민주노총 총서 2023-07

민주노총 전략조직화 20년 평가와 전망

이창근 · 김경란 · 남우근 · 손정순 · 우새롬 ·
유형근 · 이주환 · 장진범 · 정흥준

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

민주노동연구원의 연구보고서 및 이슈페이퍼는
민주노총 공식 입장과 다를 수 있습니다.

목차

발간사 ····· xxvi
요약 ····· xxx

제1장 서론 ····· 2

제2장 전략조직화 노선의 전사 ····· 8
Ⅰ. 1990년대 자본의 반격과 노조 조직률의 하락 ····· 8
Ⅱ. 불안정 노동자 조직화의 시작 ····· 14
1. 민주노총의 초기 대응 ····· 14
2. 2000년 전후 불안정 노동자들의 자생적 조직화 ····· 40
3. 전환의 시작 ····· 67
4. 전략조직화 노선의 등장: 조직강화에서 계급대표성 제고로 ····· 77

제3장 총연맹 전략조직화 의사 결정과 전개 과정 ····· 86
Ⅰ. 서론 ····· 86
Ⅱ. 시기별 전략조직화 사업 의사 결정과 전개 과정 ····· 87
1. 전략조직화 사업 모색기 (2003년~2005년) ····· 87
2. 1기 의사 결정과 전개 과정 (2005년~2009년) ····· 98

3. 2기 의사 결정과 전개 과정 (2010~2013년) ····· 113
4. 3기 의사 결정과 전개 과정(2014년~2017년) ····· 129
5. 3기 이후 의사 결정과 전개 과정 (2018년~2021년) ····· 152
Ⅲ. 총괄 요약 ····· 179
1. 조직 확대와 새로운 주체 형성 ····· 182
2. 전략조직화 사업 물적 토대 구축 ····· 183
3. 총연맹 기본 사업 체계와 역량 확보 ····· 184
4. 조직가 발굴, 양성 시스템 마련 ····· 186
5. 조직문화혁신 사업 재구성 필요 ····· 189
6. 선택과 집중 원칙 약화 ····· 192
7. 중장기적 전략사업 기조 약화 ····· 195
[보론]
1. 1기 조직활동가 양성 주요 쟁점 ····· 197
2. 3기 200억 기금 조성 주요 쟁점 ····· 199
3. 3기 이후 전략조직화 개념과 주요 쟁점 ····· 201

제4장 전략조직화 노선의 확산 :산별·연맹을 중심으로 ····· 206
Ⅰ. 서론 ····· 206
1. 연구목적 ····· 206
2. 연구 개요 ····· 207
Ⅱ. 산별노조·연맹의 전략조직사업 추진 현황 ····· 208
1. 건설산업연맹 ····· 208

2. 공공운수노조 ····· 216
3. 금속노조 ····· 231
4. 대학노조 ····· 244
5. 민주일반연맹 ····· 248
6. 보건의료노조 ····· 258
7. 사무금융노조 ····· 265
8. 서비스연맹 ····· 271
9. 언론노조 ····· 280
10. 정보경제연맹 ····· 288
11. 화섬식품노조 ····· 292
Ⅲ. 요약 및 함의 ····· 303
1. 전략조직사업 현황과 특징 요약 ····· 303
2. 함의 ····· 307

제5장 지역본부 전략조직화 현황과 과제: 2017년 이후를 중심으로 314
Ⅰ. 서론 ····· 314
Ⅱ. 2017년 이전 지역본부 (전략)조직화 ····· 315
Ⅲ. 연구방법 ····· 319
Ⅳ. 지역별 전략조직화 기반 구축 현황 ····· 321
1. 전략조직화 담당자 및 사업 체계 현황 ····· 321
2. 지역본부 전략조직화 예산 ····· 323
3. 노동센터·상담소 운영 및 협력 현황 ····· 325

Ⅴ. 전략조직화 사업 추진 현황 ····· 328
1. 개요 ····· 328
2. 주요 사례 ····· 337
Ⅵ. 지역본부 전략조직화를 둘러싼 쟁점 검토 ····· 372
1. 지역본부-산별·연맹 지역조직 소통체계 ····· 373
2. 산별·연맹 간 조직화 경쟁 및 갈등 관리 ····· 375
3. 지역본부 직가입 노조 또는 개별가입 중심 직할 노조 ····· 377
4. 전략조직화의 질적 성과에 대한 인식 ····· 383
5. 전략조직화 사업에서 지역본부 역할 ····· 386
Ⅶ. 소결: 요약 및 시사점 ····· 388
1. 요약 ····· 388
2. 제안 ····· 391

제6장 전략조직화 평가 : 조합원 규모 변화를 중심으로 ····· 396
Ⅰ. 문제의식 ····· 396
Ⅱ. 연구목적과 방법 ····· 399
1. 연구 목적 ····· 399
2. 연구 내용과 자료수집 방법 ····· 400
Ⅲ. 민주노총 조합원 양적 변화 ····· 401
1. 연도(1995-2021)별 총 조합원 변화와 분석 ····· 401
2. 노동시장 변화와 노조 조직률 ····· 402
Ⅳ. 민주노총 전략조직화 평가 ····· 406

1. 전략조직화의 역할 ····· 406
2. 여성 노동자 조직화(2002-2021) ····· 407
3. 비정규직 조직화 성과 ····· 409
4. 소규모사업장 신규 조직화 평가 ····· 412
5. 젊은 세대 조직화 ····· 414
Ⅴ. 산별·연맹 조직화 평가(2002-2022) ····· 416
1. 조직률 지속 상승형 산별·연맹 ····· 418
2. 조직률 재활성화(리바운드)형 산별·연맹 ····· 422
3. 조직률 정체·하락형 산별·연맹 ····· 425
4. 조직화 평가 ····· 428
Ⅵ. 조직률 증가 원인 평가 ····· 432
1. 노동조합 내부의 전략적인 노력 ····· 432
2. 여성과 비정규직 노동자의 노조 가입 ····· 433
3. 노동에 대한 정치적 태도 변화와 사회 환경 ····· 434
Ⅶ. 소결 ····· 435

제7장 전략조직화 평가 : 노동조합 간부 설문조사를 중심으로 ····· 438
Ⅰ. 간부 설문조사 개요 및 응답자 기초통계 ····· 438
Ⅱ. 조직화 사업 일반 ····· 440
Ⅲ. 민주노총의 전략조직화 평가 ····· 484
1. 시기별 전략조직화 타당성 평가 ····· 484
2. 전략조직화의 내용 평가 ····· 487

3. 전략조직화의 전반적인 성과 평가 ····· 489
Ⅳ. 설문분석을 토대로 전략조직화 정책 제언 ····· 491
1. 민주노총의 전략조직화 평가 ····· 491
2. 민주노총 조직화를 위한 과제 ····· 493

제8장 전략조직화 평가 : 활동가 면접조사를 중심으로 ····· 502
Ⅰ. 서론 ····· 502
Ⅱ. 2017년 이후 노조 조직화의 성과와 영향 ····· 504
1. 제3의 '노조 조직화 물결' ····· 504
2. 노동조합의 구성과 대표성의 변화 ····· 506
3. 노동조합의 영향력과 평판 변화 ····· 514
Ⅲ. 누가 '노조 조직화 물결'을 형성했는가 ····· 522
1. 선도 주체와 후발 주체의 구분 ····· 522
2. 조직화 물결로 합류한 민주노조운동의 하위 흐름 ····· 529
Ⅳ. 어떻게 '조직화 물결'이 만들어졌는가 ····· 532
1. 대내 운영 방식 혁신: '조직화 노조' 모형의 발전 ····· 532
2. 대외 활동 방식 혁신: 유연한 맞춤형 전술 목록 구축 ····· 542
3. 지속적인 전략조직화를 위해 해결해야 할 도전 ····· 555
Ⅴ. 소결 ····· 564
1. 요약 ····· 564
2. 제언 ····· 572

제9장 전략조직화 평가 : 조직화 전술을 중심으로 ····· 578
Ⅰ. 서론 ····· 578
Ⅱ. 학교비정규직 노동자 조직화 ····· 585
1. 문제 상황과 잠재적 자원 ····· 587
2. 대규모 조직화의 전사 ····· 595
3. 제도를 통한 대장정 ····· 604
4. 대장정의 끝 - 단체교섭 및 파업 전술로의 귀환 ····· 622
Ⅲ. 유료방송·통신서비스업 노동자 조직화 ····· 626
1. 문제 상황과 잠재적 자원 ····· 630
2. 대규모 조직화의 전사 ····· 635
3. 씨앤앰 정규직 조직화 및 투쟁: 장-목표물 전환을 통한 승리의 경험 638
4. 비정규직 조직화로의 확산 ····· 652
Ⅳ. 건설비정규직 노동자 조직화 ····· 656
1. 문제 상황과 잠재적 자원 ····· 658
2. 공안탄압과 전략적 전환 ····· 663
3. 법·제도 개정 투쟁 ····· 670
4. 법 동원과 조직화의 결합 - “불법고용 근절! 직고용 쟁취!” ····· 675
5. 초기업교섭과 조직화의 선순환 ····· 677
Ⅴ. 소결 ····· 684

제10장 조직화 노선의 국제적 흐름과 특징 ····· 690
Ⅰ. 들어가며 ····· 690

Ⅱ. 미국의 조직화 사업 ····· 694
1. 미국노총의 조직화 노선의 전면화와 분열 ····· 694
2. 미국의 노동법 지형과 조직화의 난관 ····· 699
3. SEIU의 조직 변화와 전략조직화 사업 ····· 706
4. 최근 미국의 조직화 사례와 동향 ····· 723
5. 소결: 미국의 조직화 사업의 성과와 전망 ····· 769
Ⅲ. 영국의 조직화 사업 ····· 779
1. '조직화 전략' 도입의 배경 ····· 779
2. 조직화 전략의 본격화: '조직화 학교'를 중심으로 ····· 787
3. 영국노총 가맹노조의 조직화 사업 ····· 797
4. 소결: 영국 노동조합의 조직화 전략의 성과와 특징 ····· 828
Ⅳ. 독일의 조직화 사업 ····· 837
1. 북서유럽으로의 '조직화 모델'의 전파 ····· 837
2. 독일 산별노조의 조직화 사업 ····· 843
3. 북서유럽 조직화 사업의 특징 ····· 851
Ⅴ. 소결 ····· 853
1. 조직화 사업과 노조 조직 변화 ····· 853
2. 해외 사례가 주는 시사점 ····· 859

제11장 결론 : 새로운 방향 정립을 위한 주요 쟁점 검토와 제언 ····· 868
Ⅰ. 전략조직화 노선의 위상 ····· 869
Ⅱ. 전략조직화 20년의 성과 ····· 872

1. 조합원 규모와 구성의 변화 ····· 873
2. ‘조직화 노조’로의 변화 ····· 877
Ⅲ. 새로운 방향 논의를 위한 주요 쟁점 검토 ····· 882
1. 전략조직화 노선의 진화와 총연맹 역할 변화 ····· 882
2. 사업장 기반을 넘어선 개별 조합원 가입 활성화 ····· 886
3. 산별·연맹 간 조직화 경쟁 ····· 890
4. (전략)조직화와 기존 조합원 이해 간 충돌 ····· 892
Ⅳ. 요약 및 제언 ····· 894

참고문헌 ····· 900

표 목차

[표 3-1] 전략조직화 5개년 사업 흐름 ····· 89
[표 3-2] 비정규직 5대 전략조직화 사업 ····· 91
[표 3-3] 조직활동가 2박3일 집체교육 ····· 93
[표 3-4] 산별연맹 미조직비정규 사업체계(2004.12) ····· 95
[표 3-5] 지역본부 미조직비정규 사업체계(2004.12) ····· 96
[표 3-6] 5대 핵심부문 ····· 101
[표 3-7] 50억 기금 중간 결산(2006.1~2009.8) ····· 103
[표 3-8] 민주노총 1기 조직활동가 학교 프로그램 ····· 105
[표 3-9] 민주노총 조직활동가 배치 현황(2006.7~2009.5) ····· 106
[표 3-10] 1기 전략조직화 조직활동가 현황 ····· 107
[표 3-11] 가맹·산하 조직 전략조직화 공모 현황 ····· 116
[표 3-12] 2기 전략조직화 사업 현황(2010.10~2013.9) ····· 117
[표 3-13] 민주노총 사업비 대비 미조직비정규 사업비 비중 ····· 123
[표 3-14] 산별연맹 조직문화 혁신 사업 ····· 125
[표 3-15] 2기 전략조직화 사업 조직화 현황(2011~2013) ····· 127
[표 3-16] 3기 전략조직화사업 기본방침 ····· 130
[표 3-17] 2기 전략조직화 사업 핵심대상 선정 기준 ····· 133
[표 3-18] 2기 전략조직화 핵심대상 ····· 134
[표 3-19] 5대 핵심대상 사업 개요 ····· 137
[표 3-20] 전략조직화 5대 핵심사업 재설계 방향 ····· 139

[표 3-21] 가맹조직 미조직기금 현황 ····· 141
[표 3-22] 국제노총 전략조직 활동가 교육 프로그램 ····· 146
[표 3-23] 가맹조직 전략조직화 사업 현황과 흐름 ····· 149
[표 3-24] 지역본부 전략조직화 사업 현황과 흐름 ····· 150
[표 3-25] 3기 이후 전략조직화 사업 개요 ····· 155
[표 3-26] 새로운 전략조직 사업 영역 ····· 160
[표 3-27] 전략조직 기금 현황 ····· 162
[표 3-28] 사업비 및 전략조직화 사업 예산 비중 ····· 163
[표 3-29] 지역본부 전략조직화 사업 집행 현황(2021) ····· 165
[표 3-30] 조직가 양성 시범교육 '반갑다! 조직가학교' 개설 과목 ····· 169
[표 3-31] '민주노총 알려드림' 신규 청년활동가 교육 시범 과정 공고 ····· 170
[표 3-32] 신규 청년 활동가 시범 과정 프로그램(2021) ····· 171
[표 3-33] 총연맹 전략조직화 의사결정과 전개과정(2005~2021) ····· 175
[표 3-34] 민주노총 전략조직화 의사결정 전개과정(2003-2020) ····· 181
[표 3-35] 민주노총 조직 현황 추이 ····· 182
[표 3-36] 민주노총 전략조직화 재정 확보 방안 ····· 184
[표 3-37] 총연맹 미조직비정규 사업체계와 인력 ····· 185
[표 3-38] 민주노총 조직활동가 학교 ····· 188
[표 3-39] 민주노총 조직활동가 학교 프로그램 ····· 189
[표 3-40] 조직문화혁신 사업 내용 ····· 191
[표 3-41] 전략조직화 핵심 대상(영역) ····· 193
[표 3-42] 민주노총 전략조직화 기조와 핵심 전략 ····· 196
[표 4-1] 2009년 조직쟁의실 사업 개요 ····· 209
[표 4-2] 분과별 조직확대사업 계획(2015년) ····· 210
[표 4-3] 전략조직사업 계획안(2019년) ····· 210

[표 4-4] 2021년 전략조직실 사업예산 ····· 211
[표 4-5] 2기 전략조직화 사업의 목표 ····· 218
[표 4-6] 공공운수노조 1기 전략조직화 사업 대상 ····· 222
[표 4-7] 2기 전략조직화 사업 내용 ····· 223
[표 4-8] 2016년~2021년 진행된 전략조직화 사업 ····· 224
[표 4-9] 전략조직화를 통한 조직화 규모 ····· 228
[표 4-10] 금속노조의 전략조직화 사업 시기 구분 ····· 234
[표 4-11] 금속노조 1기 전략조직화 사업 대상 지역과 내용 ····· 236
[표 4-12] 금속노조 1기 전략조직화 사업단 구성 ····· 237
[표 4-13] 대학노조의 조직화 사업 개관 ····· 245
[표 4-14] 통합연맹건설추진위원회 합의 내용(2016.7.) ····· 249
[표 4-15] 2017년 전략조직화 사업계획 ····· 251
[표 4-16] 2018년 연맹 사업 방향 ····· 251
[표 4-17] 공공연대노조 2020년 조직화 사업 목표 및 대상 ····· 252
[표 4-18] 민주연합노조 2019년 조직사업비 ····· 253
[표 4-19] 2018년 전략조직화 사업 평가 ····· 256
[표 4-20] 2021년 전략조직화 사업 평가 ····· 256
[표 4-21] 보건의료노조 조직 확대 사업과 시기별 특성 ····· 260
[표 4-22] 전략조직화 사업 과제별 맞춤형 계획 마련(2021년) ····· 262
[표 4-23] 사무금융노조의 조직화 사업 개관 ····· 266
[표 4-24] 사무금융노조 우분투비정규센터의 핵심 사업(2021년) ····· 269
[표 4-25] 서비스노동자 10만 조직화 연도별 목표 ····· 273
[표 4-26] 2015년 사업방향과 목표 中 ····· 273
[표 4-27] 서비스연맹 2021년 결산액 ····· 275
[표 4-28] 전략조직사업 총력 전개(2019년) ····· 275

[표 4-29] 핵심 전략조직사업 ····· 276
[표 4-30] 전략조직단위 선정 기준(2019년) ····· 276
[표 4-31] 조직사업 예산과 인력 ····· 282
[표 4-32] 2021년 전략조직실 사업계획 ····· 283
[표 4-33] 2022년 사업계획(안) ····· 289
[표 4-34] 정보경제연맹 신규 가맹 노조 현황 ····· 291
[표 4-35] 화섬식품노조의 조직확대 사업 개관 ····· 293
[표 4-36] 화섬식품노조의 총연맹 2기 전략조직화 사업 진행 내용 ··· 295
[표 4-37] 2018년 이후 화섬식품노조의 주력 조직확대 사업 ····· 297
[표 4-38] 산별노조, 연맹별 전략조직화 사업 특징 ····· 303
[표 4-39] 전략조직화 사업 수행 체계 ····· 305
[표 4-40] 전략조직화와 일상조직화의 특징 ····· 307
[표 5-1] 2기 전략조직화 사업 중 지역본부 사업 ····· 317
[표 5-2] 지역본부 면접조사 대상자 ····· 320
[표 5-3] 지역본부의 전략조직화 담당자 현황 및 사업 체계 현황 ····· 322
[표 5-4] 지역본부의 전략조직 기금 신청현황 ····· 323
[표 5-5] 지역본부의 전략조직화 예산 현황 ····· 324
[표 5-6] 지역본부의 노동센터 및 상담소 운영 현황 ····· 327
[표 5-7] 2017년~2023년 지역본부 전략조직화 사업 개요 ····· 330
[표 5-8] 시기별 전략조직화 대상 ····· 337
[표 5-9] 2기 지역공단 전략조직화사업 개요 ····· 338
[표 5-10] 지역공단 전략조직화 사업 흐름 ····· 339
[표 5-11] 지역본부별 공단 전략조직화 사업 현황 ····· 341
[표 5-12] 지역본부별 돌봄노동자 전략조직화 사업 현황 ····· 346
[표 5-13] 인천시 돌봄노동자 조직화 현황(22년 4월 기준) ····· 347

[표 5-14] 인천본부 돌봄노동자 유관단위 회의체 활동 내용과 성과 ·· 348
[표 5-15] 지역본부별 아파트경비노동자 전략조직화 사업 현황 ····· 352
[표 5-16] 서울본부 아파트경비노동자 조직화 사업 주요 현황 ····· 354
[표 5-17] 대전본부 아파트 경비노동자 조직화 사업 주요 현황 ····· 356
[표 5-18] 지역본부별 플랫폼노동자 전략조직화 사업 현황 ····· 360
[표 5-19] 지역본부별 콜센터노동자 전략조직화 사업 현황 ····· 364
[표 5-20] 대전본부 콜센터 노동조합 주요 활동 내용 ····· 366
[표 5-21] 「콜센터 감정노동자 보호·지원 조례」 주요 내용 ····· 366
[표 5-22] 지역본부별 이주노동자 전략조직화 사업 현황 ····· 369
[표 5-23] 제주본부 이주노동자 전략조직화 주요 활동 ····· 371
[표 5-24] 산별·연맹 지역조직 설치 현황 ····· 374
[표 5-25] 지역본부의 직가입노조 현황 ····· 378
[표 5-26] 지역본부 직할노조 대표 사례 ····· 379
[표 6-1] 전략조직화 시기별 조합원 평균 증가율 ····· 407
[표 6-2] 민주노총 전략조직화 대상 ····· 430
[표 6-3] 조직률 유지·하락 산별·연맹의 조합원 변화 비율 ····· 432
[표 7-1] 응답자의 인구통계학적 특징 ····· 439
[표 7-2] 조직증가 원인 ····· 440
[표 7-3] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 내부요인 평균비교 ····· 441
[표 7-4] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 외부요인 평균비교 ····· 442
[표 7-5] 환경변화에 대한 노동조합 대응 ····· 443
[표 7-6] 조직별/역할별/활동기간별 환경변화 대응 평균비교 ····· 444
[표 7-7] 소속 노조의 조직화 평가 ····· 445
[표 7-8] 조직별/역할별/활동기간별 소속 노조의 조직화 평가 비교 ··· 446
[표 7-9] 조직화를 위한 외부활동 평가 ····· 447

[표 7-10] 조직별/역할별/활동기간별 외부자원 활용 평균비교 ····· 448
[표 7-11] 조직화 문화 평가 ····· 449
[표 7-12] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 문화 평균비교 ····· 450
[표 7-13] 노조 지도부 조직화 리더십 평가 ····· 451
[표 7-14] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 리더십 평균비교 ····· 452
[표 7-15] 조직화를 위한 교육의 필요성 ····· 453
[표 7-16] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 필요성 평균비교 ····· 454
[표 7-17] 조직화에 대한 기존 조합원의 태도 평가 ····· 455
[표 7-18] 조직별/역할별/활동기간별 조합원의 조직화 지지 비교 ····· 456
[표 7-19] 조직활동가 양성 ····· 457
[표 7-20] 조직별/역할별/활동기간별 미조직활동가 양성 평균 비교 ··· 457
[표 7-21] 조직화가 어려운 이유 ····· 459
[표 7-22] 미래의 조직화 전망 ····· 460
[표 7-23] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 전망 평균비교 ····· 461
[표 7-24] 부정 전망 이유 ····· 461
[표 7-25] 긍정 전망 이유 ····· 463
[표 7-26] 조직화 필요성 ····· 467
[표 7-27] 조직화를 위한 주요 과제 ····· 469
[표 7-28] 산별·연맹 간 조직화 경쟁 ····· 471
[표 7-29] 조직화 과제 ····· 472
[표 7-30] 조직관리가 원활하지 않은 이유 ····· 473
[표 7-31] 민주노총 조직화 변화(5년 전과 비교) ····· 475
[표 7-32] 소속 산별·연맹 조직화 변화(5년 전과 비교) ····· 475
[표 7-33] 노조 활동 만족도 ····· 477
[표 7-34] 조직별/역할별/활동기간별 노조만족도 평균비교 ····· 478

[표 7-35] 노동조합 정체성 ····· 479
[표 7-36] 조직별/역할별/활동기간별 노조 정체성 평균비교 ····· 480
[표 7-37] 노동조합 간부 참여 계획 ····· 480
[표 7-38] 조직별/역할별/활동기간별 노조 간부 참여 의사 평균비교 · 481
[표 7-39] 역량 평가 ····· 482
[표 7-40] 조직별/역할별/활동기간별 개인역량 평균비교 ····· 483
[표 7-41] 전략조직화 타당성 평가 ····· 485
[표 7-42] 조직별/역할별/활동기간별 전략조직화 타당성 평균비교 ···· 486
[표 7-43] 전략조직화의 내용 평가 ····· 487
[표 7-44] 조직별/역할별/활동기간별 전략조직화 내용 평균비교 ····· 488
[표 7-45] 전략조직화의 전반적인 평가 ····· 489
[표 7-46] 조직별/역할별/활동기간별 전략조직화 평가 평균비교 ····· 490
[표 8-1] 노조 조직화의 물결 비교 ····· 506
[표 8-2] 하위집단별 노조 조합원 수와 조직률 변동: 기간별 평균 비교 ·· 509
[표 8-3] 하위집단별 상대적 대표성과 권력 변동: 기간별 평균 비교 · 510
[표 8-4] 노동조합에 대한 사회적 인식 변화 추이: 2013~2022년 ··· 520
[표 8-5] 하위집단별 노동조합에 대한 사회적 인식 현황 ····· 521
[표 8-6] 노동조합총연맹별 조합원 수 변화 추이: 2009~2021년 ····· 524
[표 8-7] 주요 산별조직별 조합원 수 변화 추이: 2015~2021년 ····· 527
[표 8-8] 민주노총 산별조직별 조합원: 20101년, 2015년, 2020년 비교 530
[표 9-1] 2007년 건설산업 관련 법 개정 내용 ····· 675
[표 10-1] 캘리포니아 주요 카운티의 재가돌봄 조직화 상황 ····· 729
[표 10-2] '15달러 투쟁'의 하루 파업 및 주요 시위 일람표 ····· 739
[표 10-3] 스타벅스 매장의 NLRB 노조승인 선거 결과 ····· 750
[표 10-4] 업종별 노동자센터의 분포 ····· 753

[표 10-5] AFL-CIO와 노동자센터 파트너십 현황 ····· 760
[표 10-6] 미국의 산업별 노조 조직률 추이, 1995-2022년 ····· 771
[표 10-7] 미국의 성별·인종별 조합원 수 변화, 1980-2022년 ····· 773
[표 10-8] 영국의 단체협약 적용률 변화, 1960-2019 ····· 781
[표 10-9] 2022년 기준 영국노총 가맹노조의 조합원 현황 ····· 799
[표 10-10] 영국의 주요 노동조합의 조합원 수, 1998-2021년 ····· 800
[표 10-11] USDAW 조직화 학교 수료자 현황 ····· 822
[표 10-12] 업종별 노조 조직률 변화, 1998년과 2022년 ····· 833
[표 11-1] 시기별 전략조직화방침 개요 ····· 883

그림 목차

[그림 4-1] 건설노조 조합원 추이 ····· 213
[그림 4-2] 공공운수노조 조합원 수 ····· 216
[그림 4-3] 공공운수노조 조직체계 ····· 217
[그림 4-4] 2016년~2021년 공공운수노조 전략조직화 집행 체계 ····· 225
[그림 4-5] 금속노조의 조합원 수 추이 ····· 231
[그림 4-6] 금속노조의 조직체계 ····· 232
[그림 4-7] 전략조직화 사업 수행 체계(2021년~현재) ····· 239
[그림 4-8] 민주일반연맹 조직규모 추이 ····· 255
[그림 4-9] 보건의료노조 조합원 추이 ····· 263
[그림 4-10] 조합원 수 추이 ····· 278
[그림 4-11] 언론노조 조합원 수 추이 ····· 285
[그림 4-12] 정보경제연맹 조직 규모 추이 ····· 291
[그림 6-1] 연도별 민주노총 조합원 수 변화 ····· 402
[그림 6-2] 주요 국가의 노조 조직률 변화 ····· 403
[그림 6-3] 노조 조합원 수와 노조 조직률 ····· 404
[그림 6-4] 노조 조직률과 취업자 수 증가율 ····· 405
[그림 6-5] 여성조합원 수 비율 ····· 408
[그림 6-6] 산별·연맹별 여성 조합원 비율 변화 ····· 409
[그림 6-7] 비정규직 조합원 수 변화 ····· 410
[그림 6-8] 산별·연맹별 비정규직 조합원 수 변화 ····· 412

[그림 6-9] 조합 규모별 신규 조직화 현황 ····· 413
[그림 6-10] 조합원의 평균 연령 변화 ····· 414
[그림 6-11] 39세 이하 조합원의 비율 ····· 415
[그림 6-12] 산별·연맹별 조합원 수 변화 ····· 417
[그림 6-13] 건설산업연맹 조직률 추이 ····· 418
[그림 6-14] 공공운수노조 조직률 추이 ····· 419
[그림 6-15] 공무원노조 조직률 추이 ····· 419
[그림 6-16] 금속노조 조직률 추이 ····· 420
[그림 6-17] 서비스연맹 조직률 추이 ····· 420
[그림 6-18] 민주일반연맹 조직률 추이 ····· 421
[그림 6-19] 보건의료노조 조직률 추이 ····· 421
[그림 6-20] 정보경제연맹 조직률 추이 ····· 422
[그림 6-21] 화섬식품노조 조직률 추이 ····· 423
[그림 6-22] 교수노조 조직률 추이 ····· 424
[그림 6-23] 대학노조 조직률 추이 ····· 425
[그림 6-24] 비정규교수노조 조직률 추이 ····· 426
[그림 6-25] 여성연맹 조직률 추이 ····· 426
[그림 6-26] 전국교직원노조 조직률 추이 ····· 427
[그림 6-27] 사무금융노조 조직률 추이 ····· 427
[그림 6-28] 언론노조 조직률 추이 ····· 428
[그림 6-29] 조합원 증가 비율 ····· 430
[그림 7-1] 조직증가 원인 비교 ····· 441
[그림 7-2] 환경변화에 대한 노동조합 대응 비교 ····· 443
[그림 7-3] 소속 노조의 조직화 평가 비교 ····· 445
[그림 7-4] 조직화를 위한 외부자원 활용 평가 비교 ····· 447

[그림 7-5] 조직화 문화 평가 비교 ····· 449
[그림 7-6] 조직화 리더십 평가 비교 ····· 451
[그림 7-7] 조직화 교육 필요성 비교 ····· 453
[그림 7-8] 조직화에 대한 기존 조합원의 태도 비교 ····· 455
[그림 7-9] 조직활동가 양성 비교 ····· 458
[그림 7-10] 조직화가 어려운 이유 비교 ····· 459
[그림 7-11] 조직화 전망 비교 ····· 460
[그림 7-12] 조직화 필요성 비교 ····· 468
[그림 7-13] 조직화 가능성 비교 ····· 468
[그림 7-14] 조직화를 위한 주요 과제 비교 ····· 470
[그림 7-15] 산별·연맹 간 조직화 경쟁 비교 ····· 471
[그림 7-16] 조직화 이후 노조활동 비교 ····· 473
[그림 7-17] 5년 전 대비 민주노총의 조직화 변화 비교 ····· 476
[그림 7-18] 5년 전 대비 소속 산별의 조직화 변화 비교 ····· 476
[그림 7-19] 노조 활동 만족도 비교 ····· 478
[그림 7-20] 노조 활동 정체성 비교 ····· 479
[그림 7-21] 노조 활동 간부 참여 계획 ····· 481
[그림 7-22] 역량 평가 비교 ····· 483
[그림 7-23] 전략조직화 타당성 평가 비교 ····· 486
[그림 7-24] 전략조직화의 내용 평가 비교 ····· 488
[그림 7-25] 전략조직화의 전반적인 평가 비교 ····· 490
[그림 8-1] 노동조합 조합원 수와 조직률 추이: 1963~2021년 ····· 505
[그림 8-2] 상대적 대표성이 상승한 하위집단 추이: 2004~2020년 514
[그림 9-1] 기업 목표물의 전환 ····· 580
[그림 9-2] 노동 쟁의의 전환 ····· 581

[그림 9-3] 희망연대노조 내 유료방송·통신서비스업 조합원수 ····· 627
[그림 9-4] 건설노조 조합원 추이 (2011~2021) ····· 657
[그림 10-1] 주요국 노동조합 조직률 추이, 1960-2019년 ····· 691
[그림 10-2] 유럽 사민주의 정당의 총선 득표율, 1918-2017년 ····· 693
[그림 10-3] 미국 노동조합 조직률 추이, 1973-2022년 ····· 697
[그림 10-4] 전국노동관계위원회(NLRB) 노조승인 선거 추이 ····· 703
[그림 10-5] SEIU 조합원 추이, 1967-2022년 ····· 711
[그림 10-6] SEIU 중앙의 전체 수입 추이, 2000-2022년 ····· 711
[그림 10-7] 미국의 임금노동자와 조합원 수, 1973-2022년 ····· 770
[그림 10-8] 미국의 민간부문 노조 조직률, 1929-2019년 ····· 770
[그림 10-9] 재가돌봄 직종의 조합원 수와 조직률 변화 ····· 772
[그림 10-10] 노동조합에 대한 미국인의 지지도, 1936-2023년 ····· 776
[그림 10-11] 영국의 노조 조직률, 1960-2019 ····· 780
[그림 10-12] 영국의 노동조합 조합원 수, 1892-2020 ····· 780
[그림 10-13] 영국의 법정노조승인 건수 추이, 1989-2010년 ····· 786
[그림 10-14] Unite/TGWU의 조합원 규모 추이 ····· 806
[그림 10-15] UNISON의 조합원 규모 추이 ····· 814
[그림 10-16] GMB의 조합원 규모 추이 ····· 819
[그림 10-17] USDAW의 조합원 규모 추이 ····· 821
[그림 10-18] 영국의 노조 조합원 규모, 1995-2022년 ····· 829
[그림 10-19] 영국의 성별 노조 조직률, 1995-2022년 ····· 831
[그림 10-20] 영국의 부문별·성별 조합원 수, 1995-2022년 ····· 831
[그림 10-21] 독일, 네덜란드, 덴마크의 노조 조직률 추이 ····· 839
[그림 11-1] 민주노총 조합원 증감률 ····· 874

발간사

발간사

전략조직화는 민주노총 창립 초기부터 민주노조를 일구기 위한 중요한 전략이었습니다. 비정규직 노동자 조직화를 큰 방향으로 하여 노조 조직률을 제고하며 노동계급 대표성을 확대하겠다는 목표로, 민주노총은 지난 20년간 미조직전략조직화사업을 꾸준히 추진했습니다.

그동안 우리는 일상 조직화를 넘어서는 목적 의식적인 조직화, 선택과 집중을 통한 전략조직화, 나아가 산별노조 차원의 심화·확장된 전략조직화로 끊임없이 변모하며 경험을 축적해 왔습니다. 더 많은 산별노조가 전략조직화 사업을 강화하고, 전략조직기금을 조성하여 지역본부와 함께 안정적인 전략조직화 사업을 전개할 수 있게 되었습니다. 이는 노동 유연화와 반노조 공세에 굴하지 않고 모든 노동자의 민주노총을 향해 전진해온 동지들이 있었기에 가능한 일입니다.

민주노총 전략조직화사업은 무엇보다 새로운 주체를 형성해내고자 했습니다. 초기부터 비정규직, 작은사업장, 여성노동자 등 불안정 노동자 조직화 목표를 확고히 했고, 이는 비정규직과 여성 조합원 비중의 증가로 이어졌습니다. 민주노총의 계급 대표성을 강화하고 혁신할 수 있는 중요한 계기가 마련된 것입니다.

민주노총은 1995년 41만 8천여 명으로 출발했습니다. 2016년~17년 촛불항쟁을 거치며 2020년 100만을 넘어선 뒤 2023년 현재 120만 명에 육박하고 있습니다. 직접 대통령을 끌어내린 자신감이 일터 민주주의에 대한 열망으로 옮겨붙으며, 투쟁의 선두에 있던 민주노총을 찾아온 노동자들이 지금의 민주노총을 함께 이루고 있는 것입니다.

이제 열망을 안고 노동조합을 찾아올 노동자들을 위해 새로운 방향을 세울 때입니다. 플랫폼 노동 증가 등 변화된 환경 속에서 사업장에 소속되지 않은 노동자들이 크게 늘고 있습니다. 이런 노동자들이 쉽게 가입하고 권리를 보장받을 수 있도록 노조의 문턱을 낮추는 논의가 필요합니다. 단기적 성과에 머물지 않고 장기적으로 조직 내 민주주의를 강화하고 노동자 간 연대를 확산하는 혁신 과제도 중요합니다. 민주노총이 민주노총다울 수 있도록 하는 전략조직화의 새로운 방향이 세워져야 할 것입니다.

본 연구는 민주노총 전략조직화사업의 전개와 특징, 가맹·산하조직 전략조직화 현황과 과제를 빠짐없이 담고 있습니다. 조합원 규모 변화 및 설문조사, 활동가 면접조사, 조직화 전술 등 다양한 측면에서 민주노총 전략조직화 20년의 성과, 한계, 과제를 정리했습니다. 뿐만 아니라 조직화 노선의 국제적 흐름과 특징을 풍부한 자료를 바탕으로 정리해내었고, 이러한 연구결과를 종합하여 민주노총 전략조직화의 새로운 방향 정립을 위한 쟁점을 검토하고 제언을 담고 있습니다.

짧지 않은 기간 동안 본 연구를 위해 노력하신 이창근 책임연구위원과 김경란, 남우근, 손정순, 우새롬, 이주환, 유형근, 장진범, 정흥준 등 아홉 분의 집필진께 진심으로 감사드립니다. 실천적 연구로 결실을 맺을 수 있도록 소중한 의견을 내주신 토론자분들과 민주노총 전략조직화특별위원회 및 가맹·산하 미조직전략조직 활동가들께도 깊은 감사를 드립니다. 본 연구보고서가 민주노총 전략조직화 노선의 새로운 도약을 준비하는 데에 기여할 수 있기를 바랍니다.

2023년 12월 6일

전국민주노동조합총연맹 위원장 직무대행 윤택근

요약

요약

제1장 서론

본 연구의 목적은 전략조직화 20년의 전개·진화·확산 과정 및 활동의 성과를 다양한 측면에서 객관적으로 평가하고, 새로운 사업 방향과 과제를 재정립하는 조직적 논의를 촉진하기 위한 기초자료를 제공하는 데 있다. 그동안 제1기, 제2기 등 전략조직화 사업에 대한 시기별 평가는 진행된 바 있지만, 전략조직화 노선의 출발부터 현재에 이르기까지 지난 20년을 전체적으로 조망할 수 있는 총괄적인 평가 작업은 없었다.

본 연구는 전략조직화의 최초 문제의식을 역사적으로 되짚어 보는 데서 출발하여, 총연맹-산별·연맹-지역본부 전략조직화의 전개와 확산 과정을 살펴보았다. 그리고 조합원 규모 변화, 노동조합 간부 설문조사, 조직활동가 면접조사, 조직화 전술 등 다양한 측면에서 전략조직화 20년을 평가하였으며, 조직화 노선의 국제적 흐름과 특징도 개괄하였다. 결론에서는 전략조직화 노선의 의미를 요약하고, 새로운 방향 정립을 위한 주요 쟁점 검토와 제언으로 마무리하였다.

제2장 전략조직화 노선의 전사

제2장에서는 민주노총이 2003년 채택한 전략조직화 노선의 전사에 해당하는 다양한 시도들을 살펴보았다. 그 주요 내용을 요약하자면 다음과 같다.

한국에서 노조 조직률은 1990년대부터 하락하고 있었다. 민주노총은

출범 시점에 이 점을 이미 인지하고 있었지만 심각한 문제로 간주하지는 않았다. 하지만 IMF 외환위기는 상황을 근본적으로 바꾸어 놓았고, 민주노총으로 대표되는 민주노조운동의 계급대표성은 심각한 도전에 직면하였다. 이에 민주노총은 조직국과 여성국, 국제부 등을 중심으로 불안정노동자 조직화와 관련된 고민을 진전시켜 나갔다. 총연맹 바깥에서는 건설비정규직노조, 특수고용직노조, 지역일반노조, 전국여성노조 등이 불안정노동자 조직화의 구체적 성과를 내놓고 있었다.

내부적 모색과 외부적 자극에 힘입어 민주노총은 2000년 들어 불안정노동자 조직화 의제를 전면화하였다. 전통적인 산별노조 건설론을 불안정노동자 조직화와 연결시키는 한편, 비정규직 관련 요구를 민주노총의 핵심 요구로 격상시켰고, 비정규직 투쟁 및 조직화와 사용할 별도 기금을 모금하였으며, 미조직특위 등 조직체계를 정비하였다. 정세적으로도 2000년을 전후하여 비정규직 투쟁이 분출하였고, 민주노총이 제시한 비정규직 관련 요구안을 내걸고 싸운 정규직 노조들도 상당한 성과를 거둠에 따라, 민주노총 내에서 비정규직 투쟁 및 조직화는 본 궤도에 오르게 되었다.

하지만 아래로부터 분출한 비정규직 조직화와 투쟁은 이미 2000년대 초반 '장기투쟁'으로 상징되는 한계에 부딪혀 교착상태에 빠지기 시작했고, 이 한계는 대부분 비정규직 당사자 수준에서 해결하기 어려운 구조적이고 복잡한 문제였다. 이는 '전략적' 대응, 곧 총연맹 차원의 중장기적이고 목적의식적이며 체계적이고 공세적인 대응을 요하는 것이었고, 이 같은 전략적 대응의 핵심이 바로 전략조직화 노선이었다.

제3장 총연맹 전략조직화 의사 결정과 전개 과정

제3장에서는 총연맹 전략조직화 의사 결정과 전개 과정의 현황과 특징

을 정리하여, 새로운 사업 방향을 설정하는 데 참고할 만한 시사점을 제시하고자 했다. 이를 위해 2003년부터 전개한 사업을 기수별 목표와 방향, 핵심 대상, 재정과 인력, 조직 시스템, 조직문화 혁신 등 다섯 가지 영역으로 나누어 주요 흐름과 특징을 살펴보았으며, 이를 통해 사업의 성과와 한계, 그리고 과제를 정리하였다. 주요 내용은 다음과 같다.

총연맹은 정규직 노조 운동 극복, 노조 조직률 제고, 노동계급 대표성 확대를 위해 지난 20여 년 동안 미조직 비정규직 조직화 사업을 전개해 왔다. 그 결과 전략조직화 사업은 산별노조 건설, 정치세력화와 함께 민주노총 핵심 전략으로 자리매김했다. 그러나 이 과정이 순탄했거나 단시일 내에 달성된 것은 아니었다. 사업을 시작한 2000년대 초반에는 많은 시행착오와 실패를 경험했으나, 이를 딛고 전략 대상을 설정하여 인력과 재정을 집중한 '전략' 개념의 조직화 방식을 채택하여 전 조직적인 핵심 사업으로 일구어냈다. 이 과정을 통해 실질적인 조직 확대와 함께 총연맹에서 가맹·산하 조직까지 조직화 사업은 일상화·내면화되었으며, 전국적 상담체계 및 조직활동가 양성과 같은 기반 사업이 구축되었다.

구체적으로 살펴보면, 먼저 전략조직화 사업은 많은 성과가 있었다. 첫째, 조합원 수가 늘고 조합원의 구성 또한 변화하였다. 1995년 41만 명으로 출발하여 2021년 조합원 수가 약 100만 명을 넘어섰으며, 정규직•대공장•남성 중심의 전통적인 조직 구성에서 탈피하여 비정규직, 여성, 청년 노동자 비중이 높아졌다. 둘째, 의무금 적립 방식의 전략조직기금을 확보함으로써 전략조직화 사업을 안정적이고 중장기적으로 추진할 수 있는 물적 토대를 마련했다. 셋째, 전략조직 사업 전담 인력과 체계를 확보했으며, 가맹·산하 조직과 함께 전략조직화 사업을 논의할 수 있는 전략조직화특별위원회도 구축해냈다. 마지막으로, '반갑다 조직가 학교'나 '청년 학교'를 통해 미조직 사업의 주체를 발굴하고 지속해서 조직활동가

양성을 위한 실행 가능한 프로그램과 시스템을 구축했다.

그러나 적지 않은 한계도 있었는데 이는 향후 과제로 제기된다. 첫째, 전략조직화 사업을 구성하는 중요한 요체이자 특징인 조직문화 혁신은 절반의 성공에 그쳤다. 정규직 중심의 관성과 관행을 극복하고 노조 구조를 혁신하는 등 일부 성과도 있었지만, 강령과 규약, 단체협약 개정과 같은 제도 개선 과제는 거의 진척이 없었으며 제대로 점검되지도 못했다. 앞으로는 조직 대상 중복과 산별 조직 갈등, 노조 구조 혁신, 대안적 초기업 교섭 전략 등과 같이 현시기 조직화 사업에서 요구되는 과제를 중심으로 구체적인 혁신 내용을 만들어 내는 것이 필요하다. 둘째, 1기부터 3기까지 주요 전략으로 구사했던 '선택과 집중' 원칙을 다시 중요하게 고려할 필요가 있다. 이 전략은 부족한 인력과 재정 등 한정된 자원에서 비롯된 현실적 이유가 컸지만, 길게 보면 중소영세 노동자를 조직하여 노동계급 대표성을 제고하겠다는 민주노총 목표와 맞닿아 있는 지점이기도 했다. 그러나 3기 이후에는 선택과 집중 전략이 잘 구사되지 못하면서 여전히 중요한 조직화 대상인 노조 '사각지대' 조직화에 대한 전 조직력 집중력이 약해졌다. 중소영세 조직화에 중점을 둔다면 대상을 1~2개로 한정하여 장기적인 계획 속에서 지속적인 역량 투여가 필요하다. 셋째, 전략조직화 사업은 공식성과 확장성, 목표의 일관성을 가지고 추진해 온 대표적인 중장기 사업이었다. 그러나 2018년 이후 이러한 흐름이 이어지지 않고 있다. 다양한 사업이 추진되고 있지만 이를 묶을 수 있는 전략 목표와 방향이 분명하지 않고, 일 년 단위로 사업이 계획, 실행되어 장기적 전망하에 전략 계획을 세우기가 어려워졌다. 특히 협소한 총연맹 역할 중심의 전략조직화 개념도 새로운 방향 수립을 가로막고 있는 요인으로 작동하고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서 민주노총이 추진해 왔던 지난 20년의 조직화 사업을 평가하고 정의나 전략 목표와 방향, 핵

심 전략을 재구성하기 위한 논의가 필요하다.

제4장 전략조직화 노선의 확산 : 산별·연맹을 중심으로

제4장에서는 민주노총 산하 산별노조·연맹별로 전략조직화 사업의 전개 과정을 살펴보고 있다. 사례조사를 통해 확인된 산별노조·연맹의 전략조직화 사업의 핵심을 요약하면 다음과 같다.

사례조사 노조별로 전략조직화 사업 형태에 편차가 있다. 금속노조, 공공운수노조, 서비스연맹, 건설노조 등은 (전략)조직확대 사업을 진행한 경험이 오래된 것에 비해 화섬식품노조, 대학노조, 언론노조 등은 사업 진행 경험이 상대적으로 짧은 편이며, 그에 따라 조직확대 사업을 진행하는 형태(인력과 재원)에서 차이가 드러나고 있다. 예를 들어 금속과 공공은 전략조직화 사업을 위한 기금 적립과 이를 활용해 조직활동가를 채용, 사업을 전개하고 있는 반면에 화섬식품노조와 대학노조는 기존 사업비와 기존 조직담당자가 조직확대 사업을 전개하고 있다. 사무금융노조의 경우 조합의 일반예산과 우분투 재단의 지원을 활용하고 있으며 인력 또한 양 조직의 인력을 병행해 조직확대 사업을 전개하고 있다. 전략조직사업의 조직 내 위상도 편차가 있다. 전략조직사업 경험이 오래된 노조는 사업의 조직 내 위상도 높고, 사업자원을 동원하는 것에 대한 내부 동의수준도 높은 반면, 사업 경험이 상대적으로 짧은 노조는 여러 부서 중 하나의 부서가 수행하는 사업으로 왜소화되어 있기도 하고, 자원동원도 원활치 않다.

그럼에도 공통적인 측면도 존재한다. 목적의식적인 조직대상을 선정하고 있다는 점이며, 무엇보다 전략조직화 사업을 집중전개 해 온 금속노조, 공공운수노조, 서비스연맹 등의 경우, '조직화'를 우선시하는 노동조합 내 경향성이 강화되고 있다는 점이다. 사업경험이 상대적으로 짧은

노조의 경우도 앞선 경험을 갖고 있는 노조들이 걸어간 길을 조금 늦게 걸어가는 것이지, 방향은 유사한 경로를 밟아나가고 있기도 하다.

함의를 요약하면 다음과 같다. 첫 번째는 사례조사 노조의 조직확대 사업을 살펴보면 전략조직화 사업과 일상 조직화 사업의 수렴 양상이 나타나고 있다. 두 번째는 노조 중앙과 하위 조직의 역할분담 변화이다. 조직대상(영역)과 의제 발굴·선정을 산별 노조 본조가 관장하면서 현장의 조직사업은 본조의 전략조직화 사업에 조응해 지역지부·지회가 일상 조직화의 확대된 형태로 조직화 사업을 전개하고 본조가 이를 지원하는 형태로 변화하고 있다. 세 번째는 기존 조합원의 불만과 갈등 또한 여전히 잠재되어 있다는 점도 확인되고 있다. 세 번째는 전략조직화 사업을 확대, 발전시키기 위한 민주노총의 과제도 확인되고 있다. 최우선적으로는 경쟁적인 전략조직화 사업 전개에 따른 산별노조간 조직경쟁 문제 해결의 필요성이다. 아울러 후발 전략조직화사업 참여 노조를 위해 총연맹의 전략조직화 사업의 경험을 총정리한 일종의 매뉴얼 작성과 더불어 컨설팅 역량 축적이 필요하다. 네 번째는 조직사업의 질적 성과에 대한 평가기준 마련이 필요하다. 다섯 번째는 전형적인 방식 외에 다양한 조직화 방식의 시도가 활성화되고 있다는 점이다. 조직노동의 관점에서는 다양한 형태의 조직화 시도가 노조 조직화를 강화하기 위한 노력으로 수렴될 수 있도록 해야 하는데 이에 대한 정책적 비전 제시나 논의 수준이 일천한 것이 현실이다. 이는 향후의 과제로 남아 있다.

제5장 지역본부 전략조직화 현황과 과제: 2017년 이후를 중심으로

제5장의 목적은 민주노총 16개 지역본부 전략조직화 사업의 현황과 특징을 조사하여, 새로운 방향 설정 논의에 참고할만한 시사점을 제안하는데 있다. 2017년 이후 전략조직기금이 조성되어 지역본부 전략조직화 사

업이 촉진되기 시작하였기 때문에 2017년 이후를 주요 조사 및 분석 대상으로 하였다.

지역본부 전략조직화 사업의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 다소 간의 개선에도 불구하고 지역본부 전략조직화 사업의 인적·재정적 자원은 취약한 상태다. 전략조직화 사업을 전담하는 담당자가 있는 지역본부가 부재하고 지역본부로 배분되는 전략조직기금이 2023년 현재 600만 원으로 미미한 수준이다.

둘째, 지역본부는 비정규직지원센터, 노동권익센터, 노동상담소 등 조직화 기반 구축을 위한 다양한 형태의 조직을 직·간접적으로 운영하거나 협력적 관계를 맺고 있다. 주요한 역할은 노동실태조사, 지역 전략조직화 지원, 노동상담 및 교육, 자조모임 설립 및 지원 등 미조직·취약계층 노동자 지원으로 지역노동자-지역본부-시민사회운동단체를 연결하는 역할을 하고 있다.

셋째, 최근 5년 동안 지역본부의 주요 전략조직화 대상은 ① 지역 산업단지(공단) 노동자, ② 돌봄 노동자, ③ 플랫폼 노동자, ④ 콜센터 노동자, ⑤ 아파트 경비노동자, ⑥ 이주노동자 등으로 나타났다. 지역본부가 주목한 전략조직화 대상은 작은사업장 노동자, 특수고용노동자, 하청노동자 등 '조직화하기 어려운 노동자'들이었다. 지역본부가 조직화 성과를 도출하기 어려운 직종에 주목하는 만큼 전략조직화 사업의 전개에 있어서 장기적인 목표 설정과 '질적인' 성과 측정에 대한 조직 내 합의와 인식 공유가 필요하다.

넷째, 조직화를 둘러싼 산별·연맹 간 갈등·경쟁 문제다. 이는 지역에도 중요한 현안으로, 이에 대한 지역본부의 인식 및 해결책 모색은 지역에 따라 차이가 있다. ① 지역적 특수성이 반영된 비공식적 네트워크 활용, ② 산별·연맹 지역조직 간 자율적 또는 암묵적 조정·묵인, ③ 산별·연맹

간 갈등의 소지가 없는 부문으로 조직화를 한정하는 방법 등이 활용되고 있다. 그러나 조직 간 갈등은 중앙과 지역 간 상호 연동되는 경우가 많기 때문에, 결국 중앙 차원의 해법 모색이 필요하다.

다섯째, 전략조직화 사업의 산별·연맹 주도성을 인정하며 지역의 조직화 기반구축 활동을 적극적으로 실천하고 있다. 이는 라디오 광고, 시내버스 광고, 거리 선전전 등 노동조합에 대한 우호적 분위기 조성을 위한 캠페인 활동, 설문조사 등 조직하기 어려운 노동자와 접촉의 계기 형성을 위한 사업, 작업장 내 다양한 현안에 대한 상담 사업 등을 포함한다.

여섯째, 개별 조합원 가입 활성화를 위한 체계와 관행 구축에 관한 조직적 고민과 논의가 필요하다. 프리랜서, 플랫폼 노동자 등 사업장에 소속되지 않은 독립적 노동자가 증가하고 있는 상황에서, 규약을 넘어 실질적으로 개별가입을 활성화시킬 수 있는 방법과 개별 가입 이후 해당 조합원의 이해 대변 방안에 대해 산별·연맹과 지역본부가 함께 논의할 필요가 있다.

'지역' 차원의 자원 확보와 역량 강화를 위한 지역본부 전략조직화 사업의 향후 방향 제안은 다음과 같다.

첫째, 총연맹 지역본부와 산별·연맹 지역조직을 망라하여 '포괄적 지역 전략조직화 역량'이라는 넓은 개념을 도입하고, 이를 강화하기 위한 중장기 프로그램이 필요하다.

둘째, 산업변화와 노동의 플랫폼화 등을 고려하면, 향후 '지역' 차원의 전략조직화 활성화를 위해서는 필수적으로 개별 조합원 가입 활성화를 위한 체계 및 관행 구축, 개별 가입 조합원의 이해대변방식에 대한 논의와 대안 마련이 필요하다.

셋째, '포괄적 지역 전략조직화 역량'의 전반적인 강화를 중장기 목표로 하면서, 단기적으로는 민주노총 지역본부에 최소한 1명 이상의 전략

조직화 사업 전담자 배정이 필요하다.

제6장 전략조직화 평가 : 조합원 규모 변화를 중심으로

제6장은 1995년 민주노총 창립 이후 조합원의 변화를 통해 민주노총의 조직화 전략을 평가하였다. 분석 결과, 민주노총 전체 조합원 수는 1995년 창립 당시 41만 8,154명에서 2022년 112만 244명으로 2.67배로 늘어난 것으로 나타났다. 민주노총의 조합원 수는 산별연맹별로 전략조직화가 이루어진 후 극대화되었는데 이는 촛불시민혁명 이후 노동존중 사회적 분위기 및 정부 정책 등 환경적 요인과 함께 노동조합 내부의 전략 조직화가 중요함을 보여준다.

본 연구는 민주노총의 전체 조합원 변화만이 아니라 산별연맹별 조합원 변화를 살펴보았다. 분석결과, 산별연맹별로 지속 상승형, 위기 후 재활성화형, 정체·하락형 등으로 재분류가 되었다. 산별연맹별로 전략조직화 성과에 차이가 있는 것은 산별연맹 자체적으로 전략조직화를 위한 체계적인 계획과 자원배분에 차이가 있기 때문으로 향후 산별연맹별 전략조직화를 추진 시 자원의 집중이 중요함을 보여준다.

마지막으로 본 연구는 기존연구가 다루지 않은 비정규직 조합원과 여성조합원 수를 살펴보았다. 여성조합원 수는 전체 조합원 대비 38.5%에 이를 정도로 크게 증가하였으며 비정규직 조합원 수도 2022년 전체조합원 중 32.2%에 이르고 있었다. 이러한 결과는 민주노총 조합원의 변화가 빠르게 진행 중에 있음을 보여준다. 특히 여성은 향후 경제활동참여가 확대될 가능성이 높은데, 여성의 노조가입 증가는 노동운동의 입장에서 긍정적인 신호가 될 수 있다. 비정규직 조합원의 증가도 불가능한 도전이 아님을 보여주고 있어 향후 비정규직 조직화의 배경 등에 대한 추가 연구가 필요하다.

제7장 전략조직화 평가 : 노동조합 간부 설문조사를 중심으로

제7장은 조직화를 수행하고 있는 간부들을 대상으로 설문조사를 실시(응답률 31.1%)하여 전략조직화를 평가하였다. 분석결과, 조직 담당 간부들은 민주노총의 전략조직화를 포함해 조직화에 대해 긍정적으로 평가하고 있었다. 조합원이 증가한 원인은 환경적 요인보다 노조 내부적 노력에 의한 것으로 평가하였다. 내부 노력은 조직화를 위한 예산 배정과 조직화 문화 개선(예: 전조직적 노력 등) 등이었다. 다만, 설문응답자들은 노동조합이 정부의 노동정책 이외의 환경변화에 대해 적절하게 대응하지 못하는 것으로 인식하고 있었다. 조직담당자에 대한 교육도 수요가 큰 것으로 나타났다. 전반적으로 응답자들은 민주노총 조직화는 다양한 도전(예: 기존 조합원의 낮은 관심, 사용자의 반노조 정서, 산별연맹 간 경쟁 등)이 있지만 향후 계속 조합원이 늘어날 것으로 전망하였다.

본 연구는 민주노총의 전략조직화에 대해 비교적 빠르게 노조의 위기 징후를 파악하여 대응한 한 것으로, 결과적으로 노동조합의 유지 발전을 위한 선제적인 대응방안이었다. 둘째, 2018년 이후 산별 연맹별로의 전략 조직화 전환은 조직 확대에 기여한 전략적 의사결정이었다. 셋째, 전략조직의 대상을 선정한 것이 적절한 활동으로 볼 수 있다. 현재 민주노총 조직률의 양적 성장이 여성과 비정규직 신규 조합원인 점을 보면 여성과 비정규직 중심의 조직대상 선정은 타당했음을 보여준다.

본 연구는 10대 전략 조직화 과제로, 새로운 조직화 전략의 수립, 노동시장 변화에 따른 대응 전략 수립, 법, 제도개선을 위한 노력과 사회적 연대, 노동조합에 대한 사회적 인식 개선, 변화를 선도할 수 있는 정책역량 구축, 조직화를 위해서는 조직분위기 쇄신, 조직화와 사회적 연대를 위한 자원 할당, 조직 활동가 양성을 위한 실질적 지원 마련, 산별 조직화 경쟁 지양 및 조직 편재 기준 마련, 조직통계 정비 등이다.

제8장 전략조직화 평가 : 활동가 면접조사를 중심으로

제8장에서는 '민주노총 전략조직화 활동이 최근 노조 조직률 증가 추세와 어떤 관련이 있는가'에 대해, 문헌, 통계, 면접 등을 바탕으로 개연성 있는 답변을 구성하고자 했다. 주요 내용은 다음과 같다.

먼저, 최근 몇 년 사이 노조 조직화 측면에서 사회구조를 바꿀 만큼 큰 규모의 양적 변화가 진행됐다. 2017년 말부터 2021년 말까지 노동조합 조합원 수가 대략 84만 4천 명 늘었고, 노조 조직률은 3.7%포인트 증가했다. 이는 한국 노동운동 역사에서 1974년부터 1978년 사이, 그리고 1987년과 1989년 노동자대투쟁 시기와 더불어 가장 두드러진 조직 확대 추세다. 이를 하위집단별로 구분해 살펴보면, 특히 40대 여성 노동자, 그리고 30~99인 규모 중소사업장에서 조합원이 더 빨리 증가했다. 요컨대 한국 노동운동의 대기업-중년-남성 중심적 특성이 다소 완화됐다고 평가할 수 있다. 또한, 최근 실증 연구들은 2010년대 중반 전후하여 노동조합의 임단협이 노동시장 불평등을 개선하는 힘을 회복했다는 결과를 제시한다.

다음으로, '노조 조직화의 물결'이라 할 수 있는 이러한 구조적 변화는 민주노총과 소속 초기업단위 조직들이 선도했다. 2017년 이후 총연맹을 기준으로 노조 가입자 증가율을 비교해보면, 민주노총 조직의 가입자가 먼저 급증한 후에 1~2년 시차를 두고 한국노총과 미가맹 조직의 가입자 증가가 나타난 걸 확인할 수 있다. 이를테면 2017년 촛불시위 이후 정권교체 및 노동정책 변화라는 긍정적 정치적 기회구조가 형성됐을 때 민주노총 계열 조직들이 더 신속하게 호응했고, 그로 인한 여파가 한국노총 소속 조직이나 미가맹 조직으로 확산한 걸로 해석할 수 있다. 양대 노총에서 공통으로 조합원 수가 빠르게 증가한 부문은 공공, 건설, 의료, 식품 등인데, 모두 민주노총 조직이 먼저 급성장하고 한국노총 조직이 뒤

를 잇는 패턴이 나타났다.

마지막으로, 민주노총 계열 중에서 상대적으로 빠르게 성장한 산별조직들은 모두 일찍부터 전략조직화 사업을 활발하게 펼쳐왔다. 이를 고려한다면, 2017년 분출한 거대한 노조 조직화 물결은 지표면 아래에서 흐르던 약한 하위 조직화 흐름이 합류한 결과로 이해할 수 있고, 민주노총의 전략조직화 활동은 그러한 저류들을 다양하게 만드는 데 기여했다는 추측을 제기할 수 있다. 몇몇 산별조직들은 꾸준한 전략조직화 활동 과정에서 여러 번의 실패 끝에 성공적인 조직화 패턴을 형성했고 실패하더라도 경험적 자산을 누적했는데, 이 때문에 긍정적인 정치적 기회구조의 도래에 더욱 능동적으로 대응할 수 있었다는 것이다. 실제 활동가 면접조사에서는 민주노총과 산별조직의 조직혁신에 관한 구체적인 증언들이 다양하게 제기됐다. 요컨대 대내 운영 방식 측면에서 '한국형 조직화 노조 모형'이 형성되었고, 대외 활동 방식 측면에서는 유연하고 맞춤한 조직화 전술 목록이 구축됐다는 것이다.

제8장의 소결에서는 이러한 조직혁신의 양상에 대한 검토를 바탕으로 전략조직화 활동의 발전을 위해 고려해야 할 상항들을 제언했다.

제9장 전략조직화 평가 : 조직화 전술을 중심으로

제9장에서는 민주노총이 전략조직화 노선을 채택한 후 전술 목록 면에서 어떤 혁신과 전환이 나타났는지, 그 과정과 효과는 무엇이었는지를 살펴보았다. 이를 위해 전략조직화 노선의 직간접적 자장 안에 있던 조직화 사례인 학교비정규직 노동자 조직화, 유료방송·통신서비스업 노동자 조직화, 건설비정규직 노동자 조직화를 분석대상으로 삼았다. 이들 사례는 2000년대 초부터 자생적 투쟁 및 조직화의 시도가 있었으나 2010년대 들어 대규모 조직화의 결정적 문턱을 넘었다는 점, 고용과 사용이 분

리된 간접고용 성격이 있어 노조 조직화는 물론 노사관계 형성 자체가 어려운 곳들이었다는 점, 해당 사례의 경험이 민주노조운동 차원에서 널리 공유되어 해당 사례의 성공으로 한정되지 않는 영향력을 발휘했다는 점, 비정규직 조직화를 제약하던 기업별 교섭·노사관계를 넘어 초기업 교섭·노사관계를 진전시켰다는 점에서 공통점이 있다.

분석결과를 요약하면 다음과 같다. 2000년대 초반 자생적으로 분출했다가 교착상태에 빠진 비정규직 조직화가 2010년대 들어 돌파구를 찾은 데는, 전략조직화 노선을 배경으로 다양한 시행착오를 거쳐 창안된 새로운 전술 목록이 큰 역할을 했다. 학교비정규직 노동자들의 경우 2000년대 초부터 진행된 전국여성노조와 공공연맹 학비노조 중심의 조직화 시도 과정에서 나타난 성과 및 한계를 출발점 삼아, 다양한 제도적 우회를 통해 교육감과의 노사관계 형성에 성공하였고, 그 결과 학교비정규직 10만 여 명을 조직하였다. 유료방송·통신서비스업 노동자들의 경우에도 작업장 수준의 노동쟁의 전술로 한정되지 않는 사회적 쟁점화와 지역사회 연대 전술을 적극 구사하는 한편 이를 기존의 노동쟁의 전술과 접목하여, 2010년대 이전까지는 무노조 관행이 지배하던 유료방송·통신서비스업 전반의 노사관계 관행을 바꾸어 놓았다. 건설비정규직 노동자들 역시 조직가를 통한 조직화, 법동원, 법개정, 파업을 비롯한 직접행동 등 다양한 전술들을 배합한 나름의 전술 목록을 만들어내는 데 성공하여, 1980년대 후반 이후 20여 년간 2000명을 넘지 못하던 조합원 수가 열 배 이상 늘어났다.

이들 조직화 사례들은 한편으로 비정규직 노동자들의 노동3권에 대한 수범 의무를 회피하려는 사용자를 다시 노사관계의 장 안으로 끌어들이려는 다양한 방식과 수준의 전술을 채택하였고, 다른 한편으로 이렇게 확장된 노사관계의 장으로 재진입한 사용자에 대해 파업을 비롯한 전투

적이고 조합원 참여적인 전술을 구사하였다. 특히 후자는 해외의 조직화 사례들과 비교할 때 한국의 중요한 전술적 특징 중 하나이다. 그 이유가 어디에 있건, 전술 목록에서 파업의 비중 감소는 노조로 하여금 민주적 딜레마를 겪게 만든다. 반면 이상의 조직화 사례들은 새로운 전술들을 기성의 목록에 추가하면서도, 1987년 노동자대투쟁의 산물인 전투적 조합주의 전술 목록의 핵심 요소를 계승함으로써, 전투성·민주성의 재생산과 전술적 혁신을 함께 이루어낼 수 있었다. 이 같은 특징은 이후 새로운 전술 목록을 만들어갈 때 유의해서 보존할 필요가 있다.

제10장 조직화 노선의 국제적 흐름과 특징

제10장은 미국, 영국, 독일 등 해외 노동조합의 미조직 노동자 조직화 사업의 전개 과정과 성과를 살펴보고, 각국의 조직화 노선의 특징이 무엇인지 파악하고자 한다. 궁극적으로 이를 통해 민주노총 전략조직화 사업을 보다 객관화하는 시각을 얻고 향후 사업의 시사점을 얻고자 한다.

먼저 미국 노동조합의 조직화 사업을 살폈다. 1995년 미국노총(AFL-CIO)는 조직화 노선을 공식화하였지만, 그 노선의 실천을 둘러싸고 2005년 노총이 분열되었다. 그럼에도 불구하고, 미조직 조직화는 주요 산별 노조들에서는 오늘날까지 지속되고 있다. 미국에서 조직화 사업을 가장 크게 발달시킨 전미서비스노조(SEIU)의 조직화 전략을 내부 조직구조 및 조직문화의 변화를 중심으로 알아본다. SEIU는 1980년대 이후 지금까지 자원의 중앙집중화, 지부의 자율성 감소, 노조 중앙의 권한 강화, 하향식 사업 추진 방식, 조직구조의 급격한 재편 등을 경험했다.

그다음의 서술은 최근 미국의 대표적인 조직화 사례에 대한 동향 분석이다. 재가돌봄(home care) 노동자 조직화, 2010년대의 '15달러 투쟁'(Fight for $15), 코로나 팬데믹 국면에서 본격화된 아마존과 스타벅스 노동

자 조직화 시도, 지역사회에 기반한 '노동자센터'(workers center) 운동의 최근 동향, 프리랜서 및 정보통신기업의 조직화 사례 등이 주요 내용이다.

영국의 조직화 사업은 미국노총의 영향 속에서 1998년 영국노총이 '조직화 학교'를 설립하면서 본격적으로 진행되기 시작했다. '조직화 학교'는 수많은 조직활동가를 배출하며 가맹노조로 '조직화 노선'이 전파되는 산파 구실을 했으며, 이후 기존 노조 간부 및 임원, 현장 활동가 수준까지 교육 프로그램이 확산되었다.

영국노총의 여러 가맹노조에서 조직화 사업 수행에서 핵심 문제는 조직화가 (주로 전문 조직가가 수행하는) 별도의 특수한 활동으로 관리되는가, 아니면 일반 노조간부들의 업무로 통합되는가였다. 영국의 경우 그 양상은 다양하게 나타났고, 사실상 단일한 조직화 '모델'은 적용되지 않았다. 가맹노조별로 조직화 사업은 매우 다채롭게 펼쳐졌고, 개별 노조 내에서도 시기에 따라 변화가 상당했다. 보다 구체적으로 영국노총 가맹노조 중에서 Unite, UNISON, GMB, USDAW 등 4개 노조 사례를 자세히 분석한다. 종합적으로 보면, 영국에서는 조직화의 정치적 목표보다는 조직화의 실천 방법이 더 중요하게 다루어졌고, 그 결과 결국 조직화 활동을 통해 이루려고 하는 목적은 영국 노동운동에서 점차 불분명해졌다. 또한 미국에 비해서 영국에서는 그린필드 업종에 대한 과감한 조직화 사업이 상대적으로 적게 나타났다는 특징을 보인다.

그다음으로 독일을 중심으로 대륙 유럽 국가로 조직화 모델이 전파되어 어떻게 현지화되었는지 살펴본다. 독일에서 '조직화 모델'이 처음으로 논의되고 수용하기 시작한 것은 2000년대 중반인데, 주로 평조합원의 동원을 강조하는 혁신 정책 중의 하나로 고려되었다. '조직화 모델'의 수용은 독일노총(DGB) 수준에서는 거의 이루어지지 않았다. 독일의 특징은 총연맹이 아니라 산별노조 수준에서 '조직화 모델' 수용이 나타났다는 점

이다. 주로 금속노조(IG Metall), 통합서비스노조(Ver.di) 등을 중심으로 이루어졌기 때문에, 두 노조의 조직화 사업 추진 사례를 구체적으로 살펴본다.

마지막 부분에서는 해외 사례가 민주노총 전략조직화 사업에 주는 시사점을 6가지로 정리하였다. 도출된 시사점은 다음과 같다. (1) 조직화 노선은 세계적으로 확산되고 있다. 그러나 단일한 '조직화 모델'은 없다, (2) 전 세계적으로 조직화 사업의 양적 성과는 아직 뚜렷하지 않다, (3) 해외의 경우 총연맹은 조직화 사업의 기반 조성에 힘썼고, 실제 사업은 산별노조 단위에서 추진되었다, (4) 조직화 사업의 전개 과정에서 노조 조직의 변화가 나타났는데, 그 핵심은 조직활동가의 위상과 역할 문제였다, (5) 중앙집권적/하향식 조직화 모델은 노조민주주의나 현장노조의 자율성을 훼손하는 경우가 많았다. 관건은 노조 중앙의 조직화 전략과 현장 조합원의 능동성을 결합하는 일이다, (6) 조직화 전략의 내적 완결성만으로는 충분하지 않다. 노동권을 확장할 수 있는 제도 개혁이 수반되지 않으면, 조직화 사업의 성과는 지속되기 어렵다.

제11장 결론 : 새로운 방향 정립을 위한 주요 쟁점 검토와 제언

결론에서는 전략조직화 노선의 의미와 성과를 환기하고, 전략조직화의 새로운 방향 정립에 있어서 조직 내에서 중요하게 다뤄지고 있는 쟁점을 검토하고 제언을 담았다. 민주노총 전략조직화 노선은 지난 20여 년 동안 산별·연맹과 지역본부로 확산·진화의 과정을 거치면서, 산별노조 건설 및 정치세력화와 함께 민주노총의 핵심 전략이자 '합의된 전략'으로서의 위상과 지위를 갖게 되었다.

전략조직화는 양적·질적 측면에서 상당한 성과를 낳았다. 조합원 규모의 확대에 직간접적으로 영향을 미쳤으며, 더욱 중요하게는 여성과 비정

규직 등 불안정 노동자 조직화에 상당한 성과를 거뒀다. 또한, 총연맹을 넘어, 산별·연맹과 지역본부로까지 확산되면서, 민주노총 전체적으로 기존 조합원의 이해 대변을 넘어 미조직 노동자 조직화와 대표성 확대에 상당한 자원을 집중함으로써, '조직화 노조'로 변화하는 계기를 마련한 점도 중요한 성과이다.

다음으로 주요 쟁점을 검토하였다. 먼저, 전략조직화 추진에 있어서 총연맹 역할이다. 초창기에는 총연맹이 산별·연맹과 협력하여 '(직접) 조직화' 영역에서도 주도적인 역할을 수행했다. 하지만, 3기 이후부터는 조직화 기반구축 활동에 주력하고, '(직접) 조직화' 영역의 경우 산별·연맹 주도 조직화의 공백을 메우는 사각지대 노동자 조직화에 초점을 맞출 수밖에 없는 상황으로 변화하였다는 점을 강조하였다. 둘째, 지역본부의 역할도 대체로 총연맹과 유사하게 지역 차원에서 조직화에 유리한 환경 조성 활동에 초점이 맞춰져야 한다는 점을 강조했다. 다만, 지역본부의 인적·재정적 자원은 극히 제한적이어서, 이를 해결하기 위해서는 중장기적으로 민주노총 지역본부, 산별·연맹 지역조직 등을 망라한 '지역' 전체 차원의 포괄적 전략조직화 역량 강화 프로그램 마련을 제안하였다. 단기적으로는 지역본부별로 총연맹이 관장하는 최소한 1인 이상의 전략조직화 전담자 배치를 검토할 필요가 있다. 셋째, 소위 지역본부 '직가입 노조'를 둘러싼 논쟁의 본질은 사업장 기반에 상관없이 모든 노동자의 개별 조합원 가입을 촉진할 수 있는 체계와 관행을 구축하는 문제로 봐야 한다는 점을 강조하였다. 개별가입 활성화는 노동의 플랫폼화 등 사업장에 기반하지 않은 노동자가 증가하는 경향을 고려하면, 효과적인 대책 마련을 더 이상 늦출 수 없다. 다만, 산별노조의 본래 취지와 산별·연맹 주도의 조직화 흐름을 고려할 때, 개별 조합원 가입을 촉진하는 체계와 관행 구축도 산별·연맹 주도로 진행될 필요가 있다. 넷째, 산별·연맹 간 조직화 경

쟁은 전략조직화 노선의 미래에 가장 위협적인 내부 요인이다. 조직화에 있어서 최소한의 규율을 합의하는 신사협정을 체결하는 한편, 단체교섭에 있어서는 공동교섭 원칙을 확고하게 관철시키는 등 실천적인 접근이 요구된다. 다섯째, 전략조직화 노선의 지속가능성 제고를 위해서는 노조 내 자원의 상당 부분을 단기적인 성과 도출이 쉽지 않은 미조직 노동자 조직화에 투여하는 활동의 중요성과 의미에 대한 끊임없는 조직 내 공감대 형성이 무엇보다 중요하다는 점을 강조하였다. 여섯째, 조직화 모델은 조직의 양적 확대를 위한 전술적 도구로 전락할 개연성을 안고 있는데, 이를 극복하기 위해서는 조직화 활동을 산별노조운동, 사회운동 연대, 조합원 교육 등 다른 전략 영역과 연계하여 추진되어야 한다는 점을 환기하였다.

마지막으로 몇 가지 후속 연구과제를 제안하였다. 먼저, 체계적이고 효과적인 조직화 계획 수립을 위해서는 산업의 변화와 연동된 임금 노동자의 변화, 특히 미조직 노동자의 변화 양상에 대한 분석이 필요하다. 다음으로, 정부 정책 변화를 포함한 정치적 기회구조의 영향을 분석하고, 조직화 전략에 대한 함의를 도출할 필요가 있다. 셋째, 양적인 성과로 한정되지 않는 전략조직화의 질적 성과를 평가하는 기준 마련은 여전히 중요한 화두이다. 넷째, 대규모 조직으로 이어지지는 못했지만, 노조의 한정된 자원을 기존 조합원의 이해대변보다 노동조합 밖 미조직노동자 조직화에 투여함으로써 소기의 성과를 만들어낸 사례를 발굴하고, 조직 내에 공유할 필요가 있다. 다섯째, 개별가입 활성화와 필연적으로 연동될 수밖에 없는 대안적 이해대변 활동과 프로그램에 대한 국내외 사례발굴과 의미 공유가 필요하다.

본 연구가 전략조직화 20년을 객관적으로 반추하고, 새로운 도약을 준비하는 데 조금이나마 기여할 수 있기를 바란다.

1장

KCTU

서론

이창근

Ⅰ. 연구 배경과 필요성

민주노총 전략조직화 노선은 공식적으로 2003년 제28차 정기대의원대회에서 채택되었다. 이는 1997~98년 IMF 경제·외환위기를 거치면서 한국사회 핵심 현안으로 부상한 비정규직 문제, 정규직 중심의 노동조합 대표성 위기, 노조 조직률 하락이라는 정세를 배경으로 제기되었다. 그동안 민주노총 전략조직화 사업은 1기(2005년~2009년), 2기(2010년~2013년), 3기(2014년~2017년)를 거쳐, 2018년부터는 별도의 시기 구분 없이 현재에 이르고 있다.

민주노총 전략조직화 사업은 시기별로 다소 부침은 있었지만, 대체로 지난 20여 년 동안 중단 없이 지속적으로 추진되면서 민주노총의 핵심 활동으로 자리매김 되어 왔다. 나아가 2010년대 들어서는 대다수 산별·연맹으로 확대되었고, 2017년에 의무금 50원씩 적립하는 전략조직기금 조성이 결정된 이후에는 안정적 재원이 확보됨에 따라, 전략조직화 사업의 지속가능성도 제고되었다.

하지만, 전략조직화 사업의 방향을 둘러싼 조직 내 논쟁도 점점 심화되었다. △ 총연맹-산별·연맹-지역본부의 역할을 어떻게 분담·조정할 것인가 △ 중소·영세 사업장 노동자와 사업장 기반이 없거나 매우 취약한

노동자를 담기 위한 '그릇'을 어디에, 어떻게 만들 것인가 △ '선택과 집중'을 위해 조직화 핵심 대상을 선정하여 총연맹과 관련 산별·연맹이 공동으로 사업을 추진·점검했던 1기~3기 방식을 계속 고수할 것인가 △ 조직화의 원활함을 위해 지역본부가 직접 노동조합을 설립·운영할 필요가 있는가 등이 주요 쟁점이었다.

전략조직화를 둘러싼 조직적 논의는 2018년 설치된 전략조직화특별위원회(이하 전략특위)를 중심으로 전개되었다. 특히, 2021년 전략특위에서는 전략조직화 사업을 전체적으로 점검하여, 변화된 상황에 부합하는 새로운 방향과 목표 설정을 위한 논의가 필요하다는 점에 공감했다. 특히 향후 전략조직화 사업 전개 과정에서 총연맹, 산별·연맹, 지역본부 등 각 단위별 역할과 과제, 불안정 노동의 확산에 조응하는 조직화 방식, 전략조직화 사업의 지속가능성 제고 방안 등이 주요 논점으로 예시되었다.

이처럼 민주노총 전략조직화 사업이 한 단계 앞으로 나가기 위해서는 새로운 방향과 과제 설정이 필요하다. 집단의 지혜를 모아 내는 방향으로 조직적 논의를 전개해야 한다. 이를 위해서는 객관적 근거에 기반한 토론이 필요하다. 이는 결국 전략조직화가 걸어온 지난 20년을 냉철하게 되돌아봄으로써 가능하다.

본 연구의 목적은 전략조직화 20년의 전개·진화·확산 과정 및 활동의 성과를 다양한 측면에서 객관적으로 평가하고, 새로운 사업 방향과 과제를 재정립하는 조직적 논의를 촉진하기 위한 기초자료를 제공하는 데 있다.

Ⅱ. 연구 범위 및 구성

그동안 제1기, 제2기 등 전략조직화 사업에 대한 시기별 평가는 진행된 바 있다. 하지만, 전략조직화의 출발부터 현재에 이르기까지 지난 20년을 전체적으로 조망할 수 있는 총괄적인 평가 작업은 없었다. 이런 상황을 고려하여, 본 연구는 전략조직화의 최초 문제의식을 되짚어 보는 데서 출발하여, 지난 20년의 성과와 한계, 특징, 도전 과제 등을 포괄적으로 검토하고자 한다.

본 연구는 총 11장으로 구성되었다. 제1장(서론)에서는 연구의 배경과 필요성, 연구의 범위 및 구성을 담아냈다. 제2장~제5장까지는 전략조직화 노선의 탄생·진화·확산 과정을 살펴본다. 제2장에서는 전략조직화 노선이 공식적으로 채택되기 이전의 역사를 살펴본다. 즉, 전략조직화 노선이 공식적으로 결정된 것은 2013년 정기대의원대회이지만, 그 이전부터 미조직노동자 조직화의 필요성과 의미가 일정하게 공유되고 있었는데, 이러한 역사적 맥락을 검토하도록 한다. 제3장에서는 총연맹 수준에서 전략조직화 노선이 어떤 의사결정 과정을 거쳤으며, 시기별로 어떻게 전개되었는가를 살펴본다. 이어서 제4장과 제5장에서는 전략조직화 노선이 가맹·산하조직으로 확산되는 과정을 살펴본다. 제4장에서는 산별·연맹이 전략조직화 노선을 받아들이고, 활동을 전개하는 과정과 이에 대한 성과와 한계를 검토한다. 제5장에서는 지역본부 전략조직화 현황을 살펴본다. 전략조직기금이 조성되고 지역본부에 배분되기 시작한 2017년 이후 시기를 중심으로 검토하였다.

제6장~제9장까지는 전략조직화 20년을 다양한 측면과 매개를 통해서

평가한다. 제6장에서는 전략조직화를 조합원 규모 변화의 측면에서 평가한다. 조합원 규모가 어느 정도 변화하였는지, 조합원 구성은 어떤 변화가 있었는지 등을 조합원 데이터를 기반으로 분석한다. 제7장은 노동조합 간부 설문조사를 통해 전략조직화 노선의 성과와 한계, 도전 과제를 살펴본다. 노동조합 간부 184명이 응답한 설문조사 결과를 바탕으로 분석한다. 제8장은 노동조합 활동가에 대한 심층 면접조사를 통해 전략조직화의 의미, 성과와 한계, 도전 과제를 살펴본다. 제9장은 '조직화 전술'의 측면에서 전략조직화를 살펴본다. 특히 대표적인 사례인 건설비정규직, 학교비정규직, 유료방송·통신서비스업 노동자 등 세 가지 사례의 '조직화 전술'을 평가하여 시사점을 찾아보도록 한다.

제10장에서는 국제적인 조직화 노선의 흐름을 살펴본다. 영국, 미국, 유럽대륙 등으로 나눠서, 조직화 노선의 현재 상황, 성과와 한계 등을 살펴보고, 우리에게 주는 함의를 정리하였다.

마지막으로 제11장(결론)에서는 전략조직화 노선의 의미, 성과 등을 종합하고, 향후 새로운 방향을 정립하는 데 주요하게 다뤄져야 할 쟁점을 정리하고, 함의를 도출하였다.

2장

KCTU

전략조직화 노선의 전사

장진범

Ⅰ. 1990년대 자본의 반격과 노조 조직률의 하락

1987년 노동자대투쟁은 개발독재기 저임금에 기반한 축적 체제를 붕괴시켰다. 정부는 이를 복원하려는 시도를 거듭하였지만 결국 실패로 돌아갔다. 이에 자본은 자구책을 마련하였다. 대표적인 것이 이른바 '신경영전략'이었다. 신경영전략의 기본적인 목표는 노동운동을 기업내부화하여 순치·포섭하는 것이었다(임영일, 1998: 168~169; 조돈문 외, 1999). 이를 위해 적지 않은 물질적·경제적 양보가 있었다.

그 이면에는, 1987년 노동체제 및 기업별 노조체제라는 파편화된 제도가 사용자에게 허용하는 다양한 '이탈exit' 선택지의 체계적 활용 전략이 있었다(Doellgast et al. eds., 2018: 18). 그중 하나가 바로 비정규직 등 다양한 형태를 한 불안정 노동의 확산이었다.

이러한 이탈 지향 사용자 전략에서 핵심은, 교섭력이 강한 노동자들의 임금 및 노동조건이 교섭력이 약한 노동자들에게 확산되지 않도록 하는 것, 이를 통해 복지와 법, 단체교섭으로 보호받지 못하는 노동자 집단을 체계적으로 양산하여 노동시장을 분할하고 이들 간의 경쟁으로써 노동자 집단 전체의 교섭력을 약화시키는 것이다.

이를 위해 사용자들은 기업구조를 변화시켰는데, 이 과정을 잘 포착한

개념이 미국의 경제학자 와일이 제안한 '균열화fissuring'이다(와일, 2015: 26~28; Tucker, 2020: 373). 균열화란 기업의 경계를 이전보다 더 내향적으로 이동하여, 사용자가 판단하기에 이른바 핵심역량core competencies에 해당하는 노동자들만을 기업 내부에 존속시키고, 나머지 업무 및 노동자들은 내부노동시장 바깥으로 '털어내는shedding' 것을 가리킨다. 이렇게 외부화된 업무 및 노동력의 사용은 이제 '고용관계'가 아니라, 프랜차이징, 하청, 공급사슬 등 다양한 '접착' 기법을 통한 '계약관계'의 소관이 된다. 그 결과 기업의 조직구조는 하나의 기업 안에 '고용주'와 '사용자', 또는 '근로계약관계'와 '사용종속관계'가 통합되어 있는 '단일 사용자 모델'에서, 고용주와 사용자, 근로계약관계와 사용종속관계가 분화하는 동시에 접착되는 '공동 사용자 모델'로 전환된다(윤애림, 2022: 109~115).

노동자의 입장에서 보면, 균열화 이전과 이후 그들이 수행하는 작업 자체는 거의 바뀌지 않고, 사내하청의 경우 심지어 작업장 위치마저 그대로이지만, 그들의 신분은 대기업 피고용자에서 하청업체 피고용자, 경우에 따라서는 '개인사업자'로 분류되는 특수고용노동자로 바뀌게 된다. 사용자 입장에서 보면, 균열화로 외부화된 노동자에 대한 '실질적 지배력'은 그대로 유지하지만, 노동법상 사용자 책임은 부담하지 않아도 된다. 이때 훼손되는 것은 '고용과 사용의 일치'라는 근대 노동법의 기본 전제, 나아가 '이익이 있는 곳에 책임이 있어야 한다Ubi emolumentum ibi onus'는 법 일반의 기본 정신이다.

그 결과 중 하나는 노동3권의 수범자, 즉 노동3권 요구에 응낙할 의무가 있는 사용자가 불분명해지는 것이다. 과거에는 개별 기업의 고용주를 겨냥하는 것이 곧 사용자를 겨냥하는 것이었지만, 이제는 개별 기업의 고용주를 겨냥하는 것으로는 개별 기업 너머에 있는 사용자를 사정권 안에 둘 수 없게 되기 때문이다. 이렇게 되면 1987년 노동자대투쟁을 통해

확립된 전투적 조합주의 전술의 위력이 크게 약화될 수밖에 없다. 가령 파업의 표적이 (외주·하청·파견 등) 간접고용업체의 사장일 경우, 실질적 지배력의 부족 때문에 소기의 성과를 달성하기 어렵고, 설령 성과가 있더라도 원청업체의 계약해지 등으로 인해 무력화되기 쉽다. 그렇다고 '진짜 사장'을 향해 파업을 벌이는 것은 실정법으로 보호받지 못하기 때문에 '불법파업'이라는 이데올로기 공세, 공권력 투입, 손해배상·가압류 등 그 위험부담이 막대하다. 이렇듯 형식적·실질적으로 간접고용노동자의 성격을 강하게 띠는 오늘날 불안정 노동자들은 합법적이지만 무의미한 전술을 택할 것인가, 유의미하지만 불법적인(따라서 참여 비용이 높고, 가뜩이나 열악한 처지의 불안정 노동자들이 쉽사리 감당하기 어려운) 전술을 택할 것인가 하는 전술적 딜레마에 직면한다.

이는 노조 조직률 하락의 중요한 원인으로 작용할 수 있다. 결국, 노조란 노동3권 실현의 (대표적이지만 유일하지는 않은) 수단이다. 그런데 노동3권 실현의 전제는 노사관계, 즉 노동3권의 보유자인 노동자와 노동3권의 수범자인 사용자 간 안정적 관계이다. 만일 사용자가 불분명하거나, 형식상으로는 분명하더라도 실질적 지배력이 없는 '바지사장'에 불과하다면, 노동3권은 유명무실해진다. 혹은 노동3권의 적용 자체가 쟁점이 된다. 이렇게 노동3권이 유명무실하거나 쟁점 사안이 된다면, 노조 가입·설립 동인도 약해지는 게 당연하다.

노동3권의 수범자를 불분명하게 만드는 균열화 경향, 그 지표인 고용 털어내기는 경험적으로 뚜렷하게 관찰된다(장진범, 2018: 15~18). 통계청의 「광업·제조업조사」에 따르면, 광업·제조업의 500인 이상 기업은 월평균 종사자 수를 계속 늘려나가 1988년 112만 명으로 정점에 이르는데, 이는 당시 전체 광업·제조업 고용 중 35.0%에 달하는 것이었다. 이 해는 광업·제조업의 전체 월평균 종사자 수가 321만 명으로 절정에 이른 해이

기도 했다. 그러다가 1989년이 되면 광업·제조업의 500인 이상의 월평균 종사자 수는 103만 명(32.5%)으로 떨어지기 시작하였고, 외환위기가 본격화되기 전인 1997년에는 69만 명(25.4%)까지 떨어진다. 반면 5~49인 규모의 중소사업장 대부분은 1995년까지 고용이 오히려 늘어났다. 그럼에도 불구하고 규모가 큰 사업장에서 고용이 감소함에 따라 광업·제조업 전체 고용 역시 감소한 것이다. 여기서 주목할 점은 대기업고용이 1998년 외환위기 이후가 아니라 1987년 노동자대투쟁 직후부터 감소하기 시작했다는 점이다. 1993년부터 집계된 「전국사업체조사」 에서도 고용 털어내기가 관찰된다. 1993년 제조업 1,000인 이상 대기업은 88만 명(전체 제조업 노동자 중 22.7%)을 고용하여 고용순위 1위였지만, 외환위기가 본격화되기 전인 1997년에는 55만 명(전체 제조업 노동자 중 16.6%)까지 떨어졌고, 1999년이 되면 20~49인 중소기업(51만 명, 16.2%)이 고용순위 1위 자리를 차지한 후 2020년 현재까지 계속 1위를 지키고 있다.

균열화와 함께 1980년대 후반부터 본격화된 산업구조조정 역시 노조조직화에 불리하게 작용하였다(김경희, 1996; 강인순, 2001: 346~359). 당시 기술·자본집약적 중공업은 '성장산업'으로 지정되어 지원이 집중됐지만, 노동집약적인 수출지향 경공업은 '사양산업'으로 분류되어 구조조정이 집중됐다(김경희, 1996: 183~184). 해당 산업 전반에 휴폐업과 하청화, 비정규직 고용 등이 늘어났으며 고용불안이 심화되었다. 일례로 대표적인 수출지향의 노동집약적 경공업인 신발산업의 부산지역 종사자 수는 1989년 172만 명을 정점으로 1991년에는 1985년 수준인 110만 명 수준으로 급락하였다(장지용, 2016: 94~95).

이 과정에서도 기업 규모의 축소가 나타났다. 1991년 부산지역의 신발산업 사업체 수는 791개로 1988년 687개에 비해 104개나 증가했다(장지용, 2016: 97~99). 이는 1988년에 6개였던 5000인 이상 사업장이 1991

년에는 1개밖에 남지 않는 등 1988년 대비 50인 초과 사업장이 58개 줄어든 데 반해, 50인 이하 사업장은 162개나 늘어났기 때문이다. 즉 산업구조조정 결과 '규모의 경제'가 가능한 중대형 사업장 및 해당 사업장 소속 노동자의 수가 줄어들고, 규모의 경제에 도달하기 어려운 작은사업장 및 해당 사업장 소속 노동자 수가 늘어나면서, 해당 산업은 전반적으로 노조하기 어려운 환경으로 변화하였다.

이때 직격탄을 맞은 노동자 집단이 여성이었는데, 해당 산업의 주력 노동자가 여성이었기 때문이다. 1992년과 1993년 두 해 동안 생산직 여성 노동자는 전년 대비 각각 7.4%p와 9.2%p 감소하였는데, 동기간 생산직 남성 노동자는 각각 0.4%p, 0.4%p 감소하는 데 그쳤다(김경희, 1996: 180). 또한, 1987년에서 1992년 사이 전자업의 여성 노동자는 무려 35.3%p 감소하였는데, 동기간 동업종의 남성 노동자 감소 비율은 13.6%p 수준이었다(이혜순, 2008: 36~37).

이렇듯 산업구조조정으로 제조업에서 밀려난 여성 노동자들을 주로 흡수한 산업은 당시 성장하던 서비스업이었다. 하지만 「전국사업체조사」 기준 1993년 현재 제조업의 경우 5인 미만 사업장에서 일하는 노동자의 비율이 10.5%였는 데 반해, 도매 및 소매업은 절반이 넘는 57%, 숙박 및 음식점업은 무려 70.5%의 노동자가 5인 미만 사업장에서 일했다. 아울러 서비스업의 고용 추세는 여성 임시직을 적극 활용하는 것이었다(윤진호 외, 1999: 43). 즉 고용이 제조업에서 서비스업으로 옮겨가는 것 역시, 후자의 기업 규모나 지배적 고용형태를 감안할 때, 노조 조직화에 불리하게 작용하였다.

이 같은 사정은 성별에 따른 노조 조직률 격차에 고스란히 반영되었다. 남성 노동자의 조직률은 1985년에 13.1%로 저점에 이르렀다가 1989년 21.8%로 정점을 기록한 후 1990년대 들어 조직률이 가장 낮았던 19

97년에도 14.7%를 유지하는 등, 1987년 노동자대투쟁 이전 조직률로 후퇴하지 않았다. 반면 여성 노동자의 조직률은 1986년에 10.5%로 저점에 이르렀다가 1988년 13.7%로 정점을 기록한 후 불과 3년 만인 1991년에 10.4%로 87년 이전으로 되돌아갔고 1990년대 들어 조직률이 가장 낮았던 1998년에는 5.3%까지 곤두박질쳤다(김유선, 2008: 5~8). 즉 조직률을 기준으로 보면 1987년 노동자대투쟁의 효과는 남성 노동자들에 비해 여성 노동자들에게 훨씬 약했고 짧았던 셈이다. 한편 전체 노동자 중 여성의 비율은 1989년 38.0%로 정점에 이른 후 1990년대 내내 비슷한 수준을 유지하였으므로(최저점 37.8%, 최고점 39.7%), 1990년대 전체 조직률 하락을 주도한 것은 여성 노동자들의 조직률 하락이었다고 할 수 있다.

실제로 1990년대에 들어서면 1999년 한 해를 제외하고는 조합원 수가 매년 감소하여, 1989년 193만 명이던 조합원 수가 1999년 148만 명까지 줄어들었다. 반면 같은 시기 조직대상 노동자 수는 975만 명에서 1,246만 명으로 늘어났다. 조직대상 노동자 수가 271만 명이 늘었는데 조합원 수는 45만 명이 줄었으니, 조직률 하락은 당연한 일이었다. 1990년대 내내 조직률은 거의 매해 하락하여 1999년에는 11.9%를 기록했는데, 이는 1989년에 비해 무려 7.9%p가 하락한 것이었다.[1)]

이렇듯 1987년 노동체제하에서 사용자가 펼친 이탈 지향 전략과 균열화는 노조에 불리한 환경을 조성하였다. 그럼에도 불구하고 1987년 노동체제는 비교적 안정적으로 유지되었다. 균열화로 인해 규모가 다소 줄었다고는 하나 전투적 조합주의 전술로 무장한 대공장 노조는 아직 건재하

1) 조직률이 상승한 유일한 해인 1998년에도 조합원 수 자체는 8,000여 명이 감소했다. 다만 외환위기의 여파로 조직대상 노동자를 집계한 1977년 이래 처음으로 조직대상 노동자가 103만 명이나 줄어든 탓에 이 같은 감소를 상쇄했을 뿐이다.

였고, 이 때문에 사용자는 노사관계 안정화를 해칠 과도한 공세를 자제하였다. 비정규직이 늘어났지만 그 증가 추세는 완만하였다. 여성 노동자들의 조직률 하락이 나타났지만, 당시 민주노조운동의 주도 세력은 아니었다. 무엇보다 노동력 부족 상황이 지속되면서, 제도적 파편성에도 불구하고 대공장에서의 임금극대화가 노동시장 전반의 임금(상향)평준화로 이어지는 선순환이 계속되었으므로, 조직률의 다소간 하락에도 불구하고 민주노조운동의 계급대표성은 크게 문제되지 않았다(정이환, 2013: 307).

하지만 1987년 노동체제는 포괄적 제도에 의해 지지되지 않고 경기호황과 노동력 부족이라는 순환적 요인에 힘입은 바 크다는 점에서 기본적으로 취약한 체제였다. 이 취약성은 1998년 외환위기를 계기로 극적인 방식으로 드러날 것이었다.

Ⅱ. 불안정 노동자 조직화의 시작

1. 민주노총의 초기 대응

1) 외환위기 이전 민주노총 조직사업

노조 조직률 하락 추세 및 그 구체적 양상이 본격적으로 문제화된 것은 외환위기 이후이지만, 민주노조운동 차원에서 이를 인식한 것은 그 전부터이다. 1995년 민주노총 준비위원회(이하 민주노총(준))에서 발제한

「민주노총 조직발전 전망」은 이 점을 잘 보여준다(민주노총, 1996: 469~485, 창립보고).

이 발제문에서 민주노총(준)은 1989년 말 18.6%에 이르렀던 조직률이 1993년 말 14.2%로, 1983년 수준이자 국제적으로는 최하위 수준까지 떨어졌다는 사실을 명시하고 있다. 조직률 하락 원인으로 지목된 것은 1990년 이후 산업구조조정 및 경기침체로 인한 중소기업 휴폐업, 그리고 '고용구조 다양화'[2]였다(민주노총, 1995: 469~470, 창립보고). 비정규직 증가가 조직률 하락에 미치는 영향을 파악하고 있었던 것이다.

규모별 조직률 격차에 대한 인식 역시 관찰된다. 300인 이상 사업체의 노조 조합원은 조직된 노동자의 72%를 차지하고 있고 조직률도 58%(사업체 조직률은 55%)에 달하는 데 반해, 300인 미만 사업체 노조의 조합원은 조직된 노동자의 28%, 조직률 8.5%(사업체 조직률은 0.3%)로 매우 낮다는 것이다(민주노총, 1995: 471~472, 창립보고).

비슷한 시기의 다른 자료에서는, 기업별 노조체계가 이 같은 조직률 하락 및 규모에 따른 양극화에 일조하고 있다는 점을 언급하고 있다. 기업별 노조로는 (중소기업 휴폐업으로 늘어나는) 실업 노동자와 (고용구조 다양화로 늘어나는) 비정규직, 그리고 유노조 사업체 비율이 0.3%에 지나지 않는 300인 미만 중소기업 노동자를 조직하기 매우 어렵다는 것이다(민주노총, 1996: 95, 2차 대의원대회).[3]

---

2) 민주노총은 인하대학교 산업경제연구소와 공동주관으로 1996년 5월 15일부터 6월 17일까지 소속 간부 및 조합원에 대한 실태조사를 실시하였는데, 그 주제가 바로 "고용조정과 고용형태 다양화"였다. 여기서 고용형태의 다양화가 가리키는 것은 임시/일용직, 파트타임 노동자, 파견노동자, 소사장제, 외국인 노동자, 사내하도급 노동자, 결국 비정규직 증가였다. 윤진호, 1996: 25~50.

3) "현재 한국의 노동조합 조직률이 94년 말 현재 13.5%라는 낮은 수준으로 떨어질 수밖에 없는 결정적인 이유가 **기업별 노동조합 체계로 인하여 중소영세기업 노동자, 비정규직 노동자, 실업노동자 등을 조직하지 못한** 데 있으므로 산별노조체계로

마지막으로 산업·업종별로 조직률이 불균등하다는 점, 가령 제조업과 운수창고통신업, 금융보험업은 조직률이 상대적으로 높은 데 반해, 건설업, 도소매업과 숙박음식점업 등은 극히 낮다는 점 역시 파악하고 있었다(민주노총, 1995: 470~471, 창립보고).

즉 노조 조직률 하락 추세 및 고용형태·규모·산업별 불균등성, 그에 미치는 기업별 노조체계의 영향 등은, 민주노총이 출범한 1995년 시점에 모두 인식된 사실들이었다. 하지만 이 같은 인식에도 불구하고 미조직 노동자, 특히 비정규직 노동자들의 조직화를 통한 조직률 전반의 제고는 당면 과제가 아니었다. 미조직 노동자들의 조직화는 산별노조 건설 이후에야 가능해질 '중장기적 과제'였는데,[4] 민주노총 초창기에는 미조직 노동자 조직화의 전제인 산별노조 건설조차 당면 과제가 아니었기 때문이다.

또한, 미조직노동자의 성격도 이들의 조직화를 당면 과제로 제기하기 어렵게 만들었다. 민주노총의 전신인 전국노동조합대표자회의(이하 전노대)가 민주노총의 기본과제를 정립하기 위해 1994년 제출한 발제문에서 주요 조직대상으로 거론한 미조직노동자는 크게 세 부류였다(민주노총, 1996: 253~255, 창립보고). 첫 번째는 삼성그룹과 포항제철 등 사업장 노조가 건설되지 않은 대공장 노동자였고, 두 번째는 기업별 노조로 조직하기 어렵고 지역노조로 편제해야 하는 중소영세업체 노동자였으며, 세 번째는 노조 결성이 법으로 금지된 공무원 노동자였다. 첫 번째 노동자들을 조직하려면 1987년 노동자대투쟁으로도 뚫지 못한 강력한 반노조주

이들을 조직함으로 해서 노동조합의 조직력을 비약적으로 신장시킬 수 있다." (민주노총, 1996: 95, 2차 대의원대회, 강조는 인용자)

4) "산별노조는 기존의 노조를 산별로 재편하는 것만이 아니라 미조직된 노동자들을 산업별 동질성에 기초해서 광범위하게 조직해 들어가는 것이 중요하기 때문에 **중장기적으로** 비정규직 노동자, 하청노동자, 실업자 등을 조직해야 하고 또 중소영세 사업장을 지역노조를 중심으로 조직해야 한다." (민주노총, 1996: 101, 2차 대의원대회, 강조는 인용자)

의를 돌파해야 했고, 두 번째 노동자들을 조직하려면 민주노조운동의 조직체계 자체가 근본적으로 변화해야 했으며, 세 번째 노동자들을 조직하려면 노동법이 개정되어야 했다. 모두 신생 총연합단체가 감당하기 어려운 과제들이었다.

초창기 민주노총의 "최대 역점사업"은 한편으로 민주노조운동 지향이 분명한 '중간노조', 다른 한편으로 한국노총 소속의 '동요하는' 노조를 민주노총으로 결집시키는 것이었다(민주노총, 1996: 64, 창립보고). 아울러 민주노총으로 이미 결집한 업종, 지역, 그룹 간 편차와 차이를 좁혀 민주노총의 통일성을 제고하는 것이었다. 민주노총이 2차 대의원대회(1996. 2. 13.)에 제출한 조직발전 방향의 용어를 빌리자면, 당면 과제는 '조직정비'였다(민주노총, 1996: 84~87, 2차 대의원대회). 조직정비기에는 크게 세 가지가 중요하다는 게 당시 민주노총의 판단이었는데, 첫째 아직 민주노총에 가맹하지 않은 기조직 사업장·산업별 조직들을 가입시켜 조직을 양적으로 확대하는 것,[5] 둘째 합법성을 쟁취하는 것, 셋째 한국노총과 조직경쟁을 불사하는 것이었다(민주노총, 1996: 85~87, 2차 대의원대회).

특히 첫 번째 당면 과제인 '조직확대'의 목표로 민주노총이 제시한 것은 "96년 20여 개 산업별 조직 60만, 97년 100만 조합원 목표. 중장기적으로 600만 중소영세사업장과 130만 공공부문의 조직화에 주력"이었

5) "현재 42만여 명인 민주노총의 조직 규모는 **166만 전체 조합원을 포괄해 나가는 데 있어 양적으로 충분치 못하기 때문에** 아직 민주노총으로 가입하지 못하고 있는 산별조직들을 적극적으로 가입시켜내면서 미조직된 노동자들을 조직하면서 민주노총의 조직을 확대해야 한다." (민주노총, 1996: 84~85, 2차 대의원대회, 강조는 인용자) 이 인용문에서 보듯, 여기서 "미조직된 노동자들"이라고 명명한 부분집합의 전체집합은 "166만 전체 조합원", 그러니까 양대노총이라는 상급단체 가맹 여부에 상관없이 어떤 형태로든 노조에 소속된 모든 노동자였다. 노조에 소속되지 않은 엄밀한 의미의 미조직노동자는 당시 민주노총의 일차적 조직대상이 아니었음을 재차 확인시켜 주는 대목이다.

다(민주노총, 1996: 91, 2차 대의원대회). 이 목표에서는 크게 두 가지를 읽어낼 수 있다. 첫째, 1996년 2월 당시 42만 명이었던 조합원 수를 1년 후인 1997년까지 2배가 훨씬 넘는 100만 명까지 늘릴 수 있다는, 회고적 관점에서 보면 극히 낙관적인 상황인식이다.[6] 둘째, 이 낙관적인 목표치의 달성 방법에서 노조에 가입하지 않은 엄밀한 의미에서의 미조직 노동자 조직화는 논외였다는 점이다. 그렇다면 이 목표를 어떻게 달성한다는 것인가? 관련하여 민주노총이 제시한 조직대상 및 우선순위는 다음과 같았다. 민주노총은 부위원장 1인이 위원장을 맡는 상설위원회로 '조직강화위원회'를 설치하고, 이 사업을 담당케 하였다(민주노총, 1996: 93, 2차 대의원대회).

1) 산업별 조직의 단위노조 가입확대
2) 노총 탈퇴 노조의 가입추진
3) 미가입 산업별 조직의 가입추진
4) 미조직 노조의 산업별 조직 건설
① 택시, 버스, 철도, 항공 등 운수노조의 조직화
② 철도, 한전, 항공 등 어용노조 민주화 사업
③ 공공부문 노조의 조직화
④ 호텔노조의 조직화
⑤ 중소영세 사업장의 조직화
⑥ 6급 이하 80만 공무원의 노조결성 사업
⑦ 삼성그룹, 포항제철 등 무노조 전략사업장의 노조 건설 사업
⑧ 비정규직 노동자의 조직화 (민주노총, 1996: 91~94, 2차 대의원대회 회의자료에서 재구성)

6) 참고로 민주노총 조합원이 100만 명을 넘은 것은 당시로부터 24년이 지난 2020년이었다.

여기에서 첫 번째 조직대상에 속하는 곳은 (금속연맹(추), 자동차연맹 등) 민주노총에 가맹한 산업별조직의 가입대상이지만 아직 가입하지 않은 기조직 단위노조들, 두 번째 조직대상에 속하는 곳은 (민주금융연맹 등) 한국노총에서 탈퇴한 노조들, 세 번째 조직대상에 속하는 곳은 (화학, 화물, 농협, 섬유, 한국통신, 유통 등) 기업별 노조를 뛰어넘은 산업별 조직을 이미 구성하였으나 아직 민주노총에는 가맹하지 않은 노조들이었다.

'미조직 노조'로 일컬어지는 네 번째 조직대상을 보면, ① 역시 기조직되었으나 한국노총과 별도의 산업별 조직을 아직 구성하지는 않은 곳이 초점이었다. 가령 택시업종의 경우 전국적으로 1,234개 노조 97,875명이 조직되어 조직률이 72.9%에 달했으므로, 이 역시 엄밀한 의미의 미조직이 아니라 민주노총 미가맹 노조에 가까웠다. ②의 '어용노조'란 주로 한국노총에 소속된 기조직노조를 가리키는 것이었다. ③ 역시 공공부문노동조합대표자회의(이하 공노대) 소속 노조들을 염두에 둔 것으로, 엄밀한 의미의 미조직노조가 아니기는 마찬가지였다. ④의 경우에도 민주노총에 이미 가맹한 해당 산업 기업별 노조들을 구심으로 삼아 '호텔노조협의회' 등 산업별 조직을 구성하자는 취지였다. 즉 어떤 형태로든 기조직된 노조들을 민주노총에 가맹시키고, 그들을 구심 삼아 한국노총에 가맹되어 있거나 상급단체가 없는 기조직 노조들을 가맹시키는 '조직 재편' 계획이 당시 조직강화·조직확대 내용의 주를 이루었다고 할 수 있다.

어떤 형태의 노조도 설립되어 있지 않거나, 당시의 표준적 조직화 경로였던 기업별·정규직노조를 통해서는 조직화가 극히 어렵다고 판명된 노동자들을 대상으로 하는 미조직 조직화 사업은 ⑤~⑧에 불과했다. 이 중에서 ⑥과 ⑦은 법적 제약과 해당 기업의 강력한 반노조주의가 조직화를 방해한 사례라 할 수 있는데, 이를 뚫고 조직화에 성공한다면 기업별·

정규직 노조로 수렴될 수 있는 곳이었다. 즉 "미조직 노조"로 분류된 곳 중에서도 6곳이 정규직인 셈이다. 게다가 삼성그룹과 포항제철 등의 무노조 대기업은 "전략사업장"으로 규정되어 있었다. 미조직 노동자들 중에서도 당시 민주노총이 조직화 우선순위를 둔 곳이 어디인지 단적으로 보여주는 규정이 아닐 수 없었다.

반면 중소영세 사업장과 비정규직 노동자에 대해서는 다음과 같은 사업계획을 제출하고 있었다.

> ⑤ 중소영세 사업장의 조직화
> '5인 미만 사업장 근로기준법 전면적용' 등을 중심사업으로 설정하고 이러한 사업의 성과를 바탕으로 300인 이하 600만 노동자들을 사업장의 조건에 따라 지역노조를 건설하거나 또는 산별조직의 지역지부나 지역단일노조에 가입하도록 추진한다.
> 특히 96년에는 **한두 개의 전략적인 지역을 선정**하여 해당 지역본부와 그 지역에 중소영세사업장이 많은 산별조직과 함께 조직전문가를 선정하여 중소영세사업장 **조직화의 모범사례를 만든다.**
> (…)
> ⑧ 비정규직 노동자의 조직화
> "현재 많은 사업장에서 경영합리화과정을 통해 정규직을 축소하고 비정규직을 확대하고 있는 추세인데 우선 개별단위노조에서 규약개정을 통해 조합원으로 가입시키는 것을 출발로 점차 산업별 단위로 조직해 들어가야 한다.
> 특히 96년에는 **한두 개 전략사업장을 선정**하여 해당 산별조직과 함께 비정규직 노동자를 **조직하는 모범사례를 만든다.** (민주노총, 1996: 93, 2차 대의원대회, 강조는 인용자)

이상에서 보듯 양자 모두 본격적인 사업이라기보다 일종의 예비 사업에 가까웠다. 그나마도 1996년 사업보고를 기준으로 하면 비정규직 조직

화 사업은 아예 진행되지 않은 것으로 보인다. 전자의 경우에도 조직화에 바로 착수하기보다는 5인 미만 사업장 근로기준법 전면적용 등 의제화 사업을 진행한 후, 그 사업에서 성과가 나오면 그를 바탕으로 조직화에 들어간다는 계획이었다. 관련하여 조직강화위원회는 유관 가맹 및 산하조직을 중심으로 〈중소영세사업장조직화대책위〉를 구성하고, 이 대책위를 중심으로 다시 〈근로기준법,산업재해보상보험법전면적용을위한범국민공대위〉를 구성하여, 현장 및 대국민 선전전, 대국민 서명운동, 노동부 항의 집회, 노동부 장관 고발, 5인 미만 사업장 근로실태조사, 전국지역노조와 미조직노동자 조직담당자 수련회 등을 진행한 결과, 조직 내외에 관련 문제를 공론화하는 성과를 거두었다고 자평하였다. 하지만 대책위와 공대위 공히 운영과 참여가 활발하지 않았고, 의제화 사업의 성과를 조직적 성과 곧 지역노조 결성으로 연결시키지 못했다는 점에서 한계적이었다고 평가하였다. 결국, 조직화를 위해서는 가맹과 산하 차원에는 사업 담당 주체를 세우고, 중앙 차원에서는 조직화 사업을 물적·인적으로 지원하는 한편 산별노조 건설 전망을 구체화해야 한다는 것이 결론이었다(민주노총, 1997: 199~200, 전년도 사업보고).

하지만 이 같은 결론이 총연맹 차원의 후속 사업으로 이어지진 않았다. 오히려 5차 대의원대회(1997. 3. 27.)에 제출한 조직방침 중 하나인 '조합원 수 배가운동'에서는, "복수노총 시대에 민주노총이 제 역할을 다하기 위해서는 양적으로 다수를 확보하는 것이 중요하다"는 점을 재차 강조하면서, 그간 미조직 사업장 조직화 방안으로 주로 제기된 지역노조를 통한 중소영세업체 노동자 조직화의 경우, 한편으로 지역노조 운영의 모범 사례가 확립되지 않았다는 점, 다른 한편으로 100~999인 사업장 역시 조직률이 25~38% 수준이라는 점을 들어, 해당 사업은 총연맹에서 가맹·산하로 이관하고, 총연맹은 100인 이상 미조직사업장 조직화에 집중

하겠다고 밝혔다(민주노총, 1997: 76, 5차 대의원대회).

조직강화위원회 역시 1997년 사업기조 두 가지로 '민주노총 합법화라는 변화된 조건을 최대한 활용하는 조직확대사업'과 '조직실정에 맞는 사업범위 현실화'를 제시하면서, 중소영세사업장대책위 소관을 가맹·산하로 이전한 후 총연맹의 역할은 해당 사업에 대한 조직국 차원의 지원 수준으로 축소하고, 조직강화위원회 자체는 삼성 등 무노조 '전략사업장' 및 공무원 조직화 사업과 산별추진소위 사업에 집중키로 하였다(민주노총, 1997: 149, 5차 대의원대회). 비정규직 노동자 조직화는 전년도와 달리 1997년 조직강화위원회 사업계획에서 아예 빠졌고, 조직국의 "단위노조 조합원 수 확대 독려" 사업의 일부로 포함시켰을 뿐이었다(민주노총, 1997: 109, 5차 대의원대회). 즉 1997년 당시 비정규직 조직화는 총연맹은 물론 가맹·산별 차원도 아닌 단위노조 차원에서 알아서 할 문제 정도로 간주된 셈이다.

중소영세사업장 및 비정규직 조직화가 주변화된 배경에는 앞서 언급한 현실적 난점 이외에도, 당시 민주노총의 뚜렷한 성장세가 있었던 것으로 보인다. 1995년 11월 창립 당시 418,154명이었던 조합원 수는, 1년이 조금 지난 1997년 3월 기준 489,502명(+17%p)으로 늘어났다. 이 같은 성장에는 1996년 말 1997년 초의 '노동법개정투쟁 총파업'(이하 노개투 총파업) 투쟁이 큰 영향을 미쳤다는 게 민주노총의 판단이었다(민주노총, 1997: 39, 전년도 사업보고). 아울러 노개투 총파업 이후 개정된 노동법에 따라 초기업 단위의 복수노조가 가능해짐에 따라 민주금융연맹, 민주택시연맹 등이 창립되어 민주노총에 가맹하면서, 1998년 2월 민주노총 조합원은 525,774명으로, 외환위기 직후 상황에서도 전년 대비 7%p 가량 성장하였다(민주노총, 1998: 94, 전년도 사업보고). 게다가 1999년 7월 전교조 합법화를 계기로 공공부문 노조 확대에도 기대를 걸어볼 만한 상

황이었다. 여기서 요점은 조직확대라는 관점에서만 보면 중소영세·비정규직 조직화보다는 '민주노총 합법화라는 변화된 조건을 최대한 활용하는 조직확대사업'이 훨씬 유망하고 효율적인 상황이었다는 것이다.[7)]

아울러 민주노총이 중소영세·비정규직 조직화를 주도할 역량 및 경험을 결여한 것도 이 사업의 주변화에 영향을 미쳤다.[8)] 실제로 미조직사업을 담당한 조직강화위원회 위원장은 1996년에는 공공부문 노조인 전국전문기술노조연맹(이하 전문노련), 1997년에는 제조업 대공장 노조인 자동차연맹 출신으로, 중소영세·비정규직 조직화의 적임자라 보긴 어려웠다. 게다가 민주노총이 초기부터 추진한 '노동자 정치세력화' 사업의 일환으로 민주노동당의 전신인 국민승리21에 조직국 성원들을 파견함에 따라 관련 실무 역량이 취약해진 것도 문제였다(민주노총, 1998: 276, 전년도 사업보고).

---

7) 한편 이 같은 비교적 순조로운 조직 확대는 본격적인 미조직 조직화 사업으로의 길을 여는 것이기도 했다. "97년 신규연맹 조직가입 대상은 금융, 택시, 섬유, 버스, 관광, 농협, 상업 등이었다. 이 중 조직가입이 이루어진 연맹은 금융, 택시, 버스, 섬유, 관광 등 5개 연맹이고, 농협노조는 합법성 쟁취에 실패하여 조직가입이 이루어지지 못했고, 상업연맹은 독립연맹의 성격을 분명히 함으로써 조직가입을 이루지 못했다. **이에 미가입 노조의 조직가입은 농협노조를 제외하고 대부분 이루어졌다. 따라서 향후 조직확대 사업은 미조직의 조직화에 주력해야 한다.**" (민주노총, 1998: 273, 전년도 사업보고, 강조는 인용자)

8) "민주노총[은-인용자] 미조직노동자, 또는 영세한 노동자조직을 구성하고 있는 지역노조에 대해서 근본적인 정책을 내오고 있지 못하다. 민주노총 사무총국의 역량의 한계도 있지만 **지역노조에서 풍부한 경험을 했던 지도자, 또는 지역노조에서의 실제로 조직화를 했던 경험들이 없다는 것을 커다란 문제점**으로 지적할 수 있다. 지난 과정의 전국적 단위의 지역노조모임은 안정화되지 못했다. 결국은 특별한 사안에 따라서 개별업종단위, 또는 지역에 한정된 한시적인 지원정도였다. 최근에는 전국단위의 지역노조 모임을 하지 않고 있다. **지역노조 스스로 정책을 만들어내고, 실천활동을 하면서 민주노총과 함께 할 수 있는 프로그램을 만들 수밖에 없는 조건**이다."(서울지역의류제조업노동조합, 1998, 한여노협 외, 1998: 61에서 재인용, 강조는 인용자)

이상에서 살펴본 여러 이유가 겹쳐 민주노총 차원의 중소영세·비정규직 조직화 사업은 사실상 방치되었다. 하지만 예상치 못한 사건으로 상황이 완전히 바뀌는 데는 1년이 채 걸리지 않았다.

2) 1998년 외환위기와 새로운 조직화의 모색

1997년 12월 3일 이른바 IMF 외환위기가 시작되었다. 외환위기로 인한 즉자적 타격은 민주노총의 조직력 축소였다. 일단 민주노총의 성장세가 주춤하기 시작했다. 외환위기 초입인 9차 정기대의원대회(1998. 3. 3.) 기준, 일부 연맹의 성장세에 힘입어 민주노총의 조합원 총수는 늘어나긴 했지만, 그 내용을 뜯어보면 이미 이 시점에 전국건설노동조합연맹(이하 건설노련), 전국사무노동조합연맹(이하 사무노련), 국공익·사회서비스노동조합연맹(이하 공익노련)에서는 부도와 경기 악화 등의 영향으로 조합원이 각각 4,000명 내외가 감소하여 이 세 곳에서만 조합원이 12,000여 명 넘게 줄어들었다(민주노총, 1998: 93~98, 전년도 사업보고).

외환위기가 진행될수록 상황은 악화되었다. 같은 해 10월 민주노총은 「민주노총 소속 사업장 고용조정 현황」 보고서를 발표하였는데, 이에 따르면 민주노총 소속 노조 중 정리해고와 희망퇴직 등으로 고용조정이 일어난 곳은 소속 노조의 20.4%인 266곳이었고, 그 인원도 40,783명으로 1998년 2월 기준 조합원의 8% 가까이가 고용조정의 영향을 받았다(민주노총, 1998). 더욱이 민주노총의 대표적인 제조업 대공장 사업장인 현대자동차에서도 희망퇴직 7,226명, 정리해고 277명으로 총 7,503명이 고용조정되는 등, 민주노총의 최대 가맹조직인 금속산업연맹에서 13,551명(33.2%)이 고용조정되었다. 그 뒤를 잇는 것은 사무노련(21.1%), 전국민주금융노동조합연맹(이하 민주금융노련)(13.4%) 등이었다. 요컨대 민주노총

의 주력부대이자 사회 전반적으로도 비교적 안정적이던 부문의 정규직 노동자들조차 외환위기의 직격탄을 맞은 셈이다. 이는 민주노총의 조합원 수 전반에 영향을 주어, 14차 대의원대회(1999. 2. 24.) 기준 민주노총의 조합원은 490,095명으로, 전년 대비 35,000여 명(7%p)이 감소하였다(민주노총, 1999: 77~81, 전년도 사업보고). 조합원이 줄어든 건 민주노총 창립 후 처음이었다.

하지만 민주노총의 조직 규모 축소는 민주노조운동, 나아가 1987년 노동체제가 직면한 더 큰 문제 상황의 증상에 불과했다. 문제 상황의 진원지는 노동시장이었다. 수십 년간 지속되던 노동력 부족은 일거에 노동력 과잉으로 역전됐는데, 이는 일차적으로 대량실업으로 표현되었지만 그것으로 한정되지 않았다. 민주노조운동이 법외노조 및 작은 조직규모, 낮은 제도적 포괄성 등의 한계에도 불구하고 계급대표성을 획득할 수 있었던 것은, 대공장노조를 앞세운 사업장에서의 임금극대화 전략이 노동력 부족 상황을 매개로 노동시장 전반의 임금(상향)평준화로 이어질 수 있었기 때문이다. 하지만 외환위기 과정에서 노동시장 상황이 근본적으로 뒤바뀌면서, 이제 노동시장 분절화는 노동시장 불평등으로 이어지게 되었다. 사실 외환위기 이전부터 이 같은 조짐은 나타났었다. 가령 1995년부터 대기업과 중소기업의 임금격차가 다시 확대되기 시작했는데, 경기후퇴로 인해 경영이 악화된 중소기업이 대기업의 임금상승 추세를 따라가지 못한 것이 원인으로 지목되었다(정이환, 2013: 289~290). 즉 외환위기 이전부터 금이 가기 시작한 임금극대화와 임금평준화의 선순환은, 외환위기를 계기로 완전히 깨져나갔다. 아울러 1990년대부터 본격화된 이탈 지향 사용자 전략과 균열화, 그 산물인 다양한 형태의 불안정 노동자 역시 외환위기 상황에서 급증하여, 1999년 전체 노동자 중 임시직·일용직 비율이 52%로 과반을 돌파하였다. 기업규모 및 고용형태에 따른 불

평등이 심화되었고, 위임받지 않은 위임자 전략이 더 이상 작동하지 않는 상황에서 대공장·정규직 노동자를 주력군으로 하는 민주노총의 계급 대표성은 크게 추락하였다(임영일 외, 2013: 340~343). 1987년 노동체제도 와해되었다.

민주노총 2기 집행부는 외환위기 와중인 11차 대의원대회(1998. 5. 20.)에 제출한 현실 인식에서, 노동시장의 유연화가 "거스를 수 없는 대세"가 되었고, 실업이 "특별한 사안이 아니라 일상적이고 당연한 것"이 되었으며, "비정규직, 일시직, 임시직 등 파트타임 노동이 기존의 정규직, 평생직장 개념을 급격히 대체"하고 있다고 진단하였다(민주노총, 1998: 16, 11차 대의원대회). 이 같은 진단이 조직화 면에서 갖는 함의는, 일차로 대사업장·정규직 노동자를 조직하고 이차로 중소영세·비정규직 등 불안정 노동자를 조직한다는 식의 단계론으로는 조직확대도 이룰 수 없다는 것, 현실적으로 조직확대를 위해서라도 불안정 노동자에 대한 '즉각적' 조직화 계획이 필요하다는 것이었다.

이 같은 인식 전환에 따라 민주노총은 다음과 같은 조직방침을 제출하였다.

> 2. 조직방침
> (…)
> 3) **실업자/미조직/비정규직/여성/장애인/외국인 노동자 조직화**
> ① **민주노총이 명실상부하게 전노동자의 구심으로 서기 위해서**는 위의 대상에 대한 조직화가 절대 필요하다.
> ② 특히 **실업자의 조직은 앞으로 가장 중요한 조직 사업**으로 등장할 것이다.
> (민주노총, 1998: 28, 11차 대의원대회, 강조는 인용자)

여기서 특히 흥미로운 대목은 그간 민주노조운동에서 거의 언급된 바

없던 실업자 조직화가 “가장 중요한 조직사업”으로 제시되었다는 것이다. 이 같은 이례적인 현상은 외환위기 및 구조조정 상황에서 실업자라는 노동자집단에 응축된 여러 의미를 고려할 때에만 제대로 이해할 수 있다.

우선 실업자는 조직노동자와 별개의 존재가 아니라 ‘어제의 조합원’으로 표상되었다.[9] 따라서 실업자 조직화는 조직노동자와 구별되는 노동자집단을 조직하는 사업(따라서 어떤 조직노동자들의 반발을 살 수도 있는 사업)이 아니라, 구조조정으로 인해 이미 와해된 조직 내부를 보존하는 사업이면서, 추가적 구조조정을 통해 조직의 와해를 심화시키려는 정부에 맞서기 위해 신자유주의 구조조정의 현실적 피해자와 잠재적 피해자의 동맹을 형성하는 공세적 사업의 의미를 띠게 되었다.

아울러 실업은 “정리해고의 칼바람”에 노출된 노동자에게 한정된 문제가 아니었다. 그것은 무너진 중산층, 생업을 포기해야 할 상황을 맞은 농어민, 취업의 가능성이 매우 낮은 학생 등, 대다수 계급계층이 직면한 사회적 위험이었고, 그런 한에서 ‘계급동맹’의 매개가 될 수 있는 사안으로 표상되었다(민주노총, 1998: 23, 11차 대의원대회).

게다가 정치적 의미도 중요했다. 민주노총이 보기에 (대량)실업이란 “IMF 프로그램을 차질없이 집행하는 과정”의 필연적 산물일 뿐만 아니라, 그 부작용을 “흡수할 수 있는 사회보장제도가 거의 전무한 우리의 현실에서” “정권의 기반까지도 흔들” 정도의 “엄청난 사회, 정치적 파장을 불러올 잠재적 가능성”을 지닌 사안이었다(민주노총, 1998: 21, 11차 대의원대회). 구조조정을 추진하는 정부의 약한 고리로 간주된 것이다.

여기서 요점은 외환위기로 말미암아 실업자, 그리고 실업자가 핵심 고리를 이루는 “실업자/미조직/비정규직/여성/장애인/외국인 노동자”라는

9) “**정리해고된 조합원**을 중심으로 **실직 노동자**를 조직하는 것” (민주노총, 1998: 45, 11차 대의원대회, 강조는 인용자).

불안정 노동자에 대한 조직화가, 조직확대의 기준에서 보면 비효율적인 사업에서, 앞서 살펴본 다양한 의미 부여에 힘입어, 성과가 없더라도 반드시 해야 하고, 성과를 낼 수 있는 방법을 어떻게든 찾아내야 하는 사업으로 탈바꿈했다는 것이다.

하지만 문제는 '어떻게' 였다. 이전까지 없었던 의미를 획득했다 한들, 이 사업이 어려운 사업이라는 점, 더욱이 객관적으로나 주관적으로 더 어려운 사업이 되어버렸다는 사실은 여전했기 때문이다. 관련해서 불안정 노동자에 대한 조직화 방법을 찾으려는 시도는 크게 세 축에서 이루어졌다.

(1) 조직국

1998년 들어 불안정 노동자 조직화는 "2기 민주노총 조직사업의 기본과제" 두 가지 중 하나이자, "조직 사업의 기본 골격"에 해당하는 것으로 격상되었다(민주노총, 1998: 44~45, 11차 대의원대회). 이 같은 위상 강화는 전년도에 비해 훨씬 상세해진 아래 사업계획이 잘 보여준다.

3. 조직확대 사업
(…)
4> 비정규직, 영세사업장, 실직 노동자 조직
가. 비정규직, 중소영세사업장 조직사업을 중심적으로 전개한다. : **대공장 중심사업의 편향 극복**
나. 비정규직, 중소영세사업장 조직 방안
ㄱ) 각 연맹, 지역본부, 단위노조 비정규직, 중소영세사업장 조직부서, 담당자 확보
ㄴ) 정규직으로 조직되어 있는 대기업, 중소기업의 노동조합은 임시직, 사내하

청 등 비정규직 노동자를 기존의 노동조합으로 가입시킨다.

ㄷ) 지역노조가 있거나 지역노조를 준비하고 있는 지역은 그 지역에 비정규직과 정규직을 동시에 조합원으로 조직한다.

ㄹ) 사내하청 중 독자적으로 노동조합을 결성할 수 있는 조건이 갖추어지는 곳은 임시직, 사내하청(비정규직)노동조합을 조직하며 이후 공동요구와 공동투쟁을 통하여 기존의 정규직 중심으로 노동조합과 통합한다.

ㅁ) 단위 사업장에 노동조합이 없는 경우 정규직과 비정규직은 함께 노동조합을 조직한다.

ㅂ) 일용직 건설 노동자는 전국건설일용공노동조합협의회의 지역조직으로 가입시키는 방향으로 지원한다. (민주노총, 1998: 45~47, 11차 대의원대회, 강조는 인용자)

이상에서 보듯 비정규직, 중소영세사업장 조직사업은 그간의 "대공장 중심사업의 편향"을 극복하는 중심적 사업이 된다. 구체적인 사업계획의 경우에도 ㄴ) '정규직 노동조합은 비정규직 노동자를 기존의 노동조합으로 가입시킨다'는 계획을 제외하면 모두 1998년에 처음으로 제출되는 계획들이었다. 그러나 1999년 대의원대회에 제출된 사업평가에 따르면, 이들 사업은 계획대로 잘 진행되지 못했다. 민주노총 조직국은 문제점 및 과제로 미조직 노동자에 대한 정책·방침이 구체화되지 못한 점, 전조직 차원의 인적·재정적 뒷받침이 없었던 점, 민주노총 중앙과 연맹의 관계를 원활하게 하는 사업에 미흡했던 점을 들었다(민주노총, 1999: 196~198, 전년도 사업보고).

당시 상황을 감안할 때 이는 어쩔 수 없는 것이기도 했다. 외환위기로 인한 구조조정이 본격화한 1998년에는 55개 퇴출기업 발표, 현대자동차 정리해고 진행, 공기업 민영화 발표 등 전방위적 구조조정이 진행되었다(민주노총, 1999: 31, 14차 대의원대회). 조직 기반 자체가 허물어지는

상황에서, 민주노총으로서는 두 번의 총파업 투쟁 등 구조조정 저지 투쟁에 진력할 수밖에 없었다.

하지만 이 같은 상황에도 불구하고 1998년의 불안정 노동자 조직화 관련 사업은 예년에 비해 활발하게 진행되었다. 이는 불안정 노동자 조직화 사업이 외환위기 와중에 획득한 의미를 감안하지 않는다면 설명하기 어렵다. 물론 두드러진 양적 성과를 거둔 것은 아니었다. 그럼에도 불구하고 1998년 불안정 노동자 조직화 사업에 의의가 있다면, 이 사업을 가로막는 장애물들이 무엇인지를 확인하고 그 극복을 이후 사업의 과제로 남겼다는 점이다. 가령 1998년의 경험은 1999년 조직방침에 다음과 같이 반영되었다.

2. 조직방침
(…)
4) 조직확대
①소규모사업장 및 비정규직 노동자의 조직화
한국노동운동의 매우 낮은 조직률은 기본적으로 기업별 노조체제의 문제이다. 따라서 조직의 확대는 기업별 노조체제의 한계를 극복하기 위한 발상의 전환없이는 어렵다. **산별노조의 원리에 따라 소규모사업장 및 비정규직 노동자의 조직화에 주력**해야 한다.
이를 위해 **소규모사업장 및 비정규직 노동자들의 업종별 분포와 노동조건을 구체적으로 조사**하여 **산업별·업종별 조직화 방안을 체계화**해야 한다. 그리고 이들 노동자들의 **조직화 주체를 민주노총과 각 연맹의 지역본부를 중심으로 분명히** 하고 그간의 **지역노조의 문제점을 극복한 조직화사업에 착수**해야 한다.
뿐만 아니라 최저임금제 현실화 등 **소규모사업장 및 비정규직 노동자들의 직접적 요구를 중심으로 한 투쟁을 배치하여 조직화**하고, **비정규직 노동자의 노조가입을 방해하는 부당노동행위를 제도적으로 방지할 수 있는 장치를 쟁취**해야 한다. (민주노총, 1999: 72~74, 14차 대의원대회, 강조는 인용자)

위 조직방침은, 불안정 노동자 조직화를 가로막는 근본적인 장애물은 기업별 노조체제이므로 산별노조에 따른 조직화, 가령 개별 기업이 아닌 산업·업종 차원의 조사에 기초한 산업·업종 차원의 조직화 방안이 필요하다는 것, 불안정 노동자들의 조직화를 위해서는 그들의 처지를 대변하는 요구 및 그에 기반한 투쟁이 기획되어야 한다는 것, 불안정 노동자들의 조직화를 가로막는 제도적 제약에 맞선 조치들이 필요하다는 것, 불안정 노동자들의 조직화 주체가 노조 각급 단위에서 분명히 설 필요가 있다는 것 등을 두루 담고 있다. 요컨대 1998년의 불안정 노동자 조직화 사업은 이후 조직화 사업에서 견지해야 할 기본 원칙과 방향을 정립하는 계기가 되었다는 점에서, 가시적 성과로 환원할 수 없는 중요한 의의를 지닌다고 할 수 있다.

(2) 여성국

민주노총 출범 후 불안정 노동자 조직화와 관련한 민주노총 차원의 최초의 체계적 연구는, 한국여성노동자회협의회(이하 한여노협) 및 한국여성연구소, 곧 민주노총 바깥의 여성운동과 협업한 민주노총 여성국에서 나왔다. 사실 당시까지 민주노총 전반적으로 여성 의제는 주변적이었다(김원정, 2009). 우선 민주노총이 계승한 1987년 노동자대투쟁 자체가, 1970년대 중소기업의 여성 중심 민주노조운동과 달리, 대공장의 남성 노동자들이 주도한 것이었음은 주지의 사실이다. 게다가 1990년대 산업구조조정의 대상이 된 노동집약적 경공업은 주로 여성들이 종사하던 부문이었다. 그러다 보니 민주노총에서 여성 의제는 전반적으로 주변화되었고, 이에 대해 여성노동운동은 강력한 불만을 제기하기도 하였다(한여노협 외, 1998: 191).

하지만 1997년 7차 중앙위원회(1997. 5. 29.)를 통해 여성위원회가 설치된 후부터 몇 가지 중요한 시도가 이루어졌다. 우선 여성위원회 차원에서 추진한 「1998년 평등여성노동권에 대한 권고」가 11차 대의원대회(1998. 5. 20.)에서 채택되었다(민주노총, 1998: 141~147, 11차 대의원대회). 이 권고안은 1995년 여성 노동자 조직률이 7.4%에 불과하다는 점을 지적하면서, 여성 노동자들의 조직화가 갖는 중요성을 크게 두 가지 차원에서 강조하였다. 첫 번째 차원은 민주노조운동의 기본 정신이었다. 권고안에 따르면 민주노조운동의 기본 정신은 "소외된 계층의 불만과 요구"를 자기과제로 받아안는 것인데, 통상 소외계층으로 간주되는 노동자들 안에서도 가장 열악한 조건에 놓인 이들이 여성 노동자들인바, "여성 노동자에 대한 관점은 민주노조의 이념을 굳건히 지키는가를 갈음하는 중요한 기준"이 된다는 것이다. 두 번째 차원은 조직확대라는 현실적 고려였다. 민주노총이 조직을 확대·강화하려면 영세사업장 및 비정규직 노동자들을 조직해야 하는데, 이들 중 상당수가 여성 노동자라는 점에서 "여성 노동자들의 조직화 없이 민주노총 조직율의 제고가 불가능하다"는 것이다(민주노총, 1998: 142, 11차 대의원대회).

또한, 여성국은 여성=비정규직 등식에 따라 여성 조직화의 교훈을 얻기 위해 비정규직 조직화의 경험을 사실상 최초로 정리한 보고서를 제출하였다(한여노협 외, 1998). 이 보고서는 여성운동의 경험을 민주노총 내로 수용함과 동시에, 민주노총 중심으로 이루어진 비정규직 조직화의 경험을 여성운동과 민주노조운동 등 운동사회 전반에 공유하는 계기가 되었다. 불안정 노동자 조직화와 관련하여 이 보고서는 다음과 같은 논점을 제기하였다. 첫째, 불안정 노동자 조직화에서 상급단체의 역할이었다. 보고서 작성 과정에서 만난 지역노조 활동가들은 미조직 노동자 조직화에 관한 상급단체의 정책 및 활동이 미흡하다는 점을 강하게 문제제기했

는데, 그 이면에는 조직화 사업에 있어 상급단체 역할의 중요성에 대한 강조가 있었다. 조직화를 위해서는 정책, 재정, 인력이 필요한데, 이는 지역노조 수준에서 확보하기 어려운 자원이었다. 보고서는 상급단체의 조직방침이 제대로 세워져야 한다는 점을 여러 차례 강조하였다.

> **문제는 비정규직 조직화를 어떻게 사업으로 구체화할 것인가**에 달려 있다. 이렇게 본다면 **우선적으로 전국 중앙센타와 산별연맹의 임무가 가장 큰 것**이다. **정책, 재정, 인력 등 조직화를 위한 기본적인 것이 위로부터 수립되지 않으면 안될 것**이다. (한여노협 외, 1998: 108~109, 강조는 인용자)

> **중앙차원의 사업은 관련 정책적 내용**을 만들고 **각 단위**(연맹, 지역, 단위노조)**마다에서의 역할을 정리하고 그를 방침화**하는 것이다. (한여노협 외, 1998: 106, 강조는 인용자)

둘째, 불안정 노동자 조직화에서 기층과 상층 간 연계articulation의 중요성이었다. 상급단체의 역할에 대한 강조가 위로부터의 조직화에 대한 강조는 아니라는 것이다. 조직화는 중앙센터(총연맹)의 적극적인 역할과 동시에 현장에서의 요구와 대응 투쟁이 결합되어야 가능하다는 것이 이들의 판단이었다.

> **중앙센터의 기본방침 수립과 공동요구안** 채택, **산별연맹에서의 비정규직 관련 공동요구안** 채택, **이에 기초한 현장단위에서의 요구확정과 대응투쟁이 총체적으로 결합**되는 방식의 투쟁을 전개해야 한다." (한여노협 외, 1998: 186, 강조는 인용자)

셋째, 산별노조의 내용으로서 미조직노동자 조직화였다. 이 내용을 채

워가는 과정에서 기업별 노조와 질적으로 다른 활동을 벌였던 지역노조 등의 성과와 한계를 상급단체 차원에서 평가·전유할 필요가 있으며, 이를 바탕으로 산별노조의 상을 구체화해야 한다는 것이었다.

> 산별노조라는 큰 방향은 물론 옳은 것이지만 지금의 시점에서 우리는, 우리가 지향하는 산별노조의 내용을 구체적으로 풍부히 해야 할 때인 것이다. **실업자, 비정규직 노동자, 영세사업장 노동자들을 어떻게 포괄할 것인가, 산별노조를 준비하는 과정에서 이를 위한 사업으로 어떤 내용을 어떻게 배치할 것인가** 등을 구체적으로 고민하지 않으면 안 되는 것이다. (한여노협 외, 1998: 106, 강조는 인용자)

(3) 국제사업과 조직화 논의

민주노총 국제부 역시 '조직화 모델' 및 외국의 비정규직 조직화 경험을 민주노총에 소개함으로써 불안정 노동자 조직화 방침을 수립하는 데 기여하였다. 민주노총은 1996년 국제자유노동조합총연맹ICFTU 가입과 1996~97년 노개투 총파업을 계기로 각국 노총과의 교류를 활발히 진행하였다(민주노총, 1998: 308, 전년도 사업보고). 민주노총 각급 단위 간부들의 각국 노조 방문 프로그램 참여 기회가 증가했고, 외국 노조 및 노동단체 등의 민주노총 방문도 활발히 진행되었다. 1997년 한 해에만 민주노총에서 국제회의 및 해외 프로그램에 참가한 것이 20건, 외국에서 방한한 것이 8건이었다(민주노총, 1998: 309~311, 전년도 사업보고).

이 중 한국의 비정규직 조직화 논의를 추동하는 데 특히 중요했던 교류로는 국제건설목공노련IFBWW 및 호주건설노조CFMEU와의 교류, 네덜란드노총FNV과의 교류, 미국노총AFL-CIO과의 교류를 꼽을 수 있다. 이 중 첫 번째에 관해서는 건설노조 사례에서 다루고, 여기에서는 뒤의

두 교류를 중심으로 살펴보고자 한다.

① 네덜란드 노조운동과의 교류

1998년 말 민주노총 사무총국 간부 4인은 네덜란드노총 초청으로 비정규직 조직 사업, 노사정 기구 활동 등을 조사하기 위해 네덜란드를 방문하였다(민주노총, 1999: 232, 전년도 사업보고). 민주노총과 네덜란드노총은 ILO를 통한 일본군 위안부 문제 해결 시도 과정에서 행보를 같이 한 바 있었다(정진성, 2001: 71~77). 이를 계기로 네덜란드노총은 방문초청, 연구과제 지원 등으로써 출범 초기 자원이 부족하던 민주노총의 활동을 지원하였다.

1998년 네덜란드노총 방문 조사는 세계화를 배경으로 이루어지는 제도변동 과정에서 취사선택과 '창조적 오역'이 수행하는 역할을 보여주는 흥미로운 사례이다(Arnholtz et al, 2016). 당시 네덜란드노총을 방문한 민주노총 간부는 네덜란드 노사관계를 주제로 방문 보고서를 작성하였는데, 이 보고서에 따르면 네덜란드 사례가 주는 시사점은 노사합의주의로 대표되는 노사관계 '모델'에 있다기보다, 노동운동의 전략에 관한 태도에 있었다(주진우, 1999: 12). 후자와 관련하여 보고서가 특히 주목한 것은 노조의 조직 강화 및 확대 전략으로, 이 전략의 성공으로 네덜란드노총은 조직률을 크게 끌어올려 계급대표성을 확보하는 한편 이를 기반으로 대정부·대자본 교섭력을 높였다는 것이다. 특히 1980~90년대 시간제 일자리에서 일하는 여성들을 조직해 조직률을 21%(90만 명)에서 29%(120만 명)로 끌어올린 것은 조직률 일반의 하락 및 특히 여성 노동자의 조직률 하락을 문제로 생각하던 민주노총 간부들에게 큰 인상을 남겼다.

보고서는 네덜란드의 조직률 상승 전략으로 두 가지를 지목했다. 전략

의 첫 번째 측면은 노동시장의 변화에 주목하였다는 점이다. 이에 따라 네덜란드노총은 한편으로 서비스산업 등 신규산업 조직화에 적극 나섰다. 다른 한편으로 노동형태의 변화, 특히 파트타임과 여성 노동자 등 전통적인 정규직 남성 노동자 이외의 노동자 집단의 증가를 포착하고 이들을 조직하였다. 한국 역시 서비스 유통 등 새로운 산업 부문의 조직률이 매우 낮고 비정규직이 정규직 규모에 육박할 정도로 늘어난 상황이므로, 이들을 전략적 조직대상으로 삼아 조직화 노력을 기울여야 한다는 게 보고서의 주장이었다. 이 보고서를 작성한 간부는 2003년 새롭게 설치된 미조직비정규사업실의 초대 실장으로 임명되어 전략조직화 노선 수립에 깊이 관여하는데, 이때 5대 핵심부문 중 하나로 유통서비스산업을 제시하고 여성 노동자 조직화를 강조한 것은 네덜란드노총의 경험이 반영된 것으로 보인다.

전략의 두 번째 측면은 네덜란드노총이 조합원에 대한 각종 서비스를 통해 노조의 이미지를 '노동자들의 대행자'로 구축하였다는 점이다. 보고서는 노조의 서비스 확충을 통한 대행자 이미지 구축이 미조직 노동자 조직화에 필수적이라고 해석하였다. 그런데 이 같은 해석은 사실 오역에 가까운 것이었다. 왜냐하면, 당시 네덜란드노총의 전략은 이른바 '서비스 모델'에 해당하고, 이 모델에서 초점은 미조직노동자가 아니라 조직된 조합원에게 보다 양질의 서비스를 제공하는 데 자원을 투여하자는 것인데 반해, 보고서에서 강조하는 것은 "실업자와 미조직 노동자에 대한 지원사업"(주진우, 1999: 13) 즉 미조직노동자 조직화라는 목표하에 조직의 자원과 서비스를 투여해야 한다는 '조직화 모델'에 가까웠기 때문이다. 이것이 오해에서 비롯한 것이건 '의도적 오역'의 산물이건 간에, 한국에서 네덜란드의 서비스 모델은 조직화 모델을 정당화하는 사례로 활용되었다.

이렇듯 1998년 네덜란드노총에 대한 방문조사는, 네덜란드의 노사관계 모델은 '수입 불가능'한 것이지만 네덜란드 노동운동의 전략은 시사점이 크다는 것, 그 내용인즉 노조가 단기적 대응을 넘어서는 중장기적 전략을 갖고 있고, 노조 조직 확대·강화 전략을 통해 조직률을 높여 노조의 계급대표성을 제고하였다는 것, 조직률을 끌어올리기 위해서는 노동시장의 변화에 주목하여 그간 노조의 존재감이 미약하던 신규 산업greenfield 및 비정규직·여성 노동자를 의식적으로 조직해야 하고, 조직노동자만이 아니라 미조직노동자들에 대한 지원 수단을 만들어야 한다는 것, 한국의 조직화와 관련해서는 첫째, 불안정 노동자 관련 법·제도적 보호를 강화하려는 정책적 노력이 필요하고, 둘째 불안정 노동자 지원 사업에 대한 집중적 투자가 필요하며, 셋째 이 같은 지원 사업을 조직화 사업으로 연계시키는 체계가 필요하다는 것 등을 결론으로 남겼다. 후술하겠지만 이 같은 문제의식은 이후 불안정 노동자 조직화 사업에 상당한 정도로 반영된다.

② 미국 노조운동과의 교류

미국노총과의 교류가 미친 영향도 적지 않았다. 5차 대의원대회(1997. 3. 27.)에서 이미 미국노총 등 몇몇 국가의 전국중앙조직이 실시하는 조직화 훈련 프로그램에 민주노총의 중앙 조직국 성원 및 주요 연맹 조직 담당자가 참여하는 조직가 연수 프로그램을 개발한다는 계획이 제출되었고, 1997년 9월 미국노총 대의원대회 방문을 비롯하여 국제부장과 사무총장 등의 미국노총 방문이 거의 매년 이루어졌다(민주노총, 1997: 135, 5차 대의원대회; 민주노총, 1998: 310, 전년도 사업보고; 민주노총, 1999: 233, 전년도 사업보고; 민주노총, 2000: 270, 전년도 사업보고).

14차 대의원대회(1999. 2. 24.)에서는 국제 교류 사업을 “민주노총의 당면 과제와 투쟁 사업 및 전략적 관계 강화에 기여하는” 계기로 삼겠다는 계획이 제출되었다. 가령 국제 교류를 통해 외국의 노동조합이 노동시장 변화와 실업자 문제 등에 어떻게 대응했는지를 배우겠다는 것이었다(민주노총, 1999: 116, 14차 대의원대회). 조직가 연수 프로그램은 외환위기를 계기로 본격화한 노동시장의 신자유주의적 변화에 맞서기 위한 프로그램으로 중요도가 높아졌다.

1997년 5차 대의원대회에서 처음 계획으로 제출된 조직가 연수 프로그램은 2000년에 현실화되었다. 미국노총이 비용 일체를 부담하여 2000년 11월 26일부터 12월 9일까지 2주간 교류 프로그램이 진행된 것이다. 민주노총은 중앙과 지역본부의 조직 사업 담당자, 비정규직 사업 담당자, 향후 중요 조직화 대상 노동시장 영역에서 속하는 연맹의 조직화 사업담당자를 참석 대상으로 정하고 미국노총의 비정규직·이민노동자·여성 노동자 조직화 사업을 배우기 위한 방문단을 구성했다(민주노총방문단, 2000).

방문단은 미국노총의 주요부서 중에서도 스위니 위원장이 취임한 이후 강화되거나 신설된 부서를 중심으로 방문했고, 조직가를 양성하는 조직화연수원Organizing Institute 프로그램에 참석했으며, 비정규직과 이민노동자를 조직하는 주요 지부Local와 현장을 방문하였다(민주노총방문단, 2000: 2~3). 방문 지역도 워싱턴DC, 샌프란시스코, 로스앤젤레스 등 동부와 서부를 아울렀다. 방문단은 교류 프로그램 기간 동안 미국노총에 관한 여러 비판의 목소리를 접하면서 민주노총이 미국노총에 비해 조직의 관료화를 경계하고, 역동적인 투쟁을 벌이는 조직이라는 것을 느꼈지만, 동시에 미국노총에서 배울 것이 적지 않다고 결론지었다(민주노총방문단, 2000: 11).

방문단이 미국노총과의 지속적인 교류가 필요하다고 느낀 이유는 다음

과 같았다. 먼저 미국과 한국의 노사관계 역사가 유사하다는 것이었다. 가령 노조운동을 경제주의에 한정시켜 노동자 정치세력화가 지체되고 노동악법이 유지된다는 점이 그랬다. 아울러 방문단은 미국노총의 과거 집행부와 스위니 집행부의 차이를 한국노총과 민주노총의 차이로 표상하면서, 스위니 집행부가 시도한 조직화 노선을 한국에서 시도할 곳은 민주노총이라는 결론을 내렸다(민주노총방문단, 2000: 37).

> **한국의 전체 노동자조직률 10%라는 문제 해결을 누가 하며 어떻게 할 것 인가**이다. 미국노총의 과거와 현재의 조직을 분석해 보면 한국노총의 역할을 기대하기는 어려울 것이다. 그렇다면 **민주노총이 해야 한다**는 것이며, **지금까지의 과정은 조직의 구심을 형성하는 과정**이었다면 **이제는 조직되지 않은 노동자들을 조직하기 위한 혁신적인 미조직사업의 계획과 투자를 과감하게 시작해야 한다**는 것이다. (민주노총방문단, 2000: 37~38, 강조는 인용자)

한국의 노동시장이 미국과 유사해지고 있다는 진단도 한몫했다. 노동시장의 변화 흐름이 미국을 따라간다면, 노동운동이 부딪힐 과제도 유사할 것인데, 그 속에서 성과를 낸 미국노총의 경험이 민주노총에도 도움이 될 것이라 본 것이다.

> 물론 미국의 조건과 우리의 조건이 같을 수는 없다. 그러나 **자본의 신자유주의 전략의 끊임없는 공세는 우리 경제구조와 노동력 시장의 구조를 미국의 것처럼 만들고 있고**, 50만이 넘는 외국인 노동자는 그 수를 계속 증가시켜갈 것이다." (민주노총방문단, 2000: 11, 강조는 인용자)

마지막으로 미국노총의 교육 프로그램, 총연맹 내 조직사업의 높은 위

상 등 조직화에 중심을 둔 미국노총의 체계에 방문단은 매력을 느꼈다.

> 미국노총의 **생동감 있는 조직화 교육 프로그램, 기업연구 전략 등 한국 운동에서 아직 담보해내지 못하고 있는 새로운 고민들**은 민주노총도 그들과의 교류를 통해 역량을 배가시켜 내야 할 것이다. (민주노총방문단, 2000: 11, 강조는 인용자)

> 새로운 조직화 전략이란 **미국노총의 총예산에서 현재는 5%-10%의 신규 조직사업 예산배정**을 하고 있으며, 앞으로는 **30%까지 확대**할 목표이며, **조직활동가를 집중양성**하고, **산별노조들의 적극적인 참여유도**와 **조직사업의 내용을 개발**하는 데 있다. (민주노총방문단, 2000: 25, 강조는 인용자)

이상의 국제교류들은 민주노총에서 조직화 관련 논의가 확대되는 데 중요한 매개가 되었을 뿐만 아니라, 이후 사업에 직간접적인 영향을 미쳤다.

2. 2000년 전후 불안정 노동자들의 자생적 조직화

1) 건설비정규직노조

주지하듯 1987년 노동체제의 민주노조운동은 전투적 조합주의 전술을 통해 기업 수준의 노사관계를 형성하고 노동조건을 개선하는 데 일정하게 성공을 거두었다. 하지만 이 전술은 건설산업의 임시직·일용직 노동자

들에게는 적합하지 않았다. 이런 상황에서 건설노동자들은 나름의 방식으로 불안정 노동자 중심의 노조를 설립하고 사용자·정부에 대한 투쟁을 조직하는 데 성공하였다. 안정적 노사관계 형성에 불리하게 작용하는 건설산업의 여러 관행이 1990년대 들어, 결정적으로 외환위기를 계기로 타 산업 전반으로 확대되어, 1987년 노동체제의 지배적 노사관계 형성 전략의 유효성을 크게 훼손하는 상황에서, 건설 비정규직 운동은 "비정규직의 조직화를 위한 우리의 조직적 과제에 큰 시사점을" 주는 사례로 새롭게 주목받게 되었다(한여노협 외, 1998: 64).

(1) 법 동원 – 소송을 통한 노조 합법화

제가 2대째 하고 그 다음에 합법성쟁취특별위원회를 만들죠. 그래가지고 본격적으로 노동조합 설립 신고 (…) 해가지고 변호사 세 분의 도움 좀 받기로 하고 예산도 만들고 해가지고 행정심판 하는 데 계속 해가지고 한 1년, 2년 가까이 했어요. (…) 전문적인 법률용어라든가 준비서면 만들고 초창기 때 한 한 달 정도 하고 그 뒤로부터 우리가 도사가 되잖아요. 우리가 준비서면 내고 답변서도 우리가 냈고, 해가지고 행정심판 1년 반 정도 한 것 같아요. 그래가지고 93년인가 합법성쟁취특별위원회에서 신고필증 받고 그 뒤로부터 지방에 전부 노조필증이 다 나오잖아요. 서울에서 중앙에서 딱 신고필증이 떨어지니까 행정심판을 이기니까 대전, 안산 뭐 쭉 해서 전국적으로 그때 다 신고필증 다 받게 되고. (…) 나중에 보람을 느끼는 몇 가지가 있어요. 그러니까 그때 임의단체, 법외노조라고 했던, 90년대 초 이전에 했던 시기에 민주노총 출범 시기랑 비슷한 시기이긴 하지만 그때 했던 합법성이라는 부분, 물론 이거 가지고 우리가 간판 가지고 건설현장이 바뀐 건 아니지만 그때 법외노조에서 벗어났다는 거 합법성 투쟁. (…) 80년대 말에 사실 "언감생심 건설 노동자들이 감히 노가다들이 어떻게 건설노동조합을 만드냐?" 막 이런 생각 갖고 쳐다도 안 봤었잖아요, 물론 기업노조나 이런 거에 대해서[는 다르지만]. 그런데 그 발

> 상을 우리가 일찍이 깼다는 거. 물론 나름대로 영향을 받아서 한 거겠지만 그런 시도를 했다는 데에서는 좀 그래도 지나갖고 보니까 좀 자랑스럽게 내 자신도 생각하고 있고. (이효석, 2017: 31~32; 78~79)

건설비정규직노조는 1987년 노동체제 하에서도 노조 설립 자체가 투쟁이었다. 1989년 4월 창립된 전국건설일용노동조합(이하 전일노)가 노동부에 설립신고서를 제출하자, 노동부는 조직대상 중복, 상급단체 인준증 미비, 교섭대상 부재, 기업별 노조 이외의 초기업노조 불허 등을 이유로 설립신고서를 반려하였다(전일노, 1989). 이후 지역 단위 건설일용노조의 설립신고서는 모두 반려되었다.

1992년 서울 지역 소재 건설일용직노조 두 곳의 통합으로 설립된 서울지역건설일용직노동조합(이하 서일노)은 같은 해 12월 초 서울시에 노조설립신고서를 제출하였지만 역시 같은 사유로 반려됐다. 이에 서일노는 행정소송에 돌입하였고, 1994년 11월 17일 서울고등법원에서 반려처분 취소 판결을 받아(93구20339 판결) 1995년에야 비로소 합법성을 획득하였다. 이 판결은 불안정 노동자 조직화와 관련하여 여러 가지 점에서 시사하는 바가 컸다.

당시 설립신고서를 반려한 행정당국 측 입장은 다음과 같았다. 노조의 설립은 기업 단위가 원칙이고 지역 단위는 예외적으로만 인정되는데, 서일노는 구성범위는 지나치게 넓은 데 반해 구성인원은 지나치게 적어 대표성·교섭력이 미미하여 노조 본래의 목적을 수행하기 어려우므로 예외로 인정해 줄 이유가 없다는 것이다. 아울러 기 결성된 건설기업노조와 조직대상이 같아 복수노조 금지 조항에 위배되고, 단체교섭의 상대방인 사용자(단체)가 없거나 반대로 너무 많아 노조의 목적인 단체교섭이 어려우므로 노조로 인정할 수 없다는 것이었다.

이에 대해 서일노 측은, 건설일용직은 고용형태의 특수성상 (광역)지역별 노조가 필연적·합리적 조직형태이고, 정규직노조와 조직대상이 겹치지 않으며, 조합원이 적고 교섭력이 약하며 사용자가 불분명하다는 것은 단결권 제약의 근거가 될 수 없다고 주장하였다.

이에 대한 법원의 판단은 노조 측 주장을 전적으로 인정하는 것이었다. 우선 1987년 11월 개정된 노조법에서는 조직형태의 제한이 삭제되었으므로 조직범위를 어떻게 할 것이냐는 다른 관계법령에 저촉되지 않는 한 단결권자의 자치적 결정에 대한 아무런 제한도 둘 수 없는 것이 (헌법상 권리인 단결권의) 원칙에 부합한다는 것, 이는 원칙적으로 그럴 뿐만 아니라, 일용직 고용형태가 한편으로 활동 반경의 광범위성을 초래하고, 다른 한편으로 기업별 노조를 통한 권리 보호의 실질적 불가능성을 초래한다는 점을 감안할 때, (광역)지역별 노조 등 초기업노조가 오히려 필연적이고 합리적인 조직형태라는 것이다.

이는 더 확장해 말하자면, 비단 일용직만이 아니라 고용이 불안정한 비정규직의 경우 그 조직형태를 기업별 노조로 제한할 경우, (그 조직형태가 수단에 불과한) 단결권 등 노동3권을 사실상 그 본질에서 훼손하게 되므로, 그런 제한을 인정할 수 없다는 것이 된다. 즉 현존하는 사용종속관계를 노동3권 관련 판단에 적용할 수 없다는 것이고, 실정법의 적절성 여부를 판단할 때 헌법적 취지가 그 기준이 되어야 한다는 것이다.

아울러 정규직·사무직을 조직대상으로 하는 기성 기업별 노조와 조직대상이 겹치지 않는다는 게 법원의 판단이었다. 또한, 현실적·잠재적 사용자는 분명 존재하며, 그중 누구를 상대로 어떻게 단체교섭을 맺을 것인가 하는 문제는 노조가 자율적으로 해결할 실무적 성격의 사안으로, 이를 행정당국이 단결권 제한의 근거로 삼을 수는 없다고 판단하였다.

이 대목은 특히 근로기준법상 사용자와 노조법상 사용자의 구별이라는

판례와 공명하는 것이었다. 왜냐하면, 단체협상 요구 시점에 노사 간 사용종속관계가 현존하지 않더라도 (사용종속관계에 관한) 과거의 선례와 장래의 가능성이 있다면 단체교섭권의 수범자가 된다는 것이기 때문이다.[10)]

이렇듯 서일노는 법 동원을 통해 향후 비정규직 노조 건설을 뒷받침하는 중요 판례를 만들어냈다.

(2) 초창기 노조 활동 – 취업알선사업

외환위기 이전부터 전일노는 고용 관련 사업의 중요성을 인식하고 진행해왔다. 건설일용노동자들은 고용이 항상 불안정하기 때문에 조직화를 위해서는 관련 사업이 필수적이었다.

> 취업알선을 위해 노조에서는 다양한 홍보, 선전활동을 전개해왔다. 기업체와 건설노동자들은 건일노를 취업알선업체로 알고 있는 경우도 있다. 하지만 노조임을 알고도 건일노에 취업을 요청하는 기업들이 지금까지 1500~2000개 업체나 된다. 기업체들의 구인문의는 노조원들이 대부분 기능인들 중심으로 이루어졌기 때문에 가능하다. (한여노협 외, 1998: 70~71)

10) 실제로 중앙노동위원회 심판위원회 2002부노218 판정은 서일노 판결을 중요 참조점으로 삼고 있다. “노동조합이 단체교섭을 요구하는 시점에 사업주와 노동조합의 조합원 사이에 사용종속관계가 현존하지 않는다 하더라도 그 사업주가 사용종속관계 또는 이와 유사한 관계를 가까운 과거에 맺었던 일이 있거나 가까운 장래에 맺을 가능성이 있는 경우에는 그러한 관계의 재개·설정 여부 또는 재개·설정의 조건 등에 관하여 전적인 권한을 가지고 있어 이에 관하여 교섭에 응할 당사자의 지위에 있다고 보아야 할 것이다. 예컨대 일용건설근로자를 채용하여 건설업무를 수행하는 건설업체는 현재 일용건설근로자와 근로계약을 맺고 있지 않더라도 장차 근로계약을 맺어 이들 근로자를 취업시킬 가능성이 있다면 이들 근로자가 가입한 노동조합과 취업 여부 및 취업조건 등에 관하여 교섭할 당사자가 된다(서울고법 1994.11.17., 93구20339 참조).” (중앙노동위원회 심판위원회 2002부노218)

외환위기가 오면서 고용 관련 사업의 중요성은 더 높아졌다. 전일노는 1998년 '건설노동자 생존권 쟁취와 실업대책 촉구'를 요구하며 5월 22일부터 12월 12일까지 204일간 명동성당 들머리에서 천막농성을 진행하고, 지역별 실업자 대행진 조직, 정부의 실업극복국민운동 프로젝트 위탁, 1998년 12월 전국 18개 지역에서 무료취업알선센터 개설, 공공근로 사업 확보를 위한 교섭과 투쟁을 진행했다(장진범, 2018: 40).

> IMF가 저희들한테는 절호의 기회를 만들어줬죠, 조직사업에서. 그때는 사실은…. 사무실도 임대료를 낼 게 없어갖고 문을 닫았거든요. 그래서 명동으로 갔어요. 텐트 치고 노조활동을 했죠. 그런데 그때 당시 그 국민기금이 실업극복국민운동기금을 만들어서, 무료취업알선센터를 하는 저희들을 지원을 했어요. (…) 건설 일용노동자 무료취업알선센터를 만들었죠. 전국적 네트워크를 가진 조직이에요. 거기 조직이 당시 실업극복국민운동 돈을 갖다가 전국에, 나중에 한 26개 센터까지 거느립니다. (백석근, 2017: 38)

당시 실업자 통계 안에 건설일용노동자들은 포함되지 않았고, 자연히 정부의 공공근로사업의 대상도 되지 못했다. 이에 건설노동자들은 '공공근로사업 참여'를 요구하며 실업자 운동을 진행했다.

> 저희들이 97년도 말에 건설 취업자 수가 200만 4000명인가 되는데 한 98년도 하반기에 가면 120만 정도로 떨어집니다, 취업자가. 이 80만이 실업자 취급을 못 받는 묘한 상황이 나타난 거예요. 그러다 보니까 이제 서울역 앞에 노숙자들 중에 대다수가 건설현장 사람들. 그래서 저희들이 실업급여를 달라고 하자니 갑갑해서 "공공근로사업을 참여하자." 해갖고 센터를 공공근로사업 참여하는 센터로 했고, 그러다가 조금 운동적으로는 당시 붐이 일어났던 '실업자 대행진'이라고 하는 투쟁들이 있었습니다. 주

축이 된 거죠.” (백석근, 2017: 38)

건설비정규직노조가 공공근로에 대한 권한을 받아내면서 조합원이 증가하였다. 하지만 이는 한계적이었는데, 이후 공공근로가 축소되면서 조합원이 다시 줄어들기 시작했기 때문이다(전국불안정노동철폐연대, 2007. 12.). 다른 방식의 조직화가 필요한 상황이었고, 이때 전면화된 것이 조직가를 통한 조직화였다.

(3) 조직가를 통한 조직화 전략

조직가를 통한 조직화 전략은 국제교류 사업을 통해 한국으로 확산된 것이다. 이때 매개가 된 곳은 국제건설목공노련(당시 IFBWW, 현 BWI)으로, 한국에서는 건설노련이 가맹단체였다. 국제건설목공노련은 아태지역 프로젝트로 한국 건설현장 조직화를 지원했다. 국제건설목공노련을 통한 국제교류는 건설일용직노조가 조직가 개념을 처음 접하는 계기가 되었을 뿐더러, 조직 통합을 촉진하는 계기이기도 했다.

국제건설목공노련에 조직 가입되어 있는 게 건설연맹이었어요. 그래서 건설연맹을 통해서 같이 워크숍을 했던 거죠. 건설일용노동조합 데려와서 전일노련 데려와서 “같이하자.”라고 해서 같이 워크숍을 하면서 **“그러면 당신들이 원청에 일정하게 영향력이 있으니까 이건 하청 노동자들을 조직하는 문제고 당신들하고 통합을 해서 일정 정도 그런 지원을 해줄 수 있지 않겠냐?”** 하는 것에 대해서 말로는 좋은 그림이잖아요. 그러니까 그런 그림에 대해서 “아, 그러면 연맹도 통합하고 이런 지원사업도 같이하고 조직화 사업을 같이하자.” 이렇게. (김호중, 2017: 24, 강조는 인용자)

“그때 당시에는 조직가 양성을 하겠다 해서 했는데, 그때 **BWI 여기 아태**

> **지역 담당자가 직접 와서 저희들하고 집단 세미나를 하고 프로그램까지 같이 짜고** 그런 와중에 조직가 양성 프로그램을 했죠. 그때는 제가 이게 통합되기 전이라서 제가 거기 교육관을 했고. 당시에 **호주에서 건설노조 운동을 하던 교육관** 친구가 하나 있었어요. 그런데 그 친구가 조직가 출신이에요. 오가나이저organizer인데 호주 오가나이저로서 자기의 방식을 갖고 있었어요. **그 방식은 우리나라 조직사업하고는 완전히 다른 방식이었어요**. 저희들이 그 방식을 "야, 우리한테 이거가 되면 될 거다."라고 확신을 가지고 (…) 자기가 가지고 있던 노하우를 중심으로 해가지고 거기가 코디네이터coordinator, 제가 에듀케이터educator. 그래 갖고 이 두 사람이 국제사업 담당자로 해갖고 지원을 받습니다. **활동비, 교육비 이렇게 지원을 받아가지고** 저희들이 그 자료로 한 11기 정도까지 양성을 해요. 그래서 한, 제가 알기론 한 200명 정도 양성을 하고. 그중에 나중에 60명 정도가 활동하러 갔는데." (백석근, 2017: 50, 강조는 인용자)

한국에 조직가 개념을 전파한 호주는 미국에서 시작된 조직화 모델을 가장 먼저 수용한 나라 중 하나였다. 호주에서는 1983년부터 1996년까지 노동당이 집권하였는데, 이 기간 조직률이 49.5%에서 30.3%까지 하락하였다. 이 같은 조직률 하락을 반전시키기 위해 호주노총ACTU 소속 산별노조들은 1980년대 말부터 1990년대 초 조직 통폐합을 통한 규모의 경제를 꾀하였으나, 이것으로도 조직률 하락이 멎지 않자 다른 대안을 모색하였다. 호주노총은 노사관계나 직면하고 있는 문제상황 면에서 호주와 유사한 나라의 경험에 눈을 돌렸고, 이 과정에서 미국의 조직화 모델을 수용하였다(Barnes & Markey, 2015: 514~518). 호주노총은 1989년 설치된 미국의 조직화연수원을 본떠 1994년 조직화사업단Organising Works을 설치하여, 1994년부터 1999년 사이 310명 졸업생을 배출하였고 이들을 중심으로 조직화 노선을 전면화하였다(Cooper, 2003).

호주노총 소속의 호주건설노조CFMEU 역시 1994년 조직 통합 후 조

직화 모델을 적극 수용·전개하였다. 이들의 주요 전략은 '연고자like-for-like 조직화'였는데, 가령 호주건설산업의 특정 국가 출신 이주노동자를 조직하기 위해 해당 국가의 이주자를 조직가로 채용하는 식이었다(Kwai-Sim Leung et al., 2011). 실제로 호주건설노조는 1995년 한국계 이주자 강병조 씨를 조직가로 채용하였는데, 호주건설노조의 이 같은 시도는 호주 한인사회와 호주노총 모두에 신선한 충격을 주었다(크리스찬리뷰, 2019. 8.). 강병조 조직가는 1997년 8월 호주건설노조를 비롯한 호주노총이 민주노총, 특히 건설노련 및 전일노협을 방문하는 국제교류 사업에서 양측을 매개하는 역할을 수행하였고, 앞서 언급한 국제건설목공노련의 한국 건설노조 지원사업에 조정자로 참여하였으며, 1999년부터 2003년까지는 아예 한국의 건설산업연맹에서 국제담당 상근 간부로 활동하였다. 그는 호주의 조직화 모델이 한국의 건설일용직노조로 전파되는 데 결정적인 역할을 하였다.

물론 호주의 조직화 모델이 아무런 변형 없이 한국에 그대로 적용된 것은 아니었다. 호주의 방식은 양성된 조직가들이 현장을 순회하며 조합 가입을 받고, 일정 수의 조합원을 확보한 후 노사협의회를 통해 자체 질서를 만들면, 그 조직가는 해당 현장에서 새로운 현장으로 이동하는 방식이었다. 이 방식을 경기도건설노조와 안산지역건설노동조합(이하 안건노)이 적용해 보겠다고 나섰고, 2000년 상반기부터 조직가를 통한 조직화를 시도하였다(전국불안정노동철폐연대, 2007). 그러나 건설일용노동자들이 단체협약을 요구하는 것 자체가 노사 모두에게 매우 낯선 상황에서, 또 제3자 개입금지 등을 통해 소위 '외부세력'을 통한 조직화와 투쟁을 범죄화한 역사가 있는 한국에서 이 방법은 난관에 부딪혔다.

그런데 우리나라에서는 그것이 힘들었어요. **일단 현장에 출입하는 것이**

> **불가능**했습니다. 현장에 들어가려고 하면 바로 밀려나오는 것이었지요. 도저히 현장에 들어갈 수가 없어서 "이것은 민주노총의 핵심 사업이다"라고 큰소리를 치면 현장 소장들이 처음에는 놀라서 현장 출입을 용인하기도 했습니다. 소장들이 뭐가 뭔지 모를 때 가서 했으니까 가능했지요. 그래서 현장 선전물도 붙일 수 있었습니다. 하지만 소장들이 모여서 회의를 하면서는 태도가 바뀌었습니다. 그래서 입구에서부터 출입이 봉쇄되었습니다. **게다가 노조에 대한 반감이 많은 상황이기 때문에 현장에 가서 조합원을 조직하는 것은 쉬운 문제가 아니었습니다**. (전국불안정노동철폐연대, 2007. 강조는 인용자)

계속해서 건설현장 접근이 가로막히자, 안건노는 다른 방식을 모색하였다. 건설현장이 불법과 비리가 만연한 곳이라는 점에 착목해, 현장의 각종 규제 위반 사항을 고소·고발하는 방식으로 전환한 것이다. 이에 안건노는 2000년 8월 말 '건설현장 불법행위 근절 현장감시단'을 출범시켜 조직가들을 현장감시단으로 배치하였다(황하일, 2019: 30~32). 규제 전수를 요구하는 법 동원 전술은 즉각 효과를 발휘하여 단체교섭 체결에 이르게 되었다(전국불안정노동철폐연대, 2007).

> 건설현장이 파견제외업종이므로 직업안정법 관련한 불법용역으로 고소·고발을 했고, 이 외에 근로기준법 위반, 산업안전법 위반 등으로 고소·고발을 했는데, 갑자기 사측에서 교섭을 하자고 하더라구요. 사측이 매우 당황해하는 느낌이었는데 그때까지만 해도 그들이 왜 그렇게 당황하는지 몰랐습니다. 처음 교섭을 하러 갔는데 갑자기 요구사항이 뭐냐고 물어보더라구요. 그때만 해도 우리는"현장활동 보장, 불법용역을 사용하지 않는다는 각서, 근로계약서 쓰기" 등 기초적인 것만을 제시하고 있었습니다. 그런데 왠지 그들이 당황하는 것처럼 보여서 아예 단체협약을 체결하자고 결정을 했습니다. (…) 우리도 정말 놀랐습니다. 처음에는 단체협약이 정

> 말 가능할까에 대해서 의구심을 갖고 있었던 것입니다. (…) 우리가 이렇게 단체협약에 싸인을 하고 현장에 돌아가니까 현장 노동자들이 기립박수를 하더라구요. 개선장군 같았습니다. (…) 저희도 처음에는 잘 몰랐는데 알고 보니 '산업안전법 위반'으로 고발을 한 것이 큰 위력을 발휘했던 것입니다. 건설현장에서 산안법 위반 관련 고발이 된 적이 한 번도 없었답니다. (…) 우리가 고발을 하자 워낙 위반이 많으니까 두 개 현장에서 300만원씩 벌금이 나오고 영업정지 6개월의 처벌이 나온 것입니다. 그것은 6개월 동안 입찰을 하지 못한다는 뜻입니다. 경제위기를 간신히 넘기고 회사들이 이제 막 아파트를 짓고 살아나려고 하는데 6개월간 영업정지를 당하면 회사가 큰 충격을 받을 수밖에 없었지요. 그래서 고발을 당하면 소장들은 짤릴 위험이 있고 그때 관리과장 등은 실제로 해고되었다고 합니다. 그런 소문이 돌면서 각 현장에서는 교섭에 나올 수밖에 없었던 것이지요. (전국불안정노동철폐연대, 2007)

2000년 안건노는 교섭 요청을 넣었던 여섯 군데의 현장에서 모두 교섭에 성공했다. 기대 이상의 성과에 노조와 현장 노동자들은 모두 고무되었다. 그런데 일부 지역에서 단협을 체결하더라도, 건설 노동자들은 한 현장의 일이 끝나면 다른 지역으로 이동을 했기 때문에 해당 노동자들이 계속 단협을 적용받기 어려웠고, 단협체결이 바로 조합원 가입, 즉 조직화로 연결되기도 어려웠다. 건설노조는 건설노동자가 전국 어디에 가도 단협이 체결된 조건을 만들어야 한다는 문제의식을 갖게 되었다(전국불안정노동철폐연대, 2007).

앞서 말했듯 한국의 노조 조직화 관행은 현장에 활동가들이 들어가 노동자 당사자의 자격으로 노조를 건설하는 것이었지, 호주나 미국처럼 조직가가 외부에서 노조 건설에 도움을 주는 방식은 아니었다. 이는 제3자 개입금지 조항과 '학출'의 현장 이전을 통한 노조 건설 등의 역사를 거치며 형성된 관행이자 규범이었다. 그런데 안산지역 단체협약 체결이 성공

하고, 이후 부산에서도 협약이 체결되자 조직가를 통한 조직화 전략이 설득력을 얻고 확산되기 시작하였다.

> 그때까지만 해도 단체협약 체결은 안산지역의 특수성 때문이라고 생각하는 경향도 있었고 효과에 대한 의구심들도 있었는데 부산에서 협약이 체결되니까 갑자기 관심이 고조된 것입니다. 그 이후에 인천지역 동지들을 만났는데 인천에서도 관심을 갖고 현장조직활동을 해보겠다고 이야기를 하는 것이었습니다. 그래서 저희가 인천에도 가서 현장조직활동을 함께하기 시작했고 부천에도 건너가서 조직활동을 지원했습니다. 그러면서 전국에 여러 곳에 단체협약이 체결되자 그 여파가 전국으로 미치기 시작한 것입니다. (전국불안정노동철폐연대, 2007)

전국적으로 단체협약이 체결되기 시작하면서, 초기 국제건설목공노련의 지원을 받아 진행했던 조직가 교육과 워크숍은 이제 지원 없이도 전국의 조직가들이 자발적으로 모여 진행하는 수련회로 발전했다. 이는 이후 각 지역건설노조들이 모이는 토목건축협의회 구조를 만드는 씨앗이 되었다.

2) 특수고용노동자들

세계적으로 불안정 노동자들에 대한 조직화가 진행되고 있지만, 여전히 조직화의 단위는 사업장인 경우가 많다. 사업장과 분리된 직종적 공동체, 또는 자영노동자 등 특수고용노동자나 실업노동자의 공동체를 형성하려는 시도는 아직 본격화되지 않았다(Mundlak, 2020: 119).

특히 특수고용노동자는 매우 이질적이고 통상 개인주의 성향을 강하게 띤다는 점이 조직화의 또 다른 어려움으로 작용하고 있다(Pernicka, 2006: 125). 이는 그들의 노동조건 및 노동과정과 관련되어 있다. 특수고용

노동자들은 고용이 유연화되어 있고 개인적으로 노동하는 경우가 많으며 임금 역시 개수임금제나 건당 수수료 등 완전성과급 형태를 띠고 있다. 이 때문에 작업장 수준에서 다른 노동자들과 안정적이고 집단적인 관계를 형성하지 못하는 경우가 많고, 개인주의 성향을 내면화하는 경우가 많다(Pernicka, 2006: 132~140). 반면 전통적인 노조는 작업장 수준의 동질적 노동과정을 공유하는 노동자 집단의 이해관계를 대변하는 식이었기 때문에, 특수고용노동자들처럼 개별성이 높은 노동자를 조직하는 데 어려움을 겪는다. 여기에 법적으로 노동자성을 인정받지 못해 노동3권을 제대로 누리지 못하는 사실이 더해지면, 이들을 노조로 조직하는 일은 극히 어려울 수밖에 없다.

이 점은 한국의 특수고용노동자 역시 마찬가지였다. 작업장의 분산성, 노동과정의 개별성, 성과급 형태의 임금 지급 등은 특수고용노동자들의 특성으로 초기부터 지적된 것들이다(김진억, 2002: 23~24; 백두주·윤영상, 2003: 5). 하지만 조직화에 불리하게 작용하는 이상의 여러 조건에도 불구하고 한국의 특수고용노동자들은 외환위기 이후 비정규직 투쟁 및 조직화의 포문을 열었다. 애니메이터, 골프장 캐디, 학습지 교사, 레미콘 기사, 화물트럭 기사, 덤프트럭 기사, 보험모집인, 신문판매인 등은 2000년대 초 비정규직 투쟁을 주도하였다. 1987년 노동자대투쟁을 열어젖힌 이들이 제조업 대공장 노동자들이라면, 2000년대 비정규직 투쟁의 선두에는 특수고용노동자들이 서 있었다고 해도 과언이 아니다. 이것이 어떻게 가능했을까?

여기에는 2000년대 초 조직된 업종 대다수의 지배적 고용형태가 1980년대 말 1990년대 초반까지는 사용자와 근로계약관계를 맺은 정규직이었다는 것, 이 때문에 직간접적으로 노조 경험이 있었다는 것, 그러다가 산업의 변화와 노무관리의 필요 때문에 사용자에 의해 특수고용직으로 고

용형태가 바뀌었다는 사정이 작용한 것으로 보인다. 가장 먼저 노조를 결성한 애니메이터의 경우, 1980년대까지는 현재와 같은 성과급 특수고용형태와 월급제 정규직 고용형태가 혼재되어 있었다가, 1980년대 후반 '소사장제'가 확대되면서 특수고용형태가 보편화되었다(노동기본권실현국회의원연구모임, 2006: 145). 학습지 교사 역시 1980년대 말 과외금지 조치로 인한 학습지 업체 간 경쟁의 심화라는 산업적 변화, 그리고 1988년부터 1992년 사이 이루어진 노조 설립을 무력화하려는 노무관리적 필요에 의해, 사측이 실적에 따라 수당을 지급하는 위탁계약제를 전면 도입하면서 '위장된 자영업자'로 변모하였다(노동기본권실현국회의원연구모임, 2006: 66~67).

레미콘과 덤프 트럭 운전자들도 1980년대까지는 건설사나 레미콘 생산업체에 직접고용된 정규직이었으나, 신노무관리 정책의 일환으로 특수고용노동자로 지위가 변경되었다(노동기본권실현국회의원연구모임, 2006: 27). 화물운송 노동자들도 마찬가지였다. 화물운송업은 법적으로 지입제를 금지했음에도 불구하고 관행적으로 지입제가 널리 퍼져 있는 가운데, 정부 규제가 미치는 중대형 운송업체의 경우에는 상대적으로 높은 비율로 직영·정규직 고용형태를 유지하였다. 하지만 한편으로 1990년대 초 건설 경기 하락, 수출 둔화, 제조업 불황 등으로 인한 운송량 감소라는 산업적 상황을 맞이하고, 다른 한편으로 1987년 이후 직영노동자들을 중심으로 민주노조가 속속 건설되자, 신경영전략의 일환으로 위수탁제도를 전면화하였다(한국비정규노동센터 현장리포트팀, 2002: 40~42; 백두주·윤영상, 2003: 11~12; 노동기본권실현국회의원연구모임, 2006: 108). 다른 업종도 상황은 비슷했다.

이렇듯 2000년대 초 조직된 업종의 특수고용노동자들은 10년이라는 비교적 멀지 않은 과거에 정규직 고용형태 및 노조를 직간접적으로 경험

한 상태였다. 특수고용직으로 전환된 후 법적 제약으로 노조를 결성하지는 못했지만, 그들에게 노조는 남의 일이 아니라 한때 자신들에게도 열려 있던 선택지였다. 그런 점에서 특수고용노동자들의 조직화는, 과거 그들이 향유하였으나 1990년대 들어 빼앗긴 노동3권을 '탈환'하려는 시도, 또는 1987년 효과가 아직 가닿기 전에 사용자가 선제적으로 차단한 노동3권을 '확장'하려는 시도로 이해할 수 있다.

이들이 노동3권을 통해 해결하려던 불만의 구조적 조건은 업종마다 달랐지만, 경기변동에 취약하다는 공통점이 있었다. 경기가 안 좋아졌을 때 이들을 해고하거나 노동조건을 개악하는 것이 제도적으로 훨씬 쉽기 때문에, 경기가 좋을 때 무분별하게 특수고용계약을 늘리는 경향이 있었다. 이 때문에 경기가 안 좋을 때 해고 및 노동조건 개악 위험이 높아지는 것은 말할 것도 없고, 경기가 좋을 때도 노동력 공급 과잉으로 인해 노동자들의 교섭력이 약화되었다. 즉 고용 창출과 관련한 위험부담과 비용을 노동자들에게 전가하기 쉬웠고, 이에 따라 노동자들의 처지는 경기가 좋을 때든 나쁠 때든 열악한 경향이 있었다.

외환위기는 두 가지 점에서 특수고용노동자들의 처지를 더 악화시키는 효과를 냈다. 우선 구조조정 등을 통해 공식노동시장에서 떨어져나온 이들이 특수고용시장으로 이동하면서, 노동력 공급 과잉이 더 심화되었다. 다른 한편으로 외환위기를 빌미로 삼아 노동조건 개악이 시도되었다. 심지어 이는 외환위기로 인해 기업 사정이 나아진 곳에서까지 이루어졌다. 대표적인 곳이 애니메이션과 학습지였다.

> 우리나라 경제가 WTO에 가입하고 IMF관리체제에 들어가면서 우리나라 경제는 제 살을 깎아가며 힘겹게 버텨오고 있지만 오히려 우리나라 애니메이션 산업은 최고 두 배까지 오른(97~8년) 환율로 인해 거의 평년의

세배 가까운 떼돈을 벌게 되었다. 수주금액을 모두 달러로 받았으며 그 수주금액을 원 화로 환원시킬 때 생기는 환 차익이 실로 엄청났던 것이다. 그리고는 애니메이터의 임금은 예년과 그대로 원화로 지급했다. 15년 전과 그대로인 수준으로 아니 오히려 상대적 물가를 생각한다면 더 깎인 임금으로 말이다.
그로 인해서 그 비싼 강남일대의 노른자위 땅에 그 비싼 건물을 사들이고는 현장의 애니메이터들에게는 국가부도사태에 직면했으니 우리도 고통분담 차원에서 단가를 깎아야겠다는 엉뚱한 사주들이 나오는가 하면 사회현상에 둔감한 애니메이터들은 그 제안을 수용하고 고스란히 당해 버리는 웃지 못할 일들이 벌어지게 되었다. 이때 바로 엉터리 근로계약서가 나돌아 다녔다. (노동기본권실현국회의원연구모임, 2006: 28~29)

학습지 쪽 상황은 특수했었는데. 99년 말 2000년대 초였잖아요. IMF가 여파가 남아 있던 시기였는데, 그 시점에 학습지 회사들은 사실은 돈을 벌었어요. 기존에 학원 다니고 과외하고 이런 애들을 다 빼고 학습지를 시키기 시작했으니까. 학습지가 좀 더 저렴하니까. 사실은 학습지 자본은 수익이 굉장히 늘었는데 자기 수익이 늘었음에도 불구하고 노동자들에게는 IMF 때문에 회사가 어려우니 이것도 반납하고 휴가도 반납하고 상여금도 반납하고 이래라 라면서 불만이 굉장히 높아졌던 거고, 그 과정에서 재능교육에 정규직 노동자들이 노조를 만들었고 그다음에 교사노조가 생긴 거예요. (한혁, 2016)

하지만 역설적으로 외환위기는 특수고용노동자들에게 기회로 다가오기도 했다. 비정규직 문제가 공론화되면서 사회적 관심도 높아지고 민주노총 등에서도 관련 경험이 축적되기 시작했기 때문이다. 실제로 특수고용노동자들의 상당수는 노조의 의식적 조직화의 결과로서가 아니라, 자발적으로 노조의 문을 두드렸다. 특히 서울지역본부 등 민주노총 지역본부가 중요한 역할을 했다.[11] 지역노동조합협의회(이하 지노협) 이래 민주노

총 지역본부에는 지역 중심으로 투쟁을 기획하고 조직하는 경험이 축적되어 있어, 아직 걸음마 단계인 산별·연맹에 비해 조직화에 더 적극적이었기 때문이다.

특수고용 투쟁의 중요한 특징 중 하나는 처음부터 초기업적인 방식으로 조직되었다는 점이다. 영세업체가 난립하는 상황이 많았고, 기업별 단체협약이 없어서 더더욱 직종이나 업종 차원의 비교적 균등한 '외부노동시장'의 영향을 받았으며, 가장 상황이 나은 학습지의 경우에도 소비자들이 경쟁사로 쉽게 이동할 수 있었기 때문에, 해당 사업장만 노동조건을 개선해 봐야 다른 사업장과의 경쟁에서 불리한 처지에 놓이게 되고, 그 때문에 사측에서 사업장 수준의 노조에 대해 강력히 반발할 가능성이 높았다. 학습지노조가 초기부터 학습지산별을 조직하는 식으로 나간 것은 이 때문인데, 이 점에서 다른 특수고용직 역시 비슷한 양상이었다.

특수고용직 투쟁 후반기에 주된 역할을 한 화물연대나 덤프연대에서도 마찬가지 양상이 관찰된다. 이들의 경우 직종·업종 수준의 전국적 의제 및 대정부 투쟁·교섭이 그 이전의 사업장 중심 투쟁에 비해 뚜렷하게 나타났다. 특수고용직노조들이 산별노조 건설의 중요 동력 노릇을 하게 된 데는 이 같은 사정도 작용하였다. 실제로 학습지는 서비스연맹에서, 화물은 공공운수노조에서, 덤프는 건설노조에서 중요한 역할을 하였다. 즉 특수고용직노조는 산별적인 활동의 정형을 제공하는 역할을 하였고, 민주노조운동의 새로운 활력과 자원으로 작용하였다.

아울러 직종·업종을 넘어서는 연대 역시 나타났다. 이를 상징하는 것이 2002년 만들어진 특수고용대책회의였다. 이는 특수고용 자체가 법·제도적

11) "1999년 7월 31일 류재운이 민주노총 서울본부를 찾아 애니메이션 노조를 만들겠다고 했을 때, 김진억 조직국장은 "그런 업종이 있어요?"라고 반문할 정도였다. 특수고용직이란 말조차 생소하던 시절이었지만 김진억은 "한번 해 봅시다"라며 물심양면으로 도왔다." (미디어오늘, 2015. 9. 28.)

인 제약의 영향을 크게 받아, 이 수준의 변화를 꾀해야 했고, 그렇게 하려면 비단 특정 사업장뿐만 아니라 특정 직종·업종만으로는 역부족이던 사정이 작용했다. 실제로도 어느 한 직종·업종에서 유리한 판결이 나오면 다른 직종·업종에도 긍정적으로 작용했고, 반대로 불리한 판결이 나오면 다른 직종·업종에도 불리하게 작용했다.

하지만 이는 특수고용 투쟁 확장의 발목을 잡은 면도 있다. 법·제도를 바꾼다는 것이 쉬운 일이 아니기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이들은 당시에는 극히 불리했던 제도적 지평을 밀고 나가는 역할을 했다. ILO 등을 적극적으로 활용해서 국내에 의제화한 것도 이들이었다. 그리고 그것은 오늘날 이른바 '플랫폼노동'의 노동자들이 직접적으로 활용할 수 있는 논리가 되고 있다. 가령 민주노조운동 내에서 ILO 결사의 자유, 노조법 2조 개정, 이 같은 의제의 직접적 기원은 바로 특수고용노동자들이다.

아울러 특수고용노동자 조직화의 두 번째 시기를 대표하는 화물연대는 전략조직화의 중요성을 보여주는 사례로 해석되었다.

> 비정규직 노동자의 고용불안과 차별을 개선하고자 하는 요구가 분출된 상반기였다. (…) 2003년에 들어서 화물운송노동자와 대공장 사내하청 노동자를 중심으로 다시 분출하고 있다. 특징적으로 지적할 수 있는 경우 이들의 경우 일정 정도 목적의식적 조직화 과정을 거쳤다는 것이다. 특히 화물연대의 경우는 **산별조직인 운송하역노조에서 2~3년간에 걸친 조직화 과정에서 폭발적인 조직화와 투쟁을 이루어냈다**는 것이다. (민주노총, 2004: 139, 전년도 사업보고, 강조는 인용자)

> 특수고용노동자 조직화는 화물운송노동자들이 화물연대를 통해 조직화에 성공하고 이어 화물통준위를 통한 정규-비정규직 통합 조직 건설과 조직 안정화, 확대 사업이 진행되는 성과를 거두었다. 이는 **운송하역노조가 화**

> **물운송-특수고용노동자를 조직하기 위하여 전조직적 힘을 실은 수년간에 걸친 집중적인 전략조직화 사업의 결과**이다. 덤프운송노동자의 경우도 덤프연대를 통해 조직화를 추진하고 있다. (민주노총, 2005: 128, 전년도 사업보고, 강조는 인용자)

이렇듯 2000년대 초 특수고용직 노동자들의 투쟁과 조직화는, 사업장을 넘어선 조직화의 중요성, 업종을 뛰어넘는 법제도 투쟁의 경험, 전략조직화의 필요성 등 다양한 면에서 이후 민주노총의 비정규직 조직화에 굵직한 교훈을 남겼다.

3) 지역일반노조[12)]

2000년 4월 창립한 부산지역일반노동조합(이하 부산일반노조)을 필두로 삽시간에 전국으로 확산된 지역일반노조 역시 외환위기 직후 비정규직 조직화의 중요한 흐름이었다. 지역일반노조의 특징은, 다른 비정규직 조직화 시도에 비해 이념과 노선을 분명히 내세웠다는 점, 그로써 민주노총의 산별노조 건설 노선에 명시적으로 도전하였다는 점이다.

이들의 문제의식을 가장 잘 보여주는 문건은 1999년 11월 부산지역일반노동조합추진위원회(이하 추진위)가 작성한 「지역 일반 노조란 무엇인가?」이다(추진위, 1999). 이에 따르면 지역일반노조는 정규직 중심의 기업별 노조 체제로 조직하기 어려운 다양한 형태의 불안정 노동자들을 조직할 수 있는 유력한 조직형태로 제기되었다. 기업별 노조의 대안으로 제시되는 산별노조 역시 이 점에서는 크게 다르지 않다는 게 이들의 비판이었는데, 특히 당시의 산별노조 건설이 기업별 노조 간 조직통합의

12) 이하의 내용은 장진범(2017)의 일부를 수정·보완한 것이다.

방식을 취하고 있다는 점, 따라서 기업별 노조 관행이 상당 기간 존속할 것이라는 점이 특히 문제였다.

지역일반노조를 추진하는 이들이 산별노조 노선에 제기한 또 다른 쟁점은, 산별노조가 지역의 투쟁 및 조직화 역량을 '공동화'할 것이라는 점이었다. 불안정 노동자들은 통상 사업장 수준에서 조직을 보존하기 어렵기 때문에 지역 차원의 지원과 연대가 필수적인데, 산별노조가 재정과 인력 등 핵심 자원을 중앙집중화하게 되면 불안정 노동자들의 조직화는 더 어려워진다는 것이다.

또한, 산별노조가 기업별 노조에 비해서는 포괄 범위가 넓지만 어쨌거나 특정 업종이나 산업에 초점을 준다는 점에서, 산별노조로 조직된 노동자들로 하여금 "협소한 부문별 이기주의"에 빠지게 한다는 점도 이들의 비판이었다.

나아가 추진위는 현재의 산업 및 경제구조 변동, 즉 초국민적이고 금융적인 자본주의에 의해 기성의 산업적 경계가 흐려지는 상황에 맞지 않다고 비판하였다. 한국에서 산별노조를 말할 때 가장 중요한 참조점이 되는 독일 역시 최근 들어 '통합산별' 운동이 벌어지는 상황인바, 민주노총의 산별노조 노선은 20세기 정세에 기초한 낡은 모델을 뒤따르고 있다는 것이다. 이렇듯 추진위의 지역일반노조 노선은 좁은 의미의 '조직론'에 한정되지 않는, 사실상 '대안노조론'에 가까운 것이었다.

지역일반노조 운동은 2000년 부산일반노조가 창립하면서 가시화되었다. 부산일반노조는 창립대회 결의문을 통해 앞서 언급한 여러 문제의식 중 불안정 노동자들의 노조할 권리를 전면에 내세웠다.

> IMF가 들어오고 3년, 벼랑 끝에 매달린 우리 비정규직 노동자와 중소·영세·하청기업 노동자 그리고 실직노동자들의 고달픈 삶은 좀체로 나아지지

> 못하고 있다. (…) 그동안 억울한 일을 당할 때마다 우리도 노동조합이 있다면 이렇게 당하고 있지만 않을텐데 하며 얼마나 안타까워했던가? (…) 우리에게 노동조합은 그림의 떡이었다. 몇 명 안되는 중소·영세·하청 기업 현실에서 노동조합은 불가능하게만 보였고 임시·계약직, 파견·용역근로자의 처지에서 함께 일하는 정규직 사원들의 노조활동은 우리와 아무런 관련도 없었다. 제도적으로 노조활동을 원천봉쇄 당하고 있는 실업·실직 노동자는 말할 것도 없다. 그러나 이제 더 이상 노동조합이 남의 이야기가 아니다. 모두가 어려운 처지에서 노동조합이 없어 고통받아왔던 지역의 수많은 동지들이 하나로 뭉쳐 우리 모두의 노동조합을 세웠다. (부산일반노조, 2000)

실제로 부산일반노조 출범 후 환경미화사업장이나 금융사업장 등 공공·민간서비스업 노동자, 사측의 소사장제 추진에 반대하는 텔레마케터(통신판매원) 노동자, 열악한 노동조건 개선을 요구하는 청소대행업체 노동자, 정규직 약속이행을 요구하는 호텔 계약직 노동자 등 그간 노조로 조직된 노동자들과는 사뭇 다른 성격의 노동자들이 부산일반노조의 문을 두드렸다. 이 중 부산일반노조의 초기 활동 양식에 결정적 영향을 미친 것은 환경미화사업장 노동자들이었다(송영수, 2009). 이들은 주로 야간에 작업을 했기 때문에, 주간에 벌어지는 부산일반노조의 각종 투쟁에 참여할 수 있었다. 이들에 힘입어 부산일반노조는 “소규모 자본”에 대해 “대규모 노조”를 통해 힘의 우위를 확보한다는, 일반노조 고유의 전술을 전개할 수 있었다.

이후 부산일반노조는 환경미화 업종뿐만 아니라, 정화 업종, 케이블 업종 등을 중심으로 ‘상시적 주력부대’를 300여 명까지 확보하였다. 이들의 일상적 동원을 통해 부산일반노조의 교섭력은 강화되었다. 아울러 이들 조합원을 통해 부산일반노조는 초기의 무차별 조직화를 넘어 연고자를

통한 업종 조직화를 구사할 수 있었다. 그 결과 부산일반노조는 활동 3년 만에 조합원이 1,000명에 육박하는 수준으로 성장하였다(부산일반노조, 2003).

이처럼 부산일반노조가 불안정 노동자 조직화에 성공하고, 또 적극적으로 전국화를 꾀하면서, 지역일반노조는 전국적으로 확산되기 시작하였다. 부산일반노조가 2001년 개최한 전국일반노조 간담회에는 2000~2001년 사이 설립된 지역일반노조 6곳이 참여하였고, 2004년에는 지역일반노조 16곳으로 구성된 지역일반노조의 상설연대체 〈전국지역일반노조대표자회의〉가 결성되었다. 2006년에는 〈중소영세사업장노동자와비정규직노동자의전국단일조직건설을위한전국지역·업종일반노동조합협의회〉(이하 일반노협)으로 조직의 위상을 격상하였고, 일반노협 의장 자격으로 〈전국비정규직노조연대회의〉(이하 전비연)의 공동의장을 수임하였다.

이렇듯 지역일반노조는 외환위기 이후 불안정 노동자 조직화를 공론화·실행하는 데 큰 역할을 했을 뿐만 아니라, 민주노총의 공식 노선인 산별노조 노선이 불안정 노동자 조직화와 관련하여 갖는 맹점을 지적하고 그에 대한 대안적 노선을 제시함으로써, 민주노조운동 내 관련 토론을 추동하고 불안정 노동 조직화를 고민하는 여러 단위에 직간접적 영향을 미쳤다. 대표적으로 민주노총 전국공공운수사회서비스노동조합연맹(이하 공공연맹)의 지역공공서비스노동조합은 지역일반노조의 성과 및 한계에 대한 논의에 기초해 설계되었다(이상훈 외, 2018). 민주노총 역시 지역일반노조의 문제의식을 받아들였는데, 그 대표적 사례가 2005년 6월 출범한 경북지역일반노동조합(이하 경북일반노조)이었다.

4) 전국여성노조

전국여성노동조합(이하 전국여성노조)는 민주노총 가맹단체는 아니지만, 민주노총 외부에서 진행한 비정규직 조직화를 통해 민주노총을 비롯한 민주노조운동 전반에 큰 영향을 미쳤다. 전국여성노조는 주 조직대상인 여성들이 소규모 사업체, 비정규직 고용, 출산·육아 등으로 인한 취업-실업 반복 등의 특징을 갖고 있어 기업별 노조에 가입하기 어렵다고 보아 초기업단위 노조 형태를 취하였다(최상림, 2004: 17~18). 이렇듯 초기업노조다 보니 전국여성노조는 전국 주요 지역에서 여성 노동자들의 법적 권리를 알리는 선전전과 상담을 정기적으로 진행하고, 이 과정에 조직된 현장의 쟁점 중 해당 사업장을 넘어 전국적인 사안이라고 판단될 경우 중점 조직 과제로 정해 전국 조직사업과 조사사업을 기획하였는데, 이때 주된 수단이 되는 것은 조직화 목표그룹의 노동조건 실태와 법적 권리 이행 여부에 대한 실태조사사업이었다.

실제로 2001년 전국여성노조는 대학 청소노동자를 주요 조직대상으로 선정한 후 전국여성노조 9개 지역지부 조직가들이 근로실태조사 설문지를 들고 현장을 방문하는 방식으로 사업을 진행하여 조직화에 성과를 본 바 있었다(나지현, 2005: 105). 이후 전국여성노조는 학교비정규직 조직화 사업에 나섰고 상당한 성공을 거두었다. 2001년 광주 지역의 학교급식조리원들이 노동조건 저하 및 해고 등에 관해 전국여성노조 광주전남지부에 상담을 한 후 2002년 2월 급식분회를 결성하여 투쟁한 것이 계기였다(최상림, 2004: 30; 나지현, 2005: 110). 이 과정에서 전국여성노조는 학교에 비정규직이 많고 그 대다수가 여성이라는 사실을 인지하게 되었고, 본격적인 조직화에 나서게 되었다.

2002년 한 해 동안 전국여성노조 9개 지역지부 조직가들이 설문지를

들고 300여 개 초등학교를 직접 방문해 실태조사를 진행하면서 전국적으로 조직화 작업에 들어갔다(나지현, 2005: 110). 분회 결성 및 개별 학교 차원에서의 교섭·투쟁이 전파되면서, 기조직된 급식조리원에 이어 2002년 6월에는 학교비정규직영양사지부, 9월에는 사서지부, 2003년 3월에는 학교과학실험보조원지부 등 학교비정규직 내 4개 직종이 조직되었다(나지현, 2005: 112). 이 과정을 통해 학교비정규직 노동자들의 상태가 드러났다. 일용잡급직, 기껏해야 기간제로 고용되어 있고, 학교마다 소수가 전국적으로 산포되어 있는 조합원들의 조건을 감안할 때, 근로계약관계상 사용자인 학교장과의 교섭 및 투쟁은 쉽지 않을 뿐더러 성공한 경우라 하더라도 실익이 별로 없는 상태였다. 그들의 노동조건에 핵심적 영향을 주는 곳은 교육부였으므로 이들과 교섭하는 것이 가장 좋을 것이었지만, 현행법상 이는 불가능할 것이라는 게 당시 전국여성노조의 판단이었다(이혜순, 2007: 72). 이에 따라 초기에 잠시 시도했다가 이렇다 할 성과를 보지 못한 개별 학교 상대의 투쟁보다는, 한편으로 지역별로 학교비정규직의 임금, 근로시간 등 다수의 근로조건을 결정하고 있는 지역교육청을 다른 한편으로 최종적인 대책을 마련하는 교육부를 목표물로 삼되, 현행법상 불가능한 단체교섭 전술 대신 집회 및 여론화 전술을 채택했다(최상림, 2004: 34~35; 나지현, 2005: 112~113). 개별 학교에 대해서는 법적 권리가 지켜지지 않는 사업장이나 부당한 일이 발생한 사업장에 한해서 교섭과 투쟁을 통해 문제해결을 시도하는 것으로 그쳤다(최상림, 2004: 38; 이혜순, 2004: 84~85).

이 같은 전술을 택하는 데는 '여성친화적 조직방식'이라는 '전술 취향taste in tactics'도 작용하였다(Jasper et al., 2015: 406~407). 여성 노동자들의 경우 소속 사업장이나 고용형태 등 객관적인 조건이 열악할 뿐만 아니라, 평생 겪은 성차별 경험 등으로 인해 소극성이 내재화되어 있는

경우가 많다는 판단 하에, 정규직 남성 노동자들의 표준적 전술인 파업 투쟁이나, 2000년대 초반 민주노총 중심의 비정규직 투쟁에서 자주 나타난 노숙농성이나 천막농성 등의 방식과는 거리를 두고자 했기 때문이다(최상림, 2004: 34; 배현주, 2018: 98).

이후 전국여성노조의 전술은 크게 두 축이었는데, 첫째는 실태조사와 공론화였다. 전국여성노조는 2002년에 이어 2003년 4월 한 달에 걸쳐 추가 실태조사를 진행하였는데, 전국여성노조로 조직된 4개 직종을 중심으로 전국 11개 지역 학교비정규직 2,369명에 대해 진행한 이 실태조사를 5월 21일 〈학교비정규직 여성 노동자 근로실태 및 차별해소 방안 마련 토론회〉로 공론화하였다(전국여성노조 외, 2003: 15~16). 그리고 이 실태조사에 기초해 각 지역 설명회 및 토론회, 교육부 앞에서의 학교비정규직 차별철폐 촉구대회, 1인 시위 및 인터넷 시위 등을 이어갔다(최상림, 2004: 31).

둘째는 제도적 채널 및 제도 내 동맹세력의 적극적 활용이었다.[13] 가령 전국여성노조는 아직 인수위 단계인 2003. 2. 21. 대통령직 인수위 노동담당과 간담회를 개최하여 공공부문 비정규직 대책을 촉구하였고,[14] 4. 2.에는 교육부장관 정책보좌관과 면담하여 학교비정규직 실태 및 개선 방안을 전달하였으며, 5. 15.에는 국가인권위원회에 '비정규직 영양사 차

13) "또한 사측에 불리한 위치에 있는 경우가 대부분이므로 투쟁에 우호적 환경을 조성하는 역할이 중요하다. 정규직 노조가 있다면 정규직 노조와의 만남, 불법사항이 있다면 노동부의 개입 촉구, 여성사안이면 여성단체와의 연대, 전국적인 사안이면 전국적인 실태조사와 여론화를 통한 우호적 환경조성, 정부의 역할 촉구 등 주변 여건을 형성하는 것을 통해 사측에 대한 주도권을 가질 수 있기 때문이다. 이것은 여성 노동자들에게 전국여성노조가 가지는 중요한 힘이다. 조합원 개인은 약하지만, 조합에 가입하게 되면서 지역이나 전국적인 영향력을 가진 조직이 힘이 되어, 자신의 조건을 변화시킬 수 있게 되기 때문이다." (최상림, 2004: 35)

14) "2003.3.19. 노동부의 대통령 업무보고시 공공부문 비정규직 실태조사 및 대책 마련을 지시" (전남교육청, 2004: 1)

별' 진정서를 제출하는 등 관계기관 대응을 진행하였다(최상림, 2004: 30~31). 이렇게 할 때 전국여성노조의 여성운동적 배경은 중요한 자원이 되었다. 이를 단적으로 보여주는 것은 이미경 의원이었는데, 이미경 의원은 전국여성노조 발족에 결정적 역할을 한 한여노협이 가맹한 한국여성단체연합(이하 여연) 4대 공동대표였고, 2003년 시점에 집권 여당의 재선 의원이자 교육부를 소관 기관으로 삼는 국회 교육위원회 위원이었다. 실제로 이미경 의원은 5. 21. 토론회에 노동부 및 교육부와 함께 토론자로 참석하기도 하였다.

이상의 시도는 2003년 9월 22일 교육부 대상 국정감사로 집약되었다. 이날 이미경 의원은 교육부 장관을 상대로 학교비정규직의 열악한 처지를 제기하면서, 10만 명이라는 정부 부처 중 가장 많은 규모의 비정규직을 고용하고 있는 교육부에, 비정규직의 운영 실태 파악 및 통계, 규칙 설정 업무를 담당하는 직원이 한 명도 없다는 점을 강하게 질타하였다(국회회의록, 2003: 43). 그 결과 장관으로부터 교육부 내 지방교육재정과에서 비정규직 문제를 담당하도록 하겠다는 답변을 얻어내는 한편, 이후 실태 파악, 통합적 관리 운영 체계, 전국적으로 동일한 근무지침 작성, 동등한 연수기회 보장 및 관련 예산 확보 등을 재차 요구하였다(국회회의록, 2003: 97~98).[15] 당시 국정감사의 가장 큰 성과 중 하나는 교육부 내 책임 단위를 구성했다는 데 있었다.

이후 교육부는 11월 7일 지방교육재정과를 전담부서로 하여 '초중등학교 비정규대책 추진계획'을 작성하였고, 전국여성노조 및 학교비정규직 직종별 대표단은 12월 지방교육재정과장을 상대로 면담을 진행하고 요구

15) "2003. 9. 교육인적자원부에 대한 정기국회 국정감사시 일부 국회의원들의 학교비정규직 처우개선대책 마련 요구에 대하여
- 당시 부총리께서 학교비정규직 대책을 마련하겠다고 답변" (전남교육청, 2004: 1)

안 등을 전달한다. 당시 요구안의 기본적인 골자는 "'①일용잡급직 폐지 ②고용안정 ③상시고용 노동자에 대한 정규직화 ④임금인상 등 근로조건 개선 ⑤ 정규직과의 지나친 차별해소 ⑥ 방학중 급여지급 ⑦ 연차수당 지급 ⑧ 전국적으로 통일된 근로계약서 체결 ⑨ 교육부내 비정규직 전담 체계 마련'" 등이었다(최상림, 2004: 29). 이후 전국여성노조는 1인 시위와 집회, 교육부가 작성한 「학교회계직원 계약관리 지침」 초안에 대한 의견전달 등을 계속 진행하였다.

이듬해인 2004년 5월 19일 관계부처는 합동으로 공공부문 비정규직 대책을 발표하였는데, 이 대책에 학교비정규직 관련 내용이 포함되어 있었을 뿐더러, 같은 달 학교비정규직 처우개선 대책이 별도로 발표되었다. 그 주된 내용은 "① 일용잡급직을 폐지하고 학교회계직으로 통합 ② 연봉제 계약 ③ 정규직과의 차별해소를 위한 5년간 단계적 임금인상 ④ 전국적으로 통일된 근로조건 ⑤ 방학중 임금 및 연차수당 지급 ⑥ 경조휴가, 병가 지급" 등이었다(최상림, 2004: 29~30).

후술할 여러 가지 문제점에도 불구하고, 이것이 전국여성노조의 투쟁이 없었다면 만들어지기 어려웠을 학교비정규직 관련 최초의 대책인 것은 분명했다. 이는 전국여성노조 활동에 대한 효능감을 높였고, 그간 노조에 가입하지 않고 관망하던 학교비정규직 노동자들이 대거 가입하는 계기가 되었다. 그 결과 2000년대 중반 전국여성노조의 학교비정규직 조합원은 5,000명 수준에 이르게 되었다(나지현, 2018: 67).

3. 전환의 시작

임원직선제 및 1년 임기 공약을 내걸고 10차 대의원대회(1998. 3. 31.)에서 당선된 이갑용 민주노총 2기 집행부가 공약대로 조기 사임한 후 치러진 2기 집행부 보궐선거(16차 대의원대회, 1999. 9. 17.) 결과, 단독출마한 단병호-이수호(위원장-사무총장) 후보조가 당선되었다.

2기 3대 집행부 출범 후 최초로 개최된 17차 대의원대회(2000. 1. 18.)는 여러모로 조직화와 관련한 민주노총의 노선 면에서 전환점으로 평가할 수 있다. 불과 4년을 사이에 둔 이 두 문장은 비정규직 조직화에 대한 민주노총의 변화를 단적으로 보여준다.

> 우선 **현재의 노조운동 현실을 고려할 때** 노동조합 조직 밖에 있는 노동자 대중을 새로운 조직체계 속에 묶어내며 새로운 산별노조를 만들기보다 **현재의 기업별 노조들을 1차적으로 산업별 노조로 재편하고 이후 미조직 노조들을 산별노조에 가입**시킬 수밖에 없다. (민주노총, 1996: 98, 2차 대의원대회, 강조는 인용자)

> 기업별 노조에서 산별노조로 전환한다는 것은 (…) 형식적 전환이 아니라 미조직 노동자 (영세, 하청, 비정규, 여성 등)을 조직화하는 방안 등을 산별노조 건설방침에 담아내야 할 것이다. (…) **미조직 노동자의 조직화를 산별노조 건설 이후로 미루거나, 현재의 조건하에서는 불가능하다고 포기해서는 안 된다**. (민주노총, 2000: 64, 17차 대의원대회, 강조는 인용자)

1) 조직화 서사: 산별노조론과 조직화 모델의 담론적 동맹

이 시기에 나타난 중요한 변화 중 하나는, 산별노조론과 조직화 모델

사이에 일종의 '담론적 동맹'이 형성되었다는 것이다.

사실 산별노조 건설은 한국 민주노조운동의 숙원 사업 중 하나였다. 일찍이 전노협은 "기업별 노조체제를 타파하고 자주적인 산별노조의 전국중앙조직을 건설"하겠다는 것을 창립선언문에 명기하였다. 민주노총 역시 창립 당시 "산업별 공동교섭, 공동투쟁 체제 확립과 산업별 노동조합 건설"을 기본과제의 하나로 제시하였다. 민주노총은 1997년 제작한 산별노조 관련 교재에서, 기업별 노조 자체가 '어용노조'의 성격을 갖고 있다고까지 주장하였다. 기업별 노조는 특정 기업에 속박되는 '종업원 의식'을 온존시킴으로써 기업을 뛰어넘는 '노동자 의식'의 발전을 저해한다는 것이었다(민주노총, 1997: 5).

하지만 기업별 노조체제를 규정하는 것은 기업별 노사관계라는 객관적 현실이었다. 아울러 세계적으로도 노사관계 분권화decentralization가 크게 유행하는 상황이었다. 기업별 노조체제의 수혜를 입고 있는 노동자 내 집단들로서는, 현재의 상황을 바꿔야 할 동인도 뚜렷하지 않았다. 그리고 민주노총의 핵심을 이루는 이들은 바로 이런 수혜자 집단들이었다.

주체적 측면에서 상황을 바꿔놓은 것은 외환위기 이후 신자유주의 공세였다. 1990년대 산업구조조정의 영향에서 비교적 자유로웠던 비제조업 사무직, 그리고 한국에서 가장 강력한 기업별 노조인 현대자동차노조도 이 공세에서 자유로울 수 없었다. 이런 상황에서 민주노총의 소속 연맹들은 '규모의 경제'에 도달하기 위해 연맹통합 방식의 산별노조 건설에 나서기 시작하였다.

산별노조 건설이 가시화되는 것과 발맞추어, 담론적 차원에서는 산별노조 건설과 비정규직 조직화를 접목하려는 논의가 나타나기 시작하였다. 특히 중요한 계기는 1999년 7월 민주노조운동 내 각 세력을 대표하는 연구소들을 망라하고 각 연맹의 산별 담당자들 등 조직 내 의견을 수렴

하여 2000년 3월 발간한 보고서 『민주노총 산별노조건설 전략』이었다.[16] 이 보고서는 "87년 노동자대투쟁 이래 90년대를 '민주노조운동' 시대로 정의한다면 2000년부터는 '산별노조운동' 시대가 되어야 한다."고까지 주장하였다(민주노총, 2000a: 73). 여기서 특히 주목할 점은 산별노조 건설과 미조직 노동자 조직화 간의 관계가 강하게 부각되기 시작했다는 점이다.

산별노조는 '투쟁하려 해도 조직이 없는 곳들의 노동자'가 개별가입할 수 있고, 그들을 조직화하는 사업에 집중된 재정과 인력이 투입될 수 있다는 점에서 미조직 조직화에 유리하게 작용한다는 주장이 대표적이었다(민주노총, 2000a: 93~94). 이때 논거로 제시된 것은 타국의 사례들이었다. 가령 남아공 금속노조의 경우 상근자 270명 가운데 약 절반이 조직활동가라거나, 미국의 전미서비스노조SEIU의 경우 최근 조합재정의 20%를 조직활동에 배정하고 조직활동가를 양성하여 투입함으로써 비정규직 조직화에 큰 성과를 냈다는 것이다(민주노총, 2000a: 105). 요컨대 이른바 '조직화 모델'을 채택하는 데 산별노조가 더 유리하다는 것이다. 그리고 산별노조를 통해 조직화 모델을 채택하여 미조직 조직화 사업을 벌이는 것은 노조의 계급대표성을 판단하는 '시금석'으로 제시되기도 하였다(민주노총, 2000a: 126). 여기서 요점은, 산별노조 고유의 인력과 재정의 집중이, 실행하는 데 많은 자원이 필요한 조직화 모델의 실행을 가능케 한다는 것인 셈이다.[17]

---

16) 본래 계획은 연구와 병행하여 산별노조건설특위를 구성하여 2000년 정기대의원대회에 산별노조건설방침안을 제출하는 것이었지만, 1999년 9월 집행부가 교체되면서 노동운동발전전략위원회의 3분과에서 조직발전전략의 일환으로 사업을 이어가기로 수정되었다.

17) 한편 이 보고서에는 산별노조가 조직화 모델에 친화적이라는 점을 들어 산별노조에 찬성하는 입장에 대한 반론이 포함되어 있다. 영남노동운동연구소 측에서는 이미 산별노조인 외국의 노조 역시 미조직 노동자의 조직화에 어려움을 겪고 있다는

또한, 현실적인 이점도 있었다. 노개투 총파업으로 개정된 노동법에서 산별노조를 비롯한 초기업단위 노조에는 복수노조 금지조항을 적용하지 않는 것으로 하였기 때문이었다. 즉 사업장 노조를 설립하는 방식이 아니라 산별노조의 지부를 설치하고 여기에 노동자들을 가입시키는 방식을 취하면, 어용노조를 통한 민주노조 와해를 무력화할 수 있었던 것이다(민주노총, 2000: 211, 전년도 사업보고). 비정규직 조직화가 산별노조나 지역노조 등 초기업노조를 매개로 한 데는 이 같은 법적 이점도 중요하게 작용하였다.

또한, 개별 업체를 조직해서 단체협약을 맺더라도, 해당 업종이나 노동

점을 지적하면서, 미조직 사업은 기본적으로 어려운 사업이라는 점을 강조하였다. 특히 한국의 경우에는 미조직 노동자들이 다수 분포한 중소사업장이 경제구조상 대기업의 '하청기지'로 종속되어 있어, 이들을 법제도적으로 보호하는 데 대기업의 강력한 반발이 초래되기 때문에 그것이 거의 불가능하다는 것이다. 그렇다고 미조직 노동자를 주축으로 한 신규 산별노조의 건설을 동시에 추진할 경우, 그 추진 주체, 인적 물적 자원의 확보 등이 만만치 않아 회의적이라고 평가하였다. 산별 건설은 현실적으로 기조직된 연맹의 재편 방식이 될 수밖에 없고, 조직화가 당면한 최우선 과제로 대두되기는 어렵다는 것이다. 따라서 산별노조로 집중된 자원을 바탕으로 정교한 정책을 개발하고, 미조직 노동자를 보호할 수 있는 법제도적 장치를 마련하며, 가능한 지역 중심으로 시범 사업을 하는 정도가 현실적이라는 게 이들의 주장이었다(민주노총, 2000a: 143~145). 같은 맥락에서 노동운동발전전략위원회 참고자료집 Ⅰ 3분과 참고자료 첫 번째로 실린 「조직률 문제와 관련한 문제점들」이라는 글에서, 영남노동운동연구소의 임영일은 조직화 모델에 대해 더 명시적인 비판을 제기하였다(민주노총, 2000b: 329~330). 여기서 그는 조직률을 곧 노동의 힘으로 등치시킬 수는 없으며, 설사 조직률이 낮더라도 거시적 경제, 사회정책에 대한 개입력과 영향력을 높일 수 있다면 오히려 노동의 힘은 커질 수도 있다고 주장하였다. 아울러 조직률 제고를 위해서라도, 조직화를 가로막는 주요 요인이 법제도인지 주체적 노력인지를 감안해야 하고, 만일 전자가 주요 차원이라면 조직화 모델을 채택해 한정된 자원을 후자에 쏟아 사실상 '낭비'하는 것보다, 법을 바꾸고 제도를 바꾸고 정부와 사용자의 정책을 바꾸는 데 주력해야 한다고 주장하였다. 한정된 자원을 가장 효율적으로 사용해야 한다는 것이고, 그렇지 않은 상황에서 조직화 모델은 그 당위에도 불구하고 실익은 없는 조치일 수 있다는 주장인 셈이다.

시장 전체를 조직하지 않으면 단체협약을 맺은 업체가 시장에서 퇴출되어 단체협약이 유지되지 않을 위험이 있었다. 따라서 비정규직을 조직하려면 개별 사용자가 아니라 노동시장 전체를 겨냥하는 전략이 필수적이었다. 그런 점에서도 비정규직 조직화에는 기업별 노조보다는 산별노조를 포함한 초기업노조 방식이 더 유리했다. 즉 비정규직 조직화는 산별노조 조직화의 내용과 경로를 밝혀주는 것일 수 있었다. 그리고 통상 비정규직 조직화는 투쟁을 동반하기 때문에, '투쟁을 통한 조직건설'에 대한 해답으로도 기능할 수 있었다.

2) 비정규직 요구의 격상과 조직화 기금 모금

민주노총은 17차 대의원대회에서 본격적 조직화의 전 단계로 비정규직 사안을 3대 요구 중 하나로 제시하였다.

> 이와 아울러 민주노총은 미조직 노동자를 조직하고 이들의 요구를 대변하는 투쟁을 전개하지 않으면 안된다. 인간다운 기초생활을 보장하는 최저임금제 실시, 비정규직 보호법 제정, 비정규직 및 5인 미만 사업장 노동자에 대한 사회보험 전면 실시, 실업자를 위한 사회적 예산의 확보 등 이들을 위한 투쟁을 전개함으로써 민주노총이 정규직 조직노동자를 위한 사업만이 아니라 전체 노동자, 그중에서도 소외된 이들 미조직 노동자를 위한 투쟁을 총력투쟁의 핵심요구로 제시하고 전노동자의 대변자로서 우뚝 자리잡아야 한다. (민주노총, 2000: 64~65, 17차 대의원대회)

> 따라서 미조직노동자의 조직화사업을 1,200만 노동자를 대상으로, 사회적 이슈로 만들어 내는 것은 민주노총의 몫이다. 2000년 사업에서 민주노총은 미조직노동자의 요구를 사회쟁점화시키면서 이 운동을 전개해 나가야 한다. (민주노총, 2000: 73, 17차 대의원대회)

이와 관련하여 2000년 2차 중앙집행위원회 회의(2000. 2. 9.)에서 요구안 관련 논쟁이 본격적으로 벌어졌다. 애초 시작은 비정규직 관련 요구가 조세개혁과 사회보장예산 확대 요구·슬로건의 하위 내용이 아니라, 3대 요구 중 하나로 격상되어야 한다는 것이었다. 그리고 요구의 내용은 비정규직의 정규직화, 또는 비정규직 철폐가 되어야 한다는 것이었다.

이에 대해 당시 제기된 반론은 다음과 같았다. 현실적으로 민주노총의 다수는 정규직이고, 그중 비정규직 정규직화에 대한 조직 내 거부감과 이견이 많은 상황에서, 이를 슬로건 수준으로 격상시키면 동력을 끌어내기도 어려울 뿐더러 내부 분란을 일으킬 수 있다는 것이었다. 아울러 현재 민주노총 소속 기업별 노조 상당수에서 비정규직 조합 가입도 허용되지 않는 게 현실인 상황에서, 구호만 정규직화를 외치는 것은 무책임하다는 반론도 제기되었다. 이에 대해 노조마다 상황이 다르며, 정규직화 요구가 가능하거나 필요한 곳이 있다는 반론이 등장하였다. 이렇듯 논쟁이 길어짐에 따라, 중집 차원에서도 입장 정리가 안 되는데 이를 대외적으로 부각시키는 것은 안 되고, 이런 상황에서는 슬로건을 낼 수 없거나, 슬로건을 내려면 명확한 정리가 필요하다는 의견이 제기되었다. 하지만 전체 노동자의 50% 이상이 비정규직이고, 여성 노동자의 경우는 70%가 비정규직인 현실에서, 그 내용이 무엇이건간에 비정규직 관련 요구를 주요 요구로 내거는 것은 반드시 필요하다는 의견 역시 강력하게 제기되었다.

2시간여 계속된 토론에도 분명한 결론이 나지 않음에 따라, 비정규직 관련 요구를 중점 투쟁요구로 하되 구체적 문안은 차기 회의에서 결정하자는 것으로 2차 중앙집행위원회는 마무리되었다. 3월 9일에 개최된 3차 중앙집행위원회에서는 슬로건 논의는 재론되었고, 결국 표결 끝에 34명 중 20명 과반찬성으로 “비정규직 정규직화와 차별철폐”가 중심 슬로건으로 채택되었다. 이에 민주노총에서는 2000년 5월 총파업투쟁에서 중심

슬로건으로 노동시간 단축, IMF 피해 원상회복, 비정규직의 차별철폐와 정규직화를 제시하고, 5대 투쟁요구 중 하나로 비정규직의 차별철폐와 정규직화를 제시하였다(민주노총, 2001: 69~70, 전년도 사업보고). 즉 비정규직 관련 요구를 중심 슬로건으로 격상시키는 한편, 별도 요구로도 제시한 것이다.

이와 함께 민주노총은 조직화를 위한 재정 마련의 일환으로 '미조직 노동자 조직화를 위한 5억 기금' 모금안을 대의원대회에 제출하였다. 이에 대해 그 결과가 불투명한 기금보다는 예산을 책정해야 하며, 비정규직 조직화를 중심사업으로 하기 위해서는 더욱 그래야 한다는 의견이 제출된다. 이는 2000년 이후 지속적으로 반복되는 기금 대 예산 논쟁의 시작이었다.

다만 당시 기금안을 제출한 데는 현실적인 재정 상황이 작용하였다. 외환위기 후 조직규모가 축소되고 현안투쟁이 연달아 벌어지면서 민주노총의 재정 상황이 최악으로 치달았던 것이다. 이에 따라 당시 모든 일상적 예산을 삭감하였음에도 적자 예산을 편성할 수밖에 없는 상황이었다. 상황이 이렇다 보니 비정규직 관련 예산을 편성하는 것이 현실적으로 어려웠다. 이 같은 재정적 비상상황 속에서 비정규직 관련 예산을 확보하기 위한 고육지책이 별도 기금의 모금이었다.

3) 미조직특별위원회의 구성과 투쟁의 진전

조직화 사업이 민주노총 내부에서 일종의 문턱을 넘게 되는 데는 두 가지 계기가 작용했다. 첫째는 미조직특별위원회의 구성이고, 둘째는 2000년부터 진행된 비정규직 관련 투쟁들의 성과였다.

우선 2000년 1차 중앙위원회(2000. 1. 4.)를 통해 〈미조직노동자 조직

화를 위한 특별위원회〉(약칭 미조직특위)를 설치하였고, 초대 특위장으로는 한국통신노동조합 위원장 출신인 유덕상 부위원장을 인준하였다. 단병호 위원장은 2000년 1차 중앙위원회에서 미조직 노동자 조직화 사업이 올해 가장 중요한 사업이며, 이 사업을 장기적 고민 속에서 배치하기 위해서는 미조직특위 구성이 필요하다는 점을 분명히 하였다. 이에 따라 총연맹은 물론 각 지역본부와 연맹에서의 미조직특위 설치, 미조직담당자 배치가 이루어졌다. 미조직특위는 전국수련회 형식의 정기적인 미조직특위 회의와 수도권 지역본부·연맹 중심의 기획회의의 두 축으로 진행되었다(민주노총, 2001: 147, 전년도 사업보고).

단병호 위원장이 재선에 성공한 후 개최된 2001년 1차 중앙위원회(2001. 3. 6.)에서는 병원노련 위원장 출신인 박문진 부위원장이 미조직특위장으로 인준되었다. 미조직특위는 2001년 3월 제2차 수련회를 통해 다음과 같은 사업계획을 확정하였다.

가. 상반기 임·단협투쟁에서 비정규직 정규직화와 차별철폐의 요구사항을 전국적인 공동투쟁으로 쟁취한다.
나. 신자유주의와 고용유연화 전략을 저지 및 분쇄하고, 비정규직의 노동기본권과 생존권을 쟁취하기 위한 민주노총 전국적 총파업투쟁을 목표로 총력 준비한다.
다. 신규조합원 10만명 조직화를 목표로 하며, 공무원노조 및 노조민주화 사업을 전국적인 사업으로 확대하기 위한 가맹·산하조직 미조직체계 정착과 운영체계의 통일성을 구축한다.
라. 민주노총의 핵심전략사업으로 미조직사업에 집중하기 위한 조직적 토대를 마련한다. 2002년 1월 정기대의원대회에서 강령개정과 조합원 1인당 100원의 의무금을 미조직사업비로 배정시키기 위한 조합원 교육과 홍보를 실시한다.
마. 전국적으로 2002년 개설을 목표로 상담소 설치와 운영관련 준비에 돌

입하며, 조직활동가 양성을 위한 교육·훈련을 실시하고, 비정규직투쟁의 전략과 전술을 마련을 위한 조사와 연구사업을 실시한다.
바. 비정규직 문제를 사회적인 문제로 부각시키고 나아가 법개정을 위한 연대투쟁을 전개하기 위한 시민·사회단체들과의 연대사업을 확정하였다. (민주노총, 2002: 251, 전년도 사업보고)

미조직특위 2년차에는 1년차에 구성된 두 축의 회의체계가 더 강화되어 회의의 횟수도 증가했을 뿐 아니라 내용도 진전되었다. 특히 주목할 점은, 2001년 12월 미조직특위 차원에서 "그동안 진행되었던 투쟁을 개괄적으로 총화하고 2002년도 미조직특위 사업의 방향을 설정하기 위한 과제도출"을 위하여 비정규직 투쟁사례를 정리하는 토론회를 개최하였다는 점이다(민주노총, 2001). 이를 위해 총연맹에서는 각 연맹과 지역본부의 비정규직 투쟁을 정리할 수 있는 준거틀을 제시하였다. 이 준거틀은 사업장 개괄과 함께, 투쟁개괄, 노동조건, 노동조합 설립(가입)과정, 사측의 대응(반응), 탄압 형태, 주요 투쟁 전술 형태와 그 성과, 정규직과의 관계, 상급단체와의 관계, 연대 관계, 법·제도적 제약, 투쟁의 성과와 한계, 쟁점 사항을 분석 기준으로 제시하였다. 이렇듯 미조직특위는 전국의 투쟁상황을 체계적으로 파악·분류하고 이를 총연맹 차원에서 공유하는 장으로 작동하였다.

이 토론회에서는 한국통신계약직노동조합, 캐리어사내하청노동조합, 보건의료노조 비정규직 관련 투쟁, 대송텍노동조합, SK인사이트코리아노동조합, 이랜드노동조합, 신호제지노동조합, 경원대시설관리노동조합, 서울본부 비정규직 관련 투쟁 사례가 위와 같은 준거틀을 기본으로 하여 정리·분석되었다. 민주노총은 이 토론회 후속 작업으로 2002년 3월 비정규직 투쟁사례 분석 토론회를 개최하고, 그간의 비정규직 투쟁 사례를 기

업단위 조직화와 초기업단위 조직화, 특수고용노동자 조직화 이상 크게 세 가지로 유형화하고, 유형별 세부 분석을 제시하였다(민주노총, 2002). 이렇듯 민주노총의 미조직특위는 외환위기 이후 다양한 업종과 지역에서 전개된 비정규직 투쟁 사례들을 집단적으로 분석하고 공유하는 장으로 기능하였다.

아울러 2000년 들어 벌어진 여러 투쟁에서 비정규직 조직화와 관련한 구체적인 성과가 나기 시작하였다. 우선 보건의료산업노조가 총파업투쟁에서 총연맹 차원에서 결정한 비정규직 관련 공동요구안을 일부 쟁취하였고, 민주관광연맹의 3사 총파업투쟁으로 비정규문제 여론화에 성공하였다(민주노총, 2001: 144~145, 전년도 사업보고). 또한, 도급 전환에 반대하는 이랜드 계약직들이 정규직노조에 가입하여 비정규직 분회 결성하여 265일 파업을 벌여 일정한 성과를 거두었다. 건설비정규직노조 역시 외환위기라는 어려운 상황에서도 조합원 규모를 늘려나갔다. 1995년 창립 당시 1,000명이었던 전일노련은, 외환위기의 직격탄을 맞은 1998년 초 800명으로 줄어들었지만, 이미 1999년 초 2,500명으로 늘어났다가, 2000년 초가 되면 11,700명까지 늘어났다. 수치 자체는 얼마 안 되지 않을 수 있지만, 전반적인 축소기에 늘어났다는 것, 그리고 이들이 외환위기로 직격탄을 맞은 실업-비정규직 노동자 집단이라는 점이 중요했다. 민주노총이 비정규직 조직화와 관련한 별도 통계를 처음으로 제시한 것도 이 즈음이었다(민주노총, 2001: 149, 전년도 사업보고). 2000년 들어 비정규직 90개 노조 35,784명이 신규로 조직되었다. 이에 따라 2001년 민주노총은 “2000년 사업에서 가장 큰 성과를 남긴 것은 미조직 조직화 사업”이라고 평가할 수 있었다(민주노총, 2001: 138, 전년도 사업보고).

이렇듯 처음 제기할 당시에는 조직 내부에서 이런저런 의구심이 제기되던 비정규직 조직화 노선은, 이상의 요인이 맞물리면서 2000년 결정적

문턱을 넘게 되었다.

4) 소결

민주노총은 출범 시점에 조직률 하락 및 양상을 전반적으로 인식하고 있었다. 당시 이는 크게 문제화되지 않았지만, 외환위기 이후 심각한 문제로 부상하였다. 이에 민주노총은 조직국과 여성국, 국제부 등을 중심으로 불안정 노동자 조직화와 관련된 고민을 진전시켜 나갔다. 총연맹 바깥에서는 건설비정규직노조, 특수고용직노조, 지역일반노조, 전국여성노조 등이 불안정 노동자 조직화의 구체적 성과를 내놓고 있었다. 내부적 모색과 외부적 자극에 힘입어 민주노총은 2000년 들어 불안정 노동자 조직화 의제를 전면화하였다. 전통적인 산별노조 건설론을 불안정 노동자 조직화와 연결시키는 한편, 비정규직 관련 요구를 민주노총의 핵심 요구로 격상시켰고, 비정규직 투쟁 및 조직화와 사용할 별도 기금을 모금하였으며, 미조직특위 등 조직체계를 정비하였다. 정세적으로도 2000년을 전후하여 비정규직 투쟁이 분출하였고, 민주노총이 제시한 비정규직 관련 요구안을 내걸고 싸운 정규직 노조들도 상당한 성과를 거둠에 따라, 민주노총 내에서 비정규직 투쟁 및 조직화는 본 궤도에 오르게 되었다.

4. 전략조직화 노선의 등장: 조직강화에서 계급대표성 제고로

앞서 살펴본 것처럼 한편으로 외환위기로 대표되는 환경적 요인, 다른 한편으로 다방면에 걸친 비정규직 노동자들의 아래로부터의 자생적 조직

화 흐름 등에 힘입어 민주노총은 2000년부터 담론과 요구안, 자원 배분과 사업체계 정비, 당면 투쟁 배치 등 다방면에 걸쳐 비정규직 문제에 관한 노선을 전환하였다. 즉 그간 민주노조운동에서 주변화되었던 비정규직 문제가 늦게 잡아도 2000년 시점에는 민주노조운동의 중심적 의제까지는 아니더라도 민주노조운동 내부로 진입한 것이다. 이제 문제는 더 이상 비정규직을 대표·조직할 것이냐 여부whether가 아니라, 어떻게how 대표·조직할 것이냐로 변화하였다.

이 '어떻게'를 둘러싼 민주노총 차원의 실험이 집약된 곳이 바로 '전략조직화' 노선이었다.[18] 전략조직화는 다음과 같은 이유에서 특히 중요했다. 첫째, 전략조직화는 비정규직 조직화가 필요하고 중요하다는 당위를 환기시키는 데 그치지 않고, 그것을 어떻게 할 것이냐 하는 질문을 전면에 제기하였다. 이 질문의 배경에는 관행적 대응으로는 해결되지 않는 문제 상황이 있다. 전략조직화 노선은 기성의 비정규직 조직화 활동에 대한 평가와 비판을 통해 당시 직면하고 있는 문제 상황이 무엇인지를 드러내었다. 즉 전략조직화는 하나의 완성된 해법으로서가 아니라, 비정규직 조직화 과정에서 직면하는 문제 상황을 민주노조운동 전반에 공론화했다는 데 가장 큰 의의가 있다.

둘째, 그렇기 때문에 전략조직화는 완료형이 아니라 진행형의 노선이었다. 전략조직화 노선은 다양한 논쟁과 토론을 야기하는 쟁점이었고, 그 자체 실험과 시행착오, 실행을 통한 학습의 과정이었다. 따라서 전략조직

18) 당시 민주노총은 미조직·비정규직 사업계획으로 '5개년 4대 핵심사업'을 제출하였는데, 이는 전략사업을 통한 집중조직화, 차별철폐와 생존권보장, 조직 문화·환경 개선과 조직화 전략 캠페인 사업, 전국적 사업체계-시스템 구축과 강화로 이루어져 있었다(민주노총, 2003: 102~109, 28차 대의원대회). 이 중 좁은 의미의 전략조직화에 해당하는 사업은 첫 번째이나, 사실 전략조직화 노선의 요점은 이 네 가지 사업의 상호연계 및 선순환에 있다는 점에서 이들 사업 모두를 전략조직화라고 칭하는 게 더 정확할 수 있다.

화를 추적하면 비정규직 조직화의 해법에 관한 다양한 차이와 분화, 잠정적 수렴과 재분기를 포착할 수 있다. 그리고 이는 경로 의존적인 방식으로 2010년대의 조직화에 영향을 미쳤다. 즉 2010년대 비정규직 운동을 이해하려면 전략조직화를 둘러싼 논쟁에 대한 이해가 필요하다.

셋째, 전략조직화는 관련 부서 및 담당자만의 과업이 아니라 민주노조운동 전반의 태세, 당시 주로 사용한 표현을 빌리자면 '조직문화'의 변화를 요구하였다. 즉 비정규직 조직화라는 사업의 '전문화'에 한정되지 않는, 민주노조운동 전반의 '혁신' 및 '재활성화' 문제를 함께 제기하였다. 물론 전략조직화가 민주노조운동 혁신 및 재활성화의 전부는 아니지만, 그 필수불가결한 부분임도 사실이다. 전략조직화에 대한 이해가 민주노조운동 전반을 이해하는 중요한 계기가 되는 까닭이다.

민주노총은 3기 집행부 마지막 해이자 노무현 정권 출범 첫해에 개최된 28차 대의원대회(2003. 2. 11.)에서, 2기 보궐집행부 출범 이후부터 당시까지의 미조직·비정규직 사업을 전반적으로 평가하였다(민주노총, 2003: 110~127, 전년도 사업보고). 성과로는 미조직·비정규직 사업이 민주노총의 중심사업과제로 자리잡았다는 점이 언급되었다(민주노총, 2003: 125~126, 전년도 사업보고). 하지만 냉정히 말해 이는 2000년 이후 자발적으로 분출하는 미조직·비정규직 노동자의 조직화 열망을 원칙적·당위적으로 받아 안은 것일 뿐, 총연맹을 비롯한 상급단체 차원에서 책임 있고 계획적으로 이끈 것이 아니라는 점에서 근본적 한계가 있다고 지적되었다(민주노총, 2003: 124~127, 전년도 사업보고).

이 같은 한계는 2000년 이후 비정규직 조직화 및 투쟁 과정에서 나타난 여러 문제적 현상의 원인 중 하나로 평가되었다. 특히 문제가 된 현상은 다음 세 가지였다. 첫째, 1999~2000년 시점에 폭발적으로 분출한 비정규직 조직화·투쟁이 뚜렷한 활로를 찾지 못하고 이미 2001년 즈음부

터 '장기투쟁사업장'이 되어가기 시작했다는 것이다.[19] 장기투쟁화 경향은 당사자들만이 아니라 해당 업종이나 인접 지역의 조직화에도 부정적인 영향을 미친다는 점에서, 비정규직 조직화를 한 단계 진전시키기 위해 반드시 해결해야 하는 문제였다.

둘째, 비정규직 조직화 과정에서 정규직과 비정규직이 대립하는 양상이 나타나고 이를 민주노총이 제대로 조정하지 못하는 일들이 벌어지기 시작했다는 것이다.[20] 이는 민주노총이 정규직 중심주의에 젖어 있다는 세평에 논거를 제공함으로써 민주노총의 계급대표성에 부정적인 영향을 미칠 뿐만 아니라, 비정규직들로 하여금 민주노총의 문을 두드리는 것을 주저하게 만듦으로써 결국 비정규직 조직화에 불리하게 작용한다는 점에서 큰 문제였다. 아울러 이 같은 '노노갈등'은 민주노조운동이 중시한 기층 민주주의에 배타적 실리주의의 위험이 있음을 뼈아프게 보여주었다. 2003년 민주노총이 '연대노조운동'을 언급한 것은 이 때문이었을 것이다(민주노총, 2003: 102~103, 28차 대의원대회).

셋째, 2000년 이후 민주노총이 제시한 미조직·비정규직 관련 핵심 사업과 계획이 각급 조직에서 제대로 집행되지 않았다는 것이다. 가령 미

---

19) "한국통신계약직노조, 캐리어사내하청노조, 전국건설운송노조, 린나이비정규직노조, 인사이트코리아노조, 대송택노조, 방송사비정규직노조, 대영cc노조 등의 **장기투쟁**을 전개하고 있다. 일부 사업장에서는 부분적인 합의와 현장복귀를 하였으나 노동조합으로서의 조건을 확보하지 못하고 있다. (…) 비정규직노조의 투쟁은 **돌입 이후에나 지역에서 후속지원하는 형태로 진행**되면서 계획적인 사업이 어려운 상태였으며 지원의 한계가 있었다." (민주노총, 2002: 252~253, 전년도 사업보고, 강조는 인용자)

20) "비정규직노조의 장기간 처절한 투쟁으로 사회여론화를 확대하였으나, 반면 **한통계약직노조와 캐리어 사내하청노조의 투쟁과정 속에서 정규직 노조와의 대립으로 문제가 발생**하기도 하였[다.]" (민주노총, 2002: 263, 전년도 사업보고, 강조는 인용자) "앞으로 비정규노동자 투쟁은 정규직과 최대한 함께 할 수 있도록 해야 하며, 한국통신계약직노조와 캐리어사내하청노조의 투쟁사례를 반드시 정리하여 이후 투쟁에 반영되도록 해야 함." (민주노총, 2002: 18, 23차 대의원대회)

조직 노동자 조직화를 위한 5억 기금의 경우 3년이 지난 2003년 대의원대회 시점까지 전체 조합원 대비 모금율이 25%인 1억6천만 원에 불과했다(민주노총, 2003: 117~123, 전년도 사업보고). 각급 조직 사업주체 역시 미조직·비정규직 관련 임원 및 담당자가 선임되지 않은 경우가 많았고, 선임되었더라도 형식적이거나 사업을 전담하지 않는 경우가 대부분이었으며, 사업체계 역시 관련 부서가 설치되지 않은 경우가 허다하여, 2000년 총연맹 차원에서 신설한 미조직특위는 회의체에 머물 뿐 사업단위로 기능하지 못하고 있다고 평가되었다(민주노총, 2003: 124, 전년도 사업보고).

