

Resource and Resourcefulness:

Strategic Capacity in the Unionization of California Agriculture, 1959-1966 (by Marshall Ganz)

요약: 이주환 한국노동사회연구소 연구실장

Introduction

○ 1900년 이래 캘리포니아 40만 농장노동자들을 조직화하기 위한 시도들이 여러 차례 있었지만, 1960, 70년대 미국농장노동자노조(United Farm Workers: 이하 'UFW')가 성공하기 전까지 모두 실패했음. 1966년이 됐을 때 UFW는 4년째 조직화 활동을 벌이고 있었고, 첫 번째 파업으로부터 6개월을 경과하고 있었음. 1977년이 됐을 때는 조합비 납부 조합원이 5만 명 이상이었고, 100개 이상의 협약(contracts)을 체결했으며, 1975년 캘리포니아농업노동관계법의 제정을 이끌었음. 또한 멕시코계 미국인(Chicano) 사회운동과 캘리포니아 정치에서 중요한 역할을 했음. 이 글은 상급단체가 없는 독립노조이며 재정적으로 불안정했던 UFW가, 미국노총의 막대한 지원을 받은 농업노동자조직화위원회(Agricultural Workers Organization Committee: 이하 'AWOC')와의 조직화경쟁에서 어떻게 승리할 수 있었는지를 탐색하고자 함.

① 기존 연구들은 UFW의 성공을 우호적인 정치적 기회구조, 세자르 차베스(Cesar Chavez)의 카리스마적 지도력, UFW가 채택한 전략 등을 개별적인 인과요인으로서 제시하나, 지도자, 조직, 환경 간 상호작용을 포괄하는 종합적인 설명을 완성시키지 못했음. 필자는 △지도자의 중요한 정보에 대한 접근성 △이 정보에 대한 발견적 활용 △동기부여의 정도 차이에서 비롯되는 “전략적 역량(strategic capacity)” 차이가, 선택할 수 있는 “전략(목표, 시기, 전술)”의 차이로 이어지고, 그러한 전략의 효과성 차이가 조직적 “성과(outcomes)”에 영향을 줬다는 설명틀을 제시함. 한편, 여기서 전략적 역량은 “지도자”(생애사, 관계망, 전술레퍼토리)와 “조직”(논의구조, 자원흐름, 책임성) 요인들에 영향을 받음.

