

# 인도 비공식 경제의 단체교섭

Shalini Trivedi (인도 자영여성협회(SEWA) 정책조정관)

Mansi Shah (인도 자영여성협회(SEWA) 컨설턴트)

## ■ 머리말

전 세계적으로 비공식 경제가 확산되고 있는데, 특히 저개발 국가들(Global South)의 경우 전체 노동력의 93%가 비공식 경제에 종사하고 있을 정도로 그 비중이 높다. 기술발전, 기후 변화, 세계화 등의 여러 요인들로 인해 매년 수백만 개의 전통적인 일자리가 사라지면서 비공식 경제로 내몰리는 노동자들도 점점 늘고 있다. 또한 이로 인해 비공식 경제가 과밀 상태에 이르러 경쟁도 심화되고 있다.

비공식 경제의 고용 기회는, 이러한 경쟁심화에 더하여 끊임없이 변화하는 시장동향과 경제정책으로 인해 결코 안정적일 수 없다. 이러한 상황에서 비공식 노동자들은 두 가지 이상의 일자리를 갖는 경우가 적지 않다. 이들의 직업은 어느 시점에 어떠한 일이 더 유리한가에 따라 결정된다. 그러다 보니 이 노동자들의 존엄성은 훼손되기 일쑤고 결국은 고된 일과 빈곤으로 인해 나락으로 내몰리는 악순환에 빠지게 된다. 그렇다면 비공식 노동자들이 더 나은 일의 미래를 가질 수 있도록 하려면 무엇이 필요할까?

또한 여성은 비공식 경제의 빈곤층에서도 가장 빈곤한 집단에 속한다. 비공식 경제 종사자의 80%가 빈곤층이며, 이러한 비공식 경제의 근로빈곤층 중 60%가 여성이다. 즉 비공식 경제에서 여성은 최빈곤층에 해당한다. 이러한 사실을 인정해야 할 필요가 있으며, 따라서 일의 미래를 논할 때에는 비공식 경제 여성 노동자들의 집단적 힘을 키우는 데 초점을 두어야 할

필요가 있다.

그리고 조직화가 중요하다. 조직화는 강력한 공동체 형성으로 이어지며 이를 통해 단체교섭력 및 조직력이 강화된다. 노동조합들은 지속적으로 확대되는 비공식 경제와 이 부문에서 새롭게 나타나는 고용형태 변화를 고려하여 조직화에 대한 접근방식을 바꾸어야 할 필요가 있다.

인도 자영여성협회(Self Employed Women's Association: 이하 SEWA)는 이러한 사실에 대한 인식을 기반으로 변호사이자 노조 조직가인 엘라 바트(Ela Bhatt)가 1972년 설립한 조직으로, 2018년 현재 인도 14개 주에서 비공식 경제에 종사하는 150여만 명의 여성이 가입되어 있는 전국단위 노동조합이다. 설립된 지 45년이 지난 현재에도 SEWA는 노동조합운동과 협동조합운동을 전략적으로 결합하여 조합원들의 완전고용과 자립을 위해 부단히 노력하고 있다.

SEWA는 노조 활동을 통해, 비공식 경제에서 125개 이상의 직종에 종사하는 여성들을 지역, 기능 및 직종별로 조직하고 있다. 이러한 조직화는 노동자들의 집단적 힘을 강화하는 데 기여하며, 이 노동자들이 발언 기회, 가시성 및 정당성을 얻을 수 있도록 지원한다.

이와 동시에, SEWA는 여성 비공식 노동자들을 그들의 직업능력에 기반을 두고 공동사업체(collective), 협동조합, 연합체(federation), 영리 및 비영리 기업 등 사업체별로 구분하여 조직화하고 있다. 여성 노동자들이 직접 소유하고 관리하는 이러한 사업체를 통해 여성 노동자들은 소득을 향상시키고 교섭력을 강화할 수 있는 대안을 갖게 된다. 다시 말하면, 여성 명의의 자산 형성을 가능케 하는 동시에 중간단계를 제거함으로써 가치사슬에서 여성 노동자들의 지위를 높여준다. 현재 4,000개가 넘는 자조단체(SHG), 110개의 협동조합, 9개의 연합체, 3개의 생산 기업이 이러한 사업체로 SEWA 산하에서 운영되고 있다.

