

제주지역 노사관계의 특성

: 노동조합운동을 중심으로*

이 상 철**

요 약

이 글은 연구가 부족한 제주도의 노사관계 부분을 보완하여 제주사회의 다양한 측면을 파악하는 데 일조하려는 것이다. 특히 학술논문이 전혀 없는 노동조합운동의 추세와 성격을 살펴 해방 이후 이 부분의 역사를 일차 정리하는 역할도 겸하려 한다.

제주지역 노사관계의 성격은 기본적으로 한국의 그것과 궤를 같이한다. 종속적이며 미약했던 노동조합운동이 1987년이 되어서야 활발해지고 1997년 이후에는 다시 시련에 처한 것이 같다. 제주는 전국적 노동조합운동과 노사관계 추세를 뒤따르고 있다. 그것은 제주가 한국사회의 한 하위사회이기 때문이다.

이러한 전국적 동조성에도 불구하고 노사관계에는 제주도의 특성이 나름대로 투영되어 나타나고 있다. 중앙에서 멀리 떨어지고 도세(道勢)가 약하기 때문에 노동조합운동의 규모와 질에서 역량이 부족하여 독립성과 선도성

* 이 논문은 2002년도 제주대학교 발전기금 국외파견 연구지원계획에 의하여 연구되었음.

** 제주대학교 사회학과 교수

은 없다. 노동조합과 노동운동에서 2차산업 대신 3차산업이 중심이 되고 있다. 특히 운수, 호텔, 병원 업종에서 활동이 많다. 그러나 사업체 규모가 작으며 지역이 좁은 대면적 사회이고 전통적 성격이 많이 남아있다 보니, 근대적 노사관계가 완전히 정착되지는 못한 상태이다. 노동권에 대한 인식이 미흡하다. 노조활동이 주로 인맥으로 이루어지고 활동력이 낮다. 노선도 조합주의와 경제주의에 머물고 온건한 편이다.

주요 색인어 : 노사관계, 노동조합, 노동운동, 제주사회

I. 머리말

사회연구에서 제주도는 지리적 특성 때문에 독특한 관심을 받아왔다. 제주는 육지로부터 격리된 조건 탓에, 한편 변화가 느려 한국사회의 전통적 모습이 많이 간직되어 있다고 여겨졌다. 다른 한편으로는 중앙의 영향을 적게 받아 제주의 고유한 사회문화적 성격이 강하다고 간주되었다. 그러나 한국에서 산업화가 본격적으로 전개되고 제주의 산업구조도 급변하면서 제주 사회의 성격도 변하지 않을 수 없었다. 사회 규모가 크지 않으므로 변화의 영향은 오히려 제주에서 더 큰 파고로 다가올 수 있다. 그래서 제주 연구는 최근에 올수록 특수성에 관한 것 외에 변화에 관한 대응방안이 더 큰 몫을 차지하게 되었다. 그렇지만 연구자가 부족하여 사회변동의 다양한 측면에 관심을 두기는 어려웠다. 노사관계에 관한 것도 마찬가지이다.

산업사회에 편입되면서 제주에서도 사업체가 다수 생기고 노사관계가 형성되었다. 그래서 노사관계에 관해서 경영학적 측면에서 접근한 글이 일부 생기게 되었다. 하지만 노동조합에 관한 글은 없는 편이다. 특히 노사관계의 기초인 노동조합운동에 관한 학술논문은 아직까지 전혀 없다. 축적된 학문적 연구가 없을 뿐만 아니라 체계적으로 정리되어 학문적으로 참조할만한 자료도 드물다. 가용한 것은 관계기관에서 실무적인 필요에 따라 그때그때 작성한 현황 보고서 등이다. 그나마 있는 것들도 시기에 따라 작성기준이 바뀔에 따라 통계 수치가 들쭉날쭉하다¹⁾.

그래서 이 글에서는 연구가 부족한 노사관계, 특히 노동조합운동 부분을 보완하여 제주사회의 다양한 측면을 파악하는 데 일조하고자 한다. 그럴 때

1) 예를 들면 노동조합의 본조, 지부, 산별 등에 따라 자료상 조합수와 조합원수가 일치하지 않을 때가 많다. 관청의 통계도 시계열, 연도별 수치가 기준에 따라 다를 수 있다. III장의 노동조합과 IV장의 노동쟁의에 관한 <표 3>과 <표 6>을 보면 그 애로점이 잘 드러난다. 각종 자료는 신뢰도가 높지 않으므로 해석할 때 주의를 요한다. 즉, 통계 수치 같은 것은 액면 그대로 받아들이기보다 전반적인 경향을 나타내는 것으로 보는 게 좋을 것이다.

변화하는 사회 속에서 제주의 특수성이 한국사회의 보편성과 어떻게 작용하여 그 모습이 드러나는가를 좀더 구체적으로 살펴볼 수 있고, 제주사회의 성격 구명도 한걸음 더 나아갈 것이다.

그러기 위해서 먼저 그동안 노동조합운동의 역사적 추세를 기술적(記述的)으로 정리하고자 한다. 왜냐하면 이 주제에 대한 자료가 제대로 정비되어 있지 않고 학술적인 선행연구도 없으므로 시기에 따른 정리가 우선되어야 하기 때문이다. 또 미약하나마 이 부분의 역사를 정리하는 역할도 겸할 수 있을 것이다. 다음으로는 기술한 자료를 기초로 노동조합운동과 노사관계의 특성을 분석하고자 한다. 연구대상 시기는 해방 이후부터 현재까지이다. 그러나 노사관계가 본격적으로 형성되기 시작한 것은 개발 이후부터이고 노동운동은 1987년부터 본격화되었기 때문에, 최근 시기에 중점을 둘 수밖에 없다. 1987년 이전의 자료가 드문 것도 또 다른 이유이다.

연구를 위한 자료는 크게 두 가지 경로로 수집되었다. 하나는 문헌 연구를 통한 것이다. 각종 통계, 각 기관의 간행물·보고서 및 내부자료, 그리고 신문 등이 해당된다. 다른 하나는 심층면접을 통한 것이다. 도청, 노동사무소, 한국노총, 민주노총 등의 실무담당자를 중심으로 총 7명과 얘기를 나누었다. 기간은 2005년 4월 말에서 8월까지이다. 면접은 1시간에서 3시간 남짓 면접대상자의 사무실에서 연구자와 일 대 일로 이루어졌다.

다음 II장에서는 노사관계가 형성되는 기초인 산업구조와 사업체 구성을 일별한다. III, IV장에서는 노동조합과 노동운동을 살펴보고, V장에서 이들을 종합하면서 노사관계 일반의 특성을 도출하고자 한다.

II. 산업구조

노동조합운동과 노사관계는 사업체를 중심으로 이루어지기 때문에 산업구조와 사업체 구성을 먼저 살펴볼 필요가 있다. 제주의 도세(道勢)는 일반적

으로 전국의 약 1% 수준이라고 한다. 면적, 인구나 경제력 등을 기준으로 그렇다는 얘기이다. 면적은 전국토의 1.8%, 인구는 1.1 %, 역내총생산은 0.9% 수준이다(통계청, 2004).

제주도의 인구는 1960년 281,663명에서, 1970년 365,522명, 1980년 462,755명, 1990년 514,608명, 2000년 543,323명, 2004년 553,864명으로 꾸준히 증가하고 있다. 경제활동참가율은 통상 60% 내외이고, 취업률은 98% 안팎으로 나타나고 있다. 산업은 농업과 관광산업이 중심을 이루고 있다.

〈표 1〉 산업별 총생산 및 취업자 구성비

(단위: %)

	1차산업		2차산업		3차산업	
	총생산	취업자	총생산	취업자	총생산	취업자
1960	61.5	-	5.4	-	33.1	-
1971	49.3	81.3	8.0	3.1	42.7	15.6
1981	34.9	71.8	5.3	3.1	59.8	25.1
1990	35.0	42.0	3.0	3.8	62.0	54.2
1995	33.1	31.5	3.9	5.4	63.0	63.4
2000	21.3	27.0	3.4	3.8	75.3	69.2
2002	16.4	23.0	3.3	4.8	80.3	72.2

자료: 제주도, 『통계연보』, 각년도: 제주도, 『제주도지』 제2권, 1993.

〈표 1〉에서 보듯 1차산업이 지역 총생산에서 차지하는 비중은 1960년 61.5%에서 차츰 저하하여 2002년에는 16.4%로 낮아졌다. 2차산업은 총생산이나 취업자 비에서 5% 안팎의 아주 낮은 비중만 차지할 뿐 큰 변화는 없다. 3차산업은 1차산업의 경우와 반비례하여 점차 커져 절대다수의 비중을 차지하여 제주경제의 중심이 되었다. 2002년 총생산 비율은 8할, 취업자 비율은 7할이나 된다. 1차산업에서는 감귤산업, 3차산업에선 관광산업의 비중이 절대적이다. 그래서 이 둘은 제주경제의 쌍두마차라고도 불린다.

2003년도 도내 사업체는 42,136개소이고, 종사자는 169,787명이다. 업체당 평균 4.03명이 근무하는 영세규모이다. 사업체의 84.1%는 종사자가 4명 이하인 업체이다. 종사자가 5백명 이상인 업체는 6개소에 지나지 않는다(제주도, 『통계연보』, 2004).

사업체가 영세하고, 지역이 좁은 점은, 노사간에 대면(face-to-face)적 관계가 많은 배경이 된다. 그렇지 않은 경우라도 좁은 지역사회로서 절대다수는 사회적 연줄에 얽혀 있다. 사업내용은 관광산업과 연관된 것이 다수이다. 광공업의 2차산업은 비중이 낮아 사업체가 극히 적다. 1차산업은 자영농민이 다수를 차지하고 있어 사업체가 적다. 절대 다수를 차지하고 있는 3차산업은 관광산업과 관계를 맺고 있는 것이 다수인 것이다. 도소매 및 음식숙박업과 서비스업이 절대 다수를 차지하고 있다. 사업체가 영세하고 관광산업관련 업종이 다수여서 전국 지자체 중 임금이 최하 수준이고 비정규직 근무자 비중은 최고 수준이다²⁾.

위에서 보았듯이 사업체 규모와 노동자 수가 어느 정도되어 노조가 있거나 활동이 가능한 곳은 거의가 3차산업이다. 그 중에서도 업종별로는 운수·호텔·병원이 주된 비중을 차지하고 있다. 이해를 돕기 위해 대표적으로 이 세 업종의 현황만 개관하고자 한다³⁾.

운수업은 2003년 기준으로, 시외버스가 6개 업체에 265대 버스가 등록되어 있다. 시내버스는 3개 업체, 275대가 등록되었다. 택시는 35개 업체, 1,582대 등록이다. 기타 개인택시 3,592대, 대여자동차(rent-a-car) 6,621대, 전세버스 1,208대 등이 있다(제주도, 『통계연보』, 2004).

개인택시가 회사택시의 두 배 이상이고, 대여자동차와 전세버스가 많은 것은 관광지인 제주의 특성이 반영된 현상이다. 시외버스는 업체당 평균 44대, 시내버스는 92대, 택시는 45대를 보유하고 있다. 근래에 개인 승용차가

2) 반정호(2005: 45-47)에 의하면 전국 16개 시·도 중 제주도의 일용직 근로자 비중이 25.2%로 가장 높다. 권역별 월평균 임금은 142만원으로 두 번째로 낮다.

3) 운수업과 호텔업에 관해 좀더 자세한 상황은 이상철(1995, 2001)을 참조할 수 있다.

