

민주노총 직선제, 과연 올바른 선택인가

- △ 사 회 : 이 병 훈(한국노동사회연구소 부소장)
- △ 발 표 : 조 효 래(창원대학교 사회학과 교수)
- △ 토 론 : 김 명 호(민주노총 기획실장)
 김 승 호(한국노동사회연구소 연구위원)
 김 태 연(전국활동가조직 준비위원회 집행위원장)

- 일 시 : 2007년 3월 22일(목), 오후 3시
- 장 소 : 한국노동사회연구소
- 주 최 : 한국노동사회연구소(KLSI)

조합민주주의와 조직혁신의 쟁점

조효래(창원대 사회학과)

1. 머리말

현재 민주노조운동 내부에서 분파 간 경쟁과 갈등은 조합정책에 대한 합의 형성을 불가능하게 할 정도로 격화되어 있고 이러한 갈등은 역으로 노동운동의 위기를 증폭시키고 있다. 이러한 노동조합 내부정치는 노동조합 권력을 둘러싼 갈등이면서 동시에 노동조합의 사회적 역할과 계급관계에 대한 상이한 이념적 지향에 기초하고 있다. 노동조합 정치과정의 참여자들은 노동조합의 이념적 지향과 적절한 전략, 조합내 적절한 의사결정방식과 민주주의의 의미에 대해 상이한 시각을 갖고 있다. 이들이 노동운동의 위기에 대한 상이한 진단과 처방을 제시하고 있다는 점에서 내부정치의 과정은 향후 민주노조운동의 방향과 전망에 결정적인 의미를 갖는다.

이러한 현실은 노동조합 내부정치에 대한 분석의 필요성과 조합민주주의의 적합한 형태에 대한 고민을 제기하고 있다. 민주노조운동 내부에서 조합원들의 직접적 참여가 약화되고 분파들 간의 선거경쟁과 갈등이 격화되고 있는 상황은 조합민주주의의 측면에서 어떠한 과제를 제기하고 있는가? 현재 노동조합 내부정치에서 나타나는 분파간 경쟁의 부정적 측면을 어떻게 극복하고 그 긍정적 측면을 극대화할 것인가? 최근에 제기되고 있는 조합민주주의 논의가 노동운동 위기에 대한 해답으로 적절한 것인가?

이 글은 노동조합 조직의 특수한 성격에 대한 검토를 통해 조합민주주의를 바라보는 시각을 정립하고, 대안적 개념으로 숙의민주주의의 필요성을 검토한다. 동시에 최근 조직혁신의 일환으로 제기되고 있는 직선제 논쟁이 조합민주주의와 관련하여 어떠한 합의와 한계를 갖는가를 검토한다.

2. 노동조합의 특성과 조합민주주의의 다차원성

조합민주주의를 둘러싼 많은 입론들은 노동조합 조직의 복합적 성격과 그로부터 발생하는 조합민주주의의 다차원성 때문에 명확한 합의에 도달하지 못하고 있다. 이러한 논의들은 조합민주주의가 무엇을 의미하는가에 대한 서로 다른 기준에 입각해 논의됨으로 해서 귀머거리들 간의 대화가 되고 있다.

먼저, 노동조합은 조직의 특성상 복합적 성격을 가지고 있기 때문에, 조합민주주의 역시 다차원적인 특성을 갖고 있다.

<표1> 노동조합의 복합적 특성

	합리성	가치	권력관계	관계의 주요차원	목표
대외적 교섭 및 투쟁조직	행정적 합리성 (관료제)	통일과 규율, 효율성	권력의 집중화	자본 및 국가와의 관계	성과 (performance)
자발적 운동조직	참여적 합리성 (참여)	자발적 참여와 헌신	권력의 분권화	지도부와 조합원관계	호응성 (responsiveness)
대내적 다원적인 공식조직	대의적 합리성 (경쟁)	다원적 이익대표	권력의 수평적 분립과 견제	분파들 사이의 관계	책임성 (accountability)

무엇보다도 노동조합은 사용자에게 대항하여, 집단으로서 노동자들의 이익을 옹호하기 위해 교섭하고 투쟁하는 조직이다. 노동조합에게 가장 중요한 과제는 자본과의 대립과 투쟁과정에서 자신들의 목표와 요구를 달성하는 것이며, 이를 위한 노동조합의 힘은 단결된 노동자의 수와 조합원들의 행동의지를 동원할 수 있는 능력에 의존한다. 노동조합은 교섭 및 투쟁을 위한 자원의 효율적 동원을 필요로 하고, 이를 위해 조직 내 규율과 통일을 유지해야 한다. 자본과의 투쟁과정에서 현실적으로 달성할 수 있는 범위 내에서 투쟁을 전략적으로 관리하고 조정함으로써, 조직역량을 보존, 강화할 수 있어야 한다. 노동조합은 군대와 같이 효율적으로 동원되고 지도부의 전략적 판단을 통해서 규율된다.

둘째로, 노동조합은 조합원들의 자발적인 참여에 기초한 운동조직이며, 조직의 목표뿐만 아니라 그 권력과 자원이 모두 조합원으로부터 유래하는 조직이다. 모든 사회운동 조직이 그렇듯이, 노동조합은 조직으로서 존속하고 기능하기 위해서 끊임없이 조합원들의 요구에 반응해야 하며, 조합 활동에 대한 조합원들의 자발적 참여와 헌신이야말로 노동조합이 동원할 수 있는 가장 중요한 자원이다. 노동조합이 효율적으로 기능하기 위해서는 노동조합의 핵심가치에 대한 조합원들의 동일시, 운동의 이념과 대의에 대한 조합원들의 헌신, 직접행동에 대한 강한 의지가 뒷받침되어야 한다. 사회운동으로서의 노동조합은 조합원들의 자발적 참여를 통해서만 그 활력을 유지해갈 수 있고 이는 의사결정에의 조합원 참여를 가능케 하는 권력의 분권화, 조합원들의 직접행동 의지를 동원할 수 있는 밑으로부터의 토론과 조합원-지도부간의 높은 호응관계를 필요로 한다.

셋째로 오늘날의 노동조합들은 법적으로 제도화되어 있으며, 소규모의 기업별노조들을 제외하면, 대부분 대규모 공식조직의 다원적 특성을 갖고 있다. 조합원들은 동질적이기보다 성, 연령, 학력, 기업규모, 고용형태, 임금 및 숙련, 작업장 내 권위관계에서 다양한 지위를 가지며 조합의 이념과 가치 규범에 대한 태도 역시 다양하다. 많은 노동조합들은 조합의 의사결정이나 목표 및 의제설정, 권력배분을 둘러싸고 내부의 다양한 하위집단들이 경쟁하는 다원적 조직의 특성을 갖고 있다. 이 경우 노동조합은 대내적으로 분파적 하위집단들의 관계를 조정하는 정치과정을 포함한다. 노동조합 내부의 하위집단 혹은 분파들 사이에 수평적 권력

분립과 견제, 경쟁적이고 다원적인 이익대표와 노조 내 정치과정이 불가피하며, 노동조합은 공정한 경쟁을 통한 다수의 지배와 소수의 보호를 위한 제도적 체계를 필요로 한다.

또한 민주주의는 여러 가지 중층적 내용을 가지고 있기 때문에 논자에 따라서 조합민주주의는 상이한 잣대에 의해서 측정되고 그 중 어느 한 측면만을 절대적인 것으로 강조하게 될 때 더 이상의 토론과 합의가 불가능해진다.

노동조합이 투쟁 및 교섭조직으로서의 효율성과 규율을 중시하며 사실상의 계급전쟁 상태에서 사업의 긴급성과 행정적 합리성, 투쟁력을 강조한다면, 내부의 차이나 분열, 갈등을 의미하는 민주주의는 통일과 규율을 위협하는 것이다. 노동조합은 그 목적에 의하면 자치를 위한 조직이 아니라 조합원의 교섭과 투쟁을 위한 조직이기 때문이다(Allen, 1959). 이 경우 민주주의는 분파주의를 의미하며 분파주의는 조합을 분열시키고 무력화한다(Taft, 1956:240). 조합 내에서 분파들 상호간의 갈등과 균열은 대부분의 조합에서 사치이며, 공식화된 반대는 통일과 단결을 심각하게 위협하는 것으로 간주된다. 노동조합은 민주주의의 부족 때문이 아니라 비효율적인 행정과 규율, 통일의 부족으로 인해 역량을 결집시키는데 어려움에 직면하고 있다는 것이다.¹⁾ 민주주의는 필연적으로 행정적 효율성에서 상당한 어려움에 직면할 수 있으며, 보다 많은 행위자들이 협의하고 경쟁하고 갈등하다 보면 의사결정과 정책형성에의 합의를 느리게 하며 비용을 높이기 때문이다.