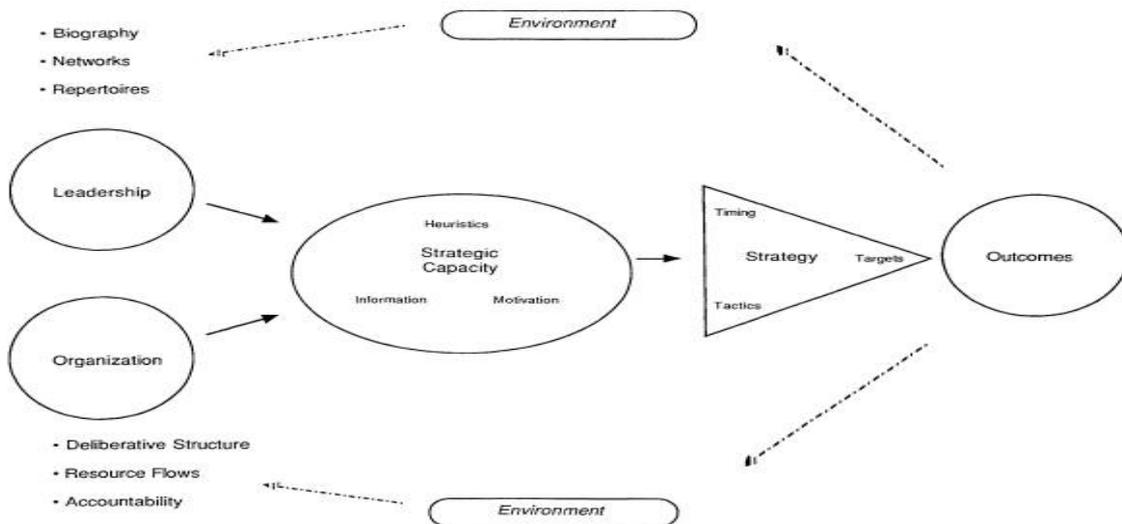


FIG. 1.—Strategic process model

② “전략적 역량”의 차이는 △‘자원(resource)의 부족’을 ‘계략의 풍부함(resourcefulness)’이 어떻게 보완할 수 있는지, △왜 일부 신규 조직들이 “신생[조직]의 불리함(liability of newness)”을 극복하고 기존 조직들이 지배하는 영역에서 성공할 수 있는지, △“중점적 순간(focal moments)”에 이뤄지는 지도자와 조직의 재구성이 왜 사회운동의 출현 등 급격한 전략적 변화를 야기할 수 있는지 설명하는 데 도움을 줌.

Methodology

○ 이 글의 토대가 되는 자료는 △1965년-1981년 UFW 조직가로서 필자의 경험 △면접조사, 당시 언론기사 등 일차자료 △각종 문헌 등 이차자료 등이며, 필자가 직접경험자로서 갖고 있을 수 있는 편견을 극복하기 위해 “삼각검증을 했음(triangulate).” 한편, 이 글에서 이뤄지는 사례 비교의 목표는 단일 ‘변수’의 영향력을 검증하는 것이 아니라, 결과의 차이를 설명하기 위한 이론적 ‘가설’을 구성하는 것이며, 따라서 결과의 차이는 변수의 정도 차이가 아니라, 이론적 가설들이 구성하는 ‘모델’의 특정 조건을 충족하는 정도에 달려 있다고 전제됨.

Theory

○ 정치적 기회구조, 자원, 프레임 등을 강조하는 기존 사회운동이론은 사회운동의 성과에 대한 전략적 지도력의 영향력을 간과하는 경향이 있었음. 경영학, 군사학, 정치학 등에서도 주로 ‘전략과 지도력이 어떻게 작동하는가’를 다뤘을 뿐, ‘어떤 조직이 왜 특정한 전략을 활용하는가’라는 질문에는 답하지 않았음. 그 결과 대부분의 연구들은 전략의 효과성을 체계적으로 설명하기보다는 특정 지도자의 카리스마적 재능으로 치부하는 경향이 있었음. 본 연구는 조직이론, 사회심리학, 인지사회학 등의 학술적 성과에 근거하여, ‘전략’을 “우리가 자원을 동원하고 배치하는 장소, 시간, 방법과 우리가 성취하고자 하는 목표 사이에 개념적 연결을 형성하는 것”이라 정의하고(pp.1010), 이른바 “전략적 역량”에 대해 다음과 같은 이론적 명제들을 제기했음.

① 특정 조직(행위자)이 발휘할 수 있는 전략적 역량이란 △지도자가 접할 수 있는 중요한 [조직적 현안에 대한] 정보의 정도 △정보를 재맥락화하여 새로운 아이디어와 해석을 창출하는 발견적 과정의 활성화 △내인적 보상과 외인적 보상 등으로부터 비롯되는 동기부여 정도 등에 달려 있음.

② 전략적 역량의 공급처(source)는 ‘지도자’와 ‘조직’임. 전략적 역량은 지도자집단의 △내부자 또는 외부자로서 살아온 생애사 △확보하고 있는 사회구조적 네트워크 △잘 알고 있는 전술적 레퍼토리, 그리고 조직의 △정기적이고 공개적이고 권위 있는[=실천으로 연결되는] 논의구조 △다양한 조직구성원들로부터 제공되는 다양한 유형의 자원 △구성원들에 대한 지도자집단의 책임성 등으로부터 형성됨.