이상의 현상들은 사실 단기간에 해결되기 어려운 구조적 기원을 갖는다는 점에서 더 문제적이었다. 관련하여 첫째로 꼽을 수 있는 것은 비정규직의 취약한 제도적 힘이었다.[21] 그 극단에는 노동자성 자체를, 따라서 노동3권 자체를 부정당하는 특수고용 노동자가 있었다. 하지만 현행법상으로 노동3권이 보장되어 있는 간접고용 노동자나 기간제 노동자 등도 노동3권이 유명무실하긴 마찬가지였다. 우선 간접고용 노동자의 경우 고용과 사용이 분리되어 있어 실질적 지배력을 갖는 원청사용자에게 사용자 책임, 즉 노동3권의 수범 의무를 부과할 수 없다는 게 문제였다. 기간제 노동자의 경우 근로계약, 따라서 노사관계의 시한부성·불안정성으로 말미암아 계약만료 시점 이전에도 노동자가 사용자에게 노동3권에 대한 수범 의무를 적극적으로 강제하기 어려웠다.[22] 이렇듯 비정규직은 노동

21) "기업별단위의 비정규직노조 결성과 유지는 더욱 어려운 상황으로 나타나고 있으며, 전국적 단일직종의 비정규직노조 역시 노조결성 이후 단체협약 체결 등의 정상적인 노조활동이 보장되지 못하고 있다. **노동자이면서도 노동자로 인정하지 않는 각종 악법들과 규제로 인하여 노동3권에 배제**되어 있는 비정규노동자들의 문제는 **결코 스스로의 힘만으로는 해결하기는 매우 어려운 조건**에 처해 있다." (민주노총, 2002: 256, 전년도 사업보고, 강조는 인용자)

22) "계약직 노동자들은 늘 신분과 고용이 불안정하다. 계약직 노동자들의 상당수가

법적 권리 및 보호에서 형식적·실질적으로 배제되어 있었으며, 그 결과 교섭력을 심각하게 훼손당했다. 비정규직 조직화 및 투쟁이 활로를 찾지 못하고 장기투쟁으로 가는 가장 큰 이유 중 하나가 이것이었다.

실제로 특수고용직인 학습지 노동자들과 레미콘 운송노동자들은 행정부와 법원에서 노동자성을 부정당함에 따라 노사관계의 안정화에 이르지 못하였다(민주노총, 2003: 67, 28차 대의원대회). 2003년부터 본격화된 건설노조에 대한 공안탄압의 발단은, 노동법상 수범 의무가 없는 원청업체 소속 현장소장과 단체협약을 체결했다는 것이었다. 원청을 상대로 한 하청노동자들의 단체교섭 및 단체행동은 노동법으로 보호받기는커녕 형법상 공갈·협박으로 범죄화되었다. 한국통신의 기간제 노동자들이 노조를 결성했을 때 사측은 즉각 '계약해지'로 응수했는데, 당시의 법 해석에서 계약해지는 해고가 아니었으므로 부당노동행위로 간주되지도 않았다. 즉 저임금과 열악한 노동조건이라는 문제 상황을 근로계약관계상 사용자를 향한 전투적 조합주의 전술을 통해 해결한다는 1987년 이후 민주노조운동의 관행적 해법은, 비정규직의 경우에는 불리한 실정법·행정집행·법해석으로 인해 제대로 작동하지 않았다. 노동3권의 보호막 없이 사용자와 정권의 극심한 탄압을 맞닥뜨리는 것은, 자생적으로 조직된 비정규직들이 감당하기 어려운 것이었다.

둘째, 조직화와 단체행동에 불리하게 작용하는 비정규직의 노동과정 및 존재 형태였다. 취약한 제도적 힘과 탄압이 일종의 상수라고 할 때, 이에 맞설 수 있는 조직력과 단체행동 없이 조직화를 진전시키기란 어려

2년 이상 계속근무를 해 왔지만, 1개월에서 길어봐야 1년 단위로 계약을 체결해 왔다. 일방적인 계약이었다. '계약'을 해야 하는 불안정성이 노동자들을 '주면 주는 대로', '시키면 시키는 대로' 일하도록 만들었다. '반항'은 곧 '실업자'가 될 수밖에 없는 상황이 저임금과 열악한 노동조건을 강요했다." (이운재·정경원 엮음, 2002: 21)

운 일이었다. 하지만 비정규직들의 노동과정은 이에 불리하게 작용했다. 일례로 외환위기 이후 조직된 대표적 비정규직인 특수고용노동자들의 경우, 노동과정이 개별화되어 있고, 업무가 사업장 외부에서 이루어지는 경우가 많아서 단결의 기초가 되는 일상적 교류와 만남 기회 자체가 부족했다. 또 제조업처럼 공단 등 특정 지역에 밀집해 있다기보다 전국적으로 분산되어 있어, 노조 결집이 어려울뿐더러 일상적 활동에 필요한 최소한도의 조건을 갖추지 못하는 경우가 많았다(김진억, 2002: 23~24). 비정규직 노동자를 그간의 관행대로 기업별 노조 형태로 조직한 초기의 시도가 대부분 실패한 이유 중 하나가 이것이었다(민주노총, 2005: 77~78, 35차 대의원대회 별첨).

셋째, 비정규직 당사자들의 준비 및 훈련 부족이었다. 외환위기 이후 비정규직의 자생적 조직화는 체계적 준비와 계획을 거치기보다는, 고용불안 및 노동조건 저하라는 당면 현안에 떠밀려 급박하게 조직된 경우가 대부분이었다. 그러다 보니 준비 및 훈련 부족이 다반사였다. 물론 1987년 노동자대투쟁 역시 자생적이었고 따라서 충분히 준비된 것은 아니었다. 그러나 1987년 노동자대투쟁을 촉발한 1987년 6월항쟁과 2000년대 비정규직 자생적 조직화를 촉발한 외환위기는, 그 성격이 완전히 상반되는 것이었다. 전자에서는 주체적인 준비가 다소 부족하더라도 객관적인 정세의 유리함을 이용할 수 있었다면, 후자는 조직화에 불리하게 작용할 공산이 큰 정세였던 만큼 철저한 준비가 필요했다. 더욱이 1987년 노동자대투쟁의 주력군은 대공장노조 등 조직력이 뒷받침되는 노동자들이었던 데 반해, 2000년대의 비정규직들은 앞서 살펴본 것처럼 제도적 힘과 조직력이 상대적으로 취약했고, 그러다 보니 노조 결성 시점에서 좌초하거나 어렵사리 노조를 건설한 후에도 노조를 유지하지 못하는 경우가 부지기수였다(민주노총, 2005: 162, 전년도 사업보고). 요컨대 사전에 철저

히 준비하고 조직화를 진행해도 성공 여부가 불투명한 상황에서 충분한 준비 없이 뛰어든 것이 2000년 이후 비정규직의 자생적 조직화를 교착에 빠뜨린 주요 원인 중 하나였다는 것이다.

넷째, 이상의 준비 및 훈련 부족을 보완해 줘야 할 민주노총 등 상급단체의 조직 관행·문화가 공세적인 미조직 조직화 사업보다는 기존 조직 유지·관리 및 현안대응 중심이었다는 것도 문제로 지적되었다. 미조직 조직화 사업은 일부 담당자만의 몫이었고, 이들 담당자 역시 전담자가 아니라 조직유지 관리 및 투쟁을 함께 맡는 경우가 대부분이었으며, 드물게 전담자가 있는 경우라도 조직화 이외의 업무를 외면할 수 있는 상황이 아니었다는 것이다(민주노총, 2005: 162, 전년도 사업보고). 아울러 비정규직 중 상당수는 노조의 존재감이 희미한 신규산업에 속해 있었는데, 이 때문에 당사자들뿐만 아니라 이들이 찾아간 상급 단위노조 역시 관련 정보나 준비가 부족한 경우가 많았던 것도 문제로 지적되었다.

요컨대 2000년을 전후해 아래로부터 분출한 비정규직 조직화와 투쟁이 이미 2000년대 초반 '장기투쟁'으로 상징되는 한계에 부딪혀 교착상태에 빠져 있었고, 이 한계는 대부분 비정규직 당사자 수준에서 해결하기 어려운 구조적이고 복잡한 문제였다는 것이다. 이는 '전략적' 대응, 곧 총연맹 차원의 중장기적이고 목적의식적이며 체계적이고 공세적인 대응을 요하는 것이었다(민주노총, 2003: 124, 전년도 사업보고). 2003년 등장한 민주노총의 전략조직화 노선은, 기본적으로 이 같은 문제 상황에 대한 대응 양식으로서 제기된 것이었다.

3장

KCTU

총연맹 전략조직화 의사 결정과 전개 과정

김경란

Ⅰ. 서론

본 장의 목적은 총연맹 전략조직화 의사 결정과 전개 과정의 현황과 특징을 정리하여, 새로운 사업 방향을 설정하는데 참고할 만한 시사점을 제시하는 데 있다. 전략조직화 사업은 2003년 첫발을 떼기 시작해, 지난 20년 동안 노동 계급 대표성 확대 및 조직문화 변화와 혁신을 꾀하기 위한 민주노총의 핵심 전략이었다. 초기 조직화 전략은 목적의식적이고 공세적인 조직화에 방점을 두었지만, 이후 기수가 바뀌면서 선택과 집중을 통한 전략조직화, 200만 노동자 조직화 실현 등을 주요 목표로 하여 중단없이 전개되어 왔다. 이 글은 총연맹이 2003년부터 전개한 사업을 기수 별 목표와 방향, 핵심 대상, 재정과 인력, 조직 시스템, 조직문화 혁신 등 다섯 가지 영역으로 나누어 주요 흐름과 특징을 살펴본다. 이를 통해 20년 전략조직화 사업의 성과와 한계, 그리고 앞으로의 과제를 정리하면서 함의를 도출하고자 한다.

Ⅱ. 시기별 전략조직화 사업 의사 결정과 전개 과정

1. 전략조직화 사업 모색기 (2003년~2005년)

1) 개요

1997년 IMF 직후 몰아닥친 신자유주의 구조조정과 노동시장 유연화로 불안정 고용 노동자가 빠르게 증가하였고, 이는 비정규직 조직화와 투쟁으로 발전되었다. 초기 조직화는 주로 지역본부를 통한 자발적인 상담에 많이 의존했으며, 이러한 흐름은 연맹의 조직화 사업에도 활력을 불어넣는 계기가 되었다. 그러나 문제는 조직화 사업 접근 방식이 매우 수세적이고 무엇보다 정규직 중심의 조직문화 환경이 영향을 미쳐 '소극적 조직화'의 한계를 뛰어넘지 못했다. 민주노총은 이러한 문제를 극복하고 더 적극적으로 미조직·비정규직 사업을 벌이기 위해 2003년부터 조직 대상과 영역을 분명히 하고, 인력과 재정을 집중적으로 투입하는 전략조직화 사업으로의 전환을 꾀했다.

2003년 2월 28차 정기 대대에서 노동운동의 미래를 가름할 중심 사업으로 5개년 비정규직 조직화 사업 방침이 확정되었다. 정규직과 비정규직 계급적 단결을 통해 신자유주의를 저지하고 조직문화 환경 개선과 혁신, 사업 체계 구축 및 인력과 재정 확보, 사회적 연대 확장을 주요 사업 목표로 설정했다. 바야흐로 조직화 사업을 '전략' 차원으로 고민하기 시작한 첫 단계로, 조직활동가 양성·훈련이나 전국적 사업 시스템 구축과 같

은 요소들이 중요하게 다뤄졌다. 세부적으로는 사내하청, 서비스유통, 특수고용, 공공서비스 비정규직, 건설일용 노동자를 5대 전략 부문으로 정했으며, 조직 사업에 투입할 100명의 전담 조직활동가 양성 계획도 수립했다. 아울러 민주노총은 처음으로 5년이라는 사업 기간을 정하였는데, 이는 수년에 걸쳐 꾸준히 추진해야 실질적인 성과를 거둘 수 있다고 보았기 때문이었다.

하지만 담대한 계획에 비해 사업 추진은 쉽지 않았고, 특히 전략조직화에 대한 조직 내 인식이 통일되지 못해 많은 시행착오가 발생했다. 결국 2년 만에 5개년 사업은 한계에 봉착했으며, 총연맹은 이러한 결과를 가져온 원인이 전략 부재와 인적, 물적 토대의 취약성, 변화하지 않는 조직문화 환경 때문이라고 판단했다. 특히 처음 시도한 전략조직화 개념을 두고 조직내 인식이 통일되지 않아 일사불란한 사업 추진이 어려웠던 점을 고려하여 “인력과 예산 집중 배치(인력, 재정 집중), 핵심조직화 대상 설정(핵심부문 설정), 체계적인 조직화 전략과 계획에 따라(전략과 체계 마련) 공세적으로 진행되는 미조직·비정규직 조직화 사업”을 '전략조직화' 개념으로 정립하였다.

[표 3-1] 전략조직화 5개년 사업 흐름

	1단계			2단계	
	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
전략 사업	- 전략사업 사업계획 수립(1/4분기), 사업 주체형성(2/4분기), 사업체계 형성 (~3/4분기), - 단위노조 사업계획 수립 - 각종 실태조사	- 전략 조직화 본격적으로 전개 - 사업 주체, 체계 확대강화	- 1단계 전략사업 마무리, 평가 - 2단계 전략사업 준비	- 2단계 전략사업 전개	- 2단계 전략사업 전개
차별 철폐 투쟁	- 상반기: 임단협, 최저임금, 대선 공약화 대정부국회 투쟁 - 하반기: 입법 쟁취 투쟁 주력 - 비정규사업장 공동투쟁전개	- 공동투쟁 주체와 수위 확대	- 법 개정 쟁취	- 법 개정 쟁취	
교육 사업	- 조직가학교 1년차 - 비정규직 현장간부 학교 - 정규직에 대한 교육계획수립	- 조직가학교 2년차 - 대상에 따른 교육 - 현장간부 학교 - 전문교육기관 설립	- 조직가학교 3년차 - 수준에 따른 교육 - 현장간부 학교	- 학교 4년차 - 간부 학교	- 학교 5년차 - 간부 학교
문화 환경 개선 전략 캠페인	- 1년차 전략 캠페인 - 조직문화·환경 개선 사업계획 수립 - 비정규연대기구 확대강화 - 비정규직 · 중소영세노동자 조직참여방안 마련	- 2년차 전략 캠페인 - 조직문화 · 환경 개선 사업 - 비정규직 할당제 추진	- 전략캠페인 - 조직문화 · 환경 개선 사업	- 전략 캠페인 - 조직문화 · 환경 개선 사업	- 전략 캠페인 - 조직문화 · 환경 개선 사업
정책 사업	- 불안정노동자 고용실태조사 - 비정규직조직화 연구(특수고용, 유통) - 장애인노동자 고용대책 연구 - 임금차별 해소 정책연구	- 파견노동, 가내노동 연구 - 중소영세 사업장 고용실태 연구	- 파트타임 노동 연구 - 비정규직 직업능력개발 연구	- 통일 후 노동자 고용에 대한 연구	- 비정규 노동 연구 마무리

자료: 민주노총 제28차 정기대대, 2003. 2.28

2) 영역별 주요 내용

(1) 핵심 조직화 대상

조직화 가능성과 파급력, 주체적 준비, 산업 구조 변동과 같은 객관적 요인을 고려해 전략 조직 사업으로 5대 부문을 확정했다. 초기에는 총연맹과 산별·연맹의 준비 정도를 감안해 사업 체계 마련과 주체 형성, 사업 계획 틀 구성에 집중했다. 부문별로 살펴보면, 사내하청은 불법파견 근절·직접고용·정규직화 쟁취를 위한 노동부 진정 투쟁, 임단협 투쟁을 매개로 비정규 주체 발굴 및 육성, 조직화 조건을 확보하는 데 중점을 두었다. 그러나 실행 과정에서 많은 사업이 계획대로 추진되지 못했다. 총연맹은 하청노동자 조직화를 위한 정책, 법률, 교육 사업 지원을 맡았으나 업무 하중으로 역할을 제대로 수행하지 못했으며, 조직화를 실제 담당했던 연맹(금속, 화학 등)과도 결합력이 떨어져 사업에 어려움을 겪었다. 산업 구조 변동과 맞물려 비정규직 노동자가 확대 추세에 있던 서비스 유통은 업종의 특성상 여성 노동자 비율이 높다는 점에 주목했다. 166만 도소매업 노동자 중 대형소매업(백화점과 할인점) 노동자를 1차 조직 대상으로 설정하고 총연맹과 서비스연맹, 해당 주체들과 사업 기획팀을 구성해 실태조사 및 조직화 사례 연구 사업을 추진했다. 약 100만 명으로 추산되었던 특수고용 노동자는 대부분이 직종(업종) 노조로 조직되어 있어 조직화 환경이 상대적으로 좋고 대중적 폭발성도 높다고 보았다. 이에 텔레마케터와 보험모집인, 화물지입차기사, 학습지노동자교사, 레미콘지입운전기사, 골프장경기보조원 단위가 참여하는 민주노총 특수고용 대책회의를 운영하고, '노동자성 인정' 투쟁을 매개로 전국적 조직화 사업의 기초 토대를 쌓았다. 사업 추진의 성과도 나타나 화물운송 노동자들이 조직화에 성공했는데, 운송하역노조가 화물운송-특수고용노동자를 조직하기 위

해 수년간에 걸쳐 집중한 조직화 사업의 결과였다. 공공서비스 부문은 장기적으로 '가칭)공공서비스 노조' 건설을 목표로 하면서 사업을 논의하고 이끌어 갈 비정규직 대책회의를 구성해 조사 사업 등을 추진했다. 그러나 공공부문 비정규직 관련 이슈나 투쟁 사업을 통합해서 추진하다 보니 상대적으로 전략조직화 사업에 역량을 집중하지 못했다. 건설일용도 마찬가지로 현안 투쟁(공안탄압 분쇄 및 단협 인정 투쟁, 건설플랜트 투쟁, 용인-동백지구 일용노동자 조직화 투쟁 등) 위주로 사업이 전개되었다. 전반적으로 5대 부문 조직화 사업 추진 과정에서 전략 목표가 명확하지 않았고, 총연맹과 산별·연맹의 부족한 인력 및 허약한 체계 등이 주요 문제점으로 지적되었다.

[표 3-2] 비정규직 5대 전략조직화 사업

구분	추진 계획	진행
하청 노동자	- 대공장 하청노동자에서 전체 사업장 확산 - 비정규 주체 발굴, 조직화 조건 형성 - 전략사업장과 지역 선정. 전국적 관점 조직화 추진	- 임단협을 통한 조직화 조건 마련 진행 - 조직사업장에 대한 사안별 지원 - 전략적 차원에서 인력과 재정 투여 미흡
서비스 유통	- 대형소매업 노동자 전략 대상으로 선정 - 조직방안, 사업계획 수립, 사업주체 형성 - 2004년 사업단위 구성, 본격적 사업 전개	- 조직방안과 계획 수립을 위한 기초연구 사업 진행
공공 서비스 비정규직	- 전국공공서비스노동조합 건설 추진, 총연맹(지역본부) 지원 - 전략기획팀 구성: 정책, 조직과 투쟁 지원	- 4개 지역 공공서비스노조 창립, 본격적인 조직화 사업 전개
특수고용	- 화물운송노동자, 레미콘지입노동자, 골프장경기보조원, 학습지교사, 보험모집인을 전략대상으로 선정 - 해당 연맹, 노조와 함께 조직화 추진	- 운송하역노조 전조직역량 가동, 화물운송노동자 조직화 성과 →화물통준위 - 덤프노동자 조직화 →덤프연대 - 이외 사업 추진 안됨
건설일용	- 조직화 관련 법·제도개선, 정책방안 마련 등 정책 지원 집중	- 건설일용노동자 조직화 전개

(2) 자원 – 5억 기금 모금 재결의 및 조직활동가 양성

가. 5억 기금 모금 재결의

민주노총은 2000년 1월 정기 대대에서 비정규 미조직 노동자 조직화 사업을 위한 체계 확립과 재원 마련을 위해 5억 원 특별 기금 조성을 결의했다. 조합원 1인당 1,000원씩 가맹조직에서 걷어 총모금액의 절반은 총연맹에서, 나머지 절반은 지역본부 사업에 사용하기로 정했다. 2003년 9월까지 모금액은 약 1억 4천만 원으로 조직화 및 교육선전 사업, 집회 비용에 사용되었다. 민주노총은 2003년부터 시작한 5개년 사업을 위해서 별도 기금을 조성하지 않고 목표액에 못 미친 5억 기금을 재결의하고 추가로 미조직비정규 사업비 예산 15% 확충 방안을 채택했다.

나. 조직활동가 양성

총연맹은 잘 훈련된 조직가가 전략조직 사업의 성패를 좌우한다고 판단해 100명의 조직활동가를 양성하고 비정규직 사업을 담당할 300명의 간부 훈련 계획을 세웠다. 미조직비정규 사업 담당자를 대상으로 한 1차 조직활동가 학교는 2003년 2월부터 3월까지 열려 42명의 조직가를 배출하였다. 이는 민주노총 최초의 준비된 조직활동가 교육으로 비정규 미조직 조직화라는 과제를 실현하기 위해 특화된 교육이었다는 점에서 큰 의미를 지녔다. 이어 2003년 10월부터 2004년 2월까지 학생운동과 사회운동 출신의 신규 활동가를 대상으로 실무교육과 현장실습을 결합한 조직활동가 학교도 열어 2003년 18명, 2004년 33명을 배출하였다. 그러나 신규 활동가를 발굴해 5대 부문 전략 사업에 투입하려던 계획은 실행되지 못했다.

[표 3-3] 조직활동가 2박3일 집체교육

<table>
<tr><th></th><th>첫째 날</th><th>둘째 날</th><th>셋째 날</th></tr>
<tr><td>7:00
8:00</td><td rowspan="6"></td><td>기상, 아침식사</td><td>기상, 아침식사</td></tr>
<tr><td>9:00</td><td rowspan="2">〈제3강〉
비정규직 조직화 사례와 과제</td><td rowspan="2">활동계획 세우기</td></tr>
<tr><td>10:00</td></tr>
<tr><td>11:00</td><td rowspan="2">〈조직화 사례 발표〉</td><td>자신에게 편지쓰기</td></tr>
<tr><td>12:00</td><td>평가 및 퇴소식</td></tr>
<tr><td>13:00</td><td>점심식사</td><td>점심식사</td></tr>
<tr><td>14:00</td><td>짐 정리 및 접수</td><td rowspan="2">〈제4강〉
비정규요구 임단협 사례와
실천방안</td><td rowspan="9">실천의 현장으로!</td></tr>
<tr><td>15:00</td><td>입소식/참가자소개</td></tr>
<tr><td>16:00</td><td rowspan="2">〈여는 강의〉
신자유주의와 미조직,
비정규 노동자</td><td>〈사례〉
비정규요구 임단협 사례</td></tr>
<tr><td>17:00</td><td rowspan="2">〈제2강〉
민주노총 비정규미조직
사업방향과 과제</td><td rowspan="2">〈조별토론〉
조직화방안 및 임단협 실천방안</td></tr>
<tr><td>18:00</td></tr>
<tr><td>19:00</td><td>저녁식사</td><td>저녁식사</td></tr>
<tr><td>20:00</td><td rowspan="2">〈조별토론〉
소개합니다.
왜 비정규, 미조직
노동운동인가?</td><td>〈조별토론 발표 및 종합토론〉</td></tr>
<tr><td>21:00</td><td>활동계획 세우기 1</td></tr>
<tr><td>22:00</td><td>조별토론 결과발표</td><td rowspan="2">연대와 단결의 밤</td></tr>
<tr><td>23:00
24:00</td><td>평가와 나눔</td></tr>
</table>

(3) 사업 체계와 시스템

사업 전담자 확보, 가맹·산하 조직 미조직특위 구성과 전국적 사업 시스템 구축이라는 목표를 세웠다. 이에 따라 총연맹은 미조직특위 안정화를 위해 힘을 기울였지만 다수의 조직 상황은 이에 미치지 못했다. 2003년 기준 총 31개 가맹·산하 조직 중 미조직특위가 18개 조직에서 구성되었고, 사업 전담자는 13명이었다. 2004년에도 상당수 조직에서 미선임 사업 책임자가 많고 회의 참여율도 낮아 사업을 집행하는데 통일성과 집중성을 발휘하기 어려웠다. 이러한 현실은 미조직특위 참여율에서 잘 드러났는데, 2004년 기준 조직 내부 사정으로 미조직특위 회의 결합이 어려웠던 민주버스, 택시, 시설연맹, 비정규교수노조를 제외한 12개 산별연맹의 회의 참가율은 평균 38%(84회 중 32회), 지역본부는 48%(112회 중 54회)에 그쳤다. 무엇보다 총연맹 스스로 전담 체계나 인력을 갖추 못한 점은 가장 큰 문제였다. 총연맹 비정규실은 법 개정 투쟁과 현안 투쟁 지원 등 비정규직 관련 정책, 조직, 투쟁 영역을 모두 총괄했다. 이러다 보니 사업 담당자들의 업무 하중이 컸고, 시기별로 부상하는 쟁점에 따라 적은 역량이 이리저리 분산되어 상대적으로 장기 전략인 조직화 사업은 소홀해지기가 쉬웠다.

[표 3-4] 산별연맹 미조직비정규 사업체계(2004.12)

소속	담당자	전담자	전담 부서	미조직특위	
				구성유무	특위장
중앙		4	미조직 비정규사업실	구성(미조직특위)	신승철 부위원장
건설산업	1	0	조직국	구성(현장사업위)	이태영 수석부위원장
공공		2	미조직 비정규실	구성(비정규특위)	김태진 부위원장
금속산업		2	미조직비정규 사업실	구성(비정규특위)	이우봉부위원장
대학	1	0	조직국	구성안됨	없음
민주버스	0	0	없음	구성안됨	없음
민주택시	1	0	없음	구성안됨	없음
병원	0	1	조직2국	구성(미조직노동자위원회)	홍명옥부위원장
사무금융	1	0	없음	구성(비정규직특별위원회)	김경진부위원장
서비스	1	0	조직국	구성(비정규특위)	최동재 프레야c.c위원장
시설	3	0	없음	구성안됨	없음
언론	1	0	없음	구성안됨	박병완 부위원장
여성	1	0	없음	연맹 자체가 비정규사업 주력 -> 구성 불필요	없음
비정규 교수	0	0		구성안됨	없음
전교조	1	0	조직실	구성안됨	없음
화물 통준위	1	0	조직국	구성안됨	이상배 대전지부장
화학섬유		1	조직국	구성(미조직특위)	김홍제부위원장
계	12명	10명	총연맹, 9개연맹	총연맹, 7개 연맹	총연맹, 10개 연맹

[표 3-5] 지역본부 미조직비정규 사업체계(2004.12)

소속	담당자	전담자	전담부서	미조직특위	
				구성 유무	특위장
서울	3	1	조직국 (미조직비정규팀)	구성(미조직특위)	이남신부본부장
인천	1	0	조직국	구성(비정규사업장 대표자 및 연맹사업담당자 회의)	최동식 부본부장
경기	1	0	없음	구성(미조직특위)	조환구부본부장
충북		1	조직국 비정규사업부	구성안됨	없음
대전		1	조직부	구성(미조직특위)	조민제부본부장
충남	1	0	없음	구성(미조직특위)	박종필부본부장
전북	1	0	조직국	구성(미조직특위)	정광수 지역건설위원장
광주 전남		1	조직국	구성(미조직특위)	홍강표 수석부본장
대구	1	0	조직부	구성(미조직특위)	윤병태비정규교수노조
경북	0	0	미조직비정규국	특위급 미조직비정규실	없음
경남	0	1	조직2국	구성(미조직특위)	고용수부본부장
울산	1	0	조직국	구성안됨	이영도 미조직특위장
부산		1	미조직비정규 사업국	구성안됨	없음
강원	1	0	조직국	구성(비정규특위)	박경선 재능교사노조지부장
제주	1	0	조직쟁의국	구성안됨	없음
계	11명	6명	13지역	11지역	10지역

(4) 조직문화 환경 개선

조직문화 환경 개선 사업은 기업별노조, 대공장·정규직·조직 노동자 중

심의 운동을 극복하는 주요한 수단으로 여겨졌다. 총연맹은 노조운동의 새 흐름을 만들기 위해서는 산별운동과 미조직비정규직 운동의 결합이 필수적이며, 미조직 전략조직화 사업을 통해 정규직 중심의 관성화 된 조직문화를 혁신해야 한다고 보았다. 그러나 세부 방안을 세움에 있어 조직혁신에 걸맞은 과제가 분명하지 못했고, 조직화 사업과도 잘 연계되지 않아 실제 추진된 것은 빈약하기 짝이 없었다. 그나마 2003년 미조직 5억 기금 모금 재결의 과정에서 전략조직화 사업의 중요성을 환기하고, 노조 이미지 개선사업으로 진행한 전략 캠페인도 일부 지역에서 성과를 거두었다. 2004년에는 비정규 강령 제·개정과 규약, 규칙 변경 준비나, 조직활동가 학교와 연계한 교육 강사단 구성 등 교육 사업에 일부 진척이 있었다.

(5) 소결

민주노총 출범 이후 지속해서 제기된 비정규·미조직 노동자 조직화 과제가 2003년부터 전략조직화 사업으로 발전하였다. 2000년 미조직특위 구성과 5억 기금 모금 사업으로 시작된 조직화 사업이 민주노총 중심 사업이자 노동운동의 미래를 가름할 중요한 과제로 부상한 것이다. 총 5개년 계획으로 수립된 2003년 방침은 목적의식적으로 준비되고 기획된 조직화, 적극적이고 공세적인 조직화로 전환하는 출발점으로, 조직 대상을 분명히 하고 인력과 재정을 집중적으로 투입하는 방식이었다. 이를 통해 총연맹은 새로운 노동운동의 흐름을 만들어 조직률 정체와 계급 대표성 위기를 극복하고자 했다.

이에 따라 2003년부터는 전략 조직 사업으로 5대 부문을 설정하고 실태조사와 같은 기초 사업과 주체 형성, 사업 체계 마련 등에 집중했다.

특히 총연맹에서는 조직활동가 학교를 열어 조직화 사업을 담당할 활동가와 간부 양성 훈련을 실시하고, 총연맹-산별연맹-지역본부로 이어지는 미조직 사업 전국적 시스템 구축도 중요한 과제로 설정했다. 그러나 5개년 계획을 실행한 지 2년 만에 전담 역량과 시스템 부족, 조직활동가 육성 이후 전략 부문 배치 실패, 정규직 중심의 조직문화 환경과 관행에 막혀 한계에 직면했다. 또한 조직화 사업이 활발해지면서 산별연맹 사이에 조직 대상 중복에 따른 갈등도 나타나기 시작했는데, 이를 조정하고 예방하는 총연맹의 역할 부재론도 제기되었다. 결국 총연맹은 미조직 사업 담당자들과 의결 단위 토론을 거쳐 5개년 사업을 재설계했으며, 2005년 민주노총 1기 전략조직화 사업이 그 시초가 되었다. 1기 사업은 전략적, 공세적 조직화를 위한 전략, 인력, 재정, 사업 체계 구축에 방점을 두면서, △집중 조직화 대상 설정, △5대 전략사업 중심, △조직화 사업을 담당할 조직활동가 양성 계획으로 구성되었다.

2. 1기 의사 결정과 전개 과정 (2005년~2009년)

1) 개요

민주노총은 2005년 제33차 정기 대대에서 목적 의식적으로 준비되고 기획된 조직화, 적극적이고 공세적인 조직화를 기본 기조로 설정했다. 2003년 이후 추진한 전략조직화 사업이 소극적·자발적 성과에 머물렀다는 평가에 따라 1990년대 이후 미국 노총(AFL-CIO) 스위니 집행부가 채택한 노동운동 재활성화 전략이자 조직화 모델을 참조하여 새로운 전환을

시도한 것이었다(권순원, 2005).[23] 핵심 대상을 설정하여 인력과 재정을 조직화 사업에 집중적으로 투입하는 전략에 따라 1기 사업의 기본 방침은 △비정규직 조직화 전략 부문 설정, △조직활동가 양성, 배치, △비정규 조직화 기금 조성, △비정규 조직화 사업체계 구축, △전 조직적 비정규 조직화 사업 환경 조성, △사회적 연대 확장으로 정했다(민주노총 2005년 사업보고서, 2006).[24] 이를 통해 역량의 한계 때문에 조직유지나 관리, 투쟁 중심의 사업에 벗어나지 못하는 기존 노조 활동을 혁신하고, 정규직, 대공장 중심의 민주노총을 탈피하여 미조직, 비정규 중심으로 조직을 재구조화할 수 있는 전환점으로 삼고자 했다.

2006년부터 본격적으로 시작된 1기 사업은 다음과 같이 결정되었다. 우선, 5대 전략 부문은 2003년부터 전개해 온 유통서비스, 공공서비스, 사내하청, 건설 일용, 특수고용으로 선정했다. 아울러 50억 기금을 모금하여 사업 재원을 마련하고 조직활동가 90명을 양성해 5대 부문에 투입하기로 했다. 조직문화 혁신과 관련해서는 총연맹과 가맹·산하 조직은 2007년까지 사업비 30%를 미조직비정규 사업비로 배정하고 인력과 재정을 집중하며, 강령, 규약, 단체협약 개정과 같은 제도 개선과 사회적 연대 확장 전략 캠페인, 상시 교육체계 설치 등을 주요 과제로 설정했다(제33차 정대, 2005).

---

23) AFL-CIO 스위니 위원장은 AFL-CIO내에 조직국을 새롭게 창설하고, 노총 예산 가운데 30%를 조직화 사업에 할당했으며, 산하 지역지부와 단위노조 사업을 미조직 노동자 조직화를 위한 체제로 재편했다.

24) 비정규직 전략조직화 사업이란 비정규직 조직화를 위한 사업에 인력과 재정을 집중 투입하여 핵심 조직화 대상 설정 및 체계적인 조직화 전략과 계획에 따라 공세적으로 진행하는 비정규직 조직화 사업을 말한다.

2) 영역별 주요 내용

(1) 핵심 조직화 대상

유통서비스, 공공서비스, 사내하청, 건설 일용, 특수고용 비정규 노동자를 5대 핵심 조직화 대상으로 설정했다. 이들 부문이 선정된 이유는 다음과 같다. 먼저, 산업별 고용 형태 변화에 따라 확장된 유통서비스 산업에서 종사하고 있는 비정규직 여성 노동자 조직화가 매우 중요하다고 판단했다. 공공서비스 영역은 정부가 사용자이거나 영향력을 행사하고 있는 지방자치단체 비정규직(시설, 청소, 사회복지)을 선정하였는데, 공공부문 비정규직 문제 해결과 동시에 정해진 사업 기간 내에 조직화 성과를 낼 수 있다고 보았다. 병·의원 비정규 노동자는 사업 주체인 보건의료노조의 준비가 탄탄한 점이 선정 이유가 됐고, 사내하청은 정규직과 비정규직 노동자 연대 및 사내하청 노동자의 투쟁과 제도 개선 과제를 연계한 조직화를 염두에 두었으며, 건설 일용은 오랫동안 축적한 조직화 경험과 조직 확대의 높은 가능성을 고려했다. 2단계 사업으로 배치한 특수고용은 2000년대 이후부터 전개한 '노동자성 인정' 법 개정과 연계해 조직화 사업을 벌이면서 유관 산별연맹의 주체 형성과 사업 역량 강화에 초점을 맞췄다.

[표 3-6] 5대 핵심부문

핵심 부문	조직 대상
유통서비스	백화점, 할인점, 편의점, 전문판매점, 대형 슈퍼마켓
공공서비스	지방자치단체 비정규직(시설, 청소, 사회복지), 병•의원 비정규직 100인 이상 규모, 청소용역 여성 비정규직
사내하청	철강산업 사내하청 및 공단지역 조직화
건설일용	토목건축, 플랜트, 전기원
특수고용	텔레마케터, 보험설계사, 화물지입차 기사, 학습지 교사, 레미콘 지입 운전기사, 골프장 경기보조원 등

5대 핵심 부문의 초기 사업은 토대를 강화하기 위한 기본 체계 구축에 집중했다. 사업단의 구성은 해당 연맹, 해당 노조, 지역본부, 조직활동가 외에 필요시 관련 단위까지 참여할 수 있도록 열어 놓았으며, 연맹이 책임지고 운영하도록 했다. 이에 따라 각 사업단은 산별연맹의 준비 정도에 맞게 꾸려졌지만, 현장에 투입할 조직활동가 배치가 이루어지지 못하면서 바로 사업에 돌입할 수 없었다. 이는 민주노총 내부 사정과 무관치 않았는데 2005년 초 발생한 조직 내부 갈등으로 정상적인 조직 운영이 어려워지면서 많은 사업이 추진되지 못하거나 뒤로 밀렸다. 전략조직화 사업의 경우에는 대표적으로 조직가 학교가 계속 열리지 못해 5대 전략 부문 사업을 담당할 조직활동가 양성 훈련을 시행하지 못했다(민주노총 2005년 사업보고서, 2006).[25)]

2006년부터 본격화된 각 사업단의 활동을 세부적으로 살펴보면, 서비스연맹 책임하에 구성된 유통서비스 조직화 사업단은 △판매사원과 외식

25) 2005년 초 민주노총은 기아자동차 취업 비리 사건으로 사회적 뭇매를 맞고, 내부적으로는 사회적 교섭 안건으로 인한 대의원대회 폭력 사건이 발생하면서 1년 내내 조직 운영이 불안정했다. 2006년에도 직선제 연기 공방으로 대의원대회가 정상적으로 개최되지 못했으며, 지도부 사퇴와 전재환 비상대책위를 거쳐 2007년 조준호 집행부가 출범했다.

업체 비정규직, 청과 판매 등 업종별 단일노조 건설, △백화점과 할인점 등 대형종합소매점 거점 조직화에 집중했다. 그 결과 백화점 화장품 5사 및 이랜드 등 3천여 명의 미조직비정규 노동자를 조직하는 성과를 거두었지만, 사업 역량에 비해 조직화 대상이 너무 넓어 선택과 집중 전략을 잘 구현하지 못했다. 공공서비스는 지자체 비정규직 전략사업단을 구성하여 사업을 벌인 결과 예산 확보, 전담 부서 구성, 조직활동가 양성 및 배치, 일부 지역에서 조직화에 시동을 거는 등 성과가 있었다. 그러나 조직활동가와 노조 조직 담당자 사이에 유기적 협조체계를 잘 구축하지 못했으며, 내부적으로는 조직화 사업에 대한 간부와 조합원의 인식 제고 사업이 효과적으로 진행되지 못했다. 보건의료노조 병·의원 사업은 미조직노동자 조직위원회를 중심으로 사업을 집행하면서 모범 사례 발굴에 집중했지만, 일상 조직 사업과 전략 사업이 명확히 분리되지 않았고, 중앙 사업 체계의 불안정 때문에 실태조사와 같은 각종 사업의 성과가 조직화로 이어지지 못했다. 사내하청 노동자 조직화는 금속노조 미조직비정규사업실, 지역본부와 지역지부 미비 사업 담당자, 천 명 이상 사업장 비정규사업 담당자가 참여하는 미조직비정규사업 특별위원회를 구성하여 1사 1 노조 사내하청 조직화 사업에 집중했다. 정규직·비정규직 연대를 확장하는 계기가 되었으나 일부 소수 지역지부에 한정되어 전 조직으로 확산하지는 못했다. 건설산업연맹은 4개 업종분과(토목건축협의회, 플랜트협의회, 건설기계 분과, 전기원분과)와 5개 권역별 지역본부(수도권, 영남지역, 대전·충청지역, 광주·전남지역, 전북지역)를 중심으로 조직화 사업을 전개했다. 그러나 복잡한 도급구조와 높은 이동성 등 산업 특성으로 인해 단시일 내 만족할 만한 조직적 성과를 내기에는 역부족이었으며, 기존의 일상적 조직 활동과도 차별성이 적었다는 평가를 받았다(민주노총 전략조직화 사업평가 토론회, 2009).

(2) 자원 – 50억 기금 모금과 조직활동가 양성

가. 50억 기금 모금

총연맹은 50억 기금 사업의 목표를 단순히 돈을 모으는 것이 아니라 비정규직 조직화 전략을 실현하기 위한 핵심 수단이자 민주노조운동의 연대성을 회복하는 계기로 설정하였다. 이에 따라 50억 기금 모금을 위해 '민주노총 재창립에 버금가는 결의'로 조합원 조직화에 나설 것을 가맹·산하 조직에 요구했으며, 총연맹은 노조 순회 간담회와 교육을 담당하면서 산별연맹이 대의원대회 등 의결 단위에서 사전 결의를 추진할 수 있도록 독려했다. 모금 방식은 2005년 임·단협 타결과 동시에 조합원 1인당 1만 원 비정규 조직화 기금을 일괄 걷는 방식을 채택했다.

그러나 이 같은 노력에도 불구하고 2005년에 걷힌 모금은 병원연맹 78.69%, 여성연맹 72.44%, 서비스연맹 50.41%, 공공연맹 31.56%에 그쳤으며 나머지 연맹은 30%를 채 넘지 못했다. 이에 기한을 연장하여 납부 독려 운동을 벌인 결과 2009년까지 총 22억 원이 걷혔으며 이 중 약 12억을 조직활동가 활동비(임금, 3년간 지급), 정책, 교육 사업에 사용하였다.

[표 3-7] 50억 기금 중간 결산(2006.1~2009.8)

수입		지출		잔액	
내역	금액	내역	금액	내역	금액
기금	2,108,147,686	정책사업비	29,729,000	총수입	2,221,932,395
이자	113,784,709	임금	1,141,988,761	총지출	-1,216,892,531
		활동가육성비	25,720,140		
		교육사업비	19,454,630		
총계	2,221,932,395	**총계**	**1,216,892,531**	**총계**	**1,005,039,864**

나. 조직활동가 양성

2006년 상반기 1차 조직가 학교를 통해 선발된 24명을 총연맹 활동가로 채용하여 5대 핵심 전략 단위에 투입하였다. 총 90명의 조직 활동가 양성을 목표로 했기 때문에 총연맹은 1차 조직가 학교가 끝난 후 곧바로 2, 3차 훈련 과정을 계획했지만, 50억 모금 실적 저조 등 예산상의 이유로 더 이상 추진하지 못했다.[26)]

1차 조직가 학교는 산별연맹과 지역본부에서 추천받은 예비 활동가를 대상으로 2006년 4월부터 7월까지 약 3개월 동안 진행되었다. 교육은 3차에 걸친 이론 및 실무 교육, 8주간의 현장실습으로 구성되었는데, 노동운동과 비정규 투쟁에 관한 1차 기본 교육(2006.4.18.~4.21), 비정규 투쟁 사례 분석 2차 실무 교육(2006.4.25~28), 현장 활동에 대한 3차 실무 교육(2006.5.9~12), 현장 활동(2006.5.15~7.8)을 거쳐 4차 실무 교육(2006.7.14~15)으로 진행되었다. 그러나 교육 과정이 조직가 양성 훈련으로는 부족한 점이 많았으며, 특히 강의 내용이 일반적인 간부교육과 변별력이 없어 주요 문제점으로 지적되었다.

26) 2, 3차 조직활동가 양성 훈련은 2005년 기준 50억 기금이 9억 원밖에 걷히지 않아 더 이상 추진되지 못했다. 민주노총은 '비정규 활동가 학교는 기금 납부 실적이 저조하여 조직활동가 학교는 당분간 연기한다'라고 결정했다.

[표 3-8] 민주노총 1기 조직활동가 학교 프로그램

<table>
<tr><th></th><th>1일차(4/18)</th><th>2일차(4/19)</th><th>3일차(4/20)</th><th>4일차(4/21)</th></tr>
<tr><td>08:00</td><td rowspan="4"></td><td>아침식사</td><td>아침식사</td><td>아침식사</td></tr>
<tr><td>09:00</td><td>〈강의〉 민주노총 비정규 전략조직화 사업</td><td>〈강의〉 비정규직 유형과 실태</td><td>〈강의〉 성 평등과 여성노동자</td></tr>
<tr><td>10:00</td><td rowspan="2">〈강의〉 신자유주의와 비정규 노동자</td><td rowspan="2">〈강의〉 비정규직 조직, 투쟁 사례와 과제</td><td>자신에게 편지쓰기</td></tr>
<tr><td>11:00</td><td>평가 및 퇴소식</td></tr>
<tr><td>12:00</td><td>점심식사</td><td>점심식사</td><td>점심식사</td></tr>
<tr><td>13:00</td><td>참가자 접수</td><td>〈강의〉 노동조합이란 무엇인가</td><td>휴 식</td><td rowspan="13"></td></tr>
<tr><td>14:00</td><td>입소식 및 오리엔테이션</td><td>휴 식</td><td>〈토론〉 안내강의 회의, 토론 진행법</td></tr>
<tr><td>15:00</td><td>〈강의〉 여는 강의 비정규직 조직투쟁의 의미와 과제</td><td rowspan="3">〈강의〉 노동운동 역사</td><td rowspan="3">〈분임토론〉 왜 비정규미조직 운동인가?</td></tr>
<tr><td>16:00</td><td>휴 식</td></tr>
<tr><td>17:00</td><td>〈비디오상영〉 영상으로 보는 비정규직 조직과 투쟁</td></tr>
<tr><td>18:00</td><td>저녁식사</td><td>저녁식사</td><td>저녁식사</td></tr>
<tr><td>19:00</td><td></td><td rowspan="2">〈강의〉 활동가의 자세와 역할</td><td rowspan="2">〈전체토론〉 왜 비정규미조직 운동인가?</td></tr>
<tr><td>20:00</td><td>조별 나눔의 시간</td></tr>
<tr><td rowspan="2">21:00</td><td rowspan="2">전체 나눔의 시간</td><td rowspan="2">자치회 총회</td><td></td></tr>
<tr><td>〈자치회〉</td></tr>
<tr><td>22:00</td><td>휴 식</td><td>휴 식</td><td rowspan="3">단결의 밤</td></tr>
<tr><td>23:00</td><td rowspan="2">취 침</td><td>취 침</td></tr>
<tr><td>24:00</td></tr>
</table>

조직가 학교를 수료한 활동가들은 2006년 하반기 유통서비스(10명), 공공(공공서비스 6명, 병·의원 3명, 여성 청소용역 1명), 건설(3명), 서울본부(1명)에 투입되었다. 배치 기준은 △산업별 고용 형태 변화에 따른 총연맹 차원의 우선 집중 대상, △ 해당 조직에서 제출한 조직화 사업 계획서, △50억 기금 납부 실적, △제한된 역량으로 조직화 성과를 확인할 수 있는 대상, △비정규사업 예산 확보 등을 골고루 고려했다(21차 중집, 2005.10). 이들 활동가는 총 3년 동안 5대 핵심 전략 단위에서 조직 사업을 담당했으나, 1기 전략조직화 사업 완료 시점인 2009년에는 24명 중 15명만 남아 일부는 산별연맹에 상근 간부로 채용되었다(49차 정기 대대, 2010).

[표 3-9] 민주노총 조직활동가 배치 현황(2006.7~2009.5)

산별연맹	조직활동가 인원			현 배치 및 활동 지역	
	초기	현재	잔류 비율	수도권	지방
건설산업연맹	3	2	66.6%	경기안산 1	대전 1
공공노조	6	3	50%	서울 2	울산 1
보건의료노조	3	3	100%	인천 1	원주 1, 대구 1
서비스연맹	10	7	70%	서울 3	부산 2, 대전 1, 순천 1
여성연맹	1	0	0%	-	-
서울본부	1	0	0%	-	-
계	24	15	62.5%	7	8

자료: 민주노총 제49차 정기 대대, 2010.1.28

[표 3-10] 1기 전략조직화 조직활동가 현황

소속	이름	활동 영역	활동 내용
건설	구00	건설일용 (대전)	대구경북건설노조 총파업 및 현장 투쟁 지원, 지역 현장 노동자 조사 사업과 단체협약 체결 지원, 현장 투쟁 등
	이00	건설일용(06년 대구,07년부산)	대구지역건설노동자 조직화 및 선전전, 총파업 지원 및 부산건설 현장 사업단 공동사업
	진00	건설일용 (경기 서부)	대구경북건설노조 총파업 및 현장 복귀 투쟁 지원, 김장지구 현장사업팀 활동, 산목수 파업 투쟁 사전조직화 및 파업 투쟁, 현장 복귀 투쟁 지원, 08년 안포왕 지역 목수 조직화 및 건설노동자 조직화 사업
공공운수	강00	공공서비스 (서울)	학교 비정규직 및 지자체 비정규직 조직화, 송파구청 비정규직 조직과 투쟁 지원
	권00	공공서비스 (서울)	서울지역지부 건설, 서울지역 전략조직화 사업단 구성 지자체 비정규직 조직화, 신규 조직화 및 투쟁사업장 지원
	민00	공공서비스 (대전)	감시단속 노동자, 대학 내 청소용역 노동자 조직화, 학교 비정규직 노동자 조직화 사업
	손00	공공서비스 (대구 경북)	임단협 지원 활동 및 투쟁 지원, 사회복지노동자 조직화 네트워크 구성 및 사업
	최00	공공서비스 (울산)	울산 지역 전략조직화 기획팀 구성, 학교 비정규직 노동자 조직화 사업, 울산중앙케이블 방송지부 노조 결성 및 투쟁 지원
보건의료노조	한00	공공서비스 (인부천)	지역 전략사업단 구성, 지역 중소병원 실태조사 및 조직화
	홍00	공공서비스 (대구)	복음병원을 중심으로 7개 병원 지역지부 건설 미조직 사업장 (부당해고, 부당노동행위, 임금체불 등) 조직부터 노조 안정화 지원사업
	이00	보건서비스 (강원)	강원본부 미조직전략 조직화 사업단 구성, 현장 방문과 선전홍보, 미조직노동자 면담과 관계 형성, 노동 상담, 직종협회 연대사업, 예비 보건인 청년 학생 노동법 교육
서비스연맹	김00	유통서비스	현장 취업 활동, 유통서비스노동자 연고자 확보 및 사업장 실태조사
	노00	유통서비스 (서울)	미조직비정규 조직화를 위한 면담, 선전사업, 노동 상담 유통서비스 노동자 쉼터 모임 사업과 유통서비스본부 건설사업, 미개척 사업장 실태조사와 조직사업
	문00	유통서비스 (서울)	식음료 유통서비스본부 전국조직 건설과 유통서비스본부 건설사업, 이랜드 투쟁 지원 및 미개척 사업장 실태조사와 조직사업

소속	이름	활동 영역	활동 내용
	박00	유통서비스 (서울)	식음료 유통서비스본부 전국조직 건설과 유통서비스본부 건설사업, 이랜드 투쟁 지원, 미개척 사업장 실태조사와 조직
	박00	유통서비스 (서울)	현장 취업 활동, 유통서비스노동자 연고자 확보, 사업장 실태조사, 유통서비스노동자 쉼터 모임과 매장 선전전 및 이랜드 투쟁 지원
	이00	유통서비스 (대구)	식음료 조직화 사업, 식음료 유통서비스본부 전국조직 건설 전개, 이랜드 투쟁 지원
	이00	유통서비스 (부산)	지역 유통서비스 사업장 연고자 파악, 지역 노동시민단체 연대, 식음료 조직화 사업, 식음료 유통서비스본부 전국조직 건설과 서비스 유통서비스본부 건설사업, 미개척 사업장 실태조사와 조직사업, 이랜드 투쟁 지원
	이00	유통서비스 (광주전남)	식음료 조직사업, 식음료 유통서비스본부 및 유통서비스 매장 조직사업과 식음료 전국 순회 투쟁
	전00	유통서비스	현장 취업 활동, 사업장 실태조사 사업 및 투쟁 지원 월 1회 유통서비스 노동자 쉼터 모임, 유통서비스노조 설립
	주00	유통서비스	현장 취업 활동을 다양한 조직화 사업
서울 본부	허00	서울지역 전략 조직화 사업단	전략사업단 회의 운영 및 참가, 미조직 비정규 노동자 조직화 매뉴얼과 비정규 법안 선전물 제작
		유통서비스 부문	북부지역 '유통서비스 부문 전략조직화 사업 준비회의 및 '유통서비스 부문 북부지역 미조직비정규 조직화 사업단(가)' 운영 및 전체회의, 현장 선전전
			이랜드·뉴코아·까르푸 3사 공동투쟁본부 지원, 2사 공투본회의와 투쟁 뉴코아 강남점 비정규직 현장 조직화 사업, 비정규투쟁 지원과 선전전
		상담	공공노조 국민체육진흥공단 비정규지부, 르네상스 코리아 노조 등 노조설립 지원
		교육 사업	서울지역 조직역량 강화교육 기획 및 진행

자료: 2007년 민주노총 대의원대회 자료집

(3) 조직 시스템

총연맹은 2005년 9월 조직 개편을 통해 미조직비정규사업실을 해소하

고 비정규조직센터로 전환하면서 비정규 관련 영역 중 투쟁 지원사업은 조직쟁의실로, 정책 관련 사업은 정책실로 이관했다. 이와 같은 변화는 미조직비정규 사업을 조직의 골간 사업으로 위상을 높여 인력과 재정 집중 등 전담 체계를 구축하려는 시도였다. 비정규조직센터는 전략조직화 사업을 기획, 조정하고 조직활동가 양성 임무를 맡는 등 비정규직 조직화 사업을 총괄하는 역할을 맡았다. 그러나 얼마 못 가 총연맹은 2008년 사무처 개편 과정에서 비정규실과 조직실을 묶어 비정규조직실로 통합했고, 이에 따른 비판이 제기되자 2009년에는 다시 미조직비정규실로 재편하였다. 1기 사업이 추진되는 3년 동안 총연맹 내부 상황이나 조건에 따라 사업 체계와 사업 담당자가 수시로 바뀜에 따라 안정적으로 사업하기가 어려웠다.

1기 사업 체계는 총괄 전략사업단과 부문별 전략사업단으로 나누고, 총괄 전략사업단은 총연맹 임원(사무총장)과 비정규센터 담당자, 5대 부문 전략사업 담당자로 구성하였다. 그러나 사업단을 총괄했던 임원의 구속으로 회의 소집 등 운영이 원활치 못했다. 이에 전략사업단 기획회의가 총괄 사업단의 부족한 부분을 보완하면서 사업을 기획하거나 집행을 담당했다. 부문별 전략사업단은 해당 연맹, 해당 노조(때에 따라), 지역본부, 조직활동가, 필요시 관련 단위로 구성했으며, 산별연맹이 책임을 맡고 때에 따라 총연맹이 판단하여 지역본부가 관장할 수 있도록 했다.

한편, 총연맹은 미조직비정규 사업의 총괄 기구로 기능했던 미조직비정규특별위원회 강화를 위해 모든 가맹·산하 조직에 비정규 조직화 사업을 벌일 수 있는 체계를 갖추고 이를 뒷받침할 수 있는 예산 확보와 사업 담당자를 선임하도록 요청했다. 그러나 32개 가맹·산하 조직 중 미비특위 담당 임원을 선임하거나 사업 전담 인력을 확보하지 못한 조직이 많아 회의 참석률도 저조하고 운영도 원활하지 못했다.

(4) 조직문화 환경 개선

조직문화 환경 개선을 위해 비정규직 할당제 등 조직 내 의사 결정 구조 개선, 비정규 강령 제정, 비정규 가입 규약과 단체협약 개정과 같은 제도 개선을 우선 과제로 설정하였다. 총연맹은 그 첫 번째 시도로 '대의원, 중앙위원 비정규 할당제'규약 개정안을 준비해 2006년 38차 임시대의원대회에 안건으로 제출했다. 정규직·비정규직 계급적 단결을 도모하고, 민주노총 각종 사업에 비정규 노동자 참여를 제도적으로 보장하려고 했으나 집행부 안은 많은 논란 끝에 대의원대회를 통과하지 못했다. 조합원과 간부의 인식 변화를 목표로 추진한 비정규 강령 제정이나 비정규직 산별 가입 운동의 경우에는 구체적 방안을 수립하지 못해 진전이 없었다. 이외에 중요한 조직문화 환경 개선 사업 과제였던 조직 사업비 예산 30% 확보, 상시 교육체계 설치, 미비 조직화 사회연대 확장을 위한 전략 캠페인 사업도 기대한 만큼 결과를 내오지 못했다. 그러나 전략조직화 사업의 필요성이 확장됨에 따라 비정규 문제를 임·단협 공동 요구로 내걸거나 비정규직 노동조건 개선과 고용 안정을 요구하는 조직도 나타나 산별조직 활동에 긍정적 변화도 나타났다.

(5) 소결[27]

1기 사업은 전략적이고 공세적인 조직화를 목표로 핵심 대상을 설정하고 인력과 재정을 집중하여 체계적인 조직화 전략과 계획에 따라 추진한 최초 사업이었다. '50억 모금 운동'을 추진해 총 22억 기금을 확보하고 조직활동가 24명을 양성했으며, 이들을 5대 핵심 부문에 투입했다. 조직

27) 이상의 내용은 민주노총 1기 전략조직화 공식 평가에 기초해 정리하였다.

문화혁신 사업으로는 강령, 규약, 단체협약 개정과 같은 제도 개선과 예산 확보, 전략 캠페인, 상시 교육체계 설치를 목표로 설정했으나 큰 진전이 없었다. 사업 체계 구축에도 힘을 기울였으나 전략조직화 사업은 여전히 미조직비정규사업 부서와 담당자 몫으로 국한되었으며, 조직화 사업을 뒷받침할 사업비 30% 배정은 이루어지지 못했다. 이처럼 1기 사업은 한계가 많았지만, 관성적인 노조 활동의 변화를 촉진하고 전략조직화 사업에 대한 공감대를 넓혀 2기 사업으로 이어질 수 있는 발판이 되었다(민주노총 2009년 사업보고서, 2010).[28]

1기 사업에 대한 영역별 공식 평가는 다음과 같다.

첫째, 1기 전략조직화 사업 평가에서 중요하게 지적된 것은 전략의 유실이었다(49차 정기 대대, 2010). '전략 조직화'에 걸맞은 조직 체계 구축, 조직활동가 양성, 핵심 대상 선정에서 실패했다고 평가했다. 먼저, 총연맹은 사업 전반을 관장하고 조정하는 역할을 맡았으나 담당 부서 개편과 인력의 잦은 교체로 이 역할을 제대로 해내지 못해 사업의 책임성과 권위를 담보할 수 없었다. 또한, 조직활동가 양성 사업은 "민주노총 차원의 비정규 860만 노동자 조직화 사업에 새로운 장이 열리게 되었다"고 선언할 만큼 1기 사업의 핵심 전략이었지만 이에 부합하는 총연맹 준비가 부족했다고 평가했다(39차 정기 대대, 2006). 조직 내부적으로 조직활동가에 대한 위상이 명확하지 않아 일부 가맹조직에서는 인력 투입 연장선으로 바라보는 경향이 있었고, 무엇보다 조직활동가를 전략조직화사업

28) 2008년 3월 18일 민주노총 전략조직화 사업 평가와 과제 워크숍이 개최된 후 2008년 4월부터 8월까지 세 차례에 걸쳐 미비특위 전체회의 및 수련회에서 1기 전략조직화사업 중간평가가 이루어졌다. 또한 연구팀에서 제출한 평가 초안을 중심으로 2기 전략조직화 모색을 위한 토론회가 2009년 3월부터 6월까지 3차례 진행되었다.

주체로 세우기 위한 총연맹과 가맹·산하 조직의 준비가 부족했다는 점을 인정할 수밖에 없었다(김철식 외, 2010). 조직화 대상에 대한 전략적 판단의 부족함도 지적되었다. 5대 전략 단위는 산업 구조의 변화, 비정규직 상태와 특성, 주체적 준비, 조직화 용이성을 고려하여 잘 선정되었지만, 주체 역량을 고려하지 않은 채 대상을 너무 폭넓게 잡아 역부족이었다는 평가가 많았다. 이에 따라 선택과 집중의 필요성이 제기되었다.

둘째, 50억 기금 모금 운동은 절반의 성공에 그쳤다. 2005년 대의원대회 의결을 통해 1인당 1만 원의 50억 기금을 결의했지만 1기 전략조직화 사업이 끝난 2009년 총모금액은 22억이었다. 50억 기금 조성사업은 사업 재원 마련이라는 직접 목표 외에 미조직비정규 사업에 대한 중요성을 확산하고 가맹·산하 조직의 노조 활동 변화를 꾀하려 했다는 점에서 매우 중요했다. 그러나 민주노총 재창립 결의에 걸맞은 총연맹 차원의 적극적인 교육선전, 조직 사업이 부족했고, 가맹조직별로 기금 조성에 대한 이해나 절실함이 편차가 있어 전 조직적인 운동으로 전개하기에는 한계가 있었다.

셋째, 전 조직적 환경 개선 및 인식 변화를 위한 조직문화혁신 사업이 전반적으로 기대에 미치지 못했다. 미조직비정규 사업을 담당자와 조직 활동가의 사업으로만 인식하는 경향이 여전히 남아 있어 가맹·산하 조직의 중심 사업으로 자리잡는데 한계로 작용했다. 비정규직 강령의 별도 제정과 비정규직 가입 허용, 규약 개정은 수행되지 못했으나, 반면 정규직 노조의 교섭과 투쟁에서 비정규직 의제를 포함하려는 적극적인 노력이 있었다. 보건의료노조 산별교섭에서는 정규직 조합원의 임금 인상액 일부를 비정규직 정규직화와 차별 해소 협약을 체결하고, 일부 조직에서는 비정규직 노동자 조직화와 투쟁을 지원하는 모범 사례도 나타났다. 그러나 비정규노동자 조직화와 연계한 산별노조 가입 운동은 추상적 수

준에 그쳐 대중운동으로 발전하지 못했다.

넷째, 비정규직 문제를 사회적으로 의제화하기 위한 연대 활동은 어느 정도 성과를 거두었다. 민주노총은 이랜드 투쟁, 최저임금 캠페인을 시민사회 단체와 공동사업으로 추진했으며, 비정규악법 반대 투쟁은 국회와 정치권에 영향을 미쳐 비정규직 문제를 전 사회적인 이슈로 확장했다.

3. 2기 의사 결정과 전개 과정 (2010~2013년)

1) 개요

1기 전략조직화 사업의 마지막 해인 2009년은 연초에 불거진 성폭력 사건으로 인해 민주노총에 대한 사회적 비판과 고립화 공세가 강화되고, 지도부 총사퇴, 비대위, 보궐 지도부 선출로 이어져 지도집행력이 상당히 취약한 시기였다. 이런 어려운 상황에서도 민주노총은 2009년 제45차 정기 대대에서 1기 사업의 한계를 극복하는 방향으로 2기 전략조직화 사업 계획을 수립했다. 그러나 대대 이후 1기 사업 평가 일정이 지연되고 의결 기구 논의가 길어지면서 사업 계획을 확정하는데 약 1년의 세월이 걸렸다.[29]

2010년 1월 49차 정기 대대에서 중소영세 비정규 노동자 조직화를 중심으로 한 2기 전략조직화 사업 계획이 확정됐다. 핵심 방향은 1기에서

29) 전략조직화 사업을 다음과 같이 정의하였다. 핵심 대상을 설정하여, 인력과 재정을 집중하고, 체계적인 전략 조직화 계획에 따라 공식적으로 진행하는 사업, 이런 사업은 아래로부터의 연대, 새로운 주체 형성을 통한 정체성 회복, 산별노조 내용을 채우는 조직문화혁신사업이다.

추진했던 5대 핵심 부문 유의미성을 계승 발전시키면서 선택과 집중을 이뤄내고, 가맹·산하 조직의 비정규 조직화 사업 일상화를 통한 조직문화 혁신을 설정했다.

2기 사업은 2010년부터 시작되어 2013년까지 추진되었다. 핵심 조직화 대상은 서울 남부공단과 인천공항으로 결정하고, 12개 지원사업도 포함되었으며 이주 노동자 조직화 사업은 총연맹의 관장 하에 추진되었다. 조직문화혁신 사업은 제대로 수행이 되지 않은 1기 과제를 계속 추진하고, 가맹·산하 조직의 미조직비정규 사업을 추동하기 위해 비정규사업 실천 보고대회, 정규직·비정규직 연대 강화를 위한 비정규 장기 투쟁사업장과 자매 결연사업 맺기 등과 같은 사업이 추가되었다.

2) 영역별 주요 결정 내용

(1) 핵심 조직화 대상

2기 사업은 1기 사업의 핵심 대상이었던 5대 부문의 유의미성을 인정하면서 중소영세 사업장 비정규직을 핵심 대상으로 설정하였다. 5대 부문을 폐기했기보다는 가맹·산하 조직에 지속적인 조직화 과제로 책임을 부여하고, ‘선택과 집중’ 원칙을 구현하기 위함이었다. 아울러 총연맹은 이주 부문 조직화를 위해 네팔노총과 MOU를 체결하여 이주 활동가를 채용했으며, 진보 교육감 당선에 따라 정치적 공간이 열리면서 지역에서부터 조직화 사업이 활발하게 전개되었던 학교 비정규직 조직화 사업에도 한시적으로 역량을 집중했다.

핵심·지원사업 선정 방식은 ‘사업 공모제’를 도입했다. 가맹·산하 조직이 신청한 19개의 조직화 계획을 취합하여 설명회를 개최한 후 △미조직

비정규실 사업 선정 내부 토론, △미비특위 선정 계획과 절차 확정, △제출 조직 면담 조사와 외부 평가팀 토론을 거쳐 중집에서 확정했다.[30] 선정 기준은 △2기 사업 기조와 방향과 부합한 지 여부, △집행 체계 구축, △자원 확보 방안, △조직화 대상에 대한 준비, △법·제도 개선 과제 등을 종합적으로 고려했다(2기 전략조직화 사업평가, 2013). 그러나 이러한 기준에 맞추어 2, 3개의 핵심 전략 사업을 결정하려던 총연맹의 계획은 최종 심사 과정에서 뒤집어졌다. 사업 계획서를 제출했지만 선정 과정에서 탈락한 가맹·산하 조직이 추가 선정 및 사업비 지원을 재차 요구했기 때문이었다. 결국 중집은 이러한 요구를 수용해 사업 계획서를 제출한 모든 조직을 지원사업으로 선정하였다(19차 중집, 2010). 이에 따라 서울남부지역과 공공운수노조연맹 인천공항은 2기 전략조직화 핵심사업으로 정하고, 건설노조 펌프카, 대형유통서비스 및 할인점, 화학섬유 웅상공단 지역 등 12개 지원사업이 확정되었다.

30) 민주노총 2기 전략조직화 사업 선정 외부 심사위원은 김종진 한국노동사회연구소 연구위원, 이남신 한국비정규노동센터 소장, 진숙경 성균관대 HRD센터 선임연구원)이었다. 전반기 전략조직화 사업 평가는 외부 3인(김종진, 이남신, 김혜진 철폐연대 상임활동가)으로, 후반기 사업 평가는 내부 1인(김태현 정책연구원장)과 외부 5인(이남신, 김종진, 김혜진, 진숙경, 오민규 전비연 연대협력팀장) 등 총 6인으로 구성되었다.

[표 3-11] 가맹·산하 조직 전략조직화 공모 현황

번호	사업명	제출조직
1	대형유통매장 내 유통업 미조직·중소·영세·비정규직	서비스
2	부산(신)항만지역	공공운수 5
3	인천공항지역	
4	서울지역 대학 내 비정규직	
5	전북지역 간병요양	
6	의료연대 간병요양	
7	보건의료산업 청년-예비노동자 조직화를 위한 희망캠프	보건의료
8	펌프카	건설 3
9	토목건축	
10	플랜트건설	
11	농협내 비정규직, 보험모집인, 채권추심직	사무
12	양산시 웅상공단	화섬
13	은평지역 중소영세서비스노동자	서울 2
14	구로공단지역	
15	반월시화공단지역	경기
16	청소용역(지자체, 학교, 민간), 삼성·LG·포스코 대기업 조직	경북
17	중소영세공단지역 + (산별 지역본부의 조직화 지원)	대구
18	지자체 비정규직	인천
19	지자체(무기계약직과 민간위탁), 중소영세공단, 간병요양	경남

자료: 민주노총 2010년 사업 보고서

[표 3-12] 2기 전략조직화 사업 현황(2010.10~2013.9)

가맹·산하 조직		사업명	지원 기간
핵심사업	서울본부	서울남부지역 전략조직화	2011~2013
	공공운수	공항지역 전략조직화	2011~2013
	총연맹	이주 전략조직화 사업(네팔노총 MOU체결)	2010~2014
지원사업	서울본부	은평지역 중소영세 비정규 조직화	2011~2012
	건설노조	펌프카 전략조직화	2011~2013
	공공운수	대학 비정규직 조직화	2011~2012
	보건의료	청년·예비노동자 희망캠프 사업	2011~2012
	사무금융	농협 비정규직 조직화	2011~2012
	서 비 스	대형유통서비스, 할인점 전략조직화	2011~2013
	화학섬유	웅상 공단지역 전략조직화	2011~2013
	인천본부	지방자치단체 비정규직 조직화	2011~2012
	경기본부	반월·시화 공단 조직화	2011~2012
	대구본부	중소영세 공단지역 조직화	2011~2012
	경북본부	청소/용역 및 무노조 대기업 노조설립	2011~2012
	경남본부	지방자치단체/중소영세공단/간병요양 조직화	2011

2대 핵심사업과 주요 지원사업의 전략조직화 사업 개요는 다음과 같다.[31)]

가. 공공운수노조연맹 인천 공항

공기업 중 비정규직 간접고용 노동자 비율이 높은 인천공항은 전국에 흩어진 공항 조직화를 위한 시금석 역할 외에 파급력, 확장성 측면에서 의미가 있었다. 인천공항 사업단은 인천 공항을 거점으로 의제화와 제도

31) 이상의 내용은 민주노총 2기 전략조직화 평가를 요약했다.

개선 투쟁을 벌여 공공 부문 비정규직 문제 해결을 위한 단초를 마련하고, 공항 간접고용 노동자 조직화에도 힘을 쏟았다. 주요 활동으로는 공공 부문 간접고용의 폐해를 알리기 위해“직접고용 정규직화”의제를 선정하여 사회 여론화했고, 대정부, 대국회 투쟁을 통해 법·제도 개선 과제를 정치적 쟁점으로 만들어 냈다. 특히 현장 정규직 조합원과 연계한 조직화 사업을 강화하면서, 인천공항을 중심으로 김포공항, 김해공항 등 주요 공항 거점 조직화 사업을 확대했다.

나. 서울본부 남부지역

남부지역 전략조직화 사업은 중소 영세 노동자 조직화를 목표로 지역(공단) 전체를 대상으로 한 지역 조직화의 전형을 만들고자 했다. 먼저 금속노조 1지부 1공단 전략조직 사업과 연계하여 제조업 조직화 활동을 강화하면서 일부 공장 현장에 초동 주체를 세우는데 중점을 두었다. 신생 조직이 만들어지면 단체협약 투쟁을 지원해 일정한 성과를 내오고 이 과정에서 발굴한 노동자들을 조직화 사업의 주체로 키워냈다. 아울러 도심 공단지역 특성을 고려하여 초기업 단위 노조를 고민하는 화학섬유 등 유관 가맹조직들과 공동 활동도 모색했다. 특히 사업을 추진하면서 ‘노동자의 미래’라는 이름으로 노동조합과 지역의 시민사회단체를 포괄하는 공동사업 단위를 결성하여 지역 운동과 노동조합 운동의 접합점을 만들어 내고자 했다. '노동자의 미래'는 ‘무료노동 이제 그만’, ‘근로기준법을 지켜라’ 의제로 지역 캠페인을 조직하고, 지자체와 지역 사용자단체, 노동부와 ‘근로기준법 준수 공동선언’을 체결했으며 ‘근로자건강지원센터’ 설립을 이끌어내는데 중심 역할을 했다.

다. 건설노조 콘크리트 펌프카

콘크리트 펌프카(이하 CPC) 전략조직화 사업은 동일한 생산 공정에 따른 건설 현장의 작업 방식을 고려해 펌프카, 레미콘, 타설공 노동자로 확대하는 조직화 사업을 시도했다. 이에 따라 수도권, 부산, 울산에서 펌프카 분회가 설립되고, 이를 기반으로 전국적으로 건설 현장의 펌프카 유관 업종 노동자 9백여 명을 조직했다. 건설노조는 이러한 성과를 이어가고 미조직 사업을 강화하기 위해 펌프카 분회를 건설기계지부로 편재했다.

라. 서비스연맹 대형유통서비스와 할인점

업종 동질성을 기반으로 한 대형유통서비스, 할인점 조직화를 위해 노동조건 개선 의제화 활동에 집중하면서, 조직문화 혁신을 위해 조합원 의식 제고에 힘을 기울였다. 법·제도 개선을 위한 활동으로 노동조합, 정당, 민중 단체, 시민사회단체, 상인단체를 포괄하는 '유통산업특별법 제정을 위한 전국연석회의'를 꾸렸다. 이 연대체가 중심이 되어 국회의원 간담회, 토론회, 기자회견 등 다양한 활동을 전개해 영업시간 제한과 주 1회 휴점제 실시 등을 담은 유통법 개정이라는 성과를 이뤄냈다. 아울러 유통서비스 판매직 노조가 주축이 되어 전 조합원 교육과 연 1회 연맹 교육 의무 참석을 조직해 의식 향상에 힘썼으며, 전국에 흩어져 있는 유통서비스 매장 조직화를 위해 민주노총 지역본부와 공동사업을 벌여 미조직 노동자(비정규 노동자 포함) 4천여 명을 조직했다.

마. 화섬연맹 웅상지역 공단

지방 농공단지인 경남 양산 웅상지역 공단 노동자를 대상으로 노동자

건강권 의제와 결합한 조직화를 시도했다. 유독성 화학물질 대체 조례 제정을 위한 실태조사를 하고, 양산시 의회, 경남도 의회 등을 상대로 전국 최초 '발암물질 없는 안전한 세척제 대체 노력 지원조례 제정' 운동을 전개했다. 아울러 공단 이주 노동자 조직화 사업을 위해 영남권역 이주 활동가들과 연대도 강화했다. 웅상지역 공단 사업은 가장 열악한 처지의 중소영세 사업장 노동자를 대상으로 조직화 사업을 시도했지만, 장기적이고 집중적인 자원 투입 없이는 구체적인 성과를 거두기가 쉽지 않은 사업이기도 했다. 하지만 어려운 조건 속에서도 각종 캠페인과 공단 신문 발행, 조례 제정을 위한 대중적 토대를 만들어 향후 웅상공단지역 조직화를 위한 교두보를 마련했다.

바. 이주 노동자 조직화 사업

이주 노동을 총연맹 전략조직화 사업 대상으로 정한 후 사업을 전담할 이주 활동가 초청 사업을 추진했다. 이주 노동자의 현실을 잘 아는 이주 활동가를 채용하여 조직화 사업에서 질적 전환점을 만들고자 한 것이다(제21차 중집, 2009.8). 2010년 9월 29일 민주노총은 네팔노총과 '양자간 협력에 관한 양해각서(MOU)'를 체결하였으며 한국에서 활동 중인 네팔 이주 노동자 '우다야 라이'를 조직활동가로 채용했다. 이에 따라 그동안 선언에 그친 민주노총의 이주 조직화 사업이 한걸음 진전할 수 있게 되었다. 이주 관련 조직 사업으로는 이주 노동자들의 단결과 화합을 꾀하는 세계 노동절 기념 노동자대회를 개최했으며, 각 지역 이주 단체와 나라별 이주 공동체를 잇는 네트워크 형성에도 힘썼다. 사업체계 구축을 위해 이주 노동권 담당자 회의를 운영하고, 이주 노동자에 대한 민주노총 조합원들의 인식 전환을 위해 '이주 노동자의 권리, 우리의 권리'

란 조합원용 교안 자료집을 만들어 배포했다.

사. 학교 비정규직 조직화 사업

2010년 6월 진보 교육감이 6개 지역에서 당선되어 학교 비정규직 조직화를 위한 우호적 환경이 조성되었다. 이러한 흐름을 타고 전국학교비정규직노조가 결성되었으며 민주노총도 2011년 '비정규직 없는 학교 만들기' 사업에 적극적으로 나섰다. 전교조, 공무원노조 교육청 본부, 전국학교비정규직노조가 참여한 중앙 사업단을 구성하고 서울, 경기, 강원, 광주, 전남 등에서는 지역 사업단이 만들어졌다. 학교 비정규직은 짧은 기간에도 불구하고 전국에서 약 2만여 명이 조직되는 성과를 거두었다.

(2) 자원 – 50억 기금과 사업비 예산 확충

50억 기금 중 1기에 집행하고 남은 약 12억을 중소영세 노동자 조직화 사업, 이주 조직활동가 활동비로 사용하였다. 사업 예산 집행 단위는 중집이라 전략조직화 사업단은 3개월 주기로 사업 계획서를 제출하여 중집 위원들의 심사를 거쳐 예산을 지원받았다. 해당 사업의 진행 경과를 점검하여 제출된 계획이 정당한 사유 없이 집행되지 않으면 지원을 중단할 수도 있었다. 이러한 엄격한 기준 때문에 2기 사업 말미에는 요건을 갖추지 못한 사업은 탈락하기도 해 지원사업이 많이 줄었다. 이런 와중에 2013년 12월 2기 사업 종료와 함께 50억 기금 고갈이 예상된다며"지속적인 사업을 위해 시급히 대책을 수립하라"라는 회계감사 의견이 대의원대회에 보고되었다. 이에 미비특위는 내부 토론을 거쳐 100원 의무금 적립(안)을 향후 재정 확보 방안으로 제시했지만, 의결 단위에서 공식 안건으로 심도 있게 다뤄지지 못했다.

전략조직화 사업비 확보를 위한 보완책으로 사업비 예산 확충도 주요 방침 중 하나였다. 이에 따라 총연맹 기금을 지원받는 산별연맹과 지역본부에 자체 미비 기금을 설치하고, 전체 사업비 중 미조직비정규 사업에 일정 비율(30%) 이상을 배정하며, 전담 인력 2명을 배치할 것을 권고했다(민주노총 비정규노동 운동사, 2017). 총연맹도 모범을 보이기 위해 예산을 확충한 결과 2004년부터 2009년까지 5%도 채 되지 못했던 미조직 사업비 예산이 2010년부터 8%대로 상승했다. 그러나 30%로 정한 목표에는 턱없이 못 미쳤으며, 일반 사업비(정책, 홍보, 교육)로 책정한 미조직비정규 사업을 포함해도 10% 남짓에 불과했다(2기 전략조직화 사업 평가와 향후 과제, 2013).

[표 3-13] 민주노총 사업비 대비 미조직비정규 사업비 비중(단위: 원, %)

년도	내역	예산	결산	집행율	사업비 대비	
					예산 비중	집행 비중
2004	사업비	1,230,643,000	714,691,606	58.1%	**8.3%**	6.3%
	미비사업비	102,348,000	44,770,679	43.7%		
2005	사업비	1,336,446,540	970,103,870	72.6%	**4.6%**	2.1%
	미비사업비	60,940,000	20,003,329	32.8%		
2006	사업비	1,392,793,670	734,712,015	52.8%	**1.9%**	4.0%
	미비사업비	26,060,000	29,329,220	112.5%		
2007	사업비	1,671,068,620	888,103,672	53.1%	**1.3%**	1.4%
	미비사업비	21,600,000	12,842,196	59.5%		
2008	사업비	1,495,492,000	1,353,397,201	90.5%	**5.6%**	5.4%
	미비사업비	83,940,000	73,620,840	87.7%		
2009	사업비	2,221,000,000	1,895,689,899	85.4%	**3.6%**	4.0%
	미비사업비	80,700,000	75,144,727	93.1%		
2010	사업비	1,774,524,120	1,399,048,885	78.8%	**6.6%**	8.4%
	미비사업비	117,000,000	117,129,240	100.1%		
2011	사업비	1,644,318,650	1,076,847,088	65.5%	**8.7%**	8.2%
	미비사업비	142,580,000	88,660,992	62.2%		
2012	사업비	1,582,195,800	1,119,656,842	70.8%	**7.2%**	7.2%
	미비사업비	114,064,000	81,370,640	71.3%		
평균	사업비	1,594,275822	1,128,027,898	69.7%	**5.3%**	5.2%
	미비사업비	83,248,000	60,319,069	73.6%		

*2013년 민주노총 사업비는 1,450,000,000원으로 최근 7년 동안 총액은 감소하는 추세.
자료: 김종진·김경란 외(2013), 『민주노총 미조직 비정규 전략조직화사업 진단과 과제』, 민주노총에서 수정 보완.

(3) 조직 시스템

총괄 전략을 수립하고 가맹·산하 조직의 사업을 관장해야 하는 총연맹 사업 체계는 여전히 불안정했다. 2010년 이후 매년 미조직비정규 사업 담당 실장과 해당 담당자가 교체되었으며, 심지어 담당자 1인 사업으로

축소되어 운영되기까지 했다. 사업단 운영은 총연맹 담당자가 가맹·산하 조직 전략조직화 사업위원회(또는 추진위원회) 집행 체계에 참여해 사업 결합력을 높이려고 했다. 전략조직화 사업을 논의·집행하는 담당자 회의는 2011년 분기별, 2012년 격월로 운영되었으며, 사업 평가를 정기적으로 진행했다. 그러나 가맹·산하 조직별로 사업 체계가 다르고, 전담 인력이 없는 지역본부의 결속력이 떨어져 회의 운영이 원활하지 않았다. 무엇보다 문제가 됐던 것은 총연맹 사업 체계의 불안정과 부족한 인력이었다. 한, 두 명의 전담 인력으로 2개의 핵심사업과 12개의 지원사업을 총괄하는 것은 쉽지 않았으며, 이에 따라 2기 사업을 거치면서 전략조직화 사업에 대한 총연맹의 사업 책임성과 권위가 현저히 떨어졌다.

2003년부터 민주노총 미조직비정규 사업을 총괄해 온 미비특위도 위상에 걸맞은 역할을 제대로 해내지 못했다. 그 첫 번째 이유는 논의 구조 때문이었다. 미비특위는 비정규 투쟁 조직화와 지원, 비정규 입법 투쟁 등 모든 사업을 통합해서 다루다 보니 전략조직화 사업을 특화해서 논의하기 어려웠다. 두 번째는 가맹·산하 조직의 비정규 조직화 사업 체계가 덜 갖춰진 점이었다. 2009년 기준 32개 가맹·산하 조직 중 담당 임원이 선임되지 않은 조직은 모두 12곳으로 2008년 10곳에 비해 후퇴했고, 사업을 책임지는 산별과 지역본부 담당 임원의 회의 참석률도 저조했다. 그나마 2기 사업이 본격적으로 진행되었던 2011년에는 상황이 호전되어 사업 담당자가 총 27명으로 늘었다.

(4) 조직문화 혁신

조직문화 혁신 목표로 설정한 전략조직화 사업의 전 조직적인 일상화, 내면화와 관련해서는 유의미한 성과들이 나타났다. 공공운수노조연맹은

2006년부터 연맹 차원의 조직화 사업을 꾸준히 지속하면서 조합원 의무금 중 100원을 전략조직화 사업에 배정하였고, 금속노조는 사업비의 약 20%를 미조직비정규 사업비로 편성해 전략 지역 사업과 이주 사업에 투입하는 등 긍정적 변화가 있었다. 서비스연맹은 2011년 연맹 규약 개정을 통해 비정규국을 신설하고 대의원과 간부를 대상으로 투쟁사업장 지원 기금을 자발적으로 모금하여 특수고용 투쟁사업장을 지원했으며, 2기 사업을 추진하면서 전 조합원 의무교육을 시행했다. 반면 총연맹이 1기 사업과 연속성을 가지고 추진한 선언과 강령 개정이나, 비정규사업 결과 연 1회 보고 의무화, 1,000인 이상 사업장 비정규 장기 투쟁사업장과 자매결연 맺기 등 정규직-비정규직 연대를 강화하는 현장 단위 실천은 큰 진전이 없었다.

[표 3-14] 산별연맹 조직문화 혁신 사업

가맹조직	조직문화 혁신
공공운수	- 2006년부터 전략조직화 사업 지속 전개 - 의무금 중 100원을 전략조직화 기금으로 적립, 조직사업 전개
금속노조	- 본조 사업비의 약 20% 미비 사업비로 편성 - 2012년 예산 중에 1.7억 원 지원 - 1지부 1전략공단 선정 사업 전개, 공단 노동자를 위한 월간 '바지락' 발간
서비스연맹	- 2011년 규약 개정 통해 비정규국 신설 - 특수고용투쟁사업장 지원기금 자발적 모금 2년간 총 1,438만원 지원 - 전 조합원 의무교육(판매직노조 의무교육 조합원 2/3 이수) 및 법 개정 사업
건설노조	- 펌프카 조직화와 지역지부 편재, - 조합원과 간부들이 함께 참여하는 선전전, 투쟁

자료: 3기 전략조직화 사업방침(안), 2014년

(5) 소결

2기 사업은 '선택과 집중'을 통한 전략조직화를 기조로 1기 사업의 핵심 대상이었던 5개 부문의 유의미성을 계승, 발전시키는 한편 △조직문화 혁신, △중소영세 노동자 전략조직을 기본 방향으로 설정했다. 핵심 조직화 대상으로 서울 남부공단과 인천공항이 설정되고, 12개 지원사업과 이주 노동자 조직화 사업을 추진했으며, 조직문화 혁신을 통해 전 조직적인 미조직비정규 사업의 일상화, 내면화를 꾀했다. 성과로는 △1기에 비해 분명한 조직적 성과, △비정규 정책 의제의 개발과 사회적 의제화 기여, △미비 조직화를 위한 사회연대 확장 기여, △가맹·산하 조직의 조직문화혁신 사업에서 진전이 있었다. 하지만 △전략에 걸맞은 사업체계와 실질적 논의 구조 미비, △전략조직화에 걸맞은 선택과 집중 부재, △재정 대책을 마련하지 못한 점, △가맹·산하 조직의 실질적, 전략적 준비 미흡 등은 한계로 남았다.

2기 사업에 대한 영역별 공식 평가는 다음과 같다.

첫째, 선택과 집중 기조를 일관되게 관철하지 못했다. '공모' 방식을 통한 핵심 대상 선정은 다수의 가맹·산하 조직이 전략조직화 사업에 참여할 수 있는 계기가 되었으나, 총연맹의 지도력과 관장력이 취약하고 조직화 기금이 충분히 확보되지 못한 조건에서 15개 사업을 선정한 것은 결과적으로 '선택과 집중' 기조의 약화로 나타났다. 게다가 일부 조직은 충분한 준비를 갖추지 않은 채 사업에 공모하다 보니 추진 과정에서 포기하거나 계획을 변경하는 일도 발생해 대상 선정 과정이 엄밀하지 못했음을 드러냈다. 이러한 문제에도 불구하고 2기 사업은 1기에 비해 양적 성과가 커서 3만 8천여 명이 조직되었으며, 총연맹 전략조직화 사업에

선정되지 않은 조직에도 간접적인 영향을 미쳐 미조직 조직화 사업이 전 조직적으로 확산되는 유무형의 성과를 만들었다.

[표 3-15] 2기 전략조직화 사업 조직화 현황(2011~2013)

사업	가맹·산하조직	2011 ~ 2012.7		2011 ~ 2013.9		비고
		노조/지역 수(개/곳)	조합원 (명)	노조/지역 수(개/곳)	조합원 (명)	
핵심 사업	공공운수노조(공항)	5	973	14	1,730	
	서울남부(공단)	4	209	10	252	
지원 사업 (계속)	건설연맹(CPC)	7(지역)	610	7	970	
	서비스연맹	3	1,520	7	4,000	13년 1,700명
	화학섬유연맹(공단)	-	-			
지원 사업 (단기)	서울본부(은평)	2	79			
	보건의료노조	-	-			
	공공운수노조(대학)	1	80			
	사무금융연맹	-	-			
	경기본부(공단)	-	-			
	인천본부(지자체)	-	-		150	
	경북본부(공단)	-	-			
	대구본부(중소영세)	1	24			
별도 지원 (추가)	이주노조			1	852	
	학교비정규직			1	30,000	
계		23	3,495		37,954	

둘째, 조직화와 연계한 의제 개발과 법·제도 개선 투쟁을 전략적으로 배치했다. 사전 사업으로 정책연구를 통해 의제를 개발하고, 이를 지역과 중앙 정치 이슈로 확장하기 위한 노력을 의식적으로 기울였으며, 법·제도 개선으로 끌어내 성과를 거두었다. 각 사업단의 대표적인 사업으로는 △

공항공단 민간 위탁 간접고용 노동자 직접고용 정규직화와 건강권 문제, △서울 남부공단 '무료노동 이제 그만'과 근로기준법 준수 공동선언 체결, △펌프카 노동자 안전교육과 일요휴무제, △서비스연맹 대형유통서비스 매장 영업시간 규제와 주 1회 정기 휴점제 실시, 감정노동 의제화, △화학섬유연맹의 웅상공단 '발암물질 없는 안전한 일터와 지역사회 만들기 및 조례제정' 사업이다.

셋째, 청년 조직화 사업에 시동을 걸었다. 2009년 청년 학생 조직화 사례 조사와 개발 프로그램 사업에 대한 사업을 결정한 후(12차 중집, 2009.5), 교육원과 미비실, 한국비정규노동센터가 공동으로 청년 학생 조직화 프로젝트팀을 구성해 국내외 사례 워크숍을 개최했으며, 겨울 캠프도 열었다. 비록 단기적인 사업이었지만 민주노총이 처음으로 청년 조직화에 발을 내딛는 계기가 되었다.

넷째, 미조직비정규 조직화를 매개로 한 연대운동의 중요성이 강조되면서 지역, 사회운동과 노조 운동의 네트워크가 강화되었다. 서울 남부사업단은'노동자의 미래'라는 이름으로 노동조합과 지역의 시민사회단체가 힘을 합쳐 전략조직화 공동사업단을 결성하였으며, 웅상 공단 조직화 사업에는 화학섬유연맹, 민주노총 양산시지부, 희망 웅상, 양산 외국인노동자의집이 결합했으며, 지역 대중운동의 전형을 만들기 위해 분투했다. 서비스연맹은 '유통서비스산업특별법제정을 위한 전국연석회의'를 진보정당, 민중시민사회 단체, 상인단체(전국 유통서비스 상인연합회)까지 포괄하는 광범위한 단위로 구성하여 유통서비스법 개정을 추진했다.

다섯째, 조직문화 혁신에서 산별조직의 조직화 사업 기금 확보나 사업체계 구축 등 유의미한 성과가 나타났다. 1기 사업에서는 조직화 사업을 미비실이나 미비특위 등 부서의 사업으로 인식하는 경향이 강했지만, 2기 사업 과정에서는 총연맹부터 가맹·산하 조직까지 전략조직화 사업이

중요한 과제로 설정되면서 전 조직적인 사업으로 확산하기 시작했다. 그러나 조직문화혁신 사업의 잣대로 여겨졌던 제도 개선과 사업비 예산 확보는 일부 산별연맹 외에는 여전히 답보 상태를 면하지 못했다.

여섯째, 사업 시스템 구축에 실패하면서 전략조직화 사업의 통일성과 집행력을 확보하기가 어려웠다. 총연맹 사업 체계의 변동과 사업 전담자의 잦은 교체는 여전히 지속되었으며, 2010년 이후에는 상황이 더욱 악화하여 사업을 총괄하는 담당 실장은 매년 바뀌고 사업 담당자도 1인으로 축소되었다. 미비특위도 불안정한 체계로 운영되면서 사업 전반을 기획하고 점검하며, 실행계획을 논의하고 의결하는 단위 역할을 충분히 수행하지 못했다.

4. 3기 의사 결정과 전개 과정(2014년~2017년)

1) 개요

2014년 60차 정대에서 선택과 집중, 총연맹 차원의 목적의식적, 체계적 전략조직화 사업을 기조로 3기 방침이 확정되었다. 민주노총은 1, 2기를 잇는 단절 없는 전략조직화 사업을 추진해 계급 대표성을 제고하고, 200억 기금 모금 조성을 통해 중장기 물적 토대를 확보하겠다고 밝혔다. 이에 따라 사업 방향은 △2기 전략조직화 사업 기조 계승 통한 단절 없는 사업 추진, △미비 전략조직화 사업 안정성과 지속성 확보를 위한 200억 기금 조성, △중단 없는 조직문화혁신 사업 추진, △총연맹 차원의 총괄 전략과 체계 구축, △사회연대를 통한 미비 사업 전면화로 설정되었다.

[표 3-16] 3기 전략조직화사업 기본방침

	1기 전략조직화	2기 전략조직화		3기 전략조직화
조직화 기간	2006-2009(3개년)	2010-2013(3개년)		2014-2018(5개년)
조직화 기조	공세적, 전략적 조직화 전략	선택과 집중을 통한 전략조직화	➡ 계승 발전	선택과 집중을 통한 전략조직화 총연맹 차원의 목적의식적, 체계적 전략조직화
조직화 대상	5대 영역(하청, 서비스, 지자체, 특수고용, 건설일용)	중소영세 노동자 (여성, 청년, 이주, 장애인)	➡ 계승 발전	중소영세 노동자 (공단, 유통서비스, 이주, 청년)
조직화 자원	50억 기금 조성	50억 기금 사용	➡ 물적 토대 구축	200억 기금 조성 운동 및 사업비 예산 확충 이행
조직문화 혁신	인력과 재정 집중 사업체계 구축 강령, 규약 개정 교육시스템 구축	가맹·산하조직의 비정규직 조직화 사업 일상화를 통한 조직문화 혁신	➡ 미이행 과제 완수	가맹·산하조직 비정규직 조직화 사업 일상화를 통한 조직문화 혁신 1, 2기 과제 이행

대의원대회 이후 전략조직화 세부 방침과 계획은 2014년 8월 11차 중집에서 구체화되었다. 3대 선도 사업으로 중소영세 지역 공단, 유통서비스, 공공 비정규직이 결정되었으며, 이주 노동자와 청년은 2대 전략사업으로 설정됐다. 사업 기간은 2014년 9월부터 2019년 9월까지 5개년 사업으로 추진하며, 중장기적 물적 토대 마련과 전 조직적인 조직문화 혁신 운동 차원에서 추진하는 200억 기금은 특별 결의나 할당 방식이 아닌 조합원의 자발적 모금 운동 방식을 채택했다.

그러나 2014년 하반기 임원 직선제 시행과 사무총국 운영 체계 개편, 2015년 민주노총 불법 침탈, 노동자·서민 살리기 총파업 등 조직이 비상체계로 운영되면서, 전략조직화 사업 및 200억 기금 모금 운동은 시작부터 많은 난관에 봉착했다. 애초 계획은 2014년도에 200억 기금을 상당 정도 조성하여 2015년 이후에는 3기 사업비를 기금에서 조달하자는 계획이었으나 전혀 진척이 없었다. 이러한 상황이 지속되자 조직 내부에서는 기금 조성이 현실적으로 어렵다는 문제의식이 넓게 퍼졌고 집행부도 방향 선회가 불가피해졌다. 결국 2016년 62차 정기 대대에 200억 기금 수정안이 제출되었으나, 논의 결과 조직 내 공유가 부족하다는 이유로 8월에 열릴 임시 정책 대대로 결정이 미뤄졌다.[32)]

정책 대대를 앞두고는 200억 기금 조성과 전략조직화 사업 방향을 새롭게 설계하기 위한 전 조직적 토론이 1년 가까이 전개되었다. 가맹·산하조직 간담회를 거쳐 미비특위와 전략조직위원회에서 머리를 맞대 만든 초안이 상집과 중집 논의를 거쳐 대대에 제출할 최종 단일 안으로 완성됐다. 그 핵심 방향은 첫째, 200억 기금 조성의 실패를 인정하고 전략조

32)'민주노총 전략조직화 사업방향 및 기금 조성 계획안(3기 재설계안)으로 제출되었다. 200억 기금의 명칭을 '전략조직기금'으로 수정하고, 기금 조성액도 100억으로 줄였다.

직기금 대안으로 조합원 1인당 50원 의무금 적립 방식 추진. 둘째, 총연맹 총괄 기능 시스템 구축과 전담 인력 확보, 기반 구축 사업에 중심을 둔 안으로 10여 년 넘게 추진해 온 사업 방향과 기본적으로 결을 달리했다. 그러나 단일한 안은 정책 대대가 무산되어 의결하지 못했고, 해를 넘겨 2017년 65차 임시 대대에서 민주노총 '의무금' 인상 안건과 연계하여 최종 확정되었다.

3기 사업의 원안은 앞서 설명했듯이 선택과 집중을 통한 2기의 전략조직화 기조를 계승하고 200억 기금 모금을 목표로 2014년부터 2019년까지 추진하려던 계획이었다. 그러나 3기 사업의 핵심이라 할 수 있었던 200억 기금 모금 운동이 처음에 설계한 대로 실행되지 못하면서, 공공부문 비정규직, 지역 공단, 유통서비스, 이주, 청년 등 핵심사업은 2017년 12월에 사업을 조기 종료했다. 3기 사업은 제대로 시작도 해보지 못하고 우여곡절을 겪은 후 3년 만에 마무리되었지만, 한편으로는 전 조직적 토론을 통해 새로운 사업 방향을 수립하고 중장기적 재정 방안을 도출한 점은 의미가 있었다.

2) 영역별 주요 결정 내용

(1) 핵심 조직화 대상

3기 전략조직화사업의 핵심 대상은 너무 포괄적이지 않은 중범위 수준, 다수의 연맹과 지역의 결합 가능성, 총연맹 차원에서 전략적으로 집중하고 조직문화 혁신과 사회적 의제 파급력이 높은 대상을 기준으로 삼아 중소영세 노동자(지역) 공단 조직화, 유통서비스, 공공, 이주 노동자, 청년 노동자를 선정했다.

중소영세 노동자(지역) 공단 사업은 노조 조직률 제고와 노동자 계급 이해를 대변하는 전략적 과제로 설정하고, 2기 사업 성과와 산별노조 운동을 결합해 지역 중심의 새로운 조직화 모델 창출에 역점을 두었다. 유통서비스는 조직 노동 대비 높은 비정규직 노동자 비중을 고려해 집중 조직화 대상이 되었다. 공공 부문은 비정규직 조직화를 선도하며, 의제 결합 조직화 사업을 통해 정부의 비정규직 정책에 개입할 수 있고 조직 갈등 예방의 선례를 마련하는 데 중요한 역할을 할 것으로 전망하였다. 아울러 3대 핵심사업 외에 기존 노조 운동에서 포괄하지 못한 청년 노동자와 2기 사업을 통해 초보적이나마 조직화 토대를 마련한 이주 노동은 총연맹이 주도하는 전략조직 사업 영역으로 설정했다.

[표 3-17] 2기 전략조직화 사업 핵심대상 선정 기준

선정 기준	세부 기준
중 범위 수준	2기 선택 사업보다는 좀 더 포괄적이나 중소영세처럼 너무 포괄적이지 않은 범위
상당수 연맹과 지역 결합	한 연맹이나 지역 차원으로 해결할 수 없고 총연맹이 집중해야 할 정도로 상당수의 지역이나 연맹이 결합할 수 있는 대상
총연맹 차원 전략집중, 돌파구 마련	해당 단위 차원으로 아직 해법이 모색되지 못하거나 어느 단위도 집중하지 않아 총연맹 차원에서 전략적으로 집중하여 돌파구를 마련해야 할 대상
의제 파급력 등	조직문화 혁신과 사회적 의제로의 확장 가능성이 큰 대상

[표 3-18] 2기 전략조직화 핵심대상

조직 대상	필요성
(지역) 공단 조직화	- 2기 (지역) 공단 조직화를 시금석으로 지역 중심 새로운 조직화 모델 창출 - 기업별노조 활동 틀을 뛰어넘어 산별노조 운동의 새로운 도약 및 발전과 연계되어 노조 운동 혁신 과제와 밀접히 결합 - 공단 조직화와 이주 노동자 조직화 사업의 결합
유통서비스	- 산업 구조 변화와 더불어 가장 확대되고 있는 산업이나 조직화 취약 - 해당 연맹 차원의 대응 역부족, 총연맹과 지역본부 결합 필요 - 2기 사업의 성과를 바탕으로 지속가능성
청년 노동자	- 기존 노조 운동이 포괄하지 못한 영역 - 청년 노동자 조직화를 추진하고 있는 단위들과 연계하여 조직화 진행 - 총연맹 차원의 전략적 집중 필요
이주 노동자	- 규모 확대되는 추세 및 금속, 화학섬유, 건설 등 초보적 조직화. - 별도 사업으로 전개되는 것 극복하고 새로운 조직화 모델의 필요성

본격적인 조직화 사업은 2015년 해당 사업을 담당한 연맹(노조)이 주도하여 사업단을 만들면서 시작됐다. 지역 공단 사업은 1단계로 전국 7개 공단 (서울 남부, 경기 반월·시화, 인천 남동, 대구 성서, 울산미포온산, 부산녹산, 화섬웅상)을 선정하고, 통일적 의제를 중심으로 한 법·제도 개선 투쟁을 조직하고 지역 투쟁과 교섭을 발전시켜 궁극적으로는 지역 협약 체결에 이르는 조직화 경로를 설정했다. 이에 따라 7개 공단 주체는 전국공단조직화 공동사업회의를 구성하고, 정책단을 가동하면서 공단 조직화 방향과 교섭 전략에 관한 구체적 방안을 모색했다. 또한 의제 결합 조직화를 위해 2015년 공휴일 유급 휴일 쟁취, 근로기준법 준수 공동 캠페인을 벌였으며, 민주노총 법률원과 공동으로 '전국노동법률상담사업 현황'을 조사하여 전국 상담 네트워크 구축에 필요한 토대를 닦았다. 2016년에는 '전국공단사업회의'에서 '전국공단전략조직화사업단'으로 전환하고 공단 임금 실태조사, 위험의 외주화 금지 입법 촉구 전국 동시다발

공동 선전전, 조선하청 노동자 조직화 사업을 위한 토론회와 대행진 사업을 전개했다.[33)]

유통서비스는 2019년까지 5만 조직화를 목표로 전국 마트 산별노조 건설과 미조직 매장 신규 조직화를 중점 사업으로 삼았다. 2015년 이후 롯데마트 복수노조 설립, 기업들의 노조 무력화 등 부당노동행위에 맞선 대응 과정에서 마트 산별 건설사업이 가시화되었으며 2016년에는 그 성과로 마트노조(준)가 출범했다. 노조는 내부 결속력을 높이고 마트 노동자 문제를 사회적으로 여론화하기 위해 출범 이후 계기성 투쟁을 의식적으로 배치했다. 추석 불법행위 감시단 및 갑질 신고 센터 개설, 최저임금 투쟁 마트 노동자 걷기대회가 개최되었으며 이를 통해 조직화 기반도 확장되었다. 마트는 전국에 수백 개의 매장이 산재해 있어 노조와 서비스연맹 자체 역량으로 사업을 추진하기 어렵기 때문에 민주노총 대구, 인천, 세종·충남, 경북본부와 협업 체계를 구축해 전국적으로 공동사업을 벌였다. 이러한 사업 성과로 홈플러스테스코, 이마트, 홈플러스의 지부가 설립되었으며 약 1,500명의 노동자가 조직되었다.

공공 부문은 민주노총 산하 공공 부문 노조와 연맹을 하나의 사업단으로 묶어 의제화 사업 및 공동조직화 사업을 단계별로 시도했다. 1단계는 지자체 비정규직, 2단계는 대학 비정규직으로 정하고 조직화 계획도 이에 맞추어 수립됐다. 2014년 10월 8일에는 민주노총 공공 부문 비정규 노동자 권리찾기 사업단인 '공감'이 발족했으며, 2015년부터 무기 계약,

33) 2016년 10월부터 약 두 달간 실시한 사업단별 순회 간담회에서는 3기 공단사업 향후 과제, 사업 방향 및 조직화 추진 방안, 공단 의제 등에 대한 다양한 의견이 제출되었다. 조직화 전략 정형화가 아닌 지역 특성과 조건을 고려한 사업(화섬 웅상사업단), 10여년 간 진행되어 온 공단 전략사업의 진전과 민주노총의 새로운 역할 필요(서울남부노동자의 미래사업단은), 공단 공동사업을 민주노총 전체 사업으로 기획 집행(대구성서공단권리찾기사업단), 민주노총 전략조직사업 및 공단전략조직사업의 역할 정립 필요성(부산녹산공단권리찾기 사업단)과 같은 것이다.

기간제, 간접고용 노동자 임금과 노동조건 개선, 정부의 공공 부문 2단계 전환 계획과 기간제 지침 대응, 노동안전 문제에 집중하면서 행자부를 상대로 대정부 교섭을 추진했다. 또한 정치적 공간을 최대한 활용하기 위해 공무직법 제정 및 기간제법 사용 사유 제한, 상시·지속업무 외주화 금지 및 간접고용 비정규직 정규직 전환 등을 담은 총선 요구안을 만들어 이를 수용하도록 각 지역구 후보를 압박했으며, 서울시 생활폐기물 수집, 운반 노동자 처우 개선 사업으로 노동 현장 실태조사와 제도 개선 대정부 면담을 추진했다. 2017년에는 비정규직 노동안전 및 노동실태 현장 조사 및 국가계약법 개정 관련 사업을 추진하고 중앙•지방정부 매칭 사업(국고보조사업)에도 관심을 기울였다. 이러한 과정을 통해 의제화 정책사업, 법·제도 개선 사업을 조직화의 주요 방도로 정착시켰으며, 대정부 교섭에 있어 모범 선례도 만들었다.

청년 사업은 2009년 이후 단절되었던 조직화 사업 재개에 큰 의미를 두면서 실태조사를 통해 청년 노동자의 구체적 현황을 파악하고 이에 기초한 조직화 방도 모색, 청년 의제 발굴과 간부 육성을 주요 사업으로 정했다. 이를 실천하기 위해 2016년 청년 학생 공동행동과 함께 최저임금 토론회와 캠페인을 조직하고, 2017년에는 하반기 'LG유플러스 고객센터 현장 실습생 사망사고 대책회의'에 참여해 산업체 파견 현장 실습 폐지를 위한 법·제도 개선 활동을 벌였다. 간부 육성 사업으로 ITUC(국제노총) 청년 노동자 조직화 워크숍을 개최해 큰 호응을 얻었다.

이주 노동자 사업은 새로운 간부 발굴과 교육 활동 활성화, 이주 운동 진영 연대 강화를 목표로 설정하였다. 주요 사업으로 조직활동가 매뉴얼을 제작하고, 권리찾기 수첩과 앱을 제작, 배포하여 조직화 저변을 넓히는 기본 사업에 집중했다. 2014년 교육 사업으로 활동가 양성 교육, 조직 사업으로 고용허가제 10년 EPS 폐지, 사업장 이동권 캠페인, 출국 후

퇴직금 지급제도 철회 투쟁, 농축수산업 이주 노동자 실태 개선 캠페인을 벌였다. 2015년 6월에는 이주노조 신고필증 관련 대법원 최종 판결로 노조를 만든 지 10여 년 만에 합법화를 이뤄냈다. 2016년 이후 교육과 대중 사업에 집중하면서 노동법 교육, 상담법률 학교를 실시했으며, 메이데이, 세계 이주 노동자의 날, 민주노총 이주 노동자 결의대회를 연이어 개최해 이주 노동자들의 단결을 도모했다. 현안 대응 투쟁으로 여수 외국인 보호소 화재 참사 10주기 추모 주간 공동행동, 법무부 계절 근로자 제도, 울산 출입국 관리 사무소 폭력 단속, 고용허가제 폐지 투쟁을 전개했다.

[표 3-19] 5대 핵심대상 사업 개요

구분	특징
공공 부문 비정규직	- 정부가 사용자인 공공 부문에서부터 비정규직 문제 해결과 조직화 선도 - 민주노총 내 여러 공공 부문 비정규직 조직화 단위 참여 -> 조직 갈등 예방 *참여 단위: 공공운수노조·연맹, 민주일반연맹, 여성연맹, 지역 일반노조(일반노협) - 1단계는 지자체 비정규직부터 우선 조직화
지역 공단	- 공단을 축으로 중소영세 비정규직 노동자 조직화 - 중소영세 노동자에게 적합한 조직화 방식과 전략 세우고 의식적 노력 확대 - 1단계로 우선 전국 7개 공단을 묶고, 2단계는 전국 산업단지로 확대 *사업 단위: 서울 남부, 경기반월·시화, 인천 남동, 대구 성서, 울산미포·온선, 부산 남동, 경남(화섬)웅상
유통 서비스	- 마트 업종 노조 건설을 통한 5만 조직화 - 2016년 12월까지 전국마트업종노조 추진 - 유통서비스업종부터 우선 조직화. 이후 다른 서비스 부문으로 확대 - 이마트, 홈플러스+홈플러스테스코, 롯데마트 등 대형 마트를 대상별 조건에 맞게 전략 지역, 전략매장 중심으로 조직하면서 유통서비스업종 조직 대상 확대
청년 노동자	- 민주노총의 청년화, 민주노조 운동과 청년(예비) 노동자와 연대 기반 확대 - 기본 사업: 청소년 노동인권 교육 사업, 비정규 조직화와 결합한 청년 노동자 신규 조직화 사업, 민주노총 내 청년 간부 네트워크 구축 사업 등
이주 노동자	- 2기에 이어 이주 노동자 인권과 노동권 보호 및 조직화 - 기본 사업: 지역별 이주 노동자 상담, 교육체계 구축, 공단과 연계된 실질적 조직화 실현, 이주 노동권 확보를 위한 법·제도 개선 투쟁 강화

5대 전략조직 사업 종료

2017년 65차 대대에서 200억 기금이 폐기되고 새로운 전략조직기금 조성이 결정되자 5대 전략 사업은 종료 절차에 돌입했다. 총연맹은 2017년 1월 17일 열린 5대 영역 합동회의에서 '2017년 3월까지 모든 사업을 종료한다'는 입장을 밝혔다. 3기 방침이 재설계됨에 따라 한정된 역량과 자원으로 기존에 결정된 전략 사업을 지속하기 어렵다는 것이 주요 이유였다. 이에 대해 5개 전략조직 사업단은 종료 및 후속 조치에 대한 각 조직의 의견서를 제출했다. 세부 내용은 다음과 같다. 공공운수노조는 공공 부문 비정규직 전략조직 사업 종료는 동의하지만, 비정규직 정책과 투쟁을 조직하기 위한 총연맹 차원의 대안이 필요하다고 입장을 밝혔다. 서비스연맹은 민주노총 2, 3기 사업을 통해 유통서비스(마트) 노동자 조직화 사업에서 성과를 거두었다며, 마트 산별노조 건설의 결실을 보기 위해 자체적으로 사업을 이어가되 정책사업에 대한 총연맹 협조를 요청했다. 지역 공단은 3기 사업을 중단하더라도 향후 전국공단 조직화 사업 공동회의 구성 및 전국 지역 공단 조직화 네트워크 사업을 전개하겠다고 밝혔으며, 이주 사업도 마찬가지로 주체 형성과 사업 체계 구축, 조직화 방안을 꾸준히 이어가겠다고 입장을 표명했다(민주노총, 2017.1).

1차 합동회의 결과 각 사업단은 재설계 과정을 거치기로 의견을 모으고, 3기 5대 핵심 영역 종료에 따른 대안 마련 후속 논의를 이어 가기로 했다. 그러나 상반기에 집중된 최저임금 1만 원 투쟁, 6.30 사회적 총파업 준비로 인해 회의가 계속 미뤄지다 2017년 11월 24일에 2차 합동회의가 열렸다. 이날 회의에서는 3기 5개 전략조직 사업을 12월 31일로 종료하고, 새로운 조직화 사업 영역 논의는 2018년부터 임기를 시작하는 직선 2기 지도부의 과제로 남겼다. 2017년 12월 27일 제18차 중집에서는 3기 사업 평가안을 승인하고 5대 전략조직 사업 종료를 공식적으로 결정했다(민주노총, 2017.11).

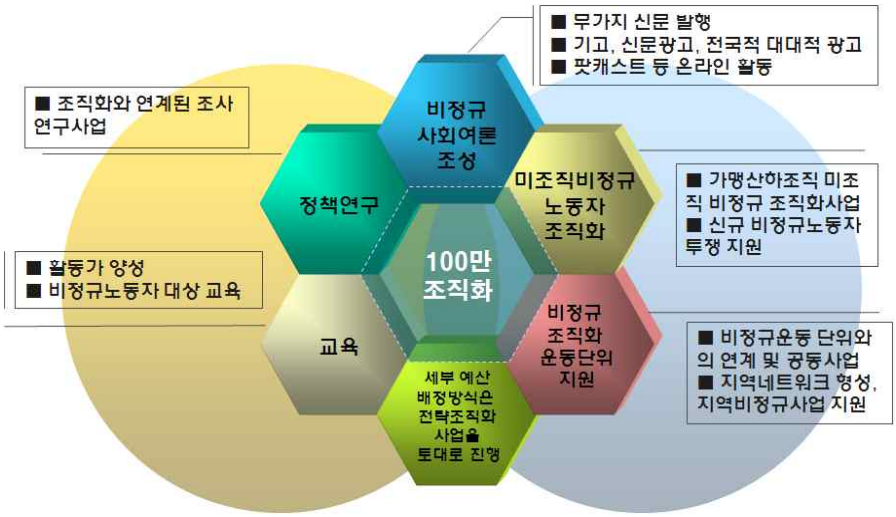
[표 3-20] 전략조직화 5대 핵심사업 재설계 방향

핵심사업	재설계 방향
공단	공단 조직화 사업 공동회의
공공	(가칭) 공공부문 비정규직 대책회의
유통서비스	서비스 산업 전략조직화 사업을 위한 정책연구사업
청년	청년 사업 기획회의 또는 청년 사업을 위한 정책연구사업
이주	이주 사업 담당자회의

② 자원 – 200억 기금 모금 운동에서 의무금 적립

2014년 60차 정기대의원대회에서 3기 사업을 위한 재정 확보 방안으로 200억 기금 모금 운동을 확정했다. 중장기적 물적 토대를 확보하여 미조직비정규 100만 조직화 사업에 집중하고, 이를 위해 현장 조합원이 자발적으로 모금 운동에 참여할 수 있도록 광범위한 운동을 전개하면 조직문화 혁신에 이바지할 것으로 판단했다. 모금은 2단계로 나누어, 1단계는 2014년 2월부터 2015년 1월까지 총 60억, 2단계는 2015년 2월부터 2018년 1월까지 매년 35억을 모금하면 총 200억이 될 것으로 예상하였다. 모금 방식은 계좌 모금, 임금 인상 차액금, ARS 개설, 돼지 저금통 모으기 등 조합원 참여 확대를 위해 다양한 방안으로 구성했고, 기금이 모이면 전략조직화사업 지원, 미조직비정규 이슈 의제화 사업, 투쟁 지원 연대사업, 정책연구, 조직활동가 양성 및 교육훈련 체계 구축 비용으로 사용하기로 했다.

[그림 3-1] 미조직비정규 노동자 100만 조직화를 위한 기금 사용 방안



자료: 민주노총 3기 전략조직화 방침 안, 2014

2013년 8월에 총연맹 기획팀이 구성되어 200억 모금 운동 계획 초안을 마련한 후 미비특위와 상집 논의를 거쳐 2013년 11월 21일 18차 중집에서 기본안이 확정되었다. 그러나 이렇게 되기까지 200억 기금을 둘러싼 내부 논의가 순탄치는 않았다. 모금 운동보다 의무금 인상이 더 현실적이라고 판단한 미비특위 위원들은 신승철 위원장에게 간담회를 요청하여 200억 모금 운동 재검토를 요구했다.[34] 주요 산별조직 여건도 비슷해서 금속과 공공의 경우 자체 전략조직기금 조성에 집중하느라 민주노총 모금 결의를 모아내기 쉽지 않았다. 그럼에도 불구하고 금속노조는 자체 미조직 기금 설치 건과 연동해 200억 기금 모금 추진 계획을 대의원대회에 제출했지만 통과되지 못했으며(금속노조 38차 정대, 2014.11),[35] 공공운수노조는 임원 선거와 시기가 겹쳐 조직 활동이 이완되는 시

34) 2013년 12월 12일 미비특위와 위원장과의 간담회
35) 금속노조 미조직기금 적립과 운영 방안은 다음과 같이 결정되었다. 2015년 10월

기라 논의를 조직하기가 현실적으로 어려웠다. 2014년 대의원대회 결의로 이미 조합원 1인당 5천 원 납부를 결정한 서비스연맹 상황도 비슷했다.

[표 3-21] 가맹조직 미조직기금 현황

산별연맹	조합비/특별기금	미조직기금, 미비 사업비, 기타
공공운수	조합원 1인당 150원	△ 미조직기금(2016년 정대) - 기존 100원에서 150원으로 인상
금속	통상임금의 1%	△ 미조직기금(2015년 신설) - 일반예산 잔액의 20% 적립(5년간) - 2015년 10월부터 적립(2억 4천)
보건	정규직 2,000원 비정규직 1,000원	△ 미조직기금 - 매해 적립 - 신규조직 단체협상 체결 시까지 조직화 사업에 사용 - 본조 담당자 사용 비용 - 지역본부에 500만 원 지급하여 신규조직 조직사업에 사용. 사용 후 잔액은 반납. 부족할 경우 추가 지원함
서비스	조합원 1인당 150원	△ 전략조직화기금 설치(2014년 정대) - 조합원 1인당 150원 - 38,660명*150원*12개월 = 68,200,000(*98% 납부율 기준)

자료: 민주노총 제63차 정책대의원대회 자료, 2016.8

이렇듯 사업 초기부터 난관에 봉착했던 200억 기금 사업은 2015년 선거에서 한상균 후보가 직선 1기 위원장으로 선출되면서 새로운 국면을 맞았다. 먼저 집행부는 답보 상태에 놓여 있던 200억 기금 조성의 원안을 수정해 재설계 방안을 포함한 대안을 마련하여 1년 후인 2016년 2월 4일 62차 대의원대회에 '전략조직기금 설치 건'을 상정하였다. 집행부 안의 핵심은 200억 기금을 '전략조직기금'으로 명칭을 수정하고, 100억(조

부터 2019년 9월까지 5년간 일반 예산 잔액 중 차기 회기로 이월되는 금액의 20%를 적립한다.

합원 70만 명 기준, 1인당 15,000원)을 목표로 총 3년(2016년 3월~ 2018년 2월)간 모금하며, 기금 조성 방법도 산별 조직의 현실을 고려하여 자발적 모금+조직적 결의 및 의무금 인상 등 혼합형 모금 방식이었다. 그러나 대대 논의 결과 조직 토론이 충분치 않다는 이유로 처리되지 못하고 다음 대의원대회로 결정이 미뤄졌다. 전략조직위원회, 미비특위는 대대 이후 후속 조치 논의에 돌입해 '200억 기금 폐기 및 조합원 1인당 의무금 50원을 전략조직기금으로 적립하는 '전략조직 사업 방향과 기금 조성 안(재설계안)'을 마련하고, 이 안은 두 번의 결정 유예(63차, 64차 임시 대대)를 거쳐 2017년 제65차 임시 대대에서 '조직 확대를 위한 전략조직 사업과 200억 기금 폐기 및 의무금 50원 적립' 건으로 최종 통과되었다.

■ 전략조직 기금 방안 (2016.8 정책 대대 제출안)

1. 200억 기금 안은 폐기한다.

- 현재 전략조직기금은 모두 고갈된 상태, 2014년 200억 기금 재조성을 위한 대의원대회 결의가 존재하나, 집행되지 않고 있음.
- 200억 기금은 앞서 기존 전략조직화 사업 평가를 통해 확인하였듯이, 자발적 기금을 현실적으로 강제할 수 없음.
- 모금을 통한 기금 조성방식은 기금 고갈 시 새로운 기금 조성 방안 다시 제출, 집행되어야 한다는 단점이 있음.

2. 의무금을 통해 전략조직기금을 조성한다.

- 가맹조직 간담회, 미비특위, 전략조직위원회 논의를 통해 전략조직기금을 현실적·안정적으로 확보할 방안을 찾아야 한다는 의견이 높았음.
- 모금을 통한 기금 조성방식은 기금이 고갈되었을 경우 또다시 기금 마련 대책을 논의해야 하지만, 의무금을 통한 방식은 안정적인 기금 확보가 가능하다는 장점을 갖고 있음.
- 미조직기금을 운영하는 산별 조직의 다수도 안정적 기금 확보를 위해 의무금의 일부를 적립하는 방식을 취하고 있음.

(3) 조직 시스템

3기 사업 원안에 따른 조직 시스템 구축 방안은, 총연맹 사무총국 조직 개편을 통해 인력의 40%를 미조직비정규 사업에 집중하고, 전담 인력 여섯 명으로 구성된 전략조직화센터(팀)를 만드는 것이었다. 그러나 사업 초기 200억 기금 사업이 난관에 부닥치고, 새롭게 전략조직화 방침이 설계되면서 이 계획은 실현되지 않았다. 다만 기존 실 체계에서 미조직비정규전략본부로 바뀌었으며. 인력과 사업비가 늘어 이전에 비해 활동력이 높아졌다.

사업단 체계는 총연맹 주도의 핵심사업과 지원사업 단위, 그리고 산하 조직의 독자 사업 단위로 구성하여 통합적 운영을 목표로 했다. 핵심사업은 총연맹이 관장하면서 유관 가맹조직을 묶어 공동사업단을 구성하고, 지원사업은 공모를 통해 총연맹 중집에서 최종 선정하면 총연맹 전담자를 배치하며, 독자 사업은 가맹·산하 조직에서 자체적으로 추진하되 3기 사업단으로 포괄해 각각의 사업이 같은 기조와 방향 속에서 추진될 수 있도록 하였다. 그러나 5개 영역 핵심사업단을 뒷받침할 재정 확보가 어려워지면서 계획한 만큼 짜임새 있게 시스템을 가동하지 못했다. 다만 중앙 차원의 시스템 구축과는 별개로 지원사업과 독자 사업 수가 20여 개로 증가해 조직화 사업이 그 어느 때 보다 활발하게 전개되었다.

한편 중앙 사업단 체계인 3기 전략조직화 추진위원회는 2015년 전략조직위원회로 전환해 사업 집중성을 높이고자 했다.[36] 그러나 가맹조직

36) 3기 초기 전략조직화 추진위원회는 핵심 대상 선정이나 세부 계획 수립, 종합 점검 등의 역할을 수행했으며, 추진위원장은 민주노총 비정규직 담당 주봉희 부위원장이 맡았다. 위원회는 비정규전략본부, 금속, 공공운수, 건설, 서비스, 서울, 경기, 인천, 대전 지역본부 미조직비정규 사업 담당자로 구성하였다. 정책 전문위원으로는 민주노총 김태현 정책연구원장과 불안정노동철폐연대 김혜진, 한국노동사회연구소 김종진, 노동자운동 연구소, 박준도, 한국비정규노동센터 이남신, 경기교육연

별 사업 편차가 있고 지역본부는 전담 인력 배치가 어려워 2016년 3월부터 전략조직위원회와 미비특위를 통합해서 운영했다. 미비특위는 여전히 체계 불안정, 사업 담당자 부족, 잦은 담당자 교체 등으로 사업의 통일성과 집행력을 확보하기 어려웠으며, 2016년 기준 가맹조직의 경우 미비특위가 설치된 조직은 16개 산별 중 6개에 불과했다. 지역본부의 경우 16개 지역 중에서 12개가 미비특위(비정규사업위) 회의를 운영하면서 총연맹 사업을 집행하거나 지역 비정규 투쟁 사업을 담당했다.

(4) 조직문화혁신

3기 조직문화혁신 사업의 초기 기조는 200억 기금 모금과 연계하여 전 조직적으로 조직화 사업을 추진하는 것이었다. 이에 따라 조직문화혁신 사업(안)에 200억 기금 모금 계획과 1기부터 2기까지 제대로 이행하지 못한 모든 과제를 다 포함시켰다. 그러나 2015년 이후 200억 기금 사업이 좌초되고 나서는 흐지부지되었는데, 그나마 '조직혁신'의 이름으로 진행된 것은 대중 여론화 사업이었다. 대표적으로 노동·시민단체가 참여하는 장그래에게 노동조합을! 범 운동본부가 구성되었고, 민주노총의 사회적 이미지 제고를 위해 노조 가입 캠페인, 비정규노동 차별용어 개선 사업이 진행됐다. 노조 가입 캠페인은 노조 인식 제고 및 전략조직화 사업의 기본 토대를 마련하는 사회적 운동으로 설계되었으며, ‘삶을 지키는 최선의 선택’을 슬로건으로, 빨간 우산 로고는 노조 가입 운동의 대표적 상징물이 되었다.

이밖에 아래로부터 자발적 운동과 모범을 창출하여 이를 전 조직적으로 확산하기 위한 사업도 기획되었다. 이를 위해 정규직과 비정규직의

구원 진숙경, 금속노동연구원 홍석범, 민주노총 정책연구위원 장진범이 참여했다.

연대를 강화하고, 현장과 특정 업종에서 추진할만한 1조직 1실천 운동을 계획했으나 실제 진행하지는 못했다. 아울러 강령과 규약 개정을 추진하기 위한 조사 사업, 비정규 노동자들의 의사 결정 구조 참여 확대를 위한 대의원·중앙위원 비정규직 할당제 도입, 민주노총 내 비정규노조 연대기구 구성 및 중앙집행위원회 참관, 조합원 가입 규정과 단체협약 개정을 다시 사업 목표로 정했지만 문서 계획에 그쳤다.

(5) 조직활동가 양성 교육

1기 전략조직화 사업 이후 단절되었던 총연맹 차원의 조직활동가 양성 교육에 대한 고민은 2015년 실시한 국제노총 프로그램으로부터 시작되었다. 국제노총 교육은 60명의 활동가가 참여할 정도로 호응이 컸으며, 교육을 통해 전략조직화 사업에 대한 체계적 지식을 습득하고 산별연맹에서 진행하고 있는 실천 사례를 공유할 수 있는 기회가 되었다. 교육이 끝난 후 참가자들은 민주노총에 전략조직 활동가 교육의 필요성을 강하게 제기하였으며, 일부 가맹·산하 조직에서는 국제노총 프로그램을 자체 미조직비정규 교육 사업으로 활용했다. 2016년에도 7월 11일부터 12일까지 국제노총 청년 노동자 조직화 워크숍도 개최되었다. 2015년 교육과 비슷하게 전략조직화 캠페인 계획을 수립하고 실습하는 프로그램으로 구성되었으며, 민주노총과 한국노총 미조직비정규 사업 담당자들이 참여했다.

[표 3-22] 국제노총 전략조직 활동가 교육 프로그램

<table>
<tr><th>시간</th><th>1일 차</th><th>2일 차</th><th>3일 차</th></tr>
<tr><td>8:30</td><td></td><td>Review</td><td>Review</td></tr>
<tr><td>9:00</td><td>참가자 소개</td><td rowspan="3">기업분석
지역공동체조직</td><td rowspan="3">조직활동가 리더란?
토론</td></tr>
<tr><td>9:45</td><td>왜 우리는 노동조합을 원하는가?</td></tr>
<tr><td>10:15</td><td>노동자를 위한 환경</td></tr>
<tr><td>11:00</td><td>(쉬는 시간)</td><td>(쉬는 시간)</td><td>(쉬는 시간)</td></tr>
<tr><td>11:30</td><td rowspan="2">노동자를 위한 환경 (계속)
조직률 및 조직 대상</td><td rowspan="2">미디어 전략</td><td rowspan="2">토론</td></tr>
<tr><td>12:00</td></tr>
<tr><td>12:30</td><td rowspan="2">(점심)</td><td rowspan="2">(점심)</td><td rowspan="2">(점심)</td></tr>
<tr><td>13:00</td></tr>
<tr><td>13:30</td><td rowspan="2">조직률 및 조직 대상(계속)
이렇게 하면 승리한다.</td><td rowspan="3">미디어 전략
조직 대상 명단 작성하기</td><td rowspan="7">개인(그룹?) 캠페인 작업
의견 질문을 포함한 캠페인 발표</td></tr>
<tr><td>14:00</td></tr>
<tr><td>14:30</td><td>캠페인의 정의와 건설</td></tr>
<tr><td>15:00</td><td>(쉬는 시간)</td><td>(쉬는 시간)</td></tr>
<tr><td>15:30</td><td rowspan="3">캠페인의 정의와 계획 수립
(계속)</td><td rowspan="2">노동자 개별상담</td></tr>
<tr><td>16:00</td></tr>
<tr><td>16:30</td><td rowspan="4">조직 대상 평가와 위원회 세우기
캠페인 계획 만들기
저녁 및 개별 캠페인 작업</td></tr>
<tr><td>17:00</td><td rowspan="4">저녁 식사 및 개별(집단) 캠페인 작업</td></tr>
<tr><td>17:30</td></tr>
<tr><td>18:00</td><td>참가자 피드백 및 폐회</td></tr>
<tr><td>18:30</td><td></td><td>(저녁)</td></tr>
</table>

(6) 소결

총연맹은 3기 사업을 통해 1, 2기 전략조직화 사업 성과를 계승, 확산하면서 조합원들의 자발적 결의에 기초한 대중운동으로 200억 기금을 조성하고 선택과 집중에 따른 총연맹 차원의 목적의식적 전략조직화를 실현하고자 했다. 이에 따라 3대 전략조직화 선도 사업으로 중소영세 지역(공단) 노동자, 유통서비스, 공공 비정규직, 2대 전략사업 과제로 이주, 청년 노동자를 선정하고 △2기 전략조직화 사업 기조 계승 및 단절 없는 사업 추진, △중단 없는 조직문화 혁신, △총연맹 차원의 총괄 전략과 체계 구축, △의제 및 법·제도 개선 투쟁과 연계한 조직화 전략 마련, △사회연대 강화를 목표로 세웠다. 그러나 3기 사업의 핵심이었던 200억 기금 모금 운동이 실패로 귀결되면서 2017년에 사업은 종료되고 3기 방침이 새롭게 재설계되었다.

3기 사업에 대한 공식 평가 내용은 다음과 같다.[37)]

첫째, 200억 기금 모금 운동으로 이루고자 했던 전략조직화사업 중장기적 물적 토대 확보와 조직문화 혁신에서 실패했다. 주요 원인을 꼽자면 충분한 소통과 토론을 통해 조직적 결의를 끌어내지 못한 점을 들 수 있다, 200억 기금은 처음부터 조합원의 자발적 모금 운동을 기조로 세우다 보니 가맹·산하 조직의 참여를 고취하기 위한 노력을 상대적으로 게을리했다. 민주노총의 모든 사업은 가맹조직의 조직적 결의를 기반으로 추진되는데 200억 기금은 이러한 의사 결정 과정을 소홀히 한 측면이 컸다. 아울러 200억으로 정한 모금 목표도 현실 가능성이 희박했으며. 무엇보다 재정 확충 방안을 둘러싼 총연맹 집행부와 가맹조직, 미조직 사

37) 3기 평가는 2016년 1차 전략위원회 전체회의, 2017년 12월 27일 제18차 중앙집행위원회 회의에 제출된 3기 전략조직화 사업 총괄 보고를 참조하였다.

업 담당 간부 사이에서 발생한 이견을 사전에 조율하지 않은 채 대의원대회 안건으로 상정한 점도 문제였다. 미비특위 및 전략조직화를 담당하고 있는 주체 단위는 의무금 인상 방안을 고수했고, 주요 가맹조직은 자체 기금 조성에 주력하던 때라 모금 운동의 동력이 약할 것이라고 예상할 수 있었다. 그러나 총연맹 지도부는 미납 의무금이 70억 원이 넘었던 민주노총 재정 상황에서 모금 운동만이 전략조직화 사업을 지속할 수 있는 유일한 길이라고 판단했기 때문에 애초에 정했던 입장에서 물러서지 않았다. 결과적으로 대의원대회에서 200억 모금 운동이 결의되었지만, 실제 이 운동을 책임지고 추진해 나갈 주체로부터 동의를 얻지 못하고 조직적 결의도 높지 않은 조건에서 추진하다 보니 실패가 불가피했다.

둘째, 200억 기금 조성 운동의 실패를 딛고 중장기적 재정 확보 방안을 만들어냈다. 전략조직화 사업을 시작한 지 10여 년 만에 모금 운동 방식이 아닌 의무금 인상 방안을 채택하여 안정적이고 지속해서 사업을 펼칠 수 있는 토대를 마련했다. 아울러 1년 가까이 진행된 논의를 통해 총괄 시스템 구축과 조직화 기반 구축에 중심을 둔 새로운 전략조직화 방침도 확정했다. 토론 과정에서 쟁점이 되었던 총연맹, 가맹·산하 조직의 역할론은 말끔하게 해소되지 않았지만, 대대에 제출할 단일한 안을 도출해 냄으로써 전략조직화 사업이 한걸음 도약할 수 있는 전환점이 되었다.

셋째, 3기 사업을 거치면서 전략조직 사업이 상당히 확대되어 총연맹 중심에서 가맹·산하 조직으로 조직화 사업 중심이 이동하였다. 주체적이고 자발적인 조직화 사업이 활발하게 전개됨에 따라 금속, 공공, 보건, 건설, 민주일반 등 10여 개 가맹조직은 스스로 전략조직화 사업 계획을 수립하고, 사업 체계와 전담자까지 배치했다. 서비스, 화학섬유는 총연맹 전략조직화 사업과 연동해 꾸준히 추진했다.

[표 3-23] 가맹조직 전략조직화 사업 현황과 흐름

산별연맹	전략조직화 대상	세부 내용
건설연맹	· 플랜트노조: 발전소, 반도체공장, 제작장(뿌리산업) 등 수도권지역 · 건설노조: 토목 수도권지역 조직화	- 실태조사 및 현장 사업 - 8시간 노동제 선전 활동
공공운수노조	- 서울, 인천, 광주, 전남지역 지자체 비정규직 - 우정사업본부를 중심으로 중앙행정기관 - 교육기관은 방과 후 강사 조직화 - 공공기관 비정규직 조직화	- 전략조직위원회 재구성, 위상 강화 (노조 위원장 전략조직위원장 겸임) - 전담 부서 전략조직팀 신설
공무원노조	- 사고(이탈)지부 현황 파악과 재조직사업 - 직장협의회 및 개별노조 가입사업(본부별 미조직 사업지원) *15년 신규 조직화: 전북교육청, 광주교육청, 계룡시, 대학교(2~3개)	- 조직화를 위한 선전, 교육 사업 - 지부별 일상적 조직화 사업 진행
금속노조	- 1지부 1전략사업(거점사업) (지역 공단 및 업종) - 전략조직화 사업 논의 중 (중소영세 지역 공단 조직화 / 비정규, 지역(업종)노동자 조직화(조선 철강, 전기·전자) / 복수노조 조직화)	- 지부(지회)별 미조직사업지원비 예산지원을 통한 미조직 조직화 - 미조직기금과 전략조직화 시스템 구축, 실질적 조직화 지원
대학노조	- 대학 내 연구원. 조교 조직화	- 근로자지위 확인소송 - 조교 명칭 변경사업
민주일반연맹	- 지자체 비정규직 - 공공 부문 민간 위탁 노동자	공공 부문 전략조직화 사업단 참조
보건의료노조	신규 조직화 사업장 임·단협 체결 및 노동 탄압 분쇄 - 을지대학교병원(서울, 대전), 용인 병원유지재단, 서울시 정신건강증진센터 등 1지역본부 1전략사업 병원 내 간접고용, 정신보건분야	지역본부별 미조직 사업 전담 체계 마련 및 예산지원
사무금융연맹	- 콜센터노동자 - 서울 남부	- 콜센터노동자 권리찾기사업 (성동 감정노동 네트워크)
서비스연맹	- 마트 노동자. 대리운전 노동자, 방과 후 교사	- 유통서비스 전략조직화 사업
언론노조	- 방송 간접고용, 방송작가, 독립 피디	- 방송 제작지부 설립 - 업종별 실태조사
여성연맹	- 정부종합청사 청소노동자	
전교조	- 신규교사 - 예비교사(사범대) 및 퇴직조합원	- 지역 특수성을 고려한 조합원 확대 프로그램 재구성 - 예비교사 사업과 2030 사업 연계
화학섬유연맹	- 중소영세 공단 노동자	공단 전략조직화 사업

상대적으로 민주노총 조직화 사업의 후발 주자로 꼽혔던 대학, 언론, 사무금융까지도 사업 대상을 선정하고 사업 체계를 구축했다. 지역본부도 예외는 아니어서 총연맹 전략조직화 사업을 적극적으로 수행하거나 자체 조직화 사업을 벌이는 흐름이 나타났다(민주노총 정책 대대, 2016).

[표 3-24] 지역본부 전략조직화 사업 현황과 흐름

지역본부	사업내용
서울본부	- 구 지부를 통한 전략조직화 사업 계획 수립 중
인천본부	- 남동공단 전략조직화 지속, 미조직노동자의 집 건설사업
경기본부	- 미조직노동자 조직화 사업
충북본부	- 공공 부문 미조직노동자 전략조직화/특수고용노동자 조직화 사업 - 비정규직없는충북본부 전략조직화 사업단 구성
대전본부	- 노조 가입 연중 캠페인, 사업장 내 비정규 노동자 찾기, 1대1 결연사업
세종충남 본부	- 청년, 서비스, 공공(지자체, 돌봄 노동자), 이주 노동자 전략조직화 사업
전북본부	- 노조가입 캠페인 - 대형마트 노동자, 혁신도시 공공기관 비정규직 조직화
광주본부	- 전략조직화 대상 발굴 및 조직화 계획 수립 논의 중
전남본부	- 율촌산단 및 보건 사업장, 대형 카트, 영세사업장 조직사업
대구본부	- 성서공단 전략조직화, 유통서비스 공공 부문 조직사업 논의 중
경북본부	- 공공 부문 비정규직 노동자 전략조직화 - 격월 지역별 전략조직화 사업, 산별과 함께 진행, 하루 또는 1박 2일 순회 방식
부산본부	- 핵심 조직화 사업(공단, 유통서비스, 공공 비정규직, 청년) 상담 - 온라인사업을 통한 개별노동자 조직화 사업 전개
울산본부	- 5대 전략조직화(조선소 하청노동자 /공단 노동자. 공공기관 조직화/학교 비정규직/마트 및 유통서비스/건설기계 및 토목)
경남본부	- 건설토목, 보육, 경비, 유통서비스 산별 노동자 조직화 사업 진행 예정
강원본부	- 운수, 아르바이트, 토목건축 노동자와 원주 혁신도시 내 미조직노동자 조직
제주본부	- 노조 가입 캠페인(월 1회 광장사업), 미조직노동자 실태조사 - 1노조 1실천, 1 조합원 1실천

넷째, 총연맹은 미조직비정규 조직화 사업 전담 부서를 기존 실 체계에서 미조직비정규직 전략본부로 격상하고, 인력 배치와 사업비 배정을 늘려 조직화 사업의 위상을 높였다. 그러나 최저임금 1만 원 총파업 및 대정부 투쟁사업이 늘면서 업무가 가중되어 인력 운용의 어려움은 여전했으며, 업무 담당자의 잦은 교체로 종종 사업 연속성이 유지되지 못하는 구조적 문제는 극복하지 못했다. 가맹·산하 조직이 참여하는 '전략조직위원회'가 구성되면서 중앙 논의 체계는 진일보했으나, 3기 전략조직화 사업단 구성과 운영은 집행부 교체와 민주노총 탄압 대응 등 총연맹의 대내·외적인 조건과 3기 사업방침 변화로 인해 불안정했다.

다섯째, 조직혁신 문화 사업에서 일정 진전이 있었지만, 전 조직적으로 확대되지는 못했다. 노조 가입 운동으로 추진한 빨간 우산 캠페인, 최저임금 1만 원 행동은 지역과 현장에서 반향을 일으키면서 노동조합에 대한 긍정 인식을 확산했으나, 이러한 외부 성과가 조직 내부로까지 영향을 미치지는 못했다. 가맹조직의 전략조직 사업이 활발하게 진행되면서 발생한 조직화 대상 중복에 따른 조직간 갈등에 대해서도 구체적인 대안을 만들지 못해 조직문화혁신의 한계로 지적되었다.

여섯째, 1, 2기와 비교하여 전략조직화 사업을 위한 인프라가 확대되었고 정책 의제와 결합한 조직화 시도가 유의미한 성과를 냈다. 지역 공단 근로기준법 준수 투쟁과 공휴일 유급 휴일 법제화, 이주 노동자 고용허가제 폐지와 자유로운 사업장 이동 보장 등 중소영세, 이주조직화 대상의 특성에 따라 의제 발굴과 사회 여론화 사업이 적극적으로 전개되었다. 공공 부문은 우편집중국, 재택 집배, 우체국시설관리 노동자의 저임금 문제, 고속도로 요금 수납 노동자의 저임금 및 인권침해, 지자체 기간제와 무기계약직의 최저임금 위반과 차별실태 등을 쟁점화하면서 행자부와 지자체를 상대로 교섭을 벌여 부분적인 제도 개선을 이뤄냈다. 1기

이후 중단되었던 조직활동가 양성 훈련이 중요하게 제기되어 준비 작업에 착수하였고, 지역본부와 연계하여 추진한 전국적인 상담 시스템 구축 사업도 일정 성과가 나타났다.

5. 3기 이후 의사 결정과 전개 과정 (2018년~2021년)

1) 개요

2017년은 촛불 항쟁과 박근혜 탄핵, 정권 교체라는 일련의 흐름 속에서 사회적으로 노조할 권리가 중요하게 대두해 조직 확대에 더없이 유리한 환경이 조성되었다. 미조직 노동자들의 노조 가입 및 결성이 활발해졌으며, 민주노총도 공세적 조직화 사업에 나선 결과 조합원 수가 2016년 1월 73만 명에서 2018년 약 96만 명으로 증가해 창립 후 25년 만에 제1 노총 지위를 확보했다. 이러한 배경하에 2018년 출범한 직선 2기 김명환 집행부는 제66차 정기 대대에서 100만 조합원 시대를 선언과 함께 '200만 노동자 조직화 전면 돌입', '조직화 사업의 획기적 강화'를 사업 기조로 설정했다. 사업 방향은 △200만 조직화 사회적 기반 확대, △전조직적인 전략조직 사업 추진, △안정적인 사업체계 구축으로 결정되었다. 이와 함께 선거 시기 김명환 후보의 핵심 공약이었던 '세상을 바꾸기 위한 200만 조직화 전략(안)'이 새 집행부에서 마련되어 임기 첫해인 2018년 10월 정책(임시) 대대에 제출되었다. 2017년 12월 종료된 3기 사업 대안으로 마련하려던 새로운 방안이었으나 정책 대대가 무산되면서 민주노총의 공식 방침으로 채택되지 못했다(제67차 정책 대대, 2018.10).

2018년 총연맹의 역점 사업은 인력 배치와 체계 구축이었다. 미조직 사업 전담 부서인 미조직전략조직실을 두어 5명의 인력을 배치하고, 미비특위를 전략조직화특별위원회 (이하 전략조직화특위)로 개편해서 총연맹 위원장이 직접 특위장을 맡았다. 2017년 65차 대대에서 확정한 전략조직기금도 2018년부터 본격적으로 운용되어 인력과 체계에 이어 예산도 안정되었다. 이에 따라 2019년부터 기반 구축 사업으로 상담법규, 조직가 양성, 선전홍보, 정책연구 사업에 집중하면서, 총연맹과 지역본부 협업 체계를 강화하기 위해 지역본부 지원사업을 확대하였다. 전략조직 영역 사업으로는 작은 사업장, 청년, 플랫폼 노동을 선정해 시범 사업을 추진했으며, 3기에 이어 이주 노동자 조직화 사업도 연속으로 추진되었다. 2020년은 코로나19 팬데믹이라는 유례없는 상황에 놓이면서 전 세계적인 이동 제한, 소비 위축, 실물경제 위축으로 고용 위기가 심화하였다. 총연맹은 코로나19 피해가 집중된 미조직비정규 노동자와 사회적 취약계층 노동권을 방어하면서 전태일 열사 50주기 특별 사업, 코로나19 집중 피해 노동자 권리보장 사업, 삼성그룹과 재벌사 조직화 사업 등 현안과 연계한 기획 조직화 사업을 추진했다.

2021년 출범한 직선 3기 양경수 집행부는 4대 사업 목표로 △110만 총파업 성사로 한국 사회 대전환 투쟁 전면화, △전략조직화 사업으로 200만 민주노총 시대 개척, △조합원 교육 및 소통 획기적 강화, △청년 노동자 사업 강화를 설정했다. '투쟁과 교섭을 병행하는 전략조직화 사업'을 기조로 '모든 노동자의 민주노총' 실현을 위해 가맹·산하 사업 체계 구축, 상담·선전홍보·교육·정책연구 등 기반 사업 강화, 조직화 사업은 새로운 영역, 작은 사업장, 취약 노동자, 기획 조직화 및 지원사업으로 결정했다(72차 정기 대대, 2021.2).

2) 전략조직 사업

2019년 상반기 전략조직특위에서는 총연맹 전략조직 사업 위상과 역할에 부합하고, 1~3기 사업의 역사와 유의미성을 잇는 작은 사업장, 이주, 청년, 플랫폼 노동자를 전략조직 영역 사업으로 결정했다.[38] 작은 사업장은 민주노총의 사회적 영향력 확대와 노동 계급 대표성 제고, 플랫폼 노동은 산업 차원에서 대응 및 제도 개선 필요성, 이주 노동자는 계급 대표성 제고, 국제연대 원칙과 인종주의 반대 선도 역할, 청년 노동자는 지속적 사업이 필요하다는 이유에서였다. 그러나 총연맹의 예산과 인력을 집중해야 할 근거나, 조직화 필요성에 대한 논의가 충분하지 못해 선정 기준은 추상적이고 일반적 수준을 뛰어넘지 못했다. 2021년 이후에는 '모든 노동자의 민주노총 실질화'라는 목표를 달성하기 위해 전략조직 사업 영역에 산업 전환기 플랫폼 노동자, 5인 미만 등 작은 사업장, 이주 노동자 등 소수자 노동이 포함되었으며, 삼성과 콜센터 노동자 기획 조직화도 총연맹 사업으로 전개되었다.

38) 민주노총 전략조직특위는 전략조직 사업을 아래와 같이 정의하였다. 민주노총 전략조직 사업은 다음의 사업을 중심으로 자원과 역량을 집중한다. 첫째, 전략조직 사업 전반의 강화를 통한 조직확대 및 강화를 이루기 위해 가맹·산하 조직 전략조직 사업을 지원하고 촉진한다. 둘째, 이를 위해 전략조직화 기반이 되는 교육사업, 상담법규 사업, 정책연구 사업, 대중 인지도 제고 및 전략캠페인을 중심으로 안정적 사업 체계를 구축하여 조직확대를 위한 사회적 기반을 강화한다. 셋째, 중소영세 사업장과 노동조합 사각지대에 있는 노동자 조직화를 위해 가맹·산하 조직과 연계 사업을 전개하여 '모든 노동자의 민주노총'이라는 가치를 실질화한다.

[표 3-25] 3기 이후 전략조직화 사업 개요

	직선 2기 김명환 집행부 (2018~2020)	직선 3기 양경수 집행부 (2021~)
전략조직 방향	200만 조직화 사회적 기반 확대 전 조직적인 전략조직 사업 추진 안정적 사업체계 구축	200만 민주노총 시대 개척 모든 노동자의 민주노총 투쟁과 교섭 병행 전략조직화 청년 노동자 사업 강화
전략조직 영역	작은 사업장(30인 미만)	작은 사업장(5인 미만)
	플랫폼 노동자	플랫폼 노동자
	이주 노동자	이주 노동자 등 소수자
	청년 노동자	새로운 영역

(1) 작은 사업장

노조 사각지대 작은 사업장은 '노동 계급 대표성 제고'와 '모든 노동자의 민주노총'이라는 가치를 실현하는데 목표를 두면서 가맹·산하 조직과 연계한 사업단 구성, 의제화 및 법·제도 개선사업, 정책연구 등 기반 사업을 추진했다.

사업 체계인 '노동자권리찾기공동사업단'은 2019년 전략조직특위와 담당자회의, 기획회의(가맹 담당+수도권 담당) 논의를 거쳐 2020년 6월 16일 공식 출범했다. 이외에 가맹·산하 조직의 작은 사업장 노동자 조직화를 위한 사업단 전체 회의, 총연맹 전략조직실과 법률원, 정책실+외부 자문위원이 참여하는 정책연구팀, 가맹조직 및 수도권 지역본부로 구성한 기획회의도 함께 운영했다.

사업단의 핵심사업인 '작은 사업장 조직화' 캠페인은 16개 지역본부가 중심이 되어 2019년 11월부터 전국에서 실시되었다. 사회 의제화와 법·제도 개선 운동에 기반을 두면서 2020년 전태일 열사 50주기, 민주노총

25주년과 연계해 '모든 노동자에게 근로기준법을', '작은 사업장 노동자에게 쉴 권리! 안전하게 일할 권리! 알 권리! 캠페인을 벌이고, 권리찾기 수첩과 권리 안내서 '2019 알아야 지킨다' 소책자를 대량 제작하여 배포하였다. 2021년에는 5인 미만 등 작은 사업장 노동자 권리보장 및 조직화에 초점을 맞추어 임금 명세서 서면교부 의무화, 포괄임금, 휴게 시설 설치 등과 같은 의제화 사업이 진행되었다.

법·제도 개선 투쟁의 특징은 작은 성과라도 현장을 개선할 수 있는 점을 염두에 두면서 사업을 기획했다. 2020년 6월 총선 국면에서는 30인 미만 사업장 노동자 1천 명 실태조사 및 작은 사업장 노동자 요구안을 발표해 근로기준법 시행령 개정을 의제화했으며, 전태일 열사 50주기를 맞아 근로기준법 11조 개정 사업을 사회적으로 쟁점화했다. 작은 사업장의 열악한 노동조건과 노동법 사각지대를 부각한 점이 우호적인 사회 여론을 형성해 임금 명세서 교부 의무화와 같은 제도 개선 성과를 거뒀으며, 2021년에도 5인 미만 차별 철폐 사업을 민주노총 전체 투쟁으로 조직하고 국회 입법 논의를 끌어냈으나 법 개정까지는 나아가지는 못했다. 전무후무한 코로나 팬데믹 상황에서는 무급휴업, 권고사직, 강제해고 등 피해가 집중된 작은 사업장 노동자들의 권리보장을 위해 해고 금지와 피해 대책을 촉구하고 고용 안정, 사각지대 사회안전망 보완 사업도 벌였다. 한편 일부 지역본부에서 시범 사업으로 진행한 작은 사업장 노조 인큐베이팅 사업의 성과로 세종충남본부 희망노조, 전북본부 미소유니온, 대전지역 대덕 유니온, 금속노조 부양지부 서부산지역지회(준)가 결성되면서 노조 조직화에 새로운 전형을 만들어 냈다.

조직화 기반 구축 사업으로는 미조직노동자 및 신규조직 조합원 교육을 추진하고, 선전홍보 사업으로 노조 가입 홍보 영상 제작 및 전략홍보 방안 마련을 위해 자문회의를 운영했다. 정책연구원과 협업이 강화되어

30인 미만 작은 사업장 실태와 정책 대안,[39] 작은 사업장 노동자의 요구 대변을 위한 초기업교섭 및 단체협약 효력확장제도 연구 등 정책연구 사업이 진행되었다.

(2) 이주 노동자

계급 대표성 제고, 중소 영세 미조직노동자 조직화를 목표로 이주 활동가 양성, 법·제도 관련 현안 연계 투쟁, 사업 체계 및 연대 네트워크 강화 사업이 추진되었다. 격월로 열리는 이주사업담당자 회의와 이주 공동행동이 구성되어 사업 기획과 집행을 담당했다. 이주사업담당자 회의에는 이주노조, 성서공단 노조 외에 금속노조, 건설산업연맹, 대구본부, 서울본부, 경북본부, 경기본부 등 가맹·산하 조직이 참여했으며, 이주 공동행동은 지역별 이주 단체 및 이주 정책 포럼이 주축이 되었다.

구체적인 사업에 있어서는, 조직화 기반을 구축하기 위해 간부·조합원 교육 사업을 강화했다. 2019년 시작한 이주 노동 순회 교육은 처음으로 민주노총 차원에서 진행됐으며, 2020년부터 매년 개최한 이주 노동 상담 법률학교도 민주노총 공식 교육으로 자리매김했다. 이주 노동자 권리와 노 조 필요성을 알리기 위해 이주 노동자 권리 수첩 발간(2020)과 노동권 교육 영상을 제작하여 배포하였으며, 이주 노동자 차별제도인 고용허가제를 개선하기 위해, 800여 명의 이주 노동자에게 다국어 설문조사를 실시했다. 이 조사는 노동과 주거 환경, 사업장 이동과 산업안전 관련 실

39) 작은 사업장'을'30인 미만 사업장'으로 정의한다. 2018년 기준으로 한국 사회에서 30인 미만 작은 사업장 수는 전체 사업체의 97.9%로 절대 다수를 차지하고 있으며, 종사자 수(자영업자 포함)는 61.1%가 작은 사업장에서 근무한다. 노동자 수는 2019년 8월 기준으로 약 58.4%의 노동자들이 작은 사업장에서 근무하고 있는 것으 로 나타났다. 한국 사회에서 10명 중 6명은 30인 미만 작은 사업장에서 일하고 있다(민주노총 총서, 30인 미만 작은 사업장 실태와 정책 대안, 2020).

태로, 이주 노동자 강제 노동의 현실을 사회적으로 알려내고 고용허가제 위헌 소송에 근거 자료로 활용되었다. 코로나 팬데믹 시기에는 이주민 차별과 배제 문제에 적극적으로 대응하면서 세계 인종차별 철폐의 날 맞이-코로나가 드러내는 인종차별의 민낯 증언대회, 전국이주인권단체 연대 기자회견과 성명, 사각지대 이주민, 미등록 이주 노동자에 대한 지역별 방역물품 지원, 코로나 사태 장기화에 따른 이주민의 요구도 발표하였다. 의제화 사업으로는 2021년 숙식비 공제지침 폐지, 선원 이주 노동자 최저임금 차별 폐지 운동이 전개되었다. 이주 노동자의 단결과 조직화를 위해, 이주 메이데이, 이주노동자대회, 세계이주민의 날 집회와 문화제를 개최했으며, 사업장 이동의 자유, 노동권 쟁취, 조직화 확대를 위한 이주 노동자 여름 캠프 (2020.7.31.~8.2)도 열었다.

(3) 청년 노동자

청년 사업 복원 및 전략조직화 기반 마련에 중점을 두면서 간부 양성, 청년 의제 발굴 및 집행, 청년 친화적인 조직문화 혁신, 청년 할당 대의원과 청년 부위원장 제도 등 '청년 대표성'을 확보하는 제도 개선을 핵심 사업으로 정했다. 사업 체계로는 가맹·산하 조직 사업 담당자로 구성된 '청년 사업 담당자 연석회의'가 구성되었으며, 가맹조직에서 공무원노조, 화학섬유연맹, 금속노조, 건설노조, 대학노조, 정보경제연맹이, 지역본부는 울산본부, 전북본부, 서울본부, 경기본부가, 그리고 현대위아 비정규직지회/평택 안성지부 2030 위원회 위원장이 참여했다.

대표적인 사업으로 워크숍이나 청년 사업 담당자 연석회의를 개최하여 청년 조합원이 민주노총 사업에 참여할 수 있는 기회를 확대하고 이를 통해 사업 주체로 성장할 수 있도록 했으며, 청년 간부들의 교류와 소통

이 중요하다고 판단해 청년 활동가 캠프도 열었다. 2021년 11월에는 총파업과 연계해 처음으로 '청년 노동자 대회'가 성사되어 청년 사업에 대한 자신감도 생기고 민주노총 조직에 활력을 불어넣었다. 청년 간부 양성을 위해 2019년 하반기 조직가 학교를 개최하고, 안정적인 사업 체계 마련을 위한 기초 사업으로 설문조사와 간담회를 추진하였다.[40] 간담회를 통해 청년 사업 담당자가 생각하는 조직 환경에 대한 문제를 확인한 결과 △연령대와 경험 등에 따른 조합원 내부 차이, △정규직·비정규직 문제, △간부층 고령화, △민주노총에 대한 청년 신규 조합원들의 이해 부족, △청년 사업을 위한 인적, 물적 자원 부족을 이구동성으로 지적했다(가맹·산하 조직 청년 사업 담당자회의, 2019.7). 총연맹은 간담회 결과를 반영하여 청년 사업의 방향을 조직화에서 '조직문화 혁신'의 한 영역으로 고민하기 시작했고, '청년 민주노총'을 선포한 직선 3기 지도부 출범 후에는 청년 사업이 조직 골간 사업으로 자리매김하면서 위상이 강화되었다.

(4) 플랫폼 노동자

민주노총은 디지털 플랫폼을 매개로 거래되는 플랫폼 노동을 산업 전환기 새로운 불안정 노동 형태로 규정하고 당장의 조직화보다는 정책연구와 제도 개선 방안을 마련하는 데 중점을 두었다. 전략조직 사업 영역으로 설정했지만, 조직 내부적으로 플랫폼 노동에 대한 이해나 준비가 부족해 실태 파악과 함께 플랫폼 노동 개념과 정의를 조직 내 통일시켜 나가는 작업부터 시작했다.

2018년 8월 8일 '플랫폼 노동의 확산과 노동조합의 대응' 집담회를 시

40) 청년 간부는 만 39세 이하 가맹·산하 조직 채용 간부 및 집행 간부다

작으로 유관 가맹조직과 플랫폼 노동 공동사업단 준비위원회를 만들었으며, 세부 사업으로 실태조사에 근거한 법·제도 방안, 공동 의제 마련, 선전홍보 캠페인 등 기획 사업을 모색했다. 2021년부터는 노동의 디지털화에 따른 플랫폼 노동자 조직화 사업을 산업 전환기 핵심 전략사업 영역으로 설정하고, 노동기본권 보장 의제와 연계하여 미조직전략실과 유관부서 공동사업으로 추진했다.

(5) 새로운 영역 – 기획 조직화 지원사업

[표 3-26] 새로운 전략조직 사업 영역

분류	대상	사업 단위	주요 사업
기획 조직화 지원 사업	삼성 노동자 조직화	-민주노총 삼성그룹 조직 확대 기획회의(삼성지회, 보건의료노조, 금속노조, 서비스연맹) -삼성그룹사 노조 대표단 회의 -민주노총 주요 재벌기업 노조 공동사업 기획회의	2020년 삼성 그룹 조직화 사업에서 재벌사 노조 LG, SK 확대 조직활동가 양성 삼성 노조 탄압 공동 대응 삼성 조직화 방안 정책연구
	콜센터	콜센터 기획단(공공운수노조, 사무금융연맹, 서비스연맹, 민주일반연맹, 희망연대노조)	코로나 시기 필수 노동자 사회 쟁점화 콜센터 노조 기초 현황과 시사점 연구 대정부 교섭 및 투쟁 안전하게 일할 권리, 쉴 권리, 기본권 보장 캠페인('콜없데이') 조직 확대, 전략조직화 사업 추진 기반 마련
	돌봄 노동자	돌봄노동 기획회의(보건의료노조 민주일반연맹, 서비스연맹, 공공운수노조, 재가 요양전략조직사업단)	코로나 시기 필수 노동자 사회 쟁점화 돌봄 노동자 4대 요구 사회적 의제화 법·제도 개선 투쟁 및 노정 교섭 추진
현안 연계	IT 산업 노동자	IT 전략조직화 기획회의(사무금융연맹, 정보경제연맹, 화학섬유연맹, IT 노조(서울), 경기본부 *2020년 민주노총 16차 중집 결정)	2020년 IT 기획회의 구성 판교지역 IT 노동자 캠페인 조직화 사례 워크숍 공동사업 및 의제화, 조직화 토대 구축

2020년부터 한시적이지만 총연맹의 지원이 필요한 조직화 대상을 전략조직 사업 영역에 포함했다. 코로나 팬데믹 시기와 맞물려 콜센터와 돌봄 노동자가 선정되었으며, 삼성과 재벌사 기획 조직화 사업도 추진되었다. 새로운 영역 사업은 해당 시기 시의성을 고려하고 현안 투쟁과 연계하면서 추진하는 가맹조직 지원 조직화 사업으로 규정하여 매년 평가를 통해 지속 여부를 결정했다.

2020년부터 본격화된 삼성그룹 조직화 사업은 삼성의 무노조 전략에 맞서 민주노총 삼성그룹 노동조합 단결과 조직화 토대 마련에 집중했다. 아울러 재벌사 노조 LG, SK로 확대하여 공동사업을 전개했으며 주로 재벌 3사 비정규직 문제나 노조 탄압, 노조할 권리와 재벌의 사회적 책임 의제를 쟁점화했다. 콜센터 사업은 노동조건 개선, 정규직 전환, 고용 안정을 목표로 코로나 팬데믹 시기 사회적 의제로 부상한 '필수 노동자' 문제를 조직화 사업과 연계했다. 돌봄 사업은 국가 책임과 공공성 강화를 목표로 법·제도 개선, 처우 개선 및 고용 안정, 노동기본권 보장을 주요 방향으로 설정하고 돌봄노동 대응 기획회의와 대표자 연석회의를 통해 공동사업, 공동 실천을 전개했다. 민주노총 차원의 첫 돌봄 노동자대회도 열렸으며 요구안 관철을 위한 노정 교섭을 시도하였다. IT 사업은 기획회의를 구성하여 의제화 사업을 계획했으나, 사업 담당 부서의 개편 등 내부 사정으로 지속하지 못했다.

3) 자원

3기 이후 사업은 전략조직기금과 사업비 예산에서 확충하였다. 2017년 65차 임시 대의원대회 결정에 따라 조합원 1인당 의무금 50원을 의무 적립함에 따라 전략조직기금은 2018년 3억8천, 2019년 4억5천, 2020년

5억 4천만 원이 확보되었다. 총연맹 사업비 예산도 2017년 26.2%에서 2020년 32.5%까지 증가했다. 이렇게 기금이 쌓임에 따라 객관적이고 투명한 집행이 요구되어 전략조직화 사업비(25%), 기반 구축 사업비(49%), 인건비(6%), 적립금(20%)으로 편성한 전략조직기금 운용 규정(1차 중앙위, 2018.3)을 만들었다. 기금 사용의 원활함을 위해 사업비 예산안을 검토하고 승인하는 권한은 중앙집행위원회가 담당했다. 기금은 전략조직 영역 사업비와 법규상담, 선전홍보, 정책연구, 교육사업비에 사용되었으며, 총 1억8천만 원의 예산을 책정하여 지역본부별로 최대 500만 원까지 지원했다.

[표 3-27] 전략조직 기금 현황

	전략조직기금			일반예산(전략조직실)		
	기금액	집행액	집행율	예산	집행액	집행율
2017	175,473,600	118,119,420	67.3%	230,090,000	250,683,641	109.0%
2018	378,992,287	245,326,760	64.7%	49,970,000	31,272,586	62.6%
2019	652,603,251	293,851,274	45.0%	44,710,000	33,025,401	73.9%
2020	886,018,604	643,286,821	72.6%	60,000,000	51,306,440	85.5%
2021	784,787,659	593,750,547	75.7%	31,896,000	18,525,500	58.1%

※ 2017년 전략조직기금은 미조직기금으로 운영됨.
※ 기금액에는 전월이월금과 이자 수입이 포함된 금액임.

[표 3-28] 사업비 및 전략조직화 사업 예산 비중

연도	전체 지출 예산	사업비/ 비율	순수 사업비/ 전체 사업비 대비 비율	전략조직화 사업비(미비 사업비)/ 순수 사업비 대비 비율	전체 전략조직화 사업예산	비고
2017	9,598,215,600	1,227,364,110 (12.8%)	878,964,110 (71.6%)	230,090,000 **(26.17%)**		하반기부터 거출된 전략조직기금 포함
2018	12,880,000,000	1,786,460,200 (13.87%)	1,249,220,200 69.9% (91.5%)	107,970,000 **9% (30.1%)**	492,970,000	(전략조직기금 385,000,000 포함 시)
2019	15,889,500,000	2,303,977,500 (14.5%)	1,612,784,250 70% (89.5%)	209,661,952 **13% (32%)**	659,661,952	(전략조직기금 450,000,000 포함 시)
2020	19,789,650,000	2,968,447,500 (15%)	2,077,913,250 70% (88.2%)	311,686,987 **15% (32.5%)**	851,686,987	(전략조직기금 540,000,000 포함 시)

* 사업비 중 행사비, 여비, 회의비는 고정비로서, 순수 사업비는 부서별(위원회, 실 등) 예산임.
** 2019, 2020년은 추정치이며, 전체 지출 예산은 이월금, 잡수입 등 포함하여 의무금 수입 예산에 일정 비율을 추가함.
*** 2018~2020 전체 전략조직화 사업예산 총액은 2,004,318,939원

4) 조직 시스템

총연맹 사업 체계를 미조직전략조직실과 전략위원회로 재편했다. 미조직비정규 사업 중 비정규 현안 투쟁과 정책 사업은 조직실과 정책실이 담당하도록 했으며, 미조직전략조직실은 5명의 전담 인력을 두어 전략조직화 사업에만 집중했다. 미조직비정규 사업 논의, 집행 기구였던 미비특위는 해소하고, 상설 특별위원회 성격의 전략조직특위와 사업 담당자회의를 만들었다. 전략조직특위는 가맹·산하 조직 담당 임원이 참여하는 민주노총 전략조직 사업 방향에 대한 심층 논의 단위로 설정되어 격월로 열렸다. 전략조직특위 운영 초기에는 총연맹과 달리 가맹·산하 조직이 전

담 체계를 못 갖추어 구심점이 형성되지 못했다, 그러나 시간이 흐르면서 일부 가맹조직도 전략조직 전담 체계로 전환하면서 사업체계 편차가 많이 줄어 회의가 안정화되었으며, 부족한 부분은 신규 미조직담당자 교육, 지역본부 워크숍, 가맹조직 회의 등을 가동하면서 보완했다.

5) 지역본부 강화 사업

총연맹은 지역본부 전략조직화 사업을 활성화하기 위해 본부별로 최대 5백원만 원 한도 내에서 전략기금을 지원하였다. 2019년 4천2백만 원, 2021년 7천3백만 원 등 2년 동안 총 1억1천여만 원이 지역 사업에 투입되었다. 지역본부의 자발적 참여를 높이기 위해 2017년까지 적용했던 300만원 일괄 지급 방식을 탈피해 지역본부가 예산안을 포함한 사업 계획서를 중집에 제출하면 이를 검토 후 승인을 거쳐 사업비가 지급되었다. 지원금은 △미조직 전략조직 사업 체계 안정화, △조직활동가 교육 △노동자권리찾기 캠페인 및 선전 활동, △기획사업에 한정해서 사용하도록 해 교육과 지역 홍보 사업이 활성화되었다.

[표 3-29] 지역본부 전략조직화 사업 집행 현황(2021)

산하 조직	사업내용	지원 금액
서울본부	아파트노동자 신문 제작(2만 부), 노조 가입 홍보 물품	5,000,000
인천본부(1차)	공단 실태조사, 노조 가입•상담 안내 지하철 광고	5,000,000
인천본부(2차)	노조 가입·상담 안내 지하철 광고	
경기본부	고양 파주 체계 구축사업 회의, 캠페인, 노동 교실 홍보사업(현수막, 전단) 성남하남광주 체계구축사업 회의, 이동 노동상담소, 노동조합학교	4,455,320
충북본부	버스 안내 및 공유 킥보드 광고, 지자체 지정 게시대 현수막 필수 노동자 실태조사사업, 청년 노동자 조직화 사업, 노조 할 권리 선전 현수막, 유인물, 선물 등, 미조직담당자 역량 강화 집중교육 강사비	5,000,000
대전본부	지하철, 버스 선전, 현수막, 노조 가입설명회	5,000,000
세종충남본부	수련회(워크숍), 폴리텍 실태조사 및 선전홍보, 법률교육 현수막, 여름 캠프	4,003,570
전북본부	작은 사업장 조직화 토론회, 노동 상담 가입 홍보(TV 하단 자막 광고), 공공기관 배너 설치_거치대 및 선전물, 완주공단 유료 현수막 게시대	4,390,000
광주본부	차량 스티커, 택배 차량 이용료	4,970,000
전남본부	전남지역본부 특성화고 청소년 캠프	5,000,000
대구본부	상담 수당, 건물, 거리 현수막, 선전물 등	5,000,000
경북본부	라디오 광고비, 실태조사비	4,929,100
부산본부	시내버스 외벽 홍보, 지하철 내부홍보, 유료 현수막 게시대 택배 차량(외벽소개)	5,000,000
울산본부	설문 사업(답례품, 코딩 및 결과보고서), 토론회	5,000,000
경남본부	민주노총 가입 라디오 광고, 돌봄, 아파트 강화사업, 기획 조직화 지원사업	5,000,000
강원본부	홍보사업 포스터, 현수막, 워크숍 1회, 법률학교 1회 거점 설문조사, 거점선전전	996,000
제주본부	찾아가는 노동상담소, 권리찾기 캠페인, 5인 미만-이주 노동자 간담회 및 실태조사	5,000,000
합계		73,743,990

6) 전략조직 기반 구축사업

총연맹은 전략조직화 기반 구축을 위해 교육, 법률·상담, 선전홍보와 정책연구 사업에 중점을 두어 인력과 재정을 집중하였다. 이에 따라 법률상담 체계화 및 네트워크 강화, 노조할 권리와 민주노총에 대한 대중적 인식 제고 기획 선전사업, 조직화 관련 법·제도 개선 과제와 의제 발굴 정책사업, 조직활동가 양성 교육, 사회적 연대 사업이 활발하게 전개되었다.

(1) 법률·상담 체계화 및 네트워크 강화

촛불 항쟁과 신정부 출범 이후 소위 열린 국면 속에 노조 가입 및 결성 상담이 대폭 증가하면서 법률·상담이 전략조직화 사업의 대표적인 기반 구축사업으로 자리 잡았다. 먼저, 법률·상담 체계화를 위해 상담 매뉴얼화, 데이터 베이스화 등을 추진하였다. 민주노총 상담 대표번호(1577-2260)의 자동 착신 개편과 상담 DB 구축으로 상담 기초 시스템을 정비했다. 2017년부터 추진한 민주노총 노동 상담 대표 전화 1577-2260은 50개 회선으로 늘어났고 전국적 망을 통해 수천 건의 상담 사례가 축적되면서, 향후 조직화 사업의 주요한 한 기반이 될 것으로 전망하였다. 이러한 상담 체계화 및 데이터베이스 구축과 함께 더 효과적이고 체계화된 상담사업 지원을 통해 표준화된 조직화 상담 매뉴얼도 제작, 보급하였다.

총연맹은 법률·상담 네트워크 강화를 위해 기획팀을 운영하고, 전국 상담 기관 순회 간담회를 통해 전국노동상담네트워크 구축에 노력을 기울였다. 전국 각지에 산재해 있는 상담소, 노동센터, 위탁지원센터와 같은 상담 관련 단체들을 묶어 네트워크를 형성하면 상담사업이 전국화, 일원

화되면서 시너지 효과를 낼 것으로 보았다. 아울러 총연맹 상담 역량 강화에도 힘을 기울였다. 2021년부터 모든 지역에 상담 담당자를 선정하여 격월로 담당자 회의를 개최하고, 미조직 상담 활동가 역량 강화 교육을 실시했다.

(2) 전략 선전홍보와 정책연구

SNS·온라인 상담 등 미디어 환경 변화에 따라 전략 선전홍보가 중요한 자원으로 대두되어 총연맹은 여러가지 새로운 시도에 나섰다. 우선, 2015년에 중단되었다가 다시 제작한 '노동자권리찾기수첩'은 2018년 20만부 이상을 배포할 정도로 호응이 높았으며, 2019년에도 최대 부수를 찍어 지역본부 노조 가입 캠페인 사업의 중요 매개체로 활용되었다. 코로나 장기화와 디지털 비대면 시대에 적합한 홍보사업으로 상담 홈페이지(모바일 권리찾기수첩)를 새롭게 단장하고, 2020년에는 온라인(민주노총 홈페이지, SNS)과 동영상, 온·오프 상담 시스템을 유기적으로 결합한 전략 캠페인을 기획했다. 미조직노동자 대상 홍보 영상을 제작해 교육 자료로 활용하고, 유튜브 콘텐츠도 적극적으로 개발해 노동 현안에 관심 있는 일반 국민에게 민주노총을 알리고 노조 가입을 홍보했다.

정책연구 사업은 미조직전략실과 민주노동연구원이 지속적 협력을 통해 유의미한 연구 과제를 개발하면서 전략조직화 사업에 도움이 되는 방향으로 연구 활동이 진행되었다. 2019년 신규 조직화 실태연구(2017~2019), 작은 사업장 제도개선과제 연구, 장애인 조합원 실태조사, 30인 미만 사업장 노동자 실태조사 분석보고서가 발간됐다.

(3) 조직가 양성 교육

가. 반갑다! 조직가학교

민주노총의 숙원 사업이었던 조직가 양성 교육이 시행되면서 전략조직화 사업의 중요한 기반이 되었다. 총연맹은 2018년 조직가 훈련 과정을 마련하고자 교육원과 전략조직실, 정책연구원, 교육 전문활동가로 구성한 교육 프로그램 개발팀을 구성하였다. 약 8개월 동안 국내외 조직화 사례를 분석하고, 가맹·산하 조직가 13명을 인터뷰하여 만든 조직활동가 양성 프로그램을 정식화하기 위해 11월 1일부터 3일까지 1차 '반갑다! 조직가학교' 시범 교육을 실시했다.[41] 2019년부터 교육 강좌가 개설되어 2021년까지 14개 지역본부와 산별연맹에서 교육을 수강한 인원은 519명, 수료자는 286명으로 집계되었다.

총연맹이 프로그램 개발에 착수한 초기에는 조직화 사업이 일정 궤도에 오른 주요 산별연맹은 활동가 프로그램에 그리 호의적이지 않았다. 그동안 사업 과정에서 산별과 지역의 다양한 교육 요구를 총연맹이 제대로 반영하지 못해 사업 주도성이 상실되었고, 예산과 인력을 갖은 산별조직은 자체 프로그램을 가동하고 있었을 뿐 아니라 조직화 대상이 다른 산별조직의 특성을 고려하지 않은 채 총연맹 중심으로 교육을 일반화하는 것에 대한 우려도 컸기 때문이었다. 그러나 시범 교육이 성공적으로 마무리됨에 따라 이러한 회의적 시각이 일부 불식되면서, 2019년부터는 지역본부 조직활동가 양성, 훈련 과정으로 정착했다.

---

41) 민주노총 조직가학교 프로그램 개발을 위한 1차 인터뷰 자료 분석, 2018.8.21. 총연맹은 조직가 교육 프로그램 설계를 위한 사업 일환으로 총 13명의 산별연맹, 지역본부 미조직 사업 담당자를 대상으로 2018년 6월부터 7월까지 인터뷰를 진행했다.

[표 3-30] 조직가 양성 시범교육 '반갑다! 조직가학교' 개설 과목(2018년)

과목	세부 과목	내용
1과목	미조직 90%의 잠재력(1시간 30분)	미조직노동자 조직사업의 중요성과 자부심을 높인다. 통계를 통해 노동자와 노동 환경, 노동조합 조직률 등 다양한 수치를 알아본다. 한국 노동조합 현황을 직시하고 단결을 위한 미조직노동자 조직화의 중요성과 의미
2과목	조직 활동 하나둘 셋 (2시간 40분)	그룹 토론을 통해 미조직노동자 조직 활동에 대한 성공 또는 실패에 대한 경험을 나눈다. 교육 참가자들의 경험을 모아 초동 주체 모으기부터 미조직 조직 활동 전 과정을 그려본다.
3과목	기선 잡는 사례 나누기 (2시간 30분)	SWOT 분석과 사업 계획 실습에 도움이 되는 특성 별 사례를 입체적으로 나눈다. 조직활동가의 상상력과 응용력을 높인다.
4과목	'판을 읽는' 조직 분석하기 (3시간)	조직분석의 의미와 역할을 이해하고 조직분석 도구 또는 내용을 익힌다.
5과목	노동운동가로 살아간다는 것 (1시간 30분)	노동 운동과의 삶을 나누고 노동운동의 목표와 희망, 리더십에 대해 듣는다.
6과목	SMART한 목표 세우기 (3시간 30분)	목표의 의미를 나누고 SMART한 목표 세우기를 실습한다.
7과목	현장과 조직가 리더십 (1시간 30분)	집단 구조인 조직의 운영과 작동 원리에 대해 생각해 본다. 구성원들의 역할과 리더십이 만들어 내는 조직의 역동성을 이해한다.
8과목	'통하는' 상담 길잡이	상담 준비에서 종료까지 흐름을 알아본다
9과목	내가 미조직노동자를 만났을 때-대화하기 (3시간)	미조직노동자들을 만났을 때 필요한 대화 실습으로 자신의 말투와 습관을 성찰한다. 소통하면 관계 맺는 대화법을 알아본다.
10과목	액션 플랜 짜기(1시간 30분)	자신의 사업 계획을 점검하면서 변화를 만들어 내기 위한 조직, 조직가 역할과 과제에 관해 토론한다. 교육 이후 활동 결의를 다진다.

나. 청년 조직가 학교

청년 간부 육성을 위해 총연맹이 주관해 청년 특화 조직가 양성 교육

을 개설했다. 조직가 학교는 2019년 1차 교육(9월 27일~28일), 2차 교육(10월 25일~26일)으로 진행되었으며, 39세 이하 청년 간부 및 미조직 청년 사업 담당자, 조직활동가, 현장 조직가가 참여했다. 2021년에는 총연맹, 금속노조, 공공운수노조 공동사업으로 노조 운동에 관심이 있는 청년을 신규 활동가로 양성하는 '민주노총을 알려 드림' 신규 청년 활동가 교육 시범 과정을 실시했다. 참가자는 모집 공고에 응모한 청년 중 서류 심사와 인터뷰를 통해 높은 점수를 받은 27명을 선발하였으며, 교육 과정을 수료하면 교육비와 수료증을 발급하고 본인이 원한다면 민주노총 미조직비정규 사업 활동가로 일할 수 있는 기회를 제공하였다.

[표 3-31] '민주노총 알려드림' 신규 청년활동가 교육 시범 과정 공고

모집 대상	노동운동에 관심과 의지가 있으며, 민주노총에서 일해보고 싶은 35세 이하 청년층 (1986년 1월 1일 이후 출생) ※ 전·현직 노동조합 상근 간부는 지원하실 수 없습니다.
제출 서류	활동 이력서, 서면 인터뷰 답변을 온라인 링크를 통해 제출 이메일 제출도 가능합니다. (서류 양식 첨부)
모집 인원	- 최대 30명 이내
모집 일정	서류 제출 마감: 2021년 6월 30일(수) ~ 7월 21일 (수) 저녁 6시 서류심사결과 공지: 2021년 7월 26일 (월) 오전 중 개별 인터뷰: 2021년 7월 29일(목) 참가자 선정 결과 최종 공지: 2021년 8월 2일 (월) ※ 한정적 여건으로 모집 인원 제한이 있어 소정의 심사 과정을 거칩니다. 관련 일정 공지는 개별적으로 진행합니다. 인터뷰 참여시 소정의 면접비를 지급합니다.
참가자 지원사항	- 모든 일정 80% 이상 출석하고 과제 발표를 완료하면 아래와 같이 교육지원비와 수료증을 발급합니다. - 참가자 교육지원비: 1인 750,000원 (점심 제공)
교육 일정	8/16~9/3 (월~금, 오전 9시 30분~저녁 6시): 출퇴근형 교육 (서울) *1주 차: 총연맹/2주 차: 공공운수노조/3주 차: 금속노조 9/11~12 (토~일, 1박 2일): 수료 워크숍 (충청권)

[표 3-32] 신규 청년 활동가 시범 과정 프로그램(2021)

[1일 차] 8월 13일 (금) 교육 열기 활동 목표 세우기	[오리엔테이션] 전체 과정 소개/자기소개와 아이스 브레이킹/공동의 약속 정하기
	점심
	[활동 목표 세우기] 목표를 향한 징검다리 만들기
	[여는 특강] 노동자의 눈으로 보는 세상
	[위원장과의 대화] 양경수 민주노총 위원장
[2일 차] 8월 17일 민주노조 민주노총	[여는 마당] 전일 평가와 소감, 오늘의 기대 나누기
	[노조는 어떻게 법을 활용할까? 어떻게 권리를 지키고 바꿀까?
	점심
	[노동조합 운동의 이해]
	[토론] 교육내용과 관련한 주제별 분임 토론
	[과제 정하기] 내가 발표할 개별 과제의 주제 정하기
[3일 차] 8월 18일 모든 노동자의 민주노총 (산별노조 알기)	[여는 마당] 전일 평가와 소감, 오늘의 기대 나누기
	[노조의 국제연대, 해외 청년 노동운동]
	점심 후 조를 나누어 산별노조 탐방 장소로 이동
	민주노총 산별노조 탐방 (3조로 나누어 각 조가 2개의 산별노조를 방문하는 프로그램) 언론노조/사무금융연맹/서비스연맹/전교조/건설산업연맹/공무원노조
	산별노조 방문기 공유
[4일 차] 8월 19일 전국 방방곡곡 민주노총	[여는 마당] 전일 평가와 소감, 오늘의 기대 나누기
	[코로나19와 사라진 노동자들, 불평등과 대안]
	점심
	지역본부 간담회: 우리 동네 민주노총, 노조와 지역연대
	[지역본부와 함께하는 실천 활동] 구로디지털산업단지와 아파트노동자 조직화 활동 진행
[5일 차] 8월 20일 민주노총 알려 드림 도약을 위한 준비	[여는 마당] 전일 평가와 소감, 오늘의 기대 나누기
	[특강] 산업변화와 노동조합의 대응
	점심
	[교육] 민주노조 성평등 운동의 지형과 전망
	[토론] 교육내용과 관련한 주제별 분임 토론
	[닫는 마당] 공공운수노조, 금속노조 교육 소개 및 중간 평가

7) 소결

3기 이후는 조직 확대에 유리한 정세가 조성되고 민주노총이 100만 조합원 시대로 돌입하면서 그 어느 때보다 전 조직적인 조직 확대 사업이 활발하게 전개되었다. 민주노총은 '200만 조직화 실현'과' 모든 노동자의 민주노총'을 목표로 전담 사업 체계와 인력을 확보하여 전략조직 사업과 조직화 기반 구축사업에 집중했다. 총연맹 전략조직 영역 사업으로 작은 사업장, 플랫폼, 이주, 청년 조직화 사업과 시의성과 현안 연계 투쟁을 매개로 한 기획 조직화 지원사업을 추진하였다. 기반 구축사업으로는 법규상담 체계화와 전국 노동상담 네트워크 구축, 전략조직 사업 영역 지원 정책연구, 조직가 양성 교육 사업이 시행됐다.

3기 이후 사업에 관한 평가는 다음과 같다.

먼저, 가장 두드러진 변화는 미조직 전략사업만을 전담하는 총연맹 체계가 13년 만에 만들어졌다. 아울러 가맹·산하 미조직 조직화 사업을 지원하고, 전략조직 사업을 집중해서 논의할 수 있는 전략조직특위도 신설했다. 그러나 체계 개편 과정에서 조직적 논의가 충분하지 못했고, 미조직비정규 사업을 통합해서 운영하고 있던 가맹·산하 조직체계와 불일치해 일정 기간 혼란이 발생했다. 특위 운영 초기에는 각 조직이 처한 현실적 조건과 전략조직 역량 편차, 담당 임원의 소극적 참여로 전략조직 특위 위상과 역할을 충분히 살리지 못했다. 이러한 문제를 극복하기 위해 가맹조직별 전담 체계 구축, 인력 확보가 어려운 지역본부에 대한 실질적 방안 마련, 전략조직 사업의 컨트롤 타워에 걸맞은 논의 구조와 내용 확보 등이 주요 과제로 제기되었다.

둘째, 3기 이후 총연맹의 전략조직 사업은 단시일 내에 조직화 성과를

내기 어려운 작은 사업장과 이주 노동자, 플랫폼, 청년 노동자로 설정됐다. 작은 사업장의 경우 의제화 및 법·제도 개선사업, 노조 인큐베이팅 사업에서 성과를 냈지만, 실질적인 조직화 사업으로 나아가지 못했다. 주요 과제로는 지역본부별로 구축한 조직화 기반을 확장하고, 노동계급 대표성 확보라는 목표에 걸맞은 중장기적이고 전략적인 조직화 방안이 요구된다. 이주 사업 또한 활동가 양성, 안정적 사업 체계 확보. 열악한 노동조건 개선 등 크고 작은 성과가 있었다. 그러나 조직 확대를 꾀할 수 있는 구체적 경로 마련이 시급하며, 시범적 수준이지만 작은 사업장과 연계해 돌파구를 마련하려는 조직화 사업 전형 만들기가 필요하다. 플랫폼 노동은 세계적으로 확산 추세에 있는 새로운 노동 형태로 조직화 계획을 수립하기가 쉽지 않았다. 국내외 사례 분석 등 기초연구 조사를 강화하고 유관 가맹조직을 묶어 의제화 및 법·제도 개선 관련 공동사업을 꾸준히 모색해 나가야 한다.

셋째, 가맹조직의 전략 사업을 지원하기 위해 기획 조직화나 현안 연계 조직화 사업을 전략 영역으로 설정했다. 그러나 미조직전략실 5명의 한정된 인원으로 투쟁과 교섭, 정책 등 총괄 대응이 요구되는 시기성 사업에 총연맹의 역량을 투입하기가 쉽지 않았다. 실제 돌봄 노동자 사업은 2021년 하반기 정책실로 주무 사업으로 이관되고 후속 사업은 정책, 조직, 미조직전략실 공동사업으로 진행했으며, IT 사업은 사업 추진 1년 만에 담당자 부재로 중단되었다. 기획 조직화나 현안 연계 사업은 해당 시기 미조직, 비정규 문제를 이슈화하고 조직 확대에 도움이 될 수 있다는 점에서 유의미했지만, 전략 사업과 다른 결이기 때문에 분별 정립이 필요하다는 교훈을 남겼다.

넷째, 3기 이후 조직가 양성 교육, 법률·상담, 선전홍보 등 전략조직 기반 구축사업은 괄목한 말한 성과를 거두었다. 교육 사업으로는 조직활

동가 양성, 훈련 과정이 민주노총 지역본부 사업으로 정착되었고, 주요 산별연맹과 공동사업으로 추진한 신규 청년 활동가 양성 교육도 미래의 노조 간부 양성 사업 디딤돌로 자리 잡았다. 상담 법규 사업은 온라인·오프라인 연계가 강화되고 노동 상담 기관들의 네트워크가 형성되었으며, 총연맹과 지역본부 노동 상담 인력도 확충되어 상담 매개 조직화 사업의 중요한 기반이 되었다. 선전사업은 노조 가입과 권리 찾기 캠페인을 보조하면서 전략홍보를 강화했으며, 민주노동연구원과 협력해 추진한 정책 연구도 전략조직 영역 사업과 긴밀히 연계됨으로써 조직화 사업의 성과를 높였다.

다섯째, 지역본부를 거점으로 작은 사업장 조직화 및 캠페인, 법규상담, 조직가 학교 사업이 전개되면서 전략조직 사업에서 차지하는 지역본부의 위상과 역할이 높아졌다. 앞으로 △지방정부 노동정책 개입을 통한 취약 노동자 권리보장, △지역노동센터 등 중간 지원조직을 활용한 미조직 사업, △상담사업 등 미조직 사업과 직결된 사업 강화 등으로 지역본부의 역할과 과제를 재구성할 필요가 제기되었다.

여섯째, 2018년 이후 주요 과제로 제기되어 온 새로운 전략조직화 방향이 수립되지 못함에 따라 실제 사업 추진 과정에서 전 조직적 대응이 약화되고 각각의 사업이 분절된 양상을 보였다. 이러한 배경에는 전략조직화 목표나 상, 총연맹-산별연맹-지역본부 역할에 대한 조직 내부의 이견이 존재하고 2019년 이후 수 차례 반복된 논의에도 불구하고 새로운 방향을 둘러싼 쟁점이 잘 해소되지 않아서이다. 지난 20년의 활동을 통해 민주노총 핵심사업 과제로 자리매김한 전략조직화 사업의 중단 없는 추진을 위해 조직화 환경의 변화, 주체 역량의 성장 등을 고려한 새로운 사업 방향 수립이 시급히 요구된다.

[표 3-33] 총연맹 전략조직화 의사결정과 전개과정(2005~2021)

	1기 (2005년~2009년)	2기 (2010년~2013년)	3기 (2014년~2017년)	3기 이후 (2018년~2021년)
정의	비정규직 조직화를 위한 사업에 인력과 재정을 집중 배치하여(인력, 재정 집중) 핵심 조직화 대상을 설정하여(핵심 부문 설정) 체계적인 조직화 전략과 계획에 따라(전략과 체계 마련) 공세적으로 진행하는 비정규직 조직화 사업	핵심 대상을 설정하여, 인력과 재정을 집중하고, 체계적인 전략 조직화 계획에 따라 공식적으로 진행하는 사업, 이런 사업은 아래로부터의 연대, 새로운 주체 형성을 통한 정체성 회복, 산별노조의 내용을 채우는 조직문화혁신사업		민주노총 전략조직 사업은 아래 사업을 중심으로 자원과 역량 집중. 첫째, 전략조직 사업 전반의 강화를 통한 조직 확대 및 강화를 이루기 위해 가맹·산하 조직 전략조직 사업 지원과 촉진. 둘째, 전략조직화 기반이 되는 교육 사업, 상담법규 사업, 정책연구 사업, 대중 인지도 제고 및 전략 캠페인을 중심으로 안정적 사업체계 구축, 조직 확대 사회적 기반 강화. 셋째, 중소영세 사업장과 노동조합 사각지대에 있는 노동자 조직화 위해 가맹·산하 조직과 연계 사업 전개 및 '모든 노동자의 민주노총' 가치 실질화.
배경	소극적, 자발적 조직화 한계 극복	1기 사업 한계 극복 (핵심 대상 광범위함, 조직체계 구축 미흡, 조직가 양성 실패, 조직문화 혁신 미흡)	단절 없는 전략조직화 사업 조직문화 혁신과 계급 대표성 제고 전략조직화 사업 중장기적 물적 토대 확보	촛불 항쟁 이후 노조 가입 증가 민주노총 제1 노총 지위 확보 새로운 전략조직화 방향 필요성

	1기 (2005년~2009년)		2기 (2010년~2013년)	3기 (2014년~2017년)	3기 이후 (2018년~2021년)
목표	정규직 중심 노조 운동 극복, 노조 조직률 제고, 노동 계급 대표성 확보		정규직 중심 노조 운동 극복, 노동 계급 대표성 확보, 아래로부터 주체 형성	중단 없는 조직문화 혁신, 노동 계급 대표성 확보	노동 계급 대표성 확보, 모두를 위한 민주노총
기조	목적의식적으로 준비되고 기획된 조직화, 적극적이고 공세적인 조직화		1기 5대 핵심 부문 유의미성 계승, 발전 선택과 집중을 통한 전략조직화 조직문화혁신 사업 강화	선택과 집중을 통한 전략조직화, 총연맹 차원의 목적의식적, 체계적 전략조직화	200만 노동자 조직화 실현 조직화 사업 획기적 강화 투쟁과 교섭 병행 전략조직화
방향	인력과 재정 집중, 핵심 조직 대상, 체계적인 조직화 전략과 계획 마련		중소영세 노동자 조직화 가맹·산하 비정규 조직화 사업 일상화	2기 사업 기조 계승 및 단절 없는 사업 추진 200억 기금 조성 중단 없는 조직문화 혁신 총연맹 차원의 총괄 전략과 체계 구축 사회연대를 통한 미비 사업 전면화	200만 조직화 사회적 기반 확대 전 조직적인 전략조직 사업 추진 안정적 사업체계 구축 청년 노동자 사업 강화
핵심 대상 (조직화 대상)	대상	5대 핵심 부문: 유통서비스, 공공 서비스, 사내하청, 건설일용, 특수고용 비정규 노동자	- 2대 핵심사업: 서울 남부지역, 공공운수노조연맹 인천공항 - 12개 지원사업: 건설노조 펌프카, 대형유통서비스 및 할인점, 화학섬유 웅상공단지역 등 - 이주 조직화 사업	- 3대 전략조직화 선도 사업: 중소영세 (지역) 공단, 유통서비스, 공공 부문 비정규직 - 전략사업: 이주, 청년	- 전략조직 영역 사업: 작은 사업장, 이주, 청년, 플랫폼 노동자 - 기획 조직화 지원사업: 콜센터, 돌봄, 삼성 및 재벌사 - 현안 연계: IT 노동자 조직화

	1기 (2005년~2009년)		2기 (2010년~2013년)	3기 (2014년~2017년)	3기 이후 (2018년~2021년)
	기준	산업 구조변화, 비정규직 상태와 특성, 비정규직 분포, 주체적 준비 정도, 조직화 용이성	2기 사업 기조와 방향 부합성, 집행 체계 구축, 물적 자원 확보 방안, 조직 논의 및 대상 현황 파악, 법·제도 개선 과제	중 범위 수준, 상당수 연맹과 지역 결합, 총연맹 차원 집중 및 돌파구 마련, 의제 파급력	노동 계급 대표성 확보(작은 사업장, 이주), 산업 전환(플랫폼), 간부 양성과 청년 사업 기반 구축(청년), 시의성 및 조직화 용이(콜센터, 돌봄, 삼성 등)
재정, 인력	50억 기금 22억 조성(12억 사용), 2007년까지 사업비 30% 비정규미조직 사업비 배정, 조직활동가 24명 양성		50억 기금 (약 10억), 총연맹 사업비 예산 약 10% 배정 (간접 사업비 포함)	200억 기금 모금 운동 폐기 및 조합원 1인 50원 의무금 적립 (2017년) 사업비 예산 확충 40% (2014년)	조합원 1인 50원 의무금 적립, 미조직사업비 예산
사업 체계	- 비정규조직센터->비정규조직실-> 미조직비정규실 - 5대 부문 전략조직사업단 (해당 연맹 또는 노조+지역본부, 조직활동가) - 미비특위		- 미조직비정규실 -> 미조직비정규전략본부 - 전략조직화 사업 담당자 전체 회의 - 미비특위	- 미조직비정규실 -> 미조직비정규전략본부 - 전략조직화 사업단 (핵심, 지원, 독자) - 전략조직위원회 - 미비특위	- 미조직전략실 - 전략조직특위 - 전략조직 영역 사업, 기획 조직화 사업별 사업단, 대표자회의, 기획회의
조직 문화 혁신	강령•규약•단체협약 제도 개선 상시 교육체계 설치 사회연대 확장 전략 캠페인		선언과 강령 재설정 사업비30% 비정규사업 투입 비정규 사업 결과 연 1회 보고 의무화 1천인 이상 사업장 비정규 장기	- 총연맹, 가맹·산하 조직 비정규직 조직화 사업 일상화 - 사회연대 확장: 장그래에게 노동조합을 - 노조 가입 캠페인	- 청년 친화적 조직문화 혁신

	1기 (2005년~2009년)	2기 (2010년~2013년)	3기 (2014년~2017년)	3기 이후 (2018년~2021년)
		투쟁 사업과 자매결연	- 아래로부터 자발적 운동과 모범창출	
기반 구축			- 조직활동가 교육: 국제노총(ICTU) 전략조직 활동가 교육 - 상담체계 구축	법규상담, 조직가 양성(반갑다 조직가 학교, 신규 청년 활동가 교육), 선전홍보, 정책연구, 지역본부 지원사업
소결	- 조직체계, 조직활동가 양성, 핵심 대상 선정에서 전략의 유실, 절반의 성공에 그친 50억 모금 - 기대에 못 미친 조직문화 혁신 - 정규직 중심 노조 활동 변화 촉진, 비정규직 문제 사회적 의제화, 전략조직화 사업에 대한 공감대 형성, 2기 사업 발판 마련	- 성과: 1기에 비해 분명한 조직적, 유무형 성과, 의제 연계형 조직화 사업 진전, 사회연대 확장, 조직문화 혁신 진전, 청년 조직화 시동 - 한계: 전략에 걸맞은 사업체계 미구축, 선택과 집중 부재, 재정 방안 미대책, 가맹·산하 조직의 실질적, 전략적 준비 미흡, 조직문화 혁신 제도 개선 과제 및 사업비 예산 확보 답보	- 성과: 안정적 재정 확보, 전략조직 사업 총연맹 역할 도출, 가맹·산하 조직 전략조직 사업 확대, 총연맹 사업 체계(미조직비정규직 전략본부) 위상 강화, 인프라 확대(상담 법규, 조직활동가 교육) - 한계: 200억 기금 조성 실패, 총연맹 사업체계 불안정, 5대 전략조직 사업 관장력 약화, 조직 내부 혁신과 연계되지 못한 조직문화 혁신 운동	- 미조직 전략사업 전담 체계 구축(미조직 전략실, 전략조직특위) - 전략조직 사업 진단 및 평가- 기반 구축 사업 괄목할만한 성과 - 지역본부 위상 제고 - 중장기 사업 방향 마련

Ⅲ. 총괄 요약

민주노총 전략조직화 사업은 지난 20년 동안 정규직 노조 운동 극복, 노조 조직률 제고, 노동 계급 대표성 확대라는 목표를 분명히 하면서 목적의식적이고 공세적인 조직화에서 출발하여 선택과 집중을 통한 전략조직화, 200만 노동자 조직화 실현으로 변화해 왔다. 이러한 과정을 통해 전략조직화 사업은 산별노조 건설, 정치세력화와 함께 민주노총 핵심 전략으로 자리매김했다.

전략조직화 사업의 출발점으로 삼을 수 있는 2003년은 의욕은 높았지만 '전략'의 개념조차 낯설었던 때라 시행착오를 반복했으며 이를 통해 민주노총은 이후 사업의 기준이 될 '전략조직화' 개념을 정립하였다. 그 첫 시도가 2005년 1기 사업에 적용되었으며, 핵심적으로 5대 전략 대상을 설정하여 조직활동가 양성과 투입, 인력과 재정을 집중한 방식이었다. 민주노총은 1기 사업을 통해 미조직비정규 문제를 사회적으로 의제화하고, 조직 내부적으로 전략조직화 사업의 중요성을 확산시켰다. 2010년부터 시작한 2기 사업은 선택과 집중을 기조로 중소영세 비정규 노동자 조직화를 목표로 전략조직화 사업의 일상화, 내면화를 꾀한 결과 가맹·산하 조직까지 확장되었다. 2기 사업을 계승하면서 200억 기금과 총연맹 차원의 목적의식적, 체계적 시스템 확보를 내걸었던 3기 사업은 2014년부터 발동을 걸었으나 모금 운동의 실패로 주요 방침이 재설계되면서 사업 방향이나 재정 확보에 있어 새로운 전환점을 마련하였다. 2018년 이후에는 200만 조직화 실현, 모든 노동자의 민주노총을 목표로 실질적인 조직 확대 사업과 상담법규, 교육, 선전 등 기반 구축에 집중하였다.

이러한 일련의 흐름은 민주노총의 전략조직화 사업의 특징을 잘 보여주는데, 1기부터 3기까지 전개한 방식은 모두 핵심 대상을 설정하여 자원을 집중하고 조직문화 혁신을 통해 조직적 확산을 꾀했다는 점이었다. 특히 중단과 단절 없는 사업을 강조하며 조직의 의결 기구를 통해 사업의 공식성을 확보했으며, 노동계급 대표성 제고나 조직문화 혁신이라는 추상적 수준의 목표를 견지해 온 점도 주요 특징 중 하나였다. 이런 측면에서 민주노총 전략조직화가 자원 투입, 조직가 양성, 조합원 동원을 상대적으로 강조한 영미식 조직화 모델과는 약간의 차별성을 띄는 이유이기도 하다.[42] 그렇다면 지난 20년 동안 민주노총 전략조직화 사업이 남긴 성과와 한계를 무엇인지, 이를 통해 앞으로 풀어야 할 과제는 무엇인지 구체적으로 살펴보겠다.

[표 3-34] 민주노총 전략조직화 의사결정 전개과정(2003-2020)

시기	대대	주요 결정	결정 내용
2003년	28차 정대	5개년 비정규직 조직화 사업 방침	정규직과 비정규직 계급적 단결, 조직문화 환경 개선과 혁신, 사업 체계 구축, 인력과 재정 확보, 사회적연대 확장. 5대 전략 부문(사내하청, 서비스유통, 특수고용, 공공서비스, 건설일용) 설정, 100명 조직활동가 양성
2005년	33차 정대	1기 전략조직화 사업 기본 방향 수립	인력과 재정집중, 핵심부문 설정, 전략과 체계마련을 중심으로 조직활동가 양성체계(조직활동가) 및 50억 기금 조성
2009년	45차 정대	2기 전략조직화 사업 기본 방향 수립	1기 사업의 한계를 극복하는 방향으로 2기 전략조직화사업 기조 수립, 전략조직화사업의 혁신안 마련 및 비정규·미조직 이주노동자사업 새로운 돌파구 마련을 위한 종합목표 제출

42) 민주노총은 공식 자료에서 영미식 조직화 모델을 직접 언급하지는 않았지만, 1기 전략조직화 사업에서 채택한 목적의식적이고 공세적인 전략은 미국노총의 조직화 모델과 매우 유사하다. 미국노총(AFL-CIO)이 1996년에 발표한 조직화 모델의 핵심 전략에서는, 첫째, 조직화를 위해 더 많은 자원을 투입할 것, 둘째, 조직화를 담당할 활동가를 양성할 것, 셋째, 전략적 플랜을 짜고 실행할 것, 그리고 마지막으로 노동조합 내•외부 조직화를 위해 일반 조합원 동원을 강조했다.

시기	대대	주요 결정	결정 내용
2010년	49차 정대	2기 전략조직화 사업 세부 방안 마련	중소영세 비정규노동자 조직화를 중심으로 선택과 집중을 통한 전략조직화, 가맹·산하조직의 비정규직 조직화사업 일상화를 통한 조직문화 혁신
2014년	60차 정대	3기 전략조직화 사업 기본 방향수립	선택과 집중을 통한 전략조직화, 총연맹 차원의 목적의식적·체계적 전략조직화, 중소영세 노동자(공단, 공공부문, 유통서비스, 이주, 청년)전략조직화, 200억 기금 조성으로 전략조직사업비 확보
2015년	61차 정대	3기 전략조직화 사업 5개년 계획 확정	△전략조직화 사업의 전조직적 추진, △전략조직화 사업에서 기존 노조의 역할 강화, △민주노총과 산별노조사업에서 미조직의제 강화를 3대 축으로 조직문화혁신사업의 적극 전개, 재정확보 대안 마련
2016년	8월 정책 대대	전략조직화 방향 및 기금방안 논의	민주노총 전략조직사업 방향 및 기금 조성계획(안) ⇒총연맹 의무금 조합원 1인당 50원 의무적 적립(안) 제출됐으나 대대 유회
2017년	65차 임대	3기 전략조직화 재설계 방향 및 기금조성계획 수립	200억 기금 안 폐기 및 의무금을 통한 전략조직기금조성(안)으로 조합원 1인당 50원 적립 확정
2018년	66차 정대	200만 전략 조직화사업 계획 확정	- 가맹·산하조직의 비정규·미조직 조직화 사업지원 및 총괄적 기획사업 강화 - 전략조직화특별위원회 구축 및 위원장 특위장 겸임 - 기존 미조직비정규 전략조직실을 전략조직실로 재편
2019년	68차 임대		- 총연맹 전략영역사업 (작은사업장, 이주, 청년, 플랫폼) - 전략조직사업 촉진 인프라 구축 및 회의 안정화- 상담·법규·전홍보사업, 조직가 양성, 지역본부 전략조직사업 지원
2020년	70차 정대		- 전략조직화 영역 시범사업 본격화 (작은사업장, 이주, 청년, 플랫폼) - 가맹·산하 전담 체계 및 전략조직 사업체계 강화 - 법규 상담 체계화, 선전홍보 및 정책연구/연대사업, 조직가 양성
2021년	72차 정대	200만 민주노총 시대 개척, 모든 노동자의 민주노총 실현	가맹·산하 사업 체계 구축, 상담·선전홍보·교육·정책연구 등 기반 사업 강화, 작은 사업장·취약 노동자 조직화 및 기획조직화 사업 지원

1. 조직 확대와 새로운 주체 형성

조직 확대와 새로운 주체 형성에 상당한 성과가 있었다. 민주노총은 1995년 41만 명으로 출발했으나 2021년 1월 기준 조합원 수가 약 100만 명을 넘었다. 노조 조직률도 2010년 한 자릿수(9.8%)까지 떨어졌으나 2017년 이후 계속 증가해 2021년 14.2%를 기록했다. 이와 함께 정규직과 남성 일색이었던 민주노총 조합원 구성도 변화했다. 정규직·대공장·남성 중심의 전통적인 조직 구성에서 탈피하여 공공 부문이나, 비정규직, 여성, 청년 노동자 비중이 늘면서 이들이 조직에서 차지하는 비중이 높아졌기 때문이다(민주노총, 2019). 민주노총이 성별, 계층별, 고용 형태별로 조합원 수를 비교하기 시작한 2010년대 이후 추이를 보면 약 19만 명이었던 여성 조합원이 2021년 37만 명으로 약 두 배, 비정규직 조합원도 2016년 21만 명에서 2021년 31만 명으로 늘었다.

[표 3-35] 민주노총 조직 현황 추이(단위: %, 명)

년도	노조 조직률	조합원 수	여성 조합원 수	비정규 조합원 수	청년 조합원 수
1995	13.85	418,154			
2001	12.0	595,594			
2006	10.3	752,202			
2010	9.8	679,360	185,045		
2016	10.2	734,409	203,087	169,981	
2021	14.2%	1,035,156	401,686	232,767	89,747

자료: 민주노총 각 년도 대의원대회 자료
* 여성 조합원 현황은 2007년부터, 비정규직 조합원 현황은 2013년부터, 39세 이상 청년 조합원 현황은 2022년부터 공식 집계됨.

2. 전략조직화 사업 물적 토대 구축

민주노총이 전략조직화 사업의 재원을 마련하기 위해 추진한 방안은 '조합원의 모금 운동'과 '의무금 적립' 두 가지였다. 2001년 5억으로 시작한 모금 운동은 2005년 50억, 2014년 200억으로 목표액은 계속 증가했으나, 실제 10여 년 동안 민주노총이 걷은 기금 총액은 약 23억에 불과했다. 5억 기금은 1억 2천만 원이 걷혔으며, 50억 기금은 3년간 모금 운동을 벌여 22억이 모였다. 조직화 기금은 주로 조직활동가 인건비(약 11억)와 육성비, 정책·교육 사업비, 핵심·지원 조직화 사업에 사용하였으며, 저조한 모금액 때문에 일부 사업이 축소되거나 중단되었다. 3기 사업의 핵심 전략으로 채택한 200억 기금은 중장기적 물적 토대 마련이라는 목표와 함께 조직문화 혁신의 주요 수단으로 간주되었다. 하지만 과도한 목표 설정과 내부 이견 미조율, 의사소통 부재와 형식적 조직적 결의 등의 문제로 사업이 폐기되고 많은 논쟁 끝에 의무금 방식으로 전환되었다. 결과적으로 모금 운동 방식은 조합원들의 관심과 참여를 높일 수 있다는 점에서 운동적 의의가 있었지만, 200억 기금과 같이 지도부 의지가 강하더라도 가맹·산하 조직이 적극적으로 동의하고 참여하지 않으면 성공하기가 매우 어렵다는 점에서 많은 교훈을 남겼다. 민주노총은 2017년부터 의무금 적립 방식의 전략조직기금을 확보함으로써 사업을 안정적이고 중장기적으로 추진할 수 있는 물적 토대를 마련했다.

[표 3-36] 민주노총 전략조직화 재정 확보 방안

시기	재원		예산	사업내용
2003년~2004년	모금 운동	5억 기금 재결의	기금 재결의 진행 안됨. 사업비 예산으로 충당	5대 부문 사업비 비정규직 투쟁 지원비 교육선전, 정책 사업비
1기~2기		50억 기금	약 12억	조직활동가 인건비(임금) 활동가 육성비 정책, 교육사업비
			약 12억	핵심, 지원 사업비
3기		200억 기금	미조직비정규 사업비 예산	5대 영역 사업비
3기 이후	의무금 적립	조합원 1인당 의무금 50원	매년 5억 이상	전략조직 기금(영역 사업비, 지역 전략조직 사업비) 기반 구축(교육 사업, 정책연구, 기반 구축, 기획 홍보, 예비비)

3. 총연맹 기본 사업 체계와 역량 확보

전략조직화 사업 초기부터 2019년까지 미조직비정규 사업을 담당하는 총연맹의 부서 체계는 비정규센터->미조직비정규실->미조직비정규전략조직실->미조직전략조직실로 변화해 왔다. 3년에 한 번씩 열리는 임원 선거와 집행부 교체로 총연맹 사무총국 체계에 변화가 생기면 미조직비정규 부서도 명칭이 바뀌거나 구성원이 교체되어 총연맹에서 10년 이상 전략조직화 사업만을 담당한 간부를 찾아보기 힘들 정도였다. 그러나 2018년 이후에는 전략조직 사업 위상이 높아져 인력이 늘고 전담 체계도 구축되어 사업을 추진할 수 있는 최소한의 조건을 확보했다.

[표 3-37] 총연맹 미조직비정규 사업체계와 인력

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
집행부		1기 전략조직화					2기 전략조직화		
	이수호	전재환 (비대위)	조준호 (보궐)	이석행	이석행	임성규 (보궐)	김영훈	김영훈	김영훈 백석근(비대위)
체계	미조직 비정규실	미조직비정규 사업실	비정규 조직센터	비정규조직실		미조직비정규실			미조직 비정규실
담당	4명	4명	2명	4명	4명	5명	6명	5명	5명

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
집행부		3기 전략조직화				3기 이후 전략조직화			
	(비대위) 신승철	신승철	한상균			김명환			양경수
체계	미조직비정규 전략사업본부		미조직비정규전략실			미조직 전략조직실			미조직 전략조직실
담당	8명	8명	9명	7명	7명	5명	4명	6명	6명

2003년에 설치되어 2017년까지 운영된 미비특위는 가맹·산하 조직사업 담당자가 참여한 미조직비정규 사업 총괄 논의, 집행 기구였다. 미비특위 회의가 운영되고 활동이 활발해지면서 민주노총 조직문화 환경에도 많은 영향을 미쳐 조직유지, 관리 및 투쟁 중심 활동에 머물렀던 사업 관행을 바꿔내는 중요한 역할을 담당했다. 그러나 가맹·산하 조직의 사업이 확대되면서 미조직비정규와 관련한 모든 사안을 다루는 회의체보다는 조직화 사업을 특화해 점검하고 논의할 필요성이 제기되어 2018년 전략조직화특별위원회가 만들어졌다. 전략조직특위는 사업 수행을 위한 총괄 기획 기구로 설정되었지만, 가맹·산하 조직별로 편차가 있어 전일적 체계로 운영되지는 못했다. 앞으로 전략조직특위가 안정화되려면 일정한 시간이 필요하지만, 민주노총 전략사업 전체를 아우르는 구심점 역할을 담당할 것으로 보인다.

4. 조직가 발굴, 양성 시스템 마련

총연맹이 처음 조직가 양성 사업에 착수한 것은 2003년이었다. 미조직 사업에 대한 조직적 통일성을 높이고 전략적인 조직화 사업을 추진하기 위해 조직활동가 교육훈련 프로그램을 기획했다. 교육 대상은 기존 노조 간부와 신규 활동가로 구분하여 상반기에는 가맹·산하 조직에서 활동하는 미조직 사업 담당자를 대상으로 교육했고, 같은 해 10월부터 2004년 2월까지는 신규 조직활동가를 발굴하여 전략사업에 배치하기 위해 조직가 학교를 열었다. 2006년에는 1기 사업을 담당할 신규 조직활동가 양성 사업을 추진했다. 원래 90명이 목표였으나 최종 24명의 활동가만 가맹·

산하 조직에 배치되었다. 2007년 이후 총연맹 차원의 교육 사업이 한동안 중단되었다가 2015년 실시한 국제노총(ITUC) 전략조직화 활동가 교육 프로그램이 조직 내 큰 반향을 일으키면서 다시 조직활동가 교육에 대한 관심이 촉발되었다. 공공운수노조는 국제노총 교육을 참조해 1박 2일 교육 프로그램을 개발했으며, 보건의료노조와 금속노조에서도 총연맹 전략조직실의 지원을 받아 자체 미조직 사업 간부 훈련 사업에 도입했다. 2018년에는 10여 년 동안 중단되었던 조직가 양성 교육을 복원하기 위해 총연맹은 본격적인 준비에 착수했다.[43] 먼저, 교육원과 전략조직실, 정책연구원, 교육 전문활동가로 구성한 공동기획팀을 구성해 교육 프로그램 개발에 집중했다. 이 과정에서 2003년, 2006년 조직가학교와 국제노총 프로그램을 분석하고, 가맹·산하 조직에서 미조직 사업을 담당하는 중견 간부를 인터뷰해 프로그램 구성에 반영하고자 했다. 약 8개월여의 준비를 거쳐 11월 1일부터 3일까지 1차 반갑다 조직가학교 시범 교육을 했으며, 2019년부터는 산별연맹과 지역본부로 확산되어 조직가 양성 프로그램으로 자리잡았다. 2021년까지 3년 동안 14개 지역본부와 금속, 보건의료노조에서 미조직활동가 교육을 진행하면서 수강인원은 519명, 수료자는 286명에 달했다.

43) 조직활동가 또는 조직가는 미조직 조직화 사업 담당자, 간부 또는 신규 활동가를 포함한다. 2018년 반갑다 조직가 학교 프로그램 개발팀은 조직활동가를 노동운동을 자신의 삶으로 생각하며 미조직. 비정규직 노동자 조직 활동을 하는 (채용직) 숙련된 활동가로, 현장 조직가는 현장간부로서 미조직, 비정규직 노동자 조직 활동을 하는 활동가로 규정했다.

[표 3-38] 민주노총 조직활동가 학교

	조직활동가 학교 (2003~2004)	조직활동가 학교 (2006)	반갑다 조직가학교 (2018~)
목적	비정규미조직 사업 담당 활동가 발굴, 육성 배치	전략조직화 사업 담당 신규 조직활동가 양성	조직가 양성 교육 프로그램 개발 및 기반 구축 활동가 기본 교육 안정화 및 맞춤 지원체계 마련
목표	향후 5년간 500명 조직활동가 매년 100명씩 배출	유통서비스, 공공서비스, 건설일용, 특수고용, 사내하청 등 5대 영역에 90명 활동가 양성, 배치	전 조직적 차원으로 조직가 학교 추진
대상	기존 노조 활동가, 신규 조직활동가	신규 조직활동가	현장, 지역, 산별연맹 미조직 조직화 사업 담당 간부, 활동가
결과	60명	24명	286명(수강인원 519명)

민주노총은 ‘반갑다 조직가학교’를 통해 미조직 사업의 주체 발굴과 조직활동가 양성을 위한 상설 체계를 확보했다. 일회성 교육이나 단발성 사업의 한계를 극복하고 중장기적으로 필요한 시스템을 구축한 것은 중요한 진전이다. 앞으로도 총연맹은 지역본부와 산별연맹 지역지부와 협업으로 양성 교육을 추진할 수 있도록 지원을 강화하고, 기존 프로그램 업그레이드 및 교육 수요생의 요구에 맞는 조직가 교육 프로그램 개발에 힘써야 한다. 또한 조직활동가 교육 프로그램이 일반 간부 교양 수준을 뛰어넘어 조직활동가 맞춤형으로 발전했다. 2003년, 2006년 프로그램은 주입식 강의 위주로 노동운동 전반과 비정규직 문제에 대한 기본 소양 및 노조 간부 훈련 과정으로 구성되어 조직가 학교만이 제공할 수 있는 특화된 프로그램이 없었다. 그러나 2018년 조직가 학교는 참여형 토론과 실습을 도입해 조직가 역량을 강화하면서 실제 미조직 조직화 사업에 필요한 실용적 프로그램으로 구성되었다.

[표 3-39] 민주노총 조직활동가 학교 프로그램

	조직활동가 학교 (2003년~2004)	조직활동가 학교 (2006년)	반갑다 조직가학교 (2018~)
프로그램	(강의) 87년 이후 노동운동 흐름과 비정규 미조직 투쟁 (강의) 신자유주의와 비정규미조직 노동자 (강의) 비정규노동자 삶과 투쟁 (강의) 민주노총 비정규미조직 투쟁방향과 과제 (강의) 외국의 비정규미조직 노동자 조직화 사례 (강의) 회의와 토론 진행법 (강의) 비정규미조직 노동자와 노동기본권 (강의) 한국사회가 원하는 조직활동가 (토론) 왜 비정규미조직 노동운동인가? (토론실습) 비정규미조직 노동자 조직화를 위한 우리의 역할과 과제 (토론) 유형별 투쟁 사례 분석 (조직분석과 활동계획 세우기)	(강의) 비정규직 조직투쟁의 의미와 과제 (비디오상영) 영상으로 보는 비정규직 조직과 투쟁 (강의) 민주노총 비정규 전략조직화 사업 (강의) 신자유주의와 비정규노동자 (강의) 노동조합이란 무엇인가? (강의) 노동운동 역사 (강의) 활동가의 자세와 역할 (강의) 비정규직 유형과 실태 (강의) 비정규직 조직투쟁 사례, 과제 (강의) 성평등과 여성 노동자 (토론) 회의 토론 진행법 (토론) 왜 비정규미조직 운동인가?	미조직 90% 잠재력 (토론) 조직활동 하나둘셋 기선 잡는 사례나누기 (SWOT 분석) (강의와 토론) 판을 읽는 조직분석하기 노동운동가와 대화하기 SMART한 목표 세우기 현장과 조직가 리더십 '통하는' 상담 길잡이 내가 미조직노동자를 만났을 때-대화하기 액션 플랜 짜기

5. 조직문화혁신 사업 재구성 필요

조직문화혁신은 민주노총 전략조직화 사업을 구성하는 중요한 요체이자 특징이었다. 정규직 중심의 관성과 관행, 노조 구조 혁신, 인력과 자원 집중과 그에 걸맞은 시스템 구축, 강령과 규약, 단체협약 개정 등 제도 개선, 정규직·비정규직 연대 강화, 사회적 연대 운동 확장 등과 같은

계획이 모두 조직혁신과 연계해 진행되었다.

민주노총은 조직문화혁신 사업을 통해 일부 성과를 얻었는데 대표적으로 정규직 중심의 조직체계, 사업과 활동의 변화였다. 창립 이후 총연맹의 기본 활동 체계는 총무, 조직, 선전, 교육, 정책, 대외협력 사업 등 노조 활동 유지와 관리에 맞춰졌으나, 전략조직화 사업이 본격화되면서 미조직비정규 사업 부서가 신설되고 최근에는 청년실이나 상담법규 전문 인력도 확충되어 노조 활동의 새로운 영역이 총연맹의 일상 부서 체계로 자리잡았다. 사업과 활동을 책임지는 간부 구성도 변화가 있었다. 2000년대 초반 비정규사업 담당 간부가 가맹·산하 조직을 통틀어 11명에 불과했지만, 지금은 16개의 가맹조직과 16개의 산하 조직에 대부분 전담 또는 겸임 사업 담당자를 두고 있다. 또한 미조직비정규 사업은 담당자와 조직활동가의 몫이라는 인식도 일정 부문 바뀌어, 노조 사업 전 영역에서 미조직비정규 사업을 안착하는 데 일정 부문 성공했다. 미조직비정규 사업에 투입하는 예산 비중도 높아졌다. 총연맹은 2004년부터 2009년까지 5%도 채 되지 못했던 미조직사업비 예산을 2010년 약 8%, 2017년 26.2%, 2020년 32.5%까지 늘렸다. 공공운수노조, 금속노조, 보건의료노조, 서비스연맹은 자체 전략조직기금을 확보했고, 일부 산별연맹도 전체 예산에서 조직화 사업 비중이 증가했다.

반면 1기부터 3기까지 추진한 강령과 규약, 단체협약 개정과 같은 과제는 거의 진척이 없었다. 특히 비정규직 할당제의 경우 주요 의사 결정 과정에 비정규직의 참여를 제고하고 정규직 중심의 활동을 혁신하기 위한 방안으로 제출되었지만, 대의원의 동의를 얻지 못해 중도에 좌절되었다. 단체협약 개정은 일부 진전이 있었지만 각 조직의 조직화 사업 의지가 실행의 주요 변수이다 보니 산별조직 별로 편차가 나타났다. 이와 같은 상황이 발생한 이유는 총연맹 차원의 치밀하고 계획적인 로드맵이 부

족했고, 제도개선 과제와 전략조직화 사업이 잘 연계되지 못한 연유이기도 했다. 따라서 앞으로는 추상적·당위적 수준에 머물렀던 기존 사업의 한계를 딛고 가맹·산하 전략조직화 사업에서 제기되는 내용으로 새롭게 재구성될 필요가 있다. 예를 들어 조직 대상 중복으로 인한 산별조직 갈등, 미조직노동자들이 쉽게 가입할 수 있는 노조 구조 혁신, 노조로 조직되기 어려운 노동자들을 위한 대안적 초기업 교섭 전략 마련 등과 같은 내용이 될 것이다. 마지막으로 아무리 좋은 목표와 계획이라 할지라도 실천 활동에 대한 일상적 점검과 평가 체계를 갖추지 못하면 사업이 유실될 수 있다. 이를 보완하기 위해 조직문화혁신 사업을 평가하기 위한 세부 항목이나 주요 지표도 함께 마련되어야 한다.

[표 3-40] 조직문화혁신 사업 내용

시기		사업내용
1기		- 비정규직 강령 제정, 비정규 가입 규약, 단협 개정 - 사업비 기준 2007년 30% 목표 - 상시 교육체계 설치, - 사회적 연대 확장
2기		- 선언과 강령 개정- 사업비 30% 비정규사업 배치 - 비정규사업 결과 연 1회 지역본부와 총연맹 실천 보고대회 제출 의무화 - 1,000인 이상 사업장 비정규 장투사업장과 자매결연
3기	전반기	- 총연맹과 가맹·산하조직 비정규직 조직화 사업 일상화를 통해 과제 이행
	후반기	- 1, 2기 전략조직화 사업에서 실현하지 못한 과제 이행 - 조직문화 혁신 지표 개발 - 아래로부터의 대중운동, 노조 가입 운동과 사회연대 운동 활성화
3기 이후		- 노조 가입 운동, 사회연대 운동 활성화 - 미조직노동자 친화적 조직문화 형성

6. 선택과 집중 원칙 약화

민주노총은 한정된 자원(예산과 인력)을 효율적으로 투입하기 위해 조직화 대상을 선정하여 선택과 집중 전략을 취해 왔다. 1기 핵심 대상은 조직화 가능성과 파급력, 주체 준비 정도를 기준으로 선정한 사내하청, 유통서비스, 특수고용, 공공서비스, 건설일용 노동자였다. 2기는 중소영세 노동자 조직화를 목표로 서울 남부와 공공운수 인천공항을 2대 핵심사업으로 결정하였고, 13개 지원사업도 추진하였다. 3기 조직화 대상은 너무 포괄적이지 않은 중범위 수준으로 다수의 연맹과 지역이 결합할 수 있고 총연맹 차원에서 전략적 집중이 필요한 중소영세 노동자(지역) 공단과 유통서비스, 이주, 청년 노동자였다. 3기 이후에는 민주노총 전략조직화 사업 위상과 역할에 맞으면서 조직화가 어려운 노조 사각지대를 전략조직 사업 영역으로 규정하여 작은 사업장, 이주, 청년, 플랫폼 노동자를 선정했으며, 정세와 결합한 시의성 있는 현안 연계 조직화 사업, 기획 조직화 지원도 전략조직 사업으로 추진되었다. 그러나 대상 선정 과정에서 선택과 집중을 일관되게 관철하지는 못했다. 1기는 5대 영역을 선정했지만, 대상이 너무 광범위했고, 2기 핵심사업으로 선정한 서울 남부와 인천공항은 총연맹 차원에서 전략적으로 집중하기에는 대상 범위가 좁고 한정된 영역이었다. 3기 이후에는 30인 미만 작은 사업장, 이주, 플랫폼 노동으로 정했지만 총연맹 전략조직 사업으로 규정되어 예전보다 전 조직적인 집중성이 낮아졌다. 대상 선정 기준도 노동계급 대표성 제고, 노조 사각지대, 산업 전환이라는 전략적 의미 외에도 시의성이나 현안 연계와 같은 단기 사업이 포함되면서 선정 기준이 넓어졌다.

선택과 집중은 단순히 핵심 조직화 대상이라는 의미 외에 노동계급 대

표성 제고라는 전략 목표를 실현할 수 있는 기조로 작동했다. 이러한 원칙이 있었기에 민주노총은 단시일 내에 조직화 성과를 내기 어렵지만, 계승과 발전의 관점에서 중소영세, 이주 노동자 조직화에 자원과 인력을 집중할 수 있었다. 3기 이후에도 이러한 기조가 약하게 유지되고 있지만, 민주노총이 아니라 총연맹 사업이라는 규정이 너무 강해 가맹조직과 함께 하는 의미는 약해졌다. 중소영세 조직화가 여전히 민주노총의 전략적 목표라면 대상을 1~2개로 한정하여 장기적인 계획 속에서 지속적인 역량 투여가 필요하다.

[표 3-41] 전략조직화 핵심 대상(영역)

<table>
<tr><th rowspan="2">시기</th><th colspan="4">전략조직화</th></tr>
<tr><th colspan="2">핵심 대상</th><th colspan="2">선정 기준</th><th>기간</th></tr>
<tr><td rowspan="5">2003~
2004년</td><td colspan="2">사내하청</td><td colspan="2" rowspan="5">조직화 가능성, 파급력, 산별연맹 준비,
산업 구조 변동</td><td rowspan="5">5년</td></tr>
<tr><td colspan="2">유통서비스</td></tr>
<tr><td colspan="2">공공서비스 비정규직</td></tr>
<tr><td colspan="2">건설일용</td></tr>
<tr><td colspan="2">특수고용</td></tr>
<tr><td rowspan="5">1기</td><td colspan="2">유통서비스</td><td colspan="2">산업 구조 변동, 증가 가능성, 여성 노동자</td><td rowspan="5">3년</td></tr>
<tr><td colspan="2">사내하청</td><td colspan="2">정규직-비정규직 연대, 조직화 투쟁 급증</td></tr>
<tr><td colspan="2">공공서비스</td><td colspan="2">공공부문 비정규직 문제 해결</td></tr>
<tr><td colspan="2">건설일용</td><td colspan="2">열악한 노동조건, 조직화 경험 축적</td></tr>
<tr><td colspan="2">특수고용</td><td colspan="2">노동권 미 보장, 투쟁 확대</td></tr>
<tr><td rowspan="4">2기</td><td rowspan="2">핵심</td><td>서울남부</td><td rowspan="2">중소영세
노동자
조직화</td><td>지역(공단) 전체를 대상으로 지역 조직화 전형 모색</td><td rowspan="4">3년</td></tr>
<tr><td>인천공항</td><td>공공 부문 비정규직 문제 해결 및 미조직비정규직 조직화 선도</td></tr>
<tr><td colspan="2">이주</td><td colspan="2">총연맹 직접 사업</td></tr>
<tr><td>지원</td><td>은평 중소영세(서울),
펌프카(건설),
청년(보건의료),
농협 비정규직(사무금융),
대형유통서비스 및</td><td colspan="2">중소영세노동자 조직화</td></tr>
</table>

시기	전략조직화		
	핵심 대상	선정 기준	기간
	할인점(서비스), 웅상공단(화학섬유), 지자체 비정규직(인천), 반월시화공단(경기), 중소영세공단(대구), 청소용역 및 무노조 대기업(경북), 지자체•공단•간병(경남)		
3기 (2014. 8.21. 중집)	공공부문 비정규직	공공부문 비정규직 조직화 선도 정부의 비정규직 정책 개입과 변화 조직 갈등 예방 선례 마련	5년
	지역 공단	1, 2기 성과 토대 공단 노동자 조직화 실질적 돌파구 마련(지역 투쟁, 지역협약) 중소영세 조직화로 계급 대표성 확대	
	유통서비스	산업 구조 변화로 증가 추세 총연맹과 지역본부 결합 2기 사업 성과 토대 지속 가능성	
	청년 노동자	청년 노동자 주체 형성 및 민주노총 변화	
	이주 노동자	계급 대표성 제고와 계급 단결 촉진 노동운동 국제연대 실현 이주 노동자 조직화 돌파구 마련	
3기 이후 -현재	작은 사업장	노조 사각지대, 조직화 어려움 조직화 체계 및 방안 모델화 필요 조직화 방안 및 교섭 전략 마련	
	이주	계급 대표성 제고 및 중소영세 미조직노동자 조직화 전략조직화 사업 지속 전개 계급적 단결, 국제연대 원칙 견지 인종 차별 반대 사회적 역할 선도 취약 노동자 보호	
	청년	3기 전략조직화 사업 한계 극복, 지속적 사업 계급 대표성 확장 청년 조합원과 간부 육성 및 주체 형성 청년 세대 현실 변화를 위한 투쟁 조직화	
	플랫폼	노동권 미보장 산업 차원 대응 및 제도개선 필요 총연맹 차원의 플랫폼 노동 정의, 실태, 제도개선안, 조직화 방안 마련	

7. 중장기적 전략사업 기조 약화

전략조직화 사업은 민주노총의 대표적인 중장기 사업이었다. 3년에 한 번씩 바뀌는 집행부와 이에 따른 내부 체계 변동이 잦은 민주노총 조직 구조에서 중단없이 20여 년 동안 꾸준히 추진해 온 것은 쉽지 않은 일이었다. 그 원동력은 사업의 공식성과 확장성, 목표의 일관성에 있었다. 대의원대회 등 주요 의결 단위 결정과 집행은 전 조직적인 사업 추진을 가능하게 했고, 이 과정에서 총연맹을 포함해 가맹·산하 조직까지 미조직비정규 조직화 사업을 '전략사업'으로 일상화, 내면화 할 수 있었다. 또한 민주노총은 노동계급 대표성 제고와 조직문화 혁신 과제를 주요 목표로 설정하면서, 노조 조직률이 낮고 조직화가 쉽지 않은 중소영세 노동자 조직화에 집중해왔다. 단기적 성과만을 우선시했다면 불가능한 일이었다.

또한 전략조직화 사업은 단절없이 연속 사업으로 전개되었다. 핵심 대상 설정과 조직활동가 양성, 자원 확보, 체계와 기반 구축사업과 같은 핵심 전략이 시기별로 채택되었다. 각 사업이 독립되어 있는 것처럼 보이지만 상호 연계성을 갖는데 1기 전략조직사업에서 실패한 조직활동가 양성 사업이 3기 이후 조직가 학교로, 자원 확보를 위한 모금 운동이 의무금 적립으로, 미조직비정규 통합체계에서 미조직 조직화 전담 체계로 변화, 발전해 왔음을 알 수 있다. 실제 1기 사업이 미조직비정규 문제를 사회적으로 의제화하고 전략조직화 사업의 중요성을 확산하는 데 이바지했다면, 2기는 가맹·산하 조직으로 조직화 사업을 확대할 수 있는 기틀을 마련했고, 3기 이후 전략조직화 사업의 물적 토대를 확보했으며, 실제적인 조직 확대 성과와 함께 조직화 기반을 구축하였다.

그러나 2018년 이후 이러한 흐름이 이어지지 않고 있다. 다양한 사업

이 추진되고 있지만 이를 묶을 수 있는 전략 목표와 방향이 분명하지 않고, 일 년 단위로 사업이 계획, 실행되어 중장기 전망 하에 계획을 세우기가 어려워졌다. 특히 앞서 언급했듯이 협소한 총연맹 역할 중심의 개념도 새로운 방향 수립을 가로막고 있는 요인으로 작동하고 있다. 이런 문제를 해결하기 위해서 지난 20년 사업 과정에서 민주노총이 채택해 왔던 계획과 전략을 검토하고 이를 기반으로 전략조직화 개념이나 전략 목표와 방향, 핵심 전략을 포함한 재설계 논의가 필요하다.

[표 3-42] 민주노총 전략조직화 기조와 핵심 전략

시기	배경	전략 기조	기간	핵심 전략
1기	소극적, 자발적 조직화 극복	공세적, 전략적 조직화	3년	핵심 대상 조직활동가 양성
2기	1기 사업 한계 극복 (핵심 대상 광범위함, 조직체계 구축 미흡, 조직가 양성 실패, 조직문화 혁신 미흡)	선택과 집중	3년	핵심 대상, 조직 문화혁신
3기	단절 없는 전략조직화 사업 조직문화 혁신과 계급 대표성 제고 전략조직화 사업 중장기적 물적 토대 확보	선택과 집중 총연맹 총괄 시스템	3년	핵심 대상, 조직문화혁신, 체계 구축,
3기 이후	`촛불 항쟁 이후 노조 가입 증가 민주노총 제1 노총 지위 확보 새로운 전략조직화 방향의 필요성	200만 조직화 실현	-	가맹·산하 전략 조직 사업 지원, 기반 구축

[보론] 민주노총 전략조직화 사업 주요 쟁점

이 글에서는 전략조직화 사업 과정에서 드러난 여러 가지 쟁점중 '1기 조직활동가 양성', '3기 200억 기금 조성', '3기 이후 전략조직화 개념' 등에 대해 조직내 논의 내용을 토대로 간략하게 살펴본다.

1. 1기 조직활동가 양성 주요 쟁점

민주노총은 2005년 정기 대대에서 1기 사업의 기본 기조를 목적의식적으로 준비되고 기획된 조직화, 적극적이고 공세적인 조직화로 설정했다. 2003년 이후 추진한 전략조직화 사업이 소극적·자발적 성과에 머물렀다는 평가에 따라 1기 사업은 조직활동가를 중심으로 핵심 대상을 설정하여 인력과 재정을 조직화 사업에 집중적으로 투입하는 전략이었다. 총연맹은 비정규직 조직화 계획을 세운다고 하더라도 각급 조직에서 사업을 추진할 수 있는 인력이 절대적으로 부족하고, 조직 담당자들은 기존 조직의 유지 관리와 투쟁 사업에 집중할 수밖에 없다고 판단해 전문적인 조직활동가의 배치를 1기 사업의 핵심 전략으로 채택했다.

이에 따라 2005년 총 90명의 조직활동가 양성을 목표로 세우고 30명씩 나누어 세 차례 교육을 통해 유통서비스, 공공서비스, 건설일용, 특수고용, 사내하청 등 5대 영역에 배치한다는 계획을 세웠다. 조직활동가 교육이 시작된 2006년, 총연맹은 상반기 산별조직에서 추천받은 교육생을 심사해 최종 24명을 선발하여 4월부터 7월까지 집체교육과 현장실습을 결합해 집중적이고 체계적인 교육을 했다. 훈련 과정에 참가한 교육생들

은 노동운동과 비정규 투쟁에 관한 1차 기본 교육(2006.4.18~4.21), 비정규 투쟁 사례 분석 중심 2차 실무교육(2006.4.25~28), 현장 활동에 대한 3차 실무 교육(2006.5.9~12), 현장 활동(2006.5.15~7.8)을 거친 후 수료식을 겸한 4차 실무 교육(2006.7.14~15)을 이수했다. 교육을 마친 조직활동가들은 총연맹에 채용되어 2006년 하반기부터 1기 사업에 배치되었다. 그러나 2006년 7월에 추가로 진행하려던 2기 조직활동가 학교는 50억 기금 모금이 미진해 실시되지 못해 총연맹은 3년 동안 24명의 조직활동가를 양성하는데 그쳤다.

조직활동가 양성 교육은 민주노총 비정규 조직화 사업에 새로운 장을 여는 역사적인 실험으로 시작되었다. 미국노총과 SEIU에서 성공한 조직활동가 투입 모델을 참고해 한국 상황에 적용하려던 시도라 초기에는 관심도 많았고 기대도 높았다. 그러나 결과적으로 자원도 부족하고 시스템을 갖추지 않은 민주노총 조건에서 활동가들은 전략조직화 사업의 주체로 자리 잡지 못했다. 이를 두고 "지난 3년여 기간 동안 파견 조직활동가들은 활동 근거지에서 '개인'으로 살아남았을 뿐 조직적으로 활동의 성과를 조직과 공유하거나 조직구조 내에 비정규 사업을 정착시키는데도 별다른 역할을 하지 못했다"는 혹독한 평가가 나왔다(김철식 외, 2010). 1기 사업 평가에서도 조직활동가 양성 사업에 대해 회의적이거나 비판적인 의견이 많았다. 조직활동가 위상과 역할을 분명하게 규정하지 못해 인력 투입 연장선에 그쳤고, 총연맹과 가맹·산하 조직 준비 부족과 조직 시스템 부재, 조직화 사업 경험이 없는 신규 조직활동가를 3개월이라는 짧은 기간 교육해 실제 사업에 배치하는 방식도 주요한 문제로 제기됐다.

결국 이러한 평가를 기초로 민주노총은 기존 조직 체계가 바뀌지 않은 상황에서는 신규 조직활동가 양성 사업이 별로 효과적이지 못하다고 판단했다. 2기 사업 이후에는 전 조직적 미조직비정규 사업의 내면화, 일상

화를 위한 조직문화혁신을 핵심 방침으로 설정하여 비정규 사업을 담당할 인력을 외부에서 찾지 않고 산별연맹, 지역본부, 현장 조직화 사업 담당자를 교육과 훈련을 통해 재배치하는 방식으로 전환했다.

2. 3기 200억 기금 조성 주요 쟁점

민주노총 3기 사업방침은 1, 2기를 계승해 단절 없는 전략조직화 사업을 추진하고, 조직문화혁신 사업을 통해 민주노조운동 계급 대표성을 높여 나가며, 자발적 모금 운동으로 200억 기금을 확보하는 것이었다. 200억 기금은 전략조직화사업 중장기적 물적 토대를 확보하여 미조직비정규 100만 조직화를 달성하고, 조합원이 비정규 운동에 참여할 기회를 확대하여 조직문화 혁신에 이바지할 것으로 판단했다. 모금 운동은 2단계로 나누어, 1단계는 2014년 2월부터 2015년 1월까지 총 60억, 2단계는 2015년 2월부터 2018년 1월까지 매년 35억을 모금해 총 140억을 목표로 정했다. 모금 방식은 계좌 모금, 임금 인상 차액금, ARS 개설, 돼지 저금통 모으기 중에서 가맹·산하 조직이 선택하도록 했고, 기금이 모이면 가맹·산하 전략조직화사업 지원, 미조직비정규 이슈 의제화 사업, 투쟁 지원, 정책연구, 조직활동가 양성 및 교육훈련 체계 구축 비용에 사용될 예정이었다.

그러나 이러한 계획은 순탄하게 추진되지 못했다. 2014년 하반기 임원 직선제 시행과 사무총국 운영 체계 개편, 2015년 민주노총 불법 침탈, 노동자·서민 살리기 총파업 등 계속되는 비상 운영 체계 속에서 2014년도에 상당 정도 조성하려던 200억 모금 운동은 거의 불발에 그쳤다. 또

한 일부 가맹 조직도 자체 조직화 사업을 위한 전략조직기금 조성이 우선 과제로 제기되어 민주노총의 200억 기금 모금에 집중할 수 없는 상황이었다. 이에 총연맹은 차선책으로 2016년 62차 정기 대대에 100억 기금 수정안을 제출했지만, 조직 내 공유가 부족하다는 이유로 8월에 열릴 임시 정책 대대로 미뤄졌다.[44] 정책 대대를 앞두고는 200억 기금 조성과 전략조직화 사업 방향에 관한 미비특위, 상집과 중집 토론을 거치면서 200억 기금 폐기 및 조합원 1인당 50원 의무금 적립을 전략조직기금으로 조성하는 새로운 단일한 안을 만들어 냈다. 그러나 2016년 정책 대대 무산으로 의결되지 못했고, 해를 넘겨 2017년 65차 임시 대대에서 최종 확정되었다.

3기 사업의 핵심이라 할 수 있는 200억 기금 모금 운동이 수정과 폐기라는 상황으로 귀결된 것에 대해 총연맹은 가맹·산하 조직에 기반하지 않은 사업 방식을 주요 원인으로 꼽았다. 이는 사실상 200억 기금 모금 운동에 대한 여러 가지 비판 중 가장 핵심적으로 제기된 문제이기도 했다. 그 내용을 살펴보면, 첫째, 전략조직화 사업 담당자를 포함 가맹·산하 조직의 다양한 의견이 200억 모금 결정 과정에 충분히 반영되지 못했다. 총연맹 집행부는 당시 미납 의무금이 70억 원에 달해 의무금 인상안이 대의원대회를 통해 결의되기 어렵다는 현실적 판단과 모금 운동을 조합원 대중운동으로 발전시켜 조직문화 혁신을 꾀한다는 목표로 원안을 강행했다. 그러나 미비특위 및 전략조직화를 담당하고 있는 주체 단위에서는 모금 운동의 한계를 지적하면서 사업의 지속성을 위해서는 의무금 인상이 더 현실적 대안이라고 주장했다. 이 두 입장은 팽팽히 대립했으며

44) '민주노총 전략조직화 사업방향 및 기금 조성계획안(3기 재설계안)으로 제출되었으며, 200억 기금의 명칭을 '전략조직기금'으로 수정하고 기금 조성액도 100억으로 줄였다.

