

영국에서의 새로운 노동이해대변 방식: 공동체 노조주의의 확산

이정희 (이화여대 고진로사회권연구소 연구원, 경영학 박사)

■ 들어가며

1970년대 이후 영국의 노동조합은 사업장 단위 단체교섭에, 조직 확장보다는 기존 조합원들에 대한 서비스 제공에 주로 집중했다. 그러는 사이 조합원 수는 반 토막 나고 이에 대한 반성적 성찰이 자연스럽게 생겨났다. 사업장을 뛰어넘는 조직화에 나서야 한다는 전략의 변화를 이끌었다. 여전히 큰 흐름은 노조 간 통합을 통한 노조 재활성화에 초점이 맞춰져 왔지만, 다른 한편에서는 노동조합과 공동체 그룹들 간의 지속가능한 관계를 구축하는 데 대한 관심이 높아지고 있다.

최근 들어 거의 대다수의 노조가 공동체 노조주의(Community unionism)를 위한 첫발을 내딛고 있다. 생활임금을 매개로 한, 철도요금 인상 저지를 위한, 전국민의료서비스(NHS) 축소에 저항하기 위한, 그리고 청년 일자리 확충을 위한 캠페인에 노동조합이 나서고 있다. 때론 사업장 내 고용조건에 영향을 미치기 위해, 혹은 노조 운동을 지원하기 위해 사업장 부근에 자원을 배치하는 방식으로, 때론 사업장 밖의 활동, 즉 기업 로비, 공공기관 및 소비자에 대한 영향력 발휘, 언론과 NGO 단체들을 활용하는 등의 방식(Gall, 2005: 60-61)으로 노조가 공동체와의 관계를 확장시켜 가고 있는 것이다.

이 글에서는 영국 노동조합 진영이 새로운 조직화, 노동자 이해대변 모델로 시도하고 있는 공동체 노조주의의 사례를 소개하고, 이 공동체 노조주의가 영국 노조운동의 재활성화에 어떻

게 기여하고 있는지를 분석한다.

■ 공동체 노조주의의 심화와 생활임금 캠페인: ‘런던시티즌’의 사례

영국에서 공동체 노조주의, 공동체 조직화는 2000년대부터 심화되어 갔다. 그와 관련하여 세 가지 측면이 주요하다. 첫째, 런던시티즌(London Citizens)이라는 광범위한 공동체 기반 조직이 어느 정도 성공을 거두었고, 이 조직이 추진한 생활임금 캠페인에 대한 인지도가 매우 높아진 점이다. 지역공동체 내 종교단체, 학교, 대학, 일부 노조 지부들과 NGO 단체들로 구성된 런던시티즌은 지난 2001년 런던 동부지역에서 런던생활임금 캠페인(Campaign for a London Living Wage)을 시작했다(Wills, 2004). 2012년 말까지 보수당이 집권하고 있는 런던시를 비롯해 학교, 병원, 금융권 등 140여 개 기관이 소속 노동자들에게 생활임금을 지급하겠다고 발표할 정도로 과급력이 있다. 오랜 기간 이 캠페인을 연구해 온 런던 퀸메리대학 제인 윌스 교수는 “이 캠페인으로 1만여 가구를 근로빈곤상태에서 벗어나게 했다”고 평가한다(Wills, 2011).

둘째, 이 조직이 얼마나 지역 활동에서 주민들을 동원할 수 있는가에 대하여 정치인들이 주목하게 되었다. 런던생활임금 캠페인은 그 결과로서 드러나는 성과는 물론, 그 활동 과정도 인상적이다. 런던시티즌은 유명인사, 예컨대 기업의 CEO나 정치인들을 집회에 불러 조직의 요구사항에 대한 그들의 지지의사를 공개적으로 확답 받는 방식의 전술을 채택했다(Holgate, 2013). 지난 2010년 진행된 영국 총선 과정에서 활약이 돋보였다. 시티즌UK¹⁾는 선거 전, 주요당의 리더들을 2,500여 명의 시티즌UK 회원들이 모인 집회로 불러냈고, 이들로부터 생활임금에 대한 지지와 앞으로 시티즌UK과의 협의를 하겠다는 약속을 받아냈다. 물론 정치인들에게 이 기회는 나쁘지 않았다. 2010년 5월 총선을 불과 닷새 앞두고 개최된 이 집회는 선거캠페인 가운데 가장 규모가 큰 것이었다. 언론의 관심도 대단했다. 바로 이 같은 활동방식이 전통적인 공동체 조직화 전술이다. 이러한 대중 집회는 상당히 효과적이는데, 이는 언론의 관심을 받는 것

1) 런던시티즌(London Citizens)은 시티즌UK(Citizens UK)의 지부격이다. 지역별로 시티즌UK의 지부들이 있다(예를 들면 Nottingham and Birmingham Citizens). 이 시티즌UK는 1940년 미국 시카고에서 설립된 산업사회재단(Industrial Area Foundation)을 본부로 두고 있다.

