

Ⅰ 제3회 서울노동권익센터 정기토론회 Ⅰ

지방정부 노동센터의 성과와 과제

지역노동기반 구축과 강화를 중심으로



일시 : 2016년 10월 20일(수) 16:00 ~ 17:30

장소 : 프란치스코 교육회관 211호


서울노동권익센터

I·SEOUL·U

프로그램

시 간	주 요 내 용
13:30~	사 전 등 록
식 전 행 사	
14:00~14:15	<p>환영사 최병모 (한국비정규노동센터 공동대표)</p> <p>축 사 박원순 (서울특별시장) 단병호(평등사회노동교육원 이사장)</p> <p>개회 및 인사 문종찬 (서울노동권익센터 소장)</p>
1부(토론회) : 지방정부 노동센터의 성과와 과제	
14:15~15:45	사회 : 이남신 (한국비정규노동센터 소장)
발표: 14:15~14:35	<p>발표 “지방정부 노동센터의 성과와 과제 : 지역노동기반 구축과 강화를 중심으로” - 발표자 : 이철 (서울노동권익센터 정책연구팀장)</p>
토론: 14:35~15:10	<p>토론</p> <ul style="list-style-type: none"> - 강석 (서울시 노동정책담당관) - 주진우 (서울연구원 선임연구위원)
종합토론: 15:10~15:30	<ul style="list-style-type: none"> - 홍주환 (한국노동사회연구소 부소장) - 공군자 (서울노동복지인권네트워크 집행위원장)
15:30~15:50	Break Time
2부(시민, 기관참여 공개 좌담회) : 개소1주년, 서울노동권익센터에 바란다.	
15:50~17:30	<ul style="list-style-type: none"> - 진 행 : 문종찬(서울노동권익센터 소장) - 참여자 : 노동·복지관련단체, 각계 전문가, 일반시민 등

목 차

지방정부 노동센터의 성과와 과제	1
I. 서론: 문제제기	1
II. 노동자센터의 역할과 모델에 대한 미국사례의 소개	2
III. 우리나라 지방정부 노동센터의 설립과 발전	18
IV. 지방정부 노동센터의 성과와 한계	28
V. 결론: 지방정부 노동센터의 과제	36
【참고문헌】	40
토론문 1. 지방정부 노동센터의 지속가능성 문제에 대하여	43
토론문 2. 지역노동기반 구축과 강화를 위한 지방정부 노동센터의 역할에 대한 몇 가지 제안	45

Ⅰ 제3회 서울노동권익센터 정기토론회 Ⅰ

지방정부 노동센터의 성과와 과제

지역노동기반 구축과 강화를 중심으로



일시 : 2016년 10월 20일(수) 16:00 ~ 17:30

장소 : 프란치스코 교육회관 211호


서울노동권익센터

I·SEOUL·U

지방정부 노동센터의 성과와 과제

- 지역노동기반 구축과 강화를 위한 역할과 기능, 운영모델을 중심으로 -

이 철 (서울노동권익센터 정책연구팀장)

I. 서론: 문제제기

이 글은 서울시 정책사업으로 자리잡고 있는 노동사업의 효율성과 노동복지 욕구 대응성 차원에서 노동센터의 역할 점검과 운영모델과 개선과제를 모색하기 위해 작성하였다. 서울시는 노동권의 규제와 관리감독 권한을 직접 행사하지는 못하나, 노동센터 지원을 통해 노동자 권리보호를 위한 예방 차원의 사업과 간접지원 사업을 수행하고 있다. 또한 현재 자치구의 노동행정과 노동정책의 부재 속에 자치구 노동복지센터의 확대가 모색되고 있기도 하다. 노동자 권익보호와 권리구제의 실질적 권한이 부족한 지방정부가 노동센터를 직접적으로 대폭 확대하기에는 여러 한계가 있기 때문에, 단계적으로 확대 시까지 기존 공공 및 민간 자원을 최대한 활용하여 사업을 확장할 가능성이 높다.

이처럼 서울시를 비롯한 많은 지방정부가 지자체 차원의 노동권익 관련 사업을 추진하고, 그 일환으로 지자체 지원 노동센터를 설립하는 이유는 제도 내로 포괄되지 않고 배제된 취약 계층 노동자가 증가하고 노동환경이 악화되었기 때문일 것이다. 제도 밖에 있는 취약계층 노동자의 증가와 노동환경의 악화는 시민의 삶의 질과 복지 수준의 하락으로 연결되기 때문에 지방정부에서도 이 문제의 해결을 위해 노동정책 사업을 수행해야 한다는 사회적 공감대가 형성되었다. 하지만 지역에서 다양한 이름으로 만들어지고 있고, 그 수가 지속적으로 증가하고 있는 민간위탁 형식의 민관협력 노동센터의 기원은 무엇이고, 누가 조직하고 있는지, 민관협력 노동센터 활동의 주된 특징은 무엇이고, 어떤 역할을 수행하고 그 성과는 무엇인지, 기존의 비정규 지원 순수민간센터와는 얼마나 비슷하고 다른지를 연구한 바는 많지 않다. 이 글의 목적은 최근 들어 많이 늘어난 지방정부 지원 노동센터(서울노동권익센터)의 성과와 한계를 정리하고, 지역노동기반 구축과 강화를 위한 노동센터의 역할과 기능, 운영모델을 중심으로 개선과제를 도출하는 것이다.

이를 위해 이 글은 우리나라 노동센터와 유사한 미국의 노동자센터 사례를 분석하고, 이를 통해 시사점을 찾고자 한다(II장). 그 다음 우리나라 지방정부 노동센터의 설립과 발전과정을 살펴본 후(III장), 서울노동권익센터의 활동을 중심으로 지방정부 노동센터의 성과와 한계를 취약계층 노동자 보호, 노동기본권 보장, 노동거버넌스 영역으로 나누어 평가, 정리한다(IV장).

마지막 결론에서는 II~IV장의 내용을 바탕으로 지방정부 노동센터의 과제를 논쟁적으로 제시한다.

II. 노동자센터의 역할과 모델에 대한 미국사례의 소개

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; 윤수종, 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).¹⁾

그 중에서도 미국의 노동자센터 사례를 살펴보려는 이유는 첫째, 노동자센터의 출현배경과 사회적 맥락(II장 2절)이 한국의 상황과 가장 유사하고, 둘째, 그 역할과 기능, 운영 모델(II장 3절)이 유사하며, 셋째, 정부와의 관계(II장 4절), 개선과제와 정책적 함의에 있어 참고가 되기 때문이다. 아래에서는 이러한 점을 고려하여, 미국에서의 노동자센터의 형성, 역할과 기능, 운영모델, 정부와의 관계를 중점적으로 살펴볼 것이다.²⁾

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 경제주

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

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

거공동체와 (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.

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. 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 신속적인 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, 탈중양집중화되고, 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 외주화하였다. 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 기반한 조직화의 한계를 실감하게 되었다. 기업 혹은 작업장에 기반한 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, 불안정 고용 노동자들은 수많은 소규모 작업장에 확산되었고, 이로 인해 조직활동가들이 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,

2005: 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 기반한 조직들과 사회운동 조직들의 지원과 지지를 얻기 위해 지역공동체에 기반한 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 1,980만명에서 2,840만명으로 증가하였다. 19세기 말 대규모 이주의 황금시대에 미국으로 온 이주민과 현대의 이주민들 사이에 가장 놀랄만한 차이는 종족성과 법적 지위이다. 19세기 말 황금시대에 미국으로의 이주민의 90%는 유럽 출신이었고 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).

3. 노동자센터의 주요 특징: 역할과 기능, 운영모델

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 사용자에게 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.³⁾

1) 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 과

3) 2011년 현재 미국에서 노동자센터는 200개 이상 존재하고 있다. 최근의 센터 성장의 특징은 새로운 센터들이 생겨난 것뿐만 아니라 개별 센터들이 전국 단위 네트워크에 참여하거나 연맹(federation)을 만드는 추세가 있다는 점이다. 연맹은 노동자센터가 지역 수준에서 발전시킨 노동시장에 대한 전략과 전술을 확산시키고, 전국 단위의 정책과 기업 캠페인을 전개하며, 재단으로부터 더 많은 지원을 받는 것을 가능하게 만들고 있다(Fine, 2011).

정을 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 활동을 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 종속성이 노동자가 센터와 관계를 맺게 되는 주요한 정체성이다. 다른 경우에 종속성이 직업과 함께 가기도 한다. 인종과 종속성에 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 지원을 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 전지구적인 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.

2) 노동자센터 특유의 역할과 강·약점

(1) 노동자센터의 고유 역할

현재 미국에서 저임금 이주노동자들이 겪고 있는 어려운 조건들은 저임금 노동자라는 영구적인 최하층 계급을 만들어낸 국가이민정책, 신경제구조 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 지역공동체의 인프라의 중심적 요소로서 출현하였고 미국에서 이주민들이 노동세계의 방향성을 찾는데 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. 노동자센터의 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 끌어들이었다. 다수의 이주노동자센터의 성원과 수혜자들은 가장 질 나쁜 일자리에서 노동하는 최근의 이민자들(미등록 불법체류자 포함)이다. 노동자센터는 이러한 노동자들 사이에서 리더십을 개발하는데 전례 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 급여를 제공하도록 특정 산업에 대한 타깃팅 등을 들 수 있다.

(2) 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(악용 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 고용직 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) 약점

① 포괄하는 노동자의 수와 규모

노동자센터에 대한 종합적 평가(서비스, 멤버십, 리더십, 발전, 조직화에 기초한 평가)에 따

르면, 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.⁴⁾ 하지만 노동자센터와 연결된 네트워크를 고려한다면, 실제적인 수는 증가한다.⁵⁾

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.⁶⁾ 이러한 이해 부족은 노동자센터가 어떤 캠페인을 전개하고 어떤 사용자를 타깃으로 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.

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.⁷⁾ 이는 노동자센터의 재정적 취약성과 지속가능성의 문제를 야기하고 있다.⁸⁾

-
- 4) 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.
 - 5) 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.
 - 6) 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.
 - 7) 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.
 - 8) 지속가능성과 구성원들의 지원 문제 역시도 노동자센터를 어떤 정체성을 지닌 조직(사회운동조직, 노동시장기관, 양자의 혼합)으로 보는가와 관련된다.

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 언급하 바 있듯이, 전국적 수준에서는 전도유망하지만 재정적 문제를 안고 있는 세 개의 노동자센터 네트워크(NDLON, National Interfaith Justice, and ENLACE)가 존재한다.

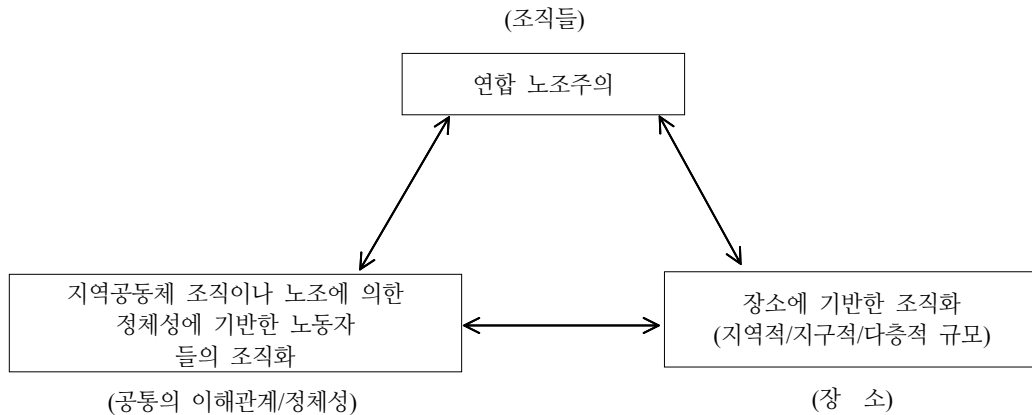
3) 노동자센터의 이념과 정체성, 그리고 운영 모델 유형

(1) 노동자센터의 이념과 정체성

미국에서 노동자센터의 이념과 정체성은 지역공동체 노조주의 영향을 받아 형성된 측면이 강하다. 타터솔(Thattersall, 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(Thattersall, 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) 충원 전략과 노동자들에게 개입하기 위한 헌신과 정치적 행동은 장인숙련(craft) 혹은 산업적 정체성보다는 지역공동체에 기반한 정체성과 연결된다(Cranford and Ladd, 2003; Fine, 2005; 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 기반한 조직들 간의 연합이고, 다른 하나는 이주노동자와 저임금노동자들의 이해관계를 대변하는 지역공동체에 기반한 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 기반한 노동단체’를 의미한다(Black, 2005: 25-26).