합의점을 찾지 못한 채 대의원대회에 상정되었다. 둘째, 조직적 결의가 뒷받침되지 못한 자발적 모금의 한계를 여실히 드러냈다. 200억 기금은 처음부터 조합원의 자발적 모금 운동을 기조로 세우다 보니 가맹·산하 조직의 조직적 참여를 추동할 수 있는 노력을 상대적으로 게을리했다. 전략조직화 사업에 대한 현장의 이해와 공유가 높지 못한 상황에서 3기 사업에 대한 참여를 높이기 위해서라도 충분한 소통과 설득이 필요했으나 이러한 과정이 수반되지 못했다. 결과적으로 200억 기금 모금 운동은 실패로 귀결되었고 3기 전략조직화 사업에 막대한 타격을 입혔다.

3. 3기 이후 전략조직화 개념과 주요 쟁점

민주노총은 2018년 이후 3년 넘게 새로운 전략조직화 방향을 수립하지 못하고 있다. 전략조직특위회의나 워크숍에서 이에 대한 논의를 여러 차례 해 왔지만, 목표와 상, 구체적 방침에 관해 이견이 있음을 확인했을 뿐 모두가 합의할 수 있는 전략적 계획을 마련하지 못했다. 여기에서는 논의 과정에서 발생한 여러 논쟁 지점 중 전략조직화 개념에 대해 간략하게 살펴본다.

전략조직화 초기 개념은 공세적이고 목적의식적 전략조직화가 필요했던 2005년 1기 사업에서부터 확립되었으며 인력과 예산 집중과 핵심 부문 설정, 체계적 조직화 전략과 계획을 강조했다. 아울러 개념 안에 아래로부터의 연대나 새로운 주체 형성을 통한 운동 정체성 회복, 조직문화 혁신 사업이 포함되었다. 2016년에 정립된 개념은 사업 시스템 구축을 최우선에 두면서 실제 조직 사업에 대한 총연맹과 가맹조직의 역할 분담

을 주요 내용으로 구성하고, 산별과 지역본부, 사업장(현장) 단위에서 조직 사업을 추진하고 총연맹은 가맹·산하 조직이 집중하지 못하는 대상을 맡아 사업을 진행하도록 했다. 2019년에 다시 한번 재정의된 전략조직화 사업은 민주노총이 아닌 총연맹 전략조직화 사업으로 명시하고 가맹·산하 조직 사업을 지원하거나 교육과 법규상담, 정책연구 등 기반 구축사업, 중소영세 사업장과 노조 사각지대 조직화로 규정되었다.

민주노총 전략조직화 개념은 미조직비정규 조직화를 실현하기 위한 방향과 지침으로 전략 구성 요소에 따라 두 가지로 나뉘었다. 첫째, 목표 지향성이 강한 개념으로 1기부터 2기 사업이 여기에 해당되었다. 아래로부터의 연대, 새로운 주체 형성과 운동 정체성 회복, 산별노조 운동과 조직문화 혁신을 강조하면서 선택과 집중을 채택했다. 핵심 대상을 설정하여 인력과 재정을 집중해서 조직화 성과를 냈으며, 전략 수행 과정에서 미조직 사업비 예산 투입을 늘리고 조직 체계 변화를 꾀하면서 기존 조직활동의 관행을 극복하고자 했다. 둘째, 역할 지향성 개념으로 3기 이후 사업에 적용되기 시작했으며 목표 지향성에 비해 총연맹 역할에 중점을 두면서 다른 요소를 결합시켰다. 2016년, 2019년 정의가 여기에 해당되며 구체적으로는 실제 조직사업은 산별과 지역본부, 사업장(현장) 단위에서 수행하고 총연맹은 가맹·산하 조직이 집중하지 못하는 대상 조직화나 전략조직 사업 지원과 촉진, 전략조직화 기반 구축이 총연맹 역할로 설정됐다.

전략조직화 개념이 목표 지향성에서 역할 지향성으로 변화하게 된 계기는 공공, 금속, 서비스연맹 등 주요 가맹조직의 미조직비정규 사업 확대와 전략조직화 사업 역량 성장에 따른 것이었다. 이에 따라 핵심 대상 설정부터 사업 체계 구축까지 전체를 틀어쥐고 사업을 관장해 왔던 총연맹 역할이 가맹·산하 조직 지원과 조직화 사업을 뒷받침하는 기반 구축

으로 이동하게 된 것은 불가피했다. 그러나 전략조직화 개념이 과도하게 총연맹 역할론으로 등치되어 노동계급 대표성 제고, 조직문화 혁신과 같은 전략적 목표나 선택과 집중, 전략적 계획과 체계 마련 등 전략 기조가 약화되었다.

4장

KCTU

전략조직화 노선의 확산 : 산별·연맹을 중심으로

남우근 · 손정순

Ⅰ. 서론

1. 연구목적

민주노총의 전략조직화 사업은 2003년경부터 논의가 시작되었고, 2005년 대의원대회에서 정식화되었다. 1기 사업은 총연맹이 전략조직화사업에 대해 전체적인 기획을 하고, 재정과 인력(조직활동가)을 마련한 후 산별·연맹 및 지역본부에 배치해서 사업을 추진하는 방식이었고, 이후 2, 3기는 1기를 계승하면서 산별노조·연맹의 사업계획에 대해 선별적으로 지원하는 방식이 중심이었다.

산별노조·연맹의 전략조직사업은 다양한 양상을 보인다. 총연맹의 1기 사업부터 참여해서 전략조직사업을 추진한 조직도 있고, 산별노조·연맹의 상황에 따라 총연맹 계획과는 무관하게 자체적으로 조직화 사업을 추진한 경우도 있다. 한편에서는 전략조직화사업과 일상조직사업을 구분해서 진행했던 조직도 있고, 별도로 구분하지 않고 일상사업으로 진행한 조직도 있다. 전략조직사업이 산별노조·연맹의 조직발전 전망과 연계되어서

핵심적인 사업으로 진행된 경우도 있고, 하나의 집행부서 차원에서 조직사업을 진행한 경우도 있다.

이 글은 산별노조·연맹 전략조직화사업의 현황과 특징을 살펴보는 것이 목적이다. 산별노조·연맹별로 다양하게 추진된 전략조직화사업의 공통점과 차이점, 타 산별 조직이 참고할 만한 특징들을 파악하고, 이후 전략조직화사업의 발전적 과제를 도출하는 데에 근거로 삼고자 한다.

2. 연구 개요

연구 대상은 총연맹 산하 16개 산별노조·연맹 중 조사에 응한 조직이다. 별도의 전략조직화사업이 없었던 조직은 대상에 포함되지 않았다. 연구 방법은 문헌분석과 면접조사를 활용했다. 문헌은 산별노조·연맹이 제출해준 대의원대회 회의자료, 사업보고서 등 전략조직화사업과 관련된 자료와 총연맹의 회의자료를 활용했다. 면접조사는 산별노조·연맹의 조직사업 담당자를 대상으로 진행했다. 산별노조·연맹별로 살펴본 주요 내용은 다음과 같다.

- 산별노조·연맹별 조직화 사업 추진 현황과 시기별 주요 특징
- 전략조직화사업의 내용, 사업 자원(인력, 예산), 사업 목표, 대상 및 조직방식
- 산별·연맹 조직화 사업의 특성, 조직화 사례
- 전략조직화 사업에 대한 고민 및 향후 과제

Ⅱ. 산별노조·연맹의 전략조직사업 추진 현황

1. 건설산업연맹

건설산업연맹 산하에 전국건설노조, 전국건설기업노조, 전국플랜트건설노조 등 3개 노조가 소속되어 있다. 건설산업연맹에 소속된 10만여 명 조합원은 건설노조 7만여 명, 플랜트건설노조 2만여 명, 건설기업노조 1만 명 이내 등으로 구성되어 있다. 전략조직사업은 주로 건설노조를 중심으로 진행되었으므로 이 절에서는 건설노조의 사례를 살펴본다.

2007년에 출범한 건설노조는 10개 지역본부와 4개의 분과위원회(토목건축, 전기, 타워크레인, 건설기계)로 구성되어 있다. 조합원 대부분은 비정규직이다.

1) 전략조직사업 시기별 구분

(1) 일상적 미조직사업과 전략조직사업의 혼재(2007년~2018년)

건설노조는 2007년 출범 이래로 전략조직사업을 추진해왔다. 2000년대 중반에 총연맹의 조직활동가를 배치받아서 콘크리트 펌프카 조직사업을 추진하기도 했다. 하지만 이 시기는 미조직사업(일상적인 조직사업)과 전략조직사업(특정 대상을 구분해서 조직사업)이 혼재되어 있었다. 미조직사업은 토목건축분과(일용직 중심)의 일상적인 조직화 사업을 의미한다. 따라서 노조 내부 회의자료에서는 전략조직사업, 조직확대 사업, 미조직

노동자 조직화 사업 등의 용어가 혼재되어 사용되고 있다.

[표 4-1] 2009년 조직쟁의실 사업 개요

사업 영역	사업내용	시기	시기
조직확대 사업	토목건축, 건설기계 미조직 집중조직사업	- 간담회를 통한 조직화 전략 점검 및 주체 역할 강화 - 건설노조 차원의 공동 조직화 실천	전 기간
	업종, 직종별 조직 전략 수립과 조직화	- 직종별 조직화 전략 간담회 진행 - 각 실·국의 지원 역할과 지역 조직화 집행	전 기간

* 건설노조 2010년 대의원대회 자료집. 38쪽.

전략조직화를 위한 토목건축 골조 직종 조직화 회의, 굴삭기 조직화 기획단 회의, 민주노총 지원을 받는 콘크리트펌프카 조직화 기획단 회의, 수도권을 중심으로 하는 레미콘 기획단 회의 등 조직화를 위한 기획단을 가동하고 기획단 성원에 각 실·국이 배치되는 사업을 했음. - 2012년 대의원대회 자료 중 조직쟁의실 평가

2014년 건설노조 미조직조직사업은 각 분과위원회 차원에서 조직대상과 사업내용을 결정하고 집행하는 방식으로 진행됐음. 이는 2013년 사업을 평가하면서 지부 차원으로 진행된 사업방식에 대한 한계를 극복하고 중앙과 지역이 함께 사업을 전개하면서 조직확대사업을 더욱 힘있게 추진하기 위한 고민에서 나온 방안이었음. - 2015년 대의원대회 자료 중 조직쟁의실 평가

[표 4-2] 분과별 조직확대사업 계획(2015년)

분과	조직확대 사업계획
건설기계	전 지역이 조직확대사업을 벌이기 위한 선전물품을 제작하는 한편, 수도권 4개 건설기계지부의 25톤 조직확대사업을 지원하기로 결정했음.
토목건축	대전충청지역, 광주전남지역, 부산울산경남지역의 토목건축노동자를 조직하는 데 중점을 두어 사업을 진행하기로 결정했음.
타워크레인	수도권지역에서 한국노총과 마찰을 빚으면서 투쟁동력이 소모되는 상황을 극복하기 위해 공동사업을 진행하면서 조직확대를 위한 토대를 구축한다는 방침 아래 경기남부타워크레인지부의 사업을 지원하기로 결정했음.
전기	외선전공과 내선전공의 조직확대를 위해 충남, 경기도, 경북지역에 조직확대 사업을 지원하기로 결정했음.

* 건설노조 2015년 대의원대회 자료. 58쪽.

(2) 전략조직사업 별도 구분 추진(2019년 ~ 현재)

6기 집행부(2019년~2021년) 들어서 전략조직사업과 일상조직사업을 구분해서 진행하고 있다. “현장을 장악하자”, “10만 조합원 시대 준비”를 슬로건으로 전략조직사업을 별도로 배치했고, 노조 위원장을 단장으로 하는 전략조직사업단을 구성하고 예산과 인력을 배치했다. 7기 집행부(2022년~2024년)도 6기의 사업을 이어받아 조직화 사업을 진행하고 있다.

[표 4-3] 전략조직사업 계획안(2019년)

1. 레미콘 조직화 사업
 - 레미콘 기종을 전략적으로 조직.
 - 연관 기종인 펌프카, 타설공의 조직화와 연계.
 - 조직기반이 튼튼하여 사업을 진행하기 유리한 조건인 부울경지역, 수도권지역 중심으로 시작하여, 전국적 조직화로 확산.
2. 건설기계·토목건축·타워크레인분과 지역별 공동투쟁
 - 지역의 대형현장 중심으로 3개 분과가 조합원 생존권 투쟁을 공동으로 진행
 - 본조·본부가 예산 및 인력을 최대한 지원
 - 3개 분과 공동사업 기반 확대 및 현장 장악력 향상
 - 강화된 현장 장악력을 조직확대의 성과로!

* 건설노조 2019년 대의원대회 자료. 184쪽.

2) 전략조직사업의 내용

(1) 사업 자원

노조 중앙에 조직실(6명)과 별도로 전략조직실(3명)이 있고, 조직확대 사업 전담 활동가 4인이 있다. 전략조직실은 기획 · 조정 역할을 담당하고, 실제 조직사업은 지역본부와 산하 지부들이 수행하는 체계이다. 전략조직 전담자가 있는 지역본부도 있고, 없는 곳도 있는데, 재정 상황에 따라 다르다.

전략조직사업 예산은 일반회계 사업비로 책정된다. 2021년 "전략조직사업비"는 4억 원인데, 지부에 분배하고 있고, 사업비는 지부 활동가 인건비로 사용할 수도 있다. 2021년 전략조직사업비 4억 원은 건설노조 전체 예산 7,006,582,255원의 5.7%에 해당하고, 전략조직실 사업예산 7억 4천만 원은 전체 예산의 10.6%에 해당한다.

[표 4-4] 2021년 전략조직실 사업예산

목	사업내용	금액(원)	노조 전체 예산 대비 비율
미조직 조직확대 사업비	지역사업지원, 업종/직종 회의	340,000,000	4.9%
전략조직 사업비	전략조직사업단 지원, 미조직 직(기)종 조직사업 전략 마련	400,000,000	5.7%
계		740,000,000	10.6%

* 건설노조 2021년 대의원대회 자료. 233쪽. 재구성.

(2) 전략조직사업 대상 및 방식

2019년 6기 집행부 들어서 조직대상을 타설공정(레미콘, 콘크리트 펌

프카, 타설공)으로 선정했다. 타설공정을 대상으로 선정한 이유는 다른 공정에 비해 조직율이 상대적으로 낮고, 전체 건설공정을 멈출 수 있는 영향력 있는 공정이기 때문이다.

일반적으로 유형화된 조직방식은 없고, 상황에 따라 대응하고 있다. 건설노동자들은 일자리 확보를 위해 건설노조 소속이 아닌 경우에는 직종별 지역연합회나 한국노총 소속 건설노조에 소속된 경우들이 많다. 따라서 지역연합회와의 우호적 관계 형성을 통해 노조로 가입을 유도하거나, 지역 선전전을 통해 조직화하기도 한다.

3) 조직화 사례

성과적인 조직 사례로 부산지역 레미콘 노동자 조직을 들 수 있다. 2019년 전략조직사업의 시작으로 부산경남 지역과 수도권 지역을 선정하고, 각 지역에서 레미콘 조직사업을 추진했다. 부산지역의 경우 전략조직사업단을 꾸리고 조직사업에 필요한 재정을 투입하였다. 이에 따라 부산지역 레미콘 노동자들 1,400여 명 전체가 조직되었고, 연이어 창원, 함안 등 경남지역 레미콘 노동자 200여 명이 조직되는 성과를 거두었다. (2020년 대의원대회 자료, 35쪽)

부울경의 경우 레미콘 노동자들이 지역연합회로 조직되어 있었는데, 연합회를 한꺼번에 노조로 조직한 사례이다. 부울경 건설노조 지부 중 토목건축이 있는 지부가 탄탄한 조직력을 갖고 있었고, 지역연합회를 대상으로 조직사업을 진행한 결과이다.

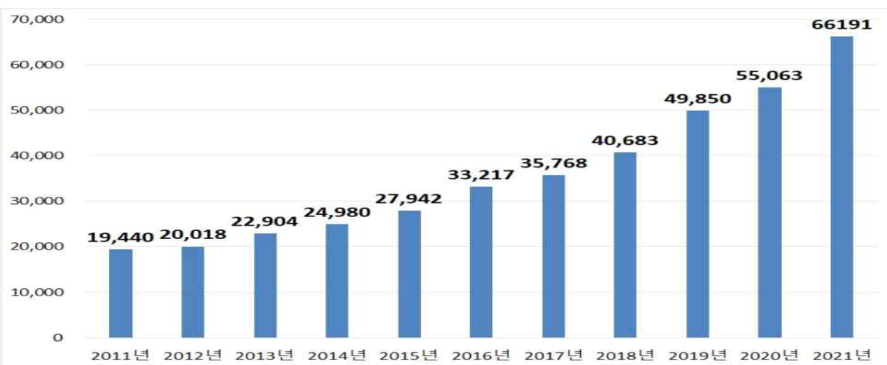
조직화가 쉽지 않은 사례로 수도권을 들 수 있다. 수도권은 건설공사가 진행되는 지역이 넓고, 건설현장도 많아서 여러 단체(조직)들이 난립하고 있다. 지방은 지역을 중심으로 개인 간 연계성(지연, 혈연 등)이 높

은 편인 데 비해 수도권은 노동자 이동이 심하고, 사람이 많아서 상징적 조직화를 이루기가 어렵다. 또한, 수도권의 각 지역마다 연합회가 이미 자리 잡은 상황에서 건설노조의 조직사업을 견제하기도 한다. 수도권 레미콘 제조사들의 노동조합 거부와 전국레미콘운송총연합회의 견제 등으로 새롭게 조직되는 레미콘 분회가 많지는 않지만, 곳곳에서 레미콘 노동자들을 만나며 건설노조 활동에 대한 공감을 얻어낼 수 있었고, 레미콘 조합원도 소폭 증가했다. (2020년 대의원대회 자료, 35쪽)

4) 조직사업 성과

건설노조 조합원은 매년 지속적으로 증가해왔다. 10년 사이인 2011년과 2021년을 비교하면 조합원은 3.4배 증가했다. 전략조직사업이 본격화된 것이 2019년부터인데, 2018년과 2021년을 비교해도 1.6배 증가했다. 전략조직사업이 본격화된 2019년부터의 증가율은 더 높아졌다. 일상조직사업과 별도로 전략조직사업을 추진한 결과라고 할 수 있다.

[그림 4-1] 건설노조 조합원 추이



* 건설노조 2022년 대의원대회 자료. 78쪽.

현재까지는 주로 양적 성과를 거두는 것에 머물러 있고, 노조혁신이라는 질적 성과는 아직 낮은 수준이다. 조직이 커지다 보니 조직운영과 관련된 여러 내부 문제(불투명한 예산 집행 등)들이 발생하기도 하는데, 조직이 거대해지면서 관리의 어려움으로 발생하는 문제들이다. 1인 1차주 중심의 특수고용 투쟁이 필요한데, 1인 다차주들이 조합원으로 들어와 있기도 해서 투쟁 정당성이 취약해지는 측면도 있다. 반면, 조합원 대부분이 비정규직이고, 특수고용노동자가 많아서 조합원들이 조직화 사업에 적극적이다. 인력, 예산 등 조직화 자원을 동원하는 데 있어서 타 산별노조에 비해 유리한 조건이라 할 수 있다.

5) 전략조직사업의 고민

○ 조직경쟁 문제

조직사업의 어려움 중 하나로 조직경쟁 문제를 꼽을 수 있는데, 민주노총 내 타 산별조직과 경쟁하는 경우는 없고, 한국노총 소속 노조와는 갈등이 심하다. 건설노동자는 건설현장을 옮겨 다니며 일자리를 구해야 하는 상황이어서 건설현장에서의 조직사업은 대체로 민주노총 건설노조, 한국노총 건설노조, 연합회의 상호 간 조직경쟁과 밀접하게 관련되어 있다. 불특정 다수 미조직노동자를 조직하는 것과는 맥락이 다르며, 이는 건설산업만의 특징이기도 하다. 건설노동자의 대부분은 일자리 확보를 위해 노조, 연합회 등 어딘가에는 소속되어 있어서 전략조직사업은 대체로 조직 간 경쟁 양상으로 나타난다.

○ 노동권 확보 투쟁의 어려움

타 조직들과의 조직경쟁이 외적으로는 일자리 경쟁의 양상으로 나타나기도 하는데, 일자리 경쟁이 노조의 역할인가에 대한 고민이 있다. 한국노총, 연합회 등과 차별화하기 위해서는 민주노조로서의 노동권 확보 투쟁(안전보건, 여성노동권 보장 등)이 중요하지만, 지부로 내려갈수록 노동권 투쟁은 쉽지 않다. 조합원들 대부분의 관심은 일자리이기 때문이다. 지부의 경우 일자리 중심의 조직사업 외에는 다른 사업을 할 여력이 부족하기도 하다.

6) 소결

건설노조의 전략조직화 사업의 특징을 정리해보면 다음과 같다.

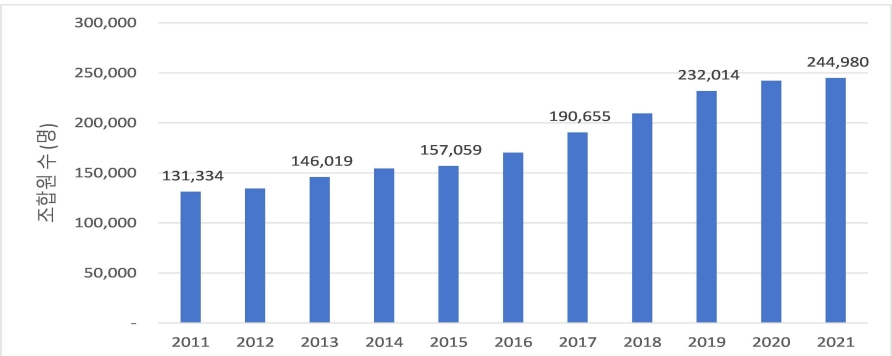
첫째, 산업적 특징이 반영된 조직사업이다. 건설산업 노동자의 경우 한 기업에 고정된 일자리가 아니라 건설공사에 따라 일자리가 유동적인 특성을 지닌다. 따라서 노조 조직화는 불가피하게 일자리 확보 문제를 수반하게 되고, 조직경쟁도 일자리 확보 양상으로 드러나기도 한다. 이러한 특성으로 인해 노동조합과 유사한 역할을 하는 직종별 연합회 또는 한국노총 소속 노조들과의 조직경쟁을 피해 가기 어렵다.

둘째, 일자리 문제만이 아니라 민주노조운동으로 인정받기 위한 노력 필요하다. 단지 일자리를 확보하는 수준을 넘어서 건설현장에서의 노동권 실현이라는 민주노조 역할이 건설노동자들에게 선명하게 드러날 필요가 있다. 전략조직사업도 이러한 맥락에서 고민되어야 할 것이다.

2. 공공운수노조

87년 노동자 대투쟁 이후 공공부문 노조·소산별이 모여 결성한 공공연맹에 기반한 전국공공운수사회서비스노조(이하 '공공운수노조')는 2000년대 중반 이후 운수부문 노동조합과 일련의 통합 논의를 거치면서 2014년에 공식 출범한 산별노조이다. 조합원 수 기준으로 국내 최대 노동조합으로 2021년 말 기준으로 조합원 수가 약 25만여 명에 이르고 있다.

[그림 4-2] 공공운수노조 조합원 수

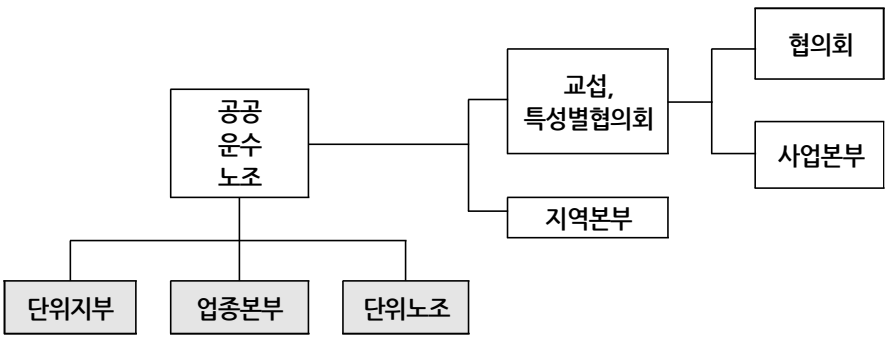


* 공공운수노조 (2022)

공공운수노조의 조직체계를 살펴보면, 크게 기본조직과 사업조직으로 구분된다. 기본조직은 조합원이 가입하여 활동하며 권리와 의무를 행사하는 일차조직으로서 지부, 업종본부, 단위노조, 소산별 노조 등으로 구성된다. 현재 공공운수노조에는 144개 지부(지역지부 12개 포함), 7개 업종본부, 14개 지역본부, 3개의 소산별노조가 있다(이재훈·김직수, 2021: 8). 사업조직은 공공운수노조 내 동일·유사 업종이나 사업장 특성, 지역

등을 고려해 조합의 원활한 운영과 사업 수행을 위해 구성된 조직으로서 공공기관사업본부와 각종 협의회 등이 있다. 금속, 보건 등 다른 산별노조들이 지역·사업장을 중심으로 한 조직이 골간이고, 필요에 따라서 업종·특성별 사업조직을 두기도 하는데, 공공운수노조는 사업조직이 좀 더 강화된 형태를 띠고 있다.

[그림 4-3] 공공운수노조 조직체계



* 출처 : 공공운수노조 신입 조합원 교육자료(2019.3), 필자 변형.

1) 시기 구분

공공운수노조는 2009년부터 공공운수노조의 전신인 공공노조, 운수노조 차원에서 전략조직화 사업을 시작해 지금까지 중소병원·의원 노동자, 간병노동자, 대학 비정규직, 인천공항 비정규직, 지자체 비정규직, 학교 비정규직, 보육노동자, 운수·물류노동자 등 다양한 부문에서 조직화 사업을 전개해 왔다. 현재까지 진행되고 있는 공공운수노조의 전략조직화 사업은 크게 4개 시기로 구분할 수 있다.

첫 번째는 2009년~2014년까지 시기로서 1기 전략조직화 시기이다. 2009년부터 공공노조의 전략조직사업과 운수노조의 전략조직사업을 포괄하

여 공공운수노조·연맹의 1기 전략조직사업을 진행하였다. 전략조직화 사업을 상징하는 인천국제공항 조직화 사업이 공공운수노조의 1기 전략조직화 사업이었다. 1기 시기 공공운수노조는 전략조직사업의 정의를 '운동적 의미가 있으나 노조의 일상적인 조직 활동으로는 노동조합으로 조직되기 힘든 노동자를 조직하기 위해 노조의 역량을 투여하여 실질적인 성과를 만드는 것'으로 설정해 진행하였다[45].

두 번째 시기는 2기 전략조직사업(2015년)으로 '캠페인사업'으로 명명하면서 사업계획을 전면 수정하고 캠페인사업의 전체 목표를 아래와 같이 설정하였다.

[표 4-5] 2기 전략조직화 사업의 목표

- 1기 사업의 한계를 극복하고, 노조연맹 조직발전 전망에 부합한 의제와 대상을 선정. - 기존 전략조직 방식에 대한 평가를 바탕으로 핵심 의제의 사회화를 통한 의제의 확산과 법제도 개선까지 아우르는 총체적인 조직화 방식을 선택하여 전조직적 사업으로 발전. - 공공운수노조연맹 조직문화혁신(정규직노조의 비정규직 조직화 사업, 공공부문 노동운동의 중심으로 비정규운동 채택하고 이를 위한 역량 투여)을 통한 계급적 단결 강화에 기여. - 전략조직사업을 통해 지역을 중심으로 한 조직발전 경로를 밝히도록 함. - 공공운수부문의 사회적 반향(의제의 파급력)을 확장하고, 정부정책과 제도 개선 투쟁으로 이어질 수 있도록 함. - 간접고용 비정규직 조직화를 전략조직사업의 핵심 대상으로 설정하고, 법제도 개선방안 마련 및 전국적 공공부문비정규 공동투쟁 진행

* 공공운수노조(2021)

2기 시기 사업 목표를 구체화한 이유는 1기 전략조직화 사업 평가에 따른 것이다. 1기 전략조직사업 평가의 핵심적인 문제의식은 노조의 전략적 필요에 의한 사업 배치가 아니라 해당 조직, 사업장의 열악함을 이유로 한 조직지원 사업으로 변질한 부분에 대한 것에 대한 자체 평가에

45) 공공운수노조 내부 자료

기반하고 있다[46].

세 번째 시기는 2016년부터 2021년까지의 시기이다. 2016년부터 공공운수노조는 전략조직사업 대상, 내용을 대대적으로 개편하였다. 가장 중요한 변화는 전략조직 사업 대상을 크게 핵심사업, 지원사업, 파일럿 사업 등 3개 유형으로 구분하였다는 점이다.

(1) 핵심사업

'노조의 발전 전망'에 맞춘 전략 사업으로 노조 차원의 집중적인 역량 투여를 통해 전략조직사업을 해야 하는 사업이라 할 수 있다. 전략조직팀의 대상 선정을 위한 사전작업과 전략조직위원회의 논의를 거쳐 중앙위원회에서 사업 선정하며, 사업 추진 단위의 재정 여력 등을 감안하여 소요되는 예산을 전략조직위원회에서 결정하며, 노조 중앙 조직활동가를 배치하여 사업 추진한다.

(2) 지원사업

각 단위의 미조직사업 중 지원이 필요하거나 사업 성과를 확대할 필요성이 제기되는 경우 전략조직위원회의 논의를 거쳐 지원사업으로 선정하도록 한다. 사업추진 단위의 계획에 대하여 사업조직 또는 지역본부의

46) 당시 공공운수노조 전략조직화 평가팀이 내린 한계는 다음과 같다. △ 업종중심의 전략조직사업으로 전조직적인 조직화 사업 부재 △ 담당자 1인의 역할에 의존 △ 총 9개의 전략조직사업을 선정함으로써 선택과 집중이 이루어지지 않음 △ 노조의 전략적 고민 속에서 사업이 선정된 것이 아니라 해당 업종의 현실 상황과 요청에 따라 선정되면서 전략조직사업으로서의 위상이 경감됨. 그에 따라 향후 과제로는 다음을 제시하였다. △ 노조연맹의 발전방향, 조직발전 경로에 따른 조직사업 대상 선정 △ 전조직적인 전략조직사업 배치 필요 : 단계적 계획 수립 △ 핵심사업 2~3개를 중심으로 지원사업은 예산 규모에 따라 판단.

논의를 거치도록 하며, 해당 단위의 요청에 따라 전략조직위원회 논의를 거쳐 중앙집행위원회에서 사업 선정한다. 지원은 사업비 지원 방식으로 하고, 해당 사업비 중 인건비 비중은 50%를 넘을 수 없도록 규정하였다.

(3) 시험 사업(파일럿 사업)

사업의 타당성을 타진, 조직 내 공감대 형성, 사업을 통한 자원 확보 등을 위하여 본격적인 사업 진행에 앞서 시험적으로 조직화를 진행하는 사업이라 할 수 있다. 노조 전략조직팀의 논의를 거쳐 전략조직위원회에서 대상 사업을 선정하며, 전략기금 중 중앙사업비에서 예산 집행하도록 하였다. 별도의 조직활동가는 투입하지 않고 전략조직팀과 해당 단위의 인적 역량을 활용하여 사업 진행하는 형태이다.

네 번째 시기는 현재(2022년) 시기이다. 2022년 들어서 공공운수노조의 전략조직화 사업내용은 다시금 변화하였다. 2020년 이후 신규 조직확대 둔화와 코로나19로 인한 산업·업종의 중요성 변화, 플랫폼 노동의 전면화로 촉발된 노동시장 변화를 배경으로 조직활동가-사업단 중심의 전략조직화 사업 수행에 대한 반성적 평가 작업을 한 것이다. 그에 따라 2022년부터 공공운수노조는 다음과 같은 방향으로 전략조직화 사업 체계를 일부 개편하였다[47].

(가) 사업단 중심의 전략조직사업에서 함께하는 '전략조직사업'으로의 변화이다. 전 조직적인 전략조직사업 진행을 위한 변화이자 전략조직화 사업의 구획주의를 극복하기 위한 노력이라 할 수 있다.

(나) 전략조직사업 발굴, 관장, 지원 역할을 하는 전략조직팀(사무처)과 현장 미조직사업을 담당하는 조직활동가로 역할을 나눴던 전략조직팀 내

47) '공공운수노조 전략조직사업 평가와 방향', 공공운수노조 내부 자료(2021. 12)

부 체계를 역할 구분 없이 통합·운영하는 방식으로 변화시켰다. '현장에서 직접 미조직사업' 활동이 중심이었던 조직활동가의 역할을 노조 자원을 활용해 사업을 기획하는 미조직담당자 역할로 변화시킨 것이다.

(다) 현장 중심 미조직사업 강화와 미조직담당자 회의의 위상 강화이다. 전략조직위원회를 미조직담당자 회의로 통합·운영하고, 이를 위해 지역본부와 업종본부에 미조직담당자를 정하여, 해당 담당자와 기존 전략조직위원을 성원으로 전략조직위원회를 운영하는 방식으로 변화하였다.

2022년 들어서 변화한 공공운수노조의 전략조직화는 현장 단위별 조건에 맞는 미조직 조직화 지원 방안과 미조직 교육의 활성화, 공감대 형성 등을 통해 조직하는 노조로 혁신하기 위한 구체적인 실천·집행체계 방안을 마련한 것이라 할 수 있다. 10년이 넘는 전략조직화 사업 경험을 공공운수노조의 '일상 조직화 사업화'에 투영하는 방향으로의 변화라 할 수 있으며 공공운수노조 전반의 미조직 조직화 사업을 추동하기 위한 변화라 할 수 있다.

2) 전략조직화 사업의 내용[48)]

(1) 전략조직화 사업 대상·목표 및 체계

2009년부터 공공노조의 전략조직사업과 운수노조의 전략조직사업을 포괄하여 공공운수노조·연맹의 1기 전략조직사업을 진행하였으며 공공운수노조의 1기 전략조직사업으로 연장되었다. 2011년부터 2014년까지 진행된 1기 전략조직화 사업은 다음과 같다.

48) 공공운수노조의 전략조직화 사업의 내용은 인터뷰 자료와 더불어 공공운수노조(2022) 자료를 주로 활용하였다.

[표 4-6] 공공운수노조 1기 전략조직화 사업 대상

년도	진행 조직화 사업내용	
2011년	서울지역 대학비정규전략조직화 사업(~2월까지)	
	인천공항 비정규직 전략조직화 사업단(~2월까지)	
	광전지역 자치단체비정규직전략조직화 사업(~4월까지)	
	지자체 비정규직 전략조직화 사업	
	간병요양전략조직화 사업	
2012년	지자체 전략조직화 사업	광주전남지역 전략사업단
		인천지역 지자체 전략조직화 사업단
	간병요양 전략조직화 사업	간병.요양 전략조직화 사업단
		서울 간병요양사업단 지역사업팀
		대구 간병요양사업단 지역사업팀
	학교비정규직 전략조직화 사업	전회련본부 학교비정규직 조직화 사업
		강원지역 학교비정규직 조직화 사업
		충북지역 학교비정규직 조직화 사업
		전북지역 학교비정규직 조직화 사업
		부산지역 학교비정규직 조직화 사업
	서울지역 청소노동자 조직화 지원	
	보육 전략조직사업	
	버스 전략조직화 사업단	
2013년	버스 전략조직화 사업단	
	간병요양 전략조직화 사업단	
	지자체 전략조직화 사업	지자체(인천)전략조직화 사업단
		지자체(서울,경기,중앙)전략조직화 사업단
	보육 전략조직화 사업단	
	학교비정규직 전략조직화 사업단	
	우정 전략조직화 사업단	
	택시 전략조직화 사업단	

2기 시기인 2015년에 진행된 전략조직화 사업(캠페인)의 주요 대상은 다음과 같다.

[표 4-7] 2기 전략조직화 사업 내용

캠페인 사업단	유관조직	사업 기간	사업내용 및 조직화 성과
인천지역 캠페인 사업단	인천시설관리공단지회, 남동구도시관리공단지부, 인천공공기관지부, 강화시설관리공단지회, 강화시설관리공단, 인천시설관리공단지회	2011 ~ 2016	조합가입 293명 인천시설관리공단, 중구시설관리공단 미조직대상 150여 명 현장방문 지속 인천시설공단 신규 전환 노동자 조직 준비
광전지역 캠페인 사업단	광전본부, 광전지부(무안군청지회, 광주시청지회, 김대중컨벤션센터지회 등)	2015 ~ 2017	조합가입 206명 광주시와의 노정교섭 체결
서울지역 캠페인 사업단	서울경인공공서비스지부, 서울시 도시가스 검침업무 노동자 조직화 사업팀	2015 ~ 2017	조직화팀에 지역 연대단위 결합 (정당, 시민단체등 7개 단위) 선전물 서울서부지역(은평, 서대문, 마포, 용산, 영등포) 2000천부 배포
중앙행정기관 캠페인 사업단	전국우편지부 (동서울집중국,고양집중국, 재택집배원, 우체국시설관리단, 우체국물류지원단)	2014 ~ 2017	우편지부 조합원수 700여명 소식지 월 4000부 배포
방과후강사조직화지원사업	방과후학교강사연합회로 조직사업진행	2015 ~ 2017	간담회 참석 연인원 2천여 명 회원 및 카페가입자 800 지역별 조직화주체 (서울,경기,대전, 충북, 대경, 경남)

2016년부터 2021년까지 진행된 전략조직화 사업은 다음과 같다.

[표 4-8] 2016년~2021년 진행된 전략조직화 사업

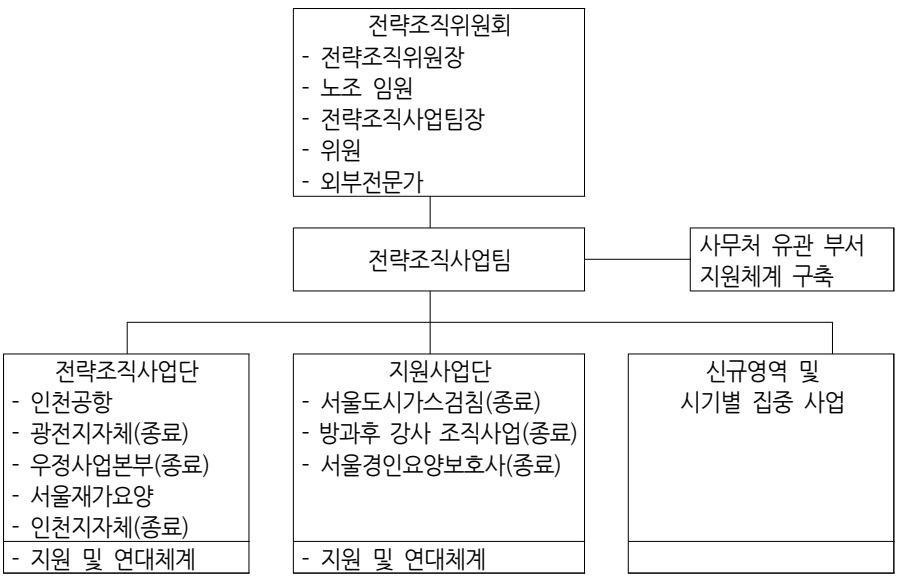
사업 구분	사업명	사업 기간	사업 주관 (유관)단위
핵심 사업	인천지역 지자체 전략조직사업	(2기 연속)~2016.12	인천본부
	광주전남지역 지자체 전략조직사업	(2기 연속)~2017.12	광전지부
	중앙행정기관(우정사업본부) 전략조직사업	(2기 연속)~2017.12	우편지부
	인천공항 전략조직사업	2016.09~2020.12	인천공항지역지부
	(재가)요양보호사 전략조직사업	2017.09~	의료연대본부
	보육노동자 전략조직사업	2018.04~	보육지부
	항공운수노동자 전략조직사업	2018.04~	운송본부 경인협의회
	물류센터노동자 전략조직사업	2021.09~	물류센터지부
지원 사업	서울지역 도시가스검침노동자 조직사업	(2기 연속)~2017.12	서울지역지부
	학교방과후강사 조직사업	2016.03~2017.12	방과후학교강사지부
	서울경인요양보호사 조직사업	2016.07~2017.06	의료연대본부 돌봄지부
	택배노동자 조직사업	2018.08~2020.08	화물연대본부
	중부권 광역우편물류센터노동자 조직사업	2018.10~2020.12	우편지부
	서울지역공공도서관 · 문화예술노동자조직사업	2019.04~2021.03	서울지역지부
	학교 청소노동자 조직사업	2020.08~2021.10	교육공무직본부
	버스노동자 조직사업	2020.10~2021.09	민주버스본부

1기 전략조직화부터 2021년까지 진행된 전략조직화 사업의 주요 대상은 중소병원·의원 노동자, 간병노동자, 대학 비정규직, 인천공항 비정규

직, 지자체 비정규직, 학교 비정규직, 보육노동자, 운수·물류노동자 등이었다. 공공운수노조 조합원 구성은 대체로 △ 중앙행정기관 △ 중앙 및 지방 공공기관 △ 지자체 △ 민간 사회서비스 부문 등 5개로 크게 나눌 수 있다. 공공운수노조의 전략조직화 사업은 조직이 취약한 지자체와 민간 영역의 사회서비스 부문 노동자를 대상으로 진행됐다고 할 수 있다.

사업체계는 1기~2기 시기까지는 현장의 전략조직화 사업을 수행하는 사업단별로 조직활동가를 배치하는 방식이었다. 2016년부터 2021년까지는 [그림 4-4]와 같은 체계로 전략조직화 사업이 진행되었다.

[그림 4-4] 2016년~2021년 공공운수노조 전략조직화 집행 체계



2022년에 다시 일부 사업 집행체계에 변화를 주었다. 전략조직위원회를 미조직담당자회의와 통합하여 운영하도록 하며, 이를 위해 지역본부와 업종본부에 미조직담당자를 지정하도록 하고, 해당 담당자와 기존 전

략조직위원을 성원으로 전략조직위원회를 운영하는 방식으로 변화하였다. 전략조직화 사업과 노조의 일상 조직화 사업간 경계를 허물기 위한 사업 집행체계의 변화이다.

(2) 사업자원

공공운수노조의 전략조직화 사업자원 중 인력 편제 부분을 보면 2016년 이전까지는 미조직비정규직전략조직실 내 전략조직 담당자 형태로 편제해 왔다가 2016년부터는 전략조직 담당자를 별도의 전략조직팀으로 분리해 현재에 이르고 있다. 전체 인원 TO는 8명으로 2016년부터 2021년까지는 전략조직 팀원 4명, 사업단 조직활동가 4명으로 매칭을 해서 운영을 하다가 2022년부터는 전략조직화 사업을 개편하면서 현장의 조직활동가를 전부 전략조직팀원으로 흡수, 전환한 상태이다. 전략조직화 각 영역을 전략조직팀 내 전략조직국장이 담당하고 있으며, 현장의 실제 조직화 사업은 각 전략조직화 사업에 따른 특성별 협의회, 업종본부, 지역본부 등이 조직화 사업단을 구성해 담당하고 있다.

예산은 전략조직기금을 적립해 왔다. 2016년부터는 전략조직기금 고갈 방지를 위해 중앙 조합비(예산) 중 기금 출연을 상향 조정(1인당 100원→150원)하였으며, 전략조직사업에 대한 현장 동의 확산을 전제로 이후 공공운수노조 조합비 인상 시 단계적으로 확대 반영하는 방안을 제도화할 계획이다. 또한 2017년 8월에는 문재인 정부의 비정규직 정규직화 정책에 조응해 비정규직 조직화를 위한 10억 연대기금 조성을 결의해 기금을 조성하기도 하였다. 공공부문 정규직 전환 정책에 대응하여 전 조직적이고 공세적인 조직사업을 진행하기 위한 재원이었다.

3) 조직화 사례

공공운수노조의 대표적인 조직화 사례는 인천국제공항 전략조직화 사업이라 할 수 있다. 공공운수노조의 인천국제공항 조직화 사업은 2011년~2013년 기간 동안 총연맹 전략조직화 사업으로 인천국제공항 비정규직 노동자 전략조직화 사업을 진행하였고 이후에는 공공운수노조의 핵심 전략조직화 사업으로 진행되었다.

인천공항지역지부는 2013년, 산별교섭 쟁취, 고용승계 보장, 노조활동 보장, 근속수당 쟁취, 4조2교대 쟁취, 인원충원 쟁취를 목표로 한 교섭과 파업 투쟁을 통해 인천공항 내 간접고용 비정규 노동자의 실태를 알리고, 인천공항 비정규직 정규직화 이슈를 전면화시켰다. 그 귀결로 4,000여 명 넘는 조합원 규모에서뿐만 아니라 비정규 노동실태 의제화 측면에서 지부는 인천공항 비정규직 노동자를 위한 대표 노조의 지위를 확고히 했다. 전략조직화 사업의 결과로 인천국제공항 내 비정규직 노동자의 집단적 이해 대변에서 인천국제공항지부는 비정규 노동자를 대변하는 노조로 자리매김한 것이다. 특히 2017년 대선 국면에서 공공운수노조의 공공부문 비정규직 노동문제에 대한 정책 개입·이슈화를 통해 인천공항지역지부는 사실상 공공부문 비정규직 문제의 상징으로까지 자리매김하였다.

공공운수노조 전략조직화 사업의 또 다른 대표 사례는 서울지역 대학 청소노동자 조직화이다. 대표적인 주변부 미조직 노동자였던 여성-청소직종 노동자가 대학을 둘러싼 학생·시민사회와 연대해 집단적 조직화에 성공한 사례이다. 특히 조직화 이후 타 사업장(학교) 조직화에 주력했다는 점, 단체교섭에서도 사업장별 개별 교섭이 아닌, 초기업적 집단교섭 구조 창출로까지 나아갔다는 점에서 의미가 있는 전략조직화 성과라 할 수 있다.

4) 조직화 사업 성과

2016년 이후 전략조직화 사업 성과를 공공운수노조의 사업보고서를 통해 양적으로 정리하면 다음과 같다.

[표 4-9] 전략조직화를 통한 조직화 규모

년도	조직사업 성과
2016	전략조직사업으로 해당 영역별 조합원 총 1,047명 조직
2017	핵심사업 1,826, 지원사업 275명 등 총 2,212명 조직
2018	-
2019	- 4개의 핵심전략조직사업과 3개의 지원사업을 통해 최소 1,000여 명 이상
2020	- 4개의 핵심 전략조직사업과 3개의 지원사업을 통해 최소 370여 명 이상
2021	- 4개의 핵심 전략조직사업과 3개의 지원사업을 통해 최소 250여 명 이상

* 공공운수노조 사업보고서, 각 년도

위 수치는 전략조직화 사업의 직접적인 성과일 뿐이며, 간접적인 영향까지 포함한다면 위 수치를 넘어선다. 넓은 범위에서는 [그림 4-2]의 조합원 증가 또한 지난 10여 년간 공공운수노조가 진행한 전략조직화 사업의 효과이다. 전략조직화 사업에 대한 성과는 앞서 질적 평가에서 언급한 것처럼 조직된 조합원 숫자를 넘어서는, 실태에 대한 이슈화 등 수치로 파악될 수 없는 효과도 분명 존재하기 때문이다.

지난 10년 넘게 진행된 공공운수노조의 전략조직화 사업은 한국 노동사회에서 드러나지 않았던 노동문제를 이슈화하는데 큰 기여를 했다. 하지만 인천공항지역지부의 사례에서 드러나듯이 타 노조와의 조직경쟁 과정에서 일부 조직규모가 축소되기도 했으며, 2020년 이후 조직확대 사업을 위한 전조직적인 분위기 또한 상대적으로 위축된 편이기도 하다. 나

아가 '미조직 조직화는 (전략)조직팀이'라는 일종의 구획주의가 나타날 개연성도 일부 확인되고 있다. 구획주의 문제점은 전략조직화 사업을 전개한 국내외 노조 대부분에서 나타나는 일종의 경향성으로서, 기존 조직화 사업, 나아가 노조 체계 및 관성이 지속되기에 나타나는 현상이라 할 수 있다. 2022년 공공운수노조는 전략조직화 사업을 일부 개편한 이유이기도 하다.

일부 잠정적인 한계점에도 불구하고 전략조직화 사업은 조합원 규모라는 양적 측면에서뿐만 아니라 질적인 측면에서도 공공운수노조에 긍정적 영향을 미치고 있다. 일부 주춤하는 양상이 드러나고 있지만 전략조직화 사업이 '조직하는 노동조합'이라는 공공운수노조의 경향성을 조직 내 구축한 것도 분명한 성과라 할 수 있다.

> "공공운수노조의 많은 단위가 (미조직) 조직사업을 하고 있잖아요? 10년 넘게 전략조직화 사업을 진행하면서 조합이 전조직적으로, 또 일상적으로 조직화 사업을 하게끔 된 거죠. 현장 단위가 자기 조합원만을 위한 사업이 아닌 자기 주변에 있는 미조직 노동자들을 조직화하기 위한 사업들, 어떻게 보면 이게 현장 단위의 전략조직 사업이 되는 거겠죠."

5) 전략조직확대 사업의 한계와 고민

조합원 증가율 저하와 더불어 공공운수노조가 모토로 제시한 '조직하는 노조'로의 변화 양상을 어떻게 확대할 것인가의 과제는 여전히 진행형이다. 공공운수노조가 2022년 사업체계를 변경한 이유도 이것이다.

> "조직화의 최일선 현장의 조직 확대 사업을 어떻게 더 강화시켜 줄 거냐, 이게 이제 과제죠."

공공운수노조의 전략조직화 사업의 성과는 정치적 기회구조에 따른 요인도 분명 존재한다. 문재인 정부 시기의 정규직 전환 정책에 조응해 기존 전략조직화 사업을 확대·주력하면서 나타난 효과도 영향을 미쳤기 때문이다. 문제는 반노동을 기치로 하는 보수 정권의 등장 속에서 전략조직화 사업을 어떻게 확대·심화시킬 것인가이다. 노동정책의 급격한 보수·반동화 속에서 공공운수노조의 특별한 조직화 사업이 아닌, 어떻게 전 조직 단위가 전략조직화 사업을 전개하도록 할 것인가, 이를 위한 조합 차원의 조직확대 연관 사업이 추가로 필요함을 드러내고 있다.

6) 소결

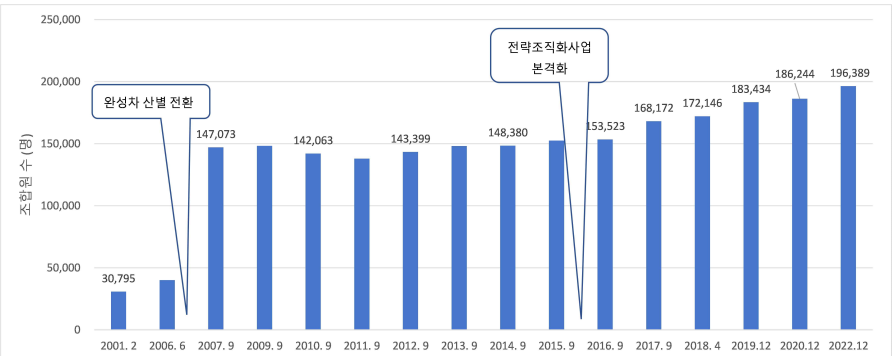
2009년부터 시작된 공공운수노조의 전략조직화 사업은 2010년 총연맹의 2기 전략조직화 사업에 인천국제공항 비정규직 조직화 사업이 선정되면서 본격화되었다. 국내 산별노조의 전략조직화 사업의 대명사 격인 인천국제공항 비정규직 사업이 이 시기에 시작된 것이다. 이후 10여 년간 공공운수노조의 전략조직화 사업은 국내 산별노조 전략조직화 사업을 대표해 왔다.

이 과정에서 가장 중요한 성과는 공공운수노조의 전략조직화 사업이 공공운수노조를 '조직하는 노조'로 변모시키는데 기여했다는 점이다. 즉, 목적의식적인 조직 대상 선정과 자원 투여 방식인 '전략'에 초점을 맞춘 조직화에서 점차 공공운수노조의 전 조직 단위가 미조직사업을 전개하는 양상으로 변모하기 시작한 것이다. 이는 2022년 전략조직화 사업 변화에서 확인된 것처럼 구획주의를 극복하기 위한 변화 양상이 공공운수노조 내에 확산하고 있음을 의미한다. 전략조직화 사업을 통해 노동조합의 일상조직화 사업이 양적, 질적으로 확대되면서 자연스럽게 전략조직화 사업과 융합되고 있는 셈이다.

3. 금속노조

2001년 2월에 출범한 전국금속노동조합(이하 '금속노조')은 국내 산별노조를 대표하는 노동조합이자 공공운수노조, 보건의료노조와 함께 민주노총 내 산하노조 중 전략조직화 사업을 대표하는 노조이기도 하다. 금속노조의 전신은 1998년 1월, 민주노총 산하 금속 세 조직(전국민주금속노동조합연맹, 자동차연맹, 현총련)이 통합하여 건설한 전국금속산업노동조합연맹(이하 '금속연맹')이었다. 금속연맹 산하 일부 노조가 산별노조로 전환하면서 출범한 금속노조는 초기에는 조합원 규모 3만여 명이었지만 2006년 금속연맹 산하 완성차 노조가 산별 전환하면서 조합원 규모가 14만여 명으로 증가하였다.

[그림 4-5] 금속노조의 조합원 수 추이



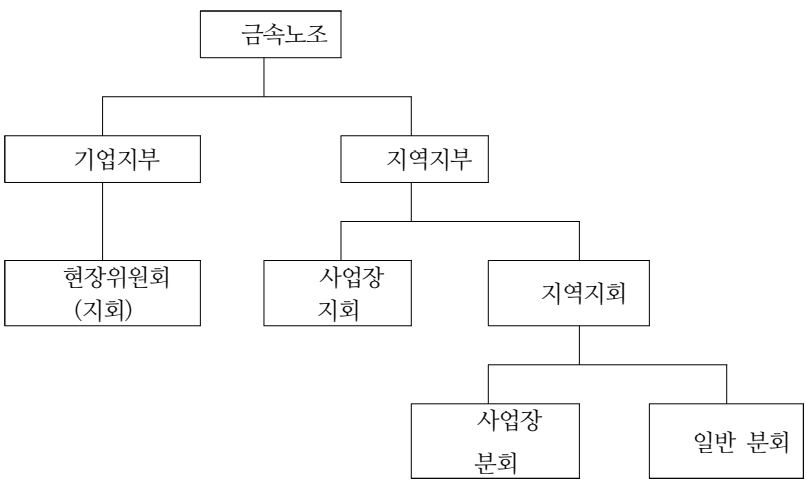
* 금속노조 사업보고서, 각 년도 및 금속 임단협 DB.

2015년까지는 조합원 15만여 명으로 정체되었다가 2016년부터 본격화한 전략조직화 사업 이후 다시금 조합원 규모가 증가해 2022년 12월 기

준으로 약 19만 6천여 명 수준을 보인다. 국내 금속산업 관련 노동조합(연맹 포함)중 가장 큰 규모이다. 규약에서 규정하고 있는 조직대상은 △ 금속산업과 금속 관련 산업에 근무한 경력이 있는 자, 구직 중인 실업자 △ 기타 제조업에 근무하는 자이다. 조합원의 2/3가 자동차 업종 노동자이며, 종업원 규모 1,000명 이상의 대공장 조합원이다.

금속노조 조직체계는 다른 산별노조와 다르게 지역지부를 핵심 조직체계로 하고 있다. 14개의 지역지부와 6개의 기업지부(한국GM, 현대차, 기아차, 만도, 쌍용, 현대중공업) 등 총 20개의 지부가 있으며, 업종분과위원회를 구성해 업종별 특성을 고려한 사업을 전개하고 있다. 지역지부 산하에는 사업장 지회, 또는 지역지회를 두고 있으며, 지역지회 산하에는 다시 사업장 분회와 일반 분회를 두고 있다.

[그림 4-6] 금속노조의 조직체계



1) 전략조직사업 시기별 구분

금속노조의 조직확대 사업은 '공단 조직화 사업' 등의 이름으로 2001년 출범 당시부터 시작되었지만 '전략조직화'라는 명칭으로 조직확대 사업을 본격화한 것은 2016년부터이다[49]. 2016년 이후 전략조직화 사업은 크게 2개의 시기로 구분할 수 있다.

첫 번째는 전략조직화 사업을 본격화한 2016년부터 2020년까지의 시기이다. 이 시기는 2015년부터 적립된 미조직 기금을 활용해 금속노조의 전략조직화 사업을 본격적으로 시작한 시기이다. 2006년 완성차의 산별노조 전환 이후 금속노조는 △ 1사 1조직을 통한 (대공장 내) 사내하청 노동자의 조직화 △ 무노조 재벌사 조직화 △ 1지부 1공단 조직화 △ 이주노동자 조직화 등을 조직화 목표로 제시하였지만, 실질적인 조직 확대는 2010년대 전반부 동안 정체되어 있던 상황이었다. 조직확대가 답보 상황에 처해 있는 가운데 2015년부터 전략조직화 기금 적립 논의를 통해 2016년부터 전략조직화 사업을 본격 추진하였다.

두 번째 시기는 2021년 이후부터 현재까지이다. 2020년 말 금속노조는 전략조직화에 대한 평가를 통해 사업체계 등을 일부 재편하게 된다. 양 시기의 핵심 특징을 요약하면 [표 4-10]과 같다.

49) 전략조직화 사업 이전 시기 금속노조의 공단조직화 사업에 대해서는 다음 보고서를 참조. 김우식 외 (2022), 『작은 사업장 실태 및 조직화 방안』, 금속노조 노동연구원.

[표 4-10] 금속노조의 전략조직화 사업 시기 구분

구분		2016~2020년(1기)	2021년 이후(2기)
사업 주요 내용		- 특정 조직화 대상을 선정 : 지부(회)의 신청을 받아 본조에서 선정 - 이를 위한 재정과 체계 확보	- 조직화 영역, 내용별 본조의 직접 관장 범위 확대 : 조직화 토대 마련을 위한 의제 발굴과 조직대상과 사업에 대한 본조의 직접 개입
	수단 · 매개	- 미조직 기금 설치와 적립 : 차기 회기로 이월되는 예산 잔액의 20% - 전략조직화 단위 선정 및 조직활동가 배치(지부)	- 조직활동가 본조에 배치(원칙) - 미조직 기금 안정화 : 조합비의 2%
배경 (요인)		- 산별전환 이후 1지부 1공단 조직화, 재벌사 조직화 사업의 정체 : 선택과 집중 필요 - 민주노총의 전략조직화 사업(3기)과의 연계	- 1기 전략조직화에 대한 내부 평가

전략조직화 사업 체계를 개편한 가장 주요한 문제의식과 내용은 전략조직화 사업 지부에 조직활동가 배치를 통한 조직화 사업 진행이 정체, 내지는 왜곡되고 있다는 판단이었다. 그에 따라 조직활동가를 지부(회)가 아닌 본조에 집중시키는 체계로 개편하였다.[50]. 사업체계의 주요 변화 내용을 요약하면 다음과 같다.

ⅰ) 미조직비정규실을 미조직전략조직실(미전실)로 확대 개편

ⅱ) 미전실 산하에 조직활동가를 배치해 각각의 조직 영역(대상)별로 업무를 전담

ⅲ) 전략조직화 사업 진행 방식 개편 : 기존 지부별-조직대상별로 전략조직화 대상을 선정해 지부가 조직화 사업을 수행하고 본조가 활동가를 지원하는 방식에서 본조가 조직화 사업 수행 영역을 직접 관장(제반

50) 일부는 현재도 조직활동가가 지부(회) 현장에 배치되어 있다. 포스코 사내하청 조직화와 조선 사내하청 조직화 사업 영역이다.

조사통계 작업 수행 및 정책·의제 개발)하면서 실제 조직화 사업은 관련된 지역지부(회)가 직접 수행하는 방식으로 개편

2) 전략조직화 사업 내용

(1) 사업 대상 및 사업 체계·방식

1기 시기 금속노조의 전략조직화 사업 대상은 [표 4-11]과 같다. 지역지부가 본조에 제출한 전략조직화 사업 계획서를 보면 조선, 철강업종의 사내하청 조직화 및 지부별 공단 내 미조직 노동자 조직화 사업이 주(主)를 이루고 있다. 특히 6개 지부가 명시적으로 지역 내 공단 미조직 노동자 조직화를 전략조직화 사업대상으로 선정하였고, 조선 및 철강 사내하청 노동자도 해당 공단 내 미조직 노동자라는 점에서 1기 전략조직화 사업은 실질적으로 공단 미조직 노동자 조직화 사업이었다. 이중 서울지부의 사례는 민주노총의 2기 전략조직화 사업 시기부터 진행되어 온 조직화 사업이었다.

[표 4-11] 금속노조 1기 전략조직화 사업 대상 지역과 내용

전략조직화 사업 진행 지부	조직화 사업의 주 내용
인천지부	- 인천지역 내 주안 · 부평 공단 조직화
대충지부	- 한국타이어 업종 조직화 및 대전 3, 4공단 조직화
경남지부	- 거제통영고성 조선하청노동자 조직화
광전지부	- 포스코(광양) 하청노동자조직화 - 포항지역 포스코, 현대제철비정규직 연관단지 조직화
포항지부	
부양지부	- 녹산공단 조직화 사업
서울지부	- 구로디지털단지 조직화 사업
경기지부	- 반월 · 시화공단 내 전기전자업종 노동자 조직화

* 금속노조 내부 자료.

1기 전략조직화 사업 진행 방식은 전략조직활동가를 지부 추천으로 본조에서 채용해 해당 지부(회)에 배치해 조직화 사업을 전담토록 하는 방식이었다. 전략조직화 사업을 진행하는 지부에서는 조직확대를 위한 사업단을 구성해 진행하였다. 지부에 배치된 조직활동가는 전략조직화를 위한 사업단의 실무를 총괄하면서 전략조직화 사업을 진행하는 형태였다.

[표 4-12] 금속노조 1기 전략조직화 사업단 구성

조직사업단위	조직화 대상	조직확대 사업 수행 사업단
인천지부	인천부평공단조직화	<인천지역 노동자 권리찾기사업단>은 금속노조 인천지부와 한국지엠지부, 민주노총 인천본부를 비롯하여 인천지역의 정당과 사회단체가 함께하는 사업단. 남동공단은 <남동공단 권리찾기 사업단, 노동자 119>로 인천권리찾기 사업단과 유사하게 구성되어 있음. 민주노총 인천본부가 중심.
대전·충북지부	대전지역 조직화	<대덕노동자 권리찾기 사업단>이 구성되어 있고, 지역의 진보정당이나 이주단체 활동가, 보건의료 활동가들이 함께함. 월 1회의 회의와 격주 1회의 캠페인에 함께함
경남지부	거제통영고성조선 하청조직화	<거제통영고성 조선소 하청노동자 조직화회의>라는 형태로 진행되고, 현장조직들이 함께하는 <대우조선 원하청 공투위 회의>가 구성. 그리고 <거제통영고성 조선소 하청노동자 살리기 대책위원회>라는 지역의 시민사회단체들이 광범위하게 모여있는 단위에서 함께 논의가 이루어짐
광주·전남지부	광양포스코사내 하청조직화	<포스코 사내하청 지회 점검회의>와 <광주전남지부 대책회의> <(광양·포항) 포스코 사내하청 조직화 기획회의>의 축으로 구성되어 있음
서울지부	서울디지털산업단지 조직화	<노동자의 미래>라는 이름으로 금속노조 지역지회 및 사회단체들로 전략조직사업단을 구성.
부산·양산지부	녹산공단 조직화	<녹산노동자 희망찾기>라는 이름의 전략조직사업단이 구성되어 있으며, 금속노조 부양지부와 민주노총 서부산상담실, 지역 단체 및 진보정당, 노동안전 단체, 이주노동자 단체로 구성
포항지부	포항 포스코 사내하청 조직화	<포스코 사내하청 전략조직화 네트워크>가 구성되어 있음. 전략조직화 담당자와 지부 임원만이 아니라 포항지역의 변호사와 노무사가 함께 구성함.
경기지부	시화반월공단전기 전자업종 조직화	지부·회와 지역내 노동단체·센터가 참여하는 <전기전자 119> 명칭으로 구성

* 금속노조 내부 자료.

2021년부터 시작된 2기 전략조직화 사업에서는 전략조직화 사업 대상과 사업 진행방식을 개편하였다. 2기 전략조직화 사업 영역·대상은 △ 공

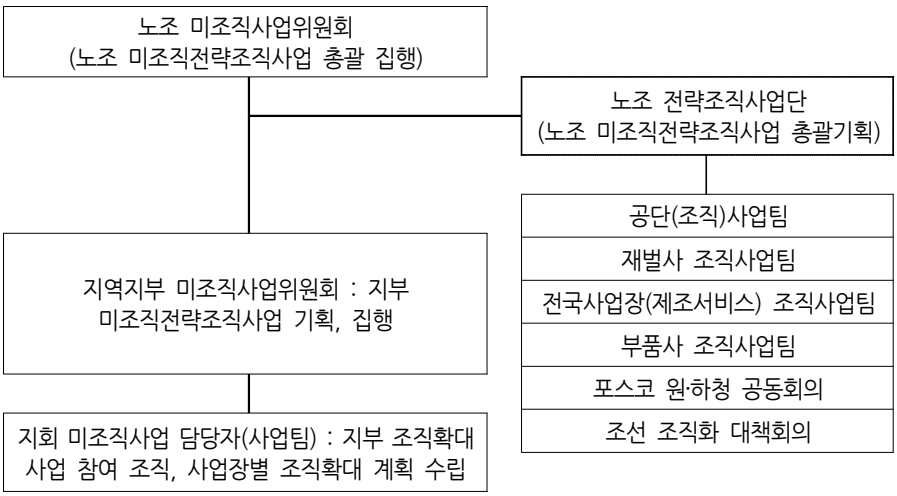
단(산업단지) 조직화 △ 삼성, LG 등 재벌사 조직화 △ 이주노동자 조직화 △ 포스코 원하청 조직화 △ 조선하청 조직화 등 5개 영역으로 재편하였다. 지역별로 공단 미조직 노동자를 특정했던 방식에서 미조직 노동자 범주별로 조직화 사업 영역을 제시하는 것으로 변경되었다.

특히 공단 조직화 사업에서 사업 내용이 수정되었다. 1기 때까지는 직접 조직화 사업을 전개했다면, 2기 때부터는 조직화의 기반을 만드는 사업에 초점을 두고 있다.

> "금속이 공단 조직하겠다고 20년 동안 해 왔는데 잘 안되고 있는 거죠. 이제 사업 방향을 틀어서 조직화에서 출발해서 이런저런 사업과 활동들을 벌이는 게 아니라 애초에 이제 본조를 중심으로 여러 지역이 공동으로 지역 사업을 벌이면서 거기서 이제 조직화 토대를 구축하는 것이 필요하다, 지역에서 금속의 존재감이나 역할들을 좀 더 높여내면서 조직화를 해야 조직이 되지 않겠냐, 20년 동안 해보니. 그리고 산업구조가 급변하고 있잖아요, 전기차처럼. 이런 변화, 또 조합에 제조 서비스 조합원도 급증하고 있어서 이런 변화에 대응하는 것도 필요하다는 요구가 있어서."

사업 수행 체계도 변경되었다. 실제 조직화 사업은 지역지부(회) 차원에서 전략조직화 사업 영역별로 사업을 전개하며 해당 조직화 사업을 본조에서 지원하는 형태로 진행되고 있다. 이 과정에서 (지역)지부별로 미조직위원회를 구성·확충해 지부 자체적으로 조직화 사업을 전개하고 있거나 1기 전략조직화 사업 시기의 조직화 사업단을 통해 조직화 사업을 전개하고 있다.

[그림 4-7] 전략조직화 사업 수행 체계(2021년~현재)



* 금속노조 11기 2년 차, 7차 금속노조 미조직사업위원회 자료집

다른 산별노조와 비교 시 금속노조 전략조직화 사업에서 가장 주요한 특징은 바로 전략조직화 사업을 위한 광범위한 사업단 구성이다([표 4-12] 참조). 조직화 과정에서 필요한 연대자원 동원을 위해 구성된 전략조직화 사업단 구성은 2010년 민주노총 2기 전략조직화 사업인 서울디지털산업단지 노동자 조직화를 위해 구성한 '노동자의 미래' 경험을 이어받은 것이다.

> " 제가 보기에는 '노동자의 미래' 경험이 컸어요. 그 경험을 이어받아서 전략조직화 하기 전부터 지부별로 공단조직화 하면서 권리찾기 사업단, 이런 거를 만든 거거든요."

(2) 사업 자원 : 인력과 예산

1기, 2기 전략조직화 사업을 실무적으로 진행하는 인력은 금속노조가 채용한 조직활동가이다. TO는 8명이며 1기 때는 지부의 추천으로 본조가 채용해 지부에 배치해 활동하는 형태였다. 2기 때는 본조가 채용해 본조의 미전실 산하 전략조직화 사업단에 배치, 전략조직화 사업 실무를 영역별로 총괄하고 있다.

전략조직화 사업 진행을 위한 예산은 1기 시기에는 차기 연도로 이월되는 예산 잔액의 20%였고, 2020년부터는 조합비[51]의 2%로 변경되었다. 1기 시기에는 차기로 이월되는 예산 잔액이 매년 다르기에 적립되는 미조직 기금이 불안정할 수밖에 없었지만, 2020년부터는 이를 안정화한 것이다. 2020년 이전까지 차기로 이월되는 예산 잔액에 따른 미조직 기금은 약 2억 ~ 3억원 사이였다. 2020년 조합비의 2%로 변경되면서 2020년 기준으로 편성된 미조직전략조직사업비 예산액은 약 2억 4천만 원 정도이다.[52].

3) 조직사업 성과

금속노조 전략조직화의 성과는 일단 양적인 측면에서는 조합원 증가로 나타났다. [그림 4-5]에서도 제시되고 있는 것처럼 2016년 약 15만 3천여 명 규모에서 2022년 말 기준으로 19만 6천여 명으로 6년 동안 4만 명 이상 조합원이 증가하였다. 전체 조합원 규모에서뿐만 아니라 소규모 사업장 조직이 증가했다는 점도 고무적인 성과라 할 수 있다(김우식, 2022).

51) 금속노조의 조합비는 통상임금의 1%이다.
52) 전국금속노동조합 51차 정기대의원대회 (2020년 2월 24일) 자료.

또한 전략조직화 사업의 핵심 대상인 재벌사 조직화를 통해 제조업 내에서 점증하고 있는 재벌사 비생산직 노동자 조직화 영역에서 교두보를 구축하고 있는 것도 긍정적이라 할 수 있다. 국내 재벌 대기업, 특히 전자대기업의 경우에는 사무직과 연구·개발직 노동자 규모가 생산직 노동자 규모를 능가한 지 오래되었으며, 양 직종은 청년 세대가 주를 이루고 있다. 전통적인 금속산업-중·고령층 조합원 위주인 금속노조가 점증하는 청년 세대를 조직함으로써 재벌사 조직화의 기반을 다진 것이다. 신규 조합원 수 증가가 모두 전략조직화의 성과라 할 수는 없지만 분명 전략조직화 사업이 신규 조합원 수 확대, 특히 금속노조가 취약한 청년층, 비제조 직종 노동자 조직화에 영향을 미쳤다는 점은 부인할 수 없는 사실이다.

또한 조합원 확대로까지는 연결되지 않았더라도 질적인 성과 또한 분명 존재한다. 공단지역에서 금속노조의 존재감, 인지도는 분명 제고되고 있다는 점이 사례조사에서 확인되고 있기 때문이다.

> "확실히 달라요. 이번에 휴게 관련해서 공단에 나가서 실태조사를 했는데 분위기를 보면 달라요."

나아가 일부 한계점은 드러나고 있지만 최소한 전략조직화로 대표되는 조직확대 사업의 필요성에 대한 전조직적인 공감대 형성이다.

> "분명히 전략조직화 사업의 필요성, 그러니까 조직확대가 필요하다는 것에 대해서는 확실히 조합 내에서 동의가 되는 거죠."

4) 조직확대 사업의 고민

2016년부터 본격화된 금속노조 전략조직화 사업 과정에서 드러나고 있는 문제점, 내지는 이와 관련한 금속노조 차원의 문제의식으로는 첫 번째는 전략조직화 사업 수행 과정에서 지부·지회의 의지·실천 상의 차이와 조합-지부-지회 간 유기적인 결합 체계 부족 문제이다. 금속노조의 전략조직화에서 지역지부(지회)가 핵심이다. 본조의 의제 설정·지원에 조응하는 실천은 지부(지회)를 중심으로 이루어지는 체계이기 때문이다. 하지만 전략조직화 사업이 일부 지부에서는 핵심사업으로 자리 잡지 못하고 있어 조직확대 사업을 실천할 지부 역량 편차를 극복할 방안 마련이 필요하다.

> "지부별로 차이가 있어요. 일단 모든 지부에 대해 미비위원회를 구성하도록 했는데 여전히 안 되는, 못 만든 지부가 있거든요. 이게 지부 미비위원회를 만들려면 지회에서 미비나 조직 담당자가 있어야 하는데, 없는 지회가 많아요. 그러니 지부 미비위원회를 만들기가 힘든 거죠."

> "우리 지부가 조합원이 3,000 정도인데, 사업장 현안이 있는 데가 대부분이어서 아직 미조직 담당 임원을 선임하지 못하고 겸임하고 있는 체계입니다."

이러한 문제점에 더해 2020년 말 전략조직화 사업을 개편하면서는 또 다른 문제점이 드러나고 있다. 2기 전략조직화부터는 조합이 조직화 의제를 직접 관장하면서 의제와 더불어 실천에서도 지부별 편차가 드러나고 있는 것이다. 예를 들어 A 지부는 휴게에 방점을 찍고 있다면 B 지부는 작업복 세탁소에 주력하면서 휴게사업과 세탁소 사업에 대한 지부 실천의 수준과 내용에서 편차가 발생하고 있다. 이는 1기와 달리 2기 때

부터 공단 조직화 사업내용이 조직화 기반 마련 사업에 집중하기에 나타나는 효과로도 볼 수 있지만, 최소한 금속노조 중앙 차원에서 지부별 공단 조직화를 위한 의제와 실천 수준에 대한 상호 조율이 필요할 것으로 판단된다.

5) 소결

지난 6년여간 진행된 금속노조의 전략조직화 사업의 성과는 4만여 명에 이르는 조합원 수 증가라는 결과로 나타나고 있다. 특히 김우식(2022)이 밝히고 있는 것처럼 10기 1년 차 이후 (조합원 수 기준) 소규모 사업장에서 조직된 사업장 수가 증가하고 있다는 점은 분명 전략조직화의 효과라 할 수 있을 것이다.

하지만 전략조직화, 특히 공단조직화 사업의 핵심인 조직사업 수행 전반에서는 여전히 지부별 편차가 드러나고 있다. 의제와 조직화 사업 실천 과정 모두에서 지부별 편차가 드러나고 있다. 가장 주요한 한계점이자 극복해야 할 지점은 '조직하는 노조'로의 변화 흐름이 확인되고 있는지 여부이다. '사업장 중심성'이라는 금속노조의 역사적·구조적 한계가 지속되고 있다는 점, 초기업적 교섭이 제약되고 있는 상황은 공단을 중심으로 한 지역 조직화의 흐름에 제약으로 작용하고 있다.

금속노조 전략조직화에서 주요한 특징 중 하나이자 성과는 총연맹 2기 전략조직화 사업 수행과정에서 축적된 외부연대자원 동원을 위한 전략조직화 사업단 구성 경험이 조직적으로 공유·실천되고 있다는 점이다. 반노동적 보수 정권의 등장 때문에 노조 자체의 자원만으로 조직화 사업을 전개하기에는 곤란한 환경이 조성되고 있다. 금속노조의 광범위한 연대자원 동원 경험은 반노동 정책 기조를 극복하고 최소한 노조 조직화에

우호적인 환경 조성에 활용될 수 있는 소중한 경험이라 할 수 있다.

4. 대학노조

대학노조는 1987년 노동자 대투쟁 과정에서 대학 내에서 각종 업무에 종사하는 (정규직) 직원들이 중심이 되어 결성한 노동조합이다. 1998년 이전까지는 각 대학 노동조합의 연맹체인 전국대학노동조합연맹으로 존재해 왔으며 1998년 11월, 전국대학노동조합(이하 '대학노조')으로 산별 전환 하였다. 2022년 말 기준으로 조합원 규모는 약 11,000여 명이다. 한국노총에 조합원 3,000여 명 규모의 전국사립대학교노동조합연맹이 있지만 거의 활동이 없다는 점에서 대학 노동자의 이해를 대변하는 거의 유일한 노동조합이라 할 수 있다. 대학노조의 조직체계는 지역별 '지역본부-대학별 지부' 체계로 구성되어 있다.

1) 시기 구분

대학노조는 목적의식적인 조직확대 사업을 전개하지는 않았지만, 가입 상담을 통한 일상 조직화 사업을 지속한 경우라 할 수 있다. 2019년부터는 대학 내 한국어 교원 노동자 조직화에 주력하고 있다.

[표 4-13] 대학노조의 조직화 사업 개관

구분	~ 2010년대 초까지	2010년대 중반 이후
주요 조합원 구성	- 대학 내 행정직·기능직(시설관리) 및 조교	- 대학 내 부설기관 소속 노동자와 국립대 무기계약직(정규직화) 노동자
주요 조직 사업 형태	- 상담을 통한 조직화	- 상담을 통한 조직화
조직 대상	-	- 대학 내 한국어 교원노동자
조직사업 수행 방식	- 대학 공공성 의제 이슈화를 통한 조직화	

2010년대 중반까지 대학노조 조합원 구성은 정규직인 대학 내 행정직·기능직(시설관리) 및 조교 노동자 중심이었으며, 규모는 6,000~8,000여 명 수준이었다. 2010년대 중반 이후에는 산학협력단, 생협, 대학 자회사(주로 이공계 스타트업 사업), 한국어 교원 등 대학 내 부설기관 노동자와 문재인 정부 시기 국공립대 무기계약직 노동자를 집중적으로 가입·조직하면서 현재는 11,000여 명 규모를 보인다. 2019년부터는 대학 내 한국어 교원 노동자 조직화에 집중하고 있다.

2) 사업내용

(1) 조직 대상

지난 4~5년간 대학노조가 특별히 목적 의식적으로 조직화 사업을 진행하지는 않았다. 최근 3~4년간의 조합원 증가는 문재인 정부 시기의 정규직화 정책(국립대) 효과와 더불어 학령인구 감소·수도권 집중에 따른 (지방)사립대의 구조조정 위기감 속에서 조합가입에 대한 상담이 증가하고 있으며, 이 과정에서 조직확대로 연결되었다.

"우리가 다른 산별들처럼 전략조직화라는 명칭으로 조직화 사업을 하지는 않았어요. 다만 대학 내 한국어 교원 조직화는 우리가 조직하려고 달려든 거죠. 최근 몇 년간의 조합가입이 증가한 이유는 왜 벚꽃 피는 순서대로 대학들 망한다고 하잖아요? 지방대 노동자의 경우 정말 구조조정 위기감을 많이 느끼거든요. 그런 거를 느끼면서 가입하거나 조직한 경우가 많습니다."

노조로서 의식적인 조직화 사업을 전개한 대상은 2019년부터 본격화한 대학 내 한국어 교원(강사) 조직화이다. 국내 대학에 약 3,000여 명으로 추정되며 현재 약 400여 명의 노동자가 대학노조로 조직되어 있다. 한국어 교원 노동자 지위의 불안정성과 열악한 처우에 기인하는 불만을 대학노조가 조직한 것이다.

"대학에서 외국인 유학생들 유치한다고 너도나도 한국어학당을 만들었으니까, 한국어 교원도 당연히 늘었죠. 그런데 한국어 교원 지위가 강사법을 적용받는 것이 아니에요. 강사가 아니라는 거죠. 근로기준법을 적용받거든요. 그래서 강사들처럼 초단시간으로 강의를 시키면서 2년이 넘지 않도록 하고 있는 거죠. 그렇다고 강의만 하느냐? 그런 것도 아니에요. 교재 작성·수정부터 시작해서 온갖 행정 업무도 다 하거든요. 불합리한 거죠. 거기다가 코로나로 외국인 유학생이 급감하면서 진짜 최저임금보다도 못한 월급을 받고 있거든요."

(2) 사업내용

대학노조는 조직확대를 위한 별도의 기구·조직을 구성·운영하고 있지는 않다. 기존 노조 체계인 조직국 및 정책실 차원에서 조합가입 및 한국어 교원 노동자 조직화 사업을 전개하고 있다.

사업내용에서도 별도의 조직사업을 기획·집행하고 있지는 않으며, 통상의 일상 조직화 방식을 통해 대학 노동자와 한국어 교원을 조직하고 있다. 다만 한국어 교원 노동자에 대해서는 기자회견 형식의 사업 진행과 더불어 법적 소송 진행을 통해 이슈화하고 있는 상황이다.

대학노조의 조직확대는 직접적인 조직확대 사업의 결과 측면과 더불어 지난 시기 대학노조가 선도해 왔던 대학 공공성 문제의 이슈화 사업의 간접적 효과라 할 수 있다. 대학노조는 2012년 이명박 정부시기 대학 구조조정 정책에 대응하기 위해 교수단체 및 시민사회단체와 함께 '대학 공공성 강화를 위한 공동대책위원회'를 구성해 현재까지 지속하고 있다. 고등교육 영역에서 공공성 이슈를 매개로 대학 노동자의 이해를 일관되게 주장하고 있는 단체는 교수단체(민교협)와 더불어 대학노조가 유일하다. 대학 구조조정 과정에서 대학 내 노동자의 이해를 일관되게 대변하면서 대학 내 노동자 대표성을 획득해 왔기에 자연스럽게 조직화 상담이 지속되고 있는 것이다.

조직확대 사업을 위한 자원도 대학노조 내 조직국 및 유관부서 간부가 담당하고 있다. 대학노조 조직국의 2022년 예산 규모는 5,700여만 원으로 전체 사업비 2억 8천만 원 대비 20.4%를 차지하고 있다[53].

3) 소결

대학노조의 조합원 증가는 직접적인 조직확대 사업의 효과이기도 하지만 근본적으로는 대학노조가 대학교육 공공성 이슈를 지속적으로 제기하면서 확립된 일종의 '평판효과'에 기반한 조직확대라 할 수 있다. 대학노조 조합원은 아니지만, 대학 노동자의 이해를 지속적으로 제기해 왔다는

53) 대학노조, 「대학노조 2021년 정기대의원대회 회의자료」 (2021. 3. 4)

점이 대학 내 노동자로부터 대표성을 인정받고 있기에 나타난 결과이다.

5. 민주일반연맹

민주일반연맹은 지역일반노조들로 구성된 조직이다. 1999년 의정부시설환경노조, 2000년 부산지역일반노조 등이 시발점이 되어 각 지역 일반노조들이 모여서 연맹을 구성하고 있다. 연맹 강령에는 “중소·영세·비정규직 노동자를 중심으로 조직하고, 지역운동을 강화”하는 것을 조직의 첫 번째 목적으로 하고 있다. 현재 민주일반노조, 공공연대노조, 민주연합노조 등 7개 노조가 가맹되어 있고, 16개 지역본부로 구성되어 있다. 공공부문과 민간부문의 업종과 직종을 구분하지 않고 조직하고 있으며, 현재 조합원은 4만 6천여 명이다. 조합원 대부분이 비정규직이며, 조합원 중 70%는 지방자치단체와 중앙행정기관 등 공공부문에서 일하는 비정규직 노동자이다.

1) 시기 구분

민주일반연맹의 조직화 사업 시기 구분은 연맹의 조직변천사와 맥락을 같이 한다. 주요하게는 통합연맹이 결성된 2017년이 분기점이라 할 수 있다. 2017년 이전에는 개별 가맹노조들이 자체적으로 진행하는 일상적인 조직화 사업이 중심이었고, 2017년 이후에는 ‘전략조직화 사업’, ‘조직활동가 양성 사업’ 등이 수립되어 보다 자원을 집중하는 방식의 조직화 사업이 시도된다.

민주일반연맹은 1999년 8월 의정부지역시설관리노조를 출발로 해서 2000년 경기도노동조합, 2006년 전국민주연합노조, 2009년 전국민주환경시설일반노동조합연맹으로 확대 개편되는 하나의 흐름과, 2000년 4월 부산일반노동조합을 시작으로 지역별 일반노조들이 조직되고 2006년 전국지역업종일반노조협의회를 결성한 또 하나의 흐름이 2017년 3월에 통합함으로써 현재의 민주일반연맹이 만들어졌다. 이후 2017년 9월에 공공연대노조가 연맹에 가입했다.

2016년에 결성된 통합연맹건설추진위원회의 당시 합의 내용은 다음과 같다. 합의 내용에 "전국적 전략조직화는 민주연합노조로 가입시킨다"라는 내용에서 볼 수 있듯이 당시 공공연대노조가 가입하기 이전에 유일한 전국조직이었던 민주연합노조가 전국적 전략조직화 사업의 중심조직으로 상정되기도 했다.

[표 4-14] 통합연맹건설추진위원회 합의 내용(2016.7.)

○ 통합의 목표와 내용 비정규, 중소영세 노동자들과 노동조합의 전국적 단결의 모범 창출, 단일노조 지향 조합원들의 정치·경제·사회·문화적 지위 향상을 위해 투쟁하는 민주노조 상호존중과 배려, 전국과 지역의 조화, 현장중심, 소통을 통한 민주적 의사수렴과 결정, 적극적 집행 ○ 통합의 형식 일반노협이 발전적 해소 -> 민주일반연맹으로 가입 (2017.3까지) 전국적 전략조직화는 전국민주연합노조로 가입시킨다. 이후 하나의 연맹을 넘어 전국단일노조로 발전을 지향한다.

* 민주일반연맹 2017년 대의원대회 자료집

2) 조직화 사업의 내용

(1) 조직화 사업 대상·목표 및 체계

2017년 통합연맹이 출범하기 이전에는 민주연합노조, 지역별 일반노조 등 개별노조에서 일상적으로 진행하던 조직화 사업이 2017년 통합연맹이 결성되면서 전략조직화 사업 차원에서 추진되기 시작했다. 물론 실제적인 조직화 사업은 가맹노조별로 진행되었고 연맹은 단지 총괄하는 정도의 역할을 수행했으나, 연맹 차원의 목표를 수립하고 미조직위원회와 조직담당자회의를 통해 산하 노조들의 개별적 조직화 사업을 체계화하려는 노력을 지속했다.

통합연맹 1년 차인 2017년 대의원대회에서 '조직활동가 양성 사업', '전략조직화 사업' 등이 사업계획으로 수립되었다. 당시 '16 , 80, 10,000 전략사업'을 수립하게 되는데, 이는 16개 광역시도에 80명 조직활동가(광역시도별 5명)를 양성해서 광역시도별로 10,000명을 조직(전국적으로 160,000명을 조직)하겠다는 목표이다. 이를 위해 권역별 조직담당자 회의, 조직담당자 교육 및 수련회 등을 진행하게 된다. 조직활동가는 별도의 전략조직화 사업을 위한 전담활동가를 두는 방식이 아니라 가맹노조의 조직 담당 상근활동가들이 역할을 담당하는 방식이었다.

조직화 사업 대상으로는 2017년에 세스코, 국도(시)비 노동자를 선정했다. 2018년에는 정부의 정규직화 정책에 따른 7만 무기계약직 전환자와 20만 사회서비스 등 업종이 조직화대상으로 선정되기도 했다.

[표 4-15] 2017년 전략조직화 사업계획

1) 조직활동가 양성 사업 (16 , 80, 10,000 전략사업) ① 권역별 조직 담당자회의 구축 ② 조직 담당자 교육 및 실천 ③ 조직 담당자 수련회 2) 전략조직화 사업 ① 세스코 조직화 사업 ② 국도(시)비 노동자 사업 ③ 기타 조직화 사업

* 민주일반연맹 2017년 대의원대회 자료집

[표 4-16] 2018년 연맹 사업 방향

■ 실질적 비정규직 대표노조로 양적 질적 강화 발전 - 10만 조합원 시대 개척, 조합원 확대 강화 : 기존 사업장 과반수 쟁취와 7만 무기계약직 전환자 조직, 전략조직화 사업(20만 사회서비스 등 업종, 조직력이 취약한 지역의 조직 확대 및 강화) → '미조직위원회'(16-5-80) 역량강화, '조직실천단' 상시 운영

* 민주일반연맹 2018년 대의원대회 자료집

실제로 조직화 사업을 추진하는 연맹 산하 노조들의 조직화 계획은 보다 구체적이다. 공공연대노조의 경우 아이돌보미 등 돌봄서비스, 지자체 콜센터 등 중앙행정기관과 지자체의 구체적인 사업에 참여하고 있는 직종별 노동자들을 조직화대상으로 설정하고 있다.

[표 4-17] 공공연대노조 2020년 조직화 사업 목표 및 대상

○ 조직사업 목표 - 간부역량 강화에 기반한 미조직사업 활성화로 3만 조합원 달성 ○ 조직화 대상 - 아이돌보미, 장애활동지원사, 보육교직원 등을 중심으로 한 공공분야 돌봄서비스 - 노동부, 문체부, 농진청 및 과기부를 중심으로 한 중앙행정기관 공무직, 기간제 및 용역 - 공사, 공단 등을 중심으로 한 국가 및 지자체 공기업 공무직, 기간제 및 용역 - 우리 노조 소속 지지체 신규 및 미전환 기간제 - 226개 기초지자체 생활체육지도자 전원 - 국가기관과 공기업 및 지자체의 콜센타/ CCTV관제센터

* 공공연대노조 2020년 대의원대회 자료

(2) 사업자원

2017년 통합연맹을 만들면서 연맹의 역할을 대정부 교섭과 정책을 중심으로 설정하였다. (2018년 대의원대회 자료집) 따라서 연맹은 전략조직화 사업을 단순히 총괄하는 역할만 할 뿐 실제 사업집행은 가맹노조들이 수행하는 체제이다. 연맹은 총괄만 하고 전략조직사업을 위한 인력과 재정은 각 가맹노조가 자체적으로 운영하는 방식이다. 따라서 연맹의 예산 중 전략조직화 사업과 관련된 것은 회의비 정도이고, 별도로 전략조직화 사업을 전담하는 인력도 없다.

연맹 산하 민주연합노조의 경우 2019년 결산자료를 보면, 전략조직화 사업비가 별도로 편성되어 있지 않고 일반사업비에 포함되어 있다. 일반사업비인 조직사업비가 전체 예산에서 차지하는 비율은 10.3%이다.

[표 4-18] 민주연합노조 2019년 조직사업비

조직사업비(결산)	전체 지출액(결산)	조직사업비 비율
310,806,450원	3,023,031,098원	10.30%

* 민주연합노조 2020년 대의원대회 자료

3) 조직화 사례[54)]

(1) 세스코

민주일반연맹이 추진한 전국 차원 조직화 사업의 처음 사례가 세스코 조직화 사업이다. 조직화 초창기는 지역별로 연맹 산하 노조조직들이 움직여서 민주연합노조로 가입시키는 조직화 사업을 진행했고, 이는 2016년 7월 통합연맹추진위 차원의 "전국적 전략조직화는 전국민주연합노조로 가입시킨다."라는 합의사항에 기초한 것이다. 단체교섭 돌입 시기인 2017년 6월 중에는 약 1,100명가량이 노조에 가입했다. 하지만 조직화 이후 단체교섭을 시작한 후부터는 민주연합노조가 중심으로 움직이게 되면서 초창기 조직화 사업을 진행하였던 지역 노조들의 사업집중력이 약화되었다. 결국 세스코 조직화 사업은 연맹의 장점과 연맹의 조직적 전망을 밝히는 한계를 극복해야 할 과제가 동시에 제기된 사례이다.

(2) 국도(시)비 노동자 사업

지자체 국도(시)비 노동자 조직화 사업은 2016년부터 지속되어온 기간제 노동자 조직화 사업의 연장선상에서 기간제 노동자들이 다수인 국도

54) 민주일반연맹 2018년 대의원대회 자료 참조.

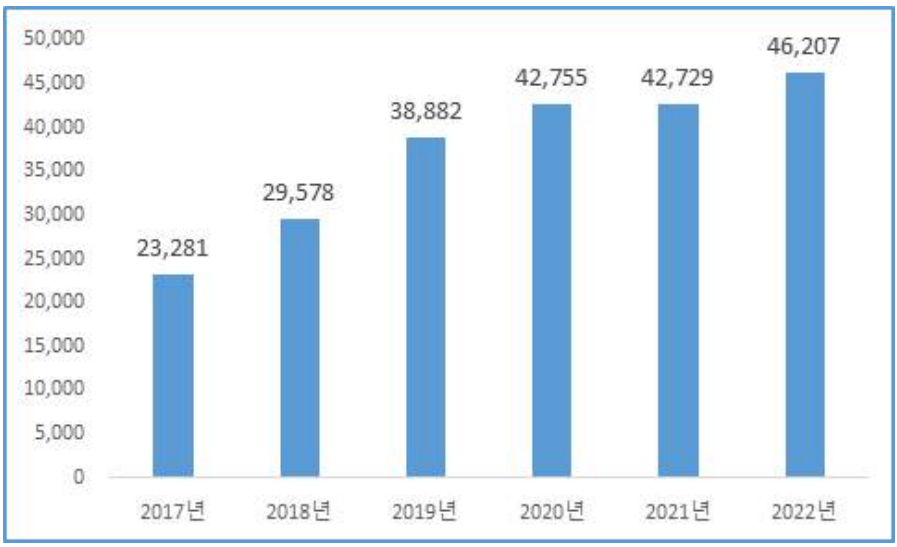
(시)비 노동자들의 처우와 고용문제를 전면화하면서 조직화 사업을 하고자 하는 것이 목표였다.

통합연맹 건설 이전인 2017년 2월 보건복지부 국도비 사업을 중심으로 대표단을 꾸려 보건복지부 면담을 진행하였고, 이 자리에서 국도(시)비 노동자들의 처우개선, 정규직화를 주장하였으며, 당시 대표자들을 중심으로 향후 국도(시)비 노동자들의 현안문제를 공론화하기로 계획을 수립하고 이후 실태조사와 토론회를 진행했다. 조직담당자 수련회가 매 시기 배치되어 조직화 방도를 토론하는 등 조직화 전략이 일정하게 성과를 내어 연맹 통합 이후 2017년 말까지 약 2,500명가량 조합원이 확대되는 성과를 만들어냈다.

4) 조직화 사업 성과

통합연맹이 출범한 2017년 이후 민주일반연맹의 조합원 수는 지속해서 증가했다. 2017년에 2만 3천여 명에서 2020년까지 매년 1만 명 내외가 증가했고, 2020년 이후에는 증가세가 주춤한 상황이다. 민주일반연맹 조합원의 70%가량이 지자체 공무직 등 공공부문 비정규직이라는 점을 감안하면 지난 정부의 공공부문 정규직화 정책과 시기가 맞물려서 조직이 확대되었다는 점을 알 수 있으나, 이러한 조직확대 성과는 기존부터 진행해왔던 지역일반노조 조직화 노력의 연장선이라고 할 수 있다.

[그림 4-8] 민주일반연맹 조직규모 추이(명)



* 민주노총 각 년도 사업보고서

5) 조직사업의 한계와 고민

민주일반연맹은 연맹이 전략조직사업을 총괄하고 있다고 하지만 실질적인 총괄이라고 하기는 어렵고, 실제로는 산하 노조별로 조직화 사업이 진행되고 있다. 연맹 차원에서 조직위원회, 조직실천단 등을 운영하고 있지만 실질적인 총괄의 의미를 갖지는 못하고 있다. 초업종, 초기업을 대상으로 조직하는 일반노조의 특성상 산하 노조들은 여러 지역, 여러 업종에서 조직대상이 중첩되고, 따라서 조직화 과정에서 연맹 산하 조직 간에 갈등을 겪는 사례도 있으며, 연맹이 이러한 상황을 조정하고 총괄하지 못하는 한계가 존재한다. 산하 노조들의 “각개 약진” 과정에서 연맹이 조직화 자원을 모아내고 조정하는 역할을 충분히 수행하지 못하고 있다는 점이다.

[표 4-19] 2018년 전략조직화 사업 평가

- 조직위원회 구성 및 조직실천단 상시 운영 사업은 일부 조직들의 일상적인 조직사업의 확대 및 독자적인 조직화 사업으로 인해 연맹 차원으로 진행하기에는 어려운 조건이 발생하였다.
- 전반적으로 조직화 사업이 조직별로 각개 약진하는 현상이 2018년에 나타났다. 이는 2018년의 특수한 상황으로 조직위 사업이 원활하게 진행되지 못하였지만, 조직사업의 강화와 조직실천단 구성을 위해 하반기 권역별로 조직실천단 교육 수련회를 계획하고 있다.

* 민주일반연맹 2019년 대의원대회 자료

[표 4-20] 2021년 전략조직화 사업 평가

○ 현황과 성과
- 연맹의 가맹조직은 기본적으로 미조직사업을 노동조합의 기본사업으로 인식하고 있고, 자체적으로 미조직사업의 계획을 가지고 있는 조직이 대다수임.
- 가맹조직들의 미조직사업 및 전략조직화 사업을 노조별로 진행하고 있음. 돌봄노동자와 아파트경비노동자를 조직하기 위해 노력하고 있음.
- 가맹조직별 평가가 별도로 진행되겠지만 하반기 연맹에서는 집단적 논의와 조직별로 제출한 사업계획을 함께 검토하고 가맹조직에서 제안하는 사업에 대해 집단적으로 미조직사업을 진행하기 위한 계획을 미조직 담당자회의에서 수립하고 있음.

○ 과제
- 집단적인 미조직사업의 진행은 연맹에서 진행하고 있는 단일노조 사업의 내용을 더욱더 풍부하게 만들고, 단결의 기운을 강화하는 방향으로 진행되어야 함.
- 하반기 운영하기 시작한 연맹 미조직담당자회의 체계를 강화하여 전략조직 대상을 선정하고 공동조직사업 또는 조직사업 분배, 배치, 실천할 수 있도록 조직운영에 반영해야 함.

* 민주일반연맹 2022년 대의원대회 자료

6) 소결

민주일반연맹은 지역일반노조가 토대인 조직이다. 일반노조의 특성상 중소영세비정규직 노동자를 조직하는 것이 일상적인 사업과제이며, 전략조직화 사업이라는 특정 사업영역을 별도로 가지고 있는 것은 아니다. 초기업, 초업종 차원의 일상적 조직화 사업이 노조들의 기본적인 사업목적이다. 정부의 공공부문 정규직화 정책과 맞물려서 공공부문 비정규직 조직화에 수년간 노력을 기울였던 공공연대노조, 민주연합노조 등 연맹 산하 노조들의 조직화 성과가 가시적으로 나타나서 연맹의 전체 규모도 매년 크게 증가해왔다.

2017년 통합연맹이 출범한 이후 연맹 차원에서 전략조직화 사업을 총괄하기 위한 시도가 진행되고 있지만 여전히 조직화 사업은 산하 노조들이 개별적으로 진행하는 것이 중심이다. 산하 노조들의 조직화 사업을 총괄해내지 못하는 이러한 현상은 민주일반연맹의 조직적 발전 전망과도 맞물리는 것이다. 타 산별·연맹들이 산별노조로 단일화 노력을 기울이듯이 민주일반연맹도 연맹을 해소하고 단일한 노조로 통합해서 조직의 통일성을 높이는 것이 조직적 과제이나 계획만큼 추진되지는 못하고 있다. ‘민주일반연맹 전국단일노조추진위원회’가 2018년부터 가동되었고, 2019년 대의원대회에 단일노조 추진안을 제출하고, 2020년 9월까지 통합단일노조를 건설할 것을 결의했지만 계획대로 진행되지 않았다. 향후 단일노조 추진 여부에 따라 민주일반연맹의 전략조직화 사업의 양상도 달라질 것이다.

6. 보건의료노조

보건의료노조는 1998년에 산별노조로 출범했고, 현재 조합원 규모는 8만여 명이다. 조합원 중 간호사가 65%이고, 그 외에 간호조무사, 의료기사(물리치료사 등), 새봄지부(시설관리 간접고용), 요양보호사, 심리컨설팅(정신건강센터), 자살예방센터(사회복지사, 간호사) 등이 있다. 보건소 간호사는 조직되어 있지 않다.

의사를 제외하면 의료인이 87만 명 정도인데, 양 노총을 합쳐서 조직률이 15% 수준이다. 보건의료노조만 본다면 10% 정도의 조직률이다. 조합원 100명 이상이면 지부로 편재하고 있고. 전체 조합원 중 간접고용 조합원은 1% 정도이다.

1) 전략조직화 사업 시기별 구분

총연맹의 전략조직사업과 동일한 맥락에서 보건의료노조에서도 전략조직사업을 진행해왔다. 전략조직사업의 흐름을 살펴보면, 2007년경에는 대학병원 간병노동자 조직사업을 전개했고, 2010년에 지역본부에 조직담당자를 배치했으며, 2011년에 '10만 조직위원회'를 구성했다. 병원 내 간접고용노동자를 조직하는 새봄지부는 2017년부터 조직이 확대되어 왔다. 비정규직 노동자 조직화를 본격적으로 하기 위해 2020년 대의원대회에서는 병원 내 간접고용 조직화를 추진하기로 결의했다.

보건의료노조의 전략조직사업을 특징을 시기별로 구분해보면 토대기(~2010년), 전환기(2011~2014년), 도약기(2015~2018년), 확장기(2019 ~ 현재)로 나눌 수 있다. (보건의료노조, 2022) 이 중에서 전략조직사업이

시작된 것은 전환기인 2011년 “10만 조직화 선언”부터이다.

(1) 전환기(2011~2014)

기존의 미조직노동자조직위원회를 ‘10만 조직위원회’로 개편하고 조직 담당자에 본조 임원을 배치하면서 조직화 사업을 본격적으로 추진하게 된다. 이 시기에 중소병원노동자와 함께 요양보호사, 병원실습생을 조직 대상에 추가했다. 총연맹 전략조직화 사업에 보건의료노조의 ‘청년-예비 노동자 희망캠프 사업’이 채택되어 조직화기금을 지원받았다.

(2) 도약기(2015~2018)

미조직 조직화 기금(본조 특별회계 1.5%)을 신설했고, 본조에 미조직 전담 상근간부를 배치했다. 조직대상을 병원 내 간접고용인 청소원, 경비원, 시설관리직으로 확대하고 정규직 지부와 본조 간부가 주기적으로 선전전을 진행했으며, 해당 노동자들을 직접 접촉하는 방식으로 조직화를 진행했다.

(3) 확장기(2019~현재)

‘10만조직위원회’를 ‘전략조직위원회’로 확대 개편했고, 조직2실을 전략조직실로 개편해서 사업의 독자성을 강화했다. 총연맹의 작은사업장 조직화 사업과 맞물려서 중소병의원 간호사와 간호조무사를 조직대상에 포함해서 사업을 추진하고 있다.

[표 4-21] 보건의료노조 조직 확대 사업과 시기별 특성

구분		제1기 토대기 ~2010년	제2기 전환기 2011~2014년	제3기 도약기 2015~2018년	제4기 확장기 2019~현재
조직 사업 수준 / 주체	사업단위	미조직노동자조직위원회 본조 조직실과 지역본부	미조직노동자조직위에서 10만 조직위원회로 개편		전략조직위원회로 확대 개편
	조합비 배분			미조직 조직화 기금 신설(본조 특별회계 1.5%)	
	전문화	지역본부에 미조직 조직화 담당자 1명 배치	본조 미조직 전담 비상근 임원 배치 조직전담 인력 확충	본조 미조직 전담 간부 상근 배치	조직2실에서 전략조직실로 개편
조직 사업 형태 / 대상	조직 대상 확장	무노조/비가맹 사립대병원 지역공공병원 중소병원	요양보호사 협회/요양병원지부 조직화 병존 병원 실습생(예비노동자) 조직화 캠페인	병원 내 하청기업 정신병원	작은 병·의원 간호사/간호조무사 조직화
	조직 대상 다양성	정규직 중심	정규직 직접고용 비정규직	정규직 직접/간접고용 비정규직	정규직 직접/간접고용 비정규직 특수고용직
조직 사업 유형	조직 경로	상담/ 고충 해결	연고자 연결망 활용 병/의원 근로조건 실태조사	정책의제 설정과 캠페인 조직 대상 직접 대면접촉	
	조직화 체계	지역본부/ 지부 체계		지역본부/지부/ 분회 체계 성립	개방적 독립지부 신설 (열린 부/새봄지부)
	조직방법	자생적 조직화	전략조직화 모색	전략조직화 실험	전략조직화 본격화
비고			보건의료노조 10만 조직화 선언 민주노총 전략조직화 시행		보건의료노조20만 조직화 선언 민주노총 작은사업장 조직화

* 보건의료노조(2022),「산별 미래전략 수립을 위한 보건의료노조 정책대회」자료집

2) 전략조직화 사업의 내용

(1) 사업 자원

전략조직사업은 전략조직위원회가 총괄하고 있다. 전략조직위원회는 노조의 상설위원회로서 2021년까지 본조 위원장이 전략조직위원장을 담당했다. 11개 지역본부에 전략조직 담당자 1명씩이 배치되어 있고, 본조 전략조직실에 3명의 상근자가 있다.

사업예산은 특별회계에서 1.5%를 전략조직 기금으로 적립해서 사용하고 있다. 2015년 대의원대회에서 결의한 사항인데, 현재 연간 2억 원 내외이다.

(2) 사업내용, 대상 및 방식

전략조직화 대상은 점차 확대되어 왔다. 기존에는 의료기관 중심으로 조직사업을 하다가 돌봄영역인 요양보호사가 포함되었고, 병원실습생(예비노동자), 간접고용 용역노동자, 작은 병·의원 등으로 확대해왔다. 주요하게는 보건의료영역에서 돌봄, 복지영역까지 포괄해서 조직사업이 진행중인 것을 꼽을 수 있다. 산업변화로 인해 의료와 복지(돌봄)가 혼합되고 있어서 조직대상도 복지영역으로 확대하는 것이 필요하다고 판단했기 때문이다. 이를 위해 현재 “보건의료산업의 모든 노동자”로 되어 있는 조직대상을 확대하는 노조 규약 개정도 염두에 두고 있다. 2022년에 추가된 조직대상이 공공요양병원이다.

[표 4-22] 전략조직화 사업 과제별 맞춤형 계획 마련(2021년)

〈1〉 간접고용 비정규직 조직화 사업 및 제도 개선 투쟁 ○ 조직 내 간접고용 비정규직 조직화를 위한 사업장별 간담회 추진, 실천 계획 수립 - 실태조사, 선전전, 지인찾기, 상담, 권리찾기 캠페인 등 실천 계획 수립 - 본조. 본부. 지부 역할분담 및 역량강화 : 조직화 방식 및 조직운영 체계 정비 ○ 비정규직 차별해소를 위한 제도개선투쟁 및 조직확대사업 지속 - 공동교섭 및 공동투쟁 방안 마련 - 업체변경 시 고용 및 단협승계될 수 있도록 대응 ○ 간접고용 비정규직 산별 공동요구안 마련 〈2〉 의료기관 조직화 사업 ○ 지역본부별 전략조직화 사업 추진 목표 설정 및 실천 사업 전개 - 지자체 공공의료기관(위탁 포함), 중대형병원 등 〈3〉 장기요양기관, 사회서비스원 조직화 사업 ○ 미조직 요양노동자를 조직화를 위해 소모임 〈콩콩콩〉 운영 - 서울, 안산, 경기북부지역운영 : 9 ~ 11월(월1회) 운영을 통한 조직화 사업 여건 확대 ○ 요양보호사 교육기관 설립 준비 ○ 사회서비스원 전략지역 선정, 해당 지역본부와 조직화 사업 전개 ○ 지역사회통합돌봄사업은 정책실과 연계하여 조직화 단초 마련 〈4〉 작은 병·의원 조직화 사업 ○ 조직화 주체마련을 통한 '열린지부' 설립 추진 ○ 작은사업장 조직화 캠페인 지속 전개 - 조직화와 더불어 제도개선방안 마련

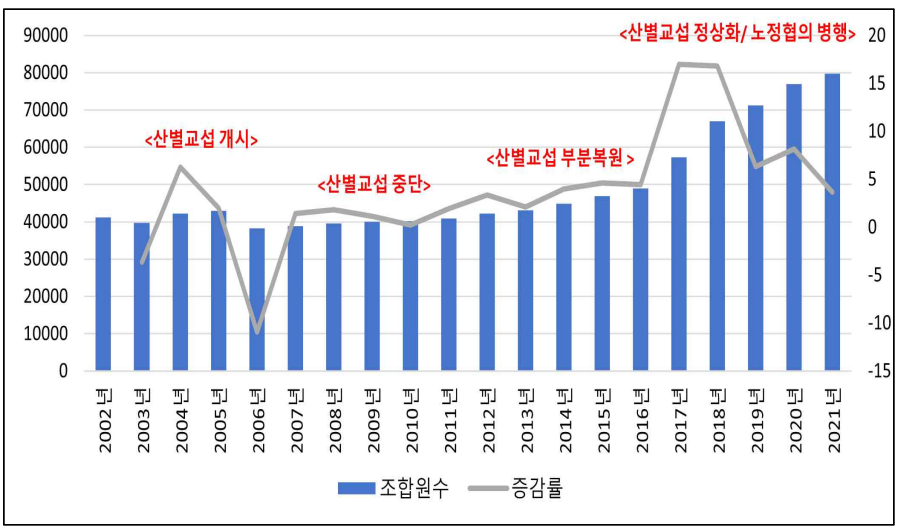
* 보건의료노조 전략조직실-전략조직위원회 2021년도 사업계획안

조직사업방식은 지역본부 담당자의 경우 조직 상담, 캠페인, 홍보활동을 중심으로 하고 있고, 본조는 직종협회(간호조무사, 물리치료사, 작업치료사, 임상병리사, 치과위생사, 방사선사 등)와 협력사업을 통해 직종별 실태와 쟁점을 사회의제화하고, 공동사업 과정에서 조직화 계기를 마련하는 접근을 하고 있다. 협회와 함께 작은 병·의원 실태조사를 진행해서 발표하고, 개선방안을 함께 마련하는 등 협력사업 추진 중이다. 이 과정에서 직종협회를 통해서 의료현장에 노조를 홍보할 기회를 마련하기도 한다.

3) 조직사업 성과

2014년까지는 조합원 규모가 유사하거나 낮은 증가율을 보이다가 전략조직사업이 본격화된 2015년부터 뚜렷한 증가세를 나타내고 있다. 특히, 2016년 문재인 정부 들어 2016년 49,003명에서 2017년 57,339명으로 전년 대비 17% 증가하였다. 2017년과 2018년 각각 17개, 19개 사업장에서의 신규 조직화에 따른 조합원 증가 수가 4,382명과 4,253명에 이른다. 이에 따라 2018년도 조합원 수도 66,974명으로 전년 대비 16.8% 증가하였다. (보건의료노조, 2022)

[그림 4-9] 보건의료노조 조합원 추이



* 보건의료노조(2022), 「산별 미래전략 수립을 위한 보건의료노조 정책대회」 자료집

4) 전략조직사업의 고민

노조 차원에서 2020년에 병원 내 간접고용 조직사업을 결의했으나, 정규직지부의 역할이 소극적이거나 또는 간접고용 노동자의 직접고용 전환을 경계하는 경우도 있다. 문재인 정부의 정규직화 정책에 따라 국공립대 병원, 지방의료원의 간접고용 노동자가 직접고용으로 전환되면서 기존 정규직지부로 편입된 경우가 있으나, 지부가 이해대변을 해주지 않는다는 이유로 개별적으로 노조를 탈퇴하는 사례가 있다. 이러한 상황으로 인해 정규직지부도 간접고용 조직화에 부정적인 인식을 갖기도 한다.

병원 내 간접고용 노동자의 경우 같은 병원 인력으로 인정되어야 함에도 병원 내 정규직 노동자의 이해와 충돌하는 것으로 인식되고 있는 점이 조직화의 가장 큰 어려움으로 지적되고 있다. 이러한 병원 내 간접고용 노동자에 대한 기존 조합원들의 반 연대의식의 개선이 시급한 과제라고 할 수 있다. (보건의료노조, 2022)

5) 소결

보건의료노조 전략조직사업의 특징을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 산업변화에 대응해서 조직대상을 확대하고 새로운 조직방식을 모색하는 점이다. 보건의료노조는 보건의료와 사회복지가 융합되는 사회적 흐름에 맞춰 커뮤니티케어(지역사회통합돌봄) 및 사회서비스원 등 보건의료분야만이 아니라 사회복지 전 부문에 대한 조직화 사업을 진행하고 있다. 이는 노조 규약(제7조)상 조직대상인 “보건의료산업의 모든 노동자”를 넘어서 조직대상을 확대하는 것이고, 보건의료노조의 장기적인 조직확대 전망에서 중요한 의미를 지니고 있다고 할 것이다. 물론 여러

산별노조에서 돌봄이나 복지영역을 조직하고 있고, 조직갈등도 심해서 소위 후발주자라고 할 수 있는 보건의료노조가 짧은 시간에 조직화 성과를 내기는 힘들 것으로 보인다. 하지만 의료영역과 연계해서 복지영역을 조직하는 것은 조직이 쉽지 않은 돌봄노동자 조직사업에 의미있는 시도가 될 것이다.

조직 대상 확대와 함께 요양보호사 조직화를 위해 교육원을 설립하는 것을 검토하고 있는 것도 특징적이다. 공공운수노조에서도 요양보호사 조직화를 위해 10여 년 전에 우회적으로 교육원을 설립하기도 했고, 당시에 크게 효과를 보지는 못했지만, 노동조합이 시도하기 쉽지 않은 조직화 방식을 꾸준히 모색하는 것 자체가 전략조직화 과정에서 주목해야 할 부분이라고 보인다.

둘째, 직능단체인 직종협회와의 협력사업을 활성화하고 있다는 점이다. 기존에는 노조와 직능단체 간에 상호 견제 분위기가 강했다면, 현재는 직능단체와의 협력사업을 강화하고 있고, 의사 직종 및 각 자치단체 직종협회와 교류를 통한 조직화를 모색하고 있다. 직종협회와 공동으로 실태조사를 진행하고 정책개발 등 협력사업을 하는 것은 작은 병·의원 노동자의 권익을 옹호하는 것과 함께 조직화 가능성을 높이는 방식이라고 보인다.

7. 사무금융노조

전국사무금융서비스노동조합(이하 '사무금융노조')는 기존 전국사무금융노동조합연맹의 산별노조 전환에 따라 2011년에 출범한 산별노조이다.

2022년까지는 산별노조와 연맹이 병존해 왔지만 2022년 12월 31일 자로 전국사무금융노동조합연맹은 해산하고 사무금융노조로 조직이 변경되었다. 조합원 구성은 주로 민간 금융 부문 화이트칼라 노동자로서 2022년 말 기준으로 약 62,000여 명의 조합원 규모를 보이고 있다. 사무금융노조의 조직체계를 보면 업종본부-사업장 지부 형태로 되어 있다. 업종본부에는 여수신업종본부, 생명보험업종본부, 손해보험업종본부, 증권업종본부, 공공금융업종본부, 일반사무업종본부업종본부 등 6개 업종본부가 있으며, 4개의 지역본부가 있다.

1) 시기 구분

사무금융노조의 조직확대 시기는 크게 2019년 이전과 2019년 이후로 구분할 수 있다. 2010년대 중반까지 사무금융노조는 목적의식적인 조직확대 사업을 전개하지는 않았다. 다만 통상의 상담을 통한 조직화를 지속해 왔으며, 이 과정을 통해 소규모 사무직 노동자와 보험설계사 등 특수고용 노동자를 조직해 왔다.

[표 4-23] 사무금융노조의 조직화 사업 개관

구분	~ 2019년 이전	2019년 이후
주요 조직 사업 형태	- 상담을 통한 조직화	- 상담을 통한 조직화
(주요) 조직 대상	- 소규모 사업장 사무직 노동자 - 특수고용 노동자	- 민간 콜센터 노동자, (해외) IT 기업 내 미조직 노동자, 특수고용 (보험설계사) 노동자
조직사업 수행 방식	- 노조내 조직실이 조직확대 사업 수행	- 우분투 비정규센터를 통한 조직화

사무금융노조가 목적의식적인 조직확대 사업을 전개하기 시작한 것은 2019년 우분투 재단을 설립하고 재단 산하에 비정규센터를 설립, 운영하면서부터이다. 사무금융노조의 단협을 통해 조성된 사회연대기금을 활용해 우분투 재단이 2019년에 출범하였고 2020년 9월에는 사무금융노조 산하에 우분투비정규센터(이하 '센터')가 발족하였다. 재단이 센터 재원의 대부분을 지원하지만, 센터의 인사와 사업기획·집행은 사무금융노조가 전담하는 구조로 되어 있다.

2) 사업내용

(1) 조직확대 사업의 대상

2010년대 중반까지 전통적인 조직화 방식인 '상담을 통한 조직화' 과정을 통해 신규조직화에 주력해 왔다. 핵심 대상은 보험설계사 등 특수고용 비정규직 노동자, 소규모 사업장의 사무직 노동자(사무연대노조)이다.

우분투 재단이 설립된 2019년 이후부터는 목적의식적인 조직대상을 설정해 조직화 사업을 본격화하였다. 2021년, 센터의 핵심 조직 대상으로 설정된 영역은 크게 2가지로 첫 번째는 민간부문 콜센터 노동자 조직화이다.

> "다산 콜센터라든지 민주노총 서울본부나 희망연대나 이런 데서 공공 쪽 콜센터 노동자들을 많이 조직했는데 콜센터 노동자를 보면 실은 민간 영역이 훨씬 크고, 또 열악하고 파편화돼 있어서 조직화하기가 힘들거든요. 그거를 조직하기로 한 거죠. 2020년 초 코로나 때 구로 ○○○ 콜센터 노동자 집단감염이 일어나면서 노동조건이 이슈화된 적이 있어요. 그때 거기를 조직하면서 시작한 거예요."

두 번째는 보험설계사 조직화이다. 사무금융노조가 보험설계사 조직확대에 주목하는 이유는 최근 보험설계사 지부 내 사업장별로 보험설계사지회 설립과 교섭이 가능하게 된 조건이 마련되었기 때문이다. 이는 보험업계의 구조재편을 배경으로 하고 있다. 최근 몇 년간 상당수 대형 보험사들은 보험 상품의 제조(개발)와 판매를 분리해 판매 자회사에 과거 대리점 관리자(정규직)와 보험설계사를 집중시키고 있다. 이 과정에서 한화생명지부 한화금융서비스지회(정규직 중심)와 보험설계사지부 한화생명지회의 교섭 상대방이 한화금융서비스로 일원화되면서 자연스럽게 보험설계사라는 특수고용 노동자가 실질적인 원청과 교섭하고 단협을 체결할 수 있게 된 것이다[55]. 보험설계사라는 특수고용 노동자 지위로 원청과 교섭·단협을 체결한 첫 사례이다. 사무금융노조에서는 한화생명지회의 사례를 다른 보험사의 보험설계사 조직에도 확대 적용하기 위해 노력하고 있으며, 이 과정에서 추가적인 보험설계사 조직화를 모색하고 있다.

(2) 주요 사업 내용과 체계

2019년 이전까지는 조직확대를 목표로 하는 별도의 사업을 전개하지는 않았다. 조직확대를 목적으로 하는 별도 사업은 2020년 우분투비정규센터 설립 후 센터 사업을 통해 본격화되었다. 센터가 사무금융노조 조직실과 함께 조직확대 사업의 기획·집행 역할을 담당하고 있는 셈이며 특히 2020년 이후 사무금융노조의 핵심 조직대상인 콜센터 노동자 조직화 사업을 센터가 전담하고 있다.

55) ‘천막농성 505일’, 한화생명지회 기초협약 체결’, 《매일노동뉴스》, 2022년 7월 21일자.

[표 4-24] 사무금융노조 우분투비정규센터의 핵심 사업(2021년)

세부 사업명	주요내용
권리구제지원	개별상담 : 교육비 미지급, 휴게시간, 노조설립, 실업급여 등 온라인, 대면 상담 집단상담 : 콜센터별 노동자 집단 상담 한화생명 보험설계사 노동자 투쟁 지원
콜센터노동자 노동권익 증진사업	2020년 10월 7일 직장갑질119와 업무협약 체결(2020년 사업계속. 결산 별도) 콜센터 진상고객 연재기사 및 언론보도 콜센터노동자 매뉴얼 제작, 배포 콜센터노동에 대한 국민, 콜센터 상담사 인식조사
실태조사 및 연구사업	특수고용노동조합 단체교섭전략 연구 비정규직 문제해결을 고민하는 산하조직 간담회 에이스손해보험콜센터 코로나19집단감염 피해실태 조사(2020년 사업계속) 및 토론회
선전, 홍보사업	비정규센터 설립 홍보 / 콜센터 캠페인 네이버블로그 운영: 법률정보, 상담사례, 사업홍보 등 재단 콜센터 마음치유프로그램 참여자 모집·홍보
콜센터노동자 자립지원	에이스손해보험콜센터 지부 지원 및 교육 KB손보CNS지부 지원 및 교육 **생명 콜센터, ****서비스 콜센터
법제도개선	공공기관 콜센터 도급계약서 개정 안전보건규칙 개정 추진 하도급법 등 개정 추진

2020년 9월 설립 이후부터 센터가 수행한 제반 사업내용은 상담을 통한 권리구제 지원과 핵심 조직대상인 민간부문 콜센터 노동자 노동실태 조사·연구 사업, 신규 조직된 지부에 대한 지원사업과 법제도 개선을 위한 지원사업 등을 전개해 왔다.

(3) 사업 자원

조직확대사업을 진행하는 인력 현황과 관련해서는 사무금융노조 조직

실장과 센터 3인(TO 기준)이 전략조직화 사업을 전담하고 있다.

조직확대 사업을 위한 재원 또한 우분투 재단과 사무금융노조, 양쪽의 재원을 이용하고 있다. 센터 3인 중 2인의 인건비를 우분투 재단에서 부담하며 사무금융노조 또한 나머지 1인의 인건비와 사업비 중 일부를 투여하고 있다.

3) 조직확대 사례와 성과

사무금융노조의 조직확대 사업에서 가장 주요한 성과는 2020년~2021년 민간부문 콜센터 노동자 조직화와 보험설계사 지부의 사상 첫 단체협약 체결이다. 앞서 언급한 것처럼 공공영역의 콜센터 노동자의 경우는 일부 노조 조직화가 이루어져 왔지만 민간 영역에서 콜센터 노동자의 노조 조직화는 매우 낮은 수준이었다. 사무금융노조는 민간부문 콜센터 노동자 집단상담과 지속적인 지원을 통해 ○○○손해보험콜센터지부, ○○○○지부 등 콜센터 노동조합을 설립해 민간부문 콜센터 조직화의 기반을 마련하는 성과를 내었다.

또 다른 성과는 보험설계 노동자 최초로 단협을 체결함으로써 집단적 조직화의 가능성을 열었다는 점이다. 한화생명지회의 기초협약 체결 사례는 보험설계사 노동자의 핵심 노동조건을 실질적인 사용자와 교섭할 수 있음을 확인시켰기 때문이다. 실제 한화생명지회의 단협체결을 계기로 타 보험사 보험설계사 노동자의 노조 결성 및 가입 상담이 증가하고 있는 것으로 밝히기도 했다.

4) 소결

상대적으로 사무금융노조의 목적의식적인 조직확대는 2020년 우분투 재단의 센터설립과 함께 시작되었다는 점에서 늦은 편이다. 하지만 기존의 조직확대 사업에서 방치해 왔던 민간부문 콜센터 노동자 조직화, 나아가 보험설계사 노동자의 단협 체결은 비정규 노동 고용형태 중 가장 열악한 특수고용 노동자의 집단적 이해대변을 촉진할 가능성을 확인시켜 주었다는 점에서 의미가 있다.

특히 우분투 재단의 재원을 이용한 비정규센터 설립은 조직확대 사업에 투여할 자원 부족을 경험하고 있는 여타 노조(연맹)에 주요한 시사점을 주고 있다. 정규직 중심의 사무금융노조가 단협을 통해 사회연대기금을 조성하고 이를 다시금 비정규직 조직화에 투여하는, 정규직 단협을 통한 비정규직 조직화라는 선순환 구조를 만들어냈기 때문이다.

8. 서비스연맹

전국서비스산업노동조합연맹(이하 서비스연맹)은 2001년 전국민주관광노동조합연맹과 전국상업노동조합연맹이 통합하면서 출범했다. 2014년 이전에는 주로 민간서비스산업을 중심으로 연맹이 구성되었는데, 2014년 규약개정을 통해 민간영역과 공공영역의 모든 서비스업종을 대상으로 조직화 사업을 추진해오고 있다. 주요 업종은 도소매업, 숙박음식업, 공공서비스업, 여행관련업, 창고 및 운수관련업, 부동산 및 임대업, 사업서비스업, 가사서비스업 등이다.

2022년 현재 조합원은 11만여 명이며, 조합원 중 80~90%가 비정규직이고. 여성조합원 비율도 매우 높다. 연맹은 2023년 말까지 산하 노조들을 8~9개의 소산별노조로 재편하는 것을 목표로 수립해서 추진하고 있다. 2022년 현재 소산별노조에 포함되지 않은 기업노조는 62개로 전체 조합원의 10% 정도이다.

1) 전략조직사업 시기별 구분

서비스연맹은 총연맹이 1기 전략조직화 사업에서 핵심조직화 대상에 유통서비스를 포함하면서 조직활동가를 배치받아 조직사업을 추진해왔다. 유통서비스 조직화 사업단을 중심으로 백화점, 할인점, 대형소매점 등을 대상으로 조직화 사업을 진행해 왔다. 2006년부터 총연맹 전략조직사업 계획에 참여해서 조직사업을 진행해왔지만, 서비스연맹 차원에서 전략조직사업이 본격화된 것은 2014년부터이다.

(1) 전략조직사업 본격화(2014년~2018년)

서비스연맹은 2014년 대의원대회를 통해서 전략조직화 사업 5개년 계획을 결의하고 연차별 조직목표를 수립했다. 학교비정규직노조가 서비스연맹에 가입하면서 본격적으로 전략조직화 사업을 시작하는 계기가 되기도 했다. 2018년까지 “10만 조직화”를 목표로 사업계획을 수립했고, 2014년에 전략조직사업 기금조성을 위해 조합원당 5천원 모금도 결의했다.

서비스연맹은 산별노조 건설과 전략조직화 사업을 분리할 수 없는 과제로 설정하고 조직사업을 추진해왔다. 전략조직사업이 연맹 조직발전의 핵심적 사안으로 인식하고 연맹 사업 중 제1의 과제로 설정했다.

[표 4-25] 서비스노동자 10만 조직화 연도별 목표

년도	2014	2015	2016	2017	2018
목표	2만	3만	5만	7만	10만
주요내용	전략조직화	전략조직화	조직확대	조직확대	조직확대

* 서비스연맹 2014년 대의원대회 자료집. 88쪽.

[표 4-26] 2015년 사업방향과 목표 中

- 향후 수년간 연맹의 명운에 결정적 영향을 줄 전략조직화 사업은 5개년에 걸쳐 시기별, 단계별로 집중하여 추진하되 유통서비스를 핵심대상으로 하여 호텔, 특고, 외식 등 점진적으로 확대하여 나아감으로써 궁극적으로 서비스산업 전반을 아우르는 전략조직화 사업으로 확대되고 전개될 수 있도록 추진하며, 이에 필요한 전략조직화기금 등 재정조성을 위한 노력을 연맹과 가맹노조가 함께 지속하도록 한다.
- 전략조직화 기조 속에서 산별사업은 중단되거나 조직화 사업과 분리될 수 없으며, 산별의 외형적인 규모와 관계없이 추진 가능한 부문부터 연맹의 제2 산별사업 재추진을 시작하도록 한다.

* 서비스연맹 2016년 대의원대회 자료집 13쪽.

(2) 전략조직사업의 선택과 집중(2019년 ~ 현재)

2018년까지의 1차 5개년 계획을 완료한 후 2019년부터는 “10만 조기 달성, 20만으로 전진”을 조직화 목표로 설정했다. 2019년부터는 조직화 사업을 보다 체계화하고, 무엇보다도 선택과 집중을 통해 실질적 결과를 만들어내는 방식으로 사업을 진행해왔다. 조직화 전략기획단의 지휘하에, 업종별 전략팀을 운영했다. 전략팀은 전략조직사업단위와 주요 단위에 대한 집체적 협의체계를 구축한 것으로, 연맹의 조직, 정책, 법률원 담당자가 연맹 산하 전략조직화 사업을 추진하는 조직의 전략팀에 결합해서 해당 업종부문에 대한 업종의제, 투쟁계획, 조직확대사업에 대해 집중 논의하면서, 전략조직사업에 대한 연맹의 역할을 더욱 강화했다.

조직사업의 선택과 집중을 위해 사업대상 조직을 선정하기 위한 기준을 만들었고, 이에 따라 2018년까지 사업대상이 11개 업종이었는데 2019년에 6개 업종으로 축소되었다.

2) 전략조직사업의 내용

(1) 사업 자원

2022년 현재 연맹 산하 6개 소산별노조(배달플랫폼노조, 돌봄서비스노조, 마트온라인배송노조, 택배노조, 관광레저노조, 가전통신서비스노조)에 전략조직팀을 구성해서 운영 중이다. 이들은 주로 특수고용 노조들이다. 6개 소산별노조별로 구성된 전략조직팀에는 연맹 상집간부들(조직, 정책, 법률)이 각각 참여하고 있다.

조직사업예산은 2016년 대의원대회 결의에 따라 조합비 1인당 매월 150원을 전략조직화기금으로 책정해서 활용하고 있다. 특별회계인 전략조직화기금의 수입은 2021년 2억 1천만 원이고, 이 중에서 지출액이 1억 7천만 원이다. 전략조직화기금 수입액은 일반회계 수입 총액의 5.1%에 해당하는 금액이고, 지출액은 일반회계 사업비의 28.4%에 해당하는 금액이다.

[표 4-27] 서비스연맹 2021년 결산액

구분	항목		금액(원)	비율
일반회계	수입	수입 총계(A)	4,158,035,182	-
	지출	지출 총계	4,072,511,519	-
		사업비(B)	603,790,019	-
특별회계	전략 조직화기금	수입(C)	213,745,779	5.1%(C/A)
		지출(D)	171,463,049	28.4%(D/B)

* 서비스연맹 2022년 대의원대회 자료집 129~133쪽 재구성.

(2) 전략조직사업 목표, 대상, 방식

연맹은 2019년에 소산별 노조 강화로 전략조직사업 목표를 새로 수립했다. 서비스연맹은 2023년 말까지 산하 노조들을 8~9개 소산별노조로 재편하는 것을 2021년 대의원대회에서 결의했다. 이를 위해 전략조직사업 수행 체계를 정비하고, 사업 대상 선정 기준을 적용해서 선택과 집중을 기하며, 전략조직기금 배정 방식도 목표치에 비례해서 집행하기로 했다.

[표 4-28] 전략조직사업 총력 전개(2019년)

- 전략조직사업을 연맹 제1순위 사업으로 선정해서, 집중 전개한다.
- 3만명 조직확대를 위한 목표를 세우고, 완강하게 집행한다.
- 민주노총 지역본부, 전략동맹(민중당)과 전망적 사업체계 구축한다.
- 전략조직사업을 위한 공격적으로 역량을 배치한다.
- 목표치에 비례한 전략조직기금을 배정한다.

※ 전략조직사업단위(전략조직사업 대상) - 가전통신서비스, 마트, 요양서비스, 대리운전, 택배, 예술강사, 콜센터, 퀵서비스, 학습지, 택시, 제주관광서비스

* 서비스연맹 2019년 대의원대회 자료집. 23쪽.

2014년에 시작한 전략조직사업 5개년 계획에서는 핵심 조직사업 대상을 5개 영역으로 설정했다.

[표 4-29] 핵심 전략조직사업

구분	세분	주요 내용
유통	대형마트	마트산별건설과 내부 조직확대 등
관광	호텔	제주지역 미조직 조직화 등
학교	비정규직	학교별, 직종별 조직확대 지속 등
운송	택시	현장민주화, 내부 조직확대 등
특수고용	대리운전	광역시도지부 건설 지속, 조직확대 등
	학습지	지역순회 선전전, 지부별 내부조직 확대 등

* 서비스연맹 2017년 비정규 관련 사업계획서

2018년까지는 가맹조직이 신청하면 전략조직 대상에 포함했으나 실제 조직사업이 미미한 경우가 있었다. 이에 대한 평가를 통해 2019년부터는 선택과 집중을 위해 별도의 조직화 대상 선정기준을 적용하기 시작했다. 이에 따라 사업대상이 2018년 11개에서 이후 6개로 축소되었다.

[표 4-30] 전략조직단위 선정 기준(2019년)

① 해당업종의 조직확대 가능성
- 해당산업의 노동자들의 의제와 절박함과 자주적 진출 정도, 장차 해당산업의 고용 확대 가능성과 산업의 변화상, 사회정치적으로 유리한 환경 조성 등을 타산하여 선정

② 기간 전략조직사업의 결과
- 최근 몇 년간의 조직확대 결과를 고려하여 선정한다.

③ 가맹조직의 결의와 조직역량에 대한 타산
- 전략조직단위는 전국사업장인 경우가 많다. 이를 위해서는 지역과의 소통이 원활하거나 조직체계를 구축하여야 한다. 이를 위한 부단한 자기 노력이 필요하다. 또한 조직확대사업에 대한 주도성을 고려하여 선정한다.

* 서비스연맹 2019년 대의원대회 자료집. 190쪽

3) 조직 사례

성공적인 조직화 사례로 가전통신분야를 꼽을 수 있다. 가전통신서비스노조의 경우 150명에서 출발해서 조직 건설 3년 만에 1만 명 조합원 규모로 성장했다. 생활가전 렌탈업계 상위 업체인 웅진코웨이, 청호나이스, SK매직 소속 설치·수리기사들이 주축이 되어 2019년 6월에 '전국가전통신서비스노동조합'을 출범시켰다. 노조 출범 당시 설치 수리기사가 근로자지위 확인 소송에서 승소한 것을 계기로 직접고용 정규직화 또는 자회사 정규직화되면서 노조활동의 토대를 마련했고, 이후 방문점검원으로 조직대상을 확대해서 빠른 속도로 조직화하였다. (이정희 외, 2020)

여러 노력에도 불구하고 조직확대가 쉽지 않은 경우로는 대리운전노조, 퀵서비스노조, 관광노조 등을 들 수 있다. 특수고용노동자라는 고용특성, 노동시장으로의 진입과 이탈이 활발한 직종 특성, 조직화 역량의 차이 등으로 인한 결과이다. 또한 기업별노조 체계로는 조직하기가 어려운 업종 특성이 작용했다고 볼 수 있다.

4) 조직사업 성과

서비스연맹은 2013년까지 1만명 조합원 수준이었고, 이후부터 조직이 꾸준히 확대되었다. 2014년에 학교비정규직노조가 연맹에 가입하면서 규모가 본격적으로 확대되기 시작했고, 2015년부터는 매년 1만 명 가량 증가했다.

[그림 4-10] 조합원 수 추이

* 서비스연맹 각 년도 대의원대회 자료

5) 전략조직사업의 고민

서비스연맹은 2006년에 총연맹 전략조직사업의 일환으로 조직활동가 10여 명이 배치되어 유통서비스업을 대상으로 조직활동을 했고, 이후 단위사업장 노조위원장을 하기도 하는 등 총연맹 전략조직화 사업과의 결합도가 높았다고 할 수 있다. 현재는 플랫폼노동과 돌봄노동자를 조직한다는 정도에서 총연맹 사업과 연계되어 있다.

서비스연맹 산하조직 중 특수고용노동자 중심으로 구성된 노조의 경우 노동3권이 제대로 보장되지 않아서 조직확대뿐만 아니라 단체교섭 등 정상적인 노조활동을 하기가 어렵고, 이들 노동자는 대부분 플랫폼노동에 해당하여 개별화되고 파편화된 노동과정은 조직사업의 어려움을 가중시키고 있다.

6) 소결

서비스연맹의 전략조직화 사업 특징을 살펴보면 다음과 같다.

첫째, 총연맹 전략조직화 사업과의 결합도가 높다. 1기부터 총연맹 전략조직화 사업의 핵심 대상으로 유통서비스업이 선정되었고, 조직활동가 배치 등 서비스연맹은 이를 적극적으로 활용하여 전략조직사업을 전개했다. 이러한 흐름은 현재 플랫폼노동, 돌봄노동 조직사업에서도 이어지고 있다.

둘째, 전략조직사업을 소산별노조로의 재편이라는 조직전망과 적극적으로 연계하고 있고, 이를 통해 전략조직사업의 연맹 내 위상이 매우 높다. 서비스연맹의 전략조직사업은 연맹을 대산별노조로 발전시키기 위한 중간 단계인 소산별노조로의 재편사업과 긴밀히 연계되어 있다. 전략조직사업을 통해 소산별노조를 건설하거나 확대강화하고, 이를 통해 연맹 내 조직을 8~9개 소산별노조로 재편하겠다는 계획을 추진 중이다. 전략조직사업이 단지 '노조 규모 키우기'가 아닌 노동조합의 질적 발전을 위한 하나의 과정이라고 한다면, 서비스연맹의 경우는 '조직발전 전망'(산별노조로 발전)이라는 질적 발전과제와 전략조직사업을 연결했다는 점에서 전략조직사업의 본질적 의미를 살리고 있다고 평가할 수 있다.

셋째, 전략조직사업을 추진하는 과정에서 총연맹 지역본부 및 정당과의 협력사업을 추진한다는 점이 특징적이다. 서비스연맹의 전략조직사업은 총연맹 지역본부 및 정당(진보당)과 공동선전전 등 협력사업을 적극 추진하고 있다. 특히 진보당(기존 민중당)과의 "전략동맹"관계 속에서 비정규노조 투쟁, 조직확대사업을 공동으로 추진하면서 상당한 성과를 보이고 있다. (2019년 대의원대회 자료집, 21쪽)

9. 언론노조

전국언론노동조합연맹(언론노련)이 1988년에 창립했고, 2000년 11월에 산별노조 전환을 통해 언론노조가 출범했다. 조직대상은 신문, 방송, 출판, 인쇄 등의 매체산업에 종사하는 노동자이다. 2022년 현재 조합원 수는 15,670명이다. 언론노동자 중 노조 조직률은 방송 27%, 신문 9.5%, 출판 0.26% 등이다. 조합원 중 비정규직 노동자는 5백여 명으로, 전체 조합원의 3~4% 정도 수준이다.

언론노조 조직체계는 3개 본부(조합원 1,000명 이상), 76개 지부(조합원 30명 이상), 27개 분회로 구성되어 있다. 조합원의 주축은 방송(KBS, MBC, SBS, EBS 등)분야인데, 조합원이 1만여 명이고 전체 조합원의 67%를 차지한다.

1) 시기 구분

언론노조는 2007년부터 비정규직사업을 시작했다. 당시의 비정규직사업은 조직화 사업이라기보다는 사회적인 분위기에 힘입어 정규직화 투쟁을 지원하는 것이 중심이었다. 조직화 사업은 2014년부터 시작되었다. 시기를 구분하면 다음과 같다.

(1) 전략조직사업 시작(2014년~2019년)

조직쟁의실에 신규조직사업 담당자 1명을 채용하고, 조직화 사업을 시작한 시기이다. 이 시기에 방송작가지부 결성이라는 성과를 냈다. 2014년에는 미디어비정규노동지원센터 설립해서 비정규직지원사업을 진행했다. 2015년에는 '미디어 비정규 노동자 권리찾기 사업단' 출범했고, 2017

년에는 조직화 사업의 성과로 방송작가지부가 출범했으며, 한빛노동인권센터가 설립되었다. 홈쇼핑방송 업계 최초의 노동조합으로 홈앤쇼핑지부가 조직되었고, KNN의 자회사로 불법파견의 소지가 있었던 KNN미디어플러스 노동자들은 언론노조 분회를 결성했다. 2년 이상 지지부진했던 방송작가지부 조직화 또한 11월 11일 전국단위 업종 비정규직노조로 출범해서 현재 전국단위 조직 확대했다.

(2) 전략조직사업 체계화(2020년 ~ 현재)

2020년에 CJB 청주방송, 대구MBC다온분회, 방송작가, 상암DMC 비정규 조직화 연대 사업 등 각종 비정규/미조직사업과 투쟁을 발판으로 비정규직조직화 연구반 활동을 진행했다. 중앙집행위원회에서 비정규 미조직사업 강화 계획을 수립, 미디어 산업과 노동시장의 변화에 따른 언론노조의 조직화 전략의 필요성을 제시하면서 조직실 내 전략조직국을 구성했다. 2021년에는 미조직 비정규직 노동자 전략조직사업을 전면화하면서 전략조직실을 신설했고 2022년에는 미디어산업 내 비정규직 노동자들을 위해 미디어노동공제회를 출범시켰다.

2) 전략조직사업의 내용

(1) 사업 자원

2020년에 조직쟁의실 내에 전략조직국을 설치했다가 2021년에 전략조직실로 승격해서 4명 배치했다. 2022년에는 전략조직실이 2명으로 축소되었다.

전략조직사업 예산은 일반회계에 편성되는데, 2022년은 2,840만 원으

로 전체 사업예산의 7.5%에 해당한다.

[표 4-31] 조직사업 예산과 인력

구분	조직쟁의실 예산	노조 전체 사업 예산	조직실 인원수(명)
2018년	65,293,512	211,713,382	5명
2019년	67,305,940	287,539,002	4명
2020년	54,143,152	287,784,196	5명
2021년	소계 65,221,190 조직쟁의 42,557,350 전략조직 22,663,840	321,780,905	조직쟁의 6명 전략조직: 4명
2022년	소계 87,000,000 조직쟁의 58,600,000 전략조직 28,400,000	376,160,000	조직쟁의: 8명 전략조직: 2명

(2) 전략조직사업 목표, 대상 및 방식

언론노조의 전략조직사업은 기본적으로 신문, 방송, 출판 등 매체산업의 간접고용, 자회사 등이 조직화 대상인데, 조직대상을 특정하고 있지는 않다. 기존의 간접고용 외에도 종합편성채널, 뉴미디어 등이 확산되면서 자회사 형태의 고용이 증가하고 있다. 또한 방송사 내의 직군이 세분화되는 등 사업장마다 고용특성이 매우 다양해지고 있어서 특정한 조직화 대상을 정하는 것이 어렵기도 하다. 지금까지 특정 조직화 대상을 정해서 조직사업을 한 것은 방송작가지부가 거의 유일하다. 전략조직실 사업 목표는 다음과 같다.

〈2021년 사업 목표〉

- 미디어노동공제회 설립 통한 미디어 비정규직 조직화 확대

- 언론노조 내 비정규 조직 자립화
- 중간 착취·위장 프리랜서 철폐 및 규제 강화
- 언론노조 산별 내 전략조직사업 이해도 제고
- 체계화·특화된 교육사업 등 기타

[표 4-32] 2021년 전략조직실 사업계획

사업 구분	주요 사업 계획
방통위 비정규 실태 조사 대응	• 비정규직 인력 현황 · 근로실태 파악위한 조사 방법안 제시(1월 중) • 실태조사 자료 제출, 개선 방안에 꼭 포함돼야 할 내용 선정 발표(주요 쟁점 선별) • 비정규직 처우개선 사례와 방향에 대한 방안 제시(3월 중) • 산하조직이 노사협의회 통해 비정규 실태조사 · 개선방향 의제 제시하도록 자료 제시 및 회의 진행
사업장별 조합원 변동 추이 실태조사 진행	• 사업장별 조합원 변동추이(5년간) 재조사 진행 (2020년 조사 추진, 비정규직 파악 어려움 등으로 취합이 잘 되지 않았음) 우선 정규직 중심 인력 파악부터 진행
본부 지부 분회 전략 조직 담당자 배치	• 사업장별 전략조직 담당자 지정 필요성 제시(2월 중) • 전략조직 담당자 대상 워크숍 진행 및 소통창구 마련(~6월) - 사업장 운영 규정 및 단협 조사, 조합원 가입 범위 확대 방향 마련
비정규직 정규직화 사례 조사 사업	• 사업장별 비정규직 정규직화 사례 취합 및 비교 분석 • 사업장 현장 방문을 통해 현재 상황 인터뷰 진행
비정규직 문제 관련 현안 대응 매뉴얼	• 비정규직 문제 현안 대응을 위한 매뉴얼 마련
전략 조직 사업화 방향 마련 · 신규 조직화 방안 수립	• 미조직 비정규직 조직화 방향안 마련

* 언론노조 2021년 대의원대회 자료

일반화된 조직사업 방식이 있는 것은 아니다. 실태조사, 토론회 등 사회 의제화 과정을 거쳐서 신규 직종을 조직하기도 하고, 기존 비정규직

조직이 수평적으로 조직을 확대하기도 한다. 2022년 11월에 출범한 미디어노동공제회사업은 2년마다 사업장을 옮겨 다니는 방송사 파견직 노동자 등 고용이 불안정한 노동자를 모아낼 공간이 필요하기도 하고, 기존 비정규직 조합원들에게 노조가 제공할 복지사업의 일환이기도 하다.

3) 조직화 사례

○ 방송작가지부(방송작가유니온)[56]

실태조사, 토론회 등 2~3년간 준비해서 2017년 11월에 조직되었다. 2022년 11월 현재 조합원은 343명이다. 방송콘텐츠 제작과정에서 핵심적인 업무를 수행하는 방송작가들은 대부분이 '프리랜서화'되어 고용불안은 물론이고, 다양한 인권침해환경에 그대로 노출된 채 제작 현장에서 일하고 있다. 이미 오래전에 창립된 한국방송작가협회가 방송작가들의 권익을 확보하기 위해 노력하고 있지만, 입회의 문턱 자체가 높아 방송작가 대다수의 이해관계를 대변하지 못하고 있다. 또한, 정규직 고용을 전제로 한 기업 중심의 노동조합 조직화 방식에서 배제되어 단체교섭능력 또한 확보하지 못하고 있다.

2000년대 초반에 전국여성노동조합 방송사지부가 설립되어 방송사 구성작가들의 단체교섭 시도가 있었으나, 법원에 의해 노동조합법상의 근로자성을 인정받지 못하면서 방송사와의 단체교섭 체결에 실패하였다. 이상과 같은 상황에서 전국언론노동조합과 방송사 구성작가들이 함께 모여 2016년에 『방송작가 노동인권 실태조사』를 기획하였고, 국회토론회까지 진행했다. 이 조사 결과를 기반으로 전국언론노동조합과 방송사 구

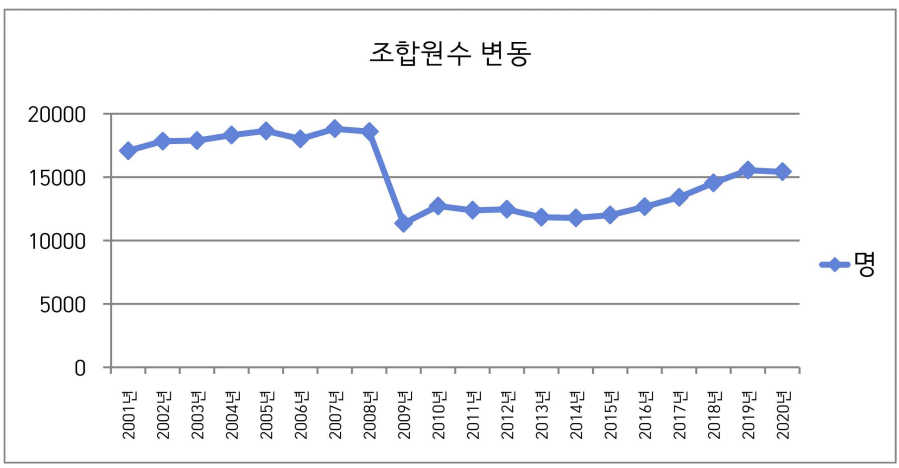
56) 방송작가유니온 홈페이지(http://www.writersunion.kr/) 참조.

성작가들은 구체적인 법 제도 개선을 시도하면서 방송작가유니온 설립으로 이어졌다.

4) 조직사업 성과

조직사업의 양적 성과로 지난 5년간 언론노조 조합원은 약 3천여 명이 늘어 2020년 12월 기준 15,421명이다. 2016~2020년 조직확대는 자회사, 비정규직, 노조 없던 언론사 등의 조직이 기여했다. 조합원 구성을 살펴보면 방송(67% 10,376명), 신문 인쇄 25%(3,833명), 언론유관 4%(638명), 출판 1.9%(285명), 주간지 등 1.9%(289명)로 구성된다. 비정규직 조합원은 약 500여 명으로 추산된다. 2016년부터 2020년 노동조합이 새롭게 조직된 조직은 21개이며, 반대로 탈퇴 등으로 19개 사업장이 노조 활동을 중단했다.

[그림 4-11] 언론노조 조합원 수 추이



* 언론노조 내부 자료.

조직사업의 질적 성과로는 조직분위기의 변화를 꼽을 수 있다. 언론노조 조합원들은 대부분 정규직이고 비정규직 조직사업에 대체로 소극적이나, 노조 중앙에서는 비정규직 사업의 중요성을 조합원들에게 계속 강조했다. 이러한 결과로 2022년 대의원대회에서 미디어노동공제회사업에 노조 예산 2억 지원하기로 했고, 비정규직 조합원에 대해 1인당 3천 원의 사업비를 할당하고, 공제회 가입 시 추가로 3천 원을 할당하기로 2022년 8월 중집에서 결의했다.

전체 조합원 중 비정규직 조합원이 3~4%에 불과함에도 비정규직 조직사업에 노조 재정의 일부를 투입하기로 결정한 것은 비정규직 조직사업이 언론노조 내부에 가져온 변화의 결과라고 할 수 있다.

5) 전략조직사업의 고민

○ 노조 중앙만이 아닌 산하 조직들의 의지가 중요

비정규조직화 사업의 경우 산별노조 내 명확한 의지를 모아나가야 한다. 내부적으로 비정규직 문제는 산별노조 중앙만의 문제가 아니라 본부, 지부의 당면한 중요한 문제임을 인식해야 하는데, 언론노조의 경우 노조 중앙을 제외하면 본부, 지부 등은 아직도 비정규직 조직화 사업의 의지가 분명하지 않은 편이다. 단계적이라도 정규직 중심의 활동이 아니라 비정규직으로 활동의 문을 열어 놓는 것이 필요하다.

○ 조직된 후의 유지관리의 어려움

비정규직 노동자들이 조직되고 난 뒤에도 소위 인큐베이터 역할이 중요하다. 실제로 조직과 교육 그리고 신규 주체 형성, 재정 문제, 투쟁 및

교섭 구조 마련 등 여러 현안을 함께 고민하고 만들어 나가야 하는데, 산별노조 담당실 또는 실원만이 하기에는 역부족이다.

○ 정규직 중심의 조직 성향

사업장 내 비정규직에 대한 낮은 인식, 정규직 중심의 노조활동 상황 등을 바꿔나가야 한다. 조직화하면 당사자조직이 알아서 어려운 상황을 돌파해야 한다는 사업장 중심 체계를 유지했던 것은 아닌지 반성이 필요하다. 이를 위해서는 조직화를 위한 교육과 체계, 재원과 인력의 필요성이 강조된다.

6) 소결

언론노조 전략조직사업의 특징을 정리해보면 다음과 같다.

첫째, 지금까지는 준비기에 해당한다. 언론노조의 전략조직사업은 아직 본격적으로 진행되었다고 보기는 어렵다. 2021년 전략조직실이 만들어지면서 본격적인 조직사업을 위한 사전 정지작업을 하고 있다고 할 수 있다. 조직대상을 정해서 성과를 낸 것은 방송작가지부가 거의 유일하다.

둘째, 산업변화에 조응해야 하는 조직사업 과제가 제기되고 있다. 뉴미디어(인터넷매체, 유튜브 등)의 확대, 방송사 및 신문사의 자회사 계열화 등 언론산업의 변화에 조응하는 조직사업 방식을 고민해야 하는 과제가 제기되고 있다. 이러한 과제에 대응하는 사업의 하나가 미디어노동공제회의 출범이라고 할 수 있다.

셋째, 미디어노동공제회라는 고용특성을 고려한 조직화 방식의 활용이다. 2년마다 사업장을 옮겨 다니는 방송사 파견노동자 등 비정규직을 담

을 조직이 필요하고, 사업장 교섭을 통해서 노동조건을 개선하기에는 한계가 있는 소규모 사업장 비정규직 조합원을 지원하기 위한 목적으로 노동공제회 사업을 시작했다. 노동공제회는 조직사업에 활용할 뿐만 아니라 기존 비정규직 조합원에게 언론노조가 제공하는 복지사업의 의미도 지니고 있다. 이제 갓 출범했기 때문에 조직사업에 어느 정도 성과를 낼지는 두고 봐야 하지만 노조가 조직화 사업을 위해 다양한 시도를 하고 있다는 점에 주목할 필요가 있다.

10. 정보경제연맹

정보경제연맹은 2004년에 전국IT산업노동조합연맹(IT연맹)으로 출발했고, 2011년에 '전국정보경제서비스노동조합연맹'(이하, 정보경제연맹)으로 명칭을 수정했다. IT산업, 금융산업, 사회서비스 노동자들이 주요한 조직 대상이다. 연맹은 공공, 정보, 경제, 에너지, IT 등 5개 분과로 구성되어 있다. 지역본부는 부산, 전남, 인천 등 3개이다. 현재 35개 정도의 노조가 가맹되어 있고, 그중 3개가 소산별노조이다. 전체 조합원은 8천 명 내외이다.

1) 시기 구분

정보통신연맹은 조직규모 상 전략조직화 사업을 본격적으로 고민하게 된 것은 2022년부터라고 할 수 있다. 그동안 민주노총 서울본부 직가입 노조로 있던 한국정보통신산업노동조합(IT노조)이 2021년 8년 정보통신

연맹에 가입하면서 IT노동자를 중심으로 전략조직화 방향을 설정하게 되었다. 정보경제연맹으로 IT노조가 가입한 후 IT노동자 조직화를 위한 별도 팀 처음으로 구성했고, IT의 전반적 현황에 대한 이해를 갖고, 주요 조직화 방향에 대해 논의를 시작하게 된다.

[표 4-33] 2022년 사업계획(안)

2. 사업기조 (1) 전조직이 함께하는 조직확대 ❍ 전략조직화 사업은 노동운동의 계급대표성을 확보하고, 노동계급의 조직적 힘을 확장하기 위한 전략적 사업이며, 자본 중심의 산업재편이 가속화되고 있는 상황에서 노동권의 사각지대에 놓여있는 미조직노동자들을 조직하는 일은 노동운동에 부여된 시대적 사명이라는 입장에서 역량을 집중해야 함. ❍ 소산별 및 분과별 특성에 맞게 조직화 사업을 전개함. 연맹은 소산별노조 및 총연맹과의 공동기획투쟁 및 노조가입 캠페인 진행, 실질적 조합원 확대로 이어질 수 있도록 사업해 나감. ❍ IT노동자 조직화를 전략조직화 사업의 중심고리로 틀어쥐고 나감. 3. 사업목표 (1) 전략조직화 사업으로 조합원 확대 ❍ IT노동자 전략조직화를 중심으로 해당조직과 공동사업 진행 ❍ 집중기획 사업, 선전홍보 역량 집중 등을 통한 조직화 사업 진행 ❍ 돌봄 영역에서 총연맹 및 해당조직과 공동조직화 사업 진행

* 정보통신연맹 2022년 대의원대회 자료집

2) 사업내용

정보경제연맹은 본격적인 전략조직화 계획을 수립하기 전에 조직대상에 대한 실태 파악을 위해 연구조사를 진행했고, 2022년 8월 「IT 프리랜서노동자 노동실태 조사 토론회」를 진행했다. 실태조사 결과를 토대로 조직화 계획을 수립하기 위한 논의를 진행 중이다. 이후에도 전략조직화 대상에 대한 실태조사를 이어갈 계획이다.

"전략조직화의 방향은 IT노조로 지금 가려고 하고 있고요. 그다음에 나머지 소산별을 중심으로 한 일상적인 조직화들은 해당 노조들 중심으로 해서 갈 수밖에 없을 것 같고요. IT노조를 저희가 전략조직화 방향으로 잡는 이유는 저희가 원래 2004년 연맹이 출발할 때 IT노조였거든요. 그거를 다시 이제 복원해 나가겠다는 예 그런 의지도 있어요. 그럼 실태조사라도 먼저 해보자, 연맹에서 IT 관련된 프리랜서들을 먼저 한번 조사를 해서 우리가 어떻게 조직을 할지를 한번 고민해 보자고 했고 올해 외부 연구를 줘서 지난 8월에 이제 국회 토론회로 해서 일차적으로 좀 정리했고 이제 조직화에 대한 부분들은 이후에 어떻게 해나갈지 좀 이제 논의를 좀 시작하는 단계입니다."

또한 사회복지유니온(연맹 가입 후 다같이유니온으로 명칭 변경)이 2021년 2월에 정보경제연맹에 가입하면서 돌봄서비스 노동자 조직화 사업도 진행하고 있다. 다같이유니온은 현재 요양보호사, 장애인활동지원사 등에 대해 조직화 사업을 하고 있고, 조합원은 700명가량 된다.

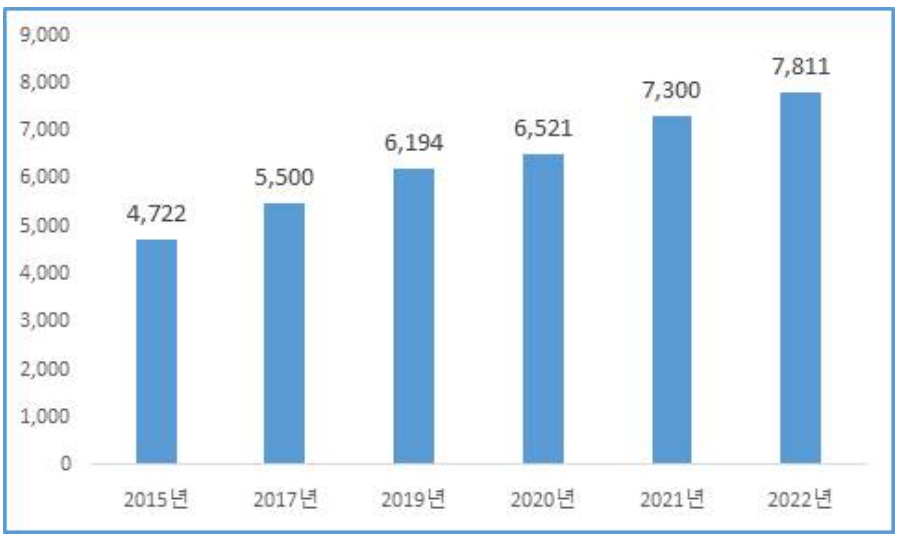
"다같이유니온은 작년(2021년)에 들어오면서 노조 이름을 바꾸기도 했는데, 원래는 사회복지유니온이었어요. 국가보훈처 사회복지사들이 문재인 정부의 공공기관 비정규직 정규직 전환 과정에서의 그런 싸움을 하고 있는 부분들이 있어서, 국가보훈처에 사회복지사들 보건복지병원에 그런 데서 있었는데 그래서 이제 돌봄서비스 전반으로 확대해서 조직화 사업을 하고 있어요."

3) 조직화 사업 성과

정보경제연맹의 조직규모는 꾸준히 증가하고 있다. 아직 전략조직화 사업이 본격적으로 시작되기 전이라는 점에서 볼 때 기존 기업별노조의

신규 가맹 및 기업별노조 내 비조합원의 가입이 조직규모 증가의 요인이라고 할 수 있다.

[그림 4-12] 정보경제연맹 조직 규모 추이(명)



* 민주노총 각 년도 사업보고서

[표 4-34] 정보경제연맹 신규 가맹 노조 현황

구분	신규 가맹 노조
2016년	대륜이엔에스노동조합, 한국에너지공단노동조합, 서울도시가스노동조합, 인천공항에너지노동조합, 한국지역난방기술노동조합, 서울에너지공사노동조합, DS파워노동조합, 별내에너지노동조합
2019년	고양지식정보산업진흥원노동조합, 테인협력센터노동조합, 한국소프트웨어산업협회노동조합, 한국방송통신전파진흥원노동조합, SK플래닛직원연대노동조합
2020년	지멘스에너지노동조합, 말레이시아항공노동조합, 팍스넷노동조합
2021년	전국사회복지유니온(다같이유니온), 한국정보통신산업노동조합(IT노조), 경기콘텐츠진흥원노동조합

* 정보경제연맹 홈페이지

4) 전략조직확대 사업의 한계와 고민

정보경제연맹의 전략조직화 사업은 현재 출발점에 서 있다고 할 수 있다. 2022년 IT노조의 가맹을 계기로 IT노동자를 전략조직하는 것으로 방향을 잡고 있지만 구체적인 사업은 아직 시작되지 않았다. 전략조직사업의 어려움으로 정규직 중심의 기업노조로 구성된 연맹 상황과, 조직규모가 전략조직사업을 하기에는 아직 물적 토대가 협소한 점 등을 꼽을 수 있다. 신규 가맹 노조가 증가하고 있으나 연맹 전체 규모가 아직은 작은 편이고, 가맹조직인 기업별노조들은 전략조직화 사업에 대한 동의수준이 높지 않은 상황이다.

> “가맹 기업노조 중심으로 있다 보니까 사실 조직화가 잘 안되는 것도 있고요. 한계가 있잖아요. 기업 노조는. 이제 조직화 사업을 하는 자체는 그건 당연한 건데 그걸 이제 하려면 결국은 이런 산별노동조합 조직을 할 수밖에 없는데.”

> “저희가 최근에 이런 비정규직 산별노조들을 받아서 이제 이제 시작하다 보니까 경험도 많이 없고 방향이나 방법 같은 것들을 이제 찾아 나가는 저희도 좀 많이 코치를 받으면서 해야 하는 상황이에요. 사실은 자체 명확한 계획이 있어서 막 밀고 나가는 단계는 아니고…. 작은 조직들의 어려움이 좀 있어요.”

11. 화섬식품노조

전국화학섬유식품산업노동조합(이하 ‘화섬식품노조’)은 2000년, 민주화

학연맹과 민주섬유연맹이 통합하여 만든 전국민주화학섬유노동조합연맹(이하 '화섬연맹')이 산별전환하여 2004년 설립된 산별노조이다. 금속노조와 동일하게 화학섬유연맹 내 일부 사업장이 먼저 산별노조로 전환하여 설립되었으며 이후 화섬연맹 산하 노조가 지속적으로 산별노조 형태로 조직전환을 하면서 최종적으로 2022년 2월 화섬연맹은 해산하였다.

화섬식품노조 조합원 규모는 약 4만여 명으로서 주된 조합원은 석유·화학업종, IT 업종 노동자 등으로 구성되어 있다. 비록 조합원 규모에서는 민주노총 산하 노조 중 적은 편이지만 전통 도심제조업(섬유, 의류·봉제업종) 노동자와 더불어 네이버, 카카오 등 국내 대형 IT 사업체 노동자, 타투이스트 등 기존 집단적 이해대변의 사각지대에 놓인 노동자를 집중 조직하고 있다는 점이 특징적이다.

1) 조직화 시기 구분

2010년대 이후 화섬식품노조의 조직확대 사업은 크게 2개의 시기로 구분할 수 있다. 첫 번째는 2010년~2013년 기간 동안 총연맹의 2기 전략조직화 사업 시기이며, 두 번째는 2018년 이후 시기이다.

[표 4-35] 화섬식품노조의 조직확대 사업 개관

구분	1기 (2010년~2013년) (총연맹 2기 전략조직화 사업)	2기 (2018년 이후)
핵심사업 내용	경남 양산의 웅상공단 조직화	3대 핵심 조직화 사업
조직 대상	웅상공단내 소규모 사업장 조직화	IT, 사내하청, 도심제조업 노동자 조직화

첫 번째 시기는 2010년 민주노총 2기 전략조직화 사업의 일환으로 시

작한 웅상공단 전략조직화 사업이다. 경남 양산지역 웅상공단 전략조직화 사업이 화섬식품노조 전략조직화 사업의 시작이었다. 목표는 중소사업장 노동자 건강권 보장을 위한 지역사회 의제 개발을 이슈화를 통해 웅상공단을 포함한 경남 동부 지역 산업단지 내 중소영세사업장 노동자 조직화였다.

두 번째 시기는 2018년 이후부터 현재까지의 시기이다. 2018년 상반기 국내 대표 IT 기업인 네이버 노동자의 화섬식품노조 가입, 2018년 하반기 여수지역 석유화학 사업장 내 사내하청 노동자의 대규모 노조 조직화, 그리고 대표적인 도심제조업인 의류·봉제업종의 노조 결성을 배경으로 화섬식품노조의 조직확대 사업이 본격화하면서 현재에 이르고 있다. 이 시기 조직화의 시작은 노조의 목적의식적인 조직확대 사업은 아닌, 상담을 통한 조직화, 즉 일상 조직화 과정에서 시작되었지만 이후 화섬식품노조의 목적의식적인 조직 확대의 핵심 대상이 되어 현재에 이르고 있다.

2) 전략 조직화 사업의 내용

(1) 전략조직화 사업 대상

[표 4-35]에서 제시하고 있는 것처럼 조직화 사업 내용 중 조직 대상을 보면 첫 번째 시기는 웅상공단을 포함한 경남 동남부 지역 소규모 공단 내 미조직 노동자 조직화이다. 웅상공단 전략조직화를 통해 지역 내 소규모 사업장 조직화를 시도한 것이다.

2018년 이후인 두 번째 시기부터 현재까지 화섬식품노조의 주요 조직화 대상은 ⅰ) IT 노동자 조직화, ⅱ) 사내하청 조직화, ⅲ) 도심 소규모 사업장 조직화 등 3개 영역이다.

(2) 사업 체계와 사업내용

첫 번째 시기의 전략조직화 사업진행 체계와 내용을 보면 핵심적으로 유해화학물질 정보 제공 및 안전한 세척제 도입 등 노동자 건강권 의제를 매개로 웅상지역공단 중소영세사업장 노동자 조직화를 추진하였다. 추진한 주요 사업 영역은 조직사업, 정책사업, 교육사업, 의제화 사업 등으로 연도별-영역별 진행 사업 내용은 다음과 같다.

[표 4-36] 화섬식품노조의 총연맹 2기 전략조직화 사업 진행 내용

연도	주요 사업 내용
2010	○ 화학섬유연맹 정기대의원대회 미조직조직화 사업 확정(2.23) ○ 화섬연맹과 웅상노동상담소 2차례 간담회 ○ 민주노총 중앙집행위원회에서 2기 전략조직화 지원사업으로 결정 ○ 웅상지역 노동자 근로조건 및 건강권, 복지 부문 실태조사
2011	○ 웅상지역 노동자 근로조건 및 건강권, 복지 부문 실태조사 분석보고서 작성 및 보고대회 개최 ○ 유해물질정보 제공 및 영세사업장 권리찾기 관련 홍보캠페인 ○ 발암물질 목록 확대 서명운동 ○ 웅상·양산지역 노동조합 및 노동안전 담당 노조간부 대상 교육 및 간담회 ○ 웅상노동문화한마당 '노동자가 건강한 웅상 만들기' ○ 지역사회 의제 개발을 위한 워크숍 ○ 이주노동자 실태조사
2012	○ 이주노동자 실태조사 분석보고서 작성 ○ 웅상 지역 노동조합 간부 대상 교육 ○ 발암물질 없는 안전한 일터와 양산 만들기 지역사회 토론회 ○ 발암물질 없는 안전한 세척제 대체 노력 지원조례 제정을 위한 연대회의 간담회 ○ 발암물질 없는 양산만들기 강연회 ○ 공단신문 준비호 1, 2호 발행
2013	○ 공단신문 발행 및 공단선전전 실시 ○ 화섬연맹 지역본부(7곳) 순회 사업설명회 ○ 조례제정 캠페인 ○ 웅상노동문화제 ○ 영남권 이주활동가 간담회 ○ 양산지역 이주노동자 인권캠프

* 이남신(2013)에서 재인용

1기 전략조직화 사업 초인 2011년에는 직접적인 조직화 사업보다는 산업안전보건 문제의 이슈화를 통한 간접적인 조직화 지원 사업을 전개했으며, 아울러 웅상공단 조직화를 위한 연대자원 구축 차원에서 조직화 사업단 구축에 주력하였다. 당시 웅상공단 전략조직화 사업단에는 화학섬유연맹 산하 조직(화학섬유연맹 부산경남본부, 광명연마지회, 송학제지지회, 우진지회), 민주노총 양산시지부, (사)희망웅상, 웅상노동상담소, 양산노동민원상담소, 부산외국인노동자의집이 결합했고 자문단으로 노동환경건강연구소가 참여하였다. 2011년 하반기부터는 지역공단 조직화 사업이 본격화되었다. 하지만, 취약한 현장주체로 비롯된 기획·집행력 부족 등으로 총연맹의 2기 전략조직화 사업이 종료되면서 유의미한 결과를 남기지 못한 채 화섬식품노조의 1기 전략조직화 사업 또한 자연스럽게 종료하였다.

2018년 이후 두 번째 시기의 핵심 조직대상별 주요 사업체계와 사업내용을 정리하면 [표 4-37]과 같다. IT 노동자 조직화를 위해 수도권 IT 위원회 구성 및 서울디지털산업단지의 조직화 사업단 '노동자의 미래'에 결합해 조직화 사업을 수행하고 있다. 현재까지 진행된 주요 사업들은 직장 내 갑질 문제의 이슈화와 관련한 조사·연구 사업 및 대책위 구성이다.

[표 4-37] 2018년 이후 화섬식품노조의 주력 조직확대 사업

조직화 사업명	조직화 대상	핵심 전개 사업
IT 노동자 조직화	- 판교, 서울디지털산업단지 내 IT 노동자	- 수도권 IT 위원회를 중심으로 한 판교 노동자 노동실태(직장내 괴롭힘 등) 조사 사업 및 공대위 구성 - 서울디지털산업단지의 '노동자의 미래' 사업단 결합. 중장기적으로는 IT 노동자를 조직대상으로하는 지역지회 건설 목표
사내하청 노동자 조직화	- (중부권) 화학사업장내 사내하청 노동자 조직화	- 조사 사업 전개와 주체 발굴
도시지역 소규모 사업장 조직화	- 도심지역내 봉제 노동자 조직화	- 봉제인 공제회 설립 및 사업 확대 - 주기적인 조사 사업을 통한 이슈화

특히 IT 노동자 조직화 촉진을 위해 지역 차원의 노사정 협의 모델을 추진하고 있다. 금속노조 전략조직화 사업단인 '노동자의 미래'에서 추진한 2013년 서울디지털산업단지의 지역 노사정 협의('일하기 좋은 서울디지털단지를 위한 공동선언')를 모델로 해서 가칭 '판교 모델'을 추진하고 있다. 이를 위해 2021년부터는 서울디지털산업단지의 '노동자의 미래' 사업단에 결합해 서울디지털산업단지에 위치한 판교 소재 IT 본사의 자·손자회사 노동자 조직화를 추진하고 있다.

사내하청 노동자 조직화는 2018년~2019년 여수 석유화학 산업단지 내 사내하청 노동자 조직화를 계기로 중부권에 소재한 화섬식품노조 산하 사업장 내 사내하청 노동자를 조직하기 위한 사업이다. 사업진행은 화섬식품노조 본조와 대전충북지부, 그리고 산하 지회를 중심으로 체계가 꾸려져 있으며, 조직화를 위한 기초 실태조사를 진행할 계획이다.

도심권 소규모 사업장 조직화의 조직대상은 도심지역 봉제노동자 조직화이며, 이를 위해 진행하고 있는 사업체계·내용에서 핵심은 봉제인 노동공제회를 통한 조직화이다. 노동공제회는 작업장 내 임단협 위주의 전형

적인 노동조합 조직형태·역할과는 차이가 있지만 작업장 밖 노동자 생활세계의 이해를 대변한다는 점에서 노동자의 집단적 이해대변에서 핵심축을 차지하는 조직형태이다. 특히 '객공'(개인사업자 지위)이라는 역사적으로 구조화된 고용형태 하에서 1~2인의 소규모 사업장이 산재한 도심지역 봉제 노동자의 이해대변을 위해서는 노동조합 조직화와 함께 생활상의 필요도 충족시킬 수 있는 노동자 조직형태의 필요성이 제기되었다. 그 결과로 2018년 11월 봉제인 지회를 설립 후 1년 뒤인 2019년 11월에 32명의 조합원으로 봉제인 공제회가 설립되었다. 민주노조 진영 내 노동조합이 주도해 노동공제회를 설립한 최초의 사례이다.

(3) 자원

화섬식품노조의 조직확대를 위한 인적 자원은 금속노조, 공공운수노조처럼 조직확대사업을 전담하는 별도 조직 없이 본조의 임원(사무처장)과 미조직·비정규사업실이 주도하고 있다. 조직확대 사업에 투여되는 재원 또한 별도의 기금 적립 없이 조합의 일반회계에서 지원하고 있다. 2022년 예산(안)에서 미비특별사업비는 5,000만 원으로 화섬식품노조 전체 사업비 5억 9백만 원 중 9.8%를 차지하고 있다[57].

3) 조직확대 사업의 성과

화섬식품노조의 조직확대 사업 성과는 조합원 규모 증가로 확인되고 있다. 2016년 18,900여 명 수준이던 조합원 규모는 2017년 22,300여 명, 2020년 31,800여 명, 2021년 말에는 37,000여 명 수준으로 증가했다.

57) 화섬식품노조, 「2022 정기대의원대회 회의자료」.

화섬식품노조의 조합원 증가는 연맹 산하 조직의 산별전환에 따른 효과도 일부 작용하였지만 2018년 IT 노동자 조직화와 여수 산단 사내하청 노동자 조직화도 주요하게 영향을 미쳤다.

하지만 금속노조, 공공운수노조의 사례와 비교해 보면 조직확대를 전조직적으로 수행하고 있는지와 관련해서는 여전히 진행형이라 할 수 있다. 이는 조직화 사업을 기존 미조직 담당 부서에서 수행하고 있다는 점에서도 확인되고 있다.

4) 조직화 사례

화섬식품노조 전략조직화의 대표 사례로는 봉제인지회 조직화이다. 서울지역의 봉제산업은 △ 영세한 규모와 열악한 작업장 환경 △ 저임금과 고령화 양상에 처해 있다. 전태일 열사의 분신 이후에도 봉제산업의 변화는 거의 없었으며, 오히려 소규모화·영세화 추세를 보여 왔다(정흥준 외, 2020). 낮은 임금과 열악한 작업장 환경으로 인해 청년 노동자의 유입이 지속적으로 감소해 자연스럽게 현재 근무하고 있는 봉제노동자는 50대 후반 이상 연령대의 노동자가 주를 이루고 있다(정흥준 외, 2020).

특히 객공제로 불리는 독특한 임금-고용시스템이 뿌리 깊게 구조화되어 있다. 객공은 특정 사업장에 종속되지 않고, 작업 당 정해진 단가에 따라 만들어진 제품의 수에 따라 보수(개수임금)를 받는 개인사업자로 위장된 노동자를 말한다. 봉제업은 성수기와 비수기가 뚜렷해 사업주 입장에서는 노동자로 채용할 경우 퇴직금과 4대 보험의 부담이 있고, 또 비수기에 노동자들에게 임금을 주는 것이 부담되기에 객공이나 일당노동자들을 사용하고 있다. 객공들은 성수기에는 장시간 노동을 통해 월평균 200~400만 원의 수입을 얻지만, 비수기에는 수입이 거의 없는 상태로

지내게 된다. 이러한 봉제업 구조와 봉제인 고용실태 개선을 위해 화섬식품노조 주도로 봉제공동사업단을 구성해 2018년 말에 봉제인 지회를 출범시킨 것이다.

봉제인 지회는 설립 준비단계에서부터 노조 조직화 단계만을 목표로 하지는 않았다. 앞서 언급한 것처럼 봉제산업의 영세성을 배경으로 사업주들은 사용자성과 노동자성의 경계에 있으며 인건비 절감을 위해 본인이 재단사, 미싱사 혹은 시다를 겸하고 있다. 일반적인 노동관계와 달리 10인 미만 영세 봉제사업장에 종사하는 객공과 직원들은, 자신을 고용하고 있는 영세사업주를 대상으로 분배 요구를 제기하기가 쉽지 않다. 이로인해 이들은 장시간 노동을 통해 자신의 임금을 보전해왔다. 임금(≒단가)은 오르지 않고, 복지를 보장해줄 수 없으니, 장시간 노동을 통해서 본인이 원하는 만큼의 임금소득을 만들어왔던 것이다. '일할 수 있을 때 한 푼이라도 더 벌자'라는 인식 때문에 봉제산업에서 4대보험이나 퇴직금 제도가 제대로 뿌리내릴 수 없었던 또 다른 이유이기도 하다.

이러한 현실 속에서 봉제공동사업단은 '과연 노동조합이 실제로 할 수 있는 것이 무엇인가'를 진지하게 고민하였고, 노동조합의 핵심목표를 공정임금-공정단가, 봉제산업 활성화를 위한 '서울시-사업주-노동조합' 3자 상설협의체를 제안하고, 사회적 연대협약(산별협약)을 체결하는 것으로 삼고자 했다. 동시에 9만 봉제종사자들의 생산, 소비, 복지 생태계는 단순히 노동조합의 힘만으로 가능하지 않다는 판단에서 봉제인 공제회를 통해 서울시와 협동조합, 마을공동체, 영세사업주, 시민사회노동단체들이 함께 대안을 찾으려 했다. 지회 출범 후 1년여에 걸쳐 복지수요조사와 주요 공제상품 기획, 서울시 조례 개정, 제정을 포함한 제도 개선방안, 단계별 사업 계획, 주요 밀집지역 조사연구 교육 조직 사업, 공제회 규모화, 소액대출을 위한 중간지원조직, 공제회 대표상품 기획, 공제회 시범

서비스 등 검토 등을 통해 2019년 말에 봉제인 공제회가 출범하였다.

봉제인 공제회 설립 당시 공제회 회원은 70명 수준이었지만, 2022년 11월말 기준으로는 약 285명에 이르고 있다. 화섬식품노조 봉제인 노동공제회의 가장 주요한 특징은 공제회에 가입하기 위해서는 지회 조합원으로 6개월 이상 조합비를 납부해야 공제회 회원이 될 수 있다는 점이다.

> "이게 조직 특성을 이해하셔야 됩니다. 서울 봉제인 지회는 화섬식품노조라는 산별 노조의 한 지회죠. 지금 현재 있는 우리가 줄여서 봉제인 공제라고 부르고 있는 정식 명칭은 화섬식품노조 봉제인 공제입니다. 그러니까 특별기구예요, 중앙위 산하에 있는 특별기구. 화섬식품노조 중앙위 의결을 거쳐서 정식으로 봉제인 공제 설치에 관한 규정이 통과됐고 그래서 조직 특성이나 체계는 다른 거죠. 하나는 노조 체계에 있는 지회지만 봉제인 공제회는 화섬식품노조 중앙위 산하의 특별기구의 성격을 갖고 있죠. 그래서 공제회는 봉제인 지회 조합원이어야만 가입할 수 있습니다."

출범 직후인 2020년부터 코로나19로 인한 대면 사업의 어려움으로 인해 목표로 했던 지회 규모에는 아직 미달하고 있지만, 파급력은 컸다. 노동조합이라는 집단적 이해대변에 이르기 위한 우회적인 경로이자 미조직된 주변부·취약 노동자를 보호할 수 있는 대안적 조직형태를 노동조합이 주도해 제시했기 때문이다. 화섬식품노조의 봉제인 공제회 출범은 이후 지역별·산별노조별 노동공제회를 만드는데 일종의 마중물 역할을 했을 뿐 아니라 공제회 연합회인 풀빵 설립에도 영향을 미쳤다.

무엇보다 봉제인 공제회는 1987년 이후 한국 노동운동이 실패한 영역인 작업장 밖 생활세계에서 노동자 이해대변을 추구하고 있다는 점이 특징적이다. 국내외를 막론하고 노동조합의 역사는 작업장 밖 생활세계에서 연대의 원칙에 따라 상호부조 형태로 출발해 작업장 내 노동자 이해

대변을 제고하는 경로를 밟아 왔다. 하지만 87년 이후 한국의 조직노동은 작업장 내 임단협을 통한 직접임금 인상과 국가 주도의 사회복지 체제 구축에 치중하면서 사실상 작업장 밖 생활세계 전부를 자본의 이해가 관철되는 영역으로 방기해왔었다.

이런 점에서 화섬식품노조의 공제회 사례는 공제회가 작업장 밖 생활세계에서 노동자의 집단적 이해대변 역할을 할 수 있음을 드러내 보이고 있다. 즉, 작업장 밖의 다양한 사회적 위험에 대해 연대적 원리에 입각해 상호부조 한다는 점에서 현재 한국의 조직노동이 취약한 생활세계에서 노동자의 집단적 이해대변 역할을 할 수 있을 것이며, 공제회는 노동조합과 함께 노동자의 집단적 이해대변의 양대 축을 구축하는 것이라 할 수 있다.

5) 소결

화섬식품노조의 웅상공단 전략조직화 사업은 △ 노동자 건강권을 매개로 영세사업장이 밀집한 지방공단 조직화를 시도한 최초의 조직화 모델이자 △ 지역네트워크에 기반을 둔 조직화 시도라는 점에서 의의를 지녔다. 하지만 △ 취약한 현장 사업추진주체 △ 지역 단위 노조들의 결합 미흡 △ 입체적인 조례제정 운동 기획과 대응 부족 등으로 인해 목표로 했던 '발암물질 없는 안전한 세척제 대체 노력 지원조례'와 '발암물질 없는 노동현장 만들기 지역협약'은 결실을 거두지 못한 채 종료되었다(이남신, 2013).

이후 2018년부터 본격화한 조직화 사업을 통해 화섬식품노조는 노동조합이라는 집단적 이해대변에서 소외됐던 노동자층을 집중 조직하고 있다. 특히 전통적인 특수고용형태라 할 수 있는 봉제업종의 객공 노동자 조직

화를 위해 봉제인 공제회라는 '노동공제회' 조직화 형태를 활용하고 있다는 점이다. '전략조직화'라는 명칭을 사용하는 것은 아니지만 노동자 조직화의 새로운 형태와 경로를 제시하고 있다는 점에서 의의가 있다.

Ⅲ. 요약 및 함의

1. 전략조직사업 현황과 특징 요약

산별노조, 연맹의 전략조직화 사업의 주요 특징을 정리하면 다음과 같다.

[표 4-38] 산별노조, 연맹별 전략조직화 사업 특징

산별노조 연맹	전략조직화 사업 주요 특징
건설산업 연맹	- 2018년까지는 일상조직화 사업과 전략조직사업이 구분 없이 진행되었고, 2019년부터 구분해서 진행 - 유형화된 조직화방식은 없고, 상황과 조건에 따라 대응 - 조직화 과정에서 한국노총과의 조직갈등이 심함 - 조직확대 이외에 노동권(안전보건 등) 확보투쟁이 중요하나 사업여력이 부족한 편임
공공운수 노조	- 2009년부터 전략조직화 사업 시작. 산별노조·연맹 중 가장 오랜 기간 동안 전략조직화 사업 추진 : 전략조직화 사업을 위한 별도 기구와 별도 예산 편성 - 민주노총 산하 조직 중 모범적인 전략조직화 성과 창출(인천국제공항 비정규직 조직화) - 체계화된 전략조직화 사업 수행 체계 구축
금속노조	- 전략조직화 사업을 위한 별도 기구와 별도 예산 편성 - 연대자원 동원을 위한 광범위한 사업단 구성을 통한 전략조직화 사업 추진 - 미조직 기금 설치를 통한 안정적인 재원 확보

산별노조 연맹	전략조직화 사업 주요 특징
대학노조	- 일상 조직화 사업의 확대 차원에서 조직화 사업 전개 - 대학 공공성 의제 이슈화를 통한 조직화
민주일반 연맹	- 일반노조의 특성상 중소영세비정규직 노동자를 조직하는 것이 일상적인 사업과제이며, 전략조직화라는 특정 사업영역을 별도로 가지고 있지 않음 - 연맹 차원에서 전력조직화 사업을 총괄하려는 노력이 있었으나 실질적인 통합력을 발휘하지는 못함 - 향후 단일노조 건설이라는 조직과제에 따라 전략조직화 사업도 양상이 달라질 것임
보건의료 노조	- 2011년 '10만 조직위원회'를 구성하면서 전략조직화 사업 본격 진행 - 2017년부터 간접고용노동자를 조직하는 새봄지부의 조직이 확대됨 - '지역사회돌봄'이라는 산업변화에 조응하는 조직화 전략 추진 - 직종별협회와의 협력사업 등 유연한 조직화방식 추진
사무금융 노조	- 일상 조직화 사업의 확대 차원에서 조직화 사업 전개 - 2019년 이후 특정 대상 업종·직종(콜센터) 조직화를 목표로 하는 조직화 사업 전개 - 사무금융노조의 임단협 성과인 사회연대기금(우분투 재단과 우분투 비정규 센터)을 활용한 조직화
서비스 연맹	- 총연맹 전략조직화 사업과의 결합도가 높음. 1기 사업 핵심 대상으로 유통서비스업이 선정. - 전략조직사업을 소산별노조로의 재편이라는 연맹 조직전망과 적극적으로 연계함. 이를 통해 전략조직사업의 연맹 내 위상이 매우 높음. - 전략조직사업을 추진하는 과정에서 총연맹 지역본부 및 정당과의 협력사업을 적극 추진
언론노조	- 전략조직화 사업은 현재 준비기라고 할 수 있음. 2021년 전략조직실이 만들어지면서 본격적인 조직사업을 위한 준비 중. - 미디어산업변화에 걸맞은 사업방식이 요구됨. 인터넷 등 뉴미디어, 방송사 및 신문사의 자회사 계열화 등 산업변화에 대응하는 조직화 과제가 제기됨 - 미디어노동공제회 설립을 통해 고용특성을 고려한 조직화 방식의 활용
정보경제 연맹	- 전략조직화 사업이 본격화되지 않음. 현재는 조직대상에 대한 실태 파악과 계획 수립 중 - 정규직 중심의 기업노조로 구성된 연맹 상황, 전체 조직규모 등 전략조직사업의 물적 토대가 협소한 편
화섬식품 노조	- 일상 조직화 사업의 확대 차원에서 조직화 사업 전개 - 조직확대를 촉진하기 위한 별도의 조직(기구) 설립을 통한 조직화 : 봉제인 공제회 - IT 등 점증하는 신규 업종·직종 노동자 조직화

사례 산별노조의 조직확대 사업을 포함한 전략조직화 사업 수행 체계 핵심을 요약하면 아래와 같다.

[표 4-39] 전략조직화 사업 수행 체계

구분	일상 조직사업과의 구분 여부	사업수행 체계	사업 예산	전담 인력 수	전략조직사업 특이사항
금속 노조	별도진행	별도 전략조직실	별도 예산 편성	별도 인원 (TO 8명)	-
공공운수 노조	별도진행	별도 전략조직실	별도 예산 편성	별도 인원 (TO 8명)	-
화섬식품 노조	구분없음	기존 조직실	일반예산에 편성 (9.8%)	구분 안됨	봉제인 공제회
사무금융 노조	병행	병행	병행	병행	우분투 비정규센터
대학노조	구분없음	기존 조직실	일반예산에 편성 (20.,4%)	구분 안됨	-
서비스 연맹	병행	별도 전략조직팀	일반예산에 편성 (28.4%)	구분 안됨	조직대상 확대
보건의료 노조	별도진행	별도 전략조직실	별도 예산 (특별회계 1.5%)	본조 3명, 지역본부 11명	조직대상 확대 직능단체와 협력
건설노조	별도진행	별도 전략조직실	일반예산에 편성 (10.6%)	전략조직실 3명 조직활동가 4명	직능단체와 협력
언론노조	별도진행	별도 전략조직실	일반예산에 편성 (7.5%)	전략조직실 2명	미디어 노동공제회

위 [표 4-39]에서 나타나고 있는 것처럼 사례조사 노조별로 편차가 있다. 금속노조, 공공운수노조, 서비스연맹, 건설노조 등은 (전략)조직확대 사업을 진행한 경험이 오래된 것에 비해 화섬식품노조, 대학노조, 언론노조 등은 사업 진행 경험이 상대적으로 짧은 편이며, 그에 따라 조직확대 사업을 진행하는 형태(인력과 재원)에서 차이가 드러나고 있다. 앞서 살펴본 것처럼 금속과 공공은 전략조직화 사업을 위한 기금 적립과 이를 활용해 조직활동가를 채용, 사업을 전개하고 있는 반면에 화섬식품노조와 대학노조는 기존 사업비와 기존 조직담당자가 조직확대 사업을 전개하고 있다. 사무금융노조의 경우 조합의 일반예산과 우분투 재단의 지원을 활용하고 있으며 인력 또한 양 조직의 인력을 병행해 조직확대 사업을 전개하고 있다. 전략조직사업의 조직 내 위상도 편차가 크다. 전략조직사업 경험이 오래된 노조는 사업의 조직 내 위상도 높고, 사업자원을 동원하는 것에 대한 내부 동의수준도 높은 반면, 사업 경험이 상대적으로 짧은 노조는 여러 부서 중 하나의 부서가 수행하는 사업으로 왜소화되어 있기도 하고, 자원동원도 원활치 않다.

그럼에도 공통적인 측면도 존재한다. 목적의식적인 조직대상을 선정하고 있다는 점이며, 무엇보다 전략조직화 사업을 집중 전개해 온 금속노조, 공공운수노조, 서비스연맹 등의 경우, '조직화'를 우선시하는 노동조합 내 경향성이 강화되고 있다는 점이다. 사업경험이 상대적으로 짧은 노조의 경우도 앞선 경험을 가진 노조들이 걸어간 길을 조금 늦게 걸어가는 것이지, 방향은 유사한 경로를 밟아나가고 있기도 하다.

2. 함의

1) 전략조직사업과 일상 조직사업의 수렴 양상

사례조사 노조의 조직확대 사업을 살펴보면 전략조직화 사업과 일상 조직화 사업의 수렴 양상이 나타나고 있다. 전략조직화 사업을 대표하는 금속노조, 공공운수노조의 경우 전략조직화 사업 경험 축적과 이 과정에서의 사업체계와 내용을 조정(개선)하면서 '전략'조직화에 '일상' 조직화가 중첩되거나 전략조직화 사업의 효과로 일상 조직화가 강화·확대되는 형태로 변화하는 긍정적인 양상이 나타나고 있다. 서비스연맹도 전략조직사업의 '일상화'로 볼 수 있고, 민주일반연맹 등 일반노조의 경우도 전략조직사업 자체가 노조의 일상과제이기도 하다.

이는 기존 한국 노사관계 구조와 현실 속에서 전략 조직화 사업이 일정 정도 미세 조정되는 것으로 판단된다.

[표 4-40] 전략조직화와 일상조직화의 특징

구분	특징	조직 대상
전략 조직화	- 노동조합내 조직화 사업에 대한 우선적이면서도 집중적인 자원 배분 - 산별 중앙 차원에서 분석하여 조직화 사업을 전개할 대상과 지역을 선정 - 광범위한 연대자원의 동원	- 산별 중앙차원에서 선정
일상 조직화	- 상담을 통한 주체발굴과 조직화 - 조합원을 통한 조직화	- 주로 기업내, 직종 등 노동조합 조직경계내 미조직 노동자

2) 노조 중앙과 하위 조직의 역할분담 변화

전략조직화 사업을 오랜 기간 진행해온 금속노조와 공공운수노조의 경우 1기와 달리 2기 전략조직화 사업은 조직대상(영역)과 의제 발굴·선정을 본조가 관장하면서 현장의 조직사업은 본조의 전략조직화 사업에 조응해 지역지부·지회가 일상 조직화의 확대된 형태로 조직화 사업을 전개하고 본조가 이를 지원하는 형태이다. 노조 중앙은 기획과 조정, 지원 역할을 담당하고, 지부, 지회 등 일선 조직이 실질적인 조직사업을 집행하는 구조인 것이다. 대표적인 사례가 금속노조의 공단조직화 사업이라 할 수 있다.

> "이제 전략조직화 같아요. 1기 때와는 다르게 지금은 본조에서 (전략조직화 대상이 아닌) 지회 조직화 사업에 지원을 하고 그리고 (전략조직화) 의제 자체가 지회 전체가 조직화에 달려들 수밖에 없고…. 공단이라는 게 쉽지는 않지만 우리 지회에도 미조직위원회를 꾸려서 휴게실 사업을 통해 지회가 공단에 개입할 수 있는 뭔가를 만들어 보려고 합니다."

이는 영미권의 전략조직화 사업 연구에서 주요 문제점·한계인 '기존' 조직활동가·조합원의 소외 문제가 자연스럽게 해소될 수 있는 계기점이 될 수 있을 것이다.

긍정적인 효과와 더불어 여전히 지속되는 한계점도 일부 확인되고 있다. 사례 대상 노조 모두 '조직화' 사업을 최우선시하는 조직문화의 확산에 대해서는 공통으로 확인되고 있지만 조직화를 위한 (전략)조직 담당 부서와 여타 부서와의 협업체계에 대해서는 아직도 한계점이 있음을 토로하고 있다.

"다른 부서도 미조직 마인드, 이 사업의 중요성을 좀 더 비중 있게 생각할 수 있게 어떻게 만들 거냐, 예를 들면 이제 노조에 정책부서가 있는데 거기에는 미조직을 담당하는 실무자는 없거든요. 전담해서 그걸 고민하고 정책적으로 이렇게 계속 추적하고 이렇게 역할을 맡은 사람이 없어서 다 여기서 해야 되는 상황인데…."

"그런 정도까지는 아닌데, 그래도 정책이나 조직은 자기 고유 일이 있으니까, 아무래도 한계점은 있죠."

3) 기존 조합원과 신규(미조직 비정규) 조합원 간 이해대변 과정에서의 갈등

기존 조합원의 불만과 갈등 또한 여전히 잠재되어 있다는 점도 확인되었다. 노동조합 핵심 자원인 예산과 인력을 노조 경계 밖 미조직노동자 조직화와 신규 조합원에 투여한 데 따른 기존 조합원의 불만 제기이다.

"인원이 없어서 조직실이 (전략)조직화를 하고 있는데 지부나 현장에서 불만이 있죠. '맨날 조직화, 조직화 얘기만 하지 말고 우리 좀 신경 써라'라는 식…."

이는 단지 정규직 조합원의 불만으로만 그치는 것이 아니라 조직 내 갈등과 이탈로 나타나기도 한다. 사업장 지부나 분회 차원에서 정규직 조합원과 비정규직 조합원 간 이해대변 과정에서의 갈등으로 조합원 개인이나 집단의 탈퇴가 발생하기도 한다. 전략조직사업, 비정규직 조직사업의 중요성에 대한 조직 내 공동인식 형성이 여전한 과제임을 확인할 수 있다.

4) 총연맹의 과제

전략조직화 사업을 확대, 발전시키기 위한 민주노총의 과제도 확인되고 있다. 첫 번째는 경쟁적인 전략조직화 사업 전개에 따른 산별노조 간 조직경쟁 문제해결의 필요성이다. 국내외를 막론하고 일반노조화하는 산별노조 조직화 사업의 흐름상 앞으로도 조직경쟁이 심화될 가능성이 크다. 원론적으로 조직화 경쟁은 조합원 규모를 확대하는 포지티브 섬(positive sum) 효과를 낳을 수 있지만 실제 많은 현장에서는 조직경쟁이 네거티브 섬(negative sum) 결과로 귀결되고 있다. 산별노조 간 과도한 조직경쟁이 이루어지지 않도록 총연맹이 리더십을 발휘할 필요가 있다. 산별 구획을 명확화해서 산별노조들의 조직대상을 구분하는 것이 현실적으로 힘들다면 최소한 복수노조 사업장의 경우 '공동교섭'을 원칙화하는 것이 필요하고, 이러한 원칙이 조직현장에서 지켜질 수 있도록 총연맹이 조정자 역할을 해야 한다.

두 번째는 후발 전략조직화 사업 참여 노조를 위해 총연맹의 전략조직화 사업의 경험을 총정리한 일종의 매뉴얼 작성과 더불어 컨설팅 역량 축적이 필요하다. 전략조직화 사업의 역사가 20년이 되었다는 점에서 총연맹 및 전략조직화 사업 선발 노조(산별, 연맹)를 대상으로 전략조직화 사업의 경험에 기반한 일종의 가이드라인을 제작하는 것이다.

5) 조직사업의 질적 성과에 대한 평가 기준 필요

거의 모든 산별노조 · 연맹에서 조직사업의 양적 성과로서 조합원 규모가 확대되고 있는 것을 확인할 수 있다. 하지만 질적 성과에 대한 평가는 제대로 이뤄지지 않고 있거나, 질적 성과 자체를 별로 의식하지 못하

고 있는 경우가 많다. 전략조직사업의 질적 성과는 예를 들어 조직문화 혁신 또는 조직발전 전망의 진일보라 할 수 있지만 이를 객관적으로 확인할 수 있는 목표나 기준이 제대로 만들어지지 못한 측면이 존재한다. “10만 조직화 달성”, “20만 조직 실현” 등의 슬로건에서 알 수 있듯이 전략조직화 사업의 목표는 주로 조합원 규모로 표현되고 있다. 전략조직화가 단지 ‘숫자늘리기’가 아니라고 했을 때 각 산별노조 · 연맹이 자기 조직의 특성과 역사를 감안할 때 달성해야 하는 질적 성과가 무엇인지에 대한 구체적인 목표와 평가 기준을 세우는 노력이 필요하다.

6) 전형적인 방식 외에 다양한 조직화 방식의 시도

전략조직화 방식이 활동가 투입을 통한 저인망식 대면접촉이나, 공중전, 상징투쟁을 통한 조직화 등 그동안 전형적인 조직화 방식으로 활용되었던 것과는 달리, 고용특성을 감안해서 노동공제회(봉제인, 미디어노동자, 플랫폼노동자), 협동조합(돌봄노동 등), 직능단체와 협력(건설, 보건의료), 교육기관 설립(요양보호사 조직화) 등 다양한 조직화 방식이 시도되고 있는 것도 특징이라고 할 수 있다. 이러한 방식들의 성공 여부를 떠나서 전략조직화 사업에 다양한 방식이 시도되고 있다는 것은 전략조직사업이 만만치 않음을 얘기해주는 것과 동시에, 능동적으로 대처해가고 있는 조직화 주체의 노력을 확인할 수 있는 것이기도 하다. 누군가 얘기했듯이 “전략조직사업은 종합예술”이다. 다양한 조직화방식의 시도는 종합예술로서의 전략조직화 역량을 키워가는 과정이라고 이해된다.

다만 노동조합 방식이 아닌 다양한 형태의 조직화 시도가 노동조합 조직화와 연결될 수 있는 것인지, 아니면 자체적인 조직화 시도로서 자생적 조직으로 남을 것인지는 아직 가늠하기 힘들다. 조직노동의 관점에서

는 다양한 형태의 조직화 시도가 노조 조직화를 강화하기 위한 노력으로 수렴될 수 있도록 해야 하는데 이에 대한 정책적 비전 제시나 논의 수준이 일천한 것이 현실이다. 이는 향후의 과제로 남아 있다.

5장

KCTU

지역본부 전략조직화 현황과 과제: 2017년 이후를 중심으로

우새롬·이창근

Ⅰ. 서론

본 장의 목적은 민주노총 16개 지역본부 전략조직화 사업의 현황과 특징을 조사하여, 새로운 방향 설정 논의에 참고할만한 시사점을 제안하는데 있다. 시기적으로는 2017년 이후를 주요 조사 및 분석 대상으로 한다. 이는 지역본부 전략조직화 사업의 지속가능성을 높이는 중요한 분기점이 되었던 전략조직기금 조성이 2017년 정기대의원대회에서 의결되었고, 그중 일부가 지역본부 전략조직화 사업 촉진을 위해 지원되기 시작한 시점이 2017년 9월부터이기 때문이다. 그 이전까지 지역본부 조직화 활동은 대체로 '미조직' 사업의 일환으로 진행되었으며, 전략조직기금이 지역본부로 배분되면서 '전략조직화'란 명칭의 사업이 본격적으로 전개되었다. 또한, 지역일반노조를 중심으로 한 지역본부 초창기 조직화 사업에 대해서는 일정하게 선행연구가 축적되어 있다는 점도 고려하였다.

한편, 조사·분석 대상을 '전략조직화' 사업으로 할 경우, '미조직 조직화' 사업과의 경계를 어떻게 구분할 것인가라는 쟁점이 제기된다. 양자 간 차별성을 명확히 하는 것은 쉽지 않은데, 본 연구에서는 전략조직기금을 사용하여 추진한 사업과 여기에 더해 지역본부가 자체적으로 '전략

조직화' 사업으로 입안하고 추진하고 있는 사업을 대상으로 하였다. 다만, 부분적으로 지역본부에서는 '미조직 조직화' 사업으로 추진하고 있지만, 필자들이 보기에 '전략조직화' 사업의 성격을 지니고 있다고 판단될 경우, 본 연구의 조사 대상에 포함하였다.

이하 본문에서는 먼저 2017년 이전 지역본부 전략조직화 사업을 선행연구를 바탕으로 개괄적으로 살펴보고(제2절), 다음으로 연구방법(제3절), 지역별 전략조직화 기반 구축 현황(제4절), 전략조직화 사업 추진 현황(제5절), 지역본부 전략조직화를 둘러싼 쟁점 검토(제6절), 소결(제7절)의 순으로 살펴보도록 한다.

Ⅱ. 2017년 이전 지역본부 (전략)조직화

지역본부는 역사적으로 조직화에 있어서 중요한 역할을 했다. 이는 지역 중심으로 투쟁을 기획하고 조직하는 경험이 축적되어 있어서, 출범한 지 얼마 되지 않은 초창기 산별·연맹에 비해 조직화에 더 적극적이었기 때문이다.[58] 또한, 2000년 4월 창립된 부산지역일반노동조합의 성과는 상당수 지역에서 지역일반노조 건설로 확산하였고, 이를 중심으로 조직화가 활발하게 추진되었다. 2004년 초까지 전국적으로 최소 20곳의 지역일반노조가 생겨났다(일반노협, 2017; 장진범, 2021에서 재인용). 이러한 흐름은 민주노총 지역본부에도 영향을 미쳤는데, 대표적 사례는 2005년 6월

58) 초기 조직화에 있어서 지역본부 역할에 대해서는 본 연구보고서의 제2장을 참고하였다.

민주노총 경북본부가 주도적으로 결성한 경북지역일반노동조합이었다.

지역본부가 '전략'조직화란 이름으로 사업을 본격적으로 추진하게 된 데는 2기 전략조직화 사업과 관련이 있었다. 1기 전략조직화 사업의 경우 사내하청, 서비스·유통, 지자체 비정규직, 건설 일용, 특수고용 등 5대 부문을 핵심 부문으로 설정하였다. 그런데, 1기 사업 방향에는 '지역'에 대한 고려가 구체화되지 못한 한계가 있었다(박종식, 2013: 190). 즉, 중소영세 비정규직 노동자 조직화는 사업장 이동의 가능성도 크고 개별 기업에 대한 몰입 정도 역시 낮을 수밖에 없어서 개별기업/산업 차원의 조직화 방식만으로는 한계가 있어서, 지역 차원의 조직화 방식이 필요하다는 문제의식이었다.

이와 같은 전략조직화 1기 평가에 근거하여, 2기 전략조직화사업의 방향에는 '지역 중심의 중소·영세 사업장 비정규직 노동자 전략조직화'(김태현 외, 2013: 3)가 자리 잡게 되었다. 2기의 핵심사업으로 서울남부 조직화 사업이 선정되었고, 지원사업으로 화학섬유연맹이 주도하는 웅상공단 조직화가 채택되었다.

이외에도 경기본부 안산·시흥공단, 인천본부 지자체 직접고용·간접고용 비정규직, 지자체 산하기관 및 민간위탁 노동자 조직화, 경남본부 김해·사천공단, 간병요양보호사, 지자체 계약직 및 민간위탁 노동자 조직화, 서울 은평 중소·영세 사업장 조직화, 대구본부 중소·영세 및 공단 조직화, 경북본부의 경북일반노동조합을 통한 공공부문 비정규직과 청소용역 노동자 조직화, 삼성, LG, 포스코 등 무노조 또는 한국노총 소속 대기업 사업장 조직화 등이 전략조직화 사업계획으로 제출되어 승인되었다. 하지만 대부분 지역본부 전략조직화 사업은 충분한 준비 없이 추진되면서, 중도 사업 포기, 사업 방향 전환, 사업 집행률 미비 등 많은 문제점을 낳았다(김종진, 2013: 169~170).

[표 5-1] 2기 전략조직화 사업 중 지역본부 사업

지역본부	사업 이행 및 변화		
	최초 계획(2010.9)	중간 점검(2012.9)	최종 점검(2013.6)
서울(남부)	구로 가산디지털단지	성과 미비	성과 제한적
경기	안산시흥 공단	성과 미비	—
인천	지자체 직고-간고 비정규직	성과 미비	—
	지자체 산하기관, 민간위탁	미진행	—
경남	김해-사천공단	미진행(사천) 중단(김해)	—
	간병요양보호사	미진행	—
	지자체 계약직과 민간위탁	사업 방향 전환	
서울(은평)	중소·영세 사업장	성과 미비	—
대구	중소영세, 공단 조직화	미진행	—
경북	공단 및 비정규직 조직화	성과 미비(공단) 사업 방향 전환	—
	대기업(포스코,삼성,LG) 조직화	미진행	—

자료 : 김태현 외(2013) 바탕으로 저자 재작성

실제로 지역본부가 제출한 '전략'조직화 사업 중 2010년 9월 최초 사업계획을 제출한 이후, 2013년 6월 최종 점검 시점까지 지속된 사업은 서울남부 전략조직화 사업이 유일했다. 그 이외의 사업들은 대부분 최종 점검 시기까지 유지되지 못했거나, 사업의 방향 자체가 변경되었다. 예를 들어, 경남본부가 최초 계획으로 제출한 '지방자치단체 산하기관 무기계약직과 민간위탁기관 비정규직 노동자, 김해와 사천 공단지역 중소영세기업 비정규직 노동자, 간병인과 요양보호사 노동자 조직화' 중에 김해 공단 조직화만 실제 추진되었고 이마저도 시작한 지 7개월 만인 2011년 8월 사업이 중단되었다(이주환, 2013: 224). 경북본부가 제출한 '경북일

반노동조합을 통한 공공부문 비정규직과 청소용역 노동자 조직화, 삼성, LG, 포스코 등 무노조 또는 한국노총 소속 대기업 사업장 조직화'도 지원사업으로 승인되었지만, 지역본부 자체 논의 끝에 대기업 사업장 조직화는 후순위로 미루고, 학교 및 지자체 비정규직 조직화와 공단 조직화에 집중하는 것으로 사업 방향이 전환되었다(이주환, 2013: 258).

한편, 2010년대 초반 지역본부의 조직화 사업은 대체로 학교 및 지자체 비정규직과 공단 조직화를 중심으로 전개되었다. 이 중에서 학교 및 지자체 비정규직 조직화는 '전략'조직화 사업으로 선정되어 추진된 것은 아니지만 양적인 측면에서 상당히 성과적이었다. 하지만, 공단 조직화는 양적인 성과가 크지 않고, 지역본부 입장에서는 "투입 대비 성과가 나지 않은 상태에서 '열악한 노동자들을 위해 필요한 일'이라는 도덕적 이유만으로는 상당한 재정과 인력 투자가 필요한 전략조직화 사업을 유지"(이주환, 2013: 225)하는 것 자체가 상당히 어려웠다.

그럼에도 민주노총은 3기 전략조직화 사업계획을 수립하면서, 지역 공단 전략조직화 사업을 다시 한번 전면화하였다. 당시 민주노총 중앙집행위원회 회의 자료(2014.8)에 따르면, "지난 3년간의 지역 공단 전략조직화사업을 통해 획득한 수량적 조직화 성과는 크지 않"지만, "공단 전체를 대상으로 한 집단적 조직화 가능성 확인, 지역 의제에 근거한 대규모 선전전 및 캠페인을 통한 초동주체 형성, 조직화를 매개로 한 지역사회 연대운동 새로운 전형 실험, '근로기준법 준수 공동선언'(서울 남부) 등 지역협약 체결의 교두보를 확보"한 성과가 있다고 평가하고 있다. 이러한 성과들이 "단절되지 않고 지속되기 위해서는 3기 전략조직화를 통해 전면적 조직화를 위한 전략 수립과 공세적인 사업이 요구"된다고 정리하고 있다.

3기 전략조직화 시기 동안 지역 공단 전략조직화는 '전국 지역 공단

조직화 네트워크'가 운영되는 등 총연맹과 지역본부, 산별·연맹과 연계하여 추진되었다. 다만, 3기 전략조직화 사업 자체가 안정적으로 진행되지 못하고 조기 종료되면서, 지역 공단 전략조직화 사업도 어려움을 겪게 되었다. 하지만, 2017년부터 전략조직기금이 조성되고, 지역본부에도 일정 금액이 할당되면서 지역본부 전략조직화사업은 안정적으로 전개될 수 있는 계기를 맞게 되었다.

Ⅲ. 연구방법

본 연구는 주요하게 문헌조사와 면접조사를 중심으로 하였다. 지역본부 대의원대회, 운영위원회 및 관련 위원회의 회의자료를 활용하였다. 여기에 전략조직화 평가와 관련한 기존 연구, 특히 지역본부 전략조직화 사업에 대한 평가를 참고하였다.

면접조사는 16개 지역본부별로 전략조직화를 담당하는 전·현직 담당자와 부분적으로 산별·연맹 지역조직 담당자를 포함하여 진행하였으며, 면접 대상자 선정은 민주노총 미조직전략조직실과 협의하여 진행하였다. 면접조사는 2023년 4월부터 6월까지 두 달가량 진행되었다. 장소는 해당 지역본부 또는 지부 사무실에서 진행하였으며, 반구조화된 질문지를 사용하여 면접 대상자가 지역본부의 전략조직화 사업에 대하여 폭넓게 진술할 수 있도록 하였다.

[표 5-2] 지역본부 면접조사 대상자(면접 순)

	지역본부	면접 대상자
1	강원	총무부장, 금속노조 신일정밀지회장
2	서울	조직국장, 남부지역지부장
3	전남	노동안전보건국장, 조직국장
4	인천	전략조직차장, 금속노조 인천지부 GMTCK지회 정책부장
5	대전	부본부장, 미조직국장, 경비사업단장
6	경북	포항지부 조직부장, 경주지부 조직부장, 경산지부 조직부장
7	대구	사무처장, 금속노조 대구지부 대구지역지회장, 공공운수노조 대구경북지역지부장
8	충북	미조직비정규국장, 충주음성지부 조직국장, 공공운수노조 충북본부 조직국장
9	경남	미조직비정규국장
10	부산	조직국장
11	경기	조직국장, 고양파주지부 사무차장, 성남하남광주지부 미조직차장
12	울산	부본부장, 교육조직국장, 조직위원장
13	광주	미조직1국장, 미조직2국장
14	세종충남	본부장, 금속노조 충남세종지부 부지부장, 금속노조 충남세종지부 미조직부장
15	전북	조직부장, 사무처장, 보건의료노조 전북지부 조직국장
16	제주	조직국장, 사무처장

Ⅳ. 지역별 전략조직화 기반 구축 현황

본 절에서는 지역본부 차원에서 전략조직화 사업의 필수적 기반인 인적·물적·조직적 체계 구축 현황을 살펴보도록 한다. 구체적으로 전략조직화 사업의 추진 담당자 및 사업 체계, 예산, 다양한 명칭의 지역 노동센터와 협력 현황 등을 중심으로 검토한다.

1. 전략조직화 담당자 및 사업 체계 현황

전략조직화 3기 이후인 2018년부터 전략조직화특별위원회가 본격적으로 운영되면서, 산별·연맹과 지역본부의 미조직 조직화 사업지원 및 총괄 기능이 강화되었다.

지역본부의 전략조직화 사업 담당자는 대부분 1인이며, 여러 가지 업무를 겸직하고 있다([표 5-3] 참고). 전략조직화 사업만 전담하는 활동가를 두고 있는 지역본부는 발견되지 않았다. 대체로 조직 또는 미조직비정규 담당 부서 소속이면서, 교육, 총무, 선전, 정치, 통일 등 다른 업무를 겸직하고 있었다.

전략조직화특별위원회(이하, 전략특위)가 구성된 지역본부는 12곳인데, 그중 일부는 사업단 회의체 형식, 미조직위원회 또는 비정규위원회 형식, 조직발전특별위원회 형식으로 운영하고 있다. 대체로 월 1회, 분기 1회 혹은 필요시 회의를 개최하는 방식으로 운영되고 있다.

[표 5-3] 지역본부의 전략조직화 담당자 현황 및 사업 체계 현황

지역 본부	전략조직화 담당 인력 현황	전략조직화 사업 담당자(직책)	겸직 업무 및 담당 위원회	전략특위 구성 여부
강원	1(겸직)	총무부장	총무	○
경기	1(겸직)	조직국장	조직국	○(②)
경남	1(겸직)	조직2국장	미조직 및 통일 사업 통일위원회	○
경북	2(겸직)	미조직비정규부장	포항지부	○(②)
		미조직비정규국장	경산지부	
광주	2(겸직)	미조직1국장	보건사업장	X
		미조직2국장	상담, 지노위 공공운수노조 지역조직	
대구	1(겸직)	사무처장	정치위원회, 교육위원회 등	△(①)
대전	1(겸직)	미조직전략조직국장	최저임금위원회 등	○
부산	1(겸직)	조직2국장	노동안전보건사업 비정규위원회	○(②)
서울	2(겸직)	조직국장	조직국	○
		남부지역지부장	금속노조 서울지부 남부지역지회장	
세종 충남	1(겸직)	조직국장	미조직비정규사업 교육사업 정치사업	X
울산	1(겸직)	교육조직국장	교육조직사업 미조직사업	X
인천	1(겸직)	전략조직차장	선전사업 청년사업	○
전남	1(겸직)	조직국장	조직국 나주지역지부	○
전북	1(겸직)	조직부장	미조직비정규사업 최저임금사업 노동안전보건사업	X
제주	1(겸직)	전략조직국장	노동안전보건사업 최저임금	△(③)
충북	1(겸직)	미조직비정규국장	미조직사업	○

주 : ①사업단 회의체, ②미조직·비정규 위원회, ③조직발전특위
자료 : 박용석 외, 2022: 225를 바탕으로 저자가 재작성

2. 지역본부 전략조직화 예산

전략조직화와 관련된 지역본부 예산은 총연맹 전략조직기금에서 교부되는 금액과 자체 예산으로 책정되는 금액으로 구분된다. 2017년 전략조직기금이 설치되면서, 전략조직화 사업을 신청한 지역본부에 일정 금액을 지원하였다. 2017년부터 2022년까지는 지역본부별로 전략조직기금 500만 원을 교부하였고, 2023년부터는 600만 원을 교부하였다. 2017년부터 2023년까지 전략조직 기금을 신청하여 교부받은 지역본부는 [표 5-4]와 같다. 2021년부터는 16개 지역본부가 모두 기금을 교부받고 있다. 교부받은 전략조직기금은 지역본부에 따라 차이는 있지만, 대체로 지역 공단 등 조직화를 위한 선전·홍보, 라디오 및 시내버스 광고, 커피차·마스크 등 미조직 노동자 접촉에 필요한 물품 지원 등에 사용되었다.

[표 5-4] 지역본부의 전략조직 기금 신청현황

지역본부	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년	2022년	2023년
강원					○	○	○
경기	○	○	○	○	○	○	○
경남		○	○	○	○	○	○
경북		○	○	○	○	○	○
광주	○			○	○	○	○
대구	○	○		○	○	○	○
대전	○				○	○	○
부산	○	○		○	○	○	○
서울		○	○	○	○	○	○
세종충남	○	○	○	○	○	○	○
울산	○	○	○	○	○	○	○
인천	○	○		○	○	○	○
전남	○	○	○	○	○	○	○
전북	○	○	○		○	○	○
제주		○	○	○	○	○	○
충북	○	○	○	○	○	○	○

각 지역본부에서는 총연맹의 전략조직기금 외에도 [표 5-5]와 같이 지역본부 자체 예산(미조직 사업비 등)을 활용하여 추가로 전략조직화 사업에 필요한 예산을 사용하고 있다. 하지만, 서울과 경남본부를 제외하고는 지역본부 자체로 책정되는 전략조직화 예산은 1천만 원 미만이어서, 절대적 규모는 극히 미미한 수준이다. 또한, 이마저도 전략조직화 사업에만 활용되고 있다고 보기 어려우며, 미조직 조직화 사업 예산과 명확히 구분하기 어려운 경우가 많다. 캠페인, 교육, 강연, 회의 및 간담회 등에 주로 사용하며 상담소나 직가입 노조 지원비로 사용된다.

[표 5-5] 지역본부의 전략조직화 예산 현황(단위: 원)

지역본부	2022년			2023년		
	전략조직 기금(예산)	지역본부 자체 예산	합계	전략조직 기금(예산)	지역본부 자체 예산	합계
강원	5,000,000	1,000,000	6,000,000	6,000,000	2,500,000	8,500,000
경기	5,000,000	3,350,000	8,350,000	6,000,000	1,700,000	7,700,000
경남	5,000,000	12,000,000	17,000,000	6,000,000	12,000,000	18,000,000
경북	5,000,000	6,500,000	11,500,000	6,000,000	5,200,000	11,200,000
광주	5,000,000	2,000,000	7,000,000	6,000,000	-	6,000,000
대구	5,000,000	1,232,500	6,232,500	6,000,000	800,000	6,800,000
대전	5,000,000	2,200,000	7,200,000	6,000,000	4,700,000	10,700,000
부산	5,000,000	10,000,000	15,000,000	6,000,000	8,000,000	14,000,000
서울	5,000,000	15,000,000	20,000,000	6,000,000	14,000,000	20,000,000
세종충남	5,000,000	5,000,000	10,000,000	6,000,000	2,000,000	8,000,000
울산	5,000,000	1,620,000	6,620,000	6,000,000	1,620,000	7,620,000
인천	5,000,000	5,784,000	10,784,000	6,000,000	4,900,000	10,900,000
전남	5,000,000	4,100,000	9,100,000	6,000,000	7,200,000	13,200,000
전북	5,000,000	6,000,000	11,000,000	6,000,000	5,000,000	11,000,000
제주	5,000,000	5,000,000	10,000,000	6,000,000	9,200,000	15,200,000
충북	5,000,000	4,000,000	9,000,000	6,000,000	6,000,000	12,000,000

자료: 민주노총 내부자료를 바탕으로 저자가 작성

2021년까지는 지역본부의 특별회계(기금) 운영이 가능하여 각 지역본부에서는 전략조직기금을 걷어 사용하였으나[59], 2022년부터는 특별회계(기금) 운영을 폐지하고 지역본부 자체 예산을 활용한다.

[표 5-5]는 각 지역본부의 전략조직기금 신청현황이다. 2017년부터 2021년까지는 전체 지역본부가 전략조직기금을 신청하지는 못하였지만 2022년부터는 [표 5-5]와 같이, 전체 지역본부가 전략조직기금을 신청하고 지역본부 자체 예산을 배정하여 전략조직화 사업을 수행하고 있다.

3. 노동센터·상담소 운영 및 협력 현황

지역본부는 조직화 기반 구축을 위한 다양한 형태의 조직을 직간접적으로 운영하거나 협력 관계를 맺고 있다. 대체로 비정규직지원센터, 노동권익센터, 상담소, 법률센터와 같이 미조직노동자를 포함한 지역 노동자의 노동권을 보호를 위해 설립·운영되는 조직을 말한다(이하에서는 '노동센터'로 통칭한다). 노동센터는 지역본부가 직접 설립한 조직과 지자체 예산을 지원받는 조직으로 구분된다. 후자의 경우는 지자체로부터 센터(조직)를 위탁받아 운영하는 경우(센터 위탁 운영)와 사업(보조금)을 위탁받아 운영하는 경우(사업 위탁)로 분류할 수 있다.

지자체 예산을 지원받는 조직과 관련하여 노조 자주성 논란(국고보조금 원칙)이 지속되는 상황이며, 이에 대해 지역본부 간 입장 차이가 있다. 현재 지역본부가 운영하는 다양한 형태의 노동센터는 총 55곳이다.

59) 2021년 기준, 대구(18,667,601원), 부산(60,248,806원), 서울(37,749,818원), 전북(1,824,872원), 제주(26,667,372원)에서 특별기금을 모아 사용하였다(2022, 박용석).

다만, 최근 전국적으로 보수적인 지방정부가 들어섬에 따라 예산 축소 등의 움직임(ex. 아산비정규직지원센터)으로 인해 향후 지자체 지원 조직은 활동이 축소될 가능성도 있다.

노동센터 등은 노동실태조사, 지역 전략조직화 지원, 노동상담 및 교육, 자조모임 설립 및 지원 등의 미조직·취약계층 노동자 지원사업을 수행하며 지역노동자-지역본부-시민사회운동단체를 연결하는 역할을 하고 있다. 지역본부의 조직화 사업 수행에 있어서 중요한 자원으로 기능하고 있다.

[표 5-6]과 같이 노동센터 및 상담소가 가장 많은 지역은 경남(9곳), 서울(8곳), 전남(7곳), 경기(6곳), 전북(6곳) 순이다. 이들 지역에서는 노동센터 및 상담소와 노동실태조사, 전략조직화 지원, 노동 상담 및 교육, 자조모임 설립 및 지원 등에 있어서 협업을 진행하고 있다. 특히 경남지역은 전국에서 가장 많은(진주, 김해, 마산, 양산, 거제, 사천, 통영, 창원, 창원회원구 비센터가 총 9곳) 노동센터 및 상담소를 운영하고 있다. 센터들은 경남비정규직센터네트워크로 결합되어 안정적으로 운영되고 있으며 일상적인 상담사업부터 실태조사, 청소년 사업 등 대면 창구의 역할을 담당하고 있다.

강원 지역본부와 경북 지역본부는 노동센터를 운영하고 있지 않다.[60] 강원 지역본부는 지방정부가 지원하는 노동센터 운영에 부정적이다. 경북 지역본부도 노동센터 및 상담소를 운영하고 있지 않아 업무 지원을 받기 어려워, 실태조사 등 전략조직화를 위한 기초 작업을 지역본부가 직접 실시하고 있다.

60) 최근 '강릉노동인권센터'(이사장 박혜영 노무법인 참터 영동지사장, 센터장 이현경)가 2023년 10월 25일 창립총회 개최하였다. 회원 중심의 사단법인으로 운영될 예정이다.

[표 5-6] 지역본부의 노동센터 및 상담소 운영 현황

지역	조직명	계
강원	-	0
경기	지자체 예산 지원 : 안산산업단지복지관, 부천비정규직지원센터, 이천비정규직지원센터, 고양노동상담소, 파주노동상담소, 고양노동권익센터	6
경남	지자체 예산 지원 : 경남비정규직지원센터(3곳/동부·서부·중부), 창원비정규직지원센터(2곳/창원·회원구), 거제비정규직지원센터, 양산비정규직지원센터, 사천비정규직지원센터, 통영비정규직지원센터	9
경북	-	0
광주	지자체 예산 지원 : 광주노동센터	1
대구	직접 설립: 노동상담소(예산 지원)	1
대전	지자체 예산 지원 : 대전노동권익센터	1
부산	지자체 예산 지원 : 부산노동권익센터, 동부산상담소, 서부산상담소, 본부 상담소	4
서울	직접 설립: 노동법률지원센터(자체 예산)	8
	지자체 예산 지원 : 강북노동자복지관, 서대문노동자 종합지원센터, 구로노동자 종합지원센터, 관악노동복지센터, 강북노동자 종합지원센터, 광진노동복지센터, 중랑노동자 종합지원센터	
세종 충남	지자체 예산 지원 : 충남노동권익센터, 아산비정규직 지원센터, 당진비정규직지원센터, 서산비정규직지원센터	4
울산	직접 설립: 부설 법률원(자체 예산)	3
	지자체 예산 지원 : 북구비정규직 노동자지원센터, 울산노동역사관1987	
인천	지자체 예산 지원 : 부평노동법률상담소, 남동 노동법률상담소, 공항 노동법률상담소	3
전남	지자체 예산 지원 : 여수비정규직노동센터, 여수노동상담소, 순천노동상담소, 광양노동상담소, 나주노동상담소, 영암노동상담소, 목포노동상담소	7
전북	직접 설립: 익산시 비정규지원센터, 정읍시 비정규지원센터(예산 지원)	6
	지자체 예산 지원 : 법률지원센터, 전북노동정책연구원, 완주노동상담소, 군산노동상담소	
제주	직접 설립: 법률지원센터(자체 예산)	1
충북	직접 설립: 호죽 노동인권법률센터(자체 예산)	1
계		55

자료 : 박용석, 2022: 80~83 를 바탕으로 저자가 작성.

광주, 대구, 대전, 충북, 제주는 노동센터 및 상담소가 1곳씩 운영되고 있다. 그중 대구, 충북, 제주 지역본부는 상담소 또는 법률센터를 직접 설립하여 긴밀하게 협업하고 있다. 대전지역본부는 노동센터를 수탁받아 운영하면서, 전략조직화 사업을 진행하는 데 긴밀히 협력하고 있다. 한편, 제주 지역의 경우 한국노총이 비정규센터를 수탁받아 운영하면서, 협업이 원활하게 이뤄지지 않고 있다. 전략조직화를 위한 실태조사 등 자료 조사 및 축적에 어려움을 겪고 있다.

노동센터 운영 및 지역본부와의 협업 현황은 지역별로 차이가 크게 나타났다. 노동센터와 상담소를 운영하지 않는 경우, 실태조사 등 기초적인 자료 조사를 지역본부에서 자체적으로 실시해야 하는 상황이다. 직접 설립이든 지방정부 지원이든 노동센터 설립과 운영에 있어서 지역별 격차를 완화하기 위한 논의가 필요하다.

Ⅴ. 전략조직화 사업 추진 현황

1. 개요

2017년 이전까지는 서울, 경기, 인천 등 일부 지역본부에서 전략조직화 사업을 하였다가 2017년부터 지역본부에 전략조직기금이 배분되면서 지역본부 전략조직화 사업이 활성화되었다. 2017년에는 11개 지역본부, 2018년에는 13개 지역본부, 2019년에는 10개 지역본부, 2020년에는 13개 지역본부가 전략조직기금을 신청하였다. 2021년부터 16개 전 지역본

부가 전략조직기금을 교부받아 전략조직화 사업을 진행하고 있다.

대부분의 지역본부 전략조직화 사업에는 지역 공단을 중심으로 한 작은사업장 조직화를 포함하고 있다. 이는 산별·연맹 주도의 조직화 사각지대를 보완하려는 총연맹의 전략조직화 사업 기조와 관련이 있다. 한편, 산업의 변화나 사회적 관심이 높은 업종 및 직종 조직화도 눈에 띄는데, 돌봄노동자, 플랫폼노동자, 경비노동자 조직화가 대표적이다. 이들은 노동권이 보장되어 있지 않은 비정규직·불안정 노동자들이어서, 조직화하기 상당히 어려운 노동자들이다. 이 때문에 짧은 기간 안에 가시적인 성과를 기대하기도 어렵다.

요약하면, 지역본부의 전략조직화 사업은 대체로 지역 공단을 중심으로 한 작은사업장 노동자, 돌봄·플랫폼 노동자 조직화 등 총연맹이 주안점을 두고 있는 활동 영역에 초점이 맞춰져 있으며, 더불어 조직화 추진 과정에서는 지역별 상황에 맞춰 관련 산별·연맹과 다양한 형태의 협업이 추진되고 있다.

2017년부터 2023년까지의 지역본부 전략조직화 사업의 간략한 개요는 [표 5-7]과 같다.

[표 5-7] 2017년~2023년 지역본부 전략조직화 사업 개요

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
서울		• 미조직활동가양성교육	• 배달노동자조직화: 캠페인,홍보,1:1선전	• 코로나피해상담센터 • 콜센터수첩 등 타켓팅한 캠페인 • 전태일50주기 청년노동 홍보영상 제작	• 아파트노동자 신문제작 • 노조가입홍보물품	• 서울지역 아파트노동자 조직화 사업: 조합원모임 및 자조모임, 조직화 사업, 경비노동자 한마당 등	• 아파트, 배달플랫폼 조직화 • 서울디지털단지 조직화 광장사업 • 주얼리 조직화
인천	• 최저임금1만원, 비정규직철폐, 노조할권리 6월 광장사업	• 여성노동자 권리찾기수첩 소책자 제작		• 코로나대응캠페인 • 작은사업장 근기법 보장 선전전 및 실태사업 • 코로나 설문조사	• 공단실태조사 • 지하철광고	• 주안국가산단, 서구권 공단 노조가입·상담 안내 (지하철광고)	• 노조가입·상담 안내 지하철 광고 • 인천시 신산업영역 미조직노동자 대상 선전전
경기	• 노조할권리보장, 삼성에서노조하자 • 경기중부지부 비정규철폐!노조할권리!문화제 • 안산지부노동조합가입캠페인	• 지부별 캠페인사업 • 경기중부지부:지자체비정규직사업단구성	• 경기중부지부:지자체비정규직조직화 • 비정규직철폐 경기지역노동문화제	• 노조홍보영상 경기도G버스광고. 1개월간 8천대 시간당 1회 반복 • 총연맹 홍보예산 집행	• 고양파주지부,성남하남광주지부 조직화 체계구축 사업, 특고(배달, 택배 등) • 플랫폼노동자 조직화 선전홍보, 교육, 상담사업	• 성남/고양파주지역 배달플랫폼조직화사업:주체발굴, 노조가입사업, 라이더휴게실, 교육 등	• 고양파주/성남광주수원용인 배달플랫폼 조직화사업

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
강원					• 포스터 및 현수막 선전 집행 • 미집행:워크숍/교육/거점선전	• 춘천지역공단 미조직선전:버스광고 • 영동지역 노안,미조직선전(삼표 등) • 영서지역 금속노조 연계(문막, 횡성)	• 미조직/노동안전 선전사업 • 강원 미조직활동 가대회
대전	• 최저임금1만원, 비정규직 철폐대 시민캠페인 • 공단 미조직노동자대상 선전전 • 최저임금1만원, 비정규직철폐, 노조할 권리 대전작은문화제 • 대전 시민 만보걷기대회 • 전략조직사업워크숍				• 지하철,버스,현수막 노조가입광고 • 노조가입설명회	• 콜센터조직화 • 경비조직화 • 배달조직화	• 작은사업장 권리찾기 사업 • 콜센터노동자 사업 강화 • 경비노동자권리찾기사업단 협력사업 강화 • 조직가양성 교육 • 본부-노동권익센터 협력사업 • 상담사업 안정화 • 지역단체와 연대활동 강화

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
충북	• 최저임금1만원노조할권리선전전 • 노동자권리찾기 선전전 • 주요공단현수막 게시 • 차별철폐 대행진 주간 집중캠페인	• 캠페인/미조직조직화선전사업 • 공공부문간접고용노동자 전략조직화실태조사 • 재벌개혁 조직화 선전 • 산업단지 조직화 선전	• 미비특위 안정화 • 작은사업장 산단 조직화:원남산단, 일터괴롭힘 등 • 산업단지 정책연구, 대지자체투쟁 • 산별조직화사업 지원:생폐,민간위탁 기획사업 포함 • 조직담당자역량 강화 • 차별철폐행진 • 비정규직철폐투쟁주간	• 코로나19대응:오픈채팅방, 라디오광고,상담 및 선전전, 지자체 대응 등 • 작은사업장,공단 조직화, 택배조직화	• 버스안내 및 공유킥보드광고, 지정게시대 현수막 광고 및 선전전 • 필수노동자실태조사 사업 • 청년노동자조직화사업 • 미조직역량강화 교육	• 생활임금 적용확대 투쟁 및 적용대상 노동자 조직화 사업: 설문조사 등 • 물류노동자 조직화 사업:토론회, 캠페인 • 이주노동자 권리찾기 사업:수첩,선전전	• 오창산업단지 실태파악 및 노조할권리 집중선전전 • 진천, 충주, 음성 산업단지 노조할권리 정기선전전 • 물류노동자 조직화 선전전
세종충남	• 최저임금 1만원 쟁취 선전 사업 • 비정규직 여름 캠프 '약자들의 강한 여름 캠프'	• 불파119선전 • 공단현수막 • 최저임금+거리상담 및 대시민사업 • 미조직노동자 역사기행	• 불법파견 조직화 사업:토론회, 불파119 홍보 등 • 아산테크노밸리 조직화 • 미조직캠페인 및 홍보	• 희망노조 조직화: 토론회, 창립총회, 작은사업장 노동자 조직화 홍보사업	• 작은사업장조직화:워크숍,법률학교,현수막 • 폴리텍대 조직화: 실태조사 및 홍보캠페인 • 미조직비정규노동자 여름캠프	• 작은사업장 조직화: 풍세산단 선전 / 휴게시설 실태조사(풍세,천안, 천안백석) • 대중기획사업	• 작은사업장 조직화: 토론회/천안 차암공단 • 여름캠프 등 미비노동자 조직사업

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
대구	• 거리현수막게시 • 대구비정규노동자대회 • 전략조직화사업단지원	• 성서공단/이주조직화 • 미조직활동가교육:법률학교 및 워크숍		• 노조가입 라디오광고 및 지하철광고 • 배달노동자 현수막 • 대성에너지미조직사업 지원: 공공/과반달성 목표	• 상담소운영:상담수당 • 선전사업	• 아파트노동자 조직화사업: 캠페인, 현장조직활동, 워크숍 등	• 대구 공단조직화사업: 선전, 실태조사, 토론회, 노동상담 등
경북		• 포항 철강조직화 • 포스코 원하청 조직화	• 구미지역 공공부문 전략조직사업단 무텅이 • 노조가입 거리콘서트	• 노조가입 라디오광고, 현수막광고 • 경북 비정규실태조사 및 토론회	• 라디오광고 • 경북 비정규실태조사 및 토론회	• 배달플랫폼 노동자 조직화 사업: 포항, 구미, 경주, 경산 등 • 거점 현수막 홍보	• 라디오광고 • 최저임금사업 • 상담경로 확인 사업평가
경남		• 라디오광고 • 공단캠페인 • 지역전략사업 현안투쟁지원	• 라디오광고 • 돌봄전략조직사업단:조사,수련회,조직화 등 • 마산수출자유지역 집중캠페인	• 코로나 피해신고 라디오광고 • 돌봄노동자 전략조직사업(사업단) • 경비노동자 전략조직사업(사업단)	• 라디오광고 • 돌봄,아파트조직화 • 그 외 조직화지원사업	• 지역맞춤형 지역라디오 노조가입사업 • 돌봄노동자 조직사업 • 가맹 산하 기획 조직화 사업 홍보 물티슈 지원	• 라디오홍보사업 • 경남 전략조직사업단(돌봄, 아파트) 강화 • 기획조직화:작은사업장/직장가입/플랫폼/창원전자/직가입인큐베이팅 등

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
울산	• 공단,서비스,공공부문조직화사업 • 최저임금캠페인 연계선전홍보사업 • 지금당장최저임금1만원문화공연캠페인	• 캠페인물품,선전물제작 • 산단집중 출투 및 신규노조 선전홍보물 제작	• 청년노동자캠프 • 현중 사내하청 조직화 선전 • 미조직 공단선전	• 플랫폼노동자(배달,대리)노조가입 지원사업 • 돌봄(보육,생지,장콜,활지,요양보호사 등) 권리찾기 캠페인 • 노동자크리에이터: 미조직노동자 소통을 위한 선전교육	• 울산사회서비스원 실태조사 사업	• 돌봄조직화 : 라디오광고, 돌봄노동자 선전전, 홍보물품 제작	• 가맹연계 미조직 사업:돌봄,소규모제조,병원 • 모두의 단협운동: 우리동네 노동자 권리찾기 행진
부산	• 현수막부착사업 • 최저임금1만원쟁취!동시다발일인시위및대규모선전전 • 최저임금1만원!비정규직철폐!걷기대회 • 사회적총파업부산지역공동행동	• 동부산미조직사업 • 공단노조가입선전 • 무료노동법강좌		• 노조가입.상담홍보 선전전 • 산업전환 강연회 • 복수노조 전략 토론회	• 시내버스,지하철,유료현수막게시대,택배차량 광고	• 부산지역 미조직 노동자 조직화 사업: 산별 미조직 전략사업 직접지원, 본부가 함께 찾아가는 사업으로 커피트럭	• 커피차 등 노조가입 캠페인, 산별 조직화사업과 연동 지원

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
전북	• 빨간우산캠페인(비정규직철폐, 최저임금일만원, 노조할권리) • 매주 수요일 거점 선전전 • 언론 총파업 시민 문화제	• 3공단 미조직실태조사 • 전략조직계획수립간담회 등	• 완주3공단조직화: 선전전,상담,회의운영 • 금속 지회투쟁 지원		• 작은사업장 조직화 토론회 • TV자막광고 • 공공기관 로비 배너 설치 • 완주공단 현수막	• 지역 노동상담 및 사회서비스원, 완주3공단 조직화 사업 • 상담사례 및 미조직노동자 조직화 토론회 • 노동상담가입홍보 자막광고 • 사회서비스원, 완주공단현수막 게시	• 버스광고:노동상담 • 홍보캠페인:현수막,선전전 등 • 노안사업과 연동 미조직사업장 동료찾기 • 상담사례 발표회
전남	• 아르바이트, 청년 노동자조직화 • 농공단지, 지역산단조직화 • 보건의료간접고용비정규직조직화	• 주요산단,농공단지 노조가입운동 • 위원회 워크숍 등	• 산단,농공단지캠페인:홍보사업 • 신규사업장 간부수련회(조직화사업평가전망)	• 작은사업장가입 라디오광고 • 청년위원회조직-전남지역 2030캠프	• 특성화고 청소년 캠프	• 농공단지 전략조직 사업_대양산단 / 설문, 선전전, 캠페인	• 나주 혁신산단 중심 노조가입 캠페인(커피트럭 활용) • 작은사업장 노동자 무료 상담, 노동교실 운영
광주	• 광주지역비정규직사업장 힘다지기 대회			• 라디오광고 • 콜센터집담회,배달실태조사 및 선	• 택배차량 광고	• 미조직상담 및 권리찾기사업 • 라디오광고	• 노동상담가입 라디오 광고 • 공단 내 식당근처

	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
	• 미조직노동자선전전 • 광주만원행동과 함께하는 토요공동행동			전 • 노동상담선전			커피트럭 활용 캠페인
제주		• 공공부문조직화(캠페인,홍보, 설명회 등) • 청년세대조직화(폴리텍대,예비노동자 특강) • 대학시간강사 조직화	• 미비특위설치 • 교육사업:조직가학교,예비조합원 및 신규조직 교육, 미조직교육 • 권리찾기캠페인 • 라디오광고	• 코로나대응/작은사업장 현수막 선전 • 화북공단 조직화사업 • LED광고	• 찾아가는 노동상담소 • 권리찾기캠페인 • 5인미만-이주노동자 간담회 및 실태조사	• 이주노동자 조직화: 이주 무료상담소, 홍보물, 교육 등 • 작은사업장 권리찾기 라디오광고	• 제주지역 작은사업장 노동자 권리찾기 사업/ 버스 외부 광고 • 노동조합 가입캠페인 라디오 광고

2. 주요 사례

전략조직화 사업이 본격적으로 시작된 2005년(1기) 이후 2022년까지 시기별 전략조직화 대상은 [표 5-8]과 같다. 본 절에서는 3기 이후의 지역본부 전략조직화 사업 중 조직화 활동이 활발했던 6개 부문의 주요 조직화 사례를 소개하고자 한다. 즉, ①공단 노동자 ②돌봄 노동자 ③아파트경비노동자 ④플랫폼 노동자 ⑤콜센터 노동자 ⑥이주노동자 조직화 사례이다.

[표 5-8] 시기별 전략조직화 대상

	1기 (2005~2009)	2기 (2010~2013)	3기 (2014~2017)	2018~2020	2021~2022
계획	5대핵심부문 : 하청,서비스,특수고용,지자체비정규,건설일용	중소영세 미조직 비정규 조직화(중소영세,여성,청년,이주,장애인) 11개 가맹산하-13개 전략조직화사업(산별)	중소영세노동자	작은사업장/사각지대노동자(집중의제화)	작은사업장/사각지대노동자(집중의제화)(돌봄,플랫폼)
경과	3개부문(유통서비스, 공공서비스, 건설일용) 1개지역본부	(핵심)서울남부/공공인천공항(지원)서비스 유통 / 건설 콘크리트 펌프카, 화섬 웅상공단)	공공비정규, 공단(중소영세), 유통서비스, 이주, 청년	작은사업장,이주, 청년, 플랫폼, IT	작은사업장, 이주+기획조직화(콜센터,재벌사), 돌봄결합 플랫폼(미추진) 청년(사업이관) IT(중단)

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

1) 공단 노동자 조직화

(1) 배경 및 경과

공단 전략조직화 사업은 2기 전략조직화 사업부터 본격화되었다. 1기의 5대 핵심영역(하청, 서비스유통, 특수고용, 지자체 비정규직, 건설일용노동자) 조직화는 2기에서 지역 중심의 중소·영세 사업장 비정규직 노동자 조직화로 확대되었다. 이 시기에는 서울남부디지털단지 조직화가 핵심사업, 경남 웅상공단 조직화는 지원사업으로 선정되었다.

