

청년 근로자와 노동조합: 영국 사례

Andy Hodder (영국 버밍엄대학교 경영대학원 교수)

■ 도입

이 글은 영국의 청년 근로자와 노동조합의 관계에 대한 이해를 돕는 데 목적이 있다. 영국에서는 1990년대 후반 이후로 쇠신 방안이 도입되면서 노조조직률이 안정되기 시작했지만, 노조들은 연이은 신자유주의 정권의 집권과 사회경제적 구조의 변화에 맞서 생존과 성장을 위한 명확한 전략을 개발하고자 수년 동안 고군분투하였다. 영국의 노사관계 전체 구도에 닥친 변화와 그에 따라 조합원 수가 1979년 약 1,300만 명에서 현재 650만 명으로 급락한 이유에 대해서는 수많은 글을 통해 상반되는 설명들이 제시되고 있다. 가장 최근 통계에 의하면, 노조조직률은 24.7%이지만, 16~19세의 경우에는 2.4%만이 노조에 가입되어 있고 20~24세의 집단에서는 노조조직률이 11.6%로 높아진다(Department for Business, Skills and Innovation, 2016 참조). 조합원의 평균 연령은 한동안 증가 추세에 있으며, 2011년 사업장 고용관계조사(2011 Workplace Employment Relations Survey)에 따르면 조합원의 평균 연령은 48세다(Van Wanrooy et al., 2013: 16). 이 글에서는 청년들이 노조에 가입하지 않는 이유를 살펴본 후에 청년 조합원을 확보하려는 노조의 계획에 대해 논의하기로 한다.

■ 왜 청년층은 노조에 가입하지 않는가?

분명히 영국의 노동조합 운동은 고령화되고 있고, 청년 근로자들이 연장자들과 비교하여 노조에 가입하는 경향이 적다는 것은 일반적으로 인정되는 사실이다. 따라서 이러한 현상의 주된 원인을 이해하는 것이 중요하다. 이 주제에 대해서는 많은 학문적 연구가 이루어져 왔는데, 여기에서는 낮은 청년 노조조직률의 주요 원인들을 차례대로 검토하기로 한다. 첫째, 노동시장의 성격 변화가 미치는 영향을 검토할 필요가 있다. 세계 금융위기 이후로, 각국 정부는 비정규 고용형태를 점차 활성화하였고 그러한 정책은 특히 청년 근로자들에게 지대한 영향을 미치고 있다. 또한 청년 근로자들은 비조직화 부문에 고용되는 경향이 크다. 따라서 노조가 없는 환경에서 불안정한 근로조건에 처하는 경우, 청년 근로자는 일을 그만두든지(퇴장) 홀로 목소리를 높이든지 둘 중 하나를 선택해야 할 입장이 되며, 대부분은 전자를 택한다. 따라서 노동시장의 특성상 청년 근로자들이 조직화된 산업 부문에 고용될 가능성이 상대적으로 낮다면, 근로자들은 젊은 나이에 노조주의를 경험하지 못하게 되고 따라서 결코 노조에 가입하는 일이 없을 가능성이 높다. 둘째, 영국의 노조는 청년들의 참여를 유도하기 위한 노력이 충분치 못하다는 비난을 받고 있다. 노조와 청년의 관계가 항상 긍정적인 것은 아니었으며, 영국 노조가 청년 조직을 개발한 정도에도 차이가 있다. 기존의 연구 결과에 의하면, 전반적으로 청년들은 노조가입을 싫어하지는 않지만 노조의 역할에 대해서는 제대로 알고 있지 못하다. 하지만 노조들이 청년들의 참여를 유도해야 할 필요성을 인식하기 시작한 것은 조직화 노선으로 선회한 이후다. 셋째, 청년들은 노조에 대해 부정적인 입장을 보이며 사고방식과 인생관이 개인주의적이기 때문에 노조가입 여부 결정 시 상대적으로 매개적(instrumental)이라는 주장이 제기되어 왔다. 매개성(instrumentality)과 관련하여, 청년 근로자들은 앞서 언급한 바와 같은 노동시장의 성격 변화로 인해 자신의 직장에 대한 소속감이 상대적으로 낮을 가능성이 크고, 따라서 노조가입의 효용에 대해 의문을 제기할 가능성도 더 높다. 또한 많은 노조들이 이 문제를 해결하기 위한 시도로서 조합비 감액을 적용하기는 했지만, 노조가입에 따르는 비용이 청년 근로자들 사이에서 이슈가 되기도 한다. 18~24세 사이가 일, 생활, 더 넓은 사회에 대한 개인적 관점이 발달하는 시기라는 점은 분명하다. 따라서 노동조합주의에 대한 청년들의 사고방식에 영향을 미칠 수 있는 여러 요소들을 고려하는 것이 중요하다. 예를

