

내인론의 관점에서 본 노동조합 통합운동: 2009년 ‘전국공무원노동조합’의 통합 사례를 중심으로*

권 순 미 | 고려대학교

이 글은 내인론의 관점에서 노동조합의 통합운동을 탐색단계-협상단계-승인단계로 나누어 분석한다. 전공노의 통합 사례를 중심으로 살펴 본 노동조합 통합운동의 특징은 다음과 같다. 첫째, 통합운동의 성패를 좌우하는 데 있어 노조 리더십의 통합 필요성에 대한 확고한 의지와 결단, 갈등 조율능력이 무엇보다 중요하다. 둘째, 과거의 유산은 통합을 실현하는 데 있어서 자산이자 부채로 작용할 수 있다. 협상에 참여한 노조들의 이념적 동질성은 통합의 자산이 되지만, 과거의 조직 분열 경험과 이로 인한 누적된 불신은 통합의 가장 큰 걸림돌로 작용할 수 있다. 셋째, 노조의 조직적·재정적 고통이 통합협상을 추동하는 여러 요인 중 하나이며, 노조 리더십의 자원 동원능력과 과시효과가 통합 비토파를 제어하는 데 일정한 효과를 발휘할 수 있다는 것이다.

주제어: 노조통합운동, 노조정치, 공무원노조, 리더십, 갈등의 사법화

I. 문제제기

공무원노조의 뿌리는 노사정 간 사회적 협약의 산물로 탄생한 ‘공무원직장협의회’에 있으며, 합법적인 노조활동은 2006년 1월 28일 ‘공무원의 노동조합 설립 및 운영 등에 관한 법률’(이하 공무원노조법)이 시행된 이후부터 가능해졌다. 공무원노조는 짧은 역사와 단결권의 제한¹⁾에도 불구하고 2008년 12월 말 현재, 단일 업종으로는 한국에서 가장 높은

*이 논문은 2009년도 정부재원(교육과학기술부 인문사회연구역량강화사업비)으로 한국연구재단의 지원을 받아 연구되었음(NRF-2009-327-B00396).

1) 공무원노조 가입 범위는 6급 이하 일반직, 이에 상당하는 연구직렬, 특수기술직렬, 별정직, 계약직, 외무행정, 외교정보관리직, 그리고 기능직과 고용직이며, 6급 이하라 하더라도 다른 공무원에 대한 지휘·감독권을 행사하거나 인사·보수 등에 종사하는 자는 가입이 금지된다. 자세한

조직률(75.3%, 조합원 수 약 22만 명)을 보이고 있다. 그러나 조직 파편화(organizational fragmentation)와 노노갈등, 대정부 교섭력의 취약성을 노출시켜 왔던 것도 사실이다. 이를 극복하기 위한 공무원노조의 노력은 2007년 하반기부터 조직통합운동으로 가시화되었다. 2009년에 건설된 ‘전국공무원노동조합’(이하 전공노)은 이러한 노조 통합운동의 가장 상징적 결과물이라 할 수 있다.

전공노는 ‘(구)전국공무원노동조합’(이하 구 전공노), ‘전국민주공무원노동조합’(이하 민공노), ‘법원공무원노동조합’(이하 법원노조)의 통합체로서, 이 가운데서도 통합의 주축은 민공노와 (구)전공노이다. 통합협상이 본격화되기 전까지만 하더라도 (구)전공노와 민공노와의 통합은 상상하기 어려웠고, “노조 내에서 통합이란 단어를 사용하는 것조차 금기시되었다”(구 전공노 간부 A 인터뷰, 2011. 2. 17). 그렇다면, 전공노의 통합은 어떻게 가능했으며, 통합운동은 어떤 특징적 양상을 보였는가? 이 연구의 목적은 전공노의 통합이 가능했던 이유를 외생적 변수보다 노조정치(union politics)²⁾라는 내생적 변수에 초점을 맞추어 분석하는 한편, 한국 공무원노조 통합운동의 특징을 밝히는 데 있다.

노조통합 요인에 관한 지금까지의 연구는 주로 해외 학자들을 중심으로 외인론과 내인론으로 나뉘어 진행되었다. 외인론은 노조통합에 영향을 주는 주된 요인을 경제적, 정치적, 제도적 환경 등 노조 외적 변수에서 찾는다. 외생적 요인을 강조하는 대표적 연구자인 와딩턴(Waddington 1997; 2005, 15-17)은 일정한 주기로 등장하는 노조통합은 여러 요인 가운데 특히 경제적 순환기와 밀접한 관련이 있다고 보았다. 그러나 외인론은 노조 통합의 내적 동학(internal dynamic)을 과소평가하는 경향이 있다(Undy 1999, 464). 언제, 어떻게, 누구와 통합할 것인가 하는 궁극적인 결정은 노조 내부의 판단에 달려 있다(Chaison 1996, 164-5). 내인론자들은 외부적 환경 요인을 무시하지는 않지만, 노조통합에 보다 결정적 영향을 미치는 것은 노조 내부의 상황판단, 특히 노조 간부의 역할이 무엇보다 중요하다고 본다. 내인론에 근거한 노조통합 가설은 한국의 상황에서도 그대로 적용될 수 있다. 전공노를 제외한 전국 규모의 주요 공무원노조들은 이미 2008년에 한 차례 통합을 시도한 적이 있다. 그러나 통합노조의 조직형태를 둘러싼 노조 간 견해 차이로 인해 협상은 준비단계에서 결렬되었다. 반면에 유사한 정치적·제도적 환경 하에서 이루어진 (구)전공노, 민공노, 법원노조의 통합협상은 조합원들의 압도적 지지 속에 추진되었다.

것은 공무원노조법 제6조, 동법 시행령 3조를 참고할 것.

2) 노조정치란 “희소자원의 권위적 배분을 둘러싼 노조 내·노조 간 갈등과 협력과정”으로 정의할 수 있다.

이 연구는 국내 최초의 전국단위 공무원노조 통합운동에 관한 사례연구이다. 국내에서 노조의 권력자원을 중심으로 중앙부처 공무원노조의 통합 사례를 다룬 연구(권순미 2008, 349-392)가 있기는 하지만, 이는 기관단위 노조(혹은 전국단위 노조의 지부)를 대상으로 한 것이어서 이론적 일반화를 하기에는 일정한 한계를 갖는다고 볼 수 있다. 기관단위의 노조에 비해 전국단위 노조들은 조직 규모가 훨씬 크고, 그에 비례하여 노조통합의 사회적·정치적 파장력도 클 수밖에 없다. 또한 조합원의 구성 면에서 이념 및 직종과 직렬상의 이질성이 보다 강해서, 전국단위 노조들의 통합은 보다 큰 난관에 부딪칠 가능성이 크다. 따라서 전국단위 노조들의 통합추진 사례가 한국 공무원노조운동의 통합논리와 특징을 보다 잘 대표한다고 볼 수 있다.

이 연구는 질적 기초자료에 기반한 사례연구 방법론을 사용한다. 외부상황에 대한 노조 행위자들의 인식, 통합협상을 둘러싼 노조정치에 대한 이해, 내부정치가 통합과정 및 결과에 미친 영향을 정확히 파악하기 위한 가장 효과적인 연구전략은 관련 기초자료의 수집·검토를 통한 경험적 연구이다. 이를 위하여 노조 내부의 각종 공식·비공식 회의록, 자료집 등 문헌자료를 수집하여 분석하였고, 문헌에서 잘 드러나지 않는 조직 간·조직 내 갈등관계나 논쟁과정에 대해서는 통합활동에서 주도적 역할을 담당했던 노조간부들을 대상으로 심층인터뷰(in-depth interview)를 실시하였다.³⁾

이 논문의 구성은 다음과 같다. 2장에서는 노조통합에 관한 기존 연구를 검토한다. 그런 다음, 내인론적 접근법의 유용성을 설명하고, 이에 기초하여 노조통합 과정을 분석하기 위한 기본적인 분석 틀을 제시한다. 3장에서는 2장에서 제시한 노조통합 분석 틀에 따라 전공노의 통합과정을 크게 세 단계, 즉 탐색단계, 협상단계, 승인단계로 나누어 구체적으로 살펴본다. 4장의 결론에서는 지금까지의 논의에서 밝혀진 공무원노조 통합운동의 특징을 요약한다.

3) 심층인터뷰는 통합에 관한 문헌자료의 내용을 확인·보완하기 위한 차원에서 (구)전공노 간부 1인, 민공노 간부 2인, 총 3명의 대상자를 의도적으로 표집하여 진행하였다. 이들은 통합 결정과정에서 중추적 역할을 수행하였으며, 현재 전공노 중앙의 상근 간부로 활동 중이다. 인터뷰 문항은 구조화된 질문지를 통해 3명에게 동일한 내용으로 진행하였다. 주요 질문 항목은 통합의 실질적 배경과 목적, 재정문제가 통합에 미친 영향, 통합 찬성파와 반대파의 주된 논리, 통합에서 제기된 주요 쟁점과 해소과정, 투표 결과 및 정부 대응에 대한 예상, 통합운동에 대한 총평 등이다.

II. 노조통합에 관한 이론적 검토

노조통합은 노조의 규모뿐만 아니라 노조의 지배구조(governance), 노조운동의 세력관도, 나아가 노사관계 전반에 지대한 영향을 미친다. 노조통합 원인에 관한 선행연구는 크게 외인론과 내인론으로 구분된다. 외인론을 뒷받침하는 대표적인 설명 중 하나는 경제적 상황론이다. 1980년대 이후 신자유주의 세계화의 열풍을 타고 국가와 자본은 경쟁적으로 노동시장의 유연화, 민영화, 노동비용 삭감 등 공급측면의 정책을 강화하였다. 이로 인한 비정규직의 증가와 고용상황의 악화는 노조 조합원의 감소로 이어졌고, 조합원 감소는 다시 노조 재정을 악화시켰고 단체교섭 및 정치영역에서 노조 영향력의 쇠퇴를 초래하였다. 이에 따라 선진 산업국 노조운동에게 부과된 중요한 과제는 적대적인 외부환경에 효과적으로 대응할 수 있는 방안을 찾아내는 것이었다. 고심 끝에 노조운동이 내놓은 처방책 중 하나는 ‘규모의 경제’(economies of scale)를 실현하여 줄어든 가용자원에 효과적으로 대응하고, 조합원들에게는 보다 좋은 서비스를 제공할 수 있도록 조직통합에 적극적으로 나서는 것이었다(Chaison 1996; Terry ed. 2000; Undy 2008; Waddington 1995; 2005).

