



저작자표시-비영리-변경금지 2.0 대한민국

이용자는 아래의 조건을 따르는 경우에 한하여 자유롭게

- 이 저작물을 복제, 배포, 전송, 전시, 공연 및 방송할 수 있습니다.

다음과 같은 조건을 따라야 합니다:



저작자표시. 귀하는 원저작자를 표시하여야 합니다.



비영리. 귀하는 이 저작물을 영리 목적으로 이용할 수 없습니다.



변경금지. 귀하는 이 저작물을 개작, 변형 또는 가공할 수 없습니다.

- 귀하는, 이 저작물의 재이용이나 배포의 경우, 이 저작물에 적용된 이용허락조건을 명확하게 나타내어야 합니다.
- 저작권자로부터 별도의 허가를 받으면 이러한 조건들은 적용되지 않습니다.

저작권법에 따른 이용자의 권리는 위의 내용에 의하여 영향을 받지 않습니다.

이것은 [이용허락규약\(Legal Code\)](#)을 이해하기 쉽게 요약한 것입니다.

[Disclaimer](#)

사회복지학 석사학위논문

사회운동조직은 제도화 이후에도
운동성을 유지하는가?

- 민관협력 노동센터 사례를 중심으로 -

2023년 2월

서울대학교 대학원

사회복지학과

이병권

사회운동조직은 제도화 이후에도 운동성을 유지하는가?

- 민관협력 노동센터 사례를 중심으로 -

지도교수 김 수 영

이 논문을 사회복지학 석사학위논문으로 제출함
2022년 11월

서울대학교 대학원
사회복지학과
이 병 권

이병권의 석사학위논문을 인준함
2023년 1월

위 원 장 홍 백 의 (인)

부위원장 한 윤 선 (인)

위 원 김 수 영 (인)

〈국문 초록〉

사회운동조직은 제도화 이후에도 운동성을 유지하는가?

: 민관협력 노동센터 사례를 중심으로

서울대학교 대학원 사회복지학과
이 병 권

비정규직 문제는 주요한 사회문제다. 정규직 고용관계 중심으로 설계되어 왔던 제도들은 고용관계가 다변화되며 비정규직 노동자들을 오롯이 포괄하지 못하며, 노동조합으로 대표되는 노동운동도 전 세계적으로 위기에 직면해있다. 제도와 노동조합 모두에 있어 이중적으로 포괄되지 않는 비정규직 노동자들이 증가함에 따라, 비정규직 문제는 현대 사회에서 시급한 해결이 필요한 사회문제 중 하나가 되었다.

본 작업은 최근 비정규직 노동자 이해대변에 있어 유의미한 성과들을 거두고 있는 민관협력 노동센터가 노동운동이 제도화된 사례라는 점에 주목하고, 민관협력 노동센터들이 제도화 이후 겪는 제약과, 제도화에도 불구하고 운동성을 유지하고 있는 지점들을 입체적으로 조명하려는 시도이다. 연구 질문은 두 가지다. 먼저, 민관협력 노동센터가 제도화 이후 저항을 추구하는지, 추구한다면 이들의 저항 양상은 어떠한 모습으로 나타나는지 밝히고자 했다. 다음으로, 민관협력 노동센터가 제도화 이후 조직화를 추구하는지, 추구한다면 이들의 조직화는 어떠한 양태들로 이뤄지고 있는지 밝히고자 했다. 위 연구 질문에 답하기 위해, 본 연구는 민관협력 노동센터에 관한 문헌 자료들을 검

토하고, 노동센터 센터장 및 실무자 20명을 심층 면접하여 핵심 자료들을 수집하였다.

본 연구는 민관협력 노동센터의 저항 양상을 ‘포획된 저항’, ‘전략적 저항’, ‘하부정치’ 세 가지 양상으로 나누어 분석하고, 민관협력 노동센터의 비정규직 노동자 조직화 추진 양상을 ‘조직화 방법’, ‘조직화 과정’, ‘조직화 그 이후, 교섭의 장’ 세 가지 과정으로 나누어 살펴 보았다. 연구결과를 바탕으로, 본 연구는 노동센터 운동이 제도화를 통해 본디 이루려고 했던 목표인 ‘비정규직 고용·노동 조건 개선, 비정규직 노동인권보호와 이해대변, 사회복지 확충’ 등을 달성하기에는 ‘민간위탁 형태’, ‘지방정부의 비정규직 노동자 조직화 사업 공식화 도모’, ‘비정규직 노동자의 노동환경에 부합하도록 기존 노동조합의 활동방식 변환 추동’, ‘조직화 이후 노동환경 개선을 이끌어 낼 수 있는 지역적 교섭의 장 마련’ 등 여러 제도적·구조적 난관이 엄존하고 있음을 드러내고자 했다.

본 연구는 다음과 같은 이론적 함의를 갖는다. 첫째, 본 연구가 포착한 민관협력 노동센터의 저항과 조직화 양상들은 선행연구들이 ‘가능성’의 영역으로 남겨두었던, 사회운동조직이 제도와의 접합 이후에도 운동성을 견지할 수 있는 지점들을 실증하고, 사회운동조직의 제도화가 단순한 포섭이나 온건화로 귀결된다고 접근하는 일련의 비판들이 낡은 문제제기일 수 있음을 조명했다는 점에서 의의를 가진다. 둘째, 본 연구가 추적한 민관협력 노동센터의 비가시적 저항과 조직화 양상은, 민관협력 노동센터가 임금체불이나 부당해고 시정 등 개인적 이해대변뿐만 아니라 노동자 조직화나 제도 개선 등 비정규직 노동자의 집단적 이해대변에 있어서도 유효한 행위자가 될 수 있음을 드러냈다는 점에서 의의를 지닌다. 셋째, 본 연구는 평등 및 민주주의에 초점을 둔 사회정책 변화를 연구하는 연구자들이 사회정책 그 자

체뿐만 아니라 사회운동을 비롯한 행위자에 보다 주목함으로써 사회정책의 지속과 변화에 대한 이해의 폭을 확장시킬 수 있음을 드러냈다는 점에서 의의를 지닌다.

본 연구는 사회정책 입안자, 민관협력 노동센터 상근자, 노동조합 활동가, 세 청중에게 말을 걸며 보내는 초대장이기도 하다. 첫째, 사회정책 입안자에게는 정부 일변도의 제도 설계 및 집행을 넘어 시민사회와 시장 등 다양한 행위자들과 상호 협력하며 문제를 규정하고 해결책을 모색하는 네트워크적 접근이 유효할 수 있음을 조명하고자 했다. 둘째, 민관협력 노동센터 상근자에게는 서로 다른 지역에서 겪는 경험들을 언어로서 이음으로써 더 나은 변화를 모색하는 데 출발점이 되고자 했다. 셋째, 노동조합 활동가들에게는 노동운동의 자원과 역량을 확충할 수 있는 방안 중 하나가 민관협력 노동센터와의 전략적 협업이 될 수 있음을 드러내고자 했다.

주제어: 노동센터, 민관협력, 비정규직, 사회운동, 제도화, 노동운동, 하부정치, 조직화

목 차

제 1 장 들어가며	1
제 2 장 배경: 노동센터 운동의 등장 및 특징	6
제 1 절 한국의 비정규직과 비정규 노동운동	6
1.1. 한국의 비정규직	6
1.2. 행위자로서 비정규 노동운동	10
제 2 절 노동센터 운동의 발전 과정	12
2.1. 노동센터 운동의 등장	12
2.2. 노동운동의 제도화: 민관협력 노동센터의 성장 ..	15
제 3 절 민관협력 노동센터 현황 및 특징	20
3.1. 민관협력 노동센터 현황	20
3.2. 민관협력 노동센터 주요 사업	22
3.3. 민관협력 노동센터 주요 특징	26
제 3 장 이론적 분석틀	29
제 1 절 사회운동과 사회운동조직의 제도화	29
1.1. 사회운동의 정체성과 역할	29
1.2. 사회운동조직의 제도화의 정의	32
제 2 절 사회운동조직의 제도화를 바라보는 상이한 이론적 관점 ..	34
2.1. 사회운동조직의 제도화를 바라보는 이론적 관점	
① 포섭	34
2.2. 사회운동조직의 제도화를 바라보는 이론적 관점	
② 운동성 유지	36

1) 본 연구는 서울대학교 사회과학연구인력육성사업의 지원을 받아 수행되었음.

제 4 장 연구방법	40
제 1 절 연구자의 위치	40
제 2 절 자료수집 및 분석방법	41
2.1. 자료수집방법	41
2.2. 자료분석방법	46
제 3 절 연구의 윤리적 고려사항: 사전 동의와 기밀 유지	47
제 5 장 민관협력 노동센터의 저항 양상	49
제 1 절 포획된 저항	49
1.1. 민관협력 노동센터 수탁 계기 : 강요된 선택과 능동적 선택 사이	49
1.2. 민관‘협력’으로 나아가지 못한 민간‘위탁’ : 민간위탁형태에 따른 제약	52
제 2 절 전략적 저항	60
2.1. 민간위탁형태를 역이용하기	60
2.2. 관(官)의 관습에 도전하는 실천들	62
① 민관협력 노동센터의 정체성 투쟁	62
② 지방의회를 통한 우회 저항	65
③ 지역사회 네트워크를 통한 우회 저항	67
제 3 절 하부정치	69
3.1. 저항의 토대 조성	69
① 지역노동단체 네트워크 구축	69
② 지역시민사회단체 네트워크 구축	72
③ 청소년 노동인권교육 강사단 양성	75
3.2. 민관협력 노동센터의 네트워크 구축과 저항의 순환고리	79

제 6 장	민관협력 노동센터의 조직화 양상	81
제 1 절	조직화 방법	81
1.1.	민관협력 노동센터 주도 조직화의 한계	81
①	민관협력 노동센터 측면의 한계	81
②	민관협력 노동센터와 노동조합 간 협업의 어려움	84
1.2.	수면 아래 조직화 방법	87
①	실태조사를 통한 조직화 방법	87
②	자조모임을 통한 조직화 방법	90
③	사업주를 통한 조직화 방법	93
1.3.	조직화를 수면 위로	95
①	조직화 사업 공식화 및 예산 배정	95
②	조직화 사업의 공식화에 따른 역설?	98
제 2 절	조직화 과정	103
2.1.	아파트 경비노동자 조직화 과정	103
2.2.	어느 형태로 조직화할 것인가?	106
①	노동조합 형태로 조직화할 것인가?	
협회 형태로 조직화할 것인가?	106	
②	노동조합 형태로 조직화하기	110
③	협회 또는 센터 내 자조모임으로 조직화하기	116
2.3.	경비노동자 조직화 과정에 대한 내부 성찰	118
제 3 절	조직화 그 이후, 교섭의 장	122
3.1.	사업장 교섭을 넘어선 지역별 교섭의 장	
:	시도 그리고 교착	122
3.2.	조직화에 기반하지 못한 이해대변의 한계	
:	전국단위 상생협약 체결과정	127
3.3.	실마리?: 지역기반 민관협력 노동센터의 실험들	134

제 7 장 나가며	137
제 1 절 연구결과 요약	137
제 2 절 연구의 함의	142
2.1. 연구의 이론적 함의	142
2.2. 연구의 정책적·실천적 함의	145
제 3 절 연구의 한계	148
참 고 문 헌	149
Abstract	164

[표 목차]

[표 1] 정규직과 비정규직 간 격차	7
[표 2] 노동시장 하위집단별 근로조건 비교(2015년 기준)	8
[표 3] 사업체 규모별 노동조합 조직 현황(2020년 기준)	9
[표 4] 지역비정규노동운동단체 어려운 점	14
[표 5] 1세대 민관협력 노동센터 설립 현황	15
[표 6] 민관협력 노동센터 주요 사업 예시	25
[표 7] 심층면접 공통 질문지	44
[표 8] 청소년 노동인권교육 강사단 양성 프로그램 예시	75
[표 9] 전국단위 아파트경비노동자 협의과정 주요 타임라인	129
[부록] 민관협력 노동센터 현황(2022. 10. 기준)	161

[그림 목차]

[그림 1] 민관협력 노동센터 연도별 설립 현황 (2022. 10. 기준) ...	19
[그림 2] 민관협력 노동센터 수탁기관 현황 (2022. 10. 기준)	21
[그림 3] 민관협력 노동센터 개념도 및 역할	24
[그림 4] 시민사회·정부·시장 간 관계 속에서 본 시민사회의 구성	33
[그림 5] 실태조사를 통한 조직화 방법	88
[그림 6] 아파트 경비노동자 등 공동주택 종사자 고용안정과 권익보호를 위한 2차 상생협약서	132

제 1 장 들어가며

본 연구는 최근 비정규직 노동자 이해대변에 있어 유의미한 성과들을 거두고 있는 민관협력 노동센터가 노동운동이 제도화된 사례라는 점에 주목하고, 민관협력 노동센터가 제도화 이후에도 운동성을 유지하는지 여부를 규명하려는 목적을 가진다.

사회운동과 사회복지의 사회문제 해결이라는 공통 목표를 가지지만, 사회문제의 원인과 해결책을 진단하는 데 있어 상이한 방식을 채택해오며 “미묘한 대치관계를 형성”해왔다(김수영, 2013: 258). 빈곤, 불평등, 실업 등 사회문제의 해결에 있어 “구조 개혁을 요구하는 사회운동과 현상 개선을 바라는 사회복지 사이에는 일정한 간극”이 존재해왔기 때문이다(앞의 글). 사회복지의 제도와 실천을 통해 사회문제의 개선 내지 완화를 꾀해왔고, 일각에서는 사회복지를 ‘사회문제의 해결사’로 칭할 만큼 유의미한 성과들을 거둬왔다. 그러나, 이러한 사회복지 제도와 실천들은 사회문제를 양산하는 구조적 불평등을 공격하지 않는다는 비판, 빈민이나 실업자로 하여금 구조적 문제를 제기하지 못하게끔 품행을 교정하는 장치로서 기능하고 있다는 비판을 받아 오기도 했다(프로카치, 2014; 크룩생크, 2014).

이러한 맥락에서, 사회운동의 제도화를 바라보는 관점도 논쟁적이다. 구조적 문제들을 제기하며 정부를 비판해왔던 사회운동이 제도와 접합하게 되면 더 이상 구조적 문제를 제기하지 못하게 되기에, 사회운동조직의 제도화를 타협이나 포섭으로 여기고 사회운동의 변혁적 성격이 퇴색된다고 바라보는 관점이 존재하는 반면(Piven·Cloward, 1978; Meyer·Tarrow, 1998; Wolch, 1999), 제도화 이후에 반드시 포섭으로 귀결되지 않고 제도 내 물질·상징적 자원들을 활용하여 사회운동조직 본연의 목표를 달성하는 데 기여할 수 있다는 관점도 동시에 존재한다(Pettinichio, 2012; Banaszak·Whitesell, 2019).

본 연구가 주목하는 민관협력 노동센터도 노동운동이 제도화된 사례이다. 노동센터들은 약 70% 이상 지방자치단체가 운영비와 사업비를 지원하고 노동단체 및 노동조합이 위탁받아 운영하는 민관협력 형태로 운영된다. 민관협력 노동센터들은 공통적으로 노동자의 권리향상, 취약계층 노동자 권익 옹호, 노동존중 사회 실현을 목적으로 설립되었고, 미조직 취약노동자²⁾ 대상 상담·교육·조직화 지원·정책대안 모색을 주요 활동으로 삼고 있다. 노동센터의 명칭은 비정규직노동자지원센터, 노동자지원센터, 노동복지센터, 노동권익센터 등으로 다양하다³⁾. 기존 제도 내 포괄되지 못하는 취약노동자의 증가와 노동환경의 악화로 인해 지방정부에서 노동정책 사업을 수행해야 한다는 사회적 공감대가 형성되었고(이철, 2021: 32), 이를 배경삼아 민관협력 노동센터는 2013년 총 13개, 2018년 총 26개, 2022년 총 56개로 그 수가 급증하고 있다.

비정규직 노동자가 노동법이나 노동조합에 포괄되지 않는 경우가 크게 늘에 따라 비정규직 문제는 더욱 주요한 사회문제가 되고 있다. 변화한 노동시장과 정규직 중심으로 설계되어온 제도와의 부정합 문제가 두드러지고 있고(이승윤·백승호·남재욱, 2020), 노동조합으로 대표되는 노동운동도 전 세계적인 수준에서 위기를 겪고 있기 때문이다. 민관협력 노동센터들은 노동조합이라는 이해대변 형태에 국한하지 않고 지역에 기반한 다양한 이해대변 형태를 도모하고, 비정규직 노동자의 실질적 생활수준 향상을 위해 지방정부의 제도 변화를 적극적으로 이끌어내려 한다는 점에서 비정규직 노동자 이

2) ‘미조직’은 자신들의 의견을 개진하기에 노조 등의 형태로 충분히 조직화되지 못한 상황을 뜻하고, ‘취약’이라 함은 권리의 향유와 이해의 대변 기회가 충분하지 못함을 의미한다(경제사회노동위원회 비정규직위원회 내부자료; 출처: 박종식 외, 2020: 129).

3) 노동센터의 명칭은 학계와 행정 영역 모두에서 통일되어 있지 않다. 학계에서는 노동센터를 비정규노동센터(노성철·정홍준·이철, 2018), 비정규지원센터(우상범·임상훈, 2021) 등으로 부르나 용어 통일이 이뤄지지 않았으며, 행정 영역에서도 광역단위에서는 주로 노동권익센터, 기초단위에서는 노동자종합지원센터, 비정규직노동자지원센터 등으로 다양하게 불린다. 본 연구는 가장 최신의 연구보고서(김성호·정홍준·기호운, 2021; 신태중·김금숙·이주환, 2021)들이 센터들을 노동센터로 명명한 점을 따라, 노동센터로 명칭을 통일한다.

해대변에 있어 주목할 만한 행위자로 대두하고 있다.

이처럼 새로이 등장하는 행위자인 민관협력 노동센터에 대한 연구는 아직 매우 적다. 자체 설문조사를 통해 전국 노동센터의 활동들을 살펴본 연구(손정순, 2018), 노동센터의 발전 경로를 분석한 연구(노성철·정홍준·이철, 2018), 탐색적으로 노동센터의 활동들을 분석한 연구(정홍준 외, 2019; 이상범·임상훈, 2021)가 존재하지만 노동센터의 활동에 대한 본격적인 학술적 탐구는 아직까지 이루어지지 않았다.

본 연구는 최근 비정규직 이해대변에 있어 유의미한 성과들을 거두고 있는 민관협력 노동센터가 사회운동조직이 제도화된 사례라는 점에 초점을 두고, 사회운동의 제도화를 포섭으로 바라보는 관점과, 제도화 이후에도 운동성을 유지할 수 있다고 바라보는 관점 중 어떠한 관점이 민관협력 노동센터의 활동을 설명하는 데 보다 적합한지 밝히는 것을 연구 목적으로 삼는다. 이를 규명하기 위해 사회운동의 핵심 정체성인 저항과 조직화를 분석틀로 삼아, 제도화 이후에도 민관협력 노동센터가 저항과 조직화를 좇는지 물었다. 이를 토대삼아 본 연구의 연구 질문을 구체화하면 다음과 같다.

[연구 질문 1] 민관협력 노동센터는 제도화 이후 저항을 추구하는가? 추구한다면, 제도화 이후 저항 양상은 변했는가? 변했다면 어떠한 방식으로 변했는가?

[연구 질문 2] 민관협력 노동센터는 제도화 이후 노동자 조직화를 추구하는가? 추구한다면, 제도화 이후 조직화 양상은 변했는가? 변했다면 어떠한 방식으로 변했는가?

위 연구 질문에 답하기 위해, 본 연구는 민관협력 노동센터에 관한 문헌 자료들을 검토하고, 노동센터 센터장 및 실무자들을 심층 면접하여 핵심 자료들을 수집하였다. 민관협력 노동센터 관련 문헌 자료들은 2012년부터 전국에서 진행되어 온 노동센터 관련 토론회, 박람회 자료집과 함께 2020년부터 2021년 9월까지 전국아파트경비노동자사업단 논의 과정에서 이루어진 내부 회의자료를 포괄한다. 연구 참여자는 총 20인으로, 민관협력 노동센터 센터장 12명, 민관협력 노동센터 실무자 8명으로 구성되어 있다. 심층면접은 2022년 9월과 10월 사이에 집중적으로 이루어졌다. 그 외에, 연구자는 2022년 4월부터 한국비정규직단체네트워크 청년활동가 모임을 참여관찰하였고, 이 과정에서 기록한 참여관찰 자료들도 연구 참여자를 선정하고 질문지를 구성하는 데 활용하였다.

연구결과를 바탕으로, 본 연구는 사회운동조직의 제도화가 포섭으로 귀결된다고 바라보는 관점보다, 제도화 이후에도 사회운동조직이 운동성을 좇을 수 있다고 바라보는 관점이 민관협력 노동센터의 활동을 설명하는 데 보다 적합하다고 주장할 것이다. 동시에, 본 연구는 노동센터 운동이 제도화를 통해 본디 이루려고 했던 목표인 ‘비정규직 고용·노동 조건 개선, 비정규직 노동인권보호와 이해대변, 사회복지 확충’ 등을 달성하기에는 ‘민간위탁 형태’, ‘지방정부의 비정규직 노동자 조직화 사업 공식화 도모’, ‘비정규직 노동자의 노동환경에 부합하도록 기존 노동조합의 활동방식 변환 추동’, ‘조직화 이후 노동환경 개선을 이끌어 낼 수 있는 지역적 교섭의 장 마련’ 등 여러 제도적·구조적 난관이 여전히 엄존하고 있음을 보여줄 것이다.

민관협력 노동센터들이 제도화 이후 겪는 제약과, 제도화에도 불구하고 운동성을 유지하고 있는 지점들을 입체적으로 조명하려는 시도인 본 작업은 사회정책 입안자, 민관협력 노동센터 상근자, 노동조합 활동가, 세 청중에게 보내는 초대장이기도 하다. 첫째, 사회정책 입안자에게는 정부 일변도의 제도 설계 및 집행을 넘어 시민사회와 시장 등 다양한 행위자들과 상호 협력하며 문제를 규정하고 해결책을 모색하는 네트워크적 접근이 유효할 수 있음을 조명하고자 했다. 둘째, 민관협력 노동센터 상근자에게는 서로 다른 지

역에서 겪는 경험들을 언어로서 이음으로써 더 나은 변화를 모색하는 데 출발점이 되고자 했다. 셋째, 노동조합 활동가들에게는 노동운동의 자원과 역량을 확충할 수 있는 방안 중 하나가 민관협력 노동센터와의 전략적 협업이 될 수 있음을 드러내고자 했다.

본 연구는 다음과 같은 순서로 진행된다. 2장에서 노동센터 운동의 등장 배경 및 발전과정 그리고 민관협력 노동센터의 특징을 소개한다. 3장에서 사회운동의 정체성을 다룬 연구들을 검토하여 사회운동조직이 제도화 이후에도 운동성을 유지하는지 여부를 규명할 분석틀을 제시하고, 사회운동조직의 제도화를 포섭으로 바라보는 관점과, 제도화 이후에도 운동성을 유지할 수 있다고 바라보는 두 이론적 관점을 검토한다. 4장에서 연구자가 이 연구 주제를 왜 선택하고 어떻게 연구 질문을 구체화했는지를 드러내고, 자료수집방법 그리고 자료분석방법을 소개한다. 5장과 6장에서는 각각 제도화 이후 민관협력 노동센터가 쫓고 있는 저항과 조직화 양태들을 분석한다. 마지막으로 7장에서 제도화 이후 민관협력 노동센터의 저항과 조직화 양상을 요약하고 5장과 6장의 분석 결과를 토대로 이론적·정책적 함의 및 한계를 종합적으로 정리한다.

제 2 장 배경: 노동센터 운동의 등장 및 특징

제 1 절 한국의 비정규직과 비정규 노동운동

1. 한국의 비정규직

2022년 8월 기준, 비정규직 근로자의 규모는 전체 임금근로자의 37.5%(815만 6천명)이다(고용노동부, 2022)⁴⁾. 2000년대 초반, 비정규직의 개념은 기간제 근로자를 일컫는 것에 가까웠고, 비정규직 문제는 곧 한시적 근로자의 고용안정성 문제였다(장지연, 2017a: 1). 오늘날, 비정규직 문제는 간접고용, 특수형태근로종사자 등 고용형태 다변화에 따라 더욱 심각한 사회문제로 대두되고 있다. 정규직과 비정규직 근로자 사이에는 깊은 균열이 존재하기 때문이다.

4) 정부는 경제활동인구조사 부가조사에서 한시근로, 시간제근로, 파견근로, 용역근로, 가내근로, 호출근로, 특수고용형태 중 하나에 응답한 사람만 비정규직으로 추계한다. 이 공식 통계에서 사실상 본인들이 대기업의 비정규직이라고 느낄 만한 사내하청 유형의 간접고용은 포착되지 않고, 이들은 정규직으로 분류된다(장지연, 2017a: 5). 2022년 고용형태 공시결과에 따르면, 대기업 하청노동자는 93.5만명이다. 각종 프리랜서와 앱노동자 등 특수형태근로종사자, 또는 특수형태근로종사자에 가까운 비임금 근로자 또한 정부 공식통계에 적확히 포착되지 못한다(장지연, 2017a). 임시·일용직 중 일부도, 정부 통계에 있어 정규직으로 분류되고 있다(김유선, 2021). 비정규직 규모는 과소평가되어 있다.

〈표 1〉 정규직과 비정규직 간 격차

항목	비정규직	정규직
최근 3개월(6~8월) 평균 임금	188.1만원	348.0만원
평균 근속기간	2년 6개월	8년 1개월
평균 근속기간 1년 미만 비율	54.8%	17.7%
고용보험 가입률	54.0%	92.2%
퇴직급여 수혜율	43.0%	94.0%
상여금 수혜율	38.5%	88.8%
노동조합 가입률	3.3%	17.8%

출처: 고용노동부(2022). 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사.

비정규직 노동자의 노동환경은 불안정하다. 간접고용이 만연할 경우, 용역 업체가 변경될 때마다 고용승계를 요구해야 하기에 노동자는 고용불안에 노출되고(권혜원·권현자·김영미, 2016), 근속연수가 증가하더라도 승진 또는 임금 인상의 기회는 거의 없다(조혁진, 2017). 기업들은 중층적 하도급 관계 등을 통해 핵심 비즈니스 모델에 직결되지 않은 영역을 털어버림으로써, 경비절감 및 고용주의 법적 책무 전가를 피했고(와일, 2014), 이는 일자리의 질 악화를 야기했다.

정규직의 최근 3개월 평균 임금이 348만원인 데 반해 비정규직의 최근 3개월 평균 임금이 188.1만원이라는 점, 비정규직 근로자의 절반 이상의 평균 근속기간이 1년 미만이라는 점이 이를 뒷받침한다. 비정규직의 절반 이상이 평균 근속기간 1년 미만이라는 점은 비정규직 근로자가 비교적 퇴직금을 받기 어려운 환경에 놓여있음을 드러내기도 한다⁵⁾. 비정규직의 퇴직급여 수혜율은 43%, 정규직의 퇴직급여 수혜율은 94%이다(고용노동부, 2022). 정규직과 비정규직 간에는 교육 및 교통비 지원, 경조비 지원 등 기업복지 차

5) 근속기간 1년 이상, 4주 동안 평균 주 15시간 이상 근무한 근로자여야 퇴직금을 받을 수 있다.

원의 격차도 존재한다. 기업복지는 기업의 제공의지와 제공능력에 따라 상이하게 주어지는 임의적 성격을 강하게 띤 복지이기에(민기채, 2021), 비정규직은 기업복지의 적용에서 배제되거나 정규직보다 덜 포괄될 확률이 높다⁶⁾.

비정규직은 단순히 고용관계 측면에서만 불안정한 것이 아니다. 노동시장에서의 불안정성은 국가의 복지 및 생산체제와의 제도적 구성과 결합에 따라 상이하게 나타나고(이승윤·백승호·김윤영, 2017), 한국 사회에서 비정규직 노동자들이 충분한 사회안전망을 보장받고 있지 못하기에, 비정규직 노동자가 다차원적으로 불안정하다는 지적은 꾸준히 제기되어 왔다(이승윤·김은자·박고은, 2017; 이승윤·서효진·박고은, 2018).

비정규직의 고용보험 가입률도 54%로, 92.2%인 정규직 고용보험 가입률의 절반 가량에 불과하다(고용노동부, 2022). 고용보험 가입률을 기업규모와 정규직 여부에 따라 세분화하면, 300인 이상 대기업 비정규직의 고용보험 가입률이 2015년 기준 67.5%임에 반해, 중소기업 비정규직의 경우 39%에 불과함을 확인할 수 있다(장지연, 2017a: 5). 계약기간이 짧거나, 임금이 낮거나, 영세 사업장에서 일하는 비정규직일수록 실질적으로 고용보험에 가입하지 못한 경우가 많은 것이다(장지연, 2017b: 4).

〈표 2〉 노동시장 하위집단별 근로조건 비교(2015년 기준)

구분	공공부문	대기업 정규직	대기업 비정규직	중소기업 정규직	중소기업 비정규직
고용보험 가입률	79.8	99.1	67.5	90.2	39.0
노조 가입률	24.5	31.3	7.2	5.1	0.9

출처: 장지연(2017a), 5쪽.

6) 기업복지는 직접적으로 현금을 노동자에게 지불하는 임금은 아니지만 이를 통해 직원의 생활비를 낮출 수 있기 때문에 실질적으로 임금과 비슷한 효과를 갖는다(장귀연, 2009: 70).

〈표 3〉 사업체 규모별 노동조합 조직 현황(2020년 기준)

구분	30명 미만	30~99명	100~299명	300명 이상
임금근로자 수 (명)	11,770,294	3,996,812	1,978,585	2,700,203
조합원 수(명) (조직률)	20,926 (0.2%)	114,452 (2.9%)	209,003 (10.6%)	1,328,220 (49.2%)

출처: 고용노동부(2021a).

동시에, 비정규직 노동자는 열악한 노동환경에 놓여있어 노동조합의 조직적 보호가 더욱 필요함에도 불구하고, 노동조합의 보호로부터 배제되어 있다는 점에서 “취약성의 이중적 덩어리”에 놓여있다는 평가를 받는다(김혜진 외, 2017: 10). 노동조합의 보호를 받을 수 있는지 없는지 여부는 노동자 스스로 비공식성을 해소할 수 있는지 여부를 가르는 중요한 기준이다(요코타, 2021: 269). 비정규직 노동자들이 노동조합을 조직하여 교섭을 할 수 있다면, 열악한 노동환경을 개선하고 정규직과의 격차를 줄이는 데 기여할 수 있다(장귀연, 2009b: 54). 그러나, 비정규직 노동조합 가입률은 3.3%에 불과하고(고용노동부, 2022), 작은 사업장에서 일할수록 노조 가입률은 더욱 낮아지게 된다(고용노동부, 2021a). 300명 이상 작업장에서 일하는 노동자의 절반 가까이 노동조합에 가입한 반면, 30인 미만 작업장에서 일하는 노동자의 0.2%만이 노동조합에 가입했다는 점은 이를 단적으로 드러낸다.

이처럼 비정규직 노동자의 노조 조직률이 낮은 이유는 다차원적이다. 우선, 계약기간이 끝나면 회사를 떠나야하기에 비정규직 노동자가 노동조합에 가입하여 열심히 참여할 동기 자체가 적다(장귀연, 2009a: 78). 아무리 노동조합 가입이 법적으로 보장된 권리라 할지라도, 회사에 밀보여 재계약을 못하게 될 가능성을 우려하여 비정규직 노동자 스스로 노동조합 가입을 꺼릴

확률이 높은 것이다(위의 글: 78-79). 또, 간접고용의 경우, 비정규직 노동자의 노동조합 조직화를 이뤄내더라도 하청업체와의 교섭을 통해 이끌어낼 수 있는 개선의 폭 자체가 적고(안정화, 2014: 73), 개별 단사 중심 기업별 교섭 구조 하에서, 원청은 유노조 사업장을 무노조 사업장으로 대체하려 하기에 노동조합은 무력화되기 쉽다(권혜원·권현자·김영미, 2016: 133). 한국의 노동조합 체제가 기업별 노동조합에 기반해있다는 점도 비정규직 노동자 조직화를 어렵게 하는 요인이다(요코타, 2021: 242). 작은 사업장에 취업해 분산적으로 존재하면서 잦은 이직을 겪는 비정규직 노동자들을 현 기업별 노조 체제에서 조직화하기 어렵기 때문이다.

물론, 한국의 비정규직 노동자 내부에도 이질성이 존재하고, 자발적으로 정규직이 아닌 비정규직을 택하는 노동자들도 있다(김수영·하은솔·김영, 2020). 그럼에도 불구하고, 여전히 한국의 비정규직 노동자는 노동법 및 사회보장 제도, 노동조합의 보호에서 배제되어 있어, 도시 영세 자영업층이나 비노동력인구, 실업자와 함께 순환 관계를 가지며 사회적 취약 계층과 공통성과 연속성을 갖는 경향이 강하다고 볼 수 있다(요코타, 2021: 288).

2. 행위자로서 비정규 노동운동

노동운동과 노동조합의 입장에서, 비정규직 노동자 조직화는 절실한 문제이다. 대표성과 도덕적 정당성을 확보할 수 있는 방안이기 때문이다. 한국의 노동조합은 기존 기업별로 존재했던 노조들을 묶어 산업별 노동조합 체계로 재편성되었고, 산업별 노동조합 산하에 기업별 노동조합들이 가입한 형태로 운영되지만, 여전히 노동조합의 주요 활동은 기업 단위로 이루어지고 있는 경향이 강하다. 노사교섭은 주로 기업별로 이루어지고, 단체교섭의 결과는 조합원에게만 적용되기에 현재 노동조합이 대기업 정규직을 중심으로 조직화되어 있는 경향을 탈피하지 못하는 한 ‘정규직 이기주의’라는 비판을 벗어나기 쉽지 않은 상황이다(장귀연, 2009b: 55).

노동운동은 이를 단기 위해 비정규직 전략조직화 사업 추진, 지역을 중시하는 지역일반노조운동을 전개하는 등 꾸준히 노력해왔지만, 그 노력의 성과는 제한적이었다. 예컨대, 2005년부터 본격적으로 추진되었던 비정규직 전략조직화 사업은 민주노총 총연맹이나 산업별 노동조합 등 상급조직 차원에서 의지를 갖고 추진된 사업이었다⁷⁾. 그러나, 상급조직과 기층 기업 노동조합 간에는 괴리가 존재했다. 상급조직은 사회적인 정당성에 대한 압박을 많이 받는 반면, 산업별 노동조합 산하 기업 노동조합은 이보다는 사업장 평조합원의 요구에 대한 압박을 많이 받는다(위의 글: 51). 노동조합 간부나 활동가적 정체성을 지닌 조합원의 경우 외부에 노동조합이 비춰지는 이미지와 정당성을 고려하지만, 기층 평조합원의 경우 이를 고려할 이유가 거의 없다. 그보다, 평조합원은 단체교섭을 통해 얻을 수 있는 이해에 보다 많은 관심사를 가질 확률이 높다(앞의 글). 기층 평조합원의 요구에 묶여있는 경향이 강한 기업 노동조합은 비정규직 조직화에 크게 협조하지 못했거나, 협조하지 않았고, 비정규직 전략조직화 사업은 산업별 노동조합에 국한한 상급조직 차원에서 이뤄진 경향이 강했다. 이에, 비정규직 전략 조직화 사업은 제한적 성과를 거뒀다⁸⁾.

또, 하나의 비정규직 조직화의 흐름은 지역일반노조운동이었다. 지역일반노조운동은 중소기업사업장과 비정규노동자를 조직화하기 위해 “기업과 업종을 뛰어넘어 지역을 토대로 삼아”, 지역 중심의 노동조합 활동을 꾀했다(전국지역업종일반노동조합협의회, 2014: 82). 2000년 출범한 부산일반노조를 시작으로, 지역일반노조는 26개 지역, 5천여 명의 조직화 성과를 내면서 2006년 전국지역업종일반노조협의회를 세우는 등 유의미한 흐름들을 만들

7) 민주노총의 체계는 민주노총 총연맹에 16개 산업별·연맹 노동조합이 가맹되어 있는 연맹체로 구성되어 있다.

8) 전략조직화 사업은 민주노총 총연맹 차원에서 비정규직 조직화 기금을 모으고 활동가를 양성하여, 산업별 노동조합에서 이 자원과 인력을 받아 조직화를 실행하는 방식이었다(장귀연, 2009b: 56). 비정규직 조직화를 위한 기금 조성은 약 22억이 모금되어, 목표액 50억의 절반에도 못 미쳤으며, 비정규직 조직가 양성 및 배치 또한 실제 24명이 배치되어 계획하였던 인원 90명에 크게 못 미쳤다(앞의 글).

어냈다(정의현, 2006). 그럼에도 불구하고, 지역일반노조는 “지역별 교섭이 정착되지 못한 한계로 인해 실질적인 성과를 내기가 어려웠고, 결과적으로 조직 확대도 정체되었다”라는 평가를 받는다(노성철·정홍준·이철, 2018: 152). 지역일반노조운동은 영세사업장 및 비정규직 노동자를 조직대상으로 삼고, 사업장별 교섭보다는 지역별 교섭을 함으로써 지역의 “최저기준의 설정과 함께 초기업적인 외부노동시장에 대한 규제”를 통한 노동환경 개선을 꾀했다(김주환, 2006: 19). 그러나, 지역별 교섭이라는 교섭구조를 구체화시키지 못했고, 결국 작은사업장 각각마다 기업별 교섭 관행을 반복함으로써 성장에 한계를 겪었다(장진범, 2021: 217-219).

이에, 노동조합은 “노동시장 주변부의 취약노동자들에게는 여전히 낮설고 닿기 어려운 존재(박명준·김이선, 2016: 36)”일 수 있다는 노동운동 내부 자성적 문제의식이 움텄고, 이는 2000년대 초·중반 노동센터 설립으로 이어졌다. 노동조합을 활용한 비정규직 조직화 모델을 극복하기 위한 대안으로, “지역을 중심으로 하면서 노조라는 틀에 얽매이지 않고 비정규직 노동자들의 일상생활과 노동조건을 개선하는 운동으로서”, 노동센터 운동이 등장한 것이다(노성철·정홍준·이철, 2018: 152).

제 2 절 노동센터 운동의 발전 과정

1. 노동센터 운동의 등장

노동센터 운동은 2002년, 최초로 진보정당 출신의 구청장이 당선된 울산 북구와 동구에서 시작되었다(위의 글: 153). 당시 민주노동당 소속이었던 구청장 후보들은 비정규직 노동자 문제를 지역 차원에서 개선해보자는 문제의식 하에 지역 비정규직 노동자 지원센터 설립을 핵심 공약으로 내세웠고, 당선 후 2003년, 울산 동구는 지자체 직영 방식으로, 울산 북구는 민주노총

이 수탁받아 운영하는 민관협력 형태로 센터를 운영했다(위의 글: 153-154). 그러나, 센터의 설립 과정에서 진보 정당이 핵심 구심점으로 작용했고 이는 구의회 다수를 차지하던 보수정당 구의원들로 하여금 센터를 정치적으로 인식하게 했다(위의 글: 154). 이는 구의회의 적대적 예산 심사 및 편성으로 이어졌고, 울산 동구와 북구의 센터들은 충분한 인적·물적 자원을 확보하지 못했기에, 지역의 노동의제를 적극적으로 발굴하지 못한 채 소극적 활동만 이어왔다(위의 글).

한편, 2006년 민주노동당 당 차원에서 비정규직 사업을 주요 전략사업으로 채택하고, 비정규직 문제가 첨예한 지역을 선정하여 지역비정규센터를 육성하는 지역거점사업을 실시했다(위의 글: 154-155). 공모 과정을 거쳐, 서울 동부, 안산, 부산, 광주 지역이 민주노동당으로부터 운영비와 사업비를 지원받으며 운영되는 지역거점 비정규센터로 선정되었다(위의 글: 155). 그러나, 1년 만에 민주노동당의 지원 사업이 중단되었다. 그럼에도 불구하고 센터들은 최소한의 후원금을 바탕으로 자생적으로 생존하였고, 부족한 인적·물적 자원을 극복하기 위해 지역사회 네트워크를 적극적으로 구축하며 꾸준히 활동을 이어왔다(위의 글: 157-158). 그 외에도, 노동단체들이 주도하여 2006년~2009년 사이 독립 노동센터들이 집중적으로 설립되었다(이정봉, 2017: 6).

당시, 독립 노동센터들의 열악한 상황은 2010년 6월, 한국비정규노동센터에서 10주년 기념사업으로 진행한 전국 지역비정규노동운동단체 현황조사를 통해 엿볼 수 있다. 설문에 응답한 18개 단체 중 17개 단체가 독립 노동센터였고, 울산북구 센터만이 지방자치단체로부터 운영비와 사업비를 지원받는 민관협력 노동센터에 속했다. 대다수 센터들은 1~2인 상근자로 운영되었으며, 상근자의 무급 자원활동으로 운영되는 곳이 4곳, 30~40만원의 월 활동비로 운영되는 곳이 6곳, 80~100만원의 월 활동비로 운영되는 곳이 5곳, 101~130만원의 월 활동비로 운영되는 곳이 2곳이었다. 독립 노동센터들은 모두 후원 회원들의 후원금을 기반으로 운영되지만 평균 후원회원이 111명에 불과했기에, “비정규운동에 대한 열정으로 센터에 몸담았던 많은

이들이 개선되지 않는 재정 문제 암초에 걸려 그만 두는 경우, 뾰족한 대책이 없어 센터 사업이 소강 상태로 들어가거나 사업 정지 상태가” 되는 경우가 적지 않았던 것이다(이남신, 2012: 10). 아래 <표 4>도 당시 독립 노동센터들이 모두 재정에 있어 가장 큰 어려움을 겪고 있었음을 뒷받침한다.

<표 4> 지역비정규노동운동단체 어려운 점

재정	상근자 확보	회원의사업 결합취약	회원 확대	전문성 강화	상담- 조직화 연결	노조 결합 취약	사무실 확보
12	5	5	1	1	1	1	1

자료: 이남신(2012), <지역비정규센터의 역할과 방향>, 9쪽.

당시 독립 노동센터들의 주요 사업은 상담, 실태조사 그리고 조직화 지원이었다. 이 때, 상담 사업은 비정규직 노동자들의 수요가 가장 많았기에 주요 사업으로 자리잡았지만, 실태조사는 부족한 재정 확충을 위해 주요 사업으로 자리잡게 되었다. 자체 후원금이 적었기에 비정규직 관련 사업이면서 재정 확보에도 도움이 되는 사업이 주요 사업으로 자리잡을 수밖에 없었고, 실태조사는 지방정부나 노동조합의 재정 지원 프로젝트로 수행되는 경우가 대부분이었기에 실태조사 사업이 대다수 독립 노동센터의 주요 사업이 되었던 것이다(위의 글: 14). 동시에, 센터 핵심 상근자가 기존 노동조합 대표였거나 활동가였던 경우, 센터가 지역 내 노조 간 연계망의 구심 역할을 하면서 투쟁사업장 연대 및 미조직 노동자 조직화 지원 역할을 하기도 하였다(위의 글).

2. 노동운동의 제도화: 민관협력 노동센터의 성장

2010년 이전에는 독립 노동센터가 노동센터 중 대다수를 차지했다면, 2010년을 기점으로, 지방자치단체 조례에 근거해 설립되어 지방자치단체로부터 운영비와 사업비를 지원받고 노동조합이나 독립 노동센터가 수탁받아 위탁형태로 운영되는 민관협력 노동센터들이 빠르게 설립되기 시작했다. 2010년 지방선거에서 민주노동당과 진보신당이 약 160명의 광역·기초 단위 의원을 배출하고, 선거 과정에서 민주당과 후보 단일화 및 정책연합 합의를 이끌어냈다. 이 때, 민주노동당이 민주당과 후보단일화 및 정책합의 과정에서 제시한 조건 중 하나가 지역 내 민관협력 노동센터 설립이었고, 이는 2011~2012년 서울, 경기, 전주, 경상남도 등 전국 7곳의 1세대 민관협력 노동센터 설립으로 이어졌다(노성철·정홍준·이철, 2018: 161).

〈표 5〉 1세대 민관협력 노동센터 설립 현황

지자체	조례 제정	명칭	센터 개소일	운영 방식	설립당시 수탁기관
전북 전주	2009.9	비정규직노동자지원센터	2010.10	위탁	전주비정규노동네트워크
서울 서대문	2011.3	근로자복지센터	2011.6	위탁	민주노총 서울본부
서울 성동	X	근로자복지센터	2011.5	위탁	서울동부비정규노동센터
경상남도	2011.3	비정규직근로자지원센터	2011.7	위탁	민주노총 경남지역본부
울산 동구	2011.12	비정규직노동자지원센터	2012.4	직영	민주노총 울산지역본부
경기 부천	2011.9	비정규직근로자지원센터	2012.9	위탁	민주노총 부천시흥김포지부
경기 안산	2012.1	비정규직노동자지원센터	2012.7	위탁	안산시흥비정규노동센터

자료: 노성철·정홍준·이철, 2018, 162쪽.

당시, 민주노동당 지역거점센터로 설립되었던 광주, 안산, 서울 동부 지역 거점 비정규센터들이 연속적으로 민관협력 노동센터 수탁기관으로 선정되었다는 점을 특기할 만하다. 민주노동당의 지원이 끊긴 이후에도 이들은 자생적으로 꾸준히 활동해왔고, 이는 지역 정치권으로 하여금 이들을 민주노동당과 독립적인 단체로 인식하게 했다(위의 글: 163). 확보한 상징적 독립성을 바탕으로 독립 노동센터들은 2012년을 전후해서 지역 정치권의 큰 거부감 없이 민관협력 노동센터 수탁기관으로 선정되었다.

동시에, 2010년 7곳의 독립 노동센터들이 첫 모임을 갖고, 활동공유, 토론, 공동사업을 모색하는 느슨한 연대체인 ‘지역비정규네트워크 준비위원회’를 꾸려 활동을 시작했다(한국비정규직노동단체네트워크, 2014). 2~3달에 한번씩 모임을 가지며 네트워크를 유지했고, 지역비정규네트워크는 2012년 11월, 독립 노동센터와 민관협력 노동센터 모두를 아우르는 한국비정규직노동단체네트워크(이하 한비네)로 발전했다. 한비네 출범 당시 28개 노동센터가 네트워크에 속해 있었고, 이 중 21개가 독립 노동센터, 9개가 민관협력 노동센터였다(문종찬, 2021: 33).

2010년~2012년에 설립된 1세대 민관협력 센터들은 모두 민주노총 지역 본부가 수탁하거나, 독립 노동센터가 수탁한 기관들이다. 이들은 사전협의를 기반으로 지방선거를 계기로 노동단체들이 설립을 이끌어낸 측면이 강하다. 1세대 센터들은 민관협력 노동센터 설치를 통해 “인적·물적 기반 확보 및 사업의 안정화를 통해 주체형성의 가능성과 기반 확대”를 꾀했다(박재철, 2013: 161). 당시 울산북구비정규직노동자지원센터 박기옥 사무국장의 아래 2013년 한비네 토론회 발표문은, 당시 비정규노동운동 활동가들이 민관협력 노동센터 수탁을 결정했던 이유와 센터를 인식하는 관점을 잘 드러낸다.