반면에, 노동조합이 조합원의 자발적 참여에 의한 사회운동 조직이라는 측면만을 중시해 조합민주주의를 조합원 다수에 의한 직접적인 정책결정으로 이해한다면, 그것은 조직이 형성 단계이거나 위기인 경우를 제외하고 단지 소규모 노조에서만 존재하는 것이 일반적이다. 민주주의를 조합의 주요한 의사결정에 대한 평-조합원들의 직접 통제 혹은 지도부에 대한 직접선거를 통한 통제를 의미한다면 조합원 직선이 이루어진 적이 없었던 대규모 연맹이나 총연맹 조직은 민주주의와는 무관한 것이 된다. 그러나 조합민주주의가 조합원들의 요구와 원망에 대한 지도부의 반응성 혹은 분파들 간의 경쟁상황을 의미한다면, 대부분의 대규모 노조나 연맹, 총연맹들 역시 민주적인 것으로 간주될 수 있다(Seidman, 1958). 때문에 조합민주주의는 지부수준에서는 조합원들의 직접참여에 의한 참여민주주의, 전국수준에서는 분파들의 경쟁상황과 반대의 제도화로 요약되는 경쟁민주주의 개념에 근거하는 경우가 일반적이다. 참여와 경쟁 모두 기본적으로 조합원들의 요구에 대한 반응성을 극대화하기 위한 것이지만, 조

1) 이와 달리, 조합민주주의의 중요성에 대해 슈트라우스는 다음과 같이 정리하고 있다. ① 조합은 조합원들의 경제적 조건을 개선하기 위해서뿐만 아니라 그들에게 목소리를 제공하기 위해 존재한다. 민주주의는 조합원들에게 목소리를 제공하며, 민주주의는 인민을 위한 정부일 뿐만 아니라 인민의 정부를 의미한다. ② 장기적으로 민주주의는 조합을 보다 효과적으로 만든다. 민주주의는 부패와 무능을 척결하며, 간부들에게 보다 잘 일할 수 있도록 유인을 제공한다. ③ 조합원들에 의한 결정은 조합원들 스스로에 의해 보다 잘 실행될 수 있으며, 민주주의는 조합원의 지지를 동원하는데 기여한다. ④ 어떤 선택을 한다는 것은 보다 상징적 가치를 가지며 조합원들의 조합과의 일체감을 증가시킨다. ⑤ 민주주의는 조합지도부를 훈련하는데 기여하며, 특히 특별한 경제적 보상을 받지 않는 현장 간부들은 강력한 조합을 위해 본질적이다(Strauss, 2000:211-212).

합원들이 의사결정과정에 직접 참여할 기회가 제한되어 있는 전국수준의 대규모 조합에서는 단순히 조합원들의 직접적인 의사결정 참여 여부로 조합민주주의를 평가하기는 어렵다.

이상과 같은 노동조합의 복합적 성격을 고려할 때, 조합민주주의는 매우 다층적인 내용을 담고 있으며 각각의 내용들은 직접적인 상관성이 없는 경우가 많다.

보통 산별노조나 총연맹과 같은 대규모 전국조합에서 조합민주주의는, 첫째 제도적 수준에서의 권력 배분, 집중화 및 분권화와 관련되어 있다. 조합의 전략과 방침을 비롯한 주요한 의사결정에 조합의 모든 구성부분들이 참여할 수 있도록 조합의 수평적, 수직적 단위들 간의 권력배분과 분권화가 이루어져 있는가, 의사소통의 제도화된 채널이 얼마나 효율적으로 기능하고 있고 각 단위들의 목소리가 최종적인 의사결정에 잘 반영되어 있는가 하는 점이다. 대의원대회, 중앙위원회, 상임집행위원회 등 전국적 수준에서의 의결기구와 집행기구, 지역지부 및 기업지부 등 로컬수준에서의 집행 및 의결기구, 작업장 수준에서 지회장 및 대의원 조직들 사이에 권한과 역할이 어떻게 배분되어 있는가는 조합마다 다르며, 그것이 얼마나 효과적이고 민주적으로 작동하고 있는가는 실제 조합의 민주적 운영에 가장 큰 영향을 미친다.

둘째, 조합민주주의는 분파들의 경쟁과 반대의 효율성이라는 측면에서 지부, 연맹, 총연맹 등 조합조직의 모든 단위에서 지도부에 대한 반대의 효율성과 제도화, 반대파의 지위가 용인되는 분파들 간의 경쟁 상황으로 요약된다. 이는 주로 주기적이고 공정한 선거와 선거에서의 치열한 박빙의 승부, 지도부의 순환과 교체가가능성으로 표현된다. 이러한 특징은 지도부로 하여금 조합원에 대한 반응성을 강제하는 기제인 동시에 현직 지도부를 대체할 수 있을 만큼 독자적으로 지지를 동원할 수 있는 반대세력의 존재를 전제한다. 이들은 조합민주주의가 가능한 조건으로 상대적으로 구조화된 하위집단들 사이의 힘의 균형, 비공식적 규범과 관행, 정치문화(Lipset et al, 1956, 1980), 민주적 경쟁을 촉진하는 공식적인 조직구조와 규칙, 절차(Edelstein & Warner, 1975) 등을 강조한다. 여기서 집행부와 반대파간의 경쟁과 견제는 궁극적으로 조합원에 대한 지도부의 반응성을 보장하는 핵심적 요소가 된다.

셋째, 조합민주주의는 주요한 의사결정에 대한 직접적 통제, 선거에 대한 조합원의 직접적 참여로 나타난다. 노조민주주의는 조합원 참여와 의사결정에 관한 것이자 대다수 노동자들의 일상적 경험에 근거한 지속적인 과정으로 간주된다. 조합원은 조합정책의 형성과 단체교섭의 과정, 대의원 및 간부들에 대한 통제, 조합의 조직과 활동에 적극적으로 개입하며, 의견 차이와 토론, 논쟁과 비판은 이러한 과정의 핵심적 특징이며 조합조직의 활력과 성공에 본질적 요소이다(Fairbrother, 1984:23-24). 이러한 측면에서 조합민주주의는 조합지도부에 대한 직접선출과 소환 권한, 분임토의나 토론회, 공청회, 설명회 등을 통한 주요의제에 대한 정보 공유 및 광범위한 토론과 의견수렴, 최종 방침의 결정에서 전체투표를 포함한 총회민주주의를 포함한다.

마지막으로 조합민주주의는 단순한 다수결원리를 넘어서 성, 기업규모, 고용형태 등 조직

내 소수자에 대한 배려로서 이들에 대한 할당제와 조합에 가입하지 않은 미조직 노동자들의 이익을 대표할 수 있도록 하는 제도적 장치를 마련하는 것 등 노동조합과 전체 노동계급과의 관계를 포함한다.

이러한 내용들은 모두 조합민주주의의 주요한 차원들을 구성하고 있지만 그것이 항상 상관계에 있는 것은 아니다. 어느 측면에서의 강한 민주주의가 다른 측면에서의 취약한 민주주의로 간주될 수 있는 경우가 많이 발생하며, 조합민주주의의 서로 다른 측면에 대한 강조의 차이가 조합민주주의 활성화의 방향과 내용, 그 의미에 대한 의사소통의 어려움을 낳고 있다. 조합민주주의에 접근할 때, 민주주의의 차원과 모델에 따라 상이한 평가가 가능하며, 더욱이 민주주의를 조직의 내부적 운영원리로서만 접근할 때, 노동조합과 국가, 자본관계라는 외부적 차원을 간과할 위험성이 있다(Hyman & Freyer, 1975; 운영삼, 2000:28).