두 번째는 제도론적 설명이다. 체이슨(Chaison 1996)은 영국이 다른 나라보다 노조통합의 전통이 강한데, 그 배경에는 통합 승인 절차를 단순화하고 표준화해 왔던 영국의 법제도적 변화가 크게 기여했다고 말한다.⁴⁾ 다른 연구자들은 노조 승인의 법적 진입장벽 강화가 노조 통합 증가와 정의 상관관계가 있다고 주장한다. 가령, 호주 정부는 법 개정을 통해 노조설립에 필요한 최소 조합원 수를 1988년에 1000명에서 1991년에는 1만 명으로 높였는데, 노조통합의 80%는 두 번째 최소 규모 조항이 발효되었던 4년 동안 1만 명 미만 노조에서 발생했다는 것이다(Kollmorgen and Naughton, 1991). 뉴질랜드의 경우에는 1987년 노동법 개정을 통해 노조 등록 요건에 1000명 이상 조합원을 충족시키도록 하한선을 두

4) 1876년의 노동조합법에서는 통합참여 노조 각각의 조합원 투표에서 2/3 이상의 찬성을 얻어야 했으나 이후 몇 차례의 법 개정을 거쳐 1964년부터는 대등통합(amalgamations)에 참여하는 노조들과 흡수통합(transfer engagement)에 참여하는 노조의 경우에는 양도노조(transferor organization), 즉 통합 후 사라지게 되는 노조만이 투표 조합원의 단순다수결(simple majority)로 의결하도록 변경되었다. 흡수하는 노조(transferee union)에게 법적인 투표를 강제하지 않았던 것은 이 노조의 정체성은 통합 후에도 크게 달라지지 않는다는 이유에서였다(Chaison 1996, 94-95).

었다. 그 결과 1988~1990년 동안 100건 이상의 노조통합이 발생했고, 1,000명 미만 노조의 약 90%가 통합에 참여했다(Chaison 1996). 또 다른 제도론자들은 정부와 사용자가 인정 혹은 선호하는 단체교섭 구조에 따라 노조가 새로운 교섭환경에 적응하기 위한 과정에서 통합이 활발하게 발생한다고 주장한다(Clegg 1976).

세 번째는 정치적 당파성(political partisanship) 가설이다. 호주와 뉴질랜드의 경우 노동당의 집권은 1980년대 말부터 1990년대 초까지 노조통합 물결을 촉진한 중요한 정치적 환경으로 지적된다(Chaison 1996; Kollmorgen and Naughton 1991). 이들 국가에서 노조설립 요건을 강화한 법제도적 변화는 노조에 우호적인 노동당의 집권기 동안 일어났다.⁵⁾ 이와 반대로 영국에서는 노조에 적대적인 보수당의 집권기 동안(1979~97년) 통합운동이 활발하게 일어났다. 공공부문에 대한 대대적인 민영화를 실시하던 대처정부가 노조에 대한 공공연한 적대감을 표출하며 탄광노조의 파업을 굴복시키고 3선에 성공하자 노조의 절망과 공포심은 극에 달했다. 그리하여 영국의 전체 노조 중 40%가 1986~89년에 진행된 통합논의에 참여하였고, 영국 역사상 가장 성공적인 노조통합 모델로 평가받는 UNISON(공공서비스노조)⁶⁾도 이 무렵에 탄생하였다(Terry 1996; Undy 1999).

그러나 외인론은 유사한 외부 환경에 노출되어 있는 노조들이 왜 서로 다른 대응을 선택하는지를 제대로 설명하지 못한다. 다른 조건이 동일하다면 통합은 사용자에 대한 노조 교섭력을 강화하고, 노조 재정을 보다 효율적으로 사용할 수 있으며, 이를 바탕으로 노조의 사회적·정치적 발언권을 증대시키는 등의 긍정적 효과를 기대할 수 있다. 그럼에도 불구하고 현실에서 통합에 나서는 노조는 극히 제한적이며, 이들 가운데 실질적으로 통합에 성공하는 경우는 그 보다 더 적다. 통상 노조 간부들에 의해 주도되는 통합 협상은 적절한 통합 대상을 모색하고, 통합노조의 형태와 통합의 조건 등을 상대노조뿐만 아니라 내부 조합원들과 협상하는 등 여러 핵심 쟁점을 조율해 가는 일련의 정치과정이라 할 수 있다.

이런 의미에서 언디(Undy 1999)는 와딩턴(Waddington 1995)의 '통합물결 가설'(merger wave hypothesis)과 구분하여 내인을 강조하는 자신의 주장을 '통합운동 가설'(merger

5) 그러나 노조설립의 진입장벽 강화는 ILO로부터 결사의 자유권 침해라는 비판을 받았고, ILO가 노조설립기준을 1,000명으로 낮추도록 권고한 1992년 직전, 호주 정부는 1988년도 노사관계법 개정 이전 수준인 100명으로 그 기준을 완화하였다(Chaison 1996, 124-5).

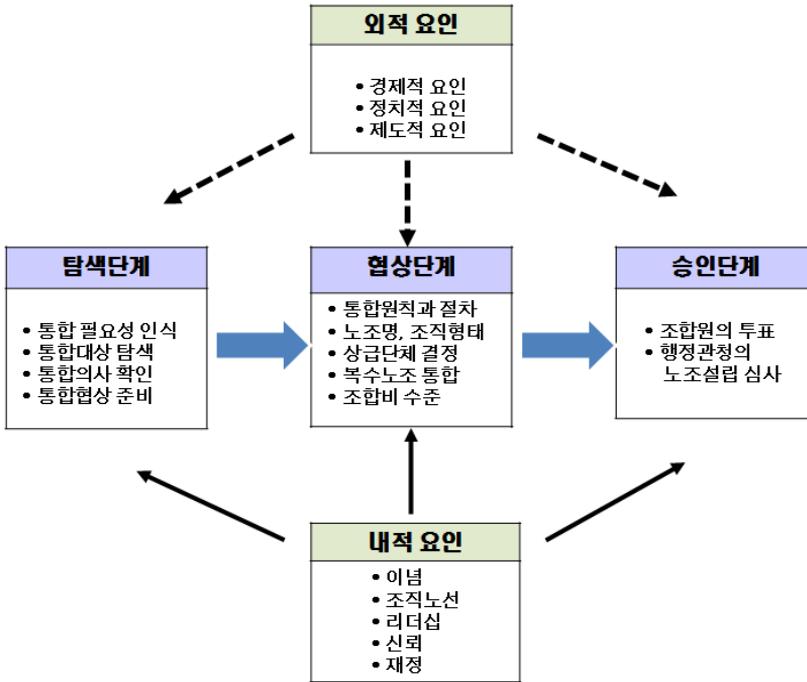
6) UNISON은 NALGO(지방공무원노조)의 약 76만 조합원, NUPE(공공부문노조)의 75만 조합원, CHOSE(보건의료노조)의 20만 조합원이 통합돼 약 6년 간의 통합논의를 거쳐 1993년에 통합노조로 출범하였다(채준호 2008).

movement hypothesis)로 명명한 바 있다(Undy 1999, 464-481). ‘통합운동 가설’은 통합을 외부적 환경에 대한 행위자들의 자연스러운 반응이 아니라 노조 행위자들, 특히 리더십의 목적의식적 전략과 활동의 결과이자 노조 정치(union politics)와 밀접한 연관이 있다(Chaison 1996, 9-10)는 점을 강조한다. 내인론자들의 시각에서 노조의 이념, 조합원 수, 재정 상황, 교섭력, 노조구조, 실리적 이해관계, 과거의 통합 경험, 통합에 대한 노조 리더십의 헌신성 정도 등은 통합운동을 방해 혹은 촉진하는 결정적 요인이다(Chaison 1986; 1996; Undy et al. 1981; 1999).

내인론에 기초할 때, 노조통합운동은 <그림 1>과 같이 크게 세 단계로 구분해 볼 수 있다. 그 첫 번째는 통합 탐색단계이다. 이 시기에는 내·외부적 상황 판단이나 어떤 계기에 의해 통합의 필요성을 인식한 소수의 노조 리더십 혹은 활동가들이 통합을 공개적으로 제안하고 잠재적인 통합 파트너와 예비협상을 통해 실질적인 통합 가능성을 타진하는 시기이다. 이 과정은 대체로 통합에 대한 대중적 의사가 확인되지 않은 상태에서 리더십 차원의 비공식적 접촉과 논의가 진행된다. 이 때 노조들은 통합의 대의명분 및 그에 따른 이해득실을 저울질하게 되는데, 무엇보다 중요한 것은 리더십의 통합의사이다. 노조 리더십이 어떠한 결단을 내리는가는 통합의 대의명분이나 실리적 이익뿐만 아니라, 노조 내부에서의 이들의 입지에 의해서도 크게 좌우된다. 만약 노조 내에 통합에 반대하는 정파가 존재하고, 더욱이 이들이 현직 리더십의 권위를 위협할 만큼 강력한 영향력을 갖고 있는 집단이라면, 리더십의 결단은 흔들릴 수밖에 없다. 더욱이 이들 반대파가 통합문제를 실리적으로 접근하기보다 규범적으로 접근하려고 할 때, 통합을 둘러싼 내부 갈등은 보다 고조될 가능성이 크다. 이 관문을 넘어서야만 본격적인 통합협상이 이루어질 수 있다.

