

권력자원 접근법

(The Power Resources Approach)

슈테판 슈말츠, 독일 예나대학교 사회학과 교수
클라우스 되레, 독일 예나대학교 사회학과 교수

2016년부터 프리드리히 에버트 재단 독일 본부는 본 재단 각국 사무소와 함께 ‘노동조합의 전환기(Trade Unions in Transformation)’ 프로젝트를 진행해왔다. 그 일환으로 노동조합의 조직화 성공사례를 분석한 20개국 사례연구가 각국에 소개된 바 있다. 이 글은 사례연구의 기반이 된 권력자원 접근법에 대한 영문 발간물을 국문 번역한 자료다. 급변하는 세계화의 흐름 속에 노동조합이 발전하고, 권력자원을 활용한 노동운동의 새로운 대내외적 전략을 고민하는데 이 글이 작게나마 기여할 수 있길 바란다.

2018년 11월 편집인 일동

국제노동 학계에서는 노동조합이 주요 사회동향에 전적으로 좌우되지 않고, 언제든지 직접 ‘전략적 선택’을 할 수 있다는 공통된 의견을 갖고 있다. ‘노동재활성화학’이라는 이 새로운 연구분야는 노동조합의 전략적 행동능력을 강조하며, 조직화 과정에서 맞닥뜨리는 다양한 환경 속에서 노동조합이 취할 수 있는 행동과 권력 행사수단에 중점을 두고 있다.

이러한 논의는 학계에서 독일의 노동조합 재활성화 문제를 다루는 방식에도 큰 영향을 미쳤다. 권력자원 접근법 덕분에 ‘발견법(heuristic)’이라는 새로운 연구분야도 발전했다. 이는 권력자원의 집단적 동원을 통해 노동자가 자신의 이익을 성공적으로 보호할 수 있다는 기본전제를 바탕으로 한다. 막스 베버의 정의를 덧붙이자면, 권력이란 ‘저항에 부딪치더라도 사회관계에서 개인 의사를 주장할 수 있는 모든 기회’로 해석된다. 다시 말해 권력은 규칙을 결정짓는 힘이 아닌, 무언가를 할 수 있는 힘으로 먼저 이해되어야 한다. 물론 권력은 일반적으로 사회·권력 관계에서 늘 사용돼왔으며, 특정한 역사적 단계에서 사회구조를 대대적으로 바꾸기 위한 목적으로도 사용 가능하다. 하지만 이 글의 주된 관심사는 구조적 권력관계가 아니라, 임금노동자가 일반적인 상황에서 자신의 이익을 주장할 수 있는 능력을 살펴보는 데 있다.

권력자원 접근법은 에릭 올린 라이트와 비벌리 실버가 구상한 구조적 권력자원과 결사적 권력자원이라는 개념에 기반한다. 추가로 여러 학자와 노조 활동가의 토론을 통해 제도적 권력자원과 사회적 권력자원이 알려졌다(그림 1). 지금까지 권력자원 접근법은 주로 선진국의 경험에서 기반한 것이었다. 단, 이례적인 경우 개발도상국의 사회발전 과정에서 권력자원 분석도구가 적용된 바 있다. 필자는 이 글을 통해 전세계 독자를 대상으로 권력자원 접근법의 기준을 제시하고자 한다. 우선 다양한 권력자원에 대해 설명한 뒤, 국제적으로 권력자원 접근법을 적용하기 위한 의견을 개진할 것이다.

구조적 권력자원이란 경제체제 내에서 임금노동자가 갖는 입지를 가리킨다. 이는 집단적 이익대변이 부재하더라도 기본적으로 노동자와 종업원에게 주어지는 1차적 권력자원이다. 물론 구조적인 권력자원은 노동시장에서 ‘작업장 내 노사 간 종속성’ 유형에 따라 발생한다.

【 1. 구조적 권력자원 】

구조적 권력자원이란 경제체제 내에서 임금노동자가 갖는 입지를 가리킨다. 이는 집단적 이익대변이 부재하더라도 기본적으로 노동자와 종업원에게 주어지는 1차적 권력자원이다. 물론 구조적인 권력자원은 노동시장에서 ‘작업장 내 노사 간 종속성’ 유형에 따라 발생한다. 또한, 구조적 권력자원은 자본과피를 야기할 수 있는 힘과 자본증식을 방해하거나 제한할 수 있는 힘에 기반한다. 구조적 권력자원의 대표적인 유형으로는 작

업장 교섭력과 시장 교섭력이 있다.

