

# 미국의 노동자센터에 대한 사례분석과 시사점

새로운 조직형태의 특성과 발전,  
역할과 기능, 운영모델 등을 중심으로

이슈 분석

Trends and Issues

## 미국의 노동자센터에 대한 사례 분석과 시사점<sup>1)</sup>

- 새로운 조직형태의 특성과 발전, 역할과 기능, 운영모델 등을 중심으로 -

이 철 (서울노동권익센터 정책연구팀장)

### 1. 서론: 문제제기와 연구목적

우리나라의 노동센터(비정규센터)와 유사한 역할과 기능을 수행하고 있는 대표적인 사례로는 미국의 노동자센터(저임금 이주노동자, 일용직 건설노동자), 오스트리아의 노동회의소, 독일의 노동자회의소, 스페인과 스웨덴의 민중의 집, 일본의 중소기업근로자복지서비스센터 등이 있다. 노동문제가 중심적이지는 않지만, 노동센터와 유사한 역할과 기능을 하는 예로는 독일의 사회문화센터, 영국의 사회센터 등이 있다(정갑영, 1996; 윤수중, 2012; 황선자·김준영·고현주·어기구·이철·장해영, 2013; 김성희·정홍준, 2014; 김성희, 2012; 이정훈·정홍준·이상호·송용한·박종식, 2015; 이원보·김유선·김종진·황수옥, 2016; Fine, 2005a, 2005b, 2006, 2007, Fine, Grabelsky and Narro, 2008; Fine and Gordon, 2010; Milkman, Bloom and Narro eds., 2010).<sup>2)</sup> 그 중에서도 미국의 노동자센터 사례를 살펴보려는 이유는 첫째, 노동자센터의 출현배경과 사회적 맥락이 한국의 상황과 가장 유사하고, 둘째, 그 역할과 기능, 운영 모델이 유사하며, 셋째, 정부와의 관계, 개선과제와 정책적 함의에 있어 참고가 되기 때문이다.

우리는 지난 반세기 동안 노동의 특성과 조직화에 있어서 극적인 변화를 보았다. 세계화, 기술 진보, 시장의 전환은 미국 경제를 완전히 전환시켰다. 네트워크 공급사슬 모델(network supply chain model)의 등장은 많은 부문들을 가로질러서 그리고 특히 노동집약적 산업들에서 기업의 수직적 분할을 초래했다. 기업들은 종업원 수를 축소하고 책임성을 면제받기 위해서 외주화에 더욱 의존하고 있다. 또한 인구학적 변동은 서비스 경제에서 극적인 성장을 야기했고 돌봄 서비스 제공자에 대한 수요를 확대하였다.

미국에서 수백만의 노동자들, 특히 유색인종과 이주민들은 노동시장의 가장 밑바닥에서 일하고 있으며, 장시간 노동, 저임금, 높은 산재율, 노동관련 법률의 광범위한 위반으로 특징지

1) 이 글은 2016년 10월 20일 제3회 서울노동권익센터 정기토론회 “지방정부 노동센터의 성과와 과제: 지역노동기반 구축과 강화를 중심으로”에서 발표한 “지방정부 노동센터의 성과와 과제: 지역노동기반 구축과 강화를 위한 역할과 기능, 운영모델을 중심으로” 중 미국의 노동자센터에 대한 사례 분석 부분을 발췌하여 그 일부 내용을 수정·보완한 것임을 밝혀둔다.

2) 미국의 노동자센터 이외에 우리나라의 노동센터와 유사한 역할과 기능을 수행하는 외국 사례 중 일본의 중소기업근로자복지서비스센터, 스웨덴의 민중의 집 사례는 황선자 외(2013), 오스트리아의 노동회의소와 독일의 노동자회의소 사례는 이원보 외(2016)를 참조.

어지는 일자리에서 상향 이동의 기회가 거의 없다. 차별에 직면했던 초기 이주민들은 사회에서 가장 더럽고 위협하며 어려운 일자리를 차지하였지만, 시간이 흐르면서 자신들의 가족과 친구들이 경제적 안정성을 누릴 수 있을 것이라 생각하였다. 이들은 작업장에서 노동권을 쟁취하기 위해 투쟁하였고 일부 산업에서는 노동조합을 건설하였다. 그러나 오늘날 미국의 대부분의 이주노동자들은 노조 조직률이 매우 낮은 산업 내에 머무르고 있다. 미국의 노동운동은 크게 쇠퇴하였는데, 특히 민간부문은 1950~70년대 3명 중에 1명을 대표했다면 2011년에는 13명 중에 1명을 대표할 정도로 크게 위축되었다. 악의적인 사용자의 반대는 노조가 투쟁하는 주요한 이유이기도 하지만, 이것이 노조 조직화와 노동운동 쇠퇴의 유일한 요인은 아니다. 미국에서 노조 모델, 기업 구조, 뉴딜 고용노동법 사이의 불일치뿐만 아니라 노조 모델과 현대 기업과 산업 구조 사이의 불일치는 전통적인 노동자 조직화 형태에 대한 주요한 장애물이었다.

이러한 상황 속에서, 일부 새로운 조직적 형태들이 출현하였다. 대표적으로 노동자센터는 저임금 노동자들에 대한 직접적인 지원을 조직화하고, 대변하며, 제공하기 위한 지역공동체 기반의 중재기관으로 출현하였다. 대부분의 센터들은 비영리 면세 지위, 이사회, 전일제 상근 간부, 프로그램, 서비스, 강좌를 가지고 있고 세련된 방식으로 재단 기금을 모금한다. 2003년에 미국에서는 이주민들이 정착했던 지역공동체에 뿌리를 내린 적어도 137개의 노동자센터가 존재하였다(Fine, 2006). 지난 20년 동안 미국의 노동자센터는 저임금 이주노동자들의 노동생활을 돕는데 없어서는 안 되는 역할을 수행하였다. 노동자센터는 와그너법(Wagner Act)<sup>3)</sup>과 2차 세계대전 이후 제정되어 노동조합으로부터 가장 강력한 전술을 박탈했던 태프트-하틀리법(Taft-Hartley Act)<sup>4)</sup>으로부터 자유로웠기 때문에, 새롭고 혁신적인 전략을 창출하고 검증하며, 조직하기 어려운 노동자들을 끌어들이는 ‘조직화 실험실(organizing laboratories)’의 역할을 하고 있다.

미국에서 노동자센터는 저임금 이주노동자들이 작업장에서 직면하게 되는 이슈들을 다루기 위해 출현하였다. 노동자센터는 노동조합, 지역의 정당, 여타 집단들의 쇠퇴로 인해 생긴 공백

3) 1935년 ‘뉴딜’ 정책의 일환으로 제정된 미국의 노동조합보호법이다. 정식명칭은 전국노동관계법(National Labor Relations Act)이며, 이 법률의 제안자인 당시의 상원의원 R. F. Wagner의 이름을 따서 와그너법이라 한다. 1933년에 제정된 단결권·단체교섭권·최저임금제 등을 규정한 전국산업부흥법이 독점자본의 반대로 연방최고법원에 의하여 위헌이라는 판결을 받아 실효된 뒤에 제정된 것이다. 노동자의 단결권 및 단체교섭권을 보호하기 위하여 부당노동행위제도와 교섭단위제도를 설정하였다. 이 법률로 말미암아 미국의 노동운동은 획기적인 발전을 보았다. 그러나 제2차 세계대전 후에 제정된 태프트-하틀리법은 새로이 노동자 측의 부당노동행위제도를 설정하고, 단체교섭의 단위·대상범위·방법 등에 대하여도 규제를 강화함으로써 와그너법을 대폭적으로 수정하였다(두산백과사전).

4) 1947년에 제정된 미국의 노사관계법이다. 정식명칭은 노사관계법(Labor-Management Relations Act)인데, 이 법의 제안자의 이름을 따서 태프트-하틀리법이라고 통칭되고 있다. 1935년 미국의 노동 현장이라고 일컬어지고 있는 와그너법(Wagner Act)의 제정으로 미국의 노동운동은 급격하게 발전되어 노동조합의 교섭력은 사용자를 제압하기에 이르렀다. 그러나 제2차 세계대전 후의 불황기를 맞이하여 노사 간의 충돌이 심해지자 노동조합의 지나친 행동을 비난하는 여론이 비등하게 되어, 노사 간의 교섭력의 균형회복을 위하여 1947년 6월 노동조합 측의 반대와 대통령 트루먼의 거부권을 물리치고 태프트-하틀리법이 제정되었다. 이 법은 와그너법을 폐지하지 않고 그 구상을 계승하면서 이를 수정하는 형식을 취하였다. 그 주요 내용은 ① 노동조합의 부당노동행위 금지 규정, ② 클로즈드 숍(closed shop)제의 금지(유니온 숍만 인정), ③ 국민의 건강과 안전을 위협하는 쟁의에 대한 긴급조정제도의 도입, ④ 각 주에 대한 노동입법권의 부여, ⑤ 연방공무원과 정부기업 종업원의 파업 금지, ⑥ 노동조합 간부가 공산당원이 아니라는 선서서의 제출의 의무화 등이다(두산백과사전).

을 채우고자 노력하고 있다. 노동자센터는 조직화와 공공정책에서 상당한 성공을 거두었고 주 정부나 연방정부 수준에서 공공정책 의제에 노동표준의 집행을 반영하고 있다. 노동자센터의 형성기 동안 노동자센터는 중요한 강점을 발휘하기도 했지만 약점도 노출하였다. 2005년 이후에 노동자센터는 새로운 발전 단계로 이동하고 있는 것처럼 보인다. 노동자센터는 제도적인 회복력(resilience)을 보여주고 있다. 또한 연맹으로 모이고 노조와 정부와 제도적인 파트너십을 형성하려는 경향성도 커지고 있다. 결국 노동자센터와 센터의 전국적인 네트워크들은 이주민의 권리, 지구정의(global justice), 조직화 권리에 대한 더욱 광범위한 운동을 형성하는데 전략적인 역할을 수행하고 있다. 아래에서는 이러한 점을 고려하여, 미국에서의 노동자센터의 형성, 역할과 기능, 운영모델, 그리고 최근 노동자센터를 둘러싼 주요 변화들을 중점적으로 살펴볼 것이다.<sup>5)</sup>

## II. 미국 노동자센터 형성과 역사적·사회경제적 맥락

### 1. 미국 노동자센터 형성의 제3물결

미국에서 아프리카계 미국인 노동자센터는 고용부문에서의 제도화된 인종주의, 제조업과 대형유통업체의 부상, 조직화 수단으로서 노동조합의 부재에 대한 대응으로 남부에서 등장하였다. 이주노동자센터는 이주민 집단이 정착과 조직화의 임계 수준에 도달했을 때 ‘세대의 물결’ 속에서 등장하였는데, 노동자와 동맹은 더 큰 사회와 노동의 기간과 조건 이슈와 더 큰 통합의 이슈에 대해 타협을 이뤄내려고 노력했다. 이주노동자센터는 처음에 사회서비스 기관들과 여타 기관들이 지역공동체에 입지를 굳힌 후에 등장한 것으로 보이고 고용 관련 문제들을 해결하려고 노력했다.

현대적인 노동자센터의 첫 번째 물결의 등장은 노스캐롤라이나와 사우스캐롤라이나의 흑인 노동자 활동가들, 뉴욕시 차이나타운의 이주민 활동가들 등에 의해 조직되었다. 제1물결 노동자센터는 1970년대 후반과 1980년대 초반에 노동조건 악화를 초래하는 제조업에서의 변화들, 공장폐쇄, 저임금 서비스부문 일자리의 부상에 대한 대응으로 출현하였다. 인종적 경제주거공동체와 (비공식부문을 포함한) 광범위한 경제에서 착취뿐만 아니라 아프리카계 미국인 노동자와 백인 노동자 간에 임금과 처우의 불일치는 또한 노동자센터의 첫 번째 물결을 형성하는 데 주요한 기폭제였다. 이러한 첫 번째 물결 시기 노동자센터의 일부는 1960년대와 1970년대 평화운동, 학생운동, 시민권운동, 노동자운동에 적극적이었던 활동가들에 의해 설립되었다. 이들은 노동조합에 친화적이었지만 조직화된 노동의 기존 제도들에 대해 비판적이었다. 예를 들면, 공정고용을 위한 캐롤라이나동맹(Carolina Alliance for Fair Employment, CAFE)과 정의를 위한 흑인노동자들(Black Workers for Justice)은 노동운동과 시민권운동과 오랫동안 연관을 갖고 있던 개인과 조직에 의해 설립되었다.

5) 아래 내용은 Fine(2005b, 2006)를 주로 참조하여 작성하였다. 특별한 인용출처 표시가 없는 부분은 이 두 개의 문헌을 참조하였음을 미리 밝혀둔다.

노동자센터의 두 번째 물결은 1980년대 후반과 1990년대 초중반에 등장하였다. 이 시기의 노동자센터는 교외뿐만 아니라 도심의 메트로폴리탄 지역에서 거주하고 일하게 된 라틴계 이주민 집단과 취업을 위해 미국으로 이주한 동남아시아계에서 출현하였다. 첫 번째 물결의 노동자센터의 조직모델을 차용하여 이 집단들은 교회와 여타 종교기반 조직들, 사회서비스기관, 법률구조기관, 이주민비정부기구, 노동조합을 포함한 다양한 기관과 개인들에 의해 설립되었다.

노동자센터의 세 번째 물결은 2000년 이후 현재까지 출현하였다. 이 시기 노동자센터의 대부분은 도시 지역에서 만들어졌다. 하지만 이 시기 노동자센터의 많은 수는 서비스업, 가금류 산업, 정육업, 농업 부문에서 일하는 멕시코 이주민과 중앙아메리카 이주민이 대규모로 교외와 농촌 지역, 그리고 남부 지역의 주에 집중되는 것에 대응하여 만들어졌다. 또한 최근에 많은 수의 노동자센터는 필리핀인, 한국인, 아프리카인, 남아시아인 이주민들 가운데 출현하고 있다. 그리고 과거 두 차례 물결에 비해 이 시기 많은 수의 노동자센터는 종교기반 조직과 노조에 직접적으로 연계되고 있다.

## 2. 미국 노동자센터의 역사적·사회경제적 맥락

미국에서 노동자센터의 등장과 왜 이들이 아래와 같은 역할과 기능을 발전시켰는가를 이해하기 위해서는 노동자센터가 등장하게 되는 역사적이고 사회경제적 맥락 속에서 바라보는 것이 필요하다. 노동자센터의 설립을 촉진했던 가장 핵심적인 두 요인은 1970년대에 시작된 미국 경제의 구조적인 변동과 대량 이주의 물결이다. 지난 반세기에 미국에서 극적인 변동은 산업구조, 노동의 조직화, 고용의 패턴에서 발생하였다. 1980년대와 1990년대 동안 수백만 개의 좋은 블루칼라 일자리들(가장 큰 규모는 제조업 일자리)이 사라졌다. 같은 기간에 수백만 개 이상의 일자리가 만들어졌지만, 이러한 새로운 일자리의 대다수는 비교적 질이 나쁜 일자리였다.

