

노동조합 지배구조(union governance)의 위기

배 규 식*

I. 노조 지배구조 문제의 제기

1. 노조의 비리와 부패

지난 1월 말 기아자동차노조 광주공장 지부장과 수석부지부장 등 간부들이 회사 인사 담당자들과 담합하여 광주공장에 취업하고자 하는 노동자들로부터 취업특혜를 조건으로 각각 3억 7천만원, 2억 3천 백만원 등의 막대한 금품을 수령한 사건이 발생하여 대기업 노조의 부패 문제가 제기되었다. 이어 2005년 1월 항운노조의 누적된 구조적 비리가 검찰수사로 드러나면서 부산, 인천, 평택, 제주, 포항, 울산, 순천, 흥성항운노조에서 조합원 채용을 둘러싼 비리와 수역을 넘는 금품수수 실태가 밝혀지는 가운데 항운노조 역대 위원장들을 포함한 18명의 노조간부가 구속되었다. 부산항운노조를 제외한 다른 항운노조의 누적된 구조적인 비리에 대한 수사는 현재 진행 중이어서 앞으로 더 많은 비리가 드러나면 구속자가 더 늘어날 것으로 보인다.

또한 국민은행노조 위원장은 재건축조합 간부들의 비리를 폭로하겠다고 협박하여 3억 5천여만원을 책자발간 계약금 부풀리기, 부인식당 인수계약금, 자녀등록금 등으로 착복하고, 또다른 노조간부는 가정부 고용비, 차명계좌를 이용한 조합비 사용 등으로 2억 2천만원을 횡령한 것이 들쭉났다. 그 외에도 최근에 드러난 노조의 비리로는 전국자동차노조연맹 제주지부장이 2000~2004년 사이에 지방자치단체와 사용자측이 제공한 복지비 중 2억 6천만원을 횡령한 사건, 전국자동차노동조합연맹 마산버스노동조합 위원장이 2001~2004년 사이에 취업과 관련하여 2,670만원의 금품을 수수한 사건 등이 있었다.

* 한국노동연구원 연구위원(baekiusik@kli.re.kr).

이러한 일련의 사건들은 모두 최근 검찰과 경찰에 의해 적발된 노조간부들의 부패와 관련한 비리사건들이다. 앞서 보았듯이 노조간부들이 각종 이권에 개입하거나 비리 및 부패와 연루된 사건들은 극히 부분적이거나 예외적인 것이 아니라 구조적인 것으로 볼 수 있다. 특히 향운노조, 국민은행노조, 버스노조 관련 비리는 언론의 주목을 덜 받았으나 실질적으로는 더욱 뿌리깊은 구조적이고 누적된 비리이다. 이들 비리는 그동안의 크고 작은 노조 비리관련 문제 제기에도 불구하고 은폐되어온 흔적이 있다는 점에서 장기간에 걸쳐 일어났음을 알 수 있다. 또한 <표 1>에서도 볼 수 있듯이 노조의 부정이나 횡령 등의 비리로 노조 집행부가 물러난 경우가 전체의 8~9%로 적지않은 비율을 차지하고 있다.

<표 1> 조합원 규모별 노조 예산운용 관련 부정이나 횡령 등으로 불신임 경험

	노조 집행부의 불신임 혹은 자진사퇴	노조 집행부의 조직유지의 어려움 경험	불신임 경험부재
500명 미만	8.0%	3.8%	88.1%
500명 이상	9.0%	4.8%	86.2%
전 체	8.6%	4.4%	87.0%

자료: 김정환(2002. 12), 『합리적 노동운동을 위한 노동조합의 재정자립방안』, 『한국의 노사관계 발전방안 연구 II』, 노동부 정책연구용역사업.

사실 기업별 노사관계하에서 노동조합의 비리와 부패는 과거 권위주의시대 이래, 뿌리깊은 관행으로 보이지 않게 존재해 왔다. 특히 임금교섭과 단체교섭을 둘러싸고 사용자들의 묵인 혹은 직·간접적인 거래, 지배개입 혹은 노사간의 담합 속에 존속해 왔다. 실제로 1990년대 초 H정공이나 서울택시 등에서 노조간부들이 임금교섭을 사용자측에 유리한 방향으로 매듭짓는 조건으로 사용자들로부터 금품을 수수한 사건들이 일부 드러나기도 했다. 이처럼 사용자들과 연계된 노동조합의 부정이나 부패는 위에서 드러난 것 이상으로 광범위한 것으로 추정되지만, 은밀한 거래의 특성상 잘 드러나지 않고 있을 뿐이다. 노조활동의 민주화를 통하여 부정부패가 과거에 비하여 줄어든 것은 분명하지만 오히려 보다 은밀한 곳에는 이러한 부정부패가 여전히 남아있는 것으로 보인다.

