

유럽연합(EU)의 이웃소싱과 노동조합의 도전
파편화된 생산네트워크의 조직화 연구

유럽연합(EU)의 아웃소싱과 노동조합의 도전

파편화된 생산네트워크의 조직화 연구

Jan Drahokoupil 편찬

번역서를 펴내며

최근의 국제경쟁 심화와 시장자유화는 공기업 민영화와 구조조정을 촉발하였습니다. 민간기업도 비용절감을 통해 단기수익을 극대화하기 위해 외주화, 사내하청, 임시직, 파트타임, 이주노동력 도입 등을 대대적으로 추진하고 있습니다.

기업은 최소한의 핵심업무만 사내에 유지하고 아웃소싱과 오프쇼링 등을 통해 나머지 업무를 모두 열악한 영세기업으로 이전함으로써 인건비 절감, 노동법 의무 회피, 노동조합 무력화를 시도하고 있습니다.

이러한 전략은 외주노동자의 임금 및 노동조건뿐만 아니라 사내의 정규직 노동자에게도 심각한 악영향을 미치고 있습니다. 사용자의 끊임없는 양보교섭 요구, 고용조건이 열악한 노동자와의 강제비교는 합의된 기준과 미래의 정규직 노동력에 대한 위협이 되고 있습니다. 이에 따라 노동시장이 끊임없이 분절되고 파편화되며, 노동자 간 연대와 단결이 약화되고 있습니다.

이 문제는 한국에만 국한된 것이 아니라 전 세계에 보편적인 현상입니다. 기업별 관점을 넘어 사회적 관점을 강조하는 유럽조차 예외는 아닙니다. 각국의 규제환경 차이를 이용해 보다 규제가 적은 국가로 생산기지를 끊임없이 이전하는 현상이 유럽에도 보편화되었습니다. 그럼에도 불구하고 유럽에서는 이렇게 파편화된 노동시장의 주변부 노동자를 조직함으로써 저임금과 양극화를 해소하고 사회적 갈등을 완화하기 위한 시도가 이루어지고 있습니다.

이 번역서는 아웃소싱과 오프쇼링이 일자리의 질에 미친 영향을 분석하고, 전체 생산네트워크를 총망라해 노동자를 조직함으로써 분절화된 노동시장에 대응하려는 노동조합의 노력을 소개하고 있습니다. 이러한 유럽의 경험과 노동조합의 시도는 다국적기업과 재벌기업의 노동자 분열전략이 노골화되고 있는 한국사회에도 중요한 시사점을 제공해 줄 것입니다.

아무썩록 이 번역서가 한국의 노동시장 이중구조를 해소하고 보다 포용적이며 통합적인 노사관계 구축에 도움이 되기 바랍니다. 끝으로 이 지침서의 번역을 기꺼이 허락해 주신 Jan Drahoukopi 선임연구위원을 비롯한 ETUI(유럽노총) 관계자 여러분께 진심으로 감사드립니다.

2015년 12월
한국노동조합총연맹
위원장 김 동 만

목차

번역서를 펴내며	5
머리말 ■ Jan Drahekoupil	9

제1부 아웃소싱, 그 영역과 역할

제1장 누가 아웃소싱을 실시하는가? 유럽연합(EU) 28개국 기업 비교연구 .. 25	
■ Stefan Kirchner	
제2장 기업의 아웃소싱 성과: 경영연구 결과로 보는 교훈	47
■ Luca Giustiniano, Lucia Marchegiani, Enzo Peruffo and Luca Pirolo	
제3장 자본과 노동의 이동: 이중구조의 초국적 이동성 역할	67
■ Carina Altreiter, Theresa Fibich and Jörg Flecker	

제2부 생산네트워크 파편화가 노동조건에 미치는 영향

제4장 사업이전, 노동과정 구조조정 및 일자리의 질	93
■ Monique Ramioul and Geert Van Hoetegem	
제5장 아웃소싱이 콜센터 노동자 일자리의 질에 미치는 영향 – 전기통신업체와 콜센터 하청업체를 중심으로	121
■ Virginia Doellgast and Elisa Pannini	
제6장 공공서비스 아웃소싱: 이탈리아, 영국, 덴마크 지자체 사례	143
■ Anna Mori	
제7장 하청, 고용불안과 하청이주노동: 건설, 정육가공, 조선업의 실증 사례	163
■ Nathan Lillie and Ines Wagner	

제3부 파편화된 생산네트워크 노동자 조직화:

주변부 노동자를 위한 의사대변기구 설치 방법

제8장 유럽 전기통신산업 생산네트워크 조직화를 위한 노동조합 캠페인:
 영국, 이탈리아, 스웨덴, 폴란드 사례 185
 ■ Virginia Doellgast, Katja Sarmiento-Mirwaldt and Chiara Benassi

제9장 소포배달과 우정서비스 주변부 노동자 조직화 207
 ■ Bettina Haidinger

제10장 건설업 하청이주노동자 조직화 227
 ■ Sonila Danaj and Markku Sippola

제11장 양보교섭에서 사업장 연대 확대로:
 파견노동에 대한 독일 금속노조(IG Metall)의 대응 247
 ■ Chiara Benassi

제12장 최근 위기상황에서의 아웃소싱과 단체교섭:
 다국적기업의 고용에 미치는 함의 267
 ■ Nadja Doerflinger and Valeria Pulignano

제4부 아웃소싱 도전에 대한 대응: 노조활동가의 논평

굿바이 티나(TINA)! 291
 ■ Rudi Wagner

공공부문 아웃소싱: 어떻게 대응해 나갈 것인가? 293
 ■ Clare Harrison

고객센터 노동자 조직화의 도전 극복 297
 ■ Alan Tate

금속 분야의 노동자 의사대변: 노동조합의 핵심 역할 299
 ■ Fidel Gavilan

머리말

Jan Drašković¹⁾

아웃소싱, 즉 사내에서 이루어지던 기업 활동을 공급망의 하청업체로 이전하는 현상이 이제는 보편화되었다. 대기업과 다국적기업뿐만 아니라 중소기업도 점차 이러한 전략적 선택을 많이 활용하게 되었다. 이처럼 많은 분야에서 생산네트워크가 점점 더 파편화되었다. 공공부문 조직에서도 아웃소싱이 추진돼 왔다. 임금삭감, 노동강도 강화, 노동자에 대한 유연성 비용 전가를 통한 노동비용 절감은 아웃소싱 동기 중 일부에 지나지 않는다. 아웃소싱은 기업 내에서는 노동자 대표제와 단체교섭을 회피하는 데 이용될 수 있으며, 일반적으로는 노동시장 규제를 회피하기 위해서도 이용될 수 있다. 대부분의 아웃소싱 결정이 이러한 의도에서 추진되는 것은 아니지만 기업경계(company boundary) 내부의 모든 변화는 가치사슬(value chain) 내의 고용, 노동조건, 노사관계에 영향을 미칠 수 있다. 이 책자에 기고된 논문들은 노동자의 관점에서 유럽의 아웃소싱의 역학에 대한 연구에 중점을 두고 있다. 특히 기업 내 노동조건과 고용관계에 대한 아웃소싱의 영향이라는 충분히 연구되지 않은 측면을 고려하였다. 또한 이 책자는 아웃소싱 결정과 과정, 그리고 이러한 결정과 과정이 고용과 노동조건에 미치는 결과에 영향력을 행사하기 위한 노동자와 노동조합의 노력에서 얻은 경험과 시사점들을 수록하고 있다.

‘자체 생산보다 외부구매’(buy rather than make)라는 결정은 여러 가지 동기에 의해 추진될 수 있다. 정보통신기술(CT)의 발전으로 기업은 지나친 위험부담이나 높은 비용 때문에 과거에는 불가능했던 영역의 상호작용까지도 시장과 지형을 초월해 조율하고 통제할 수 있게 되었다. 경영컨설턴트들은 아주 오래전부터 기업에게 ‘핵심역량’에만 집중하고 다른 활동은 아웃소싱하라는 자문을 제공해 왔다(예, Domberger 1998). 세계화와 ‘단일유럽시장’의 형성으로 기업은 최적분야를 특화시켜 더 많은 이윤을 올릴 수 있었다(예, Meyer 2006). 임원들에 대한 스톡옵션보상 등 금융화

1) 벨기에 브뤼셀 소재 유럽노동조합연구소(ETUI) 선임연구위원

(financialization) 현상에 따라 경영진은 비용절감을 통해 단기수익을 극대화하려는 압력을 받았다(예, Millberg & Winkler 2013). 마지막으로, 제5장에서 논의된 대로 자유화와 민영화는 전기통신업체 등 과거에 보호를 받던 분야의 가격경쟁과 구조조정을 촉발하였다.

기업 입장에서 볼 때 아웃소싱은 고도의 전문화 모색, 외부 전문성과 기타 전략적 차별화 자원에 대한 접근성, 질적 향상과 운용비 절감이라는 이점이 있다. 제2장에서 논의된 대로 이러한 이점은 기업의 전략적 우위에 극히 중요한 전략적 유연성과 지식통제력 상실이라는 위험성을 고려해 평가되어야 한다. 아웃소싱에 의해 추가적인 조정비용과 모니터링 비용이 발생할 수 있다. 더욱이 대부분의 비용은 설계단계에서는 예측되지 못하다가 이행단계에 이르러서야 명백해진다. 여기에는 최적이지 아닌(sub-optimal) 인적자원 활용으로 인한 비용, 하청업체 모니터링과 조정이라는 새로운 과정에 소요되는 비용이 포함된다.

아웃소싱과 기업경계

아웃소싱은 기업경계(company boundary)에 영향을 주는 일련의 과정을 뜻하는데 이러한 과정은 상호관련성이 있으면서도 독자성이 있기 때문에 아웃소싱의 본질과 영향에 대한 논쟁은 더욱 복잡해진다. 먼저, 기업이 제한된 활동에만 역점을 두고 생산이나 유통 등의 활동을 다른 기업에 이전하는 경우 아웃소싱은 가치사슬의 수직적 분리(vertical disintegration)를 수반할 수 있다. 그러나 이 책자에 실린 논문들은 주로 핵심사업 분야의 가치창출 활동의 아웃소싱(소위 전략적 아웃소싱)에 중점을 두고 있다. 여기에는 IT와 고객서비스 등 사업자원과정의 분리(unbundling)도 포함된다. 또한 노동시장 중개업체를 통해 고용된 노동자(파견노동자)나 지역업자에 의존해 핵심활동을 수행하는 경우도 포함된다.

두 번째 구분은 아웃소싱과 오프쇼링의 구분이다(표 1) 참조). 아웃소싱은 동일국가(동일 생산기지도 포함) 또는 해외의 공급망 하청업체에 사내(in-house) 업무를 외주화하는 것(‘생산 또는 구매’의 결정)을 뜻한다. 오프쇼링은 비용이 적게 드는 외국으로 사업이전(relocation)을 하는 것을 뜻한다. 외국에 있는 공급망 하청업체가 원청업체의

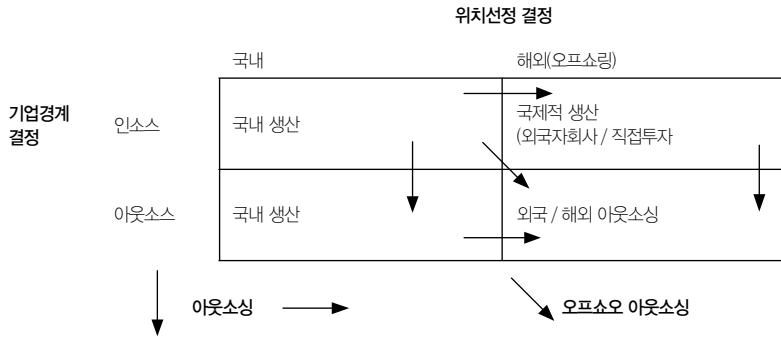
일부(자회사)라고 하더라도 오프쇼링에 해당한다.

오프쇼링은 일지리의 직접적 해외 이전을 수반하기 때문에 일반적으로 대중의 관심은 오프쇼링에 집중되었다. 오프쇼링 또는 국제적 아웃소싱이 고용, 불평등, 생산성에 미치는 영향에 대한 연구가 광범위하게 이루어졌다. 국제적 오프쇼링 거래가 고숙련노동자의 상대적 임금을 인상시킬 것이라는 이론적 기대에 부합되게 대부분의 연구에서는 불평등 확대 효과가 발견되었다. 미국과 서유럽에도 오프쇼링이 저숙련 노동자의 임금과 고용에 부정적 영향을 미친다는 강력한 증거가 있다. 전반적인 노동수요에 대한 결정적 증거는 없지만 최근 일부 논문에서도 특히 서비스직 고숙련 노동자에 대한 부정적 영향이 발견되었다. 국제적 아웃소싱이 생산성에 미치는 효과는 서비스부문²⁾에서 다소 긍정적이지만 명확한 유형이 발견되지는 않는다(Olsen 2006).

아웃소싱과 오프쇼링은 모두 기존 노동자의 대표성 구조와 단체교섭 제도의 효율성에 영향을 미치며, 이에 따라 노동자들의 노동조건에 대한 통제력에도 영향을 미친다. 아웃소싱이 기업차원의 고용관계제도 외부로 노동자를 이전시키는 것이라면, 오프쇼링은 국가의 규제제도의 변화를 수반하는 한 단계 진전된 형태라 할 수 있다. 더욱이 외국의 자회사에 대한 오프쇼링의 경우 유럽직장평의회와 초국적 기업협약 같은 초국적 고용관계제도가 있다면 이러한 제도가 적절성을 갖게 될 것이다. 그러나 해외노동자 수입을 통해 동시적 아웃소싱이 이루어지는 경우에는 아웃소싱과 오프쇼링이 노사관계에 미치는 효과와 노동시장 규제의 적용가능성이 모호해진다(제3, 7, 9, 10장 참조). 제7장과 제10장에서 논의된 대로 초국적 노동시장 파견업체로의 하청은 유입국(host country) 고용관계 규제를 거부하고 상이한 규제환경의 차익을 얻기 위한 재정거래(arbitrage)로 이용되었다(사회적 담핑에 대해서는 Bernaciak 2015 참조). 이러한 관행의 적절성은 자국 노사관계 구조에 이주노동자를 통합시키는 것이 얼마나 가능한지에 달려 있다(제3, 9장 참조).

2) 상세한 검토를 위해서는 Winkler (2013) 참조

〈표 1〉 아웃소싱과 오프쇼링



출처: Sako(2005)와 Olsen(2006)에서 조정

아웃소싱과 오프쇼링 연구에서 이것이 노동조건과 노사관계에 미치는 영향은 크게 다루이지 않았다. 최근 Weil(2014)은 특히 미국의 ‘선도기업’(lead firm)이 노동력 관리에 따른 책임에서 벗어나 노동비용을 절감하기 위해 하청, 프랜차이징, 공급망 관리를 활용해 왔다는 사실을 보여주었다(세계 전역의 증거에 기초해 유사한 결론에 도달한 Kalleberg 2013, Warhurst 외 2012 등도 참조). 유럽에서는 노동조건에 대한 아웃소싱과 오프쇼링의 부정적 영향이 노동자대표기구의 약화와 양보교섭에 의해 심화될 수 있다는 주장이 제기되었다(예, Doellgast & Greer 2007, Flecker 2009). 사실 이 저서의 여러 장에서는 기업차원의 고용관계 제도와 (또는) 국가적 노동시장 규제를 회피하려는 동기에서 아웃소싱 결정이 이루어질 수 있다는 사실을 보여주고 있다.

제도와 행위주체(actor)의 역할을 포함해 아웃소싱과 오프쇼링에 영향을 미치는 요인과 과정에 대해서는 연구가 불충분해 정책입안자와 집행자를 위한 시사점을 도출하기가 어렵다(제1, 2장의 문헌논의도 참조). 2000년부터 2008년까지 Milberg와 Winkler(2013: 190~204쪽)의 OECD국가 분석에 따르면 노동시장보호와 관련된 공공지출은 오프쇼링이 총부가가치 중 노동자보상 지분(노동분배)에 미치는 긍정적 영향을 증대시킨 반면 고용보호 법제는 오프쇼링에 미치는 효과가 없었다(오히려 1991년 이후의 기간이 포함되었을 경우에는 부정적 영향이 있었다). 또한 더욱 지원적인 노동시장 제도를 갖춘 벨기에, 독일, 오스트리아, 스웨덴 등의 ‘라인란트 모델’(Rhineland

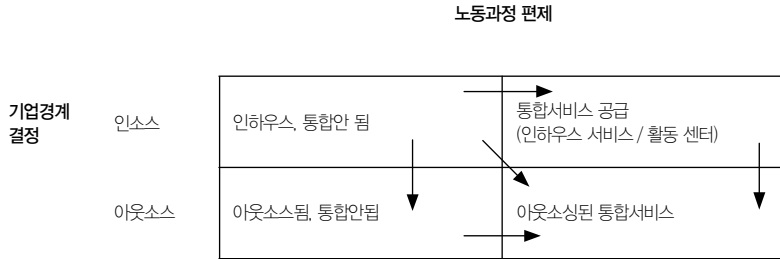
model)과 덴마크, 핀란드, 네덜란드 등과 같은 ‘유연안정성 모델’(flexicurity model)의 국가에서 오프쇼링은 경제적 불안 정도가 낮고 노동지분이 높다는 사실과 관련이 있음을 보여주고 있다. 노조 조직률은 지중해 국가를 제외한 모든 모델에서 긍정적 효과가 있었다. 노동조합의 긍정적 효과가 더 강하게 나타난 국가일수록 노동시장 제도 유연성이 더 크게 나타났다.

마지막으로, 아웃소싱과 오프쇼링은 노동과정 편제방식에 영향을 줌으로써 노동조건과 일자리의 질에 직접적인 영향을 미칠 수 있다. 이러한 맥락에서 아웃소싱과 노동과정 통합 간의 구분은 유용하다(표 2) 참조). 특히 이러한 사실은 IT와 같은 사업서비스의 아웃소싱이나 통합서비스센터(shared service centers) 설치(기업과정의 아웃소싱)를 이해하는 데 적절하다.³⁾ 제4장에서 제시된 바와 같이 송출지역에서 특정업무를 다른 업무로부터 분리하기 위해서는 노동과정의 근본적 변화가 필요하다. 그러나 규모의 경제를 실현하고 특화의 장점을 살리기 위해 기업은 일부 활동을 아웃소싱하는 대신 중앙화하려는 결정을 내릴 수 있다. 이러한 결정은 아웃소싱만큼이나 노동과정과 일자리의 질에 중요한 영향을 미칠 수 있다. 이로 인해 다른 소재지로 이전될 수도 있는 활동이 사내(in-house)에 유지된다. 동시에 기업은 인적자원과 관련된 과정 등의 활동을 내부에 통합시키지 않고 아웃소싱하고 이전시킬 수 있다. 이러한 분리도 노동과정과 일자리의 질에 영향을 미칠 가능성이 있으며, 외부에 통합서비스센터를 설치하기 위한 첫 단계가 될 수 있다(Gospel and Sako 2010 참조). 그러나 통합서비스센터 설치 이후에도 일부 업무는 여전히 파편화된 채 그대로 유지될 가능성이 있다(제4장 참조).

이 책자의 구성은 아웃소싱의 정도와 역학관계에 대한 개괄로 시작된다. 제2부는 아웃소싱이 극도로 만연한 일련의 업종에서 생산네트워크의 파편화가 노동조건에 미치는 영향에 대한 연구에 중점을 둔다. 제3부에서는 이렇게 파편화된 생산네트워크 내에서의 노동자 조직화 경험을 살펴본다. 마지막 부분은 이 저서에서 논의된 아웃소싱의 도전과 관련해 이 프로젝트의 최종워크숍에 참여했던 노조활동가들의 논평을 수록하고 있다.

3) 이와 동일한 논리 및 유사한 의미로 오프쇼링과 노동과정의 통합/변형을 구분할 수도 있다.

〈표 2〉 아웃소싱과 노동과정의 통합/변화



출처: adapted from Gospel and Sako (2010)에서 조정

아웃소싱의 역학과 본질

제1장에서 Stefan Kirchner는 유럽의 아웃소싱 현황을 개괄하면서 EU회원국과 개별 경제권 국가의 아웃소싱의 정도 차이를 비교한다. 이 분석은 모든 회원국의 특성비교가 가능한 자료군(data set)인 ‘2013년 유럽기업서베이’(European Company Survey: ECS)에 입각하고 있다. 이에 따르면 노르딕국가와 발트국가는 아웃소싱 정도가 높고 중유럽과 동유럽은 낮는데 이 때문에 유럽에서 주로 후자의 국가가 오프쇼링 대상국이 되는 것으로 보인다. 기업규모, 기술콘텐츠, 산업구성이 통제된 경우에도 국가별 차이는 존재한다. 사실상 한 국가의 산업별 아웃소싱 정도는 서로 밀접한 관련이 있다. 제조업, 정보통신기술 및 건설 분야는 아웃소싱 정도가 높은 경향이 있다. 이처럼 각국의 제도와 규제에 따라 국가별로 전반적 상황이 크게 다르다. 예를 들어 기업이 어떠한 대안적 유연성 관계를 이용할 것인지 결정하는 것은 국가마다 제도와 규제의 차이가 있기 때문이다. 국가별로 아웃소싱 정도가 상당히 다르기 때문에 노동조합은 아웃소싱의 도전에 보다 노출된 국가의 경험으로부터 교훈을 얻을 수 있다.

아웃소싱 결정은 기업성가에 어떠한 의미를 갖는가? Luca Giustiniano, Lucia Marchegiani, Enzo Peruffo, Luca Pirolo에 의한 제2장의 논문에서는 아웃소싱 결정의 성패를 좌우하는 핵심요인의 하나인 기업의 인적자원에 대한 아웃소싱의 영향에 특히 주목하면서 관련 경영 연구를 검토하고 있다. 이 필자들은 일반적으로 구조조정과

아웃소싱 등의 조직적 변화가 단기적인 재정적·경제적 성과에 의해 평가되고 있는 경영패러독스(paradox management)를 문제로 지적하고 있다.

아웃소싱 결정은 주로 장기적으로만 평가될 수 있는 구조적·전략적 이익이라는 동기에서 추진된다. 더욱이 이러한 모든 이익도 보다 장기적 기간에 걸쳐서만 평가될 수 있는 전략적·조직적 문제점에 의해 상쇄될 수 있다. 아웃소싱 결정에 대한 금융시장의 반응은 아웃소싱에 따른 거래리스크에 대한 인식을 반영하는 경향이 있다. 그러나 장기적인 조직적 효과와 관련된 거래리스크는 사전에 예측되기 어렵다. 특히 조직변동 및 인적자원 활용과 관련된 비용은 예측되기 어려우며, 사실상 단기적으로는 감춰져 있다. 아웃소싱에 수반되는 조직적·인적 자원의 리스크는 노동자와 그 대표의 구조 조정 결정 참여에 의해 해결될 수 있다. 이 저자들은 효과적인 노동자 참여가 기업경쟁력 향상의 측면에서 만족할 만한 아웃소싱 성과를 실현할 수 있는 상황을 조성할 수 있다는 결론을 내리고 있다.

분야별 아웃소싱의 역학과 의미에 대한 조감도를 제공하는 제1부의 마지막 장에서는 이동자본(mobile capital)이 이동노동자(mobile worker)를 고용하는 '이중의 이동성'(double mobility) 현상이 검토된다. 이 장의 집필자인 Carina Altreiter, Theresa Fibich, Jörg Flecker는 '이중의 이동성'이 특히 고용관계에 도전을 제기한다고 주장한다. 이러한 상황에서 사용자는 사업이전(relocation) 위협을 통해 우위를 차지한다. 동시에 노동의 이동은 숙련접근성 문제의 해결을 통해 '장소의 위력'을 약화시킴으로써 노동자를 분리시키고 열악한 조건과 임금을 기꺼이 수용하게 한다. 이러한 형태의 배치를 통해 '고도의 테일러주의적' 업무관행, 노동시간 연장, 노동자에 대한 통제 확대, 극도의 수량적 유연성이 가능하다. 제7장에서도 논의되는 바와 같이 '이중의 이동성'은 현장 외부의 노동자에 대한 접근성을 제공해 주는 노동시장 중개업체(파견업체)에 대한 아웃소싱을 통해 가능하다. 이러한 중개업체는 특정 숙소 주선을 통해 외국노동력의 '이동성을 제한하기도 한다.' 이 필자는 이동노동자 조직화의 어려움을 논의하고, 출구대안을 이행할 수 있는 이동노동자의 힘을 지적하며, 조직화 기회를 지역 내 이주노동자의 정착과 결부시키면서 결론을 맺는다. 제9장과 제10장은 구체적으로 이주노동자 조직화에 중점을 두고 있다.

아웃소싱이 노동자에게 미치는 영향

Monique Ramioul과 Geert Van Hootehem은 생산네트워크의 파편화가 노동조건에 미치는 영향에 대한 논의를 시작하면서 사업이전(relocation)이 송출지역과 이전지역의 노동과정과 일자리의 질에 미치는 영향을 분석하고 있다. 이들의 표본에는 고속련 지식노동에서 반숙련 행정직에 이르기까지 다양한 노동과정이 포함되어 있다. 이러한 노동과정들은 효율성과 생산성 향상을 위해 이전되고 통합되었다. 여기서는 주문과정, 고객센터, 정보통신 기능이 분석되었으나 기능 전체가 이전된 사례는 없었다. 대신 탈동조화(decoupling)가 가능하도록 작업흐름이 재구성되어야 했으며, 그 이후 다시 조정을 위한 추가기능이 도입되어야 했다. 사업이전 송출지역에서는 거의 모든 사람이 영향을 받았다. 사업이전은 일자리의 질에 부정적 영향을 미쳤으며, 송출지역과 이전 지역 모두에서 노동자의 스트레스 위험을 증가시켰다. 새로운 노동과정은 학습기회 감소와 함께 직무만족도 저하를 가져왔다.

전기통신 분야에서는 시장경쟁의 도입과 기존기업의 민영화에 이어 아웃소싱이 실시되었다. 제5장에서 Virginia Doellgast와 Elisa Pannini는 덴마크, 스웨덴, 독일의 주요 전기통신회사 콜센터 아웃소싱의 영향을 분석한다. 아웃소싱 결과, 저숙련 노동자와 아웃소싱 가능성이 높은 노동자의 급여 및 노동조건이 저하되었다. 이 장에서는 일자리의 질 저하를 두 가지 관련 추세와 결부시킨다. 첫째, 단체교섭제도가 보다 취약한 하청업체로 일자리가 이전되었다. 둘째, 벤치마킹과 양보교섭은 기존회사의 급여와 노동조건을 저하시키려는 압력을 행사하였다.

아웃소싱은 민간분야뿐만 아니라 공공행정에도 영향을 미쳤다. Anna Mori가 이탈리아, 영국, 덴마크 지방정부의 아웃소싱에 대한 연구에서 주장하듯이 아웃소싱 결정은 다양한 동기에 의해 추진되지만 그 기저에는 공공부문 단체교섭과 일자리 보호 회피라는 공통적 이유가 존재한다. 그 결과, 이전된(transferred) 노동자들은 고용계약의 저하를 경험하였다. 덴마크와 이탈리아의 포괄적 고용관계제도(사회적 대화와 단체교섭)와 공공부문 고용에 대한 강력한 법적 보호는 업무량 증가는 막지 못했어도 노동조건 저하를 완충시키는 작용을 하였다. EU의 '사업이전지침'(EU Business Transfers directive, 2001/23/EC)의 이행은 국내제도가 취약하다고 입증된 영국에서 특히 중요

하게 작용했다. 이 지침은 구조조정 중 노동조건을 유지하는 데 도움이 되었다.

건설, 조선, 정육가공 산업에서는 하청업체를 통한 노동자 고용이 일반화되었다. 이러한 업종은 하청이주노동자(posted workers) 및 이주노동자에 의존한다는 특징도 갖고 있다. 제7장에서 Nathan Lillie와 Ines Wagner는 독일, 네덜란드, 핀란드, 영국의 경험에 근거해 유입국의 고용규제에 대항하고 규제환경의 차이를 노리기 위해 초국적 서비스 공급업체에 대한 하청이 이용되어 왔다고 주장한다.

EU 법률(지침 96/71/EC)에 의해 하청이주노동이 규제되고는 있지만 특히 외국 서비스 공급업체에 고용된 하청이주노동자의 파업권이 사실상 제한된다는 일련의 유럽 사법재판소 판결에 따라 이 문제가 논란의 대상이 되었다. 이 각각의 규제는 법률상 규제차익을 사회보험비용 차액의 착취에만 국한시키고 있다. 그러나 Lillie와 Wagner가 입증한 대로 송출국과 유입국의 법적 기준이 복합적으로 작용해 규제의 집행이 어려워진다. 따라서 위반사례를 적발하기 어렵고 근로감독청(labour inspectorates)이 집행할 수 있는 대안도 제한되어 있다. 따라서 다른 형태의 이주노동자 고용뿐만 아니라 하청이주노동자의 경우에도 일반적으로 EU의 보호규정인 ‘하청이주노동지침’(Posted Workers Directive)이 제대로 이행되지 않는다.

주변부 노동자 조직화의 교훈

아웃소싱이 노동조건과 일자리의 질에 미치는 부정적 영향에 대처하기 위해 노동자의 의사대표기제(voice mechanism)를 설치하려는 노력으로부터 어떠한 교훈을 얻을 수 있을까? Virginia Doellgast, Katja Sarmiento-Mirwaldt, Chiara Benassi는 영국, 이탈리아, 스웨덴, 폴란드의 전기통신 산업에서 얻은 교훈을 제시한다. 이 장은 (임시직 파견 및 프리랜서 계약노동자 포함) 콜센터 구조조정에 관계된 노동자와 기존회사의 기술직 및 IT서비스 노동자의 임금·노동조건 개선·유지를 위한 노동조합 캠페인에 중점을 둔다. 성공적 조직화의 배경에는 전 생산네트워크를 망라한 창조적 캠페인이 있었다. 기존 전기통신회사는 외주제한 협상 시 노동조합의 전통적인 교섭력에 의존할 수 있었다. 생산성 향상을 위한 파트너십뿐만 아니라 부정적 선전과 노동쟁의를

통해 추가적 외주비용을 발생시키기 위한 저항과 조직화전략이 이용되었다. 이를 위해 주변부 노동자 조직화를 위한 동원과 국내법의 허점을 봉쇄하기 위한 캠페인이 요구되었다. 궁극적으로 일부 캠페인은 다른 캠페인에 비해 효과적이었다. 그러나 이러한 성과의 차이는 주변부 노동자를 대변하겠다는 (또는 대변하지 않겠다는) 노동조합의 선택에서 비롯된 것이 아닐 수 있다. 성공여부는 포괄적 노동시장제도(즉, 주변부 노동자에 대한 동일임금 및 동일노동조건 규제)에 대한 접근가능성과 전 생산네트워크의 조합원을 동원할 수 있는 능력에 의해 설명될 수 있을 것이다.

스포 배달(parcel delivery) 분야는 특히 조직화가 어려운데 그 이유는 단체교섭 적용이 파편화되어 있고 자영업 노동자에 대한 규제회피 관행이 만연되어 있으며 주로 전통적 조직화방식으로는 접근하기 어려운 노동자가 고용되어 있기 때문이다. 제9장에서 Bettina Haidinger은 유럽의 여러 국가가 직면하고 있는 이러한 어려움을 분석하고 있는데 가장 가능성이 낮아 보이는 상황에서조차 노동자들의 저항 사례가 발견되었다. 성공적인 조직화를 위해서는 이주노동자, 장기실업자, 국경이동 출근자를 대상으로 한 전략개발이 요구되었다. 자영업자들은 단체행동에 관심은 있었지만 적어도 처음에는 노조조직화에 확실히 회의적으로 보였다. 이처럼 노동조합은 자영업자의 (자체적) 조직화에 관여할 잠재력은 있었지만 주변부 노동자의 현실적 요구에 맞게 노동조합의 표준적인 의제를 조정해야 했다. 공공캠페인도 효과적인 전략으로 입증되었다. 성공적 해결방식으로는 인소싱(insourcing)에 의해 고용관계를 재규제하기 위한 단체협약(양보의 대가를 치르긴 하지만)과 최저기준 등의 공공정책 활용, 자영업에 대한 엄격한 규제, 건설업이나 청소업 분야에서 볼 수 있는 사회보험/노동법 위반에 대한 하청업자의 책임 확대가 있었다.

이주노동자 조직화라는 주제는 Sonila Danaj와 Markku Sippola의 연구에 의해 더욱 진전된다. 북유럽과 미국의 광범위한 증거에 입각해 이 장에서는 건설분야 이주노동자와 파견노동자를 성공적으로 조직한 노동조합의 교훈을 고찰한다. 이 장에 제시된 일련의 성공적인 이주노동자 전략은 이주노동자의 특수한 문화, 관심사, 노동상황에 대한 감안이 필요하긴 하지만 성공적인 자국의 일반노동자 조직화전략과 유사하다. 다음으로 하청이주노동자에 대한 전략은 장기이주자에 대한 전략과 유사하다. 그러나 효과적 기능을 담보하기 위해 이러한 초국적 이동노동 분야에는 하청이주노동자 권리

보호를 위해 결성된 초국적 조직이 필요하다.

양보교섭의 딜레마를 넘어

경영진은 아웃소싱과 오프쇼링을 통해 일자리 상실을 위협하면서 단체교섭에서 어렵지 않게 양보를 이끌어냈다. 일반적으로 이러한 상황에서 노동조합은 고용보호가 취약하고 고용조건이 열악한 주변부 노동자의 이동을 허용함으로써 핵심노동자를 보호한다는 선택을 내렸다. Chiara Benassi은 이 장에서 유연성 완충장치로서 자동차산업에 만연된 파견노동자(agency worker) 이용과 함께 독일 자동차산업의 주변노동자 이용 경험을 평가하는데 이러한 제도적 상황에서는 상대적으로 정규직 핵심노동자 보호가 선호된다. 그러나 Benassi는 양보교섭에 의해 기업에 값싼 유연노동이 도입됨으로써 궁극적으로 정규직 노동자에게 역효과를 가져왔다고 주장한다. 장기적으로 볼 때 고용조건이 열악한 노동자의 존재는 합의된 기준과 미래의 정규직 노동력에 대한 위협이 된다. 이에 대한 대안은 파견노동자를 조직화해서 이들을 대표하여 교섭하는 전략이다. 이러한 맥락에서 독일의 경험은 ‘공개적 망신전략’(public shaming strategy)이 도움이 될 수 있음을 보여준다. 포용적 전략이 효과를 거두기 위해서는 보다 강력한 업종별 교섭, 유럽직장평의회(EWC)와 같은 국제적 대표기구, 국제적 기업협약도 필요하다. 공동의 기준을 설정하고 사업장 경쟁과 관련된 양보의 여지를 제한하는 데 이러한 초국적 제도를 이용할 필요가 있다.

Nadja Doerflinger와 Valeria Pulignano에 의한 마지막 장에서는 양보교섭이라는 주제가 더욱 진전된다. 여기서는 ‘위기관련 단체교섭’(crisis related collective bargaining)과 이러한 단체교섭이 벨기에와 독일의 다국적 금속업종 사회사의 개별노동자집단(정규직, 기간제, 파견노동자 포함)에 미치는 효과를 비교한다. 노동력의 숙련도가 이 결과에 영향을 미쳤는데 저숙련과 중간숙련 노동자가 관련된 경우에는 양보가능성이 높았다. 벨기에의 파견노동자는 강력한 업종별 교섭제도의 보호를 받았다(개방조항 없음). 더욱이 이 연구는 ‘유럽기본협정’(European Framework Agreement)의 중요성을 강조하고 있는데 이 협약은 노동력의 안정성을 높이기 위한 교섭권한을 기업차원의 직장평의회에 부여하고 있다. 이 협약은 노동조합과 노동자대표 간의 소통을 보장하면서

초국적 교섭을 조율시켜 나가는 데도 도움이 되었다.

결어

이 책자의 여러 논문에서 입증된 바와 같이 아웃소싱의 결정과 기획 및 이행에 노동자가 효율적으로 참여해야만 노동자에게 만족스런 성과를 가져올 수 있다. 더욱이 기업 입장에서 성공적 아웃소싱을 위해 노동자의 참여는 매우 중요하다. 효과적인 노동자 의사대표기제는 유럽의 '단일시장' 제도의 남용을 방지하고 사회적 담핑과 관련된 사회적 불평등에 대처하는 데 도움이 될 것이다. 이처럼 노동자 의사대표기제는 다방면으로 집단적 선(collective good)이 된다. 그러나 이 책자가 보여주듯이 기업경계가 변화되고 생산네트워크가 더욱 파편화되는 상황에서는 효과적인 노동자 참여제도가 당연시될 수 없다. 따라서 노동조합은 효과적인 노동자 참여제도의 기반이 적합성을 유지할 수 있도록 중추적 역할을 담당해야 한다. 정규직 노동자 보호에 치중한 전략이 제한된 성공만을 거둠에 따라 효과적으로 주변부 노동자를 조직하는 전략이 하나의 과제가 되었다. 이 책자의 각 장에서 얻은 교훈은 주변부 노동자를 대상으로 한 노동조합의 혁신적 전략이 중요하다는 점을 강조한 것이다.

동시에 이 책자에서 논의된 성공사례들은 일반적으로 효과적인 조직화를 국가 및 유럽 차원의 지원제도와 규제 의존성에 결부시키고 있다. 예를 들어 강력한 산업별 교섭 제도는 사업장 경쟁효과 완화에 효과적이라는 것이 입증되었다. 그러나 흔히 경쟁은 국경을 초월해 발생하기 때문에 궁극적으로 이러한 경쟁에 대처하기 위해서는 유럽 차원의 효과적인 노동자참여 제도가 필요하다. 또한 아웃소싱의 증가로 특히 파견노동, 자영노동, 사업이전에 대한 규제가 중요하다. 이러한 규제는 노동조합과 노동자 대표에게 중요한 자산이기 때문이다. 경험에 의하면 이러한 법적 기준이 효과적으로 이행되기 위해서는 효율적인 노동자 의사대표기제가 필요하다. EU차원에서 파견노동과 사업이전이 규제되고 있지만 이 책자에서 입증된 대로 이러한 규제가 일관성 있게 노동자 권리를 보장해 주지는 못하고 있다. EU지침의 원칙이 얼마나 이행되었는지는 개별 회원국마다 큰 차이가 있다. 동시에 제6장에서 논의된 대로 EU의 '사업이전고용 보호지침'(Transfer of Undertakings Directive)의 이행과 관련된 영국의 경험은 영국

처럼 보다 자유주의적인 국가에서도 긍정적인 변화가 일어날 수 있음을 보여주고 있다.

이 책자에서 논의된 아웃소싱의 중요한 측면은 이주노동의 고용을 촉진한다는 점이다. 많은 산업, 특히 건설업에서는 노동시장 중개업체(파견업체)를 통한 고용이 거의 보편화되었다. 그러나 이러한 범유럽 노동시장의 형성에도 불구하고 노동자 권리를 효과적으로 보호하기 위한 규제 및 집행기구가 뒷받침되지 못하고 있다. 하청업체의 책임(chain liability) 확대 규정은 이러한 규제의 실패를 어느 정도 해결할 수 있었다. 더욱이 노동시장의 이동이 극심한 산업에서 효과적인 노동자 의사대표기제를 위해서는 초국적 노동조합 조직의 설립이 무엇보다 필요하다.