점점 더 빨라지는 세계화의 속도, 기술진보, 시장의 전환은 경제의 모든 양상에 영향을 끼쳤다. 이러한 거시적 변화는 전 세계 국가들의 노동시장 및 고용관계의 성격을 지속적으로 변화시킴과 동시에 보다 근본적으로 노동의 속성과 그것이 조직되는 방식을 바꿔놓았다. 주요 산업들은 과정과 전략의 측면에서 대규모 재구조화와 리엔지니어링을 겪어야만 했다. 기업들은 그 과정에서 보다 신축적인 고용체계에 적응하고 수많은 블루칼라 일자리와 화이트칼라 일자리를 없애버림으로써 대응했다. 금융시장의 압력에 굴복한 기업들은 조직을 간결하게 하고, 주변부 활동과 기능을 외주화하거나 분사하였으며, 소수의 전일제 노동자를 고용하였고, 비정규 노동자에게 더 많이 의존하게 되었다. 개별 기업들은 이전보다 더 적은 훈련기회를 제공하였고 일자리 안전성과 저숙련 노동자의 상향이동성에 대한 기회를 줄였다. 1950~70년대 대부분의 미국 노동자들, 특히 블루칼라 노동자들은 경쟁적이고 구조화되지 않은 노동시장으로부터 보호를 받았던 반면, 현재 이러한 노동자들의 상당수는 그렇지 못하다.

경제적 재구조화는 이전에 노조로 조직되지 않았고, 탈중앙집중화되고, 저임금 파트타임 일자리로 편중된, 그리고 일반적으로 개별 사용자와 노동자 간 일시적인 관계로 특징지어지는

서비스부문의 급증을 야기하였다. 미국에서 서비스부문 일자리는 제조업 임금에 맞추어 조정되지 않은 경향이 있기 때문에, 고졸 수준의 노동자들은 임금과 보상 면에서 상당히 감소하였다. 이러한 상품생산 산업에서 서비스생산 산업으로의 전환은 미국에서 현재 이주노동자의 근로빈곤을 이해하는데 필수적이다.

대부분의 산업자본주의 국가들에서 노동운동 진영은 자신들의 주요 조직적 토대가 중대규모의 제조업 기업과 공공부문(공기업과 공무원) 사업장에 고용되어 있는 상대적으로 안정성을 가지고 있는 정규직 노동자들로 구성되었기 때문에 기업 혹은 작업장에 기반을 둔 조합원들을 조직하였다. 그러나 1980년대 이후 신자유주의적 경제가 형성되면서 이러한 조직적 토대는 상당히 약화되었다. 선진자본주의 국가들의 경우 경제적 세계화에 따라 노동비용이 저렴한 신흥공업국으로 제조업 공장을 재배치하였으며, 제조업 공장이 국내에 머무른 경우에도 자본가들은 다양한 수단을 통해 지속적으로 노동비용을 절감하려는 노력들을 강화했는데, 예를 들면 노조에게 양보교섭을 요구하거나, 노동자들의 수량적, 기능적 유연성을 추구하거나, 핵심적이지 않은 부문을 기업 외부에 외주화 하였다. 서비스와 공공 부문의 경우에도 국외에 재배치하는 것은 아니지만 제조업과 유사한 비용감축적인 노력들이 추구되었다. 노동시장의 탈규제화에 의해 촉진된 이러한 비용감축적 노력들은 비정규 노동자와 불안정고용 노동자들을 확대하였다. 이러한 노동자들은 서비스 부문의 저임금 일자리와 제조업 부문의 하청 연쇄의 가장 밑바닥에 위치하였고, 고용이 불안정하여 이직률이 높았다. 북미의 경우, 여성노동자들과 멕시코, 중남미 국가와 아시아 국가들에서 유입된 이주노동자들이 서비스, 건강요양, 주택건설, 의류제조업과 같은 산업들에서 불안정한 저임금 일자리의 대부분을 차지하게 되었다(Cranford, Gellatly, Ladd, and Vosko, 2006a; Milkman, 2006).

경제의 신자유주의적 재구조화는 노동운동을 방어적 운동으로 만들었고, 많은 노조들이 작업장에 기반을 둔 조직화의 한계를 실감하게 되었다. 기업 혹은 작업장에 기반을 둔 조직화는 전형적으로 백인·남성노동자들이 상대적으로 안정적인 고용지위를 누리는 것을 전제하였으며, 미국, 캐나다, 영국의 경우처럼 기업이나 작업장을 교섭 단위로 간주하는 것과 같은 노조 인정의 법적 절차로 인한 것이었다. 그러나 이러한 작업장 기반의 조직화는 증대되고 있는 비정규 노동자와 불안정고용 노동자들을 조직하는데 비효율적인 것으로 판명되었다. 비정규, 불안정고용 노동자들은 수많은 소규모 작업장에 확산되었고, 이로 인해 조직 활동가들이 이들을 접촉하는 것이 점점 더 어려워졌다. 더욱이 이들의 이직률은 매우 높았기 때문에, 이들과 기업 혹은 작업장에서 장기간의 관계를 발전시킬 수가 없었다(Cranford et al., 2006a: 356; Fine, 2005b: 158; Wills, 2001: 467, 2005: 143). 이러한 상황으로 인해 일부 연구자들은 노조가 단일 작업장을 넘어서 지역에 걸친 동일 부문 혹은 산업의 다양한 작업장을 조직화 목표로 설정하고, 조직화 노력에 대해서 지역공동체에 기반을 둔 조직들과 사회운동 조직들의 지원과 지지를 얻기 위해 지역공동체에 기반을 둔 조직화로 전환해야 할 필요성을 강조하게 되었다(Cranford et al., 2006a: 353; Wills, 2005: 155-156).

노동자센터 등장의 또 다른 주요한 요인은 새로운 유형의 대규모 이주이다. 1990~2000년 사이에 미국으로의 이주민 규모는 약 1,980만 명에서 2,840만 명으로 증가하였다. 19세기 말 대규모 이주의 황금시대에 미국으로 온 이주민과 현대의 이주민들 사이에 가장 놀랄만한 차

이는 종족성과 법적 지위이다. 19세기 말 황금시대에 미국으로의 이주민의 90%는 유럽 출신 이었고 이들은 현재 백인종으로 간주되고 있다. 현재 이주민은 약 15%만이 유럽 출신이고, 절반은 라틴아메리카 출신(그 중 1/3은 멕시코인)이다. 19세기 말에 미국에 온 이주민의 다수는 노동할 수 있는 허가를 즉각적으로 받았고 시민권을 부여받았다. 오늘날 미국으로의 모든 이주민들의 약 1/3은 미등록 불법체류자이다.

이와 같이 노사관계의 구질서가 급변하는 현실을 제대로 반영하지 못하고 오히려 그 변화에 의해 허물어지고 있음을 보여주는 대표적인 현상이 저임금 이주노동자 및 다양한 형태의 불안정 노동자들의 급격한 증가와 정치적·경제적·사회적 권리로부터의 배제 문제이다. 노동자센터는 이러한 맥락에서 기존 주류의 조직노동운동의 사각지대에 놓여있던 미조직, 저임금, 이주 노동자의 조직화와 권리 보호에 초점을 맞추면서 기존 노사관계 질서에 변화를 가져올 수 있는 새로운 주체로 주목을 받고 있다(이정훈 외, 2015; Fine, 2007; Milkman, 2010).

### Ⅲ. 미국 노동자센터의 역할과 기능

#### 1. 노동자센터 역할과 기능에 대한 개관

미국에서 노동자센터는 저임금노동자 공동체를 조직하고 이들에 대한 지원을 제공하는 지역공동체에 기반을 둔 중재 기관이다. 미국에 새로 정착한 이주민들에게 노동은 삶의 주요 관심사이기 때문에, 노동은 그들이 경험하는 많은 문제들의 핵심 영역이다. 실제로 노동자센터가 미국에서의 이주민의 삶의 많은 양상들을 포괄하는 광범위한 의제를 추구할지라도, 많은 조직들이 스스로를 “노동자센터”로 부르고 있는 이유가 바로 여기에 있다.

노동자센터는 역할과 기능에 대해 어떻게 생각하고 조직의 임무를 어떻게 수행하는가에 따라 그 모양새가 다양하다. 그럼에도 불구하고 노동자센터는 저임금노동자를 지원하기 위해 자신들이 수행하는 ‘조직화(organizing)’, ‘이해 대변과 옹호(advocacy)’, ‘서비스(service)’를 조합하여 미국에서 이민자들이 삶의 방향성을 잡아가는 데 도움을 주는 독특한 역할을 수행하고 있다. 노동자센터는 저임금노동자들에게 자신들의 “집합적 목소리”를 내는 것뿐만 아니라 집합행동을 할 수 있는 다양한 기회를 제공한다.

첫 번째 물결 시기와 두 번째 물결 초반에 노동자센터는 타자가 자신들의 귀감이 될 수 있지만, 거의 모든 센터들을 지배할 수 있는 특정한 하나의 조직적 모델, 전략, 또는 구조가 존재하지 않는다는 생각을 가지고 있었다. 노동자 정의를 위한 전국종교위원회(the National Interfaith Committee on Worker Justice)에 속해 있는 노동자센터와 같이 일부 조직들은 종교 공동체를 통한 활동, 정부기관과의 밀접한 협력, 노조 조직화의 장려(지역노조에 노동자 매칭) 등으로 특징지을 수 있는 공통의 전략적 접근을 공유하고 있다. 반면에 다른 노동자센터들은 노조 조직화를 지원하고 장려하기는 하지만 자신들의 활동을 노동자들을 노조에 가입시키는 것으로 보기보다는 지역공동체에서 저임금이주노동자들의 독립적인 힘의 토대를 만드는 것으로 보았다.

노동자센터가 어떤 접근법을 취하든 간에 관계없이, 대부분의 센터들은 유사한 많은 활동 형태들에 개입한다. 이러한 활동들은 노동자들이 체불임금에 이의를 제기하는 일을 돕는 것, 법의 집행을 향상시키기 위해 정부 기관들과 함께 일하는 것, 특정한 사용자에 반대하는 캠페인과 때로는 특정 산업을 가로지르는 캠페인을 조직하는 직접행동을 강화하는 것, 리더십 개발과 대중교육 활동에 개입하는 것 등이 포함된다. 노동자센터는 또한 지역공동체에서 이주자의 권리에 대한 일반적인 수호자로서의 중요한 역할을 수행한다.

미국 노동자센터의 가장 흥미로운 특징 중에 하나는 다른 전국 단위 조직 또는 네트워크뿐만 아니라 센터 서로 간에 독립성을 띠는 것이다. 미국의 노동자센터들은 다양한 기원을 가지고 있고 대부분은 어떤 전국단위 조직의 지부, 또는 전국단위 노조의 지역지부, 또는 특정 지역공동체 조직화 네트워크의 소속 조직으로 시작하지 않았다. 2005년 현재 미국의 137개 노동자센터 중에 51개 센터는 세 가지 전국단위 노동자센터 네트워크들(the National Day Laborer Organizing Network[NDLON], ENLACE, National Interfaith Worker Justice) 중에 한 군데 이상의 네트워크에 가입되어 있다.

## 2. 공통된 특징, 역할과 기능

프로그램과 강조점에 있어서 노동자센터들 간에 차이가 크지만, 노동자센터는 다음과 같은 공통된 특징, 역할, 기능을 보유하고 있다.

① **혼성 조직(hybrid organization)**: 센터는 사회서비스기관, 공제조직, 사회복지관, 지역공동체 조직화 단체, 노조에서 사회운동조직에 이르기까지 다양한 형태의 조직들의 요소를 결합한다.

② **서비스 제공(service provision)**: 노동자센터는 법률지원, ESL교실(English as a Second Language), 수표현금화(check-cashing) 등의 서비스를 제공할 뿐만 아니라 성원들이 헬스클리닉과 같은 다른 기관들을 통해 가용한 서비스를 이용하는데 중요한 중개자 역할을 한다. 많은 노동자센터들은 고용법 정보센터로서 기능한다(노동권 안내서와 전단지 제작과 배포, 지속적인 워크숍 진행).

③ **이해 대변과 옹호(advocacy)**: 노동자센터는 저임금 산업의 노동조건에 대해 폭로하거나 연구를 수행하고, 노동법과 이민법을 제·개정하기 위한 로비를 하며, 모니터링과 고충처리 과정을 개선하기 위해 정부 기관과 협력하고, 사용자에 대해 소송을 제기한다.

④ **조직화(organizing)**: 노동자센터는 지속적으로 조직화에 나서고 정치경제적 변동에 노동자의 이익을 위한 조치를 취하기 위해 노동자들의 리더십 개발에 관여한다. 이러한 조직화는 센터에 따라 다양한 형태를 띠 수 있지만, 노동자들이 취할 수 있는 수단들을 제공하기 위해 헌신한다는 점에서 공통점을 공유하고 있다. 노동자센터는 한편으로는 직접적인 경제적인 활



동을 통해, 그리고 다른 한편으로는 공적인 정책 개혁 활동을 통해 노동시장에 영향력을 미침으로써 이러한 조직화 목표를 달성하고자 한다.

⑤ **작업장 기반보다는 장소 기반 활동(place-based rather than work-site based)**: 대부분의 노동자센터들은 자신들의 활동을 지리적으로 초점을 두고 특정 메트로폴리탄 지역, 도시, 또는 근린지역에서 운영되고 있다. 노동자들은 특정한 산업이나 직종에서 일하고 있기 때문이 아니라 센터의 지리적 초점 지역에서 거주하거나 일하고 있기 때문에 센터로 찾아온다. 지역노동시장 내에서 센터는 특정한 사용자나 주목받는 산업을 목표 대상으로 삼지만, 대부분의 노동자센터들은 작업장에 기반을 두고 있지 않다. 말하자면, 센터의 초점은 개인의 작업장에서 다수를 대변하거나 개별 노동자 집단에 대한 계약을 위해서 조직화하는 것이 아니다. 일용직 노동자를 위한 일부 센터들은 노동자를 사용자와 연결시켜주고 임금과 노동조건에 대해 사용자와 협상한다.

⑥ **강한 종족/인종 동일시(strong ethnic and racial identification)**: 때때로 직업이나 산업보다는 종족성이 노동자가 센터와 관계를 맺게 되는 주요한 정체성이다. 다른 경우에 종족성이 직업과 함께 가기도 한다. 인종과 종족성에 기초한 차별은 경제사회적 이슈들이 다루어지는 중심적인 분석 내용이다. 점점 더 많은 수의 센터들은 인종, 젠더, 저임금노동 간 상호 교차 속에서 활동하고 있다.

⑦ **리더십 개발과 내부 민주주의(leadership development and internal democracy)**: 대부분의 센터들은 리더십 개발과 민주적인 의사결정을 매우 강조한다. 센터는 노동자들이 조직을 이끌어가는 데 의미 있게 참여하도록 노동자 리더들의 숙련을 개발하고 노동자들이 지속적으로 관여하는 과정들을 시행하는데 초점을 둔다.

⑧ **대중교육(popular education)**: 노동자센터는 프레이리(P. Freire)의 페다고지 철학과 교육방법에 입각해 교육하고 라틴아메리카 해방운동과 미국 시민권운동에 기원을 둔 대중교육 모델을 차용한다. 노동자센터는 교육을 조직화에 필수적인 것으로 본다. 워크숍, 교육과정, 훈련은 비판적 사고 기술의 발전을 강조하기 위해 조직되고 이러한 비판적 사고는 주어지는 모든 정보에 영향력을 행사하게 된다.