두 번째는 통합 협상단계이다. 이 시기는 협상대표단을 중심으로 통합의 원칙, 방향, 절차 외에도 통합노조의 지배구조, 즉 노조의 조직형태, 의결기구의 구성, 임원의 선출 방식, 자산의 이양 및 조합비 책정 기준, 상근직원의 고용승계, 노조 사무실의 위치 등 다양한 쟁점들을 합의해 가는 단계이다. 만약 잠재적 통합노조들 간에 기존의 소속 상급단체나 지지정당이 서로 다를 경우,⁷⁾ 이 또한 중요한 쟁점이 될 수 있다. 협상단계에서는 다양한 쟁점이 부상하는 만큼 노조 간·노조 내 갈등이 고조되기 쉽고, 협상 대표자와 노조 리더십의 의견조율능력이 그 어느 때보다 강하게 요구되는 시기이기도 하다. 협상자들은 통상 원

7) 서구와 달리, 한국에서는 공무원에게 정치활동 자유가 보장되지 않으므로 노조통합에서 지지정당 문제는 공식적인 쟁점이 되지 않는다.



〈그림 1〉 노동조합 통합과정

윈협상(win-win negotiation)의 원칙을 공식적으로 약속하지만, 실질적으로는 개별 노조의 이익 극대화를 실현하기 위한 노력도 지속한다. 노조 간·노조 내 의견조율을 통해 쟁점들이 해소되면, 참여 노조들은 공식적인 통합 합의서를 작성하며, 통합 로드맵(road map)에 따라 보다 구체적인 실무작업에 돌입하게 된다.

세 번째는 통합 승인단계이다. 노조통합은 조합원들의 지지 없이는 성공할 수 없다. 노조 리더들은 조합원들의 지지를 최대한 확보하기 위하여 통합효과를 극대화하는 전략을 취한다. 리더들은 통합이 갖는 의의와 향후 통합노조의 비전을 조합원들에게 집중적으로 선전하거나 교육한다. 그런 다음, 통합의 절차적 정당성을 인정받기 위한 수순을 밟게 된다. 그 방식은 대체로 두 가지이다. 그 하나는 대내적 정당성 확보 차원에서 직접, 비밀, 무기명 투표에 의해 조합원들의 의사를 직접적으로 확인하는 것이다. 다른 하나는 대외적 정당성 확보 차원에서 행정당국으로부터 통합노조 설립의 합법성을 인정받거나 교섭노조로 승인받는 것이다. 대내적 정당성을 갖추고 있다 할지라도 대외적 정당성을 확보하지 못할 경우, 그 노조는 단체교섭 등 정상적인 노조활동에서 많은 제약을 받을 수 있다.

III. 전공노의 통합사례

1. 통합 탐색단계(2008. 9~2009. 2)

2009년 6월 3일, (구)전공노, 민공노, 법원노조 위원장은 조직통합을 공식적으로 선언한다. 이념과 조직노선을 놓고 보면, 세 노조의 통합은 지극히 자연스러운 일처럼 보인다. 이념적으로 세 노조는 실리적 노조주의(business unionism) 혹은 경제적 노조주의(economic unionism)와는 구분되는 사회운동적 노조주의(social movement unionism)⁸⁾를 표방하는 진보적 성향의 노조로 분류된다. 이들은 조합원의 경제적 지위 향상 및 이를 위한 단체교섭만이 아니라 사회적·정치적 이슈에도 관심을 가지며, 개별 노조의 울타리를 뛰어넘어 보다 광범위한 사회적 연대를 지향한다. 이러한 맥락에서 이들 노조는 다른 공무원노조들과 달리, 기관 중심주의를 배격하고 조직의 중앙집중화(centralization)를 추구해 왔다. 더욱이 민공노 조합원들은 2002년부터 2007년 초까지 약 5년 동안 법외노조(unregistered union)인 (구)전공노에 소속되어 있었으며, 노동기본권 쟁취를 위해 함께 투쟁해 왔었다.⁹⁾

그럼에도 불구하고 세 노조의 통합선언은 노동계에서조차 이변으로 받아들여졌다. 이념과 조직노선의 동질성 못지않게 노조통합의 또 다른 중요한 전제조건인 노조 간 신뢰가 결여되어 있었던 탓이다. 오히려 (구)전공노와 민공노는 2006년부터 내부 논쟁과 조직 분열을 겪으며 적대적 경쟁관계를 지속해 왔다. 이들의 분열은 공무원노조법 시행 이후 조직 진로를 둘러싼 내부 이견에서 비롯되었다. 공무원노조법의 시행을 계기로 정부는 그 동안 사실상 묵인해 왔던 법외노조를 법내노조로 유도하기 위한 강경전략을 구사한다. 2006년 2월 8일, 법무부·행자부·노동부장관은 공동 담화문을 통해 ① 법외노조와의 단체교섭 및 단체협약 체결을 불허하고, ② 법외노조에 대해서는 노조 전임자 인정, 조합비 일괄 공

8) 사회운동적 노조주의에 대한 정의는 학자들마다 차이는 있으나, 실리적 노조주의 혹은 경제적 노조주의와는 구분되며, 대체로 제도화된 단체교섭과 사회운동을 결합한 노조운동을 일컫는다 (Hirschsohn 2007; Moody 1997; Seidman 1994).

9) (구)전공노 뿐만 아니라 공무원노조법이 시행되기 전부터 활동해 왔던 공무원노조들은 모두 법외노조였다. 법외노조란 노조로서의 실질적 요건인 자주성·목적성·단체성을 갖추고 있으나 노동조합 및 노동관계조정법이 요구하는 형식적 요건을 갖추지 못했거나 동법상 소극적 요건의 일부(사용자 또는 그 이익대표자의 참가의 허용, 근로자 아닌 자의 가입 허용)에 해당하여 당국으로부터 설립신고증을 교부 받지 못한 노조를 말한다.

제, 사무실 제공 및 기타 편의제공을 일체 불허하며, ③ 법외노조에 가입하여 활동하는 지도부 및 공무원은 모두 자진 탈퇴하도록 유도하고, ④ 법외노조와 단체교섭을 하거나 단체협약을 체결하는 등 불법행위를 묵인 또는 방조하는 자치단체에 대해서는 특별교부세 삭감과 각종 국책사업 선정 배제 등 범정부적인 차원의 행·재정적인 불이익 조치를 취할 것임을 밝힌다. 이에 따라 다른 공무원노조들은 모두 법내노조로 전환하였다. 반면에, 민간부문과 동일한 노동기본권 보장을 요구하며 법외노조 노선을 고수하던 (구)전공노는 2006년 9월에 행정 대집행 조치에 의해 노조 사무실이 강제 폐쇄되는 등 정부의 집중 포화를 받게 된다. 노조활동이 급격히 위축되고 조합원들의 노조 탈퇴가 이어지자 지도부는 법외노조를 고수하면서 노동기본권 쟁취를 위해 계속 투쟁하자는 소위 ‘법외파’와 조합원과 조직 보호를 위해 법내노조로 전환하자는 ‘법내파’로 양분된다. 이들의 갈등은 2007년 2월 24일에 개최된 전국대의원대회를 기점으로 돌이킬 수 없는 파국으로 치닫는다. 조직 진로에 관한 표결을 앞두고 법외노조 고수를 완강하게 주장하던 소수의 대의원들이 대회 단상을 점거하는 사태가 벌어졌고, 대의원대회는 어떠한 결론도 내리지 못하고 유회되고 말았던 것이다. 이걸을 좁히지 못한 채 2007년 6월 23일, 법내파는 법외파와 결별하여 독자적으로 민공노를 출범시킨다.

이 해 10월에는 (구)전공노도 법내노조로 전환하게 되지만, 분열의 후유증은 컸다. 전공노는 민공노를 향해 “노조탄압이 두려워 조직을 배신한 분열주의자”로 몰아갔고, 민공노는 “민주적 의사결정 기구가 소수의 폭력에 의해 마비되고 무력화됨으로써 다수의 뜻이 지속적으로 짓밟혔다”며 대의원대회의 파행운영과 지도부 책임론을 제기하였다. 또한 두 노조는 홈페이지 운영권, 조합비 및 해직자 구제기금의 반환, 조합 재산 분할 문제 등을 놓고 법적 분쟁을 벌이며 ‘노노갈등의 사법화’(judicialization of inter-union conflicts)로까지 치달아갔다(권순미 2007). 민공노가 출범하자마자 여러 공무원노조에게 통합 추진을 위한 연석회의 개최를 제안한 것도 (구)전공노와의 경쟁관계를 의식하여 외연 확대를 통해 노조운동의 주도권을 장악하려는 의도가 컸다고 볼 수 있다.¹⁰⁾

10) 민공노의 제안에 따라 (구)전공노를 제외한 ‘공무원노동조합총연맹’ 등 9개 노조단체가 통합 논의에 참여하였으나 통합노조의 조직 형태와 관련한 이견으로 통합 준비단계에서 논의가 무산되었다. 기관단위 노조 중심의 느슨한 연합체 및 공무원만의 배타적 노총 건설을 주장한 노조들과 민공노의 조직노선이 일치하지 않았기 때문이다. 2007년 12월에는 민공노가 전공노에게도 소모적인 논쟁과 모든 쟁송의 중단, 해직자 복직을 위한 공동투쟁 전개, 통합 추진을 위한 실무협의회의 구성을 제의한 바 있으나 이는 다분히 선언적 의미가 컸고, 전공노는 이를 기만행위로 비판

