비정규직 노동자 조직화 : 독일 Verdi와 오스트리아 GPA의 사례

Susanne Pernicka (University of Vienna)

■ 머리말

1980년대 초반부터 오스트리아와 독일을 비롯해 대부분 EU 회원국(북유럽국가 제외)의 노조 조직률이 감소했다. 이러한 상황의 전개로 여러 노조는 조직률의 감소를 막기 위한 전략을 도입했고(Goslinga and Sverke, 2003) 그 중 한가지 전략이 비정규직 근로자를 노조에 포함시켜 같이 대변하는 것이었다. 그러나 1990년대 후반까지는 오스트리아뿐만 아니라 독일의 노조는 비정규 형태의 고용 등장이 노동보호와 사회보장 규제를 완화하는 것으로 규정하여 그 자체를 반대하고 있었다. 최근에 GPA와 Verdi가 이러한 견해를 수정하고 비정규직 근로자를 대표하게 되었다.

오스트리아와 독일의 최대서비스노조인 GPA와 Verdi를 비교하면서, 특수고용종사자*들을 조직화하는 과정에서 발생하는 문제점들과 이들의 전략과 대응의 특징들을 밝혀보도록 한다. 논문에서 다루고 있는 3가지 주요 이슈는 ① 이 두 노조가 특수고용종사자들을 조직화하고자 한 이유, ② 특수고용종사자들을 조직하는 데 얼마나 성공적이었는지의 여부, ③ 노조 활동, 전략, 조직개편에 있어서 이 두 노조의 차이점과 유사점이다.

* **특수고용종사자(dependant self-employed) :** 최근 급속히 증가하고 있는 비정규직 근로자의 한 형태로, 한국에서는 특수고용형태 종사자로 표현된다. 특수고용종사자는 종속적 노동의 모습과 함께 독립적 노동의 모습을 동시에 가지고 있으며, 계약의 외형은 도급, 위임계약이나 계약의 존속과 실질적 전개과정에서 일반 근로계약관계와 유사한 종속성이 나타난다. 이러한 특수고용형태의 대표적인 직종으로는 골프장 경기보조원, 보험설계사 및 각종 금융상품외판원, 학습지교사, 레미콘 기사, 텔레마케터 등이 있다.

■ 배경

ILO에 따르면 비정규직 근로자를 조직하는 것은 이들을 노조에 가입시켜 서비스를 제공하는 것만을 의미하는 것은 아니다. 비정규직 조합원들을 다른 조합원, 잠재적 조합원, 그리고 별다른 공통점을 찾을 수 없는 사회의 다른 집단과 결합시켜서 강력한 사회적 움직임으로 역할을 할 수 있도록 하는 것이다.' 따라서 노조들은 비정규직 근로자를 가입시키는 것 외에도 자영노동자들 관련해서 2가지 차원의 문제를 해결해야 한다(Schmitter and Streeck, 1999; Traxler, 1993;Wiesenthal, 1992). ① (때때로 이질적인) 조합원들간의 이해관계를 조화시켜 성공적으로 집단의 정체성을 만들어내야 하고, ② 사용자 및 정부와 맞대어 효율적인 집단적 이익을 대변할 수 있는 이해단체의 형태를 만들어야 한다.

Philippe Schmitter and Wolfgang Streeck (1999)는 이 두 가지를 개념화해서, 조합원의 논리(Logics of Membership)와 영향력의 논리(Logics of Influence)라고 표현했다.

노조는 결코 모든 노동자들을 대표하는 것이 아니라, 특정 집단의 노동자만을 대표할 뿐이다. 노조의 조합원과 비조합원을 어떻게 구분짓는가 하는 것은 특정 근로자집단을 노조의 영역에 포함시킬 것인지에 관한 과거와 현재의 결정에 의해 좌우된다. 그러나 이런 결정이 일단 이루어지면 노조는 조합원들로부터 노조의 생존과 성장을 보장할 만한 정도의 자원을 이끌어 낼 수 있을 정도로 충분한 인센티브를 제공하기 위해 조직을 정비해야 한다.

