

복수노조 통합 사례 연구: 사업장단위 노조의 대응과 상급단체의 전략부재*

유병홍** · 정홍준***

본 연구는 복수노조였던 건강보험공단, 대한상의인력개발사업단, 도로교통공단, 환경공단 등 4개 사례기업을 대상으로 통합이유, 통합의 형태와 과정, 통합이후의 조직적 성과 등을 다루고 있다. 사례분석결과, 노조통합의 이유는 복수노조에 따른 조직력 하락을 극복하고 교섭력을 확보하기 위함이었다. 통합형식은 흡수와 병합 등 다양할 수 있으며 통합은 노조지도부의 의지와 결단, 조직적 논의, 조합원의 동의와 통합실현의 순서로 나타났다. 통합효과는 4개 사례 모두에서 부분적이지만 긍정적인 측면이 많은 것으로 확인되었다. 주목할 만한 결과는 사례노조 모두에서 단위노조의 통합노력에 비해 상급단체는 통합에 대한 적극적인 개입이나 구체적인 전략이 없었고 사업장단위 노조의 자율적인 결정으로 통합이 추진된 점이었다. 본 연구의 이론적 함의는 복수노조가 법적으로 가능해졌지만 오히려 복수로 존재했던 노조들이 노조의 위기극복을 위해 통합을 선택하고 있어 환경변화에 따른 노조의 전략적 선택을 잘 보여준 점에서 기존연구와 차별적이다. 또 노조통합은 복수노조의 기득권이 형성되기 전에 추진하는 것이 상대적으로 용이함을 보여주어 노조에도 정책적 시사점을 제공할 수 있다.

주제어: 노동조합, 복수노조, 조직통합, 노조통합, 복수노조통합성과

* 본 연구의 발전에 도움을 주신 익명의 심사위원님들께 깊은 감사를 드리며 본 연구는 고려대학교 BK21Plus사업단의 연구지원을 받았습니다.

** 제1저자, 한국노동사회연구소 객원연구위원, yoobhong@daum.net

*** 교신저자, 고려대학교 경영대학 BK21플러스 사업단 연구교수, yoon2@korea.ac.kr

초고접수 2015. 3. 31, 심사결과 2015. 4. 15, 수정원고 접수 2015. 6. 3, 게재결정 2015. 6. 7

I. 서론

2011년 7월 1일부터 사업장단위에서 복수노조 설립이 가능해진 이후 많은 사업장에서 복수노조가 설립되었다. 실제 복수노조 설립이 가능했던 시점에서 논자들은 사업장단위에서 다수의 복수노조가 나타날 것을 예견하기도 하였다. 그러나 소수이지만 반대의 현상도 나타나고 있다. 복수노조 간 통합사례이다. 이제 법률상으로는 사업장단위 복수노조 설립도, 복수노조 간 통합도 자유로운 상황에서 복수노조 설립과 함께 복수노조 설립 이후 복수노조 유지가 유리하지 않다고 판단할 경우 노조 자율에 따라 통합도 나타나고 있는 상황이다. 이는 사업장단위에서 노조들은 노조 이념 차이, 고용형태 차이, 직종 차이로 인해 복수노조를 설립할 수 있지만 복수노조는 노동자 단결력이 저해될 수 있고, 복수노조이후 노조 간 갈등이 있을 경우 그에 따른 비용도 발생할 수 있다. 따라서 복수노조의 유지비용이 클 경우, 즉 복수노조 설립에 따른 편익보다 비용이 더 클 경우 노조들은 노조통합을 추진할 수 있다.

한편, 복수노조의 통합은 공공(기업)조직의 통합에 의해 이루어지기도 한다. 기업 간 인수합병이나 공공부문조직 간 통합이 종종 발생하기 때문이다. 본 연구는 공공부문의 노조통합을 다루고자 하며 특히, 정부정책에 의해 조직통합이 이루어진 상황에서 노조들의 전략적 선택으로서 통합을 살펴보고자 한다. 이를 통해 다른 나라의 통합연구에서 나타난 바와 같이 우리나라의 노조들도 위기극복이나 노조 재생(renewal)과 같은 목적을 가지고 통합을 추진하는지, 실질적인 효과는 무엇인지 등을 구체적으로 살펴보고자 한다. 더 나아가, 통합에 이르는 과정에서 노조와 상급단체가 각각 어떤 역할을 하고 있는지를 살펴보아 조직내부의 특성으로 인해 통합이 이루어지는지, 아니면 노동조합의 장기적인 전략적 방향에 따라 통합이 이루어지는지를 확인해 보고자 한다. 이러한 연구과제는 침체되어 가고 있는 우리나라의 노조 운동에 적지 않은 시사점을 제공할 수 있을 것이다.

다만 노조조직의 통합 사례가 많지 않아서 양적 연구가 가능할 정도로 충분한 사례가 축적되지는 않았다. 따라서 현 시점에서는 사례연구를 통해 특징적인 유형을 살펴보고 이후 양적 연구가 충분할 정도의 사례가 나타날 시점에서 양적 연구를 추가하는 것이 현실적일 수 있다. 이에 본 연구는 최근 복수노조였다가 통합된 4개 사

업장에 대한 사례연구를 통해 이후 더 많은 연구 과제를 제기하고자 한다. 구체적으로 복수노조 통합원인, 통합 형태와 과정, 그리고 통합 효과를 살펴보는 것이 본 연구의 목적이다. 연구방법은 노조관계자들에 대한 반구조화 된 면담을 진행하고 필요한 경우 사용자인터뷰를 통해 추가로 연구 과제를 살펴보는 방식으로 진행하였다. 연구 대상 사례는 산업간 차이에 따른 교란요인을 피하고자 공공기관 사업장(법률상 공공기관은 아니나 성격상 공공부문 특성을 갖는 사업장 포함)노조로 국한하였다. 본 연구는 다음의 순서대로 작성되었다. 먼저 연구 필요성을 제기한다(I. 서론). 다음으로 노조 통합과 관련한 선행연구를 살펴보면서 이론적 배경과 주요 연구과제를 제기한다(II. 이론적 배경과 연구과제). 이런 이론을 토대로 구체적인 사례를 통해 노조 통합 이유, 형태와 과정, 통합 이후 성과를 살펴본다(III. 사례연구). 다음으로 연구 결과를 종합한다(IV. 연구 결과). 마지막으로 사례연구로부터 이론적 함의와 정책적 시사점을 살펴보고 이후 연구 방향을 제기한다(V. 논의).

II. 선행연구검토와 연구 과제

1. 노조통합에 관한 선행연구

이 연구에서는 복수노조 통합을 살펴본다. 노조 통합과 관련한 선행연구는 외국에서 활발하게 이루어졌으나 외국의 노조 통합 연구를 한국 노조 통합 연구에 그대로 적용하기에는 어려움이 따른다. 외국과 우리나라는 노조 통합의 전제가 크게 다르기 때문이다. 서구와 미국의 경우 노조 설립 자유주의에 따라 노조 설립이 자유롭고 주로 산별노조 또는 직종별노조로 전국단위로 설립되었다. 그에 따라 사업장단위에서는 산별노조 또는 직종별노조의 공존이 자연스러운 상태이고 따라서 노조통합도 주로 이들 산별노조 또는 직종별노조의 통합을 의미한다. 또한 노조 간 통합의 역사도 노조 설립의 역사만큼이나 오래 되었다. 그러나 한국 경우에는 노조법에 따라 사업장단위 복수노조 설립이 2011년 7월까지 금지되어 있었고 주로 기업별노조 형태를 띠고 있다. 한국에서도 산별연맹간의 통합 사례가 일부 있으나 본 연구의 초점은 사

업장단위의 기업별노조의 통합이다. 더구나 복수노조의 통합사례도 많지 않은 실정이다. 따라서 외국 노조, 그것도 주로 산별노조나 직종별노조의 통합 사례를 한국 기업별노조 통합 사례에 그대로 적용하기에는 무리가 따른다. 이 연구에서는 이러한 한계에도 불구하고 선행연구를 통해 무슨 이유로 통합이 추진되는가, 어떤 형태로 어떤 과정을 거쳐 통합하는가, 통합의 결과는 어떻게 나타나는가를 살펴보고 이를 본 연구의 사례와 비교해 보고자 한다.

1) 노조통합의 이유

먼저 노조는 어떤 이유로 통합하는가를 살펴본다. 노조들이 통합하는 이유는 다양할 수 있지만 대체로 노조의 위기극복과 관련되어 있다. Waddington(2000)은 전후 장기 경제부흥 이후 신자유주의정책에 따라 경쟁이 격화됨에 따라 상황이 노조에게 불리하게 변화하면서 1970년대 말 이후 대부분 서유럽 나라에서 조합원수가 감소한 것에 주목하고 있다. 조합원수 감소, 그에 따른 조합비 감소로 인한 재정난에 더하여 교섭구조 분권화, 고용형태 변화에 의해 노조통합이 나타났다는 것이다. Chaison(2004)은 노조통합 이유에 대해 조합원 수 감소와 재정난을 멈추거나 되돌리기 위한 목적, 규모 효과를 누리고 조합원들에 대한 서비스를 더 잘하기 위한 목적, 조직화와 교섭과정에서 노조간 경쟁을 줄이기 위한 목적, 미래의 조직화를 위해 새로운 조합원 관할 범위를 늘리기 위한 목적, 기업 통합을 했거나 하청을 활용하는 기업들의 증대된 교섭력에 대응하기 위한 목적을 들고 있다. Keller(2005)도 대체로 같은 논지이다. Ebbinghaus(2004)도 노조통합 이유를 노조원감소에 따른 대응에서 찾고 있고 Ebbinghaus(2003)은 통합 촉진 요인을 외부와 내부로 나누어서 통합촉진 외부요인으로는 상대적 또는 절대적 조합원수 감소, 정치력 약화, 노조영역 축소, 민간부문 기업구조조정, 공공부문 사유화, 교섭분권화, 노조연맹 집중화를 들고 통합촉진 내부요인으로는 자원확보와 규모의 경제를 추구하지 않을 수 없게 만드는 재정문제를 들고 있다. Undy(1999)도 노조통합 요인을 내부와 외부로 나누어서 조합원 수 감소와 재정적 어려움 그리고 노조의 지위 유지를 위한 내부적 요인, 경제적 요인과 교섭분권화, 공공부문 구조조정에 따른 외부적 요인으로 나누어 보고 있다. Freeman and Brittain(1977)은 통합을 노조간부의 개인적인 결정이나 구성원간 정치의 산물로 보지

않고 노조를 분석 단위로 본다는 점에서 다른 연구와 차별성을 보이는데 통합은 위험을 피하고 불리한 외부환경요소를 피하기 위한 것이라는 데 강조점을 두고 있어 결론은 비슷하다.

선행연구들을 살펴본다면 노조통합의 이유는 대체로 조합원수 감소와 재정난, 규모의 경제, 외부 환경의 변화, 조직통합에 따른 노조통합 등으로 요약된다(Buchanan, 1981; Chaison, 2004)는 점을 들고 있다. 그런데 위에서 거론한 이유에 따른 노조통합은 대부분 불리한 점을 극복하기 위한 것이므로 대체로 수동적, 방어적인 성격의 통합이다(Chaison, 2001, 2004; Ebbinghaus, 2004; Freeman and Brittain, 1977; Hyman, 2004; Keller, 2005; Undy, 1999; Waddington, 2000, 2006). 이와 조금 달리 Stratton-Devine(1992)은 노조통합에 따른 편익에 주목하였다. Stratton-Devine(1992)은 노조 간부들에 대한 설문조사 후 노조통합에 따른 편익을 모두 5가지로 구분하였는데, 노조 힘, 전략적 역량, 노조 성장, 노조간부 지위와 급여(노조 간부 이익), 노조 간부 고용 안정과 전문성(노조 간부 이익)등이었다. 노조통합에 따른 편익에 주목하는 것도 나름 의미가 있을 것이나 대체로 유럽과 미국 경우 노조통합이 불리한 환경변화에 따른 대응으로서 수동적, 방어적 성격을 띠고 있으므로 통합에 따른 편익은 전체적으로 불리한 가운데 나타나는 제한적인 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다.

2) 노조통합의 형태와 과정

다음으로 노조통합의 형태에 대해서는 비교적 간단한데, Undy(1999)은 노조통합(merger)은 큰 노조에 의한 작은 노조 흡수(absorption) 또는 비교적 대등한 노조 사이의 병합(amalgamation) 형태로 이루어진다고 정리하고 있다. 즉 노조통합은 크게 두 형태, 즉 하나는 대체로 대등한 관계에 있는 둘 이상 노조가 새로운 노조를 만드는 병합 형태, 다른 하나는 한 노조(대체로 큰 노조)가 다른 노조(대체로 작은 노조)를 통합하는 흡수로 나누어지는데 후자의 경우에는 흡수되는 노조는 독립성을 잃게 된다(Chaison, 1980; 2004).

