

작은사업장 노동자 조직화와 개별가입 운동

2018. 12. 31.



-
- 작성자 : 장진범 민주노총 정책연구위원 (02-2670-9222)
 - 민주노총 정책보고서는 민주노총 홈페이지(<http://www.nodong.org>)에서 보실 수 있습니다.

<목 차>

1. '개별가입 운동'의 기본적 문제의식	1
2. 개별가입의 필요성과 저해 요인	7
1) 개별가입의 필요성	7
(1) 작은사업장에서 사업장 노조 결성의 어려움	7
(2) 균열화와 작은사업장	10
2) 개별가입의 저해 요인	18
(1) 열악한 노동조건과 '부유하는' 노동자	18
(2) 노조에 대한 부정적 표상과 '학습된 무기력/공포'	19
(3) 사업장 중심 노조 활동 관행의 공고함과 개별가입의 주변화	20
3. 개별가입 운동의 주요 마디 - 본격적인 조직화 이전	21
1) 상담 및 법규사업	21
2) 결사체 또는 준노조를 통한 사전 조직화	23
3) 캠페인을 통한 '공론장의 힘' 동원	26
4) 준노조의 노조 내부화	28
(1) 준조합원 제도	28
(2) 커뮤니티지회	31
(3) 한국의 준조합원 제도에 주는 시사점	33
4. 조직화 성공 사례 - 건설산업을 중심으로	35
1) 건설산업의 산업적 특징과 노동시장 특성	35
(1) 산업적 특징	35
(2) 노동시장 특성	37

(3) 정부와 법·제도의 강한 영향력	39
2) 노조 교섭력의 잠재적 근거	39
3) 건설산업 조직화의 역사	40
(1) 본격적 조직화의 전사	40
(2) 조직가 투입을 통한 조직화 전략 전면화	41
(3) 시참제 폐지 투쟁과 직접고용 쟁취 투쟁	45
4) 시사점	49
5. 초기업교섭 사례	51
1) 초기업교섭의 필요성과 의미	51
2) 초기업교섭의 준비 활동	55
3) (업종)지역교섭 사례	56
4) (업종)중앙교섭 사례	59
6. 요약 및 시사점	61

1. ‘개별가입 운동’의 기본적 문제의식

형식적으로 보면 개별가입은 노동조합에 가입하는 방식의 일종이다. 이에 대비되는 대표적인 가입방식은 단위노조를 통한 집단가입이다. 가령 「노동조합 및 노동관계조정법」 제10조(설립의 신고) 제2항은, “산업별 연합단체”의 경우 “동종산업의 단위노동조합을 구성원으로” 한다고 규정한다. 실제로 1998년에 창립한 <전국금속산업노동조합연맹>(이하 금속산업연맹)은 제2장(조직) 제7조(구성)에서 “본 연맹의 강령과 규약에 찬동하고, 규약이 정한 바에 따라 가맹이 승인된 단위노동조합 및 개인으로 구성한다.”고 함으로써, (개별가입을 배제하지는 않지만) 단위노동조합을 가입의 기본 단위로 규정하고 있다(전국금속산업노동조합연맹, 1998: 93쪽). 반면 2006년 산별노조 전환을 일단락지은 <전국금속노동조합>(이하 금속노조)은 제1장(총칙) 제2조(조직대상)에서 “금속산업과 금속관련 산업 노동자와 다음 각 호의 자는 조합에 가입할 수 있다.”고 하여, 노동조합이 아닌 노동자 개인만을 가입 단위로 규정하고 있다(전국금속노동조합, 2018). 실제로 산업별 연합단체와 산별노조를 구분하는 가장 중요한 기준 중 하나가 개별가입이기도 하다(박제성, 2006: 13쪽).

개별가입은 산별노조의 형식적 특성일 뿐만 아니라, 산별노조의 정신과 직결되는 사항이다. 왜냐하면 단위노조를 통한 집단가입을 원칙으로 삼을 경우, 사업장 차원에서 단위노조를 결성하기 어려운 중소기업사업장 노동자나 실업 상태에 처한(또는 실업과 취업을 반복하는) 노동자 등은 단결권을 제약당하는 바, 개별가입을 통해 이 같은 불안정노동자들의 노동기본권을 보장하고 이해를 대변한다는 것이 산별노조의 기본적 지향 중 하나였기 때문이다. 이렇게 하여 노조의 대표성을 제고하는 한편, 산별노조로 조직된 다양한 처지의 노동자들의 노동조건을 상향평준화함으로써 노동자 간 격차를 전진적으로 축소하고 통일성을 높인다는 것도 산별노조의 중요 지향이었다.

하지만 현실의 산별노조운동이 제도화의 결정적 문턱을 넘지 못하면서, 개별가입을 통해 불안정노동자들의 노동기본권을 보장한다는 기획 역시 지체되고 있다. 단적으로 노조의 핵심 활동이라고 할 수 있는 임금협상·단체협약(이하 임단협)은, 산별 수준scale의 초기업교섭이 제대로 안착하지 못하면서 획기적인 진전이 없는 상황이다. 이는 무엇보다 특정 산업에서 지배력을 발휘하는 원청 대기업 대다수가 산별교섭을 완강히 거부하고 있기 때문이다. 아울러 현행 법제도 역시 노조활동의 표준적 수준을 사업장으로 당연시하고 있는 것도 문제다. 이런 불리한 조건 속에서도 투쟁을 통해 초기업교섭을 강제하는 경우가 없지 않지만,¹⁾ 산별노조운동이 이 같은 관행을 근본적으로 전환하기에는 역부족인 게 현실

1) 이에 관해서는 이창근 외(2018)을 참고하라.

이다. 사정이 이렇다 보니 불안정노동자들이 개별가입 방식으로 산별노조에 합류하더라도, 현재로서는 어떤 활동을 통해 어떤 노동기본권을 보장받을 수 있는지가 불분명한 경우가 많다. 가령 작은사업장 노동자의 경우 지역 수준의 지회 등에 편제되는 것이 원칙적으로나 현실적으로 적절하지만, 대다수 지역지회가 교섭단위bargaining unit로 기능하지 못하(또는 기능한다 하더라도 사업장분회들의 교섭 연합체 정도에 머무는) 상황을 감안할 때, 개별가입을 통해서도 단체교섭권과 단체행동권을 누리기가 어렵다. 그렇다고 사업장마다 분회를 설치해 그곳에 편제시키는 것 역시 전진적 대안이 될 수 없으며, 설사 우여곡절 끝에 사업장분회를 설치했다하더라도 2011년 7월부터 시행된 교섭창구단일화제도로 인해 복수노조 상황에서 소수노조 지위에 처할 경우 노동기본권을 제대로 누리지 못하는 매한가지다. 요컨대 개별가입을 통한 조직화가 처한 문제의 핵심은, 불안정노동자들의 노동기본권을 보장하겠다는 산별노조가 그에 관한 전망을 구체화하지 못하면서 불안정노동자들의 개별가입을 촉진할 수 있는 충분한 동기를 만들어내지 못했다는 것이다.

뒤집어 말하면 개별가입을 활성화하려는 작업은 산별노조를 산별노조답게 만드는 작업과 직결되어 있다. 그리고 그 출발점은, 사업장과 업종이 어디건 노동조합에 가입하면 노동조건 개선 및 이해 대변 면에서의 효능감을 노동자들, 특히 불안정노동자들이 체감할 수 있게 하는 것이다. 산별노조가 제도화된다면 그 효능감이 극대화되겠지만, 그 이전이라도 다양한 정도의 효능감이 존재할 수 있다. 이렇듯 다양한 효능감을 체감할 수 있게끔 기존 노조를 개조하고, 이로써 불안정노동자들의 개별가입을 활성화하려는 시도를 우리는 ‘개별가입 운동’이라고 부르려고 한다. 여러 인터뷰와 자료에 근거할 때 이 개별가입 운동은 다음과 같은 문제의식으로 정리해 볼 수 있다.²⁾

1) 작은사업장 노동자들의 처지에 맞게 노조할 권리를 구체화하는 운동

‘모든 노동자에게 노조할 권리를!’이라는 큰 방향을 부정할 사람은 없을 것이다. 문제는 ‘모든 노동자’의 구성이 복잡·다양하고, 개중에는 구조적 이유에서 노조할 권리를 제대로 누

2) 이 연구의 기본 자료는 2017년 11~12월 사이 진행한 민주노총 활동가 17인과의 인터뷰 및 이 과정에서 습득한 각종 문건이다. 이 자리를 빌려 귀한 시간 내 주신 인터뷰이들께 감사드린다. 관련한 인적 사항은 다음과 같다(직책은 인터뷰 당시 직책). 정현철(민주노총 경기본부 안산지부 부지부장), 이규철(금속노조 서울지부 남부지역지회 사무장), 김경미(보건의료노조 경기지역본부 안산지지부), 홍순호(금속노조 동부산지회장), 이대우(금속노조 인천지부 수석부지부장), 김봉진(세종충남지역노조 위원장), 현석호(건설산업연맹 총무기획실장), 김금철(건설산업연맹 사무처장), 이영록(플랜트건설노조 정책실장), 이종화(플랜트건설노조 위원장), 이영철(건설노조 토목건축분과위원장), 송주현(건설산업연맹 정책실장), 이영철(건설노조 건설기계분과위원장), 석현수(건설노조 부산울산경남건설지부장), 박원대(건설노조 부산건설기계지부장), 최정우(민주노총 비전국장), 마성희(플랜트건설노조 경남서부전남동부지부장). 그 이외에도 2018년 진행된 ‘초기업단위 교섭 실태와 시사점’ 프로젝트 관련 인터뷰와 연구 결과도 일부 참고하였다.

리지 못하는 이들이 있다는 것이다. 작은사업장 노동자들이 대표적이다. 이들의 처지를 고려하지 않은 채 노조할 권리를 단순히 선언하고 노조가입 캠페인을 무차별적으로 벌인다 한들 이들을 조직하기란 쉽지 않고, 설사 조직한다 해도 유지가 어렵다는 것이 주지의 사실이다. 그렇다면 이들의 처지에 맞게 노조할 권리를 구체화하는 모색과 실험이 필요하다. 개별가입 운동을 말하는 이들의 가장 기본적인 문제의식은 이것이다.³⁾

2) 사업장 단위 조직화가 어려운 곳을 외면하거나 방치하지 않고 적극·공세적으로 조직화할 수 있도록 전조직적 태세를 정비하는 운동

사실 개별가입 그 자체는 새로운 이야기가 아니다. 앞서 언급한 것처럼 산별노조 자체가 개별가입을 원칙으로 한다. 문제는 산별교섭을 비롯한 산별적 노조활동이 지체되면서, 사업장 수준에서 노조 설립과 유지가 어려운 노동자들은 사실상 조직화 사업의 뒷전으로 밀려나거나 설사 조직되더라도 산별노조 안에서 주변적 위치를 벗어나지 못하는 경우가 많다는 것이다. 이 같은 현실은 노조 활동가들로 하여금 개별가입 운동을 공세적으로 펼치는 것을 주저하게 만드는 배경으로 작용하고, 이는 다시 개별조합원 조직화 지체 때문에 관련 활동의 뚜렷한 전형이 만들어지지 않는 악순환으로 이어진다. 아직 조직되지 않은 중규모 이상 사업장이 많은 상태라면 그런 곳을 중심으로 조직화가 계속 진전될 수 있겠으나, 시간이 지날수록 개별가입을 중심에 놓지 않으면 조직화 사업 자체가 한계에 부딪치는 상황이 도래할 것이다. 이를 대비하여 조직 전반의 태세를 정비하고 개별가입에 전략적 위상을 부여함으로써 조직화의 새로운 전기를 마련하자는 것이 또 다른 문제의식이다. 이때 조직 전반의 태세를 정비한다 함은, 한편으로 노조 가입으로 이어지는 다양한 접촉면과 프로그램을 구축하고, 다른 한편으로 노조에 가입한 개별조합원이 (제대로 된 역할을 부여받지 못하고 주변적 위치를 맴돌다 이탈하는 것이 아니라) 적극적으로 활동할 수 있도록 노조의 활동 체계와 스타일을 개조하는 것, 즉 노조 가입을 전후한 노조활동 전반을 재구성하는 것이다.

3) “최근에 민주노총이 주로 사용하는 슬로건? 이게 모든 노동자의 노조할 권리잖아요. 근데 그 노조할 권리라고 하는 것에 대해서, 2~30년 노조활동을 해 오신 분과, 최근에 공단 중소기업사업장을 비롯한 비정규직 많은 데 그 사람들이 조합원이 되어야 하는 이유, 그리고 어떻게 노동조합할 건가 그것에 대한 인식 차이[가 있어요.] (...) 아무튼 노조할 권리의 실제적인 고민을 어떻게 풀 거냐. [개별가입 운동이 무엇이나는] 질문을 좀 정정한다면 그 질문일 것 같고. 모든 노동자들에게 노조할 권리가 다양할 텐데. 실제 그러면 금속노조에서 준비된 방식은 뭐가 있냐. 우리가 그동안 해왔던 것에 너무 익숙해서 사업장 단위 외곽 말고는 별로 수가 없는 게 계속 역면으로 확인되고 있는데. 이걸 빨리 깨치는 방식 중에 하나로 이걸 활용하면 좋겠다.” (이대우 인터뷰)

3) 조직화 시 성과주의에 매몰되지 않고 잠재적 조합원인 미조직노동자들의 노조 관련 인식 개선에 힘쓰는 운동

그럼에도 불구하고 조직화를 제약하는 객관적 요인이 엄존하고 이를 돌파하기에는 조직화의 주체인 노조의 경험 및 태세가 아직 충분치 않다는 점을 감안할 때, 적어도 상당 기간 이렇다 할 조직화 ‘성과’가 나지 않을 공산이 높다. 즉 성과주의의 관점에서 평가할 때 개별 가입은 매력적이지 않은 접근인 셈이다. 모든 조직화 사업이 결국에는 조합원 확대라는 구체적 성과로 나타나야 한다는 것은 부정할 수 없는 사실이나, 이 같은 성과에 도달하기 위해서는 조직화 사업이 여러 마디와 단계로 이루어져야 한다. 가령 미조직상태에 있는 작은사업장 노동자들의 경우 주류 언론이나 매체, 사용자나 관리자의 노조 혐오 선동에 일상적으로 노출되어 있는 데 반해, 소속 사업장에 노조가 없는 경우가 허다하다는 데서 단적으로 드러나듯 노조 관련 부정적 인식과 정서를 불식·정정할 기회는 제대로 누리지 못했을 가능성이 매우 높다. 그랬을 때 이들을 조직하기 위해서는 노조 관련 인식 개선 사업을 꾸준히 진행함으로써 노조에 대한 지적·정서적 친화도를 높이는 작업이 선행되어야 한다. 이 같은 정지整地 작업이 곧바로 조직화 성과로 이어지진 않을 수 있지만, 그렇다고 해서 이 같은 선행 작업을 뛰어넘어 조직화가 이루어지기도 어려운 노릇이다. 그런 점에서 당장의 조직화 성과에 매몰되지 않고, 중장기적인 호흡 속에서 조직화를 가로막는 ‘문턱’ 중 하나인 노조 관련 부정적 인식과 정서를 개선하는 활동 역시 개별가입 운동을 이루는 중요한 차원으로 보아야 한다.⁴⁾

4) ‘노조 결성’에서 ‘노조 가입’으로 무게중심을 옮겨 미조직노동자들의 노조 진입 부담을 줄여주는 조직화 운동

개별가입 운동을 고민하는 대다수 활동가들이 공통적으로 말하는 것이 ‘노조의 문턱을 낮추자’는 것이다. 미조직노동자들이 노조에 진입하는 것을 주저하게 만드는 ‘문턱’은 여러 가지가 있을 것인데, 그 중 하나가 사업장 단위 활동을 노조 활동의 ‘정상적’ 형태로 간주하는 통념이다. 다름 아닌 미조직노동자들 스스로가 이러한 통념을 갖고 있는 경우가 많은

4) “누구나 노조 하는 분위기를 만드는 것이 좀 필요하고, (...) 여전히 노조는 독립운동 수준이라서. (웃음) 그 분위기를 어떻게 쇄신하고 바꿔낼 수 있을 것인가 인데, 그 시도를 굉장히 다양하게 하고 있다고 보거든요. 고민하시는 분들이 중간조직도 만 들어보고, 갑질119처럼 만들어도 보고, 폭발적인 반응을 보면서 아 이렇게 할 수 있겠구나 하는 고민도 하고 있는데. 그럼에도 불구하고 그게 바로 노조는 아니니까. 그러려면 워낙 노조 하는 분위기, 노조 하는 게 독립운동 하는 게 아니라 대중적 분위기를 만드는 게. 그건 먼 얘기처럼 들려서 아득하긴 하나. 그런 게 안 되면 여전히 굉장히 힘들 것 같아요. 전체적으로 사회 분위기가랑 같이 좀 봐야 될 거 같아요.” (정현철 인터뷰)

데, 이 통념에 따라 생각하는 미조직노동자의 입장에서 노조를 한다는 것은 ‘사람도 몇 안 되는 작은사업장에서 사장과 직접 노/사로 대립하겠노라고 앞장 서 외치는’, 피곤하고 부담스럽지만 (회사의 빠른 사정을 감안할 때) 딱히 실익은 없는 일이기 일쑤다.⁵⁾ 즉 설사 어떤 노동자가 노조에 대해 부정적인 생각을 갖고 있지 않다고 하더라도, 사업장 단위 노조 결성이 노조 참여의 ‘정상적’, 심지어 ‘유일한’ 형태로 여겨진다면 이런 통념 자체가 노조 진입의 가장 큰 문턱 중 하나가 될 수 있는 것이다. 따라서 사업장 수준에서 노조를 직접 ‘결성’하는 것만이 아니라 초기업 수준의 노조에 ‘가입’하여 그 활동에 동참하는 것 역시 노조 참여의 정상적 경로로 보편화시키자는 것이 개별가입 운동의 또 다른 문제의식이다. 이는 사실 산별노조의 애초 취지를 실현하자는 말과 다르지 않다.

5) 노조의 연결망 및 공동체 기능을 강화하는 운동

노동자계급 안에서도 상대적으로 열위를 접하는 작은사업장 노동자들에게는, 상대적으로 높은 임금을 받고 안정적으로 생활을 꾸리는 노동자들에 비해 연결망network과 공동체가 훨씬 절실할 수 있다. 그럴 듯한 ‘스펙’으로 활용할 수 있는 학력과 노동 이력을 가진 노동자들은 (시험이나 면접 등) 공식적인 경로를 통해 일자리를 얻거나 (상향)이동하면서 생활을 꾸려나갈 수 있지만, 끊임없이 일해 왔으나 그 이력을 번듯한 스펙이나 ‘경력’으로 인정받지 못하는 노동자들은 일자리를 얻거나 (수평)이동하기 위해서 이런저런 연결망에 기대야 하고 부족한 임금을 보충하기 위해 (가족을 포함한) 공동체에 의존해야 하기 때문이다. 하지만 이들이 처한 조건은 안정적인 연결망과 공동체 구축 역시 어렵게 만든다. 이런 점을 감안할 때 연결망 및 공동체 관련 기능을 강화한 노조는 미조직된 불안정노동자들을 끌어들이 수 있는 강한 흡입력을 가질 수 있다. 개별가입 운동에는 이런 고민도 담겨 있다.

6) 개별조합원들의 초기업적 교류와 활동을 촉진하여 초기업적 조직화에 기여할 수 있는 주체를 형성하는 운동

작은사업장 노동자들은 근속년수가 짧고 사업장 이동이 잦다는 게 정설이다. 사업장 단위의

5) “개별가입의 좋은 점? 일단은 뭐 편안함을 느낀다거나 이런 것들. 아까 말씀드린 것처럼 한 사업장에서 계속 싸워야 하고 한 사람에게 집중되는 투쟁적인 요구가 되잖아요, 그거를 하지 않아도 된다는 거를 조합원들이 아요. (...) 요양보호사들이 그것만 아니면 가입하겠단, 이렇게 하시는 분들이 있죠. (...) 총대를 메거나, [사업장 수준에서] 교섭을 [하는 것만 아니면 가입하겠단.]” (김경미 인터뷰)

노조활동이라는 관점에서 볼 때 이 같은 높은 이동성은 부정적이다. 하지만 이동성이 높다는 것은 뒤집어 말하면, 그간 거쳐 온 여러 사업장 관련 정보 및 연결망을 작은사업장 노동자들이 보유하고 있을 가능성이 있다는 뜻이기도 하다.⁶⁾ 그렇다면 이들을 개별조합원으로 조직하여 그 긍정적 잠재력을 ‘지역노동시장’ 등 초기업 수준 조직화의 자원으로 활용할 수도 있을 것이다. 이 경우 개별가입 운동은 초기업 조직화의 자원, 나아가 주체를 형성하는 활동이 될 수 있다.⁷⁾

7) 초기업 수준의 의제 및 활동을 경유하여 개별조합원의 삶과 노동 조건을 구체적으로 개선하는 운동

작은사업장 노동자들의 삶과 노동조건은 사업장 수준에 머무를 경우 개선의 실마리가 쉽게 잡히지 않을 공산이 높다. 사업장 수준에서 해결이 가능한 문제는 그것대로 다뤄야겠지만, 초기업 수준의 의제 및 활동을 통해 작은사업장 노동자들이 효능감을 느낄 수 있는 성과를 만들어가는 것이 중요할 수 있다. 가령 한국의 취약한 국가복지와 작은사업장의 취약한 기업복지로 인해, 작은사업장 노동자들은 복지 관련한 필요와 욕구가 높을 가능성이 높다. 이에 부합하는 운동과 제도를 만들어가는 것 역시 개별가입 운동의 주요 요소라 할 수 있다.

8) 산별 지역지회의 활동 전망을 구체화하는 운동

산별 지역지회가 ‘사업장 단위 분회의 연합체’를 넘어서는 활동 양식과 전망을 구체화하고 있느냐는 의구심이 제기되곤 한다. 관련하여 새로운 전망을 만들어감에 있어 중요한 실마리가 될 수 있는 것은 개별조합원을 중심에 놓는 활동이다. 개별조합원이 사업장분회에

6) “녹산공단에 다섯 개 공장 돌다가 오는 사람 있어요. 그럼 다섯 개 공장 다 알아요. 얘기해 달라 그러면 다섯 개 공장 다 들어갈 수 있어요. 퇴사자고, 수위아저씨 알고, 안에 친구들도 있고. 노동자끼리 다 아니까.” (석현수 인터뷰)

7) “그때 당시에 고민했던 분들, 초창기 만들었던 분들의 핵심 구호는 제가 기억하기로는 ‘팀플레이’였어요. 밖에 동아리를 만들고, 그 동아리로 사람들 모아내서, 거기서 조직화 사업을 진행하고, 다시 현장에 영향을 미치고, 현장에서 그 힘으로 노동조합을 만든다. 이런 구상이었기 때문에, 굉장히 효과적이었던 거예요. 놀랄 만큼. 저는 인제 초기 멤버에서 2년 정도 뒤에 결합한 거니까. 그 때 당시에 결합했을 때만 해도, ‘아 이거 되는구나.’라고 하는 게 딱 느껴졌어요. (...) 우리 사업장이 아니어도 관계가 되고. 그 다음에 다른 사업장인데 우리 사업장하고 이야기가 비슷해요. 그리고 관계라고 하는 것이 그냥 현장 내에서만 딱 묶여진 게 아니라 밖으로 나오다 보니까 시야가 달라요. 시화공단의 문제를 보는 거예요. 단순하게 사업장의 문제로 보는 것이 아니라, ‘아 시화공단에 문제가 있구나’ 이렇게 시각이 확, 열리더라고요. 사람들이. 물론 그것도 활동가들이 배치도, 그렇게 노력도 했겠지만, 실제 받아들이는 사람들도 사업장을 보는 게 아니라 이렇게 넓게 보는 게 있어서. 아 굉장히 효과적이다. 굉장히 유효하다. 그 다음에 하나의 사업장에 역량이 부족해도 다른 사업장이나 다른 활동가들이 보충이 가능하구나. 근데 결론은 또 그 사업장의 활동가 역량이나 그 사업장의 노동자들의 조직화 수준 정도에 따라서 이제 성패는 거기서 난다 하더라도. 아무튼 그 전단계까지에 미치는 영향들은 굉장히 효과적이고 효율적이다. 이런 생각을 했었고.” (정현철 인터뷰)

속하지 못하는 ‘여집합’에 그치지 않고 지역지회다운 활동을 구현하는 중심에 서게 되면, 개별가입 운동과 지역지회 활동 모두의 진전에서 큰 계기가 될 것이다. 물론 그 전제는 개별조합원이 중심에 설 수 있도록 산별 지역지회, 나아가 산별노조와 민주노조운동 전반이 변화하고 이들을 지원하는 것이다.⁸⁾

2. 개별가입의 필요성과 어려움

1) 개별가입의 필요성

(1) 작은사업장에서 사업장 노조 결성의 어려움

개별가입 운동을 통해 조직하려는 노동자들은 주로 작은사업장에 포진해 있다. 그런데 작은 사업장은 이른바 ‘비공식고용informal employment’ 관행이 만연한 곳이다. 비공식고용이란 좁게는 ‘공적 파악에서 제외되어 있는 고용’을 뜻하지만, 넓게는 ‘공식적인 또는 법적인 보호로부터 배제되어 있는 고용’을 뜻한다(이병희 외, 2012: 116쪽). 실제로 국제노동기구ILO는 지난 2003년 비공식고용을 “법적으로든 관행상으로도 노동법, 소득과세, 사회보장, 고용관련 보호(해고 시 사전통지, 퇴직금, 유급휴가, 유급병가 등)를 받지 못하는” 고용으로 정의한 바 있다(위의 책: 4~5쪽). 이 기준에 따르면 가령 대표적인 작은사업장인 5인 미만 사업장의 경우 (근로기준법이 적용되지 않는다는 점에서) 가장 전형적인 비공식고용에 속한다.⁹⁾ 하지만 5인 미만 사업장이 아니더라도 소위 ‘중소·영세업체’로 불리는 곳 전반에서 이 같은 비공식고용 관행이 나타난다.

노동법에서 배제되는 비공식고용은 크게 세 범주로 나눌 수 있다. 제도상 명시적 규정에 따

8) “금속산별노조, 지역지회 15년을 거치면서, 지역지회가 그러면 어떻게 발전돼야 할까, 그걸 인제 저희들은 몇 차례 논의를 좀 했었거든요. 지역지회는 대체 어떻게 가야 되노. (...) 거기에 핵심은 인제 고인 물은 썩는다. 어떤 체계든. 그래서 좀 변화시켜야 된다. 어떻게든. 예를 들어 어차피 신규사원은 회사는 안 받고 있고, 받더라도 한 명씩, 그것도 소개로. 대부분이 그런 거고. 신규아이템이 들어오면 외주처리 해 버리거나 다른 회사를 만들어서 이렇게 정리하고 있고. 어차피 가면 갈수록 조합원 수는 담보상태. 잘해야 담보상태일 거다. 아니면 줄어들거나. 그리고 조직 확대사업이 일어나지 않으면 언젠가는 다 퇴사하고, 정년퇴직하고 없어질 노존데. 그러면 조직운영 어떻게 할래. (...) [그러면서] 우리가 지금 없어지더라도, 100년까지 갈 노동조합의 체계를 만들자, 하여튼 요렇게 시작을 하면서. 그러면 지속적인 순환구조, 조합원들이 끊임없이 들락날락거릴 수 있는. 이걸 잘못됐다고 평가해선 안 되고. 끊임없이 순환될 수 있는 구조를 가져가야 되는 게 필요한 거고. 그러면 활짝 열린 노동조합이 돼야 되는데, 그 속에서 그럼. 찾아보니 오만가지 이야기들 다 꼬집어내놓고 하다 보니 이전부터 나왔던 개별조합원 이야기도 나오게 되고.” (홍순호 인터뷰)

9) 5인 미만 사업장의 최근 실태에 관해서는 한국노동연구원(2016)을 참고하라.

른 배제, 제도의 불명확성이나 부재에 따른 배제, 법집행(감독 행정)의 불충분성이나 결합에 따른 사실상의 배제가 그것이다(강성태, 2014: 154쪽). 첫 번째 범주에 해당하는 대표적 사례는 5인 미만 사업장 노동자, 두 번째 범주에 해당하는 대표적 사례는 특수고용노동자, 세 번째 범주에 해당하는 대표적 사례는 (근로감독 행정 등의 미비나 실패로 노동권을 보호받지 못하는) 중소기업사업장 노동자다.

앞의 두 범주를 법 자체의 미비non-regulation(이하 규제 미비)로 인한 비공식고용, 마지막 범주를 법 집행의 미비non-enforcement/compliance(이하 규제 미준수)로 인한 비공식고용이라고 부르기도 한다(이병희 외, 앞의 책: 117~118쪽). 특히 규제 미준수로 인한 비공식고용은, 법의 내용과 집행 사이 간극이 큰 한국의 고질적 법 관행과 결부되어 있는 것이기도 하다(위의 책: 118~119쪽).

작은사업장의 노동권이 제대로 보호받지 못하는 것은 규제 미비 때문이기도 하고, 규제 미준수 때문이기도 하다. 규제 미비의 해법이 신규 입법이라면, 규제 미준수의 해법은 현행 규제를 엄격히 적용하는 공적 행정(대표적으로 근로감독)이고, 공적 행정을 요청·압박할 강한 사회 세력(대표적으로 노조)이다. 즉 노조가 강력하다면 규제 미준수 상황을 개선하는 일은, 신규 입법이 필요한 규제 미비 상황을 해결하는 일보다는 상대적으로 쉬울 수 있다는 것이다.