대립관계를 지속하던 두 노조가 통합 협상을 추진할 수 있었던 데에는 민주노총 지도부의 중재노력도 있었지만,¹¹⁾ 무엇보다도 해직자들의 선도적인 역할이 컸다. 당시 양 노조에는 (구)전공노 83명, 민공노 38명, 총 121명의 해직자들이 남아 있었다. 이들은 (구)전공노의 설립 초기부터 노조운동에 앞장 서 왔던 인물들로, 노동기본권 쟁취를 위한 파업투쟁 등으로 정부로부터 배제징계를 당한 상태였다. 해직자들은 서로 다른 노조에 몸담고 있었지만, 공통적으로 원직 복직에 대한 강한 열망을 갖고 있었다. 이들은 또한 누구보다도 정세 변화에 민감했다. 노동운동 진영에서는 이명박정부의 노동배제전략에 대한 불만이 고조되고 있었고, 해직자들은 고립분산적 노조활동의 한계를 누구보다도 절실히 느끼고 있었다(민공노 간부 C 인터뷰, 2011. 2. 23). 이들은 노조가 통합함으로써 교섭력 확대뿐만 아니라 지방행정체제 개편, 상수도 민영화, 공무원 퇴출제 등 정부의 신자유주의 공세에도 효과적으로 대응할 수 있을 것으로 기대했다(구 전공노 간부 A 인터뷰, 2011. 3. 14). 노조 간 상호 불신의 벽이 워낙 높았던 탓에 통합 논의가 실질적으로 진전되기 위해서는 위원장들의 일방적 통합 선언이 아닌, 다른 방식의 통합 제의가 필요했다. 해직자로 구성된 (구)전공노 조직발전전략특별위원회와 민공노 조직확대강화위원회는 2008년 6월 20일의 제1차 간담회를 비롯하여 총 3회의 간담회와 1회의 워크숍을 개최한 끝에 2008년 9월 5일, 양 지도부에 화합과 단결을 촉구하며 통합 논의기구 구성을 건의하는 결의문을 채택한다. 그 초동 주체가 해직자였던 것은 이들이 과거 조직 분열 시 조합원들에게 법외파와 법내파 어느 한 쪽의 논리를 직접적으로 강변했던 지부장 혹은 지부장 출신 지도부들보다 상대적으로 운신의 폭이 자유로웠기 때문이다(민공노 간부 C 인터뷰, 2011. 2. 23).

양대 노조 위원장은 해직자들의 요구를 수락하는 형식으로 통합운동의 서막을 연다. 이명박정부의 노동정책에 대한 반발도 통합 논의를 촉진한 중요한 요인이었다. 당시 노조 지도부는 이명박정부의 노동정책 기조인 ‘법과 원칙’의 준수, ‘노사관계의 선진화’가 곧 민주노조운동에 대한 탄압과 배제를 목적으로 한다고 보았다. 공무원노조운동이 합법화된 이후 정부와 공무원노조가 체결한 단체협약들은 ‘법과 원칙’의 확립 차원에서 전면적으로 재검토되었다(노동부 2009, 행정안전부 2010). ‘작은 정부’를 내세우며 2008년 2월에는 국가공무원 3500명이 감축되었고, 이어 지방공무원 1만 명 감축 계획이 발표되었다. 특히 민주노조진영은 2008년 5월부터 두 달여 동안 진행된 미국산 소고기 수입을 둘러싼 촛불집

하며 전공노로의 복귀를 주장하였다. 자세한 것은 권순미(2007)를 참고.

11) 당시 민주노총 이석행 위원장은 양 조직 지도부를 만나 통합 필요성을 설득하고 합동수련회 개최를 제안하는 등 통합을 중재하고자 노력하였다(민공노 간부 B 인터뷰, 2010. 7. 6).

회 정국 하에서 정부에 대한 공동대응의 필요성을 절감하게 되었다. 각 계의 시국선언이 쏟아지던 당시, 양대 노조 해직자들의 관심은 “이명박 정부 하에서 공무원 노동운동을 어떻게 발전시킬 것인가”에 모아졌다. 이들의 결론은 “전면화되는 이명박정부의 반민주 반노동정책에 맞서 공무원노동자의 생존권을 지켜내기 위해서는 양 조직의 화합과 단결이 무엇보다도 시급한 과제”라는 것이었다.¹²⁾ 노조분열로부터 2년이 경과하고 새로운 정치적 환경이 조성되면서 그 동안 쌓였던 감정적 앙금도 이러한 대의에 묻히게 되었다(민공노 간부 B 인터뷰, 2010. 7. 6).

이러한 대의명분 뒤에는 보다 현실적인 판단이 작용하고 있었는데, 양 지도부는 서로 다른 근거로 새로운 통합노조에서 주도권을 행사할 수 있으리란 기대를 하고 있었다. (구)전공노 지도부는 공무원 노조운동의 투쟁성과 정통성을 계승한 노조라는 자부심을 갖고 있었다. 반면에 민공노에 대해서는 노조를 분열시킴으로써 민주노조운동의 정통성을 훼손한 노조, 혹은 정부의 탄압이 두려워 변절한 “배신자”나 “겁쟁이”로 격하하였다. 한편, 민공노는 노조 설립 시기에는 조합원 수가 채 4만 명에도 못 미쳤지만 통합 탐색기 즈음에는 약 6만 명으로 증가하여 약 5만 명의 조합원을 확보하고 있던 (구)전공노에 비해 조직 성장세를 유지하고 있었다. 또한 민공노는 재정적으로도 (구)전공노보다 안정적이었다. (구)전공노는 83명의 해직자에 대한 급여 지급 등이 일반 조합비만으로는 충당되지 않아 매월 특별기금(일명 희생자구제기금)에서 상당 부분을 지출해야 하는 상황이었지만, 해직자 수가 그 절반에 못 미쳤던 민공노는 일반 조합비만으로도 이들에 대한 급여 지급이 가능했다.¹³⁾ 요컨대, (구)전공노 지도부는 대의명분상의 우월성을 바탕으로, 민공노쪽은 조직력과 재정 안정성을 바탕으로 새로운 통합노조에서 주도력을 발휘할 수 있을 것으로 보았던 것이다.

해직자들의 통합 촉구 직후, 법원노조도 동참 의사를 밝히는 등 통합 탐색 작업은 순조롭게 진행되는 듯 했다. 그러나 이러한 흐름에 맞서는 반대파의 저항 또한 완강했다. 특히

12) 2008년 9월 5일에 민공노와 전공노 해직자들이 공동 워크숍을 끝낸 후 발표한 결의문 내용의 일부임.

13) (구)전공노 지도부가 통합에 적극적으로 나선 이유 중 하나로 거론되는 것이 재정 악화설이다. 그러나 민공노측의 주장과 달리, 2007년 말 경, (구)전공노의 조합원은 5만 여 명 수준으로 회복되는 단계였고, 해직자에 대한 특별회계와 그 동안의 적립금을 합치면 최장 3년 동안 조합비 인상 없이도 노조 운영이 가능했다는 반론도 제기된다. 재정문제 해소를 위한 통합 주도론은 내부의 통합 반대파를 설득하기 위해 일부 간부들이 만들어낸 다소 과장된 논리라는 것이다(구 전공노 간부 A 인터뷰, 2011. 3. 14).

(구)전공노 내부의 강경파는 민공노에 대한 극도의 배타성을 드러내며 흡수통합론을 굽히지 않았다. 이는 사실상 민공노와의 통합을 거부하는 의사로 비추어졌다(민공노 간부 C 인터뷰, 2011. 2. 23). 민공노가 정부로부터 탄압받던 어려운 시기에 조직을 이탈하여 노조를 위기에 빠뜨림으로써 탄압에 투쟁으로 맞서 왔던 민주노조운동의 기풍을 훼손하였다는 것이 이들의 주된 논리였다(구 전공노 간부 A 인터뷰, 2011. 3. 14). (구)전공노, 민공노, 법원노조 위원장은 통합추진기획단(이하 ‘통추단’)을 구성하여 9월 30일에 제1차 회의를 갖기로 하였지만, 같은 날 열린 (구)전공노 중앙위원회는 “2008년 하반기는 통합 논의보다는 당면 공무원연금법 개악 저지 투쟁에 집중해야 할 때”라며 통합 문제를 아예 중앙위원회 안건으로 상정조차 못하게 저지함으로써,¹⁴⁾ ‘통추단’ 회의는 무산된다. 이에 (구)전공노 위원장은 통합에 대한 조합원 총투표 실시를 제안하는 담화문¹⁵⁾을 발표하여 아래로부터 통합 반대파를 압박하고자 했지만, 전국대의원대회(‘08. 10. 2 개최)에서 ‘조합원 찬반 총투표 안건 상정의 건’은 부결되고 만다.¹⁶⁾ (구)전공노 지도부의 지도력은 크게 훼손되었고, 통합 논의는 일시 중단된다.

이에 따라 다른 노조들 내부에서도 통합에 대한 회의론이 확산된다. 그러나 공무원 연금 개악 저지와 사회 공공성 강화를 내세우며 2008년 11월 12일에 여의도에서 개최된 대규모 집회에서 대외적으로 과시된 민공노의 조직 동원력¹⁷⁾과 전국 각 지역의 저층에서 올라온 통합 찬성 기류가 합쳐져¹⁸⁾ 전공노 임시중앙위원회(2008. 12. 12)와 임시대의원대회(2008. 12. 19)는 통합 로드맵이 포함된 ‘공무원노조 통합사업 추진의 건’을 의결하게 된다.

통합 탐색기 동안, 넘어야 할 최대의 관문은 ‘신뢰의 위기’였다. 그 첫 번째가 앞서 살펴본 노조 대표자간 통합 의사를 뛰어넘어 각 참여노조들의 조직적 의사를 공식적으로 확인

14) 참석자 39명 중 안건 상정에 반대한 위원은 총 30명이었음.

15) 「조합원 총의를 묻는 통합사업 지지 총투표를 실시하자」는 제하의 2008년 10월 1일자 이 담화문에서 손영태 위원장은 “어떠한 투쟁이 목전에 와 있어도 공무원노조 통합사업은 병행되어야 하며, ... 민주진영의 정파적 실리에 의해 노조 통합이 저해되어서는 안 된다.”는 뜻을 피력한다.

