기 획 연 재

21세기를 맞는 노동조합의 생존전략

Union Survival Starategies for Twenty-first Century

미국편

조나단 하이에트(Jonathan P. Hiatt)
미국노동총연맹산별회의 총평의회(AFL-CIO General Council)
리 잭슨(Lee W. Jackson) 외 3인의 공동작업

편역: 박영삼(한국노동사회연구소 연구위원)

사진설명

물해 여름 각종 악선을 타고 전복진 팀스터 (Teamsters) 노조의 파업투쟁 소식은, 건설회는 탑은

사람들에게 80년대 이후 조직들의 지속적인 하락에도 불구하고 임보고섭과 이중압금협약 등 자멸적인 거래를 거듭해온 미국 노동운동이 후퍼값은 보수주의와 실리주의(business unionism)를 탈피하려는 신호로 여겨졌다. 동시에 만성적인 대량실업의 몸살을 앓고 있는 유럽 국가들에 비해서 확려하게 재기하고 있는 미국 경제의 성공요인으로 노동시장의 유연화와 노동조합의 신협력주의가 단골메뉴로 등장하고 있던 차에, 비정규직 노동자들의 문제를 정면으로 제기하면서 미국 사회의 양극화(polarization)를 대중적인 저항을 통해 고발한 팀스터의 투쟁과 승리는 신선한 충격을 던져주었다.

이런 가운데 1995년 AFL-CIO의 신임 위원장으로 선출된 존 스위니(John Sweeny) 집행부의 출범과 이들의 개혁적인 면모에 대한 평가들도 새롭게 조명되고 있다. 대부분은 스위니와 동참의 최근 미국 노동운동의 부활을 연속선상에서 바라보고 있다. 실제로 스위니는 서비스노조(SEIU) 위원장 시절 확기적이고 대담한 방식으로 미조직 노동자들을 대거 노동조합으로 조직하는데 성공했다. 그리고 조지 미니(George Meany)와 레인 커클랜드(Lane Kirkland)로 이어지는 반세기 동안 정책보스들의 이미지를 벗어나지 못하던 AFL-CIO 지도부들에 비해서 스위니를 비롯한 뉴보이스(New Voice) 진영은 확실한 차별성을 보여주고 있다. 대다수의 노조 활동가들도 스위니의 이런 입장을 인정하고 있다.[1]

그러나 개혁적인 지도부의 등장과 팀스터의 승리, 그리고 미국 노동운동의 혁명적인 변화를 하나의 연속선상으로 일괄하기에는 무리가 따른다. 새로운 노조운동 세력 내부에도 대립한 차이와 갈등이 존재하기 때문이다. 이렇게 이야기하는 것은 미래에 대한 비관도 허황한 것이지만, 지나친 낙관도 금물이기 때문이다.

스위니와 그에 대한 비판은 대체로 세가지 지점에서 형성된다. 첫째는 노사협력(partnership)에 관한 태도이다. AFL-CIO 지도부의 공식견해는 강력하고 자주적인 노동조합이 사용자와 이해를 공유할 수 있으며 또 그럴 수 있어야 한다고 생각한다. 여기에 대해 다른 쪽에서는 그가 생산성과 품질, 그리고 경쟁력의 문제를 노조의 관심사로 끌어들였다고 비판하고 있다. 둘째는 노조민주주의(union democracy)의 문제이다. 급진적인 변화를 주장하는 측에서는 평조합원(rank-and-file)과 현장간부들에 의한 전복(rebellion)을 대단히 강조한다. 반면에 스위니 진영은 점진적이고 정상적인(?) 변화를 중요한다. 세 번째는 정치(politics)에 관한 것이다. 스위니는 97년 대선에서 일찌감치 클린턴의 재선을 공식 지지하고 나섰다. 그러나 비판자들은 미국의 노동조합이 민주당과 결별할 때가 이미 지났다고 주장하고 있다.

물론 전체적으로 보면 개혁그룹들은 공통점이 많다. 이들은 반노조적인 노동법의 개정을 위해 싸울 태세를 갖추고 있고, 낮은 조직률을 끌어 올려야 한다는데 뜻을 같이 하고 있다. 그리고 무엇보다 미국 노동운동이 더 이상 물러서서는 안된다는 상황인식을 하고 있다.

