

영국 노조 조직률 현황 및 하락 원인 분석

International Labor Trends

국제노동동향 ② - 영국

이정희 (영국 워릭대 박사과정(노사관계 및 조직행동))

■ 머리말

영국의 노동조합 조직률이 계속 떨어지고 있다. 1979년(55.8%)을 정점으로 계속 떨어진 조직률은 2010년 말 최고치의 절반에도 못 미치는 26.6%를 기록했다. 조직률 하락은 노조의 힘과 영향력의 저하로 이어진다. 노동조합이 존재하는 사업장에서 근무하는 노동자 비율은 물론 노동조합이 체결하는 단체협약에 의해 임금과 노동조건이 정해지는 노동자들의 비율 역시 떨어지고 있다.

조직률 하락은 비단 영국에서만 나타나는 현상은 아니다. 하지만 미국을 제외한 다른 나라들에 비해 그 하락세가 월등하다(Blanchflower, 2007). 노조 탄압정책을 폈던 지난 보수당 정권 때(1979~1997) 30.2%까지 떨어졌던 조직률은 노동당 집권기(1997~2010)에도 반전의 기미가 없었다. 하락 속도가 느려졌다는 것이 그나마 위안이다. 다시 보수당이 자유민주당과 연립정부를 구성한 2010년 5월 이후 긴축재정안(Comprehensive Spending Review) 등의 시행으로 이미 1년 새 조직률이 높은 공공부문에서 24만 명이 일자리를 잃었고¹⁾ 정부는 2014~2015년까지 최대 50만개의 일자리가 없어질 것이라고 전망하고 있기 때문에 특별한 계기가 없는 한 당분간 하락세는 계속될 것으로 전망된다.

1) 피플매니지먼트, 2011년 10월 11일자, 'Morale plummets among public sector workers' http://www.peoplemanagement.co.uk/pm/articles/2011/10/morale-plummets-among-public-sector-workers.htm?wa_src=email&wa_pub=cipd&wa_crt=news_1&wa_cmp=pmdaily_2010~2011

이 같은 추이를 되돌리기 위해 노동조합들은 파트너십, 조직화, 노조 간 합병 등을 통한 새로운 전략을 꾀하고 있고, 특히 영국노총(TUC)은 1998년 조직아카데미(Organizing Academy)를 개설, 운영해 오고 있다. 영국 노동조합들의 조직화 전략에 대해서는 이미 몇몇 연구(윤진호, 1999; 정이환, 2001; 이병훈·권혜원, 2008)가 진행되었다. 이 글은 좀더 근본적인 질문을 제기한다: 왜, 영국 노동조합들은 시들고 있는가.

이 질문에 답하기 위해 이 글은 우선 2010년 현재까지 영국 노동조합들의 현황을 조직률 추이, 조합원들의 특성, 사업장 내 노조의 존재 유무, 단체협약 적용 유무, 임금 및 노동조건에서 노동조합 효과 등을 중심으로 살펴본다. 이어 노조 하락의 원인을 밝히기 위해 경제·사회적, 정치 환경의 변화 등과 같은 외부적 요인을 간략하게 짚어보고, 이 같은 도전에 직면한 노조가 힘과 영향력을 확대하기 위해 무엇을 했고, 왜 이러한 노력이 조직률 저하 추이를 반전시키지 못했는지, 노조 쇄신(renewal)을 위한 좀더 근원적인 방안은 무엇인지 등 노조 내부적 요인을 짚어본다.

■ 지속적인 조직률 하락과 노조 효과

노동력 조사(Labour Force Survey)를 바탕으로 노동조합 통계를 작성한 아처(Achur, 2011)에 따르면, 2010년 영국 노동조합 조직률은 전년보다 0.8%p 떨어진 26.6%였다. 최고치였던 1979년(58.8%)과 견줘 절반 이하로 떨어졌다. 같은 기간 조합원 수는 17만 9천 명(2.7%)이 줄어 650만 명으로 집계됐다. 역시 최고치였던 1979년(1,260만 명)과 견줘 절반 가까이 줄었다. 부문별로는 민간부문이 전년과 견줘 0.9%p 하락해 14.2%를 기록했다. 공공부문 역시 하락세였으나 그 폭(0.3%p)이 상대적으로 낮았고 여전히 과반 조직률(56.3%)은 유지했다. 성별로는 여성의 조직률(29.4%)이 남성(23.8%)보다 높았고, 하락세 역시 여성(0.1%)이 남성(1.4%)보다 낮았다. 여성 조직률 하락세는 이들이 많이 근무하는 공공부문에서의 여성 조직률이 전년보다 0.2%p 증가했으나 민간부문에서 0.5%p 떨어진 것을 상쇄하지 못한 결과다. 남성은 공공, 민간 모두 같은 비율로 조직률이 떨어졌다.