은 물론 시티즌UK 인지도를 높이고 공동체 조직화에 대한 일반 대중의 관심을 끌어올릴 수 있는 기회이기 때문이다.

셋째, 이 캠페인을 통하여 노동조합과 정당 등의 조직체들이 그들 자체 내에서 성장의 가능성을 깨닫게 되었다. 공동체 연합에 대한 관심은 특히 총선에서 패하고 당원 수 하락²⁾에 고민이던 노동당에도 자극제가 되었다. 총선 이후 새로운 노동당 당수가 된 에드 밀리밴드(Ed Miliband)는 오랜 기간 동안 미국에서 공동체 조직 활동가로 일해 오던 아니 그라프(Amie Graf)를 채용했다. 노동당은 당의 재활성화를 위해 풀뿌리 대중에 기반한 공동체 조직화 전술에 풍부한 경험이 있는 그라프와 함께 조직의 문화를 바꾸고 당과 지역공동체에서 좀 더 적극적인 활동을 할 다양한 층위의 당원을 길러내고자 하고 있다.

■ 주요 노동조합들의 실천양상 : 지역공동체 노조주의의 확산

오늘날 최대의 조합원을 포괄하고 있는 유나이트(Unite)는 물론, 공공서비스노조(Unison), 공공상업서비스노조(PCS), 그리고 일반노조(GMB) 등³⁾ 주요 노동조합들이 지역공동체 조직들과의 연대를 강화해 내고 있다.

유니손(UNISON)

공동체 노조주의, 공동체 조직화는 개별 노동조합에서 다양한 방식으로 시도되고 있다. 선구자적인 유니손은 2001년 런던 동부지역에서 런던시티즌과 함께 적극적으로 생활임금 캠페인에 나섰다. 많은 수의 유니손 지부⁴⁾ - 주로 NHS 병원 사업장 지부 - 들은 광범위한 연대활동

2) 1997년 약 40만 명이던 당원 수는 2008년 20만 명 이하로 떨어졌고, 2010년 말에도 19만 4천여 명으로 20만 명 선을 넘지 못하고 있다(Electoral Commission).

3) 조합원 규모로 따지면 Unite(140만 명), Unison(130만 명), GMB(60만 명)가 영국에서 가장 규모가 큰 3개 노조이고, PCS는 24만 명으로 여섯째로 큰 노조이다(Certification Office, 2012).

4) 유니손 조직체계상 지부는 주로 사업장 단위로 조직되어 있다.

에 나섰고, 실제 성과를 거뒀다.

예컨대 유니손 호머트병원지부는 주로 아웃소싱 된 서비스, 즉 청소 및 식당 업무 종사자의 저임금을 개선하고 노동자 간 임금불평등을 없애기 위해 지역조직들과 연대했다(이정희, 2012: 61). 이 과정에서 병원에 고용된 조합원들(대부분 정규직)의 이탈 방지라는 또 다른 도전에 직면하기도 했고, 부단한 노력을 기울였음에도 실질 사용주인 병원과의 교섭을 성사시키는 데는 성공하지 못했지만 캠페인을 시작한 지 5년 만인 2006년에 NHS 노동자들에게 적용되는 전국 임금교섭의 결과를 아웃소싱 된 노동자들에게도 적용함으로써 동등한 수준의 임금, 노동 조건을 보장한다는 데 합의했다. 이 같은 성과를 이어나가기 위해 유니손은 본조에 공동체 조직화 코디네이터(풀타임)를 채용하고 각 지역에서 진행되는 공동체 조직화 사업을 지원토록 하고 있다.

