

KLSI

ISSUE PAPER

제 114 호
2019-13호
(2019.08.05.)

www.klsi.org

한국노총 소속 지역업종노조 연구 -지역이 중요하다.-

유병홍 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

[목차]

1. 들어가는 말
2. 연구 사례 특징과 모형화
3. 연구 결과와 시사점

한국노동사회연구소

서울시 서대문구 충정로50(충정로3가, 골든브릿지빌딩) 3층

전화 02) 393-1457

팩스 02) 393-4449

WWW.facebook.com/klsiedit

<요약>

여러 분야에서 지역이 화두가 되고 있다. 고용/노사관계 분야에서도 이런 움직임이 조금씩 보이고 있다. 이 글에서는 “지역이 중요하다”는 문제의식, 또한 노조 조직화 과정에서 지역에 근거한 조직이 한 역할을 할 수 있을 것이라는 문제의식을 가지고 한국노총 소속 지역업종노조를 사례 조사하였다. 연구사례는 금속연맹 부천지역노조, 공공연맹 중부지역 공공산업노조와 한울타리공공노조, 자동차노련 부산마을버리지부 4개 노조(지부)를 선정하여 살펴보았다. 이는 주요 산업인 제조업, 공공부문, 민간서비스부문을 염두에 둔 사례선정이다.

이 연구의 핵심적인 결과는 이후 소규모 사업장 조직화를 위한 방안으로서 지역업종노조가 유용할 수 있다는 것이다. 첫째, 이 연구는 이제까지 많은 관심을 기울이지 못한 소규모 사업장 노조에 대해 관심을 가지고 살펴보았다는 점에서 의미를 갖는다. 둘째, 이 연구결과는 지역업종노조가 소규모 기업별노조와 일정한 차이를 나타내고 있음을 보여주고 있다. 셋째, 지역업종노조를 통한 소규모 사업장 조직화 노력이 갖는 질적 전환의 의미에 주목할 필요가 있다. 이런 초기업단위노조 설립, 유지 실험은 기업별 노조라는 한국 노조에 근본적인 변화를 야기하는 질적 전환이다. 넷째, 연구 결과는 소규모사업장 노조를 조직하는 방안으로서 초기기업별노조인 지역업종노조가 유용한 대안이 될 수 있음을 시사하고 있다. 즉 이 연구는 한국노총에 대해 중소영세사업장 조직화가 지니고 있는 이러한 의미를 명확히 하면서 중소영세사업장 조직화에 접근할 필요가 있음을 시사하고 있다.

연구결과를 종합한 시사점은 다음과 같다. 첫째, 중소영세사업장 조직화를 위한 방안으로서 지역업종노조가 의미 있을 수 있다. 둘째, 사례연구 결과는 지역업종 조직화 모형이 다양할 수 있음을 시사하고 있다. 사례연구를 종합하면서 각 사례를 ‘부천지역노조 사례-조직 인큐베이터 모형’, ‘중부지역공공산업노조 사례-지역 중심 활동 모형’, ‘한울타리노조 사례-현장 조직 지원 모형’, ‘부산지역마을버리지부-통일교섭을 통한 노동조건 평준화 모형’으로 정리했다. 이후 조직화과정에서는 다양한 조직화 모형을 참조하면서 해당 업종 그리고/또는 지역에 적합한 유형에 따라 조직화를 시도할 수 있을 것이다. 셋째, 사례연구 결과는 총연맹, 연맹 그리고 지역본부(지부)가 많은 역할을 할 수 있음을 시사하고 있다. 넷째, 사례연구 결과는 한국노총, 산별연맹 차원에서 지역노조 활동가 양성을 위한 계획을 수립, 시행할 필요성을 시사하고 있다.

사례연구를 통해 산별조직에 견주어 그 역할이 상대적으로 뚜렷하지 않은 지역업종노조가 소규모 사업장, 비정규직, 특수고용노동자를 조직하는데 작지만 의미 있는 성과가 있음을 살펴보았다. 이미 지방자치단체들은 중앙정부에게 고용/노사관계를 맡겨두던 과거에서 벗어나고 있다.

그에 견주면 지역의 중요성을 강조해왔던 노조 조직이 상대적으로 뒤늦게 대응하고 있는 것은 아닌가 되돌아볼 필요가 있다. 선도하지는 못할망정 중앙정부/지방자치단체 변화 흐름을 따라잡기 위해서라도 노조가 “지역이 중요하다”는 말에 더욱 주목할 때이다. 이제는 선언적인 문구를 넘어서서 구체적으로 지역을 통한 조직화, 지역단위 교섭, 지역 단위 노동조건 통일화 등 세부적인 사항으로 들어갈 때이다. 이 과정에서 지역업종노조가 일정한 역할을 할 수 있을 것이다.

한국노총 소속 지역업종노조 연구¹⁾

-지역이 중요하다.-

유병홍 | 한국노동사회연구소 객원연구위원

1. 들어가는 말

여러 분야에서 지역이 화두가 되고 있다. 그중 하나가 지역분권화 논의일 것이다. 현재는 문제제기와 초기 논의 단계인 내용이 많기 때문에 구체적인 상은 잡기 어렵다. 그러나 적어도 지역분권화가 필요하다는 것 자체에 대해서는 대부분 공감하고 있다. 그렇다고 해서 실제 지역분권화가 잘 이루어질지에 대해서는 현재로서는 그렇게 낙관적으로 전망하기 힘들 것으로 보인다.

고용/노사관계 분야에서도 이런 움직임이 조금씩 보이고 있다. 최근 몇 년간 논의가 진행된 광주형 일자리 같은 경우도 이런 움직임의 하나이다. 해당 일자리가 좋은 일자리인지, 지속가능성이 있는지 등에 논란이 있기는 하지만 이 글에서 주목하는 것은 이와 결을 달리한다. 이 글에서는 일자리가 중앙정부의 관심사만이 아니라 지방자치단체의 관심사라는 것, 지역단위에서 노사정이 일자리를 둘러싼 논의를 했다는 것 즉 지역단위에서 고용/노사관계분야에 대해 관심을 기울이고 있다는 것에 주목한다. 다른 여러 분야에서 지역이 화두가 되고 있는데 고용/노사관계만 예외일 수는 없다는 것을 보여주었다는 것만으로도 광주형 일자리에 주목할 값어치가 있다.

이 글에서 주목하고자 하는 것은 “지역이 중요하다”는 문제의식이다. 혹시 너무 당연해서 굳이 주목할 필요가 없는 주제일까? 노조 조직, 그중에서도 총연맹 조직 편제는 흔히 산별조직과 지역을 두 축으로 한다고 알려져 있다. 연맹(산별노조) 경우도 이와 유사하게 업종별조직과 지역을 두 축으로 하고 있다. 그러나 총연맹, 산별연맹에 따라 조금씩 차이가 있기는 하지만 형식적인 두 축에도 불구하고 실제 현실은 산별(업종별)조직이 훨씬 또는 조금 더 중요한 역할을 하고 있고 지역조직은 그에 못 미치고 있다. 이념적으로 또는 규약규정에서 선언해놓았다고 해서 현실이 바뀌는 것은 아니다.

이 글에서는 지역이 중요하다는 문제의식(유병홍, 2018), 또한 노조 조직화 과정에서 지역에 근거한 조직이 한 역할을 할 수 있을 것이라는 문제의식을 가지고 한국노총 소속 지역업종노조

1) 이 글은 박현미·유병홍·이정봉(2018)에 토대를 두고 재작성한 것이다.

를 사례 조사하였다. 현재 한국 노조 조직 현황을 보면 대규모 사업장은 일부 무노조 사업장이 있기는 하지만 노조 조직화가 이루어진 경우가 많다는 것을 고려한다면 앞으로 조직화 대상은 중소기업사업장, 비정규직, 특수고용노동자가 중심이 될 것이다. 이 중에서도 비정규직, 특수고용노동자에 대한 관심은 오랜 기간 조금씩 높아져서 이제는 조직화 필요에 대해서는 공감대가 형성되어 있다. 다만, 이런 당위성에도 불구하고 실제 조직화의 어려움을 어떻게 극복할지는 별개의 문제이다. 그런데 현재 조직화도 안 되어 있고 관심도 불러일으키지 못하고 있는 영역이 소규모·영세사업장들이다. 이들 사업장에 대해서는 노동조건이 열악하다(또는 열악할 것이다)는 정도만 인식되어 있을 뿐 실제 상황이 어떤지, 노조 조직화의 어려움이 무엇인지, 노조 설립 이후 지속가능성이 있는지, 이런 어려움을 극복하기 위해서는 어떤 방안이 있는지에 대한 심도 있는 논의가 이루어진 바가 많지 않다.

우리나라 노동조합 조직률은 2016년 10.3%로 최근 10년 간 10% 수준을 보이는 가운데, 노동조합 조합원은 2011년부터 증가하는 추세를 보이고 있다. 2007년부터 2016년까지 노동조합 규모별 변화 양상을 살펴보면, 50인 미만 노조는 2,444개에서 3,439개로 40.7%가 증가하였고, 500~999인과 1,000인 이상 노조에서 각각 29.5%가 증가하였다. 노동조합 조직수의 증가는 50인 미만 소규모 노동조합이 주도하고 있고, 500~999인과 1,000인 이상과 같이 대규모 노동조합에서도 증가가 두드러졌다. 최근 노동조합 조합원수 증가는 500인 이상 노동조합, 특히 1,000인 이상 노동조합이 대부분을 차지하지만, 50인 미만 노동조합도 조직수와 더불어 조합원수의 증가 양상이 뚜렷이 나타나고 있다. 소규모 사업장에 대한 노동조합의 관심과 지원 필요성이 높아지고 있다.

