

■ 연구총서 ■

2003-10

비정규 노동자 조직화를 위한 정책 연구

한국노총 중앙연구원

머 리 말

IMF 외환위기를 겪으면서 비정규 노동자가 전체 임금노동자의 절반을 넘어섰다. 이에 따라 비정규 노동자들은 고용불안, 저임금, 차별 등으로 고통받고 있고, 가뜩이나 불균형 상태에 처한 노동시장과 노사관계의 불안정성 또한 높아 가고 있다.

더욱 심각한 문제는 비정규 고용문제는 인권(평등권) 침해, 성차별, 노동기본권의 제약, 소득불평등 등의 문제를 야기함으로써 사회불안 요인으로 작용하고 있다는 점이다. 이에 2001년도부터 노사정위 '비정규특위'에서는 비정규 노동자의 보호를 위한 법 제도 개선 방안을 논의해 왔으며, 공공부문 비정규직 남용문제의 개선 또한 심각한 문제로 제기되었다. 그야말로 비정규 고용문제는 이제 중요한 사회적 의제중의 하나로 자리를 잡은 셈이다.

그러나 비정규 고용문제의 해결에서 무엇보다도 중요한 것은 비정규 노동자의 조직화이다. 통계에 따르면, 정규직노동자의 조직률은 22.6%인 반면, 비정규 노동자의 조직률은 2.4%에 불과한 실정이다. 본 연구는 비정규 노동자 조직화 방안의 하나로 지역중심의 조직화를 제시하였다. 사례로는 미국노총(AFL-CIO)과 민주노총의 지역본부 및 지역일반노조 활동을 분석하였다. 그리고 토론으로 '지역(일반)노조를 통한 비정규직 조직화 발전 방향'을 실었다.

아무쪼록 본 보고서가 비정규 노동자의 조직화에 관심이 있는 노동조합 간부, 특히 조직가 및 연구자들에게 도움이 되었으면 한다.

2003. 12

한국노동조합총연맹

이 남 순 위 원 장

비정규 노동자 조직화를 위한 정책 연구

조진원

한국비정규노동센터 소장

손정순

한국비정규노동센터 정책부장

/ 목 / 차 /

I. 서론	1
1. 문제제기	1
2. 연구 방법	3
II. 비정규직 조직화의 중심으로서의 지역조직	5
1. 비정규 노동자 조직화의 중심으로서 지역조직	5
2. 지역 조직의 중요성	24
3. 미국 노총(AFL-CIO)의 사례	30
(1) 미국 노동운동의 현상학과 비정규 노동자	30
(2) 비정규직 조직화 전략	36
(3) 새로운 조직화 전략	41
(4) 대안적 조직화 전략	50
(5) 한국에 대한 시사점 : 한국노총을 중심으로	52
4. 민주노총 사례 분석	55
(1) 서	55
(2) 민주노총 중앙사업의 시기별 흐름과 특징	57
(3) 지역본부의 역할과 조직화	69
(4) 지역일반노조의 설립과 활동	87
(5) 민주노총 변화의 함의	91
III. 결론	93

【보론】 지역(일반)노조를 통한 비정규직 조직화 발전 방향 ...	97
1. 들어가면서	97
2. 초기업적 비정규직 노동자 조직화	100
가. 직종(업종)별 노조에 의한 조직화	100
나. 지역(일반)노조운동의 전사(前史)	102
다. IMF 이후 새로운 지역(일반)노조 결성의 흐름	110
3. 초기업적 지역(일반) 조직화에 대한 총괄 평가	147
참고문헌	151

/ 표 / 목 / 차 /

<표 II-1> 비정규 노동자 노조 가입 실태(단위:명)	7
<표 II-2> 산업별 비정규 노동자 조직 현황	9
<표 II-3> 고용형태별 임금 수준-노조 가입 유무 (단위:명,만원)	10
<표 II-4> 고용형태별 사회보험 및 부가급여 적용-노조가입 유무	10
<표 II-3> 1974년 산별 노동조합내 비정규직 조합원 규모	12
<표 II-4> 한국노총의 비정규 노동자 조직화 현황	23
<표 II-5> 기업규모별 고용비중	25
<표 II-6> 기업 규모별 노동조합 수	26
<표 II-7> 기업규모별 종사상 지위	28
<표 II-8> 미국 노동조합 조직율 변화 추이(1980-2002년)	32
<표 II-8> 미국의 비정규 노동자 규모	34
<표 II-9> 미국 비정규 노동의 규모(GAO)	35
<표 II-10> 파트타임 노동자 조직율 현황	36
<표 II-11> 한국노총 지부의 예산과 인력 현황 사례	55
<표 II-12> 민주노총 미조직비정규직 5년간 사업흐름	63
<표 II-13> 민주노총 산별연맹 조직가 및 체계	64
<표 II-14> 민주노총 중앙의 조직사업비 추이	67
<표 II-15> 민주노총 가맹연맹(노조) 2003 조직사업비 현황	69
<표 II-16> 민주노총 소속 지역별 조직현황	72
<표 II-17> 민주노총 지역본부 교부금	73
<표 II-18> 민주노총 2003 지역본부 교부금 총액	73
<표 II-19> 민주노총 지역본부 상근자 변화추이	75
<표 II-20> 민주노총 연도별 가입노조 현황	77
<표 II-21> 민주노총 가맹단위	78
<표 II-22> 민주노총 지역본부 직가입 노조 현황	79
<표 II-23> 민주노총 지역본부 조직가 및 조직사업비 현황	86
<표 II-24> 민주노총 산하 지역일반노조 현황	89

<표 III-1> 비정규 노동 규모 추이	93
<표 1> 1996년 당시 서울지역 지역노조의 현황과 실태	107
<표 2> 서울지역 지역노조의 조합원수 변화	109

/ 그 / 립 / 목 / 차 /

<그림 II-1> 조합원수, 임금노동자수, 조직율 변화 추이	6
<그림 II-2> 분기별 임시일용직 비중 추이(1963:I-2002:IV)	13
<그림 II-3> 미국 노동조합 조직율 및 조합원 수 추이	31
<그림 II-4> 미국 산업별 고용규모 추이	33
<그림 II-5> 미국 지역지부의 추이	44

I. 서론

1. 문제제기

‘97년 IMF 경제위기는 한국 사회 전반에 걸쳐 커다란 변화를 강제하였다. 금융부문을 필두로 한국의 산업부문은 극심한 구조조정을 거쳐야 했고, 이는 대량실업과 함께 비정규 노동의 급증으로 귀결하였다. 비록 10%에 육박하던 실업율은 현재는 3%대 수준을 기록하면서 대량실업은 한풀 꺾였지만, ‘99년 3월, 비정규직이 전체 임금노동자의 50%를 넘어서면서부터 비정규 노동으로 대표되는 불안정 고용은 상시화, 구조화되고 있는 양상을 보이고 있다. 이미 심각한 청년실업의 배후에는 ‘비정규직으로 취업’이 불문율처럼 놓여져 있는 상황이다.

이러한 비정규직 노동자의 증가와 더불어 이들 비정규직에 대한 조직노동의 관심 또한 고조되기 시작하였다. 제조업-대공장-정규직 중심의 기업별 노동조합에 기반하고 있던 한국의 조직노동은 IMF 경제위기 이전만 하더라도 비정규직에 대해서는 사실상 별다른 조직화 노력을 기울이지 않았던 것이 사실이다. 그러나 IMF 경제위기를 거치면서 노동시장에서 정규직 대비 비정규직 비중의 역전되게 되었고, 미시적 차원에서는 기업의 고용전략이 유연화와 비용절감, 그리고 숙련 노동자의 내부육성에서 시장 구매(buy-out) 전략으로 바뀌면서 기업별 노조의 조직자원인 정규직의 채용자체가 전무해지게 되었다. 기업별 노조는 조직자원의 감소와 함께 국가·자본의 유연화 압력 속에서 급속한 위축과 정체의 과정을 걸을 수밖에 없었던 것이다.

이러한 과정에서 기존 정규직 중심의 조직노동은 비정규직 노동자의 조직화에 본격적으로 나서게 된다. 2000년에는 롯데호텔 노동조합, 이랜드 노동조합 등, 비정규직의 노동조합 조직화 투쟁을 통해 비정규직 문제를 사회적 의제화(agenda)하기 시작하였으며, 양대노총 산하 각 연맹들 또한 본격적으로 비정규직 조직화에 나서기 시작하였다.

비정규 노동자의 목소리가 전면화하기 시작한 2000년 이후 많은 노동조합과 상급연맹, 그리고 양대 노총이 적극적으로 비정규 노동자를 조직화하기 위해 노력했지만, 아직도 가시적인 성과를 내지 못하고 있는 상황이라 할 수 있다. 비정규직 노동자의 조직율은 3%에도 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있으며(한국비정규노동센터, 2003), 비단 비정규직 뿐만이 아닌 전체 임금노동자의 조직율 하락추세를 역전시키지 못하고 있는 상황이다.

이 연구 보고서는 조직노동의 노동조합 조직화, 보다 더 구체적으로는 비정규 노동자의 조직화가 ‘왜 담보와 침체 상태를 벗어나지 못하고 있는가?’ 하는 문제의식에서 비롯되었다. 한국 사회에서 임금노동자의 수는 지속적으로 증가하고 있음에도 불구하고 노동조합으로 조직된 조직노동의 비중은 반대로 지속적인 하락추세를 보이고 있다. 이에는 본질적으로 기존의 조직된 노동조합이 미조직 노동자의 조직화에 한계를 드러내 보이고 있기 때문이며, 이 문제의 핵심에 비정규 노동자가 존재하고 있는 것이다.

기존 조직노동의 비정규 노동자 조직화 전략 노선의 성과와 한계를 통해 800만 비정규직을 조직할 수 있는 대안적 전략을 모색하고자 한다. 특히 산별노조 추진이 본격적인 탄력을 얻어 가고 있는 가운데, 내셔널 센터로서의 총연맹이 비정규직 조직화의 전략적 거점이 될 수 있

도록 하는 방안을 모색함으로써, 총연맹의 조직체계의 실제적 가동을 통해 이들 800만 비정규직 노동자를 조직할 수 있는 구체적인 전략적 지점을 확인하고자 한다.

2. 연구 방법

미조직된 노동자를 조직한다는 것은 조직대상의 객관적인 조건 뿐만이 아닌, 조직 주체의 주·객관적 조건 또한 주요 변수중의 하나이다. 특히 미조직된 노동자의 대안적 조직화가 가시화되지 못하고 사실상 방치되고 있는 상태라면, 조직화 사업을 직접적으로 전개시켜 나갈 사업주체의 주·객관적 조건은 사실상 조직화 사업의 전부라 할 수 있다. 이러한 점에서 본 연구에서는 조직화 사업의 주체라 할 수 있는 한국노총의 주·객관적 조건을 중심으로 살펴보고자 한다.

또한 구체적인 비정규 노동자의 조직화 방식에는 여러 대안들이 존재할 수 있다. 우선 조직경계에 있어서 산업과 업종, 또는 직종을 중심으로 조직할 수 있으며, 그 포괄 범위에서는 지역 차원에서 시작, 전국적 조직을 건설할 수도 있고, 또는 업종과 직종을 중심으로 곧바로 전국적 조직으로 나아갈 수도 있다¹⁾. 이는 곧, 비정규 노동자의 조직화에 전형은 없다는 것이며, 조직사업을 전개해 나갈 주체의 주·객관적 조건과 대상에 따라 구체화될 수 있는 부분이다. 이 글에서는 전국적인 내셔널 센터로서 한국노총 중앙조직에 초점을 맞추고자 한다. 각각의

1) 대표적인 조직인 바로 보험설계사를 조직대상으로 하는 보험모집인 노조이다. 한국노총과 민주노총 모두 보험 모집인 노조가 있는 바, 이는 특정 직종을 중심으로 곧바로 전국조직으로 나아간 경우라 할 수 있을 것이다.

산별 연맹과 단위 노동조합에서도 비정규직을 조직할 수 있지만, 구체적인 산업과 업종과 직종에 따른 조직화의 전략과 전술을 연구대상으로 하기 보다는 총연맹 차원에서 산하 상급연맹, 산별노조의 개별적 영역을 포괄하거나, 또는 이들 산하 연맹이 조직체계상 미조직 노동자인 비정규직을 포괄하기가 곤란한 부분을 중점적인 대상으로 한다. 이러한 측면에서 장기적 전략 제출과 단기적인 정책생산을 중심으로 한 한국노총 중앙과 더불어 이의 직할 조직으로서 각 지역조직(본부)을 중심으로 비정규직 노동자의 조직화 전략을 고찰하고자 하며, 이를 위해 민주노총의 조직화 전략과 사례, 그리고 미국 노총의 사례를 중점적으로 살펴보고자 한다.

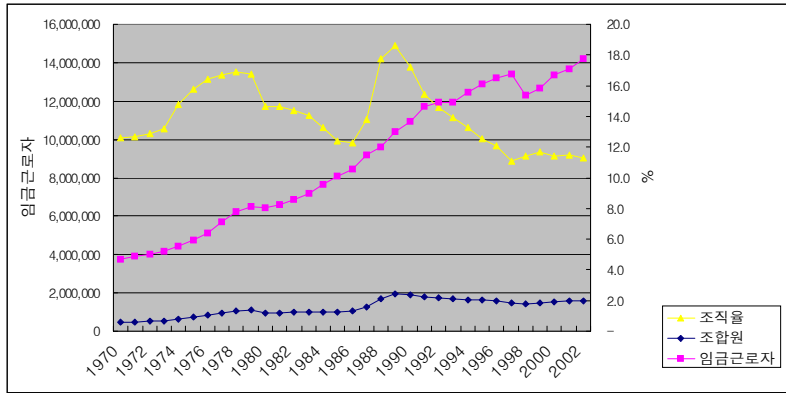
II. 비정규직 조직화의 중심으로서의 지역조직

1. 비정규 노동자 조직화의 중심으로서 지역조직

(1) 비정규직 노동자 조직화 실태

지금까지의 미조직 노동자의 노동조합으로의 조직화 과정은 단일한 사업체, 또는 사업장을 중심으로 사용자와 장기적 고용관계를 맺고 있는 정규직 노동자들이 최초 기업별 단위로, 이후 산업별, 업종별 상급연맹의 조직화 과정을 통해 노동조합으로 조직되었다. `53년, 노동법이 최초로 제정된 이후, 거의 모든 노동조합은 이러한 과정을 거쳐서 노동조합으로 조직되었다. `87년 노동자 대투쟁 과정에서 활발했던 노동조합 조직화의 과정 또한 전반적으로 이러한 과정에서 벗어나지 않았다. 노동자 계급의 폭발적 열기의 확산은 독점 대자본은 물론이고, 중소기업에 이르기까지 노동조합을 결성하게 되는 직접적인 도화선이 되었고, 그 결과 `89년에는 노동조합 조직율이 18.6%에 이르기도 하였다. 그러나 이후 노동조합 조직율은 지속적으로 하락하여, 2002년말 기준으로 11.3%의 노동조합 조직율, 조합원 수에 있어서는 160만 5천명 수준으로 축소하였다. 현재의 11.3%의 노조 조직율은 과거 박정희 정권하에서의 노조 조직율 보다 도 낮은 수준이다.

<그림 II-1> 조합원수, 임금노동자수, 조직율 변화 추이



이를 구체적으로 살펴 보면 노조 조직율이 정점을 기록했었던 `89년에 비해 2002년도에는 379만명의 임금노동자가 증가했음에도 불구하고 노조 조합원은 오히려 32만 7천명이나 감소했음을 알 수 있다. 조합원 감소 자체는 중소기업 사업체에서의 노조 결성 곤란으로 인해 노동조합으로 유지되지 못한 것이 가장 큰 원인이겠지만, 감소한 조합원에 비해 10배가 넘는 임금노동자가 증가하였음에도 이들을 노동조합의 틀 내로 견인해내지 못하고 있다는 점은 곧, 기존의 노동조합 운동이 점증하는 임금노동자 계층을 자신의 주변으로 견인하지 못하고 있다는 것을 드러내 보여주고 있다. 특히 IMF 경제위기 이후의 정체되고 있는 노동운동의 핵심에는 조직노동에 포섭되지 못한 주변부 노동자로서 비정규직 노동자가 핵심적 관건으로 존재하고 있는 것이다.

2003년 8월에 진행된 경제활동 인구조사 부가조사 결과를 분석해 보면, 비정규직 노동자중 노동조합으로 조직화되어 있는 비정규직 노동자의 규모는 185,285명으로서 전체 비정규직 노동자 7,833,615명의

2.36%에 불과한 것으로 나타나고 있다. 압도적 다수의 비정규직은 노동조합의 울타리 밖에 존재하고 있는 상황인 것이다.

<표 II-1> 비정규 노동자 노조 가입 실태 (단위 : 명)

구 분		노조무	노조유_비가입대상	노조유_비조합원	노조유_조합원	소 계
고 용 형 태	정규직	3,871,934 (61.3%)	407,951 (6.5%)	605,824 (9.6%)	1429,217 (22.6%)	6,314,926 (100.0%)
	일반임시직	3,527,366 (94.9%)	96,342 (2.6%)	38,729 (1.0%)	54,811 (1.5%)	3,717,248 (100.0%)
	기간제고용	2,033,393 (84.6%)	216,157 (9.0%)	60,017 (2.5%)	93,567 (3.9%)	2,403,134 (100.0%)
	상용파트	4,791 (88.3%)	636 (11.7%)			5,427 (100.0%)
	임시파트	337,069 (97.0%)	10,405 (3.0%)			347,474 (100.0%)
	호출근로	489,728 (97.5%)	8,670 (1.7%)	1,195 (0.2%)	2,510 (0.5%)	502,103 (100.0%)
	독립도급	411,594 (84.6%)	31,822 (6.5%)	14,893 (3.1%)	27,978 (5.8%)	486,287 (100.0%)
	파견근로	53,256 (82.2%)	5,184 (8.0%)	3,019 (4.7%)	3,327 (5.1%)	64,786 (100.0%)
	용역근로	178,872 (93.7%)	7,028 (3.7%)	2,850 (1.5%)	2,193 (1.1%)	190,943 (100.0%)
	재택근로	113,794 (97.9%)	1,520 (1.3%)		899 (0.8%)	116,213 (100.0%)
총 계		11,021,797 (77.9%)	785,715 (5.6%)	726,527 (5.1%)	1,614,502 (11.4%)	14,148,541 (100.0%)

* 자료 : 2003. 8 경제활동 인구조사 원자료.

부가 조사 결과에 따르면, 노조 미가입 비정규 노동자중 약 49만 8천 명의 비정규직 노동자들은 자신이 일하고 있는 작업장에 노동조합이 있지만, 노조 규약 등과 같은 제도·관행적 봉쇄와 더불어 작업장내 노동조합의 소극적 태도로 인해 노동조합에 가입하지 못하거나 가입하지 않고 있는 것으로 나타나고 있다. 그러나 무엇보다 두드러진 사실은 압도적 다수의 비정규직은 무노조 사업장에서 근무하고 있다는 점이다. 이는 노조 결성과 유지가 어려운 중소기업에서 일하고 있는 비정규직이 큰 비중을 차지하고 있기 때문인 것으로 보인다. 사실상 전부라 할 수 있는 714만명의 비정규직 노동자들은 사실상 조직노동의 직접적 영향권 범위 밖에 존재하고 있는 셈인 것이다.

이들 비정규 노동자의 조직화 현황을 산업별로 살펴본 현황이 다음의 < 표 1-2 >에 제시되어 있다. 이들 산업별 현황을 살펴보면 국제기관이 가장 높게 나타나고 있고, 운수업 및 전기, 가스 수도 사업 부문이 10%를 넘는 비정규직 조직현황을 보이고 있을 뿐, 전 산업부문에서 1자리 수의 조직율을 기록하고 있다. 국제기관이 50%가 넘는 조직율을 보이고 있는 것은 비정규직을 포괄하고 있는 외국 노동조합의 체계로 인한 영향으로 보인다. 전체적인 조직화 현황을 보더라도, 산업 부문별 현황을 보더라도 비정규직의 조직화는 사실상 방기되고 있는 상황인 것이다.

그러나 조직노동의 외부에서 방치되고 있는 비정규직을 노동조합의 영역으로 조직해야 하는 이유는 단지 축소·정체되고 있는 현재의 조직노동을 보완·보충하기 위한 것뿐만이 아니다. 노동조합에 가입한 비정규 노동자의 경우, 노동조합에 미가입된 상태인 비정규직에 비해 임금·노동시간·사회 보험 등의 복지 부문에서 월등한 격차를 보이고 있는 것으로 나타나고 있다.

<표 II -2> 산업별 비정규 노동자 조직 현황

구 분	노조무 (%)		노조유						전체		
			비가입대상		미가입		가입				
	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	
산 업	농업 및 임업	110,135	99.2	652	0.6	291	0.3			111,078	100
	어업	16,644	95.1					859	4.9	17,503	100
	광업	3,934	100.0							3,934	100
	제조업	1,229,049	88.9	70,197	5.1	30,600	2.2	52,434	3.8	1,382,280	100
	전기, 가스 및 수도사업	6,075	44.3	5,601	40.9	585	4.3	1,450	10.6	13,711	100
	건설업	1,000,069	97.1	11,531	1.1	4,281	0.4	13,825	1.3	1,029,706	100
	도소매업	1,201,619	93.9	46,166	3.6	17,324	1.4	14,462	1.1	1,279,571	100
	숙박 및 음식점업	941,518	98.3	11,343	1.2	3,320	0.3	1,515	0.2	957,696	100
	운수업	131,301	62.0	20,640	9.7	17,183	8.1	42,589	20.1	211,713	100
	통신업	49,545	70.5	13,116	18.7	3,102	4.4	4,488	6.4	70,251	100
	금융 및 보험업	210,993	68.1	72,295	23.3	13,039	4.2	13,572	4.4	309,899	100
	부동산업 및 임대업	173,405	98.6	1,395	0.8	796	0.5	332	0.2	175,928	100
	사업서비스업	647,830	92.0	30,783	4.4	12,066	1.7	13,741	2.0	704,420	100
	공공/국방/사회보장행정	140,400	91.7	9,251	6.0	303	0.2	3,235	2.1	153,189	100
	교육서비스업	491,507	87.3	57,219	10.2	9,280	1.6	4,888	0.9	562,894	100
	보건 및 사회복지사업	163,475	87.9	13,406	7.2	6,224	3.3	2,953	1.6	186,058	100
	오락/문화/운동관련산업	154,058	91.5	9,185	5.5	796	0.5	4,418	2.6	168,457	100
	공공/수리/개인서비스업	333,458	96.0	4,984	1.4	1,086	0.3	7,938	2.3	347,466	100
	가사 서비스업	142,882	100.0							142,882	100
	국제 및 외국기관	1,962	39.4			427	8.6	2,585	52.0	4,974	100

* 출처 : 2003. 8월 경제활동인구조사 부가조사 원자료.

여전히 정규직-비정규직간의 차별적 격차라는 본질적 문제가 존재하고 있지만, 비정규직이라는 동일한 고용형태 내에서도 노동조합 가입여부에 따라 격차가 나타나고 있는 것이다. 현재의 열악한 상황에서조차도 노동조합의 임금효과가 나타나고 있다는 점이며, 이는 현재 진행되고 있는 법·제도적 차원에서의 비정규직 보호방안과는 별도로 노동조합으로의 조직화를 통해 비정규직의 임금·노동조건을 개선할 수 있음을 의미한다.

<표 II-3> 고용형태별 임금 수준 - 노조 가입 유무 (단위 : 명, 만원)

구 분	노조무		노조유						전체		
			비가입대상		비노조원		노조원				
	인원	임금	인원	임금	인원	임금	인원	임금	인원	임금	
고용 형태	정규직	3,871,934	184.0	407,951	265.5	605,824	231.0	1,429,217	217.2	6,314,927	201.3
	비정규직	7,149,862	99.5	377,763	121.0	120,705	140.7	185,285	158.1	7,833,615	102.6

<표 II-4> 고용형태별 사회보험 및 부가급여 적용 - 노조가입 유무

구 분	노조무		노조유						전체			
			비가입대상		미가입		가입					
	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%	인원	%		
국민연금	정규직	가입	3,670,312	94.8	405,747	99.5	599,269	98.9	1,422,572	99.5	6,097,900	96.6
		미가입	201,623	5.2	2,204	0.5	6,555	1.1	6,645	0.5	217,027	3.4
	비정규직	가입	1,615,211	22.6	204,911	54.2	83,270	69.0	161,219	87.0	2,064,611	26.4
		미가입	5,534,651	77.4	172,852	45.8	37,434	31.0	24,066	13.0	5,769,003	73.6
건강보험	정규직	가입	3,723,256	96.2	407,605	99.9	605,262	99.9	1,426,814	99.8	6,162,937	97.6
		미가입	148,678	3.8	346	0.1	562	0.1	2,403	0.2	151,989	2.4
	비정규직	가입	1,789,277	25.0	215,844	57.1	87,237	72.3	167,161	90.2	2,259,519	28.8
		미가입	5,360,586	75.0	161,919	42.9	33,467	27.7	18,124	9.8	5,574,096	71.2
고용보험	정규직	가입	3,020,507	78.0	352,449	86.4	392,982	64.9	1,251,665	87.6	5,017,603	79.5
		미가입	851,428	22.0	55,502	13.6	212,842	35.1	177,552	12.4	1,297,324	20.5
	비정규직	가입	1,600,264	22.4	191,191	50.6	85,100	70.5	153,481	82.8	2,030,036	25.9
		미가입	5,549,599	77.6	186,572	49.4	35,605	29.5	31,804	17.2	5,803,580	74.1
퇴직금	정규직	적용	3,798,646	98.1	405,509	99.4	605,002	99.9	1,427,484	99.9	6,236,641	98.8
		미적용	73,288	1.9	2,442	0.6	822	0.1	1,733	0.1	78,285	1.2
	비정규직	적용	918,806	12.9	123,256	32.6	65,106	53.9	137,120	74.0	1,244,288	15.9
		미적용	6,231,057	87.1	254,507	67.4	55,599	46.1	48,165	26.0	6,589,328	84.1
상여금	정규직	적용	3,716,995	96.0	400,762	98.2	597,118	98.6	1,418,009	99.2	6,132,884	97.1
		미적용	154,939	4.0	7,189	1.8	8,706	1.4	11,208	0.8	182,042	2.9
	비정규직	적용	841,540	11.8	105,206	27.8	59,435	49.2	118,110	63.7	1,124,291	14.4
		미적용	6,308,323	88.2	272,557	72.2	61,270	50.8	67,175	36.3	6,709,325	85.6
시간외수당	정규직	적용	2,733,754	70.6	289,263	70.9	534,203	88.2	1,279,428	89.5	4,836,648	76.6
		미적용	1,138,181	29.4	118,688	29.1	71,621	11.8	149,789	10.5	1,478,279	23.4
	비정규직	적용	612,488	8.6	87,875	23.3	46,985	38.9	101,177	54.6	848,525	10.8
		미적용	6,537,374	91.4	289,887	76.7	73,720	61.1	84,108	45.4	6,985,089	89.2

현재, 조직노동의 외부에 방기되고 있는 비정규 노동자의 문제는 비단 오늘의 문제는 아니다. 이미 `60년대, 한국 자본주의가 산업화를 본격화한 직후부터 비정규 노동자의 문제는 한국 노동시장 내에 내재해 있던 문제였다.

1) `60-70년대 비정규직 조직화 사례²⁾

앞서 언급한 것처럼 비정규 노동자의 문제는 비단 IMF 경제위기 이후에 드러난 새로운 현상은 아니다. 이미 `60년대 한국 자본주의가 산업화 전략을 본격화하면서 정규직인 ‘본공’과는 구별되는 비정규직 노동자의 존재하고 있었을 뿐만 아니라, 차별적인 임금·노동조건의 문제를 개선하고 나아가 이들 비정규 노동자를 조직화하지 않으면 안된다는 사실은 이미 `60년대부터 본격화되었다. 아래 <그림 II-2>에서 드러나고 있는 것처럼 이미 `60년대 임시·일용직 비중은 60%를 넘어 서고 있을 정도로 비정규직 문제는 이미 한국의 산업화 초기부터 노동시장 내에서 중요한 문제였다. 산업화 이전 단계에서 광범위하게 존재하고 있던 비공식 부문의 고용이 급속한 산업화와 함께 자본주의적 고용관계 속으로 편입되면서 이들 비공식 부문의 노동력은 비정규직으로 편재되었던 것이다. 작업장에는 정규직인 본공과는 구별되는 임시공이 대거 등장하기 시작하였고, 기업이 이러한 ‘임시공’ 비정규직을 채용하는 이유는 지금과 동일하게 “경기변동에 적응하는 조절판”으로서 임시공을 채용하고 있었음을 알 수 있다 (신원철, 2003). 이러한 비정규직 노동자들은 당시 금속, 화학 산업 부문은 물론이고 철도와 체신 부문 등 공공부문에도 광범위하게 존재하고 있었다. 신원철(2003)에 의하면,

2) 이 부분은 신원철 (2001, 2003)에 많이 의존하였음을 밝힌다.

당시 한국노총 산하 11개 산별노조의 산업 부문에 약 6만명이 넘는 임시공이 존재하고 있는 것으로 밝히고 있다. 한국노총 산하 전국 금속노동조합과 전국 화학노동조합은 이러한 임시공의 확산이 노동자에 대한 분할·지배 전략임을 간파하고 이들을 노동조합으로 가입시켜 차별적인 임금·노동조건을 피함과 아울러 임시공 제도의 철폐를 요구하였다. 당시 화학노조는 `70년도 운동방침으로 임시공 제도의 철폐와 함께 이를 위해 임시공을 적극적으로 조합원으로 받아들여야 한다는 점을 천명하고 있을 정도였다.³⁾

<표 II-3> 1974년 산별 노동조합내 비정규직 조합원 규모

노조명	임시직	비고
철 도	2,874	노조미가입
섬 유	1,001	일부 보고
광 산	6,640	
전 력	1,554	
체 신	11,695	50%이상 노조 가입
운 수	1,357	
전 매	7,500	
화 학	15,076	
금 속	3,906	일부 보고
연 합	9,589	일부 보고
외 기	888	
계	62,080	

* 신원철(2003)에서 재인용

3) “임시공과 도급공 제도는 실업자가 많은 후진적인 고용상태 하에서 노동자를 저임금으로 흡수하기 위한 전세기적인 착취수단이며 신분도 보장되어있지 아닐 뿐 아니라...(중략). 이에 우리는 그들을 원공으로 승격시켜 임금 기타 노동조건을 차별을 시정하고 그들의 처우개선과 기업의 발전을 촉진하고자 이들 중 아직 조합에 가입하지 않은 자를 전원 흡수하여 투쟁대열에 참여시키려는 것이다.” 신원철 (2003).

<그림 II-2> 분기별 임시일용직 비중 추이(1963:I-2002:IV)



실제로 대한조선공사의 경우 `60년대 후반부터 지속적으로 임시공 처우 개선 및 정규직화 요구를 제기하여 일부 임시직의 정규직화와 함께 임금·노동조건 개선 등의 상당한 성과를 내기도 했으며, `69년 조선공사 파업시의 노조 지도부는 대부분 임시공 내지는 임시공 출신이 노조 지도부를 구성하고 있었다 (박인상문집발간위원회, 2004). 체신노조의 경우에도 당시 체신부문 비정규직 공무원들을 대상으로 노조 조직화를 통해 이들 임시직에 대한 처우 개선과 함께 정규직화를 달성하기도 하였다. 이러한 비정규직화에 대한 투쟁은 `70년대 들어서도 계속돼, 현대중공업의 경우 조선 공정의 외부 하도급화를 막기 위해 파업을 전개하기도 하였다. 이미 한국 자본주의가 `60년대 본격적인 산업화의 경로를 걸어 나가기 시작하면서부터 비정규직의 문제는 시작되었던 것이며, 한국노총은 이에 대한 조직화와 함께 `70년대 기간 동안 사업방침으로 임시공의 조합원 가입과 탈법적인 임시공·건설공 제도 및 도급·하청 제도의 개선을 정부에 줄기차게 요구하여 왔었다 (신원철, 2003).

이러한 비정규직은 `80년대 중반이후 한국 경제가 호황을 구가하기 시작하면서 점차로 축소되기 시작하였다. 앞의 <그림 ?1>에서 나타나고 있는 것처럼 이미 `80년대 중반에 이르면 비정규직은 감소하기 시작하였다. 중화학·기계·자동차 등 금속부문을 위시한 제조업 부문이 급성장하기 시작하면서 숙련 인력을 확보하기 위한 사용자의 전략이 비정규직의 정규직화로 이어졌던 것으로 판단된다. 비정규직의 급격한 감소와 더불어 정규직의 증가와 함께 폭압적인 전두환 정권의 탄압으로 인해 이후 비정규 노동자 문제 뿐만이 아닌 전체 노동자의 문제는 잠시나마 일시적인 소강기로 접어들게 되었다.

2) `87년 노동자 대투쟁과 비정규 노동자

노동현장에서의 노동기본권을 확보하고, 나아가 저임금과 열악한 노동조건을 개선시키기 위한 노동자들의 의지와 요구는 `80년대 중반부터 민주노조 운동으로 집약되게 되었고, 작업장에서의 민주적 노동기본권의 확보는 `87년 노동자 대투쟁 과정에서도 비정규직 문제에 대한 문제제기로 이어져 왔다. `87년 노동자 대투쟁 당시 현대중공업은 ‘하청공의 정규직화’를 요구하여 당시 내주하청 노동자 대부분을 정규직화한 바 있다. 일시적이기는 했지만, `80년대 후반, 비정규직 비중의 감소는 이러한 노동자 요구와 이해의 폭발적인 발현이 주요한 계기가 되었던 것이다.

당시 조직노동은 대외적으로는 정치·경제·사회적 민주주의의 확산, 대내적으로는 조합원의 전투적 동원을 통해 억눌렸던 물질적 보상 획득을 통해 노동자 계급의 전반적 상황을 상향, 개선시키는데 크게 기여하였다(유범상, 2001). 그러나 이러한 민주노조 운동 진영은 `88년부터 지역과 업종을 중심으로 광범위한 연대체를 결성하는데까지 나아

왔지만, 실질적으로는 `80년, 5공 정권하에서 강제적으로 편제된 기업별 노동조합 조직구조를 크게 탈피하지 못한채 기업내 조직 자원 동원이라는 한계 지점에 봉착하기 시작하였다. 특히 `90년대 중반부터 대공장 위주로 전면화된 신경영 전략에 대한 대응 과정에서 조직노동은 적절한 전략적 대응을 전개하지 못한채 수세적·방어적 전략을 구사함으로써 현재의 비정규 노동자의 문제가 다시금 전면화되는 직접적인 도화선이 되었다. `87년 노동자 대투쟁 이후의 조직노동의 미조직 노동자에 대한 문제는 현재의 비정규 노동자에 대한 조직화의 문제와 직접적으로 연결되는 부분이기에 이 시기 조직노동의 문제를 세밀하게 살펴볼 필요가 있다. 특히, 현재의 기업별 노동조합 조직체계가 확립, 공고화된 시기이기에 이를 중심으로 중점적으로 살펴볼 필요가 있다.

`97년 IMF 경제위기는 한국 자본주의 체제의 취약, 보다 더 구체적으로는 개별 자본의 취약성을 적나라하게 드러내게 된 계기이기도 했지만, 노동에게 있어서도 `87년 노동자 대투쟁 이후 노동운동의 흐름을 주도해 왔던 민주노조 진영의 기업별 노동조합 체계가 지닌 취약성을 극명하게 드러내 보이게 된 계기가 되었다. 특히 이러한 기업별 노동조합 체계의 한계는 현재의 비정규 노동자 문제와 직접적으로 연결되는 문제이기에 좀 더 자세히 살펴볼 필요가 있다.

가) 동원 자원의 한계

`87년 노동자 대투쟁의 결과로 뚜렷하게 형성되기 시작한 민주노조 운동 진영은 높은 현장성과 운동성에 기반한 조합원의 대중동원 전략으로 정치적·사회적 영역에서 시민권적 권리를 확보, 확대함과 아울러, 경제적, 물질적으로도 상당한 진전을 이루어 낼 수 있었다. 특히 `90년대 초반의 전투적 조합주의 노선은 현장 활동가와 조합원의 적극적

지지와 참여 없이는 이루어질 수 없다는 점에서 민주노조 운동 진영이 지니고 있는 운동성과 건강성을 의미하는 것이었을 뿐만 아니라 나아가 노동조합 민주주의를 지칭하는 개념으로까지 확대, 연결될 수 있었다.

그러나 기업별 노조는 본질적으로 조직과 동원자원을 단위 사업장에 의존하게 됨으로써, 동원 자원의 제한이라는 결정적인 한계를 지닐 수밖에 없다. 특히 IMF 경제위기 이후 개별 기업체들은 정규직 위주라는 과거의 고용관행에서 탈피하여 개별 사업장 내에서 비정규직 채용을 증가시켜 나가고 있는 상황이다.⁴⁾ 이는 비정규직의 등장에 따라 발생할 수밖에 없는 동질적 내부 노동시장의 분화라는, 조직노동이 처할 수밖에 없는 주·객관적 조건의 변화의 문제를 떠나서 정규직·기업별 중심의 조직노동이 동원할 수 있는 조직자원의 정체와 감소를 낳을 수밖에 없다. 또한 이러한 동원 자원의 한계를 극복하기 위한 사업장 외부의 연대 활동 또한 기업별 노동조합 시스템이라는 한계에 부딪칠 가능성이 매우 높다. 이는 노동조합 운영의 문제와 연결되는 부분이기도 하지만, 1차적으로는 노동조합의 투쟁과 운영 등, 조직의 존재 영역이 사업장의 영역과 일치하기 때문이다.

4) 비단 IMF 경제위기 뿐만이 아닌, 이미 '90년대 중반 이후 재벌계 대공장을 중심으로 신경영 전략이 본격화되고 있었고, 이 과정에서 비정규직의 확산은 중심적 내용이다. 신경영 전략은 정치적으로 점증했던 재벌개혁에 대응하기 위함과 아울러, 경제적으로는 세계시장에서 재벌계 독점자본의 생존력을 높이는 것이 목표였다. 이러한 과정에서 노동의 침묵과 동조는 필수적 요소였던 바, 신경영 전략에서의 핵심은 '87년 이후 강력한 전투성을 보여 주고 있는 조직노동을 어떻게 순화시킬 것인가의 문제이다. 비정규직 채용의 확산과 고착화는 이 과정의 핵심적 기저를 이루는 것이며, 신경영 전략을 구사했던 대부분의 재벌계 독점 자본에서 이러한 내용은 확인된다 (장흥근, 1999).

특히 이러한 조직자원의 한계는 조직화 사업을 전개할 경우에 더욱 심각하게 드러나게 된다. 일반적으로 조직화 사업은 조직의 인력과 재정의 집중적인 투여를 통해서 가능하다. 그러나 과거 기업별 노동조합 시스템 하에서는 기업의 채용에 따라 자연적으로 조직자원이 보충되기에 현장의 노동조합은 조직화 사업, 특히 기업의 울타리를 넘어선 조직화 사업에 조직자원을 동원할 인센티브를 지니지 못해 왔던 것이 사실이며, 대부분 이러한 조직화 사업은 상급단체 차원에서 진행되어 왔던 것이 사실이다. 그러나 실질적인 자원을 소유하고 있는 단위 사업장의 노동조합이 조직화에 미온적인 상황하에서 기존의 조직화에 비해 더욱 더 인적·물적 자원을 투여해야 할 비정규직을 조직한다는 것은 사실상 불가능에 가깝다.⁵⁾ 이러한 한계는 기업규모가 소규모인 중소기업장의 경우에 노동조합의 존재 자체를 불가능하게 만드는 요인이기도 하다. 노동조합 결성도 어렵지만, 기업 규모의 영세성으로 인해 그 유지 자체가 불가능하기 때문이며, 이는 곧 70%에 이르는 50인 미만 사업체에서 근무하고 있는 중소기업 사업장 노동자들을 조직노동의 보호막 밖에 방치하고 있는 결과를 낳고 있는 셈이다.