휴게실 개선 사업은 청소노동자들의 실질적인 근로조건 개선활동이면서, 청소 노동자에 대한 시민들의 인식을 바꾸는 캠페인이다. 노동자들의 근로조건 개선을 위해 법과 제도 개선 투쟁을 꾸준히 진행하는 것도 노동조합을 비롯한 우리 센터의 역할이기도 하지만 비정규직 노동자들이 실질적으로 필요한 것을 찾아

작은 변화를 가져오는 것도 제도 개선만큼이나 소중한 일이라 생각한다. 작은 변화에 노동자들의 신뢰가 쌓이고 변화를 이끌어내는 데 시민 참여를 조직한다면 법과 제도 개선이 조금 더 앞당겨질 수 있을 것이다. 마지막으로 우리 센터는 청소노동자들을 조직화의 목표로 삼지 않았지만 3년동안 그들을 만나오면서 쌓인 신뢰 속에서 청소노동자 반장모임을 정기적으로 할 수 있게 되었고, 작년에는 이들이 직접 청소노동자 어울림 한마당 행사를 준비하게 하는 성과를 가져오고 있다. 이후, 청소노동자들 스스로 자신의 노동조건을 변화를 모색할 수 있도록, 지원하고 협력해 나갈 것이다(박기욱, 2013: 105; 강조는 연구자).

2013년 이후 설립된 2세대 민관협력센터들은 사전협의보다는 지방자치단체장의 의지와 해당 지역 시민사회단체의 요구가 일치하면서 생긴 경향이 강하다는 점에서 1세대 민관협력센터와 다르다(이정훈 외, 2015: 90). 당시, 지방정부들은 노동정책의 한 영역으로 노동조합이 포괄하지 못하는 비정규직을 포함한 미조직 취약계층에 대한 보호의 필요성을 인지하고 있었지만(위의 글: 113), 법률상 지방정부의 노동정책 수행에 있어 주어진 예산과 권한은 대단히 제한적이었다(노광표, 2014)⁹⁾. 그럼에도 불구하고, 2010년 중반 이후 단순히 경제·산업 측면의 일자리 정책의 하위 분야를 넘어 지방정부도 보편적 인권 향유의 관점에서 노동인권을 보장하고, “미조직 취약노동자들의 권익대변 강화를 위한 정책적 지원체계를 구축(김혜진 외, 2017: 19)”해야 한다는 관, 학계, 시민사회, 노동단체의 공감대가 형성되었고, 이는 서울, 충남, 광주 등 지방자치단체의 독자적 노동정책기본계획 수립 등으로 이어졌다(이철, 2016: 19). 이러한 맥락에서 지역 노동단체 및 노동조합이 민관협력 노동센터를 지방정부 노동정책 거버넌스의 통로로 활용하기 위해 모색해왔다는 점, 그리고 지방정부가 고정적인 노동 사무를 둘 수 있는 제도적 기반

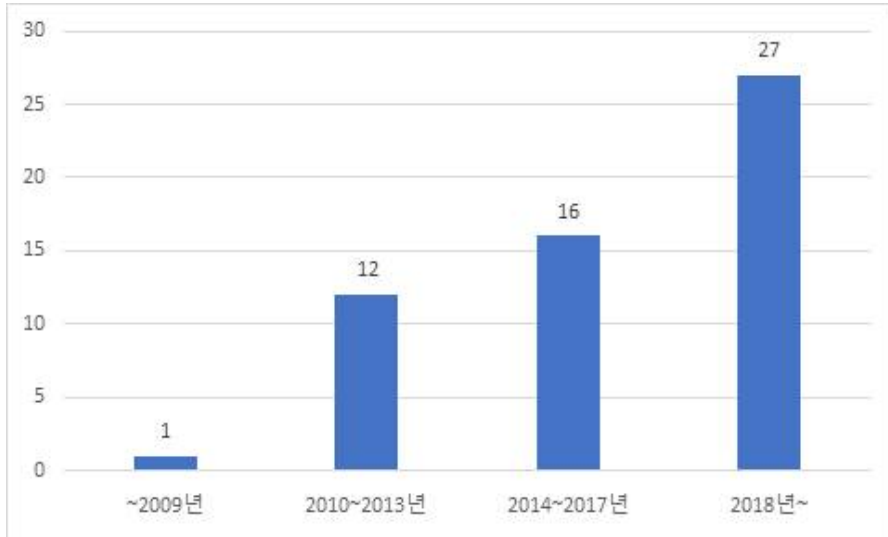
9) 지방자치단체가 노동정책에 있어 담당하는 업무는 직업안정, 직업훈련, 노사관계 분야이며, 분쟁조정, 근로감독 및 산업안전 관련한 권한은 부여되어 있지 않았다(노광표, 2014: 8-11). 2021년 산업안전보건법 개정 이후, 지방자치단체의 산업안전 예방 활동의 근거 규정이 신설되었고(제4조의2, 제4조의3), 이에 따라 산업안전 관련 권한도 지방자치단체에 부여되었다.

이 갖춰지지 않은 상황에서 민간의 전문성을 활용하고, 민관협력의 시너지를 도모할 수 있는 민간위탁 방식을 선호한 경향이 존재했다는 점(김성호·정홍준·기호운, 2021: 31) 등이 합쳐지며 2세대 민관협력 노동센터의 설치가 증가했다.

독립센터와 1세대 민관협력 노동센터가 지향하는 가치와 추진하는 사업에 있어 비교적 동질성을 지니고 있었다면, 2013년 이후 설치된 2세대 민관협력 노동센터는 센터장의 정치적 배경이 상이하거나, 한국노총이 수탁하는 등 기존 노동센터들과는 이질적인 요소를 내포하고 있었다(노성철·정홍준·이철, 2018: 165). 그럼에도 불구하고, 독립센터와 1세대 민관협력 노동센터들은 한비네를 동질성을 유지하기 위한 공간으로, 2세대 민관협력센터들은 한비네를 센터 운영과 사업에 있어 실질적인 도움을 얻기 위한 공간으로 여기며 이해관계가 맞아떨어졌고, 이들은 한비네라는 느슨한 네트워크 안에서 함께 상호작용하며 노동센터 운동의 외연 확장과 전국화에 크게 기여했다(위의 글: 166). 그러나, 여전히 한비네 내부에서 민관협력 노동센터의 정체성과 역할을 바라보는 관점은 상이했고, 정부와 파트너십 형성에 있어서도 다양한 견해가 존재했다(문종찬, 2018: 12). 한비네 자체적인 정체성과 역할 정립에 대한 합의 정도가 높지 않은 상황에서 독립 노동센터들은 대부분 민관협력 노동센터로 전환되었고, 이를 둘러싼 숙의나 전략 논의는 명확히 이뤄지지 않은 채 2013~2015년을 기점으로 민관협력 노동센터가 노동센터의 지배적 형태로 자리 잡게 되었다.

〈그림 1〉 민관협력 노동센터 연도별 설립 현황(2022.10. 기준)

(단위: 개)



자료: 김성호·정홍준·기호운(2021)을 바탕으로 수정·보완

2018년 지방선거를 계기로 민관협력 노동센터 설립 수는 다시 크게 늘었다. 2022년 10월 기준, 전체 민관협력 노동센터 56개 중 절반에 가까운 27개가 2018년 이후 설립되었다. 이는 기존 노동센터들이 사업 성과를 지자체로부터 인정받았다는 점, 노동센터가 설치되지 않은 지역 노동조합 및 시민단체의 설치 요구가 꾸준히 존재했다는 점, 지방자치단체장 후보자가 이를 수용하여 민관협력 노동센터 설립을 선거 공약으로 내세웠다는 점 등이 복합적으로 작용하여 이뤄졌다(김성호·정홍준·기호운, 2021).

신규 설립 수의 증가뿐만 아니라, 기존 설치된 센터 중 일부는 인건비와 사업비를 추가 확보하거나 사업의 영역을 넓히기도 하였다. 2011년 ‘노동복지센터’ 명칭으로 설립된 서울시 자치구 센터의 경우 2019년 ‘노동자종합지원센터’로 명칭이 변경되며 노동자 조직화 지원 등까지 역할이 확대되었고, 2015년 대전시비정규직근로자지원센터로 출발한 대전센터의 경우 2020년 대전광역시 노동권익센터로 확대·개편되며 배정된 인건비 예산이 3명에서 7명으로 확대되었다(위의 글: 26-27).

제 3 절 민관협력 노동센터 현황 및 특징

1. 민관협력 노동센터 현황¹⁰⁾

노동센터 유형은 크게 세 유형으로 나눌 수 있다. 지방자치단체로부터 운영비와 사업비를 지원받아 위탁형태로 운영되는 민관협력 노동센터, 후원금을 바탕으로 자생적으로 운영되는 독립 노동센터, 지방자치단체가 직접 운영하는 직영 노동센터로 구분할 수 있다. 2022년 10월 기준, 민관협력 노동센터는 총 52개, 직영 노동센터는 4개이다. 독립 노동센터의 개수는 파악하지 못했다. 본 연구는 사회운동조직인 독립 노동센터나 노동조합이 제도화된 형태로 운영되는 민관협력 노동센터에 주목한다.

민관협력 노동센터들은 지방의회의 조례제정에 따라 설립되고, 사업과 예산 모두 이에 따라 정해진다. 위탁기관은 공모를 통해 선정되며, 2019년 6월 기준 민관협력 노동센터의 평균 위탁기간은 3년이다(김종진, 2019). 위탁기간이 종료되더라도 공모를 거쳐 재위탁되는 경우가 적지 않지만, 수탁기관이 바뀌는 경우도 왕왕 존재한다.

민관협력 노동센터는 광역 지방자치단체에서 수탁받아 운영하는 광역 민관협력 노동센터와 기초 지방자치단체에서 수탁받아 운영하는 기초 민관협력 노동센터로 나눌 수 있다. 광역 민관협력 노동센터는 12개, 기초 민관협력 노동센터는 40개이고, 광역 민관협력 노동센터의 예산과 인력이 기초 민관협력 노동센터보다 많다. 2021년 기준, 광역 지방자치단체 민관협력 노동센터 평균 인력은 9명, 평균 예산은 8억 4백만원이고, 기초 지방자치단체 민관협력 노동센터 평균 인력은 3.6명, 평균 예산은 3억 1천만원이다.

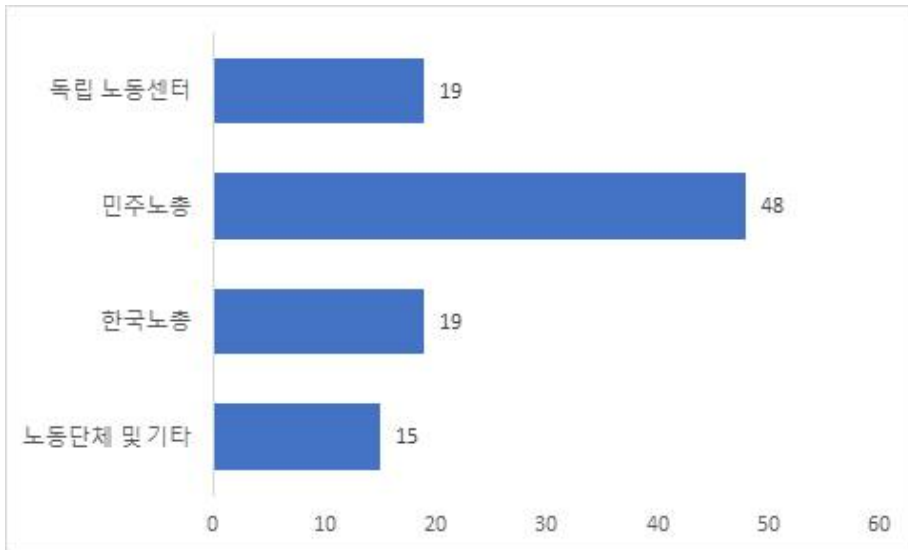
수탁기관을 기준으로 비교해보면, 독립 노동센터가 민관협력 노동센터를 수탁하여 운영하기도 하며(10개, 19%), 그 외에는 주로 민주노총(25개,

10) 보다 자세한 민관협력 노동센터 현황은 <부록>을 참조.

48%)과 한국노총(10개, 19%) 등 노동조합이 수탁기관으로서 민관협력 노동센터를 운영하고 있다¹¹⁾. 광역 민관협력 노동센터의 경우, 한국노총 지역본부가 수탁받은 경상남도과 제주도를 제외하면, 대부분 독립 노동센터나 민주노총 지역본부가 수탁받아 광역 민관협력 노동센터를 운영하고 있다. 기초 민관협력 노동센터의 경우, 한국노총이 수탁받아 운영하는 센터가 8곳이지만, 대부분 2020년에 이르러서 수탁받은 경우가 많아 민관협력 노동센터 수탁 경험이 길지 않다. 독립 노동센터가 2010년대 초반부터 민관협력 노동센터를 수탁 받아 운영을 지속해온 사례들을 제외하면, 2010년대 중반부터 설립된 기초 민관협력 노동센터들은 대부분 민주노총 지역지부들이 수탁받아 운영해오고 있다.

〈그림 2〉 민관협력 노동센터 수탁기관 현황(2022.10. 기준)

(단위: %)



11) 여수시비정규직노동센터의 경우, 민주노총 여수시지부와 한국노총 여수지역지부가 공동 수탁받아 운영되고 있기에, 1개의 센터이지만 민주노총 수탁기관과 한국노총 수탁기관으로 중복하여 세었다.

2. 민관협력 노동센터 주요 사업

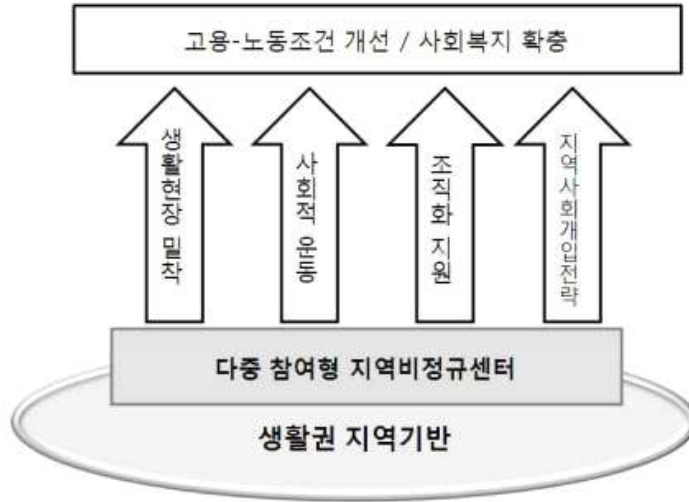
노동센터의 역할은 지역마다 상이하지만, 크게 ①서비스 제공, ②옹호 ③조직화로 나눌 수 있다(Fine, 2006). 노동센터들은 노동/법률상담을 통한 취약노동자들의 권리구제 및 노동인권교육을 통해 서비스 제공을, 취약노동자들의 기초 실태를 조사하고 이를 바탕으로 지방·중앙정부 차원의 정책을 개발함으로써 옹호를, 조직화에 유리한 사회적 기반을 구축하고 노동조합을 포함한 대안적 이해대변형태 조직화를 통해 조직화 활동을 꾀한다(이철, 2021: 39-46).

노동 상담과 교육 그리고 정책 연구는 대부분의 민관협력 노동센터에서 진행되고 있다. 노동 상담은 방문상담, 온라인 및 전화 상담 및 찾아가는 이동 상담 등의 형식으로 이뤄지고 있고, 상담의 범주는 단순 노무 상담부터 분쟁 조정, 법률 자문을 통한 지원까지 다양하게 이뤄지고 있다(박종식·남우근·기호운, 2020: 67). 대다수의 노동센터들은 상담 DB를 구축하여, 지역에서 임금체불, 징계·해고, 근로시간 및 휴가, 퇴직금 미지급 등 어떠한 노동 문제들이 활발히 발생하는지 파악하고 있다. 노동 교육 또한 청소년, 노동자, 시민, 기관 인사노무 담당자 등을 대상으로 다양하게 이뤄지고 있다. 기본적인 노동 및 노동법 교육을 통해 노동자들이 노동 현장에서 자신의 권리를 보장받을 수 있도록 도모하며, 노동 교육을 담당할 노동인권강사단을 양성하기도 한다(앞의 글). 정책 연구는 주로 매년 특정한 비정규직 직종의 실태를 조사하는 방식으로 진행되고, 실태조사 결과는 센터의 노동 상담 사례집 및 DB와 함께 지역 노동정책의 방향을 제시하는 데 참고되기도 한다(위의 글: 68). 민관협력 노동센터는 실태조사를 비정규직 노동자와의 접점을 마련하는 계기로 삼기도 한다. 실태조사를 통해 확보한 접촉면을 바탕으로 여러 생활복지서비스들을 알리고 홍보함으로써, 비정규직 노동자들이 필요로 하는 다양한 서비스 제공으로 연계하는 것이다(김혜진 외, 2017: 123).

지역별 민관협력 노동센터마다 가장 편차가 심한 사업은 조직화이다. 민

관협력 노동센터를 노동 상담 및 노동 교육 등 서비스 제공 기관으로 여기는 센터들도 있고, 이러한 센터들은 조직화 사업을 민관협력 노동센터의 사업으로 여기지 않는 경우가 많다. 한편, 아래 <그림 3>에서 확인할 수 있듯, 민관협력 노동센터의 활동 중 하나로 조직화 및 조직화 지원을 지향하는 센터들도 존재한다. 미조직 취약계층 노동자 이해대변을 위해선 노동조합을 포함하여 다양한 형태의 집합적 목소리가 모일 필요가 있다는 것이다. 민관협력 노동센터는 위탁기관이라는 제약 때문에 직접 노동조합을 조직하는 것은 매우 어렵고(이철, 2016: 35-36), 센터가 노동조합을 직접 조직하지 않더라도, 비정규직 노동자 조직화를 지원하는 사업 자체가 금기시되어온 경향이 강했다(김성호·정홍준·기호운, 2021: 61). 그러나, 최근 일부 지방자치단체의 경우 노동센터의 공식 사업으로서 취약노동자 조직화 지원이 부상하고 있고, 협회 및 노동조합의 형태로 비정규직 노동자 조직화를 지원하는 민관협력 노동센터들이 대두하고 있다(이병권, 2022). 일부 민관협력 노동센터는 노동자 삶의 질 향상을 위한 생활지원 사업의 일환으로 동아리 및 자조모임 지원 사업을 진행하고 있기도 하다(박종식·남우근·기호운, 2020: 68).

〈그림 3〉 민관협력 노동센터의 개념도 및 역할



지자체 노동센터의 역할:

“비정규직 취약노동자 노동인권보호와 이해대변”

1단계: 공공서비스 기능	2단계: 사회적 대화 촉진	3단계: 당사자 조직 지원
<ul style="list-style-type: none"> - 예방적 노동행정 - 비정규, 취약노동자를 위한 상담, 권리구제, 교육, 홍보, 조사 및 감시활동 진행 	<ul style="list-style-type: none"> - 이해대변이 어려운 취약노동자 보호를 위해 다양한 사회적 대화와 협력 활성화 	<ul style="list-style-type: none"> - 이해대변과 권익증진을 위한 취약노동자 당사자 네트워크 지원, 육성

출처: (위) 문중찬(2014), 〈지역운동과 노동권익센터의 역할〉.

(아래) 박재철(2018), 〈노동복지센터와 민간단체의 협력운영사례〉.

〈표 6〉 민관협력 노동센터 주요 사업 예시

센터명	주요 사업	
대전 노동 권익 센터	정책연구	실태조사, 노동자 간담회, 정책연구, 월례 정책토론회
	법률상담 및 교육	노동인권강사단, 법률상담, 노동인권교육
	복지문화 관리	노동문화제, 문화기행, 관리자킴이, 소규모 사업장 자조모임
	감정노동	심리상담, 힐링캠프, 자조모임, 가이드북, 환경개선지원
	청소노동 권익	취업학교, 청소년 노동인권교육, 공모전, 알바지킴이단, 이동상담
	건설노동자 권익	쉼터 운영, 취업알선 교육
서울 노동 권익 센터	노동허브	서울노동포털, 취약계층 노동자 지원, 노동존중 홍보·공동 캠페인, 광역·권역·자치구 노동센터 협력체계 구축, 노동자 쉼터(이동, 미디어) 운영
	정책기획	필수노동자, 디지털 특수고용노동자, 공동교육과정 개발, 취약계층 노동자 조직화, 노동자 참여플랫폼 구축, 노동커뮤니티 지원, 노동정책 연구조사 네트워크
	시민권익	노동법률구조, 중소기업주 교육 및 컨설팅(마을노무사), 노동상담 사례집, 노동상담 매뉴얼, 서울노동아카데미, 청소년 및 특성학교 노동권 보호
	운영지원	인권경영 기틀 마련, 운영협의회, 평가위원회 도입
충남 노동 권익 센터	노동정책 연구	노동환경 및 노동권 실태조사 및 정책연구, 노동지표 구성 및 지역 정책네트워크 구축 및 운영, 노동포럼
	노동법률 지원	광역 단위 상담기관 구축 및 확대, 온오프라인 노동상담, 지역노동자 관리구제지원
	노동인권 교육	노동(기본)권 및 인권 관련 통합교육 프로그램 기획 및 운영, 온오프라인 노동인권 교육 인프라 구축 및 콘텐츠 제작과 배포
	노동존중 캠페인	노동(기본)권 실현을 위한 인식개선 캠페인 및 지역노동자 조직화 지원 사업, 기관 및 사업 홍보 사업
	연대와 협력	전국 및 지역사회 네트워크 구축 및 협력

자료: 김성호·정홍준·기호운(2021), 53-54쪽.

3. 민관협력 노동센터 주요 특징

노동조합이 파업이나 파업의 위협을 통해 고용주와 교섭함으로써 임금 및 노동환경 개선을 도모했었고, 노조의 영향력이 약화된 이후에는 노조에 친화적인 정치인을 지원하는 방식으로 노동환경 개선을 도모해왔다면(Garrick, 2021: 136), 민관협력 노동센터들은 반드시 기업과의 교섭을 피하는 것이 아니라, 저임금 노동자들의 노동환경 및 실질적인 생활 향상을 위해 지방정부 정책의 변화를 적극적으로 이끌어내려 한다는 점에서 다르다.

민관협력 노동센터들은 독립 노동센터와 달리 지자체의 물질적, 상징적 자원을 배경삼아 사업을 효과적으로 추진할 수 있고, 상근자를 채용할 수 있는 인건비를 안정적으로 지원받는다라는 점에서 장점을 지닌다(노성철·정홍준·이철, 2018: 166). 그러나, “지자체장의 정치적 성향 그리고 지역의회 구성에 따라서 예산의 제약은 물론이고 센터의 존폐가 결정”된다는 한계를 지닌다(위의 글: 167). 정치적 상황에 따라 사업의 범위나 예산이 크게 축소될 수 있고, 평균 3년마다 받는 재위탁 심사에서 재위탁을 받지 못할 경우 수탁기관이 바뀌게 되어 지속가능하지 않다는 한계를 지니고 있는 것이다.

민관협력 노동센터들은 상반된 평가를 동시에 받고 있다. 미조직 취약노동자들의 문제는 불안정한 고용이나 낮은 임금에서 우선적으로 발생하지만, 이를 해결할 조직화나 교섭구조가 마련되어 있지 않은 경우가 대부분이다. 이러한 상황에서는 법률 상담이나 교육 등 서비스 제공을 통해 접점을 늘리는 것이 우선적으로 필요하고, 민관협력 노동센터는 “미조직 취약노동자들과 접촉면을 만들고 확장하는 데 아주 중요한 단위가 되고 있다”라는 평가를 받는다(김혜진 외, 2017: 124). 동시에, 미조직 취약노동자들의 문제는 단순히 열악한 노동환경에 국한되어 있지 않고, 주거 및 건강 등 총체적으로 고려될 필요가 있다는 점에서 지방정부와의 교섭을 통해 노동환경뿐만 아니라 실질적 생활향상을 이끌어 내려하는 민관협력 노동센터의 접근이 더욱 유효할 수 있다(위의 글: 123).

노동조합들도 노조 밖 노동자들을 대변해야한다는 당위성에 동의하지만

실제 조직화 사업을 추진할 주체와 역량이 취약한 상황 속에서, 민관협력 노동센터들은 “도심제조업, 아파트 경비노동자 조직화 지원과 관련 정책 개발 등에서 중요한 역할을 해왔”다는 평가를 받기도 한다(김하늬, 2021: 59). 나아가, 국가 차원의 노사관계 및 노동정책의 발전이 지체되고 있는 상황에서, 민관협력 노동센터들이 지방정부 차원의 노동정책 실험들을 이끌어냄으로써 진보적·숙의적 노동정책을 발전시키는 데 기여하고 있다는 평가도 존재한다(Doucette·Hae, 2022: 144).

그러나, 민관협력 노동센터들은 미조직·저임금 노동자를 온전히 대변하기에는 한계를 지닌다는 평가를 받고 있기도 하다(우상범·임상훈, 2021: 18). 비정규직 노동자 조직화나 제도 개선 등 집단적 이해대변보다, 임금체불이나 부당해고 등 개인적 이해대변에 중점을 두고 주요 사업을 펼쳐왔다는 것이다¹²⁾. 노동 상담 또한 “사후적 법률구제를 지원하는 것으로 예방적 차원의 사업은 거의 없었”다는 자성적 평가와 함께(이혜수, 2017: 29), 민관협력 노동센터가 제공하는 노동복지 서비스 혜택을 받는 노동자들은 지역 취약 미조직 노동자 규모에 비하면, “물 한 방울 떨어뜨리는 수준이라는” 비판이 제기되기도 한다(정경은, 2019: 58).

12) 이는 미국 노동자센터에 대한 평가와도 유사하다. 국내 노동센터와 유사하게, 미국 노동자센터는 저임금 노동자를 지원하기 위해 서비스, 옹호 및 조직화를 조합하여 활동하는 지역사회 기반 조직이다. 미국 노동자센터는 법적 절차와 행정을 숙지하기 어려운 환경에 놓여있는 저임금 노동자들로 하여금 본인의 요구를 주장하고 저항하는 것(claims-making)을 가능케하는 자원을 제공해준다는 점에서 효과적이라는 평가를 받지만(Fine·Gordon, 2010), 동시에 선제적으로 불법행위가 일어나지 않게끔 제도 개선이나 구조 개혁을 이끌어내지 못하고, 불법행위가 일어난 이후에 사후적으로 대응한다는 점에서 한계를 지닌다는 평가를 받는다(Lesniewsk·Gleeson, 2022). 노동 불안정성은 근본적으로 노동자 조직화, 권력 불균형 해소 등이 필요한 정치적인 문제이고(Fine, 2017), 노동 불안정성을 해결하기 위해선 노동조직들의 연합 및 조직화를 통해 노동자의 권력을 약화시키는 정치·경제 체제의 균열이 수반되어야 한다(Lesniewsk·Gleeson, 2022). 노동자센터들도 서비스 제공이나 옹호 역할을 넘어서, 저임금 노동자 스스로 행동할 수 있게끔 리더십 개발과 민주적 의사결정과정을 꾸준히 교육하고 훈련해왔지만(Fine, 2007: 338), 지속가능한 노동자 조직을 꾸려내고 있지 못하다는 한계를 지닌다는 평가를 받는다(Fine·Narro·Barnes, 2018: 34).

나아가, 지방정부의 보여주기식(Wallpaper) 노동정책의 일환으로서 민관협력 노동센터가 쓰이고 있지 않냐라는 비판이 제기된다(Doucette-Hae, 2022: 144). 지방정부가 노동정책에 있어 주요한 변화를 제도화하지 않은 채, 그저 민관협력 노동센터를 설치함으로써 지방정부가 노동친화정책을 집행하고 있다는 표지로 활용하고 있다는 것이다. 또, 지방정부 수준에서 노동정책 변화를 이끌어내려는 민관협력 노동센터의 접근들이 중앙정부 수준에서 노동권 보장과 일관된 기준의 향상을 꾀하려는 노동조합 및 노동운동의 힘을 약화시킨다는 비판도 존재한다(앞의 글).

제 3 장 이론적 분석틀

제 1 절 사회운동과 사회운동조직의 제도화

1. 사회운동의 정체성과 역할

사회운동을 비교적 중립적으로 정의한다면, “사회나 어떤 집단의 변화를 촉진하거나 혹은 변화에 대항하기 위해 일정한 지속성을 지니고 조직적·체계적으로 이뤄지는 다중에 의한 운동”으로 정의할 수 있다(Turner&Killian, 1987: 223-224). 본 연구는 사회운동의 운동성을 판단하는 핵심 정체성으로서 조직화와 저항에 주목한다. 사회운동의 주요한 성과들로는 “특정한 문화와 개인의 감수성을 바꾸거나, 특정한 아이디어를 확산시키거나, 사회정책의 변화들을 이뤄내는 것”이 꼽히고(Benford et al., 2000: 2724)¹³⁾, 이를 이뤄내는 데 핵심은 사회운동이 ‘조직화’를 통해 꾸려낸 결사적 힘(associational power)을 바탕으로 운동의 목표를 달성하기 위해 ‘저항’하는 것이기 때문이다.

첫째, 사회운동은 특정한 것과 맞서 저항(protest)한다는 공통 정체성을 지닌다(Goodwin·Jasper, 2015: 4). 저항이란 “정부, 권력자, 혹은/그리고 문화적 믿음과 실천에 대해 도전하고 대항하거나(resist), 요구하는 것(위의 글: 3)”을 의미한다. 사회운동 주류 연구들은 주로 가시적인 집단 저항행위를 연구의 초점으로 삼아왔다. 정치인류학자 제임스 스콧(2020)은 공개된, 가시적인 저

13) 물론, 이러한 변화들을 모두 사회운동의 성과라고 평가할 수는 없다. 사회운동 외에도 수많은 변수가 해당 성과를 거두는 데 영향을 미칠 수 있으며(서두원, 2000: 13), 사회운동은 의도한 결과 못지않게 의도하지 않은 결과들도 가져오기에, 사회운동의 공식적 목표와 사회운동의 결과 간 인과관계를 증명한다는 것은 결코 쉽지 않다(임희섭, 1999: 193). 그럼에도 불구하고, 사람들이 세상을 이해하는 방식을 바꾸고, 많은 사회 개혁과 혁명 그리고 세계 질서의 변화를 유발하는 데 사회운동이 주요한 역할들을 해왔다는 주장(Benford et al., 2000: 2725)은 과언이 아니다.

항만을 분석대상으로 삼을 경우, 진상(眞相)을 파악하는데 한계가 있다고 주장한다. 지배구조가 필연적으로 뒤집을 수 없어보이는 한 그것에 대한 모든 합리적 반대는 본래 의도를 공개적으로 드러내지 않는 저항 형태를 띠며(스콧, 2020: 370), 위장되어 있거나 무대 뒤쪽의 정치적 행위를 자세히 주목할 때에도 저항이 가능한 영역을 발견해낼 수 있다는 것이다(위의 글: 58). 권력균형에 대한 사려깊은 자각에서 비롯된 전술적 선택의 결과로서 피지배계급의 저항은 비가시적으로 나타나며(위의 글: 311), 스콧은 이러한 눈에 잘 띄지 않는 매우 다양한 형태의 저항을 하부정치(infrapolitics)로 정의한다¹⁴).

스콧은 피지배계급의 하부정치가 가시적인 정치적 행위와 실질적 저항의 문화적·구조적 토대(underpinning)를 제공한다고 주장한다(위의 글: 312, 323). 스콧의 연구들은 줄곧 무시되어왔던 저항들을 가시화하여, 드러나지 않은 저항들이 어떻게 운동의 근거지를 형성해왔는지 이해할 수 있도록 이론적 근거를 제공했다는 점에서 사회운동 분석을 보다 풍부하게 했다는 평가를 받는다(노비, 2015: 62-63)¹⁵. 본 연구는 스콧의 문제의식을 계승하여, 가시적 저항뿐만 아니라 드러나지 않은 저항들까지 분석의 대상으로 삼음으로써 저항 개념을 확장하여 접근한다.

둘째, 사회운동은 조직화를 수반한다는 공통 정체성을 지닌다(Benford et al., 2000: 2718). 어떠한 변화를 촉진하거나 변화에 대항하기 위해 사회운동은 집단적인 힘이 있어야하고, 이를 위한 사회운동조직의 핵심 역량 중 하

14) 최근 인류학계에서는 스콧(2020)의 하부정치 개념을 확장하여, 수도관, 댐 등 실제 하부구조(infrastructure)의 설치와 유지보수를 둘러싼 주민과 정부 간 협상 과정을 하부정치로 개념화하기도 한다(Anand, 2015; 이승철, 2022: 193). 예컨대, Anand(2015)는 인도 정부가 도시의 물 공급 및 누수를 정확히 측정하여 통치하려 하지만, 정부의 이러한 시도가 수도관 그 자체의 물성과 배관 수리공들의 미시적 실천들을 고려하지 못했기에 실패할 수밖에 없음을 논증한다. 배관공이 특정 연립주택에 수도관을 절단하라는 법원의 명령을 이행함과 동시에, 우회해서 다시금 수도를 연결시키는 미시저항들은 수도관 시스템의 누수를 유발할 뿐만 아니라 정부의 권력 그 자체의 누수와 침식을 유발한다는 것이다.

15) 그러나, 스콧의 이론적 기여를 최대한 만드려면, 모든 행동의 형태를 저항이라는 모호하고 거대한 범주에 통합하는 오류를 피할 필요가 있다는 점을 염두에 두어야 한다(노비, 2015: 63).

나는 집단적인 힘을 갖추기 위해 사람들을 조직화하는 역량이다(서두원, 2000: 22). 사회운동을 사회운동이게 하는 것의 관건은 “공동체적 체험을 유지하고 그 열기를 훼손하지 않는 것”이고(포스·라킨, 1991: 184), 이를 가능케 하기 위해선 조직화가 반드시 수반되어야 한다.

조직화에 대한 정의는 다양하지만, 본 연구는 Hologate et al(2018)의 조직화 정의가 가장 유용하다고 판단하고 이를 준용한다. Hologate et al(2018)은 노동자 조직화에 있어 동원(mobilization)과 조직화(organizing) 개념이 큰 구분 없이 혼용되어 왔다는 점을 비판하며, 두 개념 간 차이점들을 논증한다. 동원이란 기존에 존재했던 지지기반을 활성화하는 것에 국한된다. 동원은 이미 가입된 구성원 혹은 일부 비구성원에 바탕하여 시위 등 일회성 활동 위주로 진행되는 경향이 강하고, 이는 임시변통(quick-fix)이 될 순 있어도, 근본적으로 일터에 있어 힘의 균형을 지속가능하게 바꾸는 데에는 한계가 있다(위의 글: 603). 동원은 조직화 과정에 있어 중요한 도구이자 활동이지만, 그 자체가 곧 조직화를 의미하지는 않는다(위의 글: 602).

조직화란 “처음에 동의하지 않았지만 집단적 조직화와 풀뿌리(grassroot) 리더들의 발전 과정을 통해, 부정의(injustice)에 도전하는 공유된 목표를 가진 공동체의 일원으로서 스스로를 정체화하기 시작하는 사람들을 참여시키고 활성화시키는 것”을 의미한다(위의 글: 600). 조직화에 있어 핵심은 ① 조직 구성원들과 활동가들을 늘림으로써 활동 기반을 확장할 수 있는 정도와 ② 동료들로부터 신뢰를 받는 리더를 발굴하는 능력 그리고 ③ 반대자나 비구성원을 대의(cause)의 적극적인 지지자로 바꿀 수 있는 리더의 역량이다(위의 글: 602-603). Hologate et al(2018)은 이러한 지점이 동원에서 결여되어 있기에, 동원의 순간에만 초점을 맞출 경우 일터에서 지속가능한 변화를 도모하기에 충분하지 않다는 점을 지적한다.

2. 사회운동조직의 제도화의 정의

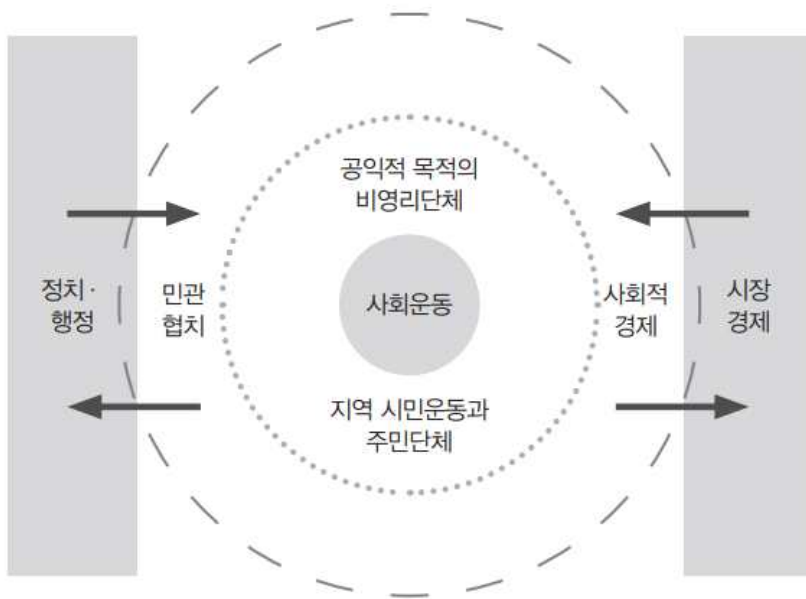
Kriesi(1996: 156)는 사회운동조직의 제도화를 자원 조달의 안정화, 조직 목표의 온건화, 운동 레퍼토리의 관습화 등을 통해 사회운동조직이 정당이나 이익단체로 전환하는 과정으로 정의한다. Meyer·Tarrow(1998: 21)는 사회운동의 제도화를 “자급자족할 수 있는(self-sustaining) 반복가능한 과정의 창출”로 정의하며, 사회운동의 제도화 양상을 ① 저항행동의 루틴화 ② 포용 및 주변화 ③ 포섭 세 유형으로 구분한다. 구체적으로, ① 사회운동조직과 정부 모두 예측 가능하게끔 저항행동이 비슷한 패턴으로 진행되는 것을 ‘저항행동의 루틴화’로, ② 확립된 루틴에 순응하는 사회운동조직은 제도에 대한 접근권이 주어지고 루틴에 순응하지 않는 사회운동조직은 배제되는 것을 ‘포용 및 주변화’로, ③ 사회운동조직이 정부의 운영에 방해되지 않게끔 조직의 목표를 온건화하는 것을 ‘포섭’으로 정의한다.

국내에서 사회운동조직의 제도화를 다룬 연구들도 Kriesi(1996)와 Meyer·Tarrow(1998)의 정의를 바탕으로, 조금씩 변형하여 사회운동조직의 제도화를 정의한다. 예컨대, 여성운동의 제도화를 다룬 신상숙(2008: 88)은 “국가를 비롯한 여타의 조직들과의 관계에서 일상적이고 관례적인 상호작용이 이루어짐으로써 사회운동이 반복적이고 자기유지적인 과정으로 집어드는 현상”으로, 환경운동의 제도화를 다룬 홍덕화·구도완(2014: 153-154)은 “어떤 사회운동이나 사회운동조직이 그 사회의 확립된 제도 틀 안에서 자원을 동원하면서 운동의 목표를 달성하는 방향으로 변화하는 과정”으로 사회운동조직의 제도화를 정의한다.

신진욱·정보영(2022)은 사회운동을 포함한 시민사회, 그리고 정부와 시장 간의 지형도를 거시적 시야에서 범주화하는 작업을 시도했고, 그 결과는 아래 <그림 4>와 같다. 동심원의 중앙에 가까울수록 공익성, 공동선, 사회적 가치라는 시민사회적 목표가 가장 지배적인 부문이고, 동심원의 주변은 정치·행정 혹은 시장의 문법과 시민사회의 문법이라는 이질적 문법들이 중첩되고 경합하는 부문이다(위의 글: 109). 본 연구가 주목하는, 사회운동조직이

제도화된 사례인 민관협력 노동센터는 아래 <그림 4>에서 ‘민관협치’ 부문에 해당한다.

<그림 4> 시민사회·정부·시장 간 관계 속에서 본 시민사회의 구성



출처: 신진욱·정보영(2022). 109쪽.

제 2 절 사회운동조직의 제도화를 바라보는 상이한 관점

1. 사회운동조직의 제도화를 바라보는 이론적 관점 ①: 포섭

사회운동조직의 제도화 개념을 정의한 Kriesi(1996)와 Meyer·Tarrow(1998) 모두 제도화의 종착점으로서 정책과정에 참여하는 이익단체의 모습을 상정했다. Kriesi(1996)의 관점에서 제도화를 거친 사회운동조직은 옹호 역할에 특화되어 있을 뿐, 조직화를 추구하지 않는다. 제도화를 거친 사회운동조직이 조직화와 저항을 피한다고 할지라도, 이는 조직 엘리트에 의해 형식적으로 행해지는 것일 뿐, 본질적인 행위가 아니다(Kriesi, 1996: 153).

Kriesi(1996)와 달리, Meyer·Tarrow(1998)는 제도화 이후에도 사회운동이 온건한 저항행동을 할 수 있다고 바라본다. 나아가, 제도화를 거친 사회운동이 온건한 저항행동을 넘어 체제전복적인 운동성을 지닐 가능성을 염두에 두고 있지만, 이는 가능성일 뿐, 사회운동의 제도화는 포용이나 포섭으로 귀결되는 것이 불가피하다며(inexorable) 자조한다(Meyer·Tarrow, 1998: 24).

전통적으로 사회운동은 변화를 촉진하기 위해 제도 외부에서 도전하는 행위자로 여겨져 왔고(틸리, 1978), 이러한 시각에 가까울수록 사회운동조직의 제도화는 사회운동의 패배로 여겨지곤 했다(Klein·Lee, 2019: 68). 사회운동의 제도화를 타협이나 포섭으로 여기고, 사회운동의 변혁적 성격이 퇴색되었다고 바라보는 시각이 대표적이다. 사회운동이 제도화된 채널에 참여하게 된다면 사회운동 스스로 의제를 점진적으로 조절하게 되고(De Souza, 2006), 이는 대개 운동의 정치적 역량과 비판적 감각을 마모시키는 것으로 귀결된다는 것이다(Mirafteb, 2009).

예컨대, 미국의 빈민운동을 연구한 Piven·Cloward(1978)는 사회운동의 제도화를 조직의 경직화를 야기하는 운동의 방해 요인으로 여겼고, 제도화를 통해 운동의 성격을 온건화하는 대신 안정적 기반을 확보하려했던 활동가들을 비판적으로 바라보았다. 미국의 반핵운동을 연구한 Meyer(1993)도 사회

운동조직이 이익단체화되는 것을 사회운동의 쇠퇴 패턴으로 분류했다. Wolch(1999)도 자발적 결사체가 제도화된다면 독립적 가치를 보존할 수 없다고 주장하며, 자발적 결사체가 정부로부터 운영자금을 지원받는 민관협력 파트너십 형태를 비판했다. 오늘날 우리가 직면하고 있는 여러 사회문제를 해결하는 데 자발적 결사체가 제 역할을 하려면 제도화를 선택하기보다 탈중앙화를 꾀해야 한다는 것이다(Wolch, 1999: 26).

국내에서도 이른바 ‘87년 체제’ 이후 보다 민주적 체제에 가까워지며, 사회운동조직에게 제도정치 행위자와 협력하거나 협상할 수 있는 보다 많은 기회가 열리게 되었고(Shin, 2020: 264), 주로 여성운동의 제도화를 둘러싼 비판적 논의가 이뤄졌다. 여성운동의 제도화로 인해 여성단체 수는 크게 증가하고, 정부위원회에 대표로 참여하는 등 객관적으로는 높은 정책 성과를 인정받고 있다. 그러나, 여성운동 활동가들은 운동이 서비스화되고 행정적 자료와 수치를 만들기 위한 실무가 늘어나 본인이 정부의 정책을 실행하는 대행자인지 회의하며(김은경, 2005), 일부 여성운동 지도자는 제도화로 인해 “집단 정체성은 탈급진화되었고 집단행동은 탈동원화되었으며 운동의 활력은 쇠락”했다고 평가한다는 것이다(서두원, 2012: 186).

국내외 여성운동의 제도화를 꾸준히 추적해온 신상숙(2007: 5)은 “운동조직과 국가 사이에 이루어지는 협력관계의 발전을 낙관하거나, 운동의 자율성 상실을 제도화의 필연적인 결과로 위치시키는 비판적 견해를 유보”하는 신중한 태도를 유지하지만, 관료조직으로서 운동의 요구와 의제를 선별하여 흡수하고, 그렇지 않은 것을 여과하는 국가의 제도적 선택성(institutional selectivity)을 고려할 때, 제도화된 여성운동의 제한적인 역량과 자율성은 “이미 노정된 복선”일 수 있다고 조심스레 평가한다(신상숙, 2011: 186). 김주희(2020: 60-61)도 여성운동이 제도를 경유하며 ‘탈성매매 여성’이라는 존재가 발명되었고, 매춘 여성들의 탈성매매가 가능하다는 신념에 기반해 매춘여성들을 구제해 사회로 돌려보내는 실천과 활동은, 의도치 않게 성매매 경제 안과 밖을 동떨어진 것으로 분리해 자본주의적 가부장제 사회를 성평등한 사회로 옹호하는 결과를 초래한다는 점을 비판했다. 제도화된 여성운

동의 다양한 반성매매활동은 질서와 안전이 유지되는 사회를 만들어내는 통치 활동의 일환으로 작용함으로써 “탈정치적 효과”를 낳고 있다는 것이다(위의 글: 61).

그 외에도, 빈민운동과(조문영, 2001: 3장; 김수영, 2006) 시민운동에 있어(조문영·이승철, 2017; 김은지, 2017; 김은지, 2018), 제도화가 운동성을 탈각시켰다는 비판은 꾸준히 제기되어 왔다. 예컨대, 조문영·이승철(2017)은 시민운동의 활동들이 사회적 경제 및 마을만들기 사업으로 제도화되며 활동가와 지역사회조직들이 사회문제에 대해 구조적인 문제제기를 하기보다, 본인들의 윤리적 성과를 수치화하여 정부에 입증해야하는 압박을 느끼는 처지에 놓이게 되는 상황을 상세히 드러냈다. 시민운동 활동가들 스스로의 “기여 덕분에 열어젖힐 수 있었던 민관협력의 장에서 사회의 저항적 의미보다는 그 포섭의 실례를 빈번히 확인”하고 있다는 것이다(위의 글: 138).

2. 사회운동조직의 제도화를 바라보는 이론적 관점 ② : 운동성 유지

그러나, 제도화를 거친 사회운동조직이 지닐 수 있는 잠재력과 저항 가능성에 대한 분석을 폐기할 이유는 전혀 없다. 국가와 사회운동조직을 포함한 시민사회라는 전통적 이분법의 분석적 유용성에 의문이 꾸준히 제기되고 있고(Offe, 1985; 이승철·조문영, 2018; 이승철, 2022), 최근 사회운동조직이 제도화를 거치더라도 반드시 포섭으로 귀결되지 않고, 제도 내 물적·상징적 자원들을 활용하여 사회운동 본연의 목표를 달성하는 데 기여할 수 있다는 연구들도 쌓이고 있기 때문이다(Banaszak, 2005; Pettinichio, 2012; Klein·Lee, 2019; Banaszak·Whitesell, 2019).

Banaszak(2005)은 제도와 사회운동을 이분법적으로 바라보는 시각을 비판하며, 정부 내 공식적 지위를 지니고 있으면서, 활동가로서의 정체성을 지니고 있는 구성원들을 ‘정부-운동 교차점(state-movement intersection)’으로,

Pettinichio(2012)는 정책형성 및 집행 과정에 영향력을 지니고 있지만 사회운동의 목표 달성에 가담하는 기관 혹은 행위자들의 태도와 사상을 ‘제도 내 활동주의(institutional activism)’로 개념화한다. 여성운동에 초점을 둔 Banaszak(2005)과 장애인운동에 초점을 둔 Pettinichio(2012) 모두 공통적으로 사회운동조직이 제도화를 통해 국가에 대한 제도적 통로를 구축하고 사회운동 행위자들에게 참여적 기회를 제공함으로써, 운동의 목표 달성을 도모할 수 있다는 점을 드러냈다. Klein·Lee(2019)도 사회운동 행위자들이 제도화를 통해 안정적 기반을 확보하고 이를 바탕으로 기존 제도 정치 행위자와 규칙들을 바꿔나가는 현상을 ‘점령의 정치(politics of occupation)’로 개념화한다. 사회운동 행위자들이 제도화 이후에 포섭이나 온건화로 귀결되기 쉬운 ‘영향력의 정치(politics of influence)’에 그치는 것이 아니라, 제도 정치 내 의제를 설정하고 이를 달성해나가는 ‘점령의 정치’가 대두하고 있다는 것이다.