참고문헌

- Bernaciak M. (ed.) (2015) Market expansion and social dumping in Europe, London, Routledge.
- Doellgast V. and Greer I. (2007) Vertical disintegration and the disorganization of German industrial relations, *British Journal of Industrial Relations*, 45 (1), 55-76.
- Domberger S. (1998) *The contracting organization: a strategic guide to outsourcing*, Oxford, Oxford University Press.
- Flecker J. (2009) Outsourcing, spatial relocation and the fragmentation of employment, *Competition & Change*, 13 (3), 251-266.
- Gospel H. and Sako M. (2010) The unbundling of corporate functions: the evolution of shared services and outsourcing in human resource management, *Industrial and Corporate Change*, 19 (5), 1367-1396.
- Kalleberg A.L. (2013) *Good jobs, bad jobs: the rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s to 2000s*, New York, Russell Sage Foundation.
- Meyer K.E. (2006) *Globalfocusing: from domestic conglomerates to global*

- specialists, *Journal of Management Studies*, 43 (5), 1109-1144.
- Milberg W.S. and Winkler D. (2013) *Outsourcing economics: global value chains in capitalist development*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Olsen K.B. (2006) *Productivity impacts of off shoring and outsourcing: a review*, STI Working Paper 2006/1, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Sako M. (2005) *Outsourcing and off shoring: key trends and issues*. doi: 10.2139/ssrn.1463480
- Warhurst C. et al. (eds) (2012) *Are bad jobs inevitable? Trends, determinants and responses to job quality in the twenty-first century*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Weil D. (2014) *The fissured workplace: why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Cambridge, Harvard University Press.
- Winkler D. (2013) *Services off shoring and the relative demand for white-collar workers in German manufacturing*, in Bardhan A., Jaffee D.M. and Kroll C.A. (eds) *The Oxford handbook of off shoring and global employment*, Oxford, Oxford University Press, 72-99.

제1부

아웃소싱, 그 영역과 역학

제1장 누가 아웃소싱을 실시하는가? 유럽연합(EU) 28개국 기업 비교연구

Stefan Kirchner¹⁾

1. 서론

EU 28개국의 여러 기업에게 아웃소싱은 중요한 사안이다. 유럽의 많은 기업은 1990년대 전반에 걸쳐 반향을 불러일으킨 ‘핵심사업 집중’이라는 요구에 응하였다.²⁾ 이러한 요구는 핵심활동만 유지하고 나머지는 아웃소싱할 것을 기업에 강요하였다 (Domberger 1998; Kakabadse and Kakabadse 2000). 불안정이 심화되는 시장 환경에서 많은 기업이 경쟁력 강화를 시도함에 따라 아웃소싱이 부각되었다. 일부 경영 학자들은 아웃소싱을 ‘생산 혹은 구매’(make-or-buy)라는 결정으로 이해한다 (Williamson 1975, Gospel and Sako 2010도 참조). 즉, 기업은 제품이나 서비스를 스스로 ‘생산’하거나 하청업체로부터 ‘구매’할 수 있다. 이러한 의미에서 기업은 제품이나 서비스 생산을 내부 역량에 의존하거나 시장에 의지할 수 있다. 아웃소싱의 중요성 확대는 기업이 점차 내부역량보다는 시장을 선호하고 있음을 보여주는 것이다.

서비스를 아웃소싱하는 기업이 증가함에 따라 아웃소싱은 경영자의 경제적 이유 이상으로 적절성이 커진다. 점차 많은 연구자들은 아웃소싱이 경제 전체를 구조조정하며 전통적인 산업 규제와 노동자 대표성을 변화시키고 있다고 지적한다(Doellgast and Greer 2007; Ramioul and De Bruyn 2008; Flecker 2009; Batt and Nohara 2009; Doellgast et al. 2009). 아웃소싱이 고용조건과 일자리의 질에 중대한 영향을 미친다는 사실을 강조하는 연구자도 있다(Warhurst et al. 2012). 흔히 기업은 소위

1) 독일 함부르크대학교, 사회학연구소 박사후기과정 연구원

2) Jan Drahoukoupil과 Jörg Flecker의 논평과 비평에 감사드리고자 한다. 또한 조기에 ECS2013 자료군을 이용할 수 있게 해 주고 서베이의 기술적 측면에 대한 지원을 해준 Eurofound에도 감사드린다. ETUI, 특히 Jan Drahoukoupil의 지원에도 사의를 표하며, Mike Geppert에게도 감사의 뜻을 전하고자 한다.

‘로 로드’(low road) 방식으로 전환하는 과정에서 노동비용 절감 방안으로 아웃소싱을 이용한 다운사이징에 의존한다(Kalleberg 2011). 따라서 이 두 측면은 직접 관련이 있는 것으로 보인다. 아웃소싱 과정에서 노동자 대표와 노동조합의 힘이 약화되고 양보 교섭이 강요됨에 따라 아웃소싱이 일자리의 질에 더욱 악영향을 미칠 수 있다(Doellgast and Greer 2007; Flecker 2009). 이처럼 아웃소싱의 확대는 노동자 대표와 노동조합에게 도전을 제기한다.

아웃소싱에 대한 국제비교의 관점에서 볼 때 기업 차원의 정량적인 국제비교연구가 부족하다. 소수의 기존연구는 콜센터 아웃소싱(Batt and Nohara 2009; Doellgast, Batt and Sørensen 2009), 인적자원 관리기능의 아웃소싱(Mol et al. 2014), 다양한 기능의 국제적 아웃소싱(Alajääskö 2009) 등 특정 형태의 아웃소싱을 중점적으로 다루고 있다. 더욱이 이러한 연구는 EU 28개 전체 회원국이 아닌 일부 국가만을 다루고 있다.

아웃소싱에 대한 국제비교연구가 부족한 상황에서 이 논문은 ‘EU 28개국에서 누가 아웃소싱을 실시하는가?’라는 핵심적 질문을 중심으로 EU 28개국 기업의 아웃소싱을 개괄하고 기본방향을 제시하고자 한다.

이 논문은 (a)EU 28개국 간의 차이 (b)산업별 차이 (c)이 두 가지 차이 간의 관계 (d)부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱의 국가별 차이 등 아웃소싱의 4가지 측면을 중점적으로 다룬다.

이 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 경험적 분석을 위한 데이터군과 변수를 소개한다. 이어 아웃소싱의 4가지 측면에 따라 필자의 경험적 연구결과를 제시한 후, 이 결과에 대한 논의로 결론을 내린다.

2. 경험적 분석의 기초

2.1 2013 유럽기업서베이(ECS) 데이터군(data set)

다음 분석에서 이용되는 기초자료는 2013년 유럽기업서베이(European Company Survey: ECS)이다. ECS는 '생활 및 노동조건 개선을 위한 유럽재단'(European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions)의 의뢰로 (Eurofound 2013, 2015) '갤럽 유럽'에 의해 실시되었다(Gallup 2013).³⁾ EU 28개 전체 회원국에서 실시된 ECS에는 국가별로 10인 이상 기업의 인적자원 관리자를 대상으로 한 대표성 있는 전화서베이가 포함되어 있다. 국가별 표본크기는 국가규모에 따라 몬테니그로 300개, 영국 1,650개에 이르기까지 다양하다.

서베이의 질을 담보하기 위해 갤럽(2013)은 다양한 조치를 실시하였다. 이러한 조치에는 정성적·정량적 사전테스트, 광범위한 질적 검토, 국가 간 서베이 표준화를 위한 세심한 번역이 포함되었다. 있을 수 있는 층화표본추출(sample stratification)의 영향을 수정하기 위해 추가로 산정가중치가 이용되었다. 관리자 면접응답률은 몬테니그로 71%에서 오스트리아 18%에 이르기까지 다양했는데 평균응답률은 35%로 비교적 높아 전반적으로 충분한 경험적 분석의 근거가 마련되었다.

이 장의 분석은 EU 28개국의 모든 민간부문 사례, 즉 24,251개 사업체에 기초하고 있다.⁴⁾ 포괄적 분석이 이루어질 수 있도록 ECS에 조사된 사업체에 대해 추후 '기업'(company)이라는 용어가 사용될 것이다.

2.2 아웃소싱 측정

유럽기업서베이(ECS)에는 생산과 서비스의 아웃소싱이라는 변수가 포함되었는데 면접자들은 다음과 같은 질문을 하였다.

'이 사업체에서는 다음과 같은 활동(본 활동)의 일부 또는 전부를 당신의 사업체나 당신이 소속된 기업의 소유가 아닌 제3자에게 아웃소싱을 하고 있습니까?

['아웃소싱'은 ... 기업의 기능이나 과정을 제3의 독립적 조직에 하청을 주는 것을 뜻함']

3) Eurofound 웹사이트 <http://eurofound.europa.eu/surveys/ecs/2013/european-company-survey-2013>에서 추가적인 정보를 입수할 수 있다.

4) 이 2,829개 사업체에 대한 신뢰성 있는 가중치를 이용할 수 없어 추후분석에서는 공공부문기업이 제외됨. 이 사례들에 대한 추가분석이 포함됨.

열거된 활동 중 하나는 '상품이나 서비스의 생산'이었다. 이 장의 분석에 필요한 아웃소싱 활동에 대한 정보를 제공하는 것은 이 항목에 대한 응답이다.

ECS의 아웃소싱 변수는 어느 정도 신뢰성이 있는가? 갤럽이 제공한 ECS 2013 품질보고서에는 특정변수와 관련된 품질보증실무(quality assurance practice)가 광범위하게 제시되어 있다. 이 보고서에 따르면 이용된 변수에 문제나 제약은 없었다. 또한 아웃소싱 질문에 해당되지 않는다고 답변한 응답자는 3%에 불과하였다. 약 1.5%의 응답자는 답변하지 않거나 모르고 있었다.

3. EU 28개국의 기업별 아웃소싱 분석

다음 절에서는 EU 28개국의 아웃소싱에 대한 경험적 조사결과가 논의된다. Eurofound(Eurofound 2013, 2015)에 의한 최초의 ECS 2013 보고서에 부합되게 필자의 분석에서도 27%의 기업이 상품이나 서비스 생산의 일부 또는 전부를 아웃소싱하고 있다고 응답하였다. 즉, EU 28개국에서 약 1/4의 기업이 아웃소싱을 실시하고 있다.

다음 절에서는 아웃소싱을 네 가지 단계로 검토할 것이다. 첫째, 국가별 아웃소싱의 차이를 살펴볼 것이다. 둘째, 산업별 아웃소싱의 차이를 제시할 것이다. 세 번째 단계에서는 각국별로 상이한 업종의 아웃소싱 간의 상관관계를 고찰할 것이다. 마지막으로 부분적·전면적 아웃소싱 간의 국가별 차이를 살펴보면서 이러한 차이의 배경을 검토할 것이다.

3.1 EU 28개국 간의 차이

기존의 경험연구에는 국가별 아웃소싱 정도가 크게 다르다고 가정할 수 있는 여러 가지 근거가 제시되어 있다. 국제비교연구는 각국의 상황이 아웃소싱에 중요하다는 사실을 뒷받침하고 있다.

예를 들어 Flecker(2009:261 pp.)는 각국의 사례연구에서 명확한 국가별 차이를 발견하였는데 각국의 기업은 자국제도의 기회와 한계를 고려해 상이한 형태의 유연성을 강구하고 있었다. 이와 유사하게 단일국가를 중심으로 한 일부 연구에서도 아웃소싱과 국가상황이 상관관계를 갖는다는 사실이 강조되고 있다(예를 들어, 프랑스와 스페인은 Lallement 2011 참조; 영국은 Kelly 2013 참조). 그 대표적인 예가 독일이다. 여기서 경험적 연구결과는 전통적으로 규제가 강한 국가에 대한 규제완화의 역할을 강조한다(Doellgast and Greer 2007; Crouch et al. 2009; Holst 2014). 아웃소싱은 경제변화의 한 요인으로, 전통적 조정(coordination) 모델과 달리 사실상 제약을 받지 않는 것으로 보인다. 이러한 사실은 규제가 심한 독일 경제의 제약을 피하기 위해 기업이 아웃소싱을 실시하고 있음을 시사한다.

각국의 콜센터 아웃소싱에 대한 연구(Doellgast, Batt and Sørensen 2009; Batt and Nohara 2009)도 각국의 아웃소싱을 이해하는 데 도움이 된다. 이러한 광범위한 분석에 따르면 각국의 상이한 제도(우리 사례에서는 노사관계제도뿐만 아니라 임금분포 등 각국의 노동시장 구조)에 따라 국가별로 콜센터 아웃소싱이 상당히 다양하다. 다양한 국가의 연구를 통해 콜센터 아웃소싱이 일반적 추세가 되고 있음을 알 수 있다.

또한 이 콜센터 연구에 따르면 아웃소싱에 의한 구조조정이 전통적인 노동자 대표성과 노동조합의 전략을 약화시키고 있다. 일부기업에서 콜센터에 대한 하청은 공식적 규제를 회피하기 위한 수단으로 이용된다. 더욱이 콜센터 연구(Doellgast, Batt and Sørensen 2009)를 통해 다양한 제도적 회피가 이루어지고 있음을 알 수 있다. 즉, 각국의 기업들은 특정국가의 규제적 허점을 이용해 국가의 제도적 제약을 회피하고 있다. 이처럼 콜센터 연구는 특정 국가의 아웃소싱 유형에 대한 강력한 논거를 제공해 준다.

Moi 등(2014)의 인적자원관리 아웃소싱에 대한 국제비교연구는 유럽기업에 대한 또 하나의 경험적 증거를 제공해 준다. 소위 크라넷 자료군(Cranet dataset)을 이용해 Moi 등은 다양한 형태의 인적자원관리 아웃소싱에 대한 국가별 차이를 조사하였다. 이 연구 결과에 따르면 많은 국가에서 인적자원관리 아웃소싱이 실시되고 있기 때문

에 다양한 형태의 인적자원관리 아웃소싱에 따라 국가유형이 구분된다. 그러나 이 연구자들은 국가별 차이에 대한 설득력 있는 설명은 제시하지 못했다. 다시 말해, 이러한 경험연구에서 상당한 국가별 다양성은 발견되지만 그 이유는 설명되지 못했다.

유로스타트(Eurostat)는 유럽 13개국 기업의 국제적 아웃소싱 행위를 중심으로 또 하나의 경험연구를 실시하였다(Alajääskö 2009). 입수가능한 서베이 보고서에 따르면 조사대상기업의 평균 15%가 국제적 아웃소싱을 실시하고 있어 일반적인 분석을 뒷받침하는 결과가 제시되었다. 그러나 국가별로는 상당한 차이가 있다. 국제적 아웃소싱을 가장 빈번히 이용하는 기업은 아일랜드와 영국의 기업으로, 약 30% 이상을 차지한다. 노르딕 2개국은 20% 이상인 반면 독일은 평균값 이하에 불과하다.

전반적으로 대부분의 기존 경험연구는 국가의 제도적 체제가 중요하다는 데 동의하고 있다. 그러나 경험연구 결과에서는 흔재된 양상이 발견된다. 필자의 경험연구 결과도 이를 뒷받침하는 경향이 있다.

〈그림 1〉에서는 국가별로 재화와 서비스 생산을 아웃소싱했던 기업의 비율이 제시되어 있다. 언뜻 보기에 EU 28개국 간에 상당한 차이가 있음을 쉽게 발견할 수 있는데 핀란드 기업은 53%인 데 비해 크로아티아는 15%에 불과해 근 약 40% 포인트의 큰 격차를 보인다.

국가별 아웃소싱 분류의 이면에는 어떠한 논리가 존재하는가? 핀란드, 스웨덴, 덴마크 등 노르딕 3개국은 높은 수치를 기록하고 있다. 흥미롭게도 라트비아, 에스토니아, 리투아니아 등 발틱국가도 40% 이상을 기록하며 상단에 위치하고 있다.

중유럽·남유럽의 일부 국가는 중간 정도에 위치하고 있다. 예를 들어 그리스, 프랑스, 오스트리아, 스페인 등의 국가는 27%로 평균치보다 높지만 30%에는 미치지 못하는 반면, 포르투갈, 룩셈부르크, 벨기에, 네덜란드는 30%를 상회한다. 이와 대조적으로 이탈리아와 독일은 모두 27% 이하로 평균치보다 낮다.

〈그림 1〉 EU 28개국의 재화와 서비스 생산의 아웃소싱

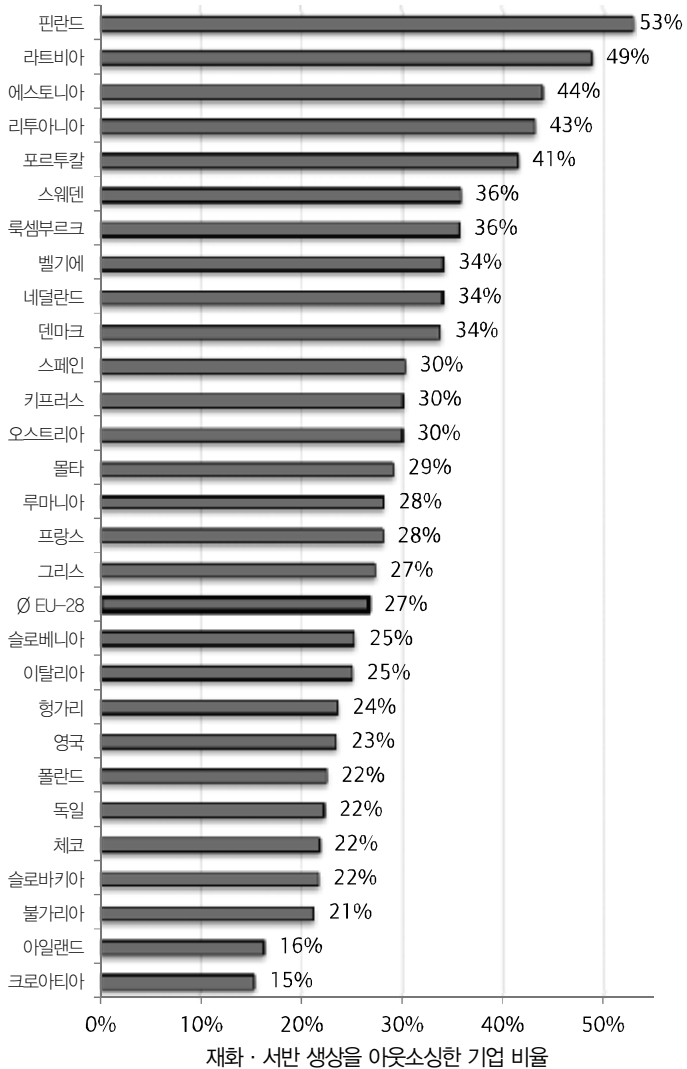


그림 주: ECS 2013 자체 산정, 사업체에 의한 가중치 부과;

N: 23,326; $\chi^2 P = 0.0000$; 비율의 오름차 순에 따른 국가; 공공부문 제외

흥미롭게도 아일랜드와 영국은 평균치를 훨씬 밑돈다. 각각 16%와 23%로, 상위를 차지하는 국가에 비해 현저히 낮다. 이 두 국가의 자유주의적인 제도적 틀이 아웃소싱을 제한하지 않을 것이라 생각되기 때문에 이 결과는 의외이다(Kelly 2013 참조). 중동부 유럽국가 역시 비슷하게 평균치를 밑돌며, 헝가리, 폴란드, 체코, 슬로바키아는 모두 하위를 차지한다.

전반적으로 이 분석에 따르면 기업규모, 산업, 종업원 숙련도가 통제된 경우에도 특정국가의 제도적 체계가 아웃소싱의 보급에 중대한 영향을 미친다.⁵⁾

3.2 산업별 차이

기존 연구에 따르면 기업의 아웃소싱 활동은 산업별로 차이가 있다. 과거 몇 십 년 동안 아웃소싱은 제조업과 IT기업에서 활발히 이루어졌다(Kakabadse and Kakabadse 2000). 기존의 산업별 사례연구조사에 따르면 다른 여러 경제부문에도 아웃소싱이 일반화되기 시작하였다(Flecker 2009). 따라서 아웃소싱은 더 이상 제조업과 IT분야에만 국한되지 않는다. 즉, 아웃소싱은 모든 경제부문에 만연되어 있다.

제조업, 자동차 부문이나 전기통신산업 등 특정산업을 중심으로 중요한 아웃소싱 연구가 실시되었다(Kinkel and Lay 2003; Kinkel and Maloca 2009; Mol et al. 2005; Doellgast and Greer 2007; Doellgast, Batt and Sørensen 2009; Batt and Nohara 2009; Holst 2014). 이러한 연구에서는 특히 콜센터 아웃소싱에 대한 다채롭고 광범위한 연구결과가 제시되었다. 그러나 아직 다른 여러 산업에 대해서는 이러한 포괄적 연구가 부족하다.

〈그림 2〉에 제시된 아웃소싱의 업종별 분류에 대한 연구결과에 따르면 산업별 아웃소싱 비율은 18%에서 38%에 이르기까지 상당한 차이를 보인다. 전 산업 평균은 27%이다. 제조업, 전기·가스·증기·에어컨 공급, 건설 등 3개 산업만 평균치를 2% 포

5) 다층모형(multilevel models) 등 추가적인 회귀모형을 산출하였다. 이러한 모형은 기업규모, 산업, 종업원 숙련도가 고려되더라도 국가별 차이는 변함없이 유지되고 있음을 보여주었다. 이러한 사실은 아웃소싱의 국가 간 차이가 단순히 이러한 변수들의 차이에 기인한 것이 아님을 보여주는 것이다. 반대로, 국가별 차이는 다른 차원의 차이에서 비롯된 것으로 보인다.

인트 이상 웃돈다. 대조적으로 숙박 및 음식서비스업, 건강 및 사회사업, 예술·연예·오락업종 등 3개 산업은 약 18~19%로 최저치를 보인다.

전반적으로 이러한 연구 결과는 업종별로 상당한 차이가 있음을 보여준다. 공업 및 건설업종의 기업은 서비스업종의 기업보다 아웃소싱을 더 많이 실시하는 경향이 있다. 그럼에도 불구하고 적어도 특정 산업 내 다섯 기업 중 한 기업은 아웃소싱을 실시하고 있어 아웃소싱이 여러 다양한 산업에 보급되어 있다는 사실을 명확히 보여주고 있다.

〈그림 2〉 산업과 EU 28개국의 재화/서비스 생산의 아웃소싱

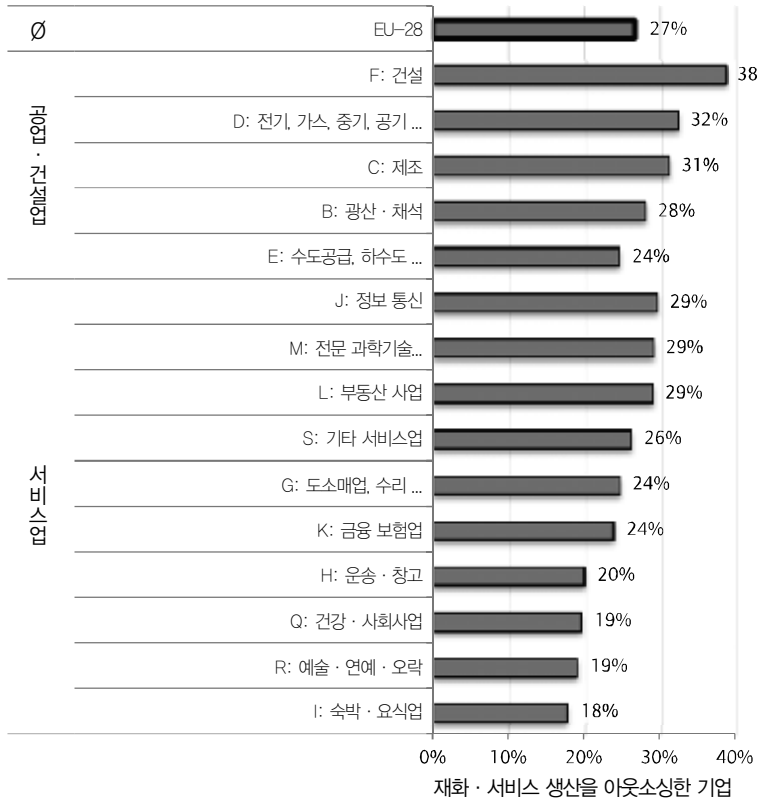


그림 주: ECS 2013, 자체 산정, 사업체에 의한 가중치 부가;
N: 23,326; chi2 P = 0.0000; 공공서비스 사례 제외

3.3 보완분석: 공공서비스 부문을 포함한 산업별 차이

〈그림 2〉에 개괄된 이전의 분석에서는 공공서비스부문의 사례가 제외되었다. ECS 2013 자료군으로 공공서비스부문 사례를 분석하기는 어렵다. 이 자료군에는 공공서비스부문 사례에 대한 가중치가 포함되지 않았기 때문이다. 그러나 일반적 분포를 정확히 설명하기 위해서는 가중치가 중요하다. 이러한 가중치의 한계 때문에 공공서비스 사례는 보완적인 산업비교 분석에만 포함되어 있다. 이 논문의 모든 다른 분석은 공공부문 사례를 제외한 기업 차원에서 실시되었다.

ECS의 2,829개 공공서비스산업 표본사례를 포함시키기 위해 차선택이 이용되었다 (NACE codes O, P, Q). 이러한 사례에 대해 신뢰성 있는 기업차원의 표본가중치는 이용할 수 없다. 그러나 분석적 가중치로만 사용될 수 있지만 종업원 수에 기초한 대안적 가중치를 통해 기업차원의 표준가중치를 추산할 수 있다. 이렇게 가중치요인이 반영된 결과는 특정범주에 속하는 기업의 모든 종사자 비율을 가리킨다는 점에 주목하자. 즉, 기본적인 기업분포와 아웃소싱의 영향을 받는 종업원 수에 대한 근사치만을 보여준다.

대안으로 제시된 〈그림 3〉에는 공공서비스 3개 산업의 값이 포함되어 있다. 대표성 문제 때문에 이 3개 산업의 아웃소싱활동은 이 산업종사자 비율로만 표현될 수 있다. 〈그림 2〉와 〈그림 3〉의 값이 다르다는 점에 주목하자. 후자에서 여러 소기업으로 구성된 산업은 평균적인 종업원 수가 많은 여러 대기업으로 구성된 산업에 비해 평균적인 종업원 수가 적다는 점에 유의해야 한다. 그러나 기업규모는 아웃소싱에 제한된 영향만을 미치기 때문에 이 차이는 극히 작다. 따라서 사업체에 의한 가중치는 종업원에 의한 가중치와 거의 유사하다. 이러한 한계를 염두에 두면 공공서비스 3개 산업은 다른 업종과 비슷하다.

〈그림 3〉의 보완분석에 따르면 ‘공공행정과 국방’ 산업은 아웃소싱 비율이 높은 서비스업종에 속한다. 아웃소싱 비율이 전종업원의 31%로, 정보통신업종의 바로 다음을 차지한다. 나머지 2개 공공서비스업종 산업은 평균치를 훨씬 밑돈다. 사실 〈그림 3〉에서 ‘교육’은 가장 낮은 값을 보인다. 이처럼 공공서비스 부문의 아웃소싱은 불균등한 분포를 보인다.

〈그림 3〉 공공서비스산업을 포함시키기 위한 대안적 설명(EU28개국에서 재화나 서비스 생산을 아웃소싱한 사업체 종사자 (산업별))

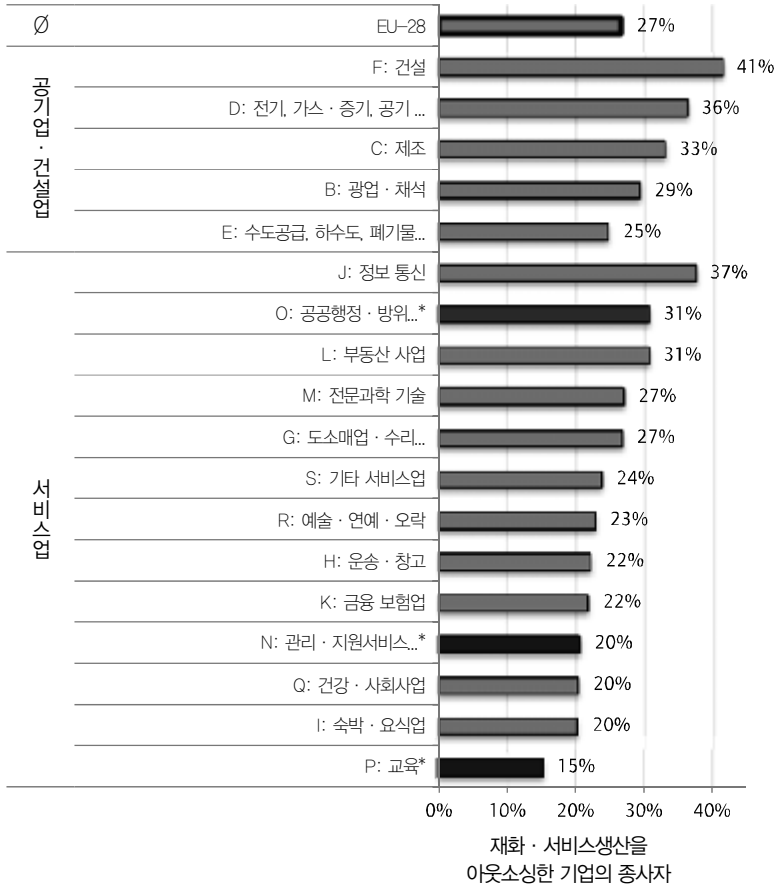


그림 주: ECS 2013, 자체 산정, 사업체 종사자 수에 의한 가중치 부여; N: 25,834; chi2 P = 0,0000;

* 이그림에 포함된 공공서비스 사례, 흑색 막대 강조됨

3.4 국가별 차이와 산업별 차이 간의 관계

앞의 두 절에서는 국가별·산업별로 상당한 차이가 발견되었다. 그렇다면 이들 간에는 어떠한 관계가 있는가? 특정국가의 아웃소싱 정도가 높다고 이 국가 내 특정산업의

아웃소싱 정도도 높은 것은 아니다.

업종별 차이는 국가 모형과 흥미로운 대조를 보인다. Bechter 등(2012)은 노사관계가 업종별로 상당히 다르다는 점을 강조하는 한편 최근의 변화를 고려할 때 일반적 유형이 두드러지게 나타나는 것은 아니므로 국가 모형을 재고해야 한다고 주장하였다. 이 필자들의 주장에 따르면 국가모형과 업종의 차원을 모두 고려해야 한다. 이러한 주장은 기업 차원의 유형을 결정하는 데 업종의 역할이 커지고 있음을 강조하는 다른 연구와도 부합된다(Crouch, Schröder and Voelzkow 2009; Lane 2008; Haidinger et al. 2014). 이처럼 산업별 아웃소싱의 차이는 국가별 차이만큼 중요할 수 있다.

〈그림 4〉는 국가 차원의 아웃소싱과 산업 차원의 아웃소싱 간의 관계를 분석하고 있다. 산업유형을 밝혀내기 위해 필자는 공업과 건설업의 기업을 공업·건설업이라는 하나의 범주로 통합시켰다(Eurofound의 방식과 유사한 방식, 2015: 3). 이와 유사하게 서비스산업의 모든 기업을 서비스업이라는 또 하나의 범주로 통합시켰다. 각 국가와 각 업종의 범주에 대해 아웃소싱을 실시하는 기업의 비율을 산출하였다. 따라서 이 수치는 한 국가 내에서 이 두 업종의 아웃소싱이 얼마나 밀접한 관계가 있는지 보여준다.

〈그림 4〉를 보면 국가별로 한 업종별 범주의 아웃소싱 비율이 다른 범주와 밀접한 관련이 있음을 보여주는 점선을 따라 28개국에 가지런히 배치되어 있다. 간단히 말해, 공업·건설업의 아웃소싱 정도가 높은 국가에서는 서비스업에서도 높을 것이다. 공업·건설업은 서비스업에 비해 약 1.3배 높은 수치를 보인다. 평균적으로 이 업종들 간에는 약 9% 포인트의 차이가 있다.

전반적으로 이 결과에 따르면 한 국가 내의 업종별 아웃소싱 정도는 서로 밀접한 관련이 있다. 산업별로는 국가 간에 상당한 차이가 있지만 국가 차원에서는 일직선을 보이는 경향이 있어 역시 국가상황이 자국기업의 아웃소싱 활동에 큰 영향을 미친다는 사실을 알 수 있다.

〈그림 4〉 EU 28개국의 업종별 아웃소싱 실시 기업 비율

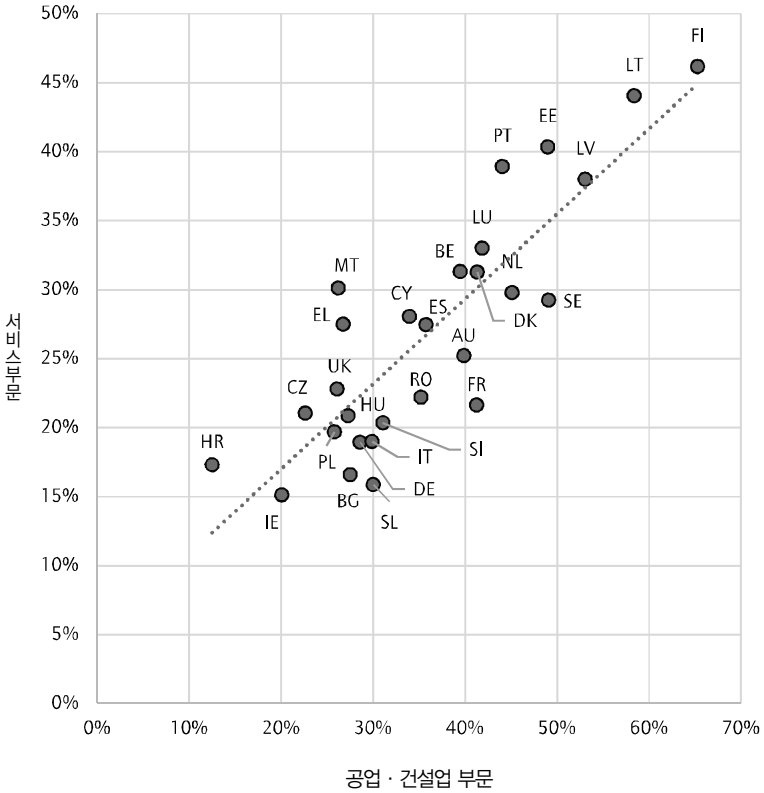


그림 주: 필자 자신의 기술; N: 28개국; 회귀결과 R^2 value = 0.73; regression coefficient: 0.616, constant: 0.046; $p > |t|$: 0.000.

〈국가 약칭〉

BE: 벨기에; BG: 불가리아; CZ: 체코; DK: 덴마크; DE: 독일; EE: 에스토니아; IE: 아일랜드; EL: 그리스; ES: 스페인; FR: 프랑스; HR: 크로아티아; IT: 이탈리아; CY: 키프러스; LV: 라트비아; LT: 리투아니아; LU: 룩셈부르크; HU: 헝가리; MT: 몰타; NL: 네덜란드; AT: 오스트리아; PL: 폴란드; PT: 포르투갈; RO: 루마니아; SI: 슬로베니아; SK: 슬로바키아; FI: 핀란드; SE: 스웨덴; UK: 영국

3.5 부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱의 국가별 차이

국가별 차이에 대한 연구결과를 보면 아일랜드와 영국의 기업은 놀라울 정도로 낮은 수치를 보인다. 이 현상을 보다 잘 이해하기 위해 ECS 자료군의 부가정보를 이용해 부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱을 구분하기 위한 추가분석을 실시하였다. 이 부가 정보는 생산활동이 사업체 내에서 이루어지는지 여부에 대한 응답자의 진술을 가리킨다.⁶⁾ 이 정보를 아웃소싱 자료와 결부시켜 부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱을 구별할 수 있다(〈표1〉 참조; Eurofound 2015와 유사한 방식).

사내생산이 이루어지고 있는 기업에서 생산이 아웃소싱되는 경우에는 부분적 아웃소싱이 실시되고 있는 것이다. 반면 아웃소싱된 생산활동이 사내에서 이루어지지 않는 경우 전면적 아웃소싱이 실시되는 것이다. 이 구분에 따르면 EU 28개국 기업의 약 20%가 부분적 아웃소싱을 실시하고 있는 반면 약 7%의 기업은 전면적 아웃소싱을 실시하고 있다(〈표 1〉 참조). 부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱은 중요한 기업 속성에 따라 구분된다. 모든 기업이 재화와 서비스 생산에 종사하는 것은 아니다. 많은 기업은 행정이나 관리, 제품디자인이나 개발, 마케팅/판매나 소매활동 같은 비생산업무나 기타 기능도 수행한다. 기업이 생산에 종사하지 않고 아웃소싱을 하는 경우 전면적 아웃소싱을 실시하는 것으로 간주된다.

〈표 1〉 아웃소싱의 정도-부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱의 구분

		현장 생산 활동	
		예	아니오
생산 아웃소싱	예	부분적 아웃소싱 (20%)	전면적 아웃소싱 (7%)
	아니오	아웃소싱 하지 않고 생산 (40%)	생산도 아웃소싱도 하지않음 (34%)

표 주: 자체 분석; 비율은 EU 28개국의 기업 퍼센트의 비율, 가중치 고려됨.
N: 23,240; 전체는 100%, 반올림으로 인한 차이

6) 응답자에게 '다음 중 이 사업체에서 수행되고 있는 활동을 지적하십시오'라는 문항을 통해 사업체 내의 활동을 지적하라는 질문을 하였다. 응답 범주 중 하나는 '재화나 서비스의 생산'이었다.

(그림 5) 아웃소싱의 정도: 전면적 아웃소싱 대(對)
부분적 아웃소싱(아웃소싱 기업에만 국한)

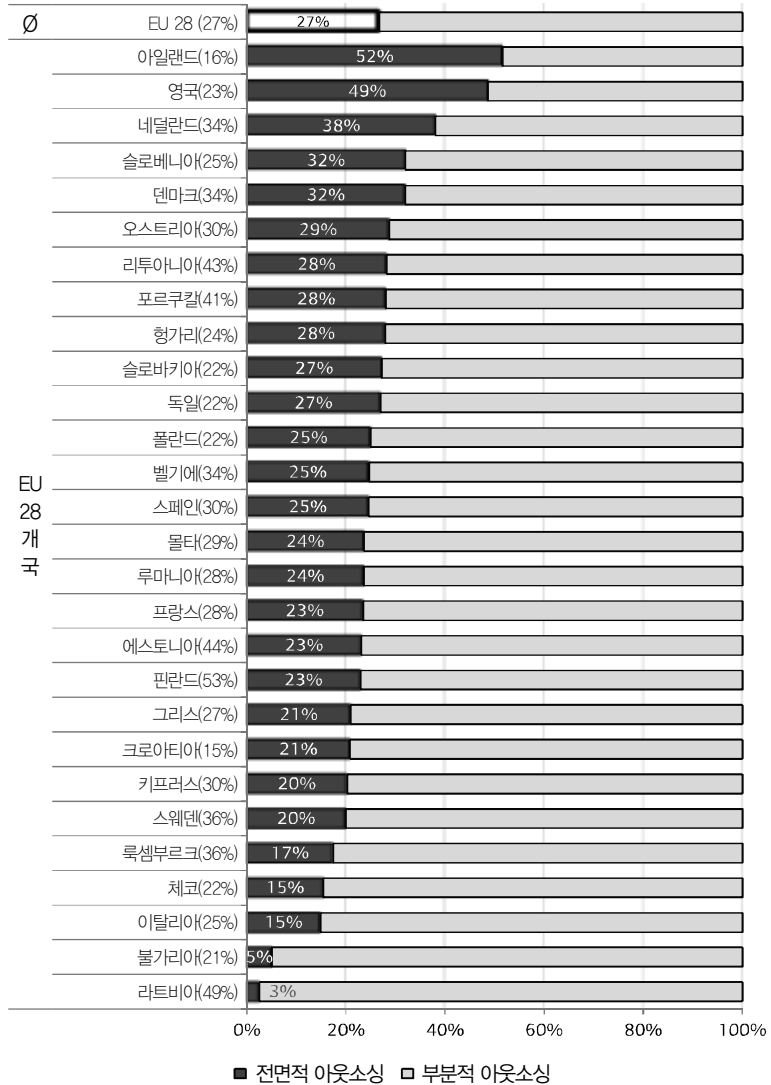


그림 주 : ECS 2013, 자체 선정, 사업체에 의한 가중치; N: 7,354; $\chi^2 P = 0.0000$; 재화와 서비스의 아웃소싱을 실시한다고 보고한 사례만 포함; 국가는 비율의 오름차순; 공공서비스 사례 제외; [...] 비교를 위해 앞의 (그림 1) 네모 빈칸에 제시된 국가에서 아웃소싱을 실시하는 기업비율

부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱의 이러한 구분이 국가별로는 어떻게 나타나는가? <그림 5>는 아웃소싱 실시 기업만을 대상으로 한 국가별 차이를 보여준다. 이 연구결과에 따르면 아일랜드와 영국이 최상위를 차지해 앞에서 제시된 결과와는 다른 양상을 보인다. 이 결과는 이 두 국가의 기업이 보다 철저한 방식으로 아웃소싱을 실시하는 경향이 있음을 의미한다(이 두 국가의 기업은 전반적인 아웃소싱 빈도가 낮을 수 있다는 점에 유의하기 바란다. 그러나 영국과 아일랜드 사례와 같이 아웃소싱을 실시하는 기업은 대개 전면적 아웃소싱에 더 많이 의존할 것이다).