증가하면서 도민들이 대중교통 수단을 덜 이용하게 되고, 업체 수와 규모가 줄어드는 추세에 있다. 비슷한 규모의 다른 지자체에 비해 버스 대수는 많은 편이다. 그만큼 수지는 악화되고 있다. 그 반대로 관광객을 위한 대여자동차와 전세버스는 증가 추세에 있다.

2000년에는 시외버스 8개 업체에 310대가 등록되었다. 시내버스는 5개 업체, 322대였다. 택시는 35개 업체, 1,582대였다. 대여자동차는 3,838대, 전세버스는 881대였다. 1990년에는 시외버스 7개 업체, 306대였다. 시내버스는 10개 업체, 354대였다. 택시는 33개 업체, 2,458대였다. 대여자동차는 773대, 전세버스는 421대였다. 운수업 중 노동조합운동과 관련해서는 시내외버스와 택시가 의미 있는 비중을 차지하고 있다.

관광산업의 지속적 성장으로 인해 관광업체는 계속 증가하고 있다. 이 중 관광호텔을 제외한 여행알선업, 기념품판매업, 음식점, 사진점, 숙박업소는 비교적 규모가 작다. 노조가 존재하는 곳은 관광호텔업 정도이다.

관광호텔은 1975년까지 전혀 없다가 1980년 4개 업소, 1985년 10개 업소 객실 1,842개가 되었다. 1990년 30개소에 3,774 객실, 1995년 37개소에 4,672 객실, 2000년 41개소에 5,494 객실로 꾸준히 증가한다(제주도, 『통계연보』, 각년도).

〈표 2〉 종합병원 및 의료인력

(단위: 개소, 개, 명)

	1985	1990	1995	2000	2003
종합병원 수	2	3	5	6	6
종합병원 병상수	436	658	1,229	1,504	1,476
의료인력	603	1,251	1,908	2,557	3,182

자료: 제주도, 『통계연보』, 각년도.

의료기관은 종합병원 외에도 병원·의원·치과병원·보건진료소 등이 있다. 그러나 후자들은 규모가 작아 노동조합의 설립이 매우 어려우므로 〈표

2)에서 종합병원의 추세만 살펴보았다. 1985년 2개 종합병원에 436개 병상이 있었으나 매년 증가하여 2003년 6개소에 1,476병상이 되었다. 의료인력은 종합병원 외의 기관에 근무하는 자까지 포함된 수치이다. 이 표는 전반적인 추세를 파악하기 위한 것으로 병원의 비중이 크게 증가하고 있음을 보여준다.

III. 노동조합

제주의 노동조합운동은 큰 흐름에서 한국의 노동조합운동과 궤를 같이 한다. 그것은 제주사회가 한국사회의 한 하위사회로 존재하기 때문이다.

1. 노동조합의 추세

제주의 노동조합은 1951년 '대한노총제주항분회' 결성으로부터 비롯되었다. 이것은 해방 당시 부두에서 각종 화물 작업을 하던 약 20명의 노동자들이 항만작업단을 구성하여 일반화물 작업을 전담하던 것에서 기원했다. 당시 다른 10여명은 부두작업단을 구성하여 여객선 화물 작업을 하였다. 이 두 단체가, 1951년 대한노총제주도연맹이 발족함에 따라 제주항분회를 결성하여 통합하였던 것이다. 노동자 조직이 부두 노동자로부터 시작된 것은 조선말기 개항 시기 육지에서의 경험과 맥락이 같다. 2차산업이 성장하기 전 외부와의 교역이 증가함에 따라 부두 노동자 집단부터 형성되었기 때문이다. 1958년에는 토건 노동자들이 대한노총제주노동조합을 결성하였다. 이후 몇 개 노조가 더 결성되었다(제주연감사, 1969: 265-267).

1968년 기준으로 보면, 한국노총 산하 16개 산별연맹 중, 제주도에 6개 산업별 지부와 1,200여 명의 조합원이 있었다. 먼저 '전국부두노동조합 제

주지부'는 대한노총제주항분회가 성장한 것이다. 후자는 1952년에 대한노총 자유연맹제주부두노동조합으로 조직을 확대하여 개칭하였다. 조합원은 42명 이고, 해상반·육상반·마차반으로 구성되었다. 1956년 조합원 200여명으로 증가하였다. 5·16 때는 해체되어, 1961년 9월 전국부두노동조합 제주지부를 결성하였다. 이후 추자, 모슬포, 제주, 함덕, 화순, 서귀, 성산포, 한림, 화북의 9개 분회와 540여명의 조합원으로 성장하였다(한국노총제주지역협의회, 1973: 13-24).

둘째, '전국자동차노동조합제주지부'는 1963년 15개 분회, 400여명의 조합원으로 발족하였다. 전국운수노동조합제주도지부라는 명칭으로 출발했으나 4개월 후 개칭하였다. 1967년 시외버스회사와 쟁의를 겪었다. 1968년 말 24개 분회, 950여명의 조합원이 있다. 셋째, '전국화학노동조합제주정지부'는 1965년 150여명의 조합원으로 발족하였다. 1968년 130여명의 조합원이 존재했다. 넷째, '전국전매노동조합제주지부'는 원래 전주지구연합회로 출발하였다가 1959년 제주지부를 결성하였다. 1962년 34명의 조합원이 있었다. 다섯째, 연합노조는 1967년 결성하였다. 마지막으로 운수노조제주지부도 1967년 설립하였다.

이외에 금융분회, 해상노조분회 등도 존재하였다. '체신노조제주분실'은 1958년 전국체신노동조합 광주청지부 단일 제주연합분회로 결성되었던 것이다. 1969년 지역여건과 조합원의 증원 때문에 단일연합분회를 3개 분회로 재편하였다. '전력노조제주지부'는 1956년 전남노조제주분회로 결성되었다. 1961년 해산 후 그해에 전력노조전남지부제주분회로 재결성했다가, 1969년 전력노조제주지부로 개칭하였다.

노동조합은 1970년대까진 10개 미만이었다. 1970년 지부가 4개, 1975년에도 지부 4개, 1979년에는 지부 4개 분회 2개에 지나지 않았다. 1980년에 자동차 노조가 회사별, 즉 사업장 단위로 지부를 재편하면서 1개 지부가 35개로 숫자가 늘어났다. 자동차 노조를 제외하면 항만노조, 전력노조, 삼다노조의 3개 지부와 전매노조의 1개 분회가 있었을 뿐이다.

조합원은 1970년 1,383명, 1975년 1,382명, 1980년 3,170명이다(제주도, 『통계연보』, 1981).

〈표 3〉 노동조합과 조합원 수

(단위: 개, 명)

연도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
조합	97	125	130	139	161	169	171	173	173
조합원	8,762	9,535	9,815	10,197	10,441	11,317	11,731	16,972	15,642

연도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
조합	172	100	99	95	74	74	77	67
조합원	15,528	7,190	8,031	8,106	6,689	5,591	4,951	5,141

자료: 제주도, 『도정백서』, 『통계연보』, 각년도.

주: 1996년까지는 제주에 존재하는 산별 지부를 포함한 모든 노동조합을, 1997년부터는 제주도 지자체에서 관리하는 노동조합 현황만을 나타냄.

〈표 3〉을 보면 노동조합의 규모는 1987년 급증하였다가 이후 완만하게 상승하였다. 1994년을 정점으로 그 후 점차 감소하는 추세이다. 1987년 97개의 노조에 8,762명의 조합원이 있었다. 1994년 173개의 노조와 16,972명의 조합원이 정점이었다. 이후 완만하게 하락하고 있다. 2000년에는 74개 노조에 6,689명의 조합원으로 이루어졌다. 이는 전국적 경향에 동조하는 것이다.

그런데 노조와 조합원 수에 관해서는 정확한 통계수치가 파악되지 않고 발행기관이나 관계자마다 차이가 조금씩 난다. 관계자들은 일반적으로 노동자는 16만명 내외, 조합원은 1만 4천명 정도로 간주하고 있다⁴⁾. 노동사무소 내부 자료에 의하면, 2004년 노동조합은 125개사, 조합원은 11,815명이

4) 노동사무소장은 17만 8천명의 노동자 중 도에서 관장하는 조합원은 6천명 정도로 본다. 조직률은 전국 평균 보다 1-2% 정도 낮다고 본다. 노동부(2004) 자료에 의하면, 제주도 지자체에서 관리하는 노조는 2003년 73개에 조합원 5,230명이다. 이것은 각각 전국 6,257개 노조와 1,549,949 조합원의 1%와 0.3% 수준이다.

다. 이는 전교조 등 산별노조 등을 포함한 수치이다. 이것에 따르더라도 1996년의 172개사, 15,528명에 비해 숫자가 줄어들었다. 이 수치는 2003년 전국 조합원의 약 0.8% 수준이다.

민주노총에서는 17만 노동자라고 한다. 조직률이 전국은 11%대이고 제주도는 10% 미만으로 파악한다. 전체 조합원은 1만 3-4천명 수준이고, 제주도의 조직률이 전국 평균보다 낮기는 하지만 현저하게 낮다고 보지는 않는다. 민주노총은 해당 조합원을 6천명 정도로 얘기한다. 한국노총에서는 해당 조합원을 1만 2-3천명 정도로 본다. 각자 20-30% 정도 부풀려 계산한 것으로 추측된다(〈부표 1〉, 〈부표 2〉 참조).

조직률이 낮은 이유는 첫째, 대기업이 적어 사업체의 규모가 작기 때문이다. 둘째, 제주도의 중심산업인 관광 쪽의 노조 조직률이 저조하기 때문이다. 셋째, 요즈음 젊은 노동자들이 개인주의 성향이 강하고 노조에는 관심이 낮기 때문이다. 최근에 입사한 자일수록 이 경향이 강하다. '봉급만 받으면 되지'⁵⁾ 라면서 노조의 교육, 활동, 모임에는 관심이 낮다. 인식과 관심이 낮으니 노조활동이 활성화되기 힘들다. 예를 들면 한국노총에 노조 결성을 상담받으러 오는 자들도 노조나 노동운동의 발전에 관심이 있다기보다 노조 결성을 통해 기업에서 살아남으려는 것이 주된 의도이다. 의도가 그러니 조직 결성이 잘 되지 않고, 설사 조직이 되더라도 유야무야가 된다. 노동자의 대의보다 이기주의 성향이 동기이다. 소위 문제가 있는 자들이 노조 결성을 시도하는 경우도 많다. 상담도 그들이 필요할 때만 와서 하고 보통 때는 외면하는 경향이 있다.

조합원의 성별 구성에서는 남성이 월등히 많다. 2003년 남성 4,510명에 여성은 631명이다. 2000년은 남성 6,050명에 여성 639명이다. 1990년에

5) 면접대상자의 말을 인용하려면 큰따옴표(" ")를 사용해야 한다. 그러나 여기에서는 작은따옴표(' ')를 사용하면서 구체적인 전거를 생략하고, 인용문이라는 것만 드러내었다. 왜냐하면 첫째, 대상자의 말을 꼭 그대로 인용하기보다 내용을 충실히 전달하는 방식으로 표현을 했기 때문이다. 둘째, 앞으로의 인용에서 단문과 구(句)가 많이 활용되어 일일이 전거를 다는 게 오히려 읽기를 방해할 수 있어 비능률적이라고 보았기 때문이다.