[표 5-9] 2기 지역공단 전략조직화사업 개요

분류	서울 남부	경남 웅상
전략	중소영세노동자 도심형 공단조직화를 위한 3단계 전략	영세사업장 밀집 지방공단 조직화 지역 네트워크 기반 조직화
의제	최저임금·생활임금 쟁취, 중간착취 철폐, 간접고용 철폐, 포괄임금 철폐, 연봉제를 월급제로 근로기준법 준수, 건강하게 일할 권리 쟁취	지역주민 알권리 보장 노동자 건강권
캠페인	노동법을 지켜라! 무료노동 이제 그만! 근로기준법 준수	유해물질정보 제공 및 영세사업장 권리찾기
성과	민주노총 위상 제고 초동주체 형성(1,500명 관계망 형성) 조합원들의 인식제고 및 미조직사업 역량구축 근로기준법 준수 공동선언 채택 등을 통해 지역협약 가능성 발견	민주노총 지역사회 신뢰 제고 연맹 조직문화 개선 계기 마련 발암물질없는 안전한 세척제 대체노력 및 지역주민 알권리 보장 지원조례 제정 교두보 마련 이주노동자 조직화 공감대 형성
한계	현장사업 구심력 확보 안정적 재정, 상근인력 확보 지역 단체들과의 관계망 확보	취약한 현장 사업추진 주체 지역 단위노조들의 결합 미흡 입체적 조례제정 운동기획과 대응 부족

자료 : 민주노총 내부자료(2014.8) 바탕으로 저자 작성.

기존 공단 조직화 한계를 뛰어넘는 새로운 방식의 '지역 조직화'에 역점을 두었다. 2기 공단 전략조직화사업은 조합원 수 확대라는 양적인 성과는 크지 않았지만, "공단 전체를 대상으로 한 집단적 조직화 가능성 확인, 지역 의제에 근거한 대규모 선전전 및 캠페인을 통한 초동주체 형성, 조직화를 매개로 한 지역사회연대운동이라는 새로운 전형 실험, '근로기준법 공동선언'(서울 남부) 등 지역협약 체결의 교두보 확보"(김태현, 2016: 43) 등 질적 성과가 있었다.

[표 5-10] 지역공단 전략조직화 사업 흐름

분류	2010년 이전	2010~2013	2014-2017	2018~2020	2021~
단계	1기	2기	3기	직선 2기	직선 3기
단위	·	서울 남부, 경남 웅상	7개 공단		
특징	상담위주 기업단위 조직화	- 상담 위주 기업단위 조직화 모델 + 지역조직화 모델 - 상담 및 선전전 + 의제중심 초동주체 발굴과 지역기반 구축	- 지역조직화 + 지역사회연대운동 모델 - 의제 중심 법제도 개선 전국화 - 노동·지역·사회운동 연계 - 지역투쟁·교섭, 지역협약추진		
사업체계		서울남부지역 노동자권리찾기 사업단	- 전국공단전략조직화사업단 - 전국공단조직화 공동회의	- 전국공단조직화 공동회의 - 작은사업장 노동자권리찾기 공동사업단	- 민주노총 산업단지 TF

자료 : 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성.

이러한 성과를 바탕으로 3기에서는 7개 공단으로 확대되어, 2015년부터 본격적으로 추진되었다. 근로기준법 준수 등 사회적 의제 캠페인, 임

금 및 노동조건 실태조사 사업 등과 결합한 조직화가 전개되었다.

(2) 현황 및 사례

거의 대다수 지역본부는 지역 공단 전략조직화 사업을 진행하고 있는 것으로 확인됐다. 대체로 현수막 게시, 선전물 배포, 버스 및 지하철 홍보 등 캠페인 중심의 활동이 주요한 사업 형태였다.

산업단지를 중심으로 한 작은사업장 전략조직화 사업은 지역본부 독자로 하는 경우도 있지만, 대체로 금속노조 등 관련 산별노조와의 협업을 통해 진행되고 있었다. '사업단' 등 지역본부와 금속노조 간 공식적인 협업 체계를 갖추고, 정기적인 선전캠페인 등을 전개하고 있다. 이는 총연맹 차원에서 작은사업장 조직화를 전략조직화 사업의 중심으로 두고 있다는 점과 다른 부문과 달리 산별·연맹 간 경쟁과 갈등이 거의 없는 영역이기 때문이다.

> " 상당한 부분 절대다수 사업장이 이제 소위 말하는 30인 미만 작은 사업장이고 요러다 보니까, 공단의 작은 사업장 그리고 중소 부품사 요런데 전망을 찾지 않으면 강원지역에서 미조직 전략조직 사업이 어렵다, 공단사업을 고민할 때 그렇게 시작하게 됐고요. 공단사업을 2021년에 하던 와중에 이제 금속노조에서 신일정밀지회가 생기고, 투쟁을 하게 되면서 (...)" (강원본부)

[표 5-11] 지역본부별 공단 전략조직화 사업 현황

지역	세부 내용
강원	· 타깃 공단(원주 문막 동화의료기기 산업단지) 집중 선전전(2021) · 춘천지역 공단 미조직 선전전(2022) · 영서지역 공단 '노동자권리찾기' 미조직전략조직 선전전(2023)
대구	· 성서공단 선전물 제작 및 배포(2018) · 성서공단 최저임금 무력화 실태조사(2019) · 성서공단 노동자 권리찾기 캠페인(출근선전전)(2020) · 전략공단 선전사업, 실태조사, 노동상담(2023)
인천	· 부평, 남동공단 공동선전전(2018) · 주안공단/인천기계산단 실태조사 및 선전전(2021) · 주안국가산단 등 서구권 공단 경유 지하철 광고(2022)
충북	· 주요 공단 현수막 게시 사업(2017) · 원남산단 노동자 조직화, 산업단지 공동 집중선전(2018, 2019, 2020) · 오창산업단지 실태파악 및 노조할권리 집중선전전(2023) · 진천, 충주, 음성 산업단지 노조할권리 정기선전전(2023)
세종 충남	· 불법파견 문제 공론화 관련 천안,아산,당진,서산 공단 현수막 게첨(2018) · 아산 테크노밸리 조직화 사업(2019) · 풍세산업단지 조직화 사업(2022) · 천안 차암공단 조직화사업(2023)
대전	· 공단 선전전(2017, 2021)
전북	· 완주3공단 미조직 노동자 실태조사(2018) · 완주3공단 미조직 전략사업(2019) → '희망유니온'으로 조직화 시도 · 완주공단 홍보캠페인(2022, 2023)
부산	· 정관, 녹산, 사상 공단 등 노조가입 현수막 부착 사업(2017) · 동부산지역 공단 대행진, 녹산공단퍼레이드 (2018)
경남	· 창원 지역공단 전략집중캠페인(2020)
울산	· 공단 현수막 부착 등 선전홍보(2017) · 산단(공단) 집중지역 공동선전전 등 노조가입 캠페인(2018) · 미조직 공단(효문, 달천공단) 선전사업(2019)
서울	· 서울디지털단지 노동자 조직화를 위한 광장사업(2023) · 주얼리 노동자 조직화를 위한 캠페인(2023)
광주	· 공단노동자 최저임금 선전전(2017) · 노동권리찾기 캠페인(공단 내 식당근처 커피트럭 활용)(2023)
전남	· 산업·농공단지 노동조합 가입 캠페인(2017, 2018, 2019, 2020) · 농공단지 작은사업장 조직화 선전전(2022) · 나주 혁신산단 중심 노조가입 캠페인(커피트럭 활용)(2023)

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

조합원의 양적 확대라는 측면에서 산업단지 작은사업장 조직화는 성과적이라고 평가하기는 힘들다. 조직화 자체가 기본적으로 힘들기 때문이다. 그럼에도, 대부분 지역본부에서 산업단지 작은사업장 조직화를 지속적으로 전개할 필요성을 공감하고 있었다. 단기적·양적인 성과가 미미하더라도, 장기적·질적인 측면에서 민주노총의 계급 대표성 확대에 기여할 수 있기 때문이다.

(3) 평가

공단 조직화를 둘러싼 첫 번째 쟁점은 그동안 조직화 성과를 어떻게 평가할 것인가이다. 거의 모든 지역에서 조합원 확대라는 양적 측면으로 보면 사업의 성과는 거의 발견되지 않는다. 그럼에도, 공단 조직화 사업이 10년 넘게 지속되고 있는 배경에는 '모든 노동자의 민주노총', 즉 계급 대표성 강화라는 전략적 목표와 관련이 있다. 즉, 실제 조직화로 이어지지 않더라도, 중소·영세 사업장 노동자의 목소리를 대변하고 조직화에 나서는 것 자체가 노동자 계급의 구심으로서 민주노총의 중요한 역할이라는 인식이다.[61] 다음으로 중소영세 사업장 노동자를 담을 그릇을 어떻게 만들 것인가의 문제이다. 대부분의 중소·영세 사업장에서 사업장 단위 노동조합을 결성하기는 매우 어렵다. 따라서 초기업적 수준의 노동조합에 개별적으로 가입하는 것이 현실적 대안일 수밖에 없다. 공단 조직화를 지역본부와 함께 추진하고 있는 금속노조는 산별노조이기 때문에 규약상 개별가입이 가능하지만, 아직까지 관행적으로 사업장 단위 조직을 기본으로 가입한다.[62] 전남본부 등 소수 지역본부에서는 직할 노동조합

61) 사업을 지속할 필요성은 분명하지만, 양적인 성과가 도출되지 않을 때 사업의 목표를 어떻게 설정하고 사업을 어떻게 평가할 것인지 고민이 필요하다. 장기적인 안목으로 질적인 성과에 주목할 필요가 있다.

을 설립하여 중소·영세 사업장 노동자의 개별가입을 받고 있지만, 현실적 역량의 제약으로 인해 조직 확대와 운영에 있어서 어려움에 직면해 있다. 이처럼 지역본부의 현실적 조건을 고려하면, 개별 가입이 향후 적극적으로 고려될 수밖에 없다면, 산별노조가 주도적으로 이를 실현하기 위한 논의와 실행 계획이 필요하다. 또한, 개별 가입한 조합원의 이해를 어떻게 대변할 것인가의 문제도 쟁점이다. 즉, 전통적인 이해대변 방식인 사업장 단위 단체교섭이 여의찮은 상황에서, 대안적 이해대변 방식과 활동에 대한 모색이 필요하다. 요약하면, 공단 내 작은 사업장 노동자 조직화는 조직화 자체도 어렵지만, 조직화 달성 후 조직을 유지하기에도 많은 자원이 필요하다. 따라서 지속가능한 공단 조직화를 위해서는 사업계획 및 평가에 있어서 장기적인 안목, 전략, 질적인 평가 기준에 대한 충분한 논의와 합의가 필요하다.

2) 돌봄 노동자 조직화

(1) 배경 및 경과

고령화와 저출생 현상으로 인해 사회적 돌봄에 대한 국민의 인식이 높아지고 더불어 돌봄노동자의 고용조건 및 노동환경에 관한 관심도 높아지고 있다. 특히, 코로나19 팬데믹 이후 돌봄노동과 돌봄노동자가 주목받았다. 코로나19 팬데믹 이후 돌봄노동자는 '국민의 생명과 신체의 보호 또는 사회 기능의 안정적 유지를 위한 필수적인 업무에 종사하는 사람'(「필수업무 지정 및 종사자 보호·지원에 관한 법률」 제1조)으로 호명되

62) 공단조직화는 산별·연맹 간 조직화 갈등이 없는 대표적인 분야로 주로 지역본부가 금속노조의 조직화 사업을 지원하는 경향을 보인다.

었고, 2019년 사회서비스의 공공성 제고, 돌봄노동자 고용조건 개선, 사회서비스 품질 제고를 목적으로 광역자치단체들이 사회서비스원을 설립하기에 이르렀다(윤정향 외, 2021:3~4, 박주영 외, 2022:1~3).

이러한 배경 속에서 민주노총은 2021년과 2022년 전략조직화 사업의 대상으로 작은사업장 노동자·사각지대 노동자로서 돌봄노동자에 주목하였다. 특히, 각 지역본부에서는 사회서비스원 소속 돌봄 노동자를 대상으로 하는 전략조직화 사업계획을 수립하였다.

> "총연맹이 이제 사업계획에 돌봄과 플랫폼이 있었고, 전남본부도 이렇게 했고 당시에 그래서 서비스연맹 국장하고 이야기해보고 자료도 받고 했는데 당연히 해야 하나 아직 그렇게 하기가 역량 자체가 어렵다 이렇게 돼서 우선은 돌봄 영역을 하고 더 만들어 가보자 정도가 이야기된 것 같아요." (전남본부)

돌봄 노동자 조직화 대상은 요양보호사, 노인생활지원사, 보육대체교사, 장애인활동지원사 등 상당히 다양한 직종의 돌봄 노동자가 해당한다. 사회서비스원과 같은 공공부문에 정규직 또는 비정규직으로 고용된 돌봄 노동자가 있는 한편, 다수의 돌봄노동자는 요양보호센터와 같은 민간부문에 고용되어 있다.

총연맹의 전략조직화 대상으로 돌봄 노동자가 선정된 이후, 다수의 지역본부가 돌봄노동자 조직화에 돌입하였다. 조직화 대상이 다양한 직종인 만큼 공공운수노조, 서비스연맹, 보건의료노조, 민주일반연맹 등 여러 산별·연맹이 조직화를 시작하였고 조직화 갈등과 경쟁이 심화하였다. 다만, 산별·연맹별로 다른 직종의 돌봄 노동자를 조직화하도록 조정한다거나, 지역본부 중심의 돌봄 TF나 공동사업체계(유관 단위 회의체, 돌봄노동자전략조직사업단 등)를 구성하는 등 지역본부 차원의 조정 노력도 발

견되었다.

> “사실 조직 갈등은 실제로 조직을 할 때는 현장이 다 나뉘어 있잖아요. 센터나 개별 요양원 다 이런 식으로 다 세분화되어 있기 때문에 이제 현장 단위에서 막 조직화 경쟁이나 갈등이 직접적으로 막 생기는 경우는 사실 없더라고요. 근데 이제 유일하게 그 대상이 겹칠 수밖에 없는 게 사회서비스원인 거잖아요. (...) 그래서 그걸 논의하는 김에 사회서비스원에다가 이제 얘기할 요구안을 또 같이 논의하면서 어쨌든 최대한 조직경쟁 지양하자 논의했었고. 그때 공동교섭단을 꾸려야 된다 이런 문제의식 그때부터 있어서 지금도 쭉 공동교섭으로 하고 있는 걸로 알고 있어요. 그래서 그때도 어쨌든 인천본부가 주관한 협의체가 있었기 때문에 조직갈등을 지양을 할 수 있었다.” (인천본부)

‘돌봄 유관단위 회의체’와 같은 지역본부 중심의 사업체계는 공동의 사측인 사회서비스원에 대응할 필요와 지방정부에 공동의 요구안을 제출할 필요에 따라 만들어졌고 조직갈등을 축소하거나 유보하는 결과를 낳을 수 있었다.

정권 및 지방정부의 정권교체에 따라서 ‘돌봄서비스의 시장화’가 진행되면서 2019년 도입되었던 사회서비스원이 통합·폐쇄되는 등 사회서비스원이 제 기능을 못 하게 되었고 지역본부의 돌봄노동자 조직화 또한 부정적인 영향을 받고 있다. 그러나, 돌봄의 사회화에 관한 관심이 여전히 높고 다양한 직종의 돌봄노동자가 증가함에 따라 돌봄노동자는 여전히 중요한 전략조직화 대상이라고 볼 수 있다.

(2) 현황 및 사례

지역본부별 돌봄노동자 전략조직화 사업 현황은 [표 5-12]와 같다. 20

17년 이후 현재까지 7개 지역본부에서 돌봄노동자 조직화를 실시하였다. 사회서비스원 노동자 조직화를 중심으로 요양보호사, 노인생활지원사, 보육대체교사, 장애인활동지원사 등 다양한 직종의 돌봄 노동자가 조직화 대상이 되고 있다. 돌봄노동자의 직종이 다양하므로 산별 혹은 지역별로 조직화 직종을 구분·분류하여 조직화 대상이 중복되지 않도록 하는 경향을 보인다.

[표 5-12] 지역본부별 돌봄노동자 전략조직화 사업 현황

지역	세부 내용
충북	· 사회서비스 작은사업장 노동자 조직화(2021)
전북	· 사회서비스원 노동자 조직화(2022)
경북	· 구미지역 사회복지법인시설 사회복지사 노조 가입 상담 및 조직화 사업(2019)
경남	· 경남중부권역돌봄노동자지원센터와 실태조사 진행 및 노인생활지원사 조직화(2020) · 돌봄노동자 지자체 간담회 등(2021) · 경남 돌봄노동자 전략조직사업 강화(2022) · 경남 돌봄 전략조직사업단 강화사업(2023)
울산	· 돌봄노동자 전략조직 선전전(2020) · 돌봄노동사업단 구성(2021~2022) · 돌봄노동자 생활임금 적용 위한 조례 개정 사업, 돌봄노동자 돌봄 캠프(2022) · 가맹조직 연계 돌봄노동자, 미조직 캠페인 및 역량강화 사업(2023)
광주	· 요양보호사노조 설립(2018) · 보육대체교사 및 장애인활동지원사 조직화 사업(2019)
전남	· 돌봄노동자 전략조직 사업(2022)

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

(가) 인천본부

인천본부는 2022년부터 돌봄노동자 유관단위 회의체를 운영하고 있다. 지역본부와 돌봄노동자를 조직하고 있는 산별·연맹이 인천시 등에 개별적인 노정 협의를 진행하였다가 공동 대응의 필요성을 인식하고 인천본

부, 민주일반연맹 공공연대노조, 서비스연맹 돌봄노조, 정보경제연맹 다같이유니온이 공동으로 회의체를 결성하였다. 회의체는 노정협의, 사회서비스원과 단체협약 체결, 공동 캠페인, 정책사업 등을 진행하고 있다. 특히, 사회서비스원이 사측인 4개 산별·연맹(공공운수노조, 정보경제서비스연맹 다같이유니온, 서비스연맹 돌봄노조, 보건의료노조)이 2023년 1월 공동교섭을 통해 단체협약을 체결하였는데, 이는 전국에서 유일한 사례라는 점에서 의미가 크다.

[표 5-13] 인천시 돌봄노동자 조직화 현황(22년 4월 기준)

직종	공공운수노조	서비스연맹	민주일반연맹(공공연대노조)	보건의료노조	정보경제연맹(다같이유니온)
재가요양보호사	○	○		○	○
시설요양보호사	○	○		○	○
노인생활지원사			○		
보육교사(대체교사)			○		
아이돌보미			○		
장애인활동지원사	○		○		○
기타	방과후 돌봄	(사회서비스원) 장애인활동 지도원, 조리원 /방과후돌봄			

인천시의 돌봄 노동자는 재가·시설요양보호사가 가장 많고, 장애인활동지원사, 아이돌보미, 노인생활지원사, 가사간병서비스, 산모신생아건강관리사, 다함께돌봄 순으로 약 39,200명으로 추산할 수 있다. 총 5개의 산별·연맹(공공운수노조, 서비스연맹 돌봄노조, 민주일반연맹 공공연대노조, 보건의료노조, 정보경제연맹 다같이유니온)이 [표 5-13]과 같이 분산 또

는 중복하여 돌봄노동자를 조직화하고 있다.

[표 5-14] 인천본부 돌봄노동자 유관단위 회의체 활동 내용과 성과

1) 인천시와 노정협의	- 인천시와 시의회에 돌봄 관련 법안·조례·제도 의견 제출 - 관련 부서와 협의하여 「인천광역시 돌봄 노동자 권리보장 및 처우개선에 관한 조례」(2022.02.24.시행) 제정 추진 - 돌봄노동자 처우개선비, 사회서비스원 대체인력확보, 근기법 준수 위한 관리감독, 휴게시설 설치, 예산 추경 등 관련해 논의함
2) 인천사회서비스원과 단체교섭 체결	- 2023년 1월 4개 노조(공공운수노조, 정보경제서비스연맹 다같이 유니온, 서비스연맹 돌봄노조, 보건의료노조)와 공동교섭 통해 단체교섭을 체결한 유일한 사례
3) 돌봄노동자 권리찾기 캠페인과 돌봄노동자 대회 개최	- 돌봄국가책임제, 안전하게 돌봄을 받을 권리 홍보 캠페인 - 돌봄노동자대회
4) 돌봄노동자 노동권 보장을 위한 정책사업	- 돌봄노동자 간접고용 노동 중간착취 근절 제도개선 토론회, 돌봄노동자 노동실태 증언대회, 돌봄노동자 노동권 보장 입법 토론회, 사회서비스원 지역 순회 간담회 및 토론회, 돌봄노동자 최저임금 사업 등

인천본부는 돌봄노동자 유관단위 회의체를 운영하여, 1) 인천시를 상대로 한 노정협의, 2) 단체협약 체결, 3) 돌봄노동자 권리찾기 캠페인과 돌봄노동자 대회 개최, 4) 돌봄노동자 노동권 보장을 위한 정책 대안 여론화 등 상당한 성과를 남겼다.

(나) 경남본부

경남본부는 2021년 민주일반연맹 공공연대노조와 함께 '돌봄노동전략조직사업단'을 만들고 노인생활지원사를 중심으로 한 전략조직화를 시도하였다. 2020년에 진행된 경남중부권역 돌봄노동자지원센터와 공동으로 실태조사를 진행하였고, 후속 모임을 통해 노동조합 가입을 독려하는 방

식으로 진행되었다. 실태조사를 수행하면서 현장에 직접 방문할 수 있었고, 돌봄노동자 보수교육장을 방문하여 선전물과 홍보물을 배포하며 노동조합 가입을 홍보하는 활동을 적극적으로 벌였다. 또한, 지역 차원에서 노인생활지원사의 처우 개선을 요구하는 기자회견을 개최하는 등 사회적 의제화 작업 진행하였으며, 기존 조합원을 통한 적극적인 조합 가입 노력도 진행하였다. 지역의 진보정당, 비정규센터, 민주노총 경남지역본부 시지부와 연계하여 인맥 찾기와 적극적 홍보사업도 진행하였다. 현재 약 600명의 조합원이 가입해 있다.

> “이게 본부에서 사업단을 구성하고, 실제 이제 공공영역 보면 보수교육 이런 게 많아요. 그럼 그게 몇백 명씩 보이기도 하고 몇십 명씩 모이기도 해요. 그러면 거기 가서 이제 찌라시 돌리고. 기념품 이렇게 물티슈부터 칫솔, 이런 거 만들어서 하기도 하고. 마스크 엄청 많이 줬죠. 그렇게 하고. 이제 실제 그런 사업들을 하고 공공연대를 알리고. 그리고 잘하면 그런 교육을 하면 가서 또 소개를 5분 정도 짧게 할 수 있는 시간을 주기도 하거든요.” (경남본부)

(다) 울산본부

울산본부는 2021년 울산광역시 행정사무 민간위탁(사회서비스업) 노동실태조사를 통해 돌봄노동자(요양보호사, 아이돌보미, 노인생활지원사 등)의 노동조건을 살펴봤고, 권익 보호 및 노동환경 개선 등 지원 활동을 전개하였다. 공공운수노조, 서비스연맹, 민주일반연맹이 결합하여 울산지역본부 돌봄TF를 구성하였고 미조직노동자 조직화와 시민들의 관심과 공감대를 끌어내기 위한 사업을 추진하였다. 돌봄노동자의 생활임금 적용을 목표로 사업을 추진하였고 돌봄노동자를 목표로 노조가입을 홍보하는 라디오광고를 송출하는 등 사회적 캠페인을 전개하였다.

> “돌봄노동자들이 이렇게 있는데 사실 그들도 돌봄을 받아야 하는 노동자들이고 존중되어야 하는 노동자들이다 바로 이런 거였어요. 당신들의 가족 중에 대부분은 돌봄을 받고 있을 텐데 그 노동자들에 좀 주의를 기울여 달라라는 형태의 (라디오 광고) 캠페인이었어요.” (울산본부)

하지만 울산사회서비스원이 1년 만에 폐쇄되면서, 현재 돌봄TF의 활동은 잠정 중단된 상태이고 각 산별 노조가 자체적으로 조직화 사업을 이어가고 있다.

(3) 평가

돌봄 전략조직화 사업의 경우, 지역본부별로 추진하는 방식에 차이가 발견됐다. 이는 산별·연맹 간 조직화 갈등과 경쟁 여부와 관련이 있다. 지역본부 주도로 돌봄TF·사업단·회의체 등 관련 산별·연맹과 협업 체계를 구축하여 전략조직화에 나서는 경우가 있었고(전남, 경남, 울산, 인천본부) 산별에서 각각의 돌봄노동자 조직화를 실시하고 지역본부가 지원하는 형태인 경우도 있다(광주본부). 산별·연맹 조직화 갈등이 심한 서울본부의 경우는 산별·연맹 간 협업이 어려워 지역본부와의 협업 체계의 구성도 어려운 상황이었다.

또한, 주요 사측이라고 할 수 있는 사회서비스원의 존폐 여부가 지방정부마다 다르기 때문에, 지역본부의 돌봄노동자 조직화 전략에도 영향을 미쳤다. 공동의 사측인 사회서비스원에 대한 공동 대응을 위해서 조직화 경쟁과 갈등을 축소·유보하고 4개 산별·연맹이 단체협약을 체결한 인천의 사례는 지역본부의 전략조직화 사업 수행에 있어서 산별·연맹의 영향력을 보여줄 뿐만 아니라 지역조직의 공동대응의 긍정적 효과를 보여주는 좋은 예라고 할 수 있다.

돌봄노동자 사회적 역할의 중요성이 부각되는 환경에서 돌봄노동자 전략조직화 활성화는 일견 당연한 것으로 보인다. 그러나 중년여성이 다수를 차지하고 개별적으로 노동하므로 조직화와 사측과의 교섭이 어렵다는 점이 조직화의 어려움으로 작용하였다. 따라서 공공부문 노동자라고 볼 수 있는 사회서비스원 소속 노동자를 중심으로 조직화가 이루어졌다. 또한, 비슷한 시기에 여러 산별·연맹이 돌봄노동자 조직화에 뛰어들면서 조직화 갈등이 생겨났고, 이는 돌봄노동자 조직화에 상당한 걸림돌로 작용하고 있다. 심층면접에 따르면 여러 지역본부에서 산별 갈등을 이유로 돌봄노동자 조직화를 포기하는 경향까지 보였다. 지역본부에서 산별 조직 간 갈등을 조율·해결할 권한이나 능력이 매우 제한적이기 때문이다. 그럼에도 불구하고, [표 5-12]와 같이 돌봄TF·사업단·회의체 등 관련 산별·연맹과 협업 체계를 구축하거나 산별을 지원하는 방식으로 지역본부가 돌봄노동자 조직화에 참여하였다. 울산본부와 같이 산별 노조와 함께 유관 단위 회의체를 꾸리고 공동의 사측인 사회서비스원과 단체교섭을 체결에 성공한 사례는 지역본부가 조율과 지원의 역할을 충실히 수행한 모범적인 사례라고 볼 수 있다. 다만, 인천본부의 사례는 예외적인 것으로 산별 조직 간 갈등 관리를 지역본부에만 맡길 수는 없으며, 중앙 차원의 해법 마련이 절실하다.

3) 아파트경비노동자 조직화

(1) 배경 및 경과

아파트경비노동자 조직화는 경비노동자 인권 보장 문제가 본격화된 이후 2020년 9월 '아파트경비노동자보호법'(「공동주택관리법」 개정안)이 시행되면서 확대되었다. 그에 앞서 2019년 서울본부와 각 지역 노동센터

가 '전국아파트경비노동자 공동사업단'을 꾸려 아파트경비노동자 실태조사 및 캠페인을 진행하기도 하였다. 따라서 노동센터 중심의 자조모임이 먼저 활성화되고 노동조합 또는 협(의)회 형태로 확장·변화하는 양상을 보인다.

노동조합 외에 노동센터를 통한 자조모임, 협의회 또는 협회 등의 비노조적 조직이 공존하고 있기 때문에, 노동조합 활동에 있어서도 상생협약 등 비노조적 이해대변활동이 눈에 띈다.

(2) 현황 및 사례

아파트경비노동자 전략조직화 사업은 [표 5-15]와 같이 6개 지역본부에서 시도하고 있다. 아파트경비노동자 조직화 사업은 아파트가 밀집된 광역단위 대도시 중심으로 활성화되었다. 노동조합 조직화를 달성하고 단체·임금협약과 같은 제도적인 성과를 내기 어려운 직종이기 때문에 사회적 의미를 가진 비제도적 활동을 활발히 하고 있다. 경비노동자 자조모임 결성, 사회적 협약 체결, 운동본부 설립 등이 그 예이다.

[표 5-15] 지역본부별 아파트경비노동자 전략조직화 사업 현황

지역	세부 내용
대구	· 대구 아파트경비노동자 정기모임 및 워크숍 운영(2021) · 대구 아파트경비노동자 전략조직 사업(2022)
대전	· 대전 아파트경비노동자 전략조직 사업(2022)
부산	· 아파트 경비노동자 실태조사 및 전략조직 사업(2021)
경남	· 아파트 노동자 처우개선을 위한 경남운동본부 구성, 간담회, 협약식 등(2022)
서울	· 아파트 노동자 조직화 서울공동사업단 운영(2021) · 아파트 노동자 지역모임 활성화 및 노조 조직 확대(2022)
전남	· 아파트경비노동자사업단 운영(2021)

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

(가) 서울본부

서울본부의 아파트경비노동자 조직화는 2019년 서울본부, 민주일반연맹 서울일반노동조합, 서울지역 노동센터들[63]이 결합하여 '전국아파트경비노동자 공동사업단'을 출범하면서 본격화되었다.[64] 전국의 아파트경비노동자의 고용조건 개선 및 노동환경 공론화를 위해 사업단이 꾸려졌고 이후 서울본부는 아파트경비노동자 조직화를 전략조직화 사업으로 설정하여 2021년 4월 서울본부, 서울일반노조, 서울지역 노동센터들이 참여한 '아파트 노동자 조직화 서울공동사업단'을 구성하였다.

서울공동사업단은 간담회 및 국회토론회 개최, 지역별 아파트경비노동자 연석회의 진행, 상생협약, 서울지역 아파트 경비노동자 한마당 개최, 자치구별 자조 모임 진행, 소식지 제작 등의 활동을 해왔다([표 5-16]).

서울본부는 아파트 경비노동자와 같이 지역에 밀착된 '동네' 노동자를 조직화하는 데 지역본부가 유의미한 역할을 할 수 있다는 인식을 하고 있었다. 이러한 인식 아래, 서울본부는 지역본부 중심의 조직화 사업체계(사업단, TF 등)를 구성하여 운영하였다.

"이제 본부에서 잘했던 게 아파트노동자 조직화 사업의 틀을 만든 건 잘했다고 저는 생각이 들거든요? 그러니까 지역 이게 조직화 성과가 확 나왔으면 굉장히 좋았을 텐데 그러지 못한 부분은 있지만 (...) 동네에서 만날 수 있는 분들을 쉽게 만날 수 있는 지역의 노동자 중간지원조직인 노

63) ① 한국비정규노동센터 ② 서울노동권익센터 ③ 강동노동인권센터 ④ 강서구노동복지센터 ⑤ 광진구노동복지센터 ⑥ 노원노동복지센터 ⑦ 마포구노동자종합지원센터 ⑧ 서대문구근로자복지센터 ⑨ 성북구노동권익센터 ⑩ 용산시민연대 ⑪ 은평구노동자종합지원센터 ⑫ 중랑구노동자종합지원센터 ⑬ 구로구근로자복지센터 등

64) 이보다 앞선 서울지역 아파트경비노동자 노조는 노원노동복지센터의 '노원 아파트경비노동자 처우개선을 위한 경비원 모임'이 전신이 되어 2016년 설립된 서울일반노조 노원구아파트지회가 있다. (이병권, 2022: 281)

동자종합지원센터와 같이 그런 걸 좀 발굴해서 같이 연석회의를 하면서 사업을 진행한 거는 굉장히 잘한 사업이고 이런 사업들은 계속 진행이 좀 되어야되겠다는 생각은 좀 있고요."(서울본부)

서울본부의 아파트노동자 조직화 사업을 통해서 조직된 조합원은 약 150명이며 2023년 7월 현재 10개 자치구(강북, 구로, 노원, 마포, 서대문, 성북, 영등포, 은평, 중구)의 자조모임을 중심으로 조직을 유지하고 있다.

[표 5-16] 서울본부 아파트경비노동자 조직화 사업 주요 현황

시기	내용
2020년	- 2020.2.12. 전국아파트경비노동자 공동사업단 제1차회의 - 2020.6.17. 지역별 아파트경비노동자 연석회의 - 2020.7.21. 공동주택종사자 고용안정과 권리보호를 위한 국회 상생협약식 - 2020.10.30. 전국아파트경비노동자공동사업단 서울모임-민주노총 전국민주일반연맹 서울일반노동조합 업무협약서 체결
2021년	- 2021년(26년차) 정기대의원대회에서 집중조직화 사업으로 결정 - 2021.4.16. 아파트 노동자 조직화 서울공동사업단 1차 전체 회의 진행(이후 매월 회의 진행) - 2021.6.1. 아파트 경비노동자 고용안정을 위한 정책토론회 진행 - 2021.6.2. 차별없는 서울대행진, 노동·지역 연대·교류의 날 집중 캠페인 진행 - 2021.6.4. 아파트 경비노동자 고용안정을 위한 토론회(국회) - 2021.6.10. 아파트 경비노동자 조직화 선언 기자회견 - 2021.11.23. 서울지역 아파트 경비노동자 한마당 진행 - 자치구별 자조 모임 진행
2022년	- 격월 사업단 회의 진행 - 2022.11.28, 29. 2022년 서울 아파트 경비노동자 한마당 진행 - 2022.10.20. 14시 국회의원회관 제3세미나실, '시행령 1년, 아파트 경비노동자의 현실과 개선 과제 토론회' 진행 - 4월, 6월, 8월, 10월, 12월 소식지 5차례 제작, 자치구별 배포
2023년	- 격월로 서울본부, 서울자치구노동센터 연석회의 진행

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

서울본부의 아파트경비노동자 조직화 사업은 자치구 노동자종합지원센

터의 경비노동자 자조모임을 노조로 전환하면서 시작되었다. 이러한 방식은 지역 노동센터를 활용한 전략조직화의 주요한 사례라고 볼 수 있다. 경비노동자는 간접고용 노동자로서 1개월에서 3개월가량의 초단기 계약을 체결하여 고용이 불안정하고 고용 지속에 관한 입주민대표회의의 권한이 막강하다는 점에서 조직화하기에 불리한 조건을 가지고 있다. 이러한 환경을 극복하기 위해서 비제도적 활동, 예를 들어 자조모임, 경비노동자 한마당, 토론회 및 간담회, 소식지 발간 등을 통해 조직화 사업을 추진하고 있다.

(나) 대전본부

2021년 6월, 대전본부와 대전세종서비스노조 대전경비관리지부(21년 9월 결합, 2023년 공공운수노조 대전지역일반지부 경비관리지회로 조직변경), 대전광역시노동권익센터, 지역사회운동단체인 '세상을 바꾸는 대전민중의 힘'(사업단장) 등이 결합하여 '대전지역 아파트경비노동자 권리찾기 사업단'이 출범하였다.[65] 경비노동자 실태조사를 시작으로 소식지 배포, 자조 모임 운영, 기자회견, 대전시의회 간담회, 정책토론회, 캠페인, 갑질·부당사례 신고 및 상담 전화 개설 등의 활동을 펼쳤다.

2022년 12월 전국 최초 주민발의 경비조례인「대전 대덕구 경비노동자 고용안정 및 인권증진조례」를 통과시켰고, 대전 A아파트 경비노동자 대량감원(56명 중 26명)을 위한 규정 개정 반대 운동을 전개하기도 하였다. 주요 사업 내용은 [표 5-17]과 같다.

65) '대전지역 아파트경비노동자 권리찾기 사업단' 구성단체는 민주노점상전국연합충청지역연합회, 대전장애인차별철폐연대, 대전충청5.18민주유공자회, 민족문제연구소대전지부, (사)대전산내사건희생자유족회, 양심과 인권나무, 대전청년회, 청소년교육문화공동체 '청춘', 대전지역대학생연합(준), 진보당 대전광역시당 이상 14개 단체이다.

아파트노동자 조직화 사업을 통해서 조직된 조합원은 공공운수노조 대전지역일반지부 경비관리지회에 2023년 현재 약 50여 명이 소속되어 있으며 자조모임과 공존하며 조직화 사업을 지속하고 있다.

[표 5-17] 대전본부 아파트 경비노동자 조직화 사업 주요 현황

시기	내용
2021년	- 2021.6월 [대전아파트경비노동자권리찾기사업단] 결성. - 2021.6~8월 대전지역 500세대 이상 275개 아파트에 근무하는 2,700여명의 경비노동자 실태조사 - 2021.9.29.~9.30 대전경비관리노동조합 창립. [대전아파트경비노동자권리찾기사업단] 결합. - 2021.10.5. 공동주택관리법 시행령 개정안 발효에 대한 <대전지역 경비노동자 입장 발표 기자회견> - 2021.10월 대전KBS 라디오 <5시N대세남>, 대전KBS 1TV <시사N대세남> '경비노동자편' 방송. - 2021.11.4. 아파트 경비노동자 등 공동주택 고용안정을 위한 긴급 간담회 (주최 : 대전광역시의회 산업건설위원회) - 2021.11.4. 공동주택 내 근로자 인권증진 및 상생을 위한 정책토론회(주최 : 대전광역시 유성구의회) - 2021.11.8.~11월말 경비노동자 고용안정을 위한 <행복한 아파트 공동체> 캠페인 - 2021.6월~12월 <대전아파트경비노동자 신문> 배포 / 경비노동자 1모임
2022년	- 2022.4월 <대전 대덕구 경비노동자 인권증진조례> 주민발의 운동 시작 - 2022.9월 대전 A아파트 경비노동자 대량감원 위한 규정 개정 반대 운동 - 2022.9월 지방선거 요구안 발표 기자회견 - 2022.12월 「대전 대덕구 경비노동자 고용안정 및 인권증진조례」 주민의 통과
2023년	- 2023. 3~4월 대전고용노동청의 B경비용역업체 임금체불 결정 후 대전 경비용역업체 전수조사 요구 - 2023. 6월 대전 대덕구 아파트 경비실 에어컨 100% 설치 달성 - 2023. 7월 청소, 경비, 미화 직종 용역회사(사회적기업) 설립 논의중

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

대전본부의 아파트경비노동자 조직화 사업은 노조와 노동센터뿐만 아니라 지역사회 운동단체가 결합한 캠페인 연합(coalition)(유형근, 2015: 2)의 형태를 띠었다. 즉, 단기간에 노동조합으로의 직접 조직화가 쉽지

않은 직종이라는 점에서, 지역사회에 아파트경비노동자 노동환경 문제를 알리고 시민들의 참여를 유도하는 캠페인에 중점을 두었고 조례 주민발의 운동 등 지역사회운동을 지향하였다. 이를 통해 노동조합 조직화에 우호적인 사회적 조건을 형성하고자 하였다. 이는 사회운동적 노조주의(social movement unionism)의 흐름과 관련이 있는 사례라고 볼 수 있다.

(3) 평가

아파트경비노동자는 일자리 특성상(job characteristic) 단기계약직·간접고용 비정규직 노동자이고, 인적 특성상(personal characteristic) 고령 노동자이므로 '조직하기 어려운 노동자(hard to organize workers)'로 볼 수 있다(우새롬·이창근, 2023: 62~63). 따라서 참여 및 가입의 부담이 상대적으로 적은 자조모임의 형태로 조직화가 시작되는 경향이 있었고 조직이 확대·변화하는 과정에서도 협(의)회와 같은 비노조적 조직으로 구성되는 경우도 상당수 발견됐다. 대전 지역과 같이 노동조합과 비노조적 조직이 교류하며 공존하는 사례도 있다. 또한, 노동센터들이 주체가 되어 조직화를 시작하는 경우가 많았고 시민사회단체가 결합하여 '사업단'을 꾸리는 경향을 보였다. 아파트경비노동자의 처우, 갑질 문제 등에 대한 사회적 관심이 높기 때문에, 비노조적 조직이 결합한 사회운동적 성격의 조직을 구성하는 것이다.

활동의 내용에 있어서도 경비노동자 한마당, '행복한 아파트 공동체' 캠페인 실시, 신문 발행, 지방자치단체와의 '사회적 대화/사회적 협약' 추진 등과 같이 홍보, 인식개선, 사회적 의제 만들기 등 비제도적이고 대중적인 활동을 펼치고 있다. 〈입주자대표회의-위탁관리회사-경비용역회사-경비원〉에 이르는 중층적 고용구조로 되어 있어서 사측과의 교섭이 어렵고 단체협약의 실효성 또한 보장하기 어렵다. 이러한 이유로 상생협약

등 비전통적 이해대변 활동에 초점을 맞추는 경향이 있다.

안타깝게도 아파트경비노동자는 위와 같이 정부, 제도, 노동조합, 사회운동단체 등 다양한 자원의 투여에도 불구하고 조직화 성과가 미미한 직종이다. 심층면접에 따르면 조직화 성과가 뚜렷하지 않기 때문에 담당자들의 피로도가 높고 자조모임 또는 사업단을 향후 어떻게 지속해 나가야 하는지에 대한 고민도 크다. 또한, 노동조합의 형태보다는 자조모임, 협의회 등 비노조적 형태로 유지되는 경우가 다수기 때문에 단체협약 등과 같은 제도적 성과가 부재하다. '조직화하기 어려운 노동자'인 아파트경비노동자 조직화 전략과 성공 사례의 발굴이 필요한 시점이다.

대전지역본부는 '자조모임-사업단-노동조합'의 공존, 즉 노동조합과 비노동조합의 공존을 선택한 사례이다. 노동조합의 결성에 있어서 사회운동단체의 역할이 컸다는 특징을 가지고 있고 사업단 활동에 사측이자 고객(주민)인 입주민을 적극적으로 참여시키는 전략을 취해 소기의 성과를 거둔 사례로 볼 수 있다. 다만, 단체협약 체결 등 노동조합의 역할에 대한 고민은 과제로 남아있다. 비제도적이고 대중적인 방식의 아파트경비노동자 조직화 사례는 지역에 밀착된 '동네' 노동자 조직화에 대입이 가능한 사례로서 의미가 있다.

4) 플랫폼 노동자 조직화

(1) 배경 및 경과

'디지털 플랫폼'을 매개자로 하여 노동력을 판매하는 다양한 형태의 플랫폼 노동자들이 빠르게 증가하면서 노사관계에서도 변화가 일어났다. 플랫폼 노동자들은 시간적·공간적 구속력의 약화, 노동시간과 비노동시간의 모호함, 임금노동과 비임금노동 경계의 모호함, 사용자 책임 주체의

모호함 등의 문제에 부딪히는데 이는 노동자 이해대변을 어렵게 만드는 요인으로 작동한다. 전통적인 노사관계를 기반으로 하는 단체교섭 체결이 어렵다는 점은 노동조합 가입을 어렵게 하는 요인으로 작동하지만, 최근 업체들의 연합체와의 단체교섭(초기업단위 교섭)을 실시하고, 단체협약이 지역 전체에 적용되게 하는(단체협약 효력확장) 사례도 발견되고 있다(라이더유니온 사례)(정흥준 외, 2019: 50; 이창근 외, 2018: 16~17).

민주노총은 이러한 플랫폼 노동을 산업 전환기의 새로운 불안정 노동 형태로 규정하고 우선 조직화보다는 플랫폼 노동에 대한 정책연구와 제도 개선 방안을 마련을 선행하였다. 전략조직화 사업 3기 이후인 2018년부터 플랫폼 노동자를 전략조직 사업 영역으로 설정했지만, 조직 내부적으로 플랫폼 노동에 대한 이해나 준비가 부족한 상태에서 출발해서 실태파악과 함께 플랫폼 노동 개념과 정의를 조직 내 통일시켜 나가는 작업부터 시작했다. 2018년 8월 8일 '플랫폼 노동의 확산과 노동조합의 대응' 집담회를 시작으로 유관 가맹조직과 플랫폼 노동 공동사업단 준비위원회를 만들었으며, 세부 사업으로 실태조사에 근거한 법제도 방안, 플랫폼 노동 관련 공동 의제 마련, 선전홍보 캠페인 등 기획 사업을 모색했다. 플랫폼노동자 단결권 보장을 위한 노조법 2조 개정도 활동 과제로 설정되었다. 2021년부터는 노동의 디지털화에 따른 플랫폼 노동자 조직화 사업을 산업 전환기 핵심 전략사업 영역으로 설정하고, 노동기본권 보장 의제와 연계하여 미조직전략실과 유관 부서 공동사업으로 추진했다.

(2) 현황 및 사례

플랫폼 노동자 조직화는 [표 5-18]과 같이 9개 지역본부가 실시하고 있다. '플랫폼 노동자, 배달노동자, 이동노동자' 등으로 명명하고 있고 퀵서비스 노동자 등 특정 직종을 목표로 한 사례(광주본부)도 있다.

플랫폼 노동자 조직화는 돌봄 노동자 조직화와 마찬가지로 산별·연맹 간 조직화 갈등이 존재하는 직종이다. 플랫폼 노동자의 인구가 급증하고 있고 청년 노동자를 조직할 수 있다는 특징이 있어, 여러 산별·연맹이 조직화에 뛰어들었기 때문이다. 따라서 지역본부에서는 직접 조직화 사업에 뛰어들기보다는 주로 선전전 등 조직화를 위한 홍보사업에 집중하는 모습을 보인다. 한편, 경기본부는 산별·연맹과 함께 '배달노동자전략조직팀'을 꾸려 협업하고 있다.

[표 5-18] 지역본부별 플랫폼노동자 전략조직화 사업 현황

지역	세부 내용
충북	특수고용 플랫폼노동자 권리보장 및 조직화 사업(2021)
경기	지역지부(고양·성남·북부) 중심 배달플랫폼 노동자 전략조직 사업(2021) 성남지역 플랫폼노동자 전략조직 사업(2022) 고양파주지역 배달플랫폼 전략조직 사업(2022)
대전	이동노동자 실태조사 및 선전전 등 전략조직 사업(2021) 배달노동자 실태조사 및 선전전 등 전략조직 사업(2022)
전북	플랫폼노동자 휴게실 방문 선전전(2022)
경북	플랫폼 노동자 전략조직 사업(2022)
울산	플랫폼 노동자 전략조직 선전전(2020)
서울	배달 노동자 전략조직 사업(2021)
광주	퀵서비스 노동자 이동노동자 쉼터 개설 등 전략조직 사업(2018) 플랫폼 노동자 실태조사 및 토론회 개최(2019)
전남	플랫폼노동자 찾아가는 실태조사 및 법률 상담(2022)

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

(가) 경기본부

경기본부는 2021년 지역지부(고양·성남·북부) 중심으로 플랫폼 노동자 조직화를 시작하였다. 2021년 고양파주지부와 서비스연맹, 진보정당이 공동으로 배달노동자전략조직팀을 결성하였다. 2022년 서비스연맹 배달

플랫폼노조 경기지부(경기북부지회)를 설립하였으며 현재까지 지역지부 중심의 전략조직화 사업을 이어가고 있다.

초기에는 경기본부의 제안으로 9개 지역지부 전체가 플랫폼노동자 전략조직화에 뛰어들었는데, 현재는 성남하남지역과 고양파주지역을 중심으로 진행되고 있다.

> "플랫폼 노동이 이제 점점 갈수록 확대되고 있고. 더더군다나 이게 플랫폼 노동자들이 노동권 사각지대에 놓여있는 그런 현실들을 고려하면서 자체적으로 결국에는 이제 우리 지역 지부에서 플랫폼 노동자를 조직하는데 역할을 해야 된다 라는 그런 필요성이 있었구요. 좀 더 솔직하게 말씀드리면은 처음 지역 지부에서 주문을 했다기보다는 경기도 본부에서 여기 배달 플랫폼 노동자들에 대한 조직사업 진행을 하자 하고 제안을 주셨던 거죠." (경기본부)

홍보물 배포, 고충 상담, 커피 및 필요 물품(양말) 제공, 기프티콘 제공 등 다양한 사업을 전개하며, 미조직 노동자 조직화 활동을 지속하고 있다. 내부적으로 조직간담회, 조직강화 워크숍, 조합원 교육, 라이더 정기모임 등을 실시하며 내부 조직력 강화에도 노력을 기울이고 있다. '배달노동자와 함께 하는 밥상' 사업 등 활동의 다각화도 꾀하고 있다.

(3) 평가

택배, 배달 등 플랫폼 부문도 돌봄 부문과 비슷하게 조직화를 둘러싼 산별·연맹 간 경쟁이 치열하다. 산업변화로 인한 조직화 확대 가능성이 크고 점차 직종도 늘어나고 있기 때문이다. 그러나 플랫폼 노동자는 특수고용노동자와 유사하게 법적으로 노동기본권을 보장받지 못하고, 사무실과 같은 정주공간이 없이 개별적으로 이동하면서 일하기 때문에 조직

화 성과를 내기 힘들다는 특징이 있다. 따라서 지역본부에서는 단기적 성과를 기대하기보다 장기적 관점에서 조직화 기반을 마련하는 활동에 초점을 맞추고 있다.

> “특고노동자 특성이죠. 더군다나 배달노동자들이 퀵서비스나 또는 심지어는 쿠팡이츠 이렇게 이런 것까지 다 이렇게 여러 가지를 세 가지 직업을 한다든지 심지어는 그 뭐죠. 대리기사까지. 그런 실정이어서 조직화가 만만치 않다 판단이 좀 되고. 장기적인 사업으로 좀 들어가야 되는...” (경기본부)

플랫폼 노동자는 산업구조 변화와 함께 앞으로도 늘어날 가능성이 큰 직종이지만, 노조로 조직화하기는 매우 어렵다. 지역본부는 관련 산별·연맹과 협력하여 조직화 활동을 전개하고 있지만, 대체로 선전전 등 홍보 활동에 집중하고 있다. 전통적인 고용계약이 아닌 매우 다양한 형식의 노무제공계약을 체결하고 있는 플랫폼 노동자의 속성에 부합하는 활동 방식의 개발이 필요하다. 또한, 산별·연맹 간 조직화 경쟁과 갈등이 벌어지고 있는 영역인 만큼, 지역과 중앙 차원의 적극적인 조정 노력이 필요하다.

5) 콜센터 노동자 조직화

(1) 배경 및 경과

콜센터는 1990년대 말 확산된 대표적인 간접고용, 저임금, 서비스업, 여성 일자리이다. 외주화된 고용형태로 인해 노동자 이해대변이 어려운 업종 중 하나이다. 콜센터 종사자는 제조업이 발달하지 않은 광역시에 많은데 서울(1위), 경기(2위)를 제외하고 부산, 광주, 대구, 대전 등에 집

중되어 있다. 콜센터 노동자 조직화는 2017년 '공공부문 비정규직 노동자 정규직 전환 정책' 시행 이후 공공부문 콜센터를 중심으로 본격화되었다고 볼 수 있다. 2019년 코로나19 팬데믹 국면에서 집단감염 사건이 연이어 발생했는데, 이는 콜센터 노동자의 열악한 노동환경을 부각시켜 콜센터 노동자 조직화의 정치적 기회를 제공했다(우새롬·최인이, 2022: 308~309).

총연맹은 2021년과 2022년 기획조직화 사업 대상 중 하나로 '콜센터'를 설정하였다. 이에 따라 콜센터 종사자가 많은 지역인 서울본부와 대전본부에서 콜센터 노동자 전략조직화 사업을 진행하였다. 공공부문 콜센터가 많은 서울의 경우 공공부문 콜센터를 중심으로 조직화가 이루어졌고 대전은 민간부문 콜센터가 밀집된 지역적 특성에 따라 민간부문 콜센터 조직화가 활발히 이루어졌다. 부산과 대구지역의 경우는 아직 지역본부가 결합하지 않고 산별·연맹 지역조직 차원에서 콜센터 노동자 조직화가 진행되고 있다.

총연맹은 공공운수노조, 민주일반연맹, 사무금융연맹, 서비스연맹과 함께 '콜센터노동자 공동대응사업단'을 결성하여, 노동환경·건강권 실태조사, 공동 캠페인, 수련회 등의 활동을 지속하고 있다.

(2) 현황 및 사례

지역본부의 콜센터 노동자 조직화 사업은 그다지 활발하지는 않다. 다만, 서울과 대전에서 콜센터 노동자 조직화 사업이 일정하게 진행되었고, 성과도 두드러지게 나타났다. 서울은 가장 먼저 콜센터 조직화를 시도하였던 지역으로 공공부문 콜센터를 중심으로 조직화를 활발히 진행하고 있다. 대전은 일종의 후발주자로서 금융권 등 민간부문 콜센터를 중심으로 조직화 성과를 거두고 있다. 특히, 대전본부는 2021년부터 콜센터 전

략조직화 사업을 진행했는데, 지역에서 가장 주요한 전략조직화 사업 중 하나로 성장했다.

[표 5-19] 지역본부별 콜센터노동자 전략조직화 사업 현황

지역	세부 내용
서울	콜센터 노동자 집중 조직화(2021)
대전	콜센터 노동자 집중 조직화(2021~2023)

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

(가) 대전본부

대전의 콜센터 노동자 전략조직화 사업은 '공공부문 비정규직 노동자 정규직 전환' 정책과 코로나19 팬데믹 집단감염 사건이라는 정치·사회적 배경에 따라 2018년~2020년 설립된 공공운수노조 대전지역일반지부 국민은행콜센터 3개 지회(그린CS, 효성ITX, 제니엘)가 기반이 되었다.

대전은 콜센터(컨택센터) 보조금 지원을 골자로 하는 「대전광역시 컨택센터 육성 및 유치에 관한 조례」가 있어서 콜센터와 콜센터 노동자가 많다는 지역적 특성이 있다. 여기에 초동주체가 이미 형성되어 있다는 점을 기반으로 대전본부는 2021년부터 현재까지 콜센터 노동자 전략조직화 사업을 실시하고 있다. 국민은행·하나은행 등 민간부문 용역회사 콜센터와 중소기업통합콜센터·대전시청 등 공공부문 콜센터를 조직화하여 2023년 7월 현재 14개 지회 약 1,600명의 조합원이 가입해 있다. 이들은 대부분 초동주체라고 할 수 있는 국민은행 콜센터지회가 있는 공공운수노조 대전지역일반지부에 가입해 있다.

"콜센터 같은 경우는 대전이 다른 지역보다 많이 밀집지역이다 보니.. 그리고 이제 우리.. 제가 전략조직사업하기 전에 우리.. 지금은 부본부장님

이시지만 콜센터 노동조합(공공운수노조 대전지역일반지부 그린CS지회)을 설립을 하셨고 그 계기로 이제 우리도 서로 콜센터는 서로 만나면서 이렇게 또 조직사업을 하게 된 거고." (대전본부)

대전의 콜센터 지회들은 동일 원청의 여러 지역별콜센터(서울, 세종, 부산 등)인 경우가 많았다. 대전의 콜센터 조직화가 활발하다 보니 대전센터가 초동주체가 되는 경우가 많았기 때문이다. 국민은행, 하나은행, 현대CNR 콜센터 지회들이 여기에 해당한다. 그 중 현대CNR 콜센터는 서울 2곳, 대전, 부산에 콜센터가 있고 약 750명의 조합원이 대전 콜센터 지회에 가입하고 있다.

대전본부는 공공운수노조 대전지역일반지부, 민주일반연맹, 사무금융연맹 등과 함께 '콜센터 연대회의'를 구성하여 운영하고 있다. 공공부문 콜센터 노조가 중심이 되는 다른 지역과는 달리 대전은 조직화가 더욱 어렵고 노조가입 동기도 미약한 민간부문 콜센터 노조가 다수 조직되었다는 점이 특징이다.

대전 콜센터 노동조합 활동은 크게 1) 콜센터 연대 투쟁, 2) 공동교섭·공동 협의 시도, 3) 지역사회 캠페인으로 나눠볼 수 있다. 조합원과 지회의 규모가 크기 때문에 타 콜센터들과 공동 파업을 하는 사례가 있다. 특히, 동일 원청과 위·수탁(도급) 계약을 체결한 여러 지역의 콜센터가 함께 조직되어 있기 때문에, 용역회사들과의 공동 교섭·공동 협의를 시도하기도 하였다. 또한 [표 5-20]과 같이 지역사회 주민들의 참여를 극대화할 수 있는 주민발의 형식의 「대전광역시 콜센터 감정노동자 보호·지원에 관한 조례」 제정 운동 등 활발한 지역사회 캠페인을 벌이고 있다.

[표 5-20] 대전본부 콜센터 노동조합 주요 활동 내용

1. 콜센터 연대 투쟁	국민은행과 하나은행 연대 총파업(1일, 600여 명 참여) 콜센터 노동자 공동행진 콜센터노동자 결의대회 '콜센터 연대회의' 소속 콜센터 노동조합과 연대 선전전과 투쟁
2. 공동교섭 · 공동협의	국민은행 3개 용역회사와 3개 지회가 공동교섭 및 공동협의 진행(교섭 결렬)
3. 지역사회 캠페인	2022년 11월 「대전광역시 콜센터 감정노동자 보호·지원에 관한 조례」 주민발의 청구(9,825명 주민 참여) - 콜센터노동자 권리찾기 공동캠페인 - 콜센터 상담 전용 전화번호 구축, 선전전, 노동조합 설명회 등

[표 5-21] 「콜센터 감정노동자 보호·지원 조례」 주요 내용

- 콜센터 노동자들에 대한 금지행위 명시 - 고객의 폭언 등으로 인한 건강장해 예방조치 및 보호조치 - 휴게시간, 휴게공간 마련 - 병가 및 안전 휴가 보장 - 콜센터 감정노동자의 근로환경 개선과 인권증진을 위한 추진사업 - 콜센터감정노동보호센터의 설치 - 매년 1회 이상 실태조사

(3) 평가

'공공부문 비정규직 노동자 정규직 전환 정책' 이후에도 콜센터 노동자는 여전히 용역·도급회사를 통해 간접고용되어 있는 경우가 많다. 하나의 원청(공공부문, 민간부문)이 여러 용역·도급회사와 계약을 맺고 상담 노동자를 고용하고 있는 구조다. 정규직 전환된 상담 노동자의 경우에도 별도의 자회사를 설립하여 고용조건이 개선되지 않은 경우가 많다.

콜센터는 40~50대 여성이 다수를 차지하는 직종으로 조직화가 어려운 직종 중 하나이다. 현재 정규직이나 무기계약직이라고 하더라도 원청과 하청업체가 위수탁 계약을 대게 3년마다 반복하므로 고용불안정성이 존

재하기 때문이다(조돈문 외, 2022:3~4).

콜센터 노동자 조직화는 동일한 원청을 두고 있는 여러 용역·도급회사의 상담 노동자가 차례로 노동조합에 가입하여 큰 규모의 노동조합을 형성한다는 특징이 있고(예: 국민은행콜센터 7개 지회(용역회사별), 약 600명), 원청 소재지의 콜센터 노동조합에 전국에 분포한 용역회사 상담 노동자들이 가입한다는 특징이 있다(예: 현대C&R콜센터지회(대전), 서울·대전·세종·부산 소재 조합원 가입).

> "최근에 조직된 데가 현대 하이카하고 현대 CNR이라고, 조직이 됐는데 여기 자회사에요. 하나의 회산데. 센터가 부산, 세종, 서울 7개, 8개 나뉘어 있다 보니까. 먼저 대전에 저희가 선전전을 하다 보니까 대전 현대 CNR, 현대 하이카가 가입을 했는데 알고 보니 세종에도 있고 서울에도 있고 부산에도 있고 하니까 선전전을 하러 가지 않을 수가 없는 거예요. 과반 노조를 만들기 위해서." (대전본부)

콜센터 조직화는 여전히 공공부문 중심으로 이뤄지고 있고 대전본부가 드물게 민간부문 중심으로 콜센터 조직화 성과를 내고 있다. 심층 면접에 따르면 광역시의 지역본부 중심으로 콜센터 전략조직화 계획을 가지고 있다.

대전본부의 경우에는 3년에 걸쳐 꾸준하게 진행된 전략조직화 사업으로 약 1,600명의 조합원이 가입하였다는 큰 성과를 도출하였다. 하지만, 상급단체(공공운수노조)나 총연맹으로부터 충분한 예산 배정이나 인력 배치가 이루어지지 못할 경우, 지속가능성이 문제시될 수 있다. 이에 대한 총연맹과 산별·연맹의 적극적 대책 마련이 고민될 필요가 있다.

6) 이주노동자 조직화

(1) 배경 및 경과

이주노동자 연대체와 관련하여 역사적으로 살펴보면, 1995년 네팔 산업연수생들의 농성을 지원했던 상담소와 지원단체가 결성한 '외국인노동자대책협의회(이하 외노협)'가 최초의 이주노동자 이해대변조직이라고 볼 수 있다. 민주노총도 외노협 결성과정에 참여했지만, 오래지 않아 시민단체와 종교단체 중심으로 운영되었다. 외노협 활동가들이 이주노동자들과 함께 2000년 '이주노동자 노동권 완전 쟁취와 이주·취업의 자유 실현을 위한 투쟁본부(이노투본)'을 결성하였고, 이 단체는 2001년 서울경인지역 평등노동조합 이주노동자지부 결성으로 이어졌다. 그 이후 서울경기인천 이주노동자 노동조합(MTU)과 성서공단노동조합이 결성되었다. 한편, 건설노조와 금속노조 등 산별노조에서도 이주노동자 조직화가 시도되었다(김그루 외, 2014: 1~2). 현재는 이주노조와 성서공단노조 등을 중심으로 이주노동자가 조직되고 있다.

이주노동자 조직화는 전략조직화 사업 2기(2010~2013)부터 조직화 대상으로 선정되었지만, 조직화 성과는 여전히 미미하다. [표 5-22]와 같이 몇몇 지역본부에서 이주노동자 전략조직화를 시도하였는지만, 소규모 사업장에서 일하는 경우가 많고, 의사소통이 원활하지 못해, 노동조합 조직화의 성과는 미미했다.

제주본부는 총연맹 차원에서 이주노동자가 전략조직화 사업 대상으로 선정되기 이전부터 이주노동자가 많은 지역적 특성으로 인해 조직화 사업을 고민해왔다. 현재는 '제주에서부터 모든 노동자의 민주노총 실현'이라는 구호 아래, 전략조직국과 정책기획국이 공동으로 5인 미만 사업장 조직화와 이주노동자 조직화 사업을 진행하고 있다.

(2) 현황 및 사례

이주노동자 조직화는 [표 5-22]와 같이 5개 지역본부에서 시도하고 있다. 하지만, 이주노동자의 급격한 증가와 높은 사회적 관심에도 불구하고 이주노동자 조직화 시도는 여전히 미미하다. 언어 문제 등 조직화 장벽이 매우 강하게 존재하기 때문이다. 이주노동자 조직화는 금속노조와 건설노조에서 부분적으로 이뤄지고 있고, 주요하게는 이주노조를 중심으로 조직되고 있다.

[표 5-22] 지역본부별 이주노동자 전략조직화 사업 현황

지역	세부 내용
대구	이주노동자 인권 연대체 사업, 문화교실 등 이주노동자 전략조직 사업(2018~2019)
인천	이주노동자 전략조직 사업(2021)
경기	경기이주공대위(경기지역 이주노동자 공동대책위원회) 사업 강화 등 이주노동자 조직 사업(2018~2019)
경남	이주노동자상담법률학교(2018~2019)
제주	서귀포지역 이주노동자지원센터 설치를 위한 기초사업(2021) 이주노동자 무료상담소 운영, 노동권 보장을 위한 기초사업(2022)

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

(가) 제주본부

제주는 지역의 임금노동자 대비 이주노동자 비율이 가장 높은 지역이다. 다른 지역의 경우 공단을 중심으로 이주노동자들이 일하고 있는 반면, 제주의 경우 1차 산업(수산업, 양식업장, 농업), 2차(공업-감귤 착즙공장), 3차 서비스업에 이르기까지 다양한 산업에 이주노동자들이 분포해 있다. 제주본부는 2018년 지역본부의 전략조직화 사업이 시작될 무렵부터 이주노동자 조직화에 관심을 가졌고 2021년과 2022년에 이주노동자

를 대상으로 전략조직화사업 진행하였다. 노동조합 조직화까지는 아직 이어지지 못하였으나 국가별 모임 중심으로 네트워크를 유지하는 단계에 있다. 다양한 국가의 노동자들을 위한 통역 자원이 없어 소통에 한계가 있고 다른 국적의 이주노동자들 간에도 소통이 어렵다는 점이 이주노동자 조직화 문제 중 하나로 꼽힌다.

> “일단은 지금은 약간 시작하는 단계라고 저는 이제 좀 판단을 하는데 국가별로 모임들이 있거든요? 그런 모임들에 가서 지금은 이제 저희가 통역이나 이런 게 별로 잘 안되니까 네팔 노동자들 중심으로 해서 명절 행사를 한다든지 또 얼마 전에 네팔 대사관에서 제주도에 있는 사람들이 대사관 업무를 보기 힘드니까 대사관에서 내려와서 대사업무를 주말에 와서 해주는 그런 게 있었는데 그 장소 협조가 와서 이제 제주본부에서 영사관으로 와서 대사가 와서 인사하고 근데 그때 보니까 이제 또 네팔에서 대사업무를 보러 온 사람만 100명이 넘더라고요. 그래가지고 대사관 측에서도 이렇게 많이 있을 줄 몰랐다 제주에.” (제주본부)

주로 이주노조의 도움을 받아 제주 나오미센터(Naomi Center, 천주교 제주교구 이주사목센터)와 결합하여 이주노동자와의 네트워크를 유지하고 있다. 간담회, 노동법 교육 등을 진행하는 과정에서 이주노동자가 이주노조에 가입하는 성과가 있었다. 현재 이주노조 제주본부 설립을 고민 중에 있다.

2023년 전략조직화 계획으로 미조직 중소영세, 비정규, 이주노동자 권리보장과 처우개선을 위한 실태조사(TF) 및 정책과제 공론화 등이 있다.

[표 5-23] 제주본부 이주노동자 전략조직화 주요 활동

시기	내용
2021년	① 민주노총 이주노조 초청 간담회 〈이주노동자 조직화 사업 어떻게 해야 하는가?〉 ② 이주노동자 노동조합 지역 순회 노동교육 (이주노조 주최) ③ 제주지역 이주단체 간담회 〈제주지역 이주노동자 조직화 사업 어떻게 해야하는가?〉 ④ 네팔 공동체 추석 명절 행사 장소 지원 ⑤ 이주노동자 노동상담
2022년	① 이주노동자 상담체계 마련을 위한 이주노동자 지원단체 네트워킹 ② 이주노동자 인권침해 관련 상담 및 지원 체계 마련 ③ 공연예술비자 이주노동자 인권침해 대응(노동부에 진정, 기자회견 진행, 고용노동부 면담, ④ 총연맹-제주본부-이주노조 간담회 및 “찾아가는 이주상담교육” 진행 ⑤ 제주지역 네팔노동자 「노동법 기초」교육 ⑥ 총연맹 이주상담학교 교육 참여 ⑦ 네팔 공동체 명절 행사 장소 지원 ⑧ 6개 언어로 된 상담링크와 리플렛 배포(대면상담시 도내 이주노동자지원센터 등과 연계하여 상담 진행)

자료: 민주노총 내부자료 바탕으로 저자 작성

(3) 평가

한국 내 이주노동자의 증가에도 불구하고 이주노동자 조직화는 여전히 미미하다고 볼 수 있다. 심층면접에 따르면 여러 지역본부에서 이주노동자 조직화의 필요성을 인식하고는 있지만 실제로 시행하지는 못하고 있었다. 실태조사 등을 통해서 조직화를 하기 위한 기본적인 정보를 모으기 어렵고 언어 장벽 문제가 있기 때문이다.

최근에는 1차, 2차 산업 뿐만 아니라 식당 등 3차 산업에까지 이주노동자 채용이 활성화되어 있고 건설현장에는 이주노동자의 비율이 높아지고 있다. 한국의 이주노동자들은 지역의 커뮤니티를 만들어 활동하는 경우가 많기 때문에 제주본부와 같이 지역의 커뮤니티와 먼저 네트워크를

형성하는 것이 특징이다. 모임의 장소를 제공하거나, 노동법 교육, 법률 상담 등을 통해서 조직화 기반을 조성하는 것이 주요한 활동이라고 볼 수 있다.

최우선적으로 언어 장벽 문제를 해결하기 위해서 중앙 차원의 적극적 대책과 지원이 필요하다. 다국어 자료를 만들어 배포하고 각국의 언어를 구사할 수 있는 담당자를 채용하거나 외부의 인력을 적극적으로 활용하는 것 등이다. 지역의 다문화가정지원센터와 업무 협약을 맺고 외국어 구사 가능 담당자와 협업하는 등의 방안도 있을 수 있다. 또한, 금속노조와 건설노조와 같이 내국인 노조에서 동일 직종의 이주노동자를 조직화할 필요가 있다. 지역본부가 지역의 이주노동자 커뮤니티와의 네트워크를 형성하는 조직화 기반 조성의 역할을 담당할 수 있다.

Ⅵ. 지역본부 전략조직화를 둘러싼 쟁점 검토

본 절에서는 지역본부 전략조직화 활동 과정에서 제기되었던 주요 쟁점을 검토하여, 향후 새로운 방향 정립을 위한 논의의 근거를 제공하고자 한다. 이하에서는 ① 지역본부-산별·연맹 지역조직 소통체계 ② 산별·연맹 간 조직화 경쟁 및 갈등 관리 ③ 지역본부 직가입 또는 직할노조 문제 ④ 전략조직화의 질적 성과에 대한 인식 ⑤ 전략조직화 사업에서 지역본부 역할 등을 중심으로 살펴보도록 한다.

1. 지역본부-산별·연맹 지역조직 소통체계

지역본부가 전략조직화 사업을 진행하는 데 있어, 가장 중요한 사항 중 하나는 산별·연맹 지역조직과의 관계이다. 이는 민주노총 가입이 산별·연맹을 통해서 가능하다는 형식적인 이유뿐만 아니라, 재정과 인력 등에서 지역본부 자원은 한계가 있어서 효과적 사업 수행을 위해서는 산별·연맹 지역조직과의 협업이 필수적이기 때문이다.

> "지역본부에서 '올해 우리가 이런 미조직전략조직사업들을 하겠습니다'라고 해봤자 사실 거기에 붙어주는 산별·연맹들이 없거나 그 조직 대상이 되는 산별·연맹들이 같이 움직여주지 않으면 하등에 소용이 없는 거거든요." (전북본부)

지역본부는 전략조직화 사업의 효과적 전개를 위해서는 어떻게든 산별·연맹 지역조직과 소통체계를 형성해야 한다. 이와 관련하여, 대체로 세 가지 형태가 발견됐다.

첫째, 미조직특위 등 다양한 명칭의 위원회를 통한 조직적 소통체계를 구축하여, 산별·연맹 지역조직과 소통하는 사례이다. 전략조직화 사업을 담당하는 위원회 체계를 두고 있는 지역본부는 12곳이다. 다만, 형식적으로 위원회가 구성되어 있다고 하더라도, 실질적으로 운영되지 않은 곳도 상당히 많았다.

둘째, 사업단, TF 등 특정한 전략조직화 사업과 관련된 산별·연맹 지역조직들과 사안별 협업 체계를 구축하는 경우다. 돌봄사업단 등이 대표적이다. 다만, 공단조직화와 관련된 노동자권리찾기사업단은 지역별로 사회운동단체도 함께 참여하는 경우가 많다.

[표 5-24] 산별·연맹 지역조직 설치 현황

지역	건설	공공운수	공무원	교수	금속	대학	민주여성	민주일반	보건의료	비정규교수	사무금융	서비스	언론	전교조	정보경제	화학섬유
강원	○	○	○	○	△	-	-	○	○	-	△	○	△	○	-	-
경기	○	○	○	○	○	○	-	○	○	-	○	○	-	○	-	○
경남	○	○	○	○	○	○	-	○	○	○	○	○	○	○	-	○
경북	○	○	○	-	○	○	-	○	-	-	△	○	-	○	-	-
광주	○	○	○	△	○	-	-	△	○	-	○	○	○	○	-	△
대구	○	○	○	-	○	○	-	△	○	○	○	○	-	○	-	-
대전	○	○	△	-	○	○	-	△	○	-	△	○	△	○	-	△
부산	○	○	○	-	○	○	-	○	○	△	○	○	△	○	-	△
서울	○	○	○	-	○	○	△	○	○	-	○	○	○	○	△	○
세종충남	○	○	○	-	○	○	-	△	○	-	△	○	○	○	-	○
울산	○	○	○	-	○	○	-	○	○	-	△	○	○	○	△	○
인천	○	○	○	-	○	○	-	○	○	-	○	○	○	○	○	△
전남	○	○	○	-	○	-	-	△	○	○	○	○	-	○	○	○
전북	○	○	○	-	○	-	-	○	○	-	△	○	○	○	-	○
제주	○	○	○	-	△	△	-	○	-	-	△	○	○	○	-	-
충북	○	○	○	-	○	○	-	○	○	-	○	○	-	○	-	○

셋째, 필요시 담당자 회의를 소집하는 임의적 소통방식이다.

지역본부별로 산별·연맹 지역조직과 소통방식은 차이가 있었지만, 어떤 형태라 하더라도 산별·연맹 지역조직과의 실질적이고 효과적인 협업체계가 구축되고 있는가는 미지수다.

"미조직담당자 회의도 (...) 산별의 내 대상이 아니면 (...) 관심도가 너무나 많이 떨어지기 때문에 사실 결합력이 계속해서 약화될 수밖에 없었던 게 있고." (전북본부)

요약하면, 전략조직화 사업과 관련하여, 지역본부는 산별·연맹과의 관계를 중요시하고 다양한 소통체계를 구축·운영하고 있지만, 어느 정도 실내용을 갖추고 있는가는 지역에 따라 차이가 있는 것으로 평가된다.

2. 산별·연맹 간 조직화 경쟁 및 갈등 관리

조직화를 둘러싼 산별·연맹 간 갈등과 경쟁은 지역에도 중요한 현안으로 대두되고 있었다. 이에 대한 지역본부의 인식 및 해결책 모색은 지역에 따라 차이가 있었다. 즉, 일부 지역본부는 중앙과 비슷한 수준으로 인식하고 있었지만, 일부 지역본부는 "지역에 내려오면 그것(갈등)은 조금 덜 해지고 충분히 할 수 있는 얘기 하고", 조정할 수 있는 "여지도 많이 가지고"(전북) 있다고 평가했다. 즉, 지역의 특수성에 근거해 관리 가능한 수준으로 인식했다. 물론, 돌봄, 플랫폼, 택배 등 중앙 차원에서 조직화 경쟁·갈등이 있는 부문은 지역에서도 발생할 개연성이 높지만, 상당수 지역본부는 다양한 방식으로 산별·연맹 간 조직화 경쟁·갈등을 조정·관리하고 있는 것으로 평가된다. 갈등을 조정·관리하는 방식은 대체로 두 가지로 나타났다.

첫째, 지역적 특수성이 반영된 비공식적 네트워크를 활용하는 경우다. 조직화 경쟁·갈등도 "거의 다 동네 사람들이라 한 다리 건너면 다 아는 사람들"(전북)이어서, "그런 얘기들도 술도 한 잔씩 하고 이렇게 만나서

풀 수 있는 여지"(세종충남)가 있다.

> "지역사회의 특성이 있어서 아무리 그렇더라도 선을 넘어서 서로 죽일 놈이러진 않더라고요. (...) 뒤에서 이런저런 소리가 들리면 그냥 (...) 뒤에서 그냥 말하고 마는 거지. 굳이 그걸 가지고 뭐 공문 오가고 (...) 이러지는 않는." (충북본부)

둘째, 같은 산업·업종이라도 산별·연맹 지역조직 간 자율적 또는 암묵적으로 조정·묵인하는 방식이다. 이미 조직화된 부문은 제외하고, "신규 조직화 관련해서는 (...) 겹치는 부분은 그냥 알음알음 서로 기분 나쁘지 않을 정도"로(충북) 조정한다. 예를 들어, 동일한 돌봄 부문이라고 하더라도, 요양보호사와 보육대체교사 등 직종을 구분하여 산별·연맹 지역조직 간 조정을 하기도 한다.

셋째, 전략조직화에 있어서 지역본부의 역할을 철저하게 산별·연맹 간 갈등의 소지가 없는 부문으로 한정하거나, 일반적인 노동조합 가입 캠페인 등 포괄적인 활동에 집중하는 방식이다. 공단 전략조직화를 거의 모든 지역본부에서 수행하고 있는데, 이는 2기 전략조직화 시기부터 총연맹이 집중해왔던 부문이라는 이유도 있지만, 산별·연맹 간 조직화 갈등이 없는 영역이라는 이유도 크다.

> "가맹 간에 조직 갈등이나 (...) 그것 때문에 사실 조심스럽기도 해요. 어디를 지원하고 어디를 안하고 이런 것도 그러니까 가능하면 거기에 나서지 않는다. (...) 공동의 밑받침이 될 수 있는 거를 한다. 이런 게 기본 있는 것 같아요." (울산본부)

요약하면, 조직 대상 중복으로 인한 산별·연맹 간 경쟁과 갈등은 지역에서도 빈번하게 발생하고 있으며, 이에 대해 지역적 특수성에 기반한

비공식적 네트워크 활용과 산별·연맹 지역조직 간 자율적 조정과 묵인, 산별·연맹 간 갈등이 없는 부문과 일반적 조직화 활동에 집중하는 방식 등을 통해 조정하려는 지역본부의 노력이 없는 것은 아니지만, 조직 간 갈등은 중앙과 지역 간 상호 연동되는 경우가 많기 때문에, 결국 중앙 차원의 해법 모색이 필요하다.

3. 지역본부 직가입 노조 또는 개별가입 중심 직할 노조

「지역본부 운영 규정」 (2021년 12월 21일 제2차 중앙위원회) 제4조는 지역본부 조직 구성에 대해서 정의하며, 직가입 노조를 2년 이내로 한시적으로 인정하는 규정을 두고 있다.

다만, 지역본부 운영위원회가 가맹조직 가입시기를 조정할 수 있는 여지를 두고 있다.[66] 2023년 현재, 지역본부 직가입 노조는 [표 5-25]와 같이 31개 노조 1,801명의 조합원이 지역본부에 직가입 되어 있다.

---

66) 제4조(구성) 지역본부는 다음 조직으로 구성하며, 제1호와 제2호에 해당하는 조직은 지역본부에 의무적으로 가입한다.

1. 민주노총 가맹조직인 산업별 노동조합에 가입한 단위노동조합 및 본조가 다른 지역에 있는 단위노동조합의 지부(지회, 분회)
2. 민주노총 가맹조직인 전국 규모의 산업별 노동조합의 지역조직(본부, 지부, 지회, 분회)
3. 민주노총 가맹조직인 산업별 노동조합에 가입하지 않았다고 하더라도 지역본부에 가입하고자 하는 단위노동조합 또는 지부(지회, 분회) 단, 이 경우 지역본부는 지역본부에 가입한 당해 조직이 2년 이내에 관련 가맹조직으로 가입하도록 조치한다. 또한 현재 지역본부에 가입되어 있는 단위노동조합 또는 지부(지회, 분회)의 경우 이 규정이 통과된 이후 2년 이내에 관련 가맹조직으로 가입하도록 조치한다.
4. 지역본부 운영위원회 결정에 의거하여 가맹조직의 가입시기를 조정할 수 있다.

[표 5-25] 지역본부의 직가입노조 현황

지역본부	노조수(지부/지회)	조합원 현황						전임(상근) 간부	확대간부(단위대의원포함)
		전체	여성	비정규직	39 세 이하	이주노동	평균연령		
강원	5	693	46	678	1	500	--	6	53
경기	無								
경남	無								
경북	無								
광주	無								
대구	2	57	18	3	5	0	47	1	9
대전	1	22	15	2	7	0	43	0	0
부산	1(6)	594	263	0	120	0	45	3	70
서울	1(6)	44	16	4	7	0	50	5	13
세종충남	4	83	37	0	23	0	50	1	15
울산	無								
인천	無								
전남	1	60	--	--	--	--	--	--	--
전북	無								
제주	3(5)	162	118	20	20	0	48	--	--
충북	1	86	86	76	16	0	48	0	8
총계	31	1,801	599	783	199	500	46 세	16	168

자료 : 2023년 정기대의원대회 자료

한편, ‘지역본부 직가입 노조’ 중 지역본부가 특정한 목적을 위해 설립·운영하고 있는 노동조합이 있는데, 여기서는 이를 ‘지역본부 직할 노조’로 개념화한다. 특정한 목적이란 대체로 중소·영세 사업장 노동자 조직화를 촉진하기 위해 개별 조합원 가입을 적극적으로 허용하는 조직형태를

말한다.

이런 취지에 걸맞은 대표적인 지역본부 직할노조로는 세종충남본부의 희망노조(2021년 설립), 전북본부의 미소유니온(2019년 설립), 전남본부의 중소사업장연대노조(2021년 설립)가 있다. 이들 노조 조합원은 영세 주류 회사 등 작은사업장 노동자로 구성되어 있다.

[표 5-26] 지역본부 직할노조 대표 사례

① 희망노조(2021년 설립) - 세종충남본부 직할 노조 - 모든 노동자의 노조할 권리를 위해 설립. 개별가입을 원칙으로 함. - 본래 취지에 맞게 작은사업장 노동자의 개별가입이 확대되지 않고 있음. - 작은사업장 출신 조합원은 10여 명에 불과함. ② 미소유니온(2019년 설립~2023년 해산) - 전북본부 직할노조로 2019년 설립되었지만, 2023년 해산. - 중소·영세 사업장 노동자 노조할권리 촉진을 위해 설립 - 30여 명의 조합원으로 구성되어 활동하다가, 2023년 해산함 ③ 중소사업장연대노조(2021년 설립) - 전남본부 직할노조 - 목재, 학교, 지역의 발달장애인평생교육지원센터 등 다양한 부문 조합원이 가입되어 있음 - 조합원 확대가 어려움 - 지역본부 역량의 제약으로 인해 운영상 곤란함이 가중되고 있음

먼저, 지역본부 직가입 노조에 대한 조직적 정비는 대체로 일단락된 것으로 평가된다. 현행 규약상 신규 노조를 산별·연맹에 가입시키지 않고 지역본부가 직접 관장하는 직가입 노조 운영은 한시적으로 2년까지 가능하다. 대표적인 지역본부 직가입 노조였던 지역일반노조, 희망연대노조, 대구성서공단노조가 각각 민주일반연맹, 공공운수노조, 금속노조 등으로 가입을 완료했다. 2023년 현재 16개 지역본부 중 아직 직가입 노조가 남아있는 곳은 9곳이다. 이 중 일부 노조는 지역본부가 관련 산별·연맹으로

가입하도록 권고함에도 여러 가지 이유로 지역본부에 남아있는 경우도 발견된다.

한편 지역본부가 목적의식적으로 직접 관장하는 노동조합을 설립하여 운영하는 경우가 있다. 이를 지역본부 직가입 노조와 구분하여 지역본부 직할 노조로 개념화한다. 즉, 지역본부 직할 노조는 단순히 민주노총에 가입하는 형식적 경로로 지역본부를 선택한 것이 아니라, 지역본부가 특정한 목적을 달성하기 위해 설립·운영하는 노조를 말한다. 대표적으로 세종충남본부의 희망노조, 전북본부의 미소유니온, 전남본부의 중소사업장 연대노조를 들 수 있다. 지역본부 직할 노조는 대체로 두 가지 특징을 지닌다.

하나는 사업장 단위 가입을 전제로 하지 않는 개별 노동자 가입을 불가피한 것으로 인정하고 있다는 점이다. 특히 중소영세 사업장 노동자는 사업장 단위 노조 건설이 매우 어렵기 때문에, 개별로 가입하는 것이 불가피하다는 인식이다.

> “이제 미조직이 작은 사업장만 있잖아요. 작은 사업장을 좀 담아내 보겠다라는 (...) 취지로 시작을 했고.” (전북본부)

> “아주 영세하거나 개별 조합원들 (...) 이런 노동자들은 산별들이 받더라도 형식적으로 받아서 자체 무너지든가 아니면 그조차도 (...) 받지 못하는 노동자들에 대한 고민이 제일 많이 있었죠.” (세종충남본부)

다른 하나는 세 군데 모두 설립 취지의 타당성과는 별개로 실제 운영상 심각한 곤란을 겪고 있다는 점이다. 전북본부 미소유니온은 이미 2023년 해산했다. 세종충남본부의 희망노조도 중소·영세 사업장 소속 개별 조합원은 10명 미만에 불과해 조직 유지에 어려움을 겪고 있다. 전남본

부의 중소사업장연대노조는 그나마 운영은 되고 있지만, 조직이 활성화 되고 있다고 평가하기는 어렵다.

한편, 지역본부 직할 노조의 설립 필요성으로 가장 중요하게 강조되는 사항은 개별 조합원 가입이 가능하다는 점인데, 개별가입 이후 해당 조합원의 이해 대변을 어떻게 할 것인가의 문제가 공통적으로 제기되었다. 왜냐하면, 개별가입의 경우 사업장 단위 조직이 없거나 소수여서 전통적인 이해대변 방식인 단체교섭이 어려움을 겪기 마련이기 때문이다. 1명만을 위한 단체협약을 체결할 수는 있지만, 모든 개별 조합원을 위한 단체교섭과 협약을 체결하기에는 역량이 매우 제한적이고 비효율적이기 때문이다. 이를 극복하기 위해서는 지역 또는 업종 단위 초기업교섭과 협약 체결이 필요한데, 이는 교육공무직, 건설노동자 등 소수 업종과 직종을 제외하고는 아직 현실적이지 않다. 단체교섭을 통한 전통적 이해대변 방식이 어렵다면, 대안적 이해대변과 활동 방식이 개발되어야 하는데, 이를 지역본부에서 감당하기에는 역부족이다.

> “실컷 모아놓고 맨~날 그 민원 (...) 해결하는 것으로 다 활동하면 사실 그게 의미가 있냐 이런 거예요. (...) 다른 대안을 구체적으로 설립하지 못하면, (...) 안 가는 게 맞다. 괜히 허튼 희망만 주고.” (전북본부)

한편, 일부 산별·연맹은 개별 조합원의 가입이 규약상 불가능한 것은 아니지만, 실제 그렇게 되기까지는 현실적인 문제를 넘어야 한다. 즉, 산별·연맹 지역조직의 역량은 지역본부보다 열악한 경우가 대부분이며, 이런 상황에서 지역본부도 감당하기 어려운 개별 가입 조합원의 이해대변을 산별·연맹 지역조직에서 하는 것은 거의 불가능에 가깝다.

> “산별, 지역 산별도요 그걸 할 수가 없어요. (...). 상근자 한 명, 두 명이

전 조직을 다 관리를 해. 근데 여기에 한 명 짜리 사업장, 두 명짜리 들어왔어. 근데 이것도 투쟁도 해야 되고 교섭도 해야 돼. 이게 사실은 구조적으로 너무나 불가능하기 때문에 (...) 정말 그건 저희가 받기 너무 어려운데 어떻게 다른 데 없을까요. 나도 이렇게 할 것 같아요." (산별 지역조직 담당자)

결국, 지역본부 직할 노조의 가장 중요한 장점이자 약점인 개별 조합원 가입 문제는 전통적 이해대변 방식인 사업장 단위 단체교섭이 아닌 대안적 방식을 어떻게 개발하고 발전시킬 것인가에 따라 활성화 여부가 결정될 것으로 평가된다. 대안적 방식으로 △ 초기업교섭 또는 사회적 교섭 추진과 협약 체결, 효력확장 모색 △ 중앙 및 지방정부 차원의 법·제도 개선 △ '교섭' 중심이 아닌 '사회운동' 중심의 대안적 노조활동 모색 등이 검토될 수 있다. 이러한 대안 마련은 지역본부만의 역량으로 감당하기에는 역부족이며, 결국 산별·연맹과의 협업을 통해 실마리를 마련할 수밖에 없을 것으로 판단된다.

마지막으로 지역본부 직할 노조에 대한 입장은 원론적인 측면에서는 다소 갈렸지만, 현실적인 측면에서는 현행 지역본부의 자원과 역량의 제약으로 인해 사실상 운영하기 어렵다는 의견을 가지고 있었다.

"현장 조합원 입장에서 보면 특별하게 뭔가 없더라도 자기가 노조에 가입되어 있는 것만으로도 심리적 안정감을 느끼는 이들이 많아요. 전화로 이러저러한 조언만 드려도." (산별 지역조직 담당자)

"주변 사람들 독려해서 같이 설명회하고 (조직)하는 걸 원칙이지만 그렇지 못하는 이들이 있거든요. (...) 그러면 그냥 개별가입하고 (...) 그러면 사장하고 (...) 만나기로 공문을 한 번만 보내도 해결이 되는 일들이 많아요. 직접 가서 막 싸우거나 이러지 않더라도 노조에 가입되어 있는 것만으로." (산별 지역조직 담당자)

요약하면, 지역본부 직가입 노조는 대표적 조직들이 산별·연맹으로 가입함으로써 대체로 정비된 것으로 평가된다. 다만, 지역본부 직할 노조의 경우, 사업장 단위 조직 결성을 통한 산별·연맹 가입이라는 경로에 어려움을 겪을 수밖에 없는 작은사업장 노동자 조직화를 위해 개별 조합원 가입이 용이한 일종의 '플랫폼'으로 제기되고 있다. 하지만 이러한 구상이 실행되기 위해서는 사업장 단위 단체교섭을 넘어선 대안적 이해대변 방식 개발, 지역본부든 산별·연맹 지역조직이든 자원과 역량의 획기적인 투여가 병행되어야 할 것으로 평가된다.

4. 전략조직화의 질적 성과에 대한 인식

전략조직화는 민주노총 전체 차원에서 보면 분명 조합원 확대라는 양적 성과가 확인된다. 이는 산별·연맹 차원에서도 마찬가지다. 그런데 지역본부로 시야를 좁히면, 전략조직화의 양적 성과를 명확히 확인하기는 쉽지 않다. 전략조직화의 양적 성과가 나타나기까지는 상당히 긴 시간이 필요하고, 더구나 최근 주요 대상인 경비노동자, 플랫폼노동자, 돌봄노동자 등은 조직화하기 매우 어렵기 때문이다.

예를 들어, 거의 모든 지역본부가 수행한 지역 공단 전략조직화도 조합원의 양적 확대를 눈에 띄게 실현한 지역본부는 거의 발견되지 않는다. 그럼에도 지역본부는 전략조직화에 대해 상당히 긍정적으로 평가하고 있었는데, 이는 전략조직화를 양적인 측면만이 아니라 질적인 측면까지 통합적으로 바라보기 때문이다. 여기서는 지역본부가 전략조직화의 질적 성과를 어디서 찾고 있는지 검토하도록 한다.

먼저 민주노총의 사회적 역할에 대한 인식 제고 효과를 들 수 있다.

전략조직화 사업 자체가 '모든 노동자의 민주노총'이라는 지향을 드러내기 때문이다. 예를 들어, 양적 측면에서 단기간에 큰 성과를 거두기 어려운 공단 전략조직화는 대체로 선전전, 현수막 게시 등 캠페인 활동과 노동상담이 주된 형태인 경우가 많다. 공단 앞 캠페인은 공단에 입주해 있는 사업주들에게 노조 결성 및 가입을 방지하기 근로기준법, 최저임금법 등 기본적인 노동법규 준수를 촉구하고, 노동조합 가입을 유도하는 내용을 중심으로 한다. 이러한 캠페인에 대해, 지역본부 간부들은 미조직 노동자를 조합원으로 조직하는 양적인 성과가 없거나 부족하더라도, "민주노총이 모든 노동자의 노동조건 개선을 위해서 이런 식의 개입도 할 수 있다는 것을 널리 알리는"(충북) 효과가 있다고 인식한다. 즉, '모든 노동자의 민주노총'이라는 계급 대표성 제고에 기여한다는 점이다.

> "그런 과정에서 (...) 정규직 노동자뿐만 아니라 작은 사업장 노동자들의 권리 향상을 위해서 민주노총이 뭔가를 하고 있구나라는 (...) 인식제고에 영향을 미친다." (충북본부)

다음으로 조합원으로 조직하지 못했더라도, 노동조합 등 이해대변 필요성에 대한 인지, 신뢰 관계 등 조직화 전 단계를 형성하는 효과를 들 수 있다. 이는 장기적으로 노동조합을 포함한 이해대변조직 결성에 있어서 유리한 조건이 될 수 있다.

> "청소경비노동자들을 노동조합으로 조직화를 못했지만, 아파트에 가면 이 사람들이 우리를 알아보고 (...) 전화를 하고 옆에 있는 사람한테 연결을 시켜주고 이런 것들이 신뢰 관계가 형성이 되는 거거든요." (울산본부)

> "미조직노동자와의 관계를 노동조합에 가입하는 거면 최상이지만 사실 그 전 단계가 필요한 것도 있고 또 요즘에는 그게 꼭 노동조합이어야 되냐

이런 이런 얘기도 나오더라고요? 그래서 사실은 그런 것까지 다 포괄하는 조직 아니면 그런 관계 그거는 민주노총이라는 조직이 사회적인 영향력을 가져가는 과정인 것 같아요." (울산본부)

마지막으로 조직 내부 연대 의식 고취 효과를 들 수 있다. 전략조직화는 기존 조합원에게 미치는 영향을 긍정적으로 인식하고 있다. 예를 들어, 전남본부의 중소사업장연대노조는 조직되는 과정에서 본부 및 산별·연맹 등으로부터 도움과 연대를 경험하였기 때문에 미조직노동자 전략조직화 사업에 대해 지지를 표하고 자원을 모아야 한다고 인식한다. 기금 등 모금 시에도 '내가 가서 투쟁은 못 해도 돈은 내야 한다'라는 식의 기본적 연대의식이 형성되고 있다.

"213일 동안 우리가 파업을 하면서 수많은 지원을 받고 연대를 받고 이렇게 하다보니까 (...) '아 이제는 우리가 (...) (신일정밀)이 안착화가 됐으니까 우리도 받은 만큼 돌려줘야 되겠다' 그런 의식이 대단히 많았죠." (강원본부)

"금속노조 인천본부의 경우 지회가 20개 중 60%가 20~30년 된 사업장. 조직화를 한다고 조직 문화가 바뀌지 않는다. 신규사업장 중심으로 할 수밖에. 처음부터 교육을 충실히 하는 것으로. 그래서 지회 명칭도 부평공단 지회로 바꿈. 기업을 넘어 공단으로 열고, 대상도 확대한다는 의미. 오래된 지회들에 긍정적인 영향을 줄 수 있을 것." (인천본부)

요약하면, 지역본부 전략조직화 사업은 양적 측면에서 한계가 있음에도, '모든 노동자의 민주노총'이라는 사회적 인식 제고, 기본적 신뢰관계 등 조직화 전 단계 형성 계기, 조직 내부 연대의식 고취 등 질적인 측면에서 성과를 인정하고 있었다.

5. 전략조직화 사업에서 지역본부 역할

대다수 지역본부는 전략조직화 사업에 있어서 산별·연맹 주도성을 인정하면서도, 지역본부의 역할을 매우 적극적으로 모색하고 실천하고 있었다. 전략조직화 사업에서 지역본부 역할은 두 가지 측면으로 구분하여 살펴볼 수 있다.

첫째, (직접) 조직화 영역의 경우, 지역본부 위상은 대체로 산별·연맹 주도의 조직화 활동을 지원·협업하는 역할로 공감대가 형성되어 있었다. 다만, 여기서 '지원'은 부정적 의미라기보다는 지역본부와 산별·연맹 간 적절한 '분업'의 의미를 띠고 있는 것으로 파악된다.

> "보조적인 역할이라고 하는 것도 말이 보조적인 거지. 어떤 부분을 어떻게 보조할 수 있는지가 되게 다양한 건데. 어쨌든 (...) 필요한 부분이라고 생각이 들거든요. (...) 그냥 단순히 뭐 지역본부가 그걸 주도하지 못해서 한계적이라고 보기보다는 그게 어쨌든 해야만 하는 역할이라는 생각이 들고 (...) 산별이 할 수 없는 부분들이 있는 거잖아요. 예를 들면 뭐, 갈등조정이라든지. 아니면 공동 논의를 만든다든지.. 정책적인 부분에서 (...) 인천시와 뭐 협의를 매개를 한다든지. 이런 부분들은 사실 산별이 또 독자적으로 하긴 어려운 부분이기 때문에 지역본부가 꼭 해야 되는 역할이라는 생각이 들고." (인천본부)

한편, 총연맹의 역할과 비슷하게, 산별·연맹 주도의 조직화가 충분히 포괄하기 힘든 사각지대 노동자 조직화와 관련해서는 지역본부가 일정한 역할을 수행하고 있었다. 대체로 지역본부도 총연맹이 초점을 맞추고 있는 부문에 대한 조직화에 집중하는 것으로 평가된다. 공단 조직화, 이주노동자 조직화 등이 대표적이다. 다만, 이 경우에도 산별·연맹과의 협력

관계 형성이 사업의 지속성과 효과를 높이는 데 중요한 요인이다.

둘째, 조직화 기반 구축 활동 영역의 경우, 지역본부 역할은 상당한 주도성을 발휘할 수 있는 것으로 인식되고 있었다. 지역사회-산별 지역조직-지역사회단체-정치적 자원을 연결하는 역할, 지방정부와의 협의를 통한 우호적인 제도적 환경 조성, 노동조합 가입 캠페인, 실태조사 및 정책연구 등 조직화를 위한 기초자료를 마련하는 것 등을 말한다.

> "결국에는 시스템이나 기반을 닦는 건데 그거는 지역본부가 해야 맞는 것 같아요. 그러니까 예를 들어 그물을 넓게 친다고 하잖아요? (...) 지역본부는 오히려 그런 정도의 그물을 넓게 치고 전략을 가지고 이렇게 하는 사업들 그런 건 지역본부가 하는 게 맞는 것 같아요. 그중에 이제 뭔가 되면 가맹으로 좀 이렇게 뭔가 좀 모아지면 가맹으로 연결시켜도 되고 거기에 사실은 중간지원조직들하고 연계해서 그렇게 전략조직화라는 사항을 가지면 지역본부가 할 수 있을 것 같아요." (울산본부)

요약하면, 전략조직화 사업추진에 있어서 지역본부는 적극적으로 역할을 모색하고 실천하고 있으며, 직접 조직화 영역에서는 산별·연맹 조직화에 지원·협업을 중심으로 하면서도, 중소·영세 사업장 및 이주노동자 조직화 등 일부 부문에 있어서는 적극적인 역할을 자임하고 있었다. 한편, 조직화 기반 구축 활동 관련해서는 지역사회 및 지방정부와의 관계, 사회운동단체와의 연합 형성, 노조가입 캠페인 등 상당히 주도적인 역할을 수행하고 있었다.

Ⅶ. 소결: 요약 및 제언

1. 요약

지역본부는 역사적으로 조직화에 있어서 중요한 역할을 해왔지만, 인력과 재정이라는 핵심적인 자원의 제한, 산별·연맹 중심으로 조직화 주체의 이동 등의 환경 변화로 인해 어려움을 겪어 왔다. 2017년 이후 지역본부 전략조직화 사업의 특징을 요약하면 다음과 같다.

첫째, 전략조직화 사업추진을 위한 물질적 토대인 인적·재정적 자원의 경우, 미미하게 개선되기는 했지만, 여전히 취약한 상태를 벗어나지 못하고 있었다. 전략조직화 사업을 전담하는 담당자가 있는 지역본부는 단 한 곳도 없으며, 대략 2~5가지 업무를 겸직하고 있었다. 재정 자원의 경우, 2017년 이후 민주노총 전체 차원에서 조성된 전략조직기금이 지역본부로 배분되면서 그나마 숨통이 트였지만, 그 규모가 2023년 현재 600만원으로 미미한 수준이었다. 또한, 지역본부 자체 예산이 추가로 편성되기는 하지만, 그 수준은 대부분 배분된 전략조직기금액보다 적었다.

둘째, 지역본부는 비정규직지원센터, 노동권익센터, 노동상담소 등 조직화 기반 구축을 위한 다양한 형태의 조직을 직간접적으로 운영하거나 협력적 관계를 맺고 있었다. 이들 조직은 지역본부가 직접 설립한 경우와 지자체 예산을 지원받는 경우로 구분되었다. 주요한 역할은 노동실태조사, 지역 전략조직화 지원, 노동상담 및 교육, 자조모임 설립 및 지원 등 미조직·취약계층 노동자 지원사업을 수행하며, 지역노동자-지역본부-시민사회운동단체를 연결하는 역할을 하고 있다. 상당수 지역본부에서

노동센터 및 상담소와의 협업 및 지원을 통해서 조직화, 상담, 교육 등의 업무 협조를 받고 있었다. 다만, 노동센터 및 상담소의 운영과 협업에 있어서 상당한 지역 간 격차가 발견됐는데, 이를 완화하기 위한 노력이 필요하다.

셋째, 최근 5년 동안 지역본부가 산별·연맹 지역조직과 협력하여 진행하고 있는 주요 전략조직화 대상은 지역 산업단지(공단), 돌봄, 플랫폼, 콜센터, 아파트 경비노동자, 이주노동자 등으로 나타났다. 대체로 총연맹이 초점을 맞추고 있는 핵심 조직화 부문과 관련이 있었지만, 지역본부별로 주력하고 있는 조직화 대상은 다소 차이가 있었다. 한편, 공단 조직화, 이주 조직화 등 산별·연맹 주도의 조직화 사각지대를 조직하는 데 있어 지역본부의 역할은 상당히 적극적인 것으로 파악되었다. 그럼에도, 지역본부가 주목한 전략조직화 대상은 작은사업장 노동자, 특수고용노동자, 하청노동자 등 '조직화하기 어려운 노동자'들이어서, 단기간에 양적 조직화 성과를 내기 어렵다. 따라서, 전략조직화 사업의 전개에 있어서 장기적인 목표 설정과 '질적인' 성과 측정이 절실한 것으로 판단된다. 이에 대한 조직 내 합의와 인식 공유가 필요하다.

넷째, 조직화를 둘러싼 산별·연맹 간 갈등과 경쟁은 지역에도 중요한 현안으로 대두되고 있었지만, 이에 대한 지역본부의 인식 및 해결책 모색은 지역에 따라 차이가 있었다. 지역적 특수성이 반영된 비공식적 네트워크 활용, 산별·연맹 지역조직 간 자율적 또는 암묵적 조정·묵인, 산별·연맹 간 갈등의 소지가 없는 부문으로 한정하는 방법 등이 활용되고 있었다. 예를 들어, 공단 전략조직화를 거의 모든 지역본부에서 수행하고 있는데, 이는 2기 전략조직화 시기부터 총연맹이 집중해왔던 부문이라는 이유도 있지만, 산별·연맹 간 조직화 갈등이 없는 영역이라는 이유도 관련이 있다. 즉, 조직대상 중복으로 인한 산별·연맹 간 갈등을 조정하려는

지역본부의 공식·비공식적 노력이 없는 것은 아니지만, 조직 간 갈등은 중앙과 지역 간 상호 연동되는 경우가 많기 때문에, 결국 중앙 차원의 해법 모색이 필요한 것으로 판단된다.

다섯째, 지역본부는 전략조직화 사업에 있어서 산별·연맹 주도성을 인정하면서도, 대체로 조직화 기반 구축 활동을 중심으로 지역본부의 역할을 매우 적극적으로 모색·실천하고 있었다. 이는 라디오 광고, 시내버스 광고, 거리 선전전 등 노동조합에 대한 우호적 분위기 조성을 위한 캠페인 활동, 설문조사 등 조직하기 어려운 노동자와 접촉의 계기 형성을 위한 사업, 작업장 내 다양한 현안에 대한 상담사업 등을 포함한다. 한편, 공단 조직화, 이주 조직화 등 총연맹이 함께 하는 조직화 사업의 경우, 지역본부도 일정한 역할을 수행하고 있는 것으로 평가된다. 그럼에도, 2000년대 지역일반노조를 중심으로 지역본부 주도의 조직화가 활발했던 시기와 비교하면 차이가 큰 것으로 파악된다.

여섯째, 지역본부 직가입 노조를 둘러싼 논쟁은 대표적 조직들이 산별·연맹에 가입함으로써 대체로 정비된 것으로 평가되지만, 중소·영세 사업장 노동자 조직화를 촉진하기 위한 경로로 제시되었던 개별 조합원 가입을 적극적으로 허용하는 지역본부 직할노조는 그 설립 취지와 상관없이 조직 확대 및 운영상 매우 심각한 어려움에 직면해 있었다.[67] 한편, 개별 조합원 가입 문제는 개별가입 이후 해당 조합원의 이해 대변을 어떻게 할 것인가의 문제와 연결되어 있어서, 단순히 지역본부만이 아니라 산별·연맹도 마찬가지 도전에 직면해 있다. 따라서 현재 중요하게 다뤄져

67) 지역본부 '직가입 노조'는 산별·연맹을 경유하지 않고 지역본부를 통해 민주노총에 가입한 경우를 의미하며, 지역본부 '직할 노조'는 지역본부가 특정한 목적을 가지고 직접 설립·운영하는 노조를 의미한다. 한편, '개별가입 노조'는 주요한 가입 형식이 사업장 단위가 아니라, 개별 노동자의 조합원 가입을 적극적으로 허용하는 것을 의미한다.

야 할 논쟁점은 ‘직가입 노조’ 또는 ‘직할노조’라기보다 ‘개별 조합원 가입 활성화를 위한 체계와 관행 구축’ 문제인 것으로 파악된다. 프리랜서, 플랫폼 노동자 등 사업장에 소속되지 않은 종속노동이 증가하고 있는 상황에서, 개별 조합원 가입을 활성화하는 것은 피할 수 없는 흐름이다. 다만, 개별가입 활성화는 지역본부가 해결할 수 있는 문제가 아니라는 점에서, 산별노조가 종이 위의 규약상으로만이 아니라 실질적 관행으로 개별가입을 활성화할 수 있는 방안을 조직적으로 논의할 필요가 있다.

동시에 개별 가입한 조합원의 이해를 어떻게 효과적으로 대변할 것인가에 대한 대안 마련도 모색되어야 한다. 즉, 전통적 이해대변 방식인 사업장 단위 단체교섭이 아닌 대안적 방식을 개발해야 하며, 이는 개별가입 활성화의 중요한 조건으로 작용할 것이다. 대안적 방식으로 △ 초기업교섭 또는 사회적 교섭 추진과 협약 체결, 효력확장 모색 △ 중앙 및 지방정부 차원의 법·제도 개선 △ ‘교섭’ 중심이 아닌 ‘사회운동’ 중심의 대안적 노조활동 모색 등이다. 개별가입 활성화도 지역본부의 역량을 고려하면, 결국 산별·연맹에 달려 있다. 이런 점에서, 대안적 이해대변 방식 모색은 총연맹과 산별·연맹이 함께 할 필요가 있다.

2. 제언

2010년대 중반 이후 전략조직화 활동은 사실상 산별·연맹 주도로 중심이 이동되었지만, 조직화에 우호적인 제도·정치적 환경을 조성하고, 기반을 마련하는 ‘지역’ 차원의 활동을 여전히 중요하고 필수적이다. 하지만, 현재와 같이 극히 제한적인 인적·재정적 상태로는 제대로 된 ‘지역’ 차원의 조직화 기반구축 활동을 기대하기는 어렵다. 민주노총 전략조직화 사

업이 지속성을 가지고 강화되기 위해서는 산별·연맹만이 아니라, '지역'으로도 확산되어야 한다. 이를 위해서는 '지역' 차원의 자원 확보와 역량 강화가 절실하다. 이를 위한 몇 가지 과제를 제안하면 다음과 같다.

첫째, 총연맹 지역본부와 산별·연맹 지역조직을 망라하여 '포괄적 지역 전략조직화 역량'이라는 넓은 개념을 도입하고, 이를 강화하기 위한 중장기 프로그램이 필요하다. 현재 대다수 '지역'에서는 민주노총 지역본부의 역량도 취약하고, 산별·연맹 지역조직은 더욱 열악한 '이중적 역량 제약'에 빠져 있다. 이런 상황을 극복하지 않고서는 전략조직화 사업을 내실 있게 추진하기란 거의 불가능하다. 하지만, 총연맹과 지역본부의 한정된 인적·재정적 자원의 한계를 고려하면, 단기간에 민주노총 지역본부의 역량을 획기적으로 강화하기에는 무리가 있다. 또한 (직접) 조직화 영역은 2000년대 초반 지역일반노조 시절과 달리 지금은 산별·연맹 주도로 진행되고 있기 때문에, 지역 차원에서도 산별·연맹과의 협업이 필수적이다. 이러한 점을 고려하면, 전략조직화를 지역 차원에서 효과적으로 수행하기 위해서는 '지역 전략조직화 역량'이 전반적으로 강화되어야 함을 시사한다. 총연맹과 산별·연맹을 포함하여 민주노총 전체적으로 '포괄적 지역 전략조직화 역량' 강화를 위해 인적·재정적 자원을 어떻게 효과적으로 배분하고 집중할 것인가에 대한 적극적 논의가 필요하다. 민주노총 지역본부, 산별·연맹 지역조직, 양자 간 지역 차원의 협업 체계 등을 전반적으로 강화하는 방안 마련이 필요하다. 민주노총 지역본부에만 인적·재정적 자원이 투입되는 것으로는 한계가 있으며, 효과도 제한적이기 때문이다.

둘째, 향후 산업변화와 노동의 플랫폼화 등을 고려하면, 향후 '지역' 차원의 전략조직화 활성화를 위해서는 필수적으로 개별 조합원 가입 활성화를 위한 체계 및 관행 구축, 나아가 개별 가입 조합원의 이해대변방식에 대한 적극적 논의와 대안 마련이 필요하다. 다만, 지금까지 개별 가입

활성화 체계 및 관행 구축에 대한 고민과 실천은 지역본부가 주도한 직할노조를 중심으로 진행되었는데, 그 한계가 명확히 드러난 점을 고려해야 한다. 이제는 산별·연맹 중심의 대안 논의로 전환될 필요가 있다. 즉, 산별노조의 본래 취지를 살려 개별 가입 활성화 방안에 대한 고민이 진척되어야 한다. 또한, 개별 가입한 조합원의 이해를 어떻게 효과적으로 대표할 것인가에 대한 대안 마련도 필요하다. 이는 단순히 '지역' 차원의 문제만은 아니기 때문에, 민주노총 전체 차원에서 조직적 논의가 필요하다.

셋째, '포괄적 지역 전략조직화 역량'의 전반적인 강화를 중장기 목표로 하면서, 단기적으로는 민주노총 지역본부에 최소한 1명 이상의 전략조직화 사업 전담자 배정이 시급하다. 현재 전략조직화 전담자가 있는 지역본부가 없고, 그나마 다양한 업무를 함께 맡고 있는 현실을 개선하지 않고서는 지역본부의 전략조직화 사업은 강화될 수 없고, 지속가능성까지 위협받을 수 있다. 다만, 지역본부에 배치된 활동가가 말 그대로 전략조직화 활동만을 전담할 수 있도록, 총연맹 차원에서 직접 관장하는 방안을 검토할 필요가 있다.

6장

KCTU

전략조직화 평가 : 조합원 규모 변화를 중심으로

정흥준

Ⅰ. 문제의식

본 장에서는 1995년 민주노총 창립 이후 조합원의 변화를 통해 민주노총의 양적 성장을 평가해본다. 특히 민주노총의 전략조직화가 민주노총의 양적 성장과 어떤 관계가 있는지를 분석한다. 또한, 민주노총 산별·연맹별로 조합원 수가 어떻게 달라졌는지를 분석하여 지속성장형, 조직화 위기 이후 재활성화형, 정체·하락형으로 구분하였다. 나아가 여성 조합원과 비정규직 조합원 수를 분석하여 민주노총 조합원의 다양성을 살펴보았다.

본 연구에서 살펴본 노동조합의 조직률 변화는 노동조합의 대표성을 측정할 수 있다는 점에서 한국노동운동의 전망을 예측할 수 있는 중요한 정보를 제공한다. 노조 조직률은 좁은 의미로 교섭결과에 영향을 미쳐 노동조건을 결정하기도 하지만 넓게는 노동조합의 사회적 영향력을 보여주는 지표이다. 특히, 우리나라처럼 노조 조직률과 단체협약 적용률(coverage)이 거의 동일한 경우, 노조 조직률은 단체협약에 의해 보호받는 노동자 수를 의미하기도 한다. 이러한 까닭에 본 연구는 노동조합 조직률의 변화 흐름을 살펴보고, 노동조합의 성장 동력이 무엇이며 미래 과제

는 어떤 것들이 있는지를 제안하고자 한다.

역사적으로도 노동조합은 노조 조직화를 가장 중요한 목표 중 하나로 받아들여 조직 확대를 위한 다양한 활동을 펼쳐 왔다. 이와 달리, 사용자는 노동자의 집단적인 결집은 경영에 방해가 될 뿐만 아니라 기업의 이익을 저해한다고 우려하여 불법과 폭력을 통해서라도 노조의 설립을 막거나, 노조가 설립되었다면 그 규모를 최소화하기 위해 노력해 왔다. 따라서 노조 조직화 성패는 노동자와 사용자의 보이지 않은 경쟁의 결과이며 노동 현장이 어떻게 달라질 수 있을지를 예측할 수 있는 주요 변수이다.

우리나라 노조조직률은 1987년 노동자대투쟁을 계기로 1989년 19.8%까지 상승했다가 이후 조금씩 낮아져 9%대까지 떨어졌으나 최근 14.2%로 다시 반등하였다. 이러한 상황은 다른 나라와 비교하면 다소 이례적이긴 하다. 한국의 노조 조직률은 주요 선진국과 달리 하락하던 노동조합 조직률이 반등하는 모습을 보이기 때문이다. 실제, 2000년대 중반부터 2015년까지 노조 조직률이 계속 하락할 당시, 노사관계 전문가 다수는 한국의 노동운동이 유럽 주요 국가들처럼 쇠퇴할 것으로 예측하였고 한발 더 나아가 보수언론은 민주노총이 노동자로부터도 지지를 받지 못해 결국은 세력이 급격하게 줄어들 것이라고 주장하곤 했다.

그러나 예상과 달리 점진적으로 하락하던 노조 조직률이 멈추고 다시 반등하는 상황이 펼쳐지고 있다. 노조 조합원 수가 늘어나고 조직률이 증가하는 변화는 그냥 주어진 것은 아니었다. 무엇보다 노동조합이 노동운동의 위기를 인식하고 둘째, 이를 극복하기 위한 전략적 방향을 수립하고 셋째, 전략 조직화를 위한 구체적인 활동 계획과 인력·예산 등 자원을 투입했기 때문에 가능한 일이었다. 노조 조직률 반등 이후 한국 노동운동은 노동조합의 존립에 대한 논의는 사라지고 노동조합의 미래 방향과 사회적 역할에 대한 논의가 주축이 되었다.

본 연구가 주목하는 민주노총의 양적 성장 원인은 노동을 둘러싼 환경적 요인과 함께 노동조합 내부의 전략적 판단과 조직적 노력 덕분이다. 민주노총은 사회적 영향력을 제고하고 미조직 노동자의 이해대변을 위해 1, 2, 3기 전략조직화 수립하고 그 후 산별연맹별로 전략조직화를 수립·추진하고 있다. 1기 전략조직화는 2005년~2009년까지로 노동자 대투쟁 이후 조직률 감소 등 노동운동이 위기를 겪으면 추진한 전략사업이었다. 1997년 외환위기로 비롯된 노동 유연화와 비정규직 노동자의 확대는 노동조합에 위기의식을 불어넣었다. 이에 민주노총은 조직화의 중요성을 인식하게 되었고, 이러한 문제의식은 2003년 28차 정기대의원대회에서 전략조직화에 대한 결의로 이어졌다.

민주노총 전략조직화의 핵심 문제의식은 미조직 노동자를 조직하기 위한 집행체계를 정비하고 미조직 조직화 핵심 대상그룹을 설정하여 조직화를 위한 사업기금을 조성하고, 조직활동가를 양성하는 것이었다. 이러한 문제의식은 전미서비스노조(SEIU) 등 해외 노조의 조직화 운동에서 엿볼 수 있던 전략이었는데 당시 민주노총은 해외사례를 참조하여 조직화 전략을 수립하였다.

또 다른 평가는 민주노총이 전략조직화 사업을 단기 사업이 아니라 연속적인 사업으로 기획하여 배치했다는 점이다. 민주노총은 2005년 33차 정기대의원대회에서 1기 전략조직화사업 기본방향을 채택한 것을 시작으로 2010년 2기 전략조직화사업 기본 방향을 수립하고 2014년 3기 전략조직화 사업을 확정하였다[68]. 2018년 이후부터 현재까지는 전략조직화 사업이 산별·연맹으로 확산되어 추진되고 있다. 이러한 일련의 흐름은 단기적인 관점으로는 가능한 일이 아니었다. 노동조합이 전략조직화를 추

68) 본 연구보고서의 다른 장에서 전략조직화 사업에 관한 자세한 소개가 있으므로 본 장에서는 이를 생략하도록 한다.

진한다고 할지라도 그해 성과가 바로 나타날 가능성은 낮기 때문이다. 결과적으로 민주노총 전략조직화는 조직화가 일상적으로 이루어져야 하며 전략적으로 자원을 배분해야 한다는 문제의식을 전 조직적으로 확산시키는 성과를 남겼다.

Ⅱ. 연구목적과 방법

1. 연구 목적

첫째, 본 연구는 민주노총 조직화 결과로 조합원의 양적 변화를 살펴보는 것이 목적이다. 노조조직률 변화는 민주노총의 양적 성장을 시간 흐름에 따라 보여주는 지표이다. 본 연구는 노동조합이 가지고 있는 내부 자료와 고용노동부의 노동조합 현황조사와 비교하여, 노동조합 현황조사가 객관적인 정보를 얼마나 제공하고 있는지 살펴보았다.

둘째, 본 연구는 산별·연맹별 조합원의 양적 변화와 조직화 성과를 살펴보는 것이 목적이다. 최근 전략조직화가 산별·연맹별로 추진되고 있으며 노동조합 성장 또한 산별·연맹에 의해 주도되고 있기 때문이다. 또한, 본 연구는 여성 노동자와 비정규직 노동자의 가입 추이와 현황도 살펴보았다. 이전에는 거의 조사된 바 없는 비정규직 노동자와 여성 노동자의 노조가입 현황을 살펴봄으로써 민주노총의 노동조합 운동에 대한 평가와 활동 방향에 근거를 제시하고자 하였다.

2. 연구 내용과 자료수집 방법

이 장은 민주노총 전체와 산별·연맹별 조합원 수의 변화를 연도별 흐름에 따라 살펴보고 어떤 특징이 있는지를 분석한다. 본 연구는 시계열 변화를 보는 것이 중요한데, 민주노총 조합원 수에 대한 정확한 통계가 정비되어 있지 않기 때문에, 분석은 자료의 일관성을 위해 기존의 공식자료인 정기 대의원대회의 사업보고에 제시된 조합원 수를 이용하였고 필요한 경우 민주노총 미조직전략조직실과 산별·연맹 담당자를 통해 수를 확인하였다.

이 장은 민주노총의 전략조직화 주요 방향 가운데 하나인 여성, 비정규직, 청년 및 작은 사업장 노동자의 조직화가 얼마나 이루어졌는지를 살펴보고자 한다. 이 역시 민주노총 사업보고에 제시된 자료를 가지고 살펴보았으나 전체 산별·연맹이 해당 자료에 대한 집계와 보고를 하는 것은 아니어서, 결과를 해석하는 데 있어 주의가 필요하다. 또한, 민주노총의 비정규직 통계는 무기계약직을 포함하고 있어 비정규직 통계인 경제활동인구조사 부가조사와 차이가 있다.

마지막으로 본 연구는 민주노총 조합원의 양적 증가를 통해 민주노총 조직화의 원인을 진단하고 이를 통해 전략조직화의 미래과제를 도출하였다.

Ⅲ. 민주노총 조합원 양적 변화

1. 연도(1995-2021)별 총 조합원 변화와 분석

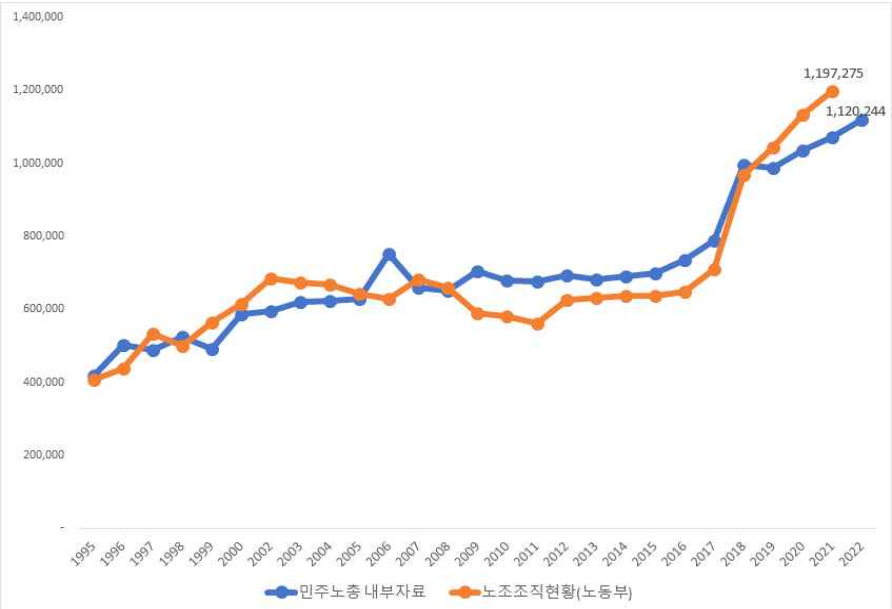
민주노총의 전체 조합원 수는 창립 당시(1995년) 41만 8천 154명에서 2022년 112만 244명으로 2.67배가 늘어난 것으로 나타났다. 다만, 일자리 증가로 인해 취업자 수가 계속 늘어나는 상황이었으므로 노동자가 늘어남에 따라 조합원이 늘었다고 볼 수도 있다. 그러나 취업자가 늘어난다고 해서 반드시 노동조합 조합원이 함께 증가하는 것은 아니다.

민주노총 조합원은 1995년 이래로 완만한 증가세를 보이다 2017년부터 크게 늘어나는 양상을 나타낸다. 이는 민주노총의 전략적 조직화 노력과 더불어 촛불시민혁명을 거치면서 형성된 노동존중에 대한 사회적 요구 및 문재인 정부 초기 노동친화정책이 반영된 결과로도 해석된다.

민주노총의 조합원 수는 노동조합 내부 자료 외 고용노동부의 전국노동조합 현황조사를 통해서도 확인할 수 있었다. [그림 6-1]에서 보는 바와 같이 노동조합 현황조사는 민주노총 자체 집계와 거의 동일하게 나타난다. 흥미로운 것은 1999년부터 2006년까지는 정부 집계가 민주노총의 자체 집계보다 약간 더 많은 것으로 나타난 점이다. 그러다 2008년부터 2017년까지는 노동조합 자체 집계가 정부 집계보다 약간 더 많게 나타난다. 2018년부터 2021년까지는 다시 정부 집계가 민주노총 자체 집계보다 약간 더 높게 나타났다. 이러한 결과는 우연일 수 있으나 보수당이 집권하는 기간에는 정부 집계가 과소 추정되는 경향이 있으며 민주당이

집권하는 기간에는 정부 집계가 상대적으로 과대 추정되는 모습을 보였다. 2022년 고용노동부의 노동조합 현황조사(원고작성 현재 미발표)가 기대되는 이유이다. 그동안의 추세대로라면 조합원 수 감소가 예상된다.

[그림 6-1] 연도별 민주노총 조합원 수 변화



자료: 고용노동부 자료는 노동조합조직현황자료이며 민주노총 내부 자료는 대의원대회 보고 등의 자료

2. 노동시장 변화와 노조 조직률

민주노총 조합원 수를 포함한 전체 노동자 조합원 수가 꾸준하게 증가해 왔다. 이는 주요 선진국 상황과는 다른 특징을 보여준다. 유럽 등 주

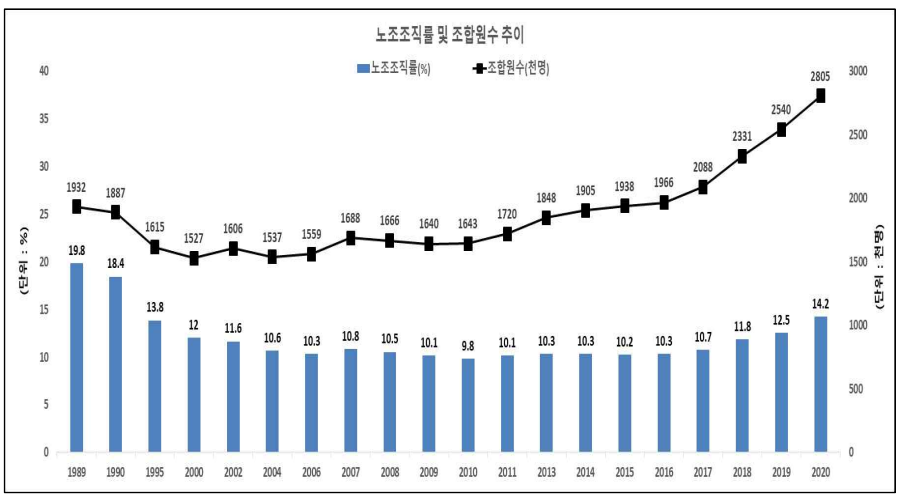
요 선진국의 노조 조직률은 노동조합 조합원 수와 조직률이 동반 하락하는 현상을 보이고 있기 때문이다. 예를 들어 독일, 영국, 호주 등은 조합원 수와 노조 조직률이 함께 하락하는 추세이다. 이와 달리 한국은 노조 조직률은 유지되고 조합원 수가 늘어나는 추세였다. [그림 6-2]는 한국 포함 주요 국가의 노조 조직률 변화로 한국은 미국처럼 노조 조직률이 하락하다 최근 반등하는 모습을 보이고 있다.

[그림 6-2] 주요 국가의 노조 조직률 변화

자료: OECD Stat

[그림 6-3]은 우리나라는 조합원 수와 노조 조직률 변화를 나타낸 것으로 조합원 수는 늘어나고 있지만 노조 조직률 기울기는 상대적으로 완만한 증가에 그치고 있음을 보여준다. 이러한 원인은 노동시장에서의 취업자가 꾸준하게 증가하고 있어 분모에 해당하는 노동조합 가입 대상자(취업자)가 늘어나고 있기 때문으로 해석할 수 있다.

[그림 6-3] 노조 조합원 수와 노조 조직률



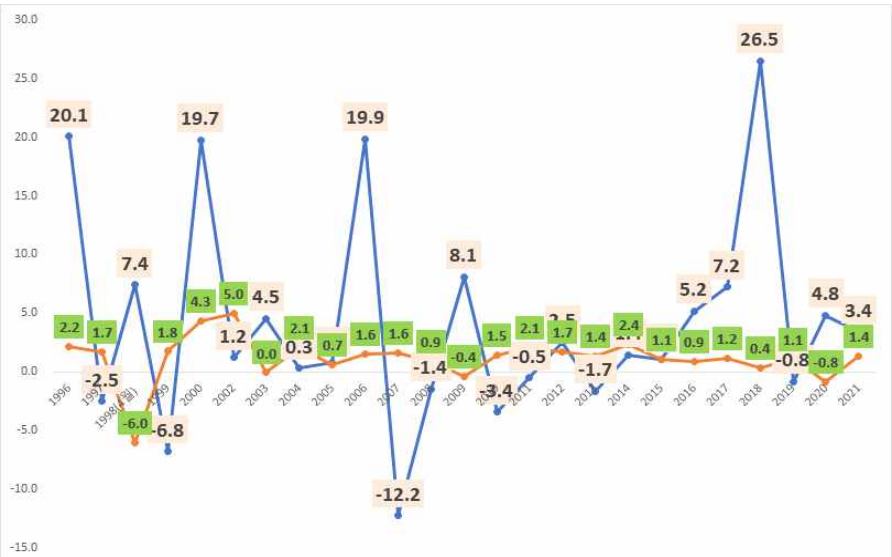
자료: 고용노동부 노동조합조직현황

본 연구는 민주노총 조합원의 증가가 취업자가 증가했기 때문인지, 아니면 취업자 증가보다 더 많은 조합원을 조직한 것인지에 대한 분석을 시도하였다. [그림 6-3]은 민주노총과 한국노총이 모두 포함된 것으로 노조 조직률이 2010년 9.8%에서 2020년 14.2%까지 나타나 조합원 수가 취업자 수 증가에 따른 노조가입대상 수보다 더 많았음을 알 수 있다. 또 다른 방법으로 민주노총 조합원의 매년 조합원 증가율과 취업자 증가율을 동시에 살펴보면 민주노총의 조합원 증가율은 매년 평균 4.2%씩

증가해 온 것으로 나타났다. 이에 비해 취업자 증가율은 평균 1.2%로 민주노총 조합원 증가율에 미치지 못하는 것으로 나타났다.

이러한 결과들은 민주노총의 노조 조직률 증가율이 적어도 취업자 수 증가율보다는 높아 노동시장의 성과가 조직화로 자연스럽게 이어진 것 외에, 노동조합 내부의 조직적인 노력이 중요한 역할을 하고 있음을 보여준다. 결과적으로 한국의 노동조합은 1990년대 말 이후 거세진 노동유연화와 사용자의 강한 반노조 전략 및 2008년부터 2016년까지 집권한 보수정권의 민주노총에 대한 의도적인 공격 등에 따라 등락이 있었기는 해도 매년 4.2%씩 노조 조직률이 증가했고 이는 양적인 측면에서 중요한 성과로 평가할 수 있다.

[그림 6-4] 노조 조직률과 취업자 수 증가율



자료: 통계청 취업자 수 증가율, 고용노동부 노조 조직률 참고

요약하면, 그동안 노동조합은 노동시장에 새롭게 유입되는 취업자 수에 비해 약간 더 많은 조합원을 조직했으며 이는 민주노총 내부의 전략적 역할이 적지 않았음을 유추해 볼 수 있다. 사회적으로도 노동조합의 공급적인 측면(노조)과 미조직 노동자의 노동조합에 대한 수요(가입)이 모두 늘어난 결과이다. 이러한 해석은 이전의 다수 설문조사 결과를 보면 도움이 되는데, 미조직 노동자의 노동조합 필요성 및 가입 의사는 응답자의 30%를 넘는 경우가 많았기 때문이다. 민주노총 또한 지난 26년 동안 노조 조직화를 최우선 과제로 두고 상당한 노력을 기울인 결과로 해석할 수 있다.

Ⅳ. 민주노총 전략조직화 평가

민주노총 전략조직화는 중소·영세사업장, 공단사업장, 청년·여성·비정규직·이주노동자 등 기존 미조직 노동자 조직에 초점이 맞추어져 있었다. 이 장에서는 활용 가능한 데이터를 통해 각각을 분석·평가하였다.

1. 전략조직화의 역할

민주노총 조직률 변화를 전략조직화 시기와 연동하여 비교해보면 1기 동안 조직률 증가는 해당 시기 동안 매년 3.0%였으며 2기 동안에는 평균 0.8%가 줄었고 3기에는 매년 3.7%가 늘었고, 산별·연맹별로 전략조직화가 확산된 이후부터는 매년 평균 8.5%가 늘어난 것으로 나타났다. 양적인

변화만 분석하면, 두 가지 해석이 가능하다. 하나는 산별·연맹별로 전략조직화를 추진하는 것이 가장 효과적일 수 있다는 것이다. 다른 하나는 전략조직화의 효과가 곧바로 나타나기보다 어느 정도 성숙된 시기에 효과를 발휘할 수 있다는 해석이다. 전략조직화가 해당 시기 조직화에 즉각적인 영향을 미치기보다 조직 내부에 조직화 필요성에 대한 공감대를 확산하고 조직 확대를 위한 프로그램을 가동해 봄으로써 이후 조직 확대의 기회(예: 촛불시민혁명 등)가 열렸을 때 기여할 수 있음을 보여준다.

[표 6-1] 전략조직화 시기별 조합원 평균 증가율

	1기	2기	3기	2018-현재
평균 증가율	3.0%	-0.8%	3.7%	8.5%

2. 여성 노동자 조직화(2002-2021)

1) 민주노총 전체 여성 조합원 수 변화(2002-2021)

민주노총 조합원 수가 늘어난 것은 여성 노동자의 기여가 적지 않음을 확인할 수 있다. 민주노총 여성 조합원 수는 2002년부터 2022년까지 완만하게 늘어난 것으로 나타났다. 민주노총 여성 조합원 수는 2002년 12만 5,922명이었으나 2022년 43만 1,276명으로 크게 증가하였다. 민주노총의 전체 조합원 중 여성 조합원의 비율이 38.5%로 나타났다([그림 6-5] 참조).

민주노총의 여성조합원 수 증가는 다양한 함의를 가진다. 향후 노동

노동자의 경제활동참여가 확대될 가능성이 높으므로, 여성 노동자를 대상으로 한 노동조합의 적극적인 조직화가 필요하다. 또한, 여성 조합원이 늘어난 만큼 여성 조합원들의 대표권이 확보되어 있는지를 지속적으로 점검하여 단순한 대표자 할당제를 넘어 여성 노동 의제들(예: 주로 저임금, 비정규직, 업종별로는 콜센터, 돌봄 노동 등)을 더 많이 발굴할 필요가 있으며, 보수정권하에서 자행되고 있는 성별 갈등에도 노동조합 차원의 적극적인 대응이 요구된다.

[그림 6-5] 여성조합원 수 비율

자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

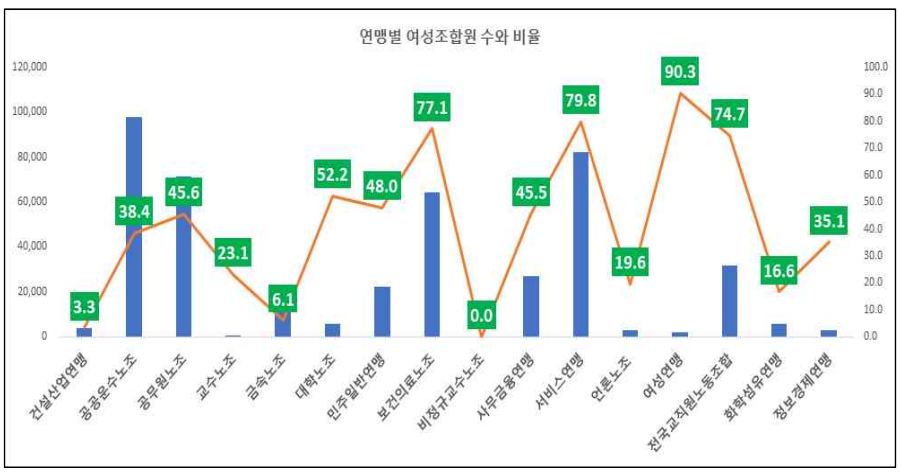
2) 산별·연맹 여성조합원 비율(2021년)

여성 조합원 비율은 산별·연맹별로 차이를 보이는데 공공운수노조, 공무원노조, 보건의료노조, 서비스연맹, 전교조 등에서 여성 조합원 비율이 상대적으로 높게 나타났다. 공공운수노조, 공무원노조, 보건의료노조, 서비스연맹은 모두 조합원이 크게 늘어난 산별·연맹들이었는데, 여기에는

여성 노동자 조직화가 적지 않은 기여를 했음을 보여준다.

한편, 화섬식품노조, 사무금융노조, 언론노조, 정보경제연맹 등은 현재 여성 조합원 비율을 낮지만, 기존 노동시장의 성별특성을 고려하면 여성 조합원이 늘어날 가능성이 있으므로 여성 노동자를 대상으로 한 조직화 계획을 별도로 고려할 필요가 있다.

[그림 6-6] 산별·연맹별 여성 조합원 비율 변화



자료: 민주노총 대의원대회 자료(2022년 기준),

3. 비정규직 조직화 성과

1) 민주노총 비정규직 조합원 수 변화

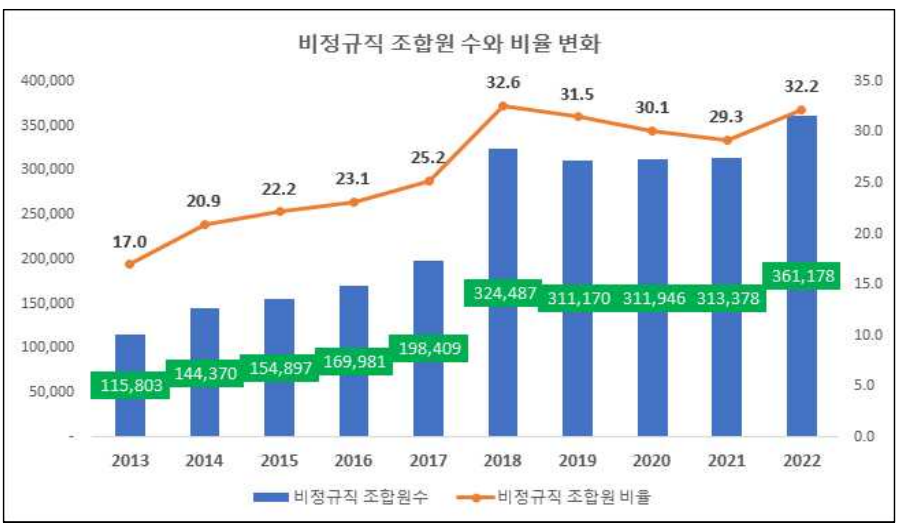
비정규직 조합원에 대한 집계는 2014년 이후 계속 이루어지고 있다. 다만 비정규직에는 무기계약직도 포함되어 있는 경우가 있고, 그렇지 않

은 경우가 있으므로 산별·연맹별로 비정규직 조합원 수를 정확하게 파악할 수 있는 기준이 필요하다. 또한, 산별·연맹별로 자료를 제출하지 않는 경우가 있어 이를 충분히 고려하여 결과를 해석할 필요가 있다.

민주노총 조합원 중 비정규직 조합원의 비율은 2013년 17%에서 2022년 32.2%로 증가한 것으로 나타났다. 특히, 2017년에서 2020년 사이에 비정규직 조합원이 25.6%에서 32.6%로 늘었는데 이는 공공부문 정규직화 정책에 따라 정규직 전환 대상이었던 노동자의 노조가입이 늘었기 때문으로 해석된다.

본 연구에서 활용된 데이터는 산별·연맹별로 비정규직 조합원을 정확하게 집계하지 않은 경우도 존재하므로 실제 비정규직 조합원 비율은 더 높을 것으로 예상된다. 따라서 민주노총의 조합원 수 증가에 비정규직 노동자 조직화의 기여가 상당한 것으로 해석할 수 있다.

[그림 6-7] 비정규직 조합원 수 변화 (단위: %)



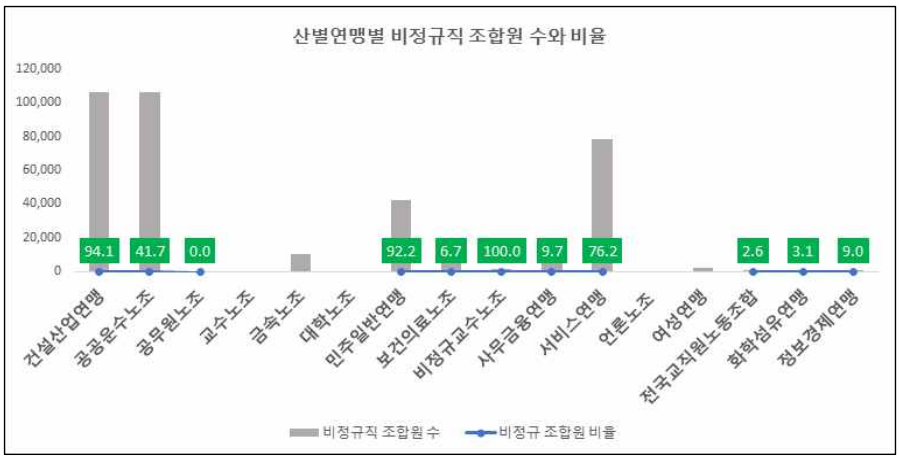
자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

향후 비정규노동자 조직화는 더 큰 잠재력을 가지고 있다. 노동시장 내 비정규직 노동자 비율이 45%가량임을 고려하면 향후 비정규직 조직화는 적어도 15% 이상 확대될 수 있기 때문이다. 그러나 비정규직 노동자 조직화가 어려운 이유도 존재한다. 비정규직 노동자 조직화가 어려운 이유는 노조의 필요성이 낮기 때문이거나 노동조합의 내부적 노력이 부족해서라기보다 노조설립의 실효성을 무력화하는 법·제도적 환경 요인이 크다. 노동조합을 설립하거나 가입하는 이유는 고용안정과 처우개선 등이 주된 목적이지만 간접고용 노동자는 이러한 목적을 실현할 수 없기 때문이다. 이와 관련하여 최근 노조법 2조(사용자 개념 확대)가 국회 본회의를 통과하였으며 이를 고려한 적극적인 교섭 전략을 수립해야 할 것이다. 이는 향후 노조 조직 확대의 중요한 분기점으로 작용할 수 있을 것으로 보인다.

2) 산별·연맹별 비정규직 조합원

산별·연맹별로 비정규직 조합원의 현황을 살펴보면 건설(92%), 서비스연맹(73,7%), 민주일반연맹(82.6%) 순으로 높으며, 공공운수노조(41.2%)도 높은 편에 속하는 것으로 나타났다.

[그림 6-8] 산별·연맹별 비정규직 조합원 수 변화



자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

다른 산별·연맹에도 비정규직 조합원이 존재할 것으로 예상되는데, 이후 정확한 자료를 바탕으로 좀 더 체계적으로 평가하여 비정규직 노동자 조직화 전략을 논의할 필요가 있다.

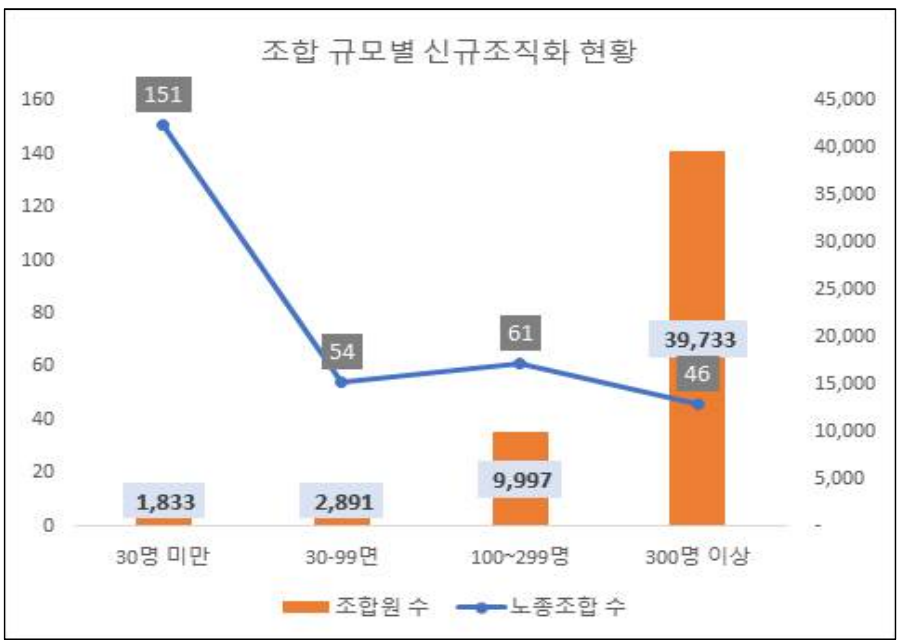
4. 소규모사업장 신규 조직화 평가

민주노총은 소규모사업장에 대한 조직화가 쉽지 않음에도 꾸준하게 진행하고 작은 성과를 축적하고 있다. 예를 들어 2017년부터 2020년 신규로 조직된 조직현황을 분석하면, 새로 만들어진 노동조합은 197개소로 나타났으며 이 중 30명 미만 조합원이 조직된 사업장은 151개로 다수를 차지하였다. 51개 소규모사업장의 신규조합원 수는 1,833명이었다. 300명 이상 새로 가입한 사업장은 46개소, 조합원 수 3만 9,733명과 비교하

면 상당한 차이가 있지만 151개 소규모사업장을 새로 조직한 것은 적지 않은 성과로 해석할 수 있다.

소규모사업장 조직화는 접촉도 쉽지 않고 노동조합 가입 의사를 가지고 있다고 할지라도 교섭을 실현하기가 어렵고 교섭을 하더라도 문제해결 또한 쉽지 않은 등 다양한 환경적 어려움이 존재한다. 다만, 소규모사업장을 조직하지 않고는 노조조직률을 높이는 것이 점점 어려워지고 있는 상황에서 지금과 같은 방식 외에 사용자의 교섭 참여와 관계없이 조합원이면 모두 단체협약을 적용받을 수 있는 효력 확장제도의 도입이나 원청 사용자의 사용자성 인정 등과 같은 제도적인 변화를 동시에 추진할 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

[그림 6-9] 조합 규모별 신규 조직화 현황



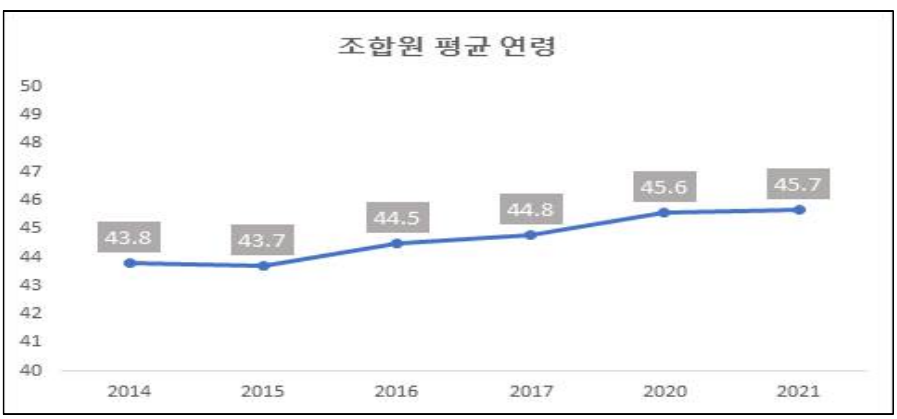
자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

5. 젊은 세대 조직화

1) 민주노총 조합원의 평균 연령 변화

젊은 세대의 조직화는 상대적으로 미진한 것으로 나타났다. 제한적인 자료이지만 산별·연맹에서 제출한 자료를 토대로 살펴보면 민주노총 조합원의 평균 연령은 2014년 43.8세에서 2021년 45.7세로 완만하게 증가하고 있음을 알 수 있다. 이러한 결과는 조합원의 고령화에 따라 평균 연령이 늘어남을 보여준다. 조합원이 고령화된다고 할지라도 젊은 세대가 노동조합에 가입하게 되면 평균 연령이 낮아질 수 있으나 기존의 자료는 민주노총 내부에 젊은 세대의 신규 가입이 고령화를 넘어서는 수준은 아님을 보여준다.

[그림 6-10] 조합원의 평균 연령 변화 (단위: 세)



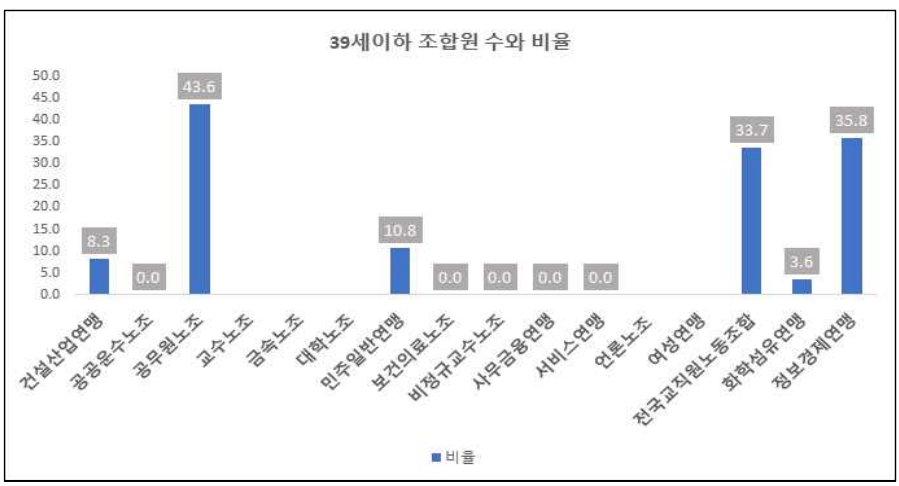
자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

2021년 새로 조사하기 시작한 39세 이하 조합원 비율을 보면 공무원

노조(43.3%), 정보경제연맹(39.5%)이 상대적으로 높으며 다른 산별·연맹은 20%가 채 되지 않는 것으로 나타났다. 그러나 이러한 결과 역시 금속노조, 건설산업연맹 등 주요 노동조합의 자료가 누락된 것이라 정확한 분석이라고 보기는 어렵다.

현재 자료로는 조합원의 고령화를 정확하게 알기 어렵지만, 금속노조, 전교조 등 전통적인 영역에서 조합원의 고령화가 어느 정도 예상되는 부분이다. 이들 노동조합에서는 기존 조합원 수만큼 신규조합원이 조직되지 않으면 기존 조합원이 노동시장에서 상대적으로 짧은 시기에 퇴장할 수 있어 조합원의 급격한 감소도 예상된다. 또한, 새로운 세대의 노동시장 진입도 활발한 상태여서 1980년대 이후 출생한 MZ세대가 노동시장의 절반가량을 차지하고 있다. 따라서 민주노총과 산별·연맹은 조합원의 고령화에 따른 조합원 수 감소에 대응하고 노동시장에 새로 진입하는 새로운 세대에 대한 신규 조직화 계획을 전략적으로 수립할 필요가 있다.

[그림 6-11] 39세 이하 조합원의 비율



자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

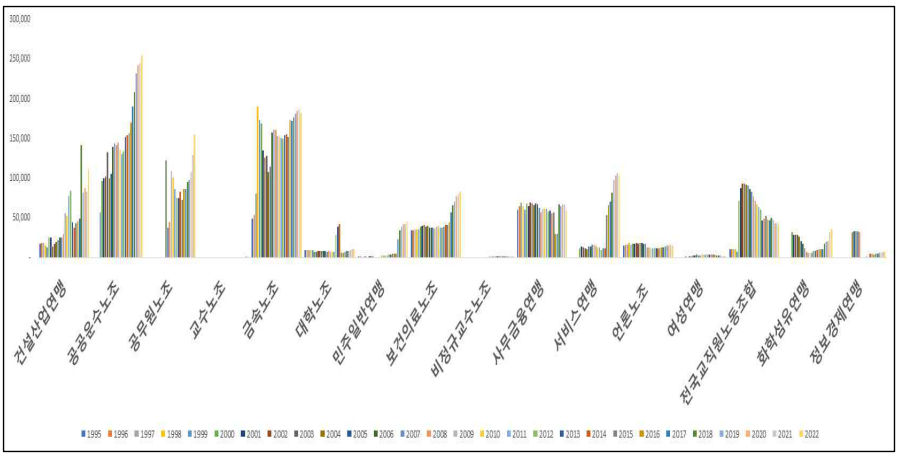
Ⅴ. 산별·연맹 조직화 평가(2002-2022)

민주노총은 90년대 후반, 산별노조를 지향하는 목적을 분명히 하였으며 꾸준한 산별전환을 추진해 왔다. 산별노조로의 전환과 산별교섭을 통해 미조직 노동자 노조가입 등 조직화를 목표로 했기 때문이다. 특히, 3기 전략조직화 이후 산별·연맹 차원으로 전략조직화가 확산·계승되었기 때문에 산별·연맹별 조합원 수 변화를 살펴볼 필요가 있다.

지난 20년 동안 산별·연맹별 조합원 수 변화는 조직별로 다양한 스펙트럼이 존재함을 확인할 수 있다. 산별·연맹별로 조합원 수가 꾸준하게 늘어난 경우도 있고, 하락하다 다시 반등한 재활성화 조직도 있으며 조합원 수를 유지하거나 혹은 하락하는 산별·연맹도 존재하는 것으로 나타났다.

[그림 6-12]은 2002년 이후 약 10년 동안 16개 산별·연맹별 조합원 수 변화를 나타낸 것이다. 그림에서 보면 공공운수노조, 금속노조, 건설산업연맹, 민주일반연맹, 서비스연맹 등이 다른 노조에 비해 조합원 수가 지속적으로 상승하는 것을 확인할 수 있다. 시기별로 보면 산별·연맹별 전략조직화 추진 이후 조합원 수가 급격하게 늘어난 조직은 공공운수노조, 보건의료노조, 서비스연맹으로 이들 조직의 전략조직화에 대해선 다른 장에서 자세히 살펴보도록 한다.

[그림 6-12] 산별·연맹별 조합원 수 변화



자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

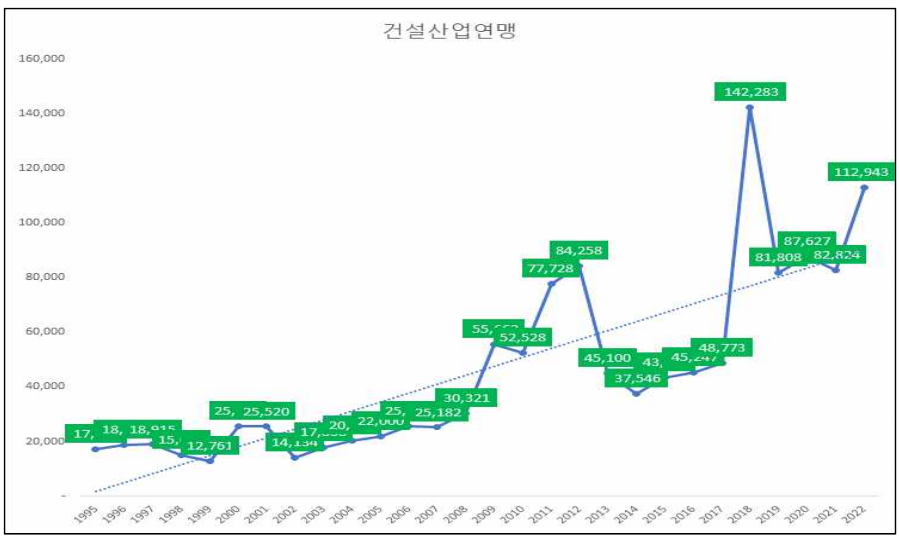
한편, 해석 시 주의해야 할 것은 산별·연맹별 조합원 수 변화(증감)를 일률적으로 해석하기는 곤란한 부분이 존재한다는 점이다. 그 이유는 크게 세 가지 때문이다. 첫째, 노동조합이 가지고 있는 기존의 자원 차이를 고려할 필요가 있기 때문이다. 둘째, 산별·연맹의 산업이 취업자가 늘어나는지(예: 공공과 서비스 등), 아니면 이미 포화 상태인지(예: 대학)도 고려해야 한다. 마지막으로 노동조합의 조직 통합에 따른 조합원 수 증가도 함께 고려하여 해석해야 한다. 다만, 이러한 고려사항에도 불구하고 조합원 수가 급속도로 늘어난 산별·연맹이 존재하기 때문에 이에 대한 객관적인 평가를 통해 모범사례를 확산하는 것은 민주노총의 중요한 과제라고 할 수 있다.

이하에서는 조합원 수가 지속 상승한 산별·연맹, 하락 후 다시 상승한 산별·연맹, 그리고 정체·하락형 산별·연맹으로 구분해서 살펴보도록 한다.

1. 조직률 지속 상승형 산별·연맹

노조 조직률이 지속적으로 상승하고 있는 산별·연맹은 공공운수노조, 공무원노조, 보건의료노조 등 공공영역과 금속노조, 건설산업연맹, 민주일반연맹, 서비스연맹과 등 7개 산별·연맹이다. 추세선을 보면 상대적으로 가파르게 조직률이 상승한 산별·연맹(예: 서비스연맹, 민주일반연맹)도 존재한다. 모든 그래프는 세로축이 0에서 출발한 그림이다.

[그림 6-13] 건설산업연맹 조직률 추이(단위: 명)



자료: 민주노총 내부 자료(각 년도)

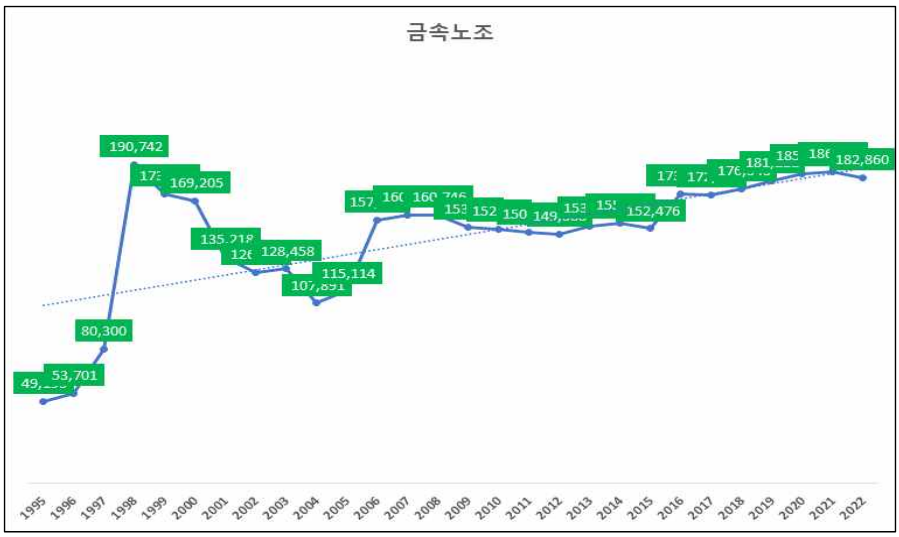
[그림 6-14] 공공운수노조 조직률 추이(단위: 명)

자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-15] 공무원노조 조직률 추이(단위: 명)

자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-16] 금속노조 조직률 추이(단위: 명)

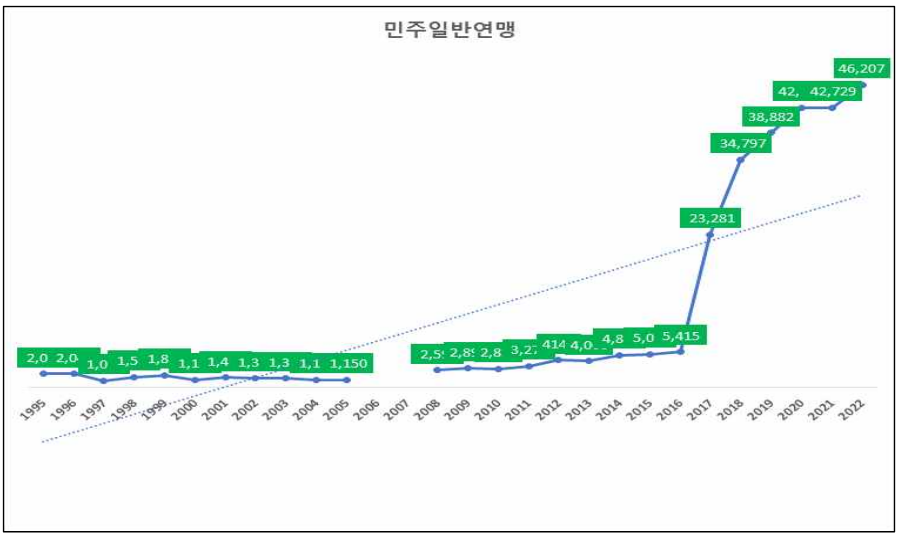


자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-17] 서비스연맹 조직률 추이(단위: 명)

자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-18] 민주일반연맹 조직률 추이(단위: 명)



자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-19] 보건의료노조 조직률 추이(단위: 명)

자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

2. 조직률 재활성화(리바운드)형 산별 · 연맹

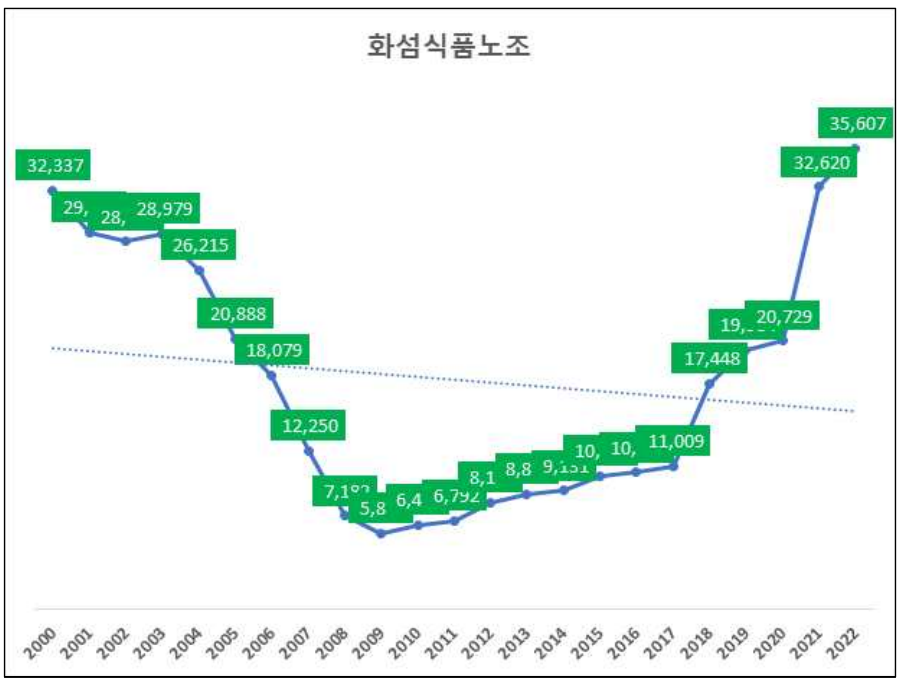
조직률이 급격하게 떨어졌으나 점진적으로 상승하고 있는 산별·연맹은 정보경제연맹, 화섬식품노조, 교수노조 등 3개 산별·연맹이다. 정보경제연맹의 전신은 전국IT산업노동조합연맹(2004~2011)으로 KT노조가 민주노총을 탈퇴하면서 약 3만 명가량이 빠져나갔다. 이후 860명이던 조합원은 2022년 7,811명 수준으로 증가하였다.

[그림 6-20] 정보경제연맹 조직률 추이(단위: 명)

자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

화섬식품노조도 화학과 식품산업의 쇠퇴에 따라 꾸준하게 조합원 수가 감소하였으나 전국화학연맹과 전국섬유연맹의 조직 통합 이후 2017년 11만 9명이었던 조합원이 2022년 35만 607명으로 5년 동안 3배 이상 증가하는 성과가 있었다.

[그림 6-21] 화섬식품노조 조직률 추이(단위: 명)



자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

전국교수노조는 직업 특성상 그 수가 많지 않아 2003년 당시 1,100명이었고, 이후 조합원 수가 지속적으로 감소하여 2015년 327명까지 줄어들었다가 2016년부터 반등하기 시작하여 2022년 현재 1,531명이 가입한 것으로 나타났다.

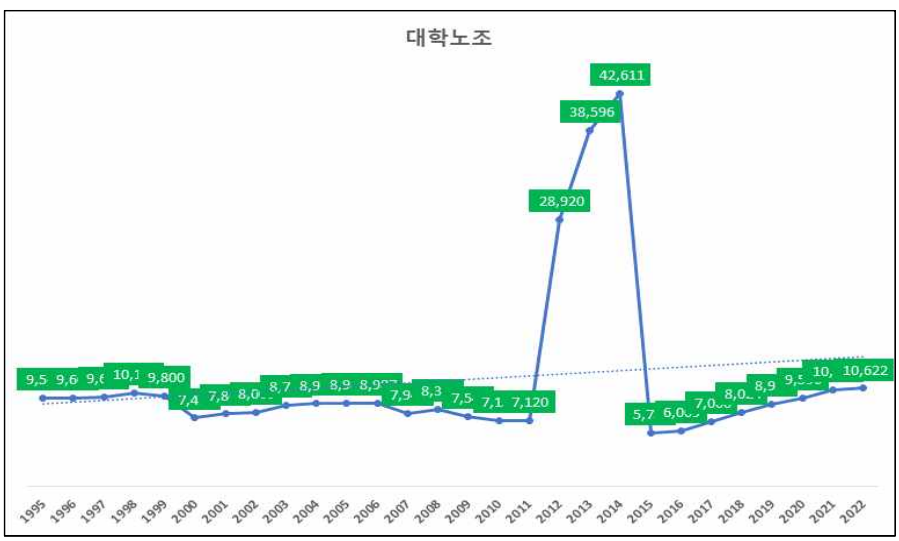
[그림 6-22] 교수노조 조직률 추이(단위: 명)

자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

3. 조직률 정체·하락형 산별·연맹

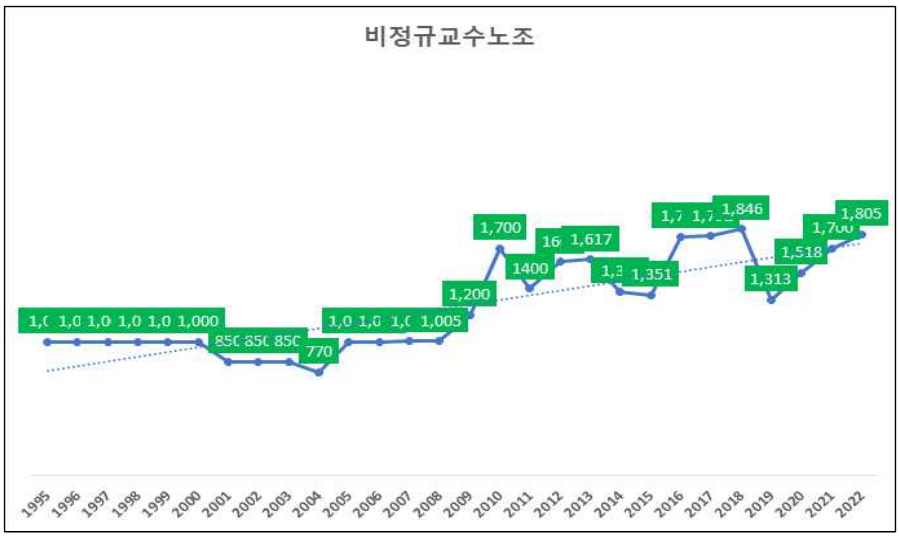
조직률이 늘지 않고 정체하거나 하락하고 있는 산별·연맹은 대학노조, 여성연맹, 비정규교수노조, 전국교직원노조, 사무금융노조, 언론노조 등 6개 노동조합이다. 대학노조는 만 명 내외의 조합원을 유지하고 있으며 비정규교수노조도 약간씩 증가하여 1,800명 수준을 유지하고 있다. 한편, 여성연맹은 2008년 3,850명까지 조합원이 늘었으나 이후 조금씩 줄어들고 있는 추세이다. 전국교직원노조는 2003년 93만 695명을 정점으로 이후 지속적으로 줄어 2022년 42만 674명으로 조직이 축소된 상황이다. 사무금융노조와 언론노조도 조합원 약간 줄거나 소폭 늘어난 유지·하락세를 보였다.

[그림 6-23] 대학노조 조직률 추이(단위: 명)



자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-24] 비정규교수노조 조직률 추이(단위: 명)

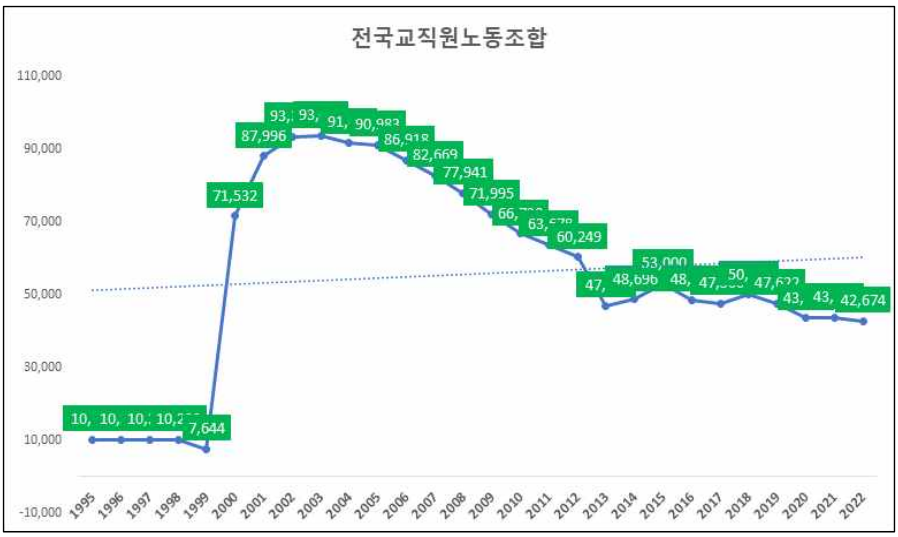


자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-25] 여성연맹 조직률 추이(단위: 명)

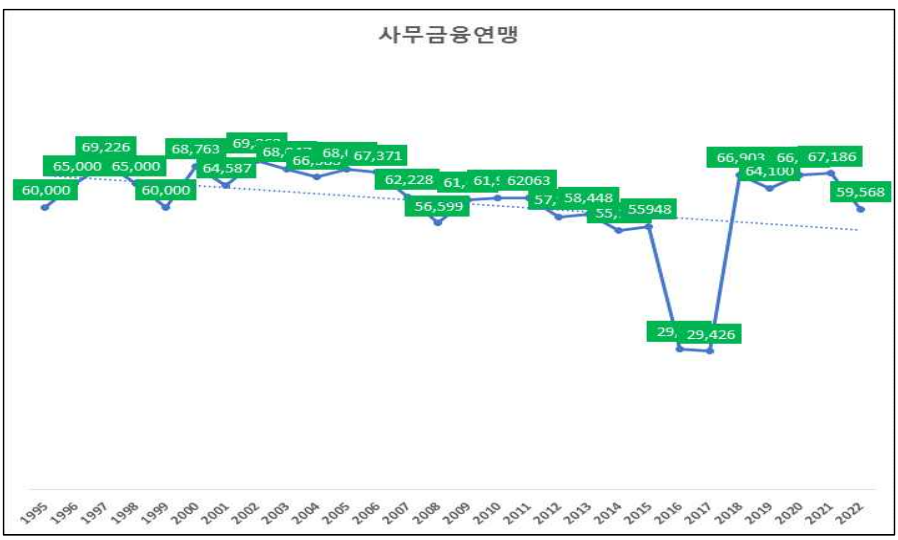
자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-26] 전국교직원노조 조직률 추이(단위: 명)



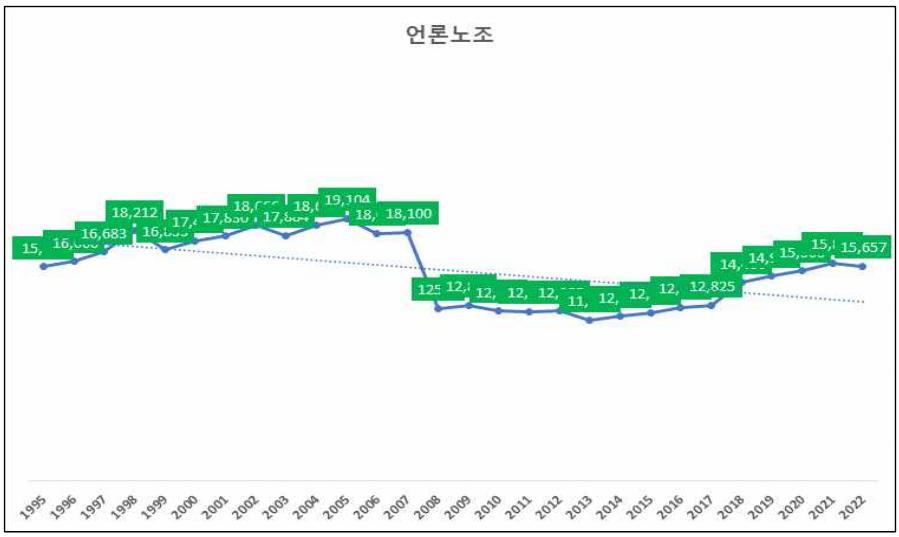
자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-27] 사무금융노조 조직률 추이(단위: 명)



자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

[그림 6-28] 언론노조 조직률 추이(단위: 명)



자료: 민주노총 대의원대회 자료(각 년도)

4. 조직화 평가

산별·연맹별로 출범 이후 조합원 증가 비율로 보면, 민주일반연맹이 21배 이상 조합원 수가 늘어 가장 많이 조합원 수가 늘어난 경우였다. 그 외 서비스연맹이 7.5배 이상 늘었고 건설산업연맹은 5.5배, 공공운수노조가 3.5배가량 조합원 수가 늘어난 것으로 나타났다. 산별·연맹 대부분은 조합원 수가 증가하였고 정보경제연맹만 KT노조 탈퇴 이후 줄어든 조합원 수가 회복되지 않은 정도였다.

조합원 수가 크게 증가한 5개 산별·연맹의 특징은 첫째, 민주노총의 전략조직화와 직간접적으로 관련된 업종 혹은 산업들이었다. 예를 들어 건

설의 경우 1기 전략조직화 사업의 대상이었으며 공무원노조도 1기 전략조직화 대상에 지자체가 포함되어 있었다. 서비스연맹과 민주일반연맹 사업장은 1기~3기 동안 내내 강조된 서비스, 유통, 특수고용 노동자와 관련된 산업이 다수이다. 이러한 결과는 민주노총의 전략조직화 사업이 산별·연맹의 조직화에도 직간접적으로 영향을 미쳤을 가능성을 보여준다.

둘째, 산별·연맹의 자체적인 전략조직화가 충실히 계획적으로 이루어진 조직과 그렇지 않은 조직 간 조직화 결과의 차이가 적지 않았다. 2010년대 중반 즈음부터 민주노총 산별·연맹별로 전략조직화를 추진하였으나 산별·연맹에 따라 계획과 활동은 서로 달랐다. 본 연구의 결과와 다른 장의 평가를 종합해 보면, 조합원이 크게 늘어난 산별·연맹은 자체적인 전략조직화 계획이 구체적이었으며 산별·연맹 차원의 인력과 자원 투입 등 차별점이 있었다. 예를 들어 건설산업연맹은 플랜트노동자 조직화, 수도권 지역 토목 노동자 조직화 등 다양한 노력을 벌여 왔다. 비슷하게 공공운수노조는 전략조직위원회를 구성하고 전략조직팀을 신설하여 공공서비스 노동자를 조직하였다. 보건의료노조 역시 지역본부별 미조직 사업 전담 체계를 구축하고 구체적인 조직화 목표 및 인력 배치 등의 노력을 기울였다. 즉, 조합원이 크게 늘어난 산별·연맹은 조직화를 위한 대상 선정, 지원 방안 마련 등 전략적인 활동을 배치한 것으로 나타났다.

[그림 6-29] 조합원 증가 비율(단위: %)

자료: 민주노총 내부 자료

[표 6-2] 민주노총 전략조직화 대상

구분	1기	2기	3기
전략 조직화 대상	하청, 서비스, 지자체, 특수고용, 건설일용	여성, 청년, 이주, 장애인	공단, 유통, 서비스, 이주, 청년

셋째, 산별·연맹 중 어려운 상황에서도 노조 조직을 유지하고 조금씩 조합원 수를 늘리거나 위기 속에서 다시 조합원이 늘어나는 재활성화형 유형도 주목할 만한 사례이다. 예를 들어 상대적으로 규모가 큰 금속노조는 제조업 감소에 따라 노동시장(취업자 수 감소)의 영향도 있고 매년 적지 않은 퇴직 조합원이 발생하고 있음에도 조합원 수를 늘려가고 있는데 이는 퇴직 인원 이상 신규 조직화가 같은 비율로 이루어지고 있음을 의미한다.

금속노조나 화학섬유노조의 사례를 보면 산업이 축소되고, 노동시장 내 상황이 좋지 않더라도 노동조합이 주체적으로 조직화 전략을 수립하고 계획적으로 추진하면 어렵더라도 조합원 수를 꾸준히 늘릴 수 있음을 보여준다. 이러한 결과는 조합원이 정체되어 있는 사무금융노조, 언론노조, 전국교직원노조, 여성연맹에 시사하는 바가 크다.

조합원이 정체되어 있거나 줄어들고 있는 산별·연맹은 다음과 같은 다양한 내·외적 원인을 살펴볼 필요가 있다. 첫째, 변화하는 노동시장에서 노동조합이 비정규직 등 미조직 노동자에 대한 적극적인 조직화 계획이 존재하는지 점검해 볼 필요가 있다. 사무금융노조나 언론노조, 전교조의 조합원은 정규직이 다수로 예상되는데 사무금융노조의 경우 콜센터, 대출모집인, 채권추심 등 다양한 비정규직 노동자가 존재한다. 언론노조 역시 인터넷 신문이 늘어나면서 방송사 비정규직 외 소규모 신문사의 언론인도 늘어나고 있다. 학교 비정규 가운데 기간제 교사는 대표적인 비정규직 교사로 전교조의 조직화 대상이 될 수 있기 때문이다. 따라서 미조직된 비정규직 노동자가 해당 업종에 존재할 경우 이들을 노동조합으로 조직할 수 있는 다양한 전략적 방안을 모색할 필요가 있다.

둘째, 노동조합의 활동이 관성적이지는 않은지를 점검할 필요가 있다. 매년 정해진 사업과 활동으로는 기존 조합원을 유지하는 것도 쉽지 않은

상황이므로 조직화는 새로운 이슈에 대해 문제 제기하거나(예: 선생님의 교권 확보 등), 기존 활동의 확장을 통해 미조직되어 있는 노동자의 노조 가입을 기대할 수 있기 때문이다.

[표 6-3] 조직률 유지·하락 산별·연맹의 조합원 변화 비율

구분	연맹
계속 상승형(7개)	서비스연맹, 보건의료노조, 민주일반연맹, 금속노조, 건설산업연맹, 공공운수노조, 공무원노조
재활성화 형(3개)	화섬식품노조, 정보경제연맹, 교수노조
정체·감소형(6개)	전교조, 대학노조, 사무금융노조, 비정규교수노조, 여성연맹, 언론노조

Ⅵ. 조직률 증가 원인 평가

1. 노동조합 내부의 전략적인 노력

민주노총 조합원 수 증가는 다양한 원인이 존재하지만, 주요 원인은 민주노총 내부의 전략적 노력의 결과이다. 2000년대 이후 민주노총은 노동 유연화 등 노동조합 위기에 발 빠르게 대응하여 노동조합 재활성화를 위한 과제를 핵심 과제 중 하나로 미조직 조직화를 전략적 방향으로 수립하였다. 이러한 노력의 결과로 조합원은 연평균 4.1%씩 증가하였으며 전체 조합원은 2.57배가 늘어났다.

민주노총의 전략조직화는 당해 연도 즉각적인 조합원 조직화 성과로

이어졌다기보다 전 조직적으로 조직화를 위한 전략적인 활동이 중요함을 공유하게 만드는 계기를 만들었다는 점에서 긍정적인 역할을 했다고 평가할 수 있다. 또한, 전략 대상이 된 산별·연맹은 초기부터 조직적인 차원에서 미조직 노동자 조직화를 전략적으로 계획하게 되는 기회를 가질 수 있었다.

선출직 대표자와 조직담당자들을 대상으로 한 조직화 평가 및 전략조직화에 대한 평가도 비슷하다(7장 참고). 응답자들은 조합원이 증가한 원인에 대해 환경적 요인보다 조직 내부적 노력으로 인식하고 있었다. 민주노총 전략조직화가 마중물이 되어 산별·연맹의 지속적인 전략조직화 노력과 미조직 담당자들의 노력이 통합된 결과라는 인식이었다. 이와 관련하여 응답자 특성(조직별, 역할별, 활동기간)별 차이가 없어 응답자의 일치된 의견임을 알 수 있었다.

조직화의 성공 요인 중 하나는 조직화를 위한 조직문화의 개선도 긍정적인 역할을 한 것으로 나타났다. 조직화 사업이 미조직 담당자만이 아니라 노동조합 전체가 집중한 사업이 되었으며 조직의 최우선 목표로 자리 잡게 된 것이다. 이러한 조직화 문화의 개선은 대표자 등 노조 지도부의 관심과 지원이 존재했기에 가능한 것으로 나타났다.

2. 여성과 비정규직 노동자의 노조 가입

민주노총 조합원 수 증가에 여성 노동자의 노조가입과 비정규직 노동자의 노조 조직 및 가입이 큰 공헌을 하고 있음을 조직 내외적으로 공유할 필요가 있다. 적어도 2017년 이후 노동조합 조직률이 크게 늘어난 데

는 여성과 비정규직 노동자의 역할이 컸으며 본 연구에서도 확인되었다. 여성은 조합원의 40%가량, 비정규직은 조합원의 30% 이상을 차지하고 있으며 앞으로도 더 늘어날 가능성이 크다.

여성과 비정규직 노동자가 특정 산별·연맹에서 집중적으로 이루어지고 있는 것은 한계일 수 있으나 다른 산별·연맹에서 여성과 비정규직 조합원이 조직될 수 있는 잠재력을 보이는 것이기도 해서 기회로도 볼 수 있다. 여성과 비정규직 노동자에 대한 조직화 성과는 전략조직화의 문제의식에도 영향을 받았을 수 있다. 따라서 산별·연맹별로 여성과 비정규직 관련 노동정책을 개발하고 관련 노동자를 만나면서 조직화를 지속해서 추진할 필요가 있다.

3. 노동에 대한 정치적 태도 변화와 사회 환경

보수언론의 노동조합 무용론과 사회적 해악 프레임에도 불구하고 노동조합은 노동자의 권리를 보호하는 제도적 기능을 가지고 있어, 그 필요성이 부정되지는 않고 있다. 특히, 30%에 이르는 보수층을 제외하면 노동조합에 대한 평가는 긍정(진보층)과 중립으로 예상된다. 특히, 2016년 촛불혁명 이후 노동자 개인의 권리가 중요하고 사용자의 갑질은 자제되어야 하며 안전한 일터의 중요성이 부각되면서 노동조합의 역할에 대한 우호적인 인식이 늘어나는 계기가 되었다.

노동존중의 중요성과 노동조합의 우호적인 인식은 다양한 미조직 노동자의 조직화에 기여한 것으로 보인다. 사용자의 반노조 행위 등 부당노동행위가 엄격하게 규율되면서 노동조합에 대한 가입도 상대적으로 자유

로워지고, 저임금 직종에서 노동조합의 역할이 강화되면서 해당 직종 노동자의 노조가입도 늘어난 것으로 해석된다.

우리나라 노동시장 상황과 미조직 노동자의 노동조합에 대한 수요를 고려해 볼 때, 노조 조직화의 잠재력은 여전히 크다고 할 수 있으며 선진국 수준인 25% 내외의 노조 조직률을 이루는 것이 불가능한 것은 아니다. 이를 위해 노동조합은 내부적인 노력 외에 퇴직 조합원 등 노동시장 변화에 대한 대응, 법·제도 개선과 민주노총에 대한 인식 개선, 그리고 조합원 통계의 과학화 등에 대한 전략적인 검토가 필요하다.

Ⅶ. 소결

본 연구는 민주노총이 자체 집계한 노조조직률 자료를 이용하여 조직률 변화를 연도별로 살펴보았다. 민주노총 전체 조합원 수는 1995년 41만 8,154명에서 2022년 112만 244명으로 2.67배가 늘어난 것으로 나타났다. 민주노총의 조합원 수는 산별·연맹별로 전략조직화가 확산·추진되면서 극대화된 것으로 나타나기도 하였다.

본 연구를 통해 새롭게 확인한 것들은 다음과 같다. 첫째, 고용노동부의「전국 노동조합 조직현황」은 비교적 정확했지만, 정부 성격에 따라 민주노총의 실제 조합원 수를 과소 또는 과대 추정하는 것으로 나타났다. 보수정부 시기(2008~2017)에는 노동조합 조직현황이 민주노총의 실제 조합원 수보다 더 낮게 추정되고 있었으며 민주당 집권 시기(1999~2006, 2018~2021)에는 실제 조합원 수보다 더 높게 추정하는 것으로 나

타났다. 이러한 결과는 고용노동부가 객관적인 정보제공을 하지 못하고 정권의 성향에 맞춰 노조 현황을 약간씩 수정하여 발표하고 있기 때문으로 판단된다.

둘째, 본 연구는 민주노총의 조합원 변화만이 아니라 산별·연맹의 조합원 변화를 살펴보고 이를 지속 상승형, 위기 후 재활성화형, 정체·하락형 등으로 재분류하여 산별·연맹별로 전략조직화 성과가 다름을 보여주고 그 원인을 제시한 점에서 의미가 있다. 저자는 각 산별·연맹별로 다양한 조직화의 어려움이 있으나 성과에 차이가 있는 것은 조직적으로 도전적 과제를 확인하고 이를 극복하기 위한 기획과 집행에 있어 차이가 있기 때문으로 판단하였다.

셋째, 본 연구는 민주노총 조합원 중 비정규직과 여성조합원 수를 살펴본 점에서 의미를 가진다. 여성조합원 수는 전체 조합원 대비 38.5%에 이를 정도로 크게 증가하였으며 비정규직 조합원 수도 2022년 현재 32.2%에 이르고 있다. 이는 그동안 거의 알려져 있지 않았던 사실을 확인한 점에서 의미를 가진다. 특히 통계청의 경제활동인구조사 고용형태 부가조사에 따르면 비정규직의 노조 조직률은 2~3%로 나타나는데, 실제 비정규직의 조직률은 이보다 높을 가능성이 크다. 여성조합원의 증가도 의미하는 바가 큰데, 여성의 경제활동참여가 확대될 가능성이 높은 상황에서 여성의 노조가입 증가는 노동운동의 입장에서 긍정적인 신호가 될 수 있기 때문이다.

7장

KCTU

전략조직화 평가 : 노동조합 간부 설문조사를 중심으로

정흥준

Ⅰ. 간부 설문조사 개요 및 응답자 기초통계

7장은 조직화를 수행하고 있는 노동조합 간부들을 대상으로 한 설문조사를 통해 전략조직화를 평가하였다. 설문은 민주노총 간부들 가운데 선출직 임원 및 조직화 사업을 담당하는 활동가를 대상으로 이루어졌다. 민주노총, 산별·연맹, 지역본부, 본부, 지부, 지회, 분회의 선출직 간부 및 조직화 사업 담당자는 총 590여 명이다. 2022년 10월~11월 약 두 달 동안 설문조사를 진행하였으며 총 184명이 설문에 참여하여 응답률은 31.1%로 집계되었다.

전체 응답자 중에서는 총연맹, 지역본부 조직담당자가 26.4%로 가장 많이 참여하였으며 산별·연맹으로는 금속노조가 16.3%로 가장 많이 참여하였고 다음은 민주일반연맹(12.5%)이 많이 참여하였다. 응답자 중 채용직 간부는 56.7%였으며 선출 혹은 파견직은 43.3%였다. 응답자의 활동기간는 5년 미만이 37.1%로 가장 많았으며, 연령별로는 35세 이상이 대부분을 차지하는 것으로 나타났다. 성별로는 남성이 73.3%로 다수로 나타났다.

[표 7-1] 응답자의 인구통계학적 특징

	구분	빈도	%
합계	전체	184	100.0
소속	금속	30	16.3
	공공	17	9.2
	건설	10	5.4
	보건	7	3.8
	민주일반	23	12.5
	화섬	6	3.3
	서비스	8	4.3
	사무	10	5.4
	정보경제	1	.5
	공무원	6	3.3
	전교조	6	3.3
	대학	1	.5
	총연맹	12	6.5
	지역본부	43	23.4
	지역상담소	1	.5
	기타	3	1.6
노조 내 역할	총연맹/지역본부 임원(선출직 대표자)	9	5.2
	총연맹/지역본부 조직담당자	46	26.4
	산별·연맹 임원(선출직 대표자)	6	3.4
	산별·연맹 조직담당자	17	9.8
	본부, 지부, 지회, 분회 임원(선출직 대표자)	61	35.1
	본부, 지부, 지회, 분회 조직담당자	35	20.1
채용간부 여부	예 (노동조합에 채용된 간부)	102	56.7
	아니오 (선출 또는 파견된 간부)	78	43.3
활동기간	5년 이하	65	37.1
	6~10년	50	28.6
	11~15년	24	13.7
	16년 이상	36	20.6
연령	34세 이하	13	7.3
	35~49세	81	45.3
	50세 이상	85	47.5
성별	직접 기입	1	.6
	남성	132	73.3
	여성	47	26.1

Ⅱ. 조직화 사업 일반

1) 조합원 증가 원인

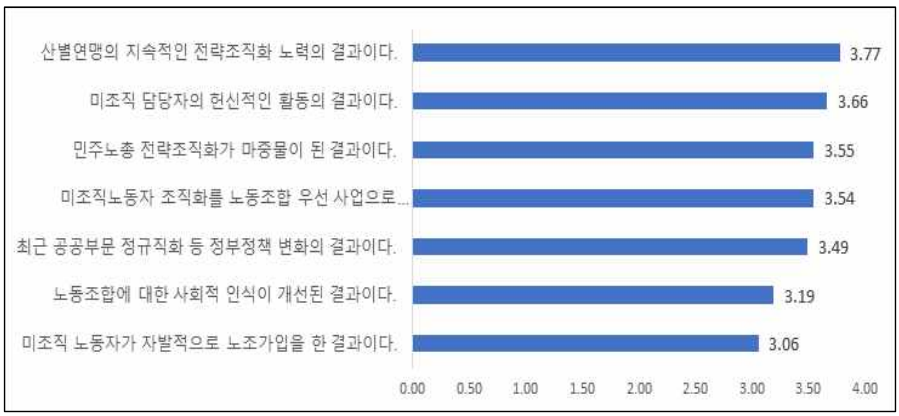
분석결과, 조직담당 간부들은 민주노총 조합원 증가 원인을 환경적 요인보다 조직 내부적 노력에 의한 것으로 평가하였다. 다만, 외부 요인 중 공공부문 정규직화 정책은 긍정적인 영향을 미치는 것으로 나타났다. 구체적으로 조합원 증가의 원인이 '산별·연맹의 지속적인 전략조직화 결과'라는 데 64.7%가 동의하였으며 '미조직담당자의 헌신적인 활동의 결과'라는데 63.1%가 동의하였다. 이에 비해 '미조직 노동자의 자발적인 가입' 때문이라는 의견에는 28.6%만 동의하였으며 '노동조합에 대한 사회적 인식이 개선'되었기 때문이라는 응답도 33.3%로 높지 않았다. 한편, '정부의 공공부문 정규직화 정책' 때문이라는 데 동의하는 응답 비율은 51.2%로 상대적으로 높았다.

[표 7-2] 조직증가 원인(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
민주노총 전략조직화가 마중물이 된 결과이다.	14.3	31.0	54.8
산별·연맹의 지속적인 전략조직화 노력의 결과이다.	4.7	30.6	64.7
최근 공공부문 정규직화 등 정부정책 변화의 결과이다.	22.0	26.8	51.2
미조직노동자 조직화를 노동조합 우선 사업으로 배치하여 조직적 집중을 이룬 결과이다.	8.4	41.0	50.6
미조직담당자의 헌신적인 활동의 결과이다.	9.5	27.4	63.1
미조직 노동자가 자발적으로 노조가입을 한 결과이다.	28.6	42.9	28.6
노동조합에 대한 사회적 인식이 개선된 결과이다.	25.0	41.7	33.3

[그림 7-1]에서 조합원이 증가한 원인은 민주노총의 전략조직화 노력, 미조직담당자의 헌신적인 활동 등으로 나타나 노동조합 조직화 전략이 실제 조합원 증가에 중요한 영향을 미칠 수 있음을 보여 주었다. 조직률 증가의 내부요인 관련 조직별, 역할별, 활동 기간별 차이는 없는 것으로 나타났다([표 7-3] 참조).

[그림 7-1] 조직증가 원인 비교(단위: 5점 척도)



[표 7-3] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 내부요인 평균비교

노조조직화 내부적 요인(4개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.70	0.63	1.92	0.056
총연맹과 지역본부	3.51	0.48		
선출직	3.65	0.66	-0.26	0.793
조직담당	3.67	0.53		
5년 이하	3.60	0.60	-0.69	0.491
6년 이상	3.67	0.61		

조직률 증가와 관련한 외부 요인에 있어서도 조직별, 역할별, 활동 기간별로 통계적인 차이를 확인할 수 없었다.

[표 7-4] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 외부요인 평균비교

노조 조직화 외부적 요인(3개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.22	0.67	-0.62	.534
총연맹과 지역본부	3.29	0.62		
선출직	3.19	0.70	-1.10	.273
조직담당	3.30	0.63		
5년 이하	3.24	0.66	-0.10	.919
6년 이상	3.26	0.66		

2) 변화에 대한 노조의 대응

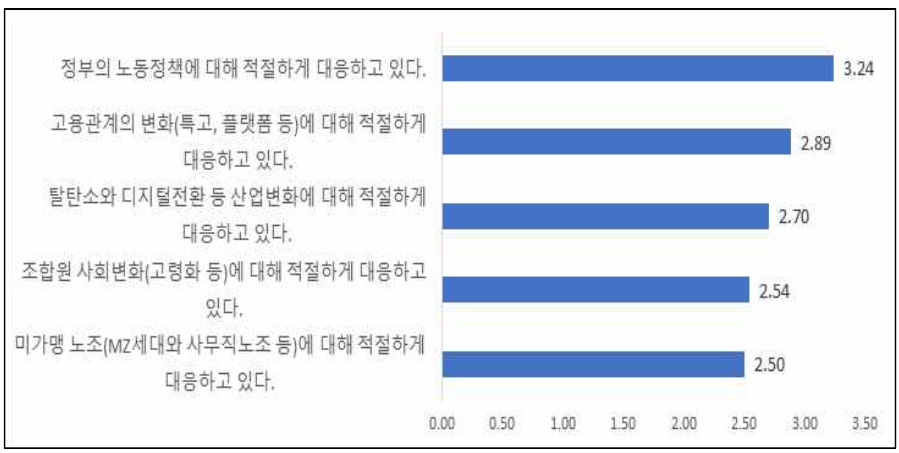
간부들은 조직화와 관련하여 노동조합이 정부의 노동정책 이외의 환경 변화에 대해 적절하게 대응하지 못하는 것으로 인식하고 있었다. 특히 MZ세대와 사무직 노조 등 미가맹 노조에 대해 적절하게 대응하지 못하고 있다는 응답이 56%로 높았으며 고령화 등 조합원의 사회변화에 대해 적절하게 대응하지 못하고 있다는 응답도 57.1%로 높게 나타났다. 이에 비해 정부의 노동정책에 대해 적절하게 대응하고 있다는 응답은 37.6%로 상대적으로 긍정 응답이 더 많은 것으로 나타났다.

[표 7-5] 환경변화에 대한 노동조합 대응(단위:%)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
조합원 사회변화(고령화 등)에 대해 적절하게 대응하고 있다.	57.1	33.3	9.5
미가맹 노조(MZ세대와 사무직 노조 등)에 대해 적절하게 대응하고 있다.	56.0	38.1	6.0
고용관계의 변화(특고, 플랫폼 등)에 대해 적절하게 대응하고 있다.	35.7	47.6	16.7
탈탄소와 디지털전환 등 산업변화에 대해 적절하게 대응하고 있다.	47.6	41.7	10.7
정부의 노동정책에 대해 적절하게 대응하고 있다.	27.1	35.3	37.6

[그림 7-2]를 보면, 정부 노동정책에 대한 대응 외 나머지 변화에 대한 대응은 모두 중간값(3.0) 이하로 나타남을 확인할 수 있다. 이러한 결과는 노동조합이 다양한 환경변화에 대해 적절하게 대응하지 못하고 있음을 시사한다.

[그림 7-2] 환경변화에 대한 노동조합 대응 비교(단위: 5점 척도)



환경변화에 대한 대응을 살펴본 결과, 조직별·역할별 통계적인 차이를 확인할 수 있었다. 즉, 산별·연맹이 총연맹이나 지역본부 간부들에 비해 노동조합의 환경변화 대응을 좀 더 긍정적으로 인식하고 있었다. 비슷하게 선출직 대표자들이 조직담당 간부에 비해 노동조합의 환경변화 대응을 긍정적인 인식하고 있었으며, 통계적으로 유의하였다.

[표 7-6] 조직별/역할별/활동기간별 환경변화 대응 평균비교

환경변화 대응(5개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	2.92	0.67	4.13***	0.000
총연맹과 지역본부	2.50	0.58		
선출직	2.92	0.58	2.44*	0.019
조직담당	2.67	0.73		
5년 이하	2.90	0.65	1.54	0.125
6년 이상	2.73	0.67		

3) 응답자가 속한 노동조합의 조직화에 대한 평가

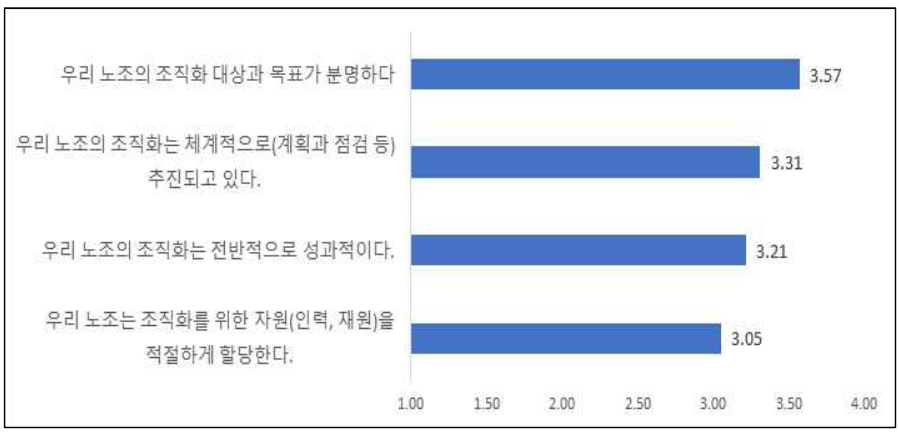
응답자 소속 조직의 조직화 성과에 관해서는 대체로 긍정적인 평가가 우세했다. 특히 '조직화 대상과 목표'가 분명하다는 데 동의하는 응답이 58.3%(반대는 13.1%)로 높았으며 다음은 계획과 점검이 이루어지는 등 조직화가 체계적으로 추진되고 있다는 데 39.3%가 동의(반대 20.2%, 중립 40.5%)하였다.

[표 7-7] 소속 노조의 조직화 평가(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
우리 노조의 조직화는 전반적으로 성과적이다.	24.7	41.2	34.1
우리 노조의 조직화 대상과 목표가 분명하다	13.1	28.6	58.3
우리 노조의 조직화는 체계적으로(계획과 점검 등) 추진되고 있다.	20.2	40.5	39.3
우리 노조는 조직화를 위한 자원(인력, 재원)을 적절하게 할당한다.	32.1	31.0	36.9

[그림 7-3]을 보더라도 조직화의 대상과 목표가 다른 응답에 비해 높게 나타나는데, 이러한 결과는 소속 노동조합이 조직화 대상과 목표를 신중하게 정하고 있음을 보여준다.

[그림 7-3] 소속 노조의 조직화 평가 비교(단위:5점 척도)



소속 노조의 조직화 평가는 조직별로 통계적인 차이가 있음을 확인할 수 있었다. 산별·연맹이 총연맹이나 지역본부 간부들에 비해 소속 노조의

조직화를 긍정적으로 인식하고 있었고 통계적으로 유의하였다. 이에 비해 역할별, 활동 기간별 차이는 확인하기 어려웠다.

[표 7-8] 조직별/역할별/활동기간별 소속 노조의 조직화 평가 비교

조직화 평가(4개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.43	0.67	4.40***	0.000
총연맹과 지역본부	2.97	0.65		
선출직 대표자	3.31	0.75	.88	0.382
조직화 담당자	3.22	0.64		
5년 이하	3.30	0.72	.26	0.792
6년 이상	3.27	0.71		

4) 조직화를 위한 소속 노조의 외부자원 활용

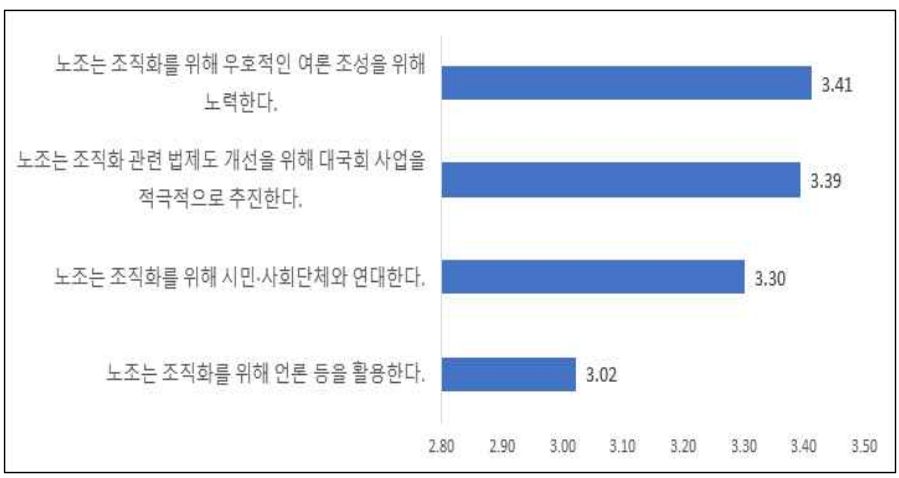
조직화에 우호적인 환경을 조성하기 위해 소속 노조가 외부자원을 활용하는 활동을 어떻게 하고 있는지를 질문한 결과, 시민사회단체 연대, 우호적인 여론조성 활동, 국회 활용 등은 적극적이었으나 언론 활용은 상대적으로 낮은 것으로 나타났다. 시민사회단체 연대(48.2% 동의), 우호적인 여론 조성(50% 동의), 조직화 관련 법제도 개선을 위한 대국회 사업 추진(48.2%) 등은 모두 긍정적으로 평가되었다. 그러나 '조직화를 위한 언론 등을 활용'한다는 항목에 대해 '그렇지 않다'는 응답이 36.9%로 '그렇다'(26.2%)는 응답보다 더 많은 것으로 나타났다. 이러한 결과는 조직화하는 데 있어 언론을 활용할 필요성이 낮거나 노조의 언론 활용이 상대적으로 작기 때문으로 판단되었다.

[표 7-9] 조직화를 위한 외부활동 평가(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
노조는 조직화를 위해 언론 등을 활용한다.	36.9	36.9	26.2
노조는 조직화를 위해 시민·사회단체와 연대한다.	17.6	34.1	48.2
노조는 조직화를 위해 우호적인 여론 조성을 위해 노력한다.	20.2	29.8	50.0
노조는 조직화 관련 법제도 개선을 위해 대국회 사업을 적극적으로 추진한다.	16.5	35.3	48.2

[그림 7-4]를 보면 외부자원의 활용 가운데 우호적인 여론을 조성하기 위해 노력한다는 응답이 3.41로 가장 높게 나타났으며 언론을 활용한다는 응답은 3.02로 가장 낮았다. 이러한 결과는 언론의 민주노총에 대한 부정적인 보도 경향도 영향이 있지만, 노동조합도 언론에 대한 불신으로 활용도가 낮음을 보여준다.

[그림 7-4] 조직화를 위한 외부자원 활용 평가 비교(단위:5점 척도)



외부자원의 활용을 살펴본 결과, 조직별·역할별 통계적인 차이를 확인할 수 없었다.

[표 7-10] 조직별/역할별/활동기간별 외부자원 활용 평균비교

외부자원의 활용(4개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.33	0.70	1.24	0.216
총연맹과 지역본부	3.19	0.75		
선출직 대표자	3.22	0.68	-1.29	0.198
조직화 담당자	3.36	0.76		
5년 이하	3.40	0.73	1.52	0.130
6년 이상	3.22	0.72		

5) 조직화 문화 평가

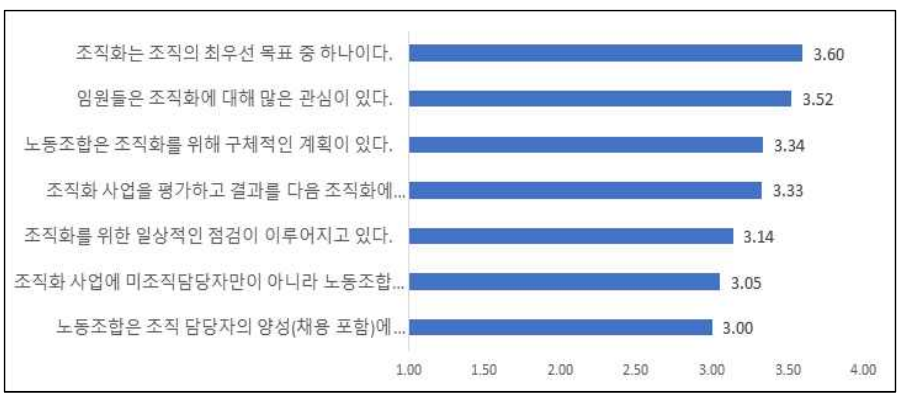
소속 노동조합의 조직화 문화와 관련하여, 조직 전체적인 관심과 목표를 가지고 있지만, 구체적인 점검과 피드백, 조직활동가 양성은 보통수준으로 나타났다. 구체적으로, '조직화가 조직의 최우선 목표'로 자리 잡고 있으며(65.5% 동의) '임원들도 조직화에 많은 관심이 있다'고 다수가 응답(60.7%)하였다. 또한, 노동조합이 조직화를 위한 구체적인 계획을 가지고 있는지에 대해서도 50.6%가 동의하였으며 '그렇지 않다'는 의견은 14.1%로 낮게 나타났다. 다만, 일상적인 점검, 조직화에 대한 평가와 반영, 조직담당자 양성 등은 상대적으로 동의수준이 낮았다. 이러한 결과는 노동조합이 조직화를 중요한 조직적 과제로 여기고, 목표를 수립하고 있지만, 조직화 계획 수립 이후 이어지는 후속 활동은 상대적으로 소홀하게 이루어지고 있음을 보여준다.

[표 7-11] 조직화 문화 평가(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
조직화 사업에 미조직담당자만이 아니라 노동조합 전체가 집중한다	31.8	30.6	37.6
조직화는 조직의 최우선 목표 중 하나이다.	10.7	23.8	65.5
임원들은 조직화에 대해 많은 관심이 있다.	8.3	31.0	60.7
노동조합은 조직화를 위해 구체적인 계획이 있다.	14.1	35.3	50.6
조직화를 위한 일상적인 점검이 이루어지고 있다.	20.5	42.2	37.3
조직화 사업을 평가하고 결과를 다음 조직화에 반영한다.	15.7	45.8	38.6
노동조합은 조직담당자의 양성에 (채용 포함) 적극적이다.	28.9	39.8	31.3

조직화 문화는 조직화가 조직의 최우선 목표임을 공유하고 있다는 응답이 가장 높았으며, 다음으로 임원들이 조직화에 대해 많은 관심을 가지고 있다는 순으로 나타났다.

[그림 7-5] 조직화 문화 평가 비교(단위:5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 조직화 문화를 살펴보면 조직별, 역할별 통

계적인 차이를 확인할 수 있었다. 즉, 산별·연맹이 총연맹이나 지역본부 간부들에 비해 조직화 문화를 더 긍정적으로 인식하고 있었고 통계적으로 유의하였다. 이에 비해 활동기간은 통계적으로 유의하지 않았다.

[표 7-12] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 문화 평균비교

조직화 문화(7개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.37	0.63	3.82***	0.000
총연맹과 지역본부	2.98	0.67		
선출직 대표자	3.38	0.71	2.71**	0.007
조직화 담당자	3.11	0.62		
5년 이하	3.29	0.61	0.90	0.371
6년 이상	3.20	0.70		

6) 조직화 리더십 평가

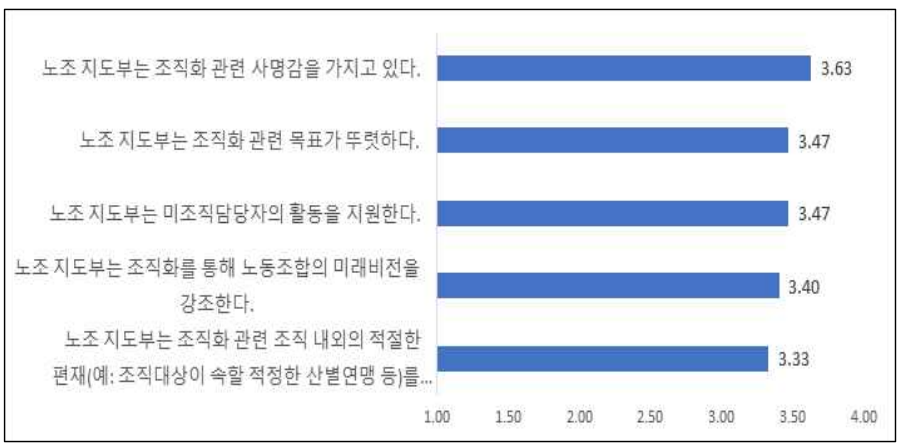
조직화 관련 노조 선출직 간부의 리더십을 살펴보면, 지도부는 조직화를 주요 업무로 인식하고 성과를 내기 위해 노력하는 것으로 나타났다. 우선 '지도부는 조직화 관련 사명감을 가지고 있다'는 데 61.9%가 동의하였으며 '그렇지 않다'는 의견은 13.1%에 불과하였다. 지도부가 조직화 목표가 뚜렷하거나 미조직담당자의 활동을 지원하는 데 있어서도 각각 53.6%, 50%가 동의한다고 응답하였다.

[표 7-13] 노조 지도부 조직화 리더십 평가(단위:%)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
노조 지도부는 조직화 관련 사명감을 가지고 있다.	13.1	25.0	61.9
노조 지도부는 조직화 관련 목표가 뚜렷하다.	13.1	33.3	53.6
노조 지도부는 조직화를 통해 노동조합의 미래비전을 강조한다.	14.3	35.7	50.0
노조 지도부는 미조직담당자의 활동을 지원한다.	10.7	34.5	54.8
노조 지도부는 조직화 관련 조직 내 적절한 편제(예:조직대상이 속할 적정한 산별·연맹 등)를 고려한다.	13.6	40.7	45.7

조직화와 관련된 리더십을 항목별로 보면 조직화에 대한 사명감이 가장 높고, 조직화에 대한 뚜렷한 목표의식 등의 순으로 나타났다. 대체로 응답자들은 노조 지도부가 조직화에 대한 노동조합의 목표를 이해하고 조직화가 제대로 진행될 수 있도록 관심과 지원을 하고 있다는 데 동의하였다.

[그림 7-6] 조직화 리더십 평가 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 조직화 리더십을 살펴보면 조직별, 역할별 통계적인 차이를 확인할 수 있었다. 즉, 산별·연맹이 총연맹과 지역본부 간부들에 비해 조직화 리더십을 더 긍정적으로 인식하고 있었고 통계적으로 유의하였다. 선출직 대표자도 조직화 담당자보다 조직화 리더십을 더 높게 인식하고 있었고 통계적으로 유의하였다. 이에 비해 활동기간은 통계적으로 유의하지 않았다.

[표 7-14] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 리더십 평균비교

조직화 리더십(5개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.55	0.73	2.40*	0.017
총연맹과 지역본부	3.26	0.87		
선출직 대표자	3.60	0.75	2.15*	0.033
조직화 담당자	3.34	0.82		
5년 이하	3.47	0.80	1.19	0.851
6년 이상	3.45	0.79		

7) 조직화 교육

간부들은 조직화 교육에 대한 필요성에 공감하고 있었다. ‘조직화 평가 및 향후 전략 등 방향 교육’의 필요성에 대해 82.1%가 필요하다고 응답하였으며 ‘필요하지 않다’는 응답은 2.4%에 불과하였다. 중립응답도 15.5%로 많지 않았다. 조직화 교육의 내용은 해외사례 교육의 수요도 많았지만 ‘조직화 성공과 실패에 관한 국내사례 교육’을 더 많이 희망하고 있었으며 상담과 기초노동법 등 실무교육에 대해서도 수요가 매우 많은 것

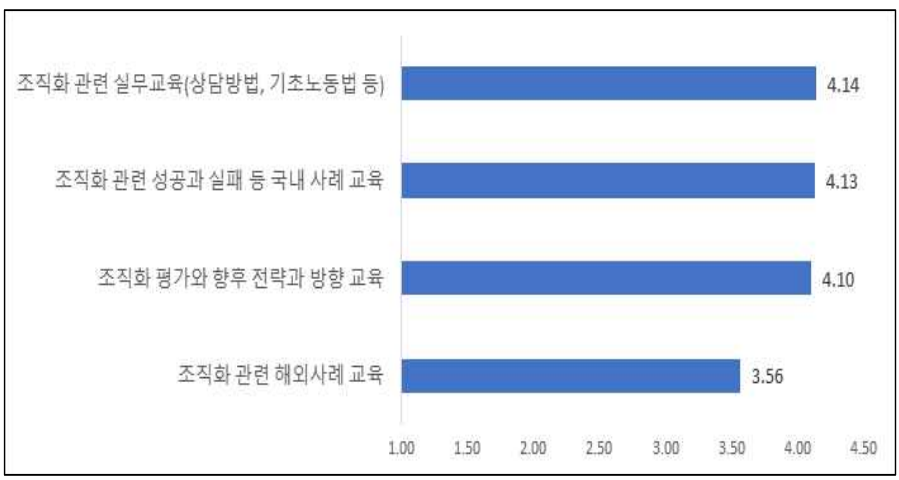
으로 나타났다. 이러한 결과는 향후 노동조합이 조직화 담당자들에 대한 체계적인 조직화 교육을 배치할 필요성을 보여준다.

[표 7-15] 조직화를 위한 교육의 필요성(단위:%)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
조직화 평가와 향후 전략과 방향 교육	2.4	15.5	82.1
조직화 관련 성공과 실패 등 국내 사례 교육	1.2	19.3	79.5
조직화 관련 해외사례 교육	3.6	36.9	59.5
조직화 관련 실무교육(상담, 기초노동법 등)	1.2	15.5	83.3

조직화 교육 관련 수요는 조직화 상담이나 노동법과 같은 실무교육에 대한 수요가 가장 많았고, 조직화 국내사례, 조직화 평가와 전략, 해외사례 순으로 나타났다.

[그림 7-7] 조직화 교육 필요성 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 조직화 필요성은 통계적인 차이가 없는 것으로 나타났다.

[표 7-16] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 필요성 평균비교

조직화 필요성(4항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.95	0.66	-1.04	0.299
총연맹과 지역본부	4.05	0.59		
선출직 대표자	3.94	0.65	-0.967	0.335
조직화 담당자	4.04	0.62		
5년 이하	3.99	0.65	0.089	0.929
6년 이상	3.98	0.64		

8) 조직화에 대한 현 조합원의 태도

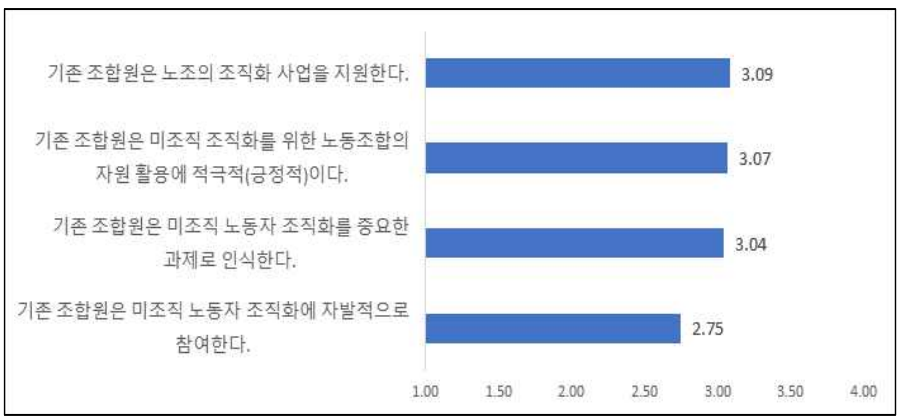
조직화에 대한 현재 조합원의 태도를 평가한 결과, 간부들은 조합원들이 조직화에 대해 다소 소극적인 태도를 가지고 있다고 평가하고 있었다. 조합원이 조직화를 중요한 과제로 인식하고 있는지, 노조의 조직화 사업을 지원하는지, 노동조합이 조직화에 자원을 활용하는 것을 긍정적으로 판단하고 있는지 등에 대해 모두 '보통' 수준이라는 중립적인 응답이 가장 많았으며, 조합원이 미조직 노동자의 조직화에 자발적으로 참여하는 것은 '그렇지 않다'는 부정적인 응답이 더 많았다. 이러한 결과는 미조직 노동자의 조직화에 대해 노동조합 또는 노조 간부와 현장 조합원 간에는 온도차가 존재하며 노동조합이 미조직 노동자 조직화를 위해 조합원을 설득해야 할 과제가 있음을 시사한다.

[표 7-17] 조직화에 대한 기존 조합원의 태도 평가(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
기존 조합원은 미조직 노동자 조직화를 중요한 과제로 인식한다.	21.2	42.4	36.5
기존 조합원은 노조의 조직화 사업을 지원한다.	12.9	57.6	29.4
기존 조합원은 미조직 조직화를 위한 노동조합의 자원 활용에 적극적(긍정적)이다.	18.8	45.9	35.3
기존 조합원은 미조직 노동자 조직화에 자발적으로 참여한다.	35.3	48.2	16.5

현 조합원들의 조직화에 대한 태도는 보통 수준이라는 응답이 많았으며 조직화를 위한 자발적인 참여 수준은 낮은 것으로 나타났다.

[그림 7-8] 조직화에 대한 기존 조합원의 태도 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 조합원의 조직화 지원을 살펴보면 차이가 없고 통계적으로 유의하지 않았다.

[표 7-18] 조직별/역할별/활동기간별 조합원의 조직화 지지 비교

조합원의 조직화지지 (4개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.03	0.65	1.34	0.183
총연맹과 지역본부	2.89	0.67		
선출직 대표자	3.13	0.65	3.05*	0.003
조직화 담당자	2.83	0.63		
5년 이하	2.96	0.67	-0.313	0.755
6년 이상	2.99	0.64		

9) 조직활동가 양성

조직활동가 양성 관련, 노동조합은 개별 담당자의 의견을 존중하고 성과를 인정하지만, 조직시스템 측면에서 미조직활동가의 지원은 소극적인 것으로 나타났다. 우선, 노동조합은 미조직담당자의 성과를 인정하고 제안이나 의견을 존중하지만, 미조직담당자가 안정적으로 일할 수 있도록 업무를 보장하는지에 대해서는 중립적인 의견(44.6%)을 가장 많이 제시하였다. 또한, 양성훈련 프로그램에 대해서도 긍정의견(24.1%)보다 부정의견(37.3%)이 더 많았다.

[표 7-19] 조직활동가 양성(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
노동조합은 신규 미조직담당자를 신중하게 선발한다.	16.9	44.6	38.6
노동조합은 미조직담당자를 양성하기 위한 훈련프로그램을 가지고 있다.	37.3	38.6	24.1
노동조합은 미조직담당자가 안정적으로 일할 수 있도록 업무를 보장한다.	28.9	43.4	27.7
노동조합은 미조직담당자의 성과를 인정하고 격려한다.	12.0	42.2	45.8
노동조합은 미조직담당자의 제안과 의견을 존중한다.	8.4	33.7	57.8

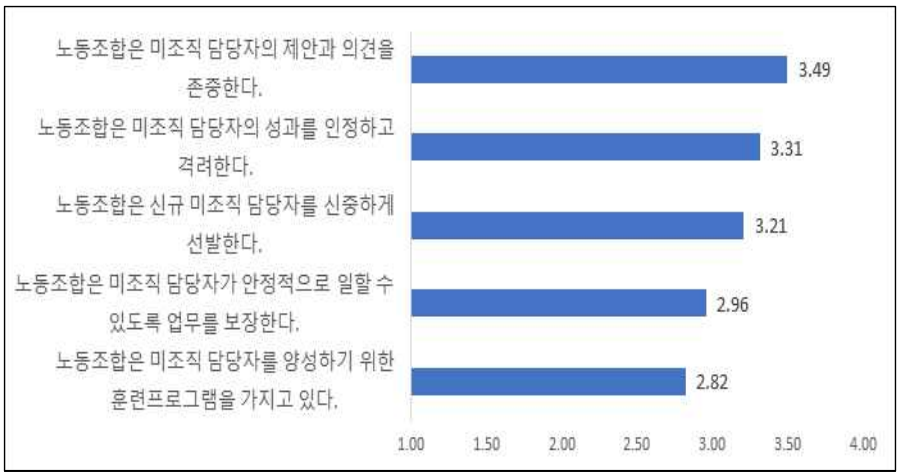
조직별·역할별·활동기간별 미조직활동가 양성을 살펴보면 차이가 없고 통계적으로 유의하지 않았다.

[표 7-20] 조직별/역할별/활동기간별 미조직활동가 양성 평균 비교

조직활동가 양성(5개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.22	0.70	1.76	0.079
총연맹과 지역본부	3.02	0.72		
선출직 대표자	3.30	0.70	2.74*	0.007
조직화 담당자	3.00	0.70		
5년 이하	3.17	0.74	.295	0.769
6년 이상	3.13	0.71		

미조직활동가 양성 관련 긍정 순위는 미조직담당자의 제안과 의견 존중이 가장 높았으며, 성과 인정 및 격려, 신중한 선발 등의 순서로 긍정적인 답변이 많았다. 한편, 안정적인 조직화 업무보장, 훈련프로그램 등은 부정적인 응답이 더 많은 것으로 나타났다.

[그림 7-9] 조직활동가 양성 비교(단위: 5점 척도)



10) 조직화가 어려운 이유

노동조합의 조직화가 어려운 이유는 사용자의 반노조 정서와 불이익 때문이라는 의견이 가장 많았다(71.8%). 또한, 노조를 설립해도 교섭한계 등 실효성이 없을 것 같은 실망감 때문이라는 질문에 대해서도 54.1%가 '그렇다'고 응답하였다. 이에 비해 한국노총 등 다른 노동조합과의 경쟁 때문이라는 응답은 '그렇지 않다'는 의견이 50%로 다수였다. 또한, 미조직 노동자가 가입할 마땅한 노동조합 없어서라는 응답에 대해서도 49.4%가 '그렇지 않다'고 응답하였다. 노동조합이 새로운 조직대상을 발굴하는 것이 어렵기 때문이라는 질문에 대해서는 39.3%가 '그렇지 않다'고 응답하였으며 '그렇다'는 응답은 25%로 더 적었다.

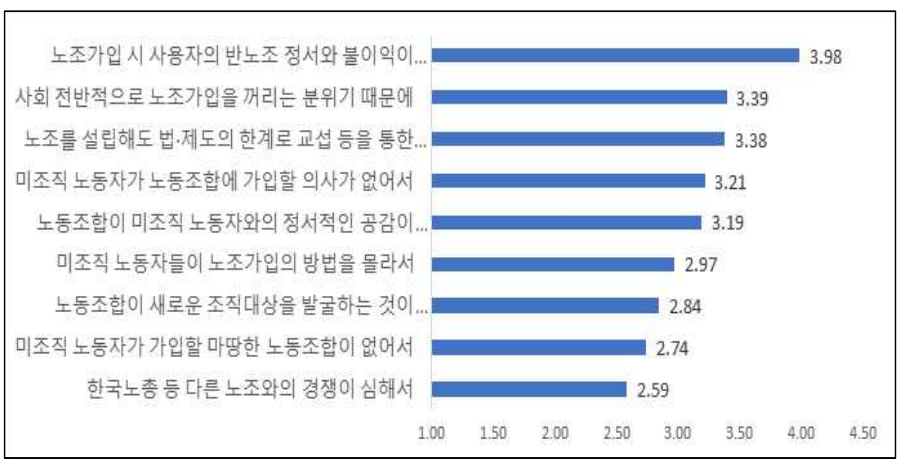
이러한 결과는 노동조합 조직화가 어려운 이유가 노동조합 내부의 문제라기보다 사용자의 반노조 정서와 불이익, 교섭의 제도적 한계, 미조직 조합원의 가입 의사 없음 등 외부적인 요인과 관련되어 있음을 시사한다.

[표 7-21] 조직화가 어려운 이유(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
미조직 노동자가 노동조합에 가입할 의사가 없어서	24.7	31.8	43.5
미조직 노동자들이 노조가입의 방법을 몰라서	31.8	41.2	27.1
노조를 설립해도 법·제도의 한계로 교섭 등을 통한 실효성이 없을 것 같은 (미조직 노동자의) 실망감 때문에	15.3	30.6	54.1
미조직 노동자가 가입할 마땅한 노동조합이 없어서	49.4	24.7	25.9
노조가입 시 사용자의 반노조 정서와 불이익이 예상되어서	4.7	23.5	71.8
사회 전반적으로 노조가입을 꺼리는 분위기 때문에	15.5	41.7	42.9
노동조합이 새로운 조직대상을 발굴하는 것이 어려워서	39.3	35.7	25.0
노동조합이 미조직 노동자와의 정서적인 공감이 부족해서	20.0	38.8	41.2
한국노총 등 다른 노조와의 경쟁이 심해서	50.0	28.6	21.4

조직화가 어려운 이유는 사용자의 반노조 정서 〉 노조가입을 꺼리는 사회적 분위기 〉 법·제도의 한계로 실효성 부족 〉 당사자의 노조가입 의사 저조 〉 노동조합의 정서적 공감 부족 등의 순이었다.

[그림 7-10] 조직화가 어려운 이유 비교(단위: 5점 척도)



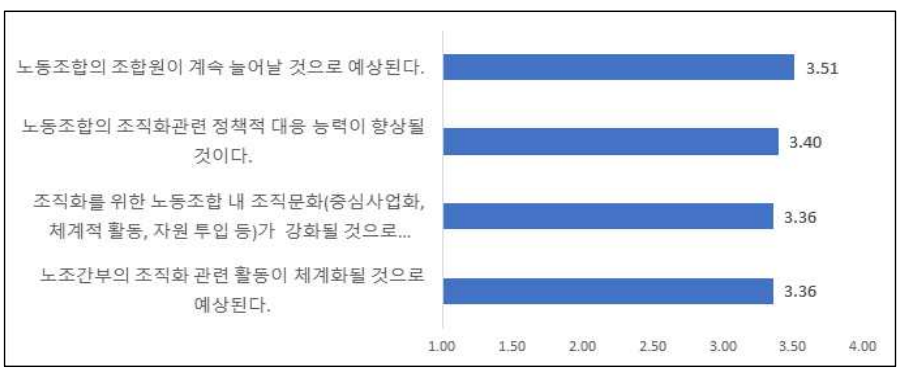
11) 조직화 전망

응답자들은 노동조합 조직화에 많은 어려움이 있지만 향후 조직화 전망에 대해선 긍정적으로 인식하고 있었다. 예를 들어 조합원이 앞으로 계속 늘어날 것으로 예상하는지에 대해 60%가 '그렇다'고 응답하였으며 조직화를 위한 조직문화가 향상될 것으로 기대(55.3% 동의)하고 있었다. 이러한 결과는 확대간부 스스로 그동안 민주노총의 조직화 성과를 긍정적으로 인식하고 있으며 어느 정도 자신감이 반영된 것으로 해석된다.

[표 7-22] 미래의 조직화 전망(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
노동조합의 조합원이 계속 늘어날 것으로 예상된다.	12.9	27.1	60.0
노동조합의 조직화관련 정책적 대응 능력이 향상될 것이다.	12.9	34.1	52.9
노조간부의 조직화 관련 활동이 체계화될 것으로 예상된다.	14.1	40.0	45.9
조직화를 위한 노동조합 내 조직문화(중심사업화, 체계적 활동, 자원 투입 등)가 강화될 것으로 보인다.	10.6	34.1	55.3

[그림 7-11] 조직화 전망 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 향후 조직화 전망을 살펴보면 차이가 없었다.

[표 7-23] 조직별/역할별/활동기간별 조직화 전망 평균비교

조직화 전망(4개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.45	0.70	1.34	0.182
총연맹과 지역본부	3.30	0.61		
선출직 대표자	3.35	0.61	2.28*	0.024
조직화 담당자	3.32	0.70		
5년 이하	3.34	0.61	-0.70	.484
6년 이상	3.42	0.70		

11-1) 조직화를 부정적으로 전망하는 의견

아래의 의견은 서술식 응답으로 미래 조직화를 부정적으로 전망하는 이유 등이 서술되어 있다.

[표 7-24] 부정 전망 이유

1. 윤석열 정부의 노동탄압 강화, 2. 현재 청년세대의 본격적인 사회진출과 함께 기존 노동조합의 청년세대에 대한 인식부족 및 소통부재, 노동조합 고령화 등으로 청년조합원 조직이 쉽지 않을 것으로 생각함.
개인주의로 인해서 희생하려고 하지 않는다
기존 정규직 위주 안정된 사업장(지부) 중심의 현상유지, 비정규직 노동자 조직화 및 교섭요구에 대한 이해충돌적 인식 등이 변화되지 않으면 조직 확대는 어려울 것으로 예상함.
기존 정해진 업무가 우선되어 미조직사업에 적극 대응 조직 할 수 없음.
기존 조합원은 퇴직하고 MZ세대는 개인주의적인 성향 등의 이유로 조합가입을 하지 않음.
노동자들의 개별화와 회사의 눈치와 대립에 대한 불안감
노동조합에 대한 인식이 사회 전반적으로 악화되는 추세 속에 기존 조합원 강화가 급급해지는 시대가 될 것 같음.

노동조합에 대한 인식개선 필요. 소규모 사업장의 교섭 구조 현실화 필요.
노조 간부들이 노동자들의 노동권익보다는 자신들의 권익을 위해 살고(헌신성 부족) 임원들도 끌려 다닐 것 같음.
노조 조직화가 어려운 핵심원인은 고용불안 비정규직이 절대다수를 차지하고 있기 때문임. 기간제, 간접고용, 특수고용 등 비정규직 노동자가 1,200만 명에 달함. 고용불안은 취업과 실업을 반복할 뿐만 아니라 일상적인 해고위협이 있기 때문에 노조에 가입했을 경우 이익을 얻기보다 더 큰 불이익(계약종료, 해고 등)이 있다고 판단하고 있음.
다양한 요구 수렴의 정책적 반영과 실현 가능성의 미래가 보이지 않음.
대규모 사업장. 조직화 대상 중심의 사업편중 및 편중 회피 위한 저극적인 자원배치의 소극성
미조직노동자 유인할 정책발굴의 어려움
베이비 붐 세대의 정년이 시작되며 조합원 수가 줄어드는 반면 조직화를 하고 있음에도 조합원 수는 그만큼 늘지 않고 있기 때문에...
보수언론의 편파적 보도로 인한 노동계 죽이기. 각 단체의 이기적 행동 및 기존 활동가들의 만성적 행동.
부정적 전망은 아니다. 현재 상황이 다소 난망할 따름이다.
사회 전반(경제 및 고용상황) 등을 고려해 본다면 조합원 증가는 정체될 것으로 보입니다.
산별 간 교통정리가 안되는 문제 해결 없이 체계화 조직문화 강화될 것 같지 않다.
없음
외부 언론에 의한 악의적 민노총 때리기. 또한, 각 산별 및 사업장 단위의 개별적 행동. 각 사업장의 제조직 성향의 활동 및 기존 활동가들의 만성화.
인구 감소에 따른 문제와 기존 조합원의 정년 등 자연퇴사 증가를 원인이라 생각한다.
인구감소. 노동자 감소. 비정규 양산.
인력 부족
정부 노동정책. 소규모 영세 조직화의 어려움. 비정규직 조직화 어려움.
정부의 반노조 공세와 국민들의 반노조 정서 강화 국면, 문제는 민주노총과 산별·연맹이 이러한 국면을 제대로 대응하지 못하고 있기에 부정적이라 생각.
정책 부재. 전담 인력 부족
조직화 관련하여 특별히 정책 능력이 향상되고 있지 않다고 보이며 활동가들이 돌아가면서 직책을 맡는 것으로 보인다.
조직화 사업에 체계적이지 못하고, 조직문화도 당면한 임단투와 현안투쟁에 집중되면서 후순위 사업으로

조직 필요성을 강조하는 데 비해 작은 사업장 등 조직화가 어려운 노동자들을 조직하기 위한 노조 차원의 전략을 실질적으로 시도하는 부위는 많이 없어 보임.
파견, 전임의 경우 1~2년 조직활동을 하다가 현장으로 복귀. 노조에 적응 시기가 길고 적응했다 하면 복귀하는 문제. 기존 조직화 사업에 새로운 방향이나 변화를 가져오는 데 어려움.
필요성을 못 느낀다.
필요하나 여러 현안에 밀려남
하던 대로 하려는 관성이 강하다.
활동가 양성 프로그램 부족. 청년 활동가 유입경로 부재.
활동가로 조직화를 고민한다면 반대한다. 몇몇 사람으로 조직화하는 것은 한계가 있다. 이는 민주노총이 수년간 경험으로 확인했다.

11-2) 조직화를 긍정적으로 전망하는 의견

아래의 의견은 서술식 응답으로 미래 조직화를 긍정적으로 전망하는 이유 등이 서술되어 있다.

[표 7-25] 긍정 전망 이유

20년이 넘는 기간 동안 단단한 뿌리를 만들어주시고, 튼튼한 기둥이 되어 주신 선배님들이 계시고 그 정신을 배우려는 후배들이 단단히 묶여있기 때문이다.
건설기계노동자의 노조 가입율 상승, 단협을 통한 조합원들의 복지향상, 적정 임대료 보장, 안전사고, 체불 해결 등
건설현장에 아직 조직되지 않은 조직이 있으며 이에 대해 꾸준히 조직화할 고민을 하고 있기 때문
건설현장의 생명과 안전을 지킬 수 있는 대안은 노조 활동을 통한 조직적 활동에 기반하고 아직 건설현장의 노동환경 개선이 절실하기 때문에 조직화 사업은 지속되고 성과적으로 진행되어야 함.
경비노동자 조직을 결성시켜 교육 참여 필요성을 알려 주면서 성공하고 있고 앞으로 더욱 더 사회의 약자 그룹에 있는 노동자들을 계속 찾아내고 있음
경제위기에 따른 고용불안 근로조건 후퇴로 인한 노조 설립 욕구 상승
계속해서 시도하고 방법을 찾는 노력을 하고 있으므로

고용 여건이나 노동조건이 갈수록 악화되고 있어 불안감을 해소하기 위해 조합에 가입할 것으로 봄.
권리의식 향상
꾸준히 노력할 것이기 때문
노동시장의 이중성이 심화되어 노동환경에서 스스로를 보호하고자 하는 노동자의 의지
노동조합 활동조직 관련 프로그램 활성화되어 있고 조합원의 근무조건 개선에 부응하는 투쟁력과 과제를 제시하고 있기 때문.
노동조합의 필요성을 느끼는 노동자가 증가하고 있어서
노동조합의 필요성을 인식하고 거짓 언론 등에 대한 자각 등에서 깨어날 수 있으리란 기대감.
노조 조직화 필요성은 누구나 공감하기 때문에 시간이 갈수록 현재보다는 조금씩이라도 조직화를 위한 조직문화 개선(강화)에 노력할 것이다.
노조 조직화는 현장 조합원들의 적극 결합으로 마중물이 된다. 노조 조직화 이전에 미조직 노동자들이 민주노총을 바라보는 시선에 고민이 필요.
노조 존망이 달린 중차대한 과제이기 때문에 모두가 이 과제를 해결하기 위해 노력해야 한다.
노조 말고 대안이 별로 없기 때문
노조의 노력 증대. 사회적 추세 긍정적. 당사자의 이해요구 증대
다양한 구성원과 사회구조의 불합리에 대한 조직적인 요구를 관철하기 위해서.
다양한 의견 표출이 자연 발생적으로 늘어나가는데 실현시키고자 하는 노력이 보이기도 함
단체협약 체결, 불평등 타파, 약자 보호.
미조직담당자들과 본조 분들이 많은 노력과 유기적으로 협력하고 있음
미조직사업을 전략사업으로 선정해서 집중적으로 조직하려고 하기 때문에 긍정적으로 봄
민주노조의 강화 발전이 사회변혁을 위한 가장 근본이므로, 노조 가입율이 2배, 3배 이상 증가되어야 하는 것이 최우선의 목표가 되어야 한다고 봅니다.
민주노총 동지들의 헌신성과 책임의식
불안정 고용이 지속적으로 늘어나고 있지만, 동시에 노동자들의 권리의식도 향상되고 있음. 특히 청년 노동자들은 노동자로서의 기본 권리, 노동조합의 필요성에 공감. 조직화 사업을 통해 노조가입 늘어날 것으로 본다.
민주노총의 힘을 믿음 그리고 같이 할 것이기에
사회적으로 노조가 필요한 상황이 많이 발생
산업환경, 고용형태 변화에 따른 미조직노동자 조직화에 대한 필요성과 요구가 높아지고 그에 따른 조직화 계획이 더 집중되고 구체화될 수밖에 없다고 봄
새로 조직화된 신규 사업장의 조합원들의 젊은 패기 및 열정.

새로운 조직화 방식-노동공제회-에 대해 시도하고 있고 조직화에 의미가 있다고 평가됨. 이를 확산하여 조직대상에 맞는 조직화 방식의 고민이 늘어나고 있기 때문
시기별 정세 교육 및 조합원 교육
시대의 변화, 인식의 변화
시대의 흐름과 변동 속에서도 노동조합은 건재할 것이고 세대가 바뀌는 만큼 우리 민주노조의 정책 방향에도 많은 변화가 요구된다. 이들의 수용 방안에 대한 논의가 필요.
신규 조직화된 조직의 조합원들의 젊은 패기 및 열정
아직도 가입 대상이 많아서(소방 등)
안전사고 및 체불임금 해결 및 예방, 조합원 복지향상
앞으로 민주노총을 전략 조직화 사업에 대해서 많은 인력과 재정을 투입할 것으로 보이며 조합원 수도 늘어날 것으로 보이나 투쟁력은 갈수록 약해지고 있다고 봅니다.
어려울수록 요구가 많이 나올 수 있어서
없음
요구가 있기 때문에
우리가 충분히 준비하고 있다기보다는 이제 어설픈 방식으로는 조직화가 힘들 거라서(대중들의 눈높이가 높아졌기 때문에 필연적으로 압력을 받게 될 것)
우리 노조는 노동자는 하나다라는 신념 아래 서로 간의 신뢰와 투명성을 바탕으로 가족 같은 분위기에서 서로 위로하고 격려하며 노력하고 있고 진실은 변하지 않는다는 신념을 믿기 때문입니다
인식변화
작은 사업장은 조직화가 느리지만 되고 있어서…그리고 민주노총 투쟁의 성과물에 대해서 MZ세대 평가는 기성세대들과는 다르기에 분명. 우리 조직이 준비만 잘한다면 성공할 것이다(조직화)
작은 사업장들의 조직화 확대로 인해 증가
전 조직적으로 조직사업을 하나의 사업으로 배치하고 있으며 담당자들의 헌신적인 노력이 지속될 것이며 그에 따른 간부들 양성은 기본적인 사업에 포함되는 것이므로 함께 체계화되는 것임으로 결국 이 과정에서 조직문화가 개선될 수 있다
전반적으로 가입률이 느리지만 상승추세. 공공부문을 중심으로 증가 예상.
정권의 탄압이 거세므로 자연히 반대 투쟁도 커질 것. 민주노총의 신뢰도가 낮으나 그래도 잘 싸우는 건 민주노총이라는 인식이 있음
정부의 반노동 친재벌 정책이 강화될수록 노동자들이 투쟁할 수 있는 조직으로 뭉쳐서 갈 것으로 봄.
정부의 잘못된 정책이나 무지함으로 경제가 흔들리고 나라가 어지러우면, 결국 그에 대해 경계하고 해결할 수 있는 조직은 노동조합밖에 없기 때문에

정부의 질 나쁜 일자리 확대로 노조 필요성에 대한 공감대 높아질 것으로 보임.
조직적으로 미조직노동자 조직사업에 대한 논의를 진행하고, 이에 대한 노조 내 합의를 만들기 위해 적극적으로 노력하고 있다.
조직화 관련 예산 증가, 전조직적인 관심도 향상, 경기침체와 노동개악 등 정부의 반노동 정책 강화라는 객관적 정세의 조성 등.
조직화 사업의 과제. 역할. 활동가들의 사명감. 의지가 높다. 계획에 반영하지만, 당면사업, 인력, 재정 문제로 전면적이지 못한 현실.
조직화 사업의 중요성을 지도부가 체감하고 있기 때문.
조직화 자료. 예산이 준비되고 있다.
조직화된 곳에서의 성과가 보여지고, 조합의 홍보 선전이 활발하기 때문이다
조직화를 위해 주체의 발굴과 의지
조직화에 대한 체계와 지원의 개선 가능성과 발전 가능성은 있다고 본다.
조직확대전략 수립을 위한 조직적 토론 진행 중으로 조직확대 필요성 공감대 형성
줄어들지는 않을 것임
중소·영세사업장 노동자들도 노동조합의 필요성을 안다. 금속노조의 경우 자연감원이 지속되겠지만 꾸준히 유지될 것이다
지부 운영위 간부들의 헌신적인 투쟁!(한마음 한뜻)
플랫폼 노동자, 비정규 노동자 등의 양산으로 노동조건 개선에 대한 공감대가 전사회적으로 대두될 것으로 보임.
필요하다고 느껴서
한국의 노조조직률이 여전히 저조하기 때문에 증가할 가능성이 있고, 민주노총이 법제도 개선 등을 통해 비정규직 노동자의 고용안정과 노동기본권을 보장한다면 조직화 가능성이 열릴 것임. 한편 비정규직, 영세사업장 노동자는 법제도적으로 권리가 박탈되어 있기 때문에 민주노총을 통해 노동조건을 개선할 수밖에 없는 조건도 조직화 가능성의 요인이 될 것이라 판단함.
현 정권의 많은 문제 중 공공부문 민영화는 이후 노동자와 국민 모두에게 체감될 큰 문제이므로 노조 조직화 및 정치 세력화가 자연스레 이루어질 것으로 보여짐. 물론 민주노총의 대중적 이미지 개선이 필요.
현실이 보여주고 있다고 생각합니다.
현재 노조 조직률이 매우 저조한 상황. 민주노총의 지속된 사업으로 계속 늘어날 것으로 예상

12) 조직화의 필요성과 가능성 비교

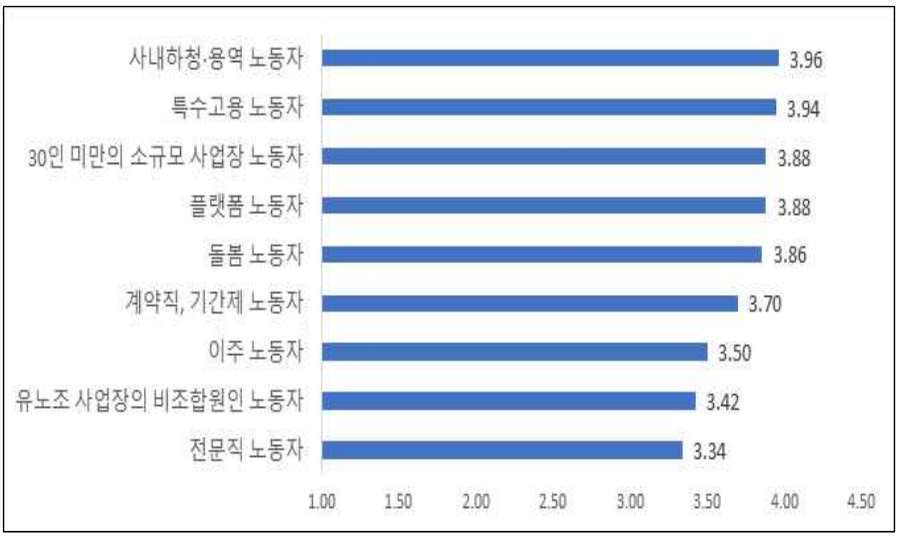
조직화의 대상별로 필요성과 가능성을 살펴본 결과, 조직화의 필요성은 사내하청·용역노동자 〉 특수고용 노동자 〉 30인 미만 소규모 사업장 노동자 〉 플랫폼 노동자 〉 돌봄 노동자 〉 기간제 노동자 〉 이주 노동자 〉 비조합원 〉 전문직 노동자 순으로 나타났다. 한편, 조직화 가능성이 높은 노동자는 돌봄, 특수고용, 플랫폼, 사내하청·용역 노동자로 나타났다.