전반적으로 이 결과는 아웃소싱 정도가 기업별로 다를 수 있다는 사실을 환기시켜 주면서 부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱 간에 상당한 차이가 있음을 보여준다. 생산의 일부가 아웃소싱되는지 혹은 생산의 전 과정이 기업 외부로 이전되는지 여부는 종업원에게 중대한 영향을 미친다. 이 결과는 아일랜드와 영국이 다른 EU 28개 전 회원국과 달리 보다 철저한 방식을 이용하고 있음을 보여준다.

4. 논의 및 결론

이 장에서 필자는 재화와 서비스 생산의 아웃소싱에 중점을 두면서 'EU 28개 회원국에서 누가 아웃소싱을 실시하는가?'라는 질문을 제기하였다. 이 장에서는 '2013년 유럽기업서베이(ECS)'의 기업별 데이터를 이용해 EU 28개국의 기업이 어느 정도 아웃소싱을 실시하고 있는지에 대해 포괄적으로 검토하였다.

EU 28개국 내 모든 기업의 약 27%는 재화와 서비스의 생산을 외부 공급업체에 이전하는 아웃소싱을 실시하고 있다. 이 결과에 따르면 EU 28개국의 약 1/3이 아웃소싱을 실시하고 있다는 것이다. 이러한 사실은 아웃소싱의 일반적 추세를 보여주는 단서가 될 수 있다. 아웃소싱의 정도를 보여주기 위해 필자는 네 단계의 작업을 진행하였다.

첫째, 국가별 차이를 조사하였다. 그 결과, 각 국가의 상황이 아웃소싱의 정도에 크게 영향을 미치고 있는 것으로 나타났다. 핀란드는 약 53%의 기업이 아웃소싱을 실시함으로써 EU 28개국 중 최상위를 차지한 반면 크로아티아는 약 15%로 최하위에 머

물고 있어 아웃소싱을 가장 적게 실시하는 기업을 가진 국가와 가장 많이 실시하는 기업을 가진 국가 간에 약 40% 포인트의 차이가 난다. 나머지 국가에서는 일반적으로 일관된 양상이 발견되지 않는다. 규모가 큰 국가와 작은 국가, 신흥 EU회원국과 기존 EU회원국 간에는 뚜렷한 특징 없이 혼재된 모습을 보인다. 이러한 사실은 아웃소싱의 국가별 차이를 설명할 수 있는 일반적인 국가 유형은 존재하지 않는다는 Mol 외 (2014)의 연구결과를 뒷받침하는 것으로 보인다. 아웃소싱은 국가마다 각국의 고유한 유형에 의해 결정되는 것이 일반적인 추세로 보인다.

그러나 국가 분류를 다시 한 번 검토하면 기본 유형을 식별해 낼 수 있다. 일반적으로 노르딕국가와 발틱국가는 상위를 차지하는 반면, 아일랜드와 영국 및 동유럽 국가는 하위에 머물고 있다. 남유럽과 중유럽 국가는 상당한 차이를 보이긴 하지만 중간을 차지하는 경향이 있다. 흥미롭게도 다른 경험적 연구에서도 유사하리라 기대되는 국가들 간에 상당한 차이가 발견되었다(예를 들어 직무의 질 유형에 관한 연구; cf. Holman 2013). 더욱이 이러한 현저한 국가별 차이는 국가마다 고유한 규제적 허점을 갖고 있음을 의미할 수 있다. 여러 사례연구 보고에 따르면 아웃소싱 실시 기업은 이러한 규제의 허점을 이용하고 있다(Doellgast, Batt and Sørensen 2009). 기업의 아웃소싱 전략은 국내에서 이용될 수 있는 대안에 따라 달라진다(Flecker 2009). 예를 들어 기업은 아웃소싱 대신에 이에 상응하는 기능이 있는 기간제 계약을 이용할 수도 있다. 따라서 일반적으로 이러한 분석을 통해 국가를 분류할 수 있긴 하지만 EU 28개국에 걸쳐 아웃소싱의 전반적 양상을 모호하게 하는 국가별 특수 요인도 존재한다.

둘째, 산업별 아웃소싱 분류에 대해 논의하였다. 분석결과, 생산의 아웃소싱 추세는 산업별로 큰 차이가 있었다. 제조업, 정보통신, 건설업은 다른 산업의 기업에 비해 아웃소싱을 훨씬 더 많이 실시하고 있었다. 이러한 아웃소싱 선도 산업에 비해 다른 산업은 약 20%까지 차이를 보이며 그 수치가 현저히 낮다. 이러한 결과는 기업 내 아웃소싱을 이해하는 데 국가별 차이와 산업별 차이가 중요하다는 사실을 보여주는 것이다. 전반적으로 아웃소싱이 많이 이루어지지 않는 국가라 하더라도 특정산업의 기업은 아웃소싱을 많이 실시할 수 있다.

셋째, 국가별로 업종별 아웃소싱 간의 상관관계를 파악하기 위해 추가조치를 실시하

였다. 경험적으로 국가별 분류와 업종별 분류가 일치할 수 있지만 반드시 그런 것은 아니다. 예를 들어 국가마다 제조업의 아웃소싱 정도는 유사할 수 있지만 다른 산업의 아웃소싱 정도는 다를 수 있다. 필자의 분석에 따르면 특정 국가 내 업종별 아웃소싱 간에는 강력한 상관관계가 있다. 즉, 공업·건설업의 아웃소싱 정도가 높은 국가에서는 서비스업의 아웃소싱 정도도 높게 나타난다. 이는 기업의 아웃소싱 경향은 경제활동 업종에 관계없이 해당국가의 제도적 체제에 의해 크게 좌우된다는 사실을 나타내 주는 것이다.

네 번째 단계와 마지막 단계에서는 부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱을 구분해 각각의 아웃소싱 정도를 살펴보면서 이에 대한 국가별 차이의 배경을 조사하였다. 이러한 조치를 취한 이유는 일반적 기대와 달리 영국과 아일랜드의 아웃소싱 정도가 낮았기 때문이다. 이러한 추가분석을 통해 영국과 아일랜드에서는 전면적 아웃소싱이 가장 빈번하게 발생하고 있다는 사실이 밝혀졌는데 이는 이 두 국가의 기업이 보다 철저한 아웃소싱 방식을 채택하고 있음을 의미하는 것이다.

흥미롭게도 국제적 아웃소싱에 대한 한 연구(Alajääskö 2009)에서도 유사한 유형이 발견되었다. 이 연구에서도 아일랜드와 영국의 국제적 아웃소싱 비율이 가장 높게 나타났다. 따라서 상이한 형태의 아웃소싱을 고려하면 일반적 기대에 더욱 부합되는 경험적 결과가 도출된다. 부분적 아웃소싱과 전면적 아웃소싱의 이러한 현저한 차이는 국가의 제도적 조건이 아웃소싱의 형태에 결정적인 영향을 미칠 수 있음을 시사하는 것이다.

최종 결론으로 이 장에서 필자는 개괄적인 설명과 일반적 경향에 대한 도표화를 통해 EU 28개국의 아웃소싱을 파악하기 위한 첫 번째 조치를 실시하였다. 그러나 일반적 유형의 기저에는 상당한 국가별 차이가 있는 것으로 보인다. 기업의 아웃소싱 여부 결정은 상당 부분 국가에 달려 있다. 특정 산업의 상황도 어느 정도 중요하지만 국가 상황이 보다 더 중요하다. 기존 문헌에 따르면 아웃소싱은 일자리의 질에 지대한 영향을 미치며 노동자 대표에게 압력을 행사한다. 이 장에서는 아웃소싱에 대한 대책을 세우는 실무자들이 참조할 수 있는 두 가지 측면이 부각되었다.

첫째, 이 연구 결과는 국가 차원의 해결책을 모색할 가치가 있음을 시사한다. 아웃소싱의 규모는 어느 정도 국가적 현상으로 나타난다. 한 국가 내 업종별 아웃소싱 간의 강력한 상관관계는 상이한 업종의 노조대표들이 아웃소싱에 공동대처하기 위한 노력을 기울여야 한다는 사실을 시사해 준다.

둘째, 아웃소싱 정도가 높은 국가에 대한 고찰은 아웃소싱이 노동자들에게 미치는 영향에 대처하기 위한 전략 입안에 도움이 될 수 있을 것이다. EU 28개국 간에는 상당한 차이가 발견된다. 즉, 일부 국가는 다른 국가에 비해 아웃소싱 경험이 더 많다. 이러한 이유로 노동조합이 아웃소싱이라는 도전에 어느 정도 직면해 있는지는 국가마다 다르다. 따라서 노조대표는 아웃소싱의 정도가 높은 국가에서 개발된 해결책을 고찰함으로써 성공 전략에 대한 교훈을 얻을 수 있다.

참고문헌

- Alajaasko P. (2009) International Sourcing in Europe, Eurostat Statistics in Focus 4/2009, Luxembourg, Office for Official Publications of the European Communities.
- Batt R. and Nohara H. (2009) How institutions and business strategies affect wages: a cross-national study of call centers, *Industrial and Labor Relations Review*, 62 (4), 533-552.
- Bechter B., Brandl B. and Meardi G. (2012) Sectors or countries? Typologies and levels of analysis in comparative industrial relations, *European Journal of Industrial Relations*, 18 (3), 185-202.
- Crouch C., Schroder M. and Voelzkow H. (2009) Regional and sectoral varieties of capitalism, *Economy and Society*, 38 (4), 654-678.
- Doellgast V., Batt R. and Sørensen O.H. (2009) Introduction: Institutional change and labour market segmentation in european call centres, *European Journal of Industrial Relations*, 15 (4), 349-371.
- Doellgast V. and Greer I. (2007) Vertical disintegration and the disorganization of

- German industrial relations, *British Journal of Industrial Relations*, 45 (1), 55-76.
- Domberger S. (1998) *The contracting organization: a strategic guide to outsourcing*, Oxford, Oxford University Press.
- Eurofound (2013) *Third European Company Survey: first findings*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Eurofound (2015) *Third European Company Survey –Overview report: workplace practices, patterns, performance and well-being*, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Flecker J. (2009) Outsourcing, spatial relocation and the fragmentation of employment, *Competition and Change*, 13 (3), 251-266.
- Gallup (2013) *3rd European Company Survey: technical report*, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Gospel H. and Sako M. (2010) The unbundling of corporate functions: the evolution of shared services and outsourcing in human resource management, *Industrial and Corporate Change*, 19 (5), 1367-1396.
- Haidinger B., Schonauer A., Flecker J. and Holtgrewe U. (2014) Value Chains and networks in services: crossing borders, crossing sectors, crossing regimes?, in Hauptmeier M. and Vidal M. (eds) *Comparative political economy of work*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 98-118.
- Holman D. (2013) Job types and job quality in Europe, *Human Relations*, 66 (4), 475-502.
- Holst H. (2014) 'Commodifying institutions': vertical disintegration and institutional change in German labour relations, *Work, Employment and Society*, 28 (1), 3-20.
- Kakabadse N. and Kakabadse A. (2000) Critical review - Outsourcing: a paradigm shift, *Journal of Management Development*, 19 (8), 670-728.
- Kalleberg A.L. (2011) *Good jobs, bad jobs: the rise of polarized and precarious employment systems in the United States, 1970s to 2000s*, New York,

Russell Sage Foundation Publications.

- Kelly J. (2013) The United Kingdom, in Frege C. and Kelly J. (eds) Comparative employment relations in the global economy, London, Routledge, 170-186.
- Kinkel S. and Lay G. (2003) Fertigungstiefe: Ballast oder Kapital? Stand und Effekte von Out- und Insourcing im Verarbeitenden Gewerbe Deutschlands, Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung 30 (August 2003), Karlsruhe, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung.
- Kinkel S. and Maloca S. (2009) Drivers and antecedents of manufacturing offshoring and backshoring: a German perspective, *Journal of Purchasing and Supply Management*, 15 (3), 154-165.
- Lallement M. (2011) Europe and the economic crisis: forms of labour market adjustment and varieties of capitalism, *Work, Employment and Society*, 25 (4), 627-641.
- Lane C. (2008) National capitalisms and global production networks: an analysis of their interaction in two global industries, *Socio-Economic Review*, 6 (2), 227-60.
- Mol M.J., Brewster C., Wood G. and Brookes M. (2014) How much does country matter? A cross-national comparison of HRM outsourcing decisions, in Wood G., Brewster, C. and Brookes M. (eds) *Human resource management and the institutional perspective*, New York, Routledge, 200-220.
- Mol M.J., van Tulder R.J.M. and Beije P.R. (2005) Antecedents and performance consequences of international outsourcing, *International Business Review*, 14 (5), 599-617.
- Ramioul M. and De Bruyn T. (2008) Towards strategies for making off shore outsourcing economically and socially sustainable, *Work Organisation, Labour and Globalisation*, 2 (1), 117-132.
- Warhurst C., Carre F., Findlay P. and Tilly C. (eds) (2012) *Are bad jobs inevitable? Trends, determinants and responses to job quality in the twenty-first century*, Houndmills, Palgrave Macmillan.
- Williamson O.E. (1975) *Markets and hierarchies, analysis and antitrust*

implications, a study in the economics of internal organization, New York, Free Press.

부록

〈표 2〉 재화나 서비스 생산의 아웃소싱에 대한 응답유형

아웃소싱 질문	예	아니오	해당안됨	모름 · 무응답
산업 총칭				
B: 광업 · 채석	29.63	68.15	1.48	0.74
C: 제조	34.88	62.58	0.88	1.67
D: 전기, 가스, 증기, 공기 ...	32.82	62.55	1.54	3.09
E: 수도 공급, 하수도, 폐기물 ...	25.75	69.74	2.82	1.70
F: 건설	40.67	56.21	1.84	1.29
G: 도소매업, 수리 ...	26.50	68.90	2.96	1.64
H: 운송 · 창고	24.18	71.90	2.98	0.94
I: 숙박 · 요식업	23.59	72.12	2.95	1.34
J: 정보통신	38.76	58.91	0.87	1.45
K: 금융 · 보험업	22.24	73.07	2.49	2.21
L: 부동산업	32.78	61.39	4.44	1.39
M: 전문과학 기술	30.16	64.67	3.76	1.41
N: 관리 · 지원서비스 ... *	23.18	72.87	2.59	1.36
O: 공공행방 · 국방 ... *	26.36	62.92	8.86	1.86
P: 교육 *	14.00	70.65	13.88	1.46
Q: 건강 · 사회사업	18.52	73.15	7.30	1.03
R: 예술, 연예 · 오락	24.42	67.70	6.03	1.85
S: 기타 서비스업	25.66	68.82	5.28	0.24
계	29.22	66.17	3.09	1.51

주: ECS 2013, 자체 선정, 전체 데이터군

* 일반분석에 공공서비스산업 포함 안됨

제2장 기업의 아웃소싱 성과: 경영연구 결과로 보는 교훈

Luca Giustiniano, Lucia Marchegiani, Enzo Peruffo, Luca Pirolo¹⁾

1. 서론²⁾

아웃소싱은 다양한 목적을 실현하기 위한 기업과 기타 조직의 중요한 전략적 선택이라고 널리 인식되어 왔다. 아웃소싱의 경제적·재정적 영향, 원청기업과 하청기업의 관계를 중심으로 많은 연구가 실시되었다. 이 장에서는 아웃소싱이 인적 자원에 미치는 영향을 포함해 경영학연구에서 발견된 실질적 아웃소싱의 성과를 폭넓게 개괄해 보고자 한다.

OECD STAN 데이터베이스(OECD 2011: 1970–2009)에 따르면 지난 20년 간 아웃소싱의 빈도와 범위(관련 활동) 모두 지속적으로 증가하였다. 오랜 기간에 걸쳐 아웃소싱 인기의 절정기에는 기업과정 재편, 핵심사업에 대한 전략적 집중, 아웃소싱/오프쇼어링 전략, 서비스 공유, 기업 다운사이징 등의 특정추세가 동시에 발생하였다(예, Brunetta and Peruffo 2014). 더욱이 최근의 연구에서 볼 수 있듯이 기업은 이윤극대화를 위해 비핵심사업 과정과 기능을 신속하게 아웃소싱하고 있다. 기업이윤은 비용절감과 (또는) 전략적 차별화를 위한 외부자원 획득을 통해 증가될 수 있다(예를 들어, 제품과 서비스의 전반적 질을 향상시킬 수 있는 고품질 천연자원이나 독특한 전문지식/경쟁력. 이를 통해 기업은 보다 높은 가격으로 제품과 서비스를 판매할 수 있음)(De Fontenay and Gans 2008; Gospel and Sako 2010; Angeli and Grimaldi 2010; Doellgast and Gospel 2012; Giustiniano et al. 2014). 이러한 시나리오에서 광범위한 지역에 국제적으로 분포되어 있는 다국적기업(MNCs)은 아웃소싱과 오프쇼

1) * Luca Giustiniano: 이태리 로마 소재 LUISS Guido Carli 대학교, 기업조직학 부교수

* Lucia Marchegiani: 이태리 로마 소재 Roma Tre 대학교, 기업조직학 부교수

* Enzo Peruffo: 이태리 로마 소재 LUISS Guido Carli 대학교, 경영학 부교수

* Luca Pirolo: 이태리 로마 소재 LUISS Guido Carli 대학교, 경영학 부교수

2) 필자들은 이 논문을 주의 깊고 세심하게 검토해 건설적인 피드백을 제공해 준 Howard Gospel, Jan Drahokoupil과 익명으로 평론을 해준 분들에게 깊이 감사드립니다.

링의 기회를 더 많이 갖고 있다. 한편 다국적기업은 조업 활동이 이루어지는 다양한 노동시장에서 종업원관계 모형의 변화를 경험할 수 있다(Marginson and Meardi 2006; Sippola 2011).

기업 차원의 아웃소싱 결정은 장기적 관점을 통해 평가될 수 있는 예측가능한 구조적·전략적 변화와 관련이 있다. 단기적 결과는 순수하게 경제적 평가와 관련이 있는 반면, 장기적 결과는 보다 전략적인 것으로 기회(예, 핵심능력 중시와 고도의 전문성 추구)와 문제점(예, 덜 전략적인 유연성)을 동시에 갖고 있다. 그럼에도 불구하고 일반적으로 경영자들은 기업의 전략기획을 수립할 때 개별적으로 배치된 전략기획의 (보다 단기적이고 예측가능한) 정해진 기간과 주주 및 금융시장의 우발적인 압력 때문에 단기적 결과를 중시한다.

노동조합의 전통적 논쟁이 되기도 한 아웃소싱 평가의 단기성은 아웃소싱과 오프쇼링의 지리적 범위 확대에 의해 부각되고 있다. 전통적으로 노동조합은 아웃소싱과 오프쇼링에 반대한다고 간주되었지만(예를 들어 Lommerud, Meland and Straume 2009) 보다 최근의 연구를 살펴보면 노동조합의 역할이 저항에서 적극적 대응전략으로 상당히 전환되었음을 알 수 있다(Ramioul and De Bruyn 2006). 마찬가지로 아웃소싱을 수용하는 다국적기업은 해당국가의 문화, 기업관행, 사업장 노동자대표제도, 단체교섭구조의 차이에 대한 이해가 깊어(Anner et al. 2006; Doellgast and Gospel 2012; Pulignano and Doerflinger 2013), 현지 자회사에서 보다 나은 현지 전략으로 대응할 수 있다(Almond et al. 2005; Arrowsmith and Marginson 2006; Bartlett and Ghoshal 1992).

이 장의 목적은 경영·재정 문헌상의 기대성과에 대한 주요 연구결과를 보여주기 위한 것이다. 이를 위해 이 장에서는 아웃소싱과 관련된 여러 가지 패러독스 경영(management paradoxes)과 함께 기업이 어떻게 이해관계자들과 관계를 맺고 있는지 설명한다. 패러독스 경영에는 a)재정적·경제적 성과 대(對) 전략적·조직적 성과의 역설 b)시간적 역설이 있다. 이 장은 아웃소싱의 선행조건, 과정, 결과에 대한 일반적인 선행연구(Marchegiani et al., 2012)와 가치사슬 내 특정 활동에 해당되는 선행연구(Gospel and Sako 2010; Doellgast and Gospel 2012; Giustiniano et al.

2014; Brunetta, Giustiniano and Marchegiani 2014; Sorrentino et al. 2015)에 근거하고 있다. 이 장에서는 노동자대표가 활용할 수 있는 이행전략을 개발하기 위해 경영·재정 문헌에 제시되어 있는 ‘습득된 교훈’을 분석하는 데 중점을 둔다(예, Benassi 2011). 그 중에서도 아웃소싱 전략의 긍정적 성과를 극대화하기 위해 기업은 아웃소싱이 노동자와 그 대표에게 미치는 영향을 비롯해 인간의 모든 측면에 대한 의미를 고려해야 한다는 교훈을 재확인할 필요가 있을 것이다. 이를 예증하기 위해 조직 설계(예, 기업의 경계, 조정기제)와 노동문제(예, 인간의 반응: 변화에 대한 저항, 잠재적 비용, 역량과 경쟁우위 상실)의 특정 측면을 분석함으로써 아웃소싱 성과에 대한 연구를 보완할 것이다.

2. 아웃소싱과 패러독스 경영

이 장에서의 문헌분석에 따르면 아웃소싱 결정이 내려지는 소위 ‘유행 현상’의 발원지는 기업이 직면할 수 있는 특정한 패러독스 경영과 어느 정도 관련이 있다(예, Andriopoulos and Lewis 2009). 패러독스 경영이란 모순적이며 심지어 상호배타적인 요소가 조직 내에 동시에 존재하는 상황이다(Cameron and Quinn 1988; Clegg, Cunha and Cunha 2002). 그러한 요소는 상이한 성격의 성과(성과의 역설이라 칭함) 또는 단기적 선택 지향 대(對) 장기적 선택 지향(시간의 역설이라 칭함)과 관련이 있을 것이다. 성과의 역설(outcome paradox)과 관련해 재정적·경제적 성과는 전략적·조직적 효과에 의해 상쇄될 수 있다. 예를 들어 비용절감의 효과는 활동통제 범위의 효율성 저하, 공식적·비공식적 권력 관행 등과 같은 전략적·조직적 경직성에 의해 상쇄될 수 있다.

아웃소싱과 관련된 ‘시간의 역설’이란 가치사슬 활동의 대규모 재편에는 대개 성과 평가 시 예측된 기간보다 조직변동이 먼저 일어나야 한다는 사실을 가리킨다. 간단히 말해, 기업은 조직 환경이 중기적 변화에 적응하기를 기대하지만 일반적으로 성과는 단기적으로 평가된다. 단기적 관점은 사내활동을 유지하는 데 드는 비용과 시장으로부터 서비스와 재화를 구입하는 데 드는 비용을 비교하는 데 중점을 두는 반면 장기적 관점은 전략적·조직적 관점에서 본 효과를 중시한다. 아웃소싱 전략에 수반된 위험

성을 정확히 평가하기 위해 조직은 후자의 접근법을 채택할 필요가 있다. 이러한 위험 성에는 i)전략적 유연성 상실, ii)지식 손실, iii)아웃소싱된 활동의 질적 수준을 모니터링 하는 데 필요한 '사후비용 규제'(ex-post cost control)가 포함된다. 조직설계가 타성 적 제약이나 부정적 반응 없이 아웃소싱 이후의 새로운 환경에 자동적으로 잘 적응할 것이라고 최고경영자가 믿는 경우 상황은 더욱 심각하다. 그 결과 (구 조직 차트와 절차에 제시된 바와 같이) 질서·명확성·일관성을 추구했던 기업의 경우, 아웃소싱으로 인해 조직의 목적·구조·과정·문화 심지어 정체성에 혼란스런 모순과 불일치가 발생하는 역설적 상황이 조성될 수 있다(Smith and Lewis 2011).

그럼에도 불구하고 장기적 목표의 실현 여부는 단기적 활동 조율과 통제(기업 결과에 영향을 미치므로), 하청업체 및 기타 이해관계자와의 장기적 관계 유지에 달려 있다(예, Gittel 2004). 이 주제와 관련된 다른 연구에서 보고된 바와 같이 아웃소싱을 깊이 이해하기 위해서는 '이것이냐/저것이냐'라는 지나치게 단순화된 담론('생산 또는 구매'라는 전형적 담론)에서 벗어나 외부조직과의 파트너십 구축이라는 대안을 포함해 (Geyskens, Steenkamp and Kumar, 2006) 이에 따른 거래를 '양자 또는 모두'의 기회로 인식하면서(Lewis 2000) 한걸음 나아가야 한다. 따라서 이 장의 목표는 아웃소싱 현상의 내적 복잡성을 충분히 인식하고 재검토함으로써 경영태도를 '재부팅'하는데 기여하기 위한 것이다. 다국적기업은 제도적 환경이 다른 여러 국가에 존재하기 때문에 이러한 사실은 아웃소싱과 오프쇼링을 실시하는 다국적기업에 훨씬 더 적절하다 (e.g. Jarzabkowski and Sillince 2007; Marchegiani et al. 2010; Jay 2013; Perri and Peruffo 2014).

3. 기업과 이해관계자

기업이 여러 압력에 노출되어 있다는 생각은 새로운 것이 아니다. 사실상 모든 기업체는 '실질적인 중요성을 갖는 여러 집단의 사람이나 대상'(Freeman 1984; Mitchell, Agle and Wood 1997) 또는 '구성원들'(constituencies)의 영향을 받는다(Zammuto 1984). 이러한 가정은 기업 소유주, 즉 주주(shareholders)만이 기업에게 중요하다는 단순한 경제적 입장과 상반된다. 기업은 주주들의 야망(예, 주주들을 위한 기업의 가치

창출과 증식)을 실현하는 수단이라는 인식이 있기 때문이다. 반대로 이해관계자(stakeholder)를 중시하는 접근법은 직원, 고객, 공급업체(또한 하청업체), 사업파트너(예, 제휴기업), 금융업자, 지역사회, 정부부처, 정치집단, 무역협회, 노동조합 등 관련 당사자의 존재를 중시한다.

기업의 아웃소싱 결정제도에 노동조합을 포함시키기 위해서는 기업이 그 이해관계자들과 어떻게 연결되어 있는지에 대한 특정한 개념적 요인을 명확히 해야 하는데 특히 우리는 이것을 이해관계자들의 정체성과 역할이라 지칭한다.

Donaldson과 Preston(1995)은 기업의 이해관계자를 파악하기 위해 기술적(descriptive), 도구적(instrumental), 규범적(normative)이라는 세 가지 접근법을 도입한다. 이러한 접근법은 상호 지원적이긴 하지만 고유한 특성을 갖고 있다. 기술적 접근법이 기업행위와 특징을 설명하는 것이라면 규범적 접근법은 '회사운영과 관리의 도덕적 또는 철학적 지침'에 대한 이해를 통해 본 회사의 기능을 중시한다(Donaldson and Preston 1995, p. 71). 이러한 시각에서 볼 때 이 문헌에서 기업은 아웃소싱과 관련해 주로 기타 관련 이해당사자를 최소한으로만 고려하면서 재정적·전략적 목적을 도구적으로 지향하는 존재로 설명된다(see later Par. 2.3, 2.3.1). 대신 규범적 접근법은 모든 이해관계자(노동조합과 노동자 대표 포함)를 보다 포괄적으로 고려할 것을 제안하고 있다.

이해관계자가 수행할 수 있는 역할에 대해 Mitchell, Agle, Wood(1997)는 권력(관계 속에서 한 당사자가 자신의 의지를 강요할 수 있는 수단을 갖고 있는 정도), 정당성(사회적으로 인정되고 기대되는 구조나 행위), 긴급성(이해관계자 요구의 시간적 감응도 또는 임계상황)의 속성을 결합시킨 모델을 제안한다(p. 865-867). 자신의 권력에만 의존해 기업에 영향력을 행사하는 이해관계자는 휴면상태에(dormant) 있다고 간주된다. 휴면상태의 이해관계자를 대할 때 관리자들은 '인지'상태(반응할 준비가 되어 있는)에 있지만 완전한 반응을 보이지는 않는다. 한편 이해관계자가 권력과 정당성을 갖추고 있을 때는 우위를 점할 수 있으며, (시간적으로) 긴급한 요구를 해결할 수 있을 경우 결정적 존재가 된다. 노동조합을 기업과 지속적 관계를 유지하면서 양립 가능한 이익을 주장하는 존재로 보는 것은 노동조합이 아웃소싱 결정에서 보다 큰 발언권을

획득하는 데 도움이 될 수 있다(예를 들어 Jones and Wicks 1999). 아웃소싱과 오프쇼링이 오랜 기간 고용의 역동성과 기술·능력에 영향을 미쳤다는 증거를 통해 볼 때 특히 노동조합은 이러한 시나리오에서 적절한 역할을 수행할 수 있다(예, Timmermans and Østergaard 2014). 사실 아웃소싱으로 인해 기업이 관련 지식과 능력을 개발할 수 없는 것은 아니다. 예를 들어, IT 아웃소싱에서 기업이 공급업체에 대한 통제력을 점차 상실하지 않으려면 관련 역량을 유지하고 업데이트할 필요가 있다.

이러한 관점에서 볼 때 노동조합은 기업이 아웃소싱 결정을 내릴 때 주도적인 전략을 채택함으로써 점차 구심성(적절성)을 확보할 수 있다. 이러한 사실은 '해외 아웃소싱 과정에 대한 보다 깊은 이해가 장기적으로 원청업체 국가와 하청업체 국가 노동자의 노동조건과 업무의 질뿐만 아니라 기업의 경제적 효율성에도 긍정적 영향을 미친다'는 가정에 근거한 것이다(Ramioul and De Bruyn 2006, p. 621).

4. 아웃소싱 성과에 대한 이해

아웃소싱 결정에는 회사 전체뿐만 아니라 외부의 이해관계자가 포함된 복잡한 상호작용이 연루되어 있다. 그러나 이러한 과정은 1)아웃소싱 결정: 특정 활동을 아웃소싱하려는 이유와 방법, 2)아웃소싱 결정의 이행: 아웃소싱 과정의 관리방법, 3)아웃소싱 성과에 대한 평가: 아웃소싱 결정의 효과라는 세 가지 단순한 단계로 분류될 수 있다. 과거의 상황을 고려하지 않고 성과를 평가한다면 이 현상을 부분적으로밖에 이해하지 못할 것이다. 따라서 우리는 아웃소싱 성과를 다루는 데 있어 이 문헌에서 널리 이용되고 있는 방식으로 Marchegiani 등(2012)이 제안한 '선행조건-과정-성과'라는 종합적 분석틀을 참조하고 있다. 이 분석틀에서는 기존의 아웃소싱 연구가 i)선행조건 ii)과정 iii)성과라는 세 가지 축을 중심으로 분류되는 10개의 박스가 이용된다.

이 분석틀 내에서 두 종류의 아웃소싱 연구를 확인할 수 있다. 첫 번째 종류의 연구에는 특정 박스에 해당되는 연구가 포함된다. 일반적으로 이러한 연구는 관련 현상이나 변수(variable)를 기술한다. 이러한 종류의 연구에서 성과는 경제적·재정적 관점에서부터 광의의 경영비전에 이르기까지 다양한 방식으로 나타날 수 있다. 성과는 경

제적·재정적 범주, 전략적 범주, 조직적 범주라는 세 가지 범주로 분류될 수 있다 (see Par. 2.3.1, 2.3.2, 2.3.3). 이러한 범주에 대한 기술에는 기업특성과 같은 ‘선행 조건’과 성과의 관계, 기업의 경쟁우위 원천, 기업의 경영전략도 포함된다.

4.1 경제적·재정적 성과

일반적으로 아웃소싱은 효율성 제고를 모색하는 기업에 의해 추진되지만 아웃소싱의 경제적 영향을 평가하는 것은 쉬운 일이 아니다. 거래비용의 측면에서 볼 때 아웃소싱 결정은 생산비용에 비해 구매비용이 적게 들 때 이루어진다. 이처럼 원칙적으로 아웃소싱의 경제적 성과란 생산과 구매 간의 차액을 뜻한다. 그러나 현실적으로는 조직에 미치는 영향 때문에 이러한 비교가 더욱 복잡해진다. 대부분의 문헌에서는 성과 개선이 강조되고 있지만(예, Leiblein and Miller 2003), 우위, 비용절감과 효율성, 시장점유율, 전체 수출에 대한 인식을 통해 이러한 변수가 평가되는 연구도 많다 (Bertrand and Mol 2013).

여기서 우리는 경제적·재정적 성과 측정에 이용될 수 있는 주요 지표를 제시하고, 이러한 지표가 아웃소싱 선행조건과 어떠한 관련이 있는지 살펴본다.

〈그림 1〉 분류의 기본틀



출처: Marchegiani et al. 2012

관련 문헌에 따르면 경제적·재정적 성과는 주로 아웃소싱전략 발표에 대한 금융시장의 반응과 해당회사의 가치(value)에 대한 아웃소싱의 효과를 가리킨다. Oh, Gallivan, Kim (2006)은 IT 관련 아웃소싱 발표에 대한 시장의 인식을 분석하였는데 그 결과 투자자들은 거래위험도가 낮을 때 아웃소싱에 우호적으로 반응하며 위험도가 클 때 부정적으로 반응하는 경향이 있었다. 거래의 위험은 공급업체의 우발적 행위, 공급업체 교체에 따른 높은 전환비용, 거래이행에 대한 모니터링과 통제, 자원 의존성 증가, 최적이 아닌 차선적 공급업체의 성과와 관련될 수 있다. 이와 유사하게 Hayes, Hunton, Reck(2000)의 연구에 따르면 대기업에 비해 소기업이, 비서비스 기업에 비해 서비스 기업이 긍정적이며 높은 시장가치 이익을 얻는다. 사실 이러한 기업들은 하청업체로부터 습득한 서비스를 통해 경쟁격차(예, 전문지식/역량 부족)를 극복할 수 있다.

4.2 전략적 성과

아웃소싱의 전략적 성과는 경험적·이론적 관점에서 분석되어 왔다. Insinga와 Werle (2000)의 결론은 여전히 유효한 것으로 보인다. 즉, 아웃소싱은 '보다 적은 자원으로 보다 큰 성과를 거둠'으로써 경쟁력을 유지하라는 경영진에 대한 압박이 가중되면서 추진된다는 것이다. 기업은 구조조정, 다운사이징, 경영쇄신을 통해 더 적은 자원으로 보다 큰 성과를 올리려고 한다(예를 들어, Peruffo, 2013; Peruffo et al. 2014; Peruffo et al. 2014). 장기적인 혁신우위는 내부의 연구개발(R&D)을 보완·강화하기 위해 전문화된 자원을 모색하는 기업의 아웃소싱과 관련이 있을 수 있다 (Bertrand and Mol 2013). 아웃소싱이 기업의 지속가능한 경쟁우위에 미치는 효과에 대한 많은 연구에도 불구하고 생산성 및 효율성 개선에 대한 실질적 연구 결과는 아직도 매우 산발적이며 그 의미도 특정 산업/업종에 국한되어 있다(Giustiniano and Clarioni, 2013). 그러나 a)기업 b)경영 c)기능적 차원 등 다양한 전략적 차원에서 많은 흥미로운 연구 결과가 제시되었다.

기업전략에 대한 아웃소싱의 효과는 수직적 통합과 관련해 분석되었다. 이러한 기업 전략에는 핵심사업에 대한 투입(예, 원자재)이나 산출(예, 유통경로)에 해당하는 기업 통합(가치사슬) 활동이 포함된다. 예를 들어 약기제조업체는 목재(투입) 생산업체나 약

기체인점(산출)을 인수할 수 있다. Rothaermel, Hitt, Jobe (2006)의 전략적 아웃소싱과 수직적 통합 간의 관계에 대한 연구결과에 따르면 기업은 수직적 통합과 전략적 아웃소싱의 균형을 통해 자사 제품의 포트폴리오를 강화하고 제품성공률을 높여 핵심적인 경쟁우위를 실현할 수 있다. 후자는 '선택성'(selectiveness)의 정도 및 성공과 관련이 있다. 즉 기존활동과 최적의 시너지 효과를 낳는 투입/산출의 통합, 유리한 조건으로 타기업(하청업체)에서 공급받을 수 있는 서비스의 '현명한' 아웃소싱과 관련이 있다. 예를 들어 지식집중산업(예, 제약, 생화학, 의료)은 전문화된 소수정예의 납품업체에 일부 기업활동을 선택적으로 아웃소싱할 수 있다(Quinn, 2000). 이러한 연구노선에 의거, Parmigiani와 Mitchell은 자신의 논문(2009)에서 기업이 구성요소에 대한 적절한 지식을 납품업체와 공유하는 동시에(기업 간의 전문성) 자체적으로도 보유할 때(기업 내부에 공유된 전문성) 보완적 구성요소의 동시적 아웃소싱이 더욱 보편화된다고 주장한다.

경영전략 차원에서 경쟁우위 추구와 제고를 위한 아웃소싱전략의 역할을 조사한 연구도 있다. 예를 들어 Gilley와 Rasheed (2000)은 기업전략이 아웃소싱과 성과 간의 상관관계를 조정한다는 사실을 보여주고 있다. 구체적으로 말해서 '원가우위'(cost leadership) 전략은 비핵심(peripheral)업무 아웃소싱과 재정적 성과 간에, 그리고 핵심(core)업무 아웃소싱과 혁신성과 간에 정(positive)의 관계가 있다. 다른 한편 제품과 서비스의 '전략적 차별화' 전략(예, 경쟁사에 비해 고가에 판매되는 고품질 제품)의 경우에는 부(negative)의 관계를 갖는다. 아웃소싱에 의한 저비용 서비스 확보는 '원가우위' 전략에 도움이 될 수 있는 반면 '품질/차별화'로 경쟁하는 기업은 외부파트너로부터 경쟁우위 이익을 확보하기가 어려울 수 있기 때문이다. 사실상 최종 품질을 중시하는 전략이라면 경쟁업체보다 높은 질의 서비스를 확보할 수 있어야 한다.

