57	21	의료산업노련	6	1,375
9	담배인삼노조	-	-	22	식품산업노련	5	2,563
10	화학노련	21	1,169	23	사립대연맹	1	2
11	금속노련	42	12,553	24	교육연맹	1	470
12	출판노련	-	-	25	건설산업노조	12	1,252
13	자동차노련	-	-	총계		195	44,419

자료: 한국노총 내부 자료

전 조직이 참여하는 조직화 기금을 조성하여 조직 확대가 가능한 조직을 지원하고 지속적으로 자원을 확충해 나가는 선순환 구조를 만들어가야 한다. 최근 침체된 한국의 조직률 증가를 선도하고 있는 대표적 산별노조는 공공운수노조, 금속, 보건 등이다. 보건과 공공운수노조는 산별노조로서 자원을 집중시킬 수 있었고 조합비 중 일부를 정기적으로 적립해 조직화 기금을 조성하였다. 공공운수노조는 2017년 정부의 공공부문 비정규직 정규직 정책에 대응해 10억 비정규연대기금을 조성하고 있다. 10억을 목표로 채권 발행, 산하 조직 기금 출연, 자발적 모금 등의 방법으로 일시적으로 기금을 모으고 있다. 2018년 현재 9억4천만 원이 조성되어 있다. 금속의 경우는 일반예산 잔액 중 일부를 지속적으로 적립하고 있는데, 최근 그 적립비율을 증가시켰다. 이들 노조는 이렇게 마련된 재원을 통해 조직활동을 선발, 지역에 배치하고 지역조직과 결합해 조직화를 추동하고 있다.

이외 자원확보 방안으로 다음을 참고할 수 있다. 첫째, 초기업적 조직구조를 형성해감으로써 규모의 경제를 달성해 자원 절감하는 것이다. 기존노조의 재편이 어렵다면 우선 새로 결성되는 중소기업노조라도 산별적 조직구조로 편제하는 방안을 있다. 둘째로 노조운영의 합리화를 통해 조직화에 자원을 더 배분하는 것이 가능할 것이다. 각급조직의 역할분담을 정립함으로써 자원낭비를 줄이고 자원효과성과 효율성을 높여가야 한다. 셋째, 전략적 조직화를 하게 되면 비용절약적인 조직화가 가능할 것이다. 넷째로 일본의 지역 노조조직들이 자원부족을 해소하기 위해 활용하듯이 은퇴한 선배들을 활용하는 것도 방안이 될 수 있다. 현재 조직화 경험이 있는 활동가가 부족하다는 문제점이 지적되고 있는데 이런 문제도 은퇴한 선배들의 활용을 통해 어느 정도 해소될 수 있을 것이다. 다섯째, 시민사회 등 외부자원을 활용하면 도움이 될 수 있다. 외부자원 활용을 용이하게 하기 위해서는 일상적인 연대가 필요하다. 여섯째, 사용자가 노조를 더 쉽게 인정하도록 하면 비용이 크게 절감될 수 있다. 일본의 노조들이 홈페이지에 노조가 경영에 도움이 될 수 있다는 점을 부각시키고 있는 것도 이 때문이다. 이 측면에 있어서는 한국노총은 민주노총보다 절대적으로 더 유리한 위치에 있다. 민주노총은 투쟁적 이미지 때문에 노조결성에 대한 사용자 측의 저항이 크고 그래서 노조는 처음부터 투쟁을 배치하지 않으면 안된다. 결국 고비용의 조직화가 추진될 가능성이 높다(노진귀·김준영, 2015).

## 2. 인적 자원 확보

한국노총이 제기하는 여러 사업들은 소속 사업장 간부만이 아니라 전문 활동가들을 필요로 한다. 조직 활동가 양성문제는 지속적으로 제기되고 있으나 아직 실행하지 못하고 있다. 구체적인 프로그램과 양성 체계를 갖추어야 한다. 현재 조직화 영역을 발굴해도 실제 조직화 사업을 추진할 적당한 인재가 없다는 지적이 많다. 일부 산별조직에서도 사람을 구할 수 없다는 말까지 나오고 있다. 기존 인력의 역량 제고와 적극적인 활용은 기본이다. 이에 더해 조직화 사업에 적절한 인재의 발굴과 양성 시스템을 서둘러야 한다.



## 초기업단위 노동조합 조직화 사례와 함의

이주환 · 이상범 한국노동사회연구소

### 제1절 들어가며

여기에서는 한국노총 산하 초기업단위노동조합의 조직화 사례를 조사·분석한 결과와 그것이 전체 노동조합운동 재활성화를 위한 혁신 방향에 주는 함의를 제시한다. 널리 알려진 것처럼 2018년 촛불시민혁명을 통해 사회적 분위기가 상대적으로 친노동 방향으로 변화하고 노동조합운동을 배제하지 않는 정권이 등장하면서, 노동조합 조직화가 적극적으로 전개될 수 있는 정치적 조건이 갖춰졌다. 이러한 우호적인 기회는 실제적인 성과로 이어졌다. 2020년 초 발표된 고용노동부의 「전국노동조합조직현황」에 따르면, 2018년 말 기준으로 한국의 노동조합 조합원 수와 조직률은 233만 1천 명과 11.8%로, 2017년 말보다 24만 3천 명(11.6%)과 1.1%포인트 증가했다. 1987년 이후 가장 큰 증가 폭이다. 조직 형태에 따라 구분해봤을 때 이러한 우호적인 정치적 기회를 보다 효과적으로 활용한 것은 초기업단위 노동조합이었다. 2018년 말 기준으로 전체 조합원 중에서 산업별노조나 지역일반노조 등 초기업노조에 속한 이들의 비중은 57.9%(134만 9천 명)로, 이는 2017년 말의 56.6%에 비해 1.3%포인트 증가한 것이다. 이러한 흐름은 한국노총과 민주노총의 총연맹 간 구도에도 영향을 미쳤다. 조합원 중에 상대적으로 초기업노조에 속한 이들의 비중이 높은 민주노총이 한국노총을 뒤로하고 양대 노총 구도가 형성된 이래 처음으로 제1의 노총으로 부상한 것이다. 고용노동부 자료에 따르면, 2018년 말 기준으로 민주노총의 조합원은 96만 8천 명이고 이 중 약 86.8%(84만 명)가 초기업노조에 속해 있는데, 한국노총은 조합원 93만 3천 명 중에서 43.5%(40만 6천 명)만이 초기업노조에 속해 있다.

이 글에서는 이러한 상황 인식을 배경으로, 초기업노조가 기업별노조보다 우호적인 정치적 기회를 어떻게 하여 잘 활용했는지를 구체적으로 밝히고, 이러한 흐름을 강화하고 발전시키기 위해서 총연합단체와 산별연맹이 해야 할 역할과 과제는 무엇인지 등을 논의하고자 한다. 아래에서는 다음과 같은 순서로 글을 전개한다. 먼저, 한국노총에 소속된 4개 초기업단위노조의 조직화 사례를 조사·분석한 결과를 제시한다. 초기업단위노조 조직화가 이뤄지는 복합적인 맥락을 고려하기 위해, 조사 대상 사례를 선별할 때 조직이 기반하는 업종 및 직종, 조합원 포괄 범위, 그리고 조직의 내부 구조와 자원동원 연결망 등을 최대한 다양화하기 위해 노력했다. 그 결과 조사 대상 사례들이 제조업과 서비스업, 민간부문과 공공부문, 단순노무직-생산기술직-사무전문직 등을 포괄하도록 할 수 있었다. 또한, 상급조직에 자원동원 및 의사결정을 주로 의존하는 ‘하향식 조직’과 자원동원 및 의사결정을 내부에서 주로 해결하는 ‘상향식 조직’의

맥락을 비교하여 분석할 수 있었다. 다음으로, 사례분석 결과를 바탕으로 초기업노조가 기업노조보다 조직화에 유리한 이유가 무엇인지 논의한다. 이를 위해 노동조합 조직화의 일반적 과정을 △문제 상황 식별 및 초동주체 형성 △지도·집행역량의 구성 및 자원동원 연결망 수립 △조직화 추진의 전략적 기반 구축 △관행적 투쟁과 비관행적 투쟁의 전개 △집단적 노사관계의 중층화 및 조직민주주의 안정화 등으로 구분하고, 단계별로 초기업노조가 기업노조보다 유리한 점이 무엇인지를 검토할 것이다. 마지막으로, 이상의 분석과 논의를 바탕으로 한국노총 차원에서 노동조합 조직화를 활성화하기 위해서는 어떠한 혁신이 필요한지를 제기한다.