작업장 교섭력은 생산 과정에서 노동자와 사용자의 지위에 따라 좌우된다. 작업장 교섭력은 파업, 연좌농성과 근로거부 등을 통해 동원되며, 태업 등 은밀한 형태의 노동쟁의도 이에 해당한다. 이는 경우에 따라 작업장 교섭력이 분권적 혹은 자발적으로 행사됨을 뜻한다. 작업 중단을 통해 임금노동자는 사용자에게 막대한 비용을 초래하고, 보다 나은 보수나 근로조건을 제시하도록 강요할 수 있다. 노동 생산성이 높고 생산공정이 고도로 통합된 산업업종이나 중요한 수출분야 노동자들은 특히 높은 수준의 작업장 교섭력을 지닌다. 이는 한 개 업종의 태업이 해당 업종에 종사하는 노동자들의 작업장을 뛰어넘는 범위까지 영향을 미치기 때문이다. 그러나 작업장 교섭력은 크게 견제를 받으며, 자본은 기업이전, 생산조직방식의 변경, 합리화 조치 등을 통해 작업장 교섭력을 제한하려고 노력한다. 반대로 노동자들은 주로 재조직화와 혁신과정에 영향을 주어, 자신들의 권력 지위를 확보한다.

작업장 교섭력은 직접생산공정뿐만 아니라 기타 자본순환 과정에서도 발휘된다. 일례로 운수업 노동자는 특정 수송경로나 유통경로를 통해 자본과 노동의 순환을 둔화할 수 있는 ‘순환권력’을 가진다. 유치원, 요양원, 가정 등에서 일하는 돌봄 및 교육 서비스 노동자들은 다른 노동자의 임금노동 수행능력에 지장을 초래하며, 다른 경제부문에 영향을 미치는 ‘승법권력’을 행사한다.

구조적 권력자원의 두 번째 유형은 시장 교섭력이다. 인력공급이 부족한 노동시장의 산물로, “사용자가 요구하는 최소한 자격과 숙련도, 낮은 실업수준, 또 노동시장에서 완전히 벗어나 다른 소득원으로 생계를 유지할 수 있는 능력”의 산물이기도 하다. 시장 교섭력은 미묘하게 행사되어 간접적으로만 느낄 수 있다. 가령 노동자가 이직하면 추가 훈련비용이 발생한다. 이를 방지하기 위해 임금이 상승한다. 시장 교섭력은 노동시장의 구조에 좌우되며, 핵심 노동인구, 취업취약인구, 실업 및 기타 인구로 계층화된다. 또한 이민정책 등 정부의 개입도 노동시장을 제한하고 노동자의 시장 교섭력에 영향을 미친다. 이러한 개입은 인종·성별에 따라 시장에서 보다 엄격하게 설정되거나, 애초 인종·성별 제약 목적으로 설정되는 경우도 있다. 그 결과 개별 노동자 집단 간의 극심한 계층구조가 형성된다. 이처럼 임금노동자가 사용할 수 있는 자원과 노동시장 개입에 따라 발생한 계층구조는 늘 노동자 간 연대의식을 없앨 수 있는 위험요인을 지닌다. 특히 계층격차는 개발도상국 지하경제에서 두드러진다. 개발도상국 지하경제 노동자의 근로 가능한 장소와 시장 교섭력은 제한적이며, 그 결과 상대적으로 임금이 높은 주요산업 사업장의 노동자들이 종종 특권

작업장 교섭력은 직접생산공정뿐만 아니라 기타 자본순환 과정에서도 발휘된다. 일례로 운수업 노동자는 특정 수송경로나 유통경로를 통해 자본과 노동의 순환을 둔화할 수 있는 ‘순환권력’을 가진다. 유치원, 요양원, 가정 등에서 일하는 돌봄 및 교육 서비스 노동자들은 다른 노동자의 임금노동 수행능력에 지장을 초래하며, 다른 경제부문에 영향을 미치는 ‘승법권력’을 행사한다.

층으로 비취지곤 한다.

구조적 권력자원을 성공적으로 적용하기 위해서는 제도적 환경에서 주어지는 개인의 결사역량, 구조적 권력자원을 최적으로 결합시키는 능력, 그리고 효과적인 쟁의·파업 전략을 수립할 수 있는 기술이 필요하다. 무엇보다 노동자 이익을 보호하는 과정에서 파업이라는 무기를 무차별적으로 휘두르지 않고, ‘벽에 붙은 검’처럼 선별적, 효과적으로 사용할 때 노동쟁의를 보다 기술적으로 활용할 수 있다. 역사상 자본 축적의 중단이나 격변은 작업장 및 시장 교섭력에 영향을 끼쳐왔다. 일례로 포드 조립공정의 등장으로 개별 노동자가 단순히 단추 하나를 누르는 것만으로도 생산공정을 방해할 수 있게 되었다. 이는 노동조합의 행동권에도 영향을 미쳤다. 1970년대 시작된 미국과 유럽 노동조합의 하락세는 상당 부분 임금노동자의 구조적 권력자원의 약화에서 비롯되었다. 기업 이전과 주주 가치에 대한 집중이 노조의 작업장 교섭력을 저해했을 뿐만 아니라, 신자유주의 분수령을 이은 영국의 대처 정부(1979년), 미국의 레이건 정부(1981년), 독일의 콜 정부(1982년) 등 정부의 공급 중심 경제정책 또한 대량실업을 고착화시켰다. ‘유연한 자본주의’ 시대에 이르러 대부분 국가의 노동시장에서는 핵심 노동인구와 취약계층 간의 격차가 더욱 심화되는 양상을 보였다. 이러한 동향은 ‘노동시장 동원정책(노동연계복지)’과 같은 새로운 접근방식과 함께 노동자의 시장 교섭력을 약화시켰다. 그러나 이에 맞서는 세계적 동향 또한 분명히 존재한다. 세계 자본주의 중심지로부터 다른 국가로의 기업이전을 통해, 일부 개발도상국(중국, 동남아와 멕시코)과 동유럽에서는 이전보다 높은 작업장 교섭력을 갖춘 새로운 환경이 등장했다. 또한 독일, 동유럽, 러시아, 중국 등 수많은 국가의 인구구조 변화는 숙련 노동인력의 부족으로 이어졌고, 이에 따라 노동자의 교섭력이 확장되었다.

