

# ‘모든 노동자의 민주노총’ 실현을 위한 지역본부 활성화 방안

박용석 · 김태현 · 이주환

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는  
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

---

# 목차

---

|                                         |        |
|-----------------------------------------|--------|
| 발간사 .....                               | ii     |
| 요약 .....                                | vi     |
| <br>제1장. 서론 .....                       | <br>2  |
| 1. 연구 배경 .....                          | 2      |
| 2. 연구 목적 및 내용 .....                     | 5      |
| <br>제2장. 민주노총 지역본부의 주요 운동과 전략 변천사 ..... | <br>10 |
| 1. 민주노총 지역본부의 변천 .....                  | 10     |
| 2. 지역본부 발전전략 변천사 .....                  | 21     |
| 3. 민주노총 지역본부의 주요 활동 .....               | 38     |
| <br>제3장. 지역본부 사업 및 정책 개입 현황 조사 결과 ..... | <br>74 |
| 1. 조사 개요 .....                          | 74     |
| 2. 지역본부의 사업 추진 현황 .....                 | 75     |
| 3. 지역본부의 지방 노동정책 개입 현황 .....            | 94     |



|                                      |     |
|--------------------------------------|-----|
| 제4장. 지역 노동운동 발전 전략 검토 : 커뮤니티 노조주의 중심 | 126 |
| 1. 여는 말                              | 126 |
| 2. 커뮤니티 노조주의 논의 개관                   | 128 |
| 3. 커뮤니티 노조주의에 기초한 실천 사례              | 143 |
| 4. 소결 : 요약과 제언                       | 160 |
| 제5장. 지역본부 조직 강화 및 사업 활성화 방안          | 170 |
| 1. 여는 말                              | 170 |
| 2. 지역본부 조직 강화, 사업 활성화의 핵심 사업 및 실천 과제 | 174 |
| 3. 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화를 위한 주요 실천 과제 | 177 |
| 참고문헌                                 | 214 |

# 표 목차

|                                            |    |
|--------------------------------------------|----|
| 〈표 2-1〉 민주노총 건설 관련 조직발전 논쟁 요약              | 14 |
| 〈표 2-2〉 지역조직 현황(1997년 현재)                  | 19 |
| 〈표 2-3〉 각 지역 조직현황(2008년 12월)               | 20 |
| 〈표 2-4〉 지역본부별 지부수 및 조합원수 추이(2008~2020년)    | 21 |
| 〈표 2-5〉 민주노총 지역본부 발전전략 논의 경과               | 22 |
| 〈표 2-6〉 민주노총 지역본부와 연맹의 역할                  | 27 |
| 〈표 2-7〉 노동의 지역 개입력 강화와 체계 정비               | 33 |
| 〈표 2-8〉 지역별 비정규직 센터 비교(2011)               | 45 |
| 〈표 2-9〉 체불임금 없는 관급공사 운영 조례 현황              | 45 |
| 〈표 2-10〉 민주노총 2014 지방선거 요구 및 과제            | 49 |
| 〈표 2-11〉 광역 지방정부 노동자 권리 보호 조례 현황(2014~17년) | 51 |
| 〈표 2-12〉 1단계 주요 광역 지방정부 노동정책의 비전 및 목표-전략   | 53 |
| 〈표 2-13〉 민주노총 2018 지방선거 요구 및 과제            | 55 |
| 〈표 2-14〉 민주노총 2기 전략조직화사업중 지역본부 사업과 이행 여부   | 69 |
| 〈표 2-15〉 2016년 지역본부 전략조직사업 현황              | 70 |
| 〈표 2-16〉 지역본부·미조직비정규직 현황(2015년)            | 71 |
| 〈표 3-1〉 3년간 각 지역본부의 사업 우선 순위               | 77 |
| 〈표 3-2〉 지역본부 사업계획 수립시 우선 과제(2021년)         | 79 |
| 〈표 3-3〉 지역본부 사업예산 배정 현황(2021년)             | 80 |
| 〈표 3-4〉 지역본부 상근자 인력운영 현황(2021년)            | 82 |

|                                                 |     |
|-------------------------------------------------|-----|
| 〈표 3-5〉 지역 투쟁사업장 지원 관련 장애·애로 사항 .....           | 84  |
| 〈표 3-6〉 미조직·비정규 조직화 사업 관련 장애·애로 사항 .....        | 85  |
| 〈표 3-7〉 총연맹 사업 수입 관련 장애·애로 사항 .....             | 87  |
| 〈표 3-8〉 지역 노동정책 개입 관련 장애·애로 사항 .....            | 88  |
| 〈표 3-9〉 지역 노동자 상담 사업 관련 장애·애로 사항 .....          | 90  |
| 〈표 3-10〉 지역 사회운동 연대 관련 장애·애로 사항 .....           | 91  |
| 〈표 3-11〉 지역 정치사업 관련 장애·애로 사항 .....              | 92  |
| 〈표 3-12〉 각 지역본부의 노정교섭(협의) 총괄 비교 .....           | 97  |
| 〈표 3-13〉 각 지역본부의 노정교섭(협의) 세부 추진 상황 .....        | 100 |
| 〈표 3-14〉 지역 노동정책 개입을 위한 사업추진체계 현황 .....         | 108 |
| 〈표 3-15〉 지방정부의 노동정책 추진 관련 주요 기구 현황 .....        | 111 |
| 〈표 3-16〉 노동정책 추진기구의 지역본부 참여 현황 .....            | 112 |
| 〈표 3-17〉 각 정책추진기구의 지역본부 세부 참여 현황 .....          | 114 |
| 〈표 3-18〉 각 노사정 협의기구 지역본부 참여 현황 .....            | 118 |
| 〈표 3-19〉 지역본부의 중간지원조직 운영 현황 .....               | 120 |
| 〈표 3-20〉 지역본부의 중간지원조직 세부 운영 현황 .....            | 122 |
| 〈표 5-1〉 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화를 위한 실천 과제 .....    | 177 |
| 〈표 5-2〉 광역 지방정부의 노동 존중 정책 수준 비교 종합(2019년) ..... | 194 |

---

# 그림 목차

---

|                                               |     |
|-----------------------------------------------|-----|
| [그림 2-1] 민주노총 건설과정 .....                      | 11  |
| [그림 2-2] 지역본부 및 지구협의 현행 역할과 고유 역할 비교 .....    | 31  |
| [그림 2-3] 민주노총 2010 지방선거 10대 요구 .....          | 42  |
| [그림 4-1] ‘커뮤니티’의 의미와 ‘커뮤니티 노조주의’ 전략의 지향 ..... | 136 |
| [그림 4-2] Fine(2003)의 유형 구분 .....              | 140 |
| [그림 4-3] 커뮤니티 노조주의 전략 실천의 프로세스 .....          | 164 |



KEEUN

# 발간사

# 발간사

민주노총이 2021년 핵심 사업계획으로 설정한 지역본부 강화사업과 관련하여 정책연구원이 위탁 수행한 「‘모든 노동자의 민주노총 실현’을 위한 지역본부 활성화 방안」 연구 보고서가 이제 발간되었습니다.

민주노총 지역본부는 민주노총의 운동전략을 지역에 실천하는 전진 기지로서, ‘모든 노동자의 민주노총 실현’이라는 목표 하에 위해 조직이 강화되고 사업이 활성화될 필요가 있습니다. 이같은 사업 취지아래 민주노총은 2021년 사업계획(3.9. 중앙위원회)에서 조직혁신·조직강화사업의 주요 내용으로 △‘동네마다 민주노총’ 건설 △지역본부 위상 및 역할 재정립을 위한 「지역본부 강화 TFT」 운영을 구체화한 바 있습니다. 지역본부 강화 TF 논의 등을 통해, 지난 6월부터 △지역본부 조직강화 방안 △지역본부 재정자립방안 △지역본부 대지자체 개입 전략 등을 중심으로 지역본부 강화 방안 논의가 진행되고 있습니다.

본 연구는 이같은 지역본부 강화 TF 논의를 반영하여 지역본부 강화를 위한 대안 마련 차원에서 추진되었습니다. △민주노총 지역본부 발전 전략 변천사(2장) △지역본부 사업 및 정책 개입 현황 조사 결과(3장) △지역 노동운동 관련 해외 사례(4장) 등에 대한 조사·연구를 기초로 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화 방안(5장)을 결론적으로 도출하는 보고서입니다. 본 연구 보고서 내용들은 총연맹이 지역본부와 협의 하에 실천 가능한 사업 과제는 2022년 사업계획에 반영하고, 중장기적인 사업 과제는 이후 지속적으로 토론한다는 전제 아래 제안되었습니다.

지난 시절 민주노총 발전·혁신 논의가 전개될 때마다 지역본부 강화 방안이 포함되었지만, 실제 구체적인 실천사업으로 정리되지 못한 한계가 여러 차례 있었던 것으로 알고 있습니다. 따라서, 이 연구보고서를 기초로 총연맹 중앙은 지역본부 조직 강화 및 사업 활성화를 위해 지속적으로 노력할 필요가 있고, 지역본부와 지속적인 토론·협의 하에 구체적인 실천사업을 도출해야 할 것입니다.

끝으로, 본 연구보고서를 발간하기 위해 애쓰신 연구진들(박용석 원장, 김태현 전 원장, 이주환 한국노동사회연구소 연구위원)에게 감사 인사 드리고, 본 연구보고서 발간을 위해 사업 및 정책 개입 현황 조사에 충실히 응해주신 각 지역본부의 동지 여러분들, 그리고 연구 방향 설정에 도움을 주신 「지역본부 강화 TF」 위원님들께도 아울러 감사 드립니다.

민주노총 집행부는 지역본부 강화가 총연맹 강화와 직결된다는 판단 아래 이후에도 지역본부 강화를 위한 사업에 최선의 노력을 다하겠다는 약속을 다시 한번 드리겠습니다. 감사합니다.

2021년 12월 20일

전국민주노동조합총연맹 위원장 양경수



KCTU

요약

# 요약

## 1장. 서론

민주노총에서 지역본부 강화와 관련한 운동 전략은 이미 민주노총 발전·혁신 전략 논의(2000년, 2005년, 2009년, 2014년, 2016년 등) 때마다 제출된 바 있으나, 대부분 기본 방침 수준에서 정리되거나, 운동전략보고서에 반영하는 수준에서 마무리되어 왔다. 이러한 흐름이 계속되는 동안 지역본부 강화를 위한 대부분의 운동전략 논의가 아직 민주노총의 구체적인 실천 사업 방침으로 자리잡지 못하고 있다.

이미 한국 제조업의 주력산업(자동차·조선·철강·전자·석유화학 등)은 디지털화기후위기 대응 등의 환경 변화로 인해 제조업 및 산업 전반의 구조조정이 확산됨으로써, 각 지역은 크고작은 고용위기 및 불안정노동 확산에 직면하고 있다. 또한, 지역 고용위기와는 별개로 제조업 전반에 걸쳐 비정규직 문제와 함께, 중소기업사업장의 존립 문제 역시 지역별로 제기되고 있었다. 한편, 지방정부의 노동존중 정책 추진 속도 및 지역의 산업전환·고용위기 상황 등과 맞물려 각 지역본부의 정책 개입의 편차가 크게 나타나고 있고, 지자체 정책 개입(노동교섭 등)과 관련한 지역본부 토대의 편차 역시 나타나고 있다.

민주노총은 2021년 사업계획(3.9. 중앙위원회)을 통해 조직혁신·조직 강화사업의 주요 내용으로 △‘동네마다 민주노총’(시·군·구 지역지부·협의회 건설) △지역본부 위상 및 역할 재정립을 위한 지역본부 강화

TFT 운영을 설정한 바 있고, 이에 따라 5월 중앙집행위원회(5.20)에서 ‘지역본부 강화 TF팀 구성’을 의결하였다. 지역본부 강화 TF 논의 등을 통해, 지난 6월부터 △지역본부 조직강화 방안 △지역본부 재정자립방안 △지역본부 대지자체 개입 전략 등을 중심으로 지역본부 강화 방안 논의가 진행되고 있다.

본 연구는, 민주노총의 2021년 지역본부 강화 사업계획에 따라, 지역본부 전반적인 운영 현황을 종합적으로 조사하고, 이에 대한 정책 대안 제시를 통해 민주노총 산하조직으로서 지역본부가 각 지역에서 올바르게 자리매김을 할 수 있는 지역본부 활성화 방안을 구체적으로 제시하기 위해 기획되었다.

특히, 지역본부 활성화 방안과 관련하여, ‘모든 노동자의 민주노총’을 지역적으로 실현하기 위해, △지역본부의 조직 강화 △지역 핵심 사업 활성화 △지역 노동 정책 개입력 강화 등에 대한 실천방안을 중점적으로 연구하고자 한다.

## 2장. 민주노총 지역본부의 주요 운동과 전략 변천사

민주노총 출범 이후 지역본부는 산하조직으로서 지역내 총노동센터로서 역할을 부여받았다. 대부분 지노협이 주도하여 1996~97년에 지역본부를 건설하였으며 현재의 16개 시·도본부가 확정된 것은 2007년이다.

그동안 민주노총 차원에서는 지역본부 혁신과 발전전략안이 지속적으로 제기되었는데 초기의 재정 및 위상중심 혁신논의(1999년~2005년)-지역 개입력 강화전략(2006~2009년)-지역노동운동론(2014~2016년) 등의 단계를 거쳐 논의가 진전되었다. 혁신 논의의 주요 특징들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 민주노총의 혁신과 발전전략 논의에서 지역본부의 위상과 역할, 혁신, 발전방안은 빼놓지 않고 단골메뉴로 제시되었다. 둘째, 총론적 논의는 풍부한데 비해 실천적 단계적 진전을 이룰 수 있는 실천방안이 매우 부족하다. 셋째, 지역본부 혁신논의가 연속성이 없고 집행부 임기에 따라 중도반단되고 새롭게 제기되는 방식으로 진행되고 있다. 넷째, 지역본부 혁신 논의가 실종되지 않기 위해서는 기존의 경험과 사례들을 제대로 파악하고 충분한 논의를 거쳐서 실천 과제들을 제출하고 지속적으로 이를 점검, 평가, 실천해나가는 중장기적인 로드맵과 전략적인 접근이 필요하다.

지역본부의 대지자체 교섭과 투쟁, 노동권익(비정규)센터 위탁에 대해서 전반적으로 정리해보자면 다음과 같다. 2006년 이후 민주노총의 대지자체 개입전략을 고민하였으며, 2008년 경제위기 이후 2009년 중앙집행위에서 대지자체 교섭과 투쟁을 전개할 것을 결의하면서 본격화되었다. 2010년 지방선거의 요구안 제시와 진보정당의 지방의회 진출, 일부 지역에서 지역공동정부 및 정책협약의 체결은 이를 본격화하기에 이르렀다. 그러나 서울, 경남에서의 실패에도 불구하고 지자체의 노동관련 조례의 대대적 확대 및 노동기본계획 수립, 노동권익(비정규)센터의 위탁 확대는 변화된 상황을 맞이하여 민주노총의 분명한 지자체 개입의 원칙과 방향을 한 단계 발전시켜 제시할 것을 요구받고 있다. 지역노동정책에 개입하거나 방향을 수립하기 위해서는 정책담당자의 배치나 지역내 진보적 교수, 학계 등과의 정책네트워크의 구성부터 시작해서 민주노총판 지역 노동정책 기본계획 수립부터 진행해야 할 상황이다.

대지자체 교섭과 투쟁을 본격적으로 전개하기 위해서는 지역내 시민사회단체와 네트워크의 강화와 연대가 필수적이다. 지역본부는 서울본부가 코로나19 사태를 맞이하여 지역 시민사회와 ‘너머서울’을 결성하여

공동 대응한 것처럼 공동 요구와 투쟁 네트워크를 강화하고 지방정부의 공공성 강화를 위한 예산 확보 및 조례 제정 등을 더욱 확대해나가야 할 것이다.

한편 진보정당의 분열과 파편화는 대지자체 교섭과 투쟁을 더욱 어렵게 만들고 있다. 민주노총이 지방선거 요구나 대지자체 교섭 투쟁을 중심으로 지역 시민사회나 진보정당의 공동 대응을 중심으로 신뢰를 바탕으로 한 연대가 필요한 시점이다.

마지막으로 기존의 낡은 운동 풍토와 결별하고 지역에 기반한 노동운동으로의 전환이 필요하다. 지역본부의 조직화사업은 구체적으로는 공공부문 및 학교비정규직 조직화에 매우 큰 성과를 거두었다 하겠다. 특히 2010년 지방선거 이후 진보 교육감과 진보정당의 지역의회 진출이 가시화되고 지역 공동정부 및 협약 등의 성과를 바탕으로 공세적 조직화를 이루었다. 아울러 지역일반노조를 조직하고 지원하는 데에 지역본부는 큰 역할을 하였다.

그러나 지역본부의 조직화 사업은 공공부문 비정규직을 제외하고는 민간부문에서의 조직화에 돌파구를 만들지 못하고 어려움을 겪고 있다. 아울러 연맹별로 각자 조직화를 진행하는 바람에 조직 혼선이 이루어지고 조직 갈등이 존재하고 있다. 또 캠페인식으로 전개되는 사업을 벗어나서 목적의식적이고 전략적 조직화가 요구되고 있다 하겠다.

### 3장. 지역본부 사업 및 정책 개입 현황 조사 결과

2021년 7~8월에 실시한 각 지역본부 사업 및 정책 개입 실태조사 결과, 그리고 9월에 보완적으로 실시한 지역본부 사업책임자 집담회를 통해 다음과 같이 각 지역본부의 사업 현황 및 정책 개입 결과를 종합해

볼 수 있다.

지역본부의 사업 추진 현황 조사 결과, 각 지역본부의 사업 우선 순위에서 지역본부 자체 기획으로 추진하는 노동정책 개입, 연대사업, 정치사업 등이 대체로 비중이 낮고, 총연맹 사업 수입 및 투쟁사업장 지원 등의 비중이 높게 나타나고 있다. 지역본부의 예산 및 인력 운영과 관련해서도 정책 비중이 낮게 나타남으로써, 지역본부의 사업 한계들을 반영하고 있다.

지역본부의 각 사업 추진과 관련한 장애·애로 사항을 조사한 결과, 각 지역본부들이 민주노총의 운동전략을 지역에서 실천하는데 적지 않은 문제점들이 지적되고 있다. △투쟁사업장 지원 사업 관련 지역 가맹(산별)조직 참여 문제 △미조직비정규 조직화 관련 지역 가맹조직간 갈등 문제 △총연맹 사업 수입 관련 중앙의 수직적 지침 문제 △지역 노동정책 개입 관련 지자체의 정치적 환경 및 정책역량 문제 △지역 노동자 상담 관련 인력·예산 부족 문제 △지역 연대사업 관련 지역 운동 분화 문제 △지역 정치사업 관련 진보정당 분열 문제 등이 지역본부에서 주로 제기하는 장애·애로 사항들이다.

민주노총 지역본부는 민주노총의 운동전략을 지역에서 실천하는 전진기지로서, 지역본부 강화 없이 민주노총 강화가 어렵다는 인식이 필요하다. 이러한 인식 아래, 지역본부의 사업 및 조직 운영과 관련한 한계, 그리고 사업 추진시 장애·애로 사항 극복을 위한 보다 구체적인 실천 과제들이 구체화될 필요가 있을 것이다.

지역본부의 정책 개입 실태를 조사한 결과, 각 지역별로 △지역 노동교섭 진행 △노동정책 추진기구 참여 △지역 중간지원조직 운영 등 정책개입 편차가 크게 나타나고 있는 것으로 드러났다. 그리고, 이러한 편차는 각 지방정부의 노동존중 정책 수준이 전반적으로 취약한 상황에서,

각 지자체의 정치적 환경에 따라 최소한의 노동정책 조차 시행되지 못한 결과를 반영한 것으로 보인다. 노동자권리 보호 조례 및 「노동정책 기본계획」 수립 등 노동존중의 최소한의 토대조차 마련되지 못한 지방 정부가 상당수에 이르고 있기 때문이다.

△지역 노정교섭 진행 △노동정책 추진기구 참여 △지역 중간지원조직 운영 등은 상호 연관되어 작동되는 상황에서도 전반적인 한계들이 나타나고 있다. 지역 노정교섭은 2019년에 비해 2021년에 별다른 개선 흐름이 없이 일부 지역(예, 서울)의 후퇴 움직임이 나타나고 있고, 지역 노동정책 추진기구는 전반적으로 미흡하게 설치(특히, 노동자권익보호위원회)되어 있으며, 지역 중간지원조직 운영은 민주노총 내부의 논란과 무관하게 지역별로 많은 편차를 보이고 있다는 점 등이다.

이같은 조사 결과를 통해, 지역 노동정책 개입을 활성화하기 위해 전 지역의 노동존중 정책 수준을 높이기 위한 총연맹 중앙 및 지역본부의 공동사업·공동노력이 필요하고, △지역 노정교섭 진행 △노동정책 추진기구 참여 △지역 중간지원조직 운영 등 상호 연동되어 추진될 수 있는 지역 노동정책 개입 관련 총연맹의 통일적 사업 추진이 필요할 것이다.

#### 4장. 지역 노동운동 방전 전략 검토 : 커뮤니티 노조주의 중심으로

커뮤니티 노조주의(community unionism)는 1990년대 이후 노동 재 활성화와 혁신 전략의 맥락에서 발전한 담론 중 하나다. 이는 노동조합이 조합원의 협소한 이해관계 요구를 제도적 수단으로 충족시키는 것을 넘어서, 지역사회 차원에서 시민 공동의 이해관계 이슈를 대변해야 하며

다른 사회운동 및 주민단체와 연합을 형성하고 정치적으로 행동해야 한다는 지향을 지칭한다. 한편, 커뮤니티 노조주의 담론의 기반을 이루는 전제는 노동운동의 사회적·계급적 역할이라는 당위성에 대한 강조가 아니라, 이러한 활동을 통해 확보할 수 있는 새로운 자원과 기풍이 노동조직을 발전시킬 것이라는 실용적 기대였다. 이는 주로 호주, 영국, 미국, 캐나다, 일본 등 노사관계제도가 상대적으로 분권화된 나라에서 활발하게 전개됐다.

먼저, 커뮤니티 노조주의 전략에 관한 논의를 검토한 내용은 다음과 같다. 커뮤니티 노조주의는 다양한 논자에 의해 혼란스럽게 정의돼왔다. 이는 ‘커뮤니티’라는 단어가 중층적인 의미에 기초해 있기 때문이다. Tattersall은 이러한 혼란을 줄여 줄 수 있는 유용한 기준점을 제공한다(Tattersall, 2006; 2008). 이에 따르면, 노동 재활성화 논의에서 커뮤니티라는 용어는 다음 세 가지 의미로 사용됐다. 첫째, 커뮤니티는 사람들이 가입하는 시민단체나 주민단체 등 ‘조직’의 의미로 사용됐다. 둘째, 커뮤니티는 사람들 사이 관계 형성의 기초가 되는 ‘공유된 정체성 또는 이해관계’의 의미로 사용됐다. 셋째, 커뮤니티는 사람들이 뿌리내리고 살아가는 ‘장소’의 맥락에서 사용됐다. 이 경우 커뮤니티는 지역공동체를 의미한다. 가장 일상적인 용법이다.

이렇듯 커뮤니티를 조직, 공유된 정체성 및 이해관계, 장소 등의 복합적 구성물로 이해하는 것은 커뮤니티 노조주의를 개념화하는 데 중요하다. 이러한 맥락에서 ‘전략으로서 커뮤니티 노조주의’를 다음과 같이 개념화할 수 있다. 첫째, 커뮤니티 노조주의 전략은 노동조합과 커뮤니티 조직 간 ‘연합’의 형성과 발전을 지향한다. 둘째, 커뮤니티 노조주의 전략은 비(非)작업장에서 비롯되는 공통의 정체성이나 이해관계에 기초하여 취약한 조건에 있는 노동자를 ‘조직화’하려는 지향을 의미한다. 셋째,

커뮤니티 노조주의 전략은 주체가 맥락적으로 구성하는 다양한 공간적 스케일에서 노동조합의 정치적 ‘영향력’을 강화하려는 지향을 의미한다. 이러한 세 가지 지향은 상호 중첩되며, 한 가지 지향의 실행이 다른 지향에 영향을 주는 보완적 관계를 구성한다.

한편, 선행연구에 따르면 ‘노동-커뮤니티 연합’에 기초한 전략의 실현 정도는 다음과 같은 세 가지 기준에 따라 평가할 수 있다(Tattersall, 2008). 첫째, 연합 내부 파트너 조직 간 관계의 측면이다. 노동조합과 커뮤니티 조직 간 성공적인 연합의 발전 가능성은 △연합에 참여하는 조직들의 역량과 문화 △연합 내부 조직구조 △연합 내부 의사결정 유형 △참여 조직 간 문화적 차이의 관리와 양 조직 사이 ‘가교 건설자’의 활동 여부 등에 영향을 받는다. 둘째, 연합에 참여하는 조직들의 공통 관심사 형성 정도다. 공통 관심사는 조직들이 연대활동을 하는 근거가 되고, 구성원들이 행동에 참여하도록 동기를 창출한다. 공통 관심사의 활성화는 △조직의 이해관계 의미화 △운동 동원 역량 △사회적 프레임 등에 영향을 주고받는다. 셋째, 연합 활동의 성패는 그것이 작동하는 외부 환경과 지리적 위치, 즉 공간적 스케일에 영향을 받는다. 이러한 측면에서 중요한 요인은 △정치적 기회구조 △권력의 다층적 스케일 △구성원들의 직접 참여 공간을 지역 차원에서 창출할 수 있는 역량 등이다.

다음으로, 이 글에서는 두 개의 커뮤니티 노조주의 실천 사례를 살펴봤다. 우선 미국에 기반을 둔 사회운동조직의 초국적 네트워크, 산업지역재단(IAF)이 주도한 노동-커뮤니티 연합의 활동 사례다. Holgate는 2010년대 초반 영국 런던(런던 시티즌), 호주 시드니(시드니 얼라이언스), 미국 시애틀(사운드 얼라이언스) 등에서 IAF가 주도하여 형성된 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합을 비교 분석했다(Holgate, 2015). 그 결과 런던 시티즌에서는 시드니 얼라이언스와 사운드 얼라이언스에서보다

노동조합의 참여 정도와 실질적인 성과가 상대적으로 저조했음을 확인했다. 그 원인은 다음과 같았다. 첫째, 영국 노동운동의 계급주의 전통은 사회운동조직과 연합 과정에서 문화적 마찰을 일으켰다. 또한, 런던의 노동운동 지도자들은 ‘조합원 증가 여부’라는 도구적 관점에서 연합의 필요성을 인식했으며, 그 결과 다른 두 연합에서보다 물질적 자원과 인력 투자를 제한했다. 둘째, 시드니 얼라이언스와 사운드 얼라이언스에 가입한 노동조합들은 연합이 제공하는 교육훈련에 적극적으로 참여했다. 이를 통해 새로운 지향과 관계적 기술을 가진 현장 활동가들이 육성될 수 있었다. 그러나 런던의 노조는 교육에 거의 참여하지 않았다. 셋째, 시드니 얼라이언스와 사운드 얼라이언스에서는 건설 기획 단계에서부터 노동조합의 리더십이 적극적으로 참여해 역할을 했다. 반면, 런던 시티즌의 경우에는 리더십의 상호작용을 통한 공동의 목표 형성 과정이 존재하지 않았고, 관계가 도구적인 범위 이상으로 발전하지 못했다.

한편, 영국의 최대 규모 노동조합 유나이티(Unite the UNION)는 2011년 말, 퇴직자, 학생, 실업자 등 고용관계가 없는 ‘비(非)노동자’에게 문호를 개방하겠다고 발표해서 주목을 받았다. 요컨대 이들에게 ‘커뮤니티 조합원’이라는 자격을 부여하고, 지역사회 구석구석을 돌아다니며 정치적 활동을 전개하는 ‘커뮤니티 활동가’로 육성할 것이라는 목표를 제시했다. 2015년 말 기준으로 유나이티에는 106개 지역지부/집단에 1만5천 명 이상이 커뮤니티 조합원이 가입해 있었다. 노조가 추산한 비용 중립적 규모는 2만5천 명에는 못 미쳤다. 그러나 이들은 다양한 캠페인을 전개했고, 중요한 사회구조적 변화를 견인했다. 또한, 노동조합의 정체성을 변화시키는 데도 기여했다. 이는 비용으로 측정하기 어려운 성과였다. 하지만 이러한 성과는 유나이티 전체로 퍼져나가지 못했으며 조직구조에서 한계에 갇혔다. 유나이티의 지도부는 커뮤니티 전략 실행을

통해 계급적 이해관계를 대표하는 노조주의를 조직 전체에서 강화할 수 있다고 주장했으나 사실상 이는 구두선에 그쳤다. 내부 혁신을 통해서 이러한 전략의 효과를 증폭시키려는 시도는 조직 내 관료주의에 막혔다. 예컨대 유나이트의 규약은 “커뮤니티 조합원은 노동조합에서 어떠한 직위도 획득할 자격이 없다. 또한, 자신이 속한 커뮤니티 지부/집단을 제외하고 다른 조직구조에 참여할 수 없다.”고 정하고 있다. 커뮤니티 지역지부의 발전을 구조적으로 제약하는 이러한 조건은 변화하지 않았다. 이를 변화시키기 위해서는 리더십의 강력한 의지와 섬세한 논의 기술이 필요하다. 요컨대 성명으로 당위적 목표를 호소하는 것을 넘어, 교육훈련에 기초한 지속적인 내부 혁신과 실질적인 변화를 촉발하는 과정이 요구된다.

## 5장. 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화 방안

지역본부는 △수도권을 제외한 전반적인 경제 기반 약화 및 고용위기 확산 △보수적 정치 기반이 뿌리깊은 지역사회 △노동존중 정책 추진 기반의 지역별 극심한 편차 △중앙(서울) 집중으로 고착화되는 운동 조건 등의 열악한 상황에서, 지역 노동운동을 강화·발전시키는 지역운동센터 위상을 갖는다.

지역본부는 민주노총의 운동전략을 지역에서 실천하기 위해 △지역 노동계급의 권리와 요구를 관철하기 위한 투쟁 강화 △지역 노동계급의 조직역량 확대를 위한 미조직 노동자의 전략조직화 △지역 노동계급의 기반 확대를 위한 정책 개입력 강화 △지역 노동계급의 집권 토대 구축을 위한 연대운동 강화 및 정치세력화 등의 핵심 사업을 설정할 필요가 있다.

지역본부의 핵심 사업을 설정하기에 앞서서, 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화를 위해서는 중요한 기본 원칙이 있다. 첫째, 지역본부는 민주노총 산하조직으로서 총연맹이 주도하는 총노동 운동에 통일적으로 복무하되, 각 지역 특성에 맞는 실천방안을 지역본부가 자율적이고, 책임있게 설정할 수 있도록 기반이 마련되어야 한다. 둘째, 총연맹 중앙은 지역본부가 지역 노동운동 강화·발전의 전진 기지 역할을 제대로 실천할 수 있도록 지역의 관점에서 인적·물적 토대 확충을 최대한 지원할 필요가 있다. 셋째, 총연맹 중앙은 지역본부가 지역 가맹(산별) 조직의 적극 참여 아래 지역 노동운동이 강화·발전될 수 있도록 통일적 사업방침을 마련할 필요가 있다.

각 핵심사업에 따른 주요 실천과제로서 첫째, ‘지역 노동계급의 권리와 요구 관철을 위한 투쟁 강화’ 실천과제로서 △지역본부 역량 강화를 위한 사업추진체계 및 인적·물적 토대 강화 △가맹(산별)조직의 지역투쟁·사업 적극 참여를 위한 사업 방침 마련 등을 제안한다.

둘째, ‘지역 노동계급의 조직역량 강화를 위한 미조직 노동자의 전략 조직화’ 실천과제로서, △지역 미조직·취약노동자 조직화를 위한 기반 강화 △지역본부·지역노동센터(중간지원조직)·연대운동조직간 공동사업 토대 구축 등을 제안한다.

셋째, ‘지역 노동계급의 기반 확대를 위한 정책 개입력 강화’ 실천과제로서, △미조직·취약노동자, 고용위기 노동자 보호를 위한 정책 개입 역량 강화 △지역 노동정책 추진기구의 민주노총 중심 운영 체계 강화 △자주적 운동 원칙을 전제로 한 지역 중간지원조직(상담·비정규센터)의 활용 등을 제안한다.

넷째, ‘지역 노동계급의 집권 토대 구축을 위한 연대운동 강화 및 정치세력화’ 실천과제로서, △노동의제를 중심으로 한 지역 연대운동 강화



△노동계급의 정치적 요구 공론화 및 실천을 전제로 한 일상적 정치사업 강화 △지방 권력 쟁취를 위한 지방선거 적극 개입 등을 제안한다.



KEEUN

# 1장

# 서론

## 1. 연구 배경

2021년 현재 16개 지역에 설립·운영되고 있는 민주노총 각 지역본부는 대부분 20년 이상의 활동 역사 속에 지역내 민주노조운동의 구심으로 자리매김하고 있다. 민주노총 초기부터 2000년대까지는 지역본부의 주요 사업이 지역내 투쟁사업장 지원, 지역 정치사업 등 연대운동 사업 등이 주로 추진되어왔다. 2010년대 이후 각 가맹조직들이 산별체계를 강화·완성에 따라 지역본부의 산별 지역·단위노조(지부)등의 지원 비중이 줄어들고, 진보정당 분열에 따른 지역 정치사업 및 연대전선운동 약화 등의 상황 변화에 따라 지역본부의 사업 방향 역시 재구성되고 있다.

민주노총에서 지역본부 강화와 관련한 운동 전략은 이미 민주노총 발전·혁신 전략 논의 시기(2000년, 2005년, 2009년, 2014년, 2016년 등)마다 제출된 바 있으나, 대부분 기본 방침 수준에서 정리되거나, 운동전략 보고서에 반영하는 수준에서 마무리됨으로써, 지역본부의 일상적 사업 방침으로 자리잡지는 못하고 있다. 민주노총은 △2000년(민주노총발전전략위원회) △2005년(혁신위원회) △2009년(노동운동혁신위원회) △2014년(미래전략위원회) △2016년(정책대의원대회) 등에 걸쳐 운동전략 논의를 전개하는 과정에서 지역본부 강화를 주요 전략 의제로 설정한 바 있다.

현재의 지역본부의 위상 및 사업 내용은 대체로 2000년 〈발전전략위원회〉 논의 내용 및 2009년 〈노동운동혁신위원회〉 내용을 근간으로 하

고 있다. 2000년 <발전전략위원회>에서는 지역본부 역할과 관련하여 △중앙에서 수입받은 대정부-대자본투쟁 △정치사업 △민중연대사업 △통일투쟁 △미조직노동자 조직사업 △지역 탄압 연대 투쟁 등으로 규정하였다. 이러한 지역본부 역할은 이후 지난 20여년 지역본부 역할의 기본 토대로 작용하고 있고, 현재도 지역에 따라 다소 차이는 있다 하더라도 각 지역본부의 주요 사업으로 자리잡고 있다.

2009년 <노동운동혁신위원회>에서는 ‘노동의 지역개입력 강화를 위한 3대 사업 방향’을 통해 지역본부의 3대 전략사업으로 △미조직비정규노동자 조직화 거점 역할 강화 △지역본부 대지자체 교섭과 투쟁과 전환 △노동이 주체가 되는 지역 생활연대운동 강화를 제시한 바 있고, 이는 변화된 환경 속에서 지역본부의 활동 방향 재정립을 위한 논의의 토대로 작용했다. 이를 반영하듯, 2010년대 이후 지역본부의 사업에서 지역 단위 노동정책 활성화 및 개입 등이 구체적으로 나타나고 있다. 물론, 2010~11년 경상남도서울시 등에서 시작된 지역 정책 개입은 시기별로 등락을 거듭하면서 지역별 편차를 보여왔으나, 박근혜정부의 노동 개악이 기승을 부리던 시절 지역을 중심으로 노동 존중 논의를 선도하는 역할을 했다. 서울시를 비롯한 일부 광역 지방정부에서 노동친화적 정책을 선도적으로 추진(예, 2015년 서울특별시 「노동정책 기본계획」 최초 시행)한 이후 각 광역 지자체에서 노동정책을 확대 추진해오고 있고, 민주노총의 교섭방침을 중심으로 일부 지역(서울·광주·인천·전북 등)을 중심으로 지역본부의 노동정책 개입도 단계적으로 확대되어 왔다.

특히, 지역에서의 정책 개입은 지역의 경제·사회적 변화에 대한 대응 전략 차원에서 추진되었다. 이미 한국 제조업의 주력산업(자동차·조선·철강·전자·석유화학 등)은 디지털화·기후위기 대응 등의 환경 변화로 인해

제조업 및 산업 전반의 구조조정이 확산됨으로써, 각 지역은 크고작은 고용위기 및 불안정노동 확산에 직면하고 있고, 이러한 양상은 전 지역에서 가속화되고 있는 상황이다. 또한, 지역 고용위기와는 별개로 제조업 전반에 걸쳐 비정규직 문제와 함께, 한국 제조업의 구조적 한계 속에 중소기업·비정규직 문제 역시 지역별로 제기되고 있었다. 따라서, 지역의 고용위기에 대응하고, 지역에 산재한 중소기업·비정규직 노동자 보호 및 조직화를 위한 민주노총의 역할, 특히 그중에서도 지역내 연대투쟁 및 연대운동의 중심으로 자리잡았던 지역본부의 역할이 중요한 관심사로 대두하고 있다. 민주노총의 지역 정책 개입은 2010년 이후 서서히 구체화되기 시작했고, 2018년 지방선거를 계기로 전 지역으로 확산되어 왔다.

2018년 5월 민주노총이 지방선거와 관련한 정책 공약을 제시하여, ‘노동존중 지자체 건설 및 노조할 권리 확대’ 중심의 핵심 선거공약을 전 지자체 후보들이 채택하도록 공론화했고, 이를 기초로 지역 단위 노동정책 논의는 한층더 활성화되어 갔다.<sup>1)</sup> 물론, 이 때까지만 해도 문제인정부의 노동존중 정책 방향에 대한 약간의 기대도 남아 있었고, 2018년 지방선거에서 집권여당(더불어민주당)의 압승으로 각 광역 지방정부에서 노동정책 수립 논의가 본격화되고 있었다.

다만, 각 지방정부별로 정치적 편차가 존재하였고, 각 지역본부 역시 노동정책 활성화 및 개입에 대한 약간의 인식 편차도 존재하고 있다. 2019년 9월 총연맹 정책연구원에서 지역노동정책 추진 실태 및 지역본

1) 민주노총은 2018년 5월 지방선거를 앞두고 「 ‘광장’에서 ‘지역’으로! 노동존중, 복지안전 사회 실현 !! 2018년 민주노총 지방선거 6대 요구 24대 과제」를 제시하면서 전 광역 지방정부에서 노동존중 정책방향이 전면화하도록 공론화한 바 있음. 지방정부별로 노동존중 정책 방향을 구체화하는 「노동정책 기본계획」 수립은 1기(서울·경기·광주·충남 등)를 넘어, 2021년 이후 2기(서울·부산·인천·경남 등)로 발전하는 상황임.

부의 개입 현황 등을 조사한 결과, 지방정부의 노동존중 정책 추진 속도 및 지역의 산업전환·고용위기 상황 등과 맞물려 각 지역본부의 정책 개입의 편차가 크게 나타나고 있고, 지자체 개입(노동교섭 등)과 관련한 지역본부의 토대(정책역량 등)의 편차 역시 확인되고 있다.

한편, 민주노총은 2021년 사업계획(3.9. 중앙위원회)을 통해 조직혁신·조직강화사업의 주요 내용으로 △‘동네마다 민주노총’(시·군·구 지역지부·협의회 건설) △지역본부 위상 및 역할 재정립을 위한 지역본부 강화 TFT 운영을 설정한 바 있고, 이에 따라 5월 중앙집행위원회(5.20)에서 ‘지역본부 강화 TF팀 구성’을 의결하였다. 지역본부 강화 TF 논의 등을 통해, 지난 6월부터 △지역본부 조직강화 방안 △지역본부 재정자립방안 △지역본부 대지자체 개입 전략 등을 중심으로 지역본부 강화 방안 논의가 진행되고 있다.

지역본부 강화 방안 논의는 변화하는 환경 속에서 지역본부의 사업 방향 및 위상을 재정립하고, 지역 노동존중 정책 개입 확대를 위해 지역본부의 역할을 강화하는 내용을 중심으로 전개되고 있다. 이후 민주노총 중앙 및 각 지역본부 중심으로 이후 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화를 위한 전조직적인 논의가 본격화될 전망이다.

## 2. 연구 목적 및 내용

본 조사 연구는, 민주노총의 2021년 지역본부 강화 사업계획에 따라, 지역본부 전반적인 운영 현황을 종합적으로 조사하고, 이에 대한 정책 대안 제시를 통해 민주노총 산하조직으로서 지역본부가 각 지역에서 올바르게 자리매김을 할 수 있는 지역본부 활성화 방안을 구체적으로 제

시하기 위해 기획되었다. 과거 지역본부의 발전전략 및 사업 실태 전반에 대한 실태조사 및 재검토 등을 통해 이후 지역본부가 견지해야 할 운동전략 및 사업방향, 그리고 노동정책 개입 역량 강화를 위한 방안들을 모색하고, 대안 논의를 위한 기초 자료를 제공하기 위함이다.

특히, 지역본부 활성화 방안과 관련하여, ‘모든 노동자의 민주노총’을 지역적으로 실현하기 위해, △지역내 민주노총의 노동운동 주도 역량 강화를 위한 지역본부의 역할 강화 방안 △변화된 상황조건에 걸맞는 지역본부 핵심 사업 추진 과제 설정 △지역 노동 개입 역량 강화를 위한 토대 구축 및 지역 노동정책 개입 관련 세부 정책과제의 통일적 추진 방안 등을 중점적으로 검토하고자 한다.

민주노총 정책연구원은 총연맹 총무실과 공동으로 각 지역본부의 사업추진 및 노동정책 개입 실태를 지난 7~8월에 걸쳐 조사한 바 있다. 이후 9월에는 정책연구원이 각 지역본부 사무처장·정책국장 중심으로 심층 집담회를 통해, 지역본부의 현재 운영 상황 진단 및 향후 활성화 방안에 대한 심층적인 논의를 진행하였다. 지역본부의 조직 운영 및 사업추진 상황에 대해서는 이미 산하조직 점검에서 몇차례 진행된 바 있고, 민주노총 지역조직 발전방안에 대해서도 조사연구가 오래 전에 진행된 바 있다.<sup>2)</sup> 이번 조사연구는 이전의 실태조사 및 조사연구를 사실상 망라하는 역할을 할 것으로 본다.

본 연구는 2장에서 과거 민주노총 출범 이후 주요 시기의 운동전략 논의과정에서 지역본부의 역할이 어떻게 설정되어왔는지 역사적으로 진단해보고, 3장에서는 지역본부의 주요 사업내용 및 노동정책 개입에 대한 현황 조사 결과 및 분석을 할 것이다. 4장에서는 향후 민주노총의

2) 김유선의(2009), 「민주노총 지역조직 실태 및 발전방안」, 한국노동사회연구소

지역 노동운동 전략과 관련한 해외 사례(커뮤니티 노조주의 흐름) 검토를 통해 지역 노동운동 전략과 과제를 도출해보고자 한다. 5장에서는 이러한 조사 연구 결과를 바탕으로 지역본부 조직 강화 및 사업 활성화를 위한 구체적 정책대안을 결론적으로 제시할 것이다. 참고로, 5장 내용은 「지역본부 강화 TF」 논의와 병행하여 제안된 것으로서, 1차로는 2022년 사업계획(지역본부 강화)에 반영되고, 중장기 과제는 지속적 논의를 위한 기초 자료로 제공될 예정이다.



## 2장

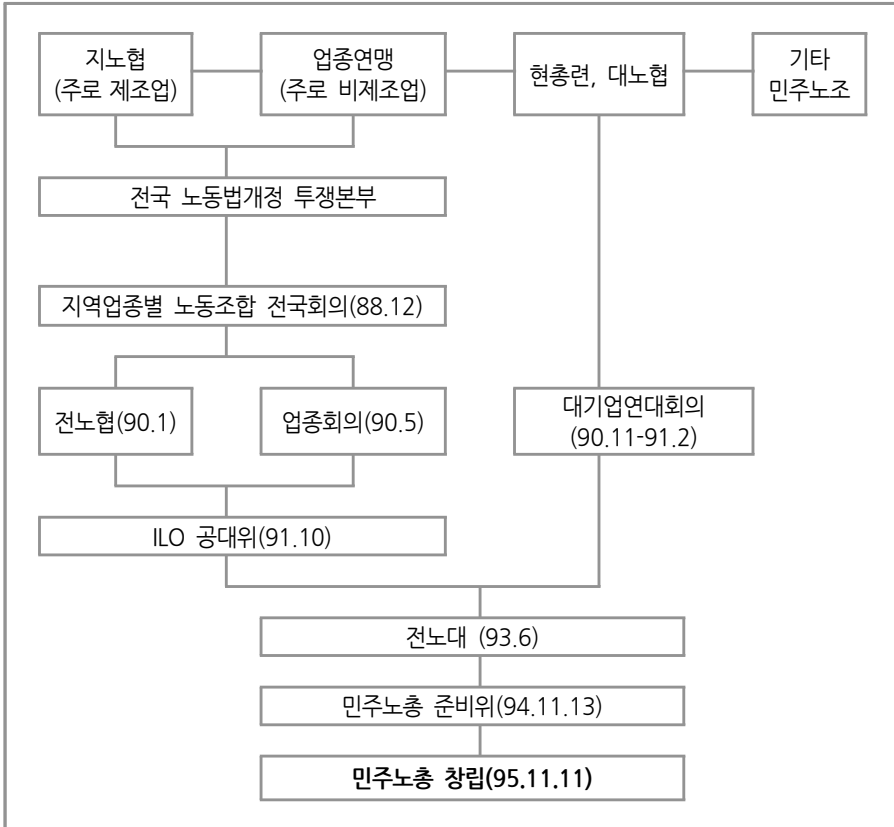
# 민주노총 지역본부의 주요 운동과 전략 변천사

## 1. 민주노총 지역본부의 변천

### 1) 민주노총 건설과 조직체계 논쟁

민주노총은 87년 노동자대투쟁 이후 건설된 민주노조진영의 총연합단체로서 95년 11월 출범하였다. 민주노총은 복수노조 금지, 제3자 개입 금지, 정치활동 금지 등 노동악법의 틀은 여전히 강고한 ‘노동없는 민주주의’하에서 엄청난 탄압과 억압을 뚫고 건설되었다. 당시 지역노동조합협의회를 중심으로 건설된 전국노동조합협의회(약칭 전노협), 업종별 연맹을 중심으로 구성된 업종회의, 현대그룹노동조합총연합(약칭 현총련)과 대우그룹노동조합협의회로 구성된 그룹별노동조합협의회 등 민주노조 진영의 3대 축이 다양한 공동사업과 공동투쟁 및 치열한 토론 속에서 건설된 것이었다(표1 참조).

[그림 2-1] 민주노총 건설 과정



1993년 6월 1일 전노협, 업종회의, 현총련, 대노협이 주축이 되어 1,048개 노동조합, 420,409명 조합원이 결집한 전국노동조합대표자회의 (약칭 전노대)를 결성한 것은 본격적인 민주노총 건설의 주춧돌이 되었다. 전노협이 1990년 1월 결성된 이후 대기업노조연대회의, 업종회의 등 3대 민주노조진영이 ILO공동대책위원회(91.10)라는 노동법 개정에만 한정된 느슨한 형태의 공동투쟁위원회를 넘어서 노동운동의 제과제를

공동으로 수행하고 민주노조총단결의 조직발전 전망을 열어나갔기 때문이다. 전노대는 기존 ILO공대위의 확대·강화가 아닌 새로운 공동사업 추진체로서 노동운동의 당면 제 과제를 공동으로 수행하고, 민주노조 총단결의 조직발전 전망을 열어나가기 위해 모든 민주노조 진영이 결집한 공동사업추진체였다.

전노대는 노·경총 임금합의 반대투쟁, 한국노총 탈퇴투쟁, 노동법 개정투쟁, 전국적 공동투쟁을 전개하며 민주노총 총단결의 구심체인 전국 중앙조직 건설에 동의를 모아나갔다. 그 결과 1년 반 후인 1994년 11월 13일 전국노동자대회에서 대중적으로 민주노총건설준비위원회를 결성하여 본격적인 민주노총 건설에 나섰다. 민주노총준비위원회는 임금·단협 투쟁 및 노동법개정투쟁과 함께 당시로서는 생소한 영역이었던 사회보장, 세제개혁 등 사회개혁투쟁을 주요한 과제로 제출하였으며, 민주노총의 기본과제와 운동노선, 조직체계 등에 대한 토론회와 논의를 집중적으로 전개하여 민주노총 건설을 위한 조직적 준비를 갖추어나갔다.

민주노총이 명실상부한 전국적 노동자총연맹(National Center)로서 기능하기 위해서는 기존의 지역노동조합협의회, 산업(업종)별 노동조합연맹·협의회, 그룹별 노동조합협의회 등 다양한 연대조직이 조직의 위상과 수위에 상관없이 수평적으로 결합하는 것이 아니라 가맹단위를 명확하게 설정하고 지역조직은 역할은 무엇인지를 정리해야 했다. 기존의 공동대책위원회나 노조대표자회의 등의 공동투쟁체나 연대체 수준에서는 문제가 되지 않았지만 단일한 총연합단체라는 조직의 성격에 걸맞게 가맹단위를 분명히 하고, 지역조직의 역할과 위상도 분명히 규정해야 될 것이었다. 민주노총준비위원회에서는 이를 둘러싼 토론과 논쟁이 길게 이어졌으며, 그 핵심은 그 핵심이 가맹단위를 무엇으로 할 것인가와 지역조직의 역할이었다.

당시 민주노총의 조직체제와 관련하여 3가지 안(전노협 내 2가지 안과 업종회의의 안)이 제출되어 같이 논의되었는데 세 안은 모두 산업(업종) 연맹을 주축으로 하고 지역별 그룹별 조직을 보조축으로 하여 건설한다는데 의견을 같이 하였다. 전노협은 지역노동조합협의회를 주축으로 삼고 있었음에도 불구하고 제출된 2안이 모두 산업(업종) 연맹을 주축으로 제출한 데에는 전노협이 출범 당시부터 산별노조 건설과 민주노총 창설의 기치를 내걸었기에 가능했다. 그러나 문제는 현총련이 민주노총에 현총련 단위로 가입하기로 결정하면서 그룹조직이 가맹조직의 위상을 가져야 된다는 것을 강력히 주장함으로써 논의가 첨예화되었다. 민주노총 결성 직전인 1995년 8월 열린 전국단위노동조합대표자수련회에서 민주노총준비위가 산업별 조직을 가맹조직으로, 지역본부와 그룹조직을 산하조직으로, 산별 조직에 가입하지 않은 노조는 지역·그룹조직으로 가입한다는 내용을 제출하면서 이를 둘러싼 논쟁이 첨예화되었다. 현총련이 그룹조직을 가맹 단위로 주장한데 이어서 일부 지역조직에서도 마찬가지로 지역조직을 가맹조직으로 하는 게 맞다고 주장하였다. 이후 합의안을 도출하기 위한 노력이 가해지면서 결국 ‘산업별 조직에 가입하지 않은 노조’는 ‘이들 노조가 산업별 조직에 가입할 때까지’ 지역·그룹을 통해 민주노총에 가입할 수 있도록 하는 부칙(경과규정)을 두는 것으로 매듭지었다.

〈표 2-1〉 민주노총 건설 관련 조직발전 논쟁 요약

| 안      | 전노협1안                                                                                                                                                                                                                                                       | 전노협2안                                                                                                                                                      | 업종회의안                                                                                                                                                               |
|--------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 건설의 원칙 | ① 전노대에 직·간접으로 포괄되어 있는 모든 민주노조운동 역량을 총결집하여 기존 조직의 발전적 해소 및 재편을 전제로 건설<br>② 해방 이후 자주적이고 민주적인 노동운동의 역사를 계승하고 1987년 이후 민주노조운동의 실천 속에서 구체화된 요구와 과제를 집약하여 이념과 노선을 구체화하며, 조직적으로는 기업별 노조체계 타파와 산별노조를 기초로 한 전국중앙조직 건설을 지향<br>③ 산업(업종)별 연맹을 주축으로 지역별, 그룹별조직을 보조축으로 건설 | ① 전노대로 결집한 민주노조진영을 모태로 하되 자주적 민주노조를 지향하는 모든 노조의주체적 참여를 최대한보장<br>② 기업별 체제 타파 및 산별노조 이행과 전체노동조합운동의 재편을 통한 통일을 지향<br>③ 업종(산업)별 연맹을주축으로, 지역협의회와 그룹협의회를 횡축으로 건설 | ① 현재의 전노대 소속노조는 물론 중간노조나 한국노총 소속 노조까지 포함할 수 있는방향에서 추진<br>② 민주노총의 이념은 참여하려는 노조들이 대부분 합의 가능한 최소강령 수준으로 할 것.<br>③ 기본 구성단위는 업종·산업별 조직이 되어야 하고 지역별, 그룹별 조직은 보조축이 되어야 한다. |
| 조직체계   | ① 산업(업종)별 연맹을 주축으로 지역별, 그룹별 조직을 보조축으로 건설                                                                                                                                                                                                                    | ① 업종(산업)별 연맹을 주축으로, 지역협의회와 그룹협의회를 횡축으로 건설                                                                                                                  | ① 기본 구성단위는 업종·산업별 조직이 되어야 하고 지역별, 그룹별 조직은 보조축이 되어야 한다.                                                                                                              |

자료 : 전국민주노동조합총연맹, 민주노총: 창립시까지의 사업보고·자료모음, 1995.

이 논쟁의 결론은 산별조직을 기본 가맹단위라는 원칙을 지키면서도 아직 산별재편이 완성되지 않은 조건하에서 과도적 단위로 지역, 그룹별 조직을 부축으로 가맹조직으로 한다는 현실을 인정하는 합의를 이룬 것이라고 판단된다. 창립 당시 민주노총은 규약 5조에 “① 민주노총은 민주노총의 선언, 강령, 규약에 찬동하고 이 규약이 정하는 바에 따라 가맹이 승인된 산업별 노동조합으로 구성한다. ② 산업별 노동조합이란 전국 규모의 산업별 단위노동조합과 연합단체를 말하며, 이에 준하는 전국 규모의 산업별 협의회와 직업별 노동조합, 일반노동조합은 가맹단위로 본다.”고 가맹단위를 원칙적으로 산별 노동조합으로 구성한다는 것을 분

명히 하면서 그 부칙 3조에 그룹조직과 지역본부를 통해 가입한 경우 “산업별 노동조합으로 재편될 때까지 민주노총의 가맹단위가 될 수 있다”는 조항을 삽입하였다. 이 논의는 민주노총 결성을 앞둔 10월 16일 12차 대표자회의에서 참석대표자 32명중 28명의 찬성으로 결정될 정도로 치열한 토론이 전개되었다.

아울러 지역본부에 대해서는 제6조에 “① 민주노총은 선언, 강령, 규약과 제반 방침에 따른 사업을 각 지역에서 활성화하기 위하여 광역시도 기준으로 지역본부를 산하조직으로 두며, 필요에 따라 지부를 둘 수 있다. ② 지역본부는 당해 지역의 단위노동조합 또는 지부(지회, 분회)로 구성한다. ③ 지역본부의 조직과 운영에 대해서는 별도로 정하는 규정에 따른다.”라고 규정하여 지역본부를 산하조직으로 위상을 정리하고 소속 노조들이 자신의 가맹조직 이외에도 해당 지역의 지역본부에 가입하도록 하였다.

이렇게 해서 1995년 11월 창립 당시 민주노총은 861개 노조 418,154명의 조합원으로 출범하였는데 산별 조직을 가맹단위로 하는 조합 및 조합원수가 15개 산별 조직에 735개 313,872명, 그룹조직을 가맹단위로 하는 경우는 2개 그룹조직에 20개 노조 52,438명, 지역 조직을 가맹단위로 하는 경우는 13개 지역에 106개 노조 51,844명으로 구성되었다. 그러나 지역조직을 통한 가맹은 1년 후인 1996년 11월 5일에는 55개 12,218명으로, 몇 달 뒤인 1997년 3월에는 50개 노조 12,306명으로 산별 재편이 확대되면서 더욱 줄어들면서 지역본부는 가맹단위로서의 성격보다는 지역 총연합단체로서의 성격을 명확히 하게 되었다(1997년 3월 현재 산별 가맹이 832개 417,189명임).

## 2) 지역본부 건설과정

한편, 민주노총의 건설과정에서 지역본부 건설 역시 일정에 오르게 되었다. 당시 민주노조진영의 지역 조직은 전노협의 가맹조직이었던 지역노조협의회가 유일했다. 지역노조협의회는 투쟁과정에서 자연발생적으로 발전해온 지역 단위로 건설되어 광역 단위로 결성된 경우는 소수였으며, 전노협 가맹조직을 중심으로만 구성되어 있었기에 민주노총의 건설 속에서 지역조직은 전체 민주노총 가맹 지역노동조합이 총결집한 지역총연합체로 발전해야 했다. 그 과정에서 지역노조협의회는 민주노총 지역본부 건설의 매개자이자 촉진자, 주체가 되었다. 그리고 전노협 해산 당시 10개 지노협에 50여명이 상근하고 있었는데 이들 대부분은 새롭게 건설된 민주노총의 지역본부 및 협의회의 상근자로 고용이 승계되었다. 따라서 전노협의 주된 정신은 금속노조와 더불어 지역본부가 계승해왔다고 하겠다.

당시 지노협은 각 지역별로 상당한 편차가 있었는데 성남, 광주, 인천의 경우 폐업·이전·탈퇴 등으로 지노협이 약화되었고 진주지역은 공단 규모도 작고 가입 사업장수도 적었다. 경기, 부천, 마창, 부산 등은 금속을 중심으로 지역내 연대를 강화하고 있었으며 서울은 비제조업에 속하는 노조가 많았다. 광역단위로 결성된 경우는 서울, 부산, 인천, 광주 정도에 불과하였다.

결국 각 지역별로 민주노총의 건설과정에서 기존의 전노협 가맹노조의 한계를 벗어나서 민주노총에 가맹할 모든 민주노조 진영을 새롭게 묶어내는 과제가 지역본부 건설과정에 두어졌다. 일부는 광역 지역본부를 새롭게 결성해야 되는 지역도 있었고(경남의 경우 마창, 진주, 울산을 묶어야 했고 경기도는 부천시흥, 경기동부, 경기남부 등을 묶어야 했

다), 기존 지노협에 전체 민주노조 진영을 모아내야 하는 경우도 있었다(서울, 인천, 부산, 광주).

각 지역별로 민주노조진영과 교류와 협력은 ILO공대위부터 시작되었는데 전국노동조합대표자회의- 민주노총준비위- 민주노총 건설과정에 맞추어서 각 지역별로 다양한 형태로 지역본부 건설이 준비되고 있었다.

전북의 경우를 예를 들어보면, 1993년 8월에 전북노련(전노협 가맹 지노협)의 제안에 의해 전북노련, 전교조, 의료보험노조, 택시, 병원, 언론노조 등이 모여 전북노동조합대표자회의가 건설되어 활동해왔다. 이어 1994년 10월 전북노동조합대표자회의 25명이 모여 ‘전북지역 노조운동 현황과 과제 간담회’를 개최하고 ‘민주노총 건설을 위한 전국노동자대회 전북지역추진위원회’ 구성을 결의하고 이것이 ‘민주노총 건설을 위한 전북지역추진위원회’로 발전하였다. 민주노총 출범 직후인 1996년 1월 26일과 27일 80여명의 간부들이 익산에서 모여 민주노총 전북본부 출범 토론회를 진행하고 1996년 2월 10일 전북본부 창립대의원대회를 개최하여 87년 노동자대투쟁 이후 개별적으로 투쟁해온 제조업 노동자와 사무전문직 노동자, 대기업 노동자들이 하나의 민주노총 지역조직으로 총단결하는 과정을 밟았다.<sup>3)</sup>

이렇게 민주노총 출범 직전인 1995년 8월 현재 11개 지역에서 민주노총 지역조직을 준비하고 있었는데 “민주노총00지역본부”(서울, 대전충남, 광주, 전북, 경기동부, 마창), 00지역민주노총(경기남부, 부천시흥), 00지역노조대표자회의(인천), 00지역노조연합(부산양산, 00지역민주노조총연합(대구) 등등 다양한 명칭을 사용하고 있었다.

1995년 11월 민주노총 창립 직후 광역 지역본부 건설이 본궤도에 오르게 되고 96년 초부터 연말까지 차례로 서울지역본부(1/21), 인천지역

3) 남춘호 외(2020), 민주노총 전북본부 20년사, 133-137쪽 참조.

본부(1/31), 부산양산지역본부(2/10), 전북지역본부(2/10), 광주전남지역본부(3/6), 대구지역본부(3/22), 충북지역본부(3/23), 대전충남지역본부(5/1), 경북도본부(10/31)까지 9개 지역본부가 건설되었다. 당시 광주전남과 대전충남은 광역단위로 분리할 정도로 지역운동이 발전되지 못해 하나의 통합지역본부로 건설되었기 때문에 실질적으로는 11개 지역에 정식 민주노총 지역본부가 건설된 것과 마찬가지였다.

지구(시)협의회가 먼저 건설된 경우에는 지구(시)협의회 건설이후 지역본부가 건설되는 복잡한 과정을 거쳤다. 예를 들어, 경북도본부는 경주시협의회(1996.4.29.), 포항시협의회(1996. 10.9)가 각각 먼저 결성되었는데 총연맹과 소통 단위도 필요했고, 산업·업종별로 가입하지 못한 노동조합의 경우에 한해서만 광역 단위로 직가입이 가능하다는 것을 확인한 후 직가입노조를 받기 위해서라도 경북지역본부 구성을 서두를 수밖에 없는 상황이 되었다. 이에 1996년 10월 31일 민주노총 경주시협의회 강당에 경주와 포항지역의 노조 대표자 등 50여명이 모여 출범하였다. 경기도의 경우에는 경기동부지역협의회(1996.2.7), 부천시흥지구협의회(1996.2.27), 경기북부지구협의회(1996.6.1) 등이 차례로 결성되었다. 경기남부지역은 내부 문제로 협의회 구성이 지연되고 있었는데 문제 해결을 위해 1996년 10월 24일 중앙위원회의 공식 결정으로 중앙 차원에서 협의회 구성을 추진하여 12월 5일 결성되기도 하였다. 경남도본부는 울산시협의회 (1996.2.9), 진주지역협의회(1996.2.28), 마창지역협의회(1996.3.20)가 차례차례 먼저 결성되었다.