16) 제28차 임시 전국대의원대회. 참석 150명, 찬성 74명.

17) 진보와 보수 성향을 막론하고 공무원 및 교원단체들이 총력을 기울여 조직한 이 대회는 그 자체로 각 조직의 동원력과 세를 과시하는 자리가 되었다. 대회 참가자 약 5만 명 중 민공노 조합원이 약 2만 명을 차지했다(민공노 간부 C 인터뷰, 2011. 2. 23).

18) 2008년 12월 초, 경남지역 11개 공무원노조(지부)로 구성된 ‘경남공무원노조협의회’, 경북지역 15개 공무원직장협의회로 구성된 ‘공무원노동자단체경북협의체’ (구)전공노 충북본부 운영위원 명의의 통합 촉구 성명서 등이 잇따랐다.

하는 것이었다면, 두 번째 관문은 이들 노조들이 향후 상호 신뢰 속에 통합협상을 전개해 나갈 수 있는 여건을 형성하는 것이었다. 그 핵심은 조직 분열 후 불거진 양대 노조 사이의 재산분할 청구 소송과 대의원대회 부존재 확인 소송을 포함한 각종 소송을 취하하는 것이었다. 사법적 갈등이야말로 (구)전공와 민공노 사이의 대립과 불신을 가장 극명하게 보여주는 사건이었기 때문이다. 미결상태의 소송 중에는 (구)전공노를 원고로 한 희생자 구제비 반납소송¹⁹⁾ 약 25억 원과 민공노를 원고로 한 재산 반환 청구소송 약 60억 원이 걸려 있었다. 패소한 조직은 막대한 재정적·조직적 타격을 입을 수밖에 없는 상황이었다. 이와 관련하여 양 조직은 몇 차례의 ‘통추단’ 간사회의를 거쳐 희생자구제비 반환금을 비롯하여 양 노조 중앙이 원·피고 또는 조합원을 대리하여 진행하던 모든 소송을 취하하기로 합의함으로써 신뢰 회복의 중요한 발판을 마련하였다.

2. 통합 협상단계(2009. 2~2009. 6)

협상단계는 2009년 2월 10일, 제1차 ‘통추단’ 회의를 개최하면서 시작되었다. 이 시기의 과제는 통합의 상과 구체적인 실행계획을 수립하여 집행하는 것이었다. 탐색기에 확인된 개별 노조의 통합 참여 의사와 사법적 갈등의 해소는 협상에 필요한 최소조건을 충족시키는 것이었을 뿐, 성공적 협상을 보장하는 충분조건은 결코 아니었다. 통합방향과 방법론을 둘러싼 다양한 쟁점들을 놓고 노조 간 이해 차이는 여전히 컸고, 통합 의사는 언제든 철회될 수 있었다. 특징적인 것은 영국의 UNISON 등 선진국의 통합 협상에서 주요 쟁점이 되는 의제 중 하나인 통합노조의 지배구조 문제, 즉 단체교섭권, 조합비 사용 등과 관련한 중앙과 지부의 권한 배분에 관한 사항은 쟁점이 되지 않았다. 협상 이전부터 세 노조가 지향하는 조직구조가 중앙집중적 산업별 노조였기 때문이다.

가장 큰 쟁점은 통합의 성격을 어떻게 규정할 것인가 하는 것이었다. 애초에 (구)전공노는 통합 성격을 “민공노의 조직 복귀”, 즉 흡수통합으로 정의하였다. 그러나 과거사에 집착한 이러한 통합 방식은 정서적으로나 현실적으로 민공노의 동의를 얻기 어려웠다. 민공노는 이미 공무원노조 가운데 가장 큰 조직 규모와 동원력을 갖고 있었던 터라 흡수통합은 더욱이 수용하기 어려운 안이었다. 민공노는 통합 성격을 조직 대 조직의 통합, 즉 대등

19) 해직자들은 (구)전공노 시기부터 해직기간 동안 노조로부터 ‘희생자 구제기금’을 지급받으며 복직 시 이를 반환해야 하나, 노조 분열로 반환금을 둘러싼 갈등이 발생한 것임.

통합으로 규정하였으며, 법원노조도 동일한 입장을 취하였다. 2009년 4월 초에 개최된 통추단 수련회에서 (구)전공노도 결국 애초의 흡수통합안을 버리고, 다음과 같은 통합기조에 합의한다. 그것은 ① 조합원 중심의 통합, ② 대중조직으로서의 정체성을 확립하는 통합, ③ 조직 대 조직의 통합으로서 통합노조의 위상을 제고하는 통합, ④ 민주노조로서의 정체성을 계승·발전시키는 통합, ⑤ 각 조직의 현실인식을 바탕으로 현장과의 소통을 강화하는 통합을 이룬다는 것이었다(전국통합공무원노동조합 2009).

그럼에도 불구하고 세부 의제에 관한 협상에서는 비교적 순조롭게 합의가 이루어진 부분이 있는가 하면, 노조 간 갈등이 다시 불거지는 경우도 있었다. 우선, 전자의 대표적 의제로는 통합노조의 초대 지도부 구성에 관한 사항을 들 수 있다. ‘통추단’은 노조 집행력 강화와 일관성의 확보를 위해 위원장 선거 시 사무처장과의 러닝메이트제(running mate system)를 도입하되, 위원장과 사무처장이 한 노조에서 동반 출마하는 것을 금지하기로 결정하였다. 또한 초대 위원장과 사무처장 후보자는 특별히 비정파적 인물이어야 한다는 내용의 비공식적인 합의를 하였다. 지금까지의 통합 논의에서도 드러났듯이 노조의 의사 결정과정에서 지도부의 역할은 지대하며, 그 핵심적 위치에 있는 것이 위원장과 사무처장이라 할 수 있다. 민주노조의 경우, 통상 임원선거는 조합원 총투표로 결정된다. 그런데 통합노조 초대 지도부의 핵심 권력을 한 조직에서 독점한다거나 특정 정파가 장악할 경우, 자칫 조직 간·정파 간 갈등이 불거져 통합노조의 운명은 초기부터 위기에 봉착할 가능성이 크다고 판단했던 것이다. 그 외에도 민주노총을 상급단체로 결정하는 문제, 통합노조의 집행부 구성 및 운영방식, 각 조직의 상근직원의 고용승계 문제,²⁰⁾ 노조 사무실 마련 등에 대해서는 별 다른 논쟁 없이 합의가 이루어졌다. 조합비와 관련해서는 첫째, 조합비는 정률로 하며, 조합원 1인당 납부금액은 1만 원으로 하고, 둘째, 납부 시기는 2010년 7월부터 납부하는 것으로 하되, 조합원 수 증감 등 제반 여건을 고려하여 조합비 납부 결정시기는 2010년 2월~3월 중 최종결정하는 것으로 하며, 셋째, 법원노조(법원본부)의 조합 납부 금액과 납부 시기는 법원노조(법원본부)에서 정하고, 넷째, 규약에 제정 단일화에 대한 명문규정을 두고, 부칙에 유예규정을 두기로 하였다(전국통합공무원노동조합 2009).

이와 달리 크게 쟁점이 되었던 의제는 노조 명칭과 로고, 본부 및 지부의 복수노조 해소 방안에 관한 것이었다. 이 두 의제가 크게 쟁점이 되었다는 것은 (구)전공노와 민공노가 통

20) 노조 전입자 외에 별도로 고용된 상근직원은 (구)전공노 16명, 민공노 10명, 법원노조 3명이었으며, 이들은 전원 통합노조에서 고용을 승계하기로 결정하였다.

합노조에서의 주도권 확보에 여전히 집착했음을 보여주는 것이라 하겠다. 명칭, 로고와 관련하여 (구)전공노는 다른 것은 양보할 수 있어도 이 두 가지는 절대로 포기할 수 없다는 입장을 밝혔다. 양대 노조의 모체는 (구)전공노이고, 따라서 ‘전국공무원노동조합’이라는 명칭과 로고를 쓴다는 것은 양대 노조가 함께 만들어 오고 개척해 온 자랑스러운 공무원 노조의 역사성을 계승하는 문제라고 주장하였다. 반면, 민공노는 (구)전공노의 명칭과 로고를 그대로 사용하는 것은 대등통합의 정신에 맞지 않으며, 흡수통합하자는 것과 다를 바 없기 때문에 전공노의 입장이 변하지 않으면 통합 자체가 어려워질 수밖에 없다는 입장을 취하였다. 두 노조의 의견이 팽팽히 대립한 상태에서 법원노조가 갈등의 중재자 역할을 담당하였다. 명칭, 로고와 관련하여 법원노조는 “전국공무원노조의 역사와 정통성을 존중하고 계승해 나가야 한다. 그러나 새로운 통합노조는 기존 전공노로의 복귀가 아니라 조직 대 조직의 통합이라는 사실을 분명히 해야 한다.”는 입장을 취하였다(민공노 간부 B 인터뷰, 2010. 7. 6). 결국 통합노조의 명칭은 가칭 “전국통합공무원노동조합”으로 하고, 통합지도부 선거 후 실시되는 임원(부위원장, 및 회계감사위원장) 선출을 위한 대의원대회에서 명칭을 개정하는 것으로 합의하였다.²¹⁾

통합기조 및 명칭에 대한 합의가 이루어진 후, 세 노조 위원장은 ‘공무원노조 통합을 위한 합의서’를 공개한다. 합의서에는 통합의 성격, 통합노조의 임원선출 시기, 통합노조의 명칭 문제, 통합노조의 상급단체, 그리고 이러한 합의사항에 대한 조합원 총투표 실시에 관한 내용이 포함되어 있다.