그러나 비공식 노동자들에게 있어서 그들이 노동조합 또는 협동조합에 소속되어 있는지 여부보다 그들의 삶과 생계를 개선하는 데 중요한 것이 단체협약이다. 비공식 경제는 임금노동자, 재택근무자, 자영업자 등 다양한 노동자 집단을 포괄하며, 이러한 노동자들은 사용자와 노동자 간에 명확한 근로관계가 형성되어 있는 경우가 거의 없다. 따라서 단체협약에는 양자협약, 3자협약, 구두 협약, 서면 협약 등의 여러 형태가 있지만 비공식 노동자들을 위한 단체협약의 경우에는 상호신뢰에 의한 단체협약이 가장 중요하다. 비공식 노동자들의 단체협약에는 사용자, 도급업자(contractor), 또는 심지어 중앙 또는 지방정부기관이 관여하는 경우도 있다. 아래에서는 비공식 노동자를 위한 다양한 단체협약 유형의 실제 사례를 몇 가지 소개한다.

## ■ 아마다바드 시의 짐꾼들을 위한 단체협약

인도 서부에 위치한 구자라트(Gujarat) 주의 최대 도시인 아마다바드 시(Ahmedabad City)의 시장에서 머리에 짐을 지고 나르는 짐꾼들(head loader)은 SEWA가 조직화 활동을 시작했던 1972년에 가장 먼저 조직화했던 직종 중 하나다. 현재 SEWA에 조합원으로 가입되어 있는 아마다바드 시의 짐꾼은 3,500명이 넘는다. 이 노동자들은 상당히 붐비는 도매 포목 시장에서 무거운 천을 머리에 이고 다른 상점으로 또는 트럭까지 나르는 일을 하며, 짐의 무게와 이동거리에 따라 급여를 받는다.

SEWA가 아마다바드 시 짐꾼들의 조직화 활동을 시작했을 당시, 이들이 받는 급여는 포(bale)당 0.25파이사(paise, 인도 통화로 1루피 = 100파이사, 한화 약 4원)에 불과했다. 그 후로도 수년간은 급여가 오르지 않았고 심지어 지방당국으로부터 착취를 당하기도 했다. SEWA는 이 노동자들을 조직하여 사용자 단체인 상점주 연합과 3년마다 이들의 급여를 인상하는 내용의 서면 단체협약을 체결하였다.

2015년에는 노동자들과 SEWA의 거듭되는 요구에도 불구하고 상점주 연합이 단체협약을 이행하지 않자, 비공식 경제에 종사하기 때문에 직접적인 사용자-노동자의 근로관계가 없음에도 불구하고 노동자들은 파업이라는 단체행동을 감행하였다. 그 결과 사용자 단체는 짐꾼 대표와 협상을 하기로 합의하였고, 이에 따라 급여가 인상되었다. SEWA와 짐꾼 대표는 모든 사용자들이 협약을 이행하여 노동자들에게 인상된 임금을 지급하도록 하기 위해 상호협력하였다.

또한 SEWA는 이 노동자들을 위한 노사정 복지위원회를 설립하기 위해 노동자들이 지방정부와의 협상을 성공적으로 진행할 수 있도록 지원하였다. SEWA는 사용자인 모든 상점주들에게 정액 부담금을 부과하여 마련된 기금을 기반으로 복지제도를 마련하는 방안을 지지하였다. 지난 30년이 넘는 기간 동안, 노사정 복지위원회는 노동자들에게 복지급여를 지급하였을 뿐 아니라 노동자들과 사용자인 상점주, 지방 당국 사이에 발생한 문제들을 해결하는 사법기구의 역할도 겸하고 있다.

## ■ 비디 노동자의 단체협약

비디 노동자(Beedi-worker)는 인도 쾰련을 마는 일을 하는 재택노동자를 가리킨다. 이 노동자들은 사용자인 도급업자로부터 담배 잎과 담배 가루를 빌려와 집에서 인도 쾰련인 비디를 말아 완제품을 다시 사용자인 도급업자에게 납품한다. 현재 인도 국내법으로 보호받고 있는 유일한 비공식 경제 직종이다. 이들은 작업한 비디 수량에 따라 급여를 받는다.