나) 이해의 분절과 대표성의 결여

기업별 노동조합 시스템하에서 비정규직이 조직노동의 외부에 방치되고 있는 상황은 조직노동의 주체적 조건에서도 많은 한계점과 문제

5) 물론, 이러한 지점이 현재까지 나타나고 있는 비정규직 조직화 사업의 성과를 부정하는 것은 아니다. 그러나 이러한 점을 감안하더라도 비정규직 노동자의 조직율이 3%를 넘어서지 못하고 있으며, 특히 기존 정규직 중심의 노동조합이 굳건히 자리잡고 있는 대공장의 경우에도 비정규직의 비율이 높게 나오고 있는 점에서 1차적으로 기존 조직노동이 비정규직 조직화에 소극적인 자세를 취하고 있다는 점은 명확할 것이다 (박영삼 외, 2002).

를 노정하고 있다. 가장 1차적으로는 노동내부에서의 이해의 분리와 그에 따른 불필요한 긴장의 고조, 그리고 보다 근본적으로는 노동조합 대표성의 문제이다.

자본주의 사회에서 노동조합 존재의 제 1의 원리는 노동자간 경쟁의 배제이다. 시장에서의 노동자간 임금경쟁을 피하기 위해 노동조합을 결성, 시장에서의 경쟁을 배제하는 것이다. 이러한 원칙하에서 노동조합은 가능한 횡적 조직으로 다양한 시장 영역에 존재하는 노동자를 포괄함으로써 궁극적으로 노동시장에서 노동자간의 경쟁을 배제해야 한다. 이러한 점에서 본다면, 협소한 기업별 노동조합의 영역안에서 전체 종업원을 조직한다고 하더라도 기업별 체제의 노동조합은 근본적인 한계를 노정할 수밖에 없다.

특히 조직된 조합원과는 이해와 존재 조건을 달리하는 비조합원이 존재할 경우에는 더욱더 그러하다. 협소한 노동조합의 영역 안에서 조합원-비조합원의 존재와 임금·노동조건 격차는 조합원인 정규직과 비조합원인 비정규직간의 이해와 요구에 있어서 직접적인 충돌, 내지는 긴장관계로 발현할 가능성이 커지게 되는 것이며, 특히 이러한 분리가 단지 고용형태상의 차이에만 근거한 것이라면 더욱더 그러하다. 결국, 기업별 노동조합은 이러한 외부적 환경 변화에 매우 취약할 수밖에 없으며, 이러한 외부적 환경 변화를 내부자만의 단합을 통해 대응할 가능성이 매우 높다.

특히 이러한 점은 노동조합이 전체 구성 인자들을 대표하지 못한다는 대표성 결여의 문제와도 직결될 수밖에 없다. 조직체계상 가장 협소한 단위인 사업장을 중심으로 노동조합이 편재되어 있음에도 불구하고 사업장내 전체 노동자를 대표하지 못한다는 것은 조직노동 운영상에

있어서 민주주의의 가장 기본적인 원리를 구현하지 못하고 있다는 것으로서, 노동조합이 실리적 이익을 추구하는 조직이라 하더라도 노동조합의 사회적 존재 의의에 의구심을 낳을 수밖에 없을 것이다.

다) 정치적, 사회적 역량의 취약함

‘87년 노동자 대투쟁 이후 민주 노조 운동 진영의 가장 큰 성과는 작업장에서 자본의 독재에 대한 대항권력을 형성함으로써, 최소한 작업장 내에서 노동자의 사회적·경제적, 그리고 나아가서는 작업장 정치에서 노동자의 존재 조건을 획기적으로 개선한 것이 사실이다.

그러나 이러한 노동자의 정치적, 사회적 역량은 작업장 내에서만 달성되었다는 점에서 한계를 지니게 된다. 이러한 한계에 대한 첫 시험대는 ‘88년부터 진행된 노동법 개정 투쟁에서부터이다. 당시 민주노조 운동 진영은 ‘88년 총선 이후 노동법 개정 투쟁을 위한 ‘전국 노동법 개정 투쟁본부’ 구성을 통해 작업장을 뛰어 넘어 사회적 차원으로 노동자의 정치적·법적 지위의 신장을 위해 노력하였지만, 그 결과는 노동시간 단축 이외에는 뚜렷한 성과를 내지 못했다고 할 수 있다.⁶⁾ ‘90년 전노협 결성과, 나아가 ‘95년 민주노총의 결성 이후에도 조직노동의 정치적, 사회적 역량은 작업장의 차원을 넘어서는 데에는 한계를 보였다고 할 수 있다. 이러한 한계는 ‘97년 총파업시에도 그대로 드러나게 되는

6) 당시 노동법 개정의 주요 내용중에는 교원과 공무원의 노동기본권 인정, 복수노조 허용, 3자 개입 금지 조항 폐지 등 ‘87년 노동자 대투쟁의 과정의 결과로서 획기적인 내용을 담고 있었다. 결과적으로는 대통령의 거부권 행사로 인해 노동기본권의 확립은 미루어지게 되었지만, ‘87년 노동자 대투쟁이후 조직노동의 정치적·사회적 역량을 최초로 드러내 보였다는 점에서 의의를 찾을 수 있을 것이다. 물론 여기에는 ‘96년 노개위가 구성되기까지 일관되게 노동배제적인 정책을 취해온 정부의 입장도 주요한 외적 변수였다고 할 수 있다 (최영기, 2001)

데, '97년 양대 노총은 노동자에게 일방적으로 불리한 노동법 개정
에 대해 최초로 정치적 총파업을 전개했지만, “절반의 성공”에 머물렀다고
할 수 있다 (임영일, 1997). 이러한 한계는 IMF 경제위기 이후 본격화
된 일련의 구조조정 과정에서 더욱 극명하게 드러난 바 있다.

현재의 기업별 노동조합 체계 하에서 나타나고 있는 정치적·사회적
역량의 협소함과 취약함은 넓은 의미에서는 사회 개혁의 주체로 나서
지 못하고 있는 것으로 나타나고 있으며, 이러한 사회적 개혁 투쟁의
미비는 비정규직 노동자 조직화의 경우에 직접적으로 그 영향이 나타
나고 있다. 현재 비정규직은 조직노동의 외부에 방치되어 있는 상황이
며, 이에 따라 조직노동을 통해 비정규직 노동자의 이해와 요구를 대표
하기에는 한계가 있을 수 밖에 없다. 결국, 이들 비정규직 노동자의 이
해는 결국, 사회적 차원의 최저선을 통해 대표될 수밖에 없지만, 지난
10년 동안의 기업별 노동조합 체계는 이러한 사회적 최저선을 구축할
정도의 정치적·사회적 역량을 구축해 오지 못했던 것이다.

지금까지 언급된 기업별 노동조합 체제의 한계는 이미 '90년대 초,
제기된 ‘노동운동 위기론’의 논쟁 과정에서 제기된 문제이기도 하며,
특히 IMF 경제위기를 거치면서 노동운동 진영에서 제기된 문제이기도
하다. 이러한 기업별 노동조합의 한계를 넘어선 대안은 궁극적으로 산
별 노동조합 건설로 귀결되었다. 실제로 IMF 경제위기를 경험하면서
최소한 형식적인 측면에서 산별노동조합이 증가한 것은 사실이다.⁷⁾ 그
러나 이러한 산별노동조합도 아직은 기업별 노동조합의 연대체, 협의

7) IMF 경제위기 이후, 한국노총 산하의 금융노련이 산별 금융노조로 출범한 사례
와 더불어, 민주노총 산하의 보건의료노조와 함께, 금속부문에서 금속노조가 출범한
것이 대표적인 사례라 할 것이다.

체적 성격을 탈각하지 못하고 있는 것이 사실이며, 무엇보다도 기업별 노동조합의 한계를 넘어서고, 나아가 산별 노동조합을 강화시키기 위해서는 지역조직을 주목할 필요가 있다.

3) IMF 경제위기 이후 비정규 노동자의 조직화.

IMF 경제위기는 현재의 비정규 노동자의 문제를 전면화시키게 된 결정적 계기로 작용하였다. 개별 사업장 수준을 넘어서서 전개되었던 구조조정의 압력속에서 개별 기업별 노동조합은 생존의 문제, 즉 조합원에 대한 고용보장의 문제를 최우선적으로 고려할 수밖에 없었으며, 이는 구조조정 반대투쟁, 나아가 정리해고 반대투쟁 등, 자본의 유연화 압력에 수세적으로 반응하는 투쟁을 전개할 수밖에 없었다.

보다 구체적으로는 `98년 2월 노사정위 대타협의 결과로 정리해고제와 더불어 파견제가 도입되기에 이르렀고, 양대 노총, 특히 민주노총은 현장조합원의 격렬한 반대에 부딪쳐, 그 결과로 집행부가 총사퇴하기에 이르렀다. 문제는 기존 조합원의 이익을 방어하고자 하는 이러한 수세적 투쟁이 곧 작업장 내에서 비정규직 이해와 충돌할 수밖에 없다는 점이며, 무엇보다 이를 조정할 수 있는 지도력과 대안을 총연맹이 제시하지 못했다는 점이다.

또한 IMF 경제위기 극복이라는 이름으로 진행된 위한 구조조정의 과정에서 기업은 본격적인 신자유주의적인 수량적 노동유연화 전략을 구사하기 시작하였고, 이는 과거 `90년대 초반, 대공장 노조를 중심으로 제한적으로 진행되어 왔던 비정규직을 이용한 수량적 유연화가 한국의 노동시장을 휩쓸게 됨을 의미한다. `99년 1/4분기를 지나면서 비정규직 노동자의 비중이 50%를 넘어서기 시작하면서 비정규직 노동자의 문제는 조직노동의 문제로 전면화되기 시작하였다. 그러나 기존 정

규직 중심의 조직노동은 이러한 변화를 헤쳐 나갈 대안적 전략을 준비하지 못한 상태에서 IMF 경제위기의 구조조정 부담을 전담할 수밖에 없었고 이는 곧 비정규 노동자의 조직화 문제가 기존 조직노동의 영역 외부에서 자생적으로 시작될 수밖에 없었다는 점에서 IMF 경제위기 이후 양대노총의 비정규직 조직화 전략은 수세적·소극적이었다.⁸⁾

노동시장 내에서의 부당한 차별에 맞서서 비정규 노동자들은 자신의 권리를 스스로 찾기 위해 노동조합을 결성하기 시작하였다. 2004년 1월 말 기준으로 조사된 비정규 노동자만으로 조직된 독립적인 비정규 노동조합은 양대노총을 총괄하여 149개 노조, 조합원수 6만명여명 인 것으로 조사되고 있다 (부록 참조). 이중 한국노총 조직 내로 조직화된 비정규직 노동자의 수는 34,000여명인 것으로 나타나고 있다.⁹⁾

IMF 경제위기 이후 6년이 지났지만, 현재까지도 전체 비정규 노동자의 97%의 비정규 노동자는 여전히 조직노동의 외부에서 방기되고 있는 상황이다. 여전히 방치되고 있는 비정규 노동자의 조직화를 촉진하기 위해서는 조직된 노동조합, 조직된 노동자에게 미조직 노동자, 비정규직 노동자의 조직화를 호소하는 전략을 넘어서서 새로운 조직화 전략과 정책을 구사해야 할 시기인 것이다.

8) 이러한 자생적 조직화의 시발이 곧, 조직노동의 방기속에서 이루어졌다는 것을 의미하지는 않는다. 실제로 기존 조직노동의 조직활동가가 비정규 노동자의 조직화에 직·간접적으로 참여하였지만, 문제는 이러한 조직활동이 개별적으로 진행되었다는 점이고, 이에 대한 산별연맹, 내지는 총연맹 차원의 전략적 대응과 선도는 전무했다는 점이다.

9) 여기에는 기존 정규직 노조에서 비정규직을 조합원으로 받아들임에 따라 조직된 비정규직 노동자도 포함된 수치로서 사실상 한국노총이 포괄하고 있는 전체 비정규직 조합원의 수이다.

<표 II-4> 한국노총의 비정규 노동자 조직화 현황

상급단체	조 합 명	조합원수 (명)
전 력 노 조	전력노조	1,300
외 기 노 련	외기노련	2,200
금 용 산 업	금융산업노조	500
담 배 인 삼	담배인삼노조	760
자 동 차	자동차 노련	2,500
관 광 노 련	롯데월드	600
관 광 노 련	조선호텔	180
체 신 노 조	체신노조	4,500
아 파 트	아파트	1,500
공공서비스	농협민주노조	2,500
공공서비스	전국도로관리	350
공공서비스	서울시가정도우미	440
공공서비스	KBS비정규	180
공 공 건 설	공공건설	2,500
예 능 인	예능인노련	2,200
화 학 노 련	한국건설레미콘	1,800
화 학 노 련	고려산업개발	280
화 학 노 련	건설콘크리트	180
연 합 노 련	새마을운동중앙회	130
연 합 노 련	강서시설관리공단	20
연 합 노 련	한도산업노조	80
연 합 노 련	엘지홈쇼핑노조	120
연 합 노 련	프로종합관리	300
연 합 노 련	인천주차관리시설	110
연 합 노 련	63빌딩주차경비	70
직 할 관 리	노동부직업상담원 노조	1,800
직 할 관 리	서울도시개발	320
직 할 관 리	전국보험설계사	1,100
직 할 관 리	성신양회	380
직 할 관 리	전국음식업노조	2,000

<표 II-4> 한국노총의 비정규 노동자 조직화 현황(계속)

경기도지역본부	부천지역중소기업	120
경기도지역본부	수원비정규직	90
경기도지역본부	수원일반노조	300
경기도지역본부	성남비정규직	250
경기도지역본부	경기동부일반노조	560
경기도지역본부	용인비정규직	50
경기도지역본부	오산비정규직	35
경기도지역본부	화성비정규직	152
경기도지역본부	화성일용노조	95
충남지역본부	충남지역일반노조	1,200
강원지역본부	강원지역일반노조	250
부산지역본부	부산경남지역일반	120
대구지역본부	대구지역일반노조	50
총 계		34,172

2. 지역 조직의 중요성

앞에서 언급한 기업별 노동조합의 한계는 궁극적으로는 노동조합의 포괄 영역이 기업의 경계와 일치하기에 발생하는 문제이다. 그러나 무엇보다도 중요한 지점은 기업별 노동조합 체계가 기업 규모에 따라서 노동조합의 생존·성장 가능성이 제약된다는 것이며, 이에 따라 중소 영세 사업체에서는 사실상 노동조합을 건설하고, 이를 유지하는 것이 불가능해지고 있다는 점이다.

<표Ⅱ-5> 기업규모별 고용비중

(단위 : 개, %)

년도	전체		1-49인		50-99인		100-499인		500인 이상	
	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율	규모	비율
1993	12,245	100.0	7,431	60.7	1,022	8.3	1,687	13.8	2,105	17.2
1994	12,584	100.0	7,785	61.9	1,099	8.7	1,929	15.3	1,770	14.1
1995	13,634	100.0	8,501	62.3	1,172	8.6	2,018	14.8	1,943	14.3
1996	14,007	100.0	8,711	62.2	1,157	8.3	1,982	14.1	2,157	15.4
1997	13,470	100.0	8,634	64.1	1,110	8.2	1,921	14.3	1,805	13.4
1998	12,417	100.0	8,079	65.1	1,021	8.2	1,725	13.9	1,592	12.8
1999	12,920	100.0	8,706	67.4	1,092	8.4	1,707	13.2	1,415	11.0
2000	13,604	100.0	9,438	69.4	1,214	8.9	1,765	13.0	1,186	8.7
2001	14,110	100.0	9,687	68.6	1,257	8.9	1,925	13.6	1,241	8.8
2002	14,608	100.0	10,120	69.3	1,286	8.8	1,931	13.2	1,272	8.7

출처 : 김유선 (2004)에서 재인용

위 표에서 드러나고 있는 것처럼 2002년 현재 전체 임금노동자중 78.1%의 노동자들은 100인 미만의 사업체에서 근무하고 있는 것으로 나타나고 있다. 이들 100인 미만의 사업체 11,406 개 사업체중, 노동조합이 존재하고 있는 사업체는 4,291개 사업체(37.6%)에 불과한 실정이며, 조합원 비중치로는 100인 미만 사업장 노동자의 1.2%(131,342명)에도 미치지 못하고 있는 것으로 나타나고 있다. 기업체 규모별로 살펴 보았을 때, 100인 미만의 중소 영세 사업체의 조직율은 매우 낮은 수준인 것이다. 이러한 중소 영세 사업체의 낮은 조직율은 곧바로 현재의 기업별 노동조합을 뛰어 넘기 위한 노력으로 이어져 왔었다. 이러한 노력중에서 가장 대표적인 것이 바로 산별노조의 건설이다. 2002년 말 현재, 양대노총의 산별노조 수와 조합원 수는 총 34개 노조, 50만3,486 명으로서, 특히 IMF 경제위기 이후 이러한 산별노조 건설은 증가하고 있는 추세를 보이고 있다.

<표 II-6> 기업 규모별 노동조합 수

(단위 : 개, %)

년도 조합수	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
49인 이하	2,733 (41.4)	2,619 (40.8)	2,213 (38.6)	2,178 (39.2)	2,256 (40.0)	2,571 (45.1)	2,923 (47.5)	3,079 (47.3)
50 - 99	1,430 (21.6)	1,376 (21.4)	1,215 (21.1)	1,183 (21.3)	1,147 (20.3)	1,040 (18.3)	1,098 (17.9)	1,212 (18.6)
100 - 299	1,605 (24.3)	1,567 (24.4)	1,529 (26.7)	1,488 (26.8)	1,529 (27.1)	1,411 (24.8)	1,448 (23.5)	1,522 (23.4)
300 - 499	316 (4.8)	354 (5.5)	314 (5.5)	289 (5.2)	297 (5.3)	275 (4.8)	262 (4.3)	268 (4.1)
500 - 999	268 (4.1)	265 (4.1)	240 (4.2)	223 (4.0)	205 (3.6)	205 (3.6)	220 (3.6)	217 (3.4)
1,000 - 4,999	219 (3.3)	206 (3.2)	187 (3.3)	171 (3.1)	168 (3.0)	161 (2.8)	158 (2.6)	170 (2.6)
5,000 인 이상	35 (0.5)	37 (0.6)	35 (0.6)	28 (0.5)	35 (0.6)	35 (0.6)	41 (0.6)	38 (0.6)

* 출처 : 노동부 (2003).

그러나 이러한 산별노조 건설도 아직은 많은 한계를 보이고 있는 것이 사실이다. 무엇보다도 현행 기업별 노조 체계하에서 대규모 조직자원을 보유하고 있는 대기업 노동조합의 참여가 아직은 저조하다는 점이며, 조직형식 상으로 산별노조의 형식을 갖추었다고 하더라도 기존 기업별 노조 체계하에서의 작동 원리와 방식이 여전히 잔존해 있어, 인력과 재정의 집중을 통한 사업전개라는 산별노조의 위력을 발휘하지 못하고 있는 상황이다.¹⁰⁾

10) 현재까지의 산별노조중 인력과 재원의 집중을 통한 조직화 사업을 통해 비정규직 조직화에 성공한 사례가 없다는 점이 이를 반증하고 있다. 금융노조와 보건의료노조의 경우, 비정규직을 조합원으로 수용, 조직화에 나서고 있지만, 그 성공 여부는 아직 미지수인 상태라 할 수 있다.

아직은 과정중에 있는 산별노조가 조직의 자원을 투여해 미조직·비정규 노동자에 대한 직접적이면서도 대규모 조직화 사업에 나서기를 매우 어려운 상황이라 할 수 있다.

결국, 기업별 노동조합 체계의 한계와 더불어 이를 대체할 산별노조의 미성숙은 중소기업장에 산재해 있는 미조직 노동자, 나아가 비정규직 노동자를 노동조합의 울타리 밖에 방기하고 있는 상황이다. 대안은 기존의 기업의 울타리를 뛰어 넘는 새로운 조직화 전략을 취해야 한다는 점이며, 지역을 중심으로 한 조직화 사업이 그 대안이 될 수 있다. 앞서 기업규모별 임금노동자의 비중치에서도 드러나고 있지만, 압도적 다수의 미조직 노동자 - 이들중 상당수는 실질적으로 비정규직 노동자라 할 수 있다. - 는 100인 미만의 사업체에서 일하고 있는 것으로 나타나고 있다. 특히 이들 중소기업체들은 대공장과 원·하청 관계를 통해 특정 지역과 업종을 중심으로 존재하고 있는 경우가 대부분이며, 따라서 지역을 중심으로 이들 미조직 노동자들을 조직화하는 것이 필요하다.

실제로 `87년 노동자 대투쟁 과정에서 대공장을 제외한 중소기업체에서는 비록 기업별 노동조합의 틀을 이용하기는 했지만, 지역 차원에서 활발한 연대활동을 펼쳤고, 지역별 협의회를 통해 전노협 결성으로 이어지기도 하였다. 또한 전노협 결성과는 별도로 지역노조의 형식으로 결집하기도 하였다. 현재 업종 중심으로 결성되어 있거나, 일반노조의 형식으로 결성되어 있는 지역노조는 2003년말 현재 55개 노조, 26,000여명의 노동자가 조직될 정도로 비정규직 조직화의 주요한 조직형태로 자리 잡고 있는 상황이다 (한국비정규노동센터, 2003).

기업별 노동조합 체계의 한계와 더불어 IMF 경제위기 이후 확산되고 있는 지역노조의 건설은 내셔널 센터의 지역조직으로서 존재하고 있는

지역본부 및 지역지부를 확대·강화해야 할 필요성을 제기하고 있다 하겠다. 특히 기존 조직노동의 외부에서 방치되고 있는 중소기업장 노동자, 특히 비정규 노동자의 경우에 근본적으로 기업별 노동조합 시스템에 기반한 한계로 인해 포괄하지 못했던 비정규직 노동자를 포괄할 수 있는 유력한 대안이 될 수 있다.

<표 II-7> 기업규모별 종사상 지위 (단위 : %)

기업규모	상용직	임시직	일용직
1 - 4인	65.9	17.5	16.6
5 - 9인	75.2	12.0	12.8
10 - 49인	80.6	12.1	7.3
50 - 99인	87.9	7.3	4.8
100 - 499인	92.1	6.0	1.9
500인 이상	89.7	8.8	1.5

* 출처 : 방하남 외 (2002)

위 표에서 나타나고 있는 것처럼 비정규직의 비중은 기업규모가 작을수록 높게 나타나고 있으며¹¹⁾, 이는 곧 중소기업체의 노동자를 조직화하는 것이 곧 비정규 노동자의 조직화와 직결될 수 있다는 점을 의미한다. 결국, 기존 기업별 노동조합 체계하에서 대공장과 상급 단위의 산별노조·연맹이 비정규직을 조직화하지 못하고 있기에, 내셔널센터의 지역 조직이 직접적으로 조직화 사업을 전개해야 할 필요성은 계속 점증하고 있다 하겠다. 이러한 필요성은 이미 독자적인 지역노조의 건설로 나타나고 있다.

11) 위 표는 한국노동연구원에서 매년 조사, 발표하고 있는 노동패널 자료의 비중치로서, 현재의 기업규모별 실태를 정확하게 반영하고 있다고 보기는 어렵겠지만, 대체적인 추세는 확인할 수 있다.

현재까지는 주로 지역-직종을 중심으로 이러한 지역노조가 건설되고 있지만, 지역일반노조의 형식으로까지 나아가서 지역을 조직화의 핵심적 근거로 하려는 시도가 점점증하고 있다.

이러한 내용은 기존의 조직노동이 지역을 핵심적 고리로서 비정규직, 나아가 미조직 노동자를 조직할 수 있다는 점을 드러내 보이고 있다. 한국노총과 함께 내셔널 센터를 구축하고 있는 민주노총의 경우, 이러한 지역을 기반으로 한 조직노선을 구사함으로써, 비정규 노동자의 조직화에 실질적인 성과를 내고 있다.

이러한 지역조직을 중심으로 한 비정규직 노동자의 조직화에는 주요하게 고려해야 될 요소가 있다. 무엇보다도 지역지부와 산별노조는 본질적으로 조직화의 전략적 대상이 다르다. 지역지부는 지역을 주된 대상으로 하지만, 산별연맹은 산업·업종별 구획을 대상으로 하기 때문이다. 이러한 차이점은 현재 지역을 중심으로 활발하게 활동하고 있는 지역노조의 경우에 더욱 두드러지게 나타난다. 즉, 조직대상과 구획을 놓고서 지역조직과 산별 연맹간의 경쟁, 또는 상호 조직간의 무관심이 발생할 수 있다는 점으로서, 바로 이러한 이유로 인해 총연맹 차원에서 조정능력과 지도력이 필요한 것이다.

나아가 지역지부가 아닌 지역노조의 형식일 경우에는 더욱 상급단위의 지원과 조정이 필요해진다. 현재까지 드러나고 있는 지역노조의 가장 큰 문제점은 인력과 재정의 결여와 더불어 사용자의 교섭회피와 반노조 전략에 적절하게 대응할 수 있는 수단이 현재의 상황에서는 거의 전무하기 때문이다.

3. 미국 노총(AFL-CIO)의 사례

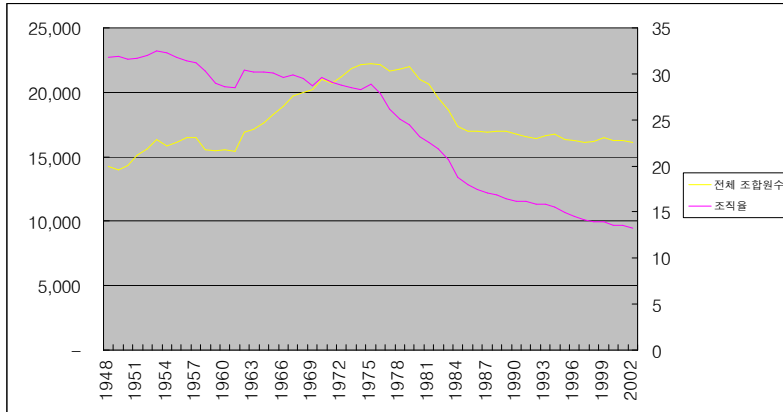
(1) 미국 노동운동의 현상향과 비정규 노동자

미국은 선진국가중 영국과 함께 대표적인 기업별 노동조합 체계를 갖고 있는 국가이다. 일부 산별 노동조합이 존재하고 있지만, 노동조합 운영의 양적·질적 지표를 보더라도 미국은 영국과 함께 기업별 노동조합 체계로 지닌 국가라 할 수 있다.

비단 미국만의 현상은 아니지만, 미국 또한 조합원수 및 조직율의 감소가 두드러진 국가로서 OECD 국가중 한국과 함께 가장 낮은 노동조합 조직율을 기록하고 있다. 2차 대전후 미국의 노동조합 조직율은 `53년 조직율 32.5%로 최고치를 기록한 이후, 조직율 자체는 지속적으로 하락해 왔었다. `62년 케네디 행정부 시기 공무원 노조를 허용하면서 공공부문을 중심으로 조합원이 급증, `62년에 30.4%를 기록하기도 했지만, 이후 미국 노동조합 조직율은 지속적으로 하락 하였고, 특히 `80년대 들어서면서부터는 하락세가 두드러져, 2002년 현재 13.2%를 기록하고 있다. 이를 민간과 공공부문으로 나누어 볼 경우, 2002년 현재 민간부문의 조직율은 8.5%로서 공공부문의 37.5%와는 극심한 격차를 보이고 있다. (표 <II-8> 참조)

노동조합 조합원 수에 있어서도 `75년 2,220만명을 정점으로 지속적으로 하락하였다. 특히 `80년대 들어서는 조합원 수, 조직율 모두가 지속적으로 하락하면서 2002년 현재 조합원 수는 1,610만명에 불과한 상태이다.

<그림 II-3> 미국 노동조합 조직율 및 조합원 수 추이



이러한 조직율 하락에 가장 큰 요인을 차지하고 있는 원인으로 지적되고 있는 원인은 미국 사용자의 뿌리깊은 반노조 정서(Freeman and Rebeck, 1996), 기업별 노동조합 시스템의 강화와 더불어 `80년대부터 진행된 노동유연화의 확대와 그 귀결로서의 비정규직의 증가가 그 주된 원인으로 꼽히고 있다. 이미 파견노동이 일반화되어 왔던 미국 노동 시장에서 `80년대부터 진행된 미국 경제의 급격한 신자유주의적 구조조정 정책은 1차적으로는 국가와 자본의 반노동적 전략으로 드러났고, 이에 따라 대부분의 노동조합이 심각한 위축을 경험할 수밖에 없었지만, 이러한 반노동 경영전략에 대항력을 지니고 있는 제조업 부문의 대공장 또한 소극적, 수세적 전략으로 `80년대를 경과함으로써, 결과적으로는 기업별 노동조합 운영 시스템을 강화시켜 왔다고 할 수 있을 것이다. 특히 레이건 행정부 시기에 추진된 법·제도적 차원의 노동시장 유연화 정책은 조직노동의 활동역량을 더더욱 위축시켜 왔었다.

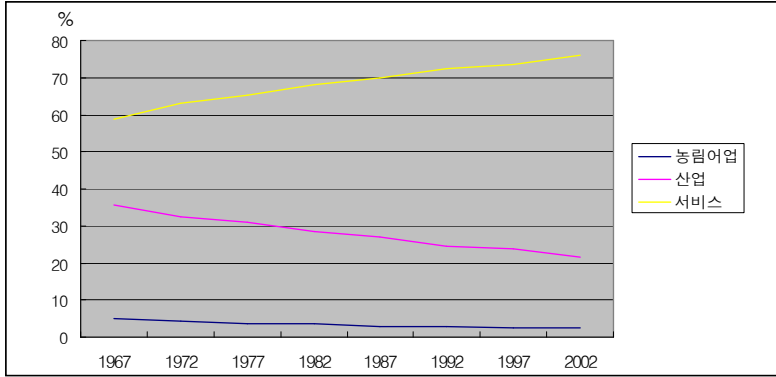
<표 II-8> 미국 노동조합 조직율 변화 추이 (1980-2002년) (단위 : %, 천명)

년도	조직율 (%)		조합원수			
	민간부문	공공부문	민간부문	공공부문	공공부문	
1980	23.2	20.6	35.1	20,968	15,273	5,695
1981	22.6	19.9	35.4	20,646	14,974	5,673
1982	21.9	19.0	35.2	19,571	14,007	5,565
1983	20.7	17.8	34.4	18,633	13,223	5,411
1984	18.8	15.5	35.8	17,340	11,647	5,654
1985	18.0	14.6	35.8	16,996	11,227	5,740
1986	17.5	14.0	36.0	16,975	11,051	5,888
1987	17.0	13.4	36.0	16,913	10,826	6,055
1988	16.8	12.9	36.7	17,002	10,674	6,298
1989	16.4	12.4	36.7	16,960	10,520	6,422
1990	16.1	12.1	36.5	16,740	10,227	6,484
1991	16.1	11.9	36.9	16,568	9,909	6,627
1992	15.8	11.5	36.7	16,390	9,703	6,650
1993	15.8	11.2	37.7	16,598	9,557	7,018
1994	15.5	10.9	38.7	16,748	9,620	7,094
1995	14.9	10.4	37.8	16,326	9,400	6,926
1996	14.5	10.2	37.6	16,269	9,385	6,854
1997	14.1	9.7	37.2	16,110	9,327	6,747
1998	13.9	9.5	37.5	16,211	9,306	6,905
1999	13.9	9.4	37.3	16,477	9,419	7,058
2000	13.5	9.0	37.5	16,258	9,148	7,110
2001	13.5	9.0	37.4	16,275	9,113	7,162
2002	13.3	8.5	37.5	16,107	8,756	7,351

출처 : <http://www.laborresearch.org/index.php>

이러한 미국 노조 조직율의 하락은 주요하게는 외적으로는 산업 구조적인 변화와 함께 노동자 계층 내부의 변화가 복합적으로 작용한 결과이며, 내적으로는 미국내 유일의 내셔널 센터인 미국노총이 이러한 변화에 적극적·능동적으로 대처하지 못한 결과이다. 무엇보다 미국 산업구조에서 제조업 부문의 쇠퇴는 뉴딜체제하에서 형성된 미국 노사 관계를 기저에서부터 뒤흔들고 있는 상황이다.

<그림 II-4> 미국 산업별 고용규모 추이



* 출처: 통계청 KOSIS 데이터. 산업부문은 서비스업과 농림어업 부문을 제외한 모든 부문.

<그림 II-3>에서 나타나고 있는 것처럼 `70년대 이후 제조업 부문, 특히 대공장 부문의 쇠퇴와 여성-비정규 노동을 주로 수요하는 서비스 부문 등 3차 산업의 급성장은 정규직-대기업-제조업-남성노동자를 근간으로 뒷받침되고 있던 미국 노사관계를 위협할 수밖에 없었다. 여기에 더해 사무직 노동자 계층의 증가라는 직종별 구성의 변화는 미국의 조직노동에게 있어서 새로운 조직화 방식, 노동조합 운영 등의 원칙을 요구하고 있었지만, 이러한 변화에 미국 노층은 적절히 대응하지 못해 왔던 것이다 (정이환, 1999).

이에 더해 `80년대 레이건 행정부시기부터 본격화한 보수주의적 정치형과 함께 노조를 우회하는 사용자의 새로운 작업장 통제전략 또한 미국 조직노동의 힘을 약화시킬 수밖에 없었다.

레이건 행정부의 신보수주의는 `83년 관제사 노조의 파업에 대해 권력의 모든 것을 걸고서 이를 진압함으로써 對노동과의 관계에서 우월

적 지위를 확보, 정치적으로 확고해질 수 있었던 것이며¹²⁾, 뿌리 깊은 반노조 정서속에서 HRM, TQC, 등, 노동조합을 우회·무력화시키는 사용자의 반노조적 정책 또한 미국 노총의 영향력을 약화시키는데 작용하였다.

결국, 수량적 노동유연화의 추구는 비정규 노동자의 증가로 귀결하였다. 이미 미국 노동시장 내에서도 비정규 노동자의 문제가 `90년대 들어서면서 최대 현안으로 사회문제화되기 시작한 것이다. 미국 BLS는 노동시장 내에서의 심각한 비정규 노동자 문제에 대한 실태를 파악하기 위해 `95년부터 실태조사를 진행시켜 왔었다. 그 결과, 드러난 미국의 비정규 노동자 규모는 `99년 현재 전체 임금노동자의 3% 수준인 것으로 나타나, 60%에 육박하는 국내 보다는 훨씬 적은 규모인 것으로 나타나고 있다.

<표 II-8> 미국의 비정규 노동자 규모

대안적 고용형태	노동자 수와 비율		
	1995	1997	1999
독립계약자	8,309 6.7%	8,456 6.7%	8,247 6.3%
축탁/일용 노동자	1,968 1.7%	1,996 1.6%	2,032 1.5%
파견노동자	1,182 1.0%	1,300 1.0%	1,188 0.9%
용역 노동자	652 0.55	809 0.6%	769 0.6%

출처 : CPS Supplement Suevey(BLS), 각년도. <http://www.bls.census.gov>

12) 이러한 지점은 NLRB 심의위원의 선정에서도 확인된다. 레이건 행정부는 노동에 우위에 서게 됨으로써, 심의위원을 보수적 인사로 채울 수 있게 되었던 것이고, 이는 결국, 법·제도적 측면에서 미국의 조직노동이 진전될 수 있는 여지를 철저히 봉쇄할 수 있었던 것이다.

그러나 미국 노동통계국의 통계조사와 달리 미 의회 회계감사원이 `99년에 실시한 비정규직 노동자 규모 조사 결과에 따르면, 실제 비정규 노동자의 규모는 `99년 현재 전체 임금노동자의 30%에 육박하고 있는 것으로 나타나고 있다.¹³⁾

<표 II-9> 미국 비정규 노동의 규모 (GAO) (단위 : 천명, %)

	1995		1997		1999	
	노동자수	비율	노동자수	비율	노동자수	비율
파견노동자	1,181	1.0	1,300	1.0	1,188	0.9
직용임시직	3,393	2.8	3,263	2.6	3,227	2.5
축탁/일용	2,014	1.6	1,977	1.6	2,180	1.7
용역업체 노동자	652	0.5	809	0.6	769	0.6
독립계약자	8,309	6.7	8,456	6.7	8,247	6.3
자영노동자	7,256	5.9	6,510	5.1	6,280	4.8
일반파트타임	16,813	13.6	17,290	13.6	17,380	13.2
비정규 소계	39,618	32.2	39,605	31.2	39,271	29.9
정규 노동자	83,589	67.8	87,135	68.8	92,222	70.1
전체	123,207	100.0	126,740	100.0	131,493	100.0

출처 : General Accounting Office, Contingent Workers, Jun. 2000

문제는 이러한 비정규직의 급증이 야기하고 있는 조직노동에 대한 문제이다. 미국 BLS가 발표한 노동조합 조직 현황에 따르면, 대표적인 비정규직 고용형태인 파트타임의 경우, 2003년 현재, 조직율이 6.8%에 불과한 것으로 나타나고 있어, full-time 노동자의 조직율 14.2%에 비해 현격히 떨어지고 있는 것으로 나타나고 있다.

13) 물론, 미국 BLS의 비정규직 분류 기준과 미국 의회 회계감사원(GAO)의 분류 기준은 서로 상이하다. 그러나 BLS의 기준이 지나치게 '계속 고용기대 기간'을 핵심으로 협소한 주관적 응답 기준을 중심으로 파악하고 있다는 점에서, 실제 다양한 비정규 노동자들이 설문 설계에 참여한 GAO의 기준은 현실 적합성이 더 높다 하겠다 (한국비정규노동센터, 2000).

그나마 낮은 조직율 수준에서조차도 비정규직은 조직율 자체가 현격하게 떨어지고 있는 것이다.

<표 II-10> 파트타임 노동자 조직율 현황 (단위 : 천명, %)

구 분	2002년			2003년		
	노동자수	조합원수	조직율(%)	노동자수	조합원수	조직율(%)
full-time	100,081	14,622	14.6	100,302	14,263	14.2
part-time	21,513	1,492	6.9	21,809	1,479	6.8

출처 : <http://www>.

이미 미국 노동시장에서 비정규직 노동자 문제 또한 위축되고 있는 미국 조직 노동의 세를 반전시킬 수 있는 중요 고리로 파악되어 이에 대해 집중적인 조직화 활동을 전개해 왔었다. 이러한 조직화의 흐름은 전 SEIU 의장이었던 스위니가 미국 노동조합 총연맹에 취임하면서부터이다.

(2) 비정규직 조직화 전략

한국의 상황과 유사하게 미국의 경우에도 미조직 노동자, 특히 비정규직 노동자를 조직화하는 데에는 많은 어려움이 있다. 유럽의 경우와 다르게 비정규직의 활용에 특별한 사회적 규제 장치가 전무한 상황속에서, 나아가 정규직 또한 전국노사관계위원회(NLRB) 주관의 선거를 치루어야만 노동조합 결성이 가능한 상황하에서 비정규직을 조직화한다는 것은 매우 어려울 수밖에 없다. 기업별 노동조합 체계 속에서 미국 또한 비정규직은 상대적으로 중·소 사업체에서 근무하고 있는 비중이 높고 이직율 또한 높기 때문이다. 또한 조직율이 곧 단협적용율과 동일

한 상황하에 조합원으로 조직하지 못한다는 것은 곧, 조직노동의 보호막 밖에 비정규직을 방치하는 결과를 낳고 있는 셈인 것이다.