⑨ **전 지구적으로 사고하기(thinking globally)**: 노동자센터는 다른 국가의 노동자들과의 깊은 연대감을 발휘하고, 노동정책과 무역정책에 대한 전 지구적인 영향력에 지속적인 관심을 갖고 있으며, 여러 조직들이 힘을 합쳐 초민족적으로 행동하게 하는 캠페인에 참여한다. 일부 노동자센터의 설립자들과 리더들은 자국에서의 폭넓은 조직화 경험을 가지고 있거나 대중운동으로부터 영감을 받고 이러한 전통을 현재의 자신들의 활동에 적극적으로 수용하였다. 많은 노동자센터들은 노동자들이 이주해 온 국가들의 다양한 조직들과 지속적인 연계를 유지하고,

전략을 공유하며, 서로의 활동을 홍보하고, 가능한 한 서로를 지원한다.

⑩ **폭넓은 의제(broad agenda)**: 노동자센터는 노동문제를 특별히 강조하고 있지만, 폭넓은 지향성을 가지고 있고 일반적으로 아프리카계 미국인과 최근에 미국으로 이주해 온 이주민들이 직면하게 되는 다양한 문제들(교육, 주거, 보건의료, 형사사법 등)에 대응한다. 노동자센터는 또한 이주 관련 이슈들(운전면허증 접근권, 사회보장번호 불일치 등)에 있어 최전선에 있다.

⑪ **연합 형성(coalition building)**: 노동자센터는 종교기관과 정부기관과의 동맹에 호의적이고, 수많은 공식적/비공식적 연합에 참여함으로써 다른 노동자센터들, 비영리기구, 지역공동체 조직들, 학생과 활동가 집단과 밀접한 관계를 맺고 협력하고자 한다.

⑫ **소규모이지만 헌신적인 멤버십(small and involved memberships)**: 대부분의 노동자센터는 멤버십을 자동적으로 주어지는 것이 아니라 획득해야만 하는 기본적 권리라고 본다. 노동자센터는 자격을 부여받기 위해서 노동자들이 교육과정을 밟거나 조직에 참여하는 것을 요구한다.

### 3. 노동자센터 고유의 역할과 강·약점

#### 1) 노동자센터의 고유 역할

현재 미국에서 저임금 이주노동자들이 겪고 있는 어려운 조건들은 저임금 노동자라는 영구적인 최하층 계급을 만들어낸 국가이민정책, 신경계구조 하에서의 무력한 노동시장규제 정책, 노동자를 제대로 보호하지 못하는 노동법 등 다양한 요인들이 영향을 끼친 결과이다. 노동자센터는 이주정책의 개혁, 노동시장정책의 변화, 노동자의 조직화의 문제를 다루고자 하였고, 이 문제에 대해서 노동자센터는 다음과 같은 방식으로 고유한 역할을 수행하고 있다.

① **노동자센터는 이주자 지역공동체에서 인프라의 중심적 요소로서 출현하였고 미국에서 이주민들이 노동세계의 방향성을 찾는 데 필수적인 역할을 하고 있다.** 노동자센터는 노동자 권리, 고용, 노동법, 이민법, 법률서비스, 영어교육(ESL), 그리고 여타 많은 프로그램을 통해 정보와 훈련을 제공하고, 이주민과 새로운 지역공동체 사이의 긴장을 완화시키는 데 도움을 주는 출입문(통로) 역할을 하는 조직이다. 노동자센터는 저임금 이주노동자들을 미국의 시민적 삶 속으로 통합시키고 집합적 숙의, 교육, 행동을 촉진하는 새로운 세대의 중재 기관을 대표한다. 노동자센터는 적정 예산으로 많은 것을 성취하고 있다.

② **이주노동자센터를 포함한 노동자센터의 수는 지난 몇 십 년 동안 상당히 증가하였다.** 노

동자센터의 출현은 노동조합의 쇠퇴와 맞물려 진행되었다. 대부분의 노동자센터는 1970년대 후반 이후 출현하였다. 노동자센터의 등장은 다수의 특정 이민자집단이 미국으로 이주한 것과 맞물려 진행되었다. 노동자센터의 수는 1990년대 초중반에 극적으로 증가하였다. 이 기간에 노동자센터는 연간 10~20% 비율로 새로 개설되었다. 2005년 현재 미국에서는 적어도 135개의 노동자센터가 존재한다.

③ 노동자센터는 조직하기 어려운 노동자들과 대체로 현재의 노조가 실행 가능한 선택권을 제공해주지 못하는 노동자들을 끌어들었다. 다수의 이주노동자센터의 성원과 수혜자들은 가장 질 나쁜 일자리에서 노동하는 최근의 이민자들(미등록 불법체류자 포함)이다. 노동자센터는 이러한 노동자들 사이에서 리더십을 개발하는데 전혀 없는 성공을 거두었다. 노동자센터는 현재 저임금 이주노동자들이 작업장 이슈를 둘러싼 서비스와 교육을 제공받고, 시민사회에 참여하며, 자신들의 이야기를 더 큰 지역공동체에 말하고, 경제적·정치적 변동을 야기할 수 있는 중심적인 수단을 제공한다.

④ 노동자센터 참여자들이 일하는 대부분의 산업과 그들이 거주하고 있는 대부분의 지역공동체는 인종과 종족성으로 분리된다. 직업 또는 산업 이상으로 인종과 종족성은 많은 이주노동자들의 삶의 상황을 결정한다. 결과적으로, 인종과 종족성은 노동자센터들이 성원을 모집하고 지역노동시장 뿐만 아니라 사회의 경제적 조직화를 분석하며, 집합적 대응을 정식화하는 중심적인 수단이다.

⑤ 노동자센터의 리더와 성원은 출생국에서의 경험과 조직화 전통을 가져오고 있고 본국의 조직들과 정기적인 교류를 하고 있다. 노동자센터는 이주민들의 본국뿐만 아니라 미국에서의 아이디어, 조직화 전통, 전략을 함께 모으고 있고, 세계화와 반(反)노동착취공장 문제를 이주노동자 집단의 노동과 밀접하게 통합하고 있다.

⑥ 노동자센터는 단일한 조직화 모델을 따르지 않는다. 이러한 이유 때문에 노동자센터는 다양한 이론적 시각(사회운동조직, 노동시장 기관, 또는 두 가지를 결합한 새로운 조직 형태)을 통해 이해될 수 있다. 다양한 노동자센터들은 다양한 조직적 경로를 따라서 다양한 방향으로 발전하고 있다. 따라서 공통의 모델이 출현할 것인가 아닌가를 이야기하기에는 시기상조이다.

⑦ 노동자센터는 새롭고 혁신적인 전략을 창출하고 검증하는 “조직화 실험실”로서 활동하고 있다. 노동자센터는 저임금 노동시장과 산업에서 노동자들의 임금과 노동조건을 개선하기 위한 다양한 접근법을 개척하고 적용하고 있다. 이러한 접근법의 예로는 지역과 전국 수준에서 조정된 행위와 보이콧을 통해 개별 사용자들이 관행을 변화시키도록 압력을 행사, 전 산업에 걸쳐 임금을 인상하기 위한 조직화, 임금을 인상하거나 공공정책의 입안을 통해 보건의료 급

여를 제공하도록 특정 산업에 대한 타깃팅 등을 들 수 있다.

## 2) 노동자센터의 강점

미국의 노동자센터의 최대 강점은 다음과 같은 특성을 들 수 있다.

### ① 리더십 개발

노동자센터에서 리더십 개발은 활동의 주요 관심사이다. 리더십 개발에 대한 헌신적인 활동 덕분에 노동자센터 참여자들은 주목할 만한 리더십의 질적 성장을 보이고 있다. 노동자센터의 상근 간부는 자신의 임무를 저임금 이주노동자를 대변하는 것을 넘어 저임금 이주노동자들이 스스로를 위해 발언하고 행동할 수 있는 역량을 개발하는 것으로 이해하였다. 노동자센터의 활동가들은 리더십 역량을 발전시키는 활동에 많은 시간을 할애했다. 이사회와 위원회를 통해 조직 활동에 노동자들의 직접 참여는 노동자센터가 실제로 강점을 보이는 부분이다.

### ② 집합적 목소리 표출 수단 제공과 공적 논쟁 지반의 변경

점점 더 많은 지역공동체에서 저임금 이주노동자들의 수는 증가하고 있지만, 전체 사회에서 볼 때 이들은 여전히 비가시적인 존재이다. 기업과 개인은 매일 이들의 노동에 의존하지만, 이들이 자신들을 위해 발언하고 자신들의 요구와 선택권을 공공연하게 알릴 수 있는 기제는 거의 없다. 어떤 때는 이주와 저임금 이주노동자에 대한 여타 문제들에 대한 공적 논의는 이주민의 목소리가 논쟁에서 배제된 채 추상적인 수준에서 이뤄진다. 또 다른 때는 논쟁은 전혀 추상적이지 않고, 가시적인 공적인 공간에서 일자리를 찾고자 하는 이주노동자들은 지역공동체 논의에서 집중적인 초점의 대상이 된다. 또 다른 경우에는 이주노동자들은 함께 논의하는 주체라기보다는 논의되는 객체(대상)가 된다. 노동자센터는 저임금 이주노동자의 관점의 표출과 이해관계의 대변이 일어나는 하나의 수단이다.

노동자센터는 경제발전, 고용, 이주에 대한 공적 논쟁에 저임금 노동자의 관점을 반영하는데 꽤 성공적이었다. 그리고 이러한 저임금 노동자의 관점은 꽤 영향력을 발휘하였다(예를 들어, 미디어의 프레임 전쟁). 이러한 노동자센터의 힘은 자신의 경험을 발언할 수 있는 노동빈곤층의 토대를 조직화할 수 있는 역량에서 기인한다. 이러한 역량은 노동자센터가 신선한 분석과 정책적 아이디어를 제안하고, 엄격한 도덕적인 언어로 고용문제를 제기하며, 지역공동체에서의 논쟁의 용어를 변경시켜 이슈를 새로 틀 지우는 것을 가능하게 한다. 이러한 활동을 통해 노동자센터는 중단기 정치적 목표(1차원적 권력)를 위해 일할 뿐만 아니라 정치적 의제를 확장하고 연합과 동맹을 형성하며(2차원적 권력), 공공정책에 적절히 개입하기 위해 이슈를 재규정하는(3차원적 권력) 활동을 한다. 노동자센터는 모든 중단기 캠페인에서 성공할 수는 없지만, 캠페인을 확대시켜 나감으로써 논쟁의 용어를 바꿔내고 사람들이 세상을 이해하는 방식을 변화시켜낸다.

### ③ 체불임금 등 임금 문제와 노동법 준수에 대한 환기

미국의 고용법은 사용자의 법 준수를 요구하고는 있지만, 실제 법의 집행은 대개 개별 노동자들이 자신의 권리를 알고 행동을 취하는 바에 달려 있다. 오늘날 미국에서 저임금 부문에서 임금과 노동시간 관련 법률의 위반은 다반사이다. 노동자센터는 개별 노동자들이 체불임금에 대해 항의를 표출하고 체불임금을 받아낼 수 있는 법과 절차를 알고 준비된 시스템을 갖추고 있으며, 자신들의 권리를 학습하고 사용자로부터 보상을 얻기 위한 효과적인 수단들을 제공한다. 노동자센터는 착취적인 산업 관행에 환기를 불러일으키고, 최저임금, 초과노동, 보건안전, 기타 고용법의 집행과 감시에 초점을 둔다.

법률지식 이외에도 노동자센터는 노동자들이 집합적으로 행동하기 위해 동료 노동자들을 조직화하는 것을 장려하고 그들이 집합적으로 행동할 때 그들을 지원한다. 노동자센터는 또한 특정 산업에서 저임금 노동자들이 직면하고 있는 문제들을 미디어와 정책입안자에게 알려내고, 정부가 일자리 모니터링을 더 잘 할 수 있도록 압력을 가하며, 미래의 노동법 위반 예방 활동을 위해 오랜 시간 축적된 개별 사례(약용 사례 등)와 통계를 활용한다. 일부 센터들은 이러한 파트너십에 깊숙이 개입하고 있다.

#### ④ 저임금산업의 노동조건 개선을 위한 캠페인 개척

노동자센터와 관계를 맺는 대부분의 노동자들은 소기업, 하청기업, 작업장이 산재되어 있는 기업으로 특징지어지는 저임금 산업에 고용되어 있다. 소기업과 작업장이 산재되어 있는 경우에 가장 큰 어려움은 산업을 가로질러 임금을 인상하고 의미 있는 교섭을 할 수 있는 실체로서 사용자들을 통합시키기 위해서 분리되어 있는 작업장들을 가로질러 노동자들을 통합하고 여러 기업 또는 시장 전반에 걸친 캠페인을 전개하는 것에 있었다. 대규모의 다국적기업의 경우에는 사용자와 작업장의 산개와 연관된 집합행동 문제와 더불어 어려운 점은 이러한 기업들이 노동자에게 영향력을 행사할 수 있는 거대한 경제적 힘이다. 노동자센터에 비해 거대한 자원을 가지고 있는 국제적인 노동조합조차도 대규모 다국적기업에 효과적인 영향력을 미치기 위해 투쟁하고 있다.

어떠한 전략이 다수의 저임금 노동자에 대해서 상당하고도 지속적인 개선을 낳게 할지는 아직 명확하지 않다. 이러한 맥락 하에서 노동자센터는 저임금 노동자들의 노동조건을 지속적인 개선을 위한 캠페인을 발전시키고 창조적이고 혁신적인 전략을 고안해냈다. 지금까지 이러한 캠페인의 최대 성과는 개별 사용자들이 노동자들에게 체불임금을 지급하도록 강제하고 일용직 노동자가 형성되는 장소에서 최저임금을 설정하는데 성공한 것이다. 기업 또는 산업 부문의 행동을 변화시키기 위해 기업 또는 산업을 목표 대상으로 하는 다른 캠페인들은 창조적인 접근법으로 인해 널리 알려졌지만 지속적으로 이익을 얻거나 승리하는 데에는 성공적이지는 않았다. 노동자센터는 지방정부가 사용자들이 임금을 인상하고 노동조건을 개선할 수 있는 방향으로 움직이도록 행정력을 발휘하도록 하고, 저임금 노동자들의 집합적 목소리를 반영할 수 있도록 공공정책의 변화를 촉진함으로써 저임금 노동자들의 경제적 여건을 개선할 수 있었다.

#### ⑤ 혁신의 실험장과 상향식 개방성

현대 경영학에서 일반적 통념은 가장 효과적인 기업은 자신들의 과업을 끊임없이 평가하고, 경영 환경의 변화를 파악하고, 실수로부터 배우며, 방침과 접근법을 바꾸는 ‘학습조직’으로서 운영되는 기업이라는 점이다. 노동자센터는 자신들이 잘 알지 못하는 지점과 무엇이 잘 작동하고 있지 않는지에 대해 흔쾌히 인정하는 리더십과 새로운 접근법을 시도하고자 하는 개방성을 가지고 있다. 어떤 전략이 가장 효과적인지가 여전히 명확하지 않은 상황에서 무엇인가 재고하는 것에 대한 개방성은 중요하다. 다른 한편, 노동자센터에게 일할 수 있는 시간을 충분히 주면서 전략들을 오랫동안 고수하는 것도 중요하다.