【 2. 결사적 권력자원 】

결사적 권력자원은 ‘집단적 정치단체 또는 노동조합을 조직하기 위해 노동자들이 단결하면서’ 만들어진다. 노동자와 종업원의 1차적 권력이 모이면서 형성되며, ‘완전한 대체’는 어렵지만 구조적 권력자원의 부재현상을 보완할 수 있다.

결사적 권력자원은 ‘집단적 정치단체 또는 노동조합을 조직하기 위해 노동자들이 단결하면서’ 만들어진다. 노동자와 종업원의 1차적 권력이 모이면서 형성되며, ‘완전한 대체’는 어렵지만 구조적 권력자원의 부재현상을 보완할 수 있다. 또한 구조적 권력자원과 달리 결사적 권력자원은 조직화 과정이 필요하며, 전략 수립과 이행이 가능한 행위 주체가 존재해야 한다. 에릭 올린 라이트는 이러한 주체의 활동단위를 세 가지로 구분했다(그림 2). 먼저 작업장 교섭력과 직결된 사업장 단위에는 사업장 단체 또는 종업원평의회가 존재한다. 시장교섭력과 밀접한 교류 및 대화 단

위에서는 노동조합이 주요 행위주체이다. 마지막으로 사회적 힘과 연계된 정치제도 단위의 주체는 무엇보다도 임금노동자의 이해관계를 대변하는 노동자 정당이다. 각 단위 사이의 관계는 역사적인 변화를 겪어왔다. 예를 들어, 중앙조직(노총)이 약화되면, 지역단위의 분권조직 영향력이 커진다. 이러한 여러 단위 외에도 각국 노조들이 초국가적 단위(국제노총)에서 활동하며, 조직적·제도적 자원이 부족한 국가의 임금노동자를 지원하는 경우도 있다.

조합원 수는 결사적 권력자원을 결정하는 신뢰 지표로 활용되곤 한다. 칼 마르크스는 ‘노동자의 힘’이 ‘수의 힘’에 기반한다는 사실을 익히 알고 있었다. 노조 조직률의 유의성과 연관성은 국가별로 커다란 격차를 보인다. 그러나 개별 업종 노동조합 조직률이 더 높고, 사업장 단체가 보다 강력하고, 노동자 정당의 당원 수가 많을 수록 노동조합이 성공적으로 임금노동자를 대변할 확률이 높아지는 동향을 보인다. 노동조합은 특별한 역할을 수행한다. 노동조합만이 개별 사업장과 자주적 이익대변 보다 규모가 큰 조직력을 제공할 수 있으며, 제도 내 낮은 대표성 문제를 상쇄할 수 있다. 그러나 결사적 권력자원이 전적으로 조합원수에만 기반하는 것은 아니다. 다른 요인도 매우 큰 의의를 갖는다.

- 인프라: 노동조합은 역할 수행을 위해 물적·인적 자원을 필요로 한다. 이때 물적 자원은 노동조합의 재산을 의미하며, 유보금으로 축적된 파업 자금 이외에도, 회의·연수·사무실을 위한 건물과 고정수입을 포함한다. 인적자원 역시 중요하다. 노동조합은 노조전임자 (및 업무를 면제 받은 중업원평의회 위원과 현장 활동 노동조합원)에만 적진으로 의존하는 것이 아니라, 성공적 활동을 위해서는 특정 역량을 갖춘 인재를 필요로 한다. 기술 전문가, 과학 연구원, 교육 기관을 비롯해 경험 많은 자발적 상임 활동가가 여기에 포함된다.
- 조직구조의 효율성: 결사적 권력자원을 행사하기 위해서는 효율적인 조직구조가 필수적이다. 그래야만 노동조합이 인프라를 효과적으로 배치하고 쟁의를 진행할 수 있다. 효율적인 조직 구조란 효율적인 조직 내 분업, 제 기능을 수행하는 확정된 업무절차와 자원의 합리적인 분배를 의미한다.
- 조합원 참여: 노동조합원은 ‘조합비 납부의지’와 ‘행동 의지’를 보이며 파업, 캠페인, 내부 논의절차 등에 있어 적극적인 역할을 수행할 필요가 있다. 만일 노조전임자가 일반 조합원을 대표하지 못한다면 이는 장애물로 작용할 수 있다. 조합원의 참여는 활동적인 노조 간부와 ‘일반’ 조합원 간의 관계가 확립된 뒤, ‘기대와 성과체제’를 토대