는 남성 8,302명 여성 1,895명이다. 여성의 비중이 점차 줄어드는 추세에 있다. 그러나 1980년대까진 여성 조합원은 약 1% 수준에 지나지 않았다. 1980년 남성 3,134명 여성 36명이었다. 1970년 남성 1,370명 여성 13명이었다.

제주도에서 제주시가 결정적인 위상을 차지하고 있는 것처럼 노동조합에서도 제주시가 절대적 비중을 점하고 있다. 2003년에 조합 수에서는 제주시가 나머지 시·군을 합친 것과 비슷한 숫자를 점하지만 조합원 수에서는 87.2%를 차지하고 있을 정도이다.

업종별 노동조합은 2003년에는 산별노조로 재편된 금속이나 병원을 제외하면 선원, 관광, 자동차, 항운, 택시 순으로 조합원이 많다. 2000년엔 선원, 자동차, 관광, 택시, 항운 순이다. 1995년에는 택시, 자동차, 관광, 연합, 항운, 선원 순으로 많다. 1990년에는 택시, 자동차, 금융, 우편·통신, 연합, 관광 순이다. 순위가 바뀌는 것은 산업구조의 변화 탓이라 하겠다. 기타 연합, 언론, 화학, 공공서비스 노조 등이 있으나 조합원 숫자는 미미하다.

2000년도 이후 조직률이 급감한 것은, 택시업계 노동조합과 병원 노동조합 등이 택시노련과 보건의료노조 중앙에 산별노조로 가입하게 됨으로써 지자체에서 관리를 담당하는 노동조합 수가 감소한 결과이다. 전교조 등 산별노조는 제주도 통계에서 잡지 않고 있다. 그렇다고 해서 제주에서 활동하지 않는 것은 아니므로 통계 해석에 주의를 요한다. 전교조는 조합원 1,300명 정도인데, 사업은 중앙차원의 것을 따른다. 지역단위의 고유한 노동운동의 의미는 적다.

사업체 규모와 노동자 수가 어느 정도 되므로 노조가 있거나 활동이 가능한 것은 운수, 호텔, 병원 등이다. 항운과 선원은 제주가 섬이라 수가 많다. 하지만 클로워즈드 쉘 등 특수성이 강해 일반적인 노조활동의 연구대상으로 삼기엔 어려움이 따른다.

한국노총을 상급단체로 한 노조 중에서 공공 및 금융 부문 등은 노조활동이 상대적으로 쉬운 편이다. 화이트칼라 및 수지타산이 맞는 업종에서는 노

조에 자금이 있고 교육도 가능하기 때문이다. 조합원들의 관심이 높고 활동도 쉽다. 블루칼라 업종, 이른바 '몸으로 때우는 곳', 즉 택시·버스·해상·항운·시청미화 등에서는 자금이 부족해 노조활동에 제약이 많은 편이다.

제주의 본조 중 조합원이 많은 곳은 남군선원조합을 제외하면 그랜드호텔과 칼호텔로서 각각 250명 정도이다. 대한항공 등 대기업은 서울에 본조가 있으므로 제주의 지부는 조합원이 정부 통계에서 빠지는 경우가 많다. 지부의 독자적 활동은 의미가 약하고 본조 중심으로 활동한다. 산별이 아닌 개별기업의 지부로 규모가 큰 것은 한국통신으로 510명의 조합원이 있다.

병원은 2004년 산별노조로서 중앙이 본조이다. 역시 조합원이 제주지역 통계에서는 빠지는 경우가 많다. 1994년 '병원노조'는 제주대병원의 전신인 제주의료원과 한라병원 두 군데뿐이었다. 제주의료원노조는 1987년 12월에 창립된 것으로 전국적 경향을 따랐다. 200여명의 종사자 중 1994년 25명이 조합원이었다. 이는 사용자 측의 압력으로 10명만 남았다가 다시 늘어난 숫자이다. 이후 제주대병원이 되면서 조합원은 2004년 111명으로 늘어났다. 현 제주의료원은 노인 치매전문병원으로 몇 년 전 새로 설립된 것이다.

제주에서는 사업체의 규모가 작다보니 노조의 크기도 작다. 지자체에서 관리하는 노조만을 <표 3>에서 보면, 노조 당 조합원 수가 2003년 평균 76.7명이다. 산별 지부 등을 포함해서 제주에 존재하는 모든 노조를 평균해도 94.5명으로 100명이 채 되지 않는다. 기업별 노조의 한계가 여기에서도 드러난다.

2. 연합조직

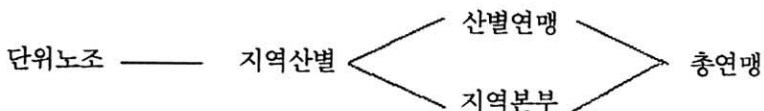
기업별 노조의 상급단체인 연합조직으로는 먼저 '한국노총 제주도지역본부'를 들 수 있다. 전신은 '한국노총제주지역협의회'로서 1962년 부두노조와 전매노조의 두 지부와, 전력노조·체신노조·금융노조의 세 분회가 결성하

였다. 대한노총의 이념을 따르고 지역발전에 앞장서며 회원의 유대강화와 친목도모를 기치로 하였다. 특별한 활동은 없었다.

1963년에는 자동차노조 설립으로 6개 회원이 있었다. 1965년 화학노조와 해원노조 조직으로 8개 회원으로 늘어났다. 1973년 부두, 전력, 전매, 자동차, 화학, 해원, 체신, 금융 노조로 총 8개 업종으로 구성되었다. 지부는 5개소, 분회는 28개소였다. 조합원 1,901명 중 남성은 1,751명, 여성은 150명이었다. 1990년 '한국노총 제주도지역본부'로 개칭하였다.

실질 조합원 수는 2005년 지역본부 대의원 선거 시 의무금 납부자로 파악할 때 4,081명이다. 납부율은 50-55% 수준이다. 그러니 조합원으로 등록된 수는 그 두 배 가량으로 늘어나게 된다(〈부표 1〉 참조). 그 외 법외노조로 공무원직장협의회가 있다. 도청과 제주대 등이 해당된다. 납부율은 총연맹이나 산별연맹도 비슷한 수준이다. 이는 민주노총도 마찬가지이다.

〈표 4〉 한국노총 조직형태



〈표 4〉에서처럼 한국노총에는 민주노총과는 달리 지역산별이 존재한다. 지역본부가 형식적으로는 12개 지역산별의 연합이다. 그러나 권한관계는 불명확하다. 산별연맹이 지역산별의 상급단체이다. 지역산별은 지역본부와 인간적으로는 가깝지만 큰 업무관계가 있는 것은 아니다. 지역산별은 주로 산별연맹과 업무관계를 맺고 있다.

지역본부의 역할은 지역 현안을 논의하고, 일이 발생한 산별에 협력하고, 총연맹 지침을 이행하는 것 등이다. 단위노조는 지역산별과 관계를 맺는다. 지역본부는 직접 단위노조와 관계를 갖기가 쉽지 않다. 지역산별을 거쳐야만 한다. 지역산별 밑에 67개의 단위조직이 있다.

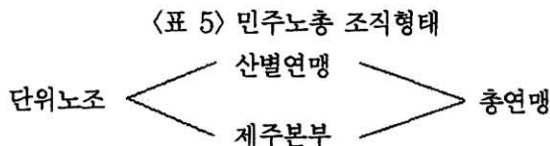
지역본부의 임원은 지역산별의 대표자들이다. 2004년 의장 1명, 부의장

11명, 감사 2명, 총 14명이다. 여기에서 좌○○는 임원으로 오래 근무한 자이다. 1980년부터 1992년까지 사무국장을, 1992년부터 2004년까지 4기 연속으로 의장을 역임하였다. 현 15대 의장인 고○○는 항운노조 출신으로서 1992년부터 2001년까지 사무국장을 맡았다(한국노동조합총연맹 제주도 지역본부, 2001-2003).

본부에 상근자는 3명이고 본부에서 직접 채용한 자들이다. 비상근은 7명인데, 국장들로서 단위노조 위원장들이 겸임하고 있다.

2005년 현재 단위노조 위원장들은 30-40대가 주류이고, 50대가 일부 있다. 간부급의 학력은 초대졸 이상이다. 여성위원장은 없다. 여성노동자들은 관광, 금융 업종에 많다. 그러나 노조위원장은 없다. 여성위원장이 없기 때문에 지역본부의 여성국장 자리도 공석이다. 민주노총은 여성국장이 가능하다. 여성위원장이 있는 병원 업종이 민주노총에 가입해 있기 때문이다. 단위노조 대표자의 전임은 9할 정도이다. 조합원 수가 작은 택시 몇 군데 등을 빼곤 전임이 있다. 그것은 상대적으로 오래된 노조가 많아서 가능한 것으로 보인다.

연합조직으로는 '민주노총 제주본부'도 있다. 제주에서는 전국보다 2년 늦은 1997년에 결성되었다. 2002년에는 35개 조직에 4천여명의 조합원이 있었다. 2005년 45개 단위조직에 약 4,900명의 조합원이 있다(〈부표 2〉 참조). 이것은 10개 연맹·산별노조 소속과 직가입노조를 합친 수이다. 그 외에 전국공무원노조 제주본부가 조합원 1,500여명으로 참관하고 있다.



제주본부는 총연맹의 지역본부이다(〈표 5〉 참조). 그렇지만 지역의 전국센터로서의 역할과 산별연맹의 지역본부 역할 두 가지를 모두 해야 한다. 산

별연맹의 지역본부가 없기 때문이다. 이 점이 한국노총 제주도지역본부와 다르다. 제주본부가 직접 단위노조와 관계를 갖고 있다.

2005년 임원은 본부장 1명, 부본부장 6명, 사무처장 1명, 감사 1명, 총 9명이다. 임원은 단위노조 대표자가 대부분이다. 이들은 주로 대졸의 학력에 30대 후반에서 40대 초반의 나이이다. 1990년대 들어와서 활동한 경우가 많다. 간부는 본부에 채용된 상근자 4명과 비전임 3명, 총 7명이다(전국민 주노동조합총연맹 제주지역본부: 1997-2005).

40여개 단위노조 대표자 중 전임과 반전임은 10여 군데뿐이다. 나머지는 전임이 없다. 신생노조 위주인데다 사업체 규모가 작기 때문이다. 오래된 노조는 주로 한국노총 쪽이고 새로 생긴 노조가 주로 민주노총 쪽이다.

제주에는 대규모 사업장이 없다보니 대규모 노조가 없다. 그래서 노조의 힘이 약하고 강성 노조도 없는 편이다. 큰 노조가 없다보니 전국적 차원의 산별노조 활동내용이 제주의 여건과 성격에 맞지 않는 경우가 많다(김재훈, 2005; 임영일, 2005). 병원의 경우 산별연맹인 보건의료노조의 지부로 존재하기보다, 민주노총 산하 공공연맹을 상급단체로 가입해서 개별노조로 존재하면서 단체교섭권과 체결권 등을 가지는 추세이다. 2005년 제주대병원이 이에 해당한다. 산별노조의 지부에서 개별노조로 가려는 생각을 갖고 있다. 다른 병원도 이에 동조하려는 분위기이다. 즉 '전국 노조에 종속되지 말고, 우리가 득을 볼 수 있는 게 무엇인가를 찾자. 우리 지역 여건에 맞게 가자'는 것이다. 거리 등 지리적 여건 등을 봐도 산별노조가 맞지는 않는다며 산별교섭 등은 노사 모두가 꺼리는 편이다. 결국 병원은 지역산별 형태로 가는 과정으로 보인다.