### 3) 노동자센터의 약점

#### ① 포괄하는 노동자의 수와 규모

노동자센터에 대한 종합적 평가(서비스, 멤버십, 리더십, 발전, 조직화에 기초한 평가)에 따르면, 노동자센터는 체불임금에 대한 불만을 가지고 있는 상당수의 노동자에게 도움을 주고 있다. 그러나 노동자센터의 이해대변과 조직화 활동은 폭넓은 저임금 이주노동자 지역공동체에 확실히 영향을 끼치고 있지만, 직접적으로 노동자센터 활동에 참여하는 노동자의 총 수는 그다지 대단하지는 않다.<sup>6)</sup> 하지만 노동자센터와 연결된 네트워크를 고려한다면, 실제적인 수는 증가한다.<sup>7)</sup>

#### ② 경제적/정치적 연구 전략: 세밀한 분석의 부족

최근까지 노동자센터들은 노동자들이 체불임금을 받아내는 데 도움을 주고, 최저임금의 인상, 초과노동의 축소, 산업안전보건의 시행을 강화했으며, 생활임금조례를 통과시키고, 여타 다른 사항들을 개선시키기 위해 지방정부와 주정부에 압력을 가하는 데 효과적이었다. 그러나 노동자센터는 경제적·정치적 연구를 통해 지역공동체에 개입할 수 있는 자원을 충분히 보유하고 있지 않다. 따라서 노동자센터는 저임금 노동자들이 종사하는 산업, 사용자, 일자리에 대한 세밀한 분석과 이해가 많이 부족하다.<sup>8)</sup> 이러한 이해 부족은 노동자센터가 어떤 캠페인을 전개하고 어떤 사용자를 표적으로 삼을지에 대한 전략적 의사결정을 하는데 어려움을 겪게 하고 있다. 연구결과에 따르면, 대부분의 노동자센터들은 자신들이 도달하고자 하는 참여수준 또는 멤버십에 대한 구체적인 정량적 목표를 가지고 있지 않았고, 이러한 목표를 힘을 키우는 일과 상호 연관시키지 못했다.

6) 많은 노동자센터의 리더들은 조직적, 정치적, 경제적 힘의 지표로서 수를 측정하는 것에 반대한다. 일부 리더들은 힘을 만들어 낼 수 있는 많은 방식들이 있고, 힘이란 단지 사람의 수가 아니며, 때때로 양보다는 질이 더 나은 경우가 있다고 주장한다.

7) 공식적인 멤버십의 크기라는 이슈가 중요한가의 문제는 어떻게 보면 우리가 노동자센터를 바라보고 평가하는 시선(사회운동조직, 노동시장기관, 양자의 혼합)에 달려 있다. 예를 들어, 노동문제에 초점을 두는 사회운동조직은 공식적인 멤버십보다 가시적인 행동을 취하고 동맹을 싸움으로 끌어들이 수 있는 토대를 동원하는 능력을 더 중요시할 것이다.

8) 예를 들어, 노동자센터는 노동시장이라는 용어를 사용하지만 지역노동시장에 대한 기초통계(지역의 노동시장과 산업에서 종사하고 있는 노동자 수와 관련 개별기업의 규모와 사용자 수 등)에 대해 답하지 못한다. 이러한 정보 없이는 지역노동시장과 특정 산업에 영향력을 미치기 위해서 어느 기업에서 어느 정도의 노동자들을 동원해야 하는가를 가늠하는 것이 어렵다.

### ③ 재정적 취약성과 지속가능성

노동자센터의 재정의 불균형적인 부분은 재단지원금과 그보다 정도는 덜하지만 정부지원금에서 기인한다. 미국에서 정부지원금은 주로 일용직(건설부문) 노동자센터로 들어가기 때문에 다른 노동자센터의 경우에는 전체 예산에서 재단지원금의 비중이 더 높다.<sup>9)</sup> 이는 노동자센터의 재정적 취약성과 지속가능성의 문제를 야기하고 있다.<sup>10)</sup>

### ④ 고립성: 네트워크의 취약성

일반적으로 노동자센터는 자신들의 일상 업무에 대단히 쫓기고 있고 전략적 동맹의 형성과 연합의 조직화에 개입하는데 어려움을 겪고 있다. 미국의 노동자센터는 현재 모든 수준에서 네트워크가 저조하다고 평가받는다. 지속적인 네트워킹의 부족은 사용자와 산업에 압력을 가하고 법적으로 많은 것을 성취하기 위해 지방과 주 수준에서 노동자센터가 힘을 모으는데 장애가 되고 있다. 앞에서 언급한 바 있듯이, 전국적 수준에서는 전도유망하지만 재정적 문제를 안고 있는 세 개의 노동자센터 네트워크(NDLON, National Interfaith Justice, and ENLACE)가 존재한다.

## 4. 노동자센터와 (지방)정부와의 관계

미국의 노동자센터는 노조에 비해 상대적으로 초기부터 정부기관들과 협력 관계를 맺어왔다. 이는 노동자센터의 주요 활동 중에 하나가 다른 사회단체들과 함께 지방정부를 상대로 저임금 이주노동자 관련 입법 및 조례 제정 관련 로비를 벌이고 저임금 이주노동자의 고용에 있어 사용자 측에 제대로 행정지도를 하고 있는지 감시기구 역할을 하는 것이 포함되어 있는 것과 관련이 있다. 최근에는 정부기관들과 더욱 적극적으로 결합해서 입법, 시행, 단속 과정에 함께 참여하고 있다. 노동자센터의 규모가 커지고 전국적인 네트워크도 형성되면서 과거 노조가 그랬듯이 연방정부 차원의 정책결정 및 실행에 영향력을 행사하는 경우도 늘어나고 있다. 그 대표적인 사례가 2011년 임금갈취방지법(Wage Theft Prevention Act)이다.

노동자센터는 이주노동자를 대상으로 한 체불임금 및 최저임금 위반 문제의 심각성에 대해서 계속 문제제기하면서 다른 인권단체와 연계한 풀뿌리운동을 통해 여론을 확산시켰고, 오바마 행정부로 하여금 그것을 방지할 수 있는 대책 수립을 높은 정책우선순위에 두고 추진하도록 꾸준히 압력을 행사했다. 법안 발의 과정에서도 구체적인 법안의 내용을 작성하는 데도 적극적으로 참여해 종업원 채용 시 임금액과 수령일 등을 명시한 임금 고지서를 반드시 종업원의 모국어로 작성해서 제공하도록 강제하게 하는 등 이주노동자의 권리를 보호하기 위한 실

9) 이러한 재단지원금과 정부지원금에 대한 의존성은 여러 가지 이유로 문제가 있다는 지적이 있다. 첫째, 외부 자원으로부터 재정의존도 높은 모델로 시작된 노동자센터는 성원들의 헌신이나 재정자구책에 대한 고민이 부족하다는 점, 둘째, 재단지원금의 예측불가능성으로 인해 장기적인 계획 수립과 실천이 어렵다는 점, 셋째, 그로 인해 새로운 지원금을 찾기 위한 노력을 강요받고, 새로운 기금을 지원받을 수 있는 자격을 갖추기 위해 독립성이 훼손될 수 있는 사업을 수행할 수 있다는 점 등이 이에 해당한다.

10) 지속가능성과 구성원들의 지원 문제 역시도 노동자센터를 어떤 정체성을 지닌 조직(사회운동조직, 노동시장기관, 양자의 혼합)으로 보는가와 관련된다.

질적인 항목들을 법안에 포함시키는 성과를 거두었다. 뿐만 아니라 이전에는 시민단체나 지역 공동체 단체가 특정 사업장의 임금체불을 신고할 경우 실제 수사에 들어가기까지 엄격한 사전조사 과정을 거쳐야 했지만, 새로운 법안에서는 신고 즉시 수사에 들어갈 수 있도록 함으로써 노동자센터가 사용자 측을 적극적으로 견제할 수 있는 제도적 기반을 갖추게 되었다(Fine and Gordon, 2010).

## IV. 노동자센터의 이념과 정체성

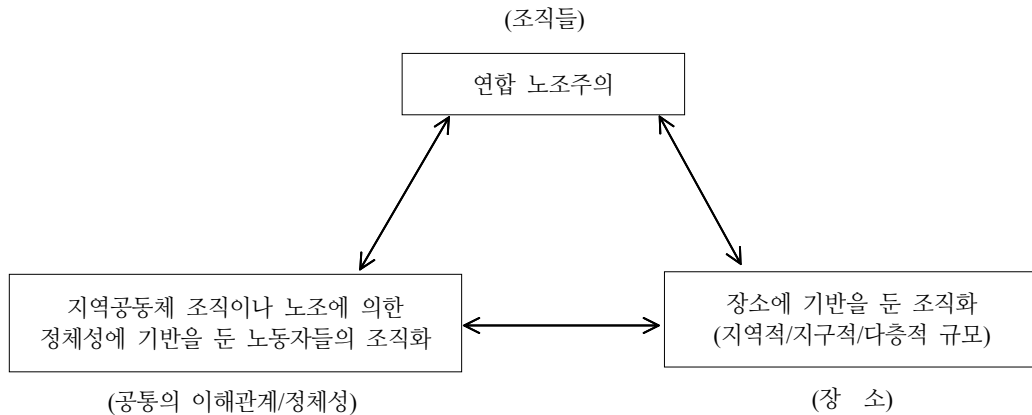
### 1. 노동자센터의 이념으로서 지역공동체 노조주의

미국에서 노동자센터의 이념과 정체성은 지역공동체 노조주의 영향을 받아 형성된 측면이 강하다. 타터솔(Tattersall, 2006, 2008)에 따르면, 지역공동체 노조주의라는 용어는 동맹(조직들 간의 연합), 관심(공통의 이해관계와 정체성), 장소라는 세 가지 구성 요소들을 토대로 범주화된다. 타터솔(A. Tattersall)은 지역공동체 노조주의를 노조와 지역공동체의 세 가지 차원(조직, 공통의 이해관계와 정체성, 장소) 사이의 연결을 나타내는 조직화 전략의 서로 다른 세 가지 형태로 제안한다(Tattersall, 2008: 417-418).

첫째, 지역공동체 노조주의는 노조가 연합의 형태로 지역공동체 조직들과 함께 활동하는 것, 즉 연합 노조주의(coalition unionism)를 의미한다. 연합은 “지역공동체” 조직들과 노조들이 함께 움직일 때 발전한다. 둘째로 지역공동체 노조주의는 작업장이 아닌 곳에서의 공통의 이해관계와 정체성에 기반을 두고 노동자들을 조직화하려는 전략으로 이해된다. 이러한 해석은 지역공동체 노조주의를 노동자센터, 노조의 조직화 전략 또는 연합 전략 등과 같은 조직화 전략으로 이해하는 것이다. 여기에서 노동자(조합원) 총원 전략과 노동자들에게 개입하기 위한 헌신과 정치적 행동은 장인숙련(craft) 혹은 산업적 정체성보다는 지역공동체에 기반을 둔 정체성과 연결된다(Cranford and Ladd, 2003; Fine, 2005a; Cranford et al., 2006b). 셋째로 지역공동체 노조주의는 장소에 기반을 둔 조직화 전략을 의미한다. 이는 어떤 특정 규모(지역, 시, 주, 전국, 또는 지구적 규모)에서의 노조의 영향력을 증대시키고자 하는 노조의 전략이라 할 수 있다. 이는 노조가 특정 규모의 장소에서 그 지역공동체의 조직들이나 개인들과 협력하고, 지역으로부터 지지를 얻기 위한 조직화 전략이다. 또한 노조의 영향력을 지구적 규모로 확대하고자 하는 욕구와 지구적 규모의 총연맹과 지구적 규모의 노조 파트너십을 강화하고자 하는 노력들도 이에 해당한다(Tattersall and Reynolds, 2007). 이와 같은 지역공동체 노조주의에 대한 정의는 노조 부활의 다양한 실천과 형태들을 기술하기 위한 역사적이고 현대적인 의미들을 포착하고자 한다(Tattersall, 2008: 418, [그림 1] 참조).



[그림 1] 지역공동체 노조주의의 세 가지 전략들



지역공동체 노조주의에 대한 다양한 이론적 논의들을 대략적으로 정리하면, 기존의 논의들은 지역공동체 노조주의에 대해 크게 두 가지 의미를 부여하고 구분한다. 하나는 노조와 지역공동체에 기반을 둔 조직들 간의 연합이고, 다른 하나는 이주노동자와 저임금노동자들의 이해관계를 대변하는 지역공동체에 기반을 둔 비노조 조직들이다. 일부 연구들은 지역공동체 노조주의를 연합과 비노조 조직들이라는 양자의 의미를 모두 지니고 있는 것으로 보고 있다. 예를 들어 블랙(S. Black)은 이러한 두 가지 형태의 지역공동체 노조주의를 ‘과정으로서의 지역공동체 노조주의’와 ‘조직화 모델로서의 지역공동체 노조주의’로 구분하여 설명한다. 전자가 ‘공동의 목표를 위해 투쟁하는 노조와 지역공동체 집단 사이의 협력’을 수반한다면, 후자는 노조에 독립적인 ‘자율적인 지역공동체에 기반을 둔 노동단체’를 의미한다(Black, 2005: 25-26).

지역공동체 노조주의의 한 형태인 지역공동체에 기반을 둔 비노조 조직이라 할 수 있는 노동자센터의 주요한 목적 중의 하나는 저임금 이주노동자들의 이해관계를 대변해주고 임금체불과 불공정한 해고와 같은 경제적 부정의를 개선해주는 ‘중재조직(mediating organization)’의 역할을 하는 것이다. 이러한 유형의 노동자들을 조직하는 것이 매우 어렵다는 믿음이 미국 노조 지도자들 사이에 강하게 존재하고, 기존의 노조인정 선거가 소규모의 작업장을 조직하는데 적절하지 않으며, 노조가 이러한 노동자들을 조직하자는 요구에 대해 민감하게 반응할 정도로 유연하지 않기 때문에 이들을 조직하는 노조에게 주어지는 인센티브는 취약했다(Fine, 2006: 147-148; Milkman, 2006). 따라서 노동자센터는 노조의 대변 기능의 빈틈을 메우기 위해 인종결사체나 종교(신념)에 기반을 둔 조직들을 통해, 그리고 일부의 경우에는 노조의 도움을 받아 이들을 조직했다(Fine, 2006: 15, 244).

## 2. 노동자센터의 정체성

파인(J. Fine)은 노동자센터의 정체성을 설명하면서 노동조합과 대별되는 노동자센터의 구조적, 문화적, 이데올로기적 특성을 지적하였다. 구조적으로 조합원에게 배타적인 법적, 경제적 지위를 보장하고 그에 대한 일종의 대가로 조합원들로부터 조합비를 거둬들이는 노동조합과는 달리, 노동자센터는 그들이 제공하는 서비스 수혜자와 서비스 제공을 재정적으로 지원하는

후원자가 분리된다. 대다수 노동자센터는 민간재단의 재정 지원 또는 성원들의 회비를 통해 운영된다. 내부적으로는 노동조합이 잘 짜인 일상적 활동과 전문성에 따른 역할 분담, 수직적인 의사결정 구조 등 효율성을 강조하는 구조와 문화를 가지고 있는 반면, 노동자센터는 안정적으로 인력을 운영할 수 있는 자원이 부족하기 때문에 활동가 개개인이 여러 가지 역할을 맡는 경우가 많아 그들 사이에 역할 분담이 상대적으로 모호하고, 수평적인 의사결정 구조를 유지하고 있고 그에 걸맞은 자발성과 참여지향적인 문화를 강조하고 있다. 이데올로기 측면에서도 차이가 분명한데, 노동조합이 작업장 내 생산의 정치에 초점을 맞추고 있다면 노동자센터는 미조직, 불안정, 이주 노동자들의 일상생활 전반, 즉 가족 및 지역공동체 영역을 포함하는 ‘재생산의 정치’를 지향하고 있다(Fine, 2007).