조합원 숫자의 감소

유럽연합 국가별로 비정규직 고용규모가 차이가 나는 것을 노동법뿐만 아니라 사회보험이나 소득세 등이 다르기 때문으로 일정 부분 설명할 수 있다. 오스트리아와 독일의 사용자들이 일부 소득세와 사회보장분담금 지출을 피하기 위해 자영업자와 계약을 채결하는 경우가 있다. 그러나 덴마크의 경우에는 자영업자들의 숫자가 적고, 또 사회보장제도가 잘 발달되어 있어 이러한 전략으로 사용자들이 별 이익을 보지 못한다. 이를 통해 자유로운 노동보호의 수준으로 특수고용종사

〈표 1〉 EU 국가의 노조 조직률 (1975-1995)

	1975-79	1980-84	1985-89	1990-95
오스트리아	53.20	52.70	50.50	45.20
독일	36.50	35.40	33.80	32.10
프랑스	21.30	17.90	13.60	10.50
이탈리아	48.04	46.38	40.61	38.75
아일랜드	55.92	56.36	53.12	48.40
영국	49.20	48.53	42.76	35.37
필란드	68.36	69.32	69.95	75.20
스웨덴	76.64	81.51	84.65	85.80

자료 : Alw 2000 database. created by the Institute of Industrial Sociology, Dep. Industrial Relations, Univ. Vienna : Traxler et al., 2001; own calculations (arithmetic mean of the union densities within specified time periods).

자들의 분포 정도를 어느 정도 설명할 수 있음을 알 수 있다.

<표 1>을 보면 1980년대 초반부터 노동조합 조직률이 감소하고 있다. 북유럽 국가들의 경우에는 조직률이 상당히 상승한 것을 알 수가 있는데, 이것은 노동조합이 주도한 실업보험(Ghent System) 덕분에 이들 노조가 실업수당을 받으면서 구직중인 잠재 조합원을 조직화할 수 있었기 때문이다 (Traxler et al,, 2001).

자영업자들은 조직률의 계산에 포함되는 대상이 아니다. 독일에서는 자영업자들이 전체 비농업고용에서 차지하는 비중이 1990년대 상대적으로 빠르게 증가하면서, 고용인을 둔 자영업자의 비율이 크게 하락하면서 크게 주목이 되었다. 영국에서도 1980년대 중반에 자영업자들의 비율은 빠르게 증가하면서 자영업자 중 사용자의 비율은 빠르게 하락하는 현상이 있었다(OECD, 2000). 이 두 경우 모두 특수고용종사자의 비율을 늘리는 데 기여했을 것으로 생각된다(OECD, 2000). 그러나 <표 2>에서 보듯이 각 국가별 특수고용종사자의 규모에 대한 자료들은 제한적이며 이에 대한 비교는 각국의 법적 차이와 개념적 차이로 인해 조심스럽게 접근되어야 한다.

전통적인 고용형태가 붕괴되는 것은 고용조건의 이질성을 크게 만들었고 (잠재적) 노조 조합원

〈표 2〉 전체 노동력 대비 특수고용종사자 비율 추정치

국가	특수고용종사자 (%)
벨기에	2.60*
덴마크	0.89**
독일	2.90****
그리스	1.00**
이탈리아	11.00***
네덜란드	1.35**
오스트리아	1.70*****
포르투갈	0.86**

자료 : *1998, Source : Holderbeke, 1997;
**2000, Source : Pedersini, 2002;
***2002, Source : Muratote and Lombardia, 2003;
****1999, Source : Bieback, 2000;
*****2003, Source : Hauptverband der Sozialversicherungstrager, 2003, own calculations.

의 여러 그룹간의 이익의 세분화와 연대를 감소시켰다. 고용기회의 감소와 더불어 업무성과의 강화는 새로운 형태의 고용계약을 만들어냈다. 독일과 오스트리아에서 대부분의 사무직 근로자들은 단체협약의 적용을 받으며, 이들의 고용조건이 표준화되어 있는 반면 특수고용종사자들의 경우에는 단체협약의 적용을 받지 않는 예외가 발생한다. 따라서 특수고용종사자들의 숫자가 걱정할 만한 규모(오스트리아 1.7%, 독일 2.9%)임에도 불구하고 잠재적인 조합원의 이해관계의 이질성은 조직과 집단적 이익의 대변에 있어서 주요한 장벽으로 작용한다.