이후 1997년 하반기에는 강원, 제주 및 경기본부에서도 지역본부가 건설되었으며, 울산이 광역시로 승격함에 따라 울산시협이 울산지역본부로 승격되고 1998년 경남본부까지 구성되어 14개 광역 시도본부가 건설되어 1차적으로 지역본부 체계가 완비되었다(대전충남, 광주전남은 2

개 광역이 통합). 다만, 1997년 3월까지 민주노총 조합원수가 896개 489,502명인데 비해 지역본부에 편제되어 활동하고 있는 노조수는 785개, 조합원수는 309,882명으로 지역본부 결합력이 약 64%에 머물러 아직 민주노총 전체가 지역본부에 명실상부하게 결합되지 못하고 있었다.

〈표 2-2〉 지역조직 현황(1997년 현재)(단위 : 개, 명)

|        | 지역본부로 편제된 노조 현황 |         | 지역 직가입 노조현황 |        | 설립년도       |
|--------|-----------------|---------|-------------|--------|------------|
|        | 노조수             | 조합원수    | 노조수         | 조합원수   |            |
| 서울     | 210             | 83,277  | 14          | 2,552  | 1996.1.21  |
| 인천     | 43              | 18,331  |             |        | 1996.1.31  |
| 경기     |                 |         |             |        | 1997       |
| (부천시흥) | 21              | 2,633   | 3           |        | 1996.2.27  |
| (경기동부) | 18              | 1,602   |             |        | 1996.2.7   |
| (경기남부) | 42              | 22,814  | 2           | 245    | 1996.12.5  |
| (경기북부) | 12              | 1,000   |             |        | 1996.6.1   |
| 충북     | 28              | 8,816   | 1           | 400    | 1996.3.23  |
| 대전충남   | 87              | 17,670  | 7           | 2,590  | 1996.5.1   |
| 전북     | 39              | 11,849  | 2           | 133    | 1996.2.10  |
| 광주전남   | 70              | 27,945  | 4           | 300    | 1996.3.6   |
| 경북     |                 |         | 2           | 586    | 1996.10.31 |
| (경주시협) | 19              | 3,841   | 1           | 415    | 1996.4.29  |
| (포항시협) | 11              | 3,465   | 2           | 350    | 1996.10.9  |
| 대구     | 19              | 6,876   | 6           | 828    | 1996.3.22  |
| 경남     |                 |         | 1           | 1,100  | 1998       |
| (마산창원) | 37              | 17,000  |             |        | 1996.3.20  |
| (진주시협) | 10              | 1,657   | 3           | 244    | 1996.2.28  |
| (울산시협) | 24              | 62,502  | 2           | 2,900  | 1996.2.9   |
| 부산양산   | 45              | 11,469  | 1           | 32     | 1996.2.10  |
| 강원     | 30              | 5,815   |             |        | 1997.2.1   |
| 제주(준)  | 30              | 1,320   | 10          | 170    | 1997       |
| 13개지역  | 785<br>(지부포함)   | 309,882 | 48          | 11,099 |            |

자료 : 민주노총 97년 대의원대회 자료. 설립년도는 2009년 실태조사 등 참조하여 취함

### 3) 16개 지역본부 완성과 조직 확대

그 이후 통합되어있었던 대전충남, 광주전남본부는 대전본부와 충남본부가 2001년 분리 설립하고, 2007년에는 광주본부와 전남본부가 각각 분리설립하여 16개 광역·도본부 체계가 완성되기에 이르렀다. 16개 시도본부 체계가 완성된 직후인 2008년 12월 지역본부 가입노조 현황은 2,228개 노조, 41개 지구(시)협의회, 629,324명의 조합원이 참여하고 있었다.

〈표 2-3〉 조직현황(2008년 12월)

|    | 지역본부 가입노조 현황 |              |         | 직가입 노조현황 |       |       | 지역본부<br>설립년도 |
|----|--------------|--------------|---------|----------|-------|-------|--------------|
|    | 노조수          | 지구(시)<br>협의회 | 조합원수    | 노조수      | 조합원수  | 여성    |              |
| 서울 | 150          | 6            | 164,000 | 9        | 957   |       | 1996.11      |
| 인천 | 72           |              | 31,318  | 7        | 957   | 194   | 1996.1.31    |
| 경기 | 270          | 9            | 56,761  | 7        | 376   | 106   | 1996         |
| 충북 | 71           | 1            | 22,663  | 6        | 775   | 52    | 1996.3.25    |
| 충남 | 87           | 1            | 25,759  | 2        | 1,328 | 330   |              |
| 대전 | 87           |              | 17,302  |          |       |       | 2001.12.19   |
| 전북 | 112          | 3            | 28,700  | 2        | 719   |       | 1996         |
| 광주 | 109          |              | 26,230  | 2        | 172   |       | 2007.04.17   |
| 전남 | 211          | 7            | 49,421  | 3        | 85    |       | 2007         |
| 경북 | 172          | 5            | 28,212  | 2        | 586   | 304   | 1996         |
| 대구 | 90           |              | 29,300  | 17       | 922   |       | 1996         |
| 경남 | 349          | 4            | 50,621  | 1        | 1,100 | 200   | 1998         |
| 울산 | 104          |              | 43,269  | 2        | 82    |       | 1996         |
| 부산 | 153          |              | 31,203  | 2        | 1,214 | 304   | 1996.2.10    |
| 강원 | 152          | 5            | 19,045  | 6        | 411   | 62    | 1997.2.1     |
| 제주 | 39           |              | 5,520   | 10       | 170   |       | 1997         |
| 전체 | 2,228        | 41           | 629,324 | 78       | 9,854 | 1,552 |              |

자료 : 한국노동사회연구소(2009), 민주노총 지역조직실태 및 발전방안

이후 민주노총은 촛불정국을 거치면서 대대적으로 미조직 조직화에 성공하면서 2020년 민주노총 직선제 실시시 확정된 지역본부 조합원수는 950,505명에 이르렀다. 2008년 당시에는 41개 지구(시)협의회가 있었는데 44개로 조금 늘어났다.

〈표 2-4〉 지역본부별 지부수 및 조합원수 추이(2008년~2020년)

| 본 부 명  | 지부/조합원수<br>(2008년 기준) |         | 지부/조합원수<br>(2020년 선거 기준) |         |
|--------|-----------------------|---------|--------------------------|---------|
|        |                       |         |                          |         |
| 강원본부   | 5                     | 19,045  | 6                        | 37,719  |
| 경기본부   | 9                     | 56,761  | 9                        | 145,692 |
| 경남본부   | 4                     | 50,621  | 4                        | 64,994  |
| 경북본부   | 5                     | 28,212  | 5                        | 32,221  |
| 광주본부   | 0                     | 26,230  | 0                        | 43,943  |
| 대구본부   | 0                     | 29,300  | 0                        | 35,545  |
| 대전본부   | 0                     | 17,302  | 0                        | 32,554  |
| 부산본부   | 0                     | 31,203  | 0                        | 61,282  |
| 서울본부   | 6                     | 164,000 | 6                        | 186,234 |
| 세종충남본부 | 1                     | 25,759  | 1                        | 55,848  |
| 울산본부   | 0                     | 43,269  | 0                        | 63,680  |
| 인천본부   | 0                     | 31,318  | 0                        | 47,729  |
| 전남본부   | 7                     | 49,421  | 8                        | 51,300  |
| 전북본부   | 3                     | 28,700  | 3                        | 41,695  |
| 제주본부   | 0                     | 5,520   | 0                        | 12,239  |
| 충북본부   | 1                     | 22,663  | 2                        | 37,830  |
| 합계     | 41                    | 629,324 | 44                       | 950,505 |

## 2. 지역본부 발전전략 변천사

민주노총은 출범 이후 지속적으로 지역본부의 발전과 관련해서 다양

한 대안 논의를 제기하고 논의해왔다. 초기에 재정과 위상 중심의 논의부터 시작해서 지역개입력 강화전략, 지역노동운동론 등 시기에 따라서 강조점과 내용의 차이가 있었지만 지역본부의 강화와 발전을 위한 시도라는 점에서는 공통점이 있다. 아울러 혁신위, 발전전략위, 미래전략위 등 민주노총 혁신을 위한 다양한 위원회가 주체가 되어 혁신을 위한 논의를 전개했다. 즉, 지역본부 혁신 전략은 전체 민주노총의 혁신논의와 밀접하게 관련되어 전개되어 왔던 것이다. 다음의 표는 민주노총의 지역본부 발전전략 변천사를 크게 3개 시기로 구분하여 정리해 본 것이다.

〈표 2-5〉 민주노총 지역본부 발전전략 논의 경과

| 구분       | 재정·위상 중심<br>혁신                                                                                           | 지역 개입력<br>강화전략                                                       | 지역노동운동론                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
|----------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 시기       | 1999~2005년                                                                                               | 2006~2009년                                                           | 2014~2016년                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 논의<br>주체 | 혁신위(99)<br>노동운동발전전략위(2000)<br>혁신위(2005)                                                                  | 정책담당자수련회(2007)<br>노동운동혁신위(2009)                                      | 미래전략위(2014)<br>사회연대위(2015)                                                                                                                                                                                                                                                                           |
| 내용       | 2000년: 중앙 의무금 인상, 지역본부 의무금 폐지<br>발전전략위: 정치, 연대, 통일, 미조직 조직화 등 역할 정립<br>2005년: 지역본부 위상 정리, 지역본부 통합 사무처 운영 | 2009년 지역개입전략<br>①미조직·비정규 노동자 조직화<br>②대지자체 교섭과 투쟁 강화<br>③지역 생활연대운동 전개 | 미래전략위(2014)<br>①신자유주의반노동체제의 타파를 목표로 하는 지역의 전략적 투쟁<br>②대지자체투쟁전략<br>③지역비정규운동 종합전략 및 지역 계급대표성 확장 전략<br>④노동중심의 지역노동정치역량 강화와 노동과 삶이 결합된 지역정치 생활정치 확대전략<br>⑤노동이 중심이 되는 지역사회연대 전략<br>지역노동운동론(2015)<br>- 산별운동 발전, 비정규 운동 강화, 정년·퇴직 노동자 운동 활성화, 노동자 정치연대통일운동, 국민기본권 확보를 위한 생활연대, 민주노조 주체 혁신강화, 반신자유주의 투쟁전선 확장 |

### 1) 재정과 위상 중심의 혁신논의(1999년~2005년)

지역본부는 97년까지 대부분 체계를 정비하였으나 그 위상과 전망에 대해서는 산별조직의 지역조직과 역할의 중복, 재정의 취약함, 장기투쟁 사업장 문제 등 다양한 어려움을 겪고 있었다. 당시 산별조직 재편이 완성되지 못하고 산별연맹의 지역조직이 활성화되지 않은 조건하에서 상당수 지역본부는 임·단협 투쟁 등 단위사업장 투쟁까지 지도하는 등 산별조직과 위상의 중복이 불가피하게 발생했다. 또 민주노총 의무금이 지역본부에 충분히 배당되지 못하는 조건에서 지역본부는 활동과 상근자 인건비를 위해 별도의 의무금을 걷고 있었고 이는 산별조직과 이견이 발생하기도 하였다.

1997년 대의원대회 자료에 따르면, 지역본부는 “첫째, 산별 그룹 조직과 사업내용이 중복되고 둘째, 자체 의무금으로 상근자 임금과 지역사업비를 충당하지 못하는 근본적인 문제를 안고 있다. 사업내용이 중복되는 문제는 지역본부가 분명한 독자적 사업을 마련하지 못하는 측면도 있지만 현실적으로 불가피한 측면도 있다. 그러나 지역의 조건이나 산별 연맹의 수준에 따라 일정기간 지역본부가 임단투에 대한 사업을 집행할 수 밖에 없는 것이 현실이나 장기적 관점에서 보면 산별연맹은 임단투, 지역본부는 정치세력화와 사회개혁투쟁을 주요 사업으로 해야 한다. 또 의무금은 현재 지역본부간에 상당한 편차가 있는데 앞으로 산하 조직으로서 위상을 확립하고 사업의 안정성을 위해 중앙교부금 방식으로 통일시키는 것이 필요하다”라고 기술하고 있다.

민주노총 울산본부장을 역임했던 하부영은 재정과 실력에 비해 과도한 지역내 민주노총의 위상과 한계<sup>4)</sup>라며 다음과 같이 토로한다.

- “- 기업별노조에 근거를 둔 민주노총과 산별연맹 중심의 사업에서 보조적 역할에 머무는 지역본부가 지역사회 사업을 주도하기에 아직 역할과 책임에 대한 위상 정립에 이르지 못한 상태
- 산별연맹과 지역본부간 영역별 역할 분담이 아직 혼선이 발생하고 총연맹체인 민주노총의 위상에 걸맞게 지역에서 통합적 지도력을 갖추지 못하고 인력의 분산과 재정의 열악함을 극복하지 못하고 있음.
- 재정상태는 더욱 열악하여 총연맹 교부금으로는 운영하기 어려워 대다수 지역에서는 독자적인 투쟁과 사업을 위해서는 별도 분담금, 기금 등 조성
- 조직 전체가 기업별노조에 익숙한 사업작풍에 따라 지역사회 이슈와 의제에 대한 연대와 관심 수준이 미약한 상태이며, 독자적인 정책을 개발하여 추진하는데 실력의 한계가 노정.
- 1년에 몇차례 발생하는 총연맹의 파업투쟁 지침 수행과 지역의 장기 파업투쟁 사업에 지역의 총책임자의 역할 등 현안에 매몰될 수 밖에 없는 구조로 장기적인 지역사회 차원의 정책적 과제와 마스터플랜을 갖추고 사업을 하지 못함.”

중앙 차원에서 제일 먼저 제출된 해법은 지역본부 재정 혁신안이었다. 1999년 혁신위원회는 “민주노총의 재정 상태가 어려운 상황에서 지역집회, 교육, 단위노조 투쟁지원 등 지역본부의 다양한 사업은 운영비 수준의 재정으로 어렵게 운영되고 있음. 지역본부의 사업 및 운영은 ① 단위노조에 매 사업마다 분담금을 책정해서 사업을 할 수밖에 없고, 단위노조에서는 의무금과 함께 분담금을 또 내야하는 번거로움이 있다(단위노조의 불만이 많음), ② 지자체에서 (사무실, 행사비의 명목으로) 재정을

4) 하부영(2007), “울산지역 노조활동과 지역사업에 대한 평가와 전망” 참조

지원 받고 있다”는 문제를 지적하면서 이에 대한 대안으로 ① 단위노조 분담금 의무금화 및 교부금 현실화(민주노총 의무금 인상 부담), ② 지역본부와 연맹지역본부 사업의 체계화·효율화, ③ 지자체 지원금의 원칙을 지역본부 규정에 명문화 등 지역본부 재정혁신안을 제시하였다. 그러나 이 안은 대의원대회를 통과하지 못한채 중도 반단하게 되었다.

그러나 단병호 위원장 시절 민주노총은 22차 대의원대회(2001.10.16)에서 민주노총 의무금을 단계적으로 인상하고 그에 맞춰서 지역본부에서 걷는 의무금은 2004년부터 완전히 폐지한다는 내용을 결의하였다<sup>5)</sup>. 그러나 의무금 인상과 지역본부 차원의 의무금 폐지가 의무금 납부율을 향상시키지 못하고 충분히 지역본부 인건비와 활동비를 충당하지 못면서 상당수 민주노총 지역본부 및 지부는 의무금을 계속해서 지금까지 분담금이라는 이름 하에 걷고 있는 실정이다. 2000년 민주노총(단병호 위원장)은 민주노총발전전략위원회를 출범시키고 발전전략위원회는 지역본부의 위상과 역할과 관련해서 다음과 같은 원칙을 제시하였다

5) “민주노총 의무금은 2001년 1월부터 조합원 1인당 월 800원 납부하고, 2004년 1월부터 월 1,000원 납부한다. 지역본부의 의무금은 폐지한다. 단 의무금 인상이 단계적으로 이루어지는 것을 감안하여 지역본부 의무금을 2002년부터 현재의 60%를 인하였고 2004년에 완전히 폐지한다”(제22차 민주노총 대의원대회)

① 민주노총 지역본부와 연맹의 역할을 분명히 한다.

민주노총 지역본부의 역할 : 중앙에서 수입받은 대정부대자본 투쟁, 정치사업, 민중연대사업, 통일투쟁, 미조직노동자 조직사업, 탄압에 대한 연대투쟁  
연맹 지역조직의 역할 : 임단투, 산별교섭과 투쟁, 단위노조 일상활동

② 지역본부 체계 : 광역단위의 민주노총 지역본부는 대의원대회 - 운영위원회- 상임집행위원회를 기본 구조로 하고 필요에 따라 단위노조(산별노조 지부, 분회)의 대표자회의를 소집하는 것으로 한다. 이 때 운영위원회는 각 산별조직의 지역조직 대표자 및 민주노총 지역본부 임원으로 구성됨을 원칙으로 한다.

③ 지역사업은 특성상 지방자치단체에 대응할 수밖에 없기 때문 각 산별조직은 지역조직 구획범위를 가능한 민주노총 조직체계(광역시도 기준)에 맞추어 나간다.

비록 대의원대회에서 논의 끝에 통과되지는 못하였지만 전략위원회의 이 안은 민주노총 지역본부의 위상과 역할과 관련된 큰 기준을 제시한 셈이고, 이후의 현실적 지역본부 사업은 이 기준에 맞추어 진행되어 나갔다고 판단된다.

2004년 민주노총 정책연구원이 설립되자 민주노총 산별 연맹과 지역본부 간부에 대한 실태조사에 나선 바 있다. 이때 실태조사에 따르면 당시 민주노총의 지역본부와 연맹의 역할에 대해서 총연맹 지역본부는 연대사업(58.5%), 미조직 지원사업(55.8%), 정치사업(53.4%), 상담사업(51.9%)에 중점을 두고 연맹은 임단협 지원사업(63.6%), 교육사업(65.3%), 장기투쟁노조 지원(64.9%)에 역할할 것을 요구하였다. 일본 총평 지구협의 중심활동(1983-84년)이 선거투쟁(71%), 반전평화(50%), 자치체투쟁(45%), 미조직대책(32%), 쟁의지원(26%)인데 비해서 보면 민주노총지역본부의 주요 사업은 연대사업과 미조직 지원, 일상활동 지원, 상담사업에 집중되어 있는 것을 알 수 있다. 또한 2004년도까지만 해도 정치사업이 활성화되어있으나 대지자체투쟁은 취약함을 알 수 있

다.

〈표 2-6〉 민주노총 지역본부와 연맹의 역할(단위 : %)

|             | 임단협지<br>원사업 | 장기투쟁<br>노조지원 | 정치사업 | 연대사업 | 미조직<br>조직사업 | 일상활동<br>지원 | 교육사업 | 상담사업 |
|-------------|-------------|--------------|------|------|-------------|------------|------|------|
| 연맹          | 63.6        | 64.9         | 46.6 | 41.5 | 44.2        | 44.5       | 65.3 | 48.1 |
| 총연맹<br>지역본부 | 38.4        | 35.1         | 53.4 | 58.5 | 55.8        | 55.5       | 34.7 | 51.9 |

자료 : 민주노총 정책연구원 조합간부 설문지 분석(2004)

2005년 민주노총은 혁신위원회를 가동하여 지역본부 역할 정비와 관련된 방침을 점검하였다. 혁신위원회가 제출한 안을 보면, 지역본부 집행 점검 기능 강화를 위해 산하조직 업무 표준화를 조속 완료하여 지역본부 사무처 통합운영 체계를 완비하겠다는 입장을 천명하면서 연맹-지역본부 역할 정비와 관련해서는 “연맹과 총연맹 지역본부의 역할을 정비하여 집행의 중복을 피하고 사업의 효율을 높이는 방안 필요 → 총연맹, 연맹, 지역본부, 연맹지역조직 간 사업, 인력, 재정배치의 가이드라인 설정 - 지역단위의 정치사업, 연대사업, 미조직조직화사업은 총연맹 지역본부가 중심적인 역할을 담당하고 교섭과 투쟁, 교육사업은 연맹이 주로 담당하는 것을 원칙으로 연맹과 민주노총 지역본부의 업무를 조정하는 방침을 마련함”이라고 밝혔다.

전반적으로 총평하자면, 2005년까지 총연맹의 지역본부 사업과 관련해서는 지역본부 사업의 핵심이 정치, 연대, 미조직조직화에 있다는 점은 모두가 인정하면서 대안을 여러 가지 제출하였으나 추상적인 원칙을 벗어나서 구체적으로 이를 실현하기 위한 핵심적 관철방안이 없었다는 점이었다.

## 2) 지역개입력 강화 전략(2006~2009년)

무상급식운동의 대중화, 민주노동당의 의회 및 지방선거 진출이 본격화되면서 노동조합의 지자체 개입전략 논의가 본격화되었다. 특히 2006년 들어서서 김현우이상훈장원봉이 공저한 『지역사회와 노동운동의 개입전략』(한국노동사회연구소, 2006)가 민주노조 진영의 관심을 끌면서, 지역사회에서 노동운동의 개입을 강화하자는 논의를 본격적으로 개시하게 되었다. 2006년 지역사회공공성워크숍에서는 저자들을 초청하여 토론을 본격화하였으며, 2007년 8월 민주노총 정책담당자 수련회에서는 지역노동운동 발전방향과 지역본부 활성화 방안을 논의하기에 이른다.

수련회에서는 대구, 대전, 경남, 부산, 울산 등에서 지역본부의 지역사회 개입 사례가 논의되었다. 그리고 지역사회 개입시 발생하는 어려움은 ①의제의 접근성 문제, 인력, 재정의 열악함 ②노조사업의 영역으로 확대되지 못하여 대중운동으로 추진되기 어려움 ③기존 지역본부 사업(투쟁사업 중심)과 충돌 ④지역 관련 정책 개발 부재, 지역본부 정책역량 미비 등이 제기되었다. 지역내 정부위원회 참여 현황도 논의되었는데 지역별로 천차만별인데다 지도부 교체에 따라 참가 지침도 변경되어 안정적인 참여가 불가능하고 조직적 통제나 대중운동 관점이 도외시되거나 들러리 구조가 될 우려 등이 제기되었다. 이후 요구되는 사업으로는 ①지역본부별 정부위원회 참여 현황 조사 및 총괄 대책 마련 ② 지역별 모범 창출 사업, 지역별 사례 정리 - 부산본부 노동상담소, 대구일반노조 최저임금 공동 실태조사, 경남본부 생활정치 등 ③ 지역개입 전략 연구 프로젝트, 지역본부 지역사회 개입 사례 조사 등이 제기되었으며, 이를 토대로 총연맹 정책실에서 지역본부 실태조사(노사연, 2009)가 이루어졌다.

2009년 민주노총 정책실이 의뢰한 「민주노총 지역조직 실태 및 발전 방안」(노동사회연구소) 연구보고서는 민주노총의 지역본부 및 지구협(시협)이 현재 주요하게 수행하고 있는 역할과 강화되어야 할 사업과 관련한 실태조사는 현실과 위상의 괴리를 보여주고 있다. 현재 주요하게 수행하고 있는 역할과 관련해서 응답자들은 1순위로 ‘지역투쟁사업장 지원’(50%), ‘지역노조 간 연대’(30%)를 꼽고 있다. 2순위로는 ‘지역 내 시민사회운동과 연대’(28.3%), ‘지역 투쟁사업장 지원’(25%)을 현재 민주노총 지역조직에서 주요하게 수행하고 있는 것으로 평가하고 있었다. 민주노총 지역본부 및 지구협의회(시협)의 현재 수행하고 있는 역할 중 순위에 관계없이 응답된 변수값을 기준으로 한 백분율의 분포를 살펴보면, ‘지역 투쟁사업장 지원’(37.5%), ‘지역 노조 간 연대’(25%), ‘시민사회운동과의 연대’(15.8%), ‘미조직비정규 조직화’(13.3%) 순서를 보이고 있다. 한편 현행 역할과 별개로 지역본부 및 지부가 민주노총 지역조직으로서 강화되어야 사업(‘고유역할’)에 대해서 응답자들은 1순위로 ‘지역노조 간 연대’(43.3%)를 가장 높게 꼽고 있었다. 또한 2순위로 ‘미조직비정규 노동자 조직화’(33.9%)를 지역본부 및 지구협(시협)의 ‘고유역할’로 인식하고 있었다.

이러한 응답 결과는 지역본부 및 지부가 현재 주요하게 수행하고 있는 사업(‘현행역할’)과 민주노총 지역조직으로서 강화되어야 할 사업(‘고유역할’)에 일정한 차이가 있음을 보여준다([그림 2-2] 참조). 예를 들어 ‘투쟁사업장 지원’ 사업은 지역본부 및 지구협(시협)의 고유역할로 인식하는 비율은 17.6%로 낮게 나타나고 있지만, 실제 지역본부 및 지구협(시협)의 사업에서 가장 중점적으로 수행되고 있음을 알 수 있다. 또한 ‘미조직비정규직 노동자 조직화’ 사업의 경우 민주노총 지역조직으로서 적극적으로 수행해야 하는 사업으로 생각하고 있으나, 현재 주요하게 수

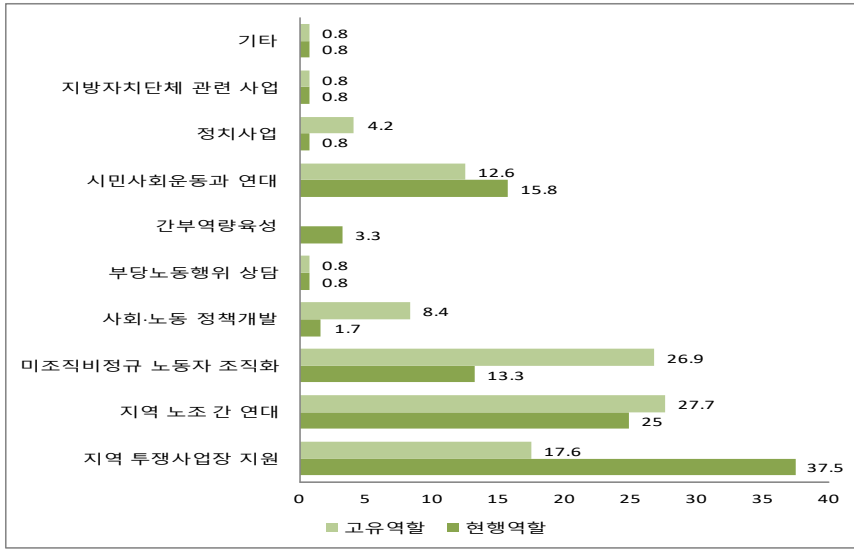
행하고 있지 못하고 있는 것으로 평가하고 있다.

민주노총 지역본부 및 지부의 임원과 상근활동가들은 현재 주요하게 수행하고 있는 사업이 민주노총 지역조직으로서 수행되어야 할 사업과 일정한 차이가 있는 것으로 인식하고 있다. 결국 ‘미조직 비정규직 노동자 조직화’ 영역과 같이 ‘현행역할’과 ‘고유역할’의 차이가 클 경우, 이를 수행할 수 있는 대체조직이 없을 경우 사업의 공백이 발생하는 문제가 야기된다.

민주노총 지역본부 및 지구협(시협)에서 노동조합 조직강화 및 조직확대 이외에 향후 지역 차원에서 전략적으로 추진해야 할 1순위 사업으로 ‘지역차원의 사회공공성 이슈 선도’(33.3%)와 ‘지역노동시장에 개입’(30.%)이 높게 나타나고 있다. 2순위로 ‘지역 시민운동과의 결합력 강화’를 위한 사업 전개가 40.7%이고, 다음으로 ‘지역차원의 사회공공성 이슈 선도’가 18.6%를 보이고 있다.

이는 민주노총 지역본부 사업에서 지역투쟁사업장 지원 비중을 줄이고, ▲미조직·비정규직 노동자 조직화와 사회노동정책 개발 비중을 늘려야 한다는 것 ▲‘지역투쟁사업장 지원’은 해당 산별지역조직에서 주관하고, 지역본부는 미조직비정규직 조직화, 사회노동정책 개발, 지역사회에서 지자체 대응 등에 주력하는 식으로 산별노조 지역조직과의 역할분담 및 재조정이 필요하다고 인식하고 있음을 보여주고 있다.

[그림 2-2] 지역본부 및 지구협(시협)의 현행 역할과 고유 역할 비교  
(단위: %)



이러한 실태조사를 기반으로 2009년 노동운동혁신위원회<sup>6)</sup>는 노동의 지역개입력 강화를 위한 3대 전략사업으로서 ①미조직 비정규노동자 조직화 거점 역할 강화 ② 지역본부 대지자체 교섭과 투쟁 강화 ③ 노동이 주체가 되는 지역생활운동 강화 등 3대 사업방향을 제출하였다.

6) 당시 민주노총은 성폭행사건의 여파로 지도부가 총사퇴하고 비대위가 건설되어 노동운동 혁신위원회가 구성되었다(2009.3). 그리고 '사회연대노총'을 표방한 임성규위원장이 당선 되면서 지역조직 강화가 주요한 과제로 제출되었다.

### 1. 미조직비정규노동자 조직화 거점 역할 강화

- 이미 가장 많은 지역본부가 사업체계와 인력을 배치하고 힘을 기울이고 있는 사업이며, 이 사업에 대한 사회적 인식이 상당히 확대되어 있다는 점에서 민주노총이 지역개입력을 강화하는 것을 우선적 사업방향으로 설정되어야 함.
- 우선 과거의 단위사업장 위주의 조직화는 물론이고, 업종별·부문별 조직화로 포괄하지 못하는 새로운 불안정 노동집단을 가장 효과적으로 조직화할 수 있는 축이 바로 지역이라는 점에서 조직화 거점으로 지역본부의 역할을 대폭 강화해야 함.
- 또한 지역미조직비정규노동자 조직화 사업을 실질적으로 강화하기 위해서는 지역본부의 역할 강화와 함께 산별지역 조직의 역할과 사업내용을 재정립하고, 지역본부와 협업체계를 마련하는 것이 전제되어야 한다는 점에서 향후 산별조직과 지역본부가 공동으로 지혜를 모아 사업방안을 수립해나가야 함.

### 2. 지역본부 대지자체 교섭과 투쟁 강화

- 민주노총 지역본부의 대지자체 투쟁은 이제 막 학수하여 시범적으로 전개해가고 있는 단계로서 지역차원의 투쟁과 교섭전술 결합을 적극화하여 지역전선을 주동적으로 확대하는 사업 방향임.
- 이를 위해서는 각 산업별 노동의제를 종합하는 작업, 나아가 시민사회의 의제를 종합하는 작업이 선행되어야 하며 또한 이를 실현하기 위한 지역본부와 산별지역 조직간의 유기적 사업체계 강화, 지역사회와의 실질적 연대 강화, 진보정당의 일상적 진보정치역량 강화 등이 요구된다는 점에서 지역에서부터 민주노총의 사회적 위상 및 인식을 높이고 지역개입력을 강화할 수 있는 사업으로 될 수 있음

### 3. 노동이 주체가 되는 지역 생활연대운동 강화

- 이 사업은 일부 지역의 생협사업이나, 단위사업장의 지역사회 공동사업 참여활동 등의 기초적인 사례가 취합되고 있는 정도임. 조합원의 요구가 현장 내 임금과 근로조건을 넘어 지역 시민들과 연대할 수 있는 공동의 요구로 다양화되고 있어 조합원들의 자주적이고 창조적인 활동을 확대하는 사업이 필요함.
- 민주노총이 평등한 공동체적 삶, 건강한 문화와 먹거리, 생태, 건강, 교육 등 생활과 맞닿아 있는 의제에 적극 개입해 나간다는 방향에 입각하여 진보적이고 건강한 생활연대운동을 확장할 필요가 있음.

그리고 2009년 토론의제로서 노동의 지역개입력 강화와 체계 정비라는 의제 하에 다음과 같은 혁신방안과 세부과제를 제출하였다.

〈표 2-7〉 노동의 지역개입력 강화와 체계 정비

| 과제            | 혁신 방향                                | 세부과제                                             |
|---------------|--------------------------------------|--------------------------------------------------|
| 1. 지역본부 강화    | 1) 지역개입력 강화를 위한 3대전력사업               | (1) 중소기업, 미조직·비정규 노동자 조직화<br>※ 2기전략조직화사업을 통해 구체화 |
|               |                                      | (2) 대지자체 교섭과 투쟁 강화                               |
|               |                                      | (3) 노동이 주체가 된 지역 생활연대운동 전개                       |
|               | 2) 지역본부 인력과 재정구조 개선                  | (1) 지역본부 차원의 분담금 문제에 대한 조직방침 정리                  |
|               |                                      | (2) 총연맹 예산지출 합리적 개선 및 지침사업 지원 확대                 |
|               | 3) 지역본부 운영규정의 체계적 정비                 | (1) 민주노총 지역본부 운영규정 개정(총회신설 등)                    |
|               |                                      | (2) 지역지부 명칭 단일화(지역본부 규정 및 규칙 개정)                 |
| 2. 지역조직 체계 개편 | 1) 민주노총 지역지부 재편·강화                   | (1) 실태조사 및 운영평가 실시                               |
|               |                                      | (2) 지부재편 및 운영, 강화방안 마련                           |
|               | 2) 산별 지역조직의 체계적 재편(구획정리)과 지역사업 체계 정리 | ※ 논의 이월 - 2010 새로운 산별운동전략 수립 사업을 통해 종합 계획 수립     |

이 지역본부 강화 관련 논의는 2010년 지방선거 시기에 민주노총의 10대 요구가 제출되고 대지자체 교섭과 투쟁이 활성화되면서 학교비정규직 및 지자체 공공부문 조직화에 일정한 성과를 이루는 등 진전이 이루어졌다. 그러나 지구협의회나 시협 등은 지역지부로 명칭이 전환되는 규정 개정이 이루어지는 이외에 혁신의 본격적인 진전은 집행부 교체 등으로 후속작업이 이어지지 못했다.

### 3) 노동자지역운동론(2014~2016년)

새롭게 논의가 제출된 것은 2014년 신승철 집행부 하에 <미래전략위원회>에서 ‘총연맹-산별-지역’의 지위와 역할 재정립에 입각한 지역본부 강화 방안을 제시하겠다는 포부를 밝히면서였다.

미래전략위원회는 ‘민주노총 운동 현황과 새로운 운동을 위한 전략적 모색’이라며 ‘노동자지역운동에 대한 총노동 차원의 인식 전환 및 관련 체계 재정립’에서 ▲현 단계 노동운동의 질적 발전을 위해서는 지역운동 강화가 곧 산별강화, 산별강화가 곧 지역운동 강화하는 통일적 인식 확대 운동 필요 ▲산별과 지역운동 동시강화 전략 마련의 전제로서 총연맹, 산별, 지역본부 각각의 지위와 역할 재정립 필요 ▲연대와 정치의 일상적 지역센터로서 지역본부 역할을 높이기 위한 지역운동 간 대외 확대 강화 방안 필요 ▲지역사업의 효율성과 집중성 형성을 위해 중앙차원의 연대질서, 산별중심의 대책위 질서 재정립 필요 ▲현 단계 산별과 지역 동시발전을 위한 핵심의제 선택과 힘의 집중 방안이 필요하다고 제시하고 있다.

특히, <지역>과 관련해서 ▲투쟁, 조직, 연대, 정치 등에서 현장과 지역이 결합하는 새로운 민주노총 운동의 일상적 실천의 장은 지역이라는 점에서 민주노총 지역운동 강화 종합 전략 수립이 필요 ▲민주노총 지역운동 강화 종합전략은 민주노총 미래전략과 궤를 같이하면서 지역의 조건과 지형, 주체적 역량을 고려한 ① 신자유주의 반노동 체제의 타파를 목표로 하는 지역의 전략적 투쟁, ②대지자체 투쟁전략, ③지역비정규운동 종합전략 및 지역 계급대표성 확장 전략, ④노동중심의 지역노동정치역량 강화와 노동과 삶이 결합된 지역정치 생활정치 확대전략, ⑤노동이 중심이 되는 지역사회연대 전략 등이 포괄적 필요 ▲민주노총 지

역본부의 산별 지역조직들에 대한 실질적 관장력 부여, 확보 방안 필요하다는 매우 추상적인 표현으로 마무리하였다.

2015년 당선된 한상균 집행부는 〈사회연대위원회〉를 상설위원회로 설치할 것을 대의원대회에서 의결하였다. 사회연대위원회 지역사업단은 2015년 “노동자지역운동론1: 노동자 지역운동을 활성화하자”는 운동론을 발표하였다. 이에 따르면 노동자 지역활동의 원칙으로서 ▲조직 건설, 확대 강화의 원칙 ▲노동중심(노동가치 중심)의 원칙 ▲대중주체의 원칙 ▲연대와 민주적 소통의 원칙 ▲개입, 확장의 원칙 등 5가지를 제시하면서 산별운동 발전, 비정규 운동 강화, 청년·퇴직노동자 운동 활성화, 노동자 정치연대통일운동, 국민기본권 확보를 위한 생활연대, 민주노조 주체 혁신강화, 반신자유주의 투쟁전선 확장을 과제화하였다. 이 운동론 역시 현장에서 실천하기에는 모호하고 추상적인 표현으로서 구체적인 실천을 담보하고 발전시키기에는 거리감이 너무 크다 하겠다.

2016년 한상균 집행부는 정책대의원대회에서 지역본부와 관련해서 “민주노총은 각 지역본부가 지역 투쟁의 지도부이자 조직화의 구심, 대지자체 대응 및 지역정치의 주체임을 확인하고, 이를 위한 지역 총연맹의 역할을 할 수 있도록 하는 것을 내용으로 하는 민주노총의 지역운동 전략(안)을 지역본부 협의를 거쳐 2017년 정기대의원대회에 제출한다. ① 총연맹은 지역 개입 구조, 지역 조직화 등의 논의를 위하여 지역본부 간 협의 및 총연맹과 지역본부 간 협의를 상시화하고, 총연맹의 주요 사업 영역과 계획에 지역운동 및 지역본부 사업과 예산을 포함시킬 수 있도록 한다. ② 중앙위와 대의원대회 등 민주노총의 주요 의결기구에서 지역본부의 대표성이 보다 강화될 수 있도록 하고, 구체적인 방안을

2017년 정기대의원대회에 제출한다. ③ 가맹조직의 지역 각급 조직은 지역본부의 교육, 정치, 연대 등의 사업에 적극 결합한다. 지역본부는 재정 강화를 위해 필수적인 항목에 한해 최소화한 사업 기금을 거출할 수 있음을 확인하고, 거출 원칙은 민주노총 대의원대회에서 결정한다.”는 안을 결의하였다. 그러나 이 결의 역시 위원장 구속과 임기 마무리와 맞물리면서 차기 지도부로 계승되지 못한 채 마무리되고 말았다.

#### 4) 민주노총 지역본부 혁신 논의 평가

그동안 민주노총 차원에서 지역본부 혁신과 발전전략안에서 전개된 각종 논의와 주요 특징들을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 민주노총의 혁신과 발전전략 논의에서 지역본부의 위상과 역할, 혁신, 발전방안은 빼놓지 않고 단골메뉴로 제시되었다. 그만큼 지역본부의 역할과 위상이 주요하게 대두되고 있다고 할 수 있다. 특히 산별연맹 지역조직과 관계, 미조직 조직화, 지자체 교섭 및 개입, 정치 및 사회연대 등 지역본부의 활동은 민주노총 전체의 전망과 깊이 연결되어 있다고 할 수 있겠다. 최근에는 지역고용의 위기, 제조업 공동화, 지방의 소멸 등 다양한 이슈가 지역 고유의 과제로도 제기되고 있다. 민주노총은 지역본부의 주요 과제에 대해서 정책적으로도, 운동론적으로 대답해야 할 과제에 직면해 있다고 하겠다.

둘째, 총론적 논의는 풍부한데 비해 실천적 단계적 진전을 이룰 수 있는 실천방안이 매우 부족하다. 2014년과 2015년 제기된 지역노동운동론은 추상의 수준이 너무 높고, 당장 이를 구체적으로 무엇을 어떻게 실천해야 진전을 이룰 수 있는지 제시되고 있지 못하다. 대지자체 교섭과 개입은 2009년 이후 지역본부 차원에서는 다양하게 진행되고 있음에도

불구하고 총연맹 차원에서는 논의를 모아내지 못하고 있다가 최근에는 정책연구원이 연구를 개시하는 등 다시 논의가 본격화되고 있다. 미조직 조직화 사업도 전략조직화 2기 이후 미비실 차원에서 총괄되고 있는지의 문제이다. 지역의 생활연대도 담당해야 할 사회연대위원회조차 운영되고 있지 못하고 있는 실정이다. 민주노총은 총론적 선언에는 매우 강하지만 실천에서의 구체적 진전을 이루는 데는 한계를 보이고 있다.

셋째, 지역본부 혁신 논의가 연속성이 없고 집행부 임기에 따라 중도 중단되고 새롭게 제기되는 방식으로 진행되고 있다. 3년의 임기인 집행부가 당선되어 실·국장 임명 후 혁신논의를 바로 시작한다 해도 논의를 모아내서 구체적인 방안을 제출하면 거의 임기 후반기에 달한다. 대부분 혁신논의는 거창하게 논의가 시작되지만 실천적 과제는 이후 다시 토론과 중론을 모아서 지속성있게 전개되어야 실효성을 가진다. 아울러 실천 과제는 각 지역에서 다양한 실험과 시도를 전개한 결과를 총괄하고 평가해서 모범사례를 만들어 진전을 이루고 확대해나가야 한다. 그러나 이 실천과제는 대부분 이후 집행부로 넘겨지게 되고 새 집행부는 다른 과제를 제기하고, 혁신의 실천과제는 어디론가 사라진다.

넷째, 지역본부 혁신 논의가 실종되지 않기 위해서는 기존의 경험과 사례들을 제대로 파악하고 충분한 논의를 거쳐서 실천과제들을 제출하고 지속적으로 이를 점검, 평가, 실천해나가는 중장기적인 로드맵과 전략적인 접근이 필요하다.

다섯째, 기존의 혁신 논의들은 충분히 공감할만하고, 원칙적 접근을 제시한 부분이기도 하다. 이미 지자체 개입, 미조직 조직화, 지역연대 등 주요한 과제들은 도출되기도 하였다. 각 지역에서도 나름대로 사례와 실천들이 축적되기도 하였다. 중요한 것은 이를 제대로 모아내고 합의지점을 만들고, 이후 지속적으로 실천하면서 전략을 풍부히 하고 강화시켜

나갈 지도력과 실천력이라 하겠다.

### 3. 민주노총 지역본부의 주요 활동

민주노총 지역본부는 민주노총의 역사와 더불어 총파업투쟁 등 민주노총의 방침 수행, 정치 및 연대사업, 미조직 조직화, 대지자체 교섭 및 투쟁 등 다양한 사업을 전개해왔다. 각 영역마다 고유한 역사와 중요한 지점이 있지만 여기서는 민주노총 지역본부의 주요활동 중에서 크게 대두되고 있는 과제인 대지자체교섭 및 개입투쟁, 그리고 미조직 조직화 사업을 중심으로 기술해보고자 한다.

#### 1) 민주노총의 대지자체 교섭 및 개입 투쟁

##### 가. 지자체 교섭 및 개입의 전사

그동안 민주노총 내에서는 대지자체 교섭 및 투쟁의 필요성과 중요성이 상대적으로 적었다. 이는 노동조합의 입법 과제는 주로 국회로 집중되었고 한국의 지방자치 역사가 일천한데다가 대지자체 교섭과 투쟁의 필요성이 제기된 것은 오래되지 않았기 때문이다. 물론 민주노총 내에서도 지역활동에 관한 선구적 활동이 존재하는 것도 사실이다. 특히 대전에 자리잡은 과학기술연구소들로 구성된 전국과학기술노조는 노조의 임금단협 활동뿐만 아니라 지역사업에 일찍부터 집중해왔다. 대전의 갑천축제를 과기노조가 주도하여 부녀회, 학계 등과 행사를 매년 진행해왔으며 아이들에게 과학체험, 환경 그림그리기, 연제작 날리기 등 학습 체험

을 진행하고 대농촌활동의 일환으로 농민들이 불편해하고 수리비가 비싼 농기계 수리사업을 진행하였다. 과기노조는 95년 지자체 전면시행과 더불어 조합원 밀집지역인 유성구에 기초의원 3명, 광역의원 1명을 출마시켜 온천2동(이상재 41.42%), 신성동(김동석 39.05%), 전민동(한상호 39.37%)에서 기초의원 3명을 당선시키기도 하였으며 무상급식 등 선도적 조례 제정 등 사업을 진행하였다.

울산 북구에서도 2002년 지방선거 결과 북구청장에 민주노동당 이상범후보가 당선되고 2003년 6월 조례에 근거해 울산 북구 비정규직 노동자지원센터가 개소하기도 하였다. 보건의료노조는 성남인하병원 폐업시 공공병원으로 전환과 더불어 지방의료원의 공공성 강화를 내걸고 투쟁하였다. 지하철·철도노조 등은 교통공공성 강화를 제기하였으며 민주일반노조는 조합원이 대부분 지자체 환경미화노동자로 구성되어 있어서 대지자체 교섭과 민간위탁저지 투쟁에 집중하기도 하였다. 전교조는 무상교육운동과 연계해서 무상급식 등의 조례 제정운동을 전개하였으며 공무원노조는 행정·의정감시운동을 전개하기도 하였다.

이렇게 각 산별 조직단위로 대지자체 활동을 전개해왔지만 민주노총 초기만 하더라도 대지자체 교섭이란 영역이 개별 산별조직의 투쟁이 아니라 지역본부의 중요한 사업으로 인식되지 않았다. 더구나 한국사회에서 지역은 오랫동안 지역 토호세력이 지배적 영향력을 발휘했고, 지방자치단체장의 보수성과 진보진영의 의회진출 또한 미약했기 때문에 조례 접근성(조례안 발의 등)이 매우 낮았다.

#### 나. 지자체 개입논의와 요구투쟁의 본격화(2006~2011년)

그러나 무상급식운동의 대중화, 민주노동당의 의회 및 지방선거 진출

이 본격화되면서 노동조합의 지자체 개입전략 논의가 본격화되었다. 2006년 들어서서 『지역사회와 노동운동의 개입전략』(한국노동사회연구소, 2006)이 민주노조 진영의 관심을 끌면서, 2006년 지역사회공공성위 크숍에서는 저자들을 초청하여 토론을 본격화하였다.

2007년 8월 민주노총 정책담당자 수련회에서 확인된 지역본부의 지역 사회 개입 현황은 ①대구본부 : 정책, 예산, 조례 등 지역 사회 개입 (지자체 개입) 준비 ②대전본부 : 06년 대지자체 교섭, 07년 공공병원 확충 요구 등 사업 진행 ③경남본부 : 06년 노동자 생활정치 실현, 07년 공용버스 노선 연장운용 제기 ④부산본부 : 06년 대지자체요구 ▲지역의 비정규 노동자 보호와 빈곤해소 ▲대중교통, 의료 등 지역공공성 강화 ▲부산시-지역본부 노정 정례협의 ▲노동복지회관 건립 ⑤울산본부 : 06년 10대 요구 및 총파업투쟁 전개 등으로 상당수 지역본부가 이미 대지자체 개입을 진행하고 있음이 확인되었다.

2008년 미국발 서브프라임모기지 사태와 이로 인한 금융위기는 전세계적인 경제 위기를 가져왔으며 한국에서도 구조조정이 본격화되었다. 2009년 3월 19일 민주노총 중앙집행위원회는 경제위기 대안투쟁을 전개하면서 5~6월 총력투쟁의 전국화를 위해서는 민주노총 지역본부와 지역시민사회단체의 연대전선을 구축하고, 범국민캠페인을 지역 차원에서 진행할 필요가 있으며, 구조조정 사례를 지역연대투쟁으로 쟁점화·여론화해야 한다는 관점에서 실업과 빈곤문제 해결을 위한 지역시민사회단체 선언운동 및 범시민 캠페인과 아울러 대지방자치체 요구 투쟁을 전개할 것을 결정하였다. 중앙집행위원회는 대지자체 요구안으로는 다음과 같은 안을 제시하였다.

## ※ 경제위기 대지자체 요구안

## 1. 최저임금 및 저임 노동자 보호

- 공공부문 민간위탁 반대 및 고용승계 보장
- 건설사 불법하도급 행위 근절을 위한 현장방문조사 및 실태조사 실시, 불법하도급고발센터 설치
- 불공정 거래, 최저낙찰제 근절을 통한 레미콘 적정단가 보장
- 사회적 일자리 연속근로 및 노동기본권 보장
- 시설, 보육, 자활, 간병노동자 등 사회복지노동자의 생활임금 보장

## 2. 사회서비스 일자리 확충 및 지역복지 확대

- 시군구별 300병상 규모의 공공병원 및 보건소, 보건지소 확충
- 국공립 보육시설 및 유치원, 지역아동센터, 방과후 교실 확충
- 공공요양시설(요양시설 및 재가시설) 확충
- 구립도서관, 마을도서관 확대
- 차상위 빈곤계층에 대한 주거·교육 의료 개별급여 지급
- 무상급식실현 및 급식시설 개선, 우리농산물 사용 의무화, 학부모 참여하는 급식지원위원회 구성
- 학교운영지원비 폐지
- 공공임대아파트 및 주택 확대
- 사회복지 법인 및 시설 결산 공개
- 토지와 주택 과대보유자에 대한 재산세 누진세율 강화(조례 개정)

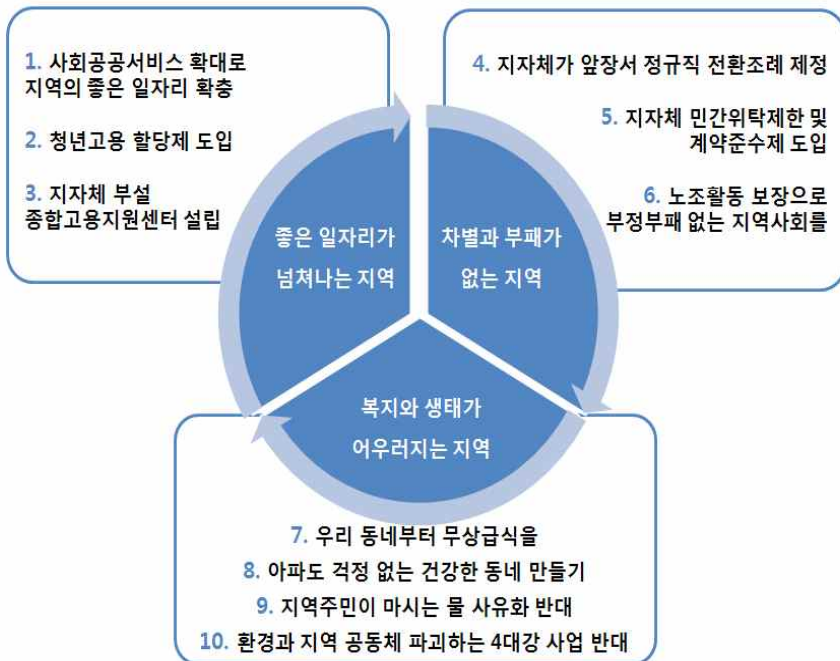
경제 위기, 실업-일자리 문제 시민사회선언 요구(안)으로는 1) 비정규법 최저임금법 개악 중단 및 비정규 최저임금 노동자 지원 2) 노동자 일자리 자르기 및 구조조정 중단 3) 재벌 공간 열고 노동시간 단축을 통한 일자리 나누기 4) 부자감세-삼절경제 즉시 중단, 사회서비스·녹색 일자리 100만개 이상 창출 5) 전 국민 실업안전망 구축 - 모든 국민들

을 실업의 공포에서 해방시킬 것. 6) 청년고용할당제 도입으로 청년을 숨쉬게 할 것. 7) 교육-보육 분야에 대한 획기적 지원을 통한 전 국민 생활안전망 구축 등을 제시하였다.

이러한 방침에 따라 7개 시,도 광역본부에서 대지자체 교섭요구안을 확정하고 지자체 교섭을 진행하였으며 부산, 경남, 대전은 자치단체장과 면담이 이루어졌거나 성사 단계에 이르렀으며 경남본부는 지방의회와 면담도 진행하였다.

이런 지자체교섭투쟁의 결과는 2010년 지방선거에 직면하여 더욱 강화되었다. 민주노총은 2010년 지방선거에서 다음과 같은 10대 요구안을 확정하고 각 지역본부별로 추진할 것을 결정하였다.

[그림 2-3] 민주노총 2010 지방선거 10대 요구



2010년 지방선거 결과는 진보정당의 지방정치 참여 확대로 나타나서, 민주노동당은 기초단체장 3곳을 비롯해 142명(광역의원 24명, 기초의원 115명)의 의원을 진보신당은 광역의원 3명, 기초의원 22명을 배출하였다. 전국 20여 곳에서 민주노동당과 민주당은 정책연합 성사 공동 구정에 대한 합의를 이루었으며, 대표적으로 서울 7곳, 경기 9곳, 인천, 강원, 경남 등이었다. 이들 지역은 노동, 환경, 교육, 보건 의료 분야에서 우선적으로 해결해야 할 핵심적 과제 추진을 합의하였다.

우선 경남에서는 김두관 후보가 무소속으로 야3당(민주당, 민주노동당, 국민참여당) 및 시민사회단체와 후보 단일화를 추진하면서 “정책연합을 통한 공동지방정부”를 구성한다는 약속에 따라 ‘민주도정협의회’를 운영하였다. 민주노총(지역본부)은 도지사와 산별대표자 간담회를 통해 요구안을 전달하고 실무 협의(경제통상국/과) 및 본 협의(지사, 부지사, 실국)를 진행하였다. 경남지역본부는 여성노조, 경남 고용복지센터, 경남 청년실업극복센터, 경남 여성단체연합, 안전한 학교급식 경남연대의 요구안과, 전교조, 보건 의료노조, 건설노조, 민간서비스연맹 등의 요구안을 수렴하여 12대 ‘민생 요구안’을 확정하였는데 △경남지역 공공부문 비정규직 처우개선 지원 사업 △저소득 주민 주거안정을 위한 전세자금 대출기금 운영 △돌봄 사회서비스 일자리 참여자 소득보전 및 근로조건 향상△사회복지서비스 조사원 직접 채용으로 청년일자리 창출 및 보편적 복지서비스 관리 △성 주류화 및 성 인지 예산제도 전면화 외 △불법 하도급 근절 외 △골프장 난립 규제 △경남 비정규직 지원센터 설립 △보호자 없는 병원 △친환경 무상급식 실현 과제, 학교급식 지원센터 설립 외 △헌혈의 날 행사 지원 △저소득층 수학여행 경비 지원 및 교복구입비 지원 확대 등이었다.

이러한 활동을 통해, 경남본부는 비정규직 실태조사, 돌봄 사회서비스

영역 예산 증액, 비정규직 지원센터 설립 및 조례 제정, 비정규직 근로자건강지원센터 유치 등 성과를 거두었다고 평가하였다. 한계점으로는 고용정책 및 복지정책에 대한 대안 마련이 미흡했으며 산업별 요구와 쟁점화 의제가 부족했고 지역사회 개입 강화와 대지자체 투쟁에 대한 요구가 높았지만, 이를 뒷받침할 정책역량 및 시스템을 구축하지 못했다고 평가하였다 .

서울에서는 2011년 오세훈 서울시장의 무상급식조례관련 투표로 중도하차하고 열린 보궐선거에서 박원순 무소속 서울시장후보가 민주당, 민주노동당, 국민참여당, 진보신당 야권단일후보로 출마하게 되고 10대 공동공약에서 민주노총이 요구한 비정규직 정규직화, 해고자 복직, 노동권익센터 설치 및 노정협약이 합의되면서 민주노총 서울본부가 본격적으로 선거운동에 결합하였으며 공공운수노조와 보건의료노조도 정책협약을 체결하였다. 이후 서울에서도 노동권익센터가 서대문, 성동, 구로 등에서 설립되어 본격적으로 확대되고 해고자 복직, 비정규직 정규직화 등의 사업이 진행되기에 이르렀다.

이렇게 서울, 경남의 선도적 사례를 바탕으로 각 지자체 차원에서는 이후 비정규지원센터, 체불임금없는 관급공사 조례 등 조례제정운동이 본격화되고 지자체 공공부문 비정규직 정규직화도 일정한 진전이 이루어지기에 이르렀다. 2011년 당시 지역별로 8개 비정규지원센터가 개소 또는 준비중에 있었으며 11개 지자체에서 체불임금없는 관급공사 조례 제정이 이루어졌다. 그 결과는 다음과 같다<sup>7)</sup>.

7) 아래 각 표는 김경란(2011,9) 『지역본부의 대 지자체 개입 현황과 과제』, 민주노총 정책연구원에서 따옴.

〈표 2-8〉 지역별 비정규직 센터 비교(2011년)

| 지자체    |     | 조례 제정  | 명칭           | 센터<br>개소일 | 운영 방식        |
|--------|-----|--------|--------------|-----------|--------------|
| 울산 북구  |     | 2003.3 | 비정규직 노동자지원센터 | 2003.6    | 민주노총 울산본부 위탁 |
| 전북 전주시 |     | 2009.9 | 비정규직 노동자지원센터 | 2010.10   | 비정규직 네트워크 위탁 |
| 서울     | 서대문 | 2011.3 | 근로자복지센터      | 2011.6    | 한국갈등센터 위탁    |
|        | 성동  | ×      | 근로자복지센터      | 2011.5    | 동부비정규센터 위탁   |
| 경상남도   |     | 2011.3 | 비정규직근로자 지원센터 | 2011.7    | 민주노총 경남본부 위탁 |
| 울산 동구  |     | 추진 중   | 비정규직노동자 지원센터 | 추진 중      | 직영           |
| 경기 부천시 |     | 2011.9 | 비정규직근로자 지원센터 | 추진 중      | 위탁           |
| 서울 강남구 |     | 추진 중   | 비정규직근로자 지원센터 | 추진 중      | 위탁           |

자료 : 각 비정규직센터 사업계획서, 지자체별 조례안 참조

〈표 2-9〉 체불임금 없는 관급공사 운영 조례 현황

| 지역 | 지자체     | 제정일     |
|----|---------|---------|
| 인천 | 인천시     | 2011.7  |
| 광주 | 광주시 서구  | 2011.6  |
|    | 광주시 북구  | 2011.6  |
|    | 광주시 광산구 | 2011.4  |
|    | 광주시 남구  | 2011.8  |
| 울산 | 울산시 북구  | 2010.12 |
| 경기 | 경기도 가평군 | 2011.4  |
| 전북 | 전라북도    | 2011.4  |
|    | 전북 남원시  | 2011.6  |
| 전남 | 전라남도    | 2011.7  |
| 경남 | 경상남도    | 2011.6  |

자료 : 건설노조 체불임금 없는 관급공사 조례 제정 계획(안)

한편 지자체별 공공부문 비정규직 정규직화와 처우개선도 다양한 지자체 차원의 진전이 있었다. 지자체별 무기계약직 전환 등 비정규직 대책의 진전 정도를 보면, 경기도 성남시는 2011년 1월 시설관리공단 주차관리원 비정규직 348명을 무기계약직으로 전환. 정규직의 신분보장과 승진상의 동등한 기회를 부여하고 근로조건을 개선하였다. 한 개인에 위탁하던 ‘판교지구 지하차도 관리’ 사업을 3월부터 성남시 시설관리공단으로 위탁, 비정규직 노동자 15명도 정규직으로 전환하였다. 광주광역시 광산구는 기간제 및 단시간노동의 임금인상을 추진하고, 기간제 노동자의 무기계약직화를 추진하였다. 성동구청은 2011. 2월부터 청소노동자 21명을 위탁용역에서 시설관리공단 계약직 직원으로 직접 고용하였으며 임금인상과 복지카드 지급 등 처우를 개선하였다.

인천광역시시는 공공부문 비정규직 2천3백 명을 무기계약직으로 전환하는 방안을 추진하여 2012년부터 단계적으로 무기계약직으로 전환. 무기계약직 전환 대상자 2천3백 명은 인천시 본청과 각구, 군, 공사, 공단, 출연기관에 근무하는 비정규직 노동자로 하였다. 충청남도는 공공부문 비정규직 노동자들의 근로조건 개선과 차별을 시정하기 위한 종합대책<sup>8)</sup>을 발표하였는데 ▲기간의 정함이 없는 무기계약 근로자로 전환할 수 있도록 개선하며 ▲복리후생·근로조건 등 불합리한 차별요소를 시정하는 계기를 마련하며, 이를 위해 임금·후생복지·고용·근로조건·기타 노동기본권 등 총 5개분야 18시책을 확정하고, 실태조사를 거쳐 2011년말까지 개선 대책을 확정한다는 내용이었다.

서울시는 2012.3. 산하 비정규직 2,916명 중 이후 2년이상 상시직속적 업무를 대상으로 1,051명을 5.1부터 무기계약직으로 전환하기로 결정하였으며 호봉제 도입, 정규직에 해당하는 복지포인트, 퇴직금, 연가

8) 2011.8.15, 충청남도 비정규직 종합대책 추진(안)

등 혜택을 제공하였다. 또 서울시는 11월까지 연구용역을 실시해 업무 실태를 조사하고 직제 및 임금체계 개편, 간접고용 근로자 개선책 등 2단계 종합 대책을 발표하기로 계획중이었는데 9월 말 현재 시 본청과 산하 기관에 남은 비정규직 2,230명과 1차에서는 고려 대상이 아니었던 민간위탁이나 용역·파견 등으로 간접 고용된 비정규직 6,000여명이 후보였다.

다. 지자체 개입 약화와 지방정부 노동정책의 진전(2013년~2017년)

이렇게 진행되던 대지자체 교섭과 활동은 2012년 이후 점차 소강상태에서 각개약진 형태로 바뀌게 되었다. 우선 경상남도에서는 김두관 도지사가 대선후보에 출마하면서 도지사를 사퇴하고 이어 이루어진 보궐선거에서 홍준표 새누리당 후보가 당선(2012~2017년까지 도지사)되기에 이르면서 반노동정책으로 노조와 지방정부의 관계가 단절되었다. 진주의료원 폐업 사태를 둘러싼 노조와 경상남도의 극한 충돌, 2015년 경남 비정규직 지원센터 예산 삭감과 민주노총의 위탁사업 배제가 대표적이다.<sup>9)</sup> 비정규직센터는 규모가 대폭 축소되어 아직까지 이전의 규모로 확대되지 못하고 있다.

서울본부는 지자체 노동권익센터 설치와 관련해서 내부 합의에 이르지 못한 채 추진하면서 첨예한 이견이 발생되었으며, 각 자치구센터 설치와 관련해서도 지역단체와 충분한 의사소통이 이루어지지 않은 채 민주노총으로 일방적 수탁을 추진하다가 서울시는 2013년 이후 센터 설치 예산을 전면 삭감하는 등 수년간 센터 설치가 표류하였다.