이러한 변화의 필요성은 전 SEIU 위원장이었던 스위니 위원장이 '95년 미국 노총 위원장으로 취임하면서부터 현실화되고 있다. 특히 SEIU 위원장 재직시기에 '용역노동자를 위한 정의' 조직화 캠페인을 전개한 바 있기에, 현장 조합원 대중의 동원을 통한 미국 노동운동의 변화를 주도하고 있다. 가장 두드러진 변화의 흐름은 역대 그 어느 시기 보다도 조직화 사업에 주력하고 있다는 점이다.¹⁴⁾ 이러한 상황은 스위니 위원장 체제하에서 '조직 연구소(Organizing Institute)'를 개설하여 조직활동가를 조직적으로 양성하고 있는 데서 잘 드러나고 있다. 그러나 중앙차원에서 진행되고 있는 조직활동가 양성이외에도 각 산별 연맹과 지부차원에서 진행되고 있다는 점이며, 이 과정에서 대량의 조직자원의 투여라는 전통적인 조직방식 이외에도 새로운 전술들을 개발하고 있다는 점이다.

1) 내셔널 센터 차원에서의 조직화 전략 : 조직연구소(Organizing Institute)

'95년 스위니 의장 체제로 새로이 탄생한 미국 노총이 취한 첫 번째 변화는 조직활동가를 집중적으로 양성하기 위해 설립한 조직연구소 활동이다. 6주에 걸쳐서 조직활동을 위한 집중적인 교육·훈련을 받게 되는 이곳은 산별노조 조합원중에서 조직활동가가 되려는 자원자중 추천자와 함께 기존 조직 노동의 외부에서 조직활동가가 되고자 하는 자원자를 중심으로 선발되게 된다. 이들은 이론과 실무, 그리고 현장 실습 등 3단계에 걸친 3개월여 동안의 교육기간 동안, 실무와 함께 이론적인

14) 이러한 변화를 주도하고 있는 스위니 위원장의 리더십을 'new voice'라는 슬로건으로 집약되고 있다.

교육을 받게 되며, 그 과정에서 테스트를 통해 조직활동가로서의 부적격자를 선별, 탈락시키게 된다. 최종적으로 조직연구소를 수료한 조직활동가들은 각각의 산별노조, 또는 내셔널 센터에 소속되어 실질적인 조직활동을 담당하게 된다. 최종적인 3단계까지의 과정을 거쳐 직업적인 조직활동가로 거듭나는 인원은 약 100여명을 상회하는 것으로 되어 있다.(정이환, 2000)

이러한 스위니 의장 체제하의 AFL-CIO의 노력이 돋보이는 이유는 그간 비즈니스 노동조합주의에 매몰되어 왔었던 미국 노동운동의 역사에서 전국적인 차원에서 조직화 노력을 경주한 적이 없었다는 점, 그리고 무엇보다도 내셔널 센터의 자원을 이처럼 조직화에 투여한 적이 없었다는 것이고, 이를 통해 미국 노동운동이 현실에 안주하기 보다는 조직활동을 통해 새로운 운동의 기풍을 만들려 노력했다는 점이다. 이러한 중앙 차원에서의 조직화 노력이 가시적인 성과를 보이고 있지는 못한 상황이지만, 최소한 급전직하 추세를 보여 왔던 미국의 노동조합 조직율 하락을 방어해 왔다는 점에서는 평가를 받고 있다.¹⁵⁾ 내셔널 센터 차원에서 조직활동가 양성을 위한 별도의 기구 설립과 자원 투여 자체가 반드시 비정규 노동자를 조직화하기 위한 전략이라고 할 수는 없겠지만, 이전의 커크랜드 위원장 시기의 AFL-CIO가 보여준 바 없는 이러한 조직적·물질적 자원의 투여는 이후 미국 노동조합 운동에 있어서 새로운 전기를 만들었다고 평가되고 있다.

15) 비록, 전반적인 조직율 하락추세를 반전시키지는 못했지만, 이러한 적극적인 조직화 노력이 없었다면, 10% 미만의 조직율을 보였을 것이라는 평가가 일반적이다 (Ness, 2001).

2) 산별노조 차원에서의 조직화 사업과 투쟁

전국 중앙차원에서의 조직연구소 설립으로 대표되는 내셔널 센터 차원에서의 조직화 전략 이외에도 미국 노총이 취한 새로운 전략은 스위니가 의장으로 재직했던 SEIU의 조직화 전략의 확산이었다. SEIU가 취해 왔었던 조직화 전략은 조직화 사업에 연맹의 최우선 순위를 두면서 이에 대해 조직자원을 동원하는 전략이다.

이를 위해 미국 노총은 각 산별 및 지부에 대한 교부금 지원기준의 제 1순위를 조직화사업에 두면서, 예산을 통해 각 산별의 조직화 사업에 대해 사전적·사후적 통제를 가하는 방식이다.¹⁶⁾ 아울러 조직연구소를 통해 배출된 조직활동가 또한 조직화 사업에 주력하고 있는 산별 연맹에 최우선적으로 배치되도록 인적 자원의 배치에 있어서도 조직화 사업을 최우선시하도록 하고 있다. 산별연맹이 미조직 노동자를 조직화하는 것, 그리고 내셔널 센터가 이를 지원하는 것 자체는 과거와 다른 새로운 것이 없는 전략이고 조직화 사업에 인력과 예산을 양적·질적으로 과거와 자원배분을 하고 있다는 점과 아울러 산별 연맹이 비정규직 조직화에 적극적으로 나서고 있는 점은 새로운 것이라 할 수 있다.

이러한 전략을 가장 적극적으로 실천하고 있는 산별노조는 미국노총 내 최대 산별노조인 SEIU이다. 스위니 의장이 연맹위원장으로 재직하였던 SEIU는 스위니 위원장 이후 새로이 스텐(Stern) 현 위원장이 취임하면서부터 이전보다도 더 적극적으로 산별 차원에서 조직화 사업을 전개하였다. 이미 `80년대말부터 시작된 ‘용역노동자를 위한 정의

16) 이는 연맹중앙이 지부에 대해, 그리고 내셔널 센터가 각 연맹에 대해 조직화 사업계획 및 성과에 대한 평가를 통해 예산과 인력에 대해 사전적·사후적으로 검증하는 절차라 할 수 있다.

(Justice for Janitors)'라는 조직화 캠페인을 통해 무노조 지역이라 일컬어지는 미국 남부지역에서 빌딩 용역서비스 직종의 노동자들을 대거 조직화한 바 있는 SEIU는 `90년대 후반에는 개호노동자(homecare worker)를 조직화하기도 하였다.¹⁷⁾ SEIU의 조직화 전략은 조직 자원의 조직화 사업에 대한 집중적인 투여와 더불어 조합원의 대중동원, 그리고 사용자를 압박할 수 있는 과거와 다른 새로운 조직화 전략과 전술을 활용하였다는 점에서 이후 미국 노총의 조직화 모델에 있어서 원형으로 작용하였다. 이러한 적극적인 노력의 결과, SEIU는 `80년대 조합원 감소추세를 역전시켜, 미국내에서 서비스 부문을 대표하여 - 공공(병원, 개호노동자), 사업서비스 부문(빌딩 용역 노동자) 등 - 140만명이 넘는 조합원을 조직하고 있다.

또한, 비정규직 노동자를 위해 미국 노총이 산하 산별노조 및 연맹과 전개한 지원과 연대는 직접적인 조직화 사업은 아니라 하더라도 실질적인 조직화의 효과를 낳고 있다. 대표적인 사례가 `97년에 벌어진 미국 팀스터 노조의 UPS 파업이라 할 수 있다. 전세계적으로 민간 우편·배송업종에서 독점적 지위를 누리고 있던 미국 UPS는 대부분이 파트타임 노동자를 통해 이윤을 창출하고 있었다. 이러한 비정규직 노동자를 조합원으로 조직화하였던 미국 팀스터 노조는 비정규직 조합원을 위해 임금인상과 정규직화, 사회보험 적용 확대 및 이에 대한 사용자

17) 미국 남·서부지역 용역노동자를 조직화하기 위해 SEIU는 `86년부터 무노조 용역업체를 대상으로 본격적인 용역노동자 조직화 캠페인을 전개해 나갔다. '용역노동자를 위한 정의(Justice for Janitors)'로 불리우는 이 조직화 캠페인은 `90년 LA지역에서의 승리로 귀결하였고, SEIU는 2차대전 이후 비농업부문 이주노동자 조직화에서 최대의 승리를 거두게 되었다. 이에 대해서는 Waldinger, R. et al., (1996), 윤진호 (2002) 참조.

부담 강화 등을 내걸고 임·단협을 진행하였고, 궁극적으로 비정규직 조합원을 위해 파업을 전개했을 뿐만 아니라 이를 ‘미국 노동계급의 대승리’로 이끌었다. 이러한 산별연맹의 조직화와 파업전술의 성공은 1차적으로는 해당 산별연맹의 투쟁의 결과물이지만, 뒤에는 적극적인 지지와 함께 파업기금을 모집할 정도로 이들 산별연맹의 조직화를 지원한 미국노총이 있었다 (Moody, 1997).¹⁸⁾

(3) 새로운 조직화 전략

그러나 앞서 간략하게 내셔널 센터 차원에서 진행된 이러한 일련의 조직화 사업과 비정규 노동자를 위한 파업투쟁이 미국 노동운동의 새로운 흐름을 나타내고 있는 것은 분명하지만, 미국내 노동시장에서 비정규 노동자의 전반적 지위를 향상시키고 있지는 못한 상황이다. 개별적으로 진행되어 온 사업이 미국 노동시장 구조의 변화를 역전시키지는 못하고 있는 상황인 것이다.

특히 `90년대 이후 진행되어 온 다운사이징과 아웃소싱, 임금 및 노동조건의 후퇴 속에서 노동자들은 자신들이 일하고 있는 작업현장에서 확실한 것은 그 무엇도 없다는 사실을 절감하고 있다 (Osterman, 1999). 탈규제의 물결과 조직노동의 영향력 약화, 그리고 무자비한 국제 경쟁의 흐름 속에서 이미 미국 전체 노동자의 1/3은 비정규직화 되

18) 가장 최근에는 2003년 11월부터 파업을 전개중인 전미식품상업노련 파업이 진행중인 상황이다. 이번 파업에서 최대 쟁점 또한 대형 소매체인점에서 근무하고 있는 노동자들에 대한 사회보험 사용자 부담 회피가 그 발단이었다. 여성-파트타임 노동자로 채워져 있는 서비스 업종에서 이번 전미식품상업노련의 파업에 적극적으로 참여하고 있는 노동자들은 기혼여성 - 파트타임 비정규직 노동자이다.

어 버린 상태이다. 파견노동자, 일용노동자, 독립적 자영업자, 그리고 파트 타임 노동자들로 구성되어 있는 이들 비정규직 노동자들에게 안정적인 일자리와 임금, 근로조건은 ‘그림의 떡’이 되어 버린 지 오래이다. 그리고 바로 이러한 점 때문에 사용자들은 이들 비정규 노동자들을 선호하고 있는 것이다.

많은 노동조합 활동가들에게 이러한 비정규직의 급증에 대응하기 위한 해법은 너무나도 명확하다. 바로 노동조합의 조합원으로 조직하면 되는 것이었다. 사실 이러한 방안으로서 앞서 언급한 것처럼 SEIU는 서비스 부문 비정규직을 조직화하기 위해 노력해 왔던 것이다. 그러나 지금까지의 경험과 현실은 이러한 비정규직의 조직화가 간단한 문제가 아니라는 점을 잘 드러내 보여주고 있다. 국내의 경우와 유사하게 미국에서도 비정규직을 노동조합으로 조직하는 데에는 장애물들이 존재하고 있기 때문이다. 물론, 이러한 장애물에도 불구하고 앞에서 간략히 언급한 몇몇 노동조합들은 비정규직 조직화에 빛나는 승리를 거둔 적도 있었다. 그러나 전반적으로 봤을 때, 비정규직 노동자들은 조직화하기는 매우 어렵다는 점을 다시금 절감하고 있을 뿐이다. 이러한 한계는 미국 노총이 추구해 왔었던 기존 조직화 전략을 다시금 재고하는 계기가 되었고, 그 결과로 휴면 상태에 빠져 있는 지역지부를 주목하기 시작하였다.

1) 조직화 센터로서의 지역지부

’62년, 공무원 노조가 합법화된 이후 미국 노동운동에서 새로운, 대규모의 조직화 노력은 스위니 위원장하에서 시도된 ‘뉴 보이스’ 캠페인이 사실상 처음이라 할 수 있다. 과거 SEIU의 ‘용역노동자를 위한 정의’라는 조직화 캠페인을 추진한 경험과 더불어 내셔널 센터 차원에서 새로운 조직화 전략을 추진하면서, 미국 노총은 현재는 사실상 기능을

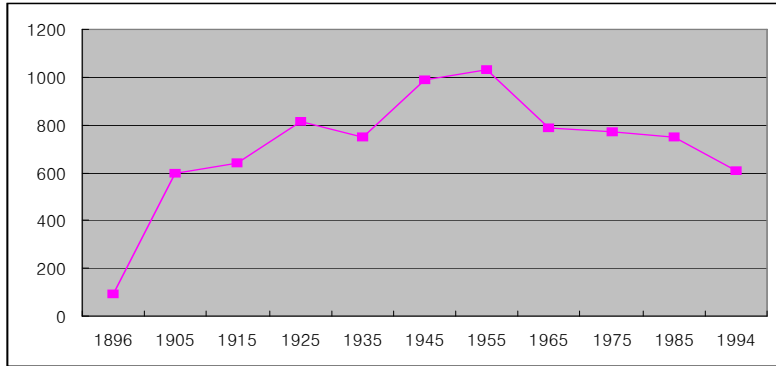
정지한 상태인 지역지부를 주목하기 시작했다. 과거 지역지부는 지역 차원에서 노동자를 조직하고, 대중 동원을 통해 지역 자치와 지역내 공동체의 문제에 적극적으로 대처해 왔던 조직이었다. 그러나 현재 미국 내 600여개에 달하는 대부분의 지역지부들은 사실상 그 기능과 역할을 정지한 상태로서 사실상 명맥만을 유지하고 있는 상태이다.

미국에서 지역지부의 역사는 미국 노동운동의 역사와 궤를 같이 한다. 이미 19세기 후반에 이르르면 동부지역의 도시지역을 중심으로 다양한 자생적 지역 노동조합이 형성되었고, 이를 기초로 지역협의체적 성격의 기구가 활동하기 시작하였다. 그러나 AFL이 직종을 중심으로 한 조직확대 전략을 구사하고, 이어 20세기초에 등장한 CIO 또한 산별을 중심으로 한 조직노선을 채택하면서 미국내 각지에 산재해 있던 지역지부의 활동은 점차로 축소되어 가기 시작하였다. 2차 대전이후, 나아가 AFL과 CIO가 합병한 이후에도 양측 조직노선이 미국노총의 중심 조직화 노선으로 여전히 작용하였고, 나아가 미국노총의 실리주의적 노선은 이들 지역지부들을 결정적으로 약화시키게 되었으며, 결국, 이들 지역지부들은 사실상 이름만의 조직으로 남게 된 상황이다.

그러나 SEIU의 ‘용역노동자를 위한 정의’ 조직화 캠페인 과정에서 보여 주었던 LA 지역 지부의 능동적, 적극적 역할은 스위니가 미국노총 위원장으로 선출된후, 다양한 조직화 캠페인을 전개하면서 지역지부를 다시금 살펴보게 되는 계기가 되었다.

특히 `80년대 중반 이후 지속되고 있는 기업 차원의 구조조정, 그에 따른 하청, 아웃소싱의 활성화로 대표되는 미국 경제의 구조변화와 더불어, 비정규직의 확산은 사업장을 조직화의 핵심적 영역으로 설정해 왔었던 기존 미국 노총의 조직화 전략의 실효성을 반감시켜 왔다.

<그림 II-5> 미국 지역지부의 추이



이러한 한계를 절감하면서, 미국 노총은 지역을 중심으로 조직화 센터를 구축하기 위해 지역지부(Central Labor Council)를 주목하기 시작한 것이다. `96년 덴버에서는 미국 각지에 산재해 있는 지역지부 의장이 모여, 회의를 개최하고, 침체와 정체에 빠져 있는 지역지부를 조직화의 거점으로 만들기 위한 논의를 전개하기 시작하였다. 이러한 논의의 결과, 미국 노총은 지역지부를 통한 조직화 사업을 전개하기 위한 8가지 핵심 과제를 설정하였다.

<지역지부 활성화를 위한 8가지 핵심 과제>

- 1) 조직화 사업을 지역지부의 최우선 사업으로 전개.
- 2) 반노조적 사용자에게 대한 투쟁 사업 전개
- 3) 지역 의회를 통한 정치적 진출
- 4) 지역 차원의 복지와 성장을 위한 지역공동체의 수호
- 5) 조합원에 대한 교육
- 6) 지역내 노동자의 단결권 보호
- 7) 지역주민과 조합원의 다양한 이해 대변 체계 구축
- 8) 조합원으로서의 조직화

* 출처 : Ness, I (2001), p.20

이 논의의 연장선상에서 미국 노총은 '96년부터 'Union City'라는 명칭하에서 지역지부를 활성화시키고 이를 통해 지역지부를 조직화 사업의 중심축으로 부상시키기 위한 노력을 전개하였다.¹⁹⁾ 내셔널 센터차원에서의 조직화 전략을 지역 지부차원에서 구체적으로 전개하기 위한 캠페인을 전개하였던 것이다. 바로 이 시기, 지역지부의 조직화의 주요 대상이 바로 비정규직이며, 앞에서의 8가지 사업 방향을 통해 이들 비정규직을 조직화하는데 중점을 두어 왔다. 이 캠페인을 통해 나타나고 있는 지역지부를 활성화시키기 위한 방향을 살펴보면 다음과 같다.

가) 조직화 사업의 우선적 전개

앞서서 언급한 것처럼 미국 노총은 지역 지부의 최우선 사업으로 조직화 사업을 전개하고 있다. 이 캠페인이 전개되기 이전만 하더라도 지역지부에서 조직화 사업에 투여하고 있는 예산은 평균적으로 3%에 불과한 것으로 나타났다. 그러나 일부 지부, 특히 전투적인 조합원 동원을 통해 조직화 사업에 성공했던 LA 지역의 지부들은 20%이상을 조직화 사업에 투여하고 있는 것으로 나타나고 있다. 미국 노총은 SEIU의 조직화 사례를 통해 3년 이내에 지역지부가 평균적으로 30%이상의 사업비를 조직화에 투여하도록 할 계획을 시행하였다.

나) 지역차원에서의 정치적 역량 육성

전통적으로 미국 노총의 정치방침은 민주당 후보를 지지하는 것이었다. 이는 특히 내셔널 센터 차원에서 더더욱 그러한데, 이러한 전국적

19) 여기에는 직접적인 조직화를 위한 사업 이외에도 이른바 '생활임금' 투쟁 등, 대도시 지역의 주변부 노동자의 임금·노동조건을 개선시키기 위한 법·제도 개선 사업들도 지역 지부를 중심으로 진행되고 있다. 이러한 사업 또한 간접적으로는 지역 지부를 통한 조직화에 기여하고 있는 셈인 것이다.

선거에서 후보지지 전략 이외에도 지역의회, 주의회와 지방정부에 대한 지역지부의 적극적인 개입을 통한 정치적 역량강화를 통해 지역 차원에서 노동조합의 조직화 활동을 적극적으로 지지하는 전략을 본격적으로 추구하고 있다. 이는 SEIU가 전개했던 ‘용역노동자를 위한 정의’ 캠페인 과정에서의 경험을 기반으로 하고 있다. 당시 캠페인은 대표적인 간접고용 비정규직이었던 용역노동자를 위해 주의회와 시의회의 의원들을 대상으로 한 적극적인 개입을 통해 주정부 차원에서 간접고용 노동자들을 조직화하는데, 우호적인 분위기를 형성할 수 있었으며, 이후 `90년대 후반에 개호노동자들을 조직화하는 과정에서도 지역 의회를 통해 주정부와 지방정부를 압박, 지방정부가 사용자성을 부담하도록 함으로써, NLRB에 의해 노동자성을 부인당하고 있던 상황에서도 개호노동자들을 조직할 수 있었던 것이다.

이러한 지역차원에서의 정치적 진출과 이를 통한 정치적 영향력 확대를 통해, 지역지부들은 미국내에서 뿌리 깊은 사용자의 반노조 정서에 맞서 싸우고, 지역내 현안문제 - 예를 들면, 환경, 고용, 교육 등 사회공공적 차원의 문제 - 에 대해 관련 시민사회 단체들과의 연대를 구축하여, 사업을 전개하고 있다.

다) 조합원으로서의 조직화.

지역지부의 모든 활동은 궁극적으로 미조직 노동자의 조직화에 맞추어져 있다. 즉, 노동조합에 대해 반감을 갖고 있는 사용자를 압박하고, 노동자의 단결권을 보호함으로써, 노동조합을 결성, 이를 지역지부 산하로 조직화하는 것이다. 이를 위해 지역 지부들은 관내 다양한 노동자 계층, 특히 잦은 이직으로 인해 유동성이 높은 비정규 노동자들의 이해를 대변하기 위한 노력을 전개하고 있다.

이중에서 대표적인 것이 바로 의료보험, 실업보험, 연금 수혜 혜택의 확대 정책이다. 과거 단일 사업장에 장기근속하는 정규직을 대상으로 설계된 사회보험 체계에 대해, 잦은 이직으로 인해 상대적으로 혜택축소를 겪을 수밖에 없는 비정규직의 이해를 대변하여, 사업장을 이직하더라도 사회보험의 혜택을 받을 수 있는 사회안전망 시스템 구축을 요구하고 있다. 나아가 상대적으로 정규직에 비해 사용자 부담분이 낮도록 설계되어 있는 현재의 사회보험 체계 또한 노동조합의 주요 개선 대상이 되고 있다.

또한 조직화 사업을 위해 지역지부가 역점을 두고 있는 또 다른 부분은 조합원, 내지는 지역내 노동자들에 대한 광범위한 교육활동이다. 이러한 교육 프로그램에는 일상적으로 진행되는 노동자 의식 고취, 작업장에서의 노동자의 권리 의식 등을 향상시키는 프로그램 뿐만 아니라 현재 미국 노동자들이 처해 있는 상황을 거시적으로 볼 수 있도록 미국 경제 전반에 대한 교육까지도 포괄하고 있다. 작업장에서의 노동자 의식과 더불어 시민사회의 영역에서 정부와 자본의 보수적인 경제 논리에 매몰되지 않고, 오히려 이에 대항할 수 있는 의식과 논리를 교육·훈련시킴으로써 지역을 기반으로 한 지역지부의 이념적 존재 근거를 마련하기 위한 것이다. 20)

20) 이 또한 SEIU의 조직화 기법을 활용한 것이라 할 수 있다. 본질적으로 조직화 사업은 사용자로부터 노동자의 의식과 이념을 노동조합으로 경도되도록 하기 위한 사업으로 규정하고 있는 SEIU는 사용자의 논리와 의식, 그리고 자본의 구체적인 동향을 파악하기 위한 정보 수집 등의 사업을 다각도로 전개해 왔었다 (Waldinger et al. 1996).

2) Union City 캠페인에 대한 평가.

1998년 미국 노총의 현장 조직화 부서는 당시 진행되고 있던 Union City 캠페인의 추진 상황을 평가하였다. 전체적으로 100여개의 도시를 대상으로 진행된 이번 프로그램을 통해 Union City 프로그램에 참여하고 있는 지역지부들의 변화 양상을 긍정적으로 평가하고 있지만, 그에 못지 않게 한계지점을 노출한 것도 사실이다.

무엇보다도 한계지점으로 지적되고 있는 부분은 전국적인 산별노조와 노총 지역지부와의 관계 설정이다. 지역지부가 적극적인 조직화 노력을 통해 다수의 조합원을 획득하고, 이를 통해 지역차원에서 노사관계를 변화시킨 것은 사실이지만, 전국적인 동원력과 자금력을 지니고 있는 산별노조 지역지부와의 관계는 과거와 유사하게 개별적이고, 독립적인 관계를 유지, 조직화 전략과 관련해 달라진 것이 별로 없는 상태이고, 이러한 조직화 캠페인에 지역내 산별노조 기구는 사실상 참여가 부재하였기 때문이다.

이는 지역지부가 조직화 사업을 전개해 나가는데 있어서 필수적인 재정 문제와 직결된다. 조직화 사업은 집중적인 자금이 투입되어야 하고, 특히 비정규직을 대상으로 한 조직화 사업일 경우에는 더더욱 그렇다. 그러나 자금을 실질적으로 지원해 줄 수 있는 전국적인 산별 노조와 연맹체는 이 캠페인에 소극적인 자세를 취해 왔던 것이며, 이에 따라 지역 지부와 내셔널 센터인 미국 노총, 그리고 산별노조와의 관계가 여전히 매끄럽지 못한 것으로 조사 결과 드러났다 (Ness, 2001). 이러한 한계지점을 극복하기 위해 미국 노총은 새로운 캠페인을 전개하기 시작했다.

3) New Alliance 프로그램

기존 Union City 프로그램을 통해 드러난 가장 주요한 한계지점은 바로 지역지부와 산별노조 지역 기구와의 명확한 관계 설정이 부재하였다는 점이고, 이를 극복하기 위해 미국 노총은 `99년부터 New Alliance라는 새로운 조직화 프로그램을 보완적으로 전개하고 있다. 이 프로그램의 핵심은 앞서 언급한 Union City 프로그램의 한계를 보완, 극복하기 위한 것이다. 미국 노총 산하 전국적인 산별연맹체와 산별노조를 적극적으로 압박하여 지역과 나아가 중앙 차원에서 지역지부-산별노조-미국노총과의 관계를 새로이 설정함으로써, “보다 강하고, 효율적이며, 전투적인 노동운동을 구축”하기 위한 것이다 (Ness, 2001).

이를 위해 가장 1차적으로 진행시킨 사업은 대도시 및 인근 주변지역을 중심으로 소규모 지역지부를 통합하는 지역 연합체(areawide federation)를 결성하는 것이다. 이는 1차적으로는 독자적인 사업을 전개하기에는 인력과 재정이 부족한 소규모 지부이거나 오랜 기간 동안의 휴면 상태로 인해 정상적인 기능과 역할을 할 수 없는 지역지부를 연계시킴으로써 활성화시킴과 아울러 이 지역 연합체를 통해 미국 노총 산하의 산별연맹과 산별노조와의 결합을 촉진시키고자 하는 것이다. 또한 지역지부, 지역 연합체와 전국적인 산별노조와의 사업연관성을 높이기 위해 미국 노총의 권한을 강화한 것이 특징적이라 할 수 있다. 노-노간의 관할권 다툼에서부터 시작하여, 지역지부·지역 연합체와 산별노조간의 중·장기적인 역할 배분에 이르기까지 미국 노총의 권한과 위상을 강화한 것이다. 이는 구체적으로는 미국 노총이 산하 산별노조와 지역지부에 대해 갖고 있는 재정교부금에 대한 간접적인 통제를 통해 이루어지게 된다.

또한 이러한 산별노조와 지역지부와의 연관을 보다 구체화하고, 나아가 조직 대상이 되는 노동자 계층의 다양성을 반영하기 위해 지역지부와 지역 연합체의 지도부를 여성, 소수인종, 비정규직 등, 미국 노동자 계층의 다양성을 반영하도록 지도하고 있다.

전체적으로 `99년부터 시작된 New Alliance 프로그램은 기존 Union City 프로그램 진행과정에서 노출된 한계, 즉, 지역지부와 전국적인 산별노조와 연계를 강화시키고, 이를 시스템화, 제도화하는데 초점을 맞추고 있다. 현재도 진행중인 이 계획하에서 여전히 관건적인 상황은 전국적인 산별연맹과 산별노조가 미국 노총 지역지부와의 관계를 얼마만큼 실질적으로 구축할 수 있는가의 문제이며, 이는 조직화 사업에 필요한 재정의 문제로 나타나고 있는 셈이다 (Ness, 2001).

(4) 대안적 조직화 전략

지금까지 살펴본 전략은 미국 노총이 중심이 되어 진행하고 있는 조직화 전략을 간략하게 소개하였다. 그러나 지역과 노동조합이라는 조직화의 주요 전략지점을 벗어나서 대안적 조직화 전략을 추가적으로 채택하고 있는 산별노조와 연맹 또한 존재하고 있다. 앞서 언급한 전략이 지역을 중심으로 공식적인 조직노동을 이용한 전략이라면, 직종을 중심으로 기존 조직노동 외부의 영역에서 비정규 노동자를 조직하는 사업을 전개하고 있는 곳도 존재하고 있다. 이러한 지점은 미국 노총 차원에서는 공식적인 전략이라 할 수는 없지만, 비정규 노동자의 조직화라는 차원에서는 상당한 성과를 내고 있는 곳도 존재하고 있다. 노동조합의 형식과 일치하지는 않지만, 그 기능과 역할에서 노동조합의 역

할을 대신하는 새로운 조직화 전술을 구사하는 것이다.

그 대표적인 예가 전문직종을 중심으로 한 결사체(association)를 통해 노동조합의 역할을 하는 것이다 (Heckscher, 1996). 이러한 결사체가 갖고 있는 가장 큰 장점중의 하나는 바로, 특정 사용자, 기업에 속박되지 않는 비정규직의 이해를 대변하는데 가장 효율적이라는 점이다. 특히 산업구조가 급변하고, 비정규 노동자가 증가하고 있는 상황에서 기존의 단협을 통한 노동자의 이해대변은 부적절할 수 있다는 점이 주요한 근거이다. '나인 투 파이브(Nine to Five)'나 '워킹 투데이(Working Today)'같은 비정규 노동자의 이해 대변을 위한 새로운 조직체의 결성이다.²¹⁾ 헉셔는 이러한 조직체가 미국 노동시장의 고용구조 변화에 따라 개별화되고 있는 노동자, 특히 비정규 노동자의 이해를 보다 잘 대변할 수 있다고 판단하고 있지만, 노동조합이 지녀야 될 연대적 가치를 부정하고 있다는 점에서 한계가 있다 (정이환, 1999)

또 다른 시도로는 직종별 노조의 활성화이다. 특정 사업장이 아닌 직종을 중심으로 하기에, 유동적일 수밖에 없는 비정규직에게 적합할 수 있는 조직형태라는 장점을 지니지만, 특정 전문직종을 제외하고 대부분의 비정규 노동자들에게 있어서 직종을 중심으로 한 의식이 낮다는 점은 이 모델의 한계로 지적되고 있다.

이외에도 노동자 공급사업을 노동조합이 주도함으로써, 사실상의 조직화의 효과를 낳는 사례도 존재한다. 미국 실리콘 벨리의 워시테크

21) `95년에 설립된 이 단체는 스스로 임시직, 독립노동자, 파트타임 노동자를 조직 대상으로 약 10만명의 회원을 조직하고 있다. 이 단체는 이들의 이해 대변을 위해 개인적인 상담과 자문 등의 서비스 뿐만 아니라 회원의 정치적·경제적 이해를 대변, 사회보장 체계의 개편 등을 주장하고 있다.

(WashTech)는 전미통신노조가 주도하는 노동자 공급사업을 담당하고 있는 조직체이다. IT 업종의 특수성을 감안한 이러한 공급사업을 노동조합이 주도함으로써, 실리콘 벨리 IT 파견 노동자들의 임금과 노동조건 보호 효과를 낳고 있는 셈이다.

공식적인 노동조합의 단체협약 외부에 방치되고 있는 비정규직을 조직화하기 위한 다양한 시도들은 아직은 시험적 단계를 벗어나지 못하고 있거나, 또는 비정규직을 조직화할 수 있는 일반적 모델로서는 부적합한 내용을 보이고 있다고 평가된다 (정이환, 1999). 무엇보다도 특정 직종, 지역에 근거하고 있다는 한계를 갖고 있기 때문이다. 무엇보다도 이들 대안적인 조직화 전략이 기존의 노동조합을 통한 비정규 노동자의 조직화보다 우월할 수 있다는 보편적이면서도 일반적인 근거를 제시하지 못하고 있기 때문이다.

(5) 한국에 대한 시사점 : 한국노총을 중심으로

1) 내셔널 센터의 위상 강화.

내셔널 센터의 지역조직을 통한 비정규직 조직화는 1차적으로는 기존 미조직 상태로 방치되어 있던 비정규직을 직접적으로 조직화함으로써 조직자원을 확대한다는 의미 이외에도 노동운동의 연대적 가치의 기반위에서 내셔널 센터의 운동적 위상을 강화한다는 의미를 부수적으로 획득할 수 있다.

미국 노총의 조직화 전략의 원형이 되었던 SEIU의 새턴 의장은 미조직 노동자를 조직하기 위한 사업을 전개하지 않는다면, 이는 노동조합의 궁극적인 존재 의의 자체를 부정하는 것이라고 언급한 바 있다. 조직

화 사업의 의의는 1차적으로는 미조직 노동자를 조합원으로 포괄하는 것이지만, 여기서 한발 더 나아가 이러한 미조직 노동자를 조직하는 것 자체가 노동조합의 궁극적인 존재 의의이자, 위상을 높일 수 있게 되다는 점이다. 특히 단위 사업장 노동조합의 협애한 관점에서 상대적으로 자유로울 수 있는 내셔널 센터가 직접적인 조직화 전략을 수립, 시행함으로써 내셔널 센터의 위상은 한 단계 높아질 수 있으며, 이는 또한 역으로 산하 산별노조와 연맹에 대해 내셔널 센터의 지도력을 제고할 수 있는 계기가 된다. 이는 지역차원에서 다양한 사회세력과의 연대를 통한 조직화 전략을 구사함으로써, 사회운동 세력의 중심에 노동조합이 설 수 있게 되는 계기가 되기도 하였다.

2) 폭넓은 정치·사회운동적 관점의 필요성과 유용성

지역 지부를 통한 조직화 사업을 전개하면서 미국 노총은 지역 공동체 차원에서의 다양한 연대 구축을 강조해 왔었다. 전국노사관계법이 규정하고 있는 절차를 통해서도 비정규 노동자의 조직화가 매우 어려운 상황속에서 이러한 절차를 우회하여 비정규직 노동자의 조직화에 성공하기 위해서는 다양한 사회운동 세력과의 연대가 필수적일 수밖에 없었고, 지역내 시민사회 운동과의 연대를 통해서 사용자와 지방정부를 압박할 수 있었던 것이다. 예를 들어 생활임금 투쟁과 ‘용역노동자를 위한 정의’ 조직화 캠페인을 전개해 나가면서, 지역내 시민사회 단체, 학생 등의 직접적인 지지 세력 뿐만이 아니라 지역 의회 내의 친노동적인 의원들에 대한 정치적 연대 구축을 통해 광범위한 사회적 관심을 불러 일으킬 수 있었던 것이며, 이는 지역지부를 통한 비정규직 조직화에 결정적인 영향을 미쳤다.

이러한 지점은 단지 협소한 정규직만의 이해, 기업별 노동조합만의

이해를 넘어서는 것 뿐만이 아닌, 조직노동 외부 사회·정치세력과의 연대라는 관점 또한 필요하며, 이러한 시도는 변화된 사회경제적 구조 속에서 조직화의 유력한 지지로 연결된다는 점이다. 이미 한국노총의 경우, 지역의회 차원에서 정치적으로 진출한 다수의 지방의회 의원을 보유하고 있는 상황이다. 이러한 지역의원단을 활용한 정치적 연대체를 구축, 전략적으로 활용한다면, 지역지부를 통한 비정규직 조직화는 보다 더 용이하게 진행될 수 있을 것이다.

3) 내셔널 센터의 지도력 : 조직화 사업에 대한 실질적인 자원 투여
미국 노총의 지역지부를 통한 조직화 전략을 통해 드러나는 가장 중요한 시사점은 내셔널 센터의 지도부가 미조직-비정규 노동자를 조직하겠다는 의지와 함께, 그 의지를 실현시키기 위해 실질적인 자원이 투여되었다는 점이다. 스위니 의장 체제하에서 미국 노총은 광범위한 미조직-비정규 노동자를 조직하지 않으면, 미국 노동조합의 미래는 없다는 점을 재확인하면서, 미국노총 각 지역지부를 통해 조직화에 나서도록 노총 지도력을 활용했다는 점은 궁극적으로 지도부의 의지와 더불어 이러한 의지가 구두선에 그치는 것이 아닌, 실질적인 결과로 드러나도록 인적·물질적 자원의 투여가 이루어졌다는 점에서 시사점이 매우 크다.

그 대표적인 경우가, 지부에 대한 교부금을 단순 조합원 수 비중이 아닌, 지부 사업의 구체적 내용, 특히 조직화 사업의 계획과 결과에 따라 교부금을 차등적으로 배분한 점은 지부로 하여금 미조직 노동자의 조직화에 나서도록 하는 인센티브 기제로 작용하였다. 또한 지부의 조직화 사업의 전개양상에 따라 조직화 연구소를 통해 배출된 조직활동가를 배치함으로써, 실질적인 인적 자원의 지원도 이루어졌었다.

이와는 대조적으로 국내의 지역지부들은 현재까지는 관할 지역내 조직된 조합원 수에 따라 교부금이 배분되는 체계를 지니고 있다. 이러한 예산 자원의 배분 체계로는 지역지부에 대한 실질적인 조직화에 나서기는 어려운 상황이다. 나아가 예산의 내용에 있어서도 많은 한계점을 보이고 있다.

<표 II-11> 한국노총 지부의 예산과 인력 현황 사례

구 분	조합원 수	예 산		전체 인력	
			사업비		비정규 담당
A 지부	75,000명	28,000만원	4,500만원(16%)	9명	1명
B 지부	25,000명	19,600만원	2,700만원(14%)	5명	1명

위 표는 한국노총내에서 대표적인 2개 지역지부의 인력과 예산현황을 간략히 도표화한 자료이다. 위 표에서 드러나고 있는 것처럼 현재의 예산 규모와 구조, 그리고 인력 체계로는 기존 조합원의 이해 대변조차도 힘들 정도로 인적·물적 자원의 빈곤을 겪고 있는 상황이다. 이러한 현 상황을 일시에 변화시키기는 어렵겠지만, 변화를 위한 단초를 지금부터라도 조성해야 하며, 이는 비정규 노동자를 조직화하겠다는 지도부의 의지가 실린 구체적 변화를 통해 시작될 수 있을 것이다.

4. 민주노총 사례 분석

(1) 서

2003년 2월 민주노총은 정기대의원대회에서 야심찬 조직화 5개년계획을 통과시켰다. 이에 따르면 그동안 신규 조직화 사업을 담당하던 조직2국을 ‘미조직비정규사업실’로 재편하고 향후 5년간 전략개발, 교육,

조직화 사업을 대대적으로 펼치겠다는 것이다. 이러한 변화는 그동안 현장 노동자들의 자연발생적인 조직화와 투쟁에 수동적, 사후적으로 대응해 온 소극적 방식을 적극적이고 의식적인 방식으로 전환하겠다는 의지로 해석할 수 있다. ‘미조직비정규사업실’이 모든 조직화 사업을 직접 수행하거나 관장하는 것은 아니지만, 적어도 민주노총 중앙이 이른바 ‘전략적 조직화’ 또는 ‘조직화 전략’을 채택함으로써 지난 몇 년간의 경험과 한계를 넘어가려는 노력으로 보인다.