이러한 결과는 조직화 필요성과 가능성 간에는 어느 정도 간극이 있었으나 사내하청·용역 노동자와 특수고용·플랫폼 노동자, 돌봄 노동자 조직화에 상대적으로 우선할 필요가 있음을 보여준다. 다만, 소규모 사업장의 노동자나 기간제 노동자, 이주 노동자 등은 조직화가 어려울 수 있어도 이해대변이 필요한 노동자이므로 필요성과 가능성 모두를 적절히 고려할 필요가 있다.

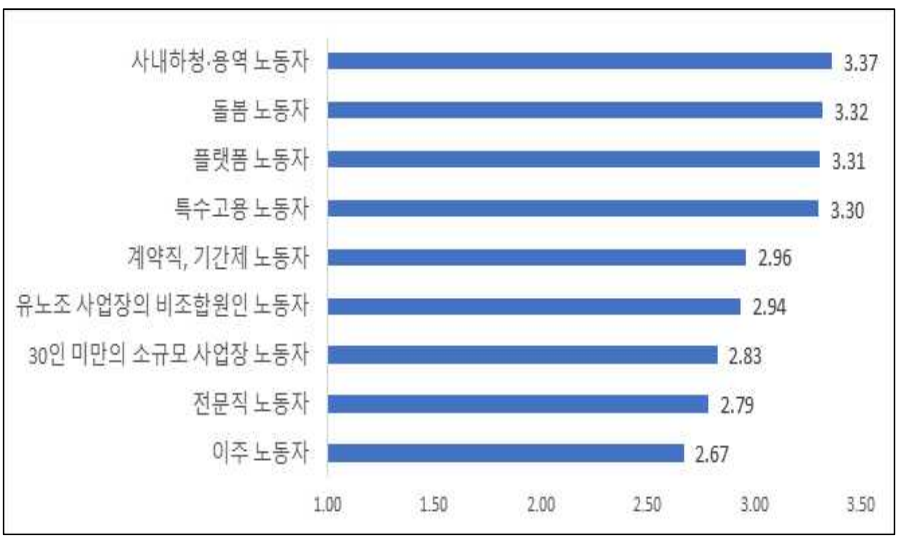
[표 7-26] 조직화 필요성(단위: 5점 척도)

구분	필요성	가능성
돌봄 노동자	3.86	3.32
특수고용 노동자	3.94	3.30
플랫폼 노동자	3.88	3.31
사내하청·용역 노동자	3.96	3.37
30인 미만의 소규모 사업장 노동자	3.88	2.83
계약직, 기간제 노동자	3.70	2.96
전문직 노동자	3.34	2.79
이주 노동자	3.50	2.67
유노조 사업장의 비조합원인 노동자	3.42	2.94

[그림 7-12] 조직화 필요성 비교(단위: 5점 척도)



[그림 7-13] 조직화 가능성 비교(단위: 5점 척도)



13) 조직화를 위한 주요 과제

노조 조직화를 위한 주요 과제로 기존 조합원의 관심, 사용자 불이익 예방, 우호적인 여론 형성, 사용자 정의 확대 등 법제도 개선 등이 응답되었다. 대체로 다양한 조직화 과제들에 대해 동의수준이 높았으나 특히 기존 조합원의 관심과 지원이 필요하다는데 81.2%가 동의하였다. 노동조합에 우호적인 여론 형성도 75%가 동의하는 것으로 나타났다. 이 외에 정책개발(83.3% 동의), 다양한 노동자가 가입할 수 있는 노조 체계 정비(83.3% 동의), 노동상담 등 조직화 매개 프로그램 내실화(81% 동의) 등도 모두 높은 수준으로 동의하였다.

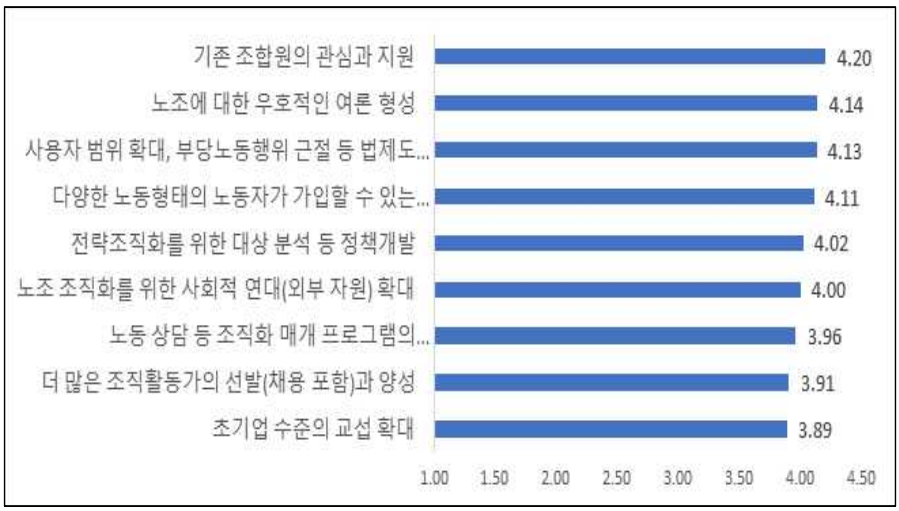
[표 7-27] 조직화를 위한 주요 과제(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
더 많은 조직활동가의 선발(채용 포함)과 양성	6.0	23.8	70.2
노동상담 등 조직화 매개 프로그램의 확대	4.8	14.3	81.0
다양한 노동형태의 노동자가 가입할 수 있는 체계 정비	1.2	15.5	83.3
전략조직화를 위한 대상 분석 등 정책개발	1.2	15.5	83.3
사용자 범위 확대, 부당노동행위 근절 등 법제도 개선	1.2	20.2	78.6
초기업 수준의 교섭 확대	2.4	29.8	67.9
노조에 대한 우호적인 여론 형성	3.6	21.4	75.0
노조 조직화를 위한 사회적 연대(외부 자원) 확대	1.2	26.2	72.6
기존 조합원의 관심과 지원	0	18.8	81.2

조직화를 위한 주요 과제의 우선순위는 현 조합원의 관심과 지원 〉 노조에 우호적인 여론 형성 〉 사용자의 범위 확대와 부당노동행위 근절 등

법제도 개선 〉 전략조직화를 위한 정책개발 등의 순이었다.

[그림 7-14] 조직화를 위한 주요 과제 비교(단위: 5점 척도)



14) 산별·연맹 간 조직화 경쟁

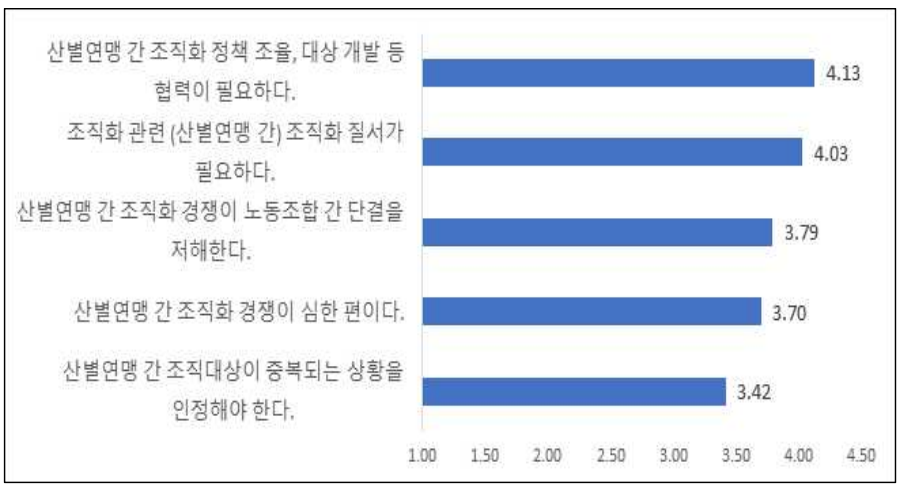
응답자들은 산별·연맹 간 조직화 경쟁에 대해 '경쟁이 심한 편'이라는 데 61.9%가 동의하였으며 '그렇지 않다'는 응답은 11.9%에 적었다. 또한 '산별·연맹 간 조직화 경쟁이 노동조합 내 단결을 저해한다'는 데 67.1%가 동의하는 것으로 나타났다. 따라서 산별·연맹 간 조직대상이 중복되는 상황을 인정하고 조직 간 질서, 대상에 대한 조율과 협력 등이 필요하다고 응답하였다. 이러한 결과는 산별·연맹 간 조직화 경쟁이 상당하며 이로 인한 폐해를 인지하는 것으로 조직 간 경쟁으로 인한 부작용 해소 방안 마련이 시급함을 보여준다.

[표 7-28] 산별·연맹 간 조직화 경쟁(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
산별·연맹 간 조직화 경쟁이 심한 편이다.	11.9	26.2	61.9
산별·연맹 간 조직화 경쟁이 노동조합 간 단결을 저해한다.	14.1	18.8	67.1
조직화 관련 (산별·연맹 간) 조직화 질서가 필요하다.	7.1	18.8	74.1
산별·연맹 간 조직화 정책 조율, 대상 개발 등 협력이 필요하다.	3.6	18.1	78.3
산별·연맹 간 조직대상이 중복되는 상황을 인정해야 한다.	20.5	18.1	61.4

산별·연맹 간 조직화 경쟁에 대해 조직화 경쟁이 심해 단결을 저해할 수 있으며 정책 조율과 협력과 조직화 질서 마련 등이 과제로 응답되었다.

[그림 7-15] 산별·연맹 간 조직화 경쟁 비교(단위: 5점 척도)



15) 신규노조 조직화 이후 노조 활동

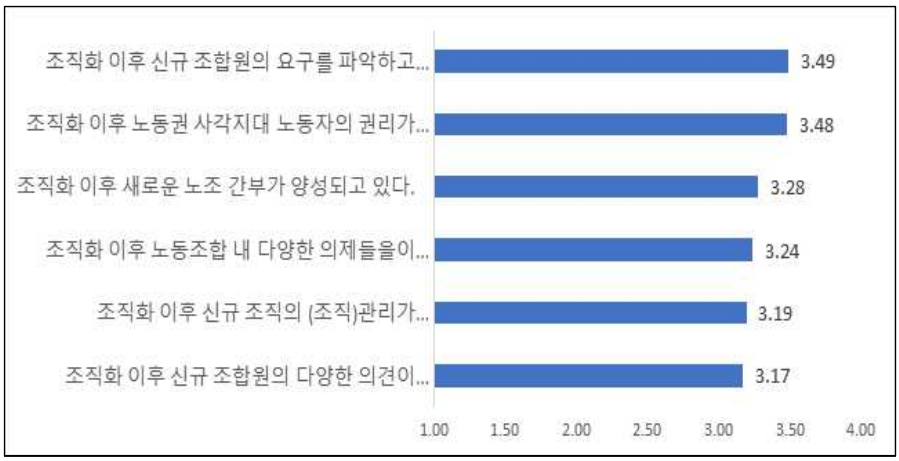
신규노조 조직화 이후 조직관리는 덜 체계적인 것으로 나타났다. 응답자들은 신규조합원의 요구를 파악(59.5% 동의)하고 노동자의 권리가 향상(56.6% 동의)되었다고 인지하고 있지만, 조직화 이후 다양한 의제들이 논의되는지, 신규조합원의 의견이 반영되고 있는지, 신규 조직의 조직관리가 원활하게 이루어지고 있는지에 대해서는 '보통'이라는 중립적인 응답이 가장 높게 나타났다.

이러한 결과는 노동조합이 조직화를 중요한 목표로 인식하고 조직적 과제로 다뤄 조직화를 하고 있지만, 막상 조직화 이후의 후속 관리 활동은 체계적이지 않음을 보여주고 있어 향후 조직화 이후 관리의 과제가 시급함을 보여준다.

[표 7-29] 조직화 과제(단위:%)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
조직화 이후 노동조합 내 다양한 의제들이 논의	16.7	41.7	41.7
조직화 이후 새로운 노조 간부가 양성.	13.1	38.1	48.8
조직화 이후 신규 조합원의 다양한 의견이 반영	11.9	46.4	41.7
조직화 이후 노동권 사각지대 노동자의 권리가 향상	13.3	30.1	56.6
조직화 이후 신규 조합원의 요구를 파악.	7.1	33.3	59.5
조직화 이후 신규 조직의 (조직)관리가 원활	13.1	48.8	38.1

[그림 7-16] 조직화 이후 노조활동 비교(단위: 5점 척도)



15-1) 신규 조직의 조직관리가 원활하지 않았다면 그 이유

아래의 의견은 신규 조직의 조직관리가 원활하지 않은 이유에 대한 서술식 답변이다.

[표 7-30] 조직관리가 원활하지 않은 이유

간부 부족. 여력이 없이 허덕이는 상황
간부 부족. 신규 조직이 임단협 교섭을 하고 조합원을 성장시키려면 초기에 집중 관리를 해야 하는데 산별조직 등 노조 간부가 충분치 않음.
금속노조의 경우 지부·지회를 통해 관리
노동조합의 형식적이고 반복적인 사업이 기계적으로 진행되는 과정이 새롭고 필요한 사업의 발목을 잡고 있지는 않은지 되돌아보아야 함.
더 많은 노력과 창의적인 방도가 고민되어야 하는데 현재로는 부족해 보인다.
상근인력 부족, 활동 간부 부족
신규 조직된 사업장의 단체교섭 및 투쟁 배치. 열정 및 열망을 기존 조직화된 조직은 따라갈 수 없음(조직의 만성화)

신규 조직의 중요성에 대한 조합 임원들의 이해도 부족
신규 현장조직(지부, 지회)은 미숙하고 교섭 등 난관이 많으나, 산별 본조의 지원이나 유기적 연대는 한계가 있음. 현장조직과 조합원들의 이해, 정서를 잘 이해하고 지도할 수 있는 조직간부 육성, 교육이 필요함.
신규 조직에 대한 체계적 관리 시스템 부재 및 기존 노동조합의 역할만으로도 과부하 상태인 듯
신규조합원에 대해서 명확한 매뉴얼이 없음. 매뉴얼이 필요하고 그렇게 함으로써 조직이 더욱 단단한 조직이 될 것으로 보입니다.
실질적으로 단체교섭 및 투쟁 배치. 신규사업장 조합원들의 열정 및 열망을 기존 조직화된 조직은 따라갈 수 없음(조직의 만성화)
안되는 곳도 있고, 잘 되는 곳도 있다.
여력이 부족해서
원래 하던 대로 하려 함.
의제 개발 한계적, 간부 육성 미비
인력문제
조직대상 특성상 이직률과 일용직 비율이 높아 조직관리에 어려움이 있다.
조직화 후 각 산별로 편제되어 조직관리가 원활히 이루어지는지 파악이 어려움.
조직활동가가 계속 책임지고 사업하기 어렵다(인력 부족 등). 이후 단절되는 현상.
조합원 수가 많지 않고, 생계에만 전념하지 조합 일에 적극적으로 도와주는 조합원이 없다
지속적인 새로운 노조 간부가 양성될 수 있었다면 인력 배치 및 구하는데 힘들지 않았을 것 같다. 양성 교육 및 프로그램 필요.

16) 5년 전과 비교한 노동조합의 조직화 변화

응답자들은 민주노총의 조직화 활동 관련 5년 전과 비교하여 어떤 변화가 있었는지에 대해 총연맹이나 소속 산별 모두 조직화를 위한 예산이 늘어난 것이 가장 큰 변화로 응답하였다. 민주노총의 조직화 관련 예산이 늘었다는 응답은 72%였다. 미조직담당자도 늘었다는 응답이 65.9%였다. 조직화의 전략과 정책도 늘었다는 응답이 70.7%로 나타났다. 이러한

결과는 민주노총이나 산별·연맹이 조직화를 위해 실질적으로 자원을 할당하고 있음을 보여준다.

[표 7-31] 민주노총 조직화 변화(5년 전과 비교)(단위: %)

구분	감소	중립 응답	증가
미조직 담당 활동가	9.8	24.4	65.9
조직화를 위한 예산	8.5	19.5	72.0
조직활동가 양성 프로그램	7.3	26.8	65.9
조직대상자 발굴 매개 프로그램(상담 등)	7.4	32.1	60.5
조직화를 중요시하는 조직문화	3.7	31.7	64.6
조직화를 위한 외부와의 연대	3.7	40.2	56.1
조직화를 위한 전략과 정책	4.9	24.4	70.7

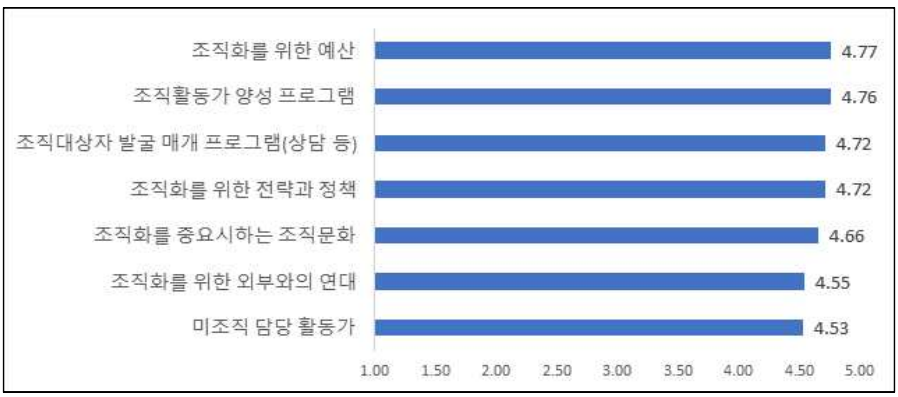
소속 산별·연맹 역시 예산증가, 조직문화 개선, 조직화를 위한 전략과 정책 등이 늘어났다는 응답이 다수였다.

[표 7-32] 소속 산별·연맹 조직화 변화(5년 전과 비교)(단위: %)

구분	감소	중립 응답	증가
미조직 담당 활동가	7.7	33.3	59.0
조직화를 위한 예산	6.4	28.2	65.4
조직활동가 양성 프로그램	5.1	41.0	53.8
조직대상자 발굴 매개 프로그램(상담 등)	9.1	37.7	53.2
조직화를 중요시하는 조직문화	7.7	32.1	60.3
조직화를 위한 외부와의 연대	9.1	37.7	53.2
조직화를 위한 전략과 정책	7.7	29.5	62.8

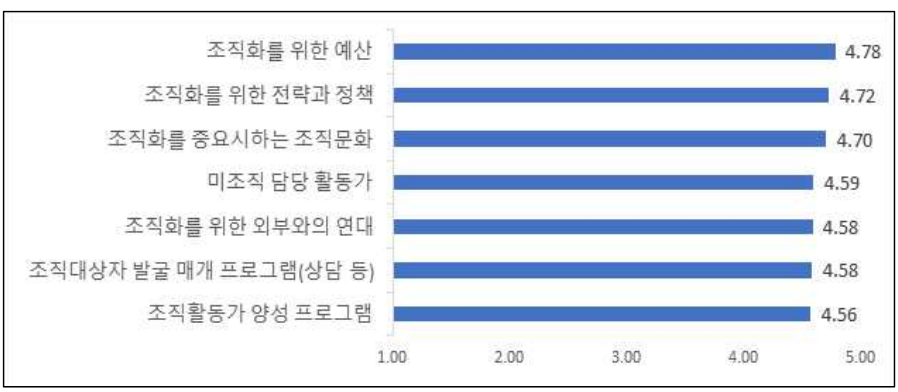
민주노총의 조직화 변화를 살펴보면, 예산 증액 〉 조직활동가 양성 〉 조직대상자 발굴 매개프로그램 양성 등의 순으로 나타났다.

[그림 7-17] 5년 전 대비 민주노총의 조직화 변화 비교(단위: 5점 척도)



산별·연맹의 조직화 변화를 살펴보면, 예산 증액 〉 조직화를 위한 전략과 정책 〉 조직화를 중시하는 조직문화 순으로 나타나 민주노총의 조직화 변화가 차이가 있었다.

[그림 7-18] 5년 전 대비 소속 산별의 조직화 변화 비교(단위: 5점 척도)



17) 노조 활동 만족도

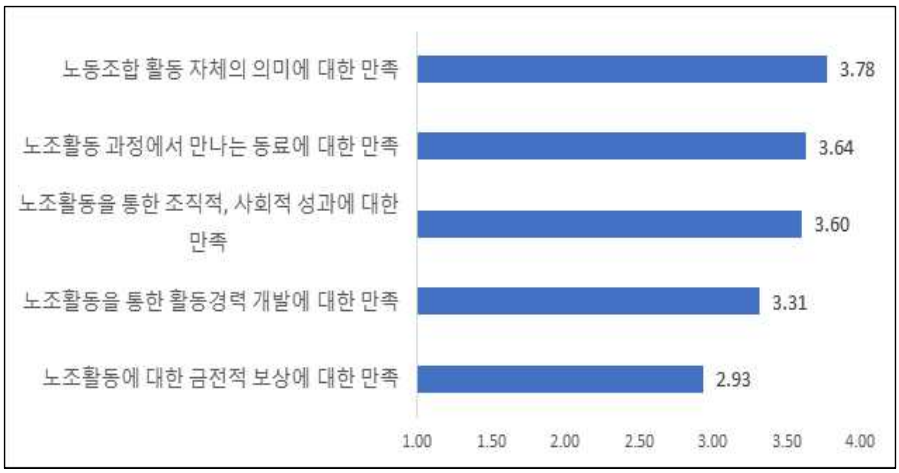
응답자들의 노조 활동에 대한 만족도는 높으나 경력개발, 보상에 대한 만족도는 상대적으로 낮게 나타나 이를 개선하기 위한 과제가 조직적으로 존재함을 확인할 수 있었다. 예를 들어 노조 활동을 통한 활동경력 개발에 대한 만족도는 보통이라는 응답이 56%로 가장 많았으며 금전적 보상에 대한 만족도 역시 만족한다는 응답은 21.4%에 불과하였다.

[표 7-33] 노조 활동 만족도(단위:%)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
노동조합 활동 자체의 의미에 대한 만족	3.6	34.5	61.9
노조활동을 통한 조직적, 사회적 성과에 대한 만족	6.0	40.5	53.6
노조활동을 통한 활동경력 개발에 대한 만족	9.5	56.0	34.5
노조활동 과정에서 만나는 동료에 대한 만족	7.1	38.1	54.8
노조활동에 대한 금전적 보상에 대한 만족	16.7	61.9	21.4

노조 활동, 동료, 사회적 성과에 대한 만족도는 높지만, 금전적 보상은 부정적인 응답이 더 많은 것으로 나타났다.

[그림 7-19] 노조 활동 만족도 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 노조 활동의 만족도는 차이가 없었다.

[표 7-34] 조직별/역할별/활동기간별 노조만족도 평균비교

노조활동 만족도(5개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.50	0.57	1.57	0.119
총연맹과 지역본부	3.36	0.58		
선출직 대표자	3.52	0.57	1.52	0.132
조직화 담당자	3.38	0.58		
5년 이하	3.47	0.61	0.63	0.532
6년 이상	3.41	0.56		

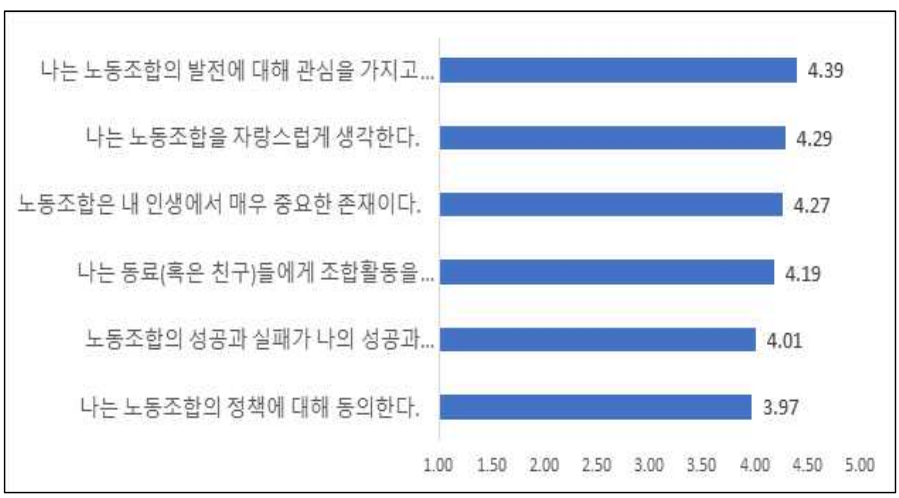
18) 노동조합에 대한 정체성

응답자는 노동조합 간부들로 노동조합 정체성이 매우 높은 것으로 나타났다.

[표 7-35] 노동조합 정체성(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
나는 노동조합을 자랑스럽게 생각한다.	0	4.8	95.2
노동조합은 내 인생에서 매우 중요한 존재이다.	0	8.3	91.7
노동조합의 성공과 실패가 나의 성공과 실패처럼 중요하다.	2.4	19.0	78.6
나는 동료(혹은 친구)들에게 조합활동을 권유한다.	1.2	6.0	92.9
나는 노동조합의 정책에 대해 동의한다.	1.2	21.4	77.4
나는 노동조합의 발전에 대해 관심을 가지고 있다.	0	2.4	97.6

[그림 7-20] 노조 활동 정체성 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 노동조합 정체성을 살펴보면 조직별, 역할별 통계적인 차이는 없고, 활동기간에 따라 6년 이상 활동가의 정체성이 높고 통계적으로 유의함을 확인할 수 있었다.

[표 7-36] 조직별/역할별/활동기간별 노조 정체성 평균비교

조직화 필요성(4항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	4.21	0.56	1.16	0.248
총연맹과 지역본부	4.11	0.55		
선출직 대표자	4.27	0.56	1.52	0.129
조직화 담당자	4.13	0.53		
5년 이하	4.05	0.59	-2.57*	0.011
6년 이상	4.27	0.54		

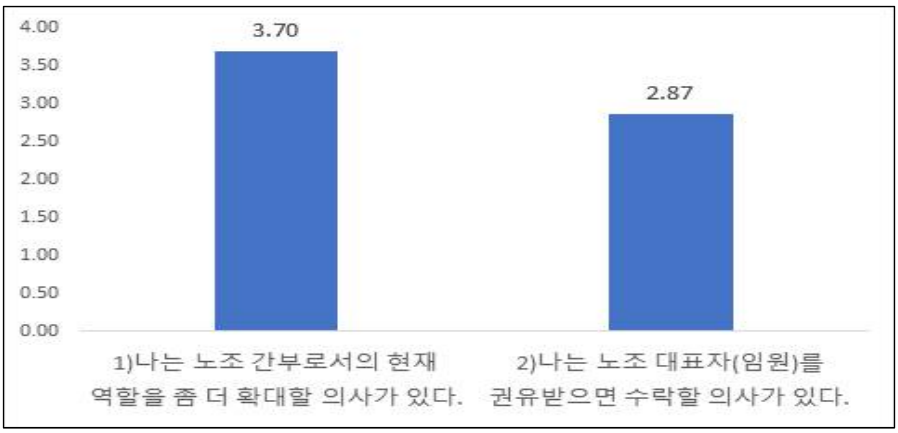
19) 노조 간부 참여

응답자들은 노동조합의 간부로 역할 확대는 고려하고 있으나 임원에 대해선 부정적인 의견을 보였다. '노조간부로서 현재보다 더 역할을 할 의사가 있는지'에 대해 '그렇다'는 응답이 66.7%로 높게 나타났다. 이에 비해 임원 권유를 받으면 수락할 의사가 있는지에 대해서는 중립의사가 45.2%로 가장 높게 나타나 선출직 임원에 대해서는 유보적인 태도를 보였다.

[표 7-37] 노동조합 간부 참여 계획(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
나는 노조 간부로서의 현재 역할을 좀 더 확대할 의사가 있다.	7.1	26.2	66.7
나는 노조 대표자(임원)를 권유받으면 수락할 의사가 있다.	26.2	45.2	28.6

[그림 7-21] 노조 활동 간부 참여 계획(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 노동조합 간부 참여 의사를 살펴보면 조직별, 역할별 통계적인 차이를 확인할 수 있었다. 즉, 산별·연맹이 총연맹과 지역본부 간부들에 비해 노조 간부 참여 의사가 더 높았고 통계적으로 유의하였다. 선출직 대표자도 조직화 담당자에 비해 노조 간부 참여 의사가 더 높았고 통계적으로 유의하였다. 이에 비해 활동기간은 통계적으로 유의하지 않았다.

[표 7-38] 조직별/역할별/활동기간별 노조 간부 참여 의사 평균비교

노조 간부 참여 의사 (2개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.39	0.87	2.43*	0.016
총연맹과 지역본부	3.06	0.85		
선출직 대표자	3.55	0.81	3.30**	0.001
조직화 담당자	3.13	0.85		
5년 이하	3.23	0.81	-.69	0.486
6년 이상	3.27	0.91		

20) 역량 평가

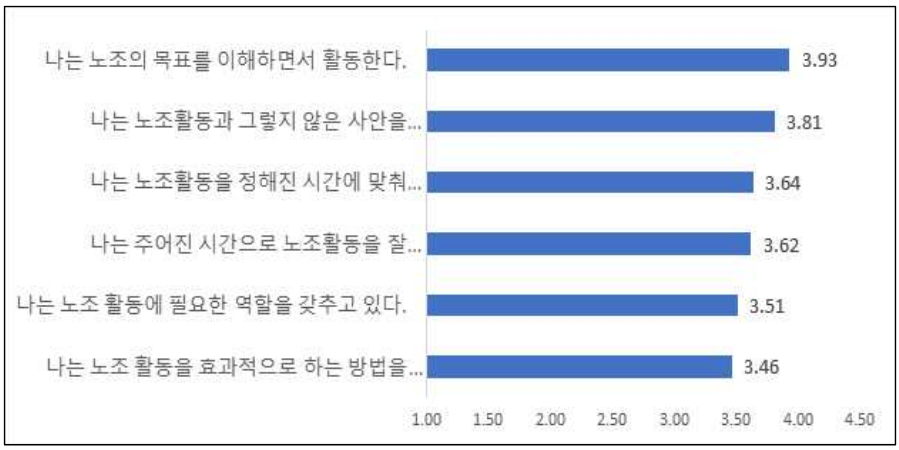
응답자들은 본인의 역량과 관련하여 개인적 역량을 갖추고 있으나 활동 성과에 대해선 다소 유보적이었다. 스스로 노조 활동에 대해 계획적으로 활동하고, 목표를 이해하면서 활동하며 노조 활동과 그렇지 않은 활동을 구분하여 활동하고 있는 것으로 나타났지만, 활동 성과에 대해서는 다소 신중했다.

[표 7-39] 역량 평가(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다
나는 노조활동을 정해진 시간에 맞춰 계획적으로 한다.	4.8	25.3	69.9
나는 노조의 목표를 이해하면서 활동한다.	0	18.1	81.9
나는 노조활동과 그렇지 않은 사안을 구분하여 활동한다.	4.8	15.7	79.5
나는 주어진 시간으로 노조활동을 잘 수행하고 있다고 생각한다.	3.6	30.1	66.3
나는 노조 활동을 효과적으로 하는 방법을 알고 있다.	1.2	41.0	57.8
나는 노조 활동에 필요한 역량을 갖추고 있다.	2.4	43.4	54.2

노조 활동을 주어진 시간에 잘 수행하고 있는지에 대해 66.3%는 긍정적으로 응답했으나 보통이라는 중립적인 응답도 30.1%나 되었고 효과적인 방법을 알고 있는지, 필요한 역량을 갖추고 있는지에 대해서는 중립적인 응답이 41%, 43.4%로 더 높게 나타났다. 이러한 결과는 간부의 역량과 활동 성과가 정확히 일치하지 않을 가능성을 보여준다.

[그림 7-22] 역량 평가 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간 별 개인의 역량 평가를 살펴보면 조직별, 역할별 통계적인 차이는 없었고 6년 이상 활동가가 스스로 역량을 높이 평가하고 있음을 확인할 수 있었다.

[표 7-40] 조직별/역할별/활동기간별 개인역량 평균비교

역량 평가 (6개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.64	0.53	0.42	0.679
총연맹과 지역본부	3.61	0.46		
선출직 대표자	3.71	0.52	1.85	0.067
조직화 담당자	3.57	0.50		
5년 이하	3.55	0.50	-2.00*	0.047
6년 이상	3.71	0.50		

Ⅲ. 민주노총의 전략조직화 평가

1. 시기별 전략조직화 타당성 평가

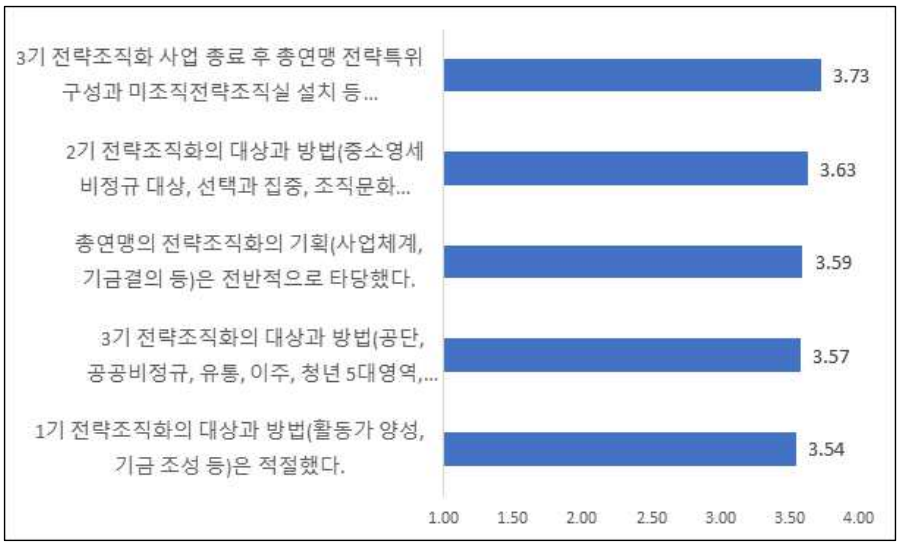
민주노총 전략조직화의 타당성에 대한 평가는 긍정적으로 나타났다. 특히, 3기 전략조직화 사업 종료 이후 총연맹 전략특위 구성과 미조직전략조직실 설치 등 전담조직을 만든 것이 타당한 것으로 나타났는데, 이에 대해서는 응답자의 58.8%가 동의하였다. 다음으로 2기 전략조직화의 대상과 방법으로 소규모 사업장과 비정규직 조직화, 조직문화 혁신 등의 방법을 구체화한 것인데, 이에 대해선 57.3%가 동의하는 것으로 나타났다. 한편 3기 전략조직화의 대상과 방법으로 산별·연맹 수준으로 전략조직화를 전환하고 비정규, 공단, 이주, 청년, 유통 등 조직화 대상을 명확하게 한 것에 대해서는 52.4%가 동의하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 전략조직화가 1, 2, 3기로 이어져 오면서 타당한 의사결정을 통해 발전해 왔음을 보여준다.

[표 7-41] 전략조직화 타당성 평가(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다	모름
총연맹의 전략조직화의 기획(사업체계, 기금결의 등)은 전반적으로 타당했다.	6.1	28.0	51.2	14.6
1기 전략조직화의 대상과 방법(활동가 양성, 기금 조성 등)은 적절했다.	7.3	31.7	45.1	15.9
2기 전략조직화의 대상과 방법(중소·영세 비정규 대상, 선택과 집중, 조직문화 혁신등)은 적절했다.	8.5	22.0	57.3	12.2
3기 전략조직화의 대상과 방법(공단, 공공비정규, 유통, 이주, 청년 5대 영역, 사업단 체계)은 적절했다.	7.3	26.8	52.4	13.4
3기 전략조직화 사업 종료 후 총연맹 전략특위 구성과 미조직전략조직실 설치 등 전담체계로 전환은 타당했다.	2.5	28.8	58.8	10.0

민주노총의 전략조직화 타당성은 총연맹 전략특위 구성과 미조직전략조직실 설치 등 전담조직을 마련한 것 〉 전략조직화의 대상과 방법으로 중소·영세 비정규직, 선택과 집중, 조직문화 혁신 등을 이룬 것 〉 활동가 양성·기금조성 등 전략조직화 기획 등의 순으로 나타났다.

[그림 7-23] 전략조직화 타당성 평가 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 전략조직화의 타당성은 통계적 차이가 없는 것으로 나타났다.

[표 7-42] 조직별/역할별/활동기간별 전략조직화 타당성 평균비교

전략조직화의 타당성(5개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.59	0.67	-0.73	0.464
총연맹과 지역본부	3.67	0.52		
선출직 대표자	3.64	0.66	0.14	0.892
조직화 담당자	3.62	0.61		
5년 이하	3.57	0.62	-0.84	0.401
6년 이상	3.67	0.64		

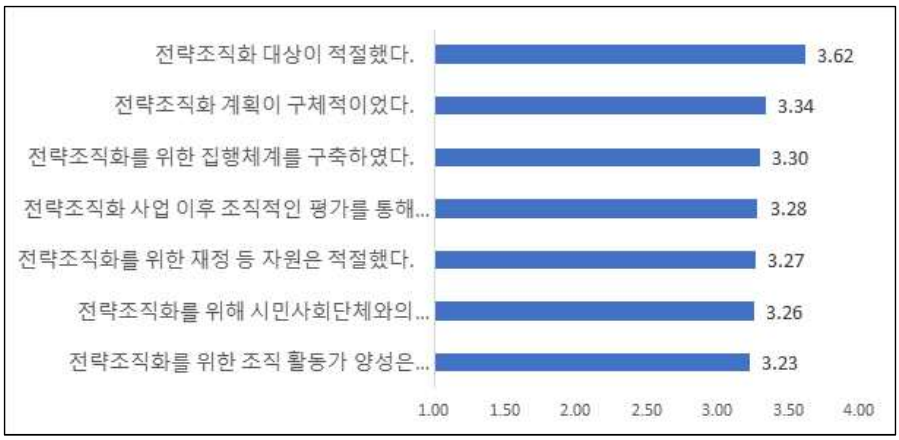
2. 전략조직화의 내용 평가

민주노총 전략조직화의 내용에 대한 평가를 살펴보면, 개선의 여지가 있는 것으로 나타났다. 전략조직의 대상을 선정한 것이 가장 적절한 활동으로 평가되었으나(동의 57.3%), 전략조직화 계획이나 집행체계 구축, 전략조직화를 위한 시민사회단체 연대, 전략조직화 이후의 조직적 평가를 통한 개선 방향 수립 등은 모두 '보통'이라는 중립적인 응답이 가장 많았다. 이러한 결과는 전략조직화 프로세스가 타당하더라도 활동 내용에 대해서는 개선해야 할 과제가 적지 않음을 시사한다.

[표 7-43] 전략조직화의 내용 평가(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다	모름
전략조직화 대상이 적절했다.	4.9	29.3	57.3	8.5
전략조직화 계획이 구체적이었다.	8.5	45.1	32.9	13.4
전략조직화를 위한 재정 등 자원은 적절했다.	17.1	35.4	36.6	11.0
전략조직화를 위한 조직활동가 양성은 성과적이었다.	17.1	35.4	36.6	11.0
전략조직화를 위한 집행체계를 구축하였다.	13.4	37.8	36.6	12.2
전략조직화를 위해 시민사회단체와의 연대를 확장했다.	13.4	47.6	29.3	9.8
전략조직화 사업 이후 조직적인 평가를 통해 개선 방향을 수립하였다.	12.2	39.0	37.8	11.0

[그림 7-24] 전략조직화의 내용 평가 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 전략조직화의 내용을 살펴보면, 조직별, 역할별 차이가 있는 것으로 나타났다. 산별·연맹과 선출직 대표자들인 총연맹과 지역본부 및 조직화 담당자에 비해 전략조직화의 내용을 긍정적으로 판단하였다. 활동기간은 통계적 차이를 확인할 수 없었다.

[표 7-44] 조직별/역할별/활동기간별 전략조직화 내용 평균비교

전략조직화의 내용(7개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.43	0.64	2.67**	0.009
총연맹과 지역본부	3.18	0.48		
선출직 대표자	3.49	0.60	2.56*	0.011
조직화 담당자	3.24	0.59		
5년 이하	3.46	0.64	1.55	0.123
6년 이상	3.29	0.60		

3. 전략조직화의 전반적인 성과 평가

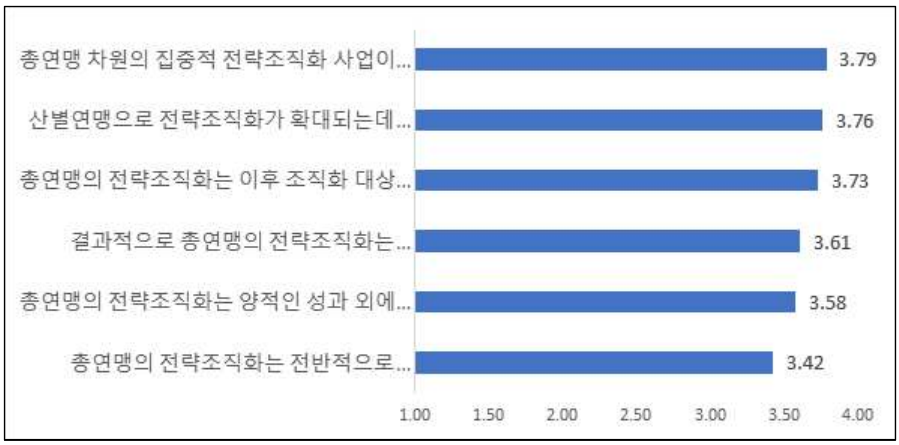
응답자들은 민주노총 총연맹의 전략조직화 사업이 성과적이라는 대체로 동의하고 있으며 전략조직화 사업이 타당했으며 바람직한 전략적 방향이었음을 인정하고 있었다(52.4%). 또한, 총연맹 차원으로 집중적인 전략조직화 사업이 다시 기획될 필요가 있다는 데 60.2%가 동의하는 것으로 나타났다. 반대의견은 4.8%로 소수였다.

[표 7-45] 전략조직화의 전반적인 평가(단위: %)

구분	그렇지 않다	중립 응답	그렇다	모름
결과적으로 총연맹의 전략조직화는 바람직한 전략적 방향이었다.	7.1	29.8	52.4	10.7
총연맹 차원의 집중적 전략조직화 사업이 다시 기획될 필요가 있다.	4.8	22.9	60.2	12.0
총연맹의 전략조직화는 이후 조직화 대상 및 방법 등에 대한 긍정적인 시사점을 남겼다.	6.0	24.1	59.0	10.8
산별·연맹으로 전략조직화가 확대되는데 긍정적인 영향을 미쳤다.	4.8	24.1	61.4	9.6
총연맹의 전략조직화는 전반적으로 성과적이었다.	10.7	42.9	36.9	9.5
총연맹의 전략조직화는 양적인 성과 외에 미조직활동가 양성, 조직화 프로그램 개발 등 질적인 성과가 있었다.	8.4	28.9	53.0	9.6

전략조직화의 성과와 관련하여 총연맹 차원의 집중적인 전략조직화 사업이 다시 기획될 필요가 있다는 의견이 가장 많았으며 총연맹의 전략조직화가 산별·연맹으로 전략조직화가 확대되는 데 긍정적인 영향을 미친 것으로 인식하고 있었다.

[그림 7-25] 전략조직화의 전반적인 평가 비교(단위: 5점 척도)



조직별·역할별·활동기간별 통계적 차이는 나타났지 않았으나 산별·연맹과 총연맹/지역본부를 비교해보면 통계 수준 90%에서 산별·연맹 소속이 총연맹이나 지역본부보다 전략조직화에 대해 긍정적으로 평가하는 것으로 나타났다.

[표 7-46] 조직별/역할별/활동기간별 전략조직화 평가 평균비교

전략조직화의 전반적인 성과 평가(6개 항목 평균)	평균	표준편차	t	p
산별·연맹	3.71	0.64	1.82	0.070
총연맹과 지역본부	3.54	0.45		
선출직 대표자	3.70	0.63	0.56	0.577
조직화 담당자	3.64	0.57		
5년 이하	3.71	0.62	0.75	0.454
6년 이상	3.63	0.59		

Ⅳ. 설문분석을 토대로 전략조직화 정책 제언

1. 민주노총의 전략조직화 평가

설문 결과를 종합적으로 분석하면 민주노총의 전략조직화는 선제적 의사결정, 산별·연맹별 전략조직화 확대, 전략조직화를 위한 대상 선정 등 세 가지 측면에서 타당했던 전략적 시도로 판단된다.

1) 노동위기에 대응한 선제적 의사결정

전략조직화는 1989년 노조 조직률이 정점(18.9%)에서 점진적으로 하락하고 있던 시기에 제안되었는데 이를 회고적으로 평가해보면 상대적으로 빠른 시기에 노조의 위기징후를 파악한 것이며, 전략조직화는 결과적으로 노동조합의 선제적 대응방안이었다. 돌아보면 2007년 세계 금융위기, 2007년 이후 보수정권 등장으로 인해 반노동 분위기가 컸기 때문에 민주노총이 위기극복의 방향성을 제시하지 않았다면 노동조합의 위축이 지속적으로 심화되어 지금보다 노조 활동이 축소되었을 가능성이 있다.

2) 산별·연맹으로의 전략조직화 확대

2018년 이후 산별·연맹별으로 전략 조직화를 전환한 것 역시 조직 확대에 기여한 전략적 의사결정이었다. 이때부터 산별·연맹들은 자체적인

조직화 비전과 전략을 수립하여 구체적인 활동을 계획하게 되었고 이는 성과로 이어졌기 때문이다. 비록 노동시장의 상황과 산별·연맹의 문화 및 자원 등에 따라 조직화 성과에는 차이가 있지만, 산별·연맹별로 5만, 10만, 20만 산별노조 등을 슬로건으로 내세우며 조직화 대상을 정하고 자원을 투입하는 등 전략적 조직화 활동을 한 것은 중요한 전환점이었다. 이러한 활동이 축적된 결과, 민주노총 주요 산별·연맹은 2017~2020년 조직화 진전의 기회를 맞게 되었고, 설문조사 결과를 보더라도 산별·연맹의 조직화 성과는 총연맹이나 지역본부보다 더 높게 나타났다.

3) 전략조직화의 적절한 대상 선정

전략조직화의 주된 대상은 주로 미조직 비정규 노동자였는데, 이는 민주노총의 정체성을 드러낸 점에서 의의가 있다. 민주노총 전략조직화의 내용을 평가하는 설문조사 결과를 살펴보면, 전략조직의 대상을 선정한 것이 가장 적절한 활동으로 평가되었다(57.3% 동의).

1~3기 전략 조직화 당시 몇 명을 조직했는지도 중요하지만, 그것보다 훨씬 중요한 것은 민주노총이 비정규노동의 중요성과 비정규 노동자의 조직화가 한국 사회 노동시장의 모순을 드러내는 핵심 사안임을 노동조합 조직 내외에 공론화시킨 것이다. 이러한 문제의식은 우리나라 노동시장의 불평등과 미조직 전략조직화에 적지 않은 영향을 미쳤다. 실제, 현재 민주노총 조직률의 양적 성장이 대부분 여성과 비정규직 신규 조합원인 점만 보더라도 조직대상이 타당했음을 보여준다. 여성과 비정규직 노동자의 사회적 불이익과 차별을 알리고 집단적 문제 해결의 필요성을 제기한 데는 민주노총 전략조직화의 영향이 적지 않은 기여를 했다.

2. 민주노총 조직화를 위한 과제

1) 새로운 조직화 전략의 수립

간부 및 조직담당자 설문조사 결과를 보면, 대체로 그동안의 전략조직화에 대해 긍정적으로 평가하면서 동시에 새로운 전략조직화에 대해서도 긍정적으로 전망하고 있었다. 응답자들은 노동조합 조직화에 많은 어려움이 있지만 향후 노동조합의 조직화가 계속될 수 있다고 인식하고 있었다. 이러한 원인은 간부 스스로가 그동안 민주노총의 조직화 성과를 긍정적으로 인식하고 있으며 어느 정도 자신감도 반영된 것으로 해석된다. 또한, 전략조직화가 1, 2, 3기로 이어져 오면서 타당한 의사결정을 통해 발전해 왔음을 보여준다.

응답자들은 민주노총 전략조직화 사업의 결과에 대해서는 충분히 성과적이라고 생각하지 않지만(중립의견 42.9%), 전략조직화 사업은 타당했으며 바람직한 전략적 방향이었음을 인정(52.4%)하는 등 과정에 대해선 긍정적으로 평가하고 있었다. 또한, 총연맹 차원으로 집중적인 전략조직화 사업이 다시 기획될 필요가 있다는 데 가장 많이 동의하는 것으로 나타났다. 이러한 결과는 전략조직화의 기획이 타당하더라도 활동 내용에 대해서는 앞으로 개선해야 할 과제가 적지 않음을 시사한다. 노동조합이 조직화를 중요한 목표로 인식하고 조직적 과제로 다뤄 조직화를 하고 있지만, 막상 조직화 이후의 후속 활동은 상대적으로 소홀함을 보여주는 것으로 후속 활동의 체계성을 확보할 수 있는 계획을 고민해야 한다.

다만, 민주노총의 노조 조직화 변화를 살펴보면, 산별·연맹별로 큰 차이가 있음을 확인할 수 있다. 여기에는 다양한 성공과 부진 원인이 존재

하므로, 이를 진단하고 분석하여 민주노총 조직 전체적으로 조직화 제고를 위한 모범 방안과 실천 계획을 도출하는 계기로 삼을 필요가 있다. 기업조직이 다양한 전략 서적을 발간하고 서로 모방하면서 혁신하듯이, 노동조합 조직도 모범사례를 혁신의 유전자(DNA)로 만들기 위한 전략적 고민과 실천이 필요하다.

2) 노동시장 변화에 따른 대응 전략 수립

민주노총의 조직화가 상대적으로 미진한 영역은 소규모 사업장, 젊은 세대 등이라고 할 수 있다. 소규모 사업장의 조직화는 개별 사업장이나 노동자를 조직하는 노력 외에 제도적인 보완이나 이전과 다른 전략적 고민이 필요하다. 이를 위해 지속적인 정책연구가 필요하다.

둘째, 세대변화에 주목해야 한다. 다수 산별·연맹에서는 고령 조합원이 밀집되어 있어 현 조합원의 상당수가 짧은 기간 안에 퇴직하는 상황이 도래할 수 있다. 그렇게 되면 노조 운영의 노하우도 유실될 수 있으므로 이에 대한 준비가 필요하다. 외국 노동조합이 퇴직 이후 조합원을 유지하고 실업자도 조합원으로 조직하는 등의 노력을 기울이는 이유이다. 젊은 세대의 유입에도 주목해야 한다. 이미 우리나라 노동시장의 42%는 1990년대 이후 출생한 MZ세대이다. 가장 바람직한 방안은 젊은 세대의 조직화이다. 새로운 문화를 가지고 있는 20~30대 젊은 조합원을 조직할 수 있는 노동조합 내부의 변화(교육, 모임, 투쟁방식 변화 등)가 필요가 필요하며 젊은 세대의 목소리가 노동조합 내부에서 충분히 보장될 수 있는 기반도 마련되어야 한다.

3) 법·제도 개선을 위한 노력과 사회적 연대

노동조합은 앞으로도 다양한 조직화 노력을 계속할 것이지만, 2022년 보수정권의 등장으로 인해 반노조 정책도 강화될 것이라 쉽지 않은 상황이 예상된다. 미조직 노동자는 노조가입 및 활동에 대해 심리적으로 위축되면 노동조합 가입을 꺼리기 때문이다. 이러한 우려는 2023년 초부터 노동탄압으로 현실화되고 있다. 사회 전반적으로 반노동 분위기가 강화될 경우 노조 조직화는 둔화될 수 있으므로, 이에 걸맞은 대책들을 고민할 필요가 있다.

무엇보다 조합원만이 아니라 사회적 연대를 강화하고 이를 위한 실질적 지원을 결의할 것을 제안한다. 조직화를 위해서도 민주노총의 독자적인 의지와 역량만으로 부족하다. 사용자의 반노조 행동을 막고, 반노동 정서를 줄이는 사회적 분위기가 중요한 역할을 한다. 따라서 노동조합에 대한 사용자의 반노조 분위기, 사회적 적대 등을 해소하기 위해서는 민주노총의 사회적 연대를 명확히 해야 한다. 또한, 이를 위한 전략적 프로그램 등이 기획되어야 하며 실질적인 지원(인력과 예산)을 공식적으로 결의해야 한다. 사회적 연대 결의는 대의원대회 등을 통해 구체적인 프로그램으로 제출되어 공동의 논의와 결정을 통해 공식화하는 것이 필요하다.

4) 노동조합의 사회적 인식 개선

민주노총은 노조 조직화를 위한 내부의 전략과 투쟁 이외에 법·제도적 개선과 민주노총에 대한 사회적 인식 개선을 위한 계획을 세울 필요가 있다. 민주노총이 차별과 사회적 현안을 해결하는 대안적 역할을 하는

노동조합임을 사회적으로 알리고 정당성을 획득하는 것은 중요한 과제이다. 특히, 보수정권이 민주노총에 대한 탄압을 통해 노동조합의 사회적 고립을 시도하는 상황에서는 노동조합의 긍정적인 역할을 알리는 대국민 설득은 중요하다. 본 연구의 설문결과를 보면, 국회 활용이나 시민사회단체 연대 등 외부자원의 활용은 적절하게 이루어지고 있으나 국민을 직접 설득하는 일은 다소 부진한 것으로 나타났다.

문제는 노동조합에 대한 국민인식 개선이 일반적인 홍보로는 어렵다는 점이며 꾸준한 활동의 결과로 가능하기 때문에 보다 구체적인 계획하고 전담 인력을 배치 수립할 필요가 있다. 따라서 조합원, 국민, 그리고 언론을 설득할 수 있는 정책역량을 확보할 필요가 있다. 노동의제는 보수언론과 정당성 경쟁을 해야 할 때가 많으므로 객관적인 정보를 바탕으로 한 신속한 대응과 대안 제시가 중요하다.

또한 국민적 영향력을 획득하기 위해서는 전체 노동자의 이해를 대변하려는 노력이 중요하다. 슬로건만이 아니라 실질적인 처우개선을 위한 사회연대가 구체적으로 계획되어야 한다.

5) 변화를 선도할 수 있는 대응체계 구축

노동조합 조직화가 어려운 이유로 응답자들은 노동조합 내부의 문제라기보다 사용자의 반노조 정책, 불이익, 교섭의 제도적 한계, 미조직 조합원의 가입 의사 없음 등 외부적인 요인 때문으로 인식하고 있었다. 또한 변화에 대한 대응도 중요한데 노동조합의 적극적인 대응은 부족한 것으로 나타났다. 구체적으로 설문결과는 환경변화에 노동조합의 대응이 적절하지는 못한 것으로 나타났다. 구체적으로 고령화 등 사회변화, 미가맹·MZ세대 증가, 고용관계 변화, 산업변화 등에 대해 노동조합의 적절한

대응이 부족한 것으로 나타났다.

사회적 환경변화의 속도가 빠르고 노동에 미치는 영향도 광범위한 만큼 이에 효과적으로 대응하기 위해서는 정책역량의 강화와 함께 변화에 적극적으로 대응할 수 있는 조직 체계를 구축할 필요가 있다. 정책과 역량관련 총연맹과 산별·연맹 정책연구원의 기능과 역할을 확대하기 위해서는 예산의 안정적인 배정이 필수적이다. 이를 위해 의무금의 일정 비율을 정책연구원 예산으로 배정하고 그 금액을 점진적으로 늘리는 계획을 세워야 한다. 이를 통해 노동 현안을 신속히 진단하고 대안을 제시하여 노동의제를 선도할 수 있도록 총연맹과 산별·연맹에 정책담당 임원(예: 정책 부위원장 등)을 두어 집행부가 정책에 대한 실질적인 권한과 책임을 갖는 것도 적극 고려할 필요가 있다. 마지막으로 총연맹 및 산별·연맹 연구원 간 유기적 네트워크도 강화하도록 한다.

6) 미조직 노동자 조직화를 위한 조합원 교육과 설득

본 연구의 조사에 따르면, 조합원과 노동조합 간부 간에는 미조직 조직화에 대한 인식의 차이가 있는 것으로 나타났다. 대체로 노조간부에 비해 조합원은 미조직 조직화에 대한 관심이 낮은데, 이는 조합원 입장에서 노동조합 자원이 조합원에게 집중되기를 희망하므로 당연한 결과일 수 있다. 하지만, 노동조합은 노동조합의 지속가능성은 연대성에 있음을 조합원과 공유하고, 규모의 확대 없이 사회적 영향력을 통한 노동조건 개선이 불가능함을 조직 내적으로 학습하는 등 간극을 줄이기 위한 노력을 계속해야 한다.

7) 사회적 연대를 위한 자원 할당

환경변화에 적절하게 대응하기 위해서는 이를 위한 조직체계 구축 및 자원 할당이 필요하다. 참고로, 자원 할당과 관련하여 부족하지만, 변화가 이루어지고 있다. 예를 들어 응답자들은 민주노총의 조직화 활동 관련 5년 전과 비교하여 어떤 변화가 있었는지에 대해 총연맹이나 소속 산별 모두 조직화를 위한 예산이 늘어난 것을 가장 큰 변화로 응답하였다. 이러한 결과는 과거에 비해 민주노총이나 산별·연맹이 조직화를 위해 실질적으로 자원을 할당하고 있음을 보여준다. 다만, 아직까지 충분한 상황이라고 해석할 수는 없는데 32.1%는 소속 노조가 조직화를 위한 자원을 적절하게 할당하고 있지 못하다고 응답하였기 때문이다. 따라서 조직화와 사회연대를 위해 노동조합이 노력하고 있으나 아직은 충분하지 않은 단계로 판단되었다. 향후 민주노총은 더 많은 자원을 사회연대와 전략조직화에 할당할 필요가 있으며, 이를 통해 더 많은 사회적 지지와 조합원을 확보하는 선순환 구조를 갖추도록 해야 한다.

8) 조직 활동가 양성을 위한 실질적 지원 방안 수립

노동조합은 개별 담당자의 의견을 존중하고 성과를 인정하지만, 조직 시스템 측면에서 미조직활동가들을 지원하는 예산 지원은 소극적인 것으로 나타났다. 또한, 조직담당자들은 체계적인 조직화 교육에 대한 수요가 상당하므로 이를 반영할 수 있는 구체적인 지원 계획이 필요하다.

9) 산별·연맹 간 조직화 경쟁 지양 및 조직 편제 기준 마련

응답자들은 산별·연맹 간 조직화 경쟁이 상당하며 이로 인한 폐해 또한 적지 않다고 인지하고 있었다. 산별연맹 간 불필요한 조직화 경쟁을 지양하기 위해서는 조직 편재 기준을 만드는 것이 중요하다. 조직 편재에 따라 조직화 초기 자연스럽게 관련 산별연맹으로 조직화를 이관하는 것이다.

10) 조직통계 정비

민주노총의 조합원 규모가 확대되고 있으므로 전체 조합원 수에 대한 파악이 정확하게 이루어져야 하며 청년, 여성, 비정규직 조합원 등에 대한 파악도 전 조직적으로 투명하게 이루어져야 한다. 따라서 산별·연맹, 지역본부, 단위노조, 지부, 지회에서 직접 조합원 수와 특징(신규, 청년, 여성, 비정규, 간부 등)을 정기적으로 입력할 수 있는 전산 프로그램을 개발할 것을 권고하며 이를 조직화 전략의 기초자료로 활용할 수 있도록 관련 예산과 계획 수립을 수립하도록 한다.

8장

KCTU

전략조직화 평가 : 활동가 면접조사를 중심으로

이주환

Ⅰ. 서론

제8장에서는 민주노총 전략조직화 활동이 어떤 성과와 영향을 만들어 냈고, 그 과정이 어떠했는지를 해석적으로 평가한 결과를 제시한다. 요컨대 2017년 한국사회를 뒤흔든 촛불시위 이후 형성된 노동조합 가입자 증가 추세가 민주노총의 전략조직화 활동과 어떻게 연관이 되며, 민주노총의 전략적 실천이 도출한 그러한 결과가 어떤 의미가 있는지를 탐색한다. 관련 선행연구, 민주노총 내부 문건, 국가통계와 민주노총 집계 통계, 그리고 조직활동가 면접조사 결과 등 다원적인 자료를 바탕으로 '민주노총 전략조직화'가 역사 과정에서 어떠한 연쇄 속에 놓여있고 어떤 특징을 형성했는지를 구체화하여 노동운동 공론장의 논의 거리로 제기할 것이다.

이를 위해서 다음과 같은 구체적인 질문을 던지고 답하고자 시도할 것이다. 첫째, 2017년 말 이후 노동조합 가입자 확대 추세가 노동운동의 처지에서, 그리고 사회경제적인 측면에서 어떤 의미인가? 둘째, 민주노총의 전략적 실천은 이러한 사회경제적 현상이 형성되는 데 실제로 이바지했는가? 그렇다면 어떤 방식으로 했는가? 셋째, 민주노총의 전략조직화

활동이 이러한 추세와 연관돼 있다면 특히 어떠한 점이 그러한가? 민주노총 전략조직화 활동이 강한 효과를 발휘하게 만든 요인이나 특징은 무엇인가? 여기서 제시되는 내용은 잠정적이고 불확실한 답변이다. 활동가들이 노동운동의 발전과 조직화 전략의 정교화를 위해 진행하는 숙의 과정의 논의 거리를 던지는 것이 이 글의 목적이다. 이 글에서 제시되는 내용은 민주노조운동 내부 토의를 통해 더욱 두꺼운 이야기로 발전할 때 타당성을 획득하게 될 것이다.

앞의 질문에 대해서 이 글에서 제시하는 답변의 핵심 내용은 다음과 같다. 첫째, 2017년 말 이후 형성된 노조 가입 추세는 1987년 노동자대투쟁에 버금가는 사회구조적 힘으로 발전할 가능성이 있다. 요컨대 노동조합운동의 구성과 영향력을 변화시킬 맹아가 형성되고 있다. '노조 조직화의 물결'이라 칭할 수 있다. 둘째, 노동조합총연맹 수준에서 구분했을 때 최근 노동조합 가입 추세는 민주노총[69]과 그에 가맹한 산별조직이 선도했으며, 그 거대한 물결의 출발점에는 민주노총 전략조직화 활동에 따라 만들어진 상대적으로 작은 흐름이 놓여있다. 셋째, 민주노총과 몇몇 산별조직은 2000년대 중반부터 꾸준한 내부 혁신을 통해 이른바 '조직화 노조'로 프레임을 전환하는 데 성공했다. '한국형 조직화 노조'는 다양하고 실험적인 실천 속에서 성공과 실패의 경험을 누적했고, 이를 바탕으로 조직화전략의 유연성과 융합성을 높였으며, 새롭고 성공적인 경험적 패턴 몇 가지를 구축했다. 민주노조운동이 이러한 조건을 바탕으로 2017년 도래한 긍정적인 정치적 기회구조에 대응한 결과가 새로운 노조 조직화 물결의 분출이다.

69) 이 글에서 구체적인 대상을 지목하지 않고 '민주노총'이라는 명칭을 사용할 때는 민주노총 중앙과 지역본부를 통틀어서 의미화하는 것이다.

Ⅱ. 2017년 이후 노조 조직화의 성과와 영향

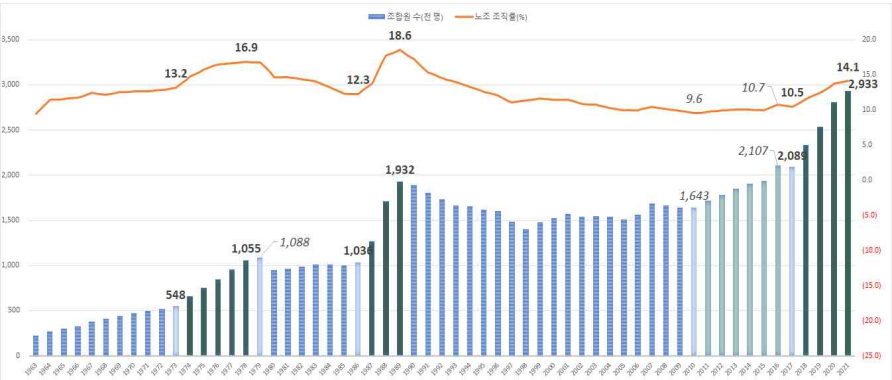
1. 제3의 ‘노조 조직화 물결’

이 글의 핵심 주장 중 하나는 2017년부터 시작된 노동조합 가입 추세는 사회 전체의 구조를 변화시키는 힘으로 발전할 수 있는 ‘노조 조직화의 물결’이라는 것이다. 이러한 주장을 하기 먼저 그 규모를 정확하게 가늠해야 할 것이다. 최근 노조 가입자 증가 규모와 속도가 과거에도 종종 나타나는 정도 수준이었다면, ‘물결’이라는 거창한 이름을 붙이는 건 민망한 일이 될 것이다. 물결이라는 용어를 사용하는 건 급격하면서도 어느 정도 지속적인 광범한 양적 변동이 사회구조의 질적 변화를 가져온다는 전제에 입각한 것이기 때문이다. 이에 따라서 국가통계를 바탕으로 한국 노동조합 조직화의 양적 변동 추이를 우선해 검토해보았다

[그림 8-1]은 1963년부터 최근까지 한국 노동조합 조합원 수와 노동조합 조직률 추이를 제시한다. 조합원 수는 고용노동부가 집계하는 「전국 노동조합 조직현황」에 기초한 것이고, 조직률은 그렇게 집계된 매해 조합원 수를 통계청 「경제활동인구조사」의 임금근로자 수로 나눠서 백분율로 나타낸 것이다. 이러한 계산 방식에 따라 나온 노동조합 조직률을 시간 순서에 따라 살펴보면, 전년 대비 1%포인트 이상으로 급증한 후에 증가 추세를 3년 이상 지속한 경우는 역사상 딱 세 차례뿐이다. 이러한 추세에 ‘노조 조직화의 물결’이라는 이름을 붙인다면, △1973년 말(13.2%)과 1974년 말(14.8%) 사이에 발생하여 1978년 말(16.8%)까지

지속한 '제1의 물결' △1986년 말(12.3%)과 1987년(13.8%) 말 사이에 발생하여 1989년 말(18.6%)까지 지속한 '제2의 물결' △2017년 말(10.5%)과 2018년 말(11.6%) 사이에 발생하여 자료로 확인되는 한계인 2021년 말(14.1%)까지도 지속되고 있는 '제3의 물결'로 구분할 수 있다.

[그림 8-1] 노동조합 조합원 수와 조직률 추이: 1963~2021년



자료 : 경제활동인구조사[임금근로자 수], 전국노동조합조직현황[조합원 수], 각 연도
주 : 노조 조직률 = (노동조합 조합원 수 ÷ 임금근로자 수) × 100

[표 8-1]은 세 차례의 노조 조직화 물결을 규모와 속도 측면에서 비교한 것이다. 먼저, 제1의 물결은 1973년 말부터 1978년 말까지 약 5년간 지속됐으며, 이 시기 조합원 수는 약 50만 7천 명이 늘었고, 그 결과 1978년 노조 조직률은 물결 시작 전보다 3.7%포인트가 오른 16.8%를 기록했다. 5년간 50만 7천 명의 증가를 연평균으로 계산하면 증감률 14.0%이다. 다음으로, 제2의 물결은 1986년 말부터 1989년 말까지 약 3년간 지속됐으며, 이 시기 조합원 수는 약 89만 6천 명이 늘었고, 노조 조직률은 1989년 18.6%로 정점을 기록했다. 3년간 89만 6천 명 증가를 연평균으로 계산하면 23.1% 증가율이다. 마지막으로, 제3의 물결은 2017년

말 직후 시작되어 이어지고 있으며, 2021년 말까지 4년 동안 조합원 수는 약 84만 4천 명이 늘었다. 그 결과 2021년 노조 조직률은 물결 시작 전보다 3.6%포인트가 오른 14.1%를 기록했다. 4년간 84만 4천 명의 증가를 연평균 증감률로 계산하면 8.9%다. 한국 경제 규모가 커지면서 노조 조합원 수가 많아진 만큼 가장 최근인 제3의 물결의 변화 속도(증감률)는 앞의 두 차례 물결에 비해 느리지만, 조합원 수 변동 규모는 노동운동 담론에서 가장 중요하게 다뤄지는 제2의 물결에 버금간다.

[표 8-1] 노조 조직화의 물결 비교

구분	제1의 물결	제2의 물결	제3의 물결
시기	1973년 말~1978년 말	1986년 말~1989년 말	2017년 말~ 2021년 말(잠정)
지속	5년간	3년간	잠정 4년간
조합원 규모 변동	50만 7명	89만 6천 명	84만 4천 명
연평균 증가율	14.0%	23.1%	8.9%
조직률 변동	3.7%포인트	6.3%포인트	3.6%포인트
피크 조직률	16.8%(1979년)	18.6%(1989년)	14.1%(2021년)

자료 : 경제활동인구조사[임금근로자 수], 전국노동조합조직현황[조합원 수], 각 연도
주 : 노조 조직률 = (노동조합 조합원 수 ÷ 임금근로자 수) × 100

2. 노동조합의 구성과 대표성의 변화

앞에서는 2017년 말 이후 노조 조직화가 양적인 측면에서 '물결'이라는 이름을 붙일 만큼 주목할 만한 사회적 현상임을 확인했다. 그렇다면

이러한 양적인 변동은 노동조합의 내부 구성이나 전반적인 성격 변화로 연결되어 있을까? 이 질문에 답하기 위해 여기서는 임금노동자와 노동조합 조합원을 세분화한 하위집단으로 구분하여 비교할 것이다. 요컨대 성별과 나이, 고용형태와 사업체 규모 등의 기준에 따라 분류한 하위집단별로 노조 조합원 수와 조직률, '상대적 대표성'과 '상대적 권력'의 변동을 살펴볼 것이다(Koçer, 2018).[70]

상대적 대표성은 '해당 하위집단의 노조 조직률'에서 '전체 임금노동자 조직률'을 뺀 값이다. 상대적 대표성이 양의 값이라면 해당 하위집단의 노조 조직률이 전체 임금근로자 평균보다 높은 것이고, 이는 해당 하위집단이 노동조합을 통해 전체 노동자 평균보다 더 많이 대표되고 있다고 해석할 수 있을 것이다.

상대적 권력은 해당 하위집단이 '노조 조합원 중에서 차지하는 비중'에서 하위집단이 '임금근로자 중에서 차지하는 비중'을 뺀 값이다. 상대적 권력이 양의 값이라면, 해당 하위집단이 노동조합(조합원) 내부 구성에서 차지하는 비중이 노동시장(임금근로자) 내부 구성에서 차지하는 비중보다 큰 것이다. 다시 말해, 그 하위집단이 노동시장에서보다 노동조합에서 더 비중이 크므로 노동조합운동에서 상대적으로 큰 권력을 행사한다고 볼 수 있다.

일반적으로 한국의 노동조합은 '남성', '중년', '대기업', '정규직' 노동자 집단 중심이라고 알려져 있다. 그렇다면 아마도 이러한 하위집단의 상대적 대표성과 상대적 권력은 양의 값이고 수치도 클 것이다. 그에 대응하는 여성, 청년과 노년, 중소기업, 비정규직 등의 하위집단은 상대적 대표

70) 노조 조합원 하위집단별 상대적 대표성과 상대적 권력에 대한 자세한 설명은 다음을 참조하라. 이주환(2021), 「2010년대 한국의 노동조합 조합원」, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼.

성과 상대적 권력이 음의 값일 것이다. 아래에서는 이러한 하위집단별 상대적 대표성과 권력이 현재 어떠하며 시기별로 어떤 변동 양상을 보였는지 살펴본다. 이를 바탕으로 최근 노조 조직화의 물결로 인해 노동조합 내부적인 조합원 구성(상대적 권력)이나 특정 집단이 노동조합을 통해 표현되는 측면(상대적 대표성)에서 어떠한 변화가 있었는지 검토할 것이다. 특히 어떠한 하위집단이 상대적 대표성과 권력을 더 많이 누리게 됐는지 확인할 것이다.

한편, 앞에서 사용한 고용노동부의 「전국 노동조합 조직현황」은 조합원의 하위집단별 정보를 제공하지 않는다. 이에 따라 여기서는 통계청 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사(경활부가조사)」를 사용하여 수치를 계산한다. 그런데 통계청 경활부가조사는 최근에 특히 급증한 특수고용노동자 노조 조합원에 대한 정보를 담고 있지 않다. 그러한 한계를 고려하면서 아래 제시되는 결과를 살펴봐야 한다. 또한 하위집단의 노조 조합원 수는 상대적으로 적으므로, 경활부가조사 같은 표본조사에서는 매년 상황에 따라 변동 폭이 클 수 있다. 그로 인해 실제적인 변화를 잘 가늠하기 어려울 수 있다. 이에 따라 6년 평균을 계산했다. [표 8-2]와 [표 8-3]은 △성별과 연령 △학력 △고용형태 △소속된 사업체의 종사자 규모 등을 기준으로 분류한 하위집단별로 노조 조합원 수와 조직률, 상대적 대표성과 상대적 권력 값을 평균하여 계산한 결과를 제시한다.

[표 8-2] 하위집단별 노조 조합원 수와 조직률 변동: 기간별 평균 비교

구분		2005~2010년 평균(A)		2010~2015년 평균(B)		2015~2020년 평균(C)		10년간 평균 변동(C-A)	
		조합원 수 (천 명)	조직률 (%)	조합원 수 (천 명)	조직률 (%)	조합원 수 (천 명)	조직률 (%)	조합원 수 (천 명)	조직률 (%P)
전체		1,916	11.9	2,178	11.9	2,466	12.3	550	0.4
성별과 연령	20대 여성	173	8.6	146	7.7	143	7.4	▼30	▼1.1
	20대 남성	167	9.2	134	7.9	160	9.1	▼6	▼0.0
	30대 여성	180	10.7	222	12.4	238	13.1	58	2.4
	30대 남성	498	16.3	496	16.1	478	16.6	▼21	0.3
	40대 여성	97	5.7	158	7.9	241	11.4	143	5.8
	40대 남성	511	20.7	554	19.5	547	18.9	36	▼1.8
	50대 이상 여성	45	3.4	82	3.8	163	5.4	118	2.1
	50대 이상 남성	244	12.5	385	13.7	496	13.5	251	1.1
학력	중졸 이하	144	5.5	115	4.5	97	4.0	▼47	▼1.5
	고졸	732	10.9	744	10.4	796	10.6	64	▼0.3
	초대졸	295	13.5	360	13.2	382	13.2	87	▼0.3
	대졸 이상	745	16.3	959	16.4	1,191	16.6	446	0.3
고용형태	정규직	1,694	16.2	2,003	16.3	2,267	17.1	573	0.9
	비정규직	222	4.0	175	2.9	199	2.9	▼23	▼1.0
사업체 규모	1-4인	31	1.0	29	0.8	36	1.0	5	0.0
	5-9인	69	2.5	77	2.4	93	2.6	24	0.1
	10-29인	276	7.8	313	7.6	342	7.6	66	▼0.2
	30-99인	464	14.6	517	14.4	622	16.1	157	1.5
	100-299인	387	24.3	443	24.8	481	24.5	94	0.2
	300인 이상	689	36.2	799	36.9	893	35.2	204	▼1.0

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, 각 연도
주 : 노조 조직률 = (노동조합 조합원 수 ÷ 임금근로자 수) × 100

[표 8-3] 하위집단별 상대적 대표성과 권력 변동: 기간별 평균 비교

구분		2005~2010년 평균(A)		2010~2015년 평균(B)		2015~2020년 평균(C)		10년간 평균 변동(C-A)	
		상대적 대표성	상대적 권력	상대적 대표성	상대적 권력	상대적 대표성	상대적 권력	상대적 대표성	상대적 권력
전체									
성별과 연령	20대 여성	-3.4	-3.6	-4.2	-3.7	-4.9	-3.8	▼1.5	▼0.3
	20대 남성	-2.8	-2.6	-4.0	-3.2	-3.2	-2.2	▼0.4	0.4
	30대 여성	**-1.2**	**-1.1**	**0.5**	**0.4**	**0.8**	**0.6**	**2.0**	**1.7**
	30대 남성	4.4	7.0	4.2	6.0	4.3	5.0	▼0.1	▼2.0
	40대 여성	**-6.3**	**-5.6**	**-4.0**	**-3.7**	**-0.9**	**-0.7**	**5.4**	**4.9**
	40대 남성	8.8	11.3	7.5	9.9	6.6	7.7	▼2.2	▼3.6
	50대 이상 여성	-8.5	-6.0	-8.1	-8.0	-6.9	-8.3	1.7	▼2.4
	50대 이상 남성	0.5	0.5	1.8	2.3	1.2	1.8	0.7	1.3
학력	중졸 이하	-6.4	-8.9	-7.5	-8.8	-8.3	-8.3	▼1.9	0.6
	고졸	-1.0	-3.4	-1.5	-4.8	-1.7	-5.2	▼0.7	▼1.8
	초대졸	1.6	1.8	1.3	1.6	0.9	1.0	▼0.7	▼0.8
	대졸 이상	4.4	10.5	4.5	12.1	4.3	12.4	▼0.1	2.0
고용형태	정규직	4.3	23.3	4.4	24.9	4.8	25.9	0.6	2.6
	비정규직	-8.0	-23.3	-9.0	-24.9	-9.4	-25.9	▼1.4	▼2.6
사업체 규모	1-4인	-10.9	-17.8	-11.1	-17.6	-11.3	-16.6	▼0.4	1.2
	5-9인	-9.4	-13.3	-9.5	-13.8	-9.7	-13.9	▼0.3	▼0.6
	10-29인	-4.2	-7.7	-4.3	-8.0	-4.7	-8.7	▼0.6	▼1.0
	30-99인	**2.6**	**4.4**	**2.4**	**4.0**	**3.8**	**5.9**	**1.1**	**1.5**
	100-299인	12.3	10.3	12.9	10.5	12.1	9.7	▼0.2	▼0.6
	300인 이상	24.3	24.1	25.0	24.8	22.9	23.6	▼1.3	▼0.6

자료 : 통계청, 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사, 각 연도

주1 : 상대적 대표성 = 하위집단 조직률 - 전체 조직률, 상대적 권력 = 전체 조합원 내 하위집단 비율 - 전체 노동자 내 하위집단 비율

2 : 굵은 글씨는 상대적 대표성과 상대적 권력 평균의 10년 사이 변동이 모두 1%포인트보다 큰 하위집단임.

먼저, [표 8-3]에서 2015년부터 2020년까지 경활부가조사 결과 6년치를 평균하여 성별과 나이에 따라 구분한 결과를 보면, 상대적 대표성과 상대적 권력에서 △30대 여성 △30대 남성 △40대 남성 △50대 이상 남성 하위집단이 양의 값으로 나타났고, △20대 여성 △20대 남성 △40대 여성 △50대 이상 여성은 음의 값으로 나타났다. '30대 여성'이라는 예외는 있지만, 한국 노동조합은 여전히 '남성' 중심적이고 특히 '40대 남성'(6.6, 7.7)이 노조를 통해 외부로 대표되는 정도와 노동조합운동 내부에서 행사하는 권력의 정도가 가장 클 가능성이 있다는 점을 확인할 수 있다.

그런데 노조 조직화 물결이 나타나기 이전인 2005~2010년의 값과 노조 조직화의 물결에 영향을 받은 2015~2020년 값을 비교하면 다른 면모를 볼 수 있다. 이를테면 10년 사이에 상대적 대표성과 상대적 권력 값이 △40대 여성 △30대 여성 △50대 이상 남성 집단은 '상향'했으나, △40대 남성 △30대 남성 △20대 여성은 '하향'했다. 특히 '40대 여성'(+5.4, +4.9)의 상향과 '40대 남성'의 하향(-2.2, -3.6)이 두드러진다. 요컨대 한국 노동조합은 '중년 남성'의 중심성이 여전하지만, 대략 10년 사이에 40대 중년여성의 참여가 활발해지면서 그러한 정도가 어느 정도 완화됐다고 평가할 수 있다.

다음으로, 2015~2020년의 평균값을 학력에 따라 구분한 결과를 보면, 상대적 대표성과 상대적 권력 값이 △초대졸 △대졸 이상 하위집단은 양의 값으로 나타났고, △중졸 이하 △고졸 하위집단은 음의 값으로 나타났다. 특히 '대졸 이상'(4.3, 12.4) 하위집단이 노동조합 내에서 행사하는 권력의 크기나 노동조합을 통해 대표되는 정도가 다른 학력별 하위집단을 압도하고 있음을 확인할 수 있다. 노조 조직화 물결이 나타나기 이전인 2005~2010년과 비교해도 별다른 변화가 나타나지 않았다. 노동조합

의 '고학력' 중심성은 매우 강하며 노조 조직화의 물결에도 변화가 별로 없었다.

또한, 2015~2020년의 평균값을 고용형태에 따라 구분하여 보면, 상대적 대표성과 상대적 권력이 '정규직'은 양의 값으로 나타났고, '비정규직'은 음의 값으로 나타났다. 정규직의 상대적 대표성과 상대적 권력은 각각 4.8과 25.9로, 노동조합은 사실상 구조적으로 정규직 중심적이다. 2005~2010년과 비교해도 '정규직' 중심성은 완화되지 않았고 오히려 강화됐다. 비정규직의 상대적 대표성과 상대적 권력 값이 1%포인트 이상 떨어졌다.

다만, 앞에서도 언급했듯, 이 수치는 자료상의 한계로 비전형 고용형태 중 하나인 '특수고용'을 제외하고 계산한 것이다. 최근 특수고용노동자의 노동조합 가입이 많이 증가한 것을 고려하면 실제로는 수치로 나타나는 것보다 정규직 중심성이 다소 완화되어 있을 것이다. 또한 비정규직에서 정규직으로 전환한 이들 상당수가 노동조합에 가입해 있고 비정규직으로서 정체성을 여전히 간직하고 있는 점을 고려한다면, 상대적 대표성이나 상대적 권력 수치로 나타나는 것 이상으로, 조합원들이 집합적 정체성 수준에서는 노동조합의 정규직 중심적 특성이 더욱 완화되어 있을 가능성도 있다.

마지막으로, 2015년부터 2020년까지 6년 치를 바탕으로 소속된 사업체 규모에 따라 구분한 결과를 살펴보면, 종사자 규모가 △30~99인 △100~299인 △300인 이상 하위집단은 상대적 대표성과 상대적 권력이 양의 값으로 나타났고, △1~4인 △5~9인 △10~29인 하위집단은 음의 값으로 나타났다. 상대적으로 사업체 고용 규모가 클수록 노동조합 내부 구성에서 행사하는 권력의 정도나 노동조합을 통해 대표되는 정도가 더욱 강한 걸로 확인됐다. '300인 이상 규모' 기업에 속한 이들의 상대적

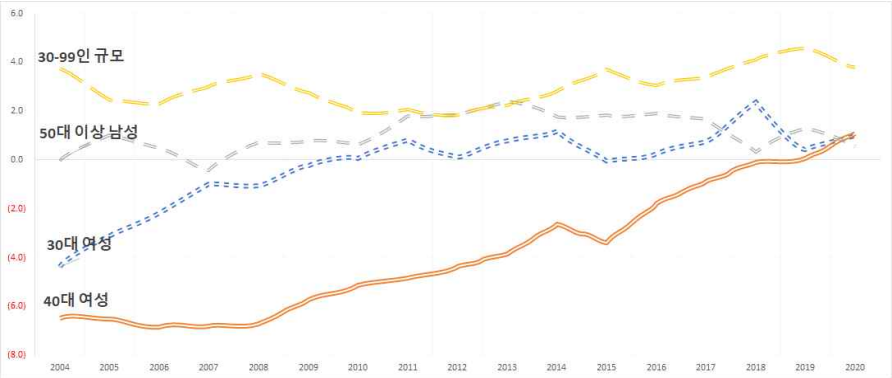
대표성과 상대적 권력 값은 각각 22.9와 23.6으로 다른 사업체 종사자 규모별 하위집단을 압도한다.

그런데 노조 조직화 물결이 나타나기 이전인 2005~2010년과 노조 조직화의 물결에 영향을 받은 2015~2020년을 비교하면, '30~99인 사업체'의 값은 상향했고(+1.1, +1.5), 그보다 더 큰 규모인 '100~299인 사업체'(-02, -0.6)와 '300인 이상 사업체'(-1.3, -0.6)의 값은 하향했음을 확인할 수 있다. 요컨대 한국 노동조합의 '대기업' 중심성은 여전하지만, 그런 속에서도 100인 미만 규모 기업에서 노조가 어느 정도 활발해지는 면모가 나타나고 있다고 평가할 수 있다.

이상의 결과를 종합하면 한국 노동조합운동은 여전히 '중년', '남성', '정규직', '고학력', '대기업' 등의 중심성이 강하다. 그러나 표면 아래서는 이러한 중심축을 흔드는 변화의 양상이 나타나고 있다. 요컨대 대략 10년 사이에 30대 여성, 40대 여성, 50대 이상 남성, 30~99인 규모 사업체 소속 등의 하위집단이 노동조합을 통해 대표되는 정도와 노동조합 내부에서 차지하는 정도가 커져 왔다. [그림 8-2]는 이렇듯 최근에 상대적으로 노동조합 참여가 활성화된 하위집단의 상대적 대표성 추이를 2004년부터 2020년까지 보여준다.

제3의 조직화 물결 시기에 초점을 두면, 대략 2016년~2017년을 기점으로 '30~99인 규모' 집단과 '40대 여성' 집단의 상승 추세가 두드러지고, 특히 40대 여성은 2019년 이후 상대적 대표성과 상대적 권력이 음의 값에서 양의 값으로 전환했음을 확인할 수 있다. 요컨대 제3의 노조 조직화 물결이 노동조합의 남성 중심성, 대기업 중심성을 개선하는 데 영향을 미쳤고, 특히 '40대 여성'이 노동조합운동에서 주류로서 일어설 수 있는 기반이 구축되었다고 평가할 수 있을 것이다.

[그림 8-2] 상대적 대표성이 상승한 하위집단 추이: 2004~2020년



자료와 주: [표 8-3]과 동일

3. 노동조합의 영향력과 평판 변화

지금까지 살펴본 것처럼 2017년 말경에 시작된 노조 조직화의 물결이 역사적으로 유의미하게 규모가 컸고 그로 인해서 노동조합의 구성과 대표성까지도 변화했다면, 그와 관련된 추세로 인해 노동운동의 사회경제적 영향력도 변화가 있지 않았을까? 아래에서는 이러한 질문에 관한 답변을 구성하는 데 도움이 되는 선행연구와 국가통계 자료를 요약하여 제시한다. 결론적으로 말하면, 2010년대 중반 이후 노동조합의 임단협은 노조원의 이해관계를 대변하는 수준을 넘어 노동시장의 불평등을 개선하는 효과를 발휘하고 있다. 그로 인해 노동조합의 사회적 평판이 개선될 가능성도 있으나 이는 실현되지 않았고, 특히 최근에는 노동조합에 대한 신뢰도나 청렴도 인식이 오히려 낮아지고 있어 주목해야 한다.

1) 노조의 사회경제적 영향력

노동조합 영향력을 다룬 선행연구를 살펴보면, 2010년대 중반 이후 노동조합이 사회경제적으로 긍정적인 영향을 미친다고 보고하는 연구들이 늘어나고 있다. 이를테면 노동조합이 활성화되면 임금 불평등이 완화하고 산업재해가 감소할 수 있으며, 또한 노동조합이 능동적으로 노동자들의 교육훈련 참여 활성화에 영향을 미치고, 사회적 책임 활동 활성화에 긍정적인 역할을 할 수 있다는 것이다.

(1) 임금 불평등 개선

노동조합의 임단협은 한동안 의도와 달리 노동시장 불평등 구조를 오히려 악화시킨다고 비판받았다. 그러나 최근에는 임단협, 특히 초기업단위 교섭의 긍정적 효과를 제시하는 실증 연구들이 제시되고 있다. 선행연구를 시기별로 보면 다음과 같다.

1987년 노동자대투쟁 이후부터 90년대 중반까지를 분석 대상으로 하는 선행연구들은 공통으로 노동조합이 임금 불평등 개선에 유의미하게 긍정적인 영향을 미쳤다고 보고한다(김장호, 1991; 어수봉·이태헌, 1992; 이정우·남상섭, 1994). 그러나 그 이후에는 대략 1990년대 중반 이후부터는 노동조합이 대기업의 고임금 노동자에게 더욱 효과적인 임금인상 도구가 되어 노동자 내부 불평등을 강화하는 기능을 했다고 주장하는 연구가 많아졌다(정이환, 2002; 이정현, 2004; 전병유 2013). 그런 한편으로는 이 시기에도 노조와 단체협약이 여전히 임금 불평등 완화의 도구가 될 가능성을 제기하는 연구 결과도 있었다(황덕순, 2005; 신원철, 2005; 강승복·박철성, 2014)

그런데 특히 2010년대 중반 이후의 연구들 다수는 노동조합의 임금 불평등을 완화하는 효과가 최근에 재활성화되었다고 주장한다. 예컨대 황선웅(2017)의 연구는 2003년부터 2015년까지 노동패널 자료를 활용하여 지역단위 노조 조직률이 지역 내 비조합원 임금수준에 미치는 영향을 추정했다. 그 결과 지역단위 조직률이 10%포인트 상승하면 지역 내 비조합원 평균임금이 약 5% 상승하리라는 분석 결과를 제기했다. 이러한 효과는 여성, 청년, 저학력, 비정규직, 서비스업, 중소기업 노동자와 같은 취약 노동자에게 긍정적인 것으로 나타났다.

또한 이병희(2017)는 1987년 이후 30년간 노동조합이 임금 분배에 미치는 영향을 분석한 결과, 2013년 이전과 달리 최근에는 노동조합이 상용직 임금 불평등을 완화하는 효과가 살아나고 있으며, 이러한 효과를 확대하기 위해서는 노조 조직률 제고와 노조 이해 대변 범위 확대, 초기업 교섭 활성화 등이 필요하다고 주장했다.

그런 한편, 김창오(2020)는 2010년대 이후에도 노조를 통한 임금인상 효과가 고임금 집단에서 상대적으로 커서 전체적으로 임금 불평등이 커지고 있다고 주장했다.

김정우(2022)의 연구는 2014년부터 2019년까지 사업체-노동자 패널자료를 구축하여 2010년대 중반 이후 노동조합과 임금 불평등 간의 관계를 분석했다. 그 결과 노조 가입 여부가 불평등 개선에 긍정적으로 작용할 뿐 아니라, 초기업단위 교섭이 기업단위 교섭보다 저임금 노동자의 임금을 더 많이 올리고 고임금 노동자의 임금을 더 적게 올려서 임금 불평등을 완화하는 효과가 있다는 결론을 제시했다. 요컨대 초기업단위 교섭, 그리고 교섭 범위 확대가 유노조 부문, 그리고 사업체 내부 임금 불평등을 낮춘다는 것이다.

가장 최근에 이뤄진 안정화(2023)의 연구는 경활부가조사 자료를 바탕

으로 무조건부 분위회귀모형을 사용하여, 성, 연령, 학력, 근속, 산업, 조합원 유무 등을 통제한 뒤 임금소득 분위별로 노동조합의 영향 추이를 검토한 결과를 제시한다. 이에 따르면, 2010년대를 놓고 봤을 때 대략 2017년까지는 노조가 임금 격차에 미치는 영향이 모호하거나 명확하지 않게 나타났지만, 2018년 이후부터는 하위 분위 저임금 노동자들이 노조를 통해 임금소득이 증가하는 추세가 뚜렷하여 임금 격차를 축소하고 있다. 이 연구는 이러한 임금 격차 개선 추세가 전략조직화 사업이나 공공부문 고용안정 정책의 영향을 받았을 것이라는 추측을 제기하고 있기도 하다.

이러한 선행연구 결과를 종합하면 다음과 같이 정리할 수 있을 것이다. 아마도 노동조합의 임금 불평등 완화 효과는 1987년 노동자대투쟁 이후 1990년대 중반까지는 뚜렷했으나, 대략 1990년대 중반부터 2000년 중반 혹은 2010년대 중반까지는 노동조합의 임단협 결과가 오히려 노동자 내부 불평등을 강화하거나 불평등 완화에 긍정적으로 이바지하지 못했다. 그러나 2010년대 중반 이후 임금 불평등 개선 효과가 재활성화되고 있으며, 이는 특히 '초기업단위 교섭'의 영향이 크다. 요컨대 2010년대 이후 특히 저임금 부문에서 추진된 초기업단위 조직화와 교섭체계 구축은 사회경제적으로 불평등을 완화하는 긍정적인 영향력을 행사하고 있으며, 노조 조직화의 물결이 이러한 변화에 이바지했으리라고 추측할 수 있다.

(2) 임금 외 노동조건과 기업 활동에 미치는 영향

한편, 최근 연구들은 노동조합 조직률이 임금 외 노동조건에 미치는 긍정적인 영향을 보고하고 있다. 이를테면 이희선 외(2020)는 사업체-노동 연계 패널을 분석하여 사업체 수준에서 노동조합의 존재 혹은 개인의 노동조합 가입 여부가 교육훈련 적용을 증가시킨다고 보고했다. 사업체

내 노동조합의 존재는 교육훈련 실시를 4.7%포인트, 개인의 노동조합 가입은 교육훈련 참여를 1.7%포인트 높이는 것으로 추정했다.

또한 김정우(2021)는 노동조합이 활성화되면 산업재해가 감소하고 은폐 문제가 개선될 수 있다는 분석 결과를 제기했다. 2011년부터 2017년까지 사업체 패널조사 자료를 바탕으로 분석한 결과, 노조 조직률 1% 증가가 산업재해 발생률은 0.7%, 산업재해 은폐 확률은 4.1% 감소시키리라 추정했다.

한편, 최근 연구들은 노동조합이 사회적 책임에도 긍정적인 영향을 줄 수 있다고 시사한다. 정흥준(2021)은 601개 제조업 기업을 대상으로 분석을 진행하여, 유노조 사업장에서 기업의 사회적 책임 활동이 기업의 경제적 성과에 미치는 긍정적인 영향이 더욱 강화된다는 결과를 제시했다. 이는 노동조합이 기업이 사회적 역할을 하는 데 있어 상충하지 않고 지원적 역할을 할 수 있음을 함의하는 것으로 해석됐다.

2) 노조에 대한 신뢰도와 청렴도에 대한 인식

한국행정연구원은 2013년부터 매년 「사회통합실태조사」를 발표한다. 여기에는 노동조합과 관련된 설문 항목이 몇 개 있다. 이를테면 “귀하는 다음 기관들이 맡은 일을 얼마나 잘 수행하고 있다고 믿습니까?”, “귀하는 다음 기관들이 얼마나 청렴하다고 생각하십니까?”라는 질문의 평가 대상이 되는 17개(2013년부터 2015년까지는 16개) 기관 중에 “노동조합단체”가 포함되어 있다. 설문조사는 각 기관에 대해서 4점 척도(가장 부정적 평가부터 가장 긍정적인 평가까지를 ①, ②, ③, ④번 보기로 배열)로 답하도록 요구한다. 일관된 질문으로 매년 진행되고 있는 사회통합조사 결과를 살펴본다면, “노동조합단체”의 기능에 대한 신뢰나 청렴도에

대한 인식 변화를 어느 정도 확인할 수 있을 것이다.

[표 8-4]는 사회통합실태조사에서 노동조합단체의 △기능에 대한 신뢰도 △청렴도에 대한 인식 △사회통합 중심 주체로서 역할 부여 정도에 대한 응답 결과를 정리한 것이다. 여기서 특히 2016년 조사 결과를 주목할 필요가 있다. 2016년 조사 결과에 따르면 노동조합의 기능에 대한 신뢰와 청렴도에 대한 인식은 전년도보다 각각 1계단씩 상승했다. 이는 2013년부터 2022년까지 10년간 조사 결과 중 2014년 결과와 더불어 가장 높은 순위다. 사회통합실태조사 현장 설문조사가 매년 9월부터 10월 말까지 이뤄지는 점을 고려한다면, 이러한 결과가 나온 데는 2016년 하순에 발발한 촛불시위의 영향이 있었을 것으로 짐작해볼 수 있다.

그런 한편, 사회통합실태조사에서 확인되는 노동조합단체 평판의 추이에서는, 2017년 말 이후 본격화한 노조 조직화의 물결의 영향이 명확하게 드러나지 않는 것 같다. 노조 조직화가 가장 빠르게 이뤄지던 2017년과 2018년에도 노동조합단체의 기능에 대한 신뢰도나 청렴도에 대한 인식의 순위는 각각 13위와 9위로 2016년의 10위와 8위에 비해 떨어졌다. 다만, “귀하는 현재 우리 사회의 갈등 해소를 위해서 다음 집단들이 어느 정도 노력하고 있다고 생각하십니까?”라는 질문에 대해 노동조합단체를 대상으로 평가하게 한 결과는 2018년에 9개 기관 중 6위로 이전보다 1단계 상승했다.

나아가 사회통합실태조사에 따르면 2020년부터 노동조합의 기능에 대한 신뢰도나 청렴도에 대한 인식에서 긍정적인 답변 비율은 늘어나고 있지만 17개 기관 중에서 순위가 하락하고 있다. 이러한 변화에 전략적으로 주목할 필요가 있다. 노동조합에 대한 사회적 평판은 노동조합의 조직화와 임단협 활동에 영향을 받아 나타나는 결과로 볼 수도 있지만, 그런 한편으로 조직화와 임단협 활동의 효율성이나 효과성에 영향을 미치

는 촉진 요인이 되기도 하기 때문이다. 전략적인 주목이 요구된다고 할 수 있다.

[표 8-4] 노동조합에 대한 사회적 인식 변화 추이: 2013~2022년

구분	기관별 신뢰도		기관별 청렴도		사회통합 중심 주체	
	믿음(%) (약간+매우)	조사 대상 중 순위	청렴함(%) (약간+매우)	조사 대상 중 순위	1·2순위 합계(%)	조사 대상 중 순위
2013년	42.0	11위(16)	37.9	9위(16)	5.4	9위(9)
2014년	**38.4**	**10위(16)**	**33.8**	**8위(16)**	8.4	7위(9)
2015년	36.7	11위(16)	32.1	10위(16)	5.4	7위(9)
2016년	**39.5**	**10위(17)**	**36.5**	**8위(17)**	7.6	7위(9)
2017년	38.0	13위(17)	34.8	9위(17)	6.9	7위(9)
2018년	36.5	13위(17)	33.2	9위(17)	**9.1**	**6위(9)**
2019년	36.8	12위(17)	35.2	9위(17)	10.6	7위(9)
2020년	43.7	13위(17)	40.7	11위(17)	8.0	8위(9)
2021년	47.8	16위(17)	46.3	14위(17)	16.1	7위(9)
2022년	43.1	16위(17)	40.2	16위(17)	10.2	7위(9)

자료 : 한국행정연구원, 사회통합실태조사, 각 연도

[표 8-5]는 상대적으로 순위가 유동적이었던 2015~217년 조사에서 노동조합단체의 기능에 대한 신뢰도와 청렴도에 대한 인식을 하위집단별로 살펴본 내용을 제시한다. 이에 따르면, △성별로는 남성보다 여성이 △연령대 중에서는 40대가 △직업별로 구분했을 때는 사무직, 기능직, 노무직 등이 △가구소득으로 구분하면 월평균 500~600만 원 집단 △교육 정도별로는 초졸 이하와 대졸자 등이 상대적으로 노동조합에 대한 긍정적으로 인식하는 걸로 보인다.

[표 8-5] 하위집단별 노동조합에 대한 사회적 인식 현황

구분		신뢰한다			청렴하다		
		2015년	2016년	2017년	2015년	2016년	2017년
전체		36.7	39.5	38.0	32.1	36.5	34.8
성별	남자	35.1	37.4	36.7	30.8	36.4	34.5
	여자	**38.2**	**41.7**	**39.1**	**33.5**	**36.6**	**35.0**
연령별	19~29세	39.3	39.4	36.3	33.0	36.5	31.2
	30~39세	34.4	37.4	37.2	29.0	31.8	34.8
	40~49세	**38.3**	**40.8**	**40.1**	**33.3**	**37.9**	**36.9**
	50~59세	34.8	41.1	37.8	31.0	37.9	35.9
	60~69세	36.4	37.9	38.2	35.3	38.6	34.6
직업별	전문관리	30.8	36.7	32.6	24.3	32.3	28.0
	사무	**35.9**	**43.2**	**38.3**	**34.7**	**40.2**	**36.7**
	서비스판매	34.4	38.9	36.1	29.5	34.7	33.3
	농림어업	47.1	35.2	34.4	46.9	34.7	31.0
	기능노무	**39.9**	**39.1**	**39.2**	**33.7**	**38.5**	**36.7**
	기타	38.1	35.0	53.1	29.2	32.0	54.8
가구 소득별	100만원 미만	40.0	31.0	42.4	35.0	31.1	37.4
	100~200만 원 미만	40.6	33.6	36.4	34.0	30.5	36.0
	200~300만 원 미만	39.2	34.6	35.1	34.4	33.0	30.8
	300~400만 원 미만	35.9	37.2	39.0	32.9	34.4	35.9
	400~500만 원 미만	34.5	38.5	36.8	29.6	34.4	34.8
	500~600만 원 미만	**34.7**	**48.4**	**40.2**	**32.7**	**44.1**	**36.4**
	600만 원 이상	33.7	48.0	37.9	27.5	44.8	34.1
교육 정도별	**초졸 이하**	**47.4**	**36.7**	**44.3**	**41.5**	**34.9**	**36.7**
	중졸	37.2	38.0	37.6	35.7	35.0	34.3
	고졸	35.6	38.2	36.4	31.6	36.6	33.8
	대졸 이상	**36.5**	**41.6**	**39.2**	**30.9**	**36.8**	**35.7**

자료 : 한국행정연구원, 사회통합실태조사, 각 연도

Ⅲ. 누가 ‘노조 조직화 물결’을 형성했는가

1. 선도 주체와 후발 주체의 구분

지금까지는 2017년 이후 노조 조직화의 물결이라고 할 만한 사회적 현상이 실재했는지, 그렇다면 그것이 구조적으로 어떤 변화를 불러일으키는 사회적 힘인지를 살펴보았다. 이제 그렇다면 ‘그러한 추세는 누구에 의해 어디에서부터 비롯되었는가?’ 하는 질문에 대해서 탐색적으로 답해 볼 차례다. 노조 조직화의 물결은 단순히 정치적 환경과 조건의 변화에 반응하여 자동으로 나타난 현상이 아니고, 노동운동에 친화적인 외부의 권력에 의해 추동된 게 아니다. 환경 조건의 영향을 받아 그리고 우호적인 세력의 도움을 받아, 노동운동이라는 집합적 주체가 스스로 전략적 실천을 추진한 결과 그것이 의미 있는 상호작용 패턴을 만들어내고 그에 따른 성공과 실패 사건들이 누적되면서 나타난 거시적인 변화다. 이러한 전제적 인식에 기초하여 노동운동의 핵심 주체 수준에서 상호작용 양상을 살펴볼 것이다.

먼저, [표 8-6]은 2009년부터 2021년까지 노동조합 조합원 수 변동을 ‘민주노총’, ‘한국노총’, ‘미가맹’ 등 노동조합총연합단체(이하 ‘총연맹’) 기준으로 구분하여 정리한 결과를 나타낸다. 이에 따르면, 제3의 조직화 물결 시작 시점에서 변동을 ‘선도’한 총연맹은 민주노총이다. 이후에 한국노총과 미가맹이 민주노총의 변동이 만들어낸 여파에 영향을 받거나 추종하여 조직 확대가 이뤄진 걸로 보인다. 민주노총, 한국노총, 미가맹의 노조 조합원 증감률(조합원 수 변동)을 보면, 2017년에는 각각 9.6%(+6

만 2천 명), 3.7%(+3만 1천 명), 5.9%(+2만 8천 명), 2018년에는 각각 36.1%(+25만 7천 명), 6.9%(+6만 명), -14.5%(-7만 3천 명)로, 노조 조직화 물결 형성 시점에서 민주노총의 조합원 증가 추세가 두드러지게 높다. 한편, 2019년부터는 한국노총이나 미가맹이 민주노총보다 더 높은 증가율을 보이기도 했다. 요컨대 촛불시위운동과 정권 교체로 인해 만들어진 우호적인 정치적 기회구조에 민주노총이 더욱 기민하게 대응하여 더 빠르게 성과를 냈다고 평가할 수 있다. 한국노총과 미가맹은 그러한 민주노총의 성과에 뒤이어 영향을 받았다고 할 수 있다.

한편, 시간적 범위를 좀 더 확장하여 본다면 흥미로운 비교 대상을 찾아낼 수 있다. 이를테면 2010년경 일시적으로 조합원이 빠르게 증가한 적이 있다. 일반적으로 이는 노동법 개정으로 기업단위 복수노조 건설이 허용된 데에 영향받은 것으로 평가된다. 그런데 이 시기 노조 조합원 수 증가 추세는 '미가맹'으로부터 비롯되어 한국노총 등으로 확산했다. 이를테면 복수노조 건설이 제도적으로 허용된 2010년에는 미가맹의 조합원 수 증감률만 7.1%로 양의 값이고 민주노총과 한국노총은 음의 값이었는데, 2011년에는 미가맹과 한국노총은 각각 16.5%와 5.5%로 양의 값이고 민주노총은 여전히 마이너스를 기록했다. 2012년에는 민주노총 조합원 수 증가율이 7.7%로 가장 높으나 이는 복수노조 건설 효과가 아니라 학교비정규직 조직화의 효과일 걸로 추측된다. 요컨대 2010년경 기업단위 복수노조 허용으로 인해 양대 노총이 아니라 미가맹 중심으로 노조 조직화가 확산했는데, 한국노총은 2017년 민주노총이 촉발한 경우와 마찬가지로 그 당시에도 미가맹이 선도한 확산을 받아 안은 것으로 볼 수 있을 것이다.

[표 8-6] 노동조합총연맹별 조합원 수 변화 추이: 2009~2021년

	구분	조합원 수(천 명)			전년 대비 증감(천 명)			전년 대비 증감률(%)		
		민주노총	한국노총	미가맹	민주노총	한국노총	미가맹	민주노총	한국노총	미가맹
	2009년	588	740	312						
복수노조 허용 이후	2010년	580	729	334	-8	-11	22	-1.4	-1.5	7.1
	2011년	562	769	389	-18	40	55	-3.1	5.5	16.5
	2012년	605	809	368	43	40	-21	7.7	5.2	-5.4
	2013년	626	820	402	21	11	34	3.5	1.4	9.2
	2014년	631	843	431	5	23	29	0.8	2.8	7.2
	2015년	636	843	459	5	0	28	0.8	0.0	6.5
	2016년	649	842	476	13	-1	17	2.0	-0.1	3.7
촛불시위 이후	2017년	711	873	504	62	31	28	9.6	3.7	5.9
	2018년	968	933	431	257	60	-73	36.1	6.9	-14.5
	2019년	1,045	1,027	468	77	94	37	8.0	10.1	8.6
	2020년	1,134	1,154	517	89	127	49	8.5	12.4	10.5
	2021년	1,213	1,238	482	79	84	-35	7.0	7.3	-6.8

자료 : 고용노동부, 전국 노동조합 조직현황, 각 연도
주 : 고용노동부 집계이므로 양대 노총 자체 집계 수치와 다를 수 있음.

다음으로, 산업단위 노조조직 수준으로 구분하여 봐도 2017년 조직화의 물결에 있어 민주노총 진영의 선도성을 뚜렷하게 확인할 수 있다. 요컨대 제3의 조직화 물결 시기 조합원 수가 많이 증가한 양대 노총 산별조직을 비교해보면, 특정 부문에서 민주노총 소속 산별조직이 조직화를 선도하면 뒤이어 한국노총 산별조직이 조합원 수가 증가하는 양상이 공통으로 나타났다. 또한 민주노총 소속 산별조직은 한국노총 소속 산별조직이 조직하지 못한 서비스산업의 비공식고용 부문을 적극적으로 개척하고 있다.

[표 8-7]은 제3의 조직화 물결 시기 노동조합 조합원 수 증가율이 상대적으로 높은 양대 노총 산별조직을 추려서 2015년부터 2021년까지 변동을 비교한 결과다. 양대 노총 산별조직들이 공동으로 전체 평균보다 빠르게 증가한 부문은 '공공', '건설', '의료', '식품'이다. 이 부문들과 별도로 민주노총 진영에서는 다양한 서비스 부문을 포괄하는 서비스연맹이 노조 조직화의 물결 중심에 포괄되었던 걸로 확인된다. 또한 한국노총 진영에는 2017년 설립 이후 지속해서 급격하게 성장하던 교사노조연맹이 2021년에 가맹했다. 양대 노총 소속 조직이 공통으로 성장한 부문의 산별조직 성장 추이를 비교하면, 민주노총 소속 산별조직의 조합원 증가가 먼저 나타나고 뒤이어 한국노총 산별조직에서 증가 추세가 나타나는 패턴이 모든 부문에서 확인된다.

먼저, 공공부문을 보면, 2016년에 민주노총 소속 공공운수노조의 급격한 증가 추세에 이어 2017년에 민주노총 소속 민주일반연맹과 한국노총 소속 공공사회산업노조의 조합원 급증 추세가 나타났다. 그 이후에 한국노총 소속 공공노련과 공공연맹으로 증가 추세가 전파됐음을 확인할 수 있다. 다음으로, 건설 부문에서도 민주노총 건설연맹이 2017년과 2018년 조합원 수 연간 성장률을 각각 46.6%와 22.9%를 기록하며 급격하게 성장할 시기에 한국노총 건산노조는 별다른 변화가 없다가, 2019년 이후에 비로소 급격한 성장 추세가 나타난 걸로 확인된다. 또한, 의료 부문의 민주노총 보건의료노조와 한국노총 의료노련의 관계 양상도, 식품 부문의 민주노총 화섬식품노조와 한국노총 식품산업노련의 관계 양상도 유사한 패턴을 보인다.

이와는 별개로 민주노총 서비스연맹 또한 이 시기에 급격히 조합원 수가 늘었다. 이는 전국학비노조를 비롯하여 마트산업노조, 백화점면세판매서비스노조, 전국가전통신서비스노조, 전국택배노조 등의 설립과 조합원

증가, 그리고 다양한 부문 비정규직, 무기계약직, 특수고용직 노동자들의 조직화가 추동한 것으로 보인다.[71] 부분적이긴 하지만 비슷한 영역을 포괄하는 한국노총 섬유·유통노련이나 관광·서비스노련에서는 서비스연맹과 같은 급격한 성장 추세가 나타나지 않았다. 한편, 한국노총 진영에는 2021년 교사노조연맹이 가맹했다. 교사노조연맹은 2017년 말 설립되어 지속해서 조합원 수 증가 추세를 보였다. 교사노조연맹이 홈페이지에서 밝힌 바에 따르면 2023년 8월 말 기준 조합원 수가 11만 명을 넘어섰다. 같은 시기 민주노총 소속 교사노조인 전교조에서는 조합원 증가 추세가 나타나지 않았다.

마지막으로, 제3의 노조 조직화 물결에는 상대적으로 영향을 덜 받았거나 늦게 받았지만, 제2의 물결에서 가장 중요한 축이었으며 일반적으로 '노조'라고 하면 떠올리게 되는 전통적인 조직들이 포진한 금속제조업 부문을 비교해봐도, 민주노총에서 더 먼저 성장 추세가 나타났다는 점을 확인할 수 있다. 민주노총 금속노조가 2017년과 2018년에는 조합원 수 증가율이 8.3%, 14.3%로, 각각 4.9%, 8.1%인 한국노총 금속노련 더 빠르게 성장했다. 다만 2020년에는 이후에는 민주노총 금속노조보다 한국노총 금속노련의 성장률이 더 높았다.

71) 서비스연맹에서 확인되는 서비스산업 내 다양한 비공식 노동자 조직화 시도와 성공 사례는 민주노총 몇몇 다른 산별조직에서도 나타나고 있다.

[표 8-7] 주요 산별조직별 조합원 수 변화 추이: 2015~2021년

구분				2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
조합원 수 (명)	전체	민주노총		636,249	649,327	711,143	968,035	1,044,910	1,134,056	1,212,539
		한국노총		843,442	841,717	872,923	932,991	1,027,229	1,153,863	1,237,878
	공공	민주노총	공공운수노조	114,299	156,217	157,582	206,785	220,630	231,093	236,218
			민주일반연맹	4,808	4,808	12,809	39,282	42,049	43,069	43,161
		한국노총	공공연맹	41,852	41,679	46,101	60,486	68,391	75,371	82,299
			공공노련	39,478	41,257	44,134	67,851	79,443	91,091	91,074
			공공사회산업	5,150	5,150	8,222	9,310	9,530	41,081	44,350
	건설	민주	건설연맹	78,572	78,198	114,649	140,938	149,431	158,904	183,141
		한국	건산노조*	12,857	12,263	12,263	12,857	61,826	81,146	82,000
	의료	민주	보건의료노조	45,006	49,057	55,313	66,015	71,056	74,195	79,792
		한국	의료노련	8,337	8,588	9,480	11,993	13,758	16,348	16,552
	식품	민주	화섬식품노조	17,448	18,094	21,543	29,360	31,940	30,967	43,873
		한국	식품산업노련	10,474	9,895	11,069	19,627	22,210	23,738	22,730
	서비스	민주	서비스연맹	52,689	73,045	65,405	94,918	107,796	105,374	118,433
		한국	섬유·유통노련	11,024	10,965	9,760	8,545	8,669	8,112	8,748
			관광·서비스노련	19,396	19,495	17,813	19,734	21,171	22,193	22,704
	교사	민주	전교조	53,470						43,756
		한국	교사노조연맹*							45,098
	금속부문	민주	금속노조	146,291	146,291	158,364	180,956	184,897	187,348	187,632
		한국	금속노련	129,021	129,260	135,647	146,657	144,937	155,876	166,963

구분				2015년	2016년	2017년	2018년	2019년	2020년	2021년
전년 대비 증감률 (%)	전체	민주노총			2.1	9.5	36.1	7.9	8.5	6.9
		한국노총			-0.2	3.7	6.9	10.1	12.3	7.3
	공공	민주노총	공공운수노조		36.7	0.9	31.2	6.7	4.7	2.2
			민주일반연맹		0.0	166.4	206.7	7.0	2.4	0.2
		한국노총	공공연맹		-0.4	10.6	31.2	13.1	10.2	9.2
			공공노련		4.5	7.0	53.7	17.1	14.7	-0.0
			공공사회산업		0.0	59.7	13.2	2.4	331.1	8.0
	건설	민주	건설연맹		-0.5	46.6	22.9	6.0	6.3	15.3
		한국	건산노조*		-4.6	0.0	4.8	380.9	31.2	1.1
	의료	민주	보건의료노조		9.0	12.8	19.3	7.6	4.4	7.5
		한국	의료노련		3.0	10.4	26.5	14.7	18.8	1.2
	식품	민주	화섬식품노조		3.7	19.1	36.3	8.8	-3.0	41.7
		한국	식품산업노련		-5.5	11.9	77.3	13.2	6.9	-4.2
	서비스	민주	서비스연맹		38.6	-10.5	45.1	13.6	-2.2	12.4
		한국	섬유·유통노련		-0.5	-11.0	-12.4	1.5	-6.4	7.8
			관광·서비스노련		0.5	-8.6	10.8	7.3	4.8	2.3
	교사	민주	전교조							-
		한국	교사노조연맹*							-
	금속부문	민주	금속노조		0.0	**8.3**	**14.3**	**2.2**	1.3	0.2
		한국	금속노련		**0.2**	4.9	8.1	-1.2	**7.5**	**7.1**

자료 : 고용노동부, 전국 노동조합 조직현황, 각 연도
주 : 고용노동부 집계이므로 양대 노총 자체 집계 수치와 다를 수 있음.
* : 건산노조는 2022년 한국노총에서 제명, 교사노조연맹은 2021년 한국노총에 가맹함.

2. 조직화 물결로 합류한 민주노조운동의 하위 흐름

민주노총 내부를 돌아보면, 2017년 노조 조직화의 물결이 민주노총에서도 모든 산별조직에서 균형 있게 나타난 게 아니라 비대칭적으로 활성화됐음을 확인할 수 있다. [표 8-8]은 민주노총 사업보고서상에 기록된 산별조직별 조합원 현황을 2010년 말, 2015년 말, 2020년 말 기준으로 제시하고 있다. 2010년과 2015년 사이, 그리고 2015년 2020년 사이에 연평균 조합원 수 증감률이 민주노총 전체 평균보다 높은 산별조직은 전체 16개 중에서 민주일반연맹, 서비스연맹, 화섬식품노조, 보건의료노조, 공공운수노조 등 5개 조직뿐이다.

한편, 2015년과 2020년 사이에 연평균 조합원 수 증감률이 민주노총 전체 평균보다 높았으나 2010년과 2015년 사이에는 민주노총 전체 평균보다 낮은 경우는 건설연맹, 교수노조, 대학노조다. 이와는 반대로 2010년과 2015년 사이에는 연평균 조합원 수 증감률이 민주노총 전체 평균보다 높았으나 2015년과 2020년 사이에는 민주노총 전체 평균보다 낮은 경우는 2009년 KT노조의 탈퇴로 내홍을 겪은 후에 빠르게 성장한 정보경제연맹뿐이다. 그런 한편으로, 공무원노조, 금속노조, 여성연맹, 비정규교수노조, 사무금융노조, 언론노조, 전교조 등은 두 시기 모두 민주노총 전체 평균보다 연평균 증감률이 낮았다.

[표 8-8] 민주노총 산별조직별 조합원: 20101년, 2015년, 2020년 비교

구분	조합원 현황			조합원 변동					
				2010~2015년		2015~2020년		2010~2020년	
	2010년 말(A)	2015년 말(B)	2020년 말(C)	조합원 수	연평균 증감률	조합원 수	연평균 증감률	조합원 수	연평균 증감률
건설연맹	52,528	43,540	87,627	▼8,988	▼3.7%	44,087	15.0%	35,099	5.3%
공공운수노조	**136,508**	**157,095**	**242,166**	**20,587**	**2.8%**	**85,071**	**9.0%**	**105,658**	**5.9%**
공무원노조	100,998	73,000	107,479	▼27,998	▼6.3%	34,479	8.0%	6,481	0.6%
교수노조	957	327	1,003	▼630	▼19.3%	676	25.1%	46	0.5%
금속노조	152,200	152,476	185,322	276	0.0%	32,846	4.0%	33,122	2.0%
대학노조	7,154	5480	9,596	▼1,674	▼5.2%	4,116	11.9%	2,442	3.0%
여성연맹	3,498	3,550	2,201	52	0.3%	▼1,349	▼9.1%	▼1,297	▼4.5%
민주일반연맹	**2,829**	**5012**	**42,755**	**2,183**	**12.1%**	**37,743**	**53.5%**	**39,926**	**31.2%**
보건의료노조	**40,107**	**41789**	**77,092**	**1,682**	**0.8%**	**35,303**	**13.0%**	**36,985**	**6.8%**
비정규교수노조	1,700	1351	1,518	▼349	▼4.5%	167	2.4%	-182	-1.1%
사무금융노조	61,981	57,963	68,869	▼4,018	▼1.3%	10,906	3.5%	6,888	1.1%
서비스연맹	**12,484**	**53,367**	**103,617**	**40,883**	**33.7%**	**50,250**	**14.2%**	**91,133**	**23.6%**
언론노조	12,388	12,252	15,303	▼136	▼0.2%	3,051	4.5%	2,915	2.1%
전교조	66,730	53,000	43,487	▼13,730	▼4.5%	▼9,513	▼3.9%	▼23,243	▼4.2%
정보경제연맹	990	4,722	6,521	3,732	36.7%	1,799	6.7%	5,531	20.7%
화섬식품노조	**12,675**	**18,354**	**31,836**	**5,679**	**7.7%**	**13,482**	**11.6%**	**19,161**	**9.6%**
민주노총	**679,487**	**698,026**	**1,035,162**	**18,539**	**0.5%**	**337,136**	**8.2%**	**355,675**	**4.3%**

자료 : 전국민주노동조합총연맹, 사업보고서, 각 연도

요컨대 2017년 촛불시위와 정권교체라는 긍정적인 정치적 기회구조는 무작위적이거나 불확정적으로 영향을 미치지 않았다는 것이다. 유사한 부문을 조직하고 있더라도 성장한 조직이 있고, 그렇지 않은 조직이 있다. 이러한 차이를 형성한 건 긍정적인 환경이 조성되기 전에 주체들의 노력으로 형성한 약한 추세인 것 같다. 실제로 2017년 이후 전략조직화

로 인해 조합원 수가 빠르게 증가한 조직은 그 이전부터 조합원이 어느 증가 추세에 있던 조직들이 대부분이다.

다시 말해서 2017년 노동자 조직화에 친화적인 환경 조건의 도래는 표면 아래에서 그 이전에 형성되어 있던 약한 흐름이 증폭하여 지표면으로 분출하도록 만드는 방향으로 영향을 미쳤던 것으로 추측된다. 2017년 이후 노조 조직화의 물결로 합류된 상대적으로 유력한 저류로는 △공공부문 비정규직 및 공무직 조직화 △하청용역기업 미화·경비직 및 시설관리직 조직화 △건설과 물류·유통 부문의 비정규직과 특수고용 조직화 등을 들 수 있을 것이다. 또한 앞에서 언급한 것 외에도 △정보통신기업 사무전문직 조직화 △무노조 재벌대기업 생산기능직 조직화 △판매 및 서비스직의 특수고용노동자 조직화 △사회서비스 영역의 새로운 직종 노동자 조직화 △유니온 및 공제회 등 노조 이외 방식을 통한 조직화 △교사, 교수, 소방공무원 등의 조직화 흐름 등이 아래로부터 흘러 나와 노조 조직화 물결에 합류한 것으로 보인다.

이러한 흐름은 대부분 민주노총과 지역본부, 그리고 산별조직들이 전략조직화 활동이라는 틀에서 자원을 집중하여 추진한 실천들과 직간접적으로 연결돼 있다. 해당 부문에서는 공식적인 체계를 통해서든 비공식적인 경로로든, 민주노조운동 진영이 추진한 조직화 활동 경험이 누적됐다. 성공의 경험은 그것대로, 실패의 경험은 그것대로 조직학습과 성찰을 거쳐 '전략조직화 역량의 연결망'으로 수용되었으며, 이를 바탕으로 해당 영역에서 맞춤형 전략이 구체화되었다고 할 수 있다. 촛불시위운동과 정권교체라는 긍정적인 정치적 기회구조는 이렇듯 복잡한 과정을 거쳐 주체적 역량이 준비된 부문에서만 실제적인 변화를 촉발했다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 어떻게 ‘조직화 물결’이 만들어졌는가

앞에서 살펴본 것처럼 노조 조직화의 물결은 사회경제 구조를 변화시키고 있으며, 이를 선도한 건 민주노총과 산하 산별 조직 등 민주노조운동 진영이다. 민주노조운동 진영에서는 2005년부터 목적 의식적으로 전략조직화 활동을 추진하여 체질이 개선하고 이를 바탕으로 다양한 실험을 전개하고 있다. 아래에서는 조직활동가 면접조사 결과를 바탕으로 민주노조운동 진영이 ‘전략조직화’를 실천하면서 만들어낸 조직적 변화를 구체적으로 제시할 것이다. 요컨대 전략조직화 활동 과정에서 구성된 ‘대내 운영의 혁신’과 ‘대외 활동 혁신’을 구분하여 살펴보고, 그러한 변화가 노조 조직화의 물결 형성이라는 측면에서 갖는 함의와 전략조직화를 지속하기 위해 개선할 점 등을 제시할 것이다.

1. 대내 운영 방식 혁신: ‘조직화 노조’ 모형의 발전

2017년 이후 노조 조직화의 물결을 타고 성장한 민주노총 소속 산별 조직들은 그 이전부터 전략조직화 활동을 꾸준히 진행하면서 이른바 ‘조직화 노조’ 모형으로 내적 발전이 꾸준히 이뤄지고 있던 조직들이다. 이러한 준비 태세를 바탕으로 긍정적인 정치적 기회구조를 계기 삼아 조직이 급속하게 성장할 수 있었으며, 또한 조직의 성장은 역으로 조직화 노조로서 운영의 완결성이 높아지도록 했다. 또한 노조 조직화 물결의 성

과가 가시화된 2019년 이후에는 산별 조직뿐만 아니라 민주노총 중앙과 지역본부 역시도 조직화 활동을 일상적이고 지원하는 능동적 체계를 구축해 나갔다. 아래에서는 이러한 산별 조직과 지역본부의 '조직 모형' 발전과정을 △조직화 활동 규범과 논의구조 △조직화 활동 방침의 집행체계 △기존 조합원 인식과 조직문화 등 세 측면에서 살펴볼 것이다.

1) 기본 규범과 논의구조의 전환

조직 운영의 기본 방향을 조직화(조직 확대) 활동에 초점이 놓이도록 전환하기 위해서는 무엇보다 전체 조직의 '기본 규범과 규칙'이 이를 뒷받침하도록 해야 한다. 노동조합 상급 단체와 초기업단위노조 수준에서 그 방법은 단순하고 명료하다. 이를테면 조직화 전략을 우선하도록 △총회나 대의원대회에서 규약과 규정을 개정하고 △사업계획에서 관련 프로그램에 대한 예산과 인력 배정을 강화하며 △임원들이 조직화 전략을 평가하고 논의하는 회의를 정기적으로 개최하도록 하는 것이다. 그러나 이러한 목표에 이르는 길은 복잡하다.

면접조사에 따르면, 이렇게 명료한 목표를 실현하기 위해서는 섬세하게 조정되어 있으면서도 목적의식적인 행동을 흔들리지 않고 지속해야 했다. 무노조 현장으로 확장하는 활동이 아니라 유노조 현장을 강화하는 활동에 익숙한 조직의 '관습'을 깨뜨리기 위해서는 지난하게 느껴질 수 있는 논의 및 실천 과정을 견뎌내는 인내와 집중력이 요구됐다. 요컨대 조직의 기본 체질을 바꾸고 체력을 키우기 위해서 '체계적인 훈련'이 필요했다. 훈련의 성과는 단기적으로 가시화되지 않았지만, 긍정적인 경험을 조금씩 누적하면서 증폭됐다.

면접조사에 응한 조직활동가 중 한 명은 전략조직화를 조직의 기본방

침으로 성공적으로 안착시키기 위해서 자신이 속한 산별조직에서 새로운 형식의 '정책대의원대회'를 개최하고 이를 매개로 전 조직 차원의 논의를 1년 가까이 진행한 경험을 보고했다. 또 다른 활동가는 자신이 속한 산별조직에서 전략조직화의 일상적 논의기구로서 지역지부 '미조직위원회'를 실질화하기 위해서 의식적인 노력과 꾸준한 실천 과정이 결합할 필요가 있었다는 점을 이야기했다.

공통된 강조점은 전략조직화를 조직의 기본 방향으로 설정하는 건 공식적인 규칙을 바꾸고 관련 논의기구를 설치한다고 단번에 이뤄지지 않으며, 그 아래 깔린 비공식인 관행과 집합적 인식을 실질적으로 전환하기 위한 다양한 실천을 목적 의식적으로 지속해야 가능하다는 것이었다.

□ 1년여간 진행된 전 조직적 공론화 과정

[관행적 대의원대회와는 다른 방식으로 진행하는] '정책대의원대회'를…… '조직 확대가 미래 전략이다'…… 주제를 가지고 했었는데…… 우리 산별노조가 앞으로 ○○만 명을 넘어서 ○○만 명까지 성장하려면 조직화에 대한 부분들을 어떻게 가져야 할 것인가에 대해서 토의했던 겁니다. …… [조직화를 조직의 우선 방침으로 확정하기 위해 진행한] 토론 과정들도 되게 길었고요. 1년 가까이 걸렸고…… 상층과 지역본부뿐만 아니라, 현장 간부들까지…… 다 같이 토론하고 했던 그런 과정들이 좀 있습니다.

□ '당장은 답이 없더라도……', 미조직위원회를 실질화하기

2018년 이전까지만 해도 지역지부 미조직위원회라는 게 한두 군데나 있었나 그래요. …… ○○기업(재벌) 조직화는…… ○○지부 미조직위원회가, '1년이 됐든 2년이 됐든, 당장 답이 없더라도 간다'라고 결정하고…… 미조직위원들이 다 동원돼서 선전전을 했거든요. …… 그걸 거의 2년을 하면서…… 실제

로 [조직화 대상 미조직] 노동자들한테 좀 통했고…… 신뢰가 쌓이면서 자신감을 느끼게 되면서…… 지금은 ○군데 빼고는 지역지부에 미조직위원회를 모두 꾸렸거든요. 그걸 만들어냈던 거가…… 가장 중요한 내부적 변화…… 최소한 미조직위원들은, '그래 조직화가 중요해', 라는 인식이 좀 생겨난 거, 그게 가장 중요한 것 같습니다.

2) 조직체계와 활동 방식의 변화

2005년 민주노총 차원에서 '전략조직화 활동'을 도입하기로 처음 결정했을 때는 노동조합 상급 단체와 초기업단위노조의 내에서 이러한 활동을 어디에 배치해야 할지, 또한 누가 무엇을 어떻게 해야 할지가 불분명했다. '조직화 활동을 담당하는 주체로서 조직활동가를 육성해야 한다.', '임의적 조직체계에서 담당하게 하다가 안정되면 이를 골간 부서에서 진행하도록 한다.'라는 방향에 대해서는 대체적인 합의가 있었지만, 이를 구체적으로 어떠한 내용으로 채워야 할지는 불확정적인 상태로 사업이 진행됐다. 그 결과 민주노총 중앙만 보더라도 지난 10여 년 동안 전략조직화 활동의 담당 부서의 위상과 명칭이 계속 바뀌었고, 조직화를 '전담' 활동가가 해야 하는지 기존 활동가가 '분담'해서 해야 하는지 혼란이 있었다.

한편, 2017년 이후 노조 조직화의 물결에 합류하는 데에 성공한 조직의 활동가들에 대한 면접조사 결과에 따르면, 이런 와중에서도 다양한 경험을 거쳐 최소 두 가지 이상의 성공 패턴이 구체화된 걸로 보인다. 하나는 산별노조의 상황에 더욱 적합한, '중앙으로 집중하기' 패턴이다. 요컨대 중앙조직에 조직활동가들로 구성된 전담부서를 두는 것이다. 이러한 조건에서는 해당 산업 종사자 중에서 특정 '직종'의 노동자집단을

조직화 대상으로 설정하고, 자원을 집중하여 이 노동자집단의 문제 상황과 조건, 해결 방법 등을 명확하게 파악한 후, 중앙에서 파견된 '전문'적인 조직활동가가 이들에게 다가가서 노조 결성을 안내하는 사업 방식이 주를 이루게 된다.

다른 하나는 민주노총 조직본부에 더욱 적합한, '지역으로 파고들기' 패턴이다. 요컨대, 지역사회 특수적 지식이 있는 조직활동가를 노동조합의 경계를 넘어 노동권익 보호를 의제로 내세우는 풀뿌리 연대 틀에 참여토록 하는 것이다. 이러한 조건에서는 지역사회에서 특정 '장소'의 노동자집단을 조직화 대상으로 설정하고, 이 노동자집단과 수면 아래에서 연결된 다양한 '관계'를 통해서 소통하고 교류하면서 문제해결을 함께 모색하는 사업 방식이 주를 이루게 된다.

물론 현실의 조직적 실천에서 두 가지 패턴은 명확하게 분리되지 않는다. 산별노조가 지역으로 파고들기 방식을 우선할 수도, 지역본부가 중앙으로 집중하기 방식을 우선할 수도 있다.

면접조사에 응한 활동가 중 일부는 '중앙으로 집중하기' 패턴이 자신의 산별조직에서 어떤 시행착오 과정을 거쳐 발전했는지를 설명했다. 이 활동가가 속한 산별조직에서는 처음에는 조직활동가를 '조직실'에 배치해서 이들이 조직사업 전반에 참여하여 전략조직화 활동에 집중하지 못하는 상황이 벌어졌고, 이를 해결하기 위해서 조직활동가로만 구성되어 전략조직화 활동을 전담하는 '전략조직화팀'이 별도로 신설됐다. 또한, 한동안은 전략조직화 활동이 벌어지는 현장의 지리적 위치에 따라 조직활동가들이 전국에 흩어져 있었는데, 그로 인해 목적의식적이고 능동적인 활동보다는 그때그때 상황에 즉각적으로 반응하는 수동적인 활동이 주가 되는 상황이 벌어졌다. 이에 따라 전국에 분산돼 있던 조직활동가를 중앙본조에 집중하여 배치했고, 그 결과 '직종' 단위의 능동적인 성공 사례를

만들어낼 수 있었다는 것이다. ‘전담 부서 설치’, ‘본조로 배치’ 등 중앙 집중화가 서서히 이뤄진 것이다.

□ ‘중앙으로 집중하기’ 조직체계와 활동 방식

그전에는 그냥…… 기존 조직실에 [새롭게 육성된] 조직활동가들이 들어가서 활동을 하는 거였는데요. …… 그러다 보니까 일[=전체 현안 투쟁] 터지면 우르르 가고 그러니까…… [전략조직화 사업에 대해] 조직적으로 논의가 되고 이런 게 많이 없었어요. …… 그래서 ……‘전략조직화팀’을 [조직실과는 별도로] 만들고, ‘전략조직위원회’ 만들고, [전략조직화]기금도 따로 걷어야 한다고 얘기하고…… 그때 전면적인 체계 개편을 진행했어요.

예전처럼 저희가 각 지역에서 전략조직화사업을 진행했으면 사실 이렇게 전국에 흩어져 있는 노동자들을 본조가 직접 조직한다는 건 생각할 수 없었거든요. …… 2021년부터 조직화 사업을 중앙[=산별노조 본조]에서 관장하면서…… 해당 ‘직종’의 노동자 조직화사업을 ‘담당’할 동지가 최소한 일단 2명이 확보됐고, 이 동지들이 이제 조직화하는 데 있어서 틀 거리를 최소한 갖추면서 좀 치고 나갈 수 있었던 것 같아요.

한편, 면접조사에 응한 민주노총 지역본부 활동가는 ‘지역사회로 파고들기’ 패턴이 자신이 속한 조직 조건에서 구체적으로 어떻게 운영되며 어떠한 장점이 있는지를 설명했다. 이에 따르면, 산별조직에 비해서 상대적으로 자원과 인력이 부족한 민주노총 지역본부는 한 명의 간부가 전략조직화 활동만 전담하는 조건이 만들어지기 어렵다. 이에 따라 지역본부의 조직활동가는 미조직노동자에게 노조결성과 가입을 촉구하는 것과 더불어, 지역사회에 편재해 있는 조직화 친화적인 인력과 자원을 끌어모으

는 구심점을 역할을 해야 한다.

이를테면 지역노동센터, 시민사회단체 등에서 노동권익 실현을 위해 일하는 이들과 느슨한 '연석회의' 틀을 구축하여 전략조직화와 관련된 논의를 진행하여 사업계획을 세우고, 노동조합 내부 사람들과 외부 사람들이 함께하는 공동 실천을 모색한다는 것이다. 노동조합운동 외부의 다양한 주체들이 조직화에 참여하는 이러한 방식을 통해, 지역사회에서 비공식적이고 취약한 조건에 있는 노동자집단과 접촉면을 더욱 넓혀가고 상호작용을 활발히 할 수 있게 된다는 것이다.

□ '지역으로 파고들기' 조직체계와 활동 방식

우리 지역 같은 경우는 중간지원조직인 노동센터, 이런 데도 조직화 사업에 대한 계속 고민이 있으니까요. …… 두 달에 한 번씩 이제 [중간지원조직과 시민사회단체, 민주노총 지역본부 등이 모여서] '연석회의'를 하면서 아파트노동자 조직화 사업을 계속 이어가고 있고요. …… 돌봄[노동자 조직화 활동]과 관련해서도…… 지역[=중간지원조직]에서 그분들이 참여하는 프로그램을 하고 모임을 만든다거나…… 이렇게 하시더라고요.

[기존] 조합원들에게…… [조직화 활동에 결합하기 위해] 주말에 나오라고 하는 것도 한두 번이지 매번 나오라고 할 수는 없잖아요. …… 노동센터 같은 경우는 지역에 있으니까 [노동센터 활동가들은] 이제 [주말이 아닌 주중의] 근무 시간에도…… [반복적으로 활동을 해서 조직화 대상 노동자들과] 신뢰할 수 있는 그런 관계를 좀 만들어가고…… 그런 관계가 있으면…… [조직화 대상 노동자들이] 어떤 어려운 일을 당했을 때 연락하고 상담하고 이렇게 될 수 있는 거니까요. 지역에서 계신 분들이 그런 관계를 만들어가는 데는 훨씬 더 장점이 있죠.

3) 기존 조합원 인식과 조직문화의 전환

민주노총 중앙은 전략조직화 사업계획을 수립하고 추진하면서 지속해서 '조직문화의 개선'의 중요성을 강조했다. 이를테면 교육활동과 일상활동 등을 통해서 기존 조합원들이 전략조직화의 필요성과 방향에 대해서 공감하고 진행되는 활동을 적극적으로 지원하는 태도를 갖추도록 만들고자 하였다. 이를 위해서 상시 교육체계 수립, 사회연대 캠페인 활성화, 기존 조직과 투쟁사업장의 자매결연, 아래로부터 자발적 운동 참여 등을 추진했다. 이러한 노력이 효과를 발휘할 때 전략조직화 활동이 활성화될 수 있을 뿐만 아니라, 전략조직화 활동의 성과가 기존 조직의 단결과 강화로 이어지는 선순환 구조가 형성될 수 있으리라는 인식에 기반한 것이다.

현재 조직문화와 전략조직화 활동이 어떤 관계를 형성하고 있는지를 경험 자료에 기초해서 엄밀하게 평가하기는 쉽지 않다. 다만 면접조사에 응한 활동가들의 목소리를 바탕으로 그러한 관계를 구성하는 상호작용의 연쇄에 대해서 다음과 같이 잠정적인 가설을 구성해볼 수는 있었다. 먼저, 조직화 노조로 발전한 산별조직 중 일부에서는 '조직문화와 전략조직화의 선순환 구조'가 형성돼 있는 걸로 보인다. 면접조사 응한 활동가 상당수는 교육활동과 일상활동을 통한 조직문화의 개선이 전략조직화 활동의 활성화로 이어지고, 다시 전략조직화 활동의 성과 달성이 조직 단결과 강화를 위한 교육활동과 일상활동에 반영되는 경험을 했다고 증언했다.

노조 조직화 물결을 타고 자기가 속한 조직이 빠르게 성장하는 과정을 관찰한 구성원들은 '전략조직화 활동'을 '긍정적인 감정'과 융합하고 있을 가능성이 크다. 이런 조건에서 활동가들이 조직문화와 전략조직화의 선순환 구조를 일상적으로 체험하리라는 건 충분히 예측이 가능한 일이다.

□ 조직문화 개선과 전략조직화 활동의 선순환

조직체계를 개편하면서 같이 제시했던 게, 조직문화가 다 바뀌어야 한다, 우리가 다 같이 '조직하는 노조'로 바뀌어야 한다고 지속해서 얘기했어요. 그런 건 교육을 통해서도 꾸준히 하고 있고요. …… ○○억 원 조직화 기금 모을 때도 사실 그전 같으면 엄청 많은 설명들[=설득 과정]이 필요했을 텐데, [조직체계와 조직문화를 바꾸는 시도를 한 후에는] 되게 빨리 처리됐거든요. …… 조직화가 필요하다는 공감대가 이전보다 엄청 많이 올라온 거죠.

기존 ○○만 명 조직에서 ○○만 명 조직으로 성장한 것에 대해…… 우리 조합원들이 조직화하자고 결정[=조직화 활동에 예산을 집중적으로 배정하도록 의결기구에서 결의]하지 않았으면 사실 없었을 결과물이기 때문에…… 우리 조합원들이 진짜 되게 훌륭한 결정을 한 거라는 이야기를 [교육활동을 하면서] 많이 하는 편이고요. …… [조합원들이] 돈 쓴 보람을 느끼니까요. …… 현장에서, 이런 사업 해보고 싶어, 저런 사업 해보고 싶어요, 라고 말하는 것도…… [전략조직화 사업의 결과로] 뭔가를 하면 조직이 확대되는 걸 봤기 때문에…… 맨날 생각만 해보던 거 [실제로] 한번 해볼까 이런 [분위기가 활성화된 거죠.]

다음으로, 어쩌면 조직문화는 전략조직화 활동을 '촉진하는 기능'뿐만 아니라, 그와는 별개로 조직화 성과에 '독립적으로 영향'을 미치고 있을지도 모른다. 이를테면 조직 구성원들이 공유하는 가치, 규범, 원칙의 총체로서 '조직문화'는 미조직노동자들이 가입 여부를 결정할 때 판단하는 기준의 하나로 작용하는 조직의 '평판'을 구성한다는 것이다.

면접조사에 응한 어느 조직활동가는 전략조직화 활동에 참여하는 현장활동가들이 민주노총과 산별조직의 평판 개선을 위한 선전홍보 개선을 강하게 요구해서 의외였다는 이야기를 들려주었다. 현장활동가들이 미조

직노동자들에게 가입을 권유하다가 조직의 “이미지”가 이들의 행동에 미치는 영향이 크다는 점을 발견했다는 것이다. 무노조 노동현장에서 신규조직의 결성을 주도한 초동주체도 이러한 효과에 관해 유사한 증언을 했다. 조직화 과정에서 총연합단체 가입 문제를 고민하면서 주변 동료들에게 물어봤더니, 노조에 대해 지식이 거의 없는 노동자들도 민주노총과 한국노총에 대한 구체적인 인식과 선호를 뚜렷하게 갖고 있더라는 것이다.

□ 전략조직화 성과에 실질적 영향을 미치는 조직문화

미조직위원회 위원들이 한결같이 하는 얘기가 ‘민주노총의 이미지’…… 엄청 중시하더라고요. …… 아시겠지만 우리 산별노조는 선전홍보를 별로 신경 쓰지 않고 ‘투쟁’으로 다 승리한다…… 약간 이런 식의 자부심이 있었는데, 지부 미조직위원들이 다 선전 좀 제대로 해주세요, 선전을 잘해야 우리가 ○○노조의 이미지를 개선해야, 그래야 사람들이 뭔가 같이 할 수 있다는 얘기를 들어서……. [정부의 이데올로기적 공격으로 인해 시민들이] 민주노총을 ‘간첩 집단’으로 본다든가 아니면 ‘비리 노조’로 본다든가 이럴 때 막 엄청나게 분해하거든요. …….. [그런 이미지 때문에] 안 온다는 거죠, [노동조합의] 도움이 필요한 노동자들이.

[특수고용노동자 직종협회에서] 노동조합으로 가는데…… 우리[=노조결성을 주도한 초동주체들]가…… [노동조합상급단체를 민주노총이나 한국노총 중에서 어디로 할 거냐를 조합원 대상으로] 설문조사를 해봤어요. …… 한국노총은 한 명도 없고 이제 민주노총 가자는 거 하고 독립노조 하자는 거 반반이 있더라고요. …… 저도 신기한 게 사람들이 [민주노총과 한국노총의 차이를] 깊이 있게는 모르잖아요. …… 그런데 그냥 인식이 있는 거예요. ‘한국노총은 왠지……’, ‘민주노총은 그래도 뭔가 제대로 하는 노조’ 이런 의식이 있는 거 같더라고요.

2. 대외 활동 방식 혁신: 유연한 맞춤형 전술 목록 구축

애초 민주노총 전략조직화의 기본 목표는 노동시장 구조변동 과정에서 새롭게 등장한 미조직노동자들을 적극적으로 가입시킴으로써, 노동조합운동이 정규직-대기업-중년-남성 중심성에서 벗어나 노동계급을 실질적으로 대표하도록 만드는 것이었다. 이에 따라 비정규직, 중소기업, 청년과 노년, 여성 등이 우선 조직화 대상이 되었다. 한편, 이러한 노동자집단은 일반적으로 불안정하고 취약한 노동조건에 놓여있으며, 집단정체성이 형성 안 되었거나 기존 조합원과 이질적인 경우가 많다. 이에 따라, 새로운 노동자집단을 대상으로 하는 조직화가 성과를 내기 위해서는 포괄적 수용이 가능한 '초기업노조 조직형태'로 이루어져야 하고, 임단협 외에 '정치·사회적 연대와 동원 방식'이 다양하게 요구된다는 데에 일정한 합의가 형성됐다.

요컨대 전략조직화라는 목표가 실현하기 위해서는 △기업별노조의 산별노조 등 초기업노조로 조직형태 전환 △노동운동의 정치과정 참여와 사회적 연대를 통한 정치·사회 세력화 등과 같은, 전략조직화만큼이나 거시적인 전략적 목표 달성을 함께 추진해야 한다. 달리 말하면, 전략조직화 활동은 노동조합운동이 처해 있는 구조와 관행을 정면으로 거스르려는 실천으로, 단기적으로 가시적인 실적을 내기가 상당히 어려운 조건에 놓여있다고 할 수 있다. 실제로 2005년부터 2017년까지 민주노총에서 추진한 제1기부터 제3기까지 전략조직화 사업은 대내 운영의 혁신 측면에서 긍정적인 평가를 상당하게 받았던 것과 달리, 양적 성장 측면에서는 그다지 좋게 평가받지 못했다.

그럼에도 지난 10년간 민주노총과 산별조직들은 전략조직화라는 튼튼

한 프레임을 바탕으로 기존 구조와 관행을 극복하기 위한 능동적이고 실험적인 도전을 이어갔다. 그 결과 중요한 성공 사례, 부분적으로 성공하고 부분적으로 실패한 사례, 실패했지만 가능성을 보여준 사례들이 누적됐고, 그러한 경험을 바탕으로 전략조직화 활동을 추진하는 데에 있어 상대적으로 효과적인 전술들이 점진적으로 개발됐다. 이렇게 실천을 통해 구성된 맞춤형 조직화 전술들은 초기업단위노조화, 정치세력화 등 민주노조운동 진영의 다른 전략 패키지에도 영향을 주고 있으며, 탈중심성, 유기성, 융합성 등을 특징으로 한다고 볼 수 있다. 또한 이러한 혁신적인 전술 패턴은 2017년 이전에 활동가들의 경험과 성찰의 과정을 통해 만들어졌으며, 2017년경 우호적인 정치적 기회의 시기에 효과가 배가됐다.

아래에서는 전략조직화 활동 과정에서 전술들이 어떤 방식으로 개발되는지, 그렇게 개발된 것 중에서 효과가 있는 걸로 평가받는 '가치사슬 기반 전술'과 '정치과정 기반 전술', 그리고 '노조 외 조직형태를 통한 조직화 전술' 등 주목받는 실험 등을 검토할 것이다. 특히 이러한 전술들이 같은 맥락에 있는 기존 전략 전술과 비교해 탈중심적이고 유연한 특성을 보인다는 점을 강조할 것이다.

1) 활동 경험 성찰과 새로운 정체성의 융합

면접조사 결과에 따르면, 새로운 전략조직화 전술 목록이 개발되는 과정에는 다음과 같은 두 가지 메커니즘이 작동한다. 당연하게도 아래에서 제시하는 두 메커니즘은 상호 분리된 것이 아니며, 함께 얽혀들면 더욱 효과적인 성과를 도출한다.

먼저, 조직활동가들의 경험에 대한 성찰적 논의와 조직학습이다. 전략조직화에 참여하는 민주노총과 산별조직의 조직활동가들은 자신이 경험

한 성공과 실패를 성찰하고 분석함으로써 기존 전술들이 더욱 효율적으로 되도록 다듬고, 때로는 새롭고 효과적인 전술의 개발을 시도한다. 전략조직화 상황의 최일선에 있는 조직활동가들이 자기 경험을 반추하고 분석함으로써, 경험을 통해 체화된 암묵적 지식을 공식적인 전술적 지식으로 전환하는 것이다. 면접조사에 응한 조직활동가는 이러한 맥락에서 조직화 활동 경험이 쌓여갈수록 기존 전술의 활용에 신중해지고 새로운 전술 개발에 대한 욕구가 커지는 이유에 대해서 다음과 같이 설명했다.

□ 전술 개발의 계기로서 활동 결과 성찰과 학습

> [새로운 노동자집단 조직화 시도가 성과를 내는 게] 잘 안되는 게 [경험을 통해] 계속 확인되니까…… 어떤 영역이 [조직화될 가능성이] 보인다고 해서 훅 뛰어들고 이제 이런 거는 좀 어려운 것 같고…… 조사와 분석을 좀 더 해야 하는 경우가, 그렇게 해서 시작해야 하지 않나, 라고 고민하는 거죠. …… 준비가 되지 않고 그냥 조직화에 들어가면 사실 그냥 계속했던 대로 하게 되더라고요. …… 그래서 더 신중해지는 것 같아요. 했던 대로 하면 망하는 걸 봤는데…… 근데 이제 그걸 또 논의하면…… '그냥 하면 되지'[라고 하는 사람들과] 내부에서 많이 싸우게 되고…….

다음으로, 새롭게 노동조합에 가입한 노동자집단의 정체성 및 문화와 조직화전략의 융합이다. 노동조합에 가입한 지 얼마 안 된 노동자집단들은 자신들과 유사한 조건에 있는 미조직노동자의 경험과 인식을 잘 이해하고 있고, 상대적으로 생생하게 구상화할 수 있다. 조직활동가들 역시 새로 가입한 노동자들 소통함으로써 미조직노동자의 주관적 문제 인식과 해결 방향에 대한 요구의 의미를 깊이 있게 이해할 수 있다. 요컨대 이를 기존의 정체성과 문화에 새로운 정체성과 문화를 융합함으로써 공통

으로 실천할 수 있는 새로운 전술을 개발할 수 있다. 면접조사에 응한 어느 조직활동가는 기존 조합원과 다른 직종에 종사하는 상대적으로 젊은 조합원들과 소통하는 과정에서 '온라인 가입서' 전술이 개발되는 과정에 대해 다음과 같이 증언했다.

□ 전술 개발의 계기로서 새로운 정체성과 문화의 융합

[전략조직화 활동으로 만들어진] 신규 사업장[단위조직]들이 [산별노조에] 들어오면서 [조직 전체적으로] 변화가 있거든요. …… 좋게 말하면 변화고, 나쁘게 말하면 충돌인데…… 어떤 지부들에서는 그게 '융합'이 되면서 실제 좀 변화들이 일어나고 있어요. …… 대표적으로 ○○지부는…… 2020년 이후로 조직된 새로운 직종 노동자들이 절반이거든요. …… '온라인 가입서' 이런 걸 ○○지부가 먼저 시작한 거거든요. …… 젊은 사람들 20대, 30대에 맞는 선전이나 홍보를 해야 한다고 해서…….

2) 가치사슬 기반 전술의 발전

자본주의 국가에서 노동조합은 일반적으로 노동력 상품에 관한 시장거래가 공정하게 이뤄지도록 하는 도구로서 기능한다. 노동조합은 노동법 제도를 바탕으로 민법이 규율하는 시장거래에 개입하여 노동자와 자본가 사이 힘의 비대칭과 불공정 거래를 개선하고자 시도한다. 시장거래에 개입하는 힘으로서 노동조합운동은 조직형태에 따라 다양한 범위에서 적용될 수 있다. 한국 노동운동이 산별노조로 조직형태 전환 및 산업단위 교섭체계 구축을 전략적으로 추진해온 것은 기업단위라는 좁은 범위에 갇혀 있는 노동조합의 힘이 산업단위라는 보다 넓은 범위에서 적용될 수 있도록 하기 위해서일 터다.

전략조직화 활동을 추진하는 이들 또한 기업단위 범위를 넘어서는 확산 경로를 찾으려고 노력했다. 이는 현실에서 특히 원하청 관계 등 기업 간 가치사슬에 초점을 둔 전술의 개발 시도로 나타났다. 이를테면 자본이 비용을 절약하고 이윤율과 경쟁력을 높이기 위해서 원청에서 분리하거나 외부화한 하도급 부문에서도, 원청기업에 버금가는 노동기본권과 괜찮은 노동조건이 보장되도록 하는 방법을 모색한 것이다. 자동차산업과 건설산업 등의 조직화가 대표적인 사례다.

주목할 건 이 부문에서 전략조직화의 '실패'를 통해 새로운 전술이 개발되는 과정이다. 예컨대 2000년대 자동차산업에서 사내하청 조직화의 핵심 전술은 원청기업노조로 하청노동자들이 가입하는 경로를 제시한 '1사 1노조' 방침이었다. 결과적으로 이는 목표 달성에 실패했다. 그 원인 중에는 같은 노동현장 내 원청기업 노동자와 사내하청기업 노동자 간 동질성을 과도하게 평가하여 '기계적 평등(연대)'을 추구한 점도 포함될 것이다.

다양한 경험의 누적을 바탕으로 2010년대 중반 이후에는 이 부분에서 새로운 전략과 전술들이 나타났다. 그 한 축은 원청과 하청 사이의 기계적 연대를 달성하고자 하는 목표를 폐기하고, 동일한 기업집단에 소속되어 연결된 하청기업의 노동자들 사이에서 연대감을 바탕으로 노조 조직화의 확산을 꾀하는 전술이다. '같은 노동현장'이 아니라, 가치사슬 내 떨어져 있는 노동현장의 '유사한 노동조건'을 기계적 연대의 원천으로 삼은 전술이라 할 수 있을 것이다.

□ 가치사슬 내 동질적 조건을 따라 확산하는 조직화

[초동주체를] 2020년 9월에 만나서 2022년 6월에 [단위노조를] 띄웠으니

까…… 1년 반 넘게 준비 과정을 가졌고…… 아시겠지만, 역사적으로 ○○[=무노조 재벌 기업집단]에서 노조를 한다, 그러면 해고하거나 탄압하는 양상이 너무 커서 노동자들이 많이 두려워하더라고요. …… 두려움을 극복하고 민주노조가 필요하다는 걸 인식하기까지는 시간이 걸릴 수밖에 없었어요. …… 매월 모임을 하면서 200명 정도가 ○○지역에서 [산별노조에] 가입하면서, 거기 타고 △△지역[=같은 기업집단의 다른 지역 사업장]으로 확장되고 □□지역으로 확장되고 이런 방식으로…….

다른 하나는 서로 다른 직무에 종사하는 원청기업 노동자와 하청기업 노동자가 '다름'을 인정하고 소통하면서 '유기적 연대'를 꾀하는 전술이다. 이와 관련해서는 원청기업 노동조합이 미화나 시설관리 등 원청 노동자와 다른 직무를 하는 하청기업 노동자들의 조직화를 지원하는 방식이 대표적인 사례라고 할 수 있을 것이다. 한편, 이렇게 방향을 재설정하고 다양성을 포괄하고 유기성을 강화한 전술들은 2017년 이후 노조 조직화의 물결이 확산하는 경로로 작용하기도 했다.

□ 간접고용과 원청노조의 유기적 연대 가능성

저는 우리[=산별노조의 기존 정규직 단위조직]가 가진 장점이 되게 많다고 판단하거든요. …… 우리 사업장 내에는 수많은 간접고용 노동자가 [보이지 않는 곳에] 존재하는데…… [정규직 노동자인 조합원의] 지인들, 친구의 친구나 이렇게 다 동료들이 어느 현장에나 다 있는 그런 부분들이…… [편재해 있는 간접고용 노동자들과 접촉하고 끌어들일 수 있는 연결망이 될 수 있어요.] …… 우리 기업이 업무를 위탁하는 사업장들이 있어요. …… [그런 사업장들을] 실제로 조직화했던 사례도 있고…… [조직화 대상 범위를] 확대해보자, [정규직 업무는 아니지만 서로 연결돼있는] 돌봄과 복지 영역까지 좀 포괄해서

조직화해보자, 함께 가는 조직화를 한번 해보자…….

3) 정치과정 기반 전술의 발전

현대국가는 일반적으로 노동력 상품의 구매자가 의무적으로 지켜야 할 최저 노동기준을 법으로 정한다. 모든 노동자가 일을 통해서 받는 보수로 최소한의 생계를 유지할 수 있도록 하고, 노동과정에서 안전과 건강을 보장받도록 함으로써, 사회의 파괴를 막고 경제의 지속가능성을 유지하기 위해서다. 또한 실업이나 장애 등 특정한 조건에 있는 노동자들을 위한 맞춤형 보호정책을 추진하기도 하고, 노사정 합의를 바탕으로 이른바 보편적으로 적용되는 표준노동기준을 설정하는 것을 시도하기도 한다.

노동조합은 노동권익의 보호와 관련된 이러한 법제도 결정 과정, 혹은 정책의 집행 과정에 개입함으로써, 전체 노동자의 이해관계를 대변하기 위해서 노력한다. 나아가 이러한 과정을 활용하여 노조조직의 확대를 추구하기도 한다. 특히 2017년 이후 노조 조직화의 물결이 활성화에는 이러한 정책참가가 큰 영향을 준 걸로 평가된다. 이를테면 당시 정부가 추진한 공공부문 비정규직의 정규직화 정책이 특히 해당 부문 미조직노동자들이 노동조합에 가입할 강력한 유인으로 작용했고, 민주노총과 해당 산별조직은 이를 적극적으로 활용하여 충분한 성과를 획득했다는 것이다. 앞에서도 살펴봤듯 조직화의 물결을 선도한 하위 흐름 중에서 공공부문에서 형성된 조직화 추세가 가장 규모가 컸다는 점은 이와 관련이 있을 것이다.

한편, 한국에서 정치과정에 개입하여 상대적으로 취약한 조건의 노동자집단 사이에서 노조조직 확대를 추진하는 전술은 2010년대에 특히 발전했다. 출발점은 2010년 지방선거와 교육감 선거를 정치적 기회로 활용

하여 일부 지방자치단체와 교육기관에서 비정규직과 무기계약직의 노조 조직화가 급속도로 확산한 성공 사례가 만들어지면서다. 이러한 성공적인 전술의 패턴 또한 앞에서 살펴본 원하청 조직화 패턴과 마찬가지로, 과거의 실패를 바탕으로 맞춤하게 조절된 것이었다. 예컨대 2010년 이전에는 학교 비정규직 조직화는 학교단위에서 노동법제도를 적용받게 하려는 방식으로 시도됐는데, 별다른 진전이 이뤄지지 않았다. 그러나 2010년 교육감선거 과정에서 학교 비정규직의 노동조건에 직접 영향을 미치는 교육감과 조직화 추진 세력 사이 공동의 이해관계 실현을 위해 협력하자는 합의가 만들어지고, 그에 따른 지역단위 정치과정이 작동하면서 전혀 다른 양상이 벌어졌다. 전국 곳곳에서 학교 비정규직의 조직화 추세가 터져 나와 구조에 영향을 정도로 가시적인 흐름이 된 것이다.

한편, 최근에는 여기에서 한 걸음 더 나아간 정교한 형태의 전술적 실천 패턴이 나타나고 있다. 예컨대 면접조사에 응한 어느 지역본부 조직활동가는 노동조합이 지방자치단체 수준에서 취약조건 노동자집단의 권익증진과 관련된 '정책 과정의 모든 단계'에 개입하는 양상에 대해서 제기했다. 이를테면 지역본부가 취약조건 노동자의 권익 문제 관련 '이슈'를 지역사회에 제기하고, 그에 기반해서 노동권익 관련 조례가 '제정'되도록 압박했으며, 그러한 조례에 따라 만들어진 구체적인 정책이 '집행'되는 과정에 대한 감시, 그리고 집행 결과에 대한 '평가'에도 개입한 것이다. 요컨대, 사회적 이슈 제기 → 정치적 공론장에서 다뤄지는 정책의제로 상승 → 관련 법제도 변경 결정 → 개정된 법제도에 따른 정책 프로그램의 집행 → 정책 추진과 집행 결과에 대한 감사와 평가 등 '정책과정 순환'의 모든 단계를 노동조합운동이 조직화의 계기로 삼는 패턴이 형성된 것이다.

면접조사에 응한 활동가에 따르면 자신이 속한 민주노총 지역본부는

아직 이러한 활동을 통해서 실제적인 노조 조직화 성과를 도출하고 있지 못하다. 그렇지만 이제 막 시작된 이러한 전술 패턴이 발전하고, 이후에 다양한 실험적 시도를 통해 긍정적인 성과가 누적되면 둘 사이의 연계 지점이 만들어질 수 있을 것이다.

□ 노동정책 형성 및 발전의 전 과정에 개입하기

[주민청원 조례제정 운동을 통해서 노동-시민 연대에 기초하여 주민발의로] 생활임금 조례를 만들었는데[=이슈화/의제화/결정]…… 막상 생활임금 액수가 타 지역에 비해서 낮게 결정이 됐어요[=감시/평가]. 그거 대응 투쟁을 했는데 그때 지역 산별들이 굉장히 많이 결합하고 …… 노동 조례 제정 운동할 때부터 언론에서 굉장히 많이 이거를 다뤄줬어요. …… 그래서 굉장히 도움이 많이 됐어요. …… 막 올려요, 활동가 대화방에…… 뉴스에 나왔다고.

저임금 비정규직 노동자들을 위해서 지방정부인 너네가 반드시 이거[=노동자 권익증진 조례 제정]를 해야 해…… 근데 [참여와 감시가 없으면] 너네 멋대로 하니까 우리가 참견 좀 할게, 이런 취지…… [노동 조례에 근거한 정책 집행을] 잘하는가 잘 못 하는가, 우리가 계속 들어가서 볼 거예요. …… 이 조례는 우리가 만들었으니까 우리가 [참여와 감시] 권한이 있어…… 제3자가 들으면 민주노총이 너무 우기네, 이럴 수 있겠지만…… 저희가 주민청구 운동까지 해서 만든 조례거든요. …… 우리는 목소리를 낼 수 있어, 하여튼 뭐 그러고 있어요.

한편, 정치과정에 기반한 조직화 전술의 효과성이 경험적으로 확인되면서, 최근에는 다른 전술을 보완하거나 대체하는 경향까지 나타나고 있다. 이를테면 '전통적인 임단협 전술'로 전략조직화 목표를 달성하고자 시도했던 영역에서, 정치과정에 기반한 전술이 도입되고 그로 인해 전략

적 목표까지도 일부 수정되는 상황이 나타나기도 했다.

면접조사에 응한 어느 조직활동가는 '산업단지 전략조직화' 활동에서 최근에는 과거와 다르게 노동권익 정책 적용을 바탕으로 조직을 확대해 가려고 시도한다고 증언했다. 이를테면 임단협 공동투쟁을 바탕으로 산업단지 내 여러 사업체를 포괄하는 지역단위 '다(多)사용자 단체협약을 체결'하려는 전략적 목표를 대체하는 새로운 목표, 혹은 그렇게 가기 위한 징검다리 목표로서 산업단지 내에 '정부와 지방자치단체 지원정책의 적용'을 하고자 하는 활동이 추진되고 있다는 것이다. 산업단지 영세중소 제조업체 조직화는 민주노총 전략조직화 활동이 상대적으로 자원과 역량을 집중하고 있지만, 여러 가지 이유로 명실상부하게 성공적이라고 여겨지는 사례들이 아직 만들어지지 못하고 있는 부분이다. 면접조사에 응한 활동가에 따르면 새로운 전술을 도입해도 여전히 효과가 나타나지 않고 있지만, 다양한 실험이 이뤄진다면 산업단지 조직화에도 효과적인 전술 목록이 구축될 것이다.

□ 공단 조직화, '단협 적용하기'에서 '정책 적용하기'로

'공단 조직화'[=영세업체 노동자의 산별노조 가입과 산업단지 수준의 단체협약 체결]보다는 '공단 사업'[=노동권익 관련 법제도가 공단 노동자에게 적용되도록 하는 정책을 강화하기] …… 공단 전체 노동자들의 권리 향상을 위한 그런 사업…… 그거를 통해서 조직화를 모색하는 이런 방향으로…… 지역 고용노동청, 지자체 이런 데와 함께 협약이나 이런 걸 좀 맺어서 이걸 좀 강제해 나가면서 이 지역에 있는 노동자들의 권리 향상을 하는 걸 좀 꾀하고 있는데요. …… 쉽지 않더라고요.

한편, 2010년대 이후 활성화된 정치과정에 기반한 전술을 그 이전에 강력하게 작용했던 '노동자 정치세력화' 전략에 기초한 전술과 비교하면 '탈중심성'이 두드러진다. 당시 노동자 정치세력화는 민주노총이 진보정당에 대해서 조합원들이 '배타적으로 지지'하도록 하는 전술 방침에 기초한 전략이었다. 그러나 2010년대 이후에 경험의 누적을 통해 자연스럽게 활성화된 전술 패턴은 특정 정치세력과 장기간의 연합 전술을 과거만큼은 중요하게 다루지 않는 것으로 보인다.

이를테면 최근 민주노총과 산별조직들은 정치과정에서 제기되는 정책의제에 따라 그와 관련된 '사회정치적 연합을 유동적으로 자유롭게 구성'하고 있다. 거기서 더 나아가서, 면접조사에 응한 어느 활동가에 따르면, 2017년 노조 조직화의 물결 이후에 민주노조운동 진영에 포괄된 신규 조합원 중 일부는 '세력화'와 '의제화'를 분리하는 것이 더 합당하고 여기고 있는 것으로 보인다.

□ 정치세력화와 정책의제의 분리와 도구적 활용

[개인적으로] 노동조합이 정치 쪽에 관심을 둬야 한다, 정치세력화[=노동자 정당 가입 혹은 친노동자 정치인 지지]를 해야 한다…… 라고 생각해요. …… 근데 진짜 사람들이[=다른 조합원들이] [그런 생각을 하는지] 모르겠어요. 오래된 지회들[=산별노조의 기존 활동가와 조합원]이 그런지[=정치세력화에 대해서 동의하는지 모르겠어요]……. 이거는 그냥 제 개인적인 의견인데…… [정당이나 정치인이 아니라] '정책'에 대한 비판만 좀 신랄하게 하는 게 좀 좋지 않나, 그러니까…… '정치'[=정책이 아닌 정치인이나 정당 비판] 쪽으로 다가갈 때 조합원들이 굉장히 싫어하더라고요.

4) 새로운 조직형태에 기반한 전술의 발전

민주노총이 2017년 형성된 정치적 기회구조를 계기로 노조 조직화의 물결을 형성할 수 있었던 데는 '조직형태의 힘'이 작용한 걸로 보인다. 이를테면 산별노조, 지역노조 등 초기업노조로 전환하는 과정과 전략조직화 활동이 함께 진행되면서 어려운 조건에서도 성공적인 사례들을 다양하게 형성할 수 있었고, 그러한 성공 사례들이 2017년 이후에 촉진제가 되어 상대적으로 빠르게 초기업노조가 조직 확대를 할 수 있었다는 것이다. 실제로 고용노동부 집계에 따르면, 2000년대 중반에는 전체 조합원 중에서 기업별노조 소속이 60%이고 초기업노조 소속이 40%였는데, 최근에는 초기업노조 조합원의 비중이 전체에서 60%를 넘어섰다. 민주노총 조합원 중에서는 초기업노조 소속이 90%에 육박한다. 나아가서 2017년 노조 조직화의 물결로 증가한 노조 조합원을 구분해보면, 초기업노조 소속 신규 조합원의 규모가 기업별노조 소속 신규 조합원 규모의 두 배가 넘는다.

그런데 최근에는 노동시장 구조변동이 가속화되면서 임금노동자이지만 형태를 분류하기 어려운 비정규노동자, 그리고 임금노동자와 자영업자 사이에 놓인 종속자영자로서 특수고용노동자나 플랫폼노동자의 수가 크게 늘었다. 산별노조를 포함한 기존 초기업노조들도 이러한 노동자들을 조직화하기 위한 실천을 추진하고 있지만, 그런 한편으로 조직이 형태를 바꾸어 좀처럼 곁을 내주지 않는 이러한 비전형노동자들의 생활세계로 한 걸음 더 파고들기 위한 노력도 시도되고 있다. 예컨대 노동공제회나 직종협회 형태의 조직을 건설하여 전통적인 노조의 방식과는 다른 방식으로 이들의 권익을 증진하기 위한 실험적 시도가 활발하게 펼쳐지고 있다. 나아가 지역단위 노동센터를 취약노동자 조직화의 거점으로 활용하

려는 전술적 시도(이병권, 2022), '온라인노동조합'의 가능성을 모색하는 노력 등도 존재한다(정흥준, 2022).

이러한 시도는 아직은 눈에 띄는 양적 결과를 형성하고 있지 못하다. 그렇지만 2017년 이후 초기업노조를 통한 특수고용노동자의 조직화가 두드러지게 활성화되고 있는데, 이를 위해서는 2000년대 후반 투쟁 패배로 인한 희생과 그로부터 회복하기 위한 10여 년의 노력이 필요했다는 점을 고려하면, 이러한 실험적 시도들이 장래에 어떠한 성과로 이어질지는 시간을 두고 주목할 필요가 있을 것이다.

□ 다양한 조직형태로 다양한 고용형태 조직화 시도

최근 조직화 모델이나 이런 걸로 사람들이 관심이 있는 거는…… 노동공제회…… 공제회와 노동조합을 결합해서 조직하는 그런 '서울○○○○지회'라든가 이런 부분들……. 노동조합과 공제회가 결합해서 지금 300명 이상 이제 조직이 됐다고 해요. …… 작년에 이제 또 퇴직한 분들을 노동조합으로 조직하자 그래서, '○○○○유니온'이라고 퇴직한 분들 노동조합 조직이 출범했는데요. 거기도 공제회랑 결합한…… 어떤 사회복지 이런 것들을 [노동조합이랑] 결합해서 임금투쟁이나 단협이나 이런 게 좀 어려운 그런 분들이 사회복지제도를 통해서 노동조합과 함께할 수 있는 그런 모델들도 좀 계속 고민되고, 실험되고…….

[기존 노조조직과 다른 형태의 노동공제회 조직을 출범시키기 위한] 고민을 2016년도부터 시작했다고 해요. ○○○재단, ○○○재단, ○○○○노조, ○○노동권익센터 이렇게 4개 단체가 필요성을 느껴서…… 2016년부터 사전 작업을…… 2018년 11월에…… 발족시킨 거예요. …… 교섭을 할 수 있는 회사[=단체교섭 사용자]가 저희는 없지 않습니까? 모두 5인 미만 사업장이니까…… 조합원들에게 대한 서비스로 '공제'를 선택해서 지금 하고 있습니다.

과거에는 ○○설계사들이 노동조합이 가능하다는 생각이 아예 없었고, 노동자라는 인식도 없었고…… 그래서 처음에는 그냥 '협회'라는 형태로…… 시작한 거죠. …… 2017년에 이제 그때 촛불혁명이 일어나고 문재인 정권 들어서면서…… 대통령 공약이 특수고용노동자 노동권 인정, 노조 합법화 이런 게 있었거든요. 그런 분위기하고 여차저차에서…… 노동조합으로 전환을 한 거죠. …… [노조로 전환한 이후에도 조합원 수가] 고만고만하다가 2021년 1월에 ○○○○지회가 만들어지면서 그때 진짜 조합원이 폭발적으로 늘었죠. …… [특정 대기업에서 노동자에게 공통으로 적용되는 이슈가 생기면서] 몇 달 만에 한 2,500명이 가입했어요.

3. 지속적인 전략조직화를 위해 해결해야 할 도전

지금까지 살펴본 것처럼, 민주노총과 산하 주요 산별조직들은 열악한 노동조건에 시달리는 미조직노동자가 모여 있는 무노조 노동현장에서 노조조직을 확대하는 것을 우선 목표로 삼는 '조직화 노조'로 활동 노선을 전환했고(대내 운영 방식 혁신), 또한 조직활동가들과 신규 조합원들의 체험에 대한 성찰과 목적의식적인 학습을 바탕으로 조직화 목표를 달성하는 데 효과성이 있는 다양한 전술 목록을 구축하여 활용하고 있다(대외 활동 방식 혁신). 민주노조운동 진영은 이러한 조직 내외적 혁신을 바탕으로 2017년 촛불시위와 중앙정부 및 지방자치단체 권력 교체라는 정치적 기회를 '노조 조직화의 물결' 형성의 계기로 발전시켰고, 그렇게 형성된 노조 조직화의 물결은 불평등한 사회구조 개선 등에 긍정적인 영향력을 발휘하고 있다.

그런데 전략조직화 활성화를 위한 혁신은 지속적인 과정일 수밖에 없다. 이유는 다음 두 가지다. 먼저, 2017년 이후 노동관계에서 일어난 변화는 노동조합운동의 시각에서는 매우 큰 것이지만, 한국 사회경제 전체의 틀에서 조망하면 미세하고 맹아적인 구조적 힘이 형성된 것일 뿐이기 때문이다. 민주노조운동 진영이 원하는 전망 –예컨대 "인간이 주인 되는 평등사회"– 을 달성하기 위해서는 조직화해야 할 영역이 여전히 많다. 전략조직화 활동을 효과적이고 효율적인 방향으로 지속해서 개선해가야 한다. 다음으로, 전략조직화 활동의 성과가 민주노총과 산별조직에 새로운 문제 상황을 안기고 있기 때문이다. 전략조직화의 성공을 위해서 도입된 낯선 행동양식, 그리고 전략조직화의 실행으로 만들어진 낯선 산출물을 조직 내부로 통합하는 게 요구되기 때문이다. 이를테면 전략조직화 활성화를 위한 혁신으로 만들어진 새로운 조직구조와 행동양식, 활동가와 조합원 구성 등의 변화를 유기적으로 통합하여 조직 전체적으로 응집력과 통일성 강화해야 한다는 과제가 새롭게 제기되는 것이다. 그러므로 전략조직화 활동은 끊임없는 구성 과정에 놓여있을 수밖에 없다.

면접조사에 참여한 조직활동가들은 상대적으로 후자의 맥락에서 제기되는 향후 과제에 대해서 의견을 주로 제시했다. 면접조사에 응한 이들이 조직이 해결해야 할 과제라고 지목한 것들은 △조직활동가의 경력 경로 불확실성 문제('조직화 노조'로 전환으로 인해 형성되는 문제 상황) △산별조직 간 복수노조 경쟁 문제('맞춤형 전술 목록 구축'으로 인해 발생하는 문제 상황) △신규 단위조직들의 지속가능성, 그리고 상급조직과 유기적 관계 형성 문제(전략조직화로 도출된 조직적 성과를 이어가기 위한 문제 상황) 등으로 구분할 수 있었다.

1) 조직화 부서와 조직활동가의 해소되지 않는 불안정성

민주노총과 산별조직들은 예산과 인력을 지속해서 투입하여 '전략조직화'라는 새로운 활동 프로그램을 조직구조 내에 안착시켰다. 이러한 과정은, 앞에서 살펴본 것처럼, 산별조직들에서는 주로 '중앙으로 집중하기' 즉, 조직화 전담 활동가로 구성된 별도의 부서('팀'이나 '실' 수준)를 구축하는 방식으로, 지역본부들에서는 주로 '지역으로 파고들기' 즉, 지역 시민사회의 다양한 행위주체들과 관계를 형성하는 다중적 정체성의 활동가를 육성하는 방식으로 이루어졌다.

이에 따라서 다음 두 가지 문제 상황이 발생하고 있다. 첫째, 전략조직화 활동을 담당하는 부서/간부, 그리고 조직화와 관련되어 있으나 직접적이지는 않은 업무를 하는 부서/간부 간에 직무나 업무 배분, 혹은 공동의 업무 수행 과정에서 갈등의 소지가 형성된다는 것이다. 둘째, '전략조직화'라는 과업을 전담하는 활동가들의 경력 발전의 장기적 경로가 조직 내부에 부재하여, 이들 중 상당수가 개인의 경력 전망이 불투명하다고 생각하고 불안을 느끼고 있다는 것이다. 그로 인해서 조직활동가들이 자신의 직무에서 이탈할 소지가 있고, 이는 조직의 전략적 역량의 쇠퇴로 이어질 수 있다는 것이다.

□ 조직화 부서와 다른 부서 간 업무 분담과 협조 관련 어려움

우리 산별노조의 체계는 지역지부들 중심…… 그다음에 사무처는 실별로 그 지역지부들을 이제 지원하는 형태예요. …… 그런 체계인데 이게 전략조직화 사업을 노조 중앙에서 관장하니까…… 다른 실들과 약간 충돌하는 것들이 좀 생기는 거죠. …… 예를 들어서 제가 ○○기업 [전략조직화 활동] 담당인

데…… ○○기업 임금체계 '연구'를 제가 하거든요. …… 정책실이 할 거[=○○기업 임금체계 연구]를 왜 전략조직실에서 하냐고 얘기가 나온다거나…… 신규 사업장들 교육도…… 교육실이 하면 되는데 왜 그걸 또 전략조직 담당이 해야 하냐도 있고…….

문재인 정부 시절에 [신규 단위조직이] 폭발적으로 생겼었는데…… 이러니까 일손이 부족한 거예요. …… 대의원대회에서 '조직화가 가장 중요하다'라고 선언하고 강력한 규칙을 만들었지만, [규칙과 관련된 사업을 집행하는] 조직체계는 사실 조직화에 맞는 체계는 아니다, 이걸 어떻게 재설계할 거냐 이게……. 과연 실별로 이렇게 나누어져 있는 게 맞는 거냐, 기존의 실들은 대부분 이미 조직돼서 단체협약을 체결한 안정적인 단위조직을 지원하는 체계인데, 신규 조직화와 더 많은 노동자를 조직하기 위한 체계로 어떻게 변화하지 못하면 계속해서 충돌하겠다는 게 좀 있어요.

□ 조직활동가의 불확실한 경력 전망과 이탈 가능성

조직활동가로 딱 뽑혀서 이제 활동하게 되면…… 자기 사업만 보다가…… 좀 다른 사업에 관심이 없거나 이제 [담당했던 전략조직화사업이 종료된] 이후로 어떻게 [경력을 가져]가야 하는지에 대한 고민이 어려운 지점이 많아요. …… 이런 게 자기 성향에 맞으면 잘 적응하고 [다른 전략조직화사업을 하기 위해] 팀에 남기도 하고, …… 사업이 종료됐는데 이후에 좀 방향을 못 그리시면 그만두거나 다른 부서로 옮기시기도 하고…….

조직활동가를 사무처로[=산별노조 본조 소속으로] 전환했어요. 그 이유가…… 조직활동가들이 [조직화에 성공해서] 자기 역량을 쌓은 다음에, 이걸 다시 미조직 활동으로 돌리는 게 아니라, 거기[=자신이 결성에 관여한 신규

단위노조]로 가서 열심히 활동하시더라고요. …… [조직화 성공 경험으로 쌓은 숙련을] 다른 데[=또 다른 무노조 노동현장] 가서 쓸 수 있게끔 하기 위해서 사무처로 전환을…… 취지는 어쨌든 이 역량을 팀 내에 다시 좀 쌓아놓자는 거였어요.

2) 반복되는 복수노조 상황으로 인한 혼란과 낭비

민주노총과 산별조직들은 다양한 실험과 경험을 통해서 노동자들을 조직화하려는 목표를 상대적으로 효과적으로 달성할 수 있도록 돕는 특정한 전술 패턴들을 개발했다. 가장 확실한 전술 패턴은 사용자가 만든 기업/기관 간 구획을 넘어서는 초기업단위 노조조직의 건설, 그리고 특정한 업종/직종/지역 전체 노동자를 포괄하는 가치사슬이나 노동정책의 작동과정을 매개로 조직을 결성하고 가입을 설득하는 방식을 결합하는 것이다. 이렇듯 상대적으로 성공적인 조직화로 가는 전술 패턴이 현실에서 만들어지고 난 후, 다양한 조직에서 이를 학습하고 벤치마킹했다.

이에 따라 다음과 같은 양상이 벌어지고 있다. 먼저, 상대적으로 성공 가능성이 크다고 평가되는 전술 패턴이 쉽게 적용될 걸로 보이는 무노조 노동현장이 발견되면, 복수의 초기업노조들이 그 현장을 자신의 관할 영역으로 규정하고 조직화에 나선다. 다음으로, 이러한 상황 속에서 특정한 노동현장에서는 둘 이상의 초기업노조들이 동시에 조직화를 시도하는 경우가 발생한다. 그런데 복수의 조직화 시도 중 어떤 것이 더욱 합당하며 우선해서 적용해야 하는가를 가르는 명확하고 고정된 기준이 존재하지 않는다. 결국 무노조 노동현장에는 복수의 노조조직이 만들어져 경쟁하는 양상이 전개된다.

이러한 조직화 경쟁 양상은 민주노총 소속 산별조직과 한국노총 소속

산별조직 사이에서처럼, 관할 산업은 같으나 총연맹이 다른 관계에서뿐만 아니라, 민주노총 소속의 산별조직들 사이에서도 벌어진다. 과거 같으면 민주노총 소속 각 상급조직에 할당된 '산업'의 경계와 구획이 그런 충돌을 막는 역할을 했으나 이제는 그 효과가 약해졌다. 무노조 현장은 기존 분류 체계에 딱 들어맞지 않는, 새롭게 형성 중인 산업이나 노동시장일 가능성이 있고, 이에 따라 산별조직들은 각자의 프레임으로 관할권 주장을 구성할 여지가 있기 때문이다. 또한 산별조직들이 전략조직화를 위한 활동 노선과 범위를 정할 때 열악한 노동조건이나 노동법으로부터 배제 등을 기준으로 삼으면서, 산업이나 업종은 포괄적으로 하는 경향이 있기 때문이다.

□ 조직화 대상 중복과 조직화 경쟁의 반복

> 우리[=민주노조운동 진영] 내부에서 [조직화를 둘러싼 경쟁과 갈등이 발생하는 경우가 있어요.] …… 지역본부에서…… 조직화 때문에 갈등이 생기는 것을 좀 방지해보자 그래서…… 룰을 정하려고 했는데…… 그게 잘 지켜지지 않더라고요. …… [어떤 조직이 조직화에 먼저 나섰는가 등 사실을 확인하고 다양한 주체들이 함께 의논하여 문제해결을 위한] 원칙을 세워서 이렇게 조정한다고 하더라도…… [조정 과정에서 우선적이 아니라고 평가된 산별조직이] 복수노조를 만들고…… 그런 경우에는 굉장히 곤란하고…….

무노조 노동현장에서 조직화 경쟁이 반복되고, 합당한 기준을 통해 규율되지 못하면 다음과 같은 부정적 결과가 발생할 것이다. 첫째, 조직화 경쟁의 일상화로 인해서 산별조직 간에 갈등과 혼란이 발생하고 그로 인해서 의사소통이 원활히 이루어지지 않으면, 민주노조운동 진영, 나아가 전체 노동운동 차원에서 정부와 자본에 대응하는 힘이 약해질 수밖에 없

다. 정부와 자본은 조직 간 균열을 포착하면 전략적으로 활용할 가능성이 크다.

둘째, 복수노조 경쟁은 많은 경우 전략조직화에 투입되는 자원을 낭비하게 할 가능성이 크고, 이러한 상황이 많아지면 조직화 전략의 발전에 장애가 오고 전술 목록이 왜소화될 가능성이 있다. 효율성이 인정된 전술 패턴에 인력과 예산 등의 자원이 집중되면, 상대적으로 성공 가능성은 적지만 전략적 전망의 지평을 확대하고 새로운 전술 목록의 개발에 꼭 필요한 과감하고 실험적인 시도들이 약화될 것이기 때문이다.

3) 포괄적인 집단정체성 형성과 단위조직 관리의 어려움

민주노조운동 진영은 2017년 이후 노동조건이 열악하고 노동법제도가 잘 적용되지 않던 노동현장에서 일하던 다양한 종류 노동자의 조직화에 성공했다. 그 결과 이들의 노동조건이 크게 개선됐을 뿐만 아니라, 노동운동의 정체성도 다양화됐고, 국가 수준에서 불평등 구조가 일부 개선됐다. 이런 결과가 가능했던 데는 민주노총과 산별조직이 상대적으로 안정적이고 괜찮은 노동조건에 있는 기존 조합원들이 내놓은 자원을 전략조직화로 목적의식적으로 재배치한 것이 큰 영향을 줬다. 달리 말하면, 전략조직화 활동에 들어가는 자원은, 조직화 대상 노동자들이 동원할 수 있는 것보다 많다. 전체 노동계급 대표하고자 하는 초기업노조가 조합원으로부터 동원된 자원을 그 목적에 맞게 조정하는 주체로서 기능하기 때문이다.

그런데 이러한 양상으로 인해 전략조직화의 지속가능성을 위해서는 반드시 해결해야 다음과 같은 문제 상황이 형성되고 있다. 첫째, 전략조직화로 가입한 취약조건 노동자들이 속한 단위조직의 ‘건설’뿐만 아니라

‘운영’에도 상급조직의 자원이 불균형하게 투입되는 상황에 대해서 방침을 정해야 한다. 이를테면 신규 단위조직 중 상당수가 소속 조합원들의 자원만으로는 ‘지속 가능한 자주적 운영’ 관행을 만들어내지 못하고 상급 노조조직에 의존하고 있는데, 이에 대해서 합당하게 적용할 수 있는 방침을 개발해야 한다는 것이다. 방침이 없는 상황을 그대로 두어서는 안 될 것이다. 기존 조합원들은 취약한 상황 노동자들의 단위조직 건설에 자신들이 내놓은 자원이 투입되는 데는 대다수가 동의하지만, 단위조직을 운영하는 데도 비대칭적으로 자원이 투입되는 상황에 대해서는 불만을 제기할 가능성이 있기 때문이다.

둘째, 전략조직화로 인해서 그동안 산별조직 내부에는 존재하지 않았던 다양한 정체성의 노동자를 포괄하는 상황은 ‘기회이자 위기’가 될 수 있다는 점을 명심해야 한다. 이를테면 지금 상황은 새로운 정체성을 가진 노동자들이 노조에 가입함으로써 조합원 전체를 묶는 동질성이 작아지고 이질성이 커졌는데, 이를 집단정체성으로 통합하는 조직문화와 상호학습의 관행은 아직 제대로 구성되지 않은 상황이다. 이러한 과도적 상황이 개선되지 못하면, 일차적으로 자신들이 내놓은 자원을 새로운 노동자의 조직화에 투입하는 것에 대해서 동의했던 기존 조합원들의 실망감이 커질 수 있다. 점진적으로 ‘우리’라는 인식이 생기지 않는다면, 양보와 희생의 결과를 부정적으로 인식하고 기존의 노동자 연대에 대한 동의를 철회할 수 있다. 장기적으로는 조직 효과성이 전반적으로 약화된다. 정체성과 연결망이 복잡해지고 이러한 것들이 효과적으로 관리되지 못하면, 조직이 목표를 효과적으로 달성하기 위해 꼭 필요한 응집성과 행동통일이 약해질 수 있기 때문이다.

□ 한 지붕 아래 비정규직과 정규직

○○억 원 기금 모으고 할 때는 [기존 정규직 조합원들이] 당연히 다 냈었는데…… [새로 산별노조에 가입한] 비정규직들을 이제 정규직으로 전환하라고 하는 그 과정에서 기존 정규직들의 반발…… 비정규직을 [별도의 단위노조로] 조직하는 건 괜찮은데 비정규직을 정규직화하는 거는…… 싫은 거……. [비정규직을 정규직과 같은 단위조직으로] 조직하는 거 다 동의하고 지지하고 하는 줄 알았는데…… [기존 조합원들이 반대하는 의견이 있으면서도] 말을 안 했던 거겠죠. 아무튼 그런 게…… 보완해 나가야 하는 지점이 아닌가 하는 생각이 들어요.

비정규직 노동자가 [산별조직의 지원을 받아] 노조를 만드는 거 [정규직 조합원 중에] 누가 반대하겠어요. 다만 [같은 사업장의 같은 노조조직에 가입하는] 정규직으로 전환되는 게 싫은 거죠. …… 그런 식의 갈등들이 사실 많았어요. …… 이거는 사실 미조직 사업의 영역이 아니라 본조에서 다 같이 고민해야 하는 부분이라고 봅니다.

□ 복잡해질 수밖에 없는 조직 질서와 관리 방식

우리 산별노조는 '지역' 중심 조직체계예요. …… [전략조직화로 인해서 최근에 산별조직에 가입한] 이 '직종' 노동자들은 전국에 흩어져 있고…… 본사 재벌이 서울에 있으니까, 교섭은 서울에서 한단 말이죠. …… 이게[=지역 중심의 산별노조 조직체계와 전국에 산재한 해당 직종 노동자의 연결망 간 불일치 문제를 해결하기가] 쉽지 않은 그런 상황이라…… 각 지역에서는 [신규 가입한 해당 직종 노동자 조합원이] 정말 우리 산별노조 조합원들 맞는가 하는 의아함도 제기하고…… 우리도 준비가 안 됐으니까 이제 이 동지들을 지원하기에는 아직도 부족한 그런 게 있어요.

[산별노조 산하 업종본부가 특정 취약조건 노동자집단을 조합원으로 받는

걸] 못하겠다, 못하겠다, 하도 그러셔서, 그럼 저희[=전략조직화팀]가 하겠습니다, 해서…… [조직화를] 진행한 거거든요. …… [그 결과 만들어진 별도의 단위노조를] 다시 [신규 조합원이 속한 업종을 관리하는 조직체계인] ○○업종본부 안으로 넣으려고 보니까, 이제 문제가 되는 거죠. …… [조직화 과정에서 취약조건 노동자들에게는 노조 가입비를 적게 받았는데 업종본부로 편제하려면 더 많은 조합비를 내도록 해야 하는 상황이라] 조합비 이만큼 더 낼 수 있냐 이런…… 근데 그렇게 하면 [취약조건 노동자들은] 노조에 절대 가입하지 않기 때문에…….

Ⅴ. 소결

1. 요약

제8장에서는 최근 몇 년 사이 노동조합 조합원 확대 추세와 2000년대 중반 이후 진행된 민주노총 전략조직화 실천의 관계에 대해서 해석적으로 평가했다. 평가의 기준이 되는 주요 질문은 다음과 같다. 첫째, 2017년 말 이후 노조 조합원 확대 추세의 사회경제적 의미는 무엇인가? 둘째, 민주노총의 전략적 실천은 이러한 사회경제적 현상이 구성되는 데 기여했는가? 셋째, 민주노총의 전략조직화가 이러한 추세와 연관돼 있다면 어떤 방식으로 그러한가? 활동가 면접조사를 포함해 다원적인 자료 검토한 결과를 바탕으로 질문에 대해서 아래와 같이 잠정적 답변을 제시한다. 이러한 잠정적 답변은 민주노조운동 진영 내부의 성찰과 토의를

통해 더욱 두꺼운 이야기로 발전할 때 타당성을 획득할 것이다.

첫째, 2017년부터 최근까지 노조 조직화 측면에서 사회구조를 바꿀 만한 양적 변화가 진행됐다. 2017년 말부터 대략 2021년 말까지 노동조합 조합원 수가 84만 4천 명이 늘었고, 노조 조직률은 약 3.7%포인트 증가했다. 4년 사이 연평균 노조 조합원 증가율은 약 8.9%다. 통시적으로 봤을 때 이는 한국 노동조합운동이 세 번째로 맞이한 '노조 조직화의 물결'이다. 제1의 물결은 1970년대 중후반 여성 제조업 노동자들이 주도했고, 제2의 물결은 1987년 노동자대투쟁이다. '제3의 물결'은 조합원 수 증가는 1987~1989년에 버금간다.

그렇다면 이러한 노조 조직화의 물결은 노동조합운동의 성격 변화에 실제로 영향을 미쳤는가? 확실히 그렇다. 요컨대 한국 노동조합운동의 대기업-정규직-중년-남성 중심적 특성이 완화됐다. 이를테면 노조 조합원을 성별 연령별로 구분해봤을 때, 2010년대 한국 노동조합은 '40대 남성' 중심성이 약해지고, 30대 여성, 40대 여성, 50대 이상 남성의 내부 비중이 커지고 이해 대변 정도가 활성화되는 방향으로 변화했다. 또한 '300인 이상' 사업체의 중심성이 약해지고, '30~99인 규모'에서 일하는 집단이 노조운동 내부 구성에서 차지하는 비중이 커지고 노조를 통해 이해 대변이 활성화되는 정도가 강화됐다. 다만 정규직과 고학력자 중심성은 약해지지 않았다.

다음으로, 그렇다면 이러한 조합원 구성 변화가 노동조합운동의 사회경제적 영향력에도 영향을 미쳤는가? 그럴 가능성이 크다. 우선 노동조합운동의 임단협이 노동시장 불평등을 개선하는 힘을 회복했다. 노동조합과 임금 불평등에 관한 실증 연구를 종합해보면, 한국의 노동조합운동이 임단협을 통해서 노동조건을 개선했을 시 1990년대 중반까지는 전체적으로 노동시장 불평등의 개선에 기여했다고 지적된다. 그러나 1990년

대 중반부터 상대적으로 고임금 노동자들이 노조를 더 잘 활용하게 되면서 오히려 임금 불평등을 확대하는 기능을 하기도 했다. 그런데 최근 연구들은 2010년대 중후반부터 다시 노동조합이 임단협 결과를 통해 노동시장 불평등을 개선하는 효과를 회복했다고 지적한다. 특히 오랫동안 '무늬만 그렇다'라고 비판받아왔던 '초기업단위 교섭'이 최근에는 임금 불평등 개선에 독립적인 효과를 가지는 걸로 확인되고 있다. 노조는 또한 산업재해 감축이나 교육훈련 강화 등 임금 이외에 노동조건 개선이나 기업의 사회적 책임 활동 활성화 등에도 기여하는 것으로 나타났다.

마지막으로, 이러한 변화가 노동조합의 사회적 평판에도 어느 정도 영향을 미쳤을 가능성이 있는 걸로 보인다. 예컨대 한국행정연구원에서 발표하는 사회통합실태조사 결과에 따르면, 노동조합 조직화가 본격적으로 시작된 2016년 말에 노동조합이 제 기능을 한다는 데 대한 신뢰, 노동조합의 청렴성에 대한 인식 등이 일시적으로 순위가 그 이전보다 한 계단씩 상승했다. 특히 여성, 40대, 사무직, 기능직, 노무직, 그리고 대졸자와 중산층 등에서 노동조합에 대한 신뢰와 청렴도 인식이 상대적으로 긍정적인 걸로 보인다. 그러나 노동조합에 대한 인식은 이후에 다시 원래대로 돌아갔다. 특히 최근에는 순위가 하락하고 있다. 사회적 평판은 누적적인 경험으로 만들어지는바, 노동조합운동은 이에 대해서도 전략적 실천을 준비할 필요가 있다.

둘째, 2017년 이후 노조 조직화의 물결은 민주노총과 산하 조직들이 선도했다. 이는 조합원 수 변동을 보면 대략 확인된다. 총연맹별로 가입자 수와 증감률 변화를 시간 순서대로 비교해보면, 민주노총 가입자가 먼저 급증한 후에 그러한 효과가 한국노총, 미가맹 조직 등으로 전파된 것을 확인할 수 있다. 노조 조합원 수 증감률을 보면, 노조 조직화의 물결이 시작된 2017년에는 민주노총 증감률이 9.6%로 한국노총 3.7%, 미

가맹 5.9%보다 약간 높았고, 본격화된 2018년에는 민주노총 36.1%, 한국노총 6.9%, 미가맹 −14.5%로 민주노총이 두드러지게 높았다. 이후 2019년과 2020년에는 민주노총보다 한국노총과 미가맹의 조합원 수 증가율이 더 높았다. 요컨대 조직화 물결 초기에 민주노총 세력이 빠르게 성장하면, 그 영향이 한국노총이나 미가맹에도 전파된 걸로 보인다. 한편, 2010년 기업단위 복수노조 허용 국면에서는 미가맹이 노조조직의 확산을 선도해서 한국노총에 영향을 준 것으로 보인다. 민주노총은 이에 영향받지 않은 걸로 보인다.

다음으로, 2016~2021년 조합원 증가 속도가 가장 빠른 산별단위 조직들을 비교해봐도, 민주노총 소속 산별조직이 선도하고 이러한 한국노총 소속 산별조직을 전파되는 양상이 뚜렷하다. 2017년 이후 양대 노총 모두 노조 조직률이 급증한 산별조직이 포괄하는 부문은 공공, 건설, 의료, 식품 등이다. 민주노총은 이 외에도 다양한 서비스 부문에서 비정규직과 특수고용직 조직화를 선도하고 있다.

공공부문을 보면 2016년 민주노총 공공운수노조가 36.7%로 물꼬를 튼 후 민주노총 민주일반연맹이 2017년과 2018년 166.4%와 206.7%로 공공부문 조직화를 가속화한 흐름을 확인할 수 있다. 한국노총 소속 공공부문 노조조직들은 공공사회산업노조가 2017년 59.7%로 상대적으로 빨리 시작했고, 공공노련과 공공연맹은 2018년이 되어서야 성장세가 나타났다. 건설 부문도 마찬가지다. 민주노총 건설연맹이 2017년과 2018년 각각 46.6%와 22.9% 성장하는 동안 한국노총 소속 건산노조(현재는 제명)는 거의 변화가 없다가 2019년에 들어서야 조합원 증가가 급격히 이루어진 것으로 나타난다. 의료와 식품 부문에서도 마찬가지 패턴이 나타났다.

마지막으로, 민주노총 산별조직들을 살펴보면 2017년 이전에 미약한 증가 추세에 있던 조직들에서, 2017년 이후 긍정적인 정치적 기회구조가

왔을 때 그러한 추세가 증폭하고 확산한 것으로 확인된다. 이를테면 2017년 이전에 증가 추세가 나타나지 않은 산별조직들은 소수를 제외하고 2017년 이후에도 증가 추세가 나타나지 않았다. 2017년 이후에 조합원 급증 추세가 나타난 조직은 대부분 전략조직화 프로그램을 과거부터 운영해온 조직이다. 요컨대 2017년 이후 거대한 노조 조직화 물결은 지표면 아래에서 흐르던 약한 하위 조직화 흐름이 합류한 결과로 이해할 수 있고, 민주노총의 전략조직화 프로그램은 그러한 저류들을 다양하게 만드는 데 기여했다는 것이다. 노조 조직화의 물결과 직접적인 연결 고리는 가시적이지 않을 수 있지만, 전략조직화에 적극적으로 참여한 산별조직들이 실험적인 도전을 통해 성공 패턴을 형성하고, 실패하더라도 경험적 자산을 누적하도록 하였고, 그 결과 2017년 형성된 긍정적인 정치적 기회에 다른 조직들보다 성공적으로 대응하도록 했다고 해석할 수 있다.

셋째, 민주노총과 산별조직이 노조 조직화의 물결을 증폭시키는 흐름을 다양하게 만들 수 있었던 건 조직화 전략에 기초한 대내외적 혁신에 어느 정도 성공했기 때문으로 보인다. 전략조직화 활동에 기초한 조직혁신의 내용은 '대내 운영 방식'과 '대외 활동 방식'으로 구분하여 볼 수 있다. 전자의 측면에서 두드러진 핵심 성과는 한국의 조건과 맥락에 기초한 '조직화 노조 모형'이 형성됐다는 것이고, 후자의 측면에서 두드러진 핵심 성과는 조직화 활동에서 효과적이라고 판명된 '유연하고 맞춤한 전술의 목록'이 구축됐다는 점이다. 활동가 면접조사를 바탕으로 살펴보면 다음과 같았다.

먼저, 면접에 응한 조직활동가들은 노조 조직화의 물결에 적극적으로 참여한 민주노총 지역본부와 산별조직 같은 경우에는 내부 운영 방식을 '조직화'를 최우선에 두는 모형으로 전환했다는 점을 강조했다. 이를테면 조직화 전략이 가장 우선하도록 총회나 대의원대회에서 규약과 규정을

개정하고, 사업계획에서 관련 프로그램에 대한 예산과 인력 배정을 강화하며, 조직화 전략을 평가하고 논의하는 회의나 교육을 정기적으로 개최하는 방향으로 운영 방식이 바뀌었다는 것이다. 면접조사에서 이와 관련해 주목할 부분으로 제시된 건 다음과 같다.

① 기본적으로 무노조 현장으로 확장하는 활동이 아니라 유노조 현장을 강화하는 활동에 익숙한 조직의 '관습'을 깨뜨리기 위해서는 꾸준한 논의 및 실천 과정을 거쳐야 한다. 즉, 전략조직화를 조직의 기본 방향으로 설정하는 건 공식적인 규칙을 바꾸고 관련 논의기구를 설치한다고 단번에 이뤄지지 않으며, 그 아래 깔린 비공식인 관행과 집합적 인식을 실질적으로 전환하기 위한 실천을 목적의식적으로 한동안 지속해야 가능하다.

② 조직체계와 활동 방식 관련해서는 실천 경험을 바탕으로 두 가지 패턴이 구체화됐다. 하나는 산별노조 조건에 더 적합한 '중앙으로 집중하기' 패턴이다. 산별노조 중앙조직에 조직활동가들로 구성된 전담부서를 두고 산업 내 특정 직종 조직화 사업에 집중하는 방식이다. 다른 하나는 민주노총 지역조직에 더 적합한 '지역으로 파고들기' 패턴이다. 지역사회 특수적 지식이 있는 조직활동가가 특정한 장소에 밀집한 취약 노동자의 권익 보호를 의제로 내세우는 사회적 연대 틀에 참여하는 방식이다. 두 패턴은 교차하여 적용될 수 있을 것이다.

③ 면접에 응한 이들에 따르면, 일부 조직에서는 '조직문화와 전략조직화의 선순환 구조'가 형성된 것으로 보인다. 요컨대 교육활동과 일상활동을 통한 조직문화의 개선이 전략조직화 활동의 활성화로 이어지고, 다시 전략조직화 활동의 성과 달성이 조직 단결과 강화를 위한 교육활동과 일상활동에 반영되고 있다는 것이다. 나아가 혁신된 조직문화를 바탕으로 형성되는 대외적 '평판'과 '이미지'가 전략조직화 활동의 결과에 독립적으로 영향을 준다는 경험도 보고됐다.

다음으로, 면접조사에 응한 조직활동가들은 전략조직화 활동이 실패와 성공의 경험을 누적하면서 나름대로 효과적인 대외 활동 방식, 즉 전술의 목록을 구축하게 됐다는 의견을 제시했다. 또한 이러한 효과적인 전술 목록이 갖춰질 수 있었던 건 조직활동가들의 자기 성찰과 조직학습, 신규 조합원과 기존 조합원의 정체성 융합 등의 과정이 밑바탕이 됐기 때문이며, 그 결과 기존의 투쟁 전술보다 상대적으로 유연하고 탈중심적이며 조직화 대상의 맥락과 조건에 맞춤한 특성을 갖추고 있다고 지적했다. 면접조사에서 제시된 혁신적인 전술은 크게 다음 세 가지로 분류할 수 있다.

① 전략조직화 활동의 혁신적 전술 중 일부는 원하청기업 관계 등 '가치사슬' 기반으로 구성돼 있다. 자본이 비용을 절약하고 이윤율과 경쟁력을 높이기 위해서 원청에서 분리하거나 외부화한 하도급 부문에서도, 원청기업에 버금가는 노동기본권과 괜찮은 노동조건이 보장되도록 하는 방법을 모색한 결과다. 이는 하청기업 간 연결망과 노동자들의 동질적 노동조건에 기초한 조직화 확산 방식, 원청기업 노조조직의 적극적 참여와 '다름'을 인정하는 유기적 연대에 기초한 하청 및 용역 노동자 조직화 방식 등으로 구분할 수 있다.

② 노동정책이 만들어지고 집행되는 '정치과정'을 활용하여 조직화를 추진하는 전술 목록도 구축됐다. 2017년 이후 노조 조직화의 물결이 활성화에는 이러한 전술의 효과성이 컸던 것으로 평가된다. 정부가 추진한 공공부문 비정규직의 정규직화 정책이 특히 해당 부문 미조직노동자들이 노동조합에 가입할 유인으로 작용했고, 민주노총과 해당 산별조직은 이를 활용하여 성과를 획득했다는 것이다. 한편, 최근에는 △임단협 투쟁 전술 중심으로 진행됐던 '산업단지 조직화'에 정치과정 전술을 접목하기 △문제의 이슈화, 공론화, 제도 개선 결정, 정책 집행과 평가 등 노동정

책 과정의 모든 단계를 조직화와 결부하기 등의 실험적인 시도들도 나타나고 있다. 아직 명확한 성과는 없지만 주목해야 할 부분이다.

③ 최근에는 전통적인 노동조합이 아닌 조직형태를 활용한 조직화 시도들도 실험적으로 진행되고 있다. 자본이 추동하는 노동시장의 구조변동이 기존의 노사관계 관행이나 노동법제도의 효과 바깥에 존재하는 노동자집단을 지속해서 만들어내고 있고, 이를 포괄하기 위해서 노동운동이 새로운 조직형태로 대응하는 것이라 해석할 수 있을 것이다. 면접조사에서는 노동공제회나 직종협회와 노조의 결합, 지역단위 노동센터와 노동조합의 연대 등에 관심이 제기됐다.

마지막으로, 면접조사에서는 전략조직화 활동으로 나타난 조직 확대 성과, 그리고 활동 과정에서 진행된 대내외적 조직혁신이 새로운 도전 과제를 안기고 있다는 점도 지적됐다. 요컨대 전략조직화 활동을 위해서 도입된 낯선 양식, 그리고 전략조직화 활동의 성과로 만들어진 낯선 산출물을 조직 내부로 통합하는 문제의 해결이 요구된다는 것이다. 구체적으로 면접조사에 응한 이들이 조직이 해결해야 한다고 지목한 것들은 △조직활동가의 경력 경로의 불확실성 문제('조직화 노조'로 전환으로 인해 형성되는 문제 상황) △민주노총 소속 산별조직 간 복수노조 경쟁 문제('맞춤형 전술 목록 구축'으로 인해 발생하는 문제 상황) △신규 단위조직들의 지속가능성, 그리고 상급조직과 유기적 관계 형성 문제(전략조직화로 도출된 조직적 성과를 이어가기 위한 문제 상황) 등으로 구분할 수 있었다.

2. 제언

이상의 평가를 바탕으로 민주노총과 산별조직이 전략조직화 활동을 지속해서 발전시켜 가는 데 있어 고려해야 할 사항을 몇 가지 제언하면 다음과 같다.

첫째, 2017년 노조 조직화의 물결에 대한 아래로부터 평가를 바탕으로 조직화 전략의 지향과 방향, 주요 프로그램 등을 재구성할 필요가 있다. 지속해서 언급했듯, 민주노총의 조직화 전략의 성과 도출은 다른 거시적인 전략적 목표의 실현 정도와 연결되어 있다. 이를테면 △초기업노조로 조직형태 전환이 이루어지는 것 △노사관계의 경계를 넘어서 사회세력 혹은 정치세력으로서 활동하는 것 등이 무노조 노동현장으로 조직을 확대하는 활동의 효과성에 직접적으로 영향을 미친다. 거꾸로 전략조직화 활동의 성과가 초기업노조로 조직형태 전환, 노동자 정치·사회세력화를 추동하는 힘으로 작동하고 있기도 하다. 그런데 2017년 노조 조직화의 물결은 이러한 거시적인 전략들이 근거하고 있는 토대를 상당 부분 변화시켰다.

따라서 민주노조운동 진영의 기반 변화에 대한 종합적인 점검을 바탕으로 아래로부터 논의 과정을 조직하여 전략 체계를 재구성해야 한다. 이를테면 조합원들의 이념적 지향과 인식 실태, 조직형태와 교섭구조의 상황, 노조 운영에 있어 대표성·형평성·포용성 실현 측면 등을 검토하여 노동운동 차원에서 지양해야 할 거시적인 발전전략을 새롭게 정립하고, 이에 기초하여 조직화 전략을 질적으로 도약시켜야 한다는 것이다. 이와 관련해서는 특히 '비정규직 조직화' 의제를 대체하거나 보완할 새로운 의제를 구축할 필요가 있다고 제안한다. 2005년 민주노총의 전략조직화는

당시의 상황을 반영하여 '비정규직'을 대상으로 했다. 그러나 최근에는 '비정규직'이라는 의제로 모두 포괄하지 못할 정도로 노동시장 내 취약 노동자집단의 존재 조건이 다양하다는 게 확인되고 있다. 민주노총이 적극적으로 다가서야 할 다양한 노동자집단을 호명하는 명칭을 구체적으로 구성할 필요가 있다.

둘째, 조직화 혹은 조직 확대를 지역본부와 산별노조의 일상적 업무로 안착시키기 위한 노력을 민주노총 주도로 할 필요가 있다. 면접조사 결과에서 확인했듯 '조직 확대'는 전략조직화 활동이 추진되기 이전에는 민주노총과 대다수 산별조직에서 골간 사업의 의제가 아니었으며, 따라서 조직체계 안에 이러한 사업을 수행하는 활동가를 위한 공식적인 자리가 없었다. 그에 따라 2005년 시작된 민주노총의 제1기 전략조직화 활동은 교육훈련을 통해서 '조직활동가'라는 새로운 정체성을 가진 구성원을 만들어내는 데 주력하기도 했다. 그러나 제1기 전략조직화 활동이 시작되고 20년 가까운 세월이 지나고 그에 따른 성과가 도출되면서 상당수 조직에서 전략조직화 사업을 골간화하고 이를 수행하는 활동가를 배치하고 부서 체계를 구축하고 있다.

그러나 조직화 관련 부서와 활동가는 여전히 미래가 불안정한 경우가 많다. 부서 간 업무의 배분 원칙이나 활동가의 경력 발전 전망이 불명확하여 조직 내부에서 불필요한 갈등이나 역량 이탈이 나타나는 경우도 포착되고 있다. 이러한 상황을 개선하기 위해서는 민주노총 중앙이 주도하여 각 산별조직과 지역조직에 산재한 조직활동가 간 연결망을 형성하고 활발하게 논의와 상호작용을 하도록 지원하여, 불확실성을 해소해가도록 할 필요가 있다. 이런 측면에서 민주노총이 2018년 이후 전략조직특별위원회 정기 논의와 〈조직가학교〉 같은 교육훈련 프로그램 실행을 강화하고, 정책연구 활성화와 상담체계 구축 등 조직화 활동을 지원하기 위한

기반을 구축하는 데 집중한 점을 긍정적으로 평가한다. 이러한 시도는 '조직화'가 의식적으로 수행해야 하는 비일상적 사업에서 관습적으로 실행되는 일상적 사업으로 전환하는 데 기여할 수 있을 것이다. 한편, 이러한 소통 활성화 및 기반 구축 과정에서 조직활동가의 배치와 경력 발전 문제도 다루어야 할 것으로 보인다.

셋째, 혁신적인 전술 개발을 지원하고 전파하기 위한 연결망과 공론장을 구축할 필요가 있다. 나아가 이를 내부 활동 방침으로 통합해나갈 필요가 있다. 그동안 다양한 노동현장에서 조직화 활동이 추진되면서 여러 가지 실험적인 전술들이 시도됐다. 이를테면 △전통적으로 대면 접촉에만 의존하는 소통 방식에서, SNS 등 온라인 연결망에 기초한 비대면 소통과 대면 소통을 결합하는 방식으로의 변화 △'선 단체교섭 후 사회적 캠페인'으로 진행하던 대(對)사용자 압박 방식을, 단체교섭과 사회적 캠페인을 동시 추진하는 방식으로 하는 변화 △'임금단체협약 체결'이라는 일원화된 노조 성과 대신에 조직화 대상 노동자에 맞춤한 다양한 노조 서비스를 창출하려는 노력 등이 나타났다. 또한 이러한 실험적인 시도 중에서 일부는 효과가 입증됐다.

그런 한편으로, 이러한 미시적인 활동 방식에 관한 혁신 경험은 상대적으로 충분하게 소통되지 못하고 그러한 시도를 진행한 활동가에게 체화된 상태로 남아있는 경우가 상당수인 걸로 보인다. 지역본부와 산별조직의 경계를 넘어 조직활동가들이 자신이 시도한 경험에 관해서 충분히 소통하고 숙의할 수 있도록 민주노총 중앙 차원에서 공간을 만들 필요가 있다. 예컨대 조직화 과정에 관한 체크리스트를 제작해서 배포하고, 이를 바탕으로 모범적이거나 특이한 사례들이 빠르게 보고될 수 있도록 하고, 이를 조직활동가 대회나 사례집 등을 통해서 공식적으로 논의될 수 있도록 조직할 필요가 있을 것이다. 그런 과정에서 전략조직화와 관련된 창

의성이 발현되고 조직활동가 간 상호 논의가 활성화된다면, 조직화 가능성이 커 보이는 특정 노동현장으로만 활동이 집중되는 상황을 어느 정도 규율할 수 있을 것이다.

넷째, 전략조직화로 만들어진 새로운 단위조직들이 지속가능하게 운영되도록 하는 방안, 기존 노동자의 정체성과 새로운 노동자의 정체성이 융합하도록 하는 방안 등을 구체화할 필요가 있다. 2017년 노조 조직화의 물결로 인해 민주노총 가맹 산별조직 중 상당수는 급격하게 단위조직과 조합원 수가 늘었다. 이는 전략조직화 활동의 성과로서 긍정적으로 평가할 수 있지만, 동시에 전체 조직 운영의 측면에서 새로운 문제 상황과 도전 과제를 제기하는 것이기도 하다. 요컨대 기존 조직 운영 방식이나 기존 조합원 집단정체성이 적용되지 않는 새로운 존재들을 내부로 유기적으로 통합해야 한다. 민주노총과 산별조직이 이에 성공적으로 응전하지 못한다면, 새롭게 형성된 신규 단위조직의 지속가능성이 위협받을 뿐 아니라 민주노조운동 전체적으로 단결과 연대, 그리고 효과성이 취약해질 수 있다.

이와 관련해서 우선 전략조직화 활동의 목표를 '조직 확대'에만 초점을 두던 데서, '조직 통합'까지로 확대할 필요가 있다는 점을 제안한다. 또한 '조직 통합'은 '조직 확대'와 다른 단계와 절차로 이루어진 과업이라는 점을 고려하여 활동가와 부서를 배치해야 할 것이다. 이를테면 새로 조직된 단위조직의 임단협이나 교육을 조직화부서의 활동가가 아니라 임단협과 교육을 담당하는 부서의 활동가가 맡도록 체계화해야 할 것이다. 또한 여성과 중장년 등 상대적으로 많이 가입한 조합원 범주를 대표하는 이들, 그리고 청년 등 조직화의 초점 대상이 되는 범주들을 대표하는 이들이 조직 운영에 적극적으로 참여하도록 할 필요가 있다. 다음으로, 기존 조합원과 신규 조합원의 융합을 위해서 의식적으로 프로그램을 마련

하여 추진해야 한다는 점을 강조한다. 신규 조합원을 기존 조직의 문화와 정체성으로 통합하기 위한 문화적 노력이 필요하다. 신규 단위조직이 민주노총과 산별조직의 구성원으로서 더욱 능동적으로 행동할 때 전략조직화의 성과도 배가될 것이다.

마지막으로, 민주노총이 노조 조직화의 물결을 선도했다는 점을 긍정적으로 평가해야 하지만, 선도 이후에 전체를 장악하지 못한 측면을 성찰해야 한다. 요컨대 민주노총이 조직화를 선도한 현장에서 한국노총 소속이나 미가맹 조직이 성과를 가져간 이유와 결과를 분석해야 한다. 이를 위해서는 민주노총의 사회적인 평판 혹은 이미지가 조사 대상이 되어야 한다. 이를 조사 분석하여 전략조직화 프로그램의 질을 향상하기 위한 논의 과정에서 포함해야 할 것이다.

9장

KCTU

전략조직화 평가 : 조직화 전술을 중심으로

장진범

Ⅰ. 서론

노조의 조직화를 결정하는 근본 요인은 결국 노조의 힘이다. 노동자들이 노조 가입·설립 의욕을 가지려면 노조가 힘이 있어야 하고, 노조가 힘이 없다면 노동자들의 노조 가입·설립 의욕은 꺾일 수밖에 없기 때문이다. 실제로 20세기 후반 미국의 조직화 사례에 관한 연구들의 공통적 결론은, 노조의 교섭력을 높이는 적절한 전략·전술 여부가 조직화 성공을 좌우한다는 것이다(McCartin, 2018: 168). 노조 조직률 추세 역시 같은 결론을 가리키는데, 노조의 힘이 세진 시기에 조직률이 높아지고, 노조의 힘이 약해진 시기에 조직률이 낮아지는 모습이 뚜렷이 관찰되기 때문이다(Holgate, 2021: 2). 이는 한국의 경우에도 마찬가지로, 신군부가 집권한 1980년 이래 계속 하락하던 노조 조직률은 1987년부터 반등하여 1989년 19.8%로 정점에 이르렀고, 같은 기간 새로 조직된 노동자가 90만 명에 육박하였는데, 이 같은 급속한 조직화의 시발점에는 주지하듯 1987년 노동자대투쟁이라는 힘의 분출이 있었다.[72]

72) 1987년 노동자대투쟁은 이른바 '전투적 조합주의'가 민주노조운동의 주요 전술 목록tactical repertoire으로 확립되는 결정적 계기가 되었다. 여기서 전투적 조합주

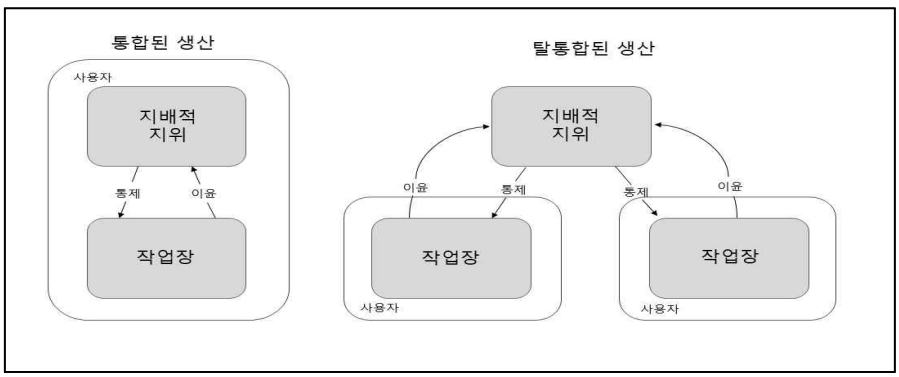
노조(로 조직된 노동자)의 힘을 연구한 대표적 사조인 권력자원접근법 Power Resources Approach/PRA은 다음과 같은 점들을 강조한다. 첫째, 노동자들에게는 실제적 교섭력으로 전환될 수 있는 잠재력이 여럿 있다. 경제체제 내에서 임금노동자가 점하는 입지와 관련되는 '구조적 자원', 노동자들이 단결하여 결성한 정치적·경제적 결사체와 관련되는 '결사적 자원', 사용자들의 관계 및 상호작용을 규정하는 (비)공식적 규칙과 관련되는 '제도적 자원', 다른 사회단체·조직과의 협력적 맥락과 관련되는 '사회적 자원' 등이 대표적이다(슈말츠&되레, 2018; Rhomberg&Lopez, 2021: 44~47). 노조는 노사관계에서 구조적 열세를 점하지만, 이와 같은 자원들을 적절히 동원·개발하는 한에서, 노동자들의 이해관계를 대변·관철하는 힘을 발휘할 수 있다(Schmalz et al., 2018: 115).

둘째, 이상의 여러 자원 중 노조가 주된 힘의 원천으로 삼을 자원을 선택(하고 변경)하는 데 결정적 영향을 미치는 것은, 목표물target인 사용자의 특성 및 대응이다. 가령 노조가 결사적 자원을 동원하여 사용자를 압박할 때 사용자는 (노동법 개악 등을 통해 확보한) 제도적 자원을 동원하여 이 압박을 상쇄할 수 있고, 노조가 구조적 자원을 동원하여 힘을 행사할 때 사용자는 (언론과 관변단체 등을 통해 유포한 노조혐오 이데올로기 같은) 사회적 자원을 동원하여 이 힘을 무력화할 수 있다(Holgate, 2021: 103). 이처럼 나름의 자원들을 동원하여 노조의 힘을 상쇄·무력화함으로써 노사관계에서 재량권을 회복하려는 사용자의 항상적 공세는, 노조로 하여금 기성의 자원을 가일층 개발·동원하거나, 그 힘에 내성을 갖는 새로운 자원을 개발·동원하도록 압박한다. 관련하여 최근 가장 중요

의 전술 목록이란, 기업 수준에서 임금·단체협약으로 상징되는 노사관계 형성을 목적으로, 근로계약관계상의 사용자 및 이들을 비호하는 정부를 목표물 삼아, 노동3권 및 임금극대화를 요구하고, 이 요구를 관철시키기 위해 파업으로 대표되는 노동쟁의 전술에 호소하는 방식으로 규정할 수 있다.

한 쟁점은 사용자에 의한 기업 조직구조의 '균열화fissuring'이다(와일, 2015). 균열화의 핵심은 (하나의 기업에 고용과 사용이 통합되어 있는) '이면적 노동관계'를 (복수의 기업으로 고용과 사용이 산포되는) '다면적 노동관계'로 전환하는 것인데, 이는 노조가 힘을 행사할 목표물 자체를 불분명하게 만듦으로써 노조의 힘을 무력화한다(윤애림, 2022; Voss & Gastón, 2020: 93~99).

[그림 9-1] 기업 목표물의 전환 (Voss & Gastón, 2020: 98에서 전재, 용어는 일부 수정)

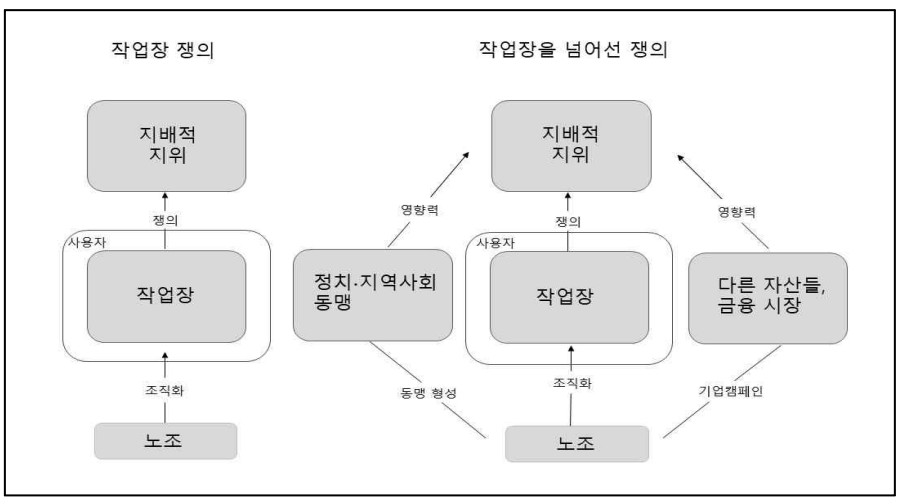


이때 특히 문제가 되는 것은 구조적 자원 및 결사적 자원을 동원하는 작업장 수준의 노동쟁의 전술, 대표적으로 파업의 힘이 크게 약화되는 것이다. 노동자를 고용한 근로계약관계상 사용자가 외주·하청·파견 등 '바지사장'일 경우, '실질적 지배력'을 결여한 이들을 목표물 삼아 파업 전술을 구사하더라도 소기의 성과를 달성하기 어려울뿐더러, 설령 성과가 있더라도 원청업체의 계약해지 등으로써 무력화되기 일쑤이기 때문이다. 그렇다고 '진짜 사장' 또는 사용종속관계상 사용자를 표적으로 파업 전술을 구사하는 것은 실정법으로 보호받지 못하기 때문에 '불법파업'이라는

이데올로기 공세, 공권력 투입, 손해배상·가압류 등 위험부담이 막대하다.

이에 오늘날의 노조들은 새로운 자원을 개발·동원하여 사용종속관계상 사용자에 영향력을 행사하려는 시도를 벌이고 있다. 정치권 및 지역사회의 우호세력과 동맹을 형성하거나, '진짜 사장'의 소비자 평판과 금융시장 가치를 공격하는 기업캠페인을 벌이는 것이 대표적인데, 양자 모두 사회적 자원을 동원한다는 공통점이 있다. 그 외에도 사용종속관계상 사용자에게 법적 책임을 부과하기 위해 다양한 수준의 소송을 벌이는 법 동원 전술도 빈번히 활용되는데, 이 경우에 동원되는 것은 제도적 자원이라 할 수 있다. 요컨대 사용자에 의한 균열화, 따라서 제도적 노사관계의 포괄성 약화는, 노조로 하여금 새로운 자원들의 개발·동원에 입각한 힘의 행사를 모색하게 만들었다.

[그림 9-2] 노동 쟁의의 전환 (Voss & Gastón, 2020: 99에서 전재, 용어는 일부 수정)



셋째, 노조가 동원하는 자원 및 힘을 행사하는 방식은 노조의 내적 성

격에 영향을 미친다(Voss & Gastón, 2020: 92). 단순화의 위험을 무릅쓰고 말하자면, 구조적 자원의 동원은 숙련공 중심의 직종별 노조에, 결사적 자원의 동원은 미숙련 노동자를 조직대상으로 확대한 초기 산별노조에, 제도적 자원의 동원은 노사정 코퍼러티즘 체제의 한 축으로 공인된 노조 총연합단체에, 사회적 자원의 동원은 이른바 '동맹적 노조주의coalition unionism'이나 '지역사회 노조주의community unionism'를 채택한 노조에 각각 대응하는 경향이 있다. 여기서 제기될 수 있는 질문은, 앞서 살펴본 것처럼 과거 구조적 자원과 결사적 자원을 주된 힘의 원천으로 삼던 노조가, 사용자에 의한 균열화에 대응하기 위해 새로운 자원, 특히 사회적 자원을 보다 적극적으로 동원하는 양상이 나타난다면, 그 결과 노조의 내적 성격 역시 변화하지 않느냐는 것이다. 실제로 기업 캠페인을 전면화한 미국 전미서비스노조SEIU, 나아가 전술적 혁신을 통해 노조 재활성화를 도모한 노조들에 대한 연구들에 따르면, 기업캠페인 전술은 파업 전술에 비해 조합원들의 직접행동과 조정을 덜 필요로 하는데 반해, 기업의 경영상 약점을 분석할 전문연구자와 사용자에게 압박을 가할 정치적·경제적·종교적 유력자의 도움을 더 필요로 하는바, 결과적으로 노조 내에서 조합원 민주주의를 약화시키고 전문가주의·엘리트주의를 강화시키는 데 기여하였으며, 결과적으로 노조 재활성화에 부정적으로 작용했다는 평가가 제기되곤 한다(Sharpe, 2010; Voss, 2015; McAlevey, 2016; Holgate et al., 2018; Voss & Gastón, 2020).

여기서 우리는 난제에 직면하게 된다. 앞서 살펴보았듯 사용자는 다양한 자원 동원과 환경 변화에 힘입어 노사관계에서의 재량권을 크게 제고하였고, 이처럼 변화한 힘 관계와 환경 속에서 노조의 전통적 전술 및 그를 뒷받침하던 자원은 약화되었으며, 그 결과 노조의 힘은 더욱 쇠퇴하였다. 이 같은 상황에 대응하기 위해 세계의 노조들은 새로운 자원의

개발·동원 및 그에 입각한 새로운 전술을 모색·구사하였고 그 결과 노조의 힘을 다소나마 회복할 수 있었다. 그러나 이 과정에서 노조는 '민주적 딜레마'에 직면하게 되었고 이는 노조의 가일층 재활성화를 가로막는 장애물로 작용하였다. 요컨대 노조에게는 조합원 민주주의를 고수하는 대신 그 힘의 쇠퇴를 받아들이거나, 노조의 힘을 제고하는 대신 조합원 민주주의를 희생하거나 하는 두 가지 나쁜 선택지밖에 주어져 있지 않은가? 노조의 힘을 높이면서도 조합원 민주주의를 강화하거나 최소한 유지하는 다른 선택지는 불가능한가? 만일 가능하다면 그것은 어떻게 해야 가능한가?

이상의 질문을 염두에 두고 이하에서는 전략조직화 사업의 직간접적 자장 안에 있던 몇 가지 조직화 사례를 살펴보고자 한다. 2010년대 들어 전략조직화 사업의 진전을 가로막던 내부적·외부적 제약들이 어느 정도 해소되면서 비정규직 조직화가 진전되기 시작하였다. 이 중에는 1기 전략조직화 사업 당시 핵심사업으로 선정되었으나 당시에는 조직화 성과가 충분히 나지 않은 곳도 있었고, 총연맹 차원의 전략조직화 사업으로 직접 선정된 적은 없지만 전략조직화의 핵심 문제의식을 공유하고 그에 따라 조직화를 전개한 곳도 있었다. 이들 조직화의 성공은 전략조직화에 대한 조직 내외부의 회의를 불식시키고 전략조직화가 본 궤도에 오르게 하는 데 크게 기여하였다.

이하에서는 2010년대 다양한 조직화 사례 중 학교 비정규직 노동자 조직화, 유료방송·통신서비스업 노동자 조직화, 건설 비정규직 노동자 조직화를 분석대상으로 삼았다. 이들 사례는 여러 차이에도 불구하고 다음과 같은 공통점이 있다. 첫째, 이들 사례는 모두 2000년대 초부터 자생적 투쟁 및 조직화 시도가 있었던 곳으로, 한동안 대규모 조직화의 문턱을 넘지 못했다가 2010년대 들어 대규모 조직화의 실마리를 찾은 곳들

이다. 이들 사례는 순간적인 동원의 사건이 아니라 조직화의 복잡다단한 과정을 이해하는 데 큰 도움을 준다. 둘째, 고용과 사용이 분리된 간접고용 성격이 있어 노조 조직화는 물론 노사관계 형성 자체가 어려운 곳들이었다. 고용과 사용의 분리로 인한 사용자책임 회피로 인한 노동3권 무력화가 노조 조직률 하락의 중요한 배경 중 하나라는 점을 감안하면, 이들 사례의 조직화 경험은 노조 조직률 제고와 관련하여 중요한 시사점을 줄 수 있다. 셋째, 대규모 조직화 성과가 났거나 정규직-비정규직 연대를 실현함으로써 대외적 주목을 받고 민주노조운동 내 영향을 많이 끼친 곳들이다. 즉 이들은 개별 사례만이 아니라 다양하게 검토되고 공유되어 민주노조운동 내에서 큰 영향을 끼친 것들로, 해당 사례에 국한되지 않는 일반적 의미를 갖는다. 넷째, 비정규직 조직화를 제약하던 기업별 교섭의 문턱을 넘어 초기업 교섭을 진전시킴으로써 새로운 노사관계를 만들어냈다.

이 장에서는 이들 사례와 관련하여 특히 두 가지 대목에 주목하고자 한다. 첫째, 이탈지향적 사용자 전략exit-oriented employer strategies[73]의 성공으로 노동법상 사용자책임을 회피한 사용자들에게 수범의무를 (재)부과하기 위해 이들 노조는 전술 목록tactical repertoire을 비롯한 전략 면에서 어떤 혁신과 전환을 꾀하였는가? 둘째, 이 같은 전술·전략적 혁신과 전환은 어떤 과정을 통해 이루어졌으며 어떤 효과를 낳았는가?

73) 이 전략에서 핵심은, 복지와 법, 단체교섭 면에서 파편화된 제도를 체계적으로 활용하여 교섭력이 강한 노동자들의 임금 및 노동조건이 교섭력이 약한 노동자들에게 확산되지 않도록 하는 것, 이를 통해 보호받지 못하는 노동자 집단을 대규모로 양산하여 노동시장을 분할하고 이들 간의 경쟁으로써 노동자 집단 전체의 교섭력을 약화시키는 것이다(Doellgast et al. eds., 2018: 18~21).

Ⅱ. 학교비정규직 노동자 조직화

2018년 기준 전체 학교비정규직의 규모는 약 17만 명으로, 공공부문 비정규직 중 그 규모가 가장 크다. 노조 조직률은 전체 학교비정규직을 기준으로 할 경우 약 51%, (기간제 계약직인 전문강사 등을 제외한) 무기계약직 약 14만 명으로 한정하면 약 60%이다(이창근 외, 2018: 204). 공공부문이라는 특수성을 감안하더라도, 특정 노동자 집단, 그것도 비정규직 중 조직된 노동자가 과반 심지어 60%를 차지한다는 것은 한국 사회 전체적으로 매우 드문 일이다. 이에 더해 여성조합원이 대다수를 차지하는 직종의 대규모 조직화도 드문 사례다.

노조로 조직된 10만여 명의 학교비정규직은, 전국여성노조 소속 6,000여 명을 제외하면 모두 민주노총 소속이다.[74] 2018년 12월 말 기준 민주노총 조합원 수는 995,861명이므로(민주노총, 2019: 22~24, 전년도 사업보고), 민주노총 조합원 중 10% 가까이가 학교비정규직인 셈이다. 같은 시점 민주노총의 비정규직 조합원 수는 328,105명으로 전체 조합원의 약 1/3인데, 학교비정규직을 제외하게 되면 그 비중은 1/4로 줄어든다. 학교비정규직의 조직화가 한편으로 민주노총의 양적 성장에, 다른 한편으로 계급대표성 제고에 매우 큰 역할을 한 셈이다.

아울러 학교비정규직 조직화에 새로운 전기가 마련된 것은 전국교육기관회계직연합회(이하 전회련)가 출범한 2009년인데, 당시는 민주노총 내

74) 민주노총 내 분포를 보면, 공공운수노조 교육공무직본부(이하 교육공무직본부)에 약 41,000명, 서비스연맹 전국학교비정규직노동조합(이하 학비노조)에 약 52,000명이 소속되어 있다(이창근 외, 2018: 204). 이외에도 서울일반노조에 약 1,000여 명의 학교비정규직이 소속되어 있다.

부 사업체계 혼선 및 조직화 성과 부진 등의 이유로 전략조직화 노선에 대한 회의감이 높던 시기였다. 이 시점에 이루어진 학교비정규직의 대규모 조직화는, 전략조직화에 대한 조직 내 확신을 불러일으킴으로써 이후 민주노총에서 전략조직화 노선이 힘있게 추진되는 데 크게 기여하였다.[75]

하지만 사실 학교비정규직은 이미 2000년대 초반부터 조직되기 시작했다. 전국여성노조가 학교비정규직을 조직하기 시작한 것은 2002년이고, 2004년부터는 민주노총 공공연맹 차원에서도 조직화가 개시되었다. 그러나 조직화 성과를 기준으로 보면 2000년대 말 학교비정규직 조직화는 교착상태였다. 몇 년에 걸친 조직화 노력에도 불구하고 전회련이 출범하던 2009년 무렵 민주노총 전국공공서비스노동조합 전국학교비정규직지부(이하 공공노조 학비지부)의 조합원 수는 300여 명 남짓이었다. 상대적으로 사정이 나았던 전국여성노조 역시 2006년 즈음 도달한 약 6,000명이 정점이었고, 그 뒤로는 감소 추세였다(참여와혁신, 2013. 3. 5.).

이하에서는 지난 10여 년간의 학교비정규직 조직화를 전술 목록을 기준으로 구분짓는 한편, 앞선 시기의 전술 목록이 봉착한 문제 상황에 대한 성찰과 학습을 통해 새로운 전술 목록이 출현했고, 그것이 2010년대 학교비정규직의 대규모 조직화에 크게 기여했다고 주장할 것이다(Ganz, 2009: 13). 특히 2010년대 이후 전술 목록 및 전략의 특징을 '제도를 통한 대장정Long March through the institutions'으로 규정하고, 그 과정의 주요 국면들을 분석하고자 한다(Dutschke, 1969: 243~253; Paschel,

75) "미조직 비정규직 조직화. 진보 교육감이 당선되는 등 여러 유리한 정세 조건 속에서 학교비정규직 조직화 사업이 적극적으로 전개되어 큰 성과를 냄. (…) **학교비정규직 조직화를 보면서 인력과 재정이 투여되면 비정규직 조직화는 기대 이상의 성과를 낼 수 있겠다는 결론**임." (공공운수노조(준), 2011: 459~460, 강조는 인용자)

2016: 227~229). 다만 이 같은 우회가 조직대상인 노동자들과 멀어지는 것이 아니라는 점에 유의해야 하는데, 노동자들 특히 공공부문 노동자들 자체가 제도 안에 있기 때문이다.[76)]

1. 문제 상황과 잠재적 자원

1) 문제 상황 – 평가절하와 책임의 균열화

학교비정규직의 주 업무 중 하나인 학교급식은 1998년 전국 모든 초등학교에서, 2003년에는 모든 중·고등학교에서 실시되었다. 국가정책에 의해 확대되었고 전형적인 상시·지속업무인 급식 조리를 담당하는 노동자들의 초기 고용형태는 비정규직, 그것도 기간제 비정규직의 정점에 있는 '일용잡급직'이었다. 임금 등 처우도 형편없었다. 2003년 여성노조의

76) 학교비정규직의 '파업 공문' 요구는 이 사실을 단적으로 보여준다.

"이병수: 파업을 하기로 하고 **우리 조합원들이 파업 공문을 달라고 하는데** 줄 수 없었다. 다들 합법 파업이라고 하니까 조합원들은 공문이 당연히 있다고 생각한 거다. **학교는 모든 일이 공문에 의해 움직이니까**. 그런데 파업 공문이 어디 있나. (웃음)

이시정: 공문이 학교의 큰 특징 중 하나다. **공문에 의해 움직이는 게 일상화되어 있다 보니 공문이 와야 현장이 부담 없이 움직일 수 있는 거였다**. 그래서 조직화 사업 시에 공문이 나갈 수 있는 사업을 활용하려고 노력했다. 공문 문제는 2018년 경기도 파업할 때도 있었다. 파업공문이 왜 안 오냐고, 공문이 와야지 나가도 문제가 없다며.

이준형: **학교의 모든 업무는 나이스에 기록해야 하고, 복무 다는 게 기본인데 복무 달려면 공문이 있어야 되는 거고**. 사실은 이번 파업 때 한 지회장 학교에서 지회장이니까 복무 달 필요 없다고 했는데, 학교와 행정실에서 복무를 달고 가야 한다고 하고, 우리는 파업하러 가는데 복무를 왜 다느냐고 하고, 서로 시비가 붙었다. 어떤 지역청에서는 파업 때 복무 달아야 하느냐를 묻는 전화도 왔다고 지회장도 헷갈려서 우리에게 전화를 했다." (김유정, 2019: 187~189, 강조는 인용자)

실태조사에 따르면 급식조리사를 포함한 학교비정규직의 평균 일당은 약 28,000원, 급여 일수는 약 255일로, 연봉으로는 7,140,000원, 월 평균 595,000원 수준이었다(전국여성노조, 2003: 15). 이 같은 불안정한 고용형태와 열악한 처우를 정당화한 것은, 그들의 노동에 대한 체계적 평가절하였다.

전국여성노조에 의해 학교비정규직의 실태가 알려지고 조직화가 시작되면서 일용잡급직은 폐지되고 '학교회계직원'이라는 명칭으로 통합되었지만, 평가절하는 사라지지 않고 어떤 의미에서는 공식화되었다. 2004년 6월 교육인적자원부(이하 교육부)가 발표한 「학교회계직원 계약관리 지침」 제2조는 학교회계직원을 "각급 학교에서 교육 및 행정업무 등을 **지원 또는 보조**하기 위하여 필요한 근로를 제공하고 학교회계에서 보수를 받는 자"로 정의했다(교육부, 2004, 강조는 인용자). 이 정의는 학교라는 일터를 공유하는 교사·공무원과 학교비정규직을 근본적으로 차별화하면서, 후자의 역할을 전자의 "지원 또는 보조"에 한정시켰다. 이는 2004. 5. 정부가 관계부처합동으로 발표한 「공공부문 비정규직 대책」의 기본방향, 곧 "**공무원이 담당해야 할 업무**와 **비공무원 신분의 근로자가 담당할 수 있는 업무**를 구분하여 인력을 운용"(관계부처합동, 2004: 2, 강조는 원문)한다는 방향에 충실한 것이었다.