SEWA는 1982년에 비디 노동자들을 조직화하기 시작했다. 2007년 인도 정부는 비디 노동자들에 대해 비디 1,000개당 120루피(한화 약 2,000원)라는 최저임금을 승인하였다. 하지만 노동자에게 지급되는 임금은 고작 비디 1,000개당 30루피(한화 약 500원)에 불과했다. SEWA는 임금 인상을 위한 협상을 시작하였으나, 곧 비디 1,000개의 시중 가격이 110루피라는 사실을 알게 되었다. 이 때문에 사용자들은 비디 노동자에게 최저임금을 지급할 여력이 되지 않는 것이었다. 게다가 인도 전역에 표준 최저임금 외에 여러 최저임금이 정해지면서, 비디 직업 전체가 비디 작업에 대한 최저임금이 1,000개당 38루피에 불과한 다른 주로 이전할 수 있고 그렇게 되면 수천 명의 여성 노동자들이 실직하게 될 상황이었다.

SEWA는 사용자인 도급업자의 상황을 이해하고 당사자들에게 상호 유리하도록 신뢰에 기반을 둔 구두 협약을 체결하였다. 이 협약에서 사용자는 비디 1,000개당 60루피(한화 약 1,000원)로 임금을 인상하기로 하였으며, 이는 노동자뿐만 아니라 사용자에게도 받아들일 만한 수준의 임금이었다. 이러한 신뢰 기반 구두 협약은 노동자의 임금인상으로 이어졌을 뿐 아니라 사용자, 노동자, SEWA의 우호적 관계 형성에도 기여하였다. 이 협약에 근거하여 현재까지 사용자들은 매년 상호 합의에 의해 노동자의 임금을 인상해오고 있다.

## ■ 구자라트 주 아난드 지역의 담배 노동자를 위한 단체협약

구자라트 주에서 생산되는 담배의 80%는 아난드(Anand) 지역에서 재배되며, 이에 따라 담배 밭과 담배 가공공장은 이 지역에서 가난한 여성들의 최대 고용주이다. 현재 이 지역 여성 노동자들 100,000명 이상이 SEWA의 조합원으로 가입되어 있다.

1984년 SEWA가 아난드 지역의 담배 노동자들을 조직화하기 시작했을 당시, 매우 열악한 환경에서 하루 8~10시간을 힘들게 일하더라도 여성들이 받는 급여는 1일 10~20루피(한화 약 170~340원)에 불과했다. 낮고 불규칙한 급여 문제 외에도, 담배산업에 종사하는 가난한 노동자들은 노동자성을 인정받지 못하고 있었고, 기본적 금융서비스에 대한 접근성이 취약하고, 토지 접근성이 결여되어 있으며, 노동자의 권리뿐만 아니라 기술적·경제적 사안에 대한 지식이 부족하고, 사회보장제도의 적용을 받지 못하는 등의 다양한 문제를 안고 있었다.

SEWA는 다음과 같은, (하지만 이에 국한되지 않는) 여러 방안을 도입함으로써 아난드 지역 빈곤층의 경제상황이 악화되는 문제를 해결하고자 노력하였다.

- 노동자들에게 해당 직종의 다양한 측면과 노동자로서의 권리 및 혜택에 대해 교육하기 위해 노동자교육위원회와 공동으로 노동자 교육 수업 실시
- 최저임금 준수 및 기록 보존을 위해 노동부와 공동으로 담배 가공공장 감독 실시
- 담배 노동자 자녀 7,000여 명에게 고등교육 이수를 위한 장학금 지급
- SEWA 조합원들에게 예금, 대출 등의 기본적인 금융서비스 접근성 제고
- 빈곤 여성 노동자 등을 위한 생애주기에 맞는 보험상품 접근성 제고

이 지역의 담배 노동자들이 직면한 가장 중요한 문제는 최저임금과 육아서비스를 받지 못하고 있는 것이었다. 이 두 가지 문제를 해결하기 위해 SEWA는 다음과 같이 매우 다른 두 가지 종류의 단체협약을 체결하였다.