이러한 측면에서 조합민주주의의 실질적 내용을 담보하기 위해서는 민주주의의 어느 한 속성을 절대화하는 정태적인 민주주의 모델보다는 국가 및 자본과의 관계 속에서 조합원 참여와 지도부의 책임성을 담보하는 보다 역동적인 모델이 필요하다. 이는 특정한 역사적 국면 속에서 조합이 직면한 도전과 과제와 관련하여 조합민주주의를 이해하는 것이 필요함을 의미한다.

3. 노동조합에서 숙의(deliberative)민주주의의 필요성

조합민주주의가 이처럼 중층적이고 다차원적인 내용을 담고 있다면, 단순히 절차적 수준에서 선거 및 의사결정에 대한 다수결 원리의 적용 여부, 혹은 밑으로부터 조합원들의 직접적 참여와 실질적 통제 어느 하나만으로 노동조합 민주주의를 평가하는 것은 현실적이지 않다. 이러한 의미에서 민주주의 개념과 내용에 대한 보다 심층적인 이해가 필요하다.

최근 많은 정치학자들은 대의민주주의가 초래할 수 있는 참여의 위기, 대의민주주의의 민주적 결함을 보완하는 장치로 구성원들의 진지한 토의와 심의에 기초한 숙의(혹은 심의, 토의 deliberative)민주주의를 제안한다. 대의민주주의는 기본적으로 선거라는 수단을 통해 집합적 의사를 확인하고 이를 시민들의 대표를 통해 실현하며, 오직 투표를 통해서 시민들의 선호를 수렴하는 집합적(aggregate) 민주주의이다. 집합적 민주주의는 대표와 정책을 선택함에 있어서 시민의 선호를 결집시키는 과정이며, 민주적 의사결정의 목적은 어떠한 지도자, 규칙, 정책이 가장 널리, 그리고 강하게 표출되는 선호에 가장 잘 부응하느냐를 결정하는 것이다. 그러나 투표를 통해 표출되는 인민의 선호는 가변적일 뿐만 아니라 투표가 모든 인민의 의사를 반영한다고 볼 수 없다. 선거를 통한 대의제 민주주의는 항상 민주적으로 선출된 대표가 시민들의 완벽한 대리인으로 행동하지 않을 가능성을 내포하고 있으며, 다수결 원리가 소수파의 권리를 충분히 보호하지 못할 때, 민주적 공동체는 심각한 위기에 직면할 수 있다(임혁백, 1999; 윤

경준안형기, 2004:152; 배귀화·박홍엽, 2006:275-6; 주성수, 2004:132).²⁾

이와 달리, 숙의(deliberative)민주주의는 어떤 선호가 가장 많은 수의 지지를 받는가에 의해서가 아니라 어떤 제안이 가장 합당한 이유에 의해 지지되는가에 따라 의사결정에 도달하게 되는 것이다(윤경준·안형기, 2004:15). 숙의민주주의에서의 의사결정은 선호의 평면적 집합과 갈등하는 이익들 간의 경쟁을 넘어서, 민주적 대화와 토론, 소통을 통해 서로의 선호를 변화시키면서 공동선을 지향하는 시민적 합의를 도출하는 것이다. 숙의민주주의는 소수자를 포함한 모든 시민들의 평등한 참여와 포용, 공공선을 목표로 한 토론과 설득, 쟁점에 대한 지식과 정보의 충분한 공유, 자신과 상대의 선호에 대한 개방적 자세, 다수결이 아닌 충분한 토론을 통한 합의형성 등의 요소를 포함한다.

델라 포르타(Della porta, 2005)에 따르면, 숙의민주주의는 다음과 같은 특성을 갖는다. 첫째, 선호의 형성 혹은 변형(preference transformation)으로, 숙의민주주의는 최초의 선호가 타자와의 상호작용 과정에서 변화될 수 있다는 점을 전제한다. 의사결정은 다수결에 의해 정당화되기보다 평등한 사람들의 자유로운 공적 심의를 통해 다른 사람으로부터 수용될 때 정당화된다. 시민들의 선호는 고정되어 있지 않고 대화, 토의, 토론, 심의를 통해 변화될 수 있다고 가정된다. 민주적 과정은 다수결에서처럼 주어진 선호를 집합하여 그중에서 집단적 선호를 선택하는 것이 아니라, 개인들이 상호발견, 설득, 교정의 과정을 통해 자신의 의견과 선호를 지속적으로 변화시키면서 대다수의 사람들이 수긍하는 집합적 합의를 형성하는 과정을 의미한다(임혁백, 1999:169-170).

둘째, 공공선에 대한 지향(orientation to the public good)으로, 토론과 논쟁, 민주적 의사소통은 일방적인 자기이익보다는 공동목표와 공공선을 추구한다. 숙의는 현실에 대한 종합적 이해(understanding)를 지향하며, 서로 배우고 협력하며 다양한 관점들을 통합하는 과정이자 공동체를 위한 최선의 대안을 찾아나가는 대화(dialogue)의 과정이다. 정치과정은 공공선에 호소하거나 공적 토론에서 모든 시민들이 수용할 수 있는 논거를 주장함으로써 자신의 견해를 정당화할 것을 요구한다(주성수, 2004: 132-4).

셋째, 합리적 논박(rational argument)으로, 숙의민주주의는 이성에 기초하며 의사소통의 수평적 흐름, 토의에 대한 다중의 기여, 상호작용의 광범위한 기회, 합리적 논증에 기반을 두는 설득, 상호간의 경청을 전제로 한다. 이러한 의미에서 숙의민주주의는 담론적(discursive)이다. 담론의 목표는 공공선을 정의하고 그에 대한 합의에 도달하는 수단으로서

2) 집합민주주의는 첫째, 개인적 선호의 질적 차이나 정당성을 고려하지 않으며, 어떤 선호가 더 가치 있는가에 대한 상식적 판단과 무관하게 단지 얼마나 많은 사람이 특정선호를 가지고 있느냐에 따라 의사결정이 이루어진다. 둘째 개인의 선호는 추가적 정보를 얻거나 다른 선호를 가진 이들과의 의사소통 및 설득에 따라 변화할 수 있는데 집합민주주의는 이러한 의사소통의 장을 제공하지 않는다는 점에서 공적기반이 취약하다. 셋째 의사결정 결과의 정당성과 관련하여, 단지 공정한 절차에 따라 특정 의사결정이 이루어지면 왜 그러한 선호를 공유하지 않는 사람도 이를 수용해야 하는가에 대한 설득의 논거가 취약하다. (윤경준·안형기, 2004:151-2)

주장의 옳고 그름을 활용하는 것이다. 숙의에서는 자기의 주장을 개선하는 것 못지않게 상대방의 의견에 대한 공감적 경청이 중시되며, 참여자들의 자유로운 소통과 공동의 성찰을 필요로 한다.

넷째, 숙의민주주의는 합의(consensus)적 특성을 가지며, 결정은 자신의 견해에 대한 타자의 확신에 의해 이루어지며, 투표에 의해 정당화되기보다 모든 참여자들에 의해 승인되어야 한다. 그것은 다수결이나 협상이라기보다는 사람들이 자신의 주장을 상대방에게 확신시키는 의사결정의 형태이다. 합의적 방법은 모두에게 자신들의 의견을 표출할 수 있도록 해야 하며, 타자로부터 학습하고 그들이 공유하기 때문에 어떤 결정에 도달하는 하나의 방식이며 동시에 통일되지 않는 것에 대해서는 지속적으로 논의하는 방식이다. 그리하여 모든 사람들이 만족의 정도는 다를지라도 현재의 결정이 그들 자신의 결정이라고 느낄 수 있는 것이다 (Della porta, 2005).

숙의민주주의의 이러한 특성은 노동조합의 의사결정과정에서 대해 많은 시사점을 제공한다. 특히 노동조합 내부에서 숙의과정의 필요성과 숙의민주주의의 유용성은 다음과 같은 측면에서 중요하다. 첫째, 운동 목표에 대한 공유와 정체성 확립이다. 둘째, 운동 참여자들의 헌신과 동원의 필요성이다. 셋째, 운동 내부에서 다양한 집단들의 이익조정과 연대의 필요성이다.

