

세계화와 노동조합의 대응 : 국제비교

A. V. 호세(Jose) 국제노동기구(ILO)국제노동연구소 연구원

• 번역 : 홍주환 한국노동사회연구소 연구위원

이 글은 12월 9일 열린 연구소〈12월 노동정책포럼〉에서 발표된 것이다.

1998년 초 국제노동기구(ILO) 국제노동연구소는 「21세기 조직노동의 네트워크-참여로의 초대」("Network on Organized Labour in the 21st Century: An Invitation to Participate")라는 제목의 자료집을 준비하였다. 이 자료집은 노동세계에서 노동조합이 직면하고 있는 여러 도전들에 대한 일련의 질문을 제기하였다. 사회경제적 환경의 변화에 노동조합들이 어떻게 대응하고 있는지에 대한 정보를 수집하기 위한 목적으로 여러 나라들의 학자들과 노동조합 활동가들에게 그 질문들이 주어졌다.

이 글에서 필자는 당시에 주어진

문제들과 산업국가들을 둘러싸고 있는 특수한 환경의 맥락에서부터 나온 답변들을 요약하여 제출하고자 한다. 이 글의 목적은 노동조합의 전략적 대응을 개괄적으로 보여주고 신흥 산업국가 노동조합들의 함의를 검토하는 것이다.

1. 고용형태와 노동조합 구성원의 변화

“네트워크 보고서”는 세계화와 연계된 변화들에 초점을 맞추고 있다. 이 현상은 전통적 산업들의 쇠퇴와 소규모 사업장들의 증가, 서비스 부문의 증대, 민영화 추세에의 증가 등으로 이어지고 있다. 노동력의 구성도

변화하고 있는데, 이것은 전통적으로 안정적인 직장을 확보하고 있는 상용직 남성 노동자를 대피해왔던 노동조합에 중요한 함의를 가진다. 노동조합은 남성 및 여성의 노동시장 참가가 점차로 균등해지고 있으며, 단시간 고용(part-time employment)이 일반화되고 있고, 임시 계약직이 더욱 확산되고 있으며, 외국인 노동력의 사용이 증가하고 있다는 것을 알고 있다. 이러한 새로운 고용 형태에는 승자와 패자가 존재한다. 승자는 고임의 직무와 테크놀로지에 기반한 숙련을 보유하고 있고, 패자는 덜 숙련되고, 수적으로 많으며, 고용이 불안하고, 작위에 노출된 노동자들이다. 노동조합은 승자와 패자를 함께 조직하고 대표하기 위한 전략을 아직 마련하고 있지 못한 상태이다.

제출된 답변은 노동조합이 이러한 고용 형태의 변화로 많은 조합원을 잃고 있다는 점을 확인하고 있다. 그 변화의 속도와 노동 및 노동조합의 취약성에서는 국가마다 큰 차이가 있다.

새로운 생산조직 형태에 따른 제조업의 고용구조 변화에 매우 큰 관심이 표명되고 있다. 산업화된 나라에서 대규모 제조업체들(이들은 역사적으로 표준화된 상품의 대량 생산에 불투칼라 노동자들을 고용하고 있었음)은 생산단위들을 재설계(re-engineering)하고 있다. 숙련노동자 및 전문적 노동자에 훨씬 더 의존하는 구조를 갖춘 중소규모의 기업들을 설

립하는 경향이 새롭게 나타나고 있다. 노동집약적인 제조업 직무들은 국내외의 새로운 생산단위들로 외주화되고 있다.

이러한 상황 전개는 노동력 구성에서 진행되고 있는 변화와 연결되어 있다. 여러 참가자들에 따르면, 노동력은 숙련·성·인종 등의 측면에서 점점 더 다양화되고 있으며, 표준화된 임금·노동시간·동질의 숙련 위에 세워져 있던 노동조합의 전통적인 연대 기반은 점차 유지되기 어려운 상황에 처하고 있다.

안정적인 경력상승의 경로를 가진 상용직 직무를 특징으로 하고, 법률 및 단체교섭에 의해 규제되었던, 전후에 구축된 "정규고용 형태"(normal employment pattern)가 심각하게 도전받고 있다. 이 도전은 단시간 근로(part-time work), 임시 근로(temporary work), 하청계약근로 또는 자유직(subcontracting and/or independent work) 등에 의존하는 비전형적 노동자들과 관련된 노동시장의 공급 압력과 연관되어 있다. 여성이 자유직 노동자 또는 숙련 스펙트럼에서 다양한 총위의 부수적인 임금소득자로서 대규모로 노동시장에 참여하는 것을 특징으로 하는 인구학적 변화도 상황을 복잡하게 만들었다.

위에서 개괄한 이러한 추세들은 노동조합이 제대로 대표하지 못하는 두 개의 노동자 범주의 형성으로 이어졌다. 한쪽 극단에는 고숙련 노동자들이 있는데 이들은 새로운 경력을 쌓고 있고 또한 새로

운 전망을 가지고 있다. 다른 한쪽에는 여기저기 흩어져 있고, 따라서 전통적 고용형태의 외부에 자리잡기 쉽기 때문에 착취에 노출되어 있는 주변부 노동자들이 존재한다.

1) 신기술 및 새로운 경력을 가진 노동자들을 노동조합이 어떻게 조직하고 대변하고 있는가?