- ① 노동자, 정부, 공장주 연합(사용자)의 대표자들로 노사정 위원회를 구성하였다. 이 위원회는 권리 및 정의와 관련된 쟁점들에 관하여 공장주들과 협상을 진행하는 플랫폼의 기능을 하며 아래와 같은 여러 주요 변화들을 이끌어냈다.
  - 1일 최저임금을 35루피에서 50루피로 인상
  - 정규직 보장
  - 45,000명의 노동자에게 신분증을 발급하여 최저임금 및 기타 정부 제도 혜택에 대한 권리 부여

② 노동자들에 대한 육아서비스 제공을 위해 현금 및 현물을 기여하는 내용으로 공장주와 신뢰 기반 구두 협약을 체결하였다. 인도법에 의하면, 사용자는 직장 내 보육시설을 제공하여야 할 의무가 있다. 그러나 유해성분에 노출될 수 있는 담배공장에 보육시설을 설립하면 노동자들 자녀의 건강에 매우 좋지 않은 영향을 줄 수 있다. 그래서 SEWA는 몇몇 노조원들로 육아협동조합을 설립하여 SEWA 노조원들의 보육수요를 해결할 보육시설을 운영하고 있다. 사용자들이 납부한 기여금은 보육시설 운영 자금으로 활용되었다. 현재 SEWA는 아난드 지역에 20개소의 보육시설을 운영함으로써 여성 노동자들에게 편리한 시간대에 저렴한 비용으로 보육서비스를 제공하고 있다. 이러한 제도는 어린이들에게 건강한 환경을 제공함으로써 어린 나이에 유해한 담배 먼지에 노출되지 않도록 예방하는 동시에, 여성 노동자들의 완전고용을 촉진하는 효과가 있다. 또한 그 과정에서 비공식 경제의 여러 여성 노동자들에게 육아서비스 노동자로서 일할 수 있는 고용 기회를 제공하였다.

## ■ 노점상 단체협약

노점상들은 자영업자로 개발이 진행중인 도시 지역 인구의 1~2%를 차지하고 있는데, 노점상 단체협약을 통해 임금과 권리뿐만 아니라 노상 판매 공간 및 허가도 다루고 있다. SEWA는 지금까지 30년간 아마다바드 시의 노점상 조직화를 위한 활동을 지속하고 있으며, 현재 60,000명 이상의 노점상이 SWEA에 가입되어 있다. SEWA는 정책입안자들이 도시의 경제와 국가의 성장에 노점상들이 기여하는 바를 고려하도록 노점상들을 위한 로비 활동을 전개함으로써 노점상에 관한 국가법 제정에 중요한 역할을 하였다. 또한 SEWA는 2004년에 노점상 국가정책(안)의 시행을 촉구하는 청원을 구자라트 주 고등법원에 제출한 바 있다. 그러나 이 법안은 주 차원에서 비준되지 않았고, 자연적으로 발생한 기존의 시장들이 도시개발 과정에서 파괴되는 결과로 이어졌다.

한 예로 아마다바드 시 바드라(Bhadra)의 ‘자연발생시장(natural market)’을 들 수 있다. 자

연발생시장이란 접근성이 좋고 보행 인구의 유동성이 높은 장소에 상업적 기회를 이용하여 자연적으로 형성된 시장을 가리킨다. 바드라의 자연발생시장에는 375개 이상의 노점상이 활동하고 있으며 그 기원이 15세기 아마드 샤 바드샤(Ahmad Shah Badshah) 시대까지 거슬러올라가는 곳으로, 구자라트 주 아마다바드 시에서 가장 규모가 크고 오래된 자연발생시장 중 하나다. 2012년 중반에 아마다바드 지방공사(Ahmedabad Municipal Corporation: AMC)는 대대적인 재개발이 진행되는 동안 유직지인 바드라 요새 인근에서 노점상들이 계속 영업하는 것을 허용하기로 합의하였다. 그러나 재개발이 완료되자 AMC는 시장 철거명령을 내렸다.

노점상들을 대표하여 SEWA가 여러 차례 진정을 제기하고 협상을 벌인 결과, AMC는 교통 체증 문제를 이유로 들어 150개의 노점상에 대해서만 바드라 요새 인근에서의 영업을 허용하고, 나머지 노점상들은 원래의 영업 장소에서 멀리 떨어진 새로운 장소에서 영업하는 방안을 제시하였다. SEWA는 시위, 단식투쟁을 통해 AMC의 제안에 반대하고, AMC의 노점상 철거명령에 반대하는 청원을 법원에 제출하였다. 법원은 AMC의 철거명령이 노점상들의 생계에 미치는 악영향을 인정하여 AMC의 철거명령에 대해 유예명령을 내렸다. 이에 따라 노점상들은 이 사건의 최종결정이 내려지기 전까지는 바드라 요새 지역에서 영업을 계속할 수 있게 되었다.