노조가 있는 사업장(trade union presence)에서 일하는 노동자 수는 절반에 못 미쳤다(46.1%).

지난 1996년(50.2%)과 1997년(49.1%) 사이 절반 이하로 떨어진 이후 계속 하락하고 있다. 이 비율은 전년과 견줄 때에는 0.5%p, 10년 전인 2000년과 견줄 때는 2.8%p 낮아진 것이다. 물론 공공부문(85.7%)이 민간부문(29.6%)보다 월등히 높다. 임금과 노동조건이 단체협약에 의해 결정된다(collective agreement coverage)고 응답한 노동자 수는 10명 중 3명꼴(30.8%)이었는데, 이 역시 2000년(36.4%)과 견줄 때 5%p 가량 낮아졌다. 부문별로 보면, 공공부문에서 다수의 노동자(64.5%)가 단체협약의 적용을 받고 있었다. 하지만 노동자 3/4(74.9%)을 포괄했던 1997년과 비교하면 10%p 이상 떨어진 것이다. 민간부문 적용률은 16.8%로 1997년(22.0%)보다 5%p 이상 낮아졌다.

노조의 임금효과도 줄어들고 있다. 조합원과 비조합원 간 임금 차이를 살펴보면, 2010년의 경우 조합원의 시간당 임금은 14파운드(약 2만 5천원)로 비조합원의 12파운드(약 2만 1천원)보다 16.7% 높은 것으로 조사됐다. 노조의 임금프리미엄 효과(union wage premium)는 공공부문(21.1%)이 민간부문(6.7%)보다 컸다. 2010년의 노조 임금효과는 2009년(15.3%)과 2008년(12.5%)과 견줘서는 약간 상승했지만 10명 중 4명꼴이었던 1995년(25.9%)에 비하면 하락세다. 때문에 노조의 임금효과는 1980년대와 2000년대 사이에 줄었고, 노조의 감소세는 사업장 내 노조의 영향력을 눈에 띄게 축소시키고 있는 것으로 분석된다(Brown, 2011).

조직률 하락세와 관련한 흥미로운 대목은 한 번도 노조에 가입한 적이 없는 노조 비경험자(never-member) 수의 증가가 기존 조합원의 이탈보다 노조 조직률 저하에 미치는 영향이 크다는 점이다(Bryson & Gomez, 2005). 영국인 사회태도조사(British Social Attitudes Surveys)를 분석한 이 연구에 따르면, 1980년대 초반 이후 한 번도 노동조합에 가입한 적이 없는 노동자들의 비율이 28%(1983년)에서 48%(2001년)로 늘었다. 같은 기간 노조 조직률은 49%에서 31%로 떨어졌다. 저자들은 노조 비경험자 비율 증가 원인에 대해 ① 노조에 가입한 적이 없는 사람들의 비중이 증가하고 있기 때문이거나 ② 과거에 조합원이었던 노동자가 다시 가입할 의향이 떨어졌기 때문이거나, ③ 혹은 노조에 가입하고 싶어도 다른 제약조건 때문에 그러지 못하기 때문(좌절된 수요, frustrated demands)이라고 요약한다. 노조가 조직된 사업장의 비중이 낮아지고 있다는 점은 이러한 노동자들의 선택의 변화에 큰 영향을 미친다. 사업장단위 노조의 부재는 개별 노동자들에게 노조 가입 유인을 떨어뜨린다. 노조에 가입하기 위한 비용이 노조가 있는 사업장에서보다 높기 때문이다. 하지만 노조가 조직돼 있는 사업장에서 역시 노조 비경험자

의 비율은 역시 증가세다. 1983~1985년과 1999~2001년을 비교하면, 노조가 있는 부문에서 조합원 비율은 72%에서 60%로 떨어진 반면 같은 기간 노조 비경험자는 14%에서 23%로 증가했다. 1983~1985년 기간 동안 비조합원 중에 전직 조합원과 비경험자 비율은 50% 대 50%로 같았는데, 1999~2001년에는 42% 대 58%로 비경험자 비율이 훨씬 높아졌다.

이 같은 조직률 하락세 속에서 노동조합의 쟁위행위 역시 하락세를 보였다. 통계청(ONS) 조사에 따르면, 조합원 100만 명당 파업건수는 1990년대에 32로 떨어진 데 이어 2000~2009년 동안 19로 떨어졌다(Brown, 2011). 이는 단체교섭이 점차 '협의(consultative)'의 형태가 되고 있음을 의미한다. 2004년 사업체패널조사(WERS)를 바탕으로 한 연구 결과(Brown & Nash, 2008)는 특히 사업장단위 노조 대표자들과 사용자들과의 관계는 교섭(negotiation)보다는 협의와 정보 교환(consultation and information exchange)으로 특징지어질 가능성이 2배 이상 높다고 주장한다.