이 장에서는 민주노총 중앙이 5개년 계획수립에 이르기까지 비정규 노동자의 조직화 시도와 경험, 사업내용과 구조, 성과와 한계를 시기별로 개괄하고자 한다. 특히 민주노총의 산하조직으로서 중앙 사업의 집행을 담당하고 각 지역의 조직화 사업에서 중추적인 역할을 수행하는 지역본부와 비정규영세 사업장을 대상으로 하는 지역노조의 활동에 초점을 맞추어 상태와 역할, 조직화 사업내용, 그리고 중앙과 지역간의 유기적인 상호관계를 분석하고자 한다.

우리가 민주노총의 비정규 노동자의 조직 활동을 분석사례로 삼은 것은 그 성과가 반드시 모범적이라는 뜻에서가 아니다. 전체 노동자의 과반수를 차지하는 비정규노동의 조직화의 문제는 향후 한국 노동조합의 대표성과 노동운동의 주도성을 결정한다는 점에서 매우 중요한데, 현실적으로 한국노총과 함께 조직 노동자를 분할하고 있는, 그래서 노동 내부적으로는 현실적 경쟁관계에 있는 민주노총의 조직화 전략과 그 흐름의 변화를 이해하는 것은 반드시 필요하다고 생각하기 때문이다. 그 속에서 한국노총과 민주노총이 각기 자신의 비교우위 및 열위의 파악을 통해 그 함의를 조직화 전략수립과 실천에서 반영하는 것은 전체 노동운동의 발전에 매우 중요한 의미를 지닌다고 할 수 있다.

민주노총 전체차원에서 비정규 노동자의 조직화를 본격화 한 것은 2000년부터라고 할 수 있다. 물론 그 이전부터 건설부문에서는 일용노동자들이 노동조합을 결성하고 현장접근을 통해 근로조건 개선활동을 펼친 결과, 2003년 현재 300군데 이상의 현장에서 단체협약을 맺었다.²²⁾ 1988년 처음으로 서울지역건설일용노동조합과 여수건설노동조합이 결성되었으나, 서울은 조직력이 미약한 상태이었고 여수지역의 석유화학단지내 일용노동자들의 대규모 파업은 실패로 돌아갔다. 그러나 1989년 포항제철 플랜트 단지내에서 일하는 건설일용노동자들의 조직화에 성공한 포항건설일용노동조합은 하청회사를 상대로 집단적인 단체협약을 맺음으로써 획기적인 성과를 올린다. 이와 함께 동우공영 등 시설관리노동조합이 파견노동자 등 간접고용 노동자의 조직화 사업을 펼쳐 왔다.

그러나 2000년 이전까지 위에 언급한 건설부문과 시설관리 부문을 제외하고는, 민주노총의 비정규 조직화 사업은 실제 추진되지 못한 채 단지 문제의식에 단계에 머물러 있었다고 할 수 있다. 그러던 것이 1999년도 말부터 학습지교사를 비롯한 비정규 노동자들의 자연발생적인 투쟁이 분출되면서 탄력을 받게 되었다.

(2) 민주노총 중앙사업의 시기별 흐름과 특징²³⁾

1) 모색기 (1996 ~ 1999)

1996년 민주노총은 사업장에서의 고용형태의 변화에 주목하고 가입

22) 민주노총, 「건설일용노조 공안탄압에 대한 긴급토론회」, 2003. 12. 12

23) 민주노총, 「민주노총 사업보고」 각년도

노조를 대상으로 조사를 실시해 ‘노동시장 유연화의 현황과 정책과제’를 발표했다. 또한 1997년에는 ‘한국의 고용사정과 정책과제’를 통해 실업률의 증가추세와 비정규직의 확산을 주요한 현상으로 간파하고 ‘노동시장의 유연화’에 대한 노동조합 차원의 대응으로 ▲ 민주노총과 산별연맹, 단위노조 등 각급 조직에 고용안정특별위원회 설치 ▲ 정부 및 사용자단체와의 고용안정대책위원회 구성 ▲ 단체협약 갱신투쟁을 통한 고용안정·노동시간단축·경영참가 쟁취 ▲ 비정규직 노동자의 조직화와 노동조건 개선을 과제로 제기하였다. 또 조직화를 위한 기초적인 활동으로 일차적으로 기존 노동조합이 사업장 차원에서 비정규직 노동자들의 노동조건 개선할 것을 제시했다. 그러나 지침 이상의 기획된 사업으로까지 발전하지 못했다.

특히 1998년, 1999년은 IMF 외환위기하에서 진행된 대규모 구조조정과 이에 따른 정리해고로 말미암아 조직 확대는커녕 조직을 유지하기도 힘들던 시기였기 때문에, 민주노총이 사업계획으로 잡았던 비정규직 및 영세사업장 노동자 조직화 사업은 힘을 신기 어려운 상황이고 방침도 구체화되지 않는 등 문제의식 차원에 머물렀다고 할 수 있다.

다만, 1999년 3월과 11월 한라공업사내하청노조와 볼보코리아비정규노조(나중에 (주)아림노동조합으로 명칭변경)가 결성되어 사내하청노조로서는 선두적인 투쟁을 벌였으나, 원청과 하청회사의 혹독한 탄압과 구속으로 조직화는 성공하지 못했다. 그러나 이어 전국애니메이션노조가 7월에 결성되었고, 11월에 들어서는 특수고용형태인 재능교육교사들이 노조를 결성하고 33일간의 파업을 통해 우선협약을 쟁취하는 성과를 냈으면서 상황은 이전의 양상과는 다른 모습을 띠었다. 즉, 비정규 노동자들의 투쟁이 자연발생적 대중투쟁으로서 분출하기 시작한 것이다.

2) 대중투쟁기 (2000~2002)

가) 2000년

비정규 노동자들의 열기가 표출됨에 따라 비정규노동자의 조직화 사업은 민주노총 중앙의 사업계획에서 주요한 위치를 차지하게 된다. 2000년 1월 18일 정기대의원대회에서 투쟁방침으로 ① 주5일제근무(주40시간제) 쟁취② 구조조정중단 ③ 조세개혁과 사회보장 예산확대 등 3대요구안을 확정하게 된다. 비정규관련 사항은 ③ 조세개혁과 사회보장 예산확대의 하위 개념으로 제시되었는데, 민주노총 중앙차원에서는 ▲ 비정규직노동자 보호관련법 제개정 ▲ 비정규직 및 5인 미만 사업장 노동자에 대한 사회보험 전면 실시를 요구하는 내용을 담고 있다. 또 산별조직(연맹) 및 단위노조 요구로서 ▲ 비정규직의 정규직화 ▲ 비정규직노동자 노동조건 보호 및 개선 (차별해소 / 단협 및 취업규칙상의 노동권 노동조건 동일적용/ 비정규직의 채용 배치, 해고관련 노사합의/ 사태하청 차별철폐) ▲ 비정규직 노동자 조합원 자격보장 등을 확정하고, 임금 및 단체협약 동력을 기반으로 한 5월말 6월초 총파업에서 이를 부각시켰다. 특히 롯데호텔노조의 파업을 통해 비정규직 노동자의 단계적 ‘정규직화’를 따내는 성과를 올리게 된다.

아울러 정기대의원대회에서는 특별결의문을 채택해 조직화 사업에 드는 인력과 재정을 마련하기 위해 5억원의 기금을 조성하기로 했다. 또한 단위노조들은 단체협약을 체결할 때 비정규노동자 요구를 반영하고 비정규 노동자의 노동조합 가입을 보장하겠다고 결의하기에 이른다. 이후 노총중앙 조직2국을 중심으로 산별연맹 및 지역본부 조직화 사업 담당자가 참여하는 미조직특별위원회가 가동되어 5차례의 기획회의와 5차례의 전국 조직담당자수련회를 개최하여 노총 중앙의 방침과 지역

별 사업현황을 점검해 왔다.

민주노총 2000 사업보고서는, 이런 활동을 통해 13개 단위노조와 병원노조를 비롯한 14개 산별지부에서 총 847명의 비정규 노동자를 정규직화 시켰다고 밝혔다. 또한 90개의 비정규직 노조 건설로 35,784명(조합비 납부기준으로는 11,789명)의 비정규노동자가 조직하였는데, 이들 중 대다수는 타워크레인노조, 건설운송노조, 건설일용노조 등 건설부문 소속이지만, 지역본부로는 서울지역본부가 14개 노조 6,087명의 비정규노동자를 조직하는 성과를 올렸다.

그러나 미조직기금은 8천8백만 원을 모으는 데 그쳤고, 노총 중앙과 지역본부가 반분하여 부족한 사업비를 벌충하는 데 사용하였다. 민주노총 중앙은 모인 돈으로 2000년 3차례의 전국비정규노동자대회를 치르고 1차례의 비정규노동자 문화제, 대규모 가두 선전활동 등 캠페인과 홍보활동에 주로 사용하였다.

나) 2001년도

2001년도는 한국통신계약직노조, 캐리어사내하청노조, 전국건설운송노조, 린나이비정규직노조, 방송사비정규직노조 등 비정규노동자들의 파업투쟁이 본격화된 해였다. 2001년도에는 1만4,631명의 비정규노동자를 조직하고, 221개 사업장에서 비정규직 정규직화와 차별철폐를 요구하여 85개 사업장에서 이를 관철시킨 것으로 집계되었다.

그러나 많은 문제점이 드러났다. 파견법상 2년 이상 근무한 노동자들이 정규직화된 캐리어사내하청노조를 제외하고는 사용자측의 탄압과 교섭거부, 그리고 노동조합의 판단미숙으로 파업은 장기화되거나 조합원들이 생계문제로 더 이상 버티지 못한 채 현장으로 복귀하는 등 정규직에 비해 훨씬 어려운 조건 때문에 투쟁에 비해 성과는 미미한 결과를 감수해야

했다. 또한 캐리어의 경우 정규직노동자들과 갈등이 표출되기도 하였다. 즉, 비정규노동자에게 불리한 법제도적인 문제로 기업별단위의 비정규직노조 결성과 유지가 힘들 뿐 아니라, 전국적 단일직종노조 역시 단체협약 체결 등의 정상적인 노조활동을 보장받지 못하는 현실을 절감해야 했다.

다만, 미조직특위는 전국수련회 방식으로 전체회의를 5차례 개최하면서 산별연맹 및 지역본부의 사업을 점검하고 전국적인 집결사업을 기획 추진하였다. 조직확대를 위한 체계로서는 가맹노조 및 산하 지역본부 가운데 경기지역본부, 경남지역본부, 대구지역본부, 금속산업연맹, 금속노조만이 미조직특위로서의 면모를 갖추고 활동하고 있었다. 2001년 한 해를 요약하면, 비정규노동자들의 투쟁을 통해 사회여론화를 확대했으나, 많은 현실적 장애로 조직화의 성과를 내지는 못한 한해였다.

다) 2002년

2002년도 비정규노동자 조직화 및 투쟁이 소강상태에 접어 가운데, 최대의 성과는 여수지역 건설노조였다. 이 노조는 1989년 설립되자마자 지도부 구속 등으로 와해되었으나, 2천명이 참가한 55일간의 파업을 통해 노동조합을 재건하고 단체협약까지 맺었다. 또한 5톤 이상의 화물차를 운행하는 지입차주들의 모임인 화물연대가 출범하였다. 그 결과 민주노총 전체 조합원 가운데 비정규노동자는 1만7천명에 이르렀다. 또한 산별연맹과 지역본부 조직담당자 중심으로 10차에 걸친 미조직특위 회의와 수련회를 통해 비정규 미조직 노동자의 조직화 사업을 점검하면서 인프라를 구축해 나간다.

한편 공공부문에서의 비정규직 남용이 심각한 문제로 드러났는데, 한

국노총 산하에는 직업상담원노조가 결성되어 단체협약을 맺었다. 전국 여성노조 또한 학교 일용직 영양사, 조리사, 도서관 사서들을 분회형태로 조직하였다.

민주노총은 더 이상 법적 제도적 개선 없이는 자연발생적인 비정규 노동자들의 조직화가 성공하기 어렵다는 판단 아래 사회단체들과 '비정규직 철폐 100만인 서명운동'을 펼쳐 시민들에게 법개정의 필요성과 차별철폐의 정당성을 알리고 정치권에 압력용으로 활용코자 했으나, 그 효과는 그다지 크지 않았을 뿐 아니라 서명도 당초의 목표에 훨씬 못 미치는 22여만 명에 그쳤다. 그렇지만 가두서명과 캠페인을 통해 7만명에 이르는 시민들의 서명을 이끌어 낸 점은 평가할 만하다.

3) 전략 채택기(2003~)

이렇듯 2년간의 투쟁과 캠페인에도 불구하고 그 성과와 효과가 미미하자, 민주노총은 새로운 변화를 모색한다. 2003년 들어 민주노총은 한국사회의 변화흐름을 종합, 전망하면서 향후 5년간의 운동방향을 설정한다. 특히 비정규노동자의 조직화가 1년 단위의 단기적인 계획과 집행으로는 성취할 수 없다고 판단하고 중장기적 전략을 수립하게 된다. 이에 따라 향후 5년의 조직과제와 전략으로 ①여성중소영세 비정규 노동자 조직화 ②산별노조건설 ③현장복원과 조직혁신을 내걸었다.

이를 위해 신규 조직화 업무를 담당하던 조직2국을 중심으로 '비정규 미조직실'로 승격하고, 집중 조직화 대상으로 하청, 서비스, 특수고용, 지자체, 건설일용 노동자 등 5대 부문을 선정했다. 또한 향후 500명의 활동가와 1,500명의 비정규직 현장간부를 육성하고, 전체사업비 중 조직화 사업비를 2003년 10%에서 매년 5%씩 증액하여 2007년도에는 전체사업비의 30%를 투입하겠다고 계획을 밝혔다. 그밖에도 조직문화

개선 사업과 산하조직의 미조직체계 강화를 추진한다는 내용이다. 표는 향후 5년간의 사업흐름을 정리한 표이다.

<표 II-12> 민주노총 미조직비정규직 5년간 사업흐름

	1단계			2단계	
	2003년	2004년	2005년	2006년	2007년
조직 사업	*전략사업 세부사업계획완료(1/4분기) *전략사업 주체형성(2/4분기), 사업체계 완료(~3/4분기), 조직사업전개(하반기) *단위노조 사업계획수립 *각종 실태조사	*전략조직 화사업 본격적으로 전개 *사업 주체, 체계의 확대강화	*1단계 전략사업 마무리, 평가 *2단계 전략사업 준비	2단계 전략 사업 전개	2단계 전략 사업 전개
차별 철폐 투쟁	상반기: 임단협, 최저임금, 대선공약화 대정부정당투쟁 *하반기: 입법쟁취투쟁 주력 *비정규사업장 공동투쟁(11월)	*공동투쟁 주체와 수위 확대	법개정 쟁취	법개정쟁취	
교육 사업	*조직활동가 학교 1년차 *비정규직 현장간부 학교 *정규직에 대한 교육계획수립	*조직가학교 2년차 -대상에 따른 교육 *현장간부 학교 *전문교육기관설립	*조직가학교 3년차 수준에 따른 교육 *현장간부 학교	*학교 4년차 *간부학교	*학교 5년차 *간부학교
문화 개선 전략 캠페인	*1년차 전략캠페인 *조직문화환경개선을 위한 계획수립 *비정규직 연대기구 확대강화 *비정규직중소영세노동자 조직참여방 안 마련	*2단계 전략캠페인 *조직문화환경개선 사업 전개 *비정규직활동에 추진	*캠페인 지속 *문화환경 개선 사업 지속	*캠페인 지속 *문화 환경 개선지속	*캠페인 지속 *문화 환경 개선지속
정책 사업	*불안정노동자 고용실태조사 *비정규조직화연구(특수고용, 유통) *장애인노동자 고용대책 연구 *임금차별 해소를 위한 정책연구	*파견노동, 가내노동연구 *중소영세사업 고용 실태연구	*파트타임노동연구 *비정규직 직업 능력개발연구	*통일후 노동자고용에 대한 연구	*비정규노동연구마무리

자료 : 민주노총 2003 정기대의원대회자료

민주노총은 조직화 인프라를 마련하기 위해 미조직특위를 중심으로 전국적 사업시스템을 구축하고 있다. 그 결과 총 31개 산별연맹 및 지역본부 가운데 18개 단위에서 미조직특위를 구성하였고, 19개 단위에서 특위장이 선임되었다. 특히 조직 확대 사업전담자 13명을 확보했다. 산별연맹의 조직화 및 미조직특위 구성현황은 다음과 같다.

<표 II-13> 민주노총 산별연맹 조직가 및 체계

산별연맹	담당 자수	전담 자수	전담 부서	미조직특위		단위노조
				구성유무	특위장	
중앙	4	4	미조직· 비정규사업실	구성(미조직특위)	부위원장	
건설산업	3	3	조직국	구성(현장사업위)	수석부위원장	지역노조조직가 50명
공공	1	1	조직실	구성(비정규특위)	부위원장	과기노조 비정규특위
금속산업	3	0	조직실	구성(미조직특위)	부위원장	
대학	1	0	없음	구성안됨	없음	
민주버스	0	0	없음	구성안됨	없음	
민주택시	1	0	없음	구성안됨	없음	
병원	0	1	조직2국	구성(미조직위원회)	부위원장	
사무금융	1	0	없음	구성(비정규직특위)	부위원장	증권노조 미조직특위11명
서비스	1	0	조직국	구성안됨	프레야 c.c위원장	
시설	3	0	없음	구성안됨	없음	
언론	1	0	없음	구성중	부위원장내정	
여성	1	0	없음	연맹 자체가 비정규사업 주력	없음	
비정규교수	0	0		구성안됨	없음	
전교조	1	0	조직실 (비정규직연구모임)	구성안됨	없음	
화물노련	1	0	조직국	구성안됨	없음	
화학섬유	1	0	없음	구성(미조직특위)	부위원장	
계	23명	9명	총연맹, 7개연맹	총연맹, 6개 연맹	총연맹, 8개 연맹	

자료 : 민주노총 미조직특위, 「2003년 사업평가 및 2004년 사업계획 수립을 위한 토론용자료」, 2003 12.

이를 통해 그 첫 해인 2003년도에는 현대자동차와 금호타이어에서 사내하청노조를 조직했고, 유통서비스 노동자 조직화 연구팀을 구성하여 전략을 개발하고 있다. 그러나 올해 최대투쟁인 화물연대의 2차 파업은 전술판단의 문제와 정부의 강경대응으로 성과는 적은 반면, 조직상의 심대한 손실은 입었다. 그러나 10월 26일 민주노총과 한국노총이 주최한 전국비정규노동자대회에서 근로복지공단계약직노조의 이용석 전남광주지부장이 분신 사망하면서 공공부문에서의 비정규직 노동자의 투쟁이 불붙었다.

한편, 비정규직 주체단위의 강화는 7월 이후 몇 차례의 간담회(7.21, 9.3, 9.27)를 거쳐 ‘전국 비정규직노조 대표자 연대회의 준비위’가 구성되어 3차례의 준비회의(10.26, 10.24, 12.19)를 진행하였고 10월 26일 전국비정규노동자대회를 공동 주관하고 10.6, 11.8~9, 11.12 총파업 투쟁 조직 조합원 선전전 등의 사업을 전개하였다. 향후 연대회의의 위상과 역할, 조직 정비, 강화를 위한 논의가 진행 중에 있다.

민주노총이 장기적인 전망에 기초해 주력하는 것은 조직활동가 교육 훈련이다. 2월에 연맹 및 지역본부의 미조직 비정규사업 담당자 42명을 대상으로 제1차 조직활동가 학교를 개최하였는데, 일정은 아래와 같다.

- ▲ 1단계교육 : 2003. 2.25(화) ~ 2.28(금) ⇒ 3박 4일 집체교육
 - ▲ 2단계교육 : 2003.3. 3(월) ~ 3.20(목) ⇒ 조직별 현장교육, 과제교육
 - ▲ 3단계교육 : 2003.3.21(금) ~ 3.22(토) ⇒ 1박 2일 집체교육
- 또한 학생운동, 사회운동 출신의 예비활동가 18명을 대상으로 ‘신규 조직활동가 학교’를 열어 진행 중인데, 이들은 현장실습까지 거쳐 모든 과정을 마치는 대로 미조직 비정규부문에서 활동할 예정이다.

▲ 기본교육 : 2003.10. 13 ~ 17

▲ 실무교육(출퇴근교육) : 2003. 10. 27 ~ 10월 31일

▲ 현장교육 : 2003. 11월 말 ~ 1월

▲ 마무리교육 : 2004. 2월초 1박2일

그밖에도 산하연맹 또는 지역본부와 함께 시설노조간부학교 (2003. 3.28~29), 학습지 간부학교(2003. 6.14 ~ 6.15) ③ 지역노조 간부학교 (2003. 11월말 진행)을 실시하였다.

4) 한계와 과제

이상에 살펴본 바와 같이, 2000도부터 본격적으로 시작된 비정규노동자 조직화 사업에서 드러난 한계를 정리하면 다음과 같다.

첫째, 이미 노동조합이 설립된 사업장에서의 의식적인 비정규직 노동자 조직화 또는 정규직화는 미약한 반면, 비정규 노동자들의 자연발생적인 투쟁과 조직화 시도가 주를 이루고 있다. 따라서 의식적인 준비와 활동의 부족으로 신규노조들의 지도력 취약, 전술적 판단의 실수, 상급단체의 지원부족 등 많은 문제점이 드러났다.

둘째, 건설부문과 공공부문을 제외하고는 새로이 조직된 비정규노동조합들이 단체협약을 맺어 정상적인 기능을 하는 수준까지 안착하지 못했다. 투쟁의 강도와 양에 비해 단체협약을 맺은 비정규노동조합은 그리 많지 않다. 특수고용노동자의 경우는 행정부 또는 법원으로부터 노동자성이 부인되어 노동조합신고필증을 받지 못하거나 단체협약을 맺고도 사용자가 이를 지키지 않은 경우가 많고, 파견 또는 사내하청의 경우도 사용업주가 파견업체와의 계약해지 위협 등 부당노동행위를 공공연히 행하고 있기 때문이다.

셋째, 정규직노동조합 또는 노동자의 소극적인 태도를 변화시키지 못하고 있다. 심지어 캐리어의 경우 정규직과 비정규직의 갈등이 폭력적인 형태로까지 표출되었다. 조직결성에 임박해 정규노동자에게 협력을 요구하기에 앞서, 내용적으로 노총중앙 및 산별연맹 차원에서 차별철폐 또는 연대임금정책을 선언하고 이를 지속적으로 실천하는 실천이 수반되어야 한다.

넷째, 조직화에 필요한 인적 물적 자원의 투입량이 절대적으로 적을 뿐 아니라, 다른 사업에 비해 우선순위에서 뒤쳐지는 상황이다. 1998~1999 사이에 집행된 민주노총 중앙의 조직사업비를 살펴보면, 총사업비의 4%를 밑도는 미미한 수준이다. 더욱이 그것도 2001년까지는 기존조직 강화비와 신규조직화 사업비가 함께 포함된 금액으로 순수 조직화 사업비는 이보다 훨씬 적은 액수이다.

<표 II-14> 민주노총 중앙의 조직사업비 추이

	1998지출	1999지출	2000지출	2001지출	2002지출	2003 예산
조직사업비(A)	15,429,630	6,803,800	15,984,250	15,523,170	28,170,470	70,436,000
총사업비(B)	397,153,296	361,471,228	462,171,219	591,875,590	704,753,741	847,971,800
총지출(C)	2,310,764,071	2,609,409,636	2,721,288,445	3,050,567,266	4,252,255,541	4,878,179,572
A/B	3.9%	1.9%	3.5%	2.6%	4.0%	8.3%
A/C	0.7%	0.3%	0.6%	0.5%	0.7%	1.4%

자료 : 민주노총, 정기대의원대회 자료 각년도

주1) 1998~2001까지는 기존조직 강화비와 신규조직화 사업비가 함께 섞여 있음. 2002년부터는 순수 신규 조직화 사업비임.

이런 점에서 민주노총은 이러한 한계를 극복하기 위해 중장기적 사업(5개년 계획)으로 전환한 것은 불가피한 선택으로 보인다. 특히 2003년도에 비정규노동자를 비롯한 미조직노동자 조직화 사업비를 2배이상 늘려 전체 사업비의 8.3%(70,436,000원)까지 투입할 계획인데, 비정규노동자 중소기업사업장 노동자 등과 관련 정책비와 교육비를 포함하면 17.9%(151,106,000원)에 이른다고 할 수 있다. 또한 조직사업비를 매년 5%씩 증액하여 전체 사업비의 30%까지 투입하겠다는 것은 단순히 인적 물적 밀받침한다는 점뿐만 아니라, 조직화 문제를 명실상부한 중심사업으로, 조직의 문화로 정착시키겠다는 의지로 보인다. 더욱이 조직화 사업에 절대적으로 필요한 활동가 양성과 기존 조직가를 위한 ‘신규 조직활동가 학교는 미국 노총의 조직가학교(AFL-CIO's Organising Institute) 제도를 원용한 것으로, 올바른 전략방침과 결합된다면 매우 큰 역할을 할 것으로 보인다.

그러나 문제가 그리 간단하지는 않다. 조직화 사업은 민주노총 중앙의 노력만으로 불가능하다. <표 II-15> 에서 알 수 있듯이 가맹연맹의 조직사업비는 천차만별이며 절대액도 많지 않다 할 수 있다. 다만, 비정규노동자들이 가장 많은 산업인 건설연맹, 서비스연맹, 운송하역노조가 상대적으로 높은 비율의 조직화 사업비를 투자하고 있고, 그리고 사내하청과 영세사업장이 많은 금속산업연맹이 절대적으로 많은 금액을 투입하고 있다. 지역본부의 경우 전체사업비 중 조직사업비가 10%가 넘는 조직은 서울, 인천, 대전, 경북, 부산, 제주 등이다. 따라서 민주노총의 향후 5년간 조직화 사업은 산별연맹과 지역본부의 의지와 재정투입이 결합될 때 성과를 기대할 수 있을 것이다.

<표 II-15> 민주노총 가맹연맹(노조) 2003 조직사업비 현황

예산내역 산별연맹	일반회계 예산현황			특별회계 예산현황	
	항목구성	금액	사업비 대비율%	항목	금액
건설산업연맹	현장사업위원회비	9,000,000원	8.1%	외부지원금	40,000,000원
공공연맹	조직실사업비	4,250,000원	1.14%	비정규조직화 사업기금	25,000,000원
금속산업연맹	미조직특위사업비	40,000,000원		없음	없음
대학노조	조직사업비	11,000,000원	2.19%	없음	없음
민주버스연맹	없음	없음	없음	없음	없음
민주택시노조	없음	없음	없음	없음	없음
병원노조	미조직사업비	7,050,000원		없음	없음
사무금융노련	비정규특위사업비	10,950,000원	4%	없음	없음
서비스연맹	조직쟁의사업비	16,000,000원	7.05%	없음	없음
시설노련	미조직/비정규			없음	없음
언론노조	조직사업비			없음	없음
여성노조	연맹 자체가 비정규사업 주력 예산항목으로 없음		"	근로실태조사비	
비정규교수노조					
전교조	연구개발비	2,000,000원		없음	없음
운송하역노조	조직쟁의사업비	60,000,000원	30%	없음	없음
화학섬유연맹	미조직비정규 사업비	2,510,000원		산별기금	
계	총연맹, 12개 연맹	313,866,000원		총연맹, 4개 연맹	

자료 : 민주노총 미조직특위, 「2003년 사업평가 및 2004년 사업계획 수립을 위한 토론용자료」, 2003 12.

(3) 지역본부의 역할과 조직화

1) 개 괄

가) 조직화 기구로서의 지역본부

비정규직 등 미조직노동자를 조직화하는 데 지역본부는 산별연맹과

더불어 매우 중요한 위치를 차지한다. 2002년 12월 현재 민주노총에 가입한 16개 산별연맹 가운데 조합원이 3만명 이상인 연맹은 공공연맹, 금속산업연맹, 사무금융연맹, 전교조 등 4개 연맹에 불과한 실정이다. 따라서 조합원이 적은 연맹들은 매우 취약한 재정구조를 가지고 있기 때문에, 각 지역의 영세사업장의 노동자 또는 비정규 노동자를 조직하는 데 필수적인 산별연맹 차원의 지역본부를 운영하기 어렵다. 설령 핵심지역에 제한된 지역본부를 두고 있더라도, 조직화 사업보다는 제한된 인력으로 그 지역의 가맹 기업별 노조를 관리하거나 조정하는 연락 사무소 이상의 역할을 하기 어려운 상태이다. 다만, 건설산업연맹의 경우는 지역본부가 없지만 가맹된 지역노조들이 건설현장 일용노동자의 조직화 사업을 담당하고 있다.

이에 한국노총과 민주노총 등 총연맹은 산하조직으로 지역본부를 두어 중앙의 사업을 활성화하고 지역내 노동자의 공동이익을 옹호하기 위해서 지역본부를 설치하고 사업을 펼치고 있다. 민주노총 규약 제6조에 따르면, 광역 시도 기준으로 지역의 단위노동조합 또는 지부(분회)를 구성단위로 하는 지역본부를 설치하고, 필요에 따라 그 밑에 지구협의회를 두도록 했다.

지역본부 운영규정에서는 목적사업으로 ① 민주노총의 방침에 따른 사업의 추진 ② 지역내 노동조합간의 연대·교류 사업 ③ 지역내 미조직 노동자 조직화와 미가입 노조 가입 등 조직사업 ④ 조합원 교육·선전 활동과 지역 차원의 조사·활동 ⑤ 쟁의의 공동 지원과 노동운동 탄압에 대한 공동 대응 ⑥ 노동자의 정치세력화와 지역내 체민주세력과의 연대 ⑦ 기타 지역본부 차원에서 필요한 사업을 명시하고 있다.

지역본부는 중앙사업의 지역내 추진과 지역내 노동조합간의 연대 교류사업과 더불어 미조직 노동자의 조직화 사업을 중요한 사업으로 설정하고 있다. 더욱이 산별연맹의 재정과 구조 때문에 조직화 사업에서 총연맹의 지역본부의 역할과 활동은 매우 중요한 위치와 역할을 차지하게 된다고

나) 현 황

민주노총은 그룹협의회(현총련), 지역(전국노동조합협의회), 사무직(전국업종노동조합협의회) 등 3갈래의 노동조합 흐름이 1995년 11월 단일한 내셔널센터로 통합되었기 때문에 그 이전부터 이미 조직화 및 연대활동 등 강한 지역활동의 전통을 가지고 있었다. 민주노총 창립과 동시에 광역 시도 기준으로 당해 지역의 단위노동조합 또는 지부(분회)로 구성되는 지역본부를 설치하면서 지역 활동은 급속히 확대되었다. 2003 현재 민주노총은 산하조직으로 15개 지역본부를 두고 있고, 지역본부의 밑에 시 또는 몇 개의 군·구를 묶어 지구협의회를 운영하고 있다.

아래의 <표 II-16>은 2002년 12월 말 현재 민주노총 소속 노동조합의 지역별 현황이다. 서울을 비롯한 수도권(경기, 인천 포함)에 속해 있는 노조는 903곳이고 전체 조합원수 대비 47.5%이다. 충청권에 속해 있는 노조는 223 곳이고 전체 조합원수 대비 7.8%이다. 영남권에 속해 있는 노조는 417곳이고 전체 조합원수 대비 30.7%이다. 호남권에 속해 있는 노조는 233곳이고 전체 조합원수 대비 11.3%이다. 강원·제주에 속해 있는 노조는 67곳이고 전체 조합원수 대비 2.7%이다.

<표 II-16> 민주노총 소속 지역별 조직현황 (2002.12.31현재)

지역	사업장별노조수	비율	조합원수	비율
강 원	67	3.4%	9,965	1.7%
경 기	276	13.8%	110,441	18.6%
서 울	637	31.9%	176,982	29.7%
인 천	103	5.2%	28,400	4.8%
대 전	73	3.7%	12,350	2.1%
충 남	90	4.5%	14,174	2.4%
충 북	69	3.5%	10,852	1.8%
대 구	47	2.5%	13,328	2.2%
울 산	62	3.1%	72,964	12.3%
부 산	83	4.2%	21,216	3.6%
경 남	152	7.6%	45,276	7.6%
경 북	99	5.0%	23,690	4.0%
광 주	83	4.2%	14,136	2.4%
전 남	62	3.1%	22,797	3.8%
전 북	68	3.4%	14,577	2.5%
제 주	22	1.1%	2,733	0.5%
합 계	1,995	100.0%	593,881	100.0%

자료 : 민주노총 조직현황(20002. 12)

다) 재정과 인사

지역본부가 중앙조직의 산하조직으로서의 성격과 위상에 상응하여 지역본부 운영에 필요한 예산은 거의 대부분을 민주노총 중앙에서 내리는 교부금으로 충당한다. 또한 각 지역본부의 채용직 활동가의 임면은 지역본부장 제청에 따라 민주노총 위원장이 임면하고 있으며, 사무처 인원과 운영에 대해서는 민주노총 중앙위원회에서 정한 기준에 따르면 되어 있다. 즉, 재정과 인사에 있어 중앙집권적인 체제를 유지하고 있다고 할 수 있다.

<표 II-17> 민주노총 지역본부 교부금

(단위, 천원)

구분	1998 지출	1999 지출	2000 지출	2001 지출	2002 지출	2003 예산
교부금(A)	1,003,860	1,012,440	1,137,240	1,248,488	2,016,384	2,175,781
중앙총지출(B)	2,310,764	2,609,409	2,721,288	3,050,567	4,252,255	4,878,179
A/B	43.4%	38.8%	41.8%	40.9%	47.4%	44.6%

출처 : 민주노총, 「정기대의원대회 자료」, 각년도

교부금은 1998년부터 지급되었는데, <표 II-17>에서 알 수 있듯이 민주노총 중앙의 총 지출의 40%에 해당할 만큼 큰 비중을 차지한다. 그런데 금액으로 보면 1998년도~2001년까지 10억원을 유지하다가 2002년부터 20억으로 2배정도 증액되었는데, 이는 조합원 1인당 월 500원 하던 의무금을 2002년부터 800원으로 인상함에 따라 그 만큼 지역 교부금도 늘어났기 때문이다.

<표 II-18> 민주노총 2003 지역본부 교부금 총액

(단위 :원)

본부	인원 수	월 사업비	월 인건비	월 교부금	연 교부금	비고 (2002년 교부금)
서울	9	4,071,717	15,354,900	19,426,617	233,119,404	216,044,604
인천	5	2,262,065	8,530,500	10,792,565	129,510,780	120,024,780
경기	9	4,071,717	15,354,900	19,426,617	233,119,404	216,044,604
충북	4	1,809,652	6,824,400	8,634,052	103,608,624	96,019,824
대전	4	1,809,652	6,824,400	8,634,052	103,608,624	96,019,824
충남	4	1,809,652	6,824,400	8,634,052	103,608,624	96,019,824
전북	5	2,262,065	8,530,500	10,792,565	129,510,780	120,024,780
광주전남	7	3,166,891	11,942,700	15,109,591	181,315,092	168,034,692
대구	4	1,809,652	6,824,400	8,634,052	103,608,624	96,019,824
경북	7	3,166,891	11,942,700	15,109,591	181,315,092	168,034,692
경남	7	3,166,891	11,942,700	15,109,591	181,315,092	168,034,692
울산	7	3,166,891	11,942,700	15,109,591	181,315,092	168,034,692
부산	5	2,262,065	8,530,500	10,792,565	129,510,780	120,024,780
강원	4	1,809,652	6,824,400	8,634,052	103,608,624	96,019,824
제주	3	1,357,239	5,118,300	6,478,539	77,706,468	72,014,868
합계	84	38,002,692	143,312,400	181,318,092	2,175,781,104	2,016,416,304

자료 : 민주노총, 「2003년 지역본부 교부금 배정」, 2003 2.

민주노총은 1인당 월 의무금을 2003년도 900원, 2004년도 1,000원으로 인상하기로 결의해 놓았다. 교부금 내역은 인건비와 사업운영비로 구성되어 있는데, 2003년도의 경우 인건비는 배정된 인원 당 월 1,706,100원이고, 사업운영비는 배정인원 당 월 452,413원이다. 지역본부별 배정인원은 조합원의 규모와 사업의 양에 의해 결정된다.

아래의 <표 II-19>는 지역본부의 상근인력의 변화추이인데, 지역본부의 예산의 증가와 더불어 상근인력 또한 계속 늘어났음을 알 수 있다. 상근임원은 지역본부에 전임하는 경우에만 계산하였는데, 1999년도에 18명, 2000년 20명, 2001년 31명, 2002년 34명, 2003년 40명으로 4년 사이에 2배 이상 증가하였다. 여기에 지역본부 산하 지구협의회 전임자를 포함하면 단위노조 출신 상근자는 이보다 훨씬 많다고 할 수 있다.

또한 채용직 활동가의 인원도 1998년 61명, 2000년 85명, 2001년 95명, 2002년 105명, 2003년 112명으로 역시 2배 가까이 늘어났다고 할 수 있다. 그런데 이처럼 채용직 상근인원이 [표]의 교부금 배정기준에 정해진 상근인원 84명보다 38명이나 많은 까닭은 지역본부가 실제 중앙의 기준보다는 더 많은 활동가를 채용하는 경우가 있고, 특히 지역본부 산하 시군구 단위의 지구협의회에서 직접 채용한 활동가의 수까지 포함시켰기 때문이다.

<표 II-19> 민주노총 지역본부 상근자 변화추이 (단위, 명)

구분	1998		1999		2000		2001		2002		2003	
	임원	채용	임원	채용	임원	채용	임원	채용	임원	채용	임원	채용
서울		5	1	12	2	15	3	13	2	13	4	13
인천		4	2	5	2		1	4	2	6	2	5
경기		6	2	11	2	11	3	11	2	11	3	19
충북		4	0	3	0	5	1	4	2	3	2	3
대전(충남)									1	7	6	3
충남		5	1	6	1	13	3	12	1	5	3	7
전북		6	2	6	2	5	1	7	2	5	4	5
광주전남		7	2	8	2	5	3	8	2	9	3	10
대구		3	2	3	2	3	2	4	4	4	3	4
경북		8	1	8	1	10	2	11	3	11	1	9
경남		3	2	8	1	6	2	6	3	9	3	9
울산		3	1	6	2	9	5	10	4	9	1	7
부산		4	2	5	2	7	2	6	2	7	2	9
강원		2	0	3	1	5	1	6	3	6	2	6
제주		1	0	1	0	1	2	2	1	2	1	3
계		61	18	85	20	95	31	104	34	107	40	112

자료: 민주노총, 『정기대원대회자료』 각년도

주1) 조사시점은 매년 1월 또는 2월임

주2) 1998년도 정기대원대회 자료에 나타난 상근임원 중에는 본부전임자와 단위노조 겸임 자가 섞여 있어 부정확하기에 계산하지 않았음.

주3) 임원의 경우 지역본부에 전입하는 인원만 계산하였고, 채용직의 경우는 지역본부 산하 지구협의회에서 채용된 인원까지 포함시켰음.

위에서 살펴본 바와 같이 민주노총은 결성 이전부터 비록 제조업 중심이기는 하지만 전노협을 중심으로 지역활동의 강한 전통을 지니고 있을 뿐 아니라, 운영에 있어 민주노총 중앙이 지역본부의 재정을 부담하고 채용직 활동가의 임면권까지를 행사하는 중앙집권적 체도를 바탕으로 하고 있다고 할 수 있다. 또한 의무금 인상을 통해 지역본부에 대한 교부금을 늘려나가고 있고, 이에 따라 조직의 관리와 확대에 필요한 인력 또한 계속적으로 늘어가는 추세라고 말할 수 있다.

