



미국과 영국의 조직화 활동

정이환

서울산업대학교수 사회학

1. 머리말

노조 조직률이 계속 하락하는 가운데 미조직 노동자의 조직화가 한국 노조운동의 시급한 과제로 제기되고 있다. 노조운동의 당면과제를 논의하는 글을 보면, 쓰는 이의 입장에 관계없이 미조직 노동자의 조직화를 당장의 중요한 과제로 들고 있다. 조직률이 10%를 겨우 넘는 상황에서 이것은 극히 자연스러운 일이다. 그러나 이런 논의에도 불구하고 조직활동이 활발하게 이루어지지 않고 있다는 것 또한 분명한 사실이다. 현재 우리나라에서 노총 소속이건 민노총 소속이건 산별연맹의 '조직활동'이란 노동조합이 주체적으로 노동자를 조직하는 것이 아니라, 노동자들이 스스로 노동조합을 조직해 가지고 오면 그것의 위치리를 해 주는 데 불과하다고 할 수 있다.

조직활동의 당위성에도 불구하고 그것이 실제로 활발하지 못한 데에는 분명한 이유가 있다. 무엇보다도 구조조정투쟁에 노력을 집중해야 한다는 사정을 들 수 있다. 그러나 이전 구조조정투쟁이 아무리 시급한 것이더라도 미조직노동자의 조직화라는 과제를 더 이상 뒤로 미룰 수는 없는 상황에 이르렀다고 보인다. 그 외에 많은 사람에 의해 지적된 것이 기업별 노조라는 점이다. 기업별 노조는 내 노조의 울타리 밖에 있는 미조직노동자의 조직화에 절실한 관심이 없으며, 따라서 산별노조로의 전환은 노조가 조직활동에 박차를 가하는 중요한

조건이 될 것으로 기대된다. 그러나 산별노조로의 전환만으로 미조직노동자의 조직활동이 당장 크게 강화되는 것은 아닐 것이다. 더욱이 우리나라에서 가까운 시일 안에 산별노조들이 건설된다고 해도 한동안은 서구와 다른 불완전한 형태의 산별노조일 공산이 크다는 점을 고려하면 더 그러하다.

이 글은 외국의 사례를 통해 노조가 조직활동을 강화한다는 것이 무엇이며, 이 때 고려되는 문제들이 무엇인가를 살펴보면서, 한국에의 시사점을 찾아보려는 글이다. 서구 국가 중 노동조합 조직률이 크게 하락했고, 또한 이에 대응하여 신규 조직활동에 노조의 미래를 걸고 있는 대표적인 나라들이 미국과 영국이므로 이 두 나라의 경험을 보고자 한다. 특히 한국에서는 비정규노동자의 조직화가 중요한 과제로 떠오르고 있으므로 여기에도 관심을 기울일 것이다.

2. 미국 노조의 조직활동

1) 배경

미국의 노조조직률 하락은 어제 오늘의 일이 아니며, 따라서 신규조직화가 필요하다는 목소리도 높았다. 그러나 1980년대와 1990년대 전반까지 노총은 조직활동에 역량을 쏟기보다는 노동법 개정을 위한 정치활동과 로비에 매달렸다. 미국 노동법이 매우 반노동자적이며, 이런 법 아래에서는 많은 돈을 투자해도 조직활동에 성공하기가 쉽지 않다는 사정을 고려하면 이런 노조의 선택은 이해할만하다. 그러나 조직활동이 미약했던 더 큰 이유는 노조운동 내의 무기력과 관료주의 때문이라 하지 않을 수 없다. 노조의 희망대로 1992년 공화당 정권이 패배하고 민주당 정부가 들어선 후 노동법 개정을 논의하는 던롭위원회가 구성되자 노동조합은 많은 기대를 했다. 그러나 노동법개정은 실패로 돌아갔고, 이제 노동조합은 주어진 조건 하에서 스스로의 혁신을 통해 활로를 모색하지 않을 수 없게 되었다. 많은 노조간부들은 노동조합이 운동기조를 전면적으로 바꾸지 않고서는 사회운동으로서 살아남기도 쉽지 않을 것이라는 위기감을 느꼈다.

이런 위기감이 구체적 행동으로 나타난 것이 미국 노총 최초의 경선에 의한 지도부 교체였다. 새 노총위원장에 당선된 스위니는 침체하고 관료화된 미국 노조를 현장노동자의 활력에 기초한 '운동'으로 바꾸겠다고 선언하고, 제1의 정책목표로 미조직노동자의 조직활동을 들었다. 그리고 이를 위해 노총의 조

직예산을 크게 늘이고, 많은 조직가(organizer)를 양성하고, 노총 산하 산별노조들이 조직활동에 많은 힘을 쏟도록 유도했다. 모든 산별노조가 이런 방침을 따른 것은 아니지만, 많은 산별노조들이 조직활동을 위한 예산을 크게 늘이는 등 조직활동이 크게 활성화되었다.

새 지도부가 들어선 후 노동조합이 얼마나 변화했는가에 대해서는 회의와 비판도 만만치 않다. 또한 그간의 조직활동의 성과가 만족스러운 것도 아니다.¹⁾ 그러나 최소한 미국 노조 안에서 조직활동을 최우선 과제의 하나로 추진해야 한다는 문화적 변화를 가져온 것은 사실이라고 해야 할 것이다. 과거엔 소수 간부들에 의해 주장되고 실천되어 온 노조운동의 '조직모델'(organizing model)이 불완전하게나마 전체 노조의 보편적 이념으로 받아들여지고 실천되게 된 것이다.

2) 조직활동의 주요 내용

미국 노조의 조직활동에서 주목되는 것은 세 가지다. 첫째는 조직활동에 보다 많은 자원을 투입하는 것이다. 이것은 노총, 산별노조, 그리고 지부(local) 차원에서 모두 행해진다.

미국 노총이 새롭게 강화한 활동이 조직가 양성이다.²⁾ 이것을 담당하는 기관이 조직연구소(Organizing Institute)로, 이 연구소는 조직가를 양성하는 교육기관이다. 조직연구소에서 훈련되는 조직가는 두 부류로 나눌 수 있다. 한 부류는 산별노조의 조합원으로서 여기에 위탁되어 조직가로 훈련되는 사람이며, 다른 한 부류는 일반인 중 노조조직가가 되려는 사람들이다.

