

한국에서 산별 노사관계는 가능한가? -전국금속노동조합의 전략능력과 금속산별교섭을 중심으로*

박 근 태**

이 논문에서는 한국에서 실효성 있는 산별 노사관계가 가능한가라는 질문에 답하기 위해 한국 최대 산별노조인 전국금속노동조합의 전략능력에 초점을 맞추어 산별 노사관계 가능성을 검토하였다. 전략능력은 프레이밍-전략선택-전략실행으로 이어지는 전략과정을 성공적으로 수행하는 능력으로 노동조합의 성공여부를 결정하는 가장 중요한 주체 요인이다.

금속노조는 완성사노조의 가입으로 거대 산별노조가 되었으나, 많은 이들의 예상과 달리 전략능력은 오히려 약화되었다. 금속산업 노사관계 환경이 불리해졌으며, 분명한 전략 비전과 실행능력을 가진 리더십의 부재는 프레이밍 취약, 전략선택 오류, 전략실행 부실로 이어졌고, 그 결과 ‘완성사가 참가하는 중앙교섭 성사’라는 목표 달성에 실패했다. 현재 금속노조가 직면한 가장 큰 난관은 산별노조와 산별교섭에 불리한 환경이나 사용자 측 반대가 아니라, 이를 극복해 나갈 전략능력이 취약하다는 것이다.

이 연구의 결과에 따르면 산별노조운동의 기존 전략에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 산별교섭(성사)에만 집착할 것이 아니라, 대안전략을 수립해야 하며, 산별노조의 전략능력을 강화해야 한다.

주제어: 전략능력, 산별노조, 산별교섭, 산별 노사관계, 전국금속노동조합

* 이 논문은 저자(2014)의 고려대학교 노동대학원 석사 학위논문 “한국에서 산별 노사관계는 가능한가? - 금속산업 산별교섭을 중심으로-”의 일부를 수정·보완한 것입니다. 날카로운 비판과 훌륭한 조언을 주신 심사위원들께 깊이 감사드립니다.

** 한양대학교 대학원 경영학과 박사과정, next421c@hanmail.net

초고접수 2015. 8. 23, 심사결과 2015. 9. 20, 수정원고 접수 2015. 10. 20, 게재결정 2015. 10. 20

I. 서론

한국의 민주노조운동이 산별노조 건설을 본격적으로 추진한 것은 1998년 경제위기 이후이다. 1998년 경제위기 이후 신자유주의가 본격적으로 확산되어 사회 양극화가 심화되고 삶과 노동의 불안정성이 확대되었다. 대규모 정리해고와 노동시장 유연화로 평생직장, 평생고용의 신화는 사라졌고, 노동자들은 더 이상 노동조합이 자신의 고용을 책임질 수 없다는 생각을 갖게 되었다. 이러한 상황에 대한 노동운동의 대응전략으로 산별노조와 진보정당을 중심으로 하는 양날개론이 대세가 되었고, 민주노총을 중심으로 산별노조 조직화가 본격적으로 추진되었다. 민주노총의 경우 2012년 말 기준 초기 업노조 소속 조합원이 전체의 82.6%(499,377명)에 달하는데(고용노동부, 2013), 이러한 민주노총 산하 노조의 높은 산별 조직화는 민주노총의 적극적인 산별 조직화 방침과 노력의 결과이다(김승호, 2007:148-151).

그러나 국내 최대 산별노조이며, 민주노총의 중심 조직인 전국금속노동조합(이하 금속노조)은 물론이고, 주요 산별노조들은 기대했던 성과를 거두고 있지 못하다. 산별노조로 조직형태 전환은 상당히 높은 수준으로 이루어졌으나, 본래 산별노조 전략이 추구했던 성과 달성에는 실패한 것이다. 오랫동안 많은 노력을 기울였음에도, 왜 산별노조운동은 기대했던 성과를 이루지 못한 것일까? 이 연구는 이런 질문에 답하기 위해 금속노조의 전략능력과 금속산별교섭에 대한 분석을 통해 산별노조운동의 기존 전략에 대해 평가하며, 산별 노사관계를 발전시키기 위한 방안을 검토한다.

연구대상으로 선정한 금속노조는 한국에서 가장 큰 산별노조이며, 조직력과 활동이 안정적이고, 노동진영 내 차지하는 비중이 높다는 점에서, 그리고 2001년 이후 오랫동안 산별노조와 산별교섭 강화를 위해 노력해왔다는 점에서 대표적인 사례라 할 수 있다. 이 논문에서 중점적으로 분석하는 2007-2008년은 완성사노조가 금속노조에 가입하여 금속산업 노사관계가 새롭게 정립된, 대단히 역동적인 시기였으며, 이 시기에 형성된 금속산업 노사관계의 기본 틀이 현재까지 지속되고 있다는 점에서 매우 중요한 시기이다. 이 연구는 금속노조와 자동차산업에 초점을 맞추고 있지만, 이 논문의 주요 내용은 다른 산별노조를 이해하는데, 더 나아가 한국 산별노조운동을 평가하는데 적지 않은 시사점을 줄 수 있을 것이다.

이 논문에서는 참여관찰과 문헌연구에 근거한 질적 연구방법을 채택했다. 이 연구에서 중점적으로 분석하는 시기(2007-2008년)는 금속노조와 완성사지부, 완성사 사용자 및 사용자단체 등 주요 행위주체들이 치열하게 경합하고 상호작용했던 매우 역동적인 시기였다. 따라서 외부자 입장에서는 상황을 정확하게 파악하기 어려우나, 저자는 당시 금속노조 임원으로 직접 활동하면서 정확하게 파악할 수 있었다. 또한 저자는 다수 전문가 및 핵심 활동가들과 토론하고 관련 문헌을 검토했으며, 노동조합 내부 자료에 접근도 용이하다. 따라서 이러한 연구방법의 채택은 적절하다고 할 수 있다.

본 논문은 총 네 개의 장으로 구성된다. 다음 II장에서는 배경이론 및 선행연구를 검토하고, III장에서는 2007-2008년을 중심으로 금속노조의 전략과 실행을 살펴보고, IV장에서는 시사점을 토론하고, 결론을 맺는다.

II. 배경이론 및 선행연구 검토

1. 배경이론과 논문의 분석틀

노사관계 이론은 구조와 행위주체 중 무엇을 강조하는가에 따라 구조주의와 자율적 행위이론으로 구분할 수 있다. 구조주의는 행위자들에게 자율성이 거의 없으며, 행위자들은 기술, 시장의 힘, 사회 내에서의 권력, 이데올로기와 규제 같은 환경 요인에 의해 엄격히 구속되어 있다고 주장한다. 반면 자율적 행위이론은 행위자들의 자율성을 강조하며, 이 입장에서는 현실에 대한 행위자들의 인식이 행위와 관계의 더 중요한 원천이다. 또한 행위자들은 행위 과정에 대한 합리적인 판단, 곧 전략선택이 가능하다고 본다(Huzzard, 2004: 24-25). 전자를 대표하는 것으로는 던롭(Dunlop, 1958)의 노사관계시스템 이론을, 후자를 대표하는 것으로는 전략선택론(Kochan, Katz and McKersie, 1986)을 들 수 있다.

그러나 전략선택론에서는 행위자들이 자신들의 선택을 실현하기 위해서는 자원과 메커니즘이 필요하다는 점이 명확하게 드러나지 않는다. 게다가 현실에서 선택은 전략선택론에서 제시한 것보다 훨씬 더 복잡하고, 의사결정자들은 다차원적인 타협에 직면

하며, 복잡하고 변화하는 정치적 의제를 갖고 있다. 그래서 전략선택에 대한 분석은 핵심 행위자들의 이해관계와 근본 이유(rationales), 내부 정치를 고려해야만 한다(Huzzard, 2004: 32). 그리고 전략선택만 중요한 것이 아니라 행위자간의 권력관계가 결정적인데, 전략선택론은 노사 간 고유한 권력 불균형을 간과한다(Huzzard, 2004: 33).

이 논문에서는 노사 간 권력자원이 비대칭적인 상황에서 각 행위자가 선택할 수 있는 전략의 폭이 다르며, 선택한 전략이 갖는 영향력과 실현가능성 또한 다르다는 점을 염두에 두고 산별교섭과 산별 노사관계라는 새로운 노사관계 수립을 위한 산별노조의 전략과 실행을 분석한다.

노동조합은 목표, 전략, 교섭구조, 조직구조를 선택할 때 상당한 자율성을 갖는데, 목표로부터 전략이 도출되고, 구조는 전략에 따라 선택된다. 그리고 전략과 구조는 성과에 영향을 미친다(Fiorito, Gramm and Hendricks, 1991: 105). 노조의 전략 선택과 관련해, 제도적 환경 그리고 사용자와 국가의 전략이 결정적이지만, 이것들만으로는 충분하지 않고, 노동조합 내부 변수(노동조합 내부 구조와 프레이밍 과정(framing process))가 중요하다(Frege and Kelly, 2003). 프레이밍은 운동주체가 상황(변화)을 인지하고 해석하여 집단 행위 프레임(collective action frame)을 만드는 것인데, 이것은 상황(변화)에 대한 진단만이 아니라 (잠정적인) 해결책과의 연관 속에서 행동 참여 호소와 상호적인 담론과정을 거치게 된다(Benford and Snow, 2000). 결국 노동조합의 전략은 환경(의 변화)에 따라 기계적으로 결정되는 것이 아니라 상황(변화)에 대한 해석이라는 인지 과정을 거치고 목표 혹은 (잠정적인) 해결책과의 연관 속에서 조합원들과 상호소통하면서, 즉 프레이밍을 거치면서 만들어진다.

간즈(Ganz, 2000)는 왜 1959-1966년 당시 더 풍부한 자원을 갖고 있던 기존 노동조합인 AWOC(Agricultural Workers Organizing Committee)가 캘리포니아 농업노동자들을 조직하는데 실패한 반면, 자원이 부족했던 신생 노동조합인 UFW(United Farm Workers)가 성공할 수 있었는지 분석하면서, 목표 달성에 '효과적인 전략을 개발할 수

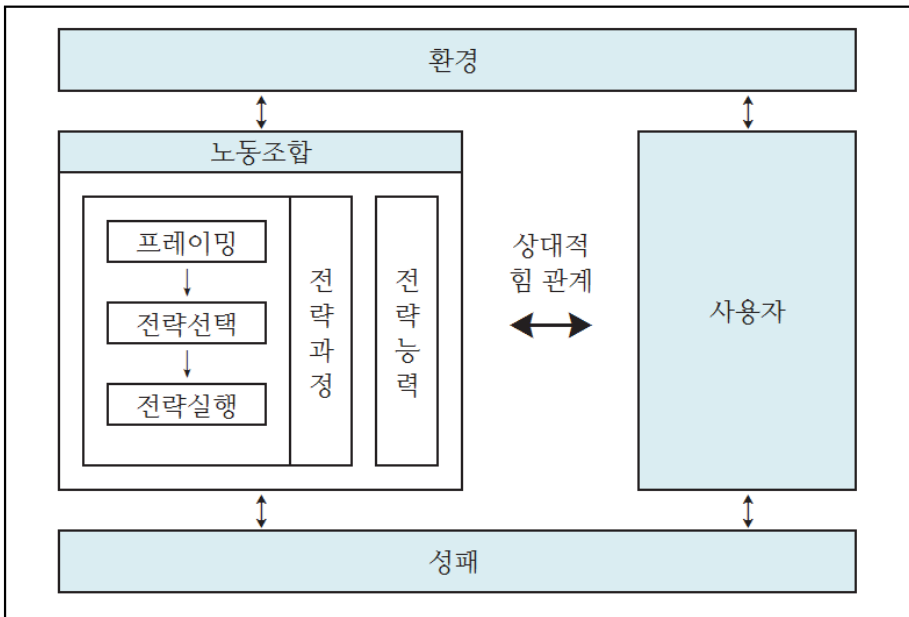
1) 집단 행위 프레임은 사회운동조직의 활동과 운동을 고취하고 정당화하는, 행동지향적인 믿음과 의미의 집합인데, 이것은 '핵심 프레이밍 과업(core framing tasks)'과 핵심 프레이밍 과업에 기여하는 상호적인 담론과정에 의해 만들어진다. 핵심 프레이밍 과업은 '진단적 프레이밍(diagnostic framing)', '예측적 프레이밍(prognostic framing)', '동기부여적 프레이밍(motivational framing)'으로 이루어진다(Benford & Snow, 2000: 614-615).