들어, 젊은이들은 자신의 부모가 조합원이었던 경우에 노조가입 가능성이 더 높다는 주장이 오래전부터 제기되어 왔다. 사회 전반적으로 노조 가치의 전수가 약화되는 현상이 청년들의 노조조직률에 어떠한 영향을 미쳤는지에 주목한 이들도 있다. 또한 청년 근로자들은 노조가 연장자 근로자들의 이익만을 대변한다고 생각할 수 있다는 주장도 제기되었다. 그러나 많은 증거 자료에 의하면, 청년 근로자들은 노조에 대해 이념적인 반감은 거의 없다. 그럼에도 불구하고 노조의 역할에 대한 지식의 부족으로 인해 노조가입 성향이 여전히 낮은 수준에 머물고 있으며, 이러한 지식 부족이 때때로 무관심으로 오해되면서 혼선을 주고 있다. 영국의 보편적인 인식으로는, 청년들은 직장에 입사할 때 ‘빈 서판(blank slate)’ 같은 상태이기 때문에 젊은 나이에 적절한 설명이 주어진다면 청년들은 노조가입에 ‘순응할(malleable)’ 가능성이 높다(Freeman and Diamond, 2003). 노조의 이미지와 마케팅의 중요성은 전반적으로, 그리고 청년과의 관계에서 구체적으로 모두 인정되고 있다.

■ 노조는 어떠한 행동을 취하였는가?

역사적으로 영국 노조는 사회적 대변이 미흡한 근로자 집단들과 불편한 관계에 있었으며, 따라서 청년 근로자에 대한 노조의 관심은 그렇게 단순하고 명확하지 않다. (1920년대부터 1950년대까지) 젊은 조합원의 수를 늘려야 할 필요성에 대해 수많은 논의가 있었음에도, 1970년대에 이르러서야 비로소 청년 조합원들에게 영국 노총(TUC) 내 역할이 부여되었다. 1974년에 최초의 TUC 청년 근로자 회의가 개최되었던 것이다. 1950년대부터 1980년대까지는 청년 노조가입이라는 주제에 대한 학계의 관심도 제한적이었으며, 그나마 실시된 연구도 청년의 참여를 유도하기 위한 노조의 활동보다는 노조에 대한 청년들의 입장에 초점이 맞추어졌다. 아마도 당시에는 노조들이 근로자들에게 연령에 관계 없이 노조가입을 기대했다는 점도 부분적인 이유가 될 수 있을 것이다.

실제로 노조가 청년문제를 심각하게 받아들이기 시작한 것은 1990년대 중반부터였다. 1994년 TUC의 재출범에 이어 노조 부흥을 위한 두 가지 전략, 즉 조직화(organising)와 제휴(partnership)가 여러 노조에서 쇄신 방안의 중점 요소가 되었다. 그러나 부분적으로는 학

계와 실무 관계자들 사이에서 제휴 전략에 대한 비판이 쇄도했었기 때문에, 이내 조직화가 영국 노조들이 쇄신을 위해 선택한 지배적인 접근법이 되었다. 영국에서 노조조직화의 중요성은, 1997년에 TUC가 ‘신노동조합주의(New Unionism)’ 프로젝트를 채택하고 이듬해에 ‘TUC 조직화 아카데미(TUC Organising Academy)’가 출범하면서 더욱 확고해졌다. 이러한 방안들의 핵심에는 조직화는 개별 노조들과 더 넓게는 노동조합 운동의 모든 측면에 걸쳐 변화를 독려하고 변화를 이루는 것이라는 개념이 자리하고 있다. 그러나 조직화를 영국 노동운동의 구원자로 볼 수는 없다. 노조조직을 감소세는 안정되었지만 그렇다고 상승세로 돌아선 것도 아니며 여러 연구에서 노조들이 조직화를 추진해온 방법에 문제점이 있음을 지적하고 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 노조조직화 전술이 실시되지 않았더라면 노동조합주의가 얼마나 큰 성과를 거두었을지를 단언하기는 힘들다. TUC가 표방한 조직화 의제는 역사적으로 노조에 포함되지 못했던 집단들의 대표성 및 참여 수준을 높이는 데 초점을 두었다.