쟁점이 되고 있는 산별 조직화에 대해서는 양대노총 모두 쉽지 않다는 생각을 하고 있다. 한국노총 쪽은 원칙적으로 산별로 이행해야 하지만 실정에 잘 맞지는 않는다는 인식을 한다. 예컨대 택시는 수입이 시원찮으니 임금협상 자체가 잘 안된다. 금융은 되어 있고, 시외버스는 공동배차를 하니까 공동교섭이 가능하다. 나머지는 힘든 편이다. 제주도는 사업장마다 상황이 비

숫해서 산별로 이행하기가 쉬운 편이라고 볼 수 있고 명분에도 동의하지만, 현실적으로 여건이 되지 않고 있다고 본다.

산별 전환에 대한 민주노총 조합원들의 인식도 낮은 편이다. 민주노총에는 형식적으로는 산별노조가 많지만, 실제 내용은 기업별이 절대 다수이다. 산별연맹의 지역 조직이 없는 것이 제주도의 한계이자 어려움이다. 대신 지역본부의 결합력은 높아진다. 투쟁 시 산별연맹보다 지역본부가 지원한다. 그래서 산별보다 지역이 강해지는 상황이다.

3. 노동조합의 성격

제주에서 노조의 일상활동은 적은 편이다. 단위사업장 노조는 침묵 모임과 유사한 성격을 갖는 경우가 많다. 기업의 관리 파트 등 핵심 부분의 핵심 인원은 거의 노조활동을 하지 않는다. 또 지도부가 일반조합원과 피리가 있는 편이다. 보통 때는 지도부와 일반 조합원이 이른바 따로 노는 것이다. 집행부가 독선적이어서 노조가 조합원 다수의 의사에 따라 운영되지 않는 경우가 많다. 대내 민주성이 부족한 것이다. 조합원들에게 주체적 자세가 결여된 점도 이에 일조한다. 그러나 쟁의나 큰 쟁점이 있으면 지도부와 조합원은 힘을 합칠 수 있다.

과거에는 노조가 이권에 개입하는 단체로서의 성격이 강했다. 특히 지도부의 경우에 그랬다. 지도부가 노조활동과 노동운동에 대해 확실한 인식이나 지식이 부족한 경우가 많았다. 위원장은 '머리 좋은 것보다 선동적인 기질이 있고 저돌적인 사람이 좋다'든가, '위원장이 이론을 몰라도 참모가 하면 된다'는 얘기도 나온다. 일반 조합원의 인식은 더 낮다. 지도부는 전임을 할 수 있으니 선호되는 편이다.

이권에 개입하다보니 노조 지도부가 정경에 유착되기 쉽다. 특히 역사가 오래된 한국노총 지도부의 경우, 정치인·관청·업체와 유착관계가 있는 편

이다. 지자체 단체장은 유권자를 관리하는 차원에서 노조 지도부와 관계를 맺고, 지원하고, 통제하려고 한다. 노사분규나 쟁의 중재를 주된 업무로 보기보다, 선거관리 차원에서 우호적 관계를 유지하려는 의도를 갖고 있다. 관청과는 과거부터 유착이 있었던 것이다. 이승만 정권 이후 관청의 지도를 외면하기 힘들었다. 지금도 사회단체 보조금 지급 등의 지원을 관으로부터 받는다. 예산 편성 시 도의회와 시의회에 보조금에 대한 로비를 한다. 예전에는 사무실 비품도 지원받았다. 제주 시내에 있는 해수사우나와 음식점 등의 수익사업도 지원을 받은 것이다.

그러다보니 비리도 발생한다. 예를 들면 2000년부터 2004년까지 지방자치단체로부터 13억 6800만원을 지원받은 자동차노련 노조위원장이 2005년 2월 구속되었다. 지원금 중 2억 6천만원을 개인용도 등으로 사용하였기 때문이다. 이처럼 공익사업비를 보조받는 사회단체가 보조금을 유용하거나 일부를 지방자치단체 고위 공무원에게 뇌물로 주는 경우가 있다. 다른 예로는 2005년 문제가 터진 향운노조 조합원 채용과 승진 등에서의 비리 사건을 들 수 있다. 섬이라 향운이 중요한 수송수단인 제주의 경우도 예외가 아니었던 것이다. 조합원 채용이 세습적으로 이루어져 왔다. 2003년의 경우 돈을 받고 신규 채용한 자의 과반이 조합원의 아들이었다. 사업과정에서 횡령과 규정 위반도 발생하였다.

노조의 입장에서는 노조 지도부만의 횡령·수취 문제가 아니라 정·관·경의 청을 거절하기 어려웠다는 얘기가 나오고 있다. 그만큼 이들은 유착되어 있었다. 공생관계라고 할 수 있는 담합체제가 존재했다.

이러한 점은 노조의 대외적 자주성이 미약해서 문제가 된 것이다. 자주성 문제는 대내적 민주성의 부족과도 연관되어 있다. 자주성과 민주성이 부족하다보니 사회적 진보성과도 아직 거리가 존재한다⁶⁾.

6) 노동조합의 자주성은 노조가 자본이나 국가의 부당한 간섭과 통제로부터 벗어나 자율적으로 운영되는 것을 의미한다. 과거 권위주의적 정부 아래에서 대부분의 노조는 자주성이 부족해 이른바 '어용노조'라 불리기도 했다. 이런 것은 종속적 노사관계에서 흔히 나타난다. 민주성은 노조 운영이 몇몇 대표나 소수 집단의 의사를

IV. 노동운동

1. 노동운동의 추세

제주에서 실질적인 의미에서의 노동운동은 1987년 노동자 대투쟁 이후부터 발생했다고 할 수 있다. 이 때부터 자주적인 노조와 노동운동이 가능하였다. 노동조합 수가 늘어나고 노동쟁의가 확산되기 시작했다. 그 전에는 자주적 노동운동이 쉽지 않았다. 지역, 사업체, 노동자, 노동조합, 조합원 모두 작고 적어서 여건이 미성숙했던 탓이다. 게다가 정부의 노동조합운동 억제정책에 의해 노사간 갈등이 표면화되지 않았다.

1962년 발족한 '한국노총제주지역협의회'는 특별한 활동 없이 명맥만 유지해 왔다. 1970년대에는 1970년과 1979년에만 노동쟁의가 한건씩 있었을 뿐이었다. 5공화국 때도 노동조합운동은 관 주도 하에 협조로 일관해 왔다. 그러다보니 노사간 갈등을 해결할 제도와 자율적 해결 능력이 미비하였다.

1987년의 노동운동은 10월 새한병원노동조합의 결성에서 두드러진다. 새한병원에서는 1988년 7월부터 209일간 분규가 있었다. 제주에서는 처음으로 장기간 분규가 지속되었다. 사태는 병원이 일방적으로 폐업함으로써 종결되었다. 1987년 대투쟁 이후 한라병원노동조합도 결성되었다. 여기에서도 2002년 장기간 분규가 발생하였다. 1989년 6월 전국교직원노동조합 제주도지부가 결성되었다. 1990년 7월 제주지역언론노조협의회가 결성되었다. 이후 1991년 6건에서 1997년 5건까지 매년 10건 안팎의 분규가 있었다.

1998년의 국제택시 노사분규는 임금교섭 과정에서 협상이 결렬되면서 한

대변하는 게 아니라 조합원 다수의 의사가 반영되는 것을 뜻한다. 자주성은 주로 대외적 측면을, 민주성은 대내적 측면을 나타내지만 상호 긴밀히 연관되어 있다. 자주성이 없이는 민주성을 갖기가 쉽지 않고, 조합원의 힘이 뒷받침되는 민주성이 없이는 자주성도 미약하기가 쉽다. 진보성은 노조가 자신들의 단기적 이익만 추구하는 것이 아니라 사회의 민주화와 개혁 과제에 관여하는 것이다.

노동자의 분신 사망으로 이어졌다. 전국적으로 외환위기로 침체되었던 경기가 살아나기 시작하면서 임금인상과 고용 조정을 중심으로 노사간 갈등이 나타났다. 1999년에 파라다이스 호텔과 시내·시외버스에서 분규가 발생하였다. 2000년에는 제주여행객에서 임금과 근로조건 등으로 분규가 발생했다(〈표 6〉 참조).

전국적으로 2001, 2002년에는 경제가 어려워짐에 따라 사업체의 구조조정, 임금, 비정규직 고용보장 등의 쟁점이 발생하고 갈등이 전개되었다. 제주에서는 2001년에 택시업계의 임금과 사납금, 버스업계의 임금, 파라다이스 카지노 계장급 직원의 조합원 자격 문제로 파업이 발생하였다. 2002년에는 경마공원의 임금, CAPS의 직원복지, KAL 면세점의 조합원 전직, 양봉축협이 단체협약, 한라병원의 비정규직 고용보장 문제 등으로 노사분규가 발생하였다. 특히 한라병원의 파업은 규모나 기간 면에서 노사 당사자는 물론 도민에게 많은 부담을 안겨주었다. 2005년에는 한라병원 노사관계가 양호한 상태에 있다. 보건의료노조 파업 시에도 한라병원은 불참하였다.

2003년에는 8건의 노사분규가 발생하고 일부는 장기파업으로 진행되기도 하는 등 불안정했다. 2004년에는 1건의 분규뿐이고 안정 기조를 이루었다. 양돈축협이 전 해부터 156일간 장기파업을 했다. 2005년에는 경기침체가 계속되면서 임금인상 자체 분위기가 확산되고 노사관계는 전반적으로 안정 기조에 있다. 그러나 경영난을 겪는 일부 시내·시외버스 업체의 경우 임금체불 등으로 노사관계가 불안정하다.

이처럼 노사분규는 버스·택시 등 운수업에서 많이 발생한다. 지역단위 사업장이고, 규모가 영세하고, 자본도 적고, 경영난 등이 겹치는 조건이 갖기 때문이다. 최근에 시내·시외버스의 경우 택시와 마찬가지로 승객의 감소로 인해 경영이 더욱 악화되는 추세에 있다. 자본의 지분을 50% 이상 안정적으로 확보한 사업자가 드물다. 그래서 운수업의 경우 근로조건 개선 등이 쟁점이 아니라 임금체불이 주요 쟁점이 된다. 노조활동의 기본인 임금인상 요구조차 하기 힘든 형편이다. 택시도 월급제가 아니라 회사에 정해진

금액을 그날그날 납입하고 나머지를 기사의 수입으로 하는 형태를 취한다. 기타 쟁점으로는 배차중지, 징계, 노노간 갈등 등이 있다. 주요 쟁점이 육지 부와는 다르다.

예를 들면 2004년 시내버스 운수업체인 대화여객의 분규는 결국 폐업으로 귀결되었다⁷⁾. 서귀포시의 남국교통도 6월에 면허가 취소되었다. 전세버스는 현재 노조가 결성되어 있지 않다.

노노간 갈등은 나이·세대에 따라 생각이 다르기 때문이다. 이직률이 높다보니 나이·세대 차이가 나서, 젊은 사람들은 기존의 노조(간부)에 대해 신뢰하지 않는다.

파라다이스호텔은 임금교섭에서 의견 차이로 2005년 7월 쟁의행위를 신고했으나, 파업은 하지 않았다. 제조업은 역내 비율이 낮고, 규모가 극히 영세해서, 노조 결성을 자체가 낮다. 분규도 극히 적다.

