

| 국제동향 |

노동조합은 스스로 부활할 수 있을까?

손욱이 국제협력 전문위원

이 글은 International Journal of Labor Research, Can Unions Revitalize Themselves?, ILO's Global Commission on Future of Work, Work for a brighter future)를 요약·번역하였습니다.

1. 노동조합 조합원 수의 변화

(1) 세계적인 조직률 감소

세계적인 노동조합 조직률은 1990년 36%에서 2016년 18%로 절반이 줄어든 것으로 추정된다. 조직률은 한 지역 내에서도 서로 다르고 지역 간에도 다르지만 공통적으로 감소하는 추세이다.

이러한 전반적인 노동조합의 쇠퇴 추세를 어느 하나의 요인으로 설명할 수는 없다. 이에 대한 충분한 설명을 위해서는 다음과 같은 요인들을 검토해야 한다. 경제구조의 변화, 제조업에서 서비스업으로의 고용 전환; 표준고용관계, 즉 사용자의 작업장에서 노동을 수행하고 노사 공동으로 계속고용의 기대를 가지는 고용관계의 감소; 여성의 노동시장 참여 증가에 따른 노동패턴의 변화; 시간제 노동의 증가; 더 많고 더 길어진 교육, 교육에서 고용으로 이전되는 과정의 변화; 더 국제화된 경쟁 환경에서 새로운 인적자원관리 전략 및 유연성을 추구함에 따른 경영진의 조직화에 대한 저항과 분권화된 교섭으로의 전환; 노동자, 특히 청년 노동자들의 행동적 변화 등을 검토해야 할 것이다.

(2) 탈산업화와 서비스 산업의 발전

현재, 제조업은 선진국 총고용의 13%, 개발도상국 총고용의 6%를 차지하고 있다. 2017년 현재 서비스업(21%)의 고용비중이 농업(70%)의 1/3에 불과한 저소득 개발도상국을 제외하고는 모든 지역에서 서비스 부문이 가장 많은 노동력을 고용하였다. 오늘날 선진국에서는 4명 중 3명이 서비스업에 종사한다.

탈산업화는 상당 기간 진행됐고 노동조합을 변화시켰다. 한두 세대 이전에는 상당수의 노동조합 조합원이 제조업에 종사하였으나, 오늘날 조합원의 대부분은 서비스업에 종사한다. 일부 예외(체코, 독일, 일본, 한국, 슬로바키아)를 제외하고 오늘날 최대 규모 노동조합들은 서비스 부문(보통 공공부문 노동자)을 대표한다. 서부 유럽과 북미의 18개 선진산업국가의 제조업 조합원 비율은 1980년 평균 43%에서 2016년 22%로 감소하였다.

(3) 사회적 변화, 교육, 여성의 사회진출

더 높은 수준의 더 장기간의 교육, 더 많은 여성의 노동시장 진입, 새로운 일-가정 패턴으로 인한 사회적·문화적 변화는 노동조합의 환경과 구조를 변화시켰다. 산업화된 국가에서 지난 40여 년간 유급 고용 중 기혼여성의 비율과 시간제 노동자 중 기혼여성의 비율이 두 배로 증가하였다.

사용자들은 높은 유연성과 남녀 모두의 노동시장 참여를 요구하고, 부모 모두 육아를 담당하는 가구가 줄어들고 있으며, 경쟁이 점점 더 심해지는 노동시장을 준비하는 데 필요한 교육적 요구는 계속 증가해왔다. 이러한 현상은 근로시간과 일-가정 양립 문제를 중대한 노동조합 의제로 올려놓았다. 시간제 근로의 증가도 이러한 현상의 일부이다.

(4) 비정형 고용관계

OECD Employment Outlook 2017은 자영업과 임시직, 계약직 시간제 근로자를 포함한 모든 비정형 노동이 선진국 총고용의 거의 1/4을 차지하는 것으로 추정하였다. 시간제 근로는

특히 여성 일자리의 많은 부분을 차지하며, 임시직은 청년 일자리의 두드러진 특징이다. 개발 도상국의 경우 남성보다 여성이 비공식 일자리에 종사하는 경향이 더 높고, 고소득 국가의 경우 남성들이 자영업에 더 많이 종사하고 있다.

노동조합이 임시직 노동자들을 조직화하는 데 어려움을 겪는 다음과 같은 많은 이유가 있다: 특정 산업이나 조직화하기 어려운 영세기업, 이주민들 사이에 임시직 고용 집중; 채용을 방해하는 노동법; 임시직 및 소기업 노동을 그들의 핵심 조합원인 대기업 정규직을 보호하기 위한 완충장치로 취급하는 노동조합의 정책 등이다.