지역공동체 노조주의의 한 형태인 지역공동체에 기반한 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 기반한 조직들을 통해, 그리고 일부의 경우에는 노조의 도움을 받아 이들을 조직했다(Fine, 2006: 15, 244).

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 안정

적으로 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, 2011).

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.

(2) 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.⁹⁾ 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 제공하는 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.

9) 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.

그러나 기본적으로 노동자센터의 서비스 제공은 그 대상과 내용, 제공의 목적에 있어서 기존 주류 노동운동의 전통적인 서비스 모델과는 차이가 있다. 노동자센터는 작업장보다는 지역 공동체라는 장소에 기반하여 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; Tuner 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 운동에 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, 2005). 즉, 사회운동 노조주의가 전지구적이거나 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 지역

공동체 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 네트워킹하는 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).

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 늘어가고 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 실질적인 항목들을 법안에 포함시키는 성과를 거두었다. 뿐만 아니라 이전에는 시민단체나 지역공동체 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).

Ⅲ. 우리나라 지방정부 노동센터의 설립과 발전

1. 설립 배경

1) 노동시장 분절 강화와 노동복지 사각지대 존재

우리나라는 1997년 IMF 외환위기 이후 신자유주의 세계화의 급진전과 함께 수량적 유연성이 빠르게 확대되면서 모든 노동자의 고용 및 소득 불안정성이 높아졌고 2008년 경제위기를 거치면서 이는 더욱 심화되고 있다. 이와 함께 노동시장에서 정규직과 비정규직, 대기업 노동자와 중소기업 노동자간에 고용안정성뿐 아니라 임금 및 노동조건, 기업복지와 사회복지의 격차가 갈수록 확대되고 있다.

외환위기 이후 정리해고가 도입된 뒤 우리 사회에서 평생직장의 신화는 사라졌고, 희망퇴직· 명예퇴직 등 다양한 형태로 상시적 고용조정이 이루어지면서 정규직조차도 항상적인 고용 및 소득 불안에 직면하고 있다. 사회복지가 취약한 상황에서 기업으로부터 받는 시장임금이 가계소득의 대부분을 차지하는 노동자들에게 실직은 모든 것을 잃는다는 것을 의미하기 때문에 노동자들은 고용되어 있을 때 장시간노동, 임금인상 등을 통해 최대한 시장임금을 비축해 놓음으로써 미래 위험에 대비하고자 한다. 그런데 초과이윤에 기초한 대기업, 정규직 부문의 높은 임금인상과 장시간노동은 정규직과 비정규직간, 대기업과 중소기업 노동자간 임금 및 복지 격차가 매우 큰 상황에서 오히려 이를 더욱 심화시키는 요인으로 작용하고 있다. 이와 함께 노동시장의 수량적 유연화, 그리고 대·중소기업간 불공정거래와 비용 전가로 저임금 노동자가 양산되고 있다. 특히, 산업별로 복잡하게 늘어진 다단계 하도급 구조의 하위 구조에 있는, 2차 노동시장에서 일하는 노동자들의 삶의 대책이 시급하다. 이들은 저임금 구조가 기본에다가 장시간 노동 속에서 사회보험 및 노동기본권의 사각지대에 노출되어 있다. 지역의 수많은 자영업자들이 고용하는 단기직 임시직과 아르바이트 고용은 그야말로 법의 사각지대에 있으며, 이 속에서 여성과 고령 노동자들과 이주, 장애인 노동자들은 노동시장의 밑바닥 중에서도 최악의 조건에 무방비로 노출되어 있다.

또한 지속적인 물가인상으로 노동자의 실질소득은 감소하는 반면, 가계부채는 증가하여 저소득 노동자의 어려움이 가중되고 있다. 저소득노동자는 임금 등 소득수준이 낮아 안정적 생활을 스스로 영위하기 어렵고, 사회적 차원에서 복지대응이 미흡할 경우 절대빈곤층으로 전락할 위험도 크다. 나아가 근로빈곤층의 확대는 내수침체를 야기해 경기회복을 더디게 하며, 사회의 근간인 중산층을 해체함으로써 사회불안을 가중시켜 사회통합을 저해한다.

현재와 같은 사회경제적 상황은 취약근로계층을 위해 공공근로복지를 보다 강화할 필요성을 증가시키고 있다. 중소기업 노동자, 비정규직과 같은 저소득노동자나 실직자 등 취약근로계층의 경우 많은 사람들이 사회복지 및 기업복지의 사각지대에 있어 중앙정부와 지자체의 공공근로복지정책에 기댈 수밖에 없는 실정이다.

이와 관련하여 조직된 노동운동은 1990년대 이후 적지 않은 관심을 기울였다. 비정규노동의 철폐, 비정규직 차별해소 등을 꾸준히 요구하였고 민주노총을 중심으로 자체적으로 비정규

직을 조직하기 위한 활동가를 양성하고, 조직화기금을 모금하는 등의 노력을 보였다. 그럼에도 불구하고 비정규직에 대한 차별은 나아지지 않고 있으며, 비정규노동자들의 노조 조직률도 여전히 3% 이하로 정체되어 있다. 조직된 노동운동도 비정규노동에 대해 의미 있는 성과를 창출하지 못한 것이다. 이러한 현실 속에서 비정규직 노동자들은 다양한 형태로 활용되고 있으며, 이는 비정규 노동자의 양적 증가로 나타났고 질적 차별 또한 누적되고 있다. 이에 대한 대안으로서, 지자체들이 지역을 중심으로 비정규노동지원 사업을 민간에 위탁하기 시작했으며 이에 따라 민관공동의 노동센터(비정규센터)들이 지역을 중심으로 차례로 설립되었다(이정훈 외, 2005).

2) 지방자치단체장의 노동행정 체계 개선 노력

국민의 정부 이래 지방자치권이 확대되어 왔음에도 불구하고 현재의 지방자치권은 매우 제한적이다. 지방정부는 법률, 지휘감독, 재정, 국가공무원파견제에 의해 중앙정부로부터 통제를 받는다. 지방정부는 낮은 재정자립도로 인해 중앙정부로부터 교부금, 보조금, 보전금 등을 지원받는데 이러한 재정의존도가 중앙정부에 대한 지방정부의 수직적 종속성을 법률적 관계 이상으로 강화시킨다. 지자체 수준 고용관계의 핵심부문인 공무원 임용 및 보수 등 노동조건과 인사부문은 대부분 중앙정부의 권한사항으로 되어 있다. 더욱이 중앙집권적인 노동행정체계를 갖고 있는 상황 속에서 지방정부가 담당할 수 있는 노동정책의 범위와 재원은 제한적이다. 지방자치단체가 담당하는 업무는 직업안정, 직업훈련, 노사관계 분야이다(고혜원, 2006).¹⁰⁾ 이처럼 지방자치체가 제대로 실현되지 않고 아직 중앙정부의 권한집중이 대부분인 상황에서 정부 주도로 고용노동정책이 추진되면서 여러 가지 한계와 문제점을 드러냈다. 중앙정부의 획일적 정책은 지역의 특성을 반영하지 못해 효율성이 떨어지고, 지역은 새로운 정책을 시행하고 싶지만 법·제도 및 예산은 이를 허용하지 않고 있다(주진우, 2015).

이러한 한계 속에서도 최근 몇 년 전부터 지방정부 또한 중앙정부 못지않게 공공부문의 모범 사용자 역할이 중요하게 인식되고 있고 지방정부의 고용-노동정책에 대한 관심이 높아졌다(노광표, 2014; 이남신, 2014; 이남신·손정순·박재범·정용식, 2014; 주진우, 2015). 학계, 시민사회, 노동단체 모두 포괄적인 차원에서 지방정부가 보편적 인권의 향유의 관점에서 ‘노동인권’을 보장·실현할 수 있도록 해야 하며, 모범 사용자로서 ‘좋은 일자리’를 창출해야 한다는 공감대가 형성되고, 변화가 일어났다. 정부가 일자리 정책을 총괄하고 국가 차원에서 경제·산업정책을 구사하면서 그 하위 범주로 자리매김했던 노동문제는 이제 생활과 문화가 어우러지는 지역에서 서로 결합하는 영역이 되고 있고, 이런 의미에서 노동정책은 지방정부도 함께 나누어야 할 분야로 자리매김되고 있다. 서울특별시를 시작으로 충남, 광주 등 광역지자체를 비롯하여, 안산시, 아산시, 고양시 등 기초 지자체에서도 다양한 노동정책을 진행 혹은 준비 중인 상황이다. 서울시의 경우 지방정부 최초로 노동정책과를 신설하고 한시기구인 일자리기획단을 일자리노동국(현재 일자리노동정책관)으로 승격하고 다양한 노동정책을 하나로 모은 노동정책기본계획을 발표하고 다양한 고용-노동정책을 수행하고 있다.

10) 지방정부가 노동정책을 수행함에 있어 제한적 권한에 대한 구체적인 내용은 노광표(2014)를 참조.

이렇게 변화된 상황에서 지방정부 노동정책의 한 영역으로 산별 혹은 기업별 교섭 등의 미흡한 부분 혹은 노동조합이 포괄하지 못하는 비정규직, 알바 등 미조직분야의 근로조건이나 복지 등의 문제를 해결하는 것이 중요한 이슈로 부상하였다(김주일 외, 2014). 이에 대응하여 지방정부는 취약계층 노동자의 보호와 민관거버넌스 구축 사업으로 지자체 지원 노동센터의 설립이 늘어나게 되었다. 실제로 지역의 비정규노동센터는 2010년 이후 급증하게 되었는데 그 배경으로는 진보정당의 지원 혹은 야당의 정책지원으로 시작해서 최근에는 지방자치단체장의 이해와 지역사회 요구가 일치하여 조례제정 등의 방식을 통해 민관협력모델로 노동센터가 만들어지고 있다.

2. 지역의 노동센터 현황과 발전¹⁾

1) 지역 비정규노동센터의 현황과 발전과정

현재 지역의 비정규노동자 지원 단체나 센터들은 지역적 분포와 설립연도 등에서 차이가 있다. 현재 전국적으로 비정규노동자 지원 단체 및 센터는 약 39개소 정도이다. 지역별로 살펴보면, 서울권역과 경기권역이 9개로 가장 많고, 수도권 이외 지역은 경남울산권역이 6개, 충남권역이 4개였다(<표 1> 참조).

<표 1> 전국 비정규노동단체 현황

권역	센터명	소계
서울권역	서울노동권익센터, 서울남부노동상담센터, 서울동부비정규센터, 서울서부비정규노동센터, 노원노동복지센터, 성동근로자복지센터, 서대문근로자복지센터, 구로구근로자복지센터, 동대문우리동네노동권찾기모임,	9
경기권역	경기비정규직지원센터, 인천비정규노동센터, 안산시비정규직노동자지원센터, 안산시흥비정규노동센터, 안양군포의왕비정규직센터, 수원비정규직노동자복지센터, 평택비정규노동센터, 부천시비정규직근로자지원센터, 고양시 비정규직근로자지원센터	9
충남권역	충남노동인권센터, 충남비정규직지원센터, 아산시비정규직지원센터, 대전비정규노동센터	4
충북권역	청주노동인권센터, 음성노동인권센터	2
전남권역	광주광역시비정규직지원센터, 광주비정규직센터	2
전북권역	전주시비정규직노동자지원센터, 군산비정규노동인권센터, 익산시비정규직노동자지원센터	3
경남울산권역	경남비정규직근로자지원센터, 부산비정규노동센터, 울산북구비정규직노동자지원센터, 울산동구비정규직노동자지원센터, 울주비정규노동센터, 사천시비정규직근로자지원센터	6
경북부산권역	경북비정규노동센터	1
전국권역	한국비정규노동센터, 비정규노동선교센터, 전국불안정노동철폐연대	3
	합계	39

1) 이하의 내용은 이정훈 외(2015)에서 발췌, 보완하여 작성함.