## 제2절 4개 초기업노조의 조직화 과정과 영향 요인

### 1. 한국민주제약노동조합 사례

#### (1) 조직 현황

- 한국민주제약노동조합(이하, 제약노조)은 기업별노조 체제에서 2012년 산별노조 체제로 전환한 이후 지속적으로 조직화를 추진하여 현재 18개 지부, 1,350여 명의 조합원을 두고 있다. 지부당 평균 76명이다.
- 조합원의 80% 이상이 다국적 제약업 영업직들로 구성되어 있다.
- 제약노조는 노조 규모를 고려했을 때 상대적으로 조직체계가 잘 갖춰져 있다. 사무국은 쟁의실, 대외협력실, 조직실, 조사통계실, 법규실, 행정실 등이 있으며 이중 행정실과 법규실은 채용 상근자로 구성되어 있다. 특히 법규실은 공인노무사로서 노조 설립, 쟁의, 교섭안을 마련하고, 신규 지부의 전반적인 법적/행정적 업무를 전담하고 있다. 상근직인 위원장과 각 지부장들은 타임오프(2,000~3,000시간)를 적용받고 있다.

#### (2) 초동주체 및 노조 설립 목적

- 자신들이 일하는 노동현장에 제약노조 신규 지부를 설립하려는 초동주체는 대개 2~3명의 소수이며, 제약노조 본조 임원·간부와 지속적인 상담과 교육을 통해 조직화를 진행했다. 제약업계에서 노조를 설립하려는 가장 큰 원인은 첫째 해고 혹은 구조조정 등 고용불안이고, 둘째 임금과 근로조건 개선이다.

- 초동주체가 제약노조에 신규 지부 설립을 요청하면 모든 법적/행정적인 업무는 제약노조가 처리해 준다. 어느 정도 조합원이 모집되면 제약노조는 지부의 집행부, 대의원 등 조직체계를 갖추 수 있도록 지원한다.

### (3) 상급단체의 지원

- 신규 지부를 조직할 때 제약노조는 상급단체인 한국노총이나 화학노련의 지원을 거의 받지 않고 필 요한 자원이나 역량을 자체적으로 동원하고 있다.
- 초동주체가 신규 지부 설립을 의뢰하면, 제약노조는 각 지부장들이 포함된 별도의 태스크포스팀 (T/F)을 구성한다. T/F를 구성할 때는 특히 조직화가 진행 중인 사업장 인근에 있는 조직의 지부장이 우선 참여하고, 또한, 초동주체들과 안면이 있는 지부장들을 참여시킨다. 이를 통해 초동주체들의 노조에 대한 거부감을 줄이고 조직화 효율적으로 진행되도록 조언하고 유도한다.
- 제약업 노사관계서는 이렇듯 초기업단위노조가 성장하고 있지만, 여전히 기업별노조로 회귀하려는 동인이 존재한다. 조사결과에 따르면, 제업업계 노사관계 관계자들이 기업별체제를 선호하는 이유는 기업별노조의 재정적 안정성과 노조 위원장의 명예 유지가 가장 큰 것으로 나타났다. 그럼에도 최근 조직화를 추진하는 초동주체들이 노조 설립을 초기업체제로 하려는 데는 초기업노조의 강력한 교섭력과 그에 관한 모든 행정적 업무처리를 지원해주는 편리성 때문으로 나타났다.

### (4) 자원

- 제약노조 조합비는 기본급의 1.0-1.5% 내외이며, 체크오프 시스템을 통해 사측이 제약노조 본조로 조합비를 납부한다. 제약노조는 의무금 30%를 공제하고 나머지는 지부에 내려보낸다(본조 : 지부 = 30 : 70).
- 신규 지부의 경우 1년 동안 의무금을 면제해주고 1년 후에도 단체교섭이 체결되지 않으면 9천 원으로 감면해준다.
- 신규 지부에 대한 노동교육은 주로 총회나 대의원 대회 때 이루어진다. 특히 노사협의회에서 노동자위원으로 참석하는 조합원을 대상으로 별도 노동교육을 추진함으로써 노조와 노사협의회의 상호 보완성을 강화시키고 있다.

### (5) 교섭

- 다국적 제약업계 본사는 현지 법인의 노사관계에 관여하지 않고 있으며 노사 자율에 맡기는 경향이 강하다.

- 현재 제약업 단체교섭을 위해 제약노조와 각 지부는 공동 교섭단을 꾸려 사측에 대응하고 있다. 신규 지부의 경우 제약노조의 표준협약안을 가지고 교섭에 나선다.
- 제약업 노사는 임금과 근로조건이 비슷한 영업직으로 구성되어 있기 때문에 향후 중앙교섭 체결이 가능할 것으로 판단된다. 특히 각 지부 간 교섭 시기가 비슷하고 사측의 인사/노무 관계자들이 교섭 정보를 상호 교환하기 때문에 사용자단체 혹은 유사조직을 만들어 중앙교섭을 체결한다면 교섭 기간 및 비용 등을 감소시킬 수 있을 것으로 보인다.

## (6) 조직화 성공 요인

- 자원이 집중되어 있고 이를 활용할 수 있는 자율성이 높다. 기업이 체크오프한 후 조합비를 제약노조 본조에 입금하면, 노조는 각 지부의 규모에 따라 조합비를 분배하고 나머지를 사용한다. 이런 재정을 바탕으로 자체적으로 상근 간부를 채용하여 각 지부와 신규 지부의 법적/행정적 업무를 지원하고 있다. 또한, 이러한 재정적 집중화를 바탕으로 신규 지부에게 의무금을 면제해주거나 감면시켜 신규노조의 빠른 자립을 지원해줄 수 있다.
- 인적 네트워크가 끈끈하게 잘 구축되어 있다. 초동주체뿐만 아니라 다국적 기업에 종사하는 영업직 노동자들은 미조직 상태에서도 제약노조 간부와 친분이 있는 경우가 많다. 노동자들은 간부와 사적인 만남을 통해 이미 친근감과 신뢰를 형성하고 있기 때문에 노조에 거부감이 상대적으로 적다. 따라서 제약노조 간부와 초동주체가 지부를 설립하기로 결정하면 일사불란하게 일이 추진될 수 있다.
- 영업직 중심의 노동시장이 형성되어 있다. 노동시장에서 동일한 직종의 노동자들이 근무하는 것은 상호 연대감을 제고시켜 다른 직종 노동자들의 진입을 쉽게 허용하지 않는다. 또한, 기업 간 임금과 근로조건을 알기 때문에 노동자들은 이를 개선시키거나 격차를 줄일 수 있는 표준협약안 도출이 가능하다. 신규노조도 표준협약안을 바탕으로 교섭에 참여한다.
- 제약노조의 체계적 지원이다. 신규노조가 노조를 설립할 때부터 교섭이 체결될 때까지 모든 법적/행정적 업무를 제약노조가 처리해 준다. 이는 앞에서 언급한 제약노조에 인적/물적 자원이 집중화 되기 때문에 가능하다.

## (7) 조직화 한계

- 노조의 확장성 문제다. 현재 제약노조는 다국적 제약업체에 종사하는 영업직이 다수를 차지하고 있다. 제약노조에서 가장 큰 규모를 가진 지부도 조합원 수가 200명 내외에 불과하고 몇몇 지부의 규모는 50명 미만이다. 조합원 규모는 노조의 교섭력과 지속가능성과 연관된 중요한 지표다.
- 노조 조직화에 대한 체계화 문제다. 현재는 조직화 설립 과정이 문서가 아닌 활동가의 경험에 의해 추진되고 있다. 이런 '암묵지'를 매뉴얼을 통해 체계화시켜야 한다. 상급단체와 협의하여 체계적인

매뉴얼을 구성한다면 신규 조직화를 추진하려는 연맹 산하 단체들에게도 큰 도움이 될 수 있다.