2) 지역본부 직가입 제도와 조직확대

민주노총은 한국노총 달리 단위노조가 반드시 산별연맹에 속하지 않더라도 지역본부에 가입할 수 있는 이른바 직가입 제도를 가지고 있다. 민주노총 규약 부칙 제3조(경과규정) 제3항은 “단위노동조합이 그룹조직을 통해 민주노총에 가입하는 경우, 그리고 산업별 노동조합에 가입하지 않은 단위 노동조합이 지역본부에 가입한 경우, 이 그룹조직 또는 지역본부는 이 단위노동조합을 대표하여 산업별 노동조합으로 재편될 때까지 민주노총의 가맹단위가 될 수 있다”고 규정하고 있다. 이에 따라 ‘지역본부 운영규정’ 제4조 제3호는 지역본부의 구성단위를 “민주노총 가맹조직인 산업별 노동조합에 가입하지 않았다 하더라도 지역본부에 가입하고자 하는 단위노동조합 또는 지부(분회)”까지 허용하고 있다.

원래 이 제도는 1995년 민주노총 결성당시 산별연맹으로 전환하지 못한 현충련, 대우그룹협의회 등 그룹조직을 가맹단위로 인정할 필요가 있었던 것이 주된 이유였고, 또한 산별연맹을 선택하지 않은 단위노조들도 지역본부를 통해 민주노총에 가입할 수 있도록 보장함으로써 조직을 확대하는 데 크게 기여했다고 할 수 있다.

아래의 <표 II-20>은 민주노총 결성부터 2002년까지 전체조합원의 변화와 지역본부 직가입노조 및 조합원의 변화를 보여준다. 1995년 결성당시 지역본부 직가입 노조는 108개 51,844명으로 전체조합원의 12.4%를 차지하였다. 1996년에는 50개노조 12,306(2.6%)명, 1997년에는 52개 노조 12,144명(2.3%), 1998년에는 27개노조 2,542명(0.5%)으로 급격히 줄었다. 이후 2000년부터 다시 회복세를 보여 1만여명으로 2%대의 비중을 차지하고 있다.

<표 II-20> 민주노총 연도별 가입노조 현황

(단위: 개, 명)

구분 시기	전체		지역본부 직가입		비고
	노조수	조합원	노조수	조합원	조합원비중
1995.11	862	418,154	108	51,844	12.4%
1996.11	928	479,218	50	12,306	2.6%
1997.5	1,147	525,325	52	12,144	2.3%
1998.4	1,283	535,203	27	2,542	0.5%
1999.2	1,420	490,095	28	3,373	0.7%
2000.9	1,341	586,809	38	8,200	1.4%
2001.12	966	595,594	72	12,546	2.1%
2002.6	973	602,339	91	13,662	2.3%
2002.12	899	593,881	78	12,615	2.1%

자료: 민주노총, 「민주노총 조직현황」 각년도

지역본부 직가입노조의 변화는 두 시기로 구분할 수 있다. 우선 1995~1998 기간에는 지역본부를 통해 직가입한 노조들이 산별연맹으로 재편되면서 지역본부 직가입 노조 수와 조합원이 급격히 줄어든 시기라고 할 수 있다. 아래의 <표 II-21>은 민주노총 가맹단위 및 그 변화를 나타낸다. 1995~1996년 민주노총 가입한 단위노조는 862개에서 928개노조로 66개 늘어났는데, 지역본부 직가입노조는 58개가 줄어든 반면, 산별연맹 소속노조는 크게 늘어났다. 한편, 그룹노조협의회는 3개노조 4만 9천명이 늘어났다. 1996~1997에는 그룹노조협의회 단위도 산별연맹 체제로 전환하여 노조수와 조합원들도 절반 정도 줄어들었으나, 지역본부 직가입 노조는 큰 변화가 없다. 그러나 1997~1998 시기에는 그룹협의회는 7개 노조 5만3천명, 지역본부는 25개 노조 1만명 가량이 줄어든 대신, 산별연맹 소속노조는 168개 노조 7만2천명이 늘어났다. 이로써 민주노총 가맹단위는 산별연맹으로의 재편을 완료했다고 할 수 있다.

<표 II-21> 민주노총 가맹단위

(단위: 개, 명)

구분	전체		산별연맹소속		그룹협의회소속		지역본부 가입	
	노조수	조합원수	노조수	조합원수	노조수	조합원수	노조수	조합원수
1995.11	862	418,154	734	313,872	20	52,438	108	51,844
1996.11	928	479,218	855	365,112	23	101,800	50	12,306
1997.5	1,147	525,325	1,083	455,664	12	57,517	52	12,144
1998.4	1,283	535,203	1,251	528,173	5	4,488	27	2,542
1999.2	1,420	490,095	1,390	482,901	2	3,821	28	3,373

자료: 민주노총, 「민주노총 조직현황」 각년도

그 다음으로 1999~2002 시기에는 다시 지역본부 직가입 노조와 조합원이 서서히 증가한 시기이다. 1999년 28개 노조 3,373명(0.7%)에서 2000년 38개 노조 8,200명(1.4%)으로 두 배로 증가하고, 2001년에는 72개 노조 12,546(2.1%)명으로 증가한 후 2%대를 유지하고 있다. 이 시기에 지역본부 직가입 노조가 증가한 것은 학습지등 비정규노조의 결성 및 지역일반노조의 결성을 통해 조합원이 증가했기 때문이다.

아래의 <표 II-22> 는 지역본부 직가입노조 구성현황이다. 지역별로는 서울본부 직가입 조합원이 6,686명으로 전체 직가입 조합원의 53%를 차지하고, 그 다음으로 부산지역본부 1,504명(11.9%), 강원지역본부 1,098명(8.7%), 경북지역본부 677명(5.4%), 경기지역본부 500명(4.0%) 순이다.

<표 II-22> 민주노총 지역본부 직가입 노조 현황(2002.12)(단위: 개, 명)

구 분 지 역	기업노조		지역노조		비정규노조		계	
	노조	조합원	노조	조합원	노조	조합원	노조	조합원
서울	9	1,049	3	671	8	4,966	20	6,686
인천	1	60	1	180	2	150	4	390
경기	5	194	8	222	1	84	14	500
충북					1	78	1	78
대전	2	30			2	207	4	237
충남	7	191			2	49	9	240
전북								
광주전남	5	416	1	21			6	437
대구	5	258	1	60			6	318
경북	3	677					3	677
경남			1	380			1	380
울산								
부산	2	92	2	1,412			4	1,504
강원	5	1,098					5	1,098
제주	1	70					1	70
합계	45	4,135	17	2,946	16	5,534	78	12,615

자료 : 민주노총 「민주노총 조직현황(2002)」 원자료

1) 주 : 서울지역의 경우 원자료에 독립적으로 분류된 학습지노조 5개 지부와 서울지역일 반노조의 4개 분회를 각기 본조로 통합하여 합산하였음.

노동조합 형태 및 성격을 중심으로 살펴보면, 비정규노조가 55,34명(43.8%)으로 가장 높은 비율을 차지하고, 그 다음으로 기업노조 41,35명(32.7%), 지역노조 2,946명(23.3%)순이다. 특히 부산지역일반노조처럼 지역노조가 영세사업장의 노동자뿐만 아니라 비정규노동자까지 조직화하는 점을 감안하면, 지역본부가 비정규노동자 조직화에 주요한 기능을 하고 있다고 볼 수 있다.

3) 사례 : 서울지역본부의 조직활동과 비정규직 조직화²⁴⁾

위에서 살펴본 바대로, 비정규노동자를 포함한 미조직노동자를 가장 열성적으로 조직한 지역본부는 서울지역본부이다. 서울본부는 1999년 조직국을 중심으로 일상적인 조직화 사업을 진행시켜 오다가, 조직화의 사각지대인 비정규직, 영세기업, 서비스업종, 여성노동자에 대한 조직화를 위해 9월부터 부당노동행위 고발 및 조직상담센터를 설치하고, 조직국장의 책임하에 상근자원봉사자 2인, 반상근 자원봉사자 3인, 자원노무사 2인을 중심으로 활동을 벌인 결과, 총 13개 노조를 약 5,000명의 노동자를 조직했다. 이 가운데에는 그 해 7월 31일 결성된 전국에니메이션 노동조합과 11월 8일 결성된 재능교육교사노조 등 비정규직 노동조합이 포함되어 있다. 재능교육교사노조는 위탁계약직 노동조합으로는 최초로 설립신고필증을 교부받고, 11월 27일부터 2,500~3,000명 정도가 참여하는 33일간의 파업을 통해 우선협상안(단체협약)을 따내는 성과를 이루어냈다. 특수고용노동자인 재능교육교사노조의 투쟁은 이후 일어난 비정규 노동자들의 투쟁에 기폭제로 작용했다는 점에서 의의가 크다 할 수 있다.

2000년도 6년차 정기대의원대회 자료는, 서울지역본부는 1999년 말~2000년말 사이에 42개의 노동조합 9,100명을 조직화했다고 밝히고 있다. 여기에는 서울대시설관리, 대송택, 인사이트코리아, 방송사비정규직 등 간접고용(파견 및 용역) 노동조합, 한국통신계약직과 같은 기간제 노동조합, 대교교사 및 구몬 노동조합과 같은 특수고용 노동조합 등이 포함되어 있다. 신규로 결성된 노동조합들 중 산별연맹으로 편입

24) 민주노총 서울지역본부, 「정기대의원대회 자료」 각년도 참조

된 노동조합을 제외하고 2000년 서울지역본부에 직가입 노조로 남아 있는 27개 노조 6,304명 가운데, 비정규노조는 14개 노조 5,871명으로 93%를 차지하고 있다. 이처럼 비정규 노동조합이 늘어나자 서울지역 본부는 2000년 4월부터 ‘서울지역 비정규관련노조 대책회의’를 구성하고 6차례의 준비위원회 회의와 12차례의 회의를 통해 공동활동을 펼치게 된다. 주요활동으로는 서울지역 차원의 집회 및 선전전을 수행하고, 7월과 11월 등 2차례 전국비정규노동자대회에 주축을 형성하여 참가하고, 9월의 서울지역 비정규노동자 문화제를 개최했다.

2001년 들어서 조직사업을 촉진하기 위해 서울지역본부는 5인의 상근자원 활동가를 모집해 배치하는 한편, 조직부서원을 대상으로 조직화 및 노동법 교육을 실시하였다. 그 결과 12개노조 1,500명의 노동자를 신규로 조직화하는데, 여기에는 전국학습지산업노조 산하의 2개 지부와 린나이 비정규직 노동조합 등이 포함되어 있다. 직가입 노조의 수는 전년의 27개 노조(6,304명)에서 21개 노조(6,571명)으로 줄어들었는데, 이는 동우공영을 비롯한 6개의 노조가 전국시설관리노조로 조직을 변경했고, 신규노조 가운데 폐업 등으로 해산했기 때문이다. 서울본부는 직가입 노조대표자회의를 9차에 걸쳐 운영해 왔다.

한편, 재능교육교사노조의 결성과 단체협약 체결에 고무된 학습지 비정규직 노동자들의 노동조합 결성이 줄을 잇자, 서울지역본부는 2000년 11월 전국학습지산업노동조합 추진위원회를 구성하여- 필증교부는 11월 28일- 2001년 11월까지 22차에 걸친 대표자회의 및 공동사업을 펼치면서, 이미 기업노조로 설립된 곳은 산업별 단일노조로의 재편을 도모하고 신규로 조직되는 곳은 지부형태로 결성하도록 하였다. 이에 따라 학습지 8개 노조 가운데 5개가 5,340명이 지부로 결성되거나 전환하였다.

2001년의 서울지역본부 중심의 한 비정규 노동자의 투쟁은 어느 해보다도 가장 높은 고조를 이루었다. 그것은 비정규노동조합이 16개에 이르고 그 중 한국통신계약직노조 등 대규모 장기파업 노조 또는 미타결 노조가 다수를 차지하였기 때문이다. 이에 서울지역본부는 새로이 4월 4일 이후 5차례의 준비모임을 거쳐 ‘비정규 연대회의’를 구성하고 14차례의 회의를 통해 투쟁사업을 기획하고 추진하였다. 2월 임시국회를 전후하여 3회의 선전전과 7회의 집회, 3~4월 4회의 선전전과 3회의 결의대회, 5~6월 7회의 규탄집회 및 결의대회, 7~8월 7회의 집회 및 결의대회, 9월 3회의 집회와 2회 선전전 및 항의 농성, 10월 3회의 결의대회, 11월 2일 항의농성 등 크고 작은 집회를 열었다.

이러한 왕성한 투쟁과 사업을 통해 사회적으로 비정규노동자의 법적 제도적 개선의 필요성을 알려나가는 분위기를 만들어 갔으나 실질적 개선에 이르기에는 역부족이었고, 단위노조의 현안문제 타결 또한 미미한 수준에 머물렀다. 아울러 집회와 투쟁이 주로 비정규노동자 중심으로 이루어졌기 때문에 정규직노동자의 지원과 연대가 취약한 점이 문제로 제기되기도 하였다.

2002년 들어 서울지역본부는 11개 노조 1,000명을 조직하였는데, 두드러진 특징중의 하나는 비정규노조의 신규결성이 현저히 줄어든 점이다. 이해 새로이 결성된 비정규노조로는 파견노동자들 구성된 하나로 테크놀로지노조 하나뿐이었는데, 이마저도 두 달간의 파업을 벌이다 위로금으로 받고 노조를 해산하기에 이른다. 나머지 노조들도 반 수 이상이 100인 미만의 소규모 사업장 노동조합이었다. 서울본부는 이들 신규노조를 대상으로 5월과 6월 2차례의 간부교육을 실시하였는데, 총 110명이 참가하였다.

한편 비정규노조로 구성된 비정규연대회의는 2001. 12~2002. 10까지 총 18회의 정례회의와 2회의 긴급회의를 가지면서 현안사업을 점검하고 상황에 대응했다. 특히 4월에는 비정규 공동실천 주간을 정해 27일에는 6개역에서 거리 캠페인, 30일에는 고려대에서 ‘비정규직 · 중세영세 · 여성노동자 노동기본권쟁취 결의대회’에 결합하였다. 또한 4월말 5월초까지 전국각지에서 열리는 순회투쟁에 5차례 결합하기도 하였다. 7월11일에는 400명이 참가하는 가운데 불법과건 근절과 부당노동행위 척결을 요구하는 집회를 서울지방노동청 앞에서 개최하기도 하였다. 한편, 노동조합설립 신고필증을 받지 못하거나 받았다 하더라도 사용자의 노동조합 불인정 등으로 어려움을 겪는 보험모집인, 학습지, 레미콘지입차주, 골프장도우미, 신문판매 노동조합 등이 참여하는 ‘특수고용대책회의’를 별도로 운영하게 된다.

그러나 2002년 5월 517일간의 투쟁을 전개해 온 한국통신계약직노동조합이 투쟁을 마무리하고 조합원들은 도급회사로 들어가게 되고, 하나로테크놀로지 등 간접고용노조의 투쟁 또한 큰 성과를 내지 못한 채 마무리 지음으로써 2001년에 비해 전반적으로 침체기에 접어들게 된다. 결국 법 제도의 개선이 이루어지지 않음으로써 비정규노조의 역량도 한계를 드러낼 수밖에 없었다고 할 수 있다.

서울지역본부는 2003년 기간에 총 92건의 노동조합 설립상담을 진행해, 이 가운데 13%의 직가입 단위노조 및 지부를 결성했으나 이 중 4개의 노조가 해산 또는 산별연맹으로 이관됐고, 18%인 17건은 상담 초기에 다른 연맹과 지역본부로 이관하였다고 밝혔다. 그 결과 전체 직가입 노조는 26개 노조이나, 신규노조 가운데 불안정한 노조가 많아 정확한 조합원 수는 집계되지 않았다. 직가입 사업과 관련해서는 연맹

추진을 통한 조직정비, 소산별노조 추진 등을 방향으로 잡고 교육사업에 힘을 기울였다. 그 일환으로 특수고용직인 전국학습지노동조합 간부를 대상으로 4차에 걸쳐 평균 22~39명이 참가하는 ‘학습지 현장간부교육’과 ‘지역노조 연대회의 조직가훈련’을 개최하는 한편, 서울지역일반노조와 제화노조가 통합한 ‘서울지역중소기업일반노조’를 결성함으로써 향후 중소기업 사업장에서 기업별노조 결성을 지양하고 일반노조가 포괄하는 방식을 꾀하고 있다.

비정규 관련 캠페인과 집회로는 5월에 노사정위 공익안 발표에 즈음한 1인시위 및 항의방문, 6월에는 최저임금 투쟁에 주력하고, 7월에는 파견법 시행 5주년을 맞아 전국 동시집회의 일환으로 서울지역 집회를 개최한 바 있다. 그밖에 민주노총이 주최하는 5월, 11월의 전국노동자 대회에 결합하는 등 일상적인 사업을 펼쳤다.

서울지역본부는 지난 5년간의 활동을 통해 지구협의회가 양적 질적으로 안정화됨에 따라 신규노조 및 투쟁사업장의 지원, 일상적인 연대사업 등은 6개 지구협의회 독자적으로 운영할 만한 단계에 이르렀다고 밝히고 있다. 그러나 비정규·미조직노동자 조직화 사업은 지역본부 중앙차원의 주력사업으로 설정하고 3명의 비정규노조 담당자와 1명의 신규 조직화 전담자를 배치하는 등 인원배정에서 민주노총 내 다른 산별연맹 또는 지역본부의 모범을 보이고 있다고 스스로 평가하고 있다.

4) 성과와 한계

이상과 같이, 민주노총 지역본부의 조건과 역할의 변화 추이를 살펴보면 다음과 같이 정리할 수 있다. 첫째, 전체 재정과 상근자가 1995년 창립시기에 비해 비약적으로 증가했다. 우선 재정 면에서는 민주노총 중앙에서 내려보내는 교부금이 2002년을 기점으로 그 전해에 비해 두

배 가까이 증가하였다. 상근자도 또한 임원과 채용직 모두 해마다 꾸준히 증가하는 추세를 보이고 있다.

둘째, 민주노총은 지역본부 직가입 제도를 활용해 조직을 확대해 왔다. 1995년 창립당시에는 지역본부 직가입 노조 조합원이 전체 조합원의 12.4%에 이르렀다가 산별연맹으로 재편되면서 1998년에는 0.5%까지 하락한다. 그러다가 2000년부터 서서히 그 비율이 상승하여 2%대를 유지하는데, 이는 지역본부 차원의 왕성한 조직화 사업으로 다수의 비정규노조와 지역노조가 결성됨에 따라 직가입 조합원이 늘어났기 때문이다.

그러나 지역본부의 조직화 사업에서 중요한 한계가 드러나고 있다. 첫째, 이미 지역본부에 직가입 한 비정규노조 가운데 학습지노조 등 특수고용 노동조합은 노동조합을 법원으로부터 노동자성을 부인받거나 사용자의 부당노동행위로 말미암아 조합원 수가 급격히 줄어들고 있다. 또한 파견 및 용역 등 간접고용 노동조합 등도 실질적인 영향력과 지배력이 있는 사용업체와의 교섭에 근본적인 제약이 있어 장기간 파업 끝에 해산하는 등 불안정성을 드러내고 있다.

둘째, 15개 지역본부의 상근자는 임원 40명과 채용직 112명에 이르나, <표 II-23>에 나타난 대로 조직 담당자는 총 수는 20명이며, 더욱이 신규조직화 전담자는 4명에 불과한 것으로 조사되었다. 대다수의 상근자가 행정, 지원, 조직관리 사업에 투입되어 있고, 지구협의회는 경우 조직사업을 다른 업무와 겸하여 있다고 할 수 있다. 이에 민주노총 중앙은 조직담당자 및 신규 조직화 전담자의 배치를 늘리도록 지역본부를 독려하고 있다.

셋째, 비정규직 또는 중소기업사업장의 조직화가 상대적으로 효율이

낮아 많은 인력과 재정 투입을 요함에도 지역본부의 조직화 사업비는 절대액 자체가 적다고 할 수 있다. 또한 지역별로도 편차도 크다 할 수 있다.

<표 II-23> 민주노총 지역본부 조직가 및 조직사업비 현황(2002.8. 현재)(단위: 원, %)

지역 본부	담당 자수	전담 자수	전담 부서	일반회계 조직화 예산현황			특별회계 예산	
				항목구성	금액	사업비 대비율(%)	항목	금액
서울	4	1	조직국	조직쟁의사업비	5,850,000원	11.8%	없음	없음
인천	1	0	조직국	미조직사업비	4,905,000원	15%	없음	없음
경기	1	0	조직쟁의국	위원회사업비	1,260,000원	3.54%	없음	없음
충북	2	1	조직국	미조직사업비	2,200,000원	1.5%	여성중소영세비정 규조직화특별기금	목표액 12,000,000원
대전	1	1	조직2국	미조직사업비	2,400,000원	10.9%	없음	없음
충남	1	0	없음	조직쟁의사업비	3,700,000원	3.0%	미조직기금	
전북	1	0	조직국	비정규사업비	3,000,000원	1.11%	조직투쟁기금	4,400,000원
광주 전남	2	0	조직2국	미조직사업비	6,500,000원	2.4%	없음	없음
대구	1	0	조직부	미조직사업비	2,000,000원	5.0%	없음	없음
경북	4	0	미조직· 비정규국	조직사업비	5,000,000원	29.8%	없음	없음
경남	0	0	없음	미조직위원회비	10,000,000원	3.7%	없음	없음
울산	1	0	조직2국	미조직위원회비	4,600,000원	4.7%	없음	없음
부산	1	1	조직2국	조직쟁의사업비	3,600,000원	약 10.0%	없음	없음
강원	1	0	없음	없음	없음		비정규투쟁기금	5,300,000원
제주	1	0	조직쟁의부	미조직사업비	3,000,000원	약 10.0%	없음	없음
계	20명	4명	12지역	14지역	58,015,000원		4지역	

자료 : 민주노총 미조직특위, 「2003년 사업평가 및 2004년 사업계획 수립을 위한 토론용자료」, 2003 12.

이렇듯 조직화에서 지역본부가 차지하는 역할에 상응하여 향후 인력과 예산을 대폭 집중 또는 증대하지 않는 한, 비정규 노동자 및 중소기업 사업장 노동자의 조직화를 통해 전체적인 조직률 하락에 대처하는데에는 한계가 있을 것으로 보인다.

(4) 지역일반노조의 설립과 활동

1) 필요성과 의의

위에서도 살펴보았지만, 민주노총의 지역본부에 직가입한 지역노조의 조합원은 2,946명으로 전체 직가입 노조 조합원의 23.3%를 차지하는 것으로 나타났다. 지역노조에는 지역내 특정 업종의 노동자를 조직 대상으로 하는 지역업종노조와 업종의 제한을 두지 않고 포괄적으로 조직대상을 정한 지역일반노조로 나눌 수 있다.

지역업종노조의 대표적인 경우가 건설산업의 지역별 노동조합이다. 1985년의 전남전기원노조를 비롯하여, 1988년부터 서울, 여수, 포항, 인천에서부터 2004년 1월 울산지역의 플랜트노조에 이르기까지 전국 각지에서 건설일용노동자들의 지역업종노동조합이 결성되어 300군데의 단체협약을 맺을 정도로 활동이 활발하다. 또한 1987년 이후 금속산업의 경우에도 특정 지역의 중소기업사업장을 조직대상으로 하는 지역노조들이 결성되어 활동하면서 기업별 노조체계가 지닌 조직화의 맹점을 보완하는 조직적 틀로서 인식되어 왔다.

그런데 최근 비정규 노동자의 조직화와 관련하여 새로이 주목받는 것이 지역일반노조이다. 그동안 지역노조들은 주로 특정 지역내 생산직 업종의 노동자를 조직대상으로 삼았는데, 산업구조의 탈제조업화가

진행되어 서비스산업 노동자가 늘어나게 되고, 또한 비정규직 노동자의 비중이 높아진 것이 지역일반노조의 등장배경이라 할 수 있다. 따라서 이미 설립되어 활동하던 금속산업의 지역업종노조들도 일반노조로 전환하는 사례가 늘고 있다.

민주노총 내에서 지역일반노조에 관한 논의의 불을 붙인 곳은 1999년 9월 결성된 부산지역일반노조추진위원회이었다. 부산지역일반노조추진위원회는 지역일반노조의 필요성에 관해²⁵⁾ 첫째, 기업별 노조체제 하에서 비정규직 노동자, 중소기업 하청 노동자, 실업 노동자들을 담을 수 있는 새로운 조직틀이 필요하고, 둘째, 신자유주의적 구조조정 하에서 계속 분산되고 분할되는 노동자들의 계급적 단결과 투쟁을 위해서는 산업, 업종, 직업을 뛰어넘어 지역 전체의 노동자가 하나로 뭉쳐 자본과 권력에 대항해 나갈 필요가 있으며, 셋째, 지역일반노조는 노동자들의 생활과 활동에 있어서 가장 기본적인 토대라고 할 수 있는 현장과 지역을 통일적으로 결합할 수 있고, 넷째, 지역 일반 노조는 정치세력화를 가능하게 하고 노동자 민주주의를 실현시켜 가는데 있어 노동자들을 조직하고 준비하며 훈련하고 투쟁하는 데 가장 적합한 조직형태이며, 다섯째, 지역일반노조는 현재 (조합)권력 지향적으로 되면서 점점 썩어가고 있는 한국의 노동조합운동을 건강한 운동지향의 새로운 노동조합운동으로 변화 발전시킬 수 있는 새로운 중심 주체가 될 수 있음을 주장하면서, 향후 전국단일노조 건설을 지향한다고 밝혔다.

준비위 단계에서 향후 조직전망까지 너무 앞서나간 바가 있으나, 이들은 2000년 4월 1일 창립식을 갖고 이어 실천을 통해 지역일반노조의

25) 부산지역일반노조추진위, 「지역일반노조란 무엇인가」 1999. 9

위력을 보여주었다. 2001년 들어 환경, 방송, 금융, 사회복지, 호텔, 정화 등 19군데의 사업장에서 단체협약을 체결하면서 조합원을 확대해 2003년도 말 현재 500여명의 조합원이 가입해 있다.

2) 현 황

부산지역일반노조의 설립과 활동을 계기로 이후 다른 지역에서도 지역일반노조의 결성이 연달아 추진되었다. 아래의 <표 II-24>는 민주노총 소속의 지역일반노조 현황이다.

<표 II-24> 민주노총 산하 지역일반노조 현황

노조명	설립일	대표자	조직대상	조합원	소속	조합비	상근자
인천지역일반노조	92/6/15	조광호	인천지역 중소기업 비정규직 노동자	300	인천본부	9천원~ 평균임금1%	3
서울지역여성노조	00/1/4	이월녀	중소영세사업장 여성노동자	61	여성연맹	5천원	0
경기도노조	00/1/24	김현정	경기도소재사업장 상용직노동자	1,251	공공연맹	임금총액 1.5%	12
부산지역일반노조	00/4/1	이국석/ 이봉주	제조업, 환경미화, 케이블방송 등	500	부산본부	평균임금2%	5
서울지역 중소기업일반노조	01/1/9	김형수	서울경기지역 중소영세비정규직	157	서울본부	10,000원 ~30,000원	4
서울경인지역평등 노조이주노동지부	01/5/19	서머르 타파	이주노동자 40만	미공개	서울본부	1만원	6
평택안성지역노조	01/5/19	현호현	중소영세하청	60	경기본부	1만원	3
경상남도일반노조	01/8/8	전창현	중소영세 비정규직노동자	600	경남본부	평균임금1.5%	12
전북지역일반노조	01/12/21	나미리	중소영세비정규직	450	전북본부	임금총액 1%	3
광주지역일반노조	02/4/17	정홍채	중소영세비정규직	300	광주전남본부	평균임금2%	5
성서공단노조	02/11/17	김용철	성서공단 정규직, 비정규직, 이주노동자, 실업자 5만	30	대구본부	평균임금1.5%	6
경기지역일반노조	03/3/6	이선규	중소영세 비정규직노동자	320	경기본부	통상임금 1.5	8
대구지역일반노조	03/6/2	노의학	비정규중소영세미조직	220	대구본부	평균임금1.5%	2

자료 : 한국비정규노동센터, 「월간 비정규노동」 2003. 12월호

이에 앞서 경기도노조는 지역일반노조로 출범하였으나, 조직화의 우선순위를 지방자치단체의 미화원에 두고 집중적으로 조직한 결과, 1,250명이 조합원에 가입한 상태이다. 2001년 들어 서울지역일반노조(2003년 9월 서울지역중소기업일반노조로 개편), 경상남도일반노조, 전북일반노조가 결성되었다. 2003년에는 광주지역일반노조와 성서공단노조가, 2004년에는 경기지역일반노조와 대구지역일반노조가 결성되었다. 경기지역일반노조는 경기도내에서 2001년부터 이미 활동하던 지역노조들이 경기도 단위로 통합한 뒤 6개 지부를 두고 있다. 이렇듯 민주노총내 지역일반노조들의 전체 조합원 수는, 이주노동자의 추방 때문에 밝히기를 꺼려하는 서울경인지역평등노조이주노동지부 조합원 수를 제외하고 4,249명에 이른다. 이는 민주노총 전체조합원 수에 비하면 미미한 비율에 불과하지만, 정규직 중심의 기업별 체계하에서 지역의 활동가들이 헌신적인 노력으로 얻은 소중한 성과임에 틀림없다.

3) 향후 과제

그러나 지역일반노조의 앞날이 순탄한 것만은 아니다. 우선, 단체교섭과 협약의 체결에 어려움이 있다. 마치 기업별 노조가 유일한 노조체계로 인식되어 있는 한국의 풍토에서 종업원이 아닌 기업 외부의 노동조합이 어떻게 사용자를 단체교섭에 응하도록 만들 것인가를 고민해야 한다.

둘째, 그동안 지역일반노조에 의한 비정규직 조직화는 외부의 지원없이 활동가들의 헌신성에 의존했다고 해도 과언이 아니다. 따라서 전국조직에 의해서 인력과 재정이 뒷받침될 수 있는 제도와 체제를 만들어야 한다.

셋째, 많은 경우 백화점식의 조직화 방식으로 성과는 낮고 활동가와

조직의 피로도가 높아가는 폐해를 극복해야 한다. 따라서 노조라는 조직에도 ‘효율의 법칙’이 작용하는 한, 지역일반노조는 핵심 조직대상의 우선순위를 분명히 하고 단계적으로 확장해 나가야 한다. 그런 점에서 경기도노조의 예는 좋은 예가 될 것이다.

넷째, 다양한 직종과 연령대로 구성된 지역일반노조는 기업별노조처럼 일사불란하게 운영될 수 없으므로 개방적 조직운동을 강구해야 하는 과제가 남아 있다.

(5) 민주노총 변화의 함의

이상에서 살펴본 바와 같이, 민주노총은 중앙은 2003년부터 향후 중장기적 사업(5개년 사업계획)을 수립하고, 전체사업비 중 조직화 사업비를 2003년 10%에서 매년 5%씩 증액하여 2007년도에는 전체사업비의 30%를 투입하여 하청, 서비스, 특수고용, 지자체, 건설일용 노동자 등 5대 부문을 집중조직화 부문으로 선정했다. 이를 위해 향후 현장 활동가와 비정규직 현장간부를 육성한다는 것이다.

이는 2000년부터 본격화된 민주노총의 비정규직 조직화 사업에서 드러난 즉 지도력 취약, 전술판단의 오류, 상급단체의 지원부족 등 자연발생적인 투쟁의 한계를 극복하고 조직화에 절대적으로 필요한 인적, 재정적 자원을 의식적으로 투입하는, 이른바 ‘전략적 조직화’를 채택한 점에서 향후 추이가 주목된다 하겠다. 더욱이 이를 통해 조직화의 기본단위인 산별노조 또는 연맹에 확산시켜 나가는 첫 출발점을 만드는, 그리하여 조직의 문화를 개선해 나가는 그 의의 또한 무시할 수 없을 것으로 보인다.

또한 민주노총은 창립이전부터 풍부한 지역활동의 경험을 바탕으로 지역본부를 조직확대의 주요한 틀로써 활용해 왔고, 더욱이 2002년부터 지역교부금을 2배 이상 증액하고 지역본부 상근자 또한 꾸준히 증가함으로써 상대적으로 이전보다 지역본부가 강화될 것이라는 점에는 의문의 여지가 없다.

또한 지역본부 직가입 제도를 통해 비정규 노동자를 조직하고, 지역본부의 조직화 전담자 선정을 독려하고 있어 비정규 미조직 노동자의 조직화 사업에서 지역본부가 차지하는 비중을 고려할 때, 시사받을 만한 점이 있다.

아울러 열악한 조건이지만 지역일반노조를 건설하여 본래적 의미의 산별노조로 가기 전까지 기업별노조 체계의 맹점을 보완하고 비정규노동자를 조직하는 새로운 변화를 읽을 수 있었다. 따라서 지역일반노조의 구조와 활동, 전략과 경험에 관한 추가적인 연구가 필요하다 하겠다.

III. 결 론

한국 노동시장 내에서 비정규 노동자의 문제는 더 이상 기존의 조직 노동이 회피할 수 없는 상황에 이르렀다. 2000년부터 시작된 경제활동 인구조사 부가조사를 결과를 보더라도 비정규 노동은 한국 노동시장 내에서 내재화, 구조화되어 있는 모습을 보이고 있으며, 그 규모는 더 이상 감소하지는 않을 것으로 확인되고 있다.

<표 III-1> 비정규 노동 규모 추이

구 분		비중치 (%)			
		2003	2002	2001	2000
임금노동자	전 체	100.0	100.0	100.0	100.0
	정규직	44.6	43.4	44.3	41.6
정규/비정규	비정규직	55.4	56.6	55.7	58.4
고용형태	정규직	44.6	43.4	44.3	41.6
	일반임시직	26.3	31.6	30.7	30.6
	기간제고용	17.0	8.1	7.8	7.1
	상용파트타임	0.0	0.0	0.1	0.3
	임시파트타임	2.5	4.1	4.3	4.3
	호출근로	3.5	2.7	1.8	6.0
	독립도급	3.4	5.1	5.7	4.8
	파견근로	0.5	0.6	1.0	1.0
	용역근로	1.3	2.5	2.4	2.4
	재택근로	0.8	1.8	2.0	2.0

* 출처 : 경제활동인구조사 원자료, 각년도

위 표에서 나타나고 있는 것처럼 한국의 노동시장 내에서 비정규직은 55%를 조금 넘어서는 수준에서 구조화된 것으로 판단되고 있다. 그러나 전체 임금노동자의 과반수를 넘어서는 이들 비정규직의 조직율 3%에도 미치지 못하고 있는 상태이다. 기업별 노동조합 체계하에서의 기존 노동조합을 활용한 비정규직 조직화의 시도는 몇몇 성공적인 사례에도 불구하고 많은 한계를 노정하고 있는 상황이며, 비정규직 노동자를 노동조합으로 견인해 내기 위해서는 새로운 조직화 전략노선과 노력투여가 필요하다.

그중 가장 대표적인 예가 대공장-정규직 조직화 노선을 따른 산업·업종을 중심으로 조직화 노력과 함께 지역을 기반으로 한 조직화 방향이다. 이미 한국노총의 경쟁조직인 민주노총의 경우, 이러한 지역을 기반으로 한 비정규직 조직화 노력을 통해 다수의 비정규직 조합원을 획득하고 있으며, 미국 노총 또한 과거 휴면상태였던 지역지부의 활성화를 통해 미국 노동운동의 부활을 추구하고 있다.

미국 노총의 사례를 통해 드러나는 시사점은 다음과 같다. 첫 번째는 지역지부를 활성화시키고자 하는 총연맹 지도부의 의지와 집중적인 자원투여이다. 조직화, 특히 비정규직의 조직화는 지도부의 의지와 더불어 이를 구현할 수 있는 집중적인 인적·물적 자원 투여가 조직화 성공여부의 관건이 된다. 민주노총 서울 본부의 경우, 대도시 지역의 주변부 노동시장을 조직화하기 위한 지역본부 지도부의 의지와 자원투여가 있었기에 가능한 것이었다. 또한 미국 노총의 경우에도 기존 산별 연맹과 노조를 통한 조직화 노력이 부재한 상황 속에서 점증하는 비정규직, 미조직 노동자의 조직화 여부가 조직노동의 사활적 관건으로 인식하면서, 이를 위한 새로운 대안으로서 지역조직, 특히 지역지부(CLC)를 주목,

집중적인 자원투여를 하였던 것이다.

두 번째는 변화하는 사회경제적 조건에 따라 조직화의 전략적 방향을 새로이 제출하고 있다는 점이다. 한국과 미국은 공히 신자유주의 정책방향에 따라 경제적, 사회적 구조가 유사한 방향으로 변해 왔으며, 이는 곧 자본의 유연화 추구로 집약될 수 있다. 기존의 견고하게 존재해 왔던 기업 내부노동시장 내에도 계약직, 파견직 등의 유동적 노동력을 고용, 내부노동시장의 기제를 약화시켜 왔을 뿐만 아니라, 하청, 아웃소싱 등의 형태로 생산 자체를 시장메커니즘에 따라 유연화할 수 있는 생산시스템을 구축해 나가고 있는 상황이다. 이는 곧 한국 사회에서 비정규 노동자의 문제가 위기 극복 방안으로서 일시적인 양상을 보이는 않을 것이란 점이며, 경제적, 사회적 시스템 자체가 비정규직을 유동적인 생산시스템에 맞추어 구조화할 것임을 의미한다. 이러한 상황 속에서 기존의 제조업-대공장-정규직 중심의 조직화 전략, 곧 사업장을 중심으로 한 미조직 노동자의 조직화 전략은 한계를 보일 수밖에 없다.

이러한 점에서 지역을 중심적인 조직화의 영역으로 설정하는 것은 유연화되어 가고 있는 노동시장 구조에 대응하기 위한 유력한 전략이라 할 수 있다. 특히 이러한 내용은 미국의 경우에 두드러지게 나타나고 있는데, 사실상 지역지부를 통한 미조직-비정규직 조직화 전략은 이러한 변화된 상황을 조직화를 통해 극복하기 위한 유력한 대안이 될 수 있다는 점을 보여주고 있다. 여기서 더 나아가 지역을 중심으로 한 단일 노조 건설은 이동성이 높은 비정규직에 대해 기본적인 서비스를 제공하고 나아가 이를 기반으로 조직화할 수 있다는 점을 보여주고 있다.

역사적으로 정규직 고용형태의 등장과 더불어 정규직 노동자의 이해와 요구를 대변할 수 있는 산별노조주의라는 조직화 전략이 등장하였

듯이, 현재의 비정규직 노동자라는 정규직과는 다른 이해를 지닌 계층의 등장과 고착화는 기존 조직노동에게 있어서 새로운 전략을 요구하고 있으며, 이는 ‘사업장-업종-산별’을 주축으로 하는 기존의 조직화 전략과는 다른, 지역차원에서의 폭넓은 전략을 요구하고 있다 하겠다.

