

From Transformation to Revitalization: A New Research Agenda for a Contested Global Economy(2005)

요약: 이주환 한국노동사회연구소 연구위원

○ 1980년대와 90년대 각광받던 ‘노사관계 전환’(transformation of industrial relation) 문헌들(대표적으로 Kochan, Katz & McKersie 1986)로부터 학계의 관심이 이동해, 최근에는 ‘노동운동 재활성화’(labor movement revitalization) 문헌들이 현대적 상황에 더 적실성을 인정받는 것으로 부상하고 있음. 여기서 말하는 현대적 상황이란, 조합원 수와 노조 영향력의 장기적인 쇠퇴, 국내외적 불평등의 지속적인 증가, 노동/환경/인권 기준에 대한 경제정책의 침해 등의 도전에 대한 노동운동의 전략적 대응 필요성을 지적하는 것임. 본 논문은 노사관계의 민주적 대표성 강화라는 관점에서 노동운동 재활성화 전망을 개괄하는 것을 목표로 함.

① ‘노사관계 전환’ 문헌들은 2차 세계대전 후 오랫동안 지속된 안정적인 노사관계체계가 1970년대 말 이후 변동하는 상황을 포착하기 위해 노조 쇠퇴, 산업 구조조정, 노경 파트너십을 강조했다.

② 반면에 1980년대 이후 지속되고 있는 노조 쇠퇴, 산업 구조조정 등을 배경으로 하는 ‘노동운동 재활성화’ 문헌들은 노조 혁신을 목표로 하는 동원 기반(mobilization-based) 실천들을 강조하는 경향이 있음(Bronfenbrenner, Friedman, Oswald, & Seeber 1998; Cornfield & McCammon 2003; Nissen 2002; Turner, Karz, & Hurd 2001). 나아가 1995년 미국노총(AFL-CIO)에 혁신적인 지도부가 들어서고, 조직화 캠페인에 자원을 집중하면서, 노조 재활성화 연구가 좀 더 자극되기도 했음.

③ 한편, 재활성화 개념으로 포착되는 현상들이 완전히 새로운 것이 아님. 이는 형성기 노동운동의 역사와 노사관계 연구의 근원에 자리한 것이었으나, 전후의 노사관계체계 안정기를 거치며 주변화됐던 것임.

The Argument: Union Strategies Matter

○ 재활성화 문헌들은 다음과 같은 두 가지 핵심적인 주장들에 기초해 있음. 첫째, 오늘날의 정치경제적 환경은 혁신적이고 행동주의적인 노동조합 전략들을 위한 긍정적인 기회를 제공하고 있음. 이 전략들은 지역, 국가, 글로벌 수준에서 노조의 영향력을 혁신할 수 있음. 둘째, 어떠한 전략인가가 중요함. 어떠한 전략인가에 따라 노동운동가 돌파구를 열고 작업장과 사회 및 정치의 변화가 촉진될 수도 있고, 반대로 제약될 수도 있음. 상기 두 주장은 ‘노동조합의 전략들’이 종속변수(첫째 주장)이자 독립변수(둘째 주장)로서 분석되어야 함을 제기함.

① ‘종속변수로서 혁신적 노조 전략 출현’ 현상에 대한 미국 사례를 통한 인과적 설명: 1990년대 비즈니스 노조주의를 표방하는 노동조합들의 지속적인 실패에 대한 (현장의) 인내가 임계치에 달하면서, 행동주의 지향의 ‘혁신적인 리더십’을 위한 기회가 열렸음. 이렇게 등장한

노조 지도부들과 활동가들은 당시의 '사회정치운동'(1999년 시애틀전투)에서 적극적인 연합세력과 연대하고 대중시위에 참여하면서, 이후 노조활동에 있어서도 '풀뿌리 동원'과 '사회적 연대'를 지향하는 전략들이 촉진될 수 있었음.

② '독립변수로서 혁신적 노조 전략의 결과'에 대한 설명: 독립변수로서 노조의 전략적 선택의 결과를 설명하기 위해서는 노조 전략 그 자체의 영향에 대한 평가뿐만 아니라, 이를 촉진하거나 제약하는 사회, 정치, 경제적 (환경) 요인들에 대해서도 평가가 이루어져야 함. 즉, 혁신 전략을 취한 다양한 노조 사례들에서 어떤 경우에는 성공하고 어떤 경우에는 실패하는가에 대한 종합적인 인과적 설명을 제시할 수 있어야 함.