조합원 수는 결사적 권력자원을 결정하는 신뢰 지표로 활용되곤 한다. 칼 마르크스는 ‘노동자의 힘’이 ‘수의 힘’에 기반한다는 사실을 익히 알고 있었다. 노조 조직률의 유의성과 연관성은 국가별로 커다란 격차를 보인다.

로 할 때 보장된다. 조합원의 참여와 조직구조 효율성 사이의 관계는 단순한 상관관계를 넘어선다. 적극적인 참여 없는 노동조합은 관료주의적 조직으로 변모될 수 있는 반면, 과도한 적극적 참여는 오히려 효율성 유지를 어렵게 하거나 저해시킬 수도 있다.

- 내부 결속력: 마지막으로 결사적 권력자원은 노동조합원 간 연대를 기반으로 한다. 특히 여기서는 집단 정체성이 핵심적 역할을 한다. 집단 정체성은 결속력 있는 사회조직, 일상생활 공유와 공통 이념을 통해 형성된다. 조직의 내부 결속력은 효과적 쟁의 진행, 위기상황 극복과 정치 활동 추진에 있어 매우 중요하다. 단, 이러한 집단 정체성은 사회적 환경으로 진화할 수도 있다. 즉, 내부 결속력은 새로운 '동일' 노동계급이 등장한다고 자동적으로 강화되는 것이 아니라, 조직 차원에서 취하는 각종 활동과 행동을 통해 꾸준히 쇄신되어야 한다.

내부 결사적 권력자원을 효과적으로 발휘하기 위해서는 노조활동을 구조적 기반과 조합원 이익과 일치 시킬 수 있도록 노동조합구조를 최적화시킬 필요가 있다.

내부 결사적 권력자원을 효과적으로 발휘하기 위해서는 노조활동을 구조적 기반과 조합원 이익과 일치 시킬 수 있도록 노동조합구조를 최적화시킬 필요가 있다. 새로운 노조 조직화, 목적과 대상이 명확한 자원의 재분배, 담당자 세대교체, 새로운 조합원 참여방식 마련, 특정 지역·인물 지식과 기술과 같은 '핵심 기술' 등 다양한 전략을 통해 조직구조의 유연성은 증진 가능하다.

미국과 수많은 유럽 노동조합의 쇠퇴를 가장 큰 원인 중 하나는 바로 결사적 권력자원의 약화였다. 특히 조합원수 감소가 이를 방증한다. 노동조합원 감소는 노조의 인프라 감소로 이어졌다. 많은 선진국에서 전통적인 노동계급 환경이 사라지면서 노동조합 내부 결속력 또한 약화됐고, 오늘날 대부분의 조합원은 노동운동에 제한적으로 참여하는 경향을 보인다. 불안정 고용의 증가, 서비스업의 급증과 같은 주요 사회적 동향과 고용취약계층 및 여성 노동자의 대표성 결여 또한 결속력 약화에 영향을 미쳤다. 선진국의 노동조합은 조직구조를 바꾸고 새로운 조합원 모집에 나서면서 이러한 시대적 흐름에 대응할 수 있었다. 반대로 새롭게 부상하고 있는 남아공, 브라질, 대한민국, 동남아시아 등에서는 1980년대 이후 새로운 노동조합 운동이 등장했다. 대개 이는 국가의 산업 발전과 연관이 있으며, 해당 국가의 노동조합은 높은 수준의 작업장 교섭력을 갖추고 훗날 민주주의 운동에도 참여한 조합원을 영입할 수 있었다. (예: 브라질, 남아공 등)