한편, 전국적으로 비정규노동자를 지원하고 있는 센터와 단체는 한국비정규노동센터, 비정규노동선교센터, 전국불안정노동철폐연대 정도로 볼 수 있으며, 그 외 센터들은 해당 지역을 근거지로 하여 사업을 전개하고 있다. 지역별로 각 센터 설립 수가 차이가 나는 이유는 여러 가지가 있을 수 있지만, 지역 내 비정규·영세사업장 밀집 정도 및 규모, 지역의 활동준비 정도, 그리고 정치적 상황(예. 지자체 단체장 성향) 등이 영향을 미치는 것으로 확인되었다.

각 비정규노동자 지원 센터들의 설립 시기별 특성을 보면, 한국비정규노동센터가 2000년 처음으로 개소하였으며, 2003년에는 서울남부노동상담센터와 울산북구비정규직노동자지원센터가 개소하였다. 이 중 울산북구비정규직노동자지원센터는 우리나라에서 지방기초자치단체(울산 북구청)가 민주노총과 위탁운영계약을 체결하여 운영한 첫 사례이다. 당시 울산북구의회는 ‘울산광역시 북구 비정규노동자지원센터 설립 및 운영에 관한 조례’를 제정하였다. 그러나 2000년 한국비정규노동센터 설립 이후 2009년까지 전국적으로 비정규노동센터는 13개에 불과하였다.

비정규노동센터가 각 지역별로 크게 증가한 시기는 2010년부터였다. 2010년부터 2015년까지 총 23개의 비정규노동센터들이 전국적으로 설립되었다. 가장 중요한 이유는 2010년 지방선거를 계기로 진보정당들이 대거 지방의회로 진출하거나 혹은 야당과 정책연대를 하면서 해당권역에 비정규센터지원을 약속받았기 때문이었다. 예를 들면 전주시비정규노동자지원센터나 아산시비정규직지원센터의 경우가 대표적이다.

이 시기는 이전과는 약간 다른 분위기가 존재하였다. 2010년~2012년에 설립된 비정규센터들이 지방선거를 계기로 설립된 반면, 2013년~2015년도에 설립된 지역 비정규센터들의 경우 사전협의보다는 지방자치단체장의 의지와 해당지역 시민사회단체의 요구가 일치하면서 생겨난 것이었다. 예를 들어 최근에 설립된 대전광역시비정규직근로자지원센터의 경우를 대표적이다.

2) 서울지역 노동센터의 현황

서울권역에는 서울노동권익센터 등 총 10개의 센터들(전국권역의 한국비정규노동센터 포함)이 운영되고 있다(<표 1> 참조). 서울지역 노동센터는 크게 두 가지로 구분할 수 있다. 하나는 순수민간사회단체성격의 비정규노동센터이고 다른 하나는 지방자치단체가 조례제정 등의 방식을 통해 비정규직 등 취약계층을 지원하기 위해 설립된 민관협력위탁센터의 형태이다. 예를 들어, 한국비정규노동센터는 순수민간사회단체성격을 가지고 있으며 서울노동권익센터는 서울시로부터 위탁받은 노동센터이다. 10개 센터 중 순수민간조직 센터는 5개였으며, 지자체의 지원을 받는 민관협력위탁센터도 5개였다.

서울지역의 비정규센터들의 설립도 전국적인 상황과 크게 다르지 않았다. 2000년 한국비정규노동센터의 설립 이후 2010년까지 비정규센터 설립의 움직임이 거의 없다가 2010년 이후 7개가 추가로 설립되었다. 이 중 서울에는 서울노동권익센터 및 구로, 노원, 성동, 서대문구의 노동복지센터 등 총 5개의 민관협력위탁센터들이 존재한다. 이들 위탁센터들은 근로복지기본법 제28조, 제29조, 지방자치법 제144조, 그리고 서울시 및 해당구의 조례에 의해 설립되었다.

(1) 순수민간지원단체와 서울시 민관협력위탁센터의 특징

순수민간조직센터와 민관협력위탁센터는 서로 뚜렷하게 구분되는 몇 가지 특징들을 가지고 있다. 이를 간단하게 요약하면 다음과 같다.

첫째, 순수민간조직센터와 민관협력위탁센터의 수입구조가 다르다. 순수민간센터의 경우 정부지원이나 보조금 등을 받지 않기 때문에, 수입의 상당부분을 센터 자체적으로 조직한 회원들의 회비로 충당하게 된다. 이에 비해 위탁센터들은 수입이 지방자치단체의 지원에서 비롯된다. 따라서 순수민간센터의 경우 항시적인 재정적 어려움이 존재하는 반면, 위탁센터는 지자체의 지원에 의해 운영되기 때문에 재정적인 어려움은 거의 없다.

둘째, 순수민간사회단체들은 독자적으로 사업을 기획하며, 상대적으로 지역의 요구나 노동정세에 따른 활동들을 수행하고 있는 것으로 확인되었다. 이에 비해 위탁센터의 경우 해당 지방자치단체(서울시나 해당 구)와 사업에 대한 협의를 수행해야 하며, 지방자치단체로부터 특별히 요구되는 사업이 있을 수도 있다. 따라서 위탁센터는 민간센터에 비해 상대적으로 사업기획과 수행의 자율성이 약하고 취약계층 지원 사업 등 제한적인 측면이 존재한다.

셋째, 순수민간조직센터와 민관협력위탁센터는 다양한 차이에도 불구하고 서로 유기적인 협력관계를 유지하고 있다. 그 이유는 민간센터나 위탁센터에 속해 있는 활동가들이 모두 ‘노동’에 대한 관심, 지원, 연대 등의 가치에 대해 전반적으로 동의하고 있기 때문이며, 따라서 일상적인 연대와 협의가 가능하다. 실제로 전국적인 수준에서 민간센터와 위탁센터의 협의기구인 한국비정규노동단체네트워크(한비네)라는 조직이 설립되어 있기도 하다. 또 다른 이유로, 위탁센터는 지방자치단체가 공개적인 공모를 통해 위탁을 결정하는 방식이지만, 비정규노동센터를 운영할 수 있는 역량을 가진 조직은 민주노총, 한국노총 등 노동조합이나 아니면 지역에서 이미 비정규노동의 경험을 가지고 있는 시민사회단체들이기 때문에 민간센터가 직접 위탁사업에 참여하기도 한다. 예를 들어 한국비정규노동센터나 서울동부비정규노동센터 등 서울지역에서 이미 오래 전부터 조직되어 온 비정규노동단체들은 서울시의 위탁사업에도 참여해 위탁센터를 위/수탁 받아 서울노동권익센터 및 성동근로자복지센터를 운영 중이다. 이러한 배경을 종합해 보면, 순수민간센터와 민관협력위탁센터는 재정의 원천, 사업의 영역이 부분적으로 차이가 존재함에도 불구하고, 유기적인 협력체로서 이해되어야 한다.

(2) 서울시 지원 민관협력위탁센터

서울시는 취약계층 노동자 권리보호와 복지 향상을 위해서 지방자치단체 최초로 [근로자권리보호조례]를 제정해 제도적 근거를 확보했다. 또한 노동권 사각지대에 있는 취약계층 노동자의 권리보호를 위해 서울노동권익센터와 자치구 노동복지센터(4곳)을 설치, 운영하고 있다. 주요 현황을 정리하면 다음과 같다.

〈표 2〉 서울시 지원 민관협력위탁센터 현황 (2015년 현재)

	서울노동권익센터	성동근로자복지센터	노원노동복지센터	서대문근로자복지센터	구로구근로자복지센터
설립년도	2015	2011	2012	2011	2012
수탁기관	한국비정규노동센터	서울동부비정규노동센터	민주노총서울본부	한국갈등해결센터 → 노동희망(2014년)	서울남부노동희망센터 → 민주노총서울본부(2014)
업무분야	노동상담 정책연구 노동교육 네트워크사업	조사연구, 노동인권, 안전보건, 교육사업	노동상담 취업지원 조사, 교육 문화, 복지	노동상담 노동교육 문화, 복지 취업지원	노동상담 실태조사 교육, 문화
활동대상	비정규직 취약계층	비정규직 취약계층	비정규직 취약계층	비정규직 취약계층	비정규직 취약계층
상근인원	12명	3명	3명	3명	4명
예산(년)	12억	3억	3억3천	3억	3억

* 서울노동권익센터는 2016년 현재 정원 14명(법률상담, 정책연구, 교육홍보, 기획협력, 운영지원) 외에 이동노동자쉼터 운영인력 3명, 아르바이트 청년 권리지킴이 매니저 3명, 권리지킴이 2명이 일하고 있고, 예산도 14억으로 증가하였다. 자치구 노동복지센터도 2016년 현재 인원과 예산이 늘어났다.

서울권역의 5개 민관협력위탁센터의 현황에서 업무분야를 살펴보면, 공통적인 사업이 노동상담, 정책연구(실태조사포함), 노동교육이며 노원노동복지센터와 서대문근로자복지센터의 경우 취업상담 및 취업지원업무를 포함하고 있었다. 사업대상은 모두 비정규직과 취약계층에 초점을 두고 있었다.

① 서울노동권익센터(1개)

서울시는 광역 차원의 노동자 관련 지원센터인 서울노동권익센터 설치와 관련하여 간담회 2회를 거치고, 설치·운영 근거 마련을 위해서 “서울시 근로자복지시설의 설치 및 운영에 관한 조례”를 개정하여 2015년 2월에 개소하였다. 서울노동권익센터의 설치 목적은 취약계층 노동자의 권익보호와 복지증진을 광역단위에서 추진하고 자치구 노동복지센터와 연계 등 근로자 권익보호를 위한 컨트롤타워 역할을 수행하는 것이다. 서울노동권익센터는 (사)한국비정규노동센터가 수탁하여 취약계층 노동환경 실태조사 및 정책개발, 노동상담, 노동권리보호관 등 노동권익침해 구제 지원, 서울노동아카데미 운영, 노동인식개선, 지역 노동단체 네트워크 구축 등을 주요 사업으로 추진하고 있다(주진우, 2015).