미국 텍사스 여성운동의 제도화를 연구한 Reinelt(1994; 1995)도 제도화에 따른 자원의 안정화, 정책결정자에 대한 접근 가능성, 보다 많은 사람에게 여성운동 관련 교육을 할 수 있는 기회를 갖게 되었다는 점 등이 결코 사소한 것이 아니라고 주장한다. 물론, 제도화에 따른 한계가 분명 존재한다는 점을 Reinelt(1994; 1995)도 인정한다. 그럼에도 불구하고, 정치적 선택에서는 항상 긍정적·부정적 측면이 병존하고, 여성운동 지도자들의 뚜렷한 여성주의적 비전과 임파워먼트된 여성운동 참여자들을 바탕으로 행정관료적 관습에 꾸준히 도전하는 실천 등이 수반된다면, ‘길들이기 시나리오’에 진입할 위험을 감수하면서도 선택할만한 장점들을 제도화 전략이 지니고 있다는 것이다.

국내에서도 2010년 이후 시민사회와 정부·시장 간 접경지대가 빠르게 확장되어 왔으며, 이러한 현상들을 시민사회의 변질로만 바라보거나 시민사회의 발전으로만 바라보는 관점 모두 지나치게 평면적인 해석이라는 점이 지적되어 왔다(신진욱·정보영, 2022: 125). 주로 청년운동의 제도화에 초점을 둔 연구들이 제도화 이후에도 사회운동조직 혹은 활동가가 여전히 운동성을 지니고 있는 지점들을 충실히 드러내고 있다(김선기·옥미애·임동현, 2018; 정보

영, 2018; 김영순·이태형, 2020; Lee·Yoo, 2022).

예컨대, 김선기·옥미애·임동현(2018)은 청년운동이 변화한 정치적 기회구조를 전략적으로 활용하여 자원 동원과 정책 생산의 통로로서 청년정책거버넌스를 구축하였고, 특정한 기회구조 하에서는 제도화된 사회운동조직이 자율성을 발휘할 수 있는 잠재력을 지니고 있다는 점을 드러냈다. Lee·Yoo(2022)도 사회운동조직인 청년유니온이 중앙·지방 정부의 요직을 ‘점유’함으로써 사회운동조직에 핵심 자원, 네트워크 및 제도적 공간 등을 제공하고 이를 통해 운동의 목적을 성공적으로 달성해나가고 있다는 점을 드러냈다. 2022년, 지방 및 중앙정부의 정권이 교체되어 비우호적인 정치적 기회구조에 놓이게 된 이후에도, 청년운동과 청년정책거버넌스가 이끌어낸 정책들은 꾸준히 유지되거나 확대되고 있기도 하다(신진욱·정보영, 2022: 131). 이는 청년운동이 제도화를 통해 구축한 청년정책거버넌스를 바탕으로 청년문제와 청년정책의 중요성을 설득함으로써, 정치적 환경이 변했음에도 불구하고 거스를 수 없는 비가역적 성과들을 거두었다는 점을 보여준다(위의 글: 132)¹⁶).

빈민운동이 자활사업으로 제도화된 사례를 추적한 김수영(2013)도 제도화 이후에 빈민운동 활동가로서 정체성을 지닌 구성원들이 사회운동에 친화적인 사회복지사를 채용하는 등의 방식으로 도모했던 미시저항들을 포착하며, 제도화를 거친 사회운동조직이 반드시 포섭으로 귀결되지만은 않음을 드러냈다. 나아가, 지역자활센터들이 야간 인문학 프로그램을 운영하고 ‘경제적 자활’에만 초점이 맞춰져있던 자활 개념을 ‘정서적·사회적 자활’ 개념으로 재구성함으로써 제도화된 사회운동조직이 아래로부터 반हे계모니적 담론과 관행을 만들어낼 수 있는 잠재력을 지니고 있다는 점을 드러내기도 하였다(Kim, 2011; Kim, 2016).

16) 물론, 청년운동의 제도화를 둘러싼 우려도 함께 존재한다. “청년운동이 주도하여 만들어놓은 정책의 장을 제도정치에서 흡수하면서 자칫 청년이 다시 정책의 일방적 수혜자(신진욱·정보영, 2022: 132)”에 머무를 위험과 “새싹 같은 청년운동이 오히려 강한 햇빛에 말라 버릴 수 있다는 명암(이승운, 2022: 5)”이 존재한다는 지적들이 제기되고 있다.

사회운동조직의 제도화를 바라보는 관점은 이처럼 상이하지만, 선행연구들은 공통적으로 사회운동조직의 제도화가 단순히 하나의 결과로 귀결되지 않고, 사회운동조직의 대응과 행위에 따라 다양한 양상으로 나타날 수 있다는 점을 지적하고 있다(홍일표, 2009: 81). 그렇다면, 노동운동이 제도화된 사례인 민관협력 노동센터의 경우는 어떠한가? 정부에 도전하고 비판을 제기하는 비판자에서, 거버넌스의 협력자로 거듭난 행위자들은 본디 자신을 추동했던 비판의 열망을 견지할 수 있을 것인가(이승철·조문영, 2018: 304)? 만약, 있다면 어떻게 견지하고 있는가? 본 연구는 이를 규명하기 위해 사회운동의 핵심 정체성, 저항과 조직화를 분석틀로 삼았다. 이를 토대삼아 제도화 이후에도 민관협력 노동센터가 저항과 조직화를 좇는지 여부, 저항과 조직화를 좇는다면 그 양상은 어떠한지를 물었다. 이에 따라, 본 연구의 연구 질문을 구체화하면 다음과 같다.

[연구 질문 1] 민관협력 노동센터는 제도화 이후 저항을 추구하는가? 추구한다면, 제도화 이후 저항 양상은 변했는가? 변했다면 어떠한 방식으로 변했는가?

[연구 질문 2] 민관협력 노동센터는 제도화 이후 노동자 조직화를 추구하는가? 추구한다면, 제도화 이후 조직화 양상은 변했는가? 변했다면 어떠한 방식으로 변했는가?

제 4 장 연구방법

제 1 절 연구자의 위치

지식 생산자의 비판의 쓸모는 연구자 스스로 위치성을 성찰하는 데 있다 (추지현, 2021: 325). 연구자가 이 연구주제를 왜 선택하고 어떻게 연구질문을 구체화했는지, 연구자 자신의 모든 배경과 위치들이 연구질문의 성격과 형성에 어떠한 영향을 미쳤는지 성찰함으로써 이 연구질문이 어떠한 맥락 안에서 힘을 획득할 수 있는지 드러낼 수 있다.

연구자는 서울에서 나고 자란 남성이며, 안정적인 사회경제적 배경을 바탕으로 성장했다. 대학교 재학 시 교내 근로장학생으로 일하며 생활비를 벌었으나, 스스로 노동자라고 여기며 일한 적은 없다. 정치철학 수업을 들으며 평등주의적 자유주의에 깊은 영향을 받았으나(롤스, 2003; Scanlon, 2018), 학생회 등 학생운동 활동을 한 적은 없다. 비정규노동에 문제의식을 갖게 된 계기는 대학원 진학 후 기숙사 동조교로 1년간 일하면서부터이다. 코로나-19의 확산으로 업무량은 급증했지만, 처우는 달라지지 않았다. 책임자에게 처우 개선이나 인력 재배치를 요구했지만 받아들여지지 않았다. 처음으로 개개인의 요구로 변화가 일어나지 않음을, 조직의 필요성을 실감했다. 이를 겪기 전까지, 연구자는 노동조합을 그저 자기 밥그릇만을 챙기는 이기적인 집단으로 여겨왔었다.

비정규노동에 문제의식을 갖게 된 이후, 교내 인권센터 자원활동 연계프로그램을 통해 한국비정규노동센터에서 2020년 7월부터 12월까지 6개월간 매주 1회 봉사활동을 했다. 관련 활동을 하며, 전국에 있는 민관협력 노동센터들이 지방정부의 예산을 바탕으로 아파트 경비노동자 조직화를 하고 있다는 점을 우연히 알게 되었다. 세금을 바탕으로 비정규직 노동자를 조직화한다는 점이 매우 흥미로웠고, 이 조직화 과정을 2021년 9월까지 추적했다. 수집한 자료를 바탕으로 학술지 논문을 썼다(이병권, 2022).

자료를 수집하고, 글을 쓰는 과정에서 연구자는 민관협력 노동센터의 활동들이 비정규직 노동자 이해대변에 있어 유의미하다는 생각을 하게 되었다. 동시에, 사회운동조직이나 시민사회단체가 정부로부터 운영비와 사업비를 받는 경우 포섭된다고 생각해왔지만, 민관협력 노동센터들의 경비노동자 조직화 과정을 좇으며 반드시 포섭으로 귀결되지는 않을 수도 있겠다는 생각을 하였다. 이 과정에서 민관협력 노동센터 그 자체에 대한 관심이 커졌고, 이를 바탕으로 노동운동에서 출발한 민관협력 노동센터들이 제도화된 이후에도 운동성을 지니고 있는지 여부를 밝히는 것을 연구 질문으로 설정하게 되었다.

연구자는 이러한 위치성으로 비롯된 분석 결과의 부분성을 인정한다. 아래의 연구 결과는 이러한 위치와 배경을 가진 연구자의 관점에서 설명하고 해석하려 한 결과이다.

제 2 절 자료수집 및 분석방법

1. 자료수집방법

본 연구의 목적은 민관협력 노동센터가 제도화 이후에도 운동성을 지니고 있는지 여부를 분석하는 데 있다. 제도화된 사회운동조직이 포섭되었는지 여부는 실제 현장의 활동들을 주의깊게 살펴본 뒤 신중히 결론 내려야한다. 실제 현장의 활동들은 공식적 행위나 문서 속에 오롯이 포괄될 수 없기 때문이다. 특히, 한국 사회에서 노동이 터부시되어온 경향이 존재한다는 점에 서(박형준, 2017), 민관협력 노동센터들이 운동성을 좇고 있는 지점들이 있다면 이는 비공식적으로 진행될 확률이 높다. 이에, 본 연구는 공식적 행위뿐 아니라 비공식적 행위까지 분석할 수 있는 질적 연구가 적합하다고 판단했다.

양적 연구에서는 어떤 모집단의 속성에 대해 대표성을 갖는 표본을 폭넓게 추출하는 것이 중요하지만, 질적 연구는 연구 목적에 이론적 적합성이 높은 제한된 수의 특별한 대상을 선정하여 심층 분석하는 데 관심이 있다(김인숙, 2016; 김수영, 2020). 양적 연구에서는 모든 대상에 적용될 수 있다는 측면의 일반화 가능성이 중요시된다면, 질적 연구에서는 연구의 대상과 유사한 조건에 있는 다양한 사회적 맥락들에 함의를 줄 수 있다는 측면의 확장 가능성(transferability)이 중요시된다(Guba and Lincoln, 1989; 신진욱, 2022).

본 연구는 민관협력 노동센터가 비정규직 노동자 이해대변과 사회운동조직의 제도화를 둘러싼 논쟁에 있어 특별한 중요성을 갖는다고 판단했기에, 이를 대상으로 사례연구를 실시했다. 사례연구는 선택된 사례들에 대해 심층 분석을 시도하는 연구이며, 사례 안에서 일어나는 복잡한 현상들을 총체적으로 보여줄 수 있다는 점에서 장점을 지닌다(김인숙, 2016: 142, 148). 본 연구는 이를 위해 문헌연구, 참여관찰, 심층면접을 수행함으로써 노동센터에 대한 자료들을 수집했다.

첫째, 다음과 같은 문헌들을 수집한 뒤 분석했다. ① 노동센터 공식 발간자료 ② 한국비정규노동센터에서 격월간으로 출간하는 <비정규노동> 잡지 ③ 노동센터 관련 중앙 및 지방정부 공식 출판물 및 정보공개청구를 통해 확보한 센터 운영자료 ④ 노동센터 박람회 자료집 ⑤ 노동센터 활동가 수련회 및 워크숍 자료집 ⑥ 한국비정규직단체네트워크 내부 회의자료. 이 중 인터넷에 공개되어 있지 않은 자료들은 한국비정규노동센터에 방문하여 실물 자료들을 직접 열람하여 확보했고, 한비네 내부 회의자료의 경우, 전국아파트경비노동자사업단 사례에 국한하여 열람하였다. 이를 바탕으로 센터의 활동들에 대한 배경 지식을 높이고, 연구참여자를 선정하고 각 센터에 부합하는 인터뷰 질문지를 구성하는 데 참조하였다.

둘째, 연구자는 한비네 내 청년활동가 모임을 2022년 4월부터 참여관찰했다. 청년활동가 모임은 전국 노동센터 상근자 중 39세 이하의 상근자를 대상으로 꾸려지고 있는 모임이다. 현재 8명의 청년활동가가 모임에 참여하고 있다. 1달에 1번씩 Zoom을 통해 모여 각 센터의

활동들을 공유하고, 3달에 1번씩 오프라인에서 모였다. 오프라인 모임 시에는 전국 센터들을 방문하여, 해당 센터의 센터장과 간단한 간담회를 진행했다. 연구자는 구성원들의 허락을 구하고 이 모임을 참여관찰했고, 이를 바탕으로 각 센터의 활동과 청년활동가들이 노동센터를 바라보고 있는 관점들을 관찰했다. 또, 2022년 7월에 1박 2일로 진행된 한국비정규직노동단체네트워크 활동가 수련회에 참가하여, 진행되는 활동들을 참여관찰하였다. 참여관찰 과정에서 깨달은 점들은 노트에 필기하거나 전자기기에 필기하는 방식으로 기록해두었고, 이러한 필드노트들 또한 추후 연구참여자를 선정하거나 질문지를 구성하는 데 있어 활용하였다.

셋째, 노동센터 센터장 및 실무자 20명을 심층면접하여 핵심 자료들을 수집했다. 통계적 연구에서는 비일관된 표집이나 체계적 편향이 발생하는 표집을 가장 경계해야 한다면, 질적 연구에서는 가능한 한 연구문제에 대해 풍부한 정보를 제공할 수 있는 있는 참여자를 모집하는 것이 중요하다. 좋은 심층면접의 핵심 조건은, 자신의 체험에 대해서 생생하고 솔직하게 이야기 줄 수 있는 좋은 ‘이야기꾼’의 존재이다(이재성, 2018: 53). 연구참여자 선정 과정은 다음과 같은 세 단계의 절차를 밟았다. ① 문헌 및 인터뷰 기사 검토, 참여관찰, 활동가들에게 문의 등을 활용해 노동센터 활동에 있어 운동성을 유지하기 위해 관심과 노력을 기울여온 인물들을 주목했고, 이를 바탕으로 면접참여자 후보군을 선정했다. ② 센터의 활동이 각 지역 상황에 따라 상이할 수 있다는 점을 염두에 두고, 다양한 지역의 경험과 현황을 살펴보기 위해 수도권뿐만 아니라 여러 지역에서 활동하고 있는 인물들을 균형 있게 선정하려 노력했다. 동시에, 센터장 직위뿐만 아니라 실무자 직위에 있는 인물들도 고루 고려하여 후보군을 선정했다. ③ 섭외대상에 연구자가 개별적으로 접촉하여 자발적인 참여 의사를 보였으며, 면접주체에 관해 많은 경험과 의견을 갖고 있고, 활발히 의견을 개진할 수 있을 것으로 판단되는 사람을 최종 연구참여자로 선정하였다.

최종적으로 12명의 노동센터 센터장 및 8명의 노동센터 실무자가 연구에

참여했다¹⁷⁾. 2022년 9월과 10월에 걸쳐 심층면접이 진행되었고, 모든 면접은 연구자가 각 센터를 직접 방문하여 연구의 취지를 설명하고 사전 동의를 받은 뒤 수행했다. 면접은 개별 경험과 의견을 묻되 상황에 따라 질문이 유동적인 반구조화 면접으로 진행되었다. 문헌연구와 참여관찰 과정에서 파악한 정보들을 바탕으로 각 센터 상황과 연구참여자의 직무에 부합하는 질문지를 구성했고, 면접참여자에게 면접일 전에 질문지를 미리 보내어 생각할 시간을 가질 수 있도록 하였다. 면접 당 약 1~2시간이 소요되었고, 총 면접 소요시간은 1,674분이다. 각 센터가 쫓는 센터 활동의 지향과 놓여있는 지역적 환경이 모두 다르기에 각 연구참여자에게 묻는 질문이 세부적으로는 달랐지만, 이 연구의 목적과 이론적 관심에 부합하도록 일관된 문제의식 하에 질문 체계를 구성했고, 공통 질문은 아래와 같다.

〈표 7〉 심층면접 공통 질문지

유형	질문 내용
목적과 동기	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 노동조합 또는 독립 노동센터에서 활동하시다가 센터를 수탁받게 된 계기나 과정을 들을 수 있을까요? ▪ 노동센터 상근자로 일하게 된 계기를 알 수 있을까요?
저항	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 센터를 민간위탁 형태로 운영하는 것에 여러 긍정적 측면과 부정적 측면이 함께 존재할 것 같습니다. 민간위탁 형태로 센터를 운영함에 있어 어떠한 지점들이 도움이 되었고, 어떠한 지점들에서 어려움을 겪으셨는지 들을 수 있을까요? ▪ 비정규직 노동자들의 노동환경 개선을 위해 추진하는 사항들이 있나요? 있다면, 어떠한 방법을 통해 추진하고 있나요? 지방정부나 지방의회에 요구사항이 있다면 어떻게 전달하나요? 어떠한 방식으로 요구사항이 반영되나요?

17) 연구참여자들의 센터 근무 경력, 지역, 성별, 직급, 나이 등을 표기할 경우 이를 조합하여 어렵지 않게 신상이 드러날 수 있기에, 면접참여자 목록은 별도로 포함하지 않았다.

	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 센터를 재위탁을 받을 수 있었던 이유에는 어떠한 것들이 있다고 느끼시나요? 만약, 추후 재위탁을 받지 못할 경우, 어떠한 계획을 갖고 계신가요? ▪ 센터들의 운동성과 역량을 결정하는 데 있어 지역사회 네트워크나 노동센터 간 네트워크가 중요하다는 생각을 합니다. 네트워크 구축을 위해 노력하신 일들이 있을까요? 네트워크를 통해 체감하신 성과들이 있을까요? 역으로, 이 네트워크의 한계가 있다면 어떠한 점들이 있다고 생각하시나요? ▪ 센터들의 운동성과 역량을 결정하는 데 있어 수탁기관과 센터장의 센터 운영 방향도 중요하다는 생각을 합니다. 현재 센터장님들이 오랜기간 노동운동을 하신 분들로 알고 있고, 머지않아 센터장님들의 대거 교체가 예상되는데요. 이후에 민간위탁 센터들이 어떻게 바뀔 것이라 생각하시나요?
조직화	<ul style="list-style-type: none"> ▪ 센터에서 조직화 사업을 진행하고 있나요? 진행하고 있다면, 어떠한 방법을 통해 조직화를 추진하고 있나요? ▪ 지방정부 공무원이나 지방의회 의원들은 조직화에 대해 어떻게 생각하나요? 조직화 사업에 반대하는 공무원이나 의원이 있다면, 어떠한 과정을 통해 설득을 하고 있나요? 혹은 어떠한 과정을 통해 설득했나요? ▪ 센터는 노조 전환을 염두에 두고 자조모임을 지원하는 걸까요? 자조모임 지원에 대한 공무원의 반감이나 거부감은 없었나요? ▪ 센터들의 운동성과 역량을 결정하는 데 있어 노동조합과 센터 간 긴밀한 협업 및 협조가 중요하다는 생각을 합니다. 현재 노조와 센터들 간 협업이 잘 이뤄진다고 생각하시나요? ▪ 2021년 2차 상생협약 체결 당시, 경비노동자 공동사업단 일원으로서 국회, 고용노동부와 체결 과정에 참여하셨다고 알고 있습니다. 당시 경비노동자 당사자가 아닌 대리자로서 과정에 참여하며 느꼈던 애로사항들이 있을까요?

2. 자료분석방법

자료분석을 위해서는 주제분석법의 일종인 틀 분석법(framework analysis)을 활용해 분석했다. 주제분석법은 “질적 자료를 질서짓는 과정에서 현상이나 경험 속에 들어있는 주제를 찾아내는” 방법이며(김인숙, 2016: 272), 그 중에서도 틀 분석법은 귀납적 질적 연구방법의 보완책으로서 기존의 질적 연구방법과 마찬가지로 연구대상에 대한 선입견이나 편견은 지양하되 연구자가 먼저 일정한 관점과 개념을 잡은 후 이를 중심으로 면접자료를 분석하는 연역적 질적 연구방법론이다(김인숙, 2016: 371-380; Srivastava and Bruce, 2009).

본 연구는 민관협력 노동센터의 활동들을 특정한 이론이나 관점 없이 분석하는 것이 아니라, 제도화 이후에도 민관협력 노동센터가 앞서 정의했던 사회운동의 핵심 정체성(①저항, ②조직화)을 지니고 있는지 여부를 중심으로 민관협력 노동센터의 활동을 분석하고자 했다. 본 연구의 연구질문 자체가 사회운동조직의 제도화를 바라보는 두 이론적 관점 중 어떠한 관점이 민관협력 노동센터의 활동을 설명하는데 보다 적합한지라는 기존 문헌들로부터 연역적으로 도출한 질문이고, 틀 분석법은 연역적 이슈를 강조할 필요가 있는 질적 연구에 적합하다는 평가를 받기에(김인숙, 2016: 373), 본 연구는 틀 분석법이 가장 적합하다고 판단했다.

틀 분석법의 분석 자료는 인터뷰를 통해 얻은 전사자료가 바탕이 되며, 수집된 자료는 틀 분석법의 자료분석 4단계, ① 자료 숙지하기(familiarisation); ② 분석틀에 맞는 자료 찾기(identification); ③ 자료 간추리기(indexing and charting); ④ 해석하기(mapping and interpretation)에 따라 분석했다(Lacey & Luff, 2001: 9-10). 본 연구는 위 4가지 단계를 반복하며 면접자료를 분석한 결과를 정리했다.

제 3 절 연구의 윤리적 고려사항: 사전 동의와 기밀 유지

연구자는 연구 참여 의사를 밝힌 연구참여자에게 심층 면접 진행 전 <연구참여자유 설명문 및 동의서> 문서를 배포하고, 이에 대해 상세 설명했다. 이를 통해 연구참여자가 연구의 목적과 내용에 대해서 정확하게 이해하고 연구 참여 여부를 결정할 수 있도록 도모했다. 이 과정에서 연구참여자에게 연구 참여 도중에라도 이를 중단할 수 있으며 이 경우에도 연구참여자에게는 아무런 불이익이 없음을 공지했다. 연구참여자에게 오프더레코드(Off the record)를 원하는 지점이 있다면 해당 부분은 연구에 활용하지 않겠다고 안내했고, 연구참여자가 오프더레코드를 요청한 지점들은 최종 분석에 활용하지 않았다.

연구 진행 과정에서 연구참여자에게 녹취가 진행된다는 점과 녹취에 따른 자료관리방법, 면접자료의 익명성 보장을 사전에 알리고, 이에 대해 동의를 구한 후 심층면접을 시작했다. 연구자는 면접 전, 연구참여자들에게 철저한 익명성 보장을 약속하였다. 일부 연구참여자의 경우, 해당 센터의 활동들이 관이나 지방의회 의원들에게 알려져 불이익을 받을 수도 있는 것 아니냐며, 이를 어떻게 보장할 수 있는지 우려하기도 하였다.

연구자는 논문을 작성하는 과정에 있어 이 지점을 가장 많이 성찰했다. 연구자는 이 논문을 통해 학위를 받는다. 학위를 바탕으로 직업을 가질 확률을 높일 수 있다. 그러나, 만약 외부에 공개된 이 논문이 연구참여자들에게 어떠한 방식으로든 불이익을 준다면, 이 주제를 포기하는 것이 연구 윤리에 부합했다.

그럼에도 불구하고, 논문을 작성하기로 결심하였고, 그 성찰과정은 아래와 같다. 첫째, 일부 연구참여자가 본인들의 활동이 외부에 알려져 불이익을 받을 수 있지 않냐는 우려를 했다는 점은 일부 노동센터의 경우 제도화 이후에도 운동성을 유지하고 있음을 암시한다. 그러나, 연구자가 연구 과정에서 깨달은 사실은, 적지 않은 노동센터들의 운동성이 이미 탈각되고

있거나, 발휘되기 어려운 환경에 놓여있다는 점이였다.

둘째, 그럼에도 불구하고 노동센터들이 제도화 이후에도 운동성을 유지하고 있는 지점들이 존재했다. 예컨대, 비정규직 노동자 조직화를 지원하는 노동센터들이 존재했다. 그러나, 후술하겠지만 간접고용·특수고용 노동자의 특성으로 인한 조직화의 어려움, 센터의 역량, 그리고 노동조합의 역량 등의 한계로 인해 실질적인 조직화로 이어지는 사례는 매우 적었다. 또한, 일부 지방자치단체의 경우, 이미 노동센터의 공식 사업으로 비정규직 노동자 조직화 지원을 명시하고 있다. 이 지점에서 일부 노동센터가 비정규직 노동자 조직화를 비공식적으로 지원하고 있다는 점을 드러내는 것이 연구참여자에게 불이익을 가져다 주는 것으로 연결되지 않을 것이라 판단했다.

셋째, 논문을 작성하는 과정에 있어 익명성 보장에 최우선의 중요성을 두었다. 독자가 읽었을 때 본문에 언급되는 노동센터 또는 면접참여자를 추정할 수 없도록 논문의 서술에서 세심한 노력을 기울였다. 노동센터 내부자가 읽었을 때에도 면접참여자를 추정할 수 없도록 하기 위해 최선의 노력을 다했다. 그럼에도 불구하고, 일부 특수한 사례의 경우, 노동센터 내부 센터장 및 실무자들은 일부 면접 참여자를 유추할 수 있다는 점은 한계이다. 익명 보장을 위해 면접참여자 목록은 별도로 포함하지 않았다.

녹취파일은 전사기록지를 작성한 뒤 즉시 파기하였다. 전사기록지는 개인 식별정보를 제거하고 익명화하여 관리하고, 연구자가 소지한 개인 PC에 암호 처리한 파일로 저장했다. 본 연구는 서울대학교 생명윤리심의위원회의 심의를 승인받았으며(승인번호: IRB No. 2205/002-005), 승인된 연구윤리 심사기준에 의거하여 연구를 진행하였다.

제 5 장 민관협력 노동센터의 저항 양상

제 1 절 포획된 저항¹⁸⁾

1. 민관협력 노동센터 수탁 계기: 강요된 선택과 능동적 선택 사이

비정규직 노동자의 노동환경 개선 및 노동자 조직화를 꾀했던 노동운동 활동가들은 노동조합에 국한된 비정규운동에 한계를 느꼈다. “노동조합을 만들어야 될 필요성을 노동자 스스로 갖고 있지 않는(참여자 5)” 상황 속에서 비정규직 노동자를 노동조합으로 조직화하려는 시도는 번번히 실패로 귀결되었고, 사업주 측은 직장을 폐쇄하고 다른 지역으로 사업장을 옮기기도 했다. “노동조합 바깥에 있는 노동자들에게 관심 갖게 만드는(참여자 14)” 데 필요성을 느꼈던 일부 노동운동 활동가들은 독립 노동센터를 세워 실태조사 및 상담에 기반한 비정규노동운동을 꾀했다.

하청의 하청 구조니까. 이런 작은 회사에서 노동조합을 만들면 우리 회사가 내가 일할 만한 직장이 될 거야. 평생직장이 될 거야라는 희망이 없다는 게 더 중요합니다. 그러니까 노동조합을 만들어야 될 필요성을 노동자 스스로 갖고 있지 않다는……. 거기에서 우리는 계속 그 구조를 무시한 채 노동조합을 해야 됩니다. 당신에게는 법적 권한이 있습니다. 그래야 노동자다워집니다. 권리를 쟁취할 수 있습니다라고 하는 얘기를 아무리 반복한들, 이 분들은 현장에서부터 그 구조와 필요성을 못 느끼고 있는 이 괴리가 있기 때문에 앞으로도 노동 조합으로 조직되기는 어렵겠구나라고 인식을 하게 되는(참여자 5).

18) 본 절의 제목은 김주환(2017)의 『포획된 저항』에서 따왔다.

미약하지만 정책적 아젠다를 제시할 수 있거나. 특히 미조직된 노동자들이라든지. 당시 센터 하면서 돌봄노동자 실태조사하고 이주노동자 실태조사하고 이런 것들을 했는데, 노동조합 바깥에 있는 노동자들에게 관심 갖게 만드는 게 좀 필요하겠다. 그런 생각이었고(참여자 14).

그러나, 독립 노동센터 운동은 대부분 지속가능한 운동이 되지 못했다. 자발적인 후원 회원의 회비를 바탕으로 사업비와 활동가 인건비를 충당해야했지만, 후원 회원이 많지 않았고 후원금도 크지 않았기 때문이다. 시간이 흐를수록 후원회원은 감소했고, 이는 사업비 감소로 이어졌다. 사업비가 적어졌기에 독립 노동센터 활동은 더욱 위축되었고, “악순환이 반복(참여자 5)”되었다.

그래서 그런 실험을 했는데 실패했어요. 실험의 실패의 핵심은 경제적으로 자립하지 못했어요. 지속 가능한 운동이 못 됐고(참여자 14).

한 5년 정도 되는 과정에서 저희가 자체적으로 활동을 진단해보니까 이게 민간에서 회원들 회비를 만 원씩, 5천 원씩 받고 그걸로 사무실을 운영하고 인건비를 처리하고 사업비를 처리하는 게 불가능하겠구나……. 갈수록 시간이 가면 초기하고 다르게 후원이나 참여하는 후원자들도 좀 줄어들게 되고, 줄어들면 또 활동이 더 위축되고, 그러면 또 더 줄어들게 되고, 이런 악순환이 반복되는 게 느껴지는 거죠(참여자 5).

특히, 재정적 독립성이 운동성을 담보할 것 같아 보이지만, 오히려 “또 다른 종속”을 야기한다는 아래 참여자 14의 말을 주목할 만하다. 지속가능한 재정 구조를 만들기 위해선 후원 회원을 발굴해야 했고, 주로 후원 회원은 활동가의 지향과 결이 비슷한 사람들 위주로 꾸려지기에, “원하지 않는 정파성”을 갖게 될 수밖에 없다는 것이다. 이는 독립 노동센터의 정체성을 한계지어 조직의 확장성을 제한시켰다.

이는 시민 후원을 기반으로 독립성을 꾀해도, 또 다른 성격의 종속성이 발생할 수 있다는 신진욱(2022: 100)의 연구결과와도 상통한다. 시민사회단체 활동가 38명을 인터뷰하여 한국 시민사회의 새로운 흐름들을 분석한 신진욱(2022)은 후원회원이 많은 시민사회단체들의 경우 특정 정당을 지지하는 후원자가 많아, 시민사회단체가 특정 정당을 비판하면 후원을 끊는 경우가 많다는 점을 드러냈다. 공공재정으로부터 독립을 꾀해도 특정 지지층의 후원에 의존할 수밖에 없는 딜레마에 놓이게 된다는 것이다.

나랑 친한 사람들이 회원을 해줄 거 아니에요, 나랑 비슷한 생각을 갖는 사람들이 모일 거니까. 그런 성격을 갖게 돼요. 그러니까 원하지 않는 정파성을 갖게 되고 동전의 양면이에요. 안정적 구조를 만들기 위해서라도 가까운 사람들로부터 후원 회원을 조직해야 되는 문제가 하나 있고 그렇게 조직하다 보니 그 후원 회원 안 하는 다른 사람들 눈에는 재네들. 이런 식의 것이 보이고 그래서 한계 지워지고……. 재정적 독립성이 운동성을 담보할 것 같아 보이지만 이런 측면에서 보면 매우 또 다른 종속. 두루두루 운동이 아니고 누군가와 의 관계망 안으로 갇힌다는 거죠(참여자 14).

지속가능성에 있어 한계를 느끼던 독립 노동센터 중 일부는 문을 닫았고, 일부 독립 노동센터들은 민관협력 노동센터 설립 관련 조례를 이끌어내고 공모 과정을 거쳐, 운영비와 사업비를 지방정부로부터 지원받아 ‘민간위탁’ 형태로 운영되는 민관협력 노동센터 수탁기관으로 선정되었다. 초창기 민관협력 노동센터의 설립은 설립 그 자체를 독립 노동센터의 저항의 산물로 볼 수 있다. 지방의회 의원 및 지방자치단체장 후보들과 정책협약을 맺으며 능동적으로 이끌어낸 측면이 존재하기 때문이다. 그러나, “별로 다른 방도가 없으니까(참여자 10)”, “도저히 안되니까 정부 지원까지 받게 된(참여자 17)” 측면도 존재한다는 점에서 일종의 몰린 선택의 성격을 띠기도 한다. 독립 노동센터 외에도, “사업장을 조금씩 뛰어넘는, 지역으로

나오는(참여자 1)” 노동조합 활동의 필요성을 느꼈던 민주노총 활동가들이
민관협력 노동센터를 수탁받기도 하였다.

그래서 센터를 만든 거예요. 시민의 세금으로, 우리가 세금을 냈으니까 노동자
들이 그 세금으로 적어도 이 광활한 밭을 갈 수 있는, 노동자들을 위한 서비스
기관 하나 정도는 있어야 되는 거 아니겠냐. 그렇더라고 생각해 보니까. 그래서
이제 이걸 하자라고 해놓고 조례를 준비하고 같이 하는 과정들이 있었고(참여
자 5).

되게 소박하게 출발했고, 별로 다른 방도가 없으니까. 지방정부 예산 지원 받아
서라도 좀 해보자. 안정적으로 뭔가 사업해 보자. 그리고 그 때 당시에는 민간
노동단체들이 다 위태로웠어요. 생존이 쉽지 않았어요(참여자 10).

민주노총만 바라봐서는 안 되니까 비영리 민간단체들이 생겼고, 그게 비정규센터
들이 생긴 건데. 그러다가 활동하는 데 도저히 안 되니까 정부 지원까지 받게 된
거란 말이에요(참여자 17).

노동조합들이 사업장을 조금씩 뛰어넘는, 지역으로 나오는 이런 활동을 좀 해
야 되는 거더라고 생각을 했었어요. 막연하……. 그런 걸 하긴 쉽지도 않았고
근데 이제 OO 센터를 준비하는 OO 지역의 활동가들이 제안을 했기 때문에
제가 온 거죠. 그런 사업을 해볼 수 있겠구나. 꿈을 그릴 수 있겠구나라는 생
각 때문에 온 거죠(참여자 1).

2. 민관‘협력’으로 나아가지 못한 민간‘위탁’:

민간위탁형태에 따른 제약

민관협력 노동센터의 설립과 운영은 모두 지역 <OO도·시·구 노동센터 설

치 및 운영에 관한 조례>라는 지방자치단체 조례에 기반해있다. 해당 조례는 센터의 목적, 운영위원회 구성, 센터의 사업 내용, 위탁기간 등을 명시하고 있다. 대부분의 조례는 ‘해야 한다’라는 강행 규정이 아니라, ‘할 수 있다’라는 임의 규정으로 되어있고, 이는 “정책 책임자의 의지(참여자 14)”에 따라 민관협력 노동센터 사업의 방향 및 범위가 달라질 수 있음을 의미한다. “누가 지자체장이 되냐, 어떻게 의회가 구성되냐에 따라서 그동안 쌓아올렸던 노동정책 인프라들도 언제든지 뒤로 후퇴할 수” 있다는 아래 참여자 15의 말은 민관협력 노동센터들이 ‘민간위탁’이라는 굉장히 취약한 하부구조(infrastructure) 위에 놓여있음을 드러낸다.

조례가 다 해야 한다가 아니라 상당한 강행 규정으로 되어 있지 않고. 그건 어쩔 수 없는 부분도 많은데, 할 수 있다로 되어 있어요. 그러니까 할 수 있다가 정책 책임자의 의지잖아요……. 정책 책임자의 결정 권한들에 대해서 열려 있는 것. 그래서 누가 하느냐에 따라서 달라진다고 하는 게 문제고(참여자 14).

누가 지자체장이 되냐, 어떻게 의회가 구성되냐에 따라서 그동안 쌓아올렸던 노동정책 인프라들도 언제든지 뒤로 후퇴할 수 있는. 근데 이 말은 뭐냐면 그 만큼 우리가 제도적으로 이것을 안착시키지 못했더라는 얘기이기도 하거든요 (참여자 15).

바뀌면서는 브레이크를 거는 것들이 많이 생겨요. 그런 흐름상의 변화는 분명히 있는 거라고 보여지고, 소소하게는 이거 꼭 해야 되느냐. 이거 명단 내느냐. 이런 식으로 간섭을 하는 그런 흐름들. 그러니까 이거는 정말 전적으로 장의 의지가 커요(참여자 7).

정부가 민간위탁 형태를 통해 민간단체에게 사무를 위탁하는 목적 중 한 가지는 서비스의 질과 전문성 향상이다(임도빈·정지수, 2015). 특정 부문에 대한 전문성을 갖춘 민간단체와 협력함으로써 공공서비스의 질 향상을 꾀하겠

다는 것이다. 민관협력 노동센터의 경우, 지방정부가 노동에 관한 전문성을 확보하기 위해, 노동단체 및 노동조합에게 사무 중 일부를 위탁한 사례로 볼 수 있다.

그러나, 일부 연구참여자는 ‘협력’보다는 “부속 기관(참여자 19)” 취급을 받는다고 토론했다. “내 일은 다 너한테 맡기지만 나는 책임 안 질거야(참여자 19)”가 민간위탁의 본질이라는 것이다. 나아가, 아래 참여자 9의 말은 지방자치단체장이나 지방정부의 부서 차원이 아니라, 민관협력 노동센터 업무를 담당하는 담당 공무원 1명이 누구인지에 따라 센터의 사업방향이 제약될 수도 있음을 드러낸다.

센터에서 일하는 사람들은 아마 다 그런 생각 할 거예요. 진짜로 OO시가 우리를 자기네들 밑으로 보는 건가? 그런데 실제로 그래요. 실제로 부속 기관 같은 취급이에요. 근데 그러면서도 책임을 안 져. 사실 그게 민간위탁의 본질인 거죠. 내 일은 다 너한테 맡기지만 나는 책임 안 질 거야(참여자 19).

민간위탁이면 아무튼 그 지자체의 눈치를 보는 건, 저는 맞다고 생각을 해요. 지자체 돈으로 하니까. 근데 주무관 한 명의 눈치를 봐야 된다는 현실이. 그게 너무 깊은 것 같아요. 이 주무관이 그럼 지자체를 대표하는 거냐. 이 주무관이 그럼 □□사야?(참여자 9).

예컨대, 지방정부의 성과로 쉽게 파악될 수 있는 “문화 강좌 위주나 취업지원 프로그램 위주(참여자 2)”로 센터 사업의 조정을 요구하는 곳도 존재했고, “10년째 사업비가 동결(참여자 3)”인 곳도 존재했다. 민간위탁 사업 목적 중 하나는 “민간의 자율적인 행정참여기회를 확대(19)”하기

19) 예컨대, 서울특별시 행정사무의 민간위탁에 관한 조례 제1조(목적), “이 조례는 「지방자치법」 제117조에 따라 서울특별시시장의 권한에 속하는 사무 중 법인·단체 또는 그 기관이나 개인에게 위탁할 사무를 정하여 민간의 자율적인 행정참여기회를 확대하고 사무의 간소화로 인한 행정능률 향상을 목적으로 한다.” 서울특별시조례 제8127호. 강조는 연구자 본인.

위함이지만, 실질적으로 수탁받은 독립 노동센터나 노동조합의 자율성이 거의 보장되지 못한 곳도 있는 것이다.

업무 수행 과정에서 좀 개입하는 데도 있는 것 같아요. 왜 이런 걸 하나. 이런 걸 해라……. 예를 들면 사업 같은 거 진행할 때 문화 강좌 위주나 취업 지원 프로그램 위주로 좀 해줬으면 좋겠다라는 얘기가 있을 수도 있고요(참여자 2).

일단 예산에 대한 통제권을 시가 쥐고 있기 때문에, 아무리 사업이 필요하다고 얘기를 해도 맨날 예산이 어렵다는 표현을. 맨날 10년째 사업비가 동결이에요. 동결. 10년째 동결. 그러니까 뭐가 잘 안 되는 거죠. 예를 들면 이것저것 해보겠다. 지금 이 시대에는 이런 게 필요하고 이런 사업을 해보니까 돈이 얼마 필요하다. 이렇게 올리면 일을 줄이세요. 이런 얘기를 해요. 그거 다 어떻게 하려고 그래요. 시에 돈이 없어서 어차피 반영 안 해줘요. 그냥 일을 줄이세요. 담당 공무원들은 그냥 막말로 이렇게 얘기한다니까?(참여자 3).

참여자 11은 이처럼 민관협력 노동센터의 활동들에 “공무원들이 막 계속 태클”거는 상황이 반복되고, 이러한 간섭들에 민관협력 노동센터가 위축되는 상황이 장기화되면, “관에 종속”될 수 있다는 점을 우려하기도 했다.

센터가 내가 볼 때는 막 좋은 사업들을 많이 해. 하는데 공무원들이 막 계속 태클 걸어. 그러다 보면 이제 씹히는 거지. 씹히다 보면 위축되고, 다음에는 그 사업을, 또 비슷한 사업을 전개를 못 하는 거예요. 계속 위축되는 거예요. 그리고 이제 그런 것이 장기화되면 관에 종속되는 거지(참여자 11).

연구자가 연구 과정에서 공통적으로 연구 참여자들에게 들었던 언급 중 하나도 담당 공무원들이 민관협력 노동센터 상근자에게 ‘사고만 치지 말아 달라’고 당부한다는 점이였다. 이는 일부 지방정부가 민관협력 노동센터를

“보여주기식(Wallpaper) 노동정책의 일환”으로 바라보고 있다는 점을 단적으로 드러낸다(Doucette·Hae, 2022: 144). “큰 예산을 안 들이고 나름대로 정치인들로서 명분은 가질 수 있는(참여자 3)” 사업의 일환으로서 민관협력 노동센터가 운영되고 있다는 것이다.

두 명에서 무슨 일을 할 수 있나라고 했더니 많은 일을 하시지 말고 돈과 관련 돼서 회계 사고나 이런 거 없이 안전하게 잘 쓰시면 된다. 뭘 하려고는 굳이 생각 안 해도 된다. 이러더라고요(참여자 5).

사고만 치지 말아달라. 사고라는 게 뭐냐하면 아까도 얘기했지만 너무 한쪽 편을 든다든가 이런 방식으로 해서 민원이 들어오게 하는 것(참여자 7).

보면 큰 예산을 안 들이고 나름대로 정치인들로서 명분은 가질 수 있는 그런 사업 중에 하나예요. 인권 좋잖아요. 인권 이런 거 얘기하는 거(참여자 3).

이처럼 민관협력 노동센터들이 민간위탁 형태로 운영되기에, 참여자 3은 지방정부를 상대로 한 투쟁이나 시위가 발생할 경우, “소극적이 되는 건 어쩔 수 없다”고 토로했다. 지방정부를 상대로 직접적·가시적 저항을 할 경우, 감사나 지도점검 과정에서 “지적 사항으로 안 나올리가(참여자 17)” 없기에 스스로 “자기검열 비슷하게(참여자 3)” 자제한다는 것이다. 적어도 지방정부를 상대로 한 가시적 저항은, 할 수가 없다는 것이다.

예를 들면 시를 사용자로 한 어떤 투쟁들이나 이런 것들이 만들어졌을 때 약간 좀 소극적이 되는 건 어쩔 수 없다. (연구자: 소극적이 된다는 건?) 예를 들면, 노조에서는 그런 데 와서 집회도 같이 진행도 하고 직접적으로 도움을 주기를 원하는데. 거기 가서 내가 몸을 하나 보태는 것보다 그거 해가지고 감당해야 될 일이 더 많아져버리면 굳이 그렇게까지 해야 되나. 이 생각을 하는 거죠. 약간 이거는 자기 검열 비슷하게 가는 거기도 하고(참여자 3).

성명서 하나 못 내는 거죠. 정부 예산 받는데 정부에서 감사 나오고 지도 점검하고 할 거 아니에요. 1년마다 하고, 또, 수시로도 필요하면 나오기도 하는데. 그런 게 지적 사항으로 안 나올 리가 없죠. 그러니까 거기에 대해서는 몸 사린 다기보다는 어쩔 수 없는. 할 수가 없고(참여자 17).

또, 민간위탁 형태로 운영되는 민관협력 노동센터가 가진 취약점 중 하나는 ‘위탁 기간’이 정해져있다는 점이다. 위탁 기간이 5년인 곳도 존재하지만, 대부분 민관협력 노동센터는 평균 3년의 위탁기간을 두고 있고(김종진, 2019), 3년마다 심사를 거쳐 재위탁 여부가 결정된다. 2010년대 초중반에 민관협력 노동센터 수탁기관으로 선정되어, 2022년 10월 기준 현재까지 지속적으로 수탁받고 있는 곳이 적지 않지만, 위탁기간이 정해져있다는 점은 언제나 “심사과정에서 쫓아내겠다고 결심을 하면 쫓아낼 수도(참여자 5)” 있다는 점을 드러낸다. 실제로, “제일 잘하는 곳이라고 평가(참여자 1)”를 받아 왔음에도 불구하고 재위탁을 받지 못했던 아래 참여자 1의 사례는 가시적 성과들을 거두더라도, 재위탁을 받지 못할 수 있는 하부구조에 놓여있는 민관협력 노동센터의 불안정성을 잘 드러낸다.

아주 극단적으로 얘기하면, 3년마다 공모해서 만약에 그 심사 과정에서 쫓아내겠다고 결심을 하면 쫓아낼 수도 있겠죠. 그렇게 구조는 되어 있는 거죠. 그런데 물론 이거를 쫓아낸다. 이렇게 표현하지는 않겠죠. 실력이 모자라서 떨어졌다. 이렇게 얘기는 할 텐데 어쨌든 정치적으로 개입해서 여러 가지 변수를 만들 수 있는 구조는 이미 잉태하고 있는 거죠(참여자 5).

계속 제일 잘하는 곳이라고 평가를 받았으니까 그게 좀 억울한 건 있는데……. 원래 그쪽에서 가장 원하는 거는 노동 상담, 노동 교육 이 두 가지라고 저는 보여지거든요. 제일 많았어요. 웬만한 데보다 두 배 수가 많았어요. 그렇기 때문에 이거는 사람이 못해서 나간 건 아니에요. 마음에 안 들어서 나간 거라고

보는 게 맞아요(참여자 1).

이처럼 언제든 재위탁을 받지 못할 수 있다는 불안정성은 민관협력 노동센터로 하여금 단기적으로 성과를 거둘 수 있는 사업들에 비교적 집중하게 되는 결과를 낳기도 한다. 센터 재위탁을 받지 못해 일자리를 잃었고, 일정 기간이 지난 후 다른 지역의 민관협력 노동센터에서 일하고 있는 아래 참여자 1은 언제든 “날아갈 수” 있다는 점을 실감한 뒤, 장기적 계획에 기반한 활동을 하기 “쉽지 않다”고 말한다. “안정적으로 위탁기간을 보장”받지 못하기에, 더이상 것처럼 “10년을 바라보면서” 일할 수 없다는 것이다.

우리가 지속적으로 계획할 수 있게 안정적으로 위탁 기간을 보장하는 게 아니잖아요. 그냥 3년이거든요. 1년 만으로도 날아갈 수 있고 그러면 장기 프로젝트 계획보다는 경비원 조직화하고 우리가 지금 책임을 못 지고 나오게 되는 꼴이 된 거예요……. 아파트 경비원 사업과 같은 계획을 또 해서 10년을 바라보면서 이런 활동을 할 수 있겠냐. 쉽지 않다는 거예요(참여자 1).