이러한 구조적, 문화적, 이데올로기적인 특징들은 노조와 구별되는 노동자센터만의 활동을 규정한다. 즉, 노조가 파업 또는 단체협상과 같은 제도화된 경제적 영향력을 이용해 조합원의 경제적 이익과 권리를 증진시키는 활동에 초점을 둔다면, 노동자센터는 정치적, 도덕적, 경제적 힘을 이용해서 미조직, 불안정, 저임금, 이주 노동자들의 사회적, 법적 권리를 보장하기 위한 캠페인을 전개하는 활동에 더 많은 비중을 두고 있다.

## V. 노동자센터의 운영모델

노동자센터 운영모델에 대한 아래와 같은 구분은 기본적으로 노동조합의 대표적인 운영모델인 조직화 모델(사회운동 노조주의의 조직화 모델 버전) 대 서비스 모델(비즈니스 노조주의)에 기초하여 노동자센터의 운영모델을 분류한 것이다. 그리고 지역공동체 노조주의의 영향력을 반영한 지역공동체 형성 모델(community building model)을 추가하여 세 가지 모델로 분류하였다. 사실 이러한 구분은 노조주의(이념)에 따라 노조의 운영모델을 구분하는 방식을 차용한 것이다.<sup>11)</sup> 앞서 노동자센터의 공통의 역할과 기능에서 보았듯이, 노동자센터는 서비스, 이해대변과 옹호, 조직화라는 세 가지 주요 역할과 기능을 수행하고 있다. 따라서 세 가지 모델 중 하나의 모델로 수렴되지 않는 경향이 있다. 다만 어떠한 이념과 정체성, 역할과 기능에 중점을 두고 노동자센터를 운영하는가에 따라 구분될 수 있다.

### 1. 서비스 모델

서비스 모델은 기본적으로 비즈니스 노조주의에 기초해서 조직을 운영하는 것이다. 2차 세계대전 이후 미국 노동운동 진영에는 인종주의, 성차별주의, 비즈니스 노조주의가 제도화되고 확산되었는데, 이는 미국의 주류 노동운동으로부터 취약계층 노동자들의 운동을 주변화 시켰다. 그 결과 노조는 단체교섭이나 고충처리 절차를 통해 기존의 조합원에게만 서비스를 제공

11) 한편, 국내에서는 김성희(2012)가 한국의 지역비정규센터의 모델을 크게 8개로 세분화하여 설명하였다. 구체적으로 상담센터(노동센터+민생상담), 교육센터, 복지센터, 정책센터, 조직화지원센터, 투쟁지원센터, 사회운동센터, 지역연대센터 등이 해당된다. 이러한 분류는 센터의 이념(정체성)보다는 센터의 역할과 기능에 초점을 둔 분류라 할 수 있다.

하는 상명하달식의 관료제적 서비스 조직으로 변모해 갔다(Clawson, 2003; Nissen, 2003; Robinson, 2000; Rose, 2000). 서비스 모델은 구성원의 경제적 실리를 위해 다른 노동자들을 배제하고 서비스를 배타적으로 제공하며, 요구와 주장의 목표는 작업장에 한정되며, 제도화된 전술을 사용하고, 의사결정과 참여에 있어서 하향식의 관료제적 조직화의 의사결정이 이루어지며 구성원의 참여 수준이 낮다.

그러나 기본적으로 노동자센터의 서비스 제공은 그 대상과 내용, 제공의 목적에 있어서 기존 주류 노동운동의 전통적인 서비스 모델과는 차이가 있다. 노동자센터는 작업장보다는 지역 공동체라는 장소에 기반을 두어 기존 조직화된 주류 노동운동에서 주변화된 미조직, 불안정, 저임금, 이주 노동자들의 권리를 보호하기 위해 임금체불, 부당노동행위 등에 관한 법률상담과 같은 서비스를 제공한다. 또한 이들의 이해를 대변하고 옹호하기 위해 실태조사와 모니터링, 로비와 같은 활동을 한다. 노동계급에 대한 지향에 있어서도 배제적인 성격이 아니라 포괄적인 성격을 띠고 있다.

## 2. 조직화 모델

조직화 모델은 조직적 정체성을 노조 조직화에 두는 것이다. 이 모델은 사회운동 노조주의 조직화 버전에 근거에 두고 있다. 이 버전은 1990년대 중반 이후 AFL-CIO의 스위니 집행부가 조직노동의 위기를 극복하기 위해 채택한 미조직 노동자의 조직화, 직접적인 정치행동, 지역사회운동과의 연대, 국제연대 등의 전략을 들 수 있다(Voss and Sherman, 2000; Robinson, 2000; Turner and Hurd, 2001). 조직화 모델은 노동운동의 재활성화 전략으로 조직화를 주목하고, 전통적인 서비스 모델에 기초한 노조활동 양식에 저항하는 것으로 핵심적 목표로 설정한다. 조직화 모델은 가장 중요한 구성요소로 일반조합원의 동원, 즉 조합원의 노조운영에 대한 활발한 참여와 활동을 추구한다. 조직화 모델은 노동계급에 대한 지향에 있어 조합원에 한정하기 보다는 포괄적이고, 그 요구와 주장의 목표가 작업장을 넘어 지역공동체를 포함하며, 직접 행동을 포함한 파괴적이고 혁신적인 전술을 활용하고, 상향식의 비관료제적 조직화와 의사결정을 강조한다.

노동자센터의 조직화 모델은 기본적으로 노조의 조직화 모델과 유사하다. 노동상담, 노동교육, 캠페인, 지역공동체와의 연대사업 등의 목적은 미조직, 불안정, 저임금, 이주 노동자의 조직화와 노조 설립 지원 등을 목표로 하고 있다. 하지만 앞서 언급했듯이, 노동자센터는 단일한 조직화 모델과 경로를 따르지는 않는다.

## 3. 지역공동체 형성(지역 허브) 모델

지역공동체 형성 모델은 지역공동체 노조주의와 사회운동 노조주의의 연합/연대(네트워크) 버전의 영향력을 받은 것이다. 지역공동체 노조주의는 그 맥락과 규모의 면에서 사회운동 노조주의와는 다르다(Fine, 2005a). 사회운동 노조주의는 1930년대의 노동운동, 1950년대와 1960년대의 시민권운동, 1960년대와 1970년대의 반전운동이 그랬던 것처럼 수많은 사람들이 운동

에 참여했을 때, 지배적인 문화적 규범이 도전받고 그 결과 국가가 변형되는 국면을 내포하고 있다. 반면 지역공동체 노조주의는 일국적 수준의 운동이 없어도 지역공동체를 변형시키고, 저임금 노동자들을 조직화하며, 지역공동체의 노조와 조직들이 필요한 변화를 만들어 내는 것을 의미한다(Fine, 2005a). 즉, 사회운동 노조주의가 전 지구적이거나 일국적 수준에서의 구조 변화에 대응하는 노동운동의 이념과 전략이라 한다면, 지역공동체 노조주의는 지역적 수준에서의 구조 변화에 대응하는 노동운동의 이념과 전략이라 할 수 있다. 이 두 가지 버전의 노조주의는 노동-지역공동체 연합 형성과 연대라는 측면에서 서로 수렴하고 있다. 따라서 지역공동체 형성 모델은 조직화 모델과 유사한 특성을 많이 공유하고 있다.

노동자센터의 지역공동체 형성 모델은 지역을 거점으로 노조, 지역공동체 단체 등과 미조직, 불안정, 저임금, 이주 노동자의 문제를 이슈화하거나 지역사회운동단체들을 조직하고 네트워크 하는 역할을 하고 있다. 지역공동체 형성 모델은 서비스모델에 비해 자신의 영역을 보다 넓게 가져가는 유형이다. 물론 이 모델도 노동상담, 교육 등 기본적인 서비스를 제공한다. 하지만 이를 주된 이념과 정체성, 사업으로 한정하지는 않는다. 또한 이 모델은 조직화 모델과도 명확히 구분되지 않는다. 이 모델은 지역을 중심으로 네트워크와 조직화를 핵심 사업으로 보고 있다. 노동자센터의 지역공동체 형성 모델은 상호 학습과 정보 교류의 장이 된다. 노동자센터의 네트워크 활동은 노조가 지역공동체의 단체들과의 협력을 통해 사회운동 전술들을 자신들의 캠페인에 재통합할 수 있고 자신들의 정치적 수단을 증대시킬 수 있도록 하며 (Brecher and Costello, 1990; Clawson, 2003; Nissen, 1995; Reynolds, 1999; Tufts, 1998; Thornthwaite, 1997), 지역공동체 조직들은 상대적으로 풍부한 노조의 자원들로부터 이익을 얻을 수 있도록 한다(Clawson, 2003).

## VI. 최근 미국 노동자센터의 발전과 주요 변화

### 1. 민간부문 노조 조직률의 지속적인 하락과 노조주의의 쇠퇴

1995년 조직화에 방점을 두었던 미국노총(AFL-CIO) 리더십의 교체(존 스위니 집행부의 등장)와 조합원 조직률 성장을 촉진하고자 했던 2005년 미국노총의 분열(AFL-CIO와 승리혁신동맹[Change To Win, CTW])에도 불구하고, 미국에서 노조의 조직률은 기껏해야 정체되거나 지속적으로 하락하였다. <표 1>에서 보여주고 있듯이, 이것은 단지 세계화 또는 제조업의 몰락 이야기에 한정되지 않는다. 미국에서 민간부문의 입지조건에 제약이 있는 산업들의 노조 조직률은 정체 내지 하락하고 있다.

<표 1> 단체교섭협약의 적용을 받는 노동자의 비율

산업	연도	1990	1995	2000	2005	2010
	건설업		23.9	20.3	20.4	15.0

연도 산업	1990	1995	2000	2005	2010
제조업/비내구재	20.0	17.0	14.8	13.2	12.6
제조업/내구재	23.8	20.1	16.2	14.1	11.2
운수창고업	42.6	39.1	35.3	33.1	30.5
유통업	7.0	6.6	5.2	5.9	5.4
병원산업	17.8	16.5	15.9	15.4	16.0
요양업	12.4	11.3	11.2	9.1	7.7
호텔숙박업	11.7	12.0	11.7	9.5	9.0

자료: Current Population Survey(CPS)

과거 노동조합의 쟁의행위(예를 들면, 파업)는 노조가 보유한 무기 중에 핵심적인 수단이자, 램버트(J. B. Lambert)가 주장했듯이 하나의 “확고부동한 시민권(stalwart citizenship right)”으로 이해되었다. 하지만 파업과 작업 중지로 전형적으로 상징화되는 노조의 직접적이고 경제적인 행위는 기업, 법원, 정부 관료에 의해 끊임없이 약화되어 “잠정적이고 조건부의 상업적인 권리(tentative and conditional commercial right)”로 변형되었고, 믿기 어려울 정도로 위험하고 거의 보기 드문 것으로 되어버렸다(Lambert, 2005). 1,000명 이상의 노동자들이 참여한 작업 중지를 집계한 미국 노동통계국(the Bureau of Labor Statistics)의 자료에 따르면, 작업 중지는 1970년대 이래로 매 10년마다 지속적인 감소를 보여주고 있다. 2001~2010년에 연평균 대략 17건의 주요한 작업 중지가 발생하였는데, 이는 1990년대 34건, 1980년대 69건, 1970년대 269건, 1950년대 343건에 비교해 크게 줄어든 수치이다(Bureau of Labor Statistics, 2011의 <표 1>. “1947~2010년 1,000인 이상 노동자가 참여한 작업 중지”를 참조). 미국의 노동조합은 약해진 경제적 힘을 활용하는 대신에 정치적 힘에 더욱 더 의존하게 되었다. 미국에서 대규모 노조의 (정치자금) 기부 캠페인과 정치적 운영에 의해 결정된 영리한 정치적 전략들은 공공부문 노동자들의 조직화 또는 노조의 정치적인 개입과 정책 개입을 통해 최근에 단체교섭권을 획득한 재가 돌봄, 시설 돌봄, 보육 노동력과 같이 정부의 재정 지원을 통해 임금을 지급받는 위치에 있는 노동자들의 조직화를 상당 부분 가능하게 만든 것으로 보인다(Fine and Gordon, 2010).<sup>12)</sup> 미국의 건설노조가 공공부문 건설에서 가장 신뢰할만한 작업을 할 수 있었던 이유도 적정임금법(prevaling wage laws)<sup>13)</sup>을 지켜내고, 프로젝트 노동협약(project labour agreement s)<sup>14)</sup>을 쟁취하며, 정책과 법을 집행할 수 있는 더 많은 자원을 얻을 뿐만 아니라 계약을 체결

12) 어떤 노조들은 주요한 재정 기부자이고 조직화의 동력뿐만 아니라 기존 조합원들을 지원하는 정책, 행정, 예산 개입을 위한 관계 형성에 많은 재정을 투입하고 있다. 전미서비스노조(the Service Employees International Union, SEIU)의 내부 분석에 따르면, 1996~2006년 사이에 조직화로 인한 조합원 증대의 절반 정도가 이러한 정치를 통해 달성된 것으로 평가하고 있다(Fine and Gordon, 2010).

13) 적정임금제도는 공공기관에서 발주하는 공사에서는 국가가 지정한 임금을 지불하게 하는 것으로 정부가 임금이 제대로 지급되었는지까지 감독하는 제도이다.

14) 프로젝트 노동협약은 지역공동체 노동력협약(Community Workforce Agreement)으로 알려져 있다. 이 협약은 한 개 이상의 노동조직과 특정한 건설프로젝트에 대해 고용기간과 고용조건을 결정하는 고용 전 단체협약이다. 노동자들이 프로젝트에 고용되기 전에, 건설노조는 특정한 프로젝트에서 일하게 될 모든 노동자들의 임금률과 급여(benefits)를 결정하고 이 협약의 조항들에 대해 동의하는 교섭권을 가진다. 협약의 조건은 프로젝트에 성공적으로 입찰하는 모든 도급업자들과 하도급업자들에게 적용되고,

하기 위해 지방/카운티/주 정부 수준에서 개입할 수 있는 정치적 힘을 가지고 있었던 결과라는 점 또한 사실이다. 중립 협약<sup>15)</sup>과 카드체크 협약(card-check agreements)<sup>16)</sup>을 포함한 지역 공동체 이익협약(community benefits agreements)을 쟁취하기 위해서 발전 계획에 개입하는 정치적 절차를 활용했던 호텔노동자와 같은 노동조합들도 마찬가지이다(Fine et al., 2008).

노동조합의 정치적 강점 대 경제적 강점에 대한 가장 설득력 있는 증거는 주 수준에서 공공부문과 민간부문의 노조 조직률에 대한 비교일 것이다. <표 2>는 노조 조직률이 높은 일부 주에서 공공부문과 민간부문에서의 노조 조직률을 비교한 것이다. 요약하면, 공공부문 노동자들은 민간부문 노동자들보다 노조에 소속될 가능성이 5배 정도 높다.