9) 조효래(2020), 『지역노동운동 활성화를 위한 노동조합의 전략: 민주노총 경남본부의 사례』, 산업노동연구 26권 3호

경남과 서울의 사례에서 살펴보듯이 민주노총의 대지자체 개입이 본격화되기 위해서는 이를 뒷받침할 수 있는 진보정당의 뒷받침, 시민사회 단체와 연대, 그리고 내부의 통일 단결이 필수적이다. 그런 점에서 2008년 이후 진보정당의 분열과 지리멸렬은 중요한 매개고리 하나가 잃어버린 것이나 마찬가지였다. 민주노총은 2011년에 진보정당을 비롯한 농민, 빈민 등 8개 정당과 단체들이 ‘진보대통합연석회의’를 꾸리고, ‘연내 새로운 진보정당 건설’에 합의하였다. 그러나 국민참여당 참여 문제로 내분을 겪은 채 완전한 ‘통합’을 이루지 못한 ‘통합진보당’이 2011년 12월에 출범하였고 이 과정에서 민주노총은 진보대통합에 대한 통일적인 입장이나 힘을 보이지 못했다. 정당 간, 그리고 당내 갈등이 고스란히 민주노총 안에 자리 잡았기 때문이다. 그나마 통합진보당도 2012년 총선이 끝나자마자 내부 다툼으로 산산조각이 나며 진보진당이 따로 창당되고 통합진보당은 해산되고 이후 진보당이 새롭게 창당된다. 민주노총 스스로의 주체적 힘으로는 진보정당 통합이나 단일한 방침을 내올 수 없는 조건이 된 것이었다. 민주노총은 새정치위원회를 구성하여 기존의 정치세력화운동을 평가하는 조합원 토론문을 제출하였는데, 여기에 따르면 민주노총은 ‘정당의 동원부대’에 불과했으며 진보정당의 ‘노동 중심성과 가치가 실종’되었다고 평가하였다.

시민사회단체도 진보정당의 분열 이후 제도 정당으로 편입되는 비중이 늘어나고 시민사회연대도 활성화되기보다 분열 대립이 격화되었다. 마지막으로 민주노총 지역본부 내의 정파적 대립과 갈등도 대지자체 개입을 본격화하기 어렵게 만들었다. 특히 내부의 통일성없이 추진되는 대지자체 개입은 서울본부가 상당기간 내부 갈등과 표류로 이어졌다는 측면에서 반성적 평가가 필요하다.

2014년 지방선거에서 민주노총은 5대 요구 18대 과제를 제출하였다. 그러나 진보정당이 분열된 조건하에서 이 요구 관철을 위한 현실적 토대를 갖기 어려웠다. 단일한 지지 정당이 없는 조건 하에서 민주노총은 통합진보당, 정의당, 노동당, 녹색당과 2013년 11월 2일 창립된 노동·정치·연대, 11월 9일 출범한 노동자계급정당추진위 등 6개 세력을 중심으로 지방선거에 통일적으로 대응하기로 하였다. 진보정당의 통합 단일 후보를 위해 “당선 가능성이 높아지도록 진보정당과의 합의를 통해 최대한 단일후보 전략을 마련”하지만 후보가 단일화되지 않을 경우, “하나의 선거구에 복수의 민주노총 후보, 민주노총 지지 후보가 존재할 경우 모두 민주노총 후보와 지지후보로 하지 않는다”고 규정하였다.

〈표 2-10〉 민주노총 2014년 지방선거 요구 및 정책과제

| No | 5대 요구                 | 18대 정책과제                                                                                                      |
|----|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 비정규직 없는 지자체           | 1. 비정규직 권리 보호 및 지원에 관한 조례 제정<br>2. 지자체부터 상시지속업무 정규직고용 원칙확립 및 정규직(공무직제) 전환<br>3. 지자체부터 상시지속업무 외주화 금지 및 직접고용 전환 |
| 2  | 생활임금과 노동권이 보장되는 지자체   | 1. 지역 저임금 노동 해소와 생활임금 보장<br>2. 비정규직 노동자 노동권 보호<br>3. 청소년 노동인권 보호<br>4. 노동친화적인 열린 지방자치                         |
| 3  | 노동자 시민참여가 보장되는 안전한 지역 | 1. 지역안전관리 시스템에 노동자, 시민참여 보장<br>2. 안전한 일터<br>3. 안전한 산업단지 만들기<br>4. 화학사고·발암물질 없는 지역 만들기<br>5. 안전한 학교 만들기        |
| 4  | 돈보다 생명, 안전이 우선되는 지역   | 1. 지역주민의 건강을 책임지는 건강도시<br>2. 안전하고 편리한 친환경 대중교통<br>3. 물은 생명! 상수도 민간위탁 금지 및 재공영화                                |
| 5  | 모두를 위한 복지가 보장되는 지역    | 1. 지역주민을 위한 보육, 요양 및 사회서비스 공공성 확대<br>2. 특권학교(자사고,특목고) 폐지·일반학교 살리기! 친환경 무상급식!<br>3. 지방자치단체 금고수익의 지역사회 환원       |

2014년 지방선거에서 진보정당은 초라한 성적표를 받았다. 단 한 명의 당선자도 내지 못한 녹색당은 물론이고, 지난 선거에서 민주노동당으로 3명의 기초단체장을 배출한 통합진보당 및 정의당, 진보신당의 후신인 노동당도 모두 저조한 성적에 고개를 떨궜다. 이들이 거둔 성적은 모두 합쳐 광역의원 4명(지역구 1명, 비례대표 3명), 기초의원 51명(지역구 47명, 비례대표 4명). 이는 지난 2010년 지방선거의 약 1/4 수준이었다. 4년 전 민주노동당이 기초단체장 3곳을 포함해 광역·기초의원 등 142명을 당선시키고, 진보신당과 국민참여당이 각각 25명과 29명의 당선자를 낸 것과 비교하면 참담한 수준이었다. 다만, 진보교육감이 13군데에서 당선되고 통합진보당이 4.15%를, 정의당은 3.51%, 노동당은 1.14%를 득표하여 세 당을 합치면 8.8%라는 지지율을 보인 것은 진보정당에 대한 대중적 기대가 무시할 수 없음을 보였다. 광역자치단체장 선거는 민주당이 9곳을 석권하였다.

결국 박근혜 정부하에서 민주노총 지역본부 대지자체 교섭은 2010년 이후 진보정당 및 시민사회단체와 연계하여 지방정부 공약에 개입하거나 정책협약을 추진하여 활발히 전개되던 것에 비해서 오히려 소강상태에 이르게 되었다.

이 시기는 서울시를 비롯하여 지방정부가 「지역 노동정책 기본계획」을 수립하며 각종 노동인권 보호 조례 제정, 노동관련 부서 신설, 노동센터(비정규, 노동권익 등) 설립을 주도하기에 이르고 그 중심에 서울시가 있었다.

서울시는 노동자 권리보호 조례를 2014년 3월에 제정하고 이에 따른 1단계 노동정책 기본계획을 2015년 선도적으로 결정하였다. 이후 2016년까지 대구, 광주, 인천, 대전, 경기도, 충청남도에 이르기까지 노동 기본 조례가 제정되기에 이르렀다. 노동자권리보호 조례의 주요내용은 대

부분 대동소이한데 5년마다 「노동정책 기본계획」을 수립하도록 하고, 기본계획에는 ▲노동정책 기본방향 ▲분야별 핵심 정책과제의 추진목표 및 실행계획 ▲실행계획의 실행을 위한 재원 조달 ▲노동관련 조사·연구 및 노동교육 실시 ▲그 밖에 노동자 권리보호 및 증진을 위한 주요 사항 등의 내용을 담고 있다. 다만, 조례에 따라 2017년까지 노동정책기본계획을 수립한 지자체는 3군데에 지나지 않았다.

〈표 2-11〉 광역 지방정부 노동자 권리(권익) 보호 조례 현황  
(2014-2017년)

| 지방정부  | 조례명                            | 제개정 시기                      | 노동정책 기본계획                    |
|-------|--------------------------------|-----------------------------|------------------------------|
| 서울특별시 | 서울특별시 노동 기본 조례                 | 2014.3. 제정<br>(2021.4. 개정)  | 2015년 1기 계획,<br>2020년 2기 계획  |
| 대구광역시 | 대구광역시 근로자 권리 보호 및 복지 증진에 관한 조례 | 2015.12. 제정                 | 계획 미 준비                      |
| 광주광역시 | 광주광역시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례    | 2016.7. 제정                  | 2016년 1기 계획                  |
| 인천광역시 | 인천광역시 근로자 권리 보호 및 증진을 위한 조례    | 2016.6. 제정                  | 2021년 1기 계획<br>확정            |
| 대전광역시 | 대전광역시 (노동인권) 증진 조례             | 2016.12. 제정                 | 계획 미 준비                      |
| 경기도   | 경기도 노동 기본 조례                   | 2016.12. 제정<br>(2019.8. 개정) | 2018년 1기 계획                  |
| 충청남도  | 충청남도 노동자 권리 보호 및 증진에 관한 조례     | 2016.6. 제정<br>(2020.4. 개정)  | 2016년 1기 계획,<br>2021년 2기 준비중 |

자료 : 박용석(2021), 지역 노동정책의 개괄적 진단 및 과제, 전북노동정책연구원 토론회자료중 발췌

광역 지방정부의 1단계 「노동정책 기본계획」은 서울·충남·광주·경기 등에서 선도적으로 추진되었다. 노동정책 기본계획의 비전 및 목표·전략에서는, 〈표 2-12〉에서와 같이 서울시 모델(2015)을 선도로 하여, 대체로 노동자 권익 보호 및 모범적 사용자 모델 중심의 목표·전략이 설정되고 있다. 다만, 2018년 지방선거 이후 다소 늦게 구체화된 경기도의 경

우, 일터 혁신 실현의 과제가 추가적으로 제시하고 있다.

각 광역 지방정부 1단계 「노동정책 기본계획」의 핵심사업을 분석한 결과, 개별 노동 영역과 집단 노동 영역에서 노동존중 정책들이 다수 구체화되었다. 먼저, 개별 노동 영역에서는 △임금생활보장(적정임금·임금체불예방·성별격차해소) △노동자지원·노동조건 개선(청소·아파트·이동·여성·돌봄·청년 등) △노동기본권 보장(노동권보장기반·노동권익구제) △고용개선·안정·확대(정규직화·민간위탁직고 등) △노동안전(노동안전법·직장괴롭힘예방·감정노동보호) △노동교육(노동권·노동인권교육) 등의 정책과제가 제시되고 있다.

집단 노동 영역에서는 △노조 조직화(노조할권리보장·영세노조지원 등) △공공기관 지배구조(노사정협의회·노동이사제) △사회적 대화(노사민정협의회) 등의 정책과제가 구체화되고 있다. 1단계 「노동정책 기본계획」에서는 대체로 집단 노동(노사관계) 영역보다 개별 노동 영역을 중심으로 정책과제가 구체화되고 있다.

〈표 2-12〉 1단계 주요 광역 지방정부 노동정책의 비전 및 목표·전략

| 자치단체            | 비전                            | 목표               | 정책과제                               |
|-----------------|-------------------------------|------------------|------------------------------------|
| 서울특별시<br>(2015) | 노동존중<br>특별시, 서울               | 노동자<br>권익 보호     | 취약 노동자 권익 보호                       |
|                 |                               |                  | 노동기본권 보장 기반 구축                     |
|                 |                               | 모범적 사용자<br>역할 정립 | 고용의 질 개선                           |
|                 |                               |                  | 상생과 협력의 노사관계 구축                    |
| 충청남도<br>(2016)  | 차별없는<br>노동,<br>안전하고<br>행복한 일터 | 노동 권익<br>존중      | 취약 노동자 권익 보호                       |
|                 |                               |                  | 노동기본권 보장                           |
|                 |                               | 노동 가치<br>실현      | 노동 존중 사용자                          |
|                 |                               |                  | 삶의 질 개선                            |
| 광주광역시<br>(2016) | 노동을<br>생각하는<br>광주             | 노동 권리<br>기반 구축   | 노동환경과 산업 실태조사 및 분석                 |
|                 |                               |                  | 사회통합형 일자리 창출 연계 노동정책 발굴            |
|                 |                               |                  | 취약계층 노동자 근로조건 개선 및 노동권리<br>보호기반 구축 |
|                 |                               | 모범적 사용자<br>모델 정립 | 산학민관협력 등 민간거버넌스 체계 구축              |
|                 |                               |                  | 노동존중 문화 확산 등 노동인지적 노동행정<br>문화 구현   |

자료 : 김종진(2021), '지방정부 노동정책 제도화 현황과 과제'

아울러 노동인권보호조례를 비롯하여 생활임금조례, 프리렌서, 요양보호사, 감정노동자, 청년노동자, 아파트경비노동자 등 취약노동자별 보호조례, 노동이사제와 지역노사민정협의회 등의 거버넌스 관련 조례, 공공부문 비정규직 정규직화 조례, 청소년노동인권교육조례 등 다양한 노동관련조례 등이 제정되어왔다. 대표적으로 생활임금조례의 경우 2013년 1개, 2014년 8개에서 2015년 48개, 2016년 23개, 2017년 14개 등 다수의 지자체에서 제정되었다.

조례 제정과 더불어 노동권익센터, 노동자종합지원센터, 비정규센터, 노동상담소 등 다양한 노동자지원 중간지원조직의 확대가 이루어졌다. 경남의 비정규근로자지원센터부터 서울 및 경기지역의 근로자복지센터

등 중간지원조직이 대폭 확대되었으며 민주노총 지역본부와 지부가 이를 위탁받는 경우도 늘어났다.

#### 라. 지자체 개입의 재활성화(2017년 이후)

촛불운동의 확산, 그리고 문재인 정부의 등장은 지자체 개입의 재활성화를 가져왔다. 촛불운동으로 박근혜 대통령이 탄핵되고 문재인 정부가 등장했다. 문재인 정부는 출범 초기 공공부문 비정규직 정규직화를 선언하고 최저임금 1만원을 공약했다.

지역본부는 지자체 공공부문의 비정규직을 조직화하면서 정규직화에 힘을 쏟았다. 2020년 12월말 기준으로 집계된 지자체(광역, 기초) 정규직 전환 인원은 25,369명이다. 하지만 전환 비율은 기간제 25.7%, 파견용역 44.8% 등 비정규직 전체 인원 대비 30.2%만이 전환되었다. 지자체 비정규직 중 상당수가 일시 간헐적 업무 또는 전환예외업무로 분류되어 정규직화에서 제외되었다. 상시지속 업무 여부, 전환예외 업무를 해당기관이 자체적으로 판단하게 되어 있어서 제대로 분류되지 못했을 가능성이 농후하다.

2018년 지방선거에서 민주노총은 국적으로 진행된 촛불혁명 과정에서 분출된 사회개혁 요구와 노동개혁 요구를 각 지역단위로 확장하는 출발점으로 설정했다. 이에 따라 “광장에서 지역으로 노동존중 복지·안전 사회 실현”을 주 슬로건으로 하여 가급적 중앙 차원의 거대 담론보다는 지방정부 차원에서 실현 가능한 영역을 중심으로 △노동존중 지자체 건설, 노조할 권리 보장 확대 △우리 지역부터 비정규직 제로 사회 실현 △최저임금준수, 생활임금제 도입으로 노동권 보장 △노동자 시민 참여가 보장되는 안전한 지역사회 △지역사회 복지 공공성 강화 △지역부터

사다리 있는 여성 일자리 등 < 6대 핵심 요구 24대 정책의제 >를 발표하였다. 민주노총은 이를 실현할 것으로 기대하는 511명의 지지후보 명단도 공개했다. 지지 후보 소속 정당은 노동당(21명)·녹색당(20명)·민중당(253명)·정의당(199명) 등이었으며 지지후보 중 148명은 노동계 출신이었다.

〈표 2-13〉 민주노총 2018 지방선거 요구 및 과제

| No | 6대 요구                             | 24대 정책과제                                                                                                                                              |
|----|-----------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1  | 노동존중 지자체 건설, 노조할 권리 보장            | 1. 노정교섭(정책협의) 경례화·실질화<br>2. 초기업단위 교섭활성화, 지방자치단체의 모범사용자 책임성 강화<br>3. 노동정책 총괄 국(실) 설치<br>4. 노동존중, 노조 할 권리 보장을 위한 적극적인 조례제정<br>5. 노조 설립신고 적극 접수, 노동적폐 청산 |
| 2  | 우리 지역부터 비정규직 제로 실현                | 1. 상시지속업무 정규직 고용원칙 확립과 양질의 일자리 창출<br>2. 민간위탁(간접고용) 철폐, 직영전환 공공서비스 질 향상<br>3. 노동권 사각지대 비정규직, 특수고용노동자 권리보호                                              |
| 3  | 최저임금 준수, 생활임금 도입으로 우리 동네부터 노동권 보장 | 1. 법정 최저임금 준수 및 관리·감독 강화<br>2. 생활임금제도 도입 및 적용 범위 확대<br>3. 노동자와 소상공인의 아름다운 연대                                                                          |
| 4  | 노동자 시민참여가 보장되는 안전한 지역             | 1. 지역안전관리 시스템에 노동자, 시민참여 보장<br>2. 지자체부터 산업안전보건법 준수<br>3. 안전하고 건강한 일터<br>4. 안전한 산업단지 만들기<br>5. 화학사고·발암물질 없는 지역 만들기<br>6. 안전한 학교 만들기                    |
| 5  | 광장에서 지역으로 지역사회 복지 강화              | 1. 지역주민을 위한 사회서비스 공공성 강화 - 사회서비스공단 설치 운영<br>2. 돈보다 생명 - 지역주민의 건강을 책임지는 의료 공공성 강화<br>3. 안전하고 편리한 친환경 대중교통<br>4. 우리 지역 안전 먹거리 - 학교부터 친환경 무상급식 실시        |
| 6  | 광장에서 지역으로 - 지역부터 사다리 있는 여성 일자리    | 1. 지자체내 여성 일자리 정책 전담부서 설치<br>2. 지자체내 양질의 여성일자리 중단기 계획 수립<br>3. 시민의 손으로 성차별·성폭력 없는 일자리 만들기                                                             |

선거 결과는 더불어민주당의 압승으로 끝났다. 민주당이 광역단체장 17곳 중 14곳을 휩쓸고 정당 득표율이 과반수에 달하는 압승을 거둔 것은 세대별로 취약했던 50~60대까지 지지가 확산된 것의 영향이 컸다. 진보정당은 2014년에 이어 2018년 지방선거에서도 지지부진한 성적을 거뒀다. 진보 4개 정당의 광역·기초단체장 당선자는 0명이고 정의당은 광역의원 11명과 기초의원 26명 당선, 새롭게 창당한 민중당은 270명의 후보가 출마했지만 기초의원 11명을 당선시키는데 그쳤다. 노동당은 2014년 광역의원 1명, 기초의원 6명 등 총 7명을 당선시켰으나 2018년엔 0명이다. 녹색당은 서울시장 선거와 제주지사 선거에서 돌풍을 일으켰지만 당선자는 없었다. 이 가운데 정의당은 창당 이래 처음으로 정당 득표율 10%를 넘어 약진했다.

결과적으로 보면, 진보정당은 양남권 진보 벨트라 불리우는 울산·창원·거제 등에서 지역적 기반을 상실하고 민주당에 우위를 내주는 등 비례제도 이외의 토대가 허약하다는 것을 심각하게 드러냈다. 울산시는 진보정당 출신 광역·기초단체장 및 의원이 2010년엔 27명, 2014년엔 9명이 당선됐지만 2018년엔 대부분을 더불어민주당에 내줬다. 진보정당들의 울산 광역비례 총 득표율은 13.98%(8만3874표)로서 2014년 20.75%(10만4373표)에 비해 7% 가량 줄었다. 반면 더불어민주당 득표율은 23.76%(11만9402표)에서 47%(28만1772표)로 대폭 늘었다. 경남 거제의 현역 시의원 후보는 더불어민주당에게 패해 모두 의석을 잃었다. 호남지역 진보정당 지지율도 2014년 지방선거 때보다 줄었다. 2014년 정의·통합진보·노동·녹색 4개 정당 지지율(광역 비례) 합은 광주 19.9%, 전북 18.29%, 전남 22.46%였다. 2018년엔 광주 13.75%, 전북 15.19%, 전남 13.31%를 기록했다.

지방선거에서 민주당이 압승하면서 서울시의 선도적 사례를 토대로 해서, 각 지역별로 조례제정운동의 영향을 받아서 지방정부 주도의 각종 노동관련 조례는 더욱 늘어나게 되었다. 자치법규정보시스템에서 “노동” “근로” 라는 검색어를 통해 확인된 조례 제개정 건수를 보면 2019년에는 2018년 35건에 비해 4배에 가깝게 급격히 증가해서 133건을 기록했고 2020년에는 248건이다. 2021년도에도 이러한 추세가 이어져서 5월 2일 현재 115건이다. 촛불 운동 이후 지자체의 조례가 대부분, 특히 2018년 지방선거 이후 봇물을 이루듯이 확대되어왔음을 알 수 있다.

대표적으로 2019년까지는 서울이 가장 앞장서서 각종 노동관련 조례를 제정해왔으며 광역노동권익센터-권역센터-자치구센터로 이어지는 약 20여개 센터를 설립하였으며 30여개에 이르는 노동관련 조례를 제정하였다. 특히 서울시는 2020년에는 2차 노동기본계획을 수립하는 등 앞장서는 모범을 제시하고 있었다. 서울은 ‘뉴노멀 시대, 노동의 미래를 준비하는 노동존중특별시 서울’ 비전아래 2기 기본계획이 시행중이고, 부산과 인천이 1차 기본계획 수립을 완료한 상태이다, 경남은 1기 기본계획이 얼마전에 수립되었으며, 충남 역시 2기 기본계획을 준비중에 있는 것으로 알려졌다.

서울시의 2기 「노동정책 기본계획」의 비전 및 목표·전략을 살펴보면, △비정형·사각노동자 보호 △사각지대 노동권 보장 △안전하고 건강한 일터 △선도적인 노동정책 발전 등이 제시됨으로써, 1기에 비해 한 단계 진전된 흐름을 보이고 있다. 다만, 서울시의 경우 2기 기본계획에서 지방 노동정책의 사각지대를 상당 부분 보완한 목표·전략이 제시되었으나, 정작 2020년 시장 교체 이후 정책 추진 주체(서울시장)에 대한 불신이 확대되고 있다.

경기도 역시 이재명 도지사하에서 경기도노동권익센터 설치 및 기초

센터 확대, 1차 노동정책 기본계획 수립 등에 이어 2020년 오세훈 서울 시장 등장 이후 후퇴하고 있는 서울시에 비해 플랫폼 노동자 보호 등 서울시보다 전향적인 정책을 제시하고 있다. 대전, 충남, 광주 등등 다양한 지방정부 역시 서울, 경기의 사례를 참조하면서 지역 노동권익(비정규)센터를 설치하고 지역노동정책 기본계획을 수립하는 등 확대하고 있다.

이러한 변화에 발맞추어 2018년 이후 총연맹 중앙의 방침에 따라 본격적으로 지역별 노정교섭(협의)가 지역별로 추진되기 시작했다. 지역본부 노정교섭(협의)는 2018년 지방선거 이후 본격화되고 시작하였다.<sup>10)</sup>

#### 마. 지역본부 대지자체교섭과 투쟁 평가

지역본부의 대지자체 교섭과 투쟁, 노동권익(비정규)센터 위탁에 대해서 전반적으로 정리해보자면 다음과 같다. 2006년 이후 민주노총의 대지자체 개입전략을 고민하였으며, 2008년 경제위기 이후 2009년 중앙집행위에서 대지자체 교섭과 투쟁을 전개할 것을 결의하면서 본격화되었다. 2010년 지방선거의 요구안 제시와 진보정당의 지방의회 진출, 일부 지역에서 지역공동정부 및 정책협약의 체결은 이를 본격화하기에 이르렀다. 그러나 서울, 경남에서의 실패에도 불구하고 촛불정국 이후 지자체의 노동관련 조례의 대대적 확대 및 노동기본계획 수립, 노동권익(비정규)센터의 위탁 확대, 지방정부의 노정교섭(협의) 확대라는 변화된 상황을 맞이하여 민주노총의 분명한 지자체 개입의 원칙과 방향을 한 단계 발전시켜 제시할 것을 요구받고 있다.

첫째, 지방정부가 5년에 걸친 노동정책 기본계획을 수립하고 있는데

10) 최근의 노정교섭 상황은 3장에서 다루어지고 있으므로 여기서는 생략함.

비해 민주노총은 총괄적인 지역 노동정책 기본계획이나 중장기 비전과 목표가 없다. 지역노동정책에 개입하거나 방향을 수립하기 위해서는 정책담당자의 배치나 지역내 진보적 교수, 학계 등과의 정책네트워크의 구성부터 시작해서 민주노총판 지역 노동정책 기본계획 수립부터 진행하고 중장기 전략과 인력 배치, 실행계획 등을 수립해 나가야 할 것이다.

둘째, 대지자체 교섭과 투쟁을 본격적으로 전개하기 위해서는 지역내 시민사회단체와 네트워크의 강화와 연대가 필수적이다. 무상급식조례제정운동의 성공은 그 대표적인 사례이고 2008년 경제위기 이후 민주노총 지역본부와 각지역시민사회단체가 연대한 경제위기 공동대응기구도 그러한 사례이다. 그러나 지금 지역시민단체들을 주도하던 많은 인사들이 제도 정치권으로 흡수되거나 인적 재정적 기반이 취약해서 지방정부의 프로젝트에 의존하는 경향이 심화되거나 기존의 네트워크도 분화되고 파편화되고 있다. 지역본부는 서울본부가 코로나 19사태를 맞이하여 지역사민사회 및 진보정당과 더불어 ‘너머서울’을 결성하여 공동대응한 것처럼, 공동 요구와 투쟁네트워크를 강화하고 지방정부의 공공성 강화를 위한 예산 확보 및 조례 제정 등 지자체 사업을 더욱 확대해나가야 할 것이다.

한편 진보정당의 분열과 파편화는 대지자체교섭과 투쟁을 더욱 어렵게 만들고 있다. 노동중심의 진보정당의 통합운동이 수 차례 실패한 후 조합원 대중들은 지지후보가 난립하고 단일한 선거방침을 수립하지 못하면서 보수 정당에 투표하는 경향이 증가되고 진보정당 지자체 의원이나 자치 단체장이 대거 소멸하고 노조간부 대오도 보수정당으로 이탈하고 있다. 이로 인해 진보정당이 지역 시민사회단체와 매개고리 역할을 하면서 노동조합 간부들과 공동의 지역사회 의제를 토론하는 구조가 사라지게 되었다. 남아있는 노조 간부들도 정파에 따라 분열 갈등하면서

냉소주의를 부추기고 있다. 민주당 자치단체장이 확대되면서 이전보다 많은 노동관련 조례의 제정과 민간위탁이 이어지고 있지만 서울시의 사례에서 보듯이 지자체장의 교체에 따라 기존의 성과가 무시되는 등 매우 불안정한 위치에 있다. 현재의 진보정당의 분립 상황은 민주노총이 무리한 통합운동을 추진하기보다는 지방선거 요구나 대자자체 교섭투쟁을 중심으로 지역시민사회나 진보정당의 공동대응을 중심으로 신뢰를 바탕으로 연대를 확장해나가는 것이 필요한 시점이다.

셋째로는, 기존의 낡은 운동 관행과 풍토와 결별하고 지역에 기반한 노동운동으로의 전환이 필요하다. 노동조합의 기본을 사업장 단위의 임금인상에 주력하는 낡은 운동으로는 지자체 교섭과 투쟁으로 조합원 대중을 참여시키거나 동원하기가 어렵다. 일상의 소비 중심의 자본주의적 삶부터 바꾸고 노동존중 지역사회를 마련하기 위한 운동으로 전환하기 위해 일상적 교육, 훈련 및 실천이 요구되고 있다. 시기에 맞추어 진행하는 캠페인식 보여주기 운동이 아니라 진심으로 세상을 바꾸기 위한, 지역을 노동조합 도시로 만들기 위한 담대한 전략이 요구되고 있다.

## 2) 미조직 조직화와 지역본부

### 가. 경제위기와 미조직 조직화

1998년 외환위기와 이로 인한 대규모 도산, IMF 구제금융과 노동시장 유연화 등은 한국사회를 전례없는 대규모 실업과 비정규직 확산으로 몰아넣었다. 이로 인해 민주노총도 비정규직 미조직 조직화를 주요 의제로 설정하고 미비특위, 미조직실 등을 설치하는 등 미조직 조직화에 나섰다.

지역본부 역시 비정규 미조직 조직화를 적극적으로 추진하였는데 특히 서울본부가 초기 조직화의 중심에 있었다. 1999년부터 서울본부는 조직실 산하에 상담센터<sup>11)</sup>를 개설하였는데 3달간 214건의 상담을 진행하였고, 노조설립 상담 24건 중 13건이 실제 노조설립으로 이어지는 성과를 낳았다. 2000년에 민주노총 서울지역본부는 총 44개 노조 4,100여 명을 조직하는 등 조직화 성과가 두드러졌다. 당시 서울본부 사무처와 조직실이 중심이 되어 1999년 11월 재능교사노조를 시작으로 2000년에는 학습지 노조들과 골프장 경기보조원 노조들을 속속 결성하기 시작했고 서울대시설관리노조(용역노동자), 방송사비정규노조(파견노동자), 보험모집인노조(특수고용노조) 등이 연이어 조직됨과 동시에 투쟁을 전개함으로써 비로소 드러나지 않았던 존재, 애써 외면했던 노동자층, 비정규직 노동자들이 역사의 전면에 그 모습을 드러내게 되었다.

2000년 한국통신계약직노조는 사측의 구조조정-외주화에 맞서 무려 517일간이나 본사 진격투쟁, 고공 농성투쟁, 목동전화국 점거, 국회 본회의장 기습 시위 등 사용 가능한 모든 수단을 다 동원하여 치열한 투쟁을 전개하였고 이 과정에서 투쟁을 전국화하였고 비정규직 투쟁의 의미와 중요성을 분명하게 각인시켰다<sup>12)</sup>.

나아가 비정규직 노동조합은 그동안 사용자와 정권의 극심한 탄압에 맞서 꾸준히 연대를 강화해왔으며 투쟁에 대한 상호 지원(품앗이투쟁)을 중심으로 전개된 연대는 2000년 서울지역 비정규연대회의, 2001년 특수고용 대책회의를 시작으로 각 지역과 영역의 연대로 확산되었다. 그 결

11) 상담센터는 상근자원봉사 2인, 반상근자원봉사 3인, 자원노무사 2인, 지원노무법인으로 운영하는 등 서울본부 자체의 자원이 아닌 외부자원에 의해 운영되었다.

12) 2001년 서울본부는 12개 노조, 1500명의 조직화를 달성하였는데 이는 조직 상담건수의 축소와 더불어 투쟁에 집중하면서 신규조직화에 역량을 집중하지 못했기 때문이라고 분석하였다.

과 2003년 10월에는 전국비정규연대회의(준)을 결성하고 2004년에는 각 영역, 지역차원에서 전개되었던 비정규직 투쟁을 집중하여 ‘비정규노동법 개악저지! 입법쟁취!’ 투쟁을 선도하였다. 2004년에 9.16 열린우리당 점거농성 투쟁, 10.10대회 비정규직 노동자 대거 조직, 10.24 총파업투쟁 승리 간부 결의대회, 10.26 파업투쟁 결합과 국회 타워크레인 농성투쟁을 힘있게 전개함으로써 전체투쟁을 선도하였다<sup>13)</sup>.

#### 나. 지역일반노조와 지역본부

당시 미조직 비정규 조직화와 관련해서 지역의 중요성을 알린 또 하나의 사건은 지역일반노조운동이었다. 2000년 4월 1일에 창립한 부산일반노조(공동위원장 이국석, 정의현)는 ‘불안정 노동자들의 노조할 권리’에 초점을 맞췄다. “IMF가 들어오고 3년, 벼랑 끝에 매달린 우리 비정규직 노동자와 중소기업·하청기업 노동자 그리고 실직노동자들”이, 그간 “그림의 떡이었”고 “남의 이야기”였으며 경우에 따라 “제도적으로 (...) 원천봉쇄 당하”였던, “그렇게 염원하던 노동조합”을 세웠다는 점을 전면부에 부각하였다(부산일반노조, 2000).<sup>14)</sup> 초기 주된 조직화 방식은 무차별 상담 조직화로 추진위원 등 핵심 활동가들이 「노동자생존권 확보와 근로조건 개선을 위한 2000년 사업장 협약(안)」<sup>15)</sup> 등 유인물을 중소기업

13) 이 부분은 현 민주노총 서울본부장인 김진역의 「2005년 상반기 비정규투쟁 평가」 참조

14) ‘불안정노동자들의 노조할 권리’라는 정신은 이후에도 지속적으로 확인되었다. “일반노조의 가장 큰 역할은 IMF 이후 항의 한 번 못한 채 사장 말 한 마디에 쫓겨나고 임금을 삭감당해야 했던 중소기업사업장 노동자들과 비정규직 노동자들이 절박한 생존권 현실에 맞서 투쟁할 수 있게 된 것이다. 이전에는 감히 10명 20명의 사업장에서 노조를 생각하는 것은 불가능한 것이었으나 일반노조가 지역적 단결로 통로를 열어낸 것이다.”(정의현, 2005)

15) 사업장 협약(안)의 주된 내용은 “임금원상회복 및 인상, 근로조건 개선, 고용안정의무노력과 노동조합활동(...) 보장” 등이었다(부산일반노조, 2001). 부산일반노조는 이상의 사

제조업이 밀집한 부산 사상공단과 신평공단, 시내 등지에 꾸준히 배포하였고, 지역언론에서도 부산일반노조를 보도하였다. 이를 계기로 노동자들이 조합 사무실로 찾아와 상담을 받고 노조에 가입하기 시작(부산일반노조, 2001)하였다. 그런데 이들 신규 조합원의 구성은 추진위 단계에서 예상한 사상공단 등 제조업 소사업장 노동자들이 아니라, 환경미화사업장이나 금융사업장 등 공공·민간서비스업 노동자들이 주로 노조에 가입하였다. 사측의 소사장제 추진에 반대하는 부산시내의 텔레마케터(통신판매원) 노동자, 열악한 노동조건 개선을 요구하는 부산 지역 청소대행업체의 환경미화 노동자, 정규직 약속이행을 요구하는 조선비치호텔 계약직노동자 등이 대표적이었다. 환경미화노동자를 대거 조직하면서 약 300명의 조합원을 동원가능하게 된 노동조합은 3년 만인 2002년 말 조합원 수가 800여 명을 넘어 1,000명 수준을 넘보게 된다.

부산지역일반노조의 성공에 따라 각 지역별로 지역일반노조가 대폭 결성되고 대부분 지역본부가 직할하는 주요 조직으로서 자라잡게 된다. 2005년 당시 일반노조대표자회의 정의헌 의장은 “일반적으로는 지역본부와의 관계가 가장 큰 비중을 갖고 있다. 가장 앞서가는 경남과 충남에서 일반노조운동은 지역본부와의 원만한 협력 속에서 가장 일반노조다운 노조로 성장해 왔다. 경남의 경우 지역본부 차원에서 금속을 제외한 대부분의 중소영세 비정규직 신규사업장을 일반노조에 가입시키고 있다. 대부분의 지역에서 일정한 영역의 조직사업을 전담케 하여 일반노조의 조직 확대에 도움을 주고 있다.”(정의헌, 2005: 5쪽)고 밝혔다.

2005년 6월 29일, 지역일반노조 중 사실상 마지막으로 출범한 경북지

---

업장 협약(안)을 기초로 20조 안팎의 “우선협약”을 정리하는 한편, ‘근로기준법 준수, 4대보험 가입’ 등의 법 준수 의제를 공문화하고, 노조의 힘으로써 이상의 내용을 부산지역 중소영세사업장 전반에 통용되는 일종의 ‘노동 표준’(labour standard)으로 강제하려는 계획을 갖고 있었던 것으로 보인다.

역일반노동조합(위원장 최해술, 이하 경북일반노조)은 이 점에서 가장 모범적인 사례로 간주되었다. 대개의 지역일반노조의 초동 주체가 민주노총의 공식 체계 바깥에 있는 활동가들이었던 데 반해, 경북일반노조의 초동 주체는 민주노총 경북본부 산하 지역협의회 사무처 성원으로 이루어진 민주노총경북본부 비정규특위였다. 경북본부 2005년 정기대의원대회에 공식 사업계획으로 경북일반노조 건설 계획이 제출되었으며, 경북본부의 공식 단위인 집행위원회, 운영위원회, 지역별 대표자회의 등이 이 계획을 긴밀히 논의하였다. 그 결과 경북일반노조는 별개의 노조라기보다 지역본부의 비정규직 조직화 사업단위라는 위상을 띠고 출범하게 되었다(오세용, 2010: 6~7쪽). 이상의 과정은 특히 두 가지 점에서 긍정적으로 평가되었다. 첫째, 산별노조 노선이라는 민주노총의 공식 방침과 일반노조 노선 사이의 충돌을 ‘비정규직 조직화’라는 목표를 중심으로 정리하였고, 이로써 민주노총 운동 안에서 일반노조 노선이 구현될 수 있게 만들었다는 점이다. 둘째, 일반노조가 민주노총 지역본부의 공식 사업이 되면서 일반노조운동의 고질적 약점 중 하나인 재정과 인력의 부족이라는 문제를 다소나마 완화할 길이 열린 것이다. 실제로 경북일반노조는 지역본부와 (산별)지역지부 단위에서 비정규사업비를 지원받아 활동의 안정성이 상대적으로 높아졌고, 지역 투쟁에서도 지역본부 및 (산별)지역지부와 유기적 결합 속에서 활동할 수 있었다(위의 글: 7쪽)고 평가하였다.

#### 다. 공공부문 조직화와 지역본부

세 번째로 지역본부가 미비 조직화에서 주요한 역할을 담당한 것은 지방선거 및 교육감 선거에서 진보인사들이 진출하면서 지역본부가 이

를 활용하여 공공부문 비정규직 조직화에 적극적으로 앞장서게 된 것이었다. 학교비정규직 노동자들 중 제일 먼저 조직화된 전남지역의 경우 2010년 진보교육감이 당선되면서 본격화되었다. 2004년 광주지역일반노조 전남도교육청 비정규직현장위원회로 단결했던 노동자들은 1년간의 활동이후 조직이 해산된 후에도 2006년 이후 전남학교급식조리사협회로 연결되어 상호관계를 이어가고 있었다. 진보교육감 당선 이후 민주노총 지역본부와 민주노동당, 진보연대 등 조직조직 활동가 및 재정지원 등이 큰 역할을 담당하였으며 전교조와 공무원노조도 우호적인 지원세력으로서 활동하였다. 전남교육감은 당선되자마자 학교비정규직 실태조사를 지시함으로써 교육청에서도 학교비정규직에 대해 관심을 갖게 되었다. 그 후 박금자 전남학교급식조리사협회장이 처우개선방안을 논의하고 합의된 개선사항을 기자회견을 통해 공표해 달라고 해서 지역언론을 통해 널리 알려지면서 노조 조직화에 탄력을 받게 된다<sup>16)</sup>. 인근 광주본부의 학교비정규직 조직화사업은 전남지역학교비정규직노조가 조직되면서 광주에서도 노동조합을 만들자는 분위기가 학교 현장에서부터 조성되면서 본격화되었다. 민주노총 광주본부는 광주지역 학교비정규직노동조합건설추진위원회를 구성하고 조리사협회 등 각 직종 모임 참가와 200여개 학교 순회 간담회를 진행하면서 조직화사업을 진행하였다. 그 결과 12월 18일 광주지역 학교비정규직노동조합을 창립하였으며, 당시 1,500여명의 노동자들이 조합에 가입하였다.

경남본부 역시 지자체 무기계약직 노동자와 학교비정규직 노동자를 조직하는데 지방선거를 통해 얻어진 기회를 대대적으로 활용하여 성공하였다. 2010년 6월 전국동시지방선거 결과 경남지역에서 민주노총 지

16) 박금자 위원장 회고록, 비정규노동 2017년 3/4월호, 5/6월호 참조.

지 후보들이 광역의원으로 7명, 기초의원으로 29명, 교육위원으로 2명 당선됐다. 또한 야권 후보 단일화 과정에서 12개의 정책협약과 ‘공동정부’에 대한 합의가 만들어졌다. 이에 따라 경남지역 민주노조운동 진영은 도지사와의 노정협약, 그리고 민주노조총연맹 참여 등을 통해 지방정부 운영에 개입할 수 있게 됐다. 이를 바탕으로 지자체 무기계약직의 처우 개선과 조직화를 위한 준비가 진행됐다.

2010년 말 민주노동당 도의원이 행정사무 감사를 바탕으로 경상남도 무기계약직 노동자의 근로조건을 조사했고, 그 조사결과를 발표하는 공청회를 개최했다. 11월23일 열린 제1차 공청회에는 1백여 명의 무기계약직 노동자들이 참여했다. 이를 바탕으로 도의회와 도청 내에서 무기계약직 처우 개선에 대한 공감대가 형성됐다. 12월10일에는 50여 명이 참여한 제2차 공청회가 열려 ‘경남무기계약직노동자협의회’(경무노협) 구성이 제안됐다.

2011년 1월 민주노총 경남지역본부와 전국공무원노조 경남본부, 민주노동당 경남도당 등으로 구성된 ‘임금과 근로조건 개선을 위한 경남도 무기계약직노동자 대책위원회’(무기계약직 대책위)가 구성돼 기자회견을 가졌다. 2월에는 경무노협이 발대식을 개최했다. 이렇게 형성된 지역시민사회 역량과 조직화 초동 주체들이 무기계약직 처우 개선 관련 주민조례 발의를 추진했고, 무기계약직 간담회를 시군 단위로 확산시켰다. 간담회에서는 무기계약직 노동자들에게 민주노총 일반노조 가입이 권유됐다. 간담회에 참여한 대부분이 가입했다.

2011년 5월12일 경남도청과 민주노총 일반노조 사이 무기계약직 관련 임금단체협상이 타결됐다. 노임단가 5.1% 인상 및 각종 수당을 신설해 총액 기준으로 13.1%의 임금을 인상했고, 근속가산금을 10% 일괄 지급에서 최대 30%까지 증대하기로 합의했다. 2011년 말까지 경남지역

지방자치단체 14개 조직에 민주노총 일반노동조합지회가 건설되었고, 9백여 명이 신규로 가입했다(전체 조직 대상은 2천8백여 명). 이후에도 무기계약직 조직화는 지속됐으며, 2013년에는 지방자치단체 기간제 노동자 조직화로 민주노총 일반노조의 사업이 확대됐다.

2011년 시작된 경남지역의 학교 비정규직 조직화 사업은 1년 전의 무기계약직 조직화 사업과 비슷한 경로를 거쳤다. 2011년 3월8일 민주노총 경남지역본부와 전교조 경남지부, 참교육학부모회 경남지부, 민주노동당·진보신당 경남도당, 경남도의회 교육위원 등이 경남도교육청에서 기자회견을 열고, ‘학교 비정규직 처우 개선 경남대책위원회’(학비 경남대책위)를 발족했다. 학비 대책위는 학교 비정규직에 대한 실태조사와 처우개선을 요구했다. 이러한 제도 개선 요구와 더불어 전국여성노동조합, 전국학교비정규직노동조합, 전국회계직연합회 학교비정규직본부 등에서 학교 비정규직노동자들의 노조 가입을 추진했다.

2011년 중순 무렵에는 각 시군별로 학교 비정규직 대책위원회 건설이 추진됐고, 학교 비정규직을 대상으로 하는 공청회와 간담회가 실시됐다. 특히 창원과 진주에서는 대책위원회가 지역의 급식조리원을 대상으로(창원 564명, 진주 398명) 설문조사를 자체적으로 실시하여 조사결과를 가지고 기자회견을 열기도 했다. 대책위는 교육청 면담, 학교 회계직원 운용실태 점검 등을 추진했고, 이 과정에서 앞서 언급한 3개 조직에서 조직화를 추진했다.

그 중에서 민주노총 경남지역본부가 적극적으로 결합한 전국학교비정규직노동조합 경남지부가 7월9일 출범식을 개최했다. 당시 학비노조 경남지부에는 5백여 명의 조합원이 가입해 있었으며, 2011년 말까지는 약 1천4백여 명이 가입했다(전체 조직 대상 노동자는 약 9천5백여 명). 이는 여성노조와 전회련 등 경쟁 조직에 비해 가장 큰 규모였다. 학비노조

경남지부의 규모는 이후에도 지속적으로 커져서 2013년 말까지 약 2천 8백여 명으로 확대됐다.

서울본부가 학교비정규직 노동자를 대대적으로 서울일반노조에 가입하는데 성공한 데에는 이러한 사례들이 참조되었다. 지역의 시민사회단체와 진보정당의 지원을 받은 지역본부가 주도하여 학교비정규직 의제를 쟁점화하고 한편으로 진보교육감과 진보정당의 의원들을 연계하여 이들을 서울일반노조로 대거 조직하였다.

결국 지역본부들은 미조직 조직화와 관련해서 지자체 비정규직, 학교 비정규직 조직화에 매우 큰 기여를 하였으며, 특히 지역일반노조의 대대적 결성을 가능하게 한 주된 원동력이었다고 할 수 있다.

#### 라. 전략조직화와 지역본부

그러나 한편으로 지역본부의 미조직 조직화에도 약점이 존재하는 것도 사실이다. 민주노총이 50억 기금 모금을 바탕으로 진행한 2기 전략조직화 사업에서 지역본부들은 서울(남부, 은평), 경기, 인천, 경남, 대구, 경북본부 총 6개 지역본부가 사업계획을 제출하여 공단노동자, 중소영세사업장, 지자체 비정규직, 요양보호사, 지역 대기업 등을 조직하는 계획을 제출하였으며 사업으로 채택되었다.

그러나 일부 지역은 6개월이 지난 시점인 2011년 3월까지 예산신청조차 하지 못하였으며(서울 은평, 대구 공단, 경기, 경남, 경북 등), 평가자료조차 제출하지 않은 조직들도 있었다. 결과적으로 2011년 하반기까지 중도 포기 1곳(경남), 사업변경 2곳(경북, 대구) 사업성과 미진 4곳(서울 남부, 인천, 경기, 은평)으로 드러났다. 이는 무엇보다 조직화 사업이 조직적 결의와 추진 의지, 필요성보다는 총연맹과 해당 중앙(본부)의

관성적 태도(사업비 신청과 활용)에서 기인된 결과로 봐야 한다. 이는 전략조직화사업(최대 3억, 최소 1천만원) 지원이라는 ‘물적 자원의 획득과 활용’이라는 측면에서 해당 산하가맹 조직 거의 대부분이 준비 없이 전략조직화사업을 지원하여 부정적 결과를 초래(중도 사업포기, 사업 방향 전환, 사업 집행을 미비 등) 한 것이다<sup>17)</sup>.

〈표 2-14〉 민주노총 2기 전략조직화사업중 지역본부 사업과 이행 여부

| 조직<br>영역       | 가맹<br>산하<br>조직 | 2기 전략조직화사업 대상, 목표, 성과                                                   |                                      |                                   |
|----------------|----------------|-------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------------|
|                |                | 2010년 9월<br>사업 제출 시기 사업대상                                               | 2012년 9월 사업<br>중간보고 기준 사업대상          | 2013.6 사업<br>마무리 평가 보고<br>기준 사업대상 |
| 핵심<br>사업       | 서울<br>남부       | 구로가산디지털단지지역 공단<br>: 중소영세(제조업, IT,<br>사무, 유통 등)                          | 구로지역 조직화 사업 진행<br>[성과 미비]            | 구로지역 조직화<br>사업진행<br>[성과 제한적]      |
| 지역<br>본부<br>사업 | 경기             | 안산시흥 공단                                                                 | 안산시흥지역 공단 조직화<br>미비                  |                                   |
|                | 인천             | 인천지역 지자체 직고-간고 비정규<br>지자체 산하 기관, 민간위탁                                   | 지자체 비정규 조직화 미비<br>진행 無               |                                   |
|                |                | 김해-사천공단 지역                                                              | 학교비정규직 자체 사업으로<br>전환                 |                                   |
|                | 경남             | 간병요양보호사<br>지자체 계약직 및 민간위탁 조직                                            | [2011년 자체 조직 사업<br>계획안]              |                                   |
|                |                | 은평지역 중소영세사업장<br>(중소병의원, 요양간병, 음식숙박,<br>보육, 환경미화, 유통, 시설 등)              | 지역중소영세 사업장 진행<br>[성과 비비]             |                                   |
|                | 서울<br>은평       |                                                                         |                                      |                                   |
|                | 대구             | 중소영세, 공단, 산별연맹 연동 사업                                                    | 사업 진행 無<br>[중소영세공단]                  |                                   |
|                | 경북             | - 지역 공단 및 비정규(지자체 및 대<br>학교, 사내하청 청소용역)<br>- 지역 대기업(포스코),<br>구미(삼성, LG) | 3분기 사업 시작<br>[조직대상 : 학비, 공단 불<br>특정] |                                   |
|                |                |                                                                         |                                      |                                   |

자료 : 민주노총 각급 조직 내부자료 재구성

17) 민주노총, 2기전략조직화 사업평가 중에서

이러한 한계에도 불구하고 <표 2-15>를 살펴보면 민주노총 각 지역 본부의 전략조직화사업은 2016년 현재 공단, 공공부문, 특수고용, 청년, 서비스 등 지역별 특성에 맞게 다양한 전략조직화 사업을 진행하고 있음을 알 수 있다.

<표 2-15> 2016년 지역본부 전략조직사업 현황

| 지역본부   | 사업내용                                                                     |
|--------|--------------------------------------------------------------------------|
| 서울본부   | - 구지부를 통한 전략조직화사업계획 수립중                                                  |
| 인천본부   | - 남동공단전략조직화 지속, 미조직노동자의집 건설사업                                            |
| 경기본부   |                                                                          |
| 충북본부   | - 공공부문 미조직노동자 전략조직화/ 특수고용노동자 조직화 사업<br>- 비정규직없는충북본부 전략조직화사업단 구성          |
| 대전본부   | - 노조가입 연중캠페인, 사업장내 비정규노동자 찾기, 1대1 결연사업                                   |
| 세종충남본부 | - 청년, 서비스, 공공(지자체, 돌봄노동자), 이주노동자 전략조직화 사업                                |
| 전북본부   | - 노조가입캠페인 사업<br>- 대형마트노동자, 혁신도시 공공기관 비정규직 조직화                            |
| 광주본부   | - 전략조직화 대상 발굴 및 조직화 계획 수립 논의중                                            |
| 전남본부   | - 울촌산단 및 보건사업장, 대형카드, 영세사업장 조직사업                                         |
| 대구본부   | - 성서공단전략조직화, 유통서비스 공공부문 조직사업 논의중                                         |
| 경북본부   | - 공공부문 비정규직 노동자 전략조직화<br>- 격월 지역별 전략조직화사업 진행, 산별과 함께 진행, 하루 또는 1박2일 순회방식 |
| 부산본부   | - 핵심조직화사업(공단,유통,공공비정규직,청년)전개상담<br>- 온라인사업을 통한 개별노동자 조직화사업 전개             |
| 울산본부   | - 5대 전략조직화(조선소하청노동자 /공단노동자, 공공기관 조직화/학교비정규직/마트 및 유통/건설기계 및 토목)           |
| 경남본부   | - 건설토목, 보육,경비,유통산별 노동자 조직화 사업 진행 예정                                      |
| 강원본부   | - 운수노동자, 알바노동자, 토목건축노동자와 원주 혁신도시 내 미조직 노동자 조직                            |
| 제주본부   | - 노조가입캠페인(월1회 광장사업), 미조직노동자 실태조사<br>- 1노조 1실천활동, 1조합원 1실천활동              |

자료 : 2016년 정책대대(전략조직화 자료중 발췌)

또 지역본부의 경우, 전반적으로 사업비가 워낙 낮지만 그런 가운데에서도 미조직 조직화를 위해 2016년 현재 기준으로 인천, 세종충남, 대구, 울산, 경남, 부산지역본부가 전체 사업비 대비 10% 이상의 예산을 확보하고 있다고 밝혔다. 아울러 총연맹의 사업 교부금으로는 사업들을 전개할 수 없는 열악한 조건 속에서 인천, 부산, 대구본부에서는 투쟁기금, 목적 분담금, 사업분담금, 전략조직화 기금 등으로 목적사업비를 결의하고 있다.

〈표 2-16〉 지역본부·미조직비정규기금 현황(2015년)

|    |                                                                   |
|----|-------------------------------------------------------------------|
| 인천 | 목적기금 3,000원 노동자의 집, 문화·교육사업비, 미조직비정규전략사업비로 사용                     |
| 대구 | 사업분담금 중 1,000원을 전략조직기금으로 적립 (2015년 대대결정)<br>매년 약 18,000,000원      |
| 부산 | 목적기금중 매년 금액 적립 / 2015년 4,000,000원 / 2015년 5,000,000원<br>(일반회계 포함) |

#### 마. 미조직 조직화 사업 평가

지역본부의 조직화사업은 외환위기 이후 시작되어 지역일반노조와 전략조직화 사업에서 본격적으로 진행되었다. 구체적으로는 공공부문, 특히 학교비정규직 조직화에 매우 큰 성과를 거두었다 하겠다. 특히 2010년 지방선거 이후 진보교육감과 진보정당의 지역의회 진출이 가시화되고 지역공동정부 및 협약 등의 성과를 바탕으로 공세적 조직화를 이루었다. 촛불항쟁 이후 민주노총의 노조 조직화는 더욱 확대되어 민주노총이 제1노총으로 발전하는데 이바지하였다. 지역일반노조는 이후 지역본부 직가맹에서 벗어나서 민주일반노조연맹으로 가입하고 2021년에는 전

국일반노조로 조직 통합을 이루어내었다. 따라서 지역본부는 미조직 조직화에서 주요한 역할을 담당했다고 할 수 있다.

그러나 지역본부의 조직화 사업은 성과를 거두고 있는 공공부문에서도 지역본부 집행부 정파에 따라 조직을 달리하여 조직간 갈등이 드러나는 경향이 나타나고 있으며 이를 극복하는 노력이 필요하다. 학교비정규직의 경우 각 지역별로 어디 지역은 학비노조, 어디 지역은 공공운수노조 학교공무직본부, 서울은 서울일반노조 등으로 각각 지역본부 집행부에 따라 주도적 노조가 나뉘어져 있다. 요양보호사나 공공부문 비정규직은 공공운수노조, 민주일반노조, 서비스연맹 등 서로 각자 조직화를 진행하는 바람에 조직 혼선과 조직 갈등이 존재하여 통합적 조직화가 이루어지지 못하고 있다.

셋째로는 지역본부 조직화 사업이 민간서비스 부문이나 중소기업 사업장에서 구체적 성과를 거두고 있지 못한 한계를 드러내고 있다. 많은 노동자들이 일하고 있는 민간서비스 부문과 중소기업 사업장의 조직화 문제는 지역본부뿐만 아니라 각 산별조직도 해결하지 못하고 있는 한계 이니만큼 보다 적극적인 대안과 노력이 요구되고 있다.

아울러 기업별 노사관계에 젖어있는 많은 노동조합들에서는 자신의 사업장에서부터 비정규직을 조직하는데 인색하거나 연대하는데 어려움을 겪고 있다. 지역본부 차원에서는 기존 정규직 중심 노조의 조직문화의 혁신, 기업별 이기주의 극복, 연대의식의 확대를 위한 활동이 필요하다.

한편으로 지역본부가 한 단계 더 목적의식적이고 전략적 조직화를 전개하기 위해서는 총연맹 차원의 총괄 전략, 지역본부 미조직 조직화 사업에 대한 지원 등이 요구된다.

# 3장

# 지역본부 사업 및 정책 개입 현황 조사 결과

## 1. 조사 개요

이 장은 민주노총 각 지역본부의 사업 및 정책 개입 실태를 조사한 결과를 바탕으로 정리한 것이다. 각 지역본부의 사업 추진 및 노동정책 개입 등을 중심으로 지난 3년간의 사업 현황 및 실적을 중심으로 지역 본부가 정리하여 제출된 자료를 근거로 했다. 1차로는 2021년 7월 각 지역본부에 대해 실태 파악을 요청하여 제출된 자료를 중심으로 정리하되, 민주노총 정책연구원이 지방 노동정책과 관련하여 별도로 조사·연구·발표한 내용을 일부 반영했다.<sup>18)</sup> 아울러, 2021년 9월에 각 지역본부의 관계자(사무처장·정책국장) 대상으로 별도로 집담회를 실시하여 실태조사 관련 내용을 보완하였고, 최근(2021.12) 일부 지역본부의 변화된 상황(특히 노정교섭 등)을 추가로 반영하였다.

지역본부 실태조사는 크게 지역본부의 사업 추진 및 노동정책 개입 현황을 중심으로 구성되었고, 지역본부의 사업 추진 현황은 과거(3년간) 및 현재(2021년) 지역본부의 사업 우선 순위, 사업예산 및 인력 운영, 그리고 지역본부 사업추진시 장애·애로요인을 주로 점검했다. 지역본부의 노동정책 개입 현황은 최근 3년간(2019~2021년)에 이뤄진 지방정부

18) 「노동존중 시대 지방정부 노동정책 실태 비교」 보고서(2019.12, 정책연구원) 및 총연맹 정책실 주관으로 2021년 6월 실시했던 「지역 노정교섭 준비를 위한 워크숍」 자료(「지역 노동정책의 개괄적 진단 및 과제」, 박용석)를 우선 활용함.

와의 노정교섭(노정협의) 추진 현황 및 노동정책 사업 추진체계, 지역 노동정책 추진 기구(각종 위원회, 협의회 등) 참여 및 중간지원조직 운영 등을 중심으로 조사했다.

다만, 각 지역본부가 제출한 자료를 근거로 조사 결과를 정리하다 보니, 각 지역본부의 자료 서술·표현 방식에 차이가 있었고, 일부 지역본부의 경우 실태 파악이 누락되었다. 그럼에도, 전반적인 흐름 파악에는 지장이 없기 때문에 각 지역본부가 제출한 자료를 보고서에 반영하였다.

## 2. 지역본부의 사업 추진 현황

### 1) 지역본부의 사업 우선 순위

총연맹 산하조직으로서 각 지역본부는 지역 특성에 따라 다양한 사업을 전개하고 있다. 각 지역 특성을 규정하는 요인으로는 지역내 정치세력 및 운동주체들과의 관계를 중심으로 한 대외적 요인 및 지역내 산별(가맹)조직·단위노조의 상황(교섭·투쟁 등)을 중심으로 대내적 요인 등이 작용하는 것으로 파악되고 있다.

지난 3년간 각 지역본부에서 추진한 사업의 우선 순위를 조사한 결과, <표 3-1>에서와 같이 ‘총연맹 사업 수입’이 가장 높게 나타났는데, 이를 가장 우선시(1순위 ; 50% 이상 비중)한 지역본부가 16개중 10개에 달했다. 이어 ‘투쟁사업장 지원’ 사업을 우선 순위(1순위)로 답한 지역본부가 7개였다. 지역 차원의 기획이 필요한 ‘미조직 비정규 조직화’(16개 6개), ‘지역 노동자 상담’ 사업(16개중 4개), ‘지역 사회운동 연대’ 사업(16개중 3개), ‘지역 정치사업’(16개중 3개), ‘지역 노동정책 개

업’ 사업(16개중 1개) 등은 상대적으로 낮은 것으로 조사되고 있다. 특히, ‘지역 노동정책 개입’ 사업의 경우 상당수 지역본부에서 3순위 이하(25% 미만 비중)로 응답하고 있어(16개중 12개)으로 조사되고 있어 사업 우선 순위가 가장 낮은 것으로 나타났다.

지난 3년간 지역본부의 각 사업 우선 순위를 종합하여 계량화한 결과, ‘총연맹 사업 수임’(1.4순위) → ‘투쟁사업장 지원’ 사업(1.6순위) → ‘미조직 비정규 조직화’ 사업(1.8순위) → ‘지역 노동자 상담’ 사업(2.2순위) → ‘지역 사회운동 연대’ 사업(2.3순위) → ‘지역 정치사업’(2.4순위) → ‘지역 노동정책 개입’ 사업(2.7순위) 순으로 분석되고 있다. 각 지역본부에서 ‘지역 사회운동 연대’ 사업, ‘지역 정치사업’, ‘지역 노동정책 개입’ 사업의 우선 순위들이 낮게 설정된다는 것은, 지역본부 사업이 전반적으로 민주노총 중앙 수임 사업에 집중되고, 대외 연대사업이나 산업·노동정책 개입 등 각 지역 단위의 자체 기획 사업 등이 상대적으로 부족하다는 점을 알 수 있다.

〈표 3-1〉 3년간 각 지역본부의 사업 우선 순위

| 구분       |      | 투쟁사<br>업장<br>지원 | 미조직<br>비정규<br>조직화 | 총연맹<br>사업<br>수입 | 노동정<br>책 개입 | 지역<br>노동자<br>상담 | 지역사<br>회운동<br>연대 | 지역<br>정치사<br>업 |
|----------|------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------|-----------------|------------------|----------------|
| 서울본부     |      | 2순위             | 1순위               | 1순위             | 3순위         | 2순위             | 3순위              | 1순위            |
| 부산본부     |      | 2순위             | 2순위               | 1순위             | 3순위         | 2순위             | 2순위              | 3순위            |
| 대구본부     |      | 2순위             | 2순위               | 2순위             | 3순위         | 3순위             | 3순위              | 3순위            |
| 광주본부     |      | 1순위             | 2순위               | 1순위             | 3순위         | 3순위             | 3순위              | 3순위            |
| 인천본부     |      | 2순위             | 2순위               | 2순위             | 2순위         | 2순위             | 2순위              | 3순위            |
| 대전본부     |      | 1순위             | 1순위               | 1순위             | 3순위         | 1순위             | 1순위              | 1순위            |
| 울산본부     |      | 1순위             | 2순위               | 1순위             | 3순위         | 3순위             | 1순위              | 1순위            |
| 경기본부     |      | 2순위             | 3순위               | 1순위             | 2순위         | 3순위             | 3순위              | 3순위            |
| 강원본부     |      | 2순위             | 3순위               | 2순위             | 3순위         | 2순위             | 3순위              | 3순위            |
| 충북본부     |      | 2순위             | 2순위               | 3순위             | 2순위         | 3순위             | 3순위              | 3순위            |
| 세종충남     |      | 1순위             | 2순위               | 2순위             | 3순위         | 3순위             | 3순위              | 3순위            |
| 전북본부     |      | 2순위             | 3순위               | 1순위             | 1순위         | 1순위             | 1순위              | 2순위            |
| 전남본부     |      | 1순위             | 1순위               | 1순위             | 3순위         | 2순위             | 2순위              | 3순위            |
| 경북본부     |      | 1순위             | 1순위               | 1순위             | 3순위         | 1순위             | 2순위              | 3순위            |
| 경남본부     |      | 1순위             | 1순위               | 1순위             | 3순위         | 1순위             | 2순위              | 2순위            |
| 제주본부     |      | 2순위             | 1순위               | 2순위             | 3순위         | 3순위             | 2순위              | 2순위            |
| 계<br>(*) | 1순위  | 7               | 6                 | 10              | 1           | 4               | 3                | 3              |
|          | 2순위  | 9               | 7                 | 5               | 3           | 5               | 6                | 3              |
|          | 3순위  | -               | 3                 | 1               | 12          | 7               | 7                | 10             |
|          | (종합) | 1.6순위           | 1.8순위             | 1.4위            | 2.7순위       | 2.2순위           | 2.3순위            | 2.4순위          |

\* 1순위 : 50% 이상, 2순위 25% 이상, 3순위 : 25% 미만

2021년 사업계획 수립시에도 각 지역본부의 사업 순위에서는 〈표 3-2〉에서와 같이 ‘투쟁사업장 지원’ 사업이 가장 높게 설정되고 있다. ‘투쟁사업장 지원’을 1순위로 응답한 지역본부가 13개중 9개였다. 그 다음으로는 ‘총연맹 사업 수입’(15개중 9개 1순위 응답), ‘미조직 비정규 조직화’ 사업(15개중 8개 1순위 응답), ‘지역 노동자 상담’ 사업(12개중

5개 1순위 응답) 등으로 각각 나타나고 있다. 지난 3년간 사업 우선 순위가 가장 낮았던 ‘지역 노동정책 개입’ 사업의 경우, 2021년에는 약간 높게 조사되고 있으나(13개 중 4개 1순위 응답), 여전히 전체적인 사업 우선 순위에 있어서는 높지 않게 설정되고 있다.