■ 오스트리아와 독일의 다른 제도

오스트리아와 독일에서 특수고용종사자에 대한 규제의 틀이 어떻게 변했는지 간단하게 들여다 보고, 이러한 상황을 초래한 두 국가의 정치 발달상황에 대해 설명한다.

독일

고용된 일반근로자들을 특수고용종사자로 변화시키는 추세를 제한하기 위해서 독일의 적녹연합 정부는 1999년 근로자와 (종속적) 자영노동자들을 구분할 수 있는 평가과정을 도입했다. 독일 의회는 자영업자진흥법을 통과시켰는데, 여기서 제시하는 5가지 고용관계 평가기준 중 3가지를 만족시키면 근로자로 분류된다. ① 월 325유로를 초과하는 임금으로 다른 근로자를 고용하지 않는 사람, ② 하나의 사용자에 전적으로 의존하고 있는 사람, ③ 일반적으로 사용자가 계약직 근로자를 사용하는 업무를 하는 사람, ④ 경영자의 역할을 하지 않는 사람, ⑤ 이전에 동일한 일을 근로자로서 했던 사람.

그러나 경제위기가 지속되면서 2002년 실업률이 11%에 이르게 되면서 연립정부는 이 법이 발효된 지 3년 만에 이를 철회한다. 최근에는 실업자들의 자영업을 장려하는 정책을 도입하고 있다. 2003년 1월에는 '하르츠위원회'에서 실업을 줄이는 방향으로의 노동시장개혁을 위한 법을 도입했는데, 이 개혁은 재정지원을 통해 나홀로 창업(Ich AGs)을 용이하게 하는 것이었다.

이렇게 되면서 자영업자와 특수고용종사자를 구분하기 위해 도입된 법안은 무용지물이 되었다. 독일노총(DGB)은 이 기준을 나홀로 창업 기업에도 적용하기를 요구했으나 정부는 받아들이지 않았다. 2003년 7월4일부터 도입된 간주규정에 의해 사회보험제도에서 기존에 근로자로 여겨지던 (위 5개 중 3가지 조건을 충족하는) 특수고용종사자를 적용대상으로 하지 않게 되었다. 이러한 법 개정으로 근로자와 노조의 입지가 약해졌고, 자영업자들의 고용상의 지위를 인정받도록 했던 노조의 지원은 쓸모없게 되었고, 특수고용종사자들은 노조가입을 하지 않게 될 것이다.

오스트리아

오스트리아에서는 1997년 자유서비스계약(free-service contract)이라는 새로운 법적 고용형태를 규정해서 사회보험을 특수고용종사자들에게까지 확대하였다. 특수고용종사자들은 일반 자영업자들과 마찬가지로 자영업자사회보험법의 적용을 받으며 경영자로서의 위험을 지는 반면에 (병가나 휴일이 없음), 자유서비스계약을 통해 고용된 사람들은 일반사회보험법의 적용을 받고

일정 계약된 일정 기간 동안은 경제적 성과에 대한 책임을 질 필요가 없다. 그러나 두 경우 모두 실업급여와 다를 노동법상의 근로자로서의 지위(단체협약 미적용, 출판미디어산업 저널리스트 예외)를 보호 받지 못한다.

오스트리아에서는 법으로 자영업자들을 보호하는 대신 노동법원과 대법원의 판례를 통해 사용자들이 비용절감을 위해 계약직 자영업자의 형태로 계약을 체결하는 것을 방지하고 있고, 진정한 자영노동자와 위장 자영노동자를 구분하는 기준은 독일과 유사하다.

정치적으로는 오스트리아노조는 실업급여를 계약직 자영업자에게까지 적용할 것, 넓게 보면 근로자의 법적 정의를 확대해서 노동법과 단체협약을 적용받을 수 있도록 요구하고 있다. 그러나 2000년 결성되어 2002년 재집권에 성공한 자유당과 보수당의 연립정부와 노조 간의 정치적 긴장관계가 지속적으로 커지고 있고, 이는 노조와 나아가 전반적인 사회적 파트너들의 입지를 크게 약화시키고 있다.