## (8) 상급단체에 주는 시사점

- 한국노총은 조합원들에 대한 정확한 실태 파악을 해야 한다. 현재는 어느 업종에 조합원이 적고 신규 노조를 조직할 여력이 있는지 정확하게 파악하지 못하고 있다. 따라서 개별노조-상급단체 별로 조합원 규모를 정확히 파악하는 것으로부터 노조 조직화 사업을 시작해야 한다.
- 노조조직(한국노총, 연맹, 노조) 간 의사소통을 활성화하기 위해 오프라인 소통뿐만 아니라 온라인 소통을 제도화 혹은 관행화하는 것이 절실하다.
- 연맹에 노조 전문가를 채용하여 다양한 서비스를 지원해야 한다. 상급단체는 단순히 노조 홍보에 그치지 말고 법률 상담, 조합원 교육, 조직 활동가 파견 등 적극적인 지원 활동을 추진해야 한다.
- 상급단체가 다양한 정책을 추진하기 위해 인적/물적 자원 집중이 이루어져야 한다. 지역본부를 통해 지원하는 것이 아니라 연맹 등 상급단체를 통해 해당 노조에 자원을 직접 지원해야 한다. 자원 집중으로 강력해진 상급단체는 산하 조직들이 기업별노조로 회귀하려는 관성을 막을 수 있다.

## 2. 금속일반노동조합 사례

### (1) 조직 현황

- 금속일반노동조합(이하, 금속일반노조)은 2018년 당시 김주영 집행부가 주창한 '200만 한국노총 건설 조직화 원년 선언'의 연장선에서 전국금속노동조합연맹(이하, 금속노련)이 추진한 '20만 금속노련 조직화 사업'의 일환으로 출범했다. 출범 이후 금속노련의 전폭적인 지원 속에서 빠르게 성장하여, 출범 1년여가 지난 2020년 3월 기준으로 8개 지부·지회와 조합원 수 6백여 명의 조직이 됐다.
- 2020년 기준으로 금속일반노조의 위원장은 김만재 금속노련 위원장이 겸하고 있고, 그 외에 직위도 금속노련의 임원 및 간부들이 겸임하고 있다. 금속노련의 자원과 역량을 집중적으로 투입하고 있다고 평가할 수 있는 동시에, 금속일반노조가 아직은 자율적이고 독립적인 운영이 가능하지 않은 상태임을 드러낸다고 할 수 있다.
- 금속일반노조는 기업별노조 형태로는 조직하기 어렵다고 인식되는 사내하청기업 노동자, 산업단지 중소기업과 하청기업 노동자 등을 초기업단위로 조직하기 위한 매개조직을 목표로 했다. 실제 8개 하부조직 모두 그런 목표에 부합하는 사업장에서 건설됐다. 다만, 집단적 노사관계 건설은 사업장단위로 이루어졌고, 애초에 목표로 삼은 '공동교섭'은 장기적으로 실현해야 할 과제로 남아

있다.

## (2) 전략적 목표와 전술적 수단

- 금속일반노조가 조직화 사업을 진행하는 방식은 형식적인 측면에서는 금속노련에서 하는 것과 크게 다르지 않다. 그러나 세부적인 사항을 살펴보면 전략적 목표와 전술적 수단의 측면에서 중요한 차이가 있다.
- 금속일반노조는 전략 측면에서 기존의 관행적이고 수동적인 방식인 ‘찾아오는 노동상담을 매개로 하는 조직화’뿐만 아니라, 금속노련 가맹 조직과 연결된 사내하청기업에 대한 능동적 조직화를 목표로 하고 있다. 그리고 일관되고 지속되는 것은 아니지만, 최소한 조직화 활동 초기에는 원청기업 노조의 안내와 지원을 이끌어내면서, 사내하청업체와 협력업체 등을 조직하는 등 실제로 성과를 거뒀다.
- 초기업단위노조라는 조직구조는 금속일반노조가 풍부한 전술적 수단을 유연하게 활용할 수 있도록 만들었다. 예를 들면 다음과 같다. 첫째, 금속일반노조로 조직형태 변경을 원하는 기업별노조의 단체협약에 “일방중재”가 명시돼 있어 노동쟁의를 할 수 없는 상황에 맞닥뜨렸다. 금속일반노조 활동가는 일방중재 조항의 적용을 받는 단체협약을 가진 기업별노조를 해산하고 그 조합원들이 금속일반노조에 가입하도록 안내함으로써 이러한 상황을 우회하고 조직화 활동을 성공할 수 있었다. 둘째, 노동조합에 대해 전혀 모르는 노동자들이 금속일반노조와 조직화 상담을 진행하는 과정에서 해고될 위험에 처했다. 해고 통보를 받은 초동주체들을 재빨리 금속일반노조에 가입시키고, 금속노련 김만재 위원장 명의로 부당노동행위에 항의하는 공문을 보내 3일 만에 해고를 철회시킬 수 있었다. 기업별노조 조직화였다면 가능하지 않은 상황이었다.
- 금속일반노조는 임단투 과정에서도 초기업노조 조직구조의 이점을 적극적으로 활용했다. 기업별노조의 경우 노동 측 교섭권자자 기업별노조 위원장이어서 상급조직 활동가는 상대적으로 주변적 역할을 해야 하는데, 초기업노조는 교섭권자가 초기업노조 위원장이고 그로부터 권한을 위임받은 조직활동가가 교섭에서 중심적인 역할을 할 수 있다. 금속일반노조의 숙련된 조직활동가는 이러한 조건 활용하여 교섭에서 실질적인 성과를 냄으로써 초동주체들에게 신뢰를 얻어냈을 뿐만 아니라, 조합원들이 지부 지도부에 대해 신뢰하도록 만들었다.

## (3) 자원 동원과 노동자 연대

- 금속일반노조가 초기업단위노조라는 점은 다양한 자원을 적극적으로 활용할 수 있는 조건이 됐다. 이는 금속일반노조가 산별연맹인 금속노련의 전폭적인 지원 속에서 활동하고 있기 때문에 가능한 것이기도 했다. 한편, 금속일반노조 산하 지부(지회)의 조직화 과정에서 노동자 연대나 시민사회의

지원은 지금까지는 적극적으로 활용되지는 않았다. 이러한 상황은 금속일반노조의 역사가 상대적으로 짧다는 점, 사용자를 적대하는 '사회적 불의' 프레임보다는 제도를 활용하여 노사합의에 이르는 것을 우선하는 '기본적 권익' 프레임을 중요시한다는 점 등에 영향을 받은 것으로 보인다.

- 금속일반노조가 조직화 활동을 전개하는 과정에서 동원하는 주요 자원은 다음과 같다. 첫째, 기본적으로 금속노련의 자금과 인력이 활용된다. 특히 노련한 활동가의 존재가 중요한 역할을 한다. 둘째, 금속노련이 축적한 상징적 자본과 사회적 자본이 활용된다. 이를테면 금속노련이라는 거대 조직의 사회적 평판과 위세, 그리고 금속노련 산하 조직 간 관계망이 활용된다. 앞서도 언급했듯, 기업별 노조 위원장이 아니라 금속노련 위원장 명의의 공문은 중소기업 사용자 측에게는 상당한 부담을 주는 것으로 나타났다. 또한, 금속노련의 지원이 있었기 때문에 하청기업을 초기업단위로 조직하는 과정에서 원청기업노조가 부분적으로나마 함께할 수 있었던 것으로 보인다. 마지막으로, 금속노련 및 한국노총이 소유한 시설이나 장비, 관계를 맺고 있는 전문가 등도 큰 도움이 됐다.
- 금속일반노조의 조직화 시도는 대부분 금속노련을 매개로 하는 자원 동원과 활동가의 역량이 결합하여 큰 노사갈등 없이 성공적인 결과로 귀결됐다. 그러나 일부에서 첫 번째 단체협약을 맺었음에도 노조를 인정하지 않는 원청기업 사용자에 의해 노조파괴 공작이 진행되고 있다. 이를테면 원청기업이 예전에는 그냥 넘어가던 하청기업의 불량 문제에 지속적으로 클레임을 걸어, 금속일반노조 지부가 결성된 하청업체와의 도급계약을 해지하여 노조를 자연스럽게 해산시키려는 시도가 진행되고 있다. 이렇듯 사용자의 공세에 맞서 장기화될 가능성이 있는 투쟁에서는 노동자 연대와 시민 사회의 지원이 특히 중요하다는 점에서 금속일반노조는 새로운 도약을 요구받고 있다고 할 수 있다.