기업전략 및 경쟁전략뿐만 아니라 연구자들은 아웃소싱 결정과 기대성과 간의 관계를 연구하면서 기능적 전략도 분석하였다. 기업전략과 관련해 Quélin and Duhamel (2003)은 유럽 대기업의 아웃소싱 동기, '조업'(operations)의 전략적 아웃소싱과 관련된 것으로 인지되는 위험에 대해 연구하였다. 이 연구에서는 기업이 외부 전문지식에 대한 접근성 및 품질향상 가능성이라는 중요한 문제에 직면하게 될 것이며, 운영비 절감은 공급업체 모니터링 비용과 대비해 수지균형을 이루어야 한다는 사실이 강조되었

다. 생산 및 혁신활동에 중점을 둔 기능적 전략 연구에서 Murray, Kotabe, Wildt (1995)는 제품 관련 요인(제품혁신, 과정혁신, 자산특화)이 글로벌소싱 전략(global sourcing strategy)과 제품시장의 재정적 성과 간의 관계에 미치는 조절효과(moderating effect)를 가정하였다. 이 연구에 따르면 아웃소싱 대상 제품에 책정된 재정적 목표치 달성은 기본자산의 특화 정도, 기업의 제품혁신 및 과정혁신에 달려 있다.

기업 특성 연구에서 여러 필자들은 아웃소싱의 긍정적 성과를 높이기 위한 기능을 파악하기 위해 아웃소싱이 실시되고 있는 분야에 중점을 두었다. 이 분야의 대다수 문헌은 높은 잠재적 이익 때문에 아웃소싱 전략이 쉽게 이행될 수 있는 영역으로 간주되는 IT 분야에 집중되어 있다. 그러나 다른 업종에 관한 연구도 이루어졌다. 예를 들어 Quinn (2000)은 기업이 전체 사업과정 또는 핵심역량이 아닌 프로세스 설계 작업을 아웃소싱함으로써 보다 높은 혁신적 성과를 거둘 수 있다고 암시하면서 혁신과 연구 개발 활동이 아웃소싱 전략에서 중요한 역할을 한다고 가정하였다. Leiblein과 Miller (2003)도 기능적으로 아웃소싱 가능성이 있는 영역으로 보이는 혁신과 아웃소싱 성과 간의 관계를 연구하였다. 이 연구자들은 특정 기술과정에 대한 경험이 많은 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 내주생산 가능성이 크다는 사실을 발견하였다. 이와 유사하게 소싱(sourcing) 경험이 더 많은 기업은 그렇지 않은 기업에 비해 외주생산 가능성이 더 높다.

마지막으로, 아웃소싱의 성공을 설명하거나 예측할 수 있는 특성에 관한 연구에는 '내적' 특징뿐만 아니라 기업과 협력업체 간의 관계의 질과 같은 몇 가지 '외적' 요인도 포함되었다. 이러한 요인을 아웃소싱 성과와 결부시키면서 Lee와 Kim (1999)은 전통적 조직방식에서 규모의 경제(economies of scale)와 범위의 경제(economies of scope)를 실현하는 데 파트너십이 효과적인지 조사하기 위해 심층연구를 실시하였다. 이들의 연구에 따르면 파트너십이 바람직한 성과를 보증하는 것은 아니다. 바람직한 성과를 거두기 위해 특히 기업은 아웃소싱에 따른 파트너십의 질적 측면에 관심을 기울여야 하며, 참여, 커뮤니케이션, 정보공유, 최고관리자 지원 등의 요인이 파트너십에 긍정적인 영향을 미칠 수 있도록 해야 한다.

4.3 조직적 성과: 아웃소싱이 인적 자원에 미치는 효과

일반적으로 볼 때 모든 아웃소싱전략이 기업의 경계(boundaries)에 영향을 미치지 만 가치사슬 활동의 (국제적) 분포는 새로운 조정기제를 필요로 한다(Srikanth and Puranam 2011). 특히 Ceci와 Prencipe (2013)의 가정에 따르면 하위활동과 커뮤니케이션으로 활동의 '분리가능성'(decomposability)을 중시하는 전통적 조정방식은 물리적 거리로 인해 압박을 받게 된다. 사실상 물리적 거리는 이 분리체계에 의해 형성된 지식의 경계에 영향을 준다. 역으로, 가치사슬과 특정 활동 아웃소싱 간의 '분리'는 기업경계 내외부의 노동 분업과 심지어 국제적 노동 분업에도 영향을 미친다. 이러한 새로운 배열로 노동과 지식의 조정이 복잡해져 새로운 조직관행이 요구된다. 더욱이 Gospel과 Sako(2010)는 이러한 '궤도'(아웃소싱 대 인소싱 - 사업과정의 변화 대 보존)가 원청업체(users)와 공급업체(suppliers) 간의 역량 분포에도 영향을 미친다는 사실을 발견하였다.

아웃소싱 결정에서 인적 자원의 핵심적 중요성에 대한 과소평가도 다른 접근법을 통해 분석될 수 있다. 아웃소싱에 대한 개인적·집단적 저항으로 적어도 단기적으로는 감춰진 (혹은 덜 인식된) 비용이 발생할 수 있다. 이러한 비용은 불충분한 조정기제를 보완하기 위한 차선적인 인적자원 활용, 차선적인 인적역량 배치, 불철저한 준비훈련 및 타성에 관련된 비용이다. 이러한 감춰진 비용은 완전한 잠재력을 발휘할 수 없는 자원 때문에 실제비용(즉, 임금, 상여금 등)이 발생한다는 사실과 연관이 있다. 보다 구체적으로 이러한 감춰진 비용은 Pfeffer (1998)에 의해 규명된 '급여에 대한 위험한 신화'와 어느 정도 관련이 있다. 사실상 관리자들은 노동비용(labor cost)과 노동급여(labour rates)를 동일시해 노동급여를 삭감함으로써(즉, 오프쇼어링을 통해) 기업의 전체 비용을 절감할 수 있다는 (그릇된) 믿음을 갖는 경향이 있다. 이러한 '근거 없는 믿음'과 관련된 '경영상의 환상'은 편파적이고 근시안적으로 (이용 가능한 노동시간에 대해 지불되는 보상/가격일 뿐인) 급여만을 강조함으로써 (비용 측면에서 궁극적 이윤의 원천인) 실질생산성을 크게 고려하지 않은 데서 비롯된다. 이러한 신화의 효과로 인하여 (거대) 다국적기업이 노동시장에서 저비용 국가를 선택해 일시적으로 착취적 비용우위를 유지하려는 국제전략을 추진하게 되면 그 기업의 비전(시력)을 흐리게 할 것 이다. '눈먼 거인'(blind giant)이란 일반적으로 행동주체(actor)들의 미래 궤적에 영

향을 미칠 수 있는 권한을 지닌 모든 사회적 실체(예, 정부기관, 규제기구, 선도적 조직, 기업 연합단체, 노동조합, 기타 이해관계자)로 정의된다(David 1986). '우리는 이 논문 거인들이 힘을 낭비하기 전에 이 행동주체들의 비전(시력)이 회복되기 바란다'(Hanseth 2000, 68쪽). 전체 사업의 업무를 '사내'(in-house)에 유지하려고 하는 노동자들에게 미치는 영향을 중요하게 평가하지 않고 국제아웃소싱 이니셔티브를 추진하거나 비교하려는 최고경영자를 비롯해 모든 기업의 이해관계자는 이러한 장남역할의 함정에 빠질 수 있다.

아웃소싱의 전략적·경제적 영향에 대한 방대한 문헌에도 불구하고 아직 노동과 노동자의 관점을 중시한 문헌은 거의 없다. Brooks(2006)는 아웃소싱이 IT 노동자에게 미칠 수 있는 효과에 중점을 둔 결과, IT 노동자들은 아웃소싱이 직무대안과 직무관련 만족에 대한 개인의 인식에 어떠한 영향을 미치느냐에 따라 조직을 바꾸거나 전직하거나 다양한 노동 관련 행위(동기부여, 참여 또는 헌신의 변화)를 보인다는 사실을 발견하였다. 반대로, 아웃소싱이 직업, 경력기회, 경력전환 능력에 대한 노동자들의 인식에 미치는 영향에 따라 노동자들은 조직에 대한 충성 여부를 결정할 수 있다. Brooks(2006)에 의해 도출된 결론은 아웃소싱에 대한 개인적 인식을 중심으로 일반화될 수 있다. 즉, 아웃소싱에 대한 부정적 인식이 개인의 만족도 및 헌신보다 클 경우, 성과, 생산성, 혁신 측면에서 발생할 수 있는 손실은 기업에 해가 될 수 있다.

아웃소싱에 대한 그 밖의 인간의 반응은 IT 인프라의 역학을 분석한 학자들의 관측 결과와 매우 유사하다(Monteiro 2000; Hanseth 2000; Giustiniano and Bolicci 2012). 특히 David(1986)의 연구 결과에 의하면 몇 가지 전형적인 상황과 행동주체(actors)들 '성난 고아(angry orphans)', 즉 일상화된 기준(standards)이 변화된 네트워크 사용자(user) 집단으로 볼 수 있다. 아웃소싱된 기능과 조금이라도 상호의존성이 있는 분야에 종사하는 모든 노동자들은 변화에 대해 무력감을 갖거나 비효율적으로 반응할 것이다. 더욱이 기업경쟁력과 관련해 자신들이 비핵심적으로 간주되는 분야에서 활동한다는 역량 상실감에는 쉽게 인지될 수 없는 추가비용이 숨어 있다(Giustiniano and Brunetta, 2015). 이러한 숨겨진 비용에는 능력과 역량의 재습득에 필요한 사후비용이나 아웃소싱된 활동의 통제에 소요되는 비용(기업이 공급업체와의 관계를 통제하고 유지하기 위해 전문 컨설턴트를 고용하는 비용)이 포함된다.

아웃소싱 전략을 이행할 때 동일사업 과정의 내부와 외부를 연결하는 정보기술 네트워크의 게이트웨이(gateway) 역할과 같은 새로운 조직적 요구가 발생할 수 있다. 이러한 역할은 연락/인터페이스의 기능을 담당하는 노동자들이나 특정 활동을 아웃소싱하는 과정에서 'B' 사로 전환 배치된 'A'사에서 일했던 노동자들에 의해 수행될 수 있다. 인적 자원에 대해 두 가지 시나리오가 가능할 것이다. 1) 원청기업에 남게 된 조직 업무를 담당하는 노동자들은 하청업체와의 조정·통제업무를 담당하게 됨으로써 상당한 직무충실화(job enrichment)를 경험할 수 있다. 2) 하청기업에 의해 인수된 노동자들의 경우, 좌절과 개인적·조직적 정체성의 상실을 경험할 수 있는 일시적 임계상황(liminality)에 처하게 될 것이다. 인류학에서 비롯된 임계상황이란 개념은 '어중간한'(betwixt and between) 지위를 가진 상태를 가리킨다(Garsten, 1999). 다른 상황과 마찬가지로 아웃소싱으로 다른 하청업체로 이전된 노동자들은 일시적으로 전문적·조직적 정체성의 위기를 경험하게 된다(e.g. De Bernardis and Giustiniano, 2015).

나아가 기업활동이 리소싱(resourcing)되는 경우 노동조합은 독점적 역할은 아니라도 보완적인 노동자 지원역할을 할 수 있다(Jussila, Gylling and Saarinen 2014). 사실상 기존에 아웃소싱된 활동을 재인수한다는 의미의 리소싱을 위해 노동자들은 관련 역량과 기술을 재개발해야 한다. 특히 이러한 사실은 과거에 이전된 노동자들을 재고용하는 리소싱의 경우 더욱 유효하다.

5. 결론

아웃소싱의 잠재적 성과에 대한 설명에서는 사회적 실체(social entity)로서 조직의 역할이 강조된다. 조직의 인적 측면(노동자 및 노동자대표 포함)을 적절히 고려해야만 만족스러운 아웃소싱 성과를 올릴 수 있는 상황이 조성될 수 있다. 경영에 관한 문헌에 제시된 아웃소싱의 잠재적 성과를 설명하기 위해 이 논문에서는 기업이 전략적으로나 운영상으로 아웃소싱을 결정할 때 노동조합이 적절한 이해관계자로 고려되는 광의의 분석틀에서 아웃소싱 성과에 내재된 몇 가지 역설을 밝히고자 하였다. 대부분의 기존문헌이 아웃소싱의 재정적·전략적 결과를 중시한 반면 우리는 아웃소싱이 조직

에 미치는 의미에 관한 아직 확실하지 않은 증거에 관심을 돌리고자 하였다.

Insinga와 Werle (2000)의 주장에 따르면 기업 환경은 기업에 대해 일정한 기능만 사내에서 수행하고 나머지는 아웃소싱하라는 방향으로 압력을 행사한다. 그럼에도 불구하고 이러한 전략적 선택은 당시에는 예상치 못한 전략적 취약성을 초래할 수 있는 여러 가지 종속적 상황을 야기한다. 이러한 취약성은 인력자본(human capital)을 고려함으로써 설명될 수 있는 것이다.

분명히 아웃소싱은 비용절감이나 공급업체의 외부 '전문성' 획득을 통해 기업의 경쟁력을 향상시킬 수 있는 획기적인 기회가 될 수 있다. 그러나 다른 한편으로 아웃소싱은 기업의 인적자원에 내재되어 있던 독특한 능력 손실을 초래할 수도 있다는 점에서 큰 위협이 되기도 한다. 따라서 기업의 이익을 위해서는 이러한 함정을 피해야 한다. 한편 노동조합은 기업이 이러한 근시안적 시각에서 벗어날 수 있도록 도움을 줄 수 있다.

참고문헌

- Almond P. et al. (2005) Unraveling home and host country effects: an investigation of the HR policies of an American multinational in four European countries, *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 44 (2), 276-306.
- Andriopoulos C. and Lewis M.W. (2009) Exploitation-exploration tensions and organizational ambidexterity: managing paradoxes of innovation, *Organization Science*, 20 (4), 696-17.
- Angeli F. and Grimaldi R. (2010) Leveraging off shoring: the identification of new business opportunities in international settings, *Industry and Innovation*, 17 (4), 393-413.
- Anner M., Greer I., Hauptmeier M., Lillie N. and Winchester N. (2006) The industrial determinants of transnational solidarity: global interunion politics in three sectors, *European Journal of Industrial Relations*, 12 (1), 7-27.

- Arrowsmith J. and Marginson P. (2006) The European cross-border dimension to collective bargaining in multinational companies, *European Journal of Industrial Relations*, 12 (3), 245-266.
- Bartlett C.A. and Sumantra G. (1992) *Transnational management: text, cases and readings in cross-border management*, Homewood, Irwin.
- Benassi C. (2011) The implementation of minimum wage: challenges and creative, Working Paper 12, Global Labour University.
- Bertrand O. and Mol M.J. (2013) The antecedents and innovation effects of domestic and offshore R&D outsourcing: the contingent impact of cognitive distance and absorptive capacity, *Strategic Management Journal*, 34 (6), 751-760.
- Brooks N. (2006) Understanding IT outsourcing and its potential effects on IT workers and their environment, *Journal of Computer Information Systems*, 46 (4), 46-53.
- Brunetta F. and Peruff o E. (2014) May parents inherit from heirs? Towards an understanding of the parent-spun-off relationship, *American Journal of Applied Science*, 11 (6), 921-928.
- Brunetta F., Giustiniano L., and Marchegiani L. (2014) Caring more by doing less? An enquiry about the impacts of outsourcing on patient care, *American Journal of Applied Sciences*, 11 (2), 273-279.
- Cameron K.S. and Quinn R.E. (1988) Organizational paradox and transformation, in Quinn R.E. and Cameron K.S. (eds) *Paradox and transformation: toward a theory of change in organization and management*, Cambridge, Ballinger, 1-18.
- Cameron K.S. and Quinn R.E. (2006) *Diagnosing and changing culture: based on the competing values framework*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Ceci F. and Prencepe A. (2013) Does distance hinder coordination? Identifying and bridging boundaries of offshored work, *Journal of International Management*, 19 (4), 324-332.
- Clegg S.R., da Cunha J.V. and e Cunha M.P. (2002) Management paradoxes: a relational view, *Human Relations*, 55 (5), 483-503.

- David P.A. (1986) Narrow windows, blind giants, and angry orphans: the dynamics of systems rivalries and dilemmas of technology policy, TIP Working Paper 10, Stanford, Stanford University, Center for Economic Policy Research.
- De Fontenay C.C. and Gans J.S. (2008) A bargaining perspective on strategic outsourcing and supply competition, *Strategic Management Journal*, 29 (8), 819-839.
- De Bernardis L. and Giustiniano L. (2015) Evolution of multiple organisational identities after an M&A: a case study from Europe, *Journal of Organizational Change Management*, 28 (3), 333-355. doi:10.1108/JOCM-05-2014-0096
- Doellgast V. and Gospel H. (2012) Outsourcing and human resource management, in Bach S. and Martin E. (eds) *Managing human resources: human resource management in transition*, London, Wiley, 317-335.
- Donaldson T. and Preston L.E. (1995) The stakeholder theory of the corporation: concepts, evidence, and implications, *Academy of Management Review*, 20 (1), 65-91.
- Freeman R.E. (1984) *Strategic management: a stakeholder approach*, Boston, Pitman.
- Garsten C. (1999) Betwixt and between: temporary employees as liminal subjects in flexible organization, *Organization Studies*, 20 (4), 601-617.
- Geyskens I., Steenkamp J.B.E. and Kumar N. (2006) Make, buy, or ally: a transaction cost theory meta-analysis, *Academy of Management Journal*, 49 (3), 519-543.
- Gilley K. and Rasheed A. (2000) Making more by doing less: an analysis of outsourcing and its effects on firm performance, *Journal of Management*, 26 (4), 763-790.
- Gittell J.H. (2004) Paradox of coordination and control, *California Management Review*, 42 (3), 101-117.
- Giustiniano L. and Bolici F. (2012) Organizational trust in a networked world:

- analysis of the interplay between social factors and Information and Communication Technology, *Journal of Information, Communication and Ethics in Society*, 10 (3), 187-202.
- Giustiniano L. and Clarioni G. (2013) The impact of outsourcing on business performance: an empirical analysis, *Journal of Modern Accounting and Auditing*, 9 (2), 153-168.
- Giustiniano L., Marchegiani L., Peruff o E. and Pirolo L. (2014) Understanding outsourcing of information systems, in Tsiakis T., Kargidis T. and Katsaros P. (eds) *Approaches and processes for managing the economics of information systems*, Hershey, IGI Global, 199-220.
- Giustiniano L. and Brunetta F. (2015) Rethinking employability: new managerial competencies in a global labour market, *Sociologia del Lavoro*, 137, 17-35.
- Gospel H. and Sako M. (2010) The unbundling of corporate functions: the evolution of shared services and outsourcing in human resource management, *Industrial and Corporate Change*, 19 (5), 1367-1396.
- Hayes D., Hunton J. and Reck J.L. (2000). Information systems outsourcing announcements: investigating the impact on the market value of contract-granting firms, *Journal of Information Systems*, 14 (2), 109-125.
- Hanseth O. (2000) The economics of standards, in Ciborra C.U. (ed.) *From control to drift : the dynamics of corporate information infrastructures*, Oxford, Oxford University Press, 56-70.
- Insinga R. and Werle M.J. (2000) Linking outsourcing to business strategy, *Academy of Management Executive*, 14 (4), 58-70.
- Jarzabkowski P. and Sillince J. (2007) A rhetoric-in-context approach to building commitment to multiple strategic goals, *Organization Studies*, 28 (11), 1639-1665.
- Jay J. (2013) Navigating paradox as a mechanism of change and innovation in hybrid organizations, *Academy of Management Journal*, 56 (1), 137-159.
- Jones T.M. and Wicks A.C. (1999) Convergent stakeholder theory, *Academy of Management Review*, 24 (2), 206-221.

- Jussila K., Gylling M. and Saarinen M. (2014) Case 2: the dynamics of make vs. buy decisions in a global economy - a firm study, in Slepniov D., Waehrens B.V. and Johansen J. (eds) *Global operations networks: exploring new perspectives and agendas*, Aalborg, Aalborg University Press, 307-334.
- Lee J. and Kim Y.G. (1999) Effect of partnership quality on IS outsourcing success: conceptual framework and empirical validation, *Journal of Management Information Systems*, 15 (4), 29-61.
- Leiblein M.J. and Miller D.J. (2003) An empirical examination of transaction- and firm-level influences on the vertical boundaries of the firm, *Strategic Management Journal*, 24 (9), 839-859.
- Lewis M.W. (2000) Exploring paradox: toward a more comprehensive guide, *Academy of Management Review*, 25 (4), 760-776.
- Lommerud K.E., Meland F. and Straume O.R. (2009) Can deunionization lead to international outsourcing?, *Journal of International Economics*, 77 (1), 109-119.
- Marchegiani L., Giustiniano L., Peruffo E. and Pirolo L. (2012) Revitalising the outsourcing discourse within the boundaries of firms debate, *Business Systems Review*, 1 (1), 157-177.
- Marchegiani L., Pirolo L., Peruffo E. and Giustiniano L. (2010) National corporate systems and outsourcing decisions: a cross-country analysis, Paper presented at the Strategic Management Society Conference, Rome, 11-15 September 2010.
- Marginson P. and Meardi G. (2006) European Union enlargement and the foreign direct investment channel of industrial relations transfer, *Industrial Relations Journal*, 37 (2), 92-110.
- Mitchell R.K., Agle B.R. and Wood D.J. (1997) Toward a theory of stakeholder identification and salience: defining the principle of who and what really counts, *Academy of Management Review*, 22 (4), 853-886.
- Monteiro E. (2000) Monsters: from systems to actor-networks, in Braa K., Sorensen C. and Dahlbom B. (eds) *Planet Internet*, Lund, Studentlitteratur,

239-249.

- Murray J.Y., Kotabe M. and Wildt A.R. (1995) Strategic and financial performance implications of global sourcing strategy: a contingency analysis, *Journal of International Business Studies*, 26 (1), 181-202.
- OECD STAN (2011) Organisation for Economic Co-operation and Development - STAN SStructural ANalysis Database.
<http://www.oecd.org/industry/ind/stanstructuralanalysisdatabase.htm>
- Oh W., Gallivan M.J. and Kim J.W. (2006) The market's perception of the transactional risks of information technology outsourcing announcements, *Journal of Management Information Systems*, 22 (4), 271-303.
- Parmigiani A. and Mitchell W. (2009) Complementarity, capabilities, and the boundaries of the firm: the impact of within-firm and interfirm expertise on concurrent sourcing of complementary components, *Strategic Management Journal*, 30 (10), 1065-1091.
- Perri A. and Peruffo E. (2014) Knowledge spillovers from FDI: a critical review from the international business perspective, *International Journal of Management Reviews*. doi: 10.1111/ijmr.12054
- Peruffo E. (2013) *Verso una cultura del disinvestimento: strategia, governance e valore economico*, Milano, Franco Angeli.
- Peruffo E., Perri A. and Oriani R. (2014) Information asymmetries, family ownership and divestiture financial performance: evidence from Western European countries, *Corporate Ownership & Control*, 11 (4), 43-57.
- Peruffo E., Pirolo L. and Nenni M.E. (2014) Spin-off and innovation in the pharmaceutical industry, *International Journal of Engineering Business Management*, 6 (17), 1-7.
- Pfeffer J. (1998) Six dangerous myths about pay, *Harvard Business Review*, 76 (3), 109-119.
- Pulignano V. and Doerflinger N. (2013) A head with two tales: trade unions' influence on temporary agency work in Belgian and German workplaces, *The International Journal of Human Resource Management*, 24 (22),

4149-4165.

- Quelin B. and Duhamel F. (2003) Bringing together strategic outsourcing and corporate strategy: outsourcing motives and risks, *European Management Journal*, 21 (5), 647-661.
- Quinn J.B. (2000) Outsourcing innovation: the new engine of growth, *Sloan Management Review*, Summer, 41 (4), 13-28.
- Ramioul M. and De Bruyn T. (2006) The MOOS Project: a response from trade unions to offshore outsourcing, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 12 (4), 621-625.
- Rothaermel F.T., Hitt M.A. and Jobe L.A. (2006) Balancing vertical integration and strategic outsourcing: Effects on product portfolio, product success, and firm performance, *Strategic Management Journal*, 27 (11), 1033-1056.
- Sippola M. (2011) Nordic subsidiaries in the Baltic States: is model transfer possible?, *Employee Relations*, 33 (4), 356-374.
- Sorrentino M., Giustiniano L., Depaoli P. and De Marco M. (2015) Shared services: exploring the new frontier, in Novoa H. and Drgoicea M. (eds) *Exploring services science*, Springer International Publishing, 215-227.
- Smith W.K. and Lewis M.W. (2011) Toward a theory of paradox: a dynamic equilibrium model of organizing, *Academy of Management Review*, 36 (2), 381-403.
- Srikanth K. and Puranam P. (2011) Integrating distributed work: comparing task design, communication, and tacit coordination mechanisms, *Strategic Management Journal*, 32 (8), 849-875.
- Timmermans B. and Østergaard C.R. (2014) Offshoring and changes in firms' domestic employment: the case of Denmark, in Slepniov D., Waehrens B.V. and Johansen J. (eds) *Global operations networks: exploring new perspectives and agendas*, Aalborg, Aalborg University Press, 15-53.
- Zammuto R.F. (1984) A comparison of multiple constituency models of organizational effectiveness, *Academy of Management Review*, 9 (4), 606-616.

제3장 자본과 노동의 이동: 이중구조의 초국적 이동성 역학

Carina Altreiter, Theresa Fibich, Jorg Flecker¹⁾

1. 서론²⁾

초국적 가치사슬과 생산네트워크의 역학은 광범위한 산업에 걸쳐 고도로 파편화되고 지리적으로 분산된 제조과정을 야기하였다. 초국적기업과 고용관계 문헌은 주로 '제도 쇼핑'(regime shopping)이나 제도적 차이를 이용하는 '재정거래'(arbitrage)에 중점을 두고 있다. 즉, 기업은 저임금, 고도의 유연성, 엄격하지 않은 안전보건 기준을 갖춘 국가와 지역 및 지방의 노동시장을 이용하려 한다는 것을 의미한다. 그러나 현지(local) 노동시장이 아닌 국경을 초월하는 이동노동에 의존하는 초국적 구조조정 과정도 존재한다. 우리는 일자리 이동과 노동자 이동 모두 고용관계를 분리시킴으로써(disembedding) 노동조건과 고용조건을 악화시킬 수 있다고 주장한다. 따라서 이동자본이 이동노동을 고용하는 이러한 상황은 마땅히 주목을 받을 만하다.

이러한 복잡한 고용관계 분리현상을 파악하기 위해 우리는 일자리 이동이나 노동자 이동을 중시한 관점을 넘어서 자본과 노동의 이동문제를 포함시킨다. 우리가 '이중의 이동성'(double mobility)이라 부르는 이러한 배열(constellation)은 복잡한 초국적 생산네트워크의 역학에서만 아니라 유통분야의 물류네트워크에서도 발견될 수 있다. 자본과 노동의 이동은 (공간적) 고정성(fixity)과 이동성(mobility), 사회적이고 지역적인 정착성(embedding)과 분리성(disembedding)의 복잡한 상호작용으로 이해될 수 있다.

1) *Carina Altreiter: 오스트리아 비엔나대학교, 사회학과 조교 (예비박사과정)

*Theresa Fibich: 오스트리아 비엔나대학교 사회학과, 조교 (예비박사과정)

*Jorg Flecker: 비엔나대학교 사회학연구소 교수 / 오스트리아 노동생활연구센터(FORBA) 이사장

2) ETUI 워크숍 기간 중 논문 초안에 대한 논평을 해 준 데 대해 감사드립니다. 특히 Jan Drahokoupil과 Ines Wagner의 구체적인 제안에 감사드립니다.

우리는 이동자본에 의해 이동노동이 고용되는 이러한 배열은 외국인 직접투자, 아웃소싱, 오프쇼링에 대한 기존의 가정을 변화시킬 수 있다고 주장한다. 더욱이 새로운 형태의 노동조건, 고용관계, 노동자 분열이나 연대가 출현할 수 있기 때문에 이러한 배열에 대한 상세한 분석이 필요하다. 이러한 사실로 보아 노동조합과 노동자를 조직하고 대표하는 노동조합의 역량이 매우 중요하다는 것은 말할 필요가 없다.

이러한 '이중의 이동성' 현상을 예증하기 위해 우리는 최근 학술저서뿐만 아니라 언론에서 소개된 사례를 근거자료로 이용하였다. 문헌검토에 의거해 폭스콘(Foxconn), 아마존(Amazon), 이탈리아의 중국 패션산업 클러스터, 덴마크의 도축업 등 4가지 사례가 제시되었다. 이 논문에서는 (1)간략한 용어 정의와 함께 (2)4가지 사례가 제시된다. 이어 (3)관리·통제전략에 미치는 결과, 노동시장 중개업체(labour market intermediaries: LMIs)의 역할, 고용관계의 분리에 대해 논의한다. 이 논문은 (4)노동조합에 제기되는 도전에 대한 논의로 마무리된다.

2. '이중의 이동성': 주요 개념 및 정의

'이중의 이동성'을 논의할 때 먼저 이동자본의 개념을 명확히 해야 한다. David Harvey (1982)는 자본을 다양한 형태(생산설비에 투자된 화폐형태인 상품으로서)로 분석하면서 '고정성'과 '이동성' 간에 내재된 긴장을 지적하였다. 즉, 자본은 항상 어느 정도 고정적인 동시에 이동적이다. 초국적 이동성(transnational mobility)은 국경을 초월해 자산을 이동시킬 수 있는 능력과 실제 전략을 의미한다. 이것은 곧 외국인 직접투자자나 투자회사를 시행하거나, 사업기능을 이전하거나, 특정 활동을 오프쇼링할 수 있는 능력과 실제 전략을 의미한다. 사업 위치선정 결정과 사업이전 및 투자회수 위험에 있어 잠재적 자본이동성이 중요하다. Sassen(1991, 2001, 2002)의 주장에 따르면 자본 이동성은 위치선정 차원에 국한되지 않는다. 최근의 국제적 추이를 파악하기 위해서는 '잉여가치 근원(source)의 재편'과 '기업 오너십의 초국적화'뿐만 아니라 이러한 이동을 가능케 하는 기술(technology)과 '광범위하게 분권화된 국제 생산제도를 통제하고 유지'할 수 있는 근원(source)이 중요해지고 있다(Sassen 1991: 22f.). 자본 이동성 증가는 고용관계 및 국제 노동이주의 형태에 영향을 미쳤다. 일자리와 노동 및

노사관계에 대한 오랜 연구 전통은 자본의 초국적화가 가져올 결과를 검토하는 것이었다(Marginson and Sisson 1994, 1996; Ferner 1997; Edwards et al. 1999; Smith 2006; Arrowsmith and Marginson 2006). 연구주제는 자본과 노동 간의 권력 관계 변화에서부터 노동자대표제의 초국적화, 초국적기업 내 노동조직 및 인적자원정책의 개발에 이르기까지 다양하다. 초국적기업은 세 가지 이유에서 현지 고용관계를 약화시킬 소지가 있다. 첫째, 초국적기업의 이동성 증가, 고용형태가 다른 노동자 간의 업무성과에 대한 '강압적 비교'(coercive comparison)와 '양보교섭'의 가능성이 높아진 것은 초국적 기업의 힘이 강화되었기 때문이다. 둘째, 초국적기업은 외국의 고용관계 관행을 도입할 수 있기 때문이다. 셋째, 현지 경영진은 제한된 의사결정권만을 갖는 것이 보편적이기 때문이다.

두 번째 주요 개념인 이동노동(mobile labour)은 이 상황에서 매우 적절하다. 흔히 이주노동자나 이와 유사한 이동노동자들은 타지의 법·관습·관행에 익숙하지 않고 조직화가 어려우며 현지 고용관행에 어긋난 행위에 저항하기 어려워 고용관계가 분리(dis-embedding)되는 등 다른 노동자에 비해 더욱 취약하기 때문이다. '제도쇼핑'(regime shopping)은 일자리를 해외로 오프쇼어링하는 것뿐만 아니라 다른 국가의 노동시장에서 노동자를 모집해서 사용하는 것으로도 가능하다(Lillie 2010; Wagner and Lillie 2014). 이동노동은 다양한 이동 또는 이주 제도와 특정한 법적 제도 및 규제에 따라 여러 가지 형태를 띠 수 있다. 즉, 노동이주에서 미등록 외국인노동자에 이르기까지 다양하며, 국가 간의 임시직 파견노동이나(temporary agency work) 하청이주노동자(posted worker)도 포함된다. 이 논문에서는 유럽국가의 사례를 다루기 때문에 이 지역에 관련된 측면에만 중점을 둘 것이다. EU 차원에서 초국적 이동노동에 중요한 역할을 하는 세 가지 지침이 있다. 첫째, 거주허가 및 노동허가를 소지하지 않은 제3국 국적자의 고용을 금지함으로써 EU로의 불법이민에 대처하기 위한 '사용자제재 지침'(Employer Sanctions Directive, 2009/52/EG)이 있다. 둘째, 임시 파견노동자의 파견을 포함해 또 다른 EU회원국에 파견되는 노동자에게 적용되는 '하청이주노동자 지침'(Posted Workers Directive, Directive 96/71/EC)이 있다.³⁾ 보다 최근에 발표된 세 번째 지침인 '임시직파견노동자지침'(Temporary Agency Work Directive, 2008/104/EC)은 초국적 임시직 파견노동을 제외시키지는 않지만 이러한 노동에 대

3) 7장과 10장에서도 EU 내 하청이주노동자(posted worker)를 강조하고 있다.

해 명시적으로 언급하고 있지도 않다. 그런데 마지막 두 지침은 ‘목표와 법적 근거가 상충되어 초국적 노동자에 대한 차별적 대책을 야기하고 있다’(Schömann & Guedes 2012: 58쪽).

이처럼 ‘이중의 이동성’은 초국적 자본과 잠재적 또는 사실상의 이동자본이 현지 노동시장을 활용하지 않고 이동노동자들을 고용하는 것을 뜻한다. 이러한 형태에서 고용 관계를 악화시키는 힘은 절정에 달할 것이라고 생각할 수 있다. 초국적 자본과 이동자본은 다른 환경의 경영전략을 도입하거나 일자리 이전 위협을 가해 노동자로부터 양보요구를 얻어낼 것이다. 이러한 상황에서 이동노동은 여러 가지 이유로 저항을 유발하기가 힘들고, 현지 규정과 관습 및 관행을 고수할 가능성이 낮아 질 것이다. 이러한 상황은 고용관계의 ‘분리’(dis-embedding)를 가속화시키고, 초국적 가치사슬에서 직면하는 관행들을 ‘재통합’(re-embedding)하려는 노동조합의 시도를 방해할 것이라 가정할 수 있다.

3. 제조업과 물류산업 내 ‘이중의 이동성’

사례 1: 유럽의 폭스콘(Foxconn)전자

대만 훈하이(Hon Hai) 정밀기업의 자회사인 폭스콘전자는 세계 최대 전자제품 생산 업체의 하나로서 애플과 소니, 마이크로소프트와 같은 선도기업에 제품을 납품하고 있다(Ruckus 2013). 최근 폭스콘은 열악한 노동조건, 특히 2010년과 2011년 발생한 몇 건의 중국 공장 청년노동자들의 자살로 비난을 받은 바 있다(Andrijasevic and Sacchetto 2013). 이 기업은 전 세계적으로 1백 30만 명을 고용하고 있다. 이들 대부분은 중국이나 동남아시아의 폭스콘 공장에 근무하지만 폭스콘은 체코, 헝가리, 슬로바키아 등의 유럽국가에도 생산설비를 갖추고 있어 ‘유럽산’이라는 상표를 사용할 수 있다.

유럽의 폭스콘 공장은 일부 노동력만 현지 노동시장에 의존하고 있다. 대신 출신지와 무관하게 상이한 노동제도에 신속히 적응하고 빠른 속도의 노동을 감당할 수 있다

고 여겨지는 청년 이동노동자 모집에 특히 관심을 가지고 있다. 우리는 체코의 두 폭스콘 공장(Pardubice과 Kutná Hora)에 초점을 맞추기로 한다. 이 공장에서는 직원의 50% 이상이 임시파견업체(Temporary Work Agency: TWA)에 의해 모집된 노동자들이며, 특히 슬로바키아, 폴란드, 루마니아, 불가리아, 몽골, 우크라이나, 베트남 출신이 많다(Andrijasevic and Sacchetto 2013). 이 공장에서는 적기생산방식(just in time)과 극심한 수요변동이라는 특징 때문에 임시직 노동자를 통해 특정 주문 상황에 적응할 수 있는 유연한 노동력을 확보하고 있다. 또한 중국과 유사한 경영방식도 확립되었다. 이를 위해 폭스콘은 처음에는 주로 중국과 대만 관리자를 고용하였고, 체코 직원을 훈련시키기 위해 중국 폭스콘 공장에 파견하기도 했다. 생산목표치 달성을 위해 노동자들은 극히 빠른 속도의 작업을 수행하며 교대근무 중에 끊임없는 감시를 받고 있다(Andrijasevic and Sacchetto 2013).

계약형태와 국적 및 성별에 따라 내부 노동 분업이 이루어진다. 체코 노동자와 이주 노동자, 정규직과 임시직 노동자 간에는 확연한 구분이 존재한다. 체코 남성은 비교적 조건이 좋거나 중요한 직책을 차지하는 반면 이주노동자와 체코 여성들은 생산라인에서 일을 하는 것이 일반적인 현상이다. 체코어가 상용어이기 때문에 노동자들 간에 의사소통이 어렵다. 더욱이 많은 이주노동자들은 자신들의 계약내용조차 알지 못하고 있다(Andrijasevic and Sacchetto 2013).

대부분의 임시직 노동자는 임시 파견업체가 제공한 생산기지 인근의 숙소에 거주하고 있다. 노동자들이 직접 숙소를 구할 필요가 없고 현지 광고에 게재된 아파트 임대 에 필요한 언어능력을 걱정할 필요가 없어 시간과 노력이 절약된다. 따라서 현지 지역 사회와 접촉할 필요가 없다. 한편 숙소 내의 '민족적' 분리는 동일 출신국 공동체 내에서 일종의 사회적 정착성(embeddedness)을 보장해 주고 있다. 그러나 이러한 공동 숙소의 한 가지 부작용은 회사 관리자들이 끊임없이 노동자들에게 접근할 수 있다는 점이다. 이와 관련해 폴란드 출신의 한 임시직 노동자는 관리자에 의해 즉석에서 야간 추가 교대업무에 차출된 적이 있다고 보고하였다. 더욱이 공동숙소에서는 업무와 관련된 사항뿐만 아니라 흡연이나 음주 등의 사적 영역까지 모든 형태의 노동자 감시가 허용되고 있다(Andrijasevic and Sacchetto 2013).