먼저, 운동 목표에 대한 분파들 간의 공유와 노동조합의 새로운 정체성의 확립이다. 노동조합활동이 사회운동인 한에서, 노동조합은 스스로가 지향하는 목표나 정체성, 공동선에 대한 운동참여자들의 수용 혹은 헌신을 필요로 한다. 운동이 지향하는 가치와 규범을 확립하고 운동참여자들이 이러한 가치를 공유하고 내면화하지 않는다면 노동조합운동은 단일한 운동으로서 존속하기 어렵다. 현재 민주노조운동 내부에서 정파들 간의 소통이 단절되어 있고, 이들 간의 대립과 갈등은 노동조합의 정치적 전략과 방침에 대한 합의를 어렵게 만들고 있다. 이념적 지향뿐만 아니라 전략전술에 대하여 서로 선호가 다른 정파들 간의 소모적 갈등속에서, 조직 내 단일한 합의형성에 대한 필요성이 증가하고 있다. 노동조합 내 정파들 간의 패권주의적 대결이 일반화되어 있고, '계급 내 연대와 계급 간 대립'이라는 기본적 가치에 대한 합의에도 불구하고, 교섭 및 투쟁전략에 대한 견해 차이는 노동조합의 공유된 가치에 대한 의심으로 확대되고 있다. 즉 민주적 게임의 규칙 및 정책에 대한 이견이 노동조합 공동체의 기본적 가치에 대한 상호불신으로 발전하고 있는 상황이다. 하나의 계급적 공동체로서 노동조합의 기본적 가치에 대한 합의를 유지하고 분파이익들을 공동체의 기본가치에 종속시키는 노력이 필요한 시점이다.³⁾

3) 민주주의는 권력획득을 위한 제도화된 경쟁의 체계라는 점에서 경쟁과 반대, 갈등을 수반하지만, 동시에 이 갈등은 동의와 합의의 토대에 기초한 갈등이어야 한다. 민주주의에서 경쟁은 보편적으로 수용되는 틀 내로 한정되어야 하며, 균열과 갈등이 체제 자체의 정치적 안정을 위협하지 않기 위해 합의에 의해서 완화되어야 한다(Diamond, 1993). 이 때 동의는 ① 자유와 평등, 연대와 같이 신념체계의 틀을 짜는 궁극적 가치에 대한 공동체수준의 합의, ② 게임의 규칙이나 절차에 대한 합의, ③ 구체적인 정부와 정부의 정책이라는 세 가지 수준에서 존재한다. 첫째, 기본적 합의는 주

동시에 노조운동 간부들의 경우 여전히 대립적 노사관계 하에서 계급운동에 대한 신념이 강하며, 취약한 사회적 보상에도 불구하고 노조운동에 헌신하고 있다는 점에서, 노조가 지향하는 공동선에 대한 이해와 수용에 대한 합의가 상대적으로 용이하다. 노동조합 내부의 견해 차이는 상이한 집단들 간의 근본적인 이익격차에서 비롯되기보다는 상황과 정세에 대한 인식, 노사정 행위자들의 권력관계에 대한 판단, 가치와 규범에 대한 원칙적 헌신과 현실적 조건에 대한 보다 섬세한 주목, 대안적 전략들의 효율성과 가능한 결과들에 대한 평가의 차이에 기초한다. 대부분 노동조합 내부에 존재하는 분파와 정파들은 원칙론과 현실론, 노사 간의 권력관계의 현재 상태에서 대안적 전략들의 효율성, 각 대안적 전략들이 가능하고 효과적으로 기능할 수 있는 주체적 상태와 환경에 대한 판단의 차이, 일상적으로 교류하고 접촉하는 인적 네트워크의 제한성에 기반을 두고 있다. 이러한 차이와 갈등에도 불구하고 노조활동가들이 기본적으로 도덕적 규범에 기초한 자발적 운동 참여자이고 동시에 대중조직의 활동가라는 점에서, 이들 간의 공적 숙의와 논의를 통한 합의형성의 가능성은 상대적으로 크다. 노동조합의 의사결정에는 조합원들이 추구하는 이익과 요구뿐만 아니라 자발적 운동참여자로써 이들이 동의하는 규범적 가치와 이데올로기가 큰 영향을 미친다. 조합원이나 간부들이 공유하는 가치와 규범 수준의 합의가 존재한다고 하면, 숙의과정을 통한 의사결정은 가능한 대안들과 관련하여 서로 주목하지 못했던 부분들을 드러내고 상이한 전략들의 장점과 단점, 의미와 문제점을 부각시키며 가능한 결과와 부수적 효과들에 대한 정보를 공유하는 과정이 될 것이다.

둘째, 운동 참여자들의 헌신과 동원의 필요성이다. 노동조합은 항상 통일과 단결을 필요로 하며, 조합원들의 행동의지를 동원하기 위해서는 투표만으로 부족하고, 합의적 의사결정이 필요하다. 모든 사회운동 조직은 참여자의 자발성과 헌신에 기초하며, 조합활동에 대한 조합원들의 헌신과 행동의지는 의사결정에의 참여와, 결과에 대한 수용 및 내면화의 산물이다. 이러한 측면에서, 노조의 전략과 방침에 합의하기 위한 내부적 토론과 설득, 숙의과정이 없이는 통일, 단결이 불가능하다. 단순한 수적 다수파와 소수파의 경쟁과 대결이 아니라 모든 참여자들의 의견이 감안되고 이들 간의 숙의과정을 통해 합의에 도달했을 때, 노동조합활동 참여자들의 동기부여와 행동의지의 동원이 가능하다. 모든 운동참여자들이 의사결정에 대해 이성적, 논리적으로 납득하고 동의하지 않는다면 자발적 참여에 의존하는 운동은 위기에 직면할 수 있다. 사회운동은 자발성과 참여를 생명으로 하는 것이며, 투쟁조직으로서의 노동조합은 다수결원리에 의한 소극적 동의를 넘어 조합원들의 적극적인 합의에 기초한 자발적 헌신을 얻어내지 않고는 집합행동으로 나아갈 수 없다. 이러한 의미에서 적극적 활동가들 모두가 노동조합의 의사결정을 자신의 결정으로 받아들여야 하고, 단기적 효율성을 희생하더라도

어진 사회가 전체적으로 동일한 가치에 대한 신념과 목표를 공유하는가를 규정하며, 동질적 정치 문화의 공유를 통해 정통성을 확보할 수 있게 된다. 둘째, 게임의 규칙을 규정하는 절차적 합의는 어떻게 갈등이 해소될 것인가를 규정하는 규칙이다.(Sartori, 1989:132-6).

조합원들 스스로의 결정, 적어도 적극적 활동가들이 동의하는 결정을 끌어내지 않으면 안 된다.

물론 숙의과정이 대의민주주의를 완전히 대체할 수는 없지만⁴⁾, 노동운동 내에서 숙의민주주의는 집합민주주의, 대의민주주의를 보완할 수 있는 필수불가결한 요소이다. 바카로의 사례연구에 따르면, 노동자들의 선호는 숙의과정을 통해 변화될 수 있다. 많은 경우 조합원들은 대안적인 정책선택에 대해서 잘 정의된 선호를 갖고 있지 않거나, 그들이 직면한 대안을 평가하는데 지도자에게 의존한다. 조합원들의 참여에 기초한 의사소통과정은 지도부가 가진 정보를 공유하거나 수단과 목표사이의 복잡한 인과적 관계를 설명함으로써 최선의 행동경로가 무엇인가에 대한 이해를 공유할 수 있게 한다.(Baccaro, 2001a: 184-6)

셋째, 구조적으로 노동조합 내부의 다원성이 증가하는 현상은 노동운동 내부에서 집단들 사이의 이익조정과 연대의 필요성을 제기하고 있다. 조직노동의 계급대표성이 약화되고 있는 현실에서 조직내부의 다수결 원리와 선호의 집합을 통해 계급연대와 대표성을 확보하는 것이 곤란해지고 있다. 노동시장의 분절과 이질화, 민주화 이후 노조내 이념적 지향의 다원화와 함께, 다양한 이익들과 상이한 가치들을 반영하고 노동계급 내부의 소수자의 이익과 의견을 고려해야 할 필요성이 증가하고 있다.⁵⁾ 이미 노동시장의 분절이 심각하고 대기업 정규직 조합원이 조합원의 다수를 차지하고 있는 현실 속에서, 노동조합이 추구하는 사회적 연대의 가치는 단순히 선거를 통한 다수 선호의 집합, 다수결 원리만으로 실현될 수 없고, 다양한 배경을 가진 조합원들 모두가 평등한 조건에서 합리적 대화와 토론, 숙의과정을 통해 전체 노동자들의 공공선을 지향함으로써 가능해진다.