철강노조연합

ISTC(철강노조연합, Iron and Steel Trades Confederation) 사례도 인상적이다. ISTC는 공동체 노조주의를 그들의 전략으로 채택했고, 전직 철강노동자들과 그들의 가족이 실제 일을 하고 있는 부문을 조직하고 있다. ISTC는 줄곧 그들의 근거지가 지역공동체임을 강조해 왔는데, 철강산업의 쇠퇴로 더 이상 지역 내 노동자들이 철강회사에서 일을 할 수 없게 되자 철강업체들을 대체한 서비스에 기반을 둔 사업장들을 조직 대상으로 삼았다(Simms et al., 2013). 지역공동체 중요성에 대한 그들의 전략과 가치는 ISTC가 2004년 KFAT(니트웨어, 신발, 의류산업노조, National Union of Knitwear, Footwear and Apparel Trades) 등 몇몇 작은 노조들과 합병을 할 때 새로운 노조의 이름을 공동체를 뜻하는 커뮤니티⁵⁾라고 한 데에서도 확인된다.

유나이트(UNITE)

영국에서 조합원 규모로 가장 큰 노조인 유나이트는 지역공동체 조직화에 상당한 공을 들이

5) 스스로를 삶(생활)을 위한 노조(Union for life)라고 부르는 커뮤니티는 노동계급에 권력을 부여하고 더 나은 공동체를 창조한다는 것을 목표로 하고 있다.

고 있다. 새로운 조합원 제도를 도입한 데 이어 공동체 멤버십 부서를 설립하고 2명의 상근 간부를 고용했으며, 지역별로 총 7명의 공동체 조직 활동가를 고용했다(Holgate, 2013). 이들은 주로 특정지역에 거점을 두고 지역 내 주변화된 사회경제적 취약계층들과 함께 정부의 재정지출 축소에 따른 사회복지혜택 축소, 전국민의료서비스(NHS) 축소, 베드룸택스(room tax)⁶ 시행 등의 이슈들을 토론하고 집회를 조직하는 일을 하고 있다. 좌파 정당이 강세인 리버풀과 셰필드 지역에서 특히 활발한 활동을 하고 있으며, 셰필드에서는 예산 축소에 따른 어린이집 폐쇄에 대해 항의하는 것뿐만 아니라 대형트럭기사들의 파업을 지지하는 캠페인에도 나설 정도로 조직세가 빠르게 확산되고 있다.

유나이트는 지난 2011년 12월, 새로운 조합원 제도를 도입하겠다고 밝혔다(Unite, 2011). 새로운 조직대상은 그동안 노조와 관계를 맺지 않았던 사람들, 즉 학생, 실업자, 경제활동을 하고 있지 않은 사람들을 노조 가족이란 이름으로 포괄하면서 사회 주변부로 밀려난 사람들이 집단적인 힘을 통해 혜택을 볼 수 있도록 하겠다는 것이다. 유나이트는 새로운 조직화 방침을 통해 주변화된 사람들을 조직하고 영국 노조운동의 변화를 이끌어낼 것이라고 강조했다. 유나이트의 커뮤니티 조직화는 영국 노조운동이 조직화의 초점을 사업장 단위만이 아니라 지역공동체로 확장해가는 전환이라는 점에서 중대한 발전으로 이해된다(Holgate, 2013).

공공사업서비스노조(PCS)

공공사업서비스노조(PCS)의 사례는 조금 다르다. PCS는 2010년에 잠정적으로 공동체 조직화에 나서기로 하고 런던시티준과 함께 고용연금부(DWP)에서 일하는 노동자들을 조직하기로 했는데, 이 과정에서 노동조합과 시민단체 활동방식 차이에서 오는 갈등을 빚었다. PCS는 조직화를 위해 1만 2천 파운드(약 2천만 원)를 런던생활임금캠페인에 투자했고, 이는 PCS 활동가들과 함께 일하는 공동체 조직 활동가들에게 지급되었다. 그러나 파트너십은 그리 성공적이지 못했다. PCS 간부들은 생활임금캠페인 활동가들이 노조의 목표와 전술을 제대로 이해하고

6) 2013년 4월부터 시행되고 있는 세금제도이다. 정부로부터 주택수당 지원을 받아 시세보다 싼 값에 집을 빌리는 사람들을 상대로 한 것인데, 정부가 정한 주택규모 대비 실거주자 수가 적을 경우, 일정 부분 주택수당 지원을 줄이는 것이다.

있지 못하다고 봤고, 캠페인 활동가들은 노조가 유연하지 못하며 권위적이라고 불만을 토로했다. 그럼에도 PCS는 그들의 조직화 활동과 영역을 지역공동체로 확대하는 방안을 찾는 데 계속 노력하겠다는 입장이다.