■ 보수당의 탄압정책과 노동당의 거리두기

노조 조직률 하락이 대부분의 국가들에서 나타나는 현상임을 감안하면, 그 원인의 하나로 기술과 경제 환경의 광범위한 변화를 꼽을 수 있다(Simms & Charlwood, 2010). 상품시장에서의 치열한 경쟁은 노조가 사용자로부터 양보를 얻어내기 어렵게 하고 조직화와 집단적인 행동의 비용을 더 높였으며, 기술 발전은 사용자들이 '노동'을 '자본'으로 대체하기 더 쉽게 만들고 있다. 1979~1997년 동안의 보수당 집권이 특히 영국 노조들의 파위 및 영향력에 부정적 영향을 끼쳤음은 물론이다. 보수당 주도로 산업구조가 전통적으로 노조가 강했던 제조업 부문에서 서비스 부문으로 옮겨감에 따라 기존 조합원 수는 줄어들고 새로운 조합원은 조직되지 못하는 상황이 연출되었다. 특히 예산삭감, 강제입찰제(CCT), 민영화 등의 정책은 역시 노조가 강한 공공 부문 규모를 축소시켰고 임금심의기구(pay review bodies)와 개별적 계약제(individual contracts)의 도입은 다수의 노동자들이 단체교섭으로부터 이탈하는 결과를 초래했다. 뒤이어 등장한 노동당(1997~2010) 역시 노조와 정부의 관계를 복원시키는 데 별다른 역할을 하지 않았다. 오랜 기간 동안 노조로부터 당 재정의 많은 부분 - 1985년만 하더라도 재정의 75% - 을 노조로부터

터 지원받았던 노동당이었지만 친기업적인 정책의 필요성과 노조로부터 독립적인 관계를 유지해야 한다는 판단 아래 2002년에는 노조로부터 총당되는 예산규모를 30%로 낮추는 등 노조와의 거리두기에 나섰다. 물론 각료 및 의원들의 정치적 스캔들 등의 문제로 자금 확보가 어려워지자 2005년 선거를 위한 노조의 재정지원을 얻어내기 위해 워릭협정(Warwick Accord)이라 불리는 합의를 끌어내 노조의 정책 요구(예컨대 노조 현대화 기금 등)를 받아들이는 등 화해 제스처를 썼지만 1960~70년대와 같은 협조적 관계로 돌아가자는 신호는 아니었다(Brown, 2011). 물론 국가 차원의 최저임금제를 도입하고 노조 승인 관련 법적 시스템을 도입하는 등 친노동적 정책이 전혀 없었던 것은 아니다. 하지만, 보수당이 계획했던 공공부문 긴축예산제를 계속 운영했고, 노조의 쟁의행위를 제한하는 법 규정을 유지했으며, 또한 유연노동시장정책도 고수했다(Simms & Charlwood, 2010). 이를 두고 “총리직을 수행했던 토니 블레어나 고든 브라운은 노조와 가깝지도 않았고 노조를 이해하지도 못했으며, 심지어 노조의 지지를 받고 2010년 당수가 된 에드 밀리반트 역시 전임 당수들과의 어떤 차이를 발견하기 어려운 상황”이라고 평가하기도 한다(Brown, 2011: 9).

■ 노조 조직화, 무엇을 위해?

하지만 조직률 및 영향력 하락의 원인을 모두 외부적 요인으로 돌릴 수만은 없다. 이러한 도전을 극복하기 위한 힘은 노조가 얼마나 충분히 정당성 있는 권력(legitimacy power)을 발전시킬 수 있는가, 그리고 필요한 곳에서 노조의 권력을 발현시킬 능력이 있는가에 달려 있다. 그래서 질문한다: 노조는 급격한 조직률 쇠퇴기에 무엇을 했고, 그러한 노력이 왜 조직률 및 조직력 감소세를 반전시켜 내지 못했는가.