또한 민주노조운동 내부에서 각 정파들 간에 이념적 다원화 현상이 분명한 상황에서, 단순히 다수와 소수간의 세 대결과 선거를 통해 갈등을 봉합하고 합의에 도달하는 것은 불가능하다. 노조 내부의 공론화와 충분한 토론과 설득, 합의과정을 통해 노동계급 전체에 대한 상징적, 담론적 대표성을 확보하는 것이 중요하다는 점에서, 내부적 숙의와 합의의 과정은 결정적이다. 숙의민주주의는 특정한 결정에 의해 영향을 받는 모든 구성원들에게 의사결정과정에 평등하게 참여하고 자유롭게 토론할 수 있는 공론 영역을 제공함으로써 공공선에 기초한 합의 형성을 촉진한다. 이는 계급내부의 다양성, 이념적 다원성에도 불구하고 계급적 통일성을 유지할 수 있는 전제이다. 사회운동 내부의 민주주의를 다수결 원리로부터 숙의민주주의로 전환하는 것, 그리하여 다원적 집단들 간의 차이와 상이성을 인정한 토대위에서 지난한 합의형성과 설득의 과정이 불가피하다는 것을 인식하는 것이 중요하다.

4) 숙의민주주의를 지향하는 과정에서 자원이 불평등하다면 다수자의 이데올로기적 지배현상이 발생할 수 있다(임혁백, 1999:174-175, Przeworski,1998:140). 숙의과정은 비전문적이고 시간소모적일 수 있으며, 특정한 의사결정에 대해 정당성을 부여하는 수단으로 전략할 수 있다.(윤경준·안형기, 2004:150).

5) Della porta에 따르면, 내부민주주의는 다원적이고 이질적인 운동에서 특히 중요하다. 노동자운동의 사회적 토대가 파편화되고 있는 조건에서, 사회운동은 상이하고 이질적인 집단들을 용인하는 정체성을 발전시켜야 하며 합의의 규칙은 다수결 원칙에 우선한다(Della porta, 2005).

4. 민주노총 조직혁신과 숙의민주주의

1) 직선제 논의의 경과

민주노총 내부에서 여러 번의 선거를 거치면서 정파들 간의 대립과 갈등은 점차 다수파에 의한 권력독점과 패권주의적 경향, 다수파 지도력에 대한 소수파의 전면적 도전의 양상을 띠어갔고, 노동조합은 민주적 합의형성의 위기에 직면했다. 선거는 모든 정파들 간의 총력전이 되었고, 정파내부의 응집력을 강화하는 대신 정파들 간의 소통을 불가능하게 만들었다. 2005년 봄의 대의원대회 파행사건을 거치면서 정파들 간의 갈등은 극한점에 다다랐고, 노동조합의 자주성, 민주성, 계급성, 연대성 등 기본적 가치에 대한 의구심과 서로의 진정성을 부정하는 것으로 확대되었다. 집행부의 비리사건으로 물러난 민주노총 4기 지도부를 대신하는 보궐선거에서 좌파는 대회 운영의 문제점을 지적하며 선거를 보이콧했고, 직선제를 골자로 하는 선거제도 자체의 혁신을 주장했다. 마찬가지로 기아차 노조 비리사건으로 조합간부들에 대한 조합원들의 신뢰가 저하된 가운데 치뤄진 금속산업연맹의 4기 임원선거에서는 후보자의 사퇴와 과반수 미달로 인한 낙선 등 두 번에 걸친 재선거를 치러야 했고, 최종적으로 세 정파들에 의한 통합지도부를 구성했음에도 불구하고 낮은 지지와 정파간 담합이라는 반발에 직면해야 했다.

민주노총의 경우 정파들 간의 권력분포에서, 이미 대의원 다수를 장악한 국민파의 우위라는 상황이 고착화됨으로써 조합선거에서 ‘불확실성의 제도화’라는 선거의 특성이 희석되었으며, 선거 게임규칙에 대한 소수파의 문제제기와 비판으로 발전하였다⁶⁾. 경쟁민주주의의 위기는 소모적 갈등을 일삼는 정파구도에 대한 조합원들의 신뢰 저하와 정파들 간의 소통 단절, 다수파의 패권주의와 소수파의 물리적 반발이라는 상황으로 인해 더욱 악화되었다. 조합지도부에 대한 조합원들의 냉소와 불신, 참여 저하, 조합운동의 위기는 대의제도를 기반으로 하는 조합민주주의에 대한 전면적 혁신의 압력으로 나타났다.

위기에 직면한 민주노총은 조직혁신과 민주주의의 강화를 위기 극복의 방안으로 제시하였다. 임원 및 대의원 직선제는 2006년 민주노총 보궐선거에 출마한 좌파진영 후보들에 의해 제기되었다⁷⁾. 이들의 주장은 많은 조합원들의 호응을 얻었으며, 다른 정파의 후보들도 실시

6) 웨블스키에 따르면, 민주주의는 각축하는 세력 간에 선거결과 불확실성을 특징으로 하며 선거에서의 패배가 다음 선거에서의 패배가능성을 의미하지 않기 때문에 게임의 규칙에 승복하고 다음을 기약하면서 현재의 패배에 동의하는 메커니즘이다. 그러나 민주노총 선거에서 이미 정파구도가 거의 공식화되어 있기 때문에 926명 대의원 가운데 표심을 알 수 없는 대의원은 10%를 조금 넘는 수준으로, 선거가 이미 고착화된 정파들의 지분을 확인하는 과정이라면 쟁점 형성이나 역동성도 기대하기 어렵고, 넘기 힘든 조직세가 ‘거의’ 확인된 상황에서 굳이 참여할 ‘매력’을 못 느낀다는 것이다(매일노동뉴스, 2006.2.16).

시기나 구체적인 방법에만 차이를 보였을 뿐 직선제 도입 자체에는 공감함을 표시했다⁸⁾. 이후 임원직선제 안은 대의원대회 공식안건으로 채택되었고, 이를 둘러싸고 상당한 논쟁이 전개되었다.(프레시안, 2006. 8. 23).

그러나 임원직선제와 같은 조직혁신에 대해 각 정파들은 상이한 시각에서 접근하고 있다. 좌파들은 ‘관료화되고 개량화된 지도부’에 대항하여 밑으로부터의 투쟁성과 변혁성을 강화하기 위한 방안으로 조합민주주의를 인식했다. 이들은 대기업 중심의 민주노총이 운동적 긴장감을 상실했고, 소수 상층간부들의 관료주의와 패권주의에 의해 지배되고 있다고 지적했다⁹⁾. 상당수 연맹이나 대공장 노조에서 대의체계가 왜곡되었고, 상층 노동관료들은 이에 기초해 분파를 형성, 패거리 권력투쟁을 전개했으며, 그 결과 계급적 모순의 격화에도 불구하고 계급성이 후퇴하였다는 것이다. 이와 같은 과두 지배체제에 대항하여 임원과 대의원을 직선으로 선출해 조합민주주의를 강화해야 한다는 것이다(이해관, 2006).

