

노사연 브리프

제 4 호

| 2018-4호 | 2018.10.15 |

www.ksli.org

국내노동동향

노동조합 조직률 변동과 조직화 전략:
양대 노총의 2018년 조직화 계획 평가와 개선 과제
/ 이주환(한국노동사회연구소 연구위원)

국내노동동향

가사노동의 가치와 가사노동자
/ 이은영(한국기술교육대학교 교수)

이슈 줄인

국민연금제도발전위원회가 놓친 것: 공적연금의 미래
/ 이은주(연금행동 정책위원)

한국노동사회연구소

03740) 서울시 서대문구 충정로 50 (충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층
전화. 02-393-1459 팩스. 02-393-4449 www.facebook.com/ksliedit



노동조합 조직률 변동과 조직화 전략:

양대 노총의 2018년 조직화 계획 평가와 개선 과제

이주환(한국노동사회연구소 연구위원)

1. 들어가며

노동조합의 전성기는 끝난 것일까? 전 세계적으로 노조 조직률의 쇠퇴 추세가 지속되고 있다. 핀란드, 벨기에 등 노동조합 주도의 실업보험제도인 겐트시스템을 유지하는 북유럽 사민주의 국가 몇몇을 제외하면, 1980년대 들어서 선진 산업국가에서 조직률 하향 추세는 뚜렷하다. 이러한 추세는 특히 1990년대와 2000년대 들어 더욱 가속화됐다(Schnabel, 2013). 노동조합이 강한 나라로 꼽히는 대표적인 사례인 스웨덴에서도 조직률이 하락하고 있다. 2000년까지는 80%가량을 유지했던 스웨덴의 노조 조직률은 2010년에는 68.9%로 10%포인트 이상이 감소했다. 2010년 이후에는 그 수준을 유지하고 있다.

한편, 이러한 조직률의 구조적 변화 추세에 대응하여, 노동조합운동의 ‘조직화 모델’로 수렴 현상도 뚜렷해지고 있다(Ibsen & Tapia, 2017). 요컨대 조직화 모델은 더 이상 취약한 노사관계 제도에 기초해 있는 영미권 노동조합운동만의 특징이 아니다. 1990년대 이후 조직률뿐만 아니라 조합원 수 절대 규모의 급감을 경험하고 있는 독일, 그리고 높은 수준 조직률의 기초인 포괄적인 노사관계제도에 대한 정부와 자본의 공격이 강화되고 있는 북유럽 국가들에서도, 그리고 노동의 불안정성이 급속도로 증가한 남부유럽과 동부 및 중부 유럽 국가들에서도 이러한 도전에 대한 응전으로서 노동조합총연맹이 조직화 모델로의 전환을 선언했다. 즉, 여성, 청년, 소수민족, 이주민, 비정규직, 서비스직 등 상대적으로 노조 가입에 적극적이지 않은 대상들에게 노동조합 서비스를 적극적으로 공급하기 위한 행동계획을 내놓고 실천하고 있다.

한국에서도 최근 한국노총과 민주노총이 조직화 전략에 대해 관심을 집중하고 있다. 양대 노총은 이미 2000년대 초중반부터 이른바 ‘전략조직화’를 사업의 일부로 포함해왔지만, 2018년 들어 나타나는 조직화 사업에 대한 관심 정도는 그 당시와 사뭇 결이 다르다. 이른바 ‘노동운동의 위기’로 대표되는 비관적인 인식에 기초해 있던 2000년대 초·중반과 달리, 오늘날의 조직화 사업은 촛불시민혁명 이후 양대 노총으로 쇄도하는 노조 결성 및 가입 문의를 배경으로 하고 있기 때문에 보다 적극적이다. 한국에서 노동조합 상급단체 주도의 노조 서비스 공급계획은 성공할 수 있을까? 노조 조직률의 구조적 감소 추세를 반등시키고, 단체협약의 영향력을 확대하며, 조직민주주의를 신장시키고, 노동조합의 정치적 평판을 향상시킬 수 있을까?

아직은 모를 일이다. 노조총연맹이 조직화모델로의 전환을 가장 먼저, 그리고 가장 적극적으로

로 추진한 미국과 영국에서도 모범으로 삼을 만한 성공 사례들은 여럿 만들어졌지만, 조직률의 감소 추세는 둔화되긴 했으나 지속되고 있다. 그러하기에 양대 노총이 최근 내놓은 조직화 계획에 대해서 더욱 더 심도 있는 평가가 진행되어야 한다. 이 계획이 그동안 국내·외의 성공과 실패 경험에서 무엇을 배웠는지 말할 수 있어야 한다. 전략조직화 계획이 조직률의 변화 추세에 어떻게 대응하려 의도하고 있는지, 노동조합 사각지대에 다가가기 위해, 사업을 성공적으로 완결시키기 위해 어떤 방법을 선택하고 있는지 등에 답해야 한다.

이 글에서는 이상의 배경인식에 기초하여, 한국노총과 민주노총 양대 노총의 2018년 전략조직화 사업계획에 대한 평가를 진행하고, 중장기적인 개선 방향을 제시할 것이다. 먼저, 조직률의 거시적인 변화와 관련된 정형화된 사실들과 한국의 현황을 검토하고, 양대 노총의 전략조직화 사업계획이 이에 대응하기 위해서는 어떤 방향을 취해야 할지 살펴볼 것이다. 다음으로, 양대 노총의 2018년 전략조직화 사업계획을 개괄한 후 비교평가하고, 중장기적으로 어떻게 개선되어야 할지와 관련된 논의를 전개할 것이다.

2. 노동조합 조직률의 변동: 사실, 현황, 합의

1) 노동조합 수요공급 함수와 “정형화된 사실들”

‘어떤 노동자들이 왜 노조에 가입하는가’에 대한 학문적 규명 시도는 1900년대 초반부터 주로 미국의 노동경제학자들에 의해 시작되었다. 이들은 노동조합이 ‘공급’하는 서비스에 대한 개별 노동자들의 ‘수요’가 어떤 지점에서 균형을 이루는지 해명하려는 연구들을 진행했다. 이러한 연구의 결과에 따르면, 개별 노동자들이 노동조합 가입이라는 선택을 하는 데는 Δ 노조 가입비 Δ 정상채로서 노조 서비스를 필요로 하게 되는 소득 수준 Δ 조합원과 비조합원 간 임금격차에 대한 기대 수준(노조 임금 프리미엄) Δ 고충처리 서비스 등 노조 가입으로 인한 비금전적 혜택 수준 Δ 국가의 사회복지 지급 등 노조 서비스의 대체재 공급 수준 Δ 노조 가입에 대한 개인의 정치적 선호 등이 영향을 준다. 그리고 기존 노동조합이 의도적인 조직 확장, 즉 노조 서비스의 적극적인 공급에 나서는 데는 Δ 신규 조직화에 들어가는 비용 수준 Δ 새롭게 조직된 조합원들에게 들어가는 서비스 비용 수준 Δ 노조의 애초 목적(조합원 수 극대화 등) 달성 수준 등이 영향을 준다(Schnabel, 2002).

한편, 이들이 제시하는 노동조합 수요공급 함수를 구성하는 설명 변인들은 대부분 직접적으로 측정할 수 없는 것이다. 나아가 노조 가입의 비용편익 계산에 기초한 이론의 구성에는, 경험적으로 노조 가입과 상관관계가 있다고 여겨지는 사회정치적 요인들이나 제도적인 요인들, 그리고

노동자와 사용자 사이의 또는 노동자들 사이의 심리적 상호작용 메커니즘 등이 포괄되어 있지 못하다. 때문에 사회학과 심리학, 그리고 노사관계학 등 경제학과는 다른 학문적 배경을 가진 연구자들이 독립적으로 때로는 서로 협력하면서 노동조합 수요공급 함수를 대체하거나 보완하기 위한 이론적인 시도를 추진해왔다. 그럼에도 ‘어떤 노동자들이 왜 노조에 가입하는가’라는 질문의 이론적 해답은 오늘날에도 불완전하며, “정형화된 사실들(stylized facts)”이라고 인정할 만한, 양적인 자료에 대한 복수의 실증적인 비교분석을 통해 검증된 사실들은 매우 적다(Schnabel, 2013).

이와 관련해 독일 예를랑겐-뉘른베르크 대학교의 클라우스 슈나벨 교수가 2000년대 이후 유럽과 미국 등 선진 산업국가들을 대상으로 진행된 실증적 비교연구들을 종합하여, 노동조합 조직률의 변동과 관련된 사회적 인식들의 진위를 검증한 결과는 다음과 같다(Schnabel, 2013). 먼저, 사실이라고 확인된 것들이다. 첫째, 공공부문 노동자들이 민간부문 노동자들보다, 그리고 규모가 큰 사업장에서 일할수록 상대적으로 노동조합에 가입할 가능성이 높다. 둘째, 비정규직의 증가 등 고용구조 불안정성의 증대는 노동조합 조직률을 감소시킨다. 셋째, 오늘날의 청년층은 다른 연령대에 비해 상대적으로 노동조합에 가입하지 않는다. 넷째, 경제성장률 증가 등 경기가 활성화되면 노동자들이 노동조합에 가입할 확률이 더 커진다. 단, 실업률은 상관없다. 다섯째, 겐트시스템 등의 노사관계 관련 제도들은 노동자들의 노동조합 가입 여부에 실질적인 영향을 준다.

다음으로, 많은 사람들이 공유하고 있지만, 사실이 아니라고 판명된 사회적 인식들이다. 첫째, 이른바 ‘경제체제의 신자유주의화’는 노동조합 조직률과 상관관계를 갖고 있지 않다. 이를테면 국민경제의 글로벌 개방 수준이 확대된다고 해서 노동조합 조직률이 유의미하게 감소하지 않았다. 또한 산업구조에서 서비스 부문의 비중이 늘어나도 마찬가지로 노동조합 조직률이 상대적으로 감소하지 않았다. 둘째, 오늘날의 청년층이 다른 연령대에 비해 노조에 덜 가입하는 것은 사실이지만, 인구구조의 고령화 자체는 노조 조직률 변동에 유의미한 영향을 주지 않았다. 다만, 대거 노조에 가입했던 특정 세대의 은퇴 문제는 앞으로 중요한 계기가 될 수 있다. 셋째, 표면적으로 보면 여성이 남성보다 노조에 상대적으로 덜 가입하는 것은 사실이지만, 고용형태나 사업장 규모 등 다른 변수들을 통제하면 여성과 남성의 노조 가입률은 유의미한 차이가 나지 않는다. 즉, 여성의 노동시장 참여는 조직률을 감소시키지 않는다. 넷째, 유럽에서 진행된 단체교섭 구조의 분권화 역시 노조 조직률에는 유의미한 영향을 주지 않았다.