공무원노조 통합을 위한 합의서

1. 법원공무원노동조합· 전국공무원노동조합· 전국민주공무원노동조합은 2009년 10월 이내에 조직 대 조직으로 통합하고 2009년 12월 이내 통합공무원노조 임원 선출을 완료한다.
 2. 통합된 노조의 명칭은 가칭 “전국통합공무원노동조합”으로 하고, 통합지도부 선거 후 실시되는 임원(부위원장, 및 회계감사위원장) 선출을 위한 대의원대회에서 명칭을 개정한다.
 3. 통합된 노조의 상급단체는 “전국민주노동조합총연맹”으로 한다.
- ※ 3개 조직은 상기 3개 조항의 합의사항 대한 찬·반을 묻는 조합원 총투표를 2009년 10월 이내에 별도 일정을 정하여 3개 조직이 동시에 실시한다.

2009. 6. 3.

21) 그럼에도 불구하고 로고는 일부 민공노 지부들이 사전에 충분한 의견 수렴 없이 결정된 사안이 라며 반발하여, 통합 후 거의 1년이 지나서야 최종 확정되었다.

복수노조 해소 문제도 통합 직전해야 겨우 합의가 이루어졌다. 공무원노조법은 공무원의 복수노조를 허용하고 있는데, (구)전공노가 분열하면서 민공노로 전환한 지부 약 20여 곳에서 소수 조합원들이 (구)전공노 소속으로 남아 있었고, 이들 지부는 법정 소송을 벌이는 등 노조 간 갈등이 특히 심했다. (구)전공노는 복수노조 해소 문제에 대해 상대적으로 느긋한 자세를 보였지만, 민공노는 조합원의 약 20%가 복수노조에 얽혀 있어서 통합 전에 이 문제를 해소하지 않으면 안 된다는 입장이었다(민공노 간부 B 인터뷰, 2010. 7. 6). 구체적인 방안과 관련하여 민공노는 초반에 전체 조합원의 10% 미만인 노조는 다수노조에 흡수될 수 있도록 하고, 그 이상인 경우에는 선거를 통해 복수노조를 해소하자고 주장하였다. 선거를 치르더라도 조직 규모가 우세한 민공노로서는 충분히 승산이 있다고 판단하였던 것이다. 반면, (구)전공노는 통합 기준을 구체적으로 제시하지 않고 조직 대 조직의 통합이 되어야 한다는 입장을 밝혔다. 맥락상 이는 노조 규모에 상관없이 임원과 집행부 구성에서 동일한 지분을 보장해야 한다는 의미로 해석된다. 복수노조가 병존하는 곳에서 소수파였던 (구)전공노로서는 선거를 통한 복수노조 해소 방식은 쉽게 동의하기 어려웠던 것이다. 결국 이 의제는 몇 차례 조정을 거쳐 통합에 대한 조합원 승인투표가 실시되기 직전인 2009년 9월 초에야 다음과 같이 합의하게 된다.

“본부, 지부의 통합선거를 포함하여 현장에서 자율적으로 통합방안을 마련하는 것을 원칙으로 하고, 통합방안에 대한 합의가 이루어지지 않을 경우에는 제1차 통합대의원대회 이후 조직 규모에 따라 조합원 수가 많은 조직의 대표성을 인정한다.” - 전국통합공무원노동조합준비위원회 제2차 전원회의 회의자료(2009. 9. 9) -

협상을 추진하는 동시에 세 노조는 이와 별도로 조직 간 상호 신뢰 및 동질성 회복을 위한 다양한 공동사업들을 추진한다. 공동 홍보물 제작, 통추단 공동 워크숍, 해직자 복직투쟁 공동 결의대회 및 공동투쟁 전개, 통추단의 본부 및 지부 방문, 그리고 지역별 교류 사업, 3개 조직 상임집행위원회 공동 워크숍 및 공동수련회 개최 등이 그것이다.

3. 통합 승인단계(2009. 8~2011. 3월 현재)

통합 승인단계는 협상기에 노조들이 합의한 사항에 대한 정당성을 대내외적으로 확인 받는 시기이다. 그 절차와 기준은 국가마다 상이하다. 미국은 흡수통합이나 대등통합 시,

통합 합의서에 대한 조합원의 승인이나 통합노조의 등록절차를 법적으로 요구하지 않으며, 교섭 주체가 변경될 수 있는 상급단체로의 가맹통합(affiliation)에 한하여 노동관계위원회(National Labor Relations Board)가 두 가지 사항을 평가한다. 하나는 통합투표가 적절한 절차를 밟았는가이다. 적절한 절차란 조합원들이 통합을 사전에 인지하여야 하고, 통합조건이 조합원에게 완전히 공개되어야 하며, 통합안에 대해 충분한 토론기회가 보장되고, 조합원들은 반드시 비밀투표를 통해 자신들의 선호를 결정할 수 있어야 한다는 것이다. 다른 하나는 통합된 노조가 교섭 대표성을 갖는 승인된 조직인지를 확인하는 것이다(Chaison 1996, 29-30). 영국에서는 대등통합을 할 때에는 각각의 참여노조가, 흡수통합을 할 경우에는 양도노조만이 투표에 참여한다. 두 경우 모두 투표자의 과반수 찬성으로 의결된다. 행정당국에 노조를 등록하는 것은 임의조항에 해당한다. 하지만, 조합비의 조세 감면 혜택이나 단체교섭 단위로 인정받기 위해서는 노조 등록이 필요하다(Chaison 1996, 94-5). 호주에서는 소규모 노조들의 통합이나 소규모 노조의 대규모 노조로의 통합, 그리고 이해관계가 유사한 노조들의 통합 등 다양한 형태의 통합을 국가가 법적·정책적으로 장려하고 있다. 통합 승인에 대한 조합원 투표 참가율에 대한 기준은 1988년부터 폐지되었으며, 통합의 효력은 조합원 승인을 받는 즉시 발생한다.

이들 선진국들에 비해 한국은 노조통합의 승인 장벽이 높은 편이다. 통합은 두 가지 관문을 모두 통과하여야 한다. 하나는 조합원 투표를 통한 대내적 정당성의 관문이다. 노동조합 및 노동관계조정법(이하 노조법) 제16조는 노조의 합병·분할 또는 해산 시, 재적 조합원 과반수가 출석한 총회에서 출석 조합원 2/3 이상의 찬성을 요구한다. 노조의 상급단체 가입은 재적 조합원 과반수의 출석과 조합원 과반수의 찬성으로 의결할 수 있다. 두 번째는 대외적 정당성의 관문으로, 행정관청의 노조설립 심사를 통과하여야 한다.

첫 번째 관문을 통과하는 데 있어서 관건은 통합노조의 상급단체 가입 문제였다. 통합의 목적이 민주노조진영과의 광범위한 연대를 통한 사회적·정치적 영향력을 신장하는 데에 있었기 때문에 노조 간 통합과 통합노조의 민주노총 가입은 상호 분리된 별개의 문제가 아니라, 통합운동의 성패를 좌우하는 하나의 패키지로 인식되었다. 그러나 민주노총 가입 투표와 관련해서는 노동계 내에서도 낙관론과 비관론이 공존했다. 낙관론의 근거 중 하나는 (구)전공노가 분열하기 전인 2007년 1월, 조합원 총투표에서 70%가 넘는 찬성으로 민주노총에 가입한 적이 있다는 사실이었다.²²⁾ 반면, 비관론의 근거는 첫째, 민주노총에

22) 그러나 민공노는 별도의 설립신고를 내면서 민주노총을 상급단체로 규약에 명시하고 가입을 시

대한 조합원들의 애착심이 약하다는 점이였다. 이는 공무원들의 일반적 성향과도 무관치 않은데, 고용형태와 급여체계, 근무조건 결정 방식, 노사관계 등에서 민간부문과는 차별성을 띠는 공무원들은 이들과의 연대에 소극적 태도를 가질 수밖에 없다는 논리였다. 둘째, 민주노총에 대한 악화된 여론이다. IMF 경제위기 이후 민주노총은 대기업 정규직 중심의 노동운동에 치중하고 있다는 대표성 위기에 더하여 2009년 초에는 성추행 사건마저 터져 도덕성 위기에 직면해 있었다. 더욱이 인천지하철공사, 쌍용자동차, KT 등 대기업노조의 민주노총 탈퇴가 잇따르던 상황이었다. 이런 마당에 민주노총에 가입하게 되면, 통합노조의 이미지도 동반 실추될 수밖에 없다는 것이었다. 셋째, 민주노총 가입에 대한 정부의 부정적 태도이다. 이명박정부는 집권 이후 한국노총과는 협력적 관계를 유지해 온 반면, 진보적 성향을 띠는 민주노총에 대해서는 배제전략을 고수해 왔다. 조합원 총투표를 앞두고 행안부는 투표기간 중 공무원노조의 불법행위를 목인하거나 필요한 조치 이행에 소극적인 기관에 대하여 엄정 대처할 것이며, “공무원노조가 민주노총에 가입하여 그 투쟁지침에 따라 연대활동을 할 경우 실정법 위반에 따른 대량 징계사태가 우려된다”는 지침을 자치단체장 및 중앙행정기관의 장에게 하달한 바 있다(행정안전부 2009). 정부는 이 지침을 보도자료로 배포하여 민주노총에 대한 부정적 인식과 가입에 따른 처벌의 두려움을 조합원들에게 확산시키고자 하였다.²³⁾

그러나 정부의 이러한 적대적 태도가 오히려 조합원들의 강한 반발심과 결집력을 불러 일으켜 첫 번째 관문을 무난히 통과시키는 데 기여한 측면도 있다(인터뷰 대상자 3인의 공통의견). 세 노조는 예정대로 2009년 9월 21~22일, 조합원 총투표를 실시한다. 투표는 통합 건과 통합노조의 상급단체 결정 건을 분리하여 1인 2표를 행사하는 방식이었다. 투표 결과, 조합원들은 통합에 대해 압도적인 찬성표를 던졌으며, 민주노총 가입 문제도 지도부의 예상을 뛰어넘어 비교적 높은 지지를 나타냈다. <표 1>에서 보듯이 노조통합 건은 총

도하였으나 (구)전공노의 강력한 반발에 부딪혀 가입이 유보된 상태였고, 법원노조는 처음부터 민주노총 미가입 상태였다.