조직연구소에서의 교육은 3단계로 이루어진다. 첫 단계는 3일간의 강의식 교육이다. 최근의 수치를 보면 연간 약 1,400명이 이 교육을 수료했다. 이 중 450명은 일반인이고 950명이 산별노조가 위탁한 조합원들이었다. 둘째 단계

1) 성과가 없는 것은 아니다. 정부통계를 보아도 1998년의 조합원수는 1997년에 비해 약 10만 명이 증가했다. 1980년 대 이래 조합원의 절대수가 계속 감소해온 것을 고려하면 노조에게는 고무적인 소식이다. 조합원수 증가는 부분적으로는 호경기 때문이지만 조직활동을 강화한 성과가 나타난 것이라고도 할 수 있다. 단, 조직률은 1998년에도 미세하게 감소했다. 미조직부문의 고용이 크게 늘어났기 때문이다.

2) 노총의 주요 역할이 조직가 양성인 이유는 실제 조직활동을 담당하는 것은 노총이 아니라 산별노조이기 때문이다. 물론 노총이 조직가 양성을 하는 것은 아니다. 조직화를 위해 조직가 양성 외에 노총이 하는 일은 크게 세 가지로, 첫째 산별노조들이 내부조직 운영을 조직활동 위주로 바꾸고자 할 때 이를 돕는 것, 둘째 종자돈을 마련하여 산별노조들이 조직활동에 나서서 것을 돕는 것, 셋째 각종 사회단체와의 연대를 통해 노동자의 단결권을 보호하는 것이다.

는 현장훈련(field training)으로, 피교육생들은 10일간의 집중 훈련을 받는다. 최근의 이수자는 연간 350명 정도로, 이 가운데 반은 일반인이고 반은 조합원이었다. 세번째 단계는 3개월간은 현장실습인데, 이 때 피교육생들은 각 산별의 고참 조직가에게 배당되어 함께 실제 조직활동을 하면서 배운다. 일반인 교육생 중 이 과정을 끝까지 이수한 사람은 연간 120명 내지 130명이다. 이들은 대개 각 산별에 정식 고용되어 본격적인 조직가로 활동한다.

산별노조나 지부의 조직활동은 조직가를 고용하여 직접 신규조직활동을 하는 것이 주된 내용이다. 이것은 예전부터 이루어진 전통적인 활동이지만, 근래 여러 노동조합들이 이 활동에 투입되는 예산과 인력을 크게 늘렸다. 그 대표적인 예로 국제서비스노동조합(SEIU)을 들 수 있다. 이 노동조합은 현재 미국노동 위원장인 스위니(Sweeney)가 위원장으로 있을 때부터 조직활동이 활발하던 노조였다. 특히 3년전 스텐(Stern)이 새 위원장이 된 후 조직활동을 크게 강화하였다. SEIU는 우선 본부의 예산 중 조직활동에 쓰는 부분을 늘려 1998년의 경우 47%가 여기에 사용된다. 이렇게 하기 위해 조직활동 외의 활동에 들어가던 예산과 인력의 상당부분을 조직활동으로 돌렸다. 또 SEIU는 모든 지부들에게 조직활동에 더 많은 자원을 사용할 것을 촉구하고 있다. 1996년에

AFL-CIO의 조직연구소 홈페이지 (<http://www.afl-cio.org/>)

Program Description
 Training Schedule
 Common Questions
 Application (English)
 Application (Spanish)
 In Their Own Words

Organizing Institute

지부예산의 평균 10%가 조직활동에 투입되던 것을 97년에는 15%, 98년에는 20%로 늘이도록 했다. 이를 따를 것인가 여부는 지부의 결정소관이지만, 이런 계획을 받아들이는 지부에게는 매월 조합원 1인당 25센트를 산별노조 본부가 지원한다. 현재 많은 지부가 이를 따르고 있는데, 지부들이 서로 서로에게 행사하는 암묵적 압력(peer pressure)이 중요한 요인이라고 한다.

지부가 조직활동에 들어가는 예산을 늘이는 것도 내부적으로 쉬운 일만은 아니다. 기존에 조합원을 위해 제공하던 서비스가 그만큼 약화되기 때문이며, 내부적 갈등의 소지가 되기도 한다. 결국 평조합원의 이해가 필요하며, 이는 조합원에 대한 교육을 통해 해결한다. 나아가 조합원의 참여를 고취하는 것도 필요하게 된다. 지부에서는 이전에 전임간부들이 맡고 있던 고충처리 활동의 상당부분을 직장위원이 맡게 함으로써 상근간부들이 조직활동에 보다 전념할 수 있게 한다. 또한 조직활동 자체에 조합원들을 자원봉사자로 참여시키는 것도 중요한 과제이다. 이것이 성공적으로 되는 경우 기존 활동을 크게 줄이지 않고 효율적으로 만들면서 조직활동에 자원을 배분하는 일이 가능하다. 이런 면에서 SEIU간부가 말하듯이 “조직활동에 힘을 쏟는 것은 단지 돈을 더 많이 쓰는가의 문제가 아니라 조직운영의 방식을 바꾸는 것이다.”

둘째, 통상적인 단체교섭 외의 방식으로 노동자에 대한 서비스를 제공함으로써 노동자들을 노조로 끌어들이려는 시도도 이루어지고 있다. 이를 위한 대표적 제도가 준조합원(associate membership)제도이다. 준조합원이란 단체협약의 보호를 받지 못하지만 정규 조합원에 비해싼 조합비를 내면서 조합원이 누리는 여러 혜택을 누리는 사람들을 말한다. 그 주요 내용은 노총이 설립한 ‘노조혜택’(union privilege)이라는 회사가 제공하는 값싼 보험, 낮은 이자의 신용카드, 그리고 자동차관리업 등을 이용할 수 있는 권리를 가지는 것이다. 준조합원 제도는 통상적인 방법으로 노조를 결성하고 단체협약을 체결할 수 없는 노동자들, 특히 중소기업노동자 및 불안정고용 노동자를 노동조합으로 끌어들이기 위한 목적에서 도입되었다.