사례 2: 독일의 아마존(Amazon) 물류창고

아마존닷컴은 전 세계적으로 운영되는 최대 온라인 소매업체 중 하나이다.⁴⁾ 온라인 시장의 수요증가에 부응해 이 기업은 끊임없이 새로운 사이트를 개설하고 유통·물류센터를 이전하고 있다. 위치 선정은 인프라의 이용가능성과 시장접근성에 의해 결정된다. 유럽의 주문처리 및 유통센터는 프랑스, 독일, 이탈리아, 스페인, 영국에 있으며 가장 최근에는 체코와 폴란드에도 개설되었다. 이 두 국가의 기지는 아마존의 주요 유럽시장 중 하나인 독일에 인접해 있을 뿐만 아니라 임금이 낮아 더 높은 수익을 올릴 수 있다. 더욱이 노조가입률은 폴란드가 12%, 체코가 17%에 불과해 노조와의 갈등도 예상되지 않는다.⁵⁾ 다음에서 우리는 독일 ARD방송사에서 영국이나 미국의 다른 기지와 유사한 구조를 갖춘 '바트 헤르스펠트'(Bad Hersfeld) 유통센터 아마존 노동자의 노동조건에 대한 다큐멘터리가 방영된 이후 미디어에서 널리 논란이 되었던 독일의 한 사례에 초점을 맞출 것이다. 아마존 물류창고는 노동자에 대한 수요가 높다. 다른 지역과 마찬가지로 바트 헤르스펠트 센터도 소수의 노동력만 현지노동시장에서 충원하고 있다. 특히 유통성수기의 수요를 맞추기 위해 유럽전역(스페인, 헝가리, 루마니아, 폴란드)의 노동자들이 고용되고 있다. 이 기업은 충분한 적정인력을 적기에 공급받기 위해 트렌크발더(Trenkwalder)나 만파워(Manpower)와 같은 임시직 파견업체에 의존하고 있다.⁶⁾ 바트 헤르스펠트센터의 외국인 이동노동자(foreign mobile worker)는 인근 호텔, 휴양시설, 모텔 등에 머물면서 버스로 출퇴근한다. ARD방송사의 다큐멘터리에서 방영된 바와 같이 사람들은 모멸적인 상황에서 지역사회와 완전히 고립된 채 기숙사에서 생활하면서 끊임없이 사설경비회사의 감시를 받고 있다.⁷⁾ 노동자들의 보고에 따르면 작업장에서도 GPS가 끊임없이 '피커'(pecker)를 추적 감시해 속도가 너무 느릴 경우 경고를 하는 등 비슷한 규제를 받고 있다. 동료에게 말을 걸거나 화장

4) 현재 이 사례에 대해서는 이용 가능한 체계적인 연구가 없기 때문에 신문기사 및 과거 노동자들의 보고에 의거한다.

5) Frankfurter Rundschau, 16.09.2014 (<http://www.fr-online.de/wirtschaft/baubeginn-fuerversandlager-nahe-prag-amazon-liefert-kuenftig-aus-tschechien,1472780,28423394.html-20.01.2015>); union density and worker participation (Fulton 2013).

6) 아마존기업 모델의 특징은 소수의 정규직만을 고용하고 있다는 점이다. 따라서 종업원의 대다수는 임시파견노동자이다. 이들은 외국인 임시노동자와 국내 임시노동자로 분류될 수 있다.

7) Süddeutsche, 20.02.2013 <http://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/arbeitsbedingungen-beionline-haendler-arbeitsagentur-belastet-amazon-leiharbeitsfi-rma-1.1605634-20.01.2015>.

실에 너무 자주 가거나 기대된 성과목표치를 달성하지 못하거나 지각을 하는 경우 계약해지에까지 이를 수 있다.⁸⁾

사례 3: 이탈리아 소재 중국 패션산업 클러스터

세 번째 사례는 하나의 특정 기업이 아니라 이탈리아 북부에 있는 패션산업 기업클러스터이다. 1980년대 중국이주자들은 이탈리아 의류생산업체에 대한 (재)하청업체로 ‘민족공장’(ethnic workshop)을 설립해 중국노동자를 고용하였다. 노동자들이 직접 창업을 함에 따라 특히 투스카니, 밀라노, 베네토에 중국공장이 급증하였다. 이탈리아에서 생산이 이루어지기 때문에 이 공장 제품에는 ‘유럽산’ 상표가 사용될 수 있었다(Ceccagno 2007; Wu and Sheehan 2011). 그러나 이러한 공장은 현지 노동력이 아닌 중국노동자들에게 전적으로 의존하였다. 민족네트워크는 중국노동자를 공급하는 노동시장 중개업체(labour market intermediary: LMI)의 기능을 하는데 이후 이 중국노동자들은 이탈리아의 공장소유주에게 고용되었다. 대개 법적규제가 준수되지 않았고 신고되지 않은 노동도 많이 존재한다. Wu와 Sheehan (2011)의 지적대로 베네토의 모든 중국 패션회사가 공식적으로 등록된 것은 아니며 폐업과 창업을 반복하고 있다. 많은 노동자들은 거주허가서를 갖고 있지 않다(2011: 139). 현지 행정당국은 -적어도 어느 정도까지- 이러한 상황을 묵인하는 것으로 보인다. 중국노동자에게 법적 지위의 획득이란 (거의) 모든 세금과 사회보장 분담금을 납부해야 한다는 것을 의미한다. 자녀양육 등의 업무 외 활동이나 의무를 이행할 틈도 없이 거의 논스톱으로 생산 스케줄이 짜여진다. Ceccagno (2007)의 보고대로 노동자들은 자녀를 낳지 않거나 이탈리아에서 자녀양육을 못할 경우 조부모가 양육하도록 중국에 돌려보낸다.

패션산업의 단기적 생산주기를 맞추고 저비용 제품을 납품하기 위해 이러한 민족공장의 노동조건은 열악하다. ‘중국노동자들은 야간작업을 하거나 15~16시간 연속작업을 하며 성수기에는 30시간까지 일을 한다. 이러한 연속적 노동시간이 중단되는 것은 재봉틀에 기대 짧은 낮잠을 잘 때뿐이다’(Ceccagno 2007: 641쪽). 장시간 노동은

8) Frankfurter Allgemeine Zeitung, 21.02.2013 (<http://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/unternehmen/hinter-den-kulissen-das-tagebuch-einer-amazon-packerin-12089481-p3.html>, 20.01.2015); Focus, 25.02.2013 (http://www.focus.de/fi_nanzen/news/unternehmen/tid-29719/ueberstunden-und-fristvertraege-insider-packen-aus-so-springt-amazonmit-seinen-buero-angestellten-um_aid_926999.html - 20.01.2015).

로 인해 노동자들은 대개 동일 장소에서 일하고 잠자며 공장소유주가 제공하는 평범한 식사를 한다. 중국노동자들은 이 이탈리아 도시에서 대규모 민족집단을 형성하고 있으며, 고도의 통제와 의존성으로 인해 ‘폐쇄된 지역사회’로 묘사될 수 있다. 그 결과, 이탈리아에 보다 장기간 체류하는 많은 노동자들은(일부 노동자들은 언젠가 자신도 창업할 수 있다는 희망으로 체류를 결정함) 지역사회와 거의 어울리지 않고 있다.

사례 4: 이동하는 덴마크 도축업

마지막 사례는 특히 국제 돈육업의 선두주자인 ‘데니시 크라운’(Danish Crown)사를 중심으로 한 덴마크 도축업이다(Refslund 2012). 약 10년 전, 데니시 크라운은 국제경쟁 심화로 뼈 분리 및 절단 등의 특정 작업을 오프쇼어링하면서 주로 이 산업에서 저임금으로 정평이 나 있는 독일과 폴란드로 여러 생산기지를 이전하기 시작하였다.

덴마크 도축업은 노조조직화와 호전성 문화가 정착된 분야로 알려져 있다. 임금삭감과 일자리 이전에 대한 위협은 양보교섭이 다른 산업에도 확산될 수 있다는 우려에 힘입어 대중토론과 국가적 저항을 유발하였다. 아웃소싱 위협으로 당시 노동조합의 교섭지위가 약화되긴 했지만(Gorm Hansen 2007) 결국 덴마크 노동자와 노동조합은 임금삭감을 받아들이지 않았다. 이 때문에 덴마크 기업들이 생산의 대부분을 독일과 폴란드로 이전시켰지만 덴마크의 나머지 일자리에 대해서는 임금삭감이 발생하지 않았다(Refslund 2012).

이 ‘새로운’ 독일 도축장에서 데니시 크라운은 현지 노동력 고용을 선호하지 않아 임시직 인력파견업체를 통해 하청으로 고용된 동유럽 임시직 노동자를 대거 총원하였다. Refslund(2012)의 보고에 따르면 데니시 크라운의 독일 생산기지에서는 노동력의 10% 이하만 회사에 의해 직접 고용되고 있다. 그 결과, 데니시 크라운은 대부분의 노동자에게 보다 낮은 임금을 지급하고 독일의 사회보장 부담금 의무를 회피할 수 있었다.

독일 도축업의 이동노동자들은 생산기지 인근에 있는 기준 이하의 공동아파트에 거주하면서 끊임없이 관리자의 감시를 받고 있다(Wagner 2015). 한 신문보도⁹⁾에 따르

9) Die Zeit, 17.12.2014 <http://www.zeit.de/2014/51/schlachthof-niedersachsenfleischwirtschaft-ausbeutung-arbeiter/seite-1>, 17.12.2014 -23.01.2015.

면 노동자 두 명이 교대근무를 함에 따라 하나의 침대를 번갈아 사용하고 있다는 것이다. 동유럽의 노동조직 전통이 약하기 때문에 독일 데니시 크라운 도축장의 임시직 노동자들은 대개 노동조합에 회의적이라고 알려져 있다. 이러한 상황 때문에 현지 노동조합이 접근해 이들의 노동조건과 생활조건에 대해 이의를 제기하기가 어렵게 된 것이다. 그럼에도 불구하고 Refslund(2012:123)는 저임금에 대한 이의를 제기하는 폴란드 노동자에 대해 보고한 바 있는데 이러한 이유로 도축업자들은 폴란드 노동자를 루마니아와 우크라이나 노동자로 대체하였다. 이후 많은 폴란드인 노동자들은 아일랜드나 영국으로 옮겨 갔다.

4. ‘이중의 이동성’이 초래하는 결과

위 사례에서는 다양한 작업 형태, 노동자 국적, 아웃소싱 관계, 고용관계가 발견되지만 몇 가지 유사성도 존재하는데 다음에서는 이러한 유사성에 대해 살펴보기로 한다. 구체적으로 노동조합에 초래할 결과를 논의하기에 앞서 우리는 위에서 제시된 사례에서 공통적으로 발견되는 ‘이중의 이동성’에 대해 몇 가지 중요한 측면, 즉 관리통제 전략, 노동시장 중개업체(LMI)의 역할, 노동자 분리(dis-embeddedness)에 대해 논의하고자 한다.

4.1 관리통제 전략

위에서 제시된 ‘이중의 이동성’에 대한 사례를 통해 볼 때 기업 활동의 각 영역과 분야에서 다양하게 나타나는 특징은 경영통제와 노동의 배치(deployment)이다. 전자제품 제조업, 정육업뿐만 아니라 흔히 유통업체도 테일러주의 노동조직의 본거지이다. 그러나 자본의 초국성과 이동성의 역할이 중요하다는 사실도 명확해진다. 첫째, 경영전략과 관리자 충원 및 훈련방식은 기업본사의 영향을 받고 있다 (Voss et al. 2010). 이러한 ‘본국효과’(home-country effect)를 완벽히 보여주는 실례는 유럽의 폭스콘 기지이다. 둘째, 공장 및 물류창고에 대한 투자와 이에 따른 ‘공간적 고정성’(spatial fix)에도 불구하고(Harvey 1982) 자본은 이동하는 경향이 있다. 노동자들의 임금삭감 거부로 데니시 크라운이 대부분의 생산기지를 독일로 이전시켰듯이 독일 서비스노동

조합(ver.di)이 지속적으로 파업행동 조직화에 성공했다면 아마존은 독일에서 폴란드로 유통센터를 이전했을 가능성도 있다.

‘공간적 고정성’의 독특한 특성은 흔히 현지에 가족 연고가 없는 외국이주인력을 이용한다는 점이다. ‘상시적으로 작업에 호출할 수 있도록 노동자를 공장 부근에 거주시킴’으로써(Rainnie et al. 2010: 300) 고도의 시간적 유연성과 노동시간 연장이 가능하다. Pun과 Smith (2007)에 의하면 이러한 특수환경은 ‘기숙사 노동체제’(dormitory labour regime)라고 묘사될 수 있다. 노동자에 대한 숙소 제공이 오랜 관행이긴 하지만 이 용어는 중국의 현 생산체제 맥락에서 확립되었다. 이러한 기숙사 노동체제는 ‘근무일 중 노동서비스의 이용을 극대화하기 위해 독신 이주노동자들을 단기간 억류’하는 기능을 하고 있다(Smith 2003: 334). 이와 유사하게 사전 통보 없이 추가 교대 근무에 노동자들을 차출하는 폭스콘(Andrijasevic and Sacchetto 2013), 장시간 노동 때문에 노동자들이 거의 구내에서 기거하고 있는 독일의 도축장(Wagner 2015), 이탈리아 중국공장의 사례에서 이러한 연장된 통제의 측면을 찾아볼 수 있다. 성수기 수요를 맞추기 위해 현지 노동력이나 외국 노동력을 공급하는 노동시장 중개업체의 서비스에 의해 수량적 유연성(numerical flexibility)은 더욱 높아지고 있다.

통제전략과 인사정책은 명백히 상호 결부되어 있다. 이동가능하고 대체가능성이 높은 노동력 사용으로는 노동조직과 생산성을 위한 ‘하이로드’(high-road) 전략을 실현할 수 없다. 오히려 이러한 상황에서는 (아마존 물류창고의 경우와 같이) 고도의 테일러주의(hyper-Taylorism)가 가능하며 자본가에게도 적절하다. 이것이 가능한 이유는 노동자에게 이러한 통제전략에 대한 저항력이 부족하기 때문이며, 이것이 적절한 이유는 관리자가 특정 국가의 직업훈련제도에 의해 제공된 기술에 의존할 필요가 없기 때문이다. 이와 같이 경영통제 및 노동의 배치와 관련해 ‘이중의 이동성’은 노동과 자본 간의 극심한 불균형과 주변 사회 및 제도와의 폭넓은 단절이라는 특징이 있다. 권력 불균형과 단절이 저항을 불러일으키는 것은 당연하다. 노동조합은 고용관계를 재통합시키기 위해 집단행동을 통해 권력관계를 변화시키려는 시도를 하고 있다.

4.2 노동시장 중개업체(LMI)의 노동력 모집 및 채용 아웃소싱

위에서 제시된 사례에서는 대개 임시직 노동력 모집과 고용계약 관리라는 인적자원 기능이 다양한 중개업체에 아웃소싱되었기 때문에 노동시장 중개업체(LMI)가 중요한 역할을 담당하게 되었다. 이러한 노동시장 중개업체의 부각은 사례 선정에 따른 우연의 일치일 수도 있다. 그러나 우리는 노동시장 중개업체가 '이중적 이동성'을 촉진하는 중요한 매개체가 되는 이유가 있다고 주장한다. 노동시장 중개업체의 특징은 무엇인가? 노동시장 중개업체는 자본과 노동의 관계를 증대한다. 즉 사용자와 피고용인을 연결시키려고 한다. 그러나 노동시장 중개업체는 그 밖의 기능도 수행하는데 가장 중요한 기능은 거래비용 절감, 보상수준 설정, 위험 제거, 네트워크 구축 등이다(Benner 2003). 노동시장 중개업체는 새로운 현상은 아니며, 공공노동시장 중개업체, 회원제노동시장 중개업체, 민간노동시장 중개업체로 구분될 수 있다(Benner 2002; Benner 2003; Enright 2013). 노동시장 중개업체에 의해 소재지와 무관하게 유연한 노동력 접근이 가능하고 자본과 노동의 이중의 이동성이 용이해지고 가속화될 수도 있기 때문에 우리는 노동시장 중개업체가 이중의 이동성 연결에서 특별한 위치를 차지하고 있다고 전제한다. 민간노동시장 중개업체는 기업에 자신의 서비스를 판매해 이윤을 창출하면서 어떻게, 어디서, 어떠한 사람을 고용할지 결정하기 때문에 특히 초국적 생산 네트워크에서 중요한 역할을 담당해 왔다. Benner와 Enright에 의하면, 노동시장 중개업체는 다음 세 가지로 구분된다.

- ▶ 임시파견업체(temporary work agency: TWA)와 계약브로커¹⁰⁾: ILO 및 유럽의 회의 정의에 기초해 임시직 파견업체(TWA)란 '노동자 부족, 기술부족, 계절적 변동이 있는 업무량의 문제를 해결하기 위해 사용자기업(user enterprise)에게 임시직 노동자를 공급하는 대리인으로 정의된다. 노동자는 파견업체에 고용돼 급여를 받지만 사전에 정해진 수수료나 합의된 시급으로 사용자(고객)기업주에게 위탁된다.'(Eichhorst 2013).
- ▶ 유명인재 헌팅회사(executive search firm), 헤드헌터(head-hunter), 고용알선기관(employment placement agency): 이러한 기관은 사용자가 아닌 중개업체의 기능을 하며, 구직자 추천 또는 일자리 알선만 담당한다.

10) 자국의 규제와 법적 규정에 크게 의존하고 있기 때문에 일반적인 정의를 발견하기는 어렵다.

- ▶ 비공식 중개업체(informal intermediary): Enright (2013)는 이러한 중개인을 특히 농업부문 미숙련 노동자를 중개하는 영국의 소위 '악덕업주'(gangmaster)와 동일시한다. 일반적으로 외국인 노동자가 연루되어 있으며, 그 중 일부는 불법적 지위 때문에 착취와 강제노동에 취약하다. 대개 이러한 중개와 노동착취를 위한 인신매매 간에는 명확한 구분이 없다.

이 논문의 사례에서 임시파견업체(TWA)와 비공식 중개업체는 가장 중요한 형태의 노동시장 중개업체이다. 네 가지 모든 사례에서 적정 노동력의 모집은 노동시장 중개업체(임시파견업체나 비공식 중개업체)에게 아웃소싱된다. 그러나 기업에게는 또 다른 이점이 있다. 아마존, 폭스콘, 데니시 크라운은 소수의 정규직만 채용하고 대부분의 인력을 임시파견업체(TWA)에서 공급받기 때문에 정규직 고용계약에 따른 위험과 비용을 해당 임시파견업체(TWA)에 전가하면서 유연성을 유지할 수 있다. 또한 노동시장 중개업체와 경비업체는 고도의 수량적 유연성을 실현하기 위한 전략으로 소속 주선을 통해 외국인 이동노동의 '이동을 막는다는'(immobilizing) 점에서 자본과 노동의 특수한 공간적 고정성을 확립하는 데 중요한 역할을 하고 있다.

4.3 고용관계 분리(disembedding)

위 사례들의 유사성은 기업 활동이 이루어지는 사회적 맥락의 상대적 중요성, 특히 이러한 사회적 맥락이 고용관계 및 고용계약에 미치는 영향의 상대적 중요성과도 관련이 있다. 여기서 제시된 사례들은 초국적 자본, 아웃소싱, 이동노동의 이용이 국가·지역·지방의 규제, 관습, 관행의 영향을 최소화시킨다는 의미에서 어떻게 고용관계의 분리를 초래하는지 보여주었다. Wagner와 Lillie (2014)의 언급대로 모호해진 경계와 '탈영토화'(deterritorialization)를 통해 기업은 외국의 이동노동자를 이용해 특정 규범과 노사관계제도를 회피할 수 있다. 그러나 이러한 현상은 두 가지 측면으로 이루어진다. 즉, 기업은 위치선정 결정을 내리고 노동자들에게 오프쇼링 위험을 가할 때 기본적으로 어느 지역에서 이동노동자를 고용할 것인지 동시에 결정한다. 이러한 이중의 이동성은 사회적·영토적 분리를 가져온다(Hess 2004: 177f.). 보다 정확히 말해 자본과 노동이 이동하는 경우에는 관습, 관행, 규제체제와 같은 제도가 개인적이거나 집단적인 행동을 형성할 가능성은 낮다. 즉, 특정장소에 대한 소속감이 낮다. 정

착성(embeddedness)에 관한 대부분의 문헌은 기업과 기업의 사회적 환경과의 관계를 더 중시하지만 이 개념은 노동자 또는 Polanyi (1944)가 칭했던 의미와 유사한 노사 간의 교환관계(exchange relations)에 대해서도 사용될 수 있다.

사용자의 관점에서는 초국적 기업, 아웃소싱과 오프쇼링, 인적자원관리 형태 및 노동조직 전환에 대한 광범위한 연구를 참고할 수 있다. 초국적기업은 기업의 조직구조를 이용해 위치선정 시 '제도쇼핑'을 하고, 자회사 간에 또는 보다 일반적으로 생산네트워크의 구성단위 간에 '강제비교'(coercive comparison)를 실시하며, 획일적 방식을 더 쉽게 강요할 수 있는 유리한 위치에 있다(Marginson and Sisson 1994, Marginson et al. 1995, Thompson et al. 1995, Edwards et al. 1999). 그러나 노동자의 숙련과 헌신이 필요하기 때문에 어느 정도 현지 상황에 대한 적응도 필요할 것이다(Mueller 1996). 그 결과, 주로 (집단적) 행동주체의 출현과 이들의 전략에 좌우되는 일종의 '장소의 위력'(power of the place)도 존재한다(Flecker 2000).

위에서 제시된 사례들은 이 문헌에서 자주 언급된 본국효과(home country effect)를 부분적으로 보여주었다. 노동으로 돌아가서, 이동노동자들은 정의상으로 지역사회에 정착하지도 노동계급의 전통에 사회화되지도 못했다. 따라서 이들에게는 지역공동체와 노동단체가 제공할 수 있는 힘의 근원이 부족하다(Rainnie et al. 2010: 302). 오늘날의 지리적 장소는 오히려 어느 정도 글로벌 순환로(circuit)의 교차점이라는 개념으로 이해되어야 하기 때문에 '장소'(places)를 지역공동체와 동일시하는 것은 잘못일 수 있다(Massey 1994). 그러나 이전을 가능하게 했던 위치나 지리적 근접성이 다시 노동자 요구 수렴, 상호지원, 단체행동 조직화에 도움이 될 수 있다고 말하는 것은 여전히 유효하다. 따라서 이동노동력 모집은 이러한 힘의 원천을 차단하기 위한 방안으로 볼 수 있다. '항공편 장거리 통근'(fly-in /fly-out: FIFO) 노동제도로 대체된 호주의 광산마을 사례가 이에 해당한다(Mayes 2014). 노동자 개인이나 노동자 집단을 끊임없이 분리하는 전략은 이동노동 사용의 효과를 높인다. 보다 극단적인 경우 특정지역의 이동노동자들은 언어장벽과 문화적 이질성에 의해 분리될 뿐만 아니라 위에서 예로 든 기숙사 노동체제 내의 숙식과 감시방식에 의해 분리되기도 한다. 그러나 이동노동은 자체적 취약성에 따른 부정적인 특징도 갖고 있지만 정착성(embeddedness)이라는 개념이 이동노동의 이점을 설명하는 데도 이용될 수 있다. Hess는 Polanyi를

언급하면서 ‘모국’과 ‘해외’에서 이들의 경제적 행위에 영향을 미치는 사회적 네트워크의 역사, 행위주체들의 문화적 각인 또는 문화유산을 강조한다(Hess 2004: 177). 이처럼 분리(disembedding)라는 개념이 반드시 노동자들의 무력화를 뜻하는 것은 아니다. 오히려 노동자들이 특정 노동방식과 요구 및 기대를 제기함으로써 노동과정에 영향을 미칠 수 있다고 한다면 개인적 행위자에게도 여전히 재량이 존재한다.

지형적 관점에서 노동과정을 분석하기 위한 시도로 Rainnie 등(2010: 303)은 ‘노동자와 자본가가 어떠한 방식으로 경제지형에 엮여 있는지에 따라 현지의 노동통제제도와 노동편제방식이 결정된다. 자본과 노동자가 비교적 이 지형 내의 특정장소에 고정되어 있을 경우, 적어도 대규모 경제적 구조조정과 새로운 공간적 노동분업 창출에 의해 특정 노동전통과 노동과정 편제방식이 사라지기 전까지는 이러한 전통과 방식이 그 장소에 고착될 가능성이 있기 때문에 이러한 사실이 중요하다’고 주장한다. 명백히 ‘이중의 이동성’은 정착성(embeddedness)의 정도가 낮아 노동의 전통과 방식이 약하다는 것을 의미한다.

5. 노동조합에 대한 도전

자본과 노동의 이동성 때문에 노동조합은 특수한 도전에 직면하게 된다. 노동조합은 임시직 파견노동자 고용 등 변동이 심하고 파편화되어 있으며 사회적으로 고립된 비현지인 노동력 문제에 대처해야 할 뿐만 아니라 실질적 이전이나 구조조정 또는 두 가지 모두의 위협으로 인해 ‘강압적 비교’와 교섭력에 대한 압력을 받게 된다.

EU의 규제제도는 외국 노동시장에서 노동자를 모집할 수 있는 가능성을 열어주기도 하지만 이동노동 고용규제를 위한 몇 가지 지침도 제공함으로써 양면성을 갖고 있다. 뿐만 아니라 국가마다 지침 이행과 국내법이 다르기 때문에 법적 상황은 매우 다양하며 기업의 이주노동 취급 범위도 다르다. 연구에서 시사하는 바와 같이 현실과 법적 제도는 다르다. 기업들은 유럽의 규제와 국내법을 회피하기 위해 법의 허점을 발견하고 이용하는 데 매우 정통한 것으로 보인다(Staples et al. 2013; Wagner 2014). ‘서류상’ 고용계약에는 하자가 없어도 실제로는 노동시간 조작이나 연차휴가 미지급 등

을 통해 시급 최저임금을 저하시킴으로써 규정을 회피하는 경우가 흔하다(Wagner 2014). 법적 의미로는 ‘하청이주노동자’(posted worker)가 아닌데도 사용자가 하청이주노동자로 신고하는 경우도 있으며, 이것도 저것도 아닌 매우 다른 형태의 고용관계 즉, 하청업체에 의해 파견된 노동자, 중개업체에 의해 파견된 노동자, 현지에서 고용된 이주노동자, 자영업 외국인노동자, 파견된 제3국 국적자나 임시노동허가 소유자 등도 존재한다(Berntsen and Lillie 2014). 노동자들은 언어능력이 부족하고 초청국의 법적 상황을 모르거나 실직에 대한 우려로 이의를 제기하기 어렵기 때문에 흔히 이러한 관행이 간과되고 문제시되지 않는다. 여러 사례를 통해 알 수 있듯이 사업이전이나 오프쇼링 위협은 노동조합에 압력을 행사해 일종의 양보교섭을 이끌어낼 수 있다. 흔히 노동조합은 자국의 고용을 유지할 수 있다는 희망으로 유연성과 규제완화에 대한 회사측의 요구에 굴복한다. 그러나 이러한 압력에 다른 방식으로 대처하는 경우도 있다. 예를 들어 덴마크의 도축업은 높은 단체협약 적용률과 높은 조직률로 잘 알려져 있다. 이 기업들은 노동조합과 노동자들이 임금삭감을 수용하지 않자 저임금 하청노동자의 사용이 허용되는 독일의 특수한 규제 상황을 이용해 대부분의 생산을 독일로 이전하기 시작하였다. 아마존유럽은 폴란드나 체코 등 독일보다 조직률은 낮지만 주요 시장에 근접한 장소를 모색하기 시작하였다. 최근 몇 달간 독일의 노동조합이 압력을 행사했기 때문이다.¹¹⁾

또한 이동이 심한 다양한 국적의 외국인노동자 고용을 비롯해 기업 노동력의 분절화와 파편화도 노동조합에게 도전이 된다. 노동조합은 한편으로 외국인노동자 고용으로 인한 현지의 고용, 사회보장, 임금기준 악화를 우려한다. 다른 한편 이러한 이동노동자의 조직화가 어렵다는 것에 대해 고민하고 있다. 위의 사례가 보여주듯이, 언어능력 결여와 사회적 고립으로 접촉이 어렵기 때문이다.¹²⁾ 폭스콘과 아마존뿐만 아니라 중국공장에서 노동자들은 생산기지 인근의 고립된 지역이나 생산기지 내에 거주하고 있다. 독일 아마존 물류창고 노동자들은 직장에서 민간경비업체의 감시가 끊이지 않는 숙소까지 통근버스로 출퇴근하고 있다. 이탈리아의 중국노동자들은 검정색 창민이 달린

11) Frankfurter Rundschau, 16.9.2014 (<http://www.fr-online.de/wirtschaft/baubeginn-fuerversandlager-nahe-prag-amazon-liefert-kuentlig-aus-tschechien,1472780,28423394.html-26.01.2015>).

12) 언어능력 부족으로 흔히 노동자들은 자신들의 계약내용을 알지 못한다. 독일 도축장의 한 루마니아 노동자는 해고통지인지조차 모르고 서명했다는 이야기가 있다. 노동자들이 이해하지 못하는 언어로 문서에 서명하도록 하는 관행이 흔하다는 사실을 보여주는 신호이다.

작업장에서 지역사회와 차단된 채 일하고 생활하고 있다(Ceccagno 2007; Wu and Sheehan 2011).

또한 위의 사례들은 이러한 노동력의 파편화가 노동자들 간에(상이한 직책, 상이한 민족 등) 경쟁을 유발해 연대를 저해한다는 사실을 시사하고 있다. 많은 노동자들은 더 나은 직책이나 정규직계약 체결을 바라면서 열악한 노동조건을 감내한다. 이 생산 기지 노동자들은 이직률이 높고 노동조합에 회의적이어서 노동조합이 노동자들을 조직화하기가 훨씬 더 어렵다(Schmidt 2006). 또한 대부분의 노동자들은 자국에 비해 높은(많지는 않지만) 소득에 극도로 의존하고 있다. 이들은 이익제거나 노조가입으로 인한 해고나 거주허가 박탈을 두려워하고 있다. 덴마크-독일 도축장에서는 폴란드 노동자들이 임금인상 요구를 하자 루마니아와 우크라이나 노동자로 대체하는 사태가 발생하였다(Refslund 2012).

이 모든 사례에서 유연하고 값싼 노동력이 생산과정에 필수적으로 나타난다. 흔히 관리자들은 이주노동자를 유연노동과 저임금, 빠른 속도의 노동과 연장노동을 기꺼이 수용하는 확고한 ‘노동윤리’와 순응성을 갖춘 ‘선량한 노동자’라고 칭찬한다. 이처럼 초국적 기업에게 이주노동자는 현지 노동력에 대한 귀중한 대체인력인 것이다. 임시직 노동자의 이용으로 ‘지속적인 노동력 갱신가능성을 여는 것은 기업이 선호하는 자질의 노동윤리를 유지하기 위한 전략’이다(MacKenzie and Forde 2009: 150). 일반적으로 자본의 이동은 양보교섭을 가능케 하는 등 노동에 대한 자본의 권력 원천을 강화하는 반면 노동의 이동은 노동을 분리시키고 노동력을 분열시켜 단체교섭을 약화시키는 경향이 있다.

그러나 노동의 이동성에 의해 반드시 사용자가 선호하는 노동윤리가 형성되는 것은 아니다. 노동자들은 안정성과 호전성이라는 두 가지 전통을 다른 지역에 이전할 수 있다(Rainnie et al. 2009). 사용자들이 특정 노동력을 염두에 둘 수는 있지만 노동환경에 대한 인간의 대처방식에는 항상 불확실한 측면이 존재한다. 연구에 따르면 ‘개인과 이주공동체가 점차 유입국에 정착해 감에 따라 저임금과 낮은 지위의 노동을 기꺼이 받아들일려는 성향은 약화된다(...)’ (MacKenzie and Forde 2009: 145). 이탈리아의 중국노동자 사례에서 소셜미디어와 휴대전화 등의 새로운 커뮤니케이션 기술을 통해

이주노동자들은 ‘노동시장과 노동조건에 대한 정보를 확산하고 사장이 좋은 사람인지 판단하는 등’ 상호 정보교환에 도움을 준다(Wu and Liu 2014: 1403). 이주노동자들은 회사에 전념하지 않고 국제노동시장이 제공한 일자리 대안을 가까이 활용할 수 있기 때문에 이직률이 높은 폭스콘에서도 유사한 상황이 발견되었다. 이러한 이유로 노동의 이동성과 이에 따른 사용자의 불안정성은 노동자 스스로의 권리를 지키고 노동조건 개선을 위한 교섭에 이용할 수 있는 노동자의 권력 원천으로도 간주될 수 있다 (Smith 2006).

6. 결론

이 장에서 우리는 제일 먼저 이주민의 이주노동이 초국적 이동자본에 의해 고용되는 초국적 생산네트워크와 아웃소싱 관계의 사례를 살펴보았다. 이 사례 중 폭스콘은 중국과 동남아시아뿐만 아니라 유럽에도 생산기지를 갖추고 있다. 폭스콘은 공장을 인수해 현지 노동력을 고용하고 있지만, 체코의 경우 노동자의 절반 이상이 다양한 국적의 임시직 노동자이다. 두 번째로 이탈리아 의류생산업체의 하청업체(재하청) 기능을 하고 있는 중국의 ‘민족공장’(ethnic workshop)에서는 상당히 다른 노동방식이 발견되었다. 특히 이 공장에서 일하는 중국노동자들은 짧은 생산주기를 맞추기 위한 유연성의 필요성 때문에 극히 열악한 노동조건에 처해 있다. 세 번째 사례는 온라인 소매업체인 아마존이다. 온라인 시장의 수요 확대에 부응해 이 기업은 전 세계에 창고와 물류센터를 개설하고 (또한 이전하고) 있다. 신문과 TV에서는 주로 이주민 이주노동자의 충격적인 생활조건과 노동조건을 보도하고 있다. 독일 노동조합의 성공적인 단체행동에 대해 사측은 물류창고를 독일에서 폴란드로 이전하는 것으로 대응하였다. 네 번째 사례는 정육가공의 여러 공정을 독일로 오프쇼링한 덴마크의 도축업인데, 독일에서는 폴란드 하청파견업체에 의해 저임금의 폴란드 노동자들이 고용되고 있다.

이 모든 기업은 현지 노동시장에만 국한하거나 의지하지 않는다. 대신 다양한 유럽 국가, 중국이나 기타 아시아 국가의 이주노동자로 구성된 이동노동력에 의존하고 있다. 이렇게 함으로써 저임금 지불의 이점뿐만 아니라 이들 노동자들을 회사 인근 기숙사에 합숙시키며 회사나 경비업체의 삼엄한 감시를 통해 극단적 형태의 유연성을

도입할 수 있게 된 것이다. 초국적기업은 정기적으로 이동노동자의 모집 및 고용, 흔히 숙식마저도 초국적인 임시직 파견업체와 같은 노동시장 중개업체에게 아웃소싱하고 있다. 대개 한 지역의 노동력 절반 이상이 임시직 파견노동자로 이루어져 있다. 특히 적기생산방식과 계절에 극히 민감한 온라인 소매업은 임시직 파견업체에 의해 제공되는 외부적인 수량적 유연성에 의존하고 있다. 때때로 공식과 비공식, 합법과 불법의 경계가 불분명하다(Wagner 2014도 참조). 폭스콘, 아마존, 덴마크 도축업의 경우, 서로 다른 임시직 파견업체에 의해 노동자가 모집되고 고용되기도 한다. 중국공장의 경우, 중국에서 유입되는 신규노동자들이 나중에 이탈리아 공장소유주에게 고용되긴 하지만 이러한 노동자의 공급을 보장하는 것은 민족네트워크이다.

우리는 이 장에서 제시된 ‘이중의 이동성’이 특히 고용관계에 어려움을 야기한다는 점을 주장한다. 자본의 이동(특히 사업이전 위협과 이에 따른 양보교섭)과 노동의 이동(특히 언어 및 민족에 따른 분리와 분열을 통해)은 모두 고도로 분리된 고용관계를 암시한다. 노동조합은 제외되지 않는 초국적기업과의 대결뿐만 아니라 이주노동자 조직화라는 과제에 직면해 있다. 이러한 상황은 원청 핵심기업이 아닌 하청업체나 임시직 파견업체에 의해 노동자가 고용되는 아웃소싱에 의해 더욱 악화되고 있다.

참고문헌

- Andrijasevic R. and Sacchetto D. (2013) Integration verschiedener Arbeitsregime? Foxconn in Tschechien, in Pun N. et al. (eds) iSlaves. Ausbeutung und Widerstand in Chinas Foxconn-Fabriken, Wien, Mandelbaum Verlag, 219-246.
- Arrowsmith J. and Marginson P. (2006) The European cross-border dimension to collective bargaining in multinational companies, *European Journal of Industrial Relations*, 12 (3), 245-266.
- Batt R., Holman D. and Holtgrewe U. (2009) The globalization of service work: comparative institutional perspectives on call centers, *Industrial and Labor Relations Review*, 62 (4), 453-488.

- Benner C. (2003) Labour flexibility and regional development: the role of labour market intermediaries, *Regional Studies*, 37 (6-7), 621-633.
- Benner C., Leete L. and Pastor M. (2007) Staircases or treadmills? Labor market intermediaries and economic opportunity in a changing economy, New York, Russell Sage Foundation.
- Berntsen L. and Lillie N. (2014) Hyper-mobile migrant workers and Dutch trade union representation strategies at the Eemshaven construction sites, *Economic and Industrial Democracy*, 1-17. doi: 10.1177/0143831X14537357
- Ceccagno A. (2007) Compressing personal time: ethnicity and gender within a Chinese niche in Italy, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 33 (4), 635-654.
- Coe N.M., Dicken P. and Hess M. (2008) Global production networks: realizing the potential, *Journal of Economic Geography*, 8 (3), 271-295.
- Dicken P. (2005) Tangled webs: transnational production networks and regional integration, SPACES 2005-04, Marburg, Philipps-University of Marburg, Faculty of Geography.
- Edwards T., Rees Ch. and Coller X. (1999) Structure, politics, and the diffusion of employment practices in multinationals, *European Journal of Industrial Relations*, 5 (3), 286-306.
- Eichhorst W. (2013) The role and activities of employment agencies, IP/A/EMPL/ST/2012-06, European Parliament. <http://www.europarl.europa.eu/studies>
- Enright B. (2013) (Re)considering new agents: a review of labour market intermediaries within labour geography, *Geography Compass*, 7 (4), 287-299. doi:10.1111/gec3.12035
- Ferner A. (1997) Country of origin effects and HRM in multinational companies, *Human Resource Management Journal*, 7 (1), 19-37.
- Flecker J. (2000) Transnationale Unternehmen und die Macht des Ortes, in Dorrenbacher C. and Plehwe D. (eds) *Grenzenlose Kontrolle? Organisatorischer Wandel und politische Macht multinationaler Unternehmen*, Berlin, Sigma.
- Flecker J. and Meil P. (2010) Organisational restructuring and emerging service

- value chains: implications for work and employment, *Work Employment and Society*, 24 (4), 680-698.
- Fulton L. (2013) Worker representation in Europe. Labour Research Department and ETUI. Produced with the assistance of the SEEurope Network, <http://www.worker-participation.eu/National-Industrial-Relations>.
- Gereffi G., Humphrey J. and Sturgeon T. (2005) The governance of global value chains, *Review of International Political Economy*, 12 (1), 78-104.
- Gorm Hansen G. (2007) Come Together? Organisational case study on production in the food industry –Denmark, Internal Working Paper, WORKS Project.
- Harvey D. (1982) *The limits to capital*, Oxford, Blackwell.
- Hess M. (2004) 'Spatial' relationships? Towards a reconceptualization of embeddedness, *Progress in Human Geography*, 28 (2), 165-186.
- Huws U., Flecker J. and Dahlmann S. (2004) Status report on outsourcing of ICT and related services in the EU, Dublin, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- Lillie N. (2010) Bringing the offshore ashore: transnational production, industrial relations and the reconfiguration of sovereignty, *International Studies Quarterly*, 54 (3), 683-704.
- MacKenzie R. and Forde C. (2009) The rhetoric of the 'good worker' versus the realities of employers' use and the experiences of migrant workers, *Work, Employment and Society*, 23 (1), 142-159.
- Manky O. (2014) Negotiating the margins: the trajectories of subcontracting in the Chilean and Peruvian mining industry, Paper presented at the 32nd International Labour Process Conference, Kings College, London, 7-9 April 2014.
- Marchington M. et al. (eds) (2005) *Fragmenting work: blurring organizational boundaries and disordering hierarchies*, Oxford, Oxford University Press.
- Marginson P. and Sisson K. (1994) The structure of transnational capital in Europe: the emerging Euro-Company and its implications for industrial

- relations, in Hyman R. and Ferner A. (eds) *New frontiers in european industrial relations*, Oxford, Blackwell Business, 15-51.
- Marginson P. and Sisson K. (1996) *Multinational companies and the future of collective bargaining: a review of the research issues*, *European Journal of Industrial Relations*, 2 (2), 173-197.
- Marginson P. et al. (1995) *Extending beyond borders: multinational companies and the international management of labour*, *The International Journal of Human Resource Management*, 6 (3), 702-719.
- Massey D. (1994) *Space, place and gender*, Cambridge, Polity Press.
- Mau S. (2007) *Transnationale Vergesellschaftung: die Entgrenzung sozialer Lebenswelten*, Frankfurt, Campus Verlag.
- Mayes R. (2014) *Fly-in, Fly-out work and the matter of choice: household decisions, labour agency and the tyranny of distance*, Paper presented at the 32nd International Labour Process Conference, Kings College, London, 7-9 April 2014.
- Mueller F. (1996) *National stakeholders in the global contest for corporate investment*, *European Journal of Industrial Relations*, 2 (3), 345-368.
- Polanyi K. (1944) *The Great Transformation: the political and economic origin of our time*, Boston, Beacon Press.
- Pun N. and Smith C. (2007) *Putting transnational labour process in its place: the dormitory labour regime in post-socialist China*, *Work, Employment and Society*, 21 (1), 27-45.
- Rainnie A., McGrath-Champ S. and Herod A. (2009) *Geography and worker organisation: do spatial approaches change our theories of union praxis?*
http://www.ilera-directory.org/15thworldcongress/files/papers/Track_2/Poster/CS2T_23_RAINNIE.pdf
- Rainnie A., McGrath-Champ S. and Herod A. (2010) *Making space for geography in labour process theory*, in Thompson P. and Smith C. (eds) *Working life: renewing labour process analysis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 297-315.