마지막으로, 사회적 가치 변화, 개인화 추세, 사용자의 태도 변화 등이 노동조합 조직률에 부정적 영향을 미치는지에 대해서는 슈나벨이 연구하던 시기까지는 양적 자료들을 통해 검증되지 않았다.

2) 한국 노조 조직률의 변동 현황

이상의 거시적인 구조와 관련된 정형화된 사실들의 대부분은 한국의 상황에도 부합한다. 이를테면 한국에서도 공공부문과 대기업의 조직률이 상대적으로 높고 다른 부문과의 격차가 견고하며, 고용형태의 불안정성은 노조 가입에 결정적인 장애물로 작용하고, 청년층은 노조 가입에서 배제돼 있거나 가입을 거부하고 있다. 반면, 여성의 노동시장 참여 증가나 인구구조의 고령화, 산업구조의 서비스화 등은 일반적인 사회적 인식과 달리 노조 조직률에 부정적인 영향을 끼치지 않았다. 또한 노사관계제도의 변화는 정권의 성격과 상관없이 조직률의 구조적 변화 중요한 계기로 작용해왔다. 단, 민주화 이후의 제도 변화는 집합적 주체의 능동적인 행동에 뒤따른 것이었다. 이상의 내용을 세부적으로 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 잘 알려져 있듯이, 한국에서 공공부문과 민간부문, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간 노동조합 조직률의 구조적 격차는 뚜렷하다. 고용노동부의 「2016년 전국 노동조합 조직 현황」 자료에 따르면, 민간부문 노조 조직률은 9.1%인 반면, 공무원의 노조 조직률은 67.6%에 이른다. 같은 자료에 따르면 △30인 미만 사업장 0.2% △30인 이상 100인 미만 사업장은 3.5% △100인 이상 300인 미만 사업장은 15.0% △300인 이상 사업장은 55.1%로, 사업장 규모가 커질수록 노조 조직률도 높다. 또한 통계청의 「경제활동인구조사 부가조사(2015년 8월)」 분석결과에 따르면, 정규직의 노조 가입률은 16.9%인 데 반해 비정규직의 노조 가입률은 2.8%에 불과했다. 즉, 민간부문의 중소기업과 비정규직 노동자들은 노동조합 서비스의 사각지대에 있다. 이러한 구조적 균열은 지난 10여 년 동안 큰 변화가 없었다.

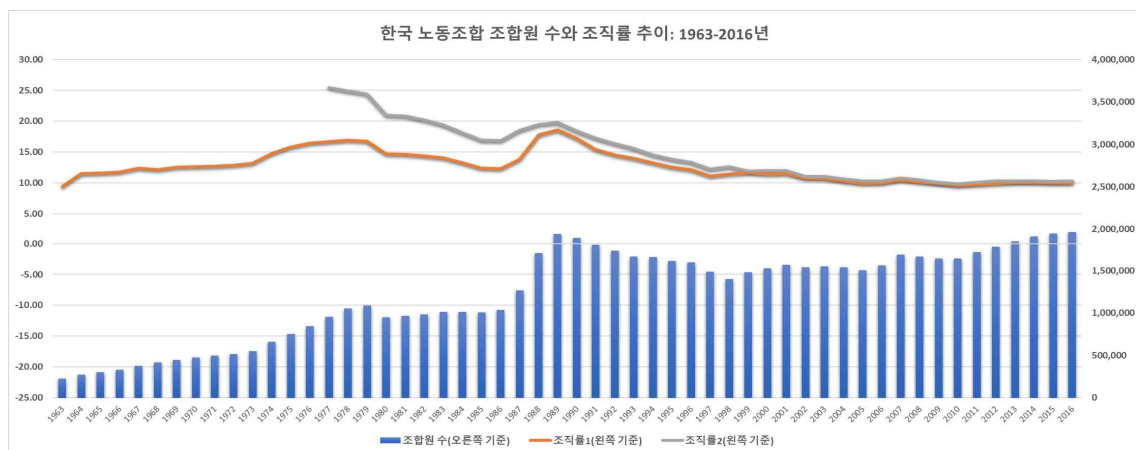
둘째, 청년과 중장년층, 여성과 남성 사이에도 노조 조직률 간 격차가 있다. 그러나 전체 조합원 중에서 20대 이하가 차지하는 비중은 줄어들고 있는 반면, 여성이 조합원 중에서 차지하는 비중은 오히려 늘어나고 있다. 경제활동인구조사 부가조사 2005년 8월 자료와 2015년 8월 자료를 비교하면, 전체 조합원 중 13.9%(24만 4천 명)였던 50대 이상의 비중이 24.0%(57만 2천 명)로 10년간 10.1%p 증가했다. 반면 20대 이하의 비중은 같은 기간 19.9%(35만 명)에서 12.9%(30만 8천 명)로 7.0%p 감소했다. 한편, 같은 자료에 따르면 전체 조합원 중 23.9%(42만 1천 명)였던 여성 비중은 28.3%(67만 3천 명)로 4.4%p 증가했다. 요컨대 청년층에 대한 노조의 배제 또는 청년층의 노조 가입 거부와 조직 확장을 위해 극복해야 할 장애물로서 부상하고 있다. 반면 여성의 노동시장 참여가 노조의 약화를 야기한다는 주장은 한국 상황에서도 근거가 취약하다.

셋째, 산업구조의 서비스화는 조직률 감소가 아니라 전체 조합원 중 서비스업 종사자의 비중이 높아지는 계기로 작용했다. 경제활동인구조사 부가조사 2005년 8월 자료와 2015년 8월 자료를 비교분석하면, 전체 조합원 중 제조업 등 '2차 생산 부문' 종사자의 비중은 38.4%(67만 3천 명)에서 32.4%(76만 9천 명)로 줄어든 반면, '서비스 부문' 종사자의 비중은 61.6%(107만 9천 명)에서

67.6%(160만 4천 명)으로 6.0%p가 증가했다. 특히 ‘재화 관련 서비스 부문’보다는 ‘기타 서비스 부문’ 종사자의 노조 가입이 크게 늘었다.¹⁾ 교육과 공공행정 등 기타 서비스 부문의 노조 조직률은 2005년 8월 9.6%에서 2015년 8월에는 13.4%로 상승해, 전통적으로 노조가 강세를 보이는 2차 생산 부문의 조직률(13.8%)과 비슷해졌다.

넷째, 노사관계제도의 변화는 이를 추진하는 정권의 성격과 상관없이 수년에 걸친 노조 조직률 또는 조합원 수 변동의 동학을 형성하는 계기가 되어 왔다. 이를테면 한국의 노동조합 조직률은 1973년 이후 1979년까지 갑작스럽게 증가했는데([그림 1] 참조), 여기에는 박정희 군사정권의 유신 체제 아래서 이루어진 노동법제도의 변화가 계기가 된 것으로 평가된다. 1973년 노동법 개정으로 기업단위 노사협의회의 설치 등이 의무화되면서 당시 산업별노동조합체제의 사업장별 현장활동이 촉진되었고(유재성 외, 2012), 정치적 억압에 대한 반대급부로서 서민생활안정화 정책을 일부 포함하고 있던 1974년 대통령 긴급조치 제3호에 따라 ‘부당노동행위 엄벌제도’가 도입되면서 사용자들의 노조 가입 방해가 줄어들었다는 것이다(한국노총, 1975). 노동자들의 능동적인 행동이 우선했지만, 1987년부터 1989년까지의 조직률 급증이나 2010년 이후 조합원 수의 완만한 증가 역시도([그림 1] 참조), 노동법 개정이나 공공부문 비정규직 정책 등의 법제도 변화와 결합돼 있었다.

(그림 1) 한국 노동조합 조합원 수와 조직률 추이 (단위: 명, %)



자료: 전국노동조합조직현황 각년도, 경제활동인구조사 각년도.

주: 조직률1 = (전국노동조합조직현황상 조합원 수 ÷ 경제활동인구조사상 임금근로자 수) × 100.

조직률2 = 전국노동조합조직현황상 조직률²⁾.

- 1) 통계청의 한국표준산업분류에 따른 각 부문의 분류는 다음과 같다. “1차 생산부문” = 농업 임업 및 어업(A); 광업(B) / “2차 생산부문” = 제조업(C); 전기, 가스 및 수도사업(D); 하수·폐기물 처리, 원료 재생 및 환경 복원업(E); 건설업(F) / “재화 관련 서비스부문” = 도매 및 소매업(G); 운수업(H); 숙박 및 음식점업(I); 출판, 영상, 방송통신, 정보서비스(J); 금융 및 보험업(K); 부동산 및 임대업(L); 전문, 과학 및 기술 서비스업(M); 사업시설관리 및 사업지원 서비스업(N) / “기타 서비스부문” = 공공행정, 국방 및 사회보장행정(O); 교육 서비스업(P); 보건 및 사회복지사업(Q); 예술, 스포츠 및 여가관련 서비스업(R); 협회 및 단체, 수리 및 기타 개인서비스업(S); 가구 내 고용활동, 자가소비 생산활동(T); 국제 및 외국기관(U)
- 2) 전국노동조합조직현황 상 조직대상 근로자수 = 상시고용근로자 - 공무원 - 사립학교교원(1987년까지) / 상시고용근로자+일용근로자 - 공무원-사립학교 교원(1988~1998년까지) / 임금근로자-공무원(철도, 체신 등 현업직공무원과 초·중등교원 제외(1999년 이후)).

3) 조직화 전략에 주는 함의

지금까지 검토한 노조 조직률 변동과 관련된 정형화된 사실들, 그리고 한국의 노조 조직률 변동 상황으로부터 노조 조직화전략 수립과 관련해 다음과 같은 함의를 끌어낼 수 있다. 이를테면 조직화 사업이 조직률의 구조적 변동을 이끌어내기 위해서는 중장기적으로 다음과 같은 조건들이 충족되어야 한다.

첫째, 민간부문의 중소기업 종사자와 비정규직 노동자 등 ‘노동조합의 사각지대’에 놓여 있는 노동자들에게 노조 서비스를 공급할 수 있는 구체적인 ‘접근 방법’의 개발을 포함하고 있어야 한다. 즉, 양대 노총의 전략조직화 계획은 공공부문과 민간부문, 대기업과 중소기업, 정규직과 비정규직 간 노조 조직률의 공간적 균열 구조를 지난 30여 년간 유지해온 요인들에 대한 엄밀한 분석에 기초해야 한다. 노동조합 사각지대에 노조 서비스가 전달되지 못하도록 한 다양한 측면의 요인들, 이를테면 노동조합운동 내부의 요인들까지도 구체적으로 규명된 가운데 계획이 세워져야 보다 효과적으로 집행되고 기대한 성과를 도출할 수 있을 것이다.