준조합원 제도는 노동자들의 개인주의적 요구에 부응하려는 시도라고도 볼 수 있고, 단체협약이 체결되지 못한 상황에서 노동자들을 노조와 연결하는 유용한 통로로 기능하기도 한다. 그러나 전체적으로 볼 때 이 제도가 신규조직화 방안으로서는 별로 성공적이지는 못했다고 평가된다. 한 연구에 의하면, 준조합원들은 노조가 제공하는 서비스에는 관심이 있으나 노조에 가입하려는 적극적인 의지를 가지지 않는 것이 보통이었다.

통상적인 단체교섭 외의 방식으로 노동자에 대한 서비스를 제공함으로써 노동자들을 노조로 끌어들이려는 시도도 이루어지고 있다. 이를 위한 대표적 제도가 준조합원 제도이다. 준조합원이란 단체협약의 보호를 받지 못하지만 정규 조합원에 비해 싼 조합비를 내면서 조합원이 누리는 여러 혜택을 누리는 사람들을 말한다.

셋째, 노조 조직화를 위한 새로운 전술을 개발하는 것으로, 그 핵심은 법에 규정된 노조인정선거에 의존하지 않는 것이다. 미국의 노사관계법이 신규노조 결성을 매우 어렵게 하고 있으므로 이 절차를 그대로 따르지 않으면서 노조를 결성하자는 것이다. 이렇게 하려면 사용자가 노조인정 선거를 거치지 않고도 노조를 인정하게 만들어야 하며, 이를 위해 사용되는 주된 방법은 노동자 대중 동원으로 사용자에게 압력을 넣어서³⁾ 가입원서만으로 노조를 인정하게 하는 것이다.⁴⁾

이 방법은 1980년대 중반 이후 일부 노조들에 의해 채택되어 왔고, 스위니 집행부 등장 이후 미국 노조의 중요한 조직전술로 자리잡았다. 그리고 저임금 서비스 직종에서 상당한 성과를 거두었는데, 그 대표적인 것이 '건물청소부에게 정의를(Justice for Janitors)' 캠페인이다.

사용자에 대한 압력을 행사하는 경우 중요한 변수는 여타 사회운동과의 연계 및 정치적 압력의 동원이다. 노조의 힘이 주된 기반이 되지만, 보다 광범위한 사회적 지지를 얻고 연대를 획득하는 것이 사용자를 굴복시키는 데에 중요한 변수이기 때문이다. 또한 이런 동원화 및 연대전술을 취하는 경우 노동조합은 단지 단체협약을 체결하는 기구가 아니라 사회운동으로서의 성격을 더 강하게 띠게 된다.⁵⁾

3. 영국

1) 배경

3) 이를 corporate campaign이라고 한다.

4) 이것이 카드чек(card check)이다.

5) 대중동원화와의 성격이 크게 다른 것이지만 사용자와의 타협과 교섭을 통해 카드чек 권리를 획득하는 것도 미국 노조가 조직을 확대하는 중요한 수단이다. 이 경우 노동조합이 일정한 양보를 하는 대신 하청회사나 계열기업에 대해 가입원서만으로 노조를 인정하겠다는 약속을 사용자로부터 받아내는 것이다. 이런 방법은 새로운 것이라고 할 수는 없지만 지금도 매우 중요한 수단으로 사용되고 있다.

영국은 유럽 내에서 가장 현격한 노조쇠퇴를 겪고 있는 나라라고 할 수 있다. 국제노동기구(ILO)가 펴내는 세계노동보고서(World Labor Report) 1997년치에 의하면, 영국의 노조 조합원수는 1985년의 974만 명에서 1995년에는 728만 명으로 감소했고, 조직률은 임금노동자를 기준으로 할 때 1985년의 45.5%에서 1995년에는 32.9%로 하락했다. 이런 상황에서 영국노총(TUC)은 나름대로 변화하는 상황에 적응하기 위한 내부혁신을 시도하고 있다. 특히 1994년 새로운 사무총장이 취임한 이후 다양한 시도들이 추진되어 왔다.

그 대표적인 것의 하나가 미조직노동자의 조직화이다. 영국노총은 현재와 같이 조직률 하락이 지속되면 노동조합이 주된 사회적 세력으로서의 지위를 유지할 수 없다고 보고 조직활동에 박차를 가하기로 하여 1996년부터 '새로운 노조운동'(New Unionism) 캠페인을 추진하고 있다.⁶⁾

이 캠페인은 두 경로(track)로 추진되고 있는데, 하나는 기존 조직부문에서 조합원을 배가하려는 것이고, 다른 하나는 새로운 유형의 노동자들을 조직화 하자는 것이다. 여기서 새로운 유형의 노동자란 한 편으로 주로 서비스산업의 여성노동자, 파트타임 노동자 등 저임금 노동자들, 그리고 다른 한편으로 전문직 화이트칼라 노동자를 말한다.

영국의 새로운 노조운동 캠페인은 미국과 호주의 경험을 많이 참조한 것인데, 미국과는 한가지 중요한 차이가 있다. 그것은 영국에서는 '불만에 찬 노동자를 동원하고 사용자와 투쟁하여' 조직을 한다는 접근보다는 노조에 관심이 덜한 노동자에게 노동조합이 어떻게 어필할 것인가가 주요한 관심이 된다는 점이다. 영국노총은 노동시장변화에 따라 등장하는 '새로운' 노동자들의 '새로운' 요구에 노동조합이 어떻게 부응할 것인가가 주요 과제라고 분석하고 있다. 이것은 미국과 달리 영국의 상황의 차이 때문인데, 가장 중요한 점은 영국에서는 법적 제약이나 사용자의 방해가 노조조직에 아주 큰 장애물은 아니라는 점이다. 비록 영국 사용자들이 노조를 약화시킬 수 있는 신경영전략 등을 광범위하게 도입하고 있으나, 노동조합 및 노동자의 단결권 자체가 공격받고 있는 것은 아니라고 보아야 한다는 것이 학계의 대체적인 견해이다.

영국노총이 주도하고 있는 새로운 노조운동 캠페인이 기대만큼 가맹노조들

6) New Unionism에 대해서는 『노동사회』 99년 7·8월호에 실린 윤진호, 「영국 노동조합의 새로운 운동전략」에 자세한 소개가 있다.