2021년 지역본부의 사업계획을 중심으로 각 사업 우선 순위를 종합하여 계량화한 결과, ‘투쟁사업장 지원’ 사업(1.3순위) → ‘총연맹 사업 수임’ 및 ‘지역 노동자 상담’ 사업(1.5순위) → ‘미조직 비정규 조직화’ 사업(1.6순위) → ‘지역 정치사업’, ‘지역 노동정책 개입’, ‘지역 사회운동 연대’ 사업(모두 2순위 내외) 순으로 분석되고 있다. 약간의 변화와 차이는 있으나, 전체적인 사업 우선 순위에서는 지난 3년간의 사업 추진 흐름과 크게 다르지는 않다는 점을 진단할 수 있다.

이는 진보정당운동 분열, 문재인정부 출범 이후 시민사회운동 분화 등 지역의 운동조건이 변화된 상황에서 변화된 운동전략(산업·노동정책 적극 개입 등) 또한 아직 제대로 설정되지 못하고 있는 현실을 반영한다고 볼 수 있다. 각 지역본부의 사업 우선 순위 설정은 지역의 특성 및 지역본부 내부의 사업목표 등에 따라 차별화될 수 있으나, 지역의 노동정책 개입 및 이를 위한 사업 기획이 좀 더 우선적인 사업으로 설정될 필요는 있을 것이다.

〈표 3-2〉 지역본부 사업계획 수립시 우선 과제(2021년 현재)

| 구분   |      | 투쟁사<br>업장<br>지원 | 미조직<br>비정규<br>조직화 | 총연맹<br>사업<br>수입 | 노동정<br>책 개입 | 노동자<br>상담 | 지역사<br>회운동<br>연대 | 지역<br>정치사<br>업 |
|------|------|-----------------|-------------------|-----------------|-------------|-----------|------------------|----------------|
| 서울본부 |      | 1순위             | 1순위               | 2순위             | 2순위         | 3순위       | 1순위              | 2순위            |
| 부산본부 |      | 2순위             | 2순위               | 2순위             | 1순위         | 1순위       | 1순위              | 1순위            |
| 대구본부 |      | 2순위             | 2순위               | 1순위             | 1순위         | 1순위       | 2순위              | 3순위            |
| 광주본부 |      | 1순위             | 1순위               | 1순위             | 2순위         | 3순위       | 3순위              | 2순위            |
| 인천본부 |      | 1순위             | 2순위               | 1순위             | 2순위         | 3순위       | 3순위              | 3순위            |
| 울산본부 |      | 1순위             | 1순위               | 1순위             | 1순위         | 1순위       | 1순위              | 1순위            |
| 경기본부 |      |                 | 2순위               | 1순위             | 3순위         |           |                  |                |
| 강원본부 |      | 1순위             | 3순위               | 1순위             | 3순위         | 1순위       | 3순위              | 3순위            |
| 충북본부 |      | 2순위             | 1순위               | 3순위             |             |           |                  |                |
| 세종충남 |      | 1순위             | 2순위               | 2순위             | 3순위         | 2순위       | 3순위              | 3순위            |
| 전북본부 |      | 3순위             | 2순위               | 1순위             | 1순위         | 2순위       | 2순위              | 1순위            |
| 전남본부 |      | 1순위             | 1순위               | 1순위             | 3순위         | 2순위       | 2순위              | 1순위            |
| 경북본부 |      | 1순위             | 1순위               | 1순위             | 2순위         | 1순위       | 2순위              |                |
| 경남본부 |      | 1순위             | 1순위               | 2순위             | 2순위         | 2순위       | 3순위              | 2순위            |
| 제주본부 |      |                 | 1순위               | 3순위             | 2순위         |           |                  |                |
| 계    | 1순위  | 9               | 8                 | 9               | 4           | 5         | 3                | 4              |
|      | 2순위  | 4               | 6                 | 4               | 5           | 4         | 4                | 3              |
|      | 3순위  | -               | 1                 | 2               | 4           | 3         | 5                | 4              |
|      | (종합) | 1.3순위           | 1.5순위             | 1.5위            | 2.1순위       | 1.6순위     | 2.2순위            | 2순위            |

## 2) 지역본부의 사업예산 및 인력 진단

각 지역본부는 총연맹 산하조직으로 총연맹 수입 사업 및 자체 기획 사업을 추진하고 있는데, 각 지역본부의 사업 예산 및 인력 운영은 다소 상이하게 나타나고 있다. 결과적으로, 이러한 예산 및 인력 운영은 지역 본부의 사업 우선 순위를 간접적으로 진단할 수 있는 근거로 볼 수 있다.

### 가. 지역본부 사업예산

각 지역본부의 2021년 사업예산은 <표 3-3>과 같이 전체 1,102,206 (천원)으로 추정되고 있는데, 이중 ‘투쟁사업장 지원’ 사업(20.7%), ‘미조직비정규 조직화’ 사업(19.7%), ‘총연맹 사업 수입’(18.5%) 등의 사업 예산은 상대적으로 높게 배정된 반면, ‘지역 노동정책 개입’(7.0%) 및 ‘지역 정치사업’(3.7%) 등의 사업예산은 상대적으로 낮게 배정된 것으로 나타나고 있다. 이러한 사업 예산 비중은 결국 앞서 언급한 지역본부의 사업 우선순위가 대체로 반영된 것으로 분석된다.

<표 3-3> 지역본부 사업예산 배정 현황(2021년)(단위:천원)

| 구분       | 투쟁<br>사업<br>장<br>지원 | 미조직<br>비정규<br>조직화 | 총연<br>맹<br>사업<br>수입 | 노동정<br>책<br>개입 | 지역<br>노동<br>자<br>상담 | 지역사<br>회운동<br>연대 | 지역<br>정치<br>사업 | 여성·<br>청년<br>사업 | 기타     | 계       |
|----------|---------------------|-------------------|---------------------|----------------|---------------------|------------------|----------------|-----------------|--------|---------|
| 서울<br>본부 | 30,000              | 90,398            | 30,000              | 30,000         | -                   | 15,000           | 11,000         | 19,500          | 28,000 | 253,898 |
| 부산<br>본부 | 18,000              | 10,000            | -                   | 2,000          | 14,700              | 6,000            | 1,500          | -               | -      | 52,200  |
| 대구<br>본부 | 45,000              | 39,571            | 68,200              | 9,000          | 35,880              | 14,000           | 1,500          | -               | -      | 213,151 |
| 광주<br>본부 | 10,000              | 3,000             | 30,000              | 0              | 0                   | 16,000           | 2,000          | -               | -      | 61,000  |
| 인천<br>본부 | 6,000               | 6,584             | 5,000               | 3,200          | -                   | 16,360           | 2,500          | 9,556           | -      | 34,644  |
| 대전<br>본부 | 8,000               | 2,500             | 22,000              | 4,000          | 500                 | 7,200            | 1,000          | -               | -      | 45,200  |
| 울산<br>본부 | 20,000              | 8,000             | 20,000              | 12,000         | 0                   | 8,000            | 5,000          | -               | -      | 73,000  |
| 경기<br>본부 | 4,000               | 4,764             | 6,143               | 5,300          | 800                 | 4,320            | 2,448          | -               | 16,158 | 43,933  |
| 강원<br>본부 | 6,000               | 1,600             | 12,300              | -              | -                   | 2,000            | -              | -               | -      | 21,900  |
| 충북<br>본부 | 19,000              | 4,000             | 5,000               | 100            | 12,000              | 3,300            | 1,500          | -               | 26,390 | 71,290  |

|           |         |         |         |        |        |         |        |        |         |           |
|-----------|---------|---------|---------|--------|--------|---------|--------|--------|---------|-----------|
| 세종<br>충남  | 30,000  | 6,000   | 10,000  | 5,000  | 1,000  | 5,000   | 3,000  | 3,000  | -       | 63,000    |
| 전북<br>본부  | (조직)    | 7,000   | -       | (조직)   | -      | 11,000  | (조직)   | -      | -       | 18,000    |
| 전남<br>본부  | 10,000  | 11,900  | -       | 1,000  | -      | 15,000  | 3,000  | -      | 28,900  | 69,800    |
| 경북<br>본부  | 27,000  | 6,000   | 10,000  | 8,000  | 1,000  | 3,000   | 500    | -      | 7,000   | 62,500    |
| 경남<br>본부  | 30,000  | 10,000  | 31,000  | 2,000  | -      | 7,000   | 6,000  | 2,000  | -       | 88,000    |
| 제주<br>본부  | 500     | 6,000   | -       | 900    | 6,000  | 4,000   | 290    | -      | -       | 17,690    |
| 계         | 228,500 | 217,317 | 203,643 | 77,500 | 70,880 | 137,180 | 41,238 | 19,500 | 106,448 | 1,102,206 |
| 비중<br>(%) | 20.7    | 19.7    | 18.5    | 7.0    | 6.4    | 12.4    | 3.7    | 1.8    | 9.7     | 100.0     |

#### 나. 지역본부 인력 운영

지역본부의 상근 인력 운영은 지역본부의 사업 추진 체계 및 사업 애로 요인을 간접적으로 진단할 수 있는 근거로 볼 수 있다. 2021년도를 기준으로 16개 지역본부의 상근 인력은 <표 3-4>와 같이 118명(잠정)으로 조사되었는데, 이중 조직사업 담당(24.6%)이 상대적으로 높은 반면, 정책사업 담당(8.5%) 및 대외연대사업 담당(8.5%)은 상대적으로 낮게 나타나고 있다. 특히, 정책사업의 경우 7개 지역본부에서 타부서장이 겸직하고 있고, 3개 지역본부는 별도의 정책 담당을 두지 않고 있다. 전반적으로 각 지역본부의 정책 인력의 비중이 낮고, 일부 지역본부의 정책역량이 취약한 것으로 분석되고 있다.

그런데, 지역본부의 경우 정책사업 뿐 아니라 상당수 상근자들이 복수의 사업(부서 겸직, 지역지부 담당 겸직 등)을 수행하고 있는 것으로 나타나고 있다. 물론, 지역의 특성에 따른 인력 운영 조건 차이(특별·광역

시 및 광역도) 및 지역본부 사업 방향에 따라 지역본부 주체적인 판단에 의한 인력 운영은 불가피한 점이 있다. 그러나, 지역본부 사업 활성화를 위한 전략 논의과정에서 지역본부 인력 운영에 대한 최소한의 통일적 기준 정도는 필요할 것으로 판단된다. 특히, 광역도 단위에서 지부를 운영하는 지역본부에 대해서는 통일적 인력 운영과 관련하여 인력 추가 지원 문제도 검토할 필요가 있다.

〈표 3-4〉 지역본부 상근자 인력운영 현황(2021년)

| 구분    | 총무   | 정책   | 교육<br>선전 | 조직   | 전략<br>조직화 | 노동<br>상담(*) | 대외<br>연대 | 여성   | 기타   | 계     |
|-------|------|------|----------|------|-----------|-------------|----------|------|------|-------|
| 서울본부  | 1    | 2    | 2        | 3    | 2         | 1(5)        | 1        | 1(겸) | 1(겸) | 14    |
| 부산본부  | 1    | 1(겸) | 2        | 3(겸) | 2(겸)      |             | 1        | 1    |      | 7     |
| 대구본부  | 1    |      | 1        | 4    | 1         |             |          |      |      | 7     |
| 광주본부  | 1    | 1(겸) | 2        | 2    | 2         | (3)         | 1        | 1(겸) |      | 9     |
| 인천본부  | 1    | 1    | 1(겸)     | 2    | 1         | (6)         | 1        | 1(겸) |      | 6     |
| 대전본부  | 1    | 0    | 1        | 1    | 1         | 2           |          | 1    | 1    | 8     |
| 울산본부  | 1    | 2    | 1        | 1    | 1         |             | 1        |      | 1    | 8     |
| 경기본부  | 1    |      | 1        | 1    | 1         | 1(겸)        | 1        | 1(겸) | 1    | 8     |
| 강원본부  | 1(겸) | 1    | 2(겸)     | 1(겸) |           |             | 1        |      |      | 6     |
| 충북본부  | 1(겸) |      | 1(겸)     | 1    | 1         | 1(겸)        | 1        | 1(겸) | 1(겸) | 7     |
| 세종충남  | 1    | 1(겸) | 1(겸)     | 1    | 1         |             | 1(겸)     | 1(겸) | 1    | 7     |
| 전북본부  | 1    | 1(겸) | 2        | 3    | 1         | 2(1)        |          |      |      | 7     |
| 전남본부  | 1    | 1(겸) | 2        | 3    | 1(겸)      |             |          | 1(겸) | 1    | 7     |
| 경북본부  | 1    | 1    |          | 3    | 2         |             | 2(겸)     | 1    |      | 6     |
| 경남본부  | 1    | 1    | 1(겸)     | 1    | 1         | 1           |          |      | 1(겸) | 6     |
| 제주본부  | 1    | 1(겸) | 1        | 1    | 1         | (1)         |          | 1(겸) |      | 5     |
| 계     | 14   | 10   | 18       | 29   | 19        | 8           | 10       | 6    | 4    | 118   |
| 비중(%) | 11.9 | 8.5  | 15.3     | 24.6 | 16.1      | 6.8         | 8.5      | 5.1  | 3.4  | 100.0 |

\* 상담 : ( )는 부설기관

#### 4) 지역본부 사업추진 장애·어로 사항

민주노총 지역본부에서 현재 추진 중인 사업과 관련한 장애·어로 사항을 조사했는데, 각 지역본부의 제출 자료들을 보면 사업별로 유사한 장애·어로 사항들이 나타나고 있다. 지역본부의 사업 장애·어로사항은 △지역 투쟁사업장 지원 사업 △미조직·비정규직 조직화 사업 △총연맹 사업 수임 △지역 노동정책 개입 사업 △지역 노동자 상담 △지역 사회운동 연대 사업 △지역 정치사업 단위로 구분하여 조사했다.

이같은 사업 장애·어로 사항들은 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화를 위해 반드시 개선되어야 할 문제들이다. 민주노총이 ‘동네마다 민주노총’이라는 사업 목표를 통해 지역본부 강화를 추진한다고 한다면, 이러한 각 사업 추진과 관련한 장애·어로 사항들에 대해 조직적인 해결 방안을 모색하는 것 또한 중요한 과제일 수 있다.

##### 가. 지역 투쟁사업장 지원 사업 관련

지역 투쟁사업장 지원 사업 추진과 관련한 장애·어로사항에 대해, 각 지역본부는 지역의 산별조직 투쟁과 지역본부의 투쟁이 유기적으로 결합되지 못하는 것이 가장 큰 장애·어로 요인이라는 점을 공통적으로 제기하고 있다. 이는 지역본부가 각 산별(가맹)조직의 현안 투쟁(주로 단위노조)을 단순히 지원하는 수준을 넘어, 지역본부와 산별(가맹) 지역조직간 지역 노동운동 강화라는 공동의 목표를 갖도록 할 필요가 있는데, 현실은 그렇지 못한 것으로 분석된다. 특히, 가맹조직들이 산별노조 체계를 전국적으로 구축하는 과정에서 가맹조직을 넘어서는 지역 연대에 대한 인식이 낮아지고 있는 문제를 지역본부들은 제기하고 있다. 특히,

가맹(산별)의 지역조직들이 안정된 경우 자체 산별 사업에 집중하면서 지역본부와 제대로 소통이 되지 않은 문제도 제기된다. 지역본부 입장에서 가맹(산별) 지역조직이나 단위노조들이 지역 연대운동에는 소홀하면서 필요시에만 지역본부의 연대를 요청하는 사업 방식에 대해 문제의식을 지니고 있다.

〈표 3-5〉 지역 투쟁사업장 지원 관련 장애·애로 사항

| 구분     | 지역 투쟁사업장 지원 장애·애로 사항                                                      |
|--------|---------------------------------------------------------------------------|
| 서울본부   | 산별조직과 지역본부 간 유기적 결합이 어렵고, 중앙 차원 투쟁이 주로 서울에서 전개되어 지역본부 수준을 뛰어넘는 경우가 많음     |
| 부산본부   | 투쟁사업장 소속 산별조직 중심의 연대가 이뤄지고, 전체 산별 연대는 미흡                                  |
| 대구본부   | 산별지원 수준을 넘어, 교섭정치적 영향력을 통한 운동적 결정에 한계가 있음.                                |
| 광주본부   | 코로나 집합금지로 인해 대규모 집중집회가 어려움.                                               |
| 인천본부   | 장기투쟁사업장 문제 해결 경로가 쉽지 않음.                                                  |
| 대전본부   | 인력·예산 부족 및 코로나 위기로 인해 각 조직의 역량이 약화됨.                                      |
| 강원본부   | 본부와 산별 지역조직과의 소통 원활치 않음(필요시 현안 중심 연락). 도내 광역거리 문제로 인해 사업장지원 및 조직에 어려움 있음. |
| 충북본부   | 산별조직 정착 후 산별내 사업장 연대로 한정되는 경향이 있음.                                        |
| 세종충남본부 | 본부와 산별조직간의 소통이 잘 안되는 경향이 있음.                                              |
| 전남본부   | 지역간 거리 차로 인해 투쟁사업장 지원이 어려움.                                               |
| 경북본부   | 금속 외 산별 지역조직이 없어 투쟁 지원이 어려움.                                              |
| 경남본부   | 예산 부족으로 다양한 사업이 쉽지 않음.                                                    |
| 제주본부   | 산별 지역조직 안정화로 지역본부 사업 참여가 축소됨.                                             |

#### 나. 미조직·비정규직 조직화 사업 관련

지역본부는 지역내 중소영세·비정규·미조직 노동자들을 보호하고 전략적으로 조직하기 위한 사업을 다각도로 추진하고 있다. 그러나, 지역 미

조직·비정규 조직화 사업 추진시 지역내 산별조직간 조직화를 둘러싸고 나타나는 경쟁 및 갈등구조를 최대의 장애·애로 사항이라고 적시하고 있다. 민주노총이 제1노총으로서 전략조직화사업을 집중적으로 전개하고 있으나, 각 가맹조직별로 산업·업종 단위 경계가 불분명해진 가운데(특히, 공공비정규·사회서비스·기타 민간서비스 등) 지역내에서 가맹조직간 조직화를 둘러싼 경쟁 및 갈등구조가 심화되면서, 지역의 중소기업·특수고용·비정규 노동자의 조직화 사업이 장애에 직면하고 있는 것으로 알려지고 있다.

지역본부의 핵심 사업인 미조직·정규직 노동자의 조직화 과정에서 이 같은 가맹(산별)조직간 영역 다툼 및 경쟁 등으로 인해 전반적인 전략조직화 사업이 한계에 직면하고 있는 것이다. 지역 미조직·비정규 조직화 사업 추진과 관련하여 각 지역본부가 직면하고 있는 인력·예산 부족 및 지역의 현황 통계 부족 문제도 일부 지적되고 있다. 이러한 문제를 보완하기 위해 각 지역본부가 활용하고 있는 지자체 위탁사업(중간지원조직 운영)은 또다른 논란을 낳고 있다.

〈표 3-6〉 미조직·비정규 조직화 사업 관련 장애·애로 사항

| 구분   | 미조직·비정규 조직화 장애·애로 사항                                                                     |
|------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울본부 | 산별 조직간 경쟁 또는 갈등 구조, 지역 단위의 조직화 전망 수립이 어려움                                                |
| 부산본부 | 조직화 사업에 산별 지역조직과 단위노조 참여가 높아질 수 있도록 산별조직의 세부적 결정·집행이 필요함.                                |
| 대구본부 | 산별 단위로 조직화사업 진행되며 조직별 경쟁구조로 인해 본부 개입력의 한계가 있음. 특히, 공공 단위에 비해 중소기업·사업장 조직화 사업이 전반적으로 부족함. |
| 광주본부 | 코로나19 확산에 따른 대상별 집중선전전, 간담회 진행이 쉽지 않음.                                                   |
| 인천본부 | 사업담당자의 업무 중복으로 사업 집중성이 저해됨.                                                              |
| 대전본부 | 인력·예산이 부족하고, 지역본부와 산별조직간 소통·협력이 어려움.                                                     |
| 강원본부 | 산별조직 갈등으로 조직 가입 상담에 어려움이 많음.                                                             |

|        |                                           |
|--------|-------------------------------------------|
| 충북본부   | 일부 산별조직 외 조직화 사업에 대한 고민이 부족함.             |
| 세종충남본부 | 미조직회의와 각 비정규센터들과 함께 공유하며 사업을 진행함.         |
| 전북본부   | 조직사업이 우선시되어 미조직사업에 집중이 어려움.               |
| 전남본부   | 현안투쟁의 지속적 발생으로 미조직사업의 독자성·지속성 어려움.        |
| 경북본부   | 예산 부족으로 다양한 프로그램 개발에 한계가 있음.              |
| 경남본부   | 예산과 인력부족, 업무의 중복으로 집중도 떨어짐                |
| 제주본부   | 조직화사업의 기초가 되는 지역 노동 관련 통계조사자료가 전반적으로 부족함. |

#### 다. 총연맹 사업 수임 관련

총연맹 사업 수임시 주요 장애·애로 사항에 대해, 각 지역본부들은 총연맹 중앙이 지역 현실을 고려치 않는 사업지침을 수직적으로 내려보내는 것을 공통적으로 제기하고 있다. 이는 지역본부의 제한된 인력·예산으로 총연맹의 다양한 사업을 수임하는 과정에서 지역본부들이 지역의 특성에 맞는 사업들이 제대로 이뤄지지 못하고 있다는 점을 제기하고 있는 것으로 분석된다. 총연맹 중앙이 지역의 관점을 제대로 갖지 못하고 수임 사업을 수직적으로 부과하는 문제도 지역본부는 언급하고 있다(2021.9. 집담회 결과).

실제 대부분의 지역본부들이 총연맹의 각급 회의들에 대해 사무처 성원들이 중복적으로 참여함으로써 업무 부담이 증가하는데, 여기에도 지역의 인력 현황을 고려치 않은 과도한 사업지침들이 총연맹 중앙에서 내려진다는데 문제 의식을 갖고 있다. 이러한 상황들로 인해, 총연맹 중앙의 핵심 사업(예, 2021년 총파업 투쟁 조직화 등)을 지역 내에서 실천하는데 대해 어려움이 있다는 것도 일부에서 제기되고 있다. 특히, 2020년 이후 코로나 위기 국면에서 서울 집중 집회 등이 제한된 가운데 지역 사업(지역집회·기자회견·선전전 등)의 비중이 늘어나고 있는 것도

이러한 문제점 진단과 무관치 않은 것으로 본다.

〈표 3-7〉 총연맹 사업 수임 관련 장애·애로 사항

| 구분     | 총연맹 사업 수임 장애·애로 사항                                                           |
|--------|------------------------------------------------------------------------------|
| 서울본부   | 지역내 협의·결의를 거치기 어려운 촉박한 지침, 지역본부 인력·상황과 무관하게 내려오는 지침들이 많음.                    |
| 대구본부   | 사무처 성원 5~6명으로 총연맹 모든 수임사업을 수행해야 하는 상황에서, 지역노동운동을 성장시키기 위한 자체 역량 강화에 한계가 지속됨. |
| 광주본부   | 코로나19 확산에 따라 대규모 집회 및 시민 대상 조직적 선전전이 장애에 직면함.                                |
| 인천본부   | 예고없이 내려오는 중앙의 동시다발적 지침으로 지역사업의 집행이 어려움.                                      |
| 대전본부   | 인력 부족 및 산별조직의 참여 부족으로 사업 추진이 어려움.                                            |
| 강원본부   | 지역의 현실(시간·사무처인력 부족) 고려치 않는 중앙의 사업지침(기자회견, 집회 등)으로 지역 사업이 쉽지 않음.              |
| 충북본부   | 사무처 인력 부족으로 중앙 사업 수임이 쉽지 않음.                                                 |
| 세종충남본부 | 지역본부의 사정으로 인해 사안별도 진행하고 있음                                                   |
| 전북본부   | 지역의 현실 고려치 않는 소모적이거나 비현실적 지침 과다하고, 중앙 사업 (긴급하게 내리는 지침)의 지역 운영위 결의가 어려움.      |
| 전남본부   | 지역지부가 없는 지역의 경우 사업 집행에 한계가 있음.                                               |
| 경북본부   | 인력 및 역량의 한계로 총연맹 사업 수임의 부담이 증가함.                                             |
| 경남본부   | 인력, 예산 지원 부족으로 사업 추진이 어려움.                                                   |
| 제주본부   | 지역의 상근인원·역량에 비해 중앙이 과도한 지침 수행을 요구함.                                          |

#### 라. 지역 노동정책 개입 사업 관련

지역 노동정책 개입 사업 추진시 주요 장애·애로 사항에 대해, 각 지역본부들은 지방정부의 노동존중 정책 마인드 부족 및 지역본부 자체의 정책역량 한계를 공통적으로 제기하고 있다. 지방정부가 속한 지역의 정치적 지형 편차와 함께 지자체장의 노동존중 마인드 편차, 그리고 민주노총의 정책개입 방식에 대한 기존의 보수적 시각(노사민정협의회 중심 기형적 거버넌스) 등이 복합적으로 작용하면서 각 지역본부의 지방정부

노동정책 개입은 전국적으로 편차를 보이고 있다.

일부 지역에서는 민주노총을 총노동을 대표하는 조직으로 인정하지 않는 경향도 있는 것으로 나타났다. 물론, 지역본부 정책 개입의 편차와 비례하여 지방정부의 노동정책 수준도 큰 차이를 보여주고 있다(정책연구원, 2019). 그리고, 상당수 지역본부에서 노동정책 사업이 우선순위에 서 뒤로 자리잡고 있는 경우도 존재한다. 지방정부의 노동정책의 편차 및 한계가 계속되는 가운데, 지역본부의 노동정책 추진과 관련한 정책 역량 부족의 문제도 동시에 제기되고 있다.

〈표 3-8〉 지역 노동정책 개입 관련 장애애로 사항

| 구분     | 지역 노동정책 개입 장애애로 사항                                                                                                             |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울본부   | 지자체장의 성향에 따라 좌우되는 한계가 있고, 모든 산별 및 노조 밖 노동자를 아우르는 사업 동력 형성이 어려움.                                                                |
| 부산본부   | 지자체장의 의지에 따라 개입력이 좌우되는 한계가 있고, 지역경제 관련 개발연구 및 정책적 담보가 미흡함.                                                                     |
| 대구본부   | 기존에 지역 노동정책 개입에 대해 소극적으로 인식했고, 산별 관련 현안 논의 중심으로 진행됨. 조직된 노동자들만이 아닌 전체 노동자들의 노동의제 기획 및 정책사업 수행 역량이 미흡함.                         |
| 광주본부   | 지방정부 당국의 노동 관점 부재 및 노정교섭에 대한 부정적 시각이 공존하고 있고, 현안 협의 수준으로 제한됨.                                                                  |
| 인천본부   | 담당공무원 주기적 교체로 인한 합의 이행 및 점검이 어려움.                                                                                              |
| 대전본부   | 노동정책 기본 조례 부재로 종합적 노동정책 추진이 안되고 있고, 본부의 노동정책 추진 역량이 부족함.                                                                       |
| 경기본부   | 노정교섭 요구안 마련시 산별조직의 임단협 현안 요구 제출로 교섭 진행 지체, 공식적 노정협의체계 불구 도지사의 일방적 정책 발표가 다수에 이룸.                                               |
| 강원본부   | 지방정부와의 노정교섭을 부재로 개입에 한계가 있고, 현재 지역연대체(강원연석회의)를 통한 노동의제 제안하고 있음.                                                                |
| 충북본부   | 지방정부 의지 부족 속에 노정교섭에 대한 산별조직의 실용적 접근 경향 나타남                                                                                     |
| 세종충남본부 | 노정교섭이 부정기적 진행되고 있는데, 올해 정기적 노정교섭의 기초를 마련하는데 최선의 노력을 기울이고 있음.                                                                   |
| 전북본부   | 지방정부와 노정교섭 틀이 없고, 노정협의 진행해도 가맹 지역조직 의제 취합 수준(지방정부가 민주노총을 총노동의 대표로 불인정)에 머무름. △노동기본계획 수립시 본부와 산별간의 공동 사업 △총연맹 차원의 각 지역별 노동정책 과제 |

|      |                                                                           |
|------|---------------------------------------------------------------------------|
|      | 수립의 단일한 제시 등 필요함.                                                         |
| 전남본부 | 노동정책 생산을 위한 전담 인력이 부족함.                                                   |
| 경북본부 | 지역의 취약한 정치환경(국민의힘 독식, 민주당 극소수, 진보정당 도의원 제로 등)으로 인한 개입 여지가 약함.             |
| 경남본부 | 법적인 문제 앞세워 노경교섭을 불인정함(실무협의 주장). 노사경협의체 불참으로 지방정부에 대해 민주노총의 입장 적극 대변하지 못함. |
| 제주본부 | 지역 노동 관련 통계자료 확보가 미흡함.                                                    |

#### 마. 지역 노동자 상담 사업 관련

지역내 미조직·비정규 노동자들에 대한 권익 보호를 추진하기 위한 각종 상담 사업 추진시 주요 장애·애로 사항에 대해, 각 지역본부들은 전문 상담인력 및 예산 부족 문제를 공통으로 제기하고 있다. 총연맹 중앙이 전략조직화 사업을 우선적 과제로 설정하고 있으면서도, 정작 지역본부의 노동자 상담 사업에 대한 총연맹 중앙의 체계적인 방침이나, 이에 걸맞는 상담인력·예산 부족 문제에 대한 해결 방안을 갖지 못하고 있는 점을 주로 제기하는 것이다. 이러한 지적은 주로 지자체 위탁 중간지원조직(노동권익·비정규직지원·상담센터 등)을 운영하지 않는 지역본부들에게서 상대적으로 높게 제기되고 있다. 조직화 상담과 실제 조직화 사업 진행이 연결되지 않은 문제도 나타나고 있다.

〈표 3-9〉 지역 노동자 상담 사업 관련 장애애로 사항

| 구분     | 지역 노동자 상담 장애애로 사항                                                     |
|--------|-----------------------------------------------------------------------|
| 서울본부   | 초기 상담 이후 산별조직과 연계하여 조직화로 이어지지 못하는 경우가 많음.                             |
| 대구본부   | 지역본부 부설기관에서 노동상담소 운영하고 있으나, 노동상담을 위한 법률자문사업이 예산(인건비·운영비) 부족으로 한계가 있음. |
| 광주본부   | 노동 상담은 많으나 실제 노조 설립까지 연결되지 않음.                                        |
| 대전본부   | 전문 상담 인력 및 체계적인 상담 교육이 부족함.                                           |
| 강원본부   | 조직 가입 및 전환 상담시 산별조직간 갈등으로 조직화에 어려움.                                   |
| 충북본부   | 상담 인력이 부족함.                                                           |
| 세종충남본부 | 권익센터와 비정규센터를 위탁받아 사업 진행도 하고, 희망노조 사업도 진행중임.                           |
| 전북본부   | 법률센터 한계(1인 체제)로 사업 및 사건 지원이 어려움.                                      |
| 경북본부   | 이주노동자 상담 외 타 사업의 전담인력 없음.                                             |
| 경남본부   | 지자체 지원 예산 부족으로 활발한 상담 및 활동이 어려움.                                      |
| 제주본부   | 상담 인원 절대 부족으로 조직화와 연동한 공세적 상담이 어려움.                                   |

#### 바. 지역 사회운동 연대 관련

지역 사회운동 연대 사업 추진시 주요 장애애로 사항에 대해, 각 지역본부들은 외부 환경 변화로 인한 지역 시민사회운동과 노동운동간 결집력 약화를 주로 제기하고 있다. 외부 환경 변화로는 문재인정부 출범 이후 시민사회운동세력의 분화, 진보정당 분열 등이 주로 지적된다. 각 지역별로 사회·경제적인 현안이 다수 존재하고, 산업·노동정책 개입의 필요성이 높아지는 상황에서 지역내 지역본부와 시민사회운동 진영간 연대와 관련하여 이같은 문제들이 제기되고 있다.

앞서 지역본부 사업 우선순위 조사에서도 지역내 연대운동 사업 비중은 높지 않은 것으로 나타나고 있다. 아울러, 지역내 산별노조운동 강화에 따라 지역본부 사업에 대한 가맹(산별) 지역조직 및 단위노조의 연대

운동 참여수준이 약화된 것도 장애요인으로 지적되고 있다. 지역의 연대 사업이 사무처 상근자 중심으로 이뤄지는 문제도 나타나고 있다.

〈표 3-10〉 지역 사회운동 연대 관련 장애·애로 사항

| 구분     | 지역 사회운동 연대 장애·애로 사항                                                  |
|--------|----------------------------------------------------------------------|
| 서울본부   | 서울의 특성상 ‘지역’ 개념이 취약하고, ‘지역’에 기반한 운동조직 연계나 의제 발굴 및 집행이 어려움.           |
| 대구본부   | 진보정당운동의 다원화로 지역연대운동의 방향 및 연대전략(사회연대운동 전략과 진보정당 강화)에 대한 구상이 어려움.      |
| 광주본부   | 노동을 대표하는 제1노총의 위상에 맞게 지역 현안문제 해결, 노동 현안 이해 폭 확대를 위한 적극적 연대를 추진하고 있음. |
| 인천본부   | 과거에 비해 지역연대운동의 결집력이 저하(시민사회단체의 친민주당 성향 강화)                           |
| 대전본부   | 인력 부족으로 한계가 있음.                                                      |
| 강원본부   | 민중공동행동으로의 조직 전환 제안으로 인해 기존 연대체 단위들과 갈등이 형성                           |
| 충북본부   | 촛불투쟁 이후 개별 사안 연대로 축소됨.                                               |
| 세종충남본부 | 한계가 있으나, 충남민중행동을 만들고 공동 연대사업 진행, 사안별로 충남시민사회연대회의와 사업 진행으로 극복함.       |
| 전북본부   | 지역 사회운동의 구심으로 지역본부가 자리잡고 있는데, 너무 많은 의제와 사안에 대한 역할이 요구되어 조직적 부담이 많음.  |
| 경북본부   | 인력 부족 및 연대조건 미흡과 함께, 탈핵운동의 당사자 조직과의 협의에 한계가 있음.                      |
| 경남본부   | 투쟁하는 노동자와 함께하는 경남연대를 만들어 활동하고 있지만 단체들의 열악한 환경으로 대규모 조직적 결합에 한계가 있음.  |
| 제주본부   | 조합원 참여 부족, 임원 및 상근간부 중심의 결합에 한계가 있음.                                 |

#### 사. 지역 정치사업 관련

지역 정치사업 추진시 주요 장애·애로 사항에 대해, 각 지역본부들은 진보정당 분열로 인한 정치사업 역량 강화를 공통으로 제기하고 있다. 진보정당 분열로 인해 지역내 산별·단위노조의 정치사업 참여가 한계에

직면하고, 지역본부의 역할마저도 제한되고 있는 것으로 분석된다. 일부 지역본부에서는 정치위원회도 가동되지 않는 것으로 나타났다. 진보정당 분열을 이유로 각 지역의 단위노조·지부들이 정치사업 자체를 기피하고 있는 것도 공통된 문제점으로 지적되고 있다.

지역에서 광범위한 노동·진보·민중운동과의 연대가 이뤄지고, 지역내 다양한 운동세력과의 공동사업을 통해 지역 내 진보정치 기반을 확장하고 노동계급의 집권 토대를 구축하는 것이 매우 중요한 과제라는 점을 고려해 볼 때, 이같은 지역본부의 진단은 심각한 상황이 아닐 수 없다. 앞서, 각 지역본부의 사업 우선 순위에서 지역 정치 사업 비중이 낮은 것도 이같은 상황 진단과 무관치 않은 것으로 볼 수 있다.

〈표 3-11〉 지역 정치사업 관련 장애·애로 사항

| 구분     | 지역 정치사업 장애·애로 사항                                                                   |
|--------|------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울본부   | 민주노총의 정치사업 목표·방향 불분명, 진보정당의 분열, 산별 지역조직들의 정치사업 담당자 부재 등                            |
| 대구본부   | 진보정당간 기본적 협의와 연대는 가능하나, 각 산별조직의 지지 정당·세력의 차이로 인해 본부 차원의 진보정당 가입 및 밀도있는 정책 협의가 어려움. |
| 광주본부   | 현장내 반정치주의 극복과 민주노총의 정치적 위상을 높이기 위한 적극적이고, 진취적인 방향 전환이 필요함.                         |
| 인천본부   | 진보정당 분당 이후 정치사업 어려움이 지속됨.                                                          |
| 대전본부   | 정치사업에 민주노총 중심성이 부재함(진보정당 지원 역할로 제한).                                               |
| 경기본부   | 산하조직 정치위원장 선임 및 일상 정치사업이 부족하고, 총연맹 정치방침 부재로 정치사업에 소극적임.                            |
| 강원본부   | 진보정당의 분열에 의한 힘겨루기로 정치사업 추진이 어려움.                                                   |
| 충북본부   | 진보정당 분열 이후 정치세력화 의지가 매우 축소됨.                                                       |
| 세종충남본부 | 정치위원회 가동이 어려운 상태임.                                                                 |
| 전북본부   | 지역의제 개발과 정책 수립을 위한 진보정당과의 체계적 소통과 논의가 부족함.                                         |
| 전남본부   | 중앙의 정치방침 부재로 정치사업의 조직적 집행에 한계가 있음.                                                 |
| 경북본부   | 진보정당 분열, 다양한 정치적 입장으로 인해 사업 논의 어려움 및 현장 불신이 팽배함.                                   |
| 경남본부   | 진보정당의 분열로 현장 갈등 심화되므로 사업에 어려움                                                      |
| 제주본부   | 정치방침 사실상 부재로 인해 조합원 참여에 근본적 한계가 있음.                                                |

## 5) 지역본부 사업 추진 현황 조사 결과(종합)

지역본부의 사업 추진 현황을 조사한 결과, 각 지역본부의 사업 우선 순위에 지역본부 자체 기획으로 추진하는 노동정책 개입, 연대사업, 정치사업 등이 대체로 비중이 낮고, 총연맹 사업 수입 및 투쟁사업장 지원 등의 비중이 높게 나타나고 있다. 지역본부의 예산 및 인력 운영과 관련 해서도 정책 비중이 낮게 나타남으로써, 지역본부의 사업 한계들을 반영하고 있다.

지역본부의 각 사업 추진과 관련한 장애·애로 사항을 조사한 결과, 각 지역본부들이 민주노총의 운동전략을 지역에서 실천하는데 적지 않은 문제점들이 지적되고 있다. △투쟁사업장 지원 사업 관련 지역 가맹(산별)조직 참여 문제 △미조직비정규 조직화 관련 지역 가맹조직간 갈등 문제 △총연맹 사업 수입 관련 중앙의 수직적 지침 문제 △지역 노동정책 개입 관련 지자체의 정치적 환경 및 정책역량 문제 △지역 노동자 상담 관련 인력·예산 부족 문제 △지역 연대사업 관련 지역 운동 분화 문제 △지역 정치사업 관련 진보정당 분열 문제 등이 지역본부에서 주로 제기하는 장애·애로 사항들이다.

민주노총 지역본부는 민주노총의 운동전략을 지역에서 실천하는 전진 기지로서, 지역본부 강화 없이 민주노총 강화가 어렵다는 인식이 필요하다. 이러한 인식 아래, 지역본부의 사업 및 조직 운영과 관련한 한계, 그리고 사업 추진시 장애·애로 사항 극복을 위한 보다 구체적인 실천 과제들이 제시될 필요가 있을 것이다.

### 3. 지역본부의 지방 노동정책 개입 현황

지역 노동정책은 2011년 서울시장 보궐선거에서 시민운동 출신의 박원순이 당선되면서 서서히 구체화되기 시작되었다. 당시 서울시는 ‘노동존중 사회문화 정착’이라는 슬로건 하에 △공공부문 비정규직 정규직화 △취약노동자 권리 보호 △노동시간 준수 및 일자리 보호 등의 정책을 제시하면서 지역 노동정책의 기본 방향을 제시했다. 이러한 흐름들은 2015년 서울시의 노동기본권의 보호 조례 제정 및 「노동정책 기본계획」 수립으로 이어졌다. 서울시 사례를 선도로 일부 광역 지방정부들이 노동존중 정책 방향을 구체화하면서, 민주노총 각 지역본부 역시 노동정책 개입을 위한 체계적인 준비를 해왔다. 2018년 지방선거 시기부터는 민주노총 중앙의 적극적 노동정책 개입 및 노정교섭 추진 방침에 따라 각 지역본부들이 매우 적극적으로 노동정책(조례 제정, 기본계획 수립, 노동행정조직 강화 및 각종 노동자 보호 정책 등)에 개입하게 되었다. 이러한 흐름은 2021년에도 이어졌고, 민주노총은 2021년 5월 중앙집행위원회 의결을 통해 △사회공공성 강화 △산업전환과 고용안정 △노동기본권 확대 등의 중앙 의제를 지역으로 확산시키기 위해 전국적으로 지역 노정교섭을 적극 추진하도록 방침을 정한 바 있다.<sup>19)</sup>

#### 1) 지역 노정교섭(협의) 추진 상황

##### 가. 노정교섭(협의) 추진 개괄 <sup>20)</sup>

19) 2021년 지역 노정교섭 의제는, △노동기본조례 제정 △공공서비스 강화, 작은사업장 노동자 지원 △돌봄-의료-교통-주거 공공성 등 사회공공성 강화 △산업 전환에 따른 고용 안정 등으로 크게 구성되어 있음.

민주노총 지역본부의 노정교섭은 기존 노사민정협의회 중심의 기형적 노동정책 거버넌스를 전환하고, 지역본부의 노동정책 직접 개입 및 교섭 기반 마련을 위해 추진되었다. 각 지역의 노정교섭은 2017년 이전까지의 상황 및 2018년 이후의 상황이 다소 다르게 나타난다.

2010년대 초 서울·경남지역 등을 중심으로 사안별 노정협의를 이뤄진 후 박근혜정부 기간 인 2014에서 2016년까지는 민주당 집권 광역정부(서울·광주·인천·전북·충남·제주 등) 중심으로 확대되었다. 2018년 지방선거 이후에는 총연맹 중앙의 방침에 따라 본격적으로 전 지역에서 노정교섭(협의)이 추진되기 시작했다. 물론, 지역별로 △노정교섭(협의) 정례화 △노정교섭(협의) 부분 정례화 △사안별 교섭(협의) 등 편차는 존재했지만, 전국적으로 노정교섭(협의) 추진이 본격화된 것이다.

민주노총 지역본부의 노정교섭(협의)은 문재인정부의 노동존중 정책 흐름이 왜곡되기 시작한 2018년부터 오히려 자리를 잡기 시작했고, 대부분의 지방정부가 노사민정협의회 거버넌스를 고집하는 상황에서 상당수 민주노총 지역본부가 이를 극복했다는데서 나름 의미있는 흐름인 것으로 볼 수 있다. 다만, 각 지방정부의 특성, 특히 지자체장의 정치적 지향에 따라, 이전에 노정협의를 이뤄졌으나 2019년 이후 중단되는 경우(광주, 제주 등)도 나타났다.<sup>21)</sup> 2020년 이후 서울도 마찬가지이다.

20) 민주노총(정책연구원 포함)이 전통적으로 사용하는 ‘노정교섭’ 표현은 일반적인 노사관계법제도 상의 교섭구조가 아닌 사실상의 노정간 정책 협의(노정협의)에 가까운 것임. 다만, 교섭의 의미 역시 제도를 뛰어넘어 경제주체간 권리 교환이 이뤄지는 것으로 확장한다면, 현재의 노정교섭 역시 제도적인 교섭구조 범위로 포함해도 될 듯함.

21) 별도 조사 결과(정책연구원, 2019)에 따르면, 2019년 기준으로 서울시와 경기도가 정례적인 노정교섭(협의)이 이뤄지고 있고, 일부 지역(인천·경남 등)에서 부분적으로 정례화되는 것으로 조사되고 있음. 다만, 서울시의 경우 2020년 하반기 이후 불투명해졌음. 제주의 경우 지자체 집권 세력 교체로, 광주의 경우 일자리 정책 관련하여 민주노총 지역본부 배제 흐름으로 인해 각각 노정협의를 중단되고 있음.

〈표 3-12〉에서와 같이, 각 지역의 노정교섭(협의) 상황을 총괄적으로 정리한 결과, 2020년까지 민주노총(지역본부)과의 노정교섭(협의)이 정례화된 지역은 2개 지역(서울·경기), 부분적 정례화가 이뤄진 곳은 2개 지역(인천·경남 등)이고, 사안별 협의 지역은 5개(부산·울산·충북·전북·세종·충남)로 나타났다. 노정교섭(협의)이 거의 진행되지 않는 지역은 6개(대구·광주·대전·강원·경북·제주)로 조사되었다. 다만, 2021년의 경우 서울시는 정례적 노정교섭이 중단되었고, 충남도가 새로이 노정교섭 정례화 기반을 마련했다. 2020년까지 노정교섭(협의) 진행되지 않은 6개 지역에서도 2021년 민주노총 중앙의 노정교섭 방침에 따라 각 지역본부들이 노동존중 관련 기본 정책<sup>22)</sup> 중심으로 노정교섭(협의)을 준비하고 있는 것으로 나타났다.

노정교섭(협의)이 진행(정례·부분·사안별 포함)된 지역본부의 요구 내용은 대체로 2019년 이전까지는 지역 단위 노동존중 기본정책의 기반 구축을 중심으로, 2020년에는 코로나 위기 대응 중심으로 구성되었고, 이중 노정교섭(협의) 합의가 이뤄진 곳 2개, 일부 반영된 곳 4개로 조사되었다. 2021년의 경우, 〈표 3-12〉에서와 같이, 일부 지역(예, 인천·충남)의 노정교섭 수준이 한 단계 진전된 흐름으로 보이고, 경기·충남에서 노정교섭 추진과 관련한 노정 합의가 이뤄졌다. 비록 노정협의 수준에까지는 이르지 못했으나 노동정책 불모지로 평가되었던 대구·경북에서 실무 협의가 개선되는 것으로 나타났다. 다른 지역의 경우 2019년에 비해 그다지 개선 흐름을 보이고 있지 않다. 문재인정부의 노동정책 왜곡·역주행 흐름 속에서 지방정부의 노동정책 역시 지역간 편차 흐름을 보이

22) 노동존중 관련 기본 정책으로는 주로 △노정교섭(협의)체계 마련 △노동조례 제정 △노동행정 전담기구 구성 △주요 정책 개선(공공·민간위탁 비정규직 정규직화, 생활임금, 사회서비스원 등) 등으로 구성되고 있음.

고 있는 것으로 볼 수 있다. 한편, 「노동정책 기본계획」은 2021년도에 기존의 1기 흐름을 넘어, 2기 흐름으로 발전되고 있다.<sup>23)</sup>

〈표 3-12〉 각 지역본부의 노정교섭(협의) 총괄 비교

| 구분       | 노정교섭(협의) 형식                           | 요구 내용 개괄                                                                                                                 | 노정교섭(협의) 결과 반영                                                                                         |
|----------|---------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울<br>본부 | 2019년 정례 노정교섭 추진, 2020년 이후 2021년까지 단절 | 2019년 산별조직 요구(사회서비스원, 노동이사, 민간위탁 등) 중심 요구(노동존중 기본 정책 상당수 선도적 구체화), 2020년 코로나 위기 대책 중심 요구, 2021년 작은사업장·불안정노동자 노동기본권 중심 요구 | 2019년, 2020년 노정협약 선언문 발표한 후, 2019년 합의(요구 반영), 2020년 합의 추진 중단(시장 교체, 일부 요구 반영), 2021년 사안별·간헐적 협의 외 미 진행 |
| 부산<br>본부 | 2019년 이후 사안별 협의 및 2021년 정례 노정교섭 준비    | 2019 산별조직 현안 요구 중심, 2020 코로나 위기 대응 요구                                                                                    | 반영구조 취약                                                                                                |
| 대구<br>본부 | 노정 교섭(협의) 기반 취약, 2021년 노정교섭 준비중       | 2021년 노동존중 기본 정책 중심 요구 준비                                                                                                | 없음                                                                                                     |
| 광주<br>본부 | 2019년 이후 노정교섭(협의) 중단                  | 2020년 당면 노동 현안(상생 일자리, 사회서비스원, 민간위탁 등) 요구                                                                                | 없음                                                                                                     |
| 인천<br>본부 | 2019년 이후 부분적 정례화                      | 2019년 노동존중 기본 정책, 2020년 코로나 위기(지역 고용 위기 포함) 대응 요구                                                                        | 교섭(협의)결과 일부 반영, 2019, 2021년 노정협회의 협약 체결                                                                |
| 대전<br>본부 | 노정 교섭(협의) 기반 취약, 2021년 노정교섭 준비중       | 2021년 노동존중 기본정책 중심으로 요구 준비                                                                                               | 없음                                                                                                     |
| 울산<br>본부 | 2019년 부문적 정례화, 2020년 이후 사안별 협의        | 2019년 노동존중 기본 정책, 2020년 코로나 위기(지역 고용 포함) 위기 대응 요구                                                                        | 교섭(협의)결과 일부 반영                                                                                         |
| 경기       | 2019년부터 노정                            | 2019년 노동존중 기본 정책,                                                                                                        | 2019, 2020년 노정협약 체결                                                                                    |

23) 이전 1기 「노동정책 기본정책」은 일부 지방정부(서울·광주·경기·충남 등)에 제한적으로 시행되었으나, 2021년도 시작되는 2기(서울시 기준)에는 다소 확대(부산·인천·경남 등)되는 흐름을 보이고 있음. 이미 서울시가 2기 기본계획을 시행중이고, 부산시가 1기 기본계획을 시행하고 있으며 인천시·경남도는 2021년도에 계획이 준비된 상태임.

|      |                                            |                                                                          |                                                                              |
|------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------|
| 본부   | 교섭 진행                                      | 2020년 코로나 위기 대응 및 노동 현안(사회서비스원, 민간위탁 등)요구                                | 결, 2021년도에도 노정협약 선언문 발표(현재 가장 모범적 모델)                                        |
| 강원본부 | 노정 교섭(협약) 기반 취약, 계속 사안별 협의                 | 산별조직 사안별 요구                                                              | 없음                                                                           |
| 충북본부 | 2019년 이후 사안별 협의                            | 2019년 노동존중 기본 정책, 2020년 코로나 위기 대응 및 노동 현안 요구                             | 교섭(협약)결과 일부 반영                                                               |
| 세종충남 | 2019년 이후 사안별 협의, 2021년부터 노정교섭 진행.          | 2021년 요구는 노정교섭 정례화, 생활임금, 정의로운 산업 전환, 사회서비스원, 비정규직 정규직화, 기타 산별조직 요구안 등임. | 노정교섭 정례화, 정의로운 산업전환위원회 구성 합의. 이외 요구들은 지속적인 실무협의를 마련.                         |
| 전북본부 | 2019년 이후 도교육청 정례협의, 도사안별 협의                | 2019년 노동존중 기본 정책, 2020년 코로나 위기 대응 및 노동 현안 요구                             | 교섭(협약)결과 일부 반영                                                               |
| 전남본부 | 2019년 이후 사안별 협의                            | 투쟁사업장 사안별 요구                                                             | 없음                                                                           |
| 경북본부 | 노정 교섭(협약) 기반 취약, 2021년 노정교섭 요구중            | 2021년 노동정책 기본정책, 사회적 의제(기후위기·디지털전환 대응, 사회적 일자리보장제 등) 요구                  | 일부 반영(지역본부-민주당-진보정당들-도의회 연속 합동토론회 등 통해 일부 조례 제정 중, 노동정책기본계획 수립은 2022년 사업 반영) |
| 경남본부 | 2019년 부분 정례화 이후 사안별 협의, 2021년 지사 체신실무협의 주장 | 2019, 2020년 지역 고용위기 대응 요구. 2021년 지역본부 요구와 산별 요구로 요구안 발송                  | 교섭(협약)결과 일부 반영                                                               |
| 제주본부 | 노정 교섭(협약) 기반 취약, 2021년 노정교섭 준비중            | 2021년 노동존중 기본 정책 중심 요구 준비                                                | 없음                                                                           |

#### 나. 노정교섭(협약) 추진 세부 현황

각 지역별 노정교섭(협약) 추진 세부 현황을 보면, 2021년 현재까지 노정교섭의 기본 틀을 지속적으로 유지하고 있는 지역은 경기도로 나타나고 있다. 2019년부터 계속되어온 노정교섭 추진 관련 합의가 2021년

에도 이미 체결(5월)된 바 있다. 2021년에 충남도가 지역본부(세종충남본부)와의 노정교섭 정례화에 합의하고 노동정책 전반의 개선 움직임을 보인 것이 이전과는 다른 진전된 흐름으로 볼 수 있다. 이와는 반대로, 이전까지 노동존중 정책 수립·집행 및 노정교섭(협의)에서 선도적 역할을 해왔던 서울시는 2020년 이후 시장 교체에 따른 정치적 지형 변화로 노정교섭(협의)의 기본 틀이 불투명한 상황이다.

다만, 서울시의 경우 2기 노동정책 기본계획이 2021년부터 시행되고 있는 상황에서, 상당수 지역내 비정규·특수고용·플랫폼 노동자 보호를 위한 정책들이 반영되고 있다. 노정교섭(협의)의 기본 틀이 불투명한 상황이나, 노동존중 정책의 선도적 흐름은 아직은 유지되고 있다. 해당 지자체장의 대선 출마까지 겹쳐 노동정책 추진과 관련하여 관심이 높은 경기도의 경우, 시·군 단위로까지 노동정책 협의들이 확산되고 있고, 사회서비스원·공공의료 등 공공정책 의제들도 노정교섭 의제로 논의되면서 부분적인 합의가 이뤄지고 있다. 경기도의 경우 지역본부가 일부 지역에 근기법·최저임금·노동3권을 모두 적용케 하는 소위 ‘노동인권청정구역’ 사업을 2020년에 1차 추진한 바 있으나, 지방정부의 비협조로 여기까지는 이르지 못했다.

지역본부의 노정교섭(협의) 의제가 노동정책 기본계획 수립 등을 넘어 지역내 산업·고용위기 의제까지 포함된 지역은 인천시·울산시·전북도·경남도 등으로 대부분 고용위기지역 지정이 이뤄졌거나 검토되었던 곳이다. 이러한 고용위기 관련 지역들의 산업정책은 노정교섭(협의)이나 별도의 노사정 협의를 또는 일자리위원회 등의 논의들과 병행하여 추진되고 있다.

노정교섭(협의)과 관련하여, 특이한 사례가 충남지역과 전북지역에서 나타나고 있다. 충남도의 경우 민주노총 지역본부(세종충남본부)간에 노

동정책협의회를 통해 별도의 사안별 노정협의를 이뤄지고 있다. 충남도의 노동정책협의회는 다른 지역과 같이 「노동정책 기본계획」 수립을 검토하는 노동자권익보호위원회와 유사한 기구로 출발했으나, 다양한 노동정책 의제를 협의하면서 사안별 노정협의 역할도 포함하고 있는 것으로 확인되고 있다. 전북지역의 경우 유일하게 민주노총 지역본부(전북)과 도교육청간 노정교섭(협의)이 이뤄지고 있고, 이를 통해 지역 교육정책 개선 논의에 지역본부가 체계적으로 참여하고 있다.<sup>24)</sup>

그동안 상대적으로 노정교섭(협의)이 미흡하거나 거의 없던 지역(부산·대구·경북·제주 등)에서 민주노총 지역본부의 적극적 노력으로 2021년부터 노정교섭(협의) 준비가 이뤄지고 있는데, 대구·경북지역의 경우 약간 진전된 흐름을 보이고 있다.