법원의 유예명령이 내려진 후, SEWA는 요새 지역을 조사하여 교통 흐름이 방해되지 않도록 노상시장을 재설계하는 계획 수립을 제안하였다. AMC는 SEWA의 제안에 동의하였고 이에 따라 375개 노점상을 모두 수용할 수 있도록 시장을 재정비하는 작업이 이루어졌다. 또한 AMC는 모든 노점상들에 대한 생체조사(biometric survey)를 실시하였고 그 결과 모든 노점상에 정부로부터 신분증이 발급되었다.

## ■ 영세 농장주를 연합하여 농업법인 설립

SEWA 조합원의 2/3 이상이 농촌지역에 거주하고 있으며, 영세 농장주(small and marginal farmers), 소작농, 농업 노동자들이 이에 해당한다. 농촌지역 노동자들과 약 50년간 함께 활동해 온 경험을 바탕으로, SEWA는 가난한 영세 농장주들이 가장 일반적으로 겪고 있

는 문제들이 직거래 판로 개척의 어려움, 저렴하고 신뢰할 수 있는 에너지 및 현대적 도구와 장비에 대한 접근성 결여, 다양한 정부 프로그램, 인프라 및 지원금에 대한 이해 부족이라는 점을 깨닫게 되었다.

영세 농장주들이 직면한 이와 같은 문제들을 해결하고 이들의 농업활동이 지속가능성과 수익성을 갖출 수 있도록 하기 위해, SEWA는 다면적 접근방식을 택하였다. 이들을 사업체로 취급하여 적절한 비용으로 청정 에너지를 사용할 수 있도록 하고, 도구 및 장비 도서관(tools and equipment library)을 통해 현대적 도구와 장비를 낮은 비용으로 이용하고 부담 없는 맞춤형 저축 및 대출상품 등을 활용해 금융서비스 접근성을 갖도록 하였다.

또한 직거래 판로개척 문제 해결을 위해, SEWA는 농촌 유통 네트워크(RUral DIstribution network: RUDI)를 설립하여 새로운 형태의 단체협약을 체결하였다. RUDI는 농장주와 최종소비자를 직접 연결하여 중간단계를 제거함으로써 영세 농장주들이 농업 공급체인에서 더 높은 위치를 차지할 수 있도록 하고 결국에는 농부가 전체 공급체인을 소유할 수 있도록 하는 영리 농업법인이다.

RUDI는 250,000명이 넘는 소규모 여성 농장주들이 전적으로 소유하고 운영하는 기업으로 자체 조달경로, 가공센터, 포장부서, 유통망을 갖추고 있다. 소규모 농장주가 수확물을 RUDI에 판매하면, RUDI는 여기에 등급을 매기고 이를 가공하여 적정가격의 상품으로 소포장하며, 이 상품들은 'RUDI 벤' 또는 'RUDI 시스터'라고 불리는 SEWA 산하 판매원들에 의해 지역 주민들에게 다시 유통된다. 이러한 방식을 통해 현재 백만여 가구에 안전한 먹거리를 공급하고 있다. 이 과정에서 영세 농장주들은 정당한 수익을 얻고 토지를 소유하지 못한 노동자들은 일자리를 얻는다. RUDI는 영세 농장주들의 심각한 농업활동 상황을 지속가능하고 유리한 상황으로 바꾸어놓는 데 크게 성공하였으며 자신들의 가정에 먹거리와 영양을 지속가능한 방식으로 공급하고 있다.



## ■ 비공식 노동자 복지위원회

경쟁심화, 시장동향 변화 및 경제불안으로 인해, 비공식 노동자들은 사회보장 혜택을 적용 받지 못하는 불안정한 상태에 놓여 있다. 재난이나 질병이 발생하는 경우 이러한 문제의 심각성은 더욱 커지며, 또한 이 문제는 비공식 노동자들이 영양실조 및 문맹 비율이 극도로 높은 원인이기도 하다.