<표 2> 주요 주의 민간부문과 공공부문의 노동조합 조직률

주	민간부문	공공부문
캘리포니아	10.0	59.6
플로리다	3.1	27.8
일리노이	10.1	52.6
메릴랜드	6.7	32.4
미시간	11.6	51.7
뉴욕	15.2	72.9

자료: Current Population Survey(CPS)

## 2. 노동시장 환경 변화에 따른 공공정책 개선 활동에 대한 의존성 증가

따라서 오늘날 미국에서 사용자에 대한 상당하고 직접적인 경제적 힘을 발휘할 수 있는 능력의 상실은 단지 노동자센터만의 약점이 아니다. 이 점은 민간부문 노동자들을 조직화하는 노조에 의해 폭넓게 공유되고 있다. 미국에서 공공부문 노동력에 대한 공격과 경기 후퇴가 있는 후 노조와 노동자센터 모두는 주정부를 개선을 보장받기 위한 가장 실행 가능한 선택으로 바라보기 시작했다.

기존의 단체협약을 대체한다. 프로젝트 노동협약은 공공과 민간의 프로젝트에서 활용되고 있으며, 특정 조항들은 특정 프로젝트의 요구를 충족시키기 위해서 서명인 당사자들에 의해 조정될 수 있다. 협약은 프로젝트 기간 동안 파업, 직장폐쇄, 또는 여타의 작업 중지를 막기 위한 조항들을 포함할 수도 있다. 프로젝트 노동협약은 프로젝트 동안 고용된 노동자들이 노조가 운영하는 직업소개소를 통해 지시(위탁) 받고, 도급업자는 연금, 노동조건, 분쟁해결에 대한 노조의 규칙을 따를 것을 요구하고 있다.

- 15) 중립 협약(neutrality agreement)은 사용자가 노동자들을 조직화하려는 노조의 시도를 인정하는 노조와 사용자 사이의 일종의 계약이다.
- 16) 미국의 경우 현행 노조인정 방식으로 조합원의 비밀투표(secret ballot) 방식을 채택하고 있다. 비밀투표 방식은 1935년 와그너(Wagner)법에 의해 규정된 것으로서, 하나의 사업장에서 노조로 인정받기 위해서는 조합원 전체의 비밀투표에서 과반수의 찬성을 얻어야 한다는 것이다. 미국의 노총들은 이러한 방식이 노조조직률 저하에 영향을 미쳤다고 보고, AFL-CIO와 CTW(승리혁신동맹, Change to Win)은 노동자 과반수가 카드에 서명할 경우 노조를 인정하는 카드체크(Card-Check) 방식으로 전환하자고 주장하고 있다. 일부 노조들은 직접 회사에 압력을 행사하는 전략(Corporate Campaign)을 채택하여, 카드체크 방식을 관철시키고 있다. 이와 같은 예는 호텔, 보건 등 서비스 산업에서 찾아볼 수 있으며, 이동통신회사인 싱귤러와이어리스(Cingular Wireless), 힐튼호텔, 스타우드 호텔 등이 노조의 압력에 따라 카드체크 방식을 채택하고 있다.

조직화하고 파업할 수 있는 권리가 심각하게 훼손된 노동시장, 대부분의 민간부문 노동시장은 지나칠 정도로 무노조화 되고 있고 공공부문의 노조는 수많은 공격을 받는 노동시장 환경에서, 이러한 풍토를 바꾸는 일은 노동표준을 개선하거나 노조의 조직화를 부활시키는 전제 조건이 될 것이다. 저임금 노동자들은 타자들을 끌어들이기 위한 견인력을 얻기 위해서 갈등의 범위를 광범위한 사회적 행위자들로 확장하고(Schattschneider, 1975) 제3의 당사자가 노동자의 편에서 교섭의 장에 들어오는 것을 활성화할 필요가 있다(Lipsky, 1968). 노동자들은 사용자들이 기업을 운영하고 공동으로 조직화 노력에 대응하는 방식과 정부 관료들과 법원이 작업장에서 직접행동에 대응하는 방식에서 전환을 이뤄내기 위해서는 자신들의 투쟁에 대한 공적인 공감을 불러일으켜야 한다. 조직들은 공적인 공감을 형성하기 위해 저임금 노동자들에게 대한 착취에 관심을 기울여야 하고, 노동자들이 직면한 문제를 밝혀내야만 하며, 도덕적인 방식(상징적 또는 도덕적 권력을 발휘해서)으로 노동자들을 대표할 필요가 있다(Bourdieu, 1991; Chun, 2005; Fine, 2005a; Hall, 1997). 이러한 권력이 확실히 노동시장의 권력과 등가적이지는 않지만(Jenkins, 2002), 노동자 이슈를 재구성하는 일은 노동자들이 자신들의 주장을 설명할 수 있는 공간을 확장한다. 즉, 이러한 공간의 확장은 노동자들이 가지고 있지 않은 경제적 권력과 정치적 권력을 소유한 집단들과 동맹을 맺고, 보다 갈등적인 행위 형태들에 개입하고자 하는 노동자들의 요구에 대한 수용을 용이하게 한다. 이것은 정확히 노동자센터, 노동자센터와 밀접한 관계를 맺고 있는 연구와 정책 동맹들이 저임금 이주노동자에 대한 기본권과 노동표준의 집행에 대해 할 수 있었던 것이다.

2009년에 노동자센터와 협력 하에 이루어진 베른하르트 외(Bernhardt et al., 2009)의 연구는 미국에서 가장 큰 세 도시에 있는 저임금 노동자의 26%가 최저임금 위반으로 고통 받고 있고, 주당 40시간 이상을 노동하는 저임금 노동자의 76% 이상이 초과노동법이 정한 임금을 지급받지 못하고 있다는 점을 밝혀냈다. 일부 지역에서는 노동부가 재가요양돌봄, 가금류 처리, 보육시설, 식당과 같은 산업에서 공정노동표준법(Fair Labor Standards Act, FLSA)을 준수하지 않은 수준이 50%를 상회하였다. 이처럼 미국에서 노동자센터는 저임금 이주노동자의 이야기를 노동에 대한 집합적 서사로 엮어내고, 엄청나게 광범위한 작업장에서의 범위반이라는 특성을 입증하는 통계와 연결시킴으로써, 노동자들의 투쟁을 도덕적인 용어로 묘사하는데 성공적이었다.

노동자센터와 그 네트워크들은 주정부나 연방정부 수준에서 공공정책 의제에 노동표준의 집행을 성공적으로 반영시켰다. 이들은 정부기관과 역동적인 파트너십을 구축하였다(Fine and Gordon, 2010). 가장 최근에 이들은 “임금갈취(wage theft)”법 국면을 널리 알려내었고 오바마 행정부에서 노동부가 저임금산업, 이주노동자 집중 산업에서 최우선적으로 노동표준을 집행하도록 만드는 선도적인 역할을 수행하였다(Bobo, 2009). 미전역에 걸쳐 노동자센터는 주정부와 지방정부의 조례를 통과시키기 위한 풀뿌리 캠페인을 전개하였고 연방임금갈취금지법을 입안하기 위해 상원의원과 협력하였다.

노동표준의 집행 활동은 노조 조직화에 비해 뒤떨어지는 대안으로 무시되곤 했다. 그러나 이제 상황은 바뀌었다. 최근 몇 년 동안 이러한 활동은 주변적이지 않은 일로 변화되었고 노동자들에게 대한 보상 수단이 되었으며, 현재에는 공감적인 시각으로 저임금 노동자의 조직화를

이뤄내고 공공정책에 대한 논의 속에 괜찮은 노동에 대한 강력한 규제의 필요성을 강조하는 강력한 수단이다. 노동자센터는 기본적인 임금법과 초과노동법에 대한 광범위한 미준수를 공론화하고, 개혁을 수행하고자 하는 정부를 목표 대상으로 설정함으로써, 노동시장을 규제하는 국가의 역할을 회복시키기 위해서 설득력 있는 소송을 제기하고 사용자에 대항하는 직접행동에 대한 공간을 개방하였다.

노동자센터는 와그너법의 적용 범위에서 오랫동안 배제되었고 노조의 테두리에서 벗어나 있던 노동자들을 위한 싸움에서 승리를 거두었다. 가사노동자연합(Domestic Workers United, DWU)은 가사노동자와 유모에 대한 학대 문제를 수 년 동안 공론화한 후에 2010년에 미국에서 최초로 1주일에 최소 1일의 휴식일 보장, 초과노동에 대한 수당 지급, 연간 최소 3일의 유급휴가 보장, 반차별과 성희롱으로부터의 보호, 가사노동자에 대한 단체교섭을 연구하는 연구위원회의 구성을 요구하는 뉴욕가사노동자관리법을 통과시켰다. 가사노동자와 그 조직들은 가사노동자의 문제를 입증하고, 법안을 작성하며, 선출직 공무원들과 회의를 열고, 자신들의 이야기를 공개적으로 확산하고, 반복적으로 거리투쟁에 나서는 등 선도적인 역할을 수행하였다. 가사노동자연합(DWU)은 연방과 주 수준에서 자신들의 활동에 정치적 힘을 실어줄 수 있는 미국노총(AFL-CIO)과 자기 회원들의 경험을 가사노동자에 적용해서 이야기하며 그들의 활동에 대해 지지선언을 해주는 의회의 지도자들을 동맹으로 끌어들였다. 결국 이 법은 정치적 노선을 초월해서 광범위한 지지를 얻었다.<sup>17)</sup>

### 3. 연합 형성의 경향성 증가

현재 미국에는 200개 이상의 노동자센터가 존재하고 있다고 추산된다. 새로운 센터들이 출현하고 있을 뿐만 아니라 강력한 개별 센터들이 기존의 전국적인 네트워크들과 결합하거나 반대로 새로운 조직을 설립하거나 기존의 조직을 산하로 가입시키는데 도움을 주는 새로운 네트워크를 만드는 경향성이 커지고 있다. 노동자센터 연맹은 노동자센터들이 지역 수준에서 발전시킨 전략과 전술을 다른 도시와 주의 노동시장으로 확산하고, 국가 정책에 개입하며, 기업 캠페인을 전개하고, 더 많은 재단의 지원을 받는 것을 가능하게 만들고 있다.

예를 들어, 2007년 이후 뉴욕요식업기회센터(Restaurant Opportunities Center of New York, ROC-NY), 가사노동자연합(DWU), 뉴욕택시노동자연합(NY Taxi Workers Alliance)은 전국 단위의 조직 구조를 만들고, 새로운 조직의 설립과 기존 조직의 가입에 대한 가이드라인을 제작하며, 지역, 주, 국가 수준에서 활동을 조정하기 시작했다. 2007년에 뉴욕택시노동자연합(NYTWA)은 국제택시노동자연합을 만들기 위해 전 세계 도시와 미국 도시의 택시노동자들과 협력하였다. 개회식은 전 세계의 운수노동자노조로부터 연대 성명서들과 미국노총 존 스위니 위원장의 기조연설로 채워졌다. 유사하게 미국과 전 세계에서 가사노동자 조직화 운동이 확대되었다. 2007년에 가사노동자연합(DWU)은 전국가사노동자동맹(National Domestic Workers Alliance, NDWA)을 설립하기 위해서 많은 조직들을 불러 모았다. 2011년 초에 11개 주, 17개

17) <http://www.organizingupgrade.com/index.php/modules-menu/community-organizing/item/62-lessons-from-ny-domestic-workers-bill-of-rights-victory> “Lessons from NY Domestic Workers Bill of Rights Victory”



사에서 33개 조직이 가입하고 9명의 스태프를 둔 전국가사노동자동맹(NDWA)을 설립하였다. 이 조직은 미국노총(AFL-CIO), 전미서비스노조(SEIU), 전미공무원노조(AFSCME), 전미유색인종지위향상협회(NAACP), 정의를 위한 유대인 기금(Jewish Funds for Justice), 전국인민행동(National People's Action), 라라사 전국위원회(National Council of La Raza) 등 많은 주요한 전국 조직들과 지역공동체의 조직화 단체들과 전략적 동맹을 맺고 노동표준, 경력사다리, 입법화 경로, 새로운 세금공제 지원제도의 설립을 통해 돌봄 산업을 변환시키고자 하는 캠페인을 전개하였다.

#### 4. 전략적 동맹과 제도적 파트너십

미국의 시민권 운동이 주류 흑인교회, 종교협회, 정부기관에 영향을 미쳤듯이, 일반적으로 사회운동 조직은 제도의 리더, 성원에 대한 지향과 태도, 궁극적으로 제도 그 자체에 대해 전환적인 영향력을 끼칠 수 있다(Morris, 1984; Zald, Morrill and Rao, 2005). 하지만 운동기업가들(movement entrepreneurs)이 조직에 대해 채택한 입장이 중요한 결정요인이라는 점을 언급하는 것이 중요하다. 일부 초기의 노동자센터들은 암묵적으로 주류 노동운동에 대한 반대 입장을 가지고 있었지만, 전반적인 궤적은 초기의 입장과는 반대였다. 사실상, 노동자센터에서 노조와 정부와의 제도적 파트너십에 대한 경향성이 증대하고 있다. 이러한 제도적 파트너십은 그들의 이익과 관행을 변경시킬 수 있는 제도에 영향을 미쳤다.

전미일용직조직화네트워크(National Day Laborer Organizing Network, NDLON)는 2001년에 설립되었고, 29개의 일용직 노동자 조직들로 구성되었다. 전미일용직조직화네트워크(NDLON)는 산하 조직들에게 광범위한 기술적 지원을 제공하고 새로운 조직을 설립하는 것을 돕는다. 2006년 8월에 전미일용직조직화네트워크(NDLON)와 미국노총(AFL-CIO)은 전국적인 파트너십 협약을 체결하였다. 미국노총(AFL-CIO) 집행위원회에서 통과된 공식적인 해결책에서 총연맹은 노동자센터의 역할을 분명하게 인정하였다. “이러한 다수의 센터들은 이주민 공동체에 중요하고 이주노동자들이 작업장 권리를 이해하고 집행하는 것을 돕는데 필수적인 역할을 하고 있다. 또한 이렇게 하는 과정 속에서 이들은 전체 노동력을 보호하기 위한 여타의 이익 표준(benefit standards)을 훼손하고 저임금으로 이주노동력을 사용하고자 하는 부도덕한 사용자들과 맞서 싸움으로써 모든 노동자들에게 중요한 역할을 수행한다(AFL-CIO, 2006).” 총연맹은 공동의 정책 활동과 관련해서 의회에서 일용직 노동자 활용을 무산시키고 시민권 획득과 입법 활동을 포함한 이주정책 개혁을 지원하기 위해서 전미일용직조직화네트워크(NDLON)와 헌신적으로 협력하고 있다. 제도적으로 미국노총(AFL-CIO) 위원장은 주 단위 총연맹과 지역노조협의회(central labour councils)에 참여하는데 관심을 가지고 있는 노동자센터에 대해 가입자격증을 발행할 수 있는 권한을 가지고 있었다. 얼마 지나지 않아 미국노총은 비영리기관인 종교기반 노동자 정의(Interfaith Worker Justice), 이 기관의 18개의 종교기반 노동자센터들의 네트워크, 미국과 멕시코에서 저임금 노동자들을 조직화하는 노동자센터와 노조의 네트워크인 ENLACE와 유사한 파트너십을 발표하였고, 2011년 5월에는 전미가사노동자동맹(NDWA)과 전미이주노동자동맹(National Guest Workers' Alliance)과 파트너십을 발표하였다.