- Refslund B. (2012) Offshoring Danish jobs to Germany: regional effects and challenges to workers' organisation in the slaughterhouse industry, *Work Organisation, Labour and Globalisation*, 6 (2), 113-129.
- Ruckus R. (2013) Das Foxconn-Imperium, in: Pun N. et al. eds, in Pun N. et al. (eds) *iSlaves. Ausbeutung und Widerstand in Chinas Foxconn-Fabriken*, Wien, Mandelbaum Verlag, 219-46.
- Sassen S. (1991) *The global city: New York, London, Tokyo*, Oxford, Princeton University Press.
- Sassen S. (2001) *The mobility of labor and capital: a study in international investment and labor flow*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Sassen S. (2002) Locating cities on global circuits, *Environment and Urbanization*, 14 (1), 13-30.
- Schomann I. and Guedes C. (2012) Temporary agency work in the European Union: implementation of Directive 2008/104/EC in the Member States, Report 125, Brussels, ETUI.
- Smith C. (2003) Living at work: management control and the dormitory labour system in china, *Asia Pacific Journal of Management*, 20 (3), 333-358.
- Smith C. (2006) Beyond convergence and divergence: explaining variations in organizational practices and forms, in Ackroyd S., Batt R., Thompson P. and Tolbert P.S. (eds) *The Oxford handbook of work and organization*, Oxford, Oxford University Press.
- Staples R., Trinczek R. and Whittall M. (2013) 'Posted Workers': zwischen Regulierung und Invisibilisierung, *Arbeit*, 22 (4), 271-286.
- Taylor P. (2010) The globalization of service work: analysing the transnational call centre value chain, Thompson P. and Smith C. (eds) *Working life: renewing labour process analysis*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 244-268.
- Thompson P. et al. (1995) It ain't what you do, it's the way that you do it: production organisation and skill utilisation in commercial vehicles, *Work, Employment and Society*, 9 (4), 719-742.

- Voss H., Buckley P.J. and Cross A.R. (2010) The impact of home country institutional effects on the internationalization strategy of Chinese firms, *Multinational Business Review*, 18 (3), 25-48.
- Wu B. and Liu H. (2014) Bringing class back in: class consciousness and solidarity among Chinese migrant workers in Italy and the UK, *Ethnic and Racial Studies*, 37 (8), 1391-1408.
- Wu B. and Sheehan J. (2011) Globalization and vulnerability of Chinese migrant workers in Italy: empirical evidence on working conditions and their consequences, *Journal of Contemporary China*, 20 (68), 135-152.
- Wagner I. (2014) Rule enactment in a Pan-European labour market: transnational posted work in the German construction sector, *British Journal of Industrial Relations*. doi: 10.1111/bjir.12053
- Wagner I. (2015) EU posted work and transnational action in the German meat industry, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 21 (2), 201-2013.
- Wagner I. and Lillie N. (2014) European integration and the disembedding of labour market regulation: transnational labour relations at the European Central Bank construction site, *Journal of Common Market Studies*, 52 (2), 403-419.

제2부

생산네트워크 파편화가 노동조건에 미치는 영향

제4장 사업이전, 노동과정 구조조정 및 일자리의 질

Monique Ramioul, Geert Van Hootegem¹⁾

1. 서언

기업은 한 국가 내에서 또는 국경을 초월해 기업활동을 구조조정하고 자회사(subsidiary)나 다른 하청업체(subcontractor)로 사업을 이전(relocation)하고 있다. 이번 장에서 다룰 핵심문제는 사업이전시 실제로 변화가 일어나는지, 변화가 있다면 어떤 효과가 있는지 살펴보는 것이다. 즉, 사업이 이전된 하청업체나 자회사에서 단순히 기존의 업무과정을 반복하는 것인지, 아니면 사업이전 과정에서 기업활동의 구조조정이 이루어져 노동분업(division of labor)에 변화가 일어나는지 살펴보는 것이다. 또한 이러한 변화가 일자리의 질에 미친 효과에 대해서도 살펴보기로 한다.

본 연구의 목적은 공간적으로 노동분업이 어떻게 이루어지는지 또한 사업이전 프로젝트 이행에 있어 노동분업이 어떻게 설계되는지를 보다 상세히 이해하는 데 중점을 둔다. 이렇게 함으로써 이 연구는 세계화가 노동에 미친 영향에 대한 이해부족 문제를 해소하는 데 도움이 되고자 한다. 이 연구에서는 경제의 세계화와 그 핵심적 특성인 기업 또는 지역 간의 글로벌 상호연결성(global interconnectedness) 확대와 국제노동분업 심화에 대해 다양한 관점에서 여러 가지 이론을 조사하고 토론을 거쳤다. 경제학과 경제지형에서 지배적인 관점이 되고 있는 것은 경제주체와 지역 간의 교역관계, 경제주체로서 기업의 형태 등이다. 다른 한편 글로벌 가치사슬(global value chain)과 국제노동분업을 조사하는 데 이용된 사회학이론은 고용관계와 노사관계(Morgan, Kristensen and Whitley 2003; Bronfenbrenner 2007; Edwards et al. 2007; Robinson 2010; Riisgaard and Hammer 2011), 고용조건(Marchington et al.

1) *Monique Ramioul: 벨기에 루벤대학교(KU Leuven) 노동사회연구소(Research Institute for Work and Society) '노동과 조직 그룹(work and organization group)' 책임교수 및 루벤대학교 사회학연구소(Center for Sociological Research) 부교수

*Geert Van Hootegem: 벨기에 루벤대학교(KU Leuven) 사회학연구소(Center for Sociological Research) 교수

2005; Flecker 2010)을 중시하는 경향이 있다. 비록 본 연구가 기업의 업무편제방식을 충분히 설명하지 못하고 활동과 업무의 유기적 관계와 공간적 분리를 충분히 조사하지 못한 측면은 있지만 부서의 편제(Gospel and Sako 2010)나 사업의 기능적 측면은 강조되었다(Huws et al. 2009). 사업이전이 업무에 미친 영향을 보다 충분히 이해하기 위해서는 노동분업에 대한 연구가 더욱 심층적으로 이루어져야 할 것이다. 기업활동의 이전이 노동분업 증가와 노동과정 및 업무의 파편화를 수반하는 만큼 우리는 사업이전이 노동자의 의사대변(voice)과 고용조건에 영향을 미칠 뿐만 아니라 일자리의 내용과 그 속에 본질적으로 내재된 일자리의 질에도 영향을 미친다는 사실을 주장하고자 한다.

노동분업 변화의 관점에서 사업이전에 대한 이해를 높이기 위해서는 사업이전으로 영향을 받은 노동자의 상황을 심층적으로 이해할 필요가 있다. 즉, 이들의 업무, 협업 상대, 사업이전 이후의 상황변화를 이해해야 한다. 이 연구는 지리적으로 분산된 생산 단위체 간의 업무배분과 이러한 업무 간의 관계에 중점을 둔다. 이 연구의 최대 관심사는 노동과정뿐만 아니라 이 노동과정의 일부가 국내나 해외의 자회사로 이전되거나(이 문제는 추후에 별도로 ‘오프쇼링’으로 다룰 것이다) 거래관계를 통해 자국 또는 해외의 기업으로 이전될 때(아웃소싱) 어떻게 노동과정이 구조조정 되는지의 문제이다.

본 연구에서는 가치사슬(value chain)에 대한 유럽의 대형 연구프로젝트인 “WORKS”에서 다뤄진 58개 사례 중 세 가지 사례를 심층적으로 조사하였다.²⁾ 이 사례들은 고도의 지식업무에서부터 중급 숙련 생산직 또는 사무직에 이르기까지 다양한 노동과정을 보여주고 있다. 첫 번째 사례연구는 식품가공업체 유통에서 사무행정 업무인 주문과정의 사업이전에 초점을 맞추었다. 두 번째 사례연구는 일부 고객서비스 업무의 콜센터 사업이전에 대한 것이며, 세 번째 사례연구는 다수의 지역의료기관 정보통신업무의 사업이전에 관한 것이다.

우리는 각각의 사례연구를 위해 반구조화된(semi-structured) 설문지를 통해 해당조직의 경영진 및 노동자 대표와 8~10회에 걸쳐 인터뷰를 실시해 사업이전의 이유, 그 대책과 전략 수립, 최종결과를 재구성하였다. 인터뷰를 진행할 때는 회사서류를 검

2) WORKS 프로젝트는 지식기반 사회의 노동조직 구조조정(Work Organisation Restructuring in the Knowledge-based Society)의 약자임.

토·보완함으로써 전체 사업이전 과정을 이해하도록 하였다. 또한 추가로 사업이전에 의해 직접 영향을 받는 원청기업과 하청업체 노동자와도 7~9회에 걸쳐 심층적인 개인 인터뷰를 실시하였다. 분석자료로 활용하기 위해 인터뷰 결과는 보고서로 작성되었다. 본 연구의 궁극적 목적은 각 사례마다 특징적인 사업이전의 근본이유를 이해하는 것이기 때문에 사례를 통해 얻은 자료는 주로 ‘개별사례분석’(Within-case Analysis) 방법으로 해석되었다. 비록 이 세 가지 사례에 대한 교차분석적 비교를 시도하긴 했지만 이러한 연구방법이 다른 사례에도 일반화될 수 있는 것은 아니다.

2. 이론적 개괄

2.1 사업이전 블랙박스 조사

본 연구의 핵심목적은 노동분업이 공간적으로 변화되었을 때 업무에도 변화가 일어났는지, 보다 정확히 말해 어떠한 변화가 일어났는지 이해하기 위한 것이다. 재료나 정보의 흐름으로서 재화나 서비스가 생산과정에서 어떻게 조직화되는지, 서로 다른 기능과 업무가 어떻게 설계되며 서로 연계되어 있는지, 이러한 기능·업무흐름·관계가 공간적으로 떨어져 있는 상황에서 전체적이나 부분적으로 재조직될 때 어떻게 변화하는지에 대한 해답을 구함으로써 구조조정 이후 노동과정의 업무내용에 대해 심층적으로 분석할 수 있고 일자리의 질이라는 핵심영역에 대한 결론을 내릴 수 있다.

오프쇼링(offshoring)과 아웃소싱(outsourcing)에 대해 준거로 삼은 핵심개념 중 하나는 글로벌 가치사슬(global value chain)로, 이것은 생산품이나 서비스가 시장에 전달되기 전에 여러 가지 활동에 의해 부가된 경제적 가치를 강조하고 있다(Huws et al.2009: 25).³⁾ 이 문헌에서 글로벌 가치사슬은 나무가지 모양의 연결점(nodes)과 상자모양 또는 계단모양으로 연결된 기업활동(activity)과 비즈니스 기능(business function)으로 정의된다. Porter(1985)는 기업의 비즈니스 과정, 즉 최종생산품이 완성될 때까지 각 단계에서 부가가치를 창출하기 위한 기술적이고 경제적으로 구분되는 기업활동에 초점을 맞추고 있다(이렇게 함으로써 기업의 경쟁력 제고에도 기여한다).

3) WORKS 프로젝트 결론이 제시되어 있는 용역보고서 중에 가치사슬 개념이 형성된 역사적 배경이 18세기 경제학자 이론부터 정리되어 있음.

오프쇼링과 아웃소싱, 글로벌 가치사슬 재구성이 고용에 미치는 효과에 대한 여러 연구결과는 Porter의 정의 및 접근방법에 의거하고 있다. Porter는 경험적 조사를 위해 비즈니스 기능이라는 개념을 사용해 가치사슬을 구성하는 활동을 구분하고 있다 (Geurts, Coppin and Ramioul 2007; Statistics Denmark et al. 2008; Sturgeon and Gereffi 2009; Huws et al. 2009; Vandekerckhove and Ramioul 2015). 본 경험연구의 기본 자료가 된 유럽의 WORKS 프로젝트에서도 이용되었듯이 비즈니스 기능은 주요활동과 부차적 활동으로 분류된다. 생산, 조립, 운송과 유통, 판매와 고객서비스는 주요활동으로, 재무와 회계, 인력관리, 훈련과 상품개발 등은 부차적 또는 지원 활동으로 구분된다. WORKS 프로젝트에서는 여러 비즈니스 기능(연구개발, 생산, 물류, 고객서비스, IT)의 오프쇼링과 아웃소싱에 대해 현장에서 현재 일어나고 있는 변화를 더욱 잘 이해하기 위해 다양한 산업에 걸쳐 연구조사가 이루어졌다.

그러나 기업활동(Porter의 정의에 의한)이나 비즈니스 기능에 의해 반드시 노동분업이 명확히 설명되는 것은 아니며, 이러한 비즈니스 기능을 구성하고 있는 업무편제(work organization), 일자리의 내용(job content)이나 직무(task)를 구별할 수도 없다 (Ramioul 2012a, 2012b). 예를 들어, 기술적으로나 경제적으로 괄목할 만한 활동인 고객서비스(customer service)나 로지스틱스에 어떤 종류의 일자리가 포함되어 있고, 어떠한 직무들이 이러한 일자리를 구성하고 있으며, 이러한 일자리와 직무들이 어떻게 서로 다른 활동과 연계되어 있는지 알 수 없다. 실제로 동일업종에서조차 비즈니스 기능을 조직화하는 방법은 매우 다양하다.

이와 관련된 문제는 ‘글로벌 가치사슬(global value chain) 개편이 비즈니스 기능 전체의 완전한 외주화(externalization)를 수반한다’는 기본적인 가설이다. 기업의 구조조정 프로젝트는 업무의 일부만 분리시킬 수도 있지만 결과적으로 사업이전 과정에서 비즈니스 기능 ‘내부의’ 노동분업도 변화할 수 있다. 또한 외주화에 앞서 노동분업의 변화가 선행되거나 외주화가 노동분업을 촉발시킨다는 가정도 가능하다. 이와 같이 사업이전과 관련해 일자리와 일자리 질의 변화를 이해하기 위해서는 비즈니스 기능의 블랙박스를 조사하고 하위수준의 직무구성을 분석하는 것이 중요한 것으로 보인다.

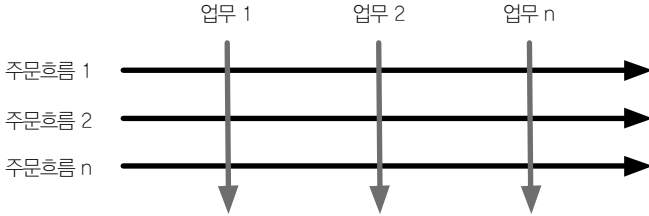
2.2 노동분업의 이해

비즈니스 기능의 업무 구성과 그 변화를 분석하기 위해서는 노동분업을 고찰하고 이해하기 위한 적절한 분석틀이 필요하다. 이러한 분석틀은 de Sitter(1981)라는 네덜란드 학자와 벨기에의 여러 학자(Christis and Korver 1992; Van Hootegem 2000; Van Eynatten and van der Zwaan 1998; Achterbergh and Vriens 2009; Ramioul 2012a, 2012b)에 의해 개발된 사회기술제도이론(sociotechnical systems theory)에 근거한 ‘사회기술조직구조접근방법(SocioTechnical Organizational Structures Approach: STOSA)’에 의해 제공되고 있다. de Sitter는 ‘조직구조는 직무(task)로 변환(transformation)되어 그룹으로 분류되거나 동조화(coupling)된 결과로, 주문(order)에 대한 이러한 직무들 간의 관계’라고 정의하고 있다(Achterbergh & Vriens 2009: 236). 노동분업의 다양성은 변환과정의 각기 다른 업무방식의 그룹분류 원칙에 근거하고 있다. 결국 이것은 여러 다른 주문에 대한 유사한 업무 방식의 동조화(coupling)와 유사한 주문에 대한 모든 다른 업무 방식의 동조화 중에서 선택을 하는 문제가 된다⁴⁾. 예를 들어, ‘생산’이라는 것은 폭넓은 의미에서 어떤 하나의 물건을 만드는 데 관여된 모든 기술적 업무 방식(예; 별목, 제재, 드릴, 페인팅, 조립 등)을 동조화(coupling)하는 방식으로 서로 연결해 조직되거나 이러한 기술적 업무방식을 탈동조화(decoupling)해서 기술적 유사성을 바탕으로 생산과정을 결합하는 방식으로 조직될 수 있다. 일반적으로 전자는 생산품지향(product-oriented) 또는 주문기반(order-based) 생산흐름(production flow)이라 불리며, 후자는 과정지향(process-oriented) 또는 업무기반(operation-based) 생산흐름이라고 불린다. 업무기반 생산흐름은 짧은 주기의 하위 업무방식으로 직무가 고도로 파편화된 테일러주의(Taylorist)의 노동분업원칙에 따라 설계된 생산구조를 기본으로 한다. <그림 1>은 변환과정에서 업무를 그룹으로 분류해 차별화하는 기본방식을 보여주고 있다.

변환과정의 직무 동조화 또는 탈동조화를 분석해 보면 유사한 상품과 서비스 생산에 어떻게 조직적 차별성이 있는지 설명할 수 있다. 이러한 그룹 분류의 차별성으로 인해 유사한 변환과정 업무들이 극도로 파편화된 단순한 업무방식으로 나타나기도 하고 또한 범위가 넓고 통합적이며 복잡한 업무로 나타나기도 한다(Van Hootegem 2000: 67ff).

4) 유사한 주문이란 비슷한 고객, 비슷한 생산품/서비스 또는 비슷한 프로젝트(Christis 2009¹³)를 의미함.

(그림1) 각 주문(또는 한 그룹의 주문)에 대한 모든 다른 업무 동조화 또는 모든 주문에 대한 유사한 업무 동조화



점점 다양해지는 상품과 서비스, 고객과 시장, 대개 예측이 어려운 주문량과 업무량 변동으로 인해 변환과정은 더욱 복잡해진다. 따라서 기업은 생산구조를 분리해 다른 별도의 업무흐름으로 변화시키라는 강요를 받는다. 정해진 원칙에 따라 업무기반 접근법보다는 주문형태에 따라 생산구조를 별도로 분리하거나 한 가지 주문(또는 비슷한 주문형태를 하나로 묶어서)을 위해 모든 다른 업무의 통합을 선호하게 되는 것이다. 그 이유는 단일 주문(상품 또는 서비스)생산에 관계된 업무들은 상호의존성이 크기 때문이다. 위에서 언급된 업무들이 서로 분리되어 있고 다른 업무 흐름으로까지 확산되어 있다면 업무흐름 내에서보다 업무흐름 간의 조직적 복잡성과 상호의존성이 증가한다.

생산구조의 복잡성을 줄이기 위한 한 가지 핵심논쟁이 있다. 하나의 제품 생산을 위한 업무들이 결합(동조화)되어 있다면 직무 네트워크에서의 관계(relationship), 인터페이스(interface), 관계내의 변동성(variability)이 줄어들기 때문에 변환과정에서 불가피하게 발생할 수 있는 어려운 장애요인이 크게 감소한다는 주장이다(Achterberg & Vriens 2009: 261ff).⁵⁾ 동시에 주문기반 동조화는 이러한 장애요인을 해결하기 위한 노동자들의 규제잠재력(regulatory potential)을 강화해 자발적이고 적극적으로 일을 하게 만들 것이다. 따라서 특히 장애요인의 발생가능성이 커서 예측이 어려운 경영환경에서는 주문기반 구조가 중요하다. 반대로 하나의 제품생산에 관련된 서로 다른 직무들이 별도의 흐름으로 배치되어 생산된다면 모든 제품마다 다음 흐름으로 전달될

5) 그러나 Christis(2009: 13)는 유사조직 원칙(similar organizational principle)과 Just-in-Time에 근거한 린(lean)생산모델에는 과정 내부의 재고를 최소화하기 위한 끊임없는 노력이 오히려 장애요소에 대한 생산구조 취약성을 증가시킬 것이라는 점을 강조하고 있다.

시간이 필요해져 장애요인이 발생할 수 있다. 또한 이러한 장애요인의 해결도 더욱 복잡해진다. 따라서 이 분야의 연구자들은 업무기반 그룹분류와 업무의 파편화를 피하고, 대신에 소위 통합적 직무(integrated task)를 가능케 하는 주문기반 흐름을 택할 것을 권하고 있다.

변환과정 설계에 대한 이러한 중요한 결과에 기초해 다음 문제는 이러한 변화가 앞서 설명한 장애요인의 정도 및 노동자 스스로의 규제 잠재력에 어떠한 영향을 미치는지에 관한 것이다. 지리적 노동분업의 발달에 따라 조직 또는 조직 간의 구조가 복잡해지고 직무네트워크 내부의 상호관계 및 인터페이스 횡수가 증가하였다. 업무들 간의 물리적 거리는 상호의존성이 높고 지리적 또는 계약상으로 분산된 직무들 간의 장애요인을 증대시켜 문제해결 가능성을 낮출 것으로 보인다.

2.3 일자리 질과의 연관성

변환과정 설계(예; 노동분업) 방식을 일자리의 질과 연계시키기 위해 우리는 Karasek과 Theorell(Karasek 1979; Karasek & Theorell 1990)에 의해 개발돼 많은 연구를 통해 검증된 직무요구/직무통제(Job Demand/Job Control) 모델(JD-C Model)을 적용하고자 한다. 직무요구는 심리적·신체적 집중과 노력을 요구함으로써 노동자 개인에게 영향을 미치는 업무의 물리적·사회적·조직적인 측면을 뜻한다(Holman & McClelland 2011: 17). 직무자원(job resource)은 노동자들이 직무요구를 관리하고, 목적달성에 도움이 되고, 학습을 촉진시키며, 인간으로서 필요한 것을 성취하게 하는 긍정적인 역할을 한다. 본질적으로 직무자원은 노동자가 자유로이 선택할 수 있는 재량을 의미하는 의사결정 재량(decision latitude)을 뜻하지만 개념이 점차 확대되어 피드백과 사회적 지지, 기술 활용성과 직무의 중요성 등 다른 측면도 포함하게 되었다(Demerouti et al. 2001).⁶⁾

앞에서 언급한 사회기술조직구조접근방법(STOSA) 틀에 의해 정의된 노동분업과 일

6) 더욱이 지금은 직무의 질에 관한 연구문헌에서 다른 차원도 고려함으로써 고용의 질(임금, 노동시간, 수당 등)과 세력화(empowerment)의 질(개인적 집단의 의견과 대표성, 훈련 접근성 등)로 폭넓게 분류될 수 있는 것이 일반적인 것으로 보인다. 특히 이러한 추가적 영역에는 노동자의 업무배치 및 조직참여와 관련된 핵심적인 측면이 포함되어 있다(Bustillo et al., 2009; Holman & McClelland, 2011). 우리의 모델은 조직구조의 직무내용과의 관계에 대한 일관성 있는 모델을 제공하는 데 중점을 두고 있기 때문에 이러한 광범위한 영역은 여기에 포함되지 않았다.

자리의 질을 연결시키기는 사실상 쉬운 일이다. 업무기반에 따라 운용이 분류되고 고도로 직무가 파편화된 설계과정은 많은 난관에 봉착해 결과적으로 노동자들에 대한 직무요구(job demand)가 높아질 것이다. 동시에 노동자들에게 직무자원으로서는 이러한 장애요인을 해소할 수 있는 의사결정 재량이 부족해 부정적 효과가 나타난다. 직무요구가 높고 직무자원이 낮은 직무는 스트레스 위험이 높고 학습기회가 낮은 특징을 지닌 중압감 높은 직무로 정의된다. 다시 말해 노동분업의 수위가 높아질수록 직무의 질이 악화되기 쉽다. 문제가 발생하는(발생확률이 매우 높음) 사업장에서 노동자 스스로의 적절한 규제잠재력도 없고, 의사결정 재량도 부족하기 때문이다(Achterberg & Vriens 2009: 257쪽 이하 참조). 이 전제에 기초해 우리의 논리를 정리해 보면 장애요인의 정도가 낮고 규제잠재력이 클 때 일자리의 질이 높아진다(van Eijnatten & van der Zwaan 1998: 303쪽 이하 참조).

결론적으로 여기서 강조될 핵심문제는 첫째, 사업이전 활동이 노동분업의 변화와 상호관련성이 있는지 둘째, 노동분업의 변화가 일자리의 질을 결정하는 데 핵심이 되는 장애요인의 정도와 규제잠재력에 미치는 효과는 무엇인지에 관한 것이다.

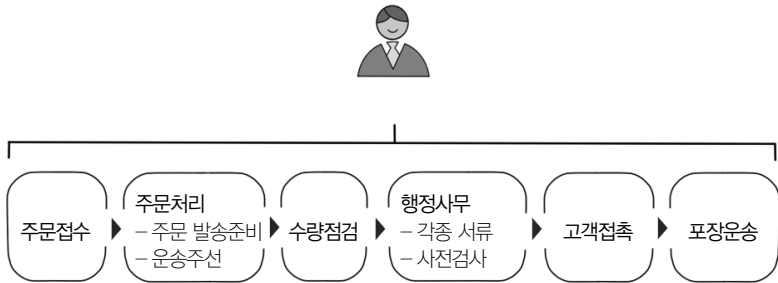
3. 세 가지 이질적인 노동과정에서 발견된 증거

3.1 푸드로그(Foodlog) 사의 물류 비즈니스공유서비스센터 (Business Shared Service Center)

첫 번째 사례연구는 가칭 푸드로그라 불리는 식품산업 분야의 한 글로벌 기업에 관한 것이다. 푸드로그는 현재 자회사가 담당하고 있는 물류행정업무를 이 업무만 전담하는 중앙집중식 비즈니스공유서비스센터(BSSC)로 이전하고자 한다(De Bruyn & Ramioul 2007). 푸드로그는 글로벌기업으로 급속히 성장함에 따라 분산된 활동과 이 활동 간의 연결을 최적화하고 과정(process)과 업무(operation)를 원활하게 하기 위해 여러 가지 포괄적인 조직재정비 프로젝트가 요구되었다. 전체적인 기업전략은 업무를 해외로 오프쇼어링(offshoring)해 비즈니스공유서비스센터(BSSC)로 운영을 중앙화하는 것이다. 여러 공장과 활동이 지리적으로 분산되어 있고 시장도 글로벌화 되어 있어 원

자재, 포장운송, 다양한 완제품의 흐름이 존재하고 국내 여러 지역과 해외로 연결되는 포장운송이 비어서 돌아오는 일이 발생하는 등 광범위하고 복잡한 네트워크 때문에 물류흐름이 더욱 복잡해지고 있다. 유럽에 위치한 다른 자회사들의 물류행정 부서를 포함해 이 연구의 주제로 다루게 될 자회사인 베네룩스(Benelux) 사의 물류부서 기능도 당연히 새로 설립된 비즈니스공유서비스센터로 이전되었다. <그림 2>는 비즈니스공유서비스센터 설립 이전의 흐름도이다. 비즈니스공유서비스센터로 이전되기 전에는 한 명의 직원이 여러 고객의 전체적인 주문 흐름을 책임지는 방식으로 물류행정부서 업무가 조직되어 있었다.

<그림 2> 사업이전 이전의 물류 흐름도

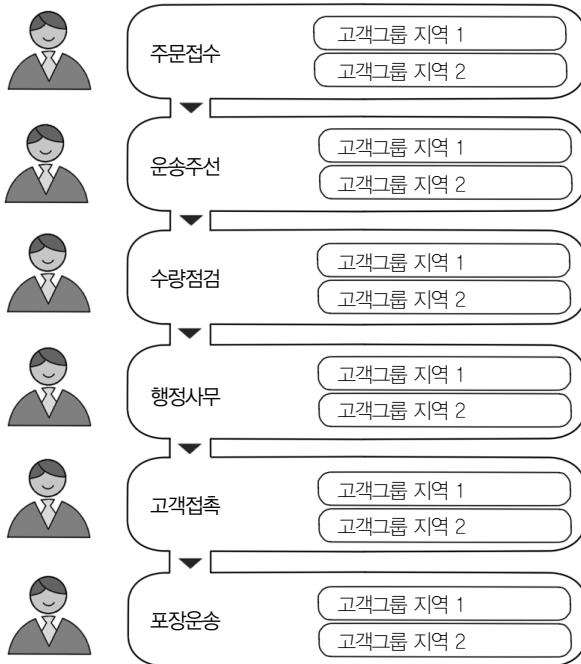


그러나 원래의 구상과는 달리 모든 물류활동이 오프쇼링되지는 못했다. 주문처리의 핵심 중간업무인 주문발송 준비(order release)가 이전된 업무흐름과 탈동조화(디커플링)되면서 중앙화되지 못하고 베네룩스(Benelux)에 남아 있게 되었다. 구조조정 과정은 다음과 같은 단계를 거쳤다. 중앙화된 비즈니스공유서비스센터가 시스템으로 주문을 넣으면 베네룩스 사업장에서 다른 사업장에 주문이 가능한 다른 제품들을 점검해 주문발송 준비를 한다. 비즈니스공유서비스센터에 이 내용을 알려주면 비즈니스공유서비스센터는 이 내용에 따라 배송준비를 하고 필요한 컨테이너 숫자를 계산해 주문에 대한 행정 절차를 밟았다. 주문발송 준비는 이 업무흐름 중 가장 어려운 업무였다. 이 업무가 이전되지 못한 주요 이유는 IT에 의해 운영되는 재고 및 생산계획 시스템에 의한 주문발송 준비가 비즈니스공유서비스센터에 통합되지 못했기 때문이다. 그러나 이러한 방식의 업무흐름 세분화는 주문처리에 있어 비즈니스공유서비스센터가 베네룩스(Benelux) 사업장에 여전히 크게 의존했음을 의미하였다. 주문처리 시 양측에 주문

이 왔다 갔다 해야 하는 상황이어서 사업이전은 전체과정을 복잡하게 만들었다.

불완전한 사업이전 외에도 기본적으로 업무조직이 재설계되고 주문기반 방식에서 업무기반 방식으로 노동분업이 변화되었다. 원래 베네룩스 체제에서는 한 명의 고객이 전체 주문과정에서 한 명의 주문처리 담당자와 접촉하면 되었다. 다시 말해 하나의 주문을 처리하기 위한 모든 업무가 하나로 집단화되어 있었다. 이와 반대로 새로 설립된 비즈니스공유서비스센터 체제에서는 <그림 3>에서 볼 수 있듯이 직원 개개인이 여러 고객그룹을 상대로 세분화된 직무(subtask) 중 하나의 직무만 책임지게 되었다. 그 결과, 특정주문에 필요한 전체 물류과정을 이해하지 못하고, 주문처리 과정에서 발생할 수 있는 문제점을 해결할 수 있는 능력도 갖지 못하게 되었다.

<그림 3> 구조조정 이후 푸드로그(Foodlog) 사의 물류흐름도



중앙집중화된 비즈니스공유서비스센터에서 이루어지는 지나치게 생소한 업무조직은 효율성을 크게 손상시키고 예상치 못한 비용을 초래하였다. 예를 들어, 컨테이너 화물이 정확하게 계산되지 못했고, 배송일자 정보와 세관신고서가 누락되었으며, 빈 포장재가 사라지고, 고객과의 커뮤니케이션도 적절히 이루어지지 못했으며, 배송도 연착되는 일이 발생한 것이다. 이러한 문제는 수도 없이 일어났으며 빨리 해결되지도 못했다. 새로 설립된 부서의 업무실적이 저조한 가장 큰 이유는 업무기반 과정 전체에 대한 이해가 부족했고, 다음으로 주문처리과정 업무 전체가 이전되지 못했기 때문이었다. 이 때문에 한 현장매니저의 이야기대로 비즈니스공유서비스센터 직원의 직무의사결정 재량이 크게 감소되었다.

‘옳게 된 것은 고객에 대한 집중(focus)과 주문처리과정의 가시성(visibility)입니다. 주문접수 처리에 실수가 발생할 경우 그 실수가 바로 포착되지 않기 때문에 계속해서 다음 단계에서도 문제가 생깁니다’ (BSSC 베네룩스 수출업무 담당책임자).

두 번째 문제의 원인은 비즈니스공유서비스센터 신규직원에게 경험이 부족하고 업무를 처리할 수 있는 맥락화(contextualization)와 디코딩(decodifying) 지식도 부족했다는 점이다. 푸드로그 사 직원들은 여러 해 동안 주문처리 과정에서 발생하는 특별한 상황과 문제를 처리하기 위한 업무관행을 개인적으로 개발해 왔다고 말했다. 이러한 관행에는 주문진행 사항을 확인하고 고객, 서류양식, 세관원 등의 정보를 보관하기 위한 노트북이나 전자파일 같이 특별히 개인화된 시스템이 포함된다. 이러한 업무관행은 극도로 개인화되어 공유되지 않았다.

구조조정 이후 주문처리 부서에서 지속적으로 문제가 발생하자 경영진은 즉각적인 개선책을 마련하려고 노력했다. 그 일환으로 핵심성과지표 도입과 체계적 기록 및 예러분석 등 주로 업무프로세스 지식을 강도 높게 코드화하고 모니터링하였다. 더욱이 경영진은 비상시에 대비해 ‘간급구조팀’(rescue team)을 구성하였는데 그 목적은 비즈니스공유서비스센터를 즉각 지원해 업무성과 손실을 최소화하고 부분적으로 코드화되지 못한 정보지식의 손실을 보완하기 위한 것이었다.

3.2 문의전화와 응답전화 분리: 시티라이프(CITYLIFE)

두 번째 사업이전 사례는 오스트리아의 한 도시에 위치한 공공주택기관 착신(inbound) 전화고객서비스 아웃소싱에 관한 것이다(Schönauer 2007). 이 도시 22만 개의 아파트는 시티라이프(가칭, CITYLIFE)라는 회사에 의해 관리되고 있었는데 방문(walk-in) 고객센터센터가 여러 곳에 설치되어 있었다. 이 방문고객서비스센터는 아파트 임대와 관련된 법률적 행정절차(계약, 집세 지불과 보증금)와 분쟁소송(예: 집세 체불), 매매, 수리, 하자보수 및 중재 등 모든 업무를 담당하였다. 경영진이 개선하려는 주요 문제는 고객에 대한 전화서비스의 질이 매우 나쁘다는 점이었다. 고객이 전화를 하면 항상 통화 중이어서 직원과의 연결이 거의 불가능했다. 마찬가지로 서비스센터 직원들도 불편했는데 끝없이 걸려오는 전화 때문에 업무에 집중할 수 없었고, 전화내용도 아주 간단한 정보(주소, 업무시간)에 대한 문의전화가 많았다. 더 복잡한 문제에 대해 방문고객과 1:1로 인터뷰를 하거나 맞춤형 상담을 하고 있는 중에 걸려오는 문의전화는 직원들의 업무진행을 방해하였다. 이 문제를 해결하기 위해 여러 서비스센터로 걸려오는 착신전화서비스를 ‘멀티콜’(MULTICALL)이라는 콜센터로 아웃소싱해 한 곳에서 모두 처리하자는 결정을 내리게 되었다.

경영진은 고객센터를 재조직하기 위한 최상의 방안은 간단한 업무를 탈동조화(디커플링)해 분리시키는 것이라는 결론을 내렸다. 콜센터 경영진은 다음과 같이 말했다.

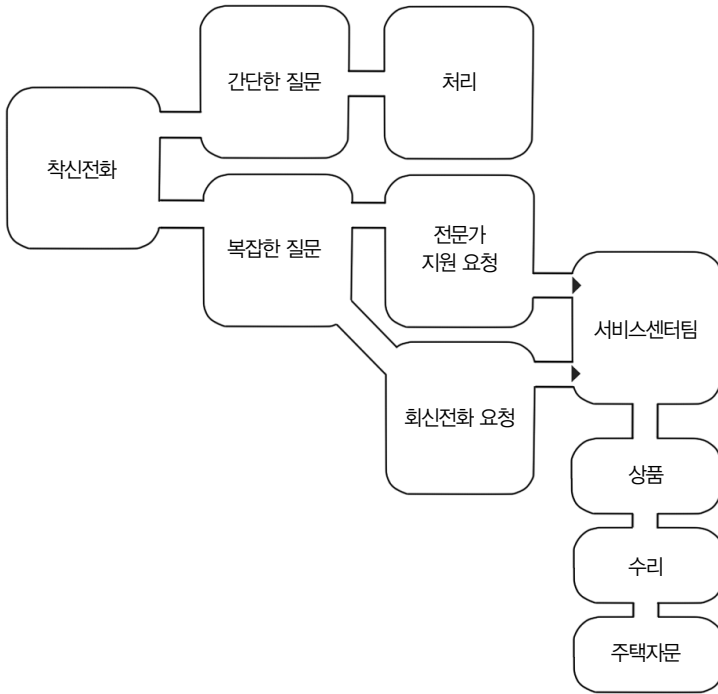
‘이 방안은 지식강도의 차이에 근거한 아웃소싱으로부터 개발되었습니다. 전 문직원이 아니라도 하루 24시간 응답 전화서비스를 제공할 수 있는 분야가 많기 때문에 간단하고 명료한 문의전화는 콜센터로 이전할 수 있다는 것이죠.’

(멀티콜 매니저)

일단 콜센터에서 모든 고객의 전화를 받아 전문가가 필요한지 여부를 가리는 필터역할을 하도록 하는 것이었다. 서비스센터 팀이 응답해야 할 문의전화일 경우 콜센터 직원은 ‘회신전화 요청’(call-back ticket) 또는 ‘전문적 응답 요청’(technical intervention request)이라는 전자장치에 접속해 응답이 가능한 서비스센터 직원에게 전화내용을 전달해 주는 방식이다. 회신전화요청에는 고객의 연락처와 기본적 문의 내용이나 질문

이 포함되어 있다. 서비스센터에서 해당 직원은 화신전화요청 정보에 의거해 응답내용을 준비하여 편리한 시간에 전화를 하게 된다. 현재 직원들이 예약고객과 상담을 할 수도 있기 때문이다. <그림 4>는 구조조정된 업무흐름도이다.

<그림 4> 시티라이프-멀티콜 고객센터 서비스 업무흐름도



외부에서 걸려오는 고객의 착신전화를 분리해 콜센터로 이전하기 위해 전체 업무흐름을 분석하고 자료를 입력해 중앙지식데이터베이스로 디지털화하였다. 이 자료는 질문에 대한 알고리즘(algorithm)을 통해 멀티콜 직원이 고객요청을 분류하는 데 지침으로 사용되었다.