하지만 작은사업장은 통상 노조를 만들고 유지하는 데 불리하다. 우선 작업 환경 면에서 보면, 규모가 영세하다 보니 노동자가 고용주와 직접 대면하면서 일하는 경우도 많고, 소수의 직원 중에서도 고용주의 친인척이나 지인이 있을 가능성이 적지 않다. 상황이 이렇다 보니, 사업장 수준에서 노조를 결성하여 노사관계를 형성하는 것 자체가 노동자에게 큰 부담일 수 있다.¹⁰⁾

또한 산업을 막론하고 작은사업장은 대기업을 정점으로 한 수직적 분업구조의 최하층에 속해 있는 경우가 대부분이다. 이 층위를 지배하는 경쟁은, 독자적인 기술에 근거한 품질 기반 경쟁이 아니라 인건비 절감에 근거한 가격 기반 경쟁이다. 게다가 이렇다 할 기술력이 필요하지 않아 진입 장벽이 낮기 때문에, 경쟁 업체의 숫자도 많다. 이른바 ‘저진로 Low Road’ 전략, 또는 ‘바닥으로의 경쟁race to the bottom’을 부추기는 환경인 셈이다. 개별 사업장에서 노조를 세워 노동조건을 개선하려는 시도에 대해, 해당 사업장의 자본가가 자신의 존폐가 걸린 문제로 간주하면서 극히 신경질적으로 저항하는 것은 이 때문이다. 게다가 업체 규모가 작아 폐업·이전의 부담이 상대적으로 낮다 보니, 어렵사리 사업장

10) “사업장 평균이 일곱 명, 열두 명, 반월공단은 열일곱 명, 시화공단은 열두 명이에요. 열두 명 사업장에서 노조 못 만들거든요. (웃음) 이론이나 뭘 떠나서. 열두 명 사업장은 사장하고 맨 얼굴 보고 하는데, 사무직 조직화가 힘든 게 그거잖아요. 맨날 사장하고 얼굴 보고 사는데. 반기 못 들잖아요. 노동자인데, 노동자가 중요한 것보다 더 우선해서는 관계에서 완전히, 딱 잡혀 있는 관계인데. 열두 명 관계는 다 그렇거든요. 그래서 사업장 단위로 노조 조직할 수가 없어요 그거는.” (정현철 인터뷰)

에서 노조를 세웠더라도 폐업·이전을 통해 무력화하기 쉽다.

앞서 지적한바 규제 미준수가 만연한 작은사업장의 풍토 역시 노조를 통한 집단적 문제제기에 불리하게 작용할 수 있다. 엄연한 불법이 벌어지고 있음에도 공적 행정의 무능과 묵인으로 불법이 제대로 바로잡히지 않을 때, 법적 규범이 의미 없는 공문구에 지나지 않는다는 식의 불신과 냉소가 높아지는 것은 당연하고, 이 같은 정서적 분위기는 개인적·집단적 문제제기 노력에 불리하게 작용할 수 있는 것이다.

일례로 2015년 노동부가 근로감독을 통해 적발한 최저임금 미달 임금 지급 사례는 919건이고 이에 해당하는 노동자 수는 6,318명인데, 이는 2015년 8월 기준 최저임금 미만자 222만여 명 중 0.28% 수준인데다, 919건 중 사법처리가 된 경우는 19건(전체 위반건수의 2%)에 지나지 않는다(참여연대, 2016). 이 초라한 수치는 행정당국에게 규제 미준수를 바로잡을 의지나 능력이 거의 없음을 단적으로 보여준다. 관련하여 최근 노동부장관은 경제·고용 여건 등을 고려, 정기근로감독 1~2개월 전 해당 사업장에 이 사실을 사전 통보하여 자율시정토록 하고, 최저임금 역시 계도 중심으로 연착륙을 유도하라는 2019년 근로감독 기조를 밝힘으로써, 규제 미준수 상황에 사실상 눈감겠다는 신호를 공개적으로 발송한 바 있다(고용노동부, 2018).

심지어는 높은 최저임금 위반율이 최저임금이 지나치게 높은 탓이라면서, 선량한 사용자들을 범법자로 만드는 최저임금 인상을 중단해야 한다는 등, 중소·영세업체에 대해서는 인상을 차등적용하거나 최소한 엄격한 단속을 실시하지 말아야 한다는 등의 적반하장 논리가 세를 얻고 있는 실정이다. 여기서 주목할 점은 중소·영세업체라는 규정이 규제 미준수의 면죄부로 쓰인다는 것이다.¹¹⁾

이처럼 자신들이 속한 작은사업장이 일종의 ‘치외법권’으로 사실상 공인되는 상황, 따라서 법적 규범과 행정 당국이 규제 미준수 상황을 바로잡는 데 쓰일 자원이기는커녕 이를 은폐하거나 떠받치는 ‘한통속’으로 기능하는 상황에서, 가뜩이나 자체적인 자원이 부족한 작은사업장의 노동자들이 개인적·집단적 문제제기에 나서기를 꺼리는 것은 어쩌면 당연한 일이다.

사업장 규모에 따라 노조조직률이나 노조유무 현황에 뚜렷한 차이가 나타나는 것은 이상의 사정과 무관하지 않을 것이다. 2016년 8월 현재 전체 노조조직률은 11.9%인데, 30인 미만 사업장의 경우 3.8%에 그친다(30~99인 15.0%, 100~299인 23.2%, 300인 이상

11) 바로 이 대목에서 ‘치외법권’의 이점을 활용하기 위해 중소·영세업체라는 외피를 체계적으로 활용하는 편법이 나타난다. 가령 정규직 인원이 일정 규모 이상으로 늘어나면 ‘중소기업’ 혜택에서 제외되므로 전체 노동자 중 일부를 파견노동자로 고용하는 편법을 사용하는 기업도 있다(노동법률단체공동, 2017: 28쪽). 또 실제로는 5인 이상 사업장이지만 동일 업무의 사업장을 5인 미만의 별도 법인으로 분리하여 근로기준법 적용을 회피하는 편법도 나타난 바 있다(전국민주노동조합총연맹, 2018a: 34쪽). 하지만 가장 심각한 것은 후술할 사내·사외하청 등 대기업의 간접고용이다. 이 같은 양상을 보면, 중소·영세업체의 존재 때문에 치외법권이 생겨난다기보다, 정반대로 치외법권의 존재 때문에 중소·영세업체가 만연하는 것 아니냐는 합리적 의심이 제기될 수밖에 없다.

36.3%). 유노조 비율도 전체적으로는 25.7%인데, 30인 미만 사업장의 경우 9.6% 수준(30~99인 35.0%, 100~299인 47.3%, 300인 이상 69.8%)이다(홍석범 외, 2017: 22~23쪽). 그런데 2016년 8월 현재 한국의 전체 임금노동자 19,626,786명 중 58.4%인 11,466,785명(58.4%)이 30인 미만 사업장에 속해 있다.

즉 30인 미만의 작은사업장은 한국 임금노동자 중 절반을 훌쩍 넘는 이들이 일하는 곳이면 서, 동시에 노조로 조직된 노동자 비율도 가장 낮고 노조에 가입하고 싶어도 가입할 노조 자체가 열에 아홉은 없는 곳인 셈이다. 이는 300인 이상 대기업의 노조조직률이 36.3%(유노조 비율 69.8%)라는 점과 맞물려, 한국 노조의 계급대표성에 매우 부정적으로 작용한다.

요컨대 작은사업장은 규제 미비 및 미준수로 인한 비공식고용이 만연하는 곳인 동시에, 이를 개선할 수 있는 유력한 수단인 노조 조직화가 구조적으로 매우 어렵고 실제로 노조조직률·유노조비율이 가장 낮은 곳이다. 이는 전체 노동자 중 60%에 육박하는 노동자들의 노동권 면에서나, 한국 노조의 계급대표성 면에서나 매우 불행한 일이 아닐 수 없다.

(2) 균열화와 작은사업장

① 균열화의 메커니즘

그런데 기업 규모가 작다는 것과 비공식고용이 만연하는 등 열악한 처지를 벗어나지 못하는 것 사이에 필연적인 관계가 있는 것은 아니다. 그보다는 한국의 작은사업장이 재벌 등 원청대기업을 정점으로 하는 수직적 분업구조의 최하층을 점하면서 원청대기업이 치러야 할, 그러나 작은사업장이 감당하기에는 벅찬 각종 책임과 비용을 전가받고 있다는 것이 근본적인 문제일 수 있다. 이를 미국의 경제학자 데이비드 와이일이 제안한 ‘균열화 fissuring’ 개념을 빌려 설명할 수 있다(와일, 2015).

균열화는 크게 세 요소로 이루어져 있는데, 첫째는 핵심역량core competencies에 집중하기, 둘째는 고용 털어내기shedding, 셋째는 보존된 핵심역량과 외부화된 업무·고용을 ‘접착’하기가 그것이다(위의 책: 26~28쪽). 이는 얼핏 19세기 말 20세기 초 미국에서 ‘법인 기업corporation’이라는 근대적 기업조직을 탄생시킨 ‘조직혁명’을 역전시키는 것으로 보이기도 한다.¹²⁾

19세기 말 20세기 초 조직혁명의 핵심은 ‘거래비용의 내부화’다. 여기서 요점은, 그동안 소규모의 단일사업단위single-unit 기업들이 각각 수행하던 업무들, 가격 및 시장 메커니즘

12) 근대적 대기업으로서 법인기업의 정의와 특징에 관해서는 찬들러(2014: 4~8쪽)를 참고하라.

에 의해 간헐적으로만 연결·조정되던 이 업무들을 단일한 복수사업단위multiunit 대기업으로 내부화하는 것이다. 이 ‘수직적 통합vertical integration’으로 인해 기업은 거래비용을 줄일 수 있었을 뿐만 아니라, 한 사업단위에서 다른 사업단위로의 상품 이동을 중간관리자 및 경영자를 통해 계획하고 조정함으로써 독립기업 간 시장 거래 및 조정 과정에서 발생하는 비용과 비효율성, ‘기회주의opportunism’와 위험부담을 통제할 수 있게 되었다(첸들러, 2014: 14~16쪽).

현재의 관심사와 관련하여 주목할 점은, 이 과정에서 법인기업이 고용을 내부화하는 동시에 새롭게 창출했다는 것이다. 거래비용의 내부화는, 이전까지 시장을 매개로 기업과 기업 사이에서 이루어지던 ‘거래관계’를 법인기업 내부의 ‘고용-피고용관계’로 전환했다는 뜻이기도 하다. 즉 과거 소규모 독립기업에 속하던 고용주·피고용자가 이제 법인기업 내 사업단위나 부서의 간부 및 직원으로 변모하였다. 또한 이 대기업들은 수십에서 수백에 이르는 사업단위마다 수만에서 수십만에 달하는 노동자들을 고용하였고, 수백에서 수천의 중간관리자와 최고경영자 역시 고용하였다(위의 책: 7쪽). 이렇듯 법인기업은 막대한 고용을 포괄하고 창출한 것이다.

이는 막대한 사내 직원들을 관리하는 문제가 법인기업의 주요 경영과제로 대두되었다는 뜻이다(와일, 앞의 책: 60~63쪽). 특히 단일 기업 내부에 대규모로 집적된 노동자들의 단결력과 ‘작업장 교섭력’은 현실적인 위협으로 다가왔다. 이에 대한 대응책을 모색하면서 나타난 것이 이른바 ‘내부노동시장’ 제도다.¹³⁾ 내부노동시장의 효과 중 하나는, 노동자들이 자신이 받는 임금과 복지의 공정성을 판단할 때 기업 바깥에 있는 동일 업종 내지 직종의 노동자가 아니라, 업종과 직종이 다르더라도 기업 내부에서 함께 일하는 노동자를 준거집단으로 삼게 만든다는 점이다. 이는 기업 내부에서 업종 내지 직종에 따라 임금과 복지를 심하게 차별할 경우 노동자들의 공정성 기대가 좌절되면서 집단적 항의에 나설 가능성이 높다는 뜻이다. 이런 우려 때문에 대기업은 동일 직무를 수행하는 기업 외부의 노동자보다 기업 내부의 노동자에게 더 많은 보수를 지급하는 경향이 있고, 이는 통상 기업 내부에 있는 다양한 직무의 노동자 전반의 임금 및 복지 개선으로 이어졌다(위의 책: 111~127쪽). 즉 내부노동시장 관행이 적용되는 대기업의 노동자들은 대기업 바깥의 노동자들에 비해, 아울러 대기업과 고용관계로 묶여 있지 않은 투자자에 비해, 대기업의 자원을 분배받는 데 유리한 위치에 있었다고 할 수 있다.

하지만 1970년대 들어 주주 등 투자자 권력을 극대화하고 자본시장을 통해 기업을 규율한다는 ‘금융화’ 논리가 득세하면서, 조직혁명의 역전 양상이 나타난다. 특히 거래비용의 내부화와 규모의 경제라는 관점에서 이루어지던 수직적 통합은, ‘핵심역량’을 제외한 모든

13) 이는 이 제도를 운영할 인적자원 담당 부서들의 성장을 동반하여, 사내에 인사관리 부서를 둔 대기업 비율은 1955년 30%에서 1975년 50%, 1985년이 되면 70%까지 늘어난다(와일, 앞의 책: 62~63쪽).

업무들을 ‘구조조정’하고 ‘외주·하청화’하며 ‘리엔지니어링’하여 대기업 바깥으로 내보내는 ‘수직적 탈통합vertical disintegration’으로 역전된다.

이 같은 업무의 외부화는 해당 업무와 결부된 고용의 외부화를 필연적으로 동반한다. 가령 한때 대기업 내 사업단위나 부서의 간부는 이제 대기업 바깥 ‘협력업체’의 ‘사장’이 되고, 그가 거느리던(그러나 대기업에 고용되어 있던) 직원들은 이제 그가 고용하는(따라서 대기업과의 고용관계가 소멸한) 피고용자가 되는 식이다. 대기업의 핵심역량과 무관하다고 간주되는 업무를 수행하는 노동자들, 대기업에 직접적 이익을 가져다주지 못하는 사업단위나 부서의 노동자들은 모두 대기업 바깥으로 떨어져 나가고, 따라서 더 이상 내부노동시장의 혜택을 받을 수 없게 된다. 가령 대기업에서 청소를 하던 노동자들의 일은 하나도 바뀌지 않지만, 그들의 신분은 대기업의 피고용자에서 하청업체의 피고용자로 바뀌고, 그들에게 지급되는 돈의 성격도 (노조의 단체교섭으로 보호받고 내부노동시장의 관행을 따르는) ‘임금’에서 (통상 노조 조직화가 훨씬 어렵고 경쟁도 매우 심한 외부노동시장의 관행을 따르는) ‘서비스 가격’으로 전환된다. 그 결과는 외부화된 노동자들의 임금 및 노동조건의 현저한 하락이다. 이렇게 ‘절약된 자원은 이제 투자자와 경영자에게 돌아간다. 이 때문에 균열화는 기업조직을 변화시키는 데 그치는 것이 아니라, 대기업 내 분배 구조, 나아가 (대기업이 통상 경제성장의 결실이 가장 집중되는 곳이라는 점을 감안할 때) 경제성장 결실의 분배 구조를 투자자에게 유리하고 노동자에게 불리하도록 재편한 것이라 할 수 있다.

하지만 이렇게 되면 거래비용의 내부화나 규모의 경제 등에서 비롯하는 법인대기업의 이점이 모두 무화되고 통제력이 약화되지 않느냐고 반문할 수 있다. 그렇지는 않은데, 왜냐하면 대기업은 중요한 전략적 기능들, 가령 기술, 유통, 마케팅 역량 등은 여전히 내부화하고 있고 이에 근거해 최종재 시장을 통제하기 때문에, 하청기업들은 여전히 대기업에 의존하지 않을 수 없는 것이다(김철식, 2011: 67~68쪽). 또한 운송, 정보수집, 감시 기술 등이 발달하면서 거래비용 및 조정비용 자체가 크게 낮아진 것도 중요한 대목이다(와일, 앞의 책: 92~95쪽). 게다가 모듈화로 상징되는 ‘유연표준화flexible standardization’가 진전되면서, 생산기능을 외부화하여 경기변동의 위험을 전가하면서도, 외부화된 생산에 대한 통제력은 유지할 수 있게 된다(김철식, 앞의 책: 107~110쪽). 즉 수직적 탈통합은 규모·범위의 경계를 포기하는 것이 아니라, 오히려 단일 기업의 경계를 넘어 이를 재조직하는 것이라고 할 수 있다(위의 책: 105쪽).

이상의 기술적 잠재력은 하청과 프랜차이즈, 공급사슬 등의 조직형태를 통해 실현된다. 이들 조직형태를 통해 대기업은 외부업체가 따라야 할 극히 상세한 표준 및 ‘매뉴얼’을 만들어 제시하고, 그 준수 여부를 체계적으로 점검·감사하며, 이를 준수하지 않았을 시 강력한 불

이익과 대가를 부과한다. 말하자면 시장보다는 응집력이 높지만 조직보다는 유연성이 높은 연결망network을 통해 대기업과 외부 업체 사이를 ‘접착’함으로써 과거와 같은 통제력을 행사하는 것이다. 즉 연결망의 원리는 법인기업 내부를 지배하던 수직적 위계를 기각하는 것이 아니라, 이 내부적 위계를 기업 외부로 확장한 것이라고 할 수 있다(위의 책: 67~68쪽).

이런 의미에서 균열화는 대기업의 일거양득 전략일 수 있다. 조직혁명을 통해 대기업 내부로 통합된 다양한 업무 및 고용 관련 비용을 외부로 털어내면서도, 법인대기업이 성취한 조정력과 규모의 경제, 그리고 품질과 브랜드 평판 등의 이점은 그대로 유지하겠다는 것이기 때문이다. 그러나 대기업이 절감한 그 비용은 결국 누군가 치르게 마련이다. 대기업과 연결망으로 접착된 외부 업체들, 궁극적으로는 그 업체들에 고용된 노동자들이 바로 그들이다. 앞서 살펴본 바 작은사업장에 비공식고용이 만연하는 배경에는 이 같은 균열화가 있다.

또한 대기업이 업무 및 비용 외부화 시 발생할 수 있는 통제력 약화, 또는 ‘지연 방해’ 위험을 방지하기 위해 외부 업체들을 최대한 많이 확보하여 경쟁시키는 방법도 활용하는데, 이 역시 노동조건에 부정적으로 작용한다(와일, 앞의 책: 91쪽). 대기업은 외부 업체들의 교섭력이 높아져 지연 방해 위험이 커질 것을 우려해 통상 핵심 기술은 외부화하지 않으므로, 이들 업체의 치열한 경쟁은 주로 품질을 높이는 방식보다는 가격을 낮추는 방식, 그 중에서도 노동 관련 비용을 낮추는 방식으로 진행된다. 그 필연적 귀결은 노동조건이 후퇴인데, 실제로 미국에서 근로기준 위반 비율이 가장 높게 나타나는 곳은 재가요양 등 사회서비스업, 식품판매업, 요식 및 숙박업, 주택건설업, 보안 및 시설관리업, 소매업 등 균열이 많이 진행된 산업이다. 단적으로 미국 주요 도시 세 곳(뉴욕, 시카고, 로스엔젤레스)의 표본집단을 조사한 결과, 위 산업에서 일하는 노동자 중 26%가 최저임금 미만, 주 40시간 이상 근무한 노동자 중 76%가 잔업수당 미지급, 시간외근무를 한 노동자 중 70%가 ‘무료노동’을 했고 노동조건 관련 이의 제기 시 고용주로부터 보복성 불이익을 받은 것으로 나타났다(위의 책: 35~36쪽). 노동조건뿐만 아니라 고용안정도 문제인데, 이들 외부업체에 정규직으로 속해 있더라도 결국 일감을 쥐고 있는 것은 대기업이고, 수많은 유사 업체들이 바닥으로의 경쟁을 벌이고 있음을 감안할 때 외부업체가 확보하는 일감, 심지어 해당 업체와 대기업 간의 계약 존속조차 불확실한 환경이므로, 외부업체의 정규직 상당수는 끊임없는 고용불안에 시달리고 경우에 따라 일감을 좇아 ‘강제된 이동’을 해야 하는 ‘무늬만 정규직’이다(위의 책: 149~150쪽). 하물며 비정규직임이 확실한 사내하청 노동자조차 한국의 통상적 통계에서는 다른 기업의 정규직으로 분류되는 실정이다(김철식, 앞의 책: 212쪽). 이런 점에서 보면 미국과 한국의 작은사업장 노동자는 동일한 구조

적 처지에 놓여 있다고 할 수 있다.¹⁴⁾

이상에서 알 수 있듯, 작은사업장의 열악한 노동조건은 대기업의 균열화가 초래한 산물이다. 다시 말해 대기업이 (고용 관련 책임과 비용의 외부화를 통한) 책임 면제와 ('접착'을 가능케 하는 최신 기술과 조직형태를 통한) 통제 강화를 모순적으로 결합한 결과, 작은사업장의 노동조건이 이런 지경에 이른 것이다. 통상 책임 면제는 통제 약화, 통제 강화는 책임 확대와 같이 간다는 점에서, 양자를 결합하는 것은 모순적이다. 오늘날의 발달한 정보 및 감시, 조정 기술과 조직형태 덕분에, 균열화와 무관하게 대기업의 통제력은 강하게 유지되고 있다. 그렇다면 이 강력한 통제력에 준해서 책임을 높이는 것, 더 정확히 말하면 균열화의 현실을 제대로 규율하지 못하는 현행법의 허점을 이용하여 그동안 대기업이 회피했던 책임(특히 외부화된 고용에 대한 책임)을 원상복구하는 것이 필요하다.

그런데 이 같은 책임 회피를 추동한 것이 노동자의 몫을 줄여서 투자자의 몫을 늘리겠다는 수십 년에 걸친 정치적·이데올로기적 기획('금융화' 또는 '신자유주의')이고, 이 기획이 성공한 결과 투자자와 노동자의 세력관계가 더욱 비대칭적이 되었음을 감안할 때, 이에 대항하는 정치적·이데올로기적 기획에 입각해 투자자의 힘을 누르고 노동자의 힘을 키우는 정도에 비례하여(특히 균열화의 결과 파편화된 작은사업장의 노동자들을 조직하는 정도에 비례하여) 대기업의 책임 회피 경향을 상쇄할 수 있다는 점을 기억해야 할 것이다.

② 균열화와 한국 자본주의 - 제조업을 중심으로

이상에서 살펴본 균열화는 한국에서도 마찬가지로 나타나고 있다. 대표적인 것이 한국 제조업의 핵심 중 하나인 자동차 산업에서 2000년대 들어 형성된 '종속적 모듈 가치사슬'이다. 오늘날 한국의 완성차기업은 모듈화라는 새로운 생산기술에 힘입어 내부 생산기능을 계속 축소·외부화하면서도, 외부화된 생산기능에 대한 통제력은 강화하고 있으며, 생산을 넘겨받은 하위부품기업으로 비용을 체계적으로 전가하고 있다(김철식, 앞의 책: 224~225쪽). 이 같은 상황에서 하위부품기업은 상위기업이 부과한 비용압력을 한편으로 노동자에게, 다른 한편으로 자신보다 하위기업에게, 궁극적으로는 하위기업의 노동자에게 재전가한다(위의 책: 168쪽).

이 과정에서 균열화의 특징인 고용 털어내기도 나타난다. 2000년대 이후 내부노동시장의 가장 발달한 완성차기업의 고용비중은 계속 줄어드는 경향을 보이고, 부품대기업은 2000년대 중반 들어 증가하고 있으며, 1999년 시점에 완성차기업보다 고용비중이 낮았던 부

14) 균열화의 또 다른 문제는 조정 실패로 인한 산재와 재난, 환경오염 등 다양한 '외부효과'다. 특히 이동통신산업의 초과잉하청과 유지보수 노동자('메인테이너maintainer')들의 높은 산재 사이의 관계에 관해서는 와일(앞의 책: 153~161쪽)을 참고하라.

품중소기업은 2007년 들어 완성차기업보다 약 10% 더 많은 노동자를 고용하고 있다. 이 같은 고용의 하위 이전은 자동차산업 전반적으로 이른바 ‘양질의 일자리 decent job’ 비중이 줄어들고 열악한 일자리 비중이 늘어난다는 뜻이기도 하다(위의 책: 204~205쪽).

균열화의 지표가 될 수 있는 고용 털어내기 현상은 제조업 전반에서 1988년 이후부터 나타난다.¹⁵⁾ 「광업·제조업조사」를 활용한 한 연구에 따르면 1960년 이후 2006년 현재까지를 중소기업의 지위 면에서 크게 세 시기로 나눌 수 있는데, 첫째 시기는 대기업의 숫자와 고용은 늘어났으나 중소기업 숫자와 고용은 늘어나지 않은 1960년대 초부터 1970년대 중반, 둘째 시기는 대기업과 중소기업의 숫자·고용이 함께 늘어난 1970년대 중반부터 1980년대 말, 그리고 셋째 시기는 대기업의 숫자·고용은 줄어들지만 중소기업의 숫자·고용은 계속 늘어나는 1980년대 말부터 2006년 현재다(김주훈, 2014: 116~126쪽). 이 중 세 번째 시기에서만 고용 털어내기 현상이 관찰된다.

첫째 시기와 둘째 시기를 나누는 중요한 계기는 물론 1970년대 들어 본격화된 중화학공업화다. 중화학공업화는 대기업의 성장을 유발하였을 뿐만 아니라, 중화학공업 제품을 구성하는 수많은 부품들의 공급원 역할을 하는 중소기업의 성장을 동반했다. 중소기업을 육성하기 위해 1975년 정부가 제정한 ‘계열화촉진법’은 이를 상징한다(위의 글: 108~109쪽). 이 둘째 시기는 1988년에 절정에 이르는데, 통계청의 「광업·제조업조사」에 따르면 당시 광업·제조업의 5인 이상 사업장 고용 규모는 3,208,100명으로, 이는 1960년에서 2006년에 이르는 전시기를 통틀어 가장 많은 숫자다. 1988년에 고용 비중이 가장 높은 기업 규모는 전체 고용의 35%인 1,123,322명이 속한 500인 이상 대기업이었다.

하지만 1988년 이후 시작된 세 번째 시기부터 광업·제조업의 고용이 감소하기 시작한다. 이때 주목할 점은 5~49인 규모의 중소사업장에서는 1995년까지 고용이 오히려 늘어났다는 점이다(20~49인 사업장은 1992년과 1995년에만 약간 감소하였다). 그에 반해 500인 이상 사업장은 89~97년 중 두 해(1994년과 1995년)를 제외한 모든 해에 고용이 감소하였고, 300~499인 사업장도 1995년과 1996년을 제외한 모든 해에 고용이 감소하였다. 즉 규모가 큰 사업장에서의 고용 감소가 광업·제조업 전체 고용의 감소를 이끈 셈이다. 이 같은 현상에는 여러 이유가 있겠지만, IMF 외환위기가 아니라 이미 87년 노동자대투쟁

15) 여기서 제조업을 주로 살펴보는 것은, 1960년부터 2017년까지의 「광업·제조업조사」(구 「광공업통계조사」) 자료가 공개되어 있어 1960년부터 현재에 이르는 변화 양상을 볼 수 있는 유일한 산업이기 때문이다. 다만 통계청 홈페이지에 공개된 1960~2006년 조사에서는 광업과 제조업이 구분되어 있지 않고, 2007년 이후 조사에서야 광업과 제조업을 구분해서 집계하고 있다. 또한 1960~2006년 조사에서는 5~9인 사업체를 전수조사한 데 반해, 2007년 조사부터는 5~9인 사업체는 서울, 부산, 대구, 인천, 경기, 경남 지역에 한하여 표본조사를 실시하고 있어, 2007년 전후의 조사를 그대로 비교하기에는 어려움이 있다. 따라서 이 연구에서는 광업과 제조업을 구분하지 않은 1960~2006년 조사를 기본으로 삼았다. 다만 2007년 이후에도 변화가 나타나므로 이를 보기 위해서는 「전국사업체조사」를 활용하였다. 이 조사는 1993년 자료부터 공개되어 있고 제조업이 별도로 집계되어 있다. 특히 이 조사는 「광업·제조업조사」와 달리 1~4인 사업체를 조사에 포함시키고 있어 우리의 관심사에는 더 적합한 면이 있다.

직후부터 대기업 고용이 감소했다는 것은 의미심장하다.

IMF 외환위기의 직격탄을 맞은 1997년과 1998년에는 5인 이상 모든 사업체의 고용이 감소하였고, 특히 1998년 광업·제조업 5인 이상 사업체 고용은 2,343,722명으로 1983년(2,299,976명) 수준까지 떨어졌다. 이 시기 500인 이상 사업체의 노동자는 574,356명(전체 고용 중 24.5%)으로, 1988년 대비 거의 절반 가까이 감소한 것이다(548,966명 감소). 게다가 1년 뒤인 1999년, 대부분 사업체 고용이 증가하여 전년도에 비해 7.8%가 늘어난 상황에서, 500인 이상 사업체만 고용 규모가 4.4% 줄어들었다. 2001년과 2002년에도 500인 이상 대기업의 고용은 줄어들었다.

1988년과 2006년을 비교한 표를 보면, 1988년 당시 가장 많은 노동자를 고용한 규모의 사업체는 500인 이상 사업체였다. 그러나 2006년이 되면 20~49인 사업체에게 1위 자리를 내준다. 500인 이상 사업체는 1988년 고용 규모 대비 무려 49.2%가 감소한 570,388명을 고용하는 데 그친다. 반면 광업·제조업 총고용이 줄어드는 상황에서도 2006년 당시 50인 미만 사업체는 1988년 고용 규모 대비 65.0%가 증가한 550,316명을 추가로 고용하였다.