한 연구(Simms & Charlwood, 2010)는 이렇게 분석한다. 영국의 노조는 다른 유럽대륙과 달리 노조 수입의 많은 부분을 조합원들에게 의지하고 있기 때문에 조합원 수 감소는 곧 노조 수입 감소를 의미한다. 1980년대 이후 노조 간부들은 수입 감소에 대처하기 위해 새로운 영역으로 노조를 확대하기보다는 조합원에 대한 서비스를 줄이거나 기존 조합원 이익대변에 우선순위를 두었다. ‘기존 조합원에 대한 서비스 제공에 초점 → 상대적으로 조직화 등한시 → 기존 조

합원마저 점차 이탈 → 노조 수입 더욱 감소' 등으로 이어지는 악순환을 부를 수밖에 없는 구조였다. 노조가 조직화 캠페인에 나선 경우에도 80% 가량이 실패로 귀결되었다(Beaumont & Harris, 1990). 여성, 서비스부문, 비정규직, 이민노동자 등 노동자들의 다양성 증가를 감안하며 노조가 새로운 형태의 정당성(legitimacy)을 확보해야 했는데, 이 역시 성공적이지 못했다. 1990년대에 영국노총(TUC) 존 몽크 위원장은 좀더 유럽적 스타일의 '파트너십' 노사관계를 부르짖으며 새로운 정당성을 찾으려 했지만 안팎의 반대에 부딪혔다.

1997년 노동당 재집권을 전후로 노조 쇄신 및 재생(revitalisation)을 위한 많은 토론이 진행된 가운데, 주요하게 채택된 3가지 전략은 사용자와의 파트너십 형성, 새로운 노동자 조직화, 조합원에 대한 더 나은 서비스 제공 등으로 요약된다 (4번째 접근은 노조 간 합병이다). 각 노조마다 조합원들이 기반한 부문, 산업, 지역 및 기업의 특성에 따라, 노조 내부 지배구조의 특성에 따라, 또한 조합원들 규모 및 특성, 간부들의 리더십 및 활동가들의 성향 등에 따라 서로 다른 전략을 택하고 있다(Simms & Charlwood, 2010). 그럼에도 영국 노조들은 특히 노조가 없는 부문에서의 신규 조합원 조직화에는 그리 성공적이지 못했다. 전 산업을 망라한 전체 조직률, 노조가 조직된 사업장 비율, 또는 단체협약 적용률 하락세 등을 반전시킬 만한 눈에 띄는 성과를 내지는 못했다.

하지만 영국의 주요한 3개 노조의 조직화 사례를 연구한 논문(Simms & Holgate, 2010)은 특정 부문에서 조직률 및 조합원 수 증가라는 광목할 만한 조직화 성과가 나타났다고 쓰고 있다. 이 논문은 조직화 모델, 혹은 서비스 모델 같은 전략 중에서 어느 것이 더 효과적인가라는 질문은 별 의미가 없다고 주장한다. 노조 쇄신(union renewal) 활동은 조합원들과 활동가의 참여를 끌어내는 것은 물론 노조 상층부의 리더십을 통해 조정(조율)되는 과정 모두를 필요로 하기 때문이다. 실제 이 논문이 살펴본 3개 노조의 조직화 사례는 각기 다른 양상을 띤다. 예를 들어 유니이트(UNITE, 조합원 150만 명)의 핵심 목적은 새로운 영역으로 조직을 확대하는 동시에 지속가능한 부문별 협약을 유지하는 것이다. 지난 일정 시기 동안 전략 조직화 영역에 대한 조직 확대사업을 진행해 왔던 GMB(60만 명)는 최근 조직화 사업을 일반 노조간부들의 역할로 통합시키는 데에 중점을 두고 있다. USDAW(40만 명)는 조합원 모집(recruitment)과 교섭력을 행사할 수 있는 영역에서의 이해대변 구조를 강화하는 것에 주안점을 두고 있다. 서로 다른 접근법이지만 각각의 처해진 상황(context) 안에서 전략의 적합성이 논의돼야 한다는 주장이다. 예컨

대 조직화 모델은 좀더 참여(participation)에 중심을 두고 있고, 효과적인 조합원 서비스 제공 방식은 조정 및 조율(coordination)을 좀더 필요로 하는 것처럼 보이는데, 참여와 조정은 모두 노조 쇠퇴를 위해 요구되는 것들이다. 따라서 이 논문은 노조 쇠퇴를 위한 논의가 조직화 전략의 결과물(흔히 조합원 수나 노조 승인을 받은 사업장 수 등으로 평가되는)에 대한 평가를 넘어서 조직화에 대한 좀더 정치적인 이해에 기반한 평가작업으로 옮겨가야 한다고 주장한다. 노조의 대응을 이해하는 첫 걸음은 노동자들이 어떻게 형성되고 있는지, 또한 어떻게 그들의 집단적인 이해가 표출되고 있는지 등과 같은 핵심을 이해하는 것이기 때문이다. 이를 위해서는 무엇보다 노동자들 현장 조직화(worker self-organisation)가 중요하다고 논문은 주장한다. 노조 쇠퇴의 노력과 조직화 활동과 연관된 세반 정치적 과정을 보다 분명히 알 수 있게 해주기 때문이다.