2. 노조 민주주의와 폭력

이와 더불어 민주노총에서는 사회적 대화 참여의제에 관한 날카로운 의견대립 속에 지도부에 대한 반대파들의 물리적 폭력을 동원한 조직적인 회의 방해로 인해 세 차례의 (1월 20일, 정기대의원대회, 2월 1일, 3월 15일, 임시대의원대회)대의원대회가 잇달아 무산되는 사건이 발생했다. 이러한 노조내부의 폭력사태도 노동조합의 민주적 절차 문제

와 관련하여 주목할 만하다. 민주노총의 대의원대회를 무산시킨 전국노동자투쟁위원회 등 사회적 대화 반대파는 의사결정을 위한 표결 등 노동조합의 민주적 절차를 ‘부르주아 민주주의 절차’일 뿐 노동조합의 민주주의는 아니라는 독선적 태도를 보임으로써 노동조합의 내부 지배구조와 관련된 핵심적 문제를 야기시켰다.

일부에서는 노조의 구조적인 비리와 관련하여 외부로부터의 감시시스템 도입 및 대기업노조의 지나친 권력화 견제의 필요성을 주장하고 있다. 또 다른 한편에서는 노조의 위기, 그리고 노조 일부에서는 폭력 사용에 대한 비판 등 중구난방으로 노조 지배구조와 관련한 문제를 제기하고 있다. 외국에서도 노조의 부정부패 혹은 노조 내부의 폭력(예: 미국의 트럭기사들 중심의 노조인 Teamsters의 마피아 연루) 등의 문제가 전혀 없었던 것은 아니다. 권력이 있는 곳에 부정·부패, 비리와 폭력 사용의 문제는 보다 일반적인 것으로 볼 수도 있다.

본고에서는 노조 지배구조를 노조 내부의 대표선출, 의사결정, 관리행정 그리고 그에 따른 책임을 규정하는 일련의 시스템으로 보고, 우리 노동조합의 지배구조와 관련하여 관행화되거나 구조화된 문제점을 살펴본다. 그리고 더 나아가 우리의 노조 지배구조의 개선방안을 제시하고자 한다.

II. 노동조합의 지배구조(union governance)란?

노동조합은 다원사회에서 노동자들의 이익을 대표하는 사회적 조직이다. 다른 사회 조직과 마찬가지로 노동조합도 구성원들의 의사를 민주적으로 반영·결정하고, 결정된 의사를 충실히 집행하며, 그 결정에 따른 책임을 지는 체계적인 규칙과 구조를 갖추고 있다. 이와 같이 의사결정 및 결정사항의 집행, 그리고 그에 따른 책임을 규정하는 규칙과 구조를 노조의 지배구조(union governance)라고 할 수 있다. 비영리법인이나 다른 자발적인 조직들 역시 내부 구성원들의 의사를 반영하는 의사결정시스템, 집행체계, 감사와 선거시스템을 통해 책임을 묻는 규칙과 틀들이 갖추어져 있다. 기업이 각국의 주식시장과 은행 등 금융시스템, 산업구조 등 일정한 맥락 속에서 임원, 주주, 직원, 지역 사회 등의 이해관계 당사자와 일정한 관계를 맺는 가운데 의사결정이 이루어지고 집행되며 그 책임을 묻는 기업지배구조를 갖추고 있듯이, 노동조합 또한 그 나름의 지배구조를 갖추고 있다. 즉, 노동조합 조합원의 집합적 의사를 결정하는 대의원회 혹은 조합원총회, 그 집행을 담당하는 노조 집행부, 그리고 노조의 재정집행을 감시하는 회계감사제를 두어 노동조합의 3권이 분립되어 있으며, 노동조합의 단결 속에서도 최소한의 견

제와 균형을 유지할 수 있는 체계를 갖추고 있다. 이러한 노동조합의 지배구조는 내부적으로는 노동조합의 규약에 바탕을 두고 있고 외부적으로 노동조합법 등을 통해 노동조합 지배구조를 사회적으로 규율하고 있다. 물론 노동조합의 지배구조는 노조가 특히 조합원들의 단결을 바탕으로 사용자들을 상대한다는 점에서 기업이나 다른 조직의 지배구조와는 크게 다르다.