의 실질적 조직활동으로 이어지지 못한다는 시각이 많이 있다. 또한 신규조직 성과도 크지 않다는 것이 일반적인 평가이다. 그러나 전체적으로 조직활동이 과거보다 현격하게 활성화되었음은 분명하다고 평가되고 있다.

2) 조직활동 주요 내용

영국노조의 조직활동에서도 세 가지 특징적인 것들이 있다. 첫째는 미국에서처럼, 노총을 중심으로 조직활동에 자원을 더 많이 투자하는 것이다. 그 대표적인 것이 영국노총이 추진하고 있는 '조직아카데미'이다. 조직아카데미는 미국의 조직연구소를 모방한 것으로, 노총과 산하 노조들이 마련한 재



원으로 조직가를 양성하여 신규조직활동에 나서게 하려는 목적 하에 시작되었다. 98년 초에 시작된 이 아카데미에서의 교육내용을 보면 우선 강의식교육으로, 4회의 5일 숙박교육과 4회의 3일 숙박워크숍을 1년에 걸쳐 실시한다. 그리고 나면 훈련생들이 각 산하노조에 배치되어 고참조직가와 함께 실제 조직활동에 참여하면서 훈련을 받는다. 98년의 1회 입소생은 36명이었는데 대개 젊은 사람들이고, 2/3는 여성이며, 흑인도 있었다. 이런 인적구성은 미조직노동자의 주된 층인 청년 및 여성 노동자를 조직하기 위한 것이다.

노총의 주도아래 전국노조들도 조직활동에 보다 많은 노력을 경주하고 있다. 여러 가지 야심적인 조직화 캠페인이 추진되었는데, 대표적인 것으로는 GMB의 불꽃(Flare) 캠페인, 그리고 주로 파트타임 등 비정규직 노동자들을 대상으로 한 운송 및 일반노조(TGWU)의 링크업(Link Up) 캠페인 등이 있다.

이런 조직활동에서 드러난 한가지 사실은 노조 전임간부들의 노력이 집중부여되는 것이 필요하다는 점이다. 특히 미조직 부문이나 지역에서는 기존 조합원이나 직장위원을 동원하기 어려우므로 더 그러하다. 이것은 당연히 기존합

동과의 사이에 역량을 어떻게 배치할 것인가를 둘러싼 갈등을 불러일으키게 된다. 그런데 아직 미국의 SEIU처럼 혁신적으로 노조의 구조와 운영을 신규 조직 중심으로 변화시킨 예는 없다고 보인다.

둘째, 새로이 등장하는 노동자들의 '새로운' 요구에 부응함으로써 조직을 확대하는 것이다. 이것도 두 방향으로 나눌 수 있다. 하나는 여성노동자와 소수인종 노동자 등 기존 노조의 주축이던 남성 노동자 외의 노동자들의 이익을 대변하는 활동을 강화하는 것이다. 예를 들어 단체교섭에서 육아 등 여성들의 이슈를 더 중요하게 다루는 것이다.

다른 하나는, 더 주목되는 것으로, 노동자들에 대한 개인적 서비스를 제공하려는 것이다. 이것은 '새로운 노동자'들이 전통적인 집단적 요구 외에 개인주의적인 요구와 관심을 많이 가지고 있다는 전제에서 시작되었다. 특히 화이트칼라 노동자들이 개인주의적 지향을 가지는 것으로 생각된다. 이를 위해 노조들은 조합원에게 금융서비스나 법률서비스 등을 제공하였다. 예를 들어 노조들은 1984년에 금융기관(Unity Trust Bank)을 설립하고 여기에서 노조의 기금 등을 운영하면서 조합원들에게 개인연금, 대출 등의 서비스 제공했다. 또, '유니온로' (Unionlaw)라는 프로그램을 만들어 노조와 관련되지 않은 조합원의 사적인 문제들에 대해서도 싼값으로 법률서비스를 제공했다. 이동상담 센터를 개설하는 것도 그 예이다. 이런 활동을 통해 개인주의적이고 도구주의적인 정향을 가진 노동자들도 조합원으로 가입시킬 수 있을 것으로 기대되었다.

과연 노동자들의 요구가 더 개인주의적으로 되는가, 또한 노조가 그런 개인주의적 요구에 부응하는 것이 노조의 미래를 위한 것인가는 영국 노조운동에서의 중요한 쟁점의 하나이다. 전체적으로 보면 개인주의적 요구에 부응하는 시도들이 조합원수를 늘이는 데에 별로 성공하지 못했다는 평가가 더 많다. 그러나 노동자들의 변화에 적극 부응하려는 시도로서는 평가되어야 할 것이다.

셋째, 조직활동 자체는 아니지만 노조의 변화시도도 주목된다. 그 대표적인 것은 노동조합 의사결정과정에 여성 및 청년 노동자의 대표성을 강화하려는 시도이다. 많은 노조들이 집행위원회나 전임간부 중 여성 및 청년의 비율을 늘이고 있다. 물론 이것은 새로이 성장하는 노동자층에 더 가까이 다가가기 위한 것이다. 노조의 이름을 바꾸는 시도도 있다. 예를 들어 GMB의 화이트칼라 부문은 에이펙스 파트너쉽(Apex Partnership)이라고 개명하여 보다 참신하고 매력적인 이미지를 가지고자 하였다.

노동자들의 요구가 개인주의적으로 되는가, 또한 노조가 그런 개인주의적 요구에 부응하는 것이 노조의 미래를 위한 것인가는 영국 노조운동에서의 중요한 쟁점의 하나이다. 개인주의적 요구에 부응하는 시도들이 조합원수를 늘이는 데에 별로 성공하지 못했다는 평가가 더 많다. 그러나 노동자들의 변화에 적극 부응하려는 시도로서는 평가되어야 할 것이다.

.....

4. 비정규노동자의 조직화

노조 조직률이 하락하는 나라에서는 임시직이나 파트타임 등 비정규노동자의 조직화가 중요한 과제로 제기된다. 비정규노동자들이 미조직노동자의 대부대의 하나라는 점을 고려하면 이는 자연스러운 것이다. 그러나 또 한가지 분명한 사실은 고용이 불안정한 비정규노동자의 조직화는 결코 쉽지 않다는 것이다.