숙련노동자들이 노동조합에 보다 더 많은 관심을 보이고 있고, 노동조합이 그들을 조직하기 위해 힘써 왔다는 것을 보여주는 사례들이 존재한다. 서구 산업국가들(캐나다 스페인 영국)의 경우, 새로운 숙련 및 경력을 가진 노동자들을 조직하기 위해 의식적인 노력을 한 노동조합이 분명히 존재한다. 노동조합은 계속해서 그러한 노력을 경주하고 있고, 몇몇 부문 및 직업들에서는 노동조합의 영향력이 커지기도 한다는 점 또한 지적되어 왔다. 예를 들어 호주에서 노동조합은 노사관계에 대한 전통적인 접근으로 되돌아가 더 나은 임금과 노동조건의 개선을 지향하고 있다.

노동조합이 지금까지 주로 숙련 노동자들에 대해서 관심을 많이 갖지 않았다는 점을 염두에 두면서, 몇몇 연구자들은 숙련 노동자들의 이해관계를 대변하기 위한 대안적인 공동체 조직의 가능성에 관심을 표명하고 있다. 한 참가자는 노동시장에 새롭게 등장하고 있는 고도로 자율적인 상층 종업원들이 호감을 느낄만

한 실용적인 방안을 제안하기도 하였다. 노동조합은 공장 내의 노동자 대표들에게 매우 유익한 조언자가 되기 위해 자신의 전문적인 기술 및 지식을 확대·강화할 수 있을 것이다. 또한 경영자가 자신의 상담자를 갖고 있는 것과 마찬가지로 노동조합도 종업원들의 상담자로서 쓸모있는 역할을 수행할 수 있을 것이다. 노동조합 상담(the union consultancies)은 노동자들이 자신의 숙련과 전문기술을 유지하도록 돕는 일도 자신의 기능에 결합시킬 수 있다. 또한 직업에 대한 정보를 제공하고, 법률 변화나 사용자 정책을 알리고, 종업원들이 노동생활의 질을 높일 수 있도록 도와줄 수 있을 것이다. 전략적인 관점에서 볼 때, 이것은 개별적 서비스와 집단적 대표의 비교한 결합을 필요로 하는 것이다. 독일의 몇몇 노동조합은 종업원평의회(workscouncil), 교원 조직 및 의료 전문가들에게 이러한 종류의 서비스를 꽤 오랫동안 제공해오고 있다.

몇몇 응답자들은 노동조합이 노동시장에서 발생하고 있는 변화의 방향을 분석하기 위해 노력해야 한다는 실천적인 접근방법을 제안하였다. 숙련 범주를 갖고 노동 수요를 예측하는데 사용될 수 있는 고용구조 변화에 대한 경험적 자료들이 충분히 존재하고, 그것은 노동조합에게 향후의 조직화 전략에서 매우 유용한 정보가 될 것이다. 노동조합은 조합원 충원을 위한 잠재적인 원천을 확인할 수 있

며, 또한 여러 부문 및 직업에서의 수요에 대응할 수 있는 적절한 전략을 개발할 수 있다.

2) 노동조합은 점차 증가하고 있는 비전형 노동자들을 어떻게 조직할 것인가?

노동력이 양극화되고 사회적으로 배제된 사람들이 증가함에 따라서 노동조합이 노동시장 하층의 노동자들과 상층의 노동자들에 대해 동시에 관심을 가질 수 있을 것인가 하는 문제가 제기된다. 질문에 언급된 비전형 노동자들(단기계약 및 계절적 노동을 주로 담당하는 단시간 노동자들, 가내 노동자들, 비공식 부문에 가려져 있는 노동자들 등)은 비표준적인 직무들을 수행하고 있는 노동시장 하층 노동자 범주에 속한다. 이들 집단은 모든 나라들에서 확대되고 있으며, 대부분 조직화되어 있지 않다. 노동조합은 새로운 고용형태가 등장함에 따라 새로운 조직화 전략이 필요하다는 것을 점차 인식하고 있다.

노동조합은 단시간 노동자들에게 더 많은 관심을 갖고 있는 것으로 보인다. 산업화된 나라들에서 노동조합은 정부가 취약한 고용관계에 처한 노동자 집단이 존재함을 인식할 수 있도록 노력해 왔으며, 또한 그들을 대신하여 개입해 왔다. 그러한 활동의 목적은 그들의 노동조건을 규제하고 그들이 사회보장급여의 수혜자격을 받을 수 있도록 하는 것이다. 독일에서 노동조합은 단체교섭 의제에

비전형 근로에 대한 항목을 포함시켰으며, 저임 단시간 노동에 대한 법률적 정의가 변화되어야 한다는 주장을 하였다. 네덜란드에서는 파견업체의 종업원들을 조직하고, 그들이 단체협약의 혜택을 받을 수 있도록 하는 시도들이 이루어졌다. 이들 파견업체 중 몇몇은 고용관계를 일정 수준 이상으로 진전시키기 위해 노동조합과 협조관계를 맺는데 합의하였다.

3) 조합원에 대한 인센티브로 거별 노동자들에게 서비스를 제공할 필요가 있다는 점을 강조하는 것이 그들을 집단적으로 대표하는 것보다 얼마나 더 중요한가?

노동조합이 조합원들을 계속 유지하고 새로운 조합원을 충원하기 위한 방법으로 제시된 것 중의 하나는 노동조합 가입의 인센티브를 제공하는 것이다. 응답자들은 여러 맥락에서 그러한 전략이 노동조합에 의해 채택되고 있다는 점을 보여준다.