가장 광범위한 노조-노동자센터 파트너십은 주택건설 현장에서 일용직노동자센터와 노조를 조직하기 위해서 전미일용직조직화네트워크(NDLON)와 북미일용직노조(Laborers International Union of North America, LIUNA) 사이에 일어났다. 각 조직은 서로 협력하기로 결정하고 나서 상호 자기이해에 대한 경계를 벗어나 실질적인 신뢰에 가까워지도록 노력하였다. 전미일용직조직화네트워크(NDLON)와 지역의 가입 조직들은 노조가 일용직 노동자들을 상시적인 고용으로 이동하는데 도움을 주는 중요한 방식이라고 결론을 내렸다. 북미일용직노조(LIUNA)는 일용직노동자센터가 1970년대 초반 이후 무노조 사업장이 압도적으로 많았던 주택건설시장을 조직화하기 위한 노조의 계획에 중요한 파트너가 될 수 있다고 결론을 내렸다(LIUNA, 2008). 북미일용직노조가 작성한 문서는 전미일용직조직화네트워크(NDLON)에 대한 노조의 인식과 인정을 보여주었다. 이 문서는 전미일용직조직화네트워크(NDLON)에게 노조(LIUNA)가 최저한의 임금과 기타 노동조건의 확립과 포괄적이고 종합적인 이주정책 개혁이라는 노동자센터의 이중의 임무를 이해하고 가치를 두고 있다는 명확한 메시지를 전달하였다.<sup>18)</sup>

## 5. 사회운동의 형성

오버샬(A. Oberschall)은 “동원은 고립되어 홀로 지내는 다수의 개인들의 충원을 통해 일어나지 않는다. 동원은 이미 고도로 조직된 참여자들이 존재하는 일군의 개인들의 집합체를 충원한 결과로서 발생한다”라고 주장한다(Oberschall, 1973: 125). 2005~2010년에 노동자센터와 그 네트워크들은 전 지구적인 노동자 정의, 이주민의 권리, 역사적으로 단체교섭권으로부터 배제된 노동자들을 조직할 권리, 미국 도시에서의 관참은 일자리와 생계 조건에 대한 권리에 대해서 다양한 새로운 국가 형성에서 점점 더 중요한 역할을 수행하였다. 이러한 예로는 아래와 같은 것들이 있다.

첫 번째 사례는 노동자센터와 일부 전국적인 노동자센터 네트워크들(예를 들면, 정의로운 일자리[Jobs with Justice], 전미일용직조직화네트워크[NDLON], 전국가사노동자동맹[NDWA], 푸시백네트워크[Pushback Network], 시민연합권리[Right to the City Alliance])을 포함하고 있는 풀뿌리지구정의연합(Grassroots Global Justice Alliance)이다. 2008년에 이들은 일국적 수준에서의 인식과 행동보다 더 높은 수준에서 배제된 노동자의 문제를 제기하기 위한 전략을 세우기 위해 함께 모였다. 그 회의에서 동맹간 대화(Inter-Alliance Dialogue, IAD)가 만들어졌다. 동맹간 대화의 목표는 첫째, 공정하고, 공평하며, 민주적이고, 지속가능한 경제회복에 근거해서 만들어진 담대한 의제를 가지고 현재의 경제적·환경적 위기에 대응하는 것이다. 두 번째 목표는 혁신적인 사회변동을 추동하는 최선두에 서서 토대가 되는 지지층의 단결을 확보하는 것이다. 세 번째는 제 각각 분리된 일국적 네트워크와 동맹의 범위를 뛰어넘는 영향력과 규모의 수준을 달성하고 지방(local), 지역(regional), 국가 수준의 역량을 발전시키는 것이다(Anderson,

18) 이외에도 노동자센터의 이러한 전략적 동맹과 제도적 파트너십은 지역과 전국 수준에서 정부기관과의 관계에서 출현하였다. 예를 들면, 소규모 체인과 상점의 체불임금 개선 관련 Eliot Spitzer 뉴욕주지사 와 노동자센터의 협력, 청소노동자 노동권 감시조직인 유지협력트러스트기금(Maintenance Cooperation Trust Fund, MCTF)과 캘리포니아 노동표준집행국과의 협력(청소부집행팀[Janitorial Enforcement Team, JET]의 설립), 라틴계 노동자를 대상으로 고위험 산재직업군을 알려내기 위한 오바마 행정부의 직업안전위생관리국(Occupational Health and Safety Administration, OSHA)과의 협력 등이 있다.

2010).

두 번째 사례는 동맹간 대화(IAD)와 다른 단체들에 의해 2010년에 만들어진 배제당한 노동자회의(Excluded Workers Congress, EWC)이다. 배제당한 노동자회의(EWC)는 9개 부문(가사노동자, 농장노동자, 택시기사, 요식업 종사 노동자, 일용직 노동자, 이주노동자, 이른바 “노동권법(right-to-work laws)”<sup>19)</sup>을 가지고 있는 주에서 일하는 노동자, 자활 등 근로연계복지 영역에서 일하는 노동자, 이전에 교도소에 수감된 경험을 가진 노동자)에서 역사적으로 조직할 권리로부터 배제당한 노동자 조직들을 묶어내는 것을 목표로 하고 있다. 이러한 새로운 조직의 재기발랄한 아이디어는 인권으로서 조직할 권리(단결권)를 보장하는 것과 인권의 프레임을 삶의 일부로 만들 수 있는 전환적인 캠페인을 전개하자는 것이다.

세 번째 사례는 2009년에 만들어진 식품체인노동자동맹(Food Chain Workers Alliance)이다. 이 조직은 먹거리체계(food system)를 통한 산업간 네트워크(농업, 도축·정육, 가공류, 식품가공, 창고, 식품서비스, 식료품 노동자를 포함)를 만드는 것을 목표로 하고 있다. 이 조직의 비전은 연구와 정책 활동을 통해 식품노동자 이슈를 전국 수준으로 끌어 올리고 상호 연결된 공통의 목표대상을 설정하고 대부분의 먹거리 체계의 부문을 포괄할 수 있는 전국적인 캠페인을 전개하는 것이다.

네 번째 사례는 노동자센터와 노동자센터 네트워크들이 연방, 주, 지역 수준에서 이주민 권리 운동을 만들어낸 사례이다. 이들은 2006년에 대규모 거리행진을 진행하는 데 있어서 로스앤젤레스와 여타 도시들에서 주도적인 역할을 수행하였고, 최근에는 주와 지역 수준에서 이민법의 공격적인 집행 과정에서 진압과 치안에 개입하기 위한 우파 주도의 반이민운동에 대항하는데 중요한 역할을 수행하고 있다. 예를 들어, 전미일용직조직화네트워크(NDLON)는 특히 피닉스(Phoenix) 시에 지역일용직노동자센터를 운영하고 있는 애리조나(Arizona) 주에 개입하였다. 전미일용직조직화네트워크(NDLON)의 전략가들은 반이민운동 진영이 애리조나를 다른 주들로 확산될 수 있는 반이민 전략의 시험대로 이용한다고 결론을 내렸기 때문에, 이 네트워크는 극우 세력이 카운티와 주에서 입법을 통해 반이민 공세를 펴는 것에 맞서 반대운동을 진두지휘하였다.

## Ⅶ. 결론: 시사점과 과제

미국에서 많은 노동자센터들과 네트워크들이 이주자에 대한 적대성이 확대되고 노조 조직률이 하락하는 상황 속에서도 승리를 거두고 생존했다. 이러한 사실은 노동자센터의 헌신과 풍부한 자원에 대한 강력한 증거이다. 노동자센터는 미국 노동법의 제약으로부터 자유로웠기 때문에 부분적으로 자유로운 실험의 공간으로 발전할 수 있었다. 새로운 조직 형태로서 노동자센터가 조직화 발전에 새로운 방안을 제공했다는 주장도 가능하다. 노동자센터는 기부금을 작성하고, 재단의 지원을 요청하며 개인적인 기부 프로그램을 만드는 것을 배움으로써 지역공

19) 노동자에게 노조에 가입할 것을 강제 내지 요구하지 못하도록 하는, 즉 노동자가 노동조합에 가입하지 않아도 직장을 유지할 수 있도록 한 법이다. 미국에서 26개주가 채택하고 있다.

단체 수준에서 뿐만 아니라 전국적 수준에서 노동자 조직화를 위한 새로운 재정적 인프라를 만들었다. 그럼에도 불구하고 저임금 노동자조직이 핵심적인 지원을 위해 내부 자원(멤버십 회비)보다는 외부 자원에 의존할 때 잃게 되는 것을 생각해보는 일은 의미가 있다. 예를 들어, 노동자들과 끊임없이 대화하기를 요구하는 자금 모금은 외부 자원에 중점을 두는 자금 모금과는 서로 다른 형태의 문화, 역량, 책무성을 형성한다.

대부분의 네트워크 확대와 연맹의 성장은 산업 혹은 특정 직업 집단에서 두드러지게 일어났다. 비록 공통의 종속성과 언어가 충원을 용이하게 하는 중요한 구성 요인이지만, 부문과 직업은 조직의 내구성과 더 큰 연맹과 네트워크들의 성장에 중요했다. 연맹의 부문별로 특정한 특성은 또한 전국 수준 규모의 노조와의 관계를 가능하게 만든 것으로 보인다. 게다가 산업특수적 네트워크들(예를 들어, 택시기사, 가사노동자)은 단체교섭권 쟁취에 대한 높은 관심을 입증하고 있다.

미국 노동운동 진영의 역사적 경험과 조건<sup>20)</sup>에서 미국의 주류 노동운동 진영이 노동자센터와 같은 조직들을 인정한 것은 이례적으로 고무적인 일이다. 현재 전국적 수준의 동맹은 파트너십의 가장 강력한 요인이다. 미국노총(AFL-CIO)은 매우 강력한 법적, 정책적, 정치적 지원을 제공하기는 했지만, 소수의 노동자센터만이 지역노조협의회(CLCs)의 산하 가맹 조직으로 승인을 받았다. 그리고 철강노동자, 유통도매백화점노조(RWDSU), 북미일용직노조(LIUNA)가 함께 노력한 세차노동자 캠페인을 제외하고 현장에서 공동의 조직화 캠페인은 거의 없었다. 지역노동시장 수준에서 오래 지속되는 대표 형태를 조직하기 위해서는, 노동자센터는 장기간 고용이 어려운 노동자들과 다양한 형태의 소규모 작업장을 뛰어넘는 조직화를 용이하게 만들 수 있는 노동운동 내의 새로운 조직 구조뿐만 아니라 새로운 경제 현실(외주화, 공동 사용자들, 한시적이고 임시의 고용 배치, 독립 도급 등)에 맞춰 새롭게 장착되는 법과 행정 절차를 필요로 한다. 조직화는 참여적인 사회운동 접근법과 전국과 지역 수준의 노조에 대해 오랫동안 유지되어 온 시각에 대한 문화변동을 필요로 할 것이다(Fine, 2007; Fine, Grabelsky and Narro, 2008). 밀크만(R. Milkman)에 따르면, 그러한 전환은 로스앤젤레스에서 일어나고 있다. 로스앤젤레스에서 노조, 노동자센터, 그리고 여타의 옹호대변 조직들(advocacy organizations)은 서로의 전략적 레퍼토리들을 광범위하게 차용하고 수용하였다(Milkman, 2010).

이 글은 미국에서 노동자센터의 형성의 역사적, 사회경제적 맥락, 역할과 기능, 정체성과 운영모델, 최근 노동자센터의 발전과 주요 변화 등을 살펴보았다. 이를 통해 얻은 시사점과 과제를 몇 가지로 정리하면 다음과 같다.

첫째, 누가 참여하고 어떻게 운영하는가의 문제이다. 이와 관련해서 사례 분석을 통해 얻은 잠정적 결론은 지역공동체를 노동과 함께 사고의 중심에 두자는 것이었다. 왜 지역을 고민했는가, 지역과 노동의 만남이라는 문제의식으로 돌아가 보자는 것이다. 미국의 사례에서도 알 수 있듯이 지역의 노동자센터는 지역공동체라는 특성으로 인해 다양한 형태의 조직 요소들을 결합한다. 노동자센터는 지역에서 노동운동의 현황과 전망이 충분히 토론되는 과정에서 노조,

20) 미국 노동운동 진영은 1947년 태프트-하틀리법의 통과 이후에 노조를 피비린내 나는 동료 살인과 노조로부터 가장 유능하고 헌신적인 조직 활동가들을 박탈했던 노조 내 좌파의 집단적 숙청이 일어났고, 이는 미국 노동운동의 쇠퇴에 대한 책임성이 큰 원인들 중 하나이다(Goldfield, 1987). 따라서 미국의 주류 노동운동 진영에서 다소 급진적이거나 좌파적 입장을 수용하는 것이 쉽지 않은 상황이다.

지역공동체의 시민사회단체의 공감대 속에 설립되어야 한다. 특히 노동의제의 확장이란 측면에서 노조 이외에 지역사회 자원결합도 중요한 요소이다(문종찬, 2014).

사실 지역에서 노조와 지역공동체 조직 사이에 ‘완전히 평등한 파트너십’의 형성이 어려울 수 있다. 자신들이 대변하는 ‘계급 이해’가 지역공동체의 관심보다 우선한다고 가정하는 노조는 연합의 파트너들에 대해서 ‘공통의 목적’을 설정하는 태도를 취하기보다는 ‘전위(선도)적인(vanguardist)’ 태도를 취하기 싶다. 노조는 지역공동체에 기반을 둔 조직들보다 규모에서 더 크고, 더 많은 재정적, 인적 자원을 보유하고 있기 때문에, 노조는 지역공동체 조직들보다 주도적이고 지배적인 역할을 수행할 가능성이 높다(Kest, 2003; Nissen, 2004; Wills, 2001). 하지만 최근 미국의 노동자센터를 둘러싼 환경의 변화와 발전에서도 보았듯이, 노동자센터는 연합 형성, 전략적 동맹과 제도적 파트너십을 통해 다양한 이해관계자들이 참여하는 구조를 만들고 운동의 영역을 확대하고 있다. 미국 노동자센터의 지역공동체 노조주의라는 정체성과 지역공동체 형성(지역허브) 모델은 우리나라의 노동자센터들도 참조할 만하다.

둘째, 조직화를 어떻게 풀어나갈 것인가의 문제이다. 노동자센터의 주요 역할 중에 하나인 조직화를 ‘노조의 조직화’로 국한할 필요는 없다. 취약계층 노동자들에게 서비스를 제공하고, 이들의 이해대변을 위한 연구를 하고 정책을 만들며, 이들을 위해 자원을 연계하는 것이 바로 조직화이다. 미국의 노동자센터는 단일한 조직화 모델을 따르지 않는다. 다양한 경로를 따라 다양하게 발전하고 있다.

미국에서도 노동자센터를 비롯한 지역공동체 조직들과 노조 간에 유사한 갈등이 있었다. 지역공동체 조직과 노조는 상호 협력을 통해 이익을 얻을 수 있음에도 불구하고, 많은 노조와 지역공동체 단체들은 상호간에 너무 밀접하게 협력하는 것을 두려워했다. 지역공동체 조직들은 노조들이 너무나 관료적이고 자신들을 단지 하위 파트너로만 생각할 것이라고 우려했다. 반면 노조들은 지역공동체 단체들이 파트너십을 정당화할 수 있는 충분한 자원이 부족하고, 연합 형성이 오히려 기존의 리더십에 도전하거나 작업장 이슈로부터 멀어지게 할 것이라고 우려했다(Fantasia and Voss, 2004; Nissen, 2003; Voss and Sherman, 2000). 하지만 최근에 미국에서는 노조와 노동자센터 간 전략적 동맹과 파트너십을 통해 조직화 문제를 새롭게 풀어나가고 있다.