여기에서 번역 소개한 글은 21세기 미국 노동운동에 관한 AFL-CIO의 지도부들의 생각을 대변하는 것으로서, 세 사람의 대학교수들의 공동작업을 거쳐 총평의회에 제출된 문건이다. (노동법과 관련의 문제점들을 상세하게 다룬 부분들은 무리가 없는 선에서 생략하였다.) 팀스터 파업 훨씬 이전에 작성된 것으로서, 미국 노동계급의 분절화와 이를 극복하기 위한 -그러나 분절과 자체를 극복하려는 것이라기보다는 각각의 집단을 특성에 맞게 조직하기 위한- 전략적인 제안과 노동법의 개정 필요성을 주로 강조하는 내용이다. 앞서 지적했듯이 이것이 미국 노동운동 전체를 대변하는 것은 아니며, 역자 또한 이 글의 전반적인 논조에 동의하지도 않는다. 그러나 공식 견해가 갖는 중요성을 인정하면서 비판적으로 읽는다면 서투른 공문구를 대하는 것보다는 미국 노동운동을 이해하는데 훨씬 유익할 것이다. 시각의 균형을 얻고자 하는 독자는 최근의 다음 논문을 함께 읽기 바란다. Kim Moody, "American Labor: A Movement Again?", Monthly Review, July-August, 1997. 『당대비평』, 97년 겨울호 — 편집부

존 스위니 AFL-CIO 위원장은 그의 취임 연설에서 "우리는 AFL-CIO를 일하는 미국인들의, 일하는 미국인들에 의한, 그리고 일하는 미국인들을 위한 운동 조직으로 새롭게 건설하려고 한다"고 말했다. 스위니 위원장은 "우리는 미국의 노동자들이 강력한 노동조합을 통해서 스스로를 대변할 수 있는 권리를 획득할 수 있도록 모든 자원과 힘을 쏟아 부을 것이다"라고 천명하면서 "보다 나은 근로조건과 새로운 목소리를 원하고 있는 모든 노동자들을 조직할 것"이라고 밝혔다.

노동운동이 새롭게 탄생해야 한다는 요구가 지금처럼 절박했던 적은 없었다. 40년 전에는 민간부문의 노동자 세 명중 한 명이 노조원이었다. 오늘날 노조원의 숫자는 열 명중 한 명꼴로 떨어지고 말았다. 수많은 연구결과들은 노조조직률 하락의 주된 원인으로 래스터 씨로우(Laster Thurow) 교수가 명명한 '불평등의 파고'(surge in inequality)가 미국을 덮치고 있음을 지적하고 있다. 이 거대한 물결은 우리 사회를 지탱해야할 사회적인 유대를 파괴하고 있다.

스위니 위원장이 천명한 임무들을 완수하기 위해서는 본격적인 논의를 시작하기 전에 노동운동이 직면하고 있는 도전들의 정체와 우리가 안고 있는 문제가 무엇인지를 분명히 해야할 필요가 있다. 이것을 분명히 하고 난 뒤에 미국의 노동운동은 노동자들이 노동현장과 사회적인 차원에서 부딪치고 있는 일들에 대한 효과적인 대응방법을 강구해야 할 것이다.

노동운동이 다가오는 세기의 미국 노동자들에게 힘이 되기 위해서는 노동자들의 삶을 황폐화시키고 있는 두가지의 흐름을 역전시킬 수 있는 전략을 개발해야만 한다.

그 중 한가지는 미국 노동계급을 균열시키고 있는 노동자들간의 격차확대 문제이다. 던롭위원회(Dunlop Commission)[1]의 사실조사보고서는 미국의 노동시장이 '고임금을 받는 숙련노동자의 상층집단과 점점 그 숫자가 늘어나고 있는 저임금노동자의 최하층계급'으로 양분되고 있다고 지적하고 있다. '최하층계급'(underclass)에 속한 노동자들은 이 용어의 뉘앙스와는 달리 결코 노동력 인구의 소수집단이 아니라는 사실을 환기할 필요가 있다. 최하층계급에는 실제로 고졸 이상의 학력을 가진 거의 모든 노동자들이 포함되어 있다. 그리고 이 노동자들은 미국 노동력의 절대다수(!)를 차지하고 있다.

고졸 노동자들의 임금은 지난 20년간 자유낙하 운동을 지속해왔다. 1974년 이

1) 클린턴 행정부가 1993년 4월 24일 미국의 노동법개정을 위해 노동부장관과 상무성장관의 합동자문기구로 설치한 특별위원회. 대학교수와 전직 장관 그리고 노사 대표 등 모두 10명으로 구성된 이 위원회는 1년 8개월 동안 수백 건의 조사사업과 공청회 등을 거쳐 노동법개정의 방향과 미래지향적인 미국 노사관계의 청사진을 담은 최종보고서와 권고를 제출했다. 위원회의 정식명칭은 '노사관계의 미래에 관한 위원회'(Commission on the Future of Worker-Management Relations)이며 던롭위원회라는 이름은 위원회의 위원장인 존 던롭(John T. Dunlop) 박사의 이름에서 딴 것이다. 이 위원회의 모토가 바로 '참여와 협력'이었다.(역자)

아틀란타 올림픽을 앞두고 노조와 시민단체, 인권단체들이 공동 캠페인을 전개하고 있다.

후 고졸 이하 학력을 가진 남성 노동자들의 임금은 20% 이상 떨어진 상태인 반면에 이러한 빈곤선의 임금을 받는 정규직 노동자들의 비율은 2배 이상 늘어났다. 이 결과 일년 이상 고용계약을 체결하고 있는 다섯 명의 정규직 노동자 가운데 한 명이 빈곤선 이하의 소득에 의존하고 있는데, 이 비율은 1979년 이후 무려 50%나 증가한 수치이다.