노동조합 지배구조 중 첫번째 특징은 노동조합은 선거를 통해 그 대표를 뽑고, 그 대표를 통해 조합원들의 의사를 대변하는 대의제 형태를 취하고 있다는 것이다. 예를 들어 노동조합의 위원장을 포함한 임원, 대의원의 선출제도가 바로 대표적 대의제 기구이다. 노동조합은 대의원대회를 통하여 노동조합의 사업계획 등 중요사항에 대한 결정, 사업보고, 승인 등을 할 수 있다. 물론 규모가 작은 기업별 노동조합에서는 대의원을 통하지 않고 조합원들이 직접 의사를 결정하는 경우도 있다. 이러한 대의제 속에서도 노동조합은 조합원들이 다양한 형태로 노동조합 활동에 직접 참여할 수 있는 통로를 마련해 두고 있다. 임금, 단체협약에 대한 찬반투표, 파업 찬반투표 등이 대표적인 예이다. 이와 같이 노동조합은 조합원들의 직접적인 참여나 혹은 대표들을 통한 간접적 방식으로 의사결정을 하는 시스템을 갖추고 있다.

둘째, 노동조합은 그 대표들을 통하여 의사결정을 할뿐 아니라 결정된 사항들을 집행한다. 노조대표는 조합원들을 대표하여 대내외적 결정과 활동을 행하며, 결정된 사항을 결정의 취지에 맞도록 집행할 의무를 부여받고 있다. 노동조합은 사용자들을 상대로 단체교섭을 하는 조직이기 때문에 노조의 단결된 힘을 노조 집행부에 몰아줌으로써 다른 조직보다 중앙집권화된 권력을 행사할 수 있도록 하고 있다. 노동조합이 효율적이고 또한 전문적인 집행력을 가지려면 노조행정과 집행을 담당할 수 있는 독자적인 관료조직, 전문성을 갖춘 노조간부, 재정적 여력을 갖추고 있어야 한다.

셋째, 노동조합의 회계감사는 조합원들을 대표하여 노조 집행부의 재정집행에 문제가 없는지 감독한다.

이밖에도 노동조합은 매년 혹은 임시로 대의원대회나 총회를 개최하여 노조 집행부의 사업집행 실적을 감독하고 그 책임을 물을 수 있다.

그러나 이러한 노동조합 지배구조는 획일적이지 않고 국가별, 산업별로 독특한 전통과 구조, 관행에 따라 발전해 왔다. 우리나라의 경우 노동조합은 기업별 노조가 주된 조직형태였으며, 1990년대 들어 업종이나 지역, 산업, 전국 수준의 복수노조가 출현했다. 노동조합의 전국적인 조직도 1980년대까지는 한국노총이 배타적인 대표권을 가지고 있었으나 1990년대 민주노총 계열의 조직이 탄생한 후 이원화되었다. 한편 노조가 노동조합으로서 일반적인 틀과 원칙을 갖추고 있다 하더라도 노조 지배구조상의 문제는 발생할 수 있다. 다음에서는 우리나라 노동조합의 지배구조에서 드러나는 문제점을 살펴보

기로 한다.

III. 노동조합의 대의제와 분파적 선거정치

노조의 대의제를 실현하기 위한 노조 임원선거는 노동조합 민주주의의 핵심이다. 그러나 노조 임원선거가 갖는 민주적 절차로서의 일반적 긍정성에도 불구하고 우리나라 노조에서 임원선거는 정치화되어 노조 내부의 분파정치를 조장해 온 측면이 있다. 적지 않은 대기업 노조의 임원 및 대의원선거는 조합원들의 이익을 충실하게 대변할 수 있는 대표의 선출보다는 노조내 분파의 집권에 치중하였다. 이러한 분파는 자기파의 집권을 위해 겉으로 내세우는 분파의 이념과 노선을 뒷전에 두고 분파간 야합을 조장하였다. 평상시 노조 내부의 분파들은 노동조합의 활동가들이 모여 있는 집단으로 외형적으로는 노조 내부의 이념적 노선과 정책을 대변해 온다고 자임해 왔다. 그러나 노조 임원선거 때가 되면 이러한 노조 분파들의 이념적 노선과 정책적 원칙은 쉽게 타협되고 변질되는 모습을 보여주었다. 특히 집권한 분파와 집권하지 못한 분파들 사이에 노조 임원선거를 계기로 한 반목과 갈등은 노조 내부의 건강한 견제와 감시의 기능을 넘어서 기성정치권의 정치화된 공세와 선거행태를 그대로 빼닮고 있다. 그리하여 노조 임원선거를 계기로 노조 분파가 더욱 많아지거나 혹은 기존 노조 분파 사이의 반목과 갈등이 확대 재생산 되기도 하였다. <표 2>에서 보듯이 노조 위원장들이 가장 어려운 점으로 지적하는 것이 이러한 분파정치로 인한 동료노동자들 사이의 분열과 대립이었다.