협소한 조직화 논쟁보다는 취약계층 노동자들이 ‘노조 할 이유’를 갖게 해주는 것이 더욱 중요하다. 노조 할 권리가 있어도 노조 할 이유가 없다면 백약이 무효다. 생계를 위해 바쁘게 살아가는 취약계층 노동자에게 노조 할 권리를 반복하기보다는 자신들이 노조 할 이유를 갖게 하는 것이 노조 참여의 자발성과 노조의 지속성에서 더 좋은 접근이라 할 수 있다. 노동자센터는 노조가 할 수 없는, 비어 있는 영역을 채울 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 특히, 지역의 노동자센터들은 시민들을 상대로 한 ‘노동이 존중받고 노동의 가치가 올바르게 인정되는 사회를 위한 캠페인’을 통해 우리 사회에서 노동이 올바르게 인식되는데 기여할 수 있으며, 취약계층 노동자들에 대한 역량강화 교육과 리더십 확립 교육도 적절하게 수행함으로써 조직화를 지원하고 있다. 노동자센터는 조직화에 유리한 환경을 조성하고 조직화를 지원하는 ‘노동친화적인 조직화 생태계’를 구축해야 할 것이다.

셋째, 노동권익을 증진시키기 위한 지역기반의 구축의 문제이다. 지역공동체 형성 모델에서

관건은 지역공동체 조직과 노조 간/내의 네트워크를 구축하는 일이다. 지역노동기반 없이는 지자체의 노동행정과 취약계층 노동자에 대한 권익 보호와 복지 증진이 지역에 뿌리내릴 수 없다. 지역공동체 조직들과의 공동사업과 자원연계를 위한 네트워크와 지원체계를 강화해야 한다. 그리고 노동교육의 접근성과 밀착성을 높이고 노동존중 인식개선 캠페인의 실효성을 얻기 위해서도 관련 지역네트워크와의 사업 연계성을 강화하는 것이 중요하다. 지역 노동단위와의 협력체계를 구축하고 주민과 노동자의 참여 프로그램을 적극적으로 개발하고 보급해야 할 것이다.

넷째, 지역노동기반의 구축과 관련해서 노조를 비롯한 노동관련 민간단체의 참여를 활성화하는 문제이다. 노조는 노동자의 조직화와 이해대변에 대한 명확한 패러다임, 산업 분석 역량, 노동법에 대한 깊은 이해를 가지고 있다. 노조는 사용자의 반대에도 불구하고 직접적인 경제적 행위를 조직화하는 캠페인을 전개한 경험과 노동자들을 지원하기 재정적·인적 자원을 보유하고 있다. 노동자센터는 노조가 보유하고 있는 노동시장과 산업에 대한 지식과 힘으로부터 이익을 얻을 수 있다. 반대로 노조는 센터로부터 지역공동체 내의 취약계층 노동자에 대한 지식과 관계로부터 이익을 얻을 수 있다.

미국의 사례에서 알 수 있듯이, 지역공동체에서 일하고 생활하고 있지만, 노조가 접근하기 쉽지 않은 미조직, 불안정, 저임금, 취약계층 노동자와 같이 ‘조직하기 어려운’ 노동자들을 조직하는데 있어 노조는 지역공동체에 기반하고 있는 단체들의 협력을 얻고 있다. 전략적 동맹과 파트너십을 통해 노조는 노동자센터의 역할을 재인식하는 계기를 마련하였고 지역공동체에 기반을 둔 단체들이 보유한 사회적 네트워크, 즉, 조직화하기 어려운 노동자들에게 접근할 수 있는 네트워크의 도움을 받고 있다. 노동권익 증진을 위한 지역노동기반 구축은 지역공동체에 기반을 둔 조직들, 노동관련 민간단체들의 참여가 없이는 불가능하다. 지역공동체 형성(지역허브) 모델의 이념적 근거가 되는 지역공동체 노조주의에서 강조하고 있는 핵심 요소가 바로 ‘연합노조주의’이고, 이는 바로 노조와의 협력과 민간단체의 참여 활성화를 기본으로 한다.

마지막으로 그간 노동의 역사에 대한 학술적인 논의들은 숙련노동자들과 그들의 조직들에 주로 관심을 두었다. 저임금 미숙련 노동자들의 출현은 대개 이례적이고 일시적인 현상으로 치부되었다. 그러나 민간부문 노조가 현대적인 조건에 적합하고 효과적인 새로운 모델로 발전하지 못하고 있고 공공부문 노조가 악의적인 정치적 공격을 받고 있는 시기에, 장기간에 걸쳐 노동이 존중받고 조직적으로 부활하는데 있어 오늘날 미조직, 미숙련, 저임금, 불안정 노동자들의 결사체들의 중요성은 점점 더 커지고 있다고 볼 수 있다. 따라서 새로운 조직형태로서 노동자센터를 비롯한 다양한 결사체들에 대한 연구가 더욱 많이 필요할 것이다. <끝>.

## 【참고문헌】

- 김성희. (2012). “지역비정규센터의 과제”. 한국비정규노동센터 10주년 자료집.
- 김성희·정홍준. (2014). “노동권익센터, 누가 어떻게 해야 하나”. 서울노동권익센터, 무엇을 해야 하나?, 한국비정규노동센터 제24회 월례 비정규노동포럼(2014.09.02.) 자료집.
- 문종찬. (2014). “지역운동과 노동권익센터의 역할”, 서울노동권익센터, 무엇을 해야 하나?, 한국비정규노동센터 제24회 월례 비정규노동포럼(2014.09.02.) 자료집.
- 윤수종. (2012). “영국의 사회센터운동”. 《민주주의와 인권》. 12(1): 153-195.
- 이원보·김유선·김종진·황수옥. (2016). 『성남지역 노동권 보호와 권리 확대 정책연구』. 성남시 재정경제국 기업지원과(연구수행기관: (사)한국노동사회연구소).
- 이정훈·정홍준·이상호·송용한·박종식. (2015). 『비정규직 자발적 보호기제 현황과 정책과제』. 연구보고서 2015-06. 서울노동권익센터.
- 정갑영. (1996). “독일 사회문화센터 운동의 전개와 그 의의”. 《문화정책논총》 제8집: 81-105.
- 황선자·김준영·고현주·어기구·이철·장해영. (2013). 『근로자종합복지관 운영활성화를 위한 프로그램 개발 및 보급 방안』. 고용노동부(연구수행기관: 한국노총 중앙연구원).
- AFL-CIO(American Federation of Labor and Congress of Industrial Organizations). (2006). “Executive Council Resolution.” 10 August.
- Anderson, Sarah. (2010). “Civil Society Responses to the Global Financial and Economic Crisis.” White Paper: Funders Network On Transforming the Global Economy. November
- Bernhardt, Annette, Ruth Milkman, Nik Theodore, Douglas Heckathorn, Mirabai Auer, James DeFilippis, Ana Luz González, Victor Narro, Jason Perelshteyn, Diana Polson, Michael Spiller. (2009). “Broken Laws, Unprotected Workers: Violations of Employment and Labor Laws in America’s Cities.” Report by the Center for Urban Economic Development, the National Employment Law Project and the UCLA Institute for Research on Labor and Employment. available at <<http://www.unprotectedworkers.org/>>
- Black, Simon J. (2005). “Community Unionism: A Strategy for Organizing in the New Economy.” *New Labor Forum*. 14(3): 24-32.
- Bobo, Kim. (2009). *Wage Theft in America: Why Millions of Working Americans Are Not Getting Paid – And What We Can Do About It*. New York: The New Press.
- Bourdieu, Pierre. (1991). *Language and Symbolic Power*. Cambridge: Polity.
- Brecher, Jeremy and Tim Costello. (1990). *Building Bridges: The Emerging Grassroots Coalitions between Labor and Community*. New York: Monthly Review Press.
- Bureau of Labor Statistics. (2011). “Work Stoppages Summary.” February 8, 2011.
- Chun, Jennifer Jihye. (2005). *Organizing at the Margins: The Symbolic Politics of Labor in South Korea and the United States*. New York: ILR Press.

- Clawson, Dan. (2003). *The Next Upsurge: Labor and the New Social Movements*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Cranford, Cynthia J. and Deena Ladd. (2003). "Community Unionism: Organizing for Fair Employment in Canada." *Just Labor*. 3: 46-59.
- Cranford, Cynthia J., Mary Gellatly, Deena Ladd and Leah F. Vosko. (2006a). "Community Unionism and Labour Movement Renewal: Organizing for Fair Employment." pp. 237-249. in P. Kumar and C. Schenk(eds.). *Path to Union Renewal: Canadian Experiences*. Peterborough, ON: Broadview Press.
- Cranford, Cynthia J., Tania Das Gupta, Deena Ladd and Leah F. Vosko. (2006b). "Thinking through Community Unionism." pp. 353-377. in L. F. Vosko(eds.). *Precarious Employment: Understanding Labour Market Insecurity in Canada*. Kingston: McGill-Queens University Press.
- Fantasia, Rick, and Kim Voss. (2004). *Hard Work: Remaking the American Labor Movement*. Berkeley and Los Angeles: University of California Press.
- Fine, Janice and Jennifer Gordon. (2010). "Strengthening Labor Standards Enforcement through Partnerships with Workers Organizations." *Politics and Society*. 38(4): 552-585.
- Fine, Janice, Jeff Grabelsky and Victor Narro. (2008). "Building a Future Together: Worker Centers and Construction Unions." *Labor Studies Journal*. 33(1): 27-47.
- Fine, Janice. (2005a). "Community Unions and the Revival of the American Labor Movement." *Politics and Society*. 33(1): 153-199.
- Fine, Janice. (2005b). "Worker Centers: Organizing Communities at the Edge of the Dream." *New York Law School Law Review*. 50(2): 417-463.
- Fine, Janice. (2006). *Worker Centers: Organizing Communities at the Edge of the Dream*. Economic Policy Institute. Ithaca and London: ILR Press an imprint of Cornell University Press.
- Fine, Janice. (2007). "A Marriage Made in Heaven? Mismatches and Misunderstandings between Worker Centres and Unions." *British Journal of Industrial Relations*. 45(2): 335-360.
- Hall, Rodney Bruce. (1997). "Moral Authority as a Power Resource." *International Organization*. 51(4): 599-622.
- Jenkins, Steve. (2002). "Organizing, Advocacy, and Member Power." *Working USA: The Journal of Labor and Society*. 6(2): 56-89.
- Kest, Steven. (2003). "ACORN and Community-Labor Partnership." *Working USA*. 6(4): 84-100.
- Lambert, Josiah Bartlett. (2005). *If the Workers Took a Notion: The Right to Strike and American Political Development*. Ithaca, NY: ILR Press.
- Lipsky, Michael. (1968). "Protest as a Power Resource." *American Political Science Review*.



62(4): 1144-1158.

- LIUNA(Laborers International Union of North America). (2008). "Laborers Worker Center Proposal." Eastern Region. February 2008.
- Milkman, Ruth, Joshua Bloom and Victor Narro. (eds.). (2010). *Working for Justice: The L.A. Model of Organizing and Advocacy*. Ithaca and London: ILR Press an imprint of Cornell University Press.
- Milkman, Ruth. (2006). *LA Story: Immigrant Workers and the Future of the US Labor Movement*. New York: Russell Sage Foundation.
- Milkman, Ruth. (2010). "Introduction."in R. Milkman, J. Bloom and V. Narro. (eds.). *Working for Justice: The L.A. Model of Organizing and Advocacy*. Ithaca and London: ILR Press an imprint of Cornell University Press. pp. 1-19.
- Morris, Aldon. (1984). *The Origins of the Civil Rights Movement: Black Communities Organizing for Change*. New York: Free Press.
- Nissen, Bruce. (1995). *Fighting for Jobs: Case Studies of Labor-Community Coalitions Confronting Plant Closing*. Albany. NY: SUNY Press.
- Nissen, Bruce. (2003). "Alternative Strategic Directions for the U.S. Labor Movement: Recent Scholarship." *Labor Studies Journal*. 28(1): 133-155.
- Nissen, Bruce. (2004). "Labor-Community Coalition Strength and Weakness: Case Study Evidence." pp. 46-63. in D. B. Reynolds(eds.). *Partnering for Change: Unions and Community Groups Build Coalitions for Economic Justice*. Armonk. NY: M. E. Sharpe.
- Oberschall, Anthony. (1973). *Social Conflict and Social Movements*. Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall Publishers.
- Reynolds, David B.. (1999). "Coalition Politics: Insurgent Union Political Action Builds Ties between Labor and the Community." *Labor Studies Journal*. 24(3): 54-76.
- Robinson, Ian. (2000). "Neoliberal Restructuring and U.S. Unions: Toward Social Movement Unionism?." *Critical Sociology*. 26(1/2): 109-138.
- Rose, Fred. (2000). *Coalition across the Cultural Divide: Lessons from the Labor, Peace and Environmental Movements*. Ithaca. NY: Cornell University Press.
- Schattschneider, Elmer E. (1975). *The Semisovereign People: A Realist's View of Democracy in America*. Hinsdale, IL: Dryden Press.
- Tattersall, Amanda and David B. Reynolds. (2007). "The Shifting Power of Labor-Community Coalitions: Identifying Common Elements of Powerful Coalitions in Australia and USA." *Working USA*. 10(1): 77-102.
- Tattersall, Amanda. (2006). "Bringing the Community in: Possibilities for Public Sector Union Success through Community Unionism." *International Journal of Human Resources Development and Management*. 6(2/3/4): 186-199.
- Tattersall, Amanda. (2008). "Coalitions and Community Unionism: Using the term Community

- to Explore Effective Union-Community Collaboration.” *Journal of Organizational Change Management*. 21(4): 415-432.
- Thornthwaite, Louise. (1997). “Union Strategy and Labor-Community Alliance: The Telephonists’ Exchange Closure Campaign, Queensland, 1978.” *Journal of Industrial Relations*. 39(2): 244-262.
- Tufts, Steven. (1998). “Community Unionism in Canada and Labor’s (Re)organization of Space.” *Antipode*. 30(3): 244-262.
- Turner, Lowell and Richard W. Hurd. (2001). “Building Social Movement Unionism: The Transformation of the American Labor Movement.” pp. 9-26. in L. Turner, H. C. Katz, and R. W. Hurd. *Rekindling the Movement: Labor's Quest for Relevance in the Twenty-First Century*. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Voss, Kim, and Rachel Sherman. (2000). “Breaking the Iron Law of Oligarchy: Union Revitalization in the American Labor Movement.” *American Journal of Sociology*. 106(2): 303-349.
- Wills, Jane. (2001). “Community Unionism and Union Renewal in the UK.” *Transactions of the Institute of British Geographers*. 26: 465-483.
- Wills, Jane. (2005). “The Geography of Union Organizing in Low-Paid Service Industries in the UK: Lessons from the T&G’s Campaign to Unionise the Dorchester Hotel, London.” *Antipode*. 37(1): 139-159.
- Zald, Mayer N., Calvin Morrill and Hayagreeva Rao. (2005). “The Impact of Social Movements on Organizations: Environment and Responses.” in G. F. Davis, D. McAdam, W. R. Scott and M. N. Zald (eds.). *Social Movements and Organization Theory*. Cambridge, UK: Cambridge University Press. pp. 253-279.



## 동향과 이슈 2016-1

발행일 2016. 12

발행처 서울노동권익센터

발행인 문종찬

03147 서울시 종로구 율곡로 56 운현하늘빌딩 10층 Tel.02)6925-4349 Fax.070-8250-4349 [www.labors.or.kr](http://www.labors.or.kr)