

노동정책연구
2011. 제11권 제2호 pp.63~105
© 한국노동연구원

연구논문

캐나다의 복수노조 사례 - 노조 간 조직경쟁의 배경과 전개과정, 그리고 결과 -

노용진*

본 연구는 문헌 연구와 전문가 인터뷰 등을 통해서 캐나다의 복수노조와 노조 간 조직경쟁 사례를 정리하였다. 캐나다에서는 배타적 교섭제도로 인해서 복수노조가 교섭단위에는 존재하지 않고 초기업 단위에만 존재한다. 캐나다는 노조 간 조직경쟁이 매우 활발했는데, 주된 이유로는 미국 노동조합 지배하의 국제노조로부터 민족노조의 분리·독립, 캐나다 노동조합들의 작은 규모와 그것의 탈피를 위한 움직임, 노측에게 우호적인 제도적·정치적 환경을 기반으로 한 활발한 노조활동, 캐나다 노총의 취약한 규제력 등이다. 이와 같이 활발한 조직경쟁은 노조 간 선명성 경쟁을 낳아서 양호한 근로조건 개선, 상대적으로 높은 조직률과 파업의 증가 등 노동조합의 기능을 활성화시켜 주었다. 반면에 노조 간 조직경쟁은 독립노조의 증가를 초래하는 등 캐나다 노동조합 구조의 파편화를 촉진하기도 하였다. 마지막으로 본 연구의 분석 결과를 요약·해석하고, 복수노조 이론모형과 우리나라 복수노조 운용에 대한 정책적 시사점을 도출하였다.

핵심용어: 캐나다 노사관계, 복수노조, 노조 간 조직경쟁, 조직침탈, 배타적 교섭제도

논문접수일: 2011년 4월 26일, 심사의뢰일: 2011년 5월 3일, 심사완료일: 2011년 6월 24일

* 서울과학기술대학교 경영학과 부교수(ynho@seoultech.ac.kr)

I. 들어가는 말

금년 7월부터 우리나라에서도 조직대상이 중복되는 복수노조가 기업 단위에서 허용된다. 기업 단위의 복수노조 허용이 우리나라 노사관계의 성격을 얼마나 많이 바꿀 수 있을지 쉽게 예단할 수 없지만, 그것이 워낙 큰 노사관계 지형의 변화이기 때문에 노사정 공히 복수노조 시대의 노사관계가 어떻게 진행될지 불안하게 바라보고 있다. 인수합병 등과 같은 특수한 사정으로 한 기업 내에 복수의 노조들이 존재하기도 했지만 그것들은 예외적인 현상이었기 때문에 그것들은 복수노조 허용 이후의 노사관계를 전망하는 근거를 충분하게 제공해 주지 못해서 향후 복수노조 허용 이후의 우리나라 노사관계를 전망함에 있어서 외국의 복수노조 운용 경험이 도움이 될 것으로 판단된다. 이런 문제 의식에서 본 연구는 문헌 연구와 전문가 및 노조간부 인터뷰 등을 통해서 캐나다의 복수노조와 노조 간 조직경쟁 경험을 정리하고, 그것이 우리나라의 복수노조 운용에 주는 시사점을 논의하고자 한다. 아직까지 우리나라에 캐나다의 복수노조 경험을 소개한 논문이 없었기 때문에 그것의 정책적·실용적 가치는 충분히 있다고 판단된다.

캐나다의 복수노조와 노조 간 조직경쟁을 둘러싼 제도적 환경이 여러 가지 점에서 미국의 그것과 높은 유사성을 가지고 있다. 그 주된 이유는 캐나다의 노동관계법이 미국의 와그너법(Wagner Act)을 근거로 제정되었고 캐나다의 노동조합들이 얼마 전까지도 미국 노동조합들이 주도하는 국제노조의 지부 형태로 존재해 왔으며, 캐나다의 최대 노총인 캐나다노동회의(Canadian Labor Congress; CLC)도 미국의 AFL-CIO 가맹 노조들이 주도권을 쥐고 있었기 때문이다. 캐나다의 노동조합은 미국의 노동조합들과 같이 기본적으로 산별노조 중심이고, 단체교섭도 미국처럼 배타적 교섭제도 아래 기업 단위로 이루어지고 있다. 이런 특성 때문에 미국과 유사하게 캐나다에서도 기업 단위에서는 조직대상을 같이 하는 복수노조가 존재하지 않고, 노조 간 조직경쟁이 주로 초기업 단위인 산업별·업종별 노동조합들 사이에서 발생하고 있다. 이런 사정 때문에

미국의 복수노조에 대한 이해가 캐나다의 복수노조 상황을 이해하는 데 도움이 되기 때문에¹⁾ 본 연구에서도 필요한 곳에서는 미국 노사관계와 비교하거나 또는 그 맥락 속에서 캐나다 복수노조를 정리하고자 한다. 그리고 미국의 복수노조를 소개한 노용진(2011)과 같이 본 연구도 초기업 단위 노조 간 조직경쟁을 중심으로 캐나다의 복수노조를 정리하고자 한다.

노사관계제도의 높은 유사성에도 불구하고 캐나다의 복수노조 경험은 미국의 그것과 상당한 차이를 보이고 있기 때문에 미국의 복수노조와 달리 독립적으로 연구할 필요성이 있다. 참고로, 캐나다와 미국의 복수노조 운용이 서로 다른 이유는 노동조합의 주체적 조건이 미국의 그것과 큰 차이를 보이기 때문이다. 우선 캐나다 노동조합들은 2000년대에 20%대 후반의 높은 조직률을 보이고 있으며, 미국의 노동조합들보다 훨씬 더 전투적이고 높은 정치 지향성을 가지고 있다(Gunderson & Taras, 2009). 그리고 캐나다의 노동조합들은 1980년대 이후 미국 주도의 국제노조로부터 분리 독립하여 민족노조들을 설립하였는데, 그 과정을 통해서 노조 간 조직경쟁이 광범위하게 발생했기 때문에 미국보다는 노조 간 조직경쟁이 훨씬 치열하였다. 그리고 미국과 달리 캐나다의 노동관계법은 지방분권적 구조를 가지고 있어서 노동관계법의 관할권(jurisdiction)이 주(province)에 있기 때문에 주마다 노동관계법이 서로 차이를 보이고 있으며, 그 결과 노동관계법이 자주 개정되는 특성을 보이고 있다. 이처럼 캐나다의 노사관계가 갈등적 성격이 강하고 노측의 공세적 국면이 유지되어 왔으며 노사관계제도가 자주 변경되는 등의 특성을 보이고 있는데, 이러한 특성들은 1987년 이후의 우리나라 노사관계와 비슷하기 때문에 우리나라의 향후 복수노조 시대의 노사관계가 어떻게 나아갈 것인가를 전망하는 데 유익한 시사점을 제공할 것으로 보인다.

본 연구의 나머지는 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제Ⅱ장에서는 복수노조의 제도적 환경 요인으로서 캐나다의 단체교섭제도 개요를 살펴보고, 제Ⅲ장에서는 캐나다의 복수노조와 노조 간 조직경쟁의 역사적 전개과정과 현황, 그리고 노동조합 내부의 조직경쟁 규제 등을 살펴보고, 제Ⅳ장에서는 캐나다의

1) 참고로 우리나라에 미국의 복수노조와 노조 간 조직경쟁에 대해서 소개한 글들로는 전명숙 외(2006), 노용진(2010)과 노용진(2011) 등이 존재한다.

대표적인 민족노조인 캐나다자동차노동조합(CAW)이 미국자동차노동조합으로부터의 분리 독립과 그 뒤를 이은 타 노조와의 조직경쟁과 조직침탈 등을 통해서 성장해 오는 과정 등을 살펴보고자 한다. 마지막으로 제V장에서 본 연구의 결과를 요약하고 시사점을 도출하고자 한다.

II. 캐나다 복수노조의 제도적 환경: 배타적 교섭제도와 노조인준절차를 중심으로

제2차 세계대전 이후 확립된 캐나다의 노사관계제도는 미국의 노사관계제도를 모방하여 제정되었기 때문에 여러 가지 측면에서 미국의 노사관계제도를 닮았지만, 세부적으로는 일정한 차이를 보이고 있다. 미국의 노사관계제도와 가장 큰 차이는 캐나다에서는 노동관계법 제정권이 주(province)에 위임되어 있어서 지방분권적으로 운영되는 점에 있다(Thomson et al., 2003). 캐나다에도 연방정부가 관할하는 노동관계법도 있지만, 그것은 항공업이나 통신업처럼 근로자의 고용이 복수의 주에 걸쳐 있는 산업의 노동관계만을 대상으로 하고 있어서 전체 근로자의 10% 정도만이 그 적용을 받고 있다(Thomson et al., 2003).

캐나다는 Ontario, Quebec, British Columbia, Manitoba, Saskatchewan, Nova Scotia, Newfoundland and Labrador, Alberta, New Brunswick, Prince Edward Island 등 10개의 주(province)로 구성되어 있다. Thomson et al.(2003)에 따르면, 그 중 Ontario, Quebec, British Columbia, Manitoba 등이 노조 조직률이 상대적으로 높아서 노사관계의 비중이 높은 주요 주들이고 나머지 주들은 노사관계가 일상생활에서 차지하는 비중이 낮은 주들이다.²⁾ 그 중 캐나다 노사관계제도를 대표하는 주는 공업이 가장 많이 발전해 있고 전국 노동조합원 수의 30% 이상을 차지하는 Ontario주이다. 이 주들의 노동관계법은 산업의 특성이나 노동조합 조직률, 주정부의 정치적 성향 등에 따라 일정한 편차를 보이고 있고, 또한 주정부의 집권 정당 교체 시 노동관계법도 개정되는 경향이 있어서 캐나

2) 그 중 Quebec주는 프랑스어를 사용하는 독립성이 강한 주로서 노사관계제도가 다른 주들과 많이 차이를 보이고 있어서 본 연구의 범위에서 제외하고자 한다.

다의 노동관계법은 미국의 그것보다 훨씬 더 빈번하게 바뀌고 있다.

Bloch(2006)에 의하면, 캐나다 노사관계제도는 배타적 교섭, 다수결 원칙을 기초로 한 근로자들의 교섭단체 선택, 법적 구속력이 있는 문서화된 단체협약, 분권주의, 노동관계위원회(Labor Relations Board) 중심의 노동법 집행 등의 속성으로 구성되어 있다. 이처럼 캐나다의 노사관계제도는 큰 틀에서 미국의 그것과 유사지만, 세부적인 내용에서는 일정한 차이를 보이고 있다.

먼저 캐나다의 단체교섭제도는 한 교섭단위에 하나의 교섭단체만을 인정하는 배타적 교섭제도에 기초를 두고 있다. 즉, 사용자는 해당 교섭단위 내 근로자들의 근로조건 결정을 위해서 반드시 교섭대표권을 가진 하나의 노동조합과만 단체교섭을 체결해야 하고, 어떤 다른 노조와도 단체협약을 체결해서는 안 된다. 이런 특성 때문에 다수의 근로자들로부터 유일 교섭단체권을 획득한 노동조합이 체결한 단체협약은 그 교섭단위 내의 모든 근로자들에게 확대 적용되고, 따라서 유일 교섭 주체로서 그 노조를 인정하지 않은 근로자들에게도 적용된다. 위와 같이 한 교섭단위에 하나의 교섭대표만을 허용하는 배타적 교섭대표제로 인해서 캐나다에서는 하나의 교섭단위에서 조직대상이 중복된 복수노조가 존립할 수 없게 된다. 물론 한 기업 내에서 교섭단위가 여러 개인 경우에는 복수의 노조가 존재하지만, 그 노조들은 조직대상을 달리하기 때문에 현재 우리나라에서 쟁점이 되고 있는 복수노조와는 다른 병립노조에 해당된다.³⁾

이와 같은 배타적 교섭제도 때문에 캐나다에서 교섭단위 내의 노조 간 조직경쟁은 어떤 노조가 인준 선거를 통해서 배타적 교섭대표권을 가질 것인가와 관련해서 발생하게 된다. 캐나다의 노조 인준도 미국처럼 기본적으로 근로자의 선거에 의해서 결정되는 구조를 가지고 있으며, 어떤 노동조합이 노조인준선거를 신청하기 위해서는 해당 교섭단위 근로자들의 특정 비율 이상을 조합원으로 조직하고 그것을 입증할 수 있는 증거를 제시해야 하는데, 그 비율은 주마다 차이가 있다. 가령 연방정부의 경우에는 교섭단위 근로자의 35% 이상, British

3) 미국이나 캐나다에서는 조직대상을 같이 하는 노동조합을 dual unionism, 조직대상을 달리 하는 노동조합을 multiple unionism이라고 한다. 이것들을 직역하면 전자는 중복노조, 후자는 복수노조가 되는데, 그 용어들은 우리나라에서 쓰는 용법들과 혼동을 일으키기 때문에 본 연구에서는 노용진(2011)에 따라서 전자는 복수노조, 후자는 병립노조로 번역하여 사용하고자 한다.

Columbia의 경우에는 교섭단위 근로자의 45% 이상, Ontario의 경우에는 교섭단위 근로자의 40% 이상을 조합원으로 조직했음을 증명해야 한다. 노조인준선거 신청을 받은 노동위원회는 그 다음으로 사용자에게 노조인준선거를 실시하길 원하는지 여부를 확인하는 절차를 밟게 되는데, 이때 사용자가 노조인준선거에서 경합하기를 원하지 않으면 노동조합은 자동적으로 인준되고 그렇지 않는 경우에는 노조인준선거를 치르게 된다. 그때 노동조합의 교섭대표 인준을 결정하는 지지율은 주별로 다른데, 교섭단위에서 투표권이 있는 적격 근로자의 과반수이거나 또는 투표자의 과반수 중 하나이다(Godard, 1994).

캐나다의 노조인준과정이 미국의 그것과 다른 점 중의 하나는 카드체크제도(Card Check)이다. 카드체크제도는 특정 비율의 근로자들이 인준카드(Authorization Card)나 조합원카드(Membership Card)에 서명을 하면 그 노동조합을 교섭대표로 인준해 주는 제도인데, 미국에서는 카드체크가 사용자의 동의가 있는 경우에만 이용될 수 있지만, 캐나다에서는 그것이 사용자의 동의와 무관하게 법적으로 허용되는 주들이 있다. Alberta, British Columbia, Nova Scotia, Ontario(건설업 제외) 등 4개 주를 제외한 나머지 주들이 그러한데, 그 주들에서는 노동조합이 카드체크나 노동조합비 납부 증명 등을 이용해서 일정 이상 비율의 근로자들이 조합원임을 증명하는 것만으로도 배타적 교섭대표의 인준을 획득할 수 있다. 카드체크를 가능하게 하는 조직 비율은 주마다 차이가 있는데, 50%+1표에서 65%까지 분포하고 있다(Godard, 1994).