- 23) 이와 관련하여 민공노는 노동위원회와 법원에 부당노동행위 구제 신청을 하였으나, 노동위원회와 서울행정법원(제4부)은 행안부 지침은 공무원의 복무에 관한 사무를 관장하는 기관으로서 위법한 투표 관련 활동으로 발생할 수 있는 복무 위반 사태를 미연에 방지하는 것이 목적이었고, 이 사건 지침에서 원고 등 공무원 노조, 민주노총의 성격에 관하여 부정적으로 언급한 것은 위 지침을 접한 조합원들에게 심리적 부담감으로 작용할 수 있다는 점에서 바람직하다고는 볼 수 없으나, 이 지침은 조합원들이 아닌 지방자치단체장 및 중앙행정기관의 담당자에게 통보한 것이라는 요지로 원고 패소 판결을 내렸다(서울행정법원 2010b).

〈표 1〉 통합 및 민주노총 가입에 대한 조합원 총투표 결과(2009. 9. 21~22 실시)

	재적 조합원 수	투표율 (조합원 수)	통합 찬성률 (조합원 수)	민주노총 가입 찬성률 (조합원 수)
법원공무원노동조합	7,979명	84.9%(6,799)	83%(6,034)	65%(4,407)
전국민주공무원노동조합	53,399명	78.7%(43,013)	92%(38,652)	66%(27,729)
전국공무원노동조합	48,055명	71.1%(34,119)	88%(30,025)	72%(24,566)
전체	109,433명	75.8%(82,911)	90.1%(74,711)	68.4%(56,702)

출처: 전공노 내부자료(2009. 9).

투표자의 91%가, 민주노총 가입 건은 68.4%가 찬성하여 통합의 대내적 정당성을 확보하게 된다.

승인의 두 번째 관문은 통합노조의 설립신고서가 정부 당국의 심사를 통과하는 것이었다. 총투표가 끝난 후 통합노조는 대의원대회를 통해 새로운 규약을 제정하고, 노조 명칭을 ‘전국공무원노동조합’으로 확정하였으며, 전국 400개 지부 및 지회에서 조합원 총투표로 새로운 지도부를 선출하였다. 이를 바탕으로 노조는 노동부에 설립신고서를 제출하였다. 그러나 노동부는 노조 설립신고서의 보안을 통보하였고, 이어서 반려와 재반려 조치를 취하였다. 재반려 사유의 첫째는 공무원노조법상 조합원 자격이 없는 해직자들이 노조활동에 관여하고 있다는 것이다. 둘째는 노조 가입이 금지된 ‘업무 총괄자’²⁴⁾가 조합원에 포함되어 있다는 것이다.

노조의 설립제도와 관련하여 현행 노조법은 제5조에서 “근로자는 자유로이 노동조합을 조직하거나 이에 가입할 수 있다”라고 규정하여 자유설립주의를 확인해 주고 있다. 그와 동시에 동법 제10조에서는 노조 설립 신고제를 규정하고 있는데 이는 헌법에서 보장하는 단결권을 제한하려는 것이 아니라, 노동조합의 대외적 자주성과 대내적 민주성을 확보하려는 노동정책적인 고려에서 마련된 것이라고 할 수 있다. 따라서 노동조합의 설립신고와 관련한 행정관청의 심사권은 행정관청이 임의적으로 행사할 수 있는 권한이 아니라 반드시 법률에 근거를 두어야 한다. 현행 노조법은 노동조합 결격사유에 해당될 시 보완요구에 따라 보완이 되었는지에 대한 행정관청의 심사의 필요성을 인정하고 있다(노조법 제2조 제4호). ① 사용자 또는 항상 그의 이익을 대표하여 행동하는 자의 참가를 허용하는 경우,

24) 다른 공무원을 지휘·감독하거나 총괄하는 업무를 주로 하는 공무원을 말함.

〈표 2〉 전공노 통합 승인과정

날짜	내용
'09. 9. 21~22.	전 조합원 총투표에 의해 노조통합 및 민주노총 가입 결정 - 통합 90.0% 찬성, 민주노총 가입 66.1% 찬성
'09. 9. 26	통합공무원노조 제1차 전국대의원대회 개최(규약 제정)
'09. 11. 17~18	통합공무원노조 초대 임원(위원장, 사무처장) 선출
'09. 11. 28	통합공무원노조 제2차 전국대의원대회 개최 - 부위원장 4인 및 회계감사위원장 선출 - 노조명을 '전국공무원노동조합'으로 확정
'09. 12. 1	노동부에 노동조합 설립신고서 제출
'09. 12. 4	노동부, 노동조합 설립신고서 보완요구 - 사유: 해고자의 조합원 가입여부 소명, 전체 조합원 총회를 통해 규약 제정 요구 등
'09. 12. 21	공무원노조, 설립신고 보완 통보
'09. 12. 24	노동부, 노동조합 설립신고서 반려 - 사유: 해직자의 조합원 자격 여부 등 노동관계법 위반 사항 대부분을 보완하지 않음
'10. 2. 23~24	규약개정을 위한 조합원 총투표 실시 - 재직조합원 95,670명 중 68.5% 투표, 91.0% 찬성으로 가결
'10. 2. 25	노조, 설립신고서 재제출
'10. 3. 3	노동부, 설립신고 재반려 - 사유: 해고자 및 업무총괄자 노조활동 계속

출처: 전공노 내부자료(2010. 3).

② 경비의 주된 부분을 사용자로부터 원조받는 경우, ③ 공제·수양 기타 복리사업만을 목적으로 하는 경우, ④ 근로자가 아닌 자의 가입을 허용하는 경우, ⑤ 주로 정치운동을 목적으로 하는 경우가 이에 해당한다. 고용노동부는 전공노에 대해 위 사항 중 ④의 노조 결격 사유에 해당한다고 보았던 것이다(권영국 2010, 47-52).

전공노가 선택할 수 있는 전략은 크게 세 가지였다. 하나는 법내 노조화를 최우선의 목표로 놓고 고용노동부의 요구를 수용하여 해직자 및 업무 총괄자를 규약 상으로 뿐만 아니라 노조활동에서 실질적으로 배제시키는 것이다. 다른 하나는 법외 노조화를 감수하더라도 헌법상 보장된 근로자의 단결권, 노조법상의 노조설립 신고주의의 원칙을 고수하는 것이다. 제3의 전략은 법내 노조화를 겨냥하여 정부의 명시적 요구 이면에 숨어 있는 “민주

노총 가입 철회”를 걸고 정부와 정치적 거래를 하는 것이다. 2009년 9월에 조합원 총투표를 전후하여 발표된 행안부의 지침, 국무총리의 발언, 행안부·법무부·노동부장관의 대국민 공동담화문에서 공통적으로 강조하고 있는 것은 “정치적 중립을 지켜야 할 공무원 노조가 정치투쟁노선을 유지해 온 민주노총을 상급단체로 결정한 것”에 대한 엄중한 대처 의지였다. 정부가 그토록 꺼려하는 민주노총 가입을 전공노가 철회한다면, 정부의 대응 태도도 달라질 가능성이 짐쳐지는 상황이었다.

전공노는 두 번째 전략을 선택하였다. 헌법상 보장된 근로자의 단결권과 노조법상의 노조설립 신고주의의 취지를 살려 노동부는 노조설립 신고서와 규약만을 기준으로 형식적 심사만을 하여야 한다며 법원에 노조설립신고 반려처분 취소 소송을 제기한 것이다. 이러한 행위는 노동부의 조치가 노동관계를 현재 취업 중인 자 내지는 기업별 노동관계로 국한하고자 했던 1980년대 제3차 개입금지의 유명일 뿐이며(정인섭 2010, 35), 노조설립 신고제가 사실상 허가제로 운영되고 있음을 보여주는 것(권영국 2010, 55-59)이라는 비판과 일맥상통한다. 그러나 전공노는 1심과 2심에서 모두 패소하였고,²⁵⁾ 이에 불복해 대법원 상고와 헌법소원을 제기한 상태이다. 노조설립신고서의 반려로 전공노는 애초의 의도와는 달리, 당분간 법외노조의 길을 걷게 되었다. 그 결과, 단체교섭권 행사를 비롯한 정상적인 노조활동은 크게 제약받게 되었다. 적어도 통합 투표 전까지 통합 참여노조들은 모두 합법노조였으며, 더욱이 (구)전공노는 민주노총에 가입되어 있는 상태였다. 합법노조들 간의 통합이 합법성을 인정받지 못하는 이상한 상황이 발생한 것이다.

IV. 결론

이 글은 내인론을 중심으로 전공노의 통합운동 사례를 탐색단계-협상단계-승인단계로 나누어 살펴보았다. 전공노는 노조 내·노조 간 갈등 속에서도 민주적 투표절차를 거쳐 실질적 통합을 이루는 데 성공했지만, 그 운동은 아직 정부로부터 합법성을 인정받지 못한 미완의 단계에 머물러 있다. 사례 연구에서 확인된 노조 통합운동의 주요 특징은 다음과

25) 서울행정법원은 “형식상 조합원이 아니라도 실질적으로 노조활동을 하고 있기 때문에 근로자가 아닌 이들의 가입을 허용하면 노동조합으로 볼 수 없다는 노동조합법을 적용한 처분은 정당하다”는 요지의 원고 패소를 판결했다(서울행정법원 2010a). 서울고등법원 행정3부도 2011년 2월 16일, 원심과 같이 원고 패소 판결을 내렸다.

같이 요약할 수 있다.