통합과정도 형식적으로는 비교적 단순하지만 실제로 통합에 이르는 과정은 다양한 이슈를 가지고 있다. 노조통합은 노조 간부에 의해 시작되지만 대다수 통합은 규약에 따라 평조합원들의 표결에 따라 결정되는데 평조합원들이 통합에 찬성하는지

여부는 통합 상대방에 대한 인상(image)과 통합의 유용성(instrumentality)에 따라 결정된다(Devine and Reshaf, 1998). 그러나 실제 과정은 그렇게 단순하지 않다. Undy(1999)는 통합은 정치적, 민주적, 행정적 과정을 거친다고 하여 형식적인 단순함과는 달리 실제 과정은 복잡할 수 있음을 시사하고 있다. 이러한 맥락에서 Keller(2005)는 5개 독립노조들이 통합하여 Ver.di를 결성한 사례를 살펴보면서 노조 통합의 과정은 타협과 권력투쟁의 산물이라고 주장하였다. Freeman and Brittain(1977)도 노조통합은 간부의사결정에 따르지만 추가로 평조합원 인준을 필요로 하기 때문에 기업통합과 다르고 더 복잡하다고 보고 있다. 또한 Chaison(1980)은 통합 논의 시작에서 실제 통합까지는 상당한 시간이 걸리며 그 과정에서 통합의 실패사례도 적지 않음을 지적하였다. 선행연구를 정리하면, 노조통합 과정은 형식적으로는 간부 의사결정과 이후 조합원 인준으로 이루어지기 때문에 간단하게 보이지만 실제 과정은 복잡하게 나타날 수 있다는 것이다.

노조통합 과정에서 주목해야 할 또 다른 하나는 노조 자체의 역할과 상급단체의 역할이다. Chaison(2001)은 통합 상대방 선택과 통합 조건은 노조 상급단체 간부나 정책결정자들에 의해서가 아니라 노조들 내부에서 결정되고 있다고 보고 있다. Freeman and Brittain(1977)도 미국노조들의 통합을 적대적인 환경변화에 맞서 생존을 추구하는 개별 노조의 통합으로 보고 있다. 독일의 Ver.di 통합사례를 살펴본 Keller(2005)는 통합에 대한 DGB(독일노총) 영향력은 제한적이어서 변화에 대한 촉진자도, 방해자도 아니었고 통합 추진력은 개별노조에서 나왔다고 결론을 내리고 있다. Devine and Reshaf(1998)은 노조통합은 노조 간부에 의해 시작된 후 규약에 따라 평조합원들의 표결에 따라 결정된다고 하여 통합 추진력이 내부에 있다고 보고 있다. Stratton-Devine(1992)은 1985년 AFL-CIO보고서에서 AFL-CIO의 통합동력을 노조 간부들의 전략적 결정이고 이러한 결정은 노조통합의 편익이 무엇인가에 대한 노조 간부들의 인식에 의해 영향을 받는다고 설명하였다. 선행연구에 나타난 바를 정리하면 선행연구들은 대체로 노조통합 추진력이 노조 내부에 있으며 상급단체의 역할은 상대적으로 제한적이라고 설명한다.

3) 노조통합의 효과

선행연구들은 노조통합의 효과에 대해서도 적지 않은 관심을 가져 왔다. 앞에서 살펴본 바와 같이 노조통합 이유는 다양하지만 조합원 수 감소에 따른 조직위기, 재정난을 극복하기 위한 목적이 중심이다. 이러한 목적달성과 관련하여, Waddington(2000)은 서유럽 노조들이 통합 이후 새로운 조합원 층원에 실패하였고 오히려 관료제가 강화되어 조합원참여에 위기가 발생하였다고 주장하였다. Ebbinghaus(2003; 2004)도 노조통합이 노조원 감소 추세를 멈추게 하지 못했다고 보고 있어 노조통합의 효과에 의문을 제기하고 있다. Keller(2005)는 독일의 Ver.di 통합 사례를 통해 통합에 의해 노조 규모가 늘어나도 힘과 동원능력이 강화되는 것은 아니라서 규모가 힘의 증대로 이어질지는 의문이고 최악의 경우 규모의 비경제와 거래비용증대로 나타날 수 있다고 하여 통합이 성과를 가져오기보다는 오히려 비용증대로 이어질 수 있음을 주장한 바 있다. Streeck and Visser(1997)는 노조통합의 결과로 복합노조(conglomerate union)가 등장하여 노조가 내부에서 고도의 이질성을 띠게 되었고 그에 따라 내부 다양성을 관리하기 위한 새로운 요구에 직면하게 되었고 다양한 구성원을 위해 다양한 사용자들과 교섭하게 되었다는 점을 들어 노조 구조 변화와 그에 따른 새로운 과제가 도출됨을 보여주고 있다. Hyman(2004)는 노조통합은 규모의 경제에 따른 효과를 가져왔으나 복잡한 통합에 따른 내부긴장이 촉발되었다고 보고 있다. Chaison(2001)은 노조는 통합을 통해 성장을 추구하지만 통합은 노동자가 아니라 노조를 조직하는 것에 불과하고, 또한 집중된 행정과 거대관료제, 조합원 참여 감소, 다양한 집단이 한 노조 안에 모임에 따라 연대나 공동체의식 상실 등 통합에 따른 문제점도 나타날 수 있다고 보고 있다. 즉 노조통합은 조합원 참여와 조직활동을 증대시킬 잠재력을 갖고 있으나 노조 재활성화를 가져오지는 않을 것이라 하여 전체적으로 큰 효과가 있을 것으로 보고 있지 않다.

위 내용들을 종합해서 정리하자면 노조들은 불리한 환경변화에 대응하기 위해 노조통합을 추진했지만 노조통합이 노조를 재활성화 시키고 위기상황을 반전시킬 정도는 아닌 것으로 보인다. 이런 의미에서 Chaison(2001)은 노조통합이 조합원 참여와 조직 활동을 증대시킬 잠재력을 갖고 있으나 노조 재활성화를 가져오지는 않을 것이라고 주장하기도 하였다. 그런데 이런 잠재력조차도 내부 이질성증대와 그에 따는

내부 조정 비용 증가(Ebbinghaus, 2003, 2004; Hyman, 2004; Keller, 2005; Streeck and Visser, 1997; Waddington, 2000, 2006)에 따라 상쇄될 수 있어 전체적인 측면에서 노조통합의 효과는 생각보다 크지 않을 수 있다. 이러한 특징들을 간략하게 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 선행연구에 나타난 노조 통합

노조 통합 이유	형태와 과정	결과
-조합원수 감소와 재정난, 규모의 경제, 외부 환경의 변화 대응을 위한 수동적, 방어적 성격	-형태: 흡수 또는 병합. -과정: 간부 의사결정과 이후 조합원 인준 -특이점: 노조통합 추진력이 노조 내부에 있고 상급단체의 역할은 제한적임	-거대노조 등장 -노조 재활성화를 가져오지 못함 -내부 이질성 증대와 내부 조정 비용 증가

한편, 서구의 노조통합 연구에 비해 한국에서 복수노조 통합 연구는 매우 제한적인 수준이다. 이는 복수노조 시행이 얼마 되지 않았으며 통합사례 자체가 많지 않기 때문이기도 하다. 먼저 권순미(2009)는 2009년 전국공무원노동조합(전공노) 통합사례를 내인론의 관점에서 탐색단계-협상단계-승인단계로 나누어 분석한다. 권순미(2009)는 전공노 통합 사례를 통해 노조통합의 이유를 다른 나라 사례와 마찬가지로 조직적, 재정적 어려움이라고 주장한 바 있다. 이와 더불어 통합운동의 성과를 좌우하는데 노조 리더십의 중요성을 역설하였는데, 노조지도부의 통합 필요성에 대한 확고한 의지와 결단, 그리고 갈등조율 능력이 중요하다는 점을 강조하였다. 또한 통합과정에서는 협상에 참여한 노조들의 이념적 동질성은 통합의 자산이 되지만, 과거의 조직 분열 경험과 이로 인한 누적된 불신은 통합의 걸림돌로 작용할 수 있다고 하여 통합 과정이 쉽지 않음을 보여주고 있다.

윤정향(2014)은 국민건강보험공단의 노조통합 합의결정을 사례분석하면서 정부의 공공부문 개입이 노조의 조직전략에 영향을 미쳤다는 점에 주목하여 권순미(2009)의 내인론 관점과 다르게 접근하였다. 즉 조직통합 합의를 이끈 외부요인은 외환위기 직후 정부의 공공부문 구조개혁에 따라 공단이 통폐합된 일이고 내부 요인으로는 조직 내부의 대표성과 민주성이 조화를 이루었기 때문인 것으로 분석하면서 결론적으

로는 통합 원인도 외부요인의 영향력이 매우 컸다고 보고 있다. 또한 통합 형태로는 한 조직 안의 2개 노조이고, 직무나 고용조건 등에서는 이질적이지 않지만 이념과 운동노선은 달라서 이형통합(amalgamation)의 성격을 지녔지만, 조직규모만으로 보면 흡수통합(absorption)으로 해석할 수 있는 사례로 보고 있다. 이 사례는 사업장단위 복수노조 상태가 오랜 기간 지속되다가 복수노조가 허용된 이후에 오히려 통합을 이루어 낸 사례라는 점에서 흥미 있다. 또한 이 연구는 사업장단위 복수노조 통합 연구가 많지 않은 가운데 선구적인 연구이다.

2. 연구과제와 연구방법

1) 주요 연구과제

선행연구에서 나타난 노조통합 관련 연구과제는 다양하다. 그러나 주요 연구들은 노조는 어떤 이유로 통합하는가, 어떤 형태로 어떤 과정을 거쳐 통합하는가, 또 통합의 결과는 어떻게 나타나는가에 초점을 두어 왔다.

첫째, 노조는 어떤 이유로 통합하는가이다. 실제 통합 사례들에서는 어떤 요인에 의해 통합을 추진할 필요성을 느꼈는지를 살펴보고자 한다. 김태기(2009)는 복수노조 설립 비용과 편익비교에 따라 편익이 비용보다 더 클 경우 복수노조가 설립될 것으로 보고 있다. 이 논문에서는 직접적으로 노조통합과 관련한 전망은 하고 있지 않은데 이런 논리에 따른다면 통합도 역시 비용과 편익비교에 따라 이루어질 것이다. 그렇다면 실제로 노조들은 복수노조 유지 비용과 통합 편익을 어떻게 보고 있는가를 살펴보는 것도 흥미 있을 것이다. 다만, 이들 비용과 편익은 정교하게 수치로 측정하기는 어려울 것이나 의사결정자(노조 간부와 조합원)들은 거칠게나마 합리적인 비용과 편익비교를 할 것이다. 그런데 편익은 실제 노조가 통합된 후 상당기간이 되어야 현실화될 것이므로 통합추진단계에서는 추상적으로 상정하는데 그칠 것이다. 따라서 여기에서는 노조통합을 추진할 때 노조에서는 무엇을 비용으로 보고 있는가, 즉 왜 통합하려고 했는가를 집중적으로 살펴보고자 한다.

둘째, 노조는 어떤 형태로 어떤 과정을 거쳐 통합하는가이다. 형식적인 면에서 보면 노조통합과정은 노조 지도부의 선도와 최종적으로는 조합원 투표로 결정된다. 그

러나 실제 내용은 대단히 복잡할 것이다. 여기에서는 주로 통합 형태에 주목하여 살펴보고자 한다. 선행연구에서는 복수노조 설립과 관련한 상급단체의 역할에서는 의견이 엇갈리고 있다. 그런데 선행연구에서는 노조통합과 관련해서는 명확한 전망을 밝히고 있지 않지만 설립과 관련하여 상급단체 역할이 크거나(김태기, 2009) 작다(노용진, 2011)면 설립 이후 유지 또는 통합과 관련해서도 역시 역할이 크거나 작은 차이가 있을 수 있을 것이다. 그렇다면 실제 복수노조 통합과정에서 상급단체는 어떠한 역할을 하고 있는가를 살펴볼 필요가 있을 것이다.

셋째, 통합의 결과는 어떻게 나타나는가이다. 그러나 이 부분은 통합 이후 상당 시간이 흘러야 결과가 나타날 것이므로 이에 대한 본격적인 연구를 진행하기에는 이르므로, 제한된 범위에서 살펴보고 세부적인 내용은 이후 연구과제로 돌리는 것이 타당할 것이다.

노조 통합과 관련한 외국의 선행연구에서는 주로 이렇게 통합 이유, 통합 과정, 통합 결과로 연구과제가 모아지고 있지만 한국 상황에서는 아직 이들 연구과제 모두에 주목하기가 힘들다. 복수노조 시행이 최근에 이루어졌기 때문에 통합관련 사례, 통합 관련 논의 자체가 많지 않고 통합 이후 결과를 살펴보기에는 이르기 때문이다. 2011년 복수노조 제도 시행 이후 관심사는 복수노조 설립 이유, 과정, 복수노조 운영 현황에 맞추어져 있다. 통합 관련 논의는 이제 등장하고 있는 상황이다. 이런 의미에서 이 연구는 노조 통합과 관련된 시론적인 연구이다. 따라서 이 연구에서는 외국의 선행연구에서 다양한 주제와 관련하여 연구를 진행한 것과 달리 주로 통합 이유에 대해 검토하고, 그보다는 조금 작은 비중을 두고 통합과정을 검토하고자 한다. 통합 이후 결과는 일부 살펴보겠지만 세부적인 내용은 이후 과제이다.