인준선거가 복수노조 간 경합으로 치러지면 배타적 교섭단체를 위한 노조 간 조직경쟁이 발생하게 된다. 이와 같은 복수노조 간 조직경쟁은 미조직 사업장에서 둘 이상의 노조들이 인준선거를 신청하거나 기조직 사업장에서 기존의 교섭대표와 다른 노동조합이 인준신청을 하게 되는 경우에 발생하게 된다. 이때 캐나다에서는 미국과 달리 반드시 어떤 노조를 선택해야 하고, 무노조 선택항은 존재하지 않는다. 그리고 기존의 단체협약이 존재하는 사업장에서는 다른 노조의 인준신청은 특정 기간으로 제한되어 있다. 그 시점은 주마다 차이가 있지만 대체로 협약만료 2~3개월 전부터 인준선거 신청이 가능하게 되어 있다. 가령, 연방정부의 노동관계법에서는 단체협약 만료 3개월 전부터, Ontario주에서는 단체협약 만료 2개월 전부터다. 이와 같은 인준선거 신청 기간의 제한은 조

직침탈을 억제하는 효과를 보이고 있다.

British Columbia, Manitoba, Newfoundland and Labrador, Ontario, Quebec, Prince Edward Island, Saskatchewan 등 대부분의 주와 연방정부의 노동관계법에서는 신규 노동조합의 인준 후 첫 번째 협약에 대해서는 그것이 노사 간 합의로 체결되지 않으면 중재를 통해서 강제하고 있다. 그것은 노사 쌍방의 무경험과 단체교섭 노하우의 부족으로 협약체결 능력이 부족하다는 점이 감안된 것인데, 그것을 통해서 신규 노동조합의 초기 정착과정을 지원하고 있다. 그리고 캐나다의 일부 주에서는 노동조합의 파업 시 사용자의 대체근로 사용도 금지하고 있다.

한편, 캐나다에서는 단체교섭 의제로서 의무교섭 안전과 임의교섭 안전 등의 구분이 없어서 노사가 원하는 안전은 무엇이나 자유롭게 교섭할 수 있으며 그 쟁점에 대한 양보를 얻어내기 위해 파업을 자유롭게 사용할 수도 있다. 이처럼 캐나다 노사관계제도는 미국보다 넓은 교섭 범위를 허용하고 있지만, 실제의 단체협약 내용은 미국의 그것과 큰 차이를 보이지 않는 경향이 있다. 단체교섭 의제로서 고용조건에 가장 많은 관심을 보이고 대부분의 단체협약에서 경영권 관련 조항이 포함되어 있다. 그리고 캐나다 노동관계법에서는 유니언숍(union shop) 외에 클로즈드숍(closed shop)에 관한 교섭을 허용하고 있는 점도 미국과 다르다.

마지막으로, 캐나다의 노동관계법에 대한 집행기관은 노동관계위원회(Labour Relations Board)이고, 법원은 노동위원회의 결정을 심의하는 것으로 그 역할이 최소화되어 있다. 노동관계위원회는 주별로 달리 구성되어 있는데, 개별 주에서 사업을 영위하는 산업의 근로자들에게는 해당 주의 노동관계위원회, 복수의 주에서 사업을 영위하는 산업의 근로자들에게는 연방정부 노동관계위원회가 집행하고 있다. 그런데 노동관계위원회는 통상 법원보다 노사관계의 특성을 보다 많이 고려·반영하는 인사들로 구성되는 경향이 있기 때문에 노동관계법의 집행이 미국보다는 노동조합에게 더 우호적인 방향으로 운영되고 있다(Bloch, 2006).

이상에서 볼 수 있는 것처럼 캐나다의 단체교섭제도는 배타적 교섭제도로 인해서 교섭단위 내 복수노조를 허용하지 않고 있으며, 기조직 사업장에서 노조

인준선거 신청 기간을 기존 협약 만료일 직전으로 제한함으로써 노조 간 조직 경쟁이나 조직침탈을 제한하고 있다. 반면에 캐나다의 노사관계제도는 카드체크제도와 중재를 통한 최초 협약의 의무화, 기조직 사업장에서 복수노조의 인준선거 시 무노조 선택항 배제, 파업 시 대체근로 사용 금지, 넓은 교섭 의제, 노동관계위원회 중심의 노동관계법 집행 등을 통해서 미국의 그것보다 전반적으로 노측에게 더 우호적인 제도적 환경들을 조성함으로써⁴⁾ 노동조합 활동성을 높이고, 그것을 통해서 노조 간 조직경쟁을 촉진하는 측면이 있음을 주목할 필요가 있다.

Ⅲ. 캐나다의 복수노조와 조직경쟁

캐나다 노동조합의 뿌리는 미국의 노동조합에 있다. 캐나다의 노동조합운동은 초기 형성기에서부터 미국 노조가 지배하는 국제노동조합들(International Unions)에 의해서 주도되었고, 캐나다의 노동조합총연맹인 캐나다노동회의(CLC)도 사실상 미국 노동조합들의 영향권하에 있었다. 이런 특성 때문에 1980년대까지는 캐나다의 노동조합운동은 미국의 그것과 유사한 경로를 밟아왔다. 그러나 1970~80년대에 들어서면서 캐나다의 노동조합들이 미국 중심의 국제노조로부터 이탈하여 자신의 독립적인 조직을 가지기 시작했고, 그 이후 캐나다에서는 노조 간 조직경쟁이 꽤 활발하게 이루어져 왔다. 그러한 특성 때문에 캐나다의 노동조합운동은 국제노조와 민족노조, 비가맹 독립노조 등 여러 유형의 노동조합들과 노동조합총연맹 등으로 구성된 파편화된 복잡한 구조를 가지게 되었다.

4) 캐나다의 노사관계제도가 미국의 그것에서 출발하였지만 노동조합에게 우호적인 방향으로 개정되어 온 이유는 기본적으로 캐나다의 노사관계제도가 주별로 결정되는 점, 캐나다의 노조조직력이 미국보다 크고 그것을 바탕으로 해서 노동조합에게 우호적인 정치 지형을 창출했다는 점 등에서 찾을 수 있다. 앞에서 살펴본 것처럼 캐나다 노사관계제도의 결정권이 주에게 부여되어 있는데, 산업이 발전되어 근로자들의 비중이 높은 주들의 경우에는 노동조합의 우당인 신민주당이 당선되는 등 노사관계제도의 결정에 노동조합의 영향력이 더 크게 작용하여 왔다.

캐나다에서 가장 큰 노동조합총연맹은 CLC이다.⁵⁾ CLC는 2006년 현재 캐나다 전체 조직근로자의 72.0%(3,197,600명)을 포괄하고 있고, 지역지부(Local) 수가 11,640개에 이르고 있다(Gunderson & Taras, 2009). CLC는 국제노조와 민족노조들로 구성되어 있는데, 국제노조들은 CLC뿐 아니라 미국의 AFL-CIO에도 가입되어 있다.

CLC 다음으로 큰 노총은 전국노동조합총연합회(Confederation des Syndicats Nationaux: CSN-CNTU)인데, 그것의 조직률은 6.4%이다. 그 밖에 조직률이 2.8%인 퀘벡노동조합총본부(Centrale des Syndicats du Quebec: CSQ), 조직률이 1.3%인 민주노동조합총본부(Centrale des Syndicats Democratiques: CSD) 등도 있고, 미국의 AFL-CIO에만 가입한 캐나다 근로자의 비율도 1.7%에 달하고 있다. 이들 중 CSN-CNTU와 CSQ, CSD 등은 주로 Quebec주에서 활동하고 있는 노조들이어서 다른 주의 노조들과 조직경쟁이 발생하지 않고 있어서 본 연구의 범위에서 제외하고 있다. AFL-CIO에만 가입한 노조들은 1982년 전통적인 노동조합에 대한 CLC 정책에 불만을 품고 CLC로부터 이탈한 국제노조들을 지칭한다.

캐나다에는 이들 전국 규모의 노총 외에 독립노조들이 존재하고 있다. Riddell(2007)에 따르면 캐나다의 독립노조는 크게 4가지 유형으로 구성되어 있다. 첫째, 기업별노조로 구성된 독립지역노조(Independent Local Unions), 둘째, 복수의 기업을 조직한 노조이지만 주 단위에서만 활동하고 있는 주 독립노조(Provincial Independent Unions), 셋째, 전국적으로 활동하고 있으나 어느 노총에도 가입하지 않은 전국독립노조(National Independent Unions)이고, 마지막으로 이전에 독립노조였던 좌파 진영 노동조합들이 1983년 CLC의 지나친 국

5) CLC의 역사를 보면, 그것이 미국의 노동조합과 얼마나 긴밀한 관계에 있는지를 알 수 있다. 우선 CLC는 1956년 4월 23일 Trades and Labour Congress of Canada(TLC)와 Canadian Congress of Labour(CCL)의 합병을 통해 창립되었는데, 그 시점은 미국의 AFL-CIO의 통합보다 2년 뒤이다. 그리고 TLC는 미국의 AFL 영향권 아래 있었던 직종별노조였고, CCL은 미국의 CIO 영향권 아래 있었던 산업별노조였는데, CCL이 TLC를 탈퇴하여 독립 노총을 조직한 것은 미국의 CIO가 창립되었던 해인 1935년이었다. 이처럼 CLC의 창립과 그 이전의 상태가 미국의 AFL-CIO와 매우 흡사한 것은 CLC와 그 이전의 캐나다노총들이 모두 AFL-CIO의 주도 아래에 있었던 국제노조의 지배를 받고 있었기 때문이다. 이런 점에서 CLC는 많은 점에서 AFL-CIO와 유사한 특성을 가지고 있고, 복수노조와 노조 간 조직경쟁에 대한 태도도 예외는 아니다.

제노조 지향성에 대항해서 조직한 소규모 노총인 캐나다노동조합총연합(Confederation of Canadian Unions)이 있다. Gunderson and Taras(2009)에 따르면, 지역독립노조도 전체 조직근로자의 3.6%를 차지하고 있으며, 전국독립노조들이 12.0%를 차지하고 있다.

캐나다 노동조합들은 미국보다 복수노조 간 조직경쟁이 더 활발한 움직임을 보여왔다. 앞서 언급한 것처럼 미국 지배하의 국제노조 중심의 노동조합 구조에서 탈피하여 캐나다의 고유한 노동조합 체계를 갖춰가는 과정이 1980년대 이후 진행되어 왔는데, 그 과정에서 노동조합 간 이합집산과 조직경쟁이 활발하게 진행되고 있다. 더구나 캐나다 민족노조의 성격이 국제노조보다 더 전투적인 사회적 노조주의를 표방하고 있었기 때문에 민족노조와 국제노조의 결별은 노선투쟁적 성격도 포함되어 있기도 하였다. 그리고 국제노조로부터 분리 독립한 민족노조들은 조직규모가 작았기 때문에 규모의 경제를 살리기 위해 타노조와 합병 또는 조직침탈을 많이 시도한 점도 캐나다의 노조 간 조직경쟁을 촉진한 측면이 있다. 캐나다 최대 노총인 CLC도 원래 미국의 AFL-CIO의 조직경쟁 금지 규약과 유사한 내부규제 체계를 갖추고 있었지만, 이상의 사정 때문에 2000년대에 들어오면서 노동조합의 현실적 상황을 반영하여 그 내부 규제력을 많이 약화시켜 왔다. 이러한 특성 때문에 가맹 노총이 다른 노조끼리 조직경쟁이 발생하기도 하지만 동일한 노총 내 노조 간 조직경쟁도 발생하고 있다.

이상의 상황을 감안하여 본 연구는 캐나다의 복수노조 경험을 국제노조로부터의 독립과 민족노조의 형성, 그리고 그 이후 민족노조 간 조직경쟁, CLC의 조직경쟁 규제 등을 중심으로 캐나다 복수노조와 조직경쟁의 역사적 전개과정을 정리하고, 마지막으로 캐나다의 대표적인 노동조합인 캐나다자동차노조(CAW)의 복수노조와 조직경쟁 사례를 살펴보고자 한다.

1. 캐나다의 노조 간 조직경쟁

미국 노조 주도의 국제노조가 캐나다 노동운동의 지배적인 힘이 되었던 것은 노조 태동기인 1870년까지 거슬러 올라가고 있다. 캐나다의 초기 노동조합들은 주로 유럽에서의 이주자들에 의해서 조직되었지만, 1860년대가 되면 미국의 노

동조합들이 캐나다 국경을 넘어서 조직화를 시작했고 그 결과 1870년대에는 미국 노동조합들이 캐나다 노동조합운동의 지배적인 집단이 되었다. 첫 번째 국경을 넘은 미국의 노조들은 주철노조(Iron Molders)와 인쇄담배노조(Printers, Cigar Makers'), 제화공노조인 성 크리스핀기사단(Knight of St. Crispin), 노동기사단(Knights of Labor) 등이었는데, 19세기 말이 되면서 국제노조가 캐나다 조직 근로자의 절반 이상을 차지하게 되었다. 관련 통계가 정리되어 있는 가장 오래된 해인 1911년에 이미 국제노조가 캐나다 조합원의 89.7%를 차지하고 있었다. 그 이후 1920~30년대에 국제노조의 조직률이 일시적으로 감소세를 보인 적이 있지만 1935년 이후에는 다시 증가세로 돌아서서 1940년대 말에는 캐나다 조합원의 60%에 근접하게 되었다. 그 이후에도 국제노조의 증가세가 계속 되어서 1966년에는 110개의 국제노조가 활동을 하고 있었고 조합원의 70.8%를 차지하고 있었지만, 1970년대 이후에는 국제노조의 조합원 비율이 점차 감소세로 돌아섰다. 1970년에 62.5%였던 국제노조 조합원 비율이 1980년에 46.2%, 1986년에는 39.1%였으며, 2002년에는 28.7%까지 줄어들었다.