영국과 호주는 중요한 사례다. 영국에서 이 전략은 영국노동(TUC)에 의해 추진되고 있는 “새로운 노동조합주의”(new unionism)에 포함된 중요한 요소들 중의 하나다. 새로운 서비스 모델의 목표는 조합원들이 “최소한의 노동조합 활동에 참여한 대가로 임금인상에서부터 신용구매에 이르기까지를 보장”받도록 하는 것이다. 이러한 생각은 신용지원, 보험, 법률서비스, 휴가계획, 기타 서비

스들을 개발함으로써 노동조합을 노동자들에게 더욱 매력적인 것으로 만들고자 하는 것이다.

4) 노동조합은 여러 노동자 집단들(여성과 남성, 내국인 및 외국인, 고용이 안정적인 노동자와 불안정한 노동자, 저임노동자 및 고임노동자)의 서로 다른 이해관계를 어떻게 조화시켜 왔는가?

대부분의 참가자들은 대량의 불안정, 취약 노동자층에 대해서는 다른 접근이 필요하다는 점을 인정하지만, 이들 집단들 사이에 상충하는 이해관계를 자세하게 검토하지는 못하였다. 노동조합은 주로 노동력 구성 중에서 가장 급속하게 증가하고 있는 집단들 중에서 여성 노동자들에게 관심을 집중하고 있다.

다양한 집단들의 이해관계를 조화시키기 위한 노동조합의 시도로 구체적인 몇 개의 행동 사례들이 있다. 그것은 서로 다른 범주의 노동자들을 대표하는 별도의 위원회 또는 그룹을 만드는 것이거나, 노동조합 조직 내에 이들 노동자들의 대표를 포함시키는 것이다. 독일 노동조합은 여성특별위원회를 결성하였으나, 이 경험에 대한 특별한 설명은 없었다. 같은 맥락에서 서유럽의 몇몇 나라들과 미국 및 캐나다에서 여성들은 자신의 이해관계와 관심사를 제대로 대변하기 위해 별도의 조직을 만들었다.

여성을 별도로 조직한 사례들은 강력한 지지를 받았다. 한 참가자는, (여성을

위한) 특별 조직이 “통합적 접근”과 결합된다면, 노동조합이 여성의 관심사가 주변화되는 것을 막고 다양한 집단의 서로 다른 이해관계들을 조화시킬 수 있을 것이라고 주장한다. 노동조합은 특수한 요구들을 고려함으로써 더욱 강력한 노동조합운동을 세워나갈 것이며, 결국 다양성 속의 단결을 위한 기초를 발전시키게 될 것이다. 통합적 접근은 스칸디나비아에서 시도된 바 있는데, 그곳에서 여성 및 청년들은 노동조합 간부의 후보이거나 저도부 임원의 직책을 맡고 있다. 스칸디나비아 노동조합은 이 부분에서 상당한 정도의 진전을 이루었으며 그들로부터 배울만한 유용한 것들이 많이 있다.

몇몇 참가자들의 주장에 의하면, 노동조합이 자신의 기반을 확장시키기 위한 출발점은 노동조합에 의해 미처 대표되지 못하고 있는 다양한 집단들의 요구에 귀를 기울이는 것이다. 이를 위해서 노동조합은 교회, 비정부기구들, 공동체 그룹 등과 같이 작업장 밖의 각종 제도들과 연계를 확립하여야만 한다.

2. 노사관계의 변화

전통적인 노사관계체제, 즉 임금 및 고용조건이 전국/산업부문/기업 수준에서 집단적으로 규제되거나 교섭대상이 되었던 체제는 위협을 받고 있다. 교섭대상의 범위가 변화하였으며, 자본이동의 증가, 개별 기업의 자율성 확대, 임금 및 노동

비용에서의 경쟁 강화, 노동시장 개입을 통한 정부 지원 약화 등의 새로운 환경이 조성되었다. 사용자들은 이러한 새로운 환경에 대해 생산구조의 개편, 새로운 작업조직 형태의 확립, 생산단위의 재배치 등으로 적응해 왔다. 사용자들은 또한 전국 또는 부문 수준의 체제와는 다른 자선만의 노사관계체제를 모색하였다. 결과적으로 종업원들을 이전보다 더 회사에 밀접하게 결합시키고자 하는 새로운 전략과 관련되어 있는 개인주의 추세가 존재한다. 노동조합은 이러한 새로운 환경에 처한 노동자들을 대표하기 위해 자신의 구조와 전략을 변화시켜 왔어야만 했다.

1) 노사관계의 분권화에 대응하여 노동조합은 자신의 구조를 어떻게 재편하였는가? 작업장 대표 체제는 무엇을 낳았는가, 그리고 공식적인 노동조합 구조(mechanism)와 어떻게 연계되어 있는가?

대부분의 응답들은 기업 수준으로의 교섭 분권화라는 일반적인 경향을 확인하고 있다. 여기에는 두 가지의 구별되는 흐름이 있다. 산업화된 지역의 경우 상당한 수의 숙련 노동자들을 보유하고 있는 기업들에서는 조합주의(corporatist)이고 비적대적인 노사관계가 공고화되는 것이 지배적인 추세이다. 종업원평의회를 매개로 하여 정부가 그러한 노사관계를 지원하고 제도화하고 있는 유럽 대륙의 경우에 그러한 양상이 분명하게 나타

난다. 여타 산업화된 지역에서 노동관계는 점차 분권화·탈규제화되고 있다. 신흥산업국들과 개발도상국들에서 그 양상은 복잡적이며, 두가지 경향이 다양하게 혼합되어 있다.