2) 연구방법

이 연구에서는 첫째, 분석 대상 노조와 해당 기관에 대한 일반적인 자료를 인터넷 홈페이지, 외부 공개자료 등을 통해 입수하여 분석하였다. 둘째, 노조 대표자 또는 노조를 대표할 수 있는 위치에 있는 주요 간부를 대상으로 반구조화된 질문을 하는 형태로 대면면담을 진행하였다. 셋째, 필요한 경우 추가로 전화 면담을 진행하고 일부 사측 노사관계 담당자와 전화 면담을 통해 보충하였다. 또한 상급단체 관계자와

전화 면담을 통해 상급단체의 역할 관련 내용을 보충하였다.

연구 대상 사례는 최근에 통합이 이루어진 4개 노조이다). 3개 기관은 법률상 공공기관이다. 다른 한 기관은 현재 법률상 공공기관은 아니지만 과거 공공직업훈련기관이었다가 2010년 7월 민간으로 전환하였고, 현재도 재원은 고용노동부 고용기금에서 나오고 있고, 노조에서는 다시 공공직업훈련기관으로 전환할 것을 요구하고 있다. 공공부문과 민간부문 조직구분기준으로 소유권(ownership), 자원조달(funding), 사회적 통제(social control)를 들 수 있는데 이들 3기준은 이분법적이라기보다는 연속선상에 있다(Perry and Rainey, 1988). 공공조직과 민간조직 사이는 경계가 모호해서 정부활동과 비정부활동의 혼합, 민간기업과 계약을 통한 정부서비스제공 등으로 인해 혼합된 과업수행이 나타나고 있다(Murray, 1975; Rainey, Backoff and Levine, 1976). 따라서 이 기관도 법률상 형식에 상관없이 넓은 의미에서 공공기관 성격을 띠고 있다고 보아도 무리는 아닐 것이다. 또한 해당기관 노조는 이런 점을 고려하여 노동부유관 기관노조에 지부로 가입해 있다.

Ⅲ. 사례연구

1. 국민건강보험공단

국민건강보험공단은 2000년 7월 국민의료보험관리공단과 직장의료보험조합이 통합되면서 설립되었다. 그런데 이들 두 조직에는 그 이전에 각각 노조가 있어서 조직 통합과 함께 1사업장 복수노조2)로 존재하게 되었다.

- 1) 본 연구는 복수노조의 모든 통합사례를 살펴보지 않았다. 많지 않은 통합 사례들 중 본 연구에 포함된 4개 사례는 공공부문에 국한하여 통합 이유, 형태와 과정, 통합의 효과 측면에서 연구자 임의로 의미 있는 사례라고 보고 선정하였다.
- 2) 그 당시는 2011년 7월 사업장단위 복수노조 허용 이전 시점이므로 사업장단위 복수노조는 허용되지 않았다. 그런데 이와 같이 기관통합 등 특별한 사정으로 노조가 둘 이상 공존하는 경우 복수노조와 용어 혼란을 피하기 위해 다수노조라는 표현을 썼다. 그러나 현재 시점에서는 이런 구별이 의미가 없기 때문에 2011년 7월 이전을 설명할 때도 복수노조라는 용어

노조 설립과정을 보면 1987년 이후 전국의 시·군·구 단위로 설립된 의료보험조합에서 노조를 결성하기 시작했고 1989년 10월 전국을 아우르는 지역의료보험노동조합 전국협의회(지노협)를 결성하였다. 1991년 10월에 전국의료보험노동조합총연맹(의보총련)을 결성하였고, 1994년 11월 3일 13개 시도지역 단위노조를 통합 단일노조를 건설하면서 전국지역의료보험노동조합에서 전국의료보험노동조합으로 명칭을 변경하였다. 2000년 3월 10일 4대 보험(의보, 연금, 산재, 고용) 통합노조를 지향하면서 전국사회보험노동조합으로 명칭 변경하였고, 2006년 11월 민주노총 전국공공서비스노동조합 전국사회보험지부(아래에서는 사보노조라 한다))로 전환하여 통합 논의 시점까지 이어졌다. 국민건강보험공단직장노동조합(아래에서는 직장노조라 한다)은 1998년 6월 전국직장의료보험노동조합으로 출범하였고 이후 2001년 6월 공교노조와 합병하여 통합 논의시점까지 이어졌다.

통합논의시점인 2013년 8월 현재 사보노조 조합원 수는 6,411명이고 직장노조는 3,338명이었다. 통합논의시점에서 사보노조는 민주노총 전국공공운수노동조합 소속이었고 직장노조는 한국노총 공공연맹 소속이었다. 두 노조는 초기에는 민주노총과 한국노총이라는 정체성 차이와 조합활동 방식의 차이 때문에 상호 불신이 존재했으나 통합논의 시점에서는 “같은 기관에서 같은 작업현장에서 함께 직장생활, 노조활동을 하면서 조합원들의 사고나 노조에 대한 태도가 비슷해져” 가고 있었다.

1) 통합이유

노조통합 이유에 대해서는 노조 관계자들 면담 내용과 2013년 “조합원총회(노·노 통합 합의안 설명회 및 조합원 찬반투표) 자료집” 내용을 중심으로 살펴보았다. 노조 관계자 면담 내용과 조합원총회 자료집에서 나온 내용은 대체로 일치하고 있다.

통합 이유에 대해 노조 관계자들은 조직위기를 가장 큰 이유로 들고 있다. 조직위기를 좀 더 구체적으로 얘기하면 고령 조합원 퇴직에 따라 조합원이 빠른 속도로 줄

를 사용한다.

- 3) 엄밀히 말하면 사보지부라고 하여야 하나 통합 관련 문건이나 면담과정에서 노조 관계자들은 사보지부라는 용어와 함께 사보노조라는 용어를 쓰고 있고, 또한 다른 사업장노조들과 용어 통일을 위해 사보노조라는 용어를 사용한다.

어플 것이 예상되는 가운데 신규입사자들은 노조 가입을 꺼려서 조합원 수 감소가 예상된다. 공단은 의료보험이 실시되던 시점인 1988, 89년에 대거 직원을 뽑고 그 다음에는 신입직원을 최소한만 뽑았다. 이런 특수성이 있어서 직원, 그리고 그에 따라 조합원 상당수가 50대이고 젊어도 40대인데 50대들이 본격적으로 퇴직을 하게 되면서 조합원이 줄 예정이다. 그에 견주어 신규 입사자들은 노조에 가입을 꺼리고 있다. 특히 두 노조가 나누어져 있으니 노조에 들어오기 싫은 경우 복수노조라서 어디로 가입해야 할지 모르겠다는 핑계를 대고 있었다. 구체적으로 살펴보면 2013년 8월 현재 사보노조원 6,411명, 직장노조 3,338명에서 정년퇴직 조합원을 고려하면 2024년 각각 3,630명, 2,282명으로 줄어들 전망이다. 2000년 이후 신입직원 가입을 현황을 살펴보면 2000년 입사자 94.7%, 2005년 입사자 92.9%, 2010년 46.4%, 2011년 36.2% 등 전반적으로 빠른 하락률을 보이고 있다. 면담에서 노조 관계자는 “어무래도 가장 큰 원인은 조직 내부적 요인이 크게 작용했다”고 발언하고 있다.

복수노조 상황에서 사측이 개입하여 특정 노조를 암묵적으로 지원하거나 노조 분열을 획책하는 것을 상정할 수 있다. 또한 일반적인 접근으로 분열보다는 단결이 힘을 강화하는데 도움이 될 수 있을 것이라고 볼 수 있으므로 통합에 따른 편익을 염두에 두고 통합을 추진할 수도 있다. 이에 대해 노조 관계자들은 이들 내용은 주요 원인으로 보지 않고 있다. 즉 노조 관계자들은 “공공기관 특성상 사측이 두 노조를 따로 대우할 여지가 적기 때문에 사측이 주도권을 쥐고 복수노조 상황을 이용했다고 보기는 힘들고”, “통합되면 힘이 있게 될 것이라는 이익도 생각해 보았지만 주된 통합 이유는 위에서 말한 바와 같이 신입 직원 노조 미가입, 고령자 직원퇴직에 따른 조합원 감소가 결정적인 계기가 되어 위기를 피하기 위한 것이었다”고 하여 노조위기가 주된 통합 이유였다고 일관되게 발언하고 있다.

한편 외부적 조건이 미친 영향에 대해서도 살펴보았다. 이에 대해 노조 관계자들은 역시 큰 비중을 두고 있지 않다. 즉 “외부적 요인으로는 공단 통합, 복수노조전임자법 시행, 공공부문 구조조정 등이 있었지만 큰 영향이 없다고 본다. 공단 통합은 2000년에 되었는데 당시부터 통합 논의가 있기는 했지만 최근야 통합이 이루어졌기 때문에 공단통합이 노조통합에 영향을 미쳤다고 보기 힘들다. 복수노조전임자법이나 공공부문 구조조정이 영향을 미쳤을 것이라는 얘기는 일반적인 수준에서 얘기

를 할 수는 있겠지만 큰 영향을 미쳤다고 보기 힘들다”고 하고 있다.

요약하면, 두 노조의 통합 이유는 노조 관계자들의 발언이나 “조합원 총회 자료집”에서나 명확하게 고령조합원 퇴직에 따른 조합원 감소와 신규 입사자 미가입에 따른 조합원 수 감소 위기에 대응하기 위한 것으로 규정하고 있다. 이에 견주어 공단 통합이나 공공부문 구조조정 같은 외부 환경 변화가 미친 영향(윤정향, 2014)은 상대적으로 중요한 역할을 했다고 보기 어렵다⁴⁾.

2) 통합의 형태와 과정

본 사례의 통합형태는 두 노조가 새로운 통합노조를 신설하는 형태로 진행되었으므로 병합(amalgamation)으로 볼 수 있다. 다만 두 노조 조합원 수를 고려할 때 소수 노조가 흡수되는 것은 아닌가 볼 수 있으나(윤정향, 2014) 다음과 같은 이유들로 대등한 병합으로 보는 것이 타당할 것이다. 첫째, 과거 장기간 복수노조 공존 상태에서도 사보노조가 직장노조의 독자적인 교섭권을 인정한 바 있고 노사협의회도 법률상 단독대표가 가능한데도 별도로 운영하도록 배려하여 직장노조가 충분히 자기 역할을 할 수 있도록 했다. 둘째, 통합과정에서 두 노조가 대등한 상태에서 상호 협의를 진행했고 통합 지도부 구성에서도 과거 두 노조 인맥을 고려하였다. 셋째, 상급단체 선택 투표에서 신규 조합원이 의미 있는 비중을 차지하고 있고 단순과반수가 아닌 60% 찬성으로 결정하도록 하여 과거 다수노조가 일방적으로 선택하기 어렵도록 설계하였다.

통합의 구체적인 과정을 살펴보면, 두 노조는 예전에도 각 노조 내부에서 통합 필요성에 대한 논의를 하거나 두 노조 사이에서 간헐적으로 통합논의를 하기도 하였다. 그러나 본격적인 통합논의는 2012년 9월 11일 제1차 통합추진위원회를 개최하면서 시작되

4) 같은 사업장의 노조 통합에 대해 기존 연구와 이 연구가 견해차이가 크다. 이 연구에서는 기관 통합이 이루어진 후 오랜 기간이 지나서야 통합이 이루어졌다는 점, 외부 환경요인은 다른 공공기관도 큰 차이가 없다는 점, 구체적인 숫자로 드러난 조합원 감소 추세와 이후 전망을 볼 때 기관(노조) 내부요인이 크게 작용하였다고 해석된다는 점, 그리고 노조 관계자들도 같은 맥락에서 바라보고 있다는 점을 고려하여 외부환경 변화보다는 내부 위기에 대한 대응을 중요하게 보았다. 그러나 이에 대해서는 견해 차이가 큰 만큼 해당 사례 또는 유사 사례에 대한 추가 연구를 살펴볼 필요가 있다.

었고 2013년 5월 양대 노조 설문조사 결과에서 사보노조원 91% 찬성, 직장노조원 75% 찬성으로 압도적인 찬성 결과가 나오면서 논의가 힘을 얻어 최종적으로 2014년 10월 1 일자로 통합되었다. 다만 상급단체는 통합으로부터 6개월 이후 1년 이내에 결정하기로 하였다. 이 과정에 대해 노조관계자는 “처음에는 조합원들은 말이 없었고 통합논의를 이끌어 간 것은 지도부들의 노력이었고, 중간 간부 선에서 일부 반대가 있었지만 조합원들의 통합 찬성 여론조사 결과가 나오면서 힘을 받고, 최종적으로는 조합원 투표를 통해 결정하는 과정을 거쳤다.”고 진술하였다. 즉 노조 지도부의 선도적인 문제제기와 조합원의 투표를 통한 결정이라는 전형적인 과정을 거쳤다.