첫째, 노조 리더십의 역할이 통합운동의 성패를 좌우하는 중요한 변수가 된다는 점이다. 위원장과 해직자를 비롯한 협상대표들은 노조 간 주도권 경쟁을 벌여 나가는 가운데에서도 통합 필요성에 대한 확고한 의지를 가지고 '신뢰의 위기'를 극복하였으며, 조합원 중심의 통합, 대등한 통합, 민주노조운동의 계승·발전의 관점에 선 통합의 원칙을 세우고, 이에 입각하여 다양한 쟁점들을 조율해 나갔다. 이들은 특히 리더십 장악을 위한 조직 간 갈등으로 새로운 통합노조가 조기에 좌초되는 상황을 방지하기 위하여 서로 다른 노조 출신의 비정파적 후보자로 위원장-사무장 러닝메이트제가 실시될 수 있도록 제도적 장치를 마련하는 등 정치적 리더십을 발휘하였다. 물론, 리더십의 역할이 두드러졌던 것은 개인의 의지나 역량 외에도 리더그룹과 일반 조합원들 간 정보의 비대칭성, 노조운동에 대한 조합원들의 무관심 등 노조운동의 구조적 한계도 한 몫 했다고 볼 수 있다.

둘째, 노조가 추구하는 이념, 조직노선의 동질성 못지않게 노조 간 신뢰관계의 형성이 중요하다는 점이다. 선진국의 경우, 강령과 규약으로 표현되는 노조의 민주적 지배구조, 정당과의 관계 등 통합노조의 이념적·조직적 목표 및 가치와 관련한 쟁점들이 통합협상을 어렵게 만드는 중요한 요인으로 등장하곤 한다(Undy 2008, 173-187). 이와 달리, 전공노의 통합운동에서 이는 쟁점이 되지 않았다. 협상에 참여한 노조들이 이미 이념적 동질성을 공유하고 있었고, (구)전공노와 민공노가 하나의 조직 속에서 활동했던 경험이 있었기 때문이다. 그렇다고 해서 이념적·조직적 가치가 통합협상에서 중요한 변수가 되지 않는 것은 아니다. 민공노가 공노총 등과의 통합협상을 추진할 당시에는 노조 간 이념적·조직적 목표에 대한 견해 차이가 통합을 방해한 가장 큰 걸림돌이었으며, 민주노총 가입으로 상징되는 전공노의 정치적 선택이 대외적 정당성 확보과정에 큰 영향을 미쳤음을 상기할 필요가 있다. 반면에, 과거의 조직 분열 경험과 이로 인한 노조운동 내 누적된 불신은 전공노의 통합을 더디게 만든 가장 큰 장애물이었다. 통합의 성격을 둘러싼 논쟁, 노조 명칭과 로고, 복수노조 해소 방안 등 통합 막판까지 쟁점이 되었던 사안들은 분열적 과거사에 대한 책임 공방의 성격을 띠고 있었다. 통합운동에서 파트너들 사이의 이념적·조직적 목표의 공유와 더불어 상호 신뢰가 얼마나 중요한 지, 그리고 한 번 깨어진 조직 간 신뢰를 회복하는 일이 얼마나 지난한 것인지를 잘 보여준다 하겠다.

셋째, 노조 내부의 조직적·재정적 자원 동원능력이 통합협상에 미치는 파급효과이다. (구)전공노 지도부가 통합협상에 적극적으로 나서게 된 결정적 요인이 재정 약화에 있었다고 하는 주장은 다소 과장된 것이라 할지라도, 민공노에 비해 (구)전공노가 조직력과 재

정면에서 열세에 있었고, 많은 해직자들로 인해 상대적으로 재정적 압박을 크게 받았던 것은 사실이다. 이것이 (구)전공노 지도부의 통합 태도에 긍정적 영향을 미쳤다고 볼 수 있다. 또한 공동 연금투쟁 과정에서 보여준 민공노의 조직력 과시효과는 (구)전공노 내부의 통합 반대 움직임을 약화시키는 데 일조했다고 평가할 수 있다. 이것은 노조의 조직적·재정적 고통이 통합협상을 추동하는 여러 요인 중 하나이며, 노조 리더십의 자원 동원능력과 과시효과가 통합 비토과를 제어하는 데 일정한 효과를 발휘할 수 있음을 시사한다.

투고일: 2011년 7월 1일
 심사일: 2011년 8월 3일
 게재확정일: 2011년 9월 15일

참고문헌

- 강성태. 2010. “단결권 보장의 제고를 위한 노동조합설립 신고제도의 개선.” 국가인권위원회 노동조합 설립신고 제도 개선방안 모색을 위한 정책토론회. 서울. 7월.
- 공무원노조통합추진단. 2009. “공무원노조 통합을 위한 합의서.” <http://www.kdgu.org/>(검색일: 2009. 6. 29).
- 공무원노총. 2009. “공무원노조의 자주적 통합이 우선이다!” <http://www.gnch.or.kr/>(검색일: 2009. 6. 29).
- 권순미. 2007. 『공무원 노사관계 동향』. 광주: 한국노동교육원
- _____. 2008. “중앙 행정부처 공무원노조 통합 사례” 『공무원 노사관계 사례연구 I』, 349-392. 광주: 한국노동교육원.
- 권영국. 2010. “노동조합 설립신고 및 반려제도에 관한 법규정과 운영의 문제점.” 국가인권위원회 노동조합 설립신고 제도 개선 방안 모색을 위한 정책토론회. 서울. 7월.
- 노동부. “2008년 노조 조직률.” <http://www.molab.go.kr/>(검색일: 2009. 6. 18).
- _____. 2009. “공무원 단체협약 위법 여부 등 판단 및 조치 기준.” e고용노동뉴스(3월 23일).
- 서울행정법원. 2010a. “2010구합11276 판결”(7월 23일).
- _____. 2010b. “2010구합19195 부당노동행위구제재심판정취소 판결”(11월 26일).
- 전국통합공무원노동조합. 2009. “전국통합공무원노동조합 제1차 임시전국대의원대회 회의자료”(9월 26일).
- 정인섭. 2010. “공무원노동관계 판례 법리와 공무원노조법 개정 방향.” 노동기본권 보장을 위

- 한 공무원노조법 개선방안 토론회. 서울. 9월.
- 채준호. 2008. “영국의 노동조합 통합.” 『노동저널』(6월호), 70-76.
- 행정안전부. 2009. 보도자료 “공무원 노조 총투표 관련 불법행위 엄중조치 - 정부, 공무원노조의 민주노총 가입에 대한 우려 표명 -”(9월 18일).
- _____. 2010. “2010 공무원노사 불법관행 해소 추진 지침”(1월).
- Chaison, Gary N. 1978. “Criticism and Comment: Union Mergers and Industrial Environment.” *Industrial Relations* 17(February), 119-123.
- _____. 1986. *When Unions Merge*. Lexington: Lexington Books.
- _____. 1996. *Union Mergers in Hard Times*. Ithaca and London: ILR Press.
- _____. 2001. “Union Mergers and Union Revival: Are We Asking Too Much or Too Little?” In Turner, Katz, and Hurd, eds. *Rekindling the Movement*, 238-255. Ithaca and London: ILR Press.
- Clegg, H. 1976. *Trade Unionism under Collective Bargaining: A Theory Based on Comparisons of Six Countries*. Oxford: Blackwell
- Hirschsohn, Philip. 2007. “Mobilization: Social Movement Unionism in South African Auto and Clothing Plants.” *Economic and Industrial Democracy* 28. No. 1, 6-48.
- Kollmorgen and Naughton, 1991. “Change from within: Reforming Trade Union Coverage and Structure.” *The Journal of Industrial Relations* 33(September), 369-394.
- Moody, Kim. 1997. “Towards an International Social-Movement Unionism.” *New Left Review* 225(September-October), 52-72.
- Seidman, G. W. 1994. *Manufacturing Militance: Workers' Movements in Brazil and South Africa, 1970-1985*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Terry, Michael. 1996. “Negotiating the Government of Unison: Union Democracy in Theory and Practice.” *British Journal of Industrial Relations* 34. No. 1, 87-110.
- _____. 2000. “Introduction: UNISON and Public Service Trade Unionism, in Michael Terry.” ed. *Redefining Public Sector Unionism: UNISON and the Future of Trade Union*, 1-12. London: Routledge.
- Undy, Roger. 1999. “Negotiating Amalgamations: Territorial and Political Consolidation and Administrative Reform in Public-Sector Service Unions in the UK.” *British Journal of Industrial Relations* 37 Issue 3, 445-463.
- _____. 2008. *Trade Union Merger Strategies*. New York: Oxford University Press.
- Waddington, Jeremy. 1995. *The Politics of Bargaining: The Merger Process and British Trade Union Structural Development, 1982-1987*. London: Mansell Publishing.

Waddington, Jeremy, ed. 2005. "Charting the Dimensions of the Merger Process." In J. Waddington, ed. *Restructuring Representation: The Merger Process and Trade Union Structural Development in Ten Countries*, 11-44. Brussels · Bern · Berlin: P.I.E.-Peter Lang.

ABSTRACT

Union Mergers and Union Politics in Korea: A Case Study of the Korean Government Employees' Union (KGEU) Building Process

Soon Mee Kwon | Korea University

This paper analyzes the union mergers in terms of union politics in the KEGU building process which generally involves three stages, called search for negotiation, negotiation, and approval of negotiation. Firstly, this study demonstrates that union leader's willingness and capacity are crucial in coordinating inter-and-intra union conflicts during the union merger process. Secondly, the process of the union merger may be facilitated under the condition of the potential partners' ideological homogeneity in those inter-union conflicts, and distrust can be fatal to a merger movement. Thirdly, the union mergers may be motivated by the declining membership or financial hardship, and the ability of the union leadership to mobilize its power resources may also provide incentives to weaken inter- and intra-union veto powers.

Keywords: union mergers, union politics, government employees' union, leadership, judicialization of conflicts