유럽대륙에서는 중앙 차원의 협상 및 회의체가 유지되고 있다. 협약이 점차적으로 지부 수준에서 체결되기는 하지만, 여전히 교섭이 산업 수준에서 이루어지고 있다. 노사관계를 관장하는 새로운 제도들이 중앙교섭에 기초를 두고 있는 기존의 구조 위에 만들어지고 있다. 이것 또한 통제와 동의의 혼합을 통해 현존 질서를 강화하고자 하는 의도를 가지고 있다. 현재의 제도들은 상향변화에 대한 유럽의 선택과 그 내용에 영향을 미치고 있는 것으로 보인다. 전통적으로 강한 노동조합, 법률, 공동결정 등을 내용으로 하는 노사관계체제가 존재하기 때문에 사용자 및 정부의 탈규제 정책이 힘을 잃고 있다.

유럽 노동조합이 분권화에 적응하는 방식들의 사례에서 두 가지 전략이 출현하고 있음을 볼 수 있다. 첫째 노동조합이 “미시적 조합주의”(micro corporatism)를 촉진시키거나 그것을 향해 나아가고 있는 것이다. 이것은 사업장 수준의 다양한 유연성 문제를 두고 노동조합이 사용자들과 더 많이 협조하는 것을 의미하며, 또한 전통적으로 갈등적인 입장을 취하고 있던 노동조합조차 이것이 적용되는 것으로 보인다. 둘째 독일처럼 전

국적 또는 산업 수준의 교섭이 확고하게 자리잡고 있는 나라들에서 노동조합이 전국 또는 산업 협약을 더 유연하게 하고자 하는 사용자들의 요구에 대응하는 방식이다. 노동조합은 산업 수준의 단체협약 방식을 "유연하게"(to open) 만들 수단을 찾기 위해 노력하고 있다. 예를 들어, 노동시간은 임금협상에서 노동조합의 역할을 양보하지 않고서도 일반적인 규준의 틀 내에서 기업별로 교섭될 수 있을 것이다. 스페인의 경우, 산업별 단체협약이 임금교섭의 규준으로 남아 있지만, 지부 수준에서 노동조합 대표의 재량권이 인정되고 있다.

다른 산업국가들, 특히 미국과 영국에서 공공정책은 노사관계의 규제완화를 더욱 선호하고 있는 것으로 보인다. 이들 나라에서는 단체교섭이 적대적인 상황에서 전개되는 경향이 있다. 몇몇 논평자들의 주장에 의하면, 교섭이 점차 분절화되고(fragmented) 있으며, 특히 최저임금의 회피, 비노조협약의 채택, 개별적 고용관계의 촉진 등을 시도하는 기업별 교섭으로 방향을 틀고 있다. 노동시장 상층의 노동자들을 대표하고 있는 노동조합은 유연성 문제에서 노사협조를 선호해 왔으며, 이것은 경영권의 강화에 대한 실용주의적인 대응으로 설명되고 있다.

분권화 경향이 지속되면서 종업원평의회들의 중요성이 강조되고 있다. 이태리의 잘 알려진 경험은 성공적인 실험의 한 사례인데 노동조합운동이 국가 및 사용자

단체와의 합의 속에서 종업원평의회와 유사한 새로운 작업장 제도를 만들어 냈다. 노동자들은 조합원이건 아니건 간에 이 틀에 포함된 사람 중에서 대표를 선출할 수 있다. 사실상 대다수의 의석을 노동조합이 차지하였다. 사용자들은 작업상 수준의 노동자 대표 체제를 위한 새로운 제도적 구조에 만족하고 있는 것으로 보고되고 있다.

다수의 노동조합들이 전통적인 구조를 변화시키면서 새로운 환경에 적응하고 있다는 결론을 내릴 수 있다. 노동조합은 양보하는 한이 있더라도, 단체교섭에서 핵심적 지위를 계속 점하고자 한다. 새로운 구조는 노동조합의 현재와 미래의 비전을 보장한다. 그러나 고무적인 사실들이 각 나라마다 동일하다는 것을 의미하지는 않는다. 분권화가 기존의 제도적 구조를 위협하고 노동조합을 통하지 않고 경영진에 의해 촉진되는 새로운 참여 형태를 낳는 경우도 있다.

2) 노동조합은 "인적자원관리" 전략에 어떻게 대응하였는가?

인적자원관리전략(Human Resource Management Initiatives)은 품질관리, 팀작업, 생산성 임금, 이윤 배분, 성과급 등을 내용으로 한다. 이러한 기법들은 많은 나라에서 생산성을 증대시키고 종업원들이 "직접적인 참여"를 통해 기업과 더욱 밀접하게 결합하도록 하기 위해 채택되어 왔다.

이러한 전략에 대한 노동조합의 대응은 다양하며, 해당 나라들의 노사관계 상황에 따라서 그 양상이 서로 다르다. 미국에서 그러한 기법들은 노동조합과의 협의를 통해 실행될 수 있는 훌륭한 관행이라기보다는 노동조합에 대한 대안으로 오랫동안 간주되어 왔다. 그러나 많은 노동조합들은 최근 인적자원관리전략에 적응하고 있는 것으로 보인다. 예를 들어, 몇몇 노동조합들은 “공식 품질관리 프로그램”(formal quality programmes)을 받아들였는데, 여기에서는 노동자들이 작업장의 문제들을 토의하기 위해 정기적으로 회의를 갖는다. 미국 정부의 조사 자료에 따르면, 생산성이 높은 대부분의 작업장들은 노동조합이 이러한 방법에 적용한 곳이다. 반면, 그 기법이 시도된 무노조(non-union) 작업장이나 노사관계가 적대적인 조직 작업장에서는 생산성이 보다 낮았다. 전국적인 수준에서는 미국과 캐나다 모두 노동조합이 인적자원관리 전략을 반노동조합적(anti-union)인 것으로 간주하는 것으로 보이지만, 지부 수준에서는 몇몇 협력 사례들이 성공적이었던 것으로 보고되었다.