다른 한편 한국노조들은 대부분 기업별노조로 조직되어 있는데 이를 극복하기 위한 시도 중 하나로 기업별노조의 산별노조 전환을 모색한 바 있다. 더하여 최근 한국노조운동에서 나타난 현상 중 주목을 끌 만한 것으로 지역업종노조를 들 수 있다. 여기에서 말하는 지역업종노조에 대해서는 개념규정을 조금 더 면밀히 할 필요가 있으나 지역노조와 업종노조를 모두 포함하고 있다. 현실적으로 지역노조와 업종노조는 배타적이기보다는 일정 지역단위 내 특정 업종노동자를 조직하고 있기 때문에 여기에서는 이 둘을 포괄하는 개념으로 지역업종노조라는 용어를 사용한다. 지역업종노조가 주목을 끌게 된 계기 중 하나로 홍익대청소원들의 투쟁을 들 수 있다(송민수·유병홍, 2015). 이 투쟁에서는 사회적 명망가(celebrity)가 참여하면서 사회적으로 주목을 받았으나 노조 운동에서는 기업별노조를 넘어서서 지역, 업종단위로 조직화된 노조 조직에 주목할 필요가 있다. 이 투쟁 이후 서울지역 청소노동자들의 조직화와 교섭에서 일정한 성과가 있었다. 또한 사회적으로 주목을 받은 희망연대노조도 역시 기업별노조를 넘어서는 지역업종노조의 성격을 띠고 있다.

이 글에서는 소규모사업장 노동자를 노조로 조직할 필요가 있다는 문제의식, 이를 구체화하기 위한 방안으로 기업별노조는 어렵고 그 대안으로 지역업종노조를 고려할 수 있을 것이라는 문제의식에 토대를 두고 있다. 다만, 사례가 보여주고 있듯이 한국노총 소속 조직에 주목하고 있다²⁾.

연구방법으로는 사례조사를 진행하였다. 연구 사례는 금속연맹 부천지역노조, 공공연맹 중부지역공공산업노조와 한울타리공공노조, 자동차노련 부산마을버스티부를 선정하여 살펴보았다. 이는 주요 산업인 제조업, 공공부문, 민간서비스부문을 염두에 둔 사례선정이다. 사례연구에서는 다음을 살펴보려고 하였다. 첫째, 지역업종노조 조직화에서 한국노조들이 극복하고자 많은 노력을 기울여온 기업별노조 한계를 넘어서는 초기업노조로 조직 전환 가능성을 보고자 한다. 둘째, 기업별노조 형태의 조직화가 현실성이 떨어지는 소규모사업장 노동자(비정규직 노동자)의 조직화를 위한 방안으로서 지역업종노조의 가능성을 찾아보고자 한다. 셋째, 다사용자교섭(초기업별교섭)을 통해 기업별교섭에 따른 노동조건외의 파편화를 극복할 가능성을 살펴보려고 한다.

2. 연구 사례 특징과 모형화

1) 부천지역노조 사례: 노조 인큐베이터 모형

(1) 조직화

부천지역노조는 전국금속노동조합연맹(이하 ‘금속노련’) 소속이다. 금속노련은 한국노총 방침에 따라 200만 조직화 사업의 한 부분으로 20만 조직화를 목표로 조직확대 사업을 계획하고 있다. 금속노련은 2018년 현재 약 13만 조합원인데 2020년까지 20만 조합원 조직화를 목표로 하고 있다. 이는 물론 한국노총 200만 조직화 계획에 부응하는 것이기도 하지만 금속노련 스스로도 조직확대를 해야 할 필요성을 느끼고 있다.

20만 금속노련 건설안에서 나타난 문제의식 중 하나는 일반노조³⁾를 통한 조직화이다. 즉 조직확대 방안을 다양화해야 하는데 그 중 하나로 지역금속노조를 상정하고 있다. 중소기업사업장 조직화를 위해서는 과거와 같은 기업별노조로는 한계가 있기 때문에 지역금속노조를 건설해서 다수 사업장을 포괄하겠다는 계획이다. 또 하나 문제의식은 지역일반노조를 통해 비정규직, 특수고용노동자, 하청·협력사 노동자를 조직하겠다는 것이다. 하청, 협력사 노동자들은 정규직, 비정규직을 구분하는 것이 큰 의미가 없고, 대개 중소기업이고 원청회사 인근지역에 위치해 있고, 여러 하청회사들이 가까이에 모여 있기 때문에 지역노조로 묶는 것이 유용할 수 있다. 비정

2) 한국노총과 민주노총을 놓고 본다면 민주노총이 상대적으로 지역조직이 잘 정비되어 있는 편이고 한국노총은 지역조직 역할이 적은 편이라서 양자를 동등선상에 놓고 보기는 힘들다. 다만, 지역조직이 “지역이 중요하다”는 문제의식에 걸맞은 위상을 갖추고 있는가에 대해서는 민주노총도 미흡한 측면이 많다. 또한 소규모 노조 조직화와 관련해서는 한국노총 조직 경험이 민주노총 조직화에도 시사점을 던질 수 있을 것이다.

3) 여기에서 일반노조라고 해도 모든 업종을 포괄하는 것은 아니고 금속산업노동자를 조직대상으로 하고 있고 조직건설단위로 지역을 염두에 두고 있으므로 엄밀히 말하면 지역금속노조라고 하는 것이 타당할 것이다. 용어의 엄밀성이 필요하다고 보이나 조직 현장에서 사용하는 것이므로 여기에서는 더 이상 논의하지 않는다. 다른 사례에서도 용어의 엄밀성이 떨어지는 양상은 비슷하다. 다만, 이 사례 부천지역노조 경우 금속산업에서 출발하였지만 공공부문까지 포괄하고 있다는 점에서 일반노조 성격을 띠고 있다.

규직, 특수고용노동자, 하청·협력사노동자를 조직하려 할 경우 힘 있는 조직이 달라붙어야 하는데 그러기 위해서는 연맹, 지역노조가 달라붙어야 해당 조직 생존확률이 커질 수 있을 것이라고 보고 있다.

(2) 조직 운영

금속노련 부천지역노동조합은 1988년 7월 6일 노조 설립에 어려움을 겪고 있는 중소기업사업장 노동자의 조직화를 지원하기 위해 “공장의 벽을 넘어”라는 기치를 내걸고 부천지역금속노동조합으로 설립되었다. 지역노조라는 특성상, 또한 중소기업사업장 노동자를 조직하기 위한 목적상 부천지역 300인 이하 규모 직장에 근무하는 노동자는 누구나 가입이 가능했다. 지역노조라는 특성을 고려하여 개인가입과 분회 이름으로 단체가입 둘 다 가능했다. 이후 1999년 8월 금속산업만이 아니라 다른 산업 노동자도 조직하기 위해 금속산업이란 제한을 풀고 가입대상을 전 업종으로 확대해서 “부천지역중소기업노동조합”으로 명칭을 변경하였다. 이후 2010년경 부천뿐만 아니라 인근 지역의 조합 설립을 위해 가입범위를 부천에서 서울, 인천, 김포, 시흥 등 부천 인근 지역까지 확장하였으나 명칭은 그대로 부천지역노동조합을 유지하고 있다. 또 다른 변화로 300인 미만 사업장이라는 제약을 풀었다. 민간사업장 경우 300인 사업장도 큰 편이기 때문에 문제될 것이 없으나 공공부문 경우 지방자치단체 기준으로 본다면 조직규모가 클 수 있기 때문에 굳이 300인이라는 제약을 둘 필요가 없다고 보고 300인 미만이라는 제약을 풀었다. 그러나 중소기업사업장 노동자를 조직한다고 하는 원래 목적은 그대로 유지하고 있다. 부천지역노조는 노조 설립 단계에서는 조직화 대상을 중소기업사업장 노동자 조직화를 염두에 두었으나 이후 비정규직 문제가 심각해지면서 점차 인식을 비정규직, 특수고용노동자까지 넓히고 있다. 부천지역노조의 설립 취지가 열악한 처지에 있는 노동자가 노조를 설립할 수 있도록 지원하자는 데 있기 때문에 비정규직이나 특수고용노동자라고 해서 제한할 이유는 없다고 보고 있다.

이 사례에서 분회가 설립된 후 활동 경험이 쌓이면서 자생력이 갖추어진 경우 단일노조로 분리되어 나가는 사례도 있었다. 이와 같은 조직분리는 특이하게 보일 수 있는데 이는 단지 부천지역노조와 분회 간 관계만으로 이해하기는 어렵다. 한국노총 경기지역본부 부천지역지부와 관련 조직 간 관계라는 틀에서 접근해야 이해할 수 있다. 한국노총 지역조직 체계상 경기지역본부 부천지역지부가 있으니 부천지역노조에서 탈퇴하더라도 한국노총 부천지역지부에서 계속 활동하고 있는 것이다. 이런 테두리 안에서 연대노조는 부천지역노조에서 분리된 후에도 계속 연대활동을 하고 있다. 즉 부천지역노조가 일종의 ‘인큐베이터 역할’을 하고 있다. 노조 설립이 어려운 중소기업사업장 노동자를 조직하여 후견인 역할을 하다가 자생력을 키워서 독립시켜 내보내고 있다는 점에서 이 사례를 ‘인큐베이터 역할 모형’으로 설정하였다. 그리고 독립한 이후에는 한국노총 경기지역본부 부천지역지부에서 함께 활동을 하고 있다. 부천지역노조는 한국노총 경기지역본부 부천지역지부의 한 부분으로서 노조를 육성하는 ‘인큐베이터’ 역할을 하는 것이므로 부천지역지

부 차원에서 접근해야 제대로 볼 수 있다. 한국노총 경기지역본부 부천지역지부가 부천지역 노동자를 조직화하는 과정에서 부천지역노조가 활동하는데 사무실 공간 지원, 조직적 후원 등 일정한 역할을 하고 있고 부천지역노조는 부천지역 노동자 조직화에서 ‘노조 인큐베이터’ 역할을 하고 있는 것이다.