종사자규모별	1988		2006	
	명	비중	명	비중
5~9인	126,639	3.9%	377,100	12.9%
10~19인	230,429	7.2%	425,481	14.5%
20~49인	489,885	15.3%	594,688	20.3%
50~99인	397,129	12.4%	370,394	12.7%
100~199인	392,597	12.2%	309,689	10.6%
200~299인	210,750	6.6%	144,509	4.9%
300~499인	237,349	7.4%	133,706	4.6%
500인 이상	1,123,322	35.0%	570,388	19.5%
계	3,208,100	100.0%	2,925,955	100.0%

<표 1> 기업 규모별 고용 규모 및 비중 (자료: 통계청 「광업·제조업 조사」)

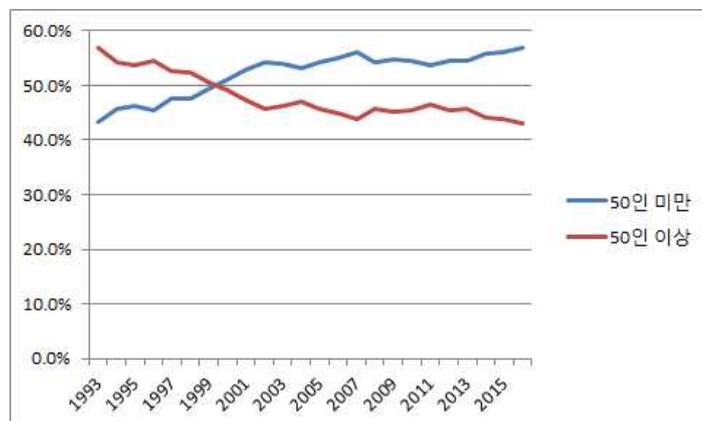
한편으로 제조업 1~4인 사업체 통계를 포함하고 있고 다른 한편으로 1,000인 이상 사업체 통계를 따로 제시하고 있는 「전국사업체조사」(1993년 자료부터 공개)를 보면, 대기업에서 작은사업장으로의 고용 털어내기가 더 분명해진다. 이에 따르면 1,000인 이상 대기업은 1993년 881,171명(전체 제조업 노동자 중 22.7%)을 고용하다가, 2016년에는 그보다 49.9%가 감소한 441,381명을 고용하고 있다. 그런데 1993년과 2016년의 경우, 제조업

총고용은 3,884,496명에서 4,045,121명으로 4.1% 증가한다. 즉 1,000인 이상 사업체에
서 439,790명(500인 이상 사업체로 보면 580,580명)의 고용이 줄어들었는데도 총고용은
늘어난 셈인데, 이를 가능케 한 것은 1993년 당시보다 482,273명을 더 고용한 50인 미
만 사업체다.

종사자규모별	1993		2016	
	명	비중	명	비중
1~4인	407,899	10.5%	558,222	13.8%
5~9인	314,901	8.1%	576,042	14.2%
10~19인	368,333	9.5%	439,142	10.9%
20~49인	588,592	15.2%	729,105	18.0%
50~99인	365,669	9.4%	469,305	11.6%
100~299인	501,800	12.9%	558,358	13.8%
300~499인	178,856	4.6%	137,081	3.4%
500~999인	277,275	7.1%	136,485	3.4%
1000인 이상	881,171	22.7%	441,381	10.9%
계	3,884,496	100.0%	4,045,121	100.0%

<표 2> 기업 규모별 고용 규모 및 비중 (자료: 통계청 「전국사업체조사」)

실제로 1993년 당시 50인 미만 사업체보다 13.5% 더 많은 노동자를 고용하던 50인 이상
사업체는, 2000년부터 2016년 현재까지 계속 50인 미만 사업체보다 더 적은 비중의 노
동자를 고용하고 있으며, 2016년에는 그 차이가 13.8%까지 벌어진다.



<그림 1> 50인 미만 사업체와 50인 이상 사업체 고용
규모 비중 (자료: 통계청 「전국사업체조사」)

이상을 종합하면, 1988년 이후 500인 이상 대기업(더 정확히 말하면 국내 대기업 부문)¹⁶⁾에서는 고용이 크게 감소했다고 할 수 있다. 2016년 현재 제조업 고용 규모는 대략 1990년대 초 수준을 회복하였는데, 500인 이상 대기업의 고용이 과거에 비해 절반 이상 감소하였음에도 이 같은 회복이 가능했던 것은 50인 미만 중소기업에서 고용이 크게 늘었기 때문이다. 즉 1988년 이후 제조업에서 주로 고용이 창출되는 곳은 (1988년 이전과 달리) 더 이상 대기업이 아니라 50인 미만의 작은사업장인 셈이다. 그런데 한국 제조업이 대기업업을 정점으로 하고 작은사업장을 하층으로 두는 수직적 분업구조를 이루고 있다는 점을 감안할 때, 이 같은 고용 양상은 균열화와 고용 털어내기의 실증적 근거로 해석할 수 있다. 즉 대기업이 핵심 기술 관련 업무만 보존하고 ‘노동집약적’ 업무는 중소기업에 사내·사외하청이나 외주 방식으로 이전하였다는 실증적 근거로 해석할 수 있다. 그런 점에서 이른바 ‘고용 없는 성장’은 더 엄밀히 말하면 ‘(대기업)고용 없는 성장’, 또는 ‘(양질의)고용 없는 성장’이라고 불려야 할 것이다.

이렇게 보면 한국의 작은사업장은 사실상 원청대기업의 간접고용 지대이고, 그런 한에서 작은사업장에서 허용되는 규제 미비·미준수의 궁극적 수혜자는 원청대기업이라고 할 수 있다.¹⁷⁾ 그렇다면 작은사업장의 노동자들을 조직하고 그들의 노동·생활조건을 개선하기 위해서는, 작은사업장을 활용하여 비용은 전가하고 책임은 면제받는 원청대기업의 책임을 원상복구하는 전략이 필요할 것이다.

2) 개별가입의 저해 요인

(1) 열악한 노동조건과 ‘부유하는’ 노동자

앞서 살펴본 바, 개별가입 운동이 주된 조직 대상으로 삼는 작은사업장의 노동자들은 열악한 노동조건에 처해 있다. 이 같은 열악한 노동조건은 해당 노동에 대한 ‘사회적 천시’와 ‘낙인stigma’을 동반하곤 하는데, 이는 해당 노동을 수행하는 노동자의 정체성과 자존감에

16) 왜냐하면 대기업의 숫자 자체가 줄어들었다는 점을 감안하면(광업·제조업 500인 이상 사업체 수는 1988년 745개에서 2017년 336개로 절반 넘게 줄었다), 개별 대기업이 평균적으로 고용하는 노동자 수는 줄지 않았고 오히려 약간 늘었기 때문이다(광업·제조업 500인 이상 사업체당 고용 규모는 1988년 1,508명, 2017년 1,819명). 또한 「광업·제조업조사」든 「전국사업체조사」든 한국에서 이루어진 고용만을 대상으로 삼는 관계로 대기업의 해외고용(‘오프쇼어링’)은 집계되지 않는데, 이를 포함하면 개별 대기업이 평균적으로 고용하는 노동자 수는 약간 늘었을 것으로 추정된다.

17) 실제로 재벌은 기업간 분업구조의 정점을 점한다는 유리한 지위를 이용하여 하청기업에게 비용을 체계적으로 전가한다. 일례로 재벌은 하청관계에 있는 중소기업의 생산비 정보를 파악하여 납품 단가를 책정하고 있는데, 이 때문에 하청관계에 있는 중소기업이 정부 등의 기술 지원을 받아 생산비를 낮추었더니 재벌이 그만큼 단가를 인하한 사례가 있을 정도다(김주훈, 위의 글: 127~128쪽). 심지어 재벌기업에 속한 노동자의 임금 상승을 하청기업의 재료비 인하로 상쇄하기도 한다(조형제·김철식, 2013: 91~92쪽).

부정적인 영향을 미친다.

가령 작은사업장이 밀집한 안산 시화공단 인근 1인가구 청년노동자들을 다룬 연구에 따르면, 이 지역의 열악한 노동환경과 주거환경은 서로 맞물려 지역에 대한 부정적 인식을 만들어내는데, 이 부정적 인식에 영향을 받은 노동자들은 지역에 정착하고 노조를 결성하여 집단적인 목소리를 내는 것voice and loyalty도 아니고, 다른 대안을 찾아 공단을 벗어나는 것exit도 아니라, 해당 공간에 대한 정주의식은 낮지만 그렇다고 해서 이곳을 떠나지도 못하는 '부유하는floating' 상태에 이르기 쉽다(김철식·김준희, 2016).

물론 열악한 사회적·상징적 환경에 처한 이들이 모두 이런 식으로 대응하는 것은 아니다. 예컨대 자신들에게 가해지는 낙인의 문제점을 논박하고 대항이데올로기를 채택함으로써 '탈낙인화de-stigmatize'로 향하는 길도 있다(Gussow and Tracy, 1968: p.317). 자신들이 처한 사회적 조건을 해석할 수 있는 새로운 틀을 집단적으로 구성하여 낙인과 결부된 '수치심shame'의 감정을 '불의injustice'에 대한 분노의 감정으로, 따라서 기존의 사회적·상징적 환경에 도전하는 정서적 동력으로 탈바꿈시킬 수도 있는 것이다(Renault, 2012: pp.109~112). 여기서 관건은 낙인을 해석하고 이에 대응하는 데 가용할 수 있는 상징적·물리적 자원의 정도라 할 수 있다.

요컨대 열악한 노동조건과 사회적 낙인으로 인해 부유하는 상태에 이르기 쉬운 노동자들은, 노조에 가입하기에, 즉 집단으로 단결하여 저항에 나서기에 불리한 조건에 처해 있다고 할 수 있다. 그렇다면 이들의 노조 가입을 촉진하기 위해서는 자신이 수행하는 노동에 긍정적인 가치를 부여해 주고 노동자로서의 자존감을 회복할 수 있게 해 주는 상징적 자원의 공급이 (충분조건은 아니더라도) 필요조건일 수 있다 할 것이다.

(2) 노조에 대한 부정적 표상과 '학습된 무기력/공포'

개별가입을 포함한 노조 가입을 저해하는 또 하나의 중요한 요인은 노조에 관한 부정적 표상이다. 이 부정적 표상은 크게 둘로 나눌 수 있다.

첫 번째는 노조 자체에 대한 부정적 태도다. 가령 한국 노동자들의 노조 태도에 영향을 미치는 요인을 탐색하는 한 연구에 따르면, 조직률 향상과 노조의 사회적 영향력 제고에서 핵심이라고 할 수 있는 집단, 곧 중소기업, 저학력층, 블루칼라 노동자에게서 (경제성장과의 상충 및 과업 협으로 정의되는) 노조에 대한 부정적 태도가 상대적으로 두드러진다(유형근, 2017). 이 연구에 따르면 한국사회 노동시장을 특징짓는 규모 간 분절은 노동조합에 대한 인식의 분절이기도 하다.

두 번째는 노조에 참여할 때 불이익이나 피해를 입을지 모른다는 두려움이다. 이는 첫 번째

의 부정적 표상에 비해 좀 더 복잡한데, 왜냐하면 노조 자체는 부정적으로 보지 않을 수 있지만 거기에 참여할 때 치러야 하는 ‘비용’이 지나치게 높다고 생각하는 것일 수 있기 때문이다. 가령 노조 활동을 ‘독립운동’이나 ‘총대를 메는 것’에 비유하는 것이 대표적이다. 이런 표상에 따르면 노조 활동 그 자체가 나쁜 것은 아니지만 대단히 높은 결의와 희생정신을 요구하는 것이고, 따라서 ‘평범한 대중’인 자신들이 감당하기 어려운 것이 된다. 이는 단순한 편견이 아니라 사용자 등이 적극적인 선동을 통해 유포한 것이거나, 노조 활동의 실패를 직간접적으로 경험한 데서 비롯된 것일 수 있다.

이 중 첫 번째는 실제의 노조 활동에 대한 경험에 기초한 것이 아니라 상상에 가깝다고 할 수 있다. 실제의 노조 활동에 대한 경험에 기초한 대표적인 반노조 정서에 해당하는 것이 ‘기대 좌절로 인한 환멸’이다. 이는 노동조건이 열악하고 사회경제적 지위가 낮은 노동자들이 노조가 자신의 처지를 향상시키는 데 도움이 될 것이라고 기대하다가, 가령 노조가 ‘내부자’의 이해만을 배타적으로 대변하는 것으로 확인될 경우, 기대가 실망과 환멸로 뒤집히면서 노조에 대한 부정적 인식이 초래되는 경우라 할 수 있다. 그런데 한국에서는 기대 좌절로 인한 환멸 가설이 경험적으로 지지되지 않는다. 위 연구에 따르면 한국 불안정 노동자들의 반노조 태도에서 나타나는 주된 특징은 비일관적이고 애매하다는 점인데, 이는 일상적으로 노조를 접할 기회가 거의 없고 그런 한에서 노조에 대한 일관성 있는 태도를 형성하지 못하는 사정과 관련이 있을 수 있다고 조심스럽게 해석할 수 있다.

이런 점을 감안하면, 개별가입 운동이 주된 조직대상으로 삼는 작은사업장의 미조직노동자들에게서 나타나는 (아주 확고하지는 않은) 반노조 태도는, 노조 경험의 부재가 노조에 대한 일관된 태도 형성을 저해하는 가운데, 주류 미디어나 (특히 노조 활동 실패에 관한) 직간접적 경험의 영향을 받아 형성된 일종의 ‘학습된 무기력/공포’ 쪽에 가깝다고 조심스럽게 진단할 수 있다. 그렇다면 반노조 태도를 불식시키려면 이들에게 노조 경험을 주는 것이 중요하다. 하지만 노조 참여로 인한 불이익에 대한 두려움이 이들의 노조 참여에 부정적으로 작용할 수 있으므로, 불이익을 최소화하면서 노조를 경험할 수 있는 방법이 필요하다. 결론이 나온다.

(3) 사업장 중심 노조 활동 관행의 공고함과 개별가입의 주변화

앞서 언급한 바, 산별교섭을 비롯한 초기업교섭이 지체되면서 개별조합원에게 영향을 미칠 단체협약이 만들어지지 않고 있는 실정이다. 노조 가입의 가장 큰 이점 중 하나가 단체협약을 통한 노동조건 개선과 노동권 보호인데, 이 같은 이점이 만들어지지 않은 상황에서 노동자들이 개별가입을 하지 않는 것은 어찌보면 당연한 것일 수 있다.

하지만 비단 교섭뿐만 아니라, 개별조합원을 노조 활동의 적극적 주체로 세울 수 있는 기본적인 체계 역시 제대로 갖춰져 있지 않은 경우가 많다. 일례로 금속노조의 경우, 사업장에 속해 있는 조합원과 달리 개별조합원은 조합비 납부 현황이 지역지부 차원에서 체계적으로 확인되지 않아, 일상적인 관리 공백이 발생하고 있다. 아울러 사업장에 속한 조합원들의 경우 사업장지회로 교부금이 지급되는데, 개별조합원의 경우 해당 지역에 지역지회가 건설되어 그곳에 편제되어 있는 게 아니라면 지역지부로 교부금이 제대로 지급되지 않는다. 즉 지역지부 차원에서는 개별조합원을 적극 조직할 동기가 다소 약한 것이다. 또한 교섭이나 집회 참여도 주로 사업장 중심으로 이루어지기 때문에, 개별조합원은 기존의 노조 활동 체계 전반에서 주변적 지위를 벗어나지 못하고 있다.

이상의 문제는 약간의 실무적인 공백 차원에 그치는 것이 아니다. 근본적으로는 개별가입 운동이 미조직노동자 조직화와 관련하여 갖는 의미와 역할, 계획이 조직적으로 충분히 합의되지 못하고 있는 것이 문제인 것이다. 역량과 재정이 제한되어 있다는 점을 감안할 때, 규모가 큰 사업장에 역량과 재정을 집중적으로 투여하는 것이 여러 작은사업장에 흩어져 있는 노동자들을 개별가입 방식으로 조직하는 것보다 조직화 성과 면에서 낫다는 주장이 여전히 지배적일뿐더러, 일리가 없는 것도 아니다.

상황이 이렇다면 이 문제는 지역지회나 지역지부의 미조직활동가들 수준에서 해결될 수 없다. 최소한 산별노조, 더 나아가 민주노조운동 수준에서 개별가입 운동이 노조운동의 지향과 노선, 활동양식 면에서 갖는 의미를 집단적으로 토론하고, 그에 근거해 조직의 주요 간부들을 대상으로 교육을 진행하는 한편, 조직 운영의 일상적 체계 전반을 변화시키는 문제인 것이다. 그러기 위해서는 개별가입 운동에 관한 고민이 좀 더 체계화되는 가운데 공론화될 필요가 있다. 그리고 궁극적으로는 초기업교섭 관련한 전망을 만들어내고 이를 실천하는 것이 관건이라고 할 것이다.

3. 개별가입 운동의 주요 계기 - 본격적인 조직화 이전

개별가입 운동이 성과를 내려면 조직화를 전후한 관행 전반이 변화해야 한다. 이하에서는 본격적인 조직화에 앞선 여러 활동과 계기를 개별가입 운동이라는 관점에서 재구성하는 방안을 간략히 논하고자 한다.

1) 상담 및 법규사업¹⁸⁾

미조직노동자들과 접촉하는 가장 기본적인 통로 중 하나는 상담이다. 가장 기본에 해당하는 업무이지만, 상담 업무 담당자들이 대부분 다른 업무들을 겸하다 보니 상담을 체계적으로 관리하고 후속 사업으로 이어가는 게 쉽지 않다. 그나마 일정한 규모가 되는 사업장의 경우라면 사업장노조 결성으로 이어가는 매뉴얼이나 정형이 나름대로 구축되어 있지만, 작은사업장의 경우 개별가입을 통한 노조활동의 정형이 거의 없다 보니 조직화를 적극 권하지 못하는 경우가 태반이다.

하지만 최근 직장갑질119 등을 통한 조직화 사례에서 보듯, 상담은 여전히 유력한 조직화의 시발점이다(박성우, 2018: 102~111쪽). 더 나아가 개별가입 운동이 주로 염두에 두는 작은사업장 노동자일수록 상담 및 법률 지원이 노조 가입의 중요한 요인으로 작용할 수 있다. 사업장에서 노조를 결성하여 사용자와 겨룰 수 없다면 노조 가입의 동인이 약해질 수밖에 없는데, 이를 상쇄할 수 있는 것이 법률 지원일 수 있기 때문이다. 노조에 가입할 경우 법률 지원을 받을 수 있다는 게 노조 가입의 동인으로 작용할 수 있다는 것이다. 앞서 언급한 것처럼 한국 법 관행과 작은사업장의 특징 중 하나가 규제 미비·미준수라는 점을 감안할 때, 법률 상담과 지원은 작은사업장 노동자들의 처지와 욕구에 잘 부합하는 활동 중 하나다.

상담과 조직화를 연계시키는 전통적인 방식은, 상담을 통해 확인된 사실에 입각해 상담자가 판단하건대 사업장 노조 결성이 가능하다 싶으면, 피상담자에 주위 동료들을 규합할 것을 요청하거나, 심지어 활동가를 해당 사업장에 직접 투입하여 조직화를 진전시킨 후 노조를 결성하는 방식이다. 하지만 사업장 노조 결성이 어렵다고 판단되면 노조 가입을 권하기보다 해당 문제를 해결하는 데 초점을 맞췄으며, 사안이 해결된 후에는 연이 끊겨 조직화로 이어지지 않는 경우가 대부분이었다.

물론 노조 ‘결성’이 쉽지 않은 경우에도 법률 지원 등을 매개로 노조 ‘가입’을 권유할 수는 있다. 하지만 현재 그런 관행이 정착되지 않은 것은, 앞서 언급했듯 사업장 수준의 임단협이나 일상활동 외에 개별조합원의 노조활동 정형이 거의 없었기 때문이다. 이것이 구축된다면 좀 더 적극적인 상담이 가능할 것이다. 물론 그렇게 한다고 해서 피상담자가 노조에 꼭 가입한다거나, 가입하더라도 활동을 지속하지는 미지수다. 다만 이후 노조를 탈퇴한다손 치더라도 가급적 노조 가입을 권장하고 짧은 기간이라도 노조를 경험하게 하는 쪽으로 기조를 잡는다면 작은사업장 노동자의 경우에도 상담과 조직화의 연계가 지금보다 더 밀접해질 수 있을 것이다. 이렇게 이어진 조직화가 유지될 수 있느냐는 개별가입 운동이 얼마나 진전되느냐 여부에 달려 있을 것이다. 관련해서 노조 가입 시 교섭단위를 구성

18) 상담과 개별가입운동을 연계시키는 방안에 관해서는 김재남(2016: 48~55쪽)과 김요한(2018: 62~65쪽)을 참고하라.

하여 집단협을 맺는 활동양식 및 이렇게 해서 얻는 이점과 구별되는 이점이 존재하느냐 여부가 중요할 수 있는데, 이에 관해서는 후술하겠다.

궁극적으로는 피상담자가 ‘노조 효과’를 느낄 수 있게 하는 게 관건일 것이다. 가능한 한 집단화를 권하고, 피상담자가 겪고 있는 문제가 해당 사업장뿐만 아니라 해당 업종에 공통된 문제라는 점을 확인시키며, 노조를 통해 단결할 경우 (설사 사업장 차원에서 노조를 설립하지 않더라도) 개인적으로는 해결되지 않던 문제들이 해결된다는 것 등을 체감하게 만든다면, 피상담자가 개별조합원 자격을 유지할 이유를 갖게 될 것이다.

2) 결사체 또는 준노조를 통한 사전 조직화

앞서 언급한바 한국의 미조직노동자들 사이에는 모호한 반노조 정서가 있고, 노조 가입 시 불이익을 두려워하는 경향이 있다. 이는 한편으로 노조를 직접 경험하지 못한 상황과 관련이 되고, 다른 한편으로 현실적으로 가해지는 압박과 무관하지 않다.

이에 대한 해결책과 관련하여 한 연구는, 자발적 결사체 참여와 노조 태도가 유의미한 상관 관계를 맺고 있다는 점에 주목한다(유형근, 2017: 117쪽, 129~130쪽). 즉 결사체 참여가 높을수록 반노조주의 성향이 체계적으로 감소한다는 것이다. 이 현상을 설명하기 위해 이 연구는, 결사체 참여가 사회 구성원들의 ‘이종교류’를 활성화하고 여러 사회적 견해에 접촉할 기회를 높인다는 점에 초점을 맞춘다. 따라서 노동자들이 결사체에 참여할 경우, 보수적인 주류 매체가 유포하는 반노조 선동에 대한 여러 이견을 접함에 따라, 노조에 대한 편견을 완화하고 좀 더 개방적인 태도를 갖게 된다는 것이다. 반대로, 사회적 관계 면에서 고립 정도가 높을수록 반노조주의 성향 역시 높게 나타난다는 게 이 연구의 결론이다. 그렇다면 노조와 친화적인 교육기관이나 사회단체, 동아리, 더 일반적으로는 ‘결사체’가 활성화되고 여기에 참여하는 노동자들이 많아지는 것이 노조 가입 확대의 (충분조건은 아니더라도) 필요조건일 수 있다. 나아가 노조 자체가 그런 교육적이고 결사체적인 활동에 투자할 때 노조 가입이 확대되고 적어도 노조에 유리한 조건이 조성될 수 있다고 할 수 있다.

그런데 여기서 한 발 더 나아가 이 같은 결사체가 노조 가입의 사전 단계라는 의미를 넘어 현 정세에서는 기존 노조를 대체하는 의미를 갖는다고 주장하는 경우도 있다. 헉서가 1988년에 주창한 ‘결사체 노조주의associational unionism’가 대표적이다(이병훈·권혜원, 2008: 71~72쪽). 헉서의 핵심적 문제의식은 산업구조가 변화하는 상황, 앞서 언급한 개념을 사용하자면 ‘균열화’가 심화되는 상황에서, 과거와 같은 안정적인 단체교섭이 근본적인 위기에 빠지는 바, 기성의 단체교섭과 다른 방식으로 노동자들의 이해관계를 대표하는

방식이 필요한데 그것이 바로 결사체라는 것이다.

비슷한 문제의식을 갖고 있는 캐나다 온타리오주의 노동자행동센터(Workers' Action Center(이하 WAC) 사례를 통해 관련한 고민을 조금 더 살펴보자(WAC, 내부자료). WAC는 스스로를 커뮤니티조직과 노동조합의 교집합으로 규정하면서, 불안정노동자들을 조직하는 데 기존 노동조합과 커뮤니티조직 모두 한계를 보이고 있다고 평가한다. 전자와 관련하여, 우선 2008년 불황 이후 벌어진 해고와 구조조정의 여파로, 조합원이던 노동자들이 불안정노동이 지배적이고 노조가 없는 부문으로 이동하면서, 조합원이 유실되고 조직률이 회복되지 않는 상황이 발생한다. 이들 전직 조합원은 이제 단체교섭을 할 수 없을 뿐만 아니라, 조합원 지위와 결부된 사회권 면에서도 큰 타격을 받는데, 이들이야말로 이런 사회권이 절실하게 필요하다는 점에서 이는 큰 문제가 아닐 수 없다.

WAC에 따르면 더 근본적인 문제는, 노조가 없거나 조직화가 어려운 작은사업장, 파견노동 중심의 작업장, 하청노동 등이 늘어나는 식으로 캐나다의 산업 및 고용구조가 바뀌고 있다는 점이다. 자료에 따르면 2014년 현재 온타리오 전체 일자리의 41%는 표준적인 전일제 고용이 아니다(총 41%의 비표준적 고용 중 19%는 시간제, 12%는 파견제, 10%는 자영노동). 또한 지난 20년간 저임금노동자의 몫이 48% 상승하였으며, 이런 일자리는 통상 불안정할 뿐만 아니라 사회적 보호로부터 배제되어 있는 경우가 많다. 이 같은 저임금 불안정 고용에 있는 사람들은 노동자이지만 동시에 빈민이기도 하다. 즉 사회부조의 대상이었다가 일자리를 얻었다가 다시 실업상태에 처해 사회부조를 받거나 하는 일을 반복한다. 그런 점에서 이들을 조직하려면 노조의 전통적 조직화 방식뿐만 아니라, 빈민운동이나 지역운동의 경험과 활동방식 역시 취할 필요가 있다는 게 WAC의 생각이다.

하지만 이런 역할을 해야 하는 커뮤니티조직이나 기관 역시 내적인 문제로 인해 이들 불안정노동자들을 제대로 조직하지 못하고 있다. 정부의 통제가 강력하고, 노동자들을 서비스의 의뢰인이나 고객, 소비자로 간주하며, 현재의 조건을 변화시키기보다는 그에 '적응'하라는 데 초점을 두기 때문이다. 아울러 커뮤니티 기관에서 일하는 노동자들 역시 노동조건이 열악해서 사업이 제대로 전개되지 못하는 상황이다.

상황이 이렇게 때문에, WAC는 (작은)사업장으로 한정되지 않는 법적 규율 및 (가령 양질의 일자리 같은) 사회적 규범의 확립이 중요하다고 주장한다. 하지만 기존의 노동법은 변화된 상황에 조응하지 않는 낡은 상태다. 더 큰 문제는, 한국과 마찬가지로, 이미 존재하는 법도 정부가 제대로 집행하지 않는 '규제 미준수(lack of enforcement)' 상황이 만연하다는 것이다.

그랬을 때 뒤떨어지거나 유명무실한 노동법이라는 문제상황에 맞서, 기존의 노조와 커뮤니티기관이 조직하지 못하는 불안정노동자들을 조직한다는 것이 WAC의 기본적 문제의식이

라 할 수 있다. 이들이 제시하는 핵심 사명은 차별, 보호 부족, 저임금, 불안정고용에 직면하는 노동자들의 생활과 노동조건을 개선하는 것, 불공정한 노동법에 도전하고 이를 바꾸기 위해 작업하는 것, 법을 어기는 고용주들에 맞서는 것, 구성원들이 이끄는 조직이 되는 것, 이상 네 가지다. 이 중 네 번째 부분은, 특히 커뮤니티기관의 한계와 관련된다. 현재의 커뮤니티기관은 불안정노동자들을 주체로 세우지 못하고 있고, 그렇다고 이들을 노조로 조직하기도 여의치 않다 보니, 불안정노동자들이 정치적으로 훈련받고 주동적으로 목소리를 낼 공간이 별로 없고, 그것이 현재와 같은 사태에 일조했다는 것이다. 그런 점에서 WAC의 주요 관심사 중 하나는 이들 불안정노동자의 경험을 공유·공론화하는 한편, 이들을 각종 운동에 참여시킴으로써 이들을 정치적 주체로 세우는 것이다.

최근 핵서는 이 같은 조직들을 ‘준노조quasi-union’라고 재명명한다(Heckscher and Carré, 2006). 준노조란 기존의 노조가 대표하지 못한 노동자들의 이해관계를 대표하기 위해 출현한 광범위한 조직들을 가리킨다. 하지만 핵서는 이들이 기성 노조의 대안이 될 수 있을 것이라는 과거 자신의 주장을 정정하는데, 왜냐하면 이들이 처한 조건상 준노조는 극소수의 예외를 제외하면 극히 열악한 상태를 벗어나지 못하기 때문이다(위의 글: p.613). 하지만 준노조에는 여전히 의의가 있다. 준노조의 특징 중 하나는 균열화의 진전 속에서 (단체교섭을 중심에 놓는) 노조와 (노동법을 수단으로 삼는) 규제기관이 제대로 보호하지 못하는 노동자들 곁에 밀착하다는 것이다. 이들은 과소대표되는 노동자들의 열악한 노동조건과 권리 침해의 현장 목격자이자 증언자 역할을 한다. 나아가 경우에 따라서는 WAC처럼 노동자들을 증언의 주체로 세우는 데 성공하기도 한다. 핵서는 준노조의 이 같은 역할이 후술할 캠페인 사업에서 대체불가능한 기능을 한다고 주장한다.

이상에서 요점은 결사체 또는 준노조가 노조를 대체할 수 있는가 여부가 아니다. 한때 이 같은 주장을 가장 강력히 외쳤던 논자들도 경험적 증거들을 보고 이 같은 주장은 과도하다고 철회하고 있는 상황이기 때문이다. 다만 여전히 남는 문제는 균열화의 심화 속에서 전통적인 단체교섭이 불가능한 노동자들이 점점 더 늘어나고 있고 그 결과 노조의 계급대표성이 크게 위협받고 있다는 점이다. 그랬을 때 이들을 조직하는 데는 결사체 또는 준노조의 방식이 더 나올 수 있다는 것이다. 이렇게 조직한다고 해서 곧 노조 가입으로 이어지는 않을 수 있지만, 그렇더라도 이들을 조직하려는 노력을 의식적으로 기울임으로써 이들을 노조의 우군으로 세우려는 노력이 점점 더 필요할 수 있다. 좀 더 진취적으로 말하자면, 이들을 조직하기 위해서는 궁극적으로는 이들에 맞는 단체교섭 방식을 발명해야 하고, 그것이 여의치 않다면 단체교섭의 방식이 아니더라도 이들의 이해관계를 대표할 수 있는 방식을 노조 스스로가 창안해야 한다는 것이다. 그 방법 중 하나가 캠페인이고 다른 하나가 준조합원 제도다.