'최하층계급'(underclass)에 속한 노동자들은 이 용어의 뉘앙스와는 달리 결코 노동력 인구의 소수집단이 아니라는 사실을 환기할 필요가 있다. 최하층계급에는 실제로 고졸 이상의 학력을 가진 거의 모든 노동자들이 포함되어 있다. 그리고 이 노동자들은 미국 노동력의 절대 다수(!)를 차지하고 있다.

놀라운 사실은 이러한 통계수치조차도 다가오는 세기에 미국 노동자들이 직면하게 될 심각한 문제들을 과소평가하고 있다는 것이다. 이제 막 노동시장에 진입하는 청년 노동자들은 훨씬 심각한 곤경에 처하고 있다. 예를 들면 고졸 남성 노동자의 초임급 수준은 1973년에 비해 30% 이상 떨어진 시간당 7달러 이하 수준이며 정규직 풀타임 노동자의 시간당 임금도 15달러를 넘지 못하고 있다. 그러므로 던롭위원회가 이러한 청년층 노동자들이 가족을 이루고 주택을 마련하기가 어려워져 가고 있다고 보고한 것은 전혀 놀랄 일이 아니었다. 마찬가지로 80% 이상의 미국인들이 자신의 자녀가 앞으로 좋은 일자리를 얻을 수 있을 지에 대해서 회의적으로 생각한다는 여론조사 결과도 놀랄 일이 아닌 것이다.

고졸 학력자의 소득이 곤두박질치고 있는 결과로 미국의 최상위 10%에 속하는 가구의 소득은 최하위 10%에 속하는 가구 소득의 6배를 넘고 있다. 던롭위원회의 보고서는 미국이 선진국 중 소득계층간 격차가 가장 심각한 나라이며, 서유럽에 비해 두 배 이상의 소득격차를 나타내고 있음을 지적하고 있다. 하위 10%에 속하는 미국 남성 노동자의 임금수준은 유럽의 같은 노동자 임금의 절반 수준에 그치고 있다. 던롭위원회는 "미국이 현재 가고 있는 길은 건강한 사회의 모습과는 장기적으로 양립할 수 없을 것"이라는 의미심장한 경고를 던졌다.

학력간 소득격차와 함께 노동시장을 분단시키고 있는 또다른 현상은 이른바 '핵심' 부문과 '주변부'로 불리고 있는 집단간의 소득격차가 점점 확대되고 있는 추세이다.

아주 먼 과거도 아니지만 한 때 기업의 활동은 그 회사에 고용된 노동자들에 의해서 수행되는 것이 일반적이었다. 그 때는 노동자들이 안정된 일자리를 확보할 수가 있었고 장기 경력을 쌓아나갈 수가 있었다. 이런 환경속에서 임금의 안정도 가능했고 표준적인 종업원 연금체계도 수립될 수 있었으며, 노사관계도 서로 기대와 양해를 교환하는 스타일을 발전시킬 수도 있었다.

그러나 이제는 노동자들이 적절한 임금

과 연금을 보장받으면서 안정적인 장기고용을 확보하기란 점점 더 불가능한 꿈이 되어가고 있다. 기업들은 종신고용을 보장받는 정규직 노동자들이 수행하는 작업, 즉 핵심부문을 최대한 줄여나가고 있으며 신규채용은 최후의 선택으로 간주하고 있다. 핵심부문에서 배제된 주변부 노동자들은 다운사이징과 같은 것들로 일자리를 잃어가고 있으며, 기업이 법률적 혹은 사회적인 책임들을 전혀 지지 않아도 되거나 최소화할 수 있는 다양한 형태의 비정규직(contingent) 노동자들을 고용함으로써 기존의 기능들을 대체시켜 나가고 있다.

이와 같은 주변부 노동자들은 독립계약자(independent contractors)로 채용되기도 한다. 이들은 언제든 해고될 수 있으며, 임시직 혹은 파트타임 형태로 취업하게 된다. 수많은 인력업체와 서비스 회사들이 이러한 형태의 고용계약을 중개하고 있다.

이와 같이 다양한 형태로 비정규 고용계약을 맺고 있는 노동자들의 수를 추산하는 것은 비정규 노동을 어떻게 정의하느냐에 따라 달라진다. 그러나 어떤 방식으로 이 노동자들을 집계하든간에 안정적인 고용계약 없이 취업하고 있는 노동자들의 거대한 규모와 그들이 점점 더 늘어나고 있는 상황은 우리의 고용상황이 어느 정도인지 평가하는 잣대가 되고 있다.

두 가지 현상, 즉 고임금 노동자와 저임금 노동자간의 양극화와 핵심부문과 주변부 노동자간의 양극화가 가져온 최종적인 효과는 기존의 노동인구를 다음의 네가지 부류로 분리시키고 있다. 이 각각의 유형은 우리의 노동운동과 노동법 체계에 심각한 위기를 불러 오고 있다.