미국에서는 저임금 서비스직 노동자들이 조직화의 중요한 대상으로 설정되면서 자연스럽게 비정규노동자의 조직화도 과제로 제기되고 있다. 그러나 비정규노동자들이 조직화의 최우선 대상이 되고 있는 것은 아니며, 전국 노조가 비정규노동자를 주대상으로 하는 조직활동을 벌이는 일은 드물다.⁷⁾

여기엔 몇 가지 이유들이 있다. 가장 중요한 것은 정규 노동자 중에도 미조직 노동자가 대다수라는 점이다. 들이는 노력에 대한 성과를 고려하면 정규노동자들을 조직화하는 것이 더 효율적이다. 또한 미국은 정규노동자의 고용도 불안정하므로 정규노동자와 비정규노동자를 구분하는 것 자체가 아주 큰 의미가 있는 것은 아니다. 미국 노동법의 제약 때문에 비정규노동자를 조직하기 어렵다는 것도 중요한 요인이다.

이런 가운데에서도 비정규노동자를 중심으로 한 불안정고용 노동자들을 조직화한 몇 가지 주목되는 사례들이 없는 것은 아니다. 그 중 대표적인 것이 캘리포니아주의 가정간호사(homecare worker)의 조직화이다. 이들은 최저임금 수준의 낮은 임금을 받으며, 고객의 요청이 있을 때만 일하는 극도의 불안정고용 노동자들이다. 더욱이 1987년 캘리포니아 주법원은 이들의 임금이 정부 기금에서 나오지만 정부가 사용자는 아니며, 이들은 노조를 만들 자격이 없는 독립노동자(independent contractor)라고 판결하여 노조로의 조직화는 무망한 듯 했다. 그러나 노조 조직화의 시도는 중단되지 않았고 초기 조직활동을 주도

7) 미국노총 조직부 부책임자인 앨리슨 포터(Allison Porter)와의 인터뷰에 의함.



앞선노조활동가들에게 매일 배포되는 AFL-CIO일간지 'American Work'

한 노동자들 및 SEIU 조직가들의 끈질긴 활동 덕분에 상당수의 노동자들이 단체협약이 있는 상황에서도 노조에 가입했다. 다른 한편 SEIU는 주의회로 하여금 카운티정부가 가정간호사의 사용자가 될 수 있도록 하는 법을 통과시키도록 했다. 여기엔 노조와 소비자단체의 연대 및 이에 기초한 압력이 중요한 뒷받침이 되었다. 대신 노동조합은 파업권은 행사하지 않기로 합의했다. 그 후 조직활동은 더 박차를 가하여 약 15,000명

이 조합원으로 가입하였고, 1999년 2월 이들을 상대로 우편으로 노조인정신청서를 한 결과 압도적 다수로 노조가 인정되었다.

이 사례가 시사하는 점은 무엇인가? 첫째, 작업장이 완전히 분산되어 있고 고용이 불안정한 노동자들도 지역차원에서 노동조합으로 조직될 수 있다는 점이다.⁸⁾ 가정간호사 노조의 사례는 높아가고 있는 불안정고용 노동자의 조직화가 가능하다는 희망을 노조에 주었다고 할 수 있다. 둘째, 아무래도 불안정고용 노동자들은 스스로 노조를 조직하고 유지할 수 있는 자원이 부족하므로 외부로부터의 지원이 필요하다는 것이다. 가정간호사들의 조직화는 SEIU의 전문조직가들이 오랜 시간 동안 개별 가정방문 등 수많은 노력을 들인 결과다. 셋째, 같은 이유에서 노조를 조직할 수 있는 환경을 조성하는 활동이 중요하다는 것이다. 가정간호사의 조직화에는 지방정부가 사용자가 되는 것이 결정적인 변수였다. 이 때 노조가 자체적으로 또는 사회운동과의 연대를 통해 정치적 영향력을 행사할 수 있어야 함은 물론이다.

여기서 한가지 문제는 과연 이 사례가 불안정고용 노동자 조직화의 대표사

8) 이와 관련하여 불안정고용 노동자의 조직화를 위해서는 새로운 형태의 노조조직이 필요하다는 논의들이 제기되고 있다. 미국 노조는 산업노조이면서도 기본적으로 직업장을 조직단위로 하고 있는데, 불안정고용노동자들에게는 직종별노조나 지역별노조가 적합하다는 것이다. 이에 대해서는 장이환, '미국고용구조의 변화와 새로운 노조운동의 모색', '동행과 전망', 99년 가을호에 좀 더 자세히 논의가 있다.

영국에서는 비정규노동자, 특히 파트타임 노동자의 조직화가 미국에 비해서는 더 중요한 과제로 다루어지고 있다고 보인다. 예를 들어 영국노총 산하 최대 노조 TGWU가 1980년대 말부터 시작한 링크업(Link Up) 캠페인은 주로 파트타임과 임시직 노동자의 조직화를 목표로 한 것이었다. 또한 영국노총도 파트타임 노동자를 대변하고 조직하기 위한 체계적인 활동을 펴고 있다.

.....

례로서 다른 업종에도 적용될 수 있는가하는 점이다. 이에 대한 대답은 부정적이다. 왜냐하면 이들은 일종의 공공부문 노동자가 되었기 때문에 안정적인 노조로의 조직화가 가능했던 것이지 민간부문이었다면 조직화가 쉽지 않았을 것이기 때문이다. 그러므로 다른 부문 비정규노동자의 조직화는 그 상황에 맞는 또 다른 창조적인 방법이 필요할 것이다.