#### (4) 성과와 한계

- 현재 한국노총 산하 노조조직 중에서 제조업부문에서 활성화된 초기업노조는 사실상 거의 없다. 2018년 결성된 금속일반노조가 취약하고 불안정한 노동조건에 있는 중소기업노조 노동자들을 한국노총의 이름으로 수차례 조직화하는 데 성공했다는 건 그 자체로 매우 중요한 성과라고 평가할 수 있다.
- 또한, 초기업노조 조직구조의 유리한 점을 능동적으로 활용했다는 점도 주목할 만하다. 초기업노조의 경우 시간이 걸리는 복잡한 설립 절차가 필요한 기업별노조와 달리 개별 조합원이 가입만 하면 합법성이 부여되고 교섭권한이 생길 수 있다는 점, 교섭 과정에서 상급조직 활동가가 적극적으로 활동할 수 있다는 점, 상급조직(이 경우에는 금속일반노조와 결합해 있는 금속노련까지)의 위세와 연결망을 적극적으로 활용할 수 있다는 점 등을 잘 활용했다.
- 그런 한편으로, 금속일반노조는 현재 시험대에 올라 있다고 할 수 있다. 금속일반노조는 다양한 자원과 활동가의 숙련을 활용하여 큰 갈등 없이 사용자가 노조를 인정하도록 만들어왔다. 그런데 그

방식이 노조에 적대적인 태도를 가진 사용자 상황에서도 성과를 낼 수 있을까? 일반적으로 노조 적대적 사용자를 상대하기 위해서는 노동조합 외부의 지원과 연대, 사회 공론장에서의 담론화가 필요하다. 이는 한국노총의 운동에서는 익숙하지 않은 부분이다. 산하 지부에 대한 파괴 공세에 대응해야 하는 상황에 놓인 금속일반노조에게 도약이 필요하다.

### (5) 상급단체에 주는 시사점

- 기업별노조의 조직화와 초기업노조의 조직화 과정은 형식적인 측면이나 외양은 비슷하지만, 실질적인 측면과 심층적인 상호작용은 상당한 차이가 있다. 금속일반노조의 조직화 성공은 그러한 차이가 무엇인지를 잘 드러낸다. 비록 중소기업조직들로 구성된 작은 조직이지만, 금속일반노조의 경험은 한국노총이 새로운 경로를 찾는 데 이정표로 작용할 수 있다.
- 금속노련과 한국노총은 금속일반노조가 초기업노조로서 규모를 더욱 키워가도록 지원하고, 그 과정에서 발생하는 상호작용과 역동을 면밀히 관찰하고 기록하여, 그로부터 '한국노총 스타일 초기업조직화'의 전형을 구성하고 세련화해 혹은 매뉴얼화해 갈 필요가 있다.

## 3. 전국의료서비스노동조합 사례

### (1) 조직 현황

- 전국의료서비스노동조합(이하, 의료서비스노조)는 한국노총 전국의료산업노동조합연맹(이하, 의료노련) 소속의 (소)산별노조로서 설립된 지 1년 정도 되는 신생 초기업노조다.
- 현재 7개 지부, 850여 명의 조합원을 두고 있다. 노조는 대형병원 협력업체 소속 노동자들을 조합원으로 두고 있으며, 이들은 주로 시설, 청소, 장례식장, 주차장 등에서 근무하고 있다.

### (2) 초동주체 및 노조 설립 목적

- 의료서비스노조 초동주체는 서울아산병원 협력업체에서 근무하던 5명의 노동자였다. 초동주체들은 사측의 부당한 처우와 하청업체에서 발생하는 노동조건 개선 등에 공감하면서 큰 갈등 없이 일사불란하게 조직화를 추진했다.
- 의료서비스노조를 설립하기로 한 가장 큰 목적은 사측(원청과 하청)의 부당한 지시 문제 해결과 처우 개선이었다. 사측의 부당함을 서로 공유하고 상호 공감대를 형성하여 노조의 필요성을 자연스럽게 인식하도록 유도했다.



### (3) 상급단체 지원

- 초동주체는 연맹이 포괄할 수 없는 협력업체 노동자들을 기업별노조가 아니라 산별노조로 설립할 것을 의료노련과 협의하여 결정했다. 의료서비스노조를 초기업노조로 설립한 이유는 행정적 편의성, 노조 유지 가능성, 높은 교섭력 등 때문이었다.
- 사측이 교섭에 응하지 않을 때 의료노련 위원장이 병원장을 만나 병원 협력업체들이 교섭에 참여하도록 압박을 가했다. 또한, 의료노련 위원장을 비롯하여 사무처장, 정책팀이 노조 현장을 방문하여 노동자들을 격려했다.
- 서울아산병원을 조직화할 때는 의료노련 내에 '미조직조직화위원회'를 구성하고 조직화 전문가를 채용했으며, 사무실 책상과 사무집기를 비치하여 조직 확대사업을 지원했다.

### (4) 자원

- 의료서비스노조는 재정적으로 충분치 않은 것으로 나타났다. 조합비는 정률제보다 정액제로 운영하고 있다. 지부의 규모에 따라 다소 차이가 있지만, 조합원 1인에게 월 평균 2만 원의 조합비를 받는다. 일부 지부는 기본급의 1%를 조합비로 공제하고 있다. 조합비는 노조와 지부가 각각 50 : 50으로 사용하고 있다. 현재 7개 지부 중 4개 지부는 조합비 체크오프제도를 운영하고 있다.
- 재정적 어려움으로 상근 간부를 채용하지 못하고 있다. 현 위원장과 지부들은 타임오프를 부분적으로만 적용받고 있어 노조 업무를 전담할 수 없는 상황이다. 특히 조합원들의 법률적 상담을 위해 공인노무사의 채용 등이 요구되고 있는 실정이다.

### (5) 교섭

- 노조는 단체교섭에 미온적인 사측을 참여시키기 위해 파업과 함께 상급단체인 의료노련을 적극 활용했다. 파업에도 불구하고 사측이 교섭에 나오지 않으면, 의료노련 위원장이 원청의 병원장과 면담했다. 또한, 의료노련 집행부가 의료서비스노조와 지부를 방문했다. 이러한 상급단체의 움직임은 병원장과 대형병원 관리자들에게 큰 부담으로 작용했고, 이들이 협력업체에게 노조 교섭에 응하도록 지시하게 이끌었다.
- 의료서비스노조 설립 이후 노동자들에 대한 원청과 협력업체의 갑질과 부당한 지시가 현격히 감소했고 노동자의 처우와 관련하여 노조와 협의하는 경우가 많아졌다.

### (6) 조직화 성공 요인

- 조직화 대상과 불만 요소를 정확히 설정한 것이 주효했다. 그동안 병원에 신규 노조를 조직할 경우 다수를 차지하는 간호직을 중심으로 추진되었다. 그러나 의료서비스노조는 병원의 시설을 관리하는 협력업체 노동자들을 조직화 대상으로 설정했다. 대부분 고령자인 비정규 노동자들은 병원의 주변업무를 한다는 이유로 병원 관리자들로부터 무시를 받기도 했다. 이에 초동주체들은 노동자들의 잠재적 불만 요소를 파악하고, 노조 설립을 통해 이를 해결하자고 노동자들을 설득했다.
- 상급단체의 적극적인 지원 또한 중요하다. 의료서비스노조가 설립할 때부터 상급단체인 의료노련이 적극적으로 개입했다. 의료서비스노조가 신규노조를 설립할 때도 의료노련은 인적/물적 지원을 아끼지 않았다. 일례로 경험 많은 조직 전문가를 파견하거나 사측이 단체교섭에 응하지 않을 때 의료노련 위원장이 병원장을 방문하여 교섭의 물꼬를 텃다.