(5) 청년들은 노동조합에 등을 돌렸는가?

지난 한두 세대 동안 25세 이하 청년들의 조직률이 급격히 감소하였다. 최근, 이 연령대의 조직률은 에스토니아의 1%(라트비아와 리투아니아는 0%)부터 프랑스와 미국 3~5%, 스웨덴 37%와 벨기에 44%까지 다양하다. 이러한 현상으로 인해 조합원 평균 연령이 45세 이상으로 높아졌으며, 평균적으로 전체 조합원의 1/5이 은퇴를 앞둔 상황이며, 이 규모는 지난 5~10년간 노동조합 가입자 수의 4배에 달한다. 70년대 후반 이후 노동시장에 진입한 각 연령대 중 젊은 연령대 노동자의 조직률이 낮으며, 이 낮은 조직률은 그들의 생애에 걸쳐 계속 낮게 유지되었다.

(6) 비공식 노동, 이주민, 각(gig) 경제 노동

비공식 노동자를 조직하는 것은 결코 쉽지 않다. 일부 국가와 지역(인도, 서부 및 동부 아프리카, 중남미) 및 부문(의류산업에 종사하는 가내근로자, 자전거 배달원, 환경미화원)에 놀랄만한 사례가 있기는 하지만 노동조합이나 협동조합으로 탄탄하게 조직된 비공식 노동자 수는 매우 적다.

비공식 노동자의 많은 부분을 이주노동자가 차지하고 있다. 많은 경우 미등록 상태이며 “눈에 띄지 않게” 활동하고 싶은 이주노동자들은 특히 착취와 괴롭힘에 취약하다.

비공식 노동과 이주 노동은 플랫폼 경제 내 노동과 많은 유사점이 있다. Uber, Deliveroo, TaskRabbit, ClickWork, Fiverr 등 디지털 중개인들은 고용관계를 근본적으로 변화시키고 있다. 세계 어디에서나 온라인으로 수행할 수 있는 노동(예를 들어 편집이나 그래픽 디자인)도 있고, 지역적 또는 물리적으로 특정 위치에 있어야 하는 노동(음식 배달, 집 청소, 택시 운전)을 중개하는 경우도 있다. 이러한 노동형태가 가지는 공통점은 근로시간, 최저임금, 법적 책임 등을 규정하는 법과 단체협약의 전통적인 구조 밖에서 개인이 상대적 자율성을 가지고 운영할 수 있다는 점이다. 75개국 3,500명의 플랫폼 노동자를 대상으로 2015~2017년 실시한 최근 ILO 조사에 따르면, 일반적으로 플랫폼은 노동자를 자영업자로 분류하고 있으며 이는 노동자들로부터 노동법과 사회보장법의 보호 장치를 박탈하는 결과를 가져왔다.

2. 노동조합 활성화를 위한 노조의 방향전환

(1) 노동조합의 재활성화

모든 노동조합 부활 전략의 핵심은 좀 더 많은 청년들이 노동조합에 가입하도록 유도하는 것이다. 노동시장에 진입하는 청년 노동자들과 은퇴를 앞둔 노동자들 사이의 조직률 격차가 사상 최대이다. 최근, 선진 산업국가들의 경우 70년대에 노동시장에 진입한 노동자가 지난 10년간 노동시장에 진입한 노동자 보다 평균 4배 더 조직화되어 있는 것으로 나타났다. 노동조합의 재활성화를 위해서는 30세 이하 청년 노동자의 조직률을 최소한 현재 11%에서 22%로 평균 2배 올리는 것을 목표로 해야 한다. 비교적 높은 벨기에의 청년 노동자 조직률(2002년 53%, 2013년 44%)을 봤을 때 청년들의 조합비를 파격적으로 낮추는 방안이 청년들이 노조에 적극적으로 참여하지 않는 문제는 해결하지 못한다 하더라도 가입률 제고에는 도움이 될 수 있다.

청년들이 사회생활 초기인 직업학교나 대학, 또는 학교에서 직장으로 옮기는 과정에서 노동조합에 가입하게 된다면, 노동조합은 이 단계에 있는 청년들에게 도움이 될 수 있는 조합비 인하 및 목표에 맞는 혜택 등 특별한 조합원 프로그램을 운영할 필요가 있다. 이는 필연적으로 노동조합이 자원과 정책, 조합원 혜택의 일부를 장년에서 청년으로 이동시키도록 요구한다. 지도부 변화가 한 방법이 될 수 있으며, 노동조합이나 노조연맹의 고위 지도부에 좀 더 많

은 청년들이 진출하게 되면 분명히 청년 조직률 향상에 도움이 될 것이다.