[그림 2] 서울노동권익센터의 비전과 역할



<표 3> 서울노동권익센터 사업 내용

사업영역	2015		2016	
	세부사업		세부사업	
취약계층 노동자 권익보호	전략 대상 · 전략 의제	이동노동 종사자 실태조사	해외사례를 통해서 본 지역사회 노동정책 발전방안	심야노동 종사자 실태조사
		감정노동 가이드라인 마련과 유통부문 연구	금융비정규직 감정노동 연구	
		아파트 노동자 지원방안 연구	최저임금과 휴게시간 활용 실태조사	
		취약계층 노동자 근로실태조사	취약계층 노동자 노동실태조사	
		봉제산업 노동자 건강안전 실태조사	지역별/쟁점별 취약계층 노동자 노동실태조사	
		이동노동 종사자 쉼터운영	이동노동 종사자 쉼터 운영	
		취약계층 노동자 권리구제 지원	취약계층 노동자 권리구제 지원	
		청(소)년 참여형 노동인권교육	취약계층 및 청(소)년 참여형 노동인권교육	
	지역 거점 육성	지역으로 찾아가는 노동상담	지역으로 찾아가는 노동상담	
		지역으로 찾아가는 시민노동법률학교		
		취약계층 노동자 건강안전교실		
		중고령 여성노동자 노동권익교육		

사업영역		2015	2016
		세부사업	세부사업
노동 기본권 보장기반 구축	기본 체계 · 기본 사업	상시 노동상담	상시 노동상담
		서울시 노동상담 DB 구축	노동상담 DB 운영
		상담자를 위한 노동상담 매뉴얼 제작	2015년 상담사례집 발간
			상담자 역량강화 프로그램(신설)
		노동인권법전문단체 업무협약 체결	법률전문가단체 업무협약
		법률전문가 사업지원단 운영	법률사업지원 위원회
		노동교육 인프라 구축	노동교육 인프라 구축
		노동권익센터 CI 개발	
		서울노동권익센터 설립 및 기본홍보	기본홍보사업
		노동존중 인식제고 홍보	노동존중인식 확산을 위한 홍보
		비정규직 자발적 보호기제 현황과 정책과제	
		서울지역 노동시장구조와 동향 분석	동향과 이슈
		이슈페이퍼 '서울노동' 발간	
노동정책 연구조사 네트워크 구축	노동정책 연구조사 네트워크 구축		
노동 거버넌스 구축	기본 운영 · 민관 협력	노동권익센터 민관협력 운영체계 구축	노동권익센터 민관협력 운영체계 구축
		서울시-자치구 노동센터 협력체계 구축	서울시-자치구 노동센터 협력체계 구축
		노동권익센터 민관협력 공동사업 발굴	노동권익센터 민관협력 공동사업 발굴
		지역 노동권의 증진활동 지원	노동권의 증진을 위한 지역기반 구축

② 자치구 노동복지센터(4개)

자치구 노동복지센터는 서울시 노동정책담당관에서 취약계층 노동자 대상 종합 노동복지서비스 제공을 목적으로 4개 자치구 노동복지센터 운영을 지원하고 있다. 주요 업무는 노동법률 상담, 교육, 노동기본권 확보 등 취약계층 노동자 중심의 사업 및 프로그램의 운영이다. 노동복지센터는 지역 상황에 따라 약간 차이는 있으나 노동상담, 정책개발 조사연구, 취업지원, 문화복지사업을 공통적으로 하고 있다.¹²⁾

자치구 노동복지센터는 지역밀착형 노동 지원조직의 역할을 수행하면서 취약계층 노동자에게 최소한의 노동행정 서비스를 제공하고 있다. 지역활동 경험이 축적된 노동전문기관에서 위탁 운영하고 있고 노동 관련 전문가들이 참여하여 제공 서비스의 질이 높고, 이용자 만족도가 높다는 평가를 받고 있다(주진우, 2015).

자치구 노동복지센터는 취약계층 노동자의 노동상담과 권익구제에 심리적·거리적 접근성을 제고하였고, 지역사회에 일하는 취약계층 노동자와 주민이 노동문제를 인식하고 확장하는 데 매개역할을 수행하고 있으며, 취약계층 노동자의 노조 결성 지원, 지역 비정규직 노동자의 모

12) 자치구 노동복지센터의 사업내용과 예산 현황에 구체적인 내용은 주진우(2015), 신경희(2014)를 참조.

임방 역할, 지역사회와의 네트워크 촉진 역할을 하며, 상향식 노동정책 수립의 지역거점 역할을 수행하고 있다(신경희, 2014).

③ 기타 유관 노동자 관련 지원센터

서울시어르신돌봄종사자종합지원센터(어르신복지과 담당)는 서울지역 요양보호사를 비롯한 어르신 돌봄종사자 대상 건강지원, 노동상담, 교육지원을 목적으로 2013년부터 운영하고 있으며, 2017년까지 4개로 확대 추가 신설할 예정이다. 서울시직장맘센터(광진, 여성가족정책담당관 담당)는 서울시 직장맘의 노동권·모성보호, 근로환경 개선을 위해 2012년부터 운영하고 있으며, 2016년 금천지역에 1개소를 추가 개소하였고, 2017년까지 4개로 확대할 예정이다. 그 외에도 서울거주 외국인 근로자의 고충 해소와 권익보호를 목적으로 서울글로벌센터(구. 서울외국인근로자센터)를 운영하고 있다.

(3) 조직정체성과 운영모델

서울지역 노동센터들의 조직정체성은 스스로 사회운동단체로 규정하는 경우가 44.4%로 가장 많았으며, 한시적인 지자체수탁기관이란 응답도 33.3%가 되었다. 면접조사결과, 위탁기관에 소속된 대표들은 위탁센터가 형식적으로는 조례에 의해 지원되는 한시적인 수탁기관임은 사실이지만, 활동 내용 측면에서는 조직의 정체성을 한시적인 기관으로만 한정하지는 않았다. 그 이유는 위탁기관의 경우 안정적인 재정을 바탕으로 지역 시민들을 상대로 다양한 활동을 전개할 수 있으며 사회고발적인 실태조사를 사업화할 수 있기 때문이었다.

예를 들어, 서울노동권익센터의 경우 서울지역의 전략적인 허브기관으로서 노동권익을 위한 네트워크를 구축하고 지원한다는 비전을 가지고 있다. 서울노동권익센터는 서울시, 시민사회단체, 4개구의 복지센터의 허브소통기관으로 통합적 활동을 통해 지역사회와 노동권익의 증진과 실현을 목표로 하고 있다. 따라서 이러한 비전은 한시적인 수탁기관이란 협소한 시각을 벗어난 것으로 평가할 수 있다.

서울지역 10개 노동센터에 대한 설문 및 면접조사를 기초로, 서울지역 노동센터의 모델을 크게 세 가지(서비스모델, 지역공동체 형성 모델, 조직화모델)로 구분하였다. 서울지역의 거의 모든 노동센터들이 서비스모델, 지역허브모델, 조직화모델을 조금씩은 포함하고 있기 때문에, 서로 독립적이며 배타적이라기보다 부분적으로 공통점이 존재하는 상태이다. 다만 여기서의 유형구분은 각 센터가 어떤 활동에 초점을 두는가에 따라 달라지는 것으로 해석되어야 한다.¹³⁾ 서울지역 노동센터 중 다수의 민관협력 위탁센터들이 서비스모델을 지향하고 있는 것으로 나타났다. 이는 지자체 지원 민관협력위탁센터들이 독자적으로 사업을 진행하나 출발부터 지역 내 취약계층 노동자에 대한 지원 사업을 주목적으로 했기 때문으로 보인다. 또한 지자체와 협의 과정에서 주요 사업 대상이 반영된 결과로도 볼 수 있을 것이다.

13) 서울지역 노동센터의 유형구분은 각 센터들이 참여한 설문조사에 근거해 있음을 밝힌다. 다만, 해석 상 주의해야 할 것은 본문에서도 언급했듯이 모든 센터들이 각각의 유형에 해당하는 특징을 모두 가지고 있다는 점과 본문의 유형구분은 대표자들이 추구하고 있는 센터의 전략적 방향과 관련되어 있다는 점이다.

〈표 4〉 서울지역 비정규노동단체의 유형의 예

조직형태	해당 센터의 사례	지배구조	주요활동
서비스 모델 (Service Model)	성동근로자복지센터	민관협력위탁센터	노동상담 노동교육 시민캠페인
	구로근로자복지센터	민관협력위탁센터	
지역공동체 형성 모델 (Community Building Model)	서울노동권익센터	민관협력위탁센터	비정규사업기획 네트워크조직
	한국비정규노동센터	순수민간센터	
	서대문근로자복지센터	민관협력위탁센터	
조직화 모델 (Organizing Model)	우리동네노동권찾기	순수민간센터	노조조직화지원 활동가교육 활동가재생산
	서울동부비정규노동센터	순수민간센터	
	노원노동복지센터	민관협력위탁센터	

유형별로 살펴보면, 성동근로자복지센터와 구로근로자복지센터는 위탁센터이면서 서비스모델을 지향하는 것으로 해석되었다. 주된 사업도 노동 상담, 노동교육, 시민들을 상대로 한 문화교육, 그리고 취업지원 등의 사업이었다.

다음으로 지역을 중심으로 비정규사업을 기획하고 네트워크형 활동을 강조하는 곳은 민간센터인 한국비정규노동센터와 위탁센터인 서울노동권익센터, 서대문근로자복지센터 등이었다. 이 중 한국비정규노동센터는 한국비정규노동단체네트워크를 조직화하는 등 전국적인 네트워크사업을 주도하고 있으며, 서울노동권익센터는 서울지역을 중심으로 비정규사업을 기획하고 있다.

마지막으로 조직화모델은 활동가 재생산 및 노조조직화의 목적으로 가지고 활동하는 센터들로, 민간센터인 우리동네노동권찾기와 서울동부비정규노동센터, 위탁센터인 노원노동복지센터 등이 여기에 해당된다. 이들 노동센터들은 활동가 교육과 재생산 등의 활동을 중요한 과제로 삼아 다양한 활동을 하고 있다.

이상의 유형 구분은 어디까지나 실태조사와 면접조사에 의한 구분이지만, 한 가지 유의미한 함의를 지닌다. 민관협력위탁센터의 경우 서비스 모델 유형이 다수인 것은 사실이지만, 지역공동체 형성 모델과 서비스 모델의 경우 민간센터와 위탁센터가 모두 섞여 있다는 점이다. 이러한 결과는 민간 및 위탁센터라는 구분이 자동적으로 존재유형을 결정짓는 것은 아니며, 각 센터들이 어떤 지향점을 가지고 활동하는가에 따라 달라질 수 있다는 점을 보여준다.¹⁴⁾

3) 소결

14) 이러한 결과와 함의는 국내 주요 지역에 있는 비정규 노동자 지원 단체에 대해 유형 구분에서도 동일하게 나타난다. 예를 들어, 전주비정규직노동자지원센터와 수원비정규노동자복지센터가 서비스 모델로 운영되는 대표적인 기관인데, 이들은 모두 지자체 지원 민관협력조직들이다. 나머지 운영모델은 순수민간조직과 민관협력조직이 섞여 있다. 예를 들어 민관협력조직인 안산비정규직노동자지원센터는 조직화 모델로 운영되고 있다.

서울지역 10곳의 노동센터들은 서울시로부터 재정지원을 받는 민관협력위탁센터와 시민사회단체 성격의 독자적인 순수민간센터로 구분될 수 있었다. 주목할 만한 결과로는 첫째, 서울지역 노동센터들은 서울시의 재정지원 여부와 무관하게 서울지역의 비정규노동자 및 취약계층의 권익을 대변하고 홍보하는 역할을 수행한다는 점이었다.

둘째, 그럼에도 민간센터와 위탁센터 간에는 약간의 차이는 확인할 수 있었는데, 예를 들어 민간센터의 경우 독자적으로 사업을 기획할 수 있는 자율성이 크지만 재정적 취약함 때문에 안정적으로 사업을 지속하기가 쉽지 않다는 점이었다. 이에 비해 위탁센터의 경우 안정적인 재정을 바탕으로 비정규직 등 취약계층 노동자들을 대상으로 다양한 사업들을 벌이기에 유리하며 서울시의 위탁사업이기 때문에 사회적 정당성도 확보하고 있어 사업성과가 크다고 할 수 있다. 그러나 민관협력위탁센터들은 서울시 및 해당 구와 사업에 대한 협의를 해야 하고 사업의 목적도 서울시의 취약계층에 대한 보호에 있기 때문에 사업의 내용측면에서 부분적인 제한이 있는 것으로 보였다.

셋째, 위탁센터나 민간센터 모두 단순 서비스 제공보다는 서울지역에서 비정규직 및 취약계층을 위한 허브조직 및 비정규노동자의 조직화를 위한 역할을 지향하고 있다는 응답이 많았다. 이러한 결과들을 종합해 보았을 때 서울지역 노동센터들은 현재 비정규 노동자 등 취약계층 노동자의 권리보호를 위해 어느 정도 기여하고 있으며, 앞으로 비정규노동조합과 더불어 비정규노동자의 권리보호에 중요한 역할을 할 수 있는 잠재력을 가진 것으로 판단된다.