## (7) 조직화 한계

- 선택과 집중의 문제다. 소위 집토끼와 산토끼 중에 누구를 먼저 선택할지에 관한 것이다. 현재 여러 지역에서 의료서비스노조에 신규 지부 설립을 요청하고 있다. 그러나 인력, 시간, 재정적 상황을 볼 때 노조 조직화를 희망하는 전국 병원의 협력업체에서 종사하는 노동자들을 조직하기에 무리가 있다. 현재 서울아산병원의 협력업체에 속한 노동자만 6천 명 정도 되며 이중 약 10% 정도만이 조직화에 성공하여 아직도 조직해야 할 대상이 90%가 남아 있기 때문이다. 의료서비스노조는 전국으로 조직화 활동을 확대하기보다는 현재 지부가 건설돼 있는 병원에서 조직 확대에 집중하는 것이 효율적이라고 판단하고 있다. 지금이 전략적으로 선택과 집중할 시기이다.
- 인적/물적 자원의 부재이다. 설립된 지 얼마 되지 않은 의료서비스노조에는 상근 간부가 없다. 현재는 부분적으로만 타임오프임에도 불구하고, 사측의 암묵적인 동의 아래 위원장과 일부 지부장이 전일제로 노조 활동하고 있다. 또한, 조합비가 많지 않아 재정적 어려움을 겪고 있다. 따라서 법률 상담, 교섭, 조합원 교육을 전문적으로 담당할 상근자를 채용할 여력이 없다. 물적/인적 자원의 부족은 향후 의료서비스노조의 조직화 확대의 장애가 될 것이다.
- 기업별노조에 대한 향수다. 현재는 의료서비스노조의 인적/물적 자원이 필요해서 지부로 편입되어 있지만, 조직 운영이 안정화 된다면 기업별노조로 전환하려는 지부가 존재한다. 큰 하자가 없다면 의료서비스노조도 이를 허용할 것으로 보인다. 그러나 이처럼 기업별노조를 허용한다면 향후 소산 별체제인 의료서비스노조가 와해 가능성도 배제할 수 없다.
- 사측의 노조 파괴 전략이다. 사측은 노조의 교섭력을 약화시키고 노조를 파괴하기 위해 협력업체를 여러 개로 나누는 방식 등을 활용하고 있다. 처음 서울아산병원의 시설관리협력업체는 <현대산업개발아이서비스> 하나였지만, 현재는 <현대산업개발아이서비스>, <고암>, <우림맨테크> 등 3개 업체로 늘었다. 의료서비스노조는 이러한 조치에 노동조합의 힘을 약화시키려는 의도가 숨어 있지 않

은지 의심하고 있다.

#### (8) 상급단체에 주는 시사점

- 한국노총에서 운영하는 노동상담소와 노조 조직화를 연계해야 하는데 그 연계가 잘 이루어지지 않고 있다. 한국노총은 노동상담소에 상당한 인적/물적 자원을 투입하고 있다. 노동상담소가 조직화 확대에 더욱 기여할 수 있도록 하기 위해서는, 노동상담소의 전문성을 강화하여 노동자들의 상담소 방문을 제고하고 조직화와 연계시켜야 한다.
- 상급단체에서 조직화를 위한 인적/물적 자원이 확보해야 한다. 신규 노조를 성공적으로 조직하기 위해서는 상당한 재정을 투입해야 하는데 현재 상급단체들의 재정이 충분치 않다. 노조는 재정 부족으로 조직화를 전담할 전문인력을 채용하지 못하고 있다. 의료노련 또한 '조직화 추진단'을 구상하고 있지만, 예산 부족으로 운영이 원활하지 않은 상황이다. 의무금을 높여 조직화를 추진하는 상급단체에 재정을 집중시켜야 한다.

### 4. 부산지역비정규직일반노동조합 사례

#### (1) 조직 현황

- 부산지역비정규직일반노동조합(이하, 비정규직일반노조)은 2005년 한국노총 부산지역본부에 직할로 운영하는 '부산지역일반노동조합'으로 출범했다. 중간에 이름을 '통합일반노동조합'으로 했다가 2014년부터 현재의 명칭을 사용하고 있다. 현재 15개 사업장에서 250여 명가량이 비정규직일반노조 조합원으로 가입하고 있다.
- 비정규직일반노조는 출범 당시와 마찬가지로 한국노총 부산지역본부가 직할로 운영하고 있다. 현재 유일한 상근자인 위원장은 한국노총 부산지역본부 노동권익보호팀 소장을 겸임하고 있고, 선전홍보 등 실무와 관련된 여러 측면에서 부산지역본부의 지원을 받고 있다.
- 비정규직일반노조는 정규직노조 중심으로 이루어진 기업별노조 체계의 한계를 극복하고 취약한 조건에 있는 다양한 비정규직노동자의 노동기본권을 보장하는 것을 목표로 출범했다. 현재는 주로 부산지역에서 청소·시설관리직에 종사하는 이들이 가입해 있다. 장애인콜택시 기사 등 다른 직종의 노동자들도 일부 가입해 있다.

#### (2) 전략적 목표와 기술적 수단

- 현재 비정규직일반노조는 전형적인 ‘찾아오는 노동상담을 매개로 하는 조직화’에 의존해 있다. 규모가 워낙 영세하고 활동할 수 있는 인원이 제한적이다 보니 그 이상의 전술적 행동을 실행할 엄두를 내지 못하고 있다. 그런 한편으로, 한국노총 부산지역본부 임원·간부와 조합원의 개인적인 연결망을 그물로 사용하여 노동조합을 필요로 하는 취약계층 노동자들과 비정규직일반노조가 연결되도록 하는 방안, 부산지역본부가 운영하는 노동상담소를 통해서 조직화 대상을 발굴하는 방안 등을 과제로 제시하고 있기도 하다.
- 그런 한편으로, 비정규직일반노조는 의도한 것이든 그렇지 않은 것이든 일종의 ‘약한 조직화 모형’을 전략으로 내세우고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 요컨대, 노동조합의 가장 기본적인 전술이라 할 수 있는 ‘단체교섭을 통한 노동조건 개선’보다는 상대적으로 합의가 쉬운 ‘고용안정 보장과 근로복지 획득’에 초점을 두고 노조에 가입할 것을 권유하고 있다는 점에서 그렇다. 비정규직일반노조는 취약하고 불안정한 노동자들 입장에서 부담과 리스크가 큰 단체교섭에 나설 것을 요구하기보다는 노조 가입을 통해 고용안정을 보장받고 부분적으로 복지를 개선하는 것을 제시한다. 그 대신 비정규직 노동자들에게 거의 부담이 되지 않을 정도로 적은 금액의 조합비를 받고 있다.
- 이러한 전략은 자기 완결성을 목표로 하는 기업별 조직은 활용할 수 없는 것이다. 조합비를 통해서 노조를 운영하는 데 필요한 최소한의 비용도 충당할 수 없기 때문이다. 상대적으로 자원이 풍부한 부산지역본부와 같은 상급조직의 지원이 있기에, 비정규직노동자들의 조직화라는 대의명분에 기초해 시도가 가능한 방식이라고 할 수 있다. 또한, 단체교섭을 추구하는 강한 노조 가입을 꺼려해온 취약 노동자들에게는 다른 대안이 없다는 점에서 이러한 약한 조직화 모형은 어쩌면 노동기본권의 사각지대를 나름의 방식으로 좁히고 있다고 할 수 있다.

### (3) 자원 동원과 노동자 연대

- 초기업단위노조로서 부산지역본부 직할로 운영된다는 점은 비정규직일반노조가 상대적으로 다양한 자원을 활용할 수 있는 조건이 됐다. 그러나 실제 활동하는 사람이 위원장 1명이라는 조건은 자원을 효율적으로 사용하는 데도 장애가 되고 있는 것으로 보인다.
- 비정규직일반노조가 조직화 활동을 전개하는 과정에서 동원하는 주요 자원은 다음과 같다. 첫째, 기본적으로 부산지역본부의 자금과 인력이 활용된다. 비정규직일반노조 위원장의 임금이나 활동 자금은 모두 부산지역본부에서 지급된다. 부산지역본부는 돈과 사람 이외에도 실무적인 측면에서 비정규직일반노조를 지원한다. 둘째, ‘한국노총’이라는 브랜드가 축적한 상징성이 자원이 된다. 사례조사 결과 비정규직일반노조 하부조직의 상당수는 사업장 내에 민주노총 계열 노조가 먼저 만들어진 후 민주노총의 ‘강성’에 대해서 거부감을 갖고 있는 사람들이 집결하여 만든 경우다. 한국노총이 가진 온건하고 실리적인 상징적 이미지는 강성이고 갈등적인 민주노총을 거부하는 사람들이 집결할 수 있는 구심을 제공했다.

#### (4) 성과와 한계

- 앞서서도 언급했듯 비정규직일반노조는 단체교섭 없는 '악한 조직화 모형'을 제시하고 있다고 할 수 있다. 이러한 모형이 노동기본권의 보장으로서 어떤 의미를 갖느냐에 대해서는 평가 내리는 것은 논쟁적일 수 있다. 그러나 단체교섭에 기초한 조직화 모형이 채우지 못했던 노동기본권의 공백을 채우고 있다는 점은 부정할 수 없다. 이러한 전략을 어떻게 평가하고 활용할 수 있을지 검토하는 것은 숙제로 남아 있다.
- 악한 조직화 모형이 논쟁적인 이슈이기 때문에, 이는 성과로 평가할 수 있는 지점과 한계로 평가할 수 있는 지점을 동시에 갖는다. 한계는 단적으로 말해 외부 지원이 없다면 지속할 수 없는 조직 모형이라는 점이다. 부산지역본부의 지원이 없다면 비정규직일반노조는 사실상 가능하지 않다.