둘째, 전체 노조 조직률에 영향을 미치고 있거나 미칠 수 있는 대상 집단들, 이를테면 청년 노동자들과 은퇴를 앞둔 베이비붐세대의 장년 노동자들에 맞춤형 별도의 계획을 포함하고 있어야 한다. 오늘날 노동시장에 처음으로 진입하는 청년 노동자들은 자의든 타의든 노동조합 가입을 ‘거부’하고 있다. 노동조합 가입 거부라는 행위를 구성하고 있는 심리적인 배경과 사회경제적 맥락에 대해서 조직활동가들이 구체적으로 이해하고 있어야 한다. 또한 정년퇴직을 앞둔 베이비붐세대들, 즉, 그동안 한국 노조운동의 주력을 형성해왔던 이들이 현 직장에서의 퇴직 이후에도 조합원 자격을 ‘유지’하도록 만들기 위해서는 노조가 어떠한 서비스를 제공해야 하는지, 어떠한 조직적 변화를 추진해야 하는지 구체적인 답안을 갖고 있어야 한다.

셋째, 노동조합 가입을 촉진하거나 장애 요인을 제거하도록 하는 법제도의 변화를 일관되게 요구해야 한다. 또한 이러한 제도 개선 요구가 노동현장의 조직화사업과 결합해야 한다. 앞서서도 언급했듯 한국에서 노동조합 조직률의 변동의 동학은 제도의 변화와 결합돼 있다. 한편, 1987년 민주화운동과 노동자대투쟁 이후 노동 관련 제도의 변화는 집합적 행위자들의 선도적인 담론화와 실천에 뒤따르는 것이었다. 오늘날 추진되는 양대 노총의 조직화 사업의 실천은 집중되고 일관된 제도 개선 요구와 결합돼 있어야 한다. 그리하여 아래로부터 실천들의 누적이 위로부터 제도 변화를 이끌어내고, 다시 제도 변화가 실천을 활성화하는 ‘제도와 행동의 변증법적 결합’을 실현해야 한다.

넷째, 신규 노조 건설이나 가입 독려를 위한 전통적인 실천 지침을 변화된 상황에 맞게 개선해야 한다. 요컨대 1980년대 후반 노동자대투쟁 시기 형성된 기존의 노조 조직화를 위한 미시적인 실천 방식을 대체하거나 보완하는 새로운 방식을 개발해야 한다. 과거에는 효과적이었으나 오늘날의 현실에 조응하지 못하는 실천 방식을 고수하면서, 노동자들의 가치관 변화와 개인주의화, 사용자들의 태도 변화 등 외적 요인들을 조직화 사업의 지체와 저성과의 ‘알리바이’로 삼는 태도는 지양해야 한다.

3. 양대 노총의 조직화 계획 비교평가와 개선 과제

1) 양대 노총의 조직화 계획의 개관

가. 한국노총의 ‘근거리’ 조직화 전략

한국노총의 2018년 조직화 사업계획은 “집토끼는 잘 지키고 산토끼는 다다익선!”이라는 말로 요약할 수 있다(한국노총, 2018). 한국노총의 조직화 사업계획은 기존 노동조합의 조직 역량을 활성화하여(‘조직강화사업’), 신규 노조 건설이나 미조직 노동자의 노조 가입(‘조직확대사업’)을 추진하겠다는 방향을 제시하고 있다. 또한 조직 확대의 우선적인 대상으로 △한국노총 산하 단위노조가 있는 사업장 내부의 미조직 노동자 △사업장 규모 100인 이상의 ‘중간노조(총연맹단체에 가입하지 않은 기업별노조)’ 등 상대적으로 기존 노조 ‘근거리(close range)’에 있는 대상에 우선 집중하고, △청년, 특수고용, 외국인 등 노조 가입률이 낮고 상대적으로 ‘원거리(long range)’에 있는 집단들은 중장기적으로 접근하겠다는 현실주의적인 목표를 밝히고 있다([그림 2] 참조). 한국노총 조직화 사업계획의 특징은 다음과 같다.

[그림 2] 한국노총의 조직화 사업 방향

조직확대사업과 조직강화사업을 통일적으로 실천

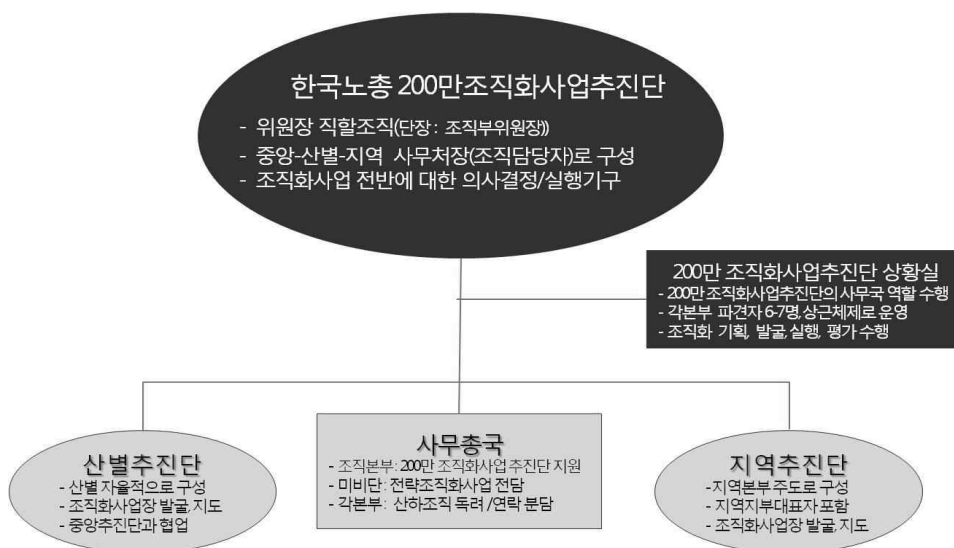
- 전체 조직이 함께하는 조직화사업 : “내 사업장 노동자 100% 조직화!”
 - 노조 가입대상 확대로 전체노동자 조직화(사무직, 연구직 등 비노조원 포괄)
 - 사업장내 비정규직 조직화와 정규직화 추진, 외주용역노동자 직고용 추진 및 조직화(기존노조 가입, 별도노조 설립지원, 지역일반노조 가입 주선)
 - 노총중앙-산별-지역이 참여하는 조직화기획단 구성 운영
 - 사무총국 조직파트(조직, 미비단) 중심으로 각본부 참여방안 마련
- 전략조직화사업 : “비정규, 비정형노동자에게 노동조합을!”
 - 공공비정규, 교육공무원, 마트노동자, 포스코 하청 등 산하조직과 함께하는 전략사업
 - 청년, 은퇴자, 서비스공단, 특수고용 및 플랫폼노동자, 외국인노동자 등 전략조직사업
 - 전국단위일반노조 설립, 상담소 활용 등을 통해 미조직비정규사업단 주도
- 중간노조 견인사업 : “노동존중사회는 한국노총과 함께!”
 - 중앙(사무총국, 미비단) - 지역(지역본부, 상담소)이 주도

자료: 한국노총(2018).

첫째, 한국노총의 2018년 사업계획은 조직화 목표를 대상별로 수치화하고, 노조 서비스 전달 방식을 상대적으로 구체적으로 제시하고 있다. 이를테면 명확한 산출 근거를 밝히지는 않고 있지만 “100만 명 조직화”를 목표 수치로 제시하고, 이를 △한국노총 산하 단위노조가 있는 사업장 내부의 미조직 노동자 20만 명 △사업장 규모 100인 이상의 중간노조 30만 명 △노조에 가입하지 않은 비정규 및 비전형 노동자 50만 명으로 세분화하고 있다. 또한 △단위노조 규약의 조합원 범위에 미조직 노동자를 포괄할 수 있도록 개정 △한국노총 사무총국과 지역본부 간부들의 지속적인 중간노조 방문과 설득 활동 △일반노조와 산별노조 등 초기업단위 노조의 건설, 그리고 사회서비스공단 설립 및 특수고용 노조인정 등 정책적 변화의 주도를 통한 비정규직 조직화 등 각 대상별 접근 계획을 구체적으로 제시하고 있다.

둘째, 한국노총의 2018년 사업계획은 ‘하향식 체계’를 전제하고 있다. 노총 중앙에 “200만 조직화사업 추진단”과 “상황실”을 설치하고, 산업별, 지역별로 하위조직을 설치하여 조직화사업을 관장·지원토록 하고 있다([그림 3] 참조). 반면 현장활동은 신규 활동가를 새롭게 육성하여 전담하도록 하기보다는 단위노조와 지역별 노동교육상담소 등 기존의 인적 역량에게 역할을 부여할 것이라 밝히고 있다. 한국노총 2018년 조직화 사업계획은 “현장 조직역량 강화를 위한 현장간부 양성교육”을 주요 사업방침 중 하나로 제시하고 있지만, 구체적인 대상이나 내용 등은 제시하지 않고 있다. 기존 연구 결과는 노동조합상급단체 소속 조직활동가와 사업장 내 현장지도자(‘초동주체’)의 효과적인 협력과 의사소통을 조직화 시도의 가장 명확한 성공 요인으로 제시한다는 점에서(Simms, 2015), ‘아래로부터의 자발적인 조직화 시도’를 포괄하기 위한 구체적인 계획이 보완되어야 한다.

(그림 3) 한국노총 조직화사업 추진을 위한 조직체계 개편(안)



자료: 한국노총(2018).

셋째, 한국노총의 조직화 사업계획은 아직까지 노동조합의 사각지대에 접근할 수 있는 ‘새로운 실천 지침’을 제시하지 못하고 있다. 사실상 2000년대 이후 한국노총 또는 산하 조직에서 조직화 시도를 전략적으로 주도해본 경험이 상대적으로 적다는 점을 반영하고 있는 것이라 추정할 수 있다. 즉, 새로운 대상을 위한 새로운 실천 지침을 구성할 만큼의 ‘경험적 지혜’가 조직 내부에 축적되지 않을 것이라 말할 수 있을 것이다. 전통적인 방식으로 조직하기가 상대적으로 수월한 ‘근거리’ 대상에 집중하고 있는 점, 현장활동가를 아래로부터 육성하기 위한 구체적인 계획이 부재한 점 등도 이러한 부분의 연장선상에서 이해할 수 있다. 한국노총은 이러한 한계를 극복하기 위해서 산업별·지역별 하위조직을 통해 모범 사례를 발굴하여, 집중적으로 분석하고 공유하는 조직학습체계를 가동할 것이라 제기하고 있다.