<표 2> 노조 선출직 지도부의 간부활동시 가장 어려운 점

이 유	빈 도	비 율
자신감과 전망의 부재	26	13.9%
동료들간의 분열과 대립	81	43.4%
노조간부로서 역량 부족	23	12.3%
가정적 곤란	18	12.3%
사용자측이나 공권력의 탄압	16	9.6%
별로 없다.	23	12.3%
전 체	187	100%

자료: 김태현(2003), 『노동조합 선출직 지도부의 특성 및 경력경로에 관한 연구』.

노조 분파는 노조 내부의 논의를 풍부하게 하고 노조 집행부의 책임성을 명확하게 하는 등 긍정적인 기여가 없지 않았다. 그러나 일부 노조 분파는 노조 임원선거를 후보자들의 이념과 정책공약을 내세운 선의의 경쟁을 통해 조합원 전체의 이익을 확장하는 계

기로 보기보다는 자기 계파적 이익을 앞세우며 노조 집행부 장악을 노리는 승부처로만 여겨왔다. 결국 분파에 소속된 노조활동가들이 앞장서서 노조의 건강한 통일과 승복의 관행을 해쳐온 것이다. 이것은 특히 민주노총 산하 대기업 노조, 산업별 노조, 그리고 민주노총 내부에서도 비슷한 양상으로 전개되어 왔다. 지난 1월 20일, 2월 1일, 3월 15일 민주노총 대의원대회 무산은 노동조합 내부에 노선 갈등과 중첩된 계파적 갈등이 내재되어 있으며, 그 정도가 노조 대의원대회를 폭력으로 저지할 정도로 골이 깊은 것임을 드러낸 것이다.

노조 임원선거는 임원교체를 통해 조합원들의 민주적 의사를 보다 정확하게 대변하는 중요한 민주주의 절차이다. 노조 임원선거는 과거 권위주의 정부시절, 사용자와 결탁·담합하거나 혹은 노조 내부적으로 무능하고 부패한 집행부를 몰아내는데 유효한 수단이 되었다. 1987년 6·29선언 이후, 초기의 노조 임원선거는 노조 내부의 민주주의를 정착시키고 노조 임원들이 조합원들에게 책임을 지게 하는 제도적 장치로서 역할을 했다. 그러나 우리의 노조 임원선거에는 이러한 긍정적인 기여보다 잦은 집행부의 교체와 이로 인한 노조 지도력과 경험의 축적 저해, 임원선거의 정치화 등 여러 가지 부정적 효과가 증대되어 왔다. 노동조합 임원의 임기는 대체로 2~3년이며,¹⁾ 노조 위원장들이 재선이나 삼선을 하는 경우는 드문 것으로 나타나고 있다. 노조 임원(위원장, 부위원장, 회계감사, 선출직 사무총장)의 역임횟수를 살펴보면 <표 3>과 같다. 민주노총 소속 노조들의 임원들의 역임횟수가 비교적 짧고, 한국노총 소속 노조들의 역임횟수가 더 긴 것을 알 수 있다. 노조 위원장 역임횟수는 아래의 임원 역임횟수와 비교하여 더 짧을 수밖에 없다.²⁾

이러한 노조 지도부의 잦은 교체는 노조 지도부의 경험과 전문성을 축적할 수 있는 기회를 박탈하고 노조의 지도력을 약화시킨다. 노동조합 내부에 전문성과 경험을 갖춘 상근간부들이 노조 지도부가 바뀔 때마다 함께 교체되는 것은 기업별 노조라는 특성 이외에도 노조 내부에 전문성과 경험축적의 긴요성에 대한 인식이 없다는 증거라고 볼 수

-
- 1) 노조 위원장들의 임기는 1년이 3.9%, 2년이 16.8%(민주노총 31.3%, 한국노총 10.8%), 3년이 52.6%(민주노총이 31.7%, 한국노총이 61.1%)로 한국노총 소속 노조들의 노조 위원장 임기가 민주노총 소속 노조 위원장 임기보다 긴 것을 알 수 있다(김정환 외(2004), 『2003년 노동조합 조직현황 분석』).
 - 2) 영국의 경우 과거에는 우리 노동조합의 위원장의 역할을 하는 노동조합의 사무총장(General Secretary)을 비롯한 집행간부들의 임기가 규약에 정하지 않는 한 따로 특정하지 않아 정년 퇴임할 때까지 거의 평생을 사무총장을 하는 사람들이 적지 않았다. 대처정부가 1984년 노조의 민주적 운영을 꾀한다면서 노동조합 사무총장, 의장, 집행위원들에 대해 5년 마다 비밀투표에 의한 선출을 의무화한 바 있다. 5년마다 사무총장, 집행위원들이 선거를 통해서 뽑히도록 되어 있으나 그 구성원들이 크게 바뀌지 않고 있다. 영국의 경우 5년마다 선거를 하도록 법에 강제되어 있으나 여전히 전통에 따라 노조의 사무총장, 집행위원회 간부들은 보통 꽤 장기에 걸쳐서 자기 역할을 하는 것이 관행으로 되어 있다.