#### (5) 상급단체에 주는 시사점

- 파견용역업체 노동자들, 최저임금을 받고 있고, 그 이상으로 임금을 올리는 것에 부담스러워 하면서 고용불안정만 해소되길 바라는 노동자들에게 걸맞은 노동조합 서비스는 무엇인가에 대해 비정규직일반노조는 현실적인 방안 중 하나를 제시하고 있다.
- 이러한 형태의 조직화를 어떻게 평가할 것인지, 이를 한국노총이 장기적으로 발전시켜 가야 할 모형으로 삼을 수 있는지 판단하는 것은 숙제로 남아 있다.

### 제3절 언제, 왜 초기업 조직화가 효과적인가

#### 1. 노동조합 조직화란

- '노동조합 조직화'란 특정한 노동현장의 사람들이 의도적으로 통합 및 단결하여, 자신들의 노동조건 개선 및 전체 노동자의 사회적·경제적인 지위 향상을 목적으로 하는 유기적인 조직인 노동조합을 결성 및 확대하고 지속가능하게 운영하는 것을 의미한다.
- 일반적으로 사람들은 노동조합 조직화를 '미가입 노동자 개인의 노동조합 조직 가입'이나 '노동조합 상급조직의 의도적이고 전략적인 신규 노동조합 단위조직 건설' 등으로 단순화하여 인식하는 경향이 있다. 이 때문에 미조직 노동자의 요구 충족이나 상급조직 지도부의 의지 강화가 있으면 노조 조직화가 성공할 수 있다고 잘못 판단하는 경향이 있다.

- 그러나 이 글의 사례조사 결과에 기초하면, 노동조합 조직화란 개인, 집단, 조직, 제도, 사회 등 다양한 층위에서 전개되는 매우 복잡적이고 맥락적인 사회 현상이다. 이를테면 △노동현장의 변화를 바라는 소수의 노동자 ‘개인’이 △뜻을 같이하는 동료들과 ‘집단’을 이루어 △상급조직 활동가 등의 지원 속에 민주적 절차에 따라 지속 가능한 운영체계를 갖춘 ‘조직’을 설립하고 △노동과 자본의 권력 불균형을 교정하기 위해 만들어진 노동‘제도’와 시민‘사회’ 압력 등을 활용하여 노동현장의 지배질서를 재구조화를 시도하며 △그러한 재구조화 과정을 뒷받침할 수 있도록 노동조합 조직의 확대 및 강화를 추진하는 작업이라 할 수 있다.
- 한편, 초기업노조는 기업별노조보다 이러한 다층적이고 복합적인 맥락과 상대적으로 효과적인 상호작용을 전개할 수 있는 조직형식이라 할 수 있다.

## 2. 조직화 성공으로 가는 6개의 디딤돌

- 성공적으로 진행된 노동조합 조직화 과정은 일반적으로 다음과 같은 단계로 진행된다. 단, 아래에서 제시되는 각 단계는 현실에서 중첩적으로 진행될 수 있으며, 일부의 경우에는 순서가 바뀌거나 건너뛴 수도 있다(특히 ‘⑤ 비관행적 투쟁’).

### (1) 문제 상황 식별 및 초동주체의 형성

- 특정한 노동현장에서 발생하는 조직화 시도는 일반적으로 그 현장에서 오랫동안 불만을 누적시켜 온 열악한 노동조건이나 억압적인 인사관리 등을 즉각적인 해결이 필요한 문제로서 제기하며 시작된다.
- 한편, 노동자들의 불만을 누적시켜 온 열악한 노동조건이나 억압적인 인사관리는 조직화의 일반적 ‘배경’이며, 이 배경을 바탕으로 행위가 시작되기 위해서는 분노 혹은 희망의 감정을 활성화하는 특정한 ‘계기’가 필요하다. 이를테면 겨우 버텨왔는데 더 이상 참고 견디기 어려울 정도로 기존의 열악한 노동조건이나 억압적 인사관리가 심화되는 상황(예: 인력 구조조정, 임금삭감, 관리규칙 개악이나 문제 관리자의 승진 등)이나, 아니면 반대로 구조적으로 개선될 수 있다는 기대를 형성하는 상황(예: 정부의 친노동정책 추진, 기업 리더십 변화, 유사 조건 기업에서 조직화 성공 소식 등)이 그 계기가 된다.
- 한편, 분노와 희망을 자극하는 계기가 생기더라도 먼저 행위에 나서는 것은 노동현장 노동자 중에서 극히 일부다. 먼저 행위에 나서는 소수의 노동자, 즉 초동주체들은 일반적으로 노동현장의 문제 상황을 개인적인 경험을 계기로 남들보다 먼저 인식하고 있고 공식적이거나 비공식적인 방식으로 문제를 개선하기 위해 노력해 왔던 인물일 가능성이 높다.

## (2) 지도·집행 역량의 구성 및 자원동원 연결망 수립

- 노동현장의 문제 상황을 개선하기 위한 행위에 먼저 나선 초동주체들은 집단화를 시도한다. 즉, 자신과 뜻을 같이하는 동료들을 규합하고 문제 해결 방안을 논의한다.
- 이러한 집단이 내부 의사소통을 통해 문제해결을 위해 노동조합의 결성이 필요하다는 데 뜻을 모으면, 이들은 노동조합 조직화에 전문성을 가진 노조상급단체에게 지원을 요청한다. 그리고 '노동현장의 초동주체 집단 - 상급조직에서 파견된 조직활동가' 관계를 중심으로 본격적으로 조직화 운동을 이끌 비공식적인 지도·집행부가 구성된다. 임시적 지도부는 조직화 전략을 세우고, 전략을 달성하기 위해 필요한 자원(자금, 사람, 시설과 장비, 전문적 지식 등)을 동원하기 위한 상호작용을 추진한다.
- 조직화 운동이 성공하기 위해서는 지도·집행부의 창의적인 전략적 역량과 다원적인 출처로부터 자원을 동원할 수 있는 체계의 수립이 중요하다. 지도·집행부의 전략적 역량이 강화되기 위해서는 초동주체와 조직활동가 간 신뢰가 형성되어야 하고, 이를 바탕으로 노동현장의 노동자들과 외부 연대세력과 의사소통 및 상호작용을 활발하게 전개할 수 있어야 한다. 그래야 노동현장 내외부의 상황을 맥락적으로 고려하는 창의적인 전략과 전술을 구성할 수 있다. 또한, 이렇게 지도·집행 역량이 강화될 때 조직화에 필요한 자원들을 조직 안팎에서 적합하고 효율적으로 동원할 수 있다.

## (3) 전략적 기반 구축: 합법화, 정당화, 세력화, 네트워크화

- 조직화 운동은 일반적으로 사용자가 노동조합의 존재를 인정하고 노동조합의 요구를 수용하도록 하기 위해서 노동법제도에 기초한 관행적 투쟁과 노동법제도 이외의 법제도와 공공여론을 활용하는 비관행적 투쟁의 방식으로 전개된다. 조직화 운동 세력 이러한 투쟁 전략을 수행하기 위해서는 특정한 기반을 갖춰야 한다. 조직화 운동 세력의 전략적 기반은 합법성 획득, 정당성 강화, 노동현장 내 세력화, 시민사회와 네트워크화 등을 통해 구축된다.
- 이러한 기반 구축의 구체적 필요성은 다음과 같다. 첫째, 조직화 운동 세력은 관계기관과 사용자에게 노동조합 설립신고 혹은 통보를 하여 '합법성'을 획득하여야만 노동법제도에 기초한 관행적 투쟁을 전개할 수 있다. 둘째, 조직화 운동 세력은 자신의 활동을 사회적으로 정당화하는 구체적 담론을 제기할 수 있을 때만이 관행적 투쟁 방식과 함께 비관행적 투쟁 방식을 활용할 수 있다. 셋째, 조직화 운동 세력이 노동현장의 노동자를 최대한 많이 가입시켜 세력화하고 노동현장 외부의 다양한 세력들과 연결망을 형성했을 때, 사용자들이 노동자들의 주장에 대해서 상대적으로 더 큰 무게감과 힘을 느끼게 된다.