특히, 민간위탁 형태의 불안정성 및 취약성은 최근 정치적 환경이 비우호적으로 변하며, 더욱 단적으로 드러났다. 2021년 11월, 서울시는 2022년 서울시 예산안을 발표하며 광역센터인 서울노동권익센터 예산 28.2%, 자치구 노동센터 예산 42.6%가 감액된 예산안을 시의회에 제출했다²⁰⁾. 큰 폭으로 예산이 감소한 것이다. 서울시의회 다수의석을 확보하고 있던 민주당 시의원들과 서울 민관협력 노동센터들의 반발이 있었고, 결국 2022년 예산안은 17% 삭감으로 완화되어 통과되었다. 감액된 예산도 마포구와 중구를 제외하면 각 자치구에서 삭감된 예산 17%를 보전함으로써 대부분의 민관협력 노동센터는 사업을 2022년에도

20) <서울시 예산 삭감에 시민단체들 반발…"민주주의의 죽음">, 연합뉴스, 2021.11.16.

꾸러나가고 있다²¹⁾. 그럼에도 불구하고 위 사례는 지방자치단체장의 의지에 따라 민관협력 노동센터 사업의 범위뿐만 아니라 예산이 크게 줄어들 수 있음을 예증한다. 서울에 국한하지 않더라도, 2022년 6월 지방선거 이후 지자체장의 성향이나 지방의회의 구성비 등 정치적 환경이 전반적으로 민관협력 노동센터에게 비우호적으로 변했고, 연구 참여자들은 지방정부가 민관협력 노동센터를 “고사(참여자 13)”시키거나 “사양(참여자 15)”시킬 것을 우려했다.

존재 자체도 지금 위험스러운 거잖아요. 근데 저는 없애거나 이러진 않을 거라고 봐요. 기능적으로 사양시키겠죠(참여자 15).

조금씩 줄여가면서 이제 말라죽게 하지, 고사시키지 않을까……. 사실은 거의 그대로 운영하든가 아니면 내놓든가 포기하든가 해야 되는 상황이 될 수밖에 없잖아요. 그런 상황이 되지 않을까라는 우려를 하고 있어요(참여자 13).

나아가, 정치적 환경에 따라 민관협력 노동센터 예산 삭감뿐만 아니라, 수탁기관 자체가 “씩 바뀔 가능성(참여자 2)”도 존재한다는 점에서 민관협력 노동센터가 놓여있는 ‘민간위탁’이라는 기반이 가변적이고 취약함을 다시 한번 확인할 수 있다²²⁾. 독립 노동센터들이 대부분 민관협력 노동센터 수탁기관이 되어 유명무실화되었거나 문을 닫은 상황에서, 수탁기관이 변경되게 되면 “아무것도 아닌게 돼버리는, 어떻게 보면 최악이 될 수도 있는(참여자 16)” 상황이 발생할 수 있기 때문이다.

생존 전략의 일환으로서 ‘민간위탁’이라는 형태를 빌려 민관협력 노동센터 수탁을 이끌어냈고, 기존 사회운동조직의 인력과 역량이 대부분

21) <[위협받는 민관협치②] 오세훈 ‘예산삭감’ 압박 시달리는 ‘서울시 노동센터’가 해운 일>, 민중의소리, 2022.06.23.

22) 같은 민간위탁 형태를 취했던 서울시 도시재생지원센터는, 2023년 예산 전액 삭감이 예고되면서 2022년 말을 기점으로 수탁계약이 해지되고, 기관 자체 운영도 종료된다.

민관협력 노동센터로 이전되어 기존 독립 노동센터가 약화된 상황에서, 더이상 수탁을 못 받게 된다면 “운동 역량의 퇴보(참여자 16)”라는 비판이 제기될 수 있다는 점을 참여자 16은 스스로 직시하고 있었다.

아마 수탁 기관들이 싹 바뀔 가능성도 있어요. 이렇게 민주노총에서 운영하는 데를 계속 남길 이유는 없을 수도 있거든요……. 그러면 다른 데가 오겠죠. 입맛에 맞는 데가. 거기 사업하는 거는 기존에 있었던 조직화가 아니라 문화 행사 위주로 갈 가능성이 있겠죠. 예를 들면 그냥 영화 보여준다거나 옆에 있는 헬스장 계약해서 헬스장에 무료로 노동자들을 하게 한다거나. 아니면 기존에 있었던 자기네 노동조합들을 충분히 이용만 하게 하거나. 이런 부분들이 있을 것 같아요. 그게 제일 큰 한계고요(참여자 2).

차분히 준비해서 튼튼하게 갖춰놓지 않으면 수탁기관이 바뀌어버릴 거예요. 그러면 아무것도 아닌 게 돼버리는. 어떻게 보면 최악이 될 수도 있는 거야. 그 사이에 민간단체들은 거의 다 문을 닫았다시피 하고 있어. 그런데 어느 날 수탁기관이 바뀌었어. 그동안 활동했던 민간단체도 없어. 그러면 이거는 운동 역량의 퇴보 아니야. 이렇게 비판할 수도 있는 거잖아요. 심각한 문제가 올 수도 있는 거지(참여자 16).

제 2 절 전략적 저항

1. 민간위탁형태를 역이용하기

민관협력 노동센터는 이처럼 ‘민간위탁’이라는 취약한 하부구조 위에 놓여있지만, 일부 연구참여자들은 민간위탁 형태의 구조적 한계를 인정하면서도 오히려 민간위탁이어서 민관협력 노동센터들이 사업의 영역을 확장할 수 있었다고 말한다. 만약 지방정부에서 직영으로 노동센터를

운영하게 된다면, “공무원인 과장이나 팀장을 설득해서 일일이 다 이해를 구해야(참여자 5)” 되기에, 원하는 사업들을 할 수가 없게 된다는 것이다. 민간위탁 형태로 민관협력 노동센터가 운영되었기에 “공무원들이 상상을 못하는(참여자 11)” 사업들을 할 수 있었고, 그 대표적 예로 “조직화(참여자 13)” 사업이 꼽혔다.

직영을 하게 되면 일을 못한다. 결재권자나 이런 것들이 경직되게 되고, 경직된다는 거는 공무원인 과장이나 팀장을 설득해서 일일이 다 이해를 구해야 되는 데. 그거는 내가 보기에는 우리가 1년에 한 번 체크하거나, 3년에 한 번 체크하는 시스템이 아니라 매번 체크하는 시스템으로의 전환을 의미하기 때문에. 그렇게 해서는 우리가 받을 갈 수가 없다(참여자 5).

자네네들이 보조금을 주는 거니까. 거기에 대한 행정적인 문제는 충실히 하지만 사업은 정말 자네네들이 상상을 못하는. 공무원들이 상상을 못하는. 니네가 하면 이런 사업 못 한다. 우리 센터나 이렇게 되니까 이런 사업을 하는 거다까지. 어떤 창의적인 사업들을 여러 가지 사업들을 할 수 있는 거(참여자 11).

사업을 뭘로 정할 거냐. 이런 것들에 대한 자율성이 좀 있었어요. 그게 저는 민간위탁의 장점인 것 같아요. 조직화를 해도 뭐라고 하지 않았고 사실. 그게 목적이라고 해도 크게 뭐라 하지 않았고(참여자 13).

또, 지방정부 직영으로 민관협력 노동센터를 설치하더라도 지방자치단체장의 성향에 따라 가변적이고, 오히려 민간위탁 형태보다 더욱 취약할 수 있음을 참여자 5는 지적한다. 민간위탁 형태의 민관협력 노동센터의 경우, 지자체장이 바뀌어도 위탁계약기간이 남아있거나 지역사회와의 반발을 우려하여 쉽게 폐쇄할 수 없는 반면, 지방정부 직영으로 운영될 경우 “바로 직제개편해서 없애버릴 수 있는 편리함(참여자 5)”이 있다는 것이다. 실제로 직영 형태로 운영되었던 일부 민관협력 노동센터는

지자체장이 바뀐 이후, 폐지되기도 했다는 점이 이를 뒷받침한다.

민간위탁 형태를 넘어, 지방자치단체의 직영센터 설치라는 보다 완전한 제도화를 거쳤음에도 불구하고, 직영센터 또한 정치적 환경에 따라 가변적일 수 있다는 점 그리고 시민의 자발적 후원에 기반하여 독립성을 꾀한 시민사회단체도 또 다른 종속성에 갇힐 수 있다는 점(신진욱, 2022)을 종합하면, 사회운동조직의 제도화를 둘러싼 정치적 선택에 있어 정답은 주어지지 않고, 항상 긍정적·부정적 측면이 함께 존재한다는 점을 다시금 확인할 수 있다.

실제로 직영으로 만들어진 곳들이 몇 군데 있어요. 있었는데 다 잘 안됐죠. 결과적으로는 오히려 그게 더 많이 빨리 폐쇄돼 버리기도 하고 직영이니까. 새로운 시장이나 구청장이 들어오면 바로 직제개편해서 없애버릴 수 있는 편리함이 있었던 거죠. 근데 민간위탁은 내가 지금 들어왔는데 위탁 기간이 내년까지 남아 있거나 그 다음년도까지 남아 있거나 이런 엇박자도 생기고 그리고 지역사회에서 저기가 했는데 특별히 잘못하지 않았는데 쫓아냈어? 이런 공론화도 있는데 직영은 그냥 부서 직제 개편하듯이 없애버리면 더 편했던 거죠(참여자 5).

다른 자치구에는 전부 노동복지센터를 민간 위탁을 했거든요. 근데 OO은 구청장이 그거를 직영한 형태의 권익센터를 세웠잖아요……. 새로운 구청장이 들어서 그거 없애버렸거든요(참여자 7).

2. 관(官)의 관습에 도전하는 실천들

① 민관협력 노동센터의 정체성 투쟁

Reinelt(1995)는 사회운동조직이 제도화된 이후에도, 운동 지도자들의 뚜렷한 비전과 행정관료적 관습에 꾸준히 도전하는 실천 등이 수반될 수

있다면 사회운동조직의 제도화는 택할만한 가치가 있는 선택이라고 주장했다. 연구과정에서도 민관협력 노동센터 상근자들이 관의 관습에 도전하는 실천들을 확인할 수 있었다. 예컨대, 기계적 중립을 요구하는 지방정부 공무원들에게 민관협력 노동센터의 정체성은 “노동자를 지원하는 센터(참여자 11)”라고 주장하며 부딪히거나, “약자의 입장을 대변하는 것이기 때문에 기계적 중립을 하면 안 된다(참여자 16)”라고 설득하며 사업을 추진해나가고 있는 양상을 아래 참여자 11과 참여자 16의 말은 잘 보여준다.

노동자를 지원하는 센터인데, 지원을 해야 하잖아. 지원이라는 것은 노동자 편이 돼 달라는 거야. 당신들은 못 하나까 공무원들은. 예산을 줘서 우리 보고 지원하라는 거잖아. 그러면 편들어야지. 노동자들을. 그게 제대로 하는 사업이지. 이제 이게 부딪히는 거자……. 이것도 기술이기는 한데 막 들어가고 강경하게 막 그렇게 싸울 일이 아니고, 서로 이해시킬 건 이해시키고……. 그러면 비정규센터든 노동권익센터든 정체성이 만들어지는 거잖아요. 그 과정이라고 생각해요. 그런데 이것 포기하면, 재들 하라는 대로 해야 돼, 하부기관이야(참여자 11).

공무원들은 기계적 중립을 계속 요구를 해요. 사용자 편을 드는 건 당연히 아니지만, 노동자 편만 들어서도 안 된다. 이른바 그렇게 되면 민원이 들어온다. 현실적으로 이런 거야. 그런데 이런 센터들이 해야 될 역할은 약자의 입장을 대변하는 거기 때문에 기계적 중립을 하면 안 된다. 그런 취지에 안 맞는다. 이런 취지로 계속 설득을 하고 일을 만드는 거죠(참여자 16).

물론, 각 민관협력 노동센터마다 센터의 정체성을 상이하게 인식하고 있고, 민관협력 노동센터가 “세금으로 운영되기 때문에 형식적 균형을 맞춰줘야 된다고(참여자 7)” 바라보는 연구참여자도 존재했다. 일방적으로 노동자 편만을 들기 어렵다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 제도화 이후

운동성을 견지하려 노력하는 일부 센터는 “비공식적으로, 내용적으로(참여자 7)” 노동자들을 지원하고 있다고 언급했다. 이는 관과 직접적으로 민관협력 노동센터의 정체성을 둘러싼 투쟁까지는 하지 않더라도 비가시적 저항들이 이뤄지고 있음을 암시하기도 한다.

어쨌든 세금으로 운영되기 때문에 형식적 균형을 맞춰줘야 된다고 보는 거예요. (연구자: 형식적 균형이라고 하면?) 그러니까 예를 들어서 우리가 노동자를 위하지만 그렇다고 일방적으로 노동자 편만 들기가 어렵다라는 거……. 내용적으로는 그렇지는 않죠. 비공식적으로 내용적으로는 다 노동조합 지원하지만. 어쨌든 형식적으로는. 안 그러면은 아니 세금은 다 내는데 왜 행정기관이. 여기도 이제 준행정기관이라고 보기 때문에. 행정기관이 왜 노동자 편만 들고 있냐라고 하는 문제 제기. 딱 걸릴 수밖에(참여자 7).

또, 일부 민관협력 노동센터들은 반드시 관과 정체성 투쟁을 하지 않더라도, 지방정부에 “실적을 안겨주는 방식으로(참여자 10)” 사업들을 전략적으로 진행함으로써 지역 비정규직 노동자를 대상으로 한 제도 개선 및 캠페인들을 이뤄내고 있었다.

이슈가 되는 여러 가지 취약 노동계층 문제 관련해서는 OO시에도 일정하게 실적을 안겨주는 방식으로 해온 대표적인 사례가 아파트 경비노동자 사업이고 (참여자 10).

작년에는 임금 명세서 관련된 캠페인을 했었죠. 같이 노동부도……. 노동부는 안 따라올 이유가 없어요. 자기 성과니까(참여자 1).

그 외에도, 지역에서 노사 간 갈등이 심각한 사업장에 찾아가서 조사보고서를 작성해 지방정부에 제출하는 센터도 존재했다. 이 사례가 주목할 만한 이유는, 지방자치단체에게 법적으로는 분쟁조정 및 근로감독 권한이 보장되

어 있지 않음에도 불구하고(노광표, 2014), 민관협력 노동센터가 선제적으로 노사 간 갈등이 심한 곳에 찾아가 조사를 하고, 조사보고서를 관에 제출함으로써 지방정부 스스로 “할 일을 찾게”끔 도모하고 있는 사례이기 때문이다. 이는 Klein·Lee(2019)가 ‘점령의 정치’라고 개념화한, 사회운동 행위자들이 제도화를 바탕으로 기존 제도 정치 행위자와 규칙들을 바꿔나가는 현상이 민관협력 노동센터 사례에도 적용될 수 있음을 드러낸다. 지방정부에게 노동정책에 관한 권한과 예산이 충분하게 주어지지 않았던 상황에서, 지방정부 스스로 노동정책을 집행할 필요성 혹은 문제의식 등을 인식하도록 민관협력 노동센터들이 추동하고 있는 양상을 아래 참여자 11의 말은 잘 보여준다.

노사를 조사 보고서 쓴다 하고 다 만나요. 다 듣고 우리가 봤을 때는 이렇다 까지 해서, 관에다 줘버려……. 우리가 법적으로 조사권은 없지. 노동센터라고 하면 조사할 수 있어야 된다. 사업주에 대해서도 조사할 수 있어야 된다. 이게 이제 은연중에 목표가 있는 거예요. 그래서 자꾸 줘. 우리가 조사했으니까 그래서 우리의 견해는 이거고, 이후 과제에 대해서 해결 대안까지 이렇게 넣었으니까. 그러면 어떻게 해야 돼? 보고 알아서 해야 돼. 계속 부담을 주는 거예요. 애들 할 일을 찾게(참여자 11).

② 지방의회를 통한 우회 저항

일부 민관협력 노동센터들은 지방의회를 통한 우회 저항을 피하고 있기도 했다. 적지 않은 비율의 민관협력 노동센터 센터장들이 노동 및 학생운동을 했던 경험이 있고, 함께 운동을 했던 활동가 중 일부는 지방의회의 의원이나 지방정부의 정무직으로 자리잡고 있는 경우가 존재하기에, 센터장의 인적 자본을 지렛대삼아 ‘민간위탁’이라는 구조적 한계를 딛고 있기도 하다. 예컨대, 사업비 증액을 요구했지만 지방정부 측에서 반영해주지 않을 경우, “시의회에 쪽에 지원을 요청(참여자 8)”하거나

지방정부 “정무부시장한테 어필(참여자 4)”함으로써 부족한 사업비 추가 배정을 이끌어내는 것이다.

시의회 쪽에 지원을 요청하는 집행부 차원에서 여기 관련 부서는 올라는데 기획예산실에서 다 자르잖아요. 도저히 이제 답이 없어. 그럼 이런 경우는 시의회에 협조 좀 해달라 해서 시의회에서 마지막 예산 결정을 할 때, OO센터 너무 사업을 많이 하고 있는데 이게 뭐냐. 이렇게 하면서 이쪽으로 한 5천만 원 더 배정하고 하자. 이렇게 조정이 이루어지는(참여자 8).

그 때 정무부시장한테 어필을 많이 했죠. 그래서 정무부시장이 필요하다. 인정한다. 이렇게 하면서 이제 3주년 행사 때 와서 지원하겠다. 이렇게 발표한 거예요. 그래서 지원하겠다고 했으니까 빨리 해줘라 하면서. OO년도 말에 시의회 예산 짤 때 예산 편성이 들어간 거죠……. 선배예요. 전부터 학교 다닐 때부터 잘 알던 사이죠(참여자 4).

반드시 예산과 관련된 사항이 아니더라도, 지방정부에서 특정 사업 추진을 못하게 하거나 발표를 하지 못하게 할 경우, 민관협력 노동센터들은 지방의회를 통해 우회적으로 관을 설득함으로써 성과들을 이뤄내고 있기도 했다. 아래 참여자 9의 말은 예산 및 사업 관련한 많은 권한들이 지방정부에 주어져있는 ‘민간위탁’이라는 한계 속에서, 민관협력 노동센터들이 “시의회를 통해서, 시의원과 함께” 함으로써 성과를 낼 수 있다는 점을 “터득”했다는 점을 잘 보여준다. 민관협력 노동센터는 지방정부로부터의 감사와 예산 심사를 받는 한계를 지니지만, 지방정부는 지방의회로부터 감사와 예산 심사를 받는다는 점을 전략적으로 활용하여 지방의회와의 관계망 형성을 통해 성과와 변화들을 이끌어내고 있는 것이다.

작년인가 보도자료 3개를 보냈어요. 실태조사 같은 건데. 내려고 시에 올렸는데 수치적으로 안 좋으니까 발표를 안 했으면 좋겠다. 이렇게 계속 해버리니까. 저희는 그러면 우리가 이런 걸 하려고 사업을 하는데 이런 거 자체 발표를 못 하게 하면 어떻게 되냐 하면서 시의원으로 가버려요. 시의원한테 우리가 이런 조사를 했다. 이거 가지고 정책 토론회를 하고 싶다. 그래서 그럼 시의원이 거기 부서한테 이런 조사가 있던데 좀 알아봐달라고……. 저희는 이제 그 방법을 터득해 버렸죠. 우리의 성과를 표현하기 가장 쉬운 방법은 시의회를 통해서. 시의원과 함께 하는 거다(참여자 9).

③ 지역사회 네트워크를 통한 우회 저항

또 하나의 민관협력 노동센터의 저항 형태는 지역사회 네트워크를 통한 우회 저항이다. 민관협력 노동센터가 ‘민간위탁’ 형태로 운영되고 있다는 점은, 관의 성향에 따라 센터의 사업방향 및 예산이 좌지우지 될 수 있는 위치에 놓여 있을 뿐 아니라, 지역 주민과 사업주 측의 민원에 의해서도 영향을 받을 수 있는 위치에 놓여있다는 점을 의미한다. 요양보호사 실태조사를 시작하자 “요양보호사 원장들이 와서 시에 항의를” 했다는 아래 참여자 6의 말은 센터의 활동에 민원이 제기되어 영향을 받는 상황을 잘 드러낸다. “센터 없애야 되는거 아니냐(참여자 2)” 등의 민원이 제기될 수 있기에, 민관협력 노동센터들은 민원이 제기되지 않게끔 “조심히(참여자 6)” 사업을 진행하거나, 센터 단독 명의로 지역 내 침예한 노동 문제에 대해 목소리를 내지 못하는 경우가 많았다.

사업을 할 때도 그냥 조심히 해요. 조심히 하고……. 요양보호사 조사를 하는데 요양보호사 원장들이 와서 시에다 항의를 하는. 이 설문조사를 왜 하나. 노조 만들려고 하는 게 아니냐……. 엄청 막강하더라고요. 다 몰러가갔고 시에도 뭐 라 하고 시에서 일단 아니라고 그런 거 아니라고 일단 막는데도 그냥 그런

거 없어. 계속 민원 제기하고 이러니까(참여자 6).

아파트 경비 감원 이슈가 있을 때 저희 센터 이름으로 하기는 좀 어렵습니다. 왜냐하면 민원 들어갈 거예요. 이런 데 우리 세금으로 쓰는데. 왜 너네는 우리 입주민들 편 안 들고, 노동자 편만 드냐. 이런 센터 없어야 되는 거 아니냐. 왜 필요하냐라고 할 수 있으니까(참여자 2).

그러나, 일부 연구참여자들은 이러한 상황을 지역사회 네트워크의 명의를 내세우고, 네트워크를 바탕으로 공동 대응함으로써 극복하려 하고 있었다. 민관협력 노동센터가 저항을 주도하더라도, 민간위탁이라는 위치 때문에 “적극적으로 하기 어려운 부분들을 같이 이름 걸어서(참여자 2)”, “센터가 나서기 좀 애매한 지점이 있는 걸 바깥의 연대 세력을 앞선에(참여자 11)” 세움으로써 저항을 도모하고 있는 것이다. 지역 내 사업장에서 불법행위가 발생했을 때, 민관협력 노동센터 센터장 단독으로 사업장을 고발하기보다 지역노동단체 네트워크 대표자들의 공동 고발 형식을 취함으로써 저항을 꺾이고 있다는 아래 참여자 11의 말은 이러한 우회 저항 양상을 잘 드러낸다. 지역에서 발생한 노동문제에 대해 다른 시민사회단체와 “사실상 같이” 대응하고 있고, 노동문제에 관한 한 지역대책위원장을 본인이 맡는 게 “마땅하지만” 다른 단체의 상근자에게 지역대책위원장을 맡김으로써 “공격받을 여지(참여자 11)”를 최소화하고 있다는 아래 참여자 20의 말도 민관협력 노동센터들의 우회 저항 양상을 잘 보여준다.

경비노동자 문화제도 저희 이름으로 하기보다는 여기 지역네트워크의 이름으로 하죠……. 우리가 적극적으로 하기 어려운 부분들을 같이 이름 걸어서 하거나 이런 것들(참여자 2).

센터가 나서기 좀 애매한 지점이 있는 걸 바깥의 연대 세력을 앞선에 세우는 거야……. 센터가 해야 되는 요청을 받았는데. 센터가 판단하기에도 저런 사업

장에 대해서 좌시하면 안 되겠다는 판단이 있는데. 이걸 갖다가 직방으로 센터장이 고발을 해버렸어요. 이게 말하자면 공격받을 여지가 좀 있잖아요. 보조금을 지원받는 센터가 왜 센터장이 그런 일을 하냐고. OO 대표자들이 우르르 달려들어서 공동고발 해버리니까 더 이상 토 못 달지(참여자 11).

사실상 같이 하는 거죠……. 어떻게 결합해서 투쟁할 거냐. 이런 것들을 같이 하고 지역대책위를 같이 꾸리는 데……. 노동 같은 경우에는 사실은 OO 싸움을 같이 해주시라고 제안하면, 제가 맡는 게 마땅한데 제가 센터에 있으니깐 이게 굉장히 애매한 거예요……. 그래서 □□의 사무총장한테 부탁을 해서 노동 문제지만 지역대책위원장을 지금 □□가 하고 있어요(참여자 20).

제 3 절 하부정치

1. 저항의 토대 조성

① 지역노동단체 네트워크 구축

스콧(2020: 312, 323, 337)은 억압적인 상황 속에서 가시화된 정치적 행위가 아닌 피지배 계급의 줌도독질, 소문, 게으름 피기 등 비가시화된 저항들을 하부정치(infrapolitics)로 개념화하며, 이러한 하부정치가 ‘가시적인 정치적 행위와 실질적 저항의 토대’이자 ‘더 정교하게 제도화된 정치적 행위를 위한 건축 블록’을 제공한다고 주장했다. 일부 민관협력 노동센터는 ‘민간위탁’이라는 구조적 한계 속에서 비가시화된 저항들을 좇고 있었는데, 그 중 하나가 지역노동단체 네트워크 구축이다.

앞서 살펴봤듯, 민관협력 노동센터 대부분은 민간위탁 기간이 3년으로 정해져있고, 재위탁 및 재계약이 보장되는 상황에 놓여있지 않다. “길게 볼 수 없고”, 정치적 상황에 따라 “앞으로 크게 보면 없어질 수도” 있다.

이처럼 취약한 기반 위에서, 일부 민관협력 노동센터는 “지역에 있는 네트워크 회의를 없으면 만들고, 있으면 지속적으로 잘 운영”되도록 지원함으로써 “지역의 노동 운동을 지속적으로 할 수 있는 기반” 조성을 도모하고 있었다.

지역에 있는 네트워크 회의를 없으면 만들고 있으면 지속적으로 좀 더 잘 운영되고 10년을 내다보고 네트워크를 끌어갈 수 있도록 계속 지원하는 것 이런 것들이 되게 중요하다고 보는 거죠. 거기에 노동단체가 있으면 그 노동단체를 더 키워내는 것……. 조직하는 것도 중요하지만 왜냐하면 우리는 길게 볼 수 없잖아요……. 센터가 없더라도 지역에 노동감수성이 있는 활동가들이 더 많이 생기고 단체들이 만들어져서 지역의 노동운동을 지속적으로 할 수 있는 기반을 조성하는 것들이 센터 역할이 돼야 한다고 저는 봐요……. 앞으로 크게 보면 없어질 수도 있는 건데 지속가능한 노동운동을 지역에서 할 수 있게끔(참여자 1).

보다 구체적으로, 지역 노동단체와 “공동 사업(참여자 3)”을 기획하여 진행하거나, “교육 사업(참여자 14)”, “집단 프로그램(참여자 14)” 등을 협업함으로써 민간 노동단체를 지원하고 네트워크 구축을 도모하고 있었다. 민간단체는 비교적 “어렵게 활동하고 돈이 없어서(참여자 3)” 못하는 사업이 있는 등 재정이 열악한 경우가 많고, 재정 측면에서 비교적 안정적 기반 위에 놓여있는 민관협력 노동센터들이 공동 사업을 함께 진행하며 소정의 “재정적 지원(참여자 14)”을 피하고 있는 것이다.

네트워크를 계속 강조하고 얘기하는 게 똑같아요. 여기는 지자체 지원을 받아서 임금도 받고 안정적이예요. 여기(독립 센터)는 그렇지 못해요. 협업은 이분들한테 사실은 일정 정도의 안정적인 사업을, 교육도 하고 그러니까 재정적 지원이 가능한 부분이에요. 그래서 민간센터의 유지에 도움을 줘야 한다는 게 제가 갖는 기본적 첫 번째 생각이고……. 교육 사업 같이 하는 것 강사비 수

준이지만 이렇게 하는 것도 있고, OO 같은 경우는 집단 프로그램들을 아예 맡아서 할 수도 있죠. 그것도 돈이 많이 되는 사업은 아니고 해봐야 강사비 수준이니까. 그런데 그런 것들이 한편으로 보면 그 단체가 가지고 있는 포트폴리오에 쌓여가는 거니까. 그것도 서로 힘이 되는 거고(참여자 14).

센터의 역할이 그런 노동단체들의 활동을 좀 활발하게 하는 것도 의미가 있겠더라고 생각을 해서 그런 데들이 사실 어렵게 활동하고 돈이 없어서 못하고 이런 일들이 있을 수 있잖아요. 센터하고 공동 사업으로 노동 관련된 어떤 사업을 기획한다. 그러면 적극적으로 받아서 수용해서(참여자 3).

반드시 공동 사업 진행을 통한 재정적 지원이 아니더라도, 지역에서 함께 “같이 고민”하고 성공적이라 평가되는 지역의 노동운동 사례들을 함께 “공부”함으로써 해당 노동단체가 “지역의 노동운동을 전반적으로 볼 수 있는 단체”로 자리매김 할 수 있게끔 도모하고 있기도 했다. 지역에서 민관협력 노동센터가 사라지더라도, 노동단체가 지역에서 자생하여 지속가능한 노동운동을 할 수 있도록 일부 민관협력 노동센터가 도모하고 있는 양상을 아래 참여자 1의 말은 잘 드러낸다.

노동단체가 유일하게 있는 거예요. 어떤 걸 할지를 아직도 고민을. 단체만 만들어놓고, 그걸 어떻게 찾아갈지를 같이 고민해 주고, 지금은 그 분들이랑 이제 공부부터 시작하려고요. 그래서 OO 사례 공부도 그 분들도 좀 참여를 하라고 이렇게 얘기를 했어요……. 우리가 없어졌을 때 이 노동단체는 지역에 남을 거니까. 그럼 이 단체가 지역에서 자기의 역할을 찾아야 되거든요. 지역에서 본인들만 할 거만 찾는 게 아니라. 어느 업종 이런 것만 하는 게 아니라. 지역의 노동운동을 전반적으로 볼 수 있는 단체가 좀 되어야 되고……. 그런 단체로 컸으면 좋겠어요. 그런 것들이 되게 하는 게. 저희 목적이 그런 거죠(참여자 1).

② 지역시민사회단체 네트워크 구축

민관협력 노동센터들은 지역 노동단체뿐만 아니라, 노동과 직접적 관련이 없는 지역 내 시민사회단체와의 네트워크를 구축함으로써 비가시화된 저항들을 쫓고 있었다. 지역시민사회단체와 접점을 늘림으로써 지역 전반의 노동감수성 증진을 꾀하고 있었는데, 접점을 늘리는 방식은 다양했다. 그 중 하나가 센터 내 운영위원회 위원으로 시민사회 상근자를 임명하여 “노동조합과 시민사회가 만날 수 있는 공간(참여자 1)”을 열어주는 방식이다. 대부분의 <노동센터 설치 및 운영에 관한 조례>에는 센터의 사업계획 및 예산수립 등에 관한 사항을 심의·자문하기 위해 운영위원회를 설치해야 한다는 조항이 있다. 이러한 운영위원회가 “매우 형식적(참여자 14)”으로, “보고를 해서 공유하는 정도고 거의 우리가 알아서(참여자 20)” 하는 방식으로 운영되는 센터도 존재하지만, 일부 센터는 센터 운영위원회가 기존 노동관련 단체보다 “문턱이 낮다(참여자 1)”라는 점을 활용하여 이를 통해 시민사회단체와의 네트워킹을 도모하고 있었다.

형식적이에요. 운영위 매우 형식적입니다. 1년에 두 번 예산안 정도를 승인해주는(참여자 14).

대표들이 운영위원을 하고 있긴 하지만 실질적으로 센터를 관장하는 것은 우리가 보고를 해서 공유하는 정도고, 거의 우리가 알아서 하는 구조인 거예요(참여자 20).

딴 데는 안 했는데 운영위원회를 구성을 했어요. 그 이유는 센터의 운영위원회가 공동행동보다 낮아요. 문턱이 낮아. 그렇기 때문에 어디도 제안하고 민주노동 아카데미도 제안하고, 시민사회단체들 제안해서 들어오셔서 이 사람들과 노동조합과 시민사회가 만날 수 있는 이 공간을 좀 만들어준 거죠(참여자 1).

수탁기관인 독립 노동센터의 이사회를 활용해 지역시민사회단체 및 노동조합과 네트워크를 도모하고 있는 민관협력 노동센터도 존재했다. 독립 노동센터의 이사들 대부분이 “노동계에서 짬밥이 굉장히 굵은 사람들(참여자 11)”로 구성되어 있고, 이사회 동의를 바탕으로 민관협력 노동센터의 사업들이 진행되고 있다. 이 과정에서 지역단체나 노동조합의 협조가 필요한 사업을 민관협력 노동센터가 진행할 때, 지역단체나 노동조합 내부 구성원의 일부 반대가 있더라도 모단체인 독립 노동센터 “이사들이 곳곳에 배치되어있어서 설명하고 이해(참여자 11)”시키는 과정을 통해 민관협력 노동센터와 지역단체 및 노동조합 간 협업을 꾸준히 가능케 하고 있다는 것이다.

모단체는 이사회가 있고, 집행위원회가 있잖아요. 그러면 이사들이 거의 다 노동계에서 짬밥들이 굉장히 굵은 사람들, 이사들이 센터가 하는 사업에 대해서 동의하고 같이 하기로 하는 것을 설명 민주노총이나 여성단체에서 “그런 사업들을 뭐하러 해, 뭐하는지 모르겠구만.” 그러면 이사들이 곳곳에 배치되어있어서 설명하고 이해시키고, 자기가 말하기가 좀. 설명이 잘 안 되면 센터에다 연락해. “당신 와서 여기 얘기 좀 해줘. 같이 해야 될 것 같아. 이해를 못하고 있어 지금.” 이런 것들이 계속 되는 거죠. 공식적으로 무엇을 던져서 제안하고 이런 게 아니라, 이런 것들이 같이 계속 녹아지는 거지(참여자 11).

또, 노동과 직접적 관련이 없는 지역사회 거버넌스일지라도 적극적으로 참여함으로써 이를 지역 내 시민사회단체와의 네트워크를 구축하기 위한 통로로 활용하는 민관협력 노동센터도 존재했다. 지방정부 혁신교육분과에 분과위원으로 참여하며 기존 지역시민사회단체들이 “추구하지 않았던 노동영역을 하나의 분야로(참여자 1)” 인식하게끔 도모함으로써, 지역시민사회단체가 노동 관련 사업을 추진하도록 기여하는 방식이 한 예이다. 아래 참여자 1의 말은 사회운동조직이 제도화를 통해 사회운동 행위자들에게 참여적 기회를 제공함으로써 운동의 목표 달성을 도모할 수 있다는 ‘제도적 활동주의

(Pettinicchio, 2012)’의 한 양상을 잘 드러낸다.

저희는 혁신교육 분과 이런 데들도 들어가서 참여해요. 분과위원으로 거기에서 이제 노동 문제를 얘기하고 거기서 연이 맺어지면 노동인권교육도 할 수 있고……. OO초나 □□고등학교나 이런 데들이 무슨 인권 강사 할 때, 노동이 없었다가 이제 노동이 생긴 거잖아요. 우리가 그냥 직접 다이렉트로 해서 하는 것보다는 그런 모임, 네트워크 속에서 했는데 이거 노동도 하나의 영역이네라고 다른 데들도 이제 그걸 미칠 거거든요. 그러면 내년 사업할 때는 이런 것들이 들어간다는 거예요. 저는 그런 것들이 각 지역에서 노동 감수성들을 올려내는 사업이라고 봐요……. 추구하지 않았던 노동 영역을 하나의 분야로 만들어주는 것들이 되게 중요하다고 봐요(참여자 1).

일부 민관협력 노동센터는 노동 관련 캠페인을 지역시민사회단체와 의도적으로 협업함으로써 지역단체와의 네트워크를 도모하고 있기도 했다. 아래 참여자 7의 말은 그 양상을 잘 보여준다. 협업 캠페인을 “센터가 주도하고 센터 예산을 투입해서” 진행함으로써, 이를 바탕으로 “노동조합과 지역주민이나 시민사회가 만나게끔” 도모한다는 것이다. 이러한 네트워크는 “당장 엄청난 변화가 생기고 이런 건 아니”지만, 지역 내 노동 관련 이슈가 발생했을 때 보다 수월히 지역단체들의 연대를 이끌어내는 등 지역사회의 노동감수성 증진 및 기반 조성에 기여하고 있었다.

지역에 있는 단체들과 많이 협업 이런 걸 해요……. 센터가 주도하고 센터 예산을 투입해서 하는 거죠. 지역사회단체들이 같이 하고 그러면서 노동센터가 역할을 하는 거에 대해서 굉장히 인식 전환이 생기는 거잖아요……. 그런 게 지역사회의 변화를 좀 가져오는 거 아니냐. 물론 당장 엄청난 변화가 생기고 이런 건 아닌데, 노동 관련해서는 어디 가서 물어봐야 돼. 노동 인권이 우리가 TV에서만 접하던 거하고는 좀 달라. 노동조합과 지역 주민이나 시민사회가 만나게끔 해서 서로 얘기해 보는 기회를 만들어준다든가. 이런 것들이 되는 거죠.

예를 들어서 노동 문제가 뭔가 생길 때 연서명 하자라든지. 동네에 누구 해고 됐는데 같이 모이자. 그러면 그런 게 굉장히 원활하게 진행이 되는. 처음에 왔을 때만 해도 우리가 왜 서명해야 되느냐부터 해갔고(참여자 7).

③ 청소년 노동인권교육 강사단 양성

또 다른 하부정치 양상은, 일부 민관협력 노동센터들이 청소년 노동인권 교육 강사단 양성을 통해 저항의 기반 조성을 꾀하고 있다는 점이다. 청소년 노동인권교육은 지역의 초·중·고등학교 학생들을 대상으로 진행되며 주로 청소년 노동인권교육 강사가 학교에 찾아가 교육이 진행된다. 주된 교육 내용은 노동자의 삶과 인권, 노동의 가치, 노동권의 역사와 근로기준법 등을 다루고 있다. 고용노동부·여성가족부 주도로 중앙 차원에서 이뤄지기도 하며 지역 단위로 이뤄지기도 한다(송태수 외, 2021). 이 때, 지역 단위의 청소년 노동인권교육은 각 지역의 민관협력 노동센터가 주관하는 경우가 적지 않다(앞의 글). 각 지역의 민관협력 노동센터는 자체 노동인권교육 강사단 양성 프로그램을 통해 청소년 노동인권교육 강사단을 양성하거나, 강사를 섭외하여 청소년 노동인권교육을 진행하고 있다.

〈표 8〉 청소년 노동인권교육 강사단 양성 프로그램 예시

회차	교육주제	회차	교육주제
1강	나와 청소년 노동인권교육	11강	행복과 존엄의 조건
2강	청소년 인권 감수성	12강	청소년이 꼭 알아야 할 근로기준법
3강	청소년 노동인권교육이란 무엇인가?	13강	아르바이트 상담사례
4강	노동이란 무엇인가?	14강	노동자의 권리
5강	노동의 역사	15강	건강하게 일할 권리
6강	임금노동은 어떻게 이루어지나요?	16강	공부하며 한 걸음, 함께하며 한 걸음
7강	자본주의 발달 과정	17강	센터가 걸어온 길
8강	우리나라 노동 현실	18강	자기를 돌보는 공부
9강	아름다운 노동을 위하여	19강	다시, 나와 청소년 노동인권 교육
10강	나에게 일이란 무엇인가?	20강	수료식

출처: 송태수 외(2021). 153쪽.

민관협력 노동센터들이 청소년 노동인권교육을 맡아 진행하고 있는 경우가 적지 않다는 것 자체를 저항의 기반 구성에 기여하는 것으로 여길 수도 있다. 한국 사회에서 ‘노동’이 언급하기 어려운 터부의 언어이자 혐오의 대상이 된 상황에서(박형준, 2017: 53), 학교에 “노동조합이 와서(참여자 7)” 노동 관련을 교육한다고 하면 받아들여지지 않을 확률이 높지만, 현재 민관협력 노동센터가 주관하여 청소년들을 대상으로 진행하는 노동 관련 교육에 대해 “아무도 시비를 안(참여자 7)” 걸고 있기 때문이다. 이에, 민관협력 노동센터들이 주관하여 청소년 노동인권교육을 진행하고 있다는 사실 자체를 제도화를 통해 획득한 상징적 자원을 바탕으로 운동의 목표를 달성해나가는 것으로 바라볼 수도 있다(Banaszak, 2005).

노동 사업이 한국 사회에서는 대단히 부정적으로 인식이 많이 되잖아요. 그런데 센터라고 하는 합법적 기관을 통해서 하기 때문에, 노동 사업에 대한 합법성을 가질 수 있다는 게 굉장히 큰 장점이예요……. 무슨 교육할 때 만일에 노동조합이 와서 교육한다. 그러면 그거 받겠어요? 근데 지금 예를 든다면 우리가 특성화고 청소년들을 대상으로, 1년에 4시간씩 조례로 만들어졌잖아. 교육을 들어가거든요. 센터가 주관해서 해요. 그거에 대해서 아무도 시비를 안 걸거든요(참여자 7).

그러나, 연구자는 연구 과정을 거치며 민관협력 노동센터들이 청소년 노동인권교육을 위해 자체 강사단을 양성하는 양상에 보다 주목하게 되었다. 청소년 노동인권교육의 경우, 노동법 관련 교육 내용도 존재하기에 관련 전문성이 있는 노무사들을 강사로 섭외하여 청소년 노동인권교육을 진행하는 민관협력 노동센터도 존재했다. 한편, 청소년 노동인권교육 자체가 법적인 것에 중점을 두기 보다는 “노동 인권적인 감수성(참여자 20)”에 초점이 맞춰져 있기에, 일부 민관협력 노동센터는 “교육하고 워크숍을 가지며(참여자 20)” 자체 강사단을 양성하며 청소년 노동인권교육을 진행하고 있다.

이 때, 참여자 2는 민관협력 노동센터의 청소년 노동인권교육강사단 양성을 “미끼”로 볼 수 있다고 말한다. “그냥 노동인권 공부하자라고 하면 별로 안 오겠”지만, 지역 주민이 강사단 양성 프로그램에 참여해서 청소년 노동인권 교육 강사로 일하게 되면 “강사비”를 받을 수 있다는 점을 지렛대삼아 지역 주민의 노동 교육을 꺾을 수 있기 때문이다. 민관협력 노동센터 입장에서는 주민들이 “지역에서 활동하는 게 메인”이라는 것이다. 아래 참여자 2의 말은 일부 민관협력 노동센터가 청소년노동인권 강사단 양성을 통해 지역에서 노동에 대한 감수성을 지닌 사람들을 늘림으로써 저항의 기반 조성을 도모하고 있음을 잘 드러낸다.

법적인 것이 아니라 인권적인 것. 노동 인권적인 감수성을 포인트로 하기 때문에. 자체 강사가 필요했던 거고, 자체 강사를 실제로 교육하고 워크숍을 가지고, 원래부터 교수 학습을 전문으로 하는 분이 아니지만, 토론을 통해서 자기 세계관도 바뀌가면서 활동을 하고 있는 사람들이 강사단이 된다고 생각해요(참여자 20).

미끼라고 볼 수도 있어요. 왜냐하면 지역에 그냥 노동 인권 공부하자라고 하면 별로 안 오겠죠. 근데 여기에 참여하는 사람들은 어떤 교육을 들어갈 수 있고 교육을 들어가면 그래도 강사비는 받으니까. 그러면 이 강사비가 메인이라 지역에서 활동하는 게 메인이겠죠. 원래는. 그래서 미끼인 거죠……. 사실 교육 들어가는 거야 노무사들만 들어가도 돼요. 조직할 이유도 없고요. 왜냐하면 이미 명단은 있고, 굳이 강사단을 양성하는 이유는 사실 이 분들이 노동에 대한 감수성을 좀 깨워서. 보통 다 주부들이거든요……. 강사단이 꾸려져서 계속 지역에 남아서 적어도 노동자에 대해서, 예를 들면 노동조합 파업할 때 적극적인 페이스북을 하나 남겨준다거나 누구 한 명이 그럴 수 있는 사람들을 늘리는 거죠(참여자 2).

실제로, 민관협력 노동센터가 양성한 청소년 노동인권교육 강사단이

안정적으로 운영되기 시작한 이후 강사단 자체적으로 청소년 아르바이트 관련 캠페인을 펼치거나, 기업 부당행위가 발생했을 때 피켓 시위를 하는 등 노동 관련 활동들을 펼쳐나가고 있다는 점은 민관협력 노동센터의 하부정치가 실효적일 수 있음을 뒷받침하기도 한다.

강사단이 안정적이게 되니까 이 사람들이 강사에서 머물지 않고 다른 쪽 방향으로 가는 거예요. 캠페인도 우리 해보자……. 아르바이트 청소년 관련된 문제가 있어서 OO 앞에서 하는 그런 캠페인을 시작으로……. 강사단에 대한 소양 교육들을 매년 심화 교육들을 12강 이렇게 계속 유지해 주면서 저희가 키웠죠 (참여자 1).

나아가, 센터에서 양성한 청소년 노동인권교육 강사단이 자체 모임을 만들고 “14만원씩 회비를 내서” 모은 회비를, 센터 공식 예산을 활용할 수 없는 “미조직 사업장 조직화 지원 사업”에 사용하는 민관협력 노동센터도 존재했다. 각 강사마다 교육을 나가는 횟수는 다르지만, 해당 지역에서 청소년노동인권교육을 1회 진행함으로써 받는 강사비가 14만원이다. 센터에서 양성한 강사들이 자체적으로 1회 분의 강사비를 모아서 “노동인권과 관련된 유의미한 사업”에 사용하는 선순환이 이뤄지고 있는 것이다. 현재 이 회비 중 일부는 민관협력 노동센터가 조직화를 이끌어낸 지역 작은사업장 노동조합인 지역유니온 (반)상근자의 인건비로 지원되고 있다.

우리가 노동인권 강사인데 지역에서 노동인권과 관련된 유의미한 사업들을 해야 되는 거 아니냐. 같이 기여해 주고 어떤 걸 해야 되지 않을까. 이런 고민들이 모여져서. 그러면 강사단들이 모임을 만들자……. 우리가 14만 원씩 회비를 내서 이 회비는 어쨌든 미조직 사업장 조직화 지원 사업에 쓰자. 그래서 인건비 지원을 하게 되는……. 다 우리가 청소년 노동인권 강사단으로 등록이 돼 있어서 강사 활동을 하고 계신 분들이란 말이에요. 그러니까 이게 가능한 거죠. 우리가 회비를 걷는 게 2시간 1회 교육 강사비에요(참여자 4).

2. 민관협력 노동센터의 네트워크 구축과 저항의 순환고리

민관협력 노동센터들은 ‘민간위탁’이라는 구조적 한계 속에서, 추후 재위탁을 받지 못하더라도 지역에 노동인권 감수성을 지닌 노동단체와 시민사회단체 그리고 주민들을 남김으로써 ‘저항의 토대’를 조성하려 노력하고 있다. 한편, 이들이 좇은 지역사회 네트워크는 민관협력 노동센터의 지속가능성을 위한 토대가 될 수 있다는 점에서 또 하나의 저항의 기반이 되기도 했다.

아래 참여자 11의 말은 지역사회 네트워크 구축을 통해 일부 민관협력 노동센터들이 “지속성 담보”를 꾀하는 양상을 잘 드러낸다. 지방정부 공무원들이 봤을 때 민관협력 노동센터가 “거기만 달랑 있다고 하면” 비교적 어렵지 않게 센터의 사업방향이나 재위탁 여부를 좌지우지 할 수 있지만, “지역에서의 지지와 연대를 기반으로” 민관협력 노동센터가 사업을 추진하고 활동을 한다는 점을 알리고, 이를 “공무원들이 인식하게 되면 함부로 하지 못”하게 된다는 것이다. “노동과 시민단체의 영역이 같이 힘 받을 때 서로가 힘 받는 구조(참여자 20)”이기에, 지역사회 네트워크 구축과 저항 간 순환고리가 존재하는 것이다. 이를 통해 민관협력 노동센터는 ‘민간위탁’이라는 제약을 일부 딛으려 노력하고 있었다.