〈표 3〉 노조 선출직 지도부의 임원 역임횟수 비교

		한국노총 소속	민주노총 소속	전 체
임원 역임횟수	1회	31.0%	40.6%	34.6%
	2회	26.7%	37.7%	30.8%
	3회	18.1%	11.6%	15.7%
	4회	24.1%	10.1%	18.9%
전 체		116명	69명	185(100%)

자료: 김태현(2003), 『노동조합 선출직 지도부의 특성 및 경력경로에 관한 연구』, 미발간 원고.

있다. 이것은 노조 지도부의 활동시 가장 필요한 교육훈련이 무엇이냐는 질문에 대해 ‘노동운동에 대한 이념교육’(24.5%)이나 ‘경제, 산업, 조세 등에 대한 정책교육’(21.8%)보다 ‘조직, 투쟁, 교육, 선전, 조사, 회계, IT 등 전문실무교육’(50.5)이 더욱 절실하다는 답변에서도 잘 드러난다.³⁾ 노동조합의 임원선출을 위한 민주적 절차인 선거를 통해 노조 지도부를 자주 교체하는 것이 민주주의를 절차적으로 잘 지키고 있다는 점에서는 형식상 긍정적일 수 있다. 그러나 내용적으로는 새로 들어서는 노조 지도부가 매번 앞선 노조 지도부가 이미 경험하고 알고 있는 내용을 새로 학습해야 한다는 점에서 결국 ‘원시적 민주주의’에서 헤어날 수 없다고 할 수 있다.⁴⁾

뿐만 아니라 노조 임원선거가 정치화되면서부터 노조 내부의 각 분파들은 당선에 도움이 되는 것이라면 무엇이든 할 태세를 갖추고 있다. 그렇기 때문에 필연적으로 조합원들의 득표를 가장 많이 얻을 수 있는 방법으로 조합원들의 손에 잡힐 수 있는 실리적·물질적 이익을 극대화하는 길을 경쟁적으로 선택하게 된다. 이제 노동조합 임원선거는 경제적 실리주의(business unionism)를 극대화하는 계기가 되었다. 노조 내부의 강경파들이 오히려 이런 경향을 선도하여 결과적으로 노조 내부의 강경파들이 노동운동의 전략적 목표보다 실리주의를 더 강력하게 지지하게 되는 아이러니한 상황이 연출되었다.

IV. 노동조합의 기업별 조직체계가 낳은 문제점

노동조합의 지배구조와 관련하여 꼭 살펴야 할 것이 노동조합의 조직체계이다. 역사

3) 김태현(2003), 「노동조합 선출직 지도부의 특성 및 경력경로 연구」.

4) Strauss, George(1991), “Union Democracy” in *The State of the Unions*, edited by G. Strauss, D. Gallagher, J. Fiorito에서 “노동조합의 민주주의의 딜레마는 효율적인 노조운영과 조합원들의 참여 사이에는 상당한 긴장과 교환관계가 있다”고 한다.

적, 정치적 이유⁵⁾, 산업화에 따른 경제적 조건 때문에 우리나라에서는 기업별 노동조합(enterprise unionism)이 노조의 지배적인 조직체계가 되었다. 기업별 노조체계를 근간으로 한 노조활동은 이와 관련하여 다양한 결과를 낳았다. 노조의 파편화와 영세성 이외에도 기업에 정규직으로 고용된 노동자들만을 조합원으로 인정했기 때문에 원칙적으로 비정규직, 실업자 등을 노동조합에서 제외하게 되었고 기업 내부자들의 이익을 중심으로 노동조합 활동이 전개되는 양상을 띠게 되었다.

기업별 정규직 중심의 노동조합에서는 자원배분이 편중되게 된다. 기존의 기업별 노조의 틀을 고집하는 노조체제 아래에서는 늘어나는 비정규직이나 미조직노동자들에 대한 처우개선을 도모하는 일은 남의 일이 되어 버리는 것이다. 기업별 노조의 입장에서는 자기 사업장에 이미 노조가 조직되어 있기 때문에 미조직노동자들을 노동조합으로 조직화할 유인이 없다. 결국 미조직노동자들의 조직화의 과제는 기업별 노조가 아니라 기업별 노조로부터 올라오는 빈약한 재정에 의존해야 되는 산업별 노조연맹이나 전국총연맹의 과제가 된다. 결과적으로 노동운동의 성장과 발전을 위한 미조직노동자들의 조직화 사업에 자원이 제대로 배분되기 어렵다. 또한 기업별 노조가 갖는 편중된 자원배분 시스템으로 인해 노동조합의 정책개발에는 매우 인색하게 된다. 그밖에도 기업별 노동조합이 중심이 되므로 노동조합 사이의 연대는 형식화되기 쉽고, 특히 전체 노동운동의 이해와 기업별 노동조합의 이해가 충돌하는 경우, 각 기업별 노동조합의 이해가 우선시되었다. 더 나아가 기업별 노조 중심주의가 더욱 발전하는 경우, 노동운동의 연대보다도 기업별 노조의 조직할거주의(parochialism)가 뿌리를 내리기도 했다.