IV. 지방정부 노동센터의 성과와 한계

: 서울노동권익센터의 활동을 중심으로

지방정부 노동센터의 성과와 한계는 서울노동권익센터의 2015년 사업 내용을 중심으로 논의하겠다. 물론 서울노동권익센터가 개소한지 2년도 안 된 시점에서 성과와 한계를 논하기에는 시기상조일 것이다. 하지만 지속적으로 확대될 것으로 보이는 지방정부 노동센터(민관협력위탁센터)의 운영과 방향성을 잡고, 성과와 한계를 바탕으로 향후 지방정부 노동센터의 개선과제를 도출하기 위해서는 꼭 필요하다 하겠다.

1. 취약계층 노동자 권익 보호

1) 사업내용 개요

서울노동권익센터는 취약계층 노동자 권익 보호를 위한 두 가지 주요 사업기조를 설정하고 사업을 진행하였다. 첫 번째 사업기조는 전략대상과 전략의제에 사업을 집중하는 것이었고, 두 번째 사업기조는 지역거점을 육성하는 것이었다.

취약계층 노동자 권익보호를 위한 전략대상과 전략의제 사업으로는 취약계층 노동자를 위

한 5대 8개 분야 연구사업(이동노동자 쉼터[대리기사, 퀵서비스기사], 아파트노동자, 봉제산업 노동자, 감정노동자[공공, 유통], 취약계층[개념과 규모, 음식점종사자, 방문기사]), 취약계층 노동자 권리구제(노동사건 진정 및 소송 20건, 24명 지원), 취약계층 노동자 건강안전교실(학습 지도사 감정노동 힐링 캠프 진행), 청(소)년 참여형 노동인권교육(학교로 찾아가는 노동인권교육 196회[6900명], 청년 여름 노동교육 “나와 노동”, 제1기 청년 노동인권 서포터즈, 성북구 청소년 또래 노동인권상담사 및 노동인권캠프[공동주관]를 진행하였다.

지역거점 육성사업으로는 지역으로 찾아가는 노동상담(4개지역, 21회, 상담건수 140건), 지역으로 찾아가는 시민노동법률학교(7개 지역 30강, 연인원 396명), 중고령 여성노동자 노동인권교육(“일하는 여성을 위한 스마트교실” 교재 발간, “용산구 일하는 여성을 위한 스마트교실”)을 진행하였다.

2) 주요 성과

(1) 취약계층 노동자의 보호와 정책수요 발굴

서울노동권익센터의 취약계층 노동자 보호를 위한 전략대상, 전략의제 사업과 지역거점 육성 사업의 주요 성과 중의 하나는 취약계층 노동자의 보호와 정책수요를 발굴하였다는 점이다. 예를 들어, 이동노동 종사자 지원방안 연구는 이동노동 종사자(대리기사, 퀵기사) 일자리의 질, 노동조건, 근무환경 개선과 쉼터 조성을 위한 지자체 차원의 정책과제 제언을 통해 이동노동 종사자의 권익을 향상시킬 수 있는 정책적 근거를 마련하였고, 전국 지자체 최초로 대리기사를 위한 이동노동자쉼터를 조성하는 데 기초가 되었다. 근로감독 등 제한된 여건과 한정된 자원을 가진 지방정부와 노동센터가 협력하여 특수고용노동자를 위해 할 수 있는 노동정책의 전례를 만들었다고 할 수 있다. 이동노동자쉼터의 경우 이용만족도가 높아 타 지자체에서도 벤치마킹하려는 대표적인 사업으로 평가받는다.

이외에도 공공부문과 유통부문 감정노동 종사자에 대한 연구사업은 지자체 최초 공공부문 감정노동자 보호를 위한 구체적 가이드라인과 노동자를 위한 안내서를 제시했다는 점에 그 의의가 크다. 특히 서울지역 공공부문 감정노동 보호방안 연구결과는 서울시 가이드라인의 기초자료로 활용되었을 뿐만 아니라 곧 발표될 서울시 감정노동보호 종합계획에도 활용될 예정이다. 감정노동 보호방안 연구사업은 서울시와 민간위탁기관 간 사전 협의를 통해 서울시 정책에 반영할 수 있는 구체적이고 실용적인 가이드라인을 제작한 사례로 언론과의 공동기획을 통해 감정노동 문제를 다양한 방식으로 제기하고 시민들이 감정노동 문제에 대한 접근성을 용이하게 하였다. 연구 초기 기획, 면접조사, 연구성과의 홍보 등에서 서울시(노동정책과)와의 사전 협력으로 감정노동 문제에 대한 시민들의 인식을 확산하고 제고하는 데 있어 민관협력의 모범사례라 할 수 있다. 그 외 정책연구사업들은 지금까지 잘 연구되지 않았던 분야를 연구대상으로 삼아 기초적인 실태를 파악함으로써 취약계층 노동자 보호를 위한 정책수요를 확인하였다.

(2) 지역거점 육성: 취약계층 노동자의 접근성 확대, 지역단체 지원

지역거점 육성사업은 자치구 노동복지센터가 부재한 자치구 지역 중 지역공동체의 인적 자원은 있으나 물적 자원이 부족한 지역을 선정하여 노동권익센터가 취약계층 노동자와 지역공동체 풀뿌리단체 활동가에게 제공할 수 있는 서비스를 집중, 제공한 사업이었다. 그 결과 한계는 있지만, 서울시 노동행정이 미치지 않는 지역에 있는 취약계층 노동자들의 노동행정에 대한 심리적 거리감을 좁히는데 기여하였다. 동시에 취약계층 노동자를 지역에서 밀착해서 지원하고 연대할 수 있는 지역공동체 조직의 활동가들과 연계를 맺음으로써 2016년 서울노동권익센터의 핵심사업 중 하나인 지역기반구축 사업의 토대가 되었다.

(3) 청소년과 지역사회의 노동문제 인식 확장

2015년 전략대상사업인 청소년노동인권교육은 2015년 계획 186회 대비 337회를 진행하여 지역에 밀착된 노동교육 수요를 확인하고 권리의식을 확산시키는데 기여하였다. 특히 청(소)년노동인권교육은 집체식 교육을 지양하고 맞춤형, 참여형 노동교육 모델(청소년 포레 노동인권상담사 양성과정, 청소년 노동인권캠프, 청년교육 프로그램 ‘나와 노동’ 등)을 개발하여 직접 참여와 활동을 통해 교실안 교육에 그치지 않고 당사자의 권리찾기 역량을 강화하였다.

3) 한계 및 문제점

(1) 지역과 취약계층 노동자에 대한 세밀한 분석 부족

취약계층 노동자 보호를 위한 정책수요를 발굴하는 성과도 있었지만, 문제점도 있었다. 기본적으로 취약계층 노동자에 대한 정부 공식통계자료의 한계로 인해 보다 정확한 취약계층 노동자 구조를 확인하는 데 어려움이 있었다. 즉, 전략대상에 대한 현안과 실태 중심의 연구와 분석은 이루어졌지만, 전략의제로 삼을 수 있는 연구과 세밀한 분석이 상대적으로 미진하였다. 또한 ‘서울’과 ‘지역’이라는 키워드와 노동이라는 키워드를 연결한 분석이 부족하였다. 지역공동체에 개입할 수 있는 자원을 파악하고 이를 정책분석의 중심에 놓는데 아직도 익숙하지 않다. 미국의 노동자센터가 처한 상황과 유사하다고 볼 수 있다.

(2) 취약계층 노동자 권리구제 확대와 강화 모색 필요

2015년 서울노동권익센터가 권리구제를 지원한 취약계층 노동자의 지원건수(20건, 24명)은 서울지역의 규모에 비해 턱없이 부족하다. 이는 예산과 재정상의 한계도 있지만, 질 높은 노동상담과 그로부터 이어지는 권리구제를 수행할 수 없을 만큼 서울지역의 기본적인 노동상담 수요가 많았고, 이를 지원할 수 있는 인력이 부족이라는 문제도 있었기 때문이다. 또한 현실적인 문제점도 있다. 노동권익센터의 도움으로 고용노동부 진정을 해도 처리기간이 최장 7개

월까지 지연된 경우가 있다. 주된 이유는 근로계약의 내용(근로시간, 임금)이 모호하고 사실과 달라 당사자 간 이견이 큰 상태에서 고용노동부가 신속하게 사건을 조사하고 법집행을 하기 보다는 당사자 간 합의를 기다리며 시간을 지연시키는 것이다. 이러한 한계를 문제점을 보완하고 해결하기 위한 서울형 권리구제방안을 종합적으로 사고해야 할 것이다.

2. 노동기본권 보장 기반 구축

1) 사업내용 개요

2015년 서울노동권익센터의 노동기본권 보장 기반 구축을 위한 사업으로 상시 노동상담(2,184건, 상담유형 중복 총계 2,904건)¹⁵⁾, 서울시 노동상담 DB구축(서울시 노동상담사례 관리 프로그램 개발), 상담자를 위한 노동상담 매뉴얼 제작(매뉴얼 1000부 제작 900부 배포), 노동인권법전문단체 업무협약 체결(서울시복지재단 업무협약 체결), 법률전문가 사업지원단 운영(법률사업지원단 10명, 권리구제지원단 18명), 노동교육 인프라 구축(강사단 76명 구축, 시민노동법률교재 개발, 강사양성 기초교육 4개 권역 총20회, 심화교육 5회, 움직이는 노동교실 24회, 노동상담 역량강화교육 6회 진행), 노동권익센터 CI개발, 노동권익센터 설립과 기본사업 홍보(개소식, 온라인[홈페이지, SNS 등]/오프라인[리플렛, 현수막 등] 홍보), 서울시 홍보매체 홍보, 언론 홍보, 노동존중 인식제고 홍보(감정노동 디지털 스토리텔링[경향신문], 서울시 공공부문 가이드북 및 만화 제작, 봉제산업 실태조사 영상 제작, 서울노동가이드, 2015 활동보고서 및 영상 제작, 인식제고홍보물(달력) 제작), 비정규직 자발적 보호기제 현황과 정책과제 연구보고서 발간, 서울지역 노동시장구조와 동향 분석(2회) 발간, 이슈페이퍼 ‘동향과 이슈’(6회) 발간, 노동정책 연구조사 네트워크 구축(정책전문위원회 2회, 노동권익포럼 4회, 정기토론회 2회 개최) 사업을 추진하였다.

2) 주요 성과

(1) 노동법률상담 확대를 통한 노동기본권 강화 토대 마련: 상시적 노동상담, 노동상담 매뉴얼 발간, DB 구축, 노동상담 활동가 역량강화교육

서울노동권익센터의 상시적 노동상담 사업은 2015년 3월말부터 본격적으로 진행되어, 불과 10개월 만에 2천 건이 넘는 상담건수를 기록하였다. 이는 서울시민에게 노동상담 서비스가 필요한 사업이었음을 증명하는 수치이고, 향후 홍보를 확대하면 더 많은 노동상담 수요가 있을 것으로 예상된다. 어려운 노동현실에 있는 서울시민의 노동권을 보호하고 실질적인 도움이 될 수 있는 사업계획을 세워야 할 것이다.

노동권익센터 상담자를 위한 노동상담매뉴얼을 발간하여 노동상담 실무에서 자주 나오는

15) 구체적인 상담통계에 대한 자료는 이혜수·최진혁·이다솜(2016)을 참조.

정보와 노동법을 실무에 적용하는 방법을 쉽고 상세하게 설명해서 노동상담사업을 하는 단체 활동가·노동조합 활동가뿐만 아니라, 공인노무사·변호사 등 법률가와 인사관리자에게도 유용하게 활용되고 있다. 취약계층 노동자와 밀착해서 고충을 상담하는 노동상담 활동가의 역량강화를 위한 사업도 전개하였다. 노동상담 활동가 역량강화교육은 노동실무를 진행하는 절차를 배우고, 노동상담 실무능력을 배양하고 경험을 공유할 수 있는 계기를 마련하였다.