[보론] 지역(일반)노조를 통한 비정규직 조직화 발전 방향

1. 들어가면서

지금까지 비정규직 노동자의 조직화는 기업별, 업종별, 직종별, 지역노조, 여성노조, 지역일반노조 등 다양한 조직형태를 통해서 전개돼 왔다. 이 가운데 앞에서 살펴본 기업별노조 형태의 비정규직 조직화는 이랜드나 호텔롯데, 한국항공우주산업, 신호제지, 자산관리공사 등의 경우와 같이 기존 노조에 의한 조합원의 확대로 나타나기도 했지만, 한라중공업사내하청(사내하청), 한국통신계약직(계약직), 이랜드(시간제, 파견, 도급), 인사이트코리아(파견), 롯데월드비정규직(계약직), 캐리어사내하청, 기아자동차사내하청, 현대자동차비정규직, 노동부직업상담원(계약직/일용직), 근로복지공단비정규직(계약직/일용직) 등 비정규직 스스로 별도의 기업별노조를 결성하는 방식이 가장 많았다.

이것은 기업별노조가 일반화되어 있는 현실적인 조건 속에서 여기에서 배제된 비정규직 노동자들이 노동조합 결성투쟁의 일반적인 관행을 따른 결과라고 할 수도 하지만, 다른 한편으로는 그동안 침묵하고 있던 기업내 비정규직 노동자들이 부당한 차별과 대량해고에 저항하면서 자신들의 목소리를 적극적으로 알리기 위해 채택한 ‘공장(작업장) 민주주의’ 투쟁이기도 하다. 이런 점에서 한라중공업, 한통계약직, 캐리어, INP, 기아자동차 등의 비정규직 투쟁사례는 대기업에 광범위하게 존재하는 비정규직 문제를 적극적으로 쟁점화했다는 점에서 그 의의가 있다. 반면 이같은 기업차원의 독자조직 결성은 사실상 중소기업 이하의

사업장에는 적용에 한계가 있기 때문에 새로운 형태의 대공장(대기업) 노조운동으로 부를 만하다.¹⁾

그러나 최근 들어 전개되고 있는 비정규직 노동자들의 조직결성 흐름을 차분히 살펴보면, 기업별 노조 형태 외에 직종별 노조, 지역일반노조와 같은 초기업적 노조가 또다른 주된 조직형태로 자리잡고 있음을 알 수 있다. 학습지교사, 레미콘건설운송노조, 보험모집인 등 특수고용 형태 노동자들이나, 타워크레인기사, 방송사비정규직, 시설관리, 애니메이터 등은 주로 직종별 노조 형태를 띠는 반면²⁾, 환경미화, 사회복지 등 공공서비스와 소규모 민간서비스업, 그리고 영세제조업 등의 분야에서 일하는 주변부 노동자들을 주된 조직대상으로 하는 지역합동노조 또는 지역일반노조 형태의 조직결성이 두드러지고 있다.³⁾ 이와 함께

1) 대표적인 사내하청노조들이 해당 기업 내에서 격렬한 투쟁을 전개하면서 사내하청 노동자들의 열악한 현실을 고발하고 정규직 노조의 기만적인 태도를 폭로한 것은 사실이지만, 자신들의 투쟁을 지역 전체 차원의 사내하청 노동자들을 대변하는 싸움으로 자리매김하고 또 그러한 요구를 실제로 내걸었다고 말하기는 어려울 것이다. 투쟁 주체들이 내부적으로는 그러한 점들을 염두에 두었을 것으로 추측할 수는 있지만, 그것이 투쟁 과정에서 구체적으로 외화되지 못했다는 것이 객관적인 사실이다. 다만, 이러한 사실만으로 사내하청 노동자들의 투쟁을 '대기업 내부에 국한된 비정규직 투쟁'으로 폄하할 수는 없다고 본다. 이들은 현재 기업차원의 독자적인 비정규직 조직화의 의의와 한계를 동시에 인정하고 있으며, 이에 따른 발전적인 조직 형태 및 투쟁의 방향을 모색하고 있는 중이다.

2) 특수고용 노동자들이 전국단일직종노조를 지향하게 되는 것에도 여러 가지 배경이 있을 수 있다. 기업에 따른 노동조건이 차이가 거의 없는 동일직종이라는 점과 함께 노동위원회나 법원으로부터 근로자성을 인정받지 못한다는 결정적인 법제도적 장애가 개별 사업장의 대응보다는 전국적인 통일행동을 요구하게 만든다고 할 수 있을 것이다. 다만, 골프장캐디의 경우에도 객관적인 상황을 보면 이같은 직종별노조 형태를 취할 가능성이 많았으나 내부적 요인, 즉 상급단체 문제로 단일조직으로 나아가지 못한 경우라 할 수 있다.

3) 3개의 여성노조도 일반노조의 특수한 형태로 분류할 수 있다.

87년 노동자 대투쟁 이후 많은 어려움 속에서도 지속적으로 활동해 온 전통적인 지역(업종)노조들도 비정규직 투쟁을 계기로 그간의 비관적인 평가를 뒤로하고 조직발전 전망을 새롭게 모색하고 있는 상황이다. 물론 가장 최근의 조직화 사례로서 금융산업노조 비정규직특별지부의 경우처럼 산별노조가 직접 비정규직 노동자를 조직화한 경우는 완전히 새로운 조직전략으로 구분할 수 있지만, 아직 일반적인 흐름으로 나타나고 있는 것은 아니다. 따라서 아직까지는 지역노조 또는 업종노조의 형태로 비정규직 조직화 흐름이 큰 비중을 차지하고 있다.

그 중에서도 경기도노조, 부산지역일반노조, 전국여성노조 등 지역일반노조운동을 이끌고 있는 주요 노조들은 현재의 기업별노조체제에 대해서 가장 강도 높은 비판을 가하고 있으며, 비정규직 및 중소기업 노동자 등 주변부 노동자들을 조직하기 위한 유력한 방도로 ‘지역일반노조운동’ 또는 여성노조 등을 뚜렷한 대안으로 제시하고 있다.

그렇다면 이와 같은 각각의 조직화 전략들은 87년 노동자대투쟁 이후 노동조합운동의 오랜 과제로 인식되어온 산별노조 건설과 어떤 관계에 있으며, 노조운동의 확대강화와 진보적인 사회운동의 발전에 있어서 어떤 함의를 갖는 것인가? 또한 현재 노총이 산하 조직에 대해 시달하고 있는 “기존 노조의 규약개정을 통해 비정규직을 조합원 범위에 포함시키도록 한다”는 지침은 이와 관련하여 어떤 의미를 갖는 것인가? 이러한 의문들이 각급 조직의 활동가들로부터 다양하게 제기되고 있는 상황이다. 결국 이 문제를 구체적으로 규명하는 것이 앞으로 비정규직을 포함한 전체 미조직 노동자의 조직화를 위한 노동운동의 전략적(이론적), 실천적 쟁점이 될 것이다.

앞에서 기업단위 조직화를 중심으로 살펴보았다면, 이 글에서는 지금

까지의 초기업적 조직화 투쟁사례들을 지역(일반)노조를 중심으로 살펴보고 그러한 방식의 조직화가 채택되었던 배경과 주체들의 실천내용, 그리고 실제 경험을 기초로 이 문제에 대한 해답과 향후 과제를 도출해 보고자 한다.

2. 초기업적 비정규직 노동자 조직화

가. 직종(업종)별 노조에 의한 조직화

직종(업종)별 노조 형태를 취하고 있는 비정규직 노동조합으로는 전국학습지산업교사노조, 전국건설운송노조, 전국타워크레인기사노조, 전국애니메이션노조, 방송사비정규노조, 서울시가정도우미노조 등이 있다.

이러한 직종별 전국노조의 근거는 조직대상 노동자들이 담당하는 업무 자체가 전국적으로 동일하고 대규모 인원이며 직종 전체가 비정규화되어 있다는 공통점이 있다. 가정도우미노조(계약직), 타워크레인기사노조(계약직)나 방송사비정규노조(파견)를 제외하면 고용형태에 있어서도 외형상 개인사업자 형태를 띠는 위탁계약직, 프리랜서, 자영업주의 형태를 띠면서 근로기준법상의 노동자로서 제대로 인정받지 못하고 있는 경우로 집중되고 있다.⁴⁾

4) 그러나 방송사비정규노조의 경우 파견형태의 고용임에도 불구하고 방송사들간의 편법적인 인력교체로 인해 직종별노조 형태를 취한 경우이며, 타워크레인기사의 경우에는 고용관계는 계약직으로 불리고 있으나 실제로 프리랜서 형태의 기간제고용에 가깝다. 따라서 두 가지 예외적인 경우를 제외하면 특수고용형태는 거의 모두 직종별 전국조직 형태를 취하고 있다.

이것은 해당 산업의 사용자들이 업체당 수 백 또는 수 천 명에 이르는 노동자를 고용하는데 따르는 각종 노무관리 위험이 크다고 판단하고, 이들에 대해 성과에 따른 수당을 지급하는 형태로 인건비를 최대한 절약하면서 사용자로서의 모든 책임을 회피할 수 있는 특수고용 형태의 근로계약을 최근 수년간 확대시켜왔기 때문이기도 하다. 또한 이런 형태의 노동력 관리에 있어서는 기업측에 가장 불리한 경우에도 손해를 보지 않는 선에서 노동자들의 분배몫을 설정하기 때문에 가장 손쉬운 착취기법을 동원하고 있다.

이에 따라 이 노동자들은 성과급제에 따른 각종 형태의 임금수탈과 함께 사회보험 미가입, 일방적인 계약해지 등 다양한 피해를 겪게 되고 같은 일을 하는 노동자들 사이의 동질감을 바탕으로 집단적인 문제해결에 나서게 되는 경우가 많다. 그러므로 이들이 단일노조를 결성하게 된 것은 사용자들의 이같은 횡포로 인한 해당 직종의 노동자들의 불만이 참을 수 없는 수준에 이르고 있음을 반증하는 것이기도 하다.

그럼에도 불구하고 최근 여러 기업들이 기존의 파트타임이나 계약직 형태의 비정규 고용을 프리랜서 계약으로 전환하려는 움직임을 보이고 있기 때문에 앞으로도 이러한 조직결성 흐름은 계속 늘어날 것으로 전망된다. 대표적인 직종으로는 방송작가, 텔레마케터, 프로그래머, 웹디자이너, 쿼서비스, 지입차 판매원 등이 있다.

직종(업종)별 노조의 자세한 내용은 뒤에서 다루게 될 특수고용형태의 조직화 부분에서 다루기로 하고, 이 글에서는 지역(일반)노조를 중심으로 조직화 사례들을 살펴보고자 한다.

나. 지역(일반)노조운동의 전사(前史)

1) 지역노조운동의 상징 : 청계피복노조

기업 수준에서의 비정규직 조직화와 달리 초기업 단위의 조직화에 대해서 우리는 이미 일정한 역사적 경험을 갖고 있다. 지역노조운동이 바로 그것이다. 지역노조는 ‘어느 일정한 지역에서 일하는 노동자를 조직대상으로 하여 결성된 단일한 조직체계를 갖는 노동조합’이다. 우리나라에서 청계피복노동조합은 온전한 의미의 지역노조의 원조에 해당될 것이다. 청계피복노조는 노동운동의 암흑기인 1970년대에 지역노조라는 대중적이고 계급적인 노동자조직을 통해 평화시장의 영세사업장에 흩어져 있던 노동자들을 하나로 묶어 세웠을뿐만 아니라, 원풍모방, 동일방직 등 다른 민주노조들과 함께 우리 사회의 민주주의와 인권보장, 평등을 실현하기 위한 광범위한 사회운동의 구심체 역할을 수행해왔다.

전태일 열사가 분신한 지 2주일 뒤인 1970년 11월 27일 결성된 청계피복노조는 이후 박정희 유신독재정권의 악랄한 탄압 속에서도 임금인상 등 노동조건 개선과 함께 시간단축을 위한 총파업투쟁, 이소선 어머니 구속과 노동교실 폐쇄에 맞선 9.9 결사투쟁 등 불굴의 투쟁을 계속했으며 평화, 동화, 통일 등 청계천 일대의 봉제공장 노동자들을 대표하는 명실상부한 지역노조로서 한때 조합원 수가 1만명을 넘기도 했다. 또한 소속업체가 어디든 관계없이 시다와 미성사의 임금과 노동조건을 통일적으로 협상하고 파업에도 전체 노동자들이 참가하는 등 지역노조를 통한 영세업체 노동자들의 실질적인 단결투쟁을 과시하였다.

그러나 80년 전두환 등 신군부는 쿠데타 이후 국보위를 내세워 노동

조합법을 개정하면서 “단위노동조합의 설립은 근로조건의 결정권이 있는 사업 또는 사업장 단위로...”라는 독소조항을 삽입하여 법적으로 기업별노조만을 유일한 노동조합 조직형태로 인정하도록 한 뒤에, 81년에는 노동조합에 대한 정화조치로 청계피복노조를 강제해산하기에 이른다. 이후 청계피복노조는 장기간 비합법 활동을 전개할 수밖에 없었는데, 1984년 4월 8일 조합원 343명 등 약 600명이 참가한 가운데 청계피복노동조합복구대회를 개최하는 등 3차례에 걸쳐 합법성 쟁취대회를 개최하는 한편 85년 구로동맹파업 당시 노동운동탄압저지투쟁위원회를 통한 활동과 서울노동운동연합 결성 등을 통한 저항과 투쟁을 계속하였다.

청계피복노조가 지역노조로서 합법성을 되찾게 된 것은 81년 강제해산 뒤 8년만인 88년 5월이었다. 87년 6월항쟁과 7-9월 노동자대투쟁이 전국을 뒤흔들자 국회는 그해 11월 28일 지역노조의 설립을 허용하는 노동법개정을 부랴부랴 단행하였으며, 이에 따라 청계피복과 제화, 인쇄 등 지역노조들이 결성되기에 이르렀다. 그러나 지역노조에 대한 노동부의 신고필증은 여전히 교부되지 않았고, 다시금 처절한 투쟁을 통해서 쟁취될 수밖에 없었다. 88년 2월 27일부터 조합원들의 농성이 계속되는 동안 3월 7일에는 제조업, 병원, 보험, 민출 등 70개 노조 명의로 “청계노조 합법성 쟁취투쟁을 지지하며”라는 성명서가 발표되었고, 3월 10일에는 “지역노조 합법성 쟁취 전진대회”가 개최되었다. 또 3월 27일에는 600여 명이 참가한 가운데 청계, 인쇄, 제화 등 3개 지역노조의 합법성에 관한 공청회가 개최되었고, 4월 17일 고려대에서 열린 ‘지역노조 쟁취 공동실천대회’에서는 500여 명의 노동자, 학생들이 “지역노조 인정하라”라는 플래카드를 내걸고 가두시위를 벌였다. 그리고 5

월 3일을 목표로 청계천에서 청와대까지 가두행진을 포함한 대규모 집회를 앞두고 혼신의 노력을 다하던 노조 집행부와 조합원들은 5월 2일 마침내 종로구청으로부터 신고필증을 교부되었다는 소식을 접하게 되었다. ‘청계노조 합법성 쟁취 보고대회’로 이름이 바뀐 5월 3일 집회에서 김영대 위원장을 비롯한 노조원들은 “청계피복노조의 합법성 쟁취는 조합원과 민주노조, 학생 동지들 등 많은 동지를 함께 투쟁한 결과”라며 모든 영세업체 노동자들의 권리를 위해 싸워나갈 것을 결의하였다. 합법성 쟁취 직후 청계피복노조는 본격적으로 노동조합 활동을 벌여 나갔으며, 1988년 주요 근거지인 4개 시장상가에 있던 115개 사업장과 통해 단체협약을 체결하게 되었다. 이렇듯 청계피복노조로 상징되는 지역노조의 결성과 재건, 그리고 합법성 쟁취 과정은 곧 중소기업체 노동자들의 권리와 인간다운 삶을 위한 민주노조운동의 처절한 연대투쟁이었다고 할 수 있으며, 군사정권이 노동법 개정을 통해 기업별노조를 강제하고 청계피복노조를 비롯한 지역노조운동을 극도로 탄압하였던 것도 바로 기업과 사업장의 울타리를 넘어 노동자들이 단결하는 것을 막기 위한 목적 때문이었다고 할 수 있다. 그러므로 87년 노동자대투쟁 이후 지역노동조합의 재건과 결성은 소외된 노동자의 연대를 통한 권리쟁취라는 민주노조운동의 부활을 의미하는 중요한 상징이었다.

2) 1989-1997 : 중소기업기업 조직화와 산별노조 전환을 위한 과도적 조직

87년 노동자대투쟁과 뒤이은 노동법 개정 이후 청계피복노조, 서울요식업노조, 서울복장노조 등 대표적인 지역노조들이 복구되고 인쇄, 제화업종에서 지역노조들이 새로이 결성되었는가 하면 치기공사들이

노조를 결성하기도 했고, 금속산업에서는 안양금속, 동부금속, 부천금속, 서울남부금속, 광주금속, 영남금속 등이, 그리고 지역별로 건설일용공노조가 결성되어 어려운 조건 속에서도 꾸준한 활동을 벌여왔다.

특히 90년대 이후에는 대기업의 생산직 노조와 사무직 화이트칼라 노조 및 공공부문 노조들의 증가에도 불구하고 89년 이후 노동조합 조직률이 감소세를 지속하자⁵⁾, 노동조합의 조직체계를 산별노조로 전환하는 문제와 함께 제조업을 중심으로 중소기업사업장의 노동자들을 조직하기 위한 유력한 수단이자 산별노조로 넘어가는 징검다리로서 기여할 수 있는 노조 조직형태로 지역노조의 중요성이 강조되었다. 즉 89년 이후 500인 이상 대기업은 여전히 70~80%의 조직률을 유지하고 있었던 반면, 감소한 조직의 70~80%는 대부분 휴·폐업이나 공장이전 등으로 인해 중소기업사업장의 기업별노조가 소멸한 것으로 설명되었기 때문이다. 이러한 문제점을 극복할 수 있는 방안으로 지역노조의 활성화 방안이 제시되었던 것이다.

“기업별 노동조합을 산업별 노동조합으로 전환하여 노동조합운동을 새로운 발전단계에 진입시키고 현재의 어려움을 일정정도 해소해야 한다. 그러나, 아직 이것은 구체성을 결여한 당위적인 논의에 머물고 있다. 이러한 현실에서 새로운 노동조합 조직형태의 구체적인 하나의 상으로 제기되고 있는 것이 지역노조이다. 즉, 지역노조들은 일정한 지역적 한계 내의 산업별 노동조합이라고 할 수 있기 때문에, 그것의 여러

5) 1987년 6월말 현재 2,742개 노조 105만명에 머물던 조직노동자는 1989년말이 되면 7,883개 노조 193만명(19.8%)에 이르게 된다. 그러나 이후 정부의 노조탄압과 사용자들의 휴·폐업, 공장이전 등으로 노조조직률은 감소하기 시작해 92년 말에는 7,527개 노조 173만명 수준(16.4%)으로 떨어지게 된다.

가지 활동경험을 통하여 산업별 노동조합으로의 이행을 위한 일정한 시시점을 받을 수 있지 않겠느냐는 것이다.”⁶⁾

이러한 조건에서 현재 중소영세기업노동자들 및 실업자들, 그리고 비정규직 노동자들을 조직하여 노동조합의 조직률을 높일 수 있는 가능한 방법 중 하나는 바로 지역노조들의 조직화이다. 어느 정도 긴밀한 관계를 갖고 있는 일정 지역 내의 중소영세기업 노동자들과 실업자들, 그리고 비정규직 노동자들을 하나로 조직하는 지역노조만이 많은 미조직 노동자들을 조직할 수 있을 뿐 아니라, 나아가 어렵게 만든 조직을 그런대로 유지하고 발전시킬 수 있는 일정한 가능성을 갖고 있다.⁷⁾

그러나 지역노조의 중요성을 강조하는 입장에서도 당시의 지역노조의 실질적인 성과에 대해서는 대체로 비판적이었다. 조직의 규모나 재정, 활동의 지속성과 안정성 측면에서 대단히 취약한 조건에 놓여 있었기 때문이다.

“그러나 현재의 지역노조들은 대부분 상상한 어려움에 처해 있다. 무엇보다 조합원수가 계속 줄어들어, 총 조합원수가 약 100명 내외에 불과한 지역노조가 다수를 이루고 있으며, 조직대상자들에 대한 조합원 비율이 1% 수준에 훨씬 못 미치는 지역노조도 상당수에 이른다. 뿐만 아니라 제대로 된 단체교섭조차 이루어지지 않아 노동조합인지 친목단체인지 모를 정도에까지 이른 지역노조들도 아주 많다.”⁸⁾

6) 구용회, 「지역노조활동의 현황과 방향」, 『노동조합의 길』 제9호, 한국노동교육협회, 1993. 12.

7) 구용회, 위의 글.

8) 구용회, 위의 글.

실제로 중소기업사업장 노동자와 비정규직, 나아가 실업자의 조직화에 기여할 수 있을 것으로 기대되었던 지역노조운동은 90년대 이후 섬유, 피혁, 전자, 기계 등 노동집약적인 산업의 중소기업들을 중심으로 전개된 산업구조조정 압력과 함께 정부와 사용자의 노조탄압이 겹치면서 휴폐업, 공장이전 등에 따른 조합원 감소 등으로 조직적인 정체 혹은 쇠퇴과정을 겪게 되었다. 아래 <표>를 보면 당시 지역노조들의 일반적인 상황을 알 수 있다.

<표 1> 1996년 당시 서울지역 지역노조의 현황과 실태(1996년 3월 기준)

	결성일자	조직대상	조합원수	조직률	월평균재정	조직방식	교섭 방식	애로사항
서울남부금속	88. 9. 4	85,000	100	0.11	61만원	지회,분회	대각선교섭	간부활동
서울동부금속	89. 5.19	30,000	50	0.16	20만원	소모임		
청계피복노조	70.11.17	270,000	80	0.02	80만원	업종소모임	통일 교섭	재정
서울지역출판	90. 1.16	25,000	110	0.44	90만원	분회,지부	대각선교섭	재정
서울지역인쇄	88. 1.17	120,000	60	0.50	60만원	직종별모임		재정
서울지역치기공	93.11. 4	3,000	50	1.66	50만원			
서울건설일용	88. 3.10					직종별모임		
서울제화공	87.12. 5	5,000	50	1.00	50만원	지부	대각선교섭	재정

◦ 자료: 민주노총, 『지역노조활성화와 영세사업장 조직화를 위한 토론회(안)』, 1996.3.

지역노조 활동의 가장 큰 문제는 사용자들의 교섭기피와 조합원들의 고용불안으로 일상적인 활동을 안정적으로 벌어나갈 수 없을 뿐만 아니라 사업장들이 공간적으로 떨어져 있기 때문에 이들의 효과적인 조직화가 매우 어렵고, 이에 따라 조직률이 크게 낮은 상태에서 열악한 재정 문제를 감당하기가 쉽지 않다는 데 있다. 그러나 이같은 외부적인 조건 외에도 지역노조에는 다음과 같은 내부적인 한계도 작용하고 있었다.

첫째, 대부분의 지역노조들이 실제 운영에 있어서 개별 기업차원의 분회활동이 중심을 이루는 기업별 노조의 단순함에 불과한 경우가 많

았다는 점이다. 이럴 경우 해당 기업이 폐업을 하거나 도산을 하게 되면 지역노조 전체가 위기에 빠지고 조직유지가 어렵게 되는 경우가 많았다.

둘째, 앞의 문제의 연장선상에서 지역노조의 조직대상을 정규직으로 한정할 채 임시직이나 일용직, 일시적 실업자를 실질적으로 배제하고 있는 경우가 많았다. 이것은 당시 노조운동의 인식의 한계이기도 한데, 상당수의 지역노조가 “1인 이상 몇 명 이하의 사업장에 종사하는 노동자”와 같은 식으로 조합원을 규정하고 있었기 때문에 불안정한 고용상태에 있는 영세기업의 노동자가 실직을 하거나 비정규직으로 재취업한 경우 지역노조 활동에서 멀어지게 되는 결과를 초래했던 것이다. 이것은 기업별노조를 극복할 수 있는 대안으로서의 지역노조의 의의와 배치되는 것이었다.

셋째, 지역노조에 대한 상급단체의 지도·지원이 거의 없는 상태에서 조직확대 문제를 거의 전적으로 자체적인 힘으로 해결했어야 했다는 점이다. 지역노조는 구성원들이 중소영세사업장 노동자와 개별적으로 가입하는 소수 조합원들이기 때문에 본질적으로 끊임없이 신규 조합원을 조직하지 않으면 일정한 조직규모를 유지하는 것조차 불가능하다. 따라서 지속적인 조직화를 위한 자원의 투입이 뒤따라야 하는데, 이 문제를 영세한 지역노조가 전적으로 감당하는 것은 대단히 어려운 일이다. 결국 지역노조의 위상이 전체 노조운동의 관점에서 전략적으로 설정되지 못했던 것이다.⁹⁾

9) 이와 관련하여 금속산업의 노동조합의 조직발전을 둘러싼 “업종 중심이나, 지역 중심이나”는 논쟁을 되돌아볼 필요가 있다. 업종 중심주의는 실제로 자동차와 조선 등을 중심으로 핵심 대기업 노조간의 연대를 강조하는 대신, 상대적으로 중소영세기업과 미조직 노동자의 조직화 문제를 풀 수 있는 지역조직의 위상을 평가절하시키는 결과를 낳았다고 할 수 있다. 이것은 물론 당시 민주노총 건설과정에서 핵심

넷째, 지역노조의 기본적인 존립근거가 될 수 있는 단체교섭 구조를 정착시키지 못했다는 것이다. 지역노조는 다수의 영세사업장을 주된 조직대상으로 할 뿐만 아니라 조합원들도 취업과 실업을 반복하는 불안정한 고용상태에 있다. 이에 따라 단체교섭의 핵심 내용에 있어서도 최저기준의 설정과 함께 초기업적인 외부노동시장에 대한 규제를 증시해야 함에도 불구하고 개별 사용자와의 교섭을 벗어나지 못하는 한계를 드러냈다.

이 외에도 지역노조들은 취약한 노조의 조직역량에 비해 압도적인 우위에 있는 사용자들의 부당노동행위와 행정관청의 탄압에 시달려야 했다. 이러한 원인들이 복합적으로 작용한 결과 건설일용노조와 남부 금속노조(현 금속노조남부지회) 등 몇몇 조직을 제외하고는 사실상 의미 있는 조직확대를 달성하지 못하게 된다.¹⁰⁾

<표 2> 서울지역 지역노조의 조합원수 변화

	1996년 조합원수	2001년 조합원수	증 감
서울남부금속	100	303	+203
서울동부금속	50	100	+50
청계피복노조	80	70	-10
서울지역인쇄	60	52	-8
서울건설일용		120	?
서울제화공	50	200	+150

대공장노조들을 적극적인 주체로 참여시키는 문제와 밀접한 관련이 있었던 것이지만, 지역차원의 조직확대에 대한 대공장노조와 상급조직의 책임을 명확하게 하지 못한 한계를 드러냈다.

10) 하지만 이러한 한계에도 불구하고 지역노조운동은 10여 년의 오랜 투쟁을 통해 헌신적인 활동가들을 다수 배출했으며, 기업의 경계를 넘어 노동자들이 지역 차원에서 대중적으로 단결하고 투쟁을 전개할 수 있는 풍부한 경험을 자산으로 축적하고 있다.

다. IMF 이후 새로운 지역(일반)노조 결성의 흐름

지역 차원의 횡단적인 노조 결성을 통한 비정규직 조직화는 크게 두 가지 유형으로 나눌 수 있는데 우선 서울지역남부금속노조(금속), 서울지역의류업노조(섬유) 등 일정한 산업이나 업종의 기초를 갖는 합동노조의 형태가 있을 수 있으며, 다음으로 부산지역일반노조, 경기도노조, 충남지역일반노조, 진주지역일반노조, 여성노조 등과 같이 특정 산업의 구분 없이 모든 노동자들을 조직하되 산업별 노조나 직업별 노조에 포괄되기 어려운 노동자들을 일반노조로 조직하는 방안이 있을 수 있다. 합동노조는 통상 지역노조로 불리고 있으며, 일반노조는 비정규직 조직화 문제가 본격적으로 제기되면서 우리나라에서는 비교적 최근에 사용되기 시작한 개념이다.

그러나 합동노조나 일반노조 모두 지역을 기본단위로 초기업적인 횡단노조의 성격을 갖는다는 점에서는 동일하다. 또 원래 합동노조는 중소기업의 개별 노동자나 기업노조가 가입하는 통합노조 성격이 강하고 일반노조는 산업과 직종을 초월하여 모든 노동자들을 조직하는 것이 보통이지만, 오늘날 중소기업의 노동자나 일반노조의 조직대상이 되는 비정규직 노동자들은 대부분 대기업 정규직 노조에서 배제된 유동적인 노동자계층으로서 노동법과 사회보험 등으로부터 소외되어 있다는 점에서 많은 부분 이해가 일치한다. 따라서 이를 근거로 한 합동노조와 일반노조의 경계구분도 뚜렷하지는 않다. 즉 합동노조는 산업별, 직종별, 일반조합 등 다양한 형태를 띠 수 있는데, 일반조합 형태의 합동노조의 경우에는 아무런 차이점이 없게 된다.

최근 들어 일반노조에 대해 관심이 높아지고 있는데, 이것은 그동안

의 지역노조 경험을 통해 영세사업장과 비정규직 노동자를 포괄하는 노조를 설립하고 유지하려면 최소한의 규모를 확보하는 게 중요하다는 점이 인식되면서, 지역일반노조가 일정한 규모를 갖출 수 있다는 잇점이 있고, 노조탄압 등 어려움에 맞선 상호지원이나 연대투쟁이 손쉬워 조직화에 상대적으로 유리한 조직체계로 평가되고 있기 때문인 것으로 풀이된다. 이 글에서는 대표적인 지역일반노조로 꼽을 수 있는 부산 지역일반노조와 경기도노조, 그리고 여성노조들의 사례를 살펴보기로 한다.

1) 부산지역일반노조 : 지역활동가들이 중심, 지역본부 거점을 통한 조직확대 전략

부산지역일반노조(이하 부산일반)는 2000년 4월 1일 설립된 전국 최초의 지역일반노조이며, 주변부 노동자 조직화를 위한 유력한 수단으로서 지역일반노조의 운동적 의의와 앞으로의 조직발전 전망 -전국일반노조- 에 대해 비교적 일관된 논리를 통해 구체적인 내용을 밝히고 있는 조직이다.

부산일반은 뒤에서 다루게 될 경기도노조가 조직대상을 당분간 지자체와 민간위탁 청소업체의 환경미화원들을 중심으로 한 특정 업종을 중점 조직대상으로 설정하고 핵심 영역의 ‘규모의 경제’에 기초한 다음 본격적인 일반노조로의 전환을 목표로 하고 있는 것과 달리, 초기부터 다양한 업종과 직종의 노동자 일반을 대상으로 활동을 벌여나가고 있어 상대적으로 지역일반노조의 ‘원형’에 보다 가까운 노조운동 양태를 보여주고 있다. 이밖에 지난해 1월 25일에는 정의헌 노조 공동위원장이 민주노총 부산지역본부 본부장 선거에 출마해 당선됨으로써 지역본부를 거점으로 한 지역일반노조의 조직확대 사업이 어떤 방향으로 전개

될지 주목된다.¹¹⁾

(1) 조직결성 배경과 주요 주체들

부산지역일반노조는 산별노조 건설과 지구협의회 건설을 둘러싼 민주노총 부산지역본부 내부의 토론과정에서 지역노조와 노동단체 활동가들의 문제의식이 일치되어 탄생하게 되었다. 1999년 초 부산지역본부는 대표자 수련회를 통해 산하 조직들을 산별노조를 통한 수직적 구조와 함께 지구협의회를 통한 수평적 연대체계를 수립하는 것을 당면 조직과제로 제기했으나, 여기에 대해 “산별노조가 아니라 전국단일노조가 필요하다”는 주장이 공식 제기돼 많은 논란이 일어났다.

이후 지역본부가 지구협의회 건설에 나서는 가운데 지역활동가들 사이에서 일반노조 건설논의가 활성화되어 99년 5월 메이데이 행사를 계기로 노동단체와 지역의 노조활동가들이 산별노조 토론회를 개최하고 여기에서 지역일반노조 건설의 필요성에 대하여 폭넓은 공감대가 형성되면서 99년 9월 부산지역일반노동조합추진위원회가 결성되기에 이른다. 당시 추진위에는 부산노동자운동연대와 부산노동자회 등 노동단체와 북구금속동우회가 조직적으로 참여했고 여타 개인활동가들이 합류함으로써 구성되었다. 이후 그해 12월에 준비위로 조직을 전환하며, 2001년 4월 1일 마침내 부산지역일반노조 창립대회를 개최했다.

저간의 사정을 살펴볼 때 부산지역일반노조를 결성한 주체들은 기존의 노동조합 및 앞으로 새롭게 조직될 노조들을 각 산별연맹의 산별노

11) 이날 경선에서는 정 위원장과 문영만 전임 민주노총 부산지역본부장이 1차투표 결과 140명의 대의원들로부터 각각 69표와 66표를 득표, 어느 쪽도 과반수의 득표를 하지 못해 선거관리 규칙에 따라 다수 득표자인 정 위원장에 대해 대의원 102명이 찬반투표를 실시하는 박빙의 승부끝에 정 위원장이 찬성 67표를 얻어 최종 선출됐다.

조 전환과정에 합류시키는 것보다 지역차원의 단일조직들을 유지하면서 연대활동을 강력하게 펼쳐나갈 수 있는 지역일반노조 형태로 묶어 세우는 것이 더욱 바람직하다고 판단한 것으로 보이며, 이념적 지향이 서로 다른 노동단체들이 노조결성을 함께 추진한데서도 알 수 있듯이 지역활동가들의 연합에 기초한 운동지향적 일반노조를 조직의 기본적인 상으로 설정하게 된 것으로 보인다.¹²⁾

부산지역일반노조는 ‘지역일반노조운동을 위하여’라는 제명의 선전 자료를 통해 신자유주의적 노동시장 유연화 공세에 무력한 기업별노조 운동의 한계를 비판하면서, 정규직 기업별노조 중심의 산별노조운동과 구분되는 지역일반노조운동을 새로운 대안으로 제시했다. “초국적 금융자본이 주도하는 현재의 경제체제에서는 기업이 업종 산업간 연계성과 복잡성이 높은 형태로 빠르게 변화하고 있고 기술 발전에 따른 다양한 새로운 산업 영역이 나타나 산업별 단결의 기준을 모호하게 하고 있다”며 “산업 업종별이 아니라 일반노조로서 계급적 단결을 도모하는 것이 비정규직 노동자들의 처지를 개선할 수 있는 효과적인 방법이 될 것”이라는 것이다.

(2) 조직대상, 조합원 현황 및 조직화 방안

부산지역일반노조의 규약상 조직대상은 기존 노조의 조합원을 제외한 부산·양산·김해지역의 사업장에 종사하는 모든 노동자가 된다.

12) 미국과 영국의 지역일반노조운동에서도 이같은 활동가 주도형 노조의 결성은 드물지 않게 발견된다. 이같은 조직성격은 제도화된 기존 노동조합과 일정한 거리를 두면서 사회운동적 노동조합운동을 추구하는 것으로 나타난다. 다만 부산지역일반노조의 경우 이같은 의견통일 과정에서 지역의 노동단체들이 지역일반노조를 적극적으로 제기하게 된 배경에 노조운동의 산별구조로의 재편에 따른 활동기반의 축소나 영향력 약화에 대한 우려가 작용했는지는 정확히 알 수 없다.

조합의 설립목적에는 “비정규직 노동자, 하청사업장 노동자, 중소·영세기업에 종사하는 노동자 및 구직중인 노동자의 기본권익을 옹호하고...”라고 밝히고 있으나 실업자의 초기업단위노조 가입문제가 입법상 마무리되지 않은 상황을 감안하여 일단 취업자로 조합원 범위를 제한하고 있다.

실제로 조합원이 분포하는 업종은 환경(미화, 정화), 제조업, 금융, 사회복지, 방송, 개인병원, 건설 등이며 형태별로는 영세업체 노동자(환경미화노동자, 대하, 반도기공, 영진, 금속영세업체), 임시·계약직 노동자(조선비치, 부산시대, 파라다이스 신용금고), 파견근로자(개별가입), 공공근로자(개별가입), 기타 영세업체 개별가입 등이 있다.

부산일반의 조합원 수는 2002년 1월말 현재 637명이다. 이는 조합비를 내고 노조의 회의활동에 참여하는 실질적인 조합원 수를 말하는 것으로 지난해와 비교할 때 약 300여명의 순증가를 보였다. 그러나 명부에 올라있는 총 조합원수가 830여명이고 가입했다 완전히 탈퇴한 노동자수가 거의 1,000여명을 넘는다. 일반노조의 조직사업이 조합원의 이탈을 최대한 방지하면서 이탈노조원의 숫자 이상으로 신규 조합원을 끊임없이 조직해야 한다는 대원칙이 여기에서도 확인된다.

연도별로 보면 2000년에 조직된 사업장은 환경미화 관련업체가 9곳, 신용금고 1곳, 호텔 1곳 등이며 이 가운데 총 242명의 조합원이 현재까지 남아 있다. 2001년에는 정화업체들이 추가로 대거 조직되었는가 하면, 제조업과 방송국, 마을버스, 새마을금고, 호텔, 건설 등 사업장이 매우 다양해지면서 총 639명 가운데 345명이 잔류한 것으로 나타났다. 탈퇴한 조합원들은 반도기공의 경우처럼 악의적인 폐업과 사측의 회유에 의한 탈퇴가 대부분이지만, 자연퇴사나 계약기간 만료에 따른 실직

도 적지 않다. 한편 MBC계약직노조원의 경우처럼 언론노조로 소속 노조를 변경하도록 허용함으로써 조합원수가 줄기도 했다.

주된 조직화 방안은 다른 지역노조와 거의 유사하다. 우선 특정한 직종이나 업종으로 조직화가 연결될 수 있는 사람을 조합원으로 확보하고, 그 조합원이 처한 노동조건과 사업장의 실태를 객관적으로 파악하여 문제를 해결하는 과정에서 같은 사업장의 다른 노동자들을 함께 조직하게 되며, 한 사업장에서 출발해 다른 사업장과 해당 업종 전체로 조직화 대상을 확대해 나가는 방식을 구사한다. 결국 개별 조합원과 현장위원회를 통한 사업장내 현장활동이 가장 기본이 된다.¹³⁾ 이때 사업장이 분산되어 있고 조직대상이 광범위한 지역일반노조의 특성상 필수적으로 요청되는 활동으로 효과적인 선전홍보 활동을 통해 노동조합의 존재를 알려나가는 것이 대단히 중요하며, 해고, 임금체불, 근기법 위반 등의 문제를 해결해줄 수 있는 상담활동, 단체교섭, 제도개선 요구투쟁 등의 기획투쟁 등이 요구된다.

지금까지 조직활동 성과들을 보면 초기에는 문제가 발생한 사업장의 노동자들이 구원을 요청하면서 상근간부들의 헌신과 노동자들의 투쟁에 의해서 조직사업이 진행되는 경우가 많은 반면, 추진위원이나 현장위원들의 계획적인 현장활동에 의한 조직화 사업은 활성화되지 못했다고 평가하고 있다. 그러나 자연발생적인 형태이지만 감당하기 어려울 정도로 지역의 비정규직, 미조직 노동자의 요구가 넘쳐나면서 합법노

13) 부산일반의 경우 조합원을 통한 현장활동을 세 가지로 구분하여, ① 일반노조 설립을 처음부터 함께 한 경우, ② 시급한 문제해결을 위해 노조에 가입한 경우, ③ 홍보나 주변 정보를 통해 집단(개인)으로 가입한 경우에 따라 각각 노동조합이 지도, 지원할 내용을 달리하도록 한다.