캐나다의 노동조합운동에서 국제노조가 지배적인 지위를 누리게 된 이유는 그것이 초기서부터 캐나다 노동조합운동의 토대를 닦은 것뿐 아니라 그것이 캐나다 근로조건 개선에 기여한 바가 크기 때문이다. 노동조합의 속성상 국제노조도 미국과 캐나다 근로자의 근로조건을 표준화하는 경향을 가지게 되는데, 국제노조가 미국에서 얻은 노조 프리미엄을 캐나다 단체협약의 목표로 설정함으로써 캐나다 근로자들의 근로조건 개선에 기여하였던 것이다. 국제노조는 미국의 노조활동 경험을 통해 노하우와 전문성을 가지고 있었고 동시에 막대한 파업기금을 비축하고 있었는데, 그러한 국제노조가 배후에 존재한다는 사실 자체가 캐나다 지부의 교섭력을 증가시켜 주고 있었다. 한편, 캐나다 경제가 미국 경제와 밀접한 연관성을 가지고 있었기 때문에 미국 노조가 주도하는 국제노조의 활동이 용인되었던 측면도 있다. 특히 대미 수출 비중이 높은 산업에서 국제노조에 대한 거부감이 약한 경향이 있었다. 이런 특성들로 인해서 국제노조는 캐나다 근로자들에게도 상당히 매력적인 조직이었다.

반면에 국제노조 지부로서의 위상은 몇 가지 문제점을 가지고 있었는데, 대표적인 문제가 캐나다 노동조합에 관한 정책과 의사결정이 미국의 국제노조 본

부에 의해서 내려지고 있었다는 점이었다(Godard, 1994). 이 당시에는 캐나다 노동회의(CLC)에서도 국제노조의 캐나다 지부들이 압도적인 다수를 구성하고 있었기 때문에 CLC도 사실상 AFL-CIO의 지배 아래 있었다고 해도 과언이 아니다. 두 나라의 사회·경제적, 제도적 환경이 다르기 때문에 국제노조는 캐나다 상황에 적합하지 않은 의사결정을 내릴 위험이 있었을 뿐 아니라 미국 노동조합들의 실용주의 노선에 대한 캐나다 지부의 반감도 존재하고 있어서 노동조합운동 노선을 둘러싼 갈등의 소지도 잠재되어 있었다. 그리고 캐나다의 경우에는 노동조합과 밀접한 연계성을 가진 신민주당(NDP)이 존재하고 있었기 때문에 특정 정당에 대한 참여를 금지한 미국 AFL-CIO의 정치노선을 수용하기도 어려웠던 것으로 알려지고 있다. 이와 같은 국제노조의 구조적 취약성 때문에 캐나다 지부들은 국제노조로부터 이탈하려는 움직임을 보이거나 보다 많은 자율성을 요구하고 있었다.

국제노조 본부 중심의 의사결정 구조는 캐나다 노동조합들의 조직경쟁을 제한하고 있었다. 미국의 노동조합들은 노조 간 조직경쟁 금지를 신성시하는 경향이 있었고, 동시에 국제노조와 캐나다 지부의 독특한 관계가 노조 간 조직경쟁을 제한하고 있었다(노용진, 2011). 1980년대 이전 캐나다의 노조 간 조직경쟁을 확인할 수 있는 문헌이 발견되지 않아서,⁶⁾ 당시 노조 간 조직경쟁 상황을 노조 간 인수합병을 통해서 간접적으로 살펴보고자 한다. Chaison(1979)에 따르면 1977년 현재 캐나다에는 88개의 국제노조와 121개의 민족노조가 존재했는데, 대부분이 소규모 노동조합들이었다. 국제노조의 75%와 민족노조의 85%가 2만 명 이하의 조합원을 가지고 있었고, 5만 명 이상의 조합원을 가진 노조는 18 개뿐이었다. 이처럼 파편화된 노동조합 구조⁷⁾를 해소하기 위해서는 노조 간 인수합병과 통합이 요청되고 있었지만, 그러한 통합 움직임은 국제노조 주도의 노동조합운동 상황에 의해서 제약을 받고 있었다(Chaison, 1979). 국제노조 본부들 사이의 노조 통합 교섭은 자율권의 약화를 우려한 캐나다 근로자들의 저항에 의해서 제동이 걸렸고, 캐나다 지부의 통합 움직임은 국제노조 본부의 저지를 받게 되면서 노조 간 합병이 저조한 모습을 보이고 있었다. 노조 간

6) British Columbia주의 조직침탈을 연구한 Riddell(2007)에 따르면, 최근까지도 캐나다의 조직경쟁 추이에 관한 기본 통계가 존재하지 않고 있다.

7) 참고로 Chaison(1979)은 이것을 복수노조 상황(multi-unionism)이라고 명명하고 있다.

합병은 해당 노조의 자발적 합의에 기초할 수도 있고 조직침탈일 수도 있지만, 어느 것이든 당시 국제노조의 의사결정 구조의 제약을 받고 있었던 것이다.

위와 같은 국제노조와 캐나다 지부의 불편한 동거는 캐나다 지부들의 분리독립 움직임을 낳게 하였는데, 그런 움직임에 대응하여 1970년과 1974년 CLC 대의원대회에서 캐나다 지부들의 자율적 지배구조 표준을 확립하기 위한 결의안이 통과되기도 하였다. 그와 같은 자율성 강화 이후에도 캐나다 지부들은 국제노조로부터 이탈하여 자신들만의 민족노조를 세우려는 움직임들을 보이기도 하였는데, 1970년대 초반에 국제노조로부터 분리 독립한 대표적인 사례가 통신제지노조(Communications and Paper Workers)였다.

국제노조로부터 캐나다 노동조합의 분리 독립이 본격화된 것은 1980년대 이후의 일이다. 1980년대에 미국과 캐나다 경제가 위기국면에 직면하게 되면서 일부 국제노조들은 미국에서 양보교섭에 응하였고, 그에 준해서 캐나다 지부들에게도 양보교섭을 요구하고 있었는데, 그에 반발한 캐나다 지부들이 국제노조로부터 이탈하여 민족노조들을 결성하기 시작했던 것이다. 그 대표적인 사례가 다음에 소개되어 있는 캐나다자동차노조(CAW)이고, 그 밖에 양조·목재·에너지노조(Breweries, Woodworking and Energy Workers)도 있다. 캐나다 민족노조들은 미국의 온건한 실리적 노동조합주의와 달리 전투적인 성향을 보였고, 그것이 1980년대와 1990년대 캐나다 근로자들의 근로조건 유지·개선에 상당한 기여를 하게 되면서 국제노조와의 조직경쟁에서 승기를 잡게 되었던 것이다. 이러한 전반적인 상승세를 타고 기조직된 민족노조들이 국제노조의 지부를 공략하는 전형적인 조직침탈 형태를 통해서 자신의 규모를 키워 갔다. 1978-98년의 20년 동안의 British Columbia주에서 발생한 조직침탈을 분석한 Riddell(2007)에 따르면, 민족노조는 363건의 조직침탈을 시도했고, 220건의 조직침탈을 받은 반면, 국제노조는 243건의 조직침탈을 시도했고, 386건의 조직침탈을 받았다는 점에서 알 수 있듯이 국제노조가 더 많은 조직침탈의 대상이 되었다.

앞서 살펴본 것처럼 캐나다 노동조합들의 조직규모가 작고 파편화되어 있었기 때문에 그것 자체로서 규모의 경제를 창출할 수가 없는 상황이었다. 그것들이 국제노조의 지부 형태로 존재하고 있던 시점에는 국제노조를 통한 규모의

이점을 살릴 수 있었지만, 국제노조로부터 분리 독립하여 형성된 민족노조는 규모의 경제를 살릴 수 없게 되었고, 그만큼 그것들은 다른 노조들과의 합병이나 또는 다른 노조들에 대한 조직침탈의 동인을 가지게 되었다. 이런 점에서 캐나다의 노동조합운동은 체계적인 안정성을 확보하기 위한 동태성이 강했고, 그로 인해서 1980년대 이후 캐나다 노동조합운동은 전반적으로 경쟁 속에서 살아남기 위한 활발한 움직임을 보였다. 이와 같은 상황적 배경 속에 캐나다 노동조합운동은 여전히 성장 국면 위에 있게 되었는데, 그와 같은 성장 국면은 역으로 노동조합들의 신규 조직화와 다른 노조들에 대한 조직침탈을 촉진해 주었다.

캐나다 노동조합들이 인수합병이나 조직침탈을 통해 규모를 확대해 온 움직임과 동시에 어느 노층에도 가입하지 않은 독립노조의 비율 증가와 그에 따른 노조 조직의 파편화도 진전되는 상반된 움직임이 발견되고 있다는 점이 흥미롭다. Riddell(2007)에 따르면, 1960년대의 캐나다에는 독립노조가 거의 존재하지 않았지만 1995년경에는 독립노조 조합원 수가 조직근로자의 20% 정도까지 증가하였다. 앞에서 살펴본 것처럼 캐나다의 독립노조는 4가지 유형으로 구분되는데, 특히 전국독립노조와 주독립노조의 약진이 두드러진다. 노조 간 조직침탈에서도 전국독립노조와 주독립노조를 대상으로 한 조직침탈의 성공률이 국제노조나 민족노조보다 통계적으로 유의하게 낮은 것으로 나타나고 있다. 이처럼 캐나다에서 독립노조가 증가하고 있는 점은 노층 가입에 따른 이점보다 부담이 크다고 느끼는 노조들이 꽤 많이 존재하고 있으며, 조합원들에게 더 좋은 서비스를 제공하는 독립노조들이 존재하고 있음을 말해주고 있다.

기업별노조 형태를 취하는 독립지역노조도 미국과 달리 캐나다에서는 소멸되지 않고 오히려 약간의 증가세를 보이고 있다. 가령, Rajan and Grigoleitis(1978)에 따르면, 캐나다의 독립지역노조 수는 1961~62년에 129개, 1976년에 114개가 존재하고 있었음이 확인되고 있는데, Gunderson and Taras(2009)는 2006년에 독립지역노조가 269개가 존재하고 있음을 확인해 주고 있다. 독립지역노조를 설문 조사한 Rajan and Grigoleitis(1978)에 따르면, 그 노조들이 독립지역노조로 남는 이유들은 ① 조합원들에게 신속하고 개별화된 서비스 제공, ② 저렴한 조합비, ③ 고용주와 노조 간 긴밀한 관계, ④ 회사의 운영과 절차에

관한 더 깊은 지식, ⑤ 저렴한 노조 운영비, ⑥ 노조의 내부 권력 투쟁과 정치로부터 자유로운 점, ⑦ 고용주들이 소규모 노조를 선호하는 점, ⑧ 지역 조건에 적합한 협약의 체결 능력, ⑨ 조합원을 개별적이고 사적으로 알 수 있는 이점 등이다. 독립지역노조들은 자신들을 어용노조(company union)라고 보지는 않지만, 기본적으로 노사협력주의 지향성을 가지고 있다. 다만, 지역독립노조는 노조 간 조직침탈에서의 방어율도 국제노조나 민족노조보다 통계적으로 유의하게 낮은 것은 아니다(Riddell, 2007).

이상에서 살펴본 캐나다의 노조 간 조직침탈은 국제노조 대 민족노조, 규모의 경제를 추구하기 위한 대규모 노조화 등과 관련된 조직침탈은 주로 초기업단위에서 발생하는 노조 간 합병 형태를 취하고 있다. 그와 동시에 기업 내의 교섭대표권을 둘러싼 조직침탈도 존재하고 있는데, 그것은 노조인준선거에서의 노조 간 경합 형태를 취하고 있다. 캐나다 노사관계제도의 지배구조가 지방분권적이어서 전국적 차원의 기업 내 조직침탈에 관한 통계가 존재하지 않고 있는데, 현재 입수가 가능한 유일한 통계는 British Columbia주의 노조인준선거 경합을 분석한 Riddell(2007)의 연구 결과인 것으로 보인다. 그에 따르면, 1978년 10월~1998년 5월 사이에 발생했던 총 조직침탈 건수는 606건이었고 침탈노조의 평균 승률은 55.8%였다. 침탈 대상이 되는 노조의 특성들은 국제노조, 신규노조, 교섭 성과가 낮은 노조 등이다. 기업 내 노조 간 조직경쟁에서는 어느 노조가 승리하는가에 경영진들의 영향력이 있는 것으로 확인되고 있는데, 가령 사용자의 부당노동행위는 조직침탈의 성공률을 24% 정도 낮춘다. 이 점은 캐나다에서 사용자의 지원을 받고 있는 독립노조가 유지되는 하나의 이유를 구성하고 있다. 또 한 가지 흥미로운 점은 사용자들은 침탈노조보다 기존 노조를 선호하는 경향이 있는 것으로 나타나고 있다는 사실이다. 이상의 연구 결과들은 캐나다의 기업 내 조직경쟁이 다소간 선명성 경쟁으로 나타나고 있음을 시사한다.

캐나다의 복수노조 간 조직경합과 선명성 경쟁은 노측에게 우호적인 제도적 환경, 사측의 낮은 노조 회피전략 등의 요인들과 맞물려서 노동조합의 적극적인 조직활동을 촉진해서 캐나다의 노동조합운동이 미국의 그것보다 훨씬 더 활성화되도록 하고 그만큼 노조조직률의 하락을 억제하여 왔다(Kumar, 1993;

Troy, 2000). 가령 2000년대 말에도 캐나다의 노조조직률은 27%선으로 비교적 높은 수준을 유지하고 있다.⁸⁾ 캐나다의 노조조직률은 스웨덴 등 북유럽 국가를 제외한 다른 OECD국가들보다는 대체로 높은 수준이고, 특히 비교대상국인 미국(2008년 현재 11.6%)보다 현저하게 높은 비율을 보이고 있다. 캐나다는 파업 빈도 수나 노동쟁의로 인한 노동손실일수 등의 노동쟁의 지표에서도 OECD국가 중에서 상위 그룹에 속하고 있다. Thompson and Taras(2004)에 따르면, 1986~95년 사이에 캐나다는 OECD 24개국 평균보다 약 2.5배 정도 높은 파업률을 보였다. 캐나다와 주요 OECD국가들의 노동쟁의건수와 노동손실일수에 관한 통계를 정리한 <부표 2>에서 캐나다의 노동쟁의건수와 노동손실일수는 호주를 제외한 다른 주요 OECD 국가들보다 더 높게 나타나고 있다. 캐나다의 고용규모가 비교대상 국가인 미국의 1/9 수준인 점을 감안해 볼 때, 캐나다의 노동쟁의건수와 노동손실일수는 미국의 그것들보다 현저하게 낮은 상태임을 알 수 있다. 이처럼 캐나다 노동조합들은 미국의 노동조합들보다 더 활발한 노조활동을 하고 있는 경향을 보인다. 캐나다 노동조합들의 활발한 노조활동이 ‘근로자의 협소한 이해보다 더 넓은 계급적 이슈들을 강조하고 사회적 변화를 추구하는’ 사회적 노조주의(social unionism) 지향성(Kumar, 1993)⁹⁾에서 비롯되는 측면도 있겠지만, 그것은 최소한 부분적으로나마 노동조합들의 조직경쟁에서도 기인하고 있다. 캐나다 노사관계 연구자와의 인터뷰에 따르면, 노동조합의 활발한 조합활동은 역으로 노동조합들의 조직경쟁을 촉진하는 측면도 있다.