공무원들이 봤을 때 센터라는 곳이 그냥 거기만 달랑 있다고 하면, 이거 이 새 끼들이 말을 안 들어 이렇게 할 수 있는데……. 센터만 하는 게 아니라 지역의 노동단체와 같이 하고 사업들을 같이 연계시키고 이러면 이걸 관에서 볼 때는 센터만 하는 게 아니다……. 이 지역의 노동단체하고 우호 세력들이 많이 있고 같이 사업하는 거다라는 것들을 공무원들이 인식하게 되면 함부로 하지 못하는. 그러면 정체성이 세워지는데 많은 도움이 되는 거죠. 센터가 어떤 데는 자기 잘났다고 그냥 멋있는 사업들 많아요. 지지를 못 받으면 이제 지속성이 담보되지 못하는 거지(참여자 11).

노동과 시민단체의 영역이 같이 힘 받을 때 서로가 힘 받는 구조라서. 끊임없이 그렇게 같이 연결시키려고 하죠. 완결체는 아니지만(참여자 20).

사실은 어떻게 보면 센터의 지속 가능성을 위해서도 이 노동자들을 함께 모으고 사회적으로 자기 목소리를 내고 이게 공존하는 거예요. 그러니까 당사자들한테도 이게 필요하고 우리 센터가 이렇게 돼야 또 존립되고 같은 운명체다. 이게 잘 안 되면 센터가 힘이 없어서 못 버틸 거고 이게 잘 되면 이분들이 또 자기들 저기기 때문에 지킬 거고 그렇게 본 거죠(참여자 5).

물론, 아래 참여자 15의 말처럼 민관협력 노동센터들이 여전히 지방자치단체장 및 지방의회에 성향에 따라 큰 폭의 변동을 겪을 수 있다는 점은 “이것만은 후퇴해서는 안 된다라는 사회적 압력을 줄 수 있을만한” 충분한 지지여론 및 네트워크를 형성하지 못하고 있음을 드러내기도 한다.

공격이 있을 때 지역 노동자들이 이것만은 후퇴해서는 안 된다라는 사회적 압력을 줄 수 있을 만한, 우리가 지지 여론을 형성 획득하면서 활동해오고 있지 못했다라는 얘기가기도 하거든요(참여자 15).

이처럼, 민관협력 노동센터는 ‘민간위탁’이라는 굉장히 취약한 하부구조(infrastructure) 위에 놓여있다. 그럼에도 불구하고, 이들의 하부정치(infrapolitics)는 “가시적 저항의 토대”를 제공함과 동시에(스콧, 2020: 312), 그들이 기초해있는 ‘민간위탁’이라는 “하부구조 그 자체의 근간을 침식”시키고 있기도 하다(Anand, 2015: 326).

제 6 장 민관협력 노동센터의 조직화 양상

제 1 절 조직화 방법

1. 민관협력 노동센터 주도 조직화의 한계

① 민관협력 노동센터 측면의 한계

민관협력 노동센터에서 일하는 것을 “활동(참여자 1)”이라고 여기는 상근자들의 경우, 센터 활동의 목적 중 하나를 “조직되지 않은, 또 조직되었지만 굉장히 취약해서 지원이 필요한(참여자 12)” 노동자 “스스로 힘을 키워주는 것(참여자 1)”이라고 말한다. “노동조합으로 가서 노동조합의 울타리 안에서 같이 크면(참여자 1)” 가장 좋지만, 반드시 노조가 아니더라도 “스스로의 조직을 만들 수 있는 기반을 만들어주는 것(참여자 1)”, “주체가 될 수 있도록 옆에서 지원(참여자 12)”하는 것이 센터 활동의 목표 중 하나라는 것이다.

센터 활동의 목적 중 하나는 당연히 노동자들이 스스로 힘을 키워주는 거라고 저는 생각했어요. 좀 말랑말랑하게 얘기하면 자조 모임을 만들어주고 그 자조 모임이 자립할 때까지 지원하는 거. 제일 좋으면 노동조합으로 가서 노동조합의 울타리 안에서 같이 크면 좋은데, 그러지 않는다면 스스로의 조직을 만들 수 있는 기반을 만들어주는 것(참여자 1).

센터 입장은 조직되지 않은, 또 조직되었지만 굉장히 취약해가지고 지원이 필요한 불안정 노동자들을 지원하는 단위기 때문에 그런 차원에서는 그 분들이 이제 주체가 될 수 있도록 옆에서 지원하고 거기에 필요한 프로그램이라든가 이런 것들을 만들고(참여자 12).

노동조합의 형태이든, 비노동조합의 형태이든 그 형태와 무관하게, 미조직 취약노동자 조직화 그 자체가 필요한 이유 중 하나는 국가 차원의 사회적 대화나 업종·지역 차원의 정책협의 과정에서, 미조직 취약노동자의 집단적인 권익을 대변할 수 있는 참여주체 및 집단이 공백 상태에 가까웠기 때문이다(김혜진 외, 2017). 약 14%의 조직률을 지닌 노동조합은 온전히 미조직 취약노동자를 대표할 수 없기에, 미조직 취약노동자들의 조직화를 바탕으로 한 권익대변체계 구축은 “집단의 대표성 확보 및 행사를 위해서도 반드시 필요한 과제”이다(위의 글: 19). 나아가, 당사자들이 조직되어 있지 않으면 아무리 좋은 취지의 제도 개정을 이뤄내더라도, “풍선효과처럼 법을 피하는 다른 게 계속” 생긴다는 아래 참여자 16의 말도 미조직 취약노동자 조직화의 필요성을 뒷받침한다. 노동자들 스스로 조직화되어 있어야 “법과 제도의 개정 취지에 맞게 당사자들이 통제”할 수 있다는 것이다.

조직화에서 계속 강조하는 건 뭐냐 하면 그런 사례들은 되게 많았어요. 상층 이슈 중심으로. 그런데 당사자가 조직되지 않고는 이게 법이 개정돼도 풍선효과처럼 법을 피하는 다른 게 계속 생겨. 당사자가 조직이 돼야 그 개정된 법과 제도의 개정 취지에 맞게 당사자들이 그걸 통제를 하는 거죠(참여자 16).

그러나, 민관협력 노동센터의 조직화에 있어 근본적 딜레마는 센터가 주도하여 노동자 조직화를 도모하지만, 센터가 주체가 되어 조직을 운영할 수 없고 결국 조직을 독립시켜야 한다는 점에 있다(이병권, 2022: 276). 민관협력 노동센터가 노동자들의 모임이나 조직화를 “지원하는 역할(참여자 12)”은 가능하지만, “결코 노동조합의 가입서를 센터에서 돌릴 수는 없”기에(참여자 19), “어디까지나 정말 지원조직이 될 수 밖에 없는(참여자 19)” 한계를 지니고 있다는 것이다.

직접 조직화는 어렵잖아요. 그걸 받을 데가 필요한 거예요. 늘 그게 고민인 건데(참여자 17).

중간지원조직이라고 센터의 위상을 보통 일반적으로 얘기를 하는데. 중간지원 조직은 지원하는 역할이지 주체가 되기는 어려워요 해보니까(참여자 12).

우리 내부에서는 이 분들은 무조건 노조로 가야 된다 하는데 이 분들 앞에서 그 걸 표현하지는 않아요. 노조의 중요성을 계속 강조는 하시는데 그 선을 넘기진 않는다고 해야 되나(참여자 9).

결코 노동조합의 가입서를 센터에서 돌릴 수는 없는 거예요. 가입서는 노동조합에서 돌려야 돼요. 그러니까 센터는 어떻게 보면 그런 면에서 맺고 끊음, 결론을 낼 수 없는. 어디까지나 정말 지원조직이 될 수밖에 없는 거예요. 이게 노동센터의 한계인 거죠(참여자 19).

나아가, 앞서 살펴봤듯 ‘민간위탁’ 형태로 민관협력 노동센터가 운영된다는 점도 민관협력 노동센터의 비정규직 노동자 조직화를 어렵게 하는 요인이다. “노동조합을 만들게 하는 것을 역할(참여자 20)”로 하기에는 “센터의 성격에서 제한 받는 게 매우 많이(참여자 20)” 있다는 것이다. 아래 참여자 3의 말은 지방자치단체의 “예산으로 운영되는 위탁기관”에서 비정규직 노동자 조직화를 할 경우 “딱 오해받기가” 좋고, “공격”을 당할 수도 있기에, 조직화 사업을 드러내놓고 하기 어려운 민관협력 노동센터의 상황을 잘 드러낸다.

시 예산으로 운영되는 위탁기관에서 뭐를 조직을 해? 이런 것들이 상상을 하기가 어려웠었던 거고, 예를 들면 그런 행동을 했을 때 딱 오해받기가 좋았던 거죠. 각 지자체도 여당이 있고 야당이 있을 거잖아요. 야당 세력들한테 공격을 당할 수 있고, 너네 결국 노조 만들려고 그러는 거 아니냐. 이런 오해부터. 사실 노조가 만들려고 한다고 해서 만들어지는 건 아닌데. 하여튼 오해 때문에 위축됐었던 적도 있었고(참여자 3).

사실 저는 마음 같아서는 노동운동, 노동조합 운동에 복무하는 걸 하고 싶어요. 이게 운동성이라고 하는 수준이잖아요. 노동조합 활동의 지원까지는 사실은 괜찮아요. 그런데 우리 센터가 노동조합을 만들게 하는 것을 역할로 하거나 노동운동을 위해서 뭔가를 한다고 붙여서 하거나 이르기에는 센터의 성격에서 제한받는 게 매우 많이 있는 거죠(참여자 20).

이에, 일부 민관협력 노동센터는 실태조사, 문화복지 프로그램, 자조모임 등 주요 사업 내 다양한 장치들을 활용해 미조직 취약노동자 조직화를 지원함으로써 노동조합으로 가는 “다리 역할(참여자 8)”을 도모했다. 민관협력 노동센터의 사업을 통해 “일종의 기반, 토양(참여자 8)”을 다지고, 이를 노동조합에 연계하는 방식으로 비정규직 노동자 조직화를 도모한 것이다.

다리 역할. 이제 이거 하기는 센터 같은 위치가 굉장히 유익할 것 같다……. 전국의 센터들이 노동의 권리 찾기, 노동 상담 교육, 각종 문화 사업, 이런 일종의 기반, 토양을 뿌려놓는 거잖아요(참여자 8).

② 민관협력 노동센터와 노동조합 간 협업의 어려움

그러나, 각 지역마다 민관협력 노동센터와 노동조합 간 관계와 협업 정도는 모두 상이했다. 연구과정에서 연구참여자들로부터 빈번하게 들었던 언급은 노동조합 측에서 민관협력 노동센터와 협업할 의사를 갖고 있지 않은 경우가 많다는 점이었다. 민관협력 노동센터가 지역 내 노동조합 또는 특정 직종 노동조합에게 “같이 사업을 하자고 제안(참여자 1)”했을 때 ‘그냥 놔뒀으면 좋겠다. 우리가 알아서 하겠다’라고 답하거나, 노동조합 측이 “센터에 대해서 부정적 인식(참여자 7)”을 갖고 있기에 협업할 의사를 갖고 있지 않은 경우가 적지 않다는 것이다.

우선 노동조합이 있는지를 좀 보고 나서 그 노동조합에 같이 사업하자고 제안을 해야 되는 게 좀 기본이라고 저희는 봤어요. 그런데 그랬을 때 그냥 뇌뒀으면 좋겠다. 우리가 알아서 하겠다. 이렇게 하는 거죠(참여자 1).

노조하고 협업을 해서 하는 방식이 제일 바람직한데 문제는 노조가 협업할 의사를 갖고 있냐. 이게 아닌 경우도 의외로 많아요. 왜냐하면 센터에 대해서 부정적 인식을 하고 있거나(참여자 7).

아래 참여자 14의 말은 민관협력 노동센터가 노동조합으로부터 “고운 시선만을 받고 있는 건 아니”라는 점을 잘 드러낸다. 정부로부터 보조금을 받기에 “자주성의 문제가 있는 것 아니냐”라는 문제제기가 민주노총 내부에 존재하고, 민관협력 노동센터의 활동들에 대해 민주노총 내부에서 “박수쳐주고 응원하는 분위기”가 아니라는 것이다.

우리가 전체 주제로 하고 있는 이 문제로부터 고운 시선만을 받고 있는 건 아니에요. 자주성의 문제가 있는 거 아니냐. 이런 데도 있고……. 그렇다고 지랄하고 싸우고 이런 건 아닌데. 철수해야 된다고는 안 하는데. 박수 쳐주고 응원하는 분위기는 또 조금 아니에요(참여자 14).

기층 노동조합의 부정적 인식뿐만 아니라, 민주노총 총연맹 차원에서도 민관협력 노동센터와 노동조합 간 협업을 제약하는 요인이 존재한다. 민주노총 총연맹은 2001년 대의원대회에서 “정부와 지방자치단체의 국고보조금 수령 시, 건물, 토지 등의 부동산과 건물 유지를 위한 최소한의 관리유지비로 제한한다.”²³⁾라는 점을 결의하며, 정부로부터 국고보조금을

23)민주노총 제22차 대의원대회(2001. 10.) 결의 (1) 총연맹(중앙)과 지역본부는 정부와 지방자치단체의 국고보조금을 받는다. (2) 총연맹(중앙)과 지역본부는 정부와 지방자치단체의 국고보조금을 받되, 건물(사무실, 교육연수원, 복지관, 상담소), 토지 등의 부동산과 건물유지를 위한 최소한의 관리유지비로 제한한다. 운

받는 경우를 최소화하는 방침을 정한 바 있다. 정부로부터 받는 보조금의 최소화를 도모함으로써 노동조합의 재정적·정치적 독립성을 꾀한 것이다. 그러나, 2010년대부터 민주노총 지역본부들의 민관협력 노동센터 수탁이 이어져왔고, 센터 수탁이 대의원대회 결의사항 위반이나 아니냐에 대한 “논쟁”과 “이견”이 있는 상황 속에서, 명확히 정리되지 않은 채 민주노총 지역본부들은 민관협력 노동센터 수탁을 꾸준히 이어오고 있다.

노동조합이 직접 사업이나 인건비를 받지는 않고 민간위탁 형태로 수탁해서 운영을 하고 있는 거잖아요. 그 부분에서 약간 노조 내에서도 이견이 좀 있어요 (참여자 3).

민주노총 내부에서도 현실에 걸맞게 원칙을 정비하자라며 꾸준히 ‘미조직·비정규 사업 등에 한해 국고보조금을 확대해 받는’ 내용 수정을 시도해왔지만²⁴⁾, “매번 좌절(참여자 16)”되어왔다. 이처럼 민주노총 지역본부의 민관협력 노동센터 수탁이 대의원대회 결의사항 위반이나 아니냐에 대해 논쟁이 정리되지 않은 상황은, 민주노총 활동가로 하여금 민관협력 노동센터와의 협업 “안전이나 사업 계획을 올리는(참여자 16)” 것을 “엄청난 부담(참여자 16)”으로 느끼게 했다. 각 지역 상황에 따라 민관협력 노동센터와 노동조합 간 협력이 활발히 이뤄지는 곳도 존재하지만, 이 영향을 받아 공식적 협력이 원활하지 못한 곳도 있는 것이다. 뿐만 아니라, 기층 노동조합에서도 민관협력 센터를 긍정적으로 인식하지 않는 경우가 적지 않기에 노동조합과 민관협력 노동센터 간 협업은 녹록치 않은 상황이다.

영원칙: 특별회계 편성관리, 국고보조금 요청 시 사업계획(안) 중앙에 보고, 사업집행 결산을 중앙에 보고 및 감사받고, 사업 집행 시 조직내부회의기구 반드시 거쳐야 하며 중앙집행위원회가 승인한 항목만 신청.

24) <민주노총의 국고보조금 확대 요구: 정부·지자체 지원금은 노조의 자주성을 해친다>, 노동자연대, 21.12.28.

민주노총 대의원대회 결의 사항 위배냐 아니냐. 논쟁이 있어요. 아직도 있어. 그러니까 이거를 풀어보라고 새롭게 규정을 만들어보라고 몇 번 대의원대회 때 시도했는데 매번 좌절됐어요. 그러면 담당자 입장에서는 안전이나 사업 계획을 올리는 게 엄청난 부담이지. 정말 일이 되게 하는 데에는 여러 사람의 지혜와 협력이 필요하지만 일을 반대하는 데는 한 명이면 돼요. 대의원대회 결정사항 위반이다. 그레버리먼 조직은 사실은 명백한 위반인 건 맞거든. 그러니까 어떻게 방어가 안 되는 거지(참여자 16).

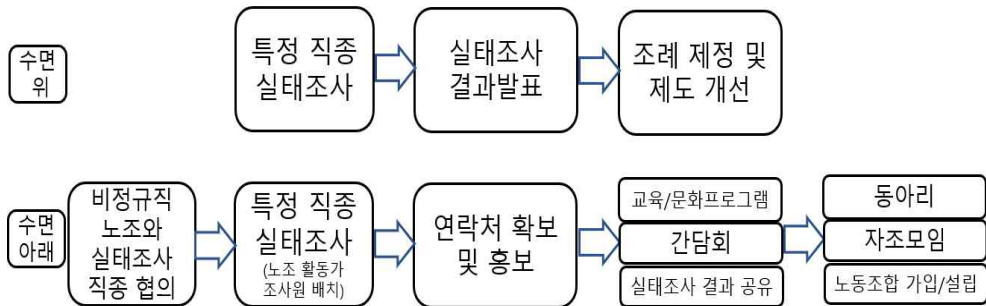
민주노총 대의원대회에서 이 문제를 좀 열자고 지난번에 하려다가 못 했어요. 왜냐하면 다 철수해야 된다는 주장이 올라왔고, 아주 격론을 벌였다고 저는 듣고 있거든요(참여자 14).

2. 수면 아래 조직화 방법

① 실태조사를 통한 조직화 방법

그럼에도 불구하고, 일부 민관협력 노동센터는 수면 아래에서 조직화를 꾀했다. 그 중 하나가 실태조사를 통한 조직화 시도이다. 대부분의 민관협력 노동센터는 실태조사를 주된 사업 중 하나로 삼고 있다. 아파트 경비노동자, 청소노동자, 청년 프리랜서, 요양보호사 등 드러나 있지 않았던 직종의 노동실태를 드러내고, 실태조사 결과를 바탕으로 토론회를 엮으로써 열악한 노동환경의 공론화를 꾀한다. 이 때, 실태조사를 정책 연구 사업의 일환으로 여기는 것을 넘어 노동자 조직화를 위한 통로로 삼는 센터들이 존재했고, 각 센터마다 상이하지만 그 방법을 개략적으로 요약하면 아래 <그림 5>와 같다.

〈그림 5〉 실태조사를 통한 조직화 방법



우선, 매년 초 “비정규직 노동조합들과 간담회(참여자 4)”를 하며 실태조사 직종을 협의하는 민관협력 노동센터가 존재했다. 해당 연도에 실시할 실태조사 직종을 비정규직 노동조합과 협의하여 정하는 것이다. 이후, 실태조사 조사원으로 “해당 업종 노조 활동가들(참여자 7)”을 배정하거나, “심층 면접할 때 조합이 같이 가게(참여자 4)”함으로써 노동조합과 해당 직종 노동자와의 접점을 확장하는 계기로 삼기도 했다.

저희가 연초에 항상 비정규직 노조들하고 간담회를 했어요. 올해 우리는 어떤 사업을 할 거다. 그러면 거기에서 필요한 같이 할 수 있는 사업을 같이 해보자. 이렇게 하면서 서로 상호 협조가 잘 된 거죠……. 이런 실태조사를 해 주세요. 요청이 들어오면 그 직종 실태조사에 집중을 하는 거죠. 우리가 올해 이 실태 조사에 집중을 하고, 개별 심층 면접할 때 조합이 같이 가게 해주고(참여자 4).

저희는 가능하면 그 업종을 조사할 때 그 업종 노조하고 협의를 해서 그 활동가들을 조사원으로 집어넣어요(참여자 7).

실태조사 문항을 구성할 때에도 “조직화 사업을 염두에 두고(참여자 9)” 설문 문항을 구성하기도 했다. 추후 노동자 소모임을 진행하면 참여할 의사가 있는지, 노동조합에 가입할 의사가 있는지를 묻는 문항 등을 삽입함으로써 설문참여자에게 노동조합, 소모임 등의 필요성을 환기하도록

도모하는 장치들을 배치하는 것이다.

노동자 교육을 진행하면 혹시 참여할 의향이 있는가. 또는 노동자들 소모임 같은 거 만들어서 진행하면 해보실 의향이 있는가. 이런 꼭지들을 설문 내용에 담아 넣는 게 하나 있고(참여자 8).

항상 저희 설문조사에 들어가는 게 노조에 가입하셨습니다? 가입하지 않으셨다면 왜 안 하셨습니다? 노조가 생긴다면 가입할 의사가 있습니까? 이거 3개가 거의 꼬박꼬박 들어가거든요……. 조직화 사업을 염두에 두고, 되든 안되든 조직화라는 말이 꼭 한마디는 들어가는 것 같아요(참여자 9).

나아가, 실태조사를 조직화의 계기로 삼는 일부 민관협력 노동센터들은 공통적으로 실태조사를 통해 비정규직 노동자들의 “연락처를 확보”하는 것이 매우 중요하다고 말했다. 설문참여자에게 동의를 받은 뒤 확보한 연락처를 바탕으로, 추후 실태조사 결과를 “공유”하고 간담회 자리를 만들어 이를 통해 노동자들이 “뭉치는 자리”를 마련한다는 것이다. 비정규직 노동자 스스로 실태조사에서 포착된 문제점들을 개선하기 위해 조직화의 필요성을 느낄 경우, 노조를 연계해주거나, 노조가 아니더라도 자조모임 및 동아리 등에 연계함으로써 민관협력 노동센터가 조직화를 도모하는 양상을 아래 참여자 9의 말은 잘 드러낸다.

조사를 통해서 연락처를 확보를 하죠. 그러면서 조사 결과를 발표하고 그 사람들한테 공유를 하는 거죠. 여기서부터는 그 분들의 선택이라서. 우리가 이런 걸 하는데 오실 사람 외라. 그래서 그 분들이 이런 걸 고쳐야 된다 의식해서 노조를 연계해 주거나……. 저희가 무조건 노조한테 연결을 해 주는 건 아니고 그 분들의 자조적인 모임, 동아리 활동 그런 걸로도 연결을 해줘요……. 그 이상을 해주려면 그 분들의 의지가 필요한 건데. 그 분들도 딱 여기서 하고 활동을 끝내면 저희가 거기까지는 어쩔 수가 없어요……. 저희는 자리 몇 번 이렇게 주

최해서 이 분들이 뭉치는 자리까지는 좀 준비를 해주죠(참여자 9).

반드시 실태조사 결과 간담회가 아니더라도, 확보한 연락처를 바탕으로 센터의 문화복지 프로그램 등을 홍보하고 이를 통로 삼아 조직화를 도모하기도 했다. 그러나, 설문참여자들이 센터의 문화복지 프로그램에 “잘 안 오”기도 할 뿐더러(참여자 7), 문화복지 프로그램에 노동조합 활동가도 와서 노동자들과 “관계를 형성해야 조직이(참여자 7)” 되지만, 민관협력 노동센터에 대한 부정적 인식 등으로 인해 노동조합 활동가도 프로그램에 잘 참여하지 않는다는 점이 조직화에 있어 제약으로 작용하고 있기도 했다.

보통 실태조사할 때는 전화번호 따는 게 되게 중요해요, 그래서 그걸 가지고 다시 문자 날리고 근데 그럴 때 여러 가지 프로그램을 배치해봤는데 잘 안 오 시더라고요, 쉽지 않아요……. 조직화하는 거는 저희도 하지만 어쨌든 직접적인 거는 노조가 와서, 왜냐하면 이 강좌를 같이 듣고 관계를 형성해야 이제 조직이 되는 거잖아요, 안 와요 근데(참여자 7).

노동 소식, 우리가 다음 번 또 이런 문화 행사 같은 때에 메시지를 날려드리고 이렇게 하다 보니까 당사자들이 궁금한 거 있을 때 우리에게 전화가 오는 경우도 좀 있고, 또 우리 사업을 이렇게 하겠다라고 날리면 100명 중에 3명, 5명이라도 신청을 해요(참여자 8).

② 자조모임을 통한 조직화 방법

한편, 일부 민관협력 노동센터는 비정규직 노동자 조직화를 명시적인 사업명으로 내세우지 않고, “노동자 권리보호사업(참여자 4)”, “자조모임 지원사업(참여자 18)”, “이해대변구조(참여자 5)”, “노동기본권 실현지원(참여자 15)” 등의 단어들을 사용하여, 비정규직 노동자 조직화를 도모하기도 했다. 지방정부나 지방의회의 관점에서 “불편할 수 있는”

‘조직화’라는 단어를 직접적으로 사용하기보다 “거의 조직화 사업이랑 똑같(참여자 18)”지만 다른 언어로 외피를 두름으로써, “내용적(참여자 5)”으로 비정규직 노동자 조직화를 도모하고 있는 것이다.

한 2017년 이 정도 오면서부터는 당사자들의 자조모임이나 네트워크 이걸 통틀어서 이해대면구조 이런 표현들을 쓰기 시작하면서 조직화라는 직설적인 표현을 안 쓴 겁니다……. 지금도 비정규직 노동자들을 조직하겠습니다. 이런 표현을 잘 안 쓰죠. 굳이 쓸 필요가 없는 거예요. 그거는 누군가 또 새로운 공무원이 와서 불편할 수 있는 단어인데 우리가 내용적으로 하면 되지. 쓸 필요는 없잖아요(참여자 5).

조금씩 이제 공식적으로 예산이 편성되기 시작했거든요. 자조모임 지원사업이라고 직종별로 프로그램 같은 거 개설하면, 모아서 교육도 듣게 하고 같이 간담회도 하고, 이 정도까지는 수준이 올라간 것 같아요. 사실은 거의 조직화 사업이랑 똑같거든요(참여자 18).

우리가 이제 명칭을 조직화 지원 이렇게는 안 하고, 예를 들면 권익증진, 권리 보호사업 이렇게, 노동자 권리 보호 사업으로 해요. 거기에 자조 모임도 지원하고 간담회라든가, 교육 지원하고 이런 걸 하는 거죠(참여자 4).

사업계획서 상에 조직화라는 것을 명문화하고 있지는 않지만 노동기본권 실현 지원이라든지 이런 개념으로……. 공공의 사회적 투자로 노동자들의 조직화를 어떻게 할 것인가에 대한 걸 제도적으로 호명하고 그것을 위한 인프라들을 놓으려는 시도 자체가 성과가 아닌가라는 생각을 하고요(참여자 15).

이처럼 비정규직 조직화 지원 사업이 비록 외피를 두르더라도 공식적인 지방정부의 사업으로 자리잡고 있다는 사실은, 민관협력 노동센터들이 전략적으로 비정규직 조직화를 도모하고 있는 측면도 드러내지만, 동시에

지방정부 측에서도 비정규직 노동자 이해대변체계 구축을 포함한 조직화의 필요성에 일정 정도 공감하고 있다는 면을 드러내기도 한다. 취약노동자를 보호하기 위해 실태조사를 한 뒤, 실태조사 결과를 바탕으로 “정책 제안 몇 가지를 하고, 선물이라도 하나 드리고” 끝낼 수 없고, “제안된 정책을 실현하기 위해서는” 해당 직종 노동자의 이해대변체계 구축이 필요하다는 점을 지방정부 측에서도 일부 인지하고 있다는 것이다. 아래 참여자 14의 말은 비록 조직화를 칭하는 단어는 모두 다르더라도, 미조직 취약노동자 이해대변체계 구축이 민관협력 노동센터의 “사업 영역”이 되고 있다는 점을 드러낸다.

노조할 권리 지원하니까 이렇게 색깔로 많이 보니까. 노동기본권 지원 이런 표현으로 하면 제가 볼 때 언어가 갖는 저기도 있고 이걸 사업영역이 된 것은 확실해요. 다른 데도 마찬가지로요……. 취약노동자 보호하자고 실태조사를 하고 실태조사 결과 정책제안을 몇 가지를 하고 선물이라도 하나 드리고 끝. 이럴 수가 없는 거라는 거죠. 결국은 이 분들의 제안된 정책을 실현하기 위해서는 다른 후속 사업들이 필요한데. 이게 어떨 때는 자조모임일 수도 있고 노조로 전환시키는 걸 수도 있고 그래서 그 영역 사업은 필요하다는 거고(참여자 14).

물론, 모든 지방정부가 동일한 수준에서 비정규직 노동자 이해대변체계 구축의 필요성에 공감하는 것은 아니기에, 민관협력 노동센터들이 외피를 두른 채 비정규직 조직화 사업을 도모하는 측면도 여전히 강하다. 지방정부의 입장에서는 민관협력 노동센터가 경비노동자들을 대상으로 교육을 진행하는 것, 청소노동자들을 위한 노래교실 프로그램을 개설하는 것, 자조모임을 지원하는 것 등이 “문제 될 거 없”지만, 민관협력 노동센터들은 공식적 예산을 바탕으로 비정규직 노동자들이 “스스로 만나고 관계를 맺”을 수 있는, “조직으로 가기 위한 매개고리”로 삼고 있는 것이다.

나아가, 아래 참여자 5의 말은 민관협력 노동센터가 자조모임, 권리보호사업 등의 사업들을 통해 모은 “현장에서 뭐가 문제가 있고, 법을

안 지키고 있고” 등 비정규직 노동자들의 집합적 목소리들을 바탕으로 지방정부의 인식과 필요성을 점진적으로 개선시키는 양상을 드러내기도 한다. 비가시화되어 있던 미조직 취약노동자들의 목소리를 네트워크 형성, 자조모임 지원 등의 형태로 가시화함으로써 지방정부로 하여금 지원의 필요성을 인식하도록 도모하는 것이다.

시청의 입장에서는 경비 노동자들을 모아놓고 교육을 한다는 것 문제 될 거 없는 거죠. 청소 노동자들을 위한 노래교실 한다는데 그거 좋네. 그런 거지. 근데 결과적으로는 그 사람들이 스스로 만나고 관계를 맺고 뭔가 조직으로 가기 위한 매개고리가 되는 거……. 차츰차츰 가서 보니까 그것만 하는 건 아닌 것 같아. 자기들 불만도 얘기하고, 현장에서 뭐가 문제가 있고, 법을 안 지키고 있고 이런 얘기들이 튀어나오는 거지. 그것만은 아닌 것 같은데 또 틀린 얘기는 아니고 저 사람들이 절박하니까. 그러네, 그럼 그런 것도 지원해야 되는 것 같네. 이렇게 같이 젖어가면서 옮겨지는(참여자 5).

③ 사업주를 통한 조직화 방법

그 외에도, 사업주를 통해 “우회하는 전략(참여자 14)”을 바탕으로 노동자 조직화를 도모하는 곳도 존재했다. 한비네에 속한 민관협력 노동센터들은 전국적으로 경비노동자 조직화를 도모한 뒤, 배달노동자 조직화를 시도했다. 그러나, 배달노동자들은 쉽게 조직화되지 않았고, 모임 자체에 “한 명도 안 올 때도” 많다는 소식이 한비네 내부에서 공유되었다. “다른 지역에 있어서 실패 경험을 똑같이 할 필요는 없”다는 문제의식 하에, 일부 민관협력 노동센터는 배달대행업체 사업주 네트워크 구축을 시도하고, 이를 통해 간접적으로 “배달노동자 접촉면을 넓혀서” 배달노동자 조직화를 도모하고 있었다.

한비네에서 경비 이후로 배달 노동자를 했는데 안 된다는 소식들이 너무 많이

들려왔어요. 모임을 하면 한 명도 안 올 때도 많고, 그래서 크게 다르지 않을 거라는 생각이 있었고……. 공동근로복지기금에 특수고용노동자는 빠져 있는 거예요. 배달대행업체 소속의 배달노동자들은 해당이 안 되는 거예요. 사업주들한테 이제 이런 것도 열릴 수 있고, 우리가 같이 힘을 모아서 만들어 나가야 되는 거 아니겠냐. 이렇게 해서 사업주 네트워크를 초기에 구성했던 거고……. 그 과정에서 사업주들 협조해서 안전교육도 하고 안전지킴이 사업도 하고 같이 사업들을 하면서 배달노동자 접촉면을 넓혀서 우회하는 전략으로 배달노동자를 조직해보자. 이렇게 얘기가 된 거죠. 다른 지역 실패 경험을 똑같이 할 필요는 없으니까(참여자 18).

구체적으로, 일부 민관협력 노동센터는 근로복지기본법 내 공동근로복지기금을 고리삼아 배달대행 사업주 네트워크를 구축했다. 공동근로복지기금이란 “둘 이상의 기업이 공동으로 이익금의 일부를 출연하여 기금을 조성하고 이를 재원삼아, 소속 근로자의 생활안정과 복지증진에 이바지함을 목적으로 하는 제도”를 말한다(고용노동부, 2020: 20). 기업복지는 사업주의 재량에 기반한 경향이 강하기에 비정규직·영세사업장 노동자는 기업복지의 적용에서 배제되거나 정규직·대기업 노동자보다 덜 포괄될 확률이 높다. 공동근로복지기금은 이 한계를 일부 덜기 위한 제도이다. 둘 이상의 기업들이 공동으로 기금법인을 설립하면, 근로복지공단이 정해진 한도 내에서 기업들의 출연금액과 상응한 금액을 기금법인에 지원함으로써 중소기업·비정규직 노동자들의 기업복지 지원을 꾀한다.

현행 근로복지기본법 내 공동근로복지기금제도에서 배달노동자를 포함한 특수형태근로종사자는 보호대상에서 제외되어 있고(김원모, 2022), 일부 민관협력 노동센터는 이 점을 파고들었다. 배달대행 사업주들에게 찾아가 “우리가 같이 힘을 모아서(참여자 18)” 배달노동자도 공동근로복지기금제도 적용을 받을 수 있게끔 도모해야한다고 설득한 것이다. 이를 바탕으로 사업주들의 네트워크를 구축했고, 사업주들과 함께 배달라이더 안전교육 등을 진행하며 배달노동자와의 접촉면을 늘려가고 있다. 동시에, 구축된 초기 사업주

네트워크를 바탕으로 회비를 모아 배달노동자에게 “상해지원, 상조지원 등 (참여자 18)” 최소한의 공제상품을 제공하며 공제회 형태의 배달노동자 조직화를 도모하고 있기도 하다.

그 기반 아래에서 할 수 있는 초기 사업을 해보자. 그래서 사업주들이 일정 회비를 내면 그 회비로 최소한의 공제 상품을 제공하는, 배달 노동자들에게 상해 지원이든 상조지원이든 포상이든 뭐 이런 것들을 해보자(참여자 18).

3. 조직화를 수면 위로

① 조직화 사업 공식화 및 예산 배정

일부 민관협력 노동센터는 “교육, 문화 이런 식으로 문혀있었던(참여자 16)” 비정규직 노동자 조직화 사업을 수면 위로 공식화하여, 사업비 예산을 공식적으로 배정받고 이를 바탕으로 조직화를 도모하고 있다. 지방정부에서 “노조 조직화를 하기 위해서 뭘 사업을 하겠다(참여자 9)”는 건 “말도 안되는(참여자 9)” 것이었고, 정부는 비정규직 노동자 조직화 사업을 “터부시(참여자 16)”하는 경향이 강하지만, 이를 딛고 조직화 사업을 공식 사업으로 삼고 있는 것이다.

비정규직 조직화 사업이 수면 위로 드러난 계기와 양상은 다양했다. 민관협력 노동센터 주도로 지방정부를 설득한 경우도 존재했고, 지방의회 의원이 주도하여 조직화 사업의 공식화 및 예산 배정을 이끌어낸 뒤, 꾸준히 조직화 사업이 유지되고 있는 곳도 존재했다. 우선, 지방의회 의원 주도로 조직화 사업이 공식화된 민관협력 노동센터의 경우, “진짜 취약한 노동자들이 노동조합이 진짜 필요한거 아니”냐며, 비정규직 조직화 “사업을 지자체에서 해야” 된다는 지방의회 의원들 사이에 문제제기가 있었고, 이러한 문제제기는 민관협력 노동센터의 비정규직 조직화 사업비 예산 배정으로 이어졌다.

시의회 의원들 속에서 제기를 줌 했고, 노동 3권은 헌법 권리 아니냐. 비정규직이 겨우 2%밖에 조직이 안 돼 있는데. 이런 사업을 지자체에서 해야 되는 거 아니냐. 그러니까 누가 이의제기할 사람이 없잖아. 법에 나와 있는 거 왜 지자체가 안 하나. 여기서 좀 출발이 좀 됐던 거죠……. 아무래도 미조직, 비정규직 이쪽이 민주노총이나 한국노총에서 별로 신경 안 쓴다. 이런 것들이 좀 많이 퍼져 있어가지고, 진짜 취약한 노동자들이 노동조합이 진짜 필요한 거 아니냐……. 일부 시의원들 같은 경우는 예산을 비교해서 이야기하시는 분도 계세요. 사업주는 300억을 지원하는데 이런 센터를 지원하는 게 100분의 1도 안 된다. 이게 말이 되냐(참여자 8).

노조 조직화를 지자체에서 이야기한다 말도 안 되는 거였고, 노조 조직화를 하기 위해서 뭘 사업을 하겠다. 그 전에 이런 이야기를 했으면 당연히 안 된다 그랬을 건데. 시에서 먼저 조직화라는, 자기네들이 미조직 노동자를 조직해라 이런 식으로 했으니까(참여자 9).

한편, 민관협력 노동센터가 지방정부 정무직과 몇 차례 간담회를 가지며, 비정규직 노동자 조직화 사업의 필요성을 “설득”하며 공식화를 이끌어낸 곳도 존재했다. 조직화 사업이 단순히 “노조 만드는” 것이 아니라, “노조를 포함한 조직화”이며, 조직화 사업을 통해 “집합적 목소리가 형성되지 않으면 사회적 대화라든가 정책 수행에 있어서의 의견 수렴이 안 되는 것 아니냐”라며 조직화 사업을 “만들어”낸 것이다.

조직화 사업이 굉장히 중요한데 정부에서는 이거를 터부시하잖아요. 노동조합 그러면 이익집단이라고 생각하니까. 정부가 이익집단을 지원하는 건 안 된다는 게 기본이 이제 그런 거잖아요……. 공무원들 사이에서는 조직화 그러면 노조 만드는 거라고 생각하는데 노조를 포함한 조직화. 그러니까 집합적 목소리가 형성되지 않으면 이른바 사회적 대화라든가 정책 수행에 있어서 의견 수렴이 안 되는 거 아니냐. 이렇게 설득을 하면서 조직화 사업을 만들어내는…….

선입견으로 이런 사업은 정부가 하면 안 돼라는 게 있었던 거를 설득했다는
거죠(참여자 16).

그 외에도, 근로기준법의 보호를 오롯이 받지 못하거나 기업복지 혜택에
덜 포괄될 확률이 높은 비정규직·작은사업장·특수고용 노동자들의 “자주적인
조직” 형성을 바탕으로 최소한 “근로기준법 기준이 지켜지”는 것을
도모하고, 나아가 “노동복지정책을 없더라도” 자주적인 조직이 있어야
“시너지가 날” 수 있다는 점 등을 근거로 지방정부를 설득하기도 했다.
이를 바탕으로, 비정규직 노동자 조직화 사업이 사업계획서에 반영되는 등
공식화되었고, 조직화 지원을 위한 간담회비 등 공식 예산도 편성되었다.

정책 지원을 해도 개인이 아니라 자주적인 조직이 있어야 이게 시너지가 날 거
잖아요……. 자주적 조직이 결성이 된다면 일정하게는 최소한 근로기준법 기준
이 지켜지고 거기에서 더해서 기업 복지가 어려운 작은 사업장이나 새로운 고
용 형태 노동자들에게는 그게 없으니까 여기에서 노동복지정책을 없더라도
자주적 조직이 있어야만 효과가 있다. 이런 개념이 있는 거죠……. 그 전에는
교육, 문화 이런 식으로 문혀 있었던 거를 이제 공식화할 수 있는(참여자 16).

일부 민관협력 노동센터에서 비정규직 노동자 조직화 사업이 공식화되자,
일종의 ‘제도적 동형화(DiMaggio and Powell, 1983)’ 과정을 거치며 다른 지
방정부에서도 민관협력 노동센터의 비정규직 노동자 조직화 사업을 공식화
하기 시작했다. 이를 바탕으로, 참여자 10은 “조직화가 공식적 사업으로 안
착”이 됐다고 말한다. “대놓고 조직화 사업을 할 수(참여자 13)” 있었다는
것이다. 그러나, 정치적 환경이 바뀌며 “제일 타격”받은 사업이 조직화라며,
“내년 사업계획서 조직화 말을 다 빼야할 것 같”다는 아래 참여자 13의 말
은, 민관협력 노동센터의 비정규직 노동자 조직화 사업이 공식화된 이후에
도 정치적 환경에 따라 언제든 철회되거나 수면 아래로 다시 내려갈 수 있
다는 점을 드러내기도 한다.

조직화가 공식적 사업으로 인척이 됐잖아요……. 사실은 아파트 경비노동자나 취약노동계층, 돌봄이나 이렇게 사업을 통해서 공무원들로부터 인정을 받은 거죠. 그리고 이게 무슨 민주노총 노조 만드는 게 아니다. 이런 부분들에 대해서 굉장히 지난한 노력이 있었던 거고(참여자 10).

대놓고 조직화 사업을 할 수 있었던 거죠. 근데 지금 바뀌다 보니까 제일 타격이 그거예요. 내년 사업계획서 조직화 말을 다 빼야 될 것 같아요……. 축소되는 제일 대표적인 게 조직화예요. 사업 계획도 조직화 이런 거 쓰지 말라고 하지는 않는데 눈치 보면 알잖아요. 쓰면 괜히 미움만 받지(참여자 13).

② 조직화 사업의 공식화에 따른 역설?

조직화 사업 공식화에 따라 발견할 수 있는 이면은, 조직화 사업이 공식화된 이후 조직화 성과를 수치화하여 지방정부에 입증해야만 민관협력 노동센터가 책무를 다했다고 여겨지는, 일종의 “수(數)를 통한 통치”가 발생한다는 점이다(쉬피오, 2019). 현대 사회의 주된 특징 중 하나로 ‘숫자의 생산 그리고 숫자를 통한 소통’을 의미하는 양화(quantification)가 꼽히고, 이러한 흐름에 기반하여 숫자와 수치를 통해 성과를 입증하는 것이 하나의 ‘책무성’ 나아가 ‘공정성’을 뜻하는 기표가 되었다(Espeland·Stevens, 2008). 숫자를 통해 입증하지 못하면 객관적 성과로 인정받기 어려운 양화라는 흐름이 존재하기에, 수치들을 바탕으로 성과를 입증해야하는 일종의 압박감이 존재한다는 것이다.

참여자 3은 “딱히 어떤 아웃풋을 기대하지 않아도 조직화를 시도할 수 있을 만한 예산과 인력을 보유하고 있”다는 점을 민관협력 노동센터의 “강점”으로 꼽았다. 비정규직 노동자 조직화 사업이 공식화되지 않은 민관협력 노동센터의 경우, 비정규직 노동자 조직화를 통해 결과물을 만들어내어야 한다는 “부담이 좀 적”다는 점을 아래 참여자 3의 말은 잘 드러낸다.

딱히 어떤 아웃풋을 기대하지 않아도 조직화를 시도할 수 있을 만한 예산과 인력을 보유하고 있는 거는 강점인 거죠. (연구자: 근데 아웃풋을 내야 하는 입장이잖아요? 왜냐하면 센터도 재위탁을 받아야 되니까. 꼭 조직화로 실적을 안 내도 되기 때문에 그렇게 바라보시는 걸까요?) 일단 부담이 좀 적은 거는 사실 이죠. 꼭 조직화를 해야 된다고 하는 부담감은 없지만. 근데 그런 걸 전혀 신경 안 쓰게 되면 그냥 서비스 제공처럼 되는 거잖아요(참여자 3).

한편, 조직화 사업이 공식화된 민관협력 노동센터의 경우, “몇 개의 사업장, 몇 개 직종, 노동조합에 가입한 숫자” 등 수치에 바탕한, 배정된 비정규직 조직화 사업비에 상응하는 조직화 “성과”를 지방정부나 지방의회에 제출하라는 압박을 받고 있음을 아래 참여자 8의 말은 잘 보여준다. 비정규직 노동자 조직화 사업의 경우 “시간도 오래 걸리고”, “진행하는 과정에서 포기해 버리거나 좌절하는 과정들이 솔하게 많”다는 특징을 지닌다. 제한된 기간 내에 계량화된 성과를 도출하기 상당히 어려운 특성을 지닌 사업인 것이다. 그러나, 사업비 지원에 따라 ‘모임 참여자 수, 노조 가입원 수’ 등 수치에 기반한 성과를 제출해야 책무성을 입증할 수 있는 양화라는 시대적 흐름 속에서, 참여자 8은 “지자체 관리감독”이 민관협력 노동센터들이 도모한 사회적·윤리적 성과들을 오롯이 “보지 못한”다고 토로한다. 비정규직 노동자 조직화를 위해 “교육도 하고, 행사도 하”는 등 “적지 않은 시간을 보냈지만”, 조직화 “이전의 과정들은 다 눈에 보이지 않(참여자 9)”고, 모임을 진행하다가 와해된 경우 이를 “성으로 잡을 수가 없”다는 것이다.

한 사업장의 노동자들 이런저런 계기를 통해서 만났고, 그 분들과 적지 않은 시간을 보내고 했지만 노동조합 신설 혹은 가입으로 갈 건지, 그렇지 않을 건지는 여전히 그 순간에 봐야 아는 거기 때문에. 또 그걸 진행하는 과정에서 그 분들이 이탈하거나 포기해 버리거나 좌절하거나 이런 과정들이 솔하게 많기

때문에, 지자체 관리 감독이라는 게 이런 부분을 보지 못하는……. 몇 달 후에, 1년 후에 다른 계기가 생겨서 노동조합 하려는데 이번에는 확실하게 하겠습니까. 이렇게 올지 아무도 모르는 거거든요(참여자 8).

조직화 지원 사업을 했어요. 그러면 몇 개의 사업장, 몇 개 직종, 노동조합에 가입한 숫자. 이런 걸 올리라는 거죠……. A라는 사업장에 30명이 모여서 교육도 하고 행사도 하고 노동조합 방향을 가졌어. 근데 회사가 알아. 이 사람들 겁을 먹어. 그래서 좀 오라는 데 안와. 그럼 이게 성과예요. 아니면 뭐예요. 이런 문제가 있다는. 그래서 말 못할 이런 것까지 있는데, 거기서는 성과를 올리라고 하니깐. 이걸 성과로 우리가 잡을 수가 없잖아요(참여자 8).

우리가 안 보이는 노력은 많죠. 상당히. 그러니까 조직화를 하는 모든. 우리가 몇 명을 조직했다. 이전의 과정들은 다 눈에 보이지 않는 거니까(참여자 9).