#### (4) 관행적 투쟁: 노동법제도에 기초한 집단협 투쟁

- 조직화 운동 세력은 전략적 기반을 구축한 후에 일반적으로 사용자가 단체교섭에 응하도록 요구한다. 그리고 노동법제도가 규정하는 단체교섭 및 단체행동의 절차에 따라서 (예측 가능한 방식으로) 노동자들의 문제 상황 개선 요구를 제시하고, 사용자가 수용하도록 (타당성과 정당성을 내세워) 설득하고 (작업중단이나 여론화 등이 끼칠 수 있는 기업 이윤상의 손해를 내세워) 압박한다.
- 일반적으로 노동법제도의 절차에 기초한 관행적 투쟁 단계에서는 조직화 운동 세력의 합법성과 노동현장의 장악 정도(세력화) 등이 상대적으로 중요하다. 노동조합 요구의 공공적 측면에 대한 부각이나(정당화) 시민사회와 연결관계 활성화(네트워크화) 등은 상대적으로 부차화되는 경향이 있다.
- 단, 이 단계에서도 노동조합의 요구는 최소한 노동현장의 노동자들이 조직화 운동에 참여하게 동기화시킬 수 있을 정도의 정당성은 갖추고 있어야 한다. 또한, 같은 상급조직의 단위조직들나 주변에 있는 단위조직들과 상호작용을 활성화할 필요가 있다.

#### (5) 비관행적 투쟁: 사회여론 등을 활용한 정치적 투쟁

- 조직화 운동 세력이 관행적 투쟁을 강력하게 전개했음에도 사용자를 효과적으로 설득하거나 압박하지 못할 경우 비관행적 투쟁 방식을 동반하여 활용할 수 있다.
- 비관행적 투쟁이란 관행적 투쟁 방식의 효력을 보완하거나 사용자 측이 예측하지 못한 부분에서 압력에 맞닥뜨리도록 하는 창의적인 전술을 활용하는 투쟁 방식을 지칭한다. 일반적으로 비관행적 투쟁에는 노동법제도 이외에 기업에 적용되는 법제도의 강제력, 그리고 사회여론의 압력 등을 동원하는 방식이 활용된다.
- 이를테면 산업안전보건, 환경기준, 세무회계, 소비자 보호 등과 관련해 부과되는 법제도 준수 의무를 기업 측이 제대로 지키고 있는지 확인하여 이를 압박 전술화하는 방법, 법제도 위반 사항이 없다고 하더라도 기업 측의 행동이 일반적인 사회정의 인식에 부합하지 않는다는 측면을 찾아내 이를 공론장에서 강조하는 방법 등이 활용된다. 사용자 측의 불의를 근거로 내세우며 시민사회가 기업을 감시하거나 기업의 상품을 거부하도록 요구한다.

#### (6) 집단적 노사관계 중층화 및 조직민주주의 안정화

- 관행적 투쟁과 비관행적 투쟁을 통해 사용자가 노동조합의 존재를 인정하고 노동조합의 요구를 수용하여 노사가 합의에 이르게 되면, 노동현장에서는 노동조건 및 인사관리에 적용되는 새로운 지배적 규범으로서 임금·단체협약이 체결된다. 또한, 노동자와 사용자 사이 집단적인 대화 채널(임금단체교섭구조)이 형성된다.



- 이렇게 건설된 신규 노조조직은 최초의 임금·단체협약을 만들어 낸 경험을 기초로, 노사협상 채널을 중층화하고 노동현장 규범의 여러 측면에 대한 개입을 시도한다. 이를테면 산업안전보건위원회, 노사협의회, 간담회 등 다양한 노동자 경영참여를 제도화하여 집단적 노사관계를 중층화하고 노동조건 및 인사관리의 다양한 측면에서 노동자의 요구를 반영한 규범이 수립되도록 하는 것이다.
- 한편, 이렇듯 노동조합이 주도하여 집단적 노사관계를 중층화하고 노동자 경영참여를 강화하기 위해서는 강한 노동조합의 지속가능성이 담보되어야 하는데, 이를 위해서는 노동조합의 조직민주주의와 일상활동이 안정적으로 활성화될 필요가 있다.

### 3. 단계별 초기업 조직화의 상대적 이점

- 앞에서 살펴본 노동조합 조직화 과정 6단계는 초기업단위 조직화이건 기업단위 조직화이건 동일하게 적용된다고 볼 수 있다. 그러나 목표로 하는 조직 형태가 무엇으로 설정되느냐에 따라 진행 단계별 세부 내용은 조금씩 차이가 난다. 한편, 초기업노조를 목표로 하는 조직화는 초동주체와 조직활동가에게 관계 형성이나 활동 전개에 있어 상대적으로 높은 효율성과 유연성을 부여한다. 초기업노조라는 조직형태는 특히 조직활동가가 숙련을 쌓고, 초동주체들이 창의성을 발휘하는 데 상대적으로 좋은 조건이다. 물론, 그 정도는 상황에 따라 다르고, 또 당사자들이 하기 나름이다.

#### (1) 문제 상황과 초동주체를 더 쉽게 찾는다

- 일반적으로 노동현장의 문제 상황에 대한 인식이 형성되고 초동주체가 나서는 것은 상급조직의 개입 없이 자연스럽게 진행된다. 그런데 초동주체가 노동현장 상황에 대해 문제의식을 갖고 해결 방안을 논의하기 위해 상급조직을 찾아갔을 때, 상대방이 지역노조나 산별노조 등 초기업노조의 조직활동가일 때가 기업별노조연맹의 활동가일 때보다 상대적으로 대화가 수월하게 진행될 확률이 높다.
- 일반적으로 기업별노조연맹은 초기업노조보다 포괄하는 업종이나 직종이 범위가 넓고 다양하다. 이 때문에 기업별노조연맹 소속의 조직활동가는 번번이 자신이 지식과 경험을 별로 축적하지 못한 낯설고 이질적인 노동현장에서 조직화 활동을 전개해야 할 수 있다. 반면 초기업노조의 조직활동가는 자신이 과거에 경험한 사례와 동질적이거나 유사한 노동현장과 노동자들을 대상으로 반복적으로 조직화 활동을 전개할 가능성이 높다. 이 때문에 초동주체들이 제기하는 문제 상황에 대한 사전적인 지식의 수준이 초기업노조의 조직활동가가 상대적으로 더 높다. 조직화가 전개되는 노동현장에 대한 이해도가 차이가 날 가능성이 높다.
- 동질적이거나 유사한 성격의 노동현장에서 조직화 활동을 계속해서 반복하다 보면, 자연스럽게 두

터운 인간관계 연결망이 형성되기가 쉽다. 초기업노조의 조직활동가들은 이러한 사회적 자본을 활용하여 초동주체들을 찾아내거나, 초동주체들이 행동에 나서도록 용기를 북돋을 수 있다. 예컨대 제약노조가 신규 조직화에 나선 초동주체들에게 다른 노동현장의 “안면이 있는 지부장”을 소개해 줄 수 있는 것은 조합원들이 ‘외국계 제약회사 영업직’이라는 특징을 공유하고 있기 때문에 가능했던 것으로 보인다. 부산비정규일반노조에서 현장간부들이 문제 상황을 서로 논의하고 노조를 통해 제기할 대안을 찾을 수 있었던 것 역시 ‘부산지역 청소·시설관리직’이라는 공통점 때문에 가능했을 것이다.

- 나아가 초기업조직의 이러한 조건은 노동조합 상급조직이 하향식으로 조직화 대상을 의도적으로 발굴하고 다가가려 할 때도 상대적으로 더 효과적으로 작용할 가능성이 높다.