반면 국민과 후보들은 “직선제를 하는 것은 좋지만 현 민주노총의 선거 운영능력 등 현실을 봐야 한다”면서 일종의 단계론을 주장했고, 중앙과 후보들 역시 직선제에 공감하면서도 “차기 지도부 선거부터 전면적인 직선제를 도입하자”는 현실적인 태도를 보였다. 그러나 이들 역시 심각한 정파갈등으로 인한 취약한 리더십을 재고하기 위한 방안으로서 임원직선제에 원칙적으로 동의했다. 국민파는 정파간 갈등으로 인한 조직민주주의의 훼손이 노조운동의 위기를 심화시키고 있다는 진단과 함께, 임원 직선제가 민주노총에 대한 조합원들의 무관심을 극복하고 현장에서 인정받는 지도력을 구축할 수 있고, 조합원들의 심판을 통해서 심각한 정파갈등을 해소할 수 있을 것으로 기대했다(진경호, 2006.3.20) 또한 중앙파는 다수자의 전횡에 대한 경고와 함께, 분파를 인정하 바탕위에서 이를 제도적으로 수렴하고 통합적 지도력을 구축하기 위해 비례대표제를 도입할 것을 요구했다(한석호, 2006.3.20)

그러나 임원직선제에 대한 좌파들의 강력한 문제제기와 다른 정파 후보들의 공감과 수용에 불구하고 그 실효성에 대해 많은 비판이 제기되어 왔다¹⁰⁾. 이를 반대하는 측에서는 직선

7) 임원직선제는 민주노총 2기 지도부에 의해 제기되어 1999년 대의원대회에서 대의원 61%의 찬성을 얻었으나 의결정족수 2/3에 미달해 부결된 바 있다(『노동과 세계』, 41호, 진보정치 287호).

8) 2005년 6월 민주노총 정책연구원의 조사에 따르면 임원직선제에 찬성하는 조합원 비중이 56.3%, 반대가 14.4%였으며, 상급단체 임원(22.2%)으로 갈수록 반대의 비중이 증가하였다.

9) 김승호에 따르면, 민주노총의 집행부를 장악하기 위해서는 기업별노조에서 파견한 대의원의 표를 확보해야 하고, 이 과정에서 인맥관계에 따라 형성된 네트워크 구조가 조직표를 좌우하기 때문에 정파간 갈등이 더욱 공고해진다는 것이다. 한 정파가 권력을 장악하게 되면 주요직책에서 다른 정파 활동가를 배제하는 현상이 일반화되어 특정 연맹이 특정 정파를 대표하는 것으로 인식된다는 것이다. 활동가들의 비공식적인 관계망을 통해 비판과 루머가 양산되고, 정파 내에서만 모든 것을 논의하고 결정하려다 보니 특정 정파의 관점에서만 사건을 해석하고 대응하려는 경향이 강화된다는 것이다 (김승호, 코리아 포커스 2005. 11. 11).

10) 반대자들이 지적하는 임원직선제의 문제점은 선거관리가 어렵다는 것과 선거를 치르고 나서 후유증이 심각할 것이라는 점이다. 선거관리의 문제는 의무금 납부율이 저조한 상황에서 조합원에게 일률적으로 선거권을 주기 어렵다는 점과 부정투표가 많을 수 있다는 것, 민주노총의 행정능력으로 선거관리를 감당하기 어렵다는 것 등을 포함한다. 2005년 12월 현재 민주노총 조합원 수는

제 주장이 노동조합 민주주의를 임원선거를 통해 해결할 수 있다는 잘못된 신화에 기초해 있으며 직선제를 관료주의 극복의 대안으로 판단하는 잘못을 범하고 있다고 주장했다. 노광표에 따르면, 민주노조운동의 위기는 관료주의 때문이 아니며, 오히려 현재 노동조합운동은 관료제의 강화, 집중화를 통한 연대성 회복을 요구한다는 것이다. 총연맹의 임원직선제는 연맹들의 결사체라는 민주노총의 조직구성 원리와 부합하지 않으며, 총연맹의 사업이 주요 대기업노조의 이해에 좌지우지되거나 선거불복종 등 여러 후유증을 남길 수 있다고 지적하고 있다(노광표, 2006. 8. 23). 이들에게 문제의 핵심은 승자독식의 선거 구조를 어떻게 보완할 것인가 하는 점이며, 이를 위해 정파연합을 통한 통합지도부 구성, 정파별 지지율을 반영하는 선거제도 개편안을 제시하고 있다.¹¹⁾

결국, 2006년 8월 25일 38차 대의원대회는 재적 대의원 과반수 523명에 388명밖에 참여하지 않아 유회되었고 조직혁신안은 통과되지 못했다. 민주노총 조직혁신사업은 대의원대회 무산과 함께 조직혁신사업이 결의된 지 1년 9개월 만에 중단되었다.

2) 직선제와 조합민주주의

무엇보다도 총연맹의 임원 직선제 안은 선거관리의 기술적 문제점과 후유증뿐만 아니라 투쟁조직으로서 노동조합의 성격을 올바르게 고려하지 않은 것이다. 투쟁조직으로서 노동조합의 의사결정은 단순히 조합원들의 평균적인 선호를 집합하는 과정 이상의 것이다. 상당한 정치적 판단과 전략적 의사결정을 수반하는 총연맹 수준에서 무리한 직선제는 군대의 지휘관을 직선으로 선출하는 것과 같이 노동조합의 효율성에 상당한 손상을 가져올 수 있다. 모든 대규모 조직에서의 선거가 그렇듯이, 총연맹 수준의 직접선거는 충분한 정보와 참여에 기초한 선출이기보다는 조직의 일상 운영과 활동에 참여하지 않는 평균적 조합원의 선호만을 반영하는 결과가 되기 쉽다. 다수와 지배와 다수결원리는 모든 민주주의의 일반적 특징이지만, 그것은 수적인 다수(numbers)와 몰입의 강도(intensity)가 일치하지 않을 수 있다는 점을 간과하며, 선호의 강도가 약한 경우 새로운 정보와 의사소통을 통해 선호가 변화될 수 있는 가능성을 해결하지 못한다(Schmitter & Karl, 1993). 뿐만 아니라 이러한 선호는 외부적인 조작에 취약하다.

특히 대규모 산별노조나 총연맹의 경우 중앙과 현장간의 거리를 상당히 크며, 모든 조합원들이 선거의 쟁점이나 후보의 성향에 대해 충분한 정보를 가지고 일관된 선호를 형성한다고

627,684명이고 의무금을 납부한 조합원은 417,800명이기 때문에 무려 2만 여명이 선거권을 가질 수 없게 된다.(매일노동뉴스,2006.2.22)

11) 김태현은 현재의 제도가 51%를 지지를 얻더라도 자기정파를 중심으로 지도부와 상근자를 구성할 수 있는 승자독식의 게임이며, 수차례에 걸친 총파업에 대한 평가를 포함하여 노선과 정책에 대한 제대로 된 평가가 이루어지지 않고 있다고 지적한다(김태현, 2006).

보기 어렵다. 조합원들은 후보와 쟁점에 대한 충분한 정보와 이해가 없는 상태에서 단순한 명망성이나 자기 사업장 출신 여부와 같은 외형적 지표나 단위지부 간부의 권고 등과 같은 외적인 자극에 민감하다. 이처럼 외부적인 조작에 취약하고 강도가 약한 선호들을 단순히 집합하는 것으로 중요한 의사결정을 가름하는 것은 노동조합의 이념적 지향과 투쟁의 효율성에 상당한 손상을 가져올 수 있고, 조합 활동에 헌신적인 열성적 조합원들의 의지를 소외시킬 가능성이 높다.¹²⁾

둘째로, 인민투표 방식은 여전히 다수자의 패권과 소수자의 배제라는 문제를 해결하지 못한다. 그것은 조합간부 혹은 정파들 상호간의 소통과 합의를 통해서 해결해야 할 문제를 대중적으로 확대함으로써 소모적 논쟁이 격화되고 선거승리를 위한 전력투구와 승자독식의 문제가 더욱 심화될 수 있다. 다수결 민주주의에는 항상 의사결정에서의 패권주의와 다수자의 일방적 지배라는 위험이 상존한다. 빈번하게 반복되는 대규모 선거는 노동조합 내부에 존재하는 상이한 경향들 간의 차별화를 불필요하게 극대화하고 승자독식의 원리를 구조화한다.