8) <부표 1>에 OECD 노동조합 통계에서 발췌한 국가별 노조조직률이 정리되어 있다. 거기로부터 우리는 2008년 현재 캐나다의 노조조직률이 27.1%임을 알 수 있다. 캐나다의 노조조직률은 1988년에 39.5%로 정점을 이룬 뒤 전반적인 하향 추세를 보이고 있지만 하락률이 급경사를 이루고 있지는 않다. 캐나다의 노조조직률이 높은 것은 공공부문의 조직률에 기인하는 바가 크다(Troy, 2000), 2007년 현재 공공부문 조직률은 74.5%로 꾸준히 높은 수준을 유지하고 있다. 반면에 캐나다에서도 민간부문의 조직률은 하향 추세에 접어들고 있는데, 1997년의 21.3%에서 2007년 18.7%로 감소하였다(CLC, 2008).

9) Kumar(1993)는 캐나다 노동조합들이 사회적 노조주의 지향성을 가지게 된 이유로 캐나다 노동조합의 철학을 들고 있다. 반면에 Troy(2000)는 캐나다 노동조합의 사회적 노조주의도 결국은 근로자들의 일상적 이해를 전투적으로 추구하는 방식으로서 미국의 실리주의와 시기적 차이일 뿐 결국은 양자가 서로 수렴되고 있다고 주장하고 있다.

2. CLC의 조직경쟁 규제와 가맹노조 간 조직경쟁¹⁰⁾

미국의 AFL-CIO에 가입된 국제노조들이 CLC의 다수과를 차지하고 있었기 때문에 CLC의 가맹노조 간 조직경쟁은 AFL-CIO와 비슷한 모습을 띠었다. 미국처럼 캐나다에서도 과거에는 TLC계열의 직종별노조와 CCL계열의 산업별노조 사이에 조직대상 중복이 발생하면서 관할권 분쟁이 있었지만, 시간이 흐르면서 그러한 종류의 조직경쟁은 많이 줄어들었다. 1980년대 이후에는 CLC 가맹노조 간 조직경쟁이나 조직침탈이 국제노조와 민족노조 사이에서 가장 많이 발생하였다(Riddell, 2007). 그리고 CLC 노동조합들도 규모의 비경제를 탈피하기 위해 다른 노조와의 통합이나 인수합병 등을 추진하게 되면서 가맹노조 간 조직경쟁이 전방위적으로 확대되었다. 이러한 과정을 거치면서 CLC 가맹노조들은 전통적인 조직 범위(jurisdiction)였던 산별·업종별 단위를 벗어나는 일반노조로 전환하고 있고, 그 결과 과거의 전통적인 관할권이 무너지고 CLC도 가맹노조들 간 관할권 분장을 포기하고 있다. 가령 중복적 조직화 노력이 강한 서비스부문의 경우, 보건의료산업이나 사회서비스업 등은 CAW, Steelworkers, SEIU 등이 모두 조직하려고 노력하는 업종들이다. 노동조합의 일반노조화에는 캐나다 산업의 구조 변화에 따라 전통적인 산업 구분이 모호해지고 있는 점도 작용하고 있는데, 가령 공공부문에서 민영화되거나 분사되는 기업의 경우에는 그것을 민간부문 노동조합에게 조직하게 할 것인지 아니면 종전처럼 공공부문 노동조합의 조직 범위에 둘 것인지 등이 모호해지고 있다(CLC 간부와의 인터뷰에서).

CLC도 AFL-CIO처럼 이러한 중복노조 간 분규가 자원의 낭비이며, 어떤 교섭단위에서 노동조합의 인준 가능성을 낮출 우려가 있다는 생각을 가지고 있다. 이런 문제의식 때문에 CLC도 가맹노조 간 조직경쟁에 대한 내부규율과 조직침탈을 금지하는 규약을 가지고 있는데, 그 내용은 미국의 AFL-CIO 내부규제와 매우 유사하다(AFL-CIO의 조직경쟁 규제에 관해서는 노용진(2011)을 참조하기 바람). 다만, CLC의 조직침탈 금지규정은 AFL-CIO의 그것보다 규제력이 약해

10) 이 절은 CLC 노조 간부와의 인터뷰 및 그 과정에서 얻은 내부 자료에 기초하여 작성되었다. 그 인터뷰에 응해 준 분에게 심심한 감사를 드린다.

서 조직침탈을 예방할 수 있는 실질적 규제력이 약하다는 평가를 받고 있다.

CLC의 규제력이 약한 주된 이유 중 하나는 CLC 가맹 노조 중 12개의 대규모 산업별노조들이 75% 정도의 조합원을 차지하고 있는데, 이들이 다른 노조에 대한 조직침탈에 적극적이고 조직침탈에 대한 처벌의 강화에 소극적이어서 그들을 규율하기가 용이하지 않은 데 있다. 그리고 조직침탈에 대한 처벌 수준이 기껏 권한정지나 제명 정도인데, 그에 따라 처벌을 받은 노동조합이 겪는 불편보다 CLC의 조합비 감소 피해가 더 크다는 평가를 받고 있다(CLCC 간부와의 인터뷰에서). 가령, 알버타 공공노조(Alberta Union of Public Employees: AUPE)에게 조직침탈에 대한 처벌로서 권한정지 명령을 내렸는데, 그 노조는 10년이 지난 지금도 CLC에 재가입하지 않고 독립노조로 남아 있다고 한다. 이와 같은 사정들로 인해서 CLC의 조직경쟁이나 조직침탈에 대한 규제가 AFL-CIO보다 더 약하고, 그 결과 CLC 가맹노조 간 조직침탈이 통제되지 않았다.

내부규제의 한계에 대한 문제제기로 인해서 CLC는 1992년, 2002년, 2010년 등 세 번의 대표자회의(convention)를 통해서 조직침탈에 관한 논의를 진행했다. 그 중 2002년 논의되었고 2003년 통과된 방안이 현재 적용되고 있는 규약 제4조(Dispute Procedures)다. 2002년의 주된 수정은 종전보다 위원장에서 개입 권한을 더 많이 부여하고 조정 과정(mediation process)을 도입한 것에 있다. 2008~2010년 사이에 그것에 관해서 다시 논의되었으나 노조마다 입장의 차이가 존재하였고, 2002년의 방안이 일정한 효과성이 있음을 확인하였기 때문에 그것을 더 이상 수정하지 않았다.

CLC의 규약 제4조는 신규 조직 시 발생하는 조직분규와 다른 노동조합의 조직침탈 등 두 가지를 모두 다루고 있다. 이 조항들은 CLC 내 조직분규를 해소하는 유일한 방법이고, 따라서 회원 노조들은 그것의 해소를 위해서 법원이나 법적 절차에 호소하지 않도록 규정하고 있다. 여기서 이 조항은 특정한 분규에 관한 것이고 노조들의 관할권 일반을 결정하는 것은 아니다.

규약 제4조는 먼저 미조직 사업장의 조직화에 대해서는 각 노조들이 높은 수준의 서비스를 제공할 능력과 자원을 가지고 있는 기존의 관할권 범위 내에서 조직할 것을 권장하고 있다. 이것은 민간부문과 공공부문에 공히 적용되는데, 신규 조직화에 관한 합의가 이루어지지 않고 복수의 노조 간 조직분규가 발생

하는 경우에는 어느 한 노조의 요청에 의해서 CLC가 거기에 개입을 할 수 있다. 그 분류조정 과정은 먼저 상임집행위원회가 쌍방의 의견을 청취하고 쌍방의 행동을 검토한 후 결정을 내리면 위원장이 그 결과를 집행위원회에 보고하게 된다. 이때 결정의 주된 근거들은 해당 노조들의 협약 역사, 해당 노조 조합원들의 유형과 조합원의 승계가 존재하는지 여부, 노조가 해당 근로자들에게 적절한 서비스를 제공할 능력을 가지고 있는지 여부, 해당 노조가 성공적인 조직운동을 벌일 가능성, 해당 노조의 윤리성 등이다. CLC는 가맹노조들에게 이상의 절차를 준수하도록 요청하고 있지만 구속력이 있는 조항은 아니다. 이런 점 때문에 여러 노조들이 하나의 사업을 조직하려고 경쟁하는 경우들이 왕왕 발견되고 있다. 신규 조직화를 둘러싼 조직경쟁의 한 예는 MacMaster 대학 근로자들의 조직화다(CLC 간부와의 인터뷰에서). 이곳에서는 철강노조(Steelworkers), 온타리오 공공서비스노조(Ontario Public Service Workers), CAW 등 5개 노조들이 서로 조직하려고 치열한 경합을 벌였다.

CLC도 AFL-CIO와 같이 가맹 노동조합들이 다른 가맹 노동조합의 기확립된 단체교섭과 작업관계를 존중하고 그에 대한 조직침탈을 금지하고 있다. 이때 다른 회원 노조가 자신의 조합원을 침탈하려고 한다고 믿는 가맹노조가 있다면, 그 정보를 외부에 공개하지 않고 그 분류의 해소를 CLC위원장에게 직접 제소하도록 규정하고 있다. 그러면 위원장은 제기된 소송(allegation)의 타당성을 결정하기 위한 조사를 하게 되는데, 위원장이나 그 대리인은 그 조사 과정의 일환으로서 그 분류를 조정하거나 해소하는 노력을 하도록 규정하고 있다. 위원장은 그 분류의 해소를 위해 부가적인 권고를 하거나 공정한 심판이나 옴부즈맨에게 그 분류를 의뢰할 수도 있다. 어떤 노조가 다른 가맹노조에 대한 조직침탈을 하거나 그 조합원들에 대해 개입했다는 결정이 내려지면, 위원장은 모든 조직침탈과 개입을 중지할 것을 명령하게 된다.

관련 노조 중 어느 일방이라도 위원장의 결정에 승복하기를 거부하면, 상임 집행위원회가 그 결정의 타당성에 대한 의견을 제공하게 되고, 해당 노조들에게 어떤 제재(sanctions)를 내려야 하는지를 결정하게 되는데, 그 제재 속에서는 제명도 포함될 수 있다. 이 경우 해당 노조는 위원장에게 이의를 제기함으로써 조직침탈로 여겨졌던 계획된 행동에 대한 정당성을 주장할 수 있다. 이때 그

교섭 단위가 미조직화될 가능성이 있거나 CLC 비가맹 노조에 의해서 조직침탈 당할 위험이 있다는 점 등은 그 계획된 행동이 정당화될 수 있는 논거들이다. 이의제기가 들어온 기간 동안에 해당 노조가 그 문제를 스스로 해결할 기회를 제공하는데, 그 기간은 30일을 넘지 않고 있다. 그 기간 동안 문제가 해결되지 않고 조사를 통해서 그 노조 주장에 정당한 근거가 있음을 확인한다면, 당사자들이 다음 집행위원회 회의에 참석할 것을 공지하고 당사자들에게 자신들의 주장을 밝힐 권리를 제공하게 된다. 거기에서 다른 노조에 계획된 행동을 한 노조의 주장이 정당함을 인정받게 되면, 그 노조는 그 행동을 계속할 수 있게 되지만, 반대로 그것이 인정되지 않는다면 처벌을 받게 된다. 처벌의 수위는 단계마다 차이가 있다. 조직침탈로 판정이 나는 순간, 그 노조는 집행위원회 투표권, 위원회 참석권, CLC의 서비스에 대한 접근권 등을 박탈당하게 되고, 3개월 후에는 지역협의회 등의 투표권과 참여권, 지역협의회 등의 서비스 접근권 등을 박탈당하게 된다. 그리고 6개월 뒤에는 CLC의 상임집행위원회와 지역협의회 위원석, 분규 절차에 대한 접근권, 참여권 등을 박탈당하게 된다.

CLC에서는 조합원들이 진정으로 원해서 다른 노동조합으로 소속을 옮기는 것을 용인하고 있는데, 한 노조나 지부의 조직변경 시 어느 정도가 조합원들의 의지에 따른 것인지, 어느 정도가 다른 노조의 침탈에 의한 것인지를 판단하기가 쉽지 않다. 이런 사건이 발생하게 되면 위원장은 CLC 감독관 파견, 최장 3년간 CLC의 직가입 지역노조로 인가, 또 다른 노조에게 조합원 모집의 허용, 조합원의 진정한 희망사항을 결정하기 위한 투표의 조직, 움부즈맨에게 그 사안의 제출 등 5가지 중에서 하나 또는 그 이상을 주선하도록 규정하고 있다. 최근 몇 년간 CLC는 그 문제를 처리하기 위해서 그것들 중 CLC 직가입 지역노조를 가장 많이 활용한 것으로 알려지고 있다.

2008~2010년 대의원대회(convention)에 제출된 보고서에 따르면, 2003년의 Disputes Protocol의 도입은 일정한 성과를 발휘한 것으로 알려지고 있다. 그 방안 이후 CLC의 개입이 요청되었던 노조 간 조직분규가 매년 평균 15건 정도였는데, 그 중 90% 이상은 조정이나 가맹노조 간 교섭과 직접적인 면대면 회의를 통해서 해결되었다. 2003~2009년 기간 동안 연평균 조직침탈건수가 2.4건으로 나타나고 있는데, 그것은 관련 통계가 있는 1988년 이후 2002년까지 평균 연간

조직침탈건수가 5.2건이었음을 감안하면, Disputes Protocol 도입 이후 조직침탈건수가 얼마간 줄어들고 있는지를 알 수 있다.

IV. 캐나다자동차노조(CAW)의 조직경쟁을 통한 성장 사례

CAW는 2010년 현재 조합원이 20만 명 이상으로서 캐나다 민간부문 노동조합 중 가장 큰 노조다. CAW는 1985년 미국자동차노조(UAW)의 캐나다 지부가 분리 독립하여 조직한 노조다. CAW는 원래 자동차산업노조로 출발했지만, 합병과 신규 조직을 통해 현재는 자동차산업 외에도 항공, 광업, 어업, 병원, 철도, 소매, 제조업, 조선 등 대부분의 산업을 조직하는 일반노조가 되었다. 조합원은 자동차부품 업종과 완성차 업종에서 각각 3.7만 명과 3.3만 명으로 가장 많고, 이어서 항공·철도·육로·해상운송 등(4.4만 명), 일반 제조업(3.5만 명), 보건의료산업(2.7만 명), 도소매업(2.2만 명) 등에서도 높은 조직률을 보이고 있다.