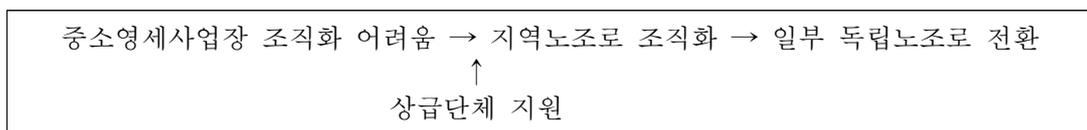
교섭권은 규약상 노조에 있고 실제로도 노조가 교섭권, 체결권을 행사하고 있다. 교섭은 기업별노조와 다를 바 없이 사업장 단위로 진행하고 있지만 교섭권이 노조에 있기 때문에 노조 위원장이 참가해서 분회간부와 함께 진행하는 공동교섭 형태를 취하고 있다. 그러다 분회 힘이 커지면 단독교섭을 하도록 하고 있다. 부천지역노조 설립 목적을 고려할 때 이와 같이 교섭에서도 ‘인큐베이터’ 역할을 하는 것이 타당하다고 보고 있다.

(3) 사례 특징

부천지역노조 사례의 특징은 다음과 같다. 첫째, 부천지역노조는 출범 이후 상황 변화에 따라 조직대상을 달리하면서 중소기업사업장 노동자를 조직한 지역일반노조사례이다. 부천지역노조는 ‘부천’지역‘금속’노조로 출발했지만 이후 김포 등 인근지역을 포함하였고 산업에서도 서비스부문과 공공부문을 포함하여 일반노조 성격을 띠고 있다. 그간 다수 분회를 만들어 활동하고 현재도 지속하고 있다는 점에서 지역일반노조의 조직화 사례로 볼 수 있다. 중소기업사업장의 경우 노동조건 면에서 비정규직과 다를 바 없고, 사업장이 불안정하다는 점에서 정규직, 비정규직의 구분이 의미가 없는 상황에서 지역의 중소기업사업장을 조직화한 이 사례는 지역 차원의 노조 조직화 사례로서 참조할 만하다.

둘째, 부천지역노조가 보여준 특징 중 두드러진 것으로 ‘노조 인큐베이터’역할을 들 수 있다. 부천지역노조에 소속되었던 분회, 지회 중 상당 숫자는 중소기업사업장이기 때문에 독자적인 힘으로 조직을 건설하고 유지하는 것이 쉽지 않다. 그런 한계를 극복하기 위한 방안으로 지역노조가 중심이 되어 소규모 사업장을 조직해서 노조 활동, 교섭활동 경험을 축적한 후 자력으로 독립할 수 있는 힘이 있는 경우 독립시킨 후 연대노조로 활동을 지속하고 있는 것은 지역노조의 활동 방향 중 하나로 ‘노조 인큐베이터’ 역할을 할 필요가 있고, 가능성도 있다는 것을 보여주고 있다. 이를 토대로 부천지역노조는 ‘노조 인큐베이터 모형’이라고 할 수 있다.

[그림 1] 노조 인큐베이터 모형 개념도



셋째, 조직화 과정에서 한국노총 경기지역본부 부천지역지부 역할이 컸다. 부천지역지부가 부

천지역노조와 함께 활동하면서 외피 역할을 하고 있고, 사무실을 근로자종합복지관에 둬으로써 재정적인 도움을 주고 있고, 노동상담소 상담을 통해 조직화로 연결되는 사례도 있다. 또한 부천지역노조가 ‘노조 인큐베이터’ 역할을 하면서 분회를 독립시킬 수 있었던 것도 독립한다고 해도 부천지역지부에서 함께 활동을 하는 연대조직이라는 것이 전제되어 있기 때문이다. 부천지역노조 활동 사례를 단지 해당 노조의 활동으로 살펴보면 실상을 제대로 못 볼 수가 있다. 부천지역노조와 한국노총 경기지역본부 부천지역지부라는 틀 속에서 살펴봐야 한다. 그럴 때 분회가 자립해서 독립노조로 나가는 것이 ‘조직이탈’이 아니라는 것, 부천지역노조의 활동이 ‘노조 인큐베이터 역할’이란 것을 정당하게 평가할 수 있다.

(4) 시사점

위에서 살펴본 금속노련 부천지역노조 사례에서 얻을 수 있는 시사점은 다음과 같다. 첫째, 중소기업사업장 조직화 방안으로 지역노조가 참여한다는 것이다. 한국노조는 오랜 기간 낮은 조직률 정체 상태에 놓여 있다. 이를 타개하기 위한 방안으로 여러 가지 시도를 하고 있는데 비정규직, 특수고용노동자, 중소기업사업장 노동자를 조직하기 위한 방안 중 하나로 지역노조를 고려할 수 있다. 물론 전국단위의 산별노조를 고려할 수 있지만 현장 노동자로서는 전국단위의 산별노조는 멀고, 지역노조는 가깝기에 지역노조가 더 유용할 수 있다. 둘째, 이 사례에서 특징적인 것으로 지역노조가 ‘노조 인큐베이터’ 역할을 한 것은 이후 조직화 과정에서 활용할 수 있는 방안으로서 의미가 있다. 중소기업사업장에 노조를 건설하기는 쉽지 않은 상황에서 지역노조 산하조직으로 활동을 하면서 경험을 쌓고 활동가를 양성한 후 독립노조로서 자립하는 것, 자립 이후에도 원래 소속노조와 연대활동을 지속하는 것은 새로운 조직화 모형으로서 의미 있을 수 있다. 물론 그럴 것 없이 지역노조 산하 조직으로 활동하는 것이 유용하지 않겠는가 하는 반론이 있을 수 있으나 기업별노조 경험에 익숙한 한국 노조 현실을 고려할 때 이런 방안도 의미가 있다. 셋째, 총연맹/연맹 지역조직이라는 외피가 갖는 상징적·실체적 역할이 컸다. 구체적으로 부천지역노조가 한국노총 경기지역본부 부천지역지부와 긴밀한 관계 속에서 활동을 해왔기에 재정·인력 면에서 많은 도움을 받을 수 있었고, 설령 독립한다고 해도 한국노총 부천지역지부 소속이라는 것이 전제되었기에 노조 인큐베이터 역할도 가능했던 것이다. 이후 활동에서는 한국노총, 연맹/지역조직, 지역단위노조가 함께 조직화 역할에 참여해서 시너지(synergy)효과를 누릴 수 있는 방안을 모색할 필요가 있다.

위와 같은 커다란 시사점에 더하여 구체적으로 한국노총, 연맹에서 할 일을 살펴보면 다음과 같다. 첫째, 한국노총 차원에서 (가)지역노조연맹을 만들거나 (가)지역노조지원국을 통한 지원방안을 마련하는 방안을 검토할 필요가 있다. 현재 여러 산별연맹들이 명칭을 조금씩 달리 하기는 하지만 다양한 형식의 ‘지역노조’를 건설하고 있거나 시도하고 있다. 그러나 주로 기업별노조에 기반을 두고 있는 연맹 조직 특성에 따라 ‘지역노조’에 대한 지원과 지도는 한계가 많다. 한국노

총 차원에서 (가)지역노조연맹을 만들어서 이런 지역노조들을 통합적으로 지도지원하는 방안, 또는 한국노총 사무총국에 (가)지역노조지원국을 두고 지역본부와 지역일반노조가 함께 모일 수 있는 협의회를 구성해서 논의를 진행하는 방안을 검토할 수 있을 것이다. 둘째, 지역활동가 육성이 필요하다. 한국노총 지역상담소 등을 통한 경험을 갖고 있는 (잠재)활동가가 있는 만큼 이들을 본격적인 조직활동가로 육성할 필요성을 제기하고 목적의식적인 노력을 기울일 필요가 있다. 셋째, 초기업단위 연대활동에 대한 지원이 필요하다. 이미 지역노조 활동 초기에 노조 수련회, 합동송년회, 투쟁 사업장 지원활동, 지역연대활동, 농촌봉사활동 등 경험이 있다. 현재 시점에서 이를 다시 살릴 필요가 있다. 이를 위해서는 초기 단계에서 인력과 재정 문제가 핵심인데 예를 들면 한국노총 ‘200만 조직화’, 금속노련 ‘20만 금속노련 조직화 계획’의 한 부분으로 설정하고 인력과 재정을 확보할 필요가 있을 것이다.