조직화 사업이 공식화된 민관협력 노동센터에서 일하는 일부 상근자들은 공식적으로 비정규직 노동자 조직화를 도모할 수 있다는 점에서 장점을 지니지만, “성과를 수치로 정부에 증명해야할 압박(조문영·이승철, 2017: 126)”을 느끼게 된다는 점에서 한계가 존재하는 것이다²⁵⁾. 이는 추후 민관협력 노동센터의 조직화 사업이 전국적으로 공식화되더라도,

25) 조문영·이승철(2017)은 정부와 접합한 사회운동조직이 사회문제를 구조적 차원에서 접근하기보다 개개인의 윤리적 특성과 통치 기술을 통해 해결 가능한 문제로 파악하려는 경향을 포착하며, 이를 ‘기술적 윤리성(technological ethicality)’으로 개념화한다. “기술적 윤리성은 사회문제를 해결하기 위해 특정한 기간 행해지는 각종 윤리적 ‘프로젝트’를 구상하고 그 성과 역시 수치화함으로써, 문제들을 기술적 합리성의 평면에 배치한다(위의 글: 106).” 이러한 맥락에서, 민관협력 노동센터들이 비정규직 문제를 해결하기 위해 여러 ‘프로젝트’들을 구상하고 이 성과들을 수치화하여 정부에 입증하는 양상은, 비정규직 문제를 구조적 차원의 해결이 필요한 문제가 아니라, 개개인의 윤리적 실천을 통해 해결 가능한 문제로 파악하게 하는 효과를 낼 수 있다. 그러나, 민관협력 노동센터의 조직화 ‘프로젝트’는 궁극적으로 비정규직 노동자의 조직화에 바탕한 구조적 문제제기를 염두에 두고 있다는 점을 주목할 필요가 있다. 이들의 ‘프로젝트’가 기술적 윤리성의 확산으로 귀결될지, 새로운 균열을 야기할지는 지켜볼 일이다.

지속가능한 조직화 사업비 확보가 녹록치 않을 수 있음을 암시하기도 한다. 양화라는 시대적 흐름 속에서, 민관협력 노동센터가 가시적인 성과들을 단기간 내에 거두지 못할 경우 비정규직 조직화 사업비 지원이 곧 다시 폐지될 가능성이 있기 때문이다. 아래 참여자 8은 조직화 “실적”이 없을 경우, 지방정부나 지방의회에 비정규직 조직화 사업의 어려움 등에 대한 설명을 계속 해야 되는 상황을 잘 드러낸다.

예를 들어, 5천만 원 지원이 왔으면 그래도 노동조합 한 3~400명이 가입했다 라고 이렇게 올려야 되잖아요. 근데 실적이 없어. 아무도 가입한 사람이 없어. 겨우 몇십 명 가입했어. 그럼 어떻게 되겠어(연구자: 안 주나요, 예산을?) 아니, 안 준다기보다 그 설명을 또 하는 거죠. 근데 시의회에서 그렇게 쏘게 되면 담당 부서에서 긴장할 수밖에 없잖아요. 그래서 담당 부서 쪽에서 우리 입장에 맞게 설명이야 들어가겠지만 시의원이 납득을 안 해(참여자 8).

또, 민관협력 노동센터의 비정규직 노동자 조직화 사업은 조직화가 성공적일수록, 오히려 조직화 사업이 축소될 여지가 늘어나는 역설적 상황에 놓여있기도 하다. “부정의(injustice)에 도전하는 공유된 목표를 가진 공동체의 일원으로서 스스로를 정체화하기 시작하는 사람들을 참여시키고 활성화시키는” 조직화가 성공적일수록(Holegate et al, 2018: 600), 노동자들은 “교섭하자고 사용자 측한테 요구”를 하며, 교섭 과정에서 “긴장”이 높아지고 “갈등”이 생길 확률이 높다. 이에 따라, 왜 “센터가 이런 데 개입해갖고 이래요”라는 비판이 지방정부, 지방의회, 사업주 측에서 제기될 수 있고, 이는 민관협력 노동센터 주도 조직화 사업의 위축을 야기할 수 있기 때문이다.

“갈등이 생겼을 때 문제가” 될 수 있다는 아래 참여자16의 말은 이러한 역설을 스스로 인식하고 있음을 드러냄과 동시에, 비정규직 노동자들의 조직화 수준이 “아직 멀었”기에, 오히려 민관협력 노동센터의 공식적 조직화 사업이 지속가능하다고 볼 수 있음을 암시하기도 한다.

공무원들 입장에서 자조조직은 문제가 안 돼. 갈등이 생겼을 때 문제가 되는 거잖아요. 거기까지 가려면 아직 멀었어. 문제가 될 리가 없어 이게……. 조직을 했어. 그래갖고 이들이 특히 노동조합은 제1의 생명이 단협을 맺는 거잖아요. 그럼 교섭하자고 사용자 측한테 요구를 할 거 아니에요. 그러면 당연히 교섭이라는 긴장이 높아지잖아요. 갈등이 생기는 거야. 그러면 거기에 따라서 왜 센터가 이런 데 개입해갖고 이래요라는 문제가 생길 수 있잖아요. 조직화 수준이 아직 거기 가지 못해(참여자 16).

민관협력 노동센터의 비정규직 조직화 사업이 공식화된 센터에서 일하는 참여자 8도 지방정부가 “개입해가지고 파업을 부추기고 이럴 수는 없는 거 아니냐”라는 우려에 대한 “불식”이 지방정부나 지방의회를 상대로 비정규직 조직화 사업을 설득하는 데 있어 “제일 중요”하다고 말한다. 이를 종합하면, 민관협력 노동센터들이 지난한 과정을 거쳐 비정규직 노동자 조직화 사업의 공식화를 이끌어내더라도, 그 이후에 지속가능한 비정규직 노동자 조직화를 도모하기에 쉽지 않은, 제도적 제약이 엄존함을 드러낸다. 민관협력 노동센터는 조직화를 성공적으로 이끌어내어 수치에 기반한 성과들을 입증해야 하는 상황에 놓여있으면서도, 한편으로는 “주체 형성하고 빠”져서 센터가 주도하여 갈등이나 파업을 부추긴다는 우려를 만드는 상황을 최소화해야 하는, ‘이중의 어려움’ 위에 놓여있다.

우리가 개입해가지고 파업을 부추기고 이럴 수는 없는 거 아니냐? 제일 중요한 거는 좀 그 분야에 대한 불식. 지자체 담당 부서 공무원들이랄지 그 다음에 지자체장, 의원들. 좀 이런 쪽에 대해서 왜 이게 필요하고 이게 가야 되는지 이런 이야기……. 비정규직 노동자들의 권리를 찾으려면 결국은 주체들이 자기들이 해야 되는데, 우리가 언제까지 이렇게 해주냐. 그래서 그 주체 형성하고 빠지자(참여자 8).

제 2 절 조직화 과정

위에서 살펴보았던 민관협력 노동센터 주도 조직화 방법을 대부분 활용해서 조직화를 도모한 대표적 사례가 아파트 경비노동자 조직화 사례이다. 2 절에서는 민관협력 노동센터 주도 아파트 경비노동자 조직화 사례, 그 중에서도 경비노동자들을 모은 뒤 노동조합 가입, 협회 창립, 자조모임 형태 유지 등 어떠한 이해대변체계를 구축할 것인지를 둘러싼 딜레마에 초점을 두고, 조직화 과정을 분석한다.

1. 아파트 경비노동자 조직화 과정²⁶⁾

2010년대 중반부터, 일부 민관협력 노동센터는 각 지역에서 아파트 경비노동자 조직화를 도모해왔다. 아파트 경비노동자들은 평균연령 66.2세, 90% 이상의 간접고용 비율, 20% 이상의 3개월 초단기 근로계약 비율, 과로사에 취약한 24시간 격일제 근무형태 등 열악한 노동환경에서 일하고 있지만(한국비정규노동센터, 2019; 유상철, 2021), 이들의 이해대변기구는 전무하다시피 했다. 60대 이상 남성이 대부분인 경비노동자들 스스로 노동조합에 대한 반감을 갖고 있는 경우가 적지 않았고, 노동조합 측에서도 만연한 간접고용 및 초단기 근로계약, 흩어져있는 사업장 등의 요인 때문에 조직화를 적극적으로 추진하지 못하거나, 하지 않았던 직종이기 때문이다. 참여자 1은 기존 노동조합에서 조직화를 도모하고 있지 않던 직종이기에 아파트 경비노동자 조직화 사업을 “편하게 들어”갈 수 있었다고 말한다. 센터에서 조직화를 시도하더라도 “노동조합에서 별 특별한 말이 없는 업종”을 “굳이 찾아서” 한 것이다.

26) 민관협력 노동센터 주도 아파트 경비노동자 조직화 과정에 대한 보다 자세한 분석은 이병권(2022)을 참조.

아파트 경비원 사업은 그에 비하면 좀 편하게 들어갔던 사업이죠. 왜냐하면 아무도 조직화해 있지 않고 우리가 하더라도 노동조합에서 별 특별한 말이 없는 업종이었어요. 그런 업종을 굳이 찾아서 한 거죠(참여자 1).

각 지역에서 산발적으로 조직화가 진행되던 도중, 고용노동부가 한비네에 “취약노동계층 관련한 사업(참여자 10)” 관련한 문의를 했고, 고용노동부와 한비네가 만나 여러차례 협의를 진행했다. 협의 결과, 2019년에 한비네는 고용노동부의 노동단체 및 비영리법인 지원사업에 선정되어 “프로젝트 방식으로(참여자 10)” 9,700만원의 아파트 경비노동자 관련 사업비를 지원받게 되었고, 이를 마중물 삼아 전국아파트경비노동자 공동사업단이 설립되었다. 이후, 민관협력 노동센터들은 전국적으로 소식지 제작 및 배포, 실태조사, 경비노동자 교육 등을 통한 아파트 경비노동자 조직화를 시도했다.

고용노동부에서 문의를 온 거죠. 양대노총이 취약노동계층 관련한 사업하는 데는 한계가 있잖아요. 더 잘할 수 있는 데가 어디가 있을까 하면서 노동센터가 뭘 하고 있으니까 연락이 온 거예요……. 그 때 당시에 만나서 이런저런 현안 문제를 여러 가지 얘기했어요. 그러면서 나중에 아파트 경비 노동자로 이렇게 해서 프로젝트 방식으로 지원을 받게 된 거죠(참여자 10).

민관협력 노동센터들은 다양한 방법들을 활용해 조직화를 시도했다. 대체적으로, 센터가 위치한 지역의 아파트 경비노동자 실태조사를 진행한 이후, 실태조사 결과를 바탕으로 간담회를 통해 조직화를 도모했다. 그 외에도, 센터 상근자들이 각 아파트를 돌아다니면서 간담회 초청장이나 소식지를 배포하며 경비노동자들이 모일 수 있는 계기를 마련함으로써 조직화를 도모하기도 했다. 이러한 접점들을 바탕으로 민관협력 노동센터들은 월례모임의 형태로 아파트 경비노동자들이 꾸준히 모일 수 있는 자리를 조성하고, 아파트 경비노동자 현안 관련 교육 및 토의를 진행함으로써 조직화를 추진했다.

경비 노동자 실태조사를 했고요. 8월부터 실태조사 했던 분들 초대해서 간담회를 진행했고 그러면서 9월부터 월례 모임을 시작을 했어요. 월례 모임을 계속한 거죠. 코로나 때문에 잘 못했는데. 월례 모임에서 운영위원장들도 뽑아보고(참여자 4).

전 직원이 다 구별로 나뉘어서 아파트 돌아다니면서 경비원 만나러 우리 간담회 하나까 초청장 드리면서 식사하시러 와라 이것도 했고(참여자 9).

매월 소식지를 뿌렸어요. 모든 단지. 직접 찾아가서요(참여자 2).

센터들이 가장 어려운 게 뭐냐 하면 교육 프로그램이나 문화 프로그램이나 이런 걸 아무리 좋은 걸 만들어도 모집이 안 되는 게 되게 힘든 거예요. 근데 아파트 경비 노동자 같은 경우는 새로운 경험을 해본 거라니까. 소식지 뿌리면 아저씨들이 막 와(참여자 16).

대다수의 연구참여자들은 아파트 경비노동자 조직화 과정에서, 노동조합이나 독립 노동센터가 아닌 민관협력 노동센터라는 특성 덕분에, 아파트 경비노동자들에게 “다가가기 편”했다는 점을 언급했다. 지방정부에서 “돈 받아서 운영하는 OO센터입니다라고 하면 거부감이 없”다는 아래 참여자 2의 말은 “미조직 취약노동자들과 접촉면을 만들고 확장하는 데(김혜진 외, 2017: 124)” 있어 민관협력 노동센터가 노동조합이나 독립 노동단체보다 유리한 위치에 놓여있음을 잘 드러낸다.

제일 큰 장점은 사람들에게 다가가기 편합니다. (연구자: 어떤 지점에서?) 경비 노동자 모임을 하든 아니면 상담을 하든 민주노총 OO본부에서 나왔습니다보다는 OO에서 돈 받아서 운영하는 OO센터입니다라고 하면 거부감이 없어요. 구청에서 하는구나. 시청에서 하는구나라고 생각해서. 거부감이 없어서 사람들 만나기에는 훨씬 더 용이하고요(참여자 2).

민관협력 노동센터들은 한비네라는 네트워크 속에서 각 지역의 조직화 사례들을 서로 공유하고 참고하며 조직화를 도모했다. 그러나, 2019년 말부터 코로나-19가 확산되었고, 이는 민관협력 노동센터의 아파트 경비노동자 조직화를 더디게 했다. 그럼에도 불구하고, 지방의회의 경비노동자 인권 보호 및 고용 안정을 골자로 하는 조례 제정을 이끌어내고 관련 조례 제정 과정 자체를 “조직화의 계기(참여자 12)”로 삼는 등 민관협력 노동센터들은 꾸준히 아파트 경비노동자 모임을 유지하고, 조직화를 도모해왔다.

조례를 만드는 게 조직화를 위한 계기로 삼은 거예요, 서명 운동도 하고 의원을 만나고 그런 과정을 통해서 토론회도 하고 주체들을 만들어가는 과정에 하나로 배치가 된 거라고 생각하시면 돼요(참여자 12).

2. 어느 형태로 조직화할 것인가?

① 노동조합 형태로 조직화할 것인가? 협회 형태로 조직화할 것인가?

민관협력 노동센터 주도 조직화에 있어 핵심 딜레마는 센터 내 교육, 문화, 자조모임 등을 통해 센터가 주도하여 조직화를 도모하지만 센터가 주체가 되어 조직을 운영할 수 없고, 결국 조직을 독립시켜야 한다는 점이다. 노동조합의 핵심 중 하나는 단체협약 체결이지만 민관협력 노동센터들은 민간위탁 기관이기에, “단체협약의 주체가 될 수 없고(참여자 16)”, 센터 자체적으로 노동자들의 모임을 기한 없이 유지하고 지원할 수도 없기 때문이다. 이에, 민관협력 노동센터들은 노동자 조직화 이후 해당 직종에 노동조합이 이미 있다면 노동조합에 가입하도록, 없다면 노동조합을 설립하도록 도모하거나 협회 등 자주적 조직을 결성하도록 도모함으로써 모임의 독립을 꾀했다. 문제는, 노동조합 형태로 조직화하는 경우와 협회 형태로 조직화하는 경

우 모두 각각의 한계를 지니고 있다는 점이다. 이로부터 민관협력 노동센터 주도 조직화의 “딜레마(참여자 5)”가 생긴다.

노동조합은 단체협약이 핵심인데, 센터들은 단체협약의 주체가 될 수 없잖아요. 그러면 당연하게도 그 귀결은 비노조 형식의 조직이 돼야 되는 거잖아. 이렇게 결론을 내리면 맞는 거냐 그러면 이게라는 문제가 있는 거지. 그거는 열어놓고 고민해 볼 수 있다고 생각해요(참여자 16).

딜레마였어요. 노조로 가야 되냐. 노조로 아니고 다른 방법이 있느냐(참여자 5).

참여자 19는 아파트 경비노동자를 협회 형태로 조직화하는 경우, “협회에서 할 수 있는 게 별로 없”다고 말한다. “노동조합은 교섭이라도 강제”할 수 있지만, 협회는 그렇지 못하다는 것이다. 나아가, 협회 형태로 조직화하면 경비노동자 스스로 “감단²⁷⁾ 문제나 초단기 계약 문제를 해결하겠다는 자기 계획(참여자 16)”을 갖는 경우가 대체적으로 적다는 점, 노동조합으로 가면 “그래도 노동조합 간부들이 책임질 수 있(참여자 1)”지만, 협회로 가면 “자체적으로 자기들이 불리기(참여자 1)” 쉽지 않다는 점 등이 아파트 경비노동자를 협회 형태로 조직화 했을 때 겪을 수 있는 한계들로 지적된다.

협회에서 할 수 있는 게 별로 없어요. 노동조합은 교섭이라도 강제하고 교섭 결렬되면 투쟁이라도 하고 민약에 시측에서 부당노동행위하면, 노조 가입하지 말라던 구제라도 받을 수 있지. 협회는 그런 것도 없잖아요. 진짜 그냥 모임인

27) 감시·단속적 근로자의 준말. 감시적 근로자는 감시업무를 주 업무로 삼아 정신적·육체적 피로가 적은 업무에 종사하기에, 근로시간 등에 관한 근로기준법의 보호를 받을 수 없는 예외적 근로자로 분류된다. 아파트 경비노동자는 감시적 근로자로 분류되어 24시간 격일제 형태로 근무하지만 이들에게 주휴수당 및 연장근무수당 등을 지급하지 않아도 된다. 그러나, 아파트 경비노동자들이 감시적 업무만을 주 업무로 삼는 것이 아니라 분리수거, 택배 등 관리 업무도 반복하여 하고 있다는 점에서 아파트 경비노동자가 감시·단속적 근로자에 해당하지 않는다는 점이 꾸준히 지적되어 왔다.

거야……. 그게 과연 경비노동자를 조직화하는 요인이 될 수 있는가라고 한다면 저는 되게 회의적이에요(참여자 19).

협회사 비노조 형식으로 조직을 하더라도 여전히 감단 문제나 초단기 계약 문제를 해결하겠다는 자기 계획이 있다면 난 거기까지 오케이. 근데 대체적으로 봤을 때 협회사 자조 모임 그러니까 비노조 형식으로 조직을 하게 되면 그걸 자기 계획으로 담아내지 않아요. 그러면 난 애초에 우리가 왜 시작했는지에 대해서 다시 생각해 봐야 된다 해서 그 부분은 좀 비판적인. 그런데 그렇기 때문에 협회는 안 돼. 노조로 다 몰아야 돼. 이렇게 얘기하기에는 또 무리가 있기 때문에(참여자 16).

저는 센터가 계속 경비 노동자를 책임질 수 없는 상황에서 협회를 만들었을 때 자체적으로 자기들이 불릴 수 있을까라는 걱정 때문에. 솔직히 좀 걱정이 돼요. 노동조합은 그래도 노동조합 간부들이 책임질 수 있는 게 있으니까. 그래서 노동조합을 생각하는 거죠(참여자 1).

한편, 아파트 경비노동자를 노동조합 형태로 조직화하는 경우, 실질적인 교섭이 이뤄지기 어렵다는 점이 한계로 지적된다. 경비업은 고령 남성 노동자의 막다른(dead-end) 일자리로 여겨진다. 이에, “노동시장에서 인력 공급은 넘쳐나(참여자 5)”고, 3개월 단위의 단기 근로계약이 만연하다. “근로계약 기간조차도 지켜지지 않(참여자 20)”는 경우가 많다. 노동조합으로 담더라도 법적인 권한으로 보장되는 교섭권을 “실제로 담보할 수가 없(참여자 20)”다는 것이다.

교섭이 안 되는 데는 일단 노동시장에서 인력 공급은 넘쳐나니까. 애 아니면 다른 사람 뽑아버리면 되는 이 구조가 너무 지나치게 형성돼 있고(참여자 5).

노조라고 해서 실제로 담보할 수가 없어요. 왜냐하면 근로계약 기간조차도 지

켜지지 않는데. 근로계약 관계가 일정 정도 형성돼 있는 시기에 있어야 교섭을 하든 뭐든 하는 데. 그런 게 담보되지 않으니까……. 저는 노동조합으로 만드는 것은 의미가 없다고 봐요. 형식적으로 셀지는 모르겠지만 담보하지 못하기 때문에(참여자 20).

또, 각 아파트 단지별로 사업장이 개별화되어 있기에, 노동조합 형태로 조직화한 이후 단지별로 단체협약을 체결해야 하지만, 각 아파트 단지마다 교섭을 진행하기에는 노동조합이 “현재 여력이 없고(참여자 5)”, 노동조합 “상근자가 그만큼 여유있게 있지 않(참여자 5)”다는 점도 지적된다. 노동조합은 사업주와의 교섭을 통해 이뤄낸 성과들을 바탕으로 조합원 유지를 도모한다. 그러나, 현재 각 아파트 단지마다 일일이 노동조합이 교섭을 하는 것은 “쉽지 않다(참여자 1)”. 아파트 경비노동자들을 노조로 “담을 수 없는 구조적 한계(참여자 5)”가 존재한다는 것이다. 아파트 경비노동자의 경우 간접고용 비율이 90% 이상이기 때문에, 하청업체와의 교섭을 통해 이끌어낼 수 있는 개선의 폭 자체가 적기도 하다. 나아가, 노동조합에 내야하는 “조합비 문제(참여자 3)”도 지적된다. 노동조합에 가입하게 되면, 노조마다 상이하지만 임금의 일정 비율을 조합비로 내야하고, 이는 아파트 경비노동자들이 노조에 가입하는 데 있어 제약이 될 수 있다는 것이다.

노조가 그 분들을 받아들여서 뭔가 관리할 수 있는 이 준비도 안 돼 있는 것……. 노조가 이걸 담기에는 현재로서는 불가능하다. 어쩔 수 없는 거다. 그렇다고 노조를 비난하거나 이럴 생각은 없고, 담을 수 없는 자기 구조적 한계가 있는 거죠. 교섭을 해서 사업주하고 돌파를 하면서 조합원들을 관리하는 방식인데 그게 되지 않는 조건의 직종들이기 때문에 안 된다……. 개별을 쟁기고 모임을 관리하고 손이 많이 가는 사업인데. 노조가 그걸 하기에 자금 여력이 없는 거예요. 상근자가 그만큼 여유 있게 있지 않아(참여자 5).

현재 민주노총의 방식에서는 경비노동자를 조직화해서 기존의 노동조합 형태로

조직화하고 운영하는 것이 쉽지 않다라고 봐요. 왜냐하면 많으면 50명, 100명도 있지만 적은 데는 5,6명인 데들이 있는데 그런 사람들 노동조합 가입하면 00만 해도 240개 단지 정도면, 240개 단지가 다 사업장이잖아요. 전통적으로 방식으로 본다면 거기를 어떻게 다 교섭을 하고 그러겠어요(참여자 1).

조합비는 지금 규정에 의해서 어느 노조는 1% 또는 1.5%, 2%까지 되어 있고 그러면 4만 원 5만 원 1만 5천 원 이렇게 내야 되는데. 이분들은 5천 원도 내기 싫어하시거든요(참여자 14).

이처럼 아파트 경비노동자를 노조 형태로 조직화하든, 협회 형태로 조직화하든 각각의 장점과 한계가 병존했고 정답은 없었기에, 전국의 센터들은 상이한 조직화 노선을 추구했다.

② 노동조합 형태로 조직화하기

일부 민관협력 노동센터는 아파트 경비노동자를 노동조합 형태로 조직화하려 시도했다. 이를 위해 (1) 아파트 경비노동자들을 받을 노동조합을 설득하고 (2) 아파트 경비노동자들을 노동조합에 가입하게 하고 (3) 가입 후 노조가 유지되게끔 도모하려 했다. 그러나, 각 단계마다 이를 성공적으로 이끌어내는 것은 매우 쉽지 않았다.

(1) 노동조합 설득하기

아파트 경비노동자 모임을 노동조합 형태로 조직화하려 했던 일부 민관협력 노동센터의 경우, 이를 받을 노동조합을 먼저 설득해야 했다. “설득하고 말 것도 없(참여자 4)”고, 노동조합에게 “할래 말래(참여자 4)” 물은 뒤, 노동조합 측에서 반겼다는 답변을 한 지역도 존재했지만, 아파트 경비노동자들을 받는 것 자체를 “주저하는(참여자 16)” 노동조합도 존재했기 때문이다.

몇 년 전, 노조 자체적으로 아파트 경비노동자 조직화를 시도했지만 “실패” 했고, “체계 전환을 못 한 상태에서 그대로 다시 받”으면 또다시 실패할 게 “불을 보듯 뻔”했기 때문에 노동조합 측에서도 주저할 수밖에 없다는 점을 아래 참여자 16의 말은 잘 보여준다.

노조가 아파트 경비 노동자를 내가 받겠다라고 하는 게 쉬운 일은 아니었어요……. 몇 년 전에 경비노조 조직을 했어. 실패했어……. 노조들이 진짜 다 바빠요. 일이 많고 태세 전환이나 체계 전환을 못한 상태에서 그대로 다시 받아야 되는 거야. 불을 보듯 뻔하잖아. 실패할 게. 예전하고 똑같은데. 그러니까 자신이 없는 게 있는 거지. 노동조합도 주저하는 측면이 여전히 있는 거예요 (참여자 16).

우리가 뭐 설득하고 말 것도 없어요. 우리 경과가 이렇고 그러니까 할래 말래. 우리가 조합은 못 만든다. 방법은 두 가지다. 협회로 가든지 노조로 가든지. 근데 협회로 가도 우리가 책임 못 지고 노조로 가면 어쨌든 조합 지역본부가 책임지만 서포트 해줄 수 있다. 이렇게 한 거죠(참여자 4).

그럼에도 불구하고, 일부 민관협력 노동센터들은 노동조합을 설득해서, “노조가 그릇이 한 번 돼보겠다라고 결심(참여자 1)”하게끔 도모했고, 노동조합 자체적으로 인력과 사업비를 배정하여 경비노동자 조직화를 하게끔 하는 등의 변화를 이끌어냈다.

다행히 노조가 그릇이 한번 돼보겠다라고 결심하고 사람을 고용해서 몇 명을 배치해서 지금 하고 있는 단계고, 한 3명 정도 이제 직접 사업할 수 있는 사람을 투입하는 단계니까……. 매주 가서 회의하고 거기 조직 사업하는데 재정도 계속 투입하고, 계속 돌고 이런 것들을 한 구에서 노조를 한번 만들어보려고 지금 하고 있는 거거든요. 그런 표준이 만들어져야 다른 구에도 이게 가능하니까(참여자 1).

(2) 아파트 경비노동자들의 노동조합 가입

일부 민관협력 노동센터들이 노동조합을 설득해내더라도, 아파트 경비노동자들 당사자들이 노동조합 가입의 필요성을 느끼지 못하거나 원하지 않는 경우, 아파트 경비노동자들을 노동조합으로 조직화하는 것은 불가능하다. “선택은 그 사람들이 하는(참여자 13)” 것이고, 센터의 역할은 “그 분들이 그렇게 설 수 있도록 처음부터 단계적으로 제시(참여자 13)”하고, “수준을 높일 수 있게끔 지원(참여자 1)”하는 것이다. 문제는, 만연한 간접고용 및 3개월 단위의 초단기계약 등 아파트 경비노동자들이 놓인 환경, 그리고 고령남성이라는 인구학적 특성상 아파트 경비노동자들 스스로 노동조합의 필요성을 느끼게끔 도모하는 것이 매우 어렵다는 점이다. “저도 알아요. 어렵다고. 쉽지 않아. 다만 그것 없이 하실 수는 없다고 봐요.”라는 아래 참여자 13의 말은 아파트 경비노동자 조직화를 도모하고 있는 민관협력 노동센터 상근자 스스로도 경비노동자 조직화의 어려움을 직시하고 있음을 잘 보여준다.

선택은 그 사람들이 하는 거예요. 그렇게 도와주는 사람이 없으면 저는 안 한다고 봐요. 계기도 없고, 정보도 없고, 누가 지식도 전달해 주지 않고 그냥 자기 혼자 책 봐서 할 수는 없어. 그러니까 저희는 이제 그런 역할. 그 분들이 설 수 있도록 처음부터 단계적으로 제시해 보는 거예요. 그게 성공할 수도 있고 어려워요. 저도 알아요. 어렵다고. 쉽지 않아. 다만 그것 없이 하실 수는 없다고 봐요(참여자 13).

우리가 결정 못한다. 어떻게 노동조합을 우리가 결정해서 이리 가시죠 저리 가시죠냐. 당사자들 원했을 때. 노동조합을 하겠다라고 하면 어떤 노동조합을 원하십니까. 또 그 노동조합을 소개 좀 해달라 하면 내가 소개를 한다. 그래서 본인들이 결정하게 한다(참여자 8).

저는 노조도 그렇고 모임도 당연히 수준에 맞게만 돌아가면 된다고 생각을 하거든요. 그 이상을 바라는 것 자체가 웃긴 거죠. 그거를 좀 더 수준을 높일 수 있게끔 센터는 지원을 하면 되는 거고(참여자 1).

이에 더해, 2019년 말부터 확산된 코로나는 대면 모임 자체를 위축시켜, 전국적으로 민관협력 노동센터의 아파트 경비노동자 조직화를 더욱 더디게 했다. 일부 노동조합 측에서도 “사람도 투입하고 몇 번 해봤는데” 아파트 경비노동자들의 조합원 가입은 크게 늘어나지 않았기에, 인력이나 예산을 “많이 투입을 안하게” 되는 악순환으로 이어지기도 했다.

노조 차원에서는 막 조합원이 들어오고 이러면 엄청나게 투입을 할 텐데 안 보여. 뭐 한데 가보면 조합원 가입은 또 잘 안 하시거든. 그러니까 노조도 처음에는 여기다 막 엄청나게 투입할 것처럼 얘기를 했어요. 사람도 투입하고 뭐 했는데 몇 번 해봤는데 이게 성과가 안 나와. 여기다 많이 투입을 안 하게 돼. 다른 일에 자꾸 투입을 하게 돼(참여자 13).

그럼에도 불구하고, 일부 민관협력 노동센터는 교육, 자조모임, 조직화 사업 등을 바탕으로 아파트 경비노동자들이 노동조합의 필요성을 스스로 인지하도록 도모하고 노동조합의 가입을 이끌어내기도 했다. 센터는 조직화 관련 “교육을 통해서” 경비노동자들이 모일 수 있는 자리를 마련하고, “당사자들이 뛰면서 직접 가입” 원서를 받음으로써 아파트 경비노동자들의 노동조합 가입을 이끌어낸 것이다.

노동조합의 주체는 우리 센터가 아니잖아요. 노동자 당사자들이죠. 당사자들이 움직여서 당사자들 대표가 나와야 되고 당사자들이 뛰면서 직접 가입도 받아야 되고 이래야죠. 우리가 다 해줄 수는 없잖아요. 우리는 교육이라는 걸 통해서 분위기 조성시켜주고 그러니까 자기들이 가입원서도 받고 이렇게 한 거죠……. 교육을 했을 때 한 230여 명인가 가입을 했던 것 같고 그 다음에 나머지 한

170명 정도가 당사자들이 아파트 초소 돌면서 가입을 받은 거죠(참여자 8).

(3) 노동조합 가입 후 노동조합의 유지 및 지속

앞서 살펴보았듯, 지방정부로부터 비정규직 노동자 조직화 예산 배정을 이끌어내고, 기존 노동조합이 아파트 경비노동자를 받도록 설득하고, 아파트 경비노동자들이 노동조합에 가입하도록 도모하는 각각의 단계마다 이를 성공적으로 이끌어내는 것은 상당히 어렵다. 그럼에도 불구하고 이 모든 단계들을 성공적으로 이끌어내어, 아파트 경비노동자들의 노동조합 가입을 이뤄낸 민관협력 노동센터들이 존재했다.

그러나, 현재 이들 대부분 노동조합 가입 이후 노동조합이 유지되지 못하거나 소수의 조합원만 노조에 남아있는, 제한적 성과를 거두고 있다. 실제 400여명 가까운 경비노동자들의 노동조합 가입을 이끌어낸 지역도, 노동조합 가입 이후 노조 대표를 선정하는 과정에서 “내가 가까이 있는 사람이 노조 대표를 맡아야(참여자 8)”한다는 등의 노동자 내부 알력 다툼이 있어 잠정적으로 노동조합 활동이 중단된 상황이다. 노조를 결성하여 대표를 뽑은 다른 지역도, 가입 이후 경비노동자들이 “연락두절(참여자 4)”되거나 그만두는 경우로 인해 “소수로 남아있는 상태(참여자 4)”이다.

400명 정도 노동조합에 가입원서를 냈고요, 여기까지 잘 갔죠. 그 다음에 노동조합에서 대표 선출을 좀 해야 되잖아요. 대표 선출하는 과정에 내부 알력 관계가 형성이 되는 거죠……. 내가 또 가까이 있는 사람이 노조 대표를 맡아야 된다 이런 거죠(참여자 8).

지회장님도 뽑고 이렇게 했는데 조합비 내고 처음에는 같이 한다고 그랬다가 연락두절되고 나 그만뒀어 안 해 이러는 것도 생기고 그러다 보니까 이제 소수로 이렇게 남아 있는 상태가 됐는데. 적어도 이 분들은 그래도 그냥 가보자. 쉽게 탈퇴할 분들은 아니지 않을까 싶어요(참여자 4).

이처럼, 민관협력 노동센터 주도 조직화에 있어 지난한 과정을 거쳐 노동조합 가입을 이끌어내더라도, 결성된 노동조합이 지속가능하지 않을 수 있다는 점은 민관협력 노동센터의 주된 사업 대상인 미조직 취약노동자들이 “노동조합을 만들기조차 어렵고 만들어도 효용성이 별로 없는 것일 범위(참여자 20)”에 속해있음을 다시금 드러낸다.

노동조합을 만드는 것조차도 어려운 계층이 취약계층이라고 보는 거죠, 청소하는 여사님들이나 경비 노동자들이나 다른 것도, 그래서 아마 한동안 우리가 센터에서 얘기하는 취약계층이라고 하면 노동조합을 만들기조차 어렵고, 만들어도 효용성이 별로 없는 것일 범위가 아마 집중될 거예요(참여자 20).

한편, 지난한 과정을 거쳐 노동자들을 노동조합 가입을 이끌어낸 이후, 노동조합에 가입한 경비노동자들로 하여금 “효용성(참여자 20)”을 느끼게 하려면, 노동조합 측에서도 기존 사업장 각각마다 기업별 교섭 관행을 반복하는 것을 넘어, 아파트 경비노동자 특성에 맞는 활동들을 펼칠 수 있도록 변해야 한다. 그러나, 민관협력 노동센터의 “한계점이자 경계선이자 최대한 할 수 있는 점”이 노동조합까지 연결시켜 주는 데까지라는 아래 참여자 9의 말은 민관협력 노동센터가 노동조합의 변화를 이끌어낼 수 있는 위치에 놓여있지 않음을 잘 드러낸다. 노동자들이 노조에 가입한 이후에는 “노조의 업무”이기에, 가입 이후 노조가 “활동을 안”하더라도 민관협력 노동센터 상근자는 노조 활동에 “개입”할 수 없다는 것이다. 그럼에도 불구하고, 상당히 지난한 과정을 거쳐야하지만, 미조직 취약노동자의 노동조합 가입을 이뤄낸 민관협력 노동센터들이 존재한다는 점은, 기존 노동조합의 변화들이 수반된다면 작업장에서 지속가능한 변화를 이뤄낼 수 있는 ‘조직화(Holegate et al, 2018)’가 가능할 수도 있음을 암시하기도 한다.

그러니까 그게 문제긴 해요, 근데 노조까지 연결을 시켜줬으면 그거는 이제 저희 업무가 아닌 거예요, 저희는 딱 이 정도까지가 지자체 센터의 한계점이자 경

계선이자 최대한 할 수 있는 점이다. 이런 것 같아요. 그 다음 노조한테 들어갔으면 이게 노조의 업무지. 여기 노조한테 왜 여기 안 챙겨줘. 이 말을 하면 우리는 노조한테 개입을 하게 되는 거잖아요……. 이 분들의 의사를 보고 저희가 노조를 연결시키려고 했기 때문에 그 이후에 활동을 안 한다는 거는 이제 노조의 역량의 문제라서. 이 노조를 우리가 근데 공격을 할 수는 없잖아요(참여자 9).

② 협회 또는 센터 내 자조모임 형태로 조직화하기

한편, 아파트 경비노동자들을 협회 형태로 조직화를 꾀한 민관협력 노동센터들도 존재했다. 그러나, 협회를 통해 경비노동자의 자주적 조직 형성을 꾀했던 민관협력 노동센터에 상근하는 연구참여자들은 공통적으로 “센터에서 웬만한 걸 다 지원하고(참여자 3)” 있다고 말했다. 아파트 경비노동자 협회를 창립함으로써 센터로부터의 독립을 꾀했지만, 실질적으로는 “센터가 대부분의 것들을 서포트하거나 정보를 제공하거나 방향을 제시하(참여자 3)”고 있기에, 아파트 경비노동자 협회가 “활동가의 지원 없이는 자생하기 어려운 조직(참여자 18)”이라는 것이다.

센터에서 웬만한 걸 다 지원을 하고 있는 거고요. 한 달에 한 번 정도 정기 모임 하면서 물론 경비원들 중에 당사자 대표를 세우기는 했는데 조별로 스스로 조직을 운영하기에는 아직은 여러 가지 어려움이 있어서 옆에서 센터가 대부분의 것들을 서포트하거나 정보를 제공하거나 방향을 제시하는 형태로 나가고 있어요. 이제 모임을 한 1~2년 그렇게 해왔는데 고민스러운 게 있어요(참여자 3).

활동력까지 만들기가 거의 불가능한 활동이다라는 거는 더 명확해진 것 같고. 그래서 활동가의 지원 없이는 자생하기 어려운 조직이라는 게 그냥 제 지금 결론이고……. 교육도 하고, 이 분들이 직접 소식지도 배포하고 회원가입도 시키

도록 유도하고, 그리고 뭔가 모임 하면 이제 새로운 사람들 챙겨주고 이런 것들도 요구하고 했는데 잘 안 되더라고요(참여자 18).

그러나, 민관협력 노동센터의 “역량”이 한정되어 있는 상황에서 기한없이 센터가 경비노동자 모임 및 협회를 지원하는 것은 매우 어렵다. “가능하면 1~2년 안에” 경비노동자들 자체적으로 모임을 운영하도록 “타는 게 좋겠다” 생각을 하지만, 실질적으로 “어려울 것 같다”고 말하는 아래 참여자 14의 말은 센터가 주도하여 조직화를 도모하지만 센터가 주체가 되어 조직을 운영할 수 없고 결국 조직을 독립시켜야 하는 민관협력 노동센터 주도 조직화의 핵심 딜레마를 다시금 드러낸다.

경비 노동자분들 조직하는 거 손이 엄청 가는 게 있거든요. 문자, 카톡 보낸다고 다 보시는 것도 아니고 역량은 한계가 있고 이게 너무 어려워서 어떻게 할 수 있나. 이거를 이 센터가 존재한다면 계속 갖고 가야 되나. 다른 모든 곳이 다고 민일 텐데. 2~3년, 가능하면 1~2년 안에 타는 게 좋겠다는 게 제 생각이거든요. 독립적으로 탄다는 게 우리 지원단이라는 이름을 해체하고 본인들이 운영하실 수 있도록 하는 게 좋겠다. 가능하냐? 어려울 것 같다(참여자 14).

협회 형태로 독립시키지 않고, 센터 내 자조모임으로 경비노동자 모임을 유지해나가고 있는 참여자 20도, 자조모임을 언제까지 어떻게 유지해야 될지 “그림이 잘 안 그려진다”고 말한다. “그럼에도 불구하고 의미가 있다는 것을 알기 때문에” 계속 모임을 유지하고 있지만, 모임 관련 제반 사항들을 대부분 센터 상근자가 맡아서 처리하고 있기에 “자조모임을 유지하고 만들어가는 것도 매우 힘들”다는 것이다.

자조 모임도 언제까지 어떻게 유지해야 될지 사실 그림이 잘 안 그려져요. 그럼에도 불구하고 의미가 있다는 것을 알기 때문에 이걸 가져가고 있는 건데. 자조 모임을 유지하고 만들어 가는 것도 매우 힘들어요……. 지금은 회의록도

내가 만들고, 회비 통장도 내가 하고, 오라고 하는 것도 내가 하고, 본인들 스스로 자기가 회의를 진행해야 된다는 생각 자체도 잘 안 해(참여자 20).

3. 경비노동자 조직화 과정에 대한 내부 성찰

코로나-19의 확산에도 불구하고, 일부 민관협력 노동센터들은 아파트 경비노동자 조직화를 이끌어냈지만, 현재까지는 비교적 제한적인 성과만을 거두고 있다. 코로나-19로 인해 조직화를 도모하기 열악한 상황임을 감안하더라도, 적지 않은 연구참여자들은 민관협력 노동센터 주도 조직화 과정에 대해 성찰이 필요하다는 점을 언급했다.

우선, 민관협력 노동센터의 아파트 경비노동자 사업을 바라보는 시각이 센터마다 “다 다르다(참여자 1)”는 지적이 존재했다. “물론, 그렇지 않은 센터들도 있지만(참여자 12)”, 적지 않은 민관협력 노동센터들이 아파트 경비노동자들의 모임을 통해 “이들을 어떻게 주체로 세울거냐에 대한 고민은 크지 않고(참여자 16)”, “조직화 부분은 자신이 없으니까 노조로 떠넘기는(참여자 12)” 경향이 존재한다는 것이다. 참여자 16은 일부 센터들이 “교육 몇 회, 몇 명 참가했다” 등을 그저 남김으로써, 아파트 경비노동자의 조직화를 도모한다기보다 센터의 실적을 관리한다는 느낌을, 협업하는 노동조합에서 받기도 한다고 말한다.

지금 센터들의 생각들이 다 달라요……: 경비원 사업을 하더라도 조직화하는 사업이 아니라 우선 만나서 문화하고 당연히 하는 그냥 그런 사업 정도로 만……: 저희 같은 경우는 노조가 없을 때도 할 수 있어야 된다고 생각하고 조직을 하는 거니까. 아무튼 최악의 경우를 생각하고 해야 되는 거니까. 센터는 그런 역할을 해야 된다고 보고 하는 거니까요(참여자 1).

센터들도 주체적 조직화에 대해서는 자신이 없어서 그럴 준비가 안 돼 있다는

얘기를 하는 게 단적인 얘기가 그런 거예요. 물론 그렇지 않은 센터들도 있긴 하겠지만……. 프로그램에 대한 부분들은 어떻게 보면 대동소이할 수가 있어요. 그게 중요한 게 아니고 이 사람들을 주체적으로 세우는 과정들을 그 매개고리를 통해서 어떻게 엮어내고, 그 다음에 그 사람들을 협회든 노동조합이든 또는 무슨 소모임이든 이런 것들을 이렇게 만들어내느냐. 이거 관련해서는 준비들이 별로 안 돼 있더라(참여자 12).

실적 관리한다. 이런 생각들도 좀 있는 거예요. 그러니까 센터장들이 노동 상담 몇 건, 교육 몇 회, 몇 명 참가했다. 이런 것처럼. 경비 노동자 모임을 하는데 이들을 어떻게 주체로 세우고 뭘 할 거냐라는 거에 대한 고민은 크지 않고 그냥 모임하고 있는 거를 숫자를 남기고 보고서 쓴다……. 이런 느낌도 있는 거야. 노동조합에서 보기에는(참여자 16).

나아가, “협회를 가든, 노조를 가든(참여자 19)” 노동자들의 모임의 형태를 노동자 “당사자들이 판단(참여자 19)”하는 것이 아니라, 일부 민관협력 노동센터의 경우, 센터장의 “굉장히 주관적이고 직관적인 판단에 따라(참여자 16)” 결정하는 것이 “문제(참여자 16)”라는 지적도 존재했다. 민관협력 노동센터 주도 조직화에 있어서, “언제까지 쥐고있다가 어디로 줄거냐가 아니라 누가 쥐지 않아도 모인 사람들이 스스로 작동 가능하게 하는 플랜(참여자 15)”이 필요하지만, 현재 일부 민관협력 노동센터들은 노동자 당사자가 아닌 센터 상근자들 혹은 센터장이 “언제까지 쥐고 있다가 어디로 줄거냐(참여자 15)”를 논의한다는 점에서 “가짜(참여자 15)”라는 것이다.

당사자가 주체가 되서 조직화하는 게 맞다고 생각해요. 협회를 가든 노조를 가든. 진짜 그거는 당사자들이 판단하는 거죠. 그렇기 때문에 센터장분들이 선을 넘는 게 아닌가(참여자 19).

소식지 뿌리고 모임하면 아저씨들이 잘 와. 재미있죠 그러면 모이니까. 코로나가 빵 터지면서 모임이 제한이 돼서 잘 안 돼. 이러다 보니까 긴장감이 떨어진 거야. 조직이란 뭐지. 조직을 한다는 게 뭐지라는 긴장감이 떨어지면서 각자가 갖고 있는 굉장히 주관적이고 직관적인 판단에 따라서 판단을 해버리는 경향이 생겨버리는 게 문제라고 생각을 해요(참여자 16).

센터가 이걸 언제까지 쥐고 있을 거냐. 센터가 쥐고 있을 수 없다. 쥐어서 어디로 보낼 거냐잖아요. 여기에 저는 너무 중요한 문제가 빠져 있다는 거예요. 우리 얘기가 언제까지 쥐고있다가 어디로 줄 거냐가 아니라 누가 쥐지 않아도 그 모인 사람들이 스스로 작동 가능하게 하는 플랜이 우리한테 있어야 되는 거지……. 저는 가짜라고 생각해요(참여자 15).

물론, 현재 민관협력 노동센터들이 조직화하고 있는 직종이 고령, 간접고용, 초단기 계약이 만연한 직종인 아파트 경비노동자인 점을 감안할 필요가 있다. “조직화로서 실효성(참여자 7)”을 획득하는 것 자체가 어려운 직종이고, 조직화를 이루더라도 노조가 장점을 가질 수 있는, 사업장별 교섭을 통한 개선들을 이뤄내기 어려운 직종이기 때문이다.

이 분들 나이대가 진짜 한 2~3년 많이 버텨야 4~5년인데 그러면 다 나가버리고 그 안에서도 또 계속 초단기 계약이나 이렇게 옮겨 다니기 때문에 조직화로서 이게 실효성이 있을까. 그렇다고 해서 이 분들을 방치하는 게 맞냐. 그건 아니고 아까 말씀드린 것처럼 이해대변을 정말 대리하는 거. 그런데 이걸 아무도 안 해주잖아요. 노조도 안하잖아요. 차라리 이런 센터들이 대리해 주는 게 그건 좀 적절했던 것 거기까지는(참여자 7).

그럼에도 불구하고, 일부 연구참여자들은 노동조합의 변화를 설득하고 이끌어내려 함으로써, “센터들이 하는 일하고 톱니바퀴가 맞물”릴 수 있도록 도모하고 있었다. 본인도 기존 노조가 “준비가 다 되어 있어서

토스하면 끝난다는 생각”을 전혀 하지 않지만, 노조와 “업무 협약을 맺자고 하고, 설득”함으로써 기업별 교섭 관행을 넘어 미조직 취약노동자에게 부합하는 활동을 펼치도록 노조의 변화를 추동하고 있는 양상을 아래 참여자 16의 말은 잘 드러낸다.

그럼에도 불구하고 나는 노조하고 업무 협약을 맺자고 하고 설득하고 하는 게 뭐냐 하면 기성 조직도 변해야 되거든. 기성 조직이 노선을 바꾸든 체계를 바꾸든 태세를 바꿔야 이런 센터들이 하는 일하고 톱니바퀴가 맞물릴 거 아니에요……. 거기가 준비가 다 돼 있어서 토스하면 끝난다고 생각 1도 나도 안 해. 그 과정이 정말 쉽지 않은 과정이긴 하죠(참여자 16).

이러한 노력들을 바탕으로, 일부 민관협력 노동센터들은 노조의 변화와 협업들을 점진적으로 이끌어내고 있다. 다만, 이러한 변화들은 현재 민관협력 노동센터 센터장 개개인들의 “맨파워”에 의해 추동되는 측면이 강하다는 점에서, 취약한 연결고리에 기반해있다고 볼 수 있다. 적지 않은 수의 민관협력 노동센터 센터장들이 “민주노총을 강화”하는 데 뜻을 지니고 “지방정부가 운영하는 노동센터로 이전”해 들어간 사람들이기에 노동조합과 비교적 긴밀한 관계를 유지하고 있지만, 센터장들이 머지않아 바뀌게 되면, 이러한 연결고리가 느슨해질 가능성이 높기 때문이다.