있는 가능성(the likelihood they will develop effective strategy)'을 의미하는 '전략역량(Strategic Capacity)'이라는 개념을 제시했다.

그러나 효과적인 전략개발이 곧 전략의 성공을 의미하는 것은 아니며, 전략의 성공 여부는 다른 행위자와의 상호작용을 통해 결정된다. 따라서 프레이밍-전략선택-전략실행으로 이어지는 '전략과정'이 중요하게 되는데, 이 논문에서는 '전략과정을 성공적으로 수행하는 능력'을 '전략능력(Strategic Competency)'으로 정의하고 분석에 활용하고자 한다.

지금까지 논의에 기초하여 이 논문에서는 <그림 1>과 같은 분석틀을 사용한다.

<그림 1> 논문의 분석틀



2. 선행연구 검토

조준모·이원희(2007)는 유럽형 산별교섭은 잘 발달된 복지제도, 정치조합주의와 효율확장제도를 특징으로 하며, 노조의 사업장 단위 임금 프리미엄은 0%에 가깝다고 분

석한다. 따라서 대기업 노조가 임금 프리미엄을 고수하는 한 한국에서 유럽형 산별교섭이 이루어질 가능성은 없다고 주장한다. 그러나, 유럽형 산별교섭의 특징이 곧 유럽형 산별교섭 성립에 필요한 조건이라 할 수 없으며, 그 특징들은 산별교섭의 결과일 수도 있다. 또한 이러한 연구는 행위주체가 실현가능한 목표를 설정하고 전략을 수립하기 위한 환경 분석이라는 점에서는 의의가 있으나, 이로부터 행위주체의 목표와 전략이 바로 도출될 수 있는 것은 아니다. 이 논문의 분석들에서 보여주듯이 행위주체의 능력과 경합하는 상대방과의 힘 관계가 고려되어야 한다.

한편 정주연(2008; 2009)은 국제비교를 통해 한 국가나 산업에서 지배적인 교섭구조는 노사관계 환경, 당사자들의 구조나 성격, 태도와 선택 및 세력관계 등에 의해 복합적으로 결정되는 것이며, 따라서 산별노조의 출범과 산별교섭의 성사는 다른 차원의 문제라 지적한다. 국내에서는 경제개발기인 1960년대와 1970년대에 이미 기업별 교섭구조가 지배적인 것으로 정착되었고(2008: 36), 국가 수준에서 산별 교섭구조로의 전환은 어렵다고 본다. 금속노조와 보건의료노조, 금융노조에 대한 사례 분석에서도 금속노조와 금융노조는 물론 ‘가장 진정한 산별교섭에 근접한 보건의료노조의 상황’(2008: 96)도 낙관할 수 없다고 주장한다. 기업별 노사관계가 지배적인 한국에서도 산업에 따라 예외(시내버스업과 항공산업)가 있을 수 있지만 이 예외들은 노동조합 전략선택의 결과가 아니며, 환경이나 정부와 사용자가 호응하지 않을 경우 교섭구조의 변화는 어렵다는 것이다(2009).

정주연의 이런 주장은 산별 노사관계 필요성이 곧 가능성을 보장하지 않으며, 교섭구조는 노동조합 일방에 의해서 결정되지 않으므로, 산별노조의 출범이 곧 산별교섭 성사를 의미하는 것이 아니라는 점을 분명히 했다는 점에서, 따라서 조건과 역량에 대한 정확한 분석에 근거해 전략을 입안하고 실행해야 한다는 점을 제기했다는 점에서 의의가 있다. 그러나 분석들이 거의 모든 요인을 다 망라하고 있어 사후적인 설명은 용이하지만, 사실상 구조적 요인을 강조해 변화의 가능성을 포착하기 어렵고, 새로운 노사관계 수립을 시도하는 행위주체에게 주는 실천적 함의는 제한적이다. 이런 시각에서는 2007년 이후 금속산별교섭의 후퇴를 설명하기는 쉽지만, 금속노조가 2006년까지 산별교섭을 발전시켜 왔으며, 이 산별교섭에 중소기업만이 아니라 만도나 한진중공업 같은 대기업도 참가했었다는 점까지 설명하기는 어렵다.

다음으로 은수미(2008)에 의하면, 2000년대 이후 기업별 노동시장 약화, 대기업 내부

자 노동시장과 중소기업 및 비정규직을 중심으로 한 외부자 노동시장의 격차 확대로 인한 업종별, 지역별 노동시장 형성 등 노동시장의 변화로 중소기업 사용자들의 산별 교섭에 대한 선호가 커졌으며, 금속, 보건, 금융 중심의 산별교섭이 중소기업 사용자들에게 유인을 제공하고 있다고 주장한다. 따라서 유럽형 산별교섭이 정착되기는 어려우나, ‘산별, 업종별, 그리고 기업별 교섭의 이점을 최대한 활용하는 새로운 형태의 초기업별 교섭모델의 형성 및 변화’의 가능성은 높아지고 있고, 이의 전제조건인 ‘업종이나 산별 리더십의 확립 및 재정의 집중, 파업에 대한 중앙의 통제’도 금융 및 보건에서는 어느 정도 이루어지고 있다고 주장한다(167). 그러나 이 연구는 산별교섭의 수립과 정착에 중소기업 사용자들보다 정부와 대기업 사용자들의 태도가 더 중요하며²⁾, ‘새로운 형태의 초기업별 교섭모델의 형성’이나 그 전제조건에 대한 엄밀한 검토가 없다는 점에서 한계가 있다. 실제로 2007년 이후 전개된 상황은 새로운 초기업교섭의 수립이 간단하지 않음을 보여 주었다.

조성재·은수미·박제성·권현지·이상호·오학수·유병홍(2009)은 3개 산업(금속, 보건의료, 금융)과 3개 국가(독일, 프랑스, 일본)의 산별 노사관계 사례분석을 통해 한국 내에서도 다양한 산별교섭 구조가 성립될 수 있으며, 한국에서는 중앙교섭을 중심으로 한 산별교섭 구조가 실현되기 어렵다고 주장한다. 따라서 산업별로 다른 접근을 통해 교섭단위를 특성별, 지역별, 소업종별로 실용적으로 구축하고, 기업간, 노조간 조율기제를 발전시킬 것을 제안한다. 그리고 조성재(2013)는 이를 더욱 발전시켜 조직은 산별로 집중화하더라도 교섭은 특성별, 업종별, 지역별로 다각적으로 배치하면서 노-노, 사-사, 노-사 상하급 단위가 조율을 강화하는 ‘다원적 산별교섭 체제’를 주장한다. 이러한 제안은 합리적이고 현실적인 교섭모델이라 할 수 있지만, 이 교섭모델이 초기업교섭 자체에 부정적인 사용자와 정부의 태도를 바꿀 수 있는지, 초기업교섭을 추구하는 노동조합이 다양한 교섭단위를 운영하고 이를 조율할 능력이 있는지, 새로운 접근을 수용할 수 있는지에 대한 검토가 필요하다. 현재 조건에서는 노사관계 당사자 모두 수용가능성이 높지 않다.

2) 서유럽에서도 대기업 사용자들의 선호와 의지가 단체교섭의 수준과 구조를 형성하는데 매우 중요했다(배규석, 2008: 9; Windmuller, 1987: 4-6, 84-85). 그리고 금속노조의 산별교섭에도 중소기업만이 아니라 만도 같은 대기업이 참가했었고, 주도적인 역할을 했다.

지금까지 살펴 본 것처럼 선행연구들은 다른 나라의 산별교섭이나 한국에서 산별교섭의 가능성 혹은 한국적 산별교섭 모델을 다루는 연구들이나, 한국에서 산별교섭이 어떻게 실현가능한가에 대해서는 별다른 해답을 제시하고 있지 못하다. 이를 위해서는 산별교섭을 추구하는 행위주체인 산별노조의 전략능력에 초점을 맞춘 연구가 필요하다. 금속노조 내부에서도 금속노조의 산별교섭 실패에 대한 평가와 조직 진단을 바탕으로 교섭모델보다 이를 관철시킬 전략과 전술이 더 중요하다는 인식이 생겼고, 이에 근거해 기존 중앙교섭과 부문별/특성별 교섭을 병행하는 ‘투트랙 교섭’이 제안되었으나, 산별노조의 전략능력에 대한 검토는 여전히 부족하다(전국금속노동조합 정책연구원, 2009; 2010). 이 논문에서는 선행연구들과 달리 산별교섭과 산별 노사관계를 만들고자 하는 산별노조의 전략능력에 초점을 맞추어 한국에서 산별 노사관계가 가능한지 검토한다.

Ⅲ. 금속노조의 전략과 실행: 2007-2008년을 중심으로

1. 금속산업 노사관계의 변화

완성사노조의 가입은 금속노조의 역량만 키운 것이 아니라 노사관계 상대방인 사용자의 역량도 비약적으로 커지게 했으며, 정권의 노동정책과 노사관계 환경 또한 근본적으로 변화였다. 4만 금속노조³⁾ 시절에는 금속노조 주도의 노사관계와 산별교섭이 이루어졌으나, 완성사노조가 참여한 15만 금속노조에서는 다음과 같은 요인에 의해 사용자 주도로 역전되었다.

우선 2007년 대선에서 산별교섭에 부정적인 보수정권으로 정권교체가 이루어졌다는 점이다. 2008년 정부는 중앙교섭 관련 GM대우차 의견접근안이 다른 완성사로 확산되지 못하도록 사용자들을 압박하기도 했다⁴⁾.

3) 4만 금속노조는 완성사노조가 가입하기 전 금속노조(2001-2006)를, 15만 금속노조는 완성사노조가 가입한 후 금속노조(2007-)를 나타낸다.

4) 당시 청와대에서 압박을 가했던 것으로 알려져 있다. 저자는 당시 금속노조 임원으로서 GM대

다음으로 한국자동차산업의 독점적 지배자이며, 한국노사관계를 주도하는 행위자인 현대차그룹이 금속노조를 직접 상대하게 되었다는 점이다. 한국자동차산업은 현대차를 정점으로 하는 종속적 모듈형 가치사슬 구조를 이루고 있고, 현대차그룹은 완성사부터 부품사까지, 기획부터 연구개발, 생산, 판매, AS, 기타 부대사업까지 전체 영역을 포괄하는 자동차산업 가치사슬 구조 전반에 대한 전략을 입안하고 실행하고 있다(김철식, 2011). 반면 노동조합은 산별노조라는 조직 위상에도 불구하고, 자동차산업에 대한 전략을 입안하고 실행하고 있지 못하다⁵⁾. 한국자동차산업의 전략 행위자인 현대차그룹과 산업전략과 실행력이 결여된 산별노조인 금속노조라는 비대칭성으로 인해 사용자 주도성이 관철되었다.