전화서비스에 대한 구조조정은 먼저 동일한 업무흐름, 질문, 응답의 업무구성 요소를 탈동조화(decoupled)시킨 후 전자티켓을 사용해 다시 연결시키는 것이다. 두 가지

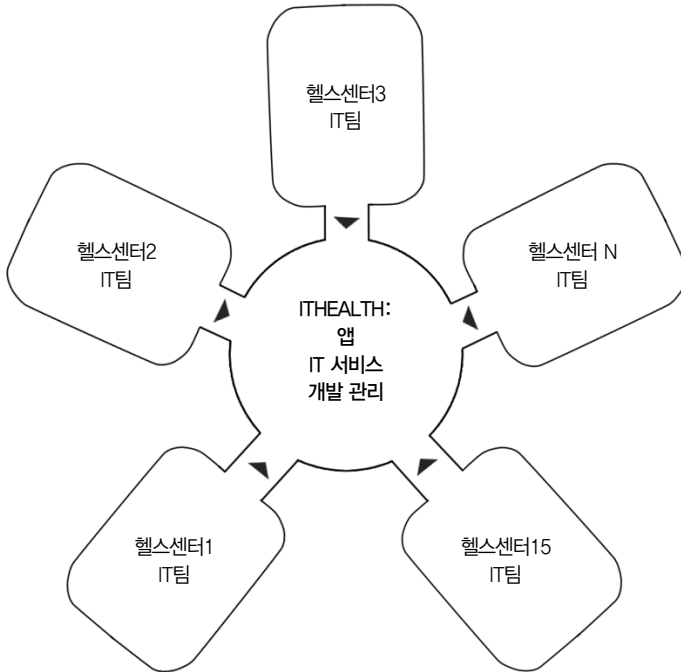
상반되는 형태의 고객센터 간에 명확히 구분되는 지점이 상정되었다. 하루 3천5백 통의 전화 중 거의 절반을 차지하는 단순질문을 콜센터가 처리하게 되자 고객센터의 질도 개선되었다. 좀더 복잡한 문의전화에 대한 평가는 엇갈렸다. 서비스센터 직원이 응답을 더욱 잘 준비하고 도중에 방해를 받지 않게 되었다는 긍정적 측면이 있는 반면 질문과 응답이 탈동조화(decoupling)되면서 서비스의 질에 영향을 주고 실수의 위험이 증가하는 등 업무흐름이 복잡해졌다는 측면도 있다. 현실적으로 질문 접수자와 답변 제공자 간에 완벽한 연결이 이루어진다고는 할 수 없다. 더욱이 서비스센터 직원과 콜센터 직원 간에는 직접적인 교류나 소통도 없다. 전화회신요청(call-back ticket)이 아킬레스건이 되었다. 전화회신요청을 전달하는 과정에서 실수가 발생해 고객과 콜센터 및 서비스센터 직원이 서로 다시 통화를 해야 하는 상황이 발생한 것이다. 우선 질의와 응답 간의 시간차로 인해 고객들은 전화회신(call-back)이 이루어지기 전까지 문제가 해결되지 않은 채 기다려야하기 때문에 실망하게 된다. 다음으로 콜센터 직원이 고객의 문의요청을 자의적으로 해석해 서비스센터 직원에게 전달한다는 문제점도 나타났다. 따라서 서비스센터 직원은 전자티켓에 입력된 내용만으로 문의고객의 요청을 정확히 파악하기 어렵다. 고객이 아파트의 불편사항을 매우 다급하고 심각하게 과장해서 이야기할 경우 콜센터 직원은 이 상황을 분석할 만한 능력이 없다는 것이 대표적인 예이다. 또 다른 문제는 지식데이터베이스에 많은 오류가 포함되어 있어 지속적인 업데이트가 필요하다는 점이다. 업무흐름에 있어서도 중요한 오류가 있다. 콜센터 직원은 지역 서비스센터와 연결이 안 되고 서비스센터 직원에 의해 이미 처리된 내용도 모르기 때문이다. 마찬가지로 서비스센터 직원도 콜센터 직원의 전화상담 조치 내용에 대해 항상 정보를 제공받는 것은 아니다. 고객들이 콜센터 직원에게 전화해 서비스센터 직원의 말을 이해할 수 없으니 서비스센터 직원에게 다시 한 번 요청을 해달라고 부탁하는 경우도 있다. 그러나 콜센터 직원은 이전의 서비스센터 직원이 어떻게 답변했는지 알 수 없다. 이 경우 유일한 해법은 새로운 전화회신요청을 준비해 고객을 달래는 것이다. 정리해 볼 때 결과적으로 이 조직은 고도의 상호의존적인 업무와 문제 해결 능력 감소와 함께 업무흐름이 더욱 복잡해졌다.

3.3 아이티 헬스(IT HEALTH)

마지막 사례는 노르웨이 한 지역의 여러 공공병원과 건강서비스 기관의 IT서비스 아

웃소싱이다(Dahl-Jørgensen & Torvatn 2007). 원래 9개의 공공병원과 6개의 의료 센터는 독립법인으로 각각의 IT 부서를 갖고 있었다. 이 구조조정 프로젝트에는 경제적으로 독립법인으로서는 새로운 공기법인 가칭 아이티헬스를 설립해 이러한 IT부서를 이전·통합하는 계획이 포함되었다.

〈그림 5〉 아이티헬스의 지리적 중앙화와 집중화



15개의 IT 부서가 중앙집중화되어 그 활동이 한 부서의 과정으로 통합되었다. 즉, 원래처럼 IT활동을 각각 분리된 의료센터로 통합한 것이 아니라 모든 IT 활동을 한 곳으로 모아 모든 기관에 서비스를 제공하도록 동조화(coupling)한 것이다. 지역 건강서비스기관들은 자신의 모든 IT 직원과 시설 및 계약을 아이티 헬스로 이전하였다. 결과적으로 아이티 헬스는 다른 의료센터의 모든 IT 관련 인프라를 소유하고 관리하며 유지하였다. 이에 따라 중앙에서의 공동구매, 자원사용 공조와 업무과정 표준화 등 비용과

효율성 측면에서 다양한 개선이 이루어질 것이라 기대되었다. 의료센터들은 필요한 IT 서비스를 받기 위해 아이티 헬스와 특별계약 협상을 진행하였다. 시간이 지나자 각 의료센터는 IT조달 담당자를 두고 아이티 헬스와 연락을 담당하도록 했는데 이들은 각자의 위치에서 공동개발과 관리책임을 맡게 되었다. 이후 일부 의료센터들은 의료센터와 아이티헬스 간의 업무흐름을 조정하기 위해 법적·계약적 프로필과 기술적 프로필 간의 연락업무를 다시 분리하기도 했다.

아이티 헬스(ITEALTH)도 4개의 팀으로 분리되었는데 각 팀은 모든 의료센터의 특정 IT서비스, 즉 관리, 개발, IT서비스, 애플리케이션을 담당하였다. 애플리케이션 팀은 이전에 각 의료센터에서 이루어지던 모든 소프트웨어(software) 개발을 책임진다. 이 팀은 다른 의료센터의 특별한 요청을 해결하기 위해 데이터베이스를 구축하고 이를 생애주기(예, 환자에 관한 전자기록, 환자행정, 연구실 컴퓨터시스템 등) 별로 관리하고 있다. 집중화된 고객서비스센터 업무를 담당하는 IT서비스팀은 모든 의료센터를 지원하는 한편 좀더 복잡한 문제는 중앙기술지원그룹(central technical support group)에 전달하고 초기단계의 문제해결을 책임진다. 구조조정 이전에는 각 의료기관의 지원반(helpdesk)과 직원이 직접 교류하고 접촉하였으나 구조조정 이후에는 반드시 모든 문의가 이 중앙의 지원반을 거치도록 하였다. 지원반 업무조직도 변화되었다. 이전에는 1단계와 2단계 지원반 사이에 업무순환이 이루어져 직원들이 다방면으로 역량을 강화할 수 있었다. 그러나 구조조정 이후에는 IT 컨설턴트가 1단계나 2단계 지원반에 배치돼 직원순환배치 가능성이 사라졌다.

모든 IT활동을 완전히 집중화하려는 목적은 달성되지 못했다. 전 업무가 중국적으로 이전되지 못했던 근본적 이유는 각 의료기관에 이미 구축되어 있던 IT인프라가 있었고, 이를 유지하는 데 필요한 전문성도 있었으며, 일부 지역의료기관에서는 계속해서 자체적인 IT애플리케이션을 개발하고 있었기 때문이다. 더욱이 지원반이 완전히 집중화되지 못하고 각 기관마다 자체 지원반을 유지하고 있었다. 지역적으로 개발된 IT시스템에서는 통합 이전의 IT직원이 갖고 있던 특별한 기술이 필요했기 때문이다. 결국 표준화, 업무기반 체계 확립, 완전 집중화라는 지원반의 목적은 달성되지 못했다(적어도 조사시점까지는).

4. 분석

4.1 상황 파악을 전제로 한 사업이전

첫 번째 고찰결과는 모든 사례에서 공통적으로 나타난 사실로, 구조조정 대상 활동에 대한 상황 파악이 사업이전 설계에서 결정적이라는 점이다. 이와 같은 결론을 뒷받침하는 문헌도 존재한다(Schamp, Rentmeister & Lo 2004; Gereffi, Humphrey & Sturgeon 2005; Mirani 2007; Petersen et al. 2008; Valenduc et al. 2008; Kletzer & Jensen 2009; Goos, Manning & Salomons 2009; Maenen 2010). 가장 단순하고 상호작용이 필요 없는 업무가 탈동조화되고 이전되었다. 위의 세 가지 사례에서 이전되지 못하고 그대로 유지된 업무의 공통적 특징은 업무의 복잡성(complexity)과 (혹은) 업무의 전체흐름 파악에 필요한 맥락화(contextualization)였다. 이러한 특징은 주문과 고객의 독특한 특성을 고려한 대책마련에 필요하다고 이해되었기 때문이다. 경영진에 따르면 시티라이프에서는 이 기준이 비교적 쉽게 파악되었다. 고객과의 접촉이 일회적이고 표준화된 응답이 필요한 고객서비스 부분은 탈동조화된 반면 고객과의 더욱 복잡한 개인적 접촉이 필요한 업무는 서비스센터에 그대로 유지되었다. 푸드로그 사에서도 주문처리 중 가장 복잡한 주문발송 준비(order release) 업무는 이전되지 못하고 사업이전이 된 업무흐름에서 탈동조화되었다.

4.2 실망스런 사업이전 결과

둘째로, 위에서 고찰된 어떠한 사업이전 사례도 진정한 의미의 ‘개선된 업무 변화’로 설계되지 못했다. 지리적 위치와 관련해서는 모든 사례에서 노동분업의 변화가 나타났지만 이러한 변화는 사업이전 프로젝트의 일부로 이미 계획된 것이었다. 세 가지 모든 사례에서 주문기반에서 업무기반 흐름으로의 변화가 일어났다. 이는 주문흐름(order flow)의 여러 다른 업무가 탈동조화되고 모든 주문흐름의 유사한 업무가 동조화(커플링)된다는 사실을 시사한다. 푸드로그 사와 아이티 헬스에서 중앙화와 주문기반 업무 흐름으로부터 업무기반 업무흐름으로의 변화를 통해 기대했던 효과는 경영합리화, 효율성 및 생산성 증대, 규모의 경제(economy of scale)였다. 사실 업무의 기능적 분류에 기초한 업무흐름은 이러한 경제적 효과를 가져올 것이라 기대된다(Daft 2007: 91

쪽). 시티라이프의 경우, 이전의 목적은 고객서비스 요구의 확대와 관련해 고객에 대한 공공서비스를 개선하는 것이었다.

그러나 이러한 의도적인 노동분업 외에 사업이전 프로젝트가 실제로 이행될 때에는 업무흐름에 추가적인 장애요인이 발생하였다. 사업이전 프로젝트가 원래의 구상대로 이행될 수 없었기 때문이다. 세 가지 사례에서 모두 특정업무, 정보, 기술인프라, 데이터, 특수한 성격의 역량 때문에 업무전체가 이전될 수는 없었다. 그 결과, 경영진은 이전이 불가능한 업무를 고려해 업무흐름을 재조직해야 했다.

아이티 헬스의 경우, 예측하지 못한 문제해결을 위해 추가적인 조치가 필요했다는 사실을 확실히 보여준다. 우선 사업장별 기술 인프라와 지역사업장이 지속적으로 자체 IT시스템을 필요로 하고 운영하고 있었기 때문에 중앙화(centralization) 사업은 완전히 이전되지 못하였다. 따라서 지역 인프라 지원을 위해 기존 직원이 상주할 필요가 있었다. 모든 IT 활동의 중앙화는 서비스 제공자와 여러 부서를 연결해 주고 공간적으로 떨어져 있는 IT의 추가적인 규제를 위해 새로운 절차가 필요하다는 것을 의미하기도 한다. 이 문제는 중앙화 IT부서와 다른 의료조직 간의 특별연락기능을 담당하는 IT중개인을 뚫으로써 부분적으로 해소되었다. 이 새로운 기능은 아이티 헬스와의 협력에 관한 계약적 측면과 일상적으로 IT프로젝트에 대해 협력하는 기술연락이라는 기능으로 다시 세분되었다. 또한 사업이전의 결과, 지원반(helpdesk)의 도움에 대한 수요가 증대하였다. 이상에서 설명한 바와 같이 업무도 더욱 세분되었다. 이러한 사례는 사업이행 과정에서 업무기반 흐름의 개별업무 차원의 파편화가 더 많이 이루어졌음을 보여주는 것이다.

4.3 업무흐름의 복잡성 증대

세 번째 고찰 결과는 사업이전에 의해 업무흐름의 복잡성이 더욱 증대하였다는 사실이다. 이는 업무에 오류가 발생할 경우 취약성이 커지고 직원들의 문제해결 역량이 감소되었다는 사실과 관련된 것이다. 그 이유는 사업이전 과정에서 단일 주문이나 고객 요청 처리의 탈동조화가 제대로 이루어지지 못하고 업무들이 여전히 상호의존되어 있었기 때문이다. 탈동조화 된 업무들은 막힘없이 부드럽게 처리되도록 연결되고 조정될

필요가 있는데 이것이 이루어지지 않은 것이다. 서로 거리가 멀면 직접 대화하는 것보다 소통이나 업무시지가 복잡해지고 오해의 소지도 크기 때문에 지리적인 거리도 이러한 조정의 복잡성을 가중시킨다(Cramton 2001). 사업이전 이후 각 사례에 나타난 오류와 업무장애를 좀더 자세히 살펴보면 근본적으로 업무 간의 지리적 거리로 인해 문제가 발생했다기보다는 사업이전 과정의 설계와 이행에 문제가 있었다. 모든 업무가 다 이전되지는 않았다는 사실이 그 한 가지 이유이다. 그 결과, 한 업무가 종료되기 전까지 환상선(loop)을 여러 번 돌면서 반복적으로 왔다갔다 하게 된 것이다. 또 다른 문제는 이전된 업무의 경우 노동자들이 하나의 주문이나 고객을 전체적으로 책임지는 것이 아니라 업무과정의 한 단계만 처리하도록 설계되어 있다는 점이다. 더욱 파편화된 사업이전과 업무기반 노동분업으로 인해 업무흐름 전체를 볼 수 없었고(이 때문에 노동자들은 처음부터 장애요인이 무엇인지 정확히 진단을 내리지 못했다), 탈동조화된 업무와 동조화된 상호의존적인 업무 간의 연결이 파괴되었으며, 노동자의 자율규제(regulative discretion) 능력이 감소되었다. 이러한 문제점 때문에 새로운 업무공조 방법을 도입하기 위한 추가적인 조직적 결정이 요구되었다.

4.4 일자리 내용과 질에 대한 영향

앞에서 설명한 개요에서 증명되듯이 이렇게 복합적인 개입으로 사업이전은 거의 모든 노동자 개인의 직무에 영향을 미친다. 특히 사업이전으로 인해 최종 목적지의 업무는 더욱 조각나고 파편화되었다. 노동분업 확대, 노동과정과 업무의 공간적 분산으로 인해 노동자들은 새로운 문제와 장애에 직면하지만 이를 해결할 수 있는 자원이 부족하기 때문에 일자리의 질이 악화된 것이다. 직무요구(job demand)로서 문제해결 요건의 증가는 노동자에게 긍정적인 측면과 부정적인 측면을 동시에 갖는다. 노동자들은 실제로 직무의사결정 재량 및 지원(직무자원으로서)과 관련된 적절한 문제해결 역량이 동반될 경우에만 직무요구 증가를 도전과 교육의 기회로 받아들일 수 있을 것이다. 그렇지만 우리가 살펴본 사례는 그렇지 않았다. 그 결과, 일자리의 질이 악화되고 노동자들이 더욱 높은 스트레스 위험에 직면하였으며 교육기회도 더욱 감소하였다.

4.5 문제해결을 위한 경영진의 시도

모든 사례에서 기업은 사업이전 프로젝트와 관련된 (종종 예측하지 못하고 과소평가된) 손실을 줄이기 위해 이행단계에서 발생한 예상치 못한 문제점을 해결하려는 시도를 하였다. 모든 사례에서 다양한 개입을 통해 추가적인 '규제 잠재력'(regulation potential)을 창출하고 지리적으로 분산돼 탈동조화 된 활동을 기능적으로 조정하고자 했다. 이러한 상황은 종종 처음부터 인지되었지만 경영진은 구조조정 이행 과정에서 문제점이 나타날 때 개입해도 된다고 인식하였다. 전반적으로 이러한 개입은 원천(source)과 하청(destination) 모든 조직의 현장노동자에게 영향을 미쳤다.

참고문헌에서 발견된 이러한 조정메커니즘(Mirani 2007; Flecker et al. 2008; Maenen 2010)이 우리 사례에서도 고찰된다. 이 조정기제는 크게 (1)정보통신기술(ICT) 이행 (2)절차와 과정의 표준화(standardization)와 공식화(formalization) (3)경계 연결(boundary-spanning)기능 설치 (4)소통전담채널 설치로 분류될 수 있다:

첫째, 정보흐름 통합이나 업무조정과 관련해 정보통신기술의 관점에서 기대된 사항이 상당히 많았던 것으로 보인다. 이러한 사실은 일반적으로 구조조정은 정보통신기술 인프라가 튼튼할 때 힘을 받는다는 연구결과와 일치한다(Greenan et al. 2009). 그러나 정보통신기술이 소통역량을 증가시킨다는 점에서는 매우 긍정적일 수 있지만 조정역량까지 개선한다고 말할 수는 없다. 여러 사례에서 시간과 공간의 연결이라는 정보통신기술의 역할이 언급되긴 했지만 반드시 문제가 없다고 논의되지는 않았다.

둘째, 사업이전으로 인한 문제해결이나 완전히 종료되지 않은 사업이전 과정을 이행하기 위해 비록 축소되기는 했지만 기존인력으로 구성된 '긴급지원팀'(rescue team)이 원청업체에 남아 있었다. 그 이유는 하청기업이 필요한 전문성을 아직 확보하지 못했기 때문으로 보인다. 푸드로그 사와 아이티 헬스가 이에 해당한다. 일반적으로 이러한 추가적인 규제메커니즘은 일시적인 것으로 인식되었다.

셋째, 여러 사례에서 사업이전과 함께 강도 높은 과정의 표준화와 핵심 성과지표 도입, 감시와 통제수단 이용 등 더 많은 절차와 모니터링에 기초한 관료화가 심화되었다

(Flecker et al. 2008). 이러한 공식화와 절차화(proceduralization)는 구조조정이 이루어진 원청과 하청의 업무흐름에서 모두 고찰되었다. 다시 말해 원청기업이 아닌 하청기업에서만 노동분업이 심화되고 조직적 문제를 겪는다고 생각하는 것은 잘못이다. 원청기업도 나름대로의 문제점을 안고 있다. 시티라이프에서 볼 수 있듯이 팀으로 구성된 서비스센터들은 관료화 심화와 업무 모니터링 문제에 직면하였다. 이러한 문제는 전체적 업무흐름 표준화와 착신 전화서비스 아웃소싱, 사업이전을 가능케 한 정보통신 기술 기반 톨과 데이터처리 시스템에 의해 발생하였다. 결과적으로 원청업체 노동자도 콜센터 노동자와 같은 수준의 엄격한 지침과 모니터링에 시달리게 된 것이다.

넷째, 예를 들어 특별조정팀이나 경계연결(boundary-spanning) 기능과 같은 추가적 조치를 통해 조직내 기능조정이 이루어졌다. 공통적 해결책은 분산된 업무기능의 연결고리를 마련하고 원청업체의 규제개입 기회를 보장하기 위한 특별연락 담당자 배치였다. 세 가지 사례에서 경계를 연결하는 기능은 원청업체의 최고위직에게 부여되었다.

5. 결론

먼저 가장 중요한 결론은 사업이전이 단순한 이전의 차원을 넘어 노동분업에 심각한 영향을 미쳤다는 점이다. 구조조정을 시작하게 된 목표가 생산성 향상을 위한 노동분업 강화였지만 구조조정 과정에서 발생한 예기치 못한 문제점을 해결하기 위해 그 강도는 더욱 높아졌다. 여기서 분석된 사업이전 사례에서는 심각할 정도로 업무가 변화되었다. 원래는 하나의 통합된 노동과정(labor process)이었지만 구조조정 이후에는 원청기업과 하청기업에 나타난 결과가 확연히 달랐다. 특히 하청기업의 직무가 더욱 세분화되고 파편화되었다. 이 연구에 따르면 분리된 활동들은 극히 상호의존적이었기 때문에 업무장애가 발생할 경우 대처하기가 어려운 경향이 있었다. 주로 이러한 결과는 생산구조가 업무기반 구조로 변화되었다는 점, 하나의 업무흐름(workflow)에 속한 업무가 완전히 이전되지 못했다는 점, 거리가 떨어진 사업장 간의 상호의존적 활동을 조직할 필요성이 있다는 점 등이 복합적으로 작용했기 때문으로 설명될 수 있다. 노동분업의 강화와 노동과정 및 업무의 공간적 분산으로 노동자들이 새로운 문제와 장애요인에 직면했기 때문에, 즉 직무요구(job demand)는 많아지고 이를 해결할 수 있는

직무자원(job resource)은 부족했기 때문에 직무의 질에 부정적인 영향을 미친 것이다.

이번 연구에서 도달한 중요한 결론은 구조조정 프로젝트에는 정당한 급여와 양질의 고용대안을 제시하는 것만큼이나 노동과정과 업무의 재설계 방식이 미치는 영향을 확실히 인식하는 것이 중요하다는 점이다. 충분한 시간과 자원이 제공될 때 노동자들은 구조조정의 설계와 준비 및 이행에 진정으로 참여할 수 있을 것이다.

참고문헌

- Achterbergh J. and Vriens D. (2009) Organizations: social systems conducting experiments, New York, Springer.
- Barney J.B. (1999) How a firm's capabilities affect boundary decisions, Sloan Management Review, 40 (3), 137-145.
- Bronfenbrenner K. (2007) Global unions challenging transnational capital through cross-border campaigns, Ithaca, Cornell University Press.
- Christis J. and Korver T. (1992) Sociotechniek, systeemtheorie, werkgelegenheidsverhouding, in Van Hees G.B. (ed.) Arbeids- en organisatieonderzoek in Nederland, Amsterdam, SISWO, 135-163.
- Christis J. (2009) Wat is slim organiseren?, Rede ter gelegenheid van de installatie van dr. Jac Christis als lector Arbeidsorganisatie en productiviteit verbonden aan het Kenniscentrum Arbeid van de Hanzehogeschool Groningen.
- Cramton C.D. (2001) The mutual knowledge problem and its consequences for dispersed collaboration, Organisation Science, 12 (3) 346-371.
- Daft R.L. (2007) Organisation theory and design, Mason, Thomson South-Western.
- Dahl-Jørgensen C. and Torvatn H. (2007) IT-Health in Norway: organisational case study on IT service providers in public administration –Norway, Internal Working Paper, WORKS project, Leuven, Higher Institute of Labour

Studies.

- De Bruyn T. and Ramioul M. (2007) Export the export. Restructuring of logistics in a global company in the beverage industry: organisational case study on logistics in the food industry – BENELUX, Internal Working Paper, WORKS project, Leuven, Higher Institute of Labour Studies.
- de Sitter L.U. (1981) Op weg naar nieuwe fabrieken en kantoren: productieorganisatie en arbeidsorganisatie op de tweesprong [Toward new factories and offices: production organization and work organization on a cross-road], Deventer, Kluwer.
- Demerouti E., Bakker A.B., Nachreiner F. and Schaufeli W.B. (2001) The job demands-resources model of burnout, *Journal of Applied Psychology*, 86 (3), 499-512.
- Edwards P., Edwards T., Ferner A., Marginson P. and Tregaskis O. (2007) Employment practices of MNCs in organisational context: a large-scale survey, Warwick.
- Flecker J. (2010) Fragmenting labour: organisational restructuring, employment relations and the dynamics of national regulatory frameworks, *Work Organisation Labour and Globalisation*, 4 (1), 8-23.
- Flecker J., Holtgrewe U., Schonauer A., Dunkel W. and Meil P. (2008) Restructuring across value chains and changes in work and employment: case study evidence from the Clothing, Food, IT and Public Sector, Leuven, Higher Institute of Labour Studies.
- Gereffi G., Humphrey J. and Sturgeon T.J. (2005) The governance of global value chains, *Review of International Political Economy*, 12 (1), 78-104.
- Geurts K., Coppin L. and Ramioul M. (2007) The transformation of work? D9.2.1 - Tracing employment in business functions. A sectoral and occupational approach, Leuven, Higher Institute of Labour Studies.
- Goos M., Manning A. and Salomons A. (2009) Job polarization in Europe, *American Economic Review*, 99 (2), 58-63.
- Gospel H. and Sako M. (2010) The unbundling of corporate functions: the

- evolution of shared services and outsourcing in human resource management, *Industrial and Corporate Change*, 19 (5), 1367-1396. doi: 10.1093/icc/dtq002.
- Greenan N., Kaliguna E., Kocoglu Y., Mako C. and Csizmadia P. (2009) Employer's use of technology and the impact on organisational structure, Leuven, Higher Institute of Labour Studies.
- Holman D. and McClelland C. (2011) Job quality in growing and declining economic sectors of the EU, WALQING working paper 2011.3, Deliverable 4 of the WALQING project, SSH-CT-2009-244597.
- Huws U., Dahlmann S., Flecker J., Holtgrewe U., Schonauer A., Ramioul M. and Geurts K. (2009) Value chain restructuring in Europe in a global economy, WORKS project, Leuven, Higher Institute of Labour Studies.
- Huws U. and Ramioul M. (2006) Globalisation and the restructuring of value chains, in Huws U. (ed.) *The transformation of work in a global knowledge economy: towards a conceptual framework*, Leuven, Higher Institute of Labour Studies, 97-119.
- Karasek R.A. Jr. (1979) Job demands, job decision latitude, and mental strain: implications for job redesign, *Administrative Science Quarterly*, 24 (2), 285-308.
- Karasek R.A. Jr. and Theorell T. (1990) *Healthy work: stress, productivity, and the reconstruction of working life*, New York, Basic Books.
- Kletzer L.G. and Jensen J.B. (2006) Tradable services: understanding the scope and impact of services off shoring, in Collins S.M. and Brainard L. (eds) *Brookings trade forum 2005: offshoring white-collar work*, Washington, DC, Brookings Institution Press.
- Maenen S. (2010) *Organizations in the offshore movement: a comparative study on cross-border soft ware development and maintenance projects*, Leuven, KU Leuven, Centre for Sociological Research.
- Marchington M., Grimshaw D., Rubery J. and Willmott H. (2005) *Fragmenting work: blurring organizational boundaries and disordering hierarchies*,

- Oxford, Oxford University Press.
- Mirani R. (2007) Procedural coordination and offshored soft ware tasks: lessons from two case studies, *Information and Management*, 44 (2), 216-230.
- Morgan G., Kristensen P.H. and Whitley R. (2003) *The multinational firm: organizing across institutional and national divides*, Oxford, Oxford University Press.
- OECD (2007) *Staying competitive in the global economy: moving up the value chain*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Petersen B., Pedersen T. and Sharma D. (2008) *The role of knowledge in firm's internationalisation processes: wherefrom and whereto?*, LINK Working Paper, Copenhagen, Copenhagen Business School.
- Porter M.E. (1985) *Competitive advantage: creating and sustaining superior performance*, New York, Free Press.
- Powell W.W. (1990) Neither market nor hierarchy: network forms of organization, in Cummings L.L. and Staw B.M. (eds) *Research in organizational behavior*, Greenwich, JAI Press, 295-336.
- Ramioul M. (2012a) *The map is not the territory: the role of knowledge in spatial restructuring processes*, Phd Thesis, Leuven, KU Leuven, Faculty of Social Sciences.
- Ramioul M. (2012b) *Die Umstrukturierung globaler Wertschöpfungsketten als Ursache für zunehmende Arbeitsteilung – wie man die 'Black box' Unternehmensfunktion off net*, in Flecker J. (ed.) *Arbeit in Ketten und Netzen. Die dynamische Vernetzung von Unternehmen und die Qualität der Arbeit*, Berlin, Ed. Sigma, 231-258.
- Ramioul M. and De Vroom B. (2009) *Global value chain restructuring and the use of knowledge and skills*, Leuven, Higher Institute of Labour Studies.
- Riisgaard L. and Hammer N. (2011) *Prospects for labour in global value chains: labour standards in the cut flower and banana industries*, *British Journal of Industrial Relations*, 49 (1), 168-190.
- Robinson P.K. (2010) *Do voluntary labour initiatives make a difference for the*

- conditions of workers in global supply chains?, *Journal of Industrial Relations*, 52 (5), 561-573. doi: 10.1177/0022185610381564
- Schamp E.W., Rentmeister B. and Lo V. (2004) Dimensions of proximity in knowledge-based networks: the cases of investment banking and automobile design, *European Planning Studies*, 12 (5), 607-624.
- Schonauer A. (2007) *Citylife –Property management for council housing. Organisational case study on customer service in the public sector – Austria*, Internal Working Paper, WORKS project, Leuven, Higher Institute of Labour Studies.
- Statistics Denmark, Statistics Finland, Statistics Netherlands, Statistics Norway and Statistics Sweden (2008) *International sourcing moving business functions abroad*, Copenhagen, Statistics Denmark.
- Sturgeon T.J. and Gereffi G. (2009) Measuring success in the global economy: international trade, industrial upgrading and business function outsourcing in global value chains, *Transnational Corporations*, 18 (2), 1-36.
- Valenduc G., Vendramin P., Krings B. and Nierling L. (2008) How restructuring is changing occupations? Case study evidence from knowledge-intensive, manufacturing and service occupations, Leuven, Higher Institute of Labour Studies,
- Vandekerckhove S. and Ramioul M. (2015) Using business functions to identifying new and growing jobs, in Holtgrewe U., Kirov V. and Ramioul M. (eds) *Hard work in new jobs: the quality of work and life in European growth sectors*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- van Eijnatten F.M. and van der Zwaan A.H. (1998) The Dutch IOR approach to organizational design: an alternative to business process re-engineering?, *Human Relations*, 51 (3), 289-318.
- Van Hootegem G. (2000) *De draagelijke traagheid van het management, tendensen in het productie- en personeelsbeleid [The bearable lightness of management: tendencies in production and HR policies]*, Leuven, Acco.
- van Welsum D. and Reif X. (2006) *The share of employment potentially affected*

- by offshoring: an empirical investigation, OECD Digital Economy Papers 107, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- van Welsum D. and Vickery G. (2005) Potential offshoring of ICT-intensive using occupations, DSTI Information Economy Working Paper, DSTI/ICCP/IE (2004)19/FINAL, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- WTO (2005) Offshoring services: recent developments and prospects, in WTO(ed.) World trade report 2005: exploring the links between trade, standards and the WTO, Geneva, World Trade Organization.

제5장 아웃소싱이 콜센터 노동자 일자리의 질에 미치는 영향

- 전기통신업체와 콜센터 하청업체를 중심으로

Virginia Doellgast, Elisa Pannini¹⁾

1. 서언

최근 수십 년 동안 전 세계 선진국 정부들은 서비스 시장을 개방하고 주요 공공 서비스 공급업체를 민영화하였다. 그 목적은 가격 인하와 서비스 개선 및 경쟁력 강화와 혁신이었다. 대기업은 비용절감과 주주이익 증대를 위한 구조조정으로 대응했다. 일군의 전략은 기존에 원청업체에서 이루어지던 서비스 일자리를 IT나 보안서비스, 케이터링 및 청소 전문 하청업체로 이전시키는 것이다. 이러한 대책은 원청업체 내의 서비스 노동자뿐만 아니라 점점 복잡해지는 생산네트워크 서비스노동자의 임금과 노동조건에 중대한 영향을 미칠 수 있다. 그 이유는 비용압박을 심하게 받고 있으며 제도적인 보호가 제대로 이루어지지 않는 사용자에게 일자리가 이전되기 때문이다.

서비스시장 자유화가 노동시장에 미친 효과에 관한 논쟁은 흔히 일자리 창출과 경제 성장과 같은 결과에만 관심을 갖는다(Mattoo, Rathindran, and Subramanian 2001). 정책전문가들은 대규모 공기업의 민영화, 경쟁체제로의 시장개방을 위한 법정인 소비자나 노동자 모두에게 이득이 된다고 주장한다. 민영화와 시장개방을 통해 가격이 인하되면 소비자에게 더 많은 소비의 선택권이 주어지고 더 많은 일자리가 창출되기 때문이다(Meggison and Netter 2001). 그러나 시장개방과 민영화와 같이 ownership)에 대한 정책에 의해 일어난 변화는 일부 노동자집단, 특히 미숙련 노동자나 아웃소싱에 취약한 직종 노동자의 임금과 노동조건을 악화시킬 수 있다는 연구결과도 있다(Hermann and Flecker 2012; Keune, Leschke and Watt 2008). 원청기업과 세분화된 시장 내에서 비용압박이 증가하면 사용자들은 우선 노동비용 절감방안을 모색

1) *Virginia Doellgast: 미국 코넬대학교(Cornell University) 비교노사관계 부교수

*Elisa Pannini: 영국 런던정경대학교(London School of Economics & Political Science) 고용관계 및 조직행동 박사과정

한다. 반면, 일자리가 증가하고 있는 산업이나 기업은 단체교섭이 유명무실해지거나 아예 사라지기를 바라면서 단체교섭이 아닌 시장에 의해 임금을 결정하고 기존(독점적 국영) 기업(incumbent firm)에서보다 더욱 유연한 노동계약 체결을 원한다.

이번 제5장에서는 생산네트워크 파편화(production network fragmentation)가 전기통신 원청업체와 콜센터 하청업체 일자리의 질에 미친 효과를 살펴보기로 한다. 이 두 분야는 서로 긴밀히 연결되어 있다. 기존 전기통신업체는 콜센터 기술의 선구자이며, 여전히 사내와 하청업체에서 콜센터 노동자를 고용하고 있는 주요 사용자이다. 전기통신시장 개방으로 대기업은 사내콜센터의 일부 일자리만을 유지하고 점점 더 많은 일 자리를 하청업체로 이전시켰다. 따라서 이 부문은 하청이 원청기업의 사내콜센터와 하청업체 콜센터 노동자의 일자리 질에 미친 효과와 하청 결정의 정치적 역할을 살펴보기에 적절하다.

본 연구결과는 두 가지 연구프로젝트 결과에 근거하고 있다. 첫 번째 프로젝트는 'Global Call Center Project'로, 2004년부터 2005년까지 17개국을 대상으로 현장조사와 사례연구에 의해 실시된 콜센터 운영과 고용관행에 대한 국제연구이다(Batt, Holman and Holtgrewe 2009).²⁾ 비록 10년 전에 실시되긴 했지만 이 연구는 현재까지 전 세계 콜센터의 임금과 노동조건에 대한 가장 포괄적인 조사로, 유사한 사내 콜센터와 하청 콜센터의 차이를 비교할 수 있는 유용한 데이터를 제공해 준다. 두 번째 프로젝트는 10개 전기통신업체의 고용조정에 대한 비교연구로, 2009년부터 2014년까지 인터뷰와 데이터 및 현장방문을 통해 이루어졌다(Doellgast, Sarmiento-Mirwaldt and Benassi 2013).³⁾

다음 절에서는 먼저 전기통신업체와 콜센터 분야의 아웃소싱 추세, 이와 연관된 고용

2) 조사대상 국가는 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 독일, 이스라엘, 네덜란드, 스페인, 스웨덴, 캐나다, 아일랜드, 영국, 미국, 브라질, 인도, 폴란드, 남아공, 한국이다. 조사결과에는 총 474,942명을 고용하고 있는 2,477개의 콜센터의 자료가 포함되어 있다. 보다 자세한 내용은 Holman, Batt, & Holtgrewe(2007: 47-51)의 국제보고서 참고

3) 이 연구는 오스트리아, 체코, 덴마크, 프랑스, 독일, 이탈리아, 폴란드, 스웨덴, 영국, 미국의 전기통신업체를 대상으로 하고 있다. 조사결과는 150회 이상의 인터뷰와 현장방문, 단체협약과 노조대표와의 비교데이터 및 소장자료에 의거한 것이다. 사례연구 결과는 콜센터와 기술자 사업장의 구조조정에 초점을 맞추었다.

관계 제도의 변화를 살펴보기로 한다. 다음으로 대형 전기통신업체의 사내 콜센터 인력과 콜센터 하청업체의 아웃소싱 인력이라는 두 집단의 노동자를 중심으로 임금과 노동조건에 미치는 결과를 개괄하기로 한다. 우리가 검토한 주요 문제는 전기통신업체의 콜센터 하청 이용 증가가 콜센터 일자리의 질에 어떤 영향을 주었는지에 대한 것이다. 우리는 이 두 가지 관련된 추세 때문에 일자리의 질이 하락했음을 주장한다. 우선, 하청업체로 일자리가 이전된다는 것은 사내콜센터에 비해 비용압박이 크고 단체교섭 제도가 취약한 산업부문에 종사하는 노동자가 늘어난다는 것을 의미한다. 둘째, 하청의 확대로 전기통신업체에 남아 있는 사내콜센터 노동자도 벤치마킹과 양보교섭에 의한 임금과 노동조건 저하 압박을 받는다. 이 연구는 이러한 압박추세를 완화할 수 있는 고용관계와 노동시장제도의 역할에 대한 논의로 마무리된다.

2. 자유화와 생산네트워크 파편화: 전기통신업체와 콜센터 서비스

지난 20여 년간 국내시장을 중심으로 단일한 국영텔레콤업체에 의해 지배되었던 전기통신산업은 경쟁이 극히 심한 정보서비스 산업으로 전환되었다. 기술변화로 경쟁네트워크 설립 비용이 하락하고 무선전화, 인터넷 및 케이블 등 새로운 시장분야가 등장하였다. 유럽의 정부들은 전기통신 공기업을 완전히 또는 부분적으로 민영화했고(영국은 1980년대 중반, 유럽의 나머지 국가는 1990년대), 전기통신업체의 시장독점 장악력을 축소하기 위한 법을 통과시켰다. 1998년까지 모든 EU 회원국에게 독점을 종료하고 완전 경쟁체제 확립을 요구한 EU지침은 이러한 규제 변화의 흐름과 체제에 결정적 역할을 하였다.