③ 조직은 “신생의 불리함”뿐만 아니라 “노쇠함의 불리함(liability of senescence)”을 겪게 됨. 즉, 신규 조직들의 지도부는 상대적으로 큰 조직적 유연성과 환경에 대한 적응적 몰입에서 장점을 가진 반면, 기존 조직들의 지도자집단은 제도적 관행에 대한 고착, 환경으로부터 상대적 단절 등으로 인해 전략적 역량의 육성에 장애를 가질 수 있음.

④ “중점적 순간”에 이뤄지는 지도자집단의 선택은 지도자집단과 조직 자체를 재구조화하며, 사회운동 출현을 위한 조건 등 새로운 전략이 출현할 가능성을 창출함.

THREE ELEMENTS OF STRATEGIC CAPACITY

| | Motivation | Salient Information | Heuristic Processes |
|--|--|-------------------------------------|---|
| Dimensions of leadership: | | | |
| Biography (insiders and outsiders) | Personal, vocational commitment Intrinsic rewards | Diverse local knowledge | Broad contextualization |
| Networks (strong and weak ties) | Personal commitment Reputation | Diverse local knowledge Feedback | Broad contextualization |
| Repertoires (diverse salient repertoires) | Competence Feedback | Diverse local knowledge | Sources of bricolage or analogy |
| Organization: | | | |
| Deliberation (regular, open, and authoritative) | Commitment Autonomy | Diverse local knowledge | Heterogeneous perspectives Periodic assessment |
| Resource flows (multiple constituencies; reliance on people) | Commitment Autonomy Feedback | Feedback | Heterogeneous alternatives |
| Accountability (salient constituencies; entrepreneurial or democratic) | Commitment Intrinsic rewards Feedback | Diverse local knowledge Feedback | Heuristic skills |

Organizing California's Factories in the Field

○ 캘리포니아 농장노동자들은 대부분 이주민이자 유색인이었고, 산업단위 조직화 권리를 보장한 1935년 전미 노동관계법에서도 배제돼 있었음. 이들에 대해 1880년대 이래 1960년 이전까지 여러 차례 조직화 시도가 이뤄졌으나 모두 실패했음. 1960년대 약 35만 명의 노동자가 캘리포니아 농업에 종사하고 있었고, 그 중 9만여 명은 멕시코인 계절 농장노동자(braceros)였음.

⇒ 이들을 조직하기 위해 1959년 2월 미국노총 위원장 조지 미니(George Meany) 주도로 막대한 재정적 지원을 받으며 AWOC가 출범했고, 1961년에는 팀스터(Teamster: 전미트럭노조) 역시 이들에 대한 조직화를 선언했음. 1962년에는 지역공동체 활동가였던 세자르 차베스가 이끄는 독립조직이자 UFW의 전신인 전미농장노동자연합(National Farm Worker Association: 이하, 'NFWA')이 세워졌음.

The AWOC and the UFW, 1959-66

○ 이 장에서는 △노조 건설기(1959-65) △델라노 포도농장 파업(Delano Grape Strike) 시기(1965-66) △식료품기업 셸리 불매운동(Schenley Boycott) 시기 등으로 구분하여, AWOC와 NFWA의 '전략' 및 '전략적 역량'을 구체적으로 살펴보고 비교하도록 하겠음.