셋째, 한국자동차산업 전체를 포괄하는, 완성사와 부품사를 아우르는 사용자단체가 존재하지는 않으나, 사용자들은 현대차그룹을 중심으로 조율된 행위를 보여주고 있다. 반면 노동조합은 단일한 산별노조임에도 불구하고, 완성사지부를 중심으로 분권화된 행위를 보여준다는 점에서 비대칭적이고, 때문에 사용자가 주도하는 관계가 형성된다.

넷째, 금속노조와 금속산업사용자협의회(이하 사용자협의회)가 매년 진행하고 있는 중앙교섭은 온전한 산별교섭이라 할 수 없다. 노동조합은 자동차업종을 중심으로 대기업과 중소기업을 아우르는 산별노조이나, 사용자단체는 자동차 부품사가 중심이고 완성사 등 대기업은 참여하고 있지 않기 때문이다. 때문에 교섭의제도, 합의사항 적용범위도 제한적이다. 게다가 사용자협의회는 현대차의 눈치를 보지 않고 결정할 수 없다. 현대차그룹은 참여하지 않으나 지배한다⁶⁾.

마지막으로 금속노조와 사용자협의회의 역학관계도 변하였다. 4만 금속노조 시절에는 자동차 부품사들이 노사관계를 주도하였는데, 부품사 특성상 완성사 생산일정에 강

우차지부 교섭대표를 맡고 있었는데, GM대우차지부로부터도, 현대차지부로부터도 이런 내용을 전해 들었다. 또한 금속산별교섭에 관심을 가지고 있던 노사관계 전문가들도 이를 감지했다(조성재, 2008: 55 등).

5) 한국자동차산업의 주요 의제들-해의 공장, 모듈화, 가치사슬, 교대제 개편 등-에 대한 연구를 진행한 바 있으나(산업노동정책연구소, 2009), 산업전략을 구체적으로 결정하거나 실행하지는 못했다.

6) 자동차 부품사들이 주축인 사용자협의회는 4만 금속노조 시절에도 현대자동차 생산 일정에 차질을 주어서는 안된다는 제약조건으로 인해, 2004년에는 현대자동차 임금인상 합의 직후에, 2006년에는 현대자동차 단체교섭 타결에 압박해서 중앙교섭에 잠정합의하였다.

하게 긴박되어 파업에 대한 대응력이 취약하였다. 때문에 사업장에서 노조 우위, 이에 근거한 사용자단체 압박을 통해 금속노조가 노사관계를 주도할 수 있었으나, 완성사노조의 산별노조 가입 이후에는 이 지렛대가 사라졌다. 하나의 노조 안에서 완성사는 파업하지 않는데 부품사만 파업하기는 어려우며, 완성사와 함께 파업하면 부품사 사용자에게 대한 파업의 위력은 현저하게 감소한다. 일부 금속노조 핵심사업장에서는 노사관계가 사용자 우위로 역전되었으며⁷⁾, 사용자협의회에 대한 압박도 약화되었다. 그 결과 중앙교섭의 의미가 축소되었고, 합의 내용도 계속 빈곤해졌으며, 중앙교섭 참가 사업장도 계속 줄고 있다⁸⁾.

2. 금속노조의 변화

완성사노조들의 가입은 금속노조에 커다란 변화를 일으켰다. 우선 4만 금속노조는 자동차업종(부품사)과 기계금속업종이 주를 이루는 조직이었으나, 15만 금속노조는 사실상 자동차업종노조가 되었다(자동차업종 조합원 비율: 2006년 9월말 46.1%→2007년 3월 78.2%). 또한 현대차지부와 기아차지부가 차지하는 비중이 막대하며(2007년 3월 전체 조합원의 49.7%), 여기에 현대차그룹사 노조와 협력사 노조를 더하면 그 비중이 더 커진다는 점, 그리고 한국자동차산업에서 현대차그룹의 막강한 위상과 확고한 위계질서를 고려하면, 15만 금속노조의 실체는 현대차그룹노조라 해도 과언이 아니다. 이런 구조 때문에 현대차그룹이, 현대차지부가, 현대차 노사관계가 갖는 영향력은 더욱 커졌다.

또한 기업지부 수가 대폭 늘어나고(1개→5개), 기업지부 조합원 수가 비약적으로 증가해(2006년 9월말: 2,419명, 전체의 5.9%→2007년 3월: 88,924명, 전체의 61.8%) ‘기업별노조연합’의 성격이 더 강해졌다. 지역지부는 사업장 단위 활동과 교섭을 조절하여 금속노조 전체의 활동과 중앙교섭에 집중시키는 역할을 하나, 기업지부는 이런 조절과 집중기제에서 예외가 된다. 기업지부들은 사업장 이해를 직접 금속노조 방침에 반영시키고, 금속노조 방침을 사업장 이해에 맞추어 변형시키는 경향이 있다.

7) 대표적인 사례로는 만도지부, 발레오만도, 대림자동차, KEC, 상신브레이크, 유성기업지회 등이 있다.

8) 중앙교섭 참가 사업장은 2006년 88개에서 2008년 104개까지 증가했다가 계속 감소하여 2013년에는 70개로 줄어들었다.

다음으로 지도부 선출에 관해 살펴보면, 첫 지도부 선거에서 15만 금속노조 주도권을 두고 치열한 경쟁이 벌어져, 위원장-수석부위원장-사무처장(이하 위수사) 후보조로는 5개 팀이, 5명을 선출하는 일반명부 부위원장 후보로는 15명이 출마하였다⁹⁾. 치열한 경쟁 속에 치러졌지만, 산별노조의 비전과 전략에 대한 정책경쟁이나 소통과정이 되지 못하고 조직선거로 치러졌다. 모든 위수사 후보조가 현대차, 기아차, 4만 금속노조라는, 득표를 위한 조직 안배에 충실했고, 투표 결과 조직세도 가장 크고 유일하게 현대차노조 출신을 위원장 후보로 내세운 기호5번 진영이 당선되었다. 또한 일반명부 부위원장 당선자는 모두 신규로 가입한 대형 사업장 소속이었으며, 4만 금속노조 출신 후보는 전원 낙선하였다. 이로써 4만 금속노조에 대한 경험이 없고, 산별노조에 대한 이해가 부족한 완성사노조 출신들이 지도부 다수를 구성하게 되었다. 이러한 급격한 주도세력 교체는 15만 금속노조 초기 혼란의 한 원인이 되었고, 격렬했던 선거 경쟁의 후유증은 상당기간 지속되었다.

마지막으로 주요 의사결정과 집행에 핵심적인 역할을 하는 중앙집행위원회¹⁰⁾(이하 중집)의 역할이 약화되었다. 4만 금속노조 시절 중집은 사실상 최고 지도부 역할을 수행했으며, 결정적인 국면마다 큰 역할을 하면서 금속노조를 이끌어왔으나¹¹⁾, 15만 금속노조에서는 권위와 역할이 약해졌다. 우선 완성사지부들의 불성실한 참석은 중집이 제 기능을 하는데 많은 어려움을 초래했고, 중집이 아니라 위원장과 완성사지부장 간담회 혹은 다른 비공식적 통로에서 실질적인 의사결정이 이루어지기도 했다. 또한 거대한 산별노조를 이끌어 갈 리더십이 취약했는데, 4만 금속노조 출신들은 완성사 노사관계에 대한 이해가 부족했고, 15만 금속노조의 주류가 된 완성사 출신들은 산별노조에 대한 경험과 고민이 부족했다. 게다가 위원장과 부위원장들 사이에 수시로 갈등관계가 형성되기도 했다¹²⁾. 결과적으로 15만 금속노조에서 중집의 권위와 역할은 약화되

9) 4만 금속노조 시절 1기(2001.02.-2001.09.) 위원장은 합의 추대됐고, 2기(2001.10.-2003.09.)와 3기(2003.10.-2005.09.)는 단독 후보였으며, 4기(2005.10.-2007.02.) 선거에 와서야 두 후보가 경선했다.

10) 금속노조 임원들과 지부장들, 그리고 사무차장과 각 부서장들로 구성된다.

11) 예를 들어, 2003년 역사적인 중앙교섭 성사도 중집이 집단적인 지도력을 발휘해 이루어질 수 있었다(전국금속노동조합, 2007a: 17).

12) 5기 임원 선거 결과 5개 선본(의견그룹) 모두 1-2명의 부위원장들을 지도부에 진출시켰다. 부위원장들을 개별 출마하도록 한 본래 취지는 다양한 집단의 의견을 반영하고 협력을 만들기

었고, 이에 따라 금속노조의 의사결정 능력이 후퇴하고, 집행력이 이완되었으며, 조직 통합력 또한 낮아졌다.

지금까지 살펴 본 금속산업 노사관계와 금속노조의 변화를 정리하면 <표 1>과 같다.

<표 1> 완성사노조의 금속노조 가입 전후 금속산업 노사관계 비교

		완성사노조 가입 이전 (2001-2006)	완성사노조 가입 이후 (2007-현재)
정 부	기본 성격	중도(-2007)	보수(2008-)
	노동 정책	사안별 포용	배제
	산별교섭에대한태도	우호적 ¹³⁾	부정적
사 용 자	주도세력	자동차 부품사	현대차그룹
	산업 내 지위	비지배적/종속적	지배적/독점적
	노무 관리	독자적 관리 취약	독자적 관리 가능
	파업대응력	취약	강함
	금속노조 대응	개별 대응 ⇒금속산업사용자협의회	현대차그룹 중심 대응 금속산업사용자협의회 주변화
노동 조합	조합원 수	4만	15만
	주도세력	자동차 부품사지회 중견규모 사업장(300인 이상)	자동차 완성사지부 대기업
	구조	지역지부 위주 (기업지부 조합원 6% 미만)	기업지부 위주 (기업지부 조합원 60% 초과)
	분할선	자동차/비자동차	완성사/비완성사
	지도부 구성	다양한 구성	완성사 위주
	정파 갈등	작음	큼
	노사 관계	중심사업장 중앙교섭	노조 우위 노조 우위 사용자 우위 노조 우위 약화/상실

자료: 전국금속노동조합 정책연구원(2010), 김성혁(2012), 김철식(2011), 이주호(2007) 등 각종 자료 참조하여 저자가 정리.

위한 것이었으나, 5기 지도부에서는 강한 원심력이 작용하는 근거가 되기도 했다(정주연, 2007: 46-57).

- 13) “현재의 기업별 교섭체계가 유일해야 한다고 매달려서는 안된다. 업종별 집단교섭, 산별교섭 등 특정유형의 교섭체계가 고착되지 않는 중층적 교섭체계가 정착되도록 해야 한다. 이를 위해 정부는 노사가 자율적으로 산별교섭을 하고자 하는데 걸림돌이 있다면 치워주겠다는 의 미다.”(2003.4.7. 매일노동뉴스 권기홍 노동부장관 인터뷰 기사)
 “(노무현 정부는) 교섭구조 집중화와 함께 중층적 교섭구조 확립을 위해 노력한 측면도 있다. 이는 정부공식자료에서도 확인할 수 있다.”(이주호, 2007: 233-236)

3. 프레이밍

한국에서 민주노조운동이 산별노조 건설을 추진한 이유는 ① 이념적 지향, ② 노동운동 위기 대응 및 재활성화(김동춘, 2005; 김승호, 2007; 노중기, 2009; 이병훈, 2005; 조효래, 2002), ③ 구조조정, 전임자 임금 지급 금지, 복수노조 허용 등 당면 위기 대응(강신준, 2007; 노중기, 2009; 조효래, 2002), ④ 양극화 등 사회적 위기에 대한 적극적인 대응(이병훈, 2005) 등이었다. 이렇게 중층적인 산별전환 논리는 산별노조의 상과 건설 경로와 관련해 다양한 이해와 주장을 낳았다. 그러나 이를 종합한 전략을 수립하지 못한 채, 노동법 개정이라는 거대한 위협에 직면해 기업별 노조로는 돌파할 수 없을 것이라는 위기의식으로 모든 정파와 대다수 활동가가 산별 전환에 동의하게 되었다.