2) 중부지역공공산업노조 사례: 지역 중심 활동 모형

(1) 조직화

중부지역공공산업노동조합(이하 ‘중부노조’)은 과거 ‘경기지역공공노동조합’을 전신으로 하여 2007년 설립된 지역일반노조이다. 상급단체는 한국노총 전국공공노동조합연맹(이하 ‘공공연맹’)이다. 명칭에는 ‘공공산업’노조라고 되어 있으나 실제로는 공공부문만이 아니라 민간부문도 공공서비스성격이 있는 노동자들도 조직하고 있어 일반노조 성격을 띠고 있다. 또한 ‘중부지역’이라고 했으나 실제로는 경기도와 서울지역을 중심으로 하면서도 다른 지역도 일부 포함하고 있다. 선행연구에서는 중부지역공공산업노조의 “조직적 성장은 우호적인 제도적 환경의 형성, 간부의 역량 축적과 네트워크 확대, 그리고 노동조합의 전략적 선택의 상호작용이 시너지를 일으킨 결과였다고 평가”(노광표·이주환·이상범, 2017)하고 있다. 특히 2018년 이후 조직화 성과가 높은 편이다. 노조에서는 노조가 적극적인 조직화를 하고 있는 것과 문재인 정부가 노조에 대해 과거에 견주어 상대적으로 긍정적으로 접근하고 있는 것이 영향을 미쳤다고 보고 있다. 이와 같이 설립 이후 비교적 빠른 속도로 성장하고 있고 그 과정에서 지역과 업종이 확장되다보니 원래 지향점, 규약 상 내용과 실제 조직화 실태에서 일정한 괴리가 보여서 중부, 공공 범위를 넘어서고 있다. 이는 단지 중부지역공공산업노조 내부만의 문제라고는 할 수 없고 지역업종노조, 지역일반노조, 전국업종노조, 전국일반노조 조직화를 시도하고 실제 진행하고 있는 여러 주체들의 지속적인 토론, 실제 조직화과정에서 조직관할 영역 논쟁 과정을 통해 정리할 문제로 보인다.

중부지역공공산업노조가 현재 조직하고 있는 노동자들은 대체로 지방자치단체 무기계약직, 병원 청소용역노동자, 고속도로 요금징수원, 여행 가이드 등 서비스 중심이면서 대체로 공공부문 또는 공공성을 띤 민간부문 노동자를 조직하고 있다. 2018년 9월 현재 조합원 수 기준으로 볼

때 공공부문 또는 공공서비스부문이 8, 일반서비스가 2 정도의 규모이다. 지부규모는 대체로 20~500명 정도로 대부분 지부들이 소규모 지부이다.

(2) 조직운영

중부지역공공산업노조의 조직체계는 ‘본조-(사업장)지부’ 체계이다. 노조의 주요 의사결정과 집행은 지부가 적극적으로 참여해야 실효성이 있기 때문에 매월 운영위원회(지부장회의)를 통해 조율하고 있다. 교육, 선전 등 활동은 상당 부분을 노조 본조 단위에서 관장하고 있어 본조가 중심이고 중앙 관장력이 강한 편이다.

중부지역공공산업노조에서 주로 활용하는 교섭형태는 공동교섭 방식이다. 본조에 교섭권과 체결권이 있기 때문에 본조 간부가 교섭대표가 되어 사측과 교섭을 진행하되 이 과정에서 지부간 부도 함께 참여하고 있다. 특히 지부 설립 초기 단계에서는 지부의 교섭 경험이 없기 때문에 기본적으로 이런 교섭형태를 취하고 있으나 교섭 경험이 축적되면 교섭권을 지부에 위임하기도 하지만 위임하는 경우에도 체결권은 본조에서 가지고 있다. 주요 교섭형태는 공동교섭이지만 고속도로영업소지부들, 지방자치단체 관련 청소용역업체 지부들은 동일업종이고 노동조건이 유사해서 집단교섭으로 진행하기도 한다. 그러나 여러 지부들이 동일업종이 아니거나 지역이 다른 사업장을 포괄하고 있는 경우가 많아서 전체적으로는 공동교섭이 중심이다.

교섭요구안은 규약에서도 규정하고 있듯이 본조에서 주로 만들고 있지만 그 과정에서 지부 특수요구안을 포함할 수 있도록 지부의견을 참조하고 있다. 특히 신설지부의 경우 본조가 중심이 되어 작성하고 있다. 이렇게 본조에서 중심이 되어 교섭요구안을 작성하다보니 자연스럽게 노조 요구안이 반영되기는 하지만 별도의 노조 공통요구안이 있는 것은 아니다. 사업장별로 노동조건이 차이가 나기 때문에 단체교섭요구안도 차이가 날 수밖에 없다. 그러나 동일, 유사업종에서는 노조가 목적의식적으로 격차를 줄이려고 하고 있다. 그럼에도 서로 다른 업종의 경우에는 노동조건 평준화, 통일화가 어렵다는 한계가 있다.

(3) 사례 특징

중부지역공공산업노조 사례에서 나타난 주요 특징은 다음과 같다. 첫째, 중부지역공공산업노조 사례는 지역업종노조를 통한 조직화 가능성을 보여주고 있다. 중부지역공공산업노조는 비교적 조직화 성과가 좋은 편인데 노조는 이런 조직화 성과가 기업별노조가 아니라 지역업종노조였기에 가능했다고 평가하고 있다. 비정규직, 중소기업사업장의 경우 노조 역량이 작기 때문에 조직안정화가 쉽지 않다. 그러나 중부지역공공산업노조 소속 지부의 경우 그 자체로는 규모도 작고 역량도 약하다고 해도 본조가 지원해주고 있기 때문에 사측에서도 만만하게 볼 수 없었다. 실례

로 과거 노조 설립에 몇 차례 실패한 골프장 기업별노조 사례들이 있는데 중부지역공공산업노조에서는 별다른 어려움 없이 골프장 지부 조직을 유지하고 있다.

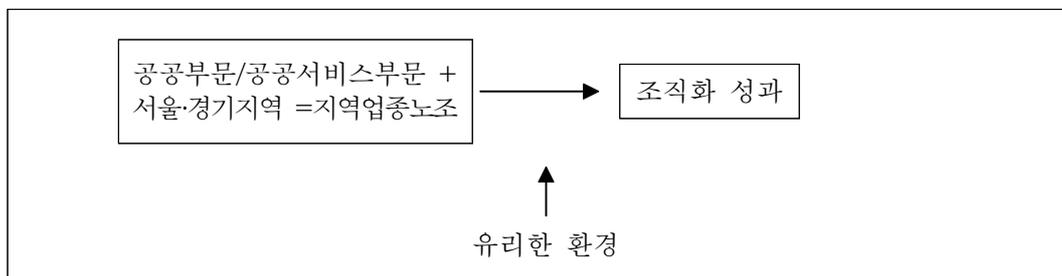
둘째, 중부지역공공산업노조 사례는 지역업종노조를 통한 기업별노조의 극복 가능성을 보여주고 있다. 중부지역공공산업노조 사례는 사업장 간 일상연대활동이나 투쟁 지원활동이 잘 이루어지고 있으며 ‘한 노조’라는 의식이 비교적 강하다는 점에서 기업별노조의 한계를 극복할 가능성을 보여주고 있다. 조합비의 경우 규모가 큰 사업장에서 납부한 조합비가 결국 활동과정에서 영세지부 활동 지원에 쓰이고 있다는 점에서 일상적인 노조 활동에서 연대와 지원이 나타나고 있다. 신생지부들로서는 지역노조가 구축해 놓은 기존 조직 역량을 활용하고 다른 지부들의 지원을 받을 수 있기 때문에 비교적 이른 시일 안에 조직안정화 단계에 들어설 수 있다는 것도 폭넓은 의미에서 연대와 지원이라고 할 수 있다.

셋째, 중부지역공공산업노조 사례는 우호적인 환경 변화에 따라 노조 조직화 성과가 달라짐을 보여주고 있다. 중부지역공공산업노조 조직은 점진적으로 성장하고 있지만 특히 2017년 하반기 이후 2018년에 들어서 조직화 성과가 두드러지고 있다. 이는 정권 변화에 따라 노동조합에 우호적인 환경 변화가 나타난 것을 적극 활용한 결과이다. 환경변화는 모든 노동조합에 공통적이지만 중부지역공공산업노조에서 조직화 성과가 좋은 것은 이런 환경변화를 적극 활용한 결과라고 할 수 있다.

넷째, 지방자치단체와 관련된 직간접고용노동자들의 조직화에 성과를 보이고 있다. 많은 지부들이 지방자치단체와 직간접적인 관련을 가지고 있다. 지방자치단체들은 지방자치단체장의 성향이나 정권의 변화에 따라 노조에 상대적으로 우호적 또는 적대적일 수 있다. 성남의 경우 친노동적인 지방자치단체장의 선출 이후 지방자치단체 관련 노동자들의 조직화에 상대적으로 유리한 상황이 조성되었다.

이런 결과를 토대로 총평하자면 중부지역공공산업노조는 중소영세사업장 노동자, 다양한 형태의 비정규직을 조직하기 위한 조직형태로 지역업종노조가 유용할 수 있음을 보여주고 있다. 사업장 단위가 아니라 지역에 기반을 둔 노동운동이 활발해지려면 노조도 열심히 해야겠지만 중앙정부와 지역자치단체 차원에서 유리한 환경변화가 나타나면 더욱 성과가 좋을 것이다. 중부지역공공산업노조 사례는 그 가능성을 보여주고 있다. 이런 의미에서 중부지역공공산업노조 사례는 ‘지역 중심 활동 모형’이라고 할 수 있다.