노동조합하고 센터들하고 관계 문제에 있어서는 지금은 인적 구성에 있어서의 맨파워로 그게 유지가 되고 있다고 봐요. 민간단체는 우리는 모두 민주노총을 강화하고 거기에 우리의 역할이 있어라고 생각했던 사람들이 지방정부가 운영하는 노동센터로 이전에 들어갔어. 그러니까 크게 문제가 안 생기는 거죠……. 센터장들이 나이를 다 먹어서 언제까지 센터장 할 거야. 바뀔 거거든(참여자 16).

나아가, 민관협력 노동센터가 추동하는 기존 노동조합의 변화는 각 지역

개별 노동조합의 변화뿐만 아니라 민주노총 총연맹 차원의 변화도 필요로 한다. 이는 민관협력 노동센터와 노동조합이 협업하여 미조직 취약노동자들을 노동조합 형태로 조직화하는 모델의 어려움을 다시금 드러낸다. 노동조합과 민관협력 노동센터의 활동이 맞물리도록, 노동조합의 체계나 교섭방식의 변화를 이끌어내려면 민관협력 노동센터와 노동조합 간 협업을 공식화해야 한다. 그러나, 정부로부터 보조금을 지원받는 경우를 “부동산과 건물 유지를 위한 최소한의 관리유지비”로 제한했던 민주노총 대의원대회 결의사항이 공식 협업의 제약으로 작용하고 있다. 협업을 공식화하려면 “대의원대회 결의사항 위배” 부분을 풀어야하지만, 이는 매우 어렵다는 점에서 이 또한 “딜레마”로 작용하고 있는 것이다.

몇 년 전에 경비노조 조직을 했어. 실패했어. 근데 조직 체계는 하나도 안 바뀌었어. 지금 또 봐도 당연히 실패할 거야. 그러면 바꿔야 돼. 바꾸려면 뭘 해야 돼? 전략 논의를 해야 되는 거죠. 이를테면 민주노총 대의원대회 결의 사항 위배 이런 부분들이라든가. 걸리는 문제를 풀어야 되는 거죠. 그러니까 이제 계속 딜레마가 되는 거야(참여자 16).

제 3 절 조직화 그 이후, 교섭의 장

1. 사업장 교섭을 넘어선 지역별 교섭의 장: 시도 그리고 교차

미조직 취약노동자들을 조직화하는 과정에 있어, 민관협력 노동센터에게 노동자들의 목소리를 모으고 서로 뭉치게 하는 장을 마련하는 것 못지않게 중요한 것은 조직화 이후, 노동환경의 개선을 이끌어낼 수 있는 “교섭의 장(참여자 15)”을 마련하는 것이다. 미조직 취약노동자들은 사업장 단위의 교섭이 매우 어려운 환경에 놓여있는 경우가 많다. 지난한 과정을 거쳐 미조직 취약노동자들을 노동조합으로 조직화하더라도, 사용자단체를

조직하여 초기업 수준의 교섭을 하지 않는 이상, 각 아파트 단지별로 단체협약을 체결하는 것은 노동조합의 제한된 역량 상 매우 어렵다. 또, 개별 단사 중심 기업별 교섭구조 하에서는 원청이 유노조 사업장을 무노조 사업장으로 대체하려 하기에 노동조합 자체가 무력화되기 쉽다(권혜원·권현지·김영미, 2016: 133). 미조직 취약노동자들을 협회 형태로 조직화하더라도, 교섭의 장 마련은 쉽지 않다. 협회는 단체교섭권을 법적으로 보장받는 노동조합이 아니기에, 사용자에게 단체교섭에 응하도록 강제할 수 없기 때문이다.

그럼에도 불구하고, “조직해서 내가 싸울 공간이 있어야 이 사람들이 힘을(참여자 15)” 받을 수 있기에, 조직화 이후 교섭의 장을 “어떻게 획득할 것이냐(참여자 15)”는 민관협력 노동센터 주도 조직화에 있어 매우 중요하다. 미조직 취약노동자들을 뭉치게 하려면 뭉친 이후에 이들의 노동환경 개선을 이뤄낼 수 있다는 가능성을 보여주어야 하기 때문이다. 참여자 15는 교섭구조 마련이 미조직 취약노동자 노동자들을 조직화하는데 있어 “설득력을 갖출 수 있는 기초”라고 강조한다. 일부 민관협력 노동센터는 개별 사용자가 아닌 지방정부와 교섭함으로써 이러한 교섭의 장을 획득하려 도모하고 있다. “무형의 사용자인 시민과 노동자와 사용자와 시장 권력이 같이 지역사회 협약(참여자 5)”을 맺는 방식으로 “지역적 구속력(참여자 15)”을 갖는 교섭의 장을 확보하려 하는 것이다.

주체가 조직화를 하더라도 조직해서 내가 싸울 공간이 있어야 이 사람들이 힘을 받지 않겠습니까. 사업장 단위의 교섭과 지역적 단위의 교섭이 없다면 사회협약이라는 꼴들을 통해서 지역적 구속력을 지자체 차원에서도 갖추는 교섭의 장을 우리 같은 센터들이 어떻게 획득할 것이냐가 주체들의 조직화의 설득력을 갖출 수 있는 기초라고 저는 생각을 하는 거예요(참여자 15).

이 분들이 사업장 교섭을 못해요. 그럼 이 분들의 근로 조건은 누가 결정하느냐 또는 이 분들에게 뭔가가 와야 되는데 뭔가를 누가 줄 수 있냐. 이런 문제

가 딱 근본적으로 출발점이 느껴지는 거예요. 이 분들이 모였는데 해줄 수 있는 게 없어요……. 우리는 시장 교섭을 통해서 확장하고 사회적 대화와 사회적 교섭을 하는. 그래서 무형의 사용자인 시민과 노동자와 사용자와 시장 권력이 같이 지역사회 협약을 맺는. 이 방식으로 가야 되는 거 아니겠냐. 적어도 아파트 청소 경비 등등 우리 이런 사람들은(참여자 5).

이를 바탕으로, 민관협력 노동센터들이 각 지역 차원에서 추진하고 있는 사회적 교섭의 방안 중 하나가 ‘공동주택 노동자 인권 보호와 행복한 아파트 공동체를 위한 상생협약(이하 상생협약)’ 체결이다. 세부 내용은 상이하지만 민관협력 노동센터들은 경비노동자, 입주인대표회의와 함께 ‘경비노동자 고용 안정, 노동인권 존중 및 입주인에 대한 성실한 서비스 제공’ 등을 골자로 하는 상생협약을 꾸준히 추진해왔다. 상생협약을 체결한 아파트에 센터가 주기적인 노동인권 교육과 노동 상담, 상생캠페인 등을 진행하고, 이를 바탕으로 아파트 경비노동자 직종에 만연한 3개월 단위의 초단기 고용계약을, 적어도 1년 단위의 고용계약으로 변경하는 것을 꾀했다. 그러나, 상생협약은 법적인 강제력을 지닌 단체교섭이 아니기에, “요식 행위(참여자 15)”에 그칠 확률이 높았다.

민관협력 노동센터들은 상생협약이 “요식행위를 넘어서(참여자 15)”도록, 상생협약 체결 이후 노동환경 개선여부를 점검하고, 상생협약을 우수하게 이행한 아파트들을 선정하여 노동환경 개선을 위한 물품이나 아파트 시설 개보수 비용을 일부 지원하는 인센티브를 제공함으로써 “츄츄한 구속력(참여자 15)”을 획득하는 것을 도모하고 있다.

상생협약을 체결하고 이런 게 되게 요식행위일 수도 있는데 이 행위가 요식행위를 넘어서서 노동 기본권 가이드를 채택하는 단지들한테 뭘 준다든지 아주 츄츄한 것들의 구속력들을 통해서 적어도 이 협약이 지역적 구속력을 갖추고 (참여자 15).

그러나, 아래 참여자 18의 말은, 각 아파트 단지별 상생협약을 체결하는 것 만으로는, 지역에서 실질적 변화를 불러오기에 아직 많은 한계가 있음을 보여준다. 상생협약을 체결하더라도, 아파트 “입주민들한테 뺏어나가는 것까지도 굉장히 오래 걸리고”, 센터의 인력이 제한되어 있는 상황에서 노동인권교육 및 상담 등 후속 작업을 “동시다발적으로 할 수 있는 물리적 역량도 안 될뿐더러”, 아파트 입주자대표회의 회장이 교체되면 “새로 협약을 해야” 되는 등 지역에서 실효성을 거두기에는 많은 제약들이 존재한다는 것이다.

상생협약을 한다 해도 입주민들한테 뺏어나가는 것까지도 굉장히 오래 걸리고 후속 작업이 필요한데 여러 군데를 동시다발적으로 할 수 있는 물리적 역량도 안 될 뿐더러. 그러다 시간 보내면 또 이제 입주자 대표 회장이 교체되고, 그럼 또 다시 또 새로 협약을 해야 되고……. 모임 활동도 이 분들이 모임 활동으로 인한 고용 상 불이익 때문에 한 2~3년간은 대외에 알리지도 않아서. 지역으로 뺏어나가지는 않았을 거예요. 실제 지역에서 한 거는 크게 없다라는 생각이 들고, 그래서 내부적으로는 협약도 하고 모임 결속도 하고 하는 거는 큰 성과지만 대외적으로는 그렇게 크진 않았던 것 같아요(참여자 18).

이를 딛기 위해 일부 민관협력 노동센터들과 센터 주도 조직화를 통해 결성된 일부 노동조합들은 각 아파트 개별 단위로 상생협약을 체결하는 것을 넘어, 지방자치단체와 “사회협약(참여자 14)”을 체결하거나, 지자체 교섭으로 “뚫어보려(참여자 1)”함으로써 초단기계약 문제나 고용불안 문제의 개선을 도모하고 있지만, 아직 이를 체결하지 못했거나 체결하더라도 제한적인 성과만을 거두고 있는 상황이다.

단위별 교섭을 할 수는 없으니까 지자체와의 상생 협약을 통해 단기계약 문제나 고용 불안 문제를 약간이라도 좀 해소하는 거를 하려고 해서. 한 개 구나 두 개 구 정도를 시범 모델로 해서 노동조합이 앞장서서 교섭으로 뚫어보려고

하는 게 있는 거죠(참여자 1).

사회협약이 필요하다라고 하는 제안을 했고, 관이 좀 세게 받아서 이걸 끌고 가야 되는데 지자체장의 의지가 없어서 사업이 표류하고 있어요. 우리가 하자고 하면 되는 문제가 아니니까. 어쨌든 행정당국이 유의미하고 맞고 그러니까 좀 모여봅시다. 잘 해서 하시면 저희가 이만저만한 지원을 좀 할게요. 그래서 우리끼리 모여서 토론한 다음에 최소한 단위계약은 1년 정도로 하자. 6개월, 3개월짜리는 우리 OO에서는 하지 말자 이런 거 있을 수 있잖아. 그게 목표인데 잘 안 되고 있어요(참여자 14).

이처럼 민관협력 노동센터들이 조성하려고 하는 지역적 교섭의 장(場)은, 법적으로 보장되어 있는 기업별 교섭의 장이 아니다. 전범(典範)이 거의 없는 교섭의 장이기에, 민관협력 노동센터들이 새로 만들어야 하는 장의 성격을 띤다. 단순히 민관협력 노동센터가 “하자고 하면 되는 문제가 아니고(참여자 14)”, 지방자치단체장의 의지를 이끌어 내야하는 영역에 가까운 것이다. 이러한 상황 속에서 지역적 교섭의 장을 만들려는 민관협력 노동센터의 요구에 힘이 실리려면, 센터뿐만 아니라 미조직 취약노동자 당사자들의 결집된 목소리들이 필요하다. 그러나, 센터가 미조직 취약노동자들의 결집된 목소리를 성공적으로 이끌어내기 위해서는, 이들에게 조직화 이후 지역적 교섭의 장을 통해 노동환경 개선을 이끌어낼 수 있다는 가능성을 보여주어야 한다. 지역적 교섭의 장이 마련되어 있어야 미조직 취약노동자들의 조직화를 설득력있게 이끌어낼 수 있지만, 지역적 교섭의 장을 조성하기 위해서는 미조직 취약노동자들의 조직화가 선결과제로서 요구되는, 일종의 교착 상황인 것이다. “주체들을 만나는 것과 제도적·사회적 구속력을 가진 협약의 체계들을 만드는 것이 동시에” 이뤄져야한다는 구상은 있지만, 센터의 제한된 인력 및 역량으로 인해 “안됐다”는 아래 참여자 15의 말은 민관협력 노동센터의 교착상황을 잘 보여준다.

주체들을 만나는 것과 제도적·사회적 구속력을 가진 협약의 체계들을 만드는 것이 동시에 이루어지면서 합쳐져야 되는데 이 구상은 있는데 이게 안 됐어요……. 이걸 계속하려면 사실 담당자가 필요하거든요. 굉장히 많은 역량을 투자해야 되는……. 담당자를 세우기가 어려운 구조가 됐고 그러니까 이게 안 되는 거예요. 역량이(참여자 15).

2. 조직화에 기반하지 못한 이해대변의 한계: 전국단위 상생협약 체결과정

본 장에서는 2020년 초부터 2021년 10월까지 전국 단위에서 진행되었던 아파트경비노동자 상생협약 체결 과정에 주목한다. 이를 통해 교섭의 장이 조성되더라도, 미조직 취약노동자들의 조직된 목소리에 기반하지 못한 채 민관협력 노동센터가 노동자들의 이해대변을 대리하는 것에 그칠 경우, 제한적인 노동환경의 변화만을 이끌어낼 수 있음을 보여주고자 한다.

전국 단위 아파트 경비노동자 상생협약 협의 과정은, 민관협력 노동센터가 의도해서 조성한 교섭의 장이 아니라, 외부에 의해 조성된 경향이 강하다. 각 민관협력 노동센터에서 아파트 경비노동자 조직화가 더디게 진행되던 중, 2019년 12월 경찰청이 급작스레 2020년 6월부터 공동주택관리업자에게도 경비업법 상 의무 준수 여부를 점검하겠다고 밝히면서 관련 법 개정 논의의 장이 열렸기 때문이다. 경비원의 업무는 경비업법 제2조에 “도난·화재 그 밖의 혼잡 등으로 인한 위험발생을 방지하는 업무”라고 규정되어 있다. 아파트 경비노동자가 택배, 분리수거, 주차관리 등의 관리 업무를 하는 것은 당시 모두 불법이었지만, 묵시적으로 허용되어 왔었다. 경찰청이 경비업법 상 의무 준수 여부를 점검하게 되면, 아파트 경비원에게 택배, 분리수거 업무를 하도록 더 이상 지시할 수 없게 되고, 이는 아파트 경비원 감원 압력을 높인다. 사실상 택배, 분리수거, 주차관리 등의 관리 업무가 아파트 경비원 업무에 있어 큰 비중을

차지했기에, 더 이상 아파트 경비원이 관리 업무를 하지 못한다면 이들을 고용할 유인이 적어지기 때문이다. 이 조치가 경비노동자 고용 불안으로 이어질 조짐이 보이자, 경찰청은 뒤늦게 2020년 12월까지 제도기간을 연장했다. 그럼에도 이로 인해, 경비업법 및 공동주택관리법 개정 논의가 급속도로 진행되기 시작했다. 또, 2020년 5월 10일 새벽, 입주민 협박과 폭행으로 인해 아파트 경비노동자 故 최희석 씨가 극단적 선택을 했다. 이후, 아파트 경비노동자의 열악한 노동환경에 대한 관심이 급증했다는 점도 법 개정의 속도를 더욱 빠르게 하였다. 그러나, 아파트 경비노동자는 아직 충분히 조직화되지 않았기에, 당사자 목소리는 법 개정 과정에 충분히 담기지 못했다. 당사자의 목소리는 주로 민관협력 노동센터 상근자들로 구성되어있었던 전국아파트경비노동자 공동사업단(이하 전국사업단) 공동대표들을 통해 간접적으로 반영되었을 뿐이다. 논의 끝에 전국 단위 상생협약이 체결되었고, 이를 기초로 공동주택관리법 개정안이 발의되었다. 2020년 10월, 공동주택에서 일하는 경비원의 경우 경비업법에서 규정하는 경비 업무 외에 다른 업무를 하는 것도 허용하도록 공동주택관리법 개정이 이뤄졌지만, 구체적으로 경비원의 업무는 1년 유예를 두고 추후 시행령으로 정하기로 결정되었다.

만약, 경비노동자의 분리수거, 택배 등 관리 업무가 공동주택관리법 시행령 개정으로 인해 합법화된다면, 아파트 경비노동자들에게 통용되어 왔던 감시단속적 근로 승인은 취소될 확률이 높았다. 근로감독관집무규정 제68조는 “감시적 업무라도 타 업무를 반복하여 수행하거나 겸직하는 경우” 감시단속적 근로 승인이 취소되면, 24시간 격일제로 근무하는 아파트 경비노동자에게 지급되지 않았던 주휴수당 및 연장근무수당을 지급해야하고, 이는 관리비 인상을 야기하기에 감원 압력을 높였다. 시행령 개정을 통해 묵시적으로 허용되어왔던 아파트 경비노동자의 택배, 분리수거 업무가 합법화되고, 원칙적으로 감시단속적 승인 규정이 적용되어 더이상 아파트 경비노동자들이 감시단속적 근로자가 아니게 된다면, 대폭 감원이 이뤄질 수도 있는 상황이었다.

〈표 9〉 전국단위 아파트경비노동자 협의과정 주요 타임라인

일시	내용	참석 주체
19.12.01.	경찰청 공동주택 경비원의 경비업법 적용에 대한 사전 제도기간안내(19.12~20.05.)	-
20.03.11.	경찰청 공동주택 경비원의 경비업법 적용에 대한 사전 제도기간 연장(~20.12.)	-
20.06.23.	아파트 경비노동자 고용안정과 권익보호를 위한 국회 토론회	-
20.07.21.	공동주택종사자 고용안정과 권리보호를 위한 국회 1차 상생협약식	전국사업단, 국회의원, 국토교통부, 전국아파트입주자대표회의연합회, 대한주택관리사협회
20.10.20.	공동주택관리법 일부개정	-
21.06.24.	아파트경비노동자 주무부처/이해당사자 1차 회의	전국사업단, 국회의원, 민주일반노조, 대한주택관리사협회, 고용노동부, 국토교통부, 경찰청, 전문가
21.07.01.	2차 회의 (전국입주자대표회의 연합회 추가 참여)	전국사업단, 국회의원, 민주일반노조, 대한주택관리사협회, 고용노동부, 국토교통부, 경찰청, 전문가, 전국입주자대표회의연합회
21.07.08.	3차 회의 (이후 전문가 참여 X)	전국사업단, 국회의원, 민주일반노조, 대한주택관리사협회, 고용노동부, 국토교통부, 경찰청, 전국입주자대표회의연합회
21.07.22.	4차 회의	상동
21.08.05.	5차 회의 (이후 경찰청 참여 X)	전국사업단, 국회의원, 민주일반노조, 대한주택관리사협회, 고용노동부, 국토교통부, 전국입주자대표회의연합회
21.08.30.	6차 회의	상동
21.09.10.	7차 회의	미확인
21.09.27.	아파트경비노동자 등 공동주택종사자 고용 안정과 권익보호를 위한 2차 상생협약식	전국사업단, 국회의원, 전국입주자대표회의연합회, 대한주택관리사협회, 국토교통부, 고용노동부 (민주일반노조 참여 X)
21.10.21.	공동주택관리법 개정 시행령 발효	-

출처: 전국사업단 내부 회의자료 및 기사를 바탕으로 재구성

2020년 10월부터 2021년 10월까지 1년의 유예 기간 동안, 민관협력 노동센터들은 아파트 경비노동자들의 조직화를 최대한 도모하고, 이를 바탕으로 24시간 격일제 근무의 개편을 꾀하려 했다. 시행령 개정을 통해 아파트 경비노동자의 택배, 분리수거 업무를 합법화하더라도, 근무제 개편을 이끌어냄으로써 아파트 경비노동자의 고용안정을 도모하겠다는 것이다. 구체적으로, 각 아파트 환경에 부합하는 근무방식을 전문가가 컨설팅함으로써 근무시간을 줄이되 임금과 관리비는 유지하는 방식으로 개편을 유도하고, 이러한 컨설팅을 수용하거나 컨설팅을 받지 않았더라도 근무방식을 개편하며 고용을 유지한 아파트의 경우 지원금을 지급함으로써 경비노동자 노동환경 개선과 고용안정을 동시에 도모하겠다는 계획이었다.

그러나, 코로나-19와 앞서 살펴본 여러 민관협력 노동센터 주도 조직화의 여러 제약들로 인해, 경비노동자의 참여와 숙의 역량은 충분히 갖춰지지 않은 채 2021년 6월부터 시행령 개정 및 2차 상생협약 논의가 다시금 이뤄졌다. 논의 과정에 참여했던 연구참여자들은, 공통적으로 경비노동자들의 노동환경 개선을 이끌어내기에 “힘”이 부족했다는 점을 지적했다. 시행령 개정을 통해 아파트 경비원의 관리 업무가 합법화되면, 더이상 아파트 경비원이 감시단속적 근로자가 아니게 된다는 점을 고리삼아 노동환경 개선을 이끌어내려했지만, 경비노동자 당사자들이 집결되어서 스스로의 이해를 대변하는 것이 아니라, 민관협력 노동센터 상근자들로 구성된 전국사업단이 “간접적으로 대화를 하는거다 보니 한계가 역력했다(참여자 5)”는 것이다. 오히려, 고용노동부 측은 감시적 업무 외 타 업무를 하더라도 부수적일 경우 감시적 근로를 승인하는 방향으로 <근로감독관 집무규정>을 변경하려 했다(전국사업단, 2021). 경비 업무 외 관리 업무가 시행령 개정 이후 합법화되더라도, 아파트 경비노동자가 감시단속적 근로 승인을 받을 수 있도록 규정 개정을 꾀한 것이다.

당사자들은 제일 1호가 일자리를 유지하는 데 있었거든요. 감단이든 뭐든 관심이 없어. 나는 여기서 그냥 현재 상태에서 일만 하게 해 줘. 이거였거든요…….

현장에서 힘은 없어. 그리고 조직된 노동자들도 아니라서 뭔가 움직일 수가 없어. 우리는 그 목소리나 환경을 예측하고 이해하고 대변하는 거고 노조는 당사자를 대변해야 되는 당사자 조직이 안 돼 있는 상태. 그래서 오는 한계들이 되게 컸던 거죠. 이 분들을 스스로 대변할 수 있는 사람이 없으니 사회적 대화를 더 이런 형태로밖에 할 수 없어. 현장의 당사자들이 집결되어서 스스로가 뭔가를 하는 것이 아닌 이렇게 간접적으로 대화를 하는 거다보니까 한계가 역력했다(참여자 5).

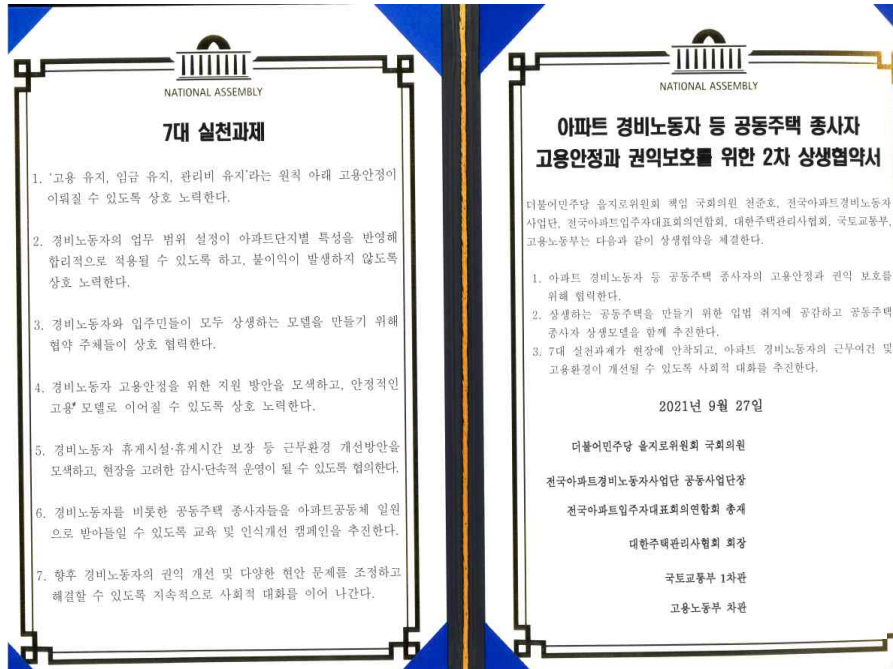
목소리 반영이 안 된 건 아니에요. 근데 문제는 힘……. 조직력이 안 따르니까 다른 수가 없잖아요. 그래서 지금 앞으로 이 감시단속 문제를 가지고 계속 싸울 수 있냐. 먼 미래의 일이다. 당장 이 문제가 지금 경비노동자들의 주요한 화두가 돼서도 안 되고 현재 관심도 없다……. 제일 아쉬운 대목은 결국 전국 경비원을 대표할 수 있는 조직체의 등장. 이게 조금 안 됐더라는 것(참여자 8).

경비원은 아파트에서만 일하는 것이 아니라 대학교, 빌딩 등에서도 일하고, 기존 노동조합 중 일부는 대학교 및 빌딩 경비노동자를 조직화한 곳이 있었다. 2차 상생협약 논의 과정에 참여했던 참여자 19는 “감시단속직이 아파트만의 문제가 아니니까” 빌딩·대학교 경비원들을 조직화한 노조와 함께 이야기하며 목소리의 힘을 실어보려 했지만, 이 또한 “쉽지가 않”았다고 말한다. 전국사업단은 민관협력 노동센터들로 구성되어있고, 전국사업단과 함께 협업을 한다는 것은 다시 민주노총 대의원대회 결의사항 위배 논쟁과 결부되어 있어, “민주노총 내에 또 논쟁거리”가 되기 때문이었다. “그러다 보니까 뭘 할 수가 없”었다는 것이다.

민주노총 노조들. 예를 들면, 아파트 경비노동자만이 아니라 대학교도 있고 빌딩도 있고 경비노동자들 엄청 다양하잖아요. 그래서 감시단속직이 아파트만의 문제가 아니니까 뭔가 이거에 대해서 얘기를 해보자라고 얘기를 했었는데 쉽지

가 않더라고요. 왜냐하면 이게 결국엔 민주노총 내에 또 논쟁거리가 되는 거예요. 그러다 보니까 뭘 할 수가 없어요(참여자 19).

〈그림 6〉 아파트 경비노동자 등 공동주택 종사자 고용안정과
권익보호를 위한 2차 상생협약서



결국, 경비노동자 당사자의 충분한 힘이 실리지 못한 채, 7차례 논의 끝에 ‘고용 유지, 임금 유지, 관리비 유지’를 골자로 하는 2차 전국 단위 상생협약이 체결되었다. 이후, 2차 상생협약을 바탕으로 경비노동자가 경비업무 외에 분리수거, 택배보관, 주차관리 등의 업무를 수행할 수 있도록 허용하는 공동주택관리법 시행령 개정안이 시행되었고, 뒤이어 기존 근로감독관 집무규정을 바탕으로, 감시적 업무 외 다른 업무를 하더라도, “심신의 피로도 등을 종합적으로 판단하여 승인 여부를 결정(고용노동부, 2021b: 9)”한다며, 포괄적인 감시단속적 근로 판단 가이드라인이

발표되었다. 경비노동자가 감시적 업무 외 다른 업무를 겸직하는 것은 법적으로 허용되었지만, 감시단속적 근로 판단 가이드라인은 포괄적으로 제시되었을 뿐이었다. 공동주택관리법 시행령 개정안 시행 이후 큰 감원은 없었지만, 열악한 노동환경도 거의 그대로 남아있게 된 것이다. 2차 상생협약 체결 이후, 전국사업단은 근무제 개편 컨설팅 예산안 책정을 이끌어내려 했지만, 이 또한 기획재정부의 반대로 22년도 예산안에 편성되지 못했다. 일부 지역에서 지방정부 자체사업으로 컨설팅에 기반한 근무제 개편을 실시하고 있지만, 지역 내에 전격적으로 확산되지 못했다는 점에서 제한적 성과들을 거두고 있다.

아래 참여자 3의 말은 2차 상생협약 체결 이후에도 “초단기 계약 문제는 해결이 여전히 안 되고 있고”, 오히려 “지역별로 모임을 하는데 이렇게 모임해서 바뀌는 게 있나”라는 실망감도 현장에 있음을 드러낸다. ‘고용 유지, 임금 유지, 관리비 유지’를 골자로 하는 2차 전국 단위 상생협약을 체결했지만 이는 법적 구속력이 있는 협약이 아니기에, 여전히 현장에서 경비노동자의 초단기 계약 체결 및 잦은 해고 등이 이뤄지고 있다는 것이다. 이 사례는, 당사자의 조직화가 수반되지 않았을 경우, 민관협력 노동센터가 지역적·전국적 교섭의 장을 조성하더라도 제한적인 노동환경의 변화만을 이끌어낼 수 있음을 예증한다.

오히려 현장은 좀 더 안 좋아진 거 아니냐. 이런 불만들도 꽤 많이 고조되어 있고 감시 단속 문제나 초단기 계약 문제 이런 문제는 해결이 여전히 안 되고 있고 하나까. 경비원들도 각 지역별로 모임을 하는데 이렇게 모임해서 바뀌는 게 있나. 실망감도 일부 좀 작용을 하는 것 같고, 어떤 이슈가 수면 아래로 내려가다 보니까 모임 조직하는 데도 좀 어려움이 있는 거는 현실인 것 같아요 (참여자 3).

3. 실마리?: 지역기반 민관협력 노동센터의 실험들

그럼에도 불구하고, 일부 민관협력 노동센터는 지방선거를 고리삼아 지역적 교섭의 장을 조성하려 노력하고 있다. 다음 지방선거 때, 지역 내 다양한 직종의 비정규직 노동자들을 한데 모은 뒤, “시장 후보를 오라”고 해서, 각 직종 혹은 지역에 부합하는 “정책적 합의안”을 도출하고, 이를 “약속하는 시장 후보”를 밀어줌으로써 지역 내 비정규직 노동자의 노동환경 개선 및 생활조건 향상을 꾀하겠다는 것이다. 노동조합이 사업주와 교섭한 뒤, 사업주가 교섭 내용을 이행하지 않으면 교섭이행투쟁을 하는 것과 마찬가지로, 지방자치단체장 후보가 선거에서 당선된 이후 정책적 합의안을 이행하지 않으면 결집된 노동자들의 목소리를 바탕으로 투쟁을 함으로써 지방자치단체장이 약속한 정책적 합의안들을 이행하게끔 도모하겠다는 것이다.

지금부터 준비해서 다음 지방선거가 5월 1일 메이데이를 거치게 돼있어요. 5월 1일 날 다 모이자. 모여서 천 명. 많을수록 좋다 모여서 시장 후보를 오라 그러자……. 물론 약속하는 사람도 있고 약속하지 않은 사람도 있겠죠. 약속하는 사람들을 밀어줘라……. 당선됐어. 당선되셔도 안 지키잖아요. 그 때는 지키게 교섭하자. 이게 투쟁이다. 이제부터 투쟁이다. 사업주가 나하고 교섭했는데 약속했는데 안 지키는 게 교섭 이행 투쟁이잖아. 마찬가지로 시장 후보가 시장이 됐는데 안 지켜. 그러면 우리가 지키게 싸움을 해야지. 약속했으니까. 그래서 저는 1단계의 이 그룹들이 할 것은 지방정부와 이렇게 고리를 걸어서 합의안을 만들어. 합의안이라는 건 정책적 합의안거고 그리고 이걸 이행하게 하는 싸움. 노동조합이 과거에 사업장에서 했던 거 하고 마찬가지로 등치시키면 이 투쟁을 해야 된다. 그리고 이 투쟁의 과정에서 성장하고 성숙하면 이 투쟁의 영역이 커질 거다(참여자 5).

동시에, 일부 민관협력 노동센터들은 구성원 간 상호부조 및 소액대출을

제공하는 공제회 형식이나, 노동조합보다 문턱이 낮은 지역유니온의 형식으로 이해대변형태를 갱신하며 지역 내 비정규직 노동자들의 목소리를 더 잘 모을 수 있는 틀을 도모하고 있기도 하다. 단일 직종을 넘어 지역 내 전반적인 비정규직 노동자 조직화를 기반으로 “지역적 상상(참여자 18)”을 꾀하는 것이다.

불안정 노동자들이 기존 노조처럼 사업장 울타리에만 한정되지 않게 지역과 이렇게 좀 같이 어울릴 수 있는 그런 틀을 만들어주는 게 필요하다고 생각을 한 거예요(참여자 12).

사업장은 그렇잖아요. 임금을 올리는 가시적인 성과. 매년 교섭을 해서 조금씩이라도 혹은 많이 이렇게 개선이 되잖아요. 근데 이 사회적 교섭 방식은 그렇게 쉽게 눈에 안 들어오거든 성과가. 나한테까지 오는 데도 한참 걸려요……. 이런 문제들에 대한 고민이 이제 공제 사업이 있었던 거고(참여자 16).

지역에서는 단일 직종으로 어떤 단체를 만들고 노동운동을 하는 거는 유효하지 않더라는 생각은 조금씩 드는 것 같아요. 경비든 청년이든 같이 어느 정도 일정 성과가 있으면 이 사람들을 같이 억지로라도 이제 묶어개끔 해야 좀 그런 지역적 상상을 하지 않을까(참여자 18).

아래 참여자 5가 비정규직 노동자들에게 “귀에 못이 박히도록 하는 얘기”라고 꼽은 “내 사업장의 노동조합 하나 만드는 게 아니라 함께 노동자들이 연대하고 이 지역 자체를 올게 오는 분위기로 만드는 것이 우리 회사를 위해서도 결정적이고 중요하다”라는 말은 운동성을 견지하려 노력해왔던 민관협력 노동센터들의 관점과 방향을 비교적 적확히 포착한다. 제도화된 사회운동조직인 민관협력 노동센터 운동이 어떠한 방향으로 귀결될지는 여전히 불확실하다. 다만, 그 틈들을 비집고, 민관협력 노동센터들이 운동성을 견지하려 분투해왔던 과정의 일부가 상기 연구 결과다.

노동조합 조직률이 2.5% 정도였을 당시에 회사에 노동조합이 만들어졌다. 내가 사장이다. 그럼 이건 무슨 일이 되는가 하면 재수 없는 일이야. 나머지 98%는 노동조합이 없는데 내 회사에 생긴 거야. 지나가다 똥 밟은 거예요. 그리고 그 걸 인정하는 거가 힘든 거예요. 근데 만에 하나 반대로 40~50% 이상이 노동조합이 있다. 그럼 똥 밟은 게 아니라 올 게 온 거예요. 이건 엄청난 차이다. 그럼 그 올 게 온 게 만들려면 결국은 내 사업장의 노동조합 하나 만드는 게 아니라 함께 노동자들이 연대하고 이 지역 자체를 올 게 오는 분위기로 만드는 것이 우리 회사를 위해서도 결정적이고 중요하다. 노동운동과 노동자들은 이런 관점을 가지고 노동조합을 고민하고 노동운동을 해야 된다. 이게 귀에 못이 박히도록 하는 얘기거든요(참여자 5).

제 7 장 나가며

제 1 절 연구결과 요약

본 연구는 최근 비정규직 이해대변에 있어 유의미한 성과들을 거두고 있는 민관협력 노동센터가 사회운동조직이 제도화된 사례라는 점에 주목하고, 사회운동조직의 제도화를 포섭이나 타협으로 여기는 관점과, 제도화 이후에도 운동성을 좇을 수 있다고 바라보는 관점 중 어떠한 관점이 민관협력 노동센터의 활동들을 설명하는 데 보다 적합한지 규명하려는 목적을 가졌다. 사회운동조직이 제도화 이후에도 운동성을 유지하는지 여부를 밝히기 위해, 사회운동의 핵심 정체성인 저항과 조직화를 분석틀 삼아 두 가지의 연구 질문을 설정했다. 먼저, 민관협력 노동센터가 제도화 이후 저항을 추구하는지, 추구한다면 이들의 저항 양상은 어떠한 모습으로 나타나는지 밝히고자 했다. 다음으로, 민관협력 노동센터가 제도화 이후 조직화를 추구하는지, 추구한다면 이들의 조직화는 어떠한 양태들로 이뤄지고 있는지 밝히고자 했다. 이에 따라 도출된 연구 결과를 요약하면 다음과 같다.

2000년대의 노동센터 운동은 비정규직 노동자를 노동조합으로 조직화하는 것에 국한하지 않고 지역에 기반하여 비정규직 노동자들의 일상생활과 노동조건을 향상시키는 운동으로 등장했다. 독립 노동센터들은 후원회원들의 자발적 후원에 기반하여 상근자 인건비와 사업비를 충당하였기에 대다수 센터들은 지속가능성에 있어 한계를 느꼈고, 이후 일부 독립 노동센터들은 문을 닫거나, 지방자치단체로부터 운영비와 사업비를 지원받아 민간위탁 형태로 운영되는 민관협력 노동센터 수탁기관이 되었다. 그 외에도, 사업장 기반 비정규직 노동자 조직화에 한계를 느끼던 노동조합 중 일부가 민관협력 노동센터를 수탁받기도 했다.

본 연구는 민관협력 노동센터의 저항 양상을 ‘포획된 저항’, ‘전략적 저항’, ‘하부정치’ 세 가지 양상으로 파악했다. 우선, 지방정부로부터 인건비와 사업비를 지원받고, 위탁 기간이 한정된 ‘민간위탁’ 형태로 운영되기에 민관협력 노동센터들의 저항은 ‘포획된 저항’ 양상을 보였다. 지방정부를 상대로 한 투쟁이 발생할 경우 이들은 가시적 저항을 하지 못하거나 자제했고, 지자체장이나 지방정부 담당 공무원에 따라 사업 방향이 조정되기도 했다. 동시에, 평균 3년으로 위탁기간이 정해져있다는 점은 민관협력 노동센터로 하여금 장기적 전망에 기반한 사업 도모를 못하게 했다. 민관협력 노동센터의 예산은 정치적 환경에 따라 큰 폭으로 삭감되기도 하였으며, 나아가 3년마다 재위탁 심사를 거치며 수탁기관 자체가 변경될 가능성도 상존했다. 특히, 독립 노동센터의 인력과 역량이 대부분 민관협력 노동센터로 이전되어 독립 노동센터 대부분이 형해화된 상황에서, 재위탁을 받지 못하게 될 경우 기존 독립 노동센터마저 사라질 수 있다는 점은, 제도화를 거친 사회운동조직의 역량 자체가 언제든 퇴보할 수 있는 가능성이 엄존함을 드러낸다.

그러나, 민관협력 노동센터들은 ‘민간위탁’이라는 제약을 역이용하며 ‘전략적 저항’을 도모하고 있기도 했다. 일일이 지방정부 공무원에게 사업의 결재를 받지 않아도 된다는 점을 활용하여 비교적 자유롭게 원하는 사업을 추진하기도 하며, 관에 관습에 도전하는 실천들을 통해 제도화 이후에도 운동성을 견지하려 했다. 예컨대, 기계적 중립을 요구하는 지방정부 공무원들에게 민관협력 노동센터의 정체성은 비정규직 노동자를 지원하는 센터라고 설득하며 사업을 확장하는 양상, 지방정부를 통한 저항이 여의치 않을 경우, 지방의회를 활용하여 사업비 증액 및 성과들을 이뤄나가는 양상, 지역사회 네트워크를 구축하고 이를 바탕으로 우회 저항을 도모하는 양상을 확인할 수 있었다.

나아가, 민관협력 노동센터는 민간위탁이라는 구조적 한계 속에서 추후 재위탁을 받지 못하더라도 지역에 노동인권 감수성을 지닌 노동단체와 시민사회단체 그리고 청소년노동인권교육 강사단을 비롯한 주민들을 남김으로써 ‘저항의 토대’를 조성하려 노력하고 있기도 했다. 이들의 비가시화된 저항인

‘하부정치’는, 지방정부에게 민관협력 노동센터가 단독으로 사업을 하는 것이 아니라 지역의 지지를 기반으로 사업을 하고 있다는 점을 인식하게끔 도모하여, 민관협력 노동센터의 지속가능성을 증진시킨다는 점에서 이들이 기초해있는 민간위탁이라는 하부구조 그 자체의 근간을 침식시키고 있기도 했다.

동시에, 본 연구는 운동성을 견지하려 꾸준히 노력해왔던 민관협력 노동센터의 비정규직 노동자 조직화 추진 양상을 ‘조직화 방법’, ‘조직화 과정’, ‘조직화 그 이후, 교섭의 장’ 세 가지 과정으로 나누어 살펴보았다. 이 각각의 과정에 있어 구조적·제도적 난관이 모두 존재했다. 우선, ‘조직화 방법’에 있어, 민관협력 노동센터는 비정규직 노동자 조직화를 주도적으로 도모하지만, 센터가 주체가 되어 조직을 운영할 수 없고 결국 조직을 독립시켜야 한다는 점에서 근본적 딜레마가 존재했다. 또, 민간위탁 형태로 민관협력 노동센터가 운영되기에, 드러내놓고 비정규직 노동자 조직화 사업을 추진하기 어렵다는 점도 제약으로 작용했다.

이러한 딜레마와 한계를 딛기 위해, 민관협력 노동센터는 수면 아래에서 비정규직 조직화를 지원하고, 이를 바탕으로 노동조합에 연계하는 조직화 방법을 꾀했다. 그러나, 정부로부터 국고보조금을 받는 경우를 최소화하는 방침을 담은 민주노총 대의원대회 결의사항으로부터 비롯된 제약 및 기층 노동조합의 민관협력 노동센터에 대한 반감에 기인하여 민관협력 노동센터와 노동조합 간 협업은 녹록치 않았다. 그럼에도 불구하고, 민관협력 노동센터는 실태조사를 조직화의 계기로 삼거나, 비정규직 조직화 사업을 명시적인 사업명으로 내세우지 않고 ‘자조모임 지원’, ‘이해대변구조 마련’ 등 다른 사업명을 활용하지만 내용적으로 비정규직 노동자 조직화를 도모하는 등 다양한 조직화 방법들을 활용하고 있었다.

나아가, 일부 민관협력 노동센터는 조직화 사업의 공식화를 이끌어내어, 예산을 지원받고 공식적으로 비정규직 노동자 조직화를 도모하고 있기도 했다. 그러나, 비정규직 노동자 조직화 사업의 공식화 이후, 민관협력 노동센터는 조직화를 성공적으로 이끌어내어 수치에 기반한 성과들을 지방정부에

입증해야하는 압박을 느낌과 동시에, 조직화 이후 민관협력 노동센터가 주도하여 갈등이나 파업을 부추긴다는 우려도 함께 불식시켜야 하는 ‘이중의 어려움’ 위에 놓이게 됨을 확인할 수 있었다.

‘조직화 과정’에 있어서도 어려움이 존재했다. 민관협력 노동센터들은 아파트 경비노동자들의 조직화를 도모한 뒤, 노동조합 가입, 협회 창립, 센터 내 자조모임 유지 등 어떠한 이해대변체계를 구축할 것인지를 둘러싼 딜레마를 겪었다. 일부 민관협력 노동센터는 아파트 경비노동자를 노동조합 형태로 조직화하려했고, 이를 위해 아파트 경비노동자들을 받을 노동조합을 설득하고, 아파트 경비노동자들을 노동조합에 가입하게 하고, 가입 후 노조가 유지되게끔 도모하려 했지만 이 각각의 단계를 성공적으로 이끌어내는 것은 매우 어려웠다. 또, 일부 민관협력 노동센터는 협회 형태로 아파트 경비노동자를 조직화하려했지만, 협회 창립 후 대부분의 협회 운영을 경비노동자 당사자가 아닌 센터 상근자가 지원하고 있다는 점에서 한계를 지니고 있었다. 그럼에도 불구하고, 민관협력 노동센터들은 아파트 경비노동자 조직화 과정을 성찰함과 동시에, 사업장별 교섭을 넘어 아파트 경비노동자의 노동환경에 부합하는 활동을 펼칠 수 있도록 노조의 변화를 추동하고 있지만, 민관협력 노동센터가 추동하는 기존 노동조합의 변화는 지역 내 노동조합의 변화뿐만 아니라 민주노총 총연맹 차원의 변화를 필요로 한다는 점에서 어려움이 존재하기도 했다.

나아가, ‘조직화 그 이후, 교섭의 장’에 있어서도 민관협력 노동센터들은 교착 상황에 놓여있었다. 민관협력 노동센터가 비정규직 노동자들의 결집된 목소리를 성공적으로 이끌어내기 위해서는, 사업장 단위의 교섭이 매우 어려운 환경에 놓여있는 경우가 많은 비정규직 노동자들에게 조직화 이후 지역적 교섭의 장을 통해 노동환경 개선을 이끌어낼 수 있다는 가능성을 보여 주어야 했다. 그러나, 지역적 교섭의 장은 법적으로 보장된 교섭이 아니기에, 민관협력 노동센터들이 지방자치단체장의 의지를 이끌어내어 새로 만들어야 하는 장의 성격을 강하게 띤다. 이러한 상황 속에서 지역적 교섭의 장을 만들려는 민관협력 노동센터의 요구에 힘이 실리려면, 센터뿐만 아니라

비정규직 노동자 당사자들의 결집된 목소리들이 필요했다. 지역적 교섭의 장이 마련되어 있어야 비정규직 노동자들의 조직화를 설득력있게 이끌어낼 수 있지만, 지역적 교섭의 장을 조성하기 위해서는 비정규직 노동자들의 조직화가 선결과제로서 요구되는, 교착상황에 놓여있는 것이다. 전국 단위 아파트 경비노동자 상생협약 체결 과정은, 교섭의 장이 조성되더라도 비정규직 노동자 조직화에 기반하지 못한 채 민관협력 노동센터 상근자들이 이해대변을 대리하는 것에 그친다면 제한적인 노동환경의 변화만을 이끌어낼 수밖에 없음을, 교섭의 장 마련과 비정규직 노동자 조직화가 동시에 수반되어야 함을 예증하기도 한다. 그럼에도 불구하고, 민관협력 노동센터는 지방선거를 교섭의 고리로 삼아 비정규직 노동환경 개선을 이끌어내려 하고, 동시에 지역공제회, 지역유니온 등으로 이해대변형태를 갱신하며 단일 직종을 넘어 지역 내 전반적인 비정규직 노동자의 조직화를 기반으로 지역에 기반한 노동운동을 꾀함으로써 난관들을 딛으려 도모하고 있다.

본 연구는 상기 연구결과를 바탕으로, 사회운동조직의 제도화가 포섭으로 귀결된다고 바라보는 관점보다 사회운동조직이 제도화된 이후에도 운동성을 쫓을 수 있다고 바라보는 관점이 민관협력 노동센터의 활동을 설명하는 데 보다 적합하다고 주장한다. 동시에, 본 연구는 노동센터 운동이 제도화를 통해 본디 이루려고 했던 목표인 ‘비정규직 고용·노동 조건 개선, 비정규직 노동인권보호와 이해대변, 사회복지 확충’ 등을 달성하기에는 ‘민간위탁 형태’, ‘지방정부의 비정규직 노동자 조직화 사업 공식화 도모’, ‘비정규직 노동자의 노동환경에 부합하도록 기존 노동조합의 활동방식 변환 추동’, ‘조직화 이후 노동환경 개선을 이끌어 낼 수 있는 지역적 교섭의 장 마련’ 등 여러 제도적·구조적 난관이 여전히 엄존하고 있음을 드러내고자 했다.