기본적으로 선거민주주의는 선거결과에 불확실성을 전제로 다음 선거에서의 승리를 기대함으로써 현재의 패배를 수용하는 잠정적인 갈등해결 기제이다. 따라서 선거에서 승리한 세력은 다음 선거까지 조합원들로부터 위임받은 권력을 배타적으로 행사하고, 패배한 세력은 현재의 권력행사로부터 발생하는 어떠한 책임으로부터 자유로우며, 현재의 권력행사로부터 배제되는 대신에 다음 선거에서의 승리를 위해 현 집행부의 실패를 기대하고 이들과의 차별화를 시도하는 것이다. 조합원들의 지지를 얻기 위한 경쟁과정에서 선거는 쟁점을 단순화하고 차이를 극대화함으로써 노동조합 내부의 대립과 갈등을 구조화하는 경향이 있다. 이는 직선제나 간선제 모두 해당되지만, 무조건적인 직선제는 이러한 대립과 갈등을 대중적으로 확대하고 경쟁하는 세력들 간의 협력과 조정, 숙의의 가능성을 봉쇄할 가능성이 높다.

노조와 같은 사회운동 조직의 경우 의사결정 그 자체뿐만 아니라 그 과정에서의 충분한 토론과 설득, 쟁점에 대한 숙의와 의미부여가 중요하다. 광범위한 토론과 숙의의 과정은 노동조합의 의사결정이 사회운동으로서의 정체성과 부합하도록 하는 장치이다. 지속적 토론을 통한 합의 도출은 각 정파들이나 열성조합원들이 참여하는 토론회 혹은 위원회들과 같이 자유롭고 이상적인 담론상황을 필요로 하며, 숙의의 과정은 쟁점의 공개와 대중화, 다양한 대안들과 그 결과에 충분한 검토, 대안적 입장에 대한 논증과 토론, 설득과 교육의 과정을 수반한다. 다수결민주주의는 숙의민주주의의 과정을 통해 보완되어야 하고, 이 과정은 대의민주주의의 형식화, 패권주의를 견제함으로써 합의를 도출하고 헌신과 통일을 증진시켜 가는데 필수적이다.

직선제는 다수의 지배를 제도화하는 원리이지만 기본적으로 의사결정의 합리성을 다수의

12) 미헬스에 따르면, 인민투표의 결정적 약점은 대중의 미성숙에 있고 대중이 성숙하더라도 이를 위해서는 많은 시간이 소요된다는 점이다. 인민투표에는 결과만 있지 내용은 없으며, 토론을 통해 설득력을 행사하는 연설이 결여되어 있다는 것이다(Michels, 1921:342-344).

의견으로 정당화하는 기제이다. 그러나 구조적으로 다수와 소수가 분화되고 이들 간에 이익 갈등이 존재한다면, 직선제에 포함된 승자독식의 원리는 노동시장에서 다수의 의견이 과소 대표되고, 조직노동자들의 이익만을 다수 의견으로 정당화할 가능성도 존재한다. 기업별 노조에서의 직선제와 연맹, 총연맹 수준의 직선제는 그 의미가 다를 수 있다. 기업별노조는 보통 규모가 작고 대면적 접촉의 기회가 많을 뿐만 아니라 대기업노조라고 할지라도 선거 쟁점에 대한 정보가 비교적 충분히 제공되며 후보들이 조합원들에게 익숙하다. 이 경우 비교적 동질적 이익을 공유하는 조합원들의 선호를 집합한 것이라는 점에서 다수결민주주의는 효과적으로 작동한다. 그러나 대규모 산별노조나 연맹, 총연맹의 경우 조합원들 사이의 구조적 균열이 존재하며, 조합원 다수가 산업, 기업규모, 고용형태의 측면에서 특정부문에 집중될 때 구조적으로 소수자 문제가 발생한다. 다수결의 원리와 직선제라는 선호 집합의 기제가 소수의 이해를 수렴할 수 있는 숙의를 통한 합의의 가능성을 오히려 억압하는 결과가 발생할 수 있다¹³⁾. 선거에서는 소수이지만 계급대표성에서 결정적으로 중요한 미조직노동자들은 의사결정이나 선호의 집합에서 소외될 가능성이 높은 것이다. 조직노동 내부에서는 소수자이지만 전체 노동계급 내에서는 다수자인 미조직 노동자들의 이익과 선호는 선거에서의 다수결 원리가 아니라 전체노동자의 이익을 고려하는 숙의과정을 통해 전략적으로 고려되고 조정되어야 한다.

셋째, 민주노총이나 산별노조들이 현 조합원들만의 조직이 아니라 전체 노동자의 조직으로서 계급대표성을 추구한다고 할 때, 노조는 이질적이고 현실적인 조합원들 다수에 대해 계급적 연대와 통일을 주장하는 프로젝트의 기획과 사회화 기제로서의 역할을 수행해야 한다. 이때 조합원의 평균적 의식과 선호를 종합하는 다수결 원리가 최선의 의사결정으로 귀결될 것이라는 보장은 없다. 전체 노동자들을 대표하는 계급조직으로서의 전략과 다수자인 조직노동자들의 이익을 대표하는 전략이 충돌하는 경우에는, 다수결이 아니라 보다 계급의식적이고 참여적인 조합원들의 숙의과정을 통한 의사결정이 보다 바람직한 결론에 도달할 가능성이 높다. 현실적으로 숙의민주주의가 최종적으로 투표에 기반하는 대의민주주의에 대한 보완적 기능을 수행할 수밖에 없다고 할지라도, 충분한 논의와 토론, 참여와 설득의 숙의과정은 쟁점에 대한 정보가 불충분한 가운데 이루어지는 선거에 대신해 공공선과 전체노동자의 보편적 이익에 대한 고려를 가능하게 할 것이다.

13) 민주노총 대의원 구성은 300인 이상 사업장 소속이 81%이나 전체 노동자중 이들이 차지하는 비중은 15%에 불과하다. 민주노총의 대의원은 연맹별 조합원 500인당 1명이며 연맹간부는 당연직으로 실제로 6-700명 당 1명이다. 그러나 연맹간부도 대부분 대규모사업체 노동조합 간부중에서 선출되므로 실제로는 800~1천명당 1명이다. 그러나 규모별로 대의원배분이 아니고, 업종별로 대의원을 배분하므로 실제로 300인 미만 사업장 노조간부는 민주노총 대의원에 1~3% 정도 배정된다. 때문에 소수자의 의견표출이나 안전상정이 구조적으로 봉쇄되고, 안전상정이 되어도 통과되지 않으며, 통과되더라도 형식적이며, 예산이 반영되지 않고 힘이 실리지 않는다는 비판이 제기되었다(레이버투데이, 2005년 1월 18일 기사).

노동조합에서 참여적이고 계급의식적인 열성조합원들은 민주주의체제 하에서 공공선을 지향하는 공적시민과 마찬가지로, 계급적 연대와 운동적 정체성에 의해 동기 지워진 조합원들이며, 조합민주주의는 이들의 역할과 의사결정 참여를 고무할 수 있는 제도적 기제를 필요로 한다. 비판적인 공적 시민들이 사회 내부의 공론장을 통해 합의에 도달하는 것과 마찬가지로, 열성조합원들은 쟁점과 후보들에 대한 충분한 정보와 이해, 투쟁에의 의지, 사회적 연대에 대한 헌신성을 갖추고 있다는 점에서, 표를 획득하기 위한 분파들 간의 소모적 경쟁을 넘어 조직 내 토의와 설득, 숙의과정을 통해 공공선에 대한 합의를 이끌어갈 수 있는 주체들이다. 이러한 의미에서 노조는 단순히 일인일표의 원칙에 의한 정치적 공동체가 아니다.

노동조합이 조합원의 신뢰를 획득하고 참여를 촉진하기 위해서는 조합민주주의를 확대해야 하지만, 조합민주주의의 확대는 단순히 선거제도의 혁신에 의해서가 아니라, 조합원들의 이익을 보다 보편적 언어로 제기하고 사회운동으로서의 정체성을 강화하는 방식으로 이루어져야 한다. 필요한 것은 운동성과 조직기풍의 혁신이지 제도의 개혁이 아니다. 구조조정과 같은 극적인 위기상황이나 조직 형성기를 제외하면 조합원 참여는 규범적으로 동기부여 될 수밖에 없으며, 조합원 참여에 기반한 민주주의는 노동조합의 운동성과 조합원들의 헌신성의 산물이다. 그것은 계급적 연대의 가치와 운동적 정체성에 대한 끊임없는 재확인을 통해 조합원들의 규범적 동의와 헌신을 유발할 수 있어야 한다.