2006년 현대차노조를 비롯한 다수 노동조합이 산별 전환에 성공한 것은 위기 진단 및 위기의식 공유, 산별노조라는 해결책 제시, 산별전환 찬성이라는 집단 행위 호소로 이어지는 프레이밍이 성공한 결과였다. 산별전환 성공 이후에는 산별노조를 집단 행위 주체로 하는, 산별노조의 목표와 달성 방안에 대한 내부 합의를 이끌어 내는 새로운 프레이밍이 필요했다.

그러나 산별전환 과정과 달리, 산별전환 이후에는 새로운 프레이밍이 치밀하게 고민되고 치열하게 진행되지 못했다. 금속연맹과 금속노조 다수 간부들은 4만 금속노조의 성취에 대해 상당히 긍정적으로 평가하고 있었고, 한계는 완성사노조가 산별노조에 참여하지 않아서 생긴 것으로, 따라서 완성사노조가 참여하면 해결될 수 있는 것으로 여겼다. 그래서 완성사노조 등 미전환 노조들의 산별전환을 주도하기 위해 금속연맹이 설치했던 기구의 이름을 ‘산별완성위원회’라 붙였고, 완성사노조의 가입에 따라 금속노조의 규약을 정비하고 새로운 지도부 선출에 관한 사항을 결정했던 통합대의원대회에도 ‘산별완성대의원대회’라는 이름을 붙였다. 또한 완성사노조들의 산별전환 총회에서 조합원들이 보여준 예상외의 높은 찬성율¹⁴⁾에 고무되어 이후 과정에 대해 낙관하기도 했다. 산별전환 이후 진행된 프레이밍이 취약했던 것은 ‘4만 금속노조의 성공’과 완성사노조 조합원들이 보여준 ‘높은 산별전환 찬성율’이 낳은 ‘성공의 역설’이기도 했다.

14) 대우자동차노조(6월27일-28일) 77.0%, 현대자동차노조(6월29일) 71.5%, 기아자동차노조(6월29일-30일) 76.3%, 쌍용차노조(7월4일-7일) 91.2%,

여기서는 완성사노조의 가입 이후 지배적인 프레임이 형성되는 과정을 살펴본다.

1) 산별완성대의원대회 준비위원회

전국금속산업노동조합연맹(이하 금속연맹)은 주요 사업장의 산별전환 총회 가결 후 금속산별완성대의원대회 준비위원회를 구성하고, 산하에 4개 소위원회(규약개정, 예산 수립, 간부 및 조합원 교육·훈련 준비, 교섭 및 2007년 투쟁과 사업 준비)를 두어 15만 금속노조의 출범을 준비했다(전국금속산업노동조합연맹, 2006a: 78-211).

교섭구조(전국금속산업노동조합연맹, 2006a: 170-181)와 관련해서 단기적으로는 완성사 사용자를 중앙교섭에 참가하도록 강제하기 어려우므로 완성사 공동교섭이나 업종별 교섭, 특성 교섭 등을 실시해야 한다는 주장들이 있었다. 그러나 중앙교섭과 별도로 교섭단위를 두면 내부 통일성을 유지하기 어렵고 별도 교섭단위가 고착화될 위험이 있으며, 기업지부는 중앙교섭을 통해서만 통제할 수 있다는 주장이 다수였다. 그래서 교섭 및 2007년 투쟁과 사업 준비 소위원회에서는 “금속노조의 기본교섭은 중앙교섭이다. 단, 업종교섭은 상황과 정세, 교섭전술에 따라 중앙교섭 틀 내에서 그 필요성을 논의한다”(181)고 입장을 정리하였다. 즉, 일부에서는 완성사노조가 금속노조에 참여하게 됨으로써 변화한 상황을 고려해야 한다고 주장하였으나(김승호, 2006: 3-4) 다수를 설득하지 못했고, 다수는 새로운 상황 역시 기존 4만 금속노조 방식으로 돌파할 수 있을 것으로 판단했던 것이다. 이로써 완성사 참여를 고려한 교섭구조에 대한 대안과 전략을 수립하지 못한 채 산별완성대의원대회를 맞게 되었다. 그리고 2007년 교섭과 투쟁 방침 관련해서도 의견을 하나로 모으지 못하고 2007년 임시 대의원대회로 이월하였다.

2) 산별완성대의원대회: 기업지부 인정

산별완성대의원대회에서 최대 쟁점은 조직편제 문제였는데, 치열한 논쟁 끝에 표결을 통해 2009년 9월까지 한시적으로 기업지부를 인정하는 것으로 결정되었다(전국금속노동조합, 2006a). 기업지부 인정 여부에 대한 논쟁이 치열하게 전개된 것은 근본적으로는 산별노조의 상 및 건설전략과 연결되어 있고, 현실적으로는 대기업노조와 조합원들의 기득권과 결부되어 있기 때문이었다¹⁵⁾. 기업지부에 대한 인정은 기업별 노조의

15) 기업지부 인정을 둘러싼 논쟁은 오랜 역사를 갖는다. 금속산업연맹은 1999년 2월 정기대의원

권한과 관행 특히 기업별 교섭을 인정하는 것으로 받아들여졌다¹⁶⁾.

금속노조는 기업지부를 인정하면서 중앙교섭 성사를 더욱 강조하였고, 이를 위해 규약 부칙에 ‘한시적 기업지부 해소방안에 관한 경과규정’을 신설하고 ‘④ 기업지부는 모든 사업에 우선하여 중앙교섭과 산별협약쟁취에 나선다’고 명시하였다(전국금속노동조합, 2006a).

3) 15만 금속노조 출범 당시 간부와 조합원들의 의식

산별완성대의원대회에 참가한 대의원들 중 압도적 다수가 노동운동이 위기상황에 처해 있다는 점에는 동의했지만(전반적으로 심각: 70.9%, 어느 정도 침체: 23.8%), 산별노조 전환과 산별교섭체제 확립(4.3%)이나 민주노총이나 금속노조 방침에 적극 따르고 실천하는 풍토(5.2%)가 대안이 될 것이라는 대의원들은 극소수였다. 오히려 노동운동 위기 극복 방안을 사업장 내부에서, 이른바 현장에서 찾고 있는 대의원들이 과반(51.4%)에 이르렀다. 특히 완성사지부에 속한 대의원들은 이런 경향이 더 강했다

대회에서 ‘2000년 10월 금속산별노조 건설’을 결정했고, 조직 내 토론 결과를 종합해 [(가칭) 금속노조 건설계획(초안)]을 9월 5차 임시대의원대회에 제출했다. 산별노조 건설에 대한 논의가 진행될수록 기업단위노조와 산별노조의 권한 배분, 산별교섭에 대한 구체적 전망, 필요성에 대한 인식, 산별노조 건설계획의 현실성에 이르기까지 상당한 논쟁이 벌어졌다. 가장 쟁점이 되었던 것은 조직체계 문제였는데, 5차 임시대의원대회에서 채택된 [금속노조 건설계획(초안)]은 기업별 노조를 한꺼번에 해체하고 지역지부로 재편한다는 내용을 담고 있었다. 이에 대해 대기업노조 간부들은 유예기간을 두자는 주장을 폈고, 이것이 쟁점을 형성하면서 대기업노조의 기업지부 지위 인정 여부를 두고 격렬한 논쟁이 벌어졌던 것이다(김승호, 2004: 12-13). 대기업노조들의 입장에서는 산별노조로 조직재편을 해야 하는 당위성과 이것이 자기조직, 자기 조합원들의 이익에 반할 가능성, 그리고 그것을 우려하는 ‘현장의 정서’를 고려하지 않을 수 없는 딜레마에 처해 있었던 것이다(임영일, 2000: 45-48).

16) 완성사 회사뿐만 아니라 일부 완성사지부와 현장조직들도 이렇게 주장했다. 완성사지부는 산별노조의 일원으로서 자기 정체성과 역할을 새롭게 규정하는 것이 아니라 기존 완성사노조와의 연속성을 고수하였다. 이것은 대기업노조 간부들과 조합원들의 사업장 기득권에 대한 집착이 강하다는 것과 금속노조가 기업별노조연합을 넘어 산별노조로서 자기 정체성을 갖는 것이 수월치 않다는 것을 단적으로 보여준다. 산별전환 성사에만 매몰되어 많은 쟁점과 대기업노조가 복무해야 할 바는 물어둔 채, 산별노조로 전환했을 때 얻을 수 있는 이익만을 집중적으로 선전하고 교육하였는데(전국금속산업노동조합연맹, 2006b; 현대자동차노동조합, 2006), 이는 산별전환 이후에 계속 금속노조의 발목을 잡는 원인이 되었다.

(56.7%)(전국금속노동조합, 2006b: 2-3). 이러한 상황에서 산별노조를 중심으로 한 문제 해결 노력과 집단 행위가 쉽지 않았을 것임은 자명하다.

2007년 교섭방침으로는 ‘중앙교섭에 집중해야한다’는 응답(47.6%)보다 ‘업종별 교섭 등도 상황에 따라 실시하도록 해야 한다’는 응답(50.4%)이 더 많았다. 특히 2006년에 새로 가입한 사업장 소속 대의원들은 ‘중앙교섭 성사에 집중해야 한다’에 40.8%, ‘업종별 교섭 등도 상황에 따라 실시하도록 해야 한다’에 57.8%가 응답해 그 차이가 17%에 이르렀다(전국금속노동조합, 2006b: 20-21).

그러나 대의원들이 보여 준 응답이 상당히 놀라운 것이었음에도 불구하고, 산별완성 대의원대회이 최대 쟁점이었던 조직편제와 산별완성대의원대회 이후 시작된 첫 지도부 선거에 가려서 주목받지 못했다. 이것이 이후 15만 금속노조의 실패에 한 요인으로 작용했다.

한편 조합원들은 정치주의(사회개혁 중시. 6점 척도 중 6점)에 비해 경제주의(조합원의 임금 및 근로조건 개선 중시. 6점 척도 중 1점)에 상당히 경도되어 있었고(평균 2.29), 조합원 우선주의(조합원의 이해관계를 우선. 1점)가 연대주의(전체 노동자의 이해관계를 우선. 6점)보다 강했으며(평균 3.37), 기업복지(복지의 수혜범위를 기업 내로. 1점)와 사회복지(사회복지로 확대. 6점)에 대한 선호(평균 3.54)는 유사했다(전국금속노동조합, 2007d). 산별 전환에 성공하기는 했으나, 다수 조합원들의 의식은 기업별 노조 수준에 머물렀던 것이다.