○ **조직 설립 시기(1959-65): AWOC의 조직화 전략**은 △노동자의 특징[=광범한 인간적 권리 요구]보다는 사업장 조건[=협소한 노동조건 개선 요구] △장기적이고 신뢰적인 관계 형성보다는 단기적이고 가시적인 성과 등에 초점을 두었음. 또한 당시 미국 노동조합운동의 관습적인 전술이었던 △아침 일찍 인부대기소(shape-ups)에서 유인물 나눠주며 파업을 선동하기(주로 백인 독신 남성 대상, 이들은 사업장에서 규모가 줄어들고 있었음.) △정치권 내부인사에게 정치적 압력을 가하기(멕시코인 계절 농장노동자를 파업 시 대체근로자로 사용하는 것을 금지하는 법안 제정, 이로 인해 멕시코인과 노조활동가 사이 폭력 충돌 발생) △근로계약(labor contract)을 매개로 조합원 모집하기(농장주와 노동자를 매개하는 '계약고용주'를 조직에 가입시켜, 계약고용주 휘하 노동자들을 통으로 조직하기) 등을 주로 활용했음. 이는 모두 실패해, 1965년 9월까지 100만 달러를 조직화사업에 사용했음에도, 조합원 규모가 거의 확대되지 못했고, 농장주와 협약을 한 건도 체결하지 못했음. 한편, AWOC와 달리 [N]FWA의 **조직화 전략**은 △노동자커뮤니티 조직화(포도재배산업의 중심지인 델라노 지역의 멕시코인 농장노동자가족들의 공동체를 대상으로 함) △광범한 측면에서 공동체의 발전을 지원하는 상호부조 전술(상호부조협회, 민족협회 등의 건설) △장기적인 준비(농장주와 직접대립하기까지 5년 동안 준비)등에 초점을 두었음. [N]FWA는 1962년 설립 후 3년만에 소규모 사망보험금, 사회서비스프로그램, 신용조합 설립, 그리고 2명의 유급 활동가, 1,500명의 회원 등의 성과를 냈으며, 작은 규모의 집세거부운동(rent strike)과 작업중단 등을 주도할 있게 됐음. 이러한 전략 및 그 성과의 차이는 다음과 같은 차이에서 비롯됐음.

① **지도자집단:** AWOC 지도자집단은 평균 52세의 백인 남성이었고, 광범한 노조활동 및 정치 내부자 경험을 갖고 있었음. 이들은 농장노동자로서 생애사 경험이 없었으며, 농장노동자 공동체와 연결된 사회구조적 연결망을 갖고 있지 못했고, 본인과 비슷한 조건의 사람들을 조직하는 데 효과적인 전술레퍼토리에만 익숙했음. 지도자집단의 농장노동자 조직화사업에 대한 동기부여는 매우 제한적이었음. 미국노총 위원장이 농장노동자 조직화를 주도한 것은 라이벌의 활발한 활동 등 외부 정치적 압력에 대한 반응이었고, AWOC 지도자들에게 조직화는 임무(mission)이 아니라 과제(assignment)였음. 반면, [N]FWA 지도자집단은 대부분 35세 이하로 공동체 내부자와 외부자[=백인 성직자와 중산층 청년 등]가 공존했음. 그로 인해 다양한 "지역적 지식(local knowledge)"을 조직화활동에 효과적으로 결합할 수 있었음. 또한 [N]FWA 지도자집단은 농장노동자로서 배경을 가졌거나 안정적인 직업과 기회를 마다하고 이 운동에 뛰어들었기 때문에 동기부여가 상대적으로 강했으며, 농장노동자 공동체 및 종교공동체로서의 강한 유대와 다른 조직들과의 약한 유대를 적절히 활용할 수 있었고, 가족회의운동(house meeting drive), 창립총회(founding convention) 등 공동체 친화적인 전술을 개발 및 활용했음.

② **조직:** AWOC는 창의적인 ‘논의구조’가 없었던 반면(농장노동자위원회와 활동가집단 논의의 부재, 비정기적인 간부회의, 구상[위원장]과 실행[조직가]의 분리 등) [N]FWA는 달랐음(정기적인 간부회의, 광범한 활동가 집단이 참여하는 전략회의 등). ‘자원흐름’에 있어 AWOC는 위에서 아래로 흘러(조합비가 아니라 상급단체 지원) ‘위’를 만족시키는 전략의 발전을 촉진했고, [N]FWA는 아래에서 위로 치솟아(노동자가족이 내는 조합비 중심), 자원이 필요한 사람들을 위한 전략의 발전을 촉진했음. 전자는 자발적 참여자가 거의 없는 반면, 후자는 많았음. AWOC의 수직적 관료체계와 명령사슬은 농장노동자에 대한 책임성을 약화시켰고, [N]FWA의 선거로 선출된 대표자들의 민주적 체계는 그와 달랐음.