3) 캠페인을 통한 ‘공론장의 힘’ 동원

‘캠페인성 사업’이라는 말의 어감에서 알 수 있듯, 한국에서 캠페인은 ‘일회적’인 활동이라는 식의 부정적 가치평가에서 자유롭지 않다. 또한 캠페인은 주로 ‘시민단체’가 사용하는 전술이고, 노동조합의 본령은 단체교섭을 통해 노동자들의 권리를 ‘지속적’이고 ‘실질적’으로 대표하는 데 있다는 생각도 강하다.

하지만 미시건과 오하이오, 노스캐롤라이나의 농장노동자를 대표하는 AFL-CIO 소속 노조 FLOC(the Farm Labor Organizing Committee, 농장노동자조직위원회)가 식품 공급사슬의 정점에 있는 미국 최대의 식품기업 캠벨수프를 단체협상으로 끌어내기 위해 벌인 캠페인이 8년간 계속되다가 마침내 성공한 데서 알 수 있듯, 캠페인이 꼭 일회적인 활동인 것은 아니다(와일, 앞의 책: 359~400쪽). 아울러 노동3권의 담지체인 노동조합에 비해 제도적 안정성이 낮은 사회운동이 캠페인을 주로 구사하는 것도 사실이지만, FLOC의 사례에서 보듯 노조 역시 제도적으로 보장되지 않은 목표(이 경우라면 농장노동자와 직접적인 고용관계에 있지 않은 캠벨수프와 단체협상을 체결하는 것)를 달성하려면 캠페인에 호소하지 않을 수 없다. 그런 점에서 차라리, 캠페인의 여러 단점과 한계를 감안하더라도 캠페인에 호소할 수밖에 없는 상황이 있고, 이런 상황에서는 노조 역시 캠페인을 구사해야 원하는 성과를 거둘 수 있다고 말하는 편이 정확할 것이다.

캠페인이 적합한 상황을 이해하려면, 미국의 사회학자 에릭 올린 라이트가 제시한 구조적 힘structural power과 연합적 힘associational power 개념을 참조하는 것이 도움이 된다(Wright, 2000: p.962). 계급분석의 맥락에서 힘이란 계급적 이해관계를 실현할 수 있는 개인과 조직의 역량으로 정의할 수 있다. 이 중 구조적 힘은 경제 체계 안에서 노동자들이 점하는 입지에서 비롯하는 힘으로, 노동시장의 공급 조절과 관련되거나, 핵심이 되는 산업부문에서 특정 노동자 집단이 점하는 전략적 입지와 관련된다. 반면 연합적 힘은 노동자들이 집단적 조직을 형성하면서 발생하는 다양한 형태의 힘을 가리킨다. 그런데 작은 사업장의 불안정노동자들은 노동시장이나 분업체계의 입지 면에서 통상 구조적 힘이 미약하고, 낮은 노조 조직률이 상징하듯 조직화에서 비롯하는 연합적 힘 역시 전반적으로 부족하다. 이렇듯 대사용자 교섭력이 취약하기 때문에 단체교섭을 통해 불안정노동자들의 이해관계를 대표하기란 매우 어려울 수밖에 없다.

이 같은 힘의 열세 상황에서 사용하는 대표적인 활동방식이 바로 캠페인이며, 이때 동원되는 힘은(구조적 힘이나 연합적 힘이라기보다) ‘공론장의 힘’이라고 할 수 있다(유형근, 2015: 66~67쪽). 공론장의 힘에서 중요한 것은 한편으로 사회적·법적 규범이고, 다른 한

편으로 (연합에는 미달하지만 시민사회를 느슨하게 가로지르는) 연결망이다. 이런 의미의 캠페인이란 (‘인권’, ‘사회정의’, ‘지역사회’, ‘악덕기업’, ‘편법’ 등) 규범적 담론으로써 시민사회 내 연결망을 일시적으로 발동하여, 이 힘을 바탕으로 사용자를 공개적으로 압박하는 전술이라고 할 수 있다. 이 같은 캠페인은 압박을 가하려는 사용자의 평판이나 브랜드 가치에 대한 공격(나아가 불매운동)이 매출에 직접 영향을 미치는 산업부문 등에서 특히 효과적일 수 있다(위의 글: 66쪽). 아울러 앞서 언급한 규제 미준수 상황, 즉 사측의 위법이 분명하고 따라서 행정당국의 개입을 정당하게 요구할 수 있는 경우에도 효과적일 수 있다.

아울러 캠페인은 노동자들이 작은사업장 등 자신의 현장에서 겪는 문제의 원인과 해법의 수준을 초기업 또는 균열의 저편으로 상향하고, 이 문제에 관여하는 당사자 및 청중의 범위를 시민사회로 확대한다. 그 결과 개별 사업장 차원에서는 자원과 세력의 비대칭성 때문에, 또는 직접적 고용주의 지불력과 권한의 부족 때문에 해결의 실마리가 쉽사리 잡히지 않던 문제의 돌파구가 열릴 수 있다.

캠페인에서 결정적인 역할을 하는 조직이 앞서 언급한 준노조다. 앞서 언급한 것처럼 준노조는 과소대표되는 노동자들에 밀착하여 그들이 겪는 ‘불의’의 경험을 대표하는데, 이는 공론장의 규범적 담론을 자극하고 연결망으로 느슨하게 이어져 있는 시민을 (행위자이자 청중인) ‘공중’으로 결집시킴으로써 캠페인을 발동하는 역할을 한다. 이들의 역할이 없으면 공론장의 힘을 동원하기 어려울 수 있는 것이다.

요컨대 캠페인은 구조적 힘과 연합적 힘이 취약하여 노조의 단체교섭 방식으로 자신들의 이해관계를 대표하기 어려운 불안정노동자들이, 공론장의 힘을 동원하여 자신들의 이해관계를 대표하고 노동조건을 개선하려는 시도라고 할 수 있다. 상황이 이렇다면 캠페인이 노조의 단체교섭처럼 지속적이고 실질적으로 노동자들의 권리를 보호하지 못한다고 비판하는 것은 초점을 벗어난 것이라고 할 수 있는데, 왜냐하면 노조의 단체교섭이 현실적으로 어려운 상황에서 호소하는 전술이 캠페인이기 때문이다. 같은 이유에서 캠페인이 노조 조직화로 잘 이어지지 않는다고 비판하는 것도 정확한 비판은 아니다. 오히려 노조의 (교섭) 전망이 불투명해 ‘연합적 힘’이 형성되지 않는 상황에서, 그나마 캠페인을 통해 ‘공론장의 힘’을 동원했기 때문에 부족하나마 성과가 난 것이 사실에 가까울 수 있다.

하지만 캠페인에 한계가 있는 것은 사실이고 이를 극복하려는 노력이 필요한 것도 사실이다. 특히 문제가 되는 것은 단일 사안 중심이고 일시적이기 때문에, 지속되는 조정을 생산하지 못한다는 점이다. 즉 관건은 지속적 조정을 어떻게 만들어낼 수 있느냐다. 관련하여 핵서는 노조가 균열화가 지배하는 객관적 조건 속에서 새로운 단체교섭 방식을 만들어 가야 할 뿐만 아니라, 전략적·지속적 방식으로 캠페인을 만들어낼 수 있는 협업적 연결망

collaborative network으로 스스로를 전환해야 한다고 주장한다(Heckscher and Carré, 앞의 글: p.613: pp.617~618).¹⁹⁾ 이를 위해서는 몇 가지 조건이 필요한데, 공유된 정보 플랫폼, 공유된 행동적 규범, 공동의 전망, 새로운 의사결정 및 집행 메커니즘이 그것이다 (위의 글: pp.619~620). 이 모두는 ‘연결망 조정자network orchestrator’라는 행위자에 의해 조정되어야 한다.

이 같은 전환에서 방해가 되는 것은, 연결망을 구성하는 여러 단체와 준노조뿐만 아니라, 노조 자신도 자율성과 독립성을 선호하는 경향이 있다는 점이다. 핵서는 연결망에 대한 노조의 입장이 많은 점에서 도구적이고 따라서 노조 활동에 대한 지지를 동원하는 실용적 관점에 사로잡혀 있는 데 반해, 연결망을 구성하는 다른 단체들의 목표를 지지하는 데 자신들의 힘을 사용하는 것은 꺼리는 경향이 있다고 평가한다. 이런 일방향적 동맹은 협업적 연결망을 조직하는 데 큰 방해물로 작용한다.

요컨대 캠페인의 장점을 강화하고 약점을 보완함에 있어 노조의 역할이 매우 중요하고, 특히 과거 노조에서 중심이 되지 않았던 의제를 포괄하는 가운데 공통의 전망을 만들어 내는 한편, 준노조를 적극 지원하면서 특히 그들이 생산한 정보와 지식을 전유하고 이를 연결망 전체의 공통 지식으로 확산할 수 있게 기여하는 것이 핵심이라고 할 수 있다.

4) 준노조의 노조 내부화

앞서 누차 말했듯 다른 결사체와 비교할 때 노조가 갖는 가장 큰 강점은 단체교섭권을 비롯한 노동3권의 제도적 담지자라는 점이다. 이는 뒤집어 말하면 단체교섭을 하지 못하는 한에서 노조의 강점은 반감되고, 따라서 노조 가입의 유인도 약화된다는 뜻이다. 단체교섭의 전망이 뚜렷하지 않은 노조는 조직화에 어려움을 겪을 수밖에 없고, 조직화가 진척되지 않는 노조는 그로 인해 단체교섭의 전망을 열어나가기 어려운, 악순환에 빠지게 된다. 이 악순환을 극복하기 위한 출발점은, 단체교섭의 전망을 만들어내는 것일 수도 있고, 조직화를 진전시키는 것일 수도 있다. 여기에서는 후자를 중심으로 논하고자 한다. 특히 어떤 이유에서건 교섭단위를 구성하기 어려운 노동자들을 조직하는 문제에 관해 해외 노조들이 어떻게 대응했는지 간략히 살펴보고자 한다.

(1) 준조합원 제도

19) 그런 점에서 핵서는 ‘결사체 노조’를 주창하던 입장에서 ‘캠페인 노조’를 주창하는 입장으로 선회했다고 할 수도 있을 것이다.

미국의 경우 결정적인 계기는 AFL-CIO가 1982년에 설치한 <노동의변화위원회Committee on the Evolution of Work>가 1985년에 발표한 보고서 『노동자들과 노동조합들의 변화하는 상황The Changing Situation of Workers and Their Unions』 이다(Fiorito and Jarley, 1992: pp.1071~1072). 이 보고서에 따르면, 당시 조직에 우호적인 노동자 중 다수가 노조 대표성의 전통적인 형태, 곧 단체교섭 이외의 방식들로 노동자의 이해관계를 진전시키기를 원했다. 또한 전통적인 단체교섭의 의제의 중심에 있지 않았던 관심사들, 가령 성별간 임금격차 축소나 건강 및 안전 쟁점들(그리고 이에 관한 정부 프로그램의 부적합함)이 부상했다(AFL-CIO Committee on the Evolution of Work, 1985: pp.18~19). 전자에서는 미국의 불리한 노사관계법도 작용했다. 미국의 노사관계법은 하나의 교섭단위에서 하나의 노동조합에 한해서 배타적 교섭권을 인정하는데, 이를 획득하려면 전국노사관계위원회National Labor Relations Board/NLRB가 주관하는 대표권 승인투표에서 교섭단위 내 노동자의 과반수 지지를 획득해야 한다. 하지만 이 같은 제도적 절차를 통해 교섭권을 얻는 것은 특히 레이건 집권 후 전면화된 신보수주의와 사측의 저항으로 인해 점점 어려워졌고, 이는 곧 조직률 하락으로, 조직률 하락은 다시 교섭권 획득의 어려움으로 이어지는 악순환이 만들어졌다.

위 보고서는 노조가 노동자를 대표할 수 있는 새로운 접근법들을 실험해야 하고 노동자들의 새로운 관심사들에 대처해야 한다면서, 그 일환으로 조직된 교섭단위에 고용되어 있지 않은 노동자들이 소속할 수 있는 새로운 범주들의 설립을 고려해야 한다고 권고하였다. 보고서는 전체 미조직 노동자들의 약 28%, 숫자로는 2천7백만 명에 달하는 노동자들이 과거 조합원이었으며, 이들 중 상당수가 노조에서 탈퇴한 이유는 유노조 사업장을 떠났기 때문이라고 분석하였다. 아울러 대표권을 획득하는 데 성공하지 못한 캠페인에서 노조에 투표한 미조직 노동자들, 그리고 자신의 작업장에서 노조 설립을 지지했거나 지지하는 미조직 노동자들이 수십만 명에 달한다고 분석하였다. 즉 조건이 허락한다면 노조에 가입할 잠재적 조합원들의 규모가 크다는 조건을 감안하여 이들을 조직할 수 있는 방안을 찾아야 하며, 이를 위해서는 새로운 가입 범주를 만들어야 한다는 것이다.

이 권고 이후 1992년까지 AFL-CIO의 18개 가맹조직에서 준조합원associate member 제도를 신설하였다(Fiorito and Jarley, 위의 글: pp.1072~1073). 이 때 준조합원 제도는 세 가지 핵심 조건을 충족하는 제도를 가리킨다. 첫째로 단체협약이 적용되지 않는 노동자들에게 특별한 가입 범주를 제공해야 하고, 둘째로 은퇴한 조합원 이외의 노동자들도 가입가능해야 하며, 셋째로 준조합원들에게 직접적으로 각종 혜택을 제공해야 한다. 이때 혜택은 주로 복지 혜택이다. 가령 AFL-CIO의 준조합원이 가입할 수 있는 조직 중 하나가 2003년 AFL-CIO가 설립한 커뮤니티 가맹조직community affiliate 워킹아메리카

Working America인데, 2018년 현재 이곳의 대표적인 혜택은 일부 기업의 휴대전화 할인, 의료서비스, 호텔 할인, 일부 기업의 사무용품 할인, 자체 신용카드, 자동차 및 주택 보험, 할인된 법률서비스, 반려동물 보험, 신용상담, 자동차 및 트럭 대여 할인, 영화표 할인 등이다.²⁰⁾ 한편 워킹아메리카는 노동자 대중들의 목소리를 모으는 캠페인을 진행하고 이에 근거해 정치적 압력을 행사하는데, 대표적인 의제는 기업책임성, 교육, 양질의 일자리와 공정경제, 의료서비스, 노후보장, 작업장 권리 등이다.²¹⁾ 요컨대 준조합원 제도의 설립은 단체교섭으로 환원되지 않는 두 가지 차원, 한편으로 노조운동의 기원에 있는 ‘자조 self-help’ 전통, 다른 한편으로 지역사회와 정치에 대한 개입을 노조 활동의 구성적 일부로 삼는 노조 노선의 등장과 궤를 같이 하는 것이라고 할 수 있다.

준조합원 제도 및 그를 뒷받침하는 새로운 노선을 통해 노조가 얻는 이익은 분명했다 (Fiorito and Jarley, 1990: p.211, p.223). 우선 조합비가 늘고 조직률이 늘어났다. 특히 교섭을 통한 이익을 조합원에게 제공하기 어려운 부문에서 효과적인 조직화 수단으로 작동했다. 그 결과는 노조 영향력의 증대였다. 늘어난 조직률과 대표성은 이후 교섭권을 얻는 데 유리하게 작용할 뿐만 아니라, 설사 교섭권을 얻는 것으로 귀결되지 않더라도 정치적 영향력의 확대를 뒷받침하였다. 또한 규모의 경제를 가능케 함으로써, 준조합원뿐만 아니라 기성 조합원에 대한 서비스의 질도 높일 수 있었으며, 그 결과 기성 조합원들의 충성도를 높일 수 있었다. 이렇게 되다 보면 교섭단위를 구성하는 데 성공한 조합원들의 이해관계가 위축된다는 우려가 제기될 수 있으나, 준조합원은 의결권이 제한되기 때문에 노조의 기본적 노선을 바꿀 위험은 어느 정도 통제되었다.

영국에서도 비슷한 문제의식이 나타났다. 영국의 TUC(Trade Union Congress)는 1996년 특별총회에서 이른바 ‘새 노조주의New Unionism’ 운동을 채택하여 관련 사업을 꾸준히 집행하였다(강연배 외, 2004: 57~59쪽). 이 노선의 기본적 목표는 새로운 산업의 새로운 노동자들을 조직하는 것인데, 그러기 위해서는 노동자들의 새로운 욕구를 파악하고 그에 대응할 수 있는 새로운 노조활동 방식을 만들어야 한다고 판단하였다. 이와 관련하여 TUC는 금융기관Unity Trust Bank과 유니온로Unionlaw 프로그램을 각각 설치하여, 전통적인 임단협을 통해 충족되지 않는 욕구에 대응하는 금융서비스와 법률서비스를 제공하였다(위의 책: 58쪽). 금융서비스의 경우 해당 기관에 노조의 기금을 투여하고 개인연금이나 대출 등을 지원하였고, 법률서비스의 경우 노조활동과 무관한 개인적 문제에 관한 서비스를 저렴한 가격에 제공하거나 이동상담센터를 운영하기도 하였다.

20) <https://www.workingamerica.org/benefits>

21) <https://www.workingamerica.org/issues>

(2) 커뮤니티지회Community Chapters²²⁾

캐나다 최대의 민간부문노조 유니포Unifor는 ‘노조 시민권의 확장’이라는 기치 아래 그 핵심 수단으로 커뮤니티지회를 제시한다(Unifor, 2014). 전제가 되는 진단은 앞서의 사례들과 비슷하다. 즉 노조에 가입할 의사가 있음에도 노조에 가입할 수 없는 노동자들이 점점 늘어나고 있다는 것이다. 이는 우선 적대적 노동법과 강력한 고용주들의 저항 때문에 조직화 시도들이 좌절됐기 때문이다. 또한 프리랜서, 특수고용노동자, 계약직이나 파견노동자, 가사노동자 등 다양한 형태의 불안정노동자나 안정적인 작업장이 없는 노동자, 즉 전통적인 노사관계를 형성하기 어려운 조건에 처한 노동자들이 늘어나고 있다는 것도 문제다.

이처럼 노조의 단체협약을 통해 노동권을 보호받지 못하는 노동자들이 늘어나는 상황은 해당 노동자들 입장에서도 문제이지만 유니포를 비롯한 노동조합운동의 입장에서도 큰 문제다. 노조운동의 계급대표성, 즉 노조운동이 현존하는 교섭단위에 속한 조합원들만이 아니라 전체 노동자계급의 집단적 이해관계를 대변한다는 표상과 평판이 훼손될 수밖에 없기 때문이다. 앞서 살펴본 대로 이 같은 상황을 이유로 노조와는 별개의 이해대변 구조가 필요하다고 주장하는 이들도 있다. 반면 유니포는 노조의 단체협약을 통한 노동권 보호가 여전히 가장 유력한 방법이라고 주장하면서, 그동안 노조 가입이 형식적·실질적으로 배제되던 불안정노동자들을 포괄할 수 있는 혁신적이고 유연한 조직 구조 곧 커뮤니티지회를 만들어 가능한 많은 노동자를 조직함으로써 노조의 계급대표성을 제고하는 방향을 택한다.

새로운 가입방식을 노조 체계 안에 도입하여 그간 조직하기 어려웠던 노동자들을 노조로 포괄하는 방향을 취한다는 점에서는 준조합원 제도와 커뮤니티지회가 크게 다르지 않을 수 있다. 하지만 중요한 차이점이 있는데, 후자의 경우 집단적 행위collective action의 원칙을 강조하기 때문이다(위의 글: p.2). 즉 노조에 가입한다는 것은, 그 구성원에게 복지서비스를 ‘전달deliver’하는 상급 기관을 개인적으로 선택하는 문제가 아니라, 자신과 비슷한 상황에 처한 사람들을 찾아 그들과 집단적 힘(‘팀’)을 건설하는 과정을 개시한다는 뜻이라는 것이다. 따라서 커뮤니티지회 전략의 주된 목표는 노동자들이 집단적 조직화를 통해 교섭단위를 구성할 수 있게 조력하는 데 있으며, (실현가능하고 적절한 곳에서는) 커뮤니티지회를 교섭단위 형성의 예비 단계로 활용하고자 한다.²³⁾ 관련하여 유니포는 해당

22) chapter는 통상 ‘지부’로 옮기는데, 한국의 산별체계에서 지부는 주로 광역단위 수준에서 설치되는 조직을 가리키므로, 여기에서는 ‘지회’로 옮긴다.

23) 물론 이 같은 목표가 현실적으로 어려운 경우도 있으며, 이에 관해서는 다음과 같은 목표를 제시한다. 단체교섭에서 전통적으로 배제된 노동자들에게 자신들의 조건을 개선하기 위해 스스로의 집단적 힘을 활용할 수 있는 기회 제공, 비전통적인 환경에 있는 새로운 구성원들을 조직함으로써 조합원 확대, 이 구성원들에게 노조 활동에 참여할 수 있는 더 많은 기회 제공, 다른 캐나다 노동자들이 노조를 바라보고 이해하는 방식 재정의, 모든 노동자들을 위해 일하는 세력으로서 유니포의 공적 신

사업장에서 조직화에 성공하지 못할 경우라도 초동주체들을 커뮤니티지회로 편제하여 노조 연대와 집단적 행위의 문화를 만들고, 지도자들을 훈련시키며, 이후 교섭단위 구성에 성공할 경우 도움이 되는 경험과 교육을 구성원들에게 제공하는 데 커뮤니티지회를 활용하고자 한다.

집단적 행위라는 원칙이 커뮤니티지회를 기초 짓기 때문에, 커뮤니티지회의 설치를 지원하려면 관련한 기본 요건을 충족시켜야 한다. 즉 지속적인 공동활동의 잠재력 노릇을 하는 공통의 이해관계나 상황(‘공통성’)이 있어야 하고, 충분한 숫자의 헌신적이고 활동적인 구성원(‘임계질량’)이 있어야 하며, 노동이나 생활조건을 개선하기 위해 취할 수 있는 행동의 개략적 계획(‘행동계획’) 등이 있어야 한다. 이를 파악·입안하는 과정에서 유니포 지역 지부나 중앙 조직실의 지원을 받을 수 있다.

커뮤니티지회를 통해 노조에 가입한 조합원은 해당 지회에서 완전한 발언권과 의결권, 해당 지회 집행부 선출권을 가진다. 편제 면에서 커뮤니티지회는 지역지부에 소속할 수도 있고, 그 포괄범위가 전국적일 경우 중앙집행위원회의 의결을 거쳐 총연맹에 직가입할 수도 있는데,²⁴⁾ 두 경우 모두 해당 상급단위는 그 의사결정과 집행에 커뮤니티지회의 대표자가 참여할 수 있는 방도를 마련할 수 있다. 커뮤니티지회의 조합원은 편제된 상급단위의 모든 활동과 상설위원회, 교육, 캠페인, 기타 계획들에 참여할 수 있다. 다만 교섭위원으로 선출될 수 없고, 파업과 단체교섭 안건, 협약 비준 등 단체교섭 관련 사안에 투표할 수 없으며, 지역지부나 총연맹의 선출직 집행간부로 피선될 수 없는 등 교섭단위에 속한 조합원과 비교할 때 일정 권리가 제한된다.

커뮤니티지회 조합원은 총연맹 차원에서 만드는 정보인프라에 접근할 수 있는데, 여기에는 아직 교섭단위를 꾸리지 못한 노동자들의 법적 권리에 관한 정보, 노동권과 주창, 조직화 관련 입문 정보, 유니포의 전반적 활동과 캠페인 관련 정보 등이 포함된다. 또한 유니포의 다른 조합원과 동일한 물질적 혜택을 누릴 수 있는데, 여기에는 건강·자동차·주택보험 할인, 신용카드 및 기타 금융서비스 할인, 기타 소비 할인 등이 포함된다. 또한 해당 커뮤니티지회와 관련한 내용으로 교육훈련모듈을 제공받을 수 있는데, 여기에는 신규조합원교육, 권리 소개, 캠페인과 옹호 기법 등이 포함된다.

그 밖에도 해당 지회 맞춤형 추가 서비스를 지역지부 등과 함께 구상하여 제공할 수 있다. 관련하여 커뮤니티지회는 (교섭단위를 구성하는 데 성공하기 전까지) 해당 지회의 조합원

피도 제고, 유니포 조합원들이 사는 공동체들에서 유니포의 인지도와 존재감 증대 등이다. 요컨대 그 이전까지 집단적 목소리를 가지지 못하던 노동자들에게 집단적 목소리를 부여하는 것이다.

24) 실제로 2018년 현재 유니포의 커뮤니티지회는 캐나다프리랜서노조와 유니페이스Unifaith 두 곳으로, 두 곳 모두 총연맹 직가입인 것으로 보인다. 전자는 미디어 및 통신산업의 자영노동자들을 대표하고, 프리랜서미디어노동자, 그래픽디자이너, 사진작가, 일러스트레이터, 편집자, 자유기고가, 작가, IT 노동자, 번역자 등을 포괄하고 있다. 후자는 캐나다연합교회에 고용된 성직자 및 노동자를 대표한다.

이 납부한 조합비를 중앙의 검토를 거쳐 전액 해당 지회에 교부받게 되어 있고, 이 예산을 (상급단체의 감독 하에) 맞춤형 추가 서비스를 포함한 해당 지회의 사업비로 사용할 수 있으며, 필요시 지역지부 등의 추가 지원을 받을 수 있다.

요컨대 커뮤니티지회의 핵심은, 구조적 이유로 노조할 권리를 제대로 누리지 못하는 노동자들에게 기존 노조의 지적·인적·물질적 자원을 제공하는 것, 이로써 그들 스스로 집단적 목소리를 내고 노동조건을 개선하며 최선의 경우 교섭단위를 꾸리게끔 제도적으로 지원하는 것이라고 할 수 있다.

(3) 한국의 준조합원 제도에 주는 시사점

보건의료노조와 금속노조 등 현재 민주노총의 일부 산별에도 ‘준조합원’ 제도가 있다.²⁵⁾²⁶⁾ 하지만 앞서 살펴본 사례들과 비교할 때, 조합비나 일부 의무금을 낮춰준다는 것 정도를 제외하면, 준조합원들이 어떤 혜택을 누릴 수 있고 어떤 식으로 활동할 수 있는지가 별로 뚜렷하지 않다. 앞선 사례들이 주는 시사점은, 준조합원 제도는 단순히 가입 자격 하나를 추가하는 데 그치는 것이 아니라, 교섭단위를 만들기 어려운 노동자들을 조직한다는 화두를 중심으로 노조 운동의 노선 및 체계 전반을 바꾸는 문제를 동반한다는 것이다. 이는 이후 민주노조운동의 개별조합원 또는 준조합원 제도를 내실화함에 있어 큰 참고가 될 것이다.

우선 유니포의 커뮤니티지회에서 아직 교섭단위를 구성하지 못한 단위의 경우 교섭단위를 구성하기 전까지 조합비 전액을 (상급단위의 감독 하에) 해당 지회의 사업에 사용할 수 있게 하는 방안을 유력하게 검토할 수 있을 것이다.

아울러 앞서의 사례에서 공통적으로 나타난 (준)조합원에 대한 노조 차원의 복지도 중요한

25) 전국보건의료산업노동조합. 2018. 『규약·규정집』.

제3장(조직) 제7조(조직대상) 제1항 제5호. 조합은 조합원이외에 준조합원을 둘 수 있으며, 준조합원의 자격 및 권리와 의무는 별도의 규정으로 정한다.

「준조합원 규정」 제2조(구분) 준조합원에 해당하는 자는 다음과 같다.

1. 다른 업종에서 근무하다 보건의료산업에 종사하고자 전업준비를 하는 자로 해당자격증을 취득하는 과정에 있는 자.
2. 보건의료산업 관련학과(4년제, 3년제)에 재학하고 있거나, 보건의료산업에 취직하고자 하는 자.
3. 기타

제3조(권리와 의무) 준조합원의 권리와 의무는 다음 각 항과 같다.

1. 준조합원은 조합의 사업 및 제행사에 참여할 권리를 갖는다. 단, 선거권과 피선거권의 제한을 받는다.
2. 준조합원은 조합의 준조합원 교육에 참여하여야 한다.
3. 조합의 규약, 각종규정을 준수하여야 한다.
4. 조합의 의결기관에서 의결한 제결정을 준수하여야 한다.

제4조(회비) 준조합원의 회비는 월 2천원으로 한다. 단, 회비는 준조합원을 위한 사업자금으로 사용한다.

26) 전국금속산업노동조합. 2016. 『규약·규정집』.

제2장 제9조(조합원의 부류) 제2항. “조합은 조합원 외에 준조합원을 둘 수 있으며, 조합비 납부, 권리와 의무행사는 중앙위원회의 의결로 별도로 규정한다.(2001.11.9 개정)”

방안이다. 한국의 복지 제도는 취약한 사회복지와 강한 기업복지라는 특징을 갖고, 따라서 작은사업장 노동자들은 복지 관련 필요가 가장 높은 처지에 있음에도 복지에서 체계적으로 배제되어 있다. 따라서 이들에게 노조 차원에서 복지를 제공할 수 있다면, 단체교섭이 어렵다 하더라도 노조에 가입할 강력한 유인이 될 것이다. 하지만 한국의 노조는 자조 전통이 상대적으로 약하고, 노조 자체에서 복지 재원을 마련할 수 있을지 다소 의심스럽다.

관련하여 사내근로복지기금의 재편에 개입하는 것이 한 가지 경로가 될 수도 있다. 사내근로복지기금은 기존에는 개별 기업단위에서만 설립이 가능했는데, 지난 2016년 1월부터 기업간 연합기금을 허용하는 ‘공동근로복지기금’ 제도가 도입되었다(이재훈 외, 2017: 191쪽). 이제 원하청공동복지기금, 공단지역중소기업공동복지기금, (지역)산별공동복지기금 등 다양한 방식의 초기업복지를 구상·실현할 수 있는 것이다. 공동근로복지기금 개입을 통한 초기업복지의 실현은, 기본적으로 노동자간 격차를 축소하고 기업의 경계를 넘어 복지를 사회화한다는 운동적 의의가 있다. 동시에 지금 우리의 관심사와 관련시켜 볼 때, 노조의 개별가입 조합원이나 준조합원에게 초기업복지를 제공할 수 있다면, 조직률 제고에 기여할 수 있을 것이다.