7) 쟁점은 체불임금 청산 및 단체협약의 조건 악화 등이다. 노조위원장이 밀실에서 체결한 협상의 내용이 반년 후에야 알려지면서 노동자들은 이를 무효라고 주장하였다. 노조위원장은 사퇴하고, 2005년 4월 파업 하루 전 협상이 타결되었다. 이전 단체협약안은 무효로 하고, 체불임금은 1년 이내에 청산하기로 하였다. 유착과 비민주성이 드러난 것이다. 그 후 업체에서 합의사항을 이행하지 않으면서 노조가 6월 10일 파업하였다. 제주시에서는 7월 18일 대화여객의 운수사업 면허를 취소하고 공영버스 체계로 임시운행을 하고 있다. 사업주는 횡령 등의 혐의로 구속되었다. 파업과 면허 취소의 근본원인은 업체가 구조조정을 등한시하고 서비스를 개선하지 않은데다 노선체계도 개선하지 않았기 때문이다. 다시 말하면 대화여객의 자본잠식이 상당히 이루어졌고, 무단결행이 잦았고, 회생의 여지가 없다고 보았기 때문이다(제민일보, 2005; 한겨레, 2005).

〈표 6〉 노동쟁의 발생 현황

(단위: 건)

연 도	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
계	41	23	22	12	6	20	17	11	9
노동쟁의	2	19	19	9	5	19	11	7	5
쟁의행위	39	4	3	3	1	1	6	4	4

연 도	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
계	1	5	3	2	1	3	5	8	1
노동쟁의	1	4	2	1	-				
쟁의행위	-	1	1	1	1				

자료: 제주도, 『도정백서』, 각년도.

노동쟁의는 1987년에 급증하였다(〈표 6〉 참조). 이후 조금씩 감소하다가 1996년에는 1건으로 급감하였다. 최저 수준이다. 이후 조금 늘어났다. 1999년 전국 노동쟁의 198건 중 제주에서는 2건, 2000년 전국 250건 중 제주에서 1건 발생하였다. 2001년 전국 노동쟁의 235건 중 제주에서는 3건이 발생하였다. 2002년에는 전국 322건 중 제주에서 5건이 발생하였다.

쟁의는 1987년 불법적 분규가 대폭 증가했으나, 이후 건수 감소와 함께 불법적 분규도 줄어드는 추세이다. 1987년 노동쟁의는 2건이었으나 쟁의행위는 39건으로 그만큼 노사간 합의가 어려웠음을 반영하였다. 다음해부터는 노동쟁의는 19건이고 쟁의행위는 4건으로서, 노동쟁의와 쟁의행위 모두가 줄어드는 추세이다. 1987년의 경우는 당시 노동자대투쟁의 상황을 반영한 것이다(한라일보사, 1991: 400-404). 이후 노사간 합리적 교섭관행이 점차 정착되어가기 시작하였다.

〈표 7〉 노동쟁의 해결 유형

(단위: 건)

연도	계	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
계	135	41	23	22	12	6	20	17	11	9	1
행정지도, 자체해결	93	41	16	10	9	3	9	9	5	6	-
알선 조정	24	-	3	9	-	2	6	2	4	2	-
중재 재정	16	-	3	3	3	1	4	6	2	1	1
기타	2	-	1	-	-	-	1	-	-	-	-

자료: 제주도, 『도정백서』, 각년도.

〈표 7〉에서 쟁의의 해결 유형을 보면 행정지도 및 노사간 자체 해결이 가장 많다. 다음으로는 알선 조정이다. 1992년은 쟁의가 20건으로 전년도 6건에 비해 크게 증가하였다. 이것은 도내 부도율이 1968년 이래 최고치에 이를 정도로 지역경제가 악화된 탓이다. 그럼에도 불구하고 쟁의행위는 1건에 머물렀다.

2. 연합조직

제주에서는 한국노총이 오랫동안 노동운동을 이끌어왔기 때문에 노사관계가 안정되었다. 과학적인 관리가 되었다기보다 강성노조가 아니고 유착이 있었기 때문이다. 대표적 측면으로 재정상태를 보면, 한국노총 지역본부는 지자체 보조금에 크게 의존해 왔다. 조합의 자체 납부금으로는 재정의 1/4 정도만 충당한다. 나머지는 정부(도와 시의 지자체) 보조금이다. 사무실이 있는 건물도 정부가 지원한 것이다. 이에 비해 민주노총 제주본부는 자립도가 100%에 가깝다. 재정은 전국의 일반적 경향에 따라, 단위노조일수록 튼튼하고 상급단체로 갈수록 열악한 편이다. 제주본부는 총연맹에서 교부금을 받아서 운영한다. 지역의 단위노조에서도 미미하나마 교부금을 받고 있다.

사무실이 들어있는 건물은 지자체가 제공한 각종 사회운동단체들이 입주한 곳이다. 사무실만 지자체 지원을 받는 셈이다. 한국노총은 재정 지원 증액을 바라지만, 민주노총은 자립에 대한 자부심이 강하다. 한국노총은 재정문제 때문에 활동에 제약을 받는다고 생각한다.

한국노총 대 민주노총의 세(勢)가 2000년까지 8 대 2이었다면 최근(2005년)에는 6 대 4 정도라 할 수 있다. 민주노총이 수적으로 약한 편이다. 2005년 노동사무소 자료에 의하면, 한국노총을 상급단체로 하는 노조는 75개사 6,800명, 민주노총 측은 45개사 4,900명, 상급단체 미가입은 5개사 115명이다. 이는 지자체에서 관리하는 노조만이 아니라 산별을 포함한 제주에 존재하는 모든 노조를 대상으로 한 수치이다.

양 노총의 관계는 갈등이 없고 무난한 편이다. 아니 무관하다는 표현이 맞을 수도 있다. 관련 업종과 사업장이 서로 달라 중복되지 않으므로, 이해관계가 겹치는 경우가 거의 없기 때문이다. 영역이 겹치는 부분이 서비스 업종에 있기도 하지만, 기본적으로 따로 노는 셈이다. 한국노총은 이른바 구 업종, 민주노총은 신 업종에 편중되어 있다. 예컨대 구 업종이라 할 수 있는 자동차, 택시, 항운은 한국노총에 소속되어 있다. 공공서비스 중심인 언론, 병원은 민주노총에 속해 있다. 호텔도 몇몇 사업장 외에는 대부분 민주노총에 가입하고 있다. 신생 노조가 주로 참여하고 있다. 그래서 양 노총 관계는 무난한 편이다.

노조 임원들은 서로 잘 아는 사이이다. 지역이 협소하고 선후배 관계 등으로 얽혀 있기 때문이다. 하지만 개인적 교류는 거의 없다. 무관할 수도 있다는 것은, 연대경험과 사실상의 교류가 거의 없기 때문이다. 경쟁관계도 아니고 협력관계도 아닌 셈이다.

민주노총의 입장에서 볼 때, 한국노총은 사회개혁 등에 관심이 없으므로 연대할 거리들이 별로 없고 노조 조직인가 의심될 때가 있다. 한국노총은 조직화 사업을 별로 하지 않는다. 신생노조는 주로 민주노총을 찾아온다.

활동에서는 민주노총 쪽은 신생노조가 대부분이어서 기반을 잡기 위해 주

장이 강해질 수밖에 없었다. 중앙의 입장도 진보적이다. 중앙의 방침을 그대로 따르기만 하는 것은 아니지만 기본노선은 임단투가 기본이다. 이에 더해 사회적 개혁도 추구하고 정치투쟁도 전개한다. 그러나 중앙과는 달리 민주노총 내 노선 경쟁은 없는 편이다. 과도한 이념 경쟁은 없다.

한국노총 쪽은 기성노조여서 주장이 약한 면이 있다. 정부와 유착도 있었기 때문이다. 예컨대 주업종의 하나인 버스나 택시는 산업기반이 취약해 정부의 지원이 필요하다. 그러다보니 조합활동에서도 정부지원 요구가 있다. 지도부의 활동도 사용자나 정부와의 관계에서 행하는 정치적 역할이 주된 것이다.

근래 노동운동의 위기도 이러한 행위와 무관하지 않다고 간부들은 보고 있다(은수미, 2005). 2005년 항운노조의 채용 비리 등 드러난 비리문제는 관행적으로 해왔던 것들이 끊아서 이제 터진 것으로 파악한다. 과거와는 달리 지금은 모든 일을 투명하게 처리해야 될 때이다. 정부 보조금의 유용도 마찬가지이다. 상충부가 관료화된 탓이므로 간부들의 행태를 반성해야 한다고 파악한다. 즉, 잘못을 인정하고 재생의 기회로 삼아야 한다고 본다.

노조 조직률 하락 등의 문제는 좀 다르다. 노조가 있는 사업장은 상대적으로 안정된 곳이다. 기존 노조 자체의 위기는 아니라고 본다. 이곳에서 현상 유지는 가능하다. 그러나 그렇게 보는 순간 노동운동의 위기가 발생하게 된다고 본다. 11% 수준의 조직률로는 대표성 확보도 쉽지 않기 때문이다. 비정규직을 포함한 미조직 노동자와 연대하고 이들을 포섭해야 위기를 극복할 수 있다고 생각한다.

3. 노동운동의 성격

제주의 노동운동은 온건한 편이다. 타 지역과 비교할 때, '사람들이 순수해서 노조도 순수하기 때문이다.' 즉 '사람들의 성격이 온건해서 노조 자체도

온건한 편이다. 노사관계도 원만하고 온화하다.' '대화나 교섭 시 욕설이나 폭력이 적다.' '민주노총도 온건한 편이다.' 중앙의 파업에 동조해서 상경하는 경우도 많지 않다. 실리적으로 판단할 때 거리가 멀고 비용이 많이 드는 탓도 있을 것이다.

조합주의·경제주의 외에 사민주의나 사회주의 등 진보적·급진적 이념을 지향하는 게 없다⁸⁾. 온건한 성격 외에 학생운동과의 연결이 없던 점도 이에 일조했다. 과거 학생운동 출신자의 지하(언더)활동이 노동운동에 영향을 미치지 못했다. 이들의 활동이 없었던 것은, 역내 대학생 활동가 배출이 없거나, 제주의 전국적 중요성이 약해 육지에서 활동가들이 내려오지 않았기 때문일 것이다. 이들이 운동을 지도하지는 않았다. 제주 출신이건 육지 출신이건 노동운동을 하기 위해 육지에서 제주로 내려온 경우는 없다. 이에 비해 제주도 출신이 육지에서 활동하다가 다시 제주의 시민사회단체에서 활동하는 경우는 더러 있다. 하지만 노동운동을 계속하는 학생운동 출신은 없다.

특이한 경우로는 '제주지역노동상담소 돌소리'를 들 수 있다. 이것은 1987년 이래 각지에서 노동운동이 활발하게 전개될 때, 제주지역의 운동을 지원하기 위해 1989년 설립되었다(제주지역노동상담소 돌소리, 1993). 소장 강○○은 육지에서 노동운동을 한 전력이 있다.

이 상담소가 개별 노조와 노동운동을 지원하는 역할을 일정 부분 행하였다. 노동자 및 노동운동 지원단체가 없을 때 상담, 교육·훈련, 노동자 문화운동, 노동운동의 민주화 사업 등을 전개했다. 민주노총 제주본부가 연대활동을 하기 전에 연대활동도 지원했다. 이것은 민주노총의 연맹이나 지역조

8) 노동운동의 노선 또는 이념은 자본주의체제와의 관련 방식을 기준으로 크게 세 가지로 구별할 수 있다. 조합주의 노선은 자본주의체제를 인정하고 그 체제 안에서 경제적 불이익을 개선하고자 한다. 경제적 이익에만 치중하므로 경제주의라 할 수도 있다. 사회민주주의 노선도 자본주의체제를 인정하지만 그 안에서 의회를 통한 점진적인 변혁을 꾀한다. 사회주의 노선은 자본주의를 넘어선 체제를 지향한다. 우리나라에선 조합주의 노선이 주된 형태였으나 1980년대 들어 일부 활동가에 의한 혁명적 사회주의 노선도 나타났다. 하지만 일반 노동자들에게 큰 영향을 미치지 못했다.