철도노조

철도노조인 TSSA의 공동체 조직화 사례는 특정 장소를 근간으로 하는 공동체 조직화라기 보다는 서비스 이용자들을 하나의 공동체 개념으로 놓고 조직화 및 캠페인에 나섰다라는 점에서 특징적이다. 2010년에 공동체 조직화 팀을 만들었다. 특히 요금 인상에 대한 불만, 역무업무 중단과 열차에 승객 수가 너무 많은 데서 오는 불편함 등에 문제의식을 느낀 철도 이용객들과 공통의 이해를 찾고 공통의 캠페인 이슈로 묶어내는 것을 목적으로 했다. TSSA는 다른 철도노조인 RMT는 물론 다수의 철도 관련 시민단체들과 연대해 'Together for Transport' 라는 이름의 폭넓은 연대조직을 꾸려 철도 공공성 확보를 위한 캠페인을 진행하고 있다.

일반노조

일반노조(GMB)는 노조현대화기금(Union Modernisation Fund)을 받아 공동체 조직화 프로젝트를 진행했다. 앞서 소개한 사례들이 기존의 노조가 실제 공동체 조직과 연대하여 조직화 및 캠페인 사업에 나선 것들이었다면, GMB 사례는 지역공동체와의 연대 강화 방안, 그 방법론을 고민한 것이다. 프로젝트의 목적은 직접적으로 특정한 공동체 조직화 사업을 수행하기보다 공동체의 사회적 자본에 대한 이해를 높이고 노조가 공동체 조직화 사업을 위해 필요한 자원들이 무엇인지 모색하는 데에 있다. GMB는 프로젝트 기금을 지원한 정부에 제출한 최종보고서에서 “이 프로젝트를 진행하기 전에는 우리(GMB)가 사업장 단위를 벗어난 지역공동체, 특히 취약한 공동체와의 연계를 위한 체계적이고 검증된 방법론을 갖고 있지 못했다”(GMB, 2012: 38)라고 쓸 정도로 프로젝트의 성과를 높이 평가하는 한편, “이제 GMB는 전국 단위 정책프레

7) 프로젝트 명칭은 'Engaging communities and building social capital' 이다(BIS, 2014).

임을 통해 공식화되고 체계화된 공동체와의 상호작용 모델(model of community interaction)을 갖게 되었다”라고 썼다. 그만큼 노동조합이 공동체 조직화에 나서야 한다는 필요성에 대한 이해를 증진시켰고, 공동체 조직들과의 연계 고리를 형성함으로써 이후 공동사업의 기반을 닦는데 이 프로젝트가 긍정적으로 기여한 것으로 평가되고 있다.

영국노총

영국노총(TUC) 본부 역시 이제까지 그들의 주된 일상 활동영역에 포함되지 않았던 지역공동체와의 연계를 강화하고 그들의 근거를 확장해내려는 유의미한 시도들을 하고 있다. 영국노총은 2008년 ‘Active Unions, Active Communities(활발한 노조, 활발한 공동체)’라는 프로젝트를 착수했다. 노동조합과 공동체의 성공적인 연대가 가져올 효과를 분석하고 평가하면서 우수한 사례들을 소개하는 것을 목적으로 한다. 이를 위해, 지역공동체와 공동체를 기반으로 활동하는 단체들과 함께 조직화 활동을 하고 있는 다수의 노동조합평의회들(Trades Union Councils)에 자금을 지원하고 있다.

■ 평가와 전망

영국 노동조합들이 공동체에 기반을 둔 조직화에 대해 관심을 갖고 실제 조직화에 나선 사례들이 축적되고 있다는 사실은 주목할 만하다. 하지만 공동체 조직화가 무엇인지에 대한 하나의 모델이나 접근법은 아직 찾아보기 힘들다(Holgate, 2013). 노조마다 다르다. 영국노총(TUC)이 지역공동체 내에 기반을 둔 공동체 조직화 접근법을 제안하면서 몇몇 활동가나 방향성 등을 제공하려 시도하고 있지만 아직은 걸음마 단계에 있다. 자원 역시 제한되어 있다. 특히 공동체 조직들, 즉 예산삭감 반대나 청년실업 등의 해결을 목적으로 하는 조직들이 노동조합들과 선뜻 연대에 나서기도 쉽지 않은 조건이다. 조직운영 방식, 캠페인의 목적 등을 둘러싼 갈등과 긴장도 있다. 또한 커뮤니티 노조는 지난 2010년 조직체계상의 조직국을 해체했다. 이는 노조 내 아주 중대한 전략의 변화를 반영하는 것이자, 이러한 방식의 조직화 활동이 얼마나 효과

적으로 노조 재활성화에 기회를 제공하는지 여부에 대한 논쟁이 치열했음을 반영하는 것이다 (Simms et al., 2013: 162).