건설산업연맹에서 검토하고 있는 독일 건설산업의 사회복지기금(휴가기금, 추가연금기금, 직업양성지원금) 사례 역시 시사점이 많다(심규범, 2010: 45~49쪽). 1949년에 생긴 휴가기금의 사정은 다음과 같다. 독일에서는 동일 사업장에서 6개월 이상 근무할 시 법정 연차휴가가 발생한다. 하지만 건설업의 경우 산업 특성상 동일 사업장에서 6개월을 넘기지 못하는 경우가 많으므로, 6개월 미만이라 하더라도 연차휴가청구권을 보유할 수 있는 방안을 모색한 것이다. 이 방안의 요점은 각 사업장이 6개월 이상 근무한 노동자에게 직접 휴가보상수당을 지급하는 것이 아니라, 노동자가 일한 기간에 준해서 휴가수당을 책정하고(연차휴가일수가 30일일 경우, 1달에 2.5일) 이 금액을 기금에 납부하는 것이다. 노동자의 경우 어느 현장에 있건 상관없이 해당 산업에서 6개월 이상 근무하였다면 그 시점에 일하고 있는 현장에서 연차휴가청구권을 활용하여 해당 사업주에게 휴가비를 지급받을 수 있고, 해당 사업주는 동 금액을 기금으로부터 환급받는 방식인 것이다. 또한 1957년에 제정된 교육훈련생 양성을 위한 직업양성교육지원금의 경우, 특정 사업장에서 일하는 기간 중 이론 및 실기 교육을 받을 경우, 그 시간에 해당하는 비용 거의 전체를 해당 사업장에서 부담하는 것이 아니라 기금에서 부담한다. 이는 소규모 사업장이라 하더라도 전문인력을 양성하는 데 소요되는 부담을 덜어주기 위한 것이다. 이는 단협에 규정된 것으로, 주 건설업 분야의 사업장 69,000곳, 노동자 70만 명이 가입되어 있다. 즉 건설노조에 가입하면 사업장에 관계없이 해당 단협을 체결한 곳이라면 어디서든 혜택을 받을 수 있어, 산별

노조에 가입하는 강력한 동인으로 작용한다.
 즉 산별노조 등 초기업노조 차원에서 다수의 기업과 복지 관련 단체교섭을 맺고, 초기업노조에 가입 시(개별가입, 준조합원 가입 포함) 자동으로 복지 혜택을 받을 수 있다면, 사업장 차원의 단체교섭 전망이 불투명한 노동자들도 노조에 가입할 강한 동기가 생길 것이다. 하지만 꼭 이 같은 큰 변화가 아니더라도, 노조 차원에서 소소하더라도 자주 관행을 고민하고 진전시키는 것 역시 의미가 있을 것이다.

4. 조직화 성공 사례 - 건설산업을 중심으로

3장에서 살펴본 내용이 조직화의 전前단계에 해당하는 것이라면, 이하에서는 본격적인 조직화 단계에 초점을 맞추고자 한다. 관련해서 주로 건설산업의 조직화 사례를 살펴보고자 하는데, 건설산업은 한편으로 물리적·제도적·관행적 조건이 사업장 수준의 안정적 노사관계 형성에 극히 불리하게 작용하는 곳이라는 점, 다른 한편으로 이 같은 불리한 조건에도 불구하고 개별가입 운동을 통해 조직화에 성공하여 2018년 12월 기준 조합원이 142,283명(민주노총 16개 산별 중 3번째로 많은 조합원)에 이를 뿐만 아니라 초기업교섭에서도 괄목할 만한 성과를 보인 드문 사례이기 때문이다.

1) 건설산업의 산업적 특징과 노동시장 특성

(1) 산업적 특징

건설산업을 지배하는 조직 형태는 하청이다. 이는 건설산업이 (조선산업과 함께) 대표적인 수주受注산업이라는 사정과 관련이 깊다. 수주산업은 수주한 공사 물량이 마감되면 휴지기에 들어가고, 이 휴지기 이후 다음 번 물량을 수주하리라는 확실한 보장이 없다. 그렇기 때문에 수주업체는 전문기술·기능·장비·노동력 등을 사전에 안정적으로 구비하기보다, 수주 후 해당 자원 중 일부를 확보하고 있는 업체들에게 각각 하청을 주고 이들 하청업체들로써 임시 프로젝트 단위를 구성하는 방식으로(따라서 물량이 마감되면 해체하는 방식으로) 생산과정을 조직하는 경향이 있다.²⁷⁾

27) 이는 이른바 ‘프로젝트형 유연고용’을 하는 곳에서 공통적으로 발견되는 현상이다. 프로젝트형 유연고용에 관해서는 황준욱 외(2009)를 참고하라.

비슷한 이유에서 하청은 수주산업 뿐만 아니라, 최종 결과물이 다양한 산업에서도 자주 활용된다. 다양한 장르의 작품을 제작하는 영화·드라마산업, 남성의류산업에 비해 훨씬 다양한 상품을 만드는 여성의류산업, 그리고 아파트와 상가빌딩과 발전소와 공장을 짓는 건설산업이 그렇다(와일, 앞의 책: 142~143쪽). 이처럼 다양한 최종 결과물을 생산하려면 최종 결과물의 특성에 맞는 전문기술·기능·장비·노동력 등이 투입·결합되어야 하는데, 하청을 활용하면 이 모든 자원을 한 기업이 내부적으로 확보하지 않아도 되기 때문이다.

또한 작업 공정이 분절적인 산업, 따라서 공정을 이루는 특정 시기에만 한시적으로 필요한 전문적 노동이 많은 산업에서도 하청이 활용된다. 가령 탄광업의 작업 공정에서는 특정 시기에 폭파라는 고도의 전문적 노동이 필요할 수 있는데, 폭파 작업이 성공적으로 이루어지고 나면 당분간 이 노동이 필요하지 않기 때문에 이런 한시적이고 전문적인 작업에 하청을 주는 경향이 있다(위의 책: 145쪽).

하지만 하청에는 결정적인 단점이 있는데, 앞서 살펴본 것처럼 하청업체에 대한 통제력이 약화되어 ‘지연방해’의 위험이 생겨날 수 있고, 이는 하청업체의 교섭력 향상으로 이어져 서비스 구매 비용이 높아질 수 있다는 것이다. 이 때문에 원청업체는 하청업체를 ‘수직적으로 통합’함으로써 거래비용을 내부화하는 길을 택할 수도 있다. 하지만 이 경우 해당업체의 고용 관련 책임이라는 정반대의 비용이 발생할 수 있다.

오늘날 원청은 통제력은 강화하면서 책임은 면제받는 방식을 취하고, 경쟁업체를 육성하여 하청 간 경쟁을 조직하는 경향이 있다. 이는 하청업체의 교섭력 약화로, 따라서 하청업체로의 비용 전가로 나타날 수 있다. 하청업체가 이를 모면하기 위해 사용하는 대표적인 방법은 자신보다 하위업체에 비용을 재전가하는 ‘다단계 하청’이다.

이 다단계 하청이 가장 전형적으로 나타나는 산업이 바로 건설산업이다. ‘최저가낙찰제’라는 관행 속에서, 소수의 원청대기업은 하청업체에게, 하청업체는 (불법적인) 재하청업체/자에게, 최종적으로는 현장노동자에게 저단가를 전가한다.²⁸⁾ 그 결과 하청업체와의 불공정거래(‘갑질’), 상위업체의 갑질에 의해 규정되는 중간착취와 규제 미준수 등이 만연한다. 노사관계 면에서 보면, 원청은 직접적인 고용주가 아니라는 이유로 현장노동자들에 대한 사용자 책임을 법적으로 면제받으며, 직접적인 고용관계에 있는 하청업체나 재하청업체/자는 상위업체가 전가한 책임과 비용을 노동자에게 전가하기 바쁘다. 이 구조 하에서는 실효성 있는 노사관계 형성이 매우 어려우며, 그 결과 노동자들의 노동3권은 체계적으로 제약당하고, 임금과 노동조건의 개선 여지 역시 좁다.

즉 건설산업은, 고용관계의 불투명성과 책임회피를 높이는 간접고용의 폐해가 무엇인지 가장 극단적으로 보여주는 사례라 할 수 있다.

28) 2008년 이전까지 건설업에서 합법적으로 인정되는 하청 구조는 <발주처-원청(주로 종합건설업체)-하청(전문건설업체)-시공 참여자(‘십장’)-건설노동자>였고, 불법적인 재하청을 포함하면 그보다 훨씬 다단계로 진행되었다.

(2) 노동시장 특성

건설산업의 노동시장은 이른바 내부노동시장과 대척점에 있는 ‘외부노동시장’의 전형이라고 할 수 있다. 그렇다고 해서 이 외부노동시장에 아무런 논리나 질서가 없는 것은 아니다. 한편으로 ‘지역노동시장’, 다른 한편으로 ‘일맥’이 건설산업의 노동시장에서는 매우 중요하다.

① 지역노동시장

건설노동자들은 한 사업장에서 다른 사업장으로 끊임없이 이동한다. 하지만 그렇다고 해서 이들이 무작정 이동하는 것은 아니다. 이 이동에는 일정한 반경이 있고, 많은 노동자들은 (경기침체로 인해 일정 반경 내에서 일자리를 구할 수 없는) 부득이한 경우가 아니라면 이 반경을 벗어나고 싶어 하지 않는 경향을 보인다. 이 반경은 노동자들의 생활권이기도 한 ‘지역’인 경우가 많다. 이 반경 내에서 노동자들의 이동궤적이 그려지며, 심지어 모종의 ‘정주성’(따라서 여기에 동반되는 모종의 연결망)이 발견되기도 한다.

아울러 이 반경을 넘어서려 할 경우 자본은 추가적 비용을 치러야 할 수도 있다. 가령 지역의 공사 현장의 경우, 노동력이나 특히 기계장비를 인근 지역에서 구하지 않고 ‘외지’에서 불러들일 경우 비용이 더 많이 들 뿐만 아니라, 안정적인 일감을 제공하지 못할 경우 이들이 이탈할 위험이 있다. 이런 이유 때문에 자본 역시 공사 현장이 속한 지역 수준에서 노동력과 장비 등을 구하는 경향이 있다.²⁹⁾

이 지역은 ‘선거구’나 ‘행정구’ 등과 일정하게 겹치기 때문에, 이를 근거로 정치적 압박을 가하거나 행정적 감독을 요청하는 일도 종종 벌어진다.³⁰⁾³¹⁾

② 일맥

앞서 살펴본 바, 건설산업에서는 어떤 (원청)업체가 수주를 받고 어떤 (하청)업체가 하도급

29) “현장이 개설될 때 자기네 소속 노동자를 일시키는 게 아니다 보니까. 현지에서 조달하는 방식이잖아요. 인력사무소를 통한 다든지.” (현석호 인터뷰)

30) “국가계약법에 의한 공사가 있고, 지방계약 지자체가 발주자인 건설공사가 있어요. 그러면 지자체에는 그 교섭에 우선고용, 지역주민 우선고용을 먼저 뚫는 거예요. 거기다가 산업안전. 그다음에 조례와 관련된 내용. 이런 것들로 지자체 교섭을 하는 거죠.” (송주현 인터뷰)

31) “광양제철소가 지역에 있는 업체이고. 우리가 다 지역시민들인데. 교섭이 안 되어서 파업까지 왔는데 강 건너 불구경하면 안 된다. 중재를 해라, 그런 차원[에서 광양시에] 몇 번 요구를 했는데 광양시가 묵묵부답이었어요. 그래서 점거를 했죠.” (마성희 인터뷰)

을 받느냐에 따라 물량이 계속 이동하고 고용도 함께 이동한다. 또한 그 물량과 고용은 한시적이다. 그런 점에서 건설노동자들은 취업과 실업을 반복하는 불안정노동자의 전형이라 할 수 있으며, 이들의 주된 욕구는 ‘고용 유지’, 즉 취업과 취업 사이의 실업 기간을 최대한 짧게 하는 것에 있다고 할 수 있다. 따라서 건설노동자의 입장에서는 하나의 하청업체에 배타적으로 소속되는 것보다는(건설산업에서는 그런 가능성 자체가 극히 희박하지만), 차라리 다양한 하청업체들과 연결망을 만들어 놓고 그 중 물량을 확보한 업체로 계속 이동하는 것이 더 나을 수 있다. 이 연결망이 이른바 ‘일맥’으로, 건설산업에서 노동력 공급의 핵심 메커니즘으로 기능한다.³²⁾

일맥은 건설산업 노동과정의 특성과도 관련이 있다. 우선 건설산업은 (중화학공업 등과 달리) 상대적으로 기계화·자동화 비율이 낮아, 노동집약적인 산업이면서 숙련도가 높은 ‘기능직’이 핵심 역량을 이루는 산업이다(윤진호 외, 2006: 442쪽). 아울러 건설현장의 노동과정은 집단작업을 요하는 바, 통상 기능공을 중심으로 일정한 숫자의 ‘조공’들이 팀을 이루어 집단작업을 수행한다. 이 팀은 노동의 단위이면서 계약의 단위이기도 한데, 건설노동시장을 비롯한 이른바 ‘프로젝트형 유연고용’ 관행이 나타난 곳에서는 개인별 계약이 주는 불확실성, 가령 숙련 인증의 어려움 등을 계약 양 당사자가 모두 줄이도록 하는 방편으로 팀별 계약이 선호되는 경향이 있다(황준욱 외, 2009: 24쪽). 이렇게 볼 때 건설산업에서 노동력 공급을 담당하는 일맥이란, 팀장을 정점으로 하는 일종의 ‘잠재적 팀’이기도 할 것이다.

상황이 이렇게 때문에 일맥과 그를 중심으로 형성되어 있는 각종 연결망 및 친목단체, 그리고 결국 일맥에서 중심적 역할을 점하는 팀장이, 조직화에서 전략적 중요성을 점할 수밖에 없다. 건설노조 역시 이를 일찍이 인지하였고, 출범 초부터 이들을 조직하기 위해 노력하였다. 하지만 포항 지역을 제외하면 대부분 지역에서 IMF 전까지 팀장 조직화에 성공하지 못했는데, 팀장들은 상대적으로 임금 및 노동조건이 나았을 뿐만 아니라, 무엇보다 불법하도급 체계에서 현장 노동자들을 관리하고 심지어 ‘고용’하는 역할도 했기 때문에 노조의 틀로 이들을 조직하기가 쉽지 않았던 것이다. 팀장의 조직화 문제는 최근해야 돌파구를 찾았는데, 이에 관해서는 후술하겠다.

32) 그런데 이는 꼭 건설산업만이 아니라 고용이 불안정한 산업이나 부문에서 공통적으로 나타나는 현상일 수 있다. “정규직은 인맥을 만들 필요가 없어요. (...) 친한 사람[이야] 있고 그렇겠지만, 근데 일용직은 내가 언제 일자리가 없을지 모르기 때문에 내 주변에 스무 명 정도는 친한 사람을 확보시켜 놔야 돼요. 원래부터도. 안 그럼 못 먹고 살거든요. 팀장들도 그렇고. 모든 직종 불문. 개개 조합원들도 20명 이상 알아놔야 돼요. 어떤 직업을 하다 20명을 알 수도 있다, 이렇게는 생각하면 그럴 수가 있는데. 이 사람들은 생계 목적이거든요. 주기적으로 현장을, 내가 기분 나쁘면 여기 이 현장을 그만둬야 되잖아요. 그럼 다른 데 가야 되잖아요. 갈 공간이 있어야 되잖아요. 그게 인맥인 거잖아요. 지금도 노동부나 통계조사하면 [건설산업에서] 일자리 구하는 게 70%가 인맥이거든요. 뭐 노동조합도 인맥일 수 있고. (...) 다 자기들끼리 연결하니깐. 연락을 하고, 살아온 과정 속에서 삶의 지혜인 거거든요.” (석현수 인터뷰)

(3) 정부와 법·제도의 강한 영향력

건설산업은 민간뿐만 아니라 정부가 발주하는 비중이 상당할 뿐만 아니라, 꼭 정부가 발주하지 않더라도 정부의 기획에 상당한 영향을 받는다. 또한 내부노동시장 규범이 작동하지 않는 대신, 건설산업기본법(이하 건설법), 건설근로자의고용개선등에관한법률(이하 건고법) 등 건설산업을 규율하는 별도의 법이 존재한다는(하지만 통상 준수되지 않는다는) 특징이 있다. 이는 건설노조 운동이 대정부투쟁과 법·제도 개정 투쟁을 활발히 벌이는 배경으로 작용하였는데, 이에 관해서는 후술하겠다.³³⁾

2) 노조 교섭력의 잠재적 근거

이상에서 살펴본 건설산업의 특징은 건설노조운동 특유의 교섭력에 큰 영향을 미친다.

우선 앞서 살펴본 것처럼 건설산업 및 노동시장에 영향을 미치는 법·제도가 많으면서도 ‘규제 미준수’ 상태에 있으므로, 조직력이 부족한 상황에서 노조는 지켜지지 않는 법·제도를 사측을 압박하는 수단으로 활용할 수 있다. 법·제도는 정의상 건설산업의 모든 노동자에게 적용되는 것이므로, 법·제도 관련 투쟁을 통해 노조는 건설노동자 전체를 대표하는 세력이라는 평판을 획득할 수 있으며 건설노조의 교섭력에 유리하게 작용할 수 있다.

또한 공기工期가 무엇보다 중시되는 건설산업의 특성상, 현장을 봉쇄하거나 규모 있는 파업을 조직하여 공사를 중단시키는 것이 큰 위력을 발휘한다. 이때 궁극적으로 피해를 입는 것은 발주처와 원청이고, 원청이 현장소장 등을 매개로 현장을 직접 관리하기 때문에, 공사가 성공적으로 중단되면 원청이 신속하게 개입하는 경향이 있다. 그런데 노동자들의 요구는 많은 경우 규제 준수의 범위를 크게 넘어서지 않는 소박한 것들이고, 이 요구를 받아들일 때 치러야 하는 비용보다 공기 지연으로 빚어지는 비용이 훨씬 큰데다, 요구 수용으로 인한 비용은 공사가 끝나면 자연스럽게 소멸된다는 점에서, 경제적으로만 따지면 원청을 위시한 자본이 굳이 무리할 이유가 별로 없다. 물론 조직력이 전제되어야 하겠지만, 어쨌든 이 같은 비용의 비대칭성이 노조의 교섭력에 유리하게 작용할 수 있다.

마지막으로 앞서 살펴본 것처럼 노동력 공급이나 노동과정에서 공히 숙련노동자가 중심적 지위를 점하는데, 한국에는 이들을 양성하는 체계가 제대로 갖추어져 있지 않다. 대부분의 핵심 숙련은 실제 현장에 투입되어 노동하는 과정에서 획득되는데, 노동과정에서 중심은 숙련노동자이므로 결국 숙련 양성 면에서도 숙련노동자가 관건적 역할을 하는 셈이다.

33) 이와 관련하여 주로 건설대기업 정규직으로 구성된 건설기업노조가 건설산업연맹 초기 정책 역량을 발전시키는 데 큰 역할을 하였다.

이는 만일 노조가 숙련노동자를 장악한다면 노동력 공급과 노동과정, 숙련 양성 전체를 지배할 수 있고 교섭력을 크게 높일 수 있다는 뜻이다.

3) 건설산업 조직화의 역사

(1) 본격적 조직화의 전사

87년 노동자대투쟁 직후인 1988년 3월 10일 서울에서 건설일용노동조합이 창립된 이래, 건설노조운동은 10여 년간 “지역을 중심으로 직종별 조직을 골간으로 하는 현장조직 건설” 전략을 전개하였다(윤진호 외, 2006: 422쪽). 하지만 포항지역건설노조(현 전국플랜트건설노조 포항지부) 정도를 제외하면 대부분의 지역에서 이렇다 할 조직화 성과를 내지 못한다(전국건설노동조합, 앞의 책: 12쪽).³⁴⁾ 설상가상으로 1998년부터 본격화된 IMF 경제위기로 인해 건설업 전반이 큰 위기에 빠졌고, 건설노동자들은 40%가 실업상태가 되는 등 건설노조운동 자체가 존폐 위기에 직면하게 되었다(백석근, 2015: 103쪽).

하지만 건설노조운동은 이 위기를 조직화의 기회로 전환하였다. 특히 중요한 계기는 일약 가장 중요한 사회문제로 부상한 실업에 대한 정부 차원의 대책을 적극 요구하는 한편, 건설노조의 위상에 ‘건설노동자의 실업 극복을 위한 조직’이라는 성격을 포함시킨 것이다.³⁵⁾ 건설노조는 1998년 204일간 명동성당 들머리에서 건설노동자 생존권 보장을 요구하는 천막농성, 지역별 실업자대행진 조직, 정부의 실업극복국민운동 프로젝트 위탁, 전국 10개 이상에서 취업알선센터 개설, 공공근로 사업 확보를 위한 교섭 및 투쟁 배치 등을 전개하였다(위의 글: 103~104쪽). 이를 계기로 건설노조운동은 고용 요구를 본연의 요구 중 하나로 자리매김하였고, 더 나아가 노동력 공급을 통한 노동시장 통제라는 전략을 본격적으로 고민하기 시작하였다. 물론 당시의 취업알선 및 공공근로 관리 사업은 경제위기가 완화되면서 중단되었고 이를 매개로 조직한 조합원 상당수도 이탈하였지만, 관련한 고민은 이후 조직화 사업에 긍정적으로 작용하였다.

34) 당시 포항의 플랜트건설노동자들이 조직화에 성공할 수 있었던 것은 팀장급 숙련노동자들이 중심에 섰기 때문이라고 한다. “숙련공 노조잖아요, 숙련공이 중심이 돼서 노조가 만들어진 거거든요. 이 사람들이 노조로 넘어 왔기 때문에 주변직종 따라 온 거야. 근데 이 사람들 많이 안 넘어왔으면 절대 노조가 될 수 없는, 핵심 직종, 주력 직종들이 먼저 노조를 만들고 거기에 따라서 주변에 있는 부수적인 직종도 따라 오고, 우리가 고구마, 감자 캐면 줄기 따라 후루룩 따라 오듯이. 그게 플랜트가 된 거예요. 그래서 맨 처음에 89년에 포항에서 노조 만들 때, 그때 이 노조 처음 만들 때 결정적 노조 된 계기는, 용접이나 배관에 있는 반장이나 팀장급들이 이 사람들부터 노조를 만들어가지고 자기 주변 사람들 데리고 와서 노조를 만들고, 이런 과정을 겪었기 때문에 가능한 거예요.” (이영록 인터뷰)

35) 사실 건설노동자들의 가장 큰 애로사항 중 하나가 고용불안이라는 점에서, 건설노조운동은 일찍부터 조합원들의 고용유지 사업을 진행하면서 관련 노하우를 쌓은 바 있었는데 이것이 IMF 이후 공세적 활동의 기반이 되었다(윤진호 외, 앞의 책: 428쪽).

(2) 조직가 투입을 통한 조직화 전략 전면화

건설노조가 IMF 경제위기 직후 전개한 조직화 사업에서 핵심은 ‘조직가organizer’를 통한 조직화였다. 이하에서는 조직가 개념과 그 등장 배경을 살핀 후, 건설노조에서 이 노선이 어떻게 구현되었는지 보고자 한다.

① 조직가의 개념과 의미

사업장 수준에서는 자원도 부족하고 의미 있는 교섭 전망도 열리기 어려운 작은사업장에서는, 사업장 수준의 노사관계 형성에 한정되지 않는 초기업 수준의 노사관계 형성 및 의제화 작업이 필수적이다. 그렇게 할 때 가장 중요한 자원 중 하나가 바로 초기업 차원의 활동반경을 갖는 조직가다.

통상 조직가란 “직책의 여부와 상관없이 새로운 조직 결성을 담당하거나 조합원을 확대하는 역할을 자신의 주된 업무로 하는 노동조합 활동가(간부)를 의미”하며, “조직 내부의 조합원을 강화하는 역할보다는 새로운 조합원을 노동조합 울타리로 유도하는 역할을 하거나 목적의식적으로 조직화를 추진하는 활동가를 의미”한다(강연배 외, 2004: 16쪽).

조직가라는 개념은 이른바 ‘서비스 모델servicing model’과 대비되는 ‘조직화 모델organizing model’이라는 새로운 노조 노선의 구성적 일부다. 조직화 모델은 유럽 나라들 보다는 미국, 영국, 호주, 캐나다 등 영미형 나라들에서 먼저 출현하였다. 유럽에 비해 영미형 나라들은 분권화된 단체교섭구조, 엄격한 노조승인절차, 종업원 경영참가제도 부재 등으로 인해, 노사관계의 제도적 보장이 상대적으로 불리하기 때문에 이를 상쇄하기 위해 노조 조직화에 대한 강한 동기를 갖게 된 것이다(이병훈·권혜원, 2008: 56~58쪽). 노조 조직화 하락은 이 같은 동기를 더욱 강화하여, 조직화 모델 채택을 추동한다. 현재는 독일과 북유럽 등 노사관계 제도가 안정적인 곳으로까지 조직화 모델이 확산되는 추세다(홍석범 외, 2017: 194쪽).

조직화 모델의 주창자들은, 노동운동의 변화를 위한 일차적 과제는 (법제도 개혁 요구라기 보다는) 노동운동세력이 지닌 조직자원의 동원과 활동이라고 주장한다(강연배 외, 앞의 책: 29쪽). “잠자고 있는 거인을 흔들어 깨워야 한다”는 구호로 집약되는 이 같은 문제의식은, 조직자원과 인력의 재분배, 그리고 조합원들이 노동운동의 조직적 변화를 받아들일 수 있도록 돕는 훈련과 동기유발을 중시한다.

조직화 모델의 출현 당시 여기에 동반된 중요한 제도 중 하나가 바로 조직가를 교육·훈련하

는 제도다. 대표적인 것이 미국 AFL-CIO의 조직화연수원(Organizing Institute, 1989년 설립), 호주 ACTU의 조직화사업단(Organizing Works Program, 1994년 설립), 영국 TUC 조직아카데미(Organising Academy, 1998년 설립) 등이다. 다른 제도에 영향을 준 모델 격인 조직화연수원의 경우, 1980년대 초 조직적으로 추진한 ‘휴스턴 조직화 프로젝트’의 실패를 평가하면서, 그 원인 중 하나를 전문적으로 훈련된 노조 조직가의 부재 혹은 결핍에서 찾고, 전문적인 교육과 연수를 받은 대규모 노조 조직가 충원을 해법으로 제시하면서 설립되었다(위의 책: 26~28쪽). 조직화연수원은 미국 노조운동이 서비스 모델에서 조직화 모델로 방향을 선회할 때 촉매제로 작용하였다(위의 책, 2004: 45쪽).

조직화연수원은 노조운동 내외부에서 새로운 주체를 발굴하여 노조운동에 새로운 활력을 불어넣고자 하였다. 조직화연수원의 경우 특히 학생운동이나 지역운동 경험이 있는 청년들을 모집하는 데 중점을 두었다. 호주의 조직화사업단에서도, 신세대 노동자, 여성 등 새로운 노동주체들을 이끌어낼 수 있는 새로운 조직가를 모집하는 일을 중시하였다(위의 책: 55쪽). 영국 조직아카데미에서도, 기존의 노동조합 간부들과는 다른 방식으로 현장에서 활동해 줄 것을 기대하면서 30대 이하의 청년 노동자와 여성, 특히 노조가 없는 사업장의 지원자들을 우선 선발하였다(위의 책: 60~64쪽).

이렇게 양성된 조직가들은 직접 조직화에 나설 뿐 아니라, 조직화의 전문가로서 조직화 사업을 기획하거나 지원하는 역할도 수행하였다(위의 책: 71~72쪽). 또 TUC의 조직아카데미의 경우 조직가뿐만 아니라 노조 행정 지원업무 담당자를 대상으로 ‘조직화 지원 훈련 코스’를 별도로 두어, ‘핵심 조직화 사업 및 노조 운영방향에 대한 이해 증진, 조직화 사업 지원에 필요한 기술 및 지식 습득’을 도모하였다(이정희, 2013: 56쪽). 여기서 보듯 조직아카데미는 조직가를 양성하는 역할뿐만 아니라, 노조운동 내에 ‘조직화 문화’를 확산시키는 주요 거점으로 기능했다.

요컨대 조직가라는 직무를 도입하는 것은 노조 활동 전반에 걸친 변화, 이른바 ‘조직문화 혁신’을 동반한다. 뒤집어 말하면, 이 같은 조직문화 혁신이 있어야만 조직가의 활동이 제대로 이루어질 수 있다고 할 것이다.

② 건설노조와 조직가

한국의 민주노조운동에서 이상과 같은 조직가 개념을 받아들이고, 조직가 양성 및 투입을 통한 현장 조직화 전략을 가장 먼저, 그리고 적극적으로 전개한 곳이 건설노조운동이다. 이에 관한 고민은 IMF 경제위기 이전인 1997년부터 시작되었는데, 그 출발은 90년대의 조직사업에 대한 반성적 평가였다. 이를 통해 그간의 조직사업은 ‘제조업 공장의 조직화

방식'이고 다단계 하도급 등의 특성을 가진 건설업에는 맞지 않다는 결론을 내린 후, 국제건설목공노련(IFBWW, 현 BWI)을 통해 미국, 호주, 영국 등의 건설노동자 조직화 경험을 소개받고 재정을 지원받아 조직가를 통한 조직화 전략을 본격화하기 시작하였다.³⁶⁾ 이때 건설노조는 자체프로그램을 접목시켜, 당시 노조운동에 진출한 학생운동가들을 조직가로 재교육·훈련시킨 후 현장에 투입하여 상당한 성과를 거두었다. 당시 총연맹 차원의 1기 전략조직화 사업으로 양성된 조직활동가 3인 역시 중요한 역할을 수행하였다.