통합과정은 주로 해당 노조들의 판단과 결정에 의해 이루어졌다. 이 과정에서 상급단체(아래에서는 두 노조가 속해 있는 산별연맹과 산별노조를 통칭해서 상급단체라 한다)는 큰 역할을 하지 못 했을 뿐만 아니라 사보노조는 통합과정에서 나타난 상급단체 탈퇴문제를 둘러싸고 상급단체와 갈등을 겪기도 하였다⁵⁾. 노조통합은 해당 노조들의 문제이기도 하나 노동운동 전반에 대한 전략적 판단을 하면서 중장기 구도를 그릴 수 있는 상급단체들의 역할이 클 수 있는 영역이다. 그러나 두 노조가 속해 있는 최상위 상급단체인 총연맹, 즉 한국노총과 민주노총은 노조통합에 대한 뚜렷한 입장 표명이 없었다. 이는 총연맹은 연맹(산별노조)을 가맹단위로 하는 조직이므로 사업장단위 노조통합에 대해 입장 표명을 하기가 쉽지 않기 때문으로 해석할 수 있다. 따라서 사업장단위 노조통합에 대해서 직접 관련이 있는 상급단체는 산별노조나 산별연맹이다. 이와 관련해서 두 노조의 상급단체는 모두 복수노조 상태의 사업장단위에서 노조통합에 대한 전망을 제시하지 못했다. 이에 대해 노조 관계자는 “사보지부의 상급단체인 공공운수노조·연맹 차원에서는 특별한 방침을 갖지는 않은 듯 하다. 통합과 관련한 얘기를 들어본 적이 없다. 직장노조도 역시 상급단체인 공공연맹 쪽에서 특별한 방침은 없었던 것으로 알고 있다”고 발언하고 있다. 나아가 단지 통합에 대해 방침이 없었던 것을 지적하는 정도를 넘어서서 상급단체의 전략 부재를 지적하기도 한다. 다른 노조 관계자는 “상급단체에서 노조분열은 안 된다, 복수노조는 통합해야 한다는 거대전략을 가져야 하는데 그러지 못했다”고 비판하였다. 즉 노

5) 사보지부와 상급단체 사이에 통합을 둘러싼 논쟁이 있었다고 알려져 있다. 그러나 정확히 말하면 통합과 관련한 것이 아니라 통합에 따른 상급단체 탈퇴와 관련한 논쟁이다.

조간부들은 상급단체가 노동운동에 대한 거시전략을 가져야 하는데 그러지 못한 부분에 대해 비판적인 시각을 가지고 있었다.

3) 통합의 효과와 주요특징

통합 논의시점에 만들어진 “조합원 총회 자료집”에서는 통합의 효과로 “대 사측 견제력 및 협상력 강화, 현장의 강화 및 활용의 효율화, 적극적인 경영참가 기대, 쟁의행위의 파괴력 증가와 쟁의 전술의 다양성 확보, 조직확대 용이, 노조비 절감”을 들고 있다. 통합에 따른 문제점으로는 “상급단체 탈퇴문제”를 중심으로 몇 가지 기술적인 사항을 들고 있다. 면담시점인 2015년 2월 현재 실제 통합 이후 효과 전반을 평가하기에는 이르다. 그러나 이미 이 시점에서조차 조합원 증가 효과는 뚜렷하다. 통합 전에 두 노조 합쳐서 9천 명대 중반이었는데 통합 이후 1,000명 정도 더 가입해서 2015년 2월 현재 10,500명이고 노조에 아직 안 들어 온 나머지도 거의 다 들어올 것으로 보고 있다. 또한 노조 관계자는 “조합원 숫자처럼 계량화는 힘들지만 사측도 변화해서 두 노조가 있을 때는 노조 분열을 활용했는데 이제는 그렇게 못한다. 노조 협상력이 높아졌다”고 평가하였다.

요약하면, 이 사례는 노조들이 위기대응을 위해 통합한 사례이다. 이 사례는 장기간 복수노조가 공존해왔기 때문에 통합도 오랜 논의를 거쳤고 통합 이후에도 상급단체 선택 문제를 둘러싸고 또 한 번 조합원 투표를 거쳐야 하는 등 상대적으로 어려운 통합과정을 거쳤다. 통합형태는 병합으로 볼 수 있고, 노조 지도부의 선도적인 논의와 조합원의 인준(1차 여론 조사, 2차 통합 찬반투표)을 거쳐 이루어졌는데, 이 과정에서 노조 상급단체는 큰 역할을 하지 못했다. 통합 이후 효과에 대해서는 평가가 이르지만 노조원 증가는 객관적인 수치로도 뚜렷하고, 사측과 관계는 계량화는 힘들지만 노조 협상력이 높아졌다.

2. 대한상의인력개발사업단

대한상의인력개발사업단은 직업훈련기관이다. 대한상의인력개발사업단은 현재 공공기관은 아니지만 과거 공공직업훈련기관이다가, 2010년 7월 민간으로 전환하였으

나 현재도 재원은 고용노동부 고용기금에서 나오고 있고, 노조에서는 다시 공공직업 훈련기관으로 전환할 것을 요구하고 있다. 직렬은 직업훈련을 담당하는 교사직이 가장 많고 그 다음으로 사무행정을 담당하는 행정직이 있다. 또 주로 사무행정업무를 지원하면서 비정규직이었다가 무기계약직으로 바뀐 직렬이 있다. 이들은 서로 직렬이 다르니 임금체계, 승진체계도 달랐다.

1999년에 교사직이 중심이 되어 대한상의직업교육훈련사업단노조(아래에서는 교사직노조라 한다. 통합시점 조합원 184명)를 설립하고 한국노총 공공연맹에 가입하였다. 이후 행정직들도 노조를 만들어야 하겠다고 생각하고 먼저 기존노조인 교사직 중심노조에 가입하는 방안을 검토했으나 교사들 다수가 행정직이 가입하는 것을 반대하였다. 이에 행정직들은 2008년 조직대상을 행정직만으로 하여 인력개발사업단사무직노조(아래에서는 행정직노조라 한다. 통합시점 조합원 31명)를 설립하였는데 상급단체는 없이 독립노조로 활동했다. 2008년은 사업장단위 복수노조가 허용되기 이전이지만 조직대상을 달리 하는 경우 노조 설립이 가능했다. 사무행정업무를 지원하는 무기계약직들도 민주노총 공공운수노조·연맹 공공노조 비정규직지부(아래에서는 비정규직지부라 한다. 통합시점 조합원 11명)형태로 만들어져 잠시 존재했으나 워낙 소수라 노사관계에서 큰 의미가 없었고 단체협약도 없었다.

1) 통합이유

이 사례에서 복수노조 발생원인은 직렬 차이(교사직과 행정직 차이), 고용형태 차이(정규직과 비정규직 차이)에 의한 것이었다. 교사직노조와 행정직노조가 있던 시절 두 노조는 임금교섭을 따로 했다. 행정직노조는 소수노조로서 교사직노조가 임금타결하면 그에 따라 동일한 임금 인상율로 타결하는 형식을 갖추었다. 결과적으로 임금교섭은 사측과 교사직노조 교섭, 사측과 행정직노조 교섭으로 두 번 하는 형식이지만 내용은 같았다. 단체협약도 교사직노조가 먼저하고 나면 행정직노조도 그에 따르고 다만, 행정직렬에 특유한 사항을 일부 추가하는 형식으로 했다. 형식적으로는 교사직노조와 행정직노조가 독립적으로 활동했지만 실제로는 행정직노조가 다수노조인 교사직의 노동조건을 따라갔기 때문에 노동조건에서는 차이 날 것이 별로 없었다. 이러한 상황에서 노조나 사측은 비록 같거나 비슷한 내용이기도 하지만 형식적

으로 교섭을 두 번 하는 것을 부담스러워 했다. 비록 통합자료집에 따르면, 3개 노조들이 통합을 검토하게 된 이유로 노조가 분열되어 있으면 힘이 약화되고 사측이 이를 이용할 수 있으므로 통합해야 한다고 주장했지만, 더 중요한 통합 이유는 복수 노조 유지의 실익이 없으니 통합을 하자는 것이었다. 즉 임금단체협약에서 행정직노조는 형식적으로는 교섭을 하지만 실제로는 교사직노조가 단체교섭을 체결한 후 그에 따라가고 직렬 특성상 성격을 달리 하는 일부 내용만 추가하는 형태였기 때문에 실익이 없었다. 비정규직 지부 역시 독자적으로 단체교섭을 할 수 없는 상황이었기에 통합에 대해 반대하지 않았다. 노조를 설립하고 유지하는 가장 중요한 이유가 단체교섭을 통해 노동조건을 개선하는 것인데 이 사례에서 행정직노조나 비정규직 지부는 단체교섭을 위해 노조를 유지한다는 것이 별다른 의미가 없었다. 요약하면 본 사례의 핵심적인 통합이유는 복수노조의 편익(복수노조별로 자기에게 유리한 단체협약 체결)보다 비용(복수노조 유지를 위한 다양한 비용)이 더 커서 실익이 없기 때문에 실익을 찾기 위한 것이었다.

2) 통합의 형태와 과정

통합형식은 별도 노조 신설이 아니라 교사직노조는 그대로 놔두고 행정직노조, 비정규직지부를 해산한 후 교사직노조에 개별적으로 가입하는 형식으로 했다. 즉 통합의 두 형태 병합과 흡수 중 흡수형태의 통합이었다.

통합과정을 살펴보면, 기존 3개 노조는 교사직 다수, 행정직 일부, 무기계약직 몇 명으로 구성되어 있었지만 직렬, 고용형태, 노조원 숫자에 구애받지 않고 교사직노조로 가입하는 형태로 2012년 10월에 통합하였다. 비정규직 노조가 포함되어 있었지만 무기계약직(비정규직)이라고 해서 통합하지 말자는 주장은 없었다. 또한 과거와 달리 교사직과 행정직 사이 갈등도 크게 방해요인이 되지 않았다. 이런 변화가 나타나게 된 것은 3개 노조 운영 경험을 통해 노조가 분열되어 있으면 손해라는 인식이 커졌기 때문이다. 통합된 노조는 한국노총 공공연맹 노동부유관기관노조 대한상공회의소 인력개발사업단지부이다. 통합과정에서 행정직노조를 해산하는 형식을 취했기 때문에 행정직노조가 체결하고 있던 단체협약은 없어졌지만 앞에서 살펴본 바와 같이 기존 교사직노조가 체결한 내용과 크게 다를 바가 없었기 때문에 문제가 될 것은 없었

다. 또한 비정규직 지부는 단체협약이 없었다.

통합과정에서 사측의 방해도 없었다. 사측 또는 관리자라고 해도 사실상 교사직, 행정직에서 승진한 사람들이 대부분이라서 노조에 대해 적대적이지 않았다. 즉 사측 관계자는 “복수노조라고 해도 사측이 노사갈등과정에서 노노갈등을 활용할 필요성을 느낄 특별한 이유가 없었기 때문에 사측으로서는 차라리 통합이 낫겠다.”, “3개 노조를 상대하는 것보다 한 노조를 상대하는 것이 더 낫겠다.”고 생각했다고 발언하였다. 특히 교섭과 관련해서는 비록 형식적이기는 하지만 교섭을 두 번 하는 것에 대해 사측도 시간 낭비, 노력 낭비로 생각하고 있었기 때문에 노조들이 통합하는 것에 반대할 이유가 없었다. 통합과정에서 상급단체는 통합과 관련한 뚜렷한 방침이 없었다. 노조 관계자는 통합에 대해 “연맹에서는 아무런 방침이 없었다. 사업장단위에서 노조들이 자율적으로 통합한 것이다”라고 간단하게 정리하고 있었다.

3) 통합의 효과와 주요특징

노조에서는 통합 효과를 다음과 같이 보고 있다. 첫째, 통합 이후 조직적인 면에서 볼 때 노조는 사측에 대해 단일한 조직으로 대응할 수 있어 힘이 더 강해졌다고 느끼고 있다. 또한 단체협약은 과거 교사직노조 단체협약을 중심으로 하여 행정직 요구를 추가하는 형태로 새롭게 만들었기 때문에 기존 단체협약은 기본적으로 유지하였고 더 강해진 노조 힘을 배경으로 단체교섭을 할 수 있게 되어 이후 단체교섭이 진행되면 그 효과가 점차 더 나은 단체협약으로 나타날 것으로 보고 있다. 둘째, 통합 전에는 교사직과 행정직 직렬간 갈등과 긴장이 있었는데 지금은 없어졌거나 과거보다 약화되었고 또한 정규직과 비정규직(무기계약직)간 갈등과 긴장도 줄어들었다. “모두 같은 조합원이란 인식이 나타나면서 노조원간 갈등과 긴장이 줄어든 것도 큰 효과”라고 보고 있다. 이에 대해서는 사측에서도 비슷한 견해를 보이고 있다. 사측에서는 통합노조가 되니 교섭비용이 줄어들고 또한 3개 노조를 상대하다 한 노조를 상대하니 대노조 활동비용이 줄었다고 보고 있다. 다만 “노조가 통합되어서 힘이 세어진 면이 있기는 하지만 그보다는 상대하기 편해진 측면이 더 강해서 사측으로서도 통합노조가 더 편하다”고 보고 있다.