조의 위력을 실감할 수 있었다.

부문별로 보면 청소나 정화, 방송 등 등 공공서비스 부문은 비교적 안정적인 체제를 갖춰하고 있는 상황이지만 공단 내의 민간 중소기업체 사업장 노동자를 조직하는 것은 여전히 많은 어려움을 겪고 있다. 노조는 호텔, 유통, 제조업, 마을버스, 시설관리 등 조건이 열악한 업종에서 찾아오는 노동자들에 대한 조직화는 현실적 필요성이 절박함에도 불구하고, 일반노조의 물적·재정적 기반이 취약한 상태에서는 오히려 시기를 늦추어 교섭과 조직화에 임할 필요가 있다고 판단하고 있다. 이들 업종에 대한 조직화는 상당한 인적·물적 역량이 투입되어야 함에도 현재 일반노조의 여건상 그렇게 하지 못하는 한계가 드러났기 때문이다.

따라서 부산일반은 향후 조직사업에 있어서 우선적인 조직화 대상을 확실히 선정하고, 노동조합의 내부조직화 사업의 기초를 튼튼히 다지면서 이를 기반으로 일반노조의 위상을 강화하는 독자적인 사업을 강화하면서 조직확대 사업에 주력해야 한다고 보고 있다.

이밖에 현재 기업단위 복수노조 금지조항이 부산일반의 조직확대에 심각한 악영향을 끼치고 있는 것으로 지적되고 있다. 환경미화 부문의 경우 서류상으로만 존재하는 유령노조를 설립해서 조직사업을 차단하는 도구로 악용하고 있으며, 마을버스의 경우 한국노총의 자동차노련이 사업주들과 결탁하는 경우들이 대표적인 사례이다. 이밖에 대기업의 비정규직을 조직하는 경우에도 정규직 노조의 규약으로 인한 문제가 발생한다.

(3) 조직구조와 대의원 체계

부산일반의 가장 기초적인 조직단위는 7명 내외의 조합원으로 구성

되는 현장위원회이며 사업장 대표에 해당하는 수석현장위원을 선출할 수 있도록 하고 있다. 의결기구로는 총회와 대의원대회가 있으며 집행기구로는 공동위원장과 집행위원회, 운영위원회가 있다.¹⁴⁾ 부산일반의 특징으로는 공동위원장 제도와 집행위원회를 들 수 있다. 현재 위원장은 3명(정희원, 이국석, 이봉주)이며¹⁵⁾ 규약상 대의원대회에서 선출하는 15명 이내의 집행위원들로 집행위원회를 구성한다. 집행위원들은 교육담당, 법규담당 등의 각자 책임영역을 맡게 되며 교육위원회, 법규위원회 등 각 부서위원회를 통괄한다. 부서위원회는 다시 현장위원들로 구성된다. 이밖에 대의원대회 구성 전까지 수석현장위원들로 구성되는 운영위원회가 있다.

지금까지 각종 회의의 소집 및 운영결과를 보면 집행위원회의 경우 현장위원들이 선출한 집행위원들의 경우 다양한 근무조건 등으로 인해 회의 참석 및 역할수행에 많은 제약이 따르는 반면 상근 집행위원들은 과다한 업무 부하가 발생하는 것이 문제점으로 지적되고 있다. 운영위원회도 참석률이 대단히 저조하여 활성화가 필요한 것으로 평가되고 있다.

노동조합의 상근자는 초기에 2명에서 출발하여 2002년 1월 현재 5명으로 늘어났으나 다수 사업장에서 수시로 현안투쟁이 발생하기 때문에 여전히 일손부족 문제가 발생하고 있다. 사업장 규모가 작고 내부 역량이 취약한 다수의 사업장을 상근간부들이 챙기는데 한계가 있을 수밖에

14) 그러나 조합원이 500명을 넘을 때까지 현장위원 전체회의로 대의원대회를 갈음하기로 했기 때문에 실질적인 대의원대회 소집은 2002년부터 이루어진다.

15) 공동위원장 가운데 2명은 상근이며, 1명은 비상근이다. 공동위원장 가운데 1명을 집행위원장으로 호선하며 윤번제로 돌아가며 말도록 한다.

에 없고, 특히 가입 초기 사업장의 경우 임금 및 단협체결 때까지 집중적인 조합원 접촉과 긴밀한 대응이 중요한데 현재 역량으로는 신규사업장을 추스리기에 급급한 실정이다. 이에 따라 가능한 사업장에서 단협을 통해 전임자를 확보하고 재정여력을 키워 임원과 집행위원들에 대해서는 전원 상근을 추진하는 것이 필요하다고 보고 있다.

(4) 노동조합의 재정

부산일반은 초기업노조의 성격에 맞게 재정의 중앙집중 원칙을 철저히 지켜왔으며 사업장 전별금이나 분할금은 전혀 없이 노조가 필요하다고 판단되는 사업과 사업장에 집중 투자하는 방식으로 예산을 집행해왔다. 여기에는 사업장 규모(조합비 납부금)에 관계없이 중요한 투쟁, 필요한 사업에는 돈을 투자할 수 있어야 한다는 원칙에 따른 것이다. 그러나 2002년 예산에는 현장위원회에 대한 분담금을 책정했는데 이는 현재 상근간부들에 대한 의존성을 탈피하여 현장활동을 활성화할 필요가 있다는 판단에 따른 것이며 앞으로는 현장위원회는 자체적으로 운영비를 조달하고 분담금은 지역지부가 구성될 경우 지부수준으로 내려가는 합당하다고 보고 있다. 현장위원회(사업장)는 노조의 현장활동 체제일 뿐 노동조합 기관이 아니기 때문이다.

하지만 설립 초기에는 조합비가 거의 없었기 때문에 노조의 재정운용에 많은 어려움이 따랐다. 대부분의 소요예산을 추진위원들의 자발적 성금으로 충당해 나갔는데, 이후 초기 가입 사업장들의 이른바 ‘과거청산(채불임금 환급)’ 때 상당한 금액의 자발적 성금이 큰 힘이 되었고, 투쟁사업장 조합원들의 특별투쟁기금 결의가 이루어짐으로써 그럭저럭 충당해나갈 수 있었다. 상근자들에 대한 임금도 “조합원이 500명이 될 때까지는 일체 거론하지 않는다”는 원칙을 수립하고 현장간부

조합원들의 성금 각출로 활동비 정도를 지급하는 정도였다. 조합비는 규약개정 이전에는 평균임금의 1% + 2000원이었으나 2002년 1월의 규약개정으로 평균임금의 2%(최저 5,000원)를 납부하도록 돼 있다.

2001년 연간 총수입은 1억2천9백만원으로 이 가운데 조합비는 6천5백만원이었다. 지출은 1억2천9백만원으로 이 가운데 지출비중이 높은 항목은 인건비와 쟁의기금 적립금, 특별쟁의기금, 노조발전기금 적립금, 행사비 등이다. 이에 비해 조합비가 2배로 인상된 2002년에 조합원수를 700명으로 가정한 예산은 조합비가 월평균 2천1백만원이며 연간 총액으로는 3억1천5백만원(회계연도 변경으로 15개월분) 규모이며, 기금과 기타수입을 포함하여 총 4억1천9백만원(15개월분)이다. 이 가운데 현장위원회 분담금으로 25%를 배정하며 18%와 15%를 매월 쟁의기금과 희생자구제기금으로 적립하도록 하고 있으며, 전임자 5명에 대한 인건비로 21%의 예산을 배정하고 있다.

(5) 단체교섭 및 단체협약 상황

2001년 9월 현재 부산지역일반노조가 단체협약을 체결했거나 교섭을 진행하고 있는 사업장은 모두 19곳에 이른다. 업종별로 보면 환경미6개, 방송이 2개, 금융(2), 사회복지(2), 호텔(2), 정화(2) 등의 분포를 보인다. 반면 조직에서 탈퇴한 사업장은 환경미화 6곳, 고철업 2곳, 방송 3곳이며, 폐업·부도 등으로 사업장이 사라진 경우도 반도체공 등 5곳에 이른다.

2001년 임단협 투쟁을 살펴보면 4사 공동투쟁으로 진행된 환경미화 부문의 경우 특성위원회 활동의 기본틀을 확립한 것이 가장 큰 성과라 할 수 있다. 공동요구안을 마련하고 지자체를 상대로 교섭을 실현했을 뿐만 아니라 조합원들 역시 사업장마다 조건이 다른데도 불구하고 자기희

생적인 투쟁에 나섬으로써 노조를 공동운명체로 인식하는 계기가 되었기 때문이다. 특히 주요 연대투쟁에 있어서 주력부대인 환경미화원 조합원들이 야간작업의 피로를 극복하고 낮시간대 투쟁에 적극 결합할 수 있었다는 점과 소자본에 대해 대규모 노조로 힘의 우위를 점할 수 있었다는 점은 일반노조로서의 조직적 강점을 충분히 살린 것으로 평가된다.

반면 특성별 시기집중 공동투쟁은 사회적 파급력을 높이는 효과는 있었지만 사측의 공동대응으로 투쟁이 장기화되면서 힘을 집중 소진한 조합원들이 종료 이후 상당기간 노조활동이 침체하는 문제점도 노출했다. 아울러 단순 집회중심의 투쟁전술도 극복해야 할 문제로 지적됐다.

정화업체의 경우 전체적으로 초기 가입 사업장들이 적극적인 투쟁을 전개했으나 탈퇴와 내부갈등이 불거지면서 투쟁의 성과를 조직적으로 흡수하지 못하는 한계를 보였다. 이와 관련하여 부산일반은 향후 정화업체의 고질적인 불법관행을 전면적으로 지역적인 정치쟁점으로 만들면서 시민여론을 적극 추동해 앞으로 지자체의 조례 제개정을 통한 공기업화 또는 광역시 직영전환을 확실히 쟁취해야 한다는 과제가 제기되고 있다.

케이بل방송의 경우에는 합병 분할 매각 빅딜 등 자본의 공세가 본격화되는 시점에서 조직사업에 착수해 총액대비 10% 임금인상과 호봉인상, 고용보장 등에 합의하는 등 노동자들의 생존권을 지켜내고 근로조건을 획기적으로 개선하는 성과를 거두었다. 반면 사회복지시설인 애광원의 경우처럼 조직안착에 초점을 두고 정상적인 단협체결을 양보하는 경우도 있었으며, 시각장애인협회는 사용자의 해고, 징계 등 노조탄압에 대해 법적 대응에 치중함으로써 불성실 교섭의 문제를 바로잡지 못하는 문제점도 있었다.

(6) 지자체 대응 및 법제도 개혁투쟁

지역일반노조는 조직대상 노동자의 특성상 근로기준법 위반, 체불임금, 악성 부당노동행위 등이 빈번하고 또 노동조합의 입장에서도 사용자를 압박하기 위한 수단으로 법률적인 수단을 자주 사용하게 된다. 부산일반도 2001년에 노동청 및 검찰에 대한 고소고발을 끊임없이 지속해, 단 한 사업장도 고소고발 없이 교섭이 진행되는 경우가 없을 정도였다. 이 때문에 일반노조 위원장은 ‘고발왕’이라는 악명을 얻게 되었는데, 이러한 법정투쟁은 교섭투쟁에 적절히 결합하면 힘이 되지만 남발하게 되면 노사간에 감정적 골만 깊게 만들고 조합원들에게도 법적 투쟁에 대한 의존성을 심화시키는 부작용도 적지 않다. 그러나 단협불이행 등에 대한 단체행동이 법적으로 허용되지 않는 데다 사용자들이 이를 더욱 악용하고 있어 불가피한 측면이 존재한다.

(7) 주요 투쟁사례와 자체 평가

노조결성 초기에 있었던 조선비치호텔의 계약직 부당해고에 맞선 연대투쟁은 일반노조의 성격을 실천적으로 구현하는 중요한 계기가 되었다. 비정규직 여성노동자들에 대한 부당한 정리해고에 맞선 완강한 지역연대 투쟁을 수행함으로써 시대적 상황에 부응하는 일반노조운동으로 출발하는데 크게 기여하였다. 이러한 투쟁기풍은 이후 파라다이스상호신용금고 계약직 투쟁과 MBC 계약직 투쟁, 그리고 2001년 환경미화 4사 공동파업으로 계승되었다. 비정규직 문제가 사회적 쟁점으로 떠오르고 있던 시기에 전개된 이 투쟁들은 일반노조 건설 초기에 우리 노조에 대한 대중적 홍보효과를 십분 발휘했으며 민주노조 진영 내부의 의구심을 일소하면서 그 역할을 인정받도록 했다고 자평하고 있다.

향후 부산지역일반노조는 추가 업종 및 직종의 조직화 등 외연적인 조직확대보다는 조직의 안정화와 내부 조직화에 노력할 필요가 있다고 보고 있다. 이를 위해 특성별 위원회를 강화하는 계획을 제출하고 있는데, 환경미화의 경우 34개 업체 2천여명의 조직대상 노동자 가운데 6개 업체 250여명이 가입하고 있어 과반수 조직화를 달성하는 것이 무엇보다 급선무이다. 정화사업장의 경우에도 36개 업체에 대한 조직기반을 확대하고 공공성 회복을 위한 시직영화 쟁취를 전면적으로 제기하면서 조합원들의 자사 이기주의를 극복하는데 주력할 계획이다.

이밖에 사회복지법인과 케이블TV, 제조업 등은 해당 업종의 주요 이슈에 대한 대응방안을 마련하고 활동가 주체들을 발굴하는데 노력을 기울일 것으로 보인다. 아울러 사무서비스직과 건설분야에서도 실태조사에 근거한 조직화 사업을 진행해 나갈 계획이다.

(8) 새로운 쟁점들

부산지역일반노조는 전국 최초의 지역일반노조로서 신선한 논쟁을 불러 일으켰고 그만큼 부산일반의 조직사업과 노조활동에 많은 관심을 불러 일으켰다. 그리고 중소제조업과 공공 및 민간서비스, 금융, 건설 등 다양한 업종과 직종의 노동자들을 조직하기 위한 노력을 전개하였다. 그 결과 상당수 조합원의 상실과 이탈에도 불구하고 그 이상의 신규 조합원을 새롭게 조직하여 300여 명에 가까운 조합원 순증가의 성과를 달성했다. 또한 환경미화 4사의 공동투쟁을 통해 지역일반노조를 통한 통일투쟁의 위력을 과시하기도 했다.

이러한 성과를 바탕으로 부산일반은 사업목표를 상근간부에 대한 의존을 극복할 수 있도록 현장위원회를 실질적으로 강화하고 특성별 조직의 활성화를 통한 현장활동가 양성, 기업별 요구투쟁을 넘어서는 계

급적, 사회적, 정치적 요구와 투쟁의 전개, 재정적 기초의 확충, 계획적인 전략적인 사업전개 등을 추구할 것이라고 밝히고 있다. 또한 정화업체비리근절과 정화업체 시직영 전환을 위한 조례개정 투쟁 등 노동조건 개선을 넘어 주민들과 연대한 지역적 정치투쟁으로 노동조합의 활동폭을 확장시켜 나가고 있다.

이러한 점에서 다음과 같은 것들이 부산지역일반노조의 향후 과제로 제시될 수 있을 것으로 보인다.

첫째, 주요 업종과 직종에 있어서 대표성과 영향력을 강화하는 문제이다. 이것은 상대적으로 다양한 부문을 포괄하고 있는 ‘전형적인’ 지역일반노조로서 부산일반이 조직의 포괄성과 집중성을 어떻게 동시에 높여나갈 수 있을 것인가 하는 문제이기도 하다. 그중에서도 현재 환경미화, 정화 등 지자체를 상대로 하는 공공서비스 부문에서 지역적인 단체협약을 체결할 수 있기 위해서는 이 부문의 조직화를 더욱 확산시킬 필요가 있을 것이다. 이와 관련하여 부산일반이 올해 들어 의욕적으로 시작한 정화비리 척결과 정화업체의 시직영화 또는 공기업화를 위한 조례개정 투쟁은 비록 단기간 안에 성과를 나타내기는 어렵다 하더라도 폭넓은 사회적 연대를 통해 부산일반의 조직적 위상과 함께 환경분야에서의 조직적 대표성을 획기적으로 끌어올리는 계기로 작용할 것으로 기대된다. 아울러 이 투쟁을 통해 부산일반의 조합원과 활동가들의 경험과 시야도 훨씬 깊고 넓어질 것이다. 이와 같은 방법으로 특성별 조직대표성을 강화하기 위한 조직전략을 개발하고 해당 업종이나 직종의 노동자 상태와 사용자들의 장단점을 과학적으로 분석하고 대응방안을 마련할 수 있어야 할 것이다.¹⁶⁾

둘째, 조합원 이탈을 최소화하고 그것을 능가하는 추가적인 신규 조

직화를 위한 구체적인 대안을 마련할 필요가 있다. 지역일반노조는 본질적으로 조합원들의 실직과 직장이동이 잦을 수밖에 없다. 그러므로 일시적인 실업상태에 빠지게 되는 노동자들이 조합원 자격을 유지할 수 있는 현실적인 유인(공제제도, 취업알선, 직업훈련, 생협조직 등)을 마련하는 동시에 일상적인 조합원 교육을 통해 “한번 부산일반 사람은 평생 부산일반 사람”이라는 확고한 신념과 원칙을 심어줄 수 있도록 해야 하며, 또 모든 조합원이 그러한 태도를 견지할 때만 일반노조의 교섭력이 유지 강화될 수 있다는 사실을 체득할 수 있도록 만들어가야 한다. 이와 함께 조직확대 사업을 계획적이고 조직적으로, 꾸준히 전개해 나가야 한다는 것이다. 이와 관련하여 초기업노조로서 지역일반의 선전홍보 사업은 대단히 중요할 수밖에 없는데, 노보를 정기적으로 발간하되 조합원을 대상으로 한 내용보다는 지역의 전체 노동자와 핵심 타깃 노동자를 대상으로 하는 내용을 전면에 배치하고 ‘매주 월요일 출근시간’ 등과 같이 주기적으로 꾸준히 배포하고 그 반응을 체크해나갈 필요가 있다. 노조의 홈페이지도 조합원을 위한 용도와 함께 지역의 전체 미조직노동자들을 대상으로 하는 홍보와 선전, 유인기능을 강화하는 것이 필요하다.

셋째, 의결 및 집행 체계를 효율적으로 정비하고 활동가 양성을 위한

16) 다양한 업종과 직종을 조직대상으로 하는 일반노조가 겪는 가장 큰 어려움이 해당 분야에 대한 전문성을 확보하는 문제이다. 장기적으로는 기층에서 핵심 간부를 발굴, 양성해야 하지만 조합원들이 외부의 지원에 크게 의존할 수밖에 없는 상황이 일반적이다. 그러므로 당분간 핵심 조직대상에 대해서는 내부 간부를 전문가로 양성하되 취약부문은 친노동자적인 외부의 전문가를 애널리스트로 활용하여 업종과 직종의 객관적인 정보와 사용자와 행정관청의 취약점에 대한 전략적인 조사활동을 벌이도록 할 필요가 있다. 이러한 풀(pool)을 형성하는 문제를 지역일반노조들끼리 공동으로 모색할 필요도 있다.

프로그램이 마련될 필요가 있다. 현재 부산지역일반노조는 일상활동과 조직확대의 기본단위로서 현장위원회 체제라는 새로운 실험을 전개하고 있으며, 운영상의 문제점을 해결하기 위한 대안들도 모색하고 있다. 그런데 한편으로 출범 초기의 왕성한 의욕과 달리 현장위원회나 집행위원회, 부서위원회, 운영위원회 등 중층적인 의결/집행기구들을 감당하지 못하면서 의욕이 앞선 원칙주의를 강조하거나, 아니면 상근간부들의 주도에 의한 편의주의로 흐를 가능성도 없지 않다. 현장위원회를 기초로 하는 핵심 조직체계를 살리되 복잡한 의결, 집행기구를 대폭 단순화하고 특성별 및 소그룹 활동을 통한 조직 전체 차원의 기층조합원 참여통로를 단일하게 정비할 필요가 있지 않을까 판단된다. 아울러 조합원과 활동가들을 위한 교육 프로그램도 자체적으로 완결적인 내용을 만들려 하기보다는 지역일반노조 또는 상급단체와 공동으로 진행할 필요가 있다고 생각된다.

2) 경기도노조 : 핵심직종 중점조직화를 통한 전국조직 지향

경기도노조는 지역일반노조로의 지향을 가지면서도 환경미화, 정화 등으로 압축되는 공공부문의 특정 직종을 조직화의 핵심대상으로 분명히 설정하고 그들의 요구를 바탕으로 미조직 노동자 조직화를 전개했다는 점과 지방자치단체의 ‘민간 위탁’을 중심으로 한 구조조정의 과정에 개입, 대응함으로써 교섭상대를 명확하게 설정할 수 있었던 점 때문에 짧은 기간동안 대단히 위력적인 조직확대 성과를 달성할 수 있었다.

특히 경기도노조는 신규 조합원에 대한 조직화 사업을 조합원 스스로 책임을 지도록 하는 전략에 기초하고 있다는 점에서 매우 주목할 만하다. 전체 조합원의 능동적이고 적극적인 역할에 바탕을 두고 새로운 조합원을 확보해 나가는 ‘조직화’ 전략이 실천적인 성과를 가져오게

된 것은 인력과 재정의 효과적 배치, 노조간부 및 조합원에 대한 교육의 일상화를 통해서 전체 조합원이 조합활동의 주체로 설 수 있었기에 가능했다.

2000년 1월 100여 명으로 출범했던 경기도노조는 2003년 12월 현재 13개 시군으로 조직을 확대하였고 조합원은 1,300여 명에 이른다. 현재 경기도노조는 환경미화와 정화 부문에서 3,000명 정도의 조합원을 조직하는 것을 단기적인 목표로 설정하고 이같은 ‘규모의 경제’ 기반 위에서 본격적인 일반노조로서의 조직 성격을 구체화할 것이라고 밝히고 있다. 또한 단체교섭에 있어서도 정규직 노동조합의 백화점식 요구투쟁의 관행에서 과감히 벗어나 핵심요구의 쟁취를 목표로 하는 단계적이고 실용주의적인 접근법을 취함으로써 조직력의 확대 강화를 최우선적인 과제로 설정하였던 것이다.

이와 함께 경기도노조는 직종적 동질성에 기반한 일사불란한 조직문화와 강력한 규율을 무기로 사업장 이기주의와 경제주의 등 기업별 노조의 폐해를 최대한 극복하고 있다는 점에서도 초기업적 조직활동의 주요한 모범으로 부상하고 있다.

(1) 조직결성 배경과 주요 주체들

경기도노조는 99년 7월 1일 의정부시가 가로청소 업무를 시설관리공단에 위탁하기로 결정하면서 그 업무를 담당하던 환경미화원들을 시설관리공단으로 강제전직시키는 과정에서 결성되었다. 당시 환경미화원들은 처우를 똑같이 해준다는 의정부시장의 말만 믿고 시청 공무원에서 민간업체의 비정규직으로 밀려나면서도 말 한마디 못했으나, 평균 50만원씩 월급이 깎인 채 갑작스런 정년단축으로 11명의 동료들이 강제사직 당하는 것을 보고서야 실상을 알게 되었고, 급기야 갑작스런 업

무변경으로 가로미회원 김경영씨가 작업 도중 교통사고로 사망하자 8월 9일 ‘의정부지역 시설관리노동조합’을 결성하고, 삭감임금 지급과 시청으로의 원상회복을 요구하면서 의정부시청에 대해 항의투쟁을 계속했다.

그 후 임금은 여러 번에 걸쳐 돌려 받았지만 단축된 정년으로 강제사직된 동료미회원들의 복직이 이루어지지 않자 노조원들은 파업에 돌입하였다. 더구나 파업 과정에서 노동자들은 엄청난 새로운 사실들을 알게 되었는데, 민간 청소업체인 의정환경에서 일하는 조합원들은 수년 동안 똑같은 환경미화원이면서도 행정자치부 임금지침대로 임금을 받지 못했고 야간근로수당과 상여금, 학자금까지도 받지 못했다. 심지어 의정부시청이 청소용역업체에 주는 예산에 모두 들어있는 경운기 기름값, 수리비까지 의정환경측은 환경미화원들에게 부담시켰고 인원수까지 부풀려서 이득을 취해왔던 것으로 드러났다. 민간업체가 착복한 임금은 모두 11억원에 달하는 규모였다.¹⁷⁾ 노동조합은 이러한 거액의 임금착복과 예산횡령은 시와 청소업체간의 검은 유착 없이는 불가능한 것이라고 보고 이 문제를 집중 추궁하였는데, 지자체 예산의 편법 집행이

17) 환경미화원의 임금은 1988년부터 행정자치부에서 일괄적으로 임금수준을 정하여 지방자치단체에 지침으로 내려보낸다. 그리고 노태우, 김영삼 정권을 거치면서 환경미화원의 임금수준을 올려 다른 직종보다 임금수준이 높은 편이다. 그러나 행자부에서 정한 기준대로 임금을 지급하는 지방자치단체는 거의 없었다고 한다. 더구나 지방자치단체가 청소업무를 민간업체에게 위탁한 뒤로 청소업체는 갖은 명목으로 미화원에게 책정된 임금과 복리후생비를 착복하였고, 시간외 근로나 야간근로와 휴일근로에 대한 수당을 제대로 지급하지 않았다고 한다. 또한 미화원들은 연·월차 휴가와 생리휴가를 쓸 수 없었고, 추석과 설 연휴에도 쉬지 못하였다. 그러다 보니 같은 환경미화원이어도 지방자치단체 소속인지, 업체 소속인지에 따라서, 또한 지역에 따라서 임금과 근로조건이 격차가 심한 상황이었다.

라는 민감한 문제는 지역사회의 공분을 유발하기에 충분한 사안이었다.

그 후 노조원들은 ‘시청으로의 원상회복과 착복임금 반환투쟁’을 전면적으로 전개하면서 2000년 1월 20일 의정부시설관리노조와 시설관리공단노조를 통합하여 지역일반노조인 경기도노조로 조직형태를 전환하게 되었다.

이어 2월에는 시청 로비 항의농성과 김대중 대통령 방문 반대시위 등을 벌이며 청소업체 비리와 관련한 홍보물을 시민들에게 배포하였다. 그리고 3월 26일 마침내 총파업에 돌입하자 시설관리공단과 의정환경은 직장폐쇄를 단행했다. 그 후 노동조합은 6월 23일 교섭이 타결될 때까지 모두 130여명이 경찰에 연행되고 6명이 구속되는 등 가혹한 탄압에 맞서 싸워야 했다.

그러나 5월 12일 중앙노동위원회에서 해고자 11명에 대한 해고무효판정이 내려지고, 5월 23일에는 참여연대, 환경운동연합, 참교육학부모회 등 시민대책위가 구성돼 환경미화원 파업에 대한 지지 입장을 밝히며 사태의 조속한 해결과 함께 진상공개, 담당공무원의 처벌과 특별감사 실시를 요구하기에 이른다. 이어 6월 12일에는 상여를 떼고 시청안 로비진입 투쟁을 벌였고, 6월 15일에는 조합원 20명이 민주당에서 농성에 돌입하고 이어 20일부터는 전조합원이 단식농성에 돌입했다. 그리하여 단식 3일차인 6월 22일 새벽 마침내 의정부시와 경기도노조는 정년회복(59세), 임금인상(11만원), 김경영씨 위로금 지급, 해고자 복직, 구속자 전원 복직, 고소고발 취하 등에 합의했다.

이처럼 환경미화원들의 용역화와 불행한 죽음을 계기로 촉발되었던 경기도노조의 투쟁은 ‘작은 정부론’의 자유주의 신화에 사로잡혀 환경미화원들을 민간 청소업체의 용역노동자로 전락시키면서 비리와 세금

횡령을 일삼던 부패한 관료와 자본가에 대항한 투쟁이었다. 따라서 노조결성과 동시에 1년 가까이 진행되었던 의정부시 투쟁을 통해 경기도 노조는 IMF 지방자치단체가 추진한 구조조정을 “환경미화원을 비롯한 말단 노동자들을 일방적으로 민간업체로 쫓아내고 정규직을 비정규직 노동자로 전락시키는 과정이었다”고 규정하면서 “노동자의 희생을 강요하고 실업자만 양산하는 구조조정과 민간위탁을 저지하는 투쟁을 벌이고 이를 조직확대로 연결시킬 것”을 앞으로의 투쟁목표로 천명하게 된다.

(2) 조직대상, 조합원 현황 및 조직화 방안

경기도노조는 2003년 12월 현재 조합원수는 1,300여 명이고, 의정부, 포천의 2개 지부와 과주, 양주, 고양, 부천, 성남, 안산 등 16개 분회가 있다. 2000년 1월 100여명으로 출발한 노조가 불과 2년만에 10배 이상 조직확대 성과를 낸 것은 실로 대단한 성과라 할 수 있다. 직종별로는 환경미화원이 절반 다수를 차지하고, 수로(도로보수), 준설(하수도청소), 공원녹지, 주차관리, 매표 등을 담당하는 직종이 있다. 조합원의 95% 이상이 지방자치단체의 시설관리 업무에 종사하고 있고, 1개의 제조업 사업장이 있다. 사용자는 크게 시청(군청), 시설관리공단, 민간업체 사용자로 나뉘어져 있고 직영과 민간위탁이 서로 섞여 있다.

○ 신규 사업장 조직화

신규 사업장을 조직해 들어가는 데에는 다음과 같은 단계를 밟는다. 초기 소수의 구성원을 확보한 후 현장을 장악할 정도로 핵심 조직원을 늘린 다음 분회결성을 앞두고 예비 조합원을 1개월에 걸쳐 교육(주1회)을 실시한다. 교육 내용으로는 ‘노동조합이란 무엇인가’, ‘노동조합 왜 해야 하는가’, ‘조합원의 권리와 의무’, ‘투쟁목표 확인’, ‘현장간부들의

투쟁사례' 등을 집중적으로 교육한다. 노조는 교육 후 조합비와 조끼 값, 머리띠 값을 조합원들로부터 미리 받고 은행의 자동납부 이체 확인서를 첨부한 가입원서가 제출이 되면 조합가입을 결정한다. 이때 반드시 경기도노조의 원칙에 대해 분명히 주지시키고, 그에 동의한다면 스스로 가입을 결정하도록 한다. 가입 후에도 지속적인 교육과 투쟁으로 조합원의 책임감과 역량을 상승시켜, 상층간부 일부가 회유와 탄압에 이탈한다 하여도 조직이 깨지지 않고, 또한 몇 개월 파업을 지속해도 조직을 보존할 수 있는 힘과 자원을 확보하고 있다. 특히 중앙 집행부가 신규사업장의 전체 조합원에 대한 지도 집행권한을 갖게 된다. 다음에는 조직을 정비하고, 단체교섭 요구안에 대해 교육하고, 현장조합원의 수가 일정 수준이상 도달하면 단체교섭을 요청한다. 단체교섭은 조합에서 하고, 분회간부 및 조합원(5~15명)들은 함께 교섭에 참관하여 교섭경험을 쌓게 한다(가능하면 모든 교섭은 영상으로 기록한다). 경기도 노조는 경험에 의해 현장간부(분회장 등)의 선출을 분회 설립이후 2-3개월 경과 후 선출하도록 해서 안정적인 현장조직을 만들려고 한다. 그것은 일정기간 투쟁과정에서 간부들이 검증되기 때문이다.

○ 단체행동 및 파업투쟁

투쟁일정은 중앙집행회의에서 결정하며, 각 부분별로 지원과 역할을 나누게 된다 초기 투쟁에는 투쟁 담당자들이 함께 1주내지 2주 동안 집중 지원관리를 하여 조합원의 정서와 요구를 파악하여 이후 일정을 준비한다. 이 때 파업이 장기화되면 전체 조합원의 집중지원과 각 지역에서 자력 투쟁을 적절히 병합한다. 특히 법률적인 시비에 대비한 준비 작업을 미리 진행시켜 투쟁시기와 연결하여 적절히 활용한다. 각종의 고소고발에(특히 고소되었을 경우)대비하고, 특히 투쟁과정에서 공권

력의 함정에 말려들거나 사소한 마찰로 구속당하는 사태를 막기 위하여 사전에 교육을 실시한다. 또한 일이 벌어지고 난 다음에는 신속히 대응함으로써 억울한 일을 당하는 경우를 최소화한다. 2000년에는 6명의 구속자와 100여 명의 연행된 경험을 교훈 삼아 2001년에는 격렬히 투쟁하는 과정에서 발생한 3명의 영장청구에 즉각적으로 대응함으로써 영장이 기각되어 구속자 발생을 막았다. 그리고 부당노동행위·부당해고 등의 법률적 대응도 투쟁과 반드시 연결하여 진행한다. 교섭은 철저히 투쟁과 힘의 원칙에 근거하여 진행하여 임단협을 반드시 조합원의 투쟁의 성과물로 연결하려고 노력한다. 초기 조직화에서는 교육에 집중하고, 투쟁시기에는 전 조합원이 참여하는 대중적 투쟁기조를 철저히 유지하며, 투쟁의 막바지는 조직력을 최상으로 유지하고 차기 투쟁을 준비하는 목표를 가지고 정리한다. 각 분회의 투쟁이 대부분 길게는 1년, 짧게는 8개월을 진행하기 때문에 경기도노조는 사실상 1년 내내 투쟁이 계속되는 셈이다. 사용자나 노동자나 지지하지 않는 쪽이 이기는 법이기 때문에 장기투쟁과정에서 조직이 절대 와해되지 않도록 장점을 최대한 살리고 있다. 이같은 전술을 채택할 수 있는 것은 제조업이 아니기 때문에 가능한 것이라고 판단된다.

(3) 조직구조

조합의 집행위원회 간부와 분회장이 결합하는 상무집행회의가 중심적인 집행체계로 운영되고 있다. 일상적 전임자는 총 8명이며, 여기에 해고된 간부가 상근 간부로 결합하기도 한다. 전임자가 없는 투쟁 사업장은 조합의 투쟁기금에서 그 곳의 간부에게 임금을 지급하는 한시적 전임자를 두기도 한다. 투쟁시기에는 15-20여명의 전임자가 움직이는 때가 있다. 조직의 골간은 지부(지역)체계이다. 지부는 1~2년 이상 활

동하여 스스로의 능력으로 운영할 만큼 안정적일 때, 또한 2개 사업장 이상을 관할할 수 있을 때에만 조합에서 승인해 준다. 현재 지부는 의정부 지부뿐이며 쟁의와 교섭에 일정한 권한을 부여하고 있다. 그밖에는 모두 분회로서 조합에서 모든 일을 직접 총괄한다. 분회에는 분회장과 부분회장, 조장이 연락 및 소집 집행 체계를 구성하고 있다. 상집과 부분회장까지 참석하는 중앙집행회의를 매월 1회 개최를 원칙으로 진행하고 있다. 대의원은 지부 산하사업장 또는 지역에서 조합원 30명당 1명을 배정하고 단수 16명마다 1명씩을 추가한다.

일상적인 조직활동을 살펴보면 경기도노조는 조합원이 지역별로, 사업장별로 흩어져 있지만, 특정 분회의 문제가 타결되지 않아 노조의 단결된 힘을 보일 필요가 생기면, 모든 조합원이 그 지역으로 가서 연간 10차례 이상 투쟁을 지원한다. 우선, 파업 사업장에 집회를 집중 배치하여 조직 단결에 자신감을 갖게 하여 지역별 자체 투쟁에 힘을 실어 준다. 대부분 분회의 교섭이 장기화되기 때문에 노조의 필요에 따라 언제든 투쟁을 배치할 수 있는 ‘단일조직으로서의 이점’이 있는 것이다. 이같은 조합원들의 투쟁에 대해 노조는 “하나의 노조이기 때문에 연대투쟁이 아니”라고 분명히 말한다. 고양분회에서 단체교섭을 통해 2명의 전임자를 확보했는데, 이 전임자는 고양분회에 한정된 활동을 하지 않고 조합의 모든 분회와 사업장을 대상으로 활동한다. 이는 조직운영의 대원칙이다. 경기도노조에는 13년 된 기업노조가 조직을 해산하고 분회로 가입한 예가 있었는데, 그 분회의 간부 역시 노조의 상근자로 활동하고 있다. 기업별 의식을 없애고 다양한 경험을 쌓게 하기 위하여 자신이 소속된 사업장은 말지 않도록 한다.

(4) 재정상황

조합비(규약상 평균임금의 1.5%이상)는 미화원의 경우 정액 3만원이며, 다른 직종은 평균임금의 1.5%이다. 미화원의 조합비가 정액으로 비교적 높은 이유는 행정자치부 지침에 따라 임금수준이 다른 부서보다 높기 때문이다. 2003년 일반회계상 연간 총수입은 4억3천만원이며 이 가운데 조합비 수입이 4억1천만원이다. 지출은 총 4억1천5백만원으로 이 가운데 인건비와 유지비 등 운영비가 1억8천만원, 조직·투쟁사업비 등 사업비가 1억6천3백만원, 의무금, 2천3백, 적립금 4천4백 등을 각각 차지한다.

이밖에 경기도노조는 특별기금제도를 잘 활용하고 있는데, 투쟁에 들어가기 전에는 가능하면 투쟁기금을 조성하게 한다. 체불임금을 확보하든, 조합원의 투쟁기금을 거두든, 투쟁자금을 준비한다. 일상적으로는 체불임금이 투쟁과정에서 받게 되면 그 중 20%를 특별 납부하도록 하는데, 조합원은 이를 대부분 이행한다. 지역노조에서는 조합원의 숫자가 계속 변화되는 터라 기업별 노조처럼 일괄적으로 기금을 걷기가 어렵기 때문이다. 이 돈으로 상당한 정도의 투쟁비용을 충당하고, 나아가 장기 파업기간의 생계비를 대부하거나 파업간부(한시적 상근자)와 해고자에 대해 지원한다. 2003년 연간 체불임금 특별기금 수입이 1억9천만원에 이른다.

한가지 특기할 것은 2003년 예산에서 인건비가 전체예산의 23%내에서 신축적으로 운영 책정되어 있어 위원장을 비롯한 상근간부 중 4인의 급여가 일반회계(조합비)에서 지급되고 있는 점이다. 그래서 유급 전임자를 떠나지 못한 분회에서도 위원장이 나올 수 있고, 경험이 많고 전문적 역량을 갖춘 간부를 언제든지 채용할 수 있는 기반을 갖추고 있다.

노조는 안정적인 재정이 조합활동의 기본이라는 원칙에 충실하고, 이

는 일반 조합원에게도 분명하게 각인되어 있다. 나이 많은 조합원들의 인식에는 “이 세상에 공짜는 없다”라는 당연한 사실이 자연스레 자리 잡고 있고 노조집행부는 조합원의 고충처리에 매몰되지 않도록 경계하면서 현장간부들의 열의와 헌신적인 노력으로 가능한 조직사업에 집중한 결과 조직화에 뚜렷한 성과를 거두고 있는 것이다. 또한 체계적이고 효과적인 지원이 이루어진 것은 재정적 기초가 밑받침이 되고 조직화대를 우선시 하는 현장간부들이 노력이 있었기에 가능했던 것이다. 예를 들면 비전임 간부들의 경우 50대의 나이에 불구하고 퇴근 후에도 먼 거리까지 달려가 사례교육과 조직지원을 하고 있다.