CAW는 미국의 UAW 캐나다 지부에서 성장해 온 민족노동조합이다.¹¹⁾ 캐나다 지부가 UAW를 탈퇴하고 CAW를 조직하게 된 직접적 계기는 UAW의 양보교섭 압력이었다. 1979~80년 크라이슬러가 도산 위기에 직면했을 때 미국의 회는 그 회사에 대한 채무보증의 전제로 근로자들의 양보를 요구하였는데, UAW는 그 조건을 수용한 반면에 UAW 캐나다 지부는 그것을 거부하였다. 이어서 1981년 크라이슬러 경영진이 재차 도산 위협을 통해 노측의 양보를 요구하였을 때에는 캐나다의 크라이슬러 근로자들도 시간당 \$1.15인 COLA와 미래의 임금인상과 유급휴가 중 일부를 잃었다. 그리고 1982년 포드와 GM도 양보교섭을 요구하면서 미국과 캐나다의 자동차산업에서 양보교섭이 일반화될 처지에 놓이게 되었다.

이러한 상황에서 UAW의 캐나다 지부는 본부의 교섭정책을 거부하게 되었는데, 그것이 CAW 조직의 단초가 되었다. 당시 캐나다 근로자들은 정리해고 위협이 심각하지 않았고, 높은 조직률과 공세적인 노동조합이 있었으며 조합원

11) UAW와 CAW의 분열 및 CAW의 탄생에 관한 보다 상세한 내용은 Gindin(1995)을 참조하기 바란다.

들의 분위기도 살아 있었던 점 등, 미국 근로자들보다 유리한 상황에 있었다. 그리고 노동조합의 우당이었던 NDP가 반대의 목소리를 제공하였고 캐나다의 민족주의가 미국 다국적기업의 제시안을 비판하고 있어서 노조가 고립되어 있지도 않았다. 그리고 캐나다 Big 3 자동차회사 근로자들의 임금은 전국 근로자들의 평균 임금보다 약 25% 높은 상태로서, 미국만큼 임금격차가 크지도 않았다. 이러한 상태에서 UAW 캐나다 지부가 포드 및 GM과의 조기협약 재개를 거부하기로 결정함으로써 미국 UAW의 양보교섭 대으로부터 벗어나기 시작했다. 이러한 대오 이탈과 함께 Kenworth에서 9.5개월 동안 지속된 파업투쟁, Rockwell 자동차부품 회사 파업 등 양보교섭에 반대하는 파업투쟁들이 산발적으로 조직되기도 하였다. 이들 파업은 모두 실패하였지만 고용주들에게 쉽사리 양보교섭을 수용하지 않을 것이라는 메시지를 던져주었다. 어쨌든 1982년 GM과의 협약에서 캐나다 지부는 약간의 임금인상과 COLA 조항의 유지 등을 획득하면서 미국 UAW와 차별성을 보이기 시작했다.

이러한 분위기는 그 직후 크라이슬러와의 협상으로도 이어져 갔다. 당시 UAW는 미래의 COLA 조항은 유지하지만 당장의 COLA 조항 복귀 없는 합의안을 체결하였는데, 캐나다 크라이슬러 근로자들은 인준투표에서 그 합의안을 부결시키면서 파업을 결의하게 되었고, UAW 지도부는 파업투쟁을 자살행위라고 만류하는 상황이 발생하게 되었다. 어쨌든 1982년 11월 5일 크라이슬러에서 파업이 발생하게 되었고, 사측이 양보하여 시급 75센트 임금인상에 합의하게 되었다. 이 과정을 통해서 UAW 미국 지도부와 캐나다 근로자들 사이에 거리가 더욱 멀어져 갔다.

캐나다 지부가 UAW를 탈퇴하고 독자적인 노동조합을 조직한 것은 1984년의 일이다. 이때 캐나다 지부는 GM을 집중 공략할 생각을 가지고 있었다. 크라이슬러는 아직 패턴교섭에 복귀하지 않았고, 포드는 미국에서 협상이 타결되지 않은 상황이었기 때문에 GM을 타깃으로 삼았던 것이다. 이 교섭은 순탄치 않았는데, 주된 이유 중의 하나는 GM 측이 미국 UAW 지도부로부터 캐나다 근로자들에게 양보하지 말라는 압력을 받고 있었기 때문이다. 어쨌든 캐나다 근로자들은 13일 동안의 파업에 돌입했고 GM은 연도별 인상(Annual Improvements)을 양보함으로써 이 파업은 종결되었다. 이 인상분은 캐나다 특

별조정(Special Canadian Adjustment: SCA)이라는 특별한 명칭으로 기본급이 아니라 COLA에 추가되었지만, 잔업수당이나 프리미엄, 휴가수당 등의 산정 기준으로 포함되었다. 이처럼 다소 기이한 이름을 가지게 된 이유는 미국 UAW 근로자들의 눈을 의식해서 캐나다의 교섭 성과를 가시화시키지 않기 위한 것이다. 어쨌든 GM 파업은 캐나다 UAW가 가장 어려운 시기에도 자주적으로 행동할 수 있음을 보였고, 그 결과 CAW 설립의 토대가 되었다.

이 교섭에서 교섭 결정권을 누가 가질 것인가를 둘러싸고 미국 본부와 캐나다 지부 사이에 갈등이 발생하였고, 이것이 UAW와 CAW 분열의 직접적 계기가 되었다. 당시 캐나다 지부장이었던 White는 캐나다 지부의 대표자회의(Council)에서 캐나다의 교섭 목표 설정, 파업권과 파업기금 접근성, 캐나다 직원 채용 등의 결정권을 캐나다 지부가 귀속해야 한다는 점에 압도적 다수의 지지를 받고, UAW 집행위원회에 참석해서 그것들을 요구했으나 거절되었다. 그 직후 White가 캐나다 지부 대표자회의에서 UAW 탈퇴를 제안했고, 그 제안은 350명 중 346 명의 찬성으로 가결되었다. 이것을 통해서 CAW가 역사적인 첫 발을 내디디게 된 것이다. CAW의 등장은 그 자체의 의미뿐 아니라 캐나다 민족노조의 분리 독립을 촉진하는 계기가 되었고, 그 이후 캐나다 내에서 국제노조로부터의 이탈과 민족노조로의 통합이나 국제노조에 대한 조직침탈이 광범위하게 발생하게 되었고, 그만큼 캐나다의 노조 간 조직경쟁을 촉발시킨 결정적인 계기가 되었다.

이처럼 CAW는 UAW의 양보교섭을 거부하면서 탄생하였는데, 그 이후에도 그와 같은 전투적인 노동조합주의를 계속 유지하였으며 노동조합의 내부민주주의를 강조하였다. CAW는 민족주의적인 성향도 강한 편이며, 단체교섭 외에서도 사회적·정치적·경제적 이슈에도 참여하는 등 진보적인 정치주의 성향이 여러 가지 면에서 우리나라의 민주노총 계열 노동조합들을 연상시키고 있다.

CAW는 1984년 설립 이후 지속적인 확대 과정을 거치면서 현재는 캐나다에서 민간부문에서 가장 큰 노조로 성장하였다. 이처럼 지속적인 성장은 많은 부분 다른 노조와의 합병에 기초를 두고 있다. 신규 조직화가 없었던 것은 아니지만, 그것은 기존 조합원 중 공장 철수 등으로 줄어든 인원과 비슷한 수준이고,

〈표 1〉 CAW의 타 노조 인수합병

노 조	인원수	연도
Canadian Airline Employees Association	4100	85
Canadian Association of Passenger Agents	800	87
Canadian Glass Workers	800	87
Fishermen, Food, and Allied Workers Union	24,000	88
Canadian Seafood and Allied Workers Union	3000	89
Great Lakes Fishermen and Allied Workers Union	400	89
The Brotherhood Railway Carmen of Canada	8000	90
TCU-Airline Division	350	90
Canadian Association of Industrial Mechanical and Allied Workers	6500	92
Canadian Textile and Chemical Union	700	92
United Electrical, Radio and Machine Workers of Canada	5000	92
Canadian Union of Mine, Mill and Smelter Workers	1600	93
Canadian Brotherhood of Railway, Transport and General Workers	33437	94
Canadian Association of Smelter and Allied Workers	2000	94
Independent Canadian Steel Workers Union	725	94
Canadian Association of Communication and Allied Workers	1200	95
N&D Supermarket Employees Association	230	95
The Newspaper Guild, Local 239	140	95
Canadian Seat Assembly Workers Union	525	95
Quaker Oats Employees Independent Union	400	95
United Fishermen and Allied Workers Union	4500	96
Marine Workers Federation	4500	96
Ventrtech Employees Association	180	99
Retail, Wholesale Canada	23000	99
Marine Communications and Traffic Services Association	350	00
The Air Traffic Specialist Association of Canada	850	01
The Canadian Air Traffic Control Association	2200	01
Ontario Northland Employees Independent Union	69	02
The Canadian Paper Workers Union, Local 219	325	02
The Canadian Union of Transportation Employees Local 1	140	02
Federation des Syndicates du Secteur Aluminium Inc.	4600	04
Ontario Beverage Workers Union	112	04
Progressive Bakery Workers Association	143	04
Syndicates des Travailleurs et Travailleuses en Aeronautique de Longueuil	311	04
United Bus Workers of Ontario Association, Local 120	120	05
McMaster University Staff Association	2700	05
Canadian Racetrack Workers Union	600	07
United Bottlers Workers' Union 9	117	07
Syndicate des Travailleurs et Travailleuses de la Mine Niobec	225	08
전 체(39건)	142,099	

조합원 증가의 주된 원천은 다른 노조와의 합병이었다.

CAW는 1985년부터 2010년까지 39번의 합병을 통해서 조합원 수를 14.2만 명 수준으로 증가시켰다(표 1 참조). 합병은 CAW가 설립되었던 1985년부터 이루어졌는데, 그것은 캐나다항공노조(Canadian Airline Employees Association)와의 합병이었다. 이 노조와 합병을 원했던 다른 노조들도 있었지만, 이 노조는 CAW와 합병하기를 강력하게 희망했던 것으로 알려져 있다. 그 이후 1980년대 후반에도 5건, 1990년대에 18건, 2000년대에 15건 등의 합병이 이루어졌다. 합병의 대상은 모든 산업의 노동조합들로서 노동조합의 관할권이 더 이상 무의미한 상태임을 알 수 있다.

CAW와 합병을 한 노조들은 대부분 중소기업의 노조들이었다. 이들 노조들도 규모의 경제를 달성할 수 없는 상태였기 때문에 다른 노조와의 합병을 할 수밖에 없었을 것이라고 추측할 수 있다. 그나마 규모가 컸던 합병은 1994년 캐나다철도운송 및 일반노조(Canadian Brotherhood of Railway Transport and General Workers: CBRT)와 이루어졌던 것이었고, 그 밖에 어업·음식료 및 연합노조(Fishermen, Food, and Allied Workers Union, 2.4만 명), 캐나다 도소매노조(Retail, Wholesale Canada, 2.3만 명) 등도 규모가 큰 합병에 속한다. CAW와 합병을 했던 노조들 중 일부는 독립지역노조들이었지만, 대부분은 CLC 가맹노조들이었다. 그러나 이들 합병노조들은 대부분 초기업 단위의 노조이거나 지역지부들이었기 때문에 기업 차원의 조직경쟁이 발생하지 않았고, 일부를 제외한 대부분의 합병들이 상대 노조들의 희망에 의해 이루어진 것이기 때문에 그 합병과 관련된 조직분규가 발생하지 않았다.

이처럼 CAW가 다른 노조와의 합병에 적극적이었던 주된 이유 중 하나는 그것이 국제노조로부터 분리되면서 자립하기에는 규모가 너무 작았기 때문이다. 캐나다의 산업 규모가 크지 않기 때문에 미국식의 관할권으로 구분된 산업노조는 그 자체로써 존립이 어렵고, 그 점 때문에 조직의 범위를 전통적인 관할권을 벗어날 동인이 되었던 것이다. 동시에 CAW와의 합병을 원하는 노조가 많았던 점도 한 이유가 된다. CAW는 그동안 강력한 힘을 이용한 근로자들의 근로조건 개선에 효과적이었고, 조합원들에 대한 강력한 서비스, 미국 노조로부터의 자주성, 양보교섭 불인정 태도와 전투성 등 좋은 명성을 가지고 있었기 때문이

다. 이런 사정들이 반영되어서 CAW는 일찍부터 자신의 관할권인 자동차산업에서 다른 산업으로 조직의 범위를 확장하였는데 그 결과 현재는 조직 범위가 전 산업으로 확대된 일반노조의 성격을 띠게 되었다.

위에서 본 것처럼 CAW가 다른 노조나 지역지부의 합병에 적극적이었기 때문에 다른 노조와 조직분규에 빠지는 경우들도 있었다. 그 대표적인 예로는 1988년 국제노조인 음식·통신노조연합(United Food and Commercial Workers: UFCW)와의 조직분규, 2000년 또 다른 국제노조인 서비스국제노조(Service Employees International Union: SEIU)와의 조직분규 등이다.

먼저 UFCW와의 조직분규는 Newfoundland주의 어업·음식료 및 연합노조(Fishermen, Food, and Allied Workers: FFAW)와의 합병 때문에 발생한 사건이다. 이 노동조합은 원래 UFCW의 Local 1252로 존재하였다. 그 지역지부가 UFCW에 가입했던 것은 그들이 오래 전에 일련의 전투적인 파업을 치른 직후 식품가공노조(Packinghouse Workers)와 합병하였고, 그 노조가 1979년 소매노조(Retail Workers)와 합병을 하게 되었기 때문이다. UFCW Local 1252는 1980년대 중반부터 UFCW의 미국 본부에게 캐나다 섹션의 자율권을 부여하도록 요구했지만 수용되지 않았다. 그 갈등 과정에서 Local 1252는 UFCW가 그들의 가치를 반영하지 않고 그들이 원하는 서비스를 제공하지 않는다고 주장하면서 UFCW를 탈퇴하여 FFAW를 조직하고 난 후 CAW Local 465로 편입하기로 결정하였다. 이에 UFCW는 CLC에 제소를 하고, 동시에 캐나다 법원에도 소송을 제기하였다. CLC는 CAW가 노동운동의 대동단결을 훼손하고 있다고 비난하였고, CAW는 노조로부터 탈퇴한 근로자들을 방기하지 말고 안전망을 제공해야 한다고 주장하면서 반론을 제기했다. 이에 CLC는 중립적인 심판을 임명하고 그에 대한 조사를 실시하였는데, 최종 판정 결과는 UFCW가 이 분규에 관하여 CLC에 제소할 자격이 없다는 것이었다. 그 주된 이유는 UFCW가 조직 내부 분규에 대해서 법원에 제소해서는 아니 됨에도 불구하고 법원에 소송을 제기한 데 있다. 그 결과 CLC는 CAW에 처벌을 해야 하는 부담으로부터 벗어날 수 있었다. 한편 UFCW는 법원으로부터 UFCW Local 1252의 탈퇴금지 명령을 받았고, 그에 기초하여 그 지역지부를 신탁 상태에 두게 되었다. 그러나 그 지역지부의 지도자들은 그 직을 사퇴하고 새로운 노조(FFAW)를 결성함과

동시에 그 신규 노조의 집행부로 선출되었다. 그 이후 노동위원회에 교섭대표로서 UFCW를 대체하는 인준선거를 신청하고 그 선거에서 승리함으로써 조직침탈에 성공하게 되었다.