숙련 핵심노동자

이들은 노동시장에서 점점 소수화되고 있는 부분이다. 이 부문의 노동조합들은 과거 60년 동안의 활동방식을 그럭저럭 유지해가고 있다. 여기에 속한 숙련 노동자들은 기본적으로는 전문집단과 기술자들이 대부분이지만, 일부 생산직의 숙련공들도 포함하고 있는데, 다소간 종신고용을 보장받으면서 기업의 핵심기능을 수행한다.

이 집단 내부에서는 노동자들이 작업장을 기초로 조직되는 것이 보통이다. 그리고 이 노동자들은 사용자들이 필요로 하는 숙련을 보유하고 있기 때문에 상호간의 대등한 교섭이 가능하기도 하고, 개별 사용자 혹은 집단적인 사용자들을 대상으로 한 산업차원의 교섭이 이루어지기도 한다.

그렇지만 노동운동이 일반적으로 이러한 핵심 숙련노동자들에게 손쉽게 접근하고 있고 또 그럴 수 있으며, 앞으로도 그렇게 될 것이라고 말할 수 있는 것는 아니다. 오늘날의 노동자들은 이전 세대의 노동자들과는 확실히 다르다. 그들은 다른

요구와 기대를 가지고 있다. 그리고 학력수준이 높은 노동자들일수록 이런 차이는 확연히 드러난다.

원칙적인 것이지만, 우리가 노동자들을 조직하려고 할 때에 중요하게 고려해야 할 점은 노동조합이 자신들의 이해를 증진시킬 수 있는 수단을 제공하는 민주적인 기구라는 점을 증명할 수 있어야 한다는 것이다.

노동운동이 일반적으로 핵심 숙련노동자들에게 손쉽게 접근하고 있고 또 그럴 수 있으며, 앞으로도 그렇게 될 것이라고 말할 수 있는 것은 아니다. 오늘날의 노동자들은 이전 세대의 노동자들과는 확실히 다르다. 그들은 다른 요구와 기대를 가지고 있다. 그리고 학력수준이 높은 노동자들일수록 이런 차이는 확연히 드러난다.

그 중에서도 특히 핵심부문의 숙련노동자들을 성공적으로 조직하려고 한다면, 노동조합은 노동자들이 사용자와 맺고 있는 관계를 보장할 수 있는 기구라는 점을 보여주어야 한다. 이 관계라는 것은 프리만과 로저 교수의 '노동자 대표제와 참여에 관한 조사' (Worker Representation and Participation Survey)에서 밝혀진대로 사용자들과의 협력적인 관계와 자신들의 이해가 대변되는 과정에 대해서 자주적인 결정권과 통제권을 보장할 수 있어야 한다는 것이다. 노동조합은 이러한 노동자들에게 근로조건에 대해서 뿐만 아니라 그들이 생산하는 재화와 서비스의 품질에 대해서도 발언권을 가질 수 있도록 도움을 줄 수 있는 조직이라는 것을 보여주어야 한다.

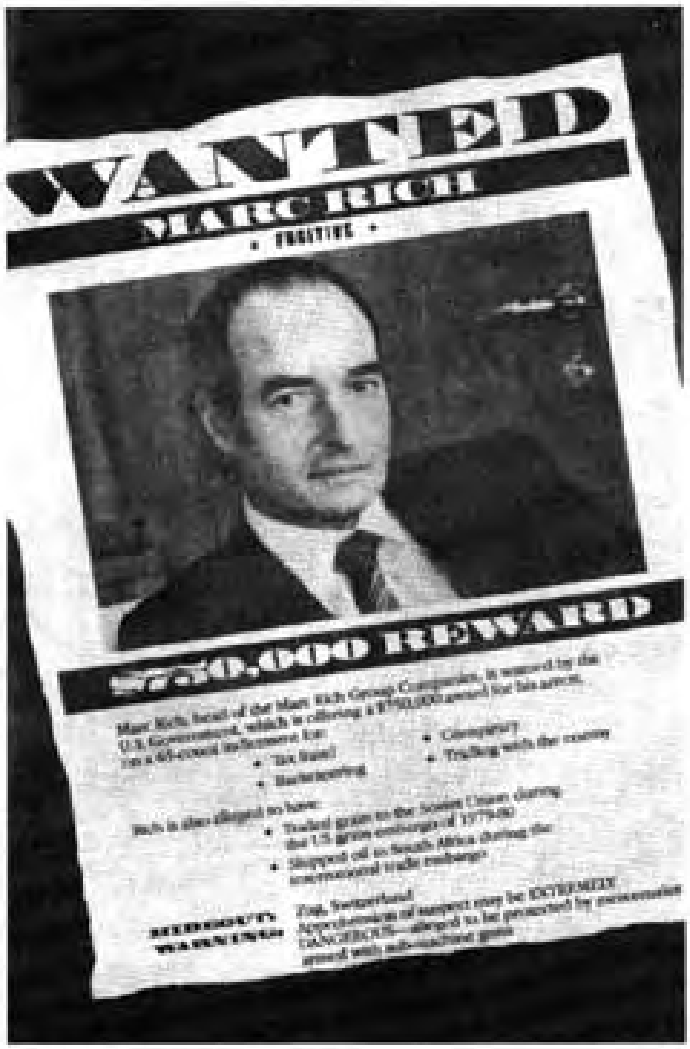
그러나 때때로 노동운동은 이런 문제를 처리하는데 어려움을 겪는다. 우리는 스위니 위원장이 내셔널프레스클럽의 연설에서 "우리는 더 이상 생산성과 품질 그리고 경쟁력의 문제가 결코 우리의 관심사가 아니라는 사치스런 입장을 고집할 수 없게 되었다."고 말한 것을 알고 있다. 실제로 2년 전 AFL-CIO는 새로운 작업장 체제의 확립을 촉진시키고 이를 제도화시키는 일에 있어서 주도적으로 참여해야할 의무가 있다고 선언했다. 여기서 말한 새로운 작업장 체제란 작업조직과 기업경영, 그리고 노사간의 관계가 이루어지는 기본적인 방식을 말한다.