교육부의 「초·중등학교 비정규직 대책 시행계획」에서는 양자를 가르는 기준으로 "동일직무에 이미 공무원이 채용되어 있"다는 사실과 "업무성격상 공무원이 담당하는 것이 바람직하다"(전남교육청, 2004: 4)는 판단을 제시하는데, 이는 편의적이고 자의적인 것이었다. 단적으로 급식조리직종은, 한편으로 해당 직종에 공무원을 채용한 적이 없고, 다른 한편으로 "정책결정·집행 등 책임이 수반되는 업무"(전남교육청, 2004: 4)가 아니라는 이유로, 명확히 상시지속업무, 오늘날의 용어로 하자면 '필수노동'

임에도 불구하고 후자로 분류되었다. 이 같은 분류의 가장 문제적인 결과 중 하나는 관리체계상의 차별이었다. 전자는 (교육)공무원법 등 관련 법을 근거로 관리되었고 그 보수의 원천도 학교장 재량이 미칠 여지가 없는 일반회계였으며 그 사용자도 국가였다. 반면 후자는 교육부의 '지침'을 근거로 관리되었고 그 보수의 원천은 '학교회계'였으며 그 사용자는 학교장이었다. 이는 전형적인 '책임의 균열화fissuring of responsibility'였다(Weil, 2010: 68).[77]

책임의 균열화에 기반한 차별의 특정성은, 외환위기 이후 학교비정규직과 1961년부터 2013년까지 존재하던 기능직공무원(10급)의 처지를 비교해 보면 분명해진다. 기능직공무원 역시 교사 및 공무원과 신분적 차별이 있었지만, 그것은 어디까지나 공무원 내 차별로서, 이들의 경우 명확히 법령에 의한 신분이 있었고, 보수의 원천 및 사용자는 국가였다. 아울러 '최초의 학교비정규직'이라 할 수 있는 '육성회직원' 역시, 실질적 대우 면에서는 외환위기 이후의 학교비정규직들과 상황이 사뭇 달랐다. (기능직공무원을 포함한) 공무원 정원 제한 규정이라는 제약 속에서 늘어나는 학교업무에 대응하기 위해 채용한 육성회직은, 형식적으로는 (기능직)공무원이 아니었지만 업무 면에서는 거의 차이가 없었고, 따라서 기능직공무원을 기준으로 복무규정과 급여가 결정되었다. 실제로 육성회직은 호봉제가 적용되었고, 기능직공무원의 결원이나 증원 시 우선 임용하

77) 책임의 균열화를 통해 정부와 지자체가 얻은 이점은 2011년부터 본격화되는 교육감 직고용 조례 제정 과정에서 명시적으로 드러났다. 당시 교육감 직고용 조례에 반대하는 근거로 "조례 제정 시 학교회계직에 대한 정원관리, 인사, 단체교섭 등 **인력관리를 위해 전담부서 신설이 필요**하고 **교육청 추산으로 165명의 추가인력이 필요**한 것으로 조사됨에 따라 **현행 표준정원제하에서는 전담부서와 추가인력 확보의 어려움**"(제259회 경기도의회 교육위원회회의록, 2011: 24, 강조는 인용자)이 제시된 바 있는데, 이는 학교비정규직에 관한 노동법적 책임 및 관련 비용 회피가 중앙정부와 지자체 입장에게 중요했음을 반증하는 것이다.

는 것이 관리지침이었으며, 1997년 초등학교가 의무교육이 되면서 초등학교 육성회 직원 전체가 기능직공무원으로 전환된 전례도 있었다. 즉 외환위기 이전 학교비정규직의 처우에서 준거점은 기능직공무원이라는, 비록 하위직이기는 해도 어쨌든 공무원집단의 내부자였다.

하지만 외환위기 이후 학교비정규직의 처우를 결정하는 기준은 더 이상 학교라는 '내부노동시장'의 기능직공무원이 아니라 '외부노동시장', 즉 "민간부문의 동종업무 종사 근로자의 처우수준"(관계부처합동, 2004: 2)이었다. 그런 점에서 외환위기 이후 학교비정규직은 **균열화와 '직무급 이데올로기'가 결합된 산물**이라고 할 수 있다. 그리고 그 결과는, 교사와 공무원은 물론 기능직공무원과 비교하더라도 압도적으로 저임금일 뿐만 아니라, 호봉제가 적용되지 않으므로 근속이 쌓여도 임금 상승 요인이 거의 없으며, 일체의 형식적·실질적 신분보장을 결여한, 따라서 필요에 따라 쉽사리 동원했다가, 예산 압박이나 집단화의 위험 등이 발생하면 가볍게 정리할 수 있는 차별적 노동자 집단의 대규모 양산이었다.

물론 학교비정규직은 "근로를 제공하는" 노동자인 한에서 형식적으로는 노동법, 나아가 헌법상 노동3권의 적용대상이었다. 하지만 기간제 고용 관행과 간접고용 관행은 노동3권의 실질적 행사를 근본적으로 제약하였다. 우선 기간제 고용 관행이 초래하는 고용불안은 노동3권 행사의 물질적 조건인 조직화, 그 표준적 방식인 노조 결성·가입을 크게 저해함으로써 노동3권을 유명무실하게 만들었다.[78]

게다가 간접고용 관행, 즉 법에 따라 교육감에게 부여된 학교비정규직의 임면권 관련 실무, 가령 근로계약 체결 사무 등을 처리할 뿐인(2012구합28346 판결문) 개별 학교의 학교장에게 학교비정규직에 대한 사용자

78) "현장에서 고용이 불안한 사람들은 거의 노조 가입을 안 했다. 무기계약 되고 나면 노조 가입하겠다는 사람들이 대부분이었다." (김유경, 2019a: 161)

성을 부여한 당시의 행정적·사법적 관행은 학교비정규직의 노동3권을 사실상 무력화하였다. 법으로 신분이 보장된 교사·공무원조차 학교 내 위계관계의 정점에 있는 학교장을 향해 목소리를 내기가 어려운데, 하물며 학교에서 "층층시하"(김유경, 2019a: 198) 신세인 학교비정규직이 근로계약(연장) 관련 재량권마저 쥐고 있는 학교장을 상대로 '노동조건 대등결정'을 요구한다는 것은, 노동3권의 기반이 되는 노사관계 자체를 위험에 빠뜨리는 행동이었다.[79]

간접고용 관행은 노사관계의 장을 개별 학교로 한정한다는 점에서도 문제였다. 학교비정규직은 공공부문 비정규직 중 그 숫자가 가장 큰 '다수자'였지만, 개별 학교 수준으로 가면 이중적 의미의 소수자minority, 즉 질적인 약세자弱勢者일 뿐만 아니라, 수적인 소수자였기 때문이다. 2011년 당시 경기도교육청 내부자료에 따르면, 교육기관 종사자의 비중은 교사 65%, 공무원 12%, 학교비정규직 23%였다(김인재, 2011: 265). 즉, 각 학교에서 학교비정규직은 절대다수를 점하는 정규직의 바다에 둘러싸인 섬 같은 처지였다. 더욱이 그마저 많게는 30여 직종으로 나뉘어 있었고, 직종마다 그 역사와 배경, 노동조건과 이해관계, 심지어 문화가 달라 학교비정규직 내 단결도 당연한 것이 아니었다(이혜순, 2007: 72).[80] 이

79) "제가 있는 ○○고등학교의 전임 교무보조도 지방에서 상고를 갓 졸업한 여성이었는데 교무실 여기저기 환경을 어지럽히거나 담배를 피우는 것을 여러 번 지적을 하다가 다툼까지 생기면서 울고불고 난리가 났었는데 그 교무보조가 너무 억울하니까 교장한테 달려가 하소연까지 했다고 해요. 그러나 문제 제기한 부분에 대한 개선이 이루어지기는커녕 '나이도 어린것이 버릇없고, 당돌하다'라는 평가만 받았지요. 결국, 미운털이 박힌 상황이 된 것이지요. 그러다가 결국은 학교에서 버티지 못하고 나가게 되[었다고 해요.]" (참세상, 2010. 3. 8.)

80) "초창기 학교 비정규직을 조직하는 데 많은 어려움도 있었다. 직종 간의 보이지 않는 갈등이 존재했다. 급식실에서 함께 일하는 비정규직 영양사와 비정규직 조리원이 함께 노동조합 활동을 하는 걸 꺼렸다. 다른 직종과 자신의 직종은 다르다는 인식도 있었다. (…) "초창기에 함께 집회하는 걸 꺼려서 릴레이 집회를 했어요.

직종 중 전체 학교비정규직의 41%, 4만 명에 달하는 가장 규모가 큰 급식조리원의 경우 개별 학교 수준으로 오면 학교당 평균 5명 정도였고(교육과학기술부, 2010; 손동희, 2011: 15), 그 외에는 10개가 넘는 직종마다 1~2명씩 일하는 실정이었다(이혜순, 2007: 72). 학교 수준에서 의미 있는 노사관계를 형성하기 어려운 까닭이었다.[81]

설사 이 모든 난관을 뚫고 학교장과의 교섭에 들어간다 한들, 그 노력에 비해 실익이 거의 없었다. 첫째, 학교장의 재량이란 정해진 예산 안에서 누구를 고용하고 해고할 것인가에 한정될 뿐, 예산 자체는 (학교발전기금 정도를 논외로 치면) 교육부(청) 차원에서 결정되는 것인바, 학교장과 교섭한다 한들 임금인상을 비롯한 실질적 처우 개선은 극히 어려워 노조 활동의 효능감을 느끼기 어려웠다. 아울러 해고의 경우에도, 그 원인이 예산 삭감이나 학생 수의 감소 등일 경우, 학교장의 재량권은 극히 제한적이었다.[82] 둘째, 학교장 및 학교 수준의 관리자들이 노사관계의 '문외한'이다 보니 부당노동행위 금지 등 노동법적 의무를 위반하기 일쑤였고 안정적인 노사관계 형성이 어려웠다.[83]

수원 교육청 앞에서 집회를 하는데, 영양사가 집회를 하고 행진에 들어가면 그 다음에 사서가 집회하고 빠지는 식으로.""(참여와혁신, 2013. 3. 5.)

81) "한 사업장에 모여 있지 않아서 조합원들을 만나기도 어렵고 그러다보니 교육하기도 매우 힘들어요. 일단 모여지지 않으니 할 수 있는 것들이 한계가 있는 것이지요. 현장에서 자꾸 얼굴 부딪히면서 만나야 하는데 그런 만남 자체가 어렵다 보니 노조 간담회나 월례모임 자체도 꺼려하는 경향이 있어요." (참세상, 2010. 3. 8.)

82) "앞서 교육부가 조사한 방학 기간 동안 해고자, 6500여 명이 해고됐다고 합니다. 사실 상당 부분이 학교나 학급, 학생 수의 감소나 학교별 고용인원 등의 감소로 인해서 발생한 부분이 많을 텐데요. 이것을 만약에 교육감을 사용자로 한다면 학교별 전보로 얼마든지 해결 가능하기 때문에 이러한 불필요한 사회적 갈등이나 분쟁을 없애는 데도 교육감을 사용자로 하면 거의 다 해소가 된다 이렇게 생각이 됩니다." (제314회 교육문화체육관광제2차회의록, 2013: 12, 강조는 인용자)

83) "또한 현재 학교장 등 관리자들은 **노사문제에 대한 전문적 지식과 경험이 부족하여 근로기준법 위반 등의 문제도 발생**하고 있(…)음"(경기도교육청 소속 학교 회계직원에 관한 교육감 임용 조례 제정 청원 요지서, 2011, 강조는 인용자).

요컨대 학교비정규직은 원하청 구조의 말단에 있는 작은사업장 노동자들과 마찬가지로, 형식적으로는 노동3권이 있음에도 불구하고, 균열화로 인해 노동3권의 수범자가 불분명해짐에 따라 사실상의 권리 박탈 상황에 처하게 된 것이다.[84)]

2) 잠재적 자원

이상에서 살펴본 조건에 놓여 있다고 해서 학교비정규직 노동자들이 아무런 자원도 가지지 못한 무력한 상태는 아니었다. 학교비정규직은 크게 세 가지 잠재적 자원을 보유하고 있었다. 첫째, 제도적 자원이었다. 앞서 살펴본 것처럼 교사 및 공무원은 (교육)공무원법의 적용대상이었고, 이에 따라 노동3권 중 단체행동권 전체와 단체교섭권 일부가 제한되었다. 반면 학교비정규직은 형식적으로는 노동3권을 모두 행사할 수 있었다. 기간제 고용 관행 및 간접고용 관행은 노동3권의 행사를 근본적으로 제약했지만, 만일 고용안정이 확보되고 실질적 지배력을 갖는 사용자에게 수범의무를 부여함으로써 이 같은 제약이 사라진다면, 교사 및 공무원이 제한당하는 파업 등 단체행동권을 훨씬 폭넓게 행사할 수도 있었다. 이는 정치활동의 자유 면에서도 마찬가지였다. 교사 및 공무원은 정치활동 역시 제한받지만, 학교비정규직은 보통 시민이 누릴 수 있는 정치적 자유를 누릴 수 있었다. 가령 교육감 선거 참여 면에서 교사 및 공무원에 비해 학교비정규직은 훨씬 자유로웠다. 교사 및 공무원이 누리는 신분보장을 학교비정규직에게 부여하지 않으려 한 결과 역설적으로 학교

84) "노동법이 적용이 되려면 노동자하고 사용자가 있어야 이게 적용이 가능합니다. 그런데 **한쪽 당사자인 사용자가 누구인지 불명확하다라고 하는 것은 현실에서 노동법이 적용되기가 어렵다**는 그런 얘기가 됩니다." (제314회 국회 교육문화체육관광위원회 공청회 회의록, 2013: 12, 강조는 인용자)

비정규직은 교사 및 공무원에 비해 적어도 어떤 대목에서는 더 큰 제도적 자원을 가지게 된 셈이다. 하지만 앞서 말한 여러 제약으로 말미암아 이 자원이 실제로 발휘되지 못했고 실은 그런 자원을 보유하고 있다는 사실 자체를 자각하지 못한 상태였다.

둘째, 구조적 자원이었다. 학교비정규직은 '비핵심·주변 업무'를 담당한다는 이데올로기에도 불구하고 실제로는 학교 운영의 핵심 업무, 적어도 상시지속 업무를 담당하였다. 특히 학교비정규직 중 그 규모가 큰 학교급식노동자들이 파업에 돌입할 경우 그것은 학교 업무로 한정되지 않는 사회적 파장을 일으킬 수 있었다.

셋째, 사회적 자원이었다. 당시 한국에서 정규직과 비정규직의 차별은 불의로 표상되었다. 아울러 공중이 인정하는 서비스를 제공하는 저임금 노동자들은 상징적 힘을 발휘하기 쉬웠다(Mundlak, 2020: 201). 학교비정규직은 양자 모두와 관련된 사회적 자원을 보유하고 있었다.

다만 이 같은 자원은 앞서 살펴본바 학교비정규직이 처한 여러 조건으로 인해 제대로 발휘되기 어려웠다. 그럼에도 불구하고 학교비정규직들은 이 같은 자원을 가지고 있었고 그런 한에서 무력하지 않았다. 만일 이 자원의 발휘를 막는 제약들을 제거하거나 완화할 수 있다면, 또는 자신들이 보유한 자원을 적절히 발휘하여 이 제약들을 제거·완화하고 그로써 자원을 더욱 강화하는 선순환을 만들 수 있다면, 양상은 달라질 수 있었다. 그리고 이렇게 하는 데 관건이 되는 것은 전술 목록이었다.

2. 대규모 조직화의 전사

1) 첫 번째 전략적 전환 - 단체교섭 전술의 전면화와 좌절

전국여성노조는 민주노조운동 특유의 전투적 조합주의 전술 목록을 상대화하면서, 노조의 표준적 전술인 단체교섭 역시 추진하지 않았다. 당시 이들이 주로 작동시킨 것은 사회적 자원이라 할 수 있다.

반면 2004년 8월 출범한 민주노총 공공연맹 전국학교비정규직노동조합(이하 공공연맹 학비노조, 2007년부터는 공공노조 학비지부)은 단체교섭 전술을 전면화하였다(김경숙, 2005; 2007구합2777 판결문). 그 배경에는 전략적 전환, 곧 전략을 이루는 다양한 구성요소들 간 관계의 전환이 있었다.

우선 전략의 가장 기본적 요소인 행위자의 구성 면에서 전국여성노조와 공공연맹 학비노조는 달랐다. 공공연맹 학비노조를 주도한 행위자들은 당시까지 여성노조가 조직하지 못한 직종이자 가장 오랜 학교비정규직인 '구 육성회직'이었다. 구 육성회직은 2004년 5월 학교비정규직대책 이전까지는 대개 지방자치단체의 자치법규, 지침, 내규 또는 관례에 의하여 상시 고용되어 기능직공무원에 준하는 보수와 처우를 받고 있어 학교비정규직 안에서 상대적으로 나은 조건이었다.[85] 다른 직종에 비해 구 육성회직의 조직화가 더뎠던 이유 중 하나였다.

그랬던 구 육성회직이 2004년 이후 본격적으로 조직화된 것은, 두 가

85) 이 같은 모습은 최근까지도 관찰된다. "'구 육성회' 신미희(47세, 가명)씨[는] (…) "조리사, 조리실무사 등 기존 학교비정규직 노동자들이 임금이 과거에는 진짜 낮았잖아요. 우리는 그것보다는 많이 받아서 거기에 안주했다고나 할까요"라고 토로했다." (제주의소리, 2020. 12. 7.)

지 이유에서 이들이 학교비정규직대책의 부정적 여파를 가장 강하게 입은 직종이었기 때문이다. 첫째, 교육부의 학교비정규직대책 및 이어진 시행계획은 예산 및 정원확대로 뒷받침되지 못했고, 이에 따라 각 교육청은 교육부의 시행계획을 '비정규직 운용 추가지침'으로 구체화하는 과정에서 그간 노동자 여러 명이 수행하던 직종을 통합하여 노동강도를 높이는 한편, 아예 해당 직종을 외주·용역화하는 등의 구조조정 방안을 내놓았다. 둘째, 교육청의 지침이 개별 학교에서 집행되는 과정에서 교육부 및 교육청 지침의 제한적 의미마저 반감되어, 호봉이 삭감되고, 호봉제 계약이 연봉제 계약으로 전환되는 등 노동조건이 악화되었다. 이때 피해가 집중된 직종이 구 육성회직을 비롯한 학교비정규직 내 행정직종이었다(김경숙, 2005).[86] 이 같은 노동조건 악화에 대해 '유리조건 우선원칙'에 의거하여 항의하는 구 육성회직들에게 학교장을 비롯한 개별 학교 관리자는 해고 등으로 대처하였다.[87] 이 같은 상황을 배경으로 구 육성회

86) "처음에는 365일 상시근무를 했어요. 노무현정권이 2004년 '비정규직 처우 개선 대책'을 내세우면서, 245일, 275일 근무일수가 생기면서 7월 1일부터 시행하라는 교육청 지침이 내려왔어요. 당시 학교에서는 "교육청 지침도 있고 결과를 보고 해야 하니까 올해는 지침대로 계약하자. 그러나 내년에는 상시고용으로 다시 계약할 것이다." 라고 회유했어요. 그런데 아무리 생각해도 이건 아니다라는 생각이 들기도 해서 바뀐 규정의 항목을 보니 '굳이 당사자가 전환을 거부하면 기존 고용기준을 유지하라'는 내용이 있더라구요. 그래서 기존 계약을 유지하겠다고 하니 학교는 '규정일 뿐이다. 일단 전환을 해라. 현재 일 잘하고 있는데 뭐가 걱정이냐'하면서 안심을 시키고 나는 그 온정적인 말을 믿은 거죠. (…) 결국 다음 해에 상시근무는 예산이 없다는 이유로 묵살되고 말았어요." (민중언론 참세상. 2010. 3. 8.)

87) 이 같은 상황을 단적으로 보여준 사건 중 하나가 전북 남원의 사립중학교에서 10년째 근무하다가 2004. 12. 4. 학교장에 의해 해고통보를 받은 공공연맹 학비노조 전북지부 사무국장의 사례였다(한겨레, 2005. 3. 10.; 매일노동뉴스, 2005. 4. 26.). 일차적인 해고 이유는 학교 예산 부족이었는데 실제로는 그렇지 않았기 때문에 남원시 교육청에 이의제기를 한 결과 해고는 철회되었다. 이때 해고 철회의 방식은 원직복직이 아니라 '교원업무보조원'으로 대체임용하는 것이었다. 문제는 당시 전북교육청의 비정규직 운용지침이 교무보조와 전산보조, 과학조교 이상 3개

직을 중심으로 대전에서 학교회계직노동조합이 2004년 5월 29일 결성되었고, 이후 구 육성회직의 직종적 현안만이 아니라 교육부 지침의 전반적 문제에 대응하고 학교비정규직 문제를 근본적으로 해결한다는 문제의식하에 대전, 부산, 전북을 중심으로 추진위원회가 구성된 결과 2004년 8월 21일 공공연맹 학비노조가 출범했다(질라라비, 2005; 김유경, 2019: 60). 말하자면 전국여성노조의 개입으로 만들어진 정부 정책이 예산과 정원 확대 없이 집행되면서 나타난 부정적 효과가 공공연맹 학비노조의 조직화를 촉발한 주요 요인인 셈이다.

창립총회 당시 공공연맹 학비노조가 제시한 요구는, 일부 차이는 있었지만, 개별 학교 차원에서는 해결이 어렵고 "정부에서 고용한다는 마인드로 지원해야" 해결의 실마리가 잡힌다는 점에서 전국여성노조의 요구와 본질적으로 다르지 않았다(참세상, 2004. 8. 23.). 하지만 이 같은 요구의 관철 수단인 전술 면에서는 확연한 차이가 있었는데, 전국여성노조가 현행법상 불가능하다고 판단하여 시도하지 않은 교육부(청)와의 단체교섭 전술의 전면화를 분명히 했기 때문이다. 2004년 이후 학교비정규직 관련 각종 대책 및 지침의 집행과정에서 분명해진바, 청원과 집회, 면담 등의 전술을 통해 현장의 목소리를 전달한다 하더라도, 이를 정부가 임의적으로 취사한 후 일방적으로 결정·하달하는 식이 되면 문제가 발생할 수밖

영역을 교원업무보조원으로 통합하는 것이었기 때문에, 기존 교무보조원의 해고를 초래할 뿐만 아니라 그간 3명이 하던 일을 1명이 하게 되는 것이어서 노동강도 상승을 동반할 수밖에 없다는 것이었다. 이에 해당 노동자는 이 결정을 거부하고 교육부 지침에 명시된 유리조건 우선원칙에 따라 원직복직을 요구하였는데, 학교장의 대답은 다시 해고였다. 이에 그는 도교육청 비정규직 운영지침의 문제를 제기하기 위해 2005. 3. 3.부터 4. 21.까지 40일 동안 도교육청에 1인 시위를 하는 한편, 3. 3. 노동부에 부당해고 구제신청을 진행한 결과, 4. 20. 노동부가 부당해고 판정을 내리고 해당 학교장을 검찰에 송치하였다. 이에 남원교육청이 중재에 나섰고 해당 노동자가 노동부 판정 이틀 뒤인 22일 복직하는 것으로 상황이 일단락되었다.

에 없다는 것, 따라서 단체교섭을 통해 노동조건 대등결정이라는 노동법의 대원칙을 관철시킬 때에야 문제가 제대로 해결될 수 있다는 판단이었다.[88)]

실제로 공공연맹 학비노조는 창립 직후인 2004년 12월 부산광역시 교육감(이하 부산교육감)을 상대로 단체교섭을 요구하는 것으로 단체교섭 전술의 표준적 절차를 개시하였다(서울행정법원 2007구합2777 판결문). 공공연맹 학비노조가 단체교섭의 수범자로 지목한 부산교육감은, 그러나 교섭일로 지정한 2004년 12월 28일에 개최한 실무협의회 자리에서, 학교비정규직의 사용자는 학교장이라는 정부 측 주장을 반복하며 단체교섭을 거부하였다. 이후 공공연맹 학비노조 위원장으로부터 단체교섭 권한을 위임받은 학비노조 부산지부는 2005년 1월 31일부터 2006년 4월 19일까지 여덟 차례에 걸쳐 단체교섭 요구 문서를 발송하는 등 단체교섭을 지속적으로 시도하였다. 하지만 부산교육감은 2005년 1월 12일 교육부 장관에게 교육감의 사용자성 여부에 관해 질의한 결과 사용자가 학교장이라 회신했다는 점을 새로운 논거로 삼아 단체교섭을 계속 거부하였다. 이에 공공연맹 학비노조는 2005년 연말부터 간부 및 조합원 1인 시위, 교육부 상경투쟁 전술을 진행하는 한편, 교육부(청)를 상대로 단체교섭을 촉구하기 위한 지역별 집중 결의대회를 서울, 대전, 부산, 인천, 울산, 전북 등에서 개최하였다. 특히 부산에서는 2006. 1. 19. “부산광역시교육청 사용자성 인정! 단체교섭 쟁취! 학교비정규직 노동자 고용안정 쟁취!”를 요구로 내건 가운데 지부 출범 이래 처음으로 부산지부 전 조합원을 참가대상으로 하는 집회를 부산시교육청 앞에서 개최하였다(공공연맹 학비

88) “학교 현장의 목소리 없이 일방적으로 내려지는 지침에 의해 임금과 처우를 받는 것이 아니라 당당하게 교섭을 통하여 단체협약을 쟁취함으로써 진정한 학교비정규직 노동자들의 권리를 쟁취하기 위한 투쟁을 선언한 것이다.” (공공연맹 학비노조, 2006. 6. 26.)

노조 부산지부, 2006).

하지만 교육부(청)는 요지부동이었고, 이에 공공연맹 학비노조는 보다 강도 높은 전술을 구사하였다. 한편으로 2006년 상반기 확대간부수련회와 현장간부수련회를 잇따라 열어, 교육부(청)가 사용자성을 인정하고 단체교섭에 응할 것을 요구하는 등의 5대 요구안을 확정하고, 이를 관철시키기 위해 조직을 쟁의대책위원회로 전환하였다(교육희망, 2006. 6. 4.). 이어 2006년 7월 6~8일에는 앞서 결정한 5대 요구안 발표 기자회견과 결의대회를 개최한 후, 대표자들을 중심으로 교육부 앞 2박 3일 노숙투쟁에 돌입하는 등 압박의 강도를 높였다. 이에 교육부는 공공연맹 학비노조와의 면담 일체를 거부하던 입장을 선회하여 2006. 7. 20. 첫 면담을 진행하였는데, 이때에도 교육부(청)의 사용자성 인정에 관해서는 거부의사를 반복하였다(매일노동뉴스, 2006. 7. 21.).

다른 한편으로 교육감에게 노동법상 사용자책임을 강제하기 위해 법 동원 전술을 펼치기 시작하였다(McCann, 1998; Lehoucq & Taylor, 2020). 법 동원, 특히 법정에서 기성 체계에 도전하는 소송 전술은, 법령의 틀을 혁명적으로 변화시키는 어려움을 피하면서, 변화의 점진적 단계를 진전시키기 위해 사용되곤 한다. 특히 사회적 이해대변에 대한 법리적 장애물을 극복하기 위해 소송이 활용되는 경향이 있는데, 대표적인 것이 공급사슬의 상위를 점하는 기업들에게 법적 책임을 부과하는 선례들을 창출하기 위한 노력들이다(Mundlak, 2020: 215). 아울러 법 동원의 행위 자체는 개인적일지라도 그 효과는 집단적일 수 있는데, 법 동원에 나서는 행위자들이 '사적 법무장관private attorneys-general' 노릇을 한다는 것은 이 같은 법의 일반적 성격에서 비롯하는 것이다(Burstein, 1991: 1208). 당시 공공연맹 학비노조가 전개한 법 동원 전술은 정확히 이런 의미를 갖는다고 할 수 있다.

우선 공공연맹 학비노조는 8차례의 단체교섭 요구 공문에 거부로 일관한 부산교육감을 2006년 4월 20일 부산지방노동위원회(이하 부산지노위)에 부당노동행위로 제소하였다. 하지만 6월 15일 부산지노위는 부산교육감의 주장을 받아들여 공공연맹 학비노조의 구제신청을 각하하였다. 이에 7월 26일 노조는 중앙노동위원회(이하 중노위)에 재심을 신청하였지만, 이 역시 같은 이유로 기각되었다. 결국, 2007년 노조는 중노위원장을 상대로 서울행정법원에 소를 제기하여, 교육감의 사용자성을 쟁점으로 한 본격적인 소송전에 돌입하였다.

노조의 소송대리인 민주노총 전국금속노동조합(이하 금속노조) 법률원 소속 변호사들이 제시한 핵심 법리는 이른바 '실질적 지배력설'로, 단체교섭 의무가 있는 사용자에는 근로계약관계상 사용자만이 아니라 (단체교섭의 대상인) 노동조건에 대해 "구체적·실질적 영향력 내지 지배력을 미치는 자"도 포함된다는 것이었다(2007구합2777 판결문).[89] 그리고 이 실질적 지배력의 예로, 공립 초·중·고·특수학교 학교회계예산편성 기본지침, 초·중등 학교회계직원 계약관리 기준, 초중등학교 비정규직대책 업무처리 요령 알림, 비정규직 중도퇴직자 보수지급 및 퇴직금 산정요령, 학부모회 직원 인건비 조정시 유의사항 알림, 비정규직 현황 제출, 초중등학교 비정규직 대책 시행 현황조사, 초·중등학교 비정규직대책 업무처리 요령, 비정규직 종합대책 및 관련 법률 개정에 따른 업무추진사항 등 부산교육청이 제정·시행·감독한 각종 지침과 공문, 대책 등을 제시하였다.

89) 관련하여 금속노조(당시에는 금속산업연맹) 법률원은 2006년 6월 2일 2심 판결이 선고된 한국노총 공공연맹 노동부직업상담원노조의 사용자지위확인소송에서도 정확히 동일한 법리를 제시하였다(2005나80266 판결문). 이 두 사건은 비단 핵심 법리 및 소송대리인만이 아니라, 원고들이 국가의 행정관청이 고용한 '공무원이 아닌 근로자'라는 점, 사건의 쟁점이 "국가의 행정관청이 체결한 사법상 근로계약에 따른 근로계약관계에서 국가가 단체교섭의 당사자의 지위에 있는 사용자에 해당하는지 여부"(2006다40935 판결문)라는 점에서도 공통적이었다.

서울행정법원 제13부(재판장 정형식)는 2007년 7월 24일 선고된 1심 판결에서 부산교육청이 위와 같은 방식을 통해 “실질적인 영향력”을 행사했다는 사실 자체는 인정하였다. 그럼에도 결과는 원고 패소였는데, 재판부가 사용자를 판단함에 있어 (명시적·묵시적) 근로계약관계설이라는 전통적 법리를 따랐기 때문이다. 이에 공공노조 학비지부는 즉각 항소하였지만, 서울고등법원 제5특별부(재판장 조용호)는 2008년 1월 23일 1심 판결 이유를 거의 그대로 인용하면서 항소를 기각하였다. 노조의 상고 포기로 2심 판결이 확정됨에 따라, 2006년 4월 20일 부산지노위 제소 이후 2년 가까이 전개되던 법 동원 전술, 이 전술의 성패 여부에 크게 좌우될 수밖에 없었던 교육감 대상 단체교섭 전술 모두 일단 실패로 끝났다. 이 과정에서 확인된 것은, 교육부와 노동위원회(결국 노동부), 법원 등 행정부와 사법부 모두가 ‘이면적 노동관계’를 전제하는 (명시적·묵시적) 근로계약관계설에 따라 사용자를 판단하는 관성을 유지하였다는 점이다. 이는 학교비정규직 노동자의 조직화 및 노동조건 개선을 근본에서 제약하는 법적 장애물로 작용하였다.

2) 공세적 전술에서 수세적 전술로: 구조조정 국면

공공연맹 학비노조가 출범 직후부터 시도한 전략적 전환, 그 핵심 전술인 교육감과의 단체교섭이 좀처럼 활로를 찾지 못하는 가운데, 2006년 8월 정부는 관계기관 합동으로 공공기관 비정규직 종합대책을 발표하였다(관계부처 합동, 2006). 그 핵심은 상시지속 업무 무기계약직 전환이었다. 아울러 같은 해 11월 30일 기간제 및 단시간근로자 보호 등에 관한 법률(이하 기간제법)을 비롯한 이른바 ‘비정규직3법’이 국회 본회의를 통과하였고, 그 시행 시점은 2007년 7월 1일이었다. 양자 모두 초점은 비

정규직 사용의 (사유제한이 아니라) 기간제한으로, 상시지속업무의 정규직화 내지 최소한 고용안정을 명분으로 삼았다.

하지만 2004년 학교비정규직대책 당시 그랬던 것처럼, 현장에서는 애초 표방한 취지와 정반대의 부정적 효과들이 나타났다. 특히 문제가 된 것은 (공공부문 비정규직 종합대책에 따른) 무기계약직 전환 및 (기간제법에 따른) 정규직 전환 정책의 시행에 앞서, 공공부문 노동자들을 선제적으로 구조조정하는 흐름이 나타난 것이다.[90] 학교비정규직도 예외가 아니었다.[91] 가령 2006년 9월 29일 서울시교육청이 고등학교 행정실장, 지역교육청 담당과장 230명을 소집한 가운데 학교비정규직 해고를 모의한 사건이 대표적이었다(매일노동뉴스, 2006. 10. 30.). 2007년 5월 공공노조 학비지부는 노조로 접수된 학교비정규직 계약 해지 및 처우 악화 유형 24가지를 발표하였는데, 여기에서도 주를 이룬 것은 무기계약직 전환을 회피하기 위한 계약해지, 업무·직종 관련 구조조정을 통한 무기계약직 전환 인원 최소화, 무기계약직 전환을 미끼로 한 노동조건 불이익변경 강요 및 받아들이지 않을 시 계약해지 등이었다(류정열, 2007: 4~6).

---

90) "경기도 광명시청에서 현수막 등 불법광고물 철거 일을 하는 윤아무개씨(52)씨는 오는 12월 31일이면 6년 동안 몸담았던 시청을 떠나야 한다. 그의 동료 3명도 마찬가지 신세다. 이들의 실직은 역설적이게도 정부가 지난 8월 발표한 '공공부문 비정규직 대책' 때문이다. 상시고용 노동자들을 정규직화하라는 정부의 조처에 대해, 일선 행정관청에선 정규직화는 커녕 해고로 '후환'을 없애는 쪽을 선택하고 있다." (한겨레신문, 2006. 11. 8.)

91) "정부의 공공부문 비정규대책 발표 및 비정규법안 통과 이후 학교 현장에서는 학교비정규직 해고와 처우악화 사례가 잇따르고 있습니다. 이로 인해 10만 명에 이르는 학교비정규직은 특히 2월말 재계약 시점에 집단 우울증에 걸렸습니다. 25년간 모교에서 재직한 한 학교비정규직 노동자는 재계약을 거부당하자 "내 재산을 송두리째 빼앗아가도 이렇게 가슴이 무너지지 않을 것"이라고 호소했습니다. 비정규 처우개선과 보호를 내건 정부의 대책이 역으로 학교비정규직을 학교에서 내쫓고 있다는 점에서 정부에 대한 비정규 노동자들의 광범한 분노가 확산되고 있습니다." (류정열, 2007: 17)

이렇듯 한편으로 교육감과의 단체교섭 전술이 난항을 겪고 다른 한편으로 구조조정과 계약해지가 전면화되면서, 공공노조 학비지부는 해고되거나 해고 위협에 처한 개별 조합원들을 중심으로 개별 학교 대상 투쟁, 대정부·대교육부 투쟁, 법적 투쟁, 언론을 통한 공론화 등을 진행하였다(류정열, 2007: 18). 이 투쟁은 많은 경우 2000년대 초 비정규직 투쟁들이 그랬듯 강도 높은 장기투쟁의 양상을 띠었다.

공공부문 무기계약직 전환 대상자가 확정·발표된 2007년 6월 26일 이후에도 고용불안은 계속되었다. 학교비정규직과 관련하여 특히 문제가 된 것은 2007년 9월 초부터 16개 시도교육청이 각 학교로 내려보낸 「교육기관(학교) 소속 근로자 무기계약 전환계획 및 인사관리규정(취업규칙)」이었다. 여기에 학교 통폐합, 공무원 충원, 학생 및 학급수 감소, 사업의 종료 및 변경, 3회 불량 평가 등 다양한 사유를 들어 무기계약전환자에 대한 계약 해지를 허용하는 독소조항이 담겨 있었기 때문이다(최보희, 2010). 하지만 당시는 교육감의 사용자성을 부정하는 취지의 1심 판결이 나온 시점이었기 때문에, 공공노조 학비지부는 교육감을 상대로 단체교섭을 요구하는 대신, 서울·대전·부산 등에서 학교장들과 집단교섭을 진행하되, 무기계약 전환 과정에서 도입된 독소조항 삭제, 비정규 노동자들의 고용안정과 노조활동 보장 등의 내용이 담긴 단체협약을 체결한 후 이를 확산시키는 패턴교섭 전술을 시도하였다(매일노동뉴스, 2007. 11. 14.). 그러나 이 역시 대다수 학교의 교섭해태로 쉽지 않았다. 집단교섭 성과가 난 것은 그로부터 1년 8개월이 지난 2009년 6월 15일로, 이날 공공노조 대전일반지부 학비지회는 5개 학교와 단협을 체결하였다(매일노동뉴스, 2009. 6. 19.). 하지만 이 시점에 공공노조 학비지부의 조합원 수는 300명 수준까지 줄어들어 있었다. 교육부(청)을 상대로 한 단체교섭 전술이 좌절된 상태에서, 수년에 걸쳐 개별 학교를 상대로 한 현안 투쟁

을 진행한 후과였다.

활로를 찾지 못한 것은 전국여성노조도 마찬가지였다. 공공노조 학비지부가 사용자 상향에 실패한 것을 보고, 전국여성노조는 교육부(청)와의 단체교섭 전술을 상대화한 기존의 판단을 강화한다.[92] 문제는 사용자 상향 없이 어떻게 학교비정규직의 노동조건을 개선할 수 있는가라는 질문에 대해 이들 역시 뚜렷한 답을 내놓지 못했다는 것이다. 그 결과 전국여성노조 역시 교착상태에 들어서게 된다.[93]

3. 제도를 통한 대장정

1) 대교육감 청원 전술로의 전환

학교비정규직 대규모 조직화의 단초를 만든 전회련 준비위원회가 결성

92) "전여노조는 조합원들의 처지와 조건에 걸맞은 투쟁방식을 고민한다. "투쟁을 위한 투쟁" 이 되지 않도록, 필요에 따라서는 조합원들을 '설득'하기도 했다. **학교비정규직 문제와 관련하여 당장은 해결되기 어려운 교육부와의 교섭투쟁을 요구하지 않은 것도 그러한 사례들 중 하나**다. 법적 제약을 극복할 수 있는 힘이 충분히 있는지를 간부들과 함께 논의한다. 단체교섭 방식은 현실적인 여건을 세심하게 검토해야 할 문제라고 보는 것이며, 그 힘을 만들어 가는 것을 과제로 삼고 있는 것이다. 불안하고 복잡한 여성 비정규직들의 고용형태와 조건을 고려한 투쟁방식을 선택하는 것이, 조직화에도 중요한 영향을 미치기 때문이다." (이혜순, 2008: 43, 강조는 인용자)

93) "2008년부터 3년간 공무원 임금이 동결되면서 덩달아 학교 비정규직들의 임금도 제자리걸음을 한다. 최순임 사무처장은 말한다. "**근로조건이 좋아져야 하는데 임금이 동결되면서 (노조가) 얻은 게 뭐냐, 하면서 대거 (조합원이) 이탈**한다. 이 시기 **단체교섭도 더 이상 진전을 보지 못하고 정체가 된 이유도 있다.**"" (참여와혁신, 2013. 3. 5., 강조는 인용자)

된 2009년은, 2000년대 비정규직 조직화의 성과와 한계가 공히 영향을 미친 시기였다. 학교비정규직 무기계약직 전환 정책을 이끌어내고 이를 무력화하는 시도에 맞서 투쟁함으로써 부족하나마 일정한 고용안정을 확보하였다는 점, 학교비정규직의 노동조건을 개선하기 위해 필요한 요구 및 그 실현을 위해 겨냥해야 할 목표물을 발견하였다는 점 등은 분명한 성과였다.

하지만 한계도 분명했다. 전국여성노조가 주로 활용했던 여론을 통한 압박 전술도, 공공노조 학비지부가 시도했던 단체교섭 전술도 이 시점에는 한계에 봉착하거나 좌절된 상태였다. 초기의 전술 목록이 문제 상황에 처한 것이다. 2000년대 학교비정규직 노동자들의 조직률은 정점에서도 5% 수준이었다. 더 큰 문제는 2000년대 노조를 직간접적으로 경험한 노동자들 사이에 패배감이 널리 퍼져있었다는 점이다.[94]

이미 발견된 목표물, 곧 교육부 및 교육감과의 노사관계를 형성하는 문제, 사기 저하된 대중들의 자신감을 고양하는 문제, 10년 가까운 노력으로도 5% 수준에 머물고 있는 조직률을 끌어올려 대규모 조직화를 이루는 문제 등 어느 것 하나 만만치 않은 문제들에 대한 해법이 될 수 있는 전술 목록을 만들어내는 것이 관건이었다.

(1) 전략적 전환의 요소들

전회련의 전략 전반에 큰 영향을 미친 이데올로기는 전회련의 핵심 활

94) “그리고 그런 게 있었어요. 아예 사람들이 노조에 대해서 100프로 모르는 게 아니었어. 여성노조가 이미 2001년도부터 했고, 공공이 2004년도부터 했거든. **오히려 경험 있는 사람들이 더 안 움직였어요**. ‘해도 안 되잖아’ 이런 **패배감**, 이런 것들이 있는 거죠. **나머진 아예 모르고**. 이런 게 있는 거예요. 그러니까 잘 안 움직여졌어요.” (이시정, 2018, 강조는 인용자)

동가의 표현에 따르면 '대중노선'이었다.

당장 전회련 자체, 그러니까 노조가 아닌 협회라는 조직형태 자체가 대중노선의 산물이었다. 여성노조 및 공공노조 학비지부와 달리 전회련은 노조가 아닌 협회로 출발하였는데, 이는 협회가 조직대상인 학교비정규직의 조건에 가장 잘 부합하는 조직형태라고 판단했기 때문이다(이시정, 2013: 12). 여기서 학교비정규직의 조건이라 함은, 상당 규모가 무기계약직으로 전환했다 해도 앞서 살펴본 불충분한 예산과 문제적 취업규칙, 학교장을 사용자로 보는 행정해석 및 판례 등으로 인해 여전히 고용불안이 심하다는 점, 2000년대 노조 조직화 시도의 교착으로 노조를 경험한 노동자들 사이에 노조에 대한 회의감이 적지 않다는 점, 한국 사회에 만연한 반노조주의로 인해 노조 활동에 대한 두려움이 팽배하다는 점, 교육감과의 단체교섭은 판례로 막혀 있고 학교장과의 단체교섭은 노력에 비해 큰 실익이 없어 단기간 내에는 단체교섭의 전망이 밝지 않다는 점 등이었다. 상황이 이렇다면 굳이 노조를 고집하기보다는 노조에 비해 참여 부담이 낮은 협회를 통해 좀 더 많은 노동자들을 조직하고 그 규모가 일정 수준을 넘어 대중적 토대가 확보되었을 때 노조로 전환하는 방식이 대규모 조직화에 더 유리할 수 있다는 판단이었다.

하지만 협회라는 조직형태를 택하는 것은 상당한 논란을 야기하였다. 2004년 공공연맹 학비노조가 전국여성노조와 분별 정립할 때 핵심적 차이로 제시한 단체교섭 전술, 이 전술이 체현하는 노동조건 대등결정 원칙, 사용자가 이를 거부할 경우 파업 등 전투적인 직접행동을 통해 이를 관철시켰던 민주노조운동의 전통 등을 포기하는 것이냐는 비판이 제기되지 않을 수 없었기 때문이다.[95] 아울러 전회련 이전에도 이미 많은 협회

95) 실제로 공공노조 학비지부의 활동가들은 협회라는 조직형태에 대해 회의적인 반응을 보였다. 전회련이 초기에 상급단체의 지원을 거의 받지 못한 데는 이런 사정

가 있었지만, 별다른 성과를 내지 못했다는 점도 문제였다. 노조가 한계에 부딪혔다는 점을 인정한다손 치더라도, 그 대안이 과연 협회인가 하는 회의론은 당연한 것이었다.

협회를 제안한 핵심 활동가는 기존 협회의 주요 한계 중 하나를 직능이나 직종 중심으로 조직되어 있어 학교비정규직 전체의 이해와 요구를 대변하지 못한 데서 찾고, 학교비정규직 전체를 조직대상으로 삼는 '전국학교비정규직연합회'를 구성하고자 하였다. 하지만 결과적으로 협회의 명칭은 '전국교육기관회계직연합회'가 되었는데, 여기에도 대중노선이 작용하였다. 협회의 초동주체들은 비정규직이라는 명칭에 거부감을 느껴 이를 거부했고, 당시 교육청에서 사용하던 공식명칭인 '학교회계직'을 선호하였다. 애초의 명칭을 제안한 활동가는 학교회계직이 "정체불명의 이름"이며, 이처럼 학교비정규직 노동자들이 자기 정체성을 분명히 드러내지 않은 것이 학교비정규직 문제의 비가시화를 낳았다는 입장이었지만, 현장 정서를 감안해서 이를 수용하였다(이시정, 2018; 김유경, 2019a: 280~281).

이 작용하였다. "그때 똑같은 문제가 제기가 되었어요. '노조를 하려면 처음부터 노조를 해야지 그렇게 해서 되냐' (…) 제가 지금도 그 얘기를 안 잊어버려요. 모 분이 '**고양이 새끼는 커도 고양이지 호랑이 못 된다.**'"(이시정, 2018, 강조는 인용자) 이 같은 회의적 시선과 자원 부족에도 불구하고 전회련이 활동을 펼쳐나갈 수 있었던 것은, 전회련의 핵심 추진 주체가 전노협 시절부터 노동운동을 했고 민주노총 조직실장까지 역임한 고참 활동가였기 때문이다. "그러냐… (웃음) 해 보자. (…) **내 방식으로 해 보고** 아무튼 같이 해 보자 하고 조직사업을 했죠. 그런 우려가 있죠. 협회 같은 거 하다 보면 그럴 수 있는 소지가 있어요. (…) [그래서] 조건이 있는 거죠. 우리는 협회로 했을 때 일단 분명히 방향을 처음부터 가졌어요. 숫자가 되면 노조로 전환을 해야 된다. 일정한 규모가 되면. 협동조합은 이런 거 해도 단체요건도 없고, 노조로 전환을 해야 된다고 처음부터 방향성을 명확히 했어요. **그리고 추진한 사람이 나였으니까, 방향성을 명확히 갖고 가는 게 있었으니까.** 대신에 협동조합이 되었든 뭐가 되었든 추진 주체가 이런 방향을 가지면 해결할 수 있는 문제다." (이시정, 2018, 강조는 인용자)

대중노선은 전회련의 초기 요구를 선정하는 데도 작용하였다. 즉 초기 요구 선정에서 초점은 상대적으로 쉽게 달성할 수 있고 이 성과로써 대중들의 자신감을 고양할 수 있느냐 여부였다.[96][97] 초기 전술을 결정할 때에도 대중노선에 따라 대중들의 직접참여가 쉬운 방식을 고려하였다.[98] 다만 대중노선이 '최소강령주의'는 아니었다. 후술하겠지만 "현장의 가장 큰 요구 사안"이라는 이유로 '비현실적'으로 보이는 사용자 전환 요구를 전면에 내건 것 역시 대중노선에 의거한 것이었기 때문이다.

이상의 판단에 따라 전회련은 첫 번째 요구로 맞춤형복지제도, 첫 번째 전술로 청원 서명운동을 채택하였다. 이때 이 전술의 목표물·수범자는 교육감이었는데, 왜냐하면 맞춤형복지제도에 필요한 예산의 편성·집행권자가 교육감이었기 때문이다.[99] 이제 남은 문제, 그리고 가장 어려운 문제는 교육감으로 하여금 이 요구를 수용하게 하는 것이었다.

---

96) "현장이 너무나 자신감이 없는 상태여서 뭔가 성과를 만들어내는 것이 대단히 중요했음. **가장 쉽게 성과를 만들어 낼 수 있는 사업**으로 맞춤형복지를 채택"(이시정, 2013: 5, 강조는 인용자)

97) 물론 다른 기준 역시 초기 요구 선정에 중요하게 작용하였다. 학교장이 아닌 교육감을 요구의 목표물·수범자로 만들 것, 직종을 뛰어넘어 학교비정규직 전체에 호소력을 가질 것, 학교 내 정규직-비정규직 차별의 문제를 집약적으로 드러내면서도 명분이 분명할 것 등이 그것이었다.

98) "우리는 그냥 요구하기보다 전국적 서명운동을 벌였다. 전국 12,000개 학교에 일시에 서명지를 보냈다. (…) **자발적으로 참여할 수 있는 기회를 만들려는 것**이었다." (노동과세계, 2012. 7. 2.)

99) "경기도 교육감은 8조5천억여 원(08년 기준) 예산을 편성·집행하는 권한을 가지며, 8만 7천여 명에 이르는 경기도지역 공립학교 교사·교직원, 2천여 명 초중등학교장, 25명 교육장 인사권 등 막강한 권력이 주어진다. 도 교육감에게는 경기도립중앙도서관 등 도 교육청 직속기관(17개)과 지역교육청 소속기관(13개) 인사권이 있으며, 학원조례·급식지원조례 같은 조례안을 작성하고 일제고사 시행 등 각종 교육정책 추진 여부를 결정권을 갖게 된다." (노동과세계, 2009. 3. 23.)

(2) 장의 전환 – 교육감 선거

학교비정규직 조직화의 성공에 관한 통상적인 설명은, 진보교육감 당선으로 정치적 기회구조가 변화한 것을 성공의 원인으로 제시하곤 한다. 그러나 전회련의 사례를 보면, 자신들의 요구를 교육감에게 관철시키기 위해 교육감 선거로 장을 이동한 쪽에 가깝다고 할 수 있다. 지역교육계라는 장에서 학교비정규직에 대해 절대적 강자인 교육감이, 선거라는 장에서는 '후보자'라는 일시적 약자가 되고 반면 학교비정규직은 '유권자'라는 일시적 강자가 되어 교육감에 대한 영향력을 극대화할 수 있기 때문이다.[100][101] 즉 전회련은 교육감 선거라는 장으로 이동함으로써 학교비정규직이 유권자로서 갖는 제도적 자원을 극대화하고자 하였다.[102]

다만 학교비정규직이 대규모로 조직되지 않았던 2009년 시점에 학교비

100) 여기에는 교육감 선거 자체의 특성도 작용하였다. 첫 주민직선 교육감 선거였던 2007년 2월 부산교육감 선거는 투표율이 15.3%(총 유권자 2,849,049명)로 극히 낮았고, 당시 당선자가 얻은 총 득표수는 147,000여 표, 2위 후보자와의 표 차이는 48,000여 표에 불과했다. 2009년 경기도교육감 선거도 상황은 비슷했는데, 투표율은 12.3%(총 유권자 8,505,056명)였고 당선자가 얻은 총 득표 수는 422,000여 표, 2위 후보자와의 표 차이는 74,000여 표에 불과했다. 당시 경기도교육청 산하의 학교비정규직이 약 5만여 명, 기간제 교사를 제외하면 약 4만여 명이었다는 점을 감안하면, 학교비정규직이 대규모로 조직되어 집단적으로 대응할 경우 선거 판세에 큰 영향을 끼칠 수 있는 상황이었다. 실제로 학교비정규직이 대규모로 조직된 후인 2014년, 전국 17곳 교육감 선거 중 13곳에서 학교비정규직 관련 노조가 지지하는 후보가 당선된 것은 우연이 아니다.

101) "2010년도 교육감 직선 되면 그 당시 교육감들이 다 직선 민선 1기 교육감들이 되고 싶어 하는 욕망들이 있는데, 이거 건드리는 순간 된다 이거는." (이시정, 2018)

102) "우리 회계직을 비롯한 서민들은 **평상시에는 관심의 대상도 아니지만 선거 때만은 누구도 무시하지 못함**을 모두들 잘 아시지 않습니까. 이런 좋은 기회를 그냥 놓치고 가면 안 될 것입니다. (…) 좋은 후보를 당선시켜 우리의 처우를 개선하고자 합니다. 우리 회계직 선생님들의 적극적인 관심과 참여가 절실히 필요합니다. 선생님들 이번 지자체 선거에서 우리들의 저력을 보여줍시다!!" (전회련 경기 15호, 2010. 4. 6., 강조는 인용자)

정규직의 조직력은 선거의 판세 자체를 바꿀 수 있을 정도는 아니었다. 하지만 2008년 5월 광우병 위험 미국산 쇠고기 수입 반대를 주된 요구로 내건 촛불집회가 한창인 가운데 치러진 2008년 7월 서울교육감 선거를 기점으로 교육감 선거가 이명박 정부에 대한 반대 목소리를 표출하는 제도적 계기로 정치화되는 한편, 특히 2009년 경기교육감 선거에서는 민주노총의 적극적 개입으로 민주노총 전국교수노동조합(이하 교수노조) 3기 위원장을 역임한 김상곤 교수가 '진보단일후보'로 출마함에 따라,[103] 당시 학교비정규직의 취약한 조직력에도 불구하고 전회련이 내건 요구가 쉽게 관철될 수 있는 정세가 조성되었다.

실제로 김상곤 후보가 경기교육감에 당선된 직후인 2009년 10월 「경기도교육청 회계직 처우개선 종합대책」이 발표되었는데, 여기에 전회련이 요구한 맞춤형복지제도 도입이 포함되어 있었다.[104] 이 안은 교육청에서 인정하듯 학교비정규직 노동자들에 의해 시발된 것이었다.[105] 맞춤형복지제도는 학교비정규직 처우 개선의 신호탄으로, 이후 전국적으로

---

103) "이번 경기도교육감 선거는 **단순히 교육계의 수장을 선출하는 선거가 아닌 이명박정부의 부자. 특권층만을 위한 교육정책을 심판하는 장**이 될 것입니다. 이명박정부는 특목고. 자사고설립, 일제고사강행, 평준화정책무력화, 0교시부활, 우열반운영 등 부자들만을 위한 교육과 사교육확대 정책으로 공교육을 파탄지경으로 내몰고 있습니다." (민주노총, 2009. 3. 25. 강조는 인용자)

104) 그 외로 전회련이 성과로 평가한 내용은 ▷ 휴직 허용 범위 확대 ▷ 호칭 개선 ▷ 연수기회 확대 ▷ 급식종사원 근로조건 개선 마련 지시 ▷ 노조 전임 인정 ▷ 인사위원회 참여 보장 등이었다(전회련 소식지 10호, 2009. 11. 13.).

105) "기획관리실장 김원찬: 맞춤형복지는 공무원들 후생복지를 위해서 평균 1년에 한 50만 원 내지 60만 원 정도의 후생복지가 포인트로 해서 나가는데요. 그것을 **비정규직에서도 해달라는 요구가 계속 와서** (…) 우리가 종합적인 지원대책을 TF팀에서 수립한 여러 가지 제도를 개선하고 하는 과정에서 **그러한 건의를 수용해서** 학교회계직원 비정규직의 처우개선 차원에서 **올해 새로 신설해서 반영**해준 겁니다." (경기도의회 제245회 제2차 교육위원회 회의록, 2009. 11. 27. 17쪽, 강조는 인용자)

비슷한 조치들이 확산되었다(김유경, 2019a: 56). 전회련은 이 점을 대대적으로 알리면서 조직화의 매개로 삼았다. 다시 한번 중요한 계기는 2010년 교육감 선거로, 전회련은 팩스소식지 등을 통해 전국의 학교비정규직들에게 선거에 적극 대응할 것을 독려하였다.

> “경기도교육청부터 변화의 바람 시작! - 교육감 선거에 관심가져야!
> 경기도교육청(교육감 김상곤)에서는 2009년 10월 "회계직 처우개선 종합대책"을 마련했다. 아직은 많이 미흡하지만 그래도 회계직의 문제점을 정확히 인식하고, 회계직원도 교육의 주체로, 교직원으로 인정하려는 점이 눈에 띈다. 진보적인 교육감이 당선되면서 달라진 점이다. 올해 6월 2일 교육감을 비롯한 교육위원 선거 등 지자체 선거에 회계직 선생님들의 보다 큰 관심과 참여가 요구된다.” (전회련 8호 소식지, 2010. 3. 8., 강조는 인용자)

2010년 교육감 선거에서 가장 주목할 점은, 이를 계기로 2010년대 학교비정규직 대규모 조직화를 전회련과 함께 주도한 새로운 주체가 등장하였다는 점이다. 그 시발점이 된 곳은 2010년 9월 18일 창립된 전남지역학교비정규직노동조합(이하 전남학비노조)이었다. 전남학비노조의 초동주체는 전남교육청 소속 계약직 조리사들로, 이들은 2004년 8월 민주노총 광주지역일반노동조합에 가입하였으나 교육감과의 노사관계 형성이라는 소기의 목표를 달성하지 못하면서 〈전남지역조리사협회〉로 조직을 전환하여 명맥을 유지하고 있었다(이주환, 2019: 206). 2010년 교육감 선거를 앞두고 이들은 진보교육감 후보와의 협상을 통해 비정규직 처우 개선 공약을 관철시켰고, 이후 후보의 선거운동에 적극적으로 결합하여 당선에 크게 기여하였다. 당선된 장만채 전남교육감은 같은 해 9월 근속가산금, 급여기준일수 인상, 고용안정 방안 등이 포함된 처우개선안을 발표

하였다(전국학교비정규직노동조합, 2021: 80). 같은 시기 총연맹 차원에서도 2기 전략조직화 사업과 맞물려 학교비정규직 조직화를 위한 '비정규직 없는 학교 만들기' 사업을 채택하였다(민주노총, 2010: 58~62, 16차 중앙집행위원회). 그 결과 노조 창립 한 달만인 10월 17일 조합원이 2천여 명까지 불어난 전남학비노조를 필두로, 광주와 경기, 충북으로 조직화가 확대되었다(전국학교비정규직노동조합, 2021: 80).

이런 가운데 진보교육감이 당선된 지역(강원, 경기, 서울, 전북, 전남, 광주 이상 6곳)의 주도하에, 전국의 교육청이 앞다투어 학교비정규직 처우 개선 방안을 발표하였다. 2010년 11월 경기교육청이 전년도보다 100% 인상된 맞춤형복지비 30만원 지급을 약속하였고, 전북교육청과 경남교육청, 충북교육청 모두 전년보다 인상된 맞춤형복지비 지급을 약속하였다(김유경, 2019a: 56). 이 같은 처우개선의 1차 수렴점은 2011년 2월 교육부가 발표한 2011학년도 학교회계직원 처우개선안이었다. 이 처우개선안은 한편으로 그간 교육청별로 이루어지던 처우개선을 전국화한 것이면서, 다른 한편으로 새로운 불만 및 새로운 투쟁을 촉발하는 계기가 되었다.

2) 조례제정 청원 전술

"10년 평가하면서 여러 성과도 많았지만 가장 큰 거 하나를 꼽으라면 사용자 바꿔낸 거예요. 이게 결정적으로 중요해요. (…) 그런데 사용자를 바꿔내는 싸움을 할 때, 이 바꿔내는 게 조례로부터 시작했어요. (…) 다른 조직에서 안 된다고 그랬어요. 그거 판례도 있고 안 되는 사업을, 왜 힘빼냐 안 되는데, 그랬거든. (…) 나중에 대법원 판례까지 바꿔서 국립은 장관, 공립은 교육감. 사용자가 굳어진 거죠. (…) 그래서 교육부 애들이 교섭 나왔지. (…) 진보교육감들은 먼저 나왔지만. 그게 조례로부터 시작

한 거거든. 그 때 안 되는 거 한다고 그랬어요. 여성노조 같은 데 해봤는데 잘 안 되었거든. (…) 그럼에도 불구하고 우리가 했던 거는 두 가지였죠. 판례가 있긴 하지만 그래도 밀어보자, 대중들 힘 가지고 만들어보자라는 거 하나. 그 다음에 이게 현장의 가장 큰 요구사안이었거든. 조직사업으로 활용해야죠. 이런 측면이 있었어요. 적극적인, 절실한 현장 요구가 있으면 적극적으로 받아야 된다.” (이시정, 2018)

앞서 살펴본 처우개선을 위한 대교육감 청원(서명)운동 전술은 이후 사용자전환을 위한 대지방의회 청원(서명)운동 전술로 이어졌고, 그 성공은 학교비정규직 조직화의 결정적 전기가 되었다. 이때 양자를 매개한 청원(서명)운동 전술이 있었는데, 공무원에게 적용되는 후생복지 전반을 학교비정규직에게 확장하는 조례제정 청원(서명)운동 전술이 그것이었다.

처우개선을 위한 대교육감 청원(서명)운동과 후생복지 확장을 위한 대지방의회 청원(서명)운동 사이에는 연속성도 있었지만 불연속성도 있었다. 연속성은 양자 모두 처우개선을 요구했다는 점이다. 하지만 결정적인 불연속성이 있는데, 전자가 처우개선을 위해 교육감의 재량에 호소했다면 후자는 ‘조례’라는 지방 수준의 법령을 제정함으로써 좀 더 구속력 있는 규범을 확보하고자 했기 때문이다.

이때 발단이 된 것은 2009년 11월 경기도의회 본회의에서 가결된 「경기도 공무원 후생복지에 관한 조례안」이었다. 조례안의 요지는 그간 공무원에게 적용되던 후생복지 혜택을 경기도 소속 무기계약직까지 확대하는 것이었다. 전회련 경기지부는, 경기도청 소속 무기계약직에게 후생복지가 확대될 수 있다면 같은 논리에 의해 경기도교육청 소속 무기계약직인 학교비정규직에게도 후생복지가 확대될 수 있다고 판단하였다. 이에 전회련 경기지부는 2009년 11월 말부터 “경기도청공무원(무기계약직 포함) 후생복지 조례” 수준의 “경기도교육청 공무원(학교 무기계약직 포함)

후생복지조례” 제정을 청원하는 서명운동을 시작하였다. 1차 서명에는 3,000여 명, 최종적으로는 5,000여 명이 청원 서명운동에 참여하였고, 이 결과는 교육위원에게 전달되었다. 이후 교육위원회에서 청원심사소위원회가 개최되었고 이 자리에 전회련 경기지부장이 참가하여 의견을 제출하였다. 이어 경기교육감이 입법안을 예고하였고, 이 입법예고안에 대해 전회련이 의견서를 제출하였다. 2010년 6월 경기도교육위 조례심사소위와 경기도의회 교육위원회가 개최되었고, 최종적으로 2010년 6월 24일 경기도의회 본회의에서 원안이 가결되었다(전회련, 2010. 6. 15.).

이 후생복지조례제정 청원운동은 교육감의 재량에 기대지 않는 학교비정규직 처우개선의 규범적 근거를 확보하였다는 의미 이외에도 두 가지 큰 의미가 있었다. 첫째, 곧바로 이어진 교육청 직접고용 조례제정 청원운동의 ‘예행연습’으로 기능하였다는 점이다. 둘째, ‘교육감 임용, 교육청 직접계약을 위한 조례제정’ 청원운동 참여를 독려할 때 후생복지조례 청원운동의 성공을 근거로 삼을 수 있었다는 점이다.[106] 처우개선-대교육감청원서명에서 사용자전환-대지방의회청원서명으로 그 요구의 성격과 장이 전환할 때, 그 매개항이 된 것이 후생복지조례 청원 서명운동이었던 셈이다.

교육감 직고용 조례제정 청원운동 역시 중요한 계기는 2010년 6월 2일 지방선거였다. 2010년 5월 25일에 발행된 전회련 10호 팩스소식지에는 「교육감 후보님께 드리는 전회련의 정책 질의서」 요약본이 실려 있었다. 이 질의서는 크게 6개 항목으로 되어 있었는데, 그 중 첫 번째 질문은 “①회계직의 신분을 보장하기 위한 조례제정과 교육감 임용 및 교육

106) “이제는 “과연 될까?”라는 의문은 떨쳐버리고 자신감 있게 나아갑시다! / ‘교육감 임용, 교육청 직접계약을 위한 조례제정’ 청원운동에 동참합시다!” (전회련 경기소식지 18호, 2010. 6. 15.)

청 직접계약을 위한 방안은 무엇입니까?"이었다(전회련, 2010. 5. 25.). 여기서 알 수 있는 것은 전회련이 교육청 직접계약을 실현하기 위한 수단으로 조례제정을 상정했다는 점이다. 앞서 후생복지 확대라는 처우개선의 수단으로 쓴 바 있는 조례제정을, 교육감 직고용이라는 사용자 상향이라는 숙원사업의 수단으로 전유하고자 한 것이다.

실제로 전회련은 2010년 6월 2일 지방선거로 전국 6곳(강원, 경기, 서울, 전북, 전남, 광주)에 진보교육감이 당선된 직후인 2010년 6월 8일에 "학교장 계약이 아닌 교육청 직계약! 교육감 임용권 확보! 조례제정 청원서명"용지를 진보교육감이 당선된 6곳 지역에 발송하고 여기서부터 청원운동을 시작하였다. 후생복지조례제정 청원운동이 서명운동 시작에서 조례 제정까지 7개월 정도가 소요되었다면, 교육감 직고용 조례 제정운동의 경우 (경기지역을 기준으로 하면) 거의 2년 가까운 시간이 소요되었다. 전자에 대한 경기도의회 교육위원회 교육전문위원의 검토보고서에서, 조례 자체는 "교원 사기진작과 복지 증진 차원에서 바람직"하다고 판단하면서, 다만 시설 확충 없이 수혜집단만 확대할 경우 실질적 복지혜택은 축소될 수 있으니 교육청 측에서 재원확보 대책 등을 마련할 필요가 있다는 의견 정도를 덧붙이는 데 그친 데서 알 수 있듯, 이 사안은 크게 쟁점적이지 않았다(제250회 경기도의회 제1차 교육위원회 회의록). 하지만 후자의 경우 3배 이상 길어진 기간이 단적으로 말해주듯 훨씬 더 쟁점적이었다.

하지만 2012년 5월 7일 제267회 임시회 제1차 교육위원회에 상정될 때 제출된 심사보고서에서는, "본 조례안은 2011년 5월 23일 1차 회의를 시작으로 2012년 2월 1일 제15차 회의와 공청회 등을 거치면서 경기도 교육청 소속 학교회계직원에 대해 교직원으로서의 신분과 역할을 명확히 함으로써 비정규직에 대한 차별의 여지를 해소하고 교육적 역할을 강화

하기 위한 합의 사항들을 하나씩 정리해 나간 내용들을 담아낸 것으로 의회와 집행부, 관련 단체 간 오랜 시간을 거쳐 숙고 끝에 생성된 조례로 조례제정의 과정면에서나 내용면에서 조례발의 관련 모범적 사례가 될 수 있을 것으로 판단됨"(제267회 경기도의회 제1차 교육위원회 회의록)이라고 평가하였는데, 이는 1년 전 심사보고서의 판단과는 사뭇 다른 것이었다. 즉 조례제정 과정 자체가 공론화의 장으로 기능하여 의견을 모으는 데 기여한 것이다. 이 같은 합의를 반영하듯 이 안은 원안 가결되었고, 이어 2012년 5월 15일 제267회 경기도의회(임시회) 4차 본회의에서 원안 가결되었다. 이렇게 해서 2012년 9월 1일 광주와 경기에서 교육감직고용조례가 시행되는 것을 시작으로, 2015년 3월 1일 전라남도교육감 소속 교육공무직원 채용 및 운영 등에 관한 조례의 시행을 마지막으로, 전국 모든 지역에 관련 조례가 제정·시행되게 되었다.

교육감 직고용 조례 제정은 학교비정규직 조직화에서 획기적인 사건이었다. 앞서 살펴보았듯 학교비정규직의 조직화를 가로막은 두 가지 주요한 장애물은 기간제고용 관행과 간접고용 관행이었다. 전자의 경우 2000년대 중후반 한계적이나마 무기계약직 전환을 계기로 얼마간 극복되었다. 하지만 후자는 지속되었고, 간접고용 관행으로 교육부 및 교육감 등이 학교비정규직의 고용 및 처우에 대한 사용자 책임을 제대로 부담하지 않으면서, 무기계약직으로 전환된 이후에도 예산 부족 등을 이유로 학교비정규직의 고용은 계속 불안한 상태를 벗어나지 못하게 되었다. 즉 간접고용 관행의 해결이 없으면 기간제고용 관행이 무기계약직고용 관행으로 바뀐다 하더라도 고용불안이 해소되지 않는다는 것이 분명해진 것이다. 이런 상황에서 교육감 직고용 조례의 통과는 간접고용 관행이라는 오랜 둑을 무너뜨리는 시발점으로 작용했다. 이하에서 살펴볼 학교비정규직의 사용자에 관한 법원 판결이 맞물리면서, 학교비정규직의 조직화를 가로

막던 가장 큰 제도적 장벽이 무너지게 되었다. 그 이후 학교비정규직의 조직화는 급물살을 타게 되었다.

3) 법적 기회구조의 변화와 법 동원 전술

앞서 살펴본바 2008년 1월 23일 서울고등법원의 2심 판결(2007누21602)까지 학교비정규직의 사용자를 학교장으로 보는 법원의 해석은 확고했다. 이 깨지지 않을 것 같던 공고한 벽이 무너진 것은 공교롭게도 학비노조 2심 판결이 난 해와 같은 해인 2008년 9월 11일이었다. 이날 대법원에서는 노동부직업상담원노조 사건에 대한 판결을 선고하는데, 이 판결은 특히 학교비정규직 노조들의 미래와 관련하여 지대한 영향을 갖는 것이었다.

당시 재판부가 제시한 판결요지는 "국가의 행정관청이 사법상 근로계약을 체결한 경우 그 근로계약관계의 권리·의무는 행정주체인 국가에 귀속되므로, 국가는 그러한 근로계약관계에 있어서 노동조합 및 노동관계조정법 제2조 제2호에 정한 사업주로서 단체교섭의 당사자의 지위에 있는 사용자에 해당한다"는 것이었다. 이 재판이 실질적 지배력설 자체를 받아들인 것은 아니었다. 다만 근로계약관계설이라는 전통적 논리에 따르더라도, 그 근로계약관계의 사용자측이 '국가의 행정관청', 곧 국가 산하 기관으로서 국가의 사무를 처리하는 기관이라면, 근로계약관계의 권리 및 의무는 행정주체인 국가에 귀속된다는 것이다. 즉 기존 법리를 변경하지 않더라도, 사안이 국가의 행정관청이 체결한 근로계약관계라면 국가에게 사용자 책임이 있다는 것이다. 이 판결이 제시한 논리는 2009년 4월 14일 고법 파기환송심에서 반복되며, 노동부가 상고를 포기하면서 확정되었다. 이 논리는 국가의 행정관청에 고용된 공공부문 노동자

전체에 적용될 수 있는 것이었고, 그런 한에서 학교비정규직에게도 적용되는 것이었다.

즉 2008년 1월 23일 고법 판결로 극히 불리해졌던 사용자 상향의 전망은, 2008년 9월 11일 판결을 계기로 사뭇 뒤바뀌었다. 그럼에도 불구하고 학교비정규직 노동자들과 직결되는 판결은 2008년 1월 23일 고법 판결이었으므로, 아직 상황이 정리된 것은 아니었다. 이후 법정에서 학교비정규직의 사용자를 누구로 볼 것이냐를 둘러싸고 다시 한 번 소송전이 이어진 것은 이 같은 애매한 상황 때문이었다.

우선 노동부와 지노위는 노동부직업상담원노조 판결의 취지에 따라 학교비정규직에게 유리한 판단을 내놓기 시작했다.

> "학교회계직원의 사용자에 대한 해석 및 결정례
> 2. 각급 학교에서 채용한 근로자의 사업주는 독립 법인격이 있는 지방자치단체이고(대법원 92.4.14 선고 91다45653), 「지방교육자치에 관한 법률」 제2조, 제3조 및 제18조에 의거 교육 등에 관한 사무에 대해서는 교육감이 지방자치단체를 대표하도록 하고 있으므로 "교육 사무" 등과 관련된 근로자(공무원 제외)의 근로조건 결정권에 대한 교섭권자는 시도 교육감이라고 할 것입니다.
> 3. … 각급 학교는 지방자치단체가 설치하여 운영하는 영조물에 불과하므로 학교장은 노동관계법상 권리 의무의 주체가 될 수 있는 권리능력이 없으며, 「초중등교육법」, 「교육기본법」, 「학교급식법」 등 교육관계 법령에 따라 시도교육감은 학교 설립·운영과 관련하여 지방자치단체를 대표하여 학교장 등에 대한 지도·감독 및 시정명령권, 학교회계·학교급식 등에 대한 재원마련·운영 등 포괄적인 권한을 가지고 있습니다." (학교회계직원 노조의 단체교섭 요구 관련 질의회신(고용노동부, 2012. 2. 7. 노사관계법제과-349), 배동산, 2012: 61~62에서 재인용)

법원 판결도 마찬가지였다. 그 첫 신호는 2012. 7. 6. 서울행정법원이 충남교육청이 행정소송과 함께 제기한 집행정지 신청을, 대법원의 취지를 따라 기각한 것이었다(노동부, 2012: 3). 본 재판도 마찬가지였다. 서울행정법원에서 2012년 12월 20일 서울교육청에 대한 선고를 시작으로, 2013년 1월 15일 대구, 인천, 대전, 울산, 경북, 경남, 제주, 부산, 충북 교육청, 2013년 1월 18일 충남교육청에 대해서도 모두 교육감의 사용자성을 인정하는 선고가 이루어졌다.

2013년 1월 4일 중노위에서는 기존 중노위 재심 결정에도 불구하고 교섭을 거부하는 교육감들을 지노위에 재차 재소하여 지노위가 성실교섭 의무 이행을 명령한 것과 관련하여, 교육감들이 신청한 재심 역시 모두 기각하였다.

뿐만 아니라 2013년 1월 22일부터 2월 19일 사이 청주지법, 부산지법, 인천지법, 대전지법, 대구지법에서, 학비연대회의가 각 지방교육감을 상대로 제기한 단체교섭응낙가처분 민사소송과 관련해서도, 채무자인 지방교육감의 패소 판결을 내렸다(국회교육문화체육관광위원회, 2013: 19~20).

아울러 2013년 4월 11일에는 국가인권위원회에서도 「학교비정규직 처우개선 정책권고」를 내고, “△교과부 장관과 각 시도 교육감에게 학교비정규직 노동조합을 포함한 관계자들과의 합의를 통해 차별적 저임금구조 개선안을 마련할 것, △현재까지 교육감 직접고용전환을 하지 않은 시도 교육감들에게 학교비정규직에 대하여 현행 학교장 고용형태에서 국가 및 지방자치단체 고용형태로 전환할 것”을 권고했다(국가인권위원회, 2013).

즉 단 한 건의 예외도 없이, 지노위, 중노위, 행정소송, 민사소송, 국가인권위에 이르기까지 모두 교육감의 사용자성을 인정하고 노조의 손을 들어주었다. 이를 뒷받침한 법리는 “국가의 행정관청이 사법상 근로계약을 체결한 경우 그 근로계약관계의 권리·의무는 행정주체인 국가에 귀속

되므로 국가는 그러한 근로계약관계에 있어서 노동조합법 제2조 제2호에 정한 사업주로서 단체교섭의 당사자의 지위에 있는 사용자에 해당한다"는 대법원 2006다40935 판례였다.

그럼에도 불구하고 교육감들은 1심에 불복하여 서울고등법원에 항소하였다. 이와 함께 대구교육청을 비롯한 9개(대구, 인천, 대전, 울산, 경북, 경남, 부산, 충북, 충남) 교육청은 2013년 1월 4일 중노위 재심기각에도 재차 불복하여 별도의 재심결정취소의 소를 진행하였다.

이 중 앞의 세 사건은 같은 날인 2013년 9월 26일 서울고등법원에서 일제히 기각되었고, 상고 결과 역시 2014년 2월 13일 대법원에서 심리불속행 기각 판결을 받았다. 후자의 경우 2013년 7월 17일 서울행정법원 2013구합50678 사건으로 패소하였고, 이후 인천, 울산, 부산을 제외한 6개 교육청이 서울고등법원에 항소하였으나(2013누46237) 2013년 12월 12일 역시 기각되었으며, 최후에는 대구교육청만이 홀로 상고하였지만(2014두35034) 이 역시 2014년 3월 27일 대법원에서 심리불속행 기각으로 마무리되었다. 그러니 법적으로는 사실상 행정소송 1심 판결이 나온 2012년 12월과 2013년 1월, 더 늦게 잡더라도 (이후 대법원에서 심리불속행 기각되었다는 점을 감안하면 더더욱) 2013년 9월 26일과 2013년 12월 12일에 사실상 판가름이 난 셈이다.

앞서 언급한 2012년 3월 8일 서울지노위의 판정을 필두로 16개 지역지노위가 모두 단체교섭대상이 교육감이라고 판정하였고, 이에 불복한 교육청들의 중노위 재심 신청 역시 8월 초까지 모두 기각되었다. 이에 7월 25일 강원교육청을 필두로 경기, 광주, 전남, 전북교육청이 단체교섭에 참여하기 시작한다.

반면 2012년 4월과 5월에 각각 서울교육청(2012구합13702)과 충남교육청(2012구합15555)은 중노위 결정에 불복하고 서울행정법원에 취소소

송을 제기하였다. 아울러 8월 22일에는 부산과 충북교육청이(2012구합28049), 8월 24일에는 대구, 인천, 대전, 울산, 경북, 경남, 제주교육청이(2012구합28346) 각각 공동으로 중노위 재심결정 취소 행정소송을 제기한다. 이들이 공통적으로 논거로 제시한 것은 서울행정법원의 2007구합2777 판례였다. 이 때문에 혹자는 현 사태를 행정기관의 유권해석과 법원의 판결이 충돌하는 사태로 표상하면서, 이 경우 후자가 더 존중되어야 한다고 주장하였다. 하지만 노동부는 사태의 본질은 양자의 대립이 아니라, 기존 하급심 판결이 과거와 최근의 대법원 판례와 위배되는 것이라고 주장하였다.

이는 궁극적으로 교육부와 노동부의 대립이기도 했다. 특히 2012년 6월 11일 교육부가 학비노조에 보낸 '단체교섭 요청 건에 대한 회신' 공문이 문제였는데, 여기서 교육부는 학교비정규직 노동자의 사용자가 학교장이라는 입장을 고수하였다. 이 같은 정부 부처 간 이견은 2012년 7월 23일 국회 본회의 대정부 질의를 통해 공개적으로 표출된다. 통합진보당 정진후 의원의 문제제기에 대해, 노동부 장관은, "노동관계 법리에 관한 해석은 고용노동부가 할 몫입니다."라고 못 박는다(국회회의록, 2012: 46). 반면 이에 대해 교육부 장관은, 충남교육청과 서울교육청의 행정소송 진행을 핑계로 들고, 교육청과 노동부의 상충된 입장의 '조율'을 자임하면서 노동부의 해석을 받아들이지 않겠다는 내심을 드러냈다. 이런 상황에서 노동부는 같은 날 또 보도자료를 내 기존 입장을 재차 확인하였다. 그럼에도 불구하고 교육부는 고집을 꺾지 않았다. 특히 2012년 9월 6일 중노위 재심결정에서 공립학교의 사용자는 교육감, 국립학교의 사용자는 교육부 장관이라는 판결이 내려졌음에도, 교육부는 이 결정에 불복하고 2012년 10월 14일 행정소송 제기 방침을 밝혔다. 이는 학교비정규직 노동자들을 격분케 하여 교육부 장관 퇴진 얘기가 나오는 상황까

지 낳게 되었다. 아울러 파업 직후인 11월 19일 9차 교과위에서도 교육부 장관은 “지금 이슈가 어디까지나 비정규직의 교섭 상대자는 학교장이 되어야 된다 하는 게 교과부 입장입니다.”(국회회의록, 2012: 19)라는 견해를 굽히지 않았다.

4. 대장정의 끝 – 단체교섭 및 파업 전술로의 귀환

학교비정규직의 조직화 및 노동3권의 실질적 행사를 가장 크게 가로막았던 학교비정규직에 대한 간접고용 관행은, 앞서 살펴본 것처럼 2012년 들어 본격적인 균열을 보이기 시작하였다. 학교비정규직 노조들은 이를 예민하게 포착하고 2008년 고등법원 판결 이후 난공불락으로 여겨지던 교육감을 교섭상대방으로 하는 단체교섭 전술, 특히 파업 전술에 본격적으로 돌입하였다.

그 시작은 학교비정규직 노조들의 공동교섭단위 구성이었다. 2010년 교육감 선거로 학교비정규직의 대규모 조직화가 본격화되던 2010년 12월, 학교비정규직 노동자들의 단일노조를 지향하는 전국학교비정규직노동조합 추진위원회가 결성된 바 있었지만, 상급단체 및 집행부 구성 등에 관한 이견으로 말미암아 통합이 무산되어, 2012년 현재 전국적인 학교비정규직노조는 전국여성노조와 민주노총 공공운수노조 전회련본부, (‘교육노조협의회’를 통한 민주노총 가맹을 추진 중이던) 전국학교비정규직노동조합(이하 전국학비노조)으로 삼분되어 있었다. 이 같은 분화 상태는 2011년 7월 시행된 복수노조 교섭창구단일화 제도, 특히 과반수노조에게 단체교섭 관련 독점권을 부여하는 조항과 맞물리면, 교섭대표노조 지위를

둘러싼 노조간 소모적 경쟁으로, 결국 학교비정규직 노동자 전체의 결사적 자원 축소로 이어질 위험이 다분했다. 이 같은 위험에 대처하기 위해 학교비정규직 노조들은 공동사업을 위해 2011년 구성한 〈학교비정규직처우개선을위한공동대책회의〉를 2012년 3월 공동교섭단위인 〈전국학교비정규직연대회의〉(이하 학비연대회의)로 재편하고, 같은 해 4월 집단교섭 관련 전 과정을 규정하는 『시도교육청 교섭 기본협약서』를 체결하였다(이창근 외, 2018: 204~207). 공동대표제에 입각한 학비연대회의의 구성은 경쟁을 완화하고 좀 더 규모 있는 공동투쟁을 조직하는 데 호의적으로 작용하였다.

학비연대회의는 2012년 4월 4일 교섭공문을 보낸 후 6월 20일부터 성실 교섭을 요구하며 연대회의 대표단 노숙농성에 돌입하였다. 그리고 6월 23일 서울역에서 학교비정규직 투쟁 역사상 최대 규모인 6천여 명이 참여한 가운데 전국 학교비정규직 노동자대회를 개최하고, 이 자리에서 쟁의행위 찬반투표를 결의하였다(김유경, 2019a: 69) 연대 대오를 논외로 치면, 당시까지 조직된 조합원 중 20%가 참여한 것이었다. 각 학교 안에서는 소수로 존재하던 학교비정규직들이 집회 등을 통해 자신들의 존재감을 확인하였고, 이는 이후 노조의 동력을 강화시키는 데 기여하였다.

여세를 몰아 학비연대회의는 6월 27일부터 7월 18일에 걸쳐 쟁의행위 찬반투표를 치러 총선거인 30,069명 중 참가 25,519명(84.9%), 참가자 중 찬성 23,628명(92.6%)이라는 압도적인 찬성을 득하였다(노동과세계, 2012. 7. 2.). 아울러 7. 25. 중노위 재심결정이 있었음에도 교섭에 나서지 않는 교육청들을 부당노동행위로 각 지노위에 재차 제소하였다.

그럼에도 앞서 살펴본 교섭 거부가 계속되는 상황에서, 결국 남은 것은 파업으로 향하는 것이었다. 결국, 10월 10일 학비연대회의는 쟁의행위 돌입 투쟁계획 발표 기자회견을 개최하였다. 앞서 언급한 바 이 와중

에 교육부가 10월 14일 행정소송 제기 방침을 밝히면서 불에 기름을 부었다. 그리하여 우선 10월 23일~11월 6일까지 파업 찬반투표를 진행한 결과, 참가자 25,175명 중 찬성 22,967명(91.2%)으로 파업이 가결되었다. 그리고 파업 찬반투표가 시작된 다음 날인 10월 24일 학비연대회의 대표단이 11월 3일까지 단식농성에 돌입하였다. 그리고 11월 3일 1만 명 규모의 학교비정규직 노동자대회를 개최한 후, 11월 9일 2만 명 규모의 전국적 파업에 돌입하였다.

학교비정규직들이 구사한 파업 전술은 노조 내외적으로 여러 효과를 낳았다. 우선 내적으로 파업은 조합원의 폭발적 증가로 이어졌다. 노조 활동가들은 파업에 대한 부담감으로 인해 탈퇴자가 늘지 않을까 우려했는데, 정반대로 파업에 합법적으로 참여하기 위해 노조에 집단적으로 가입하는 경우가 많았다(이시정, 2013: 7; 김유경, 2019a: 185).

특히 전회련의 경우, 협회로 출발한 까닭에 민주노총 안에서 받던 반신반의의 시선을 완전히 씻는 계기가 되었다.[107] 민주노조운동의 역사에서 파업은 단순한 수단적 의미를 넘는 상징적 의미를 갖는 것이었다. 협회로 시작한 지 3년 만에 전국적 규모의 파업을 성사시킨 전회련에 대해서, 이제 아무도 그 '정통성'을 부정할 수 없게 된 것이다. '고양이 새끼가 호랑이가 되는' 순간이었다.

실제로 민주노조운동의 역사에서 협회로 출발하여 이 정도의 성과를 낸 곳은 전회련이 유일하였다. 그런 점에서 이는 예외적인 사례로 간주할 수도 있으나, 다른 관점에서 보면 의식적인 계획 속에서 배치되는 한

107) ""처음에는 민주노총 안에서도 정체 불명의 조직으로 봤다. 저 조직은 뭘까, 어용일까 아닐까, 노조에 들어왔으니 노조이긴 할 텐데, 싸움이나 할 수 있을까. 맨날 국회나 쫓아다니고, 저긴 뭐지 뭐지? 처음엔 반신반의하는 게 있었는데 조금씩 바뀌게 된 게 5월 집회와 특히 2012년 첫 파업을 보면서 전회련이 대단한 조직임을 깨달았고 인식이 바뀌게 되었다." (김유경, 2019a: 212)

에서 협회 방식의 조직화를 조직화의 목록 안에 포함시킴으로써 목록을 다채롭게 해준 것이기도 하다.

청원과 조례제정, 선거 개입 및 파업 등 다양한 전술 목록의 순차적·동시적 구사를 통해 학교비정규직노조는 결국 교육감과의 단체교섭을 쟁취하였고, 이로써 학교비정규직의 가장 고질적인 불만이었고 학교비정규직 조직화를 가장 크게 가로막은, 기간제 고용 관행이 무기계약직 고용 관행으로 바뀐 다음에도 여전하던 고용불안을 크게 해소할 수 있었다(김유경, 2019a: 156~157). 개별 학교 차원에서는 채용과 계약 해지가 계속되었지만, 지역교육청 내에서의 전보 등의 방식으로 이를 해소할 수 있었기 때문이다. 이는 교육감과의 단체교섭에서 기대한 가장 중요한 효과였는데, 이것이 실제로 달성되었고, 이는 노조 활동에 대한 신뢰로 이어졌다. 그리고 지침 방식의 대책에 대해서 단체교섭 방식이 우월하다는 공공연맹 학비노조의 주장을, 그 실현 가능성 및 가능하다 하더라도 거쳐야 하는 여러 우여곡절과 별개로, 입증하였다. 노동자들의 이해를 대표하는 데 노조, 그리고 노동3권의 중요성이 재차 분명해진 것이다.

2012년 처음 파업에 돌입한 후 학교비정규직 노동자들은 '연례행사'라는 공격을 받을 만큼 거의 매년 파업을 진행하고 있다. 물론 요구가 관철되기까지 무기한으로 파업하는 전통적인 방식이라기보다 하루 이틀 정도의 한시적 파업 방식을 취하고 있긴 하나, 그렇다고 단순한 상징적 파업에 그치는 것은 아니다. 파업 이외의 조합원 직접참여 방식의 단체행동 역시 활발하다. 즉 학교비정규직 노조의 전술 목록에서 파업은 2012년 이래 가장 중요한 요소이다.

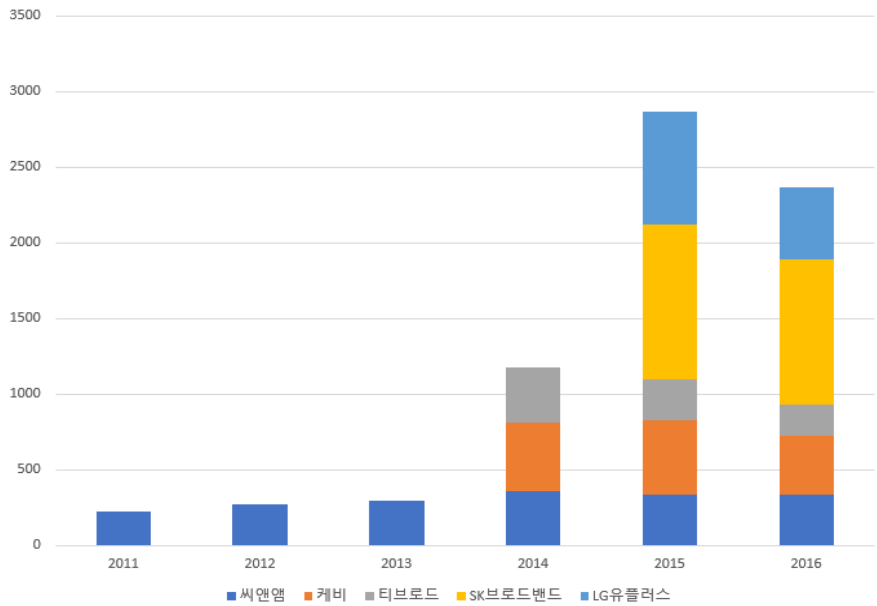
Ⅲ. 유료방송·통신서비스업[108] 노동자 조직화

2009년 12월 2일 민주노총 서울지역본부 산하에 더불어사는희망연대노동조합(2022. 6. 1. 민주노총 공공운수노조 더불어사는희망연대본부로 조직 전환, 이하 희망연대노조)이 설립되었다. 그 직후인 2010년 1월 수도권의 대표적인 MSO 씨앤앰(현 딜라이브)에 희망연대노조의 첫 지부가 설립되었고, 2년 후인 2013년 씨앤앰과 티브로드(현 SK브로드밴드)의 간접고용 비정규직이 조직되었으며, 2019년과 2020년에는 각각 LG헬로비전(구 CJ헬로)과 HCN(2021년 10월 KT스카이라이프 자회사로 편입) 비정규직지부가 설립되면서, 2023년 현재 한국의 5대 MSO 중 CMB를 제외한 네 곳에 희망연대노조 소속 노조가 설립되었다. 아울러 2014년 들어서는 SK텔레콤의 인터넷 관련 자회사인 SK브로드밴드와 LG 산하의 통신회사 LG유플러스의 간접고용 비정규직이 조직되었고, 2018년에 LG유플러스의 인터넷망을 관리하는 수탁사, 2020년에 KT그룹의 인터넷·전

108) 2010년 희망연대노조의 첫 지부가 설립된 씨앤앰(2016년 4월 딜라이브로 개칭)은 수도권 중심의 복수종합유선방송사업자(Multiple System Operator, 이하 MSO), 흔히 말하는 케이블방송사이고, 2013년 조직된 티브로드홀딩스(2020년 4월 SK브로드밴드로 인수합병) 역시 MSO로, 2013년까지 희망연대노조의 주력은 케이블방송 노동자였다. 하지만 2014년 조직된 엘지유플러스(이하 LG)와 에스케이브로드밴드(이하 SK)는 이동통신 및 인터넷 설치·유지보수 등 통신서비스를 주로 제공하는 기업이다. 이들 역시 방송을 송출하긴 하지만 이는 IPTV로, 시청자로서는 체감하기 어려우나 케이블방송과는 기술적·법적 지위가 엄연히 다르다. 따라서 2014년 희망연대노조가 LG와 SK에 노조를 조직한 이후에는 한편으로 케이블방송과 IPTV를 통칭하는 '유료방송', 다른 한편으로 이동통신과 인터넷 설치·유지보수를 아우르는 '통신서비스업' 전반으로 포괄 범위가 확대되었으므로, 다소 복잡하더라도 위와 같이 표현하였다.

화·TV의 설치·유지보수 업무를 수행하는 자회사, 2021년에 SK통신계열사 통신망을 유지보수하는 자회사에 각각 소속 지부가 들어서면서, 희망연대노조는 한국의 '3대 통신사' 모두에 뿌리를 내렸다.

[그림 9-3] 희망연대노조 내 유료방송·통신서비스업 조합원수 (2011~2016)



희망연대노조가 조직화의 물꼬를 튼 유료방송·통신서비스업은 세계적으로도 '균열 하청fissured subcontracting'의 대표적 사례로 꼽히는데, 이 개념에서 요점은 해당 산업을 주도하는 기업들이 통상 하청의 대상이 되는 '비핵심·주변 업무'만이 아니라 자신들의 본질적이고 중심적인 업무, 이 경우라면 방송통신설비의 설치·유지보수·철거 업무마저 하청을 비롯한 다양한 방식으로 기업의 제도적·법적 경계 바깥으로 밀어낸다는 것이다(와일, 2015: 170~174).

유료방송·통신서비스업 조직화의 시발점이 된 케이블방송은 1995년 출범 시점에는 대기업 진입이 엄격히 규제된 지역 기반 방송의 성격을 띠었으나, 외환위기 이후인 1999년 종합유선방송법 개정 및 2000년 '통합방송법' 제정 등으로 종합유선방송사업자(System Operator, 이하 SO)간 인수합병을 통한 MSO가 허용된 이래 규제가 지속적으로 완화되면서 대기업과 금융자본 중심으로 재편되었다.

이 과정에서 기업구조의 균열화 및 고용 털어내기가 이루어졌다.[109] 이는 비단 유료방송·통신산업만이 아니라 외환위기 이후 한국 산업 전반에서 관찰되는 특징이기도 했다. 가령 2000년대 이후 한국의 고용 구조는 '비정규직의 골간 노동력화'(윤애림, 2005: 164) 양상을 띠는데, 이는 뒤집어 말하면 기업의 골간 및 핵심업무, 또는 '상시지속업무'를 담당하는 노동자들마저 균열화에 노출되어 다양한 형태의 비정규직이 되었다는 뜻이기도 하다. 외환위기 직후 전체 노동자 중 비정규직 비중이 50%를 넘고, 2022년 현재에도 그 비중이 41.4%에 달한다는 통계적 사실은 그 단적인 증거이다(김유선, 2022).

사정이 이렇다고 할 때, 유료방송·통신산업 비정규직 노동자들의 조직화는 한국 산업 전반에 만연한 균열일터의 조직화와 관련하여 시사하는 바가 많다. 특히 이곳이 민간부문이라는 점, 더욱이 여러 객관적 제약 및

109) "저는 원래 씨앤앰의 정규직이었어요. 그때는 MSO가 생기면서 지역 케이블TV가 합병되던 시기였어요. 서울 성북구의 북부케이블TV의 정직원이 씨앤앰의 정직원이 된 거죠. 그러다가 씨앤앰이 현장직 인원, 즉 AS기사, 설치기사, 철거기사에 대한 구조조정, 아웃소싱을 실시한 거죠. 아웃소싱을 하는 과정에서 '일이 없다. 남으려면 남고 나가려면 나가라' 하는 식으로 이야기가 나왔고. 당시에는 다들 아무것도 몰랐어요. 일을 따라간 거죠. (…) 씨앤앰의 팀장, 이사였던 사람이 한 회사의 아웃소싱을 주도하면서 회망 퇴직서에 팀원들의 사인을 다 받아서 나간 거죠. (…) 팀원 30명이 직원이 되고 팀장은 사장이 되는 구조로 회사를 만들었던 거예요. (…) 사인을 하고 나와서 비정규직이 됐죠." (박장준·차재민, 2015: 314~315)

사용자의 강력한 반노조주의 성향으로 2010년대 이전까지 노조가 안착하지 못한 부문이라는 점에서 더욱 그렇다.[110)]

유료방송·통신산업 비정규직 노동자 조직화 면에서 희망연대노조가 거둔 성공을 설명할 때 흔히 거론되는 개념은 '전략적 역량strategic capacity'이다(권혜원, 2015). 하지만 이 개념을 사용하여 희망연대노조를 설명하는 선행연구에서는, 이 개념의 창안자인 갠즈의 주요 문제의식 곧 전략을 '명사'가 아니라 '동사'로 보아야 한다는 문제의식을 충분히 살리지 못하고 있는 것으로 보인다. 그 증상 중 하나는 이 개념의 본질적 차원 즉 전략적 역량의 생애사적·조직적 원천이 분석에서 거의 언급되지 않는 것이다. 하지만 갠즈에 따르면 전략적 역량이란 그 생애사적 원천 및 조직적 원천의 '함수'이고, 이들 원천의 투입을 통해 전략을 수립하는 '동사' 또는 '과정'이다(Ganz, 2009: 8~21). 따라서 전략적 역량의 원천을 설명에서 누락하게 되면 그 설명은 반쪽이 되어버릴 뿐만 아니라, 전략적 역량 개념 자체가 다소 신비화될 위험이 있고 그 결과 창업자의 카리스마적 지도력을 설명항으로 삼는 식의 설명과 별반 다르지 않게 될 수 있다(Ganz, 2009: 8). 따라서 본 연구에서는 선행연구에서 누락된 이 원천을 복구하고, 지도력과 조직이 전략을 산출하는 전략 수립 과정·기제에 초점을 맞추고자 한다.

둘째, 2010년 씨앤앰 정규직 노동자 조직화 및 투쟁 경험이다. 주지하듯 희망연대노조의 유료방송·통신서비스업 비정규직 조직화의 시발점은 2010년 씨앤앰 정규직 조직화였다. 그간 희망연대노조의 조직화에 대한

110) "[이만재 희망연대노조 공동위원장:] 희망연대노조에는 케이블방송·통신, 콜센터, 방송스태프 등이 조합원으로 가입돼 있다. 노동조합 입장에서 같은 비정규직이라도 더 조직하기 어려운 노동자들이 있다. 공공보다 민간이 어렵고, 단일 사업장보다 전국 단위 사업장이 더 어렵다. 그런 부분을 생각해보면 **우리는 끊임없이 가장 어려운 사업장을 조직해왔다.**" (참여와혁신, 2022. 3. 29., 강조는 인용자)

사회적·학문적 관심은 '비정규직'에 주로 맞추어져 있다 보니, 2013년 조직화에 초점을 맞추는 경향이 있었다. 하지만 전술 목록 면에서 보면 2010년 정규직 조직화와 2013년 비정규직 조직화가 연속적일 뿐만 아니라, 더 중요하게는 전자가 후자의 성공을 가능케 한 '예행연습'의 성격을 띠었다. 아울러 2013~2014년 비정규직 조직화 과정에서 결정적인 역할을 한 정규직 노동자들의 참여는 위로부터의 교육 이전에 2010년 파업을 통해 스스로 깨달은 바에 힘입은 것이다.[111] 따라서 본 연구에서는 정규직 노조의 투쟁이라는 점에서 그간 관심의 초점에서 다소 벗어나 있던 2010년 씨앤앰 정규직 조직화 과정을 중심으로 살펴보고자 한다. 아울러 당시 조직화가 이전 조직화와 어떻게 달랐는지를 이해하기 위해 2000년대 부산일반노조의 케이블노동자 조직화 과정도 살펴보고자 한다.

1. 문제 상황과 잠재적 자원

1) 문제 상황

유료방송·통신서비스업 노동자 대다수는 설치, 유지보수, 철거 업무 중 하나를 수행하는데, 이들 업무는 고정된 일터 바깥에서 이루어지는 '외근직'이라는 공통점이 있다. 이 같은 노동과정상 특징은 유료방송·통신서비스업 노동자들의 조직적 단결에 불리하게 작용했다.[112] 아울러 설치·유지

111) "2010년 11월 35일간의 파업을 통해 임금·단체협약 체결에 성공한 희망연대노조와 씨앤앰지부는 눈을 협력업체 비정규직에게로 돌렸다. **파업 당시 협력업체 비정규직이 대체인력으로 들어오는 모습을 보고 정규직·비정규직 동시 조직화 필요성을 절감한 탓**이다." (매일노동뉴스, 2014. 10. 27., 강조는 인용자)

보수·철거가 시간적으로 분리된 공정이라는 점도 문제였다.[113] 씨앤앰 정규직이 일하는 지사 역시 서울·수도권에 16곳으로 분산되어 있었다(희망연대노조, 2010. 6. 16.). 하청업체로 가면 2015년 기준 씨앤앰이 24곳, 티브로드가 48곳, SK브로드밴드가 96곳, LG유플러스가 70곳이었다(김은선·차재민, 2016: 27). 학교비정규직과 건설비정규직의 경우에도 마찬가지로 나타나는 작업장의 공간적 분산은, 유료방송·통신업체 노동자들의 조직적 단결에서도 불리하게 작용하였다.[114]

고용형태 '다양화'도 문제였다. 일례로 씨앤앰은 다양한 형태의 비정규직을 사용하였는데, 기본적으로 설치와 유지보수 등 현장직 업무를 외주화하였고, 외주화가 곤란한 직무들은 자회사로 분사하였으며, 자연감원 시 신규채용 대신 파견노동자를 사용하였고, 내근직도 상당수는 기간제로 채용하였다(희망연대노조 씨앤앰지부, 2010. 5. 19.). 사측은 이 같은 고용형태상 차이를 임금 및 복지 차별의 정당화 근거로 삼아, 노동자 간 단결을 저해하였다. 그 결과는 노동자 전반의 교섭력 침식이었는데, 여기

112) "원래 저희는 오전 7시, 7시 반이면 출근해요. 회사의 부당한 업무 시스템 때문에 일찍 나오는 것이기도 하지만, 일찍 와서 장비를 타고, 오더 받고, 고객에게 사전 연락을 해서 약속을 잡고 해야 하니까. 내근 직원에게 잡힌 스케쥴을 보여주고 상황에 맞게 수정 요청합니다. 이렇게 스케줄 조정을 하고 나오는 데 걸리는 시간이 짧게는 10~20분, 길게는 1시간 정도예요. **하루 일과 중 동료라는 사람을 보는 게 그때가 다예요**. 그동안에 알 수 있는 건 '저 사람, 이름이 이렇구나. 저이가 무슨 동 기사래. 주문장 보니까 저 사람이 무슨 동을 맡고 있구나' 하는 정도지요." (박장준·차재민, 2015: 280~281, 강조는 인용자)

113) "AS와 설치는 부서가 달라서 더 가관입니다. **예전에는 '저 친구, 이름이 뭐더라, 어디 맡지? 어느 동 AS기사 누구야? 이름이 뭐야?" 이렇게 물어서 알았었[어요]."** (박장준·차재민, 2015: 281, 강조는 인용자)

114) "사실 외주업체에서도 노조결성 시도가 종종 있었다. 기사들이 함께 장비를 내던지고 하루 파업을 벌이기도 했다. 그러나 나중에는 하나씩 잘려 나갔다. **외주업체는 시·군·구 단위로 자잘하게 쪼개져 있다. 어느 곳이든 노조결성 움직임만 보여도 금세 제압당하기 일쑤다.**" (매일노동뉴스, 2014. 10. 27., 강조는 인용자)

에서 정규직도 예외가 아니었다.[115] 씨앤앰의 하청업체에서 현장직 업무를 수행하는 간접고용 노동자들의 임금형태는 고정급보다는 개수임금제 방식의 성과급이었는데 이 역시 노동자 간 경쟁과 분할을 강화했다.[116]

케이블방송 노동자 조직화의 시발점인 씨앤앰의 경우 금융자본의 영향력도 문제였다. 씨앤앰의 역대 대주주는 골드만삭스, 맥쿼리그룹(엄밀히 말하면 맥쿼리코리아오퍼튜니티즈사모투자전문회사, 이하 MKOF), 자칭 '토종 사모펀드' MBK파트너스(이하 MBK) 등 내로라하는 국내외 금융자본들이었다(씨앤앰공대위 외, 2010: 35~36). 이들 금융자본 특히 사모펀드의 기본적 목표는 인수한 기업의 장기적 운영에 있지 않고, 매각을 통한 단기적 수익 극대화에 있었다. 이를 배경으로 앞서 언급한 기업구조의 균열화 및 고용 털어내기가 집중적으로 진행되었다.

실제로 골드만삭스가 보유 지분 30%를 MKOF에 매각한 2007년 8월에 앞서, 씨앤앰에서는 대규모 구조조정이 벌어졌다(매일노동뉴스, 2014. 10. 27.). 씨앤앰 정규직 직원 2,700여 명 중 절반 가까운 1,200명가량의 고용이 하청업체 간접고용 노동자로 외부화되었는데, 특히 케이블 설치·유지보수·철거 노동자들이 주된 대상이었다(김은선·차재민, 2016: 31). 매각 후에도 상황은 나아지지 않아, 직접고용·간접고용, 정규직·비정규직 할 것 없이 임금과 노동조건이 악화되었고, 추가적 구조조정 예고로 고용은 더욱 불안해졌다.[117] 하지만 업계 전반의 무노조 관행, 그와 결부되어 이

115) "정규직 1,000여 명 중에서 150명이 파업을 하니 업무적으로 타격이 안 되는 거예요. 또 **우리가 빠져서 안 되는 일은 협력사에서 업무처리를 하는 거예요.**" (김은선·차재민, 2016: 32, 강조는 인용자)

116) "처음에는 '난 내 할 일만 하면 된다'는 식으로 **설치기사들 전부 개인플레이를 했어요. '내 오더만 갖고 나가서 일하면 되니까, 이거만 벌면 된다'** 하면서 나머지 일은 등한시했어요. (…) 이게 주문장이지만 돈입니다. 서류이지만 이게 돈이랑 똑같습니다. 설치하는 대로 돈이 나오니까." (박장준·차재민, 2015: 292, 강조는 인용자)

탈이 불만 표출의 지배적 방식으로 자리잡은 상황이었으므로, 이에 맞선 집단적 저항의 길은 요원해 보였다. 이게 희망연대노조가 출범한 시점의 현실이었다.

2) 잠재적 자원

하지만 이처럼 객관적 조건이 열악한 유료방송·통신서비스업 노동자들도 나름의 잠재적 자원을 보유하고 있었다.

가장 중요하고 특징적인 자원은 이들이 지역기반 서비스노동자라는 사실에서 비롯하였다. 유료방송·통신서비스업 노동자들의 기본 업무는 맡은 지역에서 방송 및 통신 설비를 설치·유지보수·철거하는 것으로, 이 과정에서 지역 주민들과 일상적으로 접촉하게 된다. 지역 주민들과의 일상적 접촉 및 그에 기반한 연결망은, 통상 한정된 작업장에서 일하는 노동자들이 가지기 어려운 것이다.[118] 더욱이 유료방송·통신서비스업 노동자들이 일상적으로 접촉하는 주민들은 해당 기업의 서비스를 이용하는 가입자였고, 업계의 과당경쟁이라는 조건 속에서 이들 가입자의 선택은 기업에 상당한 압박으로 작용할 수 있었다.[119][120] 물론 이 같은 자원은 잠재

117) "당시 씨앤앰은 수년간 2, 3%로 불과한 임금인상으로 실질임금 하락, 2006년 대규모 구조조정 외주화에 이어 추가 구조조정 추진 등으로 고용이 불안한 상황에서 노조의 필요성이 적극적으로 제기되는 상황이었다." (김진억, 2013: 3)

118) "전엔 인터넷 설치 기사님이 오시면 오나 보다 생각했어요. 그런데 이제 기사님이 오시면 혹시 우리 딸이 모국어를 할 수 있도록 지원해 주시는 분은 아니신지 궁금해서 여쭤 보고, 차라도 한 잔 더 내어 드리게 되더라고요. 얼마 전 뉴스에서 고공농성을 하시는 모습을 봤어요. 캠프에서 만난 분들은 아닌지 고공농성을 하시는 분의 가족들은 얼마나 힘든 시간을 보내고 있을지 마음이 아팠어요." (김은선·차재민, 2016: 108)

119) "간접고용 노동자들의 투쟁은 원청이 움직여야 '비용'의 문제가 해결되는 구조적 한계가 있어 결코 쉬운 싸움이 아니다. 그러나 지역별로 연대단체와 함께 진행하는 협력업체 규탄집회, 선전전, 기자회견, 항의방문 등은 말 그대로 **제 살 깎아**

적인 것으로, 통상은 노동자들의 실질적 교섭력으로 이어지지 않는다. 하지만 만일 이 자원을 작동시킬 수 있는 계획과 전술이 있다면, 그간 유료방송·통신서비스업 노동자들의 약점으로 간주된 것, 즉 현장직으로 일하다 보니 작업장을 중심으로 한 노동자 간 관계 형성이 어렵고, 지역적으로 분산되어 있어 노동자 간 단결을 만들어내기 어렵다는 사실은, 강점으로 전환될 수도 있었던 것이다.

같은 맥락에서 유료방송·통신서비스업 노동자들의 교섭력에 불리하게 작용한 '유목노동' 관행 역시 경우에 따라 초기업적 조직화에 유리하게 작용할 수 있었다.[121] 유목노동 관행은 유료방송·통신서비스업 노동자들에게서 통상의 정주노동자들이 보유한 '강한 연결strong ties'을 박탈하였지만, 반대로 정주노동자들이 보유하지 못한 '약한 연결weak ties'를 부여하였는데, 이 약한 연결은 한정된 작업장을 뛰어넘는 조직화의 잠재적 자원이 될 수 있기 때문이다.

아울러 유료방송·통신서비스업 노동자들의 직종은 기술직이지만, 이들이 속한 업종은 '방송'을 비롯한 언론 및 통신서비스업으로, (통합)방송법 등 관련 법령 및 방송통신위원회 등 관련 행정기관의 규제하에 있었다.

먹기 식 경쟁 일변도의 업계 특성상 원청에도 적잖은 부담이 됐다. 우리가 이길 수 있었던 힘이다." (김은선·차재민, 2016: 111, 강조는 인용자)

120) "지역 사람들이 나서면 회사는 못 깨요. 특히 **케이블 가입자들이기 때문에** 훨씬 세게 들어온다고요. 그래서 회사가 무서워하는 거예요. (…) **지역사회에서 나서면 회사는 엄청난 압박을 받아요.** 교섭을 할 때 사측에서 대체 어디서 그런 많은 사람들이 왔냐고 물었던 기억이 나요." (김은선·차재민, 2016: 147, 강조는 인용자)

121) "케이블방송·통신 비정규직 노동자들은 더 나은 삶을 위해 이직을 빈번히 하고 있다. 하지만 어디를 가나 비정규직 일자리뿐이고 업계 전반의 노동조건이 하향평준화되어 있는 상황에서 결국 돌고 돌아 케이블방송·통신 업종에서 일하게 된다. 따라서 **장기간 노조를 준비하는 과정에서의 이직은 준비주체의 이탈이 아니라 다른 업체로 주체 확대**의 측면으로 바라볼 필요가 있다." (김진억, 2015: 16, 강조는 인용자)

아울러 이 업종에서는 언론운동 등의 사회운동이 중요한 행위자로 활동하고 있었다. 따라서 방송·통신업종 관련 규제는 유료방송·통신서비스업 노동자들의 제도적 자원이, 언론운동 등 사회운동은 사회적 자원이 될 수 있었다.

마지막으로 유료방송·통신서비스업은 균열하청이 만연하고 비정규직 고용 비율이 높은 곳으로, 이 업계 노동자들, 특히 비정규직 노동자들의 투쟁은 비정규직 문제라는 한국 사회의 중요 의제와 공명할 수 있었다. 그리고 해당 산업을 지배하는 자본이 대기업과 금융자본이라는 점에서, 이곳에서 비정규직 문제 해결은 노동 문제일 뿐만 아니라 '기업의 사회적 책임'과 관련된 사안으로도 표상될 수 있었다.

즉 유료방송·통신서비스업 노동자들은 여러 불리한 객관적인 조건에도 불구하고, 의외로 다양한 자원을 보유하고 있었다. 문제는 이 잠재력을 현실화할 적절한 전략과 전술이었다.

2. 대규모 조직화의 전사

희망연대노조가 본격적으로 활동한 2010년대 이전에도 유료방송·통신서비스업, 특히 케이블방송 노동자들을 조직하려는 시도가 진행된 바 있었다. 당시에도 조직화에 적극 나선 곳은 희망연대노조와 같은 지역일반노조였다. 특히 부산일반노조는 한때 지역케이블방송사 7곳, 노동자 94명을 조직하였는데, 이는 20003년 당시 부산일반노조 전체 조합원 528명 중 18%에 달하는 것이었다(부산일반노조, 2003: 59). 이렇듯 부산일반노조의 주력 업종이던 케이블방송은, 그러나 2008년에는 업종지회가 없어

졌고, 2010년 말에는 케이블방송 노동자가 한 명도 남지 않는 상황에 이르게 되었다. 희망연대노조는 부산일반노조의 케이블방송 노동자 조직화가 실패한 이유를 분석하고 이를 바탕으로 조직화 전략을 수립하였다(김진억, 2017. 2. 17.).

부산 케이블노동자 조직화의 발단은 SO 인수합병 과정에서 나타난 사측의 인원감축 시도였다. 2000년 말, 당시 부산지역 총 8개 SO 중 2곳의 지분 전체, 3곳의 지분 75% 이상을 보유하고 있던 두루넷은, 이 5곳의 SO를 통폐합하여 MSO를 설립하고자 하였다(전자신문, 2000. 10. 10.). 이 과정에서 사측은 기술부 외주화 및 인원감축을 골자로 한 구조조정을 추진하였고, 이에 반발한 해운대기장방송 노동자들은 2001년 1월 부산일반노조에 가입한 후 이 해에만 두 차례의 파업을 벌여 요구안을 관철시키고 임단협을 체결하였다(매일노동뉴스, 2001. 3. 7.; 부산일반노조, 2001: 3). 부산일반노조는 이 투쟁의 의의를 크게 세 가지 점에서 찾았다(부산일반노조, 2001: 3~6). 첫째 대자본의 진입으로 시작되었고 이후에도 계속될 지역방송업계의 지각변동 속에서 노동자들의 고용과 생존권을 지켜낸 선례를 만들었다는 점, 둘째 "주민 밀착기업" 성격을 갖는 업종을 조직함으로써 지역사회에 개입할 교두보를 확보하였다는 점, 셋째 투쟁사업장 지지방문을 넘어선 지구별 직종별 교류의 단초를 발견하였다는 점이 그것이었다. 이후 부산일반노조는 업종 노동시장 전체의 조직화를 장기적 목표로 세우고 업종별위원회를 구축하였는데, 이때 우선적 조직대상으로 설정한 곳 중 하나가 케이블방송사였다(부산일반노조, 2003: 74~82).

하지만 케이블 업계의 인수합병은 노동자들의 자생적 투쟁 및 조직화를 촉발하는 조건으로 작용한 동시에, 조직의 안정 및 확장에는 불리하게 작용하였다. 이 점을 가장 잘 보여주는 사례 역시 해운대기장방송이

었다. 앞서 언급하였듯 해운대기장방송은 인수합병 시 구조조정 과정에서 노조가 설립되었는데, 이후에도 인수합병을 거듭한 끝에 부산 지역 최대의 MSO로 부상한 CJ케이블넷(2008년 CJ헬로비전으로 개칭)에 매각되었다. CJ케이블넷은 해운대기장방송을 비롯한 피인수 업체가 노조와 맺은 임단협 승계를 거부하면서 노조를 탄압하였고, 이 과정에서 조합원들이 이탈하면서 결국 해운대기장방송 노조는 2004년 해산하였다. 2005년 재차 노조가 설립되었으나 같은 해 또다시 해산되었고, 2006년에 세 번째로 노조가 설립되었다. 2006년 설립된 노조는 다시 한 번 사측에 임단협 체결을 요구했으나 CJ는 무노조 경영 입장을 계속 고수하였다. 이에 2009년 5월, 조합원 14명이 전면 파업에 돌입하였고, 7월부터는 상경투쟁도 진행하였다(한겨레, 2009. 7. 16.). 하지만 결국 사측의 방해를 뚫지 못하고 CJ헬로비전에 설립된 세 번째 노조는 2010년 말 다시 와해되고 말았다.

요컨대 구조조정 결과 케이블방송 업계의 지형이 크게 바뀐 상황에서, '소규모 자본'에 대해 '대규모 노조'를 통해 힘의 우위를 확보한다는 지역일반노조 특유의 전술 목록은 더 이상 작동하지 않았다. 사용자의 힘은, 초기의 지역방송이 전국 규모의 대기업인 CJ의 계열사가 되면서 크게 강화되었다. 반면 노동자의 힘은, 인수합병과 구조조정이 거듭되고 균열화가 심화되면서 크게 축소되었다.[122] 힘의 비대칭성으로 말미암아 기존의 전술 목록은 무력화되었다.

이렇듯 2000년대 들어 지역 기반 SO가 인수합병과 구조조정을 통해 전국적 MSO로 재편되는 과정에서, 케이블노동자들이 지역일반노조 등을 통해 2000년대 초부터 자생적으로 조직되기 시작하였으나, 조직을 안정

122) "CJ헬로비전 투쟁 등 사용자는 비대하지만 조합원 조직율의 문제와 주어진 상황이 거대한 자본을 상대로 하기엔 힘겨운 투쟁들이다." (부산일반노조, 2010: 98)

화하지 못하고 번번이 와해되었다. 구조조정 반대라는 현안 대응을 위해 CJ헬로비전 등 전국적인 방송대기업을 상대로 지역 및 개별 외주 업체 수준에서 이루어진 2000년대 간접고용 노동자들의 조직화 및 투쟁은, 힘의 비대칭성을 극복하지 못하고 실패로 귀결되었다. 그 결과 케이블방송 업계의 생태계는 조직화에 더욱 불리하게 변화하였다. 이것이 희망연대노조가 조직화를 시작한 2010년 시점 케이블업계의 조건이었다.

3. 씨앤앰 정규직 조직화 및 투쟁: 장-목표물 전환을 통한 승리의 경험

1) 전략적 전환의 요소들

희망연대노조의 전략적 원칙은 비교적 널리 알려져 있다. 희망연대노조의 주요 주체들이 관련 내용을 정리하고 발표하였기 때문이다. 가령 희망연대노조 김진억 초대 위원장은 원칙에 입각한 조직화, 사람과 조직을 남기는 투쟁, 사회연대·지역연대에서 나오는 사회적 힘, '더불어 사는 삶'과 '아래로 향하는 운동', 전략적 사고와 준비 이상 다섯 가지를 희망연대노조의 조직화 방향 및 원칙으로 제시하였다(김진억, 2013: 35~41; 김진억, 2015: 15~20). 선행연구에서도 희망연대노조 조직화 성공을 뒷받침한 (충분조건까지는 아니더라도) 필요조건으로 "새로운 조직화 원리의 확립과 이에 대한 리더십 몰입"을 들고 있다(권혜원, 2015: 179~181).

하지만 상대적으로 덜 주목받은 것은 이 같은 원칙에서 중요한 것은

새로움에 있지 않다는 것이었다. 우선 과반수 이상 조직화의 경우, 불안정노동자 조직화에 나선 활동가들 사이에서 그 의미와 중요성이 이미 널리 공유된 것이었다(정의헌, 2014: 18). 가령 부산일반노조 송영수 전 위원장은 2000년대 초반 부산일반노조의 초기 조직화 경험에 대한 평가에 근거하여 과반수 조직화 원칙이 제기된 바 있음을 회고하였다.

> "우선 다른 자질구레한 사업장은 신경쓰지 말고 환경미화사업에 집중하여 환경미화노동자 과반수를 조직하자"는 요구가 환경미화사업으로부터 제기된 것이다. (…) 결론은 "환경미화, 케이블, 정화산업 등 몇 개 업종을 우선 조직화 대상으로 하여 집중조직하되 여타 사업장에 대해서는 **그 사업장의 노동자의 과반수 이상이 조직되었을 때 교섭-투쟁에 들어간다**"는 것으로 내리고 이후 조직화 사업에 임했[다.] (송영수, 2009: 12, 강조는 인용자)

사람과 조직을 남기는 투쟁도 마찬가지였다. 이 원칙과 관련하여 자주 언급되는 한국통신계약직 투쟁의 경우, 이미 2000년대 초 비슷한 취지로 평가된 바 있었다. 가령 이 투쟁을 이끈 홍준표 전 위원장은 2002년 시점의 한 인터뷰에서 한국통신계약직 투쟁을 다음과 같이 평가한 바 있었다.

> 비정규직 문제를 일거에 다 해결할 수는 없습니다. 한국통신계약직 노조의 경우도 **그 열악한 조직상태**를 가지고, '비정규직의 정규직화'[라는] (…) **너무나 커다란 목표**를 바라보고 가다 보니 중간 중간에 성과물을 얻어낼 수 있는 기회가 있었음에도 다 놓쳐버리고 말았어요. (…) 구조조정, 비정규직 확대 등 정권과 자본이 국가시책으로 밀고 나가고 있는 것을 뒤집기는 너무나 어렵습니다. 민주노총 전체가 온 힘을 다해 싸워도 될까 말까예요. 또, 현실적으로 비정규직들이 승리하는 것이 '정규직화'만을 의미하게 되면, 그들은 그냥 정규직 속으로 들어가 버리는 것일 뿐이고 전

체 비정규직 문제 해결에는 조직적 힘이 뒷받침되지 않는 상황이 발생합니다. 그래서, '비정규직의 정규직화'가 끝이라는 생각보다는 수많은 불이익과 불합리한 처우를 받는 '차별'의 문제를 하나하나씩 제대로 해결해 나가는 방향으로 비정규직 운동을 끌고 나가려는 자세가 필요하다는 생각을 합니다." (월간 말, 2002년 통권 196호, 강조는 인용자)

요컨대 한국통신계약직 투쟁의 역사적·정세적 의미와 별개로, 전술적으로만 보면 당시의 역관계상 관철하기 어려운 '정규직화'라는 요구를 내건 결과 장기투쟁화되면서 조직적 성과를 남기지 못했다는 것, 결국 요구의 관철은 조직적 역량에 의해 좌우되는 바 요구와 조직 중 우선순위는 후자에 있어야 한다는 것, 정규직화 요구는 외양상 급진적으로 보일지 모르지만 자칫 '전체 비정규직 문제' 가령 정규직-비정규직 간 차별구조 자체는 건드리지 못하고 일부 집단만의 '정규직 되기'로 귀착되어 오히려 조직된 비정규직 역량의 축소를 낳는 역설적 결과를 낳을 수도 있다는 것, 따라서 비정규직 조직화·투쟁은 정규직-비정규직 차별구조 자체를 철폐의 대상으로 삼는 장기적 운동으로 전개되어야 한다는 것이다. 요컨대 희망연대노조를 뒷받침하고 있는 원칙은 2000년대 초 비정규직 조직화·투쟁에 대한 집단적 평가의 산물이며, 그런 한에서 2003년 공식화된 민주노총의 전략조직화 노선과 핵심 내용을 같이 하는 것이다.

'아래로 향하는 운동' 역시, 2005년 민주노총이 비정규직 전략조직화사업에 부여한 의의, 즉 "가장 열악하고 힘든 다수의 비정규·미조직 노동자를 조직하는 **아래로 흐르는 운동**을 실현하는 사업"(민주노총, 2005: 78, 강조는 인용자)이라는 의의와 정확히 일치하는 것이다. '전략적 사고와 준비' 역시 2005년 민주노총에서 전략조직화 노선을 통해 강조한 것과 일맥상통하는 것이다.

희망연대노조의 성공과 관련하여 강조되는 '전략적 역량strategic capacity'의 '생애사적 원천'을 감안하면, 사실 전략조직화 노선과 희망연대노조의 전략적 원칙 간 유사성은 당연한 것이다(Ganz, 2009: 14~17). 희망연대노조의 원칙을 정립하고 실행하는 데 가장 중요한 역할을 한 김진억 초대 위원장은, 외환위기 이후 서울본부 중심으로 이루어진 특수고용직 등 비정규직 조직화 사업의 담당자였고, 민주노총이 비정규직 조직화 사업 및 전략조직화 노선을 제기할 당시 관련 주무부서인 조직쟁의실 내 조직2국과 미조직비정규실의 핵심 활동가로 일했다. 전략조직화 노선에 관한 한 그는 외부자가 아니라 핵심 내부자이며, 따라서 그가 민주노총에서 함께 수립한 전략조직화 노선의 주요 문제의식이 희망연대노조에서 발견되는 것은 자연스러운 일이다. 즉 희망연대노조를 뒷받침하는 문제의식의 상당 부분은 2000년 이후 비정규직 조직화 및 투쟁에 대한 집단적인 성찰에 의한 학습을 통해 도출된 전략조직화 노선과 직접적인 연속성을 갖고 있다.

만일 희망연대노조에 새로움이 있다면 그것은 원칙 자체보다는 실행, 즉 지금까지 여러 가지 이유와 제약으로 일관되게 집행되지 않은 원칙을 일관되게 집행한 데 있다 해야 할 것이다. 가령 과반수 조직화 원칙의 경우, 이를 둘러싸고 지역일반노조 등에서 많은 논란이 제기된 바 있었다. 조직이 필요해 찾아온 노동자를 과반수 조직화 원칙을 이유로 돌려보낼 수 있는가, 소수라는 이유로 노조에 가입한 노동자를 외면하는 것이 맞는가 등이 논란의 주된 내용이었다. 이런 상황에서 과반수 조직화 원칙을 견지한다는 것은, 내적으로는 활동가로서의 책임감에 따른 자괴감을 이겨내는 문제이면서, 외적으로는 당사자나 운동진영으로부터의 비난을 감수하는 문제였다(정의헌, 2014: 18). 설사 이 원칙을 견지한다 해도 현실적인 난관도 문제였는데, 노조설립을 원하는 소수가 찾아와 비밀

조합원으로 가입하고 과반수를 확보하는 과정에서 사측에게 활동이 탄로 나기 일쑤였고, 따라서 원하지 않는 싸움이더라도 할 수밖에 없는 경우가 다반사였기 때문이다(송영수, 2009: 12).

즉 희망연대노조에서 새로웠던 것은 원칙 자체가 아니라 그 원칙을 실행할 때 나올 수 있는 여러 문제제기를 제어하는 한편 이를 일관되게 추진할 수 있는 '권위'에 있었으며, 그 권위는 외환위기 이후 10년 이상 비정규직 투쟁의 당사자로 활동했던 김진억 초대 위원장의 경험과 생애사에 힘입은 바 컸다. 비정규직 조직화의 고질적 문제 중 하나인 조직경쟁이 제어될 수 있었던 것도 같은 맥락이었다.[123] 이 때문에 혹자는 이것이 '확산불가능한 모델'이라고까지 주장하였다(김직수, 2014: 28).

물론 일부 원칙은 그 자체로 새로운 것이었다.[124] 그 시발에는 2007년 사회운동포럼에 김진억 초대 위원장이 제출한 다음과 같은 문제의식이 있었다.[125]

> "수많은 투쟁에서 희망을 본다. (…) 연대의 정신이 살아 있음을 본다. 가슴시린 동지애도 느낀다. 어떤 교육도 소화가 가능할 것 같다. 파업은 노동자의 학교인 것이다. 그들은 살아 있는 노동자였고 노동자계급이었다.

123) "한편 희망연대노조와 같은 시기에 서울일반노조에서도 LG유플러스 비정규직 조직화 사업이 진행 중이었다. 두 노조는 이런 사실을 모르고 있다가 후에 서로 알게 됐다. 서울일반노조는 LG유플러스 비정규직지부가 희망연대노조에서 결성되길 바라며 조직사업을 이관했다. 서울일반노조로서는 쉽지 않은 결정이었다. 희망연대노조와 서울일반노조가 오랜 신뢰관계를 쌓아 왔기에 가능한 일이었다." (김은선·차재민, 2016: 26~27)

124) "사람들은 권리 보장이 쉽지 않은 간접고용·비정규 노동자들을 최우선으로 조직하겠다는 말에 고개를 끄덕였다. 그러나 노동조합운동과 지역 생활·문화·교육·사회운동을 결합하겠다는 말에는 자꾸만 질문이 따라왔다. "좋은데, 그래서 뭘 하겠다는 건데?"" (참여와혁신, 2022. 3. 29.)

125) 이하의 문제의식은 총회 자료집에 매번 수록되는 '희망연대노조 소개'에 거의 비슷한 내용으로 이어지고 있다. 희망연대노조, 2011: 7~8 참고.

세월은 흐른다. 일상의 생활도 계속된다. 일상으로 돌아온 그들의 모습에서는 투쟁 시의 흔적을 찾아보기란 쉽지 않다. 결의에 찬 모습은 소심함으로 바뀌었고 주변에 대한 따스한 시선과 연대는 일상의 생활에 묻혀버렸다. (…)
왜 그런가? 투쟁할 때는 머리띠를 묶는 노동자계급이지만 일상으로 돌아오면 신자유주의 이데올로기의 포로가 되어 있다. 경쟁에서 살아남기 위해 사교육비를 많이 들여서라도 아이들을 좋은 고등학교, 좋은 대학 보내길 소망한다. 주식과 부동산 등 재테크에 투자하기도 한다. 노후와 만일의 사태에 대비하기 위해 사보험에 드는 것은 기본이다. 일상에서 노동자는 '존재의 배반', 몰계급적으로 살아간다. 신자유주의 하에서 살아남기 위해 그 틀에서 발버둥치고 있는 것이다. 노동운동은 신자유주의 공세에 맞서 생존권을 지키기 위한 투쟁을 힘겹게 벌이고 있다. 결과적으로 구조조정 저지, 고용보장, 임금인상과 기업복지 투쟁만으로 경도되었고 노동조합 틀 내에서 자신의 이해와 요구만으로 활동이 제한되었다. **신자유주의**는 **작업장**에서뿐만 아니라 노동자의 **생활, 문화, 교육, 정치 등 모든 영역에서 공세와 이데올로기를 강화**하고 있는데 노동운동의 작업장 문제와 노동의제에만 매달리고 있다." (김진억, 2007: 278~279, 강조는 인용자)

여기에서는 두 가지 점에 초점을 맞추고자 한다. 첫째, 이 같은 담론이 노조 바깥의 사회운동 활동가들을 희망연대노조에 합류시켜 조직 내 다양성을 증진시키는 데 기여했다는 것이다. 둘째, 희망연대노조 특유의 활동 양식을 만드는 데 기여했고, 그에 힘입어 희망연대노조 특유의 전술 목록이 가능했다는 점이다. 즉 희망연대노조를 특징짓는 전략적 역량을 뒷받침한 생애사적 원천을 확보함에 있어 중요한 역할을 한 것은 2007년 사회운동포럼과 2008년 노동운동포럼, 2009년 대안노조운동 논의팀으로 이어진 통상적인 노조운동을 초과하는 사회운동 내 공론장이었고, 그 공론장을 통해 제기한 '지역사회운동노조'라는 이념적 지향이었다. 이와

별도로 희망연대노조의 전략적 역량 및 그에 기초해 만들어진 특유의 전술 목록을 논하기 어렵다.

이 같은 생애사적 원천에서 중요한 것은 다양성이다. 갠즈가 강조한 바, 자기 자신의 생애 경험 내에서든, 지도부 성원들의 결합된 경험 내에서든, 다양한 관점들과의 마주침은 혁신적 사고를 촉진하여 전략적 역량을 제고하는 데 기여한다(Ganz, 2009: 13~14). 다양성에서 특히 중요한 것은, 지도부가 내부자와 외부자로 고루 구성되는 것, 그리하여 한편으로 내부자의 동기 및 국지적 상황에 대한 심층적 지식, 다른 한편으로 이 국지적 상황들을 더 넓은 준거틀 내에서 재맥락화할 수 있는 외부자의 능력을 갖추는 것이다(Ganz, 2009: 17). 사회운동포럼, 노동운동포럼, 대안노조운동 논의팀으로 이어진 공론장은, 희망연대노조의 초기 지도부가 양자를 포함하는 방식으로 구성되는 데 크게 기여한 제도적 장치라고 할 수 있다.

하지만 이렇게 초기에 확보한 다양성은 시간이 지남에 따라 축소되는 경향이 있다. 소수자들은 다수자들에게 순응하는 경향이 있고, 권위가 상대적으로 약한 사람들은 권위가 상대적으로 강한 사람들에게 순응하는 경향이 있어, 시간이 지남에 따른 집단의 경향은 애초의 다양성을 상실하는 것이다. 따라서 다양한 관점들을 유지·보존하려면 특수한 조직적 관행이 요청된다(Ganz, 2009: 18). 관련하여 중요한 역할을 한 희망연대노조의 조직적 원천 중 하나가 공동위원장 제도이다. 희망연대노조는 창립 후 첫 번째로 열린 2차 정기총회(2011. 2. 24.)에서 공동위원장 제도를 도입하였다. “제도적 한계로 인해 위원장 1인에게 집중되어있는 업무 부담을 줄이고 효율적인 사업 집행을 고려”하기 위함이었다(희망연대노조, 2011: 14). 관련해서 주목할 점은, 공동위원장제도가 도입되어 선출된 2012년 이후, 기업지부와 (사업장이 없고 주로 활동가들이 속한) 더불어사

는지부, 즉 현장 조합원과 현장 출신이 아닌 활동가가 함께 공동위원장을 수행하였고, 심지어 3기 임원과 7기 임원의 경우 더불어사는지부에 속하고 노조 상근자를 역임한 활동가가 공동위원장 3인 중 2인으로 다수를 점하고 있다는 점이다. 활동가와 현장 출신 노동자가 공동위원장 방식으로 공동으로 임원을 구성하는 것은 지역일반노조의 일반적 특징이긴 하다. 다만 활동가가 공동위원장을 맡는 경우 대개는 창립 멤버인 고참 활동가가 장기에 걸쳐 연임을 하는 경우가 많은데, 희망연대노조의 경우 1~2기 김진억 위원장은 2기를 마지막으로 다시 위원장을 하지 않고, 희망연대노조 출범 이후 합류한 비교적 젊은 활동가들이 공동위원장을 수행하였다. 그 결과 희망연대노조가 출범 당시 가지고 있었던 특징적 다양성이 조직적 관행을 통해 계속 유지되었다고 할 수 있다.

2) 전통적인 전술 목록의 실패와 장-목표물 전환

희망연대노조의 유료방송·통신서비스업 노동자 조직화의 시작은 씨앤앰 정규직 조직화였다. 씨앤앰 정규직 노동자들은 2009년 말부터 노조 결성을 위해 움직였는데, 2006~2007년 당시 구조조정 당하지 않은 정규직 노동자들에 대한 구조조정이 시작되었기 때문이다.[126] 2009년 당시 씨앤앰에는 유지보수와 설치 파트 일부만이 정규직으로 남아있었고, 같은 업종의 타사 노동자보다 노동조건이 열악했다(김은선·차재민, 2016: 23). 여기에 추가적 구조조정 압박까지 들어온 것이다.

126) “이동훈(42)씨는 2009년 9월 중순에 있었던 일을 잊을 수가 없다. 그가 근무했던 씨앤앰 서초지사가 눈물바다가 됐던 날이다.“외주업체로 가든지, 아니면 일 하나 없이 여기 앉아 있든지 선택하시오.”관리자들은 애프터서비스(AS) 직원들에게 한 치의 인정도 두지 않았다. (…) 서초지사를 제외한 지역에서는 2006년과 2007년에 AS와 설치업무 외주화를 마무리했다.” (매일노동뉴스, 2014. 10. 27.)

그러나 정규직이라고 해서 조직화가 수월한 것은 아니었다. 균열하청과 무노조 관행이 만연한 케이블방송업계 전반, 더욱이 사모펀드가 지배하는 씨앤앰 내부에서, 정규직은 수적으로 소수였고, 사측을 압박할 수 있는 작업장 교섭력을 갖고 있지도 못했다. 게다가 그나마 소수인 정규직 중에서도, 5%인 50여 명이 조직된 상태에서, 사측이 노조 결성 시도를 눈치채는 바람에, 애초 예정보다 이른 2010년 1월 25일 씨앤앰지부가 출범하게 되었다(희망연대노조, 2011: 19).

노조 결성 사실이 알려진 후 사측은 노조 가입을 막기 위해 매일 전체 회식을 진행하고, 노동자를 대상으로 회유·압박을 진행하며, 지부 조합원 교육 진행 시 교육장 주변에 팀장 이상 직원들을 동원하여 조합원 접근을 막는 등 부당노동행위를 벌였다. 씨앤앰지부가 출범한 지 한 달 반 가까이 경과한 2010년 3월 11일에야 노사는 임단협 상견례를 진행하였다. 하지만 사측은 대표이사 교섭 불참, 본사 이외의 장소, 업무시간 외 시간 교섭 고집, 일방적 노사협의회 구성 등을 통해 교섭을 몇 달간 체계적으로 해태하였다. 그 결과 6월 중순까지 교섭은 공전하였다.

이 시기까지 노조는 전통적인 노동쟁의 전략을 사용하였다. 노조의 목표물은 씨앤앰의 경영진이었고, 투쟁의 장 역시 노사관계의 장이었다. 전술 역시 부당노동행위 제소를 비롯한 전통적인 방식이었다. 뒷날의 희망연대노조 하면 떠오르는 전술 목록은 거의 없었다. 하지만 모르쇠로 일관하는 사측의 태도를 감안할 때, 이런 방식으로는 노조가 처한 문제 상황을 해결하기 어려웠다. 이에 노조는 상황을 돌파하기 위해 6월 중순 이후 새로운 전환을 하기 시작한다. 목표물-장-요구-전술 복합체가 바뀌기 시작한 것이다.

우선 목표물 전환이 이루어졌다. 2010년 6월 16일 발행된 선전물에서 희망연대노조는 “씨앤앰은 해외투기자본의 밥?”이라는 문구로써 투쟁 시

작 후 처음으로 씨앤앰의 문제적 행태와 '먹튀자본'의 연관성을 제기하였고, 6월 21일 발행된 선전물에서는 맥쿼리와 MBK를 거론하면서 "낡은 노사관으로 노사관계를 파행으로 몰고 가는 경영진, 미디어로서의 사회적 책임을 다하지 않는 경영진을 묵인한다면, 씨앤앰의 대주주는 '투기자본'이라는 오명을 피할 수 없을 것입니다."라고 주장하였다. 6월 24일 배포된 기자회견문의 제목은 아예 "노조탄압 관계 파행, 단체교섭 해태 방관하는 씨앤앰 대주주를 강력히 규탄한다!"였다. 씨앤앰 노동자들의 노동3권 및 안정적 노사관계 형성의 수범자로 씨앤앰 경영진만이 아니라 대주주인 사모펀드를 지목한 것이다.

이처럼 목표물이 전환되면서 투쟁의 장 역시 작업을 넘어서 확장되었다. 이 같은 목표물-장의 전환·확장은 두 가지 효과를 초래하였다. 첫째, 장이 바뀜에 따라 이 투쟁 및 행위자의 의미가 바뀌는 한편, 이렇듯 의미가 바뀐 투쟁에 동맹이 될 행위자들이 새롭게 등장하게 되었다. 우선 노조의 투쟁은 노동3권을 쟁취하기 위한 투쟁일 뿐만 아니라, '투기자본'의 문제적 행태를 감시하고 통제하는 사회운동으로 재정의되었다. 이 사회운동에서 노조는 내부고발자·감시자라는 결정적 역할을 수행하지만, 그 주체가 노조로 한정되는 것은 아니었다. 투기자본으로 인해 서비스 질 하락을 겪는 이용자, 그리고 비단 씨앤앰에서만이 아니라 다양한 영역에서 투기자본이 보이는 행태를 비판적으로 추적하던 운동 역시 중요한 주체로 호명되었다. 특히 중요한 곳은 6월 24일 기자회견 당시 연대사를 하러 온 단위이면서, 2010년 7월 21~23일까지 네 차례에 걸쳐 권역별 조합원 집중교육을 진행한 투기자본감시센터였다.

둘째, 이들 투기자본의 투자대상이 케이블'방송'인 한에서, 이곳에서 투기자본의 문제적 행태에 맞서는 노조의 투쟁은 방송 및 언론의 '공공성'을 쟁점으로 벌이는 사회운동으로 재정의되었으며, 그런 한에서 언론 관

련 공중을 동맹이자 주체로 호명하게 되었다. 실제로 희망연대노조는 2010년 7월 국회의원실을 방문할 때, 노동 관련 상임위원회인 환경노동위원회(이하 환노위) 소속 홍희덕 의원만이 아니라 문화체육관광위원회(이하 문광위) 소속 최문순 의원 역시 방문하여 씨앤앰 문제를 국정조사 의제로 삼는 방향으로 의견을 모았다. 아울러 2010년 8월 들어 희망연대노조는 케이블방송 공공성 강화와 노동기본권 보장을 위한 희망연대노조 씨앤엠 공동대책위원회(이하 씨앤앰공대위) 구성을 추진하였는데, 12곳 참가단위 중 하나가 언론개혁시민연대였다. 이는 희망연대노조의 투쟁을 언론 공공성의 문제로 제시한 것이 성공을 거두었다는 증거이다. 여기서 요점은 투쟁의 장을 작업장의 노사관계 너머로 넓힘으로써, 방송이용자, 투기자본감시운동, 언론운동 등이 새로운 행위자로 등장하였고, 노조가 그들의 힘을 '차입leverage'할 수 있게 되었다는 점이다.

이 같은 장-목표물 전환은 도구적이고 편의적인 것만은 아니었다. 이는 조합원들에게 새로운 목표 및 행동 동기를 제시해주었다는 의미, 그들을 새로운 주체로 구성해냈다는 의미에서의 전략적 전환이기도 했다(Krinsky & Barker, 2009: 213~214). 이를 가장 잘 보여주는 것은 파업 돌입 직후인 2010년 10월 7일 씨앤앰지부 부지부장의 다음과 같은 기고문이었다.

> "〈씨앤앰 노동자가 이용자들에게 드립니다 [기고] 투기자본이 아닌 시청자·노동자를 위한 씨앤앰을!〉
> (…) 씨앤앰을 변화시키지 않는다면 노동자들의 노동조건 개선은 물론 시청자들의 권리도 계속해서 약화되겠구나 하는 생각으로 저는 파업에 동참했습니다. (…) 그동안 씨앤앰에서 일하고 있는 저조차도 씨앤앰이 이 정도로 심각한 문제들을 안고 있는지 잘 몰랐습니다. 2008년 맥쿼리, MBK 파트너스 등의 사모펀드들이 국민유선방송투자(KCI)라는 실체 없는 '종이

회사'를 급조해 씨앤앰을 인수했을 때만 해도, 외주화나 지역별 업무 통폐합으로 인원이 줄어들 때만 해도, 살기 팍팍해진다 싶으면서도 "요즘 세상이 다 그렇지 뭐"라며 그냥 넘겼었습니다. (…) 시키면 시키는 대로 일하기 바빴지 씨앤앰이 가입자들에게 어떤 서비스를 제공하고 있는지, 가입자들이 지불한 방송수신료(시청료)가 어떻게 쓰이는지 등에 대해 생각해볼 겨를도 없었습니다.
노동조합을 만들어 회사에 대해 이런저런 자료들을 모으고 많은 동료들과 함께 이야기하다 보니, 씨앤앰이 어떤 회사인지에 대해 놀라운 사실들을 알게 되었습니다. (…) 자료를 찾아보고 동료들과 이야기를 해볼수록, 씨앤앰의 대주주는 장기적 안목으로 씨앤앰의 발전을 위해 투자할 의지가 없다는 것만을 확인할 뿐이었습니다. 노동조합이 생겨 활동하면서 론스타의 외환은행 인수매각 과정을 지켜봐 왔던 분들을 만날 기회가 있었습니다. 그 분들도 씨앤앰의 이야기를 들으면서 "전형적인 먹튀자본, 투기자본의 행보"라면서 "외환은행때와 너무나 비슷하다"는 말씀들을 하십니다.
시청자들이 낸 방송수신료가 투기자본의 배를 불리는 데 사용하고 있었다는 사실, 우리는 그것도 모르고 시청자들의 주머니를 터는 일에 내몰리고 있었다는 사실에 너무나 놀랍고 당혹스러울 수밖에 없었습니다.
(…) 자신이 하는 일이 사회적으로 좀 더 의미 있고 사람들에게도 가치를 인정받는 일이 되기를 원하는 마음은 모두가 마찬가지일 것입니다. 저를 비롯한 씨앤앰 노동자들도 마찬가지입니다. 맨홀 밑에 내려가 시궁창 냄새를 맡으며 일하는데, 그 일의 성과물이 기껏 투기자본 배나 불리는 일이 되지 않기를 바랍니다. 가입자들에게 더 좋은 방송을 내보내는 데 보탬이 되기를 바랍니다.
씨앤앰 가입자들을 비롯해 케이블방송을 시청하시는 시민 여러분! 노동자들이 내부에서 씨앤앰이라는 기업과 투기자본을 감시하는 역할을 하겠습니다." (미디어스, 2010. 10. 7.)

씨앤앰 정규직 노동자들은 회사의 지배구조 변화와 구조조정 과정을 공부하면서 자신들의 투쟁이 비단 노동조건 악화를 막아내기 위해서만이

아니라 투기자본을 감시하고, 시민들에게 질 좋은 서비스를 제공하는 것이라는 새로운 목표와 동기를 발견했다. 또한, 노동자들의 비정규직화와 투기자본의 씨앤앰 인수가 연결되어 있다는 점 역시 깨닫게 되었다.

3) 전술적 전환

이에 따라 전술 역시 전환되었다. 특히 중요한 계기는 2010년 6월 21일과 24일에 각각 씨앤앰의 대주주인 MBK와 KCI가 입주한 건물 앞에서 개최한 집회 및 기자회견이었다. 노조는 교섭을 중단하지는 않았지만, 노사관계를 넘어선 전술을 구사하기 시작하였다. 2010년 7월 15일에는 파이낸스센터 앞에서 〈씨앤앰 성실교섭 촉구 및 임단투 승리를 위한 촛불문화제〉를 개최하여 다른 노동조합과 사회단체, 정당 등의 참여를 독려하였다. 특히 중요한 사건은 2010년 9월 8일 씨앤앰공대위와 야4당 국회의원이 공동주최한 토론회였다. 이어 2010년 10월 8일에는 환노위 국정감사에서 홍희덕 의원이 씨앤앰 문제를 질의하였고, 10월 11일에는 문방위 국정감사에서 최문순 의원이 방송통신위원장에게 씨앤앰 파업 관련 조치를 요구하였으며, 국감 증인으로 출석한 씨앤앰 오규석 대표이사를 향해 단체교섭 해태를 질타하였다.

국정감사가 열리는 기간에 맞추어 씨앤앰지부는 파업 전술도 구사하였다. 파업은 노동쟁의의 전통적 전술이긴 하지만, 당시 파업의 초점은 작업장의 활동을 중단시키는 데 있다기보다, 국정감사라는 장에서 씨앤앰 사측을 압박하는 데 있었다. 실제로 씨앤앰지부가 전면파업에 돌입한 것은 국정감사 직전인 2010년 10월 5일이었고, 문방위 국정감사가 진행되던 날 국회 앞에서 결의대회를 진행하였으며, 국정감사 이후에는 국감 지적 사항 이행을 요구하며 방통위 앞에서 파업투쟁 승리 결의대회를 개

최하였다.

이렇듯 사회적 공론을 동원하여 씨앤앰 사측을 압박하는 가운데, 돌발적으로 불거진 사회적 쟁점이 씨앤앰지부에 유리하게 작용하였다. 또다른 MSO 태광그룹이 케이블TV업체 큐릭스 지분 인수 과정에서 비리를 저질렀고, 이전에도 천안방송(당시 티브로드 중부방송) 지분을 판 뒤 되사는 수법으로 규제를 피해왔다는 주장이 제기된 것이다(경향신문, 2010. 10. 18.). 케이블TV업체가 재벌 비리의 수단이 될 수 있다는 점이 확인되면서, 씨앤앰지부는 10월 19일 성명서를 발표하고 아래와 같이 파업투쟁의 정당성을 확인했다.

> "티브로드를 비롯한 태광의 로비 의혹은 당연히 철저하게 규명되어야 한다. 더욱 중요한 것은, 이번 사태를 계기로 케이블방송산업이 지역 가입자들의 권리를 더욱 강화하고 이들이 진정한 주인이 될 수 있도록 하는 것이다.
> 희망연대노동조합 씨앤앰지부는 현재 투기자본의 수익을 위해 노동자와 시청자의 권리가 무시되어 온 씨앤앰의 현실을 개선하기 위해 파업 투쟁을 15일째 전개하고 있다. 앞으로 지역 가입자들을 비롯한 시민사회와 함께 이 문제를 제기해 나가면서, 케이블방송이 자본의 수익성을 중심으로 하는 것이 아니라 사회적 역할을 다 할 수 있도록 하는 데 기여해 나갈 것이다." (씨앤앰지부, 2010. 10. 19., 강조는 인용자)

국정감사에 이어 태광그룹 비리 의혹이 제기되면서 사회적 여론은 씨앤앰지부에 유리해졌고, 이에 힘입어 사측과의 집중교섭이 시작되었다. 10월 25~27일 씨앤앰지부와 사측과의 집중교섭 자리에 대표이사가 노조결성 이후 처음으로 참석하였다. 그러나 첫 번째 집중교섭에서는 성과를 내지 못하였고, 이런 가운데 씨앤앰지부는 10월 28일 2차 총파업에 돌입

하였고, 같은 날 씨앤앰공대위는 방통위 상임위원과 면담하는 등 방통위를 통한 압박을 계속하였다. 그 결과 2010년 11월 11일 마침내 임단협이 체결되었다.

당시 희망연대노조가 구사한 전술은 한편으로는 쟁점화로서 기업캠페인이었고, 다른 한편으로 동맹 형성이었다. 전자와 관련해서, 씨앤앰에 대한 사모펀드의 지배력은 기본적으로 위협이었지만 동시에 기회로 작용한 면이 있었다. KCI의 씨앤앰 인수 당시부터 논란이 많았기 때문에, 관계 당국이 단서조항을 달았고, 이 단서조항을 매개로 제도적 자원을 동원하고 압박을 가할 수 있었기 때문이다. 물론 이 제도적 자원을 발동시킬 수 있었던 것은 희망연대노조의 전략적 역량 덕분이었다.

가령 희망연대노조는 사모펀드의 투기적 성향과 반노조주의를 연결시키면서, 전자를 불식시키려면 노조를 인정하라는 식의 논리를 구사하였다. 이런 식의 쟁점화를 통해 공중을 호명했고, 이들과 함께 사측을 압박하는 기업캠페인을 진행한 것이다. 희망연대노조 스스로도 이 점을 중요하게 평가하였다. 임단협 체결 이후 총회에서는 어려운 대내외적 조건에도 불구하고 임단협 투쟁이 승리할 수 있었던 비결로, 조합원의 상호신뢰와 간부들의 헌신, 적절한 투쟁 전술 구사 등과 함께, '투기자본-외투기업 문제 제기', '방송통신위와 국정감사를 통한 압박' 등 사회적 연대와 정치적 압박을 주요한 요인으로 언급했다.

4. 비정규직 조직화로의 확산

2013년 2월 13일, 씨앤앰 협력사 노동자들을 중심으로 케이블방송비정

규직지부(이하 케비지부)가 설립되었다. 설립 당시 조합원은 450명이었으며, 설립총회는 비공개로 진행되었다. 케비지부 설립 바로 다음날부터 협력업체별로 지회를 구성하는 작업을 진행한 후, 2월 18일 월요일부터 모든 협력사 앞에서 동시다발 선전전을 통해 노동조합 설립이 공개되었다.

희망연대노조는 2010년 당시에는 순차적으로 진행했던 연대확산전략을 초기부터 집중적으로 진행하였다. 이전까지 많은 신규노조는 사측에 교섭을 요청하다, 사측이 교섭 요구에 응하지 않을 경우 사회연대를 구하기 위해 공동대책위원회 등을 구성하는 것이 일반적이었으나 2010년 씨앤앰지부 건설 투쟁을 통해 사회연대전략이 매우 중요하다는 것을 알게 된 희망연대노조는 노조설립과 동시에 시민·사회단체와 공동대책위를 구성했다. 희망연대노조는 노조설립 이전부터 공대위 구성을 제안해, 노조공개 이튿날인 '케이블방송 공공성 보장과 비정규직 노동인권 보장을 위한 공동대책위원회'가 구성되었다(매일노동뉴스, 2013. 2. 20.). 2013년 3월 5일에는 23개 비정규센터가 「케이블방송 비정규직 노동자들의 노동인권 침해를 즉각 시정하라!」는 공동성명을 발표하였다.

한편 희망연대노조는 2013년 2월 28일자로 서울지방고용노동청에 케이블방송 외주업체 특별근로감독 요청서를 제출하였다(케이블공대위 외, 2013: 73~86). 조사대상은 "① 법정연장근로시간 한도 초과, ② 시간외 근로수당 미지급, ③ 휴게시간 미보장, ④ 유급주휴일 미부여 ⑤ 미사용 연차유급휴가수당 미지급, ⑥ 직장내 성희롱 예방교육의 미실시 ⑦ 노사협의회의 미개최 ⑧ 안전교육의 미시행 등"이었다(케이블공대위 외, 2013: 74). 서울지방노동청은 3월 11일부터 29일까지 씨앤앰 협력업체 중 서울지역에서 활동하는 14개 회사에 대한 수시근로감독을 진행하였다. 서울지방노동청은 2013년 4월 25일, 주당 연장근로시간 12시간을 초과한 사업장이 5곳이라는 내용 등을 골자로 한 근로감독 결과를 발표하였다.

대국회사업도 일찌감치 시작되었다. 희망연대노조와 케이블공대위는 2013년 3월 11일에 한명숙, 심상정, 장하나, 전순옥 의원실과 함께 〈케이블방송(MSO) 불공정 하도급 실태와 외주업체 비정규직 노동실태 보고회〉를 진행했고, 이 자리에서 노동청 특별근로감독 요청서를 제출하였다. 6월 20일에는 최재천 민주통합당 의원과 경향시민대학, 경제민주화국민본부가 '케이블방송 하도급 구조와 하청 노동자 실태' 토론회를 진행하였다.

노조설립과 동시에 진행한 사회 쟁점화는 조직 확산에 긍정적 영향을 주었다. 케비지부가 결성된 지 한 달, 교섭이 마무리되지도 않은 시점인 2013년 3월 24일 케이블방송 비정규직 티브로드지부(이하 티브로드지부)가 결성된 것이다(희망연대노조, 2014: 34). 티브로드지부 역시 동일한 전술을 펼쳤다. 우선 2013년 4월 18일 고용노동부에 케이블방송 비정규직 특별근로감독 요청서를 제출하였다(희망연대노조, 2013: 4~21). 그 결과 7월 12일에는 노동부가 티브로드홀딩스와 26개 협력업체에 대한 근로감독 결과를 발표했는데, 체불임금 3억 6507만 7000원 확인을 포함해 18개소에서 위법 사례를 발견했다. 7월 25일에는 은수미 의원이 티브로드 고객센터장들이 노조 탈퇴를 종용하고, 노조를 탈퇴한 직원들이 금품을 받았다는 센터장과 직원 간의 대화가 담긴 녹취록을 공개했다.

이상과 같은 사회 쟁점화에 힘입어 2013년 8월 13일 케비지부는 월평균 32만 원 임금 인상과 개통기사의 업체 정규직 전환, 원하청 재계약 과정에서 업체 교체시 고용승계 노력 등을 포함한 임단협 체결에 성공하였다. 교섭에는 원청이 직접 나와 타결에 이르렀다. 티브로드지부는 2013년 9월 4일 전면파업을 시작했다. 교섭은 빠르게 진척되지 않아 9월 30일 조합원 170여 명이 태광-티브로드의 원청 책임자성 인정과 성실 교섭을 촉구하며 태광그룹 본사 8층을 점거하기도 했다(프레시안, 2013. 12. 15.). 그 결과 티브로드 지부는 2013년 10월 31일 임단협을 체결하고,

월평균 45만 원 임금인상, 시간 외 노동 월 60시간에서 평균 25시간으로 단축, 복지기금 13억 출연, 전임자 8명, 사무실 3개 제공 등 성과를 얻어냈다.

2014년 3월 30일에는 LG유플러스비정규직지부와 SK브로드밴드비정규직지부가 설립되면서, 주요 케이블방송사에 모두 노동조합이 설립되었다. 희망연대노조는 고용노동부에 특별근로감독 요청을 촉구하는 등 2013년과 유사한 전술 목록을 구사했다. 2014년에는 케이블방송 외에도 중요한 비정규직 투쟁이 진행되고 있었는데, 바로 삼성전자서비스지회 투쟁이었다. 삼성은 익히 알려져 있다시피 무노조 원칙을 유지했던 곳으로, 삼성전자서비스지회 노동자들은 노조인정과 임단협 체결을 위해 서초동 삼성본사 앞에서 노숙농성을 벌이는 등 투쟁을 진행했다. 민주노총은 삼성, SK, LG의 간접고용노동자들을 묶어 이들에게 '진짜 사장'에 맞선 투쟁이라는 표상을 부여하였다.

한편 이 시기, 이미 임단협을 체결한 케비지부, 티브로드지부는 물론 2010년에 설립된 씨앤앰지부도 다시 존폐의 기로에 서게 되었다. 씨앤앰이 매각을 앞두고 다시 구조조정을 시도했고 비정규직 노동자 74명이 해고되었다. 티브로드는 2014년 6월 17일 파업 중인 센터 13곳의 직장폐쇄를 하며 노조 와해를 기도하였다. 희망연대노조는 신규노조인 SK브로드밴드지부, LG유플러스지부와 더불어 기존에 조직된 3개 지부까지 모두 투쟁에 돌입하는 상황이 되었다. 이 같은 상황에서 2014년 9월 1일 종교계, 진보정당, 사회단체 등을 포함한 진짜사장나와라 운동본부가 출범하는 등, 재벌사 비정규직에 대한 사회적 공동대응이 본격화되었다. 이 같은 사회적 연대와 케이블 사업장 간, 정규직-비정규직 간 연대 투쟁 및 고공농성 등 고강도 투쟁이 이어졌고, 이에 힘입어 티브로드지부는 2014년 10월 23일 4개월의 파업 끝에 임단협을 타결하였다(매일노동뉴스,

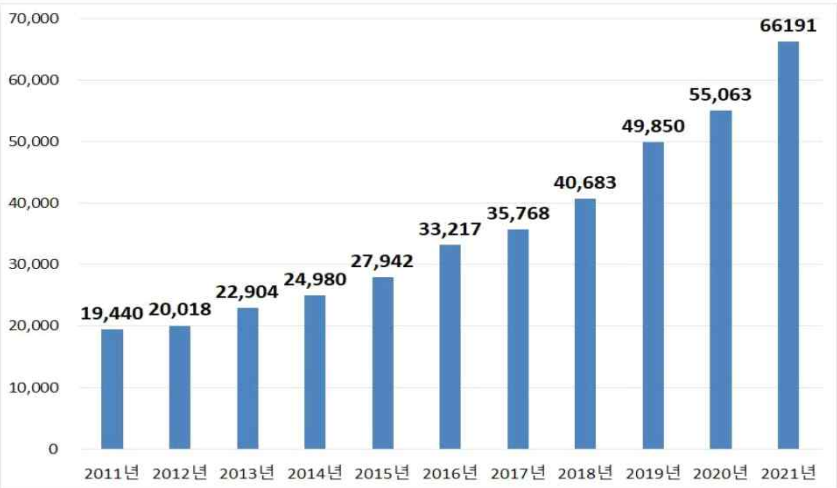
2014. 10. 24.), 씨앤앰지부와 케비지부 역시 2014년 12월 31일 임단협을 타결하였고, 해를 넘겨 진행되던 SK브로드밴드지부와 LG유플러스지부의 투쟁은 80여일 간의 고공농성 끝에 2015년 4월 26일 사측과 합의에 도달하였다. 2014~2015년의 케이블방송 비정규직 투쟁은 케이블업계 노사관계의 향방을 놓고 벌어진 투쟁이었고, 여기에 희망연대노조가 승리를 거두면서 케이블업계의 무노조 관행이 마침내 꺾이고 노사관계가 안정화되었다.

Ⅳ. 건설비정규직 노동자 조직화

2010년대 중반 이후 대규모 조직화의 성과를 낸 곳 중 하나로 건설비정규직노조를 꼽을 수 있다. 후술하겠지만 2000년 건설노조의 첫 단체협약 체결 후 건설비정규직노조는 공안탄압 등 여러 어려움에 봉착해 노조활동이 위축되었다. 그러나 건설비정규직노조는 2010년대 들어 본격적인 성장세에 들어섰다.

2007년 3월 산별노조로 전환한 전국건설노동조합(이하 건설노조)은 각 지역본부마다 건설기계지부, 전기지부, 타워크레인지부, 건설지부 이상 4곳의 직종별 지부를 두고 있는데, 최근 성장세를 주도하고 있는 것은 목수, 철근, 조적, 미장 등 토목건축노동자들이 소속된 건설지부이다. 2011년까지만 해도 이들 토목건축노동자가 속한 각 지역의 건설지부 조합원 수는 2,024명으로, 건설노조 조합원의 10% 수준이었다(건설노조, 2021: 80~82). 2011년 당시 지역건설지부 중 조합원 수가 1,000명을 넘는 곳은 한 곳도 없었다.[127)]

[그림 9-4] 건설노조 조합원 추이 (2011~2021)



그러던 것이 2020년 현재 건설노조 조합원 55,063명 중 건설지부 조합원은 28,346명으로, 건설노조 조합원의 51%에 이르고 있다. 2020년 건설노조 조합원 수가 2011년 대비 183%p 증가했다면, 같은 기간 건설지부 조합원 수는 무려 1,300%p 증가하였다. 지역건설지부 중 조합원이 1,000명을 넘는 곳도 조합원이 5,126명인 부산울산경남건설지부(이하 부울경건설지부)를 포함하여 8곳(총 12곳)이나 된다. 이처럼 최근 조합원 증가를 주도하고 있는 곳이 토목건축 직종으로 이루어진 건설지부이므로, 이하에서는 주로 토목건축노동자들에게 초점을 맞추도록 하겠다.

127) 건설노조의 기관지인 건설노동자 31호(2016. 10. 10. 발행)에는 조합원이 1,200명이 넘은 건설노조 경기중서부건설지부장 인터뷰 기사가 실렸다. 이 기사에 따르면 당시 “이는 전국적으로 보아도 손에 꼽을 정도의 큰 규모”였다.

1. 문제 상황과 잠재적 자원

1) 문제 상황

주지하듯 건설산업은 대표적인 '수주산업'이다. 이는 건설산업의 '완제품'인 건축물의 경우, 그 가격·규모가 막대하고 제작 기간이 상대적으로 길며 (유효)수요자가 한정적이라는 점, 따라서 사전제작의 위험부담이 매우 크다는 점과 관련된다. 이 위험부담을 회피하기 위해 건설산업에서는, 통상 자체적인 수요 예측에 따라 완제품을 사전제작하여 재고로 비축하는 제조업과 달리, 발주자의 주문을 받은 후에야 생산공정을 조직하는 관행이 있다. 이 같은 생산 관행에 대응하는 것이 '선택적 고용전략' 또는 '프로젝트형 유연고용'으로 불리는 고용 관행이다(백석근, 1997: 25; 황준욱 외, 2009: 24). 완제품 제작에 필요한 노동력을 상시적으로 고용하기보다, 수주 후 해당 프로젝트 완수 기간, 또는 해당 프로젝트에서 맡은 과업 완수 기간에 한정된 고용계약을 맺는 것이다. 즉 '기간의 정함이 없는' 근로계약이 표준인 제조업과 달리, 건설업에서는 '기간의 정함이 있는' 근로계약이 표준이다. 이 같은 고용 관행은 개별 자본의 입장에서는 합리적인 것일 수 있다. 하지만 노동자 및 건설산업 전반에 대해서는 매우 비합리적이고 파괴적인 효과를 낳는다. 건설산업은 기계화·자동화 비율이 높은 중화학공업 등에 비해 노동력, 그중에서도 고숙련의 기능직이 핵심 자원을 이루는데(윤진호 외, 2006: 442),[128] 기간제 고용 관행으로 인한 노동자들의 고용 및 생활상의 불안정은 숙련노동력의 양성 및

128) 물론 건설업의 노동과정에서도 건설기계의 비중과 역할이 점점 커지는 추세이지만, 건설기계를 작동시키는 노동자들은 '조종술'이라는 고도의 숙련을 보유한 기능공들이다.

보존에 불리하게 작용하여 산업 자체의 지속가능성을 훼손하는 한편 부실공사와 대형참사 등 심각한 사회문제를 야기하기 때문이다.[129]

건설산업처럼 노동력을 기업 외부에서 일시적으로 조달하는 방식에는 높은 '거래비용' 및 불확실성이 따른다. 건설산업의 경우 생산공정을 성공적으로 조직하지 못했을 때 초래되는 비용 및 후과가 일반 상품에 비해 훨씬 크기 때문에, 고용의 외부화로 인한 부작용을 최소화하는 것이 매우 중요하다. 관련해서 흔히 사용되는 방식은 공식적 업체든 비공식적 '팀'이든 작업집단 단위로 계약을 맺는 것이다. 건설산업에서는 두 가지 이유에서 집단 단위 계약을 특히 선호한다. 첫째, 숙련을 양성·인증하는 공신력 있는 교육훈련 체계가 거의 없다.[130] 둘째, 건설현장 노동과정의 기본 단위는 숙련공인 '기능공'이 팀장이 되고 일정한 숫자의 '조공'들이 팀원이 되는 작업팀이다. 따라서 팀 단위로 계약을 하면, 한편으로 팀장을 통해 팀원들의 숙련을 '인우보증'할 수 있고, 다른 한편으로 기존에 손발을 맞춰본 경험이 있어 현장에 바로 투입할 수 있는 집합노동자를 확보할 수 있다.

건설산업에서 주로 사용하는 집단 단위 계약 방식은 하청(하도급) 계약이다. 그런데 하청 계약은 노동자 입장에서 두 가지 큰 문제가 있다. 첫째, 하청 계약에는 지연 방해holdup라는 고유한 위험부담이 있고, 이에 대항하기 위해 원청(원도급) 기업은 하청업체들을 최대한 많이 확보하여 이들을 경쟁시키는 전략whipsawing을 활용하는데, 이 과정에서 하

129) 1997년 제정된 건설근로자의고용개선등에관한법률(이하 건고법) 제안 설명에서 노동부 장관은 "고용불안정과 열악한 근무조건으로 인한 건설근로자의 책임감과 직업의식의 결여가 부실공사의 원인이 되는 한편 건설근로자의 인력난을 심화시키고 있"다고 주장하였다. 제181회 국회 제13차 환경노동위원회 회의록(1996. 12. 4.) 참고.

130) 거의 유일한 예외가 건설산업연맹에서 주도하는 건설기능학교이다(참여와혁신, 2021. 5. 5.).

청업체 노동자들의 노동조건이 전반적으로 하락하게 된다(Greer & Hauptmeier, 2016). 둘째, 하청 계약은 고용과 사용을 분리하는 간접고용의 대표적 형태인데, 이렇게 되면 노동3권의 수범자가 불분명해져 결과적으로 노동3권이 유명무실화될 위험이 크다.

건설산업에서 특히 문제가 되는 경우는 하청업체의 사장도 아니라 작업팀장에게 사용자책임을 부여하는 것이다. 하지만 팀장은 노동과정의 인솔자에 불과할 뿐 노동3권의 수범자라는 의미에서 사용자 역할을 제대로 할 수 있을 리 만무하거니와, 팀장이 어설프게 사용자를 자임하는 것 역시 문제가 된다. 팀원의 작업과 (재)고용에서 팀장이 막강한 영향력을 미치는 상황에서 노동자들이 팀장에게 맞서기 매우 어렵기 때문이다.[131] 요컨대 (다단계) 하청 계약 관행이 만연한 건설산업의 노동자들은 간접고용 비정규직의 원형으로서, 수범자의 불분명에 시달린다.

건설산업 노동과정의 또 다른 특징은, 완제품 제작 기간이 비교적 짧고 작업공정 내 직종 분화가 상대적으로 낮아 노동과정을 시간적·공간적으로 공유하는 노동자의 비율이 높은 편인 제조업에 비해, 완제품 제작 기간이 상대적으로 길다 보니 하나의 건설현장 단위라도 시기별로 투입되는 노동자들이 다르고, 심지어 같은 시기에도 공정과 직종을 달리하는 팀들이 각각 작업하기 때문에, 현장 전체를 장악하기가 현실적으로 극히 어렵다는 것이다.

이상에서 살펴본 건설산업의 여러 특성 및 관행은 1987년 노동체제의 전투적 조합주의 전술 목록의 적용을 어렵게 만들었다. 한편으로 기간제

131) "자기에게 일거리를 보장해주는 결코 대등하지 않은 십장과의 관계이기 때문에 고용계약에 따른 법적 책임과 의무, 그리고 사용자로서의 사회적 규범 따위는 전혀 강제되지 않는다. 이것을 요구하는 것 자체가 생계에 심각한 위협을 가져다 줄 수도 있기 때문에(해고 또는 일거리를 구할 기회가 단절될 수 있기 때문에) 고용관계는 비공식적일 수밖에 없다." (백석근, 1997: 30)

고용으로 인한 고용불안은 위력적 파업 전술의 근거가 되는 결사적 자원을 형성하는 데 매우 불리하게 작용하였다. 다른 한편으로 간접고용으로 인한 사용과 고용의 불리는, 노동3권에 대한 의무를 갖는 안정적인 수범자의 지목을 어렵게 만들었다. 아울러 건설업 노동과정의 시간적·직종적 분산성으로 말미암아 해당 팀을 넘어서는 현장 전체의 조직화로 연결되기 어려웠다.[132] 그나마 가능한 것은 팀장을 매개로 해당 직종을 조직하는 것인데, 취업과 실업을 반복하는 건설업의 고용환경에서 팀(장)들은 고용을 둘러싼 경쟁자 처지이기도 했기 때문에, 직종 조직화 역시 매우 어려운 일이 아닐 수 없었다.[133]

천신만고 끝에 개별 업체를 상대로 임단협을 맺더라도, 프로젝트가 종료되면 이 임단협 역시 종료될 뿐만 아니라, 이 임단협으로 말미암아 해당 업체가 하청업체 간 과당경쟁에서 밀려 시장에서 퇴출되는 식이 될 공산이 크기 때문에, 기업들의 반노조주의가 매우 강하게 작동한다는 점도 노조 조직화의 불리한 조건이었다. “저희들[건설일용노동조합-인용자]이 민주노총 소속이긴 해도 민주노총이 저희들에게 전혀 도움을 줄 수 있는 어떤 지도 내용을 갖고 있지를 못”했다는(백석근, 2017: 28) 푸념이 나올 수밖에 없던 까닭이었다.[134]

---

132) “건설공사는 (…) 공정별로도 구분되어 있어서 공사 기간별로 동일한 현장이라도 직종별로 다른 노동자들이 일하고 있어서 건설 현장별로 현장 내 노동자들이 스스로 노동조합을 결성하는 것은 사실상 불가능하다.” (전국불안정노동철폐연대, 2007)

133) “왜 목수들은 단결할 수 없었던가? (…) 불법다단계 하도급과 돈내기를 통해 건설 노동자들을 갈라치기하고 분열시키기 때문입니다.” (건설노동자 5호, 2006. 6.)

134) “전일노협은 건설 현장의 특성인 이동성 및 분산성을 고려한 조직화 전략을 고민했다. 현장에서 노동자를 조직하고 그 조직된 노동자가 다시 스스로 조직을 만들어내는 식의 일반화된 제조업 방식은 이동성과 분산성, 다단계 하도급 문제 등의 특징이 있는 건설 현장에서는 적용하기가 쉽지 않았다.” (황하일, 2019: 29)

2) 잠재적 자원

하지만 이처럼 열악한 조건에 있는 건설노동자들에게도 잠재적인 자원이 있었다.

첫 번째로 들 수 있는 것은 제도적 자원이었다. 제조업 등의 산업과 달리 건설산업의 경우 1958년 제정된 건설업법이나 1997년 이를 전부개정하여 탄생한 건설산업기본법(이하 건산법) 등 건설산업을 규제하는 별도의 법이 존재한다. 특히 건산법과 같은 해 제정된 건설근로자의고용개선등에관한법률(이하 건고법)은 중요한 의미를 갖는다. 건산법과 건고법이 제개정된 배경에는 성수대교와 삼풍백화점 붕괴 등 부실공사로 인한 1990년대 대형참사가 있었다. 당시 정부는 “전 산업평균 일용근로자는 14%이고 제조업은 10% 미만인데 건설근로자만 60%가 넘는 일용직이 있”(제181회 국회 제15차 법제사법위원회 회의록, 14)다는 것이 위와 같은 참사의 한 배경이 된다고 보고, 사업장이 생겼다 사라졌다를 반복하는 산업적 특성상 사업장 단위가 아닌 국가 차원에서 대책을 세워야 한다는 판단하에 관련 법 제정을 추진하였다. 건고법에는 널리 알려진 퇴직공제제도 도입 외에도, 고용관리책임자, 5년에 한 번 건설근로자고용복지에 대한 기본 5개년 계획을 노동부 장관이 수립하게 되어 있는 내용 등이 포함되어 있었다. 건산법과 건고법 등 건설산업 관련 법령은 내용적 한계와 함께 현장에서 제대로 준수되지 않는 경향이 있지만, 바로 그렇기 때문에 법 준수를 매개로 건설자본을 압박할 수 있는 제도적 자원으로 작용하기도 한다. 아울러 노조의 법 개정 투쟁의 기본적 기반으로도 작용한다. 법·제도는 성격상 건설산업 노동자 전체에게 적용되므로, 노조가 법·제도 관련 투쟁에 적극 나서고 또 성과를 거둘 경우 노조의 대표성은 높아지고 이는 건설노조의 중요한 교섭력으로 작용할 수 있다.

두 번째로 들 수 있는 것은 구조적 자원이었다. 거시적이고 일반적인 수준에서 고용이 불안정한 건설노동자들에게 구조적 자원이 있다는 것은 다소 의아한 주장으로 들릴 수 있다. 그러나 건설산업에서는 공기工期가 무엇보다 중시되는바, 현장봉쇄나 파업 등으로 공사를 중단시키면 건설자본에게 큰 타격을 줄 수 있다. 이때 타격이 궁극적으로 미치는 곳은 원청이므로, 공사가 중단되면 통상 원청이 신속하게 개입한다. 이때 노동자들이 요구하는 바는 규제 준수 수준의 소박한 것인 경우가 많은 데 반해, 이 요구를 들어주지 않아 공기가 계속 지연될 경우 치러야 할 비용은 매우 크고, 해당 공사가 끝나면 노동자들의 요구를 들어주기 위해 들여야 하는 비용은 소멸하므로, 원청은 요구를 수용하는 경향이 있다. 이런 이유로 건설노동자들은 통상 생각되는 것보다 더 많은 구조적 자원을 보유한다(Juravich, 2018: 110).

2. 공안탄압과 전략적 전환

2000년대 초반 조직가를 통한 조직화가 진전되고 노조의 영향력이 커지자, 정부와 자본은 2003년 하반기부터 공안탄압을 본격화하였다. 노동법상 사용자가 아닌 원청업체를 상대로 단체교섭 및 단체행동권을 행사한 것은, 노동법으로 보호받을 수 없는 형법상 공갈·협박 및 갈취에 해당하는 범죄라는 것이었다. 그 결과 2006년까지 건설노조 소속 활동가 50명이 사법처리(25명 구속)되었다.

공안탄압은 건설노조의 전략적 전환의 계기가 되었다. 먼저 건설현장의 문제를 사회 쟁점화하고, 국내에서의 법정 대응뿐 아니라 국제노동기

구 제소 등 다양한 수준의 법 동원 전술이 구사되었다. 둘째, 공안탄압을 계기로 전술의 목표물을 원청건설사에서 하청건설사, 즉 전문건설회사로 전환하였다. 셋째, 시공참여자제도 폐지를 비롯한 각종 입법 투쟁을 2000년대 중반부터 한층 활발히 전개하였다.

1) 사회적 쟁점화와 국제적 법 동원

공안탄압은 노동조합의 활동을 위축시켰지만, 이 사안이 사회적 쟁점화되면서 건설 현장의 문제가 널리 알려지는 효과도 있었다(황하일, 2019: 82). 노조 간부들이 구속되고 재판이 진행되는 가운데, 건설산업연맹은 민주노총, 민주노동당, 시민사회단체 등과 〈건설일용노조공안탄압분쇄와원청단체협약인정을위한공동대책위원회〉(이하 건설탄압공대위)를 구성하고, 2003년 12월 9일부터 명동성당에서 '원청 사용자성 인정과 공안탄압 분쇄'를 내걸고 천막농성을 시작하였다. 아울러 민변, 인권단체, 노동단체 등은 공동으로 〈지역건설노조공안탄압진상조사단〉(이하 진상조사단)을 구성하여 2004년 1월 말부터 진상 조사를 진행하였다. 이들은 경찰 및 검찰 수사기록과 재판 관련 자료, 노사 양측의 자료를 두루 검토하는 한편, 현지 방문 및 관계자 면담 등을 진행하여 건설산업의 실태와 공안탄압의 현황을 드러냈다(건설노조탄압진상조사단, 2004).

진상조사단은 진상조사보고서의 결론에서, 앞서도 살펴본 건설산업의 특성상 원청을 대상으로 단체교섭을 진행하는 것은 불가피하다는 점을 수차 강조하였다. 상황이 이런데도 검경이 일상적인 노사교섭 및 조합활동 과정에서 벌어질 수밖에 없는 일부 행동, 가령 단체교섭 요구, 규제위반사항에 대한 고소고발, 전임자 임금지급 등을 문제 삼아 공갈·협박죄를 적용하는 것은, 건설산업과 노동조합에 대한 무지의 소치일뿐만 아니

라, 결국 건설사의 입장에 서서 노동3권을 침해하는 행위라는 것이다(건설노조탄압진상조사단, 2004).

건설노조는 국내 쟁점화뿐만 아니라 ILO 제소라는 국제적 법 동원을 통해 노조활동의 정당성을 확보하고자 했다. 관련하여 건설탄압공대위는 근로기준법, 산업안전법, 산업재해보상법, 고용보험법 등에 원청 사용자성이 명시되어 있다는 점을 부각시켰다. 또 원청 사용자성이 규정되어 있는 ILO 167호 협약 2조와 8조도 강조하였다(매일노동뉴스, 2004. 9. 9.). 이상을 논거로 삼아 2004년 10월 12일, 건설산업연맹은 국제건설목공노련을 통해 ILO 결사의자유위원회에 제소장을 접수하였다(건설산업연맹, 2006: 37~40).

그 결과는 2006년 3월 29일에 나왔다. 이날 제295차 ILO 이사회에서는 한국 정부에 보낼 결사의자유위원회 권고문을 채택했는데, 여기에 건설산업연맹 소속 노동자의 사법처리에 유감을 표하는 내용이 포함되었다. ILO 이사회는 “깊은 유감”을 표명하는 한편, “건설노조 간부에 대한 모든 위협과 폭력행위가 중단될 수 있도록 적절한 지시”를 내릴 것을, 그리고 “모든 유죄 선고와 징역형을 검토하고, 기소, 구금 및 징역의 결과 건설노조 간부들이 받은 피해를 보상해줄 것”을 한국 정부에 요청했다. ‘이례적으로 강도 높은 권고문’이었다(매일노동뉴스, 2006. 3. 30.).

노동부는 이에 크게 반발했지만, 유사한 시기에 대전고법에서 단체협약 체결과 전임비 지급은 정당하다는 판결이 나오는 등 건설노조는 국내 법원 판결에서도 무죄를 선고받을 수 있다는 희망을 갖게 되었다. 그러나 불과 두 달 뒤에 대법원에서 “건설노조가 단체협상 과정에서 ‘산업안전법 위반으로 고소하겠다’고 말한 것도 협박죄에 해당한다”며 유죄판결을 내렸다. 2007년 4월 5일 대구고법에서는 원청 업체의 사용자로서의 지위를 인정하고, 노조 전임비 사용 역시 정당했으며, 공갈죄도 성립하지

않는다고 판단했으나, 2007년 9월 6일 대법원 판결에서는 건설노조가 유죄판결을 받게 되었다. 대법원은 초기에 논란이 되었던 원청의 사용자 지위는 인정했지만, 노조가 교섭을 할 때 교섭 수단이 통상적·사회적으로 인정되는 범위를 넘어서지 않았는지를 보았을 때, 이를 넘어섰다고 보고 공갈·협박죄를 적용했다. 건설노조의 교섭 방식이 공갈·협박죄에 해당할 수 있다는 대법원 판결의 존재는 15년여 뒤인 2022년, 건설노조를 대상으로 정부가 또다시 똑같은 문제를 제기할 빌미가 되었다.

이런 한계에도 불구하고 건설노조가 공안탄압에 대응하는 과정에서 얻어낸 ILO의 권고문은, 건설산업 등 원하청 관계가 지배하는 산업들에서 원청 사용자성을 주장할 때 활용할 수 있는 중요한 논거가 되었다.

2) 전문건설업체로의 목표물 이동과 파업 전술

건설노조는 원청 사용자성 등을 핵심 쟁점으로 하는 법 동원 전술을 펼침으로써 현행법의 경계를 넓히려는 시도를 벌이는 한편으로, 현행법의 경계 안에서 가능한 전술 역시 함께 고민하였다. 이 과정에서 건설노조는 원청건설사가 아니라 건설일용직노동자를 직접 고용하는 하청건설사, 즉 전문건설업체로 목표물을 이동하기 시작하였다.

이렇게 된 데는 정부의 공안탄압이 계속되던 2004년과 2006년, 대구경북지역건설노동조합(이하 대경건설노조)이 벌인 지역 파업이 중요한 계기로 작용하였다. 우선 2004년 5월, 대경건설노조 철근분회 조합원 800여 명이 파업에 돌입하였고, 파업 5일 만에 대구경북지역 28개 철근업체가 노조의 요구를 전면 수용하면서 파업을 승리로 마무리하였다(황하일, 2019: 83~84). 이는 2003년 공안탄압으로 수세에 몰려 있던 건설노조 활동가들에게 새로운 길을 보여주는 것으로 표상되었다.

> “현장사업이 주체동력을 만들어내지 못하고 관성화될 때, 그리고 검찰의 공안탄압으로 이러한 조직화가 무너지기 시작할 때, 적절한 시점에 터진 것이 바로 2004년 대구 철근노동자들의 파업입니다. 파업이 시작되기 직전만 해도 현장조직활동이 어려움에 처하면서 이런 현장조직활동이 의미가 있는가에 대해서 의문을 제기하는 동지들이 있었습니다. 그런데 이 파업이 시작됨으로써 그 현장조직활동이 그동안의 축적된 힘을 바탕으로 어디로 나아가야 하는지를 보여준 것입니다.” (전국불안정노동철폐연대, 2007. 12.)

2004년 철근노동자들을 중심으로 벌어진 파업 및 승리는 형틀목수노동자들에게 큰 자극을 주었고, 이들은 2006년 파업을 주도하였다. 임금인상, 하루 8시간 노동, 불법하도급 철폐, 쓰메끼리(유보임금) 철폐 등을 주요 요구안으로 내걸고 시작된 2006년 파업은, 6월 1일부터 32일간 계속되었고, 형틀분회와 철근분회뿐 아니라 다른 직종 노동자들의 동참 역시 이끌어냈으며, 참여 인원도 2,000명이 넘는 등 그 강도와 규모 면에서 2004년 파업을 훨씬 능가하였다(대경건설노조평가소위, 2007). 또한, 대경지역 소재 전문건설업체 및 대경지역 현장에서 작업하는 외지업체 전체를 교섭대상으로 삼고, 전문건설업체들에게 사용자 교섭단을 구성할 것을 요구하는 등 지역산별교섭 성사라는 야심찬 목표를 설정하였다(대경건설노조평가소위, 2007). 결과적으로는 애초 목표에 미달하는 지역전문건설업체와의 지역집단교섭으로 진행되었지만, 이것만으로도 전례가 없는 것이었다.

현장 조합원들과 함께 2006년 대구지역파업에서 중심적 역할을 수행한 것은 토목건축협의회 소속 각 지역노조에서 파견된 조직가들이었다. 당시 대경건설노조로서는 이 정도 규모의 파업을 체계적으로 이끌어갈 간부층이 절대적으로 부족했던 터라, 전국의 조직가들이 대구지역파업에

전면 투입되지 않았다면 파업을 지속하기 어려운 상황이었다. 이들 중에는 민주노총 조직활동가 학교를 이수하고 건설산업연맹에 파견된 조직가 3인도 있었다.

> "2006년 처음으로 도입된 민주노총 조직활동가 중 건설일용노동자 조직화 영역에 배치된 3명은 토목건축협의회 영남권, 대전충청권, 수도권에서 지역건설노조에 결합되어 조직 사업을 진행하였다. 민주노총 조직활동가 교육을 마치고 배치된 3명의 동지 모두 5월 현장실습을 거치고 6월부터 7월 초에 걸친 대구경북건설노조의 총파업 투쟁에 결합하였다.
> 2006년 대구경북건설노조 조직화 사업과 총파업 투쟁의 과정에서 조직된 2,000여 명의 건설현장 노동자를 파업 종료 후 조직 내부에 안착시키는 사업까지 진행되었다. 대구경북(영남권)의 경우 6월 대구경북의 파업이 예상보다 장기화되었고, 탄압으로 인한 다수의 구속자 발생 및 파업 이후 신규로 조직화된 조합원과 지구로 구분된 현장조합원을 노조 내로 안착하는 사업에 조직 활동가의 역할이 절실하게 필요했으며, 수도권의 경우 경기도건설노조 공안탄압에 따른 비상대책 활동을 전개하면서 충남건설노조의 현장복원사업까지 애초 계획보다 높은 수준의 연대 활동을 진행했다. 대전충청권의 경우 대구파업 투쟁에 결합한 후 7월 초부터 원 조직에 복귀하여 8월 10일 대전 시청 앞 건설노동자 투쟁선포식을 조직하며 직종조직 사업의 틀 마련을 위해 중심적으로 활동하였다. (…) 12월 현재 경기서부, 대전충청과 부산권역에서 각기 활동 중에 있다.
> 사업을 진행함에 있어 고민과 한계를 해결하기 위해 많은 노력을 경주하고 있으며, 각 해당 소속 단위에서 어려움이나 고민을 풀어가고 있는 지 점검할 필요가 있고, 토건협 차원의 도움과 지원이 필요하다." (토건협, 2007)

이렇듯 1기 전략조직화 사업의 일환으로 배출된 조직가 3인은 건설비정규직 투쟁 및 조직화에서 획기적인 의미를 갖는 대구지역파업 및 그

후속 사업에서 전국적인 조직가 대오의 일원으로서 핵심적인 역할을 수행하였다. 1기 전략조직화 사업의 핵심인 조직가 투입과 관련하여 민주노총 전반적으로 회의적인 평가가 제기되는 가운데, 건설산업연맹의 경우 이 같은 평가에 반대하면서 조직가의 지속적 양성 및 투입을 주장한 데는 이 같은 사정이 있었다고 할 수 있다.

이처럼 지역과 전국의 역량이 총동원된 2006년 대구지역파업은, 그러나 그 성과 면에서 다소 한계적이었다. 사측이 제시한 최종안을 조합원 찬반투표에 부쳤을 때 찬성 380표, 반대 330표가 나온 것은 이 때문이었다(황하일, 2019: 123). 그럼에도 불구하고 임금 인상, 8시간 노동 관철, 시공참여제 무력화 및 지역전문건설업체와의 집단교섭 등 건설노동자들의 숙원을 상당 부분 관철시킨 단체협약을 체결했다는 점, 그리고 조직가가 아닌 조합원들 스스로의 투쟁으로 쟁취해 냈다는 것의 의의는 지대한 것이었다.

> “그동안 원하청 단협은 조합원들의 힘에 의해 체결된 단협이 아니라 조직가에 의해 체결된 단협이었다. 그동안은 단협 체결이라는 형식이 있었다면 이제는 조합원들의 동의와 힘에 의하여 체결되었고 조합원들이 현장에서 지키기 위한 단협을 쟁취한 것이므로 상당한 성과가 있다.” (대경건설노조평가소위, 2007)

2004년 및 특히 2006년 대구지역 파업을 계기로 건설일용직노조는, 조직가의 법 동원 전술을 통한 원청업체와의 개별적 단체교섭에서, 파업을 비롯한 조합원의 전투적 동원을 통한 전문건설업체와의 집단적 단체교섭으로 그 목표물과 전술을 이동하기 시작하였다.

아울러 대구지역파업 과정에서의 전국적 공동대응은, 2007년 전국건설

노동조합 건설을 추동하기도 하였다. 2003년부터 시작된 정부의 공안탄압에 맞서는 과정에서 전국의 조직가들 중심으로 전국조직을 만들자는 제안이 이미 제기된 바 있었지만, 특히 대구지역파업을 경험한 후에는 현장 조합원들 사이에서도 전국조직에 대한 요구가 높아졌기 때문이다(토건협, 2007). 이에 힘입어 2007년 3월 2일 대전 동구청소년수련원에서 전국건설노동조합 창립발기인대회가 개최되었다. 이로써 건설산업연맹 '지역업종건설노동조합협의회'는 토목건축, 건설기계, 전기, 타워크레인 등 4개 업종 2만여 명의 조합원을 포괄하는 산별노조 전국건설노동조합으로 재편되었다.

3. 법·제도 개정 투쟁

2006~2007년은 건설산업연맹 차원의 법·제도 개정 투쟁이 가장 활발하게 이루어지고 또 상당한 성과를 거둔 시기이다. 특히 건설산업연맹은 시공참여자제도(이하 시참제) 폐지 의제에 집중하였다. 가령 건설산업연맹은 2006년을 '불법 다단계 하도급 철폐 투쟁'의 원년으로 선포하면서 시참제 폐지를 전면화하였다(건설산업연맹, 2006: 3). 시참제 폐지는 불법적인 다단계 하도급을 없애고 직접 시공제와 직접고용으로 향해 가는 출발점으로 표상되었으며, 건설산업연맹의 대정부 요구 중 가장 상위에 있는 요구였다.[135)]

135) 2006년 건설산업연맹 대정부 8대 요구는 다음과 같았다. ① 다단계 하도급 근절, 시공참여자 제도 폐지 ② 내국인 보호대책 없는 무분별한 외국인력 도입 반대 ③ 특수고용직 노동자의 노동3권 보장 ④ 건설현장의 기술인력, 기능인력 종합 육성대책 마련, 퇴직공제 적용확대 ⑤건설현장 노동시간 단축 ⑥건설현장 안전보건

시참제가 처음 도입된 것은 1996년 12월 17일 국회 본회의에서 건설업법개정법률안이 가결된 결과 탄생한 건설산업기본법 39조 2항을 통해서였다. 1994년 성수대교 붕괴와 1995년 삼풍백화점 붕괴 등 대형참사를 계기로, 건설산업의 불법 다단계 하도급 관행을 바로잡아야 한다는 목소리가 높아진 결과였다. 관련하여 건설산업기본법의 기본 접근법은, 다단계 하도급의 '양성화'였고 그 핵심 수단이 시공참여자제도였다. 실제 시공에 참여하면서도 재하도급 금지 때문에 드러나지 않던 십장·반장·팀장·오야지 등을 '시공참여자'로 규정하여 시공관리대장에 기재하고, 부실공사가 발생할 경우 이들에게도 책임을 물을 수 있게 한다는 것이었다.

하지만 부실공사 예방 차원에서도 문제의 근원인 다단계 하도급 관행 자체는 바로잡지 않은 채 그 말단에 있는 이들에게 책임을 묻겠다는 것이 올바른 해법일 수 없거니와, 건설노동자들의 노동3권 차원에서 시공참여자제도는 종합건설업체 및 전문건설업체가 관련 책임을 회피하는 수단으로 악용되었다. 시공참여자인 팀장으로 하여금 팀원들과 근로계약서를 작성케 한 후 이를 근거로 팀장에게 팀원들에 대한 사용자 책임을 떠넘기는 방식이었다.[136] 이렇듯 시참제는 사용과 고용을 분리하여 노동법상 책임을 불투명하게 만드는 건설산업의 고질적 간접고용을 제도적으로 뒷받침하는 핵심 장치 중 하나였다.[137]

대책 마련 ⑦덤프, 레미콘 수급조절, 타워 건설기계등록 등 제도개선 방안 마련 ⑧건설산업 시장개방 대책 마련 (건설산업연맹, 2006)

136) "건설 현장체불의 76%가 소위 시공참여자(십장, 반장, 팀장) 단계에서 발생한다. 성수대교, 삼풍백희점 붕괴 사고 이후 부실공사를 방지하기 위해 시공에 직접 참여한 노동자를 적시한다고 하는 명분으로 도입된 시공참여자를 사장으로 둔갑시켜 임금, 4대 보험, 세금, 산재보상, 안전관리 등 모든 사용자 책임을 떠넘기고, 노동조합의 교섭요구 회피 수단으로 악용하고 있는 것이 건설현장의 현실이다. 법이 있어도 시공참여자 제도를 앞세운 건설현장의 다단계 하도급 구조에서는 휴지조각이 되고 마는 것이다." (건설산업연맹, 2007: 2)

137) "07년 건설산업기본법에서 시공참여자제도를 폐지하는 성과를 낸 것은 매우 유

실제로 2005년 3월부터 6월까지 76일간 진행된 울산건설플랜트노동조합(이하 울산플랜트노조) 파업 당시, 원청인 종합건설업체는 물론 하청은 전문건설업체마저 노조의 요구를 시공참여자가 책임져야 하는 일이라며 교섭을 거부하였다.[138] 2006년 대구지역파업 역시 시참제 폐지의 필요성을 재차 절감하는 계기가 되었는데, 전문건설업체와 임금협약을 맺더라도 시공참여자가 중간에 남아있을 경우 시행 과정에서 왜곡의 여지가 많다는 점이 확인되었기 때문이다.

> [전문건설업체들이] 사용자가 된 거죠, 인제 그 당시에는. 와서 도장을 찍은 거예요. 근데 인제 그게 적용 문제가 있었던 거고. 예를 들어서 여전히 직접고용체계가 아니고, 팀 단위로 해서 임금인상한 거죠. (…) 내가 열 명 데리고 있[으면,] 그 당시에는 임금을 개인 개인에게 준 게 아니고 팀장을 통해 줬으니까, (…) [1인당 1만원 인상이면 열명 분 10만원을] 팀장한테 준 거죠. 이런 방식으로 됐지만 어쨌든 임금인상에 대해선 합의를 한 거예요. (…) [그런데] 직접고용체계가 되지 않으면 임금인상이나

의미한 것이다. 이로 인하여 건설노동자가 법적으로 건설업체에 소속되는 성과가 만들어지게 되었기 때문이다. 이것은 직접고용을 의미한다. 왜냐하면, 다단계 하도급의 핵심문제는 무자격 건설업자인 시공참여자가 공사도급을 받아서 다시 무자격 업자에게 공사도급을 넘기는 과정에서 불법 하도급이 발생한 것이기 때문이다. 이런 불법 하도급은 현장에서 음성적으로 이루어졌는데 시공참여자제도가 합법성을 부여한 이후로 심각한 상황을 만들었다. 다단계 하도급이 사용자의 지위를 애매하게 하는 요인이었고, 이로 인하여 현장노동자들은 기본적인 노동법적 보호를 받지 못하게 되었었다. 2008년 1월 1일부터 시공참여자제도가 폐지된 것은 건설노동자들이 불법 다단계 하도급에서 해방되어 기본적인 노동법의 보호를 받을 근거가 마련되었다는 점에서 의미가 크다." (김승환, 2007)

138) "2005년 화장실, 휴게실, 식당 문제를 제기하며 임단협 교섭을 요구한 울산건설플랜트 노조에 대해 〈시공참여자 제도〉를 들이대며 교섭을 거부해 장기 파업을 유도했다. 건설현장의 〈시공참여 계약〉은 이제 건설현장에서 도깨비 방망이가 되고 있다. 부당해고, 체불임금, 안전장구 지급, 산재보상부터 노동조합의 임단협 교섭 요구에 이르기까지 〈시공참여 계약〉을 통해 팀장을 사장님으로 둔갑시키고 건설현장의 원청, 하청은 빠져나가고 있다." (건설노동자 5호, 2006. 6.)

노동조건이 전혀 반영이 안 된다는 걸 우리가 여기서 경험한 거죠. 팀장한테 내려간 돈을 팀장이 떼어먹고. 팀장이 노동시간을, (…) 8시간 하기로 했으면 5시에 퇴근시켜야 하는데 [물량을 맞추려고 더 늦게까지 일을 시키는 거죠.] 그래서 이건 하나마나한 투쟁이다. 그래서 이 시참제를 폐지하는 투쟁이 중요하다, 그리고 직접적으로 그런 투쟁을 한 거죠." (건설노조 토목건축분과위원장 인터뷰, 장진범, 2018에서 재인용)

시참제 문제의 공론화는 2006년 7월 포항지역건설노동조합(이하 포항건설노조)의 파업 및 9일간의 포스코 본사 점거 농성을 통해 정점에 이르렀다.[139] 건설산업연맹은 이처럼 대중투쟁 과정에서 공론화된 시참제의 문제점 및 폐지 요구를 노정교섭의 의제로 제기하였다. 2003년 화물연대 투쟁과 2005년 덤프연대 파업[140]을 계기로 불균등하게나마 형성된 업종별 노정교섭 틀이 이때 적극 활용되었다. 투쟁을 통한 불법 다단계 하도급의 문제점에 관한 사회적 공론화, 법제도 개정 투쟁 관련 노조 중

139) 이 사건을 계기로 노동부 장관은 시참제 문제의 해결을 공언하기에 이른다. "포항건설노조 파업 원인 중 하나인 '시공자 참여제도' 역할이 대폭 축소된다. 이상수 노동부 장관은 포스코 점거사태가 일단락된 22일 포항을 방문 "시공자 참여제도에 따른 문제점을 대폭 개선해 나갈 방침"이라고 밝혔다. 이 장관은 "이를 위해 전문건설업체 인력 공급과 관련, 노동부가 알선하는 고용지원센타와 일일 취업센타가 매개 역할을 할 것"이라고 설명했다. 이어 "지금까지는 건설일용근로자와 전문건설업체에서 인력 수급 중간 역할을 하는 시공자(일명 오야지 또는 십장)가 있었으나 이번 사태에서 보듯 많은 문제점을 안고 있어 개선해 나갈 것"이라고 강조했다." (시사타임, 2006. 7. 22.)

140) 당시 건설산업연맹 정책부장이었던 활동가에 따르면, 2005년 덤프연대의 도로법 투쟁은 기층 조합원이 참여하는 법·제도 개정 투쟁 양식이 형성된 중요한 계기였다. "그래서 건설은 그게 아주 습관화되어 있어요. 밖에서 집회만 하는 게 아니라, 국회 싸움이다, 그러면 지역구 국회의원 다 찾아간다, 자료 중앙에서 만들어서 다 주고 다 찾아가고, 거기 앞에서 시위하고 농성깔고. 그 다음에 국회 입법 시기 되면 간부들 불러 올려서 20명 국회에서 상주하게 만들고. 방마다 다 찾아다녀라. 그런 것들이 된 거죠. 그러니까 이게 지역구 국회의원 같은 경우에는 안 만날 수 없거든요." (최명선, 2018)

앙의 축적된 노하우[141] 및 기층 조합원들의 적극적인 참여 등이 맞물려 2007년 4월 27일, 시공참여자제도 폐지, 불법 하도급에 대한 처벌 강화 등을 골자로 하는 건산법 개정안이 국회 본회의를 통과하였다.

한편 불법 다단계 하도급과 시참제는 건설 현장의 체불임금 문제와 깊이 얽혀 있었으므로, 건설산업연맹은 시참제 폐지의 효과를 극대화하기 위해 민주노동당 단병호 의원실과 함께 근기법상 체불임금 연대책임조항 신설을 추진하였다. 그 결과 2007년 6월 28일 제44조의2(건설업에서의 임금 지급 연대책임)와 제44조의3(건설업의 공사도급에 있어서의 임금에 관한 특례) 등이 신설된 근기법 개정안이 국회 본회의에서 통과되었다. 그 핵심은 불법 하도급시 건설업자 자격이 있는 하청업체에게, 그리고 특정 조건하에서 원청업체에게도 임금 지급 연대책임을 부과하는 것이다. 당시 개정된 법안 및 주요 내용은 다음과 같다.

141) "사실은 이때 정책적 역량이 집중된 축적물은 IMF 이전의 축적물이란 말이죠. (…) 이게 없었다면 2007년도에 대투쟁에 따른 건설산업기본법 개정(시공참여자제도 폐지)도 못했을 겁니다. 계속적인 교육사업. 조직활동가 양성사업 이런 것 속에서 질적인 형성이 있단 말이죠. 조직은 조막만 해도, 리더십들이 인식이나 내용들이 굉장히 컸지요." (건설노조 교육선전실, 2017: 4)

[표 9-1] 2007년 건설산업 관련 법 개정 내용

국회 통과 일시	법안명	개정안 주요 내용
2007. 3. 6.	건설기계관리법	수급조절위원회 신설, 임대차 계약서 작성 의무 및 위반 시 처벌조항 신설 등.
2007. 4. 27.	건설산업기본법	시공참여자제도 폐지, 불법 재하도급에 대한 처벌 강화, 건설기계 노동자 공사대금 보호, 면허대여와 알선금지, 건설전문인력 양성계획 작성 신설 등.
2007. 7. 27.	건설근로자고용개선등에관한법률	건설근로자 고용개선기본계획에 근로조건 보장방안 등을 포함, 사업주에게 위생, 복지시설 설치 및 관리 의무화, 퇴직공제 당연성립, 근로계약서 미교부시 처벌조항 신설 등.
2007. 7. 27.	근로기준법	건설업에서 임금지급의 연대책임 신설, 일정한 경우 직상수급인 등에게 임금직접 지급책임 부과 신설 등.

4. 법 동원과 조직화의 결합 – “불법고용 근절! 직고용 쟁취!”

건설노조는 2007년 4대 건설민생법안의 개정을 ‘현장에서 활동할 수 있는 무기를 쟁취한 것’이라고 평가했다. 법은 통과되었다고 하나 건설현장은 여전히 기존 관행대로 돌아가고 있었으므로, 건설노조는 개정된 법·제도를 ‘현장에 안착’시키는 법 동원 전술을 구사하는 한편, 이를 조직화와 연결시키려 하였다(건설노조, 2009: 8). 이때 조직화를 진전시킨 핵심 투쟁은 직접고용 투쟁이었는데, 왜냐하면 직접고용이 조직화의 선순환을 시동하는 역할을 했기 때문이다.

> 법 개정 사안이 있었고 노동조합이 조직화를 해서 현장에서 완강하게 투쟁해서 조합원 확대를 했기 때문에… 그래서 **이게 불법하도급이 되는 거**

니까 하청하고의 직접계약관계들을 또 현장에서 단체교섭을 하고, 계약서 작성 투쟁을 하고 이런 과정으로 이어졌던 거예요. (…) **노조가 이런 투쟁들을 진행하면서 현장하고 단체교섭을 하니까 현장 우선채용 등과도 맞물려서 조직 확대가 배가되는 그런 과정**이 진행이 된 거죠. 그렇게 하면서 애초에 출발은 대구였기 때문에… 플랜트는 조직 확대가 확 불붙었고요, 법제도 개선도 있었지만 조직확대와 힘과 집단교섭과 맞물려서 된 것이고, 대구 같은 경우에도 완강한 투쟁을 하면서 **지역단체교섭을 하고 시참자가 없으니까 중간단계에 대해서 몰아내는 투쟁들을 하면서 직접고용, 단체협약 이런 게 확대되어 나가는 과정들이 있었던 거예요. 그래서 법제도 개선과 투쟁과 이런 것들이 맞물려서 진행된 측면들이 있었던 게 그 과정**이고요." (최명선, 2018, 강조는 인용자)

즉 법 동원과 조직화의 선순환은 다음과 같은 기제로 요약할 수 있다. 규제 준수를 투쟁으로 압박하면서 시참자 대신 조합원 직접고용을 쟁취하고 직접고용 시 전문건설업체와 임단협을 체결한다. 이렇게 해서 임단협의 보호를 받는 조합원들이 현장에 들어가면, 노조 가입의 장점을 현장에 있는 비조합원들이 체감하게 되고 이는 조합원 확대로 이어진다.[142] 이렇게 조합원이 확대되면 강화된 조직력에 기초하여 현장을 추가적으로 변화시키고 다른 현장이 개설될 때 더 많은 조합원을 직접고용하도록 요구한다. 이런 방식으로 조합원 확대와 현장 노동조건 개선이 선순환을 이루게 되는 것인데, 그 시발점은 조합원 직접고용인 셈이다.

직고용팀 확대를 핵심으로 하는 법 동원과 조직화의 선순환은 실제 조

142) "원체 시공참여제 아래에 있으면서 체불이나 산재를 보장받지 못했던 것이 직접고용으로 가니까 단체협약이라는 결과물로 나오니까 입소문도 나고 현장에서도 보는 차이가 발생을 하는 거죠. 아직도 도급 형태의 비조합원들은 새벽 일찍 나와서 늦게까지 일하거든요. 4~5시에 나와서. 저희는 7시에 나와서 안전체조하고 시작하는데. 저희는 저녁에도 5~6시에 퇴근하는데 도급은 그 날 물량을 처리해야 하니까. 그러니까 노조를 찾게 되고 가입률이 높아졌고." (김성우, 2018. 10. 29.)

직화의 진전으로 이어졌다.

> "대구경북건설지부(지부장 이길우)는 2006년부터 지역 공동 교섭을 벌였다. 광주전남건설지부(지부장 박선근)는 2013년 최초로 지역공동 교섭을 가졌다. 두 지부의 공통점은 2013년 공동 교섭을 계기로 두 배, 세 배의 조직 확대를 이뤘다는 점이다. 근간에는 교섭에 맞물린 직고용팀에 있었다. 임단협 체결로 오른 임금, 나아진 노동조건을 만듦과 동시에 건설사에 직고용팀을 투입함으로써 건설현장에 노동조합의 뿌리를 깊고 튼튼하게 내리고 있다." (건설노동자, 2013. 10. 21., 강조는 인용자)

이렇듯 직고용팀 확대를 주요 전술로 활용한 지역을 중심으로 조합원 증가가 뚜렷하게 나타나자, 직고용팀 확대는 건설노조 토목건축분과위원회 차원의 공식 방침으로 채택되었다. 그리고 그 구호는 "불법고용 근절! 직고용 쟁취!"로 집약되었다(건설노조, 2015: 74, 사업보고).

이렇듯 최근 건설산업에서 진전된 조직화는, 시참제 폐지로 상징되는 노동시장 관련 법·제도의 변화, 전문건설업체와의 교섭을 통한 노사관계 안정화 등이 맞물린 결과라고 할 수 있다.

5. 초기업교섭과 조직화의 선순환[143)]

1) 지역교섭 투쟁

건설노조 토목건축분과의 경우, 앞서 살펴본 2006년 대구·경북지역에서

143) 이하의 내용은 장진범, 2018: 56~61의 내용을 일부 수정·보완한 것이다.

전문건설업체 11개사와 지역 단체협약을 체결한 이후, 2007년 경기중서부지역(이후 중단), 2013년 광주·전남지역, 2015년 부산·울산·경남 등으로 확산되었고, 2017년에는 중앙교섭도 진행하였다. 아래에서는 최근 크게 조직을 확대하고 지역교섭에 성공한 부울경지부의 사례를 간략히 살펴보고자 한다.

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

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

조직화의 방식은 팀장 조직화였다.[144] 조직 사업을 본격적으로 시작한

144) "기본적으로는 부울경에 타설직종 한 천명 정도 있습니다. 모든 기능공을 다 합치면. 그 안에 팀반장이 한 100명 정도 있어요. 그 100명을 만났죠. 만나고, 전화하고. 처음 조직화 사업을 할 때는 술자리도 많았고. 하루에 한 여섯 시간 정도 통화를 했죠. 100명하고 통화를 하려면 한 여섯 시간 걸리더라구요. 직종이 워낙 많이 퍼져있기 때문에 그래가지고 전화하기가 좀 어려운 부분이 있었거든요. 만나

지 반 년 만에 노조를 결성하였고, 노조 결성을 전후하여 타설공이 투입된 지역의 전 현장을 상대로 요구안을 발송하였으며, 5월 1일 노동절까지 임금 인상 확약서를 쓰지 않는 현장에는 인력 공급을 차단하겠다고 선언하였다. 그리고 노동절에 노조 결성 후 첫 집회를 개최했는데, 이 날 모인 타설공이 200명 정도였으며 이는 유례가 없는 것이었다고 한다.[145] 인력 공급을 차단할 경우 실질적인 타격이 올 수준까지 조직하였고,[146] 임금인상 요구액이 공사 금액에 비하자면 미미한 수준이었기 때문에, 첫 집회 이후 곧 투쟁은 승리로 마무리되었다.

이어 2013년에는 현장에 들어와 있는 전문건설업체 전체와의 개별 교섭을 진행하였고, 파업 투쟁을 통해 100개가 넘는 아파트 현장 중 돌아가는 곳이 2개 정도에 그치는 정도의 위력을 과시하여 역시 완승하였다.[147]

기 어려운 부분도 있고. 그래서 명부를 먼저 확보하고, 명부에 있는 사람들하고 통화를 하고. 통화한 사람들하고 시간이 맞으면 같이 술자리 하고 어울리고 친해지고. 그 다음 그 분들의 요구조건이 무엇인가 수렴하고. 그런 후에 모이자. 한번 모여서 전체 의견을 모아서 가보자. 이런 식으로 조직화를 했던 거죠.” (부울경지부장 인터뷰)

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

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

147) “부산울산경남 지역 콘크리트 타설현장이 6월 17일, 18일 멈춰섰습니다. 부산울산경남건설지부 타설분회와 부산건설기계지부 콘크리트펌프카분회는 6월 17일 오후1시부터 부산시청 앞에서 총파업 선포식을 갖고, 이튿날인 18일까지 경고 총파업을 벌였습니다.” (건설노조 주간통신 160호, 2013. 6. 22.)

이 성과를 바탕으로 건설노조는 타설과 인접 공정에 있고 2010~13년 사이에 물밑작업을 이미 진행 중이던 목수 조직화를 본격화했다.[148] 2014년 4월 한 개 업체의 한 개 현장을 지정하여 조합원 직접고용(현장 투입 인원 중 30%)을 요구하여 관철하였다. 이 성과를 바탕으로 5월 1일 노동절에 500명 규모의 집회를 조직하고 6월부터 노조로 전환하였다.[149]

노조 전환 이후 9월부터 한 지역(양산)의 현장에 들어와 있는 30개 업체 중 가장 악질적인 업체 1곳을 대상으로 집중투쟁·집중교섭을 진행하여 직접고용을 쟁취하였고, 이를 본 다른 업체들 모두 직접고용에 합의하였다.[150] 11월에는 부산에서 가장 큰 전문건설업체 및 가장 강경한 원청을 대상으로 투쟁하여 역시 직접고용을 쟁취하였다.

이후 비슷한 방식으로 투쟁을 진행하여 2015년에는 15개 부산지역 전문건설업체와 (업종)지역교섭을 성사시켰고, 그 결과 현장 인원 100%를 조합원으로 고용하는 내용 등으로 단협을 체결하였다.[151] 2016년에는 울

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

149) "부산울산경남건설지부는 오후 1시 부산시청 앞에서 5백 목수가 모여 〈건설노동자 생존권·생명권 쟁취 결의대회〉를 가졌다. 석현수 지부장은 "세월호 참사처럼 건설 현장에서도 정부와 건설사 간 유착으로 사망 사고가 끊이질 않고 있다"며 "대부분 사고가 정부와 건설사의 안전 불감증 및 불법 하도급에서 비롯된다"고 개선을 촉구했다." (건설노조 주간통신 203호, 2014. 5. 2.)

150) "부산울산경남건설지부(지부장 석현수)가 구서 SK현장(하청 삼지건설)에서 목수 직고용투쟁을 10월 6일부터 벌였다. 10월 11일에는 부산울산경남건설지역본부에서 500여명의 동지들과 함께 결의대회를 갖기도 했다." (건설노조 주간통신 224호, 2014. 10. 19.)

151) "3월 27일 오후 2시, 부산시청에 1천에 가까운 부산 목수들이 모여들었다." (건

산과 경남까지 단협을 확대하였다.

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

여기서 특히 주목할 점은, 노조의 힘이 하청업체인 전문건설업체를 넘어서고, 노조가 원청과 발주처를 겨냥하기 시작하면서, 하청업체와 노조의 갈등이 완화되고 양자의 이해관계가 일정하게 수렴되는 '교섭이익 공통성'이 나타났다는 것이다. 가령 하청업체가 발주처·원청과의 갑을관계를 완화하기 위해서 노조에 도움을 요청하기도 하고, 노조가 힘이 세지면서 임단협으로 인상된 임금분은 원청이 보전할 것을 도급계약서에 명시하는 식으로 처리하면서, 굳이 노조와 심한 갈등을 빚을 필요가 없는 상황이 조성된 것이다. 물론 원청의 사용자성이 법적으로 인정되지 않는 상황에서 원청을 상대로 한 이 같은 투쟁은 상당한 위험부담이 있을 수밖에 없다. 그럼에도 불구하고 그 단계를 넘어서 원청을 압박할 수 있게 되면, 하청업체를 일정하게 견인할 수 있다는 것이다. 반대로 원청의 양

설노조 주간통신 241호, 2015. 4. 2.)

보를 얻어내지 못하는 한에서, 지불능력이 제한되어 있는 하청업체와 노동자의 갈등은 극심할 수 있다.

2) 중앙교섭 투쟁

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

건설노조는 2015년부터 중앙교섭 실현을 위한 조합원 설득작업을 본격적으로 진행했는데, 핵심 논리는 다음과 같았다. 건설산업의 속성상 물량이 특정 지역에 고정되어 있으리라는 보장이 없고, 경우에 따라서는 물량을 따라 부득이하게 다른 지역으로 이동해야 하는 상황이 발생할 수 있다. 그랬을 때 전국적으로 적용되는 임단협이 존재하지 않는다면 그 지역에서 새로 교섭을 체결해야 하고 해당 지역의 조직력에 따라 현재 누리고 있는 권리들을 보장받지 못할 수 있다. 따라서 조직이 힘이 있을 때 지역교섭을 중앙교섭으로 발전시켜야 한다는 것이다.[152)]

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

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

중앙교섭에서 출발점인 동시에 가장 어려운 문제는 교섭상대방을 만드는 것이었다(이창근 외: 2018: 156~157쪽). 지역 수준에서는 사용자단체가 구성되어 있는 경우가 있어 이들을 교섭상대로 삼으면 됐지만, 전국 수준에서는 사용자단체가 구성되어 있지 않았던 것이다. 또 대표성 확보 차원에서 매출액이 높은 업체가 교섭대표로 나서야 하는데, 그렇게 하기를 꺼린 것도 문제였다. 이 때문에 결국 노조가 투쟁을 통해 사용자단체 구성을 강제하였다. 가령 조합원이 고용되어 있는 업체들, 특히 전국적으로 사업을 펼치는 전문건설업체들에 교섭공문을 보내 교섭 요청을 하였다. 이에 응하지 않은 168개 업체에 대해 교섭거부·해태 부당노동행위로 노동부의 전국 각 지역지청에 고소하는 등 투쟁을 배치하였다. 그 결과 지금까지 사용자단체가 구성되지 않았던 수도권 지역에서 경인철콘협의회가 구성되는 등, 전국 5개 지역에서 일정한 집단적 노사관계가 형성되었다. 전국철콘협의회 구성까지는 이르지 못했지만, 각 지역철콘협의회가 구성됨으로써 교섭대상이 명확해졌다. 건설노조는 이에 대해 “건설일용노동자의 노동조합 30년 역사에서 전인미답의 길을 걸은 것”이라고 평가했다(건설노조, 2018: 79~80).

다. 전국 단위에서 일정한 임금 기준을 정해 놓으면 무차별적인 출혈경쟁을 막을 수 있기 때문이다.” (김성우 인터뷰, 이창근 외, 2018: 157쪽에서 재인용)

실제 교섭은 중앙교섭과 지역교섭 형식을 절충하는 방식으로 진행되었다. 중앙교섭을 통해서는 형틀목수 기능공의 기본 일급, 조합원 고용, 근로시간, 노사협의회, 지역별 보충협약, 협약 유효기간 및 적용 등에 대해 결정하고, 그 외 노동조건은 지역별 보충협약을 통해 결정하였다. 단 지역별 보충협약을 한 경우에도, 내용상의 차이는 크지 않은 것으로 평가되고 있다.[153)]

이 과정에서 가장 큰 방해물로 나선 것은 복수노조·교섭창구단일화 제도였다. 한국노총 등의 과반수노조 이의신청, 교섭창구단일화절차의 유효성 다툼, 사측의 교섭단위 분리신청 등이 나타났고, 이에 대응하는 여러 실무적 문제들이 발생하였다. 궁극적으로는 복수노조 관련 법·제도를 바꾸는 것이 요청되지만, 어쨌든 현행법으로 작동하는 상황에서 이에 대응하는 실무적 노하우 축적이 과제로 제기되고 있는 상황이다.

Ⅴ. 소결

이상에서 살펴본 비정규직 조직화의 사례들은, 2000년대 초반 자생적으로 분출했다가 교착상태에 빠진 비정규직 조직화가, 총연맹을 비롯한 민주노조운동 전반적으로 진행된 전략조직화 사업이라는 과도기를 거쳐 새로운 전술 목록의 창안에 이름으로써, 그간의 교착상태에서 벗어나 대규모 조직화에 성공하였음을 보여준다. 학교비정규직 노동자들의 경우 2000년대 초부터 진행된 전국여성노조와 공공연맹 학비노조 중심의 조직

153) 관련한 자세한 내용은 이창근 외, 2018: 158~165.

화 시도 과정에서 나타난 성과 및 한계를 출발점 삼아, 다양한 제도적 우회를 통해 교육감과의 노사관계 형성에 성공하였고, 그 결과 학교비정규직 10만여 명이 조직되었다. 유료방송·통신서비스업 노동자들의 경우에도 작업장 수준의 노동쟁의 전술로 한정되지 않는 사회적 쟁점화와 지역사회연대 전술을 적극 구사하는 한편 이를 기존의 노동쟁의 전술과 접목하여, 2010년대 이전까지는 무노조 관행이 지배하던 유료방송·통신서비스업 전반의 노사관계 관행을 바꾸어 놓았다. 건설비정규직 노동자들 역시 조직가를 통한 조직화, 법 동원, 법 개정, 파업을 비롯한 직접행동 등 다양한 전술들을 배합한 나름의 전술 목록을 만들어내는 데 성공하여, 1980년대 후반 이후 20여 년간 2000명을 넘지 못하던 조합원 수가 열 배 이상 늘어났다.

해외 사례들과 비교할 때 위 사례들의 중요한 전술적 특징 중 하나는 파업 전술을 적극적으로 구사하고 있다는 점이다. 여러 연구에 따르면 미국 등에서는 비정규직이나 불안정노동자들의 전술 목록에서 파업의 비중이 줄거나 상징적인 수준으로 변화하고, 그 대신 기업캠페인과 노조-지역 동맹 등 조합원의 직접 참여 이외의 자원을 동원하여 사측을 압박하는 전술의 비중이 높아지는 추세가 나타나고 있다(Voss & Gastón, 2020). 그 원인으로는 목표물이 되는 자본 및 기업의 변화가 지목되기도 하고, 노조의 초점이 실질적인 노동조건의 개선보다는 조합원의 양적 증가에 있으면서 기업에 강력한 타격을 가하는 파업 전술을 상대화하고 기업에 실질적인 타격이 없는 노조 인정 정도를 강제하는 전술 쪽으로 이동하는 노조 지도부의 판단이 언급되기도 한다(McAlevey, 2018). 하지만 그 이유가 어디에 있건, 파업 전술의 비중이 줄어드는 것은 노조로 하여금 민주적 딜레마를 겪게 만든다. 파업으로 상징되는 조합원 직접 참여에 근거한 전술이 주된 권력의 원천인 노조의 경우 조합원들의 참여를

촉진하는 데 이해관계를 갖는 데 반해, 조합원 직접참여 이외의 전술을 통해 사용자를 압박할 수 있는 별도의 전술, 가령 사측에 대한 전문적인 경영분석을 통한 기업캠페인이나, 지역 유지들의 영향력 동원을 통해 사측을 압박하는 방식을 취하는 노조의 경우 조합원들의 참여를 촉진하는 데 소홀해진다는 것이다. 이는 노조의 외적 권력 행사와 내적 민주주의 사이의 관계라는 문제를 둘러싼 그간의 입장 차이를 종합한다. 즉 노조의 내적 민주주의는 '특정한' 형태의 권력을 행사하는 것과는 긍정적으로 관련되지만, 다른 형태의 권력을 행사하는 것과는 부정적으로 관련된다는 것이다(Voss & Gastón, 2020: 100). 그리고 후자의 방식을 취하는 노조의 경우 전자의 방식을 취하는 노조에 비해 민주적 딜레마에 빠질 가능성이 높고, 실제로 기업캠페인과 지역동맹 등 새로운 전술을 통해 기업을 압박하는 데 성공했던 노조들이 최근 그 같은 상황을 겪고 있다는 것이다.

그런 점에서 보면 한국의 최근 조직화 사례들은 이 같은 딜레마를 크게 겪지 않는 경향이 있는데, 한국의 조직화에서는 파업으로 대표되는 조합원의 직접참여에 근거한 전술 목록이 중심을 차지하고 있기 때문이다. 물론 파업 이외의 다양한 전술이 함께 구사되지만, 파업을 대체하는 양상은 관찰되지 않고, 오히려 파업을 비롯한 조합원 직접참여에 근거한 전술이 다른 전술들의 조건이 되는 경우가 대부분이다. 연대를 동원하기 위해서라도 조합원들이 분명하게 가시화되어야 하기 때문이다. 이는 한국 조직화 및 전술 목록의 특징이자, 한국의 조직화가 노조 민주주의와 선순환을 그릴 수 있는 기반으로 작용하고 있다.

그런 점에서 1987년 민주대항쟁으로 만들어진 민주노조운동의 전통, 그리고 전투적 조합주의 전술 목록은, 여러 변형에도 불구하고 여전히 현재까지 영향을 미치고 있다고 평가할 수 있다. 전투적 조합주의 전술

목록의 이런저런 변형에도 불구하고 그 본질적 특징 중 하나는, 자본을 향한 외부적 권력 행사와 내부적 민주주의 사이의 선순환을 만들어냈다는 것이다.

그러나 전투적 조합주의 전술 목록은 민주적 딜레마와 다른 문제, 곧 사회적 정당성의 딜레마에 빠질 수 있다. 조합원 직접참여가 가장 중요한 자원일 경우, 만일 조합원들이 자신들의 이해관계에 매몰될 경우, 노조가 사회적 정당성을 훼손당할 수 있고 그 결과 연대의 자원을 동원하는 데 곤란을 겪을 수 있다. 한국의 대공장 노조의 사례는 이를 잘 보여준다. 반면, 적어도 현재까지, 한국의 비정규직 조직화 사례에서는 그런 점이 강하게 관찰되지는 않는다. 파업 전술을 중심에 놓기는 하나, 그것만으로는 사용자를 압박하는 데 부족함이 있기 때문에 다른 자원들을 함께 동원하고, 따라서 그런 부분에 대한 고려 역시 함께 하기 때문이다.

이렇듯 새로운 전술 목록에 힘입어 이루어진 비정규직의 조직화는 비단 해당 노동자들의 노동조건 개선에 그치지 않고, 민주노조운동 전반에 큰 영향을 미쳤다. 우선 제조업과 공공부문 정규직 노동자 중심이었던 민주노총의 조직 구성을 일정 부분 변화시켰고, 이는 민주노총의 계급대표성을 제고하는 한편, 내부 리더십 변화에도 영향을 미쳤다. 특히 학교비정규직의 경우 여성이 다수를 이루는바, 민주노총의 편중된 성별 구조를 일부 개선하였다. 이는 1990년대 산업구조조정 등으로 인해 민주노조운동에서 주변화된 여성노동자들을 다시 민주노조운동의 중심으로 귀환시키는 효과 역시 발휘하였다.

아울러 이들 노동자의 조직화 과정은 전통적인 전투적 조합주의 전술 목록으로 환원되지 않는 새로운 전술 목록의 발명을 동반하였지만, 동시에 파업 등 전통적인 전술 목록의 핵심을 이루는 요소들은 보존·계승함으로써, 1987년 이후 민주노조운동의 가장 중요한 특징으로 일컬어지는

전투성과 민주성을 재생산하였다. 이들 새롭게 조직된 비정규직 노동자들이 2015년 민주노총 총파업 및 민중총궐기 등 노동개악을 비롯한 정부의 정책에 맞선 민주노총의 투쟁에서 핵심 동력 노릇을 하였던 것, 2016년 말부터 본격화된 박근혜 퇴진 투쟁에서도 그럴 수 있었던 것은 우연이 아니다.

마지막으로 이상의 비정규직 조직화 사례들은, 비정규직 조직화의 성패는 기업별 노사관계를 넘어서는 초기업적 노사관계를 형성할 수 있느냐, 그리고 기업별 노사관계에 기초한 전통적 노동법의 경계를 확장할 수 있느냐에 달려 있다는 점 역시 보여주고 있다.

2010년대 조직화를 크게 진전시킨 이상의 주요 사례들은, 하지만 현재 새로운 문제 상황에 봉착하고 있다. 이 문제 상황의 궁극적 원천은 작업장 바깥의 경제 체계, 계급적·젠더적 차별, 문화 및 이데올로기 등에 있다. 예를 들어 학교비정규직 노동자들은 2016년 교육공무직법 제정 투쟁에서 실패하였는데, 그 근원에는 능력주의와 공정성 이데올로기가 있었다. 건설노조에 대해서는 정부가 건설산업의 노사관계를 고려하지 않은 기존 실정법에 근거하여 공갈·협박 등의 혐의로 대대적인 탄압을 진행하고 있다.

앞서 살펴본 바 2000년대 초반 비정규직의 자생적 조직화가 봉착한 문제 상황은 새로운 대응양식, 곧 새로운 전술 목록에 힘입어 해결될 수 있었다. 그렇다면 현재 비정규직들이 맞닥뜨린 문제 상황 역시 새로운 대응양식, 특히 작업장 바깥에 소재하면서도 작업장에 부정적 영향을 미치는 사회적 힘들에 맞설 수 있는 새로운 전술 목록을 요청하는 것일 수 있다. 다만 이때 민주적 딜레마에 빠지지 않기 위해서는, 사회 민주화를 통한 작업장 민주화, 작업장 민주화에 기반한 사회 민주화라는 새로운 선순환을 만들어내는 것이 관건이 될 것이다.

10장

KCTU

조직화 노선의 국제적 흐름과 특징

유형근

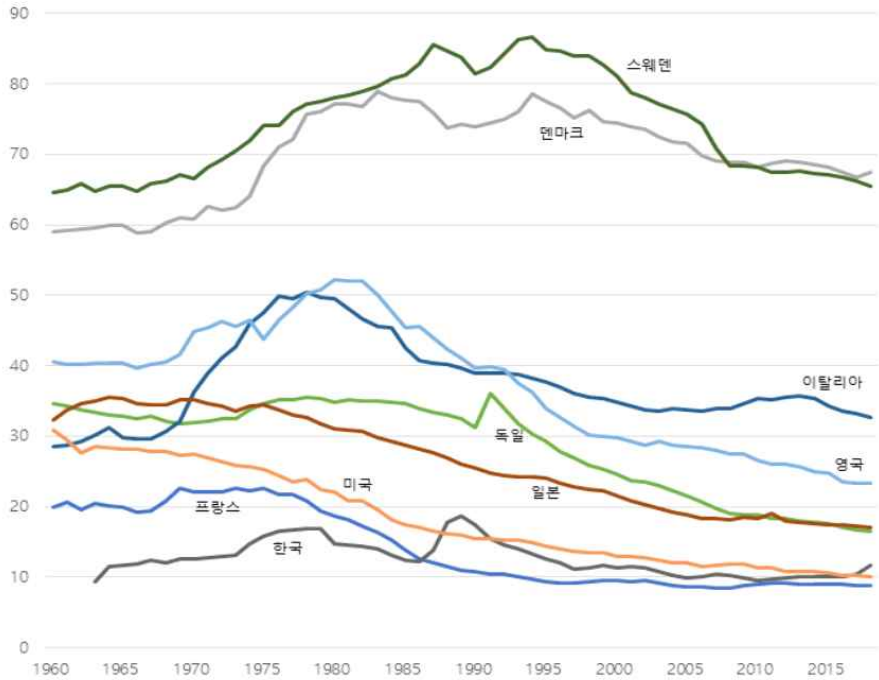
Ⅰ. 들어가며

이 장은 미국, 영국, 독일 등 해외 노동조합의 미조직노동자 조직화 사업의 전개 과정과 성과를 살펴보고, 각국의 조직화 노선의 특징이 무엇인지 파악하고자 한다. 궁극적으로 이를 통해 민주노총 전략조직화 사업을 보다 객관화하는 시각을 얻고 향후 사업의 시사점을 얻고자 한다.

1980년대와 1990년대 초반만 하더라도 이른바 '조직화 모델'(organizing model)은 미국의 몇몇 노동조합에서 시도하는 국지적인 활동에 불과했다. 하지만 오늘날 미조직 조직화 사업은 주요 선진 자본주의 국가들의 수많은 노동조합에서 주요 활동 중 하나가 될 만큼 일반화되었다. '조직화 모델'의 출발지였던 미국에서 1990년대에 호주, 캐나다, 영국 등 영어권 국가의 노동조합으로 전파된 조직화 노선은 2000년대에 들어서는 노사관계 제도와 노동조합의 사회적 위상이 매우 다른 대륙 유럽 국가들로도 전파되었다. 민주노총의 전략조직화 사업도 넓게 보면, 조직화 노선의 '세계적 확산'의 일환으로 볼 여지가 충분하다. 전략조직화 사업을 처음 구상하고 실행한 2000년대 초반에 민주노총의 주요 인사들과 외부 학계는 미국과 호주의 '조직화 모델'을 국내에 소개하거나 그것을 전략조직화 사업 구상의 중요한 참조점으로 여겼다.

조직화 노선이 세계적으로 확산된 배경에는 여러 가지 요인이 있겠지만, 노조 조직률의 전반적 하락과 이에 따른 노조운동의 권력자원 감소가 주요한 객관적 요인으로 작용하였다.

[그림 10-1] 주요국 노동조합 조직률 추이, 1960-2019년 (단위: %)



자료: OECD/AIAS ICTWSS Database

주요국의 노조 조직률은 지난 30~40년 동안 하락 추세를 지속했다. 미국과 일본은 이미 1970년대 초중반부터 하락세가 완연해졌고, 뒤를 이어 영국, 이탈리아, 프랑스는 1980년대부터, 그리고 독일은 1990년대 초반부터 조직률 하락 추세가 분명히 나타났다. 전통적으로 조직률이 매우 높은 스웨덴과 덴마크에서도 1990년대 중후반부터 상당한 조직률 하락을

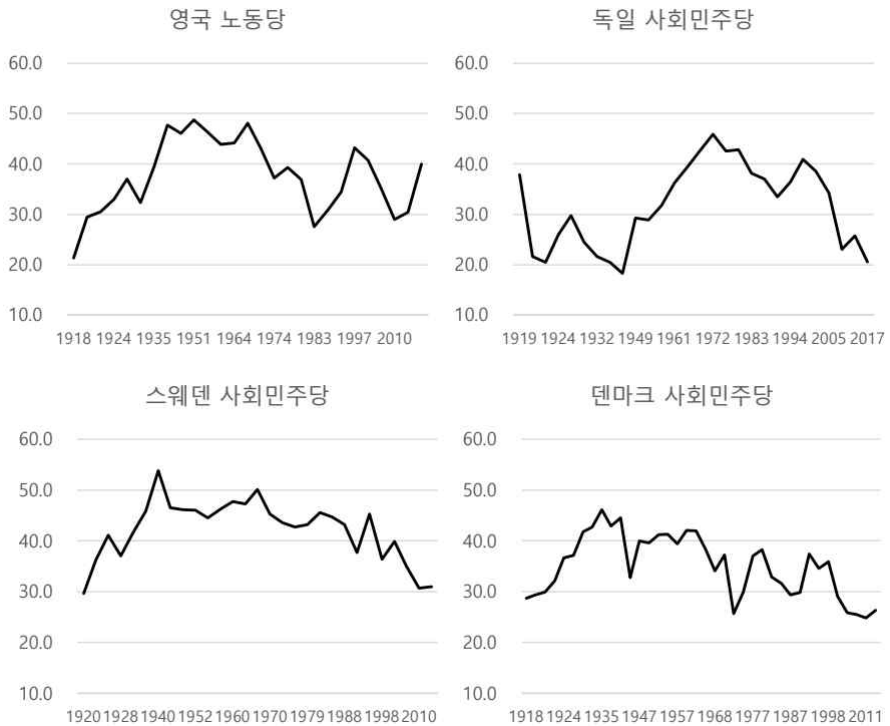
경험했다. 지난 30여 년 동안 (이탈리아를 제외하면) 조직률의 회복이나 반전은 거의 일어나지 않았다. 비록 그 속도나 정도가 조금 줄어들었을 수도 있지만, 조직률의 점진적 하락은 현재까지 계속되고 있는 것이다.

조직률 하락이 노동조합운동에 미치는 영향은 조금씩 상이하다. 예를 들면, 미국과 영국의 주요 노조들의 경우에 조직률 하락은 곧바로 노조 조직의 생존 위기, 즉 조합원 감소에 따른 재정 위기로 다가왔다. 그만큼 미조직 조직화 사업은 사활적 과제로 인식되기 쉬웠다.

이에 비해, 독일로 대표되는 대륙 유럽의 노조운동에서 조직률 감소는 노조운동의 정당성 위기로 일차적으로 표상되었다(Mundlak, 2020). 지속되는 조직률 하락은 사용자단체와 국가를 상대로 투쟁과 교섭을 하는 데 있어 노동조합의 정당성(또는 대표성)을 훼손시키는 것이다. 단체협약 효력 확장제도 덕분에 조직률 하락에 비례해서 단협 적용률이 하락하지는 않았지만, 과연 노동조합이 전체 임금노동자를 대표하는 조직으로 사용자단체나 정부와 협상하는 것인지에 대한 사회적 의구심이 커져갔다.

이러한 조직 생존의 위기나 정당성 위기에서 조금 비켜나 있었던 북유럽의 노동조합도 2000년대 이후부터 조직률 하락과 조합원 감소가 본격화되면서 위기를 겪게 된다. 특히 스웨덴, 덴마크 등에서는 청년층 조직률의 급감, 외국 태생 노동자의 대규모 유입(노동이주 및 난민 급증)이라는 노동시장 변화가 실업보험 제도의 변화(이른바 '겐트시스템'의 상당한 약화)와 맞물리며 사태가 악화되고 있다(Kjellberg and Ibsen, 2016).

[그림 10-2] 유럽 사민주의 정당의 총선 득표율, 1918-2017년 (단위: %)



자료: Hix, Benedetto and Mastrorocco(2020)

여기에 더해 유럽의 주요 노동조합은 전통적으로 사회민주주의 정당(주로 중도좌파 정당)을 통해 자신의 정치적 영향력을 행사했다. 하지만 지난 100년의 사민주의 정당의 총선 득표율을 보면, 중도좌파 정당의 정치적 힘은 20세기 후반부터 내리막길을 걷고 있다. 특히 독일, 스웨덴, 덴마크 등의 사회민주당 득표율은 20세기 초반의 수준까지 하락한 상태다. 이러한 추세는 결국 노동운동의 정치적 영향력의 심각한 쇠퇴로 이어진다.

결국 주요국 노동운동은 산업적 영역에서는 조직률의 계속되는 하락에

의하여, 정치적 영역에서는 중도좌파 정당의 정치적 힘의 쇠락에 의하여 자신의 권력자원이 계속 침식되어 왔던 것이다.

그런데 이러한 노동시장과 정치 영역에서의 객관적 요인에 의해서 곧바로 조직화 노선이 전면화되지는 않았다. 환경 변화를 문제로 인식하고 노선의 전환을 이끌어내는 주체적 요인을 고려하지 않으면, 조직화 노선의 세계적 확산을 설명하기에는 부족하다. 각국 노동조합의 조직화 노선 채택에는 현상유지에서 벗어나고자 하는 새로운 노조 지도부의 등장과 그에 따른 조직 변화가 매우 중요하게 작용하였다.

이 장은 크게 세 부분으로 나누어 서술하였다. 먼저 미국 노동조합의 조직화 사업을 살핀다. 미국식 '조직화 모델'의 특징, 최근의 주요 조직화 캠페인 소개 등이 주요 내용이다. 그다음으로 영국노총으로의 조직화 모델의 전파 과정을 서술하고, 주요 가맹노조별 조직화 사업의 성과와 특징을 살핀다. 마지막으로 최근에 독일을 중심으로 서유럽 국가로의 조직화 모델의 전파를 소개한다. 소결에서는 조직화 노선에 따른 노조 내부 조직 변화를 진단하고, 시사점을 도출한다.

Ⅱ. 미국의 조직화 사업

1. 미국노총의 조직화 노선의 전면화와 분열

미국노총(AFL-CIO)은 미조직노동자 조직화 사업을 최우선적 과제로

제기하고 조직화 사업을 실천했던 최초의 총연맹이었다. 흔히 비즈니스 노조주의(또는 실리적 노조주의), 보수적이고 관료화된 노조 운영, 조합원과 유리된 채 장기집권을 해가는 산별노조 지도부 등으로 유명했던 미국노총이 1990년대 중반에 '조직화 노선'을 전면화한 것은 당시 전 세계 노동운동에 매우 놀라운 일로 받아들여졌다.

오랜 기간 미국 노동조합의 힘과 영향력이 쇠퇴해 가는 가운데 그것을 반전시킬 진취적인 기획과 실천을 만들어가지 못했던 미국노총 주류세력의 무기력함과 대조적으로, 산별노조 단위에서 '조직화 모델'을 도입하며 노동운동의 '혁신'을 실천해왔던 신진 개혁파 세력은 1995년에 미국노총 역사상 최초의 위원장 경선을 통해 미국노총 집행부를 장악했다. 여성·이주민·비정규직 노동자 등의 조직화에 앞장서 왔던 전미서비스노조(SEIU, Service Employees International Union) 위원장 출신인 존 스위니(John Sweeney)와 그와 뜻을 같이한 몇몇 산별노조 지도자들은 이른바 '새로운 목소리'(New Voice) 그룹을 결성하며 미국노총의 개혁과 조직화 노선의 전면화를 추구했다.

1995년에 미국노총 집행부를 장악한 '새로운 목소리' 그룹은 기존의 보수적이고 실리주의적인 노동조합 활동을 대체할 '조직화 노선'을 주창하며 미국 노동운동 위기의 핵심적 원인을 광범위한 미조직노동자의 조직화 임무를 노조 스스로가 방기한 데에서 찾았다.

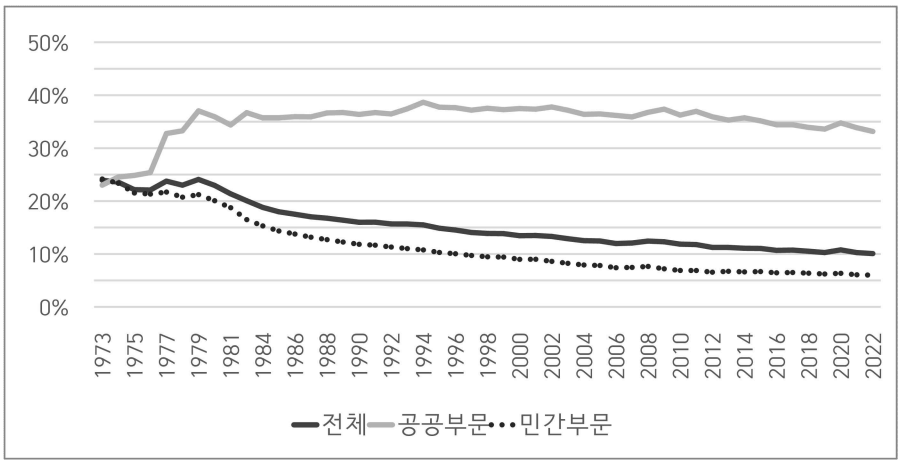
먼저 새 지도부는 조직화 사업을 노조의 1순위 과제로 천명하고 미국노총 예산 중 30%를 조직화 사업에 할당했다. 또한 가맹노조에도 미조직 조직화를 우선시하는 체제로 노조 운영을 재편하고 예산과 인력을 조직화 사업에 집중 배치할 것을 권고하였다. 스위니 지도부는 또한 미국노총 내에 조직화 부서(Department of Organizing)를 새롭게 창설하고 여기에 2천만 달러의 예산을 배정했으며, 기존의 '조직화 연수원'(Organi

zing Institute)을 조직화 부서에 편입하고 연수원에 대한 재정 지원을 대폭 늘렸다. 또한 1996년 여름 미국노총은 '여름 학교'(Union Summer) 프로그램을 열어 천 명 이상의 대학생과 청년노동자를 조직화 캠페인에 불러들였다. 또한 노조 조직화에 대한 연구 지원도 대폭 강화하고 연구자들의 네트워크를 형성하도록 지원하였다.

미국노총 전체로 볼 때 1995년부터 2004년까지 조직화에 사용한 예산은 총 1억 2천만 달러에 달하는 것으로 집계되고 있다. 또한 가맹 산별노조들이 사용한 조직화 예산도 이 10년 동안 약 2억 달러에 달하는 것으로 알려져 있다(윤진호, 2006). 이외에도 조직화 활동에는 미조직노동자에 대한 서비스 확충, 지역사회 단체와의 적극적 연대, 노동조합의 정치적 영향력 증대를 위한 정치활동 및 로비 활성화 등의 요소가 포함되어 있었다.