〈표 3-13〉 각 지역본부별 노정교섭(협의) 세부 추진 상황  
(2021.7. 기준)

| 구분       | 연도        | 노정교섭(협의)형식  | 노정교섭(협의) 주요 요구사항(*)                                                                                                                                                                                                                | 노정교섭(협의) 지자체 반영 내용                                                                                                                                                            |
|----------|-----------|-------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울<br>본부 | 2019<br>년 | 노정교섭<br>정례화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회서비스원 모범 표준모델 마련</li> <li>- 민간위탁 비정규직 정규직화</li> <li>- 민간 중소영세 비정규 권리보장</li> <li>- 지하철 9호선 공영화</li> <li>- 노동이사제 민간부문 확대</li> <li>- 통학차량 운행 공공성 확보</li> <li>- 투자출연기관 자회사 노동자 처우</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 지하철 9호선 공영화(시행사 직접 위탁 협의)</li> <li>- 통학차량 운행 공공성 확보(지원센터 설립 협의)</li> <li>- 노동권, 노조가입 홍보(예산 반영)</li> <li>- 사회서비스원 표준운영모델 위</li> </ul> |

24) 전북본부의 경우 지방정부의 노정교섭은 지자체장(전북도지사)의 노동존중 마인드 부족으로 별다른 진전이 없는 상황에서 교육청과의 교섭이 진행되는 특이한 상황이 연출되는 것임. 전북도의 경우 민주노총(지역본부)와 주요 의제(비정규직 정규직화 등)와 계속 대립하고 있는데다 「노동정책 기본계획」 수립도 하지 않는(노동자권리보호 조례 미제정) 등 노동정책 수준이 매우 후진적임(지역본부와의 노정교섭 역시 거부). 오히려 2020년 코로나 위기 당시 ‘해고없는 도시’를 추진했던 전주시가 더 적극적 태도를 취하고 있음.

|          |       |             |                                                                                                                                                 |                                                                                                                          |
|----------|-------|-------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |       |             | 개선<br>- 동방문 간호사 차별·노동조건 개선<br>- 노동권, 노조가입 홍보, 권역별 노동회관 설립                                                                                       | 크숍 및 직접 운영 확대<br>- 민간위탁 정규직화(콜센터·병원 등 일부 진행)<br>- 동방문 간호사 차별 해소(공무직 전환 협의)                                               |
|          | 2020년 | 노정교섭 정례화    | - 서울지역 긴급 노사정 비상회의<br>- 긴급고용지원금 확대<br>- 서울형 해고금지<br>- 전국민 고용보험제<br>- 특고·프리랜서 긴급고용지원금 확대, 사각지대 노동자 지원대책 마련                                       | - 교섭진행 중 시장 유고로 합의 불발<br>- 일부 내용(특고프리랜서 및 사각지대 노동자 보호) 2기 노동정책 기본계획(2021년 시행) 반영                                         |
|          | 2021년 | 정례화 준비중     | (현재 미 진행)                                                                                                                                       | 재보궐 선거 이후 노정교섭 추진 지연                                                                                                     |
| 부산<br>본부 | 2019년 | 사안별 협의      | 산별조직 현안문제 해결                                                                                                                                    |                                                                                                                          |
|          | 2020년 | 사안별 협의      | - 산별조직 현안문제 해결<br>- 코로나19 노동자생존권 보장                                                                                                             | 고용유지지원사업 2021년 사업 반영                                                                                                     |
|          | 2021년 | 부분적 정례화     | - 코로나19 노동자민중 생존권 보장<br>- 노동중심 시정 구현(노정교섭 등)<br>- 사회공공성 강화(공공의료·생활임금·50이하사업장 4대보험 지원 등)<br>- 공공부문 좋은일자리 창출(민간위탁 직접고용, 공무직 처우개선 등)<br>산업재해 없는 부산 | 노정교섭 요구에 대해, 노정협의 정례화 표현으로 현재 진행중                                                                                        |
| 대구<br>본부 | 2019년 | 없음          | 없음                                                                                                                                              | 없음                                                                                                                       |
|          | 2020년 | 없음          | 없음                                                                                                                                              | 없음                                                                                                                       |
|          | 2021년 | 미진행         | - 지역 노동정책 수립, 시스템 구축<br>- 공공부문 모범사용자 역할 강화<br>- 안전한 일터 만들기<br>- 모든 노동자의 노동권 보장<br>- 근로기준법 미적용(5인미만) 사업장 노동자 권리보장                                | - 노정교섭(협의) 없음(노정교섭 준비 위한 실무협의 예정)<br>- 지역본부 부설기관(노동상담소) 대구시 협의로 지자체 예산 반영(인건비 지원)<br>- 지역 노동정책 기본계획 수립 관련 연구예산 반영(2022년) |
| 광주<br>본부 | 2019년 | 없음          | 없음                                                                                                                                              | 없음(광주형 일자리 관련 협의 중단)                                                                                                     |
|          | 2020년 | 정례화 추진 중 중단 | - 광주본부 사무실 이전<br>- 사회서비스원 설립 추진<br>- 상생일자리재단 추진 관련<br>- 민간위탁 비정규직 정규직 전환                                                                        | - 노정교섭(안) 마련 중<br>- 광주형 일자리 추진 관련하여 협의 중단                                                                                |

|          |           |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                        |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|----------|-----------|------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | 2021<br>년 | 정례화<br>추진  | 노정교섭 추진 협의 중                                                                                                                                                                                                                                                                           |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 인천<br>본부 | 2019<br>년 | 부분적<br>정례화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 민주적 노정관계 재정립 체계 구축</li> <li>- 노동정책 및 노동행정 체계 구축</li> <li>- 민관 협력 미조직 노동자 상담 및 권리구제 인프라 구축</li> <li>- 공공부문 모범적 사용자 역할 강화</li> <li>- 산업단지 노동복지안전 대책 강화</li> <li>- 청소년 노동인권 옹호 역할 강화</li> <li>- 제대로 된 사회서비스원 설립</li> </ul>                       | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 비정규직 권리지원 조례, 근로자 권익보호 증진 조례 협의</li> <li>- 노동정책 전담부서(노동인권과) 설치, 노동상담소 지원 확대</li> <li>- 비정규직 채용 사전심사제 도입</li> <li>- 청소년 노동인권 보호증진 조례 제정</li> <li>- 사회서비스원 설립 자문단 운영 (노동계 포함)</li> </ul>                                                                                                                         |
|          | 2020<br>년 | 부분적<br>정례화 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 인천공항내 노동청지청·근로자건강센터 설립</li> <li>- 모범적인 사회서비스원 설립</li> <li>- 검단산업단지 내 근로자센터 설치</li> <li>- 코로나19 특별 요구(중소영세사업장 노동자 건강권 보호, 인천공항 산업·고용위기 대응 등)</li> </ul>                                                                                        | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노동지청·근로자건강센터 추진</li> <li>- 사회서비스원 설립 관련 세부 원칙 마련(중사자 고용처우, 돌봄노동자지원센터, 공공성 강화 계획 등)</li> <li>- 검단 근로자센터 설립 추진 (2023년)</li> <li>- 금속 인천산업단지 작업복세탁소 건립 등과 병합 논의</li> <li>- 인천시 일자리위원회 산업·고용위기 대응 논의</li> </ul>                                                                                                    |
|          | 2021<br>년 | 정례화<br>준비중 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공단노동자 작업복 세탁소 설립</li> <li>- 자동차포럼 운영, ‘자동차산업 전환지도 그리기’ 연구 용역</li> <li>- 석탄발전소 폐쇄 대응 연구 용역 및 조례 제정</li> <li>- 필수노동자 지원사업</li> <li>- 인천지하철 2호선 무인 운영 추진 중단</li> <li>- 돌봄노동자 7개 직종 통일적 처우개선</li> <li>- 공공부문 정규직 전환 노동자 및 비정규직 노동조건 정비</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 공단노동자 작업복 세탁소 2022년 하반기 설립</li> <li>- 2022년 자동차포럼 운영 및 부품산업 실태조사</li> <li>- 석탄발전소 폐쇄 관련 연구용역 예산 반영</li> <li>- 필수노동자지원조례 제정(지원위원회 노조 참여), 2022년 연구용역 후 지원정책 수립</li> <li>- 인천지하철 무인운영 추진 교통공사노조와 세부 논의 중</li> <li>- 돌봄노동자 처우개선 2022년 초까지 지속 협의</li> <li>- 2022년 공공부문 비정규직 연구용역 통해 처우개선 등 노동조건 개선 후속사업</li> </ul> |
| 대전<br>본부 | 2019<br>년 | 없음         | 없음                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 없음                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |
|          | 2020      | 없음         | 없음                                                                                                                                                                                                                                                                                     | 없음                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                      |

|          |           |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|----------|-----------|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          | 년         |            |                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |
|          | 2021<br>년 | 없음         | 대전시 노동정책 기본조례 제정 및<br>감정노동자 환경 개선                                                                                                                                                                                                                                                                       | 없음                                                                                                                                                                                                                                                                                                              |
| 울산<br>본부 | 2019<br>년 | 부분적<br>정례화 | - 노동정책 기본계획 수립<br>- 노동행정 전담기구 운영<br>- 공무직 채용처우 개선 조례 제정<br>- 사산하기관 비정규직 정규직화 등                                                                                                                                                                                                                          | - 노동정책기본계획 수립 및 노동<br>행정 기구 검토<br>- 기간제 정규직전환 로드맵 마련<br>- 화백회의로 협의의 장애                                                                                                                                                                                                                                          |
|          | 2020<br>년 | 사안별<br>협의  | - 코로나 위기 극복 관련 고용노동정<br>책 수립<br>- 자동차 노사정협의체 구성(화백회<br>의 외) 등                                                                                                                                                                                                                                           | - 비상경제대책회의 운영 및 일자<br>리지키기 협약 선언<br>- 자동차산업 노사정 미래포럼 출<br>범                                                                                                                                                                                                                                                     |
|          | 2021<br>년 | 사안별<br>협의  | - 필수노동자 지원 조례 및 사회서비<br>스원 설립 조례 등 제정<br>- 플랫폼 노동자 산재보험 지원<br>- 감정노동자 권리보호조례 현실화                                                                                                                                                                                                                        | - 관련 조례 제정을 위한 노사정<br>협의, 공청회 등 진행<br>- 상위법(필수노동자 관련) 시행<br>후, 중앙정부 산재보험 확대 적용<br>후 논의                                                                                                                                                                                                                          |
| 경기<br>본부 | 2019<br>년 | 노동교섭<br>진행 | - 공공부문 비정규직 정규직화(18<br>년)<br>- 생활임금 확대 적용(18)<br>- 사회서비스원 설치(18)<br>- 노동 종합복지관 설립(18)<br>- 노동존중 실현(노동 일괄 전환) 조<br>례 및 보육 조례 제정 등(19년)<br>- 노동정책 도입(시군) 확대를 위한<br>제도 정비(18)<br>- 차별없는 공기업 모범사용자 모델<br>개발(18)<br>- 사회서비스원 확대운영 대책(18)<br>- 민간위탁 정규직화(18)<br>- 공공의료 확대 체계 강화(18)<br>- 노동인권 강화 교육 보편 실시(18) | - 노동교섭 협력 선언(2019.5)<br>- 공공부문 정규직화 일부 수용(민<br>간위탁 자문참여, 무기직 정년연<br>장, 처우개선 등)<br>- 사회서비스원 설립 추진 노동 일<br>괄 전환 조례 일부 수용(근로 표현<br>삭제, 노동이사제 조례 등)시군 노<br>동정책 협의회 일부 수용, 공기업<br>모범사용자 모델 수용<br>- 사회서비스원 일부 확대 운영(민<br>간위탁 해자취소시설 전환 등)<br>- 보육 관련 조례 및 보육노동자<br>노동시간 개선(수용불가)<br>- 공공의료 확대 체계 장기 검토<br>- 노동인권교육 수용 |
|          | 2020<br>년 | 노동교섭<br>진행 | - 시군 노동정책 협의체 구성<br>- 민간위탁 정규직 전환 TFT 구성 및<br>자문단 설치<br>- 사회서비스원 운영 개선(처우 차<br>별 개선 등)<br>- 코로나 전담 병원 손실 보상, 지원<br>- 코로나 극복 위한 지역 차원 대응<br>체계 구축 등<br>- '노동인권청정구역' 사업(일부 지<br>역 근기법.최저임금노동3권 모주 적                                                                                                       | - 코로나 이후 취약비정규 노동자<br>노동환경살의질 개선 최우선 과제<br>- 코로나 역학조사 인력 확충, 감<br>염병 대응 지역예산 확보<br>- 지역 책임의료기관 육성발전을<br>위한 인력·예산지원 협의(중앙정<br>부)<br>- 민간위탁 노동자 노동권보장 및<br>5인 미만 노동자 노동조건 개선<br>TFT 구성                                                                                                                            |

|        |       |        |                                                                                                                                   |                                                                      |
|--------|-------|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------|
|        |       |        | 용) 추진                                                                                                                             | - 정책실무위원회 구성(도-본부) 및 정례 운영<br>- ‘노동인권청정구역’ 사업 추진 불발(도 거부)            |
|        | 2021년 | 교섭 준비중 | - 재난시기 노동자 사회적 안전망 보장(고용보험 확대, 필수노동자 지원, 사용자 교육 실시 등)<br>- 노정교섭 정례화(노동전담부서 미설치 시군 전담부서 신설)                                        | (협의 준비 중)                                                            |
| 강원본부   | 2019년 | 없음     | 고용노동부 지청과 사안별 협의                                                                                                                  | 없음                                                                   |
|        | 2020년 | 없음     | 고용노동부 지청과 사안별 협의                                                                                                                  | 없음                                                                   |
|        | 2021년 | 사안별 협의 | - 고용노동부 지청과 사안별 협의<br>- 노동관련 조례 제정 추진<br>- 노동정책 기반 마련                                                                             | 없음                                                                   |
| 충북본부   | 2019년 | 사안별 협의 | - 노동 관련 조례 제정<br>- 공공 비정규직(상시지속업무초단시간) 정규직화<br>지역 본부 확장 이전                                                                        | - 노동 관련 조례 단계적 제정 추진<br>- 비정규직화 일부 수용<br>- 본부 확장 이전                  |
|        | 2020년 | 없음     | 코로나 위기 총고용 보장 및 특수고용비정규 노동자 대책                                                                                                    | - 없음(교섭 미진행)<br>- 코로나 위기 대응 상생협약 체결 요구, 일부 업종 코로나 위기 대책 시행(중앙정부 지원금) |
|        | 2021년 | 사안별 협의 | - 노동존중과 노조할 권리 보장 확대(관련 조례 제정)<br>- 비정규직 철폐(정규직화, 특고노동자 권리 보호)<br>- 노동자시민 참여 보장 안전한 일터<br>- 사회복지 공공성 강화<br>- 사다리 있는 양질의 여성 일자리 창출 | - 일부 조례(생활임금조례, 노동안전조례 제정)                                           |
| 세종충남본부 | 2019년 | 사안별 협의 | - 본부 사무실 개선 및 지원<br>- 출자출연기관-노조 정례회의 및 노동이사제 도입 등<br>- 노동정책협의회를 통한 별도 사안별 협의틀 가동                                                  | - 본부 사무실 개선 및 지원 추진<br>- 노동이사제 2021년 도입                              |
|        | 2020년 | 사안별 협의 | - 지역본부 사무실 지원<br>- 정례 노정협의 추진<br>- 코로나19 노동자보호대책 마련                                                                               | - 본부 사무실 지원 추진 중<br>- 기타 진행사항 없음                                     |

|          |           |                                         |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|----------|-----------|-----------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 전북<br>본부 | 2021<br>년 |                                         | - 노동정책협의회를 통한 별도 사안<br>별 협의틀 가동                                                                                                                                                                                                                                                                                 |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                |
|          |           | 노정교섭<br>진행                              | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노정교섭 정례화</li> <li>- 노동정책 예산 확대 및 노동 중<br/>심 행정체계 구축</li> <li>- 생활임금 확대 적용</li> <li>- 정의로운 산업 전환</li> <li>- 복지 분야 사회공공성 강화 및<br/>전달체계 혁신</li> <li>- 공공부문 자회사·민간위탁 정규<br/>직화 및 처우개선</li> <li>- 모범사용자로서의 충청남도</li> <li>- 필수노동자 권리 보호</li> <li>- 화물자동차 공영주차장 확대</li> </ul> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노정교섭 정례화(본회의 2회,<br/>실무협의 진행) 합의</li> <li>- 예산 및 인력 증원 관련 협의<br/>틀 마련</li> <li>- 생활임금 확대 적용 관련 협의<br/>틀 마련</li> <li>- 정의로운 산업전환을 위한 협<br/>약 체결 및 정의로운 산업전환위<br/>원회 구성 관련 실무협의 진행</li> <li>- 사회서비스원 정책심의위원회<br/>위원 추천권 부여</li> <li>- 공공부문 비정규직 개선(민간<br/>위탁 관리지침에 노동자 권리보<br/>호 조항 명시, 처우개선 추진,<br/>민간위탁사무심의위원 추천)</li> <li>- 공공운수노조 세종충남본부 협<br/>의를 마련(경영평가위원회 위원<br/>추천권 부여)</li> <li>- 노동이사제 내실화</li> <li>- 필수노동자 노동환경 실태조사<br/>노조 참여 보장</li> <li>- 화물자동차 공영주차장 확대 관<br/>련 협의를 마련</li> <li>- 도립예술단 설립시 고용승계<br/>등 협의를 마련</li> </ul> |
|          | 2019<br>년 | 정례 협의<br>(도교육청)<br>및 사안별<br>협의(도)<br>병행 | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 노정협의 협약 체결(교육청)</li> <li>- 상용차산업 노정협의 제안 및 지역<br/>고용위기지역 재직자·실직자 지원<br/>등(도 사안별 협의)</li> </ul>                                                                                                                                                                         | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 교육기관 전체 노동자 5.1 휴무<br/>실시 및 노동교육 시행(교육청)</li> <li>- 상용차 대책 관련 상설 논의데이<br/>블 마련</li> <li>- 군산의료원 취약계층 진료비 지<br/>원 등</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|          | 2020<br>년 | 사안별<br>협의(전북<br>도,전주시)                  | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 코로나19 취약계층 노동자 지원</li> <li>- 상용차산업 위기 극복 노정 협의</li> <li>- 전주시 청소행정민간위탁 시민연<br/>석회의(청소행정 수행방식 논의)</li> <li>- 전주시 '해고없는 도시' 협의회</li> </ul>                                                                                                                               | <ul style="list-style-type: none"> <li>- 사회서비스노동자 마스크 우선<br/>배포</li> <li>- 화물노동자 생계비 지원 확대</li> <li>- 학교현장 업무인력 충원(김제)</li> <li>- 상용차 노정간담화·협의회 진행<br/>연석회의 : 청소행정수행방식 개<br/>선 연구용역</li> <li>- 고용유지지원금 확대, 소상공인</li> </ul>                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

|          |           |                                 |                                                                                                                                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|----------|-----------|---------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|          |           |                                 |                                                                                                                                                  | 지원대책 등 시행                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|          | 2021<br>년 | 정례협의<br>(교육청)<br>및 사안별<br>협의 병행 | - 노동교육 확대 및 5.1 휴무<br>- 사회서비스원 공공성 확대                                                                                                            | - 노동교육 5차시 교재 제작 중<br>- 사회서비스원 자문단 민주노총<br>참여                                                                                                                                                                                                                                                                         |
| 전남<br>본부 | 2019<br>년 | 사안별<br>협의                       | - 지방의료원 비정규직 정규직화<br>- 노동정책 담당과 신설                                                                                                               | - 지방의료원(순천·강진) 정규직화<br>- 노동정책팀 신설                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
|          | 2020<br>년 | 없음                              | 없음                                                                                                                                               | 없음                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|          | 2021<br>년 | 없음                              | 없음                                                                                                                                               | 없음                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
| 경북<br>본부 | 2019<br>년 | 없음                              | 없음                                                                                                                                               | 없음                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|          | 2020<br>년 | 사안별<br>협의                       | - 코로나 위기 대응<br>- 지역본부 사무실 마련 및 비정규노<br>동자지원센터 설치                                                                                                 | 없음                                                                                                                                                                                                                                                                                                                    |
|          | 2021<br>년 | 노동교섭<br>요구                      | - 지역본부 사무실 마련 및 비정규노<br>동자지원센터 설치<br>- 노동자작업복 공동세탁소 설치에<br>산반영<br>- 산업전환 등에 따른 노동 대응 및<br>노동정책 기본계획 수립<br>- 필수노동자보호지원조례 제정<br>- 정부 책임형 사회적일자리보장제 | - 도의회(민주당)에서 지역본부<br>사무실 마련 및 비정규노동자지원<br>센터 추진 중<br>- 사회적일자리보장제포럼 일부<br>관심<br>- 직장내 괴롭힘 근절에 관한 조례<br>안 통과(본회의)<br>- 필수업무 지정 및 종사자 보호·<br>지원에 관한 조례안 및 산업재해<br>예방 및 노동안전보건 지원 조례안<br>통과 통과(상임위)<br>- 노동자작업복세탁소 설치 예산<br>반영(설치 예정지인 경산시 자체<br>부담액 제외 도 예산 추가)<br>- 노동정책기본계획 수립 용역 예<br>산 반영(2022년, 산재·노동환경<br>실태조사 포함) |
| 경남<br>본부 | 2019<br>년 | 노동협의<br>부분<br>정례화               | - 지역 고용위기 대책<br>- 생활임금 개선 및 비정규직 정규직<br>화                                                                                                        | 일부 현안 협의 반영                                                                                                                                                                                                                                                                                                           |
|          | 2020<br>년 | 사안별<br>협의                       | 코로나 위기 및 지역 고용위기 대책                                                                                                                              | 지역 고용위기 대응 협력 선언문<br>발표                                                                                                                                                                                                                                                                                               |
|          | 2021<br>년 | 사안별<br>협의<br>추진                 | - 취약 노동자 지원<br>- 공공서비스 강화<br>- 산업전환 및 기후위기 대책                                                                                                    |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

|          |           |            |                                                                                                                              |           |
|----------|-----------|------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
|          |           |            | - 산업재해 근절                                                                                                                    |           |
| 제주<br>본부 | 2019<br>년 | 노정교섭<br>요구 | - 노정교섭 요구<br>- 노동존중 정책 추진 기반 구축                                                                                              | 없음(거부)    |
|          | 2020<br>년 | 없음         | 없음                                                                                                                           | 없음        |
|          | 2021<br>년 | 노정교섭<br>요구 | - 노동존중 정책추진 기반 구축<br>- 노동기본권 사각지대 노동자 권리<br>보장<br>- 특수고용서비스 노동자 권리 보장<br>- 공공부문 모범사용자 역할 및 사회<br>공공성 강화<br>- 기후위기 산업전환 대책 수립 | 없음(응답 없음) |

\* 지역본부 요구사항 중심(산별 요구 제외)

#### 다. 지역본부 노동정책 개입 추진 체계

각 지역본부의 노동정책 전담 인력 현황 조사 결과, <표 3-14>에서와 같이 10개 지역본부에서 별도의 정책 전담자(사무처장·정책국장 또는 겸직)이 사업을 담당하고 있고, 나머지 지역본부(6개)는 정책 전담 인력없이 사업이 추진되고 있는 것으로 나타났다.<sup>25)</sup> 각 지역본부의 노동정책 개입을 위한 논의구조는 지역본부 내 일상 의결·집행기구(운영위·상집위) 중심으로 운영되고 있고, 일부 지역본부(예, 부산·대구·인천·경기 등)에서는 이를 위한 별도의 대책팀(TF 등)을 준비하고 있는 것으로 나타났다.

노동정책 준비 및 수립시 공론화 절차는 대부분 본부 차원의 실태조사토론 및 지역 연대운동조직과의 토론 등의 공론화 절차가 작동되고 있는 것으로 확인되고 있다. 특히, 그동안 노정교섭(협의) 추진이 거의 없던 지역(대구·경북 등)에서 최근 노동정책 기본계획 수립 등을 위한

25) 다만, 노정교섭(협의) 추진을 별도의 전담인력 운영 없이 지역본부 지도부가 직접 추진하는 곳도 다수 확인됨.

지역 연대단위 토론회 및 공동대책기구 등이 적극적으로 추진되고 있는 점이 주목된다.

〈표 3-14〉 지역 노동정책 개입을 위한 사업 추진 체계 현황

| 구분       | 노동정책<br>전담 인력                  | 노동정책 개입 논의 구조                                        | 노동정책 수립시 공론화 절차                                                                                             |
|----------|--------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 서울<br>본부 | 2명(사무<br>차장,정책<br>국장)          | 정책기획 담당부서 및 가맹조직 정<br>책담당자회의 논의(정기 및 임시)             | △‘너머서울’ 연대(풀뿌리단체 연<br>대) △노동사회안정망 정책팀 논<br>의 △노동권익센터(서울·자치구)<br>연석회의 등 다양한 영역에서 연<br>대 및 공론화 추진             |
| 부산<br>본부 | 전담 없음<br>(사무차장<br>,조직국장)       | 대지자체 투쟁팀(지역본부, 지역산<br>별1) 집행위 및 본부 운영위 심의            | 사안별 시민사회단체 토론회 진행<br>중                                                                                      |
| 대구<br>본부 | 전담 없음<br>(사무차장<br>,노동상담<br>국장) | 본부 차원의 지역 노정교섭준비<br>TF(본부,전문가,산별 등) 가동               | - 노정교섭 요구안 마련을 위한 설<br>문조사 및 지역 토론 진행(지방선<br>거 시기 지역공론화 예정)<br>- 노동정책 기본계획 수립 관련 지<br>역 정책토론회 개최(2021.9.9.) |
| 광주<br>본부 | 1명(정책<br>국장)                   | 상설 논의구조(운영위) 및 일상 회<br>의구조(상집위)에서 검토                 |                                                                                                             |
| 인천<br>본부 | 1명(정책<br>국장)                   | 지역내 산별·주요노조 정책담당자<br>회의                              | 필요시 지역 시민사회단체 워크<br>숍·토론회 등 진행                                                                              |
| 대전<br>본부 | 1명(정책<br>국장)                   | 본부 일상회의(운영위, 집행위)                                    | 지역내 시민사회단체 연대 전문가<br>토론 및 간담회, 노동정책 기본조<br>례운동본부 결성                                                         |
| 울산<br>본부 | 2명(정책<br>국장)                   | 정책기획위원회 논의 후 집행위, 운<br>영위 심의                         | 관련 전문가 토론회 및 관련 당국<br>(시청 노동정책과, 일자리재단)<br>토론회                                                              |
| 경기<br>본부 | 2명(사무<br>차장·대협<br>국장)          | 상설적 논의구조(산별 교섭담당자)<br>및 지역본부 일상 회의구조(집행위·<br>운영위 등)  | 노정교섭 요구안 쟁취를 위한 공<br>론화 (연대 단체) 및 노동정책 추<br>진기구 등 지역 토론회 참여                                                 |
| 강원<br>본부 | 1명(정책<br>부장)                   | - 정책부에서 노정교섭안 마련하여<br>운영위 심의<br>- 노정교섭 추진 중(실무단위 협의) |                                                                                                             |
| 충북<br>본부 | 전담 없음<br>(사무차장·<br>대협국장)       | 산별조직 협의(간담회) 및 본부 운<br>영위 심의                         | 비정규직 없는 충북만들기운동본<br>부 연대사업 추진                                                                               |

|          |                                     |                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                    |
|----------|-------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 세종<br>충남 | 전담 없음<br>(노안부장)                     | 조직강화특위 통한 노정교섭 요구<br>안 마련, 상집위, 운영위 심의                                                                               | - 2차 노동정책 기본계획 준비<br>모임(노동권익·비정규직지원센터<br>및 노동시민사회단체) 운영<br>- 준비모임 성원들과 충남도 2<br>차 노동정책 기본계획 추진단<br>(노동정책협의회 포함)에 참여                                                                                |
| 전북<br>본부 | 1명(정책<br>국장)                        | - 노정협의회(도교육청) 및 사안별<br>협의(도) 진행<br>- 지역본부 운영위 심의·소통                                                                  | 사안별 지역 민중운동 연대체(전<br>북민중행동) 공유 및 공동행동(전<br>주시 청소행정민간위탁 시범시민<br>연석회의 등), 필요시 지역 워크<br>샵, 토론회 등 진행                                                                                                   |
| 전남<br>본부 | 전담 없음<br>(사무처장<br>·교육국장)            | 집행위TF에서 상설적 논의, 운영위<br>에서 노정교섭(협의) 추진 여부, 안<br>건 심의                                                                  |                                                                                                                                                                                                    |
| 경북<br>본부 | 2명(사무<br>처장·정책<br>국장)의<br>사안별<br>협의 | - 노정 협의 요구했으나, 수시 간담<br>회 형식 진행.<br>- 본부 일상 회의구조(본부 점검회<br>의, 임원-사무처회의 등) 소통 + 산<br>별 요구시 반영(예: 공공운수, 민주<br>일반, 서비스) | - 2020년 전문가 토론회(2020년<br>코로나위기 비정규직실태조사결<br>과, 도의원 공동)<br>- 2021년 기후위기와 디지털전환<br>이 지역노동에 미치는 영향과 대<br>응 토론회(9.1)<br>- 경북 노동정책 기본계획 수립을<br>위한 입법 토론회(9.14)<br>- 비정규직 사업장 노동법 준수 실<br>태 결과(12.28) 개최 |
| 경남<br>본부 | 2명(사무<br>처장·정책<br>국장)               | 계획 수립 후 산별조직 의견 수렴,<br>운영위 심의                                                                                        | 지역 고용위기 대응 관련 시민사<br>회단체 의견 수렴 및 연대                                                                                                                                                                |
| 제주<br>본부 | 전담 없음<br>(사무처장<br>·조직국장)            | - 산별 집행책임단위노조 결합,<br>2021년 이후 노정교섭단(산별조직<br>대표) 구성 및 논의<br>- 별도 정책위원회 구성 추진 중                                        |                                                                                                                                                                                                    |

## 2) 지역 노동정책 추진기구 참여 현황

### 가. 광역정부의 노동정책 추진기구 현황

각 광역정부에서는 노동정책을 추진하기 위한 다양한 기구들을 운영

하여, 노-사-정 등 각 지역의 경제주체들을 의사결정 주체로 참여시키고 있다. 이러한 정책 추진 기구들은 아직 전반적으로 노동존중 정책 마인드가 부족한 지방정부에 대해 지역 운동주체(노동·시민운동)들이 적극적인 개입을 통해 지역 노동자 보호를 위한 실효성있는 조치를 취할 수 있는 기반으로 작용하고 있다.

지방정부의 노동정책 추진기구는 2021년 7월 기준으로 일자리위원회 6개, 생활임금위원회 12개, 노동자권익보호위원회 8개, 감정노동자보호위원회·필수노동자지원위원회·노동안전보건위원회는 현재 일부 지방정부에서 선도적으로 설치 중에 있다. 감정노동자보호위원회 4개, 필수노동자지원위원회 2개, 노동안전보건위원회 2개가 구성되어 있다. 물론, 이외에도 각 지역의 특성에 따라 광역정부 자체 판단에 따라 운영하는 별도의 정책추진기구도 다수 존재한다.

그런데, 지방정부 노동정책 추진기구 중 노동자권익보호위원회가 8개 밖에 운영되고 있지 않다는 것이 심각한 문제이다. 각 지방정부의 노동자 권리 보호 조례에 따르면 반드시 노동자권익보호위원회를 설치하여 「노동정책 기본계획」 수립을 논의하도록 규정되어 있다. 노동자권익보호위원회 운영이 아직 과반수에도 못미치는 것은, 노동존중의 최소한 토대라 할 수 있는 「노동정책 기본계획」 수립이 지연되고 있다는 의미이다. 각 지방정부에서 보편적 운영 틀로 자리잡고 있는 생활임금위원회도 2021년 현재 5개 지방정부에서 아직 설치되어 있지 않다. 서울시의 경우 2020년까지 생활임금위원회가 가동되었으나, 2021년 7월 현재 가동되고 있지 않다.

〈표 3-15〉 지방정부의 노동정책 추진 관련 주요 기구 현황(2021년)

| 구분 | 일자리<br>위원회(*) | 생활임금<br>위원회 | 노동자권익<br>보호위원회 | 감정노동자<br>권리보호위<br>원회 | 필수노동자<br>지원위원회 | 노동안전보<br>건위원회 |
|----|---------------|-------------|----------------|----------------------|----------------|---------------|
| 서울 | ○             |             | ○              |                      | ○              |               |
| 부산 |               | ○           | ○              |                      |                |               |
| 대구 |               |             |                |                      |                |               |
| 인천 | ○             | ○           | ○              |                      |                |               |
| 광주 | ○             | ○           | ○              | ○                    |                |               |
| 대전 | ○             | ○           |                |                      |                |               |
| 울산 |               |             |                |                      |                |               |
| 세종 |               |             |                |                      |                |               |
| 경기 |               | ○           | ○              | ○                    | ○              |               |
| 강원 |               | ○           |                |                      |                |               |
| 충북 |               | ○           |                |                      |                |               |
| 충남 |               | ○           | ○(**)          | ○                    |                | ○             |
| 전북 |               | ○           |                |                      |                |               |
| 전남 |               | ○           |                |                      |                |               |
| 경북 | ○             |             | ○              |                      |                |               |
| 경남 | ○             | ○           | ○              | ○                    |                |               |
| 제주 |               | ○           |                |                      |                |               |

\* 일자리위원회는 독립 기구로 운영되는 경우(노사민정협의회 산하 기구 제외)

\*\* 충남의 경우 노동정책협의회가 노동자권익보호위원회 역할 담당

## 나. 지역본부의 노동정책 추진기구 참여 현황 개괄

지난 3년간(2019~2021년) 각 지역본부의 지역 노동정책 추진기구 참여 현황을 조사한 결과, 광역 지방정부 기준으로 일자리위원회에는 3개(서울·인천·경남), 생활임금위원회에는 9개(부산·인천·대전·경기·충북·세종·충남·전남·경남·제주), 노동자권익보호위원회에는 7개(서울·부산·인천·울산·경기·세종·충남·경남), 감정노동자권리보호위원회에는 3개(경기·세종·충남·경남) 지역본부가 각각 참여하고 있는 것으로 나타났다. 이밖에, 〈표

3-16>에서와 같이 서울본부 2개, 경기본부 2개, 경남본부 2개, 광주본부 1개, 전북본부 1개에 별도의 지역 노동정책 기구에 대해 각각 참여하고 있는 것으로 나타났다. 참고로, 3개 본부(대구·강원·경북)은 2021년 현재 어떠한 정책추진기구에도 참여하지 못하고 있고, 광주본부는 산업안전보건위원회를 제외하고는 대부분의 지역 노동정책 추진기구에 불참하고 있다. 일자리위원회를 제외하고, 각 지역 노동정책 추진기구에 대해 민주노총 지역본부의 참여 비율은 대체로 높게 나타나고 있다.

〈표 3-16〉 노동정책 추진기구의 지역본부 참여 현황(종합)

| 구분   | 일자리위원회 | 생활임금위원회 | 노동자권익보호위원회 | 감정노동자보호위원회 | 기타                            |
|------|--------|---------|------------|------------|-------------------------------|
| 서울본부 | ○      |         | ○          |            | 노동복지위원회<br>필수노동자지원위원회         |
| 부산본부 |        | ○       | ○          |            |                               |
| 대구본부 |        |         |            |            |                               |
| 광주본부 |        |         |            |            | 산업안전보건위원회                     |
| 인천본부 | ○      | ○       | ○          |            |                               |
| 대전본부 |        | ○       |            |            |                               |
| 울산본부 |        |         | ○          |            |                               |
| 경기본부 |        | ○       | ○          | ○          | 필수노동자복지위원회,<br>공무직전환심의위원회(부천) |
| 강원본부 |        |         |            |            |                               |
| 충북본부 |        | ○       |            |            |                               |
| 세종충남 |        | ○(충남)   | ○(충남)      | ○(충남)      | 산업재해예방위원회                     |
| 전북본부 |        |         |            |            | 직업계고 현장실습 운영위원회(도교육청)         |
| 전남본부 |        | ○       |            |            |                               |
| 경북본부 |        |         |            |            |                               |
| 경남본부 | ○      | ○       | ○          | ○          | 조선발전 민관협의회<br>교육정책협의회(교육청)    |
| 제주본부 |        | ○       |            |            |                               |

자료 : 본 조사 결과(8월) 및 노동정책워크숍(2021.6) 결과 종합

## 다. 노동정책 추진기구 세부 참여 현황

세부 정책추진기구별로 참여 현황을 조사한 결과, 3개 지역본부가 참여하고 있는 일자리위원회의 경우, 지역 고용위기에 처한 인천(인천공항·공단 등), 경남(거제·창원·통영·고성 등)에서 고용위기 대책 마련 차원에서 참여하고 있는 것으로 조사되었다. 일자리위원회는 6개 광역 지방정부(서울·광주·인천·세종·경북·경남)에서 독립적으로 구성·운영중인데, 이중 광주·경북의 경우 논란이 많은 상생형 지역 일자리 정책이 일자리위원회에 논의되고 있기 때문에 민주노총 지역본부가 참여를 기피하고 있는 것으로 알려지고 있다.

9개 본부가 참여하고 있는 생활임금위원회의 경우, 지역 생활임금 개선 및 적용범위 확대를 위해 참여하고 있는 것으로 조사되었다. 광역단위 생활임금위원회는 서울시·세종시를 제외하고는 민주노총 지역본부가 대부분 참여하고 있는 것으로 확인되고 있다. 7개 지역본부가 참여하고 있는 노동자권익보호위원회(충남 노동정책협의회 포함)의 경우, 「노동정책 기본계획」 수립 등에 개입하기 위한 목적으로 민주노총 지역본부 대부분 참여하고 있으나, 지역별 운영에 다소간의 편차는 있는 것으로 조사되었다.

기타 위원회로는 감정노동자보호위원회·노동안전보건위원회(산업안전 등 포함)·노동자복지위원회 등에 일부 지역본부가 참여하고 있고, 각 지역별로 특정 목적의 정책추진기구(예, 노동정책협의회·조선발전민관협의회·교육정책협의회·직업계고현장실습위원회 등)에 참여하는 경우도 있다.

각각의 노동정책 추진기구에 민주노총 지역본부는 지역 고용의제(일자리위원회), 생활임금 의제(생활임금위원회), 노동정책 의제(노동자권익보호위원회) 등을 중심으로 참여하고 있다. 대부분의 정책 추진기구가 3

년 내외의 운영 기간에 불과하여, 정책기구 참여에 따른 성과는 아직 진단하기 어려운 상황이다. 실제 지방정부의 노동존중 마인드 부족으로 상당수의 노동정책 추진기구가 형식적으로 운영되거나, 아직 초기 구성 단계에 있는 것으로 나타났다. 따라서, 대부분의 지역본부 역시 구체적인 참여 성과에 대해서는 아직 유보적인 태도를 취하고 있다.

〈표 3-17〉 각 정책 추진기구의 지역본부 세부 참여 현황

| 구분              | 지역<br>본부 | 참여 현황                        | 주요 논의 의제                                       | 지역본부 요구내용                                    |
|-----------------|----------|------------------------------|------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| 일자리<br>위원회      | 서울<br>본부 | 본부 참여                        | 서울지역 일자리 대책                                    | 2021년 미 진행                                   |
|                 | 인천<br>본부 | 참여(본부, 본회의 및 기업분과))          | 인천지역 일자리 대책                                    | 인천공항 고용위기 대책 수립, 산단대개조 사업시 노동안전·노동복지 사업 등 반영 |
|                 | 경남<br>본부 | 참여(본부, 금숙)                   | 도내 중형조선소 정상화방안 및 발전 방향, 일자리 모델 실현 사회적 대화(실무분과) | 조선소 정상화 및 고용위기 대책 수립                         |
| 생활<br>임금<br>위원회 | 부산<br>본부 | 본부 참여                        | 생활임금 인상액 및 적용 범위 등                             | 요구(안) 마련 중                                   |
|                 | 인천<br>본부 | 본부 참여                        | 생활임금 고시액 결정                                    | 생활임금 인상, 시군구 생활임금 통일적 기준(산입범위 등) 정비          |
|                 | 대전<br>본부 | 본부 참여                        | 생활임금 인상율, 적용범위 등                               | 생활임금 적용 범위 확대                                |
|                 | 경기<br>본부 | 참여(본부, 공공운수 2명)              | 경기도 생활임금 심의                                    | 생활임금 적용 범위 확대 및 인상                           |
|                 | 충북<br>본부 | 본부 참여                        | 생활임금 인상율, 적용범위 등                               | 생활임금 적용 범위 확대                                |
|                 | 세종<br>충남 | 충남 및 기초2(아산당진) 참여(본부 및 시위원회) | 생활임금 심의                                        | 생활임금 인상 및 적용 범위 확대                           |
|                 | 전남<br>본부 | 본부 참여                        | 연도별 생활임금 책정                                    | 실질적 생활임금 적용 요구                               |
|                 | 경남       | 본부 참여                        | 생활임금 결정                                        | 산하기관 노동자들의 실질적 생                             |

|                        |          |                          |                                                            |                                                 |
|------------------------|----------|--------------------------|------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                        | 본부       |                          |                                                            | 계 보장                                            |
|                        | 제주<br>본부 | 본부 참여                    | 연도별 생활임금 책정                                                | 실질적 생활임금 적용 요구                                  |
| 노동자권<br>익<br>보호위원<br>회 | 서울<br>본부 | 본부 참여                    | 서울시 노동정책 기본계획 협<br>의                                       | 2021년 미 진행                                      |
|                        | 부산<br>본부 | 본부참여                     | 부산시 노동기본계획 수립, 이<br>행 점검 및 노동정책현안 논<br>의                   | 노동정책 기본계획 수립시 요구,<br>2021년 산재문제 해결, 투기자<br>본 규제 |
|                        | 인천<br>본부 | 본부 참여                    | 노동정책 기본계획 연구용역<br>보고회(2020년) 대체                            | 노동정책 기본계획 수립 관련 요<br>구                          |
|                        | 울산<br>본부 | 본부 참여                    | 울산시 노동정책기본계획 수<br>립 논의                                     |                                                 |
|                        | 경기<br>본부 | 본부 참여                    | 전년도 노동정책 평가 및 당년<br>도 의견 제시                                |                                                 |
|                        | 세종<br>충남 | 본부 참여(충남<br>노동정책협의<br>회) | - 1차 노동정책 기본계획 수립<br>및 노동정책평가 시행<br>- 2차 노동정책 기본계획 준비<br>중 | 2차 노동정책 기본계획 관련 노<br>동존중 과제 요구안 준비중             |
|                        | 경남<br>본부 | 본부 참여                    | 노동정책기본계획 수립                                                | 노동존중 실현 정책 추진                                   |
| 감정노동<br>자<br>보호위원<br>회 | 경기<br>본부 | 본부 참여                    | 구성 중                                                       |                                                 |
|                        | 세종<br>충남 | 본부 참여                    | 위원회 구성만 진행<br>(2020.10. 조례 제정)                             |                                                 |
| 필수노동<br>자<br>지원위원<br>회 | 서울<br>본부 | 본부 참여                    | 구성 중                                                       |                                                 |
|                        | 경기<br>본부 | 서비스연맹<br>참여              | 필수노동자 지원 사항                                                | 2021년도 참여(서면 회의 예정)                             |
| 노동안전<br>보건위원<br>회      | 세종<br>충남 | 본부 참여                    | 산업재해 예방 실행계획<br>산재 예방, 노동안전보건사업<br>노동안전보건센터 설립운영<br>심의     | 2021년 계획 논의 관련 준비중<br>(요구안 미 전달)                |
| 기타                     |          |                          |                                                            |                                                 |
| 산업안전<br>보건<br>위원회      | 광주<br>본부 | 본부 참여                    | 노동자 참여 및 중소기업사업<br>장에 대한 공동 전수 조사                          | 미 반영                                            |
| 공무직<br>전환<br>심의<br>위원회 | 경기<br>본부 | 부천시지부 참여                 | 공무직전환 심의                                                   | 비정규직 정규직화, 공무직 처우<br>개선 등                       |
| 조선발전                   | 경남       | 본부 참여                    | 도내 중형조선소 정상화 방안                                            | 조선소 정상화 및 고용위기 대책                               |

|                           |          |               |                             |    |
|---------------------------|----------|---------------|-----------------------------|----|
| 민관<br>협의회                 | 본부       |               |                             | 수립 |
| 교육정책<br>협의회               | 경남<br>본부 | 본부<br>참여(교육청) | 장단기 교육정책 개발, 교육행<br>정 제도 관련 |    |
| 직업계고<br>현장실습<br>운영<br>위원회 | 전북<br>본부 | 본부<br>참여(교육청) |                             |    |

#### 라. 지역 노사민정협의회 및 노사정 협의체 참여 현황

민주노총은 전통적으로 지역 노사민정협의회에 대해 부정적 시각으로 접근해왔다. 중앙 사회적 대화기구(예, 노사정위원회) 참여를 계속 거부해온데다, 지역 노사민정협의회가 구성·운영 측면에서 지역 노동권 강화에 노력하기보다 사회적 대화 명목아래 지역 노동조직을 들러리 세우는데 급급한 측면이 있다는 판단에서였다.<sup>26)</sup> 더구나, 2019년 이후 계속 논란이 이어진 상생형 지역 일자리 협약 논의가 대부분 노사민정협의회 틀 속에서 이뤄지고 있다. 이러한 전통적 흐름을 반영하듯, 각 지역본부의 노사민정협의회 및 노사정 협의체 참여 현황을 조사한 결과, 광역 단위 지역 노사민정협의회는 모두 불참하고 있는 것으로 나타났고, 기초 노사민정협의회, 산하 업종·부문 노사정협의회 및 임의적 노사정협의회(포럼)에만 일부에서 참여하고 있는 것으로 조사되었다.

광역 노사민정협의회는 경우 현재도 지역본부들이 모두 불참하고 있지만 이후에도 참여 기피가 계속될 것으로 보인다. 그런데, 정부가 별도 정책추진기구를 구성·운영하도록 한 의제(지역 고용정책심의)를 지역 노

26) 2019년 정책연구원 조사 결과, 전체 광역 노사민정협의회(17개)는 노조측 위원 16.2%, 사용자측 위원 20.8%, 민간 위원 39.0%, 정부측(지자체·공공기관) 24.1%로 각각 구성됨으로써, 지역의 사회적 대화 기구로 자리잡기에는 한계가 있는 것으로 확인됨.

사민정협의회가 운영토록 하여, 사실상 민주노총(지역본부) 참여를 가로막는 역할을 하고 있다.<sup>27)</sup>

기초 노사민정협의회에는 5개 본부 산하의 일부 지부들이 참여하고 있는 것으로 나타났다. 산하 업종부문 노사정협의회는 서울(출연투자기관노사정위원회)에서, 임의적 노사정협의회(포럼)에는 울산(자동차산업노사정포럼)에 각각 참여하고 있는 것으로 나타났다.

한편, 기초 노사민정협의회 및 산하 업종부문 노사정협의회(예, 서울출연투자기관노사정협의회)의 경우에는 지역본부와 별개로 운영되고 있는 것으로 확인되고 있다. 특히, 일부 지역(예, 전북)에서는 기초 노사민정협의회 운영을 둘러싸고 이견 대립이 나타나는 경우도 있다. 이견 대립은 지역 일자리 정책 추진과정에서 주로 나타나고 있다.

민주노총은 2021년 5월 중앙집행위원회를 통해 각 지역 노사민정협의회 불참 방침을 1차로 정리한 바 있다. 다만, 광역 노사민정협의회는 모두 불참하고 있는데 반해, 기초·업종 노사정협의회는 일부 지역에서 아직 참여 중인 상황이라 논란이 계속되고 있다. 따라서, 이제는 지역 운동 강화 및 지역 노동정책 활성화 차원에서 노사민정협의회 및 각종 노사정 협의회에 대한 포괄적 방침을 정리해야 할 상황이다.

27) 지역 고용정책심의회는 고용정책기본법(제10조)에 따라 각 지방정부에서도 설치토록 되어 있음. 대부분 지역에서 노사민정협의회 산하기구로 운영하고 있는데, 2019년 10월 일자리위원회(본위원회)에서는 지역 노사민정협의회가 아닌 별도의 심의기구 설치도 병행하도록 결정한 바 있으나, 대부분의 지방정부에서는 아직 이를 이행치 않고 있음.

〈표 3-18〉 각 노사민정협의회, 노사정협의회의 지역본부 참여 현황

| 구분         | 지역본부    | 참여 현황                     | 참여(구성) 배경                                           | 주요 논의 의제                                       |
|------------|---------|---------------------------|-----------------------------------------------------|------------------------------------------------|
| 광역 노사민정    | 없음      |                           |                                                     |                                                |
| 기초 노사민정    | 울산본부    | 북구                        | 금속노조 현대차지부                                          | 자동차 부품업체노동자 고용 및 비정규직 노동자 지원 등                 |
|            | 경기본부(*) | 부천시                       | 부천비정규직센터                                            | - 노동인권정책 마련<br>- 민주노총(지부) 아닌 센터의 참여            |
|            | 전북본부    | 익산시, 군산시                  | 시 지부                                                | - 지역 고용위기 대응 및 일자리 대책 등<br>- 본부와 사업 미 협의       |
|            | 전남본부    | 여수시                       | 시 지부                                                | 작업복세탁소, 노동문화센터, 안전체험관 등                        |
|            | 경남본부    | 진주시                       | 시 지부                                                |                                                |
| 임의적 노사정협의  | 울산본부    | 울산자동차 산업 노사정 미래포럼         | 워킹그룹(본부, 금속노조, 현대차 지부), 대표자회의(본부장, 금속 지부장, 현대차 지부장) | 자동차 산업전환에 따른 전환지도 작성, 고용유지를 위한 노사정 책임과 역할      |
| 업종부문 노사정협의 | 서울본부    | 투자출연기관 노사정 위원회(공공운수 단위노조) | 서울시 투자기관노조 협의회 참여 이후 확대                             | - 투자출연기관의 노동정책(노동이사 등)<br>- 지역본부 별개(공공운수 단위노조) |

\* 경기의 경우 기초 노사민정협의회 참여가 2019년 9개인 것으로 조사(2019, 정책연구원)되었으나, 지역 본부와 별개로 운영되어 확인되기 어려움(별도 보완 필요)

### 3) 지역 중간지원조직 참여 및 운영 현황

#### 가. 중간지원조직 운영 총괄

각 지방정부는 노동정책을 추진하는 과정에서 직접 행정조직을 운영하는 경우 외에도, 지역의 민간 운영 주체들을 통해 노동행정 업무를 위

탁하는 중간지원조직들을 다수 운영하고 있다.<sup>28)</sup> 대체로 노동권익센터·비정규직지원센터 등에 대해 지역의 노동단체·시민운동조직에 위탁 운영토록 하거나, 노동단체·시민운동조직이 직접 운영하는 조직에 대해 사업비(보조금)를 지급하는 형식을 취하고 있다. 민주노총 지역본부는 이들 중간지원조직을 지자체로부터 위탁 운영하거나, 지역본부 부설기관(상담·법률센터 등)에서 사업 위탁을 통해 지자체 교부금을 받기도 한다.

2003년 울산 북구 비정규직노동자지원센터에서 시작된 민주노총 지역본부의 중간지원조직 활용(위탁 운영 및 사업 위탁)은 <표 3-19>와 같이 2021년 12월 현재 11개 지역본부(지부 포함)에서 47개의 사업이 운영(센터 위탁 운영 30개, 사업 위탁 17개)되고 있는 것으로 확인되고 있다.<sup>29)</sup>

그런데, 이 중간지원조직 운영은 민주노총 재정운영방침(국고보조금 수령 방침)과 관련하여 논란의 대상으로 자리잡고 있다. 민주노총은 국고보조금 수령에 대해 대의원대회에서 각각 수령범위(2001년) 및 국고보조금 운영원칙(2010년)을 설정한 바가 있는데, 이 중간지원조직 운영

28) ‘중간지원조직’은 행정사무의 민간위탁시 공익 단체(NGO) 참여를 통해 민간위탁 폐해를 예방하기 위해 설정한 운영 체계로서, 2010년 이후 서울시를 비롯하여 지자체에서 확산되고 있음. 특히 노동 관련 중간지원조직이 나름대로 모범적 흐름으로 자리잡음. 노동의 경우 지자체가 노동정책 추진과 관련한 사업(실태조사·상담·교육 등)을 직접 추진하지 않고 노동·시민운동단체에 위탁(노동권익·비정규직지원센터 등)하여 운영하는 것으로서 협의로는 지자체가 위탁 운영하는 조직이 우선 해당됨. 여기서는 지역본부 부설기관(상담·법률지원센터 등)이 지자체 보조금을 통해 사업 위탁도 유사한 취지로 간주하여 중간지원조직 범주에 포함함. 중간지원조직은 노동자 권리 보호 조례에 근거하여 지역 노동 실태조사, 노동자 상담, 교육, 캠페인 등의 사업을 주로 담당함. 이러한 위탁 사업은 지자체가 노동존중 마인드가 매우 부족한 상황에서 지역의 노동·시민운동 진영의 정치적 압박 및 노동존중 정책 공론화를 전개해온 데 따라 획득된 성과로도 볼 수 있음.

29) 협의 의미의 지역 중간지원조직은 2020년 전국의 59개로서 이중 30개를 민주노총 10개 지역본부가 위탁 운영 중임. 2021년 7월 실태조사 당시 27개였으나, 이후 3개가 증가(경남)하였음.

관련 지자체 예산 지원은 이 범주에 속하지 않기 때문에 방침 위배 논란이 계속되고 있다. 민주노총의 재정 운영 방침과 지역본부의 조직 운영에서 원칙과 현실이 충돌하는 현실이 계속되고 있다고 볼 수 있다.

〈표 3-19〉 지역본부의 중간지원조직 운영 현황(2021.12)(단위:개)

| 지역본부      | 센터 위탁 운영 | 사업 위탁(보조금) | 계  |
|-----------|----------|------------|----|
| 서울본부      | 6        | -          | 6  |
| 인천본부      | -        | 3          | 3  |
| 경기본부      | 3        | 2          | 5  |
| 세종충남본부(*) | 4        | -          | 4  |
| 대전본부      | 1        | -          | 1  |
| 전북본부      | 2        | 5          | 7  |
| 광주본부      | 1        | -          | 1  |
| 전남본부      | 1        | 6          | 7  |
| 부산본부      | 1        | 1          | 2  |
| 울산본부      | 2        | -          | 2  |
| 경남본부      | 9        | -          | 9  |
| 강원본부      | -        | -          | -  |
| 충북본부      | -        | -          | -  |
| 대구본부      | -        | -          | -  |
| 강원본부      | -        | -          | -  |
| 제주본부      | -        | -          | -  |
| 계         | 30       | 17         | 47 |

\* 세종충남본부는 충남지역에 한정(세종시 없음)

자료 : 민주노총 조직운영실태조사(2021.8), 이후 보완(2021.12)

#### 나. 중간지원조직의 세부적 운영

먼저, 지역본부가 위탁 운영하는 중간지원조직을 조사한 결과, 〈표

3-20>과 같이 광역 노동권익센터의 경우 5개 지역본부가 직접 위탁 운영하고 있고, 서울의 경우 지부 단위로 위탁 운영이 병행되고 있다. 비정규직지원센터는 5개 지역본부(지부 포함)에서 위탁 운영하고 있다. 협의 의미의 중간지원조직은 2021년 12월 현재 전국에서 59개가 위탁 운영 중인 것으로 조사되었는데, 이중 민주노총 지역본부는 30개를 위탁 운영하고 있다.

지역본부의 위탁 운영이든, 지역본부의 사업 위탁이든 이들 지역본부가 운영중인 중간지원조직들은 노동조합 울타리 밖에 있는 비정규직노동자 권리 보호 사업(조사·상담·교육)을 통해 지역 노동운동의 기반을 확대하는데 어느 정도 기여하고 있는 것으로 조사 결과 나타나고 있다. 지역본부가 활용하는 대부분의 중간지원조직들이 지역 노동자 상담·조사·법률지원사업 등을 통해 <표 3-20>에서와 같이 지역본부의 전략 조직화 사업과 연계되어 활동하고 있는 것으로 확인되고 있기 때문이다. 지역연대운동 조직과의 유기적 협업 및 네트워크 구축 역시 서서히 확대되고 있는 것으로 나타났다.<sup>30)</sup>

30) 이 부분에서 서울본부의 예는 참고할 필요가 있음. 서울본부의 경우 각 시민사회단체가 운영하는 중간지원조직과 유기적 네트워크를 구축하고 이를 기반으로 ‘을(을) 불평등 서울을 바꾸자’는 슬로건 하에 노동·시민사회단체와의 연대를 적극 추진함으로써, △노동정책 활성화 △지역본부 강화 △지역 연대운동 강화를 동시에 도모하는 선도적 실험을 하고 있는 것으로 확인됨. 이밖에 세종충남본부와 경남본부 등에서도 지역본부와 지역 중간지원조직간의 네트워크가 구축되어 있음.

〈표 3-20〉 지역본부의 각 중간지원조직 세부 운영 현황

| 구분             | 지역본부 | 참여 현황                        | 주요 사업 내용                                                       | 지역본부 사업 연계                                                                                            |
|----------------|------|------------------------------|----------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| 노동<br>권익<br>센터 | 서울본부 | 본부 위탁(서대문지원센터)               | 노동자 권익구제, 노동실태조사 등                                             | - 지역본부와 중간지원조직과 정례적 협의체 운영 등 유기적 네트워크 구축<br>- 아파트경비·중소영세노동자 조직화 등 사업 연대                               |
|                |      | 지부 위탁(구로·관악·광진·중랑·노원·강북지원센터) | 노동자 권익구제, 노동실태조사 등                                             |                                                                                                       |
|                | 부산본부 | 본부 위탁운영 (2019년부터)            | 노동자 권익구제, 노동실태조사, 노동정책 제안 등                                    | - 부산 노동정책 개입, 지역 전략 조직화 연계사업<br>- 아파트경비·청소노동자 실태조사를 통한 조직화 추진 중                                       |
|                | 광주본부 | 본부 위탁운영                      | 노동자 권익구제, 노동실태조사, 노동정책 제안 등                                    |                                                                                                       |
|                | 대전본부 | 본부 위탁운영                      | 감정노동 지원, 청소년노동인권 교육, 법률상담 지원, 노동조건·환경 실태조사, 정책연구 및 권리홍보·복리향상 등 | - 노동조건·환경 실태조사, 정책연구 통해 지역조직화 사업 및 정책 개입 활용<br>- 영세기업·취약계층노동자 조직화 홍보<br>- 콜센터 노동자 조직화, 경비노동자 조직화 진행 중 |
|                | 울산본부 | 본부 위탁운영                      | 상담, 조사사업 등                                                     | - 2021년 4월 개소하여 기반 구축 중<br>- 운영위원 참여를 통해 공동사업 모색 중                                                    |
|                | 세종충남 | 본부 위탁 운영                     | 상담, 조사사업 등                                                     | 본부, 시위원회 공동사업                                                                                         |
| 비정규직<br>지원센터   | 울산본부 | 본부 위탁 운영 (북구)                | 비정규 노동자 상담, 노동자 권리찾기운동 등                                       | 지역본부의 사업 직접 추진                                                                                        |
|                | 경기본부 | 지부 위탁(부천·이천)                 | 노동상담, 노동자실태조사, 노동인권교육, 노동안전교육 등                                | - 부천시·흥김포 권리찾기사업(지역 최저임금 공동행동)<br>- 이천 센터와 지부 공동사업 등 지부 미조직사업 활용                                      |
|                | 세종충남 | 지부 위탁(아산·서산·당진)              | 비정규 노동자 상담 및 사건 지원사업                                           |                                                                                                       |
|                | 전북본부 | 지부 위탁(정읍)                    | 비정규 노동자 상담 및 사건 지원사업                                           | 상담사례 총화                                                                                               |

|      |      |                                                         |                       |                                    |
|------|------|---------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------|
|      | 경남본부 | - 본부 위탁(경남도·마산·진주·김해·창원구·마산회원구)<br>- 지부 위탁(통영·사천·양산·거제) | 비정규 노동자 상담 및 교육홍보     | 본부 미조직사업 연계                        |
| 상담센터 | 부산본부 | 본부 운영(3개 노동상담소)                                         | 노동자 권익구제사업, 미조직 조직화사업 | 자체 미조직사업 진행 및 본부 미조직국(조직2국)과 사업 진행 |
|      | 인천본부 | 본부 운영(부평·남동·공항상담소)                                      | 노동상담 실태조사             | 산별로 연계하여 노조설립 지원(연간 5~10건 수준)      |
|      | 경기본부 | 지부 운영(고양·파주)                                            | 노동상담, 노동인권 교육 등       | 상담소 독자적 운영(지부 인력 지원)               |
|      | 전북본부 | 지부 운영(완주·상당·군산·익산소)                                     | 노동자 권익구제사업, 미조직 조직화사업 | 미조직 조직화 사업 연계(상담사례 분석 등)           |
|      | 전남본부 | 지부 운영(여수·광양·순천·목포·영암상담소)                                | 미조직 조직화사업, 법률구제사업     | 미조직 조직화 사업 연계(상담사례 분석 등)           |
|      |      | 지부 위탁 운영(나주상담소)                                         | 미조직 조직화사업, 법률구제사업     | 미조직 조직화 사업 연계(상담사례 분석 등)           |
| 법률센터 | 전북본부 | 본부 운영                                                   | 조합원·노동자 상담 및 사건 지원    | - 지역본부 조직화 사업 반영(상담사례 분석 등)        |

\* 본부·지부 ‘운영’은 부설기관으로서 사업위탁(교부금)을 받는 것임.

#### 4) 지역 정책 개입 실태조사 결과(종합)

지역본부의 제출 자료 및 별도의 집담회 등을 통해 지역 정책 개입 실태를 조사한 결과, 각 지역별로 △지역 노정교섭 진행 △노동정책 추진기구 참여 △지역 중간지원조직 운영 등 정책개입 편차가 크게 나타나고 있는 것으로 드러났다. 그리고 이러한 편차는 각 지방정부의 노동존중 정책 수준이 전반적으로 취약한 상황에서, 각 지자체의 정치적 환경에 따라 최소한의 노동정책 조차 시행되지 못한 지방정부가 상당수에

이른 것으로 분석된다. 노동자권리 보호 조례 및 「노동정책 기본계획」 수립 등 노동존중의 최소한의 토대조차 마련되지 못한 지방정부에 달하기 때문이다. 그리고 이러한 조례 및 기본계획 수립이 지연되고 있는 지방정부 중에는 노동존중 국정방향을 내세운 집권여당 소속 지자체장이 집권하고 있는 곳도 상당수에 이르고 있다.

△지역 노정교섭 진행 △노동정책 추진기구 참여 △지역 중간지원조직 운영 등은 상호 연관되어 작동되는 상황에서도 전반적인 한계들이 나타나고 있다. 지역 노정교섭은 2019년에 비해 2021년에 별다른 개선 흐름이 없이 일부 지역(예, 서울)에서 후퇴 움직임이 나타나고 있고, 지역 노동정책 추진기구는 전반적으로 미흡하게 설치(특히, 노동자권익보호위원회)되어 있으며, 지역 중간지원조직 운영은 민주노총 내부의 논란과 무관하게 지역별로 많은 편차를 보이고 있다.

이같은 조사 결과를 통해, 지역 노동정책 개입을 활성화하기 위해 전 지역의 노동존중 정책 수준을 높이기 위한 총연맹 중앙 및 지역본부의 공동사업·공동노력이 필요하고, △지역 노정교섭 진행 △노동정책 추진기구 참여 △지역 중간지원조직 운영 등 상호 연동되어 추진될 수 있는 지역 노동정책 개입 관련 총연맹의 통일적 사업 추진이 필요할 것이다.

특히, 지역 노동정책의 후진적 거버넌스 극복을 위한 전국적인 노정교섭 및 지역 노동존중 기반 확대 사업(조례·노동정책기본계획)을 좀더 확대하고, 그간 논란의 영역이었던 중간지원조직 운영에 대해서는 현실과 원칙 사이의 괴리를 극복해야 할 것으로 판단되고 있다.

## 4장

# 지역노동운동 발전 전략 검토 : 커뮤니티 노조주의를 중심으로

## 1. 여는 말

1980년대 후반 이후 전 세계적으로 노동조합 조합원 규모 쇠퇴와 영향력 축소 경향이 계속되면서, 활동가와 연구자 사이에서 그 원인과 대응 방안을 모색하는 논의가 활발하게 전개됐다. 이는 노동운동 ‘재활성화(revitalization)’ 또는 ‘혁신(renewal)’이라는 표제 아래 서로 다른 원천에서 비롯된 여러 담론이 상호작용하는 가운데 전개됐다(Frege & Kelly, 2003; Clawson & Clawson, 1999). ‘커뮤니티 노조주의(community unionism)’는 그러한 상호작용 속에서 발전한 담론 중 하나로, ‘노동조합이 지역사회 차원에서 시민 공동의 이해관계를 대변해야 하며 다른 사회운동 및 주민단체와 연합을 형성하고 행동해야 한다는 지향’을 지칭한다(McBride & Greenwood, 2009). 이는 주로 호주, 영국, 미국, 캐나다, 일본 등 노사관계가 분권화된 나라에서 활발하게 제기됐다.

커뮤니티 노조주의를 제기하는 활동가와 연구자는 이러한 지향이 노동조합의 중심에 자리해야 하는 이유를 조합원에게 부과되는 계급적 혹은 도덕적 ‘당위성’에서 찾지 않는다. 이들은 규모, 활동, 영향력 등을 발전시키기 위해서 노동조합이 지역 주민조직, 시민사회단체 등과 공동의 이해관계 의식을 발전시키고 연대 및 연합을 형성해야 하는 ‘실용적

이유'를 다음과 같이 제시한다(Holgate, 2015). 첫째, 커뮤니티 노조주의에 기초한 활동을 통해 노조에 가입하지 않은 취약노동자들과 접촉하는 기회를 얻을 수 있고, 나아가 지역사회에서 노동조합의 긍정적 평판을 강화할 수 있게 된다. 둘째, 커뮤니티 노조주의에 기초한 활동을 통해 지역사회의 미시적 관계망을 노조 활동에 활용할 수 있게 되고, 외부로부터 다양한 자원을 지원받을 수 있게 된다. 셋째, 지방자치단체와 중앙정부, 그리고 사용자에게 더욱 강한 영향력을 행사할 수 있게 된다. 요컨대, 커뮤니티 노조주의 활동을 통해 노동운동이 새로운 자원을 확보할 수 있고, 신규 조직화 활성화 및 정치적 영향력 강화를 이룰 수 있다는 것이다. 요컨대 커뮤니티 노조주의는 노동조합이 확보할 수 있는 제도적 자원이 상대적으로 부족한 조건에서 사회 연대와 공공 담론, 공간의 정치성을 전략적으로 활용하는 방안으로 발전했다고 할 수 있을 것이다.

한편, 지난 10여 년간 한국 사회를 돌아봤을 때도, 이러한 논의에 부합하는 경험적 맥락을 다양하게 발견할 수 있다. 예컨대, 2009년 12월 '지역사회운동노동조합'을 지향으로 표방하고 출범한 <희망연대노동조합>은 지역사회 차원의 봉사활동 등을 통해 노조 조직화와 파업투쟁 과정에서 원하청 노동자 연대를 구성했을 뿐만 아니라 지역 주민의 지지를 받아 더욱 큰 성과를 낼 수 있었다. 또한, 2009년 하반기 <발암물질 감시네트워크>와 민주노총 산하 조직들의 협력 속에서 시작된 '발암물질 없는 사회 만들기' 운동은 사업장의 경계를 넘어 지역단위로 전개됐다. 이들의 활동은 단지 관련 캠페인을 개최하는 것에 그치지 않고, 금속노조와 화학섬유노조의 노사 협약과 선언을 끌어냈고, 여러 지방자치단체에서 관련 조례를 제·개정하는 것으로 나아갔다. 이러한 성과는 이후 노동조합이 일부 지역에서 긍정적인 평판을 얻고 영향력을 강화하는데 밑거름으로 작용했다. 한편, 이렇듯 노동조합의 활동 공간으로서

‘지역사회’의 중요성이 우리의 현실에서 지속해서 강화되고 있음에도, 이를 정교하게 포착하고 논의할 수 있는 언어는 부족한 실정이었다. 필자는 커뮤니티 노조주의에 관한 다른 나라의 논의와 연구가 우리의 맥락과 조건을 고려한 담론을 발전시키는 준거점으로 유용하게 쓰일 수 있다고 판단한다.

이 글은 이상의 배경 인식에 기초하여 커뮤니티 노조주의에 대한 이해를 구체화하고, 민주노조운동의 맥락에서 이를 어떻게 수용할 수 있을지 검토하는 것을 목적으로 작성되었다. 이 글의 구성은 다음과 같다. 서론에 이어지는 제2절에서는 커뮤니티 노조주의에 대한 논의를 개관한다. 먼저, 커뮤니티 노조주의 개념에 관해서 관련 선행연구들이 정리한 바를 요약하고, 다음으로, 커뮤니티 노조주의를 ‘전략’으로 재구성하여 제시한 연구를 상대적으로 자세하게 소개한다. 또한, 제3절에서는 커뮤니티 노조주의를 적용하여 실천한 몇몇 국가의 경험을 사례분석 논문에 기초하여 검토한다. 먼저, 미국, 호주, 영국 등에서 산업지역재단(IAF)에 의해 주도된 노동-커뮤니티 연합을 비교하여 평가한다. 다음으로, 최근 영국 민간부문노동조합 유나이티(Unite)가 추진한 혁신으로서 ‘커뮤니티 지역지부’의 성과와 한계를 살펴본다. 제4절 소결에서는 앞의 내용을 요약하고, 한국의 민주노조운동이 지역단위 활동을 활성화하는데 필요한 전략적 고려사항을 제기한다.