2000년에 발생했던 CAW와 SEIU 사이의 조직분규는 CAW가 조직침탈에 성공하지 못했고 그 결과 CAW가 CLC로부터 징계를 받은 사건이었다.¹²⁾ 이 조직분규는 SEIU 온타리오 8개 지역지부들의 조직변경을 둘러싼 갈등이었다. SEIU는 미국에 본부를 두고 있는 국제노조이고, SEIU 캐나다 지부는 8.5만 명 정도의 조합원을 가지고 있다. 그 중 온타리오 지역지부가 가장 컸는데, 조합원 수는 3만 명 정도이고, 대부분은 보건의료산업에 종사하는 근로자들이었다.

CAW와 SEIU 사이의 조직분규는 2000년 2월 SEIU의 온타리오 8개 지역지부의 간부들이 모여서 SEIU 탈퇴와 CAW 가입을 결의하고, 이어서 그 8개 지역지부의 대표자들 100여 명이 회합을 가져 절대 다수가 그 결의안에 찬성하였으며, 그 다음날 800명 정도의 지역지부 대의원들이 그 결의안을 지지하는 것을 계기로 세상에 알려지게 되었다. SEIU 측의 주장과 제시된 근거에 따르면 이 조직분규가 훨씬 이전부터 준비되고 있었던 것으로 보인다. 이 분규가 왜 발생했는지 그 이유가 명확하지 않지만 SEIU의 서비스에 대한 불만과 집행간부들의 개인적인 감정이 작용했다는 소문이 돌리고 있다. 다른 국제노조들의 경우 캐나다 지부의 자율성 문제로 발생하는 본부와의 갈등이 조직분규의 직접적 배경이 되는 경향이 있었지만, 당시 SEIU는 캐나다 지부의 자율성 보장 방안에 관해서 논의를 진행하고 있었기 때문에 자율성 문제를 둘러싸고 조직분규를 낳을 정도의 갈등이 발생하고 있지는 않았다. 즉, 1998년 11월부터 SEIU 내부에 캐나다 지부의 자율성을 논의하는 태스크포스팀이 존재했고, 거기에 온타리오 지역지부를 대표하는 부위원장이 참여해 있었기 때문에 자율성 문제를 조직이탈의 이유로 들기에는 명분이 약했다.

2000년 3월 2일 온타리오 8개 지역지부에서 SEIU 탈퇴와 CAW와의 합병이 조합원 투표에 회부되었고, 투표권이 있는 조합원의 약 1/3 정도(6,000명 정도)가 투표에 참여하고 투표자의 95% 정도가 SEIU 탈퇴에 대해 찬성표를 던졌다. CAW는 95% 찬성을 근거로 조직변경 절차를 계속 밟아갔다. 결국 CAW는

12) CAW와 SEIU 간 조직분규에 대해서는 CLC 간부와의 인터뷰에 기초하여 작성되었다.

SEIU를 대체하는 공식적인 인준선거를 신청하였고, 5,000명 정도로부터 교섭 대표로서 재인준받는 데 찬성을 받았다. 한편, SEIU는 그 투표에 대해 의결정족수 부족이라 주장하였고, 투표 직후인 2000년 3월 10일 8개 지역지부들에 대해 본부의 직접관리 아래 두는 신탁지배를 결정하였다. SEIU는 동시에 온타리오 지역지부의 자산과 노조기금의 회수를 위한 소송을 캐나다 법원에 제기하였고, 그 지역지부의 재산과 기금, 해당 파일들을 환수하였다.

SEIU는 CLC에게 CAW를 상대로 하는 조직침탈 소송을 제기하였다. 그에 따라 CLC는 공정심판을 임명하였고, 그 심판은 양 노조 간 교섭된 조정을 이끌어내려는 노력을 시도한 후 그것이 실패하자, CAW가 SEIU 온타리오 지역지부의 조직침탈에 관여함으로써 CLC 규약을 위반했다는 판정을 내렸다. 이 판정에 근거하여 CLC는 CAW가 그 조직침탈을 계속한다면 징계를 내릴 것이라는 서신을 보냈다. 그러나 CAW는 그 결정에 승복하지 않았고, CLC가 자신들에게 징계를 내린다면 CLC에서 철수하여 새로운 노총을 만들 것이라고 공언하였다. 이러한 논란을 거쳐 CAW는 결국 전국적인 컨퍼런스나 대의원대회, 지역협의회 대표자회의 등 모든 CLC 의사결정 단위로부터 배제되는 징계를 받았다. 그에 대응해서 CAW는 다른 노총을 만들지는 않았으나 CLC에 대한 조합비 납부 거부로 대응하였다.

조직분규가 발생한 지 1년이 지난 뒤인 2001년 5월 CAW와 SEIU 캐나다 지부 등 두 노조가 조직분규를 해소하기로 합의하였다. 주된 합의 내용은 온타리오 8개 지역지부의 나머지 교섭단위들에게도 그들이 원하는 경우에는 SEIU 탈퇴와 CAW 가입에 관한 투표를 할 수 있도록 허용한다는 것이었다. 물론 그 뒤에 그 투표가 진행된 적이 없기 때문에 이 합의는 상징적인 의미를 가지는 것뿐이었다. 이 합의가 갖는 중요한 의미는 그것이 CAW에 대한 징계해제의 근거가 되었다는 점이었는데, 그 합의 도출 직후 CLC 집행위원회는 CAW에 대한 징계를 해제하게 되었다. 이 합의 과정에서 가장 다급했던 쪽은 CLC였던 것으로 알려져 있는데, 그 이유는 조합비로 운영되는 CLC에게 CAW와 같은 대규모 노조의 조합비 거부가 주는 타격이 컸기 때문이다. 바로 이 점이 CLC가 노조 간 조직경쟁을 적극적으로 규율할 수 없는 주된 이유 중의 하나다. 참고로, CAW-SEIU 간 조직분규를 직접 이끈 당사자였던 CAW 온타리오 지역지부

는 현재까지도 CLC에 가입하지 않고 있다.

이 조직분규 이후 SEIU 캐나다 지부에서도 내부 변화가 일어났다. 가장 큰 변화 중 하나는 2002년 5월 23일 SEIU 대의원대회가 캐나다 지부의 자율권을 승인한 점이었다. 그에 따라 캐나다 지부는 자신의 정책 수립, 예산과 조합비 책정을 할 수 있는 권한을 가지게 되었고, 캐나다 대의원대회에서 자신들의 대표를 선출할 수 있는 자율권을 부여받았다. 이러한 변화는 1998년 11월부터 시작된 태스크포스팀의 작업 결과인데, CAW-SEIU 간 조직분규가 그러한 변화를 촉진했던 주된 요인이었다. 그리고 SEIU 캐나다 지부의 서비스도 많이 개선되었다는 평가를 받고 있다.

V. 연구 결과 요약과 이론 모형 도출, 그리고 우리나라의 복수노조 전망

1. 연구 결과의 요약

이상으로 본 연구는 문헌 연구와 노동조합간부, 전문가 인터뷰 등을 통해서 캐나다의 복수노조와 노조 간 조직경쟁 사례에 대해서 살펴보았다. 주요 내용은 복수노조의 제도적 환경으로서 캐나다의 노사관계제도, 캐나다의 노조 간 조직경쟁의 배경과 역사적 전개 과정 및 결과, 캐나다 최대 노총인 CLC의 노조 간 조직분규 규제 장치, 캐나다 최대 노조인 CAW의 조직경쟁을 통한 성장 과정 등이었다. 캐나다는 제도적으로 교섭 단위인 사업 단위에서 복수노조가 존재할 수 없고 산업이나 업종 등 초기업 단위에서만 조직대상을 같이하는 복수노조가 존재하기 때문에 본 연구는 초기업 단위의 복수노조와 노조 간 조직경쟁을 중심으로 정리하였다.

본 연구의 분석 결과는 대체로 다음과 같이 요약될 수 있다.

첫째, 캐나다의 노사관계제도는 관할권이 주에게 분권화되어 있어서 주마다 차이가 있지만, 캐나다의 노사관계제도는 미국과 같이 배타적 교섭제도와 노조

인준선거를 기본으로 하고 있다. 배타적 교섭제도는 교섭구조의 간명화 외에 복수노조의 난립 억제 기능도 가지고 있다. 배타적 교섭제도는 특정 사업 단위에서 교섭대표로 선정되지 않은 노조의 존립 근거를 사실상 박탈하기 때문에 한 사업 단위에는 하나의 노조만을 활동하게 된다.

둘째, 캐나다의 노사관계제도는 근로자들의 노동조합활동에 더 우호적인 세부 조항들을 많이 가지고 있다. 주별로 다소간 차이가 있지만, 노조인준 시 카드체크제도의 허용과 중재를 통한 최초 협약의 의무화, 기조직 사업장에서 복수노조의 인준선거 시 무노조 선택항 배제, 파업 시 대체근로 사용 금지, 넓은 교섭 의제, 노동관계위원회 중심의 노동관계법 집행 등이 노측에게 유리한 대표적인 조항들이다. 이처럼 캐나다의 노사관계제도가 근로자들의 노조활동에 보다 우호적인 이유는 캐나다 노동조합의 조직률이 미국보다 높고 노동조합의 정치활동이 더 활발하며, 그 결과 노동조합에게 더 우호적인 정치 환경이 조성되고 있기 때문이다. 노동조합의 정치적 영향력이 큰 또 다른 이유는 캐나다의 노사관계제도 관할권이 주에게 분권화되어 있다는 점에서도 찾을 수 있다. 그것은 노동조합의 영향력이 연방정부보다 주 단위에서 더 발휘되기 쉽기 때문인데, 가령 산업화가 잘 되어 있고 노조의 조직률이 높은 온타리오주 등 주요 주들에서 노동조합의 우당인 신민주당이 집권하기도 하는 등 노동조합의 정치적 영향력이 더 크게 작용하였다. 이와 같이 노동조합에게 우호적인 정치적·제도적 환경은 노동조합의 활동성을 높이고 그만큼 노동조합 간 조직경쟁을 촉진하기에 적합한 환경을 만들어 주었다.

셋째, 캐나다에서는 전체적으로 노조 간 조직경쟁과 조직침탈이 활발하게 발생했다. 그 배경에는 노동조합에게 우호적인 노사관계제도와 그것을 기초로 한 활발한 노동조합 활동성, 캐나다 노동조합운동 내에 미국 노조의 지배로부터 벗어나서 민족노조를 조직하려는 동력이 광범위하게 존재했다는 점, 그리고 규모의 경제를 확보하기 위한 캐나다 노동조합들의 몸집 불리기 움직임 등이 존재하고 있었다. 이처럼 캐나다의 노동조합운동은 미국 노조가 주도하는 실리주의적인 국제노조로부터 전투적인 민족노조로의 구조적 전환과 그에 따른 규모의 불경계 탈피를 위한 자기 확대 과정 등의 필요성, 그리고 노동조합에게 우호적인 제도적 환경과 그러한 상황을 적극적으로 활용하려고 했던 노동조합 집단

의 존재 등이 노조 간 조직경쟁을 활성화시켜 준 주된 배경들이었다.

넷째, 노조 간 조직경쟁의 활성화 정도를 결정하는 또 하나의 요인은 조직경쟁에 대한 노동조합운동의 내부 규제 정도이다. 노조 간 조직경쟁이 노동조합의 내부 분열을 초래하고 노동조합의 공멸을 가져올 수도 있다는 우려에서 노동조합전국센터들은 자신의 가맹노조 간 조직경쟁을 제한하는 정책을 갖게 되었는데, 캐나다의 최대 노총인 CLC도 자신의 주된 임무 중 하나로 가맹노조 간 조직경쟁 규제로 설정하고 미국의 AFL-CIO처럼 노조 간 조직침탈과 조직경쟁을 규제하는 규약을 갖게 되었다. CLC의 조직경쟁 규제 규약은 기본적으로 가맹노조들이 자신의 관할권 내에서 조직활동을 하도록 규정하고 다른 가맹노조에 대한 조직침탈을 금지하며, 가맹노조 간 조직분규가 발생할 때 그것을 조정하는 분규조정절차를 규정하고 있다. CLC의 조직경쟁 규제 규약은 일종의 가맹노조 간 불가침 조약을 의미하는데, 그것을 위반했을 때 처벌 조항까지를 포함하고 있지만, CLC의 조직경쟁 규제정책이 복수노조 간 조직경쟁 흐름을 제압하는 데 성공적이지 못하다. 주된 이유 중의 하나는 CLC에 소속된 주요 대규모 산별노조가 다른 노조들의 인수합병에 나서고 있어서 조직경쟁 규제를 달가워하지 않고 그것을 제압할 수 있는 CLC의 독자적인 힘도 존재하지 않기 때문이다. 더구나 캐나다에 난립하고 있는 여러 개의 노총들 사이에는 불가침 조약들이 존재하지 않기 때문에 캐나다 노동조합 진영의 조직경쟁에 대한 내부 규제는 크지 않은 상태라고 할 수 있다.

다섯째, 캐나다의 노조 간 조직경쟁은 노동조합의 활동성을 높이는 데 기여했다. 복수노조의 탄생은 말 그대로 기존 노동조합의 독점적 지위를 빼앗고 경쟁 상태로 내모는 것을 의미한다. 이 조직경쟁에서 어떤 집단이 승리할 것인가는 어떤 노조가 근로자의 이해에 부합할 것인가, 그리고 누가 주어진 사회경제적 상황에 정합성을 가질 것인가 등에 의존하는 것으로 보인다. 캐나다의 노조 간 조직경쟁에서는 CAW 사례에서 볼 수 있듯이 전투적인 방식으로 근로자의 이해를 대변하는 강경파들이 힘을 얻어 가는 추세를 보였다. 이처럼 캐나다의 노조 간 조직경쟁은 양보교섭 거부, 파업의 증가 등 조합원의 근로조건 개선을 위한 선명성 경쟁 형태를 취하였으며, 노조 내 민주화를 강화하는 등 노조 기능을 활성화시켜 주었다. 이처럼 노조 간 조직경쟁과 조직침탈은 노동조합의 활

동을 왕성하게 만들었다. 이와 같은 노동조합의 활동성 강화는 전투적인 노동조합주의와 맞물리면서 캐나다 노사관계의 불안정성을 낳은 한 요인이 되었다.