우리나라의 기업별 노조는 또한 노동조합 내부에 ‘현장 혈통주의’라는 이상한 이데올로기를 낳았다. 기업에 취업을 하여 기업별 노조의 조합원이 되지 못한 사람, 특히 기업별 노조나 산업별 노조연맹 혹은 전국총연맹에 채용된 노조간부들은 조합원 자격을 갖지 못하고, 선거권과 피선거권을 갖지 못하는 경우가 일반적이었다. 현장 출신으로 조합원 자격을 상실한 사람도 마찬가지였다. 채용된 노조간부는 노동운동 몰입도가 높고 헌신성을 갖추었더라도 현장조합원으로 인정되지 않는 ‘현장 혈통주의’적 문화와 이데올로기 때문에 노동조합 내부의 영원한 실무자로 남아야 했다. 이러한 현장 혈통주의는 한국의 기업별 노동조합이 남긴 이데올로기가 산업별 노조를 건설한다는 노조간부들의 뇌리 속에 뿌리 깊게 자리잡고 있음을 드러낸다.⁶⁾ 다른 나라들에서도 현장 출신 노조간

5) 김정환(2005), 「기업별 노조의 실태와 구조적 한계」, 『월간 노동리뷰』, 3월호.

6) 대부분의 유럽과 북미 노동조합에서 이와 같은 ‘현장 혈통주의’는 찾아볼 수 없으며, 노조활동에 참여한 사람이면 채용직 노조간부이건 혹은 취업해 있는 현장조합원이건, 조합원이었다가 실업자 혹은 비정규직이 되었던 상관없이 노동조합 선거에서 선거권과 피선거권을 갖는다. 적지 않은 채용직 노조간부들이 풍부한 경험, 전문지식 그리고 폭넓은 시야를 바탕으로 노동조합의 집행간부들로 선

부들이 대부분 핵심적인 지위를 차지하고 있으나 채용직 노조간부들도 능력과 경험, 전문성 등에서 평가를 받으면 선거 등을 통해서 노조의 고위직에 선출 혹은 임명될 수 있다.

기업별 노조체계하에서는 노조 지도부와 현장조합원들 사이가 가깝기 때문에 조합원들이 노조 지도부에 대해 직접적 통제를 하거나 영향을 미칠 수 있다. 이러한 근접성 때문에 기업별 노조 지도부는 기업이라는 울타리 속에서 벗어나지 못하고 조합원들의 당면이익을 추구하는데 주력하는 경향을 띤다. 그리하여 기업별 노조는 현장의 강한 장악력을 이용하여 전투적인 투쟁행태를 통한 실리주의(business unionism)를 쉽게 추구하게 된다. 이런 경향을 전투적 실리주의라고 할 수 있을 것이다. 이러한 현장노동자들의 직접적 압력 때문에 기업별 노동조합은 중장기적 관점에서 전략적 사업목표를 추구하거나 전략적인 선택을 하기 매우 어렵게 된다. 노동자들간의 연대활동도 결정적으로 제약되고 있다. 예를 들면 양노총이 비정규직 문제를 제기하고 있으나 실제 기업별 노조에서는 노조가 할 수 있는 비정규직의 노조가입 등 필요한 조치를 하지 못하고 있다. 또한 유럽 노동조합들이 보여주고 있는 세계적 대의명분을 위한 활동과 지원사업(예: 보스니아, 코소보 등에 대한 노조의 물질적 지원) 또한 실행하기 어려울 것이다.

기업별 노조는 분산되고 파편화된 구조적 특징 때문에 노동조합의 운영이라는 행정적 효율성 측면에서 보아도 부정적이다. 어느 특정분야에 전문성을 갖춘 노조간부들을 키우기 어렵고, 소수의 대기업 노조를 제외하고는 노조간부들 사이에 분업이 제대로 이루어지지 않아 관료적 전문성과 체계에서 오는 효율성을 기대하기 어렵다.

이와 같이 기업별 노조체제는 노조 내부의 자원배분을 왜곡하여 노조의 핵심사업인 조직화 사업을 무관심하게 만들고 내부자 중심의 이익을 추구하도록 하며, 연대보다는 조직할거주의, 현장 혈통주의라는 문제점을 낳는 구조를 갖고 있다.