나. 민주노총의 ‘원거리’ 조직화 전략

민주노총의 조직화 사업계획의 기본적인 프레임워크는 기본적으로 한국노총의 것과 동일하다. 다만 조직화를 위해 집중하는 자원과 역량을 무노조 중소기업 사업장과 기존 노조로부터 소외된 개별 비정규직 노동자 등 상대적으로 기존 노조운동으로부터 ‘원거리’에 있는 대상들에게 집중한다는 점에서 강조점의 차이가 있다. 민주노총이 노동절을 맞아 발표한 보도자료³⁾의 기자회견문은 “미조직 노동자들을, 비정규직 노동자들을, 작은 사업장 노동자들을 민주노조의 품 안에서 함께 만나는 것”을 전략조직화 사업의 전망으로서 천명했다. 또한 민주노총의 2018년 전략조직화 사업계획은 이를 위해 조직활동가들을 위한 교육이나 공론장에서의 담론화에 상대적으로 적극적으로 임하려는 계획을 제시하고 있다. 민주노총의 2018년 전략조직화 사업계획의 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 민주노총의 2018년 사업계획은 전 조직적으로 조직화 사업에 임할 것이며, 아래로부터 노동현장의 조직화 사업과 위로부터 사회적 인식 제고 사업 및 제도 개선 사업을 병행하겠다고 총괄적인 방향을 밝히고 있다(민주노총, 2018). 민주노총의 2018년 전략조직화 사업계획이 제시하는 총괄적인 방향은 △민주노총 위원장이 가맹·산하 조직들의 사업을 총괄 조정 및 지원하는 사업체계(‘전략조직화특별위원회’)의 구축 △총연맹-가맹조직-산하조직을 연결하는 논의 및 집행의 추진 △‘노조 할 권리’ 관련 사회적 인식과 제고 사업과 법제도 개선 활동의 병행 등이다.

둘째, 변화된 노동현장 상황의 정보를 체계적으로 수집하고, 이에 기초한 대응 방향을 논의하는 ‘조직학습’의 계획을 구체적으로 제시하고 있다. 먼저, 민주노총의 사업계획은 지역본부 방문과 <1577-2260> 전화 회선으로 제기되는 노동상담 사례들을 수집하여 데이터베이스를 구축하고, 수집된 정보들을 분석하여 현장 변화 및 지역별 특이점 등을 밝히고 이를 사업에 반영할 것이라 제시하고 있다. 또한 △전략조직화사업 활동가 대회(수련회) 진행 △상황 공유와 지원을

3) 민주노총, 「촛불항쟁 이후 민주노총 조직 확대 현황 발표 기자회견 및 세계노동절 맞이 노동자의 봄봄봄 캠페인」 보도자료, 2018년 4월 30일.

위한 조직별 간담회 수시 진행 △노동상담 활동가 대회 추진 △조직활동가 기본교육 연간 2~3회 실시 등 의사결정구조나 사업집행체계에 국한되지 않는 활동가들의 자율적인 논의 공간을 다채롭게 구성할 것이라 밝히고 있다.

(그림 4) 민주노총 노동 법규 상담 활동가 수련회 포스터

2018

**민주노총 3차
법규상담활동가 수련회**

개정근기법 대응강의
[대응강의] 개정근기기준법 노동시간 단축 대응 강의
공공운수노조 법률원 조현주변호사

강의

상담사례 유형분석
[사례분석] 민주노총 상담DB 유형 분석/시사업
인천본부 남동노동상담소 유선경 상담실장

발표 1

상담을 통한 조직화사례
[가맹] 공공운수노조 김요한 전략조직극장 보건의료노조 박소희 법규극장
[산하] 참가한 상담기관
[온라인(sns)상담사례] 서울본부 노동법률지원센터 박성우 노무사

발표 2

사례강의/토론
[사례강의] 이주노동자상담, 어떻게 할 것인가 김승철 성서공단노조 상담소장
[토론] 주제토론/전체토론

언제?
2018.5.29(화) 14시~5.30(수)까지

어디서?
서울여성플라자 아트갤러리2 (대방역 3번출구)

문의는?
민주노총 미조직전략조직실
최정우국장 010-4723-3793 (소속,이름,연락처,숙박여부 문자전송)

자료: 민주노총 홈페이지 <http://nodong.org/notice/7238436>, 2018년 9월26일 검색.

(그림 5) 민주노총의 전략조직화 사업 버스 광고



자료: 민주노총 홈페이지 <http://nodong.org/notice/198996>, 2018년 9월26일 검색.

셋째, 원거리에 있는 노동자들에게 민주노총의 전략조직화와 관련된 입장을 전달하기 위해서 다양한 매체를 활용한 홍보계획을 제시하고 있다. 민주노총의 2018년 사업계획은 △조직화 대상 지역에 현수막 걸기 등 전통적인 방식 △라디오 및 지하철 광고 등 광역단위 전달 방식 △소셜 미디어 등 새롭게 활성화되고 있는 개인 간 미시적인 연결망을 활용한 방식 등 다양한 측면에

서 전략조직화 사업의 홍보 및 공론화를 추진할 것을 밝히고 있다. 이렇듯 다양한 관계망의 복합적인 활용을 통해, 전통적인 노조 서비스 전달체계로부터 소외된 ‘원거리’의 노동자들과 민주노총의 의사소통을 위한 접점을 넓히는 사업들을 추진하고 있다.

넷째, 한국노총의 사업계획과 마찬가지로, 민주노총의 전략조직화 사업계획도 변화된 상황에 걸맞은 새로운 조직화 실천 방침을 구체적으로 제시하지 못하고 있다. 다양한 맥락에서 활용될 수 있는 구체적인 실천 방침을 담은 조직화의 매뉴얼의 구성은 양대 노총이 공유하고 있는 숙제라고 할 수 있다.

2) 비교 평가

이상에서 개괄적으로 살펴본 한국노총과 민주노총의 2018년 조직화 사업계획을 비교하면, 다음과 같은 종합적인 평가를 제시할 수 있을 것이다.

첫째, 양대 노총이 조직화 사업을 통해 노조 조직률의 구조적 균열을 극복하고 증가 추세로의 변동을 가져오기 위해서는, 중소기업, 비정규직, 청년 등 ‘노동조합 사각지대’에 놓여 있는 대상에 집중해야 한다는 데 인식을 같이한다. 다만 노동조합 사각지대에 접근하기 위한 방법에서 인식 차이를 갖고 있다. 한국노총은 기존의 조직적 연결망을 활용하여 ‘이미 형성돼 있는 노조를 근거리 노동자들로 채우는 사업(infill work)’에 집중한다. 반면, 민주노총은 지역본부 노동상담 등 기존 조직연결망을 활용하는 방안뿐만 아니라, 소셜미디어, 대중매체 등 일시적이지만 광범위한 연결망을 활용하여, ‘노동조합 사각지대에 방치된 이들에게 즉각적으로 접근하여 조직적 거점을 만드는 작업(greenfield work)’에 역량을 집중하고 있다. 이러한 차이는 각 조직이 보유한 자원 및 역량의 특성, 처해 있는 환경 조건과 이념적 배경, 그리고 역사적 맥락 등이 반영된 것이라고 평가할 수 있다.

둘째, 양대 노총의 조직화 사업계획은 행동과 제도의 변증법적 결합이 중요함을 전제하고 있다. 다만 민주노총의 사업계획은 법제도 개선 과제를 명확히 제시하지 않는 반면, 한국노총의 사업계획은 상대적으로 조직화사업에 영향이 크다고 판단하는 법제도적 의제를 명확히 특정하고 있다. 민주노총의 2018년 전략조직화 사업계획은 “법제도 개선 과제 대응”과 관련해, △노동법, 근로기준법, 비정규법 등 총 노동 차원의 법제도 개선 투쟁과 조직화 사업의 연계 △가맹조직별, 영역별 법제도 개선 과제 제시 등의 일반적인 방향을 제시하는 데 그치는 반면, 한국노총의 2018년 사업계획은 △사회서비스 공단 설립을 통한 서울, 경기, 인천 지역의 공공부문 보육·요양 노동자 조직화 △정부의 특수고용노동자 노동조건 개선과 결합한 노동조합 법내화 추진 등의 구체적인 과제를 명시하고 있다. 사업계획안에 포함되어 있지 않다고 실천의 목록에서 제외되는 것은 아니지만, 특히나 법제도 개선 목표는 명료하고 구체적인 형태로 공론화하는 것이

중요할 것이다.

셋째, 양대 노총은 조직화 사업과 같이, 맥락과 조건에 따라 다양한 모습으로 전개되는 역동적인 사업과 관련된 지혜를 축적하기 위해서는, ‘조직학습’의 체계를 작동하는 것이 중요하다는 점을 인식하고 있다. 요컨대 지역별, 산업별로 모범 사례를 발굴하고, 발굴된 사례들에 대한 집중적인 분석과 논의를 통해 구체적인 합의와 교훈을 밝히며, 이렇게 획득된 경험적 지혜를 교육 사업과 의사소통 체계를 통해 전 조직적으로 공유하고 축적하는 순환체계를 갖추기 위한 계획을 제시하고 있다. 이 부분에 있어서는 민주노총의 2018년 전략조직화 사업계획이 보다 구체적이라고 평가할 수 있다. 전략조직화사업 활동가 대회와 기본교육, 노동법규 상담 활동가 대회, 조직별 간담회 등 의사결정이나 집행점검에 국한되지 않는 활동가들의 ‘자율적인 학습과 논의의 공간’을 다양하게 구성할 것을 밝히고 있기 때문이다.

넷째, 한편, 양대 노총의 2018년 조직화 사업계획은 ‘사업관리(project management)’에 대해서는 둘 다 상대적으로 소홀하다. 국제노총(ITUC) 글로벌 아카데미의 <2015년 전략조직 활동가 교육 과정>의 교재는 ‘관리’를 전체 4개 장 중에서 하나로 할애하여 그 중요성을 강조하고 있다. ITUC의 교재는 조직활동가는 사업의 전 과정을 체계적으로 조직화함으로써 성공적으로 완결시키는 ‘관리책임’을 지고 있다고 제시한다. 이를 위해서는 사업계획을 스마트(SMART)의 기준에 따라 작성되어야 하며,⁴⁾ 관리자로서 조직활동가가 그에 상응하는 다양한 분야의 전문적인 기술을 갖춰야 한다고 지적한다. 양대 노총의 2018년 계획은 이러한 부문에서 구체적인 방침이나 방향을 제시하지 않고 있다.