직이 없을 때 일정한 역할을 한 것이다. 당시 타 지역은 전노협 등의 연대활동이 있었으나 제주에는 한국노총 외엔 연대조직이 없었다. 그래서 초보적 수준의 연대와 개별적 지원 역할을 했다. 그 후 1996년 12월 노동법 개정 후 이에 대한 투쟁준비위원회가 구성되고, 이것이 민주노총 제주본부 준비위원회로 전환되면서 민주노총이 생기게 되었다. 이에 따라 상담소의 역할은 줄어들었다.

제주에서는 근로조건 악화 등 문제가 생길 때만 운동이 생기는 편이다. 분규는 대개 임금 체불이나 인상 등 임금 때문에 발생한다. 사회적 쟁점을 들고 나온 적이 드물다. 그럴 여유가 없다. 다만 최근에는 중앙의 방침에 따라 문제제기를 하는 경우가 있다. 한국노총의 경우 시민사회단체와 연대한 경험이 없다. 그러니 어려울 때 다른 단체로부터 지원을 받지 못한다. 이를 반성하여 앞으로는 타 단체와 사안별 연대를 하려고 생각한다. 연대파업의 경험도 없는 편이다. 드물게 시외버스가 연대파업을 한 경험이 있다.

요컨대 제주에서는 한국 노동운동의 일반적 추세를 따라가는 편이다. 한국노총 제주지역본부는 노조 활동에서 온건보수주의 성향을 보여 왔다. 대정부투쟁 등에서 특이 활동은 없다. 근래에 2005년 8월까지 약 10개월간 신임의장을 선출하지 못했다. 선거권이 있는 대의원 배분 문제 등에서 이견이 생겼기 때문이다. 민주노총 제주본부는 상대적으로 진보적 노선을 취한다. 전국 방침에 따라 대정부투쟁에도 참여하지만, 지역 여건 등을 고려하여 파업과 같은 행위에 적극 참여하지는 않는 편이다. 전국 경향에 동조는 하되 지역 상황 때문에 온건한 편이다.

V. 노사관계

노동조합운동에서와 마찬가지로 노사관계에서도 제주의 상황은 전국적 추세를 따라가되 제주의 특성이 반영되어 나타난다. 과거 제주에서는 자본에 비해 노동자의 힘이 절대 열세여서 노사관계가 종속적이었다. 노동조합은 적었을 뿐만 아니라 자주성이 부족했고 활동이 미약했다. 1987년 이후 종속적 관계는 대등한 관계로 바뀌기 시작했다⁹⁾. 전국적 경향을 따라간 것이다. 그럼에도 불구하고 제주의 노사관계에는 제주도의 특성이 나름대로 반영되어 나타난다.

1. 노사관계 특성

제주에서는 지역이 협소하여 대면적 관계가 많고, 사업장 규모가 작고, 사

9) 노사관계의 특징은 기준에 따라 여러 가지로 나눌 수 있다. 대륙의 지역적 기준 외에, 노사관계 환경과 노사의 힘 관계를 중심으로 역사적 발전과정을 유형화할 수도 있다. 종속적, 대등적, 협력적 노사관계가 그것이다. 종속적 노사관계는 자본주의 초기에 전형적으로 나타나는 것으로서 노동자가 사용자에 비해 힘이 절대적으로 열세인 관계에 있다. 노동자에게 일자리가 주어진다는 사실 자체가 중요하기 때문에 사용자에게 철저히 예속된 경우이다. 한국에서는 1970년대까지 이 경우에 해당된다. 대등적 노사관계 단계에서는 노동자들이 자신들의 객관적 위치를 인식하고, 굴종과 침묵을 넘어 저항을 통해 자기 이익을 확보하고자 한다. 노동조합을 중심으로 한 노동운동은 노사관계를 이 수준으로 발전시킨다. 전제는 노동자의 각성 외에 경제, 정치, 사회문화적 발전이다. 우리나라는 1970년대부터 다시 시작된 자주적 노동운동에 의해 1987년 이후 이 단계로 발전해왔다. 협력적 노사관계는 노동력이 부족해지고 노동운동이 제도화된 선진자본주의국가에서 나타나는 단계이다. 노사는 힘의 대결이 아니라 협력이 서로를 위한 방법인 것을 받아들이고 국가도 경제발전을 위해 이를 권장한다. 노동자는 경영참여를 할 정도로 발언권이 강해지고 사용자도 참여의 필요성을 인식한다. 우리나라는 현재 이 단계를 지향하고자 한다(심윤중 외, 2000: 271-280; 한국산업사회연구회 편, 1994: 15-20).

업체의 인적 구성이 연고로 얽혀 있는 경우가 많아(제주칠성교통노동조합, 1994), 극심한 형태의 분규는 발생하기가 쉽지 않다. 폭력적 상황은 거의 없는 편이고 파업은 드물다. 장기간 파업은 더욱 적다. 타 지역과 비교해 볼 때 노사관계의 문제는 적은 편이다.

제주에선 무엇보다도 사업장이 영세하기 때문에 노조의 상황이 열악하다. 사업체의 규모가 어느 정도는 되어야 경제적 여건이 좋고 노조의 활동 공간이 확보될 수 있다. 규모가 큰 기업은 대한항공처럼 전국 규모 기업의 지사인 경우가 대부분이다. 그러다 보니 노사관계의 중요한 일은 중앙에서 이루어진다. 제주의 지사나 지부가 독자적인 의미를 갖기는 힘들다. 이들은 대기업이기 때문에 경제적 여건의 뒷받침을 받아 노동여건도 상대적으로 나은 편이어서 분규가 적다. 이에 비해 지역에 뿌리를 둔 다수의 기업은 규모가 영세해서 경제 상황이 열악한 편이다. 그래서 노사분규가 발생할 가능성도 크다. 분규는 일반적으로 경영난과 함께 발생하는 것으로 볼 수 있다.

다시 말해, 제주의 경우는 자본이 넉넉하지 않아 사업체 규모가 작다. 이것은 사업자의 형편을 좋지 않게 한다. 기업의 상황도 열악한 편이다. 그 결과 경영자의 입장에서는 경영과 노무관리가 쉽지 않고, 노동자의 입장에서 노조활동이나 노동운동이 쉽지 않다¹⁰⁾. 경제적 여유가 있을 때 정상적인 노사관계가 형성되기 쉬운데, 상황은 그렇지 못하다. 제주는 전국에서 일용직 비중이 가장 높고, 월평균 임금은 두 번째로 낮다. 중소기업사업자 비중이 가장 높은데다 인력 수급도 비정규직으로 채워지는 경우가 많아 전국에서 노동조건이 가장 열악하다.

10) 기업별 노조체제 하에선 대규모 기업이 노동운동에 유리하다. 노조를 결성하고 운동을 지속할 물적 기반이 있기 때문이다. 소규모 기업은 인적·물적 자원이 부족하다. 양대노총이 대기업 정규직 위주의 노동운동 편향을 보인다고 비판을 받는 것도 한편으로는 기업별 노조체제에 기인한다. 그리고 실버(Silver, 2003)는 세계-역사적 전망에서 노동운동을 분석하면서 대량생산자본이 노동운동 창출을 주도해 왔다고 한다. 제주에서는 대기업이 적은데다 기업별 노조체제 이면서 대규모 제조업이 전무한 상태이므로 삼중적 의미에서 노동운동에 불리한 셈이다.

지역 내 노사관계에는 운수, 호텔, 병원 업종이 큰 영향을 미치고 있다. 상황은 호텔, 병원, 운수 순으로 좋은 편이다. 호텔은 노조가 결성되어 있지 않은 중소호텔을 제외하면 상황이 괜찮은 편이다. 최소한의 규모가 되니까 업체의 체계가 잡혀있고, 임금도 제대로 지불된다. 교섭은 주로 복지나 임금 인상 등에 관한 것이고 대부분 자율적으로 타결된다.

제주에서 교섭체계는 분산되어 중앙집중화되는 거리가 있다. 개별교섭 위주이다. 산별지부인 경우, 대각선 교섭이나 지역 차원의 교섭이 있기는 하지만 실질적인 산별 교섭은 없다. 제주가 좁은 지역사회여서 노사는 서로 간에 개인적으로도 잘 알고 있는 상태이다. 그래서 노사관계에서 관리적 측면보다 인간적 측면이 중요하게 작용한다. 친한 관계가 한번 틀어지면 복구가 잘 안 된다. 인간적 감정이 상했기 때문이다. 제주에서는 감정 문제가 중요하다.

전반적으로 볼 때 노사가 '참여와 협력'의 단계에는 이르지 못하고, 종속적 관계에서 대등한 관계에 걸쳐있다고 할 수 있다. 노사간 신뢰 수준은 낮은 편이다. 사용자의 다수는 노조를 없애지는 못하지만 골치 아픈 것들이라고 생각한다. 노조와 정상적인 관계를 유지하려는 것도 진심으로 인정하기보다는 서로 손해를 보는 상황은 피하려는 의도 때문이다. 파업 등이 발생하면 모두 손해니까 이른바 '피를 보는 것은 피하자'는 것이다. 노동자를 인정하고 받아들여서 같이 성장하려고 생각하는 자는 소수이다. 요컨대 노사간 신뢰가 생겼다고보다는 상대방을 인정하지 않으면 생존이 힘들다는 현실을 인식하게 된 것이다. 그나마 노조가 있는 곳은 사업체 규모가 어느 정도 되고, 노조가 없는 곳에 비해 경영과 노사관계가 그만큼 안정된 곳이라고 볼 수 있다.

2. 노동자의 성격

전반적으로 노동자들의 노조활동과 노동운동에 대한 인식은 부족한 편이다. 노동권(勞動權)에 대한 인식이 낮다. 그러나 노조로 조직된 노동자는 조

합 활동을 하면서 배워간다. 규모가 큰 사업장일수록 학습기회가 많다. 사업체 규모가 작아 조직되지 못한 노동자들은 배울 기회가 드물다. 즉, 제주 지역 사업체의 규모가 영세한 것이 노동권에 대한 인식이 낮은 주된 이유이다. 육지로 나들이 하는 비용이 많이 들므로 교육받을 기회가 줄어들어 교육여건이 취약하다.

조합 일에 대해서는 자기가 아니더라도 집행부가 알아서 해주겠지 하는 안이한 생각을 하는 조합원이 많다. 내 일이라는 생각보다는 다수가 ‘굿이나 보고 떡이나 먹자’는 방관자적 태도를 갖고 있다. 노조활동이나 노동운동에 대한 인식과 지식이 지도부보다 더욱 낮다. 특히 젊은 노동자들에게 개인주의 성향이 커져 노조활동에의 관심이 줄어들고 있다.

노조가 결성된 곳에는 7-8할의 노동자들이 노조에 가입한다. 육지의 경우보다 가입률이 높은 편이다. 그것은 노조활동에 관심이 많아서라기보다 좁은 지역사회라서 인간관계 때문에 가입 요청을 거절하기가 곤란한 탓이 크다.