3. 제도적 권력자원

제도적 권력자원은 대개 구조적 권력자원과 결사적 권력자원에 기반한 투쟁과 협상과정의 결과물이다. 제도적 권력자원은 ‘권력의 2차적 형태’로 ‘서로 다른 두 가지 권력의 1차적 형태가 혼합된 형태’에 해당하며, 자본이 노동자에게 양보를 하거나 협력을 시도하는 결과를 낳는다. 새로운 제도는 노동운동 투쟁주기의 마지막 단계, 과거로부터 역사-정치적으로 탈피하는 시기, 또는 자본이 노동계의 협력의사에 대응할 때 만들어진다. 제도적 권력자원은 양면성을 지닌다. 노동조합에 광범위한 권리를 부여함과 동시에 노조의 행동력을 제한하기도 한다. 이 과정에서 법제화와 권리박탈은 공동결정 제도상 ‘굳어진’ 자본과 노동 사이의 독특한 세력 균형의 결과물이다. 국가 차원의 노사관계 제도만 보더라도 오래 전 통과된 합의와 투쟁의 과정과 결과가 반복되고 있다. 예를 들어, 오늘날 독일 노동자의 이중이익대면체계(사업장 내 종업원평의회와 산업별 노동조합)는 종전 후 계급 간 타협에서 출발한 제도이며, 오늘날 프랑스 파업운동에서도 국가적 규제의 역사적 중요성을 확인할 수 있다. 제도적 권력자원의 양면성은 ‘노동조합의 두 얼굴(풀뿌리 운동과 노동운동뿐만 아니라 이해관계의 제도적 대변에도 초점을 둬)’의 조화 또는 ‘조합원 근거’와 ‘영향력 근거’의 중재라는 도전과제를 수반한다. 이는 결국 로비활동이나 가능한 모든 법적 수단을 통해 개인목적에 맞게 제도를 이용하는 한편, 동시에 정치적 자율성을 유지시키는 능력으로 이어진다.

그렇지 못할 경우 이해대면 격차가 발생하거나 현대정치에 대한 영향력 상실 등이 나타날 위험이 있다. 계급 간의 대립 억제는 이들의 ‘제도적 고립’을 야기한다. 다시 말해 노동쟁의가 정치분야와 분리되어 경제분야에만 국한되고, 개별 제도를 통해서만 다뤄지게 된다는 뜻이다. 그 결과 노동조합, 사용자단체, 종업원평의회 등 집단적 주체의 특정한 행동양식이 생긴다. 이때 핵심은 제도적 규제의 유형이다. 법적 보장(결사의 자유, 쟁의권 등), 법제도(노동법원), 개별 정책에 대한 의사결정 능력(경제, 노동시장정책 등), 단체교섭 전략 또는 사업장 대면(공동결정, 안전보건 등) 등을 명확하게 파악하는 데 있다. 계급투쟁의 제도화는 법제화(예: 독일 기본법)와 제도적 권력자원의 토대가 되는 다양한 단위를 동반하는 것은 분명하다. 결사적 권력자원이 행사되고 계급 간 타협이 이뤄지는 단위와 동일한 단위(그림 2. a-정치 제도, b-단체교섭 영역, c-사업장)이 있다. 국제노동기구의 사회·노동 기준은 제도적 권력자원의 초국가적 단위 발전을 가능하게 했으며, 제도적 권력자원은 국가 단위 쟁의에 영향을 미칠 수 있다. 국제 노동계는 주로 서로 다른 다양한 수준의 제도적 권력자원 동원과 활용을 목표로 한다.

제도적 권력자원은 대개 구조적 권력자원과 결사적 권력자원에 기반한 투쟁과 협상과정의 결과물이다. 제도적 권력자원은 ‘권력의 2차적 형태’로 ‘서로 다른 두 가지 권력의 1차적 형태가 혼합된 형태’에 해당하며, 자본이 노동자에게 양보를 하거나 협력을 시도하는 결과를 낳는다.

제도적 권력자원의 고유한 특성은 시간이 흘러도 변함이 없다는 점이다.

이는 제도가 경제주기나 단기적 정치변화를 초월하는 기본적인 사회타협에 기초하기 때문이다.

노동조합은 결사적 권력자원과 구조적 권력자원이 쇠퇴하더라도 제도적 권력자원을 사용할 수 있다.

제도적 권력자원의 고유한 특성은 시간이 흘러도 변함이 없다는 점이다. 이는 제도가 경제주기나 단기적 정치변화를 초월하는 기본적인 사회 타협에 기초하기 때문이다. 노동조합은 결사적 권력자원과 구조적 권력 자원이 쇠퇴하더라도 제도적 권력자원을 사용할 수 있다. 여기서 핵심은 제도화된 자원이 얼마나 안정적인가에 있다. 적용 가능한 시간적 범위 또한 다양하다. 결사의 자유와 같은 일부 제도적 자원은 헌법의 보호를 받는 불가침 특권으로 여겨지거나, 초국가적 체제에서 명시된 사항(예: 유럽연합법)까지 매우 광범위하다. 다른 제도적 자원 또한 법적 규정에 해당하며, 의회나 법률절차를 통해서만 변경 가능하기 때문에 매우 안정적인 것이다. 상대적으로 취약한 자원도 물론 존재한다. 대부분의 조합주의 동맹은 제도화된 대화절차를 바탕으로 하며, 다소 쉽게 폐지될 수 있다. 제도적 권력자원은 영원히 지속되지 않으며, 다음 세 가지에 따라 약화될 수 있다.