현장에 투입한 조직가를 매개로 건설노조는 일차적으로 근로기준법, 산업안전보건법, 산업재해보상보험법, 고용보험법, 건고법 등 건설 현장에 적용되는 규제의 준수를 감시·강제하는 역할을 수행하였다. 규제 미준수 관행이 만연한 건설 현장에서는 이 같은 '준법' 활동만으로도 노동권 보호에 큰 의미가 있고 사측에는 상당한 압박이 되기 때문이었다.³⁷⁾ 이를 시작으로 노조는 현장에서 임금체불 등 노동자들의 민원을 해결하고, 퇴직공제금 제도를 알리는 한편 그 적용대상을 확대하는 투쟁을 벌이며, 화장실·식당·탈의실 등 기본적인 편의시설조차 갖추지 못한 현장의 문제를 공론화하고,³⁸⁾ 조합원 고용을 요구하고, 단체협약을 체결하는 등의 활동을 통해 노동자들을 조직하였다.³⁹⁾ 당시 조직가들의 활동 양식은 다음과 같았다고 한다.

조직활동가들이 모여서 회의를 하겠죠? 올해라든가 지금 시기라든가 해 가지고 현장이 어디 어디 있는지 확인하고, 현장을 어떤 식으로 조직할 건지 회의를 통해서 논의를 하고, 조직사업 대상은 얼마나 되는지도 확인하고, 공사 기간은 얼마나 되는지도 확인하고, 그래서 물색을 하는 거죠. 현장 어디를 사업을 할지. 다 갈 순 없으니까. 인원은 몇 명 안 되지. 섹터를 나눠서 좀 규모가 크거나 대단위 현장 위주로 사업 계획을 짜고, 그 계획에 맞춰서 집행을 하는 건데.

36) 당시 건설노조 운동이 처한 현실적 조건도 조직가를 통한 조직화 전략 채택에 영향을 끼쳤다. “조합원 자체가 별로 없을 때니까 초창기에는. 동력이 없는 거잖아요. 그러면 소수이지만 먼저 좀 노동조합 활동 관련해서 전문적으로 교육을 해서 이 사람들이 현장을 상대로 싸움을 만들어내는 일을 하는 거죠. (...) 예전 초창기 때는 그 일을 전담으로 하는 사람들을 노조 내에서 따로 부서를 만들어서 조직사업만 하러 다니는 방식을 처음엔 진행했던 건데, 지금은 현장조직들이 꽤, 현장이 개설되면 조합원팀이 들어가서 일을 하게 되면 거기가 현장조직화되는 거니까. 지금은 그 조직들이 운용이 되다 보니까 조직활동가 역할보다는 현장조직을 강화하는 역할이 더 많이 필요하죠.” (현석호 인터뷰)

37) 이때 노조는 특히 건고법 제5조(고용관리책임자)를 활용하기도 하였다. 삼풍백화점 붕괴 등 대형참사를 계기로 1996년 12월 31일 제정된 건고법은, 그 제정이유에서 “불안정한 고용환경과 열악한 근무조건속에서 근무하는 건설근로자의 고용안정과 직업능력의 개발·향상을 위하여 필요한 지원”의 일환으로 “건설근로자를 고용하는 사업주는 건설근로자의 모집·고용·배치 업무와 기능향상을 위한 교육훈련 및 작업환경개선등의 업무를 담당할 고용관리책임자를 사업장별로 지정”해야 한다면서, 법률 5조를 통해 사업주의 고용관리책임자 지정 의무를 명시하였다. 노조는 이 법적 의무의 준수를 요구하는 한편, 현장투쟁과 교섭을 통해 고용관리책임자 지위를 얻고자 하였다.

38) 그 결과 2007년 12월 27일 제7조의2(고용 관련 편의시설의 설치 등)가 신설된 건고법이 시행된다.

39) “체불이 됐든 산재가 됐든. 현장의 근로조건이 됐든. 임금이 됐든. 안에서 싸움을 만들어내는 사업을 하는 거죠. 한 섹터를 맡아가고, 그런 식으로 사업을 했었어요 2000년 초반에. 지금도 마찬가지고 따지고 보면. 지금도 토목건축이나 기계나 노조 간부들이 하는 역할이라는 게 어느 현장이 개설되었는지 확인하고, 현장이 개설되면 교섭요청하고, 우리 조합원이 일을 해야 된다, 해서 고용문제를 해결하고, 근로시간은 8시간을 넘으면 안 된다. 제반 노조 관련해서 현장과 협의, 합의, 안 되면 투쟁. 그런 식으로 일상적으로 사업을 하거든요. 그리고 계속 조합 가입을 받고.” (현석호 인터뷰)

보통 뭐 저 같은 경우는 초창기 때는 네 시나 네 시 반에 기상해서 현장으로 다섯 시 반까지 가서, 그 현장에서 제일 아침에 일찍 오시는 분들한테 노동조합 아십니까? 부터 해서, 쪼꼬만 유인물이라도 들고 다니면서 퇴직공제부금이라고 들어보셨습니까? 자기 권리를 잘 모르니까, 고용보험 적용되는 거 아십니까? 이런 거 있으니까. 정보제공 유인물을 많이 줘요. 투쟁합시다 이런 거 말고, 모르니까 워낙.

그리고 그 현장에 원청사업장들 사무실 짝 되어 있지 않습니까? 방문해 가지고 서울 이쪽 지역 노동조합 간부인데. 관련해서 법 제도가 지켜지는 게 많이 부족한 거 같다. 얘기 몇 번 하다보면 나와요. 공제부금이라든가 산업안전법이라든가 안전문제라든가. 상당히 부실한 게 많다. 이러면서 일단 면을 트는 거죠. 원청사하고 합의서 써가지고, 현장 못 들어가니까 출입권 보장해라. 들어갈 수 있게. 하면 거기서 '안 된다' 하면 '알았다' 하고 고소고발 들어가면서 압박 들어가는 거고.

그렇게 해서 합의 보면 그 다음부터는 뭐 체조시간이라든가. 아침에 가면 여섯 시 반 정도에 체조를 해요 보통 현장에서. 아침 밥 먹는 시간. 일곱 시 전에 다 밥 먹고, 일곱 시부터 일을 해야 되니까. 식당 이런 데서 주로 조직사업을 하는 거죠. 그때그때 다르니까 하나의 일관된 사업방식은 없는 거 같고 활동가마다 다르고. 그런 식으로 사업 하고. 그러고 나서 작업투입되면 원청사를 다닌다든가, 안전문제가 있는지 없는지 감시활동도 하고 그런 과정. 그리고 점심 때 또 현장노동자들 밥 먹으러 올 거 아니에요. 식사할 때 또 식당에서 사업하고. 만나고 얘기하고.

그걸 한두 달 정도 하다 보면 그 인간이 그 인간이에요(웃음). 또 딱 데 가면 만나 또 비슷하게 그 현장 끝나고 다른 현장 가면 또 만나게 되어 있어요. 이렇게 지역에서 안면을 익히는 거고, 핵심이 누군지 확인해서 명단 리스트를 만들고, 퇴근 후에 전화 돌려서 모이자. 해가지고 또 사업하고 교육하고 다른 지역 사례 같은 걸로 해서 꼬시는 거죠(웃음).

이런 것들이 누적이 되면 일정 부분 몇 십 명 단위 되겠다 싶으면 임단협을 맺기 위한 준비작업들하는 거죠. 현장지휘체계 만들고, 싸우고 파업도 해 보고, 점거도 해 보고. 그런 과정을 겪으면서 임단협을 체결할 수도 있고, 실패할 수도 있고. 그런 것들을 계속 컨트롤을 하는 거죠. 지역 단위에서는. 점검회의를 계속 진행하고, 조직사업을 계속 하는. 보통 그렇게. (현석호 인터뷰)

위 인용문에서 보듯 조직가 활동의 전제는 현장출입으로, 이를 위해서는 현장관리소장의 출입 허가가 있어야 하는데, 현장관리소장은 원청업체의 현장대리인이기 때문에, 노조의 조직가들은 처음부터 원청을 상대할 수밖에 없었다. 아울러 초창기 단체협약의 주 대상 역시 관리소장, 즉 원청업체였다. 2003년 무렵이 되면 전국 10개 지역에서 60여 명의 조직가가 활동하였고, 전국 약 500개 이상의 현장에서 단체협약을 체결하였다(백석근, 앞의 글: 105쪽). 아울러 2001년부터 4년간 조합원 약 3,000여 명을 조직하였다(윤진호 외, 앞의 책: 430쪽). 당시 조직화는 주로 조공 중심으로 이루어졌다. 조공이 일정 규모 이상 조직이 되고 이를 통해 현장에서 성과, 특히 '인격적 모델' 등을 일정하게 해결하면서 팀장급 조직화도 조금씩 진전되었다.⁴⁰⁾

그러나 조직가를 통한 조직화가 일정한 성과를 내고 노조가 세를 얻어가자 2003년 하반기 부터 공안탄압이 본격화되었다. 탄압의 핵심 명분은 원청사용자성 불인정이었다. 즉 법적으로 사용자가 아닌 원청업체를 상대로 한 압박 및 단체협약 체결(특히 전임비 지급)은 공갈·협박 및 갈취라는 것이었다. 그 결과 건설노조는 2006년까지 50명이 사법처리(25명 구속)되는 상황에서 처하게 되었다. 자연히 노조 활동도 위축될 수밖에 없었다. 하지만 건설노조는 여기서 꺾이지 않고 새로운 활로를 뚫어내는데, 그 결정적 계기는 이하에서 언급할 시공참여자체도(이하 시참제) 폐지다.

(3) 시참제 폐지 투쟁과 직접고용 쟁취 투쟁

시참제가 도입된 것은 1996년 12월 30일 건산법이 전부개정되면서였다. 1994년 성수대교 붕괴와 1995년 삼풍백화점 붕괴 등 대형참사가 벌어진 후, 건설산업의 불법다단계하도급 관행을 원인으로 지목하는 목소리가 높아지는 시점이었다. 시참제의 취지는 재하도급 금지 때문에 ‘십장’ 등 실제 시공에 참여하면서도 드러나지 않는 이들을 양성화해 책임 시공을 정착시킨다는 것이었다. 하지만 문제의 근원인 다단계하도급 관행을 그대로 둔 채 가장 말단에 있는 이들에게 책임을 지우는 것이 제대로 된 해법일 리는 만무했다. 오히려 시참제는 다단계하도급 관행을 정당화·확대하는 악법으로 작동하였다.

노사관계 면에서 보면, 시참제는 종합건설업체와 전문건설업체가 노조와의 단체교섭을 회피하는 합법적 근거로 작용했다. 왜냐하면 건설노동자와 근로계약관계에 있는 자는 통상 시공참여자인 팀장이었기 때문이다. 즉 건설산업에서 시참제는 사용과 고용을 분리하여 노동법상 책임을 불투명하게 만드는 간접고용의 핵심 고리 중 하나로서, 건설노동자의 노동 3권 실현을 근본적으로 가로막는 방해물이었다. 특히 건설 현장의 고질적 병폐 중 하나인 체불임금 문제와 관련하여, 그 지불 책임을 묘연하게 만들었다. 건설산업의 민주노조운동이 늘 시참제 폐지를 제일요구로 내세운 것은 당연한 일이었다. 가령 플랜트건설노동자들

40) “플랜트도 마찬가지로 건설도 마찬가지고, 처음에는 소수의 활동가가 가서 의식적인 조직화하려고 하겠죠. (...) 처음에는 그 직종이나 업계 내에서 약한 사람들, 약한 고리에 있는 사람들, 회사에서 인정 못 받고 약자에 있는 사람들이 활동가 주변에 모여서 조직화되고 하지만, 그러다 나중에 현장에서 노조로 인정받게 되면 아까 말했던 주력직종들[이 불고], 그럼 조직이 확 늘어나는 거죠. (...) 어쨌든 그 사람[핵심 직종에 있는 사람]이 아무리 회사에서 대우를 잘 받는다고 하지만, 노가다거든, 어쨌든, 주로 관리자들과 관계나 이런 거 보면, 원청이나 발주처 보면, 처음에 노동조합 전에는 어쨌든 노가다이다 보니까 이 사람이 실력이 뛰어나지만 온갖 멸시를 당하고 천대를 당하고, 현장 내에서, 원청이나 이런 데에서, 근데 이제 노조가 만들어지면서 힘이 생기니까 원청이나 발주처에 있는 관리직들이 되게 인간적으로 멸시하거나 이런 부분들이 썩 다 사라져요, 말을 함부로 못하는 거거든. 이런 사람들은 그런 인격적인 대우, 이런 부분들이, 그동안은 돈을 [많이] 받긴 했지만, 노조를 통해서 하다 보니까 현장 내 대우들이 달라지는 거죠. 이런 부분들에서 아 노조가 필요하구나, 나 혼자 돈을 잘 벌어야 내 후배들이 어쨌든 이런 비인격적인 대우를 받으면서 살아야 되고, 그래서 이 사람들이 결심을 해서 노조로 들어와서 전체를 위해서, 그런 단계를 넘어선 사람들이 생기면 되는 거예요. 근데 그런 단계를 못 넘어서면 그 직종은 계속 안 되는 거고, 그런 부분들은 계속 끊임없는 지역 내 소위 말하는 활동가라는 사람들이 그런 개입 계속 만들어내야 되는 거예요. 노력을 통해서 되는 거지 어느 날 갑자기 되는 건 아니니까.” (이영록 인터뷰)

이 2002년 여수, 2004년 광양, 2005년 울산, 2006년 포항 등지에서 격렬한 파업투쟁을 전개할 때, 그 중심에는 늘 불법다단계하도급 금지, 시참제 폐지 요구가 있었다. 또한 목수를 중심으로 한 건설일용노동자들이 2006년 대구경북지역에서 벌인 32일 간의 지역총파업도 중요한 계기였다. 2006년 6월 대구경북지역의 아파트 현장을 중심으로 2천 명이 넘는 목수노동자들이 임금인상, 불법하도급 철폐, 쓰메끼리(유보임금) 철폐를 내걸고 벌인 이 투쟁은, 전문건설업체와의 임단협 체결로 마무리되었다. 당시 임단협 내용 자체는 노동자들의 기대에 미치지 못하는 것이었고, 실제로 조직적 출혈도 심각한 것이었다. 이 같은 한계에도 불구하고 이 투쟁의 가장 큰 의의는, 전문건설업체와의 노사관계 형성이라는 길을 (재)발견했다는 점이다. 동시에 이 투쟁을 통해, 설사 전문건설업체와 노사관계를 형성하고 임단협을 맺더라도, 시참제를 폐지하고 직고용을 생취하지 않으면 근본적인 한계에 봉착할 수밖에 없다는 것이 확인되었다.

[전문건설업체들이] 사용자가 된 거죠, 인제 그 당시에는. 와서 도장을 찍은 거예요. 근데 인제 그게 적용 문제가 있었던 거고. 예를 들어서 여전히 직접고용체계가 아니고, 팀 단위로 해서 임금인상한 거죠. (...) 내가 열 명 데리고 있[으면] 그 당시에는 임금을 개인 개인에게 준 게 아니고 팀장을 통해 줬으니까, (...) [1인당 1만원 인상이면 열명 분 10만원을] 팀장한테 준 거죠. 이런 방식으로 됐지만 어쨌든 임금인상에 대해선 합의를 한 거예요. (...) [그런데] 직접고용체계가 되지 않으면 임금인상이나 노동조건이 전혀 반영이 안 된다는 걸 우리가 여기서 경험한 거죠. 팀장한테 내려간 돈을 팀장이 떼어먹고. 팀장이 노동시간을, (...) 8시간 하기로 했으면 5시에 퇴근시켜야 하는데 [물량을 맞추려고 더 늦게까지 일을 시키는 거죠] 그래서 이건 하나마나한 투쟁이다. 그래서 이 시참자를 폐지하는 투쟁이 중요하다, 그리고 직접적으로 그런 투쟁을 한 거죠. (...) 그래서 1년 만에 시참자를 폐지한 거죠." (이영철 인터뷰)

이처럼 대중투쟁을 통해 시참제의 문제점과 폐지 요구가 공론화된 상황에서, 건설산업연맹은 이를 노정교섭의 의제로 제기하였다. 2003년 노무현 정권 출범과 화물연대 투쟁을 계기로 업종별 노정교섭 틀이 불균등하게나마 만들어졌고, 특히 2005년 덤프연대 파업이라는 현안을 놓고 건설교통부와의 교섭이 진행되고 있는 상황이었기 때문에, 이 제도적 공간을 활용한 것이다.⁴¹⁾ 불법다단계하도급의 문제점에 관한 사회적 공론화, 건산법이라는 별도 법의 존재, 법제도 개선 투쟁 관련 연맹의 축적된 노하우, 정부의 해결 의지 등이 맞물려 2007년 4월 27일, 국회 본회의에서 시공참여자제도 폐지, 불법하도급에 대한 처벌 강화 등을 골자로 하는 건설산업기본법 개정안이 통과되었고 2008년 1월 1일부터 발효되었다.

41) 2005년 덤프연대 파업 및 전개 과정에 관해서는 엄진령(2017: 83~90쪽)을 보라.

한편 앞서 언급했듯 불법다단계하도급과 시참제는 건설 현장의 체불임금 문제와 깊이 얽혀 있었으므로, 건설산업연맹은 시참제 폐지의 효과를 극대화하기 위해 민주노동당 단병호 의원실과 함께 근로기준법상 체불임금 연대책임조항 신설을 추진하였다. 그 결과 2007년 7월 27일 제44조의2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)와 제44조의3(건설업의 공사도급에 있어서의 임금에 관한 특례) 등이 신설된 근로기준법 개정안이 통과되었고, 2008년 1월 28일부터 발효되었다. 그 핵심은 불법하도급시 건설업자 자격이 있는 하청업체에게, 그리고 특정 조건하에서 원청업체에게도 임금 지급 연대책임을 부과하는 것이다.

시참제 폐지 및 근기법 개정은 건설산업의 노동시장 관행을 크게 바꾸는 계기가 되었을 뿐만 아니라, 건설노조의 조직화를 한층 진전시키는 계기가 되었다. 특히 조직화를 진전시킨 핵심 투쟁은 직접고용 투쟁이었는데, 왜냐하면 직접고용이 조직화의 선순환을 시동하는 역할을 했기 때문이다. 그 메커니즘은 대략 이런 식이다. 시참제 폐지 이후에도 시참자를 쓰는 전문건설업체에게 규제 준수를 투쟁으로 압박하면서 시참자 대신 조합원 직접고용을 쟁취하고 직접고용 시 전문건설업체와 임단협을 체결한다. 이렇게 해서 임단협의 보호를 받는 조합원들이 현장에 들어가면, 노조 가입의 장점을 현장에 있는 비조합원들이 체감하게 되고 이는 조합원 확대로 이어진다.⁴²⁾⁴³⁾ 이렇게 조합원이 확대되면 강화된 조직력에 기초하여 현장을 추가적으로 변화시키고 다른 현장이 개설될 때 더 많은 조합원을 직접고용하도록 요구한다. 이런 방식으로 조합원 확대와 현장 노동조건 개선이 선순환을 이루게 되는 것인데, 그 시발점은 조합원 직접고용인 셈이다.

이는 노조가 그간 팀장이 행사하던 노동력 공급 권한을 전유한다는 뜻이기도 하다.⁴⁴⁾ 자본측에서는 노조가 특정 직종 현장 노동자의 다수를 조직한 상황에서, 노조가 조합원의 숙련을 인증·양성한다는 조건을 만족한다는 전제 하에 노조가 노동력 공급권을 가져가는 것을 마지못해 받아들인 것이라 할 수 있다. 조합원 입장에서는 노조가 조합원의 권리를 제

42) “원체 시공참여제 아래에 있으면서 체불이나 산재를 보장받지 못했던 것이 직접고용으로 가니까 단체협약이라는 결과물로 나오니까 입소문도 나고 현장에서도 보는 차이가 발생을 하는 거죠. 아직도 도급 형태의 비조합원들은 새벽 일찍 나와서 늦게까지 일하거든요. 4~5시에 나와서, 저희는 7시에 나와서 안전체조하고 시작하는데, 저희는 저녁에도 5~6시에 퇴근하는데 도급은 그 날 물량을 처리해야 하나요. 그러니까 노조를 찾게 되고 가입률이 높아졌고.” (초기업교섭 관련 건설산업연맹 김성우 정책기획실장 인터뷰)

43) “배관, 용접이 조직이 되면서 임금이 현장에서 계속 오르니까. 원래도 [보온, 전기 직종과] 차이가 있었지만 이거는 숙련도 때문에 그런 거고, 차이가 있었지만 노조가 생겨가지고 배관 용접은 (임금이) 더 쪽쪽 오르니까 이 사람들이 이걸 본 거죠. 나중에 우찌 되냐면, 배관에 조공이 있거든요, 기능공이 있고 조공이 있는데. 이 배관 조공 임금이 전기 쪽 20년 숙련공 임금보다 많아지는 거라, 현장에서. 이걸 보는 거지. (...) 이 사람이 자괴감이 드는 거지, 노조가 이런 거구나. (...) 요걸 보면서 사람들이 여론이 굉장히 높아진 거예요. 노조 해야 된다, 해야 된다 하다가. 노조가 손을 대가지고 땡기니까 이 사람들이 올라온 거지. 그러면서 이 사람들이 늦게 노조가 조직이 되면서 보온도 그렇고 전기도 그렇고 현장에서 한 3~4만원 임금이 올랐어요. 이걸 듣는 과정에서 폭발적인 조직력이 생겨나는 거예요. 사람들이 보니까 인제 생각하던 게 현실로 되니까 확 붙어버린 거죠. 그래서 지금 보면 처음에 배관 용접이 조직률이, 조직력이 [이제는] 여기가[보온, 전기 등 직종이] 더 높아져 버렸어. 여기는 거의 100프로 조직이 돼버리지, 뒤에 불이 붙어가지고.” (이종화 인터뷰)

44) 이때 실정에 따라 기존 팀장의 권한을 일정하게 인정하는 가운데 기존 팀을 노조로 ‘흡수’하는 방식이 나타나기도 하고, 기존 팀을 아예 노조가 대체하는 ‘조합원 팀’ 방식이 나타나기도 한다.

도적으로 보장하고, 고용 배분을 투명하고 합리적으로 진행하는 한에서, 이전까지의 고용 관행의 주도권을 노조가 갖는 것이 가장 ‘깨끗한’ 방식이라고 판단한 것으로 보인다.⁴⁵⁾ 팀장 역시 고용을 얻기 위해 갑을관계에 있는 하청업체를 상대로 각종 상납 등 부패를 저질러야 했고, 팀원들의 고용과 임금에 관해 역량 이상의 책임을 져야 했던 과거가 있었기 때문에, 노조가 원칙 있게 고용을 교섭하는 한에서 노조의 일원이 되거나 자신의 권한을 양도하는 데 동의하였다고 할 수 있다.⁴⁶⁾

이는 곧 노조의 조직력과 교섭력 확대를 의미한다. 노조가 확대된 조직력·교섭력을 바탕으로 원청과 투쟁하며, 불법다단계하도급 등 건설 관련 관행을 바로잡고 노동조건을 개선하면서, 하청업체인 전문건설업체와 노조 간의 집단적 노사관계도 안정화되는 양상을 보인다.⁴⁷⁾

요컨대 최근 건설산업에서 진전된 조직화는, 건설산업(더 넓게 말하면 프로젝트형 유연고용 이 지배적인 산업)의 특성 및 그에 대응하는 노동력 공급관행, 시참제 폐지로 상징되는 노동시장 관련 법제도의 변화, IMF를 계기로 한 노조의 고용 관련 고민, 조직가 양성 및 투입을 통한 조직화, 전문건설업체와의 교섭을 통한 노사관계 안정화 등 여러 특수한 조건이 맞물리면서 이루어진 것이라고 할 수 있다.

45) “고용 관련해서는 예전에는 개인적으로 이렇게 연을 맺어서 이렇게 가는 거죠. 근데 지금은 지부에서 순번제로 다 있거든요. 그러다 보니 고용이 안정되어 있고, 불협화음도 없고, 고용이 보장이 되니까. 회사하고 유착관계가 생길 필요도 없는 거죠. 노동조합에서 알아서 하니까.” (석현수 인터뷰)

46) “실제로 그런 팀장이 최근엔 작년부터라도 이렇게 만났을 때, 실제 액면가는 그 사람이 한 삼천만원을 벌고 있어요. 그런 사람이 있거든요. 근데 문제는 이걸 벌기 위해서는 술을 사 줘야 되고, 뒷거래를 해야 되고, 근데 실제로 노동조합 형식으로 했을 때 일을 우리 부산에서 제일 잘하는 친구 있는데 이 사람은 한 천만원 정도 벌어요. 팀장이. 근데 이 사람이 좋게 뉘냐면 내가 원치 않는 자리를 안 가도 되고, 술을 안 먹어도 되고, 내가 싫은 일을 안 해도 되고, 뭐 이런 게 있으니까. 명절에 돈 보내야 되고, 술 안 마셔도 되니까 자기는 여가시간이 좀 있다. 등산을 갈 수도 있고, 내 하고 싶은 일 할 수도 있고. 그리고 그 전에는 무서워서 건강검진을 못 받았어요. 근데 먹고 살아야 되고, 팀원들도 먹고 살아야 되는데 건강검진 받았는데 이상 있을까 봐 겁이 나서 뭘 못하는 거죠. 근데 이때까지 유지하기 위해서는 그런 뒷거래를 해줘야 되는데, 지금 그 사람은 술을 잘 안 먹거든요. 예전에는 많이 먹었는데 이제 먹기 싫다고. 노동조합 일 때문에는 먹는데 다른 사적으로는 안 드시거든요. 병원을 가보니까 몇 년 뒤에 왔으면 당신 진짜 큰일 날 뻔했다 라는, 1년만 늦었어도 당신 위험한 상태였다. 이런 의사의 얘기를 듣고, 그때 노동조합 말을 안 들었으면, 자기는 진짜 큰일 날 뻔했다. 이렇게 판단하시는 분도 많이 계시고.” (석현수 인터뷰)

47) “우리 노동조합에 투여하는 돈이 있죠. 있긴 있지만 실제로 수주산업이다 보니까, 나중에는 원청이 다시 보전을 해주는 시스템으로 가는 거예요. 원청 원청에서 저가의 공사를 줬기 때문에, 이번에 노동조합이 임금인상을 하면 10억의 금액이 발생한다. 근데 원청에서 전문건설업체를 너무 저단가로 준 거예요. 그러면 10억을 보전을 안 해주면 회사가 무너지는 거죠. 그러니까 실제로 다시 재계약하는 경우도 많고, 공사를 만약에 6월에 수주를 했다. 임단협이 안 끝났잖아. 그러면 도급계약서에 적어놔요. 노동조합하고 합의한 임금만큼은 추가 돈을 지급하겠단다. 그러다 보면 이게 인제, 하나의 노동조합이 가장 커져서 힘을 가지고 있으니까 자기들이 원청에다 정산을 요구할 수 있는 권위가 권리가 생기더라. 그럼 실제로 노동조합에서 임금 올려도 손해 보는 게 없는 구조가 되어버린 거야. 그렇기 때문에 굳이 뭐 지금에 와서는 발벗고 어용노조 만들 필요도 없는 거고. 왜냐면 두 개 조직이 있으면, 회사 입장에서는 없어도, 없으면 자기가 임금 통제를 할 수 있으니까. 원청하고 관계가 큰 문제가 없는 거잖아. 어용노조하고 민주노총하고 싸우면 임금억제효과가 생기든, 동결이 되든, 아니면 뭐 최소한 금액이 오르잖아. 그러면 오른 것만큼 받으면 되는 거니까. 있어도 만원 올랐으면 만원 받으면 되는 거고. 있으나, 민주노총 통일되나, 어용노조 반반하나, 노동조합 없어지나, 회사에서 수익구조는 변함이 없는 구조가 생긴 거죠. 노동조합이 이런 구조를 만들었으니까. 아예 없었으면, 이렇게 될 줄 알고 그때 기를 쓰고 막았겠죠. 과거로 돌릴 수 있다면. 근데 그건 다 지나간 거고 지금은 이런 구조니까. 이제 와서는 굳이 노동조합이 있든 없든 반반을 하든. 그건 자기 수익구조하고는 이제 관계가 없는 거죠.” (석현수 인터뷰)

4) 시사점

앞서 살펴본 과정의 핵심은 건설산업 특유의 불법다단계하도급 관행 및 그와 연결된 고용 관행을 뒤흔들으로써, 특히 노사관계의 불투명성을 높이는 간접고용을 축소하는 방식으로 그렇게 함으로써 조직화의 전기를 마련했다는 것이다.

같은 맥락에서 가령 산업단지의 작은사업장 조직화를 진전시키기 위해서는 이곳의 노사관계를 극히 불투명하게 만드는 파견업체 관련 고민이 진전될 필요가 있을 것이다.⁴⁸⁾ 최근 실태조사에 따르면, 직업안정법이 정한 직업소개업 자격을 취득하지 않은 민간인력중개업체나 파견업체가 ‘채용대행’이라는 이름으로 산업단지에서 직업알선사업을 활발히 벌이고 있다. 이는 그 자체로 직업안정법을 위반한 심각한 문제일 뿐만 아니라, 직업소개와 관련한 공적 규제를 전혀 받지 않거나 그 외부에서 작동하면서 고용의 불투명성을 높이는 효과를 낳고 있다. 이 때문에 가령 민간인력중개업체가 구직자에게 소개하는 곳이 직접 사용자인지 파견이나 도급업체인지 알리지 않는 일이 비일비재하다. 이는 현행 직업안정법의 허점이기도 한데, 이 법에서는 직업소개소가 직접고용을 매개하는 것을 당연시하고 있기 때문에 직업소개소를 매개로 파견업체에 취업하는 경우 이를 규제할 근거가 불분명한 것이다.