V. 노동조합의 내부적 위기

앞에서 살펴본 바와 같이 노조 내부의 정치적 계파의 분립과 대립으로 인한 노조운동의 정치화, 기업별 노조에서의 자원배분의 왜곡과 조직화 사업에 대한 무관심, 전투적 실리주의, 노동자 내부의 연대 부재 등은 여러 가지 차원에서 노동조합의 위기를 낳고 있다. 노동조합의 위기는 기아자동차노조, 향운노조, 버스노조에서 보는 것과 같이 노조

출되었다.

의 도덕성 위기로 나타나고 있다. 대기업 정규직 노조의 전투적 실리주의 때문에 여론의 지지를 점차 잃어가던 노동조합이 사회로부터 더욱 고립되어 가고 있다. 노동시장의 양극화가 강화되는 가운데 기업별 노조는 조직화된 내부자들의 이익만을 대변하고 소외된 비정규직, 미조직노동자들의 이익과 조직화를 외면함으로써 대표성(representation)의 위기와 노조 조직률의 위기를 낳고 있다.

그리고 노동조합의 선거를 통한 노조 지도부의 잦은 교체는 노조활동의 경험과 노하우가 축적되고 전수되지 못하여 새로운 지도부가 노조활동에 대해 다시 배워야 하는 것을 반복하게 함으로써 노조활동의 아마추어리즘을 강화시키고 있다. 이러한 노동조합의 아마추어리즘은 노동조합이 외부적 환경의 질적 변화를 이해하고 대응하기보다 변화를 이해하지 않고 거부하며 기존의 분배적 교섭의 관성에 매달리게 함으로써 노조의 완강한 보수성, 타협할 줄 모르는 무능력, 변화에 대한 적응의 실패를 낳고 있다. 노동조합이 외부환경의 변화에 적응하지 못하고 거부하는 것은 노동조합이 힘이 있는 동안에는 그런대로 유지될 수 있으나 노조의 힘이 약화되는 순간 변화는 물밀듯이 밀려올 것이다. 노조는 결국 변화 속에 적응하지 못하고 결정적으로 약화될 수밖에 없을 것이다.

노동조합 내부의 활동가들이 계파를 형성하여 분파적 행태를 보여줌으로써 노조 내부의 통일과 민주주의를 위협하고 있다. 2005년 들어 민주노총 대의원대회가 3차례에 걸쳐 노조 내부의 폭력에 따라 무산된 것은 노조 내부의 계파들이 분파적 이익을 추구하기 위해 폭력으로 노조 민주주의를 파괴하는 것을 예사로 하고 있음을 보여주는 사건이다. 이들 민주노총 내부의 소수 강경파는 노조 민주주의 핵심인 다수결의 원리를 “부르주아 민주주의 절차일 뿐 노동조합의 민주주의는 아니다”라고 보고 있다. 이와 같이 민주적 의사결정을 무시하고 자기주장을 강변하는 노동조합의 분파적 행위는 노동운동의 통합성과 이해를 총괄할 수 있는 가능성을 봉쇄하거나 크게 약화시키고 있다. 기업별 노동조합은 노동자들의 이해를 정의하는 포괄성(encompassiveness)의 정도가 매우 낮은 점에서 노동자들의 요구와 이해를 통일하고 일반화하는데 처음부터 뚜렷한 한계를 가진다. 심지어 같은 기업내부에서도 직종·직업·직위·고용형태별로 이해관계가 복잡화되고 상충되면서 노동자들 내부의 이해관계를 하나로 통일하기 어려워지고 있다. 기업별 노동조합은 한 기업만을 조직대상으로 하고 있어 산업별 노동조합이나 일반 노동조합보다 노동자들 내부의 이해관계의 이질성이 훨씬 적은 편이지만, 분권화된 기업별 노사관계 시스템에서 오는 노조 지도력의 취약성과 노조 내부의 정치적 계파들 때문에 노동조합의 내부 조율능력과 분파별 이해관계 억제기능이 부족하다.

이러한 노동조합의 내부적 문제, 구조적인 문제들이 겹쳐서 노동조합 지배구조의 위기로 나타나고 있다. 그동안 제기되어온 노사갈등과 노사분규 등이 노조 지배구조의 문제 때문에 노동조합에 그 원인이 있는 것으로 인식되고 이러한 인식이 귀착되고 있다.