청년 근로자와 관련하여 조직화 아카데미가 초기에 미친 영향을 고려하는 것이 중요하며, 그 과정에서 조직화 의제로 인해 청년층 영입에 대한 노조들의 우선순위가 높아졌음은 명백하다. 96개 영국 노조 중 64개를 대상으로 1998년에 실시된 조사 결과에 따르면, 조사 대상 노조의 77%가 청년 근로자 영입에 높거나 약간 높은 우선 순위를 부여함으로써, 청년 근로자는 파트타임 근로자와 여성 근로자 다음으로 세 번째로 우선순위가 높은 집단이 되었다. TUC 조직화 아카데미와 연계하여 1999년에 실시된 또 다른 조사에 의하면, 조직화 아카데미에 참여한 노조들의 85%가 영입 대상으로 청년 근로자들에게 높거나 약간 높은 우선순위를 부여하였고, 그 결과 청년 근로자는 여성 근로자에 이어 두 번째로 우선순위가 높은 집단이 되었다. 세 번째 조사에서는 조직화 아카데미와 연계된 81건의 조직화 프로젝트를 평가하였으며, 조사 결과에 의하면 해당 프로젝트의 67%가 청년 조합원의 수를 늘린다는 목표를 설정하였고 53%는 청년 활동가 증원에 목표를 두고 있었다(여성 및 소수민족 집단 조합원 및 활동가 증원 목표 다음으로 세 번째). 이 조사에서는 프로젝트의 성과도 측정하였는데, 총 신규 영입 조합원 5,797명 중에서 814명(14%), 총 신규 활동가 355명 중 29명(8%)이 청년층이었다. 이러한 결과는 청년 근로자를 노조에 가입시키는 것과 그들을 노조활동에 참여하도록 하는 것은 별개이며 후자가 훨씬 더 어려운 일임을 시사한다. 아마도 그 이유는 노조가 청년층이 원한다고 생각하는 것과 실제로 청년층이 원하는 것 간의 괴리 때문일 것이다. 그러

나 이와 같은 조직화의 효과에도 불구하고, 청년층의 노조조직률은 실제로는 2000~2010년 사이에 감소하였다(see Hodder, 2012). 이에 따라 노동조합 운동에 있어 청년층의 중요성이 다시 한번 더 강조되었다.

영국 노조의 과반수는 현재, 앞서 지적한 바와 같이, 청년층 조직화를 공식적으로 강조하고 있으며, 이는 노조들이 청년 근로자에게 중점을 두는 방식에 영향을 끼쳐 왔다. 누가 청년 근로자에 해당하는가에 대해서는 노조들 사이에서 다소 이견이 존재한다. ‘청년’의 정의는 26세 이하 근로자를 가리키는 경우(Equity와 UNISON)부터 35세 이하 근로자를 가리키는 경우(영국치과협회(British Dental Association), 대학노조(University and College Union))까지 다양하다. TUC 청년 근로자포럼(Young Workers Forum)의 연령 상한은 이전에는 (유럽노조총연맹의 상한인 35세보다 훨씬 낮은) 27세였다. 그러나 2014년 청년회의(Young Workers Conference)에서 TUC 정책은 더욱 포용적으로 변경되었으며, 이에 따라 오늘날 TUC 청년 근로자포럼의 상한 연령은 각 대의원이 속한 노조에서 결정하도록 되어 있다.