(2) 포용성

이주민 증가는 노동조합의 청년 부족 현상을 더 악화시키는 경향이 있다. 중부 유럽과 동유럽의 실업과 저임금, 이주민 증가가 노동조합 내 청년 감소를 야기하였다. 청년과 장년 노동자, 이주노동자와 내국인 노동자의 조직률 차이가 크며 지난 10여 년간 이 차이가 점점 더 벌어지고 있는 스페인의 사례에서 무엇을 배울 수 있을까? 스페인에서 내국인 노동자들은 이주 노동자들에 비해 3배 더 조직화되어 있고 이 격차는 유럽에서 제일 크다. 장년과 청년 노동자의 조직률 차이는 2000년대 초반 2.4에서 2008년 3.2, 2014년 7.5로 벌어졌다. 지난 10여 년간 노동조합의 성장이 멈추었고, 2008년 이후 스페인 전체적으로 조합원이 1/4 가까이 줄어들었다. Pulignano, Gervasi and de Franceschi(2016)는 스페인 노동조합이 청년과 이주민 조직화에 실패한 이유는 이들 대부분이 임시직과 불안정한 일자리에 갇혀있으며 스페인 노동조합이 주로 정규직 노동자들을 위해 존재했기 때문이라고 주장하였다. 이러한 이중성은 항상 존재했지만 2008년 경제위기와 그 후의 긴축정책으로 인해 더욱 강화되어 청년들의 실업과 불안정 고용이 대폭 증가하였다.

파견근로와 임시고용이 많은 청년들의 현실이 되었다는 사실은 노조가 정책을 조정해야 하는 또 다른 강력한 이유이다. 예를 들어, 청년이나 여성이 대부분이며 제한적인 고용보호를 받고 있는 시간제 노동자들에 대해 일본 노동조합들이 태도를 변경한 이유 중 하나가 그것이다. 일본 노조들이 진행한 시간제 노동자를 위한 조합원 모집캠페인은 적당히 성공적이었으나 한국 사례에서도 대두된 바 있는 문제인 노동조합의 사업장 단위 조직화로 인해 많은 내부적 장애에 부딪히고 있다. 사업장 단위 노동조합들은 일반적으로 조합원 범위를 정규직 노동자에 한정하기 때문에 소속 산별노총이 전개하는 좀 더 포용적인 조합원 정책에 기여하지 못하고 있다.

(3) 이중성 극복

노동운동에서는 일반적으로 평등 원칙을 강조하지만 때때로 핵심 조합원들을 보호하기 위

하여 소기업이나 임시직 노동자들이 불확실성에 대한 완충장치로 취급되는 생산성 협약이나 고용유지 협정을 받아들이는 경우가 있다.

10인 미만 사업장을 소상공인, 100인 미만 사업장을 소기업으로 부를 수 있다. 이 기업들은 고용창출 측면에서 그 중요성이 확대되고 있으며 이는 부분적으로 아웃소싱과 네트워킹의 결과이다. 소상공인들과 소기업들은 많은 새로운 서비스 산업에서 아마존, 구글, 마이크로소프트, 애플 등의 거대기업과 나란히 성장해왔다. 소상공인들과 자영업자들은 비공식 경제와 인터넷 경제를 떠받치는 대들보이다. 그러나 이들을 대표하는 노동조합은 거의 없다. 신규 자영업자들을 조직화하는 데 있어서는 노동조합도 초임자들이다.

기업이나 사업장 상위의 산별·지역별 구조가 필수적이다. 소기업 단위의 노동조합 설립 및 유지는 비용이 많이 소모되고, 많은 국가에 법적 장애물이 있다. 폴란드에서는 노동조합을 설립하기 위해서는 10인 이상의 조합원이 필요하다. 노동조합 파편화를 방지하기 위한 이러한 법규정은 노동조합 가입 단계에서 많은 노동자들을 배제한다.

(4) 격차 해소: 공식비공식 노동자 조직화

노동조합들은 비공식 노동이 일시적인 현상이며 조직화하기 힘들다고 생각하여 오랫동안 외면하거나 과소평가하였다. 하지만 최근 아프리카와 아시아, 남미 지역 노동조합들이 비공식 부문 노동자들을 조직화하기 위해 노조활동을 확대하고 비공식 부문의 비노조 단체들을 끌어들이려고 노력하고 있다.