4) 첫 지도부 선거¹⁷⁾

산별완성대의원대회에서는 2009년 9월까지였던 4기 지도부의 임기를 단축하고, 2007년 초 15만 조합원을 대표할 수 있는 새로운 지도부를 선출하기로 결정했다¹⁸⁾. 이

17) 전국금속노동조합 5기 임원 선거 홍보물 및 각종 내부 자료 참고

18) 첫 지도부와 관련해 몇 가지 주장이 있었는데, 우선 완성사노조가 금속노조에 ‘가입’하는 것이므로 기존 지도부를 인정하는 것이 옳은데 왜 다시 뽑아야 하느냐, 완성사노조에게 원칙을 지키도록 요구해야 한다는 주장이 있었다. ‘원론적으로 타당한 주장’이었으나, 완성사 조합원들이 부품사 혹은 중소기업장 출신 임원들의 권위를 인정하겠는가, 자신들이 직접 선출하지 않은 지도부를 수용할 것인가, 15만 조합원이 함께 선출한 지도부가 15만 금속노조를 이끌어 가도록 하는 것이 옳지 않은가라는 ‘현실적인 주장’에 밀려 소수의 주장에 그치고 말았다.

는 완성사노조의 산별전환을 주도했던 세력들과 완성사노조들의 입장대로 결정된 것이었으며, 완성사노조들의 금속노조 가입으로 새롭게 형성된 세력관계를 반영한 것이었고, 이전과는 질적으로 다른 권력 경쟁의 시작이었다.

첫 지도부 선거에서 각 후보 진영은 이념과 산별노조의 상에 따라 다른 색깔의 주장을 했으나, 다수 후보가 고용안정과 조직 확대, 15만 투쟁과 산별교섭을 강조했다. 즉, 15만 투쟁으로 15만 산별교섭을 성사시켜 고용안정을 쟁취하고 조직을 비약적으로 확대하겠다는 주장을 한 것이다. 이른바 ‘중앙교섭 성사전략’-완성사를 산별교섭에 참가시켜 산별교섭의 형식을 완성하고, 이 산별교섭을 통해 산별노조의 내용을 채워가겠다는 전략은 대다수 의견그룹과 활동가들이 주장했던 전략이었다. 이렇게 첫 지도부 선거를 거치면서 ‘15만 투쟁을 통한 중앙교섭 성사’는 15만 금속노조의 지배적인 프레임이 되었고, 조합원 다수도 이 전략에 동의하게 되었다¹⁹⁾.

4. 전략선택

첫 지도부 선거를 거치면서 다양한 교섭형태와 방식에 대한 고민은 유실되고 ‘완성사가 참여하는 중앙교섭 성사’가 산별노조 성공을 위한 핵심목표로 ‘자연스럽게’ 자리

다음은 더 근본적이고 현실적인 고민을 담은 입장으로, 완성사노조의 산별전환이 가능했던 것은 모든 정파와 대다수 활동가들이 한목소리로 산별전환을 주장해 조합원들을 설득했기 때문인데, 통합산별노조를 준비하는 과정에서 누가 주도권을 잡을 것인가를 두고 이견을 드러내서는 안 된다는 점, 15만 금속노조 출범 첫 해인 2007년 투쟁을 잘 준비해야 하는데, 위원장 자리를 두고 경쟁하게 되면 이는 현실적으로 불가능하다는 점, 기존 4만 금속노조와 완성사노조의 경험과 성격이 상당히 다르다는 점, 완성사노조를 통제하기 쉽지 않을 것이라는 점, 출범 첫 해 완성사노조 조합원의 기대도, 기존 4만 금속노조 조합원의 기대도 충족시키지 못할 가능성이 큰데 이에 대해 책임을 질 단위가 필요하다는 점 등을 들어 임기 1년의 ‘과도 집행부’, ‘통합 지도부’가 필요하다는 주장이었다(김승호, 2006: 3-4). 그러나 이 입장에서 다수의 지지를 얻는데 실패했다. 이 입장에서 우려했던 바들이 15만 금속노조 출범 이후 실제 현실로 드러났다.

- 19) 선거 후 조합원 설문 결과를 보면, 중앙교섭 성사를 기본적인 방향으로 설정해야 한다는 응답이 전체의 56.9%로 과반이 넘었고, 2006년 가입 사업장 조합원도 53.8%가 이에 동의하였다(전국금속노동조합, 2007e: 24-25).

잡았다. 이는 4만 금속노조 주도세력과 완성사의 산별전환을 주도했던 세력들의 의견이 일치한 결과이기도 했다.

4만 금속노조는 대각선교섭에서 시작하여 지부집단교섭을 거쳐 중앙교섭까지 산별교섭을 단계적으로 발전시켜 왔으며, 사용자에 대한 압박을 통하여 사용자단체 설립까지도 이끌어냈다(전국금속노동조합, 2007a; 2008b). 4만 금속노조 출신들은 이에 대한 자부심이 강했고, 사용자단체 가입 및 중앙교섭 참가는 사업장 집행부 의지에 달린 것으로 보았으며, 완성사 사용자와 노사관계는 부품사 사용자 및 노사관계와 상당히 다르다는 것을 잘 이해하지 못했다. 그래서 4만 금속노조가 성취한 중앙교섭을 변형하거나 낮은 단계에서부터 다시 접근하는 것은 4만 금속노조의 성과를 부정하는 것으로 받아들였고, 완성사 노사가 이미 만들어진 것을 인정하고 수용하면 된다는 생각이 강했다. 따라서 이들에게 ‘중앙교섭 성사 전략’은 ‘당연한 선택’이었다.

반면 완성사지부 입장에서 중앙교섭의 성사는 산업적, 사회적 의제 등 기업 외부 의제들을 중앙교섭에 넘기고 지부교섭에서는 기업 내부 의제, 주로 분배의제에 집중할 수 있게 되는 것을 의미했고²⁰⁾, 또한 산별전환 과정에서 조합원들에게 강조했던 산별차원의 더 큰 이익을 확보할 수 있는 틀이 마련되는 것이기도 했다. 게다가 제도화된 교섭에 익숙했던 완성사노조 출신들에게는 교섭 형식을 포함해 노동조합의 교섭 요구에 시축이 응하는 것은 당연하게 여겨지기도 했다. 따라서 이들에게 ‘중앙교섭 성사 전략’은 ‘수용할만한 선택’이었다.

20) 완성사노조들은 산별전환을 결의한 2006년 단체교섭 요구안으로 금속연맹 4대 요구안(산업공동화/구조조정 저지, 비정규직 철폐, 사회공공성 강화, 로드맵 폐지/노사관계 민주적 재편 쟁취)과 금속연맹 자동차분과 공동요구안들(①총고용 의제, ②부품산업, 원하청 불공정 거래 개선)을 포함시켰는데, 이 요구안들은 산업적, 사회적 의제 그리고 계급적, 연대적 의제다 할 수 있었다. 그러나 타결 내용을 보면 공동요구안들은 제대로 쟁취하지 못하고 사업장 의제들만 합의되었다(조성재·정승국·정명기·이호창·김태근·고영호, 2006). 2006년 완성사 단체교섭에서 산업적, 사회적 의제가 제대로 다뤄지지, 합의되지도 못한 것은 사용자의 외면 때문만이 아니라 단기 실리를 우선하는 조합원과 노동조합 때문이기도 했다.

2004년과 2005년 완성사노조들의 연대회피에 대해서는 김철식(2011: 171-176) 참조.

5. 전략실행

이 절에서는 15만 금속노조가 중앙교섭 성사 전략을 실현하기 위해 어떻게 실천했는지 2007년과 2008년을 중심으로 살펴본다.

1) 2007년 산별교섭

5기 집행부는 2007년 목표로 사용자들이 금속노조를 인정하고 중앙교섭에 나오겠다는 합의서를 확보하는 것을 생각했으나, 19차 대의원대회(4월 25일)에서는 ‘중앙교섭 계승 및 산별교섭 돌파, 15만 산별투쟁’이 목표로 결정되었다(전국금속노동조합 정책연구원, 2010: 52). 즉 신규 전환사업장 사용자들에게 사용자단체 가입, 중앙교섭 참가, 기존 합의 사항 수용 등을 요구하여, 15만 조합원의 산별협약과 교섭구조를 통일시키는 것을 목표로 설정한 것인데, 이는 대단히 과도한 것이었다²¹⁾.

왜 집행부의 지도력이 관철되지 못하고 이런 결정이 내려졌는가? 우선 지도부를 새로 선출하느라 일정상 차질이 빚어졌고, 조직편제 논의²²⁾, 완성사지부와와의 관계 정립²³⁾, 사무처 인선, 임원 간 역할 분담과 조율 등 조직 안정화 작업에 많은 시간과 노력을 들이느라 집행부가 의견 수렴과 소통을 통한 대의원대회 준비에 집중하지 못했다. 게다가 완성사노조 출신과 4만 금속노조 출신의 경험과 사업방식 차이로 의사소통의 어려움이 가중되었고, 완성사지부와 지역지부의 갈등, 치열했던 선거 후유증과 고질적인 정파 대립, 집행부에 대한 불신이 더해져 집행부의 지도력이 관철되지 못하고 기존 4만 금속노조 방식이 고수되었다.

21) 4만 금속노조도 중앙교섭이 성사되기까지 수 년에 걸쳐 대각선교섭, 지부집단교섭, 중앙교섭이라는 단계를 밟아왔고, 그럼에도 불구하고 2006년까지 금속사용자협의회에 가입한 사업장의 조합원은 전체 금속노조 조합원의 절반 정도에 불과했으며, 두산인프라코어 등 주요 대기업들은 중앙교섭에 참가시키지 못했다.

22) 철강업종지부 설치 여부, 기업지부인 만도지부의 지역지부 편제, 경북지역지부(경주, 대구, 구미) 통합 등(전국금속노동조합, 2006a)

23) 대기업 사업장의 본조 파견 전임자 선정, 지부 상무집행위원 인선 등등 규약상 위원장 권한이나 현실적으로 행사하기 어려운 사안들이 많았고, 관계 정립을 위한 갈등, 권한 다툼 등이 있었다.

한편 대의원 발의로 제안된 한미FTA 반대 파업은 위원장의 완강한 반대에도 불구하고 가결되었다(찬성 58.9%). 완성사가 참여하는 중앙교섭 성사와 현실적으로 양립 불가능한 한미FTA 반대 파업이 같은 대의원대회에서 동시에 결정된 이유는 무엇이었는가? 그것은 중층적인 산별전환 논리에 따른 산별노조의 상과 역할에 대한 다양한 이해, ‘투쟁하는 산별’이라는 뿌리 깊은 관념, 열사정국²⁴⁾에서 금속노조가 선도적으로 투쟁해야 한다는 의무감, 집행부가 투쟁을 회피한다는 불신 등이 복합적으로 작용한 결과였다. 금속노조는 변화한 노사관계와 세력 관계에 대해 정확하게 분석하지 못하고 관성적으로 판단했으며, 한미FTA 반대 파업이 중앙교섭 성사에 엄청난 장애요인이 될 것이라는 점도 분명히 인식하지 못했다. 게다가 중앙교섭 성사와 한미FTA 반대 파업 중 무엇이 우선인지, 어떻게 병행할 것인지도 결정하지 않았다.

대의원대회 이후 2007년 중앙교섭이 시작되었으나, 초기에는 현대차 등 신규 가입 사업장의 중앙교섭 참가 문제 등으로 공전되었다. 6월말 한미FTA 반대 파업 이후 금속노조는 대의원대회에서 결정한 목표를 달성하기 어려운 현실을 확인하고, 현대차그룹의 조건부 참여 전략²⁵⁾을 수용하여 중앙교섭 불참 사업장으로부터 2008년 중앙교섭에 참여하겠다는 약속서를 받는 것으로 방향을 전환했으며, 중앙교섭은 사용자협의회와 기존 방식으로 마무리했다. 2007년 중앙교섭 돌입 후 사용자단체에 가입하거나, 약속서를 제출한 사업장은 총 44개 사업장으로 101,953명(전체 조합원 대비 70%)을 포괄했다(전국금속노동조합, 2007c: 251). 그러나 약속서 내용은 대부분 모호했으며, 핵심 사업장인 현대차의 약속서에는 ‘10월 중 산별교섭준비위원회 구성’ 이외에 구속력 있

24) 2007년 4월 1일 한미FTA를 반대하며 분신하였던 허세욱이 4월 15일 사망하였다.