TUC 청년 근로자포럼은 TUC 중앙위원회(General Council)의 자문위원회로서 영국 전역의 여러 지역을 돌아가며 격월로 회의를 개최한다. 이 포럼의 명칭은 ‘전체 청년 근로자들에 대한 더욱 폭넓은 관심을 반영’하기 위해 2013년에 ‘청년 조합원’에서 ‘청년 근로자’로 변경되었으며(TUC, 2013: 2), 현재는 임금과 직업능력, 일자리와 고용 등을 주제로 영국 전역에서 청년 근로자를 위한 공개포럼을 개최한다. TUC는 청년 근로자에 대한 비중을 높여 왔으며, 2014년 3월에는 최초로 ‘전국 청년 근로자의 달’을 주관하였다. 이 캠페인 활동기간 동안 TUC는 제1회 TUC 청년 캠페인 상(GMB 활동가가 수상)을 포함하여 여러 기획행사를 진행하였으며, 전국 곳곳에서 많은 산하 노조들이 여러 행사에 참여하였다. 이러한 행사에는, GMB가 최초로 시도한 전국 청년 조합원 네트워크(National Young Members’ Network), 유나이티드(Unite)와 청년 노동당(Young Labour)의 공동기획 행사, 방송/예능/영화/공연노조(Broadcasting Entertainment Cinematograph and Theatre Union: BECTU)의 청년 근로자 주간, 전국언론인노조(National Union of Journalists)와 공공서비스노조(UNISON) 등 기타 노조들의 영상, 온라인 캠페인이 포함된다. 청년 근로자의 달을 기념하여, TUC는 서로 다른 노조에 속해 있는 청년 조합원 8명의 이야기를 담은 ‘나의 노조, 나의 목소리(My Union, My Voice)’를 출간하였다.

두 번째 청년 근로자의 달은 2014년 11월에 TUC가 전국적으로 주관하였으며, 2015년과 2016년 청년 근로자의 달 행사는 영국 전역의 지역별로 조직되었다. 개최된 기념행사들은 크게 세 분야로 분류될 수 있다. 첫째는 이미 노조에 가입되어 있는 청년 근로자들과 관련된 캠페인을 촉진하고 발전시키기 위한 행사이며, 둘째는 직장생활과 관련하여 특히 청년층에게 중요한 이슈들에 대하여 새로운 일회성 활동을 조직한 행사이고 (가령, 노조와 청년의 관계에 대한 공개 강의), 셋째는 노조 주도의 활동에 광범위한 청년 집단을 참여하게 하는 사회적 행사다(가령, 스포츠, 음악 행사). 청년 근로자의 달 개발과 더불어, TUC는 2014년에 최초로 청년 조합원 리더 과정(Young Trade Unionist Leaders course)을 개설하였다. 이 과정은 이후로 연례적으로 운영되고 있으며, 이미 소속 노조 내에서 지부, 부문, 지역 또는 전국 차원으로 리더의 위치에 있는 젊은 활동가들을 대상으로 한다. 이 프로그램의 목적은 노조 운동이 직면하고 있는 당면 과제에 대한 인식과 이해를 높이고 강력하고 효과적인 노조 건설에 필요한 기술을 개발하는 데 있다.

2014년에 TUC는 최초의 청년중점전략을 개발하였고, 2015년과 2016년에는 청년 근로자 이슈들에 더 높은 우선순위를 부여하였다. 2016년 6월에는 청년 조직화에 초점을 둔 ‘조직화 재고(Re-thinking Organising)’라는 특별 세미나를 런던에서 개최하였다. 또한 TUC가 조직한 최근의 청년 근로자 캠페인은 직장 내 임금, 고용 조건보다 더 광범위한 이슈들에 중점을 두고 있다. 예를 들어 청년 근로자와 정신건강에 관한 2015년 캠페인(TUC, 2015a)은 직장에서뿐만 아니라 그 외 삶의 문제로부터 야기될 수 있는 스트레스, 우울증, 기타 정신건강 문제들을 조명하였다. 이러한 문제는 종종 임대주택의 임차료 및 낮은 품질과 관련이 있다. 이는 특히 청년들에게 영향을 미치는 현안이며, TUC는 청년들의 노조가입을 촉구하는 캠페인으로 이 문제를 부각시키고 결과적으로 ‘민간 임대주택 거주 청년들을 위한 TUC 헌장(TUC Charter For Young People In Private Rented Accommodation)’을 발표하였다(TUC, 2015b). 이러한 캠페인을 위해서 TUC는 협상 안내서, (노소를 불문한) 활동가를 지원하고 소셜미디어 캠페인 등을 통해 신규 조합원들에게 접근하기 위한 자문서 및 기타자료를 제작하였다. 인터넷은 다차원적인 특성으로 사람들에게 정치활동에 관여할 수 있는 폭넓은 기회를 제공하기 때문에 청년들의 참여를 유도할 수 있는 중요한 방법으로 여겨진다. 특히 청년들은 소셜미디어에 참여하는 정도가 높기 때문에, 그러한 기술을 활용하면 정치 참여를 높이