영국에서는 비정규노동자, 특히 파트타임 노동자의 조직화가 미국에 비해서는 더 중요한 과제로 다루어지고 있다고 보인다. 예를 들어 영국노총 산하 최대 노조 TGWU가 1980년대 말부터 시작한 링크업(Link Up) 캠페인은 주로 파트타임과 임시직 노동자의 조직화를 목표로 한 것이었다. 또한 영국노총도 파트타임 노동자를 대변하고 조직하기 위한 체계적인 활동을 펴고 있다.⁹⁾

이런 활동의 특징으로 두 가지를 들 수 있다. 첫째, 단지 비정규노동자들을 노조로 가입시키는 것이 아니라, 그들을 노조가 더 잘 대변하고 그들의 권익을 높이기 위한 여러 활동들이 조직화 활동과 함께 추진된다는 점이다. 예를 들어 링크업 캠페인은 비정규노동자를 조직하고 단체협약을 체결하는 것 뿐 아니라 커뮤니티 및 복지문제도 제기하는 것을 중요한 내용으로 하고 있다. 1989년부터 진행된 2단계 링크업 캠페인에서는 비정규노동자를 가입시키는 것과 더불어 비정규노동자들의 산업안전보건, 교육훈련, 동일기회 등 세 가지 문제를 제기하는 데에 초점을 맞추었다. 이를 위해 여러 시민단체와 함께 토론회도 열고, 책자도 발행하고, 작업장의 산업안전에 대한 점검도 하고, 교육훈련을 위한 모범단체협약안도 만드는 파위의 활동을 벌였다. 이런 활동은 90년대에 계속된 캠페인에서도 중요한 내용으로 이어졌다. 또 링크업 캠페인에서는 각 지역의 시민운동에 적극 참여하는 것도 중요한 활동으로 삼아, 노조가 사회정의를 추구하는 조직이라는 이미지를 강화하고자 했다.

9) 링크업 캠페인에 대해서는 주로 (Industrial Relations Journal) (25권3호, 1994)에 실린 에드 스나이프(Ed Snape)의 논문인 'Reversing the decline? the TGWU's Link Up campaign'을 참조함. 그리고 영국노총의 파트타임 노동자 캠페인은 (Work, Employment and Society) (12권2호, 1998)에 실린 에드문드 헤이리(Edmund Heery)의 논문인 'Campaigning for Part-Time Workers'를 참조함.

영국노총 역시 파트타임 노동자의 권익 향상을 위한 활동을 전개하는 데에 많은 노력을 기울이고 있다. 영국노총은 1995년부터 파트타임 노동자를 위한 태스크그룹(task group)을 출범시켜 2년간 활동을 하게 했다. 태스크그룹은 자신들의 목적이 영국노총을 파트타임 노동자의 진정한 옹호자로 되게 하는 것이라고 밝히고, 연구조사활동, 홍보활동, 제도개선활동 등을 추진하였다.

둘째, 파트타임 및 비정규노동자를 조직화하려면 노조내 조직문화를 변화시키는 것이 중요한 과제가 되어야 한다는 것이 부각된다는 점이다. 링크업 캠페인의 실행을 위해서는 전임간부들이 보다 많은 시간과 노력을 여기에 쏟아야 하는데, 이것은 그리 쉬운 일은 아니었다. 많은 일선 간부들은 비정규 노동자의 조직화는 현실적으로 들이는 비용에 비해 성과가 크지 않다는 이유로 이 캠페인에 미온적이었다. 영국노총의 태스크그룹은 파트타임 노동자를 조직화하려면 노조 내에 파트타임 노동자를 대변하려는 문화가 형성되어야 함을 지적하였다. 그리고 이와 관련하여 필요한 조치로서, 첫째 노조 조직활동을 파트타임노동자에게 맞도록 재조정하며 이를 위해 특별 조직활동가를 채용하거나 학생단체와의 협력 등을 추진할 것, 둘째 단체교섭 안건으로 파트타임 노동자들의 문제를 더 중요하게 다룰 것, 셋째 노조 의사결정기구에 파트타임 노동자들이 더 많이 참여할 수 있게 할 것을 제안하였다. 또한 영국노총이 1996년에 파트타임 노동자 조직화관련 보고서로 발간한 「Part of the Union?」에서도 일선 노조간부들이 파트타임 노동자의 조직화를 우선 과제로 생각하지 않는 경향이 있다는 점이 지적되고 있다.

그러면 영국에서의 비정규 노동자 조직화의 성과는 어떠한가? 지금까지의 경험을 보면 네덜란드에서와 같은 괄목할만한 성과는 없다. 링크업캠페인은 TGWU의 조합원 감소추세를 막지 못했다. 그렇다고 완전한 실패인 것은 아니었다. 캠페인이 시작된 이후 신규조합원이 상당히 증가한 것은 사실이다. 문제는 고용이 불안정한 노동자들은 이직률이 높아 조합원으로 오래 머물러 있지 않는다는 점이었다. 영국의 경험을 보면, 노조의 주체적 노력이 미흡하기도 했지만, 비정규노동자의 조직화가 그리 쉽지 않다는 것을 다시 인식하게 된다.

5. 한국에의 몇 가지 시사점.

호주 노조가 미국 노조의 조직활동에서 여러가지를 배웠고, 영국노조가 미국과 호주의 경험을 도입하듯이 한국에 노조도 다양한 방법들을 우리 실정에

우리나라에서도 조직활동이 성과를 거두려면 상당한 자원이 투입이 필요할 것이다. 1987~88년 대투쟁 시기처럼 노동자들이 자발적으로 대거 노동조합을 조직하는데 나서는 상황을 기다리는 것은 이제 비현실적이다. 그러나 조직활동에의 자원투입은 쉽지 않을 것이다. 우리나라 노동조합은 할 일은 많고 돈은 없다.

.....

맞게 수용할 수 있을 것이다. 여기서는 그보다는 조직활동의 큰 방향과 관련해서 시사하는 점들을 몇 가지 들어 보겠다.

첫째, 조직활동은 그냥 '미조직노동자를 끌어안자' 라고 해서 되는 것이 아니라 자원, 즉 돈과 인력이 투입되어야 한다는 것이다.¹⁰⁾

그런데 이것은 간단한 일은 아니다. 한정된 자원을 재배분해야 하는 경우 기존의 조합원을 위한 활동이 약화되고 당장은 조합원이 아닌 노동자를 위한 활동에 더 많은 자원이 투입되어야 하기 때문이다. 더욱이 선진국의 예를 보면 노조(본부) 간부들은 신규조직화에 비교적 관심이 있는 것에 비해 조합원들은 노동조건 개선에 더 관심이 있다. 이런 상황에서 조직활동에 자원을 재분배하는 데에는 노조 내의 '문화적 혁신'이 필요하며, 이것은 패러다임의 변화라고 까지 말할 수 있을 것이다. 미국의 경우 '서비스모델'에서 '조직모델'로의 변화가 그것이며 영국에서도 조직활동은 전체 노조운동 혁신과정의 일부로 진행되고 있다. 이러한 혁신은 두 가지 요소, 즉 지도부의 결단과 조합원의 동참에 의해 추진되고 있으며, 그 배경에는 노조운동의 심각한 위기에 대한 실감이 깔려 있다.