[그림 2] 지역 중심 활동 모형 개념도



(4) 시사점

중부지역공공산업노조 사례가 시사하는 바로는 다음을 들 수 있다. 첫째, 지역업종노조활성화를 위해 한국노총(연맹 포함) 지역조직과 연계하여 활동을 전개할 필요가 있다. 지역노조 활성화를 위해서는 해당 지역에서 다양한 유형의 인적, 물적, 조직적 자산이 필요한데 이미 존재하고 있는 한국노총 지역본부-지역지부와 한국노총 소속 연맹의 지역본부가 토대가 될 수 있다. 특히 한국노총 지역본부-지역지부는 구성이 잘 되어 있고 다양한 활동을 통해 인적, 물적, 조직적 자산이 축적되어 있는 바 이를 활용한다면 지역노조가 활성화될 수 있고 이를 통해 거꾸로 한국노총 지역본부-지역지부가 활성화되는 선순환모형이 나타날 수 있다. 전국·일반노조 그리고/또는 전국·업종노조와 같이 전국단위로 묶을 경우 조직관리가 어려워져 비효율적일 수 있으므로 활동공간이 비교적 유사한 지역단위 조직화가 유용할 것이다.

둘째, 조직형태는 지역업종노조와 지역일반노조를 모두 적극 활용할 필요가 있다. 현재 연맹들이 산업·업종단위로 구성되어 있기 때문에 지역노조를 건설할 때도 대체로 지역업종노조형태로 구성되고 있다. 그러나 중소기업사업장의 경우 업종 차이가 큰 의미가 없고 열악한 노동조건, 불안정한 고용조건이란 공통점이 더욱 부각되고 있기 때문에 지역일반노조로 활동하는 것도 굳이 배제할 이유는 없다. 즉 기존 산별연맹의 조직 편제를 고려하여 지역업종노조를 기본으로 하되 조직화 진전에 따라 지역일반노조형태도 배제할 것은 아니라고 보인다.

셋째, 한국노총, 산별연맹 차원에서 지역노조 활동가 양성을 위한 계획을 수립, 시행할 필요가 있다. 중부지역공공산업노조 사례를 비롯한 몇몇 사례의 긍정적인 성과에도 불구하고 지역업종노조가 널리 확산되지 않고 있는 이유 중 하나로 활동가 부족을 들 수 있다. 활동가 양성을 지역노조를 준비하는 초동 주체들에게 맡겨둘 수는 없다. 활동가를 양성하기 위한 한국노총, 산별연맹의 적극적인 노력이 필요하다. 우선적으로는 한국노총 지역본부와 지역지부의 기존 활동가를 훈련하고 활용하는 방안을 모색하는 것에서 시작할 수 있을 것이다.

3) 한울타리공공노조 사례: 현장 조직 지원 모형

(1) 조직화

현재 공공연맹에는 여러 소산별노조가 있다. 이 중에서 중소기업사업장 종사자, 비정규직, 특수고용노동자 조직화를 위한 지역업종별노조로는 중부지역공공산업노조, 한울타리공공노조, 전국지방자치단체공무직노조 등이 있다. 초기에 공공연맹은 중앙공공기관, 지방공기업을 중심으로 조직화를 해왔고 이후 조금 폭을 넓혀서 사회서비스기관 종사자를 조직했다. 그러나 이 범위를 가지고 공공서비스노동자를 조직화하는 데는 한계가 있다. 공공서비스 영역이 이보다는 넓고 또한

원래 공공부문에서 제공하던 공공서비스 영역이 위탁, 사영화⁴⁾로 인해 공공부문 직접고용에서 벗어나게 되면서 이들을 어떤 조직이, 어떻게 조직할 것인가 하는 과제가 제시되었다.

공공연맹 안에서 소규모 단위노조, 비정규직 조직화에 대한 문제의식은 계속 있어 왔다. 그런데 특히 최근 들어 공공부문 비정규직 정규직화 과정에서 현장의 조직화 역량이 부족하기 때문에 연맹이 밀착 서비스를 해야 할 필요성이 절실해지고 있다. 공공연맹은 이런 필요성을 채우기 위해 한울타리공공노조라는 전국일반노조를 설립하였다. 한울타리공공노조는 성격상 전국일반노조이지만 실제 활동은 지역업종노조로서 역할을 하는 것이 현실적이라고 보고 있다. 한울타리공공노조에는 김포공항특경지부, 국회시설관리지부, LH공사 상담직지부, 안양문화예술재단지부, 부천시동운환경지부, 보육진흥원지부가 속해 있다. 한울타리공공노조 지부 중 일부는 100명이 넘어서는 곳도 있어 중소영세업체라고 볼 수는 없으나 노동조건이 열악하고 고용형태도 불안정하다는 점에서 연맹, 한울타리공공노조 지원이 필요한 지부들이라 굳이 기계적으로 규모를 따지지는 않는다. 또한 같은 맥락에서 정규직화가 되더라도 한울타리공공노조, 연맹에서 지원할 필요가 있다고 보고 계속해서 지부로서 활동하고 있다.

기업별노조는 기업단위 문제를 해결하는 데는 뛰어나지만 기업 내 이익에 집착하고 연대정신도 떨어지는 문제가 있다. 그에 견주어 지역업종노조는 연대정신이 뛰어나고, 기업별 의식을 뛰어넘어 조직하고 활동하다보니 자연스럽게 사회적 이슈에도 관심을 갖고 의식수준이 높아지는 장점이 있다. 이는 목적의식적으로 교육을 해서 그렇다기보다 초기기업별조직이라 자연스레 연대 활동을 하고, 교섭 또는 투쟁 상대방도 기업단위 사용자가 아니라 여러 사용자 또는 사실상의 사용자인 (중앙/지방)정부이다 보니 시야가 넓어지는 것이다.

(2) 조직운영

한울타리공공노조가 지부를 설립하고자 하는 노동자들을 조직화하는 원칙은 지역업종노조 조직화를 위한 ‘지원’이다. 한울타리공공노조는 ‘지원’에 집중하고 있다. 중소영세사업장종사자, 비정규직들은 고용형태가 불안정하고 노동조건이 열악하다는 공통점을 가지고 있다. 이들에게 있어서 조직하라고 하는 것은 무책임하므로 조직화를 할 수 있도록 지원이 필요하다. 그러나 동시에 일정한 힘이 생겨서 스스로 조직을 유지해 나갈 수 있으면 스스로 조직을 유지하는 것이 최선이라고 보고 있다. 한울타리공공노조는 사업장 자율주의, 현장조직 활성화를 존중하고 현장 조직을 지원하는데 주력하고, 중앙집중주의는 원칙적으로 지양하고 있다. 통상 초기기업별노조가 중앙집중주의를 강화하는 것과는 결을 달리 한다. 이런 목표가 있기 때문에 한울타리공공노조의 경우 초기에는 조합비를 걷지 않고 자문, 지원활동을 했다. 그러나 이는 한계가 뚜렷해서 곧 방식을 달리해서 조합비를 걷고 상근자를 채용하기로 했다. 조직, 투쟁활동은 쉽지 않다고 보고 노

4) privatization을 말한다. 통상 민영화라고 번역하나 공공자산이 사적자본의 소유 또는 운영으로 바뀐다는 점에서 사영화가 더 적절한 용어라고 보인다.

무사를 채용해서 법률 지원을 하기로 한 것인데 워낙 열악한 노동조건에 있는 노동자들이다보니 법률 위반 사례가 많고 이를 해결하는 것이 조합원들에게 실제 이익으로 돌아가서 노조 중앙에 대한 신뢰가 커지고 있어 조직화에 도움이 되고 있다. 현장 조합원, 지부 조직에 대한 '지원'이 좋은 조직화 방식으로 작동하고 있다.

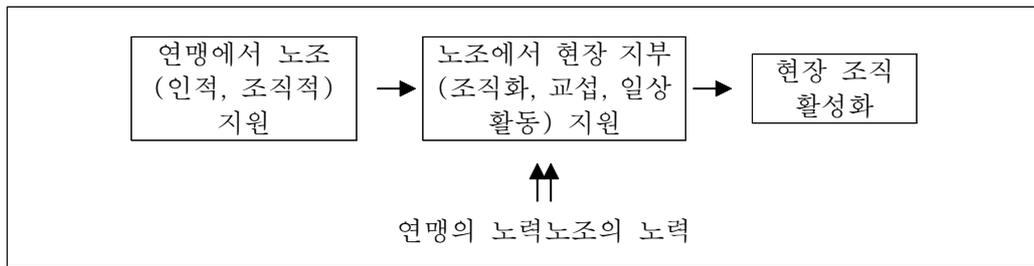
주요 조직대상은 공공부문 비정규직, 무기계약직, 정규직 전환대상, 특수고용노동자, 중소기업 사업장종사자이다. 즉 안정적인 사업장을 단위로 하는 기업별노조 조직화가 어려운 노동자들이다. 조직화 대상에서 중요한 영역이 비정규직인데 청소용역업무 등은 해당업체에 대해서는 직접 고용정규직이라 해도 위탁업무가 종료되면 사실상 해고가 되기 때문에 정규직, 비정규직이란 고용상 지위가 의미가 없다. 정규직, 비정규직 용어에 주목하기보다는 고용불안정성 해소, 열악한 노동조건 개선, 인간적 대우 등을 필요로 하는 노동자로 접근하는 것이 타당하다. 개념적으로는 모호해 보이지만 이들이 어떤 노동자인가 하는 것은 현장에서는 뚜렷하게 보인다.