유럽에서는 무노조 환경에서의 인적자원관리 관행이 특별히 오스트리아, 독일, 스웨덴에서 상당한 저항을 받은 것으로 보고되고 있다. 독일에서는 변화를 향한 압력이 노동시장 제도에서의 변화에 의해 조정되고 있다. 현존 제도들은 인적자원관리의 대상 영역에서 경영의 자의성

을 상당히 축소시켰다. 이것은 중앙집중적인 단체교섭체계가 상대적으로 안정되어 있다는 점, 그리고 종업원평의회가 존재하여 노동이 경영과 함께 할 수 있고 또한 반대 세력으로 작용한다는 점 등을 근거로 설명될 수 있다. 독일 노사관계 영역에 인적자원관리의 수단들이 포함되어 있지만, 그것은 사회적 파트너들과 협의되어 왔다. 노동조합과 종업원평의회는 이 수단들을 거부하지 않고 공장 및 사업장 수준에서 그것들을 규제하려고 한다. 예를 들어 독일 금속노조(IG Metall)는 “집단 작업(group work)”의 규제와 관련하여 상당한 자문권을 행사하고 있다. 한 응답자가 제안하였듯이, 미국의 일원주의적(unitarist) 모델과는 달리, 노동조합에 의해 조정되는 인적자원관리의 “다원주의적”(pluralist) 모델이 결국 유럽에서 지배적인 형태로 등장할지도 모른다.

전제적으로 보았을 때, 응답자들은 많은 노동조합들이 경영전략에 적응하고 집단적 대의제를 보완하는 제도적 틀 안에서 활동할 방법들을 발견하고 있다고 지적한다. 몇몇 참가자들의 지적에 따르면, 노동조합은 그들이 대표하고자 하는 노동자들의 이익을 위해 그러한 전략을 사용함으로써 감시자로서의 역할을 수행할 수 있으며, 그것을 통해 인적자원관리 정책이 노동자들에 미치는 불이익을 제한할 수 있다.

3. 노동조합의 공적 지위

많은 나라들에서 노동조합은 역사적으로 노동자들의 집단적인 이해관계를 대표하는 공식적으로 인정된 지위를 획득해 왔다. 이것은 노동조합이 단체협약을 교섭·체결할 배타적인 권리를 가지고 있고, 3자기구의 한 축이며, 사회정책 및 노동시장정책에 관해 정부가 협의를 구하는 상대가 되고, 복지수당 관리에 참가하는 것을 의미하는 것일 수도 있다. 그러나 조합원이 감소하고 경쟁조직이 나타나는 경우에는 노동조합의 공적 지위가 위협받을 수도 있다.

노동조합이 사회적 인정을 받으려는 시도들이 저항에 부딪친 여러 나라들에서는 노동조합이 공적 지위를 확보하지 못하고 있다. 정부가 노동자의 권리를 희생하여 산업화를 추진한 신흥공업국들과 사용자의 반노조 정책이 효과적으로 제어되지 못한 나라들이 그러한 상태이다.

1) 노조가 조합원들의 의견을 제대로 반영하는데 얼마나 성공하였는가? 예를 들어, 평조합원과의 유대를 활성화하고, 노동자의 교육을 개선하고 내부 민주주의를 강화시키는 것으로 그것이 가능한가?

산업화된 지역에서 노동조합은 조합원 캠페인을 통해 잃었던 기반을 회복하려고 노력하고 있다. 산업화된 국가에서 조직률이 하락하는 상황에 대응하여 일부 노동조합은 풀뿌리 전략을 개발함으로써

운동을 개혁하려고 했다. 가장 잘 알려진 모델은 미국에서 나왔는데, 미국에서는 노총(AFL-CIO)과 그 산하 노동조합이 '조직화' 모델을 개발했다. 이것은 개별 노동자들을 동원하여 그들 자신의 문제를 집단적으로 해결하도록 하는 대중운동의 한 형태로 이끌어 내는 것이다. 노동조합 지부나 전국조직의 간부들 중에서 선출된 교육강사들에 의해 수행되는 평조합원 대상 교육 프로그램이 조직화 모델의 중요한 요소이다. 이 모델은 노동조합 인정, 파업, 정치 행동 등을 위한 강력한 캠페인을 추진하였다. 그 결과, 비록 지부 차원에서이긴 하지만 노동조합의 승리와 조합원 수 증가가 보고되었다. 조직화모델은 여성과 소수 민족 같은 다양한 집단에 속해 있는 노동자들을 이끌어내고 내부민주주의를 강화시키는 효과적인 수단으로 추장되었다.

미국노총을 따라서 영국노총(TUC)도 일부의 영국 학자들이 그것의 실천 가능성에 대해 심각한 우려를 표명했음에도 불구하고 조직화모델의 개발이 필요하다고 역설하였다. 선진국가나 개발도상국 등 광범위한 맥락에서도 이 모델이 있는지, 유의미한지는 더 논의될 필요가 있다.