이 사례는 복수노조법 시행 이전에 1기관 3개 노조이다가 복수노조법 시행 이후

얼마 안 가서 1기관 1개 노조가 된 사례이다. 비교적 단기간 복수노조가 공존했고, 복수노조 유지의 실익을 찾을 수 없어 통합과정이 쉬운 편이었다. 통합 형식은 흡수 형식을 취했다. 통합 이후 통합 효과는 비용절감이란 측면에서 뚜렷하게 나타나고 있다. 즉 이 사례는 노조들 스스로 복수노조에 따른 유지비용을 극복하기 위해 조직통합을 한 사례이다. 다만, 복수노조 유지기간이 비교적 짧았다는 점에서 볼 때 해당 기간은 복수노조 유지에 비용이 든다는 것을 알아가는 과정이었으며 실제 복수노조 유지비용은 크게, 장기간 발생한 것은 아니었다. 따라서 이 사례는 노조 스스로 복수노조에 따른 유지비용이 미래에 크게 발생할 것을 회피하기 위한 통합이라고 해석할 수 있으므로 복수노조로 인한 직접적인 위기에 따른 통합이라고 볼 수는 없다.

3. 도로교통공단

도로교통공단은 교통안전 홍보, 방송을 통한 교통 정보 제공, 안전시설 점검, 교통 기술 연구 개발, 운전면허시험 관리 등을 맡고 있는 공공기관이다. 도로교통공단에는 2010년 9월 17일 설립된 도로교통공단노동조합이 있었다. 과거에는 운전면허시험관리단이 따로 존재하고 있었는데 운전면허시험관리단 무기계약직이 2010년 11월 16일 노조를 설립하였다. 2011년 1월 1일 운전면허시험관리단이 도로교통공단에 통합되면서 도로교통공단운전면허본부노조로 바뀌었다. 이후 운전면허시험관리단 일부 경찰출신 직원들이 따로 도로교통공단상생노동조합을 만들었는데 2012년 2월 도로교통공단면허운전본부노조와 도로교통공단상생노조가 통합하여 도로교통공단상생노동조합이 되었다. 도로교통공단노조는 한국노총 공공연맹을 상급단체로 두고 있고, 도로교통공단운전면허본부노조(도로교통공단상생노조)는 초기에는 상급단체에 가입하지 않았다가 한국노총 관광서비스연맹에 가입하였다. 즉 두 노조는 같은 한국노총 산하였는데 산별연맹은 달리 하고 있었다. 잠시 나타났던 노조까지 포함하면 3개 노조였는데 이들 노조는 기관통합에 따라 복수노조가 되었고 통합에 대한 논의가 본격화된 시점에서는 도로교통공단노동조합과 도로교통공단상생노조 2개였다.

1) 통합이유

두 노조에서 통합을 추진하게 된 가장 큰 이유는 통합해서 힘을 합치자는 것이었다. 노조가 보기에 노조 존재 이유는 조합원 이익을 지키기 위한 것인데 2개 노조라서 힘을 발휘하지 못하는 문제점을 피하기 위한 것이었다. 복수노조 상태에서는 사측에서 한 노조에 힘을 실어주고 다른 노조를 견제하기 때문에 두 노조 사이에서 소모성 경쟁이 나타날 수밖에 없다. 노조 관계자는 이에 대해 “노조 사이에서 선명성 경쟁을 하더라도 결과를 놓고 보면 비효율적”이라는 말로 정리하고 있다. 즉 “회사에서 토 한마디만 달아도 소모성 경쟁이 나타났는데 노조에서 이를 피하기 위해 통합을 한 것”이다. 통합 논의를 시작하게 된 배경에는 당시 이사장이 노조와 사이가 안 좋은 것이 작용했다. 즉 당시 이사장은 한 노조가 열심히 하면 다른 노조를 지원하는 등 노조간 견제를 시켜서 노조에서는 이에 놀아나지 말자는 의식을 하게 되어 통합을 논의하게 된 것이다. 그러나 “이는 해당 시점에서 하나의 계기가 된 것이고 가장 큰 이유는 위에서 얘기한 바와 같이 조합원 이익을 지키기 위한 것”이었다.

2) 통합의 형태와 과정

통합 형태는 노조를 신설한 병합형태이다. 구체적으로, 2014년 4월 도로교통공단노동조합과 도로교통공단상생노조가 통합하여 도로교통공단통합노동조합을 설립하였는데 2017년까지는 공동위원장제로 유지하기로 하였고 기존 노조는 본부로 이름을 바꾸어 활동하고 있는 상황이다. 이렇게 한 이유는 통합을 서두를 경우 갈등이 나타날 수 있기 때문에 점진적 과정을 거쳐서 갈등을 줄이기 위한 것이다. 따라서 2017년까지는 형식적 조직통합 이후 한 지붕 두 가족 상태에서 내용상 통합을 이루어가는 과도기로 볼 수 있다. 조직통합이 병합의 형태를 취한 이유는 두 노조 조합원 숫자가 도로교통공단본부 1,145명, 도로교통공단상생본부 958명으로 서로 비슷하기 때문에 조직력 차원에서 어느 한 곳이 우위에 있지 않았기 때문이다. 과거 상급단체는 그대로 유지하고 있다.

통합과정은 일반적인 통합과정, 즉 지도부의 선도적인 의견제시와 조합원 찬반투표 과정을 거쳤다. 두 노조는 복수노조 설립 초기인 2012년부터 통합추진위원회를 건설해서 통합을 추진해서 2014년 4월 노조를 통합하였다. 그런데 여기에서 주목할 사항으로 다음을 들 수 있다. 첫째, 두 노조 설립 초기인 2012년부터 통합추진위원

회를 건설해서 노력한 결과로 통합을 한 점이다. 이것이 갖는 의미에 대해 노조 관계자는 “두 노조가 건설된 지 오래 안 되었기 때문에 독자적인 인맥, 노조정체성, 기득권이 형성될 것이 없어서 통합을 하는데 큰 걸림돌이 되지 않았다”고 보고 있다. 이는 이미 오랜 기간 유지되어온 노조들이 있는 경우 기관이 통합되었지만 노조가 통합이 안 되고 있는 사례들 하고 비교해볼 때 중요한 요인이 될 수 있다. 또한 노조 관계자는 비교적 쉽게 통합이 가능했던 이유 중 하나로 노동조건 차이가 초기에는 상당히 컸는데 점차 줄어들었다는 점을 들고 있다. 두 기관이 통합된 이후 급여 체계 등 노동조건이 통일되면서 굳이 따로 지켜야 할 독자적인 이익이 없어지게 된 것이 통합을 용이하게 했다는 것이다. 이 역시 노조가 지켜야 할 기득권이 없어서(적어서) 통합이 쉽게 이루어진 것으로 이미 오랜 기간 유지되어온 노조들이 통합이 잘 안 되고 있는 경우와 대비되는 사례이다.

둘째, 집행부의 통합 의지가 강했다는 점을 들 수 있다. 즉 이 사례는 과정에서 서술한 바와 같이 노조 설립 초기 단계부터 통합을 목표로 통합추진위원회를 구성해서 3년간 활동을 통해서 통합을 이루어냈다는 점에서 지도부의 전략적 선택과 노력이 두드러진 편이다.

셋째, 짧은 기간 복수노조 상태로 있으면서 다양한 형태의 교섭 방식을 경험했고 이런 경험이 통합에도 영향을 미쳤다는 점을 들 수 있다. 교섭 경험 전체를 개관하면 두 노조는 개별교섭→교섭단위분리신청 기각→과반수대표노조 교섭→공동교섭방식을 경험하였다. 이 과정에서 교섭단위분리신청을 한 것은 통합 이전 기관이 다르고 노동조건이 다르니 당연히 분리해야 한다고 생각했던 것인데 서울지노위가 노사관계의 본질적인 기초를 달리한다고 볼 수 없다며 교섭단위 분리신청을 받아들이지 않았다. 도로교통공단노조가 과반수노조라서 대표노조로서 교섭을 하고 타결하였으나 독자적으로 교섭을 진행한 것은 아니고 두 노조 사이에서 의견을 조율해서 타결을 했기 때문에 이 과정에서 신뢰가 생겼다. 이후 두 노조는 협의를 거쳐 두 노조가 함께 참여하는 공동교섭단을 구성해서 창구단일화를 하기로 하였다. 교섭위원은 두 노조가 동수인 4:4로 배분하고 공동교섭대표로 운영하였다. 조합원수가 일부 차이가 나는데도 교섭위원을 동수로 하고 공동교섭대표로 운영한 것은 소수노조가 목소리를 충분히 낼 수 있도록 하기 위한 것으로 다수노조가 이를 수용한 것은 한 조직 한

노조라는 것을 염두에 두고, 교섭력도 높이기 위한 것이었다. 실제 성과는 과반수노조가 대표교섭을 할 때보다 공동교섭을 할 때가 더 좋았고 이런 경험이 통합의 토대가 되었다. 이 사례에서도 통합과 관련하여 상급단체의 역할은 찾아보기 어렵고 사업장단위 노조들의 자율적인 결정에 의해 통합이 이루어졌다.

3) 통합 효과와 주요 특징

통합효과에 대해서 노조관계자는 아직 평가가 이르다고 하면서도 과거 교섭 경험에서 과반수노조대표교섭을 할 때보다 공동교섭을 할 때가 더 좋았던 것을 볼 때 긍정적인 통합효과가 있을 것으로 전망하고 있다. 예상되는 통합효과를 조금 더 상세히 살펴보기 위해 사측에서는 어떻게 전망하고 있는지를 알아본 결과 사측에서도 아직 시간이 많이 지나지 않았기 때문에 결과에 대한 예측은 어렵다고 하면서도 교섭비용이 감소했다는 것을 뚜렷한 효과로 보고 있다. 즉 사측관계자는 “도로공단노조가 과반수노조로서 대표교섭노조가 되어서 교섭을 할 때 형식적으로는 한 번 교섭하는 것처럼 보이지만 실제로는 상생노조하고도 따로 대화를 해야 했기 때문에 사측로서는 부담이 컸는데 공동교섭을 하게 되면서 교섭비용이 크게 줄었다. 앞으로 통합노조가 교섭을 하게 되면 교섭비용이 더 줄어들 것으로 생각하고 있다”고 하여 교섭비용 감소 효과를 들고 있다. 동시에 “통합노조가 발언권이 세지니 부담이 커질 것”이라고 보고 있는데 이는 달리 말하면 노조로서는 통합에 따른 노조 힘 증대 효과로 해석할 수 있을 것이다.

이 사례는 기관 통합으로 복수노조가 되었고 노조들이 기득권 정착 이전에 통합해서 상대적으로 통합이 용이했던 사례이다. 병합형식 통합 후 장기간 기존 노조 인정 상태에서 점진적 통합 추진을 통해서 통합에 따른 갈등을 회피하고 있다. 통합 이유는 실익을 확보하기 위한 것이었다. 구체적인 예를 들면 다양한 교섭 경험을 했으나 공동교섭이 나왔던 점에서 통합이 실익 확보에 유리할 것으로 판단하는 근거가 되었다. 통합 이후 통합 효과 전반을 살펴기에는 이르지만 교섭 비용 감소와 통합에 따른 노조 힘 증대가 예상된다. 복수노조가 오랜 기간 지속되어 기득권이 나타나기 전에 실익 확보를 위해 노조 지도부가 선제적 통합을 추진한 사례로 이 경우에도 상급단체의 역할은 보이지 않는다.

4. 한국환경공단

정부의 공공기관 구조조정 정책으로 과거 환경관리공단과 한국환경자원재생공사가 한국환경공단으로 통합되었다. 과거 두 기관에는 별도로 노조가 존재하고 있었다. 환경관리공단에는 1986년 7월 설립된 환경관리공단노조가 있었는데 상급단체는 민주노총 공공운수연맹이었다. 한국환경자원재생공사에는 1988년 7월 설립된 한국환경자원재생공사노조가 있었고 상급단체는 한국노총 공공연맹이었다. 2010년 기관통합으로 인해 복수노조 상태가 되었다.