이를 해결하기 위해, SEWA는 도시지역 비공식 경제 복지위원회 설립을 위해 수년간 주정부 및 지방정부를 대상으로 로비 활동과 지지 활동을 해오고 있다. 복지위원회 설립에 막대한 비용부담이 요구된다는 잘못된 인식과 명확한 사용자-노동자 간에 명확한 근로관계가 형성되지 않았기 때문에, 지방정부들은 복지위원회 설립에 강력히 반대했다.

여러 차례의 협상과 지속적인 지지 활동을 통해, SEWA는 도시지역 비공식 노동자들을 위한 복지위원회를 설치하고 이를 통해 사회보장 혜택을 제공하고자 2천만 루피(한화 약 3억 3,700만 원)의 예산을 편성하도록 정부를 설득하는 데 성공하였다. 폐기물 재활용업자, 노점상, 가사노동자, 기성복 노동자, 스틱 향 제조 노동자와 같이 취약계층 노동자들이 복지위원회를 통한 혜택의 적용대상에 포함되어 있다.

아마다바드 시 비공식 노동자들을 조직화하기 위해 광범위한 노력을 기울여온 SEWA의 역할을 인정받아, 복지위원회에 노동자를 등록하는 작업도 SEWA에 위임되었다. SEWA는 노동자들의 자택을 방문하여 복지위원회 등록을 독려했고 데이터를 디지털화하였으며, 신분증 제작에도 기여하였고, 신분증을 노동자들에게 교부하는 일도 담당하였다.

이 신분증은 비공식 노동자들이 매우 필요로 하는 노동자로서의 지위를 인정할 뿐 아니라, 정부에는 해당 노동자에 대한 신원과 특성에 대한 정보를 제공해 준다. 복지위원회를 통해, 노동자들은 톨키트, 기술개발 훈련, 의료급여 등의 혜택을 누릴 수 있게 되었다. SEWA와 그 회원들에게 있어 비공식 노동자들을 위한 새로운 형태의 단체협약이 마련된 것이다.

## ■ 맺음말

이 글에서는 비공식 노동자들을 위해 체결된 여러 형태의 성공적인 단체협약의 사례들을 살펴보았다. SEWA가 지난 45년 이상 비공식 노동자에 대한 조직화 활동을 통해 얻은 경험은 조직화가 가장 중요하다는 것이다. 조직화는 강력한 공동체 형성으로 이어지며 이를 통해 단체교섭력과 조직력이 강화된다. 노동조합은 지속적으로 확대되는 비공식 경제와 이 부문에서 새롭게 나타나는 고용형태 변화를 고려하여 조직화에 대한 접근방식을 바꾸어야 할 필요가 있다. SEWA는 여러 차례에 걸쳐 조직화 기법에 변화를 꾀했다. 초기에는 직종별 접근법(trade approach)으로 조직화 활동을 전개하였으나, 이후 지역별 접근법(area approach)을 도입하여 이를 보완하였고 이제는 전 직종이 당면한 더 포괄적인 현안들에 대처하고자 캠페인 접근법(campaign approach)을 접목하고 있다.

또한 비공식 노동자들이 단순히 노동자에 그치지 않고 해당 직종의 지도자가 되어 더 많은 노동자들을 조직함으로써 모든 단계에서 집단적 힘과 교섭력을 확보할 수 있도록 비공식 노동자들의 역량 강화에도 투자할 필요가 있다. 따라서 지도자 집단을 양성하는 일이 실효성 있는 단체협약을 확보하기 위해 취해야 할 두 번째 중요한 조치다.

더 나아가 국가들 간에 노동시장에 큰 영향력을 미치는 세계적인 무역투자협정을 체결하고 있는 오늘날의 글로벌화된 세계에서는, 노동자들이 지속적으로 변화하는 일의 세계에 대비하고 미래에 더 나은 근로조건과 정당하고 존엄성이 보장되는 일자리를 확보할 수 있는 효과적인 단체협약을 설계하고 체결할 필요성이 커진다. 이를 위해 노동자의 권리와 함께 변화하는 경제상황과 정책의 영향력에 대한 인식을 갖출 수 있도록 일깨우는 일이 매우 중요하다는 점을 강조하고 싶다. **KLI**