(5) 단체교섭 및 단체협약 체결 현황

경기도노조도 다른 비정규직 노조나 지역노조의 경우처럼 단체교섭에 상당한 어려움을 겪었다. 단체협약을 맺는 것은 노조의 가장 중요한 투쟁목표인데, 지자체나 민간 청소업체들이 교섭을 회피하는 것은 물론 안산시청과 성남시청처럼 분회가 결성되자마자 서둘러 유령노조를 만들어 복수노조를 핑계로 교섭권을 부인하는 경우도 있다. 그러나 단체교섭 문제에 대해 경기도노조는 일단 조직력으로 돌파한다는 것이 기본입장이다. “교섭권은 중요하지 않다. 조직이 힘이 있으면 교섭은 된다”는 것이다.¹⁸⁾ 또 설사 단체교섭이 성사되지 않더라도 다른 방법으로 근로조건을 개선시키면 된다고 보기 때문이다.

그러나 어찌되었건 단체협약을 체결하지 못하는 노조는 결국 장기적

18) 이러한 생각은 미국의 지역일반노조들이 갖고 있는 생각과 유사하다. 건물관리 노동자들을 조직하고 있는 SEIU의 경우 형식상의 사용자는 청소업체 사장이지만, 항상 실질적인 사용자인 건물주를 상대로 투쟁을 벌인다. 이 때 적용되는 원칙이 바로 “실질적인 사용자를 겨냥하라. 교섭권의 힘에서 나온다”는 것이다.

인 전망을 갖기 어렵다. 단체교섭이 시작되면 그 책임은 노조가 협의해서 결정한 교섭위원이 지게 된다. 이때 사용자들은 경기도노조를 배제하고 사업장 안에서만 논의하자고 회유하게 된다. 이런 때에 대비해 노조는 협상 시기에는 교섭위원을 제외한 어느 누구도 사용자측과 개별적으로 접촉할 수 없도록 엄격하게 통제하고 있다. 이를 위반한 50대 조합간부가 노조에서 제명된 경우도 있었으며, 문제가 발생해 교섭위원 자격을 박탈당한 경우도 있었다.

현재 의정부시설관리공단, 포천, 고양, 양주, 부천의 4개 분회에서 지방자치단체 또는 민간업체와 단체협약을 체결했는데, 단협의 내용은 일반 기업별노조의 표준 단체협약안과 거의 같거나 약간 상회한다. 조합활동에 있어서 교육시간과 총회시간을 확보하고 있는데, 구체적으로 시간을 명시하기도 하고, 추상적으로 명시하기도 하였다. 그리고 전임자는 고양분회 2인, 양주분회 1인을 확보하여 조합전체를 위한 조직사업에 투입하고 있는데, 전임자에 대한 선임권은 분회나 지부가 아니라 노조에 있다. 이 가운데 포천은 지난해에 유일하게 군청과 민간위탁업체 4개사를 하나로 묶어 단체협약을 체결한 경우로 대단히 큰 의미를 지니고 있다.

반면 파주는 민간위탁저지가 쟁점이었는데 4개월에 걸친 임금체불과 지연, 학연을 총동원한 조직적인 탈퇴공작으로 노조가 일단 한 걸음 후퇴한 상태이다. 앞으로 의정부, 포천, 파주, 안산 등의 지역에 대해서는 향후 청소업무의 시직영화를 위한 전국적인 투쟁을 벌여나갈 계획이다.

(6) 지자체 대응 및 법제도 개혁 투쟁

경기도노조는 공공부문의 조직화에 집중하고 있는 상태이기 때문에 주민들을 상대로 하는 활동을 매우 중요하게 생각하고 있다. 특히 지자

체의 부패문제와 민간위탁이 밀접하게 연관되어 있기 때문에 지역의 시민단체들과의 연대가 절실하다. 2000년 의정부지부 투쟁 때도 시민대책위가 구성되었고, 고양의 경우도 고양시민회 등 여러 시민단체와 함께 공조체계를 갖추었다. 시민단체와 연대함으로써 투쟁과정에서 조합원을 보호할 수 있고, 행정비리 문제를 효과적으로 제기할 수 있는 여건을 만들어 나갈 수 있었다는 것이다. 또한 일상 시기에도 시민단체의 행사에 자주 참여해서 결합력을 높이는 노력을 하고 있다.

그러나 문제는 지역별로 시민단체의 성향이 다양하기 때문에 모든 단체가 항상 연대에 응하리라고는 기대하지 않는다. 또한 극소수의 예이지만, 지자체에서 지원을 받는 일부 시민단체가 적당한 선에서 타협하고 빠져나가 오히려 투쟁에 악영향을 끼치는 경우도 있기 때문에 경계하고 있다. 그래서 최근 노조는 지역 시민단체와의 연대에 있어 보다 신중한 입장을 취하고 있다. 대신 노조는 시민들에게 직접 선전홍보하는 데 많은 노력을 기울이고 있다. 한 지역에서 투쟁을 하면 ‘지자체와 관련된 행정비리 척결’이라는 핵심구호를 중심으로 선전물을 만들어 보통 10여만 장에 가까운 유인물을 조합원의 훈련을 겸하여 배포한다. 최근 노조는 의정부의 공무원과 노조간부들이 함께 낀 낭비성 동남아 해외관광 계획을 9월 18일 의정부시청과 경기도 2청사 집회투쟁을 통해 무산시킨 적이 있다.

한편, 현재 노조의 주요 사업으로 제기되고 있는 과제는 지자체의 조례개정을 통한 민간위탁을 실질적으로 저지하는 문제이다. 환경미화원들이 시군구청에 고용되느냐 아니면 민간위탁업체에 소속되느냐 하는 문제는 기본적으로 환경미화원들의 담당업무인 폐기물, 즉 쓰레기의 수집, 운반, 처리 및 재활용에 관한 법률상의 책임이 원칙적으로 어

디에 귀속되느냐 하는 문제에 달려 있다고 할 수 있다.

현행 법률에 따르면 생활폐기물과 사업장에서 발생하는 무해한 일반 폐기물은 수집·운반 및 그 처리에 있어 차이를 두고 있지 않으나 원칙적으로 시장·군수·구청장이 관할 지역내의 폐기물에 대한 수집·운반·처리책임을 갖고 있다. 그리고 폐기물의 안전하고 위생적인 처리를 위한 시설설치, 유지관리와 지원, 기술 개발 및 요원 훈련, 관리체계 구성 및 운용 등의 일반적인 관리에 있어서도 일반폐기물의 경우 지방자치단체가, 지정폐기물은 국가가 수행하도록 돼 있다.¹⁹⁾

따라서 생활쓰레기와 특정폐기물의 처리 책임이 있는 지자체와 중앙정부가 환경미화원들의 업무에 대한 원칙적이고 실질적인 책임주체이며, 민간위탁 문제는 그것이 곤란할 불가피한 경우에 한해 선택할 수 있는 하나의 예산운용 방안에 불과한 것이라 할 수 있다. 이에 지방의회에서의 조례개정을 통해 해당 시군이 주민들의 건강과 환경에 중대한 영향을 미치는 폐기물의 수집, 운반문제를 민간에 위탁하지 않는 것으로 규정하도록 하는 운동을 전개해 나간다는 것이다. 경기도노조는 현재 쓰레기문제해결을위한시민운동협의회 등의 시민단체와 연대해 이

19) 이와 관련하여 우리나라의 폐기물관리법제 변화를 살펴보면 「2원화」→「1원화」→「세분화」의 단계를 밟아 왔다. 폐기물문제가 심각하지 않았던 1980년대 중반 이전에는 생활폐기물은 「오물청소법」, 사업장폐기물은 「환경보전법」에 의하여 2원적으로 관리되었다. 그러나 1986년 「폐기물관리법」이 제정되면서 관리체계가 통합되어 일원화된 이후, 1991년에는 다시 법을 개정하여 「일반폐기물」과 「산업폐기물」로 구분하던 폐기물의 분류체계를 국민건강에 대한 위해성의 정도를 기준으로 「일반폐기물」과 「특정폐기물」로 구분하고, 특정폐기물은 국가, 일반폐기물은 지방자치단체에 처리책임을 부과하였다. 한편 종래 폐기물관리법의 적용대상인 분뇨 등은 1991년 「오수·분뇨및축산폐수의처리에관한법률」이 제정되면서 수질관리 측면에서 다루어지게 되었다.

문제를 전면적으로 공론화할 계획을 구상하고 있다.²⁰⁾

(7) 자체 조직활동 평가

경기도노조는 지난 해 일부 분회에서 단협상 전임자를 확보함으로써, 분회 전임자를 중앙 간부로 충원하였고, 상집회의에 각 분회장이 참여하도록 해 중앙 집행력과 지도력을 높일 수 있었다. 그러나 분회장이나 새로 임명된 간부들이 노동조합 활동의 경험이 많지 않기 때문에 조합 활동에 있어서 지도력과 집행력 강화를 위한 노력이 필요하다고 보고 있다.

또 투쟁과 교육을 통해 조합원의 의식이 많이 향상되었음에도 불구하고 아직 조합간부에 대한 의존도가 높고 비주체적인 '무임승차' 분위기가 일부 잔존하며, 지부 및 분회간부들도 상근간부에 대한 의존성이 발견된다고 한다. 이를 극복하기 위한 보다 체계적인 간부육성 계획과 조합원 교육 프로그램 개발이 필요하다고 지적하고 있다.

(8) 평가와 새로운 쟁점

경기도노조는 현재 가장 빠르게 조직확대를 이룩하고 있는 노동조합이다²¹⁾. 불과 2년도 안되는 기간 동안에 각지에 흩어진 1,300여명에 가까운 조합원을 조직함으로써 지역노조의 강점을 유감 없이 발휘했다. 지금까지 경기도노조는 상근간부들의 풍부한 경험과 빠른 판단력, 그리고 무엇보다 조합원들의 강력한 투쟁의지와 헌신적인 노력에 의해 환경미화원을 중심으로 주변부 노동자 운동의 새로운 전형을 창출해왔

20) 경기도노조의 이같은 고민은 정화업체의 시직영화를 위해 조례개정 운동을 벌여나갈 계획인 부산지역일반노조의 착상과 맞닿아 있는 것으로, 앞으로 두 노조가 이 문제에 관해 긴밀히 협력할 필요가 있을 것으로 보인다.

21) 최근 경남지역일반노조도 아주 빠르게 조직을 확대하고 있는 조직으로 부상하고 있다. 2003년말 현재 조합원 수가 900여명에 이르고 있다.

다. 특히 의정부시청 투쟁에서처럼 쓰레기 야적투쟁, 민주당사 농성, 전 조합원 단식투쟁 등 과감하고 예측불가능한 방식으로 집단적인 청소부들의 항의투쟁을 조직하고 이를 폭넓게 사회쟁점화시켜 나갔던 것은 상당한 사회적 반향을 불러 일으켰다.

그러나 일정한 규모의 조직에 도달한 지금부터가 정말 체계적이고 치밀한 노조활동이 요구되는 시점이기도 하다. 이와 관련하여 다음과 같은 점들을 과제로 제기할 수 있을 것이다.

첫째, 2차 조직대상을 어떤 부문으로 확장할 것인가 하는 문제이다.

현재 경기도노조는 주된 조직대상은 지자체와 관련된 부문이라고 할 수도 있고, 환경관련 업종이라고 볼 수도 있다. 그렇기 때문에 민간위탁 과정에 있는 다른 분야들, 즉 공원이나 공영주차장, 공공시설물의 관리 등으로 조직을 넓혀나갈 수도 있고, 폐기물 수집운반업, 중간처리업, 재생처리업, 최종처리업 등 환경관련 산업으로 조직대상을 확장할 수도 있을 것이다. 경우에 따라서는 아파트, 공공 및 민간건물 등 다양한 공간의 청소부들을 조직하는 것을 고려할 수도 있을 것이다. 물론 아직은 지자체의 상용직 등 현재 조합원과 거의 동일한 업무를 담당하는 많은 노동자들이 미조직 상태에 있기 때문에 우선 그 분야의 조직화에 힘을 기울여야 할 것으로 보인다. 하지만 조직대상을 인접부문으로 확장하는 것이 오히려 더 효과적인 조직화 방안이 될 수도 있다. 조직대상 노동자들에게 영향을 미치는 그룹이 있다면 그들을 배제하는 것이 조직력을 위협하는 요인이 될 수도 있기 때문이다. 이렇게 볼 때 이 문제는 결국 경기도노조가 조직발전 전망을 공공일반노조로 가져갈 것인지, 아니면 미숙련 주변부노동자들의 일반노조를 지향할 것인지에 따라 판가름날 문제일 것이다. 이것을 달리 말하면 산별노조주의와 일반노조

주의간의 선택이라 할 수 있는데, 이것이 바로 지역본부의 직할조직인 부산일반과 공공연맹에 소속된 경기도노조의 차이이기도 하다.

둘째, 비정규직 노동자 운동에 대한 결합을 더욱 강화할 필요가 있다.

경기도노조는 지금까지의 활동양태를 볼 때 이념적 지향이나 운동노선의 문제보다는 조직확대와 조합원 권익향상 등에 집중하는 현실주의적 태도를 보여주고 있다. 이것은 공허한 말잔치보다 묵묵한 실천이 사회운동에 더 많이 기여할 수도 있다는 측면에서 바람직한 노동조합 활동의 모습이기도 하다. 그러나 현재 비정규 노동자 운동은 대단히 중요한 지점에 와 있으며, 최근에 결성된 조직들 중 사실상 존재의 기로에 서 있는 경우가 많다. 반면 비정규직 노동자들이 힘을 모아서 시급히 해결해야 할 문제들이 우리 앞에 가로 놓여 있다. 대표적인 것이 복수노조 금지조항의 폐지²²⁾, 저임금 노동자의 생활임금 보장, 비정규직 노동자 권리보장을 위한 법률의 개정, 사회보험의 확대적용과 실질적인 사회안정망 구축 등이 그것이다. 이밖에도 경기도노조의 당면과제이기도 한 ‘민간위탁 저지와 사용자의 개념 확대’도 빼놓을 수 없는 주요 과제이다. 이러한 사회적 과제들을 해결하는데 있어서 경기도노조와 같은 성장과정의 노조가 적극적인 역할을 해준다면 대단히 고무적인 일이 아닐 수 없을 것이다. 따라서 보다 적극적으로 비정규직 연대운동을 추진하는 역할을 해주기를 기대하는 것이다.

3) 여성노조를 통한 조직화 - 서울여성노조, 전국여성노조, 여성노조 연맹

(1) 노조 결성 및 주요 활동

22) 구체적으로는 2007년까지 복수노조의 전면 허용을 유예하고 있는 노조법의 부칙조항을 삭제하는 문제이다.

99년 이후 잇따라 결성된 여성노조들은 지역을 기초로 직종과 업종의 구분 없이 모든 ‘여성’노동자를 조직하려는 조직이라는 점에서 지역(일반)노동조합의 특수한 한 형태라고 할 수 있다.

통계상으로 여성 노동자의 무려 70%가 비정규직인 상황에서 비정규노동자 문제는 다름 아닌 여성노동자의 문제이기도 하다. 또한 비정규직 노동자의 소외와 무권리 문제는 여성 노동자에 대한 차별의 연장이기도 하다. 그러므로 99년 이후 비정규직 노동자의 조직화 문제가 실천적인 쟁점으로 떠오르는 가운데 여성노동조합들이 잇따라 결성된 것은 한편으로는 필연적인 결과이기도 했다. 대표적인 여성노조로는 서울여성노조, 전국여성노동조합, 여성노동조합연맹 등이 있으며, 경인지역평등노조는 당초 서울지역여성노조로 결성됐는데, 이후 남성과 외국인으로 조직대상을 확장하긴 했으나 내용적으로 여성노조로서의 특성을 담고 있다.

이 가운데 서울여성노조는 99년 1월 10일에 결성되었다. 서울여성노조는 강령에서 “우리는 여성실업자와 비정규직, 임시직, 파트타이머, 계약직, 파견직 등 불안정한 취업 상태에 있는 여성노동자의 독자적인 세력화를 강화하고 여성노동자의 권리를 스스로의 힘으로 쟁취하여 여성노동자운동의 새 지평을 열어간다”고 밝히고 “구조적인 장기실업의 문제를 직시하고 자본의 경쟁력 논리에 대항하는 인간중심의 대안에 주목하며 실업자, 사회적 소외계층의 사회적 권리를 확보, 소수에게 집중된 부의 정의로운 분배, 노동시간단축, 다양성에 기초한 공동체를 지향하여 삶의 질을 높인다”고 천명했다.

서울여성노조는 설립 당시 노조 규약에서 조합원의 범위를 “서울지역의 미조직 여성노동자, 임시직, 계약직, 파견, 시간제 등 비정규직 여성노동자, 구직중인 여성노동자로서 본 노조규약에 찬동하는 사람”으

로 규정하여 서울시로부터 3차례나 노조설립신고를 반려당했으나, 1년 8개월 만인 2001년 9월 19일 서울고등법원으로 승소판결을 받아 실업자의 초기업단위 노조가입을 인정받는 쾌거를 거두었다. 또한 서울여성노조는 2000년 8월 비정규직을 포함한 총 8개 부문의 '여성관련 단체협약 모델(이하 모델협약)'을 제시하기도 했다. 최근에는 프리랜서 여성노동자들에 대한 조직화를 위해 노력하고 있다.

전국여성노동조합은 99년 8월에 결성되었는데 그 배경에 대해 “여성노동자의 비정규화와 조직률 하락이 계속되는 가운데 노조가 있는 곳에서도 여성 우선해고가 정당화되거나 묵인되는 경우가 많고 심지어 노조가 앞장서서 회사의 입장을 대변하는 경우도 있어 기존의 노동조합이 여성 노동자들의 고용안정에 힘이 되지 못했다”는 점을 지적했다. 아울러 여성 노동자의 조직률이 5%에 불과한 것은 여성노동자의 고용구조가 기업별 노조와 부합하지 않는 때문이라며, “중소영세사업장에서 주로 근무하고, 임시일용직 비중이 현저히 높으며, 경기변동, 출산육아에 따른 취업과 실직을 반복하는 여성의 삶의 방식에 맞추어, 회사와 직업, 지역과 관계없이 일하는 여성이면 평생 조합원이 될 수 있는 초기업단위 노동조합으로 전국여성노동조합을 결성한다”고 밝혔다.

이처럼 전국여성노조는 애초부터 ‘여성노동자≠기업별노조’라는 문제의식 속에서 결성된 조직이었다. 이에 따라 일상적인 노조활동의 영역에서도 근로조건 개선을 위한 경제투쟁과 함께, 법률상담, 직업훈련, 취업알선, 협동조합 활동, 기타 생활지원 사업 등 공제활동과 여성, 비정규직, 중소기업사업장 노동자를 위한 정책 요구와 법제도 개선투쟁을 벌여나가는 제도개선 활동 등을 내세움으로써 지역(일반)노조로서의 조직위상을 분명히 했다.

그 후 전국여성노조는 주요 사업으로 여성노동자회와 함께 ‘비정규직 여성 권리찾기 운동본부’를 결성하여 캠페인과 정책개발, 상담·법적 고발 등의 활동을 전개했으며, 이후 골프장캐디의 조직화, 학교식당 조리사의 고용승계·정규직화 쟁취, 환경미화원 임금인상 등의 활동과 함께 이를 적극적으로 홍보해냄으로써 사회적 관심과 기대를 불러모았다. 조합원에 대한 조직화는 지역노동조합이라는 특성상 영세사업장의 개인가맹이 많았는데, 여러 업종모임과 풍물모임, 노래모임 등 다양한 소모임과 ‘다달이’ 간부교육 등을 통해 조금씩 내부 조직기초를 다져나갔다.

이와 함께 출범 당시 밝힌대로 비정규직 노동자의 법적 권리 확보운동, 특수고용노동자의 근로기준법 완전적용을 위한 활동, 최저임금 인상 캠페인 등 제도개선 활동을 전개하면서 정책토론회 개최, 기자회견, 노사정위원회 참가 등 다양한 방법을 통해 실천해 나가고 있다. 최근에는 여성노조의 조직확대를 위한 여성친화적인 조직운영방식의 필요성을 제기하면서 노조운동의 새로운 아이디어와 실천을 내놓고 있기도 하다. 현재 전국여성노조의 주요 조합원은 골프장캐디, 방송사구성작가, 청소용역노동자, 대학식당노동자, 학교비정규직 등 다양하게 분포하고 있으며, 영세사업장의 개인가맹 형식으로 가입하는 경우가 많은 편이다. 2003년 이후 학교비정규직에 대한 조직화투쟁을 집중적으로 전개하여 영양사, 조리사, 사서 등을 성공적으로 조직하고 있으며, 교육인적자원부와 시도교육청을 상대로 한 협상도 효과적으로 전개하여 향후 조직확대의 주요 거점으로 활용될 것으로 보인다.

서울경인지역평등노조는 당초 서울지역여성노조라는 명칭으로 1999년 1월 10일 설립되었으나 이후 규약개정을 통해 조합원 가입대상을 남성과 이주노동자로 확대하기로 하고 노조명칭도 서울경인지역평등

노조(평등노조)로 변경하기로 결정함으로써 새롭게 출발했다.²³⁾ 평등노조는 출범 당시 “소수의 전문직을 빼놓고는 단순히 직장을 옮기는 것뿐만 아니라 직업 자체가 자주 바뀌는 것이 여성 노동자들의 현실... 이와 같은 여성의 삶의 방식에 맞는 노동조합은 기업별 노동조합이나 업종별 노동조합이 아닌 그 지역에서 사는 여성은 모두 가입 대상으로 하는 지역여성노동조합이 여성들의 삶의 방식에 가장 적합하다”며 지역 여성노동조합의 근거를 찾았다.

이후 99년 7월에는 각 지역의 여성노동조합들이 전국여성노동조합 연맹을 결성, 8월에 민주노총의 가맹조직이 되었다. 이후 서여노는 여성노동조합연맹을 중심으로 생리휴가폐지 반대투쟁을 주도했으며, 2000년에는 개별적으로 흩어져있는 여성노동자들을 업종이라는 공통점을 기반으로 한 업종별 지부로 조직한다는 목표를 세우고 보험모집인을 주요 타깃 대상으로 삼았다. 이에 임미령 위원장이 직접 교보생명 에 입사해 조직사업을 벌였고 5월 16일 서울지역여성노동조합 강동지부가 결성되었다(서여노 강동지부는 이후 전국보험모집인노동조합으로 독립함). 이밖에 2000년 6월에는 LG캐피탈 해고노동자 원직복직투쟁을 벌여 부당해고 판정은 받았으나 지부로의 조직화에는 성공하지 못했다. 2년 간의 활동을 통해 서여노는 5개의 업종별 지부를 조직(2001년 9월 현재 8개 지부)한 상태에서 2001년 3월 28일 국적·성별·직종·업종을 넘어, 이주노동자를 비롯한 모든 노동자를 조직대상으로 하는 일반노조로서 서울경인지역평등노동조합으로 전환하게 되었다.

23) 이에 따라 서울지역여성노조가 일반노조로 변경돼 전국여성노조연맹(위원장 이찬배)을 탈퇴함에 따라 서울남부지역여성노조(위원장 이월녀)가 규약변경을 통해 서울지역으로 조직범위를 확대하고 노조명칭도 서울지역여성노조로 변경했다.

끝으로 전국여성노동조합연맹은 99년 7월 3일 서울지역여성노조와 경기남부지역여성노조, 충청지역여성노조 등이 모여 연맹 창립대회를 열고 정인숙 위원장을 초대 연맹위원장으로 선출했다. 이후 관악C.C의 경기보조원들을 조직하는 한편 지방노동위원회로부터 경기보조원이 노동자라는 판정을 얻어내는 성과도 낳았습니다. 이와 함께 보험설계사와 도시철도용역노조 등 청소용역업체에서 일하고 있는 여성노동자 조직사업에 나서고 있다.

(2) 평가와 쟁점

여성노조가 결성되기 전까지 그동안 여성노동자의 조직률 하락과 비정규화의 문제를 극복할 수 있는 방안으로는 할당제, 여성위 설치 등을 통해 노동조합내 여성의 지위와 역할을 강화할 필요가 있다는 논의가 주조를 이루어왔다. 그러나 여성노조의 등장으로 이 논의는 새로운 국면으로 접어들게 되었다. 자주적인 조직화 주체가 등장했기 때문이다.

영세사업장과 비정규직에 집중되고 있는 여성노동자들의 조직화를 위해서 여성노조의 등장은 매우 중요한 의미를 지닌다. 최근 몇몇 초기 업노조들이 결성되었음에도 불구하고 정작 비정규 여성노동자들을 조합원 대열에서 발견하기는 쉽지 않다. 여기에는 노동조합의 남성주의적 조직문화가 깊이 자리하고 있다고 여겨진다. 야간회의와 음주토론, 선도투쟁 중심주의 등이 대표적인 장애물이다. 그러나 비정규 여성노동자를 효과적으로 조직할 수 없다면 다양한 조직형태의 실험도 결국 무의미해질 것이다. 이런 점에서 여성노조들이 새로운 조직화 전략과 조직문화를 개발할 수 있다면 매우 고무적일 것이다.

다음으로 지역노조 활동에 있어서 홍보와 상담, 취업알선, 협동조합 등의 활동은 대단히 중요한 사업인데 여성노조는 이 점에서 하드웨어

와 소프트웨어를 상당부분 갖추고 있는 장점을 갖고 있다. 사실 많은 신규 지역노조들이 이 문제를 원론적으로만 과제로 설정하거나 경우에 따라서는 터부시하는 경우도 있는데 여성노조는 이러한 잘못을 범하지 않을 것이기 때문이다.

반면 우려되는 지점이나 한계도 발견된다. 우선 양대 노총이 존재하는 상황에서 주요 여성노동단체들이 여성노동자의 권익향상을 위해서 비노조적인 방식의 문제해결을 모색하던 단계에서 독립노조 또는 민주노총 산하 조직으로 여성노조를 결성하고 각각 여성노동단체와 특수한 관계 하에서 조직적인 경쟁을 벌이는 구도를 맞게 된 것이다. 이러한 상황은 한편으로는 조직간 협력과 경쟁을 통해 여성노동자 조직운동을 활성화하고 다양한 채널을 미조직 노동자들의 관심과 사회여론을 환기하는 장점을 갖기도 하지만, 다른 한편으로는 비정규직 및 중소기업사 업장의 여성노동자들이 여성노조 안에서조차 직종과 업종에 따라 통일적으로 단결하기 어렵도록 만드는 요인이 될 수 있다.²⁴⁾ 이와 함께 여성노조와 다른 지역일반노조 또는 직종별 노조 사이에도 조직분산의 효과가 발생하고 있다.

하지만 넓게 보면 이 같은 여성노조의 효과는 지역(일반)노조에 공통적으로 나타나는 문제일 뿐이다. 아울러 여성노조의 주장에서도 알 수 있듯이 그동안 기존의 노조가 외면해 온 여성노동자들을 둘러싼 조직 경쟁이기 때문에 경쟁적 조직화가 나쁘다고 할 수는 없다. 따라서 이

24) 골프장캐디는 이러한 조직분산의 영향을 강하게 받고 있는 대표적인 직종이다. 왜냐하면 이 노동자들은 다른 특별한 조건이 아니라면 전국단일업종조직으로 나아갈 수 있는 필요충분조건을 - 전국적으로 근무형태의 차이가 전혀 없고 직종내 정서적 공감대가 매우 클 뿐만 아니라 법제도적 장애를 극복하기 위한 전국적 구심이 강력하게 요구된다 - 두루 다 갖추고 있기 때문이다.

문제는 앞으로 여성노조들이 보다 활성화되고 장기적으로 분화 발전하는 과정에서 해결될 필요가 있고, 경우에 따라 다른 일반노조 또는 직종(업종)별 노조들과 통합을 통해서 해결할 수 있어야 할 것이다.²⁵⁾

다른 한편 ‘여성’노조라는 조직성격으로 인한 장애물도 발견된다. 동일 직종이나 사업장의 남성 비정규직 노동자가 동일한 문제에 부딪쳐 있음에도 불구하고 조직대상에서는 제외되는 문제이다. 대표적인 것이 학교 비정규직의 조직화 투쟁에서 나타난다. 일선 학교의 경우 여성 노동자가 비정규직의 다수를 차지하고 있는 것은 사실이지만, 일용직 노동자 가운데 실험실습실교와 경비직 등 남성이 주로 일하는 직종도 존재한다. 그러나 이들은 결국 여성노조의 조합원은 될 수 없다. 이러한 문제점은 여성노조의 발전적인 조직성격 변화를 통해 극복되거나, 다른 노동조합과의 연대적 공동조직화 사업 등을 통해 극복될 필요가 있다.

3. 초기업적 지역(일반) 조직화에 대한 총괄 평가

앞에서 살펴본 지역일반노조 가운데 부산일반과 경기도노조는 대단히 빠른 조직확대를 보이고 있고, 일부 업종에서 공동투쟁을 단체협약 체결로 연결시키고 있으며, 강력한 중앙집중성과 특별기금 제도를 통한 재정적 안정 등 많은 장점을 공유하고 있다. 또한 앞으로의 투쟁목표에 있어서도 지자체에 대한 대응력 확보 및 민간위탁의 저지를 위한

25) 1995년 미국의 여성복장노조(ILGWU)와 섬유노조합동노조(ACTWU)가 UNITE로 통합한 것이 대표적인 사례이다.

조례개정 투쟁, 복수노조 금지조항의 극복 등 많은 공통점을 갖고 있다. 차이가 있다면 부산지역일반노조가 보다 일반노조의 원형에 근접하는 개방적인 조직대상을 설정하고 있다는 점과 함께 겉으로 드러나는 노조의 성향이 비교적 뚜렷하다는 점이다. 하지만 이것 역시 부산일반이 내부 조직화에 집중하는 방향으로 선회할 경우 자치체일반노조 형태로 수렴될 가능성도 없지 않으며, 이 같은 공공서비스주의적(public service general unionism)은 다른 지역으로도 충분히 이식가능한 모델이 될 수 있다. 문제는 그 경계를 결코 넘어서지 못한다는 데 있다.²⁶⁾

그런데 이렇게 될 경우 우리나라도 다른 나라의 일반노조들과 마찬가지로 공공부문과 서비스부문에 편중된 제한적인 조직확대로 그칠 가능성이 매우 크다. 부산일반노조도 인정하다시피 제조업 부문에서 중소기업체 노동자와 대기업의 비정규직을 초기업 단위로 조직하는 것은 결코 만만한 일이 아니다. 기업간 경쟁이 매우 치열할 뿐만 아니라 중소기업체의 경우 시장진입이 수월하기 때문에 노조가 어렵게 쌓아놓은 단체협약도 쉽게 무노조업체의 등장으로 무력화될 수 있기 때문이다.

이런 점들을 전제한 뒤 앞으로 초기업 단위 노동조합을 통해 비정규직을 조직하기 위해서는 다음과 같은 점들이 중요하게 고려되어야 할 것으로 보인다.

첫째, 지역(일반)노조에 의한 비정규직 조직화는 반드시 전국조직에

26) 공공부문과 서비스부문에서 조직확대 전략이 성공할 수 있는 요인들은 다음과 같은 것들이 지목된다. 첫째, 사용자가 주민들의 투표나 정치세력의 영향을 받기 때문에 선거와 여론을 통한 압박이 가능하다. 둘째, 기업이 자기 소유물이 아니므로 그만큼 악착같지 않다. 셋째, 사정이 어려워도 쉽게 사업장을 옮길 수 없다. 넷째, 노동자들의 고용이 상대적으로 안정되어 있다. 물론 한국통신이나 발전소와 같이 미리 정해진 답을 받아들이고 요지부동의 입장을 취하는 경우는 여기에서 제외된다.

의해서 반드시 인력과 재정이 뒷받침되어야 한다. 지금까지 지역노조 운동의 가장 큰 패인은 지역노조의 인력과 재정 모두 자체 역량에 맡겨 버렸다는 점이다. 그런데 자치단체와 달리 제조업체들은 거액의 미지급 체불임금도 없다. 전국조직의 후원이 없는 상태에서 지역일반노조가 인력과 재정문제를 해결하는 것은 스스로 전국노조가 되는 수밖에 없으며, 그것은 가장 나쁜 경우 경쟁조직을 만드는 결과를 낳는다. 이에 따라 지역일반노조의 경우 내셔널센터의 직할조직인 지역본부에 의해서 직접적으로 인력과 재정의 지원을 받는 조직으로서 그 위상을 갖출 필요가 있다. 이것은 노총의 지역본부의 기본활동을 기존조직 관리가 아니라 신규조직화 사업으로 전환하는 문제와 맞닿아 있다. 지역본부의 핵심활동을 조직화와 지역정치활동으로 분명히 하면서, 지역일반노조를 조직적 수단으로 삼을 필요가 있다.

둘째, 지역(일반)노조는 핵심 조직대상을 분명히 해야 하며, 적어도 그에 기초하여 다른 영역으로의 확장을 모색하여야 한다. 말 그대로의 만물상식 조직화는 아직 성공한 예가 없으며, 만일 성공한다 하더라도 그 성과는 다른 조직들이 입게 될 유무형의 손실과 상쇄되는 정도일 것이다. 우선 지방자치단체와 산하기관, 사업소 등을 핵심적인 조직대상으로 설정하고 해당 지역의 공단 및 사업장 밀집지역 등을 공략하는 것이 효과적인 방안이 될 것으로 판단된다. 나아가 지자체의 비정규직을 핵심조직대상으로 설정하는 지방자치단체일반노동조합의 건설을 목표로 중장기적인 조직화 사업을 전개할 경우 향후 최대의 노동조합 조직으로 발전할 가능성도 없지 않다.

셋째, 지역(일반)노조는 개방적 조직형태의 장점을 추구하는 만큼 다른 조직과의 통합 및 문호조정에 유연한 조직이 될 필요가 있다. 지역

(일반)노조와 여성노조 등 다양한 조직적 실험들은 그 자체로 완결된 형태라고 할 수가 없다. 필요하다면 통합과 분할, 관할권 조정을 통해 모든 조직이 효율적인 조직체계를 갖추어나가는 것이 중요하다. 또한 그 과정에서 서로 다른 초기업노조간의 공동사업으로 조직화 투쟁을 배치할 필요가 있다. 예컨대 공항이나 학교비정규직, 지자체에 대한 조직화 사업은 관련 노조들간의 적극적인 연대와 공동사업이 요청된다. 여기에는 물론 인력과 재정의 공동분담 원칙이 필요하다.

참고문헌

- 김유선 (2001c), 『외환위기 이후 노동자 상태 변화: 비정규 고용·임금을 중심으로』, 한국노동사회 연구소 홈페이지 <<http://klsi.org>>.
- 김유선 (2003), 「한국 노동시장의 비정규직 증가 원인에 대한 실증연구」, 고려대 경제학과 박사학위 논문.
- 김유선 (2004), 「중소영세업체 노동조건 실태」, 한국노총 중앙연구원 주최 “중소영세사업장 노동복지와 개선방안” 토론회 발표문.
- 박영삼 외, (2002), 『금속산업 사내하청 노동자 조직화를 위한 실태 연구』, 전국금속산업노동조합연맹, 한국비정규노동센터.
- 박인상문집발간위원회 (2004), 『영원한 위원장: 박인상 노동운동 40년, 40인의 에세이』, 당그래.
- 방하남 외 (2002), 『한국 노동패널 기초분석 보고서(IV)』, 한국노동연구원.
- 사회진보연대 불안정노동 연구모임 (2000), 『신자유주의와 노동의 위기: 불안정 노동 연구』, 문화과학사.
- 신원철 (2001), 「기업 내부노동시장의 형성과 전개: 한국 조선산업에 관한 사례 연구」, 서울대학교 사회학과 박사학위 논문.
- 신원철 (2003), “1960, 70년대 임시공 제도의 실태와 노동운동”, 월간 『비정규노동』 2003년 6월호, 한국비정규노동센터.
- 윤진호 (2002), 「노동조합의 조직활동과 내부 갈등」, 서울사회경제연구소 워킹 페이퍼 No. 146.
- 윤진호, 정이환, 홍주환, 서정영주 (2001), 『비정규 노동자와 노동조합』, 민주노동조합총연맹.
- 이원덕 편 (2003), 『한국의 노동: 1987 - 2002』, 한국노동연구원.
- 장홍근 (1999), 「한국 노동체제의 전환과정에 대한 연구: 1987 - 1997」, 서울대학교 사회학과 박사학위 논문.
- 정이환 (1992), 「제조업 내부노동시장의 변화와 노사관계」, 서울대학교 사회학과 박사학위 논문.
- 정이환 (1999), 「미국 고용구조의 변화와 새로운 노조운동의 모색」,

- 『동향과 전망』, 가을호.
- 최영기 외 (2001), 『1987년 이후의 한국의 노동운동』, 한국 노동연구원.
- 한국비정규노동센터 (2003), 「통계로 본 한국의 비정규 노동자」, 월간 비정규노동 2003년 12월호.
- 홍주환 (2000), “비정규직 노동자 보호 및 조직활동에 대한 비판적 검토”, 『노동사회』, 2000년 6월호(통권 제 44호), 한국노동사회연구소.
- Barker, K. and Christensen, K. (1998), *Contingent Work : American Employment Relations in Transition*, Ithaca : ILR Press.
- Carré, F. et al. (2000), *Nonstandard Work : The Nature and Challenges of Changing Employment Arrangement*, IRRA.
- Eimer, S. (2001), 'The History of Labor Councils in the Labor Movement' in Ness, I. et al. (eds.), *Central Labor Councils and the Revival of American Unionism*, New York : M.E. Sharpe.
- Fine, B. (1999), *Labour market theory : a constructive reassessment*, London : Routledge.
- Ness, I. et al. (eds.) (2001), *Central Labor Councils and the Revival of American Unionism*, New York : M.E. Sharpe.
- Osterman, P. (1999), *Securing Prosperity : The American Labor Market : How It Has Changed and What to Do About It?*, Princeton : Princeton Univ. Press.
- Pfeffer, J. and Baron, J. N. (1988) 'Taking the Workers Back Out', *Research in Organizational Behaviour*, Vol. 10, pp. 257-303.
- Standing, G. (1997), 'Globalization, Labour Flexibility and Insecurity : The Era of Market Regulation', *European Journal of Industrial Relation*, Vol. 3, No. 1.
- Waldinger, R. et al. (1996), 『Helots no more : A case study of the Justice for Janitors campaign in LA』, Working Paper, The Lewis Center for Regional Policy Studies (<http://www.sppsr.ucla.edu/lewis>).

[저자 약력]

• 조 진 원

【주요경력】

- 서울지역노동조합협회 조직부장
- 전국건설산업연맹 조직부국장, 정책부국장
- 현 한국비정규노동센터 소장

【주요연구논문】

- “비정규 고용문제와 노동조합의 대응방안” 『비정규노동자 문제와 노동조합』 한국노총 중앙연구원. 2003

• 손 정 순

【주요경력】

- 고려대학교 경제학과 박사과정 재학
- 한국비정규노동센터 정책부장

【주요연구논문】

- 『금융산업 비정규직 노동자 실태와 조직화 방안』 2003(공저)
- 『한국의 비정규직 노동자 : 산업별 심층사례 연구』 2003(공저)
- 『금속산업 사내하청 노동자 조직화를 위한 실태연구』 2003(공저)
- 『비정규노동자 보호를 위한 정책과제』 2001(공저)

연구총서 2003-10

비정규 노동자 조직화를 위한 정책 연구

인 쇄 · 2003년 12월 26일

발 행 · 2003년 12월 30일

발 행 인 · 이 남 순

발 행 처 · 한국노동조합총연맹

140-050 서울시 용산구 청암동 168-24

(代) 02-715-0898

등 록 · 81. 8. 21 (13-31호)

인 쇄 · 유일커뮤니케이션즈

100-032 서울시 중구 저동2가 4번지 고당기념관 5층

T.2268-0260 F.2279-0260

가격 : 7,000원