25) 현대자동차는 파업의 일상화나 정치화·대형화에 대한 우려, 산별노조가 현대차를 지렛대로 삼아 패턴교섭전략을 추구할 경우 대리전의 부담이 오히려 가중된다는 점, 현장파업권까지 허용되어 이중 파업이 가능하다는 점, 산별협약의 일률적인 적용은 기업의 자율성을 제한할 것이라는 점, 무엇보다도 산업의 지배적 사용자로서 원하청 불공정 거래 등에 대해서는 다른 사용자로부터도, 그리고 사회적으로도 비난과 압력을 더욱 강하게 받을 수 있다는 점 등을 이유로 산별교섭에 대한 부정적인 입장이었다(박태주, 2009: 209-211). 게다가 기존 중앙교섭 합의사항 중 일부는 수용하기 어려운 것이었다. 그러나 현대자동차는 산별교섭에 대한 전면거부가 초래할 파국을 피하면서 시간을 벌고 유리한 교섭구조로 끌고 가기 위해 조건부 참여-선(先) 산별 교섭구조 합의, 후(後) 산별교섭 참여라는 전략을 선택하게 된다(박태주, 2009: 204, 211-212; 조성재 등, 2009: 15-20; 조성재·이종래, 2007: 53-59).

는 합의 내용은 없었다.

왜 2007년 중앙교섭은 금속노조의 계획대로 진행되지 못했을까? 앞서 언급한 지도부의 늦은 출발, 부실한 준비, 조직 내 소통 부족, 무리한 목표 설정과 함께 다음과 같은 요인들이 주효했다.

첫째, 한미FTA 반대 파업 때문이었다. 금속노조는 ‘일주일간 완강하고 지속적인 총파업 전개’를 결정한 대의원대회 결의사항 이행을 위해 6월말까지 역량을 집중해야 했다. 내부적으로는 조합원들의 호응이 낮았기 때문에 설득에 힘을 기울여야 했고, 조합원총회 실시 여부를 두고 치열한 논쟁이 벌어졌다. 외부적으로는 정부와 사용자의 압박 그리고 사회적 논란 속에 정당성을 옹호해야 했다. 그리고 한미FTA 반대 파업의 후과도 작지 않았다. 주요 간부들이 수배를 받는 등 조직력이 약화되었고, 완성사지부를 중심으로 파업에 대한 부담감이 커졌으며, 강력한 산별노조의 등장과 정치투쟁에 대한 정부와 사용자 측 우려가 심화되어 산별노조와 산별교섭에 대한 부정적 입장이 더욱 강해졌다(조성재·이종래, 2007: 59-65).

둘째, 조직 내 동의와 정치적 타협에 실패했다. 전략이 최고지도부에 의해 제시되고, 급진적 변화를 담고 있을수록 조직 전체의 동의과정이 필요하고, 특히 조직 내부 지배연합과 중간관리자들의 정치적 타협을 통해 전략의 수립과 이행을 관리할 수 있어야 한다(김승호, 2004: 6-7). 그러나 집행부는 주요 정파들은 물론 완성사지부들과도 타협에 실패했다. 금속노조 중앙과 완성사지부들의 갈등은 공식 권위와 실제 권력 사이의 충돌이었고, 여기에 정파 대립과 사용자의 태도와 행위까지 중첩되어 복잡하게 전개되었다. 방침 선택 및 실행, 권력 배분, 중앙교섭 성사라는 성과의 배분 등에 대한 타협이 필요했으나, 이에 실패한 것이다.

셋째, 금속노조와 핵심 사업장인 현대차지부의 단체교섭 시기가 어긋났기 때문이었다. 2007년 1월 현대차지부 집행부 사퇴로 보궐선거가 치러졌고, 단체교섭은 여름휴가 이후에야 본격적으로 진행되었다. 현대차지부와 임단협 시기를 맞추기 위해 전체 일정을 늦추자는 의견도 있었으나, 금속노조는 현대차지부와 임단협을 분리해서 진행하고 예정대로 9월에 지역지부 선거를 치르기로 결정했다. 이에 따라 여름휴가 전 중앙교섭을 마무리 짓게 된다. 한편 현대차 노사는 9월 4일 10년 만에 파업 없이 노사 합의를 이끌어냈으나, 중앙교섭 참가와 관련해서는 모호한 약속에 그쳤다.

넷째, 새로 가입한 대기업 조합원들은 중앙교섭에 대한 관심이 낮았다. 산별노조인 금속노조로서는 압도적 다수인 대기업 정규직 조합원들의 경제적 요구보다 사회양극화 및 영세중소사업장과 비정규직 문제에 대한 해결책을 제시해야 했기 때문에 적절한 의제설정에 어려움을 겪었다(조성재·이종래, 2007: 32). 게다가 금속노조가 산별교섭의 내용보다는 형식·완성사와의 중앙교섭 성사에 직접적인 목표를 두는 전략을 구사함으로써 적절한 의제 설정을 위한 노력이 소홀했다.

다섯째, 완성사지부에서는 금속노조 규율이 제대로 작동하지 않았다. 금속노조는 중앙교섭 강화를 위해 기업지부에 교섭권을 위임하지 못하도록 규약에 정하고, 완성사교섭을 권장하기 위해 임원을 교섭대표로 파견했지만, 역부족이었다(조성재·이종래, 2007: 32).

요컨대, 2007년 중앙교섭 성사투쟁은 지도부의 늦은 출발, 부실한 준비, 조직 내 소통 부족, 무리한 목표 설정, 한미FTA 반대 파업으로 인한 장애, 조직 내 주요 정파 및 완성사지부와 정치적 타협 실패, 현대차지부와의 엇박자, 9월 지역지부 선거로 인한 일정상 제약, 대기업 조합원들의 무관심 등으로 실패했다고 할 수 있다.

그러나 협약서 쟁취에 대한 조합원들의 평가는 대체로 긍정적이었다. 반지 말았어야 한다(2.4%)거나 실효성이 없어 부정적(22.2%)이라는 평가는 24.6%에 그친 반면, 부족하지만 성과(64.3%) 혹은 매우 만족한다(11.1%)는 평가는 75.4%였다(전국금속노동조합, 2007f: 25-26).

이러한 조합원들의 평가와 조합원 대비 70%에 이르는 사업장들이 노조의 변경된 방침을 수용함으로써 산별교섭을 향한 중요한 디딤돌을 마련했다는 이유로 2007년 중앙교섭 성사투쟁은 ‘반쪽의 성공’이라는 평가도 있으나(박태주, 2009: 205), 금속노조의 평가는 다음과 같이 중립적이었다.

“협약서를 통해 쟁취한 산별교섭준비위는 한편으로 보면 대공장 사용자들이 산별교섭에 한 발을 들여 놓은 측면이 있고 다른 한편에서는 08년 중앙교섭 해태의 명분을 만들 수 있는 측면이 공존한다. 협약서를 제출한 사업장의 조합원 수를 고려할 때에 10만을 넘어서는 점에서 산별교섭준비위를 불참 대공장 사용자의 참가를 견인하고 강제하는 계기로 만들어 가야 한다.”(전국금속노동조합, 2007b: 46-47)

2) 2008년 산별교섭

산별교섭준비위를 활용해야 한다는 평가에 따라, 집행부는 확약서를 근거로 완성사들을 중앙교섭에 참가시킨다는 구상을 갖고 있었다(전국금속노동조합 정책연구원, 2010: 57). 그러나 21차 대의원대회(2월 25일)는 ‘단체교섭권 확립을 통한 15만 산별협약 쟁취, 중앙교섭 돌파’를 목표로, ‘조합원 참여와 동의’를 기조로 결정하였다. ‘확약서를 활용한 점진적 견인’이라는 의견이 기각된 것이다(전국금속노동조합 정책연구원, 2010: 61). 게다가 사용자측의 미온적인 태도로 본래 약속한 2007년 10월을 훨씬 넘긴 2008년 2월 20일에야 산별교섭준비위 상건례 및 1차 회의가 개최되었고, 금속산별교섭에 대해서는 논의도 못한 채 2008년 중앙교섭을 시작하게 되었다. 노조의 중앙교섭 참가 요청에도 불구하고 사용자측은 4차 중앙교섭(5월 6일)까지 불참했고, 산별교섭준비위 운영에 대한 입장도 제시하지 않아, 산별교섭준비위는 5월초 파국을 맞게 되었다(전국금속노동조합, 2008b).

더 이상 산별교섭준비위에 매달리지 않고 대각선교섭을 통해 직접 돌파하겠다는 당시 금속노조 결정이 오류였다는 평가들이 있다(박태주, 2009: 218-219; 전국금속노동조합 정책연구원, 2010: 61). 완성사지부들의 압박을 통해 사용자들을 중앙교섭에 참가시킬 수 있다면 산별교섭준비위에 연연하지 않을 수 있으나, 그렇지 않다면 더 전략적이고 장기적인 안목에서 산별교섭준비위를 운영했어야 할 것이다. 금속노조는 완성사의 중앙교섭 참가를 강제할 수 있을지 객관 조건과 주체 상황을 엄밀히 타산하지 않은 채, 산별교섭준비위 활용에 소홀했다. 따라서 이런 점에서 보면 당시 결정은 오류였다.

그러나 만약 금속노조가 산별교섭준비위를 더 장기적인 안목에서 운영했다면 성공할 수 있었을까? 아니면 산별교섭준비위를 더 장기적인 안목에서 운영할 수 있었을까? 이러한 질문들에 긍정적으로 답하려면 몇 가지 전제가 필요하다. 첫째, 중앙교섭과 산별교섭준비위라는 이원화된 구도를 내부적으로 수용할 수 있어야 한다. 둘째, 사용자가 산별교섭준비위에 적극적인 자세로 임하도록 완성사지부가 강력하게 압박할 수 있어야 한다. 셋째, 교섭 구조와 의제에 대해 노사가 합의할 수 있어야 한다. 마지막으로 이러한 전제들을 충족하기 위해 분명한 전략비전과 실행능력을 가진 리더십이 상당기간 안정적으로 필요하다. 이러한 맥락에서 보면, 당시 상황은 금속노조가 감당하기 어려운 한계 상황이었다고 할 수 있다.

산별교섭준비위 파국 이후 금속노조가 내세운 전술은 대각선교섭을 통해 사용자들을 중앙교섭으로 견인한다는 것이었다(전국금속노동조합 정책연구원, 2010: 62). 완성사 대각선교섭 결과, 6월 26일 GM대우차에서 가장 먼저 의견접근안이 만들어졌다. 내용은 사용자단체 재편을 전제로 한 사용자협의회 가입과 산별기본협약 인정, 이를 실현하기 위한 교섭개선위원회 구성, 2008년 중앙교섭 조인식 참가 등 산별교섭의 진전을 가져올 만한 것이었다(전국금속노동조합, 2008a: 66). 이런 의견접근안이 알려지면서 현대차에서도 비슷한 내용으로 합의할 것이라는 전망이 나오기 시작하였다(조성재, 2008: 55). 그러나 금속노조 내부에서는 GM대우차 의견접근안이 매우 진전된 것이라는 의견과 그 정도 내용은 2007년 협약서와 크게 다르지 않다는 의견으로 나뉘어 격렬한 논쟁²⁶⁾이 벌어졌으며, 07월 4일 3차 중앙쟁대위는 치열한 논쟁 끝에 의견접근안 승인을 보류하였고, 07월 11일 4차 중앙쟁대위에 가서야 승인하였다²⁷⁾.