다섯째, 앞서서도 지속적으로 제기했듯, 양대 노총은 변화된 사회경제적 환경과 기술적 조건 등을 고려한 조직화 방침을 집약하여 공식화하지 못하고 있다. 다양한 맥락과 조건에서 활용할 수 있는 구체적인 조직화 방침들을 담은 매뉴얼의 개발은 양대 노총 공동의 숙제라 할 수 있다. 한편으로 양대 노총의 2018년 사업계획은 모두 미조직 노동자 조직화 사례 분석과 그에 기초한 세부적인 전략의 개발을 사업 과제의 하나로 제시하고 있다. 그러나 어떤 사례로부터 무엇을 배울 것인지는 여전히 불분명하다. 노조 조직화 전략을 현대화하고 효과성을 높이기 위해서는 사례 분석의 대상과 초점을 명확히 제시할 필요가 있다.

3) 조직화 사업의 발전을 위한 개선 과제

이상의 비교평가에 기초한다면 양대 노총의 조직화 사업의 개선과 관련해 다음과 같은 과제들을 제안할 수 있을 것이다.⁵⁾

4) ‘스마트(SMART)한 사업계획’이란 구체적이고(Specific), 수치로 측정할 수 있으며(Measurable), 합의에 기초해 있는/함께 성취할 수 있는(Agreed/Achievable), 시간 기한이 분명한(Time-bound) 계획을 의미한다.

5) 이하 내용 중 일부는 홍석범 외(2017)에 실린 필자의 글 중 일부를 수정·보완한 것이다.

첫째, 조직화 관련 조직교육과 사업관리를 실질적으로 활성화해야 한다. 이를 담당할 수 있는 조직활동가를 적극적이고 지속적으로 육성해야 한다. 앞서서도 언급했듯 양대 노총의 조직화 사업계획은 대체적으로 한국의 노동조합 조직률 구조의 변동에 호응하는 방향을 목표로 제시하고 있고, 다만 각 조직의 특성과 맥락 및 조건에 따라 우선순위를 달리하고 있다고 평가할 수 있다. 이러한 상황에서 각 조직이 추진하는 사업의 성과가 점진적으로 개선되고 실질적인 성과를 도출하도록 하기 위해서는, 경험으로부터 제대로 배워서 동료들과 나누고 사업의 전 과정의 진행과 세부사항의 실현을 책임지고 관리하는 조직활동가들의 역할이 중요할 수밖에 없다. 조직화와 관련된 조직교육과 사업관리를 수행할 수 있는, 전문적 기술과 현장 기반 숙련을 체화하고 있는 활동가의 육성 여부가 조직화 사업의 중장기적인 성패를 가르는 핵심 요인이라 할 것이다.

둘째, 조직활동가들과 노조 건설에 나선 노동자들에게 지난 30년간 변화된 정치경제적 조건, 노동자들의 생활방식과 관계망, 그리고 통신수단과 이동수단의 발달, 사용자들의 인사관리 방식 발전 등을 포괄하는 실천 지침을 제시할 수 있어야 한다. 양대 노총은 조직화 사례들의 분석을 통해 이러한 실천 지침을 구성할 것이라 밝히고 있다. 그러나 어떤 사례로부터 무엇을 배울지는 불명확하다. 보다 현대적이고 효과적인 실천 방침들을 도출하기 위해서는 변화한 상황을 가장 적극적으로 반영하고 있는 최근의 경험들과 그와는 상반되는 전통적인 경험들이 비교되어야 할 것이다. 이를테면, 여성과 기타 서비스 부문, 그리고 사무·판매·서비스 직군과 고령층 등 오늘날 전체 조합원 중에서 비중이 증가하는 집단들의 조직화 경험, 그리고 남성, 제조업, 생산직, 중년층 등 과거부터 전통적인 노동조합운동의 정체성을 이루고 있던 집단들의 조직화 과정을 비교해야 한다. 그로부터 조직화 사업의 수행에 필요한 실천 지침을 보다 풍성하게 구성하고 다양한 교훈을 얻어야 한다.

셋째, 중소기업과 비정규직, 청년과 여성 노동자들을 조직의 대표자로서 의도적으로 육성해야 한다. 양대 노총의 조직화 계획은 노조 조직률의 균열 구조의 극복을 목표로 하고 있지만, 조직 내부 의사결정 구조에서조차도 이들이 과소 대표되고 있는 지점에 대해서는 간과하고 있다. 조합원 구성이 변화하고 있지만, 중소기업과 비정규직, 청년과 여성 노동자들이 조직적 배려 없이 노동조합 지도부로부터 성장하는 것은 상대적으로 어려운 일이다. 이들을 대상으로 하는 맞춤형 교육프로그램을 마련하여 활동가들을 발굴하고, 간부 및 임원 할당제 등 내부 민주주의제도를 강화하여 노조활동 일선에 배치해야 한다. 또한 언론에도 자주 노출시키고 대외활동과 조직화사업에도 능동적으로 참여토록 해야 한다. 그럼으로써 노조운동이 제조업 남성 중장년층 정규직 노동자 이외에도 다양한 정체성을 가진 노동자들과도 소통을 시도하고 있음을 시민사회와 공론장에서 인정받아야 한다.

넷째, 단체교섭의 틀을 넘어서는 조직체계와 활동의제의 혁신이 필요하다. 현재 우리 노동조합의 골간구조는 사업장 단체교섭을 중심으로 짜여 있다. 이로 인해 단체교섭을 통한 노동조건

개선이 사실상 어려운 노동자들을 노동조합의 사각지대에 방치하는 결과를 초래했다. 이러한 상황을 극복하기 위해 조직화 모델로의 전환을 추진한 유럽의 노동조합총연맹들은 이주민과 청년, 은퇴 노동자 등을 대상으로 하는 별도의 산하 조직을 만들어서 이들의 고충처리와 관련 제도의 개선, 조직화 사업 등을 추진하는 경향이 확대되고 있다. 양대 노총 역시 이러한 경험을 능동적으로 평가하고 배울 점을 찾아볼 필요가 있다. 이렇듯 ‘단체교섭의 불능지역’에 놓여 있는 노동자들을 포괄하는 노동조합 조직은 언론 이슈 파이팅, 중앙정부와 지방자치단체 수준의 정책 개입, 지역사회 환경 및 생활수준 개선 캠페인과 조직화 캠페인, 조합원의 개별적 고충처리 등을 통해 노동자들의 노동조건 개선을 추진할 수 있을 것이다. 그럼으로써 노동운동의 사회적 대표성과 정당성을 강화할 수 있을 것이다.

4. 맺음말

이 글에서는 노동조합 조직률 변동과 관련된 요인들을 검토하여 조직화 전략의 방향에 시사하는 바를 살펴보고, 한국노총과 민주노총의 2018년 전략조직화 사업계획에 대한 평가를 바탕으로 중장기적인 개선 과제를 제시했다.

한국의 노동조합 조직률 변동과 관련해 확인된 사실은 다음과 같다. 첫째, 공공부문과 대기업의 조직률은 상대적으로 높고 다른 부문과 격차가 견고하다. 둘째, 고용형태의 불안정성은 노조 가입에 결정적인 장애물로 작용하고, 청년층은 노조 가입에서 배제돼 있거나 가입을 거부하고 있다. 셋째, 여성의 노동시장 참여 증가나 인구구조의 고령화, 산업구조의 서비스화 등은 노조 조직률에 부정적인 영향을 끼치지 않았다. 넷째, 노사관계제도의 변화는 정권의 성격과 상관없이 조직률의 구조적 변화에 중요한 계기로 작용해왔다.

이에 대한 검토를 통해 도출되는 조직화 전략의 방향 관련 시사점은 다음과 같다. 첫째, 노동조합의 조직화 전략은 중소기업 종사자와 비정규직 노동자 등 ‘노동조합의 사각지대’에 놓여 있는 노동자들에게 노조 서비스를 공급할 수 있는 구체적인 ‘접근 방법’의 개발을 포함하고 있어야 한다. 둘째, 노조 조직률에 영향을 미치고 있거나 미칠 수 있는 대상 집단들, 이를테면 청년 노동자들과 은퇴를 앞둔 베이비붐세대의 장년 노동자들에 맞춤형 별도의 계획을 포함해야 한다. 셋째, 노동조합 가입을 촉진하거나 장애 요인을 제거하도록 하는 법제도의 개선 요구와 개별적인 노동현장의 조직화 사업이 유기적으로 결합해야 한다. 넷째, 변화된 상황과 다양한 맥락에 걸맞은 미시적인 실천 지침들을 포함해야 한다.

한국노총과 민주노총의 2018년 조직화 사업계획은 앞에서 언급한 기준들을, 부족한 부분도 있지만, 각자가 처한 조건과 맥락에서 충족하고자 의도하고 있다. 그러나 노동조합의 사각지대에

농인 노동자들의 조직 민주주의 체계에서 과소 대표 문제, 그리고 조직화 과정의 세부사항과 관련된 사업관리(project management) 방침이나 변화된 사회경제적 환경과 기술적 조건을 고려한 조직화 방침을 구체화하지 못하는 한계를 드러내고 있기도 하다.

이러한 한계를 극복하기 위해서는 다음과 같은 중장기 개선 과제를 실천해야 한다. 첫째, 조직교육과 사업관리를 담당할 수 있는 숙련된 조직활동가를 육성해야 한다. 둘째, 여성과 기타 서비스 부문, 그리고 사무·판매·서비스 직군과 고령층 등 오늘날 전체 조합원 중에서 비중이 증가하는 집단들의 조직화 경험 등을 엄밀히 분석하여 풍부한 실천 지침을 도출해야 한다. 셋째, 중소기업과 비정규직, 청년과 여성 등 노조 사각지대에 놓여 있을 뿐만 아니라, 노조 내부에서도 과소 대표되는 노동자들 중에서 적극적으로 활동가와 대표자를 발굴해야 한다. 넷째, ‘단체교섭 불능지역’에 놓인 노동자들을 노동조합의 틀로 포괄하기 위해, 조직체계와 활동의제의 혁신을 추진해야 한다.

2000년대 초중반 한국 노조운동이 전략조직화 사업을 천명하고 추진한 이래 15년가량이 흘렀다. 15년은 숙련을 쌓기에 누구에게나 충분한 시간이다. 오늘날의 노조운동은 조직화 활동의 숙련 측면에서 15년 전의 노조운동으로부터 얼마나 나아가 있을까? 15년 전보다 훨씬 좋은 정치경제적 환경에서 추진되는 양대 노총의 조직화 사업은 어떠한 성과를 도출하게 될까? 실천과 결과로 답할 시간이 왔다.