- (1) 경제적 기본조건: 경제적 기본조건이 변하면 제도적 권력자원에도 영향을 받는다. 주주가치에 대한 집중과 기업이전은 노동자의 작업장 교섭력을 저해했으며, 종업원평의회가 이런 환경에서 임금삭감 및 일자리 감소 협상을 해야 하는 상황을 초래했다.
- (2) 자본의 행동: 제도적 절차가 기능하려면 자본과 정부가 노동조합을 진정한 노동자의 이익 대변자로 인정해야만 한다. 결사적 권력자원이 감소하면 노동조합이 대화과정에서 아예 배제되거나 제도가 단순한 의식치레로만 유지될 위험이 있다.
- (3) 제도적 권력자원에 대한 공격: 제도적 권력자원에 대한 공격은 임금노동자의 권력자원에 대한 제도적 기반을 변화시킨다. 이러한 반(反)개혁의 대표적인 사례인 '대처리즘'은 국제노동기구가 '제한적 쟁의권'을 논할 정도로 영국의 노동법을 퇴보시켰다.

하지만 제도적 권력자원은 수많은 국가에서 변함없이 유지돼왔다. 독일은 형식적으로는 제도적 구조가 거의 그대로 유지되어 왔으나, 1980년대 이후 경제적 기본조건과 자본의 행동이 변화된 특징을 지닌다. 임금노동자의 결사적 권력자원과 작업장 교섭력 저하는 이중이익대변 체제를 점진적으로 약화시켰으며, 자본과 노동 사이의 협상절차를 더욱 비대칭적으로 만들었다. 반면 새로운 제도적 권력자원을 명문화하는 것 또한 매우 어렵다. 예를 들어, 브라질의 룰라 다 실바와 호세프 중도좌파 정권은 약 70년 된 노동법의 근본적인 개혁이라는 장애물 앞에서 흔들렸다. 급진적인 변화가 이뤄지는 역사적 순간도 분명 존재한다. 유로위기 발생 후 유럽은 엄격한 긴축정책을 제도화시켰으며, 이는 특히 남유럽의 단체교

섭 자율권에 대한 대대적인 개입, 노동시장 개혁과 노동자 권리제한 등이 뒤따를 수밖에 없었다.

4. 사회적 권력자원

노동조합의 사회적 권력자원이란 다른 사회단체·조직과의 협력에서 발생하는 행동의 자유와 노조의 요구에 대한 사회적 연대를 의미한다. 사회적 권력자원의 행사는 근본적으로 주도권을 행사할 수 있느냐의 문제다. 이는 지배적 권력집단 안에서 노동조합이 정치사업을 일반화하고 사회 전체가 이를 수용한다는 의미이다. 이는 필연적으로 노동조합이 사업장 단위를 넘어 사회적 환경을 ‘투쟁의 장’으로 확대하는 과정이 동반된다.

사회적 권력자원의 토대는 ‘협력적 자원’과 ‘담론적 자원’ 두 가지이며, 이 둘은 상호보완적인 개념이다. 협력적 자원은 다른 사회주체와 협력할 수 있는 네트워크를 형성하는 역량, 동원과 캠페인 등에 이러한 네트워크를 활용할 수 있는 역량을 뜻한다. 기본적으로 사회적 권력자원은 공동의 목표를 추진하고 상호약속을 합의하는 것과 관련 있다. 협력적 자원의 원천은 다른 주체의 자원을 활용하여 강화된 결사적 권력자원 또는 다른 주체의 지원을 받는 노동조합에 있다. 사회운동, 사회단체, 비정부기구, 학생 또는 교회 등은 관련 문헌상 일반적 동맹으로 기록되고 있다. 단, 동맹관계에서는 노조와 다른 주체 사이에 동일한 지위를 갖춘 중재자가 존재한다. 동맹은 선택적, 임의적 협력을 뛰어넘어야만 제 기능을 할 수 있다. 지역 작업장 쟁의 중 협력적 자원을 활용한다면, 쟁의 중인 노동자들을 지원할 수 있다. 또한 노동조합은 각종 시위와 공동의 행동을 통해 정치제도 안에서 압력을 행사할 수 있다. 동맹관계의 범위는 상수도 민영화를 반대하는 지역 시민단체에서부터 자유무역과 투자협약을 반대하는 초국가적 시위행동에 이르기까지 매우 다양하다.

사회적 권력자원은 노동조합이 ‘공공부문의 전통적 패권구조’를 둘러싼 공론의 장에 성공적으로 개입할 수 있으며, 노동조합을 둘러싼 사안에 영향력을 행사할 수 있다. 담론적 자원을 확보하는 데에는 수많은 전제조건이 따른다. 노동조합을 둘러싼 사안이 대중에게 공정한 주제로 인식될 수 있어야 사회적 권력자원이 형성되며, ‘직장 내 부당한 처우가 전체 사회적으로 공감되는 현실인식과 일치할 경우’ 사회적 권력자원의 위력은 더욱 높아진다. ‘도덕 경제’나 도덕적 정당성이 결여될 경우, 노동조합은 사회적 압박을 강화시킬 수 있다. 특히 이는 불공평한 노동조건에 대응한

노동조합의 사회적 권력자원이란 다른 사회단체·조직과의 협력에서 발생하는 행동의 자유와 노조의 요구에 대한 사회적 연대를 의미한다. 사회적 권력자원의 행사는 근본적으로 주도권을 행사할 수 있느냐의 문제다.