독일과 오스트리아에서 모두 자영노동자들은 작업장 내의 종업원협의회(works council)를 통해 대표되지 않고 있고, 오스트리아에서는 자유서비스계약자들의 경우에만 판례에 의해 예외적으로 대표될 수 있다(노동법 부속문서에 포함된 사항이나 실제로 그런 경우는 없었다).

■ 자영노동자의 조직화 : Verdi와 GPA

노조의 생존과 번영의 잠재력은 노조의 역량 ① 조합원수, ② 조직률, ③ 정부 경제정책과 단체교섭에서 노조의 영향력)으로 평가된다. Verdi와 GPA가 특수고용종사자들의 조직화에 나선 것은 조합원수가 감소하고 효율적인 단체교섭이 어려워졌기 때문이다. 게다가 전 세계적으로 '쇼핑의 시대'가 도래하여 사용자들이 생산비용 절감을 위해 노동비용을 줄이고자 하면서 정규직을 특수고용종사자로 전환하고 있는 상황이다.

Verdi와 GPA도 특수고용종사자들을 조직하면서 다음의 문제에 직면하고 있다. ① 사무직 노조 조합원들과 특수고용종사자들 간의 연대감 조성, ② 이해관계가 이질적인 (잠재적) 조합원들을 유인할 수 있는 정책 마련 등.

GPA(오스트리아 서비스노조)

2000년 6월 대규모로 조직을 개편하면서 새롭게 등장하는 사회적 집단(특수고용종사자)을 조직할 수 있는 근대적이고 유연한 조직으로 바꾸고자 했다. GPA 이전에도 오스트리아노총(OEGB)이 1991년에 이미 노조 규약을 변경하여 특수고용종사자들을 조직화하고자 했고, 8년 뒤에 예술, 미디어, 스포츠 프리랜서노조와 사용자단체가 이 항목에 관한 협약을 체결한 바 있다.

GPA는 오스트리아노총(OEGB) 산하 최대 규모의 노조로 조합원수는 287,000명(여성비율 43%)이며 민간부문의 사무직 근로자들과 학생, 퇴직자들을 대표한다. 2000년의 조직개편에서 가장 중요한 변화는 6개 업종(통상, 유통, 금융, 보험, 사회보험, 농업)별로 구분되어 200개가 넘는 하위 조직을 가지고 있던 구조를 재정비하여 이해관계집단과 주요 이슈별로 구분하여 24개로 개편한 것이었다. 이해관계집단에는 특수고용종사자와 파견근로자, 전문가, 임원, 사회서비스 근로자 IT 근로자 등이 있다. 이슈별 조직은 지금까지 거의 활성화된 적은 없으나 이를 통해 종업원협의회와 노조간부들이 GPA의 내부 소통과정에 참여할 수 있게 되었다는 것이 중요하다.

특수고용종사자에 관련해서는 2001년 work@flex라는 특별이해관계집단을 만들었고 2002년 5월에는 연방 차원의 위원회를 만들었으며 2003년 현재 502명의 조합원(전체 GPA의 0.17%)이 가입되어 있다.

Verdi(독일 통합서비스노조)

Verdi는 5개 부문(사무직노조, 우편노조, 금융노조, 공공서비스운송노조, 미디어노조) 노조가 통합되어 설립된 유럽 최대 규모의 서비스부문 노조로, 2001년 3월부터 특수고용종사자들이 노조에 가입할 수 있도록 했다. 통합 이전에는 미디어노조만이 특수고용종사자들을 조합에 가입시켰었고, 공식적으로는 금지되어 있었으나 Verdi 설립 이전에 우편노조, 운송노조, 미디어노조가 공동으로 물류운송부문에서 특수고용종사자들을 조직화하려는 노력을 했었다. 특수고용종사자와 관련해서 Verdi의 규약은 기존 미디어노조의 것을 바탕으로 하며 Verdi는 1,000여 개 직종의

근로자를 대표하며 자영업자와 실업자 등 특정이해집단도 대표한다.