제 2 절 연구의 함의

1. 연구의 이론적 함의

본 연구의 의의와 함의에 대해 토론해보면, 먼저, 본 연구는 사회운동조직과 제도를 이분법적으로 구분하여 사회운동조직의 제도화가 단순한 포섭이나 온건화로 귀결된다고 접근하는 일련의 비판들이 낡은 문제제기일 수 있음을 조명하고자 했다. 후원 회원의 자발적 후원에 기반하여 독립성을 꾀한 독립 노동센터가 또 다른 종속성에 갇힐 수 있다는 점, ‘민간위탁’ 형태를 취한 민관협력 노동센터도 제도화 이후 운동성을 견지할 수 있는 지점들이 존재했다는 점, 지방자치단체의 직영센터 설치라는 보다 완전한 제도화를 거쳤음에도 불구하고 이 또한 정치적 환경에 따라 가변적일 수 있다는 점을 종합하면, 사회운동조직의 제도화를 둘러싼 정치적 선택에 있어 정답은 주어지지 않고 긍정적·부정적 측면이 늘 함께 존재한다는 점을 알 수 있다.

사회운동과 제도정치 행위자 간 협력하거나 협상할 수 있는 보다 많은 정치적 기회가 열린 상황 속에서, 본 연구는 사회운동조직의 제도화를 둘러싼 이론적 논쟁에 있어 질문의 초점을 ‘사회운동조직이 제도화 이후 운동성을 유지하는지 여부’가 아니라, ‘사회운동조직이 제도화 이후에 어떻게 운동성을 유지할 수 있는지’로 옮길 필요가 있음을 드러내고자 했다. 우리에게 사회운동조직의 제도화에 대한 “일면적인 옹호나 거부가 아니라 능동적인 대안 수립”이 필요하다(신진욱, 2022: 127). 물론, 제도화된 사회운동조직을 통치 기획의 일환으로서 파악한 선행연구들이 비판하는 지점인, 사회운동과 정부가 접합하며 정치적 역량이 마모되는 양상은(조문영·이승철, 2017; 김은지, 2018), 민관협력 노동센터에서도 확인할 수 있다. 그럼에도 불구하고, 본 연구가 포착한 민관협력 노동센터의 저항과 조직화 양상들은 선행연구들이 “가능성”의 영역으로 남겨두었던(조문영·이승철, 2017: 139; 김은지, 2018: 415),

사회운동조직이 정부 및 제도와의 접합 이후에도 운동성을 견지할 수 있는 지점들을 실증했다는 점에서 의의를 가진다.

둘째, 본 연구는 민관협력 노동센터의 공식적 행위나 문서뿐만 아니라 드러나지 않은 행위들까지 분석대상으로 삼음으로써 비정규직 노동자 이해대변에 있어 민관협력 노동센터의 역할을 선행연구와 다른 각도에서 보게 해준다. 선행연구는 민관협력 노동센터가 취약계층 노동자 이해대변의 다양성에 기여할 수 있다는 점을 인정하지만, 비정규직 노동자 조직화나 제도 개선 등 집단적 이해대변보다 임금체불이나 부당해고 등 개인적 이해대변에 중점을 두고 주요 사업을 펼쳐왔기에, 미조직·저임금 노동자들을 대변하기에는 한계가 있다는 점을 지적했다(우상범·임상훈, 2021). 그러나, 본 연구의 결과에 따르면, 운동성을 견지하려 노력해온 민관협력 노동센터들은 비정규직 노동자 조직화 사업이 공식화되기 이전에도 센터 내 다양한 프로그램들을 활용해 비정규직 노동자 조직화를 도모해왔으며, 민관협력 노동센터가 위치해있는 지역 내 시민사회단체 및 노동단체들과 네트워크를 도모함으로써 저항의 토대를 조성하고 있기도 했다.

민관협력 노동센터의 드러나지 않은 저항과 조직화 양상은 선행연구들에서 포착되지 못했지만, 본 연구는 민관협력 노동센터의 비가시적 저항과 조직화 양상들이 가시적 저항의 토대이자 더 정교하게 제도화된 정치적 행위를 위한 건축 블록을 제공할 수 있음을 보여주고자 했다. 나아가, 본 연구는 기자회견, 시위 등 가시적 저항행위에 주로 초점을 두고 사회운동의 활동들을 분석해 온 선행연구들로 하여금, 가시적 저항행위 뿐만 아니라 “위장되어 있거나 무대 뒤쪽의 정치적 행위(스콧, 2020: 58)” 등 비가시적 저항 양상에 보다 자세히 주목하고, 이를 분석대상으로 삼음으로써 사회운동 분석을 보다 풍부하게 할 수 있음을 드러내고자 했다.

셋째, 본 연구는 평등 및 민주주의에 초점을 둔 사회정책 변화를 연구하는 연구자들이 사회정책 그 자체뿐만 아니라 사회운동을 비롯한 행위자에 보다 주목할 필요가 있음을 드러내고자 했다. 사회정책 변화를

연구하는 연구자들은 상당 부분 하향식 접근을 택해왔고, 사회운동을 포함한 제도 외부 행위자들에 관심을 덜 기울여왔다(신진욱·정보영·김진두, 2018; 이철승, 2019; Ishkanian, 2022). 민관협력 노동센터는 그 자체가 사회운동과 사회정책 간 상호작용의 산물이기도 하며, 그 산물인 민관협력 노동센터라는 행위자는 다시 지방정부와 상호작용하며 지방정부의 노동정책의 변화들을 이끌어내고 있기도 하다. 본 연구의 주목할만한 결과 중 하나인, 민관협력 노동센터가 비정규직 조직화 사업비 배정 및 공식화를 이끌어낸 사례가 한 예이다²⁸⁾. 본 연구는 사회정책 연구자들이 행위자로서 사회운동에 주목하고 아래로부터의 접근까지 연구의 범위를 넓힘으로써 사회정책의 지속과 변화에 대한 학문적 이해의 폭을 확장시킬 수 있음을 보여주하고자 했다(Ishkanian, 2022).

나아가, 노동자들이 노동시장 내부에서 보다 평등한 교섭력을 가질 수 있도록 도모하는 민관협력 노동센터의 활동들을 조명함으로써, 시장의 불공정한 결과를 사후적으로 조정함으로써 평등을 피하는 ‘재분배’에 초점을 두어왔던 사회정책 연구자들로 하여금, 사전적으로 시장을 조정함으로써 평등을 피하는 ‘선분배(predistribution)’까지 시야를 넓힘으로써 더욱 정의로운 사회를 촉진할 수 있음을 드러내고자 했다(O’Neil, 2020).

28) 수면 아래에서 진행되어 왔던 민관협력 노동센터의 비정규직 노동자 조직화 사업이 지방정부로부터 필요성과 그 의의를 인정받고 공식화되고 있는 이러한 제도적 흐름은, 역설적으로 이러한 제도 변화가 필요해졌을 만큼 미조직 취약노동자들의 삶이 불안정해졌다는 점을 드러내기도 한다.

2. 연구의 정책적·실천적 함의

본 연구는 사회정책 입안자, 민관협력 노동센터 상근자, 기존 노동조합 활동가, 세 청중에게 말을 걸며 보내는 일종의 “초대장”이기도 하다(푸코, 2004: 44).

첫째, 사회정책 입안자에게는 ‘민관협력’ 등을 통해, 정부 일변도의 제도 설계 및 집행을 넘어 시민사회와 시장 등 다양한 행위자들과 상호 협력하며 문제를 규정하고 해결책을 모색하는 “관계 지향적 거버넌스(김수영, 2021)” 구축이 유효할 수 있음을 조명하고자 했다. 한국 사회에서 정부는 오랜 개발독재 시대를 거치며 시민사회를 규제하고 감시하는 개입자 기능을 수행해왔다(위의 글: 255). 김대중 정부 이후, 노사정위원회나 국고보조금을 통한 비영리단체 지원사업으로 대표되는 민관협력은 과거의 관행에서 벗어나 여러 사회 세력 사이 협상을 통해 사회문제 해결을 도모한 시도였지만, “정부의 운영방법이 노골적인 규제에서 다양한 사회·정치 세력을 매개로 한 통치로 전환”된 것일 뿐이라는 평가를 받았다(송제숙, 2016: 64). 민관협력을 통해 사회문제 해결을 도모했지만, 여전히 정부와 시민사회와의 관계에 있어 정부 주도적 성격이 강하다는 것이다. 그러나, 사회적 환경이 급변하는 현대 사회에서 단일 행위자의 제도적 기획을 통한 사회문제 해결은 제한적일 수밖에 없다. 이에, 정부는 상호협력자로서 난제들을 해결하기 위한 협상 시스템을 구축하는데 주력해야 할 필요가 있다는 주장이 제기되어 왔다(김수영, 2021).

본 연구가 주목한 민관협력 노동센터 사례는 이러한 접근이 유효할 수 있음을 일부 암시한다. 여전히, 정부가 민관협력을 통해 시민사회를 통제하려는 경향도 확인할 수 있지만, 그럼에도 불구하고 민관협력 노동센터들이 운동성을 견지하며 이끌어내고 있는 제도 변화와 실천들은 지역 비정규직 노동자들의 실질적 생활향상을 이끌어내고 있기도 하다. 본 연구는 정부가 “시민사회의 의사결정에 과도하게 개입하기보다는 이를 활성화하는 역할로 전환”하고(위의 글: 255) 이를 바탕으로 “다양한

행위자들이 상호협력하여 문제를 규정하고 해결책을 모색하는 네트워크적 접근(위의 글: 10)”이 현대 사회에 유효할 수 있음을 드러내고자 했다.

동시에, 터부시되어왔던, 민관협력 노동센터를 통한 미조직 취약노동자 조직화 지원 정책이 실효적인 사회정책이 될 수 있음을 보여주고자 했다. 미조직 취약 노동자들은 열악한 노동환경에 놓여있어 노동조합의 조직적 보호가 더욱 필요함에도 불구하고, 노동3권을 실질적으로 보장받지 못한다는 점에서 “취약성의 이중적 뒷”에 놓여있다는 평가를 받고 있다(김혜진 외, 2017: 10). 연구과정에서 연구자는 민관협력 노동센터들의 조직화 사업을 바탕으로 비정규직 노동자들이 작업장 내 일터민주주의를 점진적으로 이뤄나가고 있거나 불법행위 시정 등의 실질적 변화들을 이뤄내고 있는 모습을 확인하기도 하였다. 이는 민관협력 노동센터를 통한 미조직 취약노동자 조직화 지원 정책이 비정규직 노동자들로 하여금 노동조합 혹은 대안적 이해대변 형태 구축을 통해 스스로 비공식성을 해소하도록 도모한다는 점에서 유효할 수 있음을 드러낸다.

둘째, 민관협력 노동센터 상근자에게는 “서로 다른 그들의 경험을 언어로서 잇는 작업”을 피함으로써(추지현, 2021: 325), 지속가능한 변혁의 기획을 가능케하기 위해 어떠한 지점에서 무엇을 통해 개입할 수 있을지 모색하는 데 출발점이 되고자 했다. 본 연구가 운동성을 견지하려 노력해왔던 민관협력 노동센터의 상근자들을 탐색하여 연구를 진행했음에도 불구하고, 민관협력 노동센터들은 실질적인 저항과 조직화를 피하기 어려운 구조적·제도적 제약 위에 놓여있는 경우가 많았다. 그럼에도 불구하고, 본 연구가 추적한 민관협력 노동센터들의 저항과 조직화 양상은 이러한 구조적·제도적 난관을 딛고 이뤄낸 분투의 산물이기도 하다.

본 연구가 속 시원하게 연구참여자들을 비롯한 민관협력 노동센터 상근자들의 갈증을 결코 해소하지는 못하겠지만, 본 연구는 이들이 자신의 환경을 이해하고, 정책을 개선하는 방법을 상상하며, 이러한 목적을 달성하기 위한 방법을 강구하려는 시도에 기여하는 것을 꾀했다(Rose et al, 2006: 99). 그러나, 동시에 염두에 두어야 할 점은, 현재의 민관협력

노동센터 활동들이 “우리가 현실적으로 희망할 수 있는 최대치라고 믿으려는 경향을 경계(송지우, 2022: 125)”할 필요가 있다는 점이다.

셋째, 노동조합 활동가들에게는 민관협력 노동센터와 협업에 기반한 미조직 취약노동자 조직화 모델이 유효할 수 있음을 드러내고자 했다. 아파트 경비노동자 조직화 사례처럼 민관협력 노동센터가 먼저 조직화를 도모한 뒤, 이후에 노동조합 형태로 조직화하는 경우는 지속가능한 조직화로 이어진 사례가 적었지만, 그 외에, 조직화 시작 단계부터 민관협력 노동센터와 직종 혹은 지역 노동조합이 긴밀히 협업한 경우 지속가능한 조직화로 이어진 사례를 연구과정에서 확인할 수 있었다. 이는 상당히 지난한 과정을 거쳐야하지만, 사업장별 교섭을 넘어 해당 직종 또는 지역에 부합하는 교섭 방식을 실험하는 등 기존 노동조합의 변화들이 함께 수반된다면 민관협력 노동센터와 기존 노동조합의 협업을 통한, ‘조직화(Holegate et al, 2018)’가 가능할 수 있음을 드러낸다. 이는 지역 노동조합 뿐만 아니라 총연맹 차원의 변화도 요한다는 점에서 물론 쉽지 않다.

그럼에도 불구하고, 본 연구는 “분절된 노동의 조건 속에서 연대와 단결의 형식을 재구성하고 노동운동의 자원과 역량을 확충할 수 있는 계기와 해법(유형근, 2022: 464)” 중 하나가 민관협력 노동센터들과의 전략적 협업이 될 수 있다는 점을 드러내고자 했다. 민관협력 노동센터 운동이 “근본적이고 급진적인 해결책이 아니라며 신랄한 비판으로 통쾌한 한 방을 날리기엔(조문영, 2020: 66)”, 운동성을 견지하려 노력해온 민관협력 노동센터들은 “통치와 치열하게 교섭(앞의 글)”하고 있었다. 제도화된 운동은 제도 바깥에 존재하는 운동과 함께 활동할 때 더욱 효과적일 수 있다(Abers, 2021: 345).

제 3 절 연구의 한계

본 연구는 민관협력 노동센터의 활동을 설명하는 데 있어, 지방정부나 지방의회가 행위자성(agency)을 면밀히 살피지 못했다는 점에서 한계를 지닌다(Suh, 2011; 김영순·이태형, 2020). 민관협력 노동센터가 ‘민간위탁’ 형태로 운영된다는 점은, 민관협력 노동센터 활동이 민관협력 노동센터만의 산물이 아니라 민관협력 노동센터, 지방정부, 지방의회 간 상호작용의 산물이라는 점을 드러낸다. 후속 연구가 민관협력 노동센터의 활동들을 설명하는 데 있어 민관협력 노동센터뿐만 아니라 지방정부와 지방의회 내 주요 행위자까지 포괄하여 다룸으로써, “변화를 이끌어내기 위해 도대체 어디에서, 무엇을 통해 개입해야할지를 모색(추지현, 2021: 325)”하는 데 더 나은 기여를 하길 기대한다.

연구자는 이미 존재하는 사실과 관계에 기반해 세상을 이해하기에, 그 합리성은 종종 보수적인 현실 인식으로 이어지기도 한다(김승섭, 2022: 37). 그러나, 역사는 운동과 싸움들이 구조에 균열을 내며 변화의 가능성들을 열어왔음을 예증한다. 많은 경우, 연구자의 언어는 그 변화를 사후적으로 뒤따라갈 뿐이다(위의 글).

참고문헌

- 고용노동부. 2020. “사내 및 공동근로복지기금 실무 매뉴얼”.
- _____. 2021a. “2020년 전국 노동조합 조직현황”.
- _____. 2021b. 『공동주택 경비원의 감시·단속적 근로자 승인 판단 가이드라인』.
- _____. 2022. “2022년 경제활동인구조사 근로형태별 부가조사 결과”.
- 권혜원·권현지·김영미. 2016. “대학 청소 용역 서비스 작업조직 내 범주적 불평등의 지속과 균열”. 『산업관계연구』. 26(2): 111-139.
- 김경필. 2017. “한국의 사회운동과 민주주의: 왜 한국사회는 운동으로 문제를 해결할까?”. 『사회과학연구』. 56(2): 293-319.
- 김선기·옥미애·임동현. 2018. “사회운동론의 관점에서 정책거버넌스 현상 읽기: 청년당사자운동의 정치적 기회구조 분석을 중심으로”. 『한국언론정보학보』. 90: 7-43.
- 김성호·정홍준·기호운. 2021. “성남노동권익센터 설립 및 운영방안”. 한국비정규노동센터.
- 김수영. 2006. “사회운동의 사회복지제도화 과정과 결과에 대한 연구: 민관협력 자활사업의 역사를 중심으로”. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- _____. 2013. “사회운동조직의 사회복지제도화와 미시저항: 지역자활센터의 사례를 중심으로”. 『한국사회복지학』. 65(2): 255-285.
- _____. 2020. “다양한 질적연구방법에 따른 자료수집의 실제”. 『서울대학교 평생교육원 질적연구의 이론과 실습 강의자료』. 2020.08.24.
- _____. 2021. 『디지털 시대의 사회복지 패러다임: 네트워크적 접근』. 집문당.
- _____. 하은솔·김영. 2020. “노동의 불안정성에 대한 다차원적 고찰: 자발적 비정형 노동자의 사례를 통하여”. 『한국사회정책』. 27(1): 89-127.
- 김승섭. 2022. “타인의 고통에 응답하는 공부”. 고려대학교 다양성위원회 Diversitas. 28호.
- 김영순·이태형. 2020. “제도 내 활동가(institutional activists)와 내-외부자 협

- 력의 복지정치: 서울시 청년수당 정책결정과정”. 『한국사회정책』, 27(3): 11-43.
- 김원모. 2022. “근로복지기본법 일부개정법률안 검토보고서: 자주근로복지기금 제도 신설”. 국회 환경노동위원회.
- 김유선. 2021. “비정규직 규모와 실태 - 통계청 경제활동인구조사 부가조사 결과(2021.08)”. 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2021-18호.
- 김은경. 2005. “한국 진보 여성운동의 국가참여 형태에 관한 연구: 페모크라트의 등장과 여성운동의 제도화를 중심으로”. 연세대학교 대학원 박사학위 논문.
- 김은지. 2017. “혁신적 시민성의 의미형성과 제도화: '희망제작소'와 '서울혁신파크'를 중심으로”. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- _____. 2018. “‘사회혁신’, 변화를 ‘제작’하는 사회운동의 등장: 희망제작소와 서울혁신파크를 중심으로”. 『문화와 사회』, 26(2): 379-429.
- 김종진. 2019. “지역사회 노동자 권익 중간지원조직 역할과 과제 모색”. 『한국노동사회연구소 141차 노동포럼 자료집』, 1-24.
- 김주환. 2006. “비정규운동에서 지역일반 노조 조직화의 의미와 전망”. 『비정규노동』, 50: 8-23.
- 김주환. 2017. 『포획된 저항』. 이매진.
- 김주희. 2020. 『레이디 크레딧』. 현실문화.
- 김하늬. 2021. “노조 밖 노동자와 함께 하는 노동정책과 노동조합”. 『일하는 시민의 노동권 보장을 위해서: 서울시 노동정책 토론회 자료집』, 55-61.
- 김혜진·이병훈·진숙경·박명준·김한나. 2017. “미조직취약노동자 지원체계 구축방안 연구”. 고용노동부.
- 노광표. 2014. “지방정부 노동정책의 평가와 과제”. 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2014-11호.
- 노성철·정흥준·이철. 2018. “노동운동의 새로운 시도 혹은 제도적 포섭? 비정규노동센터의 성과와 과제”. 『산업노동연구』, 24(2): 137-179.
- 롤스, 존(황경식 역). 2003. 『정의론』. 이학사.
- 문종찬. 2014. “지역운동과 노동권익센터의 역할”. 『한국비정규노동센터 제24

- 회 월레비정규노동포럼 자료집』. 33-44.
- _____. 2018. “서울지역노동단체의 방향과 노동복지센터의 역할”. 『서울시 비정규직도 노조할 권리! Union City! 공약에 대한 서울노동인권복지네트워크 단위 이후 방향 토론을 위한 워크숍 자료집』. 10-28.
- _____. 2021. “지역운동과 (비정규) 노동센터의 역할”. ”『왜 비정규직 센터인가?: 전라북도비정규직노동자지원센터 2021 노동정책포럼 자료집』. 9-36.
- 민기채. 2021. “기업복지격차 완화를 위한 법정외복지의 제도적 개선방안”. 『문화와정치』. 8(4): 39-71.
- 박기욱. 2013. “청소노동자 휴게실 개선사업 사례”. 『2013 한국비정규노동정책 박람회 및 워크숍 자료집』. 103-105.
- 박명준·김이선. 2016. “주변부 노동자 이해대변을 위한 비노동조합적 시도”. 『산업노동연구』. 22(2): 35-77.
- 박재철. 2013. “지자체 지원 비정규센터의 현황과 전망”. 『2013 한국비정규노동정책박람회 및 워크숍 자료집』. 143-162.
- _____. 2018. “노동복지센터와 민간단체의 협력운영 사례1: 안산비정규노동센터 사례”. 『서울시 비정규직도 노조할 권리! Union City! 공약에 대한 서울노동인권복지네트워크 단위 이후 방향 토론을 위한 워크숍 자료집』. 29-59.
- 박종식·남우근·기호운. 2020. “계층별위원회 운영을 위한 의제 개발 연구Ⅱ: 비정규직을 중심으로”. 경제사회노동위원회.
- 박형준. 2017. “노동시의 반격: 노동 혐오의 정치경제학 비판”. 『오늘의 문예비평』. 104: 51-65.
- 서두원. 2000. “신사회운동의 제도화와 민주주의의 발전: 이론과 쟁점”. 『한국사회과학』. 22(1): 3-39.
- _____. 2012. “젠더 제도화의 결과와 한국 여성운동의 동학”. 『아세아연구』. 55(1): 162-192.
- 서울노동권익센터. 2019. “노동공제회의 실험과 노동자 조직화 전망”. 『봉제인공제회 창립기념 토론회 자료집』.

- 송제숙(추선영 역). 『복지의 배신』. 이후.
- 송지우. 2022. “인도주의는 평화를 가로막는가”. 『서울리뷰오브북스』. 8: 114-127.
- 송태수·변섭·이수정·이원희. 2021. “노동인권교육 실태조사와 교육 활성화 방안 연구”. 한국고용노동교육원.
- 쉬피오, 알랭(박제성 역). 2019. 『숫자에 의한 협치 : 콜레주 드 프랑스 강의 (2012~2014)』. 한울아카데미.
- 스콧, 제임스(전상인 역). 2020. 『지배, 그리고 저항의 예술: 은닉대본』. 후마니타스.
- 신상숙. 2007. “한국 반(反)성폭력운동의 제도화와 자율성에 관한 연구”. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- _____. 2008. “제도화 과정과 갈등적 협력의 동학: 한국의 반 (反) 성폭력운동과 국가정책”. 『한국여성학』. 24(1): 83-119.
- _____. 2011. “신자유주의 시대의 젠더-거버넌스”. 『페미니즘연구』. 11(2): 153-197.
- 신진욱. 2022. “한국 시민사회의 새로운 흐름에 대한 질적 면접 연구”. 『아름다운재단 2022기획연구』.
- _____. 김진두·정보영. 2018. “사회운동은 어떻게 보수정당의 복지정책을 바꾸는가?: 정치매개모형을 통한 반값등록금운동 사례 분석, 2008~ 2011”. 『한국사회학』. 52(1): 1-37.
- _____. 정보영. 2022. “한국 시민사회의 확장, 위기, 혁신의 삼중과정-전략적 행위장 이론에 기초한 구조변동 분석”. 『시민과세계』. 40: 97-140.
- 신태중·김금숙·이주환. 2021. “서울지역 노동교육 현황과 서울노동센터 노동교육사업 개선방안”. 서울노동권익센터.
- 안정화. 2014. “간접고용 비정규직의 교섭구조와 주체형성에 대한 시론적 연구: 궤도업종 청소노동 사례를 중심으로”. 『산업노동연구』. 20(3): 67-104.
- 에릭, 느뵈(손영우 역). 2015. 『사회운동』. 이매진.
- 와일, 데이비드(송연수 역). 2015. 『균열일터』. 황소자리.
- 요코타 노부코. 2021. 『한국 노동시장의 해부: 도시 하층과 비정규직 노동의

- 역사』. 그린비.
- 이상범·임상훈. 2021. “취약계층 노동자를 위한 이해대변 조직의 다양성 연구”. 『산업관계연구』. 31(3): 1-22.
- 이상철. 2021. “경비노동자 과로사 업무상질병판정서 전수조사 결과발표”. 『경비노동자 과로사 방지를 위한 국회 토론회 자료집』. 용혜인 의원실.
- 유형근. 2020. “금속산업 사내하청 노동자 투쟁의 난관과 운동의 분화”. 『산업노동연구』. 26(3): 159-210.
- _____. 2022. 『분절된 노동, 변형된 계급: 울산 대공장 노동자의 생애와 노동운동』. 산지니.
- 이남신. 2012. “지자체 비정규노동운동단체의 현황과 역할, 그리고 과제”. 『북구 비정규직노동자지원센터 10년맞이 토론회 자료집: 지역비정규센터의 역할과 방향』. 4-29.
- 이병권. 2022. “비정규노동센터의 조직적·제도적 실험: 아파트 경비노동자 조직화를 중심으로”. 『산업노동연구』. 28(1): 269-305.
- 이승윤. 2022. “전환기 청년정책의 과제와 방향성”. 『보건복지포럼』. 3: 2-5.
- _____. 김은지·박고은. 2017. “한국 사회안전망 밖의 하청노동자: 울산지역 조선평 하청노동자 사례를 중심으로”. 『사회복지정책』. 44(2): 111-143.
- _____. 백승호·김윤영. 2017. 『한국의 불안정 노동자』. 후마니타스.
- _____. 서효진·박고은. 2018. “청소노동자는 왜 불안정(precarious)한가? 하청 여성 청소노동과 한국 사회안전망의 허구성”. 『산업노동연구』. 24(2): 247-291.
- _____. 백승호·남재욱. 2020. “한국 플랫폼노동시장의 노동과정과 사회보장제의 부정합”. 『산업노동연구』. 26(2): 77-135.
- 이승철. 2022. “사회적인 것을 계산하기: 사회적 가치 지표(SVI) 개발의 허부정치”. 『한국문화인류학』. 55(1): 153-205.
- _____. 조문영. 2018. “한국 ‘사회혁신’의 지형도: 새로운 통치합리성과 거버넌스 공간의 등장”. 『경제와사회』. 120: 268-312.
- 이재성. 2018. “질적연구에서의 해석과 코딩”. 『KIPA 조사포럼』. 27: 48-53.
- 이정봉. 2017. “서울시 노동복지센터 운영실태와 향후 과제”. 한국노동사회연구

- 소 이슈페이퍼 2017-12호.
- 이정훈·정홍준·이상호·송용한·박종식. 2015. “비정규직 자발적 보호기제 현황과 정책과제”. 서울노동권익센터.
- 이철. 2016. “지방정부 노동센터의 성과와 과제: 지역노동기반 구축과 강화를 위한 역할과 기능, 운영모델을 중심으로”. 『제3회 서울노동권익센터 정기토론회 자료집』. 1-43.
- _____. 2021. “서울지역 노동센터의 활동성과와 과제”. 『서울시 노동정책에서 노동센터의 역할과 과제 토론회 자료집』.
- 이철승(박광호 역). 2016. 『노동-시민연대는 언제 작동하는가』. 후마니타스.
- 이혜수. 2017. “사업별 3개년 성과와 당면과제: 법률상담”. 『서울노동권익센터 제4회 정기토론회 자료집: 달려온 3년, 걸어갈 3년 함께 말하다, 중간지원조직과 광역노동허브 역할을 중심으로』. 19-29.
- 임도빈·정지수. 2015. “공공기관 민간위탁의 허실”. 『한국행정연구』. 24(3): 147-175.
- 임희섭. 1999. 『집합행동과 사회운동의 이론』. 고려대학교 출판문화원.
- 장귀연. 2009a. 『비정규직』. 책세상.
- _____. 2009b. “비정규직 노동자에 대한 노동조합 대응 연구: 대기업 노동조합을 중심으로”. 서울대학교 대학원 박사학위논문.
- 장지연. 2017a. “고용형태 다양화와 노동시장 불평등”. 『고용·노동브리프』. 69. 1-8. 한국노동연구원.
- _____. 2017b. “노동시장의 변화와 사회정책적 대응”. 『고용·노동브리프』. 73. 1-4. 한국노동연구원.
- 장진범. 2021. “지역 중심의 조직화 모델 연구-민주노총 지역일반노조 운동을 사례로”. 『지역사회연구』. 29(4): 201-236.
- 전국아파트경비노동자사업단. 2021. “전국아파트경비노동자사업단 2021-4차 회의자료”. 전국아파트경비노동자사업단 내부자료.
- 전국지역업종일반노동조합협의회. 2014. “전국지역업종일반노동조합협의회 소개”. 『한비네-일반노협 공동워크숍 자료집』. 82-88.
- 정경은. 2019. “지역사회 노동자 권익 중간지원조직의 역할과 과제 토론회”.

- 『한국노동사회연구소 141차 노동포럼 자료집: 지역사회 노동자 권익 증
간지원 조직의 역할과 과제』. 57-58.
- 정보영. 2018. “청년 불안정 노동자 운동과 담론정치: 청년유니온이 최저임금
담론과 정책에 미친 영향”. 중앙대학교 대학원 석사학위논문.
- 정의현. 2006. “일반노조운동의 전망과 투쟁방향”. 『비정규노동』. 49: 21-28.
- 조문영. 2001. “가난의 문화 만들기: 빈민 지역에서 가난과 복지의 관계에 대한
연구”. 서울대학교 대학원 석사학위논문.
- _____. 2020. “가난 사파리가 ‘가난 수용소’가 될 때.” 『서울리뷰오브북스』. 0: 60-71.
- _____. 이승철. 2017. “‘사회’의 위기와 ‘사회적인 것’의 범람: 한국과 중국의
‘사회건설’ 프로젝트에 관한 소고”. 『경제와사회』. 113. 100-146.
- 조혁진. 2017. “시설관리서비스산업의 노동의 특성과 작업장의 사회적 관계구조
에 대한 연구: 대학사업장 청소·경비 업무를 중심으로”. 『산업노동연
구』. 23(3): 177-216.
- 추지현. 2021. “지식인의 비판과 비판의 쓸모”. 『2021 비판사회학회 가을학술
대회 자료집』. 319-325.
- 텔리, 찰스(진덕규 역). 1995. 『동원에서 혁명으로』. 학문과 지성사.
- 크룩생크, 바바라(심정보 역). 2014. 『시민을 발명해야 한다: 민주주의와 통치
성』. 갈무리.
- 포스, 다니엘·라킨, 랄프(임현진 역). 1991. 『혁명을 넘어서: 사회운동의 변증
법』. 나남.
- 푸코, 미셸(이승철 역). 2004. 『푸코의 맑스』. 갈무리.
- 프로카치, 조반나(이승철 외 역). 2014. “사회경제학과 빈곤의 통치”. 『푸코 효
과』. 난장.
- 한국비정규노동센터. 2019. 『전국 아파트 경비노동자 실태조사 보고서』.
- 한국비정규직노동단체네트워크. 2014. “한비네 결성 및 활동보고”. 『한비네-일
반노협 공동워크숍 자료집』. 76.
- 홍덕화·구도완. 2014. “민주화 이후 한국 환경운동의 제도화와 안정화: 저항사
건분석 (protest event analysis) 을 중심으로”. 『환경사회학연구 ECO』.

- 18(1): 151-186.
- 홍일표. 2009. “‘이중의 탈제도화’ 압력과 한국 시민운동의 대응: 참여연대의 ‘소통적 제도화’ 전략 검토”. 『기억과 전망』. 21: 75-107.
- Abers, Rebecca Neaera. 2021. “Institutions, Networks and Activism Inside the State: Women’s health and environmental policy in Brazil.” *Critical Policy Studies*. 15(3): 330-349.
- Anand, Nikhil. 2015. “Leaky states: Water audits, ignorance, and the politics of infrastructure”. *Public Culture*. 27(2): 305-330.
- Banaszak, Lee Ann. 2005. “Inside and outside the state: Movement insider status, tactics, and public policy achievements”. *Routing the opposition: Social movements, public policy, and democracy*. 23: 149-176.
- Benford, R., Gongaware, B. & Valadez, D. 2000. “Social Movements”. Borgatta, E. & Montgomery, R. (eds.). *Encyclopedia of Sociology*. 4. MacMillan. 2717-2727.
- De Souza, Marcelo Lopes. 2006. “Social movements as ‘critical urban planning’ agents”. *City*. 10(3): 327-342.
- DiMaggio, Paul J., & Walter W. Powell. 1983. “The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields.” *American Sociological Review*. 48(2): 147-160.
- Doucette, Jamie, and Laam Hae. 2022. “The politics of post-developmental expertise: progressive movements, strategic localism, and urban governance in Seoul”. *Urban Geography*. 43(1): 134-152.
- Espeland, W., & Stevens, M. 2008. “A Sociology of Quantification”. *European Journal of Sociology*. 49(3): 401-436.
- Fine, Janice. 2006. *Worker centers: Organizing communities at the edge of the dream*. Cornell University Press.
- _____. and Gordon, Jennifer. 2010. “Strengthening labor standards

- enforcement through partnerships with workers' organizations". *Politics & Society*. 38(4): 552–585.
- _____. Narro Victor, and Barnes Jacob. 2018. "Understanding worker center trajectories", in Fine et al(eds.) *No one size fits all: Worker organization, policy, and movement in a new economic age*. 9–38. LERA Series.
- _____. 2017. "Enforcing labor standards in partnership with civil society: Can co-enforcement succeed where the state alone has failed?". *Politics & Society*. 45(3): 359–388.
- Garrick, Jessica. 2021. "How Worker Centers Organize Low-Wage Workers: An Exploration of Targets and Strategies." *Labor Studies Journal*. 46(2): 134–157.
- Gates et al. 2018. "Sizing Up Worker Center Income (2008–2014): A Study of Revenue Size, Stability, and Streams", in Fine et al(eds.) *No one size fits all: Worker organization, policy, and movement in a new economic age*. 39–66. LERA Series.
- Goodwin, Jeff, and James M. Jasper, (eds.) 2015. *The social movements reader: Cases and concepts*. John Wiley & Sons.
- Guba, Egon G., & Yvonna S. Lincoln. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, CA: Sage.
- Holgate, Jane, Melanie Simms, and Maite Tapia. 2018. "The limitations of the theory and practice of mobilization in trade union organizing." *Economic and Industrial Democracy*. 39(4): 599–616.
- Ishkanian, Armine. 2022. "Social movements and social policy: new research horizons." *Journal of Social Policy*. 1–14.
- Kim, Suyoung. 2011. "The Politics of Struggle in a State–Civil Society Partnership: A Case Study of a South Korean Workfare Partnership Programme." PhD Dissertation. London School of Economics.
- _____. 2016. "Silent counteractions of community organizations in a welfare

- partnership: a case study of South Korean workfare agencies”. *Community Development Journal*. 51(1): 95–113.
- Klein, Steven, and Cheol-Sung Lee. 2019. “Towards a dynamic theory of civil society: The politics of forward and backward infiltration.” *Sociological Theory*. 37(1): 62–88.
- Kriesi, Hanspeter. 1996. “The Organizational Structure of New Social Movements in a Political Context”. in McAdam et al(eds.) *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge University Press. 152–184.
- Lacey, A., & Luff, D. 2009. “Qualitative data analysis: the NIHR research design service for Yorkshire and the Humber”. National Institute for Health Research.
- Lee, Cheol-Sung, and Yoo Hyung-Geun. 2022. “Unions in Society, Unions in the State: New Forms of Irregular Workers’ Movements beyond the Factory in South Korea.” *Economic and Industrial Democracy*. Online First.
- Lesniewski, Jacob, and Gleeson, Shannon. 2022. “Mobilizing Worker Rights: The Challenges of Claims-Driven Processes for Re-Regulating the Labor Market”. *Labor Studies Journal*. Online First.
- Meyer, David. S. 1993. “Institutionalizing dissent: The United States structure of political opportunity and the end of the nuclear freeze movement”. *Sociological Forum* 8(2): 157–159.
- _____. and Sidney Tarrow. 1998. “A movement society: Contentious politics for a new century.” in Meyer and Tarrow (eds.) *The social movement society: Contentious politics for a new century*. 1–28.
- Miraftab, Faranak. 2009. “Insurgent planning: Situating radical planning in the global south”. *Planning Theory*. 8(1): 32–50.
- Narro, Victor, and Fine Janice. 2018. “Labor unions/worker center relationship, joint efforts, experiences”, in Fine et al(eds.) *No one size*

- fits all: Worker organization, policy, and movement in a new economic age.* 67–90. LERA Series.
- Offe, Claus. 1985. “New Social Movements: Challenging the Boundaries of Institutional Politics”. *Social Research*, 52(1): 817–868.
- O’Neill, Martin. 2020. “Power, Predistribution, and Social Justice”. *Philosophy*, 95(1): 63–91.
- Pettinicchio, David. 2012. “Institutional activism: reconsidering the insider/outsider dichotomy.” *Sociology Compass*, 6(6): 499–510.
- Piven, F. F., and Cloward, R.A. 1978. *Poor People’s Movement: Why They Succeed, How They Fail*. Vintage Books.
- Reinelt, Claire. 1994. “Fostering empowerment, building community: The challenge for state-funded feminist organizations”. *Human Relations*, 47(6): 685–705.
- _____. 1995. “Moving onto the Terrain of the State.” in Ferree & Martin (eds.) *Feminist organizations: Harvest of the new women’s movement*, 84–104.
- Rhomberg, Chris. 2018. ““\$15 and a Union”: Searching for Workers’ power in the fight for \$15 movement”, in Fine et al (eds.) *No one size fits all: Worker organization, policy, and movement in a new economic age.* 251–270. LERA Series.
- Ritchie, J. and L. Spencer. 1994. “Qualitative Data Analysis for Applied Policy Research.” in *Analyzing Qualitative Data*. Bryman and Burgess (eds.) 173–194. Routledge.
- Rose, Nikolas, Pat O’malley, and Mariana Valverde. 2006. “Governmentality”. *Annual Review of Law and Social Science*, 2: 83–104.
- Scanlon, Thomas. 2018. *Why Does Inequality Matter?* Oxford University Press.
- Shin, Jin-Wook. 2020. “10 Changing Patterns of South Korean Social

- Movements, 1960s–2010s.” in David et al(eds.) *Civil Society and the State in Democratic East Asia*. 239–268. Amsterdam University Press.
- Srivastava A. & Thomson S.B. 2009. “Framework analysis: a qualitative methodology for applied policy research.” *Journal of Administration & Governance*. 4(2): 72–79.
- Suh, Doowon. 2011. “Institutionalizing social movements: the dual strategy of the Korean women's movement.” *The Sociological Quarterly*. 52(3): 442–471.
- Turner, Ralph H. & Lewis M. Killian. 1987. *Collective behavior*. 3rd revised ed. Prentice–Hall.

<부록> 민관협력 노동센터 현황(2022. 10. 기준)

No.	센터명	설립 연도	수탁기관	수탁기관 유형	직원 수	2021년 예산 (천원)
광역 지방자치단체						
1	서울노동권익센터	2015	한국비정규노동센터	독립 노동센터	37	3,575,349
2	부산노동권익센터	2020	민주노총 부산지역본부	노동조합	15	1,500,000
3	광주광역시노동센터	2013	민주노총 광주지역본부	노동조합	5	499,000
4	광주광역시비정규직지원센터	2013	광주비정규직센터	독립 노동센터	5	420,000
5	대전광역시노동권익센터	2019	민주노총 대전지역본부	노동조합	7	669,009
6	울산노동인권센터	2020	울산일자리재단	산하 공공기관	5	605,000
7	경기도노동권익센터	2019	-	자체제영	9	1,230,000
8	충청남도노동권익센터	2019	민주노총 세종충남지역본부	노동조합	7	615,000
9	전라북도비정규직노동자지원센터	2020	차별없는노동사회 네트워크	독립 노동센터	5	348,000
10	전남노동권익센터	2013	전남청소년 노동인권센터	노동단체	8	550,000
11	경상남도비정규직 노동자지원센터	2015	한국노총 경남본부	노동조합	4	138,000
12	경상남도비정규직 노동자지원센터	2018	민주노총 경남본부	노동조합	4	138,000
13	제주특별자치도 비정규직근로자지원센터	2017	한국노총 제주지역본부	노동조합	7	600,000

* 독립 노동센터 분류는 노성철·정홍준·이철(2018: 145)의 비정규노동단체 전국 현황에 따랐고, 이 현황에 존재하지 않은 노동단체의 경우, 독립 노동센터가 아닌 노동단체 유형으로 분류했다.

기초 지방자치단체						
1	도심권 노동자종합지원센터	2019	한국노총	노동조합	6	703,288
2	동남권 노동자종합지원센터	2019	한국노총	노동조합	6	703,288
3	동북권 노동자종합지원센터	2020	한국노총	노동조합	8	876,788
4	서남권 노동자종합지원센터	2020	한국노총	노동조합	8	876,788
5	중구 노동자종합지원센터	2020	전태일재단	노동단체	4	362,916
6	성동근로자복지센터	2011	서울동부비정규노동센터	독립 노동센터	4	362,000
7	광진구노동복지센터	2017	민주노총 광진구지부	노동조합	4	362,916
8	중랑구노동자종합지원센터	2019	민주노총 중랑구지부	노동조합	4	362,916
9	성북구노동권익센터	2017	민주노총 서울일반노조	노동조합	4	362,916
10	강북구노동자종합지원센터	2019	민주노총 북부지역지부	노동조합	4	281,068
11	도봉구노동자종합지원센터	2020	사회연대포럼	노동단체	4	362,916
12	노원노동복지센터	2012	전태일재단	노동단체	5	422,820
13	은평구노동자종합지원센터	2020	은평노동인권센터	독립 노동센터	4	363,416
14	서대문구노동자종합지원센터	2011	민주노총 서울본부	노동조합	4	380,316
15	마포구노동자종합지원센터	2020	마포민중의집	독립 노동센터	4	362,916
16	양천구노동복지센터	2018	한국노총 한울타리공공노동조합	노동조합	4	377,653
17	강서구노동복지센터	2017	강서양천민중의집	독립 노동센터	4	414,230
18	구로구노동자종합지원센터	2012	민주노총 남부지역지부	노동조합	4	399,156
19	관악구노동복지센터	2017	민주노총 관악구지부	노동조합	4	363,000
20	강동구노동권익센터	2019	-	자제직영	27	2,751,910
21	영등포구노동자종합지원센터	2021	비정규노동선교센터	독립 노동센터	4	371,207
22	고양시비정규직	2014	한국노총	노동조합	3	250,000

	노동자지원센터		경기도지역본부			
23	고양시노동권익센터	2020	한국노총 경기도지역본부	노동조합	4	320,000
24	수원시비정규직 노동자복지센터	2013	-	기타 (거버넌스)	3	262,653
25	부천시비정규직 근로자지원센터	2012	민주노총 부천시흥김포지부	노동조합	4	223,442
26	안산시비정규직 노동자지원센터	2012	안산·시흥 비정규노동센터	독립 노동센터	7	471,295
27	시흥시노동자지원센터	2019	민주노동자시흥연대	노동단체	3	164,197
28	파주시노동복지센터	2021	파주노동희망센터	노동단체	3	220,115
29	이천시비정규직 노동자지원센터	2020	민주노총 이천여주양평지부	노동조합	3	215,400
30	대덕구노동자관리보조중진센터	2019	-	자체제작형	1	6,076
31	아산시비정규직지원센터	2014	민주노총 아산시위원회	노동조합	3	220,000
32	서산시비정규직지원센터	2017	민주노총 서산시위원회	노동조합	2	176,000
33	당진시비정규직지원센터	2017	민주노총 당진시위원회	노동조합	2	146,000
34	전주시비정규직 노동자지원센터	2010	차별없는노동사회 네트워크	독립 노동센터	4	195,067
35	익산시비정규직 노동자지원센터	2015	민주노총 익산시지부	노동조합	1	30,720
36	여수시비정규직노동센터	2018	민주노총 여수시지부 한국노총 여수지역지부	노동조합	2	68,712
37	정읍시비정규직 노동자지원센터	2021	민주노총 정읍시지부	노동조합	2	105,903
38	울산광역시동구 비정규직노동자지원센터	2012	-	자체제작형	2	153,930
39	울산북구 비정규직노동자지원센터	2003	민주노총 울산지역본부	노동조합	3	111,693
40	통영시비정규직근로자지원센터	2020	민주노총 통영시지부	노동조합	1	56,519
41	사천시비정규직근로자지원센터	2014	민주노총 사천시지부	노동조합	1	125,000
42	거제시비정규직노동자지원센터	2017	민주노총 거제시지부	노동조합	2	120,000
43	양산시비정규직근로자지원센터	2015	민주노총 양산시지부	노동조합	1	44,000

자료: 김성호·정홍준·기호운(2021)을 바탕으로 수정·보완

<Abstract>

**Institutionalization of Labor Movement,
Subversion or Co-optation?**

: A Case Study of Worker Centers in South Korea

Lee, Byeongkwon

Dept. of Social Welfare

Graduate School

Seoul National University

The problem of non-standard workers is a major social problem. The institutions that have been designed around full-time employment relationships are fissured and do not cover non-standard workers, and the labor movement represented by trade unions is also facing a crisis around the world. With the increase in the number of non-standard workers who are not double-inclusive in both institutions and trade unions, the problem of non-standard workers has become one of the social problems that need urgent resolution in modern society.

This work focuses on the fact that the worker center, which has recently made significant achievements in representing the interests of non-standard workers, is an example of the institutionalization of labor movements. This study attempts to

shed light on both the subversive aspects of the worker center despite institutionalization, and the subsequent limitations that also resulted for the worker center. There are two research questions. First, this study attempts to clarify whether worker centers seek resistance after institutionalization and what their resistance patterns in the event that they resist. Next, this study also tries to clarify whether worker centers pursue organizing after institutionalization, and in what ways. In order to answer the above research question, this study reviewed literature data on the worker center, and collected key data through in-depth interviews with 20 worker center leaders and practitioners.

This study analyzed the resistance of the worker center through three aspects: 'captured resistance', 'strategic resistance', and 'infrapolitics'. This study examined the organizing of non-standard workers in the worker center into three processes: 'organizing method', 'organizing process', and 'local collective bargaining after organizing'. This study recognizes the aim of worker centers, which was to achieve an improvement in non-standard employment and labor conditions, whilst protecting non-regular workers' human rights and expanding social welfare. However, this study revealed the existence of institutional and structural restrictions such as 'public-private partnership', 'formalizing local governments' non-standard workers organizing policy', and 'converting trade unions activities to meet the non-standard labor environment' to achieve worker centers' aims.

This study has the following theoretical implications. First, the

resistance and organizing aspects of the worker center identified in this study are significant in that it highlighted that social movement organizations can be subversive even after institutionalization, which previous studies have left as areas of 'possibility'. Second, the invisible resistance and organizing of worker centers tracked by this study are significant in that it revealed worker centers can be effective actors in the collective interest representation of non-standard workers, such as organizing workers or improving institutions. Third, this study is meaningful in that researchers who study social policy changes focusing on equality and democracy can expand their understanding of social policy continuity and adapt by paying more attention to social policy itself as well as actors including social movements.

Simultaneously, this study is also an invitation to policymakers, worker center activists, trade union activists. First, it was intended to shed light on the effectiveness of a network approach for policymakers to work together with various actors, including civil society and the market, to define problems and seek solutions beyond the design and execution of the government's one-sided approach. Second, for worker center activists, this study was intended to serve as a starting point in seeking greater change, by connecting experiences from different regions as 'languages', to facilitate a discussion. Third, for trade union activists, the study was intended to highlight one of the ways in which trade unions can expand resources and capabilities of the labor movement.

Namely, implementing strategic collaboration within the worker centers.

Key Words: Worker Center, Public-Private Partnership, Non-Standard Labor, Social Movement, Institutionalization, Labor Movement, Infrapolitics, Organizing