노조의 투쟁과 동시에 부당함에 대한 반감을 키우는 방식으로 전개된다. 이로 인해 노동조합이 지배적인 규범에 영향을 미칠 수 있게 된다.

담론적 자원은 도덕적 견해와 일치할 때 그 효력이 유지된다. 도덕적 견해는 역사와 궤를 함께하며, 각종 이야기, 신화와 종교에 의해 일상적인 사고방식으로 자리잡았다. 노동조합은 담론적 자원 행사 시 사용할 수 있는 구체적인 서사적 자원을 보유하고 있다. 서사적 자원은 주로 투쟁과 사회의식에 뿌리 내린 고정된 기준과 관련된 것이다. 이는 조직적 또는 문화적 맥락에 따라 부각되는 정도가 달라진다. 남아공의 인종차별정책에서부터 포드주의의 '황금시대'에 이르기까지, 부당처우에 대한 정서를 정치화시킨 동맹관계의 사례는 다양하다.

더 나아가 노동조합은 문제에 대해 신뢰 가능한 해석방법과 해결책을 대중에 제공하고 제시할 필요가 있다. 이때 대부분의 노조는 과거의 성공방식으로 회귀한다. 노조의 문제해결 능력은 노조 고유의 서사적 자원의 실제 투입에 중대하게 작용하며, 그렇지 못할 경우 노조는 신뢰를 잃게 된다. 문제해결 능력은 서사적 자원의 쇠신에도 기여하며, 쇠신이 없는 노조는 동원력을 상실하고 '구식'으로 치부되어, 이로 인해 노조는 매력을 상실하게 된다. 뛰어난 문제해결 능력은 정치적 상대가 노조를 협상 당사자로 인정하거나 특정한 정치적 상황에서 노조를 두려운 적으로 여길도록 만든다. 이 때문에 노동조합에 대한 대중적 인식이 중요한 것이다. '대의의 옹호자'로 비춰지면 노조의 사회적 영향력 또한 증가한다. 담론적 자원의 문제는 노조가 쟁점에 대한 해석방법이나 '틀'을 제공할 수 있는지 여부의 문제이기도 하다. 문제에 '틀을 씌우는' 능력이란 전적으로 조직의 사회적 권력자원을 전략적, 지능적으로 개발하고 활용한다는 것을 의미한다. 이를 위해 노조는 사회적 논의와 사회 동원을 위해 적합한 이슈를 선정하고 적시에 이끌어낼 수 있어야 한다. 만약 노조가 정치적으로 효과적인 새로운 해석방법을 찾아내지 못한다면, 노조의 협력적·담론적 자원의 근간이 무너지게 되어 투쟁 중 이를 활용할 기회마저 놓치게 될 것이다.

경제적 기저 변화는 노동조합의 사회적 권력자원에도 변화를 가져온다. 경제의 구조적 변화는 노조를 둘러싼 사회적 환경을 와해하고 노조의 협력적 자원을 약화시킬 수 있다. 담론적 자원 또한 '실질적 제약'으로 인해 약화될 수 있다.

경제적 기저 변화는 노동조합의 사회적 권력자원에도 변화를 가져온다. 경제의 구조적 변화는 노조를 둘러싼 사회적 환경을 와해하고 노조의 협력적 자원을 약화시킬 수 있다. 담론적 자원 또한 '실질적 제약'으로 인해 약화될 수 있다. 대부분 유럽국가와 미국의 경우 노동조합의 담론적 자원은 1970년대 말부터 지속적으로 감소해왔다. 특히 1990년대에 들어서면서 노조는 시대에 뒤떨어진 개혁 '방해자', 그리고 세계화 및 정보기술의 급부상 시대에 실질적인 대안을 제시하지 못하는 '반대론자'로 간주되기 시작했다. 또 노동조합은 새로운 협력 당사자를 찾는 데에도 어려움

을 겪었다. 이처럼 노조의 사회적 환경이 붕괴됐을 뿐만 아니라, 녹색, 여성, 인권운동 등 새로운 사회운동은 전통적인 노조활동과 공통점이 거의 찾지 못해 노조와 거리를 두려고 했다. 반면 한국 등 개발도상국의 '사회적 노동조합주의'처럼 노조와 사회운동의 성공적인 협력에 기반을 두며, 담론적 자원이 증가한 긍정적인 사례도 있다. 일례로 2008년~2009년 금융위기 당시 독일 노동조합은 노동자 이익에 부합하는 방법으로 연방정부 위기관리정책에 영향력을 행사했고, 그 결과 대중적으로 숙련된 위기관리자로서 인정받을 수 있었다.