VI. 노동조합의 지배구조와 내부감독 시스템 강화

노동조합에는 노조 집행부의 활동에 대한 훌륭한 내부 감독과 견제시스템인 회계감사 제도가 존재한다. 그러나 이러한 제도가 기아자동차노조와 항운노조, 버스노조에서는 무기력함이 입증되었다. 기아자동차노조의 취업비리가 드러났을 때 노동조합 활동에 대한 외부의 개입, 특히 국가의 개입 필요성이 논의된 적이 있다. 노동조합이 그 부정과 비리에 대해 스스로 해결하지 못하고 사회적인 이슈로 등장하게 되면 국가나 외부의 개입을 불러올 수 있다. 미국의 경우에도 유명한 Teamsters라는 노동조합의 부패는 국가의 개입을 불러왔다. 노동조합의 회계감사제도 이외에도 노조 내부의 부정과 부패를 막고 노조활동에 대한 여론의 감시를 제도화할 수 있도록 노조에 대한 시민단체와 여론의 비판이 수용될 수 있는 시민 자문회의 등의 채널을 마련할 필요가 있다. 기업, 중앙정부와 지방정부 등이 이미 고객들의 비판과 의견을 수렴할 수 있는 장치를 갖춘지 오래되었다. 여론에 민감해야 할 노동조합이 이런 점에서는 기업이나 정부보다 뒤떨어져 있다. 노동조합도 외부의 비판과 주문에 귀를 기울이는 열린 태도를 보여야 한다. 이를 통해 노동조합 스스로 자기 주장의 강변, 전투주의 행태를 반성하고 사회적 고립을 벗어날 수 있는 계기를 마련할 필요가 있다.

기업별 노조는 구조적으로 정규직, 내부자 중심으로 편성된 노조활동의 협소함을 극복할 수 있는 조치를 강구해야 할 것이다. 기업별로 비정규직들에게 과감하게 노동조합의 문호를 개방하는 것부터 시작하여 업종, 지역, 산업별로 노동조합의 조직구조를 개편하는 것도 중요한 조직적 개방조치가 될 것이다. 또한 노동조합 내부의 현장 혈통주의적 이데올로기를 벗어나야 한다. 이러한 개방조치만이 아니라 수많은 미조직노동자들을 노동조합의 품으로 끌어들이기 위한 노력을 기업별 노조를 넘어선 산업별 노조연맹이나 전국총연맹 수준에서 대규모 캠페인으로 조직할 필요가 있다. 그리고 기업별 노동조합이 사실상 독점하고 있는 인적, 재정적 자원을 노조의 조직화 사업 강화에 사용할 수 있도록 재분배하는 조치도 뒤따라야 할 것이다. 노동조합의 자원이 조직화된 기업별 단위에 지나치게 집중된 것을 근본적으로 해결하는 방안은 현재의 기업별 노조의 틀을 깨는 길 밖에 없을 것이다.

노동조합이 내부 민주주의를 노조 지도부에 대한 선거를 통해서 확보하고자 하는 선거주의는 노조 내부의 정치적 분파들의 경쟁과 결합되어 잦은 노조 지도부 교체에 따른 지도력 취약, 아마추어리즘, 질적 변화에 대한 적응의 실패로 나타나고 있다. 외국에서

는 노조 민주주의를 저해하는 것으로 문제가 되어온 전문성을 갖춘 노조내 관료집단의 존재와 관료주의(7)가 우리 노조에게는 오히려 없기 때문에 아쉬운 요소이다. 따라서 노동조합의 원시적 민주주의에 따른 취약한 노조 지도력, 노조의 아마추어리즘, 노조의 인적, 재정적 자원의 산별, 전국적 수준으로의 집중화를 달성하기 위해서는 노동조합의 관료적 체계를 대폭 강화할 필요가 있다. 노조 지도부가 현장노동자들과의 근접성을 탈피하고, 현장노동자들의 직접적인 통제를 일정 정도 벗어날 수 있도록 그리고 노동조합의 운영과 집행의 효율성을 보장할 수 있도록 노조 지도부를 보좌하는 관료적 조직이 강화될 필요가 있다. 이를 통해 노조 지도부 선거와 지도부 교체에도 불구하고 교체되지 않는 노동조합 내부의 관료적 행정조직이 존재함으로써 노조활동의 경험과 노하우를 축적해야 하며 노동조합의 정책생산능력을 크게 높여야 할 것이다.

이러한 노력과 개혁이 함께 이루어질 때 위기를 맞는 노조의 지배구조는 오히려 위기를 통해서 투명화되고 안정화되며 외부환경과의 정합성을 높여나갈 수 있을 것이다. 그래야만 노동조합도 단기적 이익추구나 내부자 중심의 조직에서 벗어나 전략적인 목표를 향해 외부자를 포함한 노동자 대중들의 포괄적 이해를 대변하는 조직으로 거듭날 수 있을 것이다.

7) Clark, Paul and L. Gray(1991), "Union Administration" in *The State of the Unions*, edited by G. Strauss, D. Gallagher, J. Fiorito.