③ **전략적 역량:** 상기 조직과 지도자집단의 특성에 따라 AWOC의 전략적 역량은 △지도자의 다양하고 포괄적인, 그러므로 중요한 정보에 대한 접근 제한 △자율적 사고와 해석 및 전략 발전의 제한 △취약한 동기부여 등으로 특징지어지고, [N]FWA의 전략적 역량은 △포괄적이고 다양한 정보에 대한 접근 △농장노동자들의 삶에 기반한 정보의 재맥락화 및 활동가들의 자율적이고 자유로운 의견 제시 △강한 동기부여 등으로 특징지어짐.

○ **델라노 포도농장 파업(1965-66):** 포도파업 시기에 대한 분석은 조직적 성과에 특정한 전략이 미치는 영향 뿐만 아니라, 전략적 역량의 ‘발전’이 미치는 영향도 중요함을 드러냄. 1965년 포도파업이 발생했을 때, AWOC 지도자집단은 이를 당시 이들의 주요 전략(감귤노동자 조직화를 위한 팀스터와의 공동캠페인)에 대한 단기적인 전환을 요하는 것으로 인식했고, [N]FWA 지도자집단은 자신들의 주요 전략(2년 동안 파업 없이 조직화하기)에 대한 근본적이고 장기적인 전환을 요구하는 것으로 인식했음. 포도파업이라는 “중점적 순간”에 대한 두 조직의 인식과 대응 차이가 각 조직의 성공과 실패의 길을 설정했다고 할 수 있음.

① **파업을 전략화하기:** 델라노 포도농장 파업은 AWOC 조직가들이 주도한 필리핀 숙련노동자들의 임금인상 요구로부터 출발했음. AWOC 지도자집단은 단기적으로 끝낼 요량으로 파업 시작을 수락했음. AWOC 간부들의 임금 등 노동조건은 파업으로 인해 전혀 영향을 받지 않았음. 한편, [N]FWA는 파업에 대한 지식이 없었음에도 전략적으로 대응했음. [N]FWA 지도자집단은 멕시코 독립기념일, 커뮤니티에서 중심적인 위치를 갖고 있는 교회 강당에 모여 파업찬반투표를 실시했음. 이 투표를 통해 [N]FWA 지도자집단은 △모두가 동등하게 리스크를 공유할 것 △‘비폭력’적으로 행동할 것 △임금인상이 아니라 ‘노조인정’을 목적으로 할 것 등의 조건에 멕시코노동자들이 동의한다면 파업에 주도적으로 참여하기로 했고, 실제 그렇게 했음.

② **파업의 전개 - 전략적 선택들:** 파업이 전개되면서 협소한 안목과 소극적 대응으로 스스로를 고립시킨 AWOC 지도자집단과 달리, [N]FWA 지도자집단은 자신들의 전략적 역량에 기반한 새로운 전술과 긴급한 대응으로 성공적으로 파업에 응전했으며, 이는 역으로 조직과 지도자집단의 발전적 재구조화 및 전략적 역량 심화에 영향을 줬음. [N]FWA는 △농장들 내 공정된 피켓라인 안에 노동자들을 머물게했던 AWOC와 달리, 차에 깃발과 배너를 싣고 농장들을 돌아다니는 “방랑하는 피켓 라인” 전술을 개발하여 파업을 장기화하고 비용을 절약했고, △“합법적” 통로를 통한 지원 외에는 외부와의 연계를 단절한 AWOC와 달리, 종교지도자, 민권운동단체, 학생운동 등의 지원을 적극적으로 조직했으며, △미국노총 자문변호사에만 의존한 AWOC와 달리, 피켓팅을 금지하는 지역법원의 판결을 시민불복종의 기회로 전환시켰고, △멕시코의 문화적 전통과 기톨릭교회의 가르침을 파업을 지지하는 도덕적 자원으로서 재프레이밍했음. 또한 [N]FWA은 멕시코인들에 대한 구조적 차별을 호소함으로써, 이들의 투쟁이 흑인민권운동의 역사와 연결돼 있다고 제안했음. 이를 통해 농장노동자들의 투쟁을 “그저 그런 파업”과 구별시켰으며, 전미자동차노조의 지도자 Walter Reuther의 지원과 지지를 이끌어냈음.