는 데 긍정적인 효과가 있는 것으로 보인다. 소셜미디어의 경우, 노조에 의해 사용되는 정도는 명백하게 그러한 방식의 커뮤니케이션에 할당되는 자원의 양에 따라 결정된다. 기존의 자료에 의하면, 노조들은 조합원의 참여를 유도하는 데에 소셜미디어의 잠재력을 제대로 활용하지 않는 것으로 나타났으며(Hodder and Houghton, 2015), 따라서 노조가 청년층의 참여를 위해 소셜미디어를 이용하는 경우에는 어떠한 방식으로 사용할 것인지에 대한 명백한 전략이 있어야 할 것이다.

TUC는 ‘학교로 간 노조(Unions into Schools)’라는 프로젝트를 주관하고 있는데, 이 프로젝트는 2006년에 TUC의 정책에 포함된 이후로 노동조합주의에 대한 청년 교육을 개선하는 한 가지 방법으로 인식되어 왔다. TUC는 ‘학교로 간 노조’ 프로그램을 활성화하기 위해 설계된 전용 웹사이트를 운영하고 있는데, 이 웹사이트는 Unionlearn, 전국여성교원학교장노조연합(National Association of Schoolmasters Union of Women Teachers: NASUWT), 전국교원노조(National Union of Teachers: NUT), UNISON, Unite, 교원/강사연합(Association of Teachers and Lecturers: ATL)과 공동으로 구축된 것이다. 이 프로젝트는 ‘학교가 중등교육의 다양한 교과 관련 과정에 노동조합에 대한 교육을 포함시키도록 지원하기 위해 설계’되었다(Unions into Schools, 2016). 교육 내용은 크게 5개 분야로 나뉜다. 즉 사업장에서 노조의 역할에 대한 전반적 소개, 영국 노조의 역사, 직장생활에 대한 이해, 직장에서 학생들의 권리와 책임에 대한 안내, 노조가 세계 정의를 위한 투쟁에 참여하게 된 과정이다. 이러한 내용 외에, 웹사이트에는 ‘Library’ 메뉴가 있어서, 노동조합주의, 직장에서의 권리와 관련된 여러 유용한 웹사이트와 링크될 뿐 아니라 TUC가 주최한 60초 광고 콘테스트 수상작을 포함한 여러 단편 영상으로도 연결된다. 스코틀랜드 노총(Scottish Trades Union Congress: STUC)도 유사한 프로그램을 운영하고 있으며 (2012년과 2013년에는) ‘학교로 간 노조 노래 페스티벌(Unions into Schools Song Festival)’과 같은 행사들을 개최하여 학생들이 평등과 정의를 주제로 작사·작곡을 하고 공연을 하도록 하였다. 노동조합주의를 학교의 교과과정에 도입하는 방안의 실행가능성에 대해서는 오랫동안 우려가 제기되어 왔으나, 교원노조들의 도움으로 이 문제가 해결되기를 희망한다.