Defining Revitalization

○ 유용한 개념적 정의들은 지속적인 연구들과 분석들을 기반으로 하는 귀납적 연역적 추론들의 시행착오 과정에서 도출됨. 여기서는 기존 논의를 바탕으로 '재활성화'(revitalization)와 '전략적 혁신'(strategic innovation) 등을 정의하고자 함.

① 노동조합 전략: "노동조합 조직이 구성원들에 의해 동의된 목표를 추구하기 위해서 시행하는 어느 정도 일관성 있는 종합계획." 내부혁신전략(조직효과성과 실천우선순위 등의 변화를 위한 내부 구조조정) ⇒ 외부혁신전략(조직화사업, 정치세력화, 사회적 연대 건설 등)

② 전략(strategies)과 구별되는 전술(tactics): "조직이 선택한 전략(적 목표)을 성공시키기 위해 설계된 특정한 능동적 실천들(particular initiatives)."

③ 재활성화: "오늘날 노동조합 혁신전략의 목표이자 결과." 노동조합의 교섭력, 정치력, 조직력, 제도적 활력(institutional vitality) 변수들의 총합. 즉, 노조 전략들과 재활성화는 각각 방정식의 x변과 y변을 이룸.

: 나아가 재활성화는 민주적 대표성과 사회적 연대의 확장으로서 이해될 수도 있음. 1930년대 미국과 스웨덴의 노동운동, 19970년대와 90년대 이탈리아의 노동운동, 1980년대 폴란드와 한국의 노동운동, 1990년대 브라질 노동운동의 경험은 이와 관련된 유용한 사례들을 제시함. 이러한 경험들 비추어 볼 때 재활성화는 '작업장 동원'과 '민주적 요구'(democratic voice)의 확대를 전제로 하며, 이를 바탕으로 기존의 정치경제적 제도를 변혁하기 위해 압박을 가함.

Locus of Analysis: Local, National, and Global

○ 정부와 기업의 전략이 지역, 국가, 글로벌 수준에서 상호작용하는 것과 마찬가지로, 노동조합 전략들도 상기 세 수준에서 상호작용함. 그러므로 노동조합 전략에 관한 연구는 세 수준 각각에서 이뤄져야 하고, 나아가 각 수준 사이의 전략들의 연결관계를 엄밀하게 탐색해야 함. 글로벌 수준의 조망에서 다층적인 전략들, 상호작용, 거버넌스 등을 연구하는 것은 재활성화 연구에 있어 필수적이며 새로운 지식과 이론을 창출할 수 있도록 할 것임.

⇒ 이와 관련해 연구자들은 다음과 같은 작업가설(working hypotheses)의 타당성을 조사할 필요가 있음. "국가 수준의 전략들은 지역 수준과 국제적 수준의 전략들의 선택에 결정적인 영향을 주는가?" 아니면 "국가 수준의 노사정 행위자들은 다국적기업, 글로벌 수준의 제도 및 비정부기구, 그리고 지역 수준의 소요에 의해 점차적으로 강하게 압박받고 있는가?"

Beyond Current Analytical Frameworks

○ 기존의 주류 노동운동 분석들은 제2차 세계대전 후 북반구의 맥락에서 형성된 것으로 변화된 현재 조건에 적용하기에는 결함이 있음. 여기서 말하는 주류적인 분석들에는 1940년대부터 1980년대까지의 '노사관계 체계'(industrial relation system) 접근, 1980년부터 1990년대까지의 노사관계 전환 접근, 1970년부터 1990년대의 사회운동 연구, 1990년대 이후 오늘날까지 영향력을 보이고 있는 '자본주의 다양성'(varieties of capitalism) 접근 등이 포함됨.

① 노사관계 체계 접근(Dunlop 1958): 제2차 세계대전 후 선진국에서 확립된 노사관계 제도의 안정성과 그에 대한 행위자의 순응 경향을 지나치게 강조함.

② 자본주의 다양성 접근(Hall & Soskice 2001): 노사관계체계 접근과 마찬가지로 국가체계의 안정성을 지나치게 강조하고, 노조의 역할을 수동적인 하위파트너(조정시장경제)나 부적절한 불안정성(자유시장경제)으로 격하하는, 의도치 않은 보수적 편향(즉, 제도결정주의)을 보임.