사업체 규모가 클수록, 사용자의 경우와 마찬가지로, 노동자가 합리적 인식을 많이 하는 편이다. 그렇지만 감정적인 문제가 있으면, 노조가 없는 사업장의 경우처럼 합리적 인식을 덜 하게 된다.

노동자들의 근로의욕은 낮은 편이다. 결근이 잦고 책임감이 부족하다. 일에 대한 열정과 노력도 부족하다. 어영부영 시간만 때우려는 성향도 있다. 이것은 노동자들의 성향 탓과, 많은 사람이 감귤밭 등을 소유하고 있어서 ‘이 짓 안 해도 먹고 살 수 있다’는 안이한 생각이 접친 탓이다. 그래서 일처리가 정확하게 되지 않는 경우가 많다. 한마디로 프로(professional) 정신이 부족하다. 그러다보니 개별적인 임금 체불의 경우가 다수 발생한다. 사용자의 입장에서 ‘일을 제대로 안 하니 임금을 줄 수 있겠느냐’는 것이다. 노동자의 경우는 이 문제를 노조로 갖고 가서 쟁점화하기도 한다. 요컨대 일에 대한 능력과 의식에서 전국적 수준과 차이가 난다. 경쟁력이 육지보다 뒤진다.

이와 같은 노동관과 인맥으로 채용되는 경우가 많은 점이 노동자의 정체감 형성을 저해하고 노조활동에 소극적이게 되는 이유로 작용한다. 노동자

임을 내세워 이익을 본 경험이 없는 것도 정체감이 낮은 이유 중 하나이다. 노동자라기보다 기업체의 직원·종업원이나 사회의 시민으로 자신을 인식하는 편이다. 그러니 권리의식이 낮을 수밖에 없다. 예를 들면 전교조 회원 1,300여 명 중 약 3할은 아직 조합원이라는 사실에 부담감을 갖고 있는 실정이다.

3. 사용자의 성격

사용자도 노동권에 대한 인식이 낮다. 노조에 대해 부정적이다. 예컨대 정부의 업무 담당자가 사용자 쪽에 양보를 권할 때, 그에게 ‘빨간 물이 들었다’면서 노동부는 ‘노동자부’라고도 말한다. 노동조합을 인정하지 않으려는 경향이 있다. 단체교섭 시 형식상 자리만 같이할 뿐 협상은 않으려는 경우도 많다. 사용자의 교섭 태만과 조합을 보는 경직된 사고가 많은 것이다.

그래서 상대방 앞에서나 겉으로는 노조를 인정하고 파트너라고 한다. 하지만 뒤 또는 속으로는 부정하고 욕을 한다. 마음대로 할 수 없으니 눈의 가시로 보고, ‘너희들 때문에 피곤하다’든가 ‘저놈들 어떻게 하면 없앨까’ 궁리한다. 연고를 중심으로 채용하는 까닭에 조합에 가입하지 말라고 강요하는 경우도 다수이다.

인식이 낮으니 협상에서 타결된 사항도 지키지 않는 게 많다. 또 평상시 노무관리에 신경을 별로 쓰지 않는다. 일이 생겨야만 그 때 노무사에 의뢰한다. 도내 노무사도 2명뿐으로 의뢰가 적다.

그러나 일반적으로 사업체의 규모에 따라 사용자의 인식과 태도에 차이가 있다. 규모가 커서 노조가 안정적으로 활동할 수 있는 사업장일수록 상대적으로 노동권에 대한 학습기회가 많아 인식이 높다. 예컨대 호텔업에서는 사용자가 노동자를 동반자로 생각하는 상태이다. 노조 자체를 인정하지 않으려던 태도에서 이제는 동반자 관계로 인식하고 있다. 사업체가 불안정한 운

수업의 경우는 '노조가 뭐냐'며 노조를 인정하지 않으려는 경향을 보인다. 한라병원의 경우, 2002년에는 사용자가 노조를 인정하지 않던 것에서 이제는 상호 인정한다. 근대적 노사관계로 발전한 것이다. 그러다보니 2005년에 산별인 보건의료노조의 전국 연대파업에 한라병원 노조지부가 동조하지 않을 수 있었다.

규모가 큰 사업장은 분규 등 갈등을 겪은 후 서로를 인정하고 동반자 관계로 인식하는 편이다. 협력할 것은 협력하는 것이다. 학습효과라 할 수 있다. '서로 피를 흘리지 말자'는 것에는 공감한다. 출혈을 피하려는 경향이 있다. 노조를 인정하지 않으면 사업체 운영이 힘들기 때문이다. 그래서 큰 사업체보다 신규사업장에서만 분규가 발생할 수 있는 여건에 있는 셈이다. 학습효과 외에도 사업체의 규모가 클수록 근대적 경영과 관리가 가능하고 체계가 이루어질 수 있기 때문이기도 하다. 노사관계도 합리적으로 유지하려는 경향을 갖고 있다. 결국 운수 등은 아직 종속적 노사관계에 있다고 말할 수 있으나, 호텔이나 병원은 대등적 관계에 있다고 할 수 있다.

전반적으로 볼 때, 노조가 없는 사업장에서는 사용자가 피용자를 '노동자'라기보다 '종업원'으로 인식한다. 법과 제도도 무시하는 경향이 있다. 노조가 있는 곳에서는, 반 정도는 노조의 실체를 인정하고 대등한 관계에서 교섭을 한다. 동반성장도 도모한다. 나머지 반 정도는 노조활동을 억제하고 통제하려고 시도한다. 실체를 부정하려는 성향이 있다.

4. 정부의 성격

정치권에서도 노동권에 대한 인식이 낮다. 예컨대 선거가 있을 때조차 노동에 관한 선거공약은 없는 편이다. 이것은 노조활동이 약한 탓이기도 하지만, 저인식이 노조활동을 낮추는 원인이 되기도 한다. 소위 악순환이 이루어지고 있다.

도(道)에서는 전국적 대기업이나 지부가 아니라 지역단위의 사업장과 노조에 관심을 갖는다. 왜냐하면 전자는 도의 관할이 아니기 때문이다. 규모가 큰 전교조는 도에서 전혀 관여하지 않는다. 교육청이 담당한다. 공무원노조는 행자부에서 담당한다. 제주지방노동사무소의 관심은 노동시장, 고용 쪽으로 패러다임을 옮기고 있다. 집단적 노사관계보다 개별적 노사관계에 비중을 두고 있다. 그것은 노동부의 방침에 따른 것이지만 지역 노동조합운동에 큰 문제가 없기 때문이기도 하다¹¹⁾.

VI. 맺음말

과거 한국에서는 노동자의 힘이 절대적으로 열세였고 국가도 친경영자적 정책을 펼쳤기 때문에, 노동조합운동은 미약했고 자주성이 결여되었으며 노사관계는 종속적이었다. 국가의 통제력이 이완된 1987년이 되어서야 자주적 노동조합운동이 활발해졌고 노사관계도 대등적으로 바뀌기 시작했다. 이후 한국의 사회운동적 노동조합운동은 신자유주의적 세계화 경향에 저항하는 것으로 여겨져 세계적 주목을 받아왔다(Waterman, 1999). 그러나 1997년 IMF 관리체제가 도래하면서 노사관계의 환경이 바뀌고 노동조합운동은 안

11) 도가 표방하는 근래의 활동을 보면, '제주도노사정협의회 설치 및 운영조례'를 2000년 11월 공포하였다. 전국적 경향에 따라, 노동자·사용자·행정기관·시민단체의 대표가 참여하여 지역의 노사문제에 대해 논의하는 노사정협의회를 구성하려던 것이다. 협의회는 도지사가 위원장이다. 도에서는 노사정간담회도 연 평균 4회 정도 꾸준히 개최하였다. 지역경제의 안정과 노사정간 화합기반 구축이 명분이다. 노동정책 설명회를 개최하고, 노사대표자 해외연수를 실시하여 노동자의 연수경비를 지원하기도 했다. 노사대표자 교육과, 노사분규를 예방하기 위한 이념 교육도 실시하고 있다. 1992년에는 노사정 화합 체육대회 개최를 시작하였다. 모범근로자도 매년 선정하여 표창하였다. 사회단체 보조금 지급의 일환으로 노동단체를 재정적으로도 지원한다. 근로자의 날, 복지시설, 체육대회, 수련, 교육 등에 지원하고 있다(제주도, 도정백서, 각년도).

밖으로 시련에 처하고 있다. 실업·저성장·노동시장 유연화 등으로 외부환경이 어려워지고, 대기업 정규직 중심의 노동조합운동이 한계에 달했기 때문이다.

요즈음은 세계적으로 참여와 협력의 노사관계가 강조되는 추세에 있다(노중기, 2004; 정이환, 1993). 세계화가 기업간 경쟁을 격화시키므로 기업이 경쟁에서 살아남기 위해선 생산성을 높여야 하는데, 타율적인 노동자로서는 이를 달성하기가 힘들기 때문이다. 한국에서는 참여와 협력의 관계가 더 요구되고 있다. 왜냐하면 한국은 경제위기에서 완전히 벗어났다고 보기가 어렵는데, 대립적인 노사관계는 노사 모두에게 부정적인 결과를 가져오기 때문이다. 그래서 정부는 노사정위원회 등을 통해 참여와 협력의 새로운 노사관계를 내세워 노사정 공동으로 경제위기를 극복하고자 한다. 노동 측에서도 변화하는 환경 탓에 참여와 협력의 명분을 마냥 외면하기가 쉽지 않다.

이와 같은 한국의 경향은 제주지역 노사관계에서도 기본 성격은 마찬가지이다. 종속적이며 미약했던 노동조합운동이 1987년이 되어서야 활발해지고 1997년 이후에는 다시 시련에 처한 것이 같다. 제주는 전국적 노동조합운동과 노사관계 추세를 뒤따르고 있다. 그것은 제주가 한국사회의 한 하위사회이기 때문이다.

전국적 동조성에도 불구하고 노사관계에는 제주도의 특성도 나름대로 투영되어 나타나고 있다. 중앙에서 멀리 떨어지고 도세가 약하기 때문에 노동조합운동의 규모와 질에서 역량이 부족하여 독립성과 선도성은 없다. 노동조합과 노동운동에서 2차산업 대신 3차산업이 중심이 되고 있다. 특히 운수, 호텔, 병원 업종에서 활동이 많다. 그러나 사업체 규모가 작으며 지역이 좁은 대면적 사회이고 전통적 성격이 많이 남아있다 보니, 근대적 노사관계가 완전히 정착되지는 못한 상태이다. 노동권에 대한 인식이 미흡하다. 노조활동이 주로 인맥으로 이루어지고 활동력이 낮다. 노선도 조합주의와 경제주의에 머물고 온건한 편이다.

현재 제주는 국제자유도시와 특별자치도를 추구하고 있다. 이를 제대로

이행하기 위해서는 참여와 협력의 선진적인 노사관계가 요구된다. 그렇지만 근대적 노사관계의 미정착은 이를 뒷받침하기에 많이 부족하다. 게다가 노동시장을 개방하려는 계획은 큰 파장을 예고하고 있다. 온건한 성격의 노동조합이 이에 크게 반대하기 때문이다. 중앙에서 제주도를 개방하는 것은, 어찌 보면 제주도의 규모가 작고 반대가 있어도 파장이 다른 곳보다 작을 것이라고 판단했기 때문인지도 모른다. 개방 앞에서 제주의 노동조합운동은 꽃피기도 전에 시들어가거나 속성으로 꽃을 피워야 할 운명에 있는 것 같다.