③ **전략적 역량:** [N]FWA는 “파업공동체”로 전환함으로써 사회운동의 출현을 위한 핵심적 조건을 창출했음. 이 파업의 결과 △파업 과정에 몰려든 자발적 참여자들이 이후 활동가 풀이 됐고, △파업을 경험한 젊은 노동자들, 학생들, 종교인들 중 새로운 지도자집단의 출현으로 전략적 역량이 강화됐으며, △[파업승리를 위해] 종교적 희생을 공유하는 “자발적 빈곤의 맹세”에 기초한 “카리스마적 공동체”가 문화적으로 출현했음. 이 공동체 안에서 농장노동자는 “chavistas”, 지원자는 “voluntarios”, 지도자 차베스는 “전설의 농장노동자 지도자”가 됐음.

○ **센리 불매운동(1966)**: 임금인상이나 단체협약 등의 성과 없이 포도 수확이 끝나면서 농장노동자들의 작업중단의 영향력이 약해짐에 따라, [N]FWA 지도자집단은 일거리가 없을 때 파업을 유지할 수 있는 방법을 찾아야 했음. 학생운동단체 연구자들의 조사 결과, 위스키 등을 생산하는 식료품기업 센리가 델라노 지역에 500에이커의 포노동장을 갖고 있음을 확인했고, [N]FWA 지도자집단은 이 기업에 대한 불매운동을 시작했음. AWOC는 공동파업과 공동기금을 거부했던 것과 마찬가지로, [N]FWA의 공동불매운동 제안도 거절했음. 불매운동이 예상했던 성과를 내지 못하자, 다양한 참여집단들의 숙의 과정을 통해 노동운동의 방식이 아닌 민권운동의 방식이라 할 수 있는 “국토행진(march)”이 전술로서 채택됐음. 이 행진의 목표는 △파업에 대한 지지 확보 △민주당 정부에 대한 개입 압력 △불매운동에 대한 공적 지지 획득 등이었음. 행진은 언론 특히 텔레비전의 주목을 끌면서 성공하여 출발 시 82명이었던 행진참여자는 최종목적지에서는 1만명이 되어 있었고, 이 압력으로 인해 센리 기업은 노조를 인정했음. 노조는 빈약한 자원을 효과적인 경제적 무기로 전환하는 방법을 발견했음. 불매운동의 성공 이후 AWOC는 거의 폐쇄되고 미국노총 주도로 NFWA와 통합이 추진됐음.

Conclusions

| | AWOC | UFW |
|----------------------|---|---|
| Leadership: | | |
| Biography | Little diversity of experience No salient local knowledge Professional commitment | Diversity of experience Salient local knowledge, broader context Personal, vocational commitment |
| Networks | No strong ties to constituency Few salient weak ties Little diversity of ties | Strong ties to constituencies Weak ties across constituencies Diversity of ties |
| Repertoires | No salience to constituencies Little diversity of repertoires | Salience to constituencies Diversity of repertoires |
| Organization: | | |
| Deliberation | No regular meetings No strategy sessions Closed to diverse perspectives Not authoritative | Regular meetings Regular strategy sessions Open to diverse perspectives Authoritative |
| Resource flows | Resources flow top down Resources flow from outside: single source Resources depend on internal politics Based on financial resources Little strategic autonomy | Resources flow bottom up Resource flow inside and outside: multiple sources Resources depend on task effectiveness Based on people resources Strategic autonomy |
| Accountability | No constituency accountability Hierarchical accountability Bureaucratic leadership selection | Constituency accountability Mutual accountability Democratic, entrepreneurial selection |