③ 노사관계 전환 이론(Kochan et al. 1986): 노사관계 전환 접근은 노사관계 행위자의 전략(특히 사용자의 전략)적 선택과 제도의 불안정성(destabilization)을 결정요인으로서 강조함에 따라 재활성화 전망의 등장에 기여했음. 그러나 전환 접근은 그 지평이 노사협조, 경영참여, 양보교섭, 인적자원관리, 약화되고 있는 단체교섭에 대한 집착 등 사용자 중심의 온건한 개혁에 주로 집중돼 있는 한계를 가졌음. 이러한 입장에 바탕한 1994년 미국의 단롭위원회는 노사 간 합의 불가능한 정책제안을 제기했음(Kochan 1995). 전환 접근과 달리 재활성화 접근은 사용자뿐만 아니라 노동조합과 정부 등의 행위자들도 분석의 중심에 두고 있으며, 행동주의적인 혁신전략을 선택할 수 있는 노조 지도부의 능동성을 강조함.

④ 사회운동 연구: 기존 노동운동 연구들이 다소 소홀하게 다뤘던 사회운동이론들은 행동과 동원에 초점을 준다는 점에서 최근 노사관계 상황 연구에 유용함. 그러나 그간 노동 연구자들이 사회운동이론을 소홀히 했던 것처럼, 사회운동 연구자들 역시 노동운동을 배제하는 경향이 있었음. 재활성화 접근은 이러한 양 편향을 극복하는 기회가 될 수 있음.

Theoretical, Conceptual, and Empirical Innovation

○ 재활성화 접근은 현대의 노동 연구에서 이론, 개념, 경험조사, 규범 등에 있어 다음과 같은 혁신을 일으키는 것을 목표로 함.

① 이론상 혁신: 재활성화 접근은 행위자 전략과 노동자 대표성 및 민주주의 제도의 활력의 증감 사이 인과관계를 탐색하는 데 집중함. 또한 행위자 선택에 대한 제도의 규정 능력에서, 제도를 건설/파괴/개혁/변화할 수 있는 집합적 행위자의 능력으로 이론적 강조점을 옮겨 놓았음. 즉, '노동조합의 전략'을 종속변수이자 독립변수로서 인과관계의 중심에 위치시킴.

② 개념상 혁신: 재활성화 접근은 노동조합을 노사관계제도 안에 안정적으로 통합돼 있는 조직으로서 이해하는 통상의 이해방식을 깨뜨림. 재활성화 접근은 노동조합을 민주적 참여를 억누르거나 촉발시키는 구성원의 의지에 영향을 받아 움직이는 불확정적인 조직으로서 이해함. 또한 그 과정에서 선택되는 전략의 내용은 내부 갈등과 정치, 리더십 각축에 달려 있다고 이해함. 나아가 집합적 행위자로서 노조가 가진 능력은 단지 회사나 정부와 협상하는 것을 넘어, 노사관계와 정부정책 및 제도를 변화시킬 수 있다고 이해함.

③ 경험조사에서 혁신: 재활성화 접근은 경험조사의 초점을 특정한 노동조합 전략들의 출현과 선택, 성공과 실패를 확인하는 데 두고 있음. 예를 들어 Frege & Kelly는 국제비교조사를 통

해 노동조합의 재활성화 전략들을 조직화, 정치행동, 연합건설, 노사 파트너십, 조직내부혁신, 국제연대 등 여섯 가지로 분류했음. 한편, 재활성화 접근에 기반한 경험조사에서 혁신의 내용 및 그 원인과 결과를 이해하기 위해서는 심층 사례연구(in-depth case studies)가 필수적임. 또한 혁신의 패턴을 명확히 하기 위해서는 종합적인 자료 수집(aggregate data collection)이 필수적임.

④ 규범상 혁신: 재활성화 접근의 규범적 초점은 여타 많은 사회과학 이론들이 그러하듯 노동조합을 포함한 민주세력들에 대한 지지적 태도를 세우는 것에 있음. 나아가 재활성화 접근은 단지 지지 태도를 갖는 것을 넘어서, 노동운동의 재활성화를 민주주의적 활력, 글로벌 정의, 불평등의 개선 등을 위해 필수적인 것으로서 이해함.