또한 노동권익센터는 서울시 노동상담DB 프로그램 개발(db.labors.or.kr)로 서울시 재정지원으로 진행되는 노동상담사업(권익센터, 4개자치구센터, 25개구 노동옴브즈만)이 단일한 프로그램에 축적되어 사업실적을 한눈에 파악할 수 있고, 통계분석을 통해서 서울시민의 노동현실을 밝히고 정책개선과제를 도출할 수 있는 기초통계의 기반을 마련하였다.

이처럼 서울노동권익센터의 노동상담 서비스는 그 규모의 측면과 서울시 재정지원 노동상담DB 구축과 정보 공유의 측면에서 제도화에 성공적이었고, 노동기본권을 강화할 수 있는 토대를 마련하였다.

(2) 노동교육의 인프라 구축과 교육모델의 구축을 위한 기반 조성

서울노동권익센터가 진행한 청소년 노동인권교육은 대규모 강의식 교육을 지양하고 맞춤형 참여형 교육을 통해 청소년들의 노동인에 대한 의지와 비판적 사고력, 갈등해결 능력을 배양하는데 주력하였다. 청소년 노동인권교육의 확산과 체계화를 위해 역량 있는 강사의 발굴과 양성을 통한 교육인프라 구축에도 힘썼다. 청소년노동인권네트워크 등 교육단체들과 협력하여 민간의 창의성과 전문성을 발휘할 수 있도록 하고, 성북구청과의 업무협약을 통해 지역단체, 교사들과 공동 프로그램을 개발하는 등 민관협력을 통해 성과를 창출하였다.

서울노동권익센터는 청소년노동인권 교육 이외에 직업전문학교, 여성인력개발센터, 학교밖 청소년 공간 등 취약계층 노동자 관련 단체, 공간에 중점적으로 안내하고 교육을 진행하였다. 청소년 노동인권 증진을 위한 성북구 업무협약에 따라 자치구와 함께 노동교육을 진행하고, 상반기 청소년노동인권 강사 기초교육을 계기로 은평지역 네트워크에서 하반기 노동인권 활동가 심화과정을 기획하여 함께 진행하는 등 지역 노동교육 활동을 제안, 촉진하는 역할을 하였다.

(3) 정책연구 사업의 성과를 홍보캠페인과 연계·발전

서울노동권익센터는 정책연구 사업의 성과를 홍보 캠페인으로 연결하고 발전시켰다. 공공부문 및 유통산업 감정노동 조사연구를 바탕으로 경향신문 공동 감정노동 디지털 스토리텔링 개발, 감정노동 가이드북과 만화를 제작했으며, 봉제산업 노동자 건강 조사연구를 계기로 스트레칭 포스터와 교육용 영상을 제작, 보급하는 등 정책대안을 홍보 캠페인으로 연결시켜 사업효과를 높이고자 하였다. 경향신문과 공동기획을 통해 제작한 인터랙티브 뉴스는 약 10만 명 이상의 독자들이 감정노동 이슈에 관심을 갖고 설문조사 및 기사 콘텐츠를 이용하기도 하였다. 이는 경향신문이 과거 제작했던 '우경본색' 같은 디지털스토리텔링 콘텐츠보다 더 높은

독자 반응이었고, 감정노동 이슈를 ‘인터랙티브’한 방식의 콘텐츠로 풀어냈다는 점에 있어서 기존의 감정노동 콘텐츠와는 차별화된다는 평가가 많았다.

3) 한계와 문제점

(1) 양적 성장에 걸맞는 노동상담의 제도화와 노동상담의 질적 제고 필요

서울노동권익센터는 2천 건이 넘는 상담을 진행하면서 업무 부담이 과중하여 질적인 측면에서 문제가 발생하기도 하였다. 서울시의 노동상담을 권익센터와 4개의 노동복지센터, 노동옴부즈만으로 포괄하기에는 한계가 있을 수밖에 없다. 양질의 노동상담 서비스를 실질적으로 지원하기 위해서는 상담량이 권익센터로 집중되지 않고 자치구 차원으로 고르게 분산될 필요가 있으나, 현재 자치구 노동복지센터는 4곳에 불과하고 재정과 인력도 부족하다. 서울시 차원에서 자치구 차원의 노동상담을 하는 공공기관을 확대하여 양질의 상담이 안정적으로 제공될 수 있는 상담의 제도화가 필요하다.

(2) 노동교육의 공적인 제도화와 인프라 확대 필요

서울노동권익센터는 맞춤형 참여형 교육을 위한 인프라 구축, 청소년 노동인권교육의 체계화와 질적 개선, 민관협력을 통한 청소년 노동인권 증진 모델 개발이라는 성과를 내기도 했지만, 기본적으로 서울시 노동교육 수요를 포괄하기에는 한계가 있다. 또한 청소년 노동인권교육을 위해 교육의 수요와 현장의 요청에 따라 적절하게 교육을 기획, 진행했지만 기본적으로 공적인 영역에서의 제도화와 공공 노동교육 인프라 확충 없이는 교육의 양적 확대와 질적 성장은 불가능하다. 또한 시민을 대상으로 한 효과적인 교육 수요처 발굴과 생활현장으로 접근을 통한 인력 육성이 필요하다.

3. 노동거버넌스 구축

1) 사업내용 개요

서울노동권익센터 노동거버넌스 구축 사업의 기본 목적은 취약계층 노동자의 접근성 향상을 위해 지역사회와 협력사업 및 네트워크를 형성하고, 자치구 노동복지센터와의 공동사업을 위한 협력체계와 노동권익센터의 민관협력 운영체계 구축하는 것이었다. 이를 위한 사업으로 노동권익센터 민관협력 운영체계 구축(운영협의회[12명], 자문회의[7명] 상하반기 각 2회 진행), 서울시-자치구 노동센터 협력체계 구축(간담회 3회, 역량강화교육[33명], 공동워크숍[29명]), 노동권익센터 민관협력 공동사업 발굴(7개 공공기관 업무협약, 3개 노동조합 간담회, 대한불교조계종 노동위원회 업무협약, 서울지역노동단체 활동가 집담회[2회, 각 15개 단체 참석], 한국비정규노동정책박람회 지원), 지역 노동권의 증진활동 지원(10개 단위 지원, 8개 단

위 선정 1개 단위 사업포기, 7개 단위 사업진행) 활동을 전개하였다.

2) 주요 성과

(1) 지역노동기반 조성을 위한 네트워크와 지원체계 구축 마련

서울노동권익센터의 지역거점육성 사업은 취약계층 노동자를 지원하기 위한 사업이기도 하지만, 취약계층 지역공동체 조직을 지원함으로써 지역노동기반 조성을 위한 네트워크와 지원체계 구축의 토대를 마련하였다.

서울노동권익센터는 변호사, 교수, 의사, 시의원, 시민사회단체 등 풍부한 경험과 식견, 전문성을 갖춘 운영협의회의원과 자문위원을 구성하여 위원회 참여 주체를 다양화하여 민관협력 운영체계를 마련하였다.

서울노동권익센터는 자치구 노동복지센터와의 지속적인 간담회를 통해 아파트 노동자 지원 방안 연구와 노동상담 DB 등 서울노동권익센터 사업과 자치구 노동복지센터 필요사업의 연계성 확대를 서울시 지원 노동센터 간 협력체계를 구축하였으며, 취약노동자 권리구제 지원과 같이 자치구센터가 소화할 수 없는 사업에 대한 지원체계를 마련함으로써 협력체계를 구축해 나갔다. 특히 DB 활용과 취약계층 노동자 권리구제 사업의 성과는 2016년에는 더욱 확대·발전하였다.

노동권익센터의 민관협력 공동사업을 발굴하기 위해 7개의 공공기관(서울시어르신돌봄종사 종합지원센터, 성북구청, 서울시직장맘지원센터, 서울시 교육청, 도심권인생이모작지원센터, 서울 근로자건강센터, 서울시복지재단)과 서울지역 노동단체들과의 협력관계 형성으로 노동복지 서비스의 접근성을 확대하기 위한 기틀을 마련하였으며, 자치구별 노동단체와 노동조합과의 간담회를 통해 사업추진의 기반을 형성하였으며, 전국 지자체 노동센터들과의 협력을 통해 모범사례 확산과 다양한 노동행정의 활성화를 도모하였다. 이러한 사업의 성과는 2016년 서울 노동인권복지네트워크(서로넷)의 출범과 유관기관 협의회로 지속·발전하게 되었다.

또한 지역공동체의 노동권익 증진을 지원하기 위해 공모사업 등을 통해 현장밀착형 사업 개발로 자치구에 다양한 노동사업을 활성화하였으며 자치구 노동거버넌스 구축을 위한 노조, 단체 발굴 지원으로 미약하지만 지역단위의 기반을 조성하는 데 필요한 지원을 하였다.

이러한 지역노동기반의 조성을 위한 네트워크와 지원체계는 상향식 노동정책 수립의 지역거점 역할을 할 것으로 기대된다. 특히 서로넷의 출범은 서울노동권익센터의 노동권익증진 지역기반구축 사업과 협력하여 지역과 노동이 만나 비정규 문제 개선을 매개로 서울 전역에서 노동네트워크를 꾸리고 다양한 사업을 펼칠 예정이다.

(2) 서울시와의 협력 체계 구축으로 노동행정의 변화 유도

앞서 언급하였듯이, 서울시와 서울노동권익센터는 민관협력을 통해 몇 가지 모범이 될 수 있는 노동정책을 수립하고 시행하고 있다. 대표적인 성과가 바로 휴(休)이동노동자쉼터 운영

과 감정노동보호 종합계획 마련, 노동권리보호관 체계 구축, 서울노동아카데미 등이다. 이외에도 서울노동권익센터는 서울시와 협력하여 많은 고용-노동정책의 변화(서울시 아르바이트 청년 권리지킴이, 서울시 투출연기관 정규직 전환자 실태와 정책과제 조사 등)를 가져왔다. 서울시 행정부서와의 협력과 연계는 노동행정과 노동복지서비스의 외연을 확장할 것으로 기대된다.

3) 한계와 문제점

(1) 노동권익증진 지역노동기반 구축을 위한 노동조합의 연계 활동 미진

지역노동기반 구성을 위한 네트워크와 지원체계를 마련함으로써 소기의 성과를 얻었지만, 지역노동기반을 충실히 구축하지는 못했다. 우선, 지역공동체와 노동이 만나는 데 있어 가장 기본적이고 원칙적인 조직형태인 노동조합과의 연계 활동이 미진하였다. 지역과 노동이 만나 의미 있는 변화를 가져오기 위해서는 노조와 지역공동체에 기반한 조직과 사회운동 조직들 간의 연합 형성, 즉 공동의 목표를 위해 노조와 지역공동체 집단 사이의 협력이 가장 중요하다. 지금까지 노동권익센터와 노동조합과의 연계와 협력은 여러 가지 이유로 어려움을 겪었던 게 사실이다. 노동센터를 바라보는 상도 달랐고, 그렇기 때문에 사업을 통해 지역에서 만나기가 더욱 어려웠다.

지역공동체 형성 모델에 대한 설명에서 언급했듯이, 노조는 지역공동체에 기반한 조직들보다 규모에서 더 크고, 더 많은 재정적, 인적 자원을 보유하고 있기 때문에 지역공동체 조직들은 노조의 자원들로부터 이익을 얻을 수 있고, 노조는 지역조직과의 협력을 통해 노조의 경제적, 정치적 힘을 증대시킬 수 있다. 이를 위해 노동권익센터는 매개자로서, 지역공동체 형성을 위한 지역허브로서의 기능을 좀 더 충실히 수행해야 할 것이다.