금속노조가 내부 논란을 하면서 다른 완성사들과 중앙교섭 관련 합의를 하는데 어려움을 겪는 동안 GM대우차 의견접근안에 대한 부정적인 정부의 입장이 완성사 사용자들에게 강하게 전달되었다²⁸⁾. 이후 현대차는 GM대우차 의견접근안보다 낮은 수준으로 안을 제시했고, 현대차지부가 사실상 이에 합의함으로써 완성사의 중앙교섭 참여는 다시 협약서 수준으로 정리되었다(조성재, 2008: 56-57).

금속노조는 왜 현대차 사용자를 중앙교섭으로 이끌어 내는데 실패했는가? 기업별 교섭체제와 친화력을 갖는 대기업의 발달된 내부노동시장(높은 임금과 고용안정, 기업 복지 등)이 구조적 장애요인임은 분명하다(박용철·임상훈, 2013; 박태주, 2014: 260-280). 또한 대기업의 이해를 실현할 수 없는 교섭구조에 반대하는 사용자와 조합원의 실질적인 이해에 바탕을 둔 지부가 산별교섭논의를 우회하는 계급 간 동맹을 맺으면서 금속노조를 소외시킨 결과로 볼 수도 있다(박태주, 2009: 198). 여기에 정권의 압

26) GM대우차 의견접근안에 대한 논쟁은 절차, 시기, 내용, 영향 등 모든 지점에서 의견이 충돌하고 있었는데(전국금속노동조합 정책연구원, 2010: 81-85), 이 의견대립의 근저에는 산별노조의 상, 건설전략, 주요 과제와 활동방식에 대한 견해 차이와 정파 갈등이 있었다.

27) 이후 금속노조는 ‘GM대우차 의견접근안이 내용적으로 낮지 않았지만 대대에서 설정한 목표가 하향 조정되는 과정에서 조직적 논의가 부족하여 상당한 진통과 조직적 혼란이 야기되었다고 평가하였다(전국금속노동조합 정책연구원, 2010: 82).

28) 주 4) 참조

박도 상당한 영향을 미쳤다. 그러나 가장 결정적인 이유는 4만 금속노조와 달리, 15만 금속노조는 이러한 구조적 제약과 세력 관계를 뛰어 넘을 전략능력이 부족했기 때문이다.

대각선교섭과 사업장에서의 압박을 통해 사용자들을 중앙교섭으로 견인한다는 금속노조의 전술은 4만 금속노조 시절과 동일한 것이었다. 그러나 4만 금속노조 시절과 달리, 15만 금속노조에서는 아무런 성과를 내지 못했다. 더구나 2008년에는 2007년과 같은 여러 가지 장애 요인이 없었다는 점을 감안하면 전략 자체의 실패라고 할 수 밖에 없다.

금속노조의 중앙교섭 성사전략은 완성사들을 사용자협의회에 가입시켜 조직 차원 비대칭성을 극복하고, 중앙교섭에 참가시켜 교섭 차원 비대칭성을 극복하여 금속산업 노사관계를 새롭게 정립하고, 금속노조를 명실상부한 산별노조로 완성하겠다는 것이었다. 그러나 다음과 같은 근본적인 취약점을 갖고 있었다.

첫째, 중앙교섭 참가를 강제할 수단이 없었다. 한국에서 산별교섭은 법으로 강제되지 않는다. 그래서 노조가 선택한 전술은 사업장 조직력으로 사용자를 강제하는 것이었으나, 대기업의 경우 효과적이지 않았다.

둘째, 중앙교섭 참가 유인도 없었다. 독자적인 노무관리 역량이 충분한 완성사 등 대기업 사용자는 중앙교섭을 통해 얻을 게 없다고 판단했고, 중앙교섭 참가 유인으로 노조 측 사업장 단위 이익을 양보하면 노동조합 내부 분열이 필연이었다.

셋째, 적절한 산별교섭 의제 설정이 어려웠다. 기존 중앙교섭 의제들은 완성사 사용자와 조합원 모두에게 매력적이지 않았으며, 노동조합의 산업정책이 부실한 상황에서 산업 의제를 설정하는 것도 여의치 않았다. 게다가 완성사와 부품사의 이해 대립구조가 있었고, 이는 노동조합 내부에도 반영되었다.

넷째, 중앙교섭과 사업장교섭이 충돌했다. 대다수 활동가와 조합원들은 중앙교섭을 산별노조 완성의 가장 중요한 기제로 여겼고, 따라서 완성사가 중앙교섭에 참가해야 산별노조가 제 역할을 할 수 있는 것으로 생각했다. 그러나 중앙교섭과 사업장교섭이 분명한 비전과 전략으로 연결되지 못했고, 현실적으로는 선택의 문제로 나타났다. 완성사 등 대기업 지부/지회와 조합원들은 대의나 연대보다는 직접적인 실리를 선택했고, 사업장교섭을 더 중시했다(전국금속노동조합 정책연구원, 2009: 191-192; 2010: 66-67).

게다가 4만 금속노조의 성공요인인 높은 수준의 행동통일, (핵심)사업장 노사관계에

서 노조 우위, 그리고 사업장 지부/지회의 강력한 의지도 15만 금속노조는 갖추지 못했다. 따라서 15만 금속노조의 실패는 환경과 세력 관계의 변화, 주체 역량을 엄밀한 타산하지 못한 채 기존 4만 금속노조의 전략을 답습한 전략적 오류라 할 수 있다. 기존 전략으로는 성공할 수 없다는 것이 명확해졌으나, 이후에도 금속노조는 새로운 전략과 성과를 만들지 못한 채, 기존 관성을 되풀이하면서 오늘에 이르고 있다.

IV. 토론 및 결론

1. 토론

한국산별노조운동이 유럽식 모델에 대한 집착에서 벗어나 한국에 맞는 산별교섭 모델을 추구해야 하며, 이를 위해 산별교섭 수준을 낮추고 장기 관점에서 접근해야 한다는 주장들이 있다(박태주, 2009; 이주희, 2008; 은수미, 2008; 정주연, 2008; 조성재, 2013; 조성재 등, 2009). 15만 금속노조 초기에는 기존 중앙교섭만을 고수할 것이 아니라 완성사 공동교섭 등으로 초기업교섭의 수준을 낮추어 시작하는 것이 대안일 수 있었다(김승호, 2006: 11-15). 그러나 완성사 사용자가 어떠한 초기업교섭에도 응할 의사가 없고, 노동조합의 압박도 실효성이 없으며, 완성사지부와 조합원들도 초기업교섭보다 기업별 교섭에 대한 선호가 분명한 지금 상황에서는 대안이 어렵다.

따라서 산별노조운동의 기존 전략·조직전환을 통한 산별노조 건설, 산별교섭을 통한 성과 창출에 대한 근본적인 재검토가 필요하다. 이런 전략에 의하면, 산별교섭이 이루어지지 않으면 당연히 산별교섭을 통한 성과 창출은 불가능하며, 산별노조를 통해 성과를 낼 수 없는데 조직전환을 통한 산별노조 건설도 잘 될 리 없다.

산별교섭을 중심으로 하는 접근만 고집할 것이 아니라 산업 차원에서 산별노조의 역할을 적극적으로 모색할 필요가 있다. 예를 들어 주간연속2교대는 완성사만이 아니라 부품사와도 연동되는 문제였고, 노동시간 단축을 통한 일자리 창출이라는 사회적 과제와도 연결되는 문제였다(김성희, 2012; 박근태, 2012). 당연히 산업 차원에서 다뤄져야 했고, 노사정 협의도 필요한 의제였으나, 철저하게 사업장교섭에서만 다뤄지고 합

의되었으며, 금속노조는 산별노조로서 제 역할을 하지 못했다. 산별노조가 이런 산업 의제들을 발굴하고 적극적인 역할을 수행함으로써 영향력과 역량을 키워가는 방안을 추구할 수 있을 것이다. 그러려면 산별노조가 산업정책을 수립하고 실제로 실행하여야 할 것이다.

무엇보다 산별노조가 전략능력을 강화해야 하는데, 특히 다음과 같은 것들이 중요하다고 생각된다. 첫째, 정책능력 강화이다. 금속노조는 노사관계 구조를 제대로 분석하지 못했으며, 대안을 제시하지도 못하고, 조합원들을 설득할 수 있는 논리도 개발하지 못했다. 프레이밍-전략선택-전략실행으로 이어지는 전략과정 전반에 걸쳐 정책능력의 취약함이 드러난 것이다. 따라서 정책연구원을 강화하고 이를 중심으로 조직 내 정책 담당자들과 조직 외부 전문가들을 연계하는 망을 구성, 운영하면서 정책능력을 고양해야 할 것이다. 정책연구원의 전문성, 독립성, 안정성은 이를 위한 기본 조건이다.

둘째, 산별노조 조합원으로서의 정체성 형성이다. 대다수 조합원들은 소속 사업장 지부/지회를 자신의 노동조합이라고 여기며 금속노조는 상급단체라고 생각한다. 정규직 조합원들은 같은 사업장에서 일하는 비정규직 조합원들을 같은 노동조합의 조합원이라고 생각하지 않는다. 업종, 규모, 고용형태의 차이를 넘어 산별노조 조합원으로서 정체성을 형성하고 이를 통해 조합원들의 연대의식을 키워야 한다. 조합원들에게 산별노조인 금속노조가 문제해결과 집단행위의 주체임이 분명해져야 한다.

셋째, 무엇보다 중요한 것은 새로운 리더십의 창출이다. 금속노조는 중요한 고비마다 리더십 취약으로 어려움을 겪었다. 따라서 설득력 있는 비전을 제시하면서 조합원들의 일체감을 높이고 전략과정을 주도할 수 있는 새로운 리더십이 필요하다. 새로운 리더십을 통해 단기실리주의와 조합원 우선주의에 젖어 운동성을 상실한 노동조합운동의 지배적인 행태를 극복하지 못하면, 금속노조는 기업별노조연합 수준을 벗어날 수 없을 것이다.

2. 결론

산별노조를 옹호하는 다수가 공유하고 있는 전제는 우리에게 산별노조가 필요하며, 산별노조는 산별교섭을 통해 목표를 달성할 수 있다는 것이다. 과연 그러한가? 한국에

서 실효성 있는 산별교섭은, 그리고 이를 통한 산별노조운동은 성공할 수 있는가? 이런 물음에 답하기 위해, 이 연구에서는 기존 연구들과 달리 산별노조의 전략능력에 초점을 맞추었다.

노동조합의 전략은 상황(변화)에 대한 해석이라는 인지 과정을 거치고 목표 혹은 (잠정적인) 해결책과의 연관 속에서 조합원들과 상호소통하면서(프레이밍), 노동조합이 활용가능한 자원에 근거해 선택되며, 전략의 성공 여부는 상황(변화)에 대한 판단의 정확성·타당성과 자원 활용 능력에 따라, 그리고 다른 행위자와의 상호작용을 통해 결정된다. 따라서 프레이밍-전략선택-전략실행으로 이어지는 전략과정을 성공적으로 수행하는 능력인 전략능력은 노동조합의 성공여부를 결정하는 가장 중요한 주체 요인이다.