## 2. 커뮤니티 노조주의 논의 개관 : 기본 개념과 실천 전략

### 1) 커뮤니티 노조주의에 대한 이해

커뮤니티 노조주의 개념은 다양한 논자에 의해 혼란스럽게 정의되었다. 아래에서는 영국에서 2009년 발간된 『Community unionism: A Comparative Analysis of Concepts and Contexts』의 내용에 기초하여 커뮤니티 노조주의 관련 논의를 살펴볼 것이다.<sup>31)</sup> 먼저 ‘커뮤니티’라는 용어의 다의성으로 인해 발생하는 혼란을 해소하는 방향을 제시하고, 커뮤니티 노조주의에 관한 논의가 기존 문헌에서 어떻게 전개됐는지 간략하게 살펴본다.

#### 가. ‘커뮤니티’란 무엇인가

커뮤니티 노조주의의 정의가 다양한 이유 중 하나는 ‘커뮤니티 (community)’라는 단어에 대한 중층적 의미화 때문이다. 커뮤니티라는 단어가 일상적인 언어생활에서 사용될 때 일반적으로 두 가지 서로 다른 층위에서 의미가 교차한다. 하나는 사람들이 사는 ‘지리적 공간’이고, 다른 하나는 이해관계나 정체성을 공유한 사람 사이 ‘사회적 관계’다.

지리적 공간으로서 커뮤니티가 개인에 미치는 영향력은 부정할 수 없다. 개인은 어느 장소에서 살아가느냐에 따라서 사회적, 경제적, 정치적 삶이 달라진다. 그런 한편으로, 지리적 공간은 특정한 사회적 관계가 담기는 ‘용기 또는 그릇(containers)’, 혹은 이미 존재하는 사회적 실재의 내용과 결합하는 형식적인 틀로서 인식될 수도 있다. 이를테면 특정한 장소로서 커뮤니티에는 지리적으로 구획될 수 없는 복수의 다양한 사회적 관계들이 담긴다. 예컨대, 영국의 어느 산동네 광부 마을에 사는 사

31) 이하 내용은 다음 책 서론에 제시된 내용을 요약 및 수정한 것이다. McBride, J., Greenwood, I. (Eds.) (2009). Community unionism. A Comparative Analysis of Concepts and Contexts. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

람들은 여자와 남자, 남자 중에서 광부인 자와 그렇지 않은 자, 그리고 광부 중에서도 1980년대 중반의 파업에 참여한 자와 그렇지 않은 자 등의 기준에 따라 사회적 관계가 구획될 수 있다. 이를테면 지리적 공간이라는 형식보다는 사회적 관계라는 내용이 우선한다고 할 수 있다.

한편, 사회적 관계 초점을 더욱 맞춘다면, 노동자 커뮤니티는 지리적 공간을 초월하여 구성될 수 있는 것으로 보인다. 이를테면 특정한 직업을 가졌거나 특정한 산업에 속하는 노동자들, 아니면 계급의식을 공유하는 노동자들 사이의 전국적 결합, 또는 초국적 연결을 ‘커뮤니티’로서 인식할 수도 있을 것이다. 실제로 역사적으로 봤을 때 유럽 노동조합운동 중 마르크스주의에 기초한 분파들은 이러한 개념에 기초하여 ‘노동자 국제주의’를 추구했다. 오늘날에도 일부 논자들은 지역을 넘어 글로벌 경제구조 연결하는 노조주의의 중요성을 역설한다. 그러나 이러한 방식으로 커뮤니티를 의미화하는 것은 ‘특정 장소에 뿌리내린 노동자들의 삶’이라는 실재를 잘 보지 못하게 만들 수도 있다.

이러한 상황에 대한 인식을 바탕으로, 커뮤니티 노조주의는 ‘지리적 공간 편향’과 ‘사회적 관계 편향’ 둘 다를 극복 대상으로 상정한다. 이를테면 커뮤니티 노조주의는 노동조합을, 공유된 이해관계와 정체성에 기초하여 특정한 장소에 뿌리내린 사람들이 가입하는 조직이며, 동시에 사람들이 공간을 초월하여 결합하도록 하는 연결망으로서 인식한다. 이렇듯 커뮤니티를 노동자들이 정착하는 장소이자 관계를 맺는 공간으로 인식하고서 노동조합이 이를 활동 영역으로 삼을 때, 비로소 새롭게 생성되는 서비스 부문 노동자, 그리고 전통적인 고용구조 바깥의 다양한 범주 노동자를 포괄할 수 있는 길이 열린다는 것이다.

한편, 노동운동 재활성화 논의에서 ‘커뮤니티’라는 단어는 중첩되고 교차하여 서로를 강화하는 다음 세 가지를 의미로 사용돼왔다

(Tattersall, 2006). 첫째, 커뮤니티는 사람들이 가입하는 ‘조직’의 의미로 사용된다. 이를테면 노동운동 재활성화 문헌에서 ‘커뮤니티’는 많은 경우 ‘커뮤니티 조직(community organisation)’, 즉 시민사회단체나 주민 단체 등을 대신하여 사용돼왔다. 이는 특히 ‘노동-커뮤니티 연합(labour-community coalition)’, 즉, ‘노동시민연대’라는 관용어에 내재해 있다. 한편, 이렇듯 커뮤니티를 ‘조직’으로 인식하는 것은 ‘공동체’의 향수를 걷어내고 커뮤니티를 객관적으로 평가하는 데 도움이 된다. 커뮤니티는 그 자체로 선의의 공동체가 아니며, 다양한 형태와 태도를 보이고 역량이 각자 상이한 조직들로 구성돼 있다.

둘째, 커뮤니티는 사람들 사이 관계 형성의 기초가 되는 ‘공유된 정체성 또는 이해관계’를 의미할 때 사용된다. 예컨대 사회운동 노조주의에 기초한 논자들은 커뮤니티라는 용어를, 이주노동자, 청년과 여성 노동자, 장애인 노동자 등 상대적으로 소외된 노동자, 그리고 상대적으로 풍부한 자원을 가진 노동조합운동 간의 관계 형성을 강조하기 위해 사용해왔다. 이러한 맥락에서 커뮤니티는 공유된 가치에 기초하여 창출되는 결합으로 의미화되며, 주체적이며 변혁적인 잠재성을 가진 것으로 전제된다.

셋째, 커뮤니티는 사람들이 뿌리내리고 살아가는 ‘장소’의 의미로 사용된다. 노동지리학의 발전은 사회경제적 관계의 장소로서 커뮤니티의 중요성을 강화했다. 이러한 맥락에서 제기되는 장소로서 커뮤니티에 관한 논의는 사회경제적 관계 재생산을 가능케 하는 지역 수준 제도들의 영향을 강조하거나, 특정한 관계가 특정한 장소에서 고착되어 만들어지는 과정의 재구성에 초점을 뒀다.

이렇듯 커뮤니티를 조직, 공유된 정체성 및 이해관계, 장소 등의 복합적 구성물로 이해하는 것은 커뮤니티 노조주의를 개념화하는 데 중요하다. 이는 커뮤니티를 선의의 공동체로 일원화하여 이해하는 방식에서 탈

피하여, 다양한 조직과 정체성 및 이해관계, 그리고 장소 등이 상호 경쟁하는 영역으로 포착할 수 있는 분석적 프레임워크를 제공한다. 커뮤니티들은 서로 상이하며, 그 내부의 조건이 균등하거나 균질하지 않다. 현실의 커뮤니티는 다양한 방식으로 측정되고 평가되어야 한다.

#### 나. 커뮤니티 노조주의 논의의 전개

여기에서는 앞에서 제시한 커뮤니티 정의에 기초하여 커뮤니티 노조주의 개념의 형성과 발전에 영향을 준 몇 가지 논의를 살펴볼 것이다.

첫째, 커뮤니티 노조주의 개념화의 출발점 중 하나는 현실에서 종종 관찰되는 ‘노동-커뮤니티 연합’에 초점을 두고 있다. 많은 연구자와 활동가가 노동조합과 커뮤니티 조직의 연대와 결합에 대해서 논의했다. 이와 관련해 Frege와 동료들은 아래와 같은 네 가지 유형을 제시했다(Frege et al., 2003). 단, 이러한 논의는 노동-커뮤니티 연합을 정치적 동맹의 양상에만 초점을 두고 검토한다는 한계를 가졌다고 평가된다.

##### 〈노동-커뮤니티 연합의 정치적 범주화(Frege et al., 2003)〉

- **선도투쟁 연합(vanguard coalitions)**: 노동조합이 위기 상황에 놓여서 커뮤니티 조직 등의 연대와 지원이 필요한 경우
- **공동 대의명분 연합(common cause coalitions)**: 노동조합과 커뮤니티 조직의 이해관계가 통합된 경우
- **협상에 기초한 연합(bargained coalitions)**: 연합에 참여하는 파트너 조직들이 조건을 미리 내걸고 연대를 타진하는 경우
- **통일에 기초한 연합(integrative coalitions)**: 연대에 참여하는 파트너 조직들이 대의명분 아래 서로에게 무조건적인 지원을 제공하는 경우

둘째, 일부 연구자는 커뮤니티 노조주의가 새로운 현상이 아니라 노동운동의 역사에서 반복적으로 관찰되는 흐름이라고 주장한다. 예컨대, Clawson은 커뮤니티 노조주의를, 현재는 관찰하기 어렵지만 몇 세대 전에는 일반적이었던 전투적 실천 형태가 재창출된 것이라 제기했다(Clawson, 2003). 노동조합운동 형성 초기의 역사를 보면, 광산이나 조선소 등에서 전개된 대규모 노동-자본의 투쟁은 빈번하게 사업장 경계를 넘어 지역사회 차원에서 전개됐고, 노동자 가족 및 지역 주민의 지원과 협력이 투쟁의 성패에 큰 영향을 미쳤다는 것이다. 한편, Wills와 Simms는 그 연장선상에서 영국에서 노동조합과 커뮤니티 조직 간의 역사적 관계를 아래와 같이 구분했다(Wills & Simms, 2004). 단, 이러한 시기 구분은 공통의 기술, 직업, 사업장, 기업 등을 매개로 커뮤니티들을 연결하는 주체를 부차화하고 있다는 점에서 논쟁의 소지가 있다. 예컨대 이들의 논의에서는 커뮤니티를 가로지르면서 노동운동의 발전에 이바지한 직공(journeyman)의 역할이 다뤄지지 않는다.

#### 〈영국에서 커뮤니티 노조주의 역사적 구분(Wills & Simms, 2004)〉

- **커뮤니티에 기초한 노조주의(community-based trade unionism)** 시기: 노동조합운동 형성 초기 시기에는 일자리가 지역사회에 뿌리내리고 있었기 때문에 노동조합 역시 지역사회에 근거해야만 했다.
- **대의제적 커뮤니티 노조주의(representational community unionism)** 시기: 1920년대까지 영국에서는 노동조합이 지원하는 노동당의 역할을 통해 중앙정부와 지방정부에서 커뮤니티 주민의 이해관계를 대변하는 활동이 다양하게 전개됐다.
- **호혜적 커뮤니티 노조주의(reciprocal community unionism)** 시기: 오늘날에는 노동조합이 커뮤니티 주민의 이해관계를 대변하는 것이 아니라 상호 대등한 위치에서 커뮤니티 조직과 노동조합 간의 호혜적 교류가 전개되고 있다.

셋째, Lipsig-Mumme는 현대적 맥락에서 전개되는 커뮤니티 노조주의를 세 가지로 범주화했다(Lipsig-Mumme, 2003). 이러한 논의에 따르면, 한쪽에는 노동조합과 커뮤니티 조직 간의 ‘도구적 연결(instrumental link)’이 있고, 다른 한쪽에는 그에 대칭되는 ‘변혁적 연결(transformative link)’이 있다. 양극단 사이에는 특정한 이슈에서 공통성 식별을 추구하는 노동-커뮤니티 연합 활동이 있다. Lipsig-Mumme에 따르면, 반지구화 등 구조개혁 운동, 노동자센터 같은 미조직 노동자 대상 운동 등이 이러한 변혁적 연결의 영역이다.

한편, Fine는 저임금 취약노동자를 대상으로 활동하는 노동자센터에 관한 논의에서 커뮤니티 노동조합의 과제를 다음 세 가지로 제시했다(Fine, 2006).

#### 〈저임금 노동자 조직화를 위한 커뮤니티 노동조합의 과제(Fine, 2006)〉

- 첫째, 저임금 부문에 종사하는 노동자들은 일반적으로 직능 또는 직업에 기초한 정체성이 결여돼있다. 따라서 지속적인 관계 맺기 활동을 통해 이들이 직업 관련 정체성을 사업장이 아니라 지역 차원에서 형성할 수 있도록 해야 노조 조직화가 활성화될 수 있다.
- 둘째, 저임금 부문의 일자리는 특정 장소(사업장)에 집중해 있는 것이 아니라 분산되어 있다. 따라서 이들에 대한 노조 조직화는 기업 단위로 하나씩(firm-by-firm) 하는 것이 아니라, 커뮤니티 내 여러 기업에서 한꺼번에 추진해야 한다.
- 셋째, 저임금 노동시장에는 더 많은 보호 규제가 필요하고 더 높은 노조 가입률이 요구된다는 점을 고려하면, 이들을 위한 활동 과정에서는 커뮤니티 차원에서 시민들의 더 많은 공감을 얻는 것이 필수적이다.

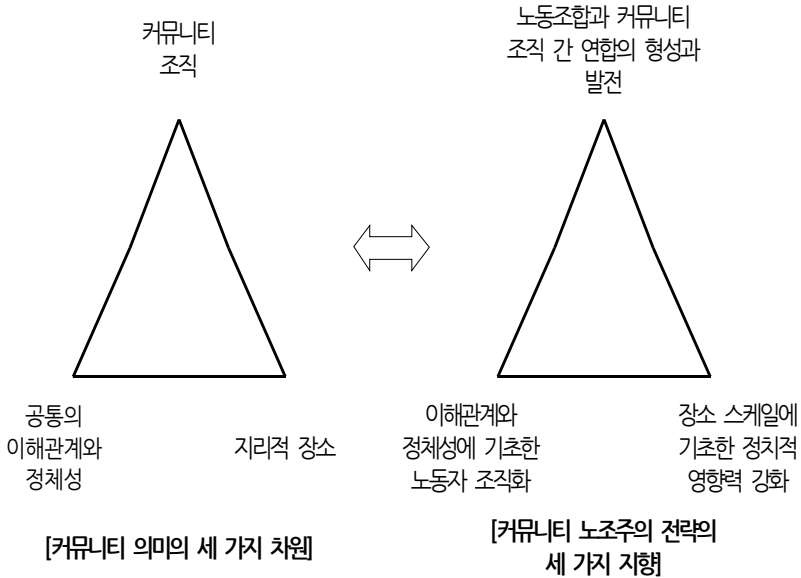
## 2) 노동운동 전략으로서 커뮤니티 노조주의

앞에서 살펴본 커뮤니티 노조주의와 관련된 이론적 논의를 지역단위 노동운동의 현실적 맥락에 적용한다면 어떠한 전략적 방침이 도출될 수 있을까? Tattersall은 이러한 질문과 관련해서 하나의 구체적인 답을 제시한다(Tattersall, 2008).<sup>32)</sup> Tattersall은 커뮤니티라는 용어가 앞에서 제기한 것과 같이 △지역사회 조직 △공통의 이해관계 및 정체성 △지리적 장소 등의 의미로 사용된다는 점에 착안하여, 커뮤니티 노조주의 전략이 다음의 세 가지 내용을 가진다고 제기했다([그림 4-1] 참조).

첫째, 커뮤니티 노조주의 전략은 노동조합과 커뮤니티 조직 간 ‘연합’의 형성과 발전을 지향한다. 둘째, 커뮤니티 노조주의 전략은 비(非)작업장에서 비롯되는 공통의 정체성이나 이해관계에 기초하여 취약한 조건에 있는 노동자를 ‘조직화’하려는 지향을 의미한다. 셋째, 커뮤니티 노조주의 전략은 주체가 맥락적으로 구성하는 다양한 스케일(local, city-wide, state, nationally or globally)에서 노동조합의 정치적 ‘영향력’을 강화하려는 지향을 의미한다. 이러한 세 가지 지향은 상호 배타적이기보다는 중첩되며, 한 가지 지향의 실행이 다른 지향에 영향을 주는 보완적인 관계를 구성한다.

32) 이하 내용은 다음 논문 내용을 요약 및 수정한 것이다. Tattersall, A. (2008). Coalitions and community unionism: Using the term community to explore effective union-community collaboration. *Journal of Organizational Change Management*.

[그림 4-1] ‘커뮤니티’의 의미와 ‘커뮤니티 노조주의 전략’의 지향



출처: Tattersall(2008)

Tattersall은 이상의 개념 규정과 호주 시드니와 미국 시카고에서 전개된 노동-커뮤니티 연합 실천 사례분석에 기초하여, 특히 ‘연합’을 지향하는 커뮤니티 노조주의 전략의 구체적인 성공 요건에 관한 논의를 제시했다. 아래에서는 이를 △파트너 조직과의 관계 △공통의 관심사 △공간적 스케일 등의 측면에서 살펴볼 것이다.

#### 가. 파트너 조직 간 관계

노동조합과 커뮤니티 조직 간 성공적인 연합의 형성과 발전 가능성은 △연합에 참여하는 조직들의 역량과 문화 △연합 내부 조직구조 △연합 내부 의사결정 유형 △참여 조직 간 문화적 차이의 관리와 ‘가교 건설

자(bridge builder)’의 활동 등에 영향을 받는다. 세부적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 연합 활동의 성과는 거기에 참여하는 노동조합과 커뮤니티 조직의 특징, 역량, 그리고 기여 등에 따라 달라진다. 특히 해당 조직들의 연합 활동에 대한 기여(commitment)가 중요한 요인이다. 이를테면 조직들의 기여에 따라 연합의 역량 또한 달라질 수 있다. 조직들의 기여는 △연합 회의에 조직 임원들의 참여 정도 △연합에 대한 자원 투입 정도 △노동조합과 커뮤니티 조직 활동가의 접촉 지점으로서 연락사무소의 존재 여부 등으로 확인할 수 있다. 특히 상대적으로 자원이 많은 노동조합의 기여 정도가 연합 활동의 성과에 있어 더욱 중요한 변수가 될 수 있다.

둘째, 연합의 성공 가능성은 그 내부의 조직구조에 영향을 받는다. 여기서 연합 조직구조의 발전 정도는 △연합이 독립적인 직원과 사무실을 보유하고 있는가 그렇지 않은가 △연합 가입 자격을 상대적으로 제한하는가 아니면 개방하는가 △연합 외부적 관계가 활성화되어 있는가 그렇지 않은가 등으로 확인할 수 있다. 연합의 조직구조가 발전하면 참여하는 조직들의 연대성과 자율성이 강화되고 상호의존 정도가 심화된다. 한편, 연합에 참여하는 노동조합 처지에서는, 조합원에 의한 내부적 의사결정과 연합에서 진행되는 외부적 의사결정 사이의 충돌 가능성이 상시적인 긴장을 발생시킨다. Tattersall의 사례 연구에서는 ‘제한되는 회원 자격에 기초하여 장기적으로 운영되는 연합(narrow organisational membership for long-term coalitions)’이 형성됐을 때, 이러한 조건에서 성과를 내는 데 상대적으로 유용하다는 점이 확인됐다(Tattersall, 2006).

셋째, 연합의 의사결정 구조는 다양할 수 있다. 노동조합과 커뮤니티

조직 간 연합은 공식적인 의사결정 구조 없이도 운영될 수 있고, 임시적인 기구에 의지할 수도 있다. 다만, 연합에 공식적인 의사결정기구가 만들어진다면, 이를 주도한 측의 특성에 더 많이 영향을 받게 된다. 한편, 연합 의사결정 구조의 효과성을 강화하는 핵심 요인은 참여 조직들이 공유하는 주인의식(ownership)이다. 주인의식은 의사결정 구조를 공식적이고 개방적이며 예측할 수 있게 운영함으로써, 그리고 참여 조직 구성원들 사이 비공식적인 인간관계를 통해서 신뢰가 쌓임으로써 발전한다. 상호주의의 원칙은 연합 내부 파트너 사이에서 주인의식의 공유를 발전시키는 메커니즘이다.

넷째, 연합 활동의 성패는 조직들 사이 차이를 조율하는 비공식적인 과정에 영향을 받는다. 일반적으로 조직들 사이에 문화적 유사성이 클수록 연합 관계가 더 장기적으로 유지될 수 있다. 한편, 노동조합과 커뮤니티 조직은 운영 원리가 다르다. 노동조합이 상대적으로 이해관계에 기초한 동원 조직이라면, 커뮤니티 조직은 상대적으로 가치와 정체성에 기초해 운영된다고 할 수 있다. 이러한 차이를 극복하는 것은 연합의 원활한 활동을 위해서 매우 중요하다. 이와 관련해서 Rose는 ‘가교 건설자(bridge builders)’의 역할을 강조한다(Rose, 2000). 가교 건설자란 노동조합과 사회운동(커뮤니티) 조직 모두에 대해 활동 경험이 있으며, 이를 통해 양자 사이의 문화와 관행의 차이를 적절하게 조율하여 소통시킬 수 있는 조정 역량을 가진 사람을 의미한다.

#### 나. 공통 관심사

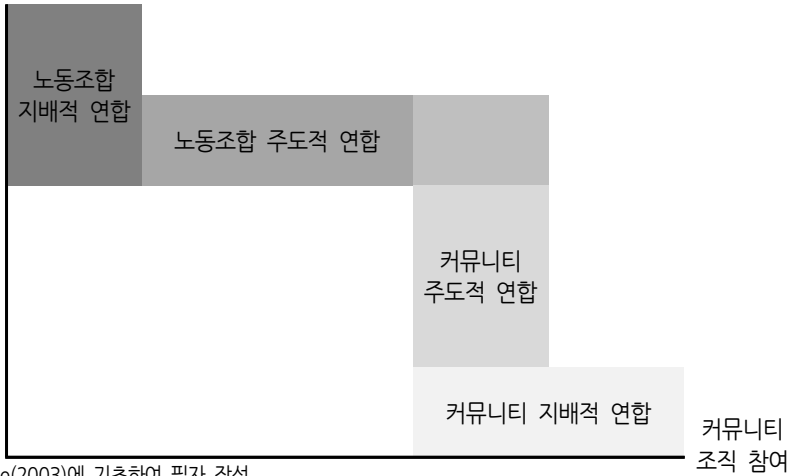
연합 활동 성패는 참여 조직들 사이의 ‘공통 관심사(common concern)’에 기초한 관계에 영향을 받는다. 공통 관심사는 조직들이 연

대활동을 하는 근거가 되고, 구성원들이 행동에 참여하도록 동기를 창출한다. 커뮤니티 노조주의 전략의 기반으로서 공통 관심사의 활성화는 △조직의 이해관계 △운동 동원 역량 △사회적 프레임 등에 영향을 주고받는다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 연합의 활성화 정도는 연합이 추구하는 목적이 근거하는 공통 이해관계의 일치성 또는 상호성 정도에 따라 달라진다. Fine는 ‘연합을 주도하는 조직’과 ‘연합이 추구하는 공통 관심사’ 간 관계와 관련된 유형화를 제안했다(Fine, 2003). 이에 따르면 노조와 커뮤니티 조직의 연합은 △커뮤니티 지배적 연합(*community dominated coalitions*) △커뮤니티 주도적 연합(*community-initiated coalitions*) △노동조합 주도적 연합(*union-initiated coalitions*) △노동조합 지배적 연합(*union dominated coalitions*) 등 4개 유형으로 구별할 수 있다([그림 4-2] 참조). 한편, Obach는 조직의 이해관계는 합의를 통해 구성되며, 신뢰에 기초한 연합은 조직학습을 통해 공통의 이해관계를 구성하는 과정을 밟을 수 있으리라는 주장을 제기했다(Obach, 2004). 이러한 과정을 통해 조직들이 ‘즉각적인 이해관계 관점’에서 ‘계몽된 참여의 관점’으로 문제의식을 확장해 나간다는 것이다. 단, 현실에서 계몽된 참여의 관점은 즉각적인 이해관계의 관점에 비해 뒷순위일 가능성이 크다.

[그림 4-2] Fine(2003)의 유형 구분

노동조합 참여



둘째, 이해관계와 가치 등의 다양한 측면에서 연합이 추구하는 공통 관심사는 연합에 조직이 참여하는 정도, 나아가 커뮤니티 조직과 노동조합의 구성원들이 연합 활동에 직접적으로 나서는 정도에 영향을 미친다. 이와 관련해 Tattersall은 시드니에서 발전한 교사노동조합과 다양한 커뮤니티 조직 간 연합이 ‘공교육’ 프레임에 기초하여 전개한 캠페인 사례를 제시한다(Tattersall, 2008). 이 연합이 추진한 공교육 강화 캠페인은 일반 교사들의 관심을 도덕적 가치와 실리적 이해관계 양 측면에서 활성화했고, 이에 따라 평소에는 노조 활동에 참여하지 않던 교사들까지도 연합의 활동에는 능동적으로 참여하게 됐다는 것이다.

셋째, 공통의 관심사가 ‘사회적 프레임(social frame)’을 통해 어떤 의미로 구성되는가 또한 연합 활동의 성패에 영향을 준다. 이를테면 연합이 공통 관심사에 기초하여 전개하는 활동은 그것이 사회 전체 공익에

영향을 주는 것으로 인식될 때 더욱 효과적일 수 있다. 사회적 프레임의 효과를 드러내는 극명한 사례는 시카고에서 2004년과 2006년에 전개된 ‘반(反)월마트 캠페인’과 ‘대형할인마트 생활임금 캠페인’이다. 반(反)월마트 캠페인을 전개할 당시 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합은 ‘월마트를 금지하라(Stop Wal-mart)’는 구호를 전면에 내세웠다. 그런데 이 구호는 아프리카계 미국인 교회단체와 풀뿌리조직 등으로부터 비판을 받았다. 실업률이 높은 웨스트사이드 지역에서 활동하는 이 단체 구성원들의 직접적인 이해관계와 충돌했기 때문이다. 결국 연합 활동은 월마트가 들어서는 것을 막지 못했다. 월마트가 들어선 이후 연합은 월마트를 비롯한 모든 대형할인매장이 직원에게 생활임금을 지급하게 하는 조례를 제정하는 방향으로 활동 초점을 변경했다. 이를테면 연합의 캠페인이 웨스트사이드 주민들의 일할 권리를 긍정하고 나아가 이들에게 좋은 일자리가 공급되어야 한다고 주장하는 것으로 의미화했다. ‘대형할인마트 생활임금 캠페인’은 2년 전과 달리 큰 인기를 얻었다. 당시 시장의 비토권 행사로 조례가 제정되지는 못했지만, 사회 여러 계층에서 관심과 참여가 이어졌다.

#### 다. 스케일

연합 활동의 성패는 그것이 작동하는 외부 환경과 지리적 위치에 영향을 받는다. 이러한 측면에서 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합 활동에 영향을 주는 요인은 △정치적 기회구조 △권력의 다층적 스케일, 그리고 △구성원들의 직접 참여 공간을 지역 차원에서 창출할 수 있는 조직의 역량 등이다. 구체적인 내용은 다음과 같다.

첫째, 정치적 기회구조는 연합의 성패와 지속 가능성에 영향을 미친

다. 사회운동 이론가들은 사회운동의 성장과 쇠퇴에 영향을 미치는 환경적 요인으로서 정치선거의 주기, 지배계급의 분열, 국가의 정치적 개방성 등을 강조한다(McAdam, Tarrow & Tilly, 2001). 이러한 정치적 기회는 사회운동이 영향을 강화하고 활동을 고조하며 목표를 쟁취할 수 있도록 하는 공간을 제공한다. 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합 역시 정치적 기회를 통해 추진력을 얻고 활동에 박차를 가할 수 있게 된다. 예컨대 시카고의 생활임금 조례 제정 캠페인은 기존 제도 개선과 시장선거 상황이라는 정치적 기회구조에 영향을 받아 승리할 수 있었다. 1998년 최초의 생활임금 조례 캠페인은 구직급여 인상과 결합하여 탄력을 받았고, 시장선거 직전에 목표한 조례 제정을 쟁취할 수 있었다. 한편, 연합은 자신의 활동을 통해 기회를 창출할 수도 있다. 시드니의 공교육 강화 캠페인에서 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합은 독자적으로 추진한 시민의식 조사 결과에 기초하여 여론을 조성함으로써 정치과정을 작동시키는 ‘의제 설정자(agenda setter)’로서 기능했다. 단, 이들 연합이 의제 설정자로서 사회적 역할을 할 수 있었던 것은 선거를 2주 앞둔 시기였다.

둘째, 노동조합과 커뮤니티 조직 연합의 실천은 그것이 작동하는 공간의 특성과 그 스케일(scale)에 영향을 받는다(Martin & Miller 2003). 이러한 연합의 작동 스케일은 지역, 도시, 국가, 글로벌 등 다양한 층위일 수 있다. 한편, 정치경제 차원 구조적 힘의 작동 스케일은 단일한 차원일 경우가 거의 없다. 또한 권력은 다층의 스케일을 오가며 움직인다. 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합 역시 이에 대응하여 다양한 스케일에서 행동과 자원을 동원하고 유지할 수 있을 때 목표를 성취할 수 있다. 이와 관련해 사회운동 이론가들은 ‘중개자(broker)’라는 개념을 활용한다. 중개자는 다양한 스케일을 오가는 활동가를 의미한다(Martin &

Miller 2003). 이 개념은 조직 관계에도 적용될 수 있다. 예컨대, 시드니의 공교육 캠페인에서 노동조합은 교섭이나 캠페인의 주체로서 활동했을 뿐만 아니라, 정치적 로비 활동을 전개하기도 했다.

셋째, 중개자 역할을 하는 조직은 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합이 탈(脫)중앙 집권화할 수 있도록 한다. 이를테면 지역 차원에서 활동하는 노동조합 및 커뮤니티 조직 구성원들이 보다 상위 스케일에서 활동하는 연합의 의사결정에 참여할 수 있도록 상승시킨다. 또한, 연합의 추상적인 전략 지향을 지역사회 차원에서 구체적인 활동으로 전환되도록 한다. 노동현장과 정치과정을 매개하는 이러한 활동이 없다면 현장에서 운동의 지도자들이 성장하기 어려웠을 것이다. 요컨대, 연합과 거기에 참여하는 조직의 활동 스케일은 운동의 목표 달성뿐만 아니라, 활동과 주체의 재생산에도 영향을 미치는 것이라 할 수 있다.

### 3. 커뮤니티 노조주의에 기초한 실천 사례

#### 1) IAF의 노동-커뮤니티 연합 사례

여기서는 <산업지역재단(industrial Areas Foundation)>(이하, 'IAF')이 주도하여 2000년 이후 영국, 호주, 미국 등에서 전개된 노동-커뮤니티 연합 사례를 다룬다. 주로 영국의 노사관계 학자 Holgate의 논문에서 발췌 및 요약했다.<sup>33)</sup>

33) 이하에서 별도 인용 표시 없는 내용은 다음을 발췌, 요약한 것이다. Holgate, J. (2015). An International Study of Trade Union Involvement in Community Organizing: Same Model, Different Outcomes. *British Journal of Industrial Relations*, 53(3), 460-483.

### 〈산업지역재단(IAF)〉

산업지역재단(Industrial Areas Foundation, 이하 ‘IAF’)는 1940년대 미국의 사회운동가 Saul Alinsky, 가톨릭주교 Bernard James Sheil, 『시카고선타임즈』의 설립자 Marshall Field III 등에 의해 설립된 지역단위 사회운동단체의 초국적 네트워크다. IAF의 목표는 지역단위에서 종교단체, 사회단체, 주민단체 등과 협력하여 지역경제발전에 있어 시민 리더십을 강화하고 사회적 신뢰 기반을 구축하기 위한 활동을 전개하는 것이다. IAF는 주로 미국에 기반을 두고 있지만, 현재 미국, 캐나다, 영국, 독일, 호주 등에 있는 65개 지역 조직으로 구성되어 있다.<sup>34)</sup> 1994년 미국 볼티모어에서 IAF 조직이 주도한 연합이 최초로 생활임금 법안을 기획하고 통과시켰고, 이후 미국 전역의 IAF 조직이 다양한 단체와 연대를 하여 공공부문 노동자를 대상으로 하는 생활임금 정책을 추진하면서 주목을 받았다.

IAF는 개인이 아니라 단체를 회원으로 한다. 회원 단체는 주로 교회지만, 학교, 노조, 비영리단체, 주민조직 등도 포함된다. 이렇듯 이미 설립된 조직을 단위로 함에 따라 지역사회에서 상대적으로 영속적인 연합으로 가능할 가능성이 크고, 개별적이고 일시적인 문제 상황에 영향을 덜 받는다. 이를테면 IAF는 장기적인 협력 관계에 기반한 ‘지속적 연합(enduring coalitions)’ 구축을 목표로 하며, 특정 문제 대응을 위해 일시적으로 구성되는 ‘사건 연합(event coalitions)’은 대체로 지양하는 태도를 보인다. 나아가 IAF는 ‘관계적 조직화(relational organising)’를 방법론의 전형으로 삼는다. 요컨대 특정 집단을 대표하는 조직이 주체적으로 공적인 관계를 구축함으로써 스스로 문제를 해결해 나가는 방식을 지향한다. IAF에 따르면, 문제 해결을 위한 권한을 확보하기 위해 공적인 관계를 구축해 나가는 것은 단지 수단을 넘어서 그 자체가 목표로 인정된다. 한편, IAF는 이렇듯 정치적 맥락에서 문제 해결을 추구하지만, 현실의 정당정치에 대해서는 초당파적인 입장을 엄격하게 관철하고 있다.

미국에 기반을 둔 사회운동단체 네트워크 IAF는 다양한 국가에서 ‘노동-커뮤니티 연합’의 방식에 기초하여 활동을 전개하고 있다. 여기에서는 영국 런던, 호주 시드니, 미국 시애틀 등 세 지역에서 IAF가 주도하

34) 출처: [https://en.wikipedia.org/wiki/Industrial\\_Areas\\_Foundation](https://en.wikipedia.org/wiki/Industrial_Areas_Foundation), 2021년 10월 1일 검색.

여 결성된 연합단체 〈런던 시티즌(London Citizen)〉, 〈시드니 얼라이언스(Sydney Alliance)〉, 〈사운드 얼라이언스(Sound Alliance)〉 등의 사례를 비교하여 검토한다. 세 연합은 IAF의 네트워크 조직으로서 동일하게 ‘노동-커뮤니티 연합’의 형태로 활동을 전개했지만, 각자 처한 환경과 조건이 달랐고 노조의 개입 정도나 연합이 목표한 성과 달성 측면 등에서 상당한 차이가 났다. 요컨대 런던 시티즌은 다른 두 연합에 비해 노동조합의 참여와 조직적 성과가 저조했다. 세 사례에 대한 비교는 ‘노동-커뮤니티 연합’에 대한 이해를 심화시켜 줄 것이다.

#### 가. 영국: 런던 시티즌 사례

〈런던 시티즌(London Citizen)〉은 전국단위 연합단체인 〈영국 시티즌(Citizens UK)〉의 하위 조직이며, 정식 명칭은 ‘TELCO(The East London Communities Organisations)’다. 2001년 영국 런던에서 생활임금 캠페인을 시작해 상당한 성과를 거뒀다. 런던 시티즌은 1996년 지역 종교단체들의 연합으로 출범하였으나, 현재는 해당 지역의 학교와 대학교, 노조, 시민사회단체 등 다양한 형태의 조직이 가입해 있다. 그렇지만 노동조합운동의 참여는 제한적이다. 2013년 기준으로 210개 가입 단체 중에서 4개만 노조조직이었다. 영국공공서비스노동조합 〈Unison〉의 중앙조직과 런던 동부에 자리한 산하 지부조직, 그리고 공공및상업서비스노동조합 〈PCS(Public and Commercial Services Union)〉와 전 영역을 아우르는 영국 최대 노조 〈Unite〉 - 조직 간 통합을 통해 Unite가 결성되기 전에는 영국운수일반노조 〈T&G(Transport and General Worker’s Union)〉 - 등의 지부조직이 참여했다. 2000년부터 2010년까지 주요 활동은 다음과 같다.

첫째, Unioson의 영국 동부 지부조직은 2001년 런던 시티즌이 주도하여 시작된 생활임금 캠페인 당시 연합 활동에 적극적으로 참여했다. 당시 생활임금 캠페인은 저임금과 열악한 노동조건에 놓여 있는 병원의 청소부와 시설관리 직원 등을 대상으로 했고, 노조 지부와 종교단체 연대에 기초한 ‘지역단위 조직화 접근(community-based organising approach)’ 방식으로 전개됐다. 이 활동은 노동조건 개선에 상당한 성과를 올렸다. 둘째, 2005년과 2006년에 T&G(현재는 Uinte)가 런던 시티즌에서 활동했다. 당시 런던 시티즌에는 T&G 산하의 <청소 및 접대 지부(cleaning and hospitality branch)>와 <청소부에게 정의를 지부(Justice for Cleaners)>가 가입해서 활동했다. 이들은 런던 시티즌의 행사나 총회 등은 참여했지만 그 이상으로 연합 활동에 개입하지 않았다. 셋째, Unison은 런던 시티즌이 주도한 생활임금 캠페인과 저임금 청소노동자 조직화에 관심을 보였다. 이 활동을 양 조직의 이해관계를 통합시키는 공동 목표로서 인식하고 함께했지만, 그 이외의 활동에 대해서는 별다른 관심을 보이지 않았고 참여하지 않았다.

Holagate가 런던 시티즌과 노조 간부들을 면접한 바에 따르면, 이들은 노조-커뮤니티 연합의 중요성과 필요성을 적극적으로 인식하고 있었다. 요컨대 노동조합운동 처지에서 노동-커뮤니티 연합 활동은 △취약 계층 노동자들을 대거 조직화할 수 있는 새로운 조직구조를 구축할 가능성 △노동조합운동이 전체 시민의 대의를 옹호함으로써 도덕적 권위를 획득할 가능성 △노동조합 활동이 대중적 지지를 받고 더 많은 동원을 확보할 가능성 등을 강화하는 것을 의미했다. 그러나 해당 노동조합 내부에서는 이러한 가능성을 추구하기 위한 어떠한 변화도 관찰되지 않았다.

## 나. 호주: 시드니 얼라이언스 사례

〈시드니 얼라이언스(Sydney Alliance)〉는 런던 시티즌보다 더 많은 노동조합의 적극적 지지와 물질적 지원 속에서 설립됐다. 특히 〈뉴사우스 웨일즈노조(Unions New South Wales)〉는 연합 설립에 대한 각 조직의 지원 수준을 측정할 수 있게 하는 것을 목표로 하는 연구조사(Hollgate, 2013)에 대한 재정 지원을 통해 시드니 얼라이언스의 설립에 결정적 영향을 미쳤다.<sup>35)</sup> 〈호주노동조합총연맹(Australian Congress of Australian Trade Unions)〉은 2005년 ‘노동에 관한 당신의 권리(Your Rights at Work)’ 캠페인을 통해서 수십만 명을 동원하여 당시 하워드 정권의 반노동 개혁을 무산시킴으로써 노동-커뮤니티 연합에 대한 긍정적인 정치적 분위 조성에 일조했다.

시드니 얼라이언스는 2007년 6월부터 조직화를 시작하여 2011년 9월 공식적으로 출범했다. Hollgate의 조사가 이뤄질 2012년 당시에는 막 출범한 조직으로서 실질적인 성과를 도출한 상태가 아니었다. 그런 한편으로, 조사가 진행 중이던 2012년 말경에는 〈상점·유통직원연합회(Shop, Distributive and Allied Employees Association)〉와 시드니 얼라이언스가 박싱데이(Boxing Day)<sup>36)</sup> 공휴일 방어를 위한 활동을 함께 전개하여 성공하기도 했다. 시드니 지역의 노동조합은 연합 활동에 적극적으로 참여하고 있다. 애초 시드니 얼라이언스가 설립될 때부터 회원 조직이 노동조합, 시민단체, 종교단체 세 부문 중에서 어느 한 부분으로 쏠리지 않도록 규약으로 정했다. 시드니 얼라이언스에는 2013년 기준 52개 조

35) 시드니는 호주 뉴사우스웨일즈 주(州)의 주도(州都)이다.

36) 크리스마스 다음날인 12월 26일, 영국 연방 국가와 일부 유럽 국가에서는 공휴일로 지정되어 있음.

직이 참여하고 있는데, 이 중 9개가 노조조직이며 지부조직이 아니라 주로 중앙조직이다. 이 조직들은 시드니 얼라이언스의 연간 예산 중 16만 달러를 부담한다.

Holagate의 조사에 따르면, 호주 노동운동 활동가들은 글로벌 시장경쟁 심화와 노동조합 조합원 수 감소에 대응하기 위해 ‘지속적으로 작동하는 연합’을 만드는 데 집중하고 있었다. 이를테면 노동현장, 그리고 노동제도를 넘어서 시민사회 속에서 재건을 추구해야 한다는 것이다. 또한, 시드니 얼라이언스의 역할에 다양한 방식으로 긍정적 기대를 드러냈다. 예컨대 일반노조 〈United Voice〉의 간부는 Holagate와 면접에서 시드니 얼라이언스를 통해 노동조합의 관행 변화, 연합의 목표와 대상에 대한 헌신 강화 등이 이뤄질 것이라 기대했다. 〈건설산림광산에너지노동조합(Construction, Forestry, Mining and Energy Union)〉 간부는 시드니 얼라이언스과의 동맹이 노동조합이 전하는 주장의 정당성과 로비 활동의 위력을 강화하리라 예측했고, 일반노조 〈National Union of Workers〉의 임원은 시드니 얼라이언스를 통해 새로운 유형의 리더십을 개발할 수 있고, 지역사회에 대해서 배울 수 있으리라는 기대를 표했다.

#### 다. 미국: 사운드(시애틀) 얼라이언스 사례

미국 워싱턴 주 시애틀의 〈사운드 얼라이언스(Sound Alliance)〉는 회원의 3분의 2가량이 노조조직이고, 나머지는 종교단체로 구성돼 있다. 앞에서 살펴본 런던 시티즌이나 시드니 얼라이언스에 비해 노동조합 중심성이 강한 연합이다. 2012년 기준 31개 회원 조직 중에서 20개가 노조조직이다. 2005년 조직화가 시작되어 2008년 공식적으로 출범했다.

사운드 얼라이언스는 미국연방기금을 수탁하여 산업구조조정 등으로

정리해고된 노조 조합원에게 ‘녹색 일자리(green jobs)’를 제공하는 활동을 성공적으로 전개해왔다. 이를테면 자매조직인 〈스포캔 얼라이언스(Spokane Alliance)〉와 함께 비영리법인인 〈서스테이너블워orks(SustainableWorks)〉를 설립하여 친환경 건물 개조 사업을 하면서 생활 임금을 보장하는 양질의 일자리를 창출하고 있다. 나아가 사운드 얼라이언스는 지방자치단체 정책에도 개입하고 있다. 사운드 얼라이언스는 지방자치단체 정책개입 활동을 통해, 워싱턴 주 정부가 2009년 지역사회 기반 에너지 효율화를 위한 건물 개조 프로젝트에 1,450만 달러를 투입하도록 하는 녹색일자리법안이 제정되는 데 영향을 미쳤다. 이를 통해 지역사회 저소득층과 취약계층 노동자의 삶의 질을 개선할 수 있었다. 사운드 얼라이언스에 따르면, 법안 시행 이후 2013년 2월까지 2천 건의 건축 감리와 740건의 건물 개조를 수행했으며 230명에게 정규직 일자리를 제공했다.

시애틀 지역의 노조조직이 사운드 얼라이언스에 적극적으로 참여하는 데는 이렇듯 ‘일자리 제공’이라는 실용적이고 도구적 측면이 중요했다. 그러나 다른 동기 역시 함께 작용하고 있었다. 이를테면 Holagate와 인터뷰에서 사운드 얼라이언스의 회원 노조 조합원들은 이러한 활동을 통해 지역사회에서 노동조합의 부정적인 평판을 개선할 수 있고, 사용자와 투쟁 중인 노동자 집단은 다양한 측면에서 연대와 지원을 확보할 수 있다는 점을 제시했다. 그런 한편으로, 사운드 얼라이언스를 통한 활동은 노조조직에 현장 리더를 발굴하고 이들의 역량을 육성하는 기회를 제공한다. 이는 사운드 얼라이언스에 참여하고 있는 노조조직의 핵심적인 관심사이기도 하다. 사운드 얼라이언스는 회원 노조조직에게 IAF의 ‘맞춤형 리더십 훈련’ 프로그램을 제공한다. 여기에는 타인을 경청하는 법과 인간관계 발전시키는 법 등 신규 조직화에 실질적으로 필요한 기술들이

포함되어 있다. 이에 기초하여 공통의 대의와 연합 형성에 대한 헌신이 구성되고 있다.

#### 라. 사례들의 비교

앞에서 살펴본 것처럼, 런던의 노동-커뮤니티 연합은 시드니와 시애틀의 경우보다 상대적으로 도구적이고 단기적인 특성을 보인다. 이를테면 런던 시티즌에서는 양적으로 질적으로 노동조합의 참여가 시드니 얼라이언스나 사운드 얼라이언스보다 적다. 이에는 다양한 외부적인 요인과 내부적인 요인이 영향을 미쳤을 것이다. 여기서는 주로 노동조합의 문화와 이념, 조직혁신에 대한 헌신, 리더십과 교육훈련 등 내부적인 측면 한정해서 사례들을 비교하고 런던 시티즌과 다른 사례들의 차이를 만들어낸 요인을 논한다.

첫째, 노동조합의 문화와 이데올로기 측면에서 비교하면 다음과 같다. 먼저, 런던 시티즌에 참여한 노조조직 관계자들은 자신들의 조직과 커뮤니티 조직이 문화 및 이데올로기 측면에서 크게 다르며, 이 부분이 장기적으로 관계를 발전해 가는데 장애가 되었다고 주장했다. 예컨대 Hollgate가 면접한 Unison 관계자에 따르면, 노조 조합원들은 런던 시티즌이 주최한 행사에 참여했을 때 불편함을 느꼈다. 대립적 노사관계와 투쟁의 문화에 익숙한 노조 조합원에게는 런던 시티즌의 행사 프로그램이 지나치게 정치적이고 관료적으로 짜여 있는 것으로 느껴졌다. 계속된 박수 및 환호 요구와 고용주 및 정치인에 대한 존중 표현이 편하지 않았다는 것이다. 다음으로, 노조 지도부는 ‘조합원 증가 여부’라는 도구적 관점에서 연합의 필요성을 평가하는 경향이 있었다. 요컨대 연합 구성원들이 공통의 관심사와 목표를 합의하는 데 필요한 장기적인 대화에 대

한 투자를 비효율적인 것으로 인식했다. 그리고 실제로 투자를 제한했다. 전자보다는 후자의 측면이 런던과 호주 및 시드니 사례의 차이를 설명한다. 시드니 얼라이언스와 사운드 얼라이언스에 참여한 노조조직은 연합활동에 예산과 인력을 적극적으로 투자했다. 그리고 이러한 활동으로부터 장기적이고 근본적인 노조조직의 내부 혁신 계기가 만들어질 수 있음을 인식했다.

둘째, 교육훈련을 통한 조직적 변화 추구의 측면에서 비교하면 다음과 같다. 노동조합이 커뮤니티 조직과 연합하여 내부 혁신을 이루기 위해서는, 연합 활동을 통해서 새로운 리더를 발굴하고 육성하기 위한 교육훈련이 이루어져야 한다. 이 부분에서 세 조직 간 가시적인 차이가 매우 컸다. 예컨대 런던 사례에서는 20명 미만의 노조 조합원이 IAF의 커뮤니티 조직화 교육을 받았다. 노조 임원과 간부를 포함해 400명 이상이 참여한 시드니 사례나, 참여 노조조직의 임원 대부분이 교육프로그램에 임한 시애틀 사례와 차이가 두드러졌다. IAF의 ‘관계적 조직화’ 교육훈련은 직접 대면 상황에서 평소에 하지 못했던 이야기들을 하도록 하고, 이에 기초하여 이데올로기적 동의를 창출하고 강력한 인간관계를 구축하는 방법을 제공한다. 노조 조합원들이 이러한 교육프로그램에 참여하도록 함으로써, 노동 현장뿐만 아니라 지역사회에서 긍정적인 변화와 영향력을 확산하고자 하는 새로운 노동운동 현장 활동가가 양성될 수 있다.

셋째, 노동-커뮤니티 연합 건설에 대한 리더십의 역할 측면을 비교하면 다음과 같다. 노조의 적극적인 참여와 지원 속에 만들어진 호주 시드니 얼라이언스에서 지도자들은 연합 내부에서 균형을 유지하기 위해 상당히 신경을 썼다. 예컨대 회원 조직에서 노동조합, 종교단체, 시민사회 단체의 수가 균형이 유지되도록 정했고, 나아가 노동조합 부문 내에서도

정치적으로 좌익과 우익 성향의 노조조직이 회원 수에서 균형을 갖도록 주의를 기울였다. 이러한 균형은 시드니 얼라이언스가 특정 정치적 분파가 아니라 ‘공통의 이익’을 추구한다는 점을 대중적으로 명확히 하기 위해서 중요했다. 한편, 미국 사운드 얼라이언스의 경우 결성에 적극적으로 참여한 어느 임원은 자신의 생애 동안 노조운동과 농민운동을 두루 경험했다. 요컨대 ‘가교 건설자’로서 이 간부의 생애 경험이 제공하는 보증에 기초하여 노조 간부들이 사운드 얼라이언스를 신뢰하면서 참여할 수 있었다. 런던 시티즌에서는 이와 같은 요인이 결여됐다. 리더십의 상호작용을 통한 공동의 목표 형성 과정이 존재하지 않았고, 도구적인 것 이상을 넘어서는 조직 간 관계 형성의 과정이 없었다.

## 2) Unite의 커뮤니티 조직화 시도

영국 최대 노조인 〈유나이트(Unite the UNION)〉는 최근 조직구조를 개편하여 이른바 ‘유나이트 커뮤니티’와 ‘지역지부’를 설치하고 고용관계가 없는 개인을 조합원으로 받았다. 유나이트는 산업질서에 기초한 조직구조를 구성하고 있었으나, 지역지부는 지역단위로 설치됐고 여기에 가입한 이들은 주로 지역 차원의 정치활동에 적극적인 사회운동 활동가들이었다. 유나이트 커뮤니티는 중앙조직에서 이를 관장하는 부서였다. 유나이트는 커뮤니티 조합원들을 수용함으로써 조직에 행동주의적 활력을 불어넣고, 산업질서를 통해 접촉하기 어려운 취약노동자 조직화하겠다는 방침을 추구했다. 그러나 목표한 바를 얼마나 성취했는지는 불명확하다. 커뮤니티 지역지부를 통해 지역사회에서 다양한 캠페인을 벌이고 실질적인 변화를 끌어냈긴 했지만, 지역지부의 성장은 목표만큼 이르지 못했고 산업질서에 기초하여 설립된 지부와 지역지부 간의 상호작용이 활성화

화되지 않았다. 여기서는 이러한 사업의 전개 과정, 그리고 그것의 성과에 영향을 미친 요인을 관련 사례 연구 논문을 발췌 및 요약하여 살펴본다.<sup>37)</sup>

### 〈유나이트(Unite the UNION)〉

〈유나이트(Unite the UNION)〉는 2018년 기준으로 주로 민간부문 138만 2천 명의 노동자들이 가입해 있는 영국 최대 규모 노동조합이다. 유나이트는 발전 과정에서 몇 차례 인수 및 합병을 거쳤으며, 그중에서 가장 주요할 만한 것은 2007년 영국운수일반노동조합(TGWU)와 전 산업을 아우르는 노조조직 〈아미쿠스(Amicus)〉의 통합이었다. 유나이트는 그 이전에도 여러 차례 조직적 합병을 거쳐서 탄생한 조직으로, 내부에는 다양한 맥락의 문화들이 병존하고 있다. 그러나 유나이트를 지배하는 문화적 전통은 주로 TGWU의 역사와 정체성에서 비롯된 것이다. 이는 영국 노동조합주의 역사적 형성과 연결돼 있으며, 정치적으로는 급진적이고 좌파적인 것으로 분류됐다. TGWU는 조합원의 이익이라는 협소한 범위를 넘어서 계급적 이해관계를 주장하고, 단체교섭 의제보다는 노동자 전체에 영향을 미치는 사회정치적 이슈에 초점을 두는 운동적인 노동조합으로 평가됐다. 영국 노동운동의 전성기인 1970년대 후반 TGWU 조합원 규모는 대략 200만 명 이상이었으며, 이들은 주로 운수업과 제조업에 종사하는 노동자였다. 그러나 이후 급속도로 약화되기 시작했다.

아미쿠스와 합병 이전 TGWU는 130명의 활동가를 채용하여 전략 조직화 사업을 추진했다. 이는 전통적인 개별 사업장단위 조직화 방식 대신 청소용역, 육류가공, 저가항공 등 업종단위로 노동자를 조직화하는 방식을 취했다. 특정 업종노동자를 대거 노조원으로 조직하고 지역 차원의 현장 활동가 연결망을 형성하여, 노동조건이 바닥을 향한 경쟁으로 향하는 것을 멈추고자 하는 계획이었다. 또한 이를 통해 노동조합의 목표를 혁신하고 조직의 재활성화를 꾀하고자 했다. 그러나 이러한 활동이 조직의 전체적인 정체성에 영향을 미쳤는지는 의문시되고 있다. 요컨대 신규 조직화는 조직 전체의 목표가 아니라 독립된 부서의 사업으로 다뤄진 것으로 평가된다. 이에 따라 전략 조직화는 노동조합의 기존 현안보다 우선순위에 항상 밀렸고, 예산 등 자원 투입이 충분치 이뤄지지 못했으며, 사업 과정에서 조직활동가와 관리자의 역할 분담이 효과적으로 조정되거나 양자의 상호작용이 활성화되지 못했

37) 이하에서 별도 인용 표시 없는 내용은 다음을 발췌, 요약한 것이다. Holgate, J. (2021). Trade unions in the community: Building broad spaces of solidarity. *Economic and Industrial Democracy*, 42(2), 226-247.

다는 것이다.

이러한 결과는 부분적으로 노동조합의 역사를 통해 상속받은 정체성과 전통이 자기 혁신의 경로에도 영향을 미치기 때문으로 평가된다. 즉, 계급주의 전통의 지배를 받는 TGMU에 사회운동의 맥락에서 형성된 혁신 전략을 도입하기 위해서는 보다 심층적인 자기 이해와 섬세한 계획, 점진적인 조직학습의 과정이 필요했다는 지적이다.

## 가. 배경과 목적

2011년 12월 영국 최대 민간부문 노동조합 유나이트는 퇴직자, 학생, 실업자 등 고용관계가 없는 ‘비(非)노동자(non-worker)’가 가입할 수 있도록 문호를 개방하겠다고 발표했다. 요컨대 이들에게 ‘커뮤니티 조합원(community member)’이라는 자격을 부여하고, 국가 수준에서 경제적 혼란과 사회적 혼란이 지배하는 이 시기에 정치에서 소외된 사람들이 자신의 목소리 낼 수 있도록 지역사회 구석구석을 돌아다니며 활동을 전개하는 ‘커뮤니티 활동가(community activists)’로 육성할 것이라는 목표를 제시했다. 이러한 ‘유나이트 커뮤니티(Unite Community)’ 전략은 1997년부터 2010년까지 집권한 신(新)노동당 정부의 실정에 대응하는 과정에서 유나이트 조직 내부에서 형성된 것으로, 2011년 사무총장 선거에서 Len McCluskey가 당선된 후 구체적인 사업계획으로서 확정됐다. 유나이트 커뮤니티는 중앙조직의 부서로 설치됐다. 이러한 전략은 유나이트 노동운동의 역사 속에서 형성된 계급주의와 보편주의 지향의 이데올로기적 노선에 부합하는 것으로 인식됐다.

한편, 이 시기 유나이트가 비노동자를 조합원으로 수용하기로 한 결정의 직접적인 계기가 된 것은 전 세계적인 긴축 재정 추세 속에서 영국에서도 이뤄진 복지 프로그램 전반에 걸친 대대적인 예산 삭감이었다. 이러한 가혹한 조치는 가장 가난한 사람들에게 가장 큰 악영향을 미쳤

고, 나아가 사회 각계각층에서 폴뿌리 시민들의 격양된 반응을 일으켰다. 사회정치적 책임을 강조하는 유나이트는 이러한 상황을 개선하기 위해 개입하고자 했다. 한편, 이 결정이 이뤄진 데는 비노동자 개인을 노동조합에 가입시키고 지역사회 차원을 활동을 전개함으로써, 청년들 사이에서 노동조합에 대한 인식을 개선할 수 있으리라는 기대도 작용했다. 예컨대 어느 유나이트의 간부는 면접조사에서, “정말 창피했습니다. 2010년 학생들이 [복지삭감에 반대하며] 거리에서 시위하는 동안 우리는 〈영국노총(Trade Union Congress)〉 총회 자리에 가만히 앉아서 의사를 검토했고 있었습니다. 이러한 상황을 성찰하는 가운데 우리가 학생운동과 어떻게 연대해야 하는지에 대한 영감이 생겨났습니다.”라고 응답하기도 했다.

#### 나. 사례의 전개

‘유나이트 커뮤니티’는 실업자, 장애인, 간병인, 퇴직자, 학생 등 일반적으로 노조에 가입할 기회가 주어지지 않는 모든 비노동자에게 조직을 개방하는 전략이다. 이들에 대한 조합비는 2018년 당시 일주일에 50펜스(2021년 10월 3일 기준 약 8백 원)로 의도적으로 낮게 책정됐다. 커뮤니티 조합원이 50명 이상이 되는 지역에서는 지역지부(local branch)를 구성할 수 있다. 이렇게 형성된 지역지부는 중앙으로부터 활동비로 일주일에 약 500파운드(2021년 10월 3일 기준 약 80만 원)를 받는다. 지역지부에 속한 커뮤니티 조합원들은 토론을 통해 활동의 방향과 목표를 설정했다. 대부분은 지역공동체 차원에서 취약계층을 대변해 재정 긴축으로 인한 복지삭감에 항의하고 관련 문제를 해결하는 데 초점이 맞춰졌다. 또한, 일부 지역에서는 공공주택 공급, 윤리적 조달, 생활임금

캠페인, 가정폭력 반대, 푸드뱅크 확대, 장애인 이동권 보장 등의 이슈와 관련된 활동이 전개되기도 했다. 이 과정에서 5개 커뮤니티 지원센터가 설립되어 사람들이 모여서 토론하고 교육훈련과 상담을 받을 수 있는 공간으로 기능할 수 있게 됐다.

한편, 커뮤니티 지역지부는 지역사회 문제뿐만 아니라 노동 문제에도 개입했다. 예컨대 커뮤니티 조합원들은 ‘0시간 계약’을 일삼는 레스토랑 체인을 표적으로 삼아 ‘Fair Tips 캠페인’을 전개했다. 또한, 0시간 계약을 인사관리 방침 중 하나로 활용했던 대기업 <Sports Direct>를 대상으로 전국 40개 이상 매장에서 항의 캠페인을 벌이고 주주총회에 참석하여 이 문제에 질의했다. 이를 통해 여론의 관심을 일으켰고, 이 회사의 설립자가 의회에서 출석하여 조사를 받도록 할 수 있었다.<sup>38)</sup> 이 외에도 커뮤니티 조합원들은 파업투쟁 중인 노동자들을 위한 연대활동 등을 활발하게 전개했다. 유나이티드에서 커뮤니티 지역지부와 산업적 조직 질서 사이 연결은 전략적 방침에 따라 의도적으로 권장됐다. 이에 따라 기존 하부단위 조직인 업종지부(industrial branches) 중 50개 이상이 새로 만들어진 커뮤니티 지역지부를 재정적으로 지원했다. 상당수 업종지부 조합원들에게 이러한 지원은 일종의 자신들의 안전한 미래를 위한 보험 가입으로 여겨졌다. 그런 한편으로, 이러한 권고와 노력에도 이 두 가지 질서는 섞이지 않았다.

면접에 응한 유나이티드 중앙조직 관계자는 “커뮤니티 전략과 산업적 전략은 별개가 아닙니다. 우리의 목표는 커뮤니티 활동과 산업 활동을 연결하는 것이며, 직장에서 하는 일과 커뮤니티에서 하는 일 사이 구분

38) 자세한 내용은 가디언(2015년 12월 18일)의 다음 기사 참조. “Sports Direct's Mike Ashley to face MPs over working conditions”  
<https://www.theguardian.com/business/2015/dec/18/sports-direct-mike-ashley-parliament-questions-working-conditions>, 2021년 10월 3일 검색.

을 없애는 것입니다.”라고 응답했다. 그러나 현실은 전혀 달랐다. 지역지부와 업종지부 조합원들은 뚜렷하게 분리됐다. 이들 사이에는 접점이나 상호작용이 없었다. 이들을 관리하는 조직구조도 분리됐다. 예컨대 중앙조직의 ‘조직화사업본부(the Organizing Department)’는 사업장 단위에 초점을 맞추고 ‘유나이트 커뮤니티’는 커뮤니티에만 초점을 맞추며, 두 부서는 서로 관여하거나 협력하여 사업을 전개하지 않았다. 나아가 두 부서의 목표 관리와 운영 책임은 각기 다른 사무부총장들(assistant general secretaries)이 지고 있었다.

그런 속에서도 유나이트 커뮤니티는 지속해서 성장했다. 출범 당시 10개 지역지부에 각각 한 명씩 조직가 있었는데, 2015년 말에는 106개 지역지부/집단에 1만5천 명 이상이 커뮤니티 조합원으로 가입해 있었다. 그럼에도 이는 타산적 측면에서 추산된 ‘비용 중립적’ 커뮤니티 조합원 규모 2만5천 명에는 못 미치는 것이었다. 하지만 지역지부는 여론의 주목을 받은 다양한 캠페인을 전개했고, 중요한 사회구조적 변화를 실질적으로 견인했다. 이는 비용으로 측정하기 어려운 성과였다. 또한 이는 유나이트의 정체성에 있어서 변화를 의미하기도 했다. 2011년 이전 유나이트는 일반적으로 Hyman(2001)이 제시한 ‘계급 - 시장 - 사회’의 삼각형에서 ‘시장 - 계급’ 사이에 놓인 조직으로 평가됐다. ‘사회’와는 멀리 있었다. 그러나 2011년 이후 이 조직의 정체성은 ‘계급 - 사회’ 축의 방향으로 일정하게 이동했다. 이를 주도한 커뮤니티 활동가들은 ‘138만 유나이트’의 가족이 된 것이 자신들에게도 강한 동기를 부여한다고 평가했다. 대규모 노동조합의 일원이 됨으로써 더 많은 자원과 시설을 활용할 수 있었고, 사회 변화를 위한 캠페인을 더욱 자신감 있게 진행할 수 있었다는 것이다.