다른 논쟁자들의 지적에 따르면, 노동조합은 서비스의 질을 향상시킴으로써 새로운 조합원을 끌어들이 수도 있다. 이 전략은 항상 노동조합 활동의 주요 요소였던 노동자 교육 프로그램과 관련하여

강조되었다. 새로운 숙련 요건들이 등장했으며, 그것은 노동조합이 조직하는 교육·훈련에 부합할 수도 있다. 그러한 교육·훈련을 수행하기 위해 필요한 자원을 가지고 있지 않은 경우, 노동조합은 지역 또는 지역공동체 수준의 훈련 기관들과 동맹 관계나 네트워크를 형성할 수도 있을 것이다.

2) 노동조합은 어떤 방법으로 작업장 안팎에서 노동자의 권리 및 이해관계와 관련된 여타 단체들과 연대할 수 있었는가?

많은 기고문들이 노조와 여타 조직들 간의 연대(alliance)를 지적한다. 그 조직들은 정치조직, 지역공동체집단, 여성그룹, 교회, 비정부기구 등일 수 있고, 이 모든 것들은 일반적으로 작업장 외부에 있는 것이다. 연대를 구축해야 하는 세 가지 주요한 이유가 있을 것이다. 첫째, 노동조합은 자신의 입지를 강화하고 인정받기 위해 정당 또는 정치단체들과의 접촉을 확대한다. 둘째, 노동조합은 조합원 수의 증가를 포함하여 자신의 목적을 달성하는데 도움이 되는 여타 단체들과도 교류한다. 셋째, 노동조합은 자신들의 의제(agenda)를 넓히고 더 많은 사회적 역할을 수행하기 위해 자신의 활동을 확대한다. 기고문들은 두 번째 및 세 번째 목표와 관련된 몇 가지 예를 보여주고 있다.

노동조합은 노동조합 활동에 대한 지지를 얻고 조합원 기반을 넓히기 위해 다

른 그룹들과 유대관계를 맺고 있다. 작업장 내에 있는 그룹들을 대표하는 조직들과 연대가 이루어지고 있다. 예를 들면, 캐나다에서는 노동조합이 페미니스트 그룹들과 강력한 유대 관계를 구축했다. 미국에서는 노동조합이 단체교섭을 포함한 정치적 경제적 문제들을 둘러싸고 교회 및 다른 단체들과 지역사회 연합을 구축했다. 대부분의 이런 일들은 지역 차원에서 이루어졌다.

세 번째 목표에 관해서, 일부 기고자들은 노동조합이 노동자의 경제적 이해관계를 방어하는 전통적인 역할을 확대해야 한다고 주장한다. 노동조합은 작업장 외부에 있는 사람들을 지원하고 그들의 관심사를 집단적으로 표출하는 진정한 사회적 파트너로서 활동해야 한다. 이 역할은 선진국, 신흥공업국 및 개발도상국 모두에서 보편적인 적합성을 지니고 있다. 그것은 노동운동이 사회에서 전략적 입지를 전하고 있는 민주주의적인 조직이고, 따라서 노조의 과제가 노동 관련 문제 이상의 것과 관련되어 있어야 한다는 점과 관련되어 있다.

다른 대표집단들과의 연대를 보여주는 사례는 유럽에서 쉽게 찾아진다. 노동조합은 공공기관, 사용자, 자생적 조직들, 지역 공동체 그룹과의 지역 차원의 파트너십을 이루어야 한다. 벨기에에서는 지역개발계획이나 사회발전프로그램에 노동조합의 참가가 확대되고 있고, 아일랜드에서는 지역 파트너십의 목표를 설정

하여 장기적 실업과 투쟁하고 있다.

4. 적대적 경제환경 하에서의 과제들

경제 성장과 완전 고용의 시기에 노동조합 활동은 성공적이었다. 노동조합의 교섭력이 강화되어 성과를 배분하는 것과, 그리고 복지수당과 공공서비스를 개선하도록 정부를 설득하는 것이 가능했다. 그러한 우호적인 상황은 이제 먼 과거의 일이 되어 버렸다.

실업에 대한 두려움으로 노동자들은 노동조합에 가입하거나 조합원 자격을 계속 유지하는 것을 꺼릴 수 있다. 노동시장이 노동조합에 더 이상 우호적이지 않게 되면, 노동조합의 교섭력이 약화된 다. 단체교섭은 종종 인원감축 비용을 공동 부담하는 것으로 귀결될 수도 있고, 그러한 양보는 조합원들이 노동조합에 대한 매력력을 잃게 하기도 한다. 경제적 힘의 축소는 노동조합의 정치적 영향력에 영향을 미친다. 정부는 특히 금융 압박, 공공지출의 억제, 공익 사업과 공기업의 민영화, 노동시장의 탈규제 등의 시기에는 노동조합의 입장을 고려할 필요를 덜 느끼게 된다.

1) 노동조합은 경제발전과 고용창출을 위해 지역, 국가, 국제적인 차원에서 정부 정책에 영향을 미칠 수 있는 힘을 어느 정도 가지고 있는가?

노동조합의 주도권은 원칙적으로 국가

수준에서 행사되는 것으로 보이지만, 어떤 경우에는 지역 수준에서도 논의가 되고 있다. 다양한 유형들이 여러 지역에서 나타나고 있다.

영미 국가들에서는 일부 논평자들이 보고하였듯이, 집권당이 어디이냐에 상관없이 노동조합과 정부의 관계가 악화되었고, 적대적인 정치 환경이 조성됨에 따라 노동조합의 입지가 약해졌다. 이것은 특히 최근 20년 동안 영국과 뉴질랜드의 사례에서 나타난다.