1995년 스위니 위원장의 등장 이후 미국 노동조합의 조직화 노력은 상당한 성공을 거두었던 것으로 평가된다(Bronfenbrenner and Hickey, 2003; Fantasia and Voss, 2004). 우선 호텔, 식당, 돌봄, 의류산업 등과 같이 종전에는 조직 대상에서 소홀히 다루어졌던, 저임금 산업에서 조직화에 성공하는 획기적인 사례가 생겨났다. 이들 신규 조직된 조합원의 대부분은 여성, 이주민, 유색인종, 비정규직 등 기존의 노조운동이 방기하고 있었던 노동자들이었다.

[그림 10-3] 미국 노동조합 조직률 추이, 1973-2022년



자료: B. Hirsch et al, Union Membership and Coverage Database (Unionstats.com)

실제로 1999년에는 수십 년 만에 최초로 감소한 조합원보다 신규 가입한 조합원의 수가 많아짐으로써, 26만 명 정도 조합원의 순증가가 이루어지기도 했다. 그러나 일시 주춤하던 조직률의 하락세가 2000년대 초반에 이어졌다. 스위니 위원장이 집권했던 1995년에 노조 조직률은 14.9%였는데, 10년 뒤인 2005년에는 12.5%로 하락했고, 특히 민간부문 조직률은 2004년에 드디어 7% 대로 내려앉았다. 가맹노조 중에서도 일부 노조에서만 조합원 수가 증가했을 뿐 대부분의 가맹 산별노조에서는 조합원 감소가 계속되었다.

이렇게 미국노총의 조직화 사업에도 불구하고, 조직률의 반전이 일어나지 못하는 가운데, 미국노총의 내부적 분열이 발생했다. 존 스위니 위원장의 출신노조였고, 미조직 조직화 사업에 가장 열성적이었던 SEIU의 앤디 스턴(Andy Stearn) 위원장을 비롯한 몇몇 가맹노조 지도부가 스위니 집행부에 반기를 들고 별도의 노조 총연맹 결성에 나선 것이다. 2005

년 미국노총 위원장 선거를 앞두고 이들 '반란' 세력은 10개 항의 요구를 미국노총 지도부에 제출하고, 이 요구 사항이 받아들여지지 않을 경우에는 미국노총을 탈퇴할 것이라고 선언했다. 10개 항의 요구에는 조직화 예산을 두 배로 증액할 것, 60여 개에 달하는 가맹노조들을 합병하여 15~20개의 대산별 조직으로 개편하고 산별노조의 관할권을 명확히 할 것, 부당노동행위를 일삼는 무노조 경영 기업에 적극 투쟁할 것, 민주당 이외의 정치인에 대한 로비를 강화할 것 등이 포함되어 있었다. 특히 미국노총 내부에서 큰 파장을 몰고 온 것은 대산별로의 개편안이었다. 이것은 수십 개의 소규모 산별노조(또는 직업별 노조)의 지도부 입장에서는 자신의 기득권과 노조의 관할권 모두 잃어버리는 것이었기 때문에 쉽게 받아들일 수 없었다(윤진호, 2006). 이 밖에도 양측의 대립은 2004년 미국 대선에서 미국노총이 막대한 정치자금을 사용하여 후원했던 민주당의 존 케리 후보의 패배를 계기로, 미국노총의 예산을 정치인 후원보다 조직화에 우선 배정해야 한다는 반대파의 강한 이의제기가 크게 작용했다.

2005년 정기대의원대회를 목전에 두고 양측간의 밀실협상이 있었으나, 결국 협상은 실패했다. 일각에서는 이러한 협상 실패는 미국노총의 개혁안에 대한 양측의 이견 때문이라기보다는, 실제적으로는 (당초의 불출마 약속을 번복하고) 4선에 도전하는 존 스위니 위원장의 장기집권에 대한 내부 불만 그리고 차기 미국노총 위원장 자리를 둘러싼 기존 스위니 집행부 인사들과 SEIU의 앤디 스턴 위원장 측의 반목이 실질적 원인이라는 견해도 있다(Chaison, 2007; Fletcher and Gapasin, 2008).

결국 미국노총 탄생 50주년을 기념하던 2005년 미국노총 대의원대회는, 50년 전 AFL(직업별노조연맹)과 CIO(산별노조회의)의 통합으로 탄생했던 미국노총(AFL-CIO)이 반세기 만에 분열하는 현장이 되었다. 미

국노총에서 탈퇴한 노조들은 그해 가을에 '승리를 위한 변화'(CTW, Change to Win)라는 이름의 노조 총연맹을 결성했다. CTW에 가맹한 노조는 전미서비스노조(SEIU), 운수노조(Teamsters), 유나이티드히어(UNITE HERE), 식품상업노조(UFCW), 농업노동자노조(UFW), 건설일용공노조(LIUNA), 목수노조(UBC) 등 총 7개 노조였다. CTW에는 조합원 약 6백만 명이 속했고, 미국노총 조합원의 약 3분의 1이 탈퇴한 것이었다. 결국 미국노총의 분열과 CTW의 설립은 미국노총이 야심차게 시작한 '조직화 사업'이 괄목할 만한 성과를 만들지 못하고, 미국노총의 수십 개 가맹노조의 보수성과 관료성이 혁신되지 못하는 현실 속에서 발생한 사태였다.

미국노총의 분열에도 불구하고, 미조직 조직화는 주요 산별노조들에서는 오늘날까지 지속되고 있다. 스위니 집행부의 유산 속에서 미국노총 차원에서도 미조직노동자의 조직화는 최우선 과제로 여전히 실천되고 있으며, CTW를 결성한 노조들에서도 일상적인 조직화 실천은 노조의 핵심 활동으로 자리 잡았다. 그 구체적인 조직화 사례를 살펴보기 전에 아래에서는 미국의 노동법이 어떻게 미조직 조직화를 제약하는 특징을 갖는지 분석하고, 이를 통해 미국의 노사관계 현실에서 조직화 활동이 얼마나 어려운 것인지 이해할 수 있도록 한다.

2. 미국의 노동법 지형과 조직화의 난관

미국 연방노동법에서 노동조합은 별도의 지명 또는 선출 절차를 거쳐서 교섭대표 지위를 확보하는 경우에만 단체교섭권이 인정된다. 일정한 교섭 단위에 속한 노동자의 다수결 지지를 얻어서 교섭대표가 되면, 조

합원 지위와 관계없이 그 교섭 단위 내 모든 노동자에게 효력이 있는 단체협약을 체결하는 당사자가 되는 것이다. 결국 미국에서 노조 조직화는 단순히 사업장에 노조를 설립하거나 노동자를 노조에 가입시키는 일만이 아니라, 사용자로부터 교섭대표 지위를 자발적으로 승인받거나, 매우 상세한 법적 절차와 규정에 따라 제3의 감독기관이 주관하는 비밀투표를 통해 사업장의 과반수 노동자로부터 교섭대표 지위를 인정받아야 한다.

그런데 여기서 끝나는 게 아니다. 교섭대표 노조로 인증된 이후에도 사용자와 교섭을 통해 실제 단체협약을 체결하는 지난한 과정이 남아있다. 이 모든 복잡한 과정과 절차에서 노조를 회피하거나 반대하는 사용자는 노조 조직화와 교섭에 저항하는 수많은 행동을 통해 조직화 시도를 무력화시키곤 한다. 따라서 미국에서 무노조 사업장의 조직화 사업은 다른 국가와는 달리 매우 험난하고 지난한 과정을 수반할 수밖에 없다. 미국의 조직화 활동에서 지역사회 또는 사회운동과의 연대와 협력이 발달한 데에는 이러한 특수한 조건과 환경이 크게 작용했다. 그렇다면, 보다 구체적으로 미국의 노동법 조항과 실제 노사관계 관행 속에서 노조 조직화가 어떻게 이루어지는지 살펴보자.[154)]

전국노동관계법(NLRA, National Labor Relations Act) 하에서 조직화 과정은 노동자가 노조에 연락하여 조직화에 대한 관심을 보이거나, 전국 또는 지역 노조가 회사를 조직화 대상으로 정하여 노동자들과 접촉할 때 시작된다. 노동자들의 관심이 확인되면 노조는 일반적으로 노동자들이 조직화위원회를 구성하도록 지원하고, 사용자의 예상되는 행동에 대해 교육하며, 사업장의 문제를 파악하고, 노조에 대한 노동자의 신뢰와 헌신을 높이는 활동을 한다.

154) 아래 내용은 김미영(2023), Kochan et al(2022: 16-17), Kallas et al(2023) 등을 참고했다.

노조가 노조승인 카드에 서명한 노동자 과반수의 강력한 지지를 확보하면, 사용자에게 노조를 교섭대표로 자발적으로 인정하라고 요청할 수 있다. 이것을 자발적 승인 또는 임의승인(voluntary recognition)이라고 부른다. 사용자가 노조의 자발적 승인 요청을 수락하는 경우(현실에서는 흔치 않다), 양 당사자는 첫 번째 교섭을 시작한다. 반대로 사용자가 자발적 승인에 동의하지 않는 경우, 노조는 전국노동관계위원회(NLRB, National Labor Relations Board)에 교섭대표 선거를 위한 청원서를 제출하거나(최소한 30%의 노동자가 청원 카드에 서명해야 한다), NLRB 선거 절차 밖에서 사용자로부터 승인을 받기 위한 캠페인을 진행한다.

노조는 일반적으로 노동자의 이직 또는 사용자의 반노조 캠페인으로 인해 교섭권 위임 카드 서명자의 20% 이상을 잃게 되는 게 보통이다. 따라서 대부분의 노조는 교섭 단위에 속한 노동자 중 70% 이상이 노조승인 카드에 서명할 때까지 NLRB 선거 청원서 제출을 미루곤 한다. 카드 서명자를 충분히 확보하지 못할 경우 청원을 취소하는 경우도 생긴다. 결국 이 기간에 많은 노조는 지역사회, 노동운동 진영, 친노동 정치인으로부터 조직화 캠페인에 대한 지지를 얻기 위한 활동을 벌인다. 이를 통해 지역사회와 정치권으로부터 압박이 거세질 경우 사용자가 자발적 승인을 하는 경우가 있다(SEIU의 '청소부에게 정의를' 캠페인이 전형적으로 이러한 조직화 전술을 사용했다). 물론 노조가 노동자 다수의 교섭권 위임 카드를 제시하고 단체교섭을 요구해도 사용자는 NLRB에 교섭 단위 확정이나 선거 실시를 신청할 수 있다.

노조가 NLRB에 청원하면 NLRB는 적절한 '교섭 단위', 즉 노조가 선거에서 승리할 경우 구체적으로 어떤 직원을 대표할지 결정해야 한다.[155] 적절한 교섭 단위의 선택은 종종 노조와 사용자 간에 치열한 논

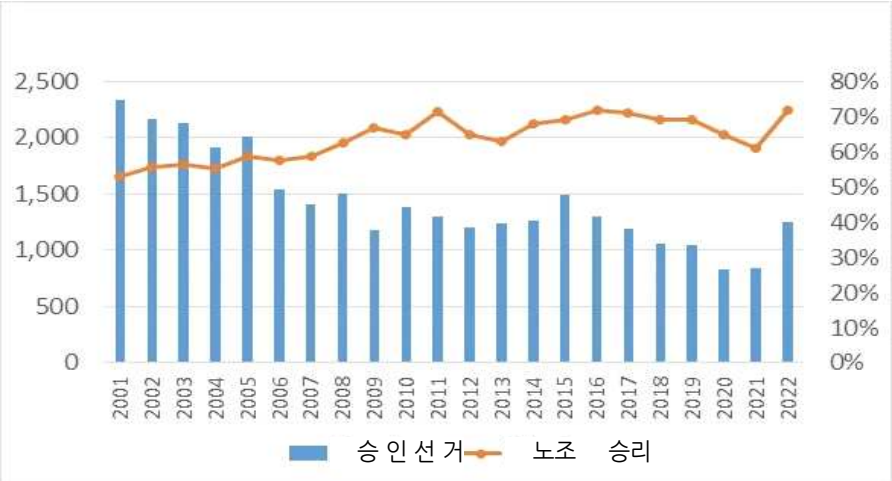
155) 전국노동관계법은 단일 사업장, 그리고 대부분이 단일 사용자를 교섭의 기본단

쟁 대상이 된다. 사용자는 고의적으로 노조가 제기하는 교섭 단위에 이의를 제기하며 시간을 끌거나, 과반수를 넘지 못하도록 노조가 아직 조직하지 못한 노동자를 추가함으로써 노조 지지율을 희석하기 위하여 교섭 단위를 확대하려고도 한다. NLRB가 적절한 교섭 단위를 결정하면 선거 날짜가 정해지고, 그런 다음 NLRB가 선거를 감독하여 투표를 집계한다. 이 과정에서 사용자는 투표권이 있는 노동자를 대상으로 기업의 입장과 방침을 설명할 권리를 갖는데, 이를 통해 노동자에 대한 회유와 협박이 일상적으로 이루어지곤 한다(해당 사업장의 직원이 아니면 노조 활동가나 임원은 사업장 내에 임의로 출입할 수 없다). 또한 미국의 전국노동관계법은 사용자와 노조 모두에게 부당노동행위 제소의 권한을 부여하기 때문에, 투표가 이루어지는 과정에서 벌어지는 노사 갈등의 상황에서 사용자는 노조를 상대로 부당노동행위 소송을 이어가며 '소모전'을 벌이곤 한다.

이러한 장애물을 모두 극복하여 노조가 과반수의 표를 획득하면 NLRB는 노조를 교섭 단위에 속한 (조합원과 비조합원을 포괄하는) 모든 직원의 배타적 대표로 인증하고 양측에 교섭을 시작하도록 지시한다. [그림 10-4]는 2001년부터 2022년까지 NLRB 감독 하의 노조승인 선거 추이를 나타낸 것이다. 노조승인 선거 건수는 이 기간에 계속 하락하는 추세를 보이고 있는데, 그만큼 사용자의 반대를 극복하고 실제 승인선거까지 가는 과정이 얼마나 험난한 것인지 잘 보여준다.

위로 설정한다. 특별한 경우가 아니면, 초기업 단위로 교섭 단위를 설정하지 않는다.

[그림 10-4] 전국노동관계위원회(NLRB) 노조승인 선거 추이 (단위: 건, %)



출처: Dirnbach(2023)
주) NLRB 감독하에 시행된 승인선거만 집계되었음.

하지만 노조승인 절차가 완료된 이후에도 사용자는 노조 조직화를 회피할 유력한 수단을 사용한다. 즉 많은 기업이 노조가 선거에서 승리한 후에도 단체교섭을 거부하거나 시간을 끌기도 한다. 1년 안에 첫 번째 단체협약이 체결되지 않으면 사용자는 노조가 교섭 단위의 노동자 과반수를 여전히 대표하고 있는지에 대해 이의를 제기할 수 있다. 또한 우리와 달리, 미국의 노동법은 부당노동행위의 주체로 노조도 인정하기에, 많은 사용자는 교섭 과정에서 노조를 부당노동행위로 제소하며 소모전을 치르기도 한다.

따라서 전국노동관계법에 따른 노조 조직화는 매우 어렵고, 소송이 많으며, 비용이 많이 들고, 종종 오랜 시간이 걸리는 과정이 된다. 따라서 노조는 어렵게 노조승인 선거에서 승리한 이후의 교섭 과정에도 사용자의 방해를 극복하고 첫 번째 단체협약 체결을 위하여 노조승인 선거 이

전에 사용했던 유사한 전술 패키지를 동원하지 않을 수 없다.

실제로 미국의 경제정책연구소(Economic Policy Institute)의 분석에 따르면(Mishel et al, 2020: 10-12), 애초에 노동자의 단결권과 단체교섭권을 보장하기 위해 만들어졌던 NLRB 감독 하의 노조승인 선거는 1970년대부터 노조 조직화를 가로막는 제도로 변해갔다. 전체 비농업부문 임금노동자 중에서 노조승인 선거에 참여하는 비율이 1970년대부터 감소하기 시작해서 1980년대 초에 급감하였고, 그 하락 추세는 지금까지 계속 이어지고 있다. 2000년대 초반에 NLRB 선거 투표에 참여한 노동자 비율은 1950년대와 비교해 10% 수준에 불과했다. 또한 NLRB 선거에서 노조가 패배하는 경우도 1950-60년대 이후부터 크게 늘어났다. 예를 들어, 1950년대에 NLRB 선거에 참여한 노동자 집단의 약 3분의 2가 승리했지만, 1970, 80, 90년대는 그 비율이 40%로 떨어졌던 것이다.

문제는 여기에서 그치지 않는다. 즉, NLRB의 승인을 얻은 노조가 첫 번째 단체협약을 체결하는 데에 성공하는 비율도 계속 하락했다. 1955년에서 1980년 사이에 그 비율은 86%에서 63%까지 떨어졌다(Weiler, 1984). 1999년부터 2003년까지의 NLRB 선거 자료를 분석한 연구에 따르면, 노조승인 선거 이후 1년 안에 단협을 체결한 노조는 48%에 불과했고, 3년이 넘어야 75%에 이르렀다(Bronfenbrenner, 2009). 최근인 2018년의 자료를 분석한 연구는 조사 대상 노조의 63%가 노조 인증을 획득한 이후 1년이 지나도 단협을 체결하지 못했고, 2년이 지나야 겨우 57%가 단협을 체결했을 정도로 사용자의 단체교섭 회피는 만연해 있다(Kallas et al, 2023). 최근의 실증분석에 따르면, 노조 설립이 향후 기업 이윤에 0.15~2% 정도의 경미한 손실을 줄 것으로 예상되는 경우조차도, 사용자는 노조 설립에 적극적인 노동자를 불법적으로 해고한 후 추후 처벌을 받는 게 더 경제적으로 이득이 되는 것으로 밝혀졌다(Stansbury, 2021).

즉 현재의 전국노동관계법은 사용자의 부당노동행위와 반노조 공세를 억제하는 역할을 거의 수행하지 못하며, 노동자의 단결권과 단체교섭권을 보장하는 제도로 기능하기보다는 그것을 최대한 억제하는 반대의 기능을 하고 있는 것이다.

따라서 이러한 제도적 조건 속에서 미조직노동자를 조직하려는 노동조합으로서는 NLRB 선거 절차를 우회하여 조직하는 방법을 적극적으로 모색할 수밖에 없다. 실제로 NLRB 선거의 사용자 편향성이 대폭 강화된 1980년대 이후 저임금 노동자의 조직화에 적극적으로 나섰던 노동조합(대표적으로 SEIU, UNITE!, HERE 등)은 NLRB 선거 절차에 의존하기보다, 최대한의 대중 동원과 지역사회 연대와 같은 '포괄적 투쟁 전술'을 사용하거나 노동자의 압도적 다수로부터 교섭권 위임 카드 서명을 받음으로써 사용자로부터 자발적 노조승인을 얻는 방식으로 미조직 조직화에 나섰던 것이다(Bronfernbrenner and Juravich, 1998).[156] 우리가 미국 노동조합의 조직화 활동에서 흔하게 발견할 수 있는 지역사회 노조주의(community unionism) 또는 사회운동 노조주의(social movement unionism)의 특징들, 그리고 지방정부 차원에서 노동조합의 활발한 정치활동과 로비활동 등은 바로 이렇게 매우 어려운 제도적 조건 속에서 미조직노동자 조직화의 좁은 길을 뚫어내고자 하는 주체적 노력의 일환인 것이다.

156) 실제로 1990년대 중반 이후 신규로 조직된 노동자 중에서 NLRB 시스템을 우회하는 방식으로 이루어진 비중이 40~50%에 달하는 것으로 알려졌다(Mishel et al, 2020: 10).

3. SEIU의 조직 변화와 전략조직화 사업

1) SEIU의 현황과 역사

SEIU(Service Employees International Union, 전미서비스노조)는 지리적으로 미국 본토만이 아니라 캐나다, 하와이, 푸에르토리코까지 뻗어있으며, 대략 200만 명의 조합원을 조직한 거대노조이다(그래서 SEIU는 캐나다노총(CLC)에도 가맹해 있다). 주로 민간서비스업과 공공부문을 조직대상으로 하고 전문직부터 노동빈곤층까지 조합원을 두고 있으며, 12,000명 이상의 사용자와 단체협약을 체결하고 있다.

SEIU는 4개의 주요 업종별 분과(division)를 두고 있는데, 그것은 병원, 공무원 및 공공기관 종사자, 건물서비스 및 시설보안, 돌봄부문이다. SEIU는 미국에서 보건의료 노동자와 건물서비스 노동자를 가장 많이 조직한 노조이고, 미국에서 두 번째로 규모가 큰 공공부문 노조이다(그 외에도 의사, 학교 노동자, 사회복지 및 돌봄 노동자, 엔지니어, 택시기사 등도 조직하고 있다). 조합원의 절반 이상이 여성이고, 40%가 소수인종이다.

SEIU의 조직구조를 보면, 4년마다 개최되는 대의원대회(International Convention)가 노조의 최고 의결기구이다. 일상적으로는 위원장, 사무총장, 14명의 부위원장, 그리고 대의원대회에서 선출되는 42명의 집행위원회가 노조를 관리한다. SEIU의 지부(local)는 자체 임원을 선출하고, 자체 규약을 작성하며, 자체적으로 단체교섭을 벌인다.[157]

1921년에 BSEIU(Building Service Employees International Union, 전

157) 이상의 내용은 "SEIU: Snapshots," The Complete Stewards Manual을 참조한 것이다(https://www.seiu.org/cards/the-complete-stewards-manual/seiu-snapshots/p7)

미건물서비스노조)라는 이름으로 출범했던 노조가 공식적으로 조직 명칭에서 B(Building)를 떼고 SEIU로 개칭한 것은 1964년이었다. 이러한 변화는 단순한 상징적 변화를 넘어서서, 1950년대부터 시작된 공공부문과 보건의료 노동자로 노조의 조직 영역을 확장하려는 노력을 공식화한 것이었다(Peterson, 2023: 27). 1950년대부터 기술 자동화와 아웃소싱 등으로 기존의 건물서비스 직종(특히 엘리베이터 운전원)의 조합원 감소가 가속화되는 상황에서 SEIU는 다른 업종과 직종에 관심을 두어야 했다. 이미 1965년 무렵, SEIU 지부의 절반 이상이 공공부문 노동자를 포함하고 있었다(Yu, 2023: 39).

SEIU는 1970년대 초반 정치적으로 민주당 내의 리버럴 세력과 동맹을 맺었고, 당시 미국의 시민권운동, 반전운동, 여성운동 등에 참여했던 청년 활동가들을 노조 간부와 조직가로 채용하여 사회운동과의 연결을 강화시켰다. 당시 현장 조직가 출신으로 위원장에 선출된 조지 하디(George Hardy)는 1970년대에 이미 혁신적이고 공세적인 조직화 사업을 벌였다. 하지만 당시의 조직화는 노조 중앙의 직접 관여 대신에 보조적 지원을 통한 지부(local) 차원의 조직화 방식이었다. 노조 중앙은 지부 간부들이 그들의 업무시간 중 일부를 조직화에 투여하도록 자금을 지원하였다. 따라서 당시의 조직화 사업으로 노조 중앙의 전임 인력이 증가하지도 않았고, 조직화 업무가 노조 중앙의 업무가 되지도 않았었다.

하디 위원장 시절에 새롭게 노조에 채용된 새로운 활동가들이 성장하며 노조의 권력을 장악하였다. 그 결과 1980년에 존 스위니가 새롭게 위원장으로 선출되었다. 스위니는 통상의 미국 노조 지도자들과 달랐다. 그의 부모는 버스기사와 가사도우미였는데, 그래서 그는 저임금 서비스 노동자의 고통에 공명할 수 있었다. 하디 위원장 시절 젊은 조직가로 경험을 쌓은 스위니는 46세의 나이에 SEIU 위원장이 되었다. 스위니와 그의

추종자들은 지역사회 조직화, 정치적 거래, 실용적인 협상을 결합함으로써 이후 SEIU의 성공을 이끌었다.

2) 스위니 재임기(1980~1995년)의 조직 변화[158)]

스위니 위원장 재임 시절(1980~1995년)부터 SEIU의 조직 운영은 급속하게 중앙집중화되었다. 첫째, 지부 노조에 대한 중앙 통제력이 이 시기부터 강화되기 시작했다. 1984년에 중앙 통제를 강화하는 중요한 조치가 집행위원회에서 통과되었다. 노조조직을 개편하여, 지역에 기초한 대의 구조를 산업에 기초한 분과(division) 구조로 바꾼 것이었다(당시에는 건물서비스, 보건의료, 공공서비스의 3개 분과를 설치했다). 당연히 이에 대한 반발도 거셌다. 개별 지부는 새로운 산업별 관할권에 속하지 않는 기존 조합원들을 포기해야 했기 때문이다. 따라서 실제 조치의 이행은 매우 더뎠고, 2000년 이후에야 성과를 거둘 수 있었다. 또한, 1992년 대의원대회에서 규약 개정이 이루어지면서 노조 중앙(International Union)이 모든 지부 노조와 가맹단체들에 대한 관할권을 갖는다고 명시되었다.

둘째, 지부에 대한 노조 중앙의 관리 역량이 강화되었다. 1980년부터 1984년까지 스위니 위원장은 노조 중앙의 전임 인력을 약 20명에서 200명 이상으로 늘렸고, 1994년에는 323명이 노조 중앙에서 급여를 받게 되었다. 이 시기에 채용된 전임 간부들은 예전에는 상상하기 힘든 재량을 부여받았고 개혁과 변화를 과감히 실행하였다.

셋째, 자원의 중앙집중화가 이루어졌다. 스위니 위원장은 1984년에 당시 33세였던 앤디 스턴(Andy Stern)을 조직화 책임자로 임명하였다(그는 스위니의 후임으로 1996년에 SEIU 위원장으로 선출된다). 스턴은 노조

158) 이하의 내용은 Yu(2023), Minchin(2020)을 주로 참조했다.

내부에서 조직가의 지위를 격상시키며 급여를 인상했고, 그들을 위한 공식 훈련제도를 마련하였다. 지부에서 노조 중앙으로 납부하는 1인당 조합비도 1980년에는 매달 1.8달러였으나, 1984년에는 4달러로 올렸고, 1984년 이후에는 8달러로 인상했다. 이를 통해 SEIU의 조직화 예산이 1980년에 200만 달러에서 1988년에 400만 달러로, 1994년에는 1,300만 달러로 급증했다(Yu, 2023: 44).

스위니 재임 시절의 중앙집중화는 지도부 수준의 토론 문화를 기반으로 명확한 계획 수립과 철저한 계획 실행 및 평가 시스템을 조직 문화로 정착시키는 과정을 수반했다. 1993년 스위니는 '미래위원회'(Committee on the Future)를 만들었는데, 미래위원회는 지부의 선출직 간부 20명으로 구성되었다. 2년 동안 미래위원회는 노조를 둘러싼 정치적·경제적 환경을 검토하고, 노조의 주체적 조건과 상태를 분석하며, 4년 주기의 대의원대회에 제출할 권고안을 준비하는 역할을 맡았다. 이렇게 마련된 미래위원회 권고의 핵심은 모든 지부가 신규 조직화 사업에 자체 예산의 10%, 그다음에는 15%, 또 그다음에는 20%까지 할당해야 한다는 것이었다. 또한, 노조 중앙은 전체 지출에서 조직화 예산을 20%에서 50%로 올려야 한다는 것이었다. 이 권고는 1996년 대의원대회에서 공식 방침으로 채택되었다.

3) 스턴 재임기(1996~2010년)의 조직 변화[159)]

1995년 미국노총 위원장으로 선출된 스위니의 뒤를 이어 1996년에 SEIU 위원장으로 선출된 앤디 스턴(재임 기간 1996~2010년)은 SEIU의 조직 변화를 한층 더 밀어붙였다. 조직 변화의 방향은 이전과 마찬가지로

159) 이하의 내용은 주로 Eaton et al(2010, 2023)을 참조했다.

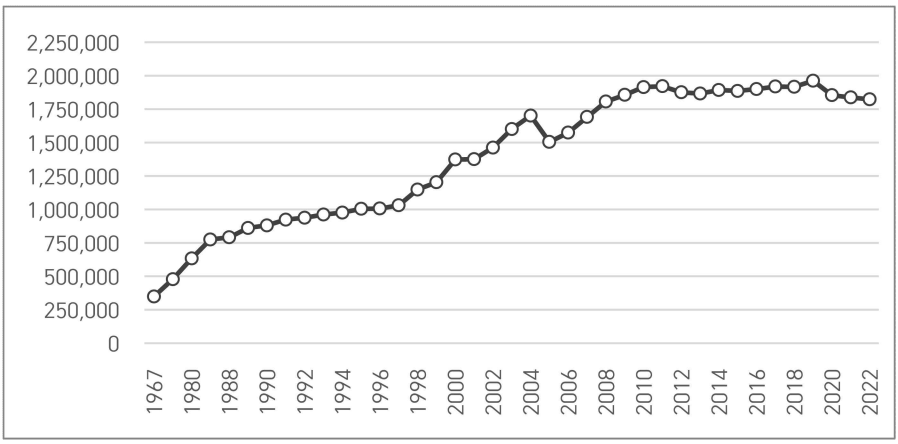
노조 중앙의 통제력을 높이는 것이었다.

(1) 자원의 중앙집중화

1996년 스턴이 위원장에 출마했을 때, 지부에서 노조 중앙으로 올라오는 조합비의 약 27%가 조직화 사업에 사용되고 있었다. 그 금액은 총 1,880만 달러였다. 스턴은 그 비율을 50%까지 올리겠다고 공언했다. 당시 노조의 전체 조합비 수입 대부분(약 80%)은 지부 단위에 묶여 있었고, 지부에서는 신규 조직화에 예산을 별로 쓰지 않았었다(1992년에 370개의 지부 중에서 단지 24개 지부에서만 조직화 책임자가 전임으로 일하고 있었고, 전체적으로 신규 조직화에 사용하는 예산도 5%를 넘지 못하는 수준이었다).

이처럼 SEIU의 조직화 사업에 대한 헌신적 노력은 중앙과 지부 사이에 온도 차가 여전했다. 1999년에, 대다수 지부는 조직화에 자원의 10%를 쓰는 형편이었고, 15%나 20%를 사용하는 지부는 매우 드물었다. 이에 대해 중앙 지도부는 두 가지 정책을 밀어붙였다. 첫째, 소규모 지부를 통합하여 조직화 자원을 충분히 확보할 수 있도록 했다. 둘째, 조합비 인상의 추진이었다. 2000년 대의원대회에서 조합비를 주당 1달러씩 올리고 조합비 최저선을 높이며 그 최고상한을 점진적으로 폐지하기로 결정했다. 또한 여기에 더해 '단결기금'(Unity Fund)을 조성하기로 결의하였다. 그것은 산업별 조직화 사업을 위한 것으로 산업별 분과(divisions)에서 관리하는 기금이었다. 단결기금은 2001년부터 시작되었는데, 지부는 (기존 노조 중앙으로의 납입금에 더해) 조합원 1인당 매달 1달러를 단결기금에 납입하였고, 2005년에 이르러서는 1인당 매달 5달러까지 납입액을 늘렸다.

[그림 10-5] SEIU 조합원 추이, 1967-2022년 (단위: 명)



출처: 1967-84년은 Yu(2008: 34), 1987-99년은 Eaton et al(2010: 71), 2000-22년은 Office of Labor-Management Standards(OLMS), United States Department of Labor (www.dol.gov/olms).
주) 2000년 이전의 조합원 자료는 미국 이외 지역의 조합원도 포함된 수치임.

[그림 10-6] SEIU 중앙의 전체 수입 추이, 2000-2022년 (단위: 백만 달러)

자료: Office of Labor-Management Standards (OLMS), United States Department of Labor (www.dol.gov/olms)

2004년 대의원대회에서 사상 최초로 지부 예산의 20%를 조직화에 사용하도록 의무화되었다. 지부는 그 예산을 어떻게 사용했는지 중앙에 상세하게 보고해야 했고, 만약 20%를 사용하지 못한 지부는 차년도 조직화 예산에 그 차액을 더하거나 다른 지부에 넘겨야 했다. 2008년 대의원대회에서는 지부가 조직화 사업 예산(전체 예산의 20%)을 별도 계좌로 관리하도록 의무화되었다. 이 기금은 중앙 차원의 조직화 사업 계획에 따라 사용될 것이었다.

이러한 일관된 자원의 중앙집중화와 '규모의 경제' 실현 노력에 힘입어 1996년부터 2006년까지 SEIU의 전체 수입은 150% 이상 증가했는데, 이것은 조합비 인상과 조합원 증가에 힘입은 것이었다. 1996년부터 2006년까지, 지부 조합비는 월평균 25.4달러에서 41.4달러로 증가했고, 노조 조합원도 이 시기에 크게 증가했던 것이다.

이러한 과정을 거치면서 SEIU 중앙의 조합비 수입은 2000년에 1억 달러(조합원 1인당 환산액은 73.4달러)에서 2008년에 2억 4,700만 달러(조합원 1인당 환산액은 136.8달러)로 증가했다. 같은 기간에 조합원 규모가 137만 명에서 180만 명으로 약 32% 증가한 것에 비추어 보면, 노조 재정의 중앙집중화가 얼마나 크게 이루어졌는지를 쉽게 알 수 있다(Early et al, 2010: 15). 그 이후에도 노조 중앙의 예산은 증가했다. 2000년대에 가파르게 전체 예산이 증가하여 2012년에 약 4억 1,129만 달러로 정점을 찍은 이후에 최근까지 평균적으로 연간 약 3억 2,000만 달러 수준을 나타낸다([그림 10-6] 참조).

이에 발맞추어 조직화 사업 기금도 극적으로 증가했다. 일례로, 2006년 한 해 동안 2억 2,820만 달러가 조직화에 사용되었는데, 그중에서 890만 달러는 지부 예산에서, 750만 달러는 '단결기금'에서 그리고 650만 달러는 노조 중앙의 일반기금에서 지출되었다. SEIU 자체 추계에 따르

면, 1997년부터 2006년까지 10년 동안 지부와 중앙 전체적으로 조직화 사업에 들어간 자금은 13억 달러에 달한다.

1996년부터 노조 인력배치의 변화도 가속화되었다. 8개의 본부(또는 실)가 폐지되고 50명의 채용 인력이 현장 조직가로 배치되었다. 또한 노조 중앙은 '담대한 행동'(Bold Action)이라고 불린 정책을 밀어붙여 모든 지부 단위에서 조직화 사업 책임자와 조직가를 채용하도록 요구했다. 노조 중앙은 '물결'(Wave)이라 불린 활동가 모집 프로그램을 운영하여, (대학생 출신, 사회운동가, 또는 조합원 중에서) 수백 명의 조직가를 채용하여 지부에서 일하도록 했다. 2000년 이후에는 '단결기금'에 따라 산업별 분과에서도 조직가와 전략연구원(strategic researcher)을 채용하여 조직화 사업 현장으로 파견했다. 2004년이 되면, 노조 중앙에서 채용한 300명 이상의 조직가들과 지부에서 채용한 수백 명의 조직가가 존재했다. 일례로, 2005년에 전국에서 모여든 600명 이상의 조직가들이 3만 5천 명의 아동돌봄 노동자들이 일리노이주에서 벌인 노조승인 선거에서 승리하기 위하여 그곳으로 모여들 정도였다. 1996년에 노조 중앙의 조직화 사업 전담인력은 110명이었는데, 그 숫자가 2000년에 194명, 2004년에 382명, 2008년에 470명으로 늘어났다.

(2) 지부의 재편과 지도부의 세대교체

조직화 사업을 위하여 노조 자원을 확충하고 그것의 관리 및 운용을 중앙집중화하는 노력은 노조 조직의 재편 과정과 함께 이루어졌다. 조직 재편 계획의 핵심은 기존의 지역(region)에 기초한 지부 편성의 원칙을 산업(industry)에 기초한 지부 구조로 과감히 전환하는 것이었다. 그것은

SEIU가 대표하는 여러 산업에서의 구조 변동의 현실을 반영하려는 시도였다.

이를 위해서 앞서도 언급했듯이, 노조 중앙에 산업별 분과(division)를 내실화했다. 산업별 분과 제도 자체는 1984년에 시작된 것이었지만, 1990년대 후반까지도 유명무실했었다. 중앙의 지도부는 기존의 분과 책임자의 조직 내 위상을 높여 중앙의 전임 간부가 그 책임을 맡도록 했고, 그들을 지부 위원장들과 함께 산업별 분과지도위원회(Division Leadership Board)의 성원으로 참여시켰다. 이 기구는 개별 분과별로 정책과 기준을 결정하고, 산업별 전략을 입안하며, 예산 사용을 승인하는 권한을 가졌다.

조직 재편의 최종 목표는 지부를 대규모화고 각각의 지부를 단일 업종화하여 노조의 산업별 분과 구조와 지부 구조가 대응하도록 만드는 것이었다. 이를 위해서는 지부 통합이 이루어져야 했고, 소속 업종이 다른 기존의 지부 조합원을 업종별 구획에 맞게 다른 지부로 보내야 했다. 예를 들면, 캘리포니아에는 공공부문 노동자를 대표하는 27개의 다른 지부들이 있었고, 일리노이주에는 시설관리서비스에만 4개의 지부가 존재했다. 이처럼 소규모 지부의 난립과 그에 따른 자원의 분산은 SEIU 전체적으로 조직화 사업을 가로막는 주된 내부적 요인으로 지적된 것이었다. 기존의 지역별 지부 구조를 폐지하는 대신에 개별 주(州) 단위에서 지부들의 활동(특히 정치활동)을 조율하기 위한 '주별 협의회'(State Council)가 설치됐다.

2008년에 오면, 몇몇 예외가 있었지만, 지부 노조들은 단일 산업별 구획에 따라 조합원 편제를 마무리했다. 1996년과 비교해 전체 지부의 수도 373개에서 140개로 줄었고, 1개 지부별 평균 조합원 수도 2,680명에서 14,280명으로 크게 늘었다. 지부 중에서는 5만 명이 넘는 '거대지부'(megalocal) 15개가 출현했고, 이 15개 거대지부는 전체 조합원의 57%

를 포괄했다.

이렇게 급속한 노조의 성장과 급격한 조직 개편으로 인하여 기존에 자율성을 누렸던 지부 노조의 반발도 일부 있었다. 하지만 대다수 지부는 노조 중앙의 지부 개편과 자원 집중 정책에 대체로 동의했다.

이러한 지부 조직의 변화와 더불어 SEIU는 지도부 교체를 추진했다. 특히 지부 임원이 주요한 교체 대상이었다. 1996년 당시 규모가 큰 순서대로 50개 지부 위원장 중에서 2008년에 남아있던 사람은 불과 7명일 정도로 지도부 교체가 대폭 이루어졌다. 이러한 교체는 주로 지부 수의 감소, 지부 위원장의 은퇴, 그리고 지부에 대한 중앙의 위임관리(trusteeship) 확대 때문이었다.

특히 위임관리 제도는 노조 중앙, 특히 스턴 위원장의 권한 강화와 관련되어 있어 논란의 여지가 있었다. 지부 통폐합 과정에서 새로 생긴 지부에 대해 스턴 위원장은 노조 규약에 따라 자신이 지부 위원장을 직접 임명하였고 선거는 그 후에 치르곤 했다. 실제로 2009년에 50개 대규모 지부 중 18개 지부 위원장은 스턴이 임명한 사람들이었다. 이러한 지도부 교체의 결과로 스턴 위원장 재임 후반부에 신규 지부 지도부는 다양한 인구학적 속성을 갖게 되었다. 이와 더불어, 노조 중앙의 산업별 분과 단위의 의사결정 권한을 강화하면서 (산업별로 편제된) 지부 지도자들이 노조 중앙의 의사결정 과정에 훨씬 더 많이 참여하게 되었다. 예를 들면, 노조 중앙집행위원회는 1995년에 40명의 성원으로 구성되었는데, 2004년에 60명으로 늘었고, 2008-09년에는 79명으로 증가했다.

(3) 조직 문화와 정책 실행 역량

스턴 위원장의 재임기에 대한 SEIU 내외부의 평가는 엇갈리지만, 한 가지 분명한 점은 노조 중앙의 주도로 SEIU 조직 구조와 조직 문화가 상당히 변화했다는 것이다. 그것은 노조 중앙의 정책 실행 역량의 강화라는 결과로 나타났다.

SEIU는 4년 주기의 대의원대회에서 향후 4년 동안의 계획안을 보고한다. 그 계획 마련의 과정은 각종 위원회와 TF를 활용하며, 이에 더해 타운홀 미팅과 같은 상향식 의사소통 기제가 덧붙여진다. 이 과정을 거치며 조직의 비전과 방향을 수렴한다. 또한 이러한 계획 입안 과정에는 지부 지도부, 채용간부, 조합원 등이 참여한다. 즉 대의원대회 이전의 계획 입안 단계에서는 가능한 많은 목소리가 반영되도록 하고 타협점을 만듦으로써, 최종 권고안에는 광범위한 의견이 받아들여지는 모양새를 취한다.

그런데 SEIU는 대의원대회 직후에 훨씬 더 많은 일을 한다. 즉 대회 직후 중앙집행위원회, 분과지도위원회, 지부집행위원회 등의 주요 의사결정 기구들은 대의원대회에서 마련한 정책을 어떻게 실행할 것인지 내부 토론에 들어간다. 이에 따라 노조 중앙은 사무처 부서, 프로그램, 인력 등을 새로운 우선순위에 따라 재배치한다(그 과정에서 때로는 노조 중앙에서 채용간부에 대한 해고도 있었고, 때로는 조직 구조조정 및 배치전환도 나타났다).

이러한 절차를 거치면서 숙의적인 의사결정 기구들은 주요 실천 과제들에 대해 정밀한 일정표를 작성한다. 그런데 이런 구체적인 계획 입안과 추진은 그 실행력을 담보하기 위하여 매우 분명하고 측정 가능한 목표 설정을 수반한다.

설정된 목표에 따른 정책 실행을 평가하여 중앙의 지원 혹은 제재가

이루어진다. 한편으로, SEIU는 지부 단위에 인력 지원과 기술적 조언을 제공함으로써 조직 내 의사소통을 촉진했다. 다른 한편으로, 제재도 활용되었는데, 대다수 정책은 처음에는 자발적 가이드라인으로 추진되지만, 시간이 지나 목표에 미달하면 규정에 따른 제재가 가해지기도 한다. 지부 단위에서 노조 중앙이 내리는 제재를 수용하는 것은 지부 차원에서도 그 프로그램에 대한 정당성을 인정하기 때문이다. 또한 정책 실행 단계에서 중앙이 막대한 재정 자원을 지부에 투입하기 때문에 목표 달성 실패에 대한 일정한 제재는 조직 내부의 갈등으로 크게 비화되지 않는다. 또한 전체 노조 차원에서 미조직노동자의 조직화라는 대의와 사회경제적 정의의 추구라는 노조운동 목표에 대한 공감대가 강하기 때문에 변화에 대한 조직 내 수용성이 높은 것이다.

SEIU 이외의 다른 노조들도 미래를 대비하는 여러 위원회도 만들고 전략적 계획을 입안했다. 그러나 거의 대다수는 변화를 지속하는 조직 문화를 만들거나 변화를 향한 의식적이고 일관된 노력을 하지는 못했다. 그런 점에서 시간이 지나면서 SEIU의 조직 문화의 지속적 개선과 정책 실행 역량의 강화는 돋보이는 점이다.

4) SEIU 노선에 대한 비판: 노조 간 분쟁과 CTW의 쇠퇴

1980년대 이후 조합원의 급속한 증가, 자원의 중앙집중화, 지부의 자율성 감소와 노조 중앙의 권한 강화, 노조 조직 구조의 급격한 재편 등 상당한 변화가 SEIU에서 나타났다. 이 변화 과정에서는 SEIU 내외부 모두에서 분쟁과 갈등이 나타났고, SEIU의 노선과 활동 방식에 대한 다양한 관점에서의 비판도 제기되었다.

먼저 스턴 위원장 시절 이루어졌던 지부의 자율성 축소와 중앙집권화

에 대한 내부적 반발의 사례를 살펴보자. 대표적으로 2008년에 노조 중앙과 서부보건의료노조지부(UHW, United Healthcare Workers-West) 간의 분쟁이 발생했다. UHW는 남캘리포니아 해안 지역의 두 개 지부(250지부와 399지부)가 통합해서 만들어진 신생 지부였다.

노조 민주주의를 강조했던 UHW 지도부는 노조 중앙에서 보건의료 분과의 의사결정을 중앙집권화하는 것에 비판적이었다. 특히 영리병원 계열사와 맺은 전국 협약(특히 단협 주기를 5년으로 연장하고 지부 조합원의 참여와 동원을 억제한 것)과 요양서비스 공급업체들과 노조 중앙 차원에서 맺은 협력관계에 큰 불만을 갖고 있었다. 2009년 1월에 중앙집행위원회가 UHW 내부의 재가돌봄 업종 조합원들을 캘리포니아 전역을 포괄하는 장기요양업종 지부로 편제하려고 하자, UHW 지도부는 이를 거부했다. 내분 끝에 결국 SEIU 중앙은 UHW 지도자의 업무를 정지시키고 UHW를 위임관리(trusteeship) 하에 두었다. 그 과정에서 SEIU는 기존 UHW의 사용자들과 협력관계를 맺어갔다. 이러한 중앙의 위임관리에 분노한 UHW의 현장 지도자들과 그들을 따르는 수천 명의 조합원은 SEIU 중앙의 일방적 의사결정을 비판하며 노조를 탈퇴하여 2009년에 전미보건의료노조(NUHW, National Union of Healthcare Workers)라는 경쟁 노조를 설립했다. 이러한 분열은 결국 노조승인을 둘러싼 법정 소송으로 비화되기도 했다.[160]

SEIU 중앙과 UHW 지부 간의 분쟁은 결국 노조 조직 및 운영의 중앙집권화를 추진하는 중앙 지도부와 현장노조의 자율성을 강조하며 조합원 참여와 노조 민주주의의 활성화를 중시하는 지부 지도부 간의 의견 대립에서 불거졌다. 양측은 미조직노동자의 조직화 전략 그 자체에 대한 이

160) NUHW는 지금까지도 조합원 주도의 노동조합 운영을 표방하며 약 16,000명의 보건의료 분야 조합원을 둔 미가맹 독립노조로 활동하고 있다.

견은 거의 없었다. UHW가 노조 중앙을 비판한 핵심 이유는, 산업별 편제의 강제와 지부의 대규모화가 결국 조합원 규모의 양적 증가의 성과를 거둘지언정 노동조합의 힘을 강화시키지는 못한다는 점이었다. UHW의 현장 지도자들이 볼 때 조합원의 적극적인 참여에 기초한 노조 민주주의 없이는 조직화를 통한 양적 성장은 사상누각이었다.

비슷한 시기에 SEIU는 UNITE HERE(주로 호텔, 요식업, 공항, 카지노, 섬유업 등을 조직하는 일반노조)와 조직 분쟁을 일으켰다. UNITE HERE는 2004년에 기존의 UNITE(섬유노조)와 HERE(호텔요식업노조)의 조직 통합으로 만들어진 노조였고, SEIU와 함께 2005년에 미국노총(AFL-CIO)을 탈퇴하여 '승리를 위한 변화'(CTW)라는 새로운 총연맹을 결성한 핵심 노조였다. 조직 분쟁은 처음에는 UNITE HERE 내부에서 기존 UNITE 출신 지도부와 HERE 출신 지도부 간의 상호 비난과 알력에서 출발했고, 결국 부패와 비리 혐의로 상대방을 법정 고소하는 양상으로 커져갔다. 그런데 기존 UNTE 분파가 노조를 탈퇴하여 SEIU에 가입하면서 노조 간의 조직 관할권과 자금을 둘러싼 분쟁으로 발전했다.

SEIU와 UNITE HERE의 분쟁은 앞서 본 SEIU 중앙과 UHW 지부 간의 조직 내 분쟁과 결합되어 미국 노동운동과 진보적 지식인들에게 큰 충격과 당혹감을 불러왔다. SEIU는 구 UNITE 분파를 별도 지부로 받아들이면서 UNITE HERE의 핵심 관할권이었던 호텔업 노동자를 자신의 노조로 가입시키려는 공세를 펼쳤던 것이다. 이러한 SEIU의 행동에 대해 다른 노조 지도자들이 공개적으로 '조직노동의 바다에서 암약하는 해적', '노동운동의 다스베이더'라고 비난할 정도로 조직노동 내부의 격렬한 반발을 불러왔다. 그뿐만이 아니라, 노동운동 외곽에서 SEIU의 조직화 캠페인을 상찬했던 지식인과 사회운동 활동가들에게 충격과 실망을 안겨주었다(Early, 2009). 거의 2년에 걸친 미국 조직노동의 '내전'과 법적 분쟁

끝에 양측 간에 합의가 이루어졌다. 그것은 2010년 스턴 위원장의 갑작스러운 사임 이후 새로운 집행부 구성이 이루어지고 체결되었다. 그 합의에서는 SEIU와 UNITE HERE 간의 독점적 조직 관할권이 정해졌고, 노조 소유의 은행과 부동산에 대한 재산권 분쟁도 해결되었다.

이렇듯 노조 간 분쟁을 마다하지 않는 SEIU의 공세적 태도와 그에 따른 노조 간 갈등의 격화는 결국 2005년에 결성한 CTW의 쇠퇴로 이어졌다. 2005년 9월 AFL-CIO에서 분리되어 조직화 전략을 전면화하며 창립된 CTW는 당시에 7개 노조에서 총 6백만 명의 조합원을 확보한 대안적 총연맹으로 출발했었다. 하지만 CTW는 2009년에 목수노조(United Brotherhood of Carpenters)의 탈퇴, 같은 해 분쟁 당사자였던 UNITE HERE의 탈퇴와 AFL-CIO로의 재가맹, 그리고 이후 건설일용공노조(Laborers' International Union of North America)와 식품상업노조(United Food and Commercial Workers)의 탈퇴 및 AFL-CIO로의 재가맹 등으로 유명무실해졌다. 최근에는 운수노조(Teamsters)도 CTW 진영에서 나왔다. CTW는 2023년 현재 SEIU, 통신노조(CWA), 농업노동자노조(UFW)의 세 개 노조(총 조합원 수 약 230만 명) 간의 느슨한 공동협의체로 유지되고 있다. 명칭도 CTW에서 '전략조직화센터'(Strategic Organizing Center, SOC)로 바뀌었다.[161] 결국, 2005년 미국노총을 탈퇴하여 조직화 노선을 전면화한 새로운 총연맹 건설의 시도는 실패했다고 평가할 수 있다.

SEIU가 추진했던 노조 조직화 사업과 내부 조직 개편에 대한 미국 노동운동 내부에서의 비판은 다음과 같이 요약할 수 있다. 첫째, 지부 조합의 역할에 대한 경시이다. SEIU의 중앙집권화는 지부 수준의 현장 활동

161) '전략조직화센터' 홈페이지 참조(https://thesoc.org/about/). 전략조직화센터는 노조 연맹체라기보다는 조직화 사업을 위한 공동협의기구의 성격이 더 강하다. SEIU와 함께 전략조직화센터를 운영하는 통신노조(CWA)와 농업노동자노조(UFW)는 AFL-CIO에 다시 가맹한 상태이다.

을 강화하는 것보다는 자원과 인력을 집중시키는 '규모의 경제'를 통해 노조의 힘과 역량을 증대시키려 했다. 하지만 그것은 노동조합의 힘의 원천인 사업장(일터)과 사업장 단위의 현장 대의원(stewards)의 잠재력을 크게 인정하지 않았다. 특히 지리적으로 멀리 떨어진 수많은 지부를 단일 업종을 기준으로 크게 묶는 조치들은 현장 조합원과 대의원들의 적극적인 참여를 어렵게 하거나 지부 리더십과 조합원의 거리를 멀게 하여 양자 간의 의사소통을 가로막는 요인이라는 지적을 피할 수 없다. 결국 그것은 노조 민주주의를 후퇴시키고 조직화 이후 현장노조의 자생력을 떨어뜨리는 결과로 이어진다는 게 비판의 요지이다(Moody, 2007: 192).

둘째, SEIU의 조직 운영은 점점 현대적 기업 문화(corporate culture)에 가까워졌다는 비판이 제기되었다. 미국 노동운동의 좌파 진영은 그것을 '기업형 노조주의'(corporate unionism)라고 문제시했다(Moody, 2007: 193). 노조 중앙에서 결정된 조직화 목표와 일정표에 맞추어 양적 성과를 달성하는 게 조직화의 지상과제처럼 여겨졌고, 그 목표 달성 여부에 따라 채용간부, 조직가, 지부 활동가들에게는 차별화된 보상과 제재가 주어졌다.[162]

또한 SEIU는 경영학적 기법과 인사관리 방식을 노조 내부로 들여오는 데 주저함이 없었다. 스위니 재임기부터 미국경영학회의 컨설팅을 통해 조직 재구조화를 시도했었고, 이후에도 채용간부들에 대한 정교한 '능력관리'(talent management)를 발전시켰으며, '능력'을 갖춘 수백 명의 노조 '직원'을 채용하기 위해 현장 조합원보다는 노조 외부의 고학력 출신을 대거 뽑아 훈련시켰다. 이러한 SEIU의 조직 운영 스타일에 대해 무디

162) 미국의 한 인력채용정보회사에 따르면, 2023년 SEIU 조직가의 연봉은 최소 25,000달러에서 최고 83,500달러 사이에 분포하며, 평균 연봉은 55,598달러였다. 이처럼 능력 및 성과평가에 따라 조직가의 임금은 차별화된다. 위 연봉 자료는 https://www.ziprecruiter.com/Salaries/SEIU-Organizer-Salary에서 가져왔다.

는 “단순한 비즈니스 노조주의를 넘어 노조의 기업화(corporatization)의 단계로 넘어갔다”고 진단하고, 그것은 “비유컨대 노조를 단순히 사업체처럼 운영하는 게 아니라, 말 그대로 현대적 기업 규범에 따라” 운영하는 것이라고 비판한다(Moody, 2007: 186). 또한 SEIU의 성과 지향적 조직화는 사용자 또는 정치인과의 파트너십을 통해 조직화의 양적 성과를 극대화하려는 전략을 쉽게 정당화해주었다.

셋째, SEIU의 조직화 전략은 전형적인 ‘하향식’(top-down) 모델이었고, 그것은 노조 중앙의 재정과 인력에 대한 의존도를 높였다. 1990년대 후반 이후 지속된 노조 조직의 중앙집권화와 중앙 인력의 확대는 사업장 단위에서 열성적인 조합원의 발굴과 교육, 활동가와 조직가로의 자체 양성, 평조합원의 대중적 동원과 참여의 기풍을 쇠퇴시키는 작용을 했다.

SEIU의 전략조직화 사업은 수백 명의 노조 중앙의 ‘전문적’ 인력이 해당 산업, 지역, 사업장에 집중 투입되어 엄청난 자금을 쏟아붓는 중앙집권적 캠페인 위주로 이루어졌다. 하지만 ‘하향식’ 캠페인에의 의존 강화로 인하여 조직된 신규 사업장의 권력은 공동화되거나, ‘전문적’ 중앙 인력이 빠져나간 이후 사업장 내부에서 조직된 노동자들의 자생적 힘이 나타나지 않는 경우가 많아졌다. 이것은 결국 ‘하향식’ 캠페인 중심의 조직화 전략만으로는 미조직노동자의 조직화 전략이 근본적인 한계에 직면할 수밖에 없다는 비판으로 연결된다(McAlevey, 2015).

2010년 앤디 스턴 위원장의 사임 이후 새롭게 선출된 집행부에서는 스턴 위원장 시절 강화된 중앙집권적 조직 운영에서 다시 지부로의 전략 수립 및 자원 배치가 상대적으로 강화되고 있다. 특히 몇몇 거대지부들은 점차 노조 중앙으로부터 독립적으로 활동하는 경향이 커지고 있고, 그들의 발언력이 노조 중앙 단위에서 관례화된 4년 주기의 계획 입안과 실행 과정에 미치는 영향도 커져가는 것으로 알려졌다(Eaton et al, 2023: 71).

4. 최근 미국의 조직화 사례와 동향

1) 재가돌봄(home care) 노동자 조직화

1990년대와 2000년대에 미국 노동운동에서 가장 큰 조직화 사업 중 하나가 바로 재가돌봄(home care) 노동자 조직화였다. 한국의 재가요양보호사에 해당하는 재가돌봄 노동자는 가정에 거주하는 저소득층 노인과 장애인의 집에 방문하여 그들의 일상생활을 지원하는 여러 서비스(청소, 세탁, 음식준비, 목욕, 체온·혈압측정, 약물투여 등)를 수행하는 노동자를 가리킨다. 미국에서 재가돌봄 직종은 인구 고령화와 돌봄의 사회화 추세에 따라 오늘날 가장 빠르게 성장하는 직업 중 하나로서, 미국 노동통계국에 따르면 지난 2011년에 약 110만 명에서 2021년에 약 260만 명으로 최근 10년 동안 두 배 이상 증가했다(PHI, 2022: 8). 재가돌봄 노동자의 최근 실태를 보면, 전체 종사자 중 여성이 85%이고, 중위연령은 48세로 36%가 55세 이상이며, 63%가 유색인종이다. 또한 2021년 시간당 중위임금은 14.09달러이고 연간 중위소득은 19,100달러 정도이다. 전체 노동자의 절반 이상이 일정한 공공부조를 받는 빈곤층에 속한다(PHI, 2022).

미국의 주정부는 재가돌봄 노동자에게 최저임금 수준의 저임금을 지급해왔다. 이러한 정책은 그들의 노동시간을 최대화하려는 카운티(county)[163]와 비용을 최소화하려는 주정부의 규제와 함께, 재가돌봄 노동을 전통적으로 가정 내 여성의 허드렛일로 간주하며 평가절하되었기 때문에 가능했다. 재가돌봄 노동자는 (한국의 근로기준법에 해당하는) ‘공정근로

163) 카운티는 미국의 기초행정단위로 우리나라의 군 또는 시에 해당한다.

기준법'(Fair Labor Standard Act)의 적용을 받지 않는 집단으로 분류되어 왔기 때문에, 초과근무수당, 유급휴가, 재해보상 등을 받을 수 없었고 이해대변의 창구도 거의 없었다(Boris and Klein, 2006). 또한 노동자의 다수가 여성 또는 유색인종인 관계로 그들의 노동은 성별화되고 인종화된 노동으로 평가됨으로써 저임금과 열악한 처우가 정당화되었다. 또한 재가돌봄 노동자의 대다수는 '독립계약자'라는 모호한 고용지위로 이직률이 대단히 높았고, 미국 서비스산업 저임금 노동시장의 대표적인 집단으로 여겨졌다.

재가돌봄 서비스의 전달 방식은 주 정부별로 크게 '독립공급자(independent provider)' 모델과 '전문기관'(agency) 모델의 두 가지로 나뉜다. 독립공급자 모델은 메디케이드(Medicaid)[164]의 개인부조 제도의 일부로 여러 주에서 시행되어 왔다. 이 모델에서 재가돌봄을 요청하는 이용자(소비자)가 재가돌봄 노동자의 모집, 채용, 훈련, 감독, 해고 및 대체 등을 책임진다. 프로그램을 감독하는 공공기관은 일반적으로 노동자에게 보수를 직접 지급한다(어떤 경우에는 고객을 통해서 노동자에게 지급되는 경로를 따른다). 반면에, 전문기관 모델에서는 영리 및 비영리 기관이 재가돌봄 서비스를 제공하는 대가로 수입을 올린다. 그 수입에는 서비스 제공과 관련된 직접 비용과 더불어 경상비(간접비)가 포함된다. 이 경상비로 전문기관은 노동자의 모집, 훈련, 감독의 책임을 맡고 노동자에게 급여를 지급하는 사용자 역할을 맡는다.

이 두 가지 모델은 재가돌봄 노동자 조직화에 있어서도 상이한 전략과 접근법을 낳았다. 대표적으로 캘리포니아주는 1970년대부터 독립공급자

164) 메디케이드는 65세 미만의 미국의 빈곤층과 장애인에게 의료서비스와 건강관련 서비스를 제공하는 공공부조제도로서 연방정부와 주정부의 공동재원으로 운영된다.

모델에 따라 서비스가 제공되었다. 여기서 노조의 전략은 재가돌봄 노동자의 기록상 사용자(employers of record)[165]로서 공공기관을 설립하고 단체교섭권을 부여하는 정책적 개입을 추구하는 것이었다. 반면에, 뉴욕주처럼 전문기관 모델을 따르는 경우 노조는 공공기관 설립 시도를 하지 않고, 재가돌봄 프로그램의 예산을 확충하려는 입법적 노력에 초점을 두었다. 아래에서는 이 두 가지 서비스 전달체계에 따라 재가돌봄 노동자 조직화가 실제로 어떻게 이루어졌는지 전미서비스노조(SEIU)의 사례를 중심에 놓고 살펴보도록 한다.

(1) 독립공급자 모델에서의 조직화: 캘리포니아, 오리건, 워싱턴주의 사례[166]

캘리포니아주는 대표적인 '독립공급자' 모델에 따라 재가돌봄 서비스를 전달한다. 1973년에 관련 제도가 만들어져 저소득층이 자신의 노인 및 장애인 가족과 친척을 직접 돌볼 수 있도록 했다. 당시에 장애인 권리운동 단체들이 이 모델을 지지했다. 독립공급자 모델 하에서 카운티는 수급자의 소득과 장애 정도에 따라 서비스 수급의 적격성 심사를 포함한 전반적인 행정관리를 담당하고, 주정부가 돌봄 제공자에게 급여를 제공한다. 또한 가정의 소비자는 재가돌봄 노동자에 대한 채용과 해고, 업무감독 등을 결정하는 권한을 갖는다. 따라서 캘리포니아의 재가돌봄 노동자는 주정부, 카운티, 소비자라는 세 명의 사용자를 두게 되었다.

165) '기록상 사용자'(employer of record)는 노동자를 채용, 해고, 감독하는 등 실제 사용자 권한을 행사하지는 않지만, 급여 지급, 세금 계산, 노동법 준수, 사회보험 납입 등 사용자로서의 법률상 책임을 대신하는 '제3의 기관'을 의미한다.

166) 아래 내용은 Mareschal(2006), 제니퍼 전(2003), Delp and Quan(2002), Boris and Klein(2006) 등을 주로 참고했다.

미국 전역에서 재가돌봄 노동자는 이직률이 높고, 파트타임 비율이 높으며, 넓게 산재하여 서로 고립된 채 일하기 때문에, 사업장 차원의 현장 행동을 할 기반이 거의 없다는 특징을 갖는다. 따라서 SEIU는 정치활동을 위주로 한 전략을 수립하여 이를 통해 재가돌봄 노동자를 결집시키고 힘을 발휘하게 된다.

로스앤젤레스에서 SEIU는 그 이전 보스턴과 시카고에서 재가돌봄 노동자 조직화 사업에 참여했던 조직가들을 합류시키며 1987년에 처음 조직화 사업에 나섰다. 조직가들의 첫 임무는 조직대상 노동자의 위치를 알아내고 노동조건을 파악하는 것이었지만, 일터가 개별 가정으로 분산되어 있었기 때문에 그 일은 결코 쉽지 않았다. 개별 노동자에 대한 우편 발송과 노동조건 실태조사를 통해 재가돌봄 노동자의 열악한 노동조건이 드러났고 적극적으로 노조 활동에 참여할 노동자를 현장에서 발굴할 수 있었다. SEIU는 주로 시장, 버스정류장, 교회, 지역센터와 같은 통상적인 지역사회의 생활공간에서 조직화 전술을 활용했다.

SEIU는 1987년에서 1991년 사이에 '다수 사용자' 문제를 해결하기 위하여 로스앤젤레스 카운티가 재가돌봄 노동자의 사용자라는 소송을 제기했으나 패소했다. SEIU는 카운티가 임금수준과 노동시간 결정, 급여지불 수표 작성, 고용기록 유지, 최대 노동시간 규제 등을 관리하고 감독하기 때문에 법률적 사용자로 간주되어야 한다고 주장했다. 하지만 법원은 카운티가 사용자로 간주될 수 없다고 판결한 것이다.

법률 소송의 패배 이후 노조는 소비자(서비스 이용자) 집단과의 연합 형성(coalition building)에 주력한다. 1992년에 SEIU는 캘리포니아의 유력 노인단체와 장애인 집단과 연합을 형성했다. 그것은 공공기관을 설립함으로써 재가돌봄 노동자의 임금과 부가급여를 개선하려는 입법을 목적으로 한 연합이었다. 당연하게도 처음에는 재가돌봄 서비스의 소비자(노

인 및 장애인)와의 신뢰와 이해의 공유가 중요한 과제였다. 돌봄 소비자들은 왜 자신이 SEIU와 함께해야 하는지 질문했고, 어떻게 돌봄 노동자의 노동조건 개선이 서비스 질의 향상으로 이어질 수 있는지 궁금해했다. SEIU의 활동가들은 오랜 시간 동안 이 문제를 중심으로 재가돌봄 소비자 집단과의 신뢰 형성에 주력하였다. 노조 건설에 대한 소비자들의 두려움을 없애기 위해 SEIU는 '무파업 협정'에 서명하기도 했다. 이로써 소비자들에게 노조 조직화가 돌봄서비스 질에 영향을 미치지 않으며, 교섭 기간에 노인과 장애인들이 방치되는 상황을 초래하지 않을 것이라는 점을 확인시켰다.

노동자-소비자 연합의 형성 이후에 SEIU는 재가돌봄 노동자의 기록상 사용자(employer of record) 기능을 하는 공공기관 설립을 요구했다. 이를 위하여 SEIU는 엄청난 재원 투입을 통해 주의회와 카운티를 상대로 로비활동을 전개했다. 마침내 1992년 9월에 캘리포니아 주의회에서 공공기관법이 통과되었다. 그 법은 개별 카운티에서 공공기관을 설립하는 지자체 조례를 제정하는 권한을 부여하였고, 해당 공공기관을 재가돌봄 노동자의 기록상 사용자로 간주해야 한다는 것이었다. 하지만 그 법률 하에서도 캘리포니아 주정부는 여전히 재가돌봄 노동자에게 급여를 지급했고, 개별 카운티는 서비스 운영을 책임졌으며, 소비자는 재가돌봄 노동자의 고용, 감독, 해고 권한을 가졌다.

공공기관법의 통과 이후, SEIU는 미국가사노동자노조(UDW, United Domestic Workers of America)와 협정을 맺어서, 캘리포니아에서 조직 구역을 양분하기로 합의했다. 그다음에 두 노조는 개별 카운티를 각개격파하는 방식으로 공공기관 모델을 실행하도록 요구했다. 우선 상대적으로 친노동 자치단체로 알려진 카운티를 공략하기 시작하여 1994-96년 동안 몇몇 카운티에서 공공기관 설립을 이끌어내었다.

문제는 규모가 가장 큰 로스앤젤레스 카운티였고, 이곳에서 공공기관 설립을 위하여 선거 개입, 미디어 선전, 유력 정치인에 대한 로비, 지역사회 연합 형성 등 다채로운 전술을 활용하여 9년 만에 공공기관 설립을 이루어냈다. 카운티 행정기관은 재가돌봄 노조의 단체교섭 파트너로 기능할 뿐만 아니라, 이들 노동자의 등록과 훈련을 감독하는 개인지원서비스위원회(15인으로 구성되는 거버넌스 구조)의 설립을 만장일치로 승인했다.[167] 이러한 일련의 입법적, 행정적 변화를 통해 마련된 캘리포니아주의 재가돌봄 서비스 제도는 카운티가 개별 공공기관을 설립한다는 특징을 갖게 되었고, 그 개별 공공기관이 사용자 지위를 맡으면서 노조와 협상을 하는 구조를 갖추었다.

이러한 입법 노력의 성공 이후 SEIU는 현장 조직화 운동으로 역량을 이전했다. 입법 시도가 중심이 되었던 과거 10년 동안 캘리포니아의 SEIU 지부는 지역사회에 기반한 노조로 운영되면서 주로 취업소개, 체불임금 해결 지원 등의 서비스 제공에 집중했었다. 또한 노조는 노동자들에게 주정부 및 카운티 선거에서 투표자 등록을 독려했고, 최저임금 인상을 위한 정치활동 참여를 유도했었다.

공공기관법이 통과된 후 SEIU는 조합원 모집에 박차를 가하기 시작했다. 이를 위해 로스앤젤레스 지부는 상근 조직가 22명의 추가 채용과 더불어 다른 지부로부터 75명의 조직가를 영입하는 등 대폭적인 지원을 받았다. 이들 조직가는 약 3만 명의 노동자 가정을 직접 방문하였고, 자원봉사자들은 노조승인 서명을 모으는 활동을 벌였다. 결국 지부는 노조승

167) SEIU와 UDW가 직면한 또 하나의 문제는 애초의 공공기관법에는 설립된 공공기관에 재정이 할당되어 있지 않았다는 점이었다. 두 노조는 주정부와 연방정부를 상대로 예산과 기금의 책정을 요구하는 활동을 벌였고, 2000년 9월에 재정 지원책이 마련되었다. 재정의 60%가 연방정부의 메디케이드에서 나오고, 나머지 재정의 65%는 주정부가 책임지고 35%는 카운티가 책임을 지도록 결정되었다.

인 선거를 위해 10,600명의 서명을 수집할 수 있었고, 이들 중 90%가 찬성표를 던졌다. 이로써 SEIU는 로스앤젤레스 카운티의 74,000명에 이르는 재가돌봄 노동자를 대표하는 노조로 승인받아 단체교섭에서 임금인상과 의료보험 혜택을 쟁취했다. 로스앤젤레스 카운티에서의 승리를 발판으로 인접 카운티에서도 SEIU는 공공기관 설립을 위한 조례 통과, 조합원 모집, 노조승인 선거 승리, 단체협약 체결 등에 걸리는 시간을 단축시키며 캘리포니아에서 재가돌봄 노동자를 대중적으로 조직할 수 있었다.

[표 10-1] 캘리포니아 주요 카운티의 재가돌봄 조직화 상황 (2002년 기준)

카운티 노조지부	조직화 시작	공공기관 조례 통과	노조승인 선거	단체협약	노동자 수	시간당 임금 및 의료보험
로스앤젤레스 Local 434B	1987	1997	1999	1999-2004	74,000	$6.75 의료보험
알라메다 Local 616	1993	1993	1994	1997-2000 2000-2002	7,000	$7.82 의료보험
샌프란시스코 Local 250	1993	1995	1996	1997-2000 (협상 중)	8,000	$9.70 의료보험, 치과보험

출처: Delp and Quan(2002), 15쪽.

하지만 캘리포니아의 조직화 모델은 한계도 있었다. 기록상 사용자 기능을 하는 공공기관이 주정부 차원에서 만들어지지 못하고 개별 카운티 수준으로 파편화되면서, 대도시를 벗어난 시골 지역에서는 조직화가 크게 성공하지 못했다. 또한 공화당 주지사의 당선 이후 2000년대 중반에는 재가돌봄 예산의 대폭 삭감 시도가 있었고, 이에 따라 시간당 임금이 하락하기도 했다. 특히 캘리포니아 모델의 근본적 한계는 카운티별로 사용자가 파편화되어 주 전역에 걸친 단일 교섭이 이루어질 수 없었다는

점이었다.

이러한 한계를 극복한 사례는 캘리포니아주 조직화 성공 이후에 후발주자의 이점을 살린 오리건주와 워싱턴주의 조직화였다. 1999년에 오리건주에서 SEIU 지부 최초의 시도는 주정부에 재가돌봄위원회를 설치하려는 입법 노력이었으나 실패했다. 그 이후 지부는 재가돌봄 서비스의 개혁을 위한 공적 여론조사를 통해 주정부를 압박했고, 2000년에는 9만 3천여 명이 참여한 서명운동이 벌어져 주정부 차원의 재가돌봄위원회 설립을 요구하는 여론전을 펼쳤다. 이를 위해 공청회, 정치활동, 노인 및 장애인 집단과의 연합 형성 등이 동원되었다. 결국 노조의 요구는 오리건주의 모든 카운티에서 통과되었다. 당시 오리건주 의회는 공화당이 장악하고 있었는데, SEIU 지부는 6천 통의 서신 발송, 주의원에 대한 개별 방문과 면담 등의 로비와 직접행동을 동원하여 그 장벽을 넘어섰다.

그 이후 SEIU 지부는 조직화 캠페인에 본격 나섰고, 이를 위해 약 12명의 상근 간부와 50~60명의 경험 많은 조직가를 캠페인에 투입하였다. 2만 가구가 넘는 가정을 방문하였고, 5천 명의 노동자들과 직접 만나 조합 가입을 권유하였다. 결국 2001년 연말에 오리건주 재가돌봄 노동자의 압도적 다수가 노조승인 선거에서 찬성표를 던졌다. 첫 번째 단체협약은 2003년 6월에 체결되어 10%의 임금인상, 의료보험 가입, 유급근로시간 면제 등에 합의했다. 오리건주의 단체교섭은 캘리포니아주와는 달리 주 전역을 포괄하는 단일한 공공기관이 기록상 사용자가 되어 주 전역을 포괄하는 협약을 체결하였다는 점이었다. 이러한 특성은 곧이어 워싱턴주에서도 거의 유사한 흐름으로 재연되었다.

(2) 전문기관 모델에서의 조직화: 뉴욕의 사례[168)]

뉴욕시에서 재가돌봄 노동자 조직화는 1970년대에 시작하였다. 당시 재가돌봄 노동자는 명목상으로 뉴욕시 인적자원국의 직원 명단에 올라가 있는 피고용인 신분이었다. 그런데 뉴욕시 재정이 재가돌봄 서비스 운영에 투입되었지만, 노동자의 급여는 재가돌봄 이용자들이 지불했다. 즉 재가돌봄 서비스 이용자가 노동자를 실제로 채용하고 그에 따라 급여가 지급되는 것이었다. 하지만 1980년대에 들어서 뉴욕시는 재가돌봄 서비스의 급속한 증가에 따라 예산 긴축의 압력에 처하게 되었고, 또한 조합원 가입이 늘어나며 임금인상을 요구하자 재가돌봄 서비스를 민간위탁(contracting out)하였다. 즉 뉴욕시는 재가돌봄 노동자의 임금비용을 줄임으로써 돌봄 비용을 삭감하고자 했다. 하지만 당시에도 재가돌봄 노동자의 소득은 최저임금 수준으로 매우 낮았고 상당수의 노동자들은 빈곤선에서 살아가는 처지였다.

이러한 사태에 직면하여 재가돌봄 노동자들은 정치적 행동에 나섰다. 미국의 다른 지역보다 이르게 노조 조직화가 이루어졌었지만, 뉴욕시의 재가돌봄 노동자들의 정치적 행동은 1987년 이전에는 사실상 거의 없었다. 1987년에 SEIU의 지부(약 2만 명의 조합원)와 미국지자체공무원노조(AFSCME, American Federation of State, County, and Municipal Employees)의 지부(약 6천 명의 조합원)가 연합하여 '재가돌봄 노동자의 정의를 위한 캠페인'을 꾸렸다. 당시 두 노조 지부의 지도부는 전통적인 단체교섭이 무용하다는 점을 잘 인식하고 있었다. 그 대신에 조합원을 정치적으로 동원하는 전략을 수립하였다. 이 캠페인은 정교한 미디어 캠페인을 수반한 입법 및 정치 행동을 결합하는 전략을 시도하여 일반 시민

168) 아래 내용은 주로 Ness(1999), Mareschal(2006) 등을 참고했다.

을 대상으로 재가돌봄의 중요성과 노동자의 노동조건 향상의 필요성을 교육하고 홍보하였다. 이를 위하여 공청회, 현장 조합원이 직접 참여하는 로비활동, 여론조사, 시민사회 연대, 거리 행진, 언론 홍보, 유력 정치인과 관료에 대한 로비 등의 다채로운 전술을 펼쳤다.

특기할 만한 것은 노조는 당시에 민간돌봄기관(수탁업체)을 상대로 적극적인 로비를 펼쳐 노동자의 임금인상과 부가급여 확대를 노조와 함께 요구하자고 설득했다. 민간돌봄기관들도 저임금과 열악한 노동조건 때문에 돌봄의 질이 훼손되고 기관 운영 자체가 어렵게 된다는 점을 강조한 것이다. 이런 노력 끝에 1988년에 뉴욕시의 SEIU와 AFSCME는 60개의 비영리 돌봄제공기관으로 구성된 '뉴욕재가돌봄협의체'(Home Care Council of New York)와 협정을 체결할 수 있었다. 이를 통해 노조와 비영리 돌봄제공기관들은 주정부를 상대로 재가돌봄 예산을 증액하라고 공동으로 요구했다.

1991년 4월 두 노조는 단체협약 효력이 중단된 지 9개월째 되면서 이에 항의하는 하루 파업을 벌였다. 같은 해 6월에도 재가돌봄 노동자들이 하루 파업을 조직하여 거리 행진에 나섰다. 이러한 동원과 항의 시위의 여파로 단체교섭 합의가 이루어지지 못한 상황에서도 단체협약이 만료된 시점으로 소급하여 5%의 임금인상을 쟁취했다. 그러나 1994년에 공화당 주지사가 선출되고 뉴욕시 의회도 공화당이 장악하면서 재가돌봄 예산이 대폭 삭감되고 그 이전의 투쟁 성과가 유실되기도 했다.

그동안 뉴욕의 SEIU 지부는 뉴욕시에서 민간위탁기관 조직화에 주력했다. 2004년에 3만 명 이상의 재가돌봄 노동자가 파업을 벌여 대다수 민간위탁기관과 단체협약을 체결하였다. 이를 통해 큰 폭의 임금인상과 의료보험 가입을 쟁취했다. 이렇게 협약 체결이 가능했던 이유는 민간위탁기관의 입장에서 노조를 반대할 경우 여론의 악화를 감내해야 하지만,

노조와 협력하면 오히려 주정부의 재가돌봄 예산을 크게 증액시킬 수 있고 그것이 자신들에게 유리할 것이라는 판단이 있었기 때문이었다.

이와 함께 2000년대에 들어와 SEIU 지부는 (재가돌봄 관련 예산을 결정하는) 뉴욕 주정부의 유력 정치인들에 대한 로비와 정책 협력에 주력했다. 2002년에 SEIU는 (주로 민주당을 지지하는) 노조의 전통을 깨고 공화당 소속 주지사를 지원하여 그의 재선에 결정적 역할을 하였다. 또한 주의회에서 막강한 영향력을 발휘하던 공화당 및 민주당 소속 주의원 2명에게 수십만 달러의 정치자금을 기부하기도 했고, 주의회 선거에서 공화당의 승리를 지원하기도 했다. 이처럼 SEIU는 양당을 오가는 실용적인 로비와 정치활동을 통해 주정부의 돌봄정책을 변화시키고자 했다. 일례로, SEIU는 2000년대 초반에 관련 주 법률 개정을 이끌어내었는데, 이 법률들은 노조에 가입한 재가돌봄 노동자들에게만 의료보험 비용을 주 예산으로 지원하거나, 노조에 가입하지 않은 노동자들에게는 임금인상 혜택이 주어지지 않는 내용을 담았다. 또한 SEIU 지부는 뉴욕시 의회가 '생활임금' 조례를 통과시키도록 하여 시정부와 사업 계약을 하는 민간업체 소속 노동자들(대다수의 재가돌봄 노동자가 해당함)의 경제적 처우를 개선하였다.

이처럼 SEIU 지부는 뉴욕에서 정치인과의 협상과 로비에 능수능란했다. 그들을 상대로 당근과 채찍을 모두 사용하였는데, 협력적인 정치인에게는 막대한 정치 후원금과 대규모 선거 자원봉사자를 공급했던 반면에, 노조에 반대하는 정치인에게는 대규모 반대 시위와 부정적인 TV 광고를 통해 평판을 깎아내렸다.

최근에 뉴욕시의 SEIU 지부와 돌봄운동연합단체인 NYCM(뉴욕다수자돌봄, New York Caring Majority)은 재가돌봄에 대한 공정임금 캠페인을 벌이고 있다. 이를 통해 재가돌봄 산업의 인력부족 문제를 해결하기

위해 재가돌봄 노동자의 임금을 최저임금의 150%로 고정하고, 24시간 교대근무제의 폐지를 요구하고 있다. 이처럼 현재 뉴욕의 재가돌봄 노동자 운동은 노동자-소비자의 연합, 지역사회 단체, 노인 및 장애인 권리 운동, 이주민권익단체 등이 공동의 연합을 형성하여 주정부와 시정부를 상대로 한 정책적 개입과 여론전을 중심으로 이루어지고 있다. 결국 재가돌봄 노동자의 임금 및 노동조건은 입법, 공적 예산 배정, 복지행정의 개혁 등과 같은 넓은 의미의 정치 과정을 통해 결정되기 때문이다.

이상으로 미국의 몇몇 지역에서 재가돌봄 노동자의 조직화 과정을 살펴보았다. 최근의 한 보고서에 따르면(PHI, 2021: 41-42), 재가돌봄 노동자 중에서 노조에 가입한 노동자의 시간당 중위임금은 13달러로, 노조에 가입하지 않은 노동자의 11.25달러보다 많았다. 또한 조합원 중의 51%는 사용자 또는 노조가 제공하는 의료보험 혜택을 대개 받고 있었다. 그 밖에도 일부 단체협약은 노조가 재가돌봄 노동자의 숙련 향상을 위한 직업훈련의 주체로 역할을 하도록 했다.

최근의 법원 판례 및 정책 변화가 재가돌봄 부문에서 노조의 힘을 약화시킬 수 있다는 우려가 있다. 2014년에 연방대법원은 '해리스 대 퀸 사건'(Harris vs. Quinn)에서 소비자가 개인적으로 채용하는 재가돌봄 노동자는 완전한 의미에서 공무 종사자(public employee)가 아니므로 비조합원이 주 차원의 단체교섭 적용을 받더라도 (교섭 대행) 수수료를 납부하도록 강요할 수 없다고 판결하였다(Klein, 2020). 또한 연방정부는 최근에 메디케이드 프로그램을 통해 조합비를 일괄 납부하는 것을 금지함으로써, 노조의 조합비 징수를 더 어렵게 만들었다. 현재까지 이러한 판결과 정책 변화로 인하여 재가돌봄 노조가 큰 인적·재정적 타격을 입은 것은 아니지만, 장기적인 영향은 지켜봐야 한다.

2) 15달러 투쟁(Fight for $15)[169)]

지난 10년 미국 사회에서 노동과 관련하여 가장 중요한 이슈 중심적 캠페인이라고 평가되는 '15달러 투쟁'(Fight for $15)은 처음에 패스트푸드 산업 저임금 노동자들의 최저임금 인상과 노조 설립 요구에서 출발했다. 2013년에 미국의 패스트푸드 노동자는 약 380만 명으로 민간부문 노동자의 약 3%를 차지했다. 그들의 중위임금은 9달러에 조금 못 미쳤고, 13%는 연방정부 최저임금 7.25달러 이하의 수입을 벌었다. 대다수 패스트푸드 노동자는 이른바 '맥잡'(McJobs)으로 불리는 저임금 노동자들이었고, 그들 중 52%는 여러 종류의 정부 지원금을 받는 저소득층에 속했다. 그런데 패스트푸드 일자리는 많은 노동자에게 일차적 소득원이었다. 예를 들면, 2013년 '인구동향조사'(Current Population Survey) 자료에 의하면, 패스트푸드 노동자의 70%는 20세 이상이었고, 25% 이상은 적어도 한 명의 아동을 부양하고 있었다(Tapia and Kakhani, 2023: 119).

이러한 조건에서 과거에도 몇몇 노조들이 이들을 조직하려는 시도를 벌이긴 했지만, 패스트푸드 업종의 높은 이직률과 프랜차이즈 산업 특유의 파편적 고용관계로 인하여 별다른 성과를 거두지 못했다. 이러한 업종 특성으로 패스트푸드 노동자의 조직화는 전통적인 조직화 방법으로는 아무 소용이 없었다. 특히 전국노동관계법(NLRA)하에서는 사업장 단위의 노조 결성 및 교섭을 요구하기에, 매우 적은 노동자들이 일하는 소규모 사업장이 대부분인 패스트푸드 업종에서 노조를 조직하는 것이 매우 어려웠다. 특히 패스트푸드 노동자는 프랜차이즈 고용관계 속에서 누구를 상대로 투쟁하고 교섭해야 하는지도 불분명한 상황에 있었다. 그들에

169) 이하의 내용은 주로 Tapia and Lakhani(2023), Ashby(2017), Rosenblum(2017), Luce(2015)를 종합한 것이다.

게 가용한 거의 유일한 권력자원은 투쟁의 정당성을 공중에게 인정받는 '상징적 권력'뿐이었다. 우리가 살펴볼 '15달러 투쟁'이 주로 공공장소에서 시위 형태로 일어났고, 협소한 작업장 분쟁에서 벗어나 자신의 요구를 모든 노동자의 존엄과 정의와 관련된 이슈로 프레이밍한 것은 바로 이러한 구조적 조건을 극복하려는 전략이었다.

패스트푸드 조직화 캠페인이 공식적으로 시작하기 전에 뉴욕시에서는 초보적인 조직화 시도가 있었다. 이것은 뉴욕시 커뮤니티 단체였던 '변화를 위한 뉴욕 커뮤니티'(NYCC)에서 조직가를 채용하여 뉴욕시에서 일하는 패스트푸드 노동자들과 접촉하고 정보를 수집하면서 시작되었다. 처음에는 주로 높은 주거임대료와 저임금 문제가 주된 대화 내용이었지만, 곧 그들의 노동조건과 노동조합 결성 이슈로 옮겨갔다.

NYCC 차원의 이러한 움직임은 2011년 1월부터 시작된 SEIU의 '공정한 경제를 위한 투쟁'(Fight for a Fair Economy) 캠페인과 결합되었다. '공정한 경제를 위한 투쟁'은 2010년 앤디 스턴의 사임 이후 새롭게 구성된 SEIU 지도부가 업종과 사업장 단위 조직화 캠페인의 한계를 절감하면서 추진했던 것이었다. 그 캠페인의 목표는 전국적인 여론 지형의 변화와 민간부문 노조 조직률 상승을 도모하려는 것이었다.[170] 이를 위하여 SEIU는 미국 전역의 17개 도시에 6백만 달러의 자금을 사용하고 1,500명의 조직가를 투입하였다(Rosenblum, 2017: 387). 이를 통해 미국 사회에 경제 불평등과 관련된 논쟁을 촉발하고 1930년대처럼 개별 사용자를 뛰어넘어 산업별 조직화의 대중적 물결을 일으키고자 했다. 이러한 전국적 상황 속에서 SEIU는 뉴욕시에서 패스트푸드 노동자의 최저

170) 당시 SEIU의 새로운 지도부는 이른바 '7% 문제'를 내부에서 쟁점화했다. 즉 미국의 민간부문 노조 조직률이 7%대로 하락한 상황을 미국 노조운동의 긴급사태로 인식했다.

임금 인상과 노조 결성을 중심 의제로 삼아서 '공정한 경제를 위한 투쟁' 캠페인을 벌였던 것이다.

뉴욕시의 맥락에서 NYCC 중심의 초기 캠페인은 SEIU의 지원 속에서 훨씬 효과적으로 변화되었다. 일상적인 이슈 파이팅은 NYCC가 주도했지만, SEIU는 관련 데이터를 분석하고 이슈 파이팅을 점검하며 전체적인 전략의 방향을 제공하였다. 특히 SEIU는 결정적으로 이 캠페인에 엄청난 규모의 자금을 지원했고, 노조가 보유한 전국의 조직가들이 중요한 시위와 파업에 직접 결합하도록 함으로써 풍부한 인적 자원을 제공했다.[171]

뉴욕시 패스트푸드 노동자 조직화 캠페인은 다양한 혁신적 전략을 사용했는데, 거기에는 지리적으로 분산되지만 긴밀히 조율된 하루 파업과 비폭력 시민불복종 시위, 경제적 불평등과 불공정 중심의 담론 투쟁, 개별 사업장에서 (과반수 조직화 시도 대신에) 소수 열성 조합원의 조직화와 직접행동, 대기업 사용자를 상대로 한 계획적 집단소송 등이 주로 활용되었다. 이러한 전술은 당시 '월가 점령'(Occupy Wall Street) 시위와 함께 뉴욕시와 여러 미국의 도시에서 나타났던 택시기사, 세차 노동자, 월마트 등 유통업 노동자 조직화의 물결로부터 영향을 받은 것이었다. 그것의 주요한 전략은 사업장에 기초한 풀뿌리 운동을 일으키면서 동시에 시정부, 주정부, 연방정부를 상대로 최저임금 인상이라는 정치적 목표를 압박하는 것이었다. 당시 2008년 금융위기 이후 경제적 불평등에 대한 불만이 여러 형태의 시위와 운동으로 조직되던 미국의 상황에서 '15달러 투쟁'은 패스트푸드 저임금 노동자의 고통을 대중과 공중에 호소함으로써 공중의 지지를 얻을 수 있었다.

171) SEIU가 '15달러 투쟁'에 사용한 자금과 조직가의 규모가 정확히 어느 정도인지는 공식적으로 발표된 적이 없다. 다만, 대략 2017년에 작성된 글에 따르면, 그때까지 '15달러 투쟁'에 총 300만 달러 이상의 노조 자금이 투입되었고, 2016년 한 해에도 120만 달러가 사용되었다고 한다(Ashby, 2017: 368).

첫 번째 파업은 2012년 11월 29일 뉴욕시에서 일어났다. 대략 2백 명의 식당 노동자가 하루 파업에 참가했는데, 그들의 요구는 '시간당 15달러'와 '노조 설립'의 두 가지로 압축되었다. 이로부터 '15달러 투쟁'(Fight for $15)이라는 명칭이 붙었다. [표 10-2]에서 보듯이, 이후 15달러 투쟁은 미국 전역의 주요 도시로 퍼져나갔다. 2014년 5월에는 국제식품노련(IUF)의 조율하에 미국을 벗어나 전세계 33개국의 주요 대도시에서의 연대 투쟁으로 번졌다. 또한 2014년 이후부터 '15달러 투쟁'은 패스트푸드 노동자를 넘어 돌봄 노동자, 공항청사 노동자, 연방정부 하청노동자, 월마트 노동자, 대학 비정규직 교수 등 저임금 서비스업종 노동자들이 폭넓게 결합하는 투쟁으로 발전했고, 주요 도시와 지역마다 '15달러 투쟁'을 위한 지역위원회가 구성되어 활동했다. 민주당의 대선 주자로 버니 샌더스(Bernie Sanders)가 돌풍을 일으킨 데에도 '15달러 투쟁'의 역할이 크게 작용했다. 2016년 미국 대선을 앞두고 샌더스는 민주당 당내 경선 캠페인을 통해 연방 최저임금의 15달러로의 인상을 공약하며 '15달러 투쟁'은 정치적 의제로 부상했다.

[표 10-2] '15달러 투쟁'의 하루 파업 및 주요 시위 일람표 (2012-15년)

2012년 9월 29일	뉴욕시 20개 이상의 식당 노동자 2백여 명이 '시간당 15달러'와 '사측의 보복 없는 노조 설립의 자유'를 요구하며 최초로 하루 파업
2012년 9월 30일	전날 파업에 참여한 한 노동자가 보복성 해고를 당하자, 해당 식당 앞에서 대중적인 피켓 시위가 벌어짐
2013년 4월 4일	마틴 루터 킹 목사 사망 45주년을 맞아 두 번째 하루 파업 발발
2013년 5월 8일	세인트루이스에서 하루 파업
2013년 5월 10일	디트로이트에서 하루 파업
2013년 5월 15일	밀워키에서 하루 파업
2013년 5월 30일	시애틀에서 하루 파업
2013년 7월 29일	뉴욕, 시카고, 디트로이트, 세인트루이스, 밀워키, 캔사스시티, 플린트에서 동시적인 하루 파업
2013년 8월 29일	미국 전역 최소 60개 도시에서 하루 파업
2013년 12월 5일	미국 전역 100개 이상 도시에서 하루 파업
2014년 5월 15일	국제식품노련(IUF)의 주도로 미국 150개 도시와 전세계 33개국의 여러 도시에서 동시다발적 하루 파업
2014년 5월 22일	약 2천 명의 시위대가 30대 이상의 버스를 타고 맥도날드 정기주주총회 장소에 모여 항의 시위, 경찰의 진압으로 비폭력 시민불복종 시위에 참여한 100명 이상이 체포됨
2014년 9월 4일	미국 150개 이상의 도시에서 하루 파업, SEIU의 지도하에 재가돌봄 노동자가 시위에 결합, 시민불복종 전술로 약 500명이 체포됨
2014년 12월 4일	약 190개 도시에서 하루 파업, 이 파업에 재가돌봄, 공항, 연방정부 도급업체, 소매유통 노동자들이 결합
2015년 4월 15일	미국 전역 220개 이상 도시에서 최소한 6만 명의 저임금 노동자들이 참여하는 최대 규모의 시위가 동시적으로 발생
2015년 5월 1일	노동절을 맞아 '15달러 투쟁'과 인종차별주의와 흑인에 대한 경찰의 폭력에 항의하는 수천 명이 연대 시위
2015년 11월 10일	대선을 1년 앞두고, 미국 전역에서 최소 270개 도시에서 파업, 500여 개 도시에서 시청 앞에서 집회가 개최됨, 버니 샌더스가 워싱턴DC의 파업 집회에 참여해 '15달러 투쟁'을 지지하는 연설을 함

출처: Tapia and Lakhani(2023), pp.126-127의 내용을 정리

또한 2010년대 후반에 들어서 '15달러 투쟁'은 좁은 노동운동의 영역을 넘어 인종차별주의 반대 투쟁('흑인의 생명은 소중하다')과 미투운동과 결합하는 양상으로 나아가기도 했다. 다른 사회운동 흐름과의 연대는 저임금 노동자의 상당수가 인종차별과 성폭력의 잠재적 피해자였던 흑인과 여성이었기에 가능했다. 2016년부터 '15달러 투쟁'은 이민자권리운동과의 연대를 확대하기 시작했고, 2017년에 '흑인의 생명은 소중하다'와의 전국적 동맹을 선언했으며, 트럼프 집권 이후에는 반-트럼프 운동에 깊이 참여했다.

'15달러 투쟁'의 집합행동과 시위는 핵심적으로 하루 정도의 매우 짧은 파업을 활용했는데, 그 파업은 전국적으로 공중의 이목을 끌도록 주요 도시들에서 세심하게 조정되었다. 또한 대부분의 파업은 다수 노동자가 그 행동에 지지를 표시할 때까지 동원을 유지하고 요구를 제기하는 통상적 방식이 아니었다. 오히려 그러한 전통적 파업 방식과는 상관없이 소수의 전투적 활동가들이 주도하는 소수파 노조운동(minority unionism)의 전략에 기초했다. 시카고의 '15달러 투쟁'에 관여했던 한 노동운동가는 이를 1930년대 전미자동차노조(UAW)의 플린트 공장 연좌파업의 성공에서 핵심적이었던 전투적 소수파 활동가들에 빗대어 설명했다(Ashby, 2017: 374-75).

구체적으로 보면, 사업장의 과반수 노동자를 획득해야 하는 전국노동관계위원회(NLRB)의 노조승인 선거에 의존하지 않고, 1990년대 SEIU의 '청소부에게 정의를' 캠페인에서 개척된 전략, 즉 대중적 압력을 행사하여 사용자가 자발적으로 노조를 인정하고 교섭에 임하도록 하는 전략이 주로 활용되었다. 이를 위한 하루짜리 파업을 연쇄적으로 기획하고 실행함으로써, 미국 전역으로 그 불길이 옮겨붙으며 참여 노동자에게는 자신감을 주었고, 파업에 회의적이었던 동료 노동자들에게도 변화의 계기를

제공했다.

또한 '15달러 투쟁'의 파업 시위는 주로 프랜차이즈 계약관계에서 실질 사용자로서의 의무와 책임을 회피하던 대기업의 평판을 깎아내리고 망신주는(name and shame) 전술을 활용했다. 그럼으로써 대기업 프랜차이즈 본사에 정치적 압력이 행사되도록 시위는 연출되었다. 이와 함께 SEIU의 자원을 통해 주요 대기업(주로 맥도널드)을 상대로 한 일련의 집단소송 투쟁이 벌어졌다. 임금과 노동조건, 직장 내 성희롱, 직장 내 코로나바이러스 예방 등이 주요 이슈였고, 노동자들은 계획적으로 그 집단소송을 프랜차이즈 산업의 가맹본부와 가맹점 간의 '공동 사용자' 지위를 인정하도록 하는 법률 투쟁의 일환으로 활용했다.

뉴욕시에서 처음 '15달러 투쟁'이 벌어진 2012년 이후 10년 동안 29개 주와 약 50개 도시 및 카운티에서 최저임금을 인상했다.[172] 이 지역에서는 몇 년에 걸쳐 시정부 및 주정부 차원의 최저임금을 시간당 15달러까지, 또한 몇몇 지역에서는 그 이상으로 인상하는 법률과 조례를 통과시켰다. 연방정부 차원에서 시간당 15달러 요구는 주로 민주당 정치인들에게 수용되었다. 특히 버니 샌더스가 2015년경부터 이 투쟁에 지지를 표명하고 월마트 등의 대기업을 강력히 비판하면서 '15달러 투쟁'은 정치권의 주목을 받기 시작했다. 2016년 대선 공약에서 (샌더스의 선거운동의 영향으로) 민주당은 이 요구를 채택했고, 2019년에 민주당이 장악한 하원에서 연방 최저임금을 15달러로 점진적으로 인상하는 법률이 통과되었다(하지만 공화당이 장악한 상원에서 부결되었다). 또한 '15달러 투쟁' 진영이 집단소송과 비폭력 시민불복종 전술로 압박했던 맥도널드와 아마

172) 미국 연방 최저임금은 시간당 7.25달러로 2009년 이후 현재까지 변함없이 유지되고 있다. 하지만 5개 주를 제외하고는 모든 주의 '주 최저임금'이 연방 최저임금보다 높은 수준이다.

존을 비롯한 일부 대기업에서는 자체적인 시급 인상을 단행하기도 했다.

'15달러 투쟁'은 상대적으로 노조의 힘이 강한 몇몇 지역에서는 새로운 제도의 도입으로 이어지기도 했다. 대표적 사례는 뉴욕시와 캘리포니아 주가 있다. 먼저 '15달러 투쟁'의 시발점이었던 뉴욕시는 2017년에 '패스트푸드 노동자 권한강화 법'(Fast-Food Worker Empowerment Act)을 통과시켰다. 이 법은 패스트푸드 노동자가 자신의 급여 중 일부를 그들의 권리를 옹호하는 비영리단체에 기부할 수 있는 급여 공제제도 도입을 의무화했다. 패스트푸드 업계의 사용자는 이 급여 공제제도를 설치하고 운영해야 한다. 그 결과, 최소한 1,200명의 뉴욕시 패스트푸드 노동자들이 기여금을 모아 '패스트푸드 정의'(Fast Food Justice)라는 일종의 노동자센터를 출범시켰다.

또한 '15달러 투쟁'이 매우 활발했고 노조운동의 힘이 상대적으로 강한 캘리포니아주에서는 패스트푸드 산업의 개혁과 관련된 중요한 입법이 추진되었다. 2022년 9월에 주지사가 서명한 '패스트푸드 책임 및 표준 회복법'(Fast Food Accountability and Standards(FAST) Recovery Act, AB 257)은 캘리포니아주의 패스트푸드 산업에 여러 가지 개혁을 가져오는 법안이다. 이 법안의 조항은 노동자와 캘리포니아 주가 임금 도둑질 및 초과근무 수당과 같은 문제에 대해 패스트푸드 체인점에 책임을 묻고, 패스트푸드 노동자를 위한 최저 기준을 수립할 책임이 있는 위원회를 설립하는 것을 목표로 한다. 위원회는 노사정 위원 10명으로 구성되어 패스트푸드 노동자의 최저임금, 노동시간, 안전·보건 및 복지와 관련된 기타 노동조건에 대한 기준을 설정할 권한을 갖는다. 또한 이 법안은 패스트푸드 가맹본부와 가맹점주의 '공동 사용자 조항'을 도입하였다. 이 법안은 캘리포니아에서 공통 브랜드를 사용하는 전국에 최소 100개 이상의 매장을 보유한 모든 체인점에 적용된다. 이 법안은 이후 주 하원과 주

상원에서 모두 통과되었고, 주지사가 2022년 9월 5일에 서명했다. 이 법안은 SEIU를 포함한 여러 노동조합과 노동자 옹호 단체로부터 광범위한 지지를 받았으나, 패스트푸드 업계와 상공회의소로부터 인플레이션을 촉진하고 해당 업종의 일자리를 파괴할 것이라는 격렬한 반대의 대상이 되었다. 법안 반대자들이 서명운동을 전개하여 이 법에 대한 주민투표를 실시하는 데 필요한 인원을 초과함에 따라 이 법의 시행은 2024년 11월까지 보류되었다.

결국 노동계와 재계의 대립이 격해지자 양자의 협상에 따라 2023년 9월에 기존 법안을 폐기하고 새로운 법안(AB 1228)이 합의되었다. 새로운 법안의 주요 내용은 다음과 같다. 첫째, 캘리포니아주의 약 50만 명의 패스트푸드 산업 노동자의 최저임금을 2024년 4월부터 시간당 20달러로 인상한다(현재 최저임금의 중간값은 16~18달러 수준이다). 둘째, 연간 최저임금 인상률은 3.5% 또는 미국 소비자물가지수의 연간 상승률 중 적은 금액으로 제한한다. 셋째, 주정부 노사관계부 내에 노사정 대표가 참여하는 이른바 '패스트푸드위원회'(Fast Food Council)를 설치하여 패스트푸드 노동자의 최저임금, 노동조건, 산업안전보건의 기준을 설정할 수 있도록 한다. 위원회의 결정 사항은 공동 브랜드를 사용하고 60개 이상의 매장을 운영하는 패스트푸드 체인에 적용한다. 넷째, 2029년 1월 1일까지 패스트푸드위원회만이 관련 노동자의 임금을 설정할 수 있도록 명시하며, 그 이후에 위원회와 그 권한은 일몰된다. 협상 과정에서 애초 법안에 포함되었던 '공동 사용자' 조항은 폐지되었다.[173]

이처럼 캘리포니아 패스트푸드 노동자의 '15달러 투쟁'은 업종 단위의 표준 설정을 위한 위원회(sectoral standard councils) 설치를 관철하였다.

173) https://www.gov.ca.gov/2023/09/28/california-increases-minimum-wage-protections-for-fast-food-workers/

이것은 비단 패스트푸드 산업만이 아니라, 다른 지역과 업종(특히 저임금 돌봄 부문)으로 파급 효과를 일으킬 수 있다고 평가된다(Sainato, 2023a).

이상에서 살펴본 '15달러 투쟁'은 2008년 글로벌 금융위기 이후 경제적 불평등이 미국 사회의 주요한 논쟁 대상으로 떠오른 상황에서 SEIU를 비롯한 민간부문 노조운동이 장기간에 걸쳐 벌인 중요한 운동이었다. 원래 뉴욕시 패스트푸드 노동자 조직화에서 출발했던 이 투쟁의 목표는 '시간당 15달러' 임금과 '노조 설립'이었다. '15달러 투쟁'은 처음의 패스트푸드 산업을 넘어서 민간부문의 다양한 저임금 서비스산업 노동자의 공동 투쟁으로 발전했고, 그 과정에서 SEIU는 대규모 자금과 인력을 투입하며 전체 운동의 전략과 방향을 배후에서 지도하는 역할을 했다. 시간당 15달러의 목표는 연방 최저임금으로 실현되지는 못했지만, 수많은 주 또는 시 단위의 최저임금 인상이라는 성과를 거두었다. 그러나 두 번째 목표로 제시되었던 '노조 설립'은 몇몇 예외적 사례(대표적으로 시애틀 공항청사 조직화)를 제외하고는 뚜렷한 성과를 쟁취하지는 못했다. 다만, 그 흐름은 2020년대 이후 스타벅스 조직화, 월마트 및 아마존 물류창고 조직화 등으로 연결되고 있다는 점을 주의해야 한다.

또한 '15달러 투쟁'이 진화하면서 2010년대 재활성화된 미국의 여러 진보적 사회운동 세력과 노동운동이 광범위한 동맹과 연대를 형성하는 중요한 성과를 거두었다. 특히 미국 전역에 걸쳐 최저임금 인상을 요구하는 다인종 풀뿌리(multiracial grassroots) 노동운동을 만들어낸 것이야말로 '15달러 투쟁'의 최대 운동 성과일 것이다(Tapia and Lakhani, 2023: 131). 저임금 노동자의 고통과 경제적 불평등 의제가 월가점령시위, 흑인인권운동, 인종차별주의 반대 투쟁, 미투운동과 페미니즘 운동, 이주자권리운동 등에서도 중심적 의제로 자리 잡게 만들기도 했다. 2010년대 후반 이후 미국 노동자의 집합행동과 파업이 늘어나고, 노동조합이 다양

한 민간 서비스업종으로 뻗어나가고 있는 지금의 상황은 지난 10년간 이어진 '15달러 투쟁'이 상당한 영향을 미쳤다고 평가할 수 있다.

3) 아마존과 스타벅스 노동자 조직화

코로나 팬데믹과 함께 미국 노동운동의 활력이 다시 나타나고 있다는 진단이 많아졌다. 그 대표적 사례가 바로 아마존(Amazon)과 스타벅스(Starbucks) 노동자 조직화이다. 두 회사는 오늘날 미국 자본주의의 대표적인 대기업이고 전세계에 걸쳐 막대한 수익을 얻고 있는 재계의 슈퍼스타이다. 바로 그곳에서 코로나 팬데믹이라는 예외적 국면에서 노동자들이 노동조합을 결성하고 자신의 집단적 목소리를 내기 시작한 것이다.

(1) 아마존 조직화

아마존 풀필먼트센터(fulfillment center) 노동자를 조직하려는 최근의 노력은 앨라바마 주의 베시머(Bessemer)에서 벌어졌다. 이 사례는 노조 조직화를 방해할 수 있는 노무관리 및 인적자원 정책을 갖추고 여러 사업체를 운영하는 사용자를 상대로 하여, 노조승인 선거를 통해 단체교섭권을 획득하는 데에 노동자들이 겪는 장애와 어려움이 무엇인지 잘 보여주는 사례이다.

이 조직화 시도는 현장의 노동자들이 도소매백화점노조(RWDSU)의 지부 대의원과 접촉하면서 시작되었고, 베시머아마존노조(Bassemer Amazon Union)의 설립 시도로 이어졌다. 2021년 4월의 노조승인 선거 결과 71%가 노조 결성에 반대했다. 노조는 아마존의 부당노동행위를 제소했고 그 혐의에 대한 판결이 아직 진행 중이다.

베시머에서의 노조 조직화 실패 이후 최초의 아마존 노동자 조직화의 성공 사례가 다른 곳에서 나타났다. 2022년 4월 1일 뉴욕주 스태튼아일랜드(Staten lsland)의 JFK8 아마존 창고 노동자들이 아마존노동조합(Amazon Labor Union: ALU)의 노조 대표들에 찬성하는 투표를 했다. 이것은 미국에서 아마존 노동자들이 최초의 미가맹 독립노조를 결성한 사례였다. 노조승인 선거 결과는 2,654 대 2,131로 55%가 찬성하여 노조가 승리했는데, 8천 명의 노동자로 구성된 교섭 단위는 수십 년 동안 NLRB 감독하에 이루어진 노조승인 선거에서 가장 큰 규모로 기록되었다.

하지만 아마존노조는 아마존 사측의 계획적인 '소모전'에 부딪히며 노조승인 선거가 끝난 후 1년이 지났음에도 첫 번째 단체교섭조차 시작하지 못하고 있다. 아마존은 NLRB 선거 결과에 대해 이의를 제기하며 최종 확정을 계속 연기하는 전략을 취하고 있다. 또한 아마존노조 내부의 갈등도 불거진 상황이다. 일부 노조 지도자들은 향후의 전략과 전술에 이견을 제기하며 사퇴한 상황으로 알려져 있다(Sainato, 2023b). 독립노조인 아마존노조는 JFK8에서의 최초 조직화 성공을 전파하기 위하여 여러 아마존 창고에서 노조 결성을 지원하고 조직화 활동에 나서고 있다.

운수노조(Teamsters)도 최근에 아마존 노동자 조직화에 조직의 자원을 집중적으로 투자하고 있다(Reese and Alimahomed-Wilson, 2022). 운수노조는 2005년 '승리를 위한 변화'(CTW)에 가맹한 노조였고, CTW를 통해 SEIU의 '조직화 모델'을 학습했다. 이후 운수노조는 화물 및 운수업종을 넘어 일반노조로 발전해갔다. 운수노조에게 아마존 조직화는 자신의 중요한 조합원 기반을 지켜내고 노조 기반을 확대할 수 있는 중요한 사업으로 인식되었다. 즉 운수노조 조합원의 중요한 기반인 UPS(United Parcel Service), DHL 등의 조합원들이 아마존의 무노조 전략에 기초한 경쟁에 직면하여 점점 임금이 하락하고 노동조건이 악화되며 고용이 불

안정해지는 상황에 직면하였던 것이다. 이러한 맥락에서 운수노조는 다른 노조들과 함께 2020년에 연방거래위원회(Federal Trade Commission)에 청원서를 제출하기도 했다. 그것은 아마존의 경쟁 방해 관행을 조사해 달라는 것이었다.

운수노조는 2016년부터 아마존 조직화 캠페인을 시작하였고, 2021년에 아마존 조직화를 위한 책임자를 새롭게 임명하며 "아마존에 노동자 권력을 세우자"라는 결의문을 통과시켰다. 결의문은 아마존에서 노동자 권력을 만들어내고 단체협약을 체결하는 일이 노조의 최우선 과제라고 선언했다. 그 결의문은 노조가 필요한 모든 자원을 공급하고 궁극적으로 아마존 노동자를 돕는 아마존 분과(Amazon Division)를 만들어, 아마존이라는 실존적 위협으로부터 물류 산업의 표준을 지켜내고 보호할 수 있도록 하자는 것이었다. 최근에 새로 선출된 운수노조 위원장은 아마존 노동자 조직화라는 노조의 목표를 다시 강조했다.

운수노조의 아마존 조직화 프로젝트는 작업 현장의 파업, 도시 전역에서의 파업 시위, 조합원-노동자-지역사회가 함께 참여하는 직접행동, 반독점법의 집행 촉구, 전세계적인 연대 행동 등을 주요한 전술로 삼고 있다. 실제로 코로나 팬데믹 상황에서 작업중단, 항의 시위, 법률 소송 등이 수많은 아마존 사업장에서 벌어졌다. 이러한 직접행동은 노조뿐만 아니라, 아마조니안 유나이티드(Amazonians United)와 같은 독립적 노동자 단체나 창고노동자자원센터(Warehouse Worker Resource Center)와 같이 노동자 권익을 옹호하는 노동자센터의 여러 그룹이 함께 만들어가는 것이다.

노조 내에 아마존 분과를 공식 설치한 이후 운수노조는 아마존의 공급사슬에 대한 분석을 토대로 미국 내 아마존 물류창고가 가장 집중되어 있는 캘리포니아 지역을 핵심 조직화 대상으로 선정하였다. 운수노조의

‘전략캠페인부서’(Strategic Campaigns Department)의 조직가들도 ‘지상전’에 투입되어 아마존 사업장 내에 독립적인 노동자 조직을 만들고, 지역사회 연합을 발전시키며, 노조 외곽의 노동자단체와의 협력을 시도하고 있다. 또한 운수노조 지부들은 자생적인 ‘아마존 조직화 위원회’를 건설하여 아마존 물류창고 조직화 시도를 측면에서 지원하고 있다. 같은 물류업에 종사하는 운수노조 조합원들은 일터, 도로, 식당 곳곳에서 아마존 노동자들과 접하며 노동조건에 대한 정보를 나누고, 노조 설립의 이점을 설명하며, 자신의 일터에서 조직화위원회를 만들어보라고 권유하기도 한다.

이처럼 미국의 여러 노조는 최근에 아마존 노동자 조직화를 위한 적극적인 활동을 벌이고 있다. 그 일환으로 코로나 팬데믹 직후부터 아마존 노동자들과 그들을 대표하는 노조들은 아마존 사측을 75건의 노동기준 위반 혐의로 고소했다. 이로부터 NLRB는 전체 회사 차원에서 노동법을 준수하도록 아마존과 협의하고 있다고 한다. 미국의 경제정책연구소(EPI)에 따르면, 아마존 사측은 미국 전역의 아마존 사업장 노조 조직화 시도에 맞서기 위하여 2021년에 426만 달러를 반노조 컨설팅 회사에 지불했다(Economic Policy Institute, 2023). 그만큼 아마존 노동자 조직화 활동은 막강한 사용자의 반노조주의에 부딪히며 어려운 싸움을 계속하는 중이다.

(2) 스타벅스 조직화

최근에 미국 전역에 걸쳐 300개가 넘는 매장에서 노조가 설립된 스타벅스 조직화는 스타벅스노조((Starbucks Workers United)가 주도한 조직화 물결이다. 스타벅스노조는 과거 유나이티드(United)가 2009년에 명칭

을 변경하며 만든 '워커스유나이티드'(Workers United)에 가입한 노동조합이다.[174)]

뉴욕주 버팔로의 한 매장에서 NLRB 승인 선거에서 노조가 처음 승리하여 2021년 12월 노조 설립에 성공한 이후 2023년 8월까지 총 341개의 매장(전체 직원 수 8,638명)에서 노조가 설립되었다. 물론 과거에도 스타벅스 조직화의 시도가 미국식품상업노조(UFCW)와 세계산업노동자연맹(IWW) 등의 주도로 1980년대부터 간헐적으로 있었다. 하지만 대부분의 조직화 시도는 스타벅스 사측의 노조파괴 전술과 활동가 해고 조치에 밀려 대부분 실패했었다. 2021년 버팔로의 최초 조직화 시도에서도 사측은 노조 설립을 방해하려는 다양한 시도, 즉 강제적인 직원 간담회 개최, 해당 매장의 임시 폐쇄, 선제적인 임금인상 등을 했지만, 승인 선거에서 노조의 승리를 막을 수 없었다.

버팔로에서의 조직화 성공에 힘입어 스타벅스 매장 조직화는 미국 전역으로 빠르게 확산되었다. 2023년 8월까지 미국 전역의 341개 매장에서 노조승인 선거에서 노조가 승리하여 총 8,600여 명의 직원을 대표하는 성과를 거두었다([표 10-3] 참조). 물론 노조승인 선거에서 67개 매장은 노조가 패배했지만, 노조승인 성공 비율은 매우 높은 편이었다.

174) '워커스유나이티드'는 UNITE와 HERE의 통합으로 결성되었던 UNITE HERE가 조직 분쟁의 결과 다시 분열되면서 구 UNITE 세력 중 일부가 새롭게 설립한 노동조합이다. 조직 분리 과정에서 '워커스유나이티드'는 전미서비스노조(SEIU)의 가맹노조가 되었지만, 노조 운영에서 상당한 자율성을 갖고 있는 것으로 알려져 있다.

[표 10-3] 스타벅스 매장의 NLRB 노조승인 선거 결과 (2023년 8월 기준)

구분	매장 수	전체 직원 수	노조에 찬성한 직원 수	노조에 반대한 직원 수
승인 성공	341	8638	4178	1027
승인 실패	67	1682	407	717
선거 철회	36	895	14	16
진행 중	45	1225	201	154
기타	6	129	0	0

출처: https://unionelections.org/data/starbucks/

스타벅스 조직화의 중요한 특징 중 하나는 사측의 노조파괴 시도가 미국의 유수한 언론에서 거의 매주 보도될 정도로 자주 시민들에게 알려졌다는 점이다(이 점은 아마존 조직화도 마찬가지이다). 시민들은 스타벅스를 매우 잘 알기 때문에 이러한 사측의 노조파괴 시도의 구체적 내용은 공분을 불러일으켰고, 사측의 의도와는 반대로 노조 조직화에 관한 구체적인 이야기들이 여론을 움직이기도 했다. 이를 통해 코로나 팬데믹 기간에 노조 설립은 미디어의 단골 주제로 떠올랐고, 그것은 스타벅스라는 한 회사 내부의 문제가 아니라 전국적인 이슈로 부상했다. 스타벅스 노동자들은 사측의 노조파괴에 맞서 부당노동행위 제소를 100건이 넘게 제기했고, 결국 연방 상원에서 스타벅스 CEO에 대한 청문회가 개최되기도 했다. 결국 이렇게 미국의 주류 미디어와 SNS에 스타벅스 매장의 조직화 사례들과 사측의 부당노동행위가 연달아 보도되면서, 점점 조직화에 나서는 매장의 수는 늘어갔다.

그런데 스타벅스 조직화의 물결이 단지 미디어와 여론의 덕분이라고 볼 수만은 없다. 조직화의 성공은 스타벅스 매장에서 일하는 현장 노동자 출신 조직가들의 역동성이 큰 작용을 하였다(Logan, 2023). 처음 노

조 설립에 성공했던 뉴욕주 북부 지역의 노동자들(그들 중 상당수는 보복성 해고를 당하기도 했다)은 다른 지역에서 조직화 시도를 하고자 했던 현장 노동자들을 교육하고 지원하는 역할을 적극적으로 수행했다. 이를 통해 현장에서 자생적으로 나타난 젊은 열성 노동자들을 조직가로 훈련시키거나 조직화 매뉴얼을 제공하여, 사측의 노조파괴 공세에 성공적으로 대응하는 역량을 확산시켰던 것이다.

비슷한 시기에 스타벅스노조 이외의 다른 노조에서도 스타벅스 조직화의 시도가 있었지만 대부분 실패했다. 다른 노조들은 주로 외부의 전문 조직가에 의존하는 하향식 노조 조직화였다는 점에서 이러한 현장 노동자 출신의 조직가가 주도하는 분권화된 조직화 시도는 큰 의미가 있다. 물론 그 과정에서 '워커스유나이티드'는 현장 조직가들에게 조언을 해주고 전략적 의사결정에서 도움을 주었지만, 그것이 개별 매장 노동자들의 자율성을 방해하거나 훼손하지는 않았다. 또한 워커스유나이티드 이외에도 지역별로 기존의 노조들(통신노조(CWA), 우정노조(APWU), 소매유통업노조(RWDSU), 식품상업노조(UFCW), 서비스노조(SEIU), 운수노조(Teamsters), 항만노조(ILWU)) 등이 스타벅스 조직화 과정에서 연대하고 힘을 보탰다. 스타벅스노조가 소속된 워커스유나이티드는 최근 스타벅스노조를 지원하기 위하여 약 100만 달러의 파업 기금을 조성하였고 조직화에 노조의 인적 자원을 대거 투입하기 시작했다.

그러나 스타벅스 조직화가 향후에 더욱 확산되고 안정될지는 아직은 미지수이다. 노조승인 선거에서 승리하는 것과 단체협약을 체결하는 것은 미국 노동법에서는 별개이다. 2023년 8월까지 아직 어떤 매장에서도 단체협약을 체결했다는 소식은 들리지 않는다. 스타벅스 사측은 엄청난 자금을 들여 노조파괴 전문 컨설팅사 및 홍보회사와 계약을 체결하고 전방위적인 노조파괴 시도를 벌이고 있다. 전국노동관계위원회(NLRB)가 300건이 넘는 부당노동행위 판정을 스타벅스 사측을 상대로 할 정도로 사

측의 공세는 무모하고 거세다. 이러한 사측의 공세를 이겨내기 위해서는 노조가 조직된 미국의 300여 개 매장 노동자들을 수평적으로 연결하고 그 힘을 바탕으로 전체 스타벅스 매장에 적용되는 단체협약(companywide agreement)을 만들어내는 과제가 남아있다.

4) 노동자센터의 운영과 활동

(1) 노동자센터의 역사와 현황

미국의 노동자센터(workers center)는 지역사회 수준에서 저임금 노동자와 이주노동자를 지원하고 조직하는 지역사회에 기반한 중간 단체(community-based mediating institution)이다(Fine, 2006: 11). 그것은 일종의 혼종형 조직으로, 일반적으로 보면 서비스 제공, 권익옹호, 조직화의 세 가지 역할이 결합해 있다. 노동자센터는 특정 사업장에 기반하지 않고 지역사회에 기반한 단체로서, 다양한 서비스 및 정보 제공과 교육, 정책 개발 및 입법 노력, 저임금 노동자와 이주노동자 등 취약노동자들의 권익옹호 활동 등을 조직화와 결합시킨다(이철, 2016). 노동자센터는 노동 문제에 초점을 두고 활동하고 때로는 노동조합과 함께 활동하지만, 그 자체가 노동조합은 아니다. 그래서 노동자센터가 단체교섭을 하거나 사업장을 직접 조직하는 일은 하지 않는다.

노동자센터는 1980년대부터 설립되기 시작했다. 당시 중남미 출신 이주민이 급증하면서 그들에 대한 교육과 정보 제공, 권익옹호, 커뮤니티 수준의 조직화 필요성이 커지면서 발생했다. 이후 미국의 저임금 노동시장에 (미등록) 이주노동자의 공급이 급격히 증가하면서 노동자센터의 설립도 늘어나기 시작했다. 하지만 1990년대까지 노동자센터는 매우 느리

게 그 수가 늘어났고, 2000년대 이후부터 급증했다(Fine et al, 2018). 실제 활동하는 노동자센터의 수는 1992년에 약 30곳에 불과했지만, 2005년에 최소한 135곳, 2018년 말에 적어도 234곳 정도로 집계되었다. 2018년 이후에도 12개의 신규 센터가 나타났다(Kochan et al, 2022). 이러한 폭발적 증가의 배후에는 노동자센터 연합단체(federation) 또는 전국적 네트워크의 설립이 큰 도움이 되었다. 여러 부문과 업종에서 노동자센터의 전국적 연합단체가 설립되면서 개별 소규모 센터의 설립 및 운영, 재정 조달 및 프로그램 개발 등과 관련된 운영 노하우를 쉽게 배우고 제도화할 수 있게 되었던 상황이 큰 역할을 했다(Fine et al, 2018).

[표 10-4] 업종별 노동자센터의 분포

업종	노동자센터의 수	업종	노동자센터의 수
다수 업종	148	건설노동자	3
가사노동자	28	의류노동자	2
일용노동자	20	창고노동자	2
농장노동자	19	소매노동자	2
식당노동자	10	식료품산업노동자	2
택시노동자	6	기타	4

출처: Kochan et al. (2022)
주) 기타에는 세차노동자, 청소노동자, 임업노동자, 노점상이 포함됨.

노동자센터의 지역별 분포를 보면, 미국의 36개 주와 워싱턴DC에 최소한 1개 이상의 센터가 존재한다. 그중에서도 캘리포니아(47개), 뉴욕(44개), 일리노이(15개), 매사추세츠(14개), 텍사스(12개), 플로리다(11개), 뉴저지(10개) 등의 지역에 상대적으로 많이 분포하고 있다(Kochan et al, 2022: 32). 노동자센터의 업종별 분포를 보면, 약 60%가 여러 업종을

함께 포괄하는 노동자센터들이다. 단일 업종에 집중하는 노동자센터 중에서는 가사노동자(28개), 일용노동자(20개), 농장노동자(19개), 식당노동자(10개) 등이 상대적으로 많다.

많은 노동자센터는 소규모 조직으로 재단과 외부(개인 기부자와 정부)의 기금 지원에 대체로 의존한다. 2008년부터 2014년까지 총 172개의 노동자센터의 수입 현황을 조사하여 분석한 결과에 따르면(Gates et al, 2018: 42-43), 미국 전역의 노동자센터 수입의 최빈값은 10만 달러에서 20만 달러 사이에 걸쳐 있지만, 그것의 중간값은 약 41만 달러이고, 평균값은 약 74만 달러로 나타났다. 그만큼 수입의 측면에서 소규모 단체가 다수를 차지한다는 점을 알 수 있다.

그렇다면 노동자센터의 수입은 주로 어디에서 나오는가? 위에서 언급한 실태조사 분석에 따르면(Gates et al, 2018), 2012년 기준 노동자센터 전체 수입 중 80% 이상은 센터 외부에서 온 것으로 밝혀졌다(그중에서도 특히 재단 기부금, 정부 보조금, 개인 후원금 등이 매우 큰 비중을 차지한다). 즉 노동자센터는 서비스 제공이나 회비 수입 또는 자체 기금모금 행사 등과 같이 내부 수입의 비중은 매우 낮은 것이다(회비는 전체 수입액의 1.8%에 불과하다). 따라서 대다수 센터는 수입의 불안정성을 안고 있다. 또한, 수입 대부분을 재단의 기부나 정부 보조금에 의존하기 때문에, 그것이 센터의 활동을 제약할 가능성도 상존한다(Manheim, 2013). 실제로 노동자센터는 회원에 기반한 단체라고 보기 어렵다. 따라서 저임금 노동자의 대중적 동원을 통해 개별 사업장과 산업의 노동 현실을 개혁하기보다는 주로 (활동가가 주도하는) 정책 캠페인을 벌이거나 '기업의 사회적 책임'에 호소하는 활동을 벌여온 것이다(Fine et al, 2018). 그렇다고 저임금 노동자가 주요한 사업 대상인 노동자센터가 회원에 재정을 의존하는 것도 현실적으로 거의 불가능한 일이다. 결국, 향후에 노동

자센터가 스스로 지속할 수 있는 수입 원천을 어떻게 만들 수 있느냐가 센터의 운영과 저임금 노동자 조직화 기능에 있어서 중요한 쟁점이 될 것이다.

노동자센터의 활동 내용은 매우 다양한데, 그러한 다양성은 주로 노동자센터가 복수의 업종을 포괄하는 단체인지, 아니면 특정한 업종에 집중하는 단체인지에 따라서, 그리고 주로 지방정부의 정책 변화에 집중하는지, 아니면 그보다는 사업장 차원의 활동(저임금 노동자의 조직화, 또는 기업의 사회적 책임 요구)을 벌이는지에 따라 주된 활동과 강조점이 차이가 나는 것이다(Garrick, 2021). 기본적으로 지역사회에 기반한 소규모 노동자센터들은 주로 임금체불 해결, 최저임금 인상, 근로기준 향상, 노동법 준수를 위한 감시 활동 등을 주된 일상 활동으로 두고 있다. 특히 코로나 팬데믹 상황에서 노동자센터는 대부분 '필수노동자'로 역할하는 미등록 이주노동자의 노동조건과 보건 및 산업안전과 관련된 활동에 집중했다. 이를 위하여 여러 노동자센터는 미등록 이주노동자를 위한 공제회나 상호부조 기금을 조성하는 일에 나서기도 했다.

(2) 노동자센터의 전국적 네트워크의 출현

최근 노동자센터의 활동에서 주목되는 점은 새로운 센터의 설립과 프로그램 실행에 도움을 주는 노동자센터의 연합단체(federation)가 많이 생겨났다는 점이다. 2000년대 중반까지만 하더라도 노동자센터는 네트워크의 결핍 문제로 활동에 제약받거나 재정 마련에 상당한 장애가 있었다(Fine, 2006). 그런데 2000년대 초반에 저임금 노동자의 노동시장 상황에 상당한 관심을 갖고 있던 자선재단들(현재는 '정의로운 경제를 위한 기부자'(Funders for a Just Economy)라는 그룹으로 알려져 있다)이 노동자

센터의 역할에 주목하고 전국적 연합단체 결성의 필요성에 공감하였다. 그 외에도 다른 재단들의 적극적인 기부에 힘입어 노동자센터의 전국적 연합단체가 만들어지기 시작했다.

연합단체들은 전국 수준에서 자체의 프로그램 개발 및 권익옹호 활동에 참여하고, 정책 및 입법 캠페인을 위하여 다른 전국 조직들과 동맹을 형성한다. 대부분의 연합단체는 특정 업종이나 직종에 초점을 두고 활동한다. 그중에서도 미국일용노동자조직화네트워크(National Day Laborer Organizing Network), 미국가사노동자연맹(National Domestic Workers Alliance), 식당노동자센터연합(Restaurant Opportunites Centers United) 등이 유명하다. 가장 최근에 만들어진 미국흑인노동자센터네트워크(National Black Worker Center Network)는 특정 인구집단에 초점을 둔 유일한 연합단체이다. 대부분의 노동자센터는 하나 이상의 연합단체에 속해 있지만, 70개의 센터는 어떤 연합단체에도 속하지 않고 독자 활동을 하고 있다(Kochan et al, 2022: 32).

노동자센터 연합단체 중 미국가사노동자연맹(NDWA)의 사례를 살펴보자. NDWA는 2007년에 13개 노동자센터가 연합하여 설립하여, 15년 동안 20여 개 주에서 거의 70개의 가맹단체(그중 노동자센터가 다수를 차지한다)를 거느린 연합단체로 성장했다. NDWA 네트워크는 상근 활동가가 존재하는 7개의 자체 지부를 만들어서 주요 대도시에서 가사노동자 조직화 시도를 벌인다. 가사노동자는 매달 5달러의 회비를 내면 NDWA가 제공하는 약간의 서비스를 받을 수 있다. 하지만 이런 회비는 NDWA 수입에서는 미미한 비중을 차지한다. NDWA의 2019년 수입의 97%는 각종 재단 기부금과 정부 보조금에서 충당했다.

미국의 노동법은 가사노동자의 노동권을 온전히 인정하지 않는다. 연방정부 차원에서 가사노동자는 노조 결성의 자유나 교섭의 권리를 누리

지 못하는 것이다. 따라서 NDWA와 같은 노동자센터의 역할이 가사노동자 조직화와 권리 확대를 위해서 매우 중요했다(Burnham and Mercado, 2018). 주로 NDWA는 연방정부와 주정부를 상대로 가사노동자의 권리 확대를 위한 여러 정책적, 입법적 노력을 한다. 대표적으로 2010년 뉴욕에서 최초의 가사노동자권리법(Domestic Workers' Bill of Rights)이 통과되는데 NDWA은 결정적 역할을 했고, 이후 NDWA은 추가로 9개 주와 2개 도시에서 동일한 법안을 통과시키는 역할을 주도했다. 또한 2015년에 연방정부 차원에서 가사노동자에게 최저임금 및 초과근무수당의 적용을 확대하는 법률이 통과되는 데에서 핵심 역할을 했다.

현재 NDWA은 다른 단체들과 협력하여 돌봄 노동의 중요성을 일깨우고, '포괄적인 돌봄 기반'에 정부가 과감하게 투자하라는 정책적 개입 노력에 공을 들이고 있다. 또한 2020년에 NDWA는 자체의 독립적 조직(NDWA Gig Worker Advocates)을 만들어서 가사플랫폼 기업들을 상대로 플랫폼 가사노동자의 노동조건 향상을 위해 협상을 시도하고 있다. 실제로 핸디(Handy)와 협약을 체결했는데, 주요하게는 플랫폼 가사서비스 노동자에게 시간당 15달러 이상의 임금 지급, 재해보험 가입, 고객 피드백에 대한 정보 제공 등이 그 협약에 담겨 있다.

(3) 노동자센터와 미국노총(AFL-CIO)의 협력관계 형성[175)]

2000년대 이후 미국 전역에서 노동자센터가 노동조합으로 조직하기 어려운 저임금·이주노동자의 권익 보호와 조직화에서 일정한 역할을 하면서, 지역 수준에서 노동조합과 노동자센터 간의 공동 캠페인과 협력 사업이 조금씩 확대되어 갔다. 국가 수준에서도 1995년 미조직 조직화를

175) 아래 내용은 주로 Narro and Fine(2018), Narro et al(2015)를 참고하였다.

강조하는 스위니 집행부가 미국노총(AFL-CIO)을 이끌어가면서 비영리 단체인 노동자센터와의 연대와 협력의 분위기가 고조되었다. 특히 2000년대에 미국 정계에서 반(反)이민 정책이 노골화되고 저임금 노동시장의 상당수를 차지하는 미등록 이민자에 대한 인권 탄압과 노동 착취가 만연하게 되자, 이주노동자의 권익보호를 중심에 둔 수많은 노동자센터는 지역사회에서 반이민 정책의 공세에 공동으로 대응하는 데 노동조합의 협력을 더 많이 요구하게 되었다. 미국노총은 1980년대 이래로 이민정책에서 상당히 보수적인 태도를 가졌고, 주로 미등록 이주자를 '불법적으로' 고용하는 사용자를 제재해야 한다는 입장이었기 때문에, 미등록 이주자를 조직하고 권익을 옹호하는 노동자센터와 긴장 관계를 형성해 온 것도 사실이다.

이러한 양자 관계가 긴장과 갈등에서 연대와 협력으로 변하게 된 계기는 2000년대 중반 정부의 반이민 정책에 맞선 대중적 투쟁이 활성화된 것이었다. 특히 2001년 여러 노동자센터가 결합한 미국일용노동자조직화네트워크(NDLON)가 결성되고 전국과 지역 수준 모두에서 일용직 (미등록) 이주노동자의 조직화와 투쟁이 활성화되었고, 그것이 2006년 수백만의 이주자들이 참여하는 대중적 시위로 폭발했다. 또한 2005년에 7개의 가맹노조가 조직화 노선을 전면화하며, 미국노총을 탈퇴하고 '승리를 위한 변화'(CTW)라는 독자 노총을 결성하게 되면서 미국노총 내부에서도 (이주노동자들이 주로 일하는) 저임금 노동자를 조직화해야 한다는 목소리가 커졌다.[176]

결국 2006년 8월에 미국노총 중앙집행위원회(Executive Council)는 만

176) 이 당시에 미국노총 내부의 몇몇 지도급 인사들(주로 조직화 사업 책임자 또는 이민정책 책임자)이 노동자센터와의 새로운 협력관계 수립의 필요성을 강하게 주장했고, 미국노총 집행위원회와 주요 가맹노조 지도자들을 설득했다(Narro and Fine, 2018: 75).

장일치로 노동자센터와의 협력관계(partnership)를 만들자는 결의안을 통과시켰다. 그것은 미국노총의 모든 단위가 자신이 속한 지역사회에서 노동자센터와 유대를 강화할 것을 요청하는 내용이었다. 그 결의안은 노동자센터를 '오늘날 노동운동에서 활력이 넘치고 중요한 한 부분'이라고 인정하였다.

결의안 통과 이후 미국노총은 NDLON 지도자와 대화를 시작했고 양자 간의 교류가 활성화되었다. 그 과정에서 미국노총의 인사들은 일용직 이주노동자의 상황과 그들의 열망과 투쟁 동기를 이해하게 되었고, NDLON의 인사들은 미국노총과의 협력이 일용노동자의 권리를 보호하고 정치적 힘을 키우는 데 실질적인 도움이 될 수 있다고 확신하였다. 상호 이해의 과정을 거치고 미국노총과 NDLON은 파트너십 협약을 맺게 된다. 2006년에 미국노총은 NDLON 이외의 노동자센터 연합단체 두 곳과도 파트너십 협약을 체결했고, 2011년에는 미국가사노동자연맹(NDWA), 미국초청노동자연맹(National Guestworkers Alliance)과도 유사한 파트너십 협약을 맺었다. 현재 미국노총과 개별 노동자센터 간의 파트너십 체결 현황은 [표 10-5]와 같다.

파트너십 협약을 체결한 노동자센터는 미국노총의 주 단위 연맹(state federation)과 지역노조협의회(central labor council)에 가맹할 수 있는 기회를 부여받는다. 가맹 신청서를 제출하면 미국노총 위원장은 중앙집행위원회와의 협의를 거쳐 승인 여부를 판단한다. 2011년에 미국노총은 뉴욕의 택시노동자연맹(National Taxi Workers Alliance, NTWA)을 57번째 가맹조직으로 인정했는데, 이는 미국노총에 공식 가맹한 최초의 노동자센터가 되었다. 2년 후에 NTWA 지도자가 미국노총 중앙집행위원으로 선출되기도 했다. 그 후 미국노총은 30건이 넘는 노동자센터 가맹신청을 승인했다.

[표 10-5] AFL-CIO와 노동자센터 파트너십 현황 (2023년 8월 기준)

노동자센터 명칭	주요 활동	지역
Graton Day Labor Center	일용노동자, 가사노동자의 노동권과 시민권 확대와 보호	캘리포니아
Mujeres Unidas y Activas	히스패닉 이주노동자의 교육과 사회경제적 정의를 위한 풀뿌리 단체	캘리포니아
Oakland Worker's Collective	주로 일용노동자의 산업안전과 시민참여 증진을 위한 교육	캘리포니아
United Taxi Workers of San Diego	샌디에이고 택시노동자를 위한 회원제에 기반한 단체	캘리포니아
Center for Worker Justice of Eastern Iowa	저임금 노동자에 대한 노동권 교육, 리더십 개발 및 조직화	아이오와
Chelsea Collaborative	지역사회에 기반한 교육 및 커뮤니티 조직화	매사추세츠
Massachusetts Coalition for Occupational Safety and Health	노동자, 노동조합, 지역사회 단체 등과 협력하여 산업안전보건 분야에서 활동	매사추세츠
Lansing Workers' Center	노동자 투쟁을 지원하고 계급 연대를 실현하려는 활동가와 조합원들의 연합체	미시간
Somos Un Pueblo Unido	회원에 기반한 이주민 권리 운동 단체	뉴멕시코
New York Taxi Workers Alliance	뉴욕시 택시노동자의 권리를 위해 투쟁하는 비영리단체	뉴욕
Tompkins County Workers' Center	일터의 차별을 철폐하고 노동자 권리의 확대를 위한 활동	뉴욕
Western North Carolina Workers' Center	취약노동자 권리 옹호를 위한 교육 활동	노스캐롤라이나
Virginia New Majority	대중적 조직화, 리더십 개발, 전략적 의사소통을 통한 지역의 변혁을 목표로 활동	버지니아
Fe y Justicia Worker Center	저임금 노동자를 대상으로 한 노동권 교육 및 조직화	텍사스
Workers Defense Project	저임금 노동자에 대한 교육, 서비스 제공, 조직화를 수행하는 회원제 단체	텍사스
Casa Latina	히스패닉 이민자에게 교육 및 경제적 기회를 제공하는 단체	워싱턴
Worker Justice Wisconsin	일터에서 노동자들이 겪는 여러 문제에 대한 상담과 문제 해결	위스콘신

출처: https://aflcio.org/what-unions-do/social-economic-justice/worker-centers

지역에 기반한 노동자센터는 주로 미국노총의 지역노조협의회와 미조직 조직화 사업이나 정책 캠페인 활동에서 일상적으로 협력하는 경우가 많다. 그 협력 활동이 축적되면서 자연스럽게 양자의 호혜적 관계를 안정화시키기 위하여 미국노총과의 파트너십 협약 및 지역노조협의회 정식 가맹 절차를 밟는 것이다.

양자의 협력을 통해 지역사회의 보수적 정치 환경을 극복하고 친노동 입법에 성공하는 사례가 나타났다. 대표적으로 공화당이 지역 정치를 지배하는 텍사스주 오스틴에서 지역노조협의회와 노동자보호프로젝트(Workers Defense Project)라는 노동자센터가 연대하여 건설일용직에 대한 임금 갈취를 철폐하고 지역 최저임금을 인상시키는 성공적인 캠페인을 벌였다.

또한 로스앤젤레스에서 지역의 노동자센터와 노동조합이 파트너십을 체결하여 '깨끗한 세차 캠페인'(CLEAN Carwash Campaign)을 벌였다. 이 캠페인은 미국철강노조(USW)를 중심으로 한 여러 노조 지부, 노동자센터, 지역사회 단체들이 참여하여 세차업종의 노동조건을 개선하고 단 한 번도 조직되지 못했던 세차노동자를 조직하려는 운동이었다. 오늘날 로스앤젤레스에는 30개 이상의 단체협약이 존재할 정도로 이 캠페인은 큰 성공을 거두었고, 그 여파로 뉴욕, 시카고 등으로 캠페인이 확산되었다. 뉴욕과 시카고에서도 그 지역의 여러 노동자센터는 미국철강노조, 소매유통업노조(RWDSU) 등과 협력하였고, 뉴욕의 캠페인은 4개 사업장에서 노조승인을 얻고 단체협약을 체결하는 성과를 내었다. 이러한 파트너십의 발전과 조직화 성공에 힘입어, 그 캠페인은 2016년에 세차노동자센터(Carwash Worker Center)의 설립으로 이어졌다. 이 노동자센터는 미국철강노조와 함께 미조직 세차노동자를 대상으로 리더십 교육과 다양한 서비스 제공을 하고 있다.

나아가 미국노총은 2013년 정기대의원대회에서 모든 미등록 이주자의

합법화를 지지하고, 일터에서 이주노동자를 보호하며, 미등록 이주노동자를 고용한 사용자를 제재하는 기존 법률에 반대한다는 역사적 선언을 공표했다. 이 선언은 미국노총이 지난 30년간 쇠퇴해온 노동운동의 전환을 위하여 조직을 외부의 진보적 사회운동 단체들에게 개방하겠다는 결의와 함께 이루어졌다. 구체적으로 전국의 지역노조협의회가 노동자센터에 문호를 개방하여 지역노조협의회에 가맹할 수 있도록 하였다. 또한 노동자센터와의 파트너십을 발전시키기 위하여 2012년에 만들어진 미국노총 산하의 '노동자센터자문위원회'(Worker Center Advisory Council)를 강화하며, 양자 간 협력관계의 발전을 위하여 외부 자선재단의 기부금으로 기금을 조성하기로 결의하였다. 미국노총은 실제로 '21세기 노동혁신 기금'(Labor Innovation for the 21st Century Fund)을 조성하였고, 첫 번째 3년 동안 전국에 걸쳐 지역 단위에서 노조와 협력하는 38개의 노동자센터를 지원하였다.

미국노총 지역노조협의회와 노동자센터의 협력 활동을 평가하기 위하여 미국노총의 기금으로 2015년에 작성된 보고서에 따르면, 실제로 공식 가맹을 한 노동자센터 20개를 조사한 결과, 18곳에서 가맹 이후에 공동의 캠페인이 벌어졌고, 그중에서 13곳에서 성공적 결과를 만들었다고 한다(Narro et al, 2015: 14). 또한 노동자센터의 지역노조협의회 가맹이 가져다준 긍정적 영향에 대해서, 선거 또는 정치 역량의 강화, 조직화 캠페인 지원 증가 등이 다수를 차지했고, 그밖에 재정 자원의 확충 등이 긍정적 결과로 조사되었다(같은 곳, 15).

미국노총과 노동자센터의 협력과 공동 활동이 항상 매끄럽게 이루어지지만은 않았다. 양자는 조직 문화, 구조, 역사가 상이했다. 노동자센터는 관료적 의사결정이 이루어지는 노동조합의 조직 속성을 충분히 이해하지 못하거나 이민정책에 대한 노조의 태도에 실망하는 일도 발생했다. 노조

도 노동자센터 측이 협력 활동을 부족한 재정 자원을 보충할 기회로만 여기는 게 아닌가 하는 불만도 나타나기도 했다(Narro et al, 2015). 그러나 파트너십 협약과 공식 가맹 절차를 거치면서 양자 간의 대화가 지속되고 공동의 캠페인을 진행하면서 상호 이해가 커져간 것으로 평가된다.

미국노총은 지역 또는 전국 수준에서 노동자센터와 같은 지역사회 운동단체들과의 연대와 협력을 통해 미국노총 스스로 저임금 노동자와 이주노동자를 대표하는 노동운동으로 변화해갈 수 있다는 자신감을 얻기도 했다. 또한 노동자센터와의 연대를 통해 전국노동관계법(NLRA)이 적용되지 않는 다수의 저임금 노동자의 상황을 개선하고 그들을 조직하기 위해서는 결국 노동법의 전면 개정이 필요하다는 인식이 미국노총 내부에서 확산되었다.

5) 프리랜서 및 정보통신기업의 조직화

(1) 프리랜서노조(Freelancers Union)

프리랜서노조는 1995년에 뉴욕에서 설립된 이후 현재 미국 전역에 걸쳐 약 50만 명의 회원을 두고 있는 단체로서(그중 약 절반은 뉴욕에 거주하는 것으로 알려져 있다), 단체교섭권의 확보를 목표로 하지 않는 노동자 권익옹호 단체 중에서 미국에서 가장 오래된 조직 중 하나이다. 프리랜서노조는 '노동조합'이라는 명칭을 사용하지만, 전통적인 노동조합 조직이라기보다는 직업협회, 노동자센터, 노동조합의 성격 모두를 갖고 있으며, 공식적으로는 비영리단체(NPO)로 등록되어 있다. 프리랜서노조를 처음 설립한 사라 호로위츠(Sara Horowitz)는 그 이전 SEIU의 조직

가이자 노동인권 변호사로 활동했었다.

노조는 주로 '프리랜서' 또는 '독립노동자'(independent worker)의 권익을 옹호하고, 의료보험과 같은 서비스를 제공하며, 회원 교육을 제공하는 일에 주력한다. 구체적으로, 노조는 (통상적인 직업협회가 그러하듯이) 독립노동자의 전문적 경력개발과 네트워킹 기회를 제공하며, '프리랜서'의 경제적 이익을 위하여 선거 정치에 개입하거나 입법 과정에서 로비활동을 수행한다. 또한 (통상적인 노조가 단체협약을 통해 그러하듯이) 의료보험, 치과보험, 장애보험, 생명보험, 퇴직연금 등 여러 부가급여(benefits)를 해당 서비스에 가입한 회원에게 제공하며, 여기에서 발생한 수입으로 노조 운영을 해나간다. 그리고 (미국의 다양한 노동자센터가 그러하듯이) 회원 가입의 문턱을 매우 낮추어(프리랜서노조는 조합비가 없다) 회원 간의 상호부조를 촉진하며, 독립계약자나 다른 '비정규직'의 요구에 따라 노동법의 변화를 이끌어내는 권익옹호 활동을 전개한다.

프리랜서노조의 회원은 다양한 직업의 '독립노동자'들로 구성되어 있다. 2012년에 수행된 노조 자체 조사에 따르면(King, 2014), 회원이 속한 업종으로는 영화/TV, 광고, 그래픽디자인, 보건의료, 정보기술 및 컴퓨터, 언론/작가, 교육, 패션, 금융서비스, 시각예술, 비영리단체, 공연예술, 인쇄/출판, 사진, 음악, 피트니스, 법률, 건축 등 매우 다양하다. 회원의 약 66%는 독립계약자였고, 나머지는 전일제 또는 시간제 노동자, 임시직, 파견 및 호출 노동자들이었다. 회원들의 수입도 매우 편차가 컸다. 하지만 그들은 거의 대부분 미국의 고용 및 노동관계법의 적용을 받지 못하고 있었고, 고용이 매우 불안정했다.

프리랜서노조의 활동 중에 가장 뚜렷한 특징은 자체 설립한 보험회사를 통해 회원들에게 의료보험을 (할인된 가격으로) 공동으로 구매하도록 하고, 여기에서 발생한 수입으로 안정적인 조직 운영을 해왔다는 점이

다.[177] 이것은 1990년대 말부터 추진되었고, 2001년에 다른 23개 단체와 협력하여 (의료보험을 시장에서 개별 구매해야 하는) 독립노동자들을 위한 이른바 '이동가능한 부가급여 네트워크'(Portable Benefits Network)를 만든 것이었다. 이것은 집단 가입을 통해 할인된 가격에 의료보험을 공동으로 구매할 수 있는 획기적인 방안이었다. 노조 창립자였던 호로위츠는 미국에서 전국민 단일의료보험 제도의 실현을 불가능한 것으로 인식했고, 프리랜서들이 하나의 집단을 이루어 보험회사를 상대로 협상력을 발휘하는 방안을 대안으로 선택한 것이었다. 이 네트워크는 의료보험 외에도 생명보험과 장애보험도 제공했다.

2년 후에 프리랜서노조는 비영리단체로 정식 등록하였고, 1,700만 달러의 대출과 기부금(주로 록펠러재단의 기부금)을 모아 2008년에 '프리랜서보험회사'(Freelancers Insurance Company)를 설립했다. 2011년에 뉴욕주의 22,000명의 독립노동자가 이 회사의 의료보험을 구매했다. 프리랜서보험회사는 2010년에 7,500만 달러의 순수입을 거두었다. 2012년에 연방정부는 프리랜서노조에 저리로 3,400만 달러를 대출해주었는데, 이 자금으로 뉴욕, 뉴저지, 오리건에서 의료보험 협동조합을 설립하였다. 이러한 성공에 힘입어, 프리랜서노조는 2009년에 퇴직연금제도도 만들었다. 2014년에 프리랜서노조는 미국 전역의 프리랜서를 위한 엄선된 의료보험 옵션을 제공하는 이른바 '전국적 부가급여 제도'(National Benefits Program)를 시작했다. 이것은 프리랜서가 퇴직연금(401k plan), 치과보험, 장애보험, 생명보험, 의료보험 등을 자유롭게 선택하여 구매할 수 있는 일종의 온라인 플랫폼이었다. 이 계획이 실현되자 프리랜서보험회사

177) 2010년대 초반에 프리랜서노조는 60명 이상의 상근 직원을 두고 있었다. 그들 중 대다수는 보험회사에서 일하거나 온라인으로 회원을 연결하는 디지털 기술 프로젝트에 채용되어 있었다(King, 2014: 156).

를 통한 기존의 보험 제공은 중단되었다.

이외에도 프리랜서노조는 프리랜서의 이해대변과 권익옹호 활동을 벌였다. 노조가 거둔 최초의 유의미한 정책 변화 노력은 뉴욕시의 프리랜서 종사자에 대한 과세 체계를 개혁하여 세금 부담을 낮춘 것이었다. 이후에는 주로 프리랜서 노동자의 임금체불 문제에 활동을 집중했다. 프리랜서들은 보통 일회성 일감을 온라인을 통해 고객으로부터 수주하여 수입을 올리는데, 프로젝트가 완료된 이후에 계약된 금액을 받지 못하거나 체불되는 일이 비일비재했다. 2010년에 프리랜서노조는 이와 관련된 캠페인을 시작하였고, 2017년에 뉴욕시에서 '프리랜스는 공짜가 아니다' 법안(Freelance Isn't Free Act)이 통과되었다. 이 법은 뉴욕시의 프리랜서와 '독립계약자'가 서면 계약서를 작성할 권리를 가지며, 약속된 기한 내에 온전한 급여를 받으며 보복성 행위로부터 보호받을 권리를 가진다는 점이 명시되었다. 주 당국은 이러한 권리 보장을 감독하고 위반 시 실질적 조치를 집행할 권한을 행사하도록 하여 권익을 침해받은 프리랜서가 실질적인 배상을 받을 수 있게 했다(de Blasio and Salas, 2018). 유사한 조례가 시애틀(독립계약자보호조례, Independent Contractor Protections Ordinance)에서 2022년에 시행되었고, 로스앤젤레스에서도 2023년부터 프리랜서노동자 보호조례(Freelance Worker Protection Ordinance)가 시행되었다. 최근에는 뉴욕주 전역에 관련 법률이 시행되도록 주의회에 로비 활동과 여론전을 벌이고 있다.[178)]

프리랜서노조는 주로 독립계약자들의 이해 대변을 위한 새로운 형태의 조직으로 지금까지 활동하고 있다. 전통적인 노동조합과는 달리 멤버십에 기반한 조직이라기보다는 상근 활동가와 직원들이 주도하는 비영리단체의 성격에 가까운 것도 사실이다. 이러한 특성은 미국의 노동법에서 프리랜

178) https://freelancersunion.org/mission/

서와 같은 독립계약자 또는 자영자의 경우 노동조합으로 승인될 수 없고 이에 따라 단체교섭권도 보장되지 않는 현실의 반영이기도 하다.

프리랜서노조의 활동에 대한 미국 노동운동 내부의 비판도 존재한다(Paul, 2014). 첫째, 그것은 프리랜서 노동자를 노조가 제공하는 서비스의 소비자로만 다룬다는 것이다. 즉 프리랜서노조는 조합원(또는 회원)의 조직이라기보다는 보험제도를 판매하는 법인체에 가깝다는 비판이다. 둘째, 프리랜서노조가 오바마케어(Obamacare)에 대해 반대하며 미국식 의료보험 시장에서 거대 보험사 또는 금융기관들과 협력관계를 맺었다는 점을 비판한다.[179] 셋째, 실제로 프리랜서노조는 노동자 정체성을 강조하거나 노자관계의 대립성을 강조하기보다는, 독립계약자의 유연성과 기업가정신을 고취하는 내부 활동을 중시했다. 이런 점에서 미국의 작가노조, 건설업노조, 연예산업의 노동조합 들이 유사한 고용관계 하에서도 노동자의 단결을 바탕으로 단체교섭을 통해 관련 산업 노동자들의 권익을 대변해 온 현실과 큰 대조를 이룬다는 것이다. 실제로 프리랜서노조는 독립계약자의 종속성을 문제시하고 고용관계의 '오분류'(misclassification)를 적극적으로 시정하려는 노력보다는, 모순적인 현재의 고용관계를 그대로 인정한 토대 위에서 프리랜서 노동자의 권익을 실현할 방안을 찾고자 했다.

(2) 테크산업의 조직화

2018년부터 2020년 사이에 테크산업(tech industry)의 집합행동이 가파르게 증가하였다. 주로 알파벳과 구글의 자회사 등에서 일하는 웹 개

179) 프리랜서노조는 최고의사결정기구로 이사회를 두었는데, 이사회 성원 중 한 명은 골드만삭스의 임원이었다. 또한 노조를 설립한 주역인 사라 호로비츠는 2013년부터 뉴욕연방준비은행(Federal Reserve Bank of New York) 이사로 선임되어 활동하였고, 2017년부터는 뉴욕연방준비은행 이사회 의장으로 선출되기도 했다.

발자, 프로그래머, 게임 개발자, 코더 등이 그 주역들이다. 2018년 11월 50개 도시에서 2만 명의 구글(Google) 노동자들이 회사의 성희롱 사태에 대한 대응에 항의하기 위하여 작업중단에 참여했다. 이에 맞서 2019년 11월 구글은 노동자 활동가 4명을 해고했다. 이에 대해 일부 노동자들은 회사의 보복에 맞서 노조를 결성할 생각을 하기 시작했고, 2021년 1월 400명 이상의 구글 직원들이 알파벳노조(Alphabet Worker Union)를 결성했다고 공표하였다. 현재 조합원 규모는 정확히 알려지지 않았고, 공식적인 노조승인 절차도 밟지 않은 상태이다. 알파벳노조는 미국통신노조(CWA)에 가맹하였다.[180]

미국의 기존 노조 중에서 첨단기술업종 또는 IT업종에서 노조 조직화 사업을 해 온 노조는 미국통신노조이다. 미국통신노조는 2005년 CTW에 가맹하여 전미서비스노조(SEIU)의 조직화 기법과 방식을 적극적으로 흡수하며 자체 조직화 사업을 꾸준히 벌여왔다. 그 연장선상에서 미국통신노조는 2020년 초반에 '디지털노동자조직화캠페인'(Campaign to Organize Digital Employees, CODE-CWA)를 시작했다. 이것은 첨단기술업종에서 노조를 조직하고 단체교섭권을 얻고자 하는 운동이었다. 이 캠페인의 성과로 미국의 많은 첨단기술 및 디지털 미디어 기업에서 노조 설립이 이어졌다(Blue State, Alphabet, Mobilize, Catalist, Change.Org, EveryAction, Glitch, Vodeo Games 등). 대표적으로 2021년 3월에 글리치(Glitch)의 노동자들이 미국에서 처음으로 첨단기술업종 화이트칼라 노동자를 포괄하는 최초의 단체협약을 체결하였다.[181]

180) https://data.collectiveaction.tech/union/awu
181) https://data.collectiveaction.tech/union/glitchu

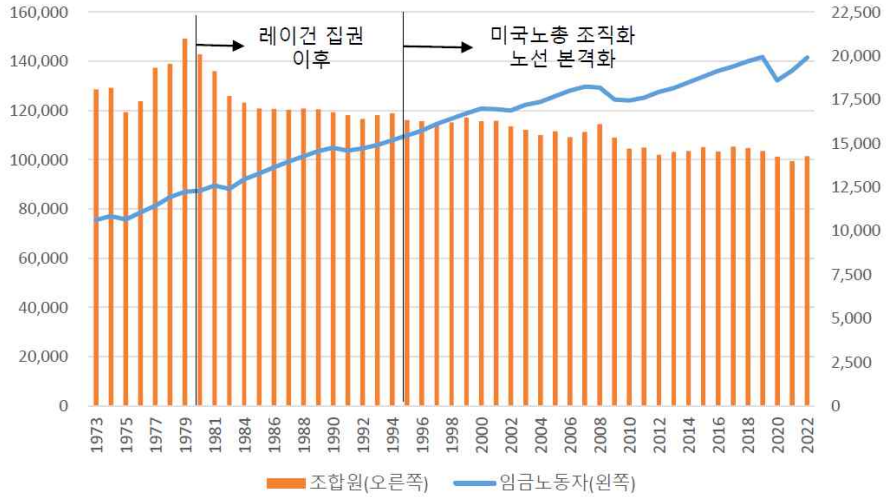
5. 소결: 미국의 조직화 사업의 성과와 전망

1) 조직화 노선 이후의 조합원 규모와 조직률

존 스위니가 미국노총 위원장으로 선출된 1995년이 조직화 노선이 미국노총 수준에서 공식화된 시점이라고 간주한다면, 그 이후 지금까지 조합원 규모와 노조 조직률의 측면 모두에서 조직화 사업의 양적 성과는 미약하다. 1995년에 조합원은 1,635만여 명으로 조직률은 14.9%였다. 그런데 조합원 수와 조직률 모두 현재까지 점진적으로 하락 추세를 피하지 못했다. 2022년에 조합원은 1,428만여 명으로 조직률은 10.1%였다. 중간에 일시적으로 조합원 규모나 조직률이 미약하게 증가한 적도 있었지만, 전체 추세는 지속적 하락이 분명했다.

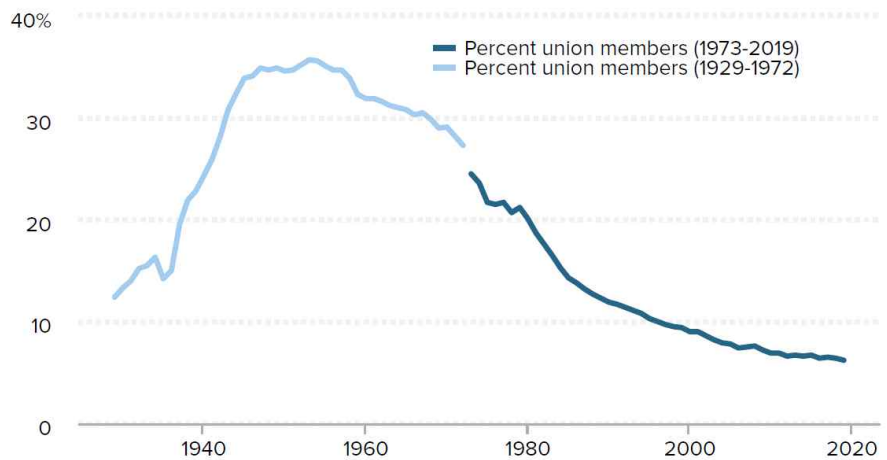
특히 전체 조직률 하락은 민간부문 조직률의 하락이 이끌었다. 민간부문 조직률은 2022년에 6.0%까지 떨어졌다. 이 정도 수치는 미국에서 민간부문 노동조합은 사실상 멸종위기 상태라고 볼 수 있다.

[그림 10-7] 미국의 임금노동자와 조합원 수, 1973-2022년 (단위: 천명)



자료: Hirsch et al, Union Membership and Coverage Database from the CPS (Unionstats.com)

[그림 10-8] 미국의 민간부문 노조 조직률, 1929-2019년



출처: Mishel et al (2020), p.9
주) 1972년과 1973년 사이에 통계 원자료가 변화했음.

미국 노동시장에서 임금노동자의 절대 규모가 계속 증가했기 때문에 (이것은 특히 이민자의 지속적 유입도 큰 영향을 미쳤다) 조직률의 하락 추세를 반전시키는 것은 매우 어려운 과제라는 점을 감안해야 한다. 하지만, 그렇다고 해도 조합원 수 자체도 이 기간에 지속적 감소 추세였던 것은 분명한 사실이다. 다시 말하면, 수많은 미조직 조직화 캠페인은 (조직률의 반전은 말할 것도 없고) 줄어드는 조합원 수를 벌충하지도 못했던 것이다.

[표 10-6] 미국의 산업별 노조 조직률 추이, 1995-2022년 (단위: %)

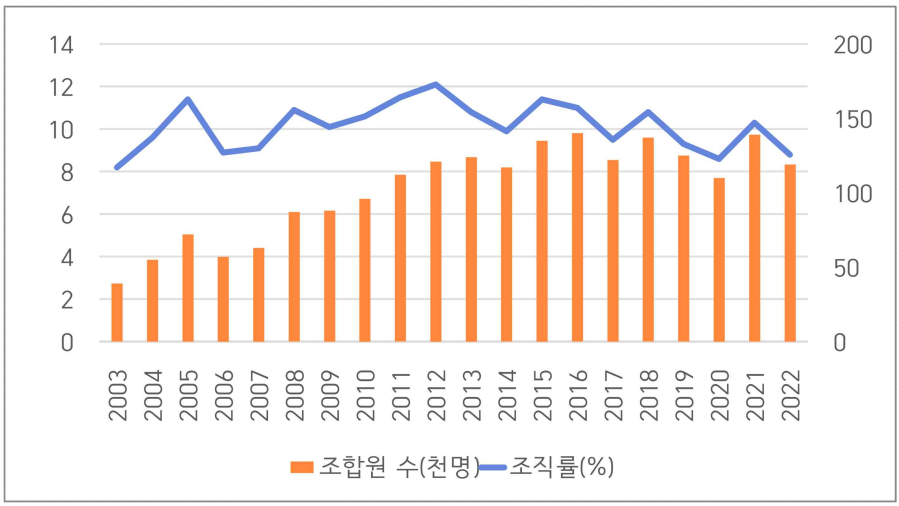
구분	전체	건설	제조	도소매	운송·통신·사회간접자본	금융·보험·부동산	서비스	공공행정
1995	14.9	18.9	17.7	6.1	34.0	2.8	14.1	31.9
2005	12.5	14.2	13.0	5.4	25.7	2.9	11.6	31.9
2015	11.1	14.0	9.4	4.7	20.8	2.8	10.7	31.4
2022	10.1	12.6	7.9	4.2	17.9	2.3	9.6	28.2

자료: Hirsch et al, Union Membership and Coverage Database from the CPS (Unionstats.com)

산업별 조직률 변화를 보면, 1995년에서 2022년 사이에 모든 산업에서 조직률이 하락했다. 특히 제조업(17.7→7.9%), 운송·통신·사회간접자본(34.0→17.9%) 등과 같이 전통적으로 노조 조직률이 상대적으로 높았던 산업의 조직률 하락폭이 매우 컸다. 놀라운 것은 현재 제조업의 조직률(7.9%)이 (민간)서비스산업의 조직률(9.6%)보다 더 낮다는 것이다. 엄밀한 분석 결과는 아니지만, 서비스산업의 조직률 하락 폭이 그나마 이 정도 수준으로 유지될 수 있었던 것은 조직화 캠페인이 그 분야에 집중되

어 있었다는 점도 일부 작용했을 것이다.

[그림 10-9] 재가돌봄 직종의 조합원 수와 조직률 변화, 2003-2022년



자료: 위와 같음

미국에서 민간부문의 저임금 서비스산업의 조직화가 얼마나 어려운 과제인지 우리는 전미서비스노조(SEIU)의 조직화 전략이 집중되었던 재가돌봄 노동자의 조합원 규모와 조직률 추이를 통해 살펴볼 수 있다. 이 조직화 캠페인은 1990년대 중반부터 본격화되었다. [그림 10-9]에서 보듯이, 지난 20년 동안 재가돌봄 직종(personal and home care aides)[182]의 조합원 수는 조직화 캠페인의 지속에 따라 20년 동안 상당히 증가하여 해당 기간에 조합원 수는 3배 이상 늘어났다. 이에 비해, 재가돌봄 직종의 조직률은 대략 10% 선에서 등락을 거듭해왔을 뿐이다. 그만큼 이 직업의

182) 원자료(Current Population Survey, 인구동향조사)에서 재가돌봄 직종(personal and home care aides)은 2003년부터 직업분류가 공식화되어 통계가 작성되기 시작했다. 2020년부터는 직업 명칭이 personal care aides로 변경되었다.

노동공급이 지속적으로 확대된 것이다. 따라서 미조직노동자의 공급이 계속 늘어나는 와중에 이 정도의 조직률을 20년 동안 유지했다는 것 자체가 사실은 재가돌봄 조직화 사업이 거둔 양적 성과라고 할 수 있다.

따라서 전체적으로 볼 때, 미국 노조운동의 조직화 사업은 조합원의 감소와 조직률의 하락을 되돌리거나 막아내는 성과를 거두지는 못했음은 분명한 사실이다. 하지만 그렇다고 해서 조직화 사업의 의미가 퇴색하거나 그 중요성을 과소평가할 일은 아니다. 최소한 1990년대 이후 끊임없이 전개한 조직화 사업이 없었더라면, 조합원 감소와 조직률 하락은 훨씬 가파르게 나타났을 것이고, 특히 조직화 사업의 주요 대상이었던 저임금, 여성, 유색인종, 이주노동자 집단의 경제적 상황은 훨씬 더 악화되었을 것이다.

[표 10-7] 미국의 성별·인종별 조합원 수 변화, 1980-2022년 (단위: 천명)

구분	남성	여성	백인		흑인		히스패닉	
			남	여	남	여	남	여
1980	14,039	6,056	12,261	4,838	1,581	1,083	891	337
1990	1,0597	6,179	8,892	4,853	1,366	1,076	877	447
2000	9,578	6,680	7,911	5,183	1,282	1,208	972	582
2010	7,994	6,722	6,588	5,277	938	958	1,090	825
2022	7,771	6,510	5,949	4,845	1,135	1,000	1,265	963
증감율(%)	-44.7	7.5	-51.5	0.1	-28.2	-7.7	41.9	185.4

자료: 위와 같음

실제로 미국 노동조합의 조직화 사업(특히 민간부문)이 핵심 조직 대상으로 삼은 여성, 유색인종, 이주노동자 집단(이 세 범주는 현실에서는

상당히 겹친다)에서 조합원 수가 상당히 많이 늘었다. [표 10-7]은 1980년부터 2022년까지 성별, 인종별 조합원 규모의 변화 추이를 간략히 요약한 것이다.

이 기간에 남성, 특히 백인 남성 조합원 수는 절반 이상이 감소했지만, 여성 조합원 수는 7.5% 증가했다. 그 결과 여성에 비해 남성 조합원이 여전히 많지만 그 격차는 매우 작아졌다. 또한 여성-유색인종-이주민의 정체성이 교차하는 (중남미 출신의) 히스패닉 여성 조합원의 수의 증가가 주목할 만하다. 이 집단의 조합원 규모는 1980년에 337천 명에서 2022년에 963천 명으로 2.8배 늘었다. 남성 중에서도 히스패닉 남성 조합원의 수는 유일하게 증가하였는데, 같은 기간에 약 42% 늘어났다. 이렇게 여성 및 히스패닉 조합원의 증가가 수십 년간의 조직화 사업의 성과라고 말하는 것은 무리가 있지만, 조직화 사업이 미국 노조 조합원의 구성을 변화시키는 데에, 특히 여성-유색인종-이주민의 조직화에 큰 기여를 했다는 점을 부정하기는 힘들다. 미국 사회에서 역사적, 구조적으로 차별을 받아온 여성과 소수인종에서 노조 조직화가 활발해지며 그들의 권리가 확장되고 경제적 처지가 개선되며 정치적 참여가 활성화된 것은 분명한 사실이기 때문이다.

2) 미국의 조직화 사업의 전망

현재 미국의 노동운동은 상반된 면모를 보여주고 있다. 한편으로, 미국 노동부가 공표한 2022년 노조 조직률은 10.1%로 역대 최저치를 다시 갱신하였다. 비록 조합원 수는 전년도에 비해 27만여 명(1.9%)이 늘어났지만, 임금노동자의 증가를 따라잡지 못했다. 더욱이 2022년 민간부문 조

직률은 6.0%로 이 추세가 이어진다면 수년 내에 5% 밑으로도 하락할 가능성이 있다(Bureau of Labor Statistics, 2023).

그런데 이러한 비관적 추세와 상반되게, 현재 미국의 노동운동은 상당한 활력을 보여준다. 2010년대 중후반 이후에 저임금 패스트푸드업종, 월마트, 아마존, 스타벅스, IT기업 등 전형적인 무노조 부문에서 미국 노동자의 집합행동(파업, 시위, 항의 등)은 분출하며 노조 설립의 물결이 일어나고 있고, 이에 따라 노동조합 설립에 대한 국민적 관심이 높아졌으며 노조승인 선거에서 노조가 승리할 확률도 높아졌다(Kochan et al, 2022). 또한 지역 수준에서는 저임금, 이주노동자를 위한 노동자센터가 계속 증가하며 지역 정치에서 취약노동자의 목소리를 높여내고 있다. 노동자센터를 비롯한 풀뿌리 지역사회 운동단체들은 미국 노동조합운동이 제기한 최저임금 인상과 이주노동자 권익 보장에 연대하며 여러 주 또는 카운티 수준에서 노동정책의 개혁을 이루어내고 있다(Fine et al, 2018). 또한 연방정부 수준에서도 친노동 성향의 행정부로 평가되는 바이든 행정부는 노동조합과 단체교섭이 미국 경제의 성장과 번영에 기여하며 중산층을 두텁게 하는 공공선이라는 메시지를 공식적으로 내세우며, 노조 설립과 조직화를 제약하는 현행 노동법을 개정하자는 노동계의 요구에 호응하고 있다(Department of the Treasury, 2023).

이러한 흐름에 따라 노동조합에 대한 미국인의 지지도가 매우 높아졌다. 갤럽(Gallup)의 연례조사 결과에 따르면, 금융위기 직후인 2009년 노조에 대한 지지(approval) 의견이 역대 최저인 48%를 기록한 이후 반전이 일어나 지지 의견이 급속히 증가하여 2022년과 2023년에 각각 71%와 67%를 나타냈다(Gallup, 2023). 최근의 이러한 지지도는 1960년대 이후 가장 높은 수치이다.

[그림 10-10] 노동조합에 대한 미국인의 지지도, 1936-2023년 (단위: %)

출처: Gallup(2023)
주) '당신은 노동조합에 찬성합니까, 아니면 반대합니까?'에 대한 응답임.

2008년 글로벌 금융위기 발발 이후 경제적 불평등에 대한 대중적 불만이 고조되고 경제적 정의와 재분배, 젠더 평등, 인종차별 철폐를 요구하는 노동운동, 진보적 사회운동, 좌파운동이 청년층을 중심으로 미국 사회의 기층까지 확산하면서 사회 저변의 여론이 점차 변화해 간 것이다(Milkman, 2017; 립시츠, 2023). 1980년대 이후 여성, 비정규직, 이민자 등 경제적 착취와 구조적인 젠더·인종적 차별이 교차하는 집단을 중심으로 노조 조직화의 시도가 계속되었다는 점도 이러한 여론 지형의 변화를 이끌어내는 데에 나름의 기여를 했다는 점도 잊지 말아야 한다.

하지만 노동자 집합행동의 고조, 진보적 사회운동의 약진, 친노동 성향의 행정부 집권, 노조에 대한 우호적 여론 등의 환경 변화에도 불구하고, 여전히 미국 노조운동의 조직화 전략 실행에서의 근본적 제약요인은 굳건히 남아있다. 그 장애물은 서로 연관되는데, 두 가지로 요약된다. 첫째,

미국 사용자의 강력한 반노조주의다. 둘째, 전국노동관계법이 신규 노조 설립과 조직화를 억제하는 기능을 한다는 점이다.

미국 노동운동사에서 가장 큰 조직화의 물결을 이루어낸 1930년대의 산별노조운동은 이 두 가지 제약요인이 느슨해졌던 시대였다. 당시 '뉴딜 연합'에 노동조합을 인정하는 산업자본 세력이 참여했었고, 쟁의권과 단체교섭권을 지금보다 훨씬 폭넓게 인정하는 와그너법(전국노동관계법)이 시행되면서 산별노조 조직화의 물결로 이어졌던 것이다. 하지만 전국노동관계법이 냉전 시기에 개악되어 노동권 보장이 협소화되고 냉전적 노동정치가 본격화되면서 '뉴딜 연합'에서 만들어진 성과는 점차 쇠락했다. 결정적으로 1970년대 이후 전국노동관계법은 조직화와 교섭을 억제하는 기능으로 전변되었는데, 거기에는 사용자의 노조회피 또는 노조파괴 관행이 그때부터 본격화된 것도 중요한 역할을 하였다(Mishel et al, 2020). 레이건 행정부의 반노동 공세는 그 이전부터 누적되었던 이러한 흐름을 국가기구 차원에서 공식화한 것이었다. 그 이후 노조파괴 컨설팅은 호황을 누리는 산업이 되었고,[183] 연방노동법과 사법부는 조직화와 단체교섭을 억제하는 기능을 했다.

이러한 노사관계 환경에서 개별 노조나 총연맹 수준에서 조직화 사업의 내적 완결성을 갖추는 노력을 기울이는 것만으로는 조직화의 새로운 물결을 만들어낼 수는 없었다. 수십 년에 걸쳐 진화한 '조직화 모델'의 실행만으로는 미국 노동운동의 재활성화를 도모하는 것은 역부족이었다(노중기, 2015; Moody, 2007).

현재 바이든 행정부는 '노동자 조직화와 권한강화에 관한 백악관 태스

183) 경제정책연구소(Economic Policy Institute)의 추정에 따르면, 오늘날 미국의 사용자들은 연간 4억 3,300만 달러를 노조 설립을 가로막기 위하여 '노조 회피' 컨설턴트 업체에 지불하고 있다(https://www.epi.org/publication/union-avoidance/).

크포스'(The White House Task Force on Worker Organizing and Empowerment)를 설치하고 부통령이 그 책임을 맡고 있다. (최소한 레토릭 차원에서라도) 바이든 행정부는 역대 어느 행정부보다 친노동적 정책을 펼치고 있다.[184] 그러나 미국노총과 민주당이 주도한 전국노동관계법 및 공정근로기준법 개정 시도는 현재까지 공화당이 지배하는 상원의 문턱을 넘지 못하고 좌절하고 있다. 일명 '조직할 권리 보호법'(Protecting the Right to Organize Act, PRO Act)은 노조 조직화의 권리와 단체교섭권에 대한 보호 규정을 담고 있다.[185] 2019년 법안이 발의된 이후 2019년과 2021년 미국 하원에서 두 차례 통과되었지만, 공화당이 다수인 상원의 반대로 법안 통과가 가로막혀 있다. 미국의 주요 경제단체는 한결같은 목소리로 이 법안을 강력히 반대하고 있다.

결국 미국 노조운동의 조직화 노선의 실행은 수많은 성공 사례를 만들었고, 이른바 '조직화 모델'이 다른 국가로 전파되며 '세계화'되었지만, 노조운동에 불리한 노사관계 제도와 계급적 세력균형을 바꾸지 못하는 한 수십 년간의 조직률 하락 추세를 반전시키고 미국 노조운동의 전반적인 재활성화로 이어질 가능성은 크지 않아 보인다.

184) 이 TF에서 2022년에 대통령에게 공식 제출한 보고서 전문을 보라(Harris and Walsh, 2022).

185) 법안에 포함된 주요 개정 사항은 노조의 2차 파업(secondary strike) 허용 및 2차 파업 참여자에 대한 사용자의 소송 금지, 노동자 및 사용자 개념의 확장, 노조 승인 선거에서 사용자의 개입 제한, 사용자의 부당노동행위 처벌 규정 강화, 독립계약자 및 플랫폼 종사자의 단결권과 단체교섭권 부여 등이다.

Ⅲ. 영국의 조직화 사업

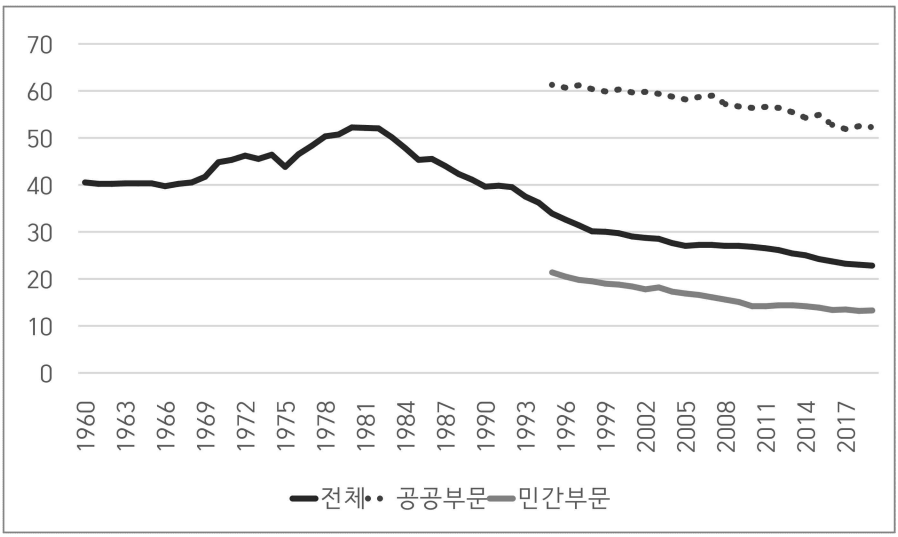
1. ‘조직화 전략’ 도입의 배경

1) 1980년대 이후 노동조합의 쇠퇴

영국의 노동조합이 미조직노동자 ‘조직화 전략’을 본격적으로 추진한 것은 1998년 영국노총(TUC)이 ‘조직화 학교(Organising Academy)’를 출범시킨 때로 알려져 있다. 그 이전 거의 20년 동안 영국 노동조합운동 진영은 조합원의 감소와 조직률 급감, 노조 재정의 악화, 노동법 개악과 노동권 후퇴, 단체교섭의 분권화, 정치적 영향력의 축소, 공공부문 민영화 등 거의 모든 영역에서 후퇴와 패배를 거듭하고 있었다. 한 사회에서 노동조합의 힘을 보여주는 중요한 지표인 노동조합 조직률, 조합원 규모, 단체협약 적용률 모두에서 그러한 후퇴와 패배를 뚜렷이 관찰할 수 있다.

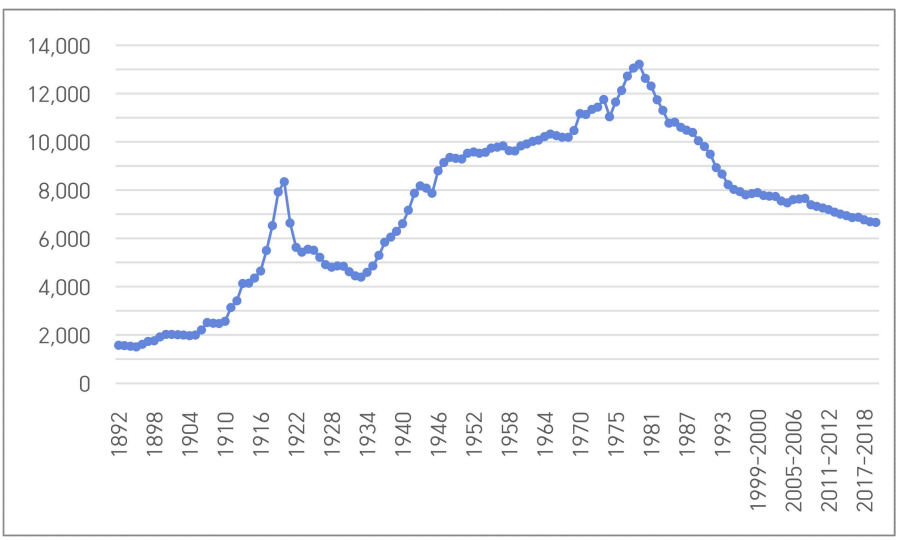
영국의 노조 조직률은 1980년 52.2%로 역대 최고 수준을 기록했다. 하지만 그 이후 가파르게 하락하여 1990년에 30%대로 진입했고 2000년에는 20%대로 곤두박질쳤다. 1990년대 말부터 하락세가 조금 완만해졌으나 조직률의 하락을 멈추지는 못했고 2019년에 22.8%를 기록했다. 공공부문 조직률은 그나마 50% 초반을 나타내고 있지만, 민간부문 조직률은 2019년 13.3%로 매우 낮은 수준이다.

[그림 10-11] 영국의 노조 조직률, 1960-2019 (단위: %)



자료: OECD/AIAS ICTWSS database

[그림 10-12] 영국의 노동조합 조합원 수, 1892-2020 (단위: 천명)



자료: Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2021)

[표 10-8] 영국의 단체협약 적용률 변화, 1960-2019 (단위: %)

구분	1960	1975	1985	1995	2005	2015	2019
전체	72.1	85.0	75.0	36.7	35.0	27.9	26.9
공공부문	90.0	93.0	95.0	74.4	70.9	60.7	60.1
민간부문	67.0	72.0	64.0	23.7	20.6	16.1	15.1

자료: OECD/AIAS ICTWSS database

영국의 조합원 규모도 조직률과 유사한 추이를 보여준다. 1970년대에 가파르게 상승했던 조합원 규모가 정점에 이른 것은 대처가 집권했던 1979년이었다(약 1,321만 명). 1980년대에 들어와 조합원 수가 급격히 감소하였는데, 노동당이 집권했던 1997년에 조합원 수가 780만 명으로 보수당 집권기 17년 동안 무려 41%의 조합원(약 540만 명)이 감소했다. 그 이후 감소세가 조금 완만해졌지만 반전은 일어나지 않았고, 2019~2020년에 약 666만 명의 조합원을 보유하고 있다.

조직률 하락과 조합원 감소와 더불어, 단체협약 적용률도 1980년대 이후 급속히 낮아졌다. 단협 적용률이 1975년에 85% 정도를 기록했으나 20년 뒤인 1995에는 36.7%로 급감했고 이후에도 계속 낮아져 2019년에 26.9%로 하락했다. 특히 민간부문의 단협 적용률은 1975년 72.0%에서 2019년 15.1%로 축소되었다.

2) 노조의 내부적 혁신: '새로운 노조주의'와 파트너십 전략

노동운동의 위기를 극복하기 위한 모색과 대응이 없었던 것은 아니었다. 1980년대 초반 이후 영국의 노동조합들은 파트너십 전략, 노조 통합, 노조의 서비스 기능의 확대, 그리고 조직화 전략 등과 같은 여러 다면적

인 혁신 전략을 추구했다. 조직화 전략은 그중에 하나였다.

따라서 미국과는 달리 영국에서 조직화 전략은 다양한 혁신 전략 중의 하나였고, 특히 파트너십 전략과 동시적으로 추구되었다는 점이 중요하다. 이렇게 이데올로기적으로 매우 상이하고 대립적인 두 개의 전략을 함께 추진했다는 것은 노조 재활성화를 위한 최선의 길이 무엇인지에 대해 영국노총 내부에서 합의가 형성되지 않았음을 시사하는 것이다(Heery, 2002).

파트너십 전략은 조직화 전략이 본격화되기 훨씬 이전부터 영국노총과 온건 성향의 가맹노조들을 중심으로 확산되었다. 이 점을 보다 구체적으로 살펴보자. 영국노총은 1979년 보수당 대처 정부의 집권 이후 조합원 감소가 확연해졌지만, 그에 대한 첫 번째 대응은 놀랍게도 '관망'하는 것이었다. 차기 총선에서 다시 노동당의 집권을 기다리는 일 말고는 적극적인 대응을 하지 않았다. 하지만 1983년 총선에서 다시 보수당이 압승을 거둔 이후 영국노총은 '새로운 현실주의(new realism)'라고 불리는 노선을 채택하게 되었다.

그 일환으로 1984년에 영국노총은 정부·사용자와 더 많은 협력(파트너십)이 필요하다는 전략 문건을 제출하였다. 그 안에는 교섭창구 단일화, 노조승인 협약에서 무파업 조항의 허용, 작업 관행의 유연성 확대, 성과연동급과 같은 개별화된 종업원 인사관리 등 사용자들이 선호하는 내용이 다수 포함되어 있었다(Holgate, 2021: 114). 즉 영국노총은 보수당 정부와 사용자에 대해서 취했던 적대적 태도를 바꾸기 시작했다.

이러한 변화는 상대적으로 숙련노동자들이 다수를 차지하고 보수적인 성향이 강한 노조에서 먼저 나타나 1980년대 말과 1990년대 초반에 이르러 지배적인 경향으로 자리를 잡았다(Ackers et al, 1996: 26-7). 결국 파트너십 전략의 기본 의도는 과격하고 비타협적인 노조 이미지를 누그

러뜨리고 사용자와 노동조합 간의 상호인정과 신뢰관계 구축을 통해 사용자와 (온건한 성향의) 노동자로부터 지지를 확보하려는 것이었다. 또한 그것은 1990년대에 들어와 새로운 노동당 당수였던 토니 블레어가 제창한 '제3의 길'을 지지하는 흐름과 긴밀하게 관련된 노선이었다. 파트너십 전략은 1993년에 영국노총 사무총장이 된 존 몽크스(John Monks)가 적극적으로 주장했다. 이 전략은 1999년 영국노총 대의원대회에서 공식적으로 승인되었고, 2001년 '파트너십 연구소(Partnership Institute)'의 설립으로 이어졌다.

당시 영국의 노조 지도자들이 파트너십 전략을 통해 얻고자 했던 것은 바로 노조의 '생존'이었다. 즉 노조가 회복할 가능성이 있을 때까지 현행의 노조 조직력을 유지하는 것이 그것이었다. 그러나 파트너십 전략이 처음 시작된 이후 20년이 지난 2003년의 보고에 따르면, 그 전략으로부터 노조가 얻은 이익은 제한적이었고, 사용자들은 이런 방식으로 노조와 협력하는 데 그리 열성적이지도 않았다(Terry, 2003). 실제로 파트너십 협약이 체결된 건수는 많지 않고 그 내용도 한정적이었다. 또한 파트너십 전략이 노조 조합원의 증가와 조직률의 상승에 유의미한 영향을 미쳤다는 증거도 별로 없다. 이것은 노사 간의 힘의 불균형을 감안하면 놀라운 일이 아니었다.

3) 신노동당의 집권과 법정노조승인제의 도입

1997년 총선에서 17년간의 보수당의 연속 집권을 끝내고 노동당의 승리가 예견되는 상황에서 노조들은 법정노조승인제, 최저임금제, EU의 정보공유 및 협의권 도입 등과 같이 노조에 우호적인 제도 변화를 기대하는 분위기가 컸다. 당시 노동당의 정치자금 중 약 40%를 노조가 책임졌

던 상황에서 1997년 총선의 노동당 선거공약의 핵심에는 노조의 요구에 따라 노동자의 권리 확대(특히 법정노조승인제)가 들어 있었다.

하지만 노동당은 야당 시절에 노선을 전환하여 '신노동당'으로 이미지를 쇄신했고, 토니 블레어가 주도한 '제3의 길'을 추구했으며, 노사관계에 대해서는 공정과 경쟁력을 강조하며 노사 파트너십을 중요시했다. 따라서 보수당 집권 17년 동안 무너져내린 노동조합의 권리, 특히 파업을 매우 제약하는 반노조 입법을 폐지하거나 교정하는 데에는 별다른 관심을 두지 않았다(바카로·하월, 2020: 96-98). 블레어의 집권 이후 집단적 노사관계와 관련된 가장 중요한 입법은 1999년 고용관계법(Employment Relations Act of 1999)이었다.

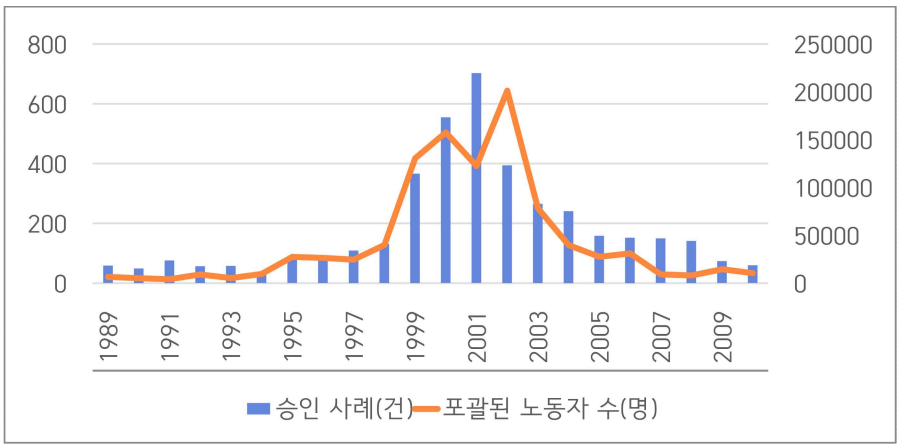
그 핵심은 법정노조승인제(statutory union recognition)의 도입이었다. 일반적으로 노조승인이란 어느 노동조합을 일정한 범위에서 단체교섭 대표로서 인정하는 것을 말한다. 이러한 노조승인에는 노사의 자유로운 합의로 사용자가 어떤 노조를 교섭 당사자로 승인하는 '자발적 승인(voluntary recognition, 임의승인)'과 노사의 자유로운 합의가 성립되지 않고 중립적인 중재기구의 감독하에 선거를 거쳐 이루어지는 법정승인으로 크게 나눌 수 있다. 영국은 전통적으로 자발적 승인이 관행화되어 있었다. 1999년 고용관계법의 법정노조승인제의 기본 목적은 관련 노동자의 과반수가 노조승인을 원하는 경우에 사용자로 하여금 노동조합을 승인하도록 하는 메커니즘을 구축하는 데 있었다(강성태, 2005).

오랜 조직적 쇠퇴를 경험했던 영국의 노동조합은 노동당의 선거 공약으로 채택된 법정승인제 도입에 대해서 큰 기대를 걸고 있었다. "법정승인제의 도입은 노조가 조직화에 적극 참여하도록 하는 새로운 동기부여를 제공했다."(Heery, Delbridge, Salmon, Simms and Simpson, 2001: 47). 오랜 쇠퇴의 시기 동안 영국 노조들은 반노조 입법과 불리한 정치

환경 속에서 사용자와의 자율적 합의를 통한 노조승인을 기대하기 어려웠기 때문에, 법정노조승인제가 상황을 반전시킬 결정적 기회가 될 것으로 생각했다. 오랜만에 찾아온 유리한 정치적 기회를 잡기 위하여 영국의 노동조합은 미조직 조직화를 실무적으로 담당할 새로운 인력을 양성하고 배치해야 한다는 내부적 컨센서스를 마련할 수 있었다. 이것이 1998년 영국노총의 조직화 학교 설립을 추동했던 실질적 요인으로 작용했다(Holgate, 2021: 124-125).

실제로 [그림 10-13]에서 보듯이, 1999년 고용관계법 도입으로 법정노조승인제가 시행되며 노조승인 사례는 큰 폭으로 증가했다. 1990~97년간 연평균 75건에 불과했던 승인 건수가 1999~2003년의 5년간 연평균 456건으로 늘어났고, 같은 기간에 신규 노조승인으로 포괄된 노동자의 수도 약 70만 명에 이를 정도였다([그림 10-13]의 자료가 모집단 전체를 완전히 포괄하지 못한다는 점에서 실제로는 이보다 더 많을 것이다). 그런데 주의해야 할 것은 1999년 이후 노조승인 사례 대다수는 자발적 승인이었다는 점이다(Gall, 2004). 특히 '그린필드(greenfield)' 조직화 활동이 크게 늘어나고 일정한 성과를 거둔 것은 새로 도입된 법정승인절차가 (그동안 억제되었던) 자발적 승인을 뒷받침하고 촉진하는 기능을 발휘했음을 보여준다. 당연하게도 이러한 제도 변화는 1990년대 후반 본격화된 노조의 조직화 시도라는 주체적 요인과 결합되었다(Simms, Holgate and Heery, 2013: 125).

[그림 10-13] 영국의 법정노조승인 건수 추이, 1989-2010년



출처: Gall(2004, 2007, 2012)을 종합하여 재구성.

하지만 [그림 10-13]에서 보듯이, 법정노조승인제 자체가 신규 조합원 조직화를 위한 만병통치약은 아니었다. 2000년대 중반 이후 노조승인의 사례와 그에 포괄되는 노동자 수 모두 다시 큰 폭으로 줄어들었기 때문이다. 이러한 현상을 어떻게 이해해야 할까? 법정노조승인제가 시행되면서 그것이 조직화를 촉진했던 것은 분명했다. 그런데 2000년대 초반에 노조가 조직화 대상으로 삼은 곳은 대개 사용자가 노조에 덜 적대적이거나 이미 조합원이 과반수 문턱을 넘어서 법정승인 절차를 진행할 이유가 없는 경우가 다수였음을 의미했다. 즉, 조직화가 상대적으로 쉬웠던 곳에서 초기에 성과를 거두었지만 그후부터는 노조가 신규 조직화 시도에 비타협적으로 대응하는 사용자를 어렵게 상대해야 했던 것으로 해석해 볼 수 있다(Holgate, 2021: 126).

2. 조직화 전략의 본격화: '조직화 학교'를 중심으로

1) 미국과 호주로부터 '조직화 모델'의 수입

영국노총 차원에서 조직화 전략이 본격적으로 실행된 것은 1998년 '조직화 학교(Organising Academy)'의 설립이라고 볼 수 있다. 조직화 학교의 설립은 1990년대 중반 미국노총(AFL-CIO)과 호주노총(ACTU)에서 발전하고 있었던 '조직화 모델'의 수입과 전파로부터 직접적인 영향을 받았다.

영국노총은 1996-97년에 영국 노동운동 내의 고위급 정책입안자들을 미국과 호주로 보내 당시 양국에서 진행 중이던 조직화 캠페인을 직접 관찰하고 전문적인 조직가 양성 및 훈련 프로그램을 파악하도록 하였다. 또한 미국과 호주의 노조 조직화 사업 담당자들을 초청하여 컨퍼런스와 세미나를 개최하여 영국의 노조간부들에게 조직화 모델을 전파했다(Simms et al, 2013: 37).

그렇다면 왜 영국의 노동조합은 미국과 호주에서 발달한 '조직화 모델'의 수용에 그렇게 적극적이었을까? 먼저, 앞서 지적했듯이, 다른 국가에 비해 영국의 노조운동은 빠르게 쇠퇴하였고 이는 새로운 조직화 방식을 적극적으로 실험할 유력한 동기로 작용했다. 이와 더불어 같은 영어권 국가로서 학습이 매우 효과적으로 이루어질 수 있었다는 점도 중요했다. 그런데 이러한 요인들 외에도 노사관계 제도와 정치적 환경의 측면에서 영미권 국가들의 공통점이 존재했고 그것이 조직화 모델의 전파와 확산의 중요한 구조적 요인이 되었다.

미국과 마찬가지로, 1990년대 이후 영국은 분권화된 단체교섭 시스템

을 갖고 있었기에 노동조합은 주로 기업 및 작업장 수준에서 사용자와 협상했다. 분권화된 교섭은 조직화를 촉발하는 경향이 있는데, 왜냐하면 기업 내에서 노조의 교섭력이 오로지 조합원의 수와 그들의 집단적 조직력에 좌우되기 때문이다. 반대로 집중화된 교섭구조는 이러한 관계가 덜 명확해진다(Heery and Adler, 2004). 또한 분권화된 교섭은 사업장 수준의 자발적 활동가들에 대한 노조의 의존을 강화할 수밖에 없다.

교섭구조의 측면 외에도, 영미권 국가들은 국가가 더 이상 노조의 생존을 보장하지 않는 신자유주의적 정치 환경 속에 있었다. 특히 영국의 경우 17년을 집권한 보수당 정부는 노조승인을 촉진하는 기존의 클로즈드숍(closed shop)을 폐지하고 연대파업과 같은 2차적 쟁의를 불법화했다. 1984-85년의 광부파업부터 1997년 노동당의 재집권에 이르기까지 영국의 사용자들은 점점 노조에 대한 호전적 태도를 키웠고 노조 회피 전술, 노조의 주변화, 나아가서 노조의 교섭대표 지위 해제(derecognition) 등과 같은 다양한 반노조 조치를 취했다. 따라서 노조의 자립, 사업장 수준의 조직력 회복, 조합원의 증가, 지역사회와의 동맹 등을 강조하는 '조직화 모델'은 호소력이 있었던 것이다. 또한 조직화 모델의 호소력은 영국 노조운동의 전통과 맞닿아 있었다는 점도 중요했다(Heery et al, 2001: 48). 전통적으로 영국의 노조운동은 제도적 자원보다는 현장 활동가들의 자발성에 더 의존했었고, 그 핵심에는 작업장 단위의 적극적인 기층 조직(shopfloor organization)에 기초한 노조 설립과 운영의 전통이 있었던 것이다. 미국과 호주 등지에서 수입된 '조직화 모델'은 비록 그 방식과 언어가 새로웠지만, 그것의 기본 목표와 원칙은 영국의 작업장 노조주의 전통과 어울리는 것이었다. 따라서 '조직화 모델'은 큰 이질감 없이 영국의 노조 현실에 적용되고 혁신의 자원을 제공할 수 있었다.

2) '조직화 모델'의 전파와 총연맹의 역할

영국에서 조직화가 1990년대 중반 이전에도 존재했지만, '조직화 학교' 설립 이후는 두 가지 점에서 전통적인 조직화와 달랐다(Simms et al, 2013: 6). 첫째, 조직화가 훈련받은 숙련된 전문가들을 필요로 하는 계획이어야 한다는 관념. 둘째, 조직화 전문가들이 노동운동 내부에서 넓고 깊은 문화적 변화와 갱신을 촉진해야 한다는 것. 이 두 가지 측면은 결국 조직화 학교 설립의 배경으로 작용했다.

조직화 학교의 설립 이전인 1994년부터 영국노총은 노조운동의 혁신을 위한 종합적인 검토 작업을 시작했고, 그 결과로 나온 것이 1996년부터 시작된 '새로운 노조주의'(New Unionism) 프로젝트였다. 그 과정에서 영국노총을 비롯한 가맹노조의 고위 간부들이 미국과 호주를 방문하여 AFL-CIO의 '조직화 연수원'과 ACTU의 '조직화 사업' 프로그램을 살펴보았다. 이러한 해외 방문 경험은 총연맹과 가맹노조 내부의 고위급 정책 입안자들의 사고에 강력한 영향을 미쳤다. 물론 초기 단계에서는 적극적인 관심을 갖고 있던 노조들조차도 '조직화로의 선회'라는 아이디어는 거의 없었고, 현실적으로 조직화 의제를 발전시키려는 토론도 주로 소수의 관심 있는 개인들에 국한되었다.

하지만 1998년 1월 영국노총이 설립한 '조직화 학교'는 노조운동의 혁신과 재활성화가 어떻게 이루어져야 하는지에 관한 영국 노조운동 내부의 토론과 논쟁에서 전환점이 되었다. 조직화 학교는 교육생에게 조직가가 되는 기술만이 아니라, 조합원의 참여와 행동주의를 강조하는, 노동조합운동에 대한 특정한 접근법을 고취했다. 이것은 때로 조직화 학교를 수료한 활동가들이 그들 자신의 노조 내에서 다른 사람들과 갈등하는 이유였기도 했다. 하지만 분명한 것은, 조직화 학교를 통한 조직가 양성과

훈련이 조직화 실천의 정당성과 그것의 확산을 고취하는 규범적 영향력을 발휘했다는 점이었다.

역사적으로 영국노총은 가맹노조들을 조정하는 역할을 했었고, 특정한 계획을 자체적으로 수립하여 가맹노조를 이끄는 조직은 아니었다. 이런 점에 비추어 보면, 조직가의 훈련 및 양성이 조직화 사업을 촉진할 것이라는 비전 속에서 총연맹이 '조직화 학교'를 설립한 일은 영국에서 총연맹이 수행하는 통상적인 역할과는 매우 다른 것이었다. 물론 총연맹이 주도하여 실제 사업장 조직화가 이루어진 곳은 거의 없었지만, 조직화 전략 실행의 초기 단계에서 총연맹이 여건을 조성하고 실제 조직화 사업을 뒷받침할 수 있는 전문적 조직가를 양성한 것은 수많은 가맹노조에서 이후 조직화 캠페인이 활발히 전개될 수 있는 마중물 역할을 했다고 평가할 수 있다(Simms et al, 2013: 15).

3) '조직화 학교'의 운영과 변화

(1) 1단계: 영국노총 조직화 학교

1998년 1월에 시작된 조직화 학교는 총 1년간의 교육 프로그램이었다. 1년 동안 3~4일의 숙박 교육 프로그램이 여러 차례 진행되었다. 조직화 학교 지원자는 원래 가맹노조에 속한 이들로서 그들의 교육 비용은 소속 노조에서 부담하였다. 1998년부터 10년 동안 약 240명이 조직화 학교의 교육과정을 수료하였다(Simms et al, 2013: 43). 애초에 영국노총은 조직화 학교 지원자들이 기존 노조 간부들보다 젊고 다양한 배경을 갖춘 활동가로 채워지길 기대했고, 노동운동 외부로부터 인원이 충원되어 다른

사회운동과 관련된 지식이 노동운동으로 유입되길 바랐다.

조직화 학교의 성과에 대해서는 2008년에 체계적인 평가가 이루어졌다(Simms et al, 2013). 이 평가에 따르면, 조직화 학교 수료생들은 실제로도 기존 노조간부보다 젊고 더 다양한 배경을 갖고 있었다. 1998년부터 2008년 사이에 교육받은 191명을 대상으로 설문조사를 실시하여 133명으로부터 응답을 받았는데, 그 중 여성이 69명으로 남성(65명)보다 조금 더 많았다. 연령은 21세에서 59세까지 분포했는데, 다수는 30~40대였다. 응답자 중 10%는 흑인 및 소수인종 집단 출신이었고, 49%가 대졸 이상의 학력을 소지했다.

또한 소수의 응답자는 조직화 학교가 대학 졸업 이후 최초의 일자리였다고 응답했다. 이들은 대개 전국학생연맹(National Union of Students)과 같은 학생운동단체에서 활동했거나, 환경운동이나 자선단체에서 활동한 경험을 갖고 있었다. 응답자 중 10% 미만은 이전에 노조에서 일한 적이 없다고 응답했고, 약 4분의 3은 사업장의 현장위원(lay representative)을 한 경험이 있었다. 노조 상근간부(union staff officer) 출신은 한 명도 없었다. 이를 통해 노조운동 외부에서 교육생을 모집하는 것은 그리 성공적이지 않았음을 알 수 있다. 압도적 다수의 교육생들은 노조 내에서 활동가 경험을 갖고 있었던 것이다.

다음으로, 조직화 학교의 지원자 모집 절차를 보면, 2005년 이전에는 영국노총의 선발 과정만 존재했다. 그러나 2005년부터 두 개의 모집 경로로 나뉘어졌다. 즉 영국노총의 선발과 더불어 개별 노조 내부의 선발 과정이 생긴 것이다. 후자의 경우는 기존의 노조 활동가 중 노조에 채용되어 일하길 원하는 사람에게만 개방되었다. 이 경로를 통한 지원자는 교육 비용을 지원하는 개별 노조 소속의 선임 조직가가 평가했다. 2일간의 강도 높은 과업이 지원자에게 주어지고, 이 과정을 거쳐 합격한 지

원자들은 교육 기간 1년 동안 계약직으로 채용되었다. 조직화 학교의 교육생은 1년 동안 공식적으로는 영국노총이 채용했지만, 교육생의 급여는 교육 비용을 지원하는 가맹노조로부터 나왔다.

교육 프로그램의 중요한 변화도 있었다. 시작부터 조직화 학교의 프로그램 운영에는 문제가 있었는데, 그것은 바로 경험이 풍부한 조직가가 영국 노조에는 거의 없어서 강사진 구성이 항상 문제가 되었던 것이다. 결국 처음 몇 년간은 소수의 핵심 노조간부들이 조직화 학교로 파견되어 교육을 담당했지만, 그들의 일차적 역할은 조직가였지 전문적인 교육자가 아니었다. 따라서 10년 동안 교육 역량을 갖춘 조직가를 찾는 일이 조직화 학교의 중요한 과제였다.

이와 더불어, 영국노총은 조직가 교육을 자체 자원을 투입하여 노조 내부 교육 프로그램으로 운영하고자 했지만, 2005년에 영국노총이 교육센터를 폐쇄하고 자체의 교육훈련 구조를 변화시키면서 이러한 방식은 더 이상 유지하기 힘들어졌다. 그 이후부터 조직화 학교의 교육 프로그램은 외부 대학(초기에는 뉴캐슬대학)과 협력관계를 통해 이루어졌다. 대학과의 협력을 통한 교육이 갖는 명확한 이점은 국가의 평생교육 체제의 일부가 됨으로써 정부의 공적 기금을 사용할 수 있게 되어 영국노총이 전적으로 부담했던 지출을 최소화할 수 있었고, 조직화 학교 수료생들에게 일정한 공식 인증서가 수여되었다는 점이다. 하지만 그 반대급부로서 외부 기관에 의한 프로그램 감독이 공식화되었고 이에 따라 공식적인 관료적 절차와 요건이 강화되었다. 또한 교육 프로그램 자체가 초기에 비해서 보다 구조화되고 공식화되었다.

2005년부터 조직화 학교의 프로그램 운영상의 위와 같은 변화는 교육 경험에서 중요한 변화를 가져왔다. 먼저, 교육 일수의 축소가 나타났다. 애초 1년에 35일의 교육 일수가 16일로 줄었다가 2008년에 20일로 정해

졌다. 더욱 중요하게는 교육과정에서 질적인 변화가 나타났다. 조직화 학교의 초기에 실제 교육 프로그램은 토론형 수업이 매우 많았고, 비공식적 특성이 강했으며, 노조운동에서 직면하는 전략적 문제(노조운동 및 조직화의 목표, 노조 내부 문화의 혁신 등)에 대해 교육생들이 스스로 성찰하고 토론하는 방식을 따랐다. 하지만 교육이 공식화되고 관료화되면서 이러한 초기의 특징들이 조금씩 약화되었고, 그 대신에 교육과정이 명확한 시간표로 구획되었고, 전략적 의제에 관한 토론보다는 개별 조직화 실천 및 사례에 대한 소개와 평가에 더 집중하였다. 즉 조직화와 관련된 이론적, 전략적 이슈들에 대한 토론보다는 조직화에 필요한 핵심 기술을 훈련받는 교육이 주를 이루게 되었다.

(2) 2단계: 노조 간부들을 위한 조직화 교육

영국노총 조직화 학교 발전의 2번째 단계는 (전문 조직가 이외의) 일반 노조간부를 위한 교육 프로그램이다. 이것의 목적은 (조직화 학교에 직접 참여하지 않았던) 개별 노조들에 조직화 활동을 더욱 확산시키고 일상적인 노조간부의 업무에 조직화 활동을 통합시키려는 것이었다. 이를 위하여 뉴캐슬대학이 "왜 조직화인가?(Why Organize?)"라는 이름의 온라인 모듈 학습 프로그램을 마련하였고, 2007년 시행 첫해에 60명이 프로그램에 등록하였다. 기존에도 노조간부를 위한 이틀간의 오프라인 교육 프로그램이 존재했었지만, 참여자가 별로 없었다.

2004년에 이미 영국노총은 노조 내부에 조직화 문화의 확산을 위하여 "변화를 이끌기(Leading Change)"라고 불리는 프로그램을 시작했었고, 이것은 주로 노조 내부의 고위 임원 및 상근간부를 대상으로 했다. 이 프로그램은 총 12개월 동안 5개의 모듈로 구성되었는데, 그중 일부는 미

국의 조직화를 살펴보는 것도 포함되어 있었다. 5개의 모듈 중 2개는 명시적으로 조직화 활동을 다루었고 주된 교육내용은 개별 노조 내부에서 전략적 의사결정자들이 조직화 문화를 확산하고 조직 문화를 혁신하는 방법에 관한 것이었다. 다른 모듈에서는 변화하는 노동 세계에 관한 논쟁에 조직화 활동의 문제의식을 결합시키는 것이었다. 이러한 고위 노조간부를 위한 교육 프로그램은 영국노총의 조직화 전략 확산에 있어서 노조 조직 내부의 문화적 변화가 어려운 과제였음을 보여준다.

2014/15년의 '변화를 이끌기' 프로그램은 고위 노조간부를 위한 것으로 9개월에 걸쳐 총 10일간 4개의 모듈로 교육이 진행되었고, 별도로 미국을 방문하는 프로그램도 들어있다(TUC, 2014). 이 프로그램은 영국의 버크벡대학과 미국의 하버드대학의 관련 기관과 협력하여 제공되는 것으로 저명 학자, 사용자 대표, 민간부문 및 비영리단체의 주요 인사, 국내 및 국제 노조 지도자, 고위 정치인 등이 강사진에 참여했다. 주요 프로그램의 주제는 노조 조직화, 전략적 캠페인과 연합의 형성, 노동의 변화 양상, 국제노동조합운동 등이다.

'변화를 이끌기' 프로그램은 2004년에 시작된 이래 2023년 현재까지 약 280명의 고위 간부가 수료했다.[186] 2023/24년 프로그램의 경우 2023년 7월부터 2024년 봄까지 5개의 모듈로 구성되어 교육이 이루어질 예정이다. 총 20명 이내로 참여자를 모집하는데, 강사진은 주로 영국노총 정책실, 학자 및 정책 전문가들로 구성된다. 주요 주제는 노조 조합원과 재활성화 전략, 조직화와 캠페인을 위한 디지털 수단의 사용, 노동법의 변화, 노조 리더십 등이다.

186) https://www.tuc.org.uk/tuc-leading-change-programme-2023-24

(3) 3단계: 사업장 단위의 현장위원을 위한 '활동가 학교'

조직화 관련 교육을 확대하려는 영국노총의 시도 중에 마지막 단계는 일선 사업장의 현장위원(workplace representatives)에게 조직화에 관련된 지식과 기술을 교육하는 것이었다. 영국 전역에는 대략 20만 명의 현장위원이 존재한다고 알려져 있다. 뉴캐슬대학은 이들을 위한 온라인 모듈 학습 프로그램을 2006년에 개발했다. 시행 첫해에 637명의 활동가들이 이 조직화 프로그램을 통해 교육받았다. 그런데 이 수치는 같은 해 노사관계와 단체교섭 교육 프로그램에 6,790명의 활동가가 등록했고, 산업안전보건교육에는 6,225명이 등록한 것과 비교해 매우 적은 수였다. 이러한 결과는 회사 측에서 조직화 프로그램 참여에 타임오프를 허용하지 않으려는 의향과 더불어, 노조 조직화 교육 프로그램이 실제 사업장에서의 조직화 활동에 실용적인 도움을 주기가 어렵다는 사정이 작용한 것으로 알려졌다.

이렇게 교육 참여자의 저조로 인해 영국노총은 교육 프로그램을 변화시켜 현장 활동가를 대상으로 한 교육 프로그램을 마련하였다. '활동가 학교(Activist Academy)'로 불리는 이것은 공식 교육 프로그램에다가 기존 조직화 학교와 유사한 방식으로 실제 조직화 업무를 가르치는 내용을 결합시킨 것이었다. 이 프로그램은 연중 계속되는데 활동가들은 2일간의 집중 교육이 이루어지는 3개 블록에 참여한다. 이 프로그램은 영국 전역에서 다양한 시간대와 장소에서 벌어진다. '활동가 학교'는 이후에 '조직화 학교'로 가는 징검다리 역할을 한다. 즉 '활동가 학교'를 통해 향후에 전문적인 조직가로 성장할 잠재 능력을 갖춘 활동가를 발굴하고 그들이 향후에 '조직화 학교'에 참여할 수 있는 동기부여를 제공하는 게 중요한 목표이다.

(4) 최근의 조직화 학교 운영

최근 2023년의 영국노총 조직화 학교는 일반 노조간부 및 직원을 대상으로 두 가지 교육 프로그램을 운영하고 있다.[187] 하나는 '조직화 학교 수료 과정'(Organising Academy Award)이고, 다른 하나는 '조직화 학교 학위 과정(Organising Academy Diploma)'이다. 이 두 개의 과정은 맨체스터대와의 협력 속에서 운영되는데, 모두 영국노총 가맹노조에 직접 고용된 노조 간부와 직원(officer and staff)을 대상으로 한다. 사업장 단위의 활동가나 현장위원은 교육 대상이 아니다.

'조직화 학교 수료 과정'은 조직화 실천과 그것이 노조 운영에 미치는 영향에 대한 심층적 이해를 목적으로 노조의 행정 및 지원 업무를 담당하는 직원들을 대상으로 한다. 이 과정은 3일에 걸쳐 조직화 업무를 지원하는 데 필요한 기술과 지식을 교육한다. 교육과정은 크게 조직화의 이해, 조합원과 함께하기, 소통 역량 강화의 3개 주제를 포괄한다. 이 교육 프로그램은 일인당 200파운드(약 32만 원)의 비용을 지불해야 한다.

다음으로, '조직화 학교 학위' 과정은 노조 내에서 조직화 역할을 맡고 싶거나 조직화 업무를 수행한 경험이 있는 노조 상근간부를 대상으로 한다. 16일에 걸쳐 진행되는 이 교육과정은 성공적인 조직화 캠페인을 운영하는 데 필요한 핵심 기술과 지식을 교육한다. 조직화의 핵심 기술, 조직화를 위한 연구조사 방법, 조직화 팀의 개발, 조직화 캠페인 등이 주요한 교육과정이다. 이 과정은 2023년 10월부터 2024년 4월에 걸쳐 총 16일 동안 진행되는 4개의 모듈로 구성되는데, 2개 모듈은 대면 수업으로, 2개 모듈은 온라인으로 이루어진다. 이 교육 프로그램은 일인당 995파운

187) 아래 내용은 2023년 5월 현재 영국노총 홈페이지의 조직화 학교 프로그램 홍보물을 주로 참조한 것이다. https://www.tuc.org.uk/resource/tuc-organising-academy-2023-24-course-programme

드(약 160만 원)의 비용을 지불해야 한다.

이외에도 사업장 단위의 현장위원을 대상으로 영국노총은 인터넷 기반의 온라인 프로그램과 웨비나 형식을 활용하여 사업장 수준의 조직화 캠페인에 관한 교육 프로그램을 운영하고 있다.

3. 영국노총 가맹노조의 조직화 사업

영국노총 가맹노조에게 조직화 사업 수행에서 핵심 문제는 조직화가 (주로 전문 조직가가 수행하는) 별도의 특수한 활동으로 관리되는가, 아니면 일반 노조간부들의 업무로 통합되는가였다. 아래에서 보듯이, 영국의 경우 그 양상은 다양하게 나타났다. 여기서 알 수 있는 것은, 영국에는 단일한 조직화 '모델'은 적용된 적이 없다는 점이다. 즉 영국 노조운동의 맥락에서 '조직화 모델'이라는 관념은 부적절하다. 오히려 가맹노조별로 조직화 사업은 매우 다채롭게 펼쳐졌고, 개별 노조 내에서도 시기에 따라 변화가 상당했다. 이것은 초기에 영국노총 조직화 학교에 참여하고 구체적 정책을 개발한 노조들이 자신이 처한 환경과 내부 조직구조로부터 적응하고 선택한 결과였다.

영국의 맥락에서 중요한 것은, 이미 노조승인을 얻었지만 노동자의 과반수가 조합원에 가입하지 않은 업종의 조직화였다. 그것은 '빈틈 채우기'(in-fill) 조직화로 보통 지칭된다. 가맹노조의 대다수 조직가는 노조가 단체교섭의 권리를 사용자로부터 이미 인정받은 곳에 시간과 자원을 집중했다. 이것은 1992년에 '클로즈드 숍' 철폐에 따라 입사 후 의무적 노조가입이 불법화되었다는 점이 크게 작용했다. 이와 더불어, 많은 영국의

노조들이 노조승인이 상대적으로 쉽게 수용되는 공공부문에서 조직화 사업을 벌였기 때문이다. 전체적으로 미국의 조직화 사업과 비교해보면, 영국 노조운동에서 조직화로 정의되는 활동의 폭은 매우 넓었다.

1) 가맹노조의 조합원 현황

2022년 기준 영국노총 조합원은 총 519만여 명이고 48개의 노동조합이 가맹해 있다(TUC, 2023: 40). 여성이 278만여 명으로 남성 235만여 명보다 많다. 조합원이 100만 명이 넘는 대형노조인 UNISON과 Unite가 전체 영국노총 조합원의 44,5%를 차지한다. 두 노조는 조직통합을 통해 대형화되었다. 조합원이 10만 명이 넘는 노조는 10개이다. 이 노조들은 대부분 여러 직종과 업종에 걸쳐 있거나 거의 모든 직종/업종을 포괄하는 일반노조로 운영된다. 조합원 규모가 상대적으로 적은 노조들은 대개 특정 직종 또는 업종에 한정되어 있는 경우가 많다.

영국노총 조직화 학교가 출범한 1998년부터 2021년까지 주요 가맹노조의 조합원 수 증감 추이를 살펴보면, [표 10-10]과 같다. 현재 영국에서 최대 노조인 UNISON은 127만여 명에서 141만여 명으로 11.4%가 증가했다. 반면에 2007년 노조 통합을 통해 최대 노조가 되었던 Unite는 통합 시점에 195만여 명이었으나 2021년에는 124만여 명으로 조합원 규모가 36.2% 줄었다. 세 번째로 조합원 규모가 많은 GMB도 조합원의 감소가 뚜렷하다. 1998년 71만여 명에서 2021년 60만 명 정도로 15.5% 감소했다. 조합원 증가에 상당한 성과를 거둔 USDAW는 이례적이다. 주로 유통, 콜센터, 사무 등 조직화가 어렵다고 알려진 민간서비스 부문을 조직 대상으로 하는 USDAW는 1998년 약 30만 명의 규모에서 2021년에 40만여 명으로 조합원 증가율이 33.0%를 나타내어 조합원 규모가 많은 대

규모 노조 중에서 조합원 규모 증가의 측면에서 가장 성과가 좋았다.

[표 10-9] 2022년 기준 영국노총 가맹노조의 조합원 현황 (단위: 명)

구분	합계	남성	여성	기타	주요 직종 및 업종
전체	5,198,118	2,359,942	2,780,011	58,165	
UNISON	1,184,991	248,848	900,594	35,549	지방정부, 보건의료, 사회서비스 등
Unite	1,130,045	832,089	289,138	8,818	일반노조
GMB	488,409	233,335	254,610	464	일반노조
NEU	457,143	105,859	350,107	1,177	교원, 교육지원
USDAW	369,437	167,539	201,762	136	유통, 콜센터, 사무, 식품 등
NASUWT	284,062	74,891	209,171	-	교원
CWU	186,665	148,445	38,107	113	통신, 우정, 케이블TV 등
PCS	184,370	74,799	105,893	3,678	정부, 공공기관, 민간IT 등
Prospect	126,908	82,410	44,292	206	일반노조
UCU	111,981	51,928	59,164	889	대학, 교육기관
RMT	81,199	67,436	13,729	34	철도, 지하철, 버스
EIS	55,715	12,647	43,068	-	교원, 강사 (스코틀랜드)
CSP	47,700	9,530	38,170	-	물리치료사
Equity	46,683	22,041	24,501	141	공연, 예술
RCM	35,760	111	33,964	1,685	조산사, 출산지원
NAHT	34,759	9,117	25,605	37	교장, 교감
FBU	32,632	29,299	3,168	165	소방, 구조
MU	31,951	21,431	10,301	210	음악가, 작가
Community	31,886	23,577	8,309	-	일반노조
POA	31,204	21,562	9,642	-	교정시설

자료: TUC Directory 2023.
주) '기타'는 성별을 응답하지 않았거나 다른 젠더 정체성이라고 응답한 경우임; 조합원 규모가 3만 명 이상인 노동조합만 나타냈음.

[표 10-10] 영국의 주요 노동조합의 조합원 수, 1998-2021년 (단위: 명)

연도	Unison	Unite	GMB	USDAW	PCS	TGWU
1998-99	1,272,330		712,010	303,060	245,350	881,625
1999-00	1,272,350		694,174	309,811	258,278	871,512
2000-01	1,272,470		683,860	310,222	267,644	858,804
2001-02	1,272,700		689,276	310,337	281,923	848,809
2002-03	1,289,000		703,970	321,151	285,582	835,351
2003-04	1,301,000		600,106	331,703	295,063	816,986
2004-05	1,310,000		571,690	340,201	311,249	806,938
2005-06	1,317,000		575,105	340,653	312,725	777,325
2006-07	1,343,000		575,105	341,291	311,998	761,336
2007-08	1,344,000	1,952,226	590,125	356,046	304,829	
2008-09	1,362,000	1,635,483	601,131	370,763	300,224	
2009-10	1,374,500	1,572,995	601,730	386,572	301,562	
2010-11	1,374,500	1,515,206	602,212	398,859	292,091	
2011-12	1,317,500	1,510,026	610,116	412,441	280,547	
2012-13	1,301,500	1,424,303	613,384	425,652	262,819	
2013-14	1,282,560	1,405,071	617,064	433,402	247,345	
2014-15	1,270,248	1,405,838	625,643	434,622	231,323	
2015-16	1,255,653	1,382,126	622,596	440,603	195,091	
2016-17	1,397,803	1,282,671	617,213	434,790	185,785	
2017-18	1,377,006	1,310,508	614,494	433,260	181,063	
2018-19	1,369,114	1,291,017	615,558	431,610	180,646	
2019-20	1,378,256	1,277,491	608,929	411,435	177,540	
2020-21	1,417,637	1,246,429	601,907	402,958	177,103	
증감률(%)	**11.4**	**-36.2**	**-15.5**	**33.0**	**-27.8**	**-13.6**

자료: Annual Report of the Certification Officer
주) TGWU는 2007년에 Unite로 통합되었음.

2) Unite(구 TGWU)

2007년 Unite로 조직통합을 했던 TGWU(Transport and General Workers' Union)는 주로 민간부문의 일반노조였다. 노조 통합 이전인 2005년에 TGWU는 '성장을 위한 전략(Strategy for Growth)'으로 불린 자체적인 조직화 전략을 마련하여 여러 실험을 벌였다. 통합 이후 Unite의 조직화 사업의 주요한 특징은 개별 사업장 조직화보다는 노조승인이 거의 이루어지지 않았던 그린필드 업종을 대상으로 교섭권 확보를 목표로 조직화 사업을 벌였다는 점이다. TGWU 조직화 전략의 주요한 구성요소는 노조 연례보고서에 기초한 〈자료〉에서 보듯이, 헌신적 리더십, 재정자원의 할당, 중앙 조직화 부서의 수립 등이었다.

〈자료〉 TGWU 조직화 전략 실천의 핵심 요소(Graham, 2007)

△ 헌신적인 리더십

효과적인 조직화 전략을 개발하는 데 필요한 첫 번째이자 아마도 가장 중요한 요소는 노조 지도부의 확고한 의지와 방향성일 것입니다. (…) 조직화에 전념하는 사무총장이 선출되지 않는다면 어떤 노조도 효과적으로 재건하는 것이 불가능하다고 해도 과언이 아닙니다. (…) 모든 노조의 지도부는 조직화를 노조의 성장뿐만 아니라 조합원들의 승리를 위한 핵심 기반으로 인식해야 합니다. 조직화 문화가 노조의 초석이 될 수 있도록 어려운 결정을 내려야 하므로 이는 단순한 정책이 될 수 없습니다. 시행의 첫 단계에서 조직화 노조로의 전환은 일부에게는 현상 유지에 대한 공격으로 인식될 수 있습니다. 리더십은 타협으로 인해 조직화 전략이 탈선하지 않도록 준비해야 합니다. (…)

△ 실질적인 재정 자원 할당

성공적인 조직화 프로그램을 추진하기 위해 노조는 조직화 역량과 캠페인 운영 측면에서 필요한 자원을 확보할 수 있어야 합니다. 조직화에 자원을 투입하는 초기에는 필요한 자원이 할당될 수 있도록 어려운 결정을 내려야 합니다. (…) TGWU는 프로그램 1년 차에 300만 파운드, 2년 차에 500만 파운드, 3년 차에 700만 파운드를 약속했습니다. 또한 노조는 조직화에 지출되는 모든 자금이 컨퍼런스나 홍보 자료가 아닌 노동자들의 일상적인 조직화에 실제로 쓰이도록 해야 합니다. (…)

△ 중앙 조직화 부서 및 전국 단위의 타겟팅 전략 수립

조직화 아젠다의 성공을 위해서는 중앙에서 주도하는 조직화 부서를 두는 것이 중요합니다. 노조 전체에서 다양한 접근 방식을 채택하는 것이 아니라 하나의 전략이 있어야 합니다. 성공과 실패는 지도부가 설정한 의제에 따라 판단되어야 합니다. TGWU 전국 조직화 부서는 다음과 같이 구성됩니다: 선출된 사무차장, 일상적으로 부서를 이끌고 주요 부문 캠페인을 주도하는 조직국장, 주요 부문 캠페인을 주도하는 3명의 수석 조직가. 또한 TGWU의 8개 지역마다 8개의 조직화 팀이 있어 전국적인 캠페인이 전체 노조와 대상 부문에 걸쳐 현장에서 추진될 수 있도록 지원합니다. 현재 각 지역의 8개 조직화 부서는 한 명의 선임 조직가가 한 팀(팀장 1명과 조직원 5명) 또는 두 팀을 운영하는 형태로 구성되어 있습니다. (…) 조직화 목표는 지리적 위치나 개별 사업장 또는 회사 단위가 아닌 전국적으로 설정하고 업종별로 접근하는 것이 중요합니다. 여러 업종에 걸쳐 노동자들을 움직이려면 중앙 거점에서 조직화 전략과 자원이 이에 맞춰져야 합니다. (…)

△ **필수 자원**

모든 조직화 전략에서 사용되는 주요 자원은 전담 조직가들입니다. 조직화 전략의 개발 단계 초기에 우리는 조직가들을 위한 자체 TGWU 조직화 학교를 설립하고 운영하기로 결정했습니다. 1998년에 이미 영국노총이 조직화 학교를 설립했음에도 불구하고 말이죠. 우리의 경험을 통해 분명한 것은 TUC 학교를 통해 교육을 받는 조직가들이 TGWU가 채택하고자 하는 조직화 유형에 대한 교육을 받지 못했다는 것이었고, 따라서 우리는 자체적으로 조직화 학교를 성장시켜야 한다는 것을 알았습니다. (…) 지원자는 7일간의 전체 평가를 통과해야 '수습 조직가'로 교육받을 수 있습니다. (…) 수습 조직가가 '조직가'가 되기까지 평균 9개월이 걸립니다. 조직가는 자신에게 배정된 특정 캠페인과 관련된 성과에 대해 매일 평가를 받습니다. 조직화 전략이 성공하기 위해 개발해야 하는 다른 주요 자원은 다음과 같습니다: 연구, 미디어 및 커뮤니케이션, 교육입니다. 이 세 가지 모두 성공적인 조직화 역량을 구축하는 데 매우 중요합니다.

이를 위해 Unite는 먼저 핵심 업종을 확정하고 해당 업종에서 가장 큰 규모의 사용자를 상대로 자발적 노조승인 캠페인을 벌였다. 그 사용자가 자발적 노조승인을 거부할 경우에는 법정노조승인 절차를 밟고자 했다. 이러한 업종 조직화 전략은 1999년의 법정노조승인제 도입의 도움을 받았다. 특정 업종의 영향력 있는 대기업 사용자를 상대함으로써, 노조는 해당 업종 전반에 걸쳐 임금 경쟁을 최소화하고자 했던 것이다. 당시 조직화 부서의 책임자가 작성한 문서를 보면, 모든 업종 조직화 캠페인은 (핵심 사업체를 포함하여) 적어도 해당 업종 사업체의 75%를 업종 협약에 포괄하고, 특정 지역의 해당 업종 조직률이 최소한 65%를 달성하는 것을 목표로 하였다(Graham, 2007).

이러한 전략은 개별 사업장 조직화의 한계와 약점을 깨달은 결과였다. 즉, 개별 사업장 단위로 조직화를 했을 때 지역 내 해당 업종의 임금 경쟁의 영향으로부터 조직된 사업장을 차단할 뾰족한 방법이 없었던 것이다. 지역노동시장에서 해당 업종을 지배하는 유력한 기업을 먼저 조직함으로써, 신규 조직된 조합원들의 임금 및 노동조건이 사회적 '덤핑'의 압력에서 자유로울 수 있다는 것이다(Gall, 2009). 또한 시장 지배적 기업을 먼저 조직하고 협약을 체결하여 그 성과가 자연스럽게 동일 업종의 다른 기업들로 확산될 수 있다는 판단이 작용했던 것이다.

이러한 조직화 전략은 TGWU가 전략적 협력관계를 맺었던 미국의 SEIU로부터 영향을 받은 것이었다. 2007년의 통합 이전부터 TGWU는 업종별 조직화 캠페인에 많은 투자를 하였고, 통합 이후에도 Unite 내부의 구 TGWU 조직은 2008년에 전략적으로 중요한 그린필드 업종을 조직화하기 위하여 거의 100명에 이르는 전문 조직가를 채용했다. 이러한 조직화 활동에 대한 강조는 노조 내부적으로 영국노총 조직화 학교의 1기 수료생 출신의 고위 간부가 주도한 것이었다(이 고위 간부는 2021년에 Unite 위원장으로 선출되었다).

이러한 초기 전략은 런던의 카지노 업종 조직화에서 효과를 보았고, 대다수 런던 카지노 사업장의 사용자들과 노조승인 협약을 체결하였다. 이러한 성과를 바탕으로 그다음에 Unite는 중소 규모의 사용자들을 상대로 패턴 교섭 전략을 발전시켰다.

이러한 노조의 조직화 전략은 같은 지역의 동일 업종 노동자들을 하나의 지부 구조로 묶어내기 쉬웠는데, 이를 통해 초기업 수준에서 정보를 공유하고 연대를 강화할 수 있었고, 교섭 담당 간부들도 해당 업종 노동시장에 대한 전문적 지식을 축적할 수 있었다. 지역노동시장 수준에서 특정 업종에 초점을 맞춘 조직화 전략은 이후에 정육가공업, 저가항공사,

런던의 상업지구 청소노동자 조직화 캠페인에도 적용되었다.

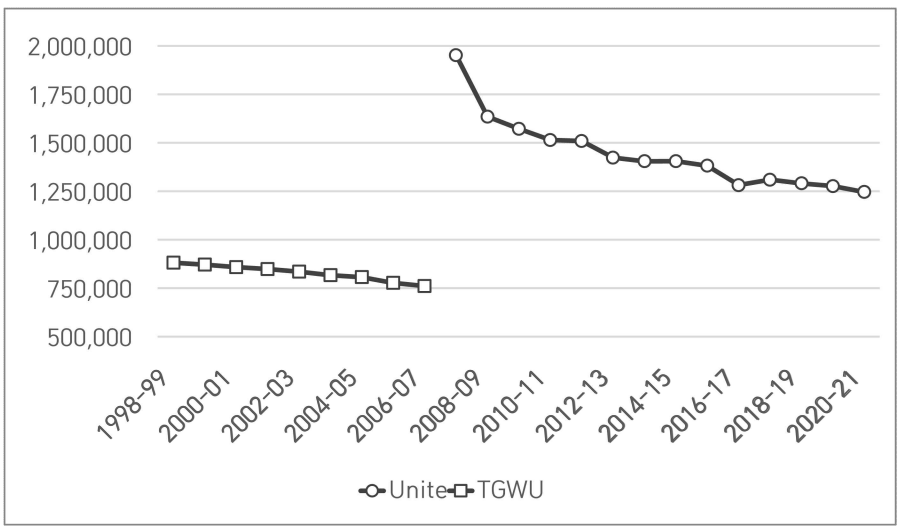
이러한 조직화 전략이 일정한 성과를 낳은 배경에는 노조 자체적인 활동가 네트워크 위원회가 큰 역할을 하였다. Unite는 사업장 단위의 활동가들을 모아 '현장위원 연합위원회(Combine Committees)'라 불리는 조직을 만들었다. 이 위원회는 도시나 타운 같은 지역에 기초하여 여러 업종에 걸친 다양한 사업장의 활동가들로 구성되는데, 이를 통해 활동가들은 지역 수준에서 경험을 공유하고 보다 효과적인 사업장 조직화를 위해 협력한다. 이 위원회들은 1960-70년대 영국 노사관계에서 강력했던 사업장 단위의 대표 기구(현장위원 제도, shop stewards)를 되살리려는 시도로 평가된다. 실제로 통합 이전에 TGWU는 노조운동의 혁신을 위한 자체 조직화 전략을 입안하면서 "미래의 성공을 위해 가장 간단하면서도 가장 중요한 요소로 꼽히는 것 중 첫 번째는 현장위원운동의 재구축이다."라고 주장했다(Graham, 2007).

기본적으로 Unite는 조직화를 하나의 전문적 활동 영역으로 바라보고, 영국노총 조직화 학교와 유사한 조직가 학교를 설립했다. 즉 조직화 사업은 조직가 이외의 다른 간부들이 수행하는 교섭 및 대표 업무와 구분되는 별도의 사업이 된다. 그러나 Unite가 업종별 조직화를 발전시켰기 때문에, 조직가들은 교섭 및 대표 업무를 담당하는 일반 노조간부들과 밀접한 관계를 맺기도 했다. 실제로 일반 노조간부들은 이미 노조승인이 이루어진 사업장에서 조직률을 높이고 활동가를 발굴·양성하는 활동을 수행함으로써 조직화 사업에도 일정하게 관여했던 것이다. 이를 통해 조직화 업무가 교섭 및 대표 업무와 완전히 분리될 때 발생하는 난관을 실천적으로 극복하려고 시도했다.

그러나 대체로 일반 상근간부들은 조직화 사업을 조직화 부서의 일로 간주하는 경향에서 벗어나지 못했다. 오늘날 중앙 조직화 부서는 기존

노조의 관료적 조직구조(400명의 상근간부가 일하고 있다)에 덧붙여진 상태로 평가되며, 원래 의도했던 조직화 문화의 확산을 달성하지는 못했다(Holgate, 2021: 179).

[그림 10-14] Unite/TGWU의 조합원 규모 추이 (단위: 명)



자료: Annual Report of the Certification Officer

Unite는 민간부문의 다양한 업종을 포괄하는 일반노조이기 때문에 2008년 글로벌 금융위기의 영향을 크게 받아 지난 15년 동안 심각한 조합원 감소를 경험했다. 2007년 195만여 명의 조합원이 2021년에 오면 124만여 명으로 줄었다. 하지만 이러한 조합원 감소가 Unite의 조직화 활동의 의미를 축소시키지는 않는다. 노조 지도부의 조직화 사업에 대한 꾸준한 헌신과 현재 130명이 일하는 중앙 조직화 부서가 없었다면, 조합원 감소와 조직률 하락은 더욱 심해졌을 것이다.

3) UNISON

UNISON은 1993년 3개의 공공부문 노조가 통합하여 결성되었다. UNISON은 현재 영국 최대 노조로, 지방정부, 보건의료, 교육 및 기타 부문 등 주로 공공부문 노동자를 조직한다. 많은 업종과 부문을 포괄하기 때문에 같은 업종으로 분류되는 노동자들은 6개의 서비스 그룹(service group) – 보건의료, 지방정부, 고등교육, 경찰 및 법원, 커뮤니티, 수도·환경·운송, 에너지 – 으로 나뉘어 소속된다. 이 서비스 그룹은 자체적인 전국 및 지역 단위의 의결 구조를 갖추고 있다.

UNISON에는 130만 명 이상의 조합원이 가입해 있고 70% 이상이 여성이다. 전국에 걸친 대형노조이기 때문에, 12개의 지역본부(region)로 나누어 노조가 운영되며, 그 밑에 약 1,200개의 지부(branch)가 존재한다. 지부는 어떤 경우에는 단일 사용자에 고용된 조합원으로 구성되지만, 대부분은 특정한 지리적 위치와 유사한 사회서비스 부문에 따라 묶인, 사용자가 상이한 조합원들로 이루어진다. 단순 계산으로 1개 지부당 약 1,000명의 조합원이 소속된다.

조직화 전략의 발전에 영향을 미치는 환경적 특징을 정리해 보면 다음과 같다. 첫째, UNISON의 여러 영역에서 다른 노조들(주로 Unite, GMB 등)과 항상적인 조합원 확보 경쟁을 벌인다. 둘째, 공공부문에 주로 속해 있기 때문에 노조승인이 비교적 잘 이루어져 있다. 따라서 노조승인을 획득하기 위한 무노조 사업장 조직화가 UNISON에서는 별로 나타나지 않는다. 오히려 '빈틈 채우기'식의 조합원 모집(infill recruitment), 즉 조합원이 존재하는 기존 사업장에서 조직률을 높이는 활동에 주로 집중한다. 셋째, 대처 정부 이래로 수십년 간 공공부문의 민영화, 분권화, 외주화 등 구조조정이 계속되면서 개별 지부가 포괄하는 사용자의 수가 상

당히 증가했고, 이것은 지부 간부 및 현장위원이 상대해야 할 사용자가 많아지고 다종다양해졌음을 의미한다. 따라서 그들의 업무 부담이 상당히 늘어났다.

UNISON에서 처음 조직화 또는 모집 전략을 고민한 시점은 1993년 노조 통합 직후부터였다. 그 결과로 1995년에 '전국모집계획'(NRP, National Recruitment Plan)을 채택했는데, 이 계획은 2000년까지 조합원을 120만 명에서 150만 명으로 늘리는 것을 목표로 삼았다. NRP는 영국노총 차원에서 조직화 모델이 도입되기 이전에 수립된 것으로 다분히 전통적 모집 방식에서 크게 벗어나지 않았다. NRP의 성과는 미미했다. 1995년부터 1998년까지 조합원은 불과 3만 명 정도 늘어났을 뿐이었다.

UNISON의 조직화 전략 변화는 영국노총의 '조직화 학교' 설립을 계기로 이루어졌다. 당시 UNISON은 내부적으로 조직화 문화의 구축을 제안하였고, 미국의 SEIU 조직화 활동을 적극적으로 참조했다. 그 결과로 기존의 NRP를 대체하는 '전국조직화·모집전략'(NORS, National Organasing and Recruitment Strategy)이 수립되었다. NORS는 1998년에 전국대의원대회에서 추인되었다. 출발 당시 NORS에서는 연간 30,650명의 조합원 증가를 통해 2007년까지 150만 명의 조합원으로 UNISON을 성장시킨다는 목표를 제시했다. NORS가 기존 NRP와 비교해 크게 네 가지 측면에서 구별되었다(Waddington and Kerr, 2009).

첫째, 내부 조직구조의 변화이다. 전국집행위원회 산하의 '조직발전위원회'가 조직화 정책의 입안, 실행, 점검을 책임졌고, 영국노총 조직화 학교에 교육생을 파견했다. 2006년 말까지 총 21명의 교육생이 UNISON 후원 속에 조직화 학교로 파견되었는데, 그중 90% 정도는 노조 외부에서 데려왔고, 의식적으로 청년층과 소수인종에서 많이 발탁했다. 이와 더불어, UNISON은 '지역본부 조직가'(Regional Organizer)가 업무시간의

상당 시간을 조직화에 할애하도록 하였고, 특히 각 지역본부 내 지부들의 조직화 활동을 조정하는 업무를 전담케 했다. 따라서 지역본부가 NORS에서 핵심적 역할을 수행했다. 노조 중앙은 지역본부 차원의 조직화 프로그램을 조정하는 역할에 집중했다. 결국 지역본부장(Regional Secretary)이 얼마나 조직화 전략에 헌신하느냐가 NORS의 성과를 좌우했다. 이러한 변화는 UNISON이 대규모 전문 조직가를 외부에서 채용하기보다는 기존 인력 내에서의 역할 변화를 통해 조직화에 접근했음을 의미한다.

둘째, 조직화 사업에서 현장의 참여와 전문지식을 높이는 조치들이다. 먼저, 일반 조합원이 노조에 적극적으로 참여하기 위한 캠페인(이른바 'BeeActive')을 시작했다. 이것은 주로 여성과 청년 조합원을 대상으로 했고, 새로운 현장위원 및 활동가 발굴과 양성을 목표로 하는 것이었다. 다음으로, 현장위원이 조직화에 헌신하도록 만들기 위한 교육 프로그램(WOW)이 2000년에 도입되었다. 이를 통해 현장위원들에게 지부와 사업장 단위에서 조직화 성과를 거둔 사례를 전파하고 그들이 스스로 조직화 팀을 만들어 운영하는 기술을 가르쳤다.

그다음으로, NORS에서 가장 중요한 것으로 지부 차원의 조직화 및 발전 계획(BDOP)이 도입되었다. BDOP의 주제는 4개 영역으로 압축되었는데, 이것은 지부 활동이 궁극적으로 지향해야 하는 4개의 목표로 고안된 것이다. 그 4개의 목표는 (1) 조합원의 모집과 유지, (2) 모든 지부에서 현장위원 네트워크의 구성 및 발전, (3) 지부 활동에서 조합원 참여의 제고, (4) 지부에서 더욱 효과적인 이해대변과 협상이었다. 그중에서도 BDOP의 발전에서 가장 중요한 활동은 모든 지부에서 노조에 가입할 가능성이 있는 잠재적 조합원을 확인하는 작업이었다. 지역본부에서는 지부별 BDOP에 따른 조합원 모집 성과를 모니터링하고 중앙에 보고했다.

셋째, BDOP 도입과 연계된 것으로, 특정 집단에 대한 집중적 조직화이다. 사업장의 잠재적 조합원 집단을 특정하게 되면, 그들의 관심사를 파악하여 그 집단에 대한 집중적 조직화 사업을 벌이는 것이다. 이 작업은 주로 지부 차원에서 진행되며, 특히 UNISON 중앙 차원의 특정 직종에 대한 조직화 사업과 연계된다.