여섯째, 캐나다의 노조 간 조직경쟁은 한편으로 노동조합의 대규모화를 촉진하고 있지만 동시에 노동조합의 파편화된 구조도 낳고 있다. 다수 근로자들의 일상적 이해에 근거를 두고 있는 노조운동의 특성상 일상적 이해가 서로 다른 근로자 집단들이 존재하기 때문에 어떤 하나의 지배적인 운동노선이나 운동방식으로 노동조합운동을 통일하기는 상당히 어렵다는 점을 이 사실로부터 배울 수 있다.

일곱째, 캐나다의 노조 간 조직경쟁에서 또 한 가지 주목할 점은 독립노조의 증가를 낳고 있는 점이다. 노조 간 조직경쟁은 조합원에 대한 노조의 서비스 개선을 촉구하게 되는데, 독립노조의 경우 조합원과의 밀착관계 형성, 지역적 특성 반영, 고용주와의 우호적 관계 등을 통해서 조합원들에 대한 실리적인 서비스를 제공하고 있는 것으로 여겨진다. 그리고 캐나다 노총들의 난립과 규제력 약화 등으로 독립노조들이 노총에 가입함으로써 얻는 이점보다 손해가 더 많다고 판단할 여지가 있는 점이 독립노조의 비중 증가를 낳는 요인으로 보인다. 어쨌든 독립노조의 증가는 복수노조 간 조직경쟁이 낳는 부작용 중의 하나라고 할 수 있다.

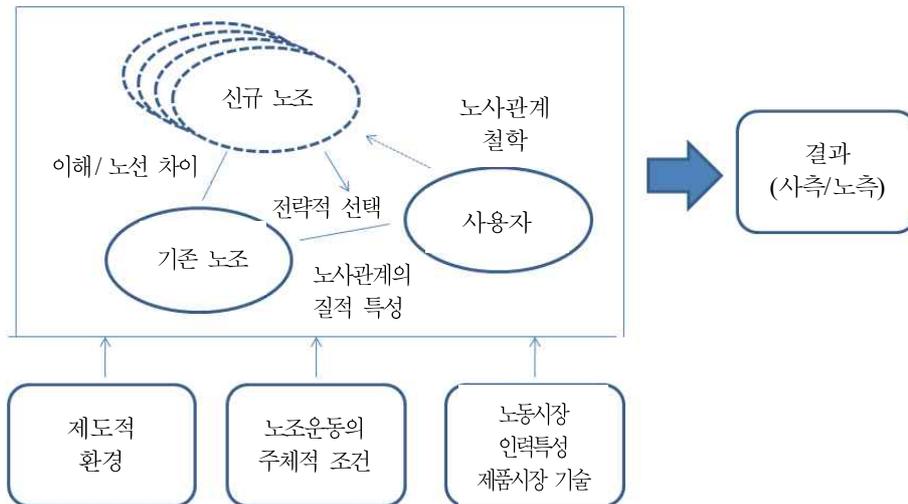
여덟째, 캐나다의 복수노조와 조직경쟁에서 등장하는 주인공들은 노동조합들이지만, 사용자들의 역할도 제한적이거나 확인되고 있다. 이런 점에서 캐나다에서 노조 간 조직경쟁 여부를 결정하는 것은 기본적으로 노동조합의 선택의 문제임을 알 수 있다. 노조 간 조직경쟁에 대한 캐나다 연방정부나 주정부의 정책은 노조 간 조직경쟁을 규제하는 제도적 환경으로서 배타적 교섭제도와 노조인준선거의 도입과 개정을 통해서 간접적으로 이루어지는 정도이고, 노조 간 조직경쟁에 직접적 개입은 하고 있지 않다. 그리고 캐나다 노동조합들의 조직경쟁에서 사용자의 역할이 제한적인 이유는 캐나다의 노조 간 조직경쟁이 주로 초기업 단위에서 이루어지고 있기 때문이다. 그러나 기업 내 노조 간 조직경쟁에서는 사측의 영향력이 작용하고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 사측의 입장에서 복수노조가 외적으로 주어진 것이라면 성향을 달리하는 복수노조 중 어느 쪽을 교섭 대상으로 삼을 것인가의 문제이지만, 그렇지 않고 내생적으로 선

택할 수 있는 상황이라면 결국 복수노조들의 조직경쟁이 초래하는 노사관계의 불안정성과 단일노조의 교섭력 증가 중 어느 쪽을 선호할 것인가의 문제로 집약될 것이다. 그 중 어떤 것을 선택할 것인가는 사측의 노사관계 전략이 무엇인가 등에 따라 달라지겠지만, 종전의 노사관계가 어떤 상태에 있었는지도 중요하게 작용할 것으로 보인다. 어쨌든 우리나라의 복수노조가 주로 기업 내에서 발생할 가능성이 높기 때문에 초기업 단위의 노조 간 조직경쟁보다 기업 내 노조 간 조직경쟁을 보다 주목할 필요가 있다.

2. 복수노조 이론모형 도출

캐나다와 우리나라 노사관계의 상황과 특성이 서로 다르기 때문에 이상의 연구 결과를 우리나라에서 향후 전개될 복수노조 시대의 노사관계를 전망하는 데 직접적으로 활용하기는 힘들다. 따라서 여기서는 캐나다 복수노조와 노사 간 조직경쟁 경험을 일반화하는 모형을 만들고, 그것을 우리나라 상황에 적용하여 복수노조 시대의 노사관계에 관한 전망을 시도해 보고자 한다. 다만, 캐나다와 우리나라 복수노조의 주된 차이점이 노조 간 조직경쟁의 장(場)이 초기업 단위

(그림 1) 복수노조 모형도



인가 기업 내인가에 있다고, 여기서는 기업 내 복수노조를 상정하면서 복수노조 모형화를 시도하고자 한다.

캐나다의 복수노조 경험을 일반화하기 위한 본 연구의 복수노조 이론 모형은 기업 내 노사관계의 주체들과 그들의 전략적 선택, 환경적 요소들, 그리고 노조 간 조직경쟁의 결과 변수 등으로 구성되어 있다. 이 모형은 캐나다 복수노조 경험에 기초하고 Kochan et al.(1986)의 전략적 선택 모형의 분석틀을 복수노조 상황에 맞게 변용한 것이다.¹³⁾ 복수노조 상황으로의 진입은 해당 노사관계의 질적 전환이 될 가능성이 높기 때문에 Kochan et al.(1986)의 전략적 선택 모형이 갖는 동태성이 복수노조로의 전환 과정 분석에 적합한 것으로 판단된다.

이 연구 모형에서는 노사관계 주체로서 해당 기업 내의 기존 노조와 신규 노조, 그리고 사용자로 구성되어 있다. 캐나다의 경우에는 노조 간 조직경쟁이 초기업 단위에서 발생하다 보니 복수노조가 주로 노조 간 문제로 남아 있지만, 우리나라에서는 복수노조 상황이 기업 내에서 형성될 전망이다기 때문에 사용자도 주요 주체 중 하나로 등장하게 된다. 정부도 노사관계 주체로서 설정될 수 있지만, 기업 내 복수노조를 모형화하고 있기 때문에 외적 환경변수로 설정되었다. 복수노조로의 진입 여부는 신규 노조를 조직하려는 근로자 집단의 전략적 선택이 중요한데, 이들은 기존 노조와 이해관계나 노동조합 운동노선 등에서 차이가 있거나 또는 기존 노조의 교섭 성과 등이 취약하다고 판단하는 등 기존 노조의 활동에 대해서 불만을 가지게 되면 제2의 노조를 조직하려는 움직임 가질 수 있다. 복수노조가 생길 수 있는 또 한 가지 가능성은 사측 주도로 만들어지는 것이다. 사측이 노사갈등과 같은 기존 노사관계의 질적 특성에 대해 불만을 갖거나 노동조합 회피 경향의 노사관계 철학을 가지고 있는 경우 사측이 우호적인 근로자들을 추동하여 복수노조를 만들 수도 있다. 이와 같은 노사관계 주체들의 전략적 선택은 기업별로 차이가 있겠지만, 그 선택들이 노사관계 변화의 기초 위에 있을 가능성이 높기 때문에 복수노조와 관련된 주체들

13) 가장 큰 변용은 Kochan et al.(1986)의 전략적 선택 모형에서 중요하게 등장하고 있는 3층위 구조(전략적, 기능적, 작업장 수준)를 본 연구에서는 제외하였다. 그것을 제외한 이유는 캐나다 복수노조 경험이 3층위 구조로 분석하는 데 어려움이 있고, 복수노조의 형성 여부는 주로 전략적 판단에 기초할 것이라는 생각 때문이다. 그러나 복수노조의 운용에서 있어서는 3층위 구조 분석이 여전히 유효하다는 점을 지적하고 있다.

의 전략적 선택을 전망하는 데 노사관계의 큰 흐름을 파악하는 것이 중요하다. 가령, 캐나다의 경우 노조 간 조직경쟁이 국제노조에서 민족노조로, 소규모 노조에서 대규모 노조로, 실리주의적 노조에서 전투적 노조로의 흐름들과 맞물려 나타나고 있다. 이런 점에서 노조 간 조직경쟁은 노사관계의 구조적 전환을 촉진하는 기제라고 할 수도 있다.

노사관계 주체들의 전략적 선택은 환경적 요인의 제약 속에서 이루어지게 되는데, 본 연구에서 환경 요소들로는 제도적 환경과 시장·기술 환경 등이 포함되었다. 노조 간 조직경쟁에 대한 내부 규제와 노동조합운동의 기초적 흐름 등 노동조합운동의 주체적 조건은 제도적 환경 변수이지만, 그것이 갖는 중요성 때문에 본 모형에서는 하나의 독립적인 환경 변수로 포함되었다. 캐나다의 복수노조에서는 위의 환경 요소들 중 제도적 환경과 노동조합운동의 주체적 조건 등이 노조 간 조직경쟁에 대한 가장 큰 영향 요인들로 다루어졌고 시장·기술 환경은 극히 제한적으로만 다루어졌다. 우리나라에서도 복수노조의 도입 여부가 제도적 변화에서 촉발되고 있기 때문에 복수노조 시대를 전망할 때 제도적 환경과 그에 대응하는 노동조합운동의 주체적 조건을 중심으로 분석하고 시장 및 기술 환경은 무시하기로 한다.

마지막으로 결과 변수는 노조 간 조직경쟁의 직·간접적 산물을 의미한다. 캐나다의 복수노조 경험에서 노동조합의 근로자 대표기능의 강화 정도, 노사관계의 불안정화 정도, 복수노조의 난립과 노동조합 구조의 파편화 정도 등이 도출될 수 있는 결과 변수들이다. 노사관계 주체들이 어떤 형태로라도 전략적 선택을 할 수 있지만, 그 선택이 현실적인 힘으로 전화되고 정착되기 위해서는 그것의 상황 정합성과 현실에의 착근 과정이 요구된다. 노동조합의 존립 근거는 결국 주어진 상황에 맞게 근로자의 이해를 얼마나 충실하게 대변하는가에 있다고 한다면, 신규 노조가 하나의 노조로서 정착하고, 나아가 기존 노조를 대체할 수 있는지 여부는 그것이 주어진 상황에서 근로자의 이익을 대변하기에 가장 좋은 활동을 하는가에 달려 있다고 할 수 있다. 결국 신규 노조와 기존 노조의 경쟁적 활동 속에서 복수노조 상황이 지속될 것인가, 아니면 그것은 단지 과도적인 전환과정일 뿐 결국 단일 노동조합 상황으로 복귀할 것인가가 결정될 것이다.

3. 우리나라 복수노조 전망과 시사점 도출

우리나라의 복수노조 문제는 노사관계제도의 변화에 의해서 촉발되고 있다. 복수노조의 허용은 그동안 단일노조 체제에서 온존되었던 노사관계의 불합리한 측면을 바꿀 수 있는 기회를 폭넓게 제공하기 때문에 우리나라 노사관계 체계의 구조적 변화를 촉진하는 계기가 될 수 있다. 그 변화의 폭이 얼마나 클 것인가는 1987년 이후 유지되어 왔던 우리나라 노사관계 체제가 그동안의 변화된 상황에 대해서 정합성을 얼마나 많이 유지하고 있는가, 그리고 기존의 노사관계 질서를 변화시키려는 의지를 가진 주체들이 얼마나 많이 있을까 등에 따라서 결정될 것이다.

먼저 교섭제도 측면에서 우리나라의 교섭창구 단일화는 캐나다의 배타적 교섭제도보다 복수노조 상황의 탄생을 촉진할 가능성이 높다. 우리나라의 교섭창구 단일화제도는 배타적 교섭제도보다 소수 노조에 대한 조합 활동의 여지를 더 많이 주고 있기 때문이다. 소수 노조는 과반수 노조가 존재할 경우 교섭 대표로 참여할 수 있는 기회는 제한적이지만 여전히 일상적인 노조 활동을 할 수 있고, 과반수 노조가 없는 경우에는 교섭 대표에 참가할 수 있는 기회를 가지고 있는 것이다. 이처럼 우리나라의 교섭창구 단일화는 소수 노조의 단체교섭권을 보호하는 측면이 있지만 그만큼 기업 내 복수노조의 난립을 초래할 가능성도 있다.

노동조합운동의 주체적 측면에서도 복수노조의 난립을 제어할 수 있는 내부규제 장치가 없고, 그것이 또 단시간 내에 형성되지도 않을 것으로 전망된다. 우선 전국 단위의 노총이 한국노총과 민주노총으로 양분되어 있고 최근에 제3노총까지 추진되고 있기 때문에 당분간 전국노총 간 불가침 조약이 맺어질 가능성은 낮아 보인다. 동시에 우리나라에서는 기업별로 조직된 단위노조들에 대해서 산별연맹이나 총연맹의 영향력이 제한적이기 때문에 설사 노총 간 불가침 협약이 맺어지더라도 그것이 기업 내의 복수노조와 노조 간 조직경쟁을 억제하는 내부규제 장치로 작동하기도 쉽지 않다. 이처럼 노동조합의 주체적 측면에서도 복수노조화에 대한 내부규제 장치가 취약해서 복수노조의 확산 여지가 남아 있다.