권력자원 접근법에 대한 위 설명은 각각 권력자원 동원에는 구체적 숙련기술이 필요성을 역설해준다. (그림 3 참조) 결사적 권력자원은 조직구조의 유연성을 갖췄을 때에만 향상될 수 있으며, 성공적 '틀 씌우기'는 담론적 자원을 향상시키는데 기여한다. 숙련된 로비활동은 정치제도에 노조의 요구사항이 수용 가능토록 하며, 쟁의 활동을 개시·해결하는 (선택적) 능력은 개별 노동자 집단의 구조적 권력자원을 보다 정교하게 행사할 수 있도록 해준다. 마지막으로 고도의 학습능력은 권력자원을 성공적으로 사용하기 위해 절대 조건에 해당한다. 이는 노동조합의 권력자원 사용 이전에 권력자원 개발이 선행되어야 함을 뜻한다.

[5. 세계화와 노동자 권력]

권력자원 접근법은 선진국에만 국한된 것이 아니라, 사실상 다양한 사회에 적용 가능한 개념이다. 예를 들어, 노동자의 구조적 권력자원은 특정한 국가가 세계적 자본축적 과정에 편입되면서 발생한다. 이때 개발도상국이나 신흥국 경제 내에서 핵심적인 입지를 점한 노동자 집단은 강력한 권리주장이 가능한 반면, 비정규직 노동자 집단은 구조적 권력자원이 제한적으로 주어진다. 항만 등 유통업종에 강력한 노조가 존재할 경우, 자원 수출에 의존하는 경제에 막대한 피해를 입힐 수 있음은 물론 노조의 요구를 매우 효과적으로 전달할 수 있다. 그 결과 세계 자본주의 체제 속에서 임금노동자들의 권력자원은 고르지 못하게 분배되어 불균형한 구조를 띄고 있다. 이는 결국 노조에도 직접적인 영향을 미친다. 반면 제도적 권력자원은 주로 각 국가의 체제 내에서 형성되는데, 협력적 노사관계가 관행인 국가(아르헨티나, 독일, 일본 등)의 제도적 권력자원은 두드러지는 반면, 자유시장원칙에 입각한 규제를 갖춘 국가(칠레, 영국, 미국 등)의 노동자들은 상대적으로 제도적 권력자원이 부족하다. 이처럼 다양한 권력자원의 조합은 개별 노동조합의 행동권을 구성하는 요소이기도 한다. 사회주체, 규범적 기대와 특정한 집단의 공론의 집합적 산물인 사

권력자원 접근법은 선진국에만 국한된 것이 아니라, 사실상 다양한 사회에 적용 가능한 개념이다. 예를 들어, 노동자의 구조적 권력자원은 특정한 국가가 세계적 자본축적 과정에 편입되면서 발생한다.

회적 권력자원 또한 이와 유사한 특징을 지닌다. 이는 궁극적으로 노동조합은 전략적 행동을 취할 때 각국의 특수 상황이 반영된 최적의 방식으로 조직자원을 활용해야 한다는 뜻이다. 모든 권력자원을 동일하게 사용할 것이 아니라, 특정한 문제를 해결하기 위해서는 올바른 권력자원의 조합을 찾아야 한다. 물론 그 과정에서 노동조합은 항상 전략적 선택을 할 필요가 있다.

|참고문헌|

그림과 참고문헌은 아래 영문 원본링크를 참조하십시오.

<https://www.fes.de/index.php?eID=dumpFile&t=f&f=32816&token=e509820f9daab00a4fe1be4f4d052f9ef7085fc9>

발행처 프리드리히 에버트 재단 한국 사무소

편집인 스벤 슈베어젠스키, 김태현

편집위원 김영희 신진욱 안두순 안석교 안인경 정범구 (가나다 순)

주소 03131 서울시 종로구 율곡로 88 (운니동 삼환빌딩) 1101호

Tel (02)745-2648/9 / Fax (02)745-6684 / e-mail info@fes-korea.org

<http://www.fes-korea.org>

FES Information Series는 유럽 통합 과정과 독일의 정치 체제 및 발전을 중심으로 독일과 유럽의 다양한 쟁점들을 소개함으로써 해당 주제의 다양성과 상호 관련성을 부각시키고, 정책 대안에 대한 논의를 촉진할 목적으로 발간한다.

FES Information Series는 특정 정치 노선을 지지하지 않으며, 개별 주제들은 독일이나 유럽의 발전 추세를 관찰하고 평가할 능력을 갖춘 전문가가 집필한다. 여기에 수록된 내용은 필자들 개인 의견이며, 프리드리히 에버트 재단의 공식 견해가 아님을 밝힌다. FES Information Series는 부정기 간행물로 프리드리히 에버트 재단 홈페이지(<http://www.fes-korea.org>)에서 전문을 내려 받을 수 있다.

Copyright 1998-2018 © by Friedrich-Ebert-Stiftung, Korea Office

Commercial use of all media published by the Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) is not permitted without the written consent of the FES.

프리드리히 에버트 재단(FES)이 발간한 모든 출판물은 FES의 서면 동의 없이 상업적 목적으로 사용할 수 없다.