노조 조직 체계는 본조와 지부 형태로 되어 있고 지부는 사업장 단위로 구성된다. 교섭권은 본조에 있으나 지부에서 원하면 위임해주고 있다. 다만, 지부 초창기부터 위임해주는 것은 아니고 교섭 경험이 쌓이면서 지부에서 감당할 만한 준비가 되었을 때 위임해주고 있다. 교섭요구는 지부별로 작성하고 있는데 다만 지부 초창기에는 지부 스스로 작성하기 힘들기 때문에 요구를 수렴해서 노조 본조에서 요구(안)을 만들고 있다. 현실적으로 기업단위로 교섭을 진행하고 있다. 그러나 초창기 교섭은 본조에서 진행하면서 지부간부를 참가시켜서 일종의 교육의 장으로 삼고 있기 때문에 교섭형태는 공동교섭형태이다. 교섭 경험이 쌓이면서 지부위원장과 사측이 자율적으로 할 정도가 되면 지부에 교섭권을 위임해주고 있다. 노조 중앙에서 교섭을 바라보는 관점도 역시 마찬가지로 지부에 대한 '지원'을 기본으로 하고 있다.

(3) 사례 특징

한울타리공공노조의 활동을 평가하기에는 아직 이른 편이다. 그러나 이런 한계를 안고 노조활동 초기단계를 평가하는 것도 의미 있을 것이다. 첫째, 한울타리공공노조 사례는 '현장 조직 지원 모형'이 의미 있는 조직화 모형이라는 것을 보여주고 있다. 고용이 불안정한 비정규직 그리고 /또는 노동조건이 열악한 중소기업사업장 노동자가 노조를 조직하고 유지하기는 쉽지 않다. 그러나 한울타리공공노조는 공공부문 비정규직을 조직대상으로 하여 안정적인 조직화를 이루어냈고 조직화 범위를 조금 더 넓혀서 공공서비스부문까지 조직화하고 있는데 조직화에 일정한 성공을 거두어서 조합원이 계속 늘고 있다. 노조 활동이 서툴고 경험이 축적되어 있지 않은 초기 소규모 조직에 대해 조직화, 조직 일상 활동, 교섭 활동에 대한 지원을 통해 경험을 축적하도록 지원하고 이를 통해 조직안정화를 이루어내는 것은 '현장 조직 지원' 모형의 가능성을 보여주고 있다. 이를 모형화하면 다음과 같다.

[그림 3] 현장 조직 지원 모형 개념도



둘째, 한울타리공공노조 활동을 통해 지역업종노조가 기업별노조를 넘어설 가능성을 보여준 것은 현재 단계에서도 의미 있다. 한울타리공공노조는 가입지부에 대한 지원을 통해 의식화, 노조 활동 적응, 자부심을 갖추어나가고 있다. 이런 경험이 쌓인다면 지역업종노조가 중소기업사업장 노동자, 다양한 형태의 비정규직, 특수고용노동자 조직화를 위한 대안이 될 수 있다고 평가할 만하다.

셋째, 한울타리공공노조 활동은 초기업단위연대활동 가능성을 보여주고 있다. 한울타리공공노조 조합원들은 초기부터 초기업단위로 활동하는 것이 경험으로 쌓이다보니 기업별노조와는 달리 다른 지부들에 대해서도 연대의식을 갖고 있다. 서로 다른 사업장이라고 해도 업무가 비슷하거나 같고, 그에 따라 노동조건이 유사하니 친근감을 갖고 있고, 게다가 같은 노조에 속해 있으니 '우리 노조'라는 생각을 하고 있다. 즉 노동환경이 같고 의제와 쟁점이 같아보니 연대의식이 강하다.

(4) 시사점

이 사례는 다음과 같은 점을 시사하고 있다. 첫째, 한울타리공공노조 사례는 연맹에서 비정규직, 중소기업사업장 노동자 조직화를 위해 목적의식적으로 지역업종노조 조직화에 나서고 연맹 활동가를 지원해서 조직화에 성공한 사례이다. 이런 사례는 현장 조직 지원 모형으로서 비정규직, 중소기업사업장 노동자 조직화를 위한 모형의 한 유형으로서 의미 있게 활용할 수 있다. 둘째, 한울타리공공노조 사례는 비정규직, 중소기업사업장 노동자 조직화를 위해서 현장지원을 해 줄 수 있는 채용 상근자가 중요함을 시사하고 있다. 비정규직, 중소기업사업장 노동자들 사이에서 조직화에 전념을 할 수 있는 활동가를 발굴하기는 쉽지 않으므로 조직화에 전념을 할 수 있는 채용 상근자의 역할이 중요하다. 채용을 위해서는 재원이 있어야 하고, 그러기 위해서는 규모가 있어야 하는데 초창기 노조에 이런 것을 기대하기는 힘들기 때문에 연맹 차원의 목적의식적 '지원'이 필요하다. 이와 같은 활동가 양성이 이후 노조운동에 큰 자산이 될 수도 있다. 셋째, 공공연맹 경험은 여러 지역업종노조 설립이 필요하고 이들 간에 역할을 나누고 협조와 조율이 필요함을 시사하고 있다. 예를 들면 별도로 살펴보는 중부지역공공산업노조에서 활동하던 지부가 동일 유사업종, 유사한 조직화 방식을 찾아 한울타리공공노조로 조직을 이관한 사례가 있다. 다

양한 지역과 다양한 업종을 포괄하는 전국·일반노조로 묶는 것이 비효율적일 수 있다면 소규모의 여러 지역업종노조를 설립한 후 지역, 업종, 활동 방식 등을 고려하여 조직을 이관시켜주고 받을 수 있을 것이다. 넷째, 노동조건 평준화/통일화를 위한 노력은 장기과제로 남아 있다. 다수 사업장이 모여 있고 고용형태나 노동조건이 업종에 따라 비슷하기 때문에 노동조건 평준화/통일화를 위한 노력은 당연히 필요하나 현재로서는 조직 사업 사례가 적기 때문에 당면 현안과제가 되지 않고 있는 것이 현실이다.

4) 부산마을버리지부 사례: 통일교섭을 통한 노동조건 평준화 사례

(1) 조직화

전국자동차노동조합연맹(자동차노련)은 부산마을버리지부 소속에 있는 부산지역버스노동조합의 상급단체이다. 자동차노련은 2017년도 조합원 수 84,197명으로 시내버스업종이 전체 조합원의 2/3이상(70.1%)을 차지하고 있다. 자동차노련 안에서 마을버스는 3,230명(3.8%), 농어촌버스는 1,523명(1.8%) 등 큰 비중을 차지하지 않고 있다. 마을버스, 전세버스, 농촌버스 등은 조직화가 덜 되어 있는 상태이고 또한 노동조건이 열악하기 때문에 노동자 보호를 위해서 노조를 더욱 필요로 한다는 점에서 이후 노조 조직화에서 빠뜨릴 수 없는 조직대상이다. 자동차노련에 가맹해 있는 노조들은 대부분 기업별노조가 아니라 ‘서울시버스노동조합’, ‘부산지역버스노동조합’, ‘경기지역자동차노동조합’ 등 지역노조형태이다. 마을버스 경우 서울경기지역은 ‘서울경기지역마을버스노동조합’으로 조직되어 있고 다른 지역 경우 해당 지역버스노동조합에 지부형태로 조직되어 있다. 예를 들면 ‘부산지역버스노동조합 부산마을버리지부’와 같은 형태이다.

부산지역마을버리지부(부산마을버리지부)는 전국자동차노련 부산지역버스노동조합 소속 지부이다. 이름이 보여주고 있듯이 부산지역의 마을버스 회사 노동자를 조직대상으로 하고 있는 지역업종노조이다. 부산지역 마을버스 회사 종사자는 1000명 가까이 되는데 조합원이 750명이라 조직률은 비교적 높은 편이다.

부산마을버리지부는 지역, 업종을 기반으로 한 초기기업별노조 조직이다. 지역업종노조를 조직화하고자 한 이유는 여러 가지가 있다. 첫째, 규모의 영세성 때문에 기업별단위로 노조 설립이 어렵고 설립을 한다고 해도 유지가 어렵다. 회사 규모가 작은 곳은 사용자가 노조원 개개인을 잘 알고 있으니 해당 개인이나 기업별노조로는 대응이 힘들지만 외부 노조 조직에서 공식적으로 들어간다면 역시 공식적으로 대응할 수밖에 없다. 둘째, 조직적인 면에서 부산시내버스 회사/노조와 연계성이 있기 때문에 지역, 업종을 토대로 조직화를 하는 것이 필요하고 유용하다. 셋째, 중요한 특징으로 사용자단체가 조직되어 있다는 점을 들 수 있다. 사용자단체로는 마을버스사업조합이 있다. 마을버스사업이 공공서비스 성격이 강하다보니 여러 가지 행정 규제와 지원이 있어서

마을버스사업조합이 법적으로 구성되어 있다. 또한 마을버스 운행이라고 하는 업무가 똑 같아서 사업체별로 노동조건은 거의 똑 같다. 이런 조건에 따라 노조로서는 초기업별 지역업종조직을 만들 필요가 있었고 이에 따라 나타난 조직이 부산마을버리지부이다.

(2) 조직운영

부산마을버리지부는 “부산광역시 마을버스 회사에 종사하는 근로자 중 노동조합에 가입한 조합원으로 구성”(지부운영규정 제5조)하고 있어 지역 범위와 업종 범위가 뚜렷하다. 부산마을버리지부는 지부-분실을 기본 조직으로 있다. 즉 지부운영규정 제29조(부서 및 분실)에 따라 “사업장 단위 분실을 설치”하고 있다. 지부 기관으로는 총회, 대의원대회, 상무집행위원회를 두고 있다. 부산마을버리지부 운영에서는 부산지역버스노조가 눈에 보이게 하는 지원에 더하여 눈에 보이지는 않지만 뒷배경으로 크게 작용하고 있다. 마을버스사업조합에서 부산마을버리지부를 무시하지 못하는 것은 부산지역버스노조라는 실체가 뒤에 버티고 있기 때문이다. 부산마을버리지부만으로 운영을 하라고 하면 노조 조직 유지에 많은 어려움이 있었을 것이다.