다른 유럽국가들에서는 다른 양상이 그려진다. 화폐통합을 위한 마스트리히트 협약 기준은 정부와 노동조합의 활동 공간을 협소하게 만들었고, 높은 실업률이 지속되면서 문제가 더욱 어렵게 되었다. 몇몇 정부들은 사회경제정책에 노동조합을 끌어들이기 위해 힘쓰고 있으며, 그것은 '사회 협약' (social pacts) 또는 '고용협약' (employment pacts)으로 나타났다. 덴마크, 독일, 이태리, 네덜란드에서 이러한 상황이 보고되었다. 이러한 '합의의 재생' (the revival of concertation)은 이태리에서 구체적인 형태로 등장하였는데, 이태리에서는 1996년 9월 서게발 지역에 특히 초점을 맞추어서 고용을 증대시키기 위한 협약이 체결되었다. 이 협약은 교육개혁, 직업훈련, 노동시간 단축에 역점을 둔 3자협약이었다. 독일에서는 비슷한 전국협약이 제안되었지만, 결국 타결되지는 않았다. 스페인 노동조합은 고용창출과 지역개발에 관한

정부 정책에 협력하고 있다. 그리스에서는 노총이 장기실업과 같은 특수한 문제를 다루는 위원회를 설립하는데 국가 및 사용자 조직과 함께 하였다.

위에서 언급된 사회 협약에 도달하기 위해 노동조합은 몇 가지 양보를 했다. 많은 노동조합들이 고용창출 또는 최소한의 고용수준 유지를 보장받는 대신 임금 억제를 받아들였다. 그런 협약들이 핀란드, 독일, 아일랜드, 포르투갈에서 교섭되었다. 스페인에서는 노동조합이 고용 창출을 촉진할 수 있을 것이라는 판단 하에 인원 감축 및 퇴직금 관련 법안을 대폭 수정하는데 합의하였다.

유럽 국가들에서는 노동조합들이 고용 유지와 실업방지를 위해 지역 차원에서 활발히 활동하고 있다. 이태리와 독일에서는, 고실업 지역 및 지개발 지역에 대한 투자를 촉진시키기 위해 국가 및 지방 정부를 대상으로 지방 또는 지역 수준의 사회협약을 협의하였다. 독일의 노동조합들은 또한 산업 및 지역 수준에서의 합의에 도달하였다. 예를 들어, 전국적으로 확대되지는 않았지만 주 35시간제가 일부 산업 및 지역에서 교섭되었다. 동일한 유형의 교섭이 조기퇴직제, 단시간 근로, 교육 휴가, 가족 휴가 등을 의제로 이루어졌다. 더욱이 폭스바겐과 같이 인원감축을 회피하기 위한 방법들을 교섭한 곳에서는 고용 안정에 관한 단체협약이 체결되었다.

암스테르담 조약은 유럽연합 내에서

실업과 투쟁하기 위한 정책 및 프로그램의 설계에 노조의 적극적인 참가를 명문화하고 있다.

2) 노동조합은 효과적인 사회보장 법규를 새로 만들거나 또는 방어하기 위해 어떠한 활동을 해 왔는가?

선진국의 많은 노동조합들은 현행 사회보장체제를 옹호하고 있으며, 최대 수의 노동자들이 그 혜택을 받을 수 있도록 수혜 범위가 확대되는 것을 목표로 활동하고 있다. 독일의 노동조합은 사회보장 체계에 비정규직 노동자들이 포함될 수 있도록 정부에 압력을 가해 왔다. 또한 실업의 원인을 사회보장 범위와 연결시켜 이해하는 노동조합도 있다. 독일과 프랑스 정부가 복지수당을 축소하거나 몇몇 복지 규정들을 폐지하겠다고 했을 때, 노동조합은 노동자들을 동원하여 그런 조치들에 반대했다.

노동조합이 사회보장 법규에 양보를 한 사례도 있다. 스페인의 경우, 정부가 몇몇 조항의 적용 범위를 축소하겠다고 하였을 때, 노동조합은 그 해당 금액을 고용창출에 쓴다는 조건으로 그 제안을 받아들였다. 유사한 양보교섭이 호주와 핀란드에서 보고되었는데, 호주의 경우 그러한 양보교섭에 대해 일부 조합원들이 크게 반발하였다.

미국의 논평자들은 20세기 초에 미국 노동운동이 실업보조금과 같이 노동조합이 자체적으로 재정을 마련하고 관리하

는 사회복지 수당을 지급해 왔던 경험을 지적하였다. 복지국가의 등장은 다른 요인들도 있지만, 노동조합이 국가에 그 기능을 넘겨준 것을 의미한다. 노동조합이 다시 효과적이고 독자적인 사회보장체제를 부활시킬 능력을 가지고 있는지를 따져보는 것도 흥미로운 일이다.

5. 국제경제: 일국 노동조합(national trade union)에 대한 위협인가?

노사관계는 국가 법률에 의해 보호되는 전국적인 사회 파트너들 사이의 협약에 뿌리박고 있다. 그러나 시장의 세계화와 다국적 기업의 중요성 증대는 세 가지 이유로 인해 그러한 국가별 체제를 위협하고 있다. 첫째, 지역 시장과 세계 시장의 성장은 일국 노동시장에 영향을 주는 결정들이 종종 관련된 나라들 밖에서 이루어진다는 것을 의미한다. 둘째, 노동비용은 국가 경쟁력에 영향을 미치고, 기업의 투자 결정의 윤곽을 결정하며, 전국 단체 교섭에 제약을 가한다. 셋째, 일국 통화의 안정성을 확보하고자 하면 디플레이션 정책이 수반될 수도 있는데, 이것은 노동의 이해관계와 맞지 않기도 한다.