그리고 이것은 단순한 수사가 아니다. 자동차와 철강, 고무, 유리 그리고 의류산업 등 제조업의 전 부문과 서비스부문, 공공부문에 이르기까지 다수의 노동조합이 사용자와의 단체교섭을 통해서 민주적이고 참여적인 작업조직을 세우고 세계적인 수준의 표준적인 생산성과 효율을 달성하는 강력한 노사협력관계를 형성해가고 있다.

노동운동은 지속적으로 이러한 과정에서 주도권을 확보할 수 있어야 하며, 특히 노동시장의 핵심 숙련노동력에 대해서는 이런 입장을 견지할 필요가 있다.

숙련 주변노동자

다수의 전문직과 기술직 노동자들이 안정적인 고용을 누리는 반면에 그러지 못한



점제인에는 수배전단이 활용되기도 한다.

상당수의 그리고 점점 더 숫자가 늘어나고 있는 숙련노동자들이 있다. 이 노동자들이 본의에 의해서건 아니면 타의에 의해서건 오늘날 얘기되는 '비정규 노동력'의 일부가 되고 있다.

레갈타임즈나 내셔널로우저널을 읽은 독자들은 "점증하는 임시직 노동자들이 법률서비스를 제공하는 회사들을 도와주고 있다"는 이야기들을 많이 들었을 것이다. 그러나 사실은 평생직장을 찾을 수 없는 -즉 핵심부문에 낄 수 없는- 로우스쿨 졸업생들이 이러한 법률회사들을 양산하고 있는 것이다.

동일한 현상이 보건의료산업에서도 나타나고 있는데, 간호사들도 병원이나 간병원이 아닌 대행업체에 취업하고 있다. 방송분야에서도 비슷한 일들이 일어나고 있다. 방송국들은 카메라맨(위먼)들을 채용하는 것이 아니라 하루 단위 계약제 형태의 독립계약자(independent contractor)로 필요한 기사들을 쓰고 있다. 기자들도 더 이상 피고용인이 아니라 프리랜서가 되어가고 있다. 심지어 아나운서들도 계약직으로 고용된다.

컨설턴트라고 부르든 아니면 프리랜서 혹은 임시직, 대리고용원으로 불리든간에 관계없이 이들은 모두 비정규 노동자들이다. 그러나 이런 이름으로 불리는 다른 노동자들과는 달리 이 노동자들은 적어도 동일한 직업 혹은 직종을 가진 사람들이다. 그들은 동일한 직업이나 직종 내에서 서로 경쟁하는 집단이다. 그러므로 노동운동이 이들을 조직하기 위해서는 새로운 형태의 노조운동 방식, 즉 '작업장'(workplace)에

집중되는 활동이 아니라 '직업' (occupation)을 중시하는 활동이 필요하다. 그리고 이런 형태의 노조운동이 21세기에는 대단히 중요한 영역을 차지할 것으로 전망된다.

직업별 혹은 직종별 노조의 기능이 구체적으로 어떤 것인가 하는 문제가 특별히 어려울 것은 없다. 이것과 관련해서는 건설노조가 훌륭한 참고가 될 수 있다.

노동운동은 새로운 형태의 노조운동 방식, 즉 '작업장' (workplace)에 집중되는 활동이 아니라 '직업' (occupation)을 중시하는 활동이 필요하다. 그리고 이런 형태의 노조운동이 21세기에는 대단히 중요한 영역을 차지할 것으로 전망된다.