이 연구에서는 한국 최대 산별노조인 금속노조를 사례로 분석하였다. 금속노조는 완성사노조의 가입으로 거대 산별노조가 되었으나, 많은 이들의 예상과 달리 전략능력은 오히려 약화되었다. 금속산업 노사관계가 금속노조에게 불리해졌으며, 분명한 전략 비전과 실행능력을 가진 리더십의 부재는 프레이밍 취약, 전략선택 오류, 전략실행 부실로 이어졌다. 2007-2008년 산별교섭 사례 분석에서 보듯이 금속노조는 중요한 고비마다 취약한 전략능력을 드러냈고, 그 결과 완성사가 참가하는 중앙교섭 성사라는 목표 달성에 실패했다. 현재 금속노조가 직면한 가장 큰 난관은 산별노조와 산별교섭에 불리한 환경이나 사용자 측 반대가 아니라, 이를 극복해 나갈 전략능력이 취약하다는 것이다.

이 논문에서는 산별교섭(성사)에 집중하는 기존 전략을 재검토하고, 산업 차원 접근 등 대안전략을 수립해야 하며, 정책능력 강화, 조합원 정체성 형성, 새로운 리더십 창출 등으로 산별노조의 전략능력을 강화해야 함을 밝혔다. 그러나 산별교섭이 아닌 다른 방식으로 산별 노사관계가 형성될 수 있는 가능성에 대한 검토가 부족한 점, 노사관계 상대방인 사용자나 정부에 대해서 상세히 다루지 못한 점, 노동운동의 이념과 지향, 조합원들과 활동가들의 요구와 가치관, 산별노조의 현실적 선택지 등에 대해 충분히 검토하지 못한 점은 이 논문의 한계일 것이다.

참고문헌

- 강신준. 2007. “산업별 교섭정책의 기본구조와 이행전략”. 『산업노동연구』. 35권 1호.
- 고용노동부. 2013. 『2012년 전국 노동조합 조직현황』. 고용노동부.
- 김동춘. 2005. “한국 노동운동의 사회운동성 강화를 위한 모색”. 『노동운동의 미래 - 현대자본주의의 대항권력-』. 한국노총 중앙연구원.
- 김성혁. 2012. “한국 노동조합의 쇠퇴 요인-정부 정책과 제도 변화를 중심으로-”. 고려대학교 경제학과 석사 학위논문.
- 김성희. 2012. “자동차산업의 노동시간단축과 교대제 개편”. 『주간연속2교대제 도입. 어떻게 할 것인가?』. 금속노조 토론회(2012.3.27) 발표문.
- 김승호. 2004. “노동조합의 교섭전략·조직구조 변화전략과정에 관하여-금속산업연맹의 교섭전략과 산별노조 건설 전략을 중심으로”. 미발표 자료.
- 김승호. 2006. “새 금속산별의 조직구조와 교섭구조”. 한국노동사회연구소 제48차 노동포럼(2006.8.23.) 발제문.
- 김승호. 2007. “한국 노동조합의 위기와 대응 전략의 모색”. 『노동운동의 재활성화 전략』. 한국노동사회연구소.
- 김철식. 2011. 『대기업 성장과 노동의 불안정화 한국 자동차산업의 가치사슬 생산방식 고용관계 분석』. 백산서당.
- 노중기. 2009. “민주노조운동의 위기구조와 대응전략연구”. 『동향과 전망』. 77호.
- 박근태. 2012. “노동시간 단축과 좋은 일자리 창출을 위한 교대제 개편 방안”. 한국산업노동학회 춘계학술대회(2012.4.20) 일반 세션 [시간주권과 노동시간 단축: 자동차산업 교대제 개편과 노동시간 단축의 의의] 발표문.
- 박용철·임상훈. 2013. “기업별 노동조합의 형성에 있어서 내부노동시장의 영향과 노사의 전략적 선택-조선맥주의 사례를 중심으로-”. 『산업관계연구』. 제23권 제2호.
- 박태주. 2009. “금속산별 중앙교섭의 경과와 결정요인”. 『경제와 사회』. 2009년 가을호(통권 제83호): 198-224.
- 박태주. 2014. 『현대자동차에는 한국노사관계가 있다』. 매일노동뉴스.
- 배규식. 2008. “유럽 국가들의 산별교섭의 성립조건과 교훈”. 배규식·이승협·조용

- 만·김종법·이주희. 『유럽의 산별 단체교섭과 단체협약 연구』. 한국노동연구원. 산업노동정책연구소. 2009. 『금속노조 정책연구사업 정리 보고서(2009.9)』.
- 은수미. 2008. “20년간의 노사관계 변화: 역사적 접근”. 은수미·정주연·이주희. 『산별 노사관계, 실현가능한 미래인가?』. 한국노동연구원.
- 이병훈. 2005. “노동 양극화와 노동조합운동”. 『노동운동의 미래 -현대자본주의의 대항권력-』. 한국노총 중앙연구원.
- 이주호. 2007. “한국에서 산별교섭 정착 가능성 연구-보건의료노조 산별교섭의 새로운 진전과 도전(1998년-2007년)”. 고려대학교 노동대학원 석사 학위논문.
- 이주희. 2008. “산별 조직화의 동력과 한국형 산별교섭모형”. 은수미·정주연·이주희. 『산별 노사관계, 실현가능한 미래인가?』. 한국노동연구원.
- 임영일. 2000. “노동체제 전환과 산별노조: 현황과 쟁점”. 『경제와 사회』2000년 겨울호(통권 제48호)
- 전국금속노동조합. 2006a. “공문 금속중앙1-06-12-046. 2006.12.23. 금속산별완성대의 원대회(금속노조 18차 임시대대) 회의 결과 통보 건”.
- 전국금속노동조합. 2006b. 『금속산별완성대의원대회(18차 임시대의원대회) 참가대의 원 설문조사(2006.12.21.) 결과』.
- 전국금속노동조합. 2007a. 『금속노조 산별교섭 보고 자료집』.
- 전국금속노동조합. 2007b. 『20차 정기대의원대회(2007.11.19.) 회의자료』.
- 전국금속노동조합. 2007c. 『20차 정기대의원대회(2007.11.19.) 사업보고자료』.
- 전국금속노동조합. 2007d. 『2007년 금속노조 요구안 설문 분석(총괄)』.
- 전국금속노동조합. 2007e. 『2007년 상반기 투쟁방침 조합원 설문조사 결과』.
- 전국금속노동조합. 2007f. 『2007년 상반기 투쟁평가 조합원 설문조사 결과』.
- 전국금속노동조합. 2008a. 『4차 중앙쟁대위회의(2008.7.11.) 회의자료』.
- 전국금속노동조합. 2008b. 『산별시대, 노사교섭 어떻게 할 것인가』. 노사산별대토론회(2008.3.26.) 자료집.
- 전국금속노동조합 정책연구원. 2009. 『산별발전전망연구-조직, 협약, 교섭』.
- 전국금속노동조합 정책연구원. 2010. 『금속노조 교섭구조 발전방안 연구』.
- 전국금속산업노동조합연맹. 2006a. 『10년차 정기대의원대회(2006.12.27.) 사업보고자료』.

- 전국금속산업노동조합연맹. 2006b. 『금속산별로 뒤집기 환관! - 2006 산별전환 승리를 위한 조합원용 소책자』.
- 정주연. 2007. 『전국금속노동조합 - 산업별 노조로서 한계의 분석과 개선을 위한 진단』. 전국금속노동조합.
- 정주연. 2008. “산별교섭으로의 전환의 장애물들: 국제비교적 시각의 분석”. 은수미 · 정주연 · 이주희. 『산별 노사관계, 실현가능한 미래인가?』. 한국노동연구원.
- 정주연. 2009. “국내 단체교섭구조 및 그 결정요인과 산업별 다양성: 국제비교적인 시각의 고찰”. 『노동정책연구』. 2009년 제9권 제1호: 167-219.
- 조성재. 2008. “2008년 금속 산별교섭 평가”. 『노동리뷰』. 2008년 10월호. 통권 46호: 52-59. 한국노동연구원.
- 조성재. 2013. “한국 노사관계 시스템의 발전방향”. 『한국 노사관계 시스템 진단과 발전방향 모색』. 한국노동연구원.
- 조성재 · 은수미 · 박제성 · 권현지 · 이상호 · 오학수 · 유병홍. 2009. 『산별교섭의 이론과 실제 -산업별 · 국가별 비교를 중심으로-』. 한국노동연구원.
- 조성재 · 이종래. 2007. 『2007년도 노사분규 실태분석 및 평가: 금속 산별교섭』. 노동부/한국노동연구원.
- 조성재 · 정승국 · 정명기 · 이호창 · 김태근 · 고영호. 2006. 『2006년도 노사분규 실태분석 및 평가: 완성차부문』. 노동부/한국노동연구원.
- 조준모 · 이원희. 2007. “한국 산별교섭에 대한 국제비교론적 평가”. 『노동정책연구』. 2007년. 7권 1호: 73-113. 한국노동연구원.
- 조효래. 2002. “제4장 1987년 이후 한국 노동체제의 변동: 시장자유주의 노동체제의 전개”. 『1987년 이후 노동체제의 변동과 노사관계』. 한국노총 중앙연구원.
- 현대자동차노동조합. 2006. 『6월 29일 산별전환총회 가자! 산별노조로...』.
- Benford, Robert D. and David A. Snow. 2000. “Framing Process and Social Movement: An Overview and Assessment”. *Annual Review of Sociology*. 26: 611-639.
- Dunlop, John T. 1958. *Industrial Relations Systems*. New York: Holt-Drden Book.
- Fiorito, J., C. L. Gramm and W. E. Hendricks. 1991. “Union Structural Choices”. *The State of the Unions*. Industrial Relations Research Association.

- Frege, C. M. and J. Kelly. 2003. "Union Revitalization Strategies in Comparative Perspective". *European Journal of IR*. 9(1): 7-24.
- Ganz, Marshall. 2000. "Resource and Resourcefulness: Strategic Capacity in the Unionization of California Agriculture, 1959-1966". *American Journal of Sociology*. 105(4). Jan. University of Chicago Press.
- Huzzard, Tony. 2004. "Boxing and Dancing -Trade Union Strategic Choices". *Strategic Unionism and Partnership: Boxing and Dancing?*. Palgrave Macmil.: 20-44
- Kochan, Thomas A., Harry C. Katz and Robert B. McKersie. 1986. *The transformation of American Industrial Relations*. New York: Basic Books.
- Windmuller, John P. (eds.). 1987. *Collective bargaining in industrialised market economies: A reappraisal*. Geneva.

<Abstract>

Is the Industrial Unionism Feasible in Korea? - Focusing on the Strategic Competency of the Metal Union and the Industry-level Bargaining

Park, Geun-Tae

On this paper, feasibility of industrial unionism in Korea was analyzed focusing on the strategic competency of KMWU(Korean Metal Workers Union), the largest industrial union in Korea. Strategic competency is the ability to successfully perform the strategic process consisting of framing, strategic choice, and practice, which is the critical factor in the strategic success or failure.

Although automaker unions' joining had made KMWU huge, its strategic competency had been weakened. KMWU had failed to achieve strategic goal of making automaker employers participate in the industry-level bargaining, because of adverse change of industrial relations context, insufficiency of leadership, weakness of framing, inappropriate choice of strategy and deficient practice of strategy.

According to result of this study, strategies of industrial unions should be changed. Industrial unions should increase their strategic competencies by alternative approaches rather than sticking to industry-level bargaining.

Key words: strategic competency, industrial union, industry-level bargaining, industrial relations, KMWU