부산마을버리지부와 부산마을버스사업조합은 초기업별 조직으로 이루어져 있다 보니 한국에서는 드물게 초기업별 노사관계를 형성하고 있다. 즉 다수 기업 연합 조직 대 초기업별 노조 형태로 이루어진 노사관계이다. 부산마을버스사업조합과 그에 대응하는 부산마을버리지부가 노사공동으로 진행하는 일도 있다. 구체적인 예를 들면 백화점 등에서 운영하는 셔틀버스가 많았는데 이를 막는데 노사가 합심해서 행정당국에 항의하고 공동요구조건을 내걸어서 이를 막았다. 또한 마을버스 운행이 공익사업이라 시민이 민원을 제기할 경우 행정당국, 사업체, 노조 모두 신경을 쓰게 된다. 부산시에서 행정적 통제와 지원을 통해 마을버스 운영을 규제해서 자연스럽게 노동조건도 동일하고, 노동조건의 지속적인 유지가 나타나고, 노사가 함께 가야 하는 것이라는 인식이 노사 모두에게 나타난다.

자동차노련은 지역노조 성격이 강해서 교섭도 통상적인 기업별교섭과는 다르다. 이를 반영하여 규약에서는 “제60조(산하조직의 대표자) 지역노동조합(지부) 및 업종별노동조합 등 산하조직의 대표자는 해당 조직을 대표하고 제반업무를 통할하며, 각종 회의의 의장이 되고 당해 규약(규정)에 의거 단체협약 체결권을 갖는다.”고 규정하고 있어 지역노동조합이 교섭의 주체가 되는 경우가 통상적이다. 자동차노련은 주요 교섭형태로 지역별 집단교섭을 활용하고 있고 이와 병행하여 대각선교섭도 활용하고 있다. 부산마을버리지부와 마을버스사업조합으로 이루어진 초기업별 노사관계는 단체교섭에서 가장 뚜렷하게 드러난다. 단체교섭형태는 마을버스사업조합과 부산마을버리지부 간 통일교섭으로 이루어진다. 예전에는 기업별교섭을 진행한 경우도 있었지만 이제는 통일교섭이 정착했다. 2018년 단체협약서 전문을 보면 “부산광역시버스운송사업조합에 위임한 마을버스 회사(이하 ‘회사’라 한다)와 교섭대표노조인 전국자동차노동조합연맹 부산지역버스노동조합 부산지역마을버스직할지부(이하 ‘노조’라 한다)”가 단체교섭을 진행하고 단체협약을 체결한

것으로 나타나 있어 교섭 주체와 교섭 형식이 잘 드러나 있다. 협약은 부산마을버는지부 조합원, 교섭창구 단일화에 참여한 다른 노조 조합원과 승무운전자에게 적용된다.

(3) 사례 특징

부산지역마을버스직할지부 사례는 다음과 같은 특징을 가지고 있다. 첫째, 조직형태가 부산지역의 마을버스 회사 종사자를 조직대상으로 하고 있는 지역업종노조이다. 한국노조 대부분, 한국노총 내 노조 대부분이 기업별노조인 것과 달리 자동차노련 안에서는 대다수 노조가 초기업별노조, 구체적으로는 지역업종노조형태를 띠고 있다는 것이 특징적이다. 둘째, 중소기업사업장 조직화 과정에서 상급단체의 역할이 크다. 전체적으로 보아 부산마을버는지부는 부산버스노조 지원으로 조직화를 하고 지부를 유지, 관리하고 있고 대외적으로는 부산버스노조 힘을 배경으로 교섭에 참여하고 있는 상황이다. 셋째, 초기업별 노사관계의 형성이 뚜렷하게 나타나고 있다. 초기업별노조 형태를 띠고 있는 노조 중 다수가 상대방인 사용자들이 사용자단체를 구성하고 있지 않아서 초기업별 노사관계 형성에는 못 미치고 있는 경우가 많다. 이 사례에서는 노조측이 초기업단위로 조직되었을 뿐 아니라 사용자들이 마을버스사업조합형태로 사용자단체를 구성하고 서로 상대방으로 인정하고 있다. 비록 작은 단위이기는 하나 초기업별 노사관계를 형성한 것은 의미 있는 특징이다. 넷째, 이 사례에서 가장 두드러진 특징은 단체교섭에서 나타난다. 단체교섭형태는 마을버스사업조합과 부산마을버는지부간 통일교섭으로 이루어고 있고 이를 통해 노동조건 의 평준화, 통일화를 이루어내고 있다. 더불어 중소기업체의 열악한 노동조건을 향상시키는 데도 일정한 기여를 하고 있다.

이 사례의 특징에서 가장 의미 있는 내용을 간단하게 정리하자면 통일교섭을 통한 노동조건 평준화 사례라고 할 수 있을 것이다. 따라서 이 사례를 ‘통일교섭을 통한 노동조건 평준화 모형’이라고 부를 수 있을 것이다.



(4) 시사점

이 사례의 시사점은 다음과 같다. 첫째, 중소기업체 노동자를 조직화하는 데 지역업종노조를 통한 조직화가 유용한 방안이 될 수 있음을 보여주고 있다. 마을버스 사업체처럼 규모도 작고,

노동조건·고용조건이 열악한 곳에서 노조 조직화를 하기는 쉽지 않다. 더구나 기업단위로 조직화 한다는 것은 현실적으로 불가능에 가깝다. 부산마을버리지부는 이런 악조건에서 지역업종단위로 노조를 조직화함으로써 어려움을 극복한 사례를 잘 보여주고 있다. 둘째, 중소기업체 노동자를 조직화하는 과정에서 상급단체가 해야 할 역할에 대한 시사점을 잘 보여주고 있다. 이 사례에서 상급단체, 즉 부산지역버스노조의 역할이 크다. 부산마을버리지부는 부산버스노조 지원으로 조직화를 하고 지부를 유지, 관리하고 있고 대외적으로는 부산버스노조 힘을 배경으로 교섭에 참여하고 있는 상황이다. 즉 중소기업사업장 노동자 조직화에서 상급단체가 어떤 역할을 해야 할지를 잘 보여주고 있다. 셋째, 통일교섭을 통한 노동조건의 통일화 가능성을 보여주고 있다. 이 사례에서 통일협약 내용이 64개 사업장에 적용되고 일부 미적용 사업장도 현실적으로 이를 따라오지 않을 수 없다는 점에서 노동조건의 평준화, 통일화가 나타나고 있다. 통상 기업별교섭이 노동조건 격차 심화, 노동자간 파편화를 촉진하는 부작용을 낳는 데 견주어 이와 같은 노동조건의 평준화, 통일화는 의미 있다.

3. 연구 결과와 시사점

1) 연구 결과

이 연구의 핵심적인 결과는 이후 소규모 사업장 조직화를 위한 방안으로서 지역업종노조가 유용할 수 있다는 것이다. 첫째, 이 연구는 이제까지 구체적인 고찰을 하지도 못하고 관심을 기울이지도 못한 소규모 사업장 노조에 대해 관심을 가지고 살펴보았다는 점에서 의미를 갖는다. 한국노총 안에는 다수의 소규모 사업장 노조가 존재하고 있고 통상적으로 예상할 수 있는 바와 같이 이들 노조의 설립, 운영, 단체교섭 상황은 열악하다. 그런데 소규모사업장 문제는 현실에서 비정규직 문제보다 더 관심을 끌지 못하고 있었다. 이 연구는 이제까지 관심을 기울여야 할 당위성에도 불구하고 실제로는 그에 합당한 관심을 끌지 못한 소규모사업장 노조에 대해 관심을 기울일 필요가 있음을 제기하고 있다. 또한 이 연구는 소규모사업장 노조 조직화를 위한 많은 시도들이 있었음을 보여주고 있다. 위에서 살펴본 사례들은 이미 산별연맹, 지역조직 차원에서 소규모사업장 노조를 조직하기 위한 다양한 노력들이 진행된 것을 잘 보여주고 있다.

둘째, 이 연구결과는 지역업종노조가 소규모 기업별노조와 일정한 차이를 나타내고 있음을 보여주고 있다. 지역업종노조는 산하 조직(지부/분회) 간 연대활동이 기업별노조 간 연대활동과 다르게 강하게 나타나고 있고 조합원들 의식에서도 ‘같은 노조 소속’이라는 연대의식이 나타나고 있다. 지역업종노조는 사업장 간 일상연대활동이나 투쟁 지원활동이 잘 이루어지고 있으며 ‘한 노조’라는 의식이 비교적 강하다는 점에서 기업별노조의 한계, 즉 기업별단위노조 중심주의를 극

복합 가능성을 보여주고 있다. 또한 초기업단위교섭을 통해 교섭력을 높이고 사업장간 노동조건 통일화를 이루어내고 있는 것도 의미 있는 시도이다. 지역업종노조를 단지 조직화 방안 중 하나로 볼 것이 아니라 사업장 간 노동조건 통일화, 초기업별 노사관계 형성을 위한 방안으로 바라볼 필요가 있다. 이에 대해서는 아래 ‘셋째’에서 추가로 상론한다.