그런데 이 사례는 특이 사례이다. 복수노조 상태에 있던 두 노조는 이후 환경부유관기관노조를 설립하여 가맹하는 형태를 취하고 있다. 환경부유관기관노조는 환경부 산하기관노조들이 모여 만든 노조로 2013년 4월 3일 출범하였다. 즉 과거 두 노조는 현재 환경부유관기관노조 한국환경공단 환경관리지부(구 환경관리공단노조)와 환경부유관기관노조 한국환경공단 환경자원지부(구 한국환경자원재생공사노조)로 계승되고 있다. 환경부유관기관노조의 상급단체는 한국노총 공공연맹이다. 따라서 이 사례는 1기관 - 1노조 - 2지부라는 특이한 형태를 띠고 있다. 이 연구에서는 이 사례도 일종의 통합으로 해석하고자 한다. 즉 사업장단위에 존재하던 복수노조가 사업장단위에서는 통합을 이루고 있지 않지만, 같은 노조에 지부형태로 속해서 같은 노선에 따라 함께 활동하면서 교섭을 하고 있기 때문에 일종의 통합으로 해석할 수 있다. 복수노조 상태에 있는 노조들이 통합을 이루어가는 과정은 다양할 수 있기 때문에 이를 통합의 특이사례로 해석하는 것도 충분히 의미가 있다고 본다.

1) 통합이유

두 노조가 환경부유관기관노조에 지부 형태로 가맹하는 특이한 형태의 통합을 추진한 이유는 기관 통합 이후 노동조건 통일과 향상을 위해서이다. 원래 두 기관으로 나뉘어져 있을 당시 보수체계 차이가 크고, 직급체계(환경관리공단은 1-6급, 자원재생공사는 1-5급)도 차이가 컸으며 직종차이(자원재생공사는 기능직 중심, 환경관리공단은 기술직 중심)가 있어서 노동조건을 통일하기가 힘들었다. 기관 통합 이후 공단에서는 노조와 협의와 교섭을 거쳐 보수와 직급체계를 어느 정도 통일시켜나가서 규

정상으로는 하나로 만들었다. 즉 직급규정을 고쳐서 1-6급으로 통합했다. 또한 기관 통합 이전 보수는 과거 환경공단을 100으로 볼 때 자원재생공사는 75-80선이었다. 통합 이후 보수조정을 위한 재원이 필요했으나 초기에는 정부 예산지침상 가용 자원이 없어서 2원화체제로 가다가 이후 처우개선비 활용을 통해 격차를 줄여가서 2013년도에는 보수체계를 하나로 만들면서 100 : 85-95선까지 맞추었다. 두 노조는 노동조건 통일, 그리고 노동조건 향상을 위해 사측과 교섭을 잘 하기 위해서 노조 내부 조율이 필요하다고 생각했다. 노조 못지않게 공단도 노동조건 통일을 원하고 있다. 즉 사측도 1 기관 2 노동조건이 타당하지도 않고 갈등 소지가 있어서 관리에도 부담이 간다고 보고 있다. 그런데 보수와 직급체계 통합을 위한 재원지원이 안 되고 있어 노동조건 통일을 못하고 있는 것이므로 근원적으로는 정부예산지침이 방해요인이 되고 있다. 그러나 기관별 노조로서는 정부를 상대로 해서 협의를 하고 요구조건을 관철시킨다는 것이 힘들기 때문에 환경부와 교섭하기 위해 환경부 관련 기관노조들이 모여 환경부유관기관노조를 만들었다.

2) 통합의 형태와 과정

앞에서 설명한 바와 같이 이 사례 통합 형태는 다른 조직통합과 비교하여 독특한 편이다. 핵심적인 이유는 기관통합 이후 노동조건을 통일시키면 문제는 간단하지만 노동조건 통일이 쉽지 않은 조건이 존재했기 때문이었다. 이런 상황에서 기계적으로 노조통합을 추진한다고 해도 실현이 어려울 것이라고 보고 통합효과를 누리는 새로운 방식을 모색하기로 하고 차선책으로 환경부유관기관노조라는 한 노조로 가맹하고 별개 지부로 구성한 것이다. 그것도 한 기관 안에서 두 노조를 통합하는 것이 아니라 단지 환경공단만이 아니라 환경부(정부)와 교섭하기 위해 환경부 관련 기관 노조들이 모여 환경부유관기관노조를 만들었다. 이런 의미에서 두 노조가 환경부유관기관노조를 건설하고 지부형태를 취하고 있는 것은 노동조건이 차이가 나서 노조통합이 쉽지 않은 상황 그리고 환경부를 상대로 한 협의를 고려한 선택이었다. 이처럼 노조는 노동조건 통일을 위해 이와 같은 특이한 형태의 통합을 추진했지만 이후 보수와 직급 통합이 진전되면 완전한 노조통합도 가능할 것으로 보고 있다.

통합과정은 교섭단위분리 실패 경험과도 밀접하게 관련되어 있다. 2011년 7월 한

국환경공단에는 환경자원재생공사노조와 환경관리공단노조가 있었는데 교섭창구 단일화 절차에 따라 환경관리공단노조가 대표교섭위원을 맡게 되니, 환경자원재생공사노조가 교섭에 참여를 안 하고 교섭단위분리신청을 했으나 기각되었다. 이후 두 노조가 교섭방식을 검토한 결과 개별교섭을 할 경우 교섭비용이 많이 들 것이라고 보았다. 특히 두 기관 통합과정에서 노동조건 격차를 줄이는 문제가 있는데 개별교섭을 한다면 노노간 경쟁과 갈등, 노사 간 갈등으로 격차해소가 쉽지 않을 것이므로 통합을 위해서라도 공동교섭이 필요하다고 보았다. 이에 두 노조는 협의를 거쳐 최종적으로는 자율적 단일화방식을 채택하여 2012년부터는 교섭창구를 단일화하고 현재까지 유지하고 있다. 통합 과정에 대해 노조관계자는 “한국노총과 민주노총 차이에 따른 이념과 노선차이는 크게 중요한 사항은 아니었다.”고 진술하였다. 이는 한국노총과 민주노총 차이가 방해요인이 될 것이라는 통념과는 다른 현실을 보여주고 있다. 달리 말하면 상급단체의 영향력이 생각 밖으로 크지 않음을 보여주고 있다. 이 사례에서도 두 상급단체는 노조통합의 한 형태로서 소산별노조 건설에 대해서는 별다른 견해가 없었다. 이에 대해 노조 관계자는 “노조통합을 본격적으로 얘기하면 다양하고 복잡한 논쟁이 나타날 수 있으니 적극적으로 나서지 못한 측면도 있다.”고 해석하였다. 결과적으로 이 사례에서도 상급단체들은 거시적인 차원에서 분열된 노조의 통합이라는 큰 방향을 제시하지 못했다. 복수노조 상황인 사업장 단위노조에서 복수노조에 따른 분열의 폐해를 극복하기 위해 환경부유관기관노조라는 조직통합을 이룬 것이다.

3) 통합의 효과와 주요특징

통합효과는 무엇보다 단체협약을 통해 나타났다. 과거 환경관리공단노조 단체협약이 환경자원재생공사노조 단체협약보다 좋았기 때문에 두 노조가 자율적 단일화방식을 채택한 이후 공동단체협약요구안을 만드는 과정에서는 환경관리공단 단체협약을 중심으로 통일하여 상향평준화를 이루어냈다. 교섭과정에서는 같은 노조안에 있는 지부이니 협의가 원만하고 또한 역할분담을 통해 상승작용을 하고 있다. 즉 통합을 통해 노조 힘이 증대했고 이는 단체협약의 상향평준화로 나타났다.

이 사례는 기관통합 이후 노동조건 통일을 추진했으나 쉽지 않은 상황에서 노동

조건 통일을 위해서 노조를 통합한 사례이다. 이 사례는 다른 사례들이 기관 내부에서 노조통합을 이루어 낸 것과는 달리 기관 바깥에서 소산별노조인 환경부유관기관 노조를 건설하고 기관내부에서는 두 지부가 공존하는 형태를 취함으로써 사실상 노조통합과 같은 효과를 누리고 있는 특이사례이다. 장시간 복수노조가 공존했고 무엇보다 임금 등 노동조건 통일이 쉽지 않은 상황에서 무리하게 노조통합을 추진할 경우 통합 자체가 쉽지 않을 것임을 고려하여 우회전략을 통해 통합 효과를 추구한 사례이다. 실제 통합효과는 단체협약의 상향평준화로 나타나서 뚜렷하다. 이 사례는 노조통합형태가 다양할 수 있음을 보여주고 있다.

IV. 연구 결과

이상으로 4개 사업장의 복수노조 통합사례에 대해 복수노조 발생원인, 통합이유, 통합형태, 상급단체의 전략, 통합과정, 통합효과 등을 종합하면 아래의 <표 2>와 같이 정리할 수 있다.

4개 사례들을 종합적으로 검토하면 다음과 같은 결론에 도달할 수 있다. 첫째, 복수노조통합의 핵심적인 이유는 대체로 내부 요인인 노조의 위기극복과 교섭효율성 증대 때문이었다. 건강보험공단 경우 주된 통합 이유는 신입 직원 노조 미가입, 고령 직원 퇴직에 따른 조합원 감소가 결정적인 계기가 되어 조직위기를 피하기 위한 것이었다. 대한상의인력개발사업단 사례는 복수노조의 편익(복수노조별로 자기에게 유리한 단체협약 체결)보다 비용(복수노조 유지를 위한 다양한 비용)이 더 커서 실익이 없기 때문에 실익을 찾기 위한 것이었다. 도로교통공단 사례는 가장 큰 이유는 통합해서 노조 힘을 합치자는 것이었고 그 구체적인 사례로 과반수노조가 대표교섭을 할 때보다 공동교섭을 할 때가 더 좋았던 것, 즉 교섭효율성 증대에서 통합 이유를 찾아 볼 수 있다. 환경공단 사례는 노동조건 통일, 그리고 노동조건 향상을 위해 사측과 교섭을 잘 하기 위해서 노조 내부 조율이 필요하다는 데서 노조통합 이유를 찾고 있다. 즉 이들 사례에서는 크게 둘로 나누어 노조 조직위기 극복(건강보험공단 사례)과 교섭 효율성 증대(대한상의인력개발사업단, 도로교통공단, 환경공단 사례)를 노조

<표 2> 연구결과 종합

	국민건강보험공단	대한상의인력개발 사업단	도로교통공단	환경공단
복수노조 발생원인	기관통합	직렬·고용형태 차이	기관통합	기관통합
복수노조 발생시점	2000년	2008년	2012년	2010년
상급단체	민주노총 공공운수노조·연맹 / 한국노총 공공연맹	한국노총 공공연맹/ 미가입/민주노총 공공운수노조·연맹	한국노총 공공연맹/ 한국노총 관광서비스연맹	민주노총 공공운수노조·연맹 / 한국노총 공공연맹
통합이유	조합원감소에 따른 노조 위기	교섭 효율성 증대추구	교섭 효율성 증대 추구	교섭 효율성 증대 추구
통합형태	병합	흡수	병합	1노조 2지부
통합과정	노조 지도부의 선도적 결정 -> 조합원의 인준투표 -> 노조통합			
상급단체전략	없음	없음	없음	없음
통합시점	2014년 10월	2012년 10월	2014년 4월	2013년 4월
통합효과	조합원 수 증가	갈등 감소 교섭력 증대	노조의 발언력 증대	단체협약 상향평준화

통합 이유로 들고 있다. Undy(1999)의 분류에 따라 조합원 수 감소와 재정적 어려움 그리고 노조의 지위 유지를 위한 내부적 요인, 경제적 요인과 교섭분권화, 공공부문 구조조정에 따른 외부적 요인으로 나누어 본다면 이들 사례는 모두 내부요인에 기인한 것으로 해석하는 것이 타당할 것이다.

둘째, 복수노조의 통합형식은 조직상황에 따라 병합과 흡수통합으로 나누어질 수 있으며 통합의 과정은 노조지도부의 선도적인 결정 이후 조합원들의 동의로 이루어지고 있어 지도부의 역할이 중요함을 보여주었다. 노조통합 형식은 크게 흡수(absorption)와 병합(amalgamation)으로 나누어 볼 수 있는데, 연구 사례에서 대한상의인력개발사업단 사례는 3개 노조 중 2개 소수노조가 해산을 하면서 조합원들이 다수노조에 가입하는 형식을 취하고 있으므로 흡수사례이다. 이와 달리 건강보험공단, 도로교통공단 사례는 대등한 관계에서, 상대적 소수노조에 대한 배려를 하면서 통합을 하고 있기 때문에 병합 사례로 볼 수 있다. 특이한 사례가 환경공단이었는데, 기관 내부에서 노조통합을 이루어 낸 것이 아니라 기관 바깥에서 소산별노조인 환경부유관기관노조를 건설하고 기관내부에서는 두 지부가 공존하는 형태를 취함으로써 사실

상 노조통합과 같은 효과를 누리고 있기 때문이었다. 이 사례는 노조통합 형태가 다양할 수 있음(Ebbinghaus, 2003)을 보여준다. 통합과정의 일반적인 형식은 노조 지도부의 선도적인 결정에 따른 통합의 필요성이 제기되고 이에 대한 조직적인 논의를 거쳐 최종적으로는 조합원 인준투표를 거쳐 결정되는 방식이다(Freeman & Brittain, 1977). 4개 사례도 모두 이러한 과정을 거치고 있다.