더 큰 문제는 파견업체가 직업소개를 하는 경우다. 이는 자격을 취득하지 않으면 당연히 문제거니와 설사 자격을 취득했다고 해도 문제가 될 수 있다. 직업소개는 기본적으로 근로계약 성립 ‘이전’ 단계에 개입하고 그에 한해서 이익을 취하는 데 반해, 파견은 근로계약 성립 ‘이후’ 그 유지 및 존속에 개입하는 것인데, 이 두 경계를 무너뜨리는 것은 근로기준법상 중간착취금지 규정과 정면충돌하는 것이기 때문이다. 가령 양자가 함께 간다면, 이들의 입장에서는 상대적으로 근로조건이 좋고 직접고용하는 곳보다는, 근로조건이 열악하더라도 (일시적·간헐적 업무가 규정하는 단기 파견 최대치인 6개월 이내에) 노동자를 중간착취할 수 있는 파견업 사용자 사업장, 심지어는 단기간 여러 사업장을 거쳐서 중간착취를 지속할 수 있는 사업장을 소개할 강력한 유인이 생겨나게 되는 것이다. 더욱이 여기에 그치는 것이 아니라 사용자에게 직접고용보다는 간접고용을 유도하여, 이런 식의 고용 관행을 정착시키는 데 주동적인 역할을 할 가능성이 지극히 높다. 사용자 측에서도 직접고용으로 인한 책임을 면할 수 있을 뿐만 아니라, 파견업체가 노동력을 지속적으로 공급해 준다면 이를 마다할 이유가 별로 없다. 이런 식으로 노동자들에게 극히 불리한 고용 관행

48) 이하의 내용은 전국민주노동조합총연맹, 2018b, 『파견법 20년, (공단) 노동시장은 어떻게 바뀌었나?』의 관련 내용을 요약 정리한 것이다.

이 정착되어 가는 것이다.

게다가 최근 직업소개소나 파견업체가 스스로 도급사업을 하면서 여기에 노동자들을 모집하는 모습도 보인다. 이 경우도 직업소개소의 본래 취지에 비추어 맞지 않는 일이다. 더욱이 이 도급이라는 것이, 특히 제조업의 경우 그 실정을 감안할 때 위장도급일 가능성이 극히 높다. 어쨌거나 현재는 이런 방식으로 몸집을 키우고 그만큼 시장에서 중요한 행위자 역할을 하게 되는 것이다. 그 결과 간접고용 관행은 더욱 만연한다. 구직과 실제 노동과정을 아우르고, 업종을 망라하면서 사업을 키우고 있다. 또는 개별 기업이 이렇게 크지는 않더라도, 서로 연결망을 형성하고 구직자 관련 정보를 공유하면서 산업 전체가 커질 수 있다. 이는 직업안정법상 비밀 누설 금지 조항을 어기는 것이다.

이런 식으로 고용관행이 정착되게 되면, 노동자들 입장에서 파견업체에 대한 선호가 생길 수 있다. 파견업체가 노동시장에서 힘 있는 행위자라는 것은 그만큼 많은 일자리를 확보하고 있다는 뜻이다. 여기에는 이중적 차원이 있다. 우선 작은사업장의 경우 기본적으로 하청기업이기 때문에 원청의 사정에 따라 물량이 유동적일 가능성이 높다. 게다가 작은사업장 간 노동조건의 차이가 별로 없고 따라서 개별 업체에 대한 충성심(loyalty)이 높을 이 유가 없기 때문에, 노동자들 입장에서는 개별 작은사업장에서 정착하여 거기서 항의(voice)를 하는 방식보다는, 물량이 없을 시 여기서 탈퇴(exit)하여 물량이 있는 다른 작은사업장으로 이동하는 방식을 선호할 수도 있는 것이다. 그랬을 때 많은 일자리를 확보하고 있는 파견업체가 이를 신속히 매개해 주는 역할을 할 수 있고, 그렇다면 파견업체의 중간착취에도 불구하고 울며 겨자먹기로 파견업체를 이용할 수 있다.⁴⁹⁾

또한 상대적으로 규모가 큰 기업에 취업하려면 민간직업소개업체나 파견업체를 통해야 하는 관행이 뿌리내린다면, 이 역시 파견업체에 대한 선호 강화로 이어질 수 있다. 실제로 최근 조사된 사업장 규모별 직업정보제공기관 이용 비율을 보면, 100인 미만 기업과 300인 이상 기업이 공공직업안정기관을 이용한 비율은 각각 84.6%와 8.9%였는데 반해, 민간직업정보제공기관을 이용한 비율은 각각 41.2%와 42.5%였다(전국민주노동조합총연맹, 2018b: 39쪽). 이는 공공직업안정기관을 이용해야 할 때 필수적으로 제공해야 하는 정보를 민간직업정보제공기관 이용 시에는 제공하지 않아도 되기 때문인데, 뒤집어 말하면 현재와 같은 조건에서는 300인 이상 대기업에 접근하려면 민간기관을 이용해야 한다는 뜻인 셈이다. 실제로 최근 대기업에서는 일종의 수습기간으로 파견을 사용한 후 정규직 등으로 고용하는 관행이 나타나고 있는데, 이런 관행이 지배하는 상황에서 노동자는 파견업체의 중간착취를 대기업 취업의 '통행세'로서 받아들여도록 강제받게 되는 것이다.

49) 이는 비단 제조업만의 문제는 아니다. 서비스업 등의 경우도, 한국의 높은 자영업 비중과 과당경쟁을 감안할 때, 작은사업장 자체가 안정적으로 유지되지 못하는 경우가 태반이며, 그런 한에서 하나의 사업장에서의 고용안정보다는 사업장을 넘나드는 '고용승계'나 '고용유지'가 더 중요한 관심사일 수 있다.

여기서 요점은, 현재와 같이 민간직업정보제공기관과 파견업체가 노동시장의 강력한 행위자로 작동하는 상황에서는, 노동자들의 선호 역시 그 영향을 받을 수밖에 없고, 규모 있는 기업에 정규직으로 취업하지 않는 이상, 노조보다 파견업체가 실리 면에서 더 나올 수도 있다는 것이다. 이는 건설산업에서 시참제가 폐지되기 전에 노조보다 팀장의 발언권이 더 높았던 상황에 유비할 수 있다.

그렇다면 한편으로 민간의 노동력 중개기관을 통제하는 것, 다른 한편으로 이들을 통하지 않고서 취업할 수 있는 경로가 열리는 것이 동시에 필요할 것이다. 전자와 관련하여 규제 미준수가 되고 있는 부분에서는 규제 준수를 강제하고 규제가 미비한 부분에서는 새로운 입법이 필요하다. 후자와 관련하여 공공직업안정기관을 강화하는 것이 관건이 된다. 양자 모두에서 노조가 존재감을 보여야 하고, 이 과정에서 조직화의 계기를 만들어가야 할 것이다. 그리고 조직화가 일정하게 진전되면 초기업 교섭을 진행하고 궁극적으로는 원청을 교섭에 끌어내거나 최소한 사용자성을 확대해 가는 방향을 생각할 수 있을 것이다. 이는 장기적인 과정일 것이고, 이 과정에서 결국 성패를 좌우하는 것은 노동자들의 조직화와 공론장의 힘 동원 정도다. 따라서 이 궁극적 목표가 실현되기 전 조직화를 진전시키는 게 중요할 것이다.

5. 초기업교섭 사례

1) 초기업교섭의 필요성과 의미

앞서 살펴보았듯 개별가입 운동의 주 조직대상은 사업장 차원의 안정적인 노사관계 형성이 구조적으로 어려운 불안정노동자들이다. 때문에 이들을 의미 있게 조직하려면 사업장 수준을 뛰어넘는 초기업교섭이 필수적이라는 것은 주지의 사실이다.

관련하여 업종이나 지역마다 차이는 있겠지만, 적지 않은 사용자들은 자체적인 연결망을 갖고 노무관리 기조 등을 비공식적으로 조정하고 있다. 조정방식은 다양할 수 있는데, 가령 다수의 업체들이 특정 노무법인과 계약하여 전체적인 노무관리의 기조를 맞추는 방식일 수도, 다수의 업체들을 주도하는 몇몇 기업(많은 경우 ‘악덕’ 기업)이 있어 그들이 전체 기조를 좌우하는 방식일 수도 있다. 상황이 이럴 경우 개별 기업 차원에서 문제제기를 해 봐야 기존의 기조를 바꾸기 어려울 수 있는데, 왜냐하면 기조가 (비공식적이든 공식적이든) 상위 수준에서 조정된 것이라 개별적으로 바꾸기를 꺼릴 수 있기 때문이다. 설사 한

곳에서 바뀌었다 하더라도, 전체적 기준이 바뀌는 것으로 이어지지 않는다면 성과가 곧 후퇴할 수 있다. 따라서 전체적 기준을 제대로 변경하거나 유지하려면 그 기준이 결정된 수준으로 가서 겨루는 것이 불가피하다.⁵⁰⁾

아울러 개별가입 운동의 주요 조직 대상은 하청이나 (공공부문의 경우) 민간위탁 업체에서 일하고 있는 경우가 많다. 그랬을 때 이 해당 기업 수준에서 해결될 수 있는 것은 별로 없고, 결국 그보다 상위 수준에 있는 원청이나 발주처가 키를 쥐고 있을 가능성이 높다. 궁극적으로는 이들 원청이나 발주처와 교섭을 해야 할 수 있는데, 현행법상으로는 쉽지 않은 게 사실이다. 그럼에도 불구하고 이들을 움직이지 않으면 실질적 변화가 일어나기 어려운 것도 사실이다. 이 때문에 법적 형식이야 어떻든 실질적으로 이들을 움직여야 초 기업교섭 관련한 전망이 열릴 수 있다.⁵¹⁾⁵²⁾

한 가지 유의해야 하는 점은, 자본가들이 산별협약 등 초기협약을 선호하기도 한다는 것이다. 대표적인 사례는 프랑스다. 프랑스는 사용자 측과 노동자 측이 단체협약을 체결할 때, “그 조항은 그 사용자가 체결한 근로계약에 적용된다”는 특징을 갖는다(손영우, 2014: 43쪽).⁵³⁾ 이 같은 원칙은 한국을 비롯한 대다수 국가에서 단체협약이 이를 체결한 노조 소속 노동자에게 적용되는 것과 대조적이다. 이는 프랑스의 단체협약이 노사 간의 문제일 뿐만 아니라 사용자 간의 문제, 즉 사용자들의 경쟁을 규율하는 수단으로 간주되

50) 개별가입 운동이 전개되는 주된 공간 중 하나인 산업단지, 특히 규모 있는 산업단지의 경우 이른바 ‘공단구조고도화 사업’이 한창 전개된 바 있다. 그 효과 중 하나는 관련 업종이 일정한 공간, 심지어 한 건물에 밀집하는 것이다. 아울러 최근 유행하는 이른바 ‘클러스터화’ 역시 유관 업종을 공간적으로 인접하게 밀집시키는 효과가 있다. 이는 초기업 노사관계 형성에 유리하게 작용할 수 있다. 공간적으로뿐만 아니라 업종별로 유사한 노동 문제가 제기될 가능성이 있으므로, 초기업 수준에서 노동자들의 불만과 요구를 조직하고 그에 대한 대담 역시 초기업 수준에서 사용자들이 내놓게 강제하는 방안을 구상해 볼 수 있다.

51) “출혈을 감수해야 되죠. 일단은 원청하고 싸울 때는 희생을 감수 안 할 수가 없어요. 왜냐면 우리나라에선 불법이 동반이 안 될 수가 없으니. 이를테면 이천 명이든 삼천 명이든 몰려와서 (...) 집중집회를 하려고 하는데. 갔다 치고. 그럼 애네들이 막을 거잖아요. 그럼 어쨌든 원청을 굴복시키기 위해서 뭔가 밀고 당기고 조치를 할 겁니다. 현장을 진입하든지 사무실을 점거하든지. 근데 그렇게 하면 법으로 막혀있으니까 다 불법이 되는 거잖아요. 일정하게 그런 출혈을 감수할 수밖에 없는 조건이에요. 그럼 노동자 입장에서는 사실 감감하지만 출혈을 감수하고서라도 이기고 나면 성과는 성과대로 남는 거니까. 희생을 당하는 부분도 있지만 성과가 더 커질 수가 있어요. 2004년 투쟁처럼. 세계 싸울수록 희생도 크고 출혈도 크지만 반대급부로 조직은 더 탄탄해질 수가 있다 이 말이지요. 원청을 상대할 때는 그 방법밖에 없어요. 지금 당장은. 조직의 힘을 가지고. 모아진 힘을 가지고 때리는 수밖에 없으니까. 법으로 보장된 게 없으니까. (...) 그럼 너희가 원하는 게 뭐냐 라고 발주나 원청이 얘기할 거 아닙니까. 그럼 우리는 이런 걸 원한다. 출입을 원하고, 임금하고 단체협약 체결을 원한다. 이야기하면 자기들도 급한 불부터 끄러 나와요. 안 나오던 업체들도 나와요. 그렇게 되더라고요. 원청사하고 관계는 그런 차원에서 풀려야 된다 하는 고민이 있죠.” (마성희 인터뷰)

52) “결국 전문건설업체를 묶어세우는 과정에 대한 부분들은 전문건설업체가 말 잘 듣는 누군가를 쳐야 되잖아요. 결국은 발주처, 플랜트노조 발주처가 타겟이, 대상이 되는 거예요. (...) 그래서 울산 가지고 예를 들면 SK하고 끊임없이 각을 세우고 투쟁하고. 어쨌든 전체적인 현장에 일하는 노동조건이나 노동환경이나 처음 결정은 발주처와 원청이 쥐고 있는 거잖아요. 건설은 다 그렇잖아요. 전문건설업체는 하나 고용해서 그냥 일만 시킬 그 뿐이지, 실제로 그 노동자들 임금조건이나 아니면 현장에서 일하는 여러 가지 환경조건들은 아무 결정권이 없어요. 실제로 보면 원래는 궁극적 목표는 원청이나 발주처가 돼야 되는 거고, 플랜트노조도 마찬가지고, 근데 어쨌든 현행 법적으로는 고용관계에 있는 사용관계에 있는 전문건설업체하고만 단체교섭을 하게끔 되어 있기 때문에, 실제로 압박은 발주처를 주로. 집단화할 때도 발주처 중심으로 해서 투쟁하고 쟁점화하고. 그래 하나씩 움직여지는 거예요. (...) 그런 과정을 밟았어요, 대부분 다.” (이영록 인터뷰)

53) 프랑스처럼 단협이 사용자를 기준으로 적용되는 나라는 스페인, 오스트리아, 슬로베니아 등이라고 한다(위의 글: 43~44쪽).

고 기능한 사정과 관련된다(위의 글: 50~51쪽). 즉 프랑스의 사용자들은 단체협약, 정확히 말하면 산별 수준의 단체협약을 통해 해당 산업의 임금 및 근로조건의 최저선을 정함으로써, 노동 비용의 지나친 하락을 통해 가격경쟁력을 높이려는 ‘사회적 덩핑(dumping social)’을 막고자 한 것이다. 아울러 산별 수준에서 단체협약을 맺으면 전투적인 현장 노동자 및 노조를 상대하지 않아도 된다는 계산도 작용하였다(위의 글: 47쪽).⁵⁴⁾ 하지만 사용자들의 경쟁을 규율한다는 관점에서 볼 때 산별교섭에는 한 가지 결함이 있었다. 산별협약의 적용을 받는 사용자는 사용자단체에 가입한 사용자에게 한정된다는 것, 따라서 사용자단체에 가입하지 않거나 탈퇴한 사용자는 산별협약을 통해 규율할 수 없다는 것이었다. 이 같은 산별교섭의 결함을 보충하기 위해 1936년 (산별협약의 효력을 해당 산업 내 미적용업종이나 지역으로 확장할 수 있는) ‘단체협약 효력확장’ 제도와 1971년 (노동자단체나 사용자단체의 미비·부재로 협약 체결이 사실상 불가능한 업종이나 직업, 1982년에는 타 산업이나 지역에도 협약을 적용할 수 있는) ‘단체협약 효력확대’ 제도가 각각 도입되었다(위의 글: 52~54쪽). 이상의 제도 때문에 프랑스에서는 사용자가 사용자단체를 탈퇴하더라도 산별협약 적용을 회피할 수가 없는데, 한편으로 프랑스 사용자단체 조직률은 매우 높고, 다른 한편으로 노조조직률이 10% 미만인데도 협약적용률은 90%가 넘는 결과가 나타나는 것이다.

산별협약 및 이를 보충하는 제도들이 자본가들의 경쟁을 성공적으로 규율할 수 있는 한에서 자본가들이 산별협약을 수용하는 사례가 프랑스라면, 산별협약이나 업종협약 등 초기업협약을 통해 자본가 간 경쟁을 규율하지 못할 때 (특히 경쟁이 치열한 산업·업종에서) 자본가들이 노조 일반에 대한 적대를 드러낼 수 있음을 보여주는 사례가 미국이다(쉴렌, 2011: 309~314쪽). 19세기 말 미국의 일부 산업에서 고용주들은 초기업 단체교섭을 매개로 노사관계와 고용주 간 관계를 조절한다는 구상하에, 1895~1900년 사이 26개 이상의 전국 협약 혹은 대규모 지역협약을 체결하였다. 그 중 화로주조 산업의 노동조합인 국제주형공조조합(IMU)과 맺은 협약은 특히 성공적이었는데, IMU는 1891년 당시 화로 주형공의 75%를 조직한 조직력에 근거하여 산업 전체에 단일한 협약을 강제하였고, 그 결과 해당 산업의 고용주들은 경쟁 강화와 이윤 저하가 서로를 강화하는 악순환에서 벗어날 수 있었다. 하지만 이는 예외적인 경우였는데, 미국의 노조가 전반적으로 조직률이 낮고 조직이 불균등하며 규율력도 충분치 못한 상황이었기 때문에, 노동조합과의 초기업교섭을

54) 산별교섭이 정착되는 데는 노동운동의 전략적 선택도 작용하였다. 1895년 프랑스 노동총동맹CGT 출범 당시 프랑스 노동운동은 직능노조주의를 지지하는 입장과 산별노조주의를 지지하는 입장으로 크게 나뉘어 있었다. 그런데 직능별로 파업을 분산하여 전개할 경우, 특정 직능의 요구안이 수용되었을 때 다른 직능의 투쟁이 계속되는 상황에서도 작업에 복귀하여 투쟁에 부정적인 영향을 미치거나, 적어도 직능 간 갈등이 높아지는 일들이 발생하였기 때문에, CGT는 1906년 아미앵대회를 계기로 직능연맹의 신설을 막고 산별노조주의를 채택한다. 산별노조주의 채택 후 가령 건설산업의 경우 (산별 통합 당시 9천여 명이었던 조합원이 3년 만에 10배 이상 늘어나는 등) 조직 기반이 크게 확대되고 노조의 투쟁력이 높아지면서, 프랑스에서는 다른 나라보다 더 일찍 산별노조주의가 정착된다(위의 글: 48쪽).

매개로 고용주들의 경쟁을 규제한다는 구상이 제대로 작동할 수 없었던 것이다. 결국 상대적으로 많은 노동자들이 조직되어 있는 일부 기업이나 지역에만 협약이 강제되는 양상이 나타났고, 해당 기업이나 지역의 고용주들은 협약의 효력이 미치지 못하는 기업이나 지역의 고용주들에 비해 불이익을 받는다는 생각을 하게 되었다. 이에 고용주들은 방향을 선회하여 노조를 가장 철저하게 탄압하는 쪽으로 나아갔는데, 대표적인 것이 바로 ‘오픈 샵’ 운동이었다. 여기서 요점은, 노조가 조직력을 바탕으로 고용주 간 경쟁이 이루어지는 초기업 수준에서 산업을 규율할 수 없고, 현실적으로 일부 기업과의 교섭에 머무를 때, 경쟁이 치열한 산업의 고용주들은 반노조주의를 전면화할 가능성이 높다는 점이다.

상반된 위 두 사례를 통해 알 수 있는 점은, 자본가들 입장에서 초기업적 효력을 갖는 단체협약은 어떤 면에서는 그들의 이해관계에 부합할 수도 있다는 것, 그리고 자본가들에게 가장 불리한 상황은 자신이 맺은 단체협약이 산업 전체를 규율하지 못하고 자신에게만 부담을 안겨 가격경쟁력을 떨어뜨리는 상황이라는 것이다. 즉 기업의 입장에서는, 특히 비슷한 규모의 기업 다수와 가격 기반 경쟁을 벌이는 기업의 입장에서는, 초기업 단협보다 (물론 어용노조가 아닌 민주노조와의) 기업별 단협에 대한 반발이 더 클 수 있다. 물론 민주노조가 없는 상황을 가장 반기기가 하겠지만 말이다.⁵⁵⁾

하지만 같은 수준의 기업이 아니라 이들 기업을 하청으로 두는 원청대기업의 경우, 하청기업들 수준에서 초기업교섭이 이루어지는 것은 하청 간 경쟁을 통한 비용 절감, 소위 ‘뿔질하기whipsawing’ 전술을 무력화하는 것이기 때문에 강한 거부감을 가질 수 있다. 실제로 민주노총 금속노조의 산별 중앙교섭 요구에 대해 하청사인 부품기업들은 사용자단체를 구성하여 중앙교섭에 참여한 데 반해, 원청인 완성차대기업은 산별교섭에 한 번도 참여하지 않았다. 완성차대기업이 부등가교환을 통해 하청기업으로부터 잉여가치를 이전하는 전략을 사용하고 있는 상황에서, 산별교섭을 통해 공통적인 협약을 맺는 것은 원청대기업의 수익추구 방식과 정면으로 충돌하는 것이기 때문이다. 반면 하청기업들의 경우 산별교섭이 원청의 비용전가 압력을 규율할 수 있는 수단이 될 수도 있는 것이다(김철식, 앞의 책: 179~180쪽).⁵⁶⁾ 여기서 요점은 초기업교섭에 대한 원청과 하청의 이해관계는 다를 수 있

55) “어디 한 업체만 튀어가지고 노조에 우호적이다 해서 [그 업체가] 노조하고 단협 체결한다 하더라도, 그 업체는 업계 내에서는 경쟁력을 발휘 못해요. 실제로 노조 없는 업체와 있는 업체는, 발주처와 원청 단계에서 공사를 받으면, 실제로 나가는 돈들이 더 많잖아요, 임금도 더 쥐야 될 거고, 환경도 잘 갖춰야 되고 하니까 비용이 많이 들어가잖아요. 그럼 그 [노조 있는] 업체들은 적자날 수밖에 없는 거고 도태될 수밖에 없는 거예요. (그래서) 똑같은 조건으로 만들어줘야 되는 거예요, 전문 업체들을. (...) 그런 부분들은 플랜트 그 당시 노조 만들 때도 그건 당연하게 바라본 거예요. 그런 방식이 아니면, 하나의 기업에 업체 하나 노조 조합원 많다 해가지고 협약을 체결한들, 공사 끝나면 다음은 없는 거고. 장기적으로 그 업체들은 망할 수밖에 없는 거고.” (이영록 인터뷰)

56) 건설산업에서도 비슷한 사례가 나타난다. “종합의 우월적 힘을 통해서 전문건설업체에게 저가 하도급을 주고 있는 거죠. 이 구조를 바꾸지 않으면 고용을 하고 있는 전문건설업체가 힘이 재정적으로 여유가 없으면, 실제로 입단협이나 조합원 복지제도를 더 이상 발전시킬 수가 없는 거죠. 그렇기 때문에 종합건설업체들에게 낙찰률을 높여라. 라는 투쟁이 필요한 거고, 낙찰률 높이려면 방법이 두 가지인데 정부를 통해서 낙찰률을 조정하는 방법이 있는데 워낙 짜고 치는 고스톱이 전문하고 하도

다는 것이고, 후자보다 전자가 더 초기업교섭에 대한 저항이 강할 수 있다는 것이다.

2) 초기업교섭의 준비 활동

주지하듯 현행 노동법상 조합원이 한 명만 있더라도 교섭을 요구할 수 있다. 현실적으로 내 실 있는 단협을 맺는 데까지 이르기 어렵겠지만, 대각선교섭을 요구하는 상급단체의 ‘후광효과’가 현장의 노동조건 개선에 유리하게 작용할 수 있다. 가령 형식에 얽매이지 않고 ‘협약’을 요청하면서 상급단체 명의로 공문을 발송하는 방식 등을 통해, 사측이나 조합원, 주위 노동자들이 ‘노조 효과’를 느낄 수 있고, 이는 조직화에 유리하게 작용할 수 있다. 이 노조 효과는 사측뿐만 아니라 노동부 등을 상대할 때도 마찬가지로 작동할 수 있다. 개인으로 노동부에 진정하는 것과, 개별조합원으로서 진정하는 것(따라서 노조의 힘을 빌릴 수 있는 것)은 노동부나 진정인 모두에게 의미가 사뭇 다를 수 있는 것이다.

일단 공문이 딱 들어가면 금속노조로 들어가기 때문에 일단 굉장히 불편해해요, 회사들이. 안에서도 충분히 논의들을 많이 하는 거 같고. 단칼에 잘랐던 것들이 어쨌든 많이 유연해지는 효과가 기본적으로 교섭을 나오든 안 나오든 좀 있는 거 같구요. 그리고 뭔가 공방이 오가면 상당 부분 수용을 하는 거 같아요. 노조의 힘을 빌리는 거죠. 교섭이 실제적인 임단협처럼 되지 않더라도. 어쨌든 조합원들도 그런 힘을 느끼는 거 같고. (...) 노동부도 좀 달라요. 저희가 보통 상담했을 때 일반민원으로 서류작성해서 가면 체불임금 같은 경우 감독관이 뭐 합의 증용하는 건 일도 아니고. 심지어는 무고죄, 이렇게 걸어서 취하 강요하는 경우 되게 많거든요. (...) 이것도 약간 바뀐 게 있죠. 상담 오시면 가입원서 쓰시라고 하고 (...) 감독관한테 전화를 해요. 아 우리 조합원 가셨다, 어떻게 되고 있냐. 그러면 감독관이 일반 상담 민원인들처럼 후려치기하거나 이렇게 못 해요. (...) 저희 조합원이시면 같이 가서. 출석하셔서 조사하시고. 감독관이 바로 고용의무지시 내리고. (...) 이렇게 달라진 것도 있어요. 회사, 노동부, 우리. 이렇게 관계변화가 좀 생겼죠. (이대우 인터뷰)

목표가 초기업교섭이라고 할 때, 이 목표에 도달하는 길은 다양할 수 있다. 가령 여러 기업의 노동자들을 조직하여 그 규모가 일정 단계를 넘어섰을 때 대각선교섭이나 (사용자단체가 있는 경우라면) 통일교섭을 요구할 수 있다. 또는 여러 가지 조건을 판단하여 선정한

급 관계에서 비밀비재하기 때문에. 전문건설업체 표면적으로 좋아하지만 종합에서 뒷돈을 만들어라 이렇게 얘기했을 때 어쩔 수 없이 따라갈 수밖에 없는 구조가 있는 거죠. 그래서 전문건설업체들이 당신들도 집단화가 되어야 한다. 라고 누차 얘기를 한 거고. 16년도에 집단화를 해보고 싶은데 말을 안 듣는다. 노동조합에서 나서서 좀 도와 달라. (...) 큰 업체들이 있었겠죠. 지역에 큰 업체들. 이 사람들은 노동조합이 대세고. 없애고 싶어도 못 없애는 거고. 힘이 훨씬 더 전문업체를 넘어섰다. 그런데 우리가 하고 싶어 하는 이런 것도 이해를 하는데. 그럼 우리도 집단화가 되어서 보조를 맞춰야 되는데. 집단화가 안 된다. 왜냐면 경쟁상대이다 보니까. 집단을 좀 만들어달라. 이야기를 했었고, 우리가 업체들한테 압박을 많이 한 거죠. 그래서 집단화를 시키는.” (석현수 인터뷰)

개별 사업장의 노동자들을 조직하여 대각선교섭을 진행하여 성과를 내고, 이 성과를 비슷한 조건의 사업장들의 노동자들을 조직하는 계기로 삼을 수도 있다(일종의 패턴교섭). 이는 구체적인 조건과 정세에 따라 판단하면 될 일이다. 다만 여기서 요점은, 잘 기획된 사업장교섭이 초기업교섭으로 가는 유력한 경로 중 하나가 될 수도 있다는 점이다.

교섭까지 가지 않더라도, 개별조합원들이 사업장에서의 노동조건을 개선하는 데 지원할 수 있는 방안이 있다. 가령 (30인 이상 사업장이라면) 노사협의회 활용을 지원할 수도 있다. 노사협의회는 한계는 분명하지만, 개별 기업에 노조를 띄우는 방식이 다소 애매한 상황에서, 노동자들을 집단화하고 목소리를 대표하는 계기로 활용할 수도 있다.⁵⁷⁾ 여기서 요점은, 사업장 노조 활동이라는 전형적인 방식이 아니더라도 개별조합원이 노동조건을 개선하기 위해 여러 가지 방식으로 활동할 수 있고, 관련한 고민을 노조가 진지하게 할 필요가 있다는 것이다.

현실적으로 초기업교섭이 실현되는 것은 상당한 기간이 소요될 수도 있다. 그랬을 때 사업장 차원에서 교섭에 준하는 무언가에 관한 고민이 전혀 없다면, 개별조합원 유지가 쉽지 않을 수 있다. 관련한 고민도 현실적으로 필요한 게 사실이다.

다만 이런 식으로 개별조합원의 사업장 관련 활동을 지원한다고 할 때, 개별조합원이 속한 지역노조나 산별노조의 교섭 관련 부담이 지나치게 커질 수 있다. 이는 실제로 지역일반노조의 역사 등에서 관찰된 현상이기도 하다.⁵⁸⁾ 따라서 사업장 교섭 등을 지원하더라도 이런 방식으로 굳어지지 않고 초기업교섭으로 나아갈 수 있게 의식적으로 노력을 기울일 필요가 있다. 만일 그것이 여의치 않다면, 궁극적으로는 사업장에서 조합원이 자체 역량으로 교섭을 할 수 있도록 훈련시켜 초기업노조의 교섭 부담이 너무 높아지지 않게 할 필요가 있다.

그럼에도 불구하고 초기업교섭이 안정화되기 전까지는 손이 많이 갈 수밖에 없는 상황인바, 관련한 전담인력을 내고 초기 투자를 할 필요가 있음은 분명하다.