넷째, UNISON의 조직화 사업은 노조의 다른 활동들과 연계된다. 대표적으로 영국노동교육협회, 개방대학 등과 협력하여 시작된 '배움으로의 복귀'(Return to Learn)와 각종 평생교육 프로그램은 NORS와 직접 연계되었다(유형근, 2007: 51-56). 이러한 노조 교육 프로그램들은 원래 저학력, 저임금 여성 조합원을 대상으로 한 자기계발 프로그램이었고 이를 통해 적극적인 멤버십을 강화할 목적이었다. 이것이 NORS의 추진과 함께 연계되어 조합원 모집, 활동가 발굴, 지부와 사업장 조직 강화의 측면이 강조된 것이다. 일례로, 2005년부터 2007년까지 2천 명에 가까운 현장위원들이 UNISON 자체적인 교육 프로그램(WOW, Wining the Organized Workplace)에 참여했다. 이러한 교육 프로그램을 통해 여성·흑인·성소수자·장애인 등 UNISON 내 자기조직화 그룹(self-organised group)에 해당하는 집단이 NORS에 참여하고, 그것이 해당 소수자 집단 노동자의 조합 가입으로 이어지길 기대한 것이었다.

이러한 교육 프로그램과 조직화 전략의 연계를 통해, 지부 수준에서 지역사회 단체들과의 연대가 강화되길 기대했다. 이른바 '커뮤니티로의 전환'을 통해 UNISON은 2001년 '런던 시민'(London Citizen)과 같은 커뮤니티 단체와 함께 런던의 생활임금 운동에 적극적으로 참여하기도 했다.

이처럼 1998년에 새롭게 시작된 UNISON의 조직화 전략(NORS)은 그 이전의 '전통적' 조합원 모집 계획과 크게 단절된 것이었다. 하지만,

NORS의 입안 과정에서 미국의 SEIU의 전략을 많이 참조했다고는 하지만, 그것과는 결정적인 지점에서 달랐다. 즉, UNISON은 전문화된 조직화 담당 인력을 대규모로 투입하지 않았다. 대신에, 노조는 기존의 노조간부가 NORS의 실행과 모니터링에서 중심적 역할을 하도록 했고, 현장위원 같은 사업장 활동가들이 다양한 지원 활동을 벌이도록 한 것이다. 또한 NORS는 그 이전의 NRP와 달리 개별 지역본부, 6개의 서비스 그룹, 지부 단위에 상당한 자율성을 부여하여, 이곳에서 조직화 활동에 적합한 목표 집단을 선정하도록 했다. 결국 NORS는 UNISON이 조직화 및 모집 전략의 전개 과정에서 겪은 시행착오를 학습하면서 노선을 전환한 것이었고, 그 핵심에는 노조 중앙이 하향식으로 추진하는 단순한 조합원 모집 확대 전략에서 벗어나, 조직화를 위한 노조의 인프라를 변화시키고 기존 노조간부 및 활동가의 헌신을 높이며 신규 조합원의 참여를 강화하려는 전체적인 '조직적 혁신' 시도를 동반한 것이었다.

NORS의 성과는 엇갈렸다. 새롭게 마련된 현장위원을 위한 WOW 교육 프로그램에 참여하고 구체적 조직화 계획인 BDOP를 실행한 지부의 경우 상대적으로 높은 조합원 성장을 기록했다. 그러나 많은 현장위원들은 조직화보다는 서비스 업무를 선호했고, 기존 조합원의 요구는 NORS 활동에 필요한 시간을 제약하여 조직화 사업의 우선순위가 뒤로 밀리는 일이 빈발했다. 또한 노조 중앙에서 NORS를 책임지는 간부가 하위 직급에 있다보니 12개 지역본부의 계획 추진이 천차만별로 이루어졌다. 어떤 지역본부들은 NORS 추진에서 립서비스 이상의 결과를 내놓지 못했다.

결국 조합원 확대의 수치적 목표는 달성되지 못했다. 1997년부터 2009년까지, 조합원은 119,500명이 늘어나 130만여 명이 되었는데, 이 결과는 연간 9,958명 증가에 그치는 것이었다(원래 목표치는 연간 30,650명이었다). 또한 내부 평가를 거친 결과, NORS의 추진 과정에서 전임간부

와 현장위원의 과중한 업무 부담과 서비스 기능 수행의 우선적 고려 때문에 조직화 사업에의 참여가 실질적으로 제약받았다는 점을 발견하였다.

이러한 평가 결과를 반영하여 UNISON은 2008~2009년에 NORS를 변화시켰다. 변화된 전략은 통상 2기 NORS로 불린다. 두 가지 변화가 핵심이었다(Waddington and Kerr, 2015). 첫째, 전임간부 직급에 '현장 조직가'(local organiser)와 '구역 조직가'(area organiser)라는 두 개의 직위를 신설하였다. 이 두 직위는 지역본부 조직가의 관리 하에 있다. '현장 조직가'는 조직화 캠페인에서 현장위원들과 긴밀히 협력하는 임무를 맡는다. '구역 조직가'는 현장 조직가와 함께 현장위원이 보다 많은 시간을 조직화 업무에 투여할 수 있도록 지부 차원에서 조력하는 임무를 맡았다. 둘째, 2010년부터 '투쟁기금'(Fighting Fund)을 조성하여 지역본부가 조직화 활동을 하는 데 필요한 새로운 조직가(일명 '투쟁기금 조직가')를 계약직으로 채용할 수 있도록 했다. 지역본부는 자체 조직화 계획을 노조 중앙에 보고하고 심사를 받은 이후 '투쟁기금 조직가'를 채용한다. 이 조직가의 규모는 2011년에 40명 정도였고, 2021년에는 100명 정도로 늘어났는데, 이들은 '구역 조직가'와 '현장 조직가' 중의 하나로 일했다. 그 결과 2기 NORS는 그 이전보다 노조의 전임 직원에 더 의존하게 되었다.

이외에도 2기 NORS에서는 두 가지 추가적인 변화가 일어났다. 내부 조직구조 개편의 일환으로, 노조 중앙의 조직화 담당 위원회에 5명의 간부를 충원하여 조직화의 일상 업무를 수행토록 했다. 또한 NRP와 1기 NORS 때와는 다르게, 2기 NORS에서는 명시적인 조합원 증가 목표치를 제시하지 않았다.

결국 2기 NORS는 전임간부에게 조합원 모집에 더 많은 책임을 부여한 것이었는데, 이 변화는 이전의 경험에서 현장위원들이 기존 조합원에

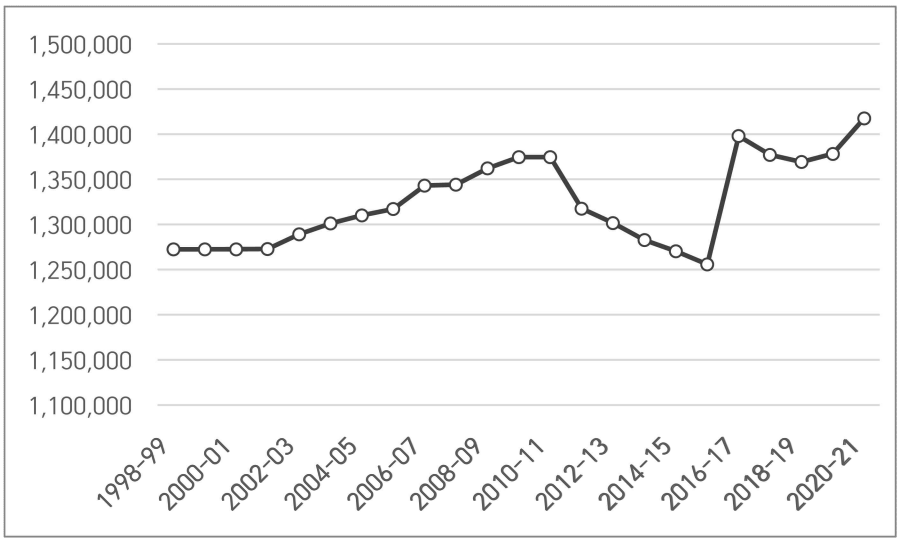
대한 서비스 제공에서 벗어나지 못했다는 점, 그리고 그들에 대한 조직화 교육 프로그램의 미비 등이 드러났기 때문이었다.

전반적으로, UNISON의 조직화 전략은 Unite에 비해 온건한 편이었고 기존 유노조 사업장에서 조직률을 높이는 '빈틈 채우기' 형태의 조합원 모집에 집중했다. 또한 조직화를 위한 문화적 변화를 강조하며, 노조 중앙과 지역본부에서부터 기존 노조간부와 현장위원의 역할과 기능을 조정하여 조직화 사업에 더 많은 시간과 노력을 투여하도록 했다.

새로운 조직화 전략을 전 조직적으로 관철해 나가는 데 영국 최대의 대형노조로서 UNISON 자체적인 관료제 구조가 제약 요인으로 작용했다. 일반 조합원과 가장 가까운 지부 단위의 현장위원과 그들을 돕는 전임간부들은 기존 조합원을 대표하고 협상하는 서비스 기능에 많은 시간과 노력을 투여하고 있었고, 거기에 추가되는 조직화 및 모집 업무를 원래의 기대만큼 수행해내기 어려웠던 것이다.

조직화 전략의 세부 내용을 수정하고 내부의 조직구조도 개편하는 노력을 계속했지만, 12개의 지역본부와 1,200여 개의 지부를 일상적으로 관리하고 기존 조합원의 이해를 대변하는 일과, 신규 조합원을 모집하고 그들로부터 새로운 노조 활동가를 발굴·육성하는 조직화 업무 사이에 긴장과 충돌이 발생했던 것이다. 실제로 1990년대 후반부터 본격화된 조직화 사업이 일정한 성과를 거두긴 했지만, 2008년 글로벌 금융위기 이후에 2010년 집권한 보수당-자유당 연립정부가 긴축과 공공부문 구조조정을 밀어붙이면서 UNISON은 이후 10년 동안 어렵게 이룬 조합원의 양적 성장의 과실을 모두 잃어버렸다([그림 10-15] 참조).

[그림 10-15] UNISON의 조합원 규모 추이



자료: Annual Report of the Certification Officer

2010년 이후 보수당-자유당 연립정부의 긴축과 공공부문 구조조정의 여파로 꾸준한 신규 조합원 조직화에도 불구하고 전체 조합원 규모는 내리막길을 걸었다. 이에 대응하기 위하여 UNISON은 2013년부터 연간 주기의 조직화 전략 계획을 수립할 것을 결의하고, 전국집행위원회 산하 조직발전위원회에 '전략조직화사업단'(Strategic Organising Unit)을 꾸렸다. 전략조직화사업단은 공공부문 감축의 직격탄을 맞고 있던 돌봄서비스 부문의 민영화에 대응하기 위하여 민간 돌봄서비스 업체 중 가장 규모가 컸던 2개 회사에서 조직화 사업을 벌였다. 그 성과로 2013년에 한 업체(Four Season)와 노조승인 협약을 체결하는 데 성공했다(노조교섭단에는 GMB도 함께 했다). 이를 바탕으로 전략조직화사업단은 그 업체의 조합원 모집에 박차를 가했고 다른 돌봄서비스 부문으로 그 성과를 확산시켜갔다.

이와 함께, 2013/14년부터 UNISON은 조직화와 조합원 모집 사업에서 TV와 신문을 통한 홍보, 온라인 앱 개발, 온라인을 통한 조합 가입 등 변화된 매체 환경에 대응하는 사업을 전 조직적으로 추진하여 상당한 성과를 거두었다. 일례로 2014년에 UNISON에 가입한 조합원 중 60% 가량은 온라인을 통해 가입했다.

최근 2022년 전국대의원대회에서 UNISON은 기존의 조직화 전략을 전반적으로 평가하는 작업을 추인했다. 그 취지는 기존의 조직화 전략이 단순한 조합원 모집의 양적 성과에만 집중하여 현장의 조합원 참여 강화, 기층 현장위원의 훈련과 육성, 노동조합의 교섭력 증대 등에서 내부적으로 문제가 발생하고 있다는 인식에 기초해 있다.

실제로 UNISON은 자체 보고서를 통해 현장위원과 같은 기층 활동가의 감소와 고령화, 조합원 참여 기회의 부족, 쟁의행위에서의 조직력 약화를 심각한 노조 위기의 현상으로 진단했다. 이러한 맥락에서 UNISON은 조직화를 "집단적인 노동자의 힘을 구축하는 모든 활동"으로 포괄적으로 정의하며, 조직화 전략을 '기본 조직화'(Base organising)와 '전략 조직화'(Strategic organising)의 두 가지로 구분해야 한다고 주장했다. 기본 조직화가 기존의 조직화 전략에서 강조했던 기존 사업장의 조직률 제고와 조합원에 대한 노조의 지원 강화를 주요 내용으로 한다면, 전략 조직화는 조합원의 직접 참여를 바탕으로 조합원 규모 확대, 노조 활동을 통한 새로운 활동가의 육성, 집단적 힘을 바탕으로 한 물질적 이익의 쟁취 등을 강조한다(UNISON, 2023). 이 두 가지 조직화 전략이 상호 보완적 관계를 맺어야 성공적인 조직화를 이끌어낼 수 있다는 게 최근 UNISON 지도부의 판단이다.

4) GMB

GMB(General and Municipal Workers' Union)는 민간 및 공공부문의 다양한 직종과 업종을 포괄하는 대형 일반노조 중 하나이다. GMB는 영국 제조업 쇠퇴의 직격탄을 맞은 노조 중 하나였고, 매년 5% 가량의 조합원 감소에 항상 직면하던 노조였다. 따라서 미조직노동자 조직화 사업은 GMB에게는 조직의 생존을 위한 필수 불가결한 일로 다가왔다.

2000년대 중반 이전까지, 다른 노조들과 비슷하게 GMB는 조직화와 교섭 기능이 노조 조직 내에서 공식적으로 분리되어 있었다. 2006년에 새로운 위원장이 선출되면서 조직화 사업에서 뚜렷한 변화가 시작되었다. 새로운 위원장은 2001년부터 2005년까지 서부 런던 지역의 식품가공업체에서 일하는 아시아 출신 이주 노동자를 대상으로 한 지역사회 조직화(community organising) 전략을 실행했던 지도자였다(Holgate, 2021: 146-152). 이를 통해 조합원을 20% 이상 늘렸던 경험이 있었는데, 그것은 자원을 집중한 '전략 조직화' 사업을 통해 13명의 전문 조직가로 구성된 소규모 팀을 발전시킴으로서 가능했다.

이 조직가들은 GMB 런던 지부 노조간부의 3분의 1을 차지했는데, 그 중 2명은 1998년에 노조가 채용한 남아시아 출신 간부들이었다. 바로 이 2명의 조직가가 새로운 사회운동 모델을 도입하는 핵심 역할을 담당했다. 그들은 노조간부의 통상 업무로부터 제외되어 오로지 조직화 캠페인에만 시간을 집중할 수 있었다. 이 과정에서 사업장보다 이주자 커뮤니티의 생활공간이 조직화에서 훨씬 더 안전하고 유리한 공간임이 드러났다. 조직화 캠페인은 식품가공 공장을 벗어나 거리로 확장되었고, 가판대, 길거리 행진, 각종 사교 모임 등에서 새로운 노조 활동가들을 발굴할 수 있었다. 이러한 힘을 바탕으로 서부 런던의 커뮤니티 단체들과 연합

을 형성하였고 지역사회의 지원 속에서 식품가공 공장의 조직화 캠페인은 활력을 얻었으며, 결국에는 공장 경영진에게 노조 승인을 요구했다.

GMB 런던 지역의 조직화 캠페인의 성과로 5년 동안 약 1만 명의 신규 아시아 출신 조합원이 노조에 가입했고, 그 지역에서 20개의 사업장이 조직되어 노조승인을 쟁취했다. 이러한 지역사회에 기반한 조직화 전략의 성공으로 인하여 GMB는 전통적인 조직화 방식을 재고하고 지역사회로 확장하는 캠페인의 효과성을 인식하게 되었다.

바로 이러한 런던 지역 조직화 사업을 이끌었던 지도자가 2006년에 GMB 위원장으로 선출되면서 노조는 본격적으로 '조직화로의 선회'를 시작했다. 지도부 교체 이후 GMB는 간부와 활동가의 업무 영역 구분을 없애려고 했고, 이를 통해 정보의 교환을 촉진하고자 했다. 또한 런던 지부의 조직화 경험을 다른 지역으로 전파하기 위한 노력을 기울였다.

Unite와는 대조적으로, GMB는 전문 조직가를 채용하는 것이 노조 내부에서 조직화 사업을 별도의 분리된 활동으로 만들 위험이 있다고 평가했다. 이렇게 될 경우 일반 노조간부들은 조직화 사업을 자신과 별 상관없는 업무로 여기게 되어 조직의 재정적 위기를 극복할 수 없을 것이라고 인식했다. 결국 GMB는 조직화 사업을 모든 노조간부의 역할로 통합하도록 결정했다. 이러한 접근 방식은 조직화 활동을 노조의 핵심 기능으로 주류화(mainstreaming)하는 것이었다(Simms et al, 2013).

그런데 이러한 조직화 업무의 주류화는 반대로 노조간부의 일상적 업무 부담 속에서 조직화 사업의 우선순위가 뒤로 밀리도록 할 위험도 있었다. 이를 극복하기 위해, GMB는 모든 간부가 자신이 맡은 조직화 업무를 반드시 상부에 보고하도록 했고, 이것을 간부 평가에서 핵심 사항으로 만들었다. GMB는 조직화 캠페인을 매달 점검했고, 어려움을 겪는 지역이 있을 경우에 다른 지역의 간부들이 그곳을 지원하도록 독려하였

다. 또한 노조간부는 전국 수준의 계획 속에서 자신이 담당하는 현장과 프로젝트를 선택해야 했다. 결국 GMB의 조직화 접근 방식은 중앙 차원의 조정을 통해 전략적으로 중요한 대상에 자원과 노력을 집중한 다음, 지부와 지회 간부들이 그러한 전략 조직화 계획을 실행할 방법을 파악하도록 하는 것이었다.

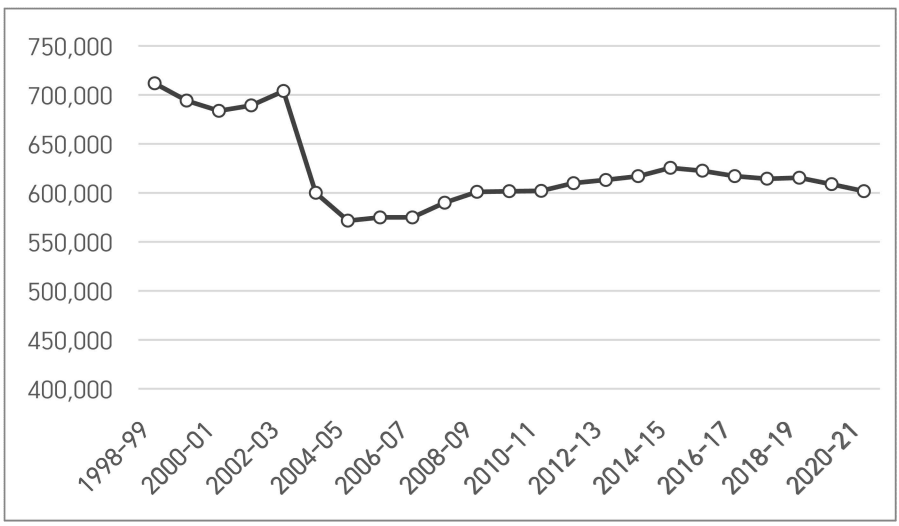
결국 GMB의 조직화 전략이 제대로 실행되기 위해서는 일반 노조간부들의 참여와 지원이 필요했다. 이를 위해 GMB는 전문 조직가의 교육보다는 노조간부의 교육을 강조했다. 실제로 노조는 기존의 모든 간부를 대상으로 한 3일간의 조직화 교육 프로그램을 개발했고, 신규 간부를 대상으로 하는 보다 집중적인 교육 프로그램도 마련했다. 이 교육에서 핵심은 교섭과 조직화 업무를 긴밀히 통합하자는 것이었다. 이 교육 프로그램을 개발한 중앙의 핵심 조직가는 원래 영국노총 조직화 학교의 프로그램을 개발하고 전파하는 데 적극적으로 참여했던 간부였다.

조직화 업무를 일반 노조간부의 역할로 통합하려는 시도는 조직화를 전담하는 활동가들의 양성에 의해 뒷받침되었다. '사업장 조직가(workplace organiser)'로 불리는 이들은 자신이 일하는 사업장을 대상으로 조직화 계획을 실행하는 노조간부와 함께 일한다. 이를 통해 조직화 전술이 사업장의 조합원 대표 구조를 만들고 강화하는 데에도 기여하도록 했다. 이와 함께, GMB는 반년마다 활동가 대회를 열어서 조직화에 관한 아이디어와 정보가 교류되도록 했는데, 이 대회는 단순한 교육 프로그램이 아니라 정보가 참여자에게 전달되고 논쟁과 토론이 강조되며 아이디어의 공유를 추구한다.

이러한 조직화 전략 하에서 GMB는 세 개의 저임금 산업(돌봄, 보안, 학교의 교육보조사)을 전략 조직화 대상으로 선정했다. 이 세 영역을 선정한 데에는 조합원을 빠르게 늘릴 수 있는 가능성이 매우 크다고 판단

한 게 중요한 이유였다. 이들 부문은 다른 노조들이 거의 관심을 두지 않아 조합원 확보 경쟁이 없었고, 모두 최근 들어 빠르게 고용이 늘어나고 있는 부문이었다. 실제로 노조 중앙 차원의 조직화 전략을 실행한 2007년 이후 약 10년간 GMB의 조합원 규모는 약 4% 증가했다. 이 증가율이 미미해 보일지 모르지만, 그 이전 10년 동안의 조합원의 극적인 감소 추세를 고려하면 괄목할 만한 반전이라고 볼 수 있다([그림 10-16] 참조). 돌봄, 보안, 학교 교육지원 분야에 대한 꾸준한 조합원 모집을 통해 GMB는 재정 파산의 위험에서 벗어나 수지 균형을 맞출 수 있게 되었다.

[그림 10-16] GMB의 조합원 규모 추이



자료: Annual Report of the Certification Officer

5) USDAW

USDAW(Union of Shop, Distributive and Allied Workers)는 주로 유통업에 집중한 민간 서비스 부문의 일반노조이다. USDAW는 1998년에 약 30만 명의 조합원에서 2021년 약 40만 명의 조합원으로 꾸준히 성장하였다. 같은 기간에 33%가량의 조합원 증가율을 기록했다. 노동조합 조직화가 매우 어렵다고 알려진 민간서비스 부문, 특히 이직이 많고 여성·청년·이주자의 비율이 높으며 단기계약직과 단시간제 일자리가 많이 분포하는 소매·유통 분야에서 이러한 양적 성장이 어떻게 가능했을까?

영국의 소매유통업은 고용 점유율이 50%가 넘는 소수의 대기업과 소규모 상점들로 양극화되어 있다. USDAW의 조합원은 이 대기업에 집중되어 있는데, 영국 유통업의 '빅4'(Big 4)의 사용자와 노조승인 협약을 체결했다. 이들 업체의 직원들은 영국 전역에 흩어져 있기 때문에 기업별 조직률은 그렇게 높지 않은 편이고, 따라서 사용자를 상대로 한 USDAW의 교섭력은 강하지 않다. 그러나 협약을 체결한 기업의 경영진과 USDAW의 노사관계는 대체로 온건한 양상을 보였고, 이른바 '파트너십'이 발달했다.

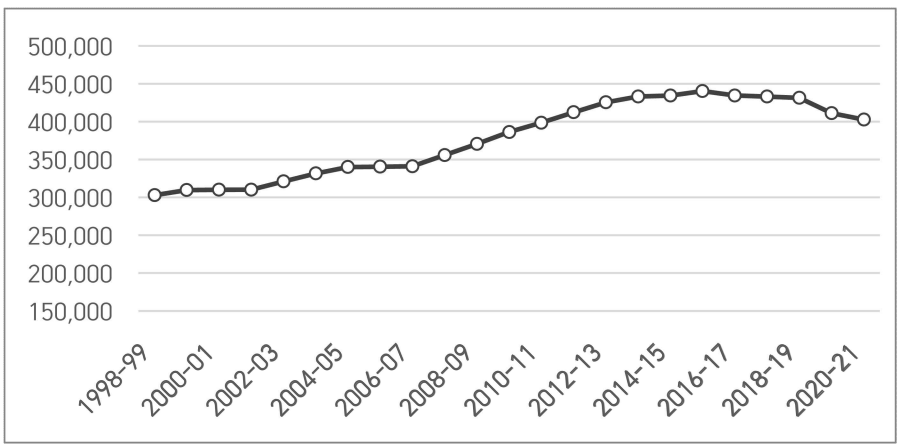
조직화와 관련하여 USDAW가 항상적으로 직면하는 과제는 유통업의 높은 이직률이다. 연간 이직률이 30% 정도 되는 것으로 알려져 있는데, USDAW가 조합원 규모를 유지하기 위해서는 적어도 매년 6만 명의 신규 조합원을 모집할 수 있어야 한다. 즉 '새는 바가지를 채우는' 것과 같은 조합원 모집(recruitment)이 항상 요구되는 것이다.

대처의 집권 이후 USDAW는 급격한 조합원 감소를 경험했다. 1980년에 45만여 명의 조합원이 1990년에 36만여 명으로 줄었고, 그 기간 동안에 두 해를 제외하고 모두 조합원이 감소했다(Upchurch and Donnelly, 1992). 특히 1992년 보수당 정부가 입사 후 조합원 자동 가입을 가능

케 했던 클로즈드숍을 폐지한 이후 USDAW는 더욱 급격한 조합원 감소를 경험했다.[188] 1980년에 신규 가입한 조합원이 13만여 명이었으나, 1993년에는 그 수치가 5만여 명으로 줄었던 것이다.

조합원 감소에 대한 한 가지 대응은 파트너십 협약을 체결하는 것이었다. 이를 바탕으로 USDAW의 노조간부들은 노조승인 사업장에서 조합원 모집의 부담을 짊어졌고, 그들은 일주일에 이틀은 오로지 조합원 모집 활동에 전력해야 했다. 하지만 이러한 초기의 노력은 조합원의 지속적 감소를 반전시킬 수 없었다.

[그림 10-17] USDAW의 조합원 규모 추이



자료: Annual Report of the Certification Officer

USDAW는 1997년 새로운 위원장 선출을 계기로 당시 영국노총의 '새로운 노조주의' 프로젝트에 적극 참여하였고, 영국노총 조직화 학교 1기에 3명을, 2기에 5명을 파견하여 교육받게 할 정도로 조직화 활동에 적극적이었다. 하지만 이것만 가지고는 조합원 증가를 도모할 수 없었고,

188) 영국의 클로즈드숍 제도는 '유니온숍'도 포함하는 넓은 의미로 사용되었다.

USDAW 내부에서는 자체적인 조직화 모델의 수립을 본격적으로 고민하였다. 그 결과가 2002년 USDAW 집행위원회에 공식 제출되었는데, 그 주요 내용은 USDAW 자체 조직화 학교의 설치였다.

USDAW 조직화 학교는 2003년에 6개월의 프로그램으로 출발했다. 첫해에 15명의 현장위원이 학교에서 조직가 양성교육을 받았는데, 이들을 선발하기 위해 매우 엄격한 절차를 거쳤다. 교육 프로그램은 조직화의 이해, 대면 모집 방법, 캠페인 운영, 새로운 활동가의 발굴과 양성, 사업장 내 현장위원 팀의 구성과 운영 등에 대한 내용이 주를 이루었다. 특기할 것은 6개월 교육과정 중 1개월은 숙련된 노조간부의 지도 하에 교육과정에서 배운 조직화 방법과 기술을 조합원 모집 현장에 나가 즉시 실행했다는 점이다(Parker and Rees, 2013).

[표 10-11] USDAW 조직화 학교 수료자 현황 (단위: 명)

연도	1단계 학교 수료자 (연간 등록자)	1단계 학교에 의해 모집된 신규 조합원	2단계 학교 수료자 (연간 등록자)	2단계 학교에 의해 모집된 신규 조합원	조직화 학교에 의해 모집된 전체 조합원
2003	15	5,023			
2004	18	6,309			
2005	23	6,935			
2006	29	10,047			
2007	24	8,831			
2008	26	8,397	15	4,117	12,514
2009	32	8,936	16	4,149	13,085
2010	50	12,107	14	3,648	15,862
2011	69	13,476	21	5,231	18,707
2012	69	11,455	26	5,788	17,243
합계	**355**	**91,516**	**92**	**22,933**	**114,449**

출처: Parker and Rees(2013: 527)

USDAW 조직화 학교의 특징은 전체 노조 차원의 협동이었다. 즉, 노조 교육실 차원의 교육과정뿐만 아니라 노조간부 주도의 현장 지도가 결합되었다. 이러한 노력은 일반 노조간부들이 자신의 일상 업무에 조직화 원리를 적용할 수 있도록 하려는 노조 지도부의 의지가 반영된 것이었다. 조직화 학교는 첫해 13명의 교육생에서 출발한 이후 급속히 성장하여 2011년과 2012년에는 연간 69명의 교육생을 기록했다. 또한 2010년 이후부터 USDAW의 7개 지부는 자체 교육 프로그램을 모두 운영하기 시작했다. 2008년에 들어와 USDAW는 '2단계 조직화 학교'도 출범시켰다. 그것은 '1단계 조직화 학교'를 수료한 현장위원을 대상으로 하는 것이었는데, 교육 내용은 1단계와 유사한 대신에 교육생들은 현장에서 팀을 구성하고 활동가를 양성하며 실제 캠페인을 벌이는 데 적극적으로 결합해야 한다.

2012년 말까지, 98명의 지역 조직가(Area Organizer) 중 35명이 조직화 학교를 수료했고, 노조의 교육 담당 간부 8명 중 3명이 조직화 학교 수료자였다. 이는 조직화 학교가 노조간부 층의 구성과 노조의 조직화 전략 실행에 엄청난 영향을 미쳤다는 점을 잘 보여준다. 즉, 조직화 학교는 노조간부들의 집단적 사고방식을 조직화 전략의 추진과 적용 쪽으로 변화시켰다. 더 나아가, 2013년 기준 USDAW 집행위원 15명 중에 5명이 조직화 학교 수료생이었다(Parker and Rees, 2013).

조직화 전략에 관한 USDAW의 자체적인 접근 방식은 기존 영국노총의 조직화 모델과는 두 가지 점에서 차이가 있었다. 첫째, USDAW는 그린필드 조직화보다는 (유노조 사업장의 비조합원을 대상으로 한) '빈틈 채우기' 모집(infill recruitment)에 주력했다. 이에 따라 기존에 노조승인을 획득한 '빅4' 업체에 노조의 자원이 집중되었다. 둘째, USDAW는 사용자와 유지해왔던 협조적 노사관계(파트너십)를 조직화 사업에 활용하였

다. 구체적으로, 유통업 대규모 사업장에 신입사원 소개 행사가 있으면 해당 사업장의 현장위원은 관리자와의 협의를 통해 그 자리에 들어가 노조를 소개하고 모집 활동을 벌인다. 이 자리는 단체협약에 규정된 현장위원의 타임오프 사용과 연계되어 있고 관리자 측의 협조와 양해 하에 진행되는데, 이 자리에서의 모집 활동은 USDAW 조직화 사업의 성과를 거두는 데에 매우 중요하다고 USDAW 자체적으로 인식하고 있다(USDAW, 2023).

〈자료〉 USDAW 현장위원을 위한 조직화 매뉴얼에서 소개된 '조직화가 잘 된 사업장' 예시

□ 높은 수준의 노조 가입률
□ 조합원은 고충처리 및 징계 절차를 신뢰한다
□ 노조 현장위원은 경영진과 전문적인 관계를 맺고 있다
□ 조합원은 누가 노조 현장위원인지 안다
□ 조합원은 노조가 어떤 이슈를 추진하고 있는지 안다
□ 노조 회합은 항상 참석률이 높다
□ 현장위원은 지속적인 모집 계획을 가지고 있다
□ 노조 현장위원은 항상 신입사원 소개 자리에 참석할 수 있다
□ 경영진은 현장위원과 조합원에게 사업 진행 상황에 대한 정보를 지속적으로 제공한다
□ 경영진이 제공한 노조 업무를 위한 좋은 시설을 갖추고 있다
□ 현장위원은 누가 비조합원인지 그리고 왜 노조에 가입하지 않는지 알고 있다
□ 현장위원이 자리를 그만두면 그 자리를 맡겠다고 자원하는 사람이 많을

것이다 □ 모든 현장위원과 그 외 많은 사람들이 노조의 교육과정을 수강했다 □ 조합원들은 비조합원들에게 노조에 가입하라고 강력히 추천한다 □ 노조는 문제뿐만 아니라 많은 긍정적인 일에도 관여한다 □ 사람들은 직장과 사교 모임에서 노동조합에 대해 자주 이야기한다 □ 조합원 모집과 이해대변 활동에서 지역 조직가(Area Organiser)가 거의 필요하지 않다 □ 지역 조직가는 노조 활동 계획을 세우고 관리하는 일을 현장위원과 함께 한다

출처: USDAW(2008: 6)
주: 위 항목에서 '긍정' 응답이 많을수록 '조직화가 잘 된 사업장'을 의미함.

이처럼 USDAW 조직화 전략의 핵심에는 사업장에서 활동하는 적극적인 현장위원의 역할이 중요했다. 그들은 USDAW 전임간부의 일상적 개입 없이도 자신의 사업장에서 지속적인 조직화 활동을 자체적으로 수행할 수 있어야 한다고 기대되었다. 이를 위해서는 자기 담당 구역의 여러 현장위원을 관장하는 전임 노조간부의 역할 변화가 중요했다. 전임간부는 기존에 신규 조합원의 직접 모집을 책임지는 역할에서 이제는 사업장 단위 조직화를 위해 일하는 현장위원들을 찾아내고, 지도하며, 지원하는 역할로 바뀌었다. 즉 USDAW가 '조직화 노조'로 변신하면서 노조간부가 해야 하는 일도 바뀐 것이다.

새로운 업무 가이드라인에 따르면, 모든 간부들은 스스로 자신의 발전을 측정할 수 있어야 했고 그것을 자신의 상급자로부터 평가받아야 했다. 즉 모든 간부는 자신의 구역에서 조직화 사업이 얼마나 개선되었는지 연간 목표를 세우고 그 연간 목표 달성 상황에 대해 상급자로부터 정

기적으로 점검받아야 한다(Parker and Rees, 2013). 다시 말하면, 이제 전임간부는 자신의 담당 구역에 대한 '관리자(manager)'가 된 것이다. 이를 위하여 전임간부는 특정 사업장에서 현장위원들과의 회의를 매달 소집하고 조합원 모집 현황을 점검하였다. 노조 전체적으로 조합원 모집을 중심으로 한 업무 현황을 정확히 파악하고 정보 공유를 위하여 USDAW는 이에 적합한 IT 시스템과 소프트웨어를 개발하여 조직화 목표, 현장위원 훈련, 성과 달성의 계획 등의 기록을 체계화했다. 이러한 정보 시스템을 통해 개별 현장위원의 조직화 성과, 그들을 관리하는 전임간부의 성과, 그리고 전임간부를 담당하는 상급 관리자의 성과가 모두 기록되고 평가되었다.

이러한 전략적 계획(strategic planning)을 차질 없이 진행시키기 위해서 USDAW는 하버드경영대학원의 경영학자들이 개발한 성과관리도구(균형성과표, Balanced Scorecard)를 노조에 도입하였다(Parker and Rees, 2013). 이 균형성과표에서 노조의 목표로 제시된 것은 다음 네 가지 사항이었다. (1) 조직화: 예상 목표대로 성장하는 조합원과 조직, (2) 사람: 하나의 USDAW 팀, 즉 모든 현장위원과 간부가 함께하기, (3) 재정: 노조를 발전시키고 성장시킬 수 있는 튼튼한 재정, (4) 전달: 조합원과 현장위원에 귀 기울이고 가능한 최선의 결과를 얻기. 이러한 성과관리도구에 힘입어 USDAW는 위원장부터 개별 간부와 현장위원까지, 노조 중앙 사무처부터 개별 지부까지, 중앙의 전략적 계획과 철저히 연계된 자체 조직화 계획을 수립하고, 그것의 진전을 상시적으로 점검하고, 평가하는 시스템을 갖추게 되었다.

이상으로 USDAW의 조직화 전략의 수립과 실행 과정에 대해 요약해 보았다. USDAW의 조직화 사업에서 드러난 핵심적인 요인을 간추리면 다음과 같다.

첫째, USDAW는 종전의 조직화 모델을 개조하여 자신의 필요에 맞는 방식으로 바꾸어냈다. 그것의 핵심에는 자체 조직화 학교의 성장과 이를 통해 양성한 현장위원들이 있었고 그들이 신규 조합원 모집에 중추적인 역할을 수행했다.

둘째, USDAW는 '조직화 노조'로 변신하기 위하여 조직 변화에 주저하지 않았다. 이를 위해 노조 전임간부의 역할을 조직화 사업의 '관리자'로 변경하고 지역 단위 조직화 전략을 수립하고 발전시켰으며 그 과정에서 경영학적인 성과관리 시스템을 노조 내부로 도입했다.

셋째, USDAW는 자원을 유통업계의 '빅4'로 집중시켰고 이를 통해 '빈틈 채우기' 형태의 조직화에 주력하였다. 또한 '빅4'의 사용자와 파트너십을 유지함으로써 '빈틈 채우기' 형식의 신규 조합원 모집을 비교적 큰 대립 없이 지속할 수 있었다. 이러한 측면에서 USDAW의 경험은 영국에서 '파트너십 전략'과 '조직화 전략'이 동반되어 일정한 성과를 거둔 이례적인 사례에 해당한다.

그러나 이러한 USDAW의 조직화 사업에 대한 비판도 존재한다. 비판은 주로 '빈틈 채우기' 형태의 조합원 모집 전략에 대한 평가와 관련되어 제기된다. 즉, 기존에 단체협약을 체결한 대기업에 속하는, 전국에 산재한 사업장에 주력한 조직화 사업은 사실 '조직화'라기보다는 '조합원 모집'에 가까운 것이고, 이러한 방식의 활동은 조직화 전략이 궁극적으로 추구하는 노동조합의 힘 강화에 별다른 도움이 되지 않는다는 것이다. 즉, "조합원은 충원되었지만, 대부분은 여전히 조직되지 않았다"는 비판이다(Holgate, 2021: 139). 이와 함께, USDAW 지도부가 추진한 '관리주의'(managerialism)가 노조 민주주의를 훼손하고 노조간부의 주체적 행위성을 약화시킬 위험을 경고하는 목소리도 존재한다(Evans, Pyman and Byford, 2017). 또한 장기적으로 과연 이러한 형태의 조합원 확대 캠페

인이 지속가능한 것인가 하는 의문도 제기된다. 특히 사업장 수준의 이해대변 구조가 상대적으로 취약하고, 조합원들이 수동적으로 노조를 '보험'으로 인식하는 문화가 팽배한 가운데, 경영학적 성과관리에 기초한 조합원 모집 위주의 전략이 장기적으로는 노조 성장에 리스크로 작용한다는 것이다(Wood, 2013).

이러한 비판에 대한 반론도 만만치 않다. 유통업과 같이 이직률이 매우 높고 저임금, 비정규직이 만연된 민간서비스 부문의 사업장에서 성과관리방식의 조합원 조직화 전략은 불가피하고, 그것을 통해 노조의 한정된 자원을 집중시켜 조합원 확보와 증대라는 가시적 성과를 거두었다는 것은 새로운 조직화 전략 수립의 성공적 사례라는 것이다(Parker and Rees, 2013).

4. 소결: 영국 노동조합의 조직화 전략의 성과와 특징

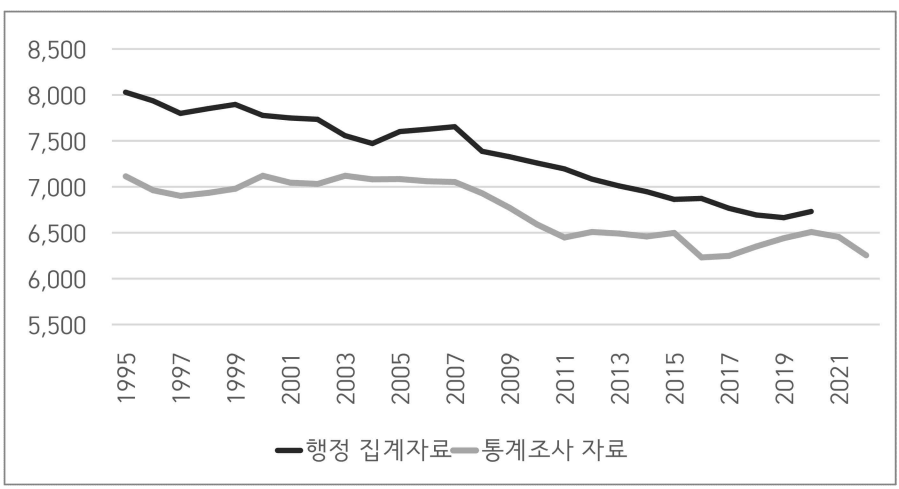
1) 조직화 사업의 양적 성과

영국(UK)의 조합원 규모가 가장 컸을 때는 보수당의 대처가 집권했던 1979년으로 약 1,320만 명이었고, 1980년대와 1990년대 초반까지 급속히 감소했다. 노동당이 다시 집권했던 1996년부터 하락폭은 상당히 줄어들었고, 일시적으로 조합원 수가 조금 증가한 시기도 있었다. 하지만 추세적으로 조합원 감소가 역전되지는 못했다. 영국 통계청의 '노동력조사'(Labour Force Survey) 자료에 따르면, 1990년대 중반부터 2000년대 중반 사이, 2011년부터 2015년까지의 시기에는 조합원 감소가 중단되고

규모가 안정화되기도 했다. 또한 2017년부터 2020년 사이에는 약간의 회복을 보이기도 했다. 하지만 전체적으로 1995년부터 2022년까지 노조 조합원은 (통계조사 자료를 기준으로) 711만여 명에서 625만여 명으로 감소하는 추세를 보여주었다.

영국노총(TUC)이 조직화 학교를 설립한 게 1998년이고, 가맹노조들이 본격적으로 조직화 사업에 나선 것도 그 이후였음을 감안하면, 조직화 사업이 전체적인 조합원 규모의 추세적 감소를 막아내지는 못했음을 알 수 있다. 다만, 1998년 조직화 학교 출범부터 약 10년 동안 조합원 규모가 하락세를 멈추고 안정화된 것도 통계조사 자료에서 분명히 나타났다. 이것은 영국 노조운동의 조직화 사업의 성과라고 평가할 만하다(Simms et al, 2013).

[그림 10-18] 영국의 노조 조합원 규모, 1995-2022년 (단위: 천명)



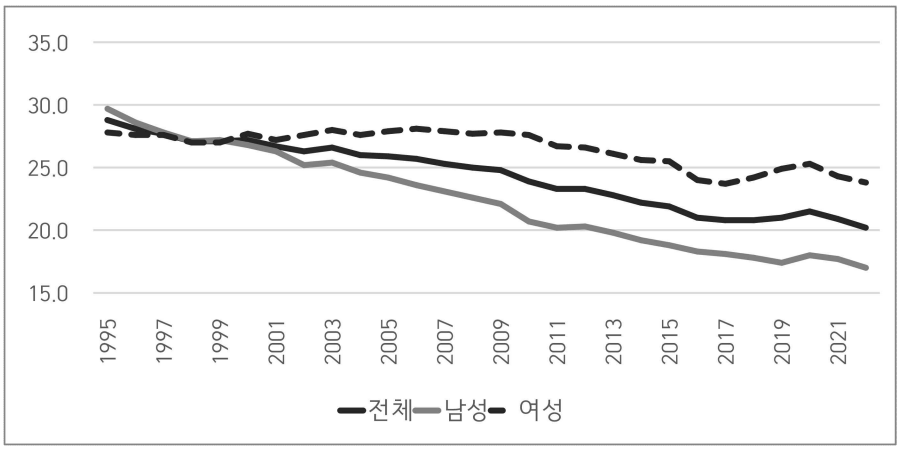
자료: Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2022)
주) 통계조사 자료는 Labour Force Survey의 결과임.

물론 당시는 노동당이 집권했었던 우호적인 정치 환경이었음을 고려한다면, 우호적 환경 하에서도 조직화 사업이 조합원 규모의 회복으로까지 이어지지 못했다는 점도 분명한 사실이다. 하지만 노조 조직률의 측면에서는 이러한 성과도 무색해진다. 조직률은 1990년대 후반부터 약 10년 동안 계속 하락했다. 그 가장 큰 이유는 이 시기에 영국의 임금노동자가 크게 늘어났기 때문이다.

2008년 글로벌 금융위기 이후 영국의 노동자계급은 경기침체와 긴축의 가혹한 시기에 직면한다. 그 이전 10년 동안 안정되었던 조합원 규모도 금융위기 이후 다시 급속히 감소하였다([그림 10-18] 참조). 즉 이전 10년 동안 어렵게 만들어 놓은 조직화 사업의 양적 성과가 불과 3~4년 만에 유실된 것이다. 따라서 전체적으로 볼 때, 영국노총 가맹노조들의 조직화 사업은 조합원 규모와 조직률의 측면 모두에서 1980년대부터 계속된 노조의 쇠퇴를 반전시키지 못했다고 평가할 수 있다. 다만, 조직화 사업에 대한 노조의 투자가 없었더라면, 그 쇠퇴의 폭과 깊이는 훨씬 거셌을 것이라는 점도 분명하다.

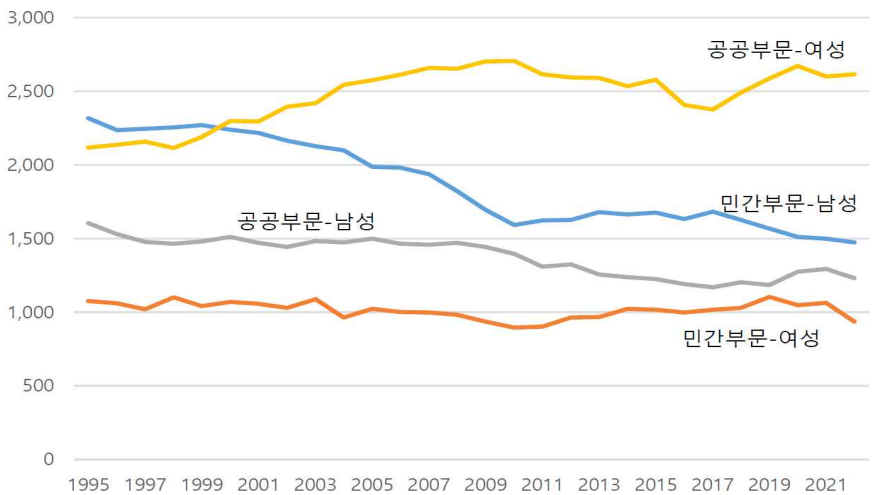
다른 한편, 노조 조직률과 조합원 규모의 변화에서 주목할 만한 것은 성별 추세이다. 영국의 노조는 2000년을 기점으로 여성 조직률이 남성을 앞서기 시작했고, 그 격차는 그 이후 계속 벌어졌다. 2022년 현재 여성의 조직률은 23.8%이고, 남성의 조직률은 17.0%이다. 또한 여성의 조직률은 남성에 비해 하락의 폭이 상대적으로 작은데, 여성 조직률은 1995년부터 2022년 사이에 27.8%에서 23.8%로 4.0%p 하락한 반면에, 남성의 조직률은 같은 기간에 29.7%에서 17.0%로 무려 12.7%p 감소했다.

[그림 10-19] 영국의 성별 노조 조직률, 1995-2022년 (단위: %)



자료: 위와 같음

[그림 10-20] 영국의 부문별·성별 조합원 수, 1995-2022년 (단위: %)



자료: 위와 같음

이러한 조직률의 성별 격차는 어디에서 비롯된 것일까? [그림 10-20]은 민간부문/공공부문과 남성/여성을 교차시켜 1995년부터 2022년까지

조합원 규모의 추이를 보여준다. 여기서 민간부문 남성 조합원 규모의 감소가 가장 눈에 띈다. 그들은 1995년에 231만여 명에서 2022년에 147만여 명으로 줄어들었다(36% 감소). 민간부문 남성 조합원은 1995년에 4개 집단 중 가장 많았지만, 2000년을 기점으로 조합원 구성에서 공공부문 여성 조합원이 가장 많은 집단으로 등장했다. 특히 공공부문 여성 조합원은 해당 기간에 유일하게 그 숫자가 증가한 집단이었다. 1995년에 211만여 명에서 2022년에 261만여 명으로 상당히 늘어났다(24% 증가). 또한 남성 조합원의 감소는 공공부문에서도 나타났다(23% 감소).

이러한 부문별로 성별 조합원 규모 추이가 상이한 것은 영국 노동시장의 중요한 변화가 함께 작용하였기 때문이다. 첫째, 전체 임금노동자 중에서 여성 노동자의 비중이 커졌다. 둘째, 남성 노동자들이 집중된 제조업의 고용이 엄청나게 줄어들었다. 셋째, 여성 노동자 비중이 70% 이상인 교육, 보건의료, 사회서비스의 고용이 크게 늘어났고, 동시에 이 부문은 상대적으로 노조 조직률이 높았다(Department for Business & Trade. 2023: 9).

[표 10-12]를 보면, 1998년 이후 24년 동안 교육, 보건의료 및 사회사업 업종의 조직률은 상대적으로 적게 하락하였고, 현재도 46.9%와 38.2%의 높은 조직률을 나타내고 있다.

앞서도 지적했듯이, 영국의 주요 가맹노조들의 조직화 사업이 (민간부문의 그린필드보다) 주로 공공부문에 집중되었던 것, 특히 공공부문 유노조 사업장 또는 조직된 부문과 가까운 곳에서 '빈틈 채우기' 형태의 조합원 모집 캠페인이 조직화 사업의 주를 이루었다는 점도 공공부문 여성 조합원의 증가를 설명하는 하나의 중요한 요인이었던 것으로 보인다. 그러나 그 이면에는 특히 민간부문에서 새롭게 출현하는 업종과 직종에 대한 과감한 조직화 사업의 시도가 부족했거나 소기의 성과를 얻지 못했다

는 사실도 존재한다. 한정된 자원으로 조직화 사업을 할 수밖에 없는 노조로서는 비용 대비 성과가 보다 확실한 곳으로 조직화 사업을 펼쳤던 것이다.

[표 10-12] 업종별 노조 조직률 변화, 1998년과 2022년 (단위: %)

구분	1998년	2022년	증감(%p)
전체	29.9	22.3	-7.6
제조업	30.4	14.6	-15.8
전기, 가스공급업	59.5	29.1	-30.4
상하수도, 폐기물관리업	50.2	28.1	-22.1
건설업	23.8	9.9	-13.9
도소매, 자동차수리업	11.0	11.3	0.3
운수창고업	45.2	33.6	-11.6
숙박, 음식점업	6.7	3.2	-3.5
정보통신업	19.0	7.4	-11.6
금융보험업	31.1	9.6	-3.5
부동산업	-	11.7	
전문과학기술업	8.6	7.5	-1.1
관리및지원서비스업	10.4	8.4	-2.0
공공행정, 국방, 사회보장	60.6	38.2	-22.4
교육	53.1	46.9	-6.2
보건의료, 사회사업	46.5	38.2	-8.3
예술, 연예, 여가	26.9	12.4	-14.5
기타 서비스	11.6	15.0	3.4

자료: 위와 같음

2) 조직화 전략의 특징: 미국과의 비교

1990년대 중후반부터 본격화된 미국과 영국의 조직화 사업의 특징을 살펴보기 위하여 두 국가에서 조직화 전략을 추진했던 노동조합을 비교해 보는 게 도움이 된다.

미국의 경우 조직화 활동은 대개 노조승인 절차 이전의 작업에 초점을 두었다. 그것은 전국노동관계법(NLRA)의 노조승인 절차가 조직화에 매우 제약적이고 사용자의 반노조주의가 매우 강하고 체계화된 조건을 극복하기 위해서는 교섭단위 노동자의 과반수를 노조의 편으로 끌어들이는 일이 사활적이기 때문이다.

따라서 미국에서는 조직화 대상 사업장에서 노동자들에게 노조를 결성하면 그들의 이해를 효과적으로 대표할 수 있다고 설득하는 일에 조직화 활동이 집중되곤 했다. 이를 위하여 사업장의 핵심 노동자를 발굴하여 집단적으로 행동하도록 교육하고, 사업장 또는 가정에서 (노조 중앙 또는 지부에서 파견된) 전문 조직가가 면대면 가입 활동과 전문화된 홍보 활동을 벌였으며, 지역사회 운동단체와의 연합 형성이나 유력 정치인에 대한 로비 활동을 통해 사용자를 압박하는 등의 다채로운 전술이 발달하였다.

그러한 '포괄적 조직화 전술'을 통해 NLRB 선거 절차를 거치지 않고 사용자가 자발적으로 노조를 교섭대표로 승인할 수밖에 없도록 강제하거나, NLRB 선거를 치르더라도 압도적 힘으로 사용자를 상대해야 했다(Bronfenbrenner and Juravich, 1998; Milkman, 2013). 따라서 미국에서는 노조의 효능을 미조직 노동자들에게 '판매'할 수 있는 숙련된 조직가를 풍부하게 가지는 것이 노조승인 캠페인의 성공에 핵심적이었다. 대표적으로 SEIU는 자원집약적 조직화 캠페인을 통해 미국 노동법이 부여하는 제약을 극복해갔다.

또한 조직화의 정치적 의미의 측면에서도 양국은 상이했다. 미국의 경우 노동자의 자기조직화를 강조하는 생디칼리슴의 영향이 강했고, 특히 노동운동 내 좌파에게는 특히 강력한 영향을 발휘했다. 이에 따라 조직화의 좌파적 비전이 1990년대에 미국의 노동운동을 뒤흔들었다. 구체적으로, 1990년대 중반 노조운동의 정치적 맥락 변화가 크게 작용했다. 스위니 집행부("새로운 목소리")의 등장은 미국 노조 정치의 실질적 이동을 알렸고, 그것은 전임 집행부들의 반공-냉전적 노동운동으로부터의 변화와 노동운동 내 좌파로의 결정적 무게 이동을 의미했다.

그러나 미국의 조직화 모델을 수입한 영국은 조직화의 실천 기술 또는 관행만 이전되었을 뿐, 그것에 내포된 정치적 관념이나 운동 이념은 이전되거나 영국 내에서 토론된 바가 거의 없었다(Gall, 2009; Holgate, 2021). 영국에서 1990년대 중반에 합의적인 '파트너십'의 관념에 고무된 '신노조주의' 접근에 대한 실천적/정치적 비판에 대응하는 차원으로서 노조 조직화에 대한 관심이 출현하였던 것이다(McIlroy, 2013). 일부 영국노총의 고위급 인사들은 조직화 관념에 내재하는 정치적 의미를 매우 잘 알고 있었지만, 조직화 정책의 채택을 고취하는 방법이 폭넓은 정치적 의제보다는 실천 방법과 전술에 대한 토론이라고 보았다(Heery et al, 2001).

종합적으로 보면, 이것의 효과는 조직화의 정치적 목표보다는 조직화의 실천 방법('공구상자'에서 필요에 따라 꺼내 쓸 수 있는 도구와 같은 것)이 영국에서 훨씬 더 중요하게 다루어졌다는 점이다(Simms et al, 2013). 이를 통해 영국 노조들에서는 조직화의 단일 '모델'이 있다는 통념이 포기되었고, 가맹노조별로 조직화 활동의 구체적 실천 양상과 목표 설정에서 상당한 분산이 나타났다. 결국 조직화 활동을 통해 이루려고 하는 목적은 영국 노동운동에서 점차 불분명해졌다.

또한 미국에 비해서 영국에서는 그린필드 업종에 대한 과감한 조직화

사업이 상대적으로 적게 나타났다. 1999년 이후 도입된 법정승인절차에도 불구하고, 영국의 그린필드 조직화 캠페인의 약 40%만이 노조승인에 성공했다(Gall, 2007). 결국 전체적으로 보면, 영국 노조들의 조직화 활동에서 그린필드 조직화 캠페인은 하나의 작은 부분에 불과했다.

반면에, 영국에서는 '빈틈 채우기' 조직화가 다수를 차지했다. 이것은 가맹노조들의 조직화 사업 중 다수는 사실상 단순한 '조합원 모집' 활동이었다는 점을 말해준다. 특히 영국에서 조직화 활동이 가장 활발했던 공공부문에서 이러한 경향은 더욱 강했다. 공공부문의 높은 조직률의 영향 때문에 많은 사용자들이 노조를 파괴하려고 적극적으로 노력하지는 않았다. 따라서 노조승인을 획득한 사업장에서 조합원 비율을 높이기 위한 모집 활동은 탄력을 받을 수 있었다.

이와 더불어, 동일한 부문/업종(특히 공공부문)을 둘러싸고 역사적으로 노조 간 조합원 경쟁이 활발했던 경험도 경쟁적인 조합원 모집 활동을 부추겼다. 물론 '빈틈 채우기' 전략이 단순한 조합원의 수적 증가만을 목표로 하지는 않았고, 주되게는 이를 통해 강력한 사업장 대표 구조를 만들고 교섭력을 높이려는 시도도 있었다. 하지만 그러한 목표는 실제 조직화 사업 수행 과정에서 부차화되거나 주변화되는 경향도 많았다.

마지막으로 영국은 미국의 '자원집약적' 조직화 방식과는 달랐다. 영국 노조들의 조직화 캠페인에서는 미국과 비교해 그다지 많은 자원이 들어가지 않았다. 대다수 영국 노조에서 사업장 활동가들(주로 현장위원)이 관여하는 것은 거의 모든 영국의 조직화 사업에서 핵심 특징으로 나타났다. 이것은 부분적으로 조직화에 투입되는 자원의 제약 때문이었다. 미국의 경우처럼 사업장 외부에서 전문 조직가들이 특정 사업장의 조직화 캠페인에 대규모로 모습을 드러내고 결합하는 일은 영국에서는 드문 일이었다(Simms et al, 2013). 또한 미국에서 조직화 캠페인이 많은 경우 사

회운동적 노조주의 또는 지역사회 노조주의의 양상을 보인 점도 영국과 차별적이다. 즉, 작업장 외부의 우호적인 연대 자원을 활용하는 연합 형성(coalition building)이 미국에서는 매우 효과적인 조직화 전략이었지만, 영국에서는 이런 모습이 별로 나타나지 않은 것이다.

이는 영국 노조들이 미국에 비해서 조직화 활동을 훨씬 더 일상적인 활동으로 바라보는 인식을 갖게 했다. 다른 말로 하면, 영국의 노조운동은 지역사회의 지원을 얻거나 다른 노조로부터 연대 투쟁을 바라는 것이 덜 필요하다고 생각했다. 소수의 예외를 제외하면, 영국에서 노조 조직화는 일반적으로 주로 단위 사업장에 집중되었던 것이다(Wills 2005). 영국에서 노조운동이 사업장 수준에 집중해야 한다는 관점은 오랜 역사가 있다. 그것은 1900년 노동당 결성에 의해 노동운동의 정치적 날개가 공식적으로 분리된 시기로 거슬러 올라갈 정도이다(노동운동의 정치적/산업적 날개의 분리 전통). 역사적으로 노동조합 활동의 주요 초점은 작업장 수준에서 고용 조건을 개선하는 것이었다.

Ⅳ. 독일의 조직화 사업

1. 북서유럽으로의 ‘조직화 모델’의 전파

미국의 전미서비스노조(SEIU)를 중심으로 한 ‘조직화 모델’은 국제적으로도 널리 알려지며 호주, 영국, 캐나다, 뉴질랜드 등의 영어 사용권 국

가뿐만 아니라, 서유럽의 여러 나라 노동조합으로 전파되었다. 그러한 '조직화 모델'의 지리적 확산은 다분히 SEIU 차원의 목적의식적인 전파 노력과 함께 했다. SEIU는 1990년대부터 외국(특히 독일, 남아공, 인도 등)의 시설관리 서비스 업종의 조직화 캠페인을 지원하는 활동을 펼쳤고, 2000년대에는 '청소부에게 정의를' 캠페인을 국제적으로 확산시키기 위하여 호주, 네덜란드, 아일랜드, 멕시코, 프랑스의 여러 노조를 방문하거나 협력관계를 맺으며 지원하였다(Aguiar, 2023).

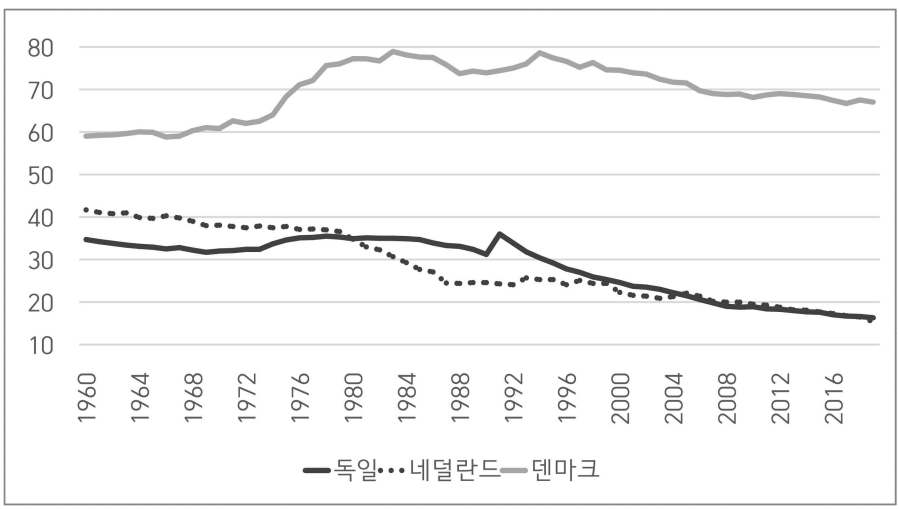
더욱 중요하게는 SEIU가 중심이 된 '승리를 위한 변화'(CTW) 총연맹은 네덜란드 암스테르담에 자체적인 별도 기관으로 '유럽조직화센터'(European Organizing Center)를 설립하였고, 최근까지 5명의 상근 조직활동가를 파견하여 북서유럽 여러 노조[189]의 조직화 사업을 지원하였다(Givan and Eaton, 2021). 유럽조직화센터는 처음에는 CTW의 재정으로만 운영되다가, 이후에는 유럽의 파트너 노조에서도 재정 지원을 받았다. CTW의 유럽조직화센터는 서유럽의 파트너 노조들의 조직화 사업을 함께 벌이거나 지원하는 일을 맡았는데, 여기에 해당하는 캠페인 중에서는 CTW 가맹노조들과 상관없는 업종이나 부문도 포함될 정도로 '조직화 모델'의 국제적 전파에 열성적이었고, 새로운 '노동자 국제주의'의 실천으로 평가받기도 했다(Givan and Eaton, 2021). 유럽조직화센터가 유럽의 파트너 노조들을 지원한 조직화 캠페인의 업종은 공항, 병원, 청소, 시설보안, 재가돌봄, 운송, 금속, 택시, 소매업 등이다.

이렇듯 2000년대 이후에 미국 노동조합운동의 '조직화 모델'은 노사관계 제도가 미국과는 전혀 다른 서유럽에도 전파되기 시작했고, 서유럽의

189) 여기에는 네덜란드노총(FNV), 독일의 금속노조(IG Metall)와 통합서비스노조(Ver.di), 덴마크의 3F와 HK, 스웨덴의 지방자치체노조(Kommunal)와 운수노조, 핀란드의 금속노조(Metalliliitto), 영국의 Unite와 Unison, 아일랜드 최대 일반노조인 SIPTU 등이 포함된다.

상당수 노조가 '조직화 모델'을 수용했다. 그런데 이 과정을 단순히 특정 조직화 모델의 '수입'이나 '이식'으로 바라보기는 어렵다. 그것은 차라리 '선별적 수용'과 '현지화'의 과정으로 이해될 필요가 있다(Gumbrell-Mc Cormick and Hyman, 2013: 3장). 특히 미국과 비교해 서유럽은 노조 조직률이 높고 초기업 교섭이 발달해 있으며 단체협약 적용률도 미국과 비교할 수 없을 정도로 높다. 또한 많은 국가들에서 강력한 사용자단체가 존재하며 노사정 협의가 여전히 작동하고 있다. 이처럼 '조직화 모델'이 탄생한 미국과는 노사관계 제도가 전혀 다르다. 앞서 살펴보았듯이, 미국의 '조직화 모델'은 노조승인을 억제하는 노동법 제도, 사용자의 강력한 반노조주의 성향, 노동의 이익대표 채널의 폐쇄 등의 환경 속에서 발생한 것이었기 때문에, 그것이 원래의 모습 그대로 서유럽 노조운동에 '이식'되기는 어려웠던 것이다.

[그림 10-21] 독일, 네덜란드, 덴마크의 노조 조직률 추이 (단위: %)



자료: OECD/AIAS ICTWSS Database

아래에서는 북서유럽에서 미국의 '조직화 모델'을 상당히 적극적으로 받아들인 독일을 대표적인 사례로 살펴본다. 그 전에 네덜란드와 덴마크의 사례를 간략히 보겠다.[190] 이들 세 나라의 노동조합이 미국과 영국에서 발달한 '조직화 모델'을 수용한 배경에는 조합원의 감소와 조직률의 하락이 멈추지 않고 있다는 인식이 가로놓여 있었다. 독일은 1990년대 초반부터, 네덜란드는 그보다 이른 1980년대부터, 그리고 덴마크는 1990년대 중후반부터 점진적으로 노조 조직률이 감소하고 있었다. 특히 독일과 네덜란드의 조직률은 2019년 기준 16.3%와 15.4%로 미국의 조직률과 큰 차이를 보이지 않을 정도로 하락했다. 덴마크는 이에 비해 훨씬 양호하지만, 1995년부터 시작된 조직률의 하락이 멈추지 않고 거의 20년 동안 지속되고 있다.

네덜란드는 CTW의 유럽조직화센터가 설치된 곳으로, 네덜란드노총(FNV)은 2000년대 중반부터 미국의 '조직화 모델'을 적극적으로 수입하였다. SEIU/CTW의 지원과 자문 속에 2007년에 네덜란드노총 일반노조(FNV-Bondgenoten)는 SEIU의 '청소부에게 정의를' 캠페인과 유사한 방식으로 자체적인 청소노동자 조직화 캠페인을 시작했다.[191]

청소노동자들은 이주노동자가 많고 주로 하청업체에 고용되어 일했다. 일반노조는 여러 도시의 사업장에 '조직화위원회'를 만들고 외부의 사회운동단체와 종교단체의 지원과 협력을 얻었다. 노조는 막대한 자원을 투입하며 사업장에서 노동자의 자기 조직화를 독려하고 사업장 단위의 현장 지도부를 구성하는 일에 전력했다. 사업장 현황 조사 및 분석, 조직 대상 기업의 선정, 원청 기업에 대한 사회적 압박, 미디어를 통한 가시화

190) 흥미롭게도 프랑스, 이탈리아, 스페인 등 남유럽의 노조들은 미국식 '조직화 모델'을 거의 받아들이지 않았다.
191) 네덜란드 청소노동자 조직화 사례는 Connolly et al(2017)을 참고했다.

등 미국에서 SEIU가 개발한 조직화 전술과 기법이 적극적으로 활용되었다. 암스테르담의 몇몇 사업장에서 1년간의 조직화 캠페인을 통해 임금 인상, 단체협약 체결, 직업훈련, 언어교육 등의 성과를 쟁취했다. 또한 약 2,000명의 신규 조합원을 조직하는 데 성공했다.

2009년부터는 암스테르담 스히폴 공항의 청소노동자 조직화가 시작되었다. 그동안의 조직화 성공 사례에 토대를 두고 공세적인 조직화 사업을 벌였고, 그 과정에서 4일간의 파업도 일어났다. 그 결과 고용안정, 상여금 인상 등의 성과를 얻었다. 스히폴 공항 청소노동자 조직화는 수년간 계속되었는데, 그 과정에서 네덜란드의 합의적인 노사관계 전통에서는 매우 이례적인 장기 파업도 발생했다. 2010년에 9주간의 장기 파업이 발생했고, 2012년에는 무려 15주간의 파업이 지속되었다. 이러한 장기 파업은 1930년대 이후 네덜란드에서는 처음 발생한 일일 정도로 사회적 반향이 컸다. 이를 통해 청소업종의 초기업 교섭이 진행될 수 있었고, 상당한 물질적 성과를 거두었다.

이러한 청소노동자 조직화 사업에서 나타난 특징은 막대한 자원 투입과 더불어 노조 조직가들의 높은 헌신성 그리고 현장 노동자들 스스로의 자기 조직화가 결합되었다는 점이다. 이러한 성공 사례에 힘입어 일반노조 이외에 공공부문노조(FNV-Abvakabo)와 건설노조(FNV-Bouw) 등에서도 조직화 전략이 확산되었다.

덴마크로의 '조직화 모델' 전파는 독특한 경로로 이루어졌다.[192] 독일과 네덜란드는 미국의 SEIU 또는 CTW의 모델이 전파되었다면, 덴마크는 영국을 통해 조직화 전략을 수용했다. 그 계기는 덴마크노총(LO)의 코펜하겐 지역본부의 몇몇 노조간부와 조합원들이 영국노총(TUC)과의 교류 프로그램을 통해 영국의 조직화 전략을 학습한 것이었다. 이러한

192) 덴마크 사례는 Arnholtz et al(2016)을 참고했다.

교류 프로그램은 크게 확대되어 2005년부터 2009년 사이에 약 200명에서 250명(대부분 코펜하겐 지역본부에 속했다)이 영국에서 조직화 모델을 학습했다. 바로 이들이 덴마크로 돌아와서 네트워크를 형성했고, 이들을 중심으로 '조직화 모델'이 덴마크 노동조합 내부로 전파되었다. 주로 코펜하겐 지역을 중심으로 한 이 네트워크는 조직화 전략이 장기간의 조합원 감소와 노조운동의 정체를 극복할 수 있는 유력한 대안이라고 주장하며, 덴마크 노조운동 내부에서 논쟁을 일으켰다.

특히 2007년 덴마크노조총연맹(LO) 정기대의원대회의 위원장 선거에서 새로운 지도자가 당선되었는데, 그 과정에서 코펜하겐 지역의 네트워크상의 핵심 인물들이 위원장 당선에 상당한 역할을 하였고, 이를 계기로 조직화 전략은 LO 차원의 새로운 노조 혁신 전략으로 부상하게 된다. 하지만 그것이 곧바로 LO 가맹노조 전반으로 확산된 것은 아니었다. 여전히 덴마크 노조운동의 주류는 영미권의 조직화 모델이 덴마크에는 맞지 않는다는 입장을 갖고 있었다. 가맹노조 중에서도 주로 코펜하겐 지역의 네트워크의 강한 영향을 받았던 여러 건설직종노조, 상업·사무직노조 등의 일부 소규모 노조에서 '조직화 모델'이 주로 수용되었다. 반면에, LO의 대형노조들에서는 조직화 모델의 수용이 노조 중앙 차원이 아니라, 지부나 업종분과 차원의 국지적인 단위에서 제한적으로 이루어졌다.

더 나아가, 조직화 모델을 적극적으로 수용한 일부 가맹노조들의 경우에도 노사관계의 토양과 업종별 특성에 따라 매우 다양한 방식으로 실제 조직화 사업이 전개되었다. 이것은 덴마크의 경우 총연맹 수준에서 일관된 방식으로 조직화 모델의 수용과 전파가 이루어진 게 아니라는 점을 말해준다. 또한 덴마크 노조운동 내부에서 조직화 전략의 채택과 확산에서 가장 중요하게 작용한 것은 가맹노조 또는 지역지부 단위에서 조직화 전략에 우호적인 세력이 노조 내부의 권력을 잡을 수 있는가, 그리고 그

리더십이 조직화 전략의 중요성을 얼마나 인식하고 실천했는가였다.

2. 독일 산별노조의 조직화 사업

독일에서 '조직화 모델'이 처음으로 논의되고 수용하기 시작한 것은 2000년대 중반인데, 당시는 주로 연구자와 노조간부를 중심으로 기존 노조 활동의 혁신, 즉 제도화된 노조운동을 비판하고 평조합원의 동원을 강조하는 혁신 정책 중의 하나로 고려되었다. 독일에서 '조직화 모델'의 수용은 독일노총(DGB) 수준에서는 거의 이루어지지 않았다. 독일의 특징은 총연맹이 아니라 산별노조 수준에서 '조직화 모델' 수용이 나타났다는 점이다. 주로 독일노총의 양대 노조인 금속노조(IG Metall), 통합서비스노조(Ver.di) 등을 중심으로 이루어졌다.

'조직화 모델'의 수용이 독일 노조운동에서 처음 일어났던 2000년대 중후반은 노동조합과 사회민주당의 관계가 위기에 빠진 시기였다. 그것은 사회민주당-녹색당 연립정부(적녹연정)가 추진했던 광범위한 노동시장 유연화 조치(하르츠 개혁)에 따른 것이었고, 독일의 노조운동은 사회민주당과의 정치적 연계를 근본적으로 재검토하고 노조운동의 재활성화를 위한 새로운 혁신을 시도하고 있었다. 구조적으로는 독일 노동시장의 이중구조가 심화되면서 기존의 조직된 노동자('내부자')와 노조 밖의 미조직 노동자('외부자') 간의 분할이 커지면서 기존의 관료적이고 제도화된 노동운동에 대한 노동운동 내외부에서의 비판이 거세지기도 했다. 바로 이러한 배경 속에서 독일의 양대 산별노조는 '조직화 모델'을 적극적으로 받아들인다.

1) 통합서비스노조(Ver.di)의 조직화 실험

독일에서 '조직화 모델'을 선도한 것은 통합서비스노조(Ver.di)였다.[193] Ver.di의 조직화 캠페인은 2000년대 중반부터 민간 서비스 업종을 중심으로 본격적으로 전개되기 시작했다. 2004년에 Ver.di는 다국적 슈퍼마켓 체인 리들(Lidl)의 저임금 노동자를 조직하는 3년짜리 캠페인을 시작했다.

조직화 캠페인은 미국처럼 여러 시민사회 행위자와의 연합 형성을 통한 공세적인 방식으로 이루어졌다. 하지만 이 조직화 캠페인의 성과는 크지 않았다. 조합원 가입도 많지 않았고 사업장평의회(works council, 종업원평의회) 설립도 한정적이었다. 이러한 미약한 성과는 기업의 격렬한 반발과 공세에도 그 원인이 있었지만, 노조의 인적, 재정적 자원의 불충분한 투입에 따른 것이기도 했다(Turner, 2009).

Ver.di는 다음으로 2006년에 함부르크의 시설보안 노동자 조직화 캠페인을 벌였다. SEIU의 조직가와 기업분석 요원들은 이 캠페인을 지원하며 자문역을 담당했다. 이 캠페인은 1년간의 한시적 프로젝트였고 조직가들도 계약직으로 채용되었다(Thomas, 2016: 323). 캠페인은 상당한 성과를 거두었다. 임금인상, 조합원 증가, 현장 노동자 모임(workers' circle)의 결성, 사업장평의회의 설립 등의 결과가 나타난 것이다. 또한 이 캠페인은 Ver.di의 이미지를 보다 활동적인 노조로 만드는 데 기여했고, '조

193) 통합서비스노조(Ver.di)는 2001년 5개 노조의 통합으로 탄생하였다. 통합 당시 약 280만 명의 조합원이 2014년에는 약 200만 명으로 감소하였고, 현재는 약 190만 명 수준으로 알려져 있다. 현재 금융·통신·기술·문화, 공공/민간서비스·사회보장·운수, 보건·교육·사회서비스, 상업, 우정서비스·물류 등의 5개의 업종별 분과를 두고 있다. 금속노조(IG Metall) 다음으로 두 번째로 많은 조합원을 보유한 독일 노조이다.

직화 모델'을 학습하는 기회를 제공했다. 하지만 그것은 캠페인의 지속 기간이 1년에 불과했고 매우 제한적인 재정 투입만 이루어졌기에, 조직화의 효과가 지속되기는 어려웠다(Vandaele and Leschke, 2010: 24).

이외에도 Ver.di는 콜센터 노동자 조직화를 시도했지만, 지속적인 성과를 거두지는 못했다. 그것은 콜센터 업종의 파편화된 고용관계 탓도 있었지만, 대형 통합노조로서 Ver.di의 분권적이고 파편적인 내부 구조로 인하여 조직화에 필요한 지속적인 자원 투입이 이루어지지 못했다는 점이 크게 작용했다(Holtgrewe and Doellgast, 2012). 보다 최근에 Ver.di는 독일의 아마존 창고 노동자 조직화에 공력을 들이고 있는데, 현재까지는 아마존 사측의 강력한 반노조 공세에 가로막혀 뚜렷한 조직화의 성과를 거두지는 못하고 있다(Kassem, 2023).

이처럼 Ver.di의 조직화 사업은 노조 중앙 차원의 계획 수립과 자원 투입 대신에, 지부 또는 업종단위와 같은 몇몇 하부 단위가 주도하는 프로젝트성 실험에 가까웠다. 이러한 특성은 여러 업종과 부문의 노조들이 통합하여 구성된 대형 노조로서 Ver.di의 분권화된 조직구조에서 기인한 것이었다. 여기서 전체 노조 차원의 폭넓은 토론을 통해 조직화 사업이 구상되고 실행되기보다는, 지부 또는 업종 특수적인 하부 단위에서 실행된 것이었다.

2) 금속노조(IG Metall)의 조직화 사업

이와 비교하여 독일 금속노조(IG Metall)의 조직화 사업은 중앙집권적 방식으로 진행되었고 노조 활동에서 훨씬 더 중요한 위상을 차지하였다. 금속노조의 조합원은 1994년에 약 300만 명 수준에서 15년 후에는 220만 명으로 감소했다. 그러나 2010년대 이후 공세적인 조합원 모집과 조

직화 노력으로 현재는 약 230만 명 정도의 조합원을 보유하고 있다.[194)]

금속노조가 조직화 전략을 본격적으로 고민하게 된 것은 1990년대와 2000년대 지속되었던 조합원 감소, 생산입지의 해외이전과 양보교섭, 산별교섭의 후퇴와 '개방조항'의 확산, 단체협약 적용률의 하락, 비정규 고용의 확대 및 실업자 증가 등과 같은 노조운동의 위기를 겪었기 때문이었다. 그러나 이러한 객관적인 노사관계 환경의 변화와 조합원 감소 그 자체가 노조운동의 노선 전환이나 혁신의 시도를 낳았던 것은 아니다. 2000년대 초반까지 금속노조는 새로운 모색과 혁신 전략을 본격화하지 못했다,

금속노조가 전미서비스노조(SEIU)의 '조직화 모델'을 적극적으로 수용하게 된 데에는 현상유지에서 벗어나려 했던 새로운 노조 리더십의 등장이 크게 작용하였다(Schmalz and Thiel, 2017; Nichlich and Helfen, 2019).

2007년 금속노조 위원장 선거에서 당선된 새로운 리더십은 미조직 부문의 조직화와 조합원 참여를 금속노조 혁신의 중심에 놓았다. 특히 부위원장으로 당선된 데틀레프 베첼(Detlef Wetzel)[195)]은 노르트라인-베스트팔렌 지구(지역본부) 대표자로서 그 지역에서 오랫동안 적극적인 조합원 모집 캠페인과 조합원 참여에 기반한 공세적 단체교섭 기풍을 새롭게 만들어내며 조합원 감소를 증가로 반전시킨 지도자였다(Turner, 2009). 그의 리더십 하에서 조직화 전략은 이제 금속노조 전체의 사안으로 격상되었다. 새로운 노조 지도부는 독일의 사회적 파트너십과 합의적 노사관

194) 북미와 유럽을 통틀어 독일 금속노조는 조합원 규모로 최대 노조이다. 현재 금속노조는 자동차, 기계 등의 전통적인 금속산업뿐만 아니라, 전기·전자, 철강, 항공기·철도·선박 제조, 플랜트 엔지니어링, 목재, 플라스틱, 섬유, 수공업 등 제조업 전반을 조직 대상으로 하고 있다.

195) 베첼은 2007~2013년에는 금속노조 부위원장으로, 2013~2015년에는 위원장으로 재임했다.

계 시스템이 쇠퇴하고 있다고 선언하면서, 노조의 전통적인 활동은 이제 한계에 달했다고 평가했다. 그 대신에 금속노조 부위원장 베첼의 다음 발언에서 보듯이, 금속노조에는 조합원 참여, 조직화, 현장 투쟁이 요청된다고 주장했다.

> "노조 쇄신의 기초로서 조합원 중심의 공세 전략이 필요하며, 이는 조직화의 원칙과 방법을 지향하는 것이기도 합니다. 우리의 조직화는 모든 수준의 행동에서 조직의 자화상에 대한 질문을 제기합니다. 목표는 최고의 노동조합 전통과 가장 효과적인 방법을 결합하는 것입니다. 조직화는 조합원 중심, 참여 중심, 투쟁 지향적이어야 합니다.
>
> 원래 미국에서 개발된 노조 조직화는 적대적인 환경에서 자신을 주장하기 위한 접근 방식입니다. 미국의 여러 노조는 우리보다 훨씬 어려운 상황에 있지만, 이러한 전략적 지향은 노사관계 변화로 인해 독일 노동조합 정책의 방향에 적합한 접근 방식입니다. 따라서 우리의 결정은 조직화 여부가 아니라 우리의 조건에 맞게 조직화를 어떻게 실행할 것인가에 달려 있습니다. …
>
> 지금까지 기존의 방식으로는 돌파구를 마련할 수 없었습니다. 독일식 조직화 방식, 즉 조합원 중심의 공세 전략을 개발할 필요가 있습니다. 이것이 금속노조 집행위원회에 신설된 '조합원 및 캠페인' 부서의 임무입니다. 모든 지부 및 업종별 분과와 함께하면서, 금속노조의 조직화는 실천적인 개념으로 전환되어야 합니다. 그 목표는 모든 수준의 행동에서 관행을 바꾸는 것입니다."
>
> "노동조합 활동의 쇄신을 위한 테제"(Wetzel, 2008)

위원장으로부터 전권을 위임받은 베첼 부위원장은 노조 혁신을 위한 새로운 팀을 주도적으로 이끌었다. 금속노조는 2008년 그의 노선대로 '조합원 중심의 조직화 전략'으로의 이동을 공식적으로 선언했다. 먼저 2011년부터 연간 1,600~2,000만 유로의 노조 예산을 신규 조합원 조직화 기금으로 할당하였고 그 재정을 베첼 팀이 관리했다. 그 기금 액수는 금속노조 연간 조합비 총수입의 약 4%에 해당하였다.

또한 노조 중앙의 조직을 개편하여 '조합원 및 캠페인'이라는 명칭의 새로운 부서를 설치하여 미조직 조직화 사업을 벌였다. 그 부서의 몇몇 채용간부는 다른 노조에서 SEIU와 함께 조직화 캠페인을 벌인 경험을 갖고 있었다. 이들을 통해 금속노조는 조직화 기법과 관련된 지식을 얻을 수 있었다.

또한 노조 중앙의 독려 하에 개별 관리사무소(금속노조는 지역에 기초한 약 160개의 관리사무소를 두고 있다)에서 사업장평의회가 없는 기업을 대상으로 친노조 성향의 사업장평의회 설립을 위한 한시적 프로젝트를 실천했다. 이 프로젝트를 위하여 젊은 활동가들을 의식적으로 채용하기도 했다. 또한 신규 조합원 모집에 소극적인 노조 관리사무소를 독려하기 위하여 신규 조합원이 가입한 첫해에는 조합비의 60%를, 그 이후에는 40%를 자체 재정으로 남겨 사용할 수 있도록 허용했다. 이와 더불어, 조직화 전략의 학습을 위하여 '조합원 및 캠페인' 부서는 2015년에 조직화 경험과 지식을 공유하는 대규모 컨퍼런스를 개최하였고 조직화 사례와 경험을 핸드북으로 발간하고 인터넷 홈페이지에 공유하기도 했다(Schmalz and Thiel, 2017).

보다 구체적으로, 금속노조의 조직화 사업의 대표적 사례로 파견노동자 조직화 사업과 풍력발전부문 조직화 사업을 간략히 살펴보자. 먼저, 금속노조에 조직화 전담부서가 설립된 이후 조직화 캠페인이 벌어진 곳

은 파견근로자를 대상으로 한 '동일노동 동일임금 캠페인'이었다.[196] 2007년 11월 금속노조는 정기대의원대회에서 2000년대 초반부터 진행되어 온 지역 차원의 '동일노동 동일임금' 캠페인을 계승하여 전국으로 확대할 것을 결의하였다. 이에 기초하여 다음 해 4월부터 금속노조는 '동일노동 동일임금'이라는 명칭의 대대적인 금속산업 파견노동자 조직화 사업을 시작했다.

구체적으로, 파견사용기업의 사업장평의회 설립 및 활성화, 파견노동자의 참여와 현장 활동 독려, 파견노동자의 노조 가입 확대, 파견근로 문제의 사회적 쟁점화 등에 중점을 두었다. 또한 조직화 캠페인은 파견근로 규제를 위한 단체협약(파견사용자단체 및 원청기업과의 업종별 또는 사업장별 단체협약) 전략과 긴밀히 결합되었다. 그 결과 2012년 말까지 파견근로 규제에 관련된 사업장협정이 약 1,400개에 이르렀고, 2011년 말까지 금속노조에 가입한 파견노동자 조합원은 약 36,000명에 달했다(정원호, 2013).

다음으로 풍력발전부문의 조직화 사업은 2010년부터 2012년까지 진행되었다. 이 산업은 전통적인 독일 제조업의 조직부문 중에서 '빈틈'에 해당했고, 약 15만 명의 노동자가 종사하고 있었다. 금속노조는 이 중에서 약 2만 명이 고용되어 있었던 시장 지배적인 몇몇 기업을 타깃으로 조직화 사업을 벌였다. SEIU의 '조직화 모델'을 수용한 금속노조였지만, 구체

196) 독일 금속노조의 파견노동자 조직화 및 단체협약 전략에 대한 국내 문헌으로는 정원호(2013), 이상호(2014)를 참조할 수 있다. Benassi and Dorigatti(2015)에 따르면, 금속노조의 파견근로에 대한 전략은 상당한 변화를 겪었다. 1996년 이전까지는 파견근로제 자체를 인정하지 않고 그것을 철폐하려는 전략을 견지했다. 그러나 1997~2006년에 오면 파견근로제를 인정한 전제하에 사업장교섭을 통해 정규직 조합원의 피해를 최소화하려는 소극적 규제 전략을 펼쳤다. 2007년 이후에는 이러한 소극적 전략에서 벗어나 파견노동자를 직접 조직하고 단체교섭을 통한 동등처우 및 사용기한의 제한을 요구하는 적극적 개입 전략으로 변화했다.

적인 방법과 전술은 사뭇 달랐다. 가장 큰 차이는 SEIU가 외부의 자원 동원과 파업을 적극적으로 활용한 반면에, 금속노조는 노조 우호적인 사업장평의회를 설립함으로써 조합원 모집을 실현하는 유력한 도구로 활용했고 파업보다는 교섭을 우선시했다는 점이다(Nicklich and Helfen, 2019). 이 조직화 사업은 3년간의 한시적인 조직화 프로젝트였는데, 반노조 성향의 유력 기업에서 사업장평의회를 만들어내고 약 1,600명의 신규 조합원이 가입하는 성과를 거두었다. 양적인 측면에서 그렇게 큰 성과를 거두지는 못했으나, 이 조직화 프로젝트는 금속노조가 조직화 전략을 중앙 주도의 사업에서 지역과 사업장 단위로 확산할 수 있는 계기로 활용한 것이었다.

통합서비스노조(Ver.di)와 비교해보면, 금속노조의 조직화 전략의 공세적 실행, 전체 노조 조직으로의 전파, 실제 조합원 증가의 성과는 새로운 노조 지도부의 역할이 없었으면 상상하기 힘들었다. 또한 금속노조의 조직화 전략은 비록 SEIU의 '조직화 모델'을 수용한 것이지만, 그것을 그대로 모방하여 이식하지 않았다. 오히려 전통적인 독일식 노사관계의 풍토에 적합한 형태로 '조직화 모델'을 해석하고 모델의 일부를 선별적으로 수용하며 변용하는 과정을 거쳤다. 또한 조직 내부의 급진적 변화를 꾀하기보다는 한시적 조직화 프로젝트와 상호 학습의 과정을 통해 조직화 전략이 노조의 각급 단위와 지역으로 퍼져나갈 수 있도록 유도했다.

오늘날 금속노조의 신규 조합원 대다수는 35세 이하의 청년층으로부터 충원되고 있고, 여성과 고학력 조합원의 비중도 조금씩 늘고 있다. 2018년 한 해 동안 금속노조는 13만 명의 신규 조합원을 조직하여 230만 명의 조합원 규모를 기록했다. 이를 통해 금속노조의 조합비 연간수입은 거의 6억 유로에 달할 정도로 노조 재정이 확대되었다(Jacobi, 2019). 하지만, 그것이 오로지 노조 중앙의 주도력으로만 이루어진 것은 아니었다.

조직화 사업은 노조 조직 전체적인 학습 과정을 거치면서, 전국에 걸쳐 금속노조의 7개 지구(지역본부)와 150여 개의 지역별 관리사무소까지 일정한 영향을 미쳤다.

최근에 금속노조는 조직화 모델의 분권화를 꾀하고 있다. 2015년 대의원대회에서 향후 5년간 약 1억 9,000만 유로에 이르는 자금이 지구(지역본부)로 할당되었고, 각 지구는 이러한 자원을 바탕으로 다양한 형태의 '독일식 조직화' 모델을 실험하고 있다. 여기에는 디지털 플랫폼에서 일하는 크라우드 노동자 조직화와 같은 새로운 실험도 포함된다.

3. 북서유럽 조직화 사업의 특징

독일, 네덜란드, 덴마크 등 북서유럽의 여러 노동조합은 2000년대 중반 이후 미국과 영국에서 발달한 '조직화 모델'을 수용하며 자신들이 처한 노조운동의 정체와 위기를 타개하기 위한 노력을 하고 있다. 그 이전까지만 하더라도, 여러 연구자와 노조 활동가들은 '조직화 모델'이 영미권 노조에는 적합한 노조 혁신의 전략이지만, 북서유럽의 노조운동과 노사관계 제도에는 어울리지 않거나 적용되기 힘든 전략이라는 의견이 많았다(Heery and Adler, 2004). 하지만 위에서 간략히 살펴보았듯이, 노사관계 제도가 상대적으로 안정적이고 합의적인 타협의 관행이 여전히 남아있는 북서유럽에서도 '조직화 모델'이 광범위하게 전파되고 있고, 노조운동이 기존의 조직 부문 외부로 확장하기 위한 유력한 방법으로 널리 통용되고 있다(Ibsen and Tapia, 2017).

물론 '조직화 모델'의 전파가 원래의 모습 그대로 수입되거나 이식된

것은 아니라는 점에도 충분히 주의를 기울여야 한다. 미국 노조운동의 '조직화 모델'을 가장 빠르게 수용한 영국에서조차도 지도부의 전략적 판단, 업종 특수적 조건, 시행착오를 통한 학습 등에 따라서 '조직화 모델'은 선별적으로 수용되거나 변용되어 적용되었다. 독일, 네덜란드, 덴마크 등지에서도 마찬가지다. 예를 들면, 독일의 '조직화 사업'은 독일 노사관계의 주요 제도인 사업장평의회의 설립과 단체교섭 위주의 신규 조합원 모집 활동이 주를 이루었다. 이것은 엄격한 노조승인 제도가 존재하고 반노조주의가 매우 강하기 때문에 노조 설립 이전에 최대한의 동원과 정치적 압박을 필요로 하는 미국의 환경에서는 상상하기 힘든 방식의 조직화 전술이다.

또한 북서유럽의 '조직화 모델' 수용에서 나타난 뚜렷한 특징은 수용과 전파의 핵심 주체들의 역할이 매우 두드러졌다는 것이다. 즉 단순히 경제환경이 악화되고 조합원 감소가 지속되는 객관적 조건 자체가 '조직화 모델'의 수용으로 이어지는 게 아니었다. 오히려 미조직노동자의 조직화 과제가 긴급하며 절박한 혁신 전략이라는 인식 속에서 실제로 노조의 자원과 이념을 재조정할 수 있는지 여부가 중요했다. 이를 위해서는 그러한 방향 선회를 할 수 있는 위상과 역량을 갖춘 총연맹 또는 산별노조 지도부의 전략적 판단과 과감한 정책 실행이 관건이었다. 이러한 주체적 조건이 갖추어지지 못한 노동조합은 조직화 전략을 구현하지 못했거나 유의미한 성과를 거두지 못했다.

결국 북서유럽의 여러 노조로 조직화 전략이 확산되고 각국의 노사관계 토양에 적합한 형태로 무수한 변용이 나타나면서, 애초의 미국식 또는 영국식 '조직화 모델'은 사실상 해체되었다. 성공적인 단일한 '모델'이 존재하고 그것을 제대로 '수입'하여 적용하면, 미조직 조직화의 결실이 무르익을 것이라는 관념은 사실상 수많은 실천과 시행착오 속에서 해체

되었다. 문제는 조직화 '모델' 자체가 아니라 각국의 노사관계 제도, 노동운동의 전통, 국가와 사용자의 태도, 노동운동에 우호적인 시민사회의 존재 등에 따라 미조직노동자 조직화의 전략 수립과 사업 실행이 토착화되고 현지화되어야 한다는 점이다.

Ⅴ. 소결

1. 조직화 사업과 노조 조직 변화

미조직 조직화 사업은 내부 조직 변화를 초래하기 마련이다. 조직화 전담 부서를 설치하거나, 전문 조직가를 채용하거나, 기존 노조간부와 현장 대의원의 업무를 조정하기도 한다. 또한 노조의 재정 지출도 영향을 받는다. 미조직 조직화 사업에는 상당한 예산과 인력이 투입되어야 하기 때문이다. 이 모든 일들은 기존 노조의 사업 관행과 활동 방식의 변화를 초래하는 것이고, 이로 인해 조직 내부의 긴장과 갈등이 고조되거나 조직화 사업의 확대가 제약받기도 한다.

해외의 여러 연구들은 노조의 미조직 조직화 사업이 조직 변화에 미치는 영향과 관련하여, 주로 노조간부와 조직활동가(조직가, organizer)의 관계와 업무 조정의 측면에 많은 주의를 기울였다. 우리가 앞서 살펴본, 미국과 영국의 5개 노조 조직화 사업의 실제를 자세히 관찰하면, 노조간부와 조직가 간의 관계와 관련되어 3가지 유형을 구분할 수 있다.[197]

1) 조직화 업무의 전문화: SEIU, Unite

첫째, 대규모의 전문적 조직가 층을 노조 내에서 별도 기구로 편제하여 관리하는 유형이다. 이 유형에서 조직화 업무는 노동조합 내에서 전문화된 별도의 기능으로 인식되었다. 즉 조직화는 전문적 기술과 자원을 필요로 하는 만큼 일반적인 노조간부의 역량으로는 성과를 내기 어렵다는 판단이 가로놓여 있다. 따라서 조직가는 이에 따라 별도의 체계적 교육훈련제도를 통해 양성하거나 (조직화 활동을 했던) 전문가를 노조 외부에서 충원하였다.

이렇게 조직화 업무가 전문화된 데에는 이 유형에 속하는 노조들이 대개 민간부문의 '그린필드' 조직화에 집중했다는 점도 중요하게 작용하였다. 즉 전통적으로 노조의 영향권 밖에 존재했고 사용자의 반노조 공세가 상대적으로 거센 저임금 민간부문 업종의 그린필드 조직화가 성과를 거두기 위해서는 반노조 공세에 맞서 노조의 자원을 집중시키고 매우 전문화된 조직화 전술을 개발하고 축적할 필요가 컸다. 미국의 SEIU와 영국의 Unite가 이러한 유형에 속한다(두 노조는 공식적인 전략적 협력관계를 맺은 바 있다). 여기서 기존의 노조간부는 조직화의 '지원자'로 자리매김된다.

조직화 업무와 조직가가 노조 내에서 별도의 기능으로 전문화되는 경우에 나타날 수 있는 문제는 미조직 조직화 활동이 주변화(marginalization)될 수 있다는 것이다. 대다수 조직가들이 노조 내에서 상위 직책보다는 하위 직책으로 채용되는 경우가 많기 때문에, 노조의 전임간부가 조직화 업무를 자신의 주 업무와 구분되는 별도의 업무로 인식할 경우에

197) 아래의 분석에는 독일, 네덜란드, 덴마크 등 북서유럽 노조들은 제외한다. 아직까지 노조 내부 조직 변화를 상세하게 알려주는 자료가 부족하기 때문이다.

조직화 사업의 주변화가 초래되는 것이다.

SEIU는 카리스마적 지도자와 노조 중앙이 주도하는 노조 내부의 조직 개편, 조직화 사업의 위상 강화, 조직화에 필요한 자원과 인력의 대규모 확충과 집중화 등을 통해 이러한 위험을 극복할 수 있었다. 또한 SEIU의 조직 정체성 자체가 미조직 조직화 사업(특히 저임금, 이민노동자 조직화)과 동일시될 정도로 노조 역사에서 조직화 사업의 배태성이 매우 컸던 것도 그러한 위험을 돌파하는 데 도움이 되었다. 이에 비해, 영국의 Unite는 SEIU의 '조직화 모델'을 적극 수입하였지만, 미조직 조직화 활동의 주변화 위험을 피하지 못한 것으로 보인다.

2) 조직가와 전임간부의 협력 도모: UNISON

둘째, 조직가와 일반 노조간부의 협력을 강조하는 유형이다. 이 유형은 대개 사업장 단위 활동가를 조직가로 발굴하고 그들이 일선에서 조직화 업무(주로는 '빈틈 채우기' 모집)를 수행하는데, 기존 전임간부들이 자신의 본래 업무(교섭, 대표, 서비스 등)에 부가적으로 현장 활동가의 조직화 활동을 지원하고 관리하는 업무를 추가한다. 사업장 단위의 조직가들도 조직화 업무만 전담하기보다는 사업장 단위의 일반적인 이해대변 활동도 함께 하도록 기대되곤 한다.

따라서 전임간부와 조직가가 자신의 주된 업무에만 몰입하거나 상대방 업무에 대한 적극적인 관여를 하지 않을 경우 조직 내부적인 갈등과 충돌이 나타나기 쉽고, 업무의 폭증으로 조직화 활동이 부차화되기도 한다.

우리의 사례에서 여기에 해당하는 사례는 UNISON의 경우였다. UNISON의 조직화에서 드러나는 특징은 그것이 주로 '빈틈 채우기'식의 조합원 모집 활동을 중심으로 이루어졌다는 점이다. 그것은 두 가지 이유가

작용했다. 먼저 공공서비스 부문에서 다른 노조들과의 조합원 유치 경쟁에 항상적으로 노출되어 있었다. 또한 UNISON의 조직화는 노조승인 사업장이 많고 반노조주의가 상대적으로 약한 공공부문을 중심에 두었다. 결국, 조직화의 목표는 노조승인 사업장에서 조합원 다수를 확보하여 단체교섭을 원활하게 유지해 가는 것이었다. 따라서 반노조주의가 강력한 민간부문 그린필드 조직화에서와는 달리 자원을 집중시킨 별도의 조직화 전문부서나 대규모 조직가 양성의 필요성이 크지 않았다.

UNISON은 1990년대 중반부터 자체적인 조직화 및 모집 계획을 여러 단계에 걸쳐 입안, 집행, 수정해 왔다. 그 변화는 주로 조직화 업무에서 전임간부의 역할을 어느 정도로 할당할 것인지와 관련되었다. UNISON은 영국 최대의 대형노조로서 다종다양한 공공서비스 업종의 수많은 직업군을 포괄한다. 노조의 전임간부들은 공공서비스 분권화, 외주화, 민영화를 방어하거나 그에 걸맞은 교섭체계와 조직구조를 수립/집행하며 공공서비스의 수많은 직종 조합원들의 이해대변 활동을 벌인다. 대체로 조직화 계획의 초기 단계에서는 전임간부는 지원 역할에 그쳤고, 현장위원의 조직화 활동에 방점을 찍었지만, 점차 내부 평가를 거치면서 전임간부의 역할을 보다 확대하거나 별도의 '조직화 기금'을 통한 전문 조직가 채용 – 그들의 주요 업무는 전임간부의 업무 과부하를 경감시켜주는 것이었다 – 을 일부 시도하기도 했다. 이러한 시기적 변화는 조직화 활동의 전문화가 덜 이루어진 상태에서 전임간부 및 현장위원의 역할 조정을 통해 조직화 사업을 벌여나가는 노조가 직면하게 되는 문제를 잘 드러내었다.

3) 조직화 업무의 주류화/일상화: GMB, USDAW

셋째, 조직화 활동이 노조의 핵심 업무의 위상을 차지하고, 그 활동이 별도의 조직가 층이 전담하는 게 아니라 전체 노조간부가 수행해야 하는 업무로 일반화시키는 방식이다. 영국의 GMB와 USDAW가 이 유형에 속한다. 두 노조 모두 급격한 조합원 감소와 조합 재정의 악화에 시달렸기 때문에, 조직화가 노조 생존에 사활적인 과제가 되었다.

GMB는 지난 100여 년 동안 수많은 소규모 직종노조의 조직통합 과정을 통해 만들어진 대형 일반노조로서, 영국의 제조업 쇠퇴와 전통적 일자리의 파괴에 직격탄을 맞은 노조였다. USDAW는 이직률이 매우 높고 저임금, 여성, 이주노동자가 다수인 소매유통업을 조직 대상으로 한 노조여서 1990년대 초반 클로즈드숍 폐지 이후 항상적인 조합원 감소의 압력 속에서 노조의 생존을 도모해야 했다. 이 두 노조는 생존을 위해서 '조직화 노조'가 되지 않으면 안 됐다.

영국노총 조직화 학교가 출범했던 1990년대 중반부터 이러한 방식으로 조직화 사업을 한 것은 아니었다. 두 노조는 초창기 SEIU가 선도했던 조직화 모델을 수용한 이후 자신이 처한 업종과 노동시장의 상황, 노조 내부의 조건과 환경에 적용할 수 있는, 자신들만의 독자적인 조직화 노선을 정립해갔다. 두 노조는 조직화 사업을 노조의 핵심 업무로 격상하였고, 전문화된 조직화 부서나 별도의 조직가 양성 대신에, 일반 전임간부와 현장위원의 재교육을 통해 그들을 조직화 사업의 일선 담당자로 만드는 방향으로 자신의 조직화 활동의 틀을 세웠다. 이를 위하여 자체 조직화 교육기관 및 프로그램을 만들고 자기 노조에 특수한 형태로 발전시켜 갔다.

이 유형은 많은 경우 노조간부의 업무 폭증으로 이어지며 조직화 업무

의 우선순위가 밀리는 사태가 빈발했다. 이에 따라 노조는 전체 조직 단위에 걸쳐 전임간부의 조직화 성과에 대한 체계적인 모니터링 시스템을 개발하거나, 전임간부의 인사평가에서 조직화 성과를 체계적으로 반영함으로써 그러한 문제를 해결하려고 했다. 그것이 과도한 '양적 성과주의' 또는 '관리주의'로 비판받기도 했지만, 두 노조 모두에서 노조의 재정적 파산을 막아내고 조합원의 감소를 반전시킨 것도 사실이다. 특히 USDAW는 이직률이 매우 높은 업종 특성상 그린필드 조직화보다는 기존에 조직된 대형 유통기업(이른바 빅4)에서의 빈틈 채우기식의 모집 업무에 집중했고, 이를 위하여 빅4 사용자와의 파트너십 관계에 의존했다. 따라서 조합원 모집 및 규모 유지는 작업장 노사관계에서의 양보와 온건성을 대가로 한 것이었다.

이상으로 미국과 영국에서 조직화 전략을 추진했던 대표적인 노조 5개에서 나타난 조직 변화의 양상을 대략적으로 살펴보았다. 3개의 큰 유형으로 그간의 경험을 구분했는데, 이러한 구분은 각 조직이 처한 노사관계 환경, 노동시장 특성, 노조의 전통과 운동 이념, 리더십의 전략 등에 따라 나타난 것이다. 또한 단일한 조직 노선만이 아니라 시간의 흐름에 따라 조직화 사업의 시행착오를 통해 내부 조직 구조의 특성을 자체적으로 변화시키기도 했다. 각각의 유형은 그 나름의 장점과 단점을 갖는다. 따라서 민주노총 가맹조직의 경우에도 어떠한 유형과 노선을 절대화하거나 본받아야 할 '모델'로 상정하기보다는 각각의 유형이 내포하는 장점이 무엇이고, 리스크와 한계가 무엇인지 자신이 처한 조건과 환경을 고려하여 판단해야 할 것이다.

2. 해외 사례가 주는 시사점

1) 조직화 노선은 세계적으로 확산되고 있다. 그러나 단일한 '조직화 모델'은 없다.

주요 선진 자본주의 국가의 노동조합은 공통적으로 노조 조합원의 감소, 조직률의 하락, 노동조합의 힘 약화, 정치적 영향력의 저하 등과 같은 운동의 쇠퇴와 위기를 경험해 왔다. 그에 대한 처방의 하나로서 '조직화 노선'이 1990년대 중반 이후부터 주요국의 여러 노동조합으로 확산되었다. 처음 미국에서 개발된 이른바 '조직화 모델'이 1990년대 중후반부터 영미권 국가로 전파되었고, 2000년대 이후에는 노사관계 제도가 상이한 대륙 유럽 국가들의 주요 노동조합들도 '조직화 모델'을 수용하였으며, 민주노총이 2000년대 초반 전략조직화 사업을 입안하는 과정에서 미국의 '조직화 모델'은 중요한 참조점이었다. 따라서 민주노총의 전략조직화 사업은 전 세계적인 노동운동 혁신의 흐름과 함께한 것이었다.

그런데 '조직화 모델'의 전파는 해당국 노동운동의 전통과 이념, 노사관계 제도, 업종과 노동시장의 특성 등에 따라 매우 다양한 방식으로 나타났으며, 단일한 '모델'의 수입과 이식보다는 '선별적 수용'과 '변용'의 과정을 거치며 현지화되는 경향이 나타났다. 이런 맥락에서 하나의 노동조합 내에서도 시간에 따라 조직화 노선의 구체적 내용과 방법론은 달라지는 경우가 많았다. 이것은 조직화 노선의 실천 과정에서 겪는 시행착오와 함께, 노조를 둘러싼 내외부적 환경과 조건에 적응하며 조직화 사업이 진화해 갔기 때문이다.

2) 조직화 사업의 양적 성과는 아직 뚜렷하지 않다.

조직화 노선을 전면화한 미국을 비롯하여 영국, 호주, 독일, 네덜란드, 덴마크 등 조직화 사업이 노조의 주요한 활동 영역으로 자리 잡은 국가들에서도 아직까지 조합원 감소와 조직률 하락과 같은 장기 추세를 반전시키지는 못하고 있다. 현재 시점에서 해외 주요국의 조직화 사업의 '양적 성과'를 전체적으로 평가하자면, 조합원 감소 및 조직률 하락의 속도를 늦추거나 지연시키는 데에 미조직 조직화 사업이 상당한 정도로 기여했다고 말할 수 있는 정도이다.

물론 조직화 사업을 통해 청년·여성·이주민·소수인종·비정규직 등 취약하고 불안정한 노동자들이 노조로 조직되어 노조의 인적 구성이 다양화된 것은 분명한 사실이다. 하지만 미조직노동자의 조직화 속도는 노동시장의 변화를 따라잡지 못했고, 집계하여 볼 때 노조의 쇠퇴를 반전시킬 정도는 아니었다.

이런 점에서 볼 때, 한국의 사례는 이례적이다. 한국의 노동조합은 2010년대 중후반부터 조합원의 증가와 조직률의 상승을 동시에 경험하고 있다(김유선, 2023). 또한 그것이 1~2년 동안의 단기적 사건이 아니라 최소한 현재까지는 일정한 상승 추세를 지속하고 있다. 이러한 변화가 오로지 민주노총 차원의 전략조직화 사업의 결과로 말하기는 힘들지만, 전략조직화 사업의 지속적 추진이 그러한 변화를 만들어낸 주요한 요인 중 하나임은 분명하다.

3) 총연맹은 조직화 사업의 기반 조성에 힘썼고, 실제 사업은 산별노조 단위에서 추진되었다.

해외의 주요 노동조합과 비교해 볼 때, 민주노총 전략조직화 사업의 특징 중 하나는 총연맹의 주도력이었다. 해외의 주요 노조 총연맹이 직접 미조직 조직화 사업을 관장하는 경우는 거의 발견되지 않았다. 미국노총(AFL-CIO)은 조직가 양성, 가맹노조의 조직화 사업에 대한 재정적·인적 지원, 복수의 가맹노조가 참여하는 조직화 캠페인의 조정, 기타 조직화 사업의 기반 마련 등에 자신의 역할을 집중하였다. 영국노총(TUC)의 경우에도 '조직화학교' 설립을 통한 전문 조직가 양성 및 간부 교육, 조직화 전략의 가맹노조로의 확산을 위한 조치 등에 주력하였다. 네덜란드노총(FNV)도 자체적인 조직화 사업을 직접 입안하고 실천하기보다 미국(특히 SEIU)의 '조직화 모델'을 적극적으로 수용하여 가맹노조로 전파하는 매개체 역할을 했다. 독일노총(DGB)은 사실상 조직화 노선 수립에서 거의 아무런 역할을 하지 않았다.

이러한 흐름과 비교해서 민주노총은 조직화 사업의 기반 마련을 넘어서, 2005년부터 2017년까지 1~3기에 이르는 전략조직화 사업을 직접 선정하여 전체 사업을 관장했다. 그 과정에서 전략조직화 사업에 직접 참여하는 가맹노조 및 지역본부와 함께 사업의 입안·실행·평가의 시스템을 공동으로 운영하였다. 또한 미조직·비정규 조직사업을 총괄적으로 논의하고 집행하는 조직체계를 2003년부터 2017년까지 운영하였다. 이렇게 총연맹과 가맹노조가 10년이 넘는 시간 동안 미조직 조직화 사업을 공동으로 입안, 집행, 평가하는 시스템을 유지한 사례는 해외에서는 발견되지 않는 것이다.

이렇게 해외 사례에서 찾아보기 힘든, 총연맹-산별연맹-지역본부 간의

‘강한’ 결합은 민주노조의 총단결체로 설립된 민주노총의 역사와 그 속에서 배태된 조직화 친화적인 노동운동의 문화를 빼놓고는 이해될 수 없다. 또한 전략조직화 사업은 가시적이고 단기적 성과는 불분명하지만 상당한 재정 및 인적 자원이 투입되어야 한다는 점에서, 각급 조직의 강한 결합력은 ‘선택과 집중’을 통해 민주노총의 취약한 자원이라는 조건을 극복할 수 있는 유력한 방안이기도 했다. 더 나아가, 3기에 걸친 전략조직화 사업은 여러 시행착오를 겪었지만, 그 시행착오를 통해 가맹노조로 조직화 사업이 확산되고 2010년대부터 가맹노조와 지역본부별로 자신의 조건과 상황에 맞는 조직화 사업의 방법론을 수립할 수 있는 경험을 제공했다.

2010년대에 들어와 민주노총의 주요 산별노조들은 자체적인 전략조직화 사업을 추진하고 있고, 인력과 재정의 투입 및 사업 추진체계의 구성 측면에서 총연맹을 앞서고 있으며, 몇몇 사업에서는 상당한 조직화 성과를 낳고 있다. 따라서 1~3기의 전략조직화 사업 시기가 조직화 전략의 초보적 탐색과 실험의 시기였다고 한다면, 현재는 산별노조 주도의 본격적인 조직화 전략의 실행 단계로 바라볼 수 있겠다.

4) 조직화 사업의 전개 과정에서 노조 조직의 변화가 나타났다. 그 핵심은 조직활동가의 위상과 역할 문제였다.

해외 노동조합의 조직화 사업이 본격화되면서 노조 조직의 변화가 나타나곤 했는데, 그 핵심은 조직화 업무가 노조 내부에서 특별하고 전문적인 별도의 기능으로 자리 잡는가, 아니면 기존의 노조간부가 수행하는 여러 업무의 일부분으로 통합되는가였다. 이에 따라 조직화 업무의 편제 방식, 조직활동가의 노조 내 위상, 기존 노조간부와 조직활동가의 관계

등이 노조별로 상이하게 나타났다.

대표적으로 미국의 SEIU와 영국의 Unite는 미조직 조직화 사업을 노조 내에서 별도의 전문 분야로 인식하고 조직활동가를 전문화시켰다. 조직화 사업의 '전문화'로 볼 수 있는 이러한 경향이 갖는 잠재적 위험은 조직화 업무가 다른 여타의 노조활동(교섭, 이해대변, 고충처리 등)과 분리될 수 있다는 것이다. 또한 이 경우 대부분 조직활동가는 외부에서 채용되어 배치되는데, 기존 노조간부와의 문화적 차이가 조직 내 긴장을 높이는 경우가 다수 발생했다. 또한 조직활동가는 대체로 노조 내의 하위 직급으로 채용되는데, 그들의 경력 계발이 제대로 이루어지지 않거나 상위 직책으로의 승진이 가로막히는 경우는 조직활동가의 이탈을 초래하는 경우도 많았다.

반면에 영국의 GMB와 USDAW 같은 경우는 '전문화'의 위험을 고려하여 기존 노조간부의 업무에 조직화 사업을 통합(주류화, 일상화)시키는 방향으로 나아갔다. 이 경우 외부에서 채용하는 전문 조직가에의 의존은 최소화되고, 기존 노조간부와 활동가들이 조직화 사업을 벌여나간다. 여기서의 잠재적 위험은 항상 업무 과부하에 시달리는 노조간부로서는 자신이 맡은 많은 업무 중에서 조직화 업무의 우선순위를 낮출 가능성이 상존한다는 점이다. 그럴 경우 조직화는 항상 장기 과제로 밀리고 현안 대처 위주의 활동이 우선시될 것이다.

민주노총의 경우 위에서 분류한 두 가지 경향이 공존하고 있는 것으로 보인다. 주요한 가맹 산별노조 단위에서 전략조직화 부서가 설치되고 해당 업무를 전담하는 조직활동가들이 채용·배치되어 있다. 하지만 이들 조직활동가에 대한 체계적인 교육훈련, 경력 계발, 인사관리 시스템은 아직까지 제대로 마련되지 못한 것으로 판단된다. 외국의 주요 산별노조의 경우 조직활동가들이 노조 조직 내에서 자신의 역량을 충분히 발휘하고

나아가 상위 직책으로 진출하며, 나아가 노조 지도부의 위치까지 오르는 경우가 많다. 그리고 그 경우 해당 노조는 '조직화 노조'로서의 자기 정체성을 더욱 확고히 할 수 있었다.

다른 한편, 전략조직화 전담 부서가 없거나 별도의 전담 조직활동가 체계를 갖고 있지 않은 가맹노조 및 지역본부의 경우, 주로 조직 담당자들이 조직화 업무를 분담하는 형태를 취하고 있다. 이 경우 현안 투쟁 및 교섭에 밀려 미조직 조직화 업무는 주변화되는 경우가 잦다. 당장 인력의 보충이나 자원의 추가적 투입이 어렵다고 한다면, 노조간부의 여러 담당 업무들 속에서 조직화 사업을 어떻게 결합시켜 낼 것인가의 문제가 앞으로의 숙제로 남아 있다.

5) 중앙집권적/하향식 조직화 모델은 노조민주주의나 현장 노조의 자율성을 훼손하는 경우가 많았다. 관건은 노조 중앙의 조직화 전략과 현장 조합원의 능동성을 결합하는 일이다.

미국에서 발달한 '조직화 모델'은 노조 중앙으로의 권한과 자원 집중, 조직화 부서의 전략 수립 및 하향식(top-down) 사업 전개를 특징으로 한다. 그것은 노조설립을 제약하는 가혹한 제도적 환경 속에서 그린필드 조직화를 성공시키기 위한 고도의 적응 노력의 산물이었다.

하지만 중앙집권적이고 하향식의 조직화 모델은 지부 또는 현장 단위의 자율성과 아래로부터의 능동적 참여의 기풍을 쇠퇴시키는 효과도 낳았음을 주의해야 한다. 조직화가 단순히 조합원을 늘리는 일만이 아니라, 노조민주주의를 활성화하고 조합원의 참여와 동원을 촉진하며 이를 통해 노동조합운동의 재활성화를 도모하려는 기획이라는 점을 생각한다면, 중앙집권적/하향식 조직화 모델의 부작용 또는 한계를 극복할 방안을 찾아

야 할 것이다.

반대로, 노조 중앙 차원의 체계적인 전략 수립이나 자원 투입에 의존하지 않고, 조합원의 능동성과 투쟁성에만 의존하는 조직화 시도는 현실에서 그리 유망하지 않다. 이러한 형태의 성공적인 조직화 사례가 없지는 않지만, 그것이 다른 곳으로 확산되거나 일반화되기는 어렵다.

결국 노조 중앙의 전략적 역량의 발휘와 조합원 및 기층 활동가의 참여와 능동성을 전략조직화 사업의 전개 과정에서 적절하게 결합할 방안을 고민해야 한다. 노조 중앙의 지도력과 지원이 필요하지만, 그것이 사업장 수준의 현장 활동가들의 창의성과 투쟁성을 억누르는 것이 되지 않아야 한다. 오히려 노조 중앙은 사업장 단위의 노조에게 부족한 조직화 활동의 기술과 숙련 그리고 자원을 제공하고, 미조직 조직화 활동에 운동적 의미를 부여하는 언어와 신념을 불어넣을 수 있다.

이를 통해, 조합원이 중심이 되는 상향식 조직화 캠페인이 중앙의 전략적 관리와 결합됨으로써 현장 노조운동의 재활성화가 가능해질 것이다. 이를 위해서는 우선적으로 사업장-지역-중앙 단위 간에 조직화와 관련된 정보 및 전문지식의 흐름을 촉진하고 조직 내 의사소통을 활성화하는 시스템을 만들어야 한다. 해외 사례에서 나타나는 일방적인 '하향식' 사업 관행 또는 현장의 자생성에만 기대는 '상향식' 조직화 활동은 바로 이러한 정보의 조직 내 흐름과 의사소통 기제가 결핍된 조건에서 나타났다.

6) 조직화 전략의 내적 완결성만으로는 충분하지 않다. 노동권을 확장할 수 있는 제도 개혁이 수반되지 않으면, 조직화 사업의 성과는 지속되기 어렵다.

영미권 노조가 조직화 전략을 지난 20~30년 동안 지속적으로 실행했

지만, 조합원 감소와 조직률 하락의 추세를 반전시키지 못했다. 그것은 조직화 전략의 내적 완결성이 부족했거나 적합한 조직화 전술과 기법을 계발하지 못했기 때문일 수도 있다. 하지만 노조설립과 조합원 가입, 단체교섭, 쟁의와 파업 등 노동권 전반을 제약하는 노동법과 자신에게 유리한 노동법을 십분 활용하는 자본의 노조회피 전략이 바뀌지 않는 한, 노동운동의 조직화 시도만으로는 노조 쇠퇴의 추세를 역전시키기 어렵다.

이러한 맥락에서 최근 미국 노동운동이 연방정부, 주정부, 시정부를 상대로 노동권 확장을 위한 제도 개혁에 적극적으로 나서고 있다. 또한 영국의 경우에도 대처 집권 이후 개악된 노동법을 그대로 둔 상태에서 각급 노조별로 조직화 전략을 추진하는 것의 한계를 절감하고 있는 실정이다.

노동권 확장을 위한 제도 개혁을 위해서는 노조의 정치 활동이 강화되어야 한다. 이것은 조직화 전략이 정치 활동과 긴밀히 연계되어야 함을 의미한다. 한국의 경우에 더욱 이것이 필요하다. 노동운동에 대한 정치적 통제가 강력한 한국 사회에서 미조직노동자 조직화의 물결은 대개 우호적인 정치 환경에서 가능했었음을 잊지 말아야 한다.

더 나아가, 우리는 조직화 사업을 그 자체로 완결적인 활동 영역으로 바라보기보다는, 노동조합운동의 재활성화 전략을 구성하는 하나의 영역으로 사고하고 운동의 재활성화를 위한 다른 전략 영역(정치 활동, 산별 노조운동, 사회운동과의 연대, 조합원 및 간부 교육의 활성화 등)과의 연계를 함께 고민해야 할 것이다.

11장

KCTU

결론 : 새로운 방향 정립을 위한 주요 쟁점 검토와 제언[198)]

이창근

민주노총은 그간 역사적으로 계급적 연대의 심화와 확장을 위해 산별노조주의, 전략조직화, 비정규직 정규직화·차별철폐 노선을 추진해왔다. 이 전략들은 주체들 사이에서 세부 내용은 다소 차이가 있더라도 민주노조운동이 추구할 '전략'으로서 위상 자체는 대체로 인정됐다. 산별노조주의는 노동자 정치세력화와 함께 '양날개론'으로 불리며 일찌감치 민주노조운동의 중추적 전략으로 간주되었다. 전략조직화 역시 2003년 민주노총 정기대의원대회에서 공식 의결된 이후 시기별로 다소 부침은 있었지만 지난 20여 년 동안 진화·확대되어 왔다. 비정규직 정규직화·차별철폐는 동일한 사용자를 전제로 한 기업 내 해법이라는 한계는 있었지만, 1998년 IMF 외환·경제위기를 계기로 심화되어 온 노동시장 유연화에 맞서는 민주노조운동의 유력한 대응 전략이었다. 위 세 가지 전략은 각각 독자적인 맥락과 위상을 가지고 있지만, 동시에 상호 간에 긴밀히 연결되고 영향을 주고받으면서 추진되어 왔다.

민주노총 전략조직화 사업은 정규직 노조운동 극복, 노조 조직률 제고, 노동계급 대표성 확대를 목표로 지난 20여 년 동안 추진되었고, 일상적

198) 결론은 본문의 연구 성과를 종합하여 작성된 것이다. 인용된 본문 내용의 출처는 해당 부분 저자와 장(chapter)으로 표기하였다.

조직화를 넘어 목적 의식적이고 공세적인 조직화, 선택과 집중을 통한 전략조직화로 진화해왔다(김경란, 제3장). 특히, 2010년대 들어서 전략조직화 노선은 대다수 산별·연맹으로 확산되면서, 새로운 전기를 맞이하게 된다. 한편, 자원 부족과 산별·연맹과의 관계 설정 등으로 어려움을 겪던 지역본부도 2017년 전략조직기금이 조성된 이후부터 유의미하게 활성화되고 있다. 이러한 과정을 거쳐, 전략조직화는 산별노조주의, 정치세력화와 함께 민주노총의 대표적인 전략으로 자리 잡게 되었다.

본 장에서는 본문의 연구 결과를 종합하여, 먼저 전략조직화 노선의 의미와 지난 20년의 성과를 전반적으로 요약하고, 이어서 전략조직화 노선을 둘러싸고 조직 내에서 정비되어야 할 주요 쟁점을 검토하도록 한다. 주요 쟁점으로는 △ 총연맹-산별·연맹-지역본부 등 각 단위의 역할 분담 및 조정 △ 중소·영세 사업장 노동자 또는 사업장 기반이 없는 노동자 조직화 방안과 개별 가입 활성화 문제 △ 산별·연맹 간 조직화 경쟁 △ (전략) 조직화와 기존 조합원 이해 간 충돌 등을 살펴보도록 한다. 마지막으로 향후 전략조직화 방향을 정립하는 데 있어서, 고려되어야 할 몇 가지 제언과 후속 연구 과제를 담고자 한다.

Ⅰ. 전략조직화 노선의 위상

본 절에서는 전략조직화 노선이 민주노총 내에서 '합의된 전략'으로서의 위상을 갖고 있는지 검토한다. '합의된 전략'으로서의 위상을 갖고 있다면, 전략조직화는 산별노조주의, 정치세력화 등과 함께 조직 내외부적

인 환경 변화에 휘둘리지 않는 지속가능한 전략으로 작동할 수 있다.

전략조직화 노선이 갖는 조직 내 위상은 민주노총의 핵심 전략인 산별노조 건설과 연관 지어 살펴볼 때 좀 더 구체적으로 파악할 수 있다. 민주노총 창립 직후 초창기만 하더라도 산별노조 건설이 최우선 과제였고, 미조직 노동자 조직화는 중장기 과제로 간주되었다(민주노총, 1996:101). 그런데 IMF 위기 이후 대체로 2000년부터는 이러한 인식이 바뀌면서, 산별노조 건설과 더불어 미조직 노동자 조직화도 강조되기 시작했다. 즉, 산별노조 건설방침에 기업별 노조의 형식적 전환만이 아니라, 중소·영세, 하청, 비정규직, 여성 등 미조직 노동자에 대한 조직화 방안이 포함되기 시작하였다(민주노총, 2000: 64). 산별노조 건설과 미조직 노동자 조직화 사이의 관계에 대한 인식 변화는 2003년 정기대의원대회에서 "계급대표 조직으로서 비정규직·중소영세·여성노동자 등 불안정노동자 집중 조직", "5대 전략사업 → 하청 노동자 / 서비스·유통 노동자 / 특수고용 노동자 / 지자체 비정규직 노동자 / 건설일용 노동자 집중 조직"(민주노총, 2003: 102)이라는 전략조직화 노선의 채택으로 이어진다.

전략조직화 노선이 제기된 정세적 배경으로는 두 가지 측면이 중요하게 작용했다(장진범, 제2장). 첫 번째는 반신자유주의를 위한 핵심 의제의 측면이다. "비정규직의 양산은 신자유주의 경제정책의 결과물"이기 때문에, "비정규직을 조직하는 것은 신자유주의 공세를 뚫고 노동운동의 전망을 새롭게 여는 중요한 사업"(민주노총, 2005: 78)이라는 인식을 말한다. 두 번째는 노동조합 대표성 위기를 극복하는 의제로 강조되었다. "민주노총이 정규직 중심의 조직으로 조직 내적인 한계와 외적인 공격에 취약한 상황, 즉 노동자 전체에 대한 대표성 위기"에 직면해 있다는 진단을 기초로 하여 "비정규직에 대한 전략적이고 공세적인 조직화"를 핵심 사업으로 제기하게 되었다(민주노총, 2005: 190). 요약하면, 전략조직화

는 “자본의 분할 지배전략에 맞선 대안을 모색하고, 노동자 간 연대와 단결, 노동운동의 정체성을 회복하는 운동의 새로운 주체를 형성하는 사업”(민주노총, 2005: 78)으로 제시되었다.

전략조직화 노선은 2000년대 후반 산별노조주의 발전이 정체되면서 좀 더 그 위상과 의미가 확대된다. 특히 제대로 된 산별교섭이 실현되지 않으면서, 이를 극복하기 위한 개혁 방안으로 ‘교섭 모델’을 상대화하고 ‘조직화 모델’의 채택이 거론되기까지 하였다.[199] 즉, 산별노조로 집중된 재정과 인력을 이미 조직된 조합원의 권익을 신장시키는 데 쓰기보다 미조직된 노동자들, 특히 비정규직 등 불안정 노동자를 조직화하는 데 투여하는 방안(장진범, 2021: 202~203)이었다.

전략조직화를 단순한 조합원 수 늘리기를 넘어, 산별노조 건설과 연계시키려는 노력은 ‘지역 공단 전략조직화’ 사업 계획[200]에서도 발견된다. 이에 따르면, 공단 전략조직화의 필요성을 “기업별 노동활동 틀을 뛰어넘어 산별운동의 새로운 도약 및 발전과 연계되어 노동운동 혁신 과제와 밀접히 결합”시키고 있다. 이는 전략조직화를 산별노조 건설의 핵심 문제의식인 기업별 노조주의 극복과 연결시키고 있음을 시사한다. 실제로 공

199) ① 초기업 교섭모델은 산별노조의 기능과 역할을 강화하기 위해 우선 기업범위를 넘어선 초기업 교섭을 활성화하는 것을 목표로 함. ② 조직화 모델은 지역 수준에서 밑으로부터의 동원과 사회운동과의 연대를 통해 미조직 노동자의 조직화에 집중하는 것이며, 이를 위해 노조의 자원과 역량을 투입하여 전 조직 차원의 조직화 운동을 전개하고, 지역 사회운동과의 협력과 연대를 통해 지역노동시장에서 흐름으로 존재하는 미조직 영세사업장 노동자, 비정규직, 여성, 청년, 이주노동자 등 사회적 약자의 조직화와 이익대변으로 산별노조의 활동방향을 전환하는 것. ③ 지역연대 서비스모델은 대기업노조가 가진 인적, 재정적, 물질적 자원을 기반으로 지역사회의 조직노동자와 가족, 미조직노동자를 망라하는 전체 노동자의 소비와 복지를 중심으로 지역사회에서의 노동자 서비스를 제공하는 모델(금속노조, 2018: 312) 금속노조(2018), 『산별노조발전전략 연구보고서』.

200) 민주노총 내부자료. “3기 공단전략조직화 주요 사업 경과”

단 전략조직화는 양적 측면의 성과가 뚜렷하게 드러나지 않은 한계가 있지만, 기업 단위 조직화가 아닌 지역 조직화와 지역협약 체결, 지역사회운동과의 연대를 적극적으로 추진하는 등 기업별 노조주의 극복을 중요한 과제로 다뤘다. 이처럼 전략조직화는 민주노총 핵심 전략인 산별노조주의와 긴밀한 연관성을 갖고 논의되고 추진되었으며, 이러한 과정을 통해 민주노총의 핵심 전략으로 자리 잡게 되었다.

요약하면, 민주노총 창립 초기만 하더라도 산별노조 건설이 우선시되면서 미조직 노동자 조직화는 중장기 과제로 제기되었지만, 2000년대 들어 본격적으로 전략조직화 노선의 중요성이 조직 내에서 공감대를 형성하였다. 2000년대 후반에는 산별교섭 정체와 맞물려 조직화 모델이 산별노조의 대안적 모델로까지 거론되기도 했으며, 지역 공단 전략조직화는 산별노조 혁신과 연계된 조직화 사업으로 강조되기도 하였다. 즉, 민주노총 전략조직화는 반신자유주의의 핵심 의제이자, 노동조합 대표성 위기를 극복하는 중심 활동으로 제기되었으며, 지난 20여 년 동안 정규직 노조 운동 극복, 노조 조직률 제고, 노동계급 대표성 확대라는 목표 아래 지속적으로 추진되고 확산되면서, 전략조직화 노선은 산별노조 건설, 정치세력화와 함께 민주노총 핵심 전략이자(김경란, 제3장), '합의된 전략'으로서의 위상을 갖게 되었다.

Ⅱ. 전략조직화 20년의 성과

민주노총이 앞으로도 전략조직화 사업을 지속적으로 추진하기 위한 전

제는 결국 지난 20년 동안 진행한 전략조직화 사업의 성과를 어떻게 평가할 것인가에 달려 있다. 전략조직화 성과는 대체로 양적인 측면과 질적인 측면으로 나눠서 평가할 수 있다. 양적인 측면은 조합원 규모 변화를 통해 측정할 수 있는데, 여기에 더해 조합원 구성이 어떻게 변화했는지를 함께 살펴볼 필요가 있다. 한편, 질적 평가의 기준은 뚜렷하지 않다. 전략조직화 초창기부터 '조직문화혁신'이라는 개념이 포함되기는 했지만, 이를 객관적으로 확인할 수 있는 목표나 기준이 형성되어 있지 않기 때문이다(남우근·손정순, 제4장). 이러한 한계를 염두에 두고, 여기서는 질적 성과를 추상적 수준에서나마 기존 조합원의 이해 대표를 넘어 노동조합 밖 미조직 노동자 조직화를 통한 이해 대표를 우선적인 목표로 삼는 '조직화 노조'로의 전환을 어느 정도 실현했는가를 중심으로 살펴본다.

1. 조합원 규모와 구성의 변화

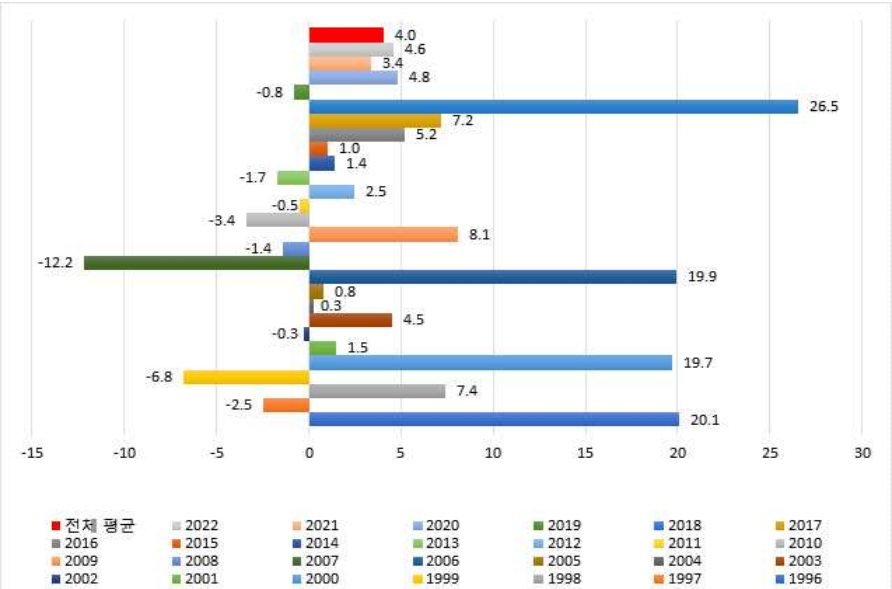
1) 조합원 규모 변화

민주노총은 1995년 41만 8천여 명으로 출발해서, 2020년 연말을 기준으로 100만 명을 넘어, 2022년 현재 약 112만여 명까지 증가했다. 민주노총 창립 이후 조합원은 매해 평균 4.0%가량 늘어났다([그림11-1] 참조). 대략 2010년대 초반까지는 증가와 감소가 불규칙적으로 반복되었지만, 2010년대 중반 이후부터 안정적인 증가 추세를 보였다.

전략조직화 노선이 2003년 정기대의원대회에서 확정된 이후, 본격적인 사업은 2005년부터 추진되었다. 전략조직화 1기(2005~2009)에는 조합원

이 연평균 2.8% 증가했지만, 2기(2010~2013)에는 연평균 0.8% 감소했다. 2010년대 중반부터 실행된 3기(2014~2017)에는 매년 평균 3.7%, 3기 이후(2018~현재)에는 매년 8.3% 증가했다(정흥준, 제6장). 한편, 산별·연맹별로 조합원 증가 추세는 차이가 있다. 2010년에서 2020년 사이에 조합원 증가율이 민주노총 전체 조합원 연평균 증가율(4.3%)보다 높은 산별·연맹은 건설산업연맹(5.3%), 공공운수노조(5.9%), 민주일반연맹(31.2%), 보건의료노조(6.8%), 서비스연맹(23.6%), 정보경제연맹(20.7%), 화섬식품노조(9.6%)로 나타났다(이주환, 제8장).

[그림 11-1] 민주노총 조합원 증감률(단위: %)



자료: 민주노총 정기대의원대회 사업보고(각년도)

조합원 규모가 두드러지게 증가한 부문은 대체로 건설과 물류·유통부문 비정규직, 공공부문 비정규직, 하청·용역업체 미화직과 시설관리직 등이다

(정흥준, 제6장; 이주환, 제8장). 이러한 부문들은 총연맹 또는 산별·연맹의 자원이 집중된 전략조직화 사업의 주요 조직화 대상이었다. 또한, 위와 같은 직접적 효과만이 아니라, 전략조직화 노선은 노동조합 내 조직화 중요성에 대한 인식을 제고하고, 조직화 계획의 수립을 촉진했다는 점에서 간접적인 영향도 무시할 수 없다.

조합원 및 조직률에 상당히 긍정적인 영향을 미친 민주노총 전략조직화의 양적 성과는 조직화 노선을 추진했던 해외 노동조합과 비교하면 상당히 이례적이다. 미국, 영국, 호주, 독일, 네덜란드 등 노동조합이 조직화 노선을 적극적으로 실천했던 국가들에서도 조합원 감소와 노조 조직률 하락과 같은 장기 추세를 반전시키지는 못하고, 하락의 속도를 늦추거나 지연시키는 정도에 머무르고 있기 때문이다(유형근, 제10장). 이에 비해, 한국의 노동조합은 2010년대 중후반부터 최소한 현재까지 조합원 수와 조직률의 동반 상승을 경험하고 있는데(김유선, 2023), 이러한 변화가 오로지 민주노총 전략조직화 사업의 결과라고 말하기는 힘들지만, 전략조직화 사업의 지속적 추진이 주요한 요인 중 하나임은 분명하다(유형근, 제10장).

2) 조합원 구성 변화

민주노총 전략조직화 노선은 단순한 조합원 규모의 양적 확대만을 목표로 하지 않았으며, 초창기부터 비정규직, 중소·영세 사업장 노동자, 여성 노동자 등 비정규직·불안정 노동자 조직화라는 방향을 명확히 했다. 2010년 약 18만 5천여 명이었던 민주노총 여성 조합원이 2022년 43만 1천여 명[201]으로 두 배 이상 증가했다. 전체 조합원 대비 비율은 2010년

201) 이 통계는 건설, 공공, 공무원, 교수, 금속, 대학, 여성, 민주일반, 보건, 사무, 전

27.2%에서 2021년 38.5%로 10%p 이상 증가했다. 비정규직 조합원은 2013년부터 집계했는데, 가장 많은 산별·연맹이 보고한 2014년 기준으로 14만 4천여 명[202]에서 2022년 기준 36만 3천여 명[203]으로 20만 명 이상 증가하였다. 전체 조합원 대비 비정규직 조합원 비율은 2014년 20.9%에서 2022년 32.4%로 11.5%p 늘어났다.

전략조직화 활동의 성과에 힘입어, 민주노총은 압도적인 정규직·대공장·남성 중심의 조직 구성에서 탈피하여 비정규직·여성 노동자 조합원 비중이 상대적으로 높아졌다. 다만, 중소·영세 사업장 노동자 조직화의 경우 양적 성과가 크지 않고, 효과적 조직화 모델 마련에 어려움을 겪고 있다.

한편, 민주노총의 조합원 구성 변화는 한국사회 전체 조합원의 구성 변화에도 일정하게 영향을 미친 것으로 추정된다. 먼저, 「경제활동인구조사 근로형태별 부가조사」 분석결과에 따르면, 한국 노동조합은 여전히 '중년', '남성', '정규직', '고학력', '대기업'의 중심성이 강하지만, 최근 10년 사이에 30~40대 여성, 30~99인 규모 사업체 소속 조합원의 비중이 상대적으로 높아진 것으로 나타났다(이주환, 제8장). 또한, 2017년 이후 최근 5년 동안 노조 조직률이 소득 중간계층(4, 5, 6, 7분위)의 증가세는 두드러지고, 최상위계층(9, 10분위)은 감소세를 나타낸 것으로 분석됐다(안정화, 2023).

교조, 정보경제, 화섬 등 13개 조직의 2022년 여성조합원 숫자와 서비스, 언론 등 2개 조직의 2021년 여성조합원 숫자를 합한 값이다. 여성조합원 규모를 보고하지 않은 비정규교수노조는 제외되어 있다.

202) 이 통계는 16개 가맹조직 중 건설, 공공, 금속, 대학, 여성, 민주일반, 비정규교수, 사무, 서비스, 언론, 정보경제, 화섬이 보고한 2014년 비정규직 조합원 수를 합한 값이다.

203) 이 통계는 건설, 공공, 금속, 여성, 민주일반, 보건, 비정규교수, 사무, 전교조, 정보경제, 화섬 등 11개 가맹조직의 2022년 비정규직 조합원 수와 서비스, 공무원 등 2개 조직의 2021년 비정규직 조합원 숫자를 합한 값이다. 교수, 언론, 대학 등 3개 가맹조직의 통계는 제외되어 있다.

요약하면, 전략조직화 사업은 전체 조합원 규모를 증가시켰을 뿐만 아니라, 조합원 구성의 측면에서 여성과 비정규직 비중을 상대적으로 높임으로써 남성·정규직 조합원 중심의 민주노총을 변화시킬 수 있는 중요한 계기를 제공했다. 또한, 민주노총만이 아니라 한국사회 전체 노동조합 조합원 구성에서도 여성, 중규모 사업장, 중간소득 계층 노동자의 비중이 늘어나는 데 긍정적인 영향을 미친 것으로 평가된다.

2. ‘조직화 노조’로의 변화

전략조직화는 제한적이나마 민주노총 전체가 ‘조직화 노조’로 변모하는 계기를 마련한 것으로 평가된다. 이는 두 가지 차원으로 나눠서 살펴보도록 한다.

첫째, 조직화 노조로의 변화는 총연맹을 넘어 산별·연맹과 지역본부 등 민주노총 전체로 전략조직화 노선의 의미가 공유되고 실행되고 있는가의 측면에서 평가할 수 있다. 대략 2010년대 중반부터 대다수 산별·연맹이 미조직 노동자 조직화를 중요한 과제로 삼고, 관련 예산을 늘리고 조직체계를 정비하게 되었다. 특히 3기(2014~2017)에 이르러 금속노조, 공공운수노조, 보건의료노조, 건설산업연맹, 민주일반연맹 등 10여 개 가맹조직이 자체 전략조직화 사업계획을 수립하여, 사업체계와 전담자를 배치했다. 서비스연맹, 화학섬유노조는 총연맹 전략조직화 사업과 연동하여 전략조직화 사업을 추진했고, 대학노조, 언론노조, 사무금융노조도 전략조직화 사업 대상 선정과 조직화 사업을 위한 체계를 구축했다(민주노총 정책대의원대회, 2016).

일부 산별·연맹은 재정과 인력 등에 있어서 총연맹보다 규모가 커졌다. 특히, 금속노조, 공공운수노조, 보건의료노조, 서비스연맹은 기금을 적립하고 조직활동가를 채용하여 전략조직사업을 열정적으로 전개하고 있다. "1~3기의 전략조직화 사업 시기가 조직화 전략의 초보적 탐색과 실험의 시기였다고 한다면, 현재는 산별노조 주도의 본격적인 조직화 전략의 실행 단계"(유형근, 제10장)로 발전했다.

산별·연맹으로 전략조직화 노선이 확산되었지만, 조직별로 전략조직사업이 갖는 위상은 차이가 있다. 전략조직사업 경험이 오래된 노조는 사업의 조직 내 위상도 높고, 자원을 동원하는 것에 대한 내부 동의 수준도 높은데, 사업 경험이 상대적으로 짧은 조직은 부서 사업의 하나로 왜소화되어 있기도 하고, 자원 동원도 원활치 않다(남우근·손정순, 제4장). 그럼에도 조직화 대상을 목적 의식적으로 선정하여 자원을 집중하고, '조직화'를 우선시하는 노동조합 내 경향성이 강화되고 있다는 공통된 특징이 발견된다. 이러한 경향은 일부 산별·연맹에서 전략조직화 사업과 일상조직화 사업이 수렴되는 양상으로까지 발전하고 있다. 즉, '전략' 조직화에 '일상' 조직화가 중첩되거나 전략조직화 사업의 효과로 일상 조직화가 확대·강화되는 흐름을 말한다(남우근·손정순, 제4장).

이와 비슷한 맥락에서, '조직화 노조'로 발전한 산별·연맹 중 일부는 교육활동과 일상활동을 통한 조직문화 개선이 전략조직화 활동의 활성화로 이어지고, 다시 전략조직화 활동의 유의미한 성과가 조직의 단결과 강화를 위한 교육활동과 일상활동에 반영되는 흐름, 즉 '조직문화 개선과 전략조직화 간 선순환 구조'의 형성도 보고되고 있다(이주환, 제8장).

민주노총 지역본부로의 확산도 적극적으로 평가할 필요가 있다. 역사적으로 지역본부는 조직화에 중요한 역할을 해왔지만, 인력과 재정의 제약, 산별·연맹으로 조직화 중심 주체의 이동 등으로 인해 어려움을 겪었다. 하

지만, 2017년부터 전략조직기금이 조성되고 지역본부로 배분되면서, 최근 5년 동안 지역본부는 산별·연맹 지역조직과 협력하여 지역 산업단지(공단), 돌봄, 플랫폼, 콜센터, 아파트 경비, 이주노동자 등에 대한 조직화에 있어서 유의미한 역할을 수행하고 있다(우새롬·이창근, 제5장).

즉, 지역본부는 전략조직화 사업에 있어서 산별·연맹의 주도성을 인정하면서도, 대체로 조직화에 우호적인 정치·제도·사회적 환경을 조성하는 활동, 즉 조직화 기반구축 활동을 중심으로 지역본부의 역할을 매우 적극적으로 모색·실천하고 있었다. 이는 라디오 광고, 시내버스 광고, 거리 선전전 등 노동조합에 대한 우호적 분위기 조성을 위한 캠페인 활동, 설문조사 등 조직하기 어려운 노동자와 접촉의 계기 형성을 위한 사업, 작업장 내 다양한 현안에 대한 상담사업 등을 포함한다(우새롬·이창근, 제5장).

둘째, '조직화 노조'로의 변화는 기존 조합원의 유지·관리에 초점이 맞춰진 노동조합 활동, 부서 체계, 재원 배분을 얼마나 노동조합 밖 미조직 노동자 조직화에 효과적인 방향으로 변화시켰는가를 중심으로 대략이나마 가늠해볼 수 있다. 이는 민주노총 전략조직화 사업을 처음 시작할 때부터 중요한 요소로 제시된 '조직문화 혁신'이란 개념과 관련이 있다.[204]

먼저, 전략조직화 사업이 본격화되면서, 총연맹에 미조직비정규직 사업부서가 신설되고 최근에는 청년실이나 법규상담 전문 인력이 확충되는 등 미조직 노동자 조직화 관련 활동과 체계가 총연맹의 일상 활동 및 부서 체계로 자리 잡게 되었다. 2000년대 초반만 하더라도, 비정규직 사업 담당 간부가 가맹·산하 조직을 통틀어 11명에 불과했지만, 지금은 16개의 가맹조직과 16개의 산하 조직에 대부분 전담 또는 겸임 사업 담당자

204) 조직문화 혁신사업의 부분적 성과와 한계에 대해서는 본 연구보고서의 제3장(김경란)을 바탕으로 작성한 것이다. 이하에서는 출처를 따로 표기하지 않았다. 구체적인 내용은 제3장을 참고하길 바란다.

를 두고 있다(김경란, 제3장). 또한, 조직화 사업이 담당자와 조직활동가만의 몫이 아니라는 인식도 일정하게 확산되면서, 노동조합 활동에서 미조직 비정규직 사업이 안착되었다.

다음으로 총연맹-산별·연맹-지역본부 간 소통 및 사업체계 구축도 매우 중요한 계기로 평가할 수 있다. 2003년에 설치되어 2017년까지 운영된 미조직비정규직특별위원회(이하 미비특위)는 가맹·산하 조직사업 담당자가 참여하여, 미조직 비정규직 사업을 총괄 논의하고 집행하는 기구였다. 미비특위 회의가 운영되고 활동이 활발해지면서 민주노총 조직문화 환경에도 많은 영향을 미쳐서, 조직유지·관리 및 투쟁 중심 활동에 머물렀던 사업 관행을 미조직 노동자 조직화 사업으로 전환하는 데 중요한 역할을 담당했다. 2018년부터는 전략조직화 사업이 확대됨에 따라 아예 미조직 조직화 사업만을 특화해 점검하고 논의하는 총괄 기구로서 전략조직화특별위원회(이하 전략조직특위)를 구성하였다.

총연맹과 가맹조직이 10년이 넘는 시간 동안 미조직 조직화 사업을 공동으로 입안·집행·평가하는 시스템을 유지한 사례는 해외에서는 발견되지 않는다. 이처럼 총연맹-산별·연맹-지역본부 간의 '강한' 결합은 민주노조의 총단결체로 설립된 민주노총의 역사와 그 속에서 배태된 조직화 친화적인 노동운동의 문화를 빼놓고는 이해될 수 없다(유형근, 제10장).

조직화를 위한 재원 배분과 관련해서도 상당한 진전이 있었다. 2017년부터 기존의 불안정한 '조합원 모금 운동' 방식을 탈피하고, '의무금 적립 방식'의 전략조직기금을 조성함으로써 전략조직화 사업을 안정적이고 중장기적으로 추진할 수 있는 물적 토대를 마련했다. 미조직 비정규직 사업의 예산 비중도 꾸준히 늘어났다. 총연맹은 2004년부터 2009년까지 전체 사업비 대비 5%도 채 되지 못했던 미조직사업비 예산을 2010년 약 8%, 2017년 약 26.2%, 2020년 약 32.5%까지 늘렸다(김경란, 제3장).

대체로 민주노총은 전략조직화 노선을 본격화하면서, 기존 조합원 유지·관리 중심의 활동과 체계를 미조직 노동자 조직화에 효과적인 활동 및 조직 체계를 안착시켰으며, 재원 배분도 일정하게 늘린 것으로 평가된다. 특히 총연맹-산별·연맹-지역본부 간 소통 및 사업체계를 전략조직화 초창기부터 설치·운영해오고 있으며, 산별·연맹과 지역본부로 노선이 확산되고 있다. 이러한 점을 종합적으로 고려하면, '조직화 노조'로의 변화를 위한 중요한 계기가 마련되고 있다고 평가할 수 있다.[205)]

요약하면, 전략조직화는 양적·질적 측면에서 상당한 성과를 낳았다. 양적으로는 조합원 규모의 확대에 직간접적으로 영향을 미쳤으며, 더욱 중요하게는 여성과 비정규직 등 불안정 노동자 조직화에 상당한 성과를 거뒀다. 이는 민주노총의 계급 대표성을 강화하는 데 기여했다. 또한, 전략조직화 노선은 총연맹을 넘어, 산별·연맹과 지역본부로까지 확산되었고, 기존 조직 유지·관리보다 미조직 노동자 조직화를 노동조합의 일상적 활동과 조직 체계로 안착시키는 등 '조직화 노조'로의 변화를 위한 중요한 계기를 마련하는 데도 기여했다.

205) 조직문화 혁신사업의 부분적 성과에도 불구하고, 그 한계 또한 지적될 필요가 있다. 전략조직화 1기부터 3기까지 추진한 강령과 규약, 단체협약 개정과 같은 과제는 거의 진척이 없었다. 특히 비정규직 할당제의 경우 주요 의사 결정 과정에 비정규직 조합원의 참여를 제고하고, 정규직 중심의 활동을 혁신하기 위한 방안으로 제출되었지만, 대의원들의 동의를 얻지 못해 중도에 좌절되었다(김경란, 제3장).

Ⅲ. 새로운 방향 논의를 위한 주요 쟁점 검토

1. 전략조직화 노선의 진화와 총연맹 역할 변화

전략조직화의 새로운 방향을 논의하는 데 있어, 가장 큰 쟁점 중 하나는 총연맹의 역할이다. 본 절에서는 전략조직화 노선의 전개 및 진화 과정에서 총연맹의 역할이 어떻게 규정되고 행사되었는지를 고찰하고, 향후 역할에 대한 함의를 도출하도록 한다.

전략조직화 사업의 영역을 크게 '(직접) 조직화'와 '조직화 기반구축'으로 나눈다면, 총연맹 역할과 관련하여 가장 논란이 큰 쟁점은 결국 '(직접) 조직화'에 어떤 형태와 수준으로 관여하는 것이 적절한가이다. 총연맹이 조직화에 우호적인 정치·사회·제도적 환경을 조성하고, 조직 내부 체계를 정비하는 등 '조직화 기반구축' 활동에 집중해야 한다는 점은 대체로 이견이 없는 것으로 평가된다.

지난 20여 년 동안 전략조직화 사업 추진 과정에서 '(직접) 조직화' 영역에서 총연맹의 역할은 대체로 2010년대 중반을 거치면서 변화한 것으로 평가된다. 전략조직화 1~3기 동안에는 총연맹 주도로 '선택과 집중'이라는 원칙을 통해 핵심 조직화 대상을 선정하여 자원을 집중하고 관련 산별·연맹과 함께 사업을 추진·점검·평가하는 체계를 운영하였다. 즉, 총연맹이 독자적으로 특정 부문에 대한 직접 조직화에 나선 것은 아니지만, 그렇다고 산별·연맹의 조직화를 '지원'하는 역할에만 한정된 것도 아니었다.

[표 11-1] 시기별 전략조직화방침 개요

구분	기간	개요	특징
수립기	2000~2003	2003년 28차 정기대의원회대회 - 5개년 전략조직화사업계획 결의	- 사업체계: 총연맹 미비특위 설치 - 기금: 특별기금 5억 조성 결정 - 조직화 대상 선정 및 조직활동가 양성 추진
1기	2005~2009	2005년 33차 정기대의원대회 - 1기 전략조직화사업 기본방향 수립	- 비정규직 조직화 사업에 인력과 재정 집중 배치 - 핵심조직화 대상 설정 - 조합원 1인당 1만원, 50억 기금 모금 - 민주노총 비정규조직센터 구축 등 전담활동가 양성 (23명 활동가 배출, 유통서비스·공공서비스·건설일용 3개 부문과 1개 지역본부 배치)
2기	2010~2013	2010년 49차 정기대의원대회 - 2기 전략조직화사업 기본방향 수립	- 중소영세 비정규노동자 중심으로 선택과 집중을 통한 전략조직화 - 핵심사업 서울남부공단·인천공항, 지원사업 15개 선정 - 가맹산하조직의 비정규직 조직화 사업 일상화를 통한 조직문화 혁신
3기	2014~2017	2014년 59차 정기대의원대회 - 3기 전략조직화사업 추진계획 확정 2017년 65차 임시대의원대회 - 200억 기금안 폐기, 의무금 통한 전략조직기금 조성	- 선택과 집중, 조직대상: 공단(중소영세), 유통서비스, 이주, 청년 (사업단 형식 병행) - 200억 기금 모금을 전제로 설계된 3기 사업은 2017년 종료 - 2017년부터 조합원 1인당 50원 전략조직사업비로 배정하여 기금 조성 시작
현재	2018	2018년 66차 대의원대회 - 전략특위, 전담부서 등 사업체계 개편 2018년 67차 임시대의원대회 - 200만 조직화 전략	- 안정적 기금조성: 연간 3억8천5백만 원 - 노조할 권리 확산 및 200만 조직화 사회적 기반 구축: 노동인권 교육 보편화 / 진보·민주운동 진영과 연대 조직화 - 민주노총 조직체계 혁신 : 중소 영세사업장 조직화를 위한 지역사업 강화, 사회적 소외세력 조직화 지원 - 전략조직화 사업의 통합 및 조정 기능 강화 : 가맹(산별)조직 중심축 설정 및 전략조직특위의 조정 기능 강화 - 산별노조운동 강화를 목적으로 가맹(산별) 조직의 통합 추진 : 지역조직 확대 및 유사 가맹조직의 연대 강화를 위한 통합 추진 검토
	2019~현재	2019년 68차 임시대의원대회 - 조직화 기반구축사업 및 영역사업 틀 구축	- 기반구축 : 전략조직사업,전담체계 강화 / 상담사업 / 조직가교육사업 / 선전홍보사업 / 정책연구사업 안정화 - 영역사업 : 작은사업장(중소영세)/이주/청년/플랫폼

자료: 민주노총 전략조직특위 내부 자료

총연맹이 주도하여 조직적 논의를 통해 '핵심 조직화 대상'을 선정하고, 조직화 사업의 실행 점검과 평가 단계에서도 산별·연맹과 함께 논의할 수 있는 소통체계가 운영되었다.

핵심 조직화 대상으로는 1기(2005년~2009년)에는 하청, 서비스·유통, 특수고용, 지자체 비정규직, 건설일용직 등 5대 부문, 2기(2010~2013)에는 서울 남부공단과 인천공항, 3기(2014~2017)에는 중소영세 노동자, (지역) 공단, 유통, 이주, 청년 등이 선정되었다. 1기의 5대 영역은 대상이 너무 광범위했고, 2기 핵심 사업으로 선정한 서울 남부와 인천공항은 범위가 지나치게 좁다는 평가가 제기되었다. 그래서 3기(2014~2017)에는 핵심 조직화 대상이 중범위 수준으로 선정되었다. 하지만, 200억 기금 모금을 둘러싼 내부 논란 등으로 3기 사업이 조기 종료되었다.

2017년 3기 사업이 조기 종료되고, 그 이후 전략조직화 사업 추진 과정에서 총연맹의 역할은 상당한 변화를 겪게 된다. 총연맹은 가맹·산하조직의 전략조직화사업을 지원하고 촉진하는 역할, 즉 전략조직화 기반을 구축·강화하는 사업에 주력하게 된다. 이 시기에 '핵심 조직화 대상'을 선정하기 위한 전략특위 내 논의는 있었지만, 결론을 내리지는 못했다. 이는 '(직접) 조직화' 영역에서 총연맹 역할의 변화를 극적으로 보여준다.

2010년대 중반 3기를 지나면서, 산별·연맹이 자체 계획 및 체계를 수립하기 시작했으며, 이는 전략조직화 사업 추진에 있어서 총연맹-산별·연맹의 역할 변화로 이어졌다. 산별·연맹은 총연맹 주도의 전략조직화 사업에서 나타난 시행착오를 바탕으로 자체적인 계획을 수립하고, 재원 마련 및 조직체계를 정비했다. 산별·연맹별로 독자적인 계획 수립, 실행 및 평가 체계가 구축되었으며, 조직화 대상 설정, 재원과 인력의 배치, 조직화 전술 운용, 업종 및 직종 특수적 지식 등 전략조직화 추진 역량이 상당히 축적되었다.

이러한 산별·연맹으로의 전략조직화 노선 확장은 총연맹 역할 변화를 촉진하는 계기로 작용하였다. 총연맹은 과거처럼 '(직접) 조직화' 영역에서 핵심 조직화 대상을 선정하고, 관련 산별·연맹과 공동의 실행 및 점검 체계를 구축하는 등 적극적 역할 수행에 곤란을 겪게 되었다. 대신 총연맹의 역할은 조직화 기반구축 활동에 초점을 맞추게 되었고, '(직접) 조직화' 영역의 경우 산별·연맹 주도의 조직화가 미치지 못하는 사각지대 조직화에 초점을 두는 방향으로 변화한 것이다. 사각지대 조직화에 있어서 가장 주안점을 둔 부문은 작은사업장 조직화이며, 이를 위해 총연맹은 금속 등 관련 산별·연맹 및 지역본부 등과 공동으로 추진 및 점검 체계를 구성·운영하였다.

2010년대 중반 이후 전략조직화 사업이 산별·연맹으로 확산되고, 가맹조직의 자체 역량이 축적되면서 총연맹-산별·연맹의 역할은 변화했다. 이러한 역할 변화는 그 자체로 전략조직화 노선의 발전 과정에서 형성된 결과로 평가된다. 즉, 3기 이후 총연맹 역할은 조직화 기반 구축 사업에 초점을 맞추면서, (직접) 조직화 영역의 경우 작은 사업장, 이주 등 산별·연맹 주도 조직화가 지속되기 어려운 사각지대 노동자를 대상으로 계획이 수립되고 집행되었다. 향후 전략조직화 사업 추진에 있어서 총연맹 역할에 대한 모색은 위와 같은 역사적 전개 과정과 결과를 출발점으로 하여 논의될 필요가 있다.

전략조직화에 있어서 총연맹의 역할은 조직화 기반구축 활동을 중심에 놓으면서, 한시적으로 사각지대 부문을 중심으로 관련 산별·연맹 및 지역본부와 협력하여 함께 조직화 활동을 전개하는 것 역시 필요하다. 다만 시간이 흐를수록 총연맹의 역할은 전자의 활동에 초점을 맞추는 것이 불가피할 것으로 보인다. 조직화에 우호적인 정치·사회·조직적 조건(환경)을 창출하는 활동은 획기적으로 강화될 필요가 있으며, 여기에는 정책·조사·

연구, 홍보, 교육 등 조직화 기반 구축, 전략조직화 모범 사례 발굴 및 확산, 공동교섭 체계 조율 등 산별·연맹 간 갈등 관리, 조직화에 비우호적인 법·제도 개선, 조직화에 유리한 정치적 기회 창출 활동 등이 포함된다. 산별·연맹 주도 조직화의 공백을 메우는 사각지대 노동자 조직화에 대한 총연맹의 역할을 부정할 필요는 없지만, 관련 산별·연맹과의 적극적 협력과 한시적 성격을 전제로 할 필요가 있다.

요약하면, 총연맹의 역할은 대체로 산별·연맹의 전략조직화 역량 강화와 더불어 일정하게 변화를 겪은 것으로 평가된다. 즉, 산별·연맹과 협력하여 '(직접) 조직화' 영역에서도 일정한 역할을 수행했는데, 지금은 조직화 기반 구축 활동에 주력하고, '(직접) 조직화' 영역의 경우 산별·연맹 주도의 조직화 사각지대를 조직하는 한시적이고 제한적인 역할에 초점을 맞출 수밖에 없는 상황으로 변화하였다. 이러한 변화는 전략조직화 노선의 진화 과정에서 자연스러운 결과로 보이며, 이를 바탕으로 총연맹이 역할이 구체적으로 규정될 필요가 있다.

2. 사업장 기반을 넘어선 개별 조합원 가입 활성화

전략조직화 사업의 새로운 방향 논의에 있어서 중요하게 다뤄지고 있는 또 다른 쟁점은 사업장 기반이 있든 없든 노동조합에 가입하고 싶은 모든 노동자가 자유롭게 조합원으로 가입할 수 있는 체계와 관행을 어떻게 구축할 것인가의 문제이다. 이 쟁점은 최근 들어 사업장에 기반하지 않는 노동자와 설사 사업장 기반이 있더라도 중소영세 사업장처럼 사업장 단위 노조 결성이 어려운 노동자가 늘어나고 있는 현실과 관련이 있다.

역사적으로 사업장 기반을 넘어선 개별 조합원 가입 활성화 문제는 지역본부 '직가입 노조'를 둘러싼 논쟁으로 드러났다. 지역본부 '직가입 노조'는 산별·연맹을 경유하지 않고 지역본부를 통해 민주노총에 가입한 경우를 의미한다. 따라서 개념상으로만 보면, '직가입 노조'는 사업장 기반이 있든 없든 상관없이 개별 노동자의 노동조합 가입을 활성화시키는 체계와 직접적인 관련이 없다. 그럼에도 '직가입 노조'로 위 쟁점이 드러난 배경에는 초창기 지역본부 '직가입 노조'의 대표적 사례가 원칙적으로 개별가입을 적극적으로 허용한 '지역일반노조'였기 때문이다.

현재 민주노총 가입 경로로써 지역본부 직가입 노조를 둘러싼 논쟁은 대표적 조직들이 산별·연맹에 가입함으로써 대체로 일단락된 것으로 평가된다. 대표적인 지역본부 직가입 노조였던 지역일반노조, 희망연대노조, 대구성서공단노조가 각각 민주일반연맹, 공공운수노조, 금속노조 등으로 가입을 완료했다. 2023년 현재 16개 지역본부 중 아직 직가입 노조가 남아 있는 지역본부는 9곳인데, 전체 직가입 조합원 숫자는 1,800여 명에 불과하다.

민주노총 가입 경로와 관련된 지역본부 '직가입 노조' 문제가 정리되었다고 하더라도, '직가입 노조'는 여전히 조직 내부 논쟁의 한 축을 차지하고 있다. 이는 민주노총 가입경로와 관련된 논쟁이라기보다 지역본부가 직접 중소영세사업장 노동자 등 모든 노동자가 개별 조합원 가입이 가능한 노동조합을 결성·운영하는 것과 관련이 있다. 단순한 '인큐베이팅'이 아니라, 지역본부가 직접 관장하는 형태의 직할(일반)노조를 말한다. 이는 사업장 단위 노조 결성을 통한 산별·연맹 가입이라는 경로에 어려움을 겪을 수밖에 없는 작은사업장 노동자 조직화를 위해 개별 조합원 가입이 용이한 조직형태(개별가입 노조)로 설립·운영하는 것을 말한다. 세종충남본부의 희망노조, 전북본부의 미소유니온, 전남본부의 중소사업장연

대노조 등이 대표적이다. 하지만, 지역본부 직할노조는 설립 취지의 타당성과는 별개로 운영상 심각한 곤란에 직면하고 있다. 전북본부 미소유니온은 결국 2023년 해산하였다. 이러한 현실은 지역본부의 한정된 역량과 자원을 고려하면 지역본부가 직접 관장하는 노조의 설립·유지가 사실상 불가능에 가깝다는 점을 시사한다.

이러한 역사적 논쟁의 맥락을 고려하면, 현재 중요하게 다뤄져야 할 논쟁점은 '직가입 노조' 또는 '직할노조'라기보다 사업장 기반이 있든 없든 상관없이 모든 노동자가 자유롭게 노동조합에 가입할 수 있도록 촉진하는 방안, 즉 사업장 기반을 넘어 개별 조합원 가입 활성화를 위한 체계 및 관행 구축 문제라고 판단된다. 즉, 사업장 단위 조직화가 아닌 모든 노동자의 개별 조합원 가입이 가능한 초기업적 조직화를 위한 '그릇'의 문제를 어떻게 해결할 것인가에 대한 논의가 필요하다. 그런데 여기서 염두에 둬야 할 사항은 개별 조합원 가입 활성화를 위해 반드시 새로운 일반노조 형태의 조직을 결성해야 하는 것은 아니라는 점이다. 산별노조의 경우 규약상 개별 노동자들의 노동조합 가입이 가능하다. 다만, 관행상 여전히 사업장 단위를 기반으로 가입하고 있을 뿐이다. 또한, 초창기 개별 가입을 허용했던 지역일반노조가 산별·연맹으로 통합된 경험과 최근 몇몇 지역본부의 직할노조 실험이 어려움에 직면해 있는 점도 고려할 필요가 있다.

종합적으로 보면, 프리랜서, 플랫폼 노동자 등 사업장에 소속되지 않은 종속노동이 증가하고 있는 상황에서, 사업장 단위를 넘어서 개별 조합원 가입을 활성화시킬 수 있는 체계 및 관행 구축은 피할 수 없는 흐름이다. 다만, 이를 어떻게 실현할 것인가에 대해서는 지금까지의 실험에 대한 냉정한 평가에 기반하여 대안이 마련되어야 한다.

지금까지의 경험을 놓고 보면, 지역본부 직할(일반)노조 설립과 운영은

대안으로 기능하기 힘들 것으로 판단된다. 조직화의 중심이 산별·연맹으로 이동한 점을 고려하면, 개별 조합원 가입 활성화 체계도 결국 산별·연맹 주도하에 대안 마련이 필요한 것으로 판단된다. 산별노조의 본래 취지에 맞게 개별 조합원 가입을 활성화시킬 수 있는 체계와 관행 구축이 본격적으로 논의되어야 한다.

여기에 더해, 산별·연맹이 개별 조합원으로 가입했을 때의 대안적 활동 및 이해대변 프로그램도 정비될 필요가 있다. 아직까지 산별노조도 사업장 단위 조직화가 기본이어서, 개별 조합원으로 가입한 경우 어떻게 그들의 이해를 대변할 것인가에 대한 내부 논의와 프로그램, 조직 내 공감대가 매우 부족하다. 즉, 개별 가입한 조합원의 이해를 어떻게 효과적으로 대표할 것인가에 대한 대안 마련이 필요하다. 전통적 방식인 사업장 단위 단체교섭이 아닌 대안적 방식을 어떻게 개발하고 발전시킬 것인가에 따라 개별가입 활성화 여부가 판가름 날 것으로 판단된다.

1명만을 위한 사업장 단위 단체협약을 체결할 수는 있지만, 모든 개별 조합원을 위한 단체교섭과 협약을 체결하기에는 지역본부 또는 산별·연맹 지역조직 역량상 한계가 있을 수밖에 없다. 대안적 방식으로 △ 초기업 교섭 또는 사회적 교섭 추진과 협약 체결, 효력확장 모색 △ 중앙 및 지방정부 차원의 법·제도 개선 △ ‘교섭’ 중심이 아닌 ‘사회운동’ 중심의 대안적 노조 활동 모색 등이 고려될 수 있다.

이렇게 봤을 때, 개별가입 활성화도 지역본부 역량만으로는 감당하기 쉽지 않다. 산별·연맹, 특히 산별노조의 본질적 취지를 살린 개별 조합원 가입 활성화를 위한 조직 내 체계와 관행 구축이 중요하다. 이러한 대안 모색은 총연맹, 산별·연맹, 지역본부 등 민주노총 전체 차원에서 논의할 필요가 있다.

요약하면, 지역본부 직가입 노조를 둘러싼 논쟁의 본질은 사업장 기반

에 상관없이 모든 노동자의 개별적 조합원 가입을 촉진할 수 있는 체계와 관행을 구축하는 문제로 봐야 한다. 경험적으로 지역본부가 직접 관장하는 직할 노동조합은 본래 취지와 상관없이 자원의 부족과 산별·연맹과의 관계 설정 등으로 인해 심각한 운영상 어려움에 직면해 있다. 산별·연맹 주도의 조직화 흐름을 고려할 때, 개별 조합원 가입을 촉진하는 체계와 관행 구축도 산별·연맹의 주요 과제로 설정될 필요가 있다. 여기에 더해, 개별 가입한 조합원의 이해를 대표할 대안적 활동방식과 프로그램이 함께 개발될 필요가 있다.

3. 산별·연맹 간 조직화 경쟁

민주노총 전략조직화의 미래에 가장 큰 잠재적 위협 요인으로는 우리 내부 문제, 즉 산별·연맹 간 조직화 경쟁이 꼽힌다. 산별·연맹 간 조직화 경쟁은 두 가지 요인이 중첩되면서 강화되고 있다. 하나는 산업과 업종의 경계가 과거처럼 뚜렷하지 않고 융합되는 경향이 강화되면서 새롭게 형성되는 부문을 전통적인 산업분류 체계로 구분하기가 쉽지 않다는 점이다. 다른 하나는 산별·연맹들이 최근 10여 년 사이에 기존의 전통적인 산업·업종·직종의 경계를 넘어선 부문으로 조직화를 확대하는 '일반노조화' 흐름을 강화하고 있다는 점이다. 아직 조직되지 않은 현장은 산업분류 체계에서도 낯선 새롭게 형성 중인 산업이나 노동시장일 가능성이 있고, 이에 따라 산별·연맹들은 각자의 프레임으로 관할권을 주장할 여지가 있다(이주환, 제8장). 대표적인 산별노조인 금속노조가 제조업 사무직 노동자를 조직하고, 보건의료노조가 돌봄 노동자 조직화에 나선 것도 이러

한 흐름을 반영하는 사례라고 할 수 있다.

향후 조직화 경쟁은 더욱 심화될 가능성이 크다. 앞으로 산업과 업종의 융합 현상과 일반노조화 현상이 강화될 것이기 때문이다. 조직화 경쟁이 적절한 수준으로 관리되지 않으면 전략조직화에 투여된 자원이 낭비될 가능성이 크고, 정권과 자본에 의해 악용될 소지가 있다. 원론적으로 조직화 경쟁은 조합원 규모를 확대시키는 포지티브 섬(positive sum) 효과를 낳을 수 있지만, 실제 많은 현장에서는 조직경쟁이 네거티브 섬(negative sum) 결과로 귀결되고 있다(남우근·손정순, 제4장). 민주노총 간부의 인식도 비슷하다. 간부 설문조사 결과에 따르면, 응답자 약 62%가 산별·연맹 간 조직화 경쟁이 심한 편이라고 생각하며, 거의 10명 중 7명(67.1%)은 '산별·연맹 간 조직화 경쟁이 노동조합 내 단결을 저해'하는 것으로 인식하고 있었다(정홍준, 제7장).

산별·연맹 간 조직화 관할권 및 경계 짓기를 명확히 하는 문제는 쉽지 않다. 앞서 언급했듯이 현대 자본주의 사회에서 산업·업종 자체가 융합되는 경향이 강하고, 전통적인 사업장 기반 노동자는 줄어들고 프리랜서, 플랫폼 등 극단적으로 유연하고 복수의 직업을 갖는 노동자가 늘어나고 있기 때문이다. 또한, 역사적으로 민주노총은 애초부터 관할권이 중첩되어 있는 산별·연맹의 통합·재편에 실패하고, 수십 년이 지나도록 16개 산별·연맹 체제를 유지하고 있는 점도 해결책 마련을 제약하는 요인이다.

이러한 상황을 고려하면, 조직화 경쟁을 한 방에 해결할 수 있는 해법을 찾기는 쉽지 않다. 이러한 한계를 전제하고, 관할권과 단체교섭이라는 두 가지 측면을 나눠서 접근할 필요가 있다. 첫째, 관할권 문제다. 이와 관련해서, 완벽한 구분 짓기는 사실상 어려울 것으로 보인다. 다만, 총연맹의 중재를 통해 또는 자율적으로 관련 산별·연맹들 간 조직화와 관련한 규칙을 합의하는 신사협정 체결을 검토할 수 있다. 조직 대상이 중복되

더라도, 상호 제살깎아먹기가 되지 않기 위한 최소한의 원칙을 자율적으로 합의하는 방식이다. 둘째, 단체교섭의 문제다. 이와 관련해서는 철저하게 '공동 교섭'의 원칙을 관철시킬 필요가 있다. 예를 들어, 조직화 경쟁을 하고 있지만, 단체교섭은 공동교섭으로 진행하고 있는 교육공무직본부-전국학비노조의 모델을 염두에 둘 필요가 있다.

한편, 조직화를 둘러싼 산별·연맹 간 경쟁이 지역에서도 중요한 현안으로 대두되고 있다. 다만, 지역에서의 경우, 조직화 '경쟁'이 '갈등'으로까지 악화되지 않도록 '관리'하려는 지역본부의 조정 노력은 참고할 필요가 있다. 지역본부는 지역적 특수성에 기반한 비공식적 네트워크 활용과 산별·연맹 지역조직 간 자율적 조정과 묵인, 산별·연맹 간 갈등이 없는 부문과 조직화 기반 구축 활동에 집중하는 방식 등을 통해 관리하려는 노력을 벌이고 있다. 이러한 지역 차원의 노력은 그 자체로 소중하며, 강화될 필요가 있다. 다만, 조직 간 경쟁이 중앙과 지역 간 상호 연동되는 경우가 많아서, 결국 중앙 차원의 해법이 모색되지 않으면 근본적으로 한계를 가질 수밖에 없다는 점을 염두에 둬야 한다.

4. (전략)조직화와 기존 조합원 이해 간 충돌

20여 년이 지난 민주노총 전략조직화 사업은 앞으로도 지속성을 갖고 추진·확산될 수 있을까? 전략조직화 노선의 지속가능성을 위협하는 요인은 '조직화 모델' 자체에 내재해 있다. 즉, 조직화 모델은 노조 내 자원이 조직화와 신규 미조직 노동자에게 집중될수록 기존 조합원의 이해와 충돌할 수 있으며(Heery, 2015; 손정순, 2019:9에서 재인용), 대규모 자원

의 투입에 비해 단기적인 성과를 기대하기 어렵다는 근원적인 내부 쟁점을 가지고 있다. 따라서, 이에 대해 조직 내 충분한 이해와 공감대가 형성되지 않을 경우, 전략조직화 노선의 지속가능성은 언제든 문제 시 될 수 있다.

실제로 2022년 말~2023년 초에 진행한 민주노총 간부 설문조사에 따르면, 노동조합 간부와 현장 조합원 사이에 전략조직화를 바라보는 시선은 다소 차이가 있는 것으로 나타났다. 현장 조합원들은 조직화를 중요한 과제로 인식하고 있는지, 노동조합이 조직화에 자원을 활용하는 것을 긍정적으로 판단하고 있는지 등에 대해 모두 '보통'이라는 중립적인 응답이 가장 많았다. 또한, 현장 조합원이 미조직 노동자의 조직화에 자발적으로 참여하느냐에 대한 질문에 대해서도 '그렇지 않다'는 부정적인 응답이 더 많았다. 이러한 설문조사 결과는 노동조합이 미조직 노동자 조직화를 지속하기 위해서는 기존 조합원의 설득이 중요함을 시사한다(정흥준, 제7장).

전략조직화 사업에 대한 기존 조합원의 불만, 조직화 이후 기존 조합원과의 이해관계 충돌은 산별·연맹의 조직화 사례에서도 발견된다. 산별노조 차원에서 간접고용 노동자 조직화 사업을 결의했으나, 정규직 지부의 역할이 소극적이거나 또는 간접고용 노동자의 직접고용 전환을 경계하는 경우도 있고, 직접고용으로 전환되면서 기존 정규직 지부로 편입되었으나 지부가 이해 대변을 해주지 않는다는 이유로 탈퇴하는 사례도 보고되고 있다(남우근·손정순, 제4장). 이는 노동조합의 핵심 자원인 예산과 인력을 노조 경계 밖의 미조직 노동자 조직화에 투입하는 것에 대해 기존 조합원의 불만이 조직 내 잠재해 있으며, 특정한 조건에서는 현실로 드러날 수 있음을 보여준다. 따라서, 비정규직 노동자와 정규직 조합원 간 연대의식 고취를 포함하여, 전략조직화 사업의 중요성에 대한 조직 내

공동인식 형성은 상시적 과제로 간주되어야 한다(남우근·손정순, 제4장).

한편, 전략조직화의 의미에 대한 조직 내 공감대 확대는 양적인 측면을 넘어 질적인 측면까지 포괄해야 한다. 예를 들어, 지난 10여 년 동안 추진해 온 지역 공단 조직화는 대표적인 중소·영세사업장 조직화이면서, 양적인 성과가 뚜렷하지 않다. 그럼에도 이 사업을 지속해야 하는 이유가 무엇인가에 대한 조직 내 확고한 공동의 인식 형성과 합의가 필요하다. 즉, 지역 공단 조직화를 위해 진행하는 최저임금 인상, 근로기준법 준수 캠페인 등은 비록 단기간에 노조 조직화로까지 이어지지 않더라도, 중소·영세노동자의 이해를 사회적으로 대표하고, 민주노총의 계급 대표성을 강화하는 계기가 되고 있다는 점 등에 대한 끊임없는 조직 내 공감대 형성 노력이 필요하다.

요약하면, 전략조직화의 지속가능성은 노동조합의 한정된 자원을 기존 조합원의 이해 대변보다 노동조합 밖 미조직 노동자 조직화에 투여함으로써 발생할 수 있는 기존 조합원과의 이해충돌을 극복하기 위한 노력을 얼마나 지속적이고 효과적으로 수행하는가에 달려 있다고 볼 수 있다.

Ⅳ. 요약 및 제언

이하에서는 본문의 내용을 요약하고, 향후 전략조직화 방향 정립과 관련한 제언을 간단히 제시하도록 한다.

첫째, 민주노총 전략조직화 노선은 초창기부터 단순한 조합원의 양적 확대를 위한 전술적 도구로 제시된 것은 아니며, 반신자유주의를 위한

비정규직 조직화, 산별노조주의와 연계된 계급 대표성 확대와 관련되어 있었다. 전략조직화 사업은 지난 20여 년 동안 산별·연맹과 지역본부로 확산되고, 진화의 과정을 거치면서, 산별노조 건설 및 정치세력화와 함께 민주노총의 핵심 전략이자 '합의된 전략'으로서의 위상과 지위를 갖게 되었다. 위와 같은 전략조직화 노선의 위상을 대의원대회 등 의결구조를 통해 공식화하여, 조직 내외적인 환경 변화에 상관없이 안정적으로 추진될 수 있도록 할 필요가 있다.

둘째, 전략조직화는 양적·질적 측면에서 상당한 성과를 낳았다. 양적으로는 조합원 규모의 확대에 직간접적으로 영향을 미쳤으며, 더욱 중요하게는 여성과 비정규직 등 불안정 노동자 조직화에 상당한 성과를 거뒀다. 이는 민주노총의 계급 대표성을 강화하는 데 일정하게 기여했다. 질적인 측면에서도 유의미한 변화를 가져왔다. 전략조직화 노선은 총연맹을 넘어, 산별·연맹과 지역본부로까지 확산되면서, 민주노총 전체적으로 기존 조합원의 이해 대변을 넘어 미조직 노동자 조직화와 이해대변에 상당한 자원을 집중함으로써, '조직화 노조'로 변화하는 계기를 마련했다. 이는 '전략' 조직화와 '일상' 조직화의 수렴, 조직문화 혁신과 전략조직화 간 선순환 구조 형성, 해외에서 유례가 없는 장기간의 총연맹-산별·연맹-지역본부 간 소통 및 사업체계 설치·운영 등에서 부분적이나마 확인할 수 있다.

셋째, 전략조직화 추진 과정에서 총연맹의 역할은 일정한 변화를 겪은 것으로 평가된다. 이는 산별·연맹으로 노선이 확산되고, 산별·연맹 자체의 전략조직화 역량이 강화되면서 촉발되었다. 즉, 산별·연맹과 협력하여 '(직접) 조직화' 영역에서도 일정한 역할을 수행했는데, 지금은 조직화 기반구축 활동에 주력하고, '(직접) 조직화' 영역의 경우 산별·연맹 주도의 조직화 사각지대를 조직하는 한시적이고 제한적인 조직화 활동에 초점을

맞출 수밖에 없는 상황으로 변화하였다. 이러한 변화는 전략조직화 노선의 진화 과정에서 자연스러운 결과로 보이며, 이를 바탕으로 총연맹이 역할을 세밀하게 규정할 필요가 있다. 다만, 산별·연맹 간 조직화 역량의 차이가 상당히 존재하는 만큼, 이러한 격차를 줄이기 위한 총연맹 차원의 적극적 역할과 지원대책이 요구된다.

넷째, 지역본부의 역할도 대체로 총연맹과 유사하게 지역 차원에서 조직화에 유리한 환경 조성을 위한 활동에 초점이 맞춰져 있다. 이를 중심으로 하되, 총연맹이 관여하는 사각지대 조직화에 보조를 맞추는 정도이다. 다만, 지역본부의 인적·재정적 자원은 극히 제한적이어서, 이를 해결하지 않는 한 확장된 역할은 불가능할 것으로 판단된다. 따라서, 중장기적으로 민주노총 지역본부, 산별·연맹 지역조직 등을 망라한 '지역' 전체 차원에서 포괄적 전략조직화 역량 강화를 위한 프로그램 마련이 필요하다. 특히, 미조직 노동자 조직화 사업은 상당부분 '지역'을 매개로 진행되는 만큼, 포괄적 지역 조직화 역량 구축은 중요하게 다뤄져야 한다. 이 과정에서 자원이 부족한 산별·연맹들 간 협력 강화를 위한 공동 지역사무소 설치 등도 적극적으로 모색될 필요가 있다. 또한, 단기적으로는 지역본부별로 총연맹이 관장하는 최소한 1인 이상의 전략조직화 전담자 배치를 적극적으로 검토할 필요가 있다.

다섯째, 소위 지역본부 '직가입 노조'를 둘러싼 논쟁의 본질은 사업장 기반에 상관없이 모든 노동자의 개별적 조합원 가입을 촉진할 수 있는 체계와 관행을 구축하는 문제로 봐야 한다. 하지만 경험적으로 지역본부가 직접 관장하는 직할 노동조합은 본래 취지와 상관없이 자원의 부족과 산별·연맹과의 관계 설정 등으로 인해 심각한 운영상 어려움에 직면해 있는 것으로 파악됐다. 산별·연맹 주도의 조직화 흐름을 고려할 때, 개별 조합원 가입을 촉진하는 체계와 관행 구축도 산별·연맹의 주요 과제로 설

정될 필요가 있다. 즉, 산별노조의 본래 취지를 살려 개별 가입 활성화 방안에 대한 고민이 진척되어야 한다. 또한, 개별 가입한 조합원의 이해를 어떻게 효과적으로 대표할 것인가에 대한 대안 마련도 필요하다. 이는 단순히 '지역' 차원의 문제만은 아니기 때문에, 민주노총 전체 차원에서 조직적 논의가 필요하다.

여섯째, 산별연맹 간 조직화 경쟁은 전략조직화의 미래에 가장 위협적인 내부 요인이다. 이를 한 방에 해결할 수 있는 해법은 존재하지 않으며, 갈등이 심화되지 않도록 '관리'하는 방안을 마련하는 것이 최선으로 판단된다. 조직화에 있어서 최소한의 규율을 합의하는 신사협정을 체결하는 한편, 단체교섭에 있어서는 공동교섭 원칙을 확고하게 관철시키는 등 실천적인 접근이 요구된다.

일곱째, 전략조직화 노선의 지속가능성 제고를 위해서는 노조 내 자원의 상당 부분을 단기적인 성과를 도출하기 쉽지 않은 조건에서도 기존 조합원이 아니라 신규 미조직 노동자 조직화에 투여하는 활동의 중요성과 의미에 대한 조직 내 공감대 형성이 무엇보다 중요하다. 동시에 새롭게 조직된 다양한 조합원의 이해가 조직 내에서 충분히 대표될 수 있는 체계와 관행 구축도 매우 중요한 과제이다.

여덟째, 조직문화 혁신의 문제와 어떻게 연결시킬 것인가에 대한 고민이 필요하다. 조직 내 민주주의 강화와 연대 문화 확산 등 민주노조운동 혁신의 계기로 삼을 필요가 있다. 1기부터 설정했던 조직문화 혁신 과제가 여전히 실현되지 않았고, 3기 이후에는 아예 주요 방침에 담기지도 않은 점은 반성적으로 평가되어야 한다.

아홉째, 전략조직화에 있어서, 총연맹의 향후 역할이 조직화 기반구축 활동을 중심으로 하면서, '(직접) 조직화' 영역의 경우 산별·연맹 주도 조직화의 사각지대, 특히 30인 미만 작은사업장, 이주노동자 등 불안정노동

자 조직화라는 점을 고려하면, 전통적인 기업별 조직(화) 및 기업별 단체교섭을 뛰어넘는 대안 마련이 시급하다. 특히, 초기업적 조직화와 초기업적 교섭, 단체협약 효력확장, 지역 차원에서 사회운동과의 광범위한 연합형성 등 연대의 원리를 중심에 놓는 '사회운동적 노조주의'로의 혁신이 전략조직화의 지속가능성과 성패가 달려 있다.

열째, 조직화 모델은 조직의 양적 확대를 위한 전술적 도구로 전락할 개연성을 안고 있는데, 이를 극복하기 위해서는 노동운동의 노선 재정립 과정이 동시에 추진되어야 한다(노중기, 2015). 즉, 조직화 사업을 하나의 완결적인 활동 영역이 아니라 노동운동 재활성화 전략을 구성하는 하나의 영역으로 사고하고, 정치 활동, 산별노조운동, 사회운동과의 연대, 조합원 및 간부 교육 활성화 등 다른 전략 영역과 연계되어 추진될 필요가 있다(유형근, 제10장).

마지막으로 본 연구를 마무리하면서, 앞으로 조직화 연구가 좀 더 풍부하게 전개되고 전략조직화의 새로운 도약을 위해 아래와 같은 후속연구가 필요하다. 먼저, 체계적이고 효과적인 조직화 계획의 수립과 실행을 위해서는 산업의 변화 및 이와 연동된 임금 노동자의 변화, 특히 미조직 노동자의 변화 양상에 대한 연구가 필요하다. 다음으로, 정부 정책 변화를 포함한 정치적 기회구조의 영향과 조직화 전략에 대한 함의를 연구할 필요가 있다. 셋째, 양적인 성과로 한정되지 않는 전략조직화의 질적인 성과를 어떻게 평가할 것인지에 대한 잣대 마련은 여전히 중요한 화두이다. 이를 통해, 전략조직화 노선의 의미와 중요성에 대한 조직적 공감대를 더욱 심화시킬 필요가 있다. 넷째, 조직화 사례 연구도 필요하다. 대규모 조직으로 이어지지는 못했지만, 노조의 한정된 자원을 기존 조합원의 이해대변보다 노동조합 밖 미조직노동자 조직화에 투여함으로써 소기의 성과를 만들어낸 사례를 발굴하고, 조직 내에 공유할 필요가 있다. 다

셋째, 개별가입 활성화와 더불어 필연적으로 연동된 대안적 이해대변 활동과 프로그램에 대한 국내외 사례발굴과 의미 공유가 필요하다.

본 연구가 지나온 전략조직화 20년을 객관적으로 반추하고, 새로운 도약을 준비하는 데 조금이나마 기여할 수 있기를 바란다.

참고문헌

강성태(2005), “영국의 노동조합승인제도”, 『노동법연구』, 19: 53-93.

강승복·박철성(2014), “임금분산에 대한 노동조합의 효과: 제조업을 중심으로”, 『노동경제논집』, 37(3): 45~73.

강인순(2001), 『한국 여성 노동자 운동사 2』, 한울아카데미.

건설산업연맹(2006), 『포항지역건설노조 투쟁 경과와 건설노조에 대한 공안탄압 실태 설명자료』.

건설산업연맹 토목건축협의회(2007), “2006년 토목건축협의회 사업 평가서”, 『질라라비』 47호.

경기도교육청(2010), 『공무원 후생복지에 관한 조례안 심사보고서』.

경기도교육청(2011), 『소속 학교 회계직원에 관한 교육감 임용 조례 제정 청원 요지서』.

경향신문(2010), “태광, 또 의혹… 편법 매매·800억 비자금”.

고용노동부(2021), 『2021년 전국노동조합 조직현황 보고서』.

고용노동부(2012), “「믿었던 교육감이...학교 비정규직의 울분」 기사에 대한 설명”.

공공연맹 학비노조(2006), “학교비정규직 노동자들 06년단협 쟁취와 공공부문 구조조정 저지를 위한 투쟁에 돌입하다.”.

공공연맹 학비노조 부산지부(2006), “[알림]전국학교비정규직노조 부산지부 조합원 결의대회 개최(1월 19일 18시)”.

공공운수노조(2022), “2011~2021 공공운수노조 10년사 : 공공성과 노동

권을 말하다".

공공운수노조 더불어사는희망연대노동본부(각년도),『총회 회의자료』.

공공운수노조(준)(2011),『대의원대회 자료집』.

관계부처 합동(2004),『공공부문 비정규직 대책』.

관계부처 합동(2006),『공공부문 비정규직 종합대책』.

교육공무직본부(구 전국교육기관회계직연합회)(각년도), 『소식지』. (http://cafe.daum.net/anmkook)

교육인적자원부(2004),『학교회계직원 계약관리 지침』.

교육희망(2006), "학교비정규직 "고용안정·무상교육"".

국가인권위원회(2013), ""학교비정규직, 교육감이 직접고용해야"- 인권위, 차별적 저임금구조와 불안정한 고용 개선 권고", 2013. 4. 11.

국회교육문화체육관광위원회(2013), 『「교육공무직원의 채용 및 처우에 관한 법률안」에 대한 공청회 자료집』.

권순원(2005), "[미국] 조직화의 실패와 미국의 노동운동",『국제노동브리프』, 3(2)p.35-43.

권혜원(2015), "희망을 위한 연대의 힘: 희망연대 노동조합 사례를 통해 본 전략적 역량과 조직성과 간의 관계", 『한국사회』, 16(1): 165-199.

금속노조(2018),『산별노조발전전략 연구보고서』.

김경숙(2005), "기만적인 '학교비정규직 운용지침' 철회하고 고용안정 쟁취하자!",『질라라비』29호.

김경희(1996), "산업구조조정과 여성고용 불안정. 의류·신발·전자업을 중심으로",『여성과 사회』, 7: 177-203.

김그루·김기돈·김헌주·서선영·오세용·이세훈·이윤주·이정원·이한숙·임복남·정영섭(2014), 『이주노동자 노조조직화 사례 연구』, 민주노총 총

서 2014-02, 민주노총.

김미영(2023), “미국 연방노동관계법의 단체교섭제도”, 『미국, 독일, 프랑스, 일본을 중심으로 본 외국 단체교섭제도 연구』, 노동자권리연구소, 미지북스.

김성우(2018), 인터뷰, 2018. 10. 29.

김승환(2007), “건설노동자들의 실태와 요구”, 『질라라비』 57호.

김우식(2022), “금속노조 조직현황과 신규조직화 현황”, 이슈페이퍼 2022-01, 금속노조 노동연구원.

김우식 외(2022), 『작은 사업장 실태 및 조직화 방안』, 금속노조 노동연구원.

김원정(2009), “한국노동운동에서 ‘비정규직 문제’의 구성과 젠더”, 서울대학교 대학원 협동과정 여성학 전공 석사학위논문.

김유경(2019a), 『누가 우리를 멈추랴! 학교 비정규직 노동운동 10년, 나의 아름다운 노동조합 이야기』 상, 미들하우스.

김유경(2019b), 『누가 우리를 멈추랴! 학교 비정규직 노동운동 10년, 나의 아름다운 노동조합 이야기』 하, 미들하우스.

김유선(2008), 『한국의 노동조합 조직연구 – 조합원수(조직률) 분석을 중심으로』, 한국노동연구원.

김유선(2022), “비정규직 규모와 실태 – 통계청, ‘경제활동인구조사 부가조사’(2022. 8.) 결과”, KLSI Issue Paper 180호.

김유선(2023), “한국의 노동조합 조직연구 1 : 2017~2021년 조합원 수(조직률) 증가”, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2023-09.

김은선·차재민(2016), 『마을과 노동, 희망으로 엮다. 희망연대노조 연대와 나눔의 기록』, 매일노동뉴스.

김인재(2011), “학교회계직원의 근로관계 쟁점과 고용안정 방안”, 『노동법연구』, 31: 263-298.

김장호(2008), “노동조합 임금효과의 변화: 1988~2007”, 『노동경제논집』, 31(3): 75-105.

김정우(2021), “노동조합은 산업재해 발생과 은폐에 어떤 영향을 미치는가?”, 『산업노동연구』, 27(1): 103-134.

김정우(2022), “초기업단위 교섭과 임금불평등”, 『산업노동연구』, 28(3): 43-71.

김종진(2009), “민주노총 전략조직화 사업 어떻게 할 것인가?”, 『미조직·비정규사업의 새로운 전략 모색을 위한 대토론회』 자료집, 민주노총, p.18-68.

김종진(2012), “민주노총 2기 전략조직화사업 무엇을 남겼나?”, 『민주노총 중소영세 미조직·비정규사업 현황과 전망』, 87년 노동자 대투쟁 25주년 기념 심포지엄, 민주노총, p.1-19.

김종진·박종식·이승우·이주환·김경란(2013) 『민주노총 미조직·비정규 전략조직화사업 진단과 과제(중간보고서)』, 민주노총 총서 2013-01, 민주노총.

김직수(2014), “케이블 비정규직 노동자 조직화 사례 토론문”, 『케이블방송 비정규직 조직화&투쟁 사례의 의미와 전망』, 한국비정규노동센터 제22회 월례 비정규노동포럼.

김진억(2017), 인터뷰, 2017. 2. 17.

김진억(2002), “특수고용노동자 조직·투쟁 평가와 향후 과제”, 『비정규노동』, 16호: 21-28.

김진억(2007), “사회변혁적 노동운동, 어떻게 가능한가?”, 『소통/연대/변혁 사회운동포럼 자료집』, 272-286.

김진억(2013), “케이블방송 노동자 조직화 사례”, 『공공운수노조·연맹 미조직노동자 조직화 사례검토 연속 워크숍』 4.

김진억(2015), “희망연대노조 투쟁의 경과와 성과, 그리고 과제”, 『희망

연대노조 투쟁의 의의와 성과, 그리고 향후 과제 토론회 - 재벌대기업과 공공부문의 간접고용·비정규직 문제 해결 어떻게 할 것인가?』.

김창오(2020), “노동조합은 근로자의 임금불평등에 어떠한 영향을 미치는가?”, 『산업노동연구』, 26(3): 323~348.

김철식·김혜진·전장호·안명희(2010), 『중소영세사업장 전략조직화 매뉴얼』, 민주노총, 2010.12.

김태현(2016), “지역공단 조직화 전략(초안)”, 『공단 전략조직 워크숍』 자료, 민주노총.

김태현·김기돈·김종진·김혜진·오민규·이남신·정영섭·진숙경(2013), 『민주노총 미조직·비정규 2기 전략조직화 - 총괄평가와 향후 과제』, 민주노총서 2013-03, 민주노총.

김태현·김혜진·엄진령·장진범·최병승, 『비정규직 노동운동사 - 주제사』, 민주노총.

김혜진(2009), “전략조직화 어떻게 할 것인가?”, 『미조직·비정규사업의 새로운 조직화 전략 모색을 위한 대토론회 자료집1』, 민주노총, p.40-75.

김호중(2017), 『1980~1990년대 건설노조 활동가들의 삶의 기억』, 국사편찬위원회, (OH_17_012_김호중_11).

나지현(2005), “한국 비정규직 여성 노동자 조직화”, 『세계화에 대응하는 여성 노동자의 도전 국제워크숍 자료집』.

나지현(2018), “여성독자노동조합과 여성 불안정 노동자 조직화 - 전국여성노동조합의 사례를 중심으로”, 성공회대학교 NGO대학원 석사학위논문.

노동과세계(2009), “김상곤 조합원 경기교육감 민주노총 후보 확정-‘MB 교육정책’ 반대하는 진보진영, 김상곤 한신대 교수 추대키

로... 출마자 6명으로 압축", 2009. 3. 23.

노동과세계(2012), "이태의 공공운수노조 전회련본부 본부장 - "학교 현장 전면파업으로 노동3권 온전히 행사할 것"", 2012. 7. 2.

노동기본권실현국회의원연구모임 주최(2006), 『특수고용 연구포럼 실태조사결과 발표』.

노중기(2015), "노동운동 재활성화 전략과 조직화모델: 영미사례의 함의" 『산업노동연구』, 21(1): 87-124.

대구경북지역건설노조평가소위원회(2007), "대구건설노조 2006년 6월 총파업 투쟁 평가", 『질라라비』 46호. 2007. 1

대법원(2008), 선고 2006다40935, 2008. 9. 11.

루초 바카로·크리스 하월(2020), 『유럽 노사관계의 신자유주의적 변형』, 유형근 옮김, 한울아카데미.

류정열(2007), "사례발표1: 학교비정규직 사례", 『지방자치단체 비정규직 워크샵 자료집』, 공공운수연맹·공무원노조·민주노동당.

립시츠, 레이나(2023), 『미국이 불타오른다: 세상을 바꾸고 정치를 뒤흔드는 미국의 젊은 진보』, 권채령 옮김, 롤러코스터.

매일노동뉴스(2001), "부산지역 해운대기장방송 노사합의 - 케이블 TV 통합추진위 구성 등 합의", 2001. 3. 7.

매일노동뉴스(2004), "건설일용노동자 단체교섭권 '국제문제'로, 건설연맹·공대위 "원청 상대 교섭요구 법적 근거 정당" 한국 정부 ILO 제소", 2004. 9. 9.

매일노동뉴스(2005), "40일간의 1인시위 끝에 '복직', 학교비정규직전북지부 해고자 5월 1일자로 복직", 2005. 4. 26.

매일노동뉴스(2006), ""돈도 없는데 비정규직 자르는 게 당연", 공공비정규직대책, 현장에선 거꾸로… 최순영, 서울시교육청 행정실장 녹취록 공개", 2006. 10. 30.

매일노동뉴스(2006), “ILO, 한국 정부에 ‘강도 높은’ 권고, “5급 이상 공무원 단결권 보장 및 건설노조간부 사법처리 유감 표명””, 2006. 3. 30.

매일노동뉴스(2006), “학교비정규직노조, 교육부 첫 면담, 교육부 “협의틀 만들겠다” 약속.”, 2006. 7. 21.

매일노동뉴스(2007), “공공노조 학교비정규직 단체교섭 요구, “교섭 거부 학교, 서울교육청이 지도감독해야””, 2007. 11. 14.

매일노동뉴스(2009), “학교 비정규직 첫 단체협약 체결, 노조활동 보장·취업규칙 개정 시 … 묻지마 해고 막을 수 있을까”, 2009. 6. 19.

매일노동뉴스(2013), “케이블비정규직 공대위, 비정규직 노조 지원사격, 협력업체 부당노동행위 공동대응 … 비정규직 실태 토론회 준비”, 2013. 2. 20.

매일노동뉴스(2014), “티브로드 비정규직 파업 4개월 만에 임단협 타결, 임금인상·근속수당·산업안전대책 마련 … 원청 협상 불참으로 고용승계는 미합의”, 2014. 10. 24.

매일노동뉴스(2014), “커버스토리-‘노조 만들기 첩보작전’ 케이블방송 노동자들, “누가 조합원인지 모르게, 걸려도 이름은 안 나오게””, 2014. 10. 27.

미디어스(2010), “씨앤앰 노동자가 이용자들에게 드립니다, [기고] 투기자본이 아닌 시청자·노동자를 위한 씨앤앰을!”, 2010. 10. 7.

미디어오늘(2015) “[비정규직 열전 - ①] 류재운 전국애니메이션노조 위원장”, 2015. 9. 28.

민주노총(2016), “3기 공단전략조직화 주요 사업 경과”, 내부자료.

민주노총방문단(2000), 『미국노총 초청 민주노총 방문단 보고서』.

민중언론 참세상(2004), “전국 학교비정규직 노동자 드디어 뭉쳐, 21일 공식 출범, 고용안정 차별 철폐 주력할 것”, 2004. 8. 23.

민중언론 참세상(2010), “새 학기에 시작 된 계약해지, 노조가 함께 싸우겠다” [연속기고 (5)-인터뷰] 최보희 (공공노조 서경지부 학교비정규직분회), 2010. 3. 8.

박용석(2022), 『지역본부 활성화를 위한 조직 운영 및 사업 추진 현황 조사결과』, 민주노총 총서 2022-11, 민주노총.

박용석·김태현·이주환(2021), 『‘모든 노동자의 민주노총’ 실현을 위한 지역본부 활성화 방안』, 민주노총 총서 2021-09, 민주노총.

박장준·차재민(2015), 『땅 딛고 싸우기. 케이블방송 설치수리 노동자에 대한 기록』, 북콤마.

박종식 외, 『노동조합 조직화 사례 연구 - 최근 사례로 보는 미조직·비정규 조직화 시사점과 방향』, 전국민주노동조합총연맹.

박주영·남우근·윤정향·최혜인(2022), 『돌봄노동자의 노동권 실태와 법제도 개선과제』, 민주노동 연구총서 2022-07, 민주노총.

배동산(2012), “비정규직 문제, 교육현장도 예외 없다”, 『비정규노동』, 96: 59-74.

배현주(2018), “비정규직 여성 노동자의 여성독자노동조합 경험 연구 - 전국여성노동조합 대구경북지부 사례를 중심으로”, 성공회대학교 NGO대학원 석사학위논문.

백두주·윤영상(2003), “특수고용직 노동자의 조직화에 관한 연구 - 화물연대의 조직화·투쟁사례를 중심으로”, 『산업노동연구』, 9(2): 1-34.

백석근(1997), “건설일용노동자의 고용문제와 극복방안”, 『도시와 빈곤』, 27: 23-40.

백석근(2017), 『1980~1990년대 건설노조 활동가들의 삶의 기억』, 국사편찬위원회, (OH_17_012_백석근_11).

부산지역일반노동조합(각년도), 『총회 자료집』.

부산지역일반노동조합추진위원회(1999), 『지역 일반 노조란 무엇인가?』.

서울고등법원(1994), 선고 93구20339, (1994. 11. 17.).

서울고등법원(2006), 선고 2005나80266, (2006. 6. 2.).

서울고등법원(2008), 선고 2007누21602, (2008. 1. 23.).

서울행정법원(2007), 선고 2007구합2777, (2007. 7. 24.).

서울행정법원(2013), 선고 2013구합50678, (2013. 7. 17.).

손동희(2011), 『학교회계직 인적자원관리』, 한국기술교육대학교 고용노동연수원.

손정순(2019), "한국 노동조합의 전략조직화 사업의 의의와 한계 - 민주노총 금속노조의 사례를 중심으로", 『산업노동연구』, 25(3):1~39.

송영수(2009), "부산지역일반노조 평가와 과제", 『대안노조운동 논의팀 토론회 - 일반노조운동 평가와 교훈』.

슈말츠, 슈테판 & 클라우스 되레(2018), "권력자원 접근법", FES Information Series.

신원철(2005), "노동조합의 단체교섭과 임금소득 불평등", 『노동사회』, 3월호: 10~25.

안정화(2023), "노동조합은 불평등을 심화시키는가: 노조에 대한 허구적 프레임과 과제", 『노동개혁, 어디로 가야 하나? 2023년 대안적 노동개혁 모색을 위한 정책토론회』, 산업노동학회, pp.73-98.

어수봉·이태헌(1992), "노동조합의 임금평등효과-조립금속산업을 중심으로", 『한국노동연구』, 3: 27~76.

와일, 데이비드(2015), 『균열일터, 당신을 위한 회사는 없다』, 송연수 옮김, 황소자리.

우새롬·이창근(2023), "'조직하기 어려운 노동자' 조직화 과정과 전략-대전 아파트 경비노동자 사례를 중심으로-", 2023 비판사회학회 하

계학술대회 발표문.

우새롬·최인이(2022), “간접고용 여성 비정규직 노동자 조직화 과정과 전략: 콜센터 노동조합 사례를 중심으로”. 『산업노동연구』, 28(1). pp.307~343.

월간 말(2002), “인터뷰: 홍준표 부위원장, 민주노총 최초 ‘비정규직 출신’ 임원”, 196호.

유형근(2007), “영국 노조운동의 재활성화 전략: 파트너십과 조직화”, 『노동운동의 재활성화 전략』, 김승호 외, 한국노동사회연구소.

유형근(2015), “어떻게 뭉치면 강해지는가?: 서울남부지역 공단 조직화 캠페인 연합의 형성과 활동”, 『산업노동연구』, 21(1). pp.1~42.

윤애림(2005), “불안정노동화의 양상과 특징”, 『신자유주의에 맞서는 노동운동 – 불안정노동 철폐를 위하여』, 사회운동, 159~249.

윤애림(2022), “헌법이 보장하는 단체교섭권 실현을 위한 ‘사용자’ 찾기”, 『노동법연구』, 53: 75-127.

윤정향·마경희·노대영(2021), 『사회적 돌봄 의제 개발 연구』, 경제사회노동위원회.

윤진호(1996), “고용조정과 노동조합의 대응”, 『산업노동연구』, 2(1): 25-74.

윤진호(2006) 『선진국 노동조합의 조직혁신정책과 한국노동운동에의 시사점』, 한국노총 중앙연구원.

윤진호·김종진·이시균·손정순·진숙경(2006), 『비정규노동자 조직화 방안 연구』, 민주노총.

윤진호·이병희·채진호·김영두(1999), 『고용구조 변화와 노동조합의 고용정책』, 한국노동사회연구소.

이남신(2013), “화섬연맹 웅상공단지역 전략조직화 사업”, 『민주노총 미조직· 비정규 2기 전략조직화 : 총괄평가와 향후 과제』, 민주노총

정책연구원.

이병권(2022), “비정규노동센터의 조직적·제도적 실험: 아파트 경비노동자 조직화를 중심으로”, 『산업노동연구』, 28(1): 269-305.

이병희(2017), “노동조합이 임금 분배에 미치는 영향: 1987~2016”, 『경제발전연구』, 23(4): 1~31.

이상호(2014), “독일 파견노동의 탈규제화와 노사관계의 영향”, 『산업노동연구』, 20(3): 261-296.

이상훈·김직수·조혁진(2018), 『공공운수노조 지역지부 연구』, 사회공공연구원.

이시정(2018), 인터뷰, 2018. 6. 27.

이시정(2013), “학교비정규직 노동자 조직화 사례”, 『공공운수노조·연맹 미조직노동자 조직화 사례검토 연속 워크숍 2』.

이운재·정경원 엮음(2002), 『517일간의 외침』, 한국통신계약직노동조합백서발간위원회.

이재훈·김직수(2021), 『2021년 공공운수노조 통계연보』, 공공운수노조.

이정우·남상섭(1994), “한국의 노동조합이 임금 분배에 미치는 영향”, 『경제학연구』, 41(3): 251~277.

이정현(2004), “한국 노동조합은 어느 노동자집단을 위한 조직인가? :1987～1999년까지 집단별 노조 임금 효과의 변화”, 『인사·조직연구』, 12(2): 105~142.

이정희·김성혁·유남중(2020), 『생활가전업체 방문판매서비스 노동자 실태조사』, 서비스연맹, 2020.

이주환(2013), 『경남본부 전략조직화사업 사례와 평가』.

이주환(2019), 『무엇을 어떻게 할 것인가?』.

이창근·이정희·허인(2018), 『초기업단위 교섭 실태와 시사점』, 민주노총

총서 2018-02, 민주노총.

이철(2016), “미국의 노동자센터에 대한 사례분석과 시사점”, 서울노동권익센터 동향과 이슈, 2016-1.

이혜순(2004), “전국 여성 노동조합 조직활동 이렇게 하고 있다”, 『노동사회』, 89: 78-85.

이혜순(2007), “비정규조직화, 같은 길은 없다”, 『노동사회』, 121: 70-77.

이혜순(2008), “노동조합운동의 여성 노동자 조직화 현황과 과제”, 『노동사회』, 130: 34-43.

이효석(2017), 『1980~1990년대 건설노조 활동가들의 삶의 기억』, 국사편찬위원회, (OH_17_012_이효석_11).

이희선·권다영·최충(2020), “노동조합이 교육훈련에 미치는 영향”, 『Korean Journal of Labor Economics』, 43(4): 1789~203.

임영일(1998), “한국 노동체제의 전환과 노사관계, 코포라티즘 혹은 재급진화”, 『경제와사회』, 40: 102-124.

임영일·지주형·장석준·노중기·권두섭·이상호·이종래·현광훈·윤애림·정일부(2013), 『한국의 신자유주의와 노동체제: 노동운동의 고민과 길찾기』, 노동의지평.

장지용(2016), “1980-90년대 부산 신발산업의 해체와 재생”, 『항도부산』, 32: 75-112.

장진범(2017), 『중소영세비정규직 조직화 사례로서 민주노총 지역일반노조 운동사』.

장진범(2018), 『작은사업장 노동자 조직화와 개별가입 운동』, 전국민주노동조합총연맹.

장진범(2021), “지역 중심의 조직화 모델 연구-민주노총 지역일반노조 운동을 사례로”, 『지역사회연구』, 29(4). pp:201~236.

전, 제니퍼(Jeniffer Chun)(2003), "'노동자성'의 규정 투쟁: 미국의 가정보호서비스노동자와 한국의 골프경기보조원의 조직화", 『경제와 사회』, 57: 65-98.

전국건설노동조합 교육선전실(2017), 『건설노동자』, 투쟁속보 1호, 2017. 2. 13.

전국건설노동조합(각년도), 『대의원대회 회의자료 및 사업보고』.

전국건설산업노동조합연맹(각년도), 『대의원대회 회의자료 및 사업보고』.

전국건설일용노동조합(1998), "전일노조 합법성에 대해 노동부장관에게 보내는 공개 질의서".

전국공공운수사회서비스노동조합·전국교육공무직본부(각년도), 『대의원대회 회의자료』.

전국민주노동조합총연맹(2010), 『민주노총 가맹산하조직 전략조직화 사업계획 설명회』 자료집.

전국민주노동조합총연맹(2012), 『민주노총 미조직 비정규 전략조직화 사업진단과 과제』.

전국민주노동조합총연맹(2012), 『민주노총 중소영세 미조직·비정규 전략조직화사업 현황과 전망』, 87년 노동자대투쟁 25주년 기념 심포지엄.

전국민주노동조합총연맹(2013), 『미조직 비정규 2기 전략조직화: 총괄평가와 향후 과제』, 민주노총.

전국민주노동조합총연맹(2017), 『민주노총 비정규노동 운동사』, 민주노총 정책연구원.

전국민주노동조합총연맹(2019), 『민주노총 신규 조직현황 연구(2017~2019)』, 민주노총 정책연구원.

전국민주노동조합총연맹(2020), 『30인 미만 작은 사업장 실태와 정책 대안』, 민주노총 정책연구원.

전국민주노동조합총연맹(각년도), 『대의원대회 회의자료 및 사업보고』.

전국민주노동조합총연맹(각년도), 『중집회의 자료』, 『미조직비정규특위 자료』, 『전략조직화특위 자료』.

전국민주노동조합총연맹(1997), 『산별노조의 이해』.

전국민주노동조합총연맹(1998), 『민주노총 소속 사업장 고용조정 현황』.

전국민주노동조합총연맹(2000a), 『민주노총 산별노조건설 전략』.

전국민주노동조합총연맹(2000b), 『노동운동발전전략위원회 참고자료집 I』.

전국민주노동조합총연맹(2001), 『2001년 미조직특위 비정규직 투쟁사례 토론회 자료』.

전국민주노동조합총연맹(2002), 『비정규직 투쟁사례 토론회 자료집』.

전국민주노동조합총연맹(2009), "[기자회견문]김상곤 후보의 승리를 위해 민주노총은 전 조직적 선거 참여와 지원 사업을 전개할 것입니다", 2009. 3. 25.

전국보건의료산업노동조합(2022), 『2022년 정책대회 자료집』, 보건의료노조.

전국불안정노동철폐연대(2007), "특집: 건설노동자를 말하다", 『질라라비』 57호.

전국여성노동조합·한국여성노동자회협의회(2003), 『학교비정규직 여성노동자 근로실태 및 차별해소 방안 마련 토론회』.

전국학교비정규직노동조합(2021), 『전국학교비정규직노동조합 10년사: 비정규직 철폐, 10년의 큰 걸음, 우리가 가면 길이 된다』.

전라남도교육청(2004), "초·중등학교 비정규직 대책 시행계획".

전병유(2013), "한국 사회에서 소득불평등 심화와 동인에 관한 연구", 『민주사회와 정책연구』, 23: 15~40.

전자신문(2000), "두루넷, 부산MSO 설립 추진", 2000. 10. 10.

정원호(2013), “독일 금속노조의 파견근로 규제: 전략과 성과”, 『사회경제평론』, 40: 61-93.

정의헌(2014), “화폐 물신과 신자유주의 시대, 분할지배와 인간성 박탈을 넘어서 - 제2 민주노조운동으로 역사적 민주노조운동의 변혁적 부활을!”, 『케이블방송 비정규직 조직화&투쟁 사례의 의미와 전망』, 한국비정규노동센터 제22회 월례 비정규노동포럼.

정이환(2002), “노동시장 불평등과 조직내 불평등: 1990년대 임금불평등 추세 연구”, 『한국사회학』, 36(6): 1~25.

정이환(2013), 『한국 고용체제론』, 후마니타스.

정진성(2001), “국제노동기구(ILO)에의 문제제기의 구조, 강제노동조약(ILO Convention29)／전문가위원회를 통한 군위안부 문제 제기”, 『국제지역연구』, 10(1): 61-80.

정흥준(2021), “노동조합은 기업의 사회적 책임을 촉진할 수 있는가?”. 『윤리경영연구』, 21(2): 77-94.

정흥준(2022), “온라인 노동조합은 가능한가? 노동 플랫폼 직장갑질 119의 사례”, 『산업노동연구』, 28(1): 233-268.

정흥준·김형탁·정영훈·엄형식(2020), 『불안정고용 노동자 사회안전망 구축을 위한 노동공제회 활성화 방안 연구』, 서울과학기술대학교 산학협력단.

정흥준·이정희·조혁진·노성철(2019), “노동자 이해대변의 다양화와 매개조직의 역할”, 『산업노동연구』, 25(3). pp.41~78.

제181회 국회 제13차 환경노동위원회 회의록 1996. 12. 4.

제243회 국회 국정감사 교육위원회 회의록 2003. 9. 22.

제245회 경기도의회 제2차 교육위원회 회의록 2009. 11. 27.

제250회 경기도의회 제1차 교육위원회 회의록 2010. 6. 15.

제259회 경기도의회 제1차 교육위원회 회의록 2011. 5. 9.

제267회 경기도의회 제1차 교육위원회 회의록 2012. 5. 7.

제294회 국회 국정감사 문화체육관광방송통신위원회 회의록 2010. 10. 11.

제294회 국회 국정감사 환경노동위원회 회의록 2010. 10. 8.

제314회 국회 제2차 교육문화체육관광위원회 회의록 2013. 3. 27.

제주의소리(2020), “30여 년 만에 오른 ‘1호봉’...‘넘사벽’과 싸우는 ‘구육성회’ 노동자들”, 2020. 12. 7.

조돈문·박준식·이병훈·장홍근·이민영(1999), 『신경영전략과 노동조합의 대응』, 민주노총.

조돈문·정홍준·남우근·신희주·정지윤·이승협·채준호·조현민·김성호·우새롬·조규준·김근주·박재범·신명숙·이민정·문종찬·기호운·김서희(2022), 『콜센터 노동자 인권상황 실태조사』, 국가인권위원회.

주진우(2006), “민주노총의 비정규조직화 전략”, 『비정규노동자 조직화 방안』, 민주노총.

주진우(1999) “네덜란드노총(FNV) 방문 보고서, 네덜란드의 노사관계”, 민주노총.

중앙노동위원회 심판위원회(2003), 판정 2002부노218, 2003. 2. 5.

지역건설노조공안탄압진상조사단(2004), 『지역건설노조 탄압 진상조사보고서』.

참여와혁신(2013), “십 년 넘게 가시밭길 헤쳐 온 학교 비정규직”, 2013. 3. 5.

참여와혁신(2021), “[건설기능학교 리포트③] 건설 산업 생태계 지속성, 교육훈련에 달렸다”, 2021. 5. 5.

참여와혁신(2022), “희망연대노조에게 산별 전환은 ‘새로운 도약을 위한 계기’”, 2022. 3. 29.

최명선(2018), 인터뷰, 2018. 11. 2.

최보희(2010), “학교비정규직 고용 형태는 불안정 노동의 백과사전”, 『민중언론 참세상』, 2010. 1. 21.

최상림(2004), “여성 노동자의 현실과 여성노동운동”, 『기억과 전망』, 7: 138-158.

케이블방송공공성강화와노동기본권보장을위한희망연대노조씨앤앰공동대책위원회·야4당국회의원(최문순, 홍희덕, 유원일, 조승수)(2010), 『수도권 최대 케이블TV 씨앤앰: 공공성 vs. 투기자본 - 투기자본의 씨앤앰(C&M) 지배구조 문제점과 노사관계에 미치는 영향』.

케이블방송공공성과비정규직 노동자노동인권보장을위한공동대책위원회 외(2013), 『케이블방송(MSO) 불공정 하도급 실태와 외주업체 비정규직 노동실태 보고회』.

크리스찬리뷰(2019), “커버스토리: 한인교육문화센터(KCC) 강병조 대표. 한인 이민자의 자긍심을 위해 뛰다”, 2019. 8.

프레시안(2013), “노조설립 반년 만에 34일 파업, 그리고 승리…비결은?” [2013 비정규노동 수기 공모전 입상작·①] 티브로드 비정규직, 2013. 12. 25.

한겨레(2005), “교육부는 비정규직의 슬픔을 아나?”, 2005. 3. 10.

한겨레(2006), “[이래도 되나요?] 비정규 보호대책이 해고로…”, 2006. 11. 8.

한겨레(2009), ““내가 먼저 집회신고” 경찰서 앞 ‘웃지 못할’ 풍경.”, 2009. 7. 16.

한국비정규노동센터 현장리포트팀(2002), ““물류를 멈춰 세상을 바꾸자” 화물운송기사들의 거대한 물줄기 - 화물연대 출범 배경과 의의”. 『비정규노동』, 16: 39-55.

한국여성노동자회협의회·한국여성연구소·전국민주노동조합총연맹(1998), 『

비정규직 여성 노동자 조직화 방안』.

한혁(2016), 인터뷰, 2016. 8. 22.

황덕순(2005), “노동조합이 임금격차에 미치는 효과에 대한 시론적 분석과 연대임금 정책”, 『동향과 전망』, 63: 65~93.

황준욱·권현지·김영미·박제성·남재량(2009), 『프리랜서 고용관계 연구 - 영화산업과 IT산업을 중심으로』, 한국노동연구원.

황하일(2019), 『전국건설노동조합 경기중서부건설지부 25년 저항의 기록』, 한내.

희망연대노조 및 각 지부 소식지, (http://cafe.daum.net/hopeunion).

Ackers, P., C. Smith and P. Smith(1996), “Against all Odds? British Trade Unions in the New Workplace.”, *The New Workplace and Trade Unionism,* London: Routledge.

Aguiar, L. LM(2023), “The Global Career of Justice for Janitors and the Limits of Institutional Permeability” in L. LM Aguiar and J. A. McCartin (eds.), *Purple Power: The History and Global Impact of SEIU,* Urbana: University of Illinois Press.

Arnholtz, Jens & Christian Lyhne Ibsen & Flemming Ibsen(2016), “Importing low-density ideas to high-density revitalisation: The ‘organising model’ in Denmark”, *Economic and Industrial Democracy,* 37(2): 297-317.

Ashby, S.(2017), “Assessing the Fight for Fifteen Movement from Chicago”, *Labor Studies Journal*, 42(4): 366-386.

Barnes, Alison & Raymond Markey(2015), “Evaluating the organising model of trade unionism: An Australian perspective”, *The Economic and Labour Relations Review,* 26(4): 513-525.

Benassi, C. and L. Dorigatti(2015), “Straight to the Core -

Explaining Union Responses to the Casualization of Work: The IG Metall Campaign for Agency Work", *British Journal of Industrial Relations*, 53(3): 533-555.

Boris, E. and J. Klein(2006), "Organizing Home Care: Low-waged Workers in the Welfare State", *Politics & Society*, 34(1): 81-107.

Boris, E. and J. Klein(2014), "The Fate of Care Worker Unionism and the Promise of Domestic Worker Organizing: An Update", *Feminism Studies*, 40(2): 473-479.

Bronfenbrenner, K.(2009), "No Holds Barred: The Intensification of Employer Opposition in Union Organizing", *Economic Policy Institute Briefing Paper* No. 235.

Bronfenbrenner, K. and R. Hickey(2003), *Blueprint for Change: A National Assessment of Winning Union Organizing Strategies,* Cornell University.

Bronfenbrenner, K. and T. Juravich(1998), "It Takes More Than House Calls: Organizing to Win with a Comprehensive Union-Building Strategy" in K. Bronfenbrenner et al, (eds.), *Organizing to Win,* Ithaca: ILR Press.

Burean of Labor Statistics(2023), "News Release: Union Members - 2022", Department of Labor.

Burnham, L. and A. C. Mercado(2018), "Expanding Domestic Worker Rights in the 21st Century: Statewide Campaigns for Domestic Worker Bills of Rights" in J. Fine et al., (eds), *No One Size Fits All: Worker Organization, Policy, and Movement in a New Economic Age*, Champaign: Labor and Employment Relations Association.

Burstein, Paul(1991), "Legal Mobilization as a Social Movement Tactic: The Struggle for Equal Employment Opportunity", *American Journal of Sociology,* 96(5): 1201-25.

Chaison, G.(2007), "The AFL-CIO Split: Does It Really Matter?", *Journal of Labor Research*, 28(2): 301-311.

Connolly, H., S. Marino and M. M. Lucio(2017), "'Justice for Janitors' Goes Dutch: The Limits and Possibilities of Unions' Adoption of Organizing in a Context of Regulated Social Partnership", *Work, Employment and Society*, 31(2): 319-335.

Cooper, Rae(2003), "Peak council organising at work: ACTU strategy 1994-2000", *Labour & Industry* 14(1): 1-15.

de Blasio, B. and L. Salas(2018), *Demanding Rights in an On-Demand Economy: Key Findings from Year One of NYC's Freelance Isn't Free Act*, New York City Department of Consumer Affairs.

Delp, L. and K. Quan(2002), "Homecare Worker Organizing in California: An Analysis of a Successful Strategy", *Labor Studies Journal*, 27(1): 1-23.

Department for Business & Trade(2023), *Trade Union Membership, UK 1995-2022: Statistical Bulletin.*

Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2021), *Trade Union Statistics 2021.*

Department for Business, Energy & Industrial Strategy(2022), *Trade Union Statistics 2022.*

Department of the Treasury(2023), *Labor Unions and the Middle Class.*

Dirnbach, E.(2023), "State of the U.S. Unions 2023", https://ericdirnbach.medium.com/state-of-the-u-s-unions-2023-72a8e98ca1a6.

Doellgast, Virginia et al. eds.(2018), *Reconstructing Solidarity. Labour Unions, Precarious Work and the Politics of Institutional Change in Europe,* Oxford University Press.

Dutschke, Rudi(1969), "On Anti-Authoritarianism" in Oglesby, Carl ed., *The New Left Reader*, New York: Grove Press.

Early, S.(2009), "The Progressive Quandary about SEIU: A Tale of Two Letters to Andy Sterns", *WorkingUSA*, 12(4): 611-628.

Eaton, A. E., J. Fine and A. Porter(2023), "Becoming Purple: Organizational Change at SEIU during the Andy Stern Years", in L. LM Aguiar and J. A. McCartin (eds.), *Purple Power: The History and Global Impact of SEIU*, Urbana: University of Illinois Press.

Eaton, A. E., J. Fine, A. Porter and S. Rubinstein(2010), *Organizational Change at SEIU*,

Economic Policy Institute(2023), "Employers Regularly Engage in Tactics in Suppress Unions", Working Economics Blog.

Evans, S., A. Pyman and I. Byford(2017), "What Are the Consequences of a Managerial Approach to Union Renewal for Union Behaviour? A Case Study of USDAW", *Employment Relations*, 39(1): 2-18.

Fantasia, R. and K. Voss(2004), *Hard Work: Remaking the American Labor Movement*, Berkeley: University of California Press.

Fine, J.(2006), *Worker Centers,* Ithaca: ILR Press.

Fine, J., V. Narro and J. Barnes(2018), "Understanding Worker Center Trajectories" in J. Fine et al., (eds) *No One Size Fits All: Worker Organization, Policy, and Movement in a New Economic Age,* Champaign: Labor and Employment Relations Association.

Fletcher, Jr. B. and F. Gapasin(2008), *Solidarity Divided,* Berkeley and Los Angeles: University of California Press.

Gall, G.(2004), "Trade Union Recognition in Britain, 1995-2002: Turning a Corner?", *Industrial Relations Journal*, 35(3): 249-270.

Gall, G.(2007), "Trade Union Recognition in Britain: An Emerging Crisis for Trade Unions?", *Economic and Industrial Democracy*, 28(1): 78-109.

Gall, G.(2009), "What is to Be Done with Union Organizing?" in G. Gall (ed.), *Union Revitalization in Advanced Economies,* Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Gall, G.(2012), "Union Recognition in Britain: The End of Legally Induced Voluntarism?", *Industrial Law Journal*, 41(4): 407-438.

Gallup(2023), "More in U.S. See Unions Strengthening and Want It That Way.", https://news.gallup.com/poll/510281/unions-strengthening.aspx.

Ganz, Marshall(2009), *Why David Sometimes Wins, Leadership, Organization, and Strategy in the California Farm Worker Movement,* Oxford University Press.

Garrick, J.(2021), "How Worker Centers Organize Low-Wage

Workers: An Exploration of Targets and Strategies", *Labor Studies Journal*, 46(2): 134-157.

Gates, L. C., K. L. Griffin, J. Kim, Z. Mokhiber, J. C. Bazler and A. Case(2018), "Sizing Up Worker Center Income (2008-2014)" in J. Fine et al., (eds), *No One Size Fits All: Worker Organization, Policy, and Movement in a New Economic Age,* Champaign: Labor and Employment Relations Association.

Givan, R. K. and A. E. Eaton(2021), "Mobilizing to Win in Europe: Change to Win and the Diffusion of Union Strategy", *British Journal of Industrial Relations*, 59(3): 617-642.

Graham, S.(2007), "Organising out of Decline - The Rebuilding of the UK and Ireland Shop Stewards Movement", http://employees.org.uk/annual-report-TGW.html.

Greer, Ian & Marco Hauptmeier(2016), "Management whipsawing: The staging of labor competition under globalization", *ILR Review,* 69(1): 29-52.

Gumbrell-McCormick, R. and R. Hyman(2013), *Trade Unions in Western Europe,* Oxford: Oxford University Press.

Harris, K. D. and M. J. Walsh(2022), *White House Task Force on Worker Organizing and Empowerment: Report to the President,* The White House.

Heery, E.(2002), "Partnership versus Orgnising: Alternative Futures for British Trade Unionism", *Industrial Relations Journal*, 33(1): 20-35.

Heery, E. and L. Adler(2004), "Organizing the Unorganized" in C. M. Frege and J. Kelly, (eds), *Varieties of Unionism,* Oxford:

Oxford University Press.

Heery, E., R. Delbridge, J. Salmon, M. Simms and D. Simpson (2001), "Global Labour? The Transfer of the Organizing Model to the United Kingdom" in Y. A. Debrah and I. G. Smith, (eds.), *Globalization, Employment and the Workplace,* London: Routledge.

Hirsch, B., D. Macpherson and W. Even, Union Membership and Coverage Database from the CPS (Unionstats.com).

Hix, S., G. Benedetto and N. Mastrorocco(2020), "Replication Data for: Giacomo Benedetto, Simon Hix and Nicola Mastrorocco (2020) The Rise and Fall of Social Democracy, 1918-2017", Harvard Dataverse, V2.

Holgate, J.(2021), *Arise: Power, Strategy, and Union Resurgence,* London: Pluto Press.

Holgate, Jane & Melanie Simms & Maite Tapia(2018), "The limitations of the theory and practice of mobilization in trade union organizing", *Economic and Industrial Democracy*, 39(4): 599-616.

Holtgrewe, U. and V. Doellgast(2012), "A Service Union's Innovation Dilemma: Limitations on Creative Action in German Industrial Relations", *Work, Employment and Society*, 26(2): 314-330.

Ibsen, C. L. and M. Tapia(2017), "Trade Union Revitalisation: Where Are We Now? Where to Next?", *Journal of Industrial Relations*, 59(2): 170-191.

Jacobi, O.(2019), "IG Metall: In the Vanguard of Transformation", Transfer, 25(3): 393-395.

Jasper, James M. & Kevin Moran & Marisa Tramontano(2015), "Strategy" in Donatella della Porta & Mario Diani eds., *The Oxford Handbook of Social Movements,* Oxford University Press, 399-409.

Juravich, Tom(2018), "Constituting Challenges in Differing Arenas of Power: Worker Centers, the Fight for $15, and Union Organizing", *Labor Studies Journal,* 43(2): 104-117.

Kallas, J., D. Park and R. Aleks(2023), "Breaking the Deadlock: How Union and Employer Tactics Affect First Contract Achievement", *Industrial Relations Journal*, 54(3): 223-241.

Kassem, S.(2023), "(Re)shaping Amazon Labour Struggles on Both Sides of the Atlantic: The Power Dynamics in Germany and the US amidst the Pandemic", *Transfer*, 28(4): 441-456.

King, M. W.(2014), "Protecting and Representing Workers in the New Gig Economy: The Case of the Freelancers Union" in R. Milkman and E. Ott, (eds.), *New Labor in New York: Precarious Workers and the Future of the Labor Movement,* Ithaca: ILR Press.

Kjellberg, A. and L. Ibsen, "Attack on Union Organizing: Reversible and Irreversible Changes to the Ghent-systems in Sweden and Denmark", Lund University.

Klein, J.(2020), "Between Home and State: Care Workers and Labor Strategy for the New Open-shop Era of Trumplandia" in J. Kerrissey, E. Weinbaum, C. Hammonds, T. Juravich and D. Clawson, (eds.), *Labor in the Time of Trump,* Ithaca: ILR Press.

Koçer, R. G.(2018), "Measuring the strength of trade unions and

identifying the privileged groups: A two-dimensional approach and its implementation", *The Journal of Mathematical Sociology, 42(3):* 152-182.

Kochan, T. A. et al.(2022), *U.S. Workers' Organizing Efforts and Collective Actions: A Review of the Current Landscape,* The Worker Empowerment Research Network.

Krinsky, John & Colin Barker(2009), "Movement Strategizing as Developmental Learning: Perspectives from Cultural-Historical Activity Theory" in Hank Johnston ed., *Culture, Social Movements, and Protest,* Routledge.

Kwai-Sim Leung, Jenny & Kieran James & Ahmad Sujan(2011), "From building site warriors to Korean church, radical strategic realignment in Sydney's construction union", *International Journal of Economics and Accounting,* 2(4): 387-416.

Lehoucq, Emilio & Whitney Taylor(2020), "Conceptualizing Legal Mobilization: How Should We Understand the Deployment of Legal Strategies", *Law & Social Inquiry,* 45(1): 166-193.

Logan, J.(2023), "A Model for Labor's Renewal? The Starbucks Campaign", *New Labor Forum*, 32(1): 87-97.

Luce, S.(2015), "$15 per Hour or Bust: An Appraisal of the Higher Wages Movements", *New Labor Forum*, 24(2): 72-79.

Manheim, J. B.(2013), *The Emergence Role of Worker Centers in Union Organizing,* Washington, D.C.: U.S. Chamber of Commerce.

Mareschal, P. M.(2006), "Innovation and Adaptation: Contrasting Efforts to Organize Home Care Workers in Four States", *Labor*

Studies Journal, 31(1): 25-49.

McAlevey, J.(2015), "The Crisis of New Labor and Alinsky's Legacy: Revisiting the Role of the Organic Grassroots Leaders in Building Powerful Organization and Movements", *Politics & Society*, 43(3): 415-441.

McAlevey, Jane(2016), *No shortcuts. Organizing for power in the new gilded age*, Oxford University Press.

McAlevey, Jane(2018), "The Strike as the Ultimate Structure Test", *Catalyst,* 2(3): 123-135.

McCann, Michael W.(1998), "Social Movements and the Mobilization of Law" Costain, Anne ed., *Social Movements and American Political Institutions,* Rowman and Littlefield.

McCartin, J.(2018), "Innovative Union Strategies and the Struggle to Reinvent Collective Bargaining" in J. Fine et al. eds., *No One Size Fits All: Worker Organization, Policy, and Movement in a New Economic Age,* Champaign: Labor and Employment Relations Association.

McIlroy, J.(2013), "Organizing for Partnership: The Influence of the American Federation of Labor - Congress of Industrial Organisations on the British Trades Union Congress 1995-2005", *Labor History*, 54(2): 138-160.

Milkman, R.(2013), "Back to the Future? US Labor in the New Gilded Age", *British Journal of Industrial Relations*, 51(4): 645-665.

Milkman, R.(2017), "A New Political Generation: Millennials and the Post-2008 Wave of Protest", *American Sociological Review*,

82(1): 1-31.

Minchin, T. J.(2020), "A Successful Union in an Era of Decline: Interrogating the Growth of the Service Employees International Union, 1980-1995", *Labor History*, 61(3-4): 300-319.

Mishel, L., L. Rhinehart and L. Windham(2020), *Explaining the Erosion of Private-Sector Unions,* Economic Policy Institute.

Moody, K.(2007), *US Labor in Trouble and Transition*, London: Verso.

Mundlak, G.(2020), *Organizing Matters: Two Logics of Trade Union Representation*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Narro, V. and J. Fine(2018), "Labor Unions/Worker Center Relationships, Joint Efforts, Experiences" in J. Fine et al., (eds), *No One Size Fits All: Worker Organization, Policy, and Movement in a New Economic Age*, Champaign: Labor and Employment Relations Association.

Narro, V., S. Waheed and J. Poyaoan(2015), *Building a Movement Together: Worker Centers and Labor Union Affiliations*, UCLA Labor Center.

Ness, I.(1999), "Organizing Home Health-Care Workers: A New York City Case Study", *WorkingUSA*, 3(4): 59-95.

Nicklich, M. and M. Helfen(2019), "Trade Union Renewal and 'Organizing from Below' in Germany: Institutional Constraints, Strategic Dilemmas and Organizational Tensions", *European Journal of Industrial Relations*, 25(1): 57-73.

OECD and AIAS(2021), *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts*, Paris: OECD

Publishing.

Parker, C. and J. Rees(2013), "Membership Growth at a Time of Union Decline: USDAW, Organizing and Leadership", *Transfer*, 19(4): 521-538.

Paschel, Tianna S.(2016), *Becoming Black Political Subjects: Movements and Ethno- Racial Rights in Colombia and Brazil*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Paul, A.(2014), "A Union of One", *Jacobin,* (https://jacobin.com/2014/10/freelancers-union)

Pernicka, Susanne(2006), "Organizing the Self-Employed: Theoretical Considerations and Empirical Findings", *European Journal of Industrial Relations,* 12(2): 125-142.

Peterson(2023), "From Flats to the White House: A Brief History of SEIU, 1910-2010" in L. LM Aguiar and J. A. McCartin (eds.), *Purple Power: The History and Global Impact of SEIU*, Urbana: University of Illinois Press.

PHI(2021), *Caring for the Future*, PHI.

PHI(2022), *Direct Care Workers in the United States: Key Facts*, PHI.

Reese, E. and J. Alimahomed-Wilson(2022), "Teamsters Confront Amazon: An Early Assessment", *New Labor Forum*, 31(3): 43-51.

Rhomberg, C. & S. Lopez(2021), "Understanding Strikes in the 21st Ce ntury: Perspectives from the United States", *Research in Social Move ments, Conflicts and Change*, 44: 37-62.

Rosenblum, J.(2017), "Fight for $15: Good Wins, but Where did the

Focus on Organizing Go?", *Labor Studies Journal*, 42(4): 387-393.

Sainato, M.(2023a), "California's Fast-Food Workers Win Fight for $20 Hourly Pay and Industry Council", *Guardian*, 2023. 9. 28.

Sainato, M.(2023b), "'War of Attrition': why union victories for US workers at Amazon have stalled", *Guardian*, 2023. 4. 8.

Schmalz, S. and M. Thiel, "IG Metall's Comeback: Trade Union Renewal in Times of Crisis", *Journal of Industrial Relations*, 59(4): 465-486.

Schmalz, Stefan & Carmen Ludwig & Edward Webster(2018), "The P ower Resources Approach: Developments and Challenges", *Glo bal Labour Journal*, 9(2): 113-134.

Sharpe, Teresa Christine(2010), "Cultures of Creativity, Politics, Leade rship and Organizational Change in the U.S. Labor Movemen t", Ph.D. Dissertation at UC Berkeley.

Simms, M., J. Holgate and E. Heery(2013), *Union Voices: Tactics and Tensions in UK Organizing*, Ithaca: ILR Press.

Stansbury, A. "Do US Firms Have an Incentive to Comply with the FLSA and the NLRA?" Peterson Institute for International Economics Working Paper No. 21-9.

Tapia, M. and T. Lakhani(2023), "Organizing Fast Food: Opportunities, Challenges, and SEIU" in L. LM Aguiar and J. A. McCartin (eds.), *Purple Power: The History and Global Impact of SEIU*, Urbana: University of Illinois Press.

Terry, M.(2003), "Partnership and the Future of Trade Unions in the

UK", *Economic and Industrial Democracy*, 24(4): 485-507.

Thomas, A.(2016), "The Transnational Circulation of the 'Organizing Model' and Its Reception in Germany and France", *European Journal of Industrial Relations*, 22(4): 317-333.

TUC(2023), *TUC Directory 2023*.

Tucker, Erik(2020), "Migrant workers and fissured workforces: CS Wind and the dilemmas of organizing intra-company transfers in Canada", *Economic and Industrial Democracy,* 41(2): 372-396.

Turner, L.(2009), "Institution and Activism: Crisis and Opportunity for a German Labor Movement in Decline", *Industrial and Labor Relations Review*, 62(3): 294-312.

UNISON(2023), *UNISON Annual Report, 2022-2023*.

USDAW(2008), *Sustainable Organising: Power to USDAW Reps!*

USDAW(2023), *Organising and Recruitment: Reps' Handbook - Part 2*.

Vandaele, K. and J. Leschke(2010), "Following the 'Oganising Model' of British Unions? Organising Non-standard Workers in Germany and the Netherlands" Working Paper 2010.02. European Trade Union Institute.

Voss, Kim & Pablo Gastón(2020), "Been Down So Long, It Looks Like Up to Me: Targets, Repertoires, and Democracy in the U.S. Labor Movement" in James M. Jasper & Brayden G. King eds., *Protestors and their Targets*, Temple University Press.

Waddington, J. and A. Kerr(2009), "Transforming a Trade Union? An Assessment of the Introduction of an Organizing Initiative",

British Journal of Industrial Relations, 47(1): 27-54.

Waddington, J. and A. Kerr(2015), "Joining UNISON: Does the Reform of a Union Organising Strategy Change How Members Perceive Their Recruitment?", *Industrial Relations Journal*, 46(3): 187-207.

Weil, David(2010), *Improving Workplace Conditions Through Strategic Enforcement,* A Report to the Wage and Hour Division.

Weiler, P.(1984), "Striking a New Balance: Freedom of Contract and the Prospects for Union Representation", *Harvard Law Review*, 98(2): 351-420.

Wetzel, D.(2008), "Thesen zur Erneuerung der Gewerkschaftsarbeit.", *Magazin Mitbestimmung*, 11/2008, Hans Boeckler Stiftung.

Wills, J.(2005), "The Geography of Union Organising in Low-paid Service Industries in the UK: Lesson from the T&G's Campaign to Unionise the Dorchester Hotel, London", *Antipode*, 37(1): 139-159.

Wood, A.(2013), "Organising the Future: Report on the USDAW Organising Academy Case Study" Individual in the Labour Market Research Group, University of Cambridge.

Yu, K.-H.(2008), "Between Bureaucracy and Social Movements: Careers in the Justice for Janitors" Dissertation Manuscript, MIT.

Yu, K.-H.(2023), "Reconciling Progressive Idealism with Centralized Control: An Institutional Analysis of SEIU's Growth" in L. LM Aguiar and J. A. McCartin (eds.), *Purple Power: The History*

and Global Impact of SEIU, Urbana: University of Illinois Press.

◈ **집필진**

- **이창근** (민주노동연구원 연구위원)
- **김경란** (브라질 캄피나스주립대 박사과정)
- **남우근** (한국비정규노동센터 정책위원)
- **손정순** (시화노동정책연구소 연구위원)
- **우새롬** (민주노동연구원 객원연구위원)
- **유형근** (부산대학교 일반사회교육과 교수)
- **이주환** (한국노동사회연구소 부소장)
- **장진범** (서울대학교 사회학 박사)
- **정흥준** (서울과학기술대학교 경영학과 교수)

전국민주노동조합총연맹 부설
민주노동연구원

• **발 행 일**	2023년 12월 6일
• **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
• **전자우편**	kctuli2020@gmail.com