셋째, 통합과정에서 상급단체의 개입은 발견되지 않았으며 산하노조의 통합에 대한 상급단체의 전략 부재를 확인할 수 있었다. 이러한 결과는 산별노조가 일부 나타나는 등 상급단체 영향력이 강화되고 있지만 여전히 기업별노조로 운영되고 있는 한국 현실을 잘 보여주는 결과이다. 구체적으로 모든 사례에서 단위노조들은 통합과 관련해서 상급단체와 공식적인 협의가 없었다. 우선, 4개 사례에서 상급단체 현황을 살펴보면 다음과 같다. 도로교통공단은 같은 한국노총 소속이었고 다만 산별연맹만 차이가 있었다. 따라서 도로교통공단 사례에서는 상급단체 차이에 따른 노선차이가 큰 영향을 미칠 소지가 적었다. 다음으로 건강보험공단, 환경공단, 대한상의인력개발사업단은 한국노총과 민주노총으로 상급단체가 나누어져 있었다. 조금 더 세부적으로 살펴보면 대한상의인력개발사업단에는 한국노총 소속, 민주노총 소속, 미가맹 3개 노조가 있었다. 그런데 흥미 있는 것은 선행연구나 사회통념으로 볼 때 상급단체 차이가 통합에 걸림돌로 작용할 것으로 예견할 수 있는데 실제로는 그렇지 않았다는 것이다. 그 이유는 사업장 현장수준 노조에서 상급단체에 따른 이념차이가 과거에 비해 약화되었기 때문으로 보인다⁶⁾. 예를 들면, 복수노조의 역사도 오래 되었고 노선 차이도 뚜렷한 사례로 건강보험공단을 들 수 있는데 이 사례에서조차 노조관계자는 “같은 기관에서 같은 작업현장에서 함께 직장생활, 노조활동을 하면서 조합원들의 사고나 노조에 대한 태도가 비슷해져 가고 있었기 때문에 상급단체 차이는 통합에 큰 영향을 미치지 않았다.”고 발언하였다. 또한 마찬가지로 조건인 환경공단의 노조

6) 이와 관련하여 익명의 심사자는 이른바 ‘87년 체제’가 낳은 노동조합 이중구조(양대노총 체제)가 이제 현장수준에서는 별다른 효력을 미치지 못하고 있는 것인지 검토해 볼 필요가 있으며 만일 실제로 그렇다면 그것이 갖는 노동정치적 함의가 클 수 있음을 지적하였다. 이는 이 연구 출발부터 현재까지 가지고 있는 문제의식이다. 그러나 여기에서 이들 내용까지 살펴보기는 힘들다. 이런 연구 축적을 통해 예를 들면 87년 체제 변화, 양대노총 이념 수렴현상(여부) 등에 대한 검토까지 이어지기를 바란다.

관계자도 “통합과정에서 한국노총과 민주노총 차이에 따른 이념과 노선차이는 크게 중요한 사항은 아니었다.”고 말하고 있다. 이러한 결과는 조직통합에서 상급단체의 이념이 현장에서는 그렇게 중요하지 않을 수 있음을 보여주는 것이다. 또 다른 이유로 상급단체 스스로 전략적 고민이 부족하기 때문일 수도 있다. 이에 대해 3개 사례 노조가 속해 있는 공공운수노조(현재 명칭) 관계자에 대한 추가 인터뷰에서도 비슷한 내용이 확인되었다. 즉 “공공운수노조는 기관 내 복수노조 통합에 대해서는 반대하지 않는다는 방침을 갖고 있다. 그리고 통합 관련 건이 발생할 때마다 건별로 세부방침에 대해 논의하고 대응하고 있다. 그러나 통합 전반에 걸친 방침, 전략은 없다.”고 진술하여 통합관련 전략 부재를 확인할 수 있었다. 이와 관련해서는 노용진(2011)이 캐나다의 복수노조 사례 연구를 한 후 그 시사점으로 한국에서는 기업별로 조직된 단위노조들에 대해서 산별연맹이나 총연맹의 영향력이 제한적이기 때문에 설사 노총간 불가침 협정이 맺어지더라도 그것이 기업 내의 복수노조와 노조 간 조직경쟁을 억제하는 내부규제 장치로 작동하기 쉽지 않을 것이라고 전망한 바와 맥을 같이 하고 있다. 이와 달리 김태기(2009)는 복수노조 설립과 관련하여 상급단체 역할이 클 것으로 전망하고 있었는데 실제 사례연구에서는 복수노조 관련해서 상급단체 역할이 크지 않았다. 그러나 복수노조 설립이 가능해진 환경 변화에 따라 복수노조가 나타나면 그에 뒤이어 분열에 따른 폐해 극복을 위한 방안 중 하나로 노조통합에 대한 전략을 수립할 필요성이 제기될 수 있으므로 상급단체들의 역할은 매우 중요할 수 있다(Chaison, 2001; Keller, 2005).

넷째, 통합의 효과는 충분한 시간이 지나지 않았음을 감안하더라도 4개 사례에서 모두 긍정적인 측면이 존재함을 확인할 수 있었다. 우선, 건강보험공단 사례는 조합원 증가 효과가 뚜렷해서 조합원 감소 위기를 극복하기 위한 통합 목적에 부합하는 결과를 보여주었다. 또 면접조사 참가자들은 단일노조가 되면서 향후에는 노조 협상력이 더 높아질 것으로 기대하고 있었다. 대한상의인력개발사업단 사례도 역시 직렬간 갈등, 고용형태차이에 따른 갈등을 줄일 수 있었다는 점, 형식적이기는 하지만 2번 교섭하던 것을 한 번으로 줄여서 교섭 비용을 줄일 수 있었다는 점에서 긍정적인 효과를 보고 있다. 환경공단 사례도 조직통합 이후 단체협약의 상향평준화라는 긍정적인 효과가 나타났다. 이러한 사례조사의 결과는 선행연구의 논의를 뛰어 넘는 것

이다. 예를 들어 이상철·권영주(2011)는 복수노조가 허용됨으로써 공공기관 노조의 단결력 약화로 이어질 것이며, 이는 정부가 공공기관의 경영감독을 더 원활하게 수행할 가능성을 높일 것으로 전망했으나 본 연구는 복수노조 이후 노조들이 조직통합을 통해 노조의 위기를 극복할 수 있음을 보여준다. 종합하면, 4개 사례 모두 통합 효과는 부분적이지만 긍정적(예상 포함)으로 나타나고 있다. 그러나 이런 긍정성을 확대해석하는 것은 조심스러운 측면이 있다. 긍정 효과가 가장 뚜렷한 건강보험공단 사례 경우 조합원 수 증가는 예전 같으면 노조에 다 가입했던 신규입사자들이 가입하지 않다가 통합을 계기로 가입하는 것이므로 예전의 힘을 회복한 수준으로 해석할 수 있다. 즉 Chaison(2004)이 지적하듯이 노조통합이 조직화와 교섭과정에서 노조 간 경쟁을 줄이는데 기여할 수 있어도 새롭게 조합원을 늘리는 데에는 한계가 있을 수 있다. 다른 사례들에서 나타난 노조 교섭력 증대 역시 노조 분열에 따른 문제점을 극복하는 것이지 새로운 교섭력을 획득하는 것은 아니라는 점에서 제한적인 의미를 갖는다. 따라서 본 연구의 결과 또한 노조통합의 긍정적인 효과를 제한적으로 해석한 외국 선행연구와 맥을 같이 하고 있다. 그러나 외국의 선행연구와 다르게 거대노조, 복합노조 출현에 따른 내부 조정 비용 증가는 한국과 같이 사업장단위 노조통합 사례에서는 확인되지 않았다.

V. 논의

1. 이론적 함의

본 연구의 결과는 다양한 이론적 함의를 가지고 있다. 첫째, 이 연구결과는 법, 제도 변화 시 나타날 수 있는 노조의 전략적 선택에 대해 좀 더 다양한 측면에서 연구되어야 할 필요성을 시사하고 있다. 사업장단위 복수노조 허용을 전후하여 이루어진 논의들에서 전인(2009), 김태기(2009), 이성희(2011), 이상철·권영주(2011), 김종진·이상훈·이명규·이경환(2011), 이성희·노용진·조용만·진숙경(2012)는 강조점 차이는 있지만 대체로 노조간 갈등 격화, 교섭비용 증가, 사측에게 유리한 지형을 예

견하고 있었다. 단일노조를 강제하던 상황에서 벗어나 노조 이념, 직종, 고용형태 차이 혹은 사측의 개입 등에 따라 복수노조 설립이 가능하기 때문이었다. 그러나 최용일(2012)은 복수노조 이후 상황을 분석하면서 선행연구들에서 전망한 예상이 상당부분 빗나갔다고 주장한 바 있다. 실제 복수노조 이후 나타난 현상을 보면 한편에서는 복수노조를 둘러싼 노노갈등, 노사갈등이 있지만 다른 한편에서는 노조들은 노조통합과 같이 갈등, 교섭비용을 줄이는 방안을 찾고 있다. 따라서 본 사례 연구는 “복수노조 제도가 시행되면 노조 독점이 깨지고, 복수노조가 경쟁하니 복잡해지고, 갈등이 나타날 것이다”라는 식의 단순논리에 대한 재검토가 필요함을 시사하고 있다. 특히, 사업장단위 복수노조 허용 이후 예견되는 노노갈등에 대해 노조는 능동적으로 대응하여 통합을 추진할 수도 있어 이후 연구는 법제도 변화에 편중한 분석이나 예견보다는 노조자율주의 나아가 노사자율주의에 기초한 노사관계가 주체들의 합리적 선택에 따라 내부 조정을 거쳐 어떻게 갈등 비용을 줄이는가에 좀 더 주목할 필요가 있다.

둘째, 본 사례연구의 결과는 비교노사관계의 관점에서 외국 사례들과 차별적인 결과를 보이고 있다는 점에서도 이론적 함의를 지닌다. 외국의 노조통합에 관한 선행연구에 따르면, 대체로 외국의 노조들은 노조 위기에 대한 대응으로 초기업단위에서 노조통합을 했으나, 원래 목적인 노조 재활성화를 이루지 못하고 있음을 보여주었다. 그러나 우리나라에서의 노조통합은 노조 위기극복을 포함하여 실익 추구 등 다양한 목적으로, 사업장단위 노조들이 통합을 했고, 그 결과 일부 긍정적인 결과를 보여주고 있다. 이러한 결과는 사업장단위 노조는 위기 극복을 위해 나름 대응력을 가지고 있음을 간접적으로 보여주는 것이다. 이후 연구는 한국 노사관계가 갖고 있는 특색들에 주목하면서 진행할 필요가 있다.

2. 정책적 시사점

연구 결과는 정책과 관련하여 다음을 시사하고 있다. 첫째, 연구 결과는 노조 관계자들이 복수노조 허용 이후 혹은 조직통합 이후 기존 노조가 있는 상황에서 별도 복수노조 설립, 노조 간 관계정립, 복수노조의 통합 등 다양한 전략적 방향을 고민할 필요성을 제시한다. 또 노사관계 연구자들에게도 노조의 통합과 관련하여 적극적인

관심을 기울일 필요가 있음을 시사한다. 노사관계 측면에서 복수노조 허용 이후 변화 양상에 대한 노조의 대응전략이나 이에 대한 학문적 연구는 미진한 편이기 때문이다. 특히 노조 활동 전반에 대한 책임을 지고 있는 산별조직에서는 조직통합이나 복수노조 허용 이후 변화 양상에 대한 대응 중 하나로 조직통합에 대한 전략들을 폭넓게 고민할 필요가 있다. 현재와 같이 상급단체가 산하조직의 노조통합에 대해 전략적 개입이 부재하다면 관련 노조는 물론 노사관계 전반에도 도움이 안 될 수 있기 때문이다. 더구나 노조통합과 관련하여 상급단체가 적절한 역할을 찾지 못한다면 이미 나타나고 있는 상급단체 미가입 등 상급단체에 대한 참여가 더욱 하락할 수도 있어 이에 대한 고민이 시급하다. 이와는 달리 실제 사업장 단위 현장에서 다양한 대응을 하고 있는 것은 노조들이 나름 대응력을 가지고 있다는 것을 보여주고 있다.