건설노조가 기능훈련을 실시하는 것과 마찬가지로 직업별 노조는 지속적인 교육훈련을 제공하는 조직이 될 수 있다. 또한 산업안전과 차별금지 그리고 고용과 관련된 공적인 권리들이 제대로 보장되고 있는 조사하고 이를 강제시키는 활동을 펴나갈 수 있다. 그리고 무엇보다 중요한 것은 직업별 노조는 직업을 알선하고 고용정보를 제공할 수 있으며 조합원들이 일자리를 확보할 수 있도록 채용풀을 형성할 수 있다.

미숙련 핵심노동자

비록 그 숫자는 줄어들고 있지만 미숙련 저임노동자들의 고용이 안정되어 있는 산업들도 있다. 예컨대 호텔의 벨맨과 청소부, 레스토랑의 웨이터와 접시닦이, 그리고 간병원의 간호조무사들이 있다. 몇몇 봉제공장들도 재봉사들을 정규직으로 채용하고 있다.

이 노동자들은 학력이 높고 임금이 높은 동료들에 비해서는 훨씬 더 전통적인 문제들에 주된 관심을 가지고 있다. 그들에게는 경제적인 보상을 높이는 것이 가장 시급한 문제가 된다.

프리만과 로저의 조사결과는 이러한 저임금 노동자들의 조직화가 상대적으로 수월하다고 밝히고 있다. 예를 들면 이들의 절대다수가 노조승인 투표를 실시한다면 찬성표를 던지겠다고 응답했다. 그리고 적어도 이론적으로는 전국노동관계법은 이들의 노조결성과 단체교섭권을 보장하고 있다.

물론 실제는 전혀 다르다. 저임금 미숙련 노동자들이야말로 노동법 개악의 최대 희생자들이다. 1977-78년의 노동법 개정 투쟁과 1992-94년의 파업대체고용입법 반대투쟁에서 실질적인 단결권과 단체교섭권을 확보하는 문제가 현실적으로 등장하자 이 노동자들이 투쟁의 전면에 나섰다.

미숙련 노동자들은 다른 사람도 자신의 일을 할 수 있다는 것을 알기 때문에 (그리고 새로운 일자리를 구한다는 것이 얼마나 어려운 것이지도 잘 알기 때문에) 불법해고의 위협을 받기가 쉽상이다. 던롭위원회는 4명의 노동자 중 1명이 노조결성 과

정에서 해고을 당하고 있다고 보고했다. 그들은 노조를 선택하면 일자리가 줄지도 모른다는 사용자의 말 한마디에도 -이런 말들은 합법적인 것이다- 심각한 위협을 느낀다.

가장 큰 문제는 아마도 이 노동자들이 반노조 캠페인에서 자주 등장하는 영구대체(해고)의 위협에 가장 취약하다는 점일 것이다. 만일 어떤 사용자가 모든 비용을 감수하고라도 노조와의 협약체결을 거부하려는 자세를 취하고 있고 반면에 노동자들이 갖고 있는 유일한 힘은 파업밖에 없을 때, 그래서 사용자들이 해고를 하겠다고 위협했을 때, 이 노동자들은 고민에 휩싸일 것이다. 왜 위험을 감수할 것인가?

이런 이유들 때문에 처음에는 절대다수의 지지를 받으면서 시작된 조직화 운동이 막판에 가서는 실패하고 마는 것이다. 그리고 이런 이유 때문에 파업시 대체고용을 허용하려고 했던 1977-78년의 노동법개정 시도에 대한 반대가 치열했던 것이고, 심지어 노동조합 대표 선거절차를 간소화하려 했던 전국노동관계위원회(NLRB)의 논의에 대해서도 반발을 보였던 것이다.

현행 법률이 저임금 노동자와 그들의 임금저하에 대해서 속수무책이라는 것을 정확하게 판단한다면, 노동자들은 사용자들이 결사의 권리를 억압하는 것에 맞서기 위해서라도 거리로 나설 것이다. 그리고 그들의 처지는 다가오는 10년 혹은 그 뒤로도 계속 심각한 시민권의 문제로 남을 것이다.

이와 동시에 노동운동이 이러한 미숙련 노동자들을 지원하는데 있어서 부딪치는 문제는 노동조합에 완강한 태도를 보이고 있는 사용자들을 압박할 수 있는 새로운 경제적인 수단을 개발해야 한다는 것이다. 그래야만 노동자들 조직하고 단체교섭을 하는 것이 무용지물이 되지 않을 것이다. 통상 '전략적인 캠페인' (strategic campaign)으로 불리는 다양한 수단들을 통해 직업장은 물론 작업장의 외부에서 압력을 가할 수 있는 우리 자신의 능력을 강화시키고 확산시켜야 할 것이다.

미숙련 주변노동자

다가오는 세기에 노동운동이 직면하게 될 최대의 도전은 미숙련 주변 노동자(혹은 비정규직 노동자)들의 이해를 어떻게 옹호할 것인가 하는 문제일 것이다. 고용안정이 보장되지 않는 상황에서 이 노동자들은 극심한 경제적 어려움에 봉착하고 있다. 왜냐하면 고용계약 자체가 불안정하기 때문에 어떤 법률도 그들의 이익을 제대로 증진시킬 수 없기 때문이다.