우리나라에서도 조직활동이 성과를 거두려면 상당한 자원이 투입이 필요할 것이다. 1987~88년 대투쟁 시기처럼 노동자들이 자발적으로 대거 노동조합을 조직하는데 나서는 상황을 기다리는 것은 이제 비현실적이다. 그러나 조직활동에의 자원투입은 쉽지 않을 것이다. 우리나라 노동조합은 할 일은 많고 돈은 없다. 기업별 노조들이 산별노조로 전환되어 예산이 집중되면 조건이 나아지겠지만, 문제는 여전히 남아있을 것이다. 우리 노동자들은 노조의 돈을 비조합원을 위해, 그것도 성과가 의심스러운 활동에 쏟아붓는 것에 익숙하지 않다. 노동조합 지도부가 조합원의 요구에 철저히 부응하는 것이 '민주노조'의 생명

10) SEIU 조직책임자는 미국의 다른 전국노조와 달리 SEIU가 가장 신규조직화에 성공하고 있는 비결이 무엇인가라는 필자의 질문에 대해 "돈과 정치적 의지"라고 대답했다. 조직활동을 가장 중요한 목표로 삼고 여기에 돈과 자원을 투입하는 지도부의 의지가 관건이라는 것이다.

인 것으로 인식되고 있고 지도력이 상대적으로 불안정한 사정도 문제이다. 그러므로 우리나라에서도 신규 조직활동을 노조의 당장의 과제로 삼고, 이를 위한 준비를 갖추는 것이 '기업별 노조의 극복'과 같은 정도의 문화적 혁신으로 추진되어야 할 것이다. 이는 산별노조 건설과 관련되기는 하지만 별개의 과제이다.

둘째, 조직활동의 강화는 곧 노조의 운영방식, 나아가 경우에 따라서는 노조 조직구조의 변화에 의해 뒷받침되어야 한다는 점이다. 미국 SEIU에서 보듯이 조직활동을 중심으로 다른 활동들을 재조정한다거나, 상근간부들의 업무를 조합원이나 직장위원회에 위임한다거나, 영국노조들처럼 노조의 의사결정구조를 바꾸는 것들이 모두 여기에 해당한다. 다른 측면에서 보면, 미국과 영국 노조의 조직활동이 기대만큼 성과를 거두지 못하는 것은 바로 노조의 운영방식이나 구조가 충분히 혁신되지 못했기 때문이라는 비판이 있다. 예를 들어 미국의 경우 조합원은 여성과 소수인종으로 구성되지만 그 지부 최고간부는 백인남자인 예가 흔하다는 것이다.

한국에서도 노조의 운영과 구조를 신규조직화에 걸맞게 조정하는 경우 바뀌어야 할 부분이 적지 않다. 간부에 여성의 비율이 너무 적다는 점은 이미 수없이 지적된 것이며, 이를 포함하여 노동조합의 운영과 일상활동을 전체적으로 재조정하기 위한 연구가 필요할 것이다. 한편 노조 조직활동이 주로 지역단위로 이루어지는 것을 고려하면 지역수준 노동조합 조직을 실질적으로 강화할 수 있는 방안도 연구되어야 할 것이다.

셋째, 노조의 조직활동은 일반적인 수준에서는 나라마다 유사하지만, 그 기조는 나라에 따라 다르다. 미국과 영국에서의 조직활동의 기조는, 과도하게 일반화하자면, '동원화 모델'과 '마케팅 모델'로 나눌 수 있을 것 같다. 전자는 노조조직화에 대한 억압이 존재하는 상황에서 노동자들의 잠재되어 있는 불만을 노조가 수용하여 노동자들을 동원함으로써 조직하는 모델이다. 여기서 노동자들은 임금, 근로조건 등 노동자들의 집단적(전통적) 요구를 중심으로 동원된다. 후자는 '변화된' 노동자들에게 노동조합이 새로운 이미지로 다가가는 것을 통해 노조조직화를 하려는 시도이다. 이 때 노동자들의 전통적인 요구와 더불어 개인주의적인 요구, 그리고 소비자로서의 요구도 중시된다.

한국에서는 동원화 모델이 기본이 되어야 할 것이다. 한국의 노동정책과 노사관계 상황은 영국보다는 미국에 가까우며, 특히 경제위기 이후 노동조합의 보호를 필요로 하는 저임금 불안정고용 노동자의 수가 크게 늘었다. 또한 우리

우리나라에서도 조직활동이 성과를 거두려면 상당한 자원이 투입이 필요할 것이다. 1987~88년 대투쟁 시기처럼 노동자들이 자발적으로 대거 노동조합을 조직하는데 나서는 상황을 기다리는 것은 이제 비현실적이다. 그러나 조직활동에의 자원투입은 쉽지 않을 것이다. 우리나라 노동조합은 할 일은 많고 돈은 없다.

.....

의 처지는 탈산업사회론자들이 말하듯 노동자들이 탈계급화되고 개인주의화하는 상황은 아니다. 한국에서 문제가 되는 것은 사용자의 부당노동행위를 돌파할 수 있는 단결력이다.¹¹⁾

한가지 지적되어야 할 것은 어떤 모델이건 기존 노조의 의식적 노력이 필요하다는 점이다. 마케팅모델은 더 그렇지만 미국의 동원화모델을 보아도 조직 성공의 관건은 조직가를 위시한 전임간부들의 의식적 노력이다. 이것은 저임금, 불안정 고용노동자들이 열악한 노동조건에 대한 분노를 가지고 있고 노동조합을 필요로 하긴 하지만, 노동조합을 조직하고 유지할 자원이 없기 때문이다. 사회운동이 발전하려면 불만만으로는 안되고 조직화를 위한 자원이 필요하다는 것이 바로 사회학의 자원동원이론의 핵심이다. 조직활동에서는 이 자원이 기존 노동조합에 의해 제공되어야 한다.