〈참고문헌〉

- 김재훈(2005), 「노동시장 분절과 산별노조 전환」, 『경제와사회』, 가을호, 한울.
- 노동부(2004), 「전국노동조합 조직현황」.
- 노중기(2004), 「사회적 합의와 신자유주의 노동체제: 한국과 멕시코의 비교연구」, 『경제와사회』, 여름호, 한울.
- 반정호(2005), 「우리나라 노동시장의 지역별 격차」, 한국노동연구원, 『노동리뷰』, 8월호.
- 심윤중 외(2000), 『산업사회학』, 경문사.
- 은수미(2005), 「노동운동 거듭나기: 위기 속의 정치세력화, 그후?」, 『경제와사회』, 가을호, 한울.
- 이상철(2001), 「제주도 관광호텔 종사자의 노동실태와 의식구조」, 제주학회, 『제주도연구』 제20집.
- _____(1995), 「제주시 운수노동자의 노동실태와 의식구조」, 신행철 외, 『제주사회론』, 한울.
- 임영일(2005), 「위기의 노동: '1987년 체제'의 극복을 위하여」, 영남노동운동연구소, 『연대와실천』, 11월호.
- 전국민주노동조합총연맹 제주지역본부(1997-2005), (민주노총) 『정기 대의원대회』 자료집.
- 정이환(1993), 「일터의 민주화와 경제민주화」, 『경제와사회』, 여름호, 한울.
- 제민일보(2005), 2005. 6. 22일자.
- 제주도(1986-2004), 『통계연보』.
- _____(1993), 『제주도지』 제2권.
- _____(1993-2003), 『도정백서』.
- 제주연감사(1969), 『제주연감』.
- 제주지역노동상당소 들소리(1993), 「1989-1992년도 종합보고서 및 1993년도 사업계획서(안)」, 「활동보고서」, 「정관」, 「정기이사회 자료」.
- 제주철성교통노동조합(1994-1998), 『새벽』 2-8집.
- 통계청(2004), 『한국의 사회지표』.

한겨레(2005), 2005. 7 19일자.

한국노동조합총연맹 제주도지역본부(2001-2003), 『한국노총 사업보고』 대의원대회 자료집.

한국노총제주지역협의회(1973), 「1973년 제주지역교육교재」.

한국산업사회연구회 편(1994), 「산별노조론」, 미래사.

한라일보사(1991), 「한라연감」.

Silver, Berverly J.(2003), *Forces of Labor: Workers' Movements and Globalization since 1870*, 백승욱 외 역(2005), 「노동의 힘: 1870년 이후의 노동자운동과 세계화」, 그린비.

Waterman, Peter(1999), 「새로운 사회적 노동조합주의: 신세계질서를 위한 새로운 노동조합 모델」, Ronaldo Munck and Peter Waterman (eds.), *Labor Worldwide in the Era of Globalization: Alternative Union Models in the New World Order*, 국제연대정책정보센터 옮김(2000), 「지구화 시대의 전세계 노동자」, 문화과학사.

2005년 10월 5일 접수

2005년 12월 4일 최종 수정본 접수

3인 익명심사필

〈부표 1〉 한국노총 조직현황

(2003년 12월 기준)

노 동 조 합 명		대표자	전화번호	조합원수(명)
전국전력노조 제주도지부	직할분회	고형범	740-3226	
	전력소분회	홍국남	729-3308	
	서귀포지점분회	김형언	730-3272	
전국항운노련 제주도항운 노동조합	제주시지부	양진호	722-2217	
	서귀포지부	고행진	762-4195	
	성산지부	고성만	782-2552	
	한림지부	강학수	796-2143	
	안덕지부	김중훈	794-9175	
	애월지부	지덕권	799-3448-9	
	제주시지부추자분회	박종빈	742-3775	
전국해상산업 노련제주도해상 산업노동조합	서귀포시지부	강유신	762-8821	
	남군해상산업노동조합	임인배	782-8151	150
	북군해상산업노동조합	권영배	796-0420	
전국담배인상노 조제주도지부	제주본부분회	양진우	722-6059	
	제주분회	고태석	722-0659	
	서귀포분회	김성옥	762-0399	
전국화학노련 제주도지부	천마물산(주)노동조합	김광주	758-2072	50
	세광산업(주)노동조합	정상훈	794-5677	
	한송산업(주)노동조합	양용한	794-4512	5
	삼화석유(주)노동조합	김동성	753-2137	12
	한라산(주)노동조합	김청림	796-6671	51
	동양메이저(주)노동조합	양태현	756-4439	
전국자동차노련 제주지역 자동차노동조합	대화여객노조	이명안	752-1737	320
	극동여객분회	오남현	753-5052	71
	금남여객분회	강정민	753-4413	98
	동진여객분회	양광식	759-0445	62
	삼화여객분회	조경신	753-1622	62
	제주여객분회	송용석	753-7980	81
	남국교통분회	이완석	762-5806	32
	제주렌트카분회	이한승	742-3301	9
	한라렌트카분회	강경남	755-5000	80
전국연합노련 제주도지역본부	제주시청노동조합	정종배	755-0297	145
	(주)우성	김성학	748-0189	69
	제동목장노동조합	문명진	783-9496	10
	(주)환경공사	김유형	721-3594	8

노 동 조 합 명		대표자	전화번호	조합원수(명)
전국관광노련 제주도협의회	오라관광(주)노동조합	이승윤	710-8139	242
	(주)호텔서교하트트리젠시 제주노동조합	양수원	735-8333	80
	파라다이스제주노동조합	강창훈	730-5012	39
	한국콘도관광(주)노동조합	김용권	738-4005	
전국택시노련 제주도지역본부	조흥자동차분회	강중식	721-8590	
	한영운수분회	고관우	723-8884	
	신흥운수분회	박영환	726-7748	
	화신교통분회	오성수	721-3209	
	동방택시노조	강대수	756-8119	
	백마교통분회	강경탁	756-6690	
	서귀포택시노조	오영인	733-5710	
	대명택시분회	강기수	748-0670	
	현대자동차분회	양태효	746-8792	
	중앙교통분회	고승면	782-9559	
	성일운수분회	정만수	748-0846	
	인성운수분회	현대원	733-5881	
	국제운수분회	고철윤	711-6404	
	대림교통분회	서주형	756-2666	
	우진택시분회	배광보	756-4022	
	덕남운수분회	김정윤	725-4322	
	은마교통분회	문상준	721-7410	
	대우교통노조	최승복	756-0589	
	대안택시부회	강상균	794-6933	
	남원운수분회	김복남	764-5388	
	대산운수분회	오응석	782-5835	
	보은교통분회	한상철	755-7601	
	성원택시분회	이택진	772-4977	
전국금융산업노 조제주지역본부	제주은행노동조합	오경화	720-0354	
정부투자노련 한전기공노조	한전기공제주지부노동조합	이동철	750-5367	
공공서비스노련 제주경마본부 노동조합	제주경마본부노동조합	강상익	741-9550	
	한림수협노조	박 철	796-0917	
	건강보험노동조합	오승현	740-1271	

자료: 한국노동조합총연맹 제주도지역본부, 내부자료, 2005.

노동부, 『전국노동조합 조직현황』, 2004.

〈부표 2〉 민주노총 조직현황

(2005년 2월 기준)

	노 동 조 합 명	대표자	전화번호	조합원수(명)
기 연 맹	공항공사노조제주지부	강승윤	797-2555	146
	관광공사노조제주지부	양경흠	738-7302	99
	발전노조남제주지부	양재부	793-2208	120
	발전노조제주지부	부관우	750-5208	130
	발전노조한림북합지부	박영국	795-0208	36
	사회보험노조제주본부	김도균	740-1294	80
	전기안전공사제주지부	이동훈	740-3800	48
금 속 산 업 연 맹	기아정비지부제주분회	허원필	724-8585	23
	기아판매지부제주지회(준)	오재룡	753-8501	48
	동양엘리베이터제주분회			7
	현대정비본부제주지부	류제만	784-4111	37
대 학 노 조	현대판매본부제주지부	고대연	746-8614	41
	방송통신대학교분회	장원혁		9
	산업정보대지부	고두산	754-0212	25
영 원 노 련	제주대학교지부	강택경	754-2380	56
	보건의료노조제주대병원지부	김효정	750-1135	111
	보건의료노조제주의료원지부	이경미	720-2290	87
	보건의료노조한라병원지부	오용창	740-5270	116
사 무 공 연 맹	전국농협노조김녕분회	강경훈	782-5659	11
	전국농협노조서귀포분회	강창익	733-5101	52
	전국농협노조성산분회	박명중	780-3174	26
	전국농협노조중문분회	김용표	738-4172	45
	전국농협노조하귀분회	강중언	789-1181	26
	전국축협노조남제주지부	오성진	733-6471	26
	전국축협노조제주양돈지부	임기환	744-6566	49
	전국축협노조제주양봉지부	김영심	753-2191	3
서 비 스 연 맹	오리엔탈노동조합	김효상	754-8846	115
	칼호텔노동조합	송복남	724-7274	250
IT	KT노조 제주본부	고홍관	725-4220	510
언 론 노 조	CBS제주방송지회	박기성	748-7443	10
	MBC본부 제주지부	정홍전	740-2382	58
	제민일보지부	김효철	741-3111	42
	JIBS지부	김영석	740-7991	54
	KBS본부 제주지부	김만보	740-7229	98
	한라일보지부	강희만	750-2256	48

노동조합명		대표자	전화번호	조합원수(명)
운송하 역노조	아시아나공항서비스제주지회	김태보	743-6466	108
	화물연대제주지회	김용진	721-5626	149
전교조	전교조제주지부	강순문	755-5033	1,319
직가입 노조	남군선원노동조합	강유신	748-8821	410
	북군선원노동조합	주학균	796-0420	40
	제주대소비조합노조	김정아	754-2454	9
	제주 지역 일반 노조	본조	이재호	3
		제주시청지부	김성봉	123
		평화고속관광지회	강상식	10
		한송레미콘지회	고동수	6

자료: 전국민주노동조합총연맹 제주지역본부, 『민주노동제주본부 제13차 (2005년 정기) 대의원대회』, 2005.

Labor Movements and Industrial Relations in Jeju Island

Sang-Cheol Lee*

〈Abstracts〉

This study looks into labor movements and industrial relations in Jeju Island. There is no academic article on this subject. So, we can understand more various aspects of Jeju society through this study.

The character of industrial relations in Jeju Island is similar to that in Korea. Labor movements had been weak and subservient to the capital and the state since Independence. It was dynamic after 1987. It has been in difficult situation again since 1997 as that of Korea. Labor movements and industrial relations in Jeju have followed that in national level. Because Jeju is a sub-society of Korean society.

However, the character of Jeju society has resonated that of industrial relations. The ability and scale of labor movements is low and small. Movements are not independent and don't lead. Because Jeju is a small society and located far away from the center. The upper most important sector in labor union and movements is the tertiary industries instead of the secondary industries. Unions and movements are most active in the transportation, tourist hotel and hospital industries. But modern industrial relations doesn't take root firmly. Because businesses are small, and Jeju is a small and face-to-face society. Traditional character is still powerful in Jeju. People don't have enough understanding of labor

* Cheju National University

rights. Union activities are low and based on the personal relationships. The line of the movements is unionism and mild.

Key words: industrial relations, labor union, labor movements, Jeju society