1) 어떤 방법으로 노동조합은 국제적으로 정보를 교환하고, 정책을 조정하며, 공동 활동에 착수할 수 있었는가?

대부분의 기고자들은 산업화된 국가들에서 노동조합들이 국제화에 대응하여

정보를 교환하고 정책을 조정하며 공동 활동에 착수하고 일반적 연대를 발전시켜 왔던 경험들을 언급한다.

노동조합의 국제적 연결을 강화하려는 시도는 새로운 현상이 아니다. 노동조직들은 19세기에 그 모습을 드러낸 이후 계속해서 이러한 노력을 해 왔다. 노동조직들은 국제산별노련(ITSs)을 건설하고 상호지원을 위한 국제적 접촉을 발전시키면서 국제연대를 실천해 왔다. 일부 논평자들이 제기한 한가지 질문은 이런 경향이 계속될 것인가, 그리고 일국적 규제력이 초국적 수준의 새로운 조직으로 이전될 것인가와 관련된 것이었다. 분명한 대답을 하기에는 아직 시기가 이르고, 좀 더 검토될 필요가 있다.

노동조합에 의해 수행된 구체적 활동과 관련하여, 답변들은 두 가지 추세를 보여 주었다. 노동조합은 지역수준 뿐만 아니라 국제적 수준에서 활동들을 수행한다. 국제적 수준에서 노동조합은 보통 국제산별노련 같은 공식적인 단체들을 틀 내에서 활동하고 있다. 이런 단체들을 통해, 노동조합은 초국적 기업들의 행위에 영향을 미쳐왔다. 한 가지 예가 다농(Danone)사와 (국제식품노련IUF) 사이에-역자) 체결된 합의인데, 그것은 노동조합의 권리를 향상시키고 노동기준을 증진시켰다. 또한 노동조합은 자신들의 전략을 조정하는 비공식적 방식들을 개발하였다. 노동조합은 그들이 처한 상황들을 서로 비교하고 특정 기업이나 산업

부문의 노동조합 권리와 노동기준을 향상시키기 위한 운동을 협의·조정하기 위해 세계적 수준에서 교류하고 있다.

노동조합의 활동이 지역별로도 보고되고 있지만, 관련 지역에 따라 그 내용은 다양하다. MERCOSUR(남미공동시장: 아르헨티나, 브라질, 파라과이, 우루과이가 참가하고 있으며 1995년 1월 1일 결성됨-역자) 지역에서의 노조활동의 진전은 꽤 중요하다고 보고되고 있는데, 일부 논평자들은 특히 노동 조건과 관련된 정보가 역동적으로 교환되고 있는 점, 그리고 지역 수준에서의 노동조합 대표 조직을 만들려는 시도 등을 지적하고 있다. 캐나다, 멕시코, 미국에서는 북미자유무역협정(NAFTA)의 틀 내에서 노동조합들의 협력 관계가 형성되었다. 몇몇 기고자들은 최근 호주에서 있었던 항만노조(AMU) 쟁의에 주목하였는데, 당시 그 쟁의는 국제적인 노동조합운동이 어떻게 개별 국가의 노동조합을 시의적절하게 지원할 수 있었는지를 잘 보여주었다.

유럽연합 안에서는 경제 통합 및 정치 통합 과정을 거치면서 지역 수준에서 공통의 노동 기준이 형성되었고, 또한 거시적 수준에서 노동자를 대변하는 새로운 기구가 설립되었다. 그 과정에서 만들어진 기반은 각국 노동조합들간의 정보 교류와 협력 발전을 촉진하였다.

(유럽연합 안에서-역자) 노동조합은 경제사회위원회와 상설 보건안전위원회와 같은 3자 기구의 구성원이다. 노동조

합은 입법안에 대해 자문을 받으며 유럽 의회와 강력하게 연결되어 있다. 마스트리히트 조약이 체결된 이후, 노동조합은 정기적으로 사회정책의 내용에 대해 자문을 받고 있으며, 또한 정책 실행에 일정 정도의 책임을 지고 있다. 산업 수준에서 또는 산업을 넘어서는 수준에서 사회적 파트너들 사이의 대화를 조직하려는 뚜렷한 추세가 보이고 있다. 이 점에서 육아휴가와 단시간 근로에 대한 유럽 단체협약의 결론은 주목할만한 발전이다. 마지막으로 기업 수준에서 일어나는 대화가 있다. 유럽연합 법률은 초국적 기업에 유럽종업원평의회(European Works Councils:EWC)를 설치할 것을 명문화하고 있다. 종업원들의 이해관계에 영향을 미치는 초국적 기업의 경영 정책 및 그 결정들에 관한 정보들은 이 새로운 포럼(EWC)에 제공되고, 또한 자문을 거쳐야 한다. 새로운 네트워크들이 그러한 조직체들로부터 생겨날 것이고, 그것은 다시 국제적 수준에서 노동조합의 힘을 강화시킬 수 있을 것이다.

노동조합 사이의 국제적 협력은 계속 진전되고 있다. 노동조합은 일국 차원에서 자신들의 기능을 포기하지 않고서도(국제적 수준에서) 활동의 폭을 넓혀 왔다. 문제는 노동조합이 더 나아가서 노동 기준을 보호하기 위해 제반 정책과 국제적 조약들에 영향을 미칠 수 있는가 하는 점에 있다. ❖