■ 결론 : 현황에 대한 평가

앞서 서술한 내용에 의하면 영국 노동조합 운동이 청년 근로자의 노조가입에 상당한 재원을 배분하고 있음은 분명하다. 그러나 적어도 노조조직을 측면에서 볼 때, 이러한 노력들의 효과는 제한적이었다. 2015년 후반, TUC는 필자에게 노조, 근로 및 고용에 대한 청년들의 의견을 평가해달라고 요청한 바 있다. 이에 따라, 2016년 1~4월에 청년들에 대한 심층면담을 실시하였다. 면담 참가자들은 (11개 노조 소속의) 조합원, (다양한 부문의) 비조합원, 고등교육 재학생으로 구성되었다. 노조에 대한 청년들의 견해와 입장, 근로, 경험 및 분쟁해결에 대한 견해와 경험, 청년 근로자에게 노조의 매력을 높일 수 있는 여러 요소들을 검토하였다. 현재 영국 노조가 직면한 상황을 일부 살펴보기 위해서 이 연구 결과를 이 글의 결론 형식으로 다음과 같이 간략하게 적고자 한다.

필자의 연구 결과는 청년 근로자들의 대부분이 반노조 입장을 갖고 있지는 않다는 기존의 학계 연구 결과와 일치한다. 기존의 조합원들은 자신이 노조가입을 결정한 이유로서 직접적으로 노조가입의 혜택을 목격하였다는 것 외에 가족이 중요한 이유였음을 언급한다. 그럼에도 불구하고, 현재 청년들을 노조로 유인할 수 있는 충분히 의미 있는 ‘유인 요인(pull factor)’이 없음은 확실하다. 비조합원들은 자신의 라인 관리자나 인사부에 의지하는 쪽을 선택하며, 이는 앞에서 기술한 노조들의 활동에도 불구하고 노조로 유인하는 요소들은 제한적임을 의미한다. 그러나 노동시장에서 청년 근로자들이 처해 있는 불안정한 지위에 대한 우려가 확산되어 있고, 청년 세대에게 노조가입의 이점을 더 명확하게 설명해 준다면 이러한 상황은 조직화의 기회로 볼 수 있다. 즉 비조합원과 학생들은 노조에 대해 충분히 이해하고 있지 못하다고 말할 수 있으며, 많은 이들이 노동조합주의에 대한 더 많은 정보를 원한다.

따라서 결론적으로, 노조는 더 많은 청년들의 참여를 유도하기 위한 현 수준의 캠페인 활동을 지속하여야 한다. 하지만 오늘날 청년 근로자들에게 노조가 필요함을 입증하기 위해서는 그 이상이 필요하다. 노조는 여전히 청년 근로자들이 필요하고 청년 근로자들도 노조가 필요하다. 노조가 앞으로도 근로자의 권리를 위해 싸울 수 있으려면 사업장 내외에서 청년들을 위한 노조 교육을 실시하는 것이 대단히 중요하다. 노조가 이러한 교육을 할 수 있다면, 오랜 시일이 소요되겠지만 결국에는 전 연령대의 낮은 노조조직률을 개선할 수 있을 것이다. **KLI**

참고문헌

- Department for Business, Skills and Innovation(2016), *Trade Union Membership 2015*, London: Department for Business, Skills and Innovation.
- Freeman, R. and W. Diamond(2003), “Young workers and trade unions” in H. Gospel and S. Wood (eds.), *Representing Workers: Union recognition and membership in Britain*, London: Routledge.
- Hodder, A.(2012), “Organising young workers in the Public and Commercial Services union”, Paper published in the *Proceedings of the 16th World Congress of the International Labour & Employment Relations Association*, Philadelphia, 2nd-5th July 2012.
- Hodder, A. and D. Houghton(2015), “Union Use of Social Media: A Study of the University and College Union on Twitter”, *New Technology, Work and Employment*, 30 (3), pp.173-189.
- TUC(2013), *An Effective Campaigning Voice for Young Workers – Proposals to Develop the TUC Young Members Forum*, London: TUC.
- _____(2015a), *How Are You? Mental Health at Work: A Young Workers’ Guide*, London: TUC.
- _____(2015b), *TUC Charter for Young People in The Private Rented Sector*, London: TUC.
- Unions into Schools(2016), Available at: <http://ebctuc.co.uk/> - accessed 21/10/16
- Van Wanrooy, B., Bewley, H., Bryson, A., Forth, J., Freeth, S., Stokes L. and S. Wood(2013), *The 2011 Workplace Employment Relations Study First Findings*, London: Department for Business, Skills and Innovation.