(2) 조직화 생태계 구축 성과 미흡

노동센터는 기본적으로 노조로 조직되지 못한 취약계층 노동자들의 권리 증진과 삶의 질을 높이고자 한다. 이를 위해 가장 기본적인 것이 바로 노동자들이 노조 할 이유가 있고 모든 노동자들에게 노조 할 권리를 보장하는 것이다. 진정한 사회안전망 확대는 노조 할 권리를 확대해나가면서 재벌대기업 중심의 산업구조를 변화시키고, 임금구조를 바꾸는 것에 있다. 기본급 비중은 올리고 성과급이나 연장수당 등은 줄임으로써 장시간 노동, 과잉경쟁의 시스템에 브레이크를 걸어야 한다. 시간당 최저임금은 실질적인 생활이 가능한 수준으로 인상해야 한다. 그런데 이러한 방향으로 제도적 개선을 이루려면 우선 노동조합의 힘이 강화되고, 전 국민적인 캠페인을 통해 노동조합 가입이 비약적으로 늘어야 한다. 노동조합 조직력이 커져야 협상력도 커지기 때문이다. 미국의 노동자센터는 노조의 대변 기능의 빈틈을 메우기 위한 조직화를 지원하고 있고, 한국의 비정규노동자 지원 센터들도 조직화를 지원하고 있다. 민관협력위탁센터인 서울노동권익센터는 위탁기관이라는 제약 때문에 직접 노조를 조직화 하는 데

는 어려움이 있다. 그렇지만 노조를 조직하기 쉬운 환경(조직화 생태계)으로 만드는 데는 기여할 수 있을 것이다. 서울노동권익센터의 노동권익증진과 지역기반 조성을 위한 네트워크와 지원체계의 구축이 노동친화적인 조직화 생태계를 만드는 데까지는 나가지 못했다.

V. 결론: 지방정부 노동센터의 과제

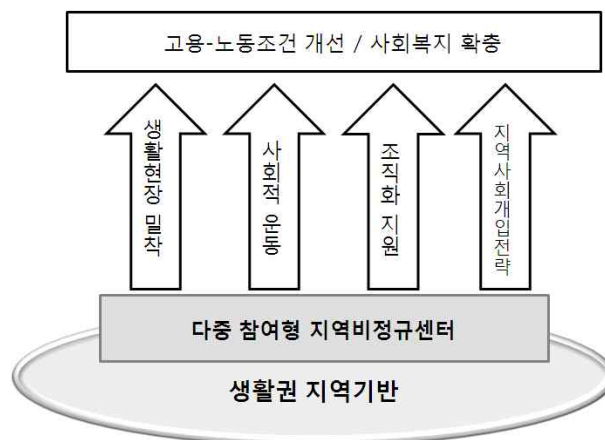
- 지역노동기반 구축과 강화를 위한 역할/모델을 중심으로

1. 다중적 이해관계자 참여를 바탕으로 하는 지역공동체 형성 모델의 역할과 기능을 강화

취약계층 노동자를 지원하기 위한 민관협력 위탁센터의 역할과 기능, 모델에 대해 의견이 분분하다. 새로운 조직화 모델로 기대하기도 하고, 민관협력 구조의 위탁기관이기 때문에 서비스 모델에 그치는 한계가 있다는 주장도 있다. 그리고 누가 주도적으로 참여해서 노동센터를 운영할 것인가에 대해서도 다양한 의견이 존재한다. 자치구 노동복지센터가 확대되면 다시 반복될 수 있는 논쟁이다.

이 글에서는 미국의 사례와 서울노동권익센터를 중심으로 국내의 비정규 노동자 지원 노동센터의 실태를 확인하였다. 이를 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. 노동센터는 지역에서 노동운동의 현황과 전망이 충분히 토론되는 과정에서 노조, 지역공동체의 시민사회단체의 공감대 속에 설립되어야 한다. 특히 노동의제의 확장이란 측면에서 노조 이외에 지역사회 자원결합도 중요한 요소이다(문종찬, 2014).

[그림 3] 지역비정규센터의 개념도



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 기반한 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 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 얻어야 할 것이다. 노조는 지역공동체에 기반을 둔 단체들이 보유한 사회적 네트워크, 즉, 조직화하기 어려운 노동자들에게 접근할 수 있는 네트워크의 도움을 받아야 한다. 여기서 노동센터는 행정과 (지역)사회와 조직노동, 비조직 개별 노동자들 사이에 인터페이스(interface) 역할과 기능—모든 것을 다 수렴하는 역할과 기능이 아니라 연결하는 역할과 기능—을 수행해야 한다(문종찬, 2014).

2. 협소한 조직화 논쟁이 아닌 조직화 생태계의 구축

조직화 없는 운동은 없다. 그런데 조직화를 둘러싼 논쟁은 우리가 조직화를 노조조직화 혹은 ‘내 조직 키우기’로 협소하게 이해하고 있거나, 조직화의 경로와 방도에 대한 폭넓은 공감대를 갖고 있지 못하기 때문인 것으로 보인다(문종찬, 2014). 노동센터의 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).

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 노동자에게 노조 할 권리를 반복하기보다는 자신들이 노조 할 이유를 갖게 하는 것이 노조 참여의 자발성과 노조의 지속성에서 더 좋은 접근이라 할 수 있다. 노동센터는 노조가 할 수 없는, 비어 있는 영역을 채울 수 있는 잠재력을 가지고 있다. 특히, 지역의 노동센터들은 시민들을 상대로 한 ‘노동이 존중받고 노동의 가치가 올바르게 인정되는 사회를 위한 캠페인’을 통해 우리 사회에서 노동이 올바르게 인식되는데 기여할 수 있으며, 비정규노조 간부

들에 대한 역량강화 교육과 리더십 확립 교육도 적절하게 수행함으로써 조직화를 지원하고 있다. 노동센터는 조직화에 유리한 환경을 조성하고 조직화를 지원하는 ‘노동친화적인 조직화 생태계’를 구축해야 할 것이다.

노동자 조직화와 관련해서 위탁센터와 민간센터 모두 지역의 거점으로써 적극적으로 현안에 개입하는 전략이 필요하다. 위탁센터라고 해서 운동조직으로서의 전망을 갖기 어려운 것은 아니며 마찬가지로, 민간센터라고 해서 조직화모델만을 지향하는 것도 아니다. 따라서 조직화 모델로 과도한 기대를 갖거나, 위탁센터라는 지배구조를 이유로 조직화 역할에 대해 지나치게 저평가할 필요가 없다. 따라서 서울지역의 노동센터들은 자기전망을 분명히 하고 일상적인 사업을 넘어, 지역 내에서 비정규직과 취약계층에 대한 실질적인 조직화와 지원을 위한 사업계획을 구체화해야 한다.

3. 노동권익증진 지역노동기반 조성 강화

지역공동체 형성 모델에서 관건은 지역공동체 조직과 노조 간/내의 네트워크를 구축하는 일이다. 노동권익센터는 2015년 지역사업의 성과를 이어서 노동권익 증진을 위한 지역노동기반 구축 사업을 진행하고 있다. 지역노동기반 없이는 서울시의 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 주민 노동자의 참여 프로그램을 적극적으로 개발하고 보급해야 한다.

4. 노조와의 협력과 노동관련 민간단체 참여 활성화

노조는 노동자의 조직화와 이해대변에 대한 명확한 페리다임, 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. 노동센터는 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. 첫 단추는 역시 노동센터와 노조와의 대화에서 시작해야 할 것이다.¹⁶⁾ 노동권익 증진을 위한 지역노동기반 구축은 지역공동체에 기반을 둔 조직들, 노동관련 민간단체들의 참여가 없이는 불가능하다. 지역공동체 형성(지역허브) 모델의 이념적 근거가

16) 미국에서 노조와 노동자센터 간 광범위한 파트너십을 맺은 사례는 Fine(2011)을 참조하라. 일용직 노동자 조직화 네트워크(NDLON, National Day Laborer Organizing Network, 전국 단위 센터들의 네트워크)와 미국노총산별노조 회의(AFL-CIO)는 전국단위 파트너십 협약을 통해 노동자센터의 역할을 재인식하는 계기를 마련하였고, NDLON과 북미노동자국제연합(LiUNA, Laborers International Union of North America, 건설노조)은 파트너십을 통해 노동자센터는 노조가 일용노동자를 상용직 고용으로 이동시키는데 도움을 주는 중요한 방식 중 하나라는 점을 인식하게 되었고, 노조는 노동자센터가 주택건설 시장을 조직화하는 데 중요하다고 결론을 내렸다(Fine, 2011: 617-618).

되는 지역공동체 노조주의에서 강조하고 있는 핵심 요소가 바로 ‘연합노조주의’이고, 이는 바로 노조와의 협력과 민간단체의 참여 활성화를 기본으로 한다.¹⁷⁾

5. 연구 역량의 강화

노동과 일상, 노동과 문화가 지역에서 하나로 어우러지듯이, 서울노동권익센터는 미조직, 불안정, 저임금, 취약계층 노동자들이 종사하는 산업과 일자리, 사용자에 대한 분석을 지역공동체와 연결지어 세밀한 경제적, 정치적 분석을 수행하여 지역차원의 정책대응을 높여야 할 것이다.

6. 상담과 교육의 제도화와 인프라 확대

상담과 교육의 제도화와 인프라 확대를 통해 취약계층 노동자의 접근성을 높여야 한다. 노동교육의 경우, 직접서비스 제공에 대해서는 지역단위와의 협력체계를 구축하고 센터는 광역허브의 기능에 맞게 강사의 역량강화를 위한 지원과 교육 콘텐츠의 개발, 효과적인 모델 개발 보급 등 교육의 질적 개선으로 사업의 중심을 이동해야 한다. 권익센터는 상담의 질적 개선과 권리구제 사업을 확대하여 실질적인 권익보호에 집중할 필요가 있다. 서울시 노동상담 DB프로그램이 안정적으로 운영될 수 있도록 관리하여 정책개발의 기초자료로 활용해야 한다.

7. 민관협력 체계(파트너십과 협치) 구축으로 노동복지행정서비스의 외연 확장

- 파트너십과 협치
- 동상이몽이 아닌 이상동몽, 공감과 동행
- 참여 주체 다양성 확보와 활성화
- 지역사회 기반 노동복지사업 발굴과 전달체계 운영
- 자치구 단위 노동행정 확대

17) 지역공동체 노조주의는 노조와 특정한 지역공동체에 서비스를 제공하고, 특정한 정치적 목적을 위해 싸우는 종교, 인종, 젠더, 장애, 섹슈얼리티 제휴집단들 사이의 공통의 목적을 발견하는 것이다(Wills, 2001: 468-469). 유사하게 터프스(S. Tufts)도 지역공동체 노조주의를 ‘공동의 목표를 달성하기 위한 노조와 비노조 집단 사이의 연합의 형성’으로 특징짓는다(Tufts, 1998: 228).