셋째, 소규모 사업장 조직화 노력이 갖는 질적 전환의 의미에 주목할 필요가 있다. 이 연구 또는 현재 한국노총 조직체계의 근간인 사업장·기업 단위 조직화로는 소규모사업장 종사자, 비정규직 노동자 조직화에 현실적으로 많은 어려움에 봉착할 수밖에 없기 때문에 초기업단위노조로서 ‘지역업종노조’, ‘지역일반노조’ 등 다양한 실험이 필요하다는 것을 전제로 하고 있다. 이는 두 측면이 있다. 한편으로 이는 이제까지 미조직상태였던 노동자를 조직화한다는 점에서 노조의 양적 확대이다. 다른 한편으로 이런 초기업단위노조 설립, 유지 실험은 기업별 노조라는 한국 노조에 근본적인 변화를 야기하는 질적 전환이다. 양적 확대도 중요하지만 중장기적으로는 질적 전환이 더 큰 의미를 가질 수도 있다는 점에 주목해야 한다.

넷째, 연구 결과는 소규모사업장 노조를 조직하는 방안으로서 초기업별노조인 지역업종노조가 유용한 대안이 될 수 있음을 시사하고 있다. 즉 이 연구는 한국노총에 대해 중소영세사업장 조직화가 지니고 있는 이러한 의미를 명확히 하면서 중소영세사업장 조직화에 접근할 필요가 있음을 시사하고 있다. 이 연구의 가장 큰 시사점이라 할 수 있는 것이 이 부분이다. 한국노총 200만 조직화를 위한 사업이 갖는 양적 확대 의미와 함께 질적 전환의 의미를 포괄하는 전략 수준의 실행 계획이 필요하다. 다만, 총론적인 고찰을 하자면 연구 대상으로 선정된 사례조차도, 초기업단위 조직형태를 취하고 있지만 실질적으로는 사업장 중심 사업을 진행하고 있어 사업장 중심성을 탈피하여 초기업단위 조직을 지향하는지 의문이 들기도 한다. 그에 따라 중소영세사업장 조직화 기반으로 ‘지역업종노조’라는 이 연구의 문제의식에는 미흡한 측면이 남아 있다. 그러나 이는 초기 조직화단계이니 어쩌면 당연한 것일 수 있다. 문제는 산별연맹, 지역조직에서 이런 간극을 메우기 위한 실행 계획을 이른 시일 안에 구체화할지 여부이다. 이에 대해서는 시사점에서 살펴본다.

2) 시사점

연구 결과가 시사하는 바는 다음과 같다. 첫째, 사례연구 결과는 중소영세사업장 조직화를 위한 방안으로서 지역업종노조가 의미 있을 수 있다는 것을 보여주고 있다. 한국의 노조는 오랜 기간 낮은 조직률 정체 상태에 놓여 있다. 이를 타개하기 위한 방안으로 여러 가지 시도를 하고 있는데 비정규직, 특수고용노동자, 중소영세사업장 노동자를 조직하기 위한 방안 중 하나로 지역업종노조를 고려할 수 있다. 물론 전국단위의 산별노조를 고려할 수 있지만 현장 노동자로서는 전국단위의 산별노조는 멀고, 지역노조는 가깝기에 지역업종노조가 더 유용하다. 또한 전국단위 산별노조와 지역노조가 배치되는 것도 아니기에 지역노조를 통한 조직화는 이후 전국단위 산별노

조 건설에도 유용할 수 있다. 이 과정에서 이미 존재하고 있는 한국노총 지역본부-지역지부와 연맹 지역본부가 토대가 될 수 있다.

둘째, 사례연구 결과는 지역업종 조직화 모형이 다양할 수 있음을 시사하고 있다. 사례연구를 종합하면서 각 사례를 ‘부천지역노조 사례-조직 인큐베이터 모형’, ‘중부지역공공산업노조 사례-지역 중심 활동 모형’, ‘한울타리노조 사례-현장 조직 지원 모형’, ‘부산지역마을버스직할지부-통일교섭을 통한 노동조건 평준화 모형’으로 정리했다⁵⁾. 어느 것이 낫거나 못한 모형이라기보다는 산업·업종 특성, 해당 지역 사정, 산별연맹 조직화 방침, 해당 지역 노조운동 상황 등에 따라 다양한 모형으로 나타난 것이다. 물론 다른 모형도 도출할 수 있을 것이다. 이후 조직화과정에서는 다양한 조직화 모형을 참조하면서 해당 업종 그리고/또는 지역에 적합한 유형에 따라 조직화를 시도할 수 있을 것이다.

셋째, 사례연구 결과는 총연맹, 연맹 그리고 지역본부가 많은 역할을 할 수 있음을 시사하고 있다. 또한 연구결과는 상급단체인 연맹이나 지역본부가 효율적인 소규모 노조 관리방안에 대한 정책적 모색을 전개할 필요가 있음을 제시하고 있다. 현재 노조 조직관리 방식은 과거의 관행을 유지하여 대면접촉, 유무선 전화 등을 주로 이용하고 있는 바, 대다수가 비상근인 소규모노조 간 부에게는 적절하지 않은 접촉방법이다. 이보다는 전자시스템을 통한 접촉, 홍보, 의견 소통 방식 도입 등을 통해 효율화할 필요가 있다.

넷째, 사례연구 결과는 한국노총, 산별연맹 차원에서 지역노조 활동가 양성을 위한 계획을 수립, 시행할 필요성을 시사하고 있다. 우선적으로는 한국노총 지역본부와 지역지부의 기존 활동가를 훈련하고 활용하는 방안을 모색하는 것에서 시작할 수 있을 것이다.

이 글을 시작하면서 여러 분야에서 지역이 화두가 되고 있고 고용/노사관계 분야에서도 이런 움직임이 조금씩 보이고 있지만 현재는 문제제기와 초기 논의 단계인 내용이 많기 때문에 구체적인 상은 잡기 어렵다고 썼다. 이 글에서 주목한 것은 “지역이 중요하다”는 문제의식이었다. 사례연구를 통해 산별조직에 견주어 그 역할이 상대적으로 뚜렷하지 않은 지역노조가 소규모 사업장, 비정규직, 특수고용노동자를 조직하는데 작지만 의미 있는 성과가 있음을 살펴보았다. 이런 사례가 일부 알려진다고 해서 총연맹 조직 편제가 원래 지향하고 있는 것처럼 산별조직과 지역을 동등한 두 축으로 하면서 재편될 것으로는 기대하기 어렵다. 당위적으로는 “지역이 중요하다”, “지역이 산업과 동등한 정도의 중요성을 갖는다”고 선언하더라도 실제 그에 합당한 역할을 하기까지는 많은 노력이 필요할 것이다. 그러나 단지 노력을 할 필요가 있다고 인지하는 것으로 그 치기에는 상황이 급박하게 돌아가고 있다. 광주형 일자리에 뒤이어 군산형 일자리, 구미형 일자리 등 다양한 모색이 이루어지고 있다. 이미 지방자치단체들은 중앙정부에게 고용/노사관계를 맡

5) 다만, 이 사례연구에서는 큰 틀에서 유형화하는 정도에 그쳤기 때문에 각 지회(지부) 차원에서 나타나는 구체적인 운용 내용, 예를 들면 인큐베이터 모형 경우 지회 차원에 대한 노조의 재정·인력 지원 등 구체적인 내용과 영향, 통일교섭을 통한 노동조건 평준화 사례 경우 세부적인 평준화 내용까지는 살펴보지 못했다. 이는 다른 사례들 경우에도 마찬가지이다. 유형화를 토대로 구체적인 세부내용까지 살펴보는 것은 이후 과제이다.

겨두던 과거에서 벗어나고 있다. 그에 견주면 지역의 중요성을 강조해왔던 노조 조직이 상대적으로 뒤늦게 대응하고 있는 것은 아닌가 되돌아볼 필요가 있다. 형식적인 산별과 지역이라는 두 축에도 불구하고 실제 현실은 산별(업종별)조직이 훨씬 또는 조금 더 중요한 역할을 하고 있고 지역조직은 그에 못 미치고 있다. 선도하지는 못할망정 중앙정부/지방자치단체 변화 흐름을 따라잡기 위해서라도 노조가 “지역이 중요하다”는 말에 더욱 주목할 때이다. 더구나 이제는 선언적인 문구를 넘어서서 구체적으로 지역을 통한 조직화, 지역 교섭, 지역 단위 노동조건 통일화 등 세부적인 사항으로 들어갈 때이다. 이 과정에서 지역업종노조가 일정한 역할을 할 수 있을 것이다.

[참고문헌]

- 노광표·이주환·이상범(2017), 사례지역 조직화 방안 수립 연구, 한국노총 중앙연구원.
- 박현미·유병홍·이정봉(2018), 지역업종노조 조직화와 교섭 사례연구-중소영세업체 종사자·비정규직 조직화와 초기업별 교섭을 중심으로, 한국노총 중앙연구원.
- 송민수·유병홍(2015), 고용관계의 새로운 현상: 제3행위자의 등장, 산업노동연구 제21권 3호. 1~35.
- 유병홍(2018), 공공부문 노조의 오래된 새 영역: 지역-부분적인 성과와 노조의 전략 부재, 한국노동사회연구소 Issue Paper.

[면담자료와 회의자료]

- 한국노총 공공연맹 중부지역공공산업노조 관계자 면담자료와 회의자료
- 한국노총 공공연맹 한울타리노조 관계자 면담자료와 회의자료
- 한국노총 금속연맹 부천지역노조 관계자 면담자료와 회의자료
- 한국노총 자동차노련 부산마을버리지부 관계자 면담자료와 회의자료