복수노조의 법적 허용 이후 새로운 상황을 적극 활용하여 복수노조를 조직하

려는 주체들이 얼마나 존재할 것인가는 불확실한 상태다. 우리나라의 노조 조직 형태가 외적 형식이 어떠한지 실제로는 기업별 형태를 취하고 있기 때문에 기존의 기업별노조들이 자신들의 조직 범위를 확대하여 복수노조를 조직할 가능성은 낮다. 따라서 기존 노조들은 자신의 독점적 지위와 기득권을 지켜야 할 수세적 위치에 있을 뿐이다. 복수노조의 잠재적 추동 세력은 결국 현재 가시화되지 않은 집단들이라고 할 수 있는데, 향후 복수노조의 추진 세력이 얼마나 많이 생겨날까에 대해서 알기는 어려운 상태다. 굳이 꼽자면, 기존 노조 속에 집단화되어 있는 계파들, 최근 복수노조 조직을 천명한 제3노총 그룹, 그리고 사측과 가까운 근로자 집단 등이 복수노조 추진의 잠재적 집단으로 분류될 수 있다.

복수노조의 추진 세력과 노사관계 주체들의 전략적 선택과 관련해서 주목할 점은 노동조합운동의 전반적인 변화 방향이다. 노동조합의 공세 국면과 수세 국면에 나타나는 노조 간 조직경쟁의 수위와 양상은 달라질 수밖에 없기 때문이다. 노동조합운동이 전반적인 공세 국면에 있을 경우에는 노조 간 조직경쟁이 선명성 경쟁의 형태를 취할 가능성이 크고 그만큼 노동조합의 전통적인 기능인 교섭과 쟁의 기능을 활성화시킴과 동시에 노사관계의 안정성을 떨어뜨릴 가능성이 있다. 캐나다의 경우에 1980년대 이후 노조 간 조직경쟁이 활발한 이유 중 하나는 당시 캐나다의 노동조합이 전반적인 공세 국면 속에 있었기 때문이다. 반면에 노동조합이 퇴조 국면에 있을 경우에는 어느 노조도 근로자들의 이해를 철저히 관철할 수 없게 되면서 패배감만을 낳고 되고, 그 결과 노조 간 조직경쟁이 노동조합의 교섭력을 떨어뜨려서 노동조합의 힘을 결정적으로 약화시킬 계기가 될 수도 있다. 우리나라의 경우 1987년 이후 오랫동안 노동조합의 공세 국면이 지속되어 왔는데, 2000년대 중반 이후 신규 조직화가 예외적으로만 존재하고 오히려 미가맹 독립노조가 30만 정도까지 급증하고 있으며, 파업건수가 줄어드는 등 노조의 공세 국면이 주춤거리고 있다. 이러한 상태에서 복수노조 허용이 1987년 이후 강세를 보여왔으나 2000년대 중반 이후 다소 교착상태에 빠진 민주노조운동의 흐름이 기존의 노동조합 구조를 바꿀 동력으로 새롭게 탄생할 것인지, 아니면 최근의 비가맹 노조의 증가 등에서 확인되고 있듯이 노동조합의 온건·실리주의화 동력이 생겨나게 될 것인지, 아니면

현재와 같이 여러 가지 동력들이 균형을 잡고 있을 것인지 등이 주목할 만한 포인트들이다.

우리나라에서 노조 간 조직경쟁의 결과가 어떤 모습으로 안착될 것인가는 현재로서는 예측하기 어렵다. 어쨌든 복수노조 허용 이후의 노조 간 조직경쟁은 단체교섭 중심의 전통적인 노사관계 모형, 갈등적 모형, 노사협조주의 모형, 노사파트너십 모형 등 여러 가지 노사관계 모형이 서로 정합성을 주장하면서 근로자들을 결집하기 위한 경연의 장이 될 가능성이 있다. 그것을 통해서 우리나라의 사회경제적 상황에 정합적이고 근로자의 이해를 가장 잘 대변할 수 있는 모형이 지배적인 형태로 부각될 수는 있지만, 여러 유형의 근로자 집단이 존재하기 때문에 그 노사관계 모형이 노동조합 전체를 통일할 가능성은 낮다. 또는 반대로 어떤 노사관계 모형도 지배적인 형태로 부각되지 못하고 여러 유형의 복수노조들로 난립되기만 할 가능성도 있다. 어쨌든 근로자들의 이해관계가 복잡하고 개별 기업마다 처한 상황들이 다르기 때문에 노사관계가 단기간에 어느 하나의 모형으로 통일되기는 어려워 보인다.

이상의 문제 의식에서 볼 때 장기적으로는 노조 간 조직경쟁이 노동조합운동의 대동단결에 해(害)가 될 가능성이 예측되고 있기 때문에 노조 간 조직경쟁에 대한 노동조합운동의 내부규제 움직임이 요청될 것으로 전망된다. 이런 점에서 그동안 우리나라에서는 복수노조가 그것을 허용하는 제도를 도입할 것인가 여부를 둘러싼 제도적 논쟁이었다면, 복수노조의 법적 허용 이후에는 그것은 결국 노동조합 내부의 자기 규제 필요성 여부 문제로 압축될 것이다. 즉, 노동조합들이 내부 규율을 통해서 조직경쟁을 제한하고 단일 노조주의로 갈 것인가 아니면 노조 간 조직경쟁을 촉진하는 방향으로 갈 것인가는 결국 노동조합운동의 선택의 문제되고, 그러한 전략적 선택이 향후 우리나라 노사관계의 성격에 많은 영향을 줄 전망이다. 우리나라에서 복수노조 추진이 중앙에서 조정되지 않은 형태로 이루어질 가능성이 높기 때문에 당분간은 운동노선을 달리하는 노동조합 사이의 조직경쟁이 불가피할 것으로 보이지만, 장기적으로는 민주노총이나 한국노총, 제3노총 계열 노동조합들 사이의 불가침 협약이나 노총 간 통합 등을 통해서 노조 간 조직경쟁을 제한할 필요성이 대두될 가능성이 높다. 이런 점에서 보면, 현재 상태에서도 노조 간 조직경쟁에서 준수해야 할 최소한

의 규범 제정(가령, 사용자와 담합하여 상대 노동조합을 주된 공격 대상으로 삼지 않을 것, 근로자들의 이해를 보호하는 활동을 통해서 조합원을 결집하는 선의의 경쟁을 할 것 등)이 복수노조 시대의 건강한 노동조합운동을 위해서 도움이 될 것으로 보인다.

마지막으로 정부 정책이나 노사관계제도와 관련해서 복수노조 상황에서 배타적 교섭제도나 교섭창구 단일화의 의미가 무엇인지 생각해 볼 필요가 있다. 배타적 교섭제도나 교섭창구 단일화는 교섭 비용의 감축 차원에서 논의될 수 있지만, 그것이 동시에 복수노조의 난립을 억제하는 제도적 장치이기도 하다는 점을 주목할 필요가 있다. 캐나다에서 배타적 교섭제도는 노조 간 조직경쟁이 배타적 교섭대표권의 획득을 중심으로 이루어지게 하고, 노조 간 분열이 교섭단위로까지 침투해 오는 것을 막아주고 있기 때문에 노동조합의 교섭력을 유지해 주고 있는 것이다. 이런 점에서 배타적 교섭제도는 복수노조의 난립에 대한 일종의 제어 장치라고 할 수 있다. 반면에 우리나라의 교섭창구 단일화는 복수노조의 난립을 초래할 가능성이 있는데, 그것은 향후 노동조합의 교섭력을 약화시킬 가능성이 있다. 이런 맥락에서 우리나라의 교섭창구 단일화제도의 적합성에 관해서 예의 주시하면서, 향후 필요하다면 적절한 개정이 필요할 것으로 판단된다.

참고문헌

- 노용진. 「미국의 복수노조」. 『월간 노동리뷰』 69(2010년 12월호), pp.32-43.
- _____. 「복수노조 시대의 노사관계: 미국의 노조 간 조직경쟁을 중심으로」. 『노사관계학회 발표자료집』. 2011.
- 전명숙·윤문희·김삼수·정병기·R. Zullo. 『복수노조 환경하의 노사관계 연구』. 한국노동연구원, 2006.
- Thompson M., and D. G. Taras. 「캐나다 고용관계 (그랙 J. 벵버·러셀 D. 란즈베리·닉 웨일즈 편)」. 『국제비교 고용관계』. 한국노동연구원, 2004.

- Block, Richard N. "Industrial Relations in the United States and Canada." In Morley, M. J., P. Gunnigle and D. G. Collings(eds.). *Global Industrial Relations*. London, U.K. and New York, U.S.A, Routledge, 2006.
- Chaison, G. N. "Union Mergers and International Unionism in Canada." *Industrial Relations* 34 (4) (1979): 768~777.
- Crispo, John. *International Unionism: A study in Canadian-American relations*. Toronto, Canada, McGraw-Hill Co., 1967.
- CLC. "25th Constitutional Convention Documents." No. 11, 2008.
- Dawes, C. J. "The Relative Decline of International Unionism in Canada Since 1970." *School of Industrial Relations Research Essay Series No. 19*, Queen's University at Kingston, Canada, 1987.
- Gindin, Sam. *The Canadian Auto Workers: The birth and transformation of a union*. Toronto, Canada, James Lorimer & Company, 1995.
- Godard, John. *Industrial Relations: The economy and society*, Toronto, Canada, McGraw-Hill, 1994.
- Gunderson, M. and D. G. Taras. *Canadian Labour and Employment Relations*. Toronto, Canada, Pearson Addison Wesley, 2009.
- Kochan, T. A., H. C. Katz, and R. B. McKersie. *The Transformation of American Industrial Relations*, NY, U.S.A, Basic Books, 1986.
- Kumar, P. *From Uniformity to Divergence: Industrial relations in Canada and the United States*, Canada, IRC Press, Queen's University at Kingston. 1993.
- Kumar, P. "Whither Unionism: Current state and future prospects of union renewal in Canada, *Discussion Paper #2008-04*, IRC Research Program, Canada, Queen's University at Kingston, 2008.
- Rajan G. S. and W. Grigoleitis. "A Study of the Independent Local Unions in Canada." *Labor Studies Journal* 2 (3) (1978): 220~230.
- Riddell, Chris. "The Nature of Union Raiding: Evidence from British Columbia, 1978~1998." *Advances in Industrial and Labor Relations* 15 (2007): 269~293.
- Thompson M., J. B. Rose, and A. E. Smith. *Beyond the National Divide: Regional*

dimensions of industrial relations, The Canadian Industrial Relations Association & School of Policy Studies, Canada, Queen's University at Kingston, 2003.

Troy, L. "U.S. and Canadian Industrial Relations: Convergent or divergent? *Industrial Relations* 39 (4) (2001): 695~713.

〈부표 1〉 캐나다와 OECD 주요국가들의 노조조직률 추이(%)

	연 도									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
한국	11.7	11.4	11.5	10.8	10.8	10.3	9.9	10.0	10.6	10.3
캐나다	28.1	28.3	28.4	28.4	28.5	27.8	27.7	27.4	27.3	27.1
미국	13.4	12.8	12.8	12.6	12.4	12.0	12.0	11.5	11.6	11.9
영국	30.1	30.2	29.6	29.3	29.6	29.4	28.4	28.1	27.9	27.1
일본	22.2	21.5	20.9	20.3	19.7	19.3	18.8	18.3	18.3	18.2
독일	25.3	24.6	23.7	23.5	23.0	22.2	21.6	20.7	19.9	19.1
프랑스	8.2	8.1	8.0	8.2	8.0	7.8	7.8	7.7	7.6	7.7
스웨덴	80.6	79.1	78.0	78.0	78.0	78.1	76.5	75.1	70.8	68.3
호주	25.2	24.7	24.4	23.0	22.8	22.0	22.1	20.1	18.5	18.6

자료: OECD.Stat Extracts(<http://stats.oecd.org/Index.aspx>)

〈부표 2〉 캐나다와 OECD 주요국들의 노동쟁의행위 발생건수/노동손실일수 추이

	연도별 발생건수(건)									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
한국	198	250	235	322	320	462	287	138	115	108
캐나다	413	378	381	294	266	297	260	151	206	187
미국	17	39	29	19	14	17	22	23	23	16
영국	205	212	194	146	133	130	116	158	152	144
일본	154	118	90	74	47	51	50	46	54	-
프랑스	1,417	1,427	1,105	745	785	699	-	-	-	-
스웨덴	10	2	20	10	11	9	14	9	14	5
호주	731	698	675	766	643	692	472	202	135	177

	연도별 노동손실일수(천 일)									
	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
한국	1,366	1,894	1,083	1,580	1,299	1,199	848	1,201	536	809
캐나다	2,441	1,644	2,203	2,986	1,730	3,185	4,148	793	1,771	876
미국	1,996	20,419	1,151	660	4,077	1,017	1,348	2,688	1,265	1,954
영국	242	499	525	1,323	499	905	224	755	1,041	759
일본	87	35	29	12	7	10	7	8	3	-
독일	79	11	27	310	163	51	19	429	286	132
프랑스	422	581	463	248	224	193	-	-	-	-
스웨덴	79	0.3	11	0.8	628	15	0.6	2	14	107
호주	651	469	393	259	439	380	228	133	50	197

자료: ILO Labour Statistics DB(<http://Laborsta.ilo.org/>)

한국노동연구원, 『2010 KLI 해외노동통계』, 2011.

abstract

Dual Unionism in Canada — Backgrounds, Development, and Results of Inter-Union Competitions —

Yongjin Nho

This study examines dual unionism and union competition in Canada by literature review and interviews of its subject-matter experts. Dual unionism does not exist at a bargaining unit of firm, but beyond it due to exclusive representations in Canada. Canadian unions have had stronger inter-union competitions for several reasons: Organizing national unions separately out of international unions dominated by the American counterparts, small sizes of Canadian unions and their efforts to get economy of scale, active unionization efforts based on favorable institutional and political circumstances, and the weak regulation of union competition by Canadian Labor Congress. The strong union competitions have facilitated inter-union militancy competition and thus have strengthened union functions like improving working conditions, relatively high unionization rate, and the frequency of strikes. On the other hand, the union competitions have increased independent unions and thus have helped yield a fragmented structure of unions in Canada. Finally the results of this study are summarized and interpreted, and a theoretical model of dual unionism and the implications of the study results are discussed.

Keywords : Canadian Industrial Relations, dual unionism, union competition, raid, exclusive representation