【참고문헌】

- 고혜원. (2006). “지방노동행정조직과 기능의 비교분석: 일본, 독일, 미국, 영국을 중심으로”. 《한국정책과학회보》. 12: 241-272.
- 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.
- 김주일·정승국·이상민·고혜원·권혜자·고현주·김태균. (2014). 『2014년도 지역노사민정 협력 활성화 추진실적 평가 및 협의회 발전방안 연구』. 고용노동부(연구수행기관: (재) 노사발전재단).
- 노광표. (2014). “지방정부 노동정책의 평가와 과제”, 한국노동사회연구소 이슈페이퍼 2014-11.
- 문종찬. (2014). “지역운동과 노동권익센터의 역할”, 서울노동권익센터, 무엇을 해야 하나?, 한국비정규노동센터 제24회 월례 비정규노동포럼(2014.09.02.) 자료집.
- 신경희. (2014). 『서울시 노동복지기관 역할제고와 운영방안』. 서울연구원.
- 윤수종. (2012). “영국의 사회센터운동”. 《민주주의와 인권》. 12(1): 153-195.
- 이남신. (2014). “노동정책, 노동행정 관련한 지방정부의 역할: 수도권 광역지자체 사례를 중심으로”. 지방정부의 노동행정 노동정책 확충방안 모색 토론회 자료집.
- 이남신·손정순·박재범·정용식. (2014). 『2014년 지방선거 노동정책 공약과 전략』. 민주정책연구원(연구수행기관: 한국비정규노동센터).
- 이원보·김유선·김종진·황수욱. (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.
- 이혜수·최진혁·이다솜. (2016). 『서울시민과 나는 노동상담: 서울노동권익센터 노동상담분석보고서 2015』. 서울노동권익센터.
- 정갑영. (1996). “독일 사회문화센터 운동의 전개와 그 의의”. 《문화정책논총》 제8집: 81-105.
- 주진우. (2015). 『서울시 노동정책 발전전략』. 서울연구원
- 황선자·김준영·고현주·여기구·이철·장해영. (2013). 『근로자종합복지관 운영활성화를 위한 프로그램 개발 및 보급 방안』. 고용노동부(연구수행기관: 한국노총 중앙연구원).
- Black, Simon J. (2005). “Community Unionism: A Strategy for Organizing in the New Economy.” *New Labor Forum*. 14(3): 24-32.
- Brecher, Jeremy and Tim Costello. (1990). *Building Bridges: The Emerging Grassroots Coalitions between Labor and Community*. New York: Monthly Review 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.
- Fine, Janice. (2011). “New Forms to Settle Old Scores: Updating the Worker Centre Story in the United States.” *Relations Industrielles/Industrial Relations*. 66(4): 604-630.
- Kest, Steven. (2003). “ACORN and Community-Labor Partnership.” *Working USA*. 6(4): 84-100.
- Milkman, Ruth, Joshua Bloom and Victor Narro. (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.
- 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.
- 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.
- 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.
- Thorntwaite, 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.

지방정부 노동센터의 지속가능성 문제에 대하여

홍주환(한국노동사회연구소 부소장)

1. 센터 자체적인 조직 역량(재정과 인력)에 더하여 정치적으로 우호적인 환경이 조성되는 것이 매우 중요함. 정치적으로 우호적인 환경 하에서라면 재정과 인력의 추가 투입을 통해서 더 양질의 서비스 제공, 조직화 사업, 허브 기능 등을 수행할 수 있을 것이기 때문임. 만약 지방정부와의 연계가 끊어지는 경우 센터가 유지될 수 있는지 의문임.
 - 1-1. 재단화는 별개의 문제일 수 있음. 정치적으로 우호적인 환경 하에서 재단 이사회 및 임원이 진보적인 인사로 충원된다면, 중단기적으로는 노동재단이 매우 긍정적인 역할을 수행할 수 있을 것으로 기대할 수 있을 것임. 향후 정치적인 환경이 비우호적으로 전환한다면, 그 때는 다양한 방식의 싸움을 통해서 문제를 해결해 나갈 수 있을 것으로 판단됨. 다만, 일단 재단화하고 재단의 목적/존재이유가 명확하다면 노동재단의 운영이 그 큰 틀에서 벗어나지 않을 가능성이 적지 않다고 봄.
2. 집단적 노사관계 관련 사업을 노동복지센터나 노동권익센터가 주도할 수 있는 방안이 무엇인지 모색될 필요가 있다고 판단됨. 현재와 같이 노동복지센터나 노동권익센터가 운영되는 경우 개별적 고용(노사)관계 관련 서비스 수요에 부응하는 사업이라는 큰 틀에서 벗어나기 힘든 측면이 있음. 조직노동과의 연계를 통한 사업과 그렇지 않은 사업은 각각 어떤 내용으로 채워질 것인가에 대해 고민해 볼 필요가 있음. 집단적 노사관계 관련 사업은 조직노동과의 연계를 매개로 할 것이지만, 그렇지 않은 사업이라면 그 사업은 어떤 내용으로 채워져야 할 것인가에 대해 적극적으로 고민해 볼 필요가 있음. (교육프로그램?)
3. 지방정부의 노동센터는 세 유형으로 구분될 수 있을 것 같음. 하나는 지방정부가 직접 노동센터를 운영하는 경우이고, 다른 하나는 지방정부가 민간단체에 사업을 위탁하는 경우이고, 다른 하나는 민간단체가 독자적으로 노동센터를 운영하는 경우임. 각각의 장단점이 있겠으나 지방정부가 직접 노동센터를 운영하는 경우에는 민간의 적극적인 개입이 필요하게 될 것이고, 민간위탁으로 노동센터가 운영되는 경우에는 그 안정적 지속성의 한계에 직면하게 될 것이고, 민간단체가 직접 노동센터를 운영하는 경우에는 재정과 인력의 유지라는 문제에 직면하게 될 것임. 모든 유형이 공존하면서 서로 우호적으로 견제하는 관계를 전제로 하면, 장기적으로는 민주적 재편을 통해서 구성된 지방정부가 직접 노동센터를 운영할 수 있는 방향으로 가는 것이 가장 효과적이라고 봄. 결국 지방정부 노동센터의 지속가능성 문제는 지방정치의 문제임.
 - 3-1. 노동조합이 자신의 인력과 재정을 통원하여 지역 노동센터를 운영하는 것도 모색할 필요가 있음. 고용노동부나 지방자치단체의 노동단체 또는 비영리단체 지원 사업을 활용하는 것도 가능한 일일 것임.

4. 결국 명실상부한 협치 기반의 노동행정체계가 갖추어져야 하는 것이 필요함. 민간부문이 개입하는 협치가 부재한 노동행정체계에 적극적인 노동권익서비스를 요구하는 것은 과도한 요구일 가능성이 큼. 전문적인 노동행정기구, 전문적인 노동행정 담당관이 동시에 확보되는 것이 필요함. 하지만 현재의 행정시스템은 그것을 뒷받침할 수 있는 준비가 되어 있지 않음. (직위분류제의 필요?)
5. 만약 노동센터가 노동센터운동으로 전개된다면, 그것은 노동조합운동과 다른 모습을 띠게 될 것인가? 일종의 노동자상호부조조합 내지 노동자협동조합의 모습을 띠는 가능성이 있을까?
 - 5-1. 만약 그것이 비정규·미조직 노동자들의 우애조합 식의 것이라면 노동자운동 역사에서 익히 보아왔던 형태의 조직일 것.
6. 일단 긍정적인 것은 여러 자치단체들에서 노동복지센터 등에 대한 수요가 적지 않다는 점임. 이러한 정치 환경을 활용하여 여러 지역에 노동센터를 뿌리내리도록 하는 전략이 지속적으로 추진될 필요가 있음. 다만, 불가역적인 장치를 마련하는 것도 필요함.

지역노동기반 구축과 강화를 위한 지방정부노동센터의 역할에 대한 몇가지 제안

-서울노동인권복지네트워크 집행위원장 공군자

1. 지방정부노동센터의 조직정체성과 운영모델

미국노동자센터의 사례연구 중 노조와 지역공동체의 세 가지 차원(조직, 공통의 이해관계와 정체성, 장소)사이의 연결을 나타내는 조직화 전략인 '지역공동체 노조주의'는 노동자센터의 정체성을 설명하면서 노동조합과 대별되는 노동자센터의 구조적, 문화적, 이데올로기적 특징을 노동자센터만의 활동으로 규정한다.

이에 대비하여 서울지역노동센터들의 조직정체성은 스스로 사회운동단체로 규정하거나 한시적인 지자체수탁기관으로 규정하는 등 아직 명확하지 않다.

물론 활동측면에서 지역시민들을 상대로 다양한 활동을 하거나, 지역사회와 노동권익의 증진과 실현을 목표로 하기도 하지만 이번 토론회를 시발점으로 노동센터의 조직정체성에 대해 공론화 되는 장이 마련되기를 바란다.

맛있는 음식이 만들어지기 위해서는 좋은 재료와 요리사, 주방, 그 요리에 어울리는 그릇, 먹을 사람이 필요하다.

노동에 대한 인식개선과 지역주민노동자들의 지역공동체 형성 또한 마찬가지이다.

노동센터들이 관과 지역주민노동자, 노동조합과 지역조직, 지역주민노동자와 지역조직 등을 연결할 수 있는 매개고리로서의 역할을 해야 한다.

서울지역노동센터들은 서울시지원 민관협력위탁센터이다 보니 사업의 독자성, 직접적인 노조조직화 등의 한계는 명확하다. 하지만 지역조직에 비해 상대적인 재정 안정화와 공신력이 있다는 긍정성이 존재하고 민관협력사업의 모델을 만들어 낼 수도 있다. 이런점에서 노동센터는 노동조합과 지역조직들과의 끊임없는 연계활동을 해야 한다. 하지만 노동조합 따로 지역조직 따로 연계해서는 지역에서의 노동기반구축은 어려울 수 밖에 없다.

지역주민노동자들에게 저수지와 같은 역할을 해야 한다.

낚시를 하는 사람, 저수지 아래에서 농사를 짓는 사람, 다른 곳에서 일을 하더라도 거주하는 사람들에게 도움이 될 수 있는 저수지와 같은 역할이 필요하다.

고기를 낚는 일과 농산물을 수확하는 일은 노동조합과 지역조직들의 역할이 아닐까 싶다.

그 물줄기를 따라 더불어 살아가는 삶이 지역공동체가 될 수 있음을 잊지 말았으면 한다.

2. 현행 법을 넘어설 수 있는 상상력에 기반하자!

노동센터에서 공통적으로 하는 주요활동 중 하나가 노동상담, 노동교육이다.

노동상담은 현행 노동법에 적용할 수 있는지, 준비할것이 무엇이 있는지를 세세하게 상담하는 역할일 것이다.

다양한 노동상담사례와 상담사례의 DB구축은 반드시 필요하지만 그것을 뛰어넘는 상상력을 가졌으면 한다.

우리 누구나 법은 정치적 역학관계에 의해 끊임없이 변화될 수 있음을 알고 있다.

노동상담 사례는 지역주민노동자들이 겪는 실질적이고 구체적인 어려움을 고스란히 드러낼 수 밖에 없다.

향후 바뀌어야 될 법적 내용이 무엇인지 고민해보고 정책과 연결되서 기획해 보는 일들도 함께 상상해 보면 어떨까!

3. 사업대상에 대한 충분한 토론이 필요하다.

노동센터의 사업파트너와 대상은 누구일까? 막연하게 서울시민? 아니면 구민? 아니면 노동자?

대상에 따라 목적에 따라 주요활동 내용은 달라질 수밖에 없다.

지역기반을 구축하기 위해서는 노동자로서의 인식을 어디에서나 말할 수 있고 확산시킬 수 있는 '노동인권'과 같은 고리가 필요하고, 노동자가 시민이 되기 위한 과정과 지역주민의 노동에 대한 인식개선이 필요하다. 지역이라는 공감대 영역에 서 있으려면 지역의 공동적인 이해에 서 있어야 한다. 그들과 사회적 주체로 서기위한 과정을 만들어 가야한다. 그러기 위해서는 중소기업사업주, 청소년, 노인, 장애인, 여성 등 사회적약자와 함께하기 위한 사업을 1순위로 할 필요가 있다.

미국노동센터의 사례와 서울지역 노동센터의 성과와 과제를 보면서 대부분 공감할 수밖에 없었다. 노동센터가 만들어지는 과정부터 현재까지 함께 연계사업을 하기도 하고 때로는 비판하면서 걸음을 함께 해온 까닭이다.

노동센터에서 일하시는 많은 분들의 수고로움에 감사드리며, 향후 지역사회에서 노동존중 인식과 문화를 확산하기 위한 활동, 생활 속에서 당사자 노동자(주민) 조직화 지원활동, 노동인권 노동복지 증진사업을 위한 촉진자 역할 등을 서울노동인권복지네트워크(서로넷)를 통해 활동할 계획이며, 그 활동에 노동센터의 많은 역할을 기대한다.

<메모하세요>

<메모하세요>