둘째, 연구 결과는 노조의 자율적인 선택에 의해 다양한 형태의 노조통합이 가능함을 제시한다. 특히 외국의 선행사례에서도 자주 나타나는 노조병합, 노조흡수와 함께 1기관-1노조-2지부와 같은 특이사례도 가능함을 보여준다. 이를 더욱 연장하면 복수노조들은 자율 공동교섭 형태를 통해 통합에 준하는 효과를 추구할 수도 있을 것이다. 비록 본 연구에서는 1기관-1노조-2지부라는 하나의 특이사례만 다루었지만 현실에서는 더 많은 다양한 형태의 통합방식이 존재할 수도 있으므로 이에 대한 고찰과 예견은 이론적으로나, 정책적으로도 다양한 시사점을 제공할 수 있다. 특히 한국노조들이 기업별노조의 한계를 극복하기 위해 추진하고 있는 소산별노조 건설, 지역노조 건설, 일반노조 건설, 산별노조 건설 등 다양한 시도를 복수노조 통합과 연계시킨다면 정책적으로도 의미 있는 사례가 나타날 수도 있을 것이다.

셋째, 연구결과는 복수노조 간 통합은 조직내부의 관성과 기득권이 형성되기 전에 추진하는 것이 상대적으로 수월할 수 있음을 보여준다. 실제로 조직통합이 되어 복수노조 상태가 된 사례들 중에서 기존 노조 설립이 오래 된 경우 복수노조들은 통합 당위성을 제기하면서도 기득권, 인맥 등으로 인해 통합이 어려운 사례가 있는 것을 볼 때 이는 의미 있는 시사점이다. 복수노조가 나타나고 노조가 분열이 지속되는 것은 노조만이 아니라 사측, 나아가서 다른 노사관계 이해당사자들에게도 불필요한 비용을 초래할 수 있다. 선행 사례는 분열 상태의 지속 기간이 길수록 노조 기득권, 인맥 형성 등에 따라 통합이 더 어려워질 수 있다는 점을 제시하고 있다. 노조통합

은 통합 필요성이 인정된다면 빠른 시일 안에 추진하는 것이 바람직할 수 있다. 다만, 조직 갈등에 의해 복수노조가 만들어졌을 경우 이른 시일 안에 재통합은 어려울 수 있으므로 이에 대해서는 별도의 연구가 필요할 것이다.

3. 연구한계와 향후 연구방향

이 연구는 다양한 이론적, 실무적 함의에도 불구하고 적지 않은 연구한계를 갖고 있다. 첫째, 이 연구의 사례들은 기관통합에 따라 복수노조가 되거나 직렬·고용형태 차이에 따라 복수노조가 발생했다가 통합된 사례이므로 노조분열에 따른 복수노조 사례와는 차이가 있다. 기존노조가 정치적, 이념적 차이 등으로 인해 복수노조가 될 경우 노조 간 갈등이 적지 않을 것이며 통합이 쉽지 않을 수 있다. 이와는 달리, 본 연구의 사례들은 기관통합 또는 직종 차이에 따른 복수노조였기 때문에 상대적으로 갈등이 크지 않았다. 따라서 본 연구의 결과는 제한적으로 해석해야 한다⁷⁾. 나아가, 본 연구결과는 공공기관에 한정하여 해석해야 하는 한계를 가지고 있다. 따라서 향후의 연구에서는 다른 산업, 부문에 대한 연구를 별도로 진행하여 연구 성과를 축적하여 가면서 일반화를 시도하는 것이 타당할 것이다. 특히, 민간기업의 인수합병에 따른 노조통합의 사례에 대한 추가적인 연구가 필요하며 이를 통해 공공부문과 민간 부문에서 어떤 차이가 있는지(또는 없는지)를 비교하는 연구, 제조업과 서비스업에서 차이가 있는지(또는 없는지)를 비교하는 연구 등 부문, 업종 비교연구로 연구 지평을 확대할 필요가 있다.

둘째, 본 연구는 조직수준에서 노조 간 통합을 다룬 연구로 조합원들의 의사나 심리적 태도에 대한 고찰이나 분석이 빠져있다. 본 연구의 결과에서처럼 노조통합은 지도부의 선도적인 의사결정이 중요하지만 최종적으로는 조합원들의 동의가 있어야

7) 2015년 2월에 단일노조였다가 노선 상의 차이로 복수노조가 되었던 서울도시철도공사가 노조 간 통합합의를 하였다. 비록 서울도시철도공사의 사례는 현재 통합과정 중이므로 본 연구에서 다루지는 못했으나 향후 연구에서는 복수노조 분열 이후 갈등이 극심한 사례나 통합을 시도했으나 통합을 이루지 못한 사례 등으로 연구를 확대하여 이들을 비교해볼 필요가 있다.

하는 것이므로 조합원들의 왜 노조통합에 관한 찬성 혹은 반대하는 심리적 태도의 원인과 결과를 확인해 보는 것은 중요한 연구과제가 될 수 있다(Devine and Reshaf, 1998). 따라서 향후의 연구에서는 연구수준을 개인수준으로 확대하여 조합원들은 통합노조에 대해 어떻게 생각하는지, 어떤 경우에 찬성하고 어떤 경우에 반대하는지와 함께 각각에 대한 심리적 태도 등을 살펴볼 필요가 있다.

셋째, 현재의 복수노조가 허용된 상황에서 단일노조의 복수노조로의 분열이나 복수노조간의 조직통합은 노동조합의 미래에도 중요한 역할을 할 수 있으므로 이와 관련하여 상급단체의 역할에 대해 추가 연구를 진행할 필요가 있다. 선행연구에 따르면 복수노조가 제도적으로 허용된 것은 상급단체의 조직 확대의 기회를 의미하기도 한다(김태기, 2009). 마찬가지로 복수노조의 조직통합 역시 상급단체의 입장에서는 중요한 조직변화 중 하나로 볼 수 있다. 그런데 이 연구사례에서는 산하조직의 통합에 대한 상급단체의 전략적인 개입은 거의 없는 것으로 확인되었다. 다만, 본 연구의 사례 중 국민건강보험공단노조를 제외하면 상대적으로 상급단체의 영향력이 크지 않은 것이 사실이어서 노조 자체의 성격이란 변수가 존재할 수 있다. 이 연구에서는 상급단체의 전략적 역할에 대해 충분히 고찰하지 못했으나 향후의 연구에서는 이 연구의 한계를 넘어서 복수노조의 조직통합에 대한 상급단체의 전략분석과 대안을 제시할 필요가 있다. 향후의 연구에서는 상급단체와 사업장 단위 현장 대응 차이에 대해 조직 형식상의 중앙집중성과 실제 운영상의 분권성 때문인지, 아니면 상급단체가 통합과 관련하여 역할의 필요성을 못 느끼는 것인지, 만약 상급단체의 개입이 제한적이라면 그 원인과 그것이 갖는 의미는 무엇인지 등 다양한 주제에 대해 추가연구가 필요하다.

마지막으로 본 연구는 노조통합에 초점을 두었기 때문에 노조에 국한해서 살펴보고 있다. 그러나 복수노조의 통합은 노조만의 관심사는 아니다. 복수노조의 통합과정에서 사측 대응은 어떠했는지, 또 복수노조의 통합은 전반적인 노사관계에 어떤 영향을 미쳤는지를 살펴볼 필요가 있다. 이와 관련 본 연구는 노사관계의 한 축인 사측 담당자에 대한 인터뷰가 부족했다. 향후의 연구에서는 연구방법론 측면에서 결과의 타당성을 확보하기 위해 노사 담당자 모두에 대한 면접조사를 실시함이 바람직할 것이다.

참고문헌

- 권순미. 2009. “내인론의 관점에서 본 노동조합 통합운동: 2009년 ‘전국공무원노동조합’의 통합사례를 중심으로”. 한국정치연구. 20(3): 137-162.
- 김종진·이상훈·이명규·이경환. 2011. “복수노조 시행 이후 노사관계 변화 연구”. 민주노총 정책연구원·정책실.
- 김태기. 2009. “복수노조 갈등: 이론과 현실”. 노동정책연구. 9(2): 199-219.
- 노용진. 2011. “캐나다의 복수노조 사례-노조간 조직경쟁의 배경과 전개과정, 그리고 결과”. 노동정책연구. 11(2): 63-105.
- 윤정향. 2014. “정부의 공공부문 개입이 노동조합의 조직전략에 끼친 영향 -국민건강보험공단의 노조통합 합의결정을 중심으로”. 산업노동연구. 20(2).
- 이상철·권영주. 2011. “공공기관의 조직 및 개인특성이 노사관계제도 변화의 수용성에 미치는 영향에 관한 연구: 기업단위 복수노조제도 허용을 중심으로”. 한국행정논집. 23(3): 671-692.
- 이성희. 2011. “복수노조 제도가 노사관계 변화에 미치는 영향”. 노동정책연구. 11(4): 1-28.
- 이성희·노용진·조용만·진숙경. 2012. “복수노조 시대 노사관계 쟁점과 정책 제도 개선방안 연구”. 한국노동연구원.
- 전 인. 2009. “복수노조 허용에 따른 현장 노사관계의 도전과 기회: 대기업 경제주의 노동조합의 의식조사 사례 중심”. 노동정책연구. 9(2): 163-198.
- 최용일. 2012. “복수노조제도 시행 이후 노사정 대응전략의 문제점 및 시사점”. 산업관계연구. 22(3): 1-52.
- Buchanan, R(1981), “Mergers in British trade unions 1949-79”, *Industrial Relations Journal*, 12(3), 40-49.
- Chaison, G. N.(1980), “A note on union merger trends, 1900-1978”. *Industrial and Labor Relations Review*, 34(1), 114-120.
- Chaison, G.(2001), “Union mergers and union revival”. In Turner, L. Katz, H. C., and Hurd, R. W. (eds.) (2001). *Rekindling the movement: Labor's quest*

- for relevance in the 21st century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Chaison, G.(2004), “Union mergers in the U.S. and abroad”, *Journal of Labor Research* 25(1), 97-115.
- Devine, K. and Reshaf, Y.(1998), “Union merger support: A tale of two theories”, *Relations Industrielles* 53(3), 517-534.
- Ebbinghaus, B.(2003), “Ever larger unions: organizational restructuring and its impact on union confederations”. *Industrial Relations Journal* 34(5), 446-460.
- Ebbinghaus, Bernhard.(2004), “The Changing Union and Bargaining Landscape: Union Concentration and Collective Bargaining Trends”. *Industrial Relations Journal*, 35(6), 574-587.
- Freeman, J. and Brittain, J.(1977). “Union merger process and industrial environment”. *Industrial Relations*, 16(2), 173-185.
- Hyman, R.(2004), “The Future of Trade Unions”. in Verma, A. and Kochan, T. A.(2004), *Unions in the 21st century*, Palgrave MacMillan.
- Keller, B.(2005), “Union formation through merger: The case of Ver.di in Germany”. *British Journal of Industrial Relations* 43(2), 209-232.
- Murray, M. A. (1975). “Comparing public and private management: An exploratory essay”. *Public Administration Review*, Vol. 34, No. 4, 364-371.
- Perry, J. L. and Rainey, H. G. (1988). “The public-private distinction in organization theory : A critique and research strategy”. *The Academy of Management Review*, Vol. 13, No. 2, 182-201.
- Rainey, H. G., Backoff, R. W., and Levine, C. H. (1976). “Comparing public and private organizations”. *Public Administration Review*, Vol. 36, No. 2, 233-244.
- Stratton-Devine, K.(1992), “Union merger benefits: An empirical analysis”, *Journal of Labor Research*, 13(1), 133-143.
- Streeck, W. and Visser, J.(1997), “The rise of the conglomerate union”, *European Journal of Industrial Relations* 3(3), 305-332.

- Undy, R.(1999), “Negotiating amalgamations: Territorial and political consolidation and administrative reform in public sector service unions in the UK”, *British Journal of Industrial Relations* 37(3), 445-463.
- Waddington, J.(2000), “Towards a reform agenda? European trade unions in transition”, *Industrial Relations Journal*, 31(4): 317-330.
- Waddington, J.(2006), “The trade union merger process in Europe: defensive adjustment or strategic reform?”, *Industrial Relations Journal*, 37(6): 630-651.

<Abstract>

A Case Study of Unions' Mergers: The Response of Local Unions and the Absence of Strategy of Industrial Unions

Yoo, Byung-Hong · Jung, Heung-Jun

We investigate on the recent cases of unions' merger with the various purposes. Specifically, the current study explores of why unions pay attention to integrating, what process exists during the combination, and what is unions or members' benefits from the merger. With four cases, we found the reason, process, and benefits of union's merger. Our findings indicate that the primarily aim of integration is to overcome the present union crisis, low density, and weak power; the merger process follows democratic rules(e.g., member vote) based on unions' regulation but leaders' decision-making for integration is very significant; the effects of merger is tentatively positive to unions in several way, including increasing members, improving contracts, and increasing power. The most interesting finding is the role of industrial unions as a upper organization for local unions. Unlike our expectation, we did not find meaningful impact of industrial unions in the process of affiliated unions' merger. Given union crisis, the results of this study suggests while industrial unions weakly intervene, local unions strongly respond to unions' merger.

Key words: unions, multiple-unions, organizational merger, union merger, performance of unions' merger