6. 맺음말

조합민주주의를 분석할 때 조합이 민주적인가 아닌가를 평가하고 이를 측정하는 것에 초점을 맞추어서는 비생산적 논의에 직면할 가능성이 높다. 노동조합이 민주적 혹은 비민주적인가를 평가하는 문제는 조합민주주의의 어떤 기준을 적용하는가에 따라 달라진다. 조합의 규약이나 제도적 변화를 통해 조합민주주의를 보장하려고 시도할 때, 각 제도들은 민주주의의 상이한 차원들에 영향을 미치며, 이 차원들이 항상 일관된 것은 아니다. 노동조합은 조직의 측면에서 복합적인 성격을 가지며 민주주의 역시 다차원적이기 때문이다¹⁴⁾.

또한 조합민주주의는 단순히 다수결민주주의를 의미하지 않는다. 조합민주주의는 정치적 민주주의와 동일한 것이 아니며, 그것은 노동조합이 자본과 국가에 대한 대항조직이자 조합원들의 자발적 결사체로서 사회운동조직이기 때문이다. 집합행동을 목적으로 하는 노동조합에서 조합원들의 행동의지를 동원하기 위해서 의사결정의 결과는 조합원들에 의해 수용되고 내면화되지 않으면 안된다. 이는 조합내부의 의사소통의 흐름을 활성화하고 설득과 숙의의

14) 조합민주주의는 조합원에 대한 지도부의 반응성, 이를 강제하는 분파의 존재와 반대의 활성화, 조합원 참여와 동원의 강화, 숙의적 과정을 강화함으로써 합의 형성을 촉진하고 조합원들의 결의 수준을 높이는 것, 노동조합 내부의 의사소통과 지도집행력을 높이기 위한 수직적, 수평적 조직체계의 정비 등 여러 차원을 포함한다.

과정을 통해 합의의 수준을 높이는 것을 전제한다. 정파 혹은 분파들간의 경쟁을 통해 지도부의 조합원에 대한 반응성을 높일 수 있는 긴장을 유지하면서, 특정한 현안과 쟁점에 대한 숙의과정, 정보의 공유와 의사소통 흐름의 활성화, 지도부의 전략적 선호의 투명성을 설득하는 것이 필요하다. 이 과정이 조합의 단기적 효율성을 저해한다고 할지라도 장기적으로 노동조합의 단결과 신뢰, 진정한 합의형성의 전제조건이기 때문이다.

예컨대, 산별노조로의 전환은 대기업 조합원들의 단기적 이익에서 상당한 위험을 안고 있다는 점에서 규범적 동의에도 불구하고 실제 합의하기는 쉽지 않은 의제였다. 산별노조로의 전환은 1987년 이후 20여 년에 걸친 노력의 결과였고 오랜 숙의와 토론을 통해 내부적 합의를 높여가는 과정이었다. 이는 조합원 대중들에 의해 밑으로부터의 동력에 의해 추동된 것이라기보다 조합간부들 사이의 토론, 숙의과정을 통해 형성된 규범적 합의에 기초한 것이었다. 노동조합운동에서 열성적 조합원들을 비롯한 활동가들 내부의 토론과 논박, 숙의과정을 통해 공공선을 추구한 결과로서 이해될 수 있다.

또한 단기적으로 반복되는 선거와 집행부 교체는 운동의 의제와 성과에 대한 평가를 단기화 하고, 지도부 내부에서의 균열을 불필요하게 확대재생산함으로써 생산적 논의와 숙의과정을 제약하는 요인으로 작용하고 있다. 반복되는 선거를 통해서 정파들의 노선적 차이들이 관념적인 형태로 제출되기보다는, 구체적 쟁점을 중심으로 숙의과정을 확대함으로써 정보와 고민을 공유하고 대안적 전략의 의미와 효과에 대한 토론과 설득을 통해 노조내 합의를 추구할 필요성이 커지고 있다.

노동시장의 변화는 노동조합으로 하여금 산별노조 전환과 산별협약의 적용 확대를 통한 사회적 연대, 노동시장 규제를 위한 정치적 개입, 공공부문 고용창출을 위한 사회적 공공성의 확장 노력을 요구한다. 그러나 사회적 연대, 정치적 개입, 사회적 공공성은 개별 노동자들의 단기적, 직접적 이익으로부터 추론되기 어렵다는 점에서, 사회적 연대를 위한 가치, 규범에 대한 교육과 의식화, 노동조합 정체성의 재구성을 필요로 한다. 조합원의 이익에 호소하는 선전, 교육으로부터 운동의 정체성과 대의에 대한 사회화, 노동조합 내부에서 노동조합운동의 목표와 수단, 정체성에 대한 숙의과정 및 합의 형성의 노력이 필요하다. 이러한 운동적 정체성과 구체적 쟁점을 중심으로 한 숙의와 합의과정이 없이는 이념적으로 지향된 활동가들과 실리적 조합원들간의 격차가 확대되고, 조합간부들 역시 이념과 실천의 격차가 확대되기 쉽다. 그 결과 이념은 관념화되기 쉽고, 관념화된 토론과 선거경쟁은 실천에서 차별화되지 않는 분파적 갈등을 심화시킬 가능성이 높다.

이러한 측면에서 조합민주주의의 확대와 계급적 연대의 정체성은 긴밀하게 연관된 현상이다. 실리주의와 서비스중심의 노동조합 정체성은 노동조합과 자본, 국가의 관계를 제도적 틀내로 협소하게 규정하고 이는 간부들의 협상력에 전적으로 의존하는 관료화 현상을 가져온다. 조합민주주의 확대는 결국 사회운동으로서의 노동운동, 계급적 연대와 운동적 정체성 강

화를 전제로 한다. 조합민주주의의 확대는 넓은 의미에서 노동조합의 정체성 재구성이라는 맥락 속에 위치해야 하며, 제도의 혁신보다는 운동적 정체성을 강화하는 조직기풍의 혁신으로 이해되어야 할 것이다.

참고문헌

- Diamond, Larry(1993), 'Three Paradox of Democracy' *The Global Resurgence of Democracy'*
- Dickenson, Mary(1982), *Democracy in Trade Unions* University of Queensland Press: Queensland
- Donatella della Porta(2005), Making the Polis: Social Forums and Democracy in the Global Justice Movement. prepared for the special of "*Mobilization*"
- Elster, Jon (1998), *Deliberative Democracy Cambridge Uni. Press*
- Michels(1921), 『정당사회학: 근대민주주의의 과두적 경향에 관한 연구』 한길사 2002
- Przeworski(1991), *Democracy and the Market*
- Sartori(1989), 『민주주의 이론의 재조명 I』, 인간사랑
- Schmitter & Karl(1993), 'What Democracy is... and Is Not' *The Global Resurgence of Democracy'*
- 김종길(2005), '사이버공론장의 분화와 숙의민주주의의 조건' 『한국사회학』 39집 2호
- 노광표(2006), '빨간 불 켜진 민주노총의 민주주의', 한국노동사회연구소 토론회.
- 배귀희·박홍엽(2006), '심의확대를 통한 행정의 정당성 제고에 관한 소고' 한국행정학회 학술대회 발표논문집 2006년도
- 유범상(2005) 『한국의 노동운동 이념』 한국노동연구원
- 윤경준·안형기(2004), '심의민주주의적 의사결정의 효율성' 『한국행정학보』 38:2
- 임혁백(1999), '텔레니엄시대의 민주주의 대안: 심의민주주의' 『계간 사상』 1999 겨울호
- 주성수(2004), '시민참여, 자치권능, 심의민주주의제도' 『경제와 사회』 63호
- 진숙경(2006), '노동조합의 이념과 조직: 완성차3사 현장조직을 중심으로' 한국노동연구원, 이념적 좌표를 통해본 노동운동의 미래 토론회
- 이해관(2006), '차이와 연대- 노동운동의 위기, 극복 가능한가?' "한국사회포럼", 2006.3.20
- 한석호(2006), '차이와 연대- 노동운동의 위기, 극복 가능한가?' "한국사회포럼" 2006.3.20
- 진경호(2006), '차이와 연대- 노동운동의 위기, 극복 가능한가?' "한국사회포럼" 2006.3.20
- 김태현(2005), '선거, 정파, 민주주의', 한국노동사회연구소, 『노동사회』
- 기타 인터넷 토론 자료들