## 다. 평가와 합의

유나이트 커뮤니티 사례는 비근로자를 조합원으로 포함하는 것이 노동조합의 정체성에 어떠한 의미를 갖는 것인가 하는 근본적인 질문에 대해서 성찰할 기회를 제공한다. 본 사례에 대한 검토로부터 끌어낼 수 있는 평가와 합의는 다음과 같다.

첫째, 커뮤니티지부의 조합원은 업종지부의 조합원과 노동조합에 대한 기대가 달랐다. 일반적으로 사업장질서에 기초에 가입한 업종지부 조합원은 노동조합을 직장 내 문제해결과 노동조건, 그리고 사회적 안전망을 제공하는 일종의 ‘보험’으로 인식하는 경향이 있다. 이들에게 노조와 관계는 일종의 ‘거래관계’이다. 이들은 자신에게 닥친 긴급한 위기 상황과 연결된 것이 아니면 노조 활동에 직접적으로 관심을 보이거나 참여하지 않고, 마치 보험사 직원에게 그러하듯, 선출된 지도부에게 모든 것을 위임한다. 이들에게 노조의 의미는 불명확할 수 있다. 그러나 커뮤니티 조합원들은 정치적 캠페인에 참여하기 위해 노동조합에 가입한다. 이를테면 자신이 직접 참여하는 정치운동의 내용을 바탕으로 노동조합의 목적과 활동에 대해서 의미를 구성한다. 이들은 상대적으로 노조의 목표와 활동에 대해 명확한 상을 갖고 있다. 그러나 유나이트 내에서 커뮤니티 조합원의 비중이 매우 적다는 점, 업종지부 조합원과 완전하게 분리되어 있다는 점을 고려한다면, 이러한 기대의 차이가 노동조합의 전체적인 정체성에 어떠한 영향을 미쳤는지는 미지수다.

둘째, 커뮤니티 조합원들이 추진하는 계급적 이해관계에 기초한 사회운동적 활동은, ‘정치와 경제의 분리’라는 전통적인 노사관계 구조의 제약과 충돌할 수 있다. 달리 말하면, 커뮤니티 지역지부의 활동은 법제도에 기초해 단체협약을 체결하는 것으로 축소된 집단적 노동관계의 경제

를 넓히는 역할을 할 수 있다. 지도부는 유나이티드 커뮤니티 전략 실행을 통해 계급적 이해관계를 대표하는 노조주의를 강화할 것이라고 주장했다. 그러나 이는 구두선에 그치는 경향이 있다. 내부 혁신을 통해서 이러한 전략의 효과를 증폭시키려는 시도는 사실상 전개되지 않았다. 유나이티드의 관료주의는 커뮤니티 기반의 조직질서가 확대되는 것을 막았다. 예컨대 유나이티드의 규약은 “커뮤니티 조합원은 노동조합에서 어떠한 직위도 획득할 자격이 없다. 또한, 자신이 속한 커뮤니티 지부/집단을 제외하고 다른 조직구조에 참여할 수 없다.”고 정하고 있다. 또한, 커뮤니티 조합원은 취업하면 권한을 상실한다. 업종지부와 커뮤니티지부 이중 멤버십은 허용되지 않는다.

셋째, 유나이티드 커뮤니티 전략의 기획 과정에서 업종지부 조합원과 지역지부 조합원 간에 발생할 수 있는 이해관계 충돌을 어떻게 조정할지에 대한 고려가 부족했다. 일반적으로 노동조합 내에서 임원, 활동가, 직원 등의 갈등과 충돌이 어떻게 조정되는가는 그 조직의 성과에 매우 큰 영향을 미친다. 혁신이 성공하기 위해서는 혁신을 중심으로 하는 진솔한 의사소통에 기초하여 내부 협력 관계가 만들어져야 한다. 그러나 유나이티드 커뮤니티 전략에 대해서 그러한 소통과 통합의 과정은 완벽하게 이루어지지 않았다. 유나이티드의 총회에서는 유나이티드 커뮤니티 전략에 관한 내용이 보고되었지만, 이와 관련된 일상적인 조직학습이 다양한 층의 구성원들 사이에서 진행되고 있다는 증거는 없었다. 노동조합의 역사적 전통에서 비롯된 전략적 지향과 새롭게 도입된 전략적 지향을 통합하기 위한 강력한 리더십의 의지와 섬세한 논의 기술이 필요하다. 이는 단지 성명서를 내고 조직의 지향을 표방하는 것 이상을 의미한다. 교육훈련에 기초한 지속적인 내부 혁신과 실질적인 변화를 촉발하는 과정이 요구된다.

## 4. 소결 : 요약과 제언

### 1) 기존 논의 요약

커뮤니티 노조주의(community unionism)는 1990년대 이후 노동 재 활성화와 혁신 전략의 맥락에서 발전한 담론 중 하나다. 이는 노동조합이 조합원의 협소한 이해관계 요구를 제도적 수단으로 충족시키는 것을 넘어서, 지역사회 차원에서 시민 공동의 이해관계 이슈를 대변해야 하며 다른 사회운동 및 주민단체와 연합을 형성하고 정치적으로 행동해야 한다는 지향을 지칭한다. 한편, 커뮤니티 노조주의 담론의 기반을 이루는 전제는 노동운동의 사회적·계급적 역할이라는 당위성에 대한 강조가 아니라, 이러한 활동을 통해 확보할 수 있는 새로운 자원과 기풍이 노동조직을 발전시킬 것이라는 실용적 기대였다. 이는 주로 호주, 영국, 미국, 캐나다, 일본 등 노사관계제도가 상대적으로 분권화된 나라에서 활발하게 전개됐다.

최근 한국에서도 경험적 수준에서 지역 차원 노동시민연대의 중요성이 갈수록 커지고 있고, 나아가 노동조합운동의 발전을 위해서 요구되고 있다는 점을 고려한다면, 커뮤니티 노조주의 관련 외국의 논의를 참고해볼 필요성이 있다고 할 수 있다. 이를테면 커뮤니티 노조주의와 관련된 논의를 검토함으로써, 지역노동운동 관련 우리의 경험을 분석하고 발전 전략을 세우기 위한 담론을 풍부하게 구성할 수 있을 것이다. 이러한 인식을 바탕으로 여기서는 선행연구에 기초하여 커뮤니티 노조주에 대한 전략적 논의와 실천 사례를 검토했다.

먼저, 커뮤니티 노조주의 전략에 관한 논의를 검토한 내용은 다음과

같다. 커뮤니티 노조주의는 다양한 논자에 의해 혼란스럽게 정의돼왔다. 이는 ‘커뮤니티’라는 단어가 중층적인 의미에 기초해 있기 때문이다. Tattersall은 이러한 혼란을 줄여 줄 수 있는 유용한 기준점을 제공한다 (Tattersall, 2006; 2008). 이에 따르면, 노동 재활성화 논의에서 커뮤니티라는 용어는 다음 세 가지 의미로 사용됐다. 첫째, 커뮤니티는 사람들이 가입하는 시민단체나 주민단체 등 ‘조직’의 의미로 사용됐다. 이는 특히 ‘노동시민연대’ 혹은 ‘노동-커뮤니티 연합(labour-community coalition)’이라는 관용어에 내재해 있다. 둘째, 커뮤니티는 사람들 사이 관계 형성의 기초가 되는 ‘공유된 정체성 또는 이해관계’의 의미로 사용됐다. 요컨대 공간적 거리의 정도와 상관없이 정체성 또는 이해관계를 공유한 사람들의 집합도 커뮤니티로 지칭될 수 있다. 셋째, 커뮤니티는 사람들이 뿌리내리고 살아가는 ‘장소’의 맥락에서 사용됐다. 이 경우 커뮤니티는 지역공동체를 의미한다. 가장 일상적인 용법이다.

이렇듯 커뮤니티를 조직, 공유된 정체성 및 이해관계, 장소 등의 복합적 구성물로 이해하는 것은 커뮤니티 노조주의를 개념화하는 데 중요하다. 이는 커뮤니티를 다양한 조직과 정체성 및 이해관계, 그리고 장소 등이 상호 경쟁하는 영역으로 포착할 수 있는 분석적 프레임워크를 제공하기 때문이다. 이러한 맥락에서 ‘전략으로서 커뮤니티 노조주의’를 다음과 같이 개념화할 수 있다. 첫째, 커뮤니티 노조주의 전략은 노동조합과 커뮤니티 조직 간 ‘연합’의 형성과 발전을 지향한다. 둘째, 커뮤니티 노조주의 전략은 비(非)사업장 영역에서 비롯되는 공통의 정체성이나 이해관계에 기초하여 취약한 조건에 있는 노동자를 ‘조직화’하려는 지향을 의미한다. 셋째, 커뮤니티 노조주의 전략은 주체가 맥락적으로 구성하는 다양한 공간적 스케일에서 노동조합의 정치적 ‘영향력’을 강화하려는 지향을 의미한다. 이러한 세 가지 지향은 상호 중첩되며, 한 가지 지

향의 실행이 다른 지향에 영향을 주는 보완적 관계를 구성한다.

다음으로, 이 글에서는 두 개의 커뮤니티 노조주의 실천 사례를 살펴봤다. 우선 미국에 기반을 둔 사회운동조직의 초국적 네트워크, 산업지역재단(IAF)이 주도한 노동-커뮤니티 연합의 활동 사례다. Holgate는 2010년대 초반 영국 런던(런던 시티즌), 호주 시드니(시드니 얼라이언스), 미국 시애틀(사운드 얼라이언스) 등에서 IAF가 주도하여 형성된 노동조합과 커뮤니티 조직의 연합을 비교 분석했다(Holgate, 2015). 그 결과 런던 시티즌에서는 시드니 얼라이언스와 사운드 얼라이언스에서보다 노동조합의 참여 정도와 실질적인 성과가 상대적으로 저조했음을 확인했다. 그 원인은 다음과 같았다. 첫째, 영국 노동운동의 계급주의 전통은 사회운동단체와 노동조합의 연합 과정에서 문화적 마찰을 일으키는 방향으로 작용했다. 또한, 런던의 노동운동 지도자들은 ‘조합원 증가 여부’라는 도구적 관점에서 연합의 필요성을 인식했으며, 그 결과 다른 두 연합에서보다 물질적 자원과 인력 투자를 제한했다. 둘째, 시드니 얼라이언스와 사운드 얼라이언스에 가입한 노동조합들은 연합이 제공하는 교육훈련에 적극적으로 참여했다. 이를 통해 새로운 지향과 관계적 기술을 가진 활동가들이 육성될 수 있었다. 그러나 런던의 노조는 교육에 거의 참여하지 않았다. 셋째, 시드니 얼라이언스와 사운드 얼라이언스에서는 건설 기획 단계에서부터 노동조합의 리더십이 적극적으로 참여해 역할을 했다. 반면, 런던 시티즌의 경우에는 리더십의 상호작용을 통한 공동의 목표 형성 과정이 존재하지 않았다.

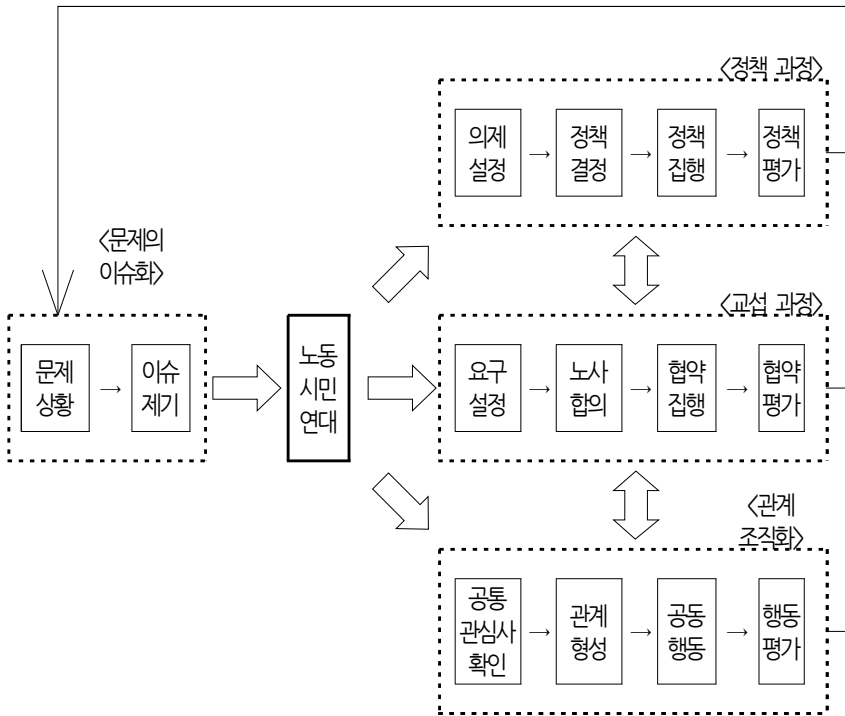
한편, 영국의 최대 규모 노동조합 유나이티(Unite the UNION)는 2011년 말, 퇴직자, 학생, 실업자 등 고용관계가 없는 ‘비(非)노동자’에게 문호를 개방하겠다고 발표해서 주목을 받았다. 요컨대 이들에게 ‘커뮤니티 조합원’이라는 자격을 부여하고, 지역사회 구석구석을 돌아다니

며 정치적 활동을 전개하는 ‘커뮤니티 활동가’로 육성할 것이라는 목표를 제시했다. 2015년 말 기준으로 유나이트에는 106개 지역지부/집단에 1만5천 명 이상이 커뮤니티 조합원이 가입해 있었다. 노조가 추산한 비용 중립적 규모는 2만5천 명에는 못 미쳤다. 그러나 이들은 다양한 캠페인을 전개했고, 중요한 사회구조적 변화를 견인했다. 또한, 노동조합의 정체성을 변화시키는 데도 이바지했다. 이는 비용으로 측정하기 어려운 성과였다. 하지만 이러한 성과는 유나이트 전체로 퍼져나가지 못했으며 조직구조에서 한계에 갇혔다. 유나이트의 지도부는 커뮤니티 전략 실행을 통해 계급적 이해관계를 대표하는 노조주의를 조직 전체에서 강화할 수 있다고 주장했으나 사실상 이는 구두선에 그쳤다. 내부 혁신을 통해서 이러한 전략의 효과를 증폭시키려는 시도는 조직 내 관료주의에 막혔다. 이를 변화시키기 위해서는 리더십의 강력한 의지와 섬세한 논의 기술이 필요하다. 요컨대 성명으로 당위적 목표를 호소하는 것을 넘어, 교육훈련에 기초한 지속적인 내부 혁신과 실질적인 변화를 촉발하는 과정이 요구된다.

## 2) 지역노동운동 전략 관련 제언

지금까지 살펴본 논의 내용과 경험 분석을 기초로 커뮤니티 노조주의에 기초한 전략적 실천의 프로세스를 재구성하면 [그림]과 같다. 이 프로세스의 작동 방식을 간략하게 설명하면 다음과 같다.

[그림 4-3] 커뮤니티 노조주의 전략 실천의 프로세스



먼저, 지역사회 또는 특정한 노동자 집단에 위험이나 피해를 가하는 문제가 이슈로서 제기되면 ‘노동시민연대(노동-커뮤니티연합)’가 이에 반응한다. 한편, 구체적으로 어떠한 노동조합과 시민사회단체, 주민단체 등으로 구성되어 있는가에 따라서, 노동시민연대가 반응하는 이슈들의 폭이나 범위가 달라질 것이다. 예컨대 보건의료단체와 제조업노조 중심의 연대라면 발암물질(화학물질) 등 산업안전 관련 이슈에 민감하게 반응하게 될 것이다. 노조와 농민단체의 연대라면 학교나 직장 등의 급식 문제를 중요한 이슈로 받아들일게 될 것이다. 정치단체와 저임금노동자

조직의 연합이라면 생활임금 등을 보장하는 양질의 일자리 확대가 중요한 이슈로 부각할 것이다. 중요한 점은 다양한 단체와 노동시민연대를 굳건하게 구성할 때, 노동조합이 ‘사업장 경계 바깥의 문제’, ‘노사관계 영역을 넘어서는 문제’까지도 자신들이 대응해야 할 이슈로서 인식하게 된다는 점이다.

다음으로, 노동시민연대는 이슈로 제기된 상황을 개선하기 위해 구체적인 문제해결 방법과 절차를 검토한다. 노동시민연대가 활용할 수 있는 문제해결 절차는 크게 세 가지 층위로 구분할 수 있다. 첫째, ‘관계 조직화’다. 이는 문제해결을 요구하는 시위와 캠페인 등을 주도할 수 있는 주체들을 육성하고, 시민들을 지지와 참여를 끌어내는 담론을 만들어가는 과정이라 할 수 있다. 요컨대 당사자 중에서 초동주체 혹은 활동가를 발굴하여 교육하고 이들이 실제 행동에 나서도록 하는 과정이다. 둘째, ‘교섭 과정’이다. 사업장 노사관계를 벗어나는 이슈일지라도, 지역사회 전체의 대응이 필요한 이슈로 판단된다면 노동조합은 이를 교섭 요구로 제기하고 자본의 사회적 책임을 다하라고 요구할 수 있다. 2010년경 전개된 ‘발암물질 없는 사회 만들기’ 운동은 여수·광양 등의 지역에서 주민을 대상으로 하는 캠페인으로 시작하여, 자동차와 석유화학 등 제조업 기업의 민주노총 소속 노조와 사용자 간 협약으로 확산했다. 셋째, ‘정책 과정’이다. 지역사회 문제의 해결에 대한 요구가 시민들 사이에서 커지고, 나아가 이와 관련해 노사단체가 사회적 책임 활동을 전개해 나간다면, 당연하게도 이에 지역의 정치인과 정책 당국이 관심을 보이고 반응할 것이다. 발암 물질 없는 사회 만들기 캠페인은 이와 관련된 명확한 사례다. 이 이슈와 관련된 지역의 시민 캠페인과 노사 공동 선언은 시너지 효과를 일으켜, 여러 지역에서 화학물질 안전관리 및 지역사회 알 권리 조례가 만들어지는 데 영향을 줬다.

마지막으로, 노동시민연대가 관계 조직화, 교섭 과정, 정책 과정 등을 효과적으로 전개한다면, 이슈로 제기된 지역사회 차원 노동 문제가 해소되거나 개선된다. 이는 시민들이 노동시민연대의 정치적 유용성을 인식하게 만들고, 여기에 참여한 다양한 조직들이 평판을 높이고 영향력을 강화하는 계기가 될 수 있다. 특히 노동조합운동은 노동시민연대를 통한 문제해결 과정을 활성화함으로써, 노사관계 프레임에서는 접촉할 수 없는 다양한 노동자 집단과 만날 수 있고, 시민들이 자발적으로 제공하는 물질적 상징적 지원을 획득할 수 있으며, 법제도 규칙과 이의 집행기관이라는 제도권 내부의 자원을 활용할 기회에 더 가까이 접근할 수 있게 된다. 이를 통해 전통적인 노동관계의 범위를 확장하고 그 안에서 노동조합의 영향력 또한 강화할 수 있을 것이다. 다만, 노동조합운동이 이러한 새로운 자원과 기회를 효과적으로 활용하기 위해서는, 관련 지식과 정보의 능동적인 습득, 다양한 역량을 가진 인재의 활용 등이 가능해지도록 내부 혁신을 이루어야 할 것이다.

노동조합조직이 커뮤니티 노조주의 전략을 효과적으로 실행하기 위해서 추진해야 할 조직혁신의 방향을 간략하게 제기하면 다음과 같다.

첫째, 지역 차원에서 시민사회단체나 주민단체 등과 일상적으로 소통하고, 지역의 주요 노동 관련 문제 해결을 위한 연대를 구성하는 활동을 전개해야 한다. 이와 관련해서는 특히 노동조합과 시민사회 양자 모두의 경험을 가진 ‘가교 건설자들’이 중요한 역할을 할 수 있음을 인식해야 한다. 또한, 구체적으로 어떠한 문제에 개입하기 위해 누구와 연대를 할 것인지 명확한 계획을 세우고 행동해야 한다.

둘째, 다양한 이해당사자와 노동자를 전략적 실천을 수행하는 활동가로 육성하기 위한 교육훈련 프로그램을 마련하고 강화해야 한다. 이는 단순히 조합원에게 조직의 방침을 설명하고 실무에 필요한 기술 습득

기회를 제공하는 것과는 다르다. 다양한 조건과 맥락에서 주변 사람을 변화시키고 사회구조의 변혁에 투신할 수 있는 ‘노동운동가’ 혹은 ‘사회운동가’를 키우는 교육훈련이 준비되어야 한다.

셋째, 노사교섭의 요구를 다원화하고 상호 연결할 수 있는 담론 역량을 갖춰야 한다. 이를테면 노동조합 조합원의 협소한 이해관계 이슈를 넘어 노사의 사회적 책임 관련 포괄적 이슈도 교섭 요구로 제기할 수 있어야 한다. 또한, 그러한 포괄적 이슈를 실현하기 위한 실천이 장기적으로 기업과 노동조합의 이해관계 실현에도 긍정적으로 영향을 줄 수 있다는 점을 설득해야 한다.

넷째, 정책 과정의 다양한 단계에 개입할 수 있는 역량을 갖춰야 한다. 이를테면, 노동 관련 이슈에 상대적으로 진보적인 정치인이 관여하여 법제도적 의제로 제기하도록 설득할 수 있어야 한다. 나아가 어떠한 내용으로 법제도 제·개정 등 정책 결정이 이루어졌을 때 효과적으로 문제 해결이 이루어질 수 있는지 객관적으로 분석할 수 있어야 하고, 문제 해결을 위해 만들어진 정책이 관련 기관을 통해 제대로 집행되고 있는지 체계적으로 감시하고 개입할 수 있어야 한다.



## 5장

# 지역본부 조직 강화 및 사업 활성화 방안

## 1. 여는 말

이 장은 앞서 서술한 2장(지역본부 주요 운동전략 변천사), 3장(지역본부 사업 및 정책개입 실태조사 결과), 4장(해외 지역 노동운동의 모범 사례)의 조사연구 결과를 반영하여, 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화 방안을 제시하고자 한다. 사실상 본 연구보고서의 결론 역할을 하는 셈이다. 앞서 밝힌 바와 같이, 지역본부 조직 강화 및 사업 활성화 방안 의제들은 민주노총의 「지역본부 강화 TF」 논의와 때를 같이하여 검토되었던 것들이다. 다만, 세부 개선방안은 연구 보고서를 작성한 정책연구원의 제안 형태로 정리된 것으로서, 이후 총연맹과 지역본부 논의에 따라 실제 사업으로 반영되는 과정에서 조정이 불가피할 것이다.

지역본부가 민주노총 산하조직으로서 총연맹 중앙의 운동 전략 및 과제를 지역에서 실천하는 것을 기본 목표로 설정하고 있는 만큼, 민주노총의 사업 과제를 먼저 정리하고, 과거 지역본부 발전·혁신 논의과정에서 제기된 지역본부 운동전략과 과제들을 중심으로 구체적인 지역본부 조직 강화 및 사업 활성화 방안을 재구성할 필요가 있다.

먼저, 「민주노총 지역본부 강화 TF」 논의를 통해 검토된 민주노총 중앙의 운동 전략 및 과제를 간단히 정리해본다. 강령 및 기본과제를 중

합해 볼 때, 민주노총은 한국 사회 변혁을 통해 노동자계급이 주인되는 세상을 건설하는 것을 운동의 전략적 목표로 설정한다고 볼 수 있다. 민주노총의 강령 및 기본 과제에는 △인간의 존엄성과 평등을 보장하는 참된 민주사회 건설 △노동자의 정치세력화 및 제 민주세력과의 연대 강화 △미조직 노동자의 조직화 등 조직역량 확대·강화 △노동기본권 완전 쟁취 △모든 형태 차별 철폐 및 안전하고 쾌적한 노동환경 쟁취 △사회보장제도 및 주택·교육·의료제도 개혁 등이 포함되어 있다. 비록 26년 전 민주노총 창립 당시에 제정된 강령 및 기본 과제이지만, 한국사회 변혁, 노동자 정치세력화, 미조직 노동자 조직화 등의 과제를 분명히 밝히고 있다.

민주노총의 전략적 목표를 논의함에 있어서, 한가지 중요한 전제가 있다. 민주노총은 조직 체계 상으로는 각 가맹조직의 총연합체인 것은 분명하나, 산별노조의 조직적 기반이 구축되어 총연합단체가 상징적 역할에 머무는 서구의 경우와는 다르게 단순한 연합단체 수준을 뛰어넘는 독자적인 위상을 갖추고 있다는 점이다. 역사적으로도 현재의 가맹조직 기반 구축 이전에 민주노총이 창립되어 독자적인 운동 기반이 존재해 온 데다, 한국사회의 지형상 민주노총은 우리의 노동계급을 대표하여 전체 진보·민중운동의 구심점 역할을 해왔기 때문이다. 이러한 민주노총의 위상은 지역본부의 위상과도 연결된다.

이같은 위상을 반영하듯, 민주노총은 △노동계급의 자주적 요구와 이익 실현을 위한 투쟁 △노동계급의 조직역량을 강화하기 위한 조직화 △노동계급의 권리·요구 관철을 위한 교섭 및 정책 개입 △노동계급의 집권 토대를 구축하기 위한 정치세력화 △한국사회 변혁을 갈망하는 제 진보·민중운동세력과의 연대 등의 핵심 사업들을 요구받고 있다.

민주노총 산하조직인 지역본부 역시 이러한 민주노총 중앙의 핵심 사

업들을 지역에서 실천할 필요가 있음은 물론이다. 다만, 각 지역의 정치적 환경, 지리적 요건, 민주노조운동의 기반 등 지역 특성에 따른 편차가 존재하기 때문에, 실제 각 핵심 사업들이 구체적으로 전개되는 과정에서는 지역적으로 차이가 나타나고 있다.

한편, 민주노총 각 지역본부는 산별체계 강화에 따른 산별(가맹)조직 중앙 중심의 사업 흐름이 강화되고, 2008년 이후 진보정당 분화에 따라 지역 정치운동이 약화되는 어려운 여건 하에서도 ‘모든 노동자의 민주노총’ 실현을 위해 노력해왔다. 지역은 노동과 정치, 연대가 만나는 공간이자, 노동자의 투쟁, 조직화, 정책 개입이 동시에 이뤄지는 말 그대로 민주노총의 지역 전진 기지이다. 따라서, 이러한 지역본부의 역할을 되돌아 볼 때, 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화는 민주노총 운동전략 실천의 필수 요건으로서 계속 제기될 수밖에 없었다.

민주노총은 2000년부터 2016년까지 매 시기별로 민주노총 발전·혁신 전략 논의를 전개한 바 있는데, 정도의 차이는 있지만 대부분 지역본부 강화를 위한 운동전략을 포함하고 있다. 이중 2000년 및 2009년 전략 논의는 이후 지역본부의 위상 및 역할 설정에서 주요한 계기로 작용하고 있다.

2000년 <발전전략위원회>에서는 지역본부의 역할을, △중앙에서 수입 받은 대정부-대자본투쟁 △정치사업 △민중연대사업 △통일투쟁 △미조직노동자 조직사업 △지역 탄압 연대 투쟁 등으로 규정했다. 이 지역본부 역할은 지난 20여년 지역본부 사업의 기본 토대로 작용했고, 현재의 지역본부 사업과제 역시 이 틀을 중심으로 설정·실천되고 있다.

2009년 <노동운동혁신위원회>에서는 ‘노동의 지역개입력 강화를 위한 3대 사업 방향’을 통해 지역본부의 3대 전략사업으로 △미조직비정규노

동자 조직화 거점 역할 강화 △지역본부 대지자체 교섭과 투쟁과 전환 △노동이 주체가 되는 지역 생활연대운동 강화를 제시한 바 있다. 이는 현재까지 이어진 지역본부 사업 흐름의 근간으로 작용하고 있다. 2009년의 운동 전략 논의는 2010년 지방선거 이후 경남·서울지역의 선도적 실천사례를 기반으로 각 지역에 확산되어 왔다. 2010년·2014년·2018년 지방선거 과정에서 민주노총은 지역 노동존중 토대 강화를 위해 적극 개입했고, 지역 노동정책 개입의 유력한 수단으로 노정교섭을 계속 추진해왔다.

다만, 민주노총 혁신 논의과정에서, 지역본부의 위상 강화 및 혁신발 전방안은 단골 메뉴로 제시되었지만 아직도 그 한계 또한 계속되고 있다. 가맹조직 총연합체 중심의 민주노총 위상 속에서 지역본부의 강화를 위한 세부 실천방안이 여전히 부족하거나 물질 토대의 뒷받침이 취약하고, 발전·혁신 논의의 연속성 또한 부족했기 때문이다. 무엇보다, 2016년 정책대의원대회에서 지역본부 강화 차원에서 제시한 총연맹 차원의 지역운동전략이 아직도 여전히 구체화되고 있지 못하다는 것이 지역본부 강화 논의의 현 주소를 반영하고 있다.

따라서, 이러한 문제를 극복하기 위해서는, 지역본부의 위상 및 핵심 사업들을 분명히 재구성하고, 이를 실천하기 위한 충분한 논의와 단계적 실천 등을 전제로 하는 중장기적인 로드맵과 함께, 이를 근거로 총연맹 사업계획에 구체적으로 반영될 수 있도록 방안을 구체화하는 것이 중요하다. 이러한 전제 아래 현재 논의되는 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화 방안 역시 단기간에 이뤄져야 할 사업과제 및 중장기적 논의가 필요한 사업과제가 구분되어 정리될 필요가 있다.

참고로, 본 조직강화·사업활성화 방안은 애당초의 연구 취지 및 총연맹 「지역본부 강화 TF」의 논의가 결합되는 과정에서 연구 내용이 확

대되었다.<sup>39)</sup> 그 결과, 지역본부의 단기적인 지자체 정책 개입력 강화 의제 및 중장기적인 조직강화·사업활성화 의제가 혼합되어 연구 보고서가 제출되어 있다.

## 2. 지역본부 조직 강화, 사업 활성화의 핵심 사업 및 실천 과제

지역본부는 △수도권을 제외한 전반적인 경제 기반 약화 및 고용위기 확산 △보수적 정치 기반이 뿌리깊은 지역사회 △노동존중 정책 추진 기반의 지역별 극심한 편차 △중앙(서울) 집중으로 고착화되는 운동 조건 등의 열악한 상황에서, 지역 노동운동을 강화·발전시키는 지역운동센터 위상을 갖는다.

앞서, 민주노총이 한국사회의 지형상 가맹조직의 연합단체 수준을 뛰어넘는 독자적인 위상이 있다고 전제한 바 있듯이, 지역본부 역시 지역에 존재하는 가맹 지역조직의 연합체를 넘는 독자적인 위상을 갖추고 있다. 각 가맹조직의 지역적 기반이 모두 안정적으로 구축되어 있지 않고, 지역의 운동조건 편차가 큰 상황에서 지역의 노동계급을 대표하면서 민주노총의 운동전략을 지역에서 실천하고 있다.

이에 따라, 지역본부는 △지역 노동계급의 권리와 요구를 관철하기 위한 투쟁 강화 △지역 노동계급의 조직역량 강화를 위한 미조직 노동자

39) 본 연구는 초기(2021년 6월)에 지역본부의 정책 개입력 강화의 취지로 출발했고, 이게 기초해서 7월 지역본부 실태조사가 진행된 바 있으나, 7월 이후 「총연맹 지역본부 강화 TF」 논의에 따라 지역본부 조직 강화 및 사업 활성화 전반으로 연구가 확대될 필요가 있다는 의견에 따라, 연구 사업 범위가 확대되었음. 대체로 정책개입력 강화가 구체적이고 단기적인 사업 의제라면, 지역본부 조직 강화 및 사업 활성화 의제는 총연맹 중앙과 지역본부가 전략적으로 논의해야 할 다소 추상적인 중·장기과제가 포함될 수밖에 없을 것임.

의 전략조직화 △지역 노동계급의 기반 확대를 위한 정책 개입력 강화 △지역 노동계급의 집권 토대 구축을 위한 연대운동 강화 및 정치세력화 등의 핵심 사업이 강하게 요구된다.

그러나, 지역본부의 핵심 사업을 설정하기에 앞서서, 지역본부가 ‘모든 노동자의 민주노총 실현’의 선도적 역할을 한다는 전제 아래 기본 원칙을 먼저 설정할 필요가 있다. 첫째, 지역본부는 민주노총 산하조직으로서 총연맹이 주도하는 총노동 운동에 통일적으로 복무하되, 각 지역 특성에 맞는 실천방안을 지역본부가 자율적이고, 책임있게 설정할 수 있도록 기반이 마련되어야 한다. 총연맹 중앙이 총노동 운동의 틀 속에서 통일적으로 관철해야 할 기본 가이드라인은 설정하되, 구체적 실행방안은 지역본부 책임 하에 설정되도록 하는 지역 중심 운동 관점이 필요하다는 것이다.

둘째, 총연맹 중앙은 지역본부가 지역 노동운동 강화·발전의 전진 기지 역할을 제대로 실천할 수 있도록 지역의 관점에서 인적·물적 토대 확충을 최대한 지원할 필요가 있다. 민주노총이 가맹조직 중심의 총연합체 특성을 갖고 있고, 각 사업 및 투쟁 역시 가맹조직 중심으로 이뤄지는 만큼, 총연맹 중앙은 의식적으로 지역본부의 사업·투쟁을 중심에 두고 인적·물적 토대의 강화를 도모하는 것이 운동전략 측면에서 필요할 것이다.

셋째, 총연맹 중앙은 지역본부가 지역 가맹(산별) 조직의 적극 참여 아래 지역 노동운동이 강화·발전될 수 있도록 통일적 사업방침을 마련할 필요가 있다. 100만을 넘어, 200만 시대의 민주노총을 앞당기기 위해서는 지역의 미조직 노동자들을 지역본부가 적극 조직하고, 지역 노동자들의 노동권 보호·강화를 우선적으로 추진해야 할 것이다. 지역의 일상 생활공간에 민주노총이 자리잡고 지역적 기반이 강화될 때 가맹조직의 지

역 조직 기반 역시 강화될 수 있다.

본 연구에서는 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화를 위한 핵심사업의 실천을 위한 10대 주요 과제를 <표 5-1>과 같이 제안하고자 한다. 앞서 언급한 바와 같이, 본 연구에서 제기하는 5개 핵심사업 및 10개 실천과제는 단-중장기 의제 구분이 불가피하지만, 본 연구에서는 명확히 구분하지 않고 있다. 단-중장기 의제 구분은 총연맹과 지역본부의 별도 논의를 거쳐 별도로 이뤄질 수밖에 없을 것이다.

각 핵심사업에 따른 주요 실천과제를 보면, 첫째, ‘지역 노동계급의 권리와 요구 관철을 위한 투쟁 강화’ 실천과제로서 △지역본부 역량 강화를 위한 사업추진체계 및 인적·물적 토대 강화 △가맹(산별)조직의 지역투쟁·사업 적극 참여를 위한 사업 방침 마련 등을 제안한다.

둘째, ‘지역 노동계급의 조직역량 강화를 위한 미조직 노동자의 전략 조직화’ 실천과제로서, △지역 미조직·취약노동자 조직화를 위한 기반 강화 △지역본부·지역노동센터(중간지원조직)·연대운동조직간 공동사업 토대 구축 등을 제안한다.

셋째, ‘지역 노동계급의 기반 확대를 위한 정책 개입력 강화’ 실천과제로서, △미조직·취약노동자, 고용위기 노동자 보호를 위한 정책 개입 역량 강화 △지역 노동정책 추진기구의 민주노총 중심 운영 체계 강화 △자주적 운동 원칙을 전제로 한 지역 중간지원조직(상담·비정규센터)의 활용 등을 제안한다.

넷째, ‘지역 노동계급의 집권 토대 구축을 위한 연대운동 강화 및 정치세력화’ 실천과제로서, △노동의제를 중심으로 한 지역 연대운동 강화 △노동계급의 정치적 요구 공론화 및 실천을 전제로 한 일상적 정치사업 강화 △지방 권력 쟁취를 위한 지방선거 적극 개입 등을 제안한다.

〈표 5-1〉 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화를 위한 핵심 사업 및 실천과제

| 지역본부 핵심사업                             | 10대 주요 실천과제                                 |
|---------------------------------------|---------------------------------------------|
| 지역 노동계급의 권리와 요구 관철을 위한 투쟁 강화          | ① 지역본부 역량 강화를 위한 사업추진체계 및 인적·물적 토대 강화       |
|                                       | ② 가맹(산별)조직의 지역투쟁·사업 적극 참여를 위한 사업 방침 마련      |
| 지역 노동계급의 조직역량 강화를 위한 미조직 전략 조직화       | ③ 지역 미조직·취약노동자 조직화를 위한 기반 강화                |
|                                       | ④ 지역본부·지역노동센터(중간지원조직)·연대운동조직간 공동사업 토대 구축    |
| 지역 노동계급의 기반 확대를 위한 정책 개입력 강화          | ⑤ 미조직·취약노동자, 고용위기 노동자 보호를 위한 정책개입 역량 강화     |
|                                       | ⑥ 지역 노동정책 추진기구의 민주노총 중심 운영 체계 강화            |
| 지역 노동계급의 집권 토대 구축을 위한 연대운동 강화 및 정치세력화 | ⑦ 자주적 운동 원칙을 전제로 한 지역 중간지원조직(상담·비정규센터)의 활용  |
|                                       | ⑧ 노동 의제 중심의 지역 연대운동 강화                      |
|                                       | ⑨ 노동계급의 정치적 요구 공론화 및 실천을 전제로 한 일상적 정치 사업 강화 |
|                                       | ⑩ 지방 권력 쟁취를 위한 지방선거 적극 개입                   |

### 3. 지역본부 조직 강화 및 사업 활성화를 위한 주요 실천 과제

#### 1) 지역 노동계급의 권리와 요구 관철을 위한 투쟁 강화

##### 가. 지역본부의 현 상황 진단

지역본부는 1차적으로 각 지역에 속한 민주노총 소속 조직들의 투쟁 및 사업을 지원하고, 총연맹 산하조직으로서 총연맹 중앙의 수임사업을

집행함과 동시에 지역 특성에 맞는 독자적 사업을 전개하고 있다. 지역 노동계급의 권리와 요구 관철을 위한 지역 단위 연대 투쟁을 본연의 사업으로 정하고 있다는 의미이다. 그런데, 지역본부 실태조사 결과(2021.8), 각 지역본부는 각 지역의 특성에 따라 활동 조건 편차가 상당 부분 나타나고 있고, 총연맹 중앙 사업 수임에 따른 어려움도 적지 않은 것으로 확인되고 있다.

먼저, 지역본부의 지리적 조건(특별시·광역시·광역시도)에 따라 지역본부의 사업 관장력이 다르게 나타나고 있다. 지역본부의 관할 범위에 따라 초광역 단위를 관장하는 지역본부(경기·강원·경북 등)와 광역시 단위 지역본부간에는 활동 조건의 편차가 나타날 수밖에 없고, 지역본부 형성 과정 또한 차이가 있다. 지역본부의 관장력 보완을 위해 설치하는 각 산하 지역지부 또한 외형적 규모 수준 외에는 통일적 방침이 아직 분명치 않은채 편차를 보이고 있다. 특별시인 서울(서울본부)의 경우 지역지부를 운영하면서 확대를 추진하고 있는데 반해, 광역도인 충남(세종충남본부)은 별도로 지부를 운영하지 않고 있는 것이 그 예이다.

무엇보다, 지역본부의 사업에 영향을 미치는 중요한 요인으로 각 광역 지방정부의 집권세력 등 정치환경 차이가 크게 나타난다. 정치환경의 차이는 노동존중 정책 수준의 편차의 주 원인이기도 하다. 정책연구원 조사 결과(2019년)에 따르면, 노동존중 정책 수준은 양호한 지역(예, 서울·경기)과 미흡한 지역(예, 대구·대전·세종·강원·경북·제주)과의 차이가 크게 나타난다. 2021년도에도 약간의 변화 양상은 나타나고 있으나 여전히 편차는 크게 나타난다. 정치환경 차이는 노동정책 수준을 넘어, 지역본부의 정책 개입 수준을 상당 부분 좌우하고 있다.

또한, 지역본부는 가맹(산별)조직의 지역 단위 조직의 사업 결합도에 따른 편차를 안고 있다. 아직도 가맹조직 입장에서는 총연맹 지역본부가

지역 노동계급을 실질적으로 대표해야 한다고 보는 인식이 제대로 형성되지 못한 것이 주 원인이라 볼 수 있다. 지역본부 입장에서는 지역의 가맹(산별)조직이 안정된 기반을 갖춘 경우와 그렇지 못한 경우 모두 사업 추진에 어려움이 있는 것으로 조사 결과(2021.8) 나타났다. 가맹(산별)조직의 지역 기반이 안정된 경우 가맹조직 중앙 방침이 우선하면서 지역본부 사업 결합이 느슨해지는 경향이 있고, 가맹(산별)조직의 지역 기반이 취약한 경우 지역본부가 가맹(산별)의 지역 조직(단위노조·지부 포함)들의 투쟁사업들을 관장할 수밖에 없는 상황이다. 이는 지역 기반이 안정된 각 가맹조직들이 지역본부 역할을 지역 가맹조직을 지원하는 수준으로 접근하고, 지역의 특성에 맞는 지역본부의 독자적 역할과 사업에 대해서는 대체로 무관심한 모습을 보이는 것이 아닌가 하는 의문을 갖게 한다.

지역본부 전체적으로는 상근자들이 대부분 겸직을 하고 있기 때문에 총연맹 사업 결합에 부하가 걸리고 있는 것으로 나타났다. 총연맹의 각급 회의에 지역본부 상근자들이 중복적으로 참여하다 보니 정작 핵심적인 사업(예, 2021년 지역 총파업 조직화)에 제대로 역량을 투여하기 어렵다는 지적이 제기된다. 또한, 각 지역본부는 총연맹 중앙의 사업을 수입하는 과정에서 총연맹 중앙이 지역의 특성 및 지역본부의 현실을 고려치 않고 너무 많은 사업방침을 수직적으로 부과하고 있다는 문제의식을 공통적으로 제기하고 있다. 한편, 다수의 지부를 운영하는 지역본부 입장에서는 상근자들이 지부 일상 사업까지 관장해야 하기 때문에 지역본부 인력 부족 문제가 더 커질 수밖에 없다는 점도 지적되고 있다.

나. 지역본부의 역량 강화를 위한 사업 목표 및 세부 실천과제

지역본부가 지역 노동계급의 거점으로 확고히 자리잡기 위해서는 지역 노동계급의 요구 관철을 위한 제도개선 투쟁을 지속적으로 전개하고, 지역내 각 가맹(산별) 지역조직·현장노조(지부)의 당면 현안 투쟁을 지역 연대로서 승리할 수 있는 기반을 구축하는 것이 가장 중요한 사업 목표일 것이다. 이는 결과적으로, 지역본부가 지역 단위에서 작은 민주노총으로서 가맹 지역조직들을 관장하고, 지역 노동계급의 기반 확대를 위한 사업을 최우선적으로 전개해야 한다는 의미이다. 지역본부가 지역 노동계급 거점으로서 투쟁 역량을 강화하기 위해서는 △지역본부 역량 강화를 위한 총연맹 사업추진체계 및 인적·물적 토대 강화 △가맹(산별)조직의 지역투쟁·사업 복무 책임 강화를 위한 사업 방침 등이 필요할 것으로 본다. 각각의 실천과제들을 구체적으로 살펴본다.

#### (1) 지역본부 투쟁 강화를 위한 사업추진체계 및 인적·물적 토대 강화

지역본부가 지역 노동계급의 거점으로 자리잡기 위해서는 지역본부 강화가 곧 민주노총 강화라는 인식 하에, 총연맹 중앙이 지역본부 역량과 토대가 강화될 수 있도록 가장 우선적으로 사업 추진체계를 재설정함과 동시에 이에 걸맞는 인적·물적 강화 조치를 취해야 할 것이다. 이러한 실천과제는 민주노총의 운동 전략이 가맹조직과 지역본부에서 실추와 날줄로 엮여서 작동될 수 있도록 지역의 위상을 획기적으로 강화할 수 있는 민주노총의 사업 및 조직 운영체계의 근본적 변화를 요구하고 있다.

세부 실천방안으로는 첫째, 총연맹 중앙 수입 사업과 관련하여 지역의 관점을 중심으로 한 사업 추진체계 마련이 필요하다. 이를 위해서는 총연맹과 지역본부가 각각의 회의(지역본부장·사무처장단회의) 및 사업 단

위(상설위·특위 및 사업담당자 회의)를 넘어 사업 전반의 소통을 위한 체계가 필요하다. 민주노총의 운동전략과 사업을 총연맹 중앙과 지역이 통일적 관점에 의해 공유·기획·실천할 수 있도록 사업 추진체계의 변화가 필요하다. 예컨대, 전체 중앙 임원·사무총국과 지역본부 임원·사무처 모두가 참여하는 정기적인 워크숍 및 사업방침 토론회 정도는 필요한 것이다. 총연맹 중앙 수임 사업을 각 지역본부가 통일적으로 추진하는 것이 지역본부 본연의 역할이기는 하나, 그렇다고 해서 중앙-산하조직의 사업 추진이 수직적 관계에서 이뤄지는 것은 적어도 민주노총 조직에서는 바람직하지 않을 것이다. 물론, 수직적 관계라는 판단이 지역본부 일방의 관점일 수는 있겠지만, 다수의 지역본부의 판단이라면 현재의 중앙 사업 추진체계에 대한 성찰 역시 필요할 것이다.

둘째, 지역본부의 역량 강화 및 사업 활성화를 위해 필수 사업과 관련한 상근 인력 육성 및 지원 확대가 필요하다. 지역본부가 지역 특성에 맞는 사업을 독자적으로 기획하고, 집행하기 위해서는 각 사업별 전문 역량이 필요하다. 특히, 지역 노동정책 추진 및 전략조직화 사업 추진 등과 관련해서는 각 지역본부가 사업 전담 인력을 확보하고, 이들의 역량을 지속적으로 개발할 수 있는 총연맹 중앙 및 지역본부 공동의 사업 방침이 필요하다. 지역 노정교섭 등 지역의 노동존중 기반 강화를 위해서는 각 지역본부에 정책사업 전담 인력을 반드시 확보하도록 방침을 수립하고, 이 전담 인력에 대해 총연맹 중앙과 지역본부가 역량을 개발하고 세부 사업의 통일적 추진을 위한 정기적인 교육 및 워크숍이 필요할 것이다. 지역본부 사업 활성화를 위한 재정 지원 확대는 2022년도에 1차적으로 지역본부 분담금 해소 차원에서 정리될 수 있겠지만, 이는 현재 수준의 지역본부 재정 운영의 방식을 전환하는 문제이기 때문에 실질적으로는 지역본부 추가 지원이라고 보기는 어렵다. 따라서, 이후

지역본부 강화 전략을 전제로 한 추가적인 지원 방안이 중장기적으로 검토될 필요가 있다. 40)

셋째로, 지역본부의 관장력 강화를 전제로 한 지역지부의 단계적 확대가 필요하다. 각 지역지부의 활동을 통해 지역에서 노동운동과 지역운동이 만날 수 있는 공간을 최대한 확보하기 위함이다. 민주노총의 2021년 사업계획에 포함되어 있는 ‘동네마다 민주노총’ 사업계획은 이와 무관치 않다. 이러한 취지에서 최근 서울본부가 지부 확대를 추진하는 흐름은 나름대로 선도적인 실천 사례로 볼 수 있다.<sup>41)</sup> 우선, 광역도 단위 지역본부의 경우 적어도 관할 시 단위 수준에서는 지부가 단계적으로 설치될 수 있도록 검토할 필요가 있다. 광역시 단위 역시 지역본부의 관장력을 약화시키지 않는 것을 전제로 권역 단위에서부터 지역지부 확대를 단계적으로 검토할 필요가 있다. 한편, 2021년 12월 총연맹 중앙위원회에서 지역지부 설치 요건을 다소 강화함으로써 지역지부 확대 취지와 다소 어긋나는 흐름으로 이해될 수 있겠지만, 이는 지역지부 재정 지원까지 포함된 지역지부의 단계적인 활성화 방안으로 이해하는 것이 타당

40) 지역본부 재정 운영과 관련하여 2021년 현재까지 각 지역본부는 총연맹 교부금외 별도의 분담금 및 지자체 위탁사업 등을 통해 이를 보완하였으나, 분담금은 이제 민주노총 방침으로 해소되어야 할 문제이고, 지자체 위탁사업은 국고보조금 논쟁 속에 민주노총 방침과 현실의 괴리가 지속되고 있음. 물론, 지자체 위탁사업 확대는 필요한 범위(지역 미조직·취약노동자 보호 및 조직화)에서 긍정적으로 검토할 수 있지만, 이것만으로는 지역본부의 사업 활성화를 위한 재정 기반은 부족할 수밖에 없음. 결국, 지역본부의 위상에 대한 분명한 자리매김(지역본부 강화 없이 민주노총 강화 없다!)과 함께 이에 걸맞는 추가적 재정 지원 방안이 전략적으로 강구될 수밖에 없음.

41) 서울본부는 현재 6개 권역 단위 지부가 구성·운영중인데, 이후 지부 운영을 25개 자치구 전체로 확대하려는 노력을 기울이고 있음. 노조가 지역의 가장 강력한 사회운동세력(노동을 중심으로 지역사회를 진보 서울로!)이라는 전제아래, 노동+지역+시민+진보정치가 하나되는 사업을 지역지부 확대를 통해 구체화하려고 노력하고 있음. 현재 서울본부는 이러한 사업 방침아래 △보편적 권리운동(=주거권 운동) △보편적 가치운동(=기후정의운동) △지역+노동(=아파트 권리보장, 조직화) 사업 등을 전개하면서, 현재의 6개 권역별 지역지부를 넘어 추가 지역지부 설치를 추진하고 있음.

할 것이다. 다만, 지역지부 확대는 결국 총연맹 재정 여력과 무관치 않은 문제이고, 실제 지역에서의 실효성 논란도 제기되는 만큼,<sup>42)</sup> 지역본부 강화라는 큰 틀에서 중앙-지역본부간 통일적 사업 방침 속에 접근해야 할 과제로 볼 수 있다.

---

42) 지역지부 확대와 관련하여 지역지부 위상과 역할이 애매하고 산별 지역조직과 현장의 결합력이 낮기 때문에 이를 민주노총의 조직 방침으로 설정하는 것이 적절치 않다는 주장이 있음(이진숙, 2021).

## (2) 가맹(산별)조직의 지역투쟁·사업 복무 책임 강화를 위한 사업 방침 마련

지역본부가 지역 노동계급의 거점으로 자리잡기 위해서는 가맹(산별) 조직들이 지역본부 사업에 책임있게 복무해야 한다. 특히, 조직 중앙의 조직 기반이 안정되어 지역 사업까지 통일적으로 관장하는 가맹조직일 수록 총연맹의 운동전략 실천이라는 대의적 차원에서 지역의 연대투쟁에 적극적으로 참여하고, 지역본부의 미조직·취약 노동자의 노동권 보호 및 조직화 사업을 적극 지원할 수 있도록 준비할 필요가 있다.

가맹(산별)조직들의 지역본부 사업에 책임있게 복무하기 위한 세부 실천방안으로는, 첫째, 지역본부의 조직 강화 및 사업 활성화 논의에 총연맹 중앙과 지역본부만이 아니라 가맹조직 중앙의 참여가 필요하다. 적어도 총연맹 중앙과 가맹조직 중앙이 지역본부 강화와 관련한 운동전략 설정 및 이에 따른 핵심 실천과제 논의에 공동으로 참여할 수 있을 때, 비로소 지역본부 강화가 지역의 노동계급 기반을 위한 필수 요건이라는 공동의 인식에 도달할 수 있다. 공동의 인식 속에 공동의 실천 노력이 뒷받침될 수 있는 것은 운동의 기본 전제이다.

둘째, 각 가맹조직 중앙이 산하 지역조직으로 하여금 지역본부 사업에 적극적으로 참여하기 위한 사업방침을 마련하고, 조직운영의 기본 과제로 설정해야 한다. 지역본부 중심의 가맹조직 지역 활동이 이뤄질 수 있도록 가맹조직과 지역본부간의 유기적 결합체계를 준비할 필요도 있다. 지역 노동운동의 중대한 정세 변화가 있거나, 지역 노동계급의 강한 연대가 필요할 경우 가맹조직 중앙의 결단으로 지역본부 사업에 맞춰 각 산하 지역조직의 방침을 조정할 필요가 있는 것이다. 필요할 경우, 총연맹에 가맹조직·지역본부 대표자가 공동으로 참여하는 (가칭)조직강화전

략위원회 구성을 통해, 각 지역별 유기적 결합을 위한 구체적 실천방안을 모색할 수 있다.

셋째, 중장기적 과제의 일환으로, 지역 노동계급 기반 강화를 전제로 한 변화된 산별노조운동전략 공론화가 필요하다. 가맹조직의 산별노조운동 또한 민주노총의 강화의 전제 위에서 발전할 수 있을 때 지속 가능성을 담보할 수 있다. 민주노총의 강화에 지역본부 강화가 필수적이라는 전제를 인정한다면, 가맹조직의 산별노조운동 전략 논의시 총연맹 지역본부에 적극 결합하는 방안을 포함한 새로운 운동전략이 필요하다. 이러한 논의는 2010년 민주노총이 ‘새로운 산별노조운동’ 전략 수립 당시 뿐 아니라, 2016년 정책대의원대회에서 제시한 산별노조와 지역본부 동시 강화 전략 속에 포함되어 있던 과제이다.<sup>43)</sup> 이후 구체적 실천 과제 논의가 수반되지 않아 구두선(口頭禪)에 머물렀고, 여전히 구체적인 실천 사업은 준비되고 있지 못하고 있다. 기왕에 2021년 민주노총의 조직 강화 사업으로 지역본부 강화가 핵심 과제로 설정되어 있다면, 이러한 취지의 변화된 산별노조운동의 전략이 총연맹 차원에서 준비되고 가맹조직들이 자신들의 산별노조운동 전략에 이를 적극적으로 반영시키는 노력이 필요함은 물론이다. 단기적으로는, 앞서 제시한 (가칭)조직강화전략위원회 구성을 통해 이러한 논의를 구체적으로 전개하는 것이 시급할 것이다.

43) 2010년 <민주노총 혁신위원회>가 설정한 「새로운 산별운동 전략」에는 ‘산별노조운동 주도하는 민주노총’ 사업과제로 “지역본부와 산별노조 지역조직간 사업 연계 활성화” 내용이 포함되어 있었음. 2016년 정책대대(2016.8)에서 조직강화 전략의 과제로 “산별노조간 공동사업, 공동투쟁을 통해 더 크게 뭉치고 더 크게 싸울 수 있는 기반”으로서 ‘강화된 산별노조’와 ‘지역운동 강화’가 상호 연동되어야 한다고 밝힘. 총연맹이 가맹(산별)조직의 총연합체라는 조직 원리가 크게 변하지 않으면서, 이러한 산별운동 전략 및 조직강화 전략은 구체적 실천 사업으로 자리잡지 못하고, 여전히 역사적 자료로만 남아 있음.

## 2) 지역 노동계급의 조직역량 강화를 위한 미조직 노동자의 전략조직화

### 가. 지역본부의 현 상황 진단

민주노총이 지역 노동계급의 중심 대오로 자리잡기 위해서는 지역에 산재한 미조직 노동자의 전략 조직화가 절대적으로 필요하다. 특히 지역 내 노동조합의 울타리 밖에 산재하는 중소기업·비정규·특수고용·플랫폼 노동자 등 취약노동자의 노동권을 보장하고, 이들을 노동조합 울타리로 받아들이기 위한 조직화사업을 전략적으로 추진하는 것은 매우 중요한 민주노총의 운동전략의 하나이다.

민주노총은 2010년 2기 전략조직화 사업계획에 각 조직영역별 핵심사업을 설정하고 전략조직화사업을 지역본부의 핵심 과제로 설정·실천해왔다. 이러한 사업계획에 걸맞게 2016년에는 대부분의 지역본부가 전략조직화 사업계획을 설정하고, 이에 대한 실천사업을 전개해온 것으로 나타났다. 특히, 6개 지역본부(부산·대구·인천·울산·세종충남·경남)는 2016년 기준으로 지역본부 사업비의 10% 이상을 전략조직화사업에 배정하고 있는 것으로 나타났다. 아울러, 3개 지역본부(부산·대구·인천)는 자체적으로 전략조직화기금을 운영한 것으로 조사되었다.

민주노총 지역본부의 전략조직화 사업은 대체로 가맹조직 지원 중심으로 이뤄지지만, 직접 조직화 사업에 참여하는 경우도 있다. 직접적인 조직화 사업 참여는 지역일반노조를 지원하는 방식인데, 직접 지역본부의 전략조직사업 담당자가 일반노조 조직화의 주체로 참여한 2005년 경북 일반노조의 사례에서 나타났다. 물론, 다른 지역일반노조들은 지역본부 외부에서 조직화가 이뤄졌으나,<sup>44)</sup> 지역의 산업·업종을 넘어 미조직·

취약 노동자 조직화의 기반을 지니고 있다는 점에서 지역본부와 조직화 관련 협업 구조가 가능하다.

가맹조직과 지역본부가 공동으로 조직사업을 전개하는 경우는 아파트 경비노동자 영역으로서 서울본부를 선도로 하여 상당수 지역본부에서 이뤄지고 있다. 이러한 가맹조직과 공동 조직화사업은 지역내 진보·시민 운동진영이 관장하는 중간지원조직(노동권익·비정규직지원센터 등)과 협업을 통해 추진하는 경우가 대부분이다.

한편, 지자체 상용직 및 간접고용 중심으로 전개되었던 지역 조직화사업은 2010년 전국적으로 학교비정규직노조가 조직화되면서 공공부문 비정규직 조직화 사업이 한층더 활성화되었다. 이후 2017년 촛불항쟁의 성과로 문재인정부가 출범했고, 공공부문 비정규직 정규직화 및 사회서비스의 고용 안정(사회서비스원 설립 등) 정책에 편승하여, 각 가맹조직들의 적극적 조직화 사업에 따라 지역의 공공부문 비정규직 조직화 사업은 더욱 확대되었다.

그런데, 이전의 지역 일반노조 조직화, 2010년 이후의 학교비정규직 조직화를 넘어 현재의 공공·사회서비스 부문 비정규직 조직화 사업이 확대되는 과정에서 지역의 전략조직화 사업은 적지 않은 한계에 직면하게 되었다. 2008년 이후 진보정당 분열에 따른 지역내 진보정치세력의 갈등이 확대되고, 공공·사회서비스 부문 조직화를 둘러싼 지역내 각 가맹조직의 갈등이 확대되는 경향을 보이면서 지역본부의 역할이 매우 애매해지고 있기 때문이다. 조직화를 둘러싼 각 가맹조직간 경쟁·갈등 문제

44) 2001년 부산일반노조가 출범하여 지역내 중소기업·비정규 노동자의 조직화의 성과를 거둔 이후 지역일반노조는 전 지역으로 확산되면서, 지역본부와 협업을 통해 지역내 전략 조직화 사업의 중심에 자리잡아왔음. 2017년 이후 지역일반노조들은 민주노총 민주일반 연맹으로 대부분 가입했고, 2021년에는 전국일반노조로 통합됨.

는 현재 지역본부들이 공통으로 제기하는 전략조직화 사업의 최대 장애 요인이다.

또한, 민주노총의 중앙 조직방침 역시 지역본부에 직가입되어 있는 각 단위노조·지부·지회는 관련 산업·업종의 가맹조직으로 편제하도록 되어 있고, 부문(공공-민감)·산업·업종을 넘어 조직화를 추진하던 지역일반노조들이 하나의 가맹조직(민주일반연맹)에 대부분 참여함으로써, 총연맹과 지역본부가 추진하는 지역본부 조직화 사업의 결합에 변화가 나타나고 있다. 아울러, 지역본부 자체의 취약한 인력 및 재정 문제로 인해 지속적인 조직화 사업에 대한 전망이 불투명하고, 총연맹 중앙의 체계적인 방침이 미흡하다고 상당수 지역본부들이 제기하고 있다. 상당수 지역본부들이 전략 조직화 토대 구축의 일환으로 지자체 위탁사업(중간지원조직)에 참여하고 있다. 그런데, 이 지자체 위탁사업은 지역의 정치적 환경에 좌우되기 때문에 각 지역별 편차가 크게 나타나고 있고, 총연맹 중앙의 재정 운영 방침(국고보조금 금지) 위반 논란이 계속되고 있기 때문에 현재는 전략 조직화 토대 구축의 보편적 방안으로 설정되기 어렵다.

한편, 2016년 정책대의원대회 및 2018년 정책대의원대회(2018.10)에서 지역 전략조직화 전략이 공통으로 검토된 바 있으나, 아직도 지역의 전략조직화 전략의 큰 그림(big picture)과 구체적인 사업 방향이 명확히 설정되어 있지 못하고 있다. 결국, 지역본부의 전략조직화 사업의 전반적인 위상 및 세부 실천방안에 대한 전면적 재구성이 이제는 필요한 상황이다.

## 나. 미조직 노동자 전략 조직화 사업 목표 및 주요 실천과제

200만 시대 ‘모든 노동자의 민주노총’ 실현은 이제 정규직을 넘어 지

역에 산재한 미조직·취약(중소영세·비정규·특수고용·플랫폼)노동자의 조직화를 통해서 가능할 수밖에 없는 것이 현실이다. 이미 한국사회는 신자유주의에 바탕을 둔 노동시장 구조가 지역에도 강하게 확산되고 있고, 특히 고용 위기가 확산되어 있는 지역에서 불안정하고 취약한 노동자계층들이 대규모 존재하는 것으로 확인되고 있다. 더구나, 노동 배제가 만연한 한국 사회에서 이들 상당수가 노조할 권리조차 지니고 있지 못하고 있다. 이들 지역에 산재한 미조직·취약노동자를 조직하기 위한 지역의 역량 집중 및 지역 연대사업 강화와 함께, 총연맹 중앙의 전략조직화 사업체계를 지역의 관점에서 재구성하는 방안이 필요할 것이다. 여기서는 조직화를 위한 총연맹의 조직화 사업 기반 강화 및 지역 연대사업 강화를 중심으로 세부 실천과제를 제안하고자 한다.