⇒ 이상의 내용들은 사실 재활성화 접근이 비판하고 종합하고자 하는 기존 관점들에서도 발견됨. 재활성화 접근이 새로운 것은 우리 시대의 국내외적인 주요 경제 갈등들을 다루기 위해 노동조합의 전략들에 초점을 맞추고 이론적 틀을 확장했다는 점임. 또한 재활성화 접근은 핵심적 질문들(big questions)에 대한 이론적 해답이 나와 있다고 믿는 기존 접근들과 달리, “오늘날의 환경에서 민주적 활력이 어떻게 지역/국가/글로벌 수준에서 확립될 수 있는가”라는 핵심 질문들에 집중함. 즉, 재활성화 이론가들은 노조의 혁신전략들이 미래 사회를 형성하기 위한 싸움들을 어떻게 돌파할 수 있는가에 관심을 가지고 있음.

The Findings: Mobilization Matters

○ Stephanie Luce는 생활임금 캠페인에서 미국 노동운동의 영향력 확대를 혁신할 수 있는 가능성을 보았음. 그가 생활임금 캠페인의 핵심적인 승리 요인으로 이해한 것은 풀뿌리 동원에 기반한 지속적인 (사회적) 연합 건설 추구였음. 나아가 생활임금 캠페인은 즉각적인 이슈파이팅을 넘어서, 노동을 중심으로 하는 사회적 연합건설과 정치적 영향력 강화 등 확산효과가 있다는 점에서 중요함.

○ Kate Bronfenbrenner는 노동조합 조직화 전략의 혁신 분야를 오랫동안 연구해온 학자로서, 조직화 전략에 있어 일하는 여성들의 역할에 주목할 것을 제기함. 포괄적인 조직화 캠페인과 결합할 경우, 여성(특히 소수민족 여성들) 다수 사업장에서 조직화 성공률이 매우 높다는 것임. 따라서 그녀는 여성과 소수민족에게 노동조합 지도부를 개방해야 한다고 지적함.

○ Ralph Armbruster-Sandoval은 중앙아메리카의 착취공장 반대투쟁 및 교섭사례들 4개를 비교연구했음. 그는 비교연구를 통해 조직화 투쟁의 성공 요인으로서 강한 지역노조, 단결된 초국적(사회적) 지지 네트워크, 투쟁목표 회사의 취약성 등을 제시했음. 그러나 투쟁이 성공한 사례들에서도 얼마 안가 사용자의 반운동이 이어져 성과는 짧은 기간 동안만 이어졌음.

○ Jennifer Chun은 한국과 미국의 간접고용 청소노동자들의 조직화 캠페인을 비교했음. 양국의 도덕과 법률이 전혀 달랐음에도 양국에서는 거의 유사한 조직화 전략이 사용돼 성공적인 성과로 귀결됐음. 두 국가 사례 모두 사회정의에 대한 공적 논쟁을 불러일으켰고, 그 결과 조직화에 대한 사회적 지지를 끌어 모아 노동시장에서 약자로서 지위를 극복할 수 있었음.

Labor Revitalization in a Global Economy

○ 전통적인 노동조합 전략은 노동조합이 이미 자리 잡은 사업장에서만 작동함. 나아가 지속되고 있는 글로벌 자유화는 기존의 조직화, 교섭, 법률투쟁 등의 전략에 심각한 장애를 가하고 있음. 이러한 장애는 현장 기반 풀뿌리 동원을 통해 보다 폭넓은 사회적 지지를 확보하고, 노조의 투쟁을 사회 정의를 위한 것으로 프레이밍을 할 수 있을 때 극복 가능함.

: 노동조합의 역사적 임무는 지구적 자본주의를 개혁 또는 변혁하는 것임. 연합한 다른 사회 세력들의 압력 속에서 재활성화된 노동조합운동은 기득권의 정치경제적 지배를 극복하는 데 필수적임. 이는 노동 연구자들이 혁신전략들의 성공과 실패를 분류하고, 무엇이 가능하고 가능하지 않은지를 평가하고, 사회정의를 위한 투쟁의 최전선에 있는 활동가들에게 믿을 수 있는 통찰을 제공하는 등의 역할을 해내기를 요구하고 있음.

Reference

○ 생략