## (2) 풍부한 자원과 다양한 전술을 활용할 수 있다

- 초기업노조가 기업별노조연맹보다 조합원의 공통성과 동질성이 강하다는 조건은 조직화 운동을 본격적으로 전개하기 위해서 전략을 세우고 자원을 동원하는 데도 상대적으로 유리한 조건으로 작용한다. 즉, 유사한 조건에서 반복적으로 조직화 활동을 전개해온 초기업노조 소속 조직활동가는 상이한 조건에서 조직화 활동을 전개해온 기업별노조연맹 소속 조직활동가보다 초동주체들을 지도부로 세우고 조직화 운동에 필요한 자원을 동원하기 위한 체계를 구축하는 데 필요한 지식을 더 많이 체화하고 있을 가능성이 높다. 요컨대 초기업노조 조직활동가가 두려움을 느끼고 있는 초동주체들의 용기를 북돋고, 이들 중 신뢰할 만한 일부가 리더로 나서도록 할 수 있는 암묵지를 더 많이 갖고 있을 가능성이 높다. 또한, 노동현장 노동자들이 무엇에 감동하고 공명하는지를 이미 파악하고 있을 가능성이 높다. 나아가 전문가나 시민단체 언론 등 조직화 운동에 관련해 외부에서 자원을 지원할 수 있는 세력들과의 관계망도 사전에 안정적으로 구축하고 있을 가능성이 더 높다.
- 한편, 기업단위 조직화가 목표로 하는 기업별노조는 자기 완결적 조직이지만, 초기업단위 조직화가 목표로 하는 지부/지회/분회는 거대한 초기업노조의 하부 조직이다. 이러한 조직구조의 특성으로 인해 초동주체들과 조직활동가는 기업단위 조직화를 할 때보다 초기업단위 조직화를 할 때 더 많은 전술적 유연성을 갖게 된다. 이를테면, 기업별노조는 합법성을 획득하기 위해서 일정하게 형식을 갖추고 시간을 들여서 관계기관에 복잡하고 시간이 걸리는 설립신고 절차를 밟아야 한다. 하지만 초기업노조 하부 조직은 노동자들이 가입하는 순간 자동으로 합법성이 부여된다. 초기 단계의 신속한 행동과 빠른 기세가 이후 조직화 운동의 성패를 가르는 데 큰 영향을 준다는 점에서 이러한 조건은 이후 과정에도 큰 영향을 준다. 또한, 대다수 사용자에게 초기업노조는 그 힘이 가늠이 잘 안 되는 낮은 존재다. 조직화 운동이 초동주체들이 아니라 초기업노조의 이름으로 진행될 때 사용자들은 부담을 느끼고 조심스럽게 행동하게 된다. 금속일반노조 서진캠협력사지부는 조직화 운동 초기에 이러한 조건을 활용하여 유연하게 전술을 전개하고 효과를 배가할 수 있었다.

### (3) 조합원 지도부 신뢰와 활동가 동기 부여가 강해진다

- 일반적으로 조직화 운동은 노동현장에서 먼저 행동에 나선 초동주체들과 이들을 돕는 상급조직 소속 조직활동가들이 지도부를 이루어 이끌어간다. 그런데 기업별노조연맹에서 '파견'된 조직활동가와 기업별노조 소속 초동주체 간 관계보다, 초기업노조라는 '같은' 조직 소속의 조직활동가와 초동주체 간 관계가 더 큰 시너지를 내는 경향이 있다. 서로에 대한 신뢰 정도가 후자가 더 크기 때문이다. 또한, 조합원들이 지도부에게 보내는 신뢰 정도가 달라질 수 있기 때문이다. 엄밀히 말하면 기업별노조연맹 간부와 기업별노조 초동주체는 서로 다른 조직에 속해 있는 사이지만, 초기업노조 조직활동가와 그 하부조직의 초동주체는 같은 조직에 속해 있는 사이이다. 이러한 형식적인 차이는 평상시에는 별것 아닐 수 있지만, 조직화 운동 세력이 불확실성이 높은 상황에서 어떤 식으로든 선택해야만 할 때는 그 '선택'의 동기와 결과에 대해서 큰 차이가 나는 의미부여로 이어질 수 있다.
- 물론, 의료노련의 경우처럼 연맹 위원장까지 나서서 신규 조직화를 적극적으로 도울 때는 당연히 신규 조직화에 참여하고 있는 조합원들이 노조연맹에 대해서 강하게 신뢰하게 될 것이다. 그러나 조직화 운동 과정은 어떻게 전개될지 알 수 없는 조건에서 지도부의 선택에 따라 한발 한발 나아가게 되고, 그러한 선택의 결과에 대해서 당사자들과 관찰자들은 다양한 방식으로 평가한다. 이 때문에 지도부 내부의 상호 신뢰, 그리고 조합원들의 지도부에 대한 신뢰가 매우 중요하다. 어떤 선택이 객관적으로는 같은 결과를 초래할 것으로 예측되더라도, 그 선택을 주도한 지도부에 대해서 노동현장 조합원들의 신뢰 정도가 어떠한가에 따라서 실제 결과는 달라질 수 있기 때문이다. 조합원들은 선택의 주체가 '우리편'으로 인식되면 선택의 결과가 긍정적이길 기대하면서 이를 실현하기 위한 행동에 적극적으로 참여하지만, 선택의 주체가 외부인이라 의심되면 선택의 결과를 부정적으로 우려하면서 그것이 실현되는 과정에 참여하기를 주저할 수 있다.
- '같은 조직 소속'이라는 점은 조합원들이 조직활동가를 자신을 대표하는 지도부로 받아들이는 데도 긍정적인 영향을 줄 수 있지만, 조직활동가가 조직화 운동 과정에서 적극적이고 창의적으로 행동하도록 동기를 부여하는 데도 긍정적인 영향을 줄 수 있다. 기업별노조연맹 소속 조직활동가에게 조직화 운동은 연맹 지도부의 지시에 따라 자신이 잘 모르던 노동현장에 파견나와서 정해진 직무를 수행하는 과정일 수 있다. 반면 조합원들과 같은 초기업노조에 속한 조직활동가에게 조직화 운동 과정은 자신이 속한 조직을 키워 나가기 위해 노동현장의 노동자들의 참여를 만들어내는 과정일 수 있다. 물론 조직활동가는 어떤 조직에 속해 있든 조직화의 성공을 위해 자신의 역량을 투여하지만, 이러한 조건 때문에 동기부여 정도가 초기업노조일 경우가 상대적으로 강하다. 단적으로, 동일한 수의 조합원을 조직하는 데 성공했을 때, 기업별노조연맹 소속 조직활동가 입장에서 추가되는 연맹의 의무금과 초기업노조 소속 조직활동가 입장에서 추가되는 조합비는 후자가 훨씬 더 크다. 한편, 사례조사에서는 초기업노조 조직활동가의 강한 동기부여라는 현상이 특히 설립된 지 얼마 되지 안

된 금속일반노동조합의 경우에 두드러졌다.

#### (4) 관행적이건 비관행적이건 강건하게 투쟁할 수 있다

- 노동법제도에 기초한 임금·단체협상을 추진할 때도 일반적으로 초기업노조에 기초하여 진행하는 것이 기업별노조에 기초하여 진행하는 것보다 유리하다. 법률의 내용과 그에 기초하여 축적된 관행이 그런 차이를 만든다. 우리나라 노동법에 따르면, 기업별노동조합의 노동 측 교섭당사자는 기업별노조이고 교섭권자는 기업별노조 위원장이다. 반면 초기업단위노동조합 하부조직의 노동 측 교섭당사자는 기업별노조가 아니라 초기업노조이고 교섭권자 역시 초기업노조의 위원장이다. 이는 다음과 같은 점에서 초기업노조가 상대적으로 강건하게 투쟁을 전개해 나갈 수 있도록 돕는다. 첫째, 임단협 과정의 사측과 대면협상에서 경험이 풍부한 상급조직의 활동가가 직접 참여함으로써 경험이 적은 초동주체 임원들의 전략적 선택을 상대적으로 능동적으로 지원할 수 있다. 기업별노조연맹의 조직활동가는 교섭권이 없는 조직 소속이기 때문에 공식적으로 교섭장에 들어갈 수 없다. 둘째, 유사한 조건의 노동현장에서 다양한 경험 속에서 형성된 초기업노조의 방침과 원칙에 근거하여 협상을 진행함으로써, 초동주체들이 사용자 측에 협상 전술에 휘말려 부정적인 결과를 초래할 협약안에 합의하는 것을 상대적으로 방지할 수 있다.
- 한편, 초기업노조라는 조건은 사회여론을 이용한 투쟁 과정에서도 상대적으로 유리한 조건이다. 이를테면 초기업노조는 기업별노동조합연맹보다 상대적으로 긴밀한 직종/업종/지역 연결망을 통해 사용자를 좀 더 근거리에서 사용자를 압박하는 여론을 만들어낼 수 있다. 또한, 교섭권을 상실하여 노동법제도를 활용하기 어려워진 하부조직에 대해서 풍부한 자원을 지원함으로써 정치사회적 투쟁을 지속할 수 있도록 지원할 수 있다. 그 외에도 여러 가지 측면에서 특정 노동현장의 문제를 기업의 문제가 아니라 사회적인 것으로 프레임하여 공론화시킬 수 있는 담론 역량을 더 많이 확보하고 있다고 할 수 있다.

#### 제4절 소결 : 요약과 제언