Verdi의 조합원수는 280만명(여성비율 49.5%)으로 기존 5개 노조와 비교해 보면 1999년 320만명에서 3년 만에 40만명이나 감소했다. 반면, 조합원 중 특수고용종사자들은 28,000명으로 기존 미디어노조의 22,000명에서 1년 사이 6,000명이 증가했다.

■ 노조활동

Verdi, GPA는 조합원인 특수고용종사자들에게 법률자문이나 노동법원에서의 대표, 직업교육 프로그램과 여러 종류의 보험 등 선택적인 서비스를 제공하는 데 초점을 두고 있다. 예외적으로 독일 미디어노조의 경우 특수고용종사자들을 위해 로비를 통해 '유사 근로자(Selbstaendiger)'라는 고용형태를 만들어 최소 수준의 보호를 보장했을 뿐만 아니라 예술가 사회기금(Artist Social Fund)을 설립하고 또 이들을 위한 보상기준을 교섭해 내기도 했다.

Verdi와 GPA는 앞서 언급한 현재 정치 · 경제적 상황으로 특수고용종사자들의 이익을 대변하는 활동이 어려움을 겪고 있고, Verdi의 경우에는 이들의 직업교육을 위한 단체협약을 체결하려고 하나 사용자들은 물론이고 일부 근로자들도 이런 이슈에 관심을 갖지 않고 있다.

연대를 위한 조합원의 참여를 생각하면, 일반적으로 노조는(특히 Verdi와 GPA의 조합원들은) 동질적인 실체들이 아니며, 이들은 상이하고 다소 상충되는 이해관계 속에서 연합을 이루고 있다. 노조 내부에 최소한 4가지 이해관계자 그룹이 존재한다(① 노조 상근직원, ② 선출직 노조 임원, ③ 종업원협의회 위원, ④ 일반근로자). GPA의 경우 선출직 노조 임원은 종업원협의회 위원을 겸하는 경우가 대부분인데, 특수고용종사자들의 경우에는 법으로 이것이 불가능하다. 게다가 노조 직원들과 임원들 사이에는 자영업자들의 노조 가입에 회의적인 반응을 보이는 경우도 있고, 이들이 정규직 근로자들의 지위를 위협하지 않나 우려하는 경우도 있다.

Verdi와 GPA 모두 선출직 노조 임원은 지방과 연방 차원의 다양한 위원회에서 투표권을 가진다. 그러나 독일의 경우 특수고용종사자들을 담당하는 노조 상근직원은 1년에 4번 개최되는 주요 연방위원회를 제외하고는 다른 위원회에 참석시키지 않는 쪽으로 결정을 내렸다고 하는데, 이

는 자영업자들이 노조 내외에서 자신들의 입지를 강화할 필요가 있기는 하지만 관련 회의에 매번 참석하는 것은 시간 낭비라는 점을 이유로 들었다. GPA에서는 Verdi보다 자영업자들의 위원회 활동이 활발하기는 하지만 두 군데 모두 관련 위원회에서 이들을 대표하는 임원의 숫자가 너무 적어서 의사결정권을 갖기는 어렵다.

■ 결론

노조가 특수고용종사자들을 조직하는 데에는 ① 모집, ② 이해관계 조정, ③ 효율적인 이익 대표라는 문제가 발생하며, GPA와 Verdi의 비교를 통해 이 문제들을 해결하는 과정에서의 공통성과 차이점들을 살펴보았다.

조직률 하락을 막는 수단으로 특수고용종사자들을 조직화하는 것이 성공하느냐 마느냐는 다양한 조건에 좌우된다. 한편으로 노조는 선택적인 서비스만을 제공하고 단체협약 적용과 같은 공공재 제공에 실패했기 때문에 특수고용종사자들을 노조에 가입시키는 데 어려움을 겪고 있다. 또 한편으로는 장기간 선택적인 서비스를 제공한다는 것은 노조에도 재정적인 부담으로 작용하며 얼마 안 되는 숫자의 특수고용종사자들의 노조 가입비로는 충당하기 어렵다. 노조가 지속적으로 이질성이 커지고 있는 근로자들간에 일부의 (특수고용종사자) 조합원을 위해 공리주의에 위배되는 집단적 정체성을 가질 수 있을지 지켜보아야 할 일이다. KLI