#### (1) 지역 미조직·취약노동자 조직화를 위한 사업 기반 강화

지역 조직화 사업 기반 강화의 세부 실천과제로 첫째, 총연맹 중앙차원의 지역 조직활동가 양성 및 상담-조직화 사업의 예산 지원 확대가 필요하다. 이는 총연맹 중앙의 사업 방침으로 설정할 수 있는 과제이지만, 전략적으로는 가맹조직과의 공동 사업 방침으로 이를 설정할 수 있다. 현재 지역의 조직화 사업은 산별 조직의 조직화 사업과는 달리 초동단계에서 인적·물적 자원 집중이 강하게 요구된다. 그런데, 현재의 지역본부 사업 예산으로는 이를 제대로 충당하기 어려운 상황이기 때문에, 총연맹 중앙과 가맹조직이 지역본부에 대해 전략적으로 안정적 예산 지원 시스템(예, 기금 설치 및 확대)을 준비할 필요가 있다. 현재 상당수의 지역본부가 지자체 위탁 사업과 병행하고 있지만 지역간 편차 등의 한계가 존재하는 상황에서 보다 더 강력한 방안들이 필요하다. 가맹조직

입장에서는 지역본부의 조직화 사업에 인적·물적 자원을 지원하면서 조직화 사업의 성과들을 가맹조직이 받아안은 사업추진 체계도 충분히 검토할 필요가 있다.

둘째로, 사업장 기반이 취약하고 가맹조직이 접근하기 어려운 지역의 취약 노동자(중소영세·특수고용·플랫폼 등)들에 대해서는 지역본부가 조직화 이후 일정기간 해당 조직의 역량을 강화할 수 있도록 독자적인 조직체계를 검토할 필요가 있다. 과거 부문·산업·업종을 넘어 이들 노동자들을 조직화했던 지역일반노조가 가맹조직에 흡수되어 있고, 현재 민주노총의 조직 운영 체계는 가맹(산별)조직 중심의 편제인 만큼, 이들의 역할을 단기간에 대신할 (가칭)인큐베이팅노조를 지역본부가 운영할 수 있는 방안을 총연맹 중앙이 통일적 방침으로 검토할 필요가 있을 것이다. 필요할 경우 취약 노동자 조직화 사업시 지역본부와 관련 가맹조직이 공동으로 사업을 추진하고 지역본부의 (가칭)인큐베이팅노조 운영시 가맹조직이 지원하는 방안도 검토할 수 있을 것이다. 현재 일부 지역본부에서 지원하는 희망노조·미소유니온 등의 사례는 이러한 인큐베이팅노조의 실험사례로 볼 수 있을 것이다. 결국, 업종별·부문별 조직화가 쉽지 않은 노동자들을 가장 효과적으로 조직화할 수 있는 거점으로서 지역본부 역할이 필요하다는 취지아래 지역본부의 독자 조직화의 길을 제한적으로 열어줄 필요가 있다.

셋째로, 지역에서 가맹(산별)조직간 경쟁과 갈등이 나타나는 조직화 영역에 대해서는 지역본부가 조정 역할을 할 수 있는 방안이 필요하다. 가능하다면, 현재 조직화 경쟁이 나타나는 지역에서는 지역본부의 조직화 사업을 우선적으로 추진할 수 있도록 가맹조직들이 일정한 조정 권한을 부여하는 방안, 또한 총연맹 중앙이 지역 특성에 따라 각 지역별 조직화 영역을 전략적으로 설정하여 총연맹-가맹조직-지역본부가 공동

사업단 구조를 운영하는 방안(2기 및 3기 전략조직화 경험 발전) 모두를 검토할 수 있을 것이다. 물론, 현재 조건에서 이러한 방안들이 쉽지 않겠지만, 더 이상 이러한 경쟁·갈등 상황을 방지할 경우 민주노총의 조직화 사업에 대한 위기 가능성도 배제할 수 없기 때문에, 비상한 논의가 필요한 것은 사실이다.

## (2) 지역의 상담·전략조직화 역량 집중 및 연대사업 강화

지역의 전략조직화 사업 활성화를 위한 지역의 상담·전략조직화 역량 집중 및 연대사업을 강화하기 위한 실천 과제로는 첫째, 지역본부-중간지원조직-시민운동조직간 상담·조직화를 위한 상설적 협의 체계 구축 및 공동사업 확대가 필요하다. 각 지역의 미조직·취약 노동자의 상담·실태조사·교육 등은 모두 지역 전략 조직화를 위한 기반 구축 사업으로 볼 수 있다. 민주노총 지역본부가 지자체 사업 위탁을 받기 훨씬 이전부터 각 지역에서는 중간지원조직을 위탁 운영하는 지역 시민운동조직들이 상당수 존재하고 있고, 이들은 전국적인 네트워크를 구축하고 있다.<sup>45)</sup> 따라서, 지역본부가 이러한 중간지원조직 운영 주체들이나, 노동의제를 중심으로 연대운동에 참여하는 시민운동조직들과의 상설적 협의 체계 구축은 지역의 조직화 사업 역량을 집중하고 활용할 수 있는 필수적 방안일 것이다. 이러한 네트워크 구축 취지 하에 현재 총연맹·지역본부·지역중간조직 등과의 연대사업이 진행중인데, 서울본부·세종충남본부·경남본부·대전본부 등의 경우 지역본부와 중간지원조직간에 공동의 전략

45) 전국의 노동권익·비정규직지원센터 운영 주체들을 중심으로 2012년 11월 한국비정규노동단체네트워크(‘한비네’)가 결성되어 현재까지 활동이 이어지고 있음. 민주노총 중앙(전략조직실)과 지역본부 미조직 사업담당자 중심으로 이 네트워크와 정기적인 교류 사업이 전개되고 있음.

조직화 사업이 이뤄지고 있는 것으로 파악되고 있다. 이러한 지역본부들의 연대사업 사례는 각 지역의 특성을 반영하여 전국적으로 확산될 필요가 있을 것이다.<sup>46)</sup> 다만, 지역본부와 지역 중간지원조직의 네트워크 구축과 관련하여, 지역의 중간지원조직 운영 주체(시민운동조직) 일각에서 전략조직화 사업과 관련하여 노사정 협의나 사회적 협약 등을 우선 시하며 혼란을 유발할 가능성이 없는지 유념할 필요가 있을 것이다.

둘째, 지역 차원의 미조직·취약 노동자 보호를 위한 연대운동을 지역본부 주도하에 적극 추진하여 지역 조직화 기반의 구축으로 활용할 필요가 있다. 현재 각 지역의 노동존중 정책 수준의 편차가 크게 나타나는 상황에서 노동자 권리 보호를 위한 조례 제정, 올바른 「노동정책 기본계획」 수립을 위한 지역본부와 시민운동 진영간의 연대사업은 결과적으로 지역의 미조직·취약 노동자들이 권리를 자각할 수 있는 계기로 작용할 수 있다. 물론, 이들 노동자들의 권리 자각이야말로 전략 조직화 사업의 필수적인 밑거름이 될 수 있을 것임은 재론할 여지가 없다. 특히, 노동존중 정책 수준이 취약한 지역(예, 대구·대전·경북 등)에서 이러한 연대사업이 전개되는 것은 지역 미조직·취약 노동자들의 관심과 기대를 불러일으킬 수 있는 매우 바람직한 흐름으로 볼 수 있다.<sup>47)</sup>

46) 서울본부는 2021년부터 격월 서울본부·서울자치구 노동센터 연석회의를 진행하며, 자치구 센터와 노동권익센터 사업을 공유하고 공동사업(서울시 노동정책 공동대응, 아파트 경비노동자 조직화 사업 등)을 추진하고 있음. 세종충남본부는 자체 위탁(충남노동권익센터 위탁)을 통해 지역 노동상담 및 노동정책 대응을 함과 동시에, 충남지역 비정규센터 연석회의(월 1회), 노동권익센터·본부 임원과 정책회의 등을 통해 지역 공동사업(노동정책 대응, 배달·경비노동자 조직화 등)을 진행 중임. 경남본부는 월 1회 경남비정규직네트워크회의 운영(김해 등 8개 자치구 센터 구성)을 통해 지역본부 미조직전략조직화사업과 한 몸으로 사업하며, 상담·공동실천을 기본으로 경비노동자조직화·청소노동인권·플랫폼노동자실태조사 사업 등을 진행함(총연맹 전략조직실 제공).

47) 대전본부의 경우 2021년 하반기(8~9월)에 지역본부 주도로 노동자 권리 보호 조례 제정 운동을 지역 연대 차원에서 추진한 바 있고, 대구본부·경북본부는 2021년 9월 「노동정책 기본계획」 수립을 공론화하기 위한 지역 연대사업(정책토론회 등)을 전개한 바

### 3) 지역 노동계급의 기반 확대를 위한 정책 개입력 강화

#### 가. 지역본부의 현 상황 진단

2010년 지방선거 이후 민주노총 지역본부의 지역 노동정책 개입이 시작된 후, 2018년 지방선거에 이르기까지 각 지역의 노동정책은 나름대로 발전을 거듭해오고 있다. 그러나, 우리 사회가 근본적으로 노동 배제 문화가 만연해 있고, 지방정부에서 노동정책이 거론된게 고작 10년 정도 기간이 경과할 만큼 지역의 노동존중 기반은 중앙에 비해서도 더 취약한 게 현실이다.<sup>48)</sup> 더구나, 지역의 정치환경(특히, 지자체장의 정치적 성향)에 따라 노정교섭 및 지방 노동정책 개입의 편차가 크게 나타나고 있고, 지역본부의 정책역량 역시 한계가 나타나는 것으로 진단되고 있다.

2019년 민주노총 정책연구원이 각 지방정부의 노동정책 추진 실태를 조사한 결과, <표 5-2>와 같이 큰 편차가 있는 것으로 나타났다. 각 지방정부의 노동정책 조사 결과를 종합한 노동존중 정책 수준을 비교한 결과, 2개 지자체(서울·경기)가 노동존중 정책 수준이 상대적으로 양호하고,<sup>49)</sup> 6개 지자체(대구·대전·세종·강원·경북·제주)가 ‘매우 미흡’한 것으로,

있음. 이밖에, 노동정책 기반이 취약한 강원·충북 등 지역에서도 지역본부 주관으로 노동 의제 중심의 연대사업이 전개되고 있음.

48) 대체로 노동행정이 중앙행정 업무이다 보니 대부분 지역의 노동정책은 대단히 취약한 상태에서 출발함. 노동존중의 기반 구축과 관련하여, △노동3권 보장 △좋은 일자리 △차별 금지 △안전하고 건강한 일터 △정책 결정 참여 등이 지역 노동정책의 주요 내용(「노동정책 기본계획」 등)으로 자리잡고 있는 것도 이와 무관치 않음.

49) 지방정부 노동정책이 지자체의 정치적 환경에 크게 좌우되는 상황에서 2021년 들어 서울시의 오세훈시장 취임 이후 서울의 노동정책이 급속히 역주행할 가능성이 높아지고 있기 때문에, 2019년의 정책연구원 조사 결과는 이러한 변화된 흐름을 감안하여 접근할 필요가 있음.

그리고 나머지 9개 지자체가 대체로 미흡한 것으로 나타났다. 2021년 실태조사 결과, 그간 노동정책을 선도했던 서울시의 노동정책이 후퇴·정체 수준에 있고, 충남도가 한단계 진전된 흐름을 보이는 등 변화의 양상이 나타나고 있다.

지방정부의 노동존중 정책 수준을 가장 대표적으로 반영하는 「노동정책 기본계획」 수립과 관련하여, 각 지방정부는 △2기 기본계획 시행(서울) △1기 기본계획 시행 및 2기 논의(경기·충남) △1기 기본계획 시행(광주·부산) △1기 기본계획 수립(인천·경남·울산 등) △2022년 1기 기본계획 준비(대구·경북) △미 준비(대전·세종·강원·충북·전남·제주 등) 등의 편차를 보이고 있다. 「노동정책 기본계획」은 서울을 시작으로 1기를 넘어 2기로 넘어가는 과정에서 나뉘대로 지역의 취약노동자 보호의 폭이 확대되고 있고, 노동존중 흐름을 발전시키고 있다. 이런 점에서, 「노동정책 기본계획」 조차 준비하지 않은 지방정부의 노동존중 정책 수준은 매우 미흡할 수밖에 없다.<sup>50)</sup> 특히, 노동존중 국정방향을 표방한 더불어민주당 집권 지방정부 상당수가 「노동정책 기본계획」 수립조차 준비하고 있지 않은 것은 심각한 문제가 아닐 수 없다.

한편, 각 지방정부의 노동존중 정책 수준 및 노동정책 추진 거버넌스를 비교한 결과 대체로 비례하는 경향을 보이고 있다(정책연구원, 2019). 즉, 노동정책 거버넌스가 양호(노사민정협의회 외 노정교섭·협의 적극 추진)한 지방정부 노동존중 정책 수준이 양호했고, 노동정책 거버넌스가 매우 미흡(노사민정협의회 외 노정교섭·협의 거부)한 지방정부의 노동존중 정책 수준이 매우 미흡한 것으로 분석되었다.

50) 지방정부의 1기 노동정책 기본계획(서울·충남·광주·경기)의 기본 목표가 대체로 △노동자 권익 보호 △모범적 사용자 모델 △일터 혁신 등이었다면, 2기 노동정책 기본계획(서울2기·부산·인천·경남 등)에는 △비정형·사각지대 노동자 보호 △평등한 노동환경 △안전하고 건강한 일터 등으로 한단계 진전된 흐름을 보이고 있음.

〈표 5-2〉 광역 지방정부의 노동 존중 정책 수준 비교 종합(2019년)

| 구분 | 노동<br>조례 | 노동<br>전담<br>행정 | 노동<br>정책<br>기본<br>계획 | 비정규<br>직 정<br>규직화 | 생활<br>임금 | 노조할<br>권리지원 | 노동<br>안전 | 거버<br>넌스 | 노동협<br>의(*) | 노동이<br>사(**) | 종합<br>평가 |
|----|----------|----------------|----------------------|-------------------|----------|-------------|----------|----------|-------------|--------------|----------|
| 서울 | 양호       | ○              | ○                    | 양호                | 양호       | 양호          | 보통       | 양호       | ○           | ○            | 양호       |
| 부산 | 중간       | ○              | ×                    | 보통                | 미흡       | 중간          | 미흡       | 미흡       | ×           | ○            | 미흡       |
| 대구 | 미흡       | ×              | ×                    | 양호                | 매우미흡     | 매우미흡        | 매우미흡     | 미흡       | ×           | ×            | 매우미흡     |
| 인천 | 중간       | ○              | △                    | 보통                | 보통       | 미흡          | 매우미흡     | 중간       | △           | ○            | 미흡       |
| 광주 | 중간       | ○              | ○                    | 양호                | 보통       | 중간          | 미흡       | 미흡       | ×           | ○            | 미흡       |
| 대전 | 미흡       | ×              | ×                    | 미흡                | 보통       | 미흡          | 미흡       | 미흡       | ×           | ×            | 매우미흡     |
| 울산 | 미흡       | ○              | △                    | 미흡                | 매우미흡     | 중간          | 매우미흡     | 미흡       | △           | (○)          | 미흡       |
| 세종 | 미흡       | ×              | ×                    | 양호                | 미흡       | 미흡          | 매우미흡     | 미흡       | ×           | ×            | 매우미흡     |
| 경기 | 양호       | ○              | ○                    | 보통                | 양호       | 중간          | 보통       | 양호       | ○           | ○            | 양호       |
| 강원 | 미흡       | ×              | ×                    | 보통                | 보통       | 미흡          | 미흡       | 미흡       | ×           | ×            | 매우미흡     |
| 충북 | 미흡       | ×              | △                    | 보통                | 매우미흡     | 중간          | 미흡       | 중간       | △           | ×            | 미흡       |
| 충남 | 중간       | ○              | ○                    | 미흡                | 보통       | 중간          | 미흡       | 중간       | △           | (○)          | 미흡       |
| 전북 | 미흡       | ×              | ×                    | 보통                | 보통       | 중간          | 미흡       | 중간       | △           | ×            | 미흡       |
| 전남 | 중간       | ×              | △                    | 양호                | 보통       | 중간          | 매우미흡     | 미흡       | ×           | (○)          | 미흡       |
| 경북 | 미흡       | ×              | ×                    | 미흡                | 매우미흡     | 매우미흡        | 매우미흡     | 미흡       | ×           | ×            | 매우미흡     |
| 경남 | 중간       | ○              | △                    | 보통                | 보통       | 중간          | 미흡       | 중간       | △           | ○            | 미흡       |
| 제주 | 미흡       | ×              | △                    | 보통                | 보통       | 중간          | 매우미흡     | 미흡       | ×           | ×            | 매우미흡     |

\* 노동협의를 : ○(정례 노동교섭·협의), △(비정기·사안별 협의) △(노동교섭·협의 미진행)

\*\* 노동이사 2019.12. 이후 울산충남전남 추가 시행. 자료 : 민주노총 정책연구원(2019)

민주노총에서 지역 노동정책 개입과 관련하여 가장 직접적이고 강력한 수단으로 설정하고 있는 지역 노동교섭은 2019년에 비해 2021년에도 〈표 3-12〉의 조사 결과와 같이 크게 개선되지 않고 있다. 이는 문재인정부의 노동존중 정책이 2018년 이후 왜곡·역주행을 보이고 있는 것과 유사한 흐름이다. 중앙 정부의 △공공부문 비정규직 정규직화 △취약 노동자 권리 보호 △사회적 대화 체계 및 초기업단위 교섭구조 △공공기관 노동이사제 등에서의 한계로 인해, 지방정부의 노동정책 역시 더 이상의 발전 전망을 갖지 못하고 있다. 이는 박근혜정부 시기에 차별화

된 노동 존중 정책방향을 지방정부 차원에서 선도적으로 추진하고 전국적 확산의 계기를 제공한 서울시에서 이미 2019년 이후부터 노동정책의 정체 현상이 나타난 것과 무관치 않다.

한편, 지역본부 실태 조사 결과(2021.8), <표 3-13>에서와 같이 지역의 노정교섭(정책협의 포함) 추진과정에서 각 지역본부의 교섭 진행 및 교섭 수준들의 편차가 나타나고 있다. 지역에서 따라서는 노동계급의 보편적 요구, 특히 취약 노동자의 노동권 강화 요구보다 가맹(산별) 지역조직의 당면 현안 요구들이 우선시되는 경향도 나타나고 있다. 지역의 정치적 환경 차이 속에서 노동 의제들에 대한 지역본부 개입 역시 지역간 편차를 보이고 있다. 무엇보다 △지역의 노동정책 추진기구 참여 △지역 노사정교섭(협의) △중간지원조직 활용 등과 관련한 지역간 편차가 크게 나타나고 있다.

지역 노동정책 개입과 관련하여, 가장 논란이 많은 과제가 민주노총 지역본부의 중간지원조직<sup>51)</sup> 활용 등 지자체 위탁 사업이다. 2003년 울산 북구 비정규직 노동자 지원센터에서 시작된 민주노총 지역본부의 중간지원조직 활용(위탁 운영 및 사업 위탁)은, 2021년 12월 현재 11개 지역본부(지부 포함)에서 47개의 사업이 운영(센터 위탁 운영 30개, 사업 위탁 17개)되고 있는 것으로 확인되고 있다. 그런데, 이 중간지원조직 운영은 민주노총 대의원대회가 정한 민주노총 국고보조금 수령범위(2001년) 및 국고보조금 운영원칙(2010년)과 관련하여, 민주노총 국고보

51) ‘중간지원조직’ 개념은 앞서 3장(지역본부 사업 및 정책개입 실태조사 결과)에서 정한 대로 협의의 중간지원조직(노동권익·비정규직지원센터 등)의 위탁 운영을 넘어 지역본부 부설기관(상담·법률센터 등)이 지자체 보조금을 통해 사업 위탁을 받는 것까지 포괄함. 다만, 사업 위탁까지 포괄하여 중간지원조직 범주에 넣을 경우 개념의 혼란도 야기될 수 있기 때문에 노동·비정규센터로 구체화하여 표현하는 방법도 있으나 두가지 범주(위탁 운영 및 사업 위탁)를 포괄하는 데 따른 개념의 혼란은 여전하기 때문에, 본 연구에서는 편의상 중간지원조직으로 표현하고자 함.

조금 방침을 위배한 것으로 볼 수 있다. 현재 5개 지역본부를 제외하고 오랜기간 동안 지역본부의 중간지원조직 운영이 이뤄져온 현실을 볼 때, 민주노총에서도 일정한 원칙 하에 중간지원조직 활용을 인정하는 방안을 검토할 필요가 있는 것이다.<sup>52)</sup>

중간지원조직은 2011년 서울·경남을 중심으로 노동 존중 정책 추진에 따라 본격화되기 시작한데서 보듯 노동존중 정책과 밀접한 연관성을 지니고 있다.<sup>53)</sup> 특히, 2015년 경남도(지사 홍준표)에서 경남본부의 위탁사업을 철회한 적이 있고, 2021년 현재 서울시(시장 오세훈)에서 서울본부와 네트워크가 구축된 중간지원조직 예산 삭감이 추진되는 상황을 보면, 중간지원조직 운영 또한 정치적 환경과 밀접한 연관을 지니고 있는 것으로 볼 수 있다.

#### 나. 지역 정책 개입력 강화의 사업 목표 및 주요 실천과제

민주노총 지역본부의 지역 노동정책 개입은 지역 노동계급의 기반을 확대하기 위한 필수적 사업으로서, 민주노총은 2010년 이후 지역 노동교섭 추진 등을 통해 지역의 노동존중 정책에 지속적으로 개입하려고 노력해왔다. 2021년 역시 5월 이후 민주노총의 핵심 사업으로 지역 노동교섭을 추진토록 한 바 있고, 지역에 따라 나름대로 성과를 거두고 있는 곳도 있다. 지역 정책 개입력 강화를 위해서는 지역의 정치환경과 무관하게 미조직·취약 노동자의 노동권 확보 및 조직 노동자의 요구 관철

52) 2015년 논란 끝에 발간이 유보된 「민주노조운동혁신전략 1차 보고서」에서도 지역본부의 취약한 재정을 고려해 볼 때 지자체 예산 지원을 엄격히 규제하기 어려운 현실을 인정한 바 있음(민주노조운동전략위원회·정책연구원). 2015년 당시에 8개 지역본부에서 9개의 중간지원조직 운영 사업(위탁 운영 6개, 사업 위탁 4개)이 추진되고 있었음.

53) 2011년 서울·경남지역 등을 포함하여 11개 비정규직지원센터가 준비되면서 이후 전국적으로 중간지원조직이 확대되는 계기가 되었음.

을 통한 지역 노동존중 기반이 강화될 수 있도록 전 지역에 걸친 노동교섭 확보 및 지역 특성에 맞는 노동정책 개입을 활성화할 필요가 있다. 이를 위해서는 △미조직·취약 노동자 및 고용위기 노동자 보호를 위한 정책 개입 역량 강화 △민주노총 중심의 지역 노동정책 추진기구 운영 체계 확보 △자주적 운동 원칙을 전제로 한 지역 중간지원조직(상담·비정규센터) 활용 등의 실천과제가 필요하다.

#### (1) 미조직·취약 노동자 및 고용위기 노동자 보호를 위한 정책 개입 역량 강화

민주노총 지역본부의 노동교섭 추진 및 노동정책 개입시 조직 노동자의 이해와 요구에 앞서 지역에 산재한 미조직·취약 노동자 보호를 우선하는 사업 방침이 가장 중요하다. 지역에 따라 산업·경제기반이 매우 취약하여 고용 위기가 확산되는 곳이 많고, 이러한 고용 위기 국면에서 가장 타격이 심한 노동자들이 대부분 중소기업·비정규·특수고용·플랫폼 등 취약 노동자로서 이들은 대부분 노동조합의 울타리에서 보호받지 못하고 있다. 따라서 이들 미조직·취약 노동자의 노동권 강화를 우선으로 하고, 그 결과 민주노총의 조직 기반으로 연결될 수 있도록 사업을 집중하는 것이 지역 노동정책 개입의 가장 우선적 과제일 수밖에 없다. 이러한 측면에서 노동정책 강화와 조직화사업 병행을 통해 지역본부 중장기발전 전망을 준비하고 있는 세종충남본부의 사례는 참고할 필요가 있다.<sup>54)</sup>

54) 세종충남본부는 2021년 조직강화특별위원회 사업계획을 통해, 지역본부의 역할을 조합원의 권리보장 뿐 아니라 모든 노동자의 권리 쟁취를 위해 투쟁하는 것으로 설정하고, 최저임금, 법률 제·개정, 정부와 지자체의 노동정책 등에서 모든 노동자의 권리가 보장될 수 있도록 투쟁하고, 투쟁을 조직하기 위해 정책 개발 및 조합원 조직화 사업 병행

세부 실천과제로는 첫째, 적극적인 노정교섭 추진을 통해 기존의 노사민정협의회 중심의 후진적 거버넌스를 전환할 필요가 있다. 노동존중의 정책내용을 거의 담아내지 못하고 기형적인 대화 체제를 극복하지 못하는 현재의 노사민정협의회를 넘어 지역 노동계급의 적극적 정책 참여의 틀을 확보할 수 있는 보다 공세적인 거버넌스를 구축할 필요가 있다. 노동정책 거버넌스가 노동존중 정책 수준과 비례하고 있는 조사 결과(정책연구원, 2019)는 노동존중의 실질적 정책 기반이 기존의 후진적인 거버넌스를 극복하는데서 출발한다는 것을 시사하고 있다. 물론, 노정교섭의 기본 목표는 조직 노동자의 요구를 넘어 전체 노동계급의 보편적인 요구의 관철이다.

둘째, 노동존중 정책의 최소한의 기준으로 작용하는 「노동정책 기본계획」 통일적 관철을 위한 전국적 공동사업이 필요하다. 이는 총연맹중앙의 통일적 방침 및 지역본부의 적극적 실천이 동시에 필요한 과제일 것이다. 광역 지방정부가 「노동정책 기본계획」 수립 및 시행을 위해서는 먼저 정책 추진의 제도적 근간으로 작용하는 노동자 권리 보호 조례가 반드시 필요하다. 2021년 7월 현재 3개 지방정부(대전·세종·전북)에서 이러한 최소한의 조례조차 제정되어 있지 않다. 지방정부의 노동정책이 발전하지 못하고 정체되고 있는 것과 무관치 않다. 조례가 제정되어 있는데도, 아직 「노동정책 기본계획」 수립을 위한 논의조차 하지 않거나 아직 기본계획 수립 방침이 구체적으로 설정되어 있지 않은 지방정부가 4개(강원·충북·전남·제주)인 것으로 나타났다. 결국, 노동자 권익 보호 조례가 없는 3개 지역, 「노동정책 기본계획」 수립 계획이 없거나 불확실한 4개 지역 등 모두 7개 지역의 해당 지역본부는 최소한의 노동

---

이 필요하다고 밝힘. 2021년 세종충남본부가 새로이 충남도와 노정교섭 정례화 추진을 합의한 것도, 이같은 지역본부의 노력과 무관치 않은 것으로 이해될 수 있음.

존중 기반을 확보하기 위한 사업을 강하게 전개할 필요가 있다.<sup>55)</sup> 특히, 그동안 지역 노동정책이 매우 미흡하다고 평가되던 대구시·경북도가 2022년 목표로 「노동정책 기본계획」 수립 논의를 시작했는데 반해, 노동존중 국정방향을 내세운 문재인정부 소속 정당(더불어민주당)이 집권한 지방정부(대전·세종·전북)가 조례조차 제정하지 않거나, 노동정책 기본계획 논의를 방치(강원·충북·전남 등)하는 것은 너무나 대조적이다. 이 지역은 보다 더 강한 지역본부의 대응이 필요하다. 조례가 제정되어 있지만 「노동정책 기본계획」 수립 계획이 명확하지 않은 지방정부에 대해서는 지역본부가 노동자권익보호위원회에 적극 참여해서 이를 관철할 필요도 있다.<sup>56)</sup>

셋째, 2022년으로 예정된 지방선거 시기에 노동존중 정책이 활성화되고, 관련 제도적 조치(조례·기본계획·행정조직 등)들이 구체화될 수 있도록 적극적으로 의제화할 필요가 있다. 상당수 지역에서 고용 위기가 확산되어 있는 상황에서 각 지방정부의 선거 쟁점이 시장·기업(이윤) 중심의 일자리 확보에 집중될 가능성이 높기 때문에,<sup>57)</sup> 노동권이 보장된 양

55) 이 점에서 경북본부가 지역 정당들과 연대하여 지역 「노동정책 기본계획」 수립을 촉구하고, 각종 노동자 보호 조례 움직임을 전개(2021.9)하여 나름대로 성과(2022년 기본계획 수립 예산 반영 등)를 거둔 것은 노동존중 정책 수준이 매우 취약한 지역의 정치환경을 고려했을 때 시사적임. 대구본부 역시 대구시와 「노동정책 기본계획」 수립을 위한 공동 정책토론회 추진(2021.9)을 통해 기본계획 수립 예산을 반영(2022년)함으로써, 노동정책 불모지인 대구·경북 지역에서 동시에 의미있는 움직임을 보이고 있음. 상대적으로 노동정책 진행 수준이 더딘 울산에서도 해당 지역본부가 2021년 3월 「노동정책 기본계획」 수립을 위한 지역 연대사업(정책토론회 등)을 추진한 것으로 확인되고 있음.

56) 서울시를 시작으로 각 지방정부에서 제정된 노동자 권익 보호 조례에는 대부분 노동자 권익보호위원회(충남도의 경우 ‘노동정책협의회’)를 통해 「노동정책 기본계획」 수립을 논의하도록 규정되어 있음.

57) ‘광주형 일자리’로부터 시작된 상생형 지역 일자리 정책은 2021년 들어 주춤하고 있지만, 지방선거를 눈 앞에 둔 2022년에는 전국적으로 다시 확산될 가능성이 높음. 일각에서는 상생형 지역 일자리 정책이 문재인정부의 차별화된 일자리 모델이라고 긍정적으로 평가하는 견해도 있지만, 이는 노동권 양보(교섭권·쟁의권 제한)을 전제로 기업의

질의 일자리 및 지역 취약노동자들의 노동권 보호가 의제화될 수 있도록 적극적인 노력이 필요하다. 물론, 당면 지방선거에 노동 의제를 앞세운 노동·진보운동 진영의 적극 참여도 당연히 검토되어야 할 것이다.

넷째, 조례 제정, 노동자권익보호위원회 참여, 노동정책 기본계획 수립 및 지역 중간지원조직 운영 등까지 포함하여 노동 의제가 중심이 된 지역의 진보·시민사회운동 진영과의 폭넓은 연대가 필요하다. 지역의 노동·진보·시민운동진영의 공동사업(공동 실태조사, 공동 정책워크숍 등)을 준비함과 아울러, 지역본부의 적극적 개입 노력을 통해 자칫 형식적 논의로 흐를 위험이 있는 노동자권익보호위원회 활성화가 필요하다. 노동을 넘어 지역의 광범위한 시민운동진영(여성·청년 등 포함)이 참여하여 높은 수준의 노동정책 기본계획 수립 및 노동자 권익 보호를 위한 실질적 논의가 이뤄질 수 있도록 정치적 환경을 조성할 필요가 있을 것이다. 정책추진기구 참여시 지역본부 요구 내용 역시 지역조직 내부는 물론이거니와 지역 연대조직과의 공론화 절차도 반드시 필요하다.

다섯째, 지역 노동정책 개입 활성화 및 실질적인 노동존중 기반 강화 구축을 위해 지역의 노동정책 역량 강화가 필요하다. 우선 지역본부에서 노동정책 추진을 지속적으로 전담할 수 있는 정책활동가가 1인 이상 배치될 수 있도록, 총연맹 중앙과 지역본부간 최소한의 조직운영 방침을 설정할 필요가 있다. 또한, 지역의 정책활동가들의 정책 역량을 강화할 수 있는 총연맹 중앙의 교육 및 정책 워크숍이 정기적으로 준비될 필요가 있다. 지역본부 역시 자체 계획을 통해 정책 역량 강화를 위한 별도의 노력이 당연히 필요하다고 볼 것이다.<sup>58)</sup> 무엇보다, 총연맹 중앙이 지

투자를 이끌어내는 전형적인 이윤·시장 중심 일자리 확충 모델로서 집권 세력 교체와 무관하게 지속적으로 추진될 가능성이 높음.

58) 이와 관련하여, 세종충남본부가 조직강화특별위원회 사업계획으로 검토하고 있는 정책 역량 강화 계획과 함께, 전북본부의 정책연구원 사례를 별도로 참고할 필요가 있음. 세

역 노정교섭이 제대로 자리잡을 수 있도록 지역의 각 지역의 노동 현실 등을 심층적으로 파악할 수 있는 사업을 지속적으로 추진하여, 각 지역 정책 사업의 토대를 굳건히 할 필요가 있다.

## (2) 민주노총 중심의 지역 노동정책 추진기구 운영 체계 확보

지역 노정교섭 만으로 모든 노동정책 추진을 점검하거나 관철할 수 있는 것이 아닌 만큼 지역 노동정책 추진기구를 민주노총 주도로 운영할 수 있는 방안들이 강구되어야 할 것이다. 지역 노정교섭과 지역 노동정책 추진기구 참여는 동시에 이뤄질 때 시너지 효과가 높아질 것이다.

지역 노동정책 추진기구의 민주노총 중심 운영 체계 확보를 위한 실천과제는 첫째, 지역의 취약 노동자 보호를 위한 노동정책 추진기구를 적극적으로 활용할 필요가 있다. 여기에는 노동자권익보호·생활임금위원회·감정노동자보호·필수노동지원·노동안전위원회 등이 해당될 것이다. 특히, 이중에서 노동정책 기본계획 수립에 직접 관여하는 노동자권익보호위원회 및 지역 공공부문 직·간접 노동자의 최저임금을 개선할 수 있는 생활임금위원회는 상당수의 지방정부에서 운영하는 기구로서 민주노총 지역본부가 적극 참여함과 동시에 민주노총의 요구를 관철할 수 있도록 활성화할 필요가 있다. 참고로, 충남도에서 시행중인 노동정책협의회는 다른 지역의 노동자권익보호위원회의 역할과는 차별화된 흐름이 있는 것으로 진단되기 때문에 주목할 필요가 있고, 가능하다면 적극적으로 원

---

충청남본부는 모든 노동자의 민주노총 실현을 위한 사업의 구체적 방안으로 정책역량 강화의 목표를 제시하고, △학습 및 탐색(1단계) △정책생산 및 기획(2단계) △실천 및 중장기계획 수립(3단계) 계획을 제시함. 한편, 전북본부는 자체 정책연구원을 발족시킨 (2021.3) 후 분기별로 지역 노동정책과 관련한 정기적인 워크숍을 진행함으로써, 지역 차원의 정책역량 강화를 모색하고 있음.

용할 필요가 있다.<sup>59)</sup> 감정노동자보호·필수노동지원·노동안전위원회의 경우 아직 소수의 지방정부에서 운영하고 있는 만큼 전 지역으로 확산될 수 있도록 제도적 조치(조례 제정 등)를 확보할 필요가 있다.

둘째로, 지역 노사민정협의회 독점 구조로 진행되는 핵심 정책 기구(예, 지역고용정책심의회)를 별도 기구로 확보하여 실질적인 지역 고용 정책 심의기구로 자리잡게 할 필요가 있다. 고용정책기본법에 따라 지역에도 고용정책심의회(법 제10조)을 운영하도록 규정되어 있으나, 대부분 지역에서 노사민정협의회 산하 기구로 운영하거나 지역 일자리위원회(독립, 노사민정협의회 산하 병존), 지역인적자원개발위원회(노사민정협의회 산하)와 구분되지 않고 운영되고 있다. 지역의 실질적인 고용정책 수립 및 지역 일자리 정책 심의 역할이 제한되거나 왜곡되는 원인으로 작용할 수 있다. 일자리위원회에서는 이같은 상황을 반영하여 2019년 일자리위원회(본위원회)에서 민주노총 요구를 반영하여 지역고용정책심의회를 노사민정협의회에서 분리 운영할 수 있도록 결정한 바 있으나, 아직 대부분의 지방정부에서 이를 시행치 않고 있다. 이는 결국 지역본부에서 지역고용정책심의회를 적극 활용하겠다는 판단 하에 적극적 개입을 통해 정책 전환을 할 필요가 있다. 고용정책기본법에 따라, 지역고용정책심의회는 지역 일자리위원회, 지역 노사민정협의회(산하 인적자원개발위원회) 등 기구의 상위 위치에서 정책을 조정할 수 있기 때문에, 노력 하에 따라서는 잘못된 고용정책 논의 흐름(예, 상생형 지역일자리 모델)

59) 충남도의 노동정책협의회는 조례 내용만 보면 다른 지역의 노동자권익 보호 조례에서 정한 노동자권익보호위원회와 거의 비슷하게 규정되어 있음. 그러나, 다른 지역의 노동자권익보호위원회가 노동정책 기본계획 수립의 형식적 논의(노동정책 기본계획 미 논의 회기도 장기 공전 경향) 중심으로 이뤄지는 반면, 충남도의 노동정책협의회는 노동정책 기본계획을 넘어 지역 노동정책 전반의 의제가 상대적으로 활발하게 이뤄짐으로써, 사실상 지역 노사민정협의회 역할을 대체하고 있는 것으로 평가되고 있음(‘지역 노사민정협의회 성공의 키’, 〈참여와 혁신〉 2019.10)

을 바꿔낼 수도 있다.

셋째로, 논란이 많은 제도화된 지역노사민정협의회(광역·기초) 참가는 지양하되, 특수한 경우 제한적으로 활용하는 방안은 검토가 필요하다. 즉, 초기업 단위 교섭구조 발전을 위해 불가피한 경우(예, 서울 투자·출연기관 등),<sup>60)</sup> 또는 지역 단위 노사정간 정책 협의를 위한 임의적 노사정협의기구는 지역본부 내부의 충분한 논의 및 지역본부간 상황 공유를 통해 검토할 필요가 있다. 다만, 이 과제는 아직 민주노총 중앙 및 각 지역본부에서 논란이 제기되는 영역인 만큼, 좀더 세심한 판단 하에 검토하는게 타당할 듯하다.

(3) 자주적 운동 원칙을 전제로 한 지역 중간지원조직(상담·비정규센터)의 활용

현재 지역본부에서 다양한 형태로 활용하고 있으나 현재 민주노총의 조직적 방침과 배치되어 논란의 영역으로 남아있는 지역 중간지원조직 운영과 관련한 지자체 예산 지원 문제는 이제 분명하고도 책임있는 방침 재설정이 필요할 것으로 본다. 매우 오랜기간 동안 지역본부 사업으로 관행화되어 왔고, 지역의 정치적 환경에 영향을 받고 있는 과제인데 지역 노동정책 개입 논의가 성숙되지 못했던 과거의 조건과 방침만만으로 이를 규제하기는 쉽지 않기 때문이다.

또한, △노동존중 관련 법제도 개선(조례제정 운동) △노동존중 관련

60) 현재 서울시 산하 지방공기업 및 출자출연기관노조들이 참여(상당수 공공운수노조 소속)하는 서울시 투자·출연기관노사정위원회는 초기 출범(2001년)에는 노사협조 노선 논란이 있었으나, 박원순 시장 재임 기간 중 노동이사제를 제도화(2016년)시키고 집단교섭(성과연봉제 대응) 추진의 틀로 작용했던 경험으로 인해 참여 주체들 내부에서 긍정적인 평가가 있는 것으로 알려짐.

지역 노정교섭(노정협약) 활성화 △노동정책 추진 기구(노동자권익보호·생활임금 등) 참여 △노동정책 중간지원조직 활용 등의 지역 노동정책 개입 의제 모두 노동존중 정책 추진과 직·간접적으로 관련되어 있을 뿐 아니라, 각 의제들 역시 상호 연동되어 작동하고 있는 것으로 조사되고 있다(정책연구원, 2019). 각 지방정부의 「노동정책 기본계획」에는 “노동관련 조사·연구 및 노동교육 실시”가 대부분 포함되어 있고, 이 사업은 노동행정 기반이 취약한 지방정부의 특성상 대부분 중간지원조직을 통해 이뤄지고 있다. 다만, 중간지원조직이 지역의 노동존중 정책 추진과 깊은 연관을 맺고 있는 것은 사실이나, 지방정부 예산 지원과 관련하여 민주노총 내부에서는 국고보조금 방침 변경을 거쳐야 하는 쉽지 않은 과제인만큼, 여기에는 분명한 원칙이 전제되어야 한다.

우선, 지역본부의 지역 중간지원조직(위탁 운영 및 사업 위탁) 활용은 지역내 미조직·취약 노동자 보호 및 조직화를 위한 목적으로 제한되어야 한다. 지역 노동정책 개입의 필요성 역시 이러한 목적과 연관되어 있기 때문에, 이를 넘어 지역본부의 일상 사업과 관련한 예산 지원 범위로 확대되어서는 아니될 것이다. 특히, 일부 지역에서 중간지원조직 운영 외 지자체로부터 일상 사업(예, 문화제·체육행사·수련회 등)과 관련한 예산 지원을 받는 것은 중단되는 것이 타당할 것이다. 국고보조금 방침 변경과 관련한 논란을 극복하기 위함이다.

둘째, 중간지원조직 운영을 위한 자주적 운동 원칙 및 관리 절차가 설정되어야 한다. 이를 위한 구체적 방안으로, △사업 목적의 적정성(노동권보호·조직화 직접 연관) △사업의 지속가능성(조례 등 법제도 근거) △회계 투명성(모든 회계의 총연맹 보고·감사) △조직 운영 책임성(편법·불법 운영시 총연맹 징계) 등의 원칙이 설정될 필요가 있다. 아울러, 의결 단위(중앙 및 지역본부)의 사전 심의 및 사업·회계 전반에 대한 총연

맹의 실태 점검이 반드시 수반되어야 한다. 이러한 원칙과 절차가 명확히 설정되고 관철되었을 때, 국고보조금과 관련하여 제기되는 ‘민주노총 지배개입·포섭전략’ 논란을 극복할 수 있고, 조직내 통일·단결을 통한 사업 추진 동력도 확보할 수 있을 것으로 본다.

셋째, 지역본부-중간지원조직-지역운동조직간 상설적 협의체계 구축 및 공동사업 구조 확보가 반드시 실현되어야 한다. 노동정책 개입의 목적, 즉 지역 노동정책 활성화 및 미조직 노동자 조직화를 통한 노동계급 기반 확대 실현을 위해, 지역본부와 중간지원조직간 적극적 사업 연계, 중간지원조직 사업에 참여하고 있는 지역 운동(노동·시민)조직과의 연대 강화가 동시에 이뤄져야 할 필요가 있다. 지역본부-중간지원조직-지역운동조직간 공동사업은 지역의 정책 개입, 전략 조직화, 연대운동 강화가 동시에 실천되는 계기로 자리잡아야 할 것이다.

#### 4) 지역 노동계급의 집권 토대 구축을 위한 연대운동 강화 및 정치세력화

##### 가. 지역본부의 상황 진단

2000년 민주노동당 출범 이후 대부분 민주노총 지역본부의 주된 사업은 지역 정치사업이었다. 그러나, 2008년 민주노동당 분당, 2012년 통합진보당 분열을 겪으면서 지역 정치사업은 현저히 약화되었다. 진보정당 분열이 계속되면서 2017년 2월 정기대의원대회에서 민주노총의 정치방침을 정리하는데 실패했고, 2018년 10월 정책대의원대회에서 논의한 정치운동 전략 역시 후속 실천사업이 중단되었다. 현재 민주노총의 정치사업은 여전히 2012년 통합진보당 분열 당시 수준에서 더 발전하지 못

하고 있다. 문제는, 진보정당 분열을 이유로 지역내 산별·단위노조의 일상적 정치사업 역시 일정 지역을 제외하고는 제대로 전개되지 못하고 있다는 점이다. 총연맹이 설정한 정치사업과 관련한 현장 토론회 방침 역시 대부분의 지역내 산별·단위노조에서 기피되거나 무시되면서, 현장 조합원에 대한 정치사업은 사실상 배제·방치되고 있다.

한편, 각 지역본부는 2010년대 이후 지역의 변화된 지형(진보정당은 동 약화)에도 불구하고, 대부분 지역에서 지역 사회운동의 보금자리 역할을 하고 있다. 대부분의 지역 진보·민중운동조직들의 인적·물적 토대가 취약한 상황 속에서, 상대적으로 지역본부의 인적·물적 토대가 안정되어 있기 때문에 민주노총 지역본부에 대한 기대수준은 높은 편이다. 다만, 진보정당의 분열 및 지역 연대운동의 지형 변화 속에서 각 지역본부의 사업 우선 순위에서 정치사업이나 지역 연대사업은 그 비중이 매우 낮게 나타나고 있다. 그러나, 신자유주의 공세가 지속된 지난 20여년 동안 민주노총은 한국 사회 변혁 및 대전환의 중심에 지속적으로 자리해왔다. “세상을 바꾸는 민주노총!” 구호를 앞세워 끊임없이 한국사회의 불평등·노동억압에 맞서 투쟁해왔고, 코로나 방역의 제한된 여건 하에서도 불평등한 한국사회를 전환하기 위한 2021년 총파업투쟁을 성사시켰다. 그리고, 이러한 주요 사업 대부분이 지역본부 중심으로 이뤄지고 있다.

이제 2022년 정치의 계절이 다가오고 있다. 진보정당 분열 및 지역 정치사업 약화의 상황에서도 2010년, 2014년, 2018년 지방선거는 계속 이어져왔고, 2022년에도 대선 직후의 지방선거(6월)가 임박해 있다. 앞서, 언급한 바와 같이 지역의 노동정책 추진 및 정책 개입 등이 대부분의 지역의 정치적 환경에 밀접하게 영향을 받고 있다. 2022년 지방선거는 대선과 연결된 정세 흐름으로 인해 노동정책 및 지역 노동계급 기반과 관련하여 중대한 변수로 작용할 것이 분명하다. 정치적 환경의 차이

로 나타난 각 지역 노동정책 편차가 극복되어 한단계 높은 노동 존중의 토대 구축으로 작용할 수 있는지, 아니면 ‘악화(惡貨)가 양화(良貨)를 구축(驅逐)’하듯 그나마 어렵사리 형성된 기초적인 노동정책 토대가 유실될 위험으로 작용할지 현재로서는 예측하기 어렵다. 이러한 상황에서 지방선거를 앞두고 지역본부의 정치사업이 여전히 악화·정체되고 있다는 것은 바람직하지 않다. 지역 정치사업의 악화·정체의 책임을 진보정당 분열로 돌리고, 지역의 정치적 기반을 강화하기 위한 일상 사업조차 소홀히 한다면 지역내 민주노총(지역본부)의 변혁운동 주도 역량 역시 약화될 수밖에 없다.

진보정당 분열 상황 속에서도 2010년 이후 진보 교육감 당선을 위해 지역의 노동·진보·시민운동이 폭넓은 연대를 전개해온 경험을 볼 때, 지역의 연대운동 및 정치사업 역시 지역 운동 주체들의 노력에 따라 충분히 가능하다는 점을 이미 확인할 수 있다. 2021년 대선을 앞두고 민주노총·진보정당의 공동사업 및 진보·민중 후보의 단일화 노력이 전개되고 있는 것 역시 이와 무관하지는 않을 것이다. 민주노총이 지역 노동계급의 거점으로 자리잡고 지역 집권 토대 구축을 위해서도, 지역본부 중심으로 광범위한 지역 연대운동 및 노동자 정치세력화를 위한 사업들이 전개되어야 함은 재론의 여지가 없다.

나. 지역 연대운동 강화 및 정치세력화를 위한 사업 목표 및 주요 실천과제

비록 진보정당 분열 등으로 연대·정치운동의 기반이 약화된 것은 사실이나, 현재 한국 사회가 처한 불평등·양극화의 상황 속에서 민주노총의 시대적 책임은 더 강하게 요구되고 있다. 포스트코로나 시대의 한국사회

대전환의 시대정신에 걸맞게 노동 의제를 중심으로 지역 노동·민중·진보 운동과의 광범위한 연대운동을 추진하고, 진보정당 분열로 위축된 현장 정치사업을 복원하여 노동계급의 집권 토대를 구축해야 할 과제는 오히려 더 분명해진 것이다.

민주노총 지역본부는 노동운동과 지역운동이 만나는 전진기지(지역사회운동센터)이자, 지역의 광범위한 연대운동을 통해 노동·민중·진보운동을 사실상 주도하는 지역의 민주노총 조직으로 자리잡고 있다. 지역 연대운동은 광범위한 진보·민중운동 외연 확대 및 이를 통한 정치세력화의 전망을 포괄하고 있다. 민주노총이 노동계급을 넘어 노동·진보·민중·시민운동이 연대 수준을 높임과 동시에, 지역에서 집권 토대를 구축할 수 있는 정치세력화에 역량을 집중할 필요가 있는 것이다.

연대운동 강화 및 정치세력화 사업의 실천과제로는, △노동의제를 중심으로 한 연대운동 강화 △노동계급의 정치적 요구 공론화 및 실천을 전제로 한 일상적 정치사업 강화 △지방 권력 쟁취를 위한 지방선거 적극 개입 등이 제시될 수 있다.

#### (1) 노동의제를 중심으로 한 광범위한 연대운동 강화

지역본부가 코로나·디지털화·기후위기·제조업 위기 등의 국면에서 한 국사회 변혁 및 대전환의 주도적인 역할을 제대로 해내기 위해서는 노동 의제를 중심으로 노동·진보·민중·시민운동 진영과의 광범위한 연대운동을 강화하는 것이 가장 우선적인 실천과제일 것이다. 앞서 지역 노동정책이 지역의 정치적 환경과 밀접한 관련이 있다는 점을 언급한 바 있듯이, 사실상 지역의 노동 의제는 정치적 성격이 강하게 작용할 수밖에 없다.

지역본부가 노동 의제 중심의 연대운동 강화를 실천하기 위해서는, 첫째, 총연맹 중앙과 지역본부가 지역운동 강화를 위한 책임있고 지속적인 실천 방안이 필요하다. 총연맹 중앙은 지역본부가 지역내 민주노총 운동 기반을 강화할 수 있도록 최대한의 연대운동 지원 방안을 책임있게 검토하고, 지역본부는 지역내 특성을 반영한 연대활동이 집행부 임기 및 정치적 견해와 무관하게 지속적으로 발전할 수 있도록 노력할 필요가 있다.

둘째, 지역의 진보정치, 시민·민중운동을 민주노총 지역본부가 주도할 수 있는 지역 노동운동 전략을 민주노총 중앙과 지역본부가 새로이 검토할 필요가 있다. 이와 관련하여, 노조 조직의 울타리를 뛰어넘어 지역의 노동·민중·시민운동이 하나되는 (가칭)지역 ‘공동체운동’ 노선(community unionism)이 가능한 대안으로 제시될 수 있다.<sup>61)</sup> 이는 본 보고서 제4장에 포함된 해외 선진 지역운동 사례 및 최근 서울본부의 사례를 중심으로 참고할 필요가 있다.<sup>62)</sup> 2000년대에 지역 노동운동의 또다른 대안 모델로 등장했던 북미서비스노조(SEIU) 사례 또한 이러한 운동 노선과 무관치 않다.<sup>63)</sup> 물론, 지역 공동체운동 노선을 전 지역의

61) 지역 ‘공동체운동’ 노선은 2009년 총연맹 〈노동운동혁신위원회〉 논의 내용을 반영하여 지역 ‘생활연대운동’ 노선으로 표현될 수도 있음.

62) 서울본부는 2021년 5월 “지역과 노동, 만나서 무엇을 할 수 있을까?”라는 주제 하에 서울지역 뿔뿔리단체 좌담회를 거쳐, 이후 「코로나 너머 새로운 서울을 만나는 사람들」(‘너머 서울’) 모임(지역본부·가맹조직·진보정치·시민운동 등 참여)을 통해 지역 노동과 사회안전망, 사회공공성 의제가 만나는 ‘사회운동적 노조운동’을 주도적으로 전개하고 있음. 여기에는 △사업장투쟁 △노동+지역 생활문화연대 △보편적 가치(의료·교육·돌봄공공성 강화, 기후정의, 주거권 등)를 중심으로 한 지역사회운동노조를 전략적 목표로 표방함으로써, 노동 의제를 중심으로 한 지역연대운동의 새로운 실험 사례를 준비하고 있음.

63) SEIU는 1990년대 이후 미국 노조운동이 전반적으로 퇴조하는 가운데, 지역 연대운동(뿔뿔리 민주주의)과 노동 의제(예, 생활임금운동)를 결합하여 성공적인 조직화의 성과를 도출한 사례로 검토된 바 있음. ‘청소부에게 정의를’ 캠페인을 통해 워싱턴DC·LA·뉴욕·덴버 등에서 10만여명의 청소노동자를 조직하고, 남캘리포니아에서 가정요양

보편적 운동전략으로 설정하고 이를 확산하기에는 아직 점검할 부분 역시 많은게 사실이다. 다만, 지역 진보정치운동 및 전선운동 기반이 취약한 현재의 지역 상황을 극복하기 위한 단기간의 대체 지역운동 전략으로 검토할 필요는 있을 것이다.

셋째, 지역 연대운동은 불가피하게 진보정당운동 및 민중연대운동 강화와 연관되어 있는 만큼, 총연맹 중앙과 지역본부가 이러한 운동을 포괄하는 더 큰 지역운동 발전전략을 별도로 준비해야 한다. 이와 관련하여, 지난 2016년 정책대의원대회 및 2019년 정책대의원대회 논의 후 구체적 실천사업으로 연결되지 못한 전례를 반면교사로 삼아, 충분한 토론 속에 지역운동 발전 전략 및 책임있는 실천과제 등이 구체적으로 모색되어야 할 것이다. 지역 노동운동은 진보정당운동의 활성화 및 민중연대운동의 강화 등을 통해 지역의 정치적 토대를 변화시킬 수 있는 전망을 지닐 때 한결 더 강한 역량을 구축할 수 있다. 이제 노동운동·민중연대운동·진보정치운동이 상호 연계되는 더 큰 지역운동 강화 전략으로 자리잡을 수 있도록 지속적인 토론과 검토가 이어질 필요가 있다.

## (2) 노동계급의 정치적 요구 공론화 및 실천을 전제로 한 일상적 정치사업 강화

노동계급의 집권 토대 구축을 위한 정치세력화 사업을 올바르게 추진하기 위해서는 먼저 지역의 정치적 요구를 공론화하고 이를 일상적 정치사업으로 발전시키는 노력들이 필요하다. 지역의 산업·노동정책 역시

---

(house care) 노동자 70,000여명의 단일 교섭단위 조직화 등을 비롯 1996~2000년간 535,000여명의 신규 조합원을 조직하는 등 기존 산업별 조직과는 다른 일반노조운동 노선으로 130여만명을 포괄했던 경험을 지니고 있음.

지역의 정치적 환경과 직결되기 때문에, 지방선거에서 △일자리 보장 △노동권 강화 △정의로운 전환 등의 노동계급의 요구를 적극 공론화하고 이를 관철할 수 있는 사업들이 병행되어야 함은 물론이다. 2022년 상반기는 대선 및 지방선거가 잇따라 치러지면서 지역 차원에서 다양한 정치 행사들이 준비될 수밖에 없는데, 이러한 상황을 노동·진보운동 진영이 적극적으로 활용할 필요가 있다.

그러나, 가장 중요한 것은 지역의 조직 노동자들을 중심으로 노동계급의 정치적 요구를 정식화하고 이를 실천할 수 있는 계기일 것이다. 이를 위해서는, 먼저 지역본부와 지역의 진보정치세력들의 연대 및 총연맹 중앙(정치위원회 등) 지원 하에 지역의 현장(산별·단위노조) 조합원 대상 정치교육을 적극적으로 활성화할 필요가 있다. 이러한 정치교육을 통해, 현장 조합원들에 자리잡을 수 있는 조합주의·경제주의의 한계를 극복하고, 간부들에게 자리잡을 수 있는 진보정치사업에 대한 무기력한 기운을 걷어내야 할 것이다.

또한, 비록 분화되어 있지만 제 진보정당에 가입할 수 있도록 ‘1조합원 1진보정당 운동’을 지역본부 주도 하에 적극 추진할 필요가 있다. 이러한 조합원들의 적극적 실천을 기반으로 진보정당 강화의 토대가 확고하게 구축되어가는 과정에서 자연스럽게 진보정당 통합 논의도 현실화될 수 있을 것이다. 이와 관련하여, 정치사업 방향의 근본적 발상 전환이 필요할 때이다. 즉, 진보 통합을 전제로 한 진보정당 가입 운동이 아닌, 진보정당 가입 운동을 통한 진보 통합의 토대 구축 또는 에너지 복원으로 발상을 전환할 필요가 있을 것이다. 계속된 진보정당의 약화 속에서 이제는 좀 더 현실적이고 바람직한 방안이 필요한 것이다.

### (3) 지방 권력 쟁취를 위한 지방선거 적극 개입

앞에서 계속 언급한 바와 같이, 지방 노동정책과 지방 정치는 불가분의 관계를 형성하고 있다. 비록 지역 진보정치의 토대가 약해졌다 하더라도 지역 노동계급의 지방권력 쟁취를 위한 토대 마련 차원에서 당면한 지방선거에 적극 개입해야 할 것이다. 이를 위한 실천방안으로는 첫째, 각 지역별로 지역본부·진보정당·시민운동 진영이 폭넓게 연대하는 지방선거 공동 대응 체제가 즉각 준비되어야 할 것이다. 대선 정국에 가려 지방선거가 주목받지 못한다 하더라도 지방선거의 중요성을 간과할 수 없는 이상, 지역본부들이 주도적으로 이러한 공동 대응 추진을 검토해야 할 것이다. 각 지역의 연대운동 지형을 보면, 아직도 민주노총 지역본부가 주도적 역할을 할 수밖에 없는 만큼, 지역본부의 가능한 역량(정책-조직-선전-연대)을 최대한 동원하여 이러한 공동대응 추진을 뒷받침할 필요가 있다.

둘째, 이러한 공동 대응 기구의 활동을 통해 각 지역별로 최대한 진보 후보의 단일화를 추진해야 할 것이다. 2014년 지방선거 당시 민주노총은 단일한 지지정당이 없는 조건하에서 통합진보당·정의당·노동당·녹색당과 노동·정치·연대 및 노동자계급정당추진위 등 6개 세력을 중심으로 지방선거에 통일적으로 대응하기로 했던 경험이 있다. 2020년 총선에서도 비록 제한적이었지만 울산 동구 및 창원 성산구에서의 진보정당 후보 단일화 노력들이 이뤄진 바 있다. 이는 지역 운동 주체들의 판단과 노력의 결과에 따라 선거 연합이 가능하다는 교훈을 주고 있다. 현재로서는 진보정당 후보 단일화 노력이 전제되지 않을 경우 지역의 현장 조합원들의 지방선거 참여 열기는 현저히 약화되고, 진보정치에 대한 희망 역시 위축될 수밖에 없다.

셋째, 민주노총 중앙의 지방선거 대응을 위한 강력한 실천 방침 및

이를 계기로 한 진보정당운동 전략 재구축의 기반 마련이 필요하다. 민주노총 대선방침(2021.11)에 따르면, “민주노총은 지방선거가 끝나자마자 정치방침 수립과 진보정치 단결을 위한 사업에 올인해야 한다”고 밝히고 있는데, 이러한 방침의 실천은 결과적으로 지방선거에서부터 그 단초와 계기를 마련해야 가능할 것으로 본다. 다 떠나서, 과거 민주노총의 정치사업이 주로 지역본부 중심으로 이뤄져 왔고, 지역본부 입장에서 지역 노동정책이 지방선거와 불가분의 관계를 지닌 만큼, 지방선거에 대한 민주노총의 강력한 실천 방침(선거 참여 및 지지 후보 단일화)은 이후 정치사업 강화를 위해서도 결코 외면할 수 없는 과제이다. 지방선거 적극 참여 및 후보 단일화 노력을 기반으로 진보정당운동 전략의 재구축 논의가 이어지는 것이 그나마 민주노총이 취할 수 있는 선순환적인 정치방침일 것이다.

---

# 참고문헌

---

- 민주노조운동전략위원회·정책연구원(2015), 「민주노조운동혁신전략 1차 보고서」 (미발간)
- 민주노총 정책연구원(2019), 「노동존중시대, 지방정부 노동정책 실태 및 시사점」
- 민주노총(2016), 「2016년 정책대의원대회」
- 민주노총(2018), 「2018년 정책대의원대회」
- 민주노총(2021), 조직운영실태조사(내부 자료).
- 박용석(2021), ‘지역 노동정책의 개괄적 진단 및 과제’ 「지역 노정교섭 준비를 위한 워크숍」, 민주노총
- 이진숙(2021), ‘지역본부 노정교섭, 쟁점과 과제’, 「계간 사회진보연대」 176호
- Clawson, D. (2003). The Next Upsurge: Labor and the New Social Movements. Cornell University Press.
- Clawson, D., & Clawson, M. A. (1999). What has happened to the US labor movement? Union decline and renewal. Annual review of sociology, 25(1), 95–119.
- Fine, J. J. R. (2003). Community unions in Baltimore and Long Island: Beyond the politics of particularism (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Fine, J. R. (2006). Worker centers: Organizing communities at the edge

of the dream. Cornell University Press.

Frege, C. M., & Kelly, J. (2003). Union Revitalization Strategies in Comparative Perspective. *European Journal of Industrial Relations*, 9(1), 7–24.

Frege, C., Heery, E. J., & Turner, L. (2003). Comparative coalition building and the revitalization of the labor movement. *Industrial Relations Research Association*.

Holgate, J. (2015). Community organising in the UK: A ‘new’ approach for trade unions?. *Economic and Industrial Democracy*, 36(3), 431–455.

Holgate, J. (2021). Trade unions in the community: Building broad spaces of solidarity. *Economic and Industrial Democracy*, 42(2), 226–247.

Hyman, R. (2001). *Understanding European trade unionism: between market, class and society*. Sage.

Lipsig–Mumme, C. (2003). Forms of solidarity: unions, the community and job creation strategies. *Just Policy: A Journal of Australian Social Policy*, (30), 47–53.

Martin, D., & Miller, B. (2003). Space and contentious politics. *Mobilization: An International Quarterly*, 8(2), 143–156.

McAdam, D., Tarrow, S., Tarrow, C., & Tilly, C. (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge University Press.

McBride, J., & Greenwood, I. (Eds.) (2009). *Community unionism. A Comparative Analysis of Concepts and Contexts*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

- Obach, B. K. (2004). Labor and the environmental movement: The quest for common ground. MIT press.
- Rose, F. (2000). Coalitions Across the Class Divide: Lessons from the Labor, Peace, and Environmental Movements. Cornell University Press.
- Tattersall, A. (2006). Bringing the community in: Possibilities for public sector union success through community unionism. *International Journal of Human Resources Development and Management*, 6(2-4), 186-199.
- Tattersall, A. (2008). Coalitions and community unionism: Using the term community to explore effective union-community collaboration. *Journal of Organizational Change Management*.
- Wills, J., & Simms, M. (2004). Building reciprocal community unionism in the UK. *Capital & Class*, 28(1), 59-84.

◆ 집필진

- 박용석 (민주노동연구원 원장)
- 김태현 (전 민주노총 정책연구원장)
- 이주환 (한국노동사회연구소 연구위원)



- 발 행 일 | 2021년 12월 22일
- 펴 낸 곳 | 전국민주노동조합총연맹 부설 민주노동연구원  
04518 서울특별시 중구 정동길 3 경향신문사 13층  
전화 (02)2670-9291 / 팩스 (02)2670-9299
- 홈페이지 | <http://kctuli.kctu.org>
- 블 로 그 | <http://blog.naver.com/kctuli>