비공식 부문에 종사하는 노동자의 조직화는 다른 사회·정치 단체들과의 협력에 의존하는 경향이 있다. 2013년 현재 거의 2백만 명의 회원을 보유한 아마도 세계 최대 규모의 비공식 부문 노동자 연합인 동시에 국제노동조합총연맹(ITUC) 회원인 인도의 자영업여성협회(Self-Employed Women's Association : SEWA)는 완전한 시민권·사회권·경제권을 강조하고 노동조합인 동시에 협동조합으로 활동함으로써 비공식 노동의 조직화에 있어서 개척자가 되고 있다.

일본과 한국에도 조직화가 약하거나 사업장 단위 주류 노동조합에서 소외된 산업에 종사

하는 노동자, 특히 여성들을 지원하기 위하여 임시직 노동자 연합과 지역기반 노동조합이 결성되어 있다.

(5) 플랫폼 노동자 참여

플랫폼 노동자들이 집단적인 목소리를 내기 위해 단결하고자 할 때 많은 어려움에 직면한다. 현재 플랫폼 시장이 작동하는 방식은 단결권 및 단체교섭권 관련 문제를 발생시키고 있다. 많은 플랫폼들이 사용자 의무를 부인하거나 숨기고 있다.

확산되고 있는 플랫폼 경제에 대한 노동조합의 전형적인 대응은 독립계약자들을 근로자로 다시 분류하는 것이지만 이 방법이 항상 효과 있지는 않을 것이다. 다른 대응방식은 정보를 공유하고 최저기준을 설정하기 위하여 협동조합이나 길드와 같은 협회를 결성하는 것이다.

“근로자”의 전통적인 개념은 변화하고 있으며, 전통적 개념의 근로자는 더 이상 노동조합 조합원의 독점적인 기준이 아니다. 많은 사람들, 특히 청년들은 여러 형태의 변화를 경험하고 있다. 이 변화 속에서는 일부 그 법적 지위와 권리가 불확실한 여러 종류의 일자리가 노동 시장 밖의 다른 활동들과 결합되어 있다. 실제든 위장이든, 자발적이든 비자발적이든, 온라인 서비스 산업은 자영업 형태의 노동을 선호하며, 이러한 과도기적인 노동시장에서 노동조합이 청년들을 끌어오기 위해서는 자영업 노동자들을 환영하고 지원해야 한다. 최근 일부 국가의 노동조합들은 고용인 없는 자영업자들을 받아들이기 위해 내부규정을 개정하였으며, 다른 국가에서는 이러한 목적의 특별노조 또는 지부를 설립하였다.

아르헨티나는 첫 플랫폼 노동자 조합(Asociacion Personal de Plataformas -APP)을 설립하는 등 디지털 노동 플랫폼 관련 조치를 도입하고 있다. APP는 배달원과 운전사들의 직업적 대표자로서 매개체 역할을 하고 있으며, 특정 플랫폼을 운영하는 기업이 사용자로 행동하는지 노동을 발주하고 근로조건 결정 권한을 가지는지를 구분하는 작업을 한다. 덴마크에서는 Hilfr 디지털 플랫폼 소속의 집 청소 노동자들을 위한 첫 단체협약이 체결되었다. 동 협약

에 따르면 특정 시간 이상의 노동에 대해서는 이 노동자들이 더 이상 자영업자가 아니라 최저 임금, 플랫폼 퇴출로부터의 보호, 퇴직 및 의료혜택 수당 등을 보장받는 종속 노동자가 된다.

실제로 많은 국가에서 근로자 지위 인정과 사용자로 보이는 주체의 책임, 운영·세금·등록 관련 의무에 토론의 초점을 맞추고 있다. 최근 마드리드와 바르셀로나에서 우버에 반대하는 노동조합 활동이 있었다. 우버 노동자들에게 부여된 “자영업자” 지위를 그대로 반영한 이 활동의 저변에 깔린 집단 보호적 성격에 대한 논의는 차치하더라도, 분명한 것은 결과적으로 적어도 바르셀로나에는 운전 서비스의 형태와 범위, 지속시간을 고려한 플랫폼 관련 법규가 마련되었다는 것이다.

노동조합이 자영업자들과 깃(gig) 노동자들의 관심사항을 반영하고 이들에게 매력적인 대안이 되기 위해서는 이들에게 단체교섭권을 적용해야 한다. 이를 위해서는 독점법의 규제를 극복해야 할 것이다.