미숙련 주변노동력은 실제로 세가지 하위집단으로 분류할 수 있는데, 이들은 각각에 해당하는 법률적인 문제를 안고 있다.

독립계약자(Independent Contractors)

다수의 산업에서 사용자들은 '독립계약자'라고 하는 새로운 계층을 만들어 내기

위해서 관습법(common law)이 정하고 있는 '피고용인'(employee)라는 규정을 약삭빠르게 악용하고 있다. 예를 들면 택시노동자들의 경우 사용자들이 노동자에게 임금을 주는 것이 아니라, 거꾸로 그들이 노동자로부터 수금하는 방식을 취하면서 택시부문에서 '피고용인'들을 없애 버리는 대신 모든 택시노동자를 '독립계약자'로 만들어 버렸다. 트럭운수 분야에서도 마찬가지 일들이 벌어졌다. 그리고 이런 추세는 시애틀의 청소원들의 경우에는 극단적인 형태로까지 나타났다. 이 곳에서는 빌딩의 건물청소 계약을 최저입찰 가격으로 신청하도록 한 다음, 한 층당 4,000달러에서 7,000달러까지의 금액으로 청소영업권을 팔았는데, 이 결과 대부분 중미 지역과 아시아에서 이민온 저임금의 빌딩관리 노동자들이 '독립계약자'가 되어 버린 것이다.

쉽게 말하면 관습법의 정의에서 '피고용인'의 정의를 이끌어 내고 있는 노동법의 전제들을 전면 재검토해야할 시기가 온 것이다. 던롭위원회의 권고는 이 문제에 관해서 '경제적인 사실관계'(economic realty)가 노동법의 적용 여부를 가르는 기준이 되어야 한다고 하면서, "노동자가 누군가를 위해서 업무를 수행하면서 그 사람에게 경제적으로 종속적인 관계에 있다면 '피고용인'으로 취급되어야 한다"고 결정했다. 이것은 지금까지의 어떤 결론보다도 가치가 있는 것이다.

정규직 일자리가 점점 더 임시직이나 파트타임으로 이전되는 것을 막기 위해서는 주법률과 연방법률의 개정을 통해 임시직과 파트타임 노동의 사용을 강제적으로 규제하는 장치를 마련해야만 한다.

임시직과 파트타임 노동자 (Temporary and Parttime)

훨씬 더 까다로운 문제가 발생하는 것은 작업장을 이동하면서 파트타임으로 한 명, 두 명 심지어 세 명의 사용자를 위해 일하는 노동자들이다. 임시직 노동자들은 많은 경우 '피고용인'으로 취급된다. 운이 좋은 파트타임 노동자들은 여러 개의 영구적인 고용계약을 맺고 있기도 하며, 각각의 고용관계에 대해서 의료보험과 질병휴가 등의 혜택을 일정 수준 이하에서 받고 있기도 하다.

이러한 노동자들이 보호를 받을 수 있도록 하고 또 정규직 일자리가 점점 더 임시직이나 파트타임으로 이전되는 것을 막기 위해서는 주법률과 연방법률의 개정을 통해 임시직과 파트타임 노동의 사용을 강제적으로 규제하는 장치를 마련해야만 한다.

파견노동자(Intermediary Contractors)

파견노동의 형태로 노동력을 제공하면서 안정적인 일자리를 얻고자 하는 미숙련 노동자를 보호하기 위해서는 다른 조치들이 강구되어야 한다. 왜냐하면 이 노동자들은 노동법의 형식적인 보호만을 받고 있을 뿐, 실질적인 보호는 전혀 받지 못하고 있기 때문이다.

빌딩 서비스분야가 좋은 사례이다. 한 때는 건물 소유주에게 고용된 노동자들이 빌딩의 유지와 관리를 맡았다. 빌딩은 자기 직장이었고 고용도 안정적이었다. 그리고 노동자들은 빌딩의 소유주를 상대로 노조를 결성하고 단체교섭을 할 수 있었다.

그러나 오늘날 대부분의 도시에서 이런 경우는 더 이상 찾아 볼 수 없게 되었다. 빌딩 소유주들은 별도의 청소업자들과 계약을 맺고 있다. 그리고 청소업자들은 그들이 고용하고 있는 노동자의 거의 전부를 한 건물에 파견하고 있다. 계약을 따기 위한 경쟁입찰 과정에서 임금과 수당은 최저 수준으로 떨어지고 있다.

물론 이론상으로 청소업체 노동자들은 노조를 결성할 수 있다. 그러나 그들의 고객인 건물주는 노동자들이 노조 승인투표를 했다는 이유만으로도 계약을 취소시킬 수 있으며(결과적으로 노동자들을 쫓아낼 수 있으며) 이러한 행위는 완전히 합법적이다.