[참고 문헌]

- 국제노총, 2015, 「민주노총 ITUC 교안: ITUC/국제노총 2015년 전략조직 활동가 교육 과정 자료집」, 민주노총.
- 유성재 외, 2012, 『노동법 60년사 연구』, 한국노동법학회.
- 민주노총, 2018, 「2018년도 정기대의원대회 회의자료」, 민주노총.
- 한국노총, 1975, 「1974 활동보고」, 한국노총.
- 한국노총, 2018, 「2018년도 정기대의원대회 회의자료」, 한국노총.
- 홍석범 외, 2017, 「금속노조 전략조직화의 방향과 과제」, 금속노조 노동연구원.
- Ibsen, C. L., & Tapia, M. 2017, "Trade union revitalisation: Where are we now? Where to next?", *Journal of Industrial Relations*, 59(2), 170-191.
- Schnabel, C. 2002, *Determinants of trade union membership*, No.15, Diskussionspapiere/Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg, Lehrstuhl für Arbeitsmarkt-und Regionalpolitik.
- Schnabel, C. 2013, "Union membership and density: Some (not so) stylized facts and challenges", *European Journal of Industrial Relations*, 19(3), 255-272.
- Simms, M. 2015, "Accounting for greenfield union organizing outcomes", *British Journal of Industrial Relations*, 53(3), 397-422.



가사노동의 가치와 가사노동자

이은영(한국기술교육대학교 교수)

1. 가사노동자 권리보호의 개념과 법적 보호의 필요성

최근 통계청이 가사노동에 대한 경제적 가치를 환산하여 재미있는 통계치를 내놓았다. 통상적으로 가정 내에서 이루어지는 청소나 세탁, 식사 준비나 아이 돌보기와 같은 일은 별도로 급여가 지급되지 않는, 이른바 ‘무급 가사노동’이다. 통계청이 이러한 무급 가사노동의 경제적 가치를 따져봤더니 2014년 기준으로 1시간당 10,569원에 달하며, 한 해 361조 원으로 GDP 대비 24.3%에 달한다고 발표했다. 15세 이상 한국인은 하루 평균 135분의 가사노동을 하며, 4인 가구에서 혼자 전담할 경우 연봉 2,800만원의 가치가 있다고 통계청은 제시하였다. 통계에서 사용된 기준년도인 2014년의 최저임금은 5210원이었다. 최저임금의 2배의 가치를 가지고 있다고 평가되어, 지금까지 당연하게 생각했던 우리 어머니들의 노동가치가 엄청나다는 것을 통계청이 공식적으로 확인시켜 주었다는데 의의가 있다.

1999년에는 전체 가사노동의 80%를 여성이 했는데, 2014년엔 75.5%로 소폭 낮아졌고, 반대로 남성은 20%에서 24.5%로 조금 높아졌다. UN은 가사노동의 사회적 가치가 높아지면서 이를 별도로 집계하는 걸 권고하고 있다. 통계청도 “무급 가사노동의 적절한 인정과 평가를 통해 성장과 복지정책 수립에 도움이 될 것으로 기대한다”고 가사노동에 대한 통계치 공개의 의미를 밝혔다.

이렇듯 가사노동에 대한 사회적 가치와 경제적 가치가 다각도로 조망되고 정부부처에서 이에 대한 경제적 가치를 추산하여 통계치를 제시하는 수준에 이르렀으나, 가사노동에 대한 사회적 인식의 개선과 제고는 여전히 갈 길이 멀고, 가사노동자에 대한 인식은 더욱 일천한 수준이다.

그러나 의외로 가사노동자는 생각보다 오랜 직업적 역사를 가지고 있다. 가사노동자 혹은 가사도우미 등 다양한 용어로 불리는 가정 내 가사 서비스를 제공하는 인력에 대한 역사는 1966년 서울 YWCA가 직종개발을 통해 가정부라는 직업훈련을 시작한 시점까지로 거슬러 올라간다. 벌써 50여 년 이상의 직업훈련의 역사를 가진 직업군이 된 것이다. 이후 파출부, 가사도우미 등 다양한 용어로 불리는 가사노동자 직군은 지난 50여 년간 급속도로 성장하여 2012년 2월 현재 공식적으로 전국 약 119,397명의 가사도우미가 활동하고 있는 것으로 추산되고 있다. 여성의 사회진출 확대, 저출산·고령사회로 접어들어 돌봄에 대한 사회적 수요가 갈수록 확대되는 오늘날에는 가사를 포함한 가정 내 돌봄에 대한 수요가 더욱 커져 산업자체는 더욱 확대될 것으로 전망되고 있다.

2. 가사노동자 권리보호를 위한 주요 국가의 대응과 활동

가사서비스 분야의 성장에도 불구하고 서비스를 제공하는 인력인 가사노동자에 대한 사회적 인식이나 처우는 여전히 답보상태에 있다. 오랫동안 가정 내 노동을 제공하고 개인과 개인의 거래로 인식되어 왔기 때문에 가사노동자를 노동자로 인식하지 못하는 사회적 인식이 널리 퍼져 있기 때문이다. 실제로 30년 이상 가사도우미로 활동했던 분이라 하더라도 노동자로서의 아무런 사회적 권리를 인정받지 못하고 4대 보험은 물론 연차나 퇴직수당 등 숙련근로자로서의 혜택도 전혀 누리지 못하고 있는 것이 현실이다. 이러한 문제점을 인식하여 가사노동 3단체(한국 YWCA연합회, 한국가사노동자협회, 전국가정관리사협회)를 중심으로 가사노동자의 처우개선을 위한 노력을 경주해오고 있다. 매년 6월 16일 ‘국제 가사노동자의 날’ 캠페인을 통해 가사노동의 가치와 가사노동자의 권리보호를 위한 정책수립을 꾸준히 촉구해왔다. 뿐만 아니라 가사노동의 공식화를 위해 국가직무표준인 NCS개발을 추진하여 2016년 가사지원서비스에 대한 NCS개발이 완료되고 학습모듈도 개발되어 체계적이고 표준적인 교육훈련의 체계를 마련하여 서비스표준화와 서비스품질의 제고가 가능하게 되었다.

외국에서도 일찍부터 가사노동자의 권리보호를 위한 다양한 활동과 정책이 수립되어 추진되고 있다. 가사노동의 선진국으로 평가되는 프랑스와 벨기에의 경우, 월평균 3시간, 10시간의 가사노동을 수행하는 노동자라도 작업 중에 발생하는 산재 등으로부터 보호받고 연차나 휴가 등을 사용할 수 있는 노동자로서의 권리를 충분히 인정받을 수 있는 정책이 수립되어 실행되고 있다. 이러한 노동친화적인 정책을 바탕으로 벨기에의 경우는 가사노동을 포함한 가정 내 노동이 전국 GDP의 10%를 넘어서고 있으며 자국내 4번째로 큰 산업분야로 자리매김하고 있다. 벨기에에는 가사노동자에 대한 4대 보험 등의 각종 사회보험료를 대부분 정부가 부담하고 있는데, 가정 내 노동을 사회화함으로써 정부는 취약계층이나 이민자와 같은 취업소외계층이 일자리를 확보하는데 도움을 받고 있고, 이를 통해 다양한 사회복지 비용의 절감을 달성할 수 있으며, 가사노동 사회화와 공식화를 통해 기관이 납부하는 법인세나 부가세 등의 새로운 세수확보에도 도움을 받고 있어서 정부가 부담하는 사회보험료를 상회하는 이익을 얻고 있다.

미국의 경우, 개인가정에 고용되어 직접 임금을 받는 유모, 가정부, 기타 돌봄노동자 등 미국의 돌봄노동시장 규모는 American Community Survey(이하 ACS)의 조사에 의하면 2010년 72만 명으로 추산되고 현재는 약 1백만 명에 달하는 것으로 추산된다. 그러나 실제적인 가정 돌봄노동자의 숫자는 훨씬 많을 것으로 추정되는데, ACS의 숫자에는 파견업체를 통한 노동자와 사설 청소업체를 통한 노동자는 포함되지 않기 때문이다. ACS의 조사에 따르면 유모와 돌봄노동자, 가사돌보미의 95%는 여성이다. 최근 미국에서는 돌봄노동자의 권리를 지키기 위한 ‘돌봄 노동자 권리법안’이 메사추세츠, 일리노이, 오레곤, 캘리포니아, 코네티컷, 하와이 등 6개 주에서 채택되었다.

3. 가사노동자 권리보호를 위한 한국의 법적 규제 도입 현황과 방안

이러한 세계적인 가사노동시장 확대와 가사노동자 보호 추세에 발맞추어 우리나라에서도 현재 ‘가사근로자 고용개선 등에 관한 법률안’이 국회에 제출(2017.12)된 상황으로 국회 통과 시 시행을 앞두고 있다. 국제노동기구(ILO)는 2011년 ‘가사근로자를 위한 양질의 일자리 협약’을 채택하여 가사노동자의 근로조건 보호 및 사회보장권 확대를 촉구하였다. OECD 국가 중 다수 국가들이 이 협약에 가입하여 가사노동자의 근로조건 보호 및 사회보장권 확대를 위해 법·제도적 준비를 하고 있고 대표적인 국가로는 미국, 영국, 독일, 프랑스, 핀란드, 스위스, 호주, 덴마크, 캐나다 등이 있다. 이런 상황에서 우리나라 국회는 2012년 9월 외교통상통일위원회 차원에서 ‘가사노동자를 위한 양질의 일자리 협약 비준동의안 제출 촉구 결의안’을 채택하여 정부의 협약 비준을 위한 노력을 촉구하고 있다.