조직 확대, 공동체와의 연대활동 강화를 통한 노조의 사회적 영향력 확대라는 노조의 목표를 달성하기 위해 노조의 전통적인 전술과 전략이 수정되어야 한다는 지적이 있다. 기존에 노조와 별다른 관계를 맺지 않았던 새로운 주체들과의 관계 형성을 위해 노조는 일부 권한을 이양해야 하는 것은 물론 새로운 조합원들에 대한 의무를 어떻게 규정할 것인지, 노조 내부 민주적 구조와 의사결정 구조에 어떻게 참여시킬 것인지에 대한 새로운 모색을 해야 한다. 그 출발은 공동체를 기반으로 한 조직들, 이 새로운 주체들을 어떻게 규정할 것인지에 대한 고민에서 시작된다. 기존 사업장 단위 고용관계를 형성하는 추가적인 주체인지, 기능적으로는 기존 집단 노사관계의 주체들과 차이가 없는 주체들인지, 또 그렇지 않으면 - 노조를 핵심 주체라고 했을 때 - 2차적인 주체들인지, 노동조합 진영은 판단을 해야 한다.

또한 공동체 노조주의의 미래와 관련, 상호적 공동체 노조주의에 주목할 필요가 있다. Wills and Simms(2004)는 20세기 영국에서 노조와 공동체의 관계가 지역공동체에 기반한 노조주의에서 대의적 공동체 노조주의로 진화해 온 데 이어 21세기 들어 상호적인 공동체 노조주의로 발전시켜 나갈 여지가 있다고 주장한다. 예컨대 노동시간, 가족친화적인 정책, 노조 승인, 임금 등은 특정 노동자들만의 이슈가 아니라 그들의 공동체에도 영향을 미치는 것들이기 때문에 괜찮은 노동조건과 연관된 노동자 건강문제, 지역경제를 지원할 수 있는 임금, 노동자들이 그들의 가족과 지역공동체 그룹에 영향을 미칠 수 있는 노동시간 등에서 노조와 지역공동체 모두 상호 연대적 관점에서 이득을 볼 수 있는 여지가 있다는 것이다. 인종, 성별, 평등, 빈곤, 교통, 지역 정책, 경제발전, 공공서비스, 사회적 배제와 환경 등 다양한 범주의 관심영역에서 노동조합이 지역그룹들과 연대할 수 있는 가능성은 많다. 이 과정에서 사업장을 뛰어넘는 노동자들의 이해를 어떻게 정교화할 것인지, 다른 공동체 조직들과 어떤 관계를 형성할 것인지 등이 노조운동 위기 돌파의 무기로 공동체 노조주의가 기능할지 여부를 결정짓는 핵심 요인이 될 것으로 보인다. **KLI**

참고문헌

- 이정희(2012), 「영국의 생활임금과 노동조합 재활성화」, 『국제노동브리프』 10(12), pp.54~63.
- BIS(2014), *Employment Relations Research Series: Union Moderation Fund*, London: Department for Business Innovation and Skills.
- Gall, G.(2005), “Organizing Non–Union Workers as Trade Unionists in the ‘New Economy’ in Britain,” *Economic and Industrial Democracy* 26(1), pp.41~63.
- GMB(2012), “Engaging communities and building social capital: GMB union moderation fund round 3: project review and evaluation submission to BIS.”
- Holgate, J.(2013), “Community Organising in the UK: A ‘New’ Approach for Trade Unions?,” *Economic and Industrial Democracy*.
- Simms, M., J. Holgate, and E. Heery(2013), *Union Voices: Tactics and Tensions in UK Organising*, Ithaca and London: Cornell University Press.
- Unite(2011) 보도자료, “Community membership pledge to organise the marginalised and revolutionise British trade unionism”: Available from: http://archive.unitetheunion.org/news__events/archived_news_releases/2011_archived_press_releases/community_membership_pledge_to.aspx [Last accessed 23 Oct 2014]
- Wills, J.(2004), “Organising the Low Paid: East London’s Living Wage Campaign as a Vehicle for Change,” in G. Healy, E. Heery, P. Taylor and W. Brown(eds.), *The Future of Worker Representation*, Oxford: OUP, pp.264~282.
- _____(2011), “Living wage research”: Available from: <http://www.geog.qmul.ac.uk/livingwage/numbersandmoney.html>
- Wills, J. and M. Simms(2004), Building Reciprocal Community Unionism in the UK,” *Class & Capital* 82, pp.59~84.