■ 맺음말

영국 노조 조직률의 하락세는 멈출 기미를 보이지 않은 채 26.6%까지 떨어졌다. 공공, 민간 등 부문을 가릴 것 없이 조직률과 단체협약 적용률, 노조가 조직된 사업장 수, 노조의 임금효과 등 거의 모든 영역에서 노조의 힘과 영향력은 줄어들고 있다. 정치 및 경제 상황 같은 외부 환경이 조직률 및 노조 영향력 약화에 크게 영향을 미쳤다는 점은 분명해 보인다. 그렇다고 노조를 외부환경의 '희생양'이라고만 여길 수도 없다. 물론 노조 역시 다양한 이름의 조직화 및 노조쇄신 전략을 내놓고 실행을 하고 있다. 그럼에도 전체 통계로는 그 노력의 긍정적인 성과가 잡히지 않는다. 학계에서는 다양한 노조쇄신 전략 가운데 더욱 효과적인 것이 무엇인지를 각 노조들의 조직화 캠페인 등을 분석하면서 성과 중심의 평가를 내놓고 있는데, 이 역시도 일관된 결과를 내놓지 못하고 있다. 이런 가운데 위에 인용한 2개의 논문(Simms & Holgate, 2010; Simms & Charlwood, 2010)은 어떤 전략이 좀더 효과적인가를 따지기에 앞서 '무엇을 위한 조직화인가'라는 근본적인 질문을 던지고 있다는 점에서 의미가 있다. 현장 노동자들의 주도권을 강화

2) Member Activism'은 현장 조합원들이 노조 활동에서 좀더 많은 책임과 주도권을 갖는 것을 뜻한다 (Hickey et al., 2010).

하는 것(member activism)²⁾이 노조쇄신 전략에 필수불가결한 요소라는 주장의 근거가 미약하다는 주장(Hickey et al., 2010)이 있음에도, 2개의 논문은 노동조합에게 더 불리하게 작동될 정치·경제환경의 변화에 대응하기 위해 무엇보다 현장 노동자들의 힘과 권력을 핵심으로 한 노동운동의 쇠신에 대한 보다 분명한 전망을 필요로 한다고 강조한다. 어쩌면 출발점은 ‘왜 노동자들이 노조에 가입하기를 그만두었는가’(Bryson & Gomez, 2005)에 있는지도 모른다. **KLI**

참고문헌

- 윤진호(1999), “영국 노동조합의 새로운 운동전략”, 『월간 노동사회』, 7~8월호, 한국노동사회연구소.
- 이병훈·권혜원(2008), 『세계화 시대의 노조 조직화 전략 연구』, 한국노동연구원.
- 정이환(2001), “외국 노동조합의 조직활동”, 윤진호 외, 『비정규 노동자와 노동조합』, 민주노총.
- Achur, J.(2011), *Trade Union Membership 2010*, London: Department for Business Innovation and Skills London.
- Beaumont, P. and R. Harris(1990), “Union Recruitment and Organizing Attempts in Britain in the 1980s”, *Industrial Relations Journal* 21 (4), pp. 274~286.
- Blanchflower, D. G.(2007), “International Patterns of Union Membership”, *British Journal of Industrial Relations* 45 (1), pp. 1~28.
- Brown, W.(2011), “Industrial Relations in Britain under New Labour, 1997~2010: A Post Mortem”, *Cambridge Working Papers in Economics*, Faculty of Economics, University of Cambridge.
- Department for Business Innovation and Skills(2011), *Statistical Press Release: Trade Union Membership 2010*, London: Department for Business Innovation and Skills.
- Heery, E. and M. Simms(2008), “Constraints on Union Organising in the United Kingdom”, *Industrial Relations Journal* 39 (1), pp. 24~42
- Hickey, R., Kuruvilla, S. and T. Lakhani(2010), “No Panacea for Success: Member Activism,

- Organizing and Union Renewal”, *British Journal of Industrial Relations* 48 (1), pp. 53~83.
- Simms, M. and A. Charlwood(2010), “Trade Unions: Power and Influence in a Changed Context”, In T. Colling and M. Terry, *Industrial Relations: Theory and Practice*, 3rd ed. Oxford: Wiley–Blackwell.
 - Simms, M. and J. Holgate(2010), “Organising for What? Where is the Debate on the Politics of Organising?” *Work, Employment and Society* 24 (1), pp. 157~168.