그 후 국회에는 ‘가사근로자 보호 등에 관한 법률안’(김춘진의원 대표발의, 2013.5.20.) ‘가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률안’(이인영의원 대표발의, 2016.2.4.)이 발의되었으나 회기만료로 폐기된 바 있으며 지난 정부에서는 가사서비스 공식화를 위해 2015년에 ‘(가칭)가사서비스 이용 및 가사종사자 고용 촉진에 관한 특별법’ 제정 등 가사서비스 제도화를 추진하겠다고 발표한 바 있으나 법률 제정에는 이르지 못하였다. 현 정부의 출범과 함께 가사서비스 공식화가 국정과제에 포함되어 고용노동부는 ‘가사근로자 고용개선 등에 관한 법률안’을 입법예고(2017.6.20)한 후 국무회의 의결을 거쳐 국회에 제출(2017.12.28.)한 상태이다. 국회에 제출된 ‘가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률안’은 “가사근로자를 고용하여 가사서비스를 제공하는 가사서비스 제공기관의 인증 및 운영에 관한 사항과 그 소속 가사근로자의 근로조건에 관한 사항을 규정함으로써 가사서비스와 관련하여 양질의 일자리를 창출하고 가사근로자의 고용안정과 근로조건 향상을 도모하는 것을 목적”으로 하고 있다. 구체적으로 가사서비스를 제공하는 근로자가 노동부가 인증한 가사서비스 제공기관에 고용될 경우 4대 보험을 비롯한 연차, 휴게시간, 퇴직금 등 근로자로서의 권리를 보장받을 수 있도록 하고 있다. 뿐만 아니라 가사서비스 제공기관인 법인에 소속된 근로자인 가사노동자는 사회적으로도 소속이 있는 직업인으로서 경력관리와 숙련도를 관리할 수 있어 직업인으로서의 자부심을 가질 수 있게 되었다.

법률안이 국회에서 통과된다 하더라도 실제 시행을 위해서는 세부 시행령과 시행규칙 등 추가적으로 나아가야 할 길이 멀지만, 가사노동에 대한 사회적 인식을 개선하고 가사노동자가 어엿하고 떳떳한 직업군으로 자리잡아 우리사회의 경제적 일꾼으로 대접받는 새로운 시대를 여는 첫걸음이 될 수 있으리라 기대하면서, 가사노동에 대한 우리의 생각을 다시 한 번 정리해 볼 필요가 있겠다.

[부표] 가사근로자의 고용개선 등에 관한 법률안 주요내용

<p>가사서비스 제공기관 인증 등 (안 제5조 및 제7조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 고용노동부장관은 가사근로자를 유급으로 고용하여 가사서비스를 제공하고, 가사서비스 제공과정에서 발생할 수 있는 손해에 대한 배상 수단 등을 갖추고 있는 법인을 가사서비스 제공기관으로 인증할 수 있도록 함. - 고용노동부장관은 가사서비스 제공기관이 인증 요건에 맞지 아니하게 되거나 공개대상 정보를 공개하지 아니하는 등의 경우에는 시정을 명할 수 있도록 하고, 가사서비스 제공기관이 그 시정명령에 따르지 아니하거나 거짓이나 그 밖의 부정한 방법으로 인증을 받은 경우 등에는 인증을 취소하도록 함.
<p>가사서비스 제공기관의 운영 (안 제8조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 가사서비스 제공기관은 제공하는 가사서비스의 내용, 이용요금 등을 공개하도록 하고, 가사서비스 제공기관이 가사서비스를 이용하려는 자와 이용계약을 체결할 때 「근로기준법」 및 이 법에서 정하는 근로조건 등에 반하는 내용이 포함되지 아니하도록 함.
<p>가사서비스의 이용계약 (안 제9조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 가사서비스 제공기관은 가사서비스를 이용하려는 자와 가사서비스의 종류·제공시간, 가사근로자의 휴게시간, 가사서비스 이용요금 등이 포함된 이용계약을 서면으로 체결하도록 하고, 이용계약에 따른 가사서비스를 제공할 가사근로자에게 미리 이용계약의 내용을 고지하도록 하여 이용계약에 따라 가사서비스가 제공될 수 있도록 하며, 이용자에게는 이용계약 준수와 이용계약에서 정한 사항 외의 업무 요구 금지를 의무화함.
<p>가사근로자의 근로조건 등 (안 제10조 및 제12조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 가사서비스 제공기관의 사용자는 가사근로자와 근로계약을 체결할 때 임금, 최소근로시간, 유급휴일 및 연차 유급휴가 등이 명시된 서면을 교부하도록 하고, 근로일과 근로시간이 명확하지 아니한 가사서비스의 특성을 감안하여 「근로기준법」에 준하는 수준의 유급휴일 및 연차 유급휴가를 가사근로자에게 주되, 구체적 일수는 가사근로자가 실제 근로한 시간을 기준으로 산정될 수 있도록 함.
<p>입주 가사근로자에 대한 근로조건 (안 제13조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 입주 가사근로자의 경우 실제 근로시간을 산정하기 곤란한 점을 고려하여 이용계약서에 명시한 시간을 근로한 것으로 보도록 하고, 입주 가사서비스 제공을 위한 이용계약에는 입주 가사근로자에 대한 기숙 공간 및 식사 제공에 관한 사항, 연속적인 휴게시간 보장에 관한 사항 등이 반영되도록 함.
<p>근로조건 위반에 대한 처벌(안 제19조)</p>	<ul style="list-style-type: none"> - 가사근로자에게 「근로기준법」에 준하는 수준의 유급휴일 및 연차 유급휴가를 주지 아니한 가사서비스 제공기관의 사용자에게는 2년 이하의 징역 또는 2천만원 이하의 벌금에 처하도록 하고, 근로조건 명시 및 서면 근로계약 체결 의무를 위반한 가사서비스 제공기관의 사용자에게는 500만원 이하의 벌금에 처하도록 하여 근로조건 위반에 대한 처벌 수준을 「근로기준법」과 맞춤.



국민연금제도발전위원회가 놓친 것: 공적연금의 미래

이은주(연금행동 정책위원)

1. 국민연금 건강검진 : 체력 보강과 체질 개선 사이에서

국민연금제도발전위원회는 5년마다 갱신되는 재정계산을 바탕으로 국민연금제도의 체력과 체질을 점검하고 얼마나 건강하게 유지될 수 있는지를 논의하는 자리이다. 재정계산은 국민연금제도의 현 상황에 대한 검진도 포함되지만, 한 세대가 한 생애를 살아내는 시점까지를 예상하고 미래를 예측하는 진단이기도 하다. 따라서 제도의 건강검진(재정계산) 결과는 단순하지 않다. 제도발전위원회는 진단서를 보고 앞으로 체력 관리는 어떻게 해야 하는지, 가장 먼저 해결해야 하는 제도의 건강문제는 무엇인지를 치열하게 논의하고 우선순위를 고민하였다. 물론 전문가의 판단은 진단서를 어떻게 읽고 해석하느냐에 따라 달라질 수 있다. 아픈 부분과 향후 병이 발발할 곳을 구분하고 어디서부터 먼저 수술해야 하는지 판단하는 것부터 시작되기 때문이다.

올해 4차 재정계산 결과를 바탕으로 한 제도발전위원회의 논의는 보험료 인상 쟁점으로 마무리되었다. 전문가들의 가장 큰 우려는 다시 반복된 기금고갈의 팩트를 극복하기 위해 보험수리적 대안을 설정하는 것이었다. 이로써 논쟁은 다시 보험료를 어느 수준까지 얼마나 빨리 올릴 것인가로 제한되었다. 제도발전위원회는 공적연금제도의 전반적인 기능과 역할을 논의해야 함에도 불구하고 복잡한 건강검진 결과(재정계산)가 논의의 전제로 설정되면서 전문가들은 보험계리사가 되어버렸다. 물론 빨리 보험료를 올려야 한다는 주장 이면에는 사회적 이전이 누구에게 얼마나 공평하게 이루어져야 하는가라는 세대 간 형평성의 고민과 소위 ‘내 돈 내고 내가 받아가는 시스템’에 대한 부동의 인식이 자리 잡고 있다. 사회보험제도가 ‘사회’ 속에서 부양을 함께 고민하는 것이 아니라 ‘보험’이라는 기저를 바탕으로 제도설계의 초점이 맞춰지고 기여 대비 급여의 합리적 설정이 가장 중요한 과제가 된 것이다.

그러나 제도발전위원회의 전문가들이 향후 70년을 예상한다는 이유로 당장의 형평성을 따지는 동안 그보다 더 중요한 것을 놓치고 말았다. 그건 노동시장 기반이 얼마나 유지될 수 있는가에 대한 분석이다. 체력 관리도 중요하지만 체질부터 다시 점검해야 하는 상황이 온 것이다. 체질은 국민연금제도의 기반을 얘기한다. 공적연금은 월별 보험료 납부금으로 제도의 기반이 형성되고 장기간 관리를 통해 노후소득을 약속받는다. 그런데 (과장해서) 약 2,690만의 노동자(취업자)에게서 연금보험료가 빠져나가고, 국민연금이 노후소득보장의 중요한 수단이 될 수 있다는 인식이 점차 확대되고 있는데 왜 노동상황을 우려해야 하는가?

2. 사각지대: 불안정한 공적연금의 기반

제도발전위원회에서는 보험료 납부와 관련된 노동의 상황을 사각지대로 간주한다. 즉 사각지대는 매달 보험료를 납부하기 어려운 불안정한 고용상태에 있는 사람들을 말한다. 대표적으로 영세 자영업자와 저임금의 노동자들이다. 물론 이번 4차 제도발전위원회에서도 사각지대 논의는 있었다. 문제는 사각지대가 가입자의 확대와 가입 유지를 동시에 고려하지 못하고 있는 현실이다. 제도에서 배제된 사람들은 특정한 노동계층이 아니다. 계약직 노동자는 주변에 산재해 있고, 일자리가 사라지는 고용 위기와 장기 실업은 더 이상 특정 인구의 독특한 현상이 아니다. 일하는 것을 전제로 소득이 발생하면 위험에 대비하도록 설계하는 보험방식은 장기의 노동이 단기의 노후를 보장했던 시기에는 문제가 되지 않았다. 그러나 단기의 노동으로 장기의 노후를 준비해야 하는 역진적 상황이 이미 진행되고 있다. 4차 산업혁명은 일자리를 위협하는 추상적인 얘기가 아니라 어떤 일을 하면서 나이가 들고 긴 노후를 어떻게 보낼 것인가에 대한 근본적인 질문을 제기한다. 그동안 사회보험제도에서 사각지대 논의는 가입자격을 갖춘 사람을 포섭함으로써 제도의 적용 범위를 확대하는데 주력해왔다. 공적연금제도 적용률만 봐도 대부분 80%를 상회하는 다른 나라보다 우리나라는 경제활동인구 대비 보험납부자 비율이 낮다. 이를 사각지대라고 정리했다. 그러나 사각지대는 이제 양상이 달라지고 있다. 공적연금 가입자를 확보하는 건 어렵지 않지만, 이들이 장기간 사회적 부양이 작동하도록 자격을 유지할 수 있는지, 적정 수준의 자기 연금을 받고 국가의 부담을 낮출 정도의 연금보험료를 기여할 수 있는지의 논의가 필요하다.