넷째, 이와 관련하여 노동조합 조직화에 유리한 제도적 조건을 형성하는 것이 매우 중요하다. 특히 사용자가 반노조적인 상황에서 더 그러하다. 미국의 노동조합이 그토록 가지고 싶어하면서도 가지지 못하는 것이 카드책 제도이다.

이런 점에서 한국의 노동조합은 미국보다 유리한 상황에 있다. 특히 아직 노사관계 제도의 변동의 가능성이 좀 남아 있다는 점이 주목된다. 현재 노정간에 쟁점이 되고 있는 것은 노동시간단축, 단체협약 지위인정, 노조전임자 임금문제 등이다. 이와 더불어 부당노동행위를 확실히 근절하고 단결권보장을 확대하는 것도 과제가 되어야 할 것이다.

이와 아울러 미국처럼 모기업노조가 단체협약을 통해 사내하청업체의 조직화를 지원하는 시도도 진지하게 검토되어야 할 것이다. 즉, 사내하청업체에 노조가 생기는 경우 모기업이 이 업체와의 계약을 부당하게 해지하지 않고, 나아가 사내하청업체가 부당노동행위를 하지 못하도록 압력을 넣게 하는 것이다. 이에 사내하청의 조건으로 노조조직화를 요구할 수도 있다. 이런 협약을 맺는

11) 여기에 중요한 자원이 되는 것이 사회적 지지이다.

것은 물론 쉬운 일이 전혀 아니다. 그러나 교섭의 과정에서 모기업 노조가 다른 사항을 양보하면 이런 조치를 쟁취할 수도 있다. 문제는 모기업 조합원이 자신의 노동조건에 대한 양보를 통해 하청기업 노동자의 단결권을 인정받는 것을 수용할 것인가이다. 이것이야말로 노조내의 문화적 혁신이 필요한 사항일 것이다.

다섯째, 비정규직의 조직화에 대해 미국과 영국의 경험이 보여주는 바는 무엇인가? 우선 눈에 띄는 것은 비정규직의 조직화는 용이하지 않다는 점이다. 따라서 노동조합으로서 비용과 성과를 고려하면 비정규직, 특히 임시직의 조직화는 우선순위에 처하게 된다. 한국의 상황도 기본적으로는 같을 것이다. 그러나 한국에서는 노동조합의 주체적 노력 여하에 따라서는 비정규직이 노조로 조직될 여지가 훨씬 더 많다고 보인다. 비정규직 노동자들이 열악한 고용조건에 있으면서 노조의 도움을 절실히 필요로 하고 있는 반면, 노동조합들은 아예 비정규직의 가입을 허용하지 않는 등 이들을 받아들일 태세가 되어 있지 않은 경우가 많기 때문이다.

한편 영국의 경험에서 보듯이 비정규직의 조직화는 단지 그들에게서 가입원을 받아내는 활동만으로 되는 것이 아니라 이들의 권익을 실제로 보호할 수 있는 활동과 함께 이루어져야 할 것이다. New Unionism이 추구하는 것과 같이 노조가 기존 조합원만의 이익이 아니라 전체 노동대중의 이익을 대변한다는 관점에서야 비정규노동자들 사이에도 뿌리를 내릴 수 있을 것이다. 한국에서는 민주노조운동의 전통의 하나인 '사회적 조합주의' 가 이를 위한 중요한 자원이 될 수 있을 것이다.

6. 맺음말.

한국의 노조운동은 거의 항상 대다수 노동자가 아닌 소수의 운동이었다. 그러나 최근까지는 노조운동이 소수의 운동이라는 것이 노동운동에게 큰 문제는 아니었다. 노조 조직률이 낮은 것은 정치권력의 탄압 때문이었고, 비록 소수이지만 민주노조들은 전체 노동자를 대변하여 노동기본권을 쟁취하는 투쟁을 잘 해냈다. 이런 민주노조운동은 정치적 상황만 바뀌면 다수 노동자의 운동으로 성장할 수 있을 것으로 기대되었다.

그러나 이제는 한국에서 소수노조운동의 한계가 점점 드러나고 있다. 바로 여기에 한국 노조운동의 위기의 근원이 있다. 첫째로, 경제위기 이후 소수노조

한국의 노조운동은 거의 항상 대다수 노동자가 아닌 소수의 운동이었다. 그러나 최근까지는 노조운동이 소수의 운동이라는 것이 노동운동에게 큰 문제는 아니었다. 노조 조직률이 낮은 것은 정치권력의 탄압때문이었으며, 비록 소수이지만 민주노조들은 전체 노동자를 대변하여 노동기본권을 쟁취하는 투쟁을 잘 해냈다.

운동으로는 신자유주의와의 싸움을 제대로 할 수 없다는 것이 점점 분명해지고 있다. 1996~97년의 노동법 개정투쟁은 그것이 노동기본권을 요구하는 투쟁이었기 때문에 소수노조가 주도한 운동이 정치권력의 의도를 저지할 수 있었다. 그러나 신자유주의와의 싸움은 어느 나라에서나 노조에게 별로 유리한 게임이 아니다. 힘이 없는 노조에게 대안은 극히 제한된다. 둘째로, 소수노조이지만 노동자를 대표하여 열심히 싸우면 조직이 확대될 것이라는 전망은 점점 불투명해지고 있다. 다시 말해서 구조조정에 대한 '총력투쟁'이 반드시 노조 역량의 확대에 이어진다고 말할 수 없다는 것이다. 이런 사고방식은 미국이나 영국 노조가 조합원에 대한 서비스만 잘하면 조직증가는 된다고 보는 사고방식과 유사하다.

물론 한국은 미국이나 영국이 아니다. 그렇지만 대기업의 정규직을 중심으로 이루어지는 구조조정 반대 투쟁이 중소기업이나 비정규직을 노동조합으로 끌어들이는 데에 얼마나 기여할 지 의심스럽다. 경제위기 이후의 상황은 이를 더 분명히 보여주었다. 그러므로 장기적으로 노조조직률을 현저히 높이고 사회적 세력으로서의 위치를 강화할 노조운동의 내적 혁신이 시급하고 진지하게 논의되어야 할 것이다. ❖