3) (업종)지역교섭 사례

플랜트건설노조 경남서부전남동부지부의 경우, 2003년 광양제철소를 중심으로 해당 지역에

57) “저는 노사협의회를 우리가 고민을 해야 된다고 생각하거든요. 그나마 우리 사회에서 집단화시킬 수 있는 유력한 체계인데. 노조랑 노사협의회인데. 민주노조운동이 노사협의회를 너무 무시하는 경향이 있어요. (웃음) 무시하면 안 된다. 잘 활용해야 되고, 노사협의회는 사실은 강제하는 수단이나 이런 게 좀 작아서 그렇긴 하지만. 일단 묶여서 뭔가를 할 수 있다는 것만 사람들이 느끼기 시작하면. 개별로 흩어져 있는 거하고 완전히 다른 양상으로 간다고 보고, 특히나 선거 제도에서 직접투표, 무기명투표로 노사협의회 위원장 선출하게 돼 있어요. 이 과정만 제대로 해도. 위원장이 생어용 안할 것이고. 사람들은 참여하는 과정 통해서 뭔가 좀 기대할 것이고. 이진데, 이것도 안 하는 거잖아요. 대부분 회사가 짝어가지고 하는 것이 문젠데. 법에 다 정해져 있는 거니까 그걸 활용해서 하면 좋을 거 같은데. 잘 안 되는 것은 논의이고.” (정현철 인터뷰)

58) 이에 관해서는 장진범(2017: 415~417쪽)을 보라.

일하는 전문건설업체들에게 모두 교섭요구를 보냈다. 처음에는 나오려 하지 않았으나, 이에 교섭태도로 고발을 진행하였고, 발주처인 포스코를 상대로 투쟁하였으며, 지자체인 광양시에 대해서도 중재를 촉구하는 점거투쟁 등을 진행하였다. 이는 건설업은 수주산업이라는 점에서 발주처가 핵심 의사결정의 키를 쥐고 있기 때문이었다. 결국 이 같은 투쟁 끝에 포스코 등이 압박을 넣어 전문건설업체들이 교섭에 나왔고, 이들 중 10여 개 대표를 뽑고 나머지 업체는 위임장을 제출하는 방식으로 교섭을 진행하였다. 그 결과 포항과 동일한 내용으로 단협을 체결하였다.

문제는 이 단협이 현장에서 지켜지지 않고 기존 관행대로 현장이 돌아갔다는 것이다. 이에 2004년 단협 이행을 걸고 파업과 함께 교섭을 진행하였다. 당시 포항, 여수, 광양이 동시에 파업을 진행하였다. 광양은 조합원 1,500명이 42일간 파업한 결과 결국 투쟁에 승리하여 지부가 지역에 안착하였다. 실제로 2005년부터는 지역의 전문건설업체협의회가 구성되어 해당 협의회와 노조가 교섭을 하고, 여기에 가입되지 않은 사업장들은 협의회 대표들에게 위임장을 제출하는 형식으로 교섭을 진행하고 있다.

건설노조 토목건축분과의 경우, 앞서 살펴본 2006년 대구경북지역에서 전문건설업체 11개사와 지역 단체협약을 체결한 이후, 2007년 경기중서부지역, 2013년 광주·전남지역, 2015년 부산·울산·경남 등으로 확산되었고, 2017년에는 중앙교섭도 진행하였다. 아래에서는 최근 크게 조직을 확대하고 지역교섭에 성공한 부울경 지부의 사례를 간략히 살펴보고자 한다.

2010년을 전후하여 건설노조에서는 ‘전략조직화’가 필요하다는 데 의견을 모았다. 건설산업은 공정별로 세분화되어 있고, 150개에 가까운 극히 다양한 직종의 노동자들이 투입된다. 이 모든 직종을 동시에 조직하기란 현실적으로 어려우나, 어느 한 공정이 중단되면 이후 공정 전체가 영향을 받으므로, 핵심이 되는 직종을 조직하면 된다고 판단한 것이다. 건설노조는 골조, 특히 목수 조직화를 결정하였으며, 이는 이후 건설노조가 한층 성장하는 데 크게 기여하였다.

다른 지역 건설노조들이 모두 목수 조직화에 돌입한 데 반해, 건설노조 부울경지부의 경우 2011년을 전후하여 타설 쪽을 우선 조직하고 2014년에 들어서야 목수를 본격 조직하였다. 이 같은 판단에는, 타설공의 경우 숫자가 목수의 1/10 수준이었고, 타설공 특성상 부산의 약 3개 지역에 노동자들이 모여 있어 상대적으로 조직하기가 쉬웠으며, 사회적 천대가 가장 심한 직종이었다는 것 등이 감안되었다. 어차피 건설업의 공정은 한 곳이 멈추면 연쇄적으로 마비되므로, 타설 조직화로도 동일한 효과를 거둘 수 있다는 점에서 타설을 먼저 조직하기로 한 것이다.

조직화의 방식은 팀장 조직화였다.⁵⁹⁾ 조직 사업을 본격적으로 시작한 지 반 년 만에 노조를 결성하였고, 노조 결성을 전후하여 타설공이 투입된 지역의 전 현장을 상대로 요구안을 발송하였으며, 5월 1일 노동절까지 임금 인상 약속서를 쓰지 않는 현장에는 인력 공급을 차단하겠다고 선언하였다. 그리고 노동절에 노조 결성 후 첫 집회를 개최했는데, 이 날 모인 타설공이 200명 정도였으며 이는 유례가 없는 것이었다고 한다.⁶⁰⁾ 인력 공급을 차단할 경우 실질적인 타격이 올 수준까지 조직하였고,⁶¹⁾ 임금인상 요구액이 공사 금액에 비하자면 미미한 수준이었기 때문에, 첫 집회 이후 곧 투쟁은 승리로 마무리되었다. 이어 2013년에는 현장에 들어와 있는 전문건설업체 전체와의 개별 교섭을 진행하였고, 파업 투쟁을 통해 100개가 넘는 아파트 현장 중 돌아가는 곳이 2개 정도에 그치는 정도의 위력을 과시하여 역시 완승하였다.

이 성과를 바탕으로 타설과 인접 공정에 있고 2010~13년 사이에 물밑작업을 이미 진행 중이던 목수 조직화에 본격 돌입하였다.⁶²⁾ 2014년 4월 한 개 업체의 한 개 현장을 지정하여 조합원 직접고용(현장 투입 인원 중 30%)을 요구하여 관철하였다. 이 성과를 바탕으로 5월 1일 노동절에 500명 규모의 집회를 조직하고 6월부터 노조로 전환하였다. 노조 전환 이후 9월부터 한 지역(양산)의 현장에 들어와 있는 30개 업체 중 가장 악질적인 업체 1곳을 대상으로 집중투쟁·집중교섭을 진행하여 직접고용을 쟁취하였고, 이를 본 다른 업체들 모두 직접고용에 합의하였다. 11월에는 부산에서 가장 큰 전문건설업체 및 가장 강경한 원청을 대상으로 투쟁하여 역시 직접고용을 쟁취하였다. 이후 비슷한 방식으로 투쟁을 진행하여 2015년에는 15개 부산지역 전문건설업체와 (업종)지역교섭을 성사시켰고, 그 결과 현장 인원 100%를 조합원으로 고용하는 내용 등으로 단협을 체결하였다. 2016

59) “기본적으로는 부울경에 타설직종 한 천명 정도 있습니다. 모든 기능공을 다 합치면. 그 안에 팀반장이 한 100명 정도 있어요. 그 100명을 만났죠. 만나고, 전화하고. 처음 조직화사업을 할 때는 술자리도 많았고. 하루에 한 여섯 시간 정도 통화를 했죠. 100명하고 통화를 하려면 한 여섯 시간 걸리더라고요. 직종이 워낙 많이 퍼져있기 때문에 그래가지고 전화하기가 좀 어려운 부분이 있었거든요. 만나기 어려운 부분도 있고. 그래서 명부를 먼저 확보하고, 명부에 있는 사람들하고 통화를 하고. 통화한 사람들하고 시간이 맞으면 같이 술자리 하고 어울리고 친해지고. 그 다음 그 분들의 요구조건이 무엇인가 수렴하고. 그런 후에 모이자. 한번 모여서 전체 의견을 모아서 가보자. 이런 식으로 조직화를 했던 거죠.” (석현수 인터뷰)

60) “나중에 들었을 때 원청(...)에서는 엄청 신기하게 생각했어요. 타설공이란 직종은 모이기도 않을뿐더러 노동조합을 할 거라고는 꿈에도 모른 거예요. 자본의 입장에서는 이걸 절대 안 되는 사업인데. 자기가 평생 건설일을 뭐 소장을 했던, 이런 사람들이 한 20년, 30년 해왔던 사람들은. 타설은 절대 모을 수가 없는 구조다. 근데 이걸 모아온 노동자들에 대한 어떤 두려움도 있고. 실제 움직이니까. 실제로 그리고 몇 개 현장이 그때 서다 보니까. 아 우리한테 파업이 오겠다. 요구액이 얼마 안 되니까 인정을 해 주자. 이런 식으로 된 거죠.” (석현수 인터뷰)

61) “저희들은 직종조직화해서 어떤 요구를 할 때 70프로 조직화를 안 하면 안 합니다. 50프로에서 70프로까지 조직화를 하지 않고서는 현장에서 요구를 하지 않[습니다].” (석현수 인터뷰)

62) 타설공 조직화 성공은 목수 조직화 성공에 큰 영향을 미쳤다. “건설노조 총파업 시기에는 현장을 다 세웠거든요. 이런 축적된 과정들을 목수들도 보고 있었던 거죠. 현장에 있던 목수들이 노동조합을 통해 현장이 서고, 임금인상이 되는 것을. 그리고 앞서 말했던 10년도부터 만났던 사람들이 노동조합 일정이나 활동, 임단협 상황 이런 걸 다 공개를 했던 거고. 이런 것들이 알게 모르게 지역에 퍼져있는 상태. 그리고 현실적으로 일자리 문제가 터지니까 아 그럼 노동조합 하면 일자리도 확보되고, 임금도 올려 받을 수가 있다. 이런 인식들은 기본적으로 깔려 있었던 거예요. 그래서 급격하게 모을 수 있었던 거다. 이렇게 볼 수 있죠.” (석현수 인터뷰)

년에는 울산과 경남까지 단협을 확대하였다.

최근 들어 건설노조 부울경지부는 원청 관련 사업도 고민하고 있다. 이는 원청의 불공정한 관계가 결국은 노동자들에게 불리하게 작용하기 때문이다. 대표적인 것이 발주처/원청이 기성금(공사대금)을 늦게 지급함에 따라 발생하는 이른바 ‘유보임금’, 노동자들의 임금 상승에 근본적인 제약으로 작동하는 저가하도급 등이다. 이에 관해서는 하청업체인 전문건설업체들도 환영하는 분위기였는데, 이와 관련하여 노조가 집단화하여 대응할 것을 촉구하였으나, 전문건설업체들 자체는 경쟁사이기 때문에 자체적으로 집단화하기 어려운 상황에서, 노조의 적극적인 압박으로 2016년 부산지역 철근콘크리트협의회(이하 철콘협의회)가 구성되었다. 이는 원청사 관련 공동 대응을 하기 위한 것이기도 하고, 동시에 노조와의 안정적인 교섭틀로도 기능하게 된다. 실제로 2017년 철콘협의회가 대표성을 갖고 노조와 교섭하였다.

여기서 특히 주목할 점은, 노조의 힘이 하청업체인 전문건설업체를 넘어서고, 노조가 원청과 발주처를 겨냥하기 시작하면서, 하청업체와 노조의 갈등이 일정하게 완화되고 심지어 하청업체가 노조에 견인되는 양상도 나타났다는 것이다. 가령 하청업체가 발주처/원청과의 갑을관계를 완화하기 위해서 노조에 도움을 요청하기도 하고, 노조가 힘이 세지면서 임단협으로 인상된 임금분은 원청이 보전할 것을 도급계약서에 명시하는 식으로 처리하면서, 굳이 노조와 심한 갈등을 빚을 필요가 없는 상황이 조성된 것이다. 물론 원청의 사용자성이 법적으로 인정되지 않는 상황에서 원청을 상대로 한 이 같은 투쟁은 상당한 위험부담이 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 그 단계를 넘어서 원청을 압박할 수 있게 되면, 하청업체를 일정하게 견인할 수 있다는 것이다. 반대로 원청의 양보를 얻어내지 못하는 한에서, 지불력이 제한되어 있는 하청업체와 노동자의 갈등은 극심할 수 있다.

4) (업종)중앙교섭 사례

앞서 살펴본 과정을 거쳐 건설노조 토목건축분과는 2016년까지 대구·경북, 광주·전남, 부산·울산·경남 3개 지역에서 광역단위별 지역교섭을 성사시켰다. 그리고 2017년에는 중앙교섭을 시도하여 전국단위 임단협을 체결하는 데 성공했다.

건설노조는 2015년부터 중앙교섭 실현을 위한 조합원 설득작업을 본격적으로 진행했는데, 핵심 논리는 다음과 같았다. 건설산업의 속성상 물량이 특정 지역에 고정되어 있으리라는 보장이 없고, 경우에 따라서는 물량을 따라 부득이하게 다른 지역으로 이동해야 하는 상황이 발생할 수 있다. 그랬을 때 전국적으로 적용되는 임단협이 존재하지 않는다면 그 지역에서 새로 교섭을 체결해야 하고 해당 지역의 조직력에 따라 현재 누리고 있는 권리들

을 보장받지 못할 수 있다. 따라서 조직이 힘이 있을 때 지역교섭을 중앙교섭으로 발전시켜야 한다는 것이다.⁶³⁾

아울러 건설산업에서 법·제도가 미치는 영향이 지대하다는 것은 주지의 사실인데, 법·제도는 지역교섭 수준에서 다루기 어려운 사안이므로, 중앙교섭 수준까지 상승해야만 법·제도 관련 의미 있는 진전이 가능하다는 것도 중요한 근거였다. 같은 맥락에서 건설산업 특성상 가장 큰 발주처가 정부이고 거대 원청이 산업을 좌우하므로, 중앙교섭을 통해 이들을 상대할 수 있는 교두보를 확보할 때에만 건설산업 전반을 바꿀 수 있다는 것도 중요한 논리였다.

중앙교섭에서 출발점인 동시에 가장 어려운 문제는 교섭상대방을 만드는 것이었다(이창근 외: 2018: 156~157쪽). 지역 수준에서는 사용자단체가 구성되어 있는 경우가 있어 이들을 교섭상대로 삼으면 됐지만, 전국 수준에서는 사용자단체가 구성되어 있지 않았던 것이다. 또 대표성 확보 차원에서 매출액이 높은 업체가 교섭대표로 나서야 하는데, 그렇게 하기를 꺼린 것도 문제였다. 이 때문에 결국 노조가 투쟁을 통해 사용자단체 구성을 강제하였다. 가령 조합원이 고용되어 있는 업체들, 특히 전국적으로 사업을 펼치는 전문건설 업체들에 교섭공문을 보내 교섭 요청을 하였다. 이에 응하지 않은 168개 업체에 대해 교섭거부·해태 부당노동행위로 노동부의 전국 각 지역지청에 고소하는 등 투쟁을 배치하였다. 그 결과 지금까지 사용자단체가 구성되지 않았던 수도권 지역에서 경인철콘협의회가 구성되는 등, 전국 5개 지역에서 일정한 집단적 노사관계가 형성되었다. 이로써 전국철콘협의회 준비단계까지는 간 상태인데, 2017년에 이를 완성하지는 못하였다.

실제 교섭은 중앙교섭과 지역교섭 형식을 절충하는 방식으로 진행되었다. 중앙교섭을 통해서 형틀목수 기능공의 기본 임금, 조합원 고용, 근로시간, 노사협의회, 지역별 보충협약, 협약 유효기간 및 적용 등에 대해 결정하고, 그 외 노동조건은 지역별 보충협약을 통해 결정하였다. 단 지역별 보충협약을 한 경우에도, 내용상의 차이는 크지 않은 것으로 평가된다.⁶⁴⁾

이 과정에서 가장 큰 방해물로 나선 것은 복수노조·교섭창구단일화 제도였다. 한국노총 등의 과반수노조 이의신청, 교섭창구단일화절차의 유효성 다툼, 사측의 교섭단위 분리신청

63) 노조뿐만 아니라 사측에서도 전국단위 중앙교섭에 대한 이해관계가 있었다고 한다. 전문건설업체들 역시 특정 지역만이 아니라 전국적으로 공사를 수주하므로, 임금과 노동조건을 균질화하는 것이 이익이 될 수 있다는 것이다. “대구 지역의 경험은 사용자들에게도 전국단위 중앙교섭이 필요하다는 점을 보여주었다. 대구 지역 업체들과 지역 차원에서 일정한 기준을 마련하니, 지역의 다른 업체들에게 비슷하게 적용된다. 원청이 지역에 내려오더라도 마찬가지이다. 이는 업체들에게도 이익이다. 왜냐하면 사용자들끼리의 ‘출혈경쟁’을 막을 수 있기 때문이다. 그런데 원청이 대구 지역에 어용노조를 만들어, 임금경쟁을 조장하였다. 원청은 이러한 출혈경쟁에서 이익을 얻는다. 하지만 이 과정에서 대구 지역 업체들은 외지에서 들어오는 업체를 상대하기가 어려워졌다. 이 사례는 출혈경쟁을 막기 위해서라도 전국단위에서 일정한 기준을 정하는 것이 사용자들에게도 유리하다는 점을 보여주었다. 전국 단위에서 일정한 임금 기준을 정해 놓으면 무차별적인 출혈경쟁을 막을 수 있기 때문이다.” (김성우 인터뷰, 이창근 외, 2018: 157쪽에서 재인용)

64) 관련한 자세한 내용은 위의 책(2018: 158~165쪽)을 참고하라.

등이 나타났고, 이에 대응하는 여러 실무적 문제들이 발생하였다. 궁극적으로는 복수노조 관련 법·제도를 바꾸는 작업을 진행해야겠지만, 일단 현행법으로 작동하는 상황에서 어떻게 대응할 것인가에 관한 실무적 노하우 축적이 과제로 제기되고 있는 상황이라 할 것이다.

6. 요약 및 시사점

이상의 연구를 요약하자면 다음과 같다. 개별가입 운동의 기본적 문제의식은, 작은사업장 노동자들의 처지에 맞게 노조할 권리를 구체화하는 운동, 사업장 단위 조직화가 어려운 곳을 외면하거나 방치하지 않고 적극적·공세적으로 조직화할 수 있도록 전조직적 태세를 정비하는 운동, 조직화 시 성과주의에 매몰되지 않고 잠재적 조합원인 미조직노동자들의 노조 관련 인식 개선에 힘쓰는 운동, ‘노조 결성’에서 ‘노조 가입’으로 무게중심을 옮겨 미조직노동자들의 노조 진입 부담을 줄여주는 조직화 운동, 노조의 연결망 및 공동체 기능을 강화하는 운동, 개별조합원들의 초기업적 교류와 활동을 촉진하여 초기업적 조직화에 기여할 수 있는 주체를 형성하는 운동, 초기업 수준의 의제 및 활동을 경유하여 개별조합원의 삶과 노동조건을 구체적으로 개선하는 운동, 산별 지역지회의 활동 전망을 구체화하는 운동 등으로 정리할 수 있다.

개별가입 운동의 주된 조직대상은 작은사업장에 포진해 있는데, 작은사업장은 규제 미비 및 미준수로 인한 비공식고용이 만연하는 곳인 동시에, 이를 개선할 수 있는 유력한 수단인 노조 조직화가 구조적으로 어려운 곳이다. 특히 작은사업장은 원청대기업을 정점으로 하는 수직적 분업구조의 최하층을 접하면서 원청대기업이 치러야 할 각종 책임과 비용을 전가받고 있는 원청대기업의 간접고용 지대라는 점에서, 작은사업장의 노동자들을 조직하려면 작은사업장을 넘어서는 시야와 전략이 필요하다.

작은사업장의 구조적 열악함은 그곳에서 일하는 노동자들의 정체성과 자존감에도 부정적 영향을 미치고, 노조조직률이 객관적으로 낮은 관계로 노조 경험이 부족한 상태에서 주류 미디어 등의 영향으로 노조에 대한 부정적 표상을 가지고 있을 가능성이 높다. 또한 현재의 노조 역시 사업장 중심 활동 관행 등으로 인해 작은사업장 조직화를 중심에 올리지 못하고 있다는 점 등이 개별가입 운동의 저해 요인으로 작용하고 있다.

따라서 개별가입 운동은 조직대상의 특성을 감안하여 그간의 조직화 관행 전반을 변화시킬 때에만 의미 있는 진전을 거둘 수 있다. 본격적인 조직화 이전의 관행 면에서는 상담 및

법규사업, 결사체 또는 준노조를 통한 사전 조직화, 캠페인 사업, 준노조의 노조 내부화 등을 새롭게 고민하고 시도해야 한다. 본격적인 조직화 단계 면에서는 건설산업의 조직화 사례를 적극 검토할 필요가 있는데, 건설산업은 한편으로 물리적·제도적·관행적 조건이 사업장 수준의 안정적 노사관계 형성에 극히 불리하게 작용하는 곳이고, 다른 한편으로 이 같은 불리한 조건에도 불구하고 개별가입 운동을 통해 조직화에 성공하고 초기업교섭에서도 괄목할 만한 성과를 보인 드문 사례이기 때문이다. 물론 건설산업만의 고유한 특성이 있으므로 이를 다른 산업의 조직화 전략에도 그대로 일반화하긴 어렵겠지만, 그 점을 감안하여 참조한다면 많은 참고가 될 것이다. 마지막으로 사업장 수준을 뛰어넘는 초기업교섭을 진전시키는 게 개별가입 운동에서 관건인데, 개별가입 운동의 주 조직대상은 사업장 차원의 안정적인 노사관계 형성이 구조적으로 어려운 불안정노동자들이고, 이들에 맞는 노사관계 및 교섭 정형을 만들어내지 않는 한 이들을 노조로 조직하기란 어려울 수밖에 없기 때문이다.

이렇듯 개별가입 운동은 조직화 대상에서 의제, 상담에서 교섭에 이르는 활동 방식 및 조직 편제 전반의 변화를 동반한다. 즉 일선 미조직활동가들의 헌신만으로는 완수될 수 없는 과업이다. 따라서 최소한 산별 수준, 나아가 총연맹 수준에서 논의와 집행이 이루어지는 것이 절실하다. 개별가입 운동의 가장 큰 의의가 계급대표성 제고라는 점을 감안할 때도, 산별과 총연맹 차원의 노력이 필수적이다. 개별가입 운동의 정형 마련은 현재진행형이다. 더 많은 토론과 공유를 통해 조직 내외부에 문제의식을 확산시키고, 조직화 면에서 실질적인 진전을 볼 수 있도록 총의를 모을 필요가 있다.

<참고문헌>

- 강상태. 2014. 「비공식 고용과 노동법」. 『노동법연구』 2014 상반기 제36호.
- 강연배·권현지·권혜원·서성철. 2004. 『노동조합 조직가 교육훈련』. 한국노동사회연구소·프리드리히에베르트재단.
- 고용노동부. 2018. 「고용노동부장관, 내년에 자율시정 중심의 근로감독 실시 당부」. 보도 자료.
- 김요한. 2018. 「상담 조직화 사례 - 공공운수노조」. 『2018 3차 법규·상담 활동가 대회』. 전국민주노동조합총연맹.
- 김재남. 2016. 「상담을 통한 노조가입 사업」. 『2016년 미조직활동가 대회 자료집』. 전국민주노동조합총연맹·전국금속노동조합.
- 김주훈. 2014. 「경제발전의 전개 형태와 중소기업」. 이영훈 엮음. 『한국형 시장경제체제』. 서울대학교출판문화원.
- 김철식. 2011. 『대기업 성장과 노동의 불안정화 - 한국 자동차산업의 가치사슬, 생산방식, 고용관계 분석』. 백산서당.
- 김철식·김준희. 2016. 「부유하는 노동자: 시흥시 정왕동 1인 가구 노동자들의 노동과 생활 세계」. 『산업노동연구』 Vol.22 No.1.
- 노동법률단체 공동집필. 2017. 「과건법 폐지, 왜 중요한가?」. 『과건법 폐기, 간접고용 철폐 2017 과건노동포럼』.
- 박성우. 2018. 「온라인(SNS) 상담활동 사례 - [직장갑질119]를 통해본 상담·조직 사업 시사점」. 『2018 3차 법규·상담 활동가 대회』. 전국민주노동조합총연맹.
- 박제성. 2006. 「산별노조와 노동법적 문제」. 『노동리뷰』 2006. 08. 한국노동연구원.
- 백석근. 2015. 「전국건설노동조합 운동의 역사」. 『전국건설노동조합 활동가 양성교육 교육자료집』.
- 손영우. 2014. 「프랑스에서는 왜 단체협약적용률이 높은가?」. 『국제지역연구』 17(4).
- 심규범. 2010. 『독일 건설산업의 숙련인력 육성 - 공사비 확보, 고용 안정, 직업 전망, 훈련 현장성 등 여건 조성』. 한국건설산업연구원.
- 쉴렌, 캐슬린. 2011. 『제도는 어떻게 진화하는가 - 독일 영국 미국 일본에서의 숙련의 정치경제』. 모티브북.
- 엄진령. 2017. 「특수고용 노동자 조직투쟁의 역사」. 『비정규직 노동운동사 - 주제사』. 민주노총 총서 51.
- 와일, 데이비드. 2015. 『균열 일터 - 당신을 위한 회사는 없다』. 황소자리.

- 유형근. 2015. 「청년 불안정노동자 이해대변 운동의 출현과 성장 - 청년유니온과 알바노조」. 『아세아연구』 58(2).
- 유형근. 2017. 「한국의 노동자들은 노동조합을 어떻게 보는가? 노조 태도의 영향요인에 관한 탐색」. 『산업관계연구』 제27권 제1호.
- 윤진호·김종진·이시균·손정순·진숙경. 2006. 『비정규노동자 조직화 방안 연구』. 민주노총 총서 10.
- 이병훈·권혜원. 2008. 『세계화 시대의 노조 조직화전략 연구』. 한국노동연구원.
- 이병희·황덕순·강병구·강성태·김홍영·도재형. 2012. 『비공식 취업 연구』. 한국노동연구원.
- 이재훈·손우정·이영수. 2017. 『기금을 활용한 노동조합의 사회연대 실천방안 연구』. 민주노총전국공공운수노동조합·전국금속노동조합·사회공공연구원·전국민주노동조합총연맹.
- 이정희. 2013. 「영국노총 조직 아카데미 지난 10년 활동 평가」. 『국제노동브리프』 2013년 12월호. 한국노동연구원.
- 이창근·이정희·허인. 2018. 『초기업단위 교섭 실태와 시사점』. 전국민주노동조합총연맹.
- 장진범. 2017. 「중소영세비정규직 조직화 사례로서 민주노총 지역일반노조 운동사」. 『비정규직 노동운동사 - 주제사』. 민주노총 총서 51.
- 전국건설노동조합. 2015. 『제1회 건설노조 활동가 양성교육. 2차 토목건축 분과위원회』.
- 전국금속산업노동조합연맹. 1998. 『창립대의원대회 자료집』.
- 전국금속노동조합. 2016. 『규약·규정집』.
- 전국보건의료산업노동조합. 2018. 『2018년 규약·규정집』.
- 전국민주노동조합총연맹. 2018a. 『민주노총 최저임금위반 신고센터(1577-2260) 상담 내용·피해사례 발표 및 대응 기자 간담회』.
- 전국민주노동조합총연맹. 2018b. 『과건법 20년, (공단) 노동시장은 어떻게 바뀌었나?』. 공단(산업단지) 과건노동시장 실태 국회토론회 자료집.
- 조형제·김철식. 2013. 「유연생산방식과 노사관계의 전환 - 현대자동차의 사례」. 『산업노동연구』 제19권 제2호.
- 참여연대. 2016. 『최저임금법 보고서 1: 2015년 근로감독 결과』.
- 첸들러, 알프레드. 2014. 『보이는 손 1』. 지만지.
- 통계청. 「광업·제조업조사」 1960~2017.
- 통계청. 「전국사업체조사」 1993~2016.
- 한국노동연구원. 2016. 『4인 이하 사업장 실태조사』. 고용노동부.
- 홍석범·손정순·이주환. 2017. 『금속노조 전략조직화의 방향과 과제』. 전국금속노동조합.
- 황준욱·권현지·김영미·박제성·남재량. 2009. 『프리랜서 고용관계 연구. 영화산업과 IT산업

을 중심으로』. 한국노동연구원.

AFL-CIO Committee on the Evolution of Work. 1985. *The Changing Situation of Workers and Their Unions*.

Fiorito, Jack and Jarley, Paul. 1990. "Associate Membership: Unionism or Consumerism?" *ILR Review*. Vol. 43, No. 2.

Fiorito, Jack and Jarley, Paul. 1992. "Associate Membership Programs: Innovation and Diversification in National Unions." *The Academy of Management Journal* Vol. 35, No. 5.

Gussow, Zachary and Tracy, George S. 1968. "Status, Ideology, and Adaptation to Stigmatized Illness: A Study of Leprosy." *Human Organization*, Vol. 27, No. 4.

Heckscher, Charles and Carré, Françoise. 2006. "Strength in Networks: Employment Rights: Organizations and the Problem of Co-Ordination." *British Journal of Industrial Relations* 44:4.

Renault, Emmanuel. 2012. "Struggles of Justice: Political Discourses, Experiences, and Claims". Balibar, E., Mezzadra S., Samaddar R. eds. *The Borders of Justice*. Temple University Press.

Unifor. 2014. *Broadening Union Citizenship: Unifor's Members in Community Chapters*.

Unifor. *Unifor's Community Chapters. A handbook for potential members*. (<https://www.unifor.org/en/community-chapter-handbook-potential-members>)

Worker's Action Centre. "Movement Building in Ontario." 내부 PPT 자료.

Wright, Erik Olin. 2000. "Working-Class Power, Capitalist-Class Interests, and Class Compromise." *American Journal of Sociology* Vol. 105, No. 4.