그동안 노동은 연금제도에서 심각한 문제가 아니었다. 경제성장의 전성기에 완전고용을 바탕으로 장기간의 보험료를 납부하면 은퇴 이후 남은 짧은 여생을 책임질 수 있는 구조는 제도의 안정성을 담보하였다. 여기에는 매달 일정 부분 보험료의 납부, 그리고 최소 20년 이상의 노동기간(가입 기간)이라는 두 가지 조건이 충족되었다. 그런데 이제 당연한 것들이 사라지고 있다. 소득과약 인프라보다는 고용 자체의 위기가 닥친 것이다. 대한민국의 평균은 점점 찾기 힘들고, 불안정 고용형태에 따른 일자리의 지속가능성과 노후를 대비할 만큼의 충분한 보험료 납부의 부담은 줄어들지 않고 있다. 불안정 고용¹⁾은 소득 활동 자체의 유지가 어려워 당장의 가처분소득 확보뿐만 아니라 은퇴 이후 미래를 고민하기 어렵게 만든다. 이들은 공적연금 가입에서 배제된 특수한 집단으로 한정하여 가입자로 등록시키는 노력을 뛰어넘는다. 소득과약과 납부 회피의 수준에서 논의될 사안이 아니라는 것이다. 더욱이 노동시장 상황은 국민연금 가입률 데이터로는 명확히 파악할 수 없다. 매년 갱신되는 가입자 수는 각 연금가입자의 이력을 추적하지 않는 이

1) 필자는 불안정 고용을 정규직과 비정규직의 구분으로 한정하지 않고 미래를 대비할 수 없는 모든 노동형태로 포괄하고자 한다.

상 평균 얼마나 가입해 왔는지 확인하기 어렵다. 물론 재정계산의 전망으로는 평균 23년(3차 재정계산)에서 더 줄어들 것이라는 비관적 진단만 나와 있다. 가입 기간이 짧아지면 그만큼 노후의 소득보장성도 낮아진다.

3. 노동 상황 진단 : 사회보험과의 연계성은 담보할 수 있을 것인가

그러나 현 상황에 대한 전문가의 판단은 다르고, 노동시장 현황에 대한 본격적인 논의는 제도발전위원회에서 다루지 않았다. 연금전문가들은 보험제도 자체에 근본적으로 내재한 불균형을 개선하는 것이 최우선 과제이며, 사각지대 문제는 연금제도에서 수정 보완해 가면 된다고 판단했기 때문이다. 공적연금과 복지제도의 연계성을 고민하는 사람도 노동시장의 급격한 변화를 상상하기 어려웠다. 여전히 제도의 의무가입자는 늘어나고 향후 예측대로라면 기금고갈 시점에 연금 받을 나이가 되는 20대-30대의 노동시장 진입자들에 대한 데이터는 누적되지 않았다. 더욱이 제도발전위원회의 위원들은 불안정 노동시장을 수치상으로만 확인함으로써 중간단계가 없는 먼 미래의 대안들을 쏟아놓았다. 노동시장이 불안정하니 앞으로 기초연금만이라도 강화해서 최소한의 노후소득을 국가가 보장하는 체계로 가자는 주장이다.

복지전문가와 노동전문가의 괴리도 노동시장의 진단을 연결하지 못하는 한계 상황을 보여준다. 2003년 1차 재정계산 이후 여전히 유지되고 있는 사각지대의 고착성에 조금이라도 주의를 기울였다면 두 영역의 연관성은 빨리 논의되어야 했다. 그러나 한쪽에서는 사회안전망의 구축이 불안정노동의 문제를 해결할 수 있다는 당위성만 주장하고 다른 한쪽에서는 노동 기반이 흔들리는 상태로 사회안전망을 어떻게 구축할 수 있는지의 고민으로 간극이 남아 있다. 또한 국민연금제도의 가입자 확대와 동시에 진행된 IMF는 비정규직의 노골적인 양산을 방조했고, 이들이 사회보험에 가입하지 못하더라도 노동자로서의 자격을 유지하여 근로기준법이 적용되고 최소한의 보호를 받는 것조차 축복인 대한민국을 방치했다. 거기에 강제동원 성격의 사회보험료를 내게 한다는 것은 결코 간단하지가 않다. 세금처럼 내고 소득 이전으로 돌려받는 실감은 40년의 세월을 거슬러야 하고, 이전 세대(현 노인세대)의 경험이 나에게까지 체감으로 다가오는 건 거리가 있다. 당장 벌여 쓰는 돈의 규모를 가늠하고 내가 모았다가 받는 돈의 밀착성을 상상하는 납부자들은 제도에 대한 낮은 신뢰가 가중되어 일단 가입하면 노후소득을 보장하겠다는 정부의 주장이 거짓말로 들릴 수밖에 없다.

이제는 고용 없는 성장과 일자리의 변화가 보험체계의 유지를 가능하게 할 지 예측해야 할 것이다. 복지전문가들이 회피해 온 현 노동의 상황은 향후 10년 후를 예측하기도 어렵지만 다른 한편으로는 보험체계의 붕괴를 가져올 수도 있는 심각한 사안이다²⁾. 그렇다고 보험방식이 가지

고 있는 위험분산의 기능과 사회구성원의 연대 취지를 포기하고 보험이 아닌 기본소득으로 갈아타자는 성급한 주장은 설득력이 떨어진다. 사회적 부양시스템으로 사회보험제도가 30년간 자리를 잡아가고 있는데 굳이 사회보험을 소득비례방식의 각자 책임 영역으로 전환하고 기초연금을 통해 국가의 재정부담을 키우자는 주장은 기금고갈의 공포만큼이나 황망하기까지 하다. 노동시장을 변화할 수 없는 상수로 설정하는 것도 이해하기 어렵다. 오랫동안 고정 관념으로 무시했던 불안정 근로자의 보호는 국가가 사후 이전체계를 형성함으로써(소위 국가 지원의 사회안전망 구축만으로) 충족될 수 있는 것이 아니라 고용주와 노동자, 정부 부처의 현실 인식 속에 미리 대비할 수 있도록 시선을 앞당겨야 가능한 일이다. 그러나 연대가 빠진 보험료 부담은 고용주가 드러나지 않는 다양한 노동형태 속에서 점차 개인 부담으로 전가되고 있는 현실이다. 노동자성을 인정받지 못하는 특수고용노동자들과 플랫폼 노동자들은 월 급여에서 나가는 보험료를 지불하지 못하거나 당장은 지불 할 여유가 없다는 이유로 쉽게 제도에서 배제된다. 이들은 특별히 보호해야 하는 대상으로 국가 보조를 통해 다시 포섭할 수 있을 것이라는 안일한 대응만이 명맥을 유지하는 실정이다. 전문가들은 사회보험제도가 위험에 대비할 수 있는 자조시스템으로서 그 의미가 더욱 가중함을 인지할 수 있었다. 그러나 강제납부, 혹은 원천징수라는 수탈의 역사 속에서 보험료 납부의 의무는 부담으로 인식하고 보험료 납부를 위한 기반의 불안정은 쉽게 포기했다.

4. 국민연금제도의 미래, 노동에 달려 있다

복지국가의 기로에서 이 문제는 더 이상 외면해서는 안 된다. 노동할 수 있는 조건을 만들어 줄 것인가? 혹은 노동자로서의 자격을 인정함으로써 사회보험 가입자격을 갖도록 허용하는 수준에서 멈출 것인가? 자조시스템을 포기하고 국가가 노후를 통째로 책임지도록 강제할 것인가? 선별주의가 형평하고 공정하다는 생각을 가지고 있는 이 나라에서 국가부담을 어느 수준까지 설정하면 국민들이 수용할 수 있을 것인가.

이쯤에서 상상력을 발휘해야 할 것 같다. 사회보험이 작동할 수 있는 여건을 유지하기 위해 노동자성의 인정을 바탕으로 후분배의 차원에서 사회보험을 적용하지 말고 사회보험을 통해 일하는 사람은 누구나 위험분산의 체계 속에 먼저 포섭하는 것이다. 진입장벽을 낮춰 경제활동인구가 우선은 사회보험제도 속으로 들어오고 이를 유지할 수 있는 방안들을 제시할 수 있다³⁾. 매우 수세적인 방법이기도 하지만 사회보험제도가 제대로 운영되기 위해서는 개인 책임으로 감

2) 이런 의미에서 한 세대의 주기를 상정하는 70년 후의 재정 상태를 예측하는 것은 참고를 위한 수치일 뿐이지 현실과 매치시켜서는 절대 안되는 허상의 수이다.

3) 소득대체율을 높이는 것도 적정 수준의 연금을 보장받는 대안이 될 수 있다.

담할 수 있는 부분은 제한적이라는 것을 인식하고 일정 부분의 공동 기여를 통해 사회가 같이 부담하는 생각으로 전환해 가는 것이 필요하다. 가야 할 길은 무척이나 험난할 수 있다. 이제서야 공적연금이 노후에 생활을 유지하는데 꽤 도움이 될 수 있다는 흐름들이 포착되며(임의가입자의 증가), 여전히 충분하지는 않지만 적정수준의 연금을 받는 노인이 늘어나고 있다. 최소한 50년 이상의 공적연금 이력을 가지고 있는 국가에서는 누구에게나 닥칠 수 있는 은퇴와 노후 생활이 사회보험이라는 사회구성원들의 공동 대비를 통해 어느 정도 보완해 갈 수 있다는 것을 보여주었다. 노동과의 연계성을 진지하게 짚고 넘어가지 않으면 앞으로 제도의 유지가능성은 장담할 수 없을 것이다.

제도가 유지되길 원하는가? 아니면 노후는 각자 책임지길 원하는가? 일하지 못하는 상황에서 혹은 일자리가 불안정한 상황에서 젊은이들이 옐로(YOLO)로 스스로를 위로하며 소확행만 즐기고 사는 것을 일시적인 사회현상으로 치부할 것인가. 물론 미래를 정확히 예측할 수는 없다. 그렇지만 노동할 수 있는 상황이 점점 열악해지는 것은 분명하고, 안정된 일자리를 찾는 것이 안정된 미래로 이어지지 않는 것도 먼 이야기가 아니다. 혹은 AI가 얼마나 인간의 노동력을 대신하게 될지, 그렇다면 노동 기반의 기여는 어떤 방식으로 수정되어야 할지를 논의해야 할 때가 빠르게 다가오고 있다. 이런 논의가 사회적 기구를 통해 제기되고 함께 논의되어야 한다. 공적연금의 미래를 검토하는 자리는 특별한 사람들이 허상의 미래를 논의하는 장이 아니다. 보험방식의 수정만으로 공적연금의 미래를 해결할 수도 없는 문제라는 것은 더욱 자명하다.