게다가 청소업체의 노동자들이 설사 조직화에 성공한다 하더라도 그들은 개별적인 청소업주를 상대로 교섭할 수 있을 뿐이다. 그리고 건물주가 비록 노조가 있는 청소업체와의 계약을 감수하기로 했다 하더라도 청소업체의 사용자가 계약 중단에 대한 위협을 받지 않으면서 노동자들의 임금이나 수당의 인상을 약속할 수 있는 현실적인 능력은 없다.

이 딜레마에 관한 노동법의 전통적인 해답은 그 산업분야에서 일하는 모든 노동자들 조직하라는 것, 즉 모든 청소업체들을 조직하라는 것이다. 그러나 빌딩유지 업무는 미숙련 직업이기 때문에 사실상 무제한으로 노동력을 공급할 수 있다. 또 새로운 파견업체가 매일매일 등장하는 환경속에서 이러한 사용자는 더 이상 자본의 소유자가 아니라 탈자본화된(uncapitalized) - 자본이 필요없는- 중개 업체에 불과하기 때문에 이러한 사용자들의 공급도 제한이 없다.

이것이 바로 서비스부문노조인 SEIU의 '빌딩관리자를 위한 정의' (Justice for Janitors)가 캠페인을 벌이면서 파견업주들이 아니라 자본을 가진 빌딩소유자들을 중점 타깃으로 삼은 이유이다. 건물주들은 계약과정에서 노동자들의 임금을 실질적으로 결정할 수 있다. 그리고 파견업주와 맺은 임금협약은 언제든 새로운 업자와의 계약을 통해 대체할 수 있기 때문에 안정적인 근로조건을 확보하기 위해서는 건물주들을 공격해야 하는 것이다.

그러나 현행 노동법에 대한 NLRB의 해석은 이 문제를 전혀 다르고 보고 있다. 건물 소유주가 실제로 노동자들의 임금을 결정하고 있는데도 불구하고 위원회는 '공동사용자' (joint employer)라는 협소한 개념을 도입함으로써 건물 소유주들이 교섭의무를 회피할 수 있는 길을 터주고 있다.

법률과 관행의 변화는 분명 쉽고 빠르게 이루어지지는 않는다. 그러나 모든 형태의

노동시장의 분절화는 노동자와 사용자간의 공통의 이해가 걸린 문제를 제기하고 있다.

저임금 노동시장을 찾으려는 지속적인 국제경쟁의 영향과 자동화기술의 확산은 다음의 반세기 동안에 대량생산 시스템의 조립라인에서 일하는 블루칼라 노동자들을 점점 사라지게 할 것이다.

더구나 제조업부문에서 이렇게 사라지는 일자리가 대부분 서비스부문으로 흡수될 것이라는 낙관적인 이론은 설득력을 잃고 있다. 서비스 부문의 일자리조차 안정적이지 못한 상태이며, 전화교환과 자료처리, 은행출납, 비서직 등에 분야에서 나타나듯이 그 역시 아웃소싱(outsourcing)이나 자동화의 과정을 밟고 있기 때문이다.

새로운 '지식산업' (knowledge sector)이 실업과 불완전고용을 흡수할 수 있다는 기대 또한 비현실적인 것이다. 결과적으로 가진 자와 못가진 자간의 간극이 계속 확대되고 있는 것이다.

반면에 이러한 경향은 노사간의 일정한 타협이 출현할 가능성을 낳고 있다. 그 중 하나는

비록 기업들이 현재의 임금인하와 다운사이징, 아웃소싱 그리고 정규직의 대체 등으로 단기적인 이득을 얻고는 있지만 그것의 장기적인 효과는 구매력을 가진 소비자 집단의 현격한 감소를 낳을 것이라는 사실이다. 일부 기업들은 이미 이런 부정적인 영향들을 인식하기 시작했다.

비록 기업들이 현재의 임금인하와 다운사이징, 아웃소싱 그리고 정규직의 대체 등으로 단기적인 이득을 얻고는 있지만 그것의 장기적인 효과는 구매력을 가진 소비자 집단의 현격한 감소를 낳을 것이라는 사실이다. 일부 기업들은 이미 이런 부정적인 영향들을 인식하기 시작했다.

더구나 사용자들이 점점 더 소수가 되는 정규직 노동자들의 연금만을 책임지고 있는 상황은 우리나라 경제에서 가장 중요한 투자의 원천을 이루고 있는 '강제저축' 된 기금들을 고갈시킬 위험을 안고 있다.

동시에 사용자들은 그들이 그렇게 바래마지 않았던 무노조 환경의 역설적인 불리함을 깨닫고 있으며, 진정으로 강력하고 자주적인 노동자 조직이 있을 때 생산성과 품질 그리고 효율의 달성에도 도움이 된다는 사실을 재발견하고 있다.

이런 모든 것들이 노동조합과 자주적인 노동자 대표제에 대한 사용자들의 적대감이 허황된 것임을 증명할 것이고 미국 노동자들을 확고한 근로기준과 효율적인 노동법 체계로 이끌 것이다. ❖