콜센터 산업은 이러한 변화와 함께 성장했을 뿐만 아니라 광범위한 서비스 산업에 영향을 미친 자유화와 민영화라는 상호 유사한 추세로부터 더 많은 혜택을 보았다. 일반적으로 대규모 전기통신업체는 자체적인 사내콜센터를 운영하였지만 Sykes와 TeleTech, Convergys 등 대규모 다국적기업에 의한 다양하고 확대된 하청서비스도 이용할 수 있었다. 그 흥미로운 사례로 Convergys를 들 수 있는데 이 기업은 미국 전기통신업체 AT&T와 Cincinnati Bell의 소유였던 두 개의 콜센터 자회사가 합병되어 설립되었다. 오늘날 가장 큰 콜센터 하청산업 중 하나로 성장한 Convergys는 31개

국가의 150개 콜센터와 125,000명의 직원을 고용하고 있다(Convergys 2014).

전기통신업체는 콜센터사업을 하청업체에 위탁하는 여러 다양한 산업에서 찾아볼 수 있는 의뢰기업(client) 중 하나이다. 그러나 특히 전기통신업체가 하청시장에서 높은 비율을 차지한다. ‘글로벌 콜센터’ 프로젝트 서베이에 포함된 콜센터 하청업체의 51%가 전기통신 분야에 콜서비스를 제공하고 있다고 응답했다(저자의 계산). 전기통신업체와 하청업체도 전체 콜센터 일자리의 많은 부분을 차지한다. 2011년 영국 콜센터 일자리의 약 12%가 전기통신산업이었는데 이중 10%가 아웃소싱과 텔레마케팅으로, 금융과 소매 다음으로 가장 큰 비율을 차지하였다(Contact Centre Operations Labour Market Report 2012: 22쪽).

전기통신업체의 구조조정 전략은 콜센터 산업의 부상 및 확대와 밀접한 연관이 있다. 다음에서는 서베이 데이터 수집과 사례연구에 기초해 이러한 구조조정전략이 일자리의 질에 미친 영향에 관한 연구결과를 검토하기로 한다.

3. 콜센터 하청업체 일자리의 질

대형 서비스업체가 자사의 사내콜센터 일자리를 임금과 노동조건이 낮은 콜센터 하청업체로 이전할 때 가장 직접적인 영향을 받는 것은 일자리의 질이다. 콜센터 사업의 하청 결정은 여러 가지 고려에서 이루어진다. 이러한 신규기업에서는 특화(specialization)와 신기술을 통해 효율성이 실현될 수 있다. 그러나 연구결과에 따르면 비용절감은 자신의 의뢰인에 비해 저임금 구조를 실현하고 노동배치의 유연성과 강도를 일반적으로 통제할 수 있는 능력에 의해 실현될 수 있다.

비교연구 결과에 따르면 전기통신업체의 사내 콜센터와 하청업체 콜센터의 임금과 노동조건에는 체계적인 차이가 있다. 조사대상 모든 국가에서 사내 콜센터 노동자의 일반적 임금은 하청콜센터 노동자의 임금보다 평균 18% 높았다(Holman et al. 2007). 국가를 소그룹으로 세분화해 분석한 ‘글로벌 콜센터’ 조사에 의거해 Batt 등(2010)은 인적 자본과 다른 변수의 효과가 통제된 경우 사내콜센터가 하청콜센터에 비해 평균

8.5%의 임금을 더 지불했다는 사실을 발견하였다(Batt et al. 2009; Van Jaarsveld & Yanadori 2011 참조). 이와 유사하게 10개국 전기통신업체에 대한 우리의 비교연구에서도 콜(call)사업과 고객시장(customer market) 분야를 다루는 사내콜센터 노동자와 하청콜센터 노동자 간에 체계적인 임금차이가 발견되었다. 임금격차가 가장 큰 국가는 미국, 영국, 독일, 덴마크였는데 전형적으로 하청콜센터의 임금은 사내콜센터 임금에 비해 20~50% 낮았다(Doellgast et al. 2013).

또한 ‘글로벌 콜센터’ 조사에서는 기업이 어떤 대책을 사용했는지에 따라 일자리의 질에 체계적인 차이가 발견되었다. 하청업체가 각국의 다른 규제환경을 활용해 높은 비율의 파트타임이나 임시직 노동자를 고용할 경우 해고나 이직률이 매우 높아 고용 안정의 수준이 낮았다(Batt et al. 2009; Van Jaarsveld, Kwon & Frost 2009; Shire, Schonauer, Valverde & Mottweiler 2009). 하청콜센터에서는 사내콜센터에 비해 입사 초기의 교육훈련 비용에 대한 투자가 약 50% 미만에 불과했고, 교육시간과 자격준비 과정도 매우 짧았다(Batt et al. 2009). 더욱이 하청콜센터의 일자리는 업무난이도와 자율성이 낮았고(Holman et al. 2007), 높은 참여경영 관행이 정착되지 않았으며, 전자시스템에 의한 성과모니터링 강도도 매우 높았다(Batt, Doellgast and Kwon 2004; Doellgast, Holtgrewe and Deery 2009; Doellgast 2008). 이러한 관행 때문에 특히 노동자의 건강이 우려된다. 콜센터의 강도 높은 성과모니터링이 극심한 긴장을 유발하고(Taylor et al. 2002), 정서적 탈진(Deery et al. 2003), 우울증과 불안(Holman 2002), 근골격계 질환(Sprigg et al. 2007)을 증가시키기 때문이다.

사내콜센터와 하청콜센터의 임금과 노동조건에 차이가 발생하는 이유는 무엇일까? 이 장에서 분석된 두 가지 연구결과를 이용해 다음과 같은 세 가지의 설명을 제시하고자 한다.

첫째, 하청업체는 원청업체 의뢰인으로부터 비용절감과 유연성제고라는 강한 압박을 받는다. 하청업체들은 자신의 서비스가 원청업체의 사내 콜센터뿐만 아니라 유사서비스를 제공하는 다른 콜센터보다 우수하다는 사실을 끊임없이 보여주어야 한다. 하청계약은 대개 단기계약으로 이루어지며, 목표를 달성하지 못하면 원청업체로부터 계약이 해지될 수 있다. 이러한 심한 경쟁은 마진이 계속 낮아지고 임금체계와 업무설계

및 근무계획 관행에 관한 하청업체의 모든 결정이 비용 중심으로 이루어진다는 것을 의미한다.

둘째, 콜센터는 단체교섭 제도가 취약한 (또는 존재하지 않는) 새로운 분야이다. 콜센터 일자리는 유통판매와 금융, 채권추심, 전기통신 등과 같이 아주 다양한 원청업체 고객에게 서비스를 제공하는 하청업체와 더불어 거의 전통적 산업 전반에 퍼져 있다. 미국 및 영국과 같이 단체교섭 적용범위가 좁은 국가의 경우, 콜센터 하청업체에는 흔히 노동조합이 취약하거나 없는 경우가 흔하다. 유럽대륙에 위치한 국가의 노동조합은 이 업종에서 단체교섭제도 구축에는 성공했지만 단체협약의 구조와 효력의 범위는 국가마다 큰 차이가 있다. 예를 들어, 오스트리아, 덴마크, 프랑스, 이탈리아, 네덜란드, 스페인, 스웨덴 등의 국가는 특히 콜센터 하청업체 또는 보다 폭넓게 서비스산업을 망라해 업종별 단체협약을 체결하고 있다(Doellgast, Batt & Sorensen 2009; Doellgast et al. 2013). 그러나 흔히 이 하청업체들은 어떤 단체협약을 적용하는 것이 가장 유리한지 선택할 수 있다. 덴마크나 스웨덴과 같이 단체협약 유효기간이 자동으로 연장되지 않는 국가의 하청업체들은 업종별 단체협약 적용을 회피할 수 있어 자의적으로 임금과 노동조건을 통제할 수 있다. 독일에는 콜센터나 전기통신업체들에 대한 업종별 단체협약이 없어 더욱 문제가 심각한데 다만 콜센터 사업장 차원에서만 단체협약이 체결된다.

셋째, 이러한 문제는 국제콜센터산업이 갖는 여러 가지 특징으로 인해 더욱 악화된다. 노조 조직화나 기존 고용조건 개선을 위한 단체행동이 어렵기 때문이다. 우선 대형 다국적 서비스업체들이 전체 산업을 장악하고 있는데 이러한 업체들은 지역과 국가에 관계없이 원청업체 의뢰인에게 원거리 서비스를 제공할 수 있게 되었다. 이러한 다국적기업의 글로벌 전략은 효율적인 서비스와 판매업무의 형태로 전형적으로 표준화된 제품생산을 하는 것을 기본으로 하고 있다. 이는 강도 높은 전자 업무성과 모니터링, 고도로 개인화된 성과관리 모니터링, 노조설립 방해를 통해 가능하다. 노동조합 활동이 어려운 두 번째 이유는 콜센터업무의 이동가능성이 매우 높다는 점 때문이다. 스위치 하나 감박하는 사이에 업무가 다른 곳으로 이전될 수 있을 정도로 이동성이 높다는 것은 사용자들에게 노동자의 노조설립과 노동자대표의 임금이나 노동조건 개선 시도를 무산시킬 수 있는 강력한 위협무기를 제공하는 것이다. 이러한 문제는 해외 아

아웃소싱인 오프쇼링의 경우 더욱 심각하다. 비용 절감을 위해 유럽에서 남아시아나 북 아프리카로 사업을 이전시키면 자국 하청업체를 이용하는 것보다 30~50%의 비용을 절감할 수 있을 정도로 그 차이가 크다. 세 번째 이유는 높은 이직률로, 지속적인 조합 원자격 유지가 어려워 노동조합 조직화가 더욱 힘들다(Taylor & Bain 2001).

종합적으로 정리하면 하청업체들은 강력한 시장압박과 원청업체 의뢰인의 압박에 직면하고 있다. 이러한 압박 때문에 하청업체들은 강도 높은 성과모니터링, 저임금, 높은 고용 유연성 계약 체결이라는 특징을 가진 고용모형을 채택하게 된다. 동시에 하청업체들은 원청업체의 사내 콜센터에 비해 이러한 모형을 더욱 잘 적용할 수 있다. 산업의 특성 상 기존의 업종별 단체협약을 적용하기도 하청업체 노동자들을 조직하고 대변하기도 어렵기 때문이다.

4. ‘소셜 유럽’(Social Europe) 국가의 콜센터 하청업체 조직화에 대한 도전과 하청업체 노동자의 일자리 질 개선

덴마크, 스웨덴, 독일의 사례 연구를 살펴보면 노동조합은 두 가지 측면에서 도전에 직면해 있다. 첫째, 콜센터 하청업체 노동자를 조직화하는 문제이다. 둘째, 직장평의회(works council)와 단체협약에 성공한 하청업체에서 가시적인 임금과 노동조건 개선을 위해 어떻게 제도적인 단체교섭권을 활용할 것인지의 문제이다. 3개국이 선택된 이유는 노동조합 전통이 강하고 단체교섭이 정착된 유럽대륙 국가이기 때문이다. 이 사례를 통해 우리는 노동조합이 비교적 강력한 제도적 자원을 활용해 주요 기업과 산업 분야에서 체결된 단체협약의 이점을 외주화된(externalized) 일자리에도 확대할 수 있기를 기대하고 있다.

덴마크 상업사무노동조합(Union of Commercial and Clerical Employees: HK)은 콜센터산업을 조직화하고 있는 주요 노동조합이다. 콜센터는 사무직 노동자에 대한 업종별 단체협약을 준수해야 하지만 대부분의 콜센터업체 단체협약이 사업장 단위에서 체결되기 때문에 많은 콜센터 업체가 사무직노동자 단체협약을 준수하지 않았다. 상업사무노동조합은 스웨덴의 전기통신 원청업체 의뢰인인 Telia에 서비스를 제공하는 주요

콜센터업체에서 캠페인을 조직함으로써 이 문제에 도전하였다. 그 중 한 업체인 ‘Go Excellent’에 대해서는 집중캠페인을 실시하였다. 한 노조 간부에 의하면 ‘Go Excellent’ 콜센터의 초임은 시간당 70~80DKK(덴마크 크로네)로, 원청업체 고객인 Telia의 시간당 초임 110~120DKK에 비해 낮게 책정되었다.

하청업체에서 단체협약이 적용되도록 하는 데 노동조합이 직면한 가장 큰 문제는 단체교섭에 참여하는 협회 소속 사용자에게 적용되는 오래전에 체결된 유서깊은 합의서였다. 이 합의서에는 직원의 50% 이상이 조합원임을 문서화하기 전까지는 노동조합이 사용자에게 단체협약 적용을 요구하며 파업이나 피켓시위 등의 단체행동을 할 수 없다고 명시되어 있다. 그러나 ‘Go Excellent’ 콜센터가 새로운 발신(outbound) 업무를 분리해 별도의 업체를 설립하자 사용자협회와는 관련이 없게 되었다. 이 때문에 오히려 상업사무노동조합이 노동자를 조직하기가 유리해졌다. 노동조합은 사용자와 협약을 체결해 입사 6개월 이후의 최저임금을 129DKK(5~6년 경력의 ‘Go Excellent’ 노동자 임금보다 높은 수준임 - 2012년 4월 26일 노조간부와의 인터뷰 내용)로 정했다. 이러한 성공사례와 달리 노동조합은 대형사업장 조직화에는 성공하지 못했고, 전 직원의 50% 이상이 조합원이어야 한다는 기준을 충족하기도 어려웠다. 콜센터 인력이 젊은 층이고 이직률이 높았으며, 덴마크의 취약한 고용보호제도 때문에 노조에 가입하면 쉽게 해고될 수 있었기 때문이다. 비록 노조활동으로 인한 해고는 불법이지만 노동조합은 이직률이 특히 높은 분야에서 노동법원이 불법해고임을 증명하기가 매우 어렵다는 사실을 잘 인식하고 있었다.

두 번째 사례는 스웨덴의 사례이다. 덴마크의 상황과 달리 사무직노조인 ‘Unionen’은 콜센터 하청업체와 업종별 단체협약 체결에 성공하였고, 많은 대형 하청업체들이 단체협약을 준수하고 사업장 단위 교섭도 진행하였다. 그러나 단체협약을 이행하지 않는 콜센터도 있었다. 그 중 하나가 스웨덴 북부의 소규모 콜센터인 ‘Focus CRS’인데, 임금수준이 극히 낮고 해고도 사전통보 없이 이루어졌다. 2013년 한 노동자가 신청한 유급 병가신청이 거부되자 일부 동료노동자들은 ‘Unionen’에 가입해 경영진과 교섭을 시도했다. 회사가 이를 거부하자 노동자들은 파업에 돌입했다. 이 파업소식은 미디어의 주목을 끌었고, 스웨덴 산업통상부 장관이 개입하기에 이르렀다. 그러나 경영진은 콜센터를 폐쇄하고 노동자들을 정리해고했다. 노동조합은 이 파업을 성공적으로 평가

했는데 스웨덴에서 단체협약 없이 콜센터를 운영하는 것은 잠재적 리스크가 있음을 다른 하청업자에게 보여주었기 때문이다. 동시에 이 사례는 노동자의 이동성이 높은 산업에서 단체행동의 한계를 보여주고 있다. 경영진은 조직화 캠페인의 성공에 반발해 콜센터를 폐쇄하고 일자리를 다른 곳으로 이전시킨 것이다.

세 번째 독일사례는 단체교섭 제도가 잘 정착되어 있는 국가에서도 다른 국가와 마찬가지로 노동조합과 직장평의회가 하청업체의 임금과 노동조건을 개선하는 데 어려움을 겪고 있음을 보여주고 있다(보다 상세한 내용은 Doellgast 2012: 95~108쪽 참고). 'Client Services Germany'⁴⁾는 수천 명의 종업원을 고용하고 있는 독일의 대규모 콜센터 하청업체이다. 1990년대 후반 노동자들은 직장평의회 선거를 실시하였고, 독일의 서비스노조인 ver.di의 지원으로 단체교섭을 진행하였다. 직장평의회가 설치되기 전에는 모니터링과 업무성과 목표 설정에 깊이 관여하는 하청업체 본부와 원청업체에 의해 경영이 주도되었다. 직장평의회는 공동결정권을 활용해 여러 가지 노동조건을 개선시키려고 했지만 사용자의 저비용과 유연성 유지 전략으로 항상 실패하였다. 소득안정성을 높이기 위해 근로시간계좌제(working time account system)가 도입되었지만 콜 총량 변화에 따라 직원을 배치할 수 있는 재량권이 경영진에게 있었다. 직장평의회는 직원에 대한 전자 모니터링을 금지하는 엄격한 규칙을 도입하기 위해 교섭을 진행하였다. 그러나 이러한 규칙이 원청업체의 요구와 상충될 경우 직장평의회는 예외조항을 적용하기로 합의하고, 하청업체가 독특한 모니터링제도 내에서 각 원청업체를 위해 수집한 데이터를 어떻게 사용할 것인지 규제하는 여러 개의 별도협약을 체결하기 위해 교섭하였다. .

'Client Services Germany'의 직장평의회가 직면한 가장 큰 어려움 중 하나는 일자리 경쟁에 직면해 지역을 초월한 연대를 유지하는 것이었다. 경영진은 자신이 원하는 대로 단체협약을 변화시키기 위해 노동비용과 관행의 차이를 이용했다. 한 예로 독일 동부의 한 직장평의회는 이 지역에만 적용되는 별도의 직업안정협약을 체결하는 대가로 노동자들이 매년 무급으로 25시간 추가근로를 하도록 하였는데 이중 일부는 교육 훈련 시간으로 사용되었다. 직장평의회 노동자 위원들은 이러한 경쟁 때문에 노동조건에 문제가 있으며, 특히 추가비용이 발생할 경우 지역에 대한 불이익을 초래할 수

4) 가명임을 밝힘.

있다는 점을 지적하였다. 이러한 상황은 노동비용을 (대부분 무노조인) 하청업체의 수준에 맞추라는 보다 일반적인 압박요인과 결부되었다.

이상의 세 가지 사례는 저임금과 열악한 노동조건을 유발하는 콜센터 하청분야의 산업 및 정치적 역학뿐만 아니라 이 분야 일자리의 질을 개선하기 위해 노동조합과 노동자들이 전통적인 단체교섭제도를 활용하는 데 있어서의 어려움을 보여주고 있다. 덴마크, 스웨덴, 독일의 노사관계 제도에 차이는 있다. 예를 들어 덴마크와 스웨덴은 단체교섭 적용률이 높고 하청업체와 분야별 단체협약이 체결된 사업장도 있다. 그러나 세 국가 모두 유사한 도전에 직면해 있었다. 또한 세 국가 모두 단체협약을 임의로 준수한다는 공통적인 취약점을 안고 있었다. 비교적 강력한 노동조합과 사업장의 집단적 규제에도 불구하고 비용압박이 크고 공식적인 단체교섭제도 회피가 사용자에게 중요한 인센티브가 되는 상황에서는 최저 계약조건을 확대하려는 정부의 개입 부재가 큰 어려움이 된다. 앞에서 살펴본 사례들은 직장평의회 설치, 창의적인 공동결정권 활용, 조직화와 파업전략 활용이 잠재적 영향력을 행사하는 데 중요한 자원이 된다는 사실을 보여주고 있다. 그러나 이동성이 매우 높은 일자리에 대한 지역 간 경쟁과 원청업체의 비용절감 및 유연성 제고 압력 때문에 험난한 난관에 부딪힐 것이라는 사실도 암시하고 있다.

5. 사내(in-house) 전기통신업체 콜센터의 벤치마킹과 양보

앞 절에서는 유사한 업무의 사내 콜센터 일자리에 비해 임금이 낮고 노동조건이 열악한 하청업체로의 일자리 이동에 대해 살펴보았다. 이번에는 이러한 하청업체의 추세가 콜서비스 업무를 외주화한 원청업체 내 콜센터 인력의 일자리 질에 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보기로 한다. 원청업체가 점점 더 하청에 의존함에 따라 원청업체 사내 콜센터 노동자도 저임금과 보다 유연한 하청인력과 경쟁이 점차 심화되었다. 하청서비스와 결부된 새로운 시장 중심의 임금과 노동조건 벤치마킹의 출현은 사내노동자의 고용계약 갱신이나 재협상을 정당화하는 데 사용되었다. 이는 양보교섭이나 앞에서 다룬 바 있는 하청업체 경영관행을 일반적으로 채택함으로써 가능하다.

다국적기업 내 투자 및 일자리를 둘러싸고 경쟁하는 사업장 간의 ‘경합’(whipsawing)

및 '강제비교'(coercive comparison)라는 정치적 역학에 대해 많은 연구가 이루어졌다(예; Edwards, Rees & Collier 1999; Greer & Hauptmeier 2014; Mueller & Purcell 1992). 그런데 하청과 관련해 노동자 간 경쟁이 직접적이지 않고 심하지도 않다는 주장이 종종 있었다. 이는 노동시장 세분화이론(labor market segmentation theory) 또는 '내부자-외부자'(insider-outsider) 논쟁에 뿌리를 두고 있는 두 가지 가정에 기초하고 있다. 첫째, 하청으로 이전되는 일자리를 사내에 유지되는 일자리(비록 쉽게 편람화될 수 있는 간단한 직무로, 원청업체의 핵심역량과는 거리가 먼 일자리라 하더라도)와 질적으로 다르거나 수요변동 폭이 심한 업무라고 간주하는 것이다. 두 번째는 핵심 정규직인 '내부자'(insider) 그룹이 자신의 임금과 노동조건 보호를 위해 이러한 업무를 노동비용이 낮은 다른 업체로 아웃소싱해야 한다는 이해관계를 경영진과 공유하고 있다고 보는 것이다.

이러한 가정은 벤치마킹 고용관행의 광범위한 사용과 하청업체 및 사내노동자 간의 노동비용을 보여주는 최근 연구에 의해 설득력을 잃고 있다. '글로벌 콜센터' 프로젝트를 포함한 여러 대규모 국제연구에 따르면 이러한 경쟁은 가치사슬 하단에 위치하는 하청업체의 노동조건을 악화시킬 뿐만 아니라 핵심노동자의 노동조건을 후퇴시킬 수 있다. 보다 많은 일자리가 구조조정 대상이 될 가능성이 있기 때문이다(Doellgast, Batt & Sorensen 2009; Flecker & Meil 2010; Flecker 2009; Hermann & Flecker 2012). 노동조합이 조직된 사업장은 다양한 전략으로 아웃소싱 문제를 해결하려고 한다. 이러한 전략에는 아웃소싱 업무의 종류와 양을 제한하기 위한 사용자와의 협상, 하청노동자에 대한 단체협약 확대적용이 포함된다. 그러나 이러한 전략의 성과는 다양하게 나타난다. 노조조직률과 단체교섭 효력이 축소되고 노동비용에 대한 압박이 증가하는 상황에서 노동조합이 아웃소싱을 중단시키거나 되돌릴 수 있는 유일한 효과적인 전략은 특정노동자 집단에 대한 임금삭감과 유연성 증가에 동의하는 것이다(Doellgast 2008b; Pulignano & Keune 2014). 이와 같이 원청업체의 강력한 노동자대표제도와 보호 하에 하청업체보다 나은 노동조건으로 사내(in-house) 업무를 유지시키려는 전략이다. 그러나 시간이 지남에 따라 원청과 하청 간의 고용관행이 점차 비슷해질 수 있다.

이러한 역학은 독일 Deutsche Telekom(DT)과 덴마크 TDC의 두 사례에서 잘 드러

난대(보다 자세한 내용은 Doellgast & Berg 2015; Doellgast, Sarmiento-Mirwaldt Benassi 2013 참고).

DT는 여러 차례에 걸쳐 콜센터 일자리를 구조조정하였다. 비록 노동조합과의 강력한 일자리보장 협약 체결로 사내 노동자에게 직접적인 영향을 미치지는 않았지만 1990년대 말부터 2000년대 초반까지 점진적으로 아웃소싱이 이루어졌다. 2004년에 DT는 기업전체의 콜센터 업무를 전담하고 하청시장에서 경쟁하기 위해 'Vivento Customer Services(VCS)'라는 자회사를 설립하였다. 이 노동조합은 일자리 보장을 약속받는 대신 2008년까지 직원의 임금을 8.75% 삭감하는 데 동의하였다. 2006년부터 2008년까지 DT는 자회사 VCS의 사업을 두 하청콜센터인 'Walter Services'와 'Arvato'로 이전했다. 'Arvato'로 자리를 옮긴 노동자들은 2009년까지 단체협약에 의해 일자리를 보장받았지만 그 이후에는 저하된 임금과 노동조건으로 개인별 계약을 체결하라는 요구를 받았다(계약서에 서명하지 않으면 다른 곳으로 사업을 이전하겠다는 비공식적 위협이 있었음). 'Walter Services'로 자리를 옮긴 노동자들은 자동적으로 독일 서비스노조인 ver.di의 단체협약(기존보다 낮은 임금)을 적용받게 되었다. 이는 기업이 동일한 노조와 단체협약을 체결한 경우 사업이전 조항에 대한 예외조항을 두고 있는 독일의 법규정에 따른 것이다. 두 가지 모든 사례에서 일자리를 옮긴 콜센터 노동자들은 기존임금의 약 1/3이 삭감되고, 모니터링이 강화되었으며, 노동시간에 대한 통제가 악화되는 경험을 하였다.

이러한 가운데 2007년 DT는 5만 개의 기술서비스(technical service), 기술인프라(technical infrastructure) 일자리, 콜센터 일자리를 세 개의 신규회사로 이전한다는 계획을 발표하였다. 서비스노조인 ver.di는 조합원의 강력한 지지 속에서 6주 동안 파업을 전개하였다. 그러나 노동조합은 교섭력을 구축하는 데 몇 가지 어려움에 직면하였다. ver.di의 가장 큰 우려 중 하나는 DT 경영진이 우호적 협약이 체결되지 못할 경우 서비스 자회사를 하청업체에 매각하겠다고 공개적인 위협을 했다는 점이다. 결국 체결된 협약에 의해 일자리를 옮긴 노동자들은 10% 이상의 임금삭감을 감수해야 했다. 신규채용 노동자의 초임도 이전보다 30% 이하 삭감되었다. 콜센터에서는 임금 중 변동급(variable pay) 비율이 높아졌으며 토요일 근무도 주중 근무에 포함되었다. 이에 대한 보상으로 경영진은 정리하고 보호기간을 2012년까지 연장하고, 신규 서비

스자회사의 매도를 2010년까지 자제하며, 4,150개의 자회사 일자리를 DT 견습생에게 제공한다는 데 동의하였다.

노동비용이 낮아졌음에도 불구하고 신규 자회사로부터 아웃소싱되는 콜센터업무가 계속 증가하였다. 사내콜센터에 고용된 직원은 2007년 18,000명에서 2010년 12,000명으로 감소하였다. 동시에 11,000명의 노동자가 하청업체에서 근무하게 되었다. 경영진은 임금과 생산성을 벤치마킹하면서 사내콜센터와 하청콜센터 노동자라는 두 집단의 임금과 노동조건 격차를 압박용으로 사용하였다. 2011년 ver.di 및 자회사 직장평의회 간에 체결된 협약에서는 사내 유연성 제고와 하청사용 축소 및 사내인력 안정을 목적으로 한 일련의 변화가 일어났다. 이 협약의 핵심요소는 집중적으로 하청업체가 이용되는 야간과 주말 등의 시간대에 교대제 일자리 채용에 대한 유연성을 경영진에게 부여한 것이다. 직장평의회는 교대제에 필요한 인력을 충원하기 위해 학생과 청년노동자를 파트타임 계약으로 채용하는 데 합의해 주었다. 2011년 이후 채용된 모든 신규 콜센터 노동자의 계약조건은 정오에서 자정까지 교대제로 주당 20~30시간을 근무하는 것이었다. 과거에는 파트타임 노동자가 전체 직원의 20% 수준이었으나 채용형태의 변화로 인해 2014년에는 40%로 증가했다. 더욱이 노동자들에게 선택과 유연성 정도가 각기 다른 세 가지 형태의 근무시간대 옵션을 제공하는 시범프로젝트가 시작되었다. 2014년 한 해 동안 이 새로운 세 가지 모델의 근무시간제는 매 3개월 단위로 각기 다른 업무와 생산라인에서 실시되었다. 이에 대한 보상으로 경영진은 사내 고용안정을 보장하고 하청 및 임시직노동자 사용을 축소하기로 했다. 2011년부터 2013년까지 하청노동자의 수는 11,000명에서 6,000명으로 감소하였다.

덴마크의 TDC는 초기에는 콜센터 일자리를 하청하는 대신 사내콜센터와 전용콜센터 자회사 및 임시직 노동자를 사용하였다. 2011년에 TDC 경영진은 콜센터 업무의 아웃소싱을 고려하고 있다고 발표하고, 노동자들에게 외부 하청시장 상황에 맞게 비용 절감과 유연성 제고를 위한 근무시간제 변화에 동의해 줄 것을 요청했다. 이에 대해 덴마크 금속노조인 Dansk Metal은 2011~12년, 새로운 초과근로방침을 도입하기 위한 협약을 교섭하였다. 노동자들의 업무는 마지막 고객에 대한 서비스를 마칠 때 종료되는데 이 새로운 초과근로방침이란 계약상의 근무시간을 넘어가는 초과근무를 '시간은행'(time bank)에 저축하는 제도이다. 업무가 한가할 때는 '시간은행'에 저축된 시간

만큼 일찍 귀가할 수 있다. 그런데 노동자들은 계속해서 첫 번째 한 시간의 초과근무에 대해서는 150%, 그 다음부터는 1시간 초과 당 200%의 초과근로수당을 받았다.

이러한 새로운 근로시간 모델을 통해 2년 동안 경영진은 사내 일자리를 유지한다는 약속을 이행하였다. 그러나 2014년 경영진은 추가양보를 요구하면서 다시 아웃소싱을 하겠다고 위협하였다. 이번에는 경영진의 요구가 더욱 많아졌는데 신규 채용자의 경우 2년 간 유급휴식과 점심시간 삭제, 연금 삭감, 초과근로수당 최소 115%로 축소, 업무시작 5분과 종료 10분 무급화가 포함되어 있었다. 한 노조직장위원(shop steward)은 이러한 요구의 근거로 경영진이 하청콜센터의 전형적인 고용계약 및 노동조건과의 비교를 이용하고 있다고 보고 있다(TDC 노조직장위원과의 인터뷰, 2014년 10월 30일).

노동조합이 경영진의 양보 요구를 거부함에 따라 TDC는 800명의 콜센터 노동자를 미국계 서비스 공급업체인 Sitel에 아웃소싱한다고 발표했다. 이 800명은 TDC 전체 콜센터직원의 약 절반에 해당하는 인원이었다. Sitel로 옮겨간 노동자들은 2016년 말까지 1년 동안 기존 임금과 노동조건 및 직장을 보장받았다. 그 후 노동자들은 덴마크의 Sønderborg로 이주하거나 노르딕 언어 구사자로 구성된 Sitel 콜센터가 있는 영국 런던으로 이주하는 것 중에서 선택을 하게 되었다. 덴마크에 남는다는 것은 TDC 단체협약에 비해 임금과 노동조건이 낮은 Sitel의 기업단위 단체협약을 적용받게 된다는 것을 의미하였다. 반면 런던사업장에서는 단체교섭의 적용을 받지 못했다. 한 노조직장위원은 가족이 없는 젊은 층은 이러한 새로운 기회를 이용할 수 있지만 가족이 있는 노동자들은 이주하기가 어렵다는 점을 지적하였다(2014년 10월 30일 인터뷰). 사업이전 당시 임시계약 상태에 있는 노동자(일부사업장에는 이러한 노동자가 상당수를 차지함)의 계약갱신은 이루어지지 않을 것이다.

앞에서 살펴본 두 사례연구는 하청이 벤치마킹과 양보과정을 통해 사내콜센터 인력의 임금과 노동조건에 부정적인 효과를 미친다는 사실을 보여주고 있다. 양보교섭이 이루어지지 않거나 경영진이 생각하는 만큼 사내인력과 하청인력 간의 노동비용 격차를 줄이기에 불충분하다고 판단될 경우, 콜센터 일자리와 콜센터 사내 노동자들은 법의 보호를 제대로 받지 못하는 하청업체로 이전되었다. 이러한 사실은 새로운 하청산

업에서 발생하는 노동현상이 전통적인 의미의 '핵심' 사업장(특히 하청의 위협에 처한 일자리)의 노동조건 변화와 밀접하게 결부되어 있음을 보여주는 것이다.

6. 결론

이번 제5장에서 우리는 전기통신산업을 중심으로 콜센터 하청이 콜센터 노동자 일자리의 질에 미치는 영향에 대해 논의하였다. 원청업체로부터 하청업체로의 일자리 이전이라는 구조조정 결정과 관련된 정치적 역학을 이해하는 것은 시장과 오너십의 변화에 대한 사회적 결과를 평가하는 데 중요하다. 사용자 측은 경쟁적 시장이 생산성 향상과 상품 및 기술혁신을 가져와 자원의 효율적인 배분을 원활하게 한다고 주장한다. 그러나 아웃소싱의 정치적 결과에 대한 우리의 연구는 낮은 가격과 이윤확대가 기업의 임금삭감과 노동자에 대한 위험전가 전략에 의해서도 가능하다는 사실을 보여 주고 있다. 전자보다는 후자에 의해 경쟁력 강화를 추진하는 업종과 사업장에서 서비스시장의 자유화는 불안정한 저임금 일자리 확산을 초래하기 쉽다. 자유화 정책의 경제적·사회적 영향을 평가할 때는 이러한 효과들이 고려되어야 한다.

이번 장에서 살펴본 연구에 따르면 법적 규제가 제대로 이루어지지 않는 새로운 분야인 콜센터 하청업체의 확대는 콜센터 종사자의 일자리 질 하락과 관련이 있다. 유사한 사내콜센터 노동자에 비해 하청노동자에게는 저임금과 불안정한 일자리, '위험에 대비한' 변동급 임금 확대, 인권침해적인 강도 높은 모니터링 관행, 근무일정과 휴식을 조정할 수 있는 자율성 약화라는 조건이 주어진다. 콜센터 업무가 아웃소싱되면 이미 파편화를 겪고 있는 생산망 전체의 임금과 노동기준도 악화된다. 더욱이 사내에 남아 있는 인력도 비용과 성과의 벤치마킹을 통해 아웃소싱되거나 오프쇼어링 노동자들과 경쟁해야 한다. 이에 따라 양보교섭을 통해 일자리의 질이 악화되거나 노동자 전체가 하청업체와 같은 새로운 사용자에게 이전될 수 있다.

이 장에서 논의된 결과는 특정 콜센터산업에 국한되어 있지만 '조정된' 유럽경제권(coordinated economies)의 사례연구와 함께 제도적 환경이 다양한 많은 하청서비스에도 폭넓게 적용된다. '분열된 사업장'(fissured workplace)의 저자 Weil(2014)은 하

청에 의한 이윤의 주요 원천은 임금과 노동조건 압박을 통한 성공적인 노동비용 절감이라고 주장한다. 임금책정은 기업의 손에 넘어가고 개인은 더욱 경쟁적 환경으로 내몰리기 때문에 대기업 임금책정의 사회적 측면은 가격책정의 문제로 전환되었다. Weil은 국제비교를 통해 대기업의 많은 노동자가 제도적 보호를 제대로 받지 못하는 미국의 상황에 대해 설명하고 있다.

본 연구결과는 새로운 서비스 사업장 조직화로 노동자를 대변하고 자유화가 진행되는 기존산업의 양보교섭을 피하기 위한 노동자대표의 역할확대를 위해 어떻게 이러한 압력을 감소시킬 것인가라는 실천방법에 대한 질문을 제기한다. 따라서 여기서 제시된 연구결과로부터 공공정책과 노조전략 수립을 위한 몇 가지 폭넓은 함의점이 도출될 수 있다.

첫째, 포괄적 단체교섭제도(encompassing collective bargaining institution)는 사내 콜센터와 하청콜센터 일자리 질의 균형을 확립하고 사내콜센터 노동자의 유리한 임금과 노동조건을 유지하기 위한 중요한 도구이다. 비록 아웃소싱이 반드시 확실한 비용삭감 전략은 아니지만 노조가 설립된 사업장에서 콜센터 일자리가 아웃소싱되는 경우 대개 이러한 동기유인이 존재한다. 낮은 노동비용과 더욱 유연한 고용관행은 하청분야의 낮은 노조조직률과 단체교섭 적용을 때문에 가능하다. 노동비용과 고용관행 벤치마킹 때문에 원청업체와 하청업체의 노동자대표는 임금과 노동조건 개선을 위한 조직화 사업을 하기 어렵다. 이 때문에 결국 어떠한 대가를 지불하더라도 고용을 유지하려는 전략에 집중하게 된다. 업종별 단체교섭 전통을 지닌 유럽대륙 국가의 국가정책과 조직화 노력은 이러한 제도를 신규분야에도 확대함으로써 다른 분야 콜센터 노동자의 계약조건이 균형을 이룰 수 있도록 하는 데 목표를 두어야 한다. 이번 장에서 설명된 콜센터 하청업체의 노조캠페인에 대한 스웨덴과 덴마크 사례는 동일업종 내의 새로운 조직화 방식에서 협상력을 제도화하기 위한 노력을 보여주고 있다. 이러한 캠페인 사례는 제8장에서 보다 상세히 살펴보기로 한다.

둘째, 아웃소싱은 노사 간 권력불균형을 악화시키기 때문에 이러한 불균형을 해소하기 위한 법령 강화가 필요하다. 사업이전에 관한 법령은 노동자를 하청업체로 이전시키는 데 드는 비용을 증가시켜 일시적으로 이전된 노동자의 고용조건을 보호할 수 있

다. 독일 DT와 덴마크 TDC의 경우, 사내 콜센터 노동자가 하청업체 콜센터로 이전됐기 때문에 사업이전 법령과 단체협약에 의해 단기적으로 이들의 임금과 노동조건이 보호될 수 있었다. 그러나 이러한 법령의 효과는 오래가지 못해 전환기간이 종료된 후에는 원청업체와 하청업체에서 모두 임금과 노동조건이 저하되었다. 이러한 결과는 단체협약의 장기적 안정성을 지원하기 위해 사업이전 법령 자체가 개정될 수 있음을 시사하고 있다. 예를 들어 기존 계약조건을 유지하도록 조항이 무기한 연장될 수 있다. 하청업체가 원청업체의 단체협약을 그대로 적용하도록 법으로 규정할 수도 있다. 비록 법이 강화된다 하더라도 다국적 서비스기업의 국제적 영역과 콜센터 사업의 이동성으로 볼 때 그 효과는 제한적일 것이다. 덴마크 TDC 사례에서 보는 바와 같이 노르딕 국가에서조차 콜센터 일자리가 임금이 더 낮은 지역, 예를 들어 영국 런던 등으로 오프쇼어링될 수 있다. 셋째, 노동조합 캠페인과 조직화를 통해 포괄적 단체교섭체제의 국내 정착뿐만 아니라 국내외 생산네트워크를 망라한 단체협약 보호를 확대해야 한다. 한편 대기업에서는 하청업체의 임금과 노동조건이 일정 수준 유지되도록 교섭할 수 있다. 다른 한편 노동조합은 하청업체로의 조합원 이전을 임금과 노동조건 개선을 위한 단체행동 조직화라는 전략적 기회로 활용할 수 있다. 국제적으로는 유럽직장평의회(European Works Council: EWC)가 국경을 초월한 노동자대표의 소통을 정착시키고 다국적기업과 국제적인 구조조정 관행을 협의하는 지레(leverage) 역할을 한다. 유럽 대부분의 주요 전기통신 원청업체에는 유럽직장평의회가 있으며, 미국업체인 Sitel처럼 많은 하청업체에도 유럽직장평의회가 있다. 주목할 만한 사례는 France Telecom으로, 여기에는 세계직장평의회가 구성되어 있어 국제산별연맹 중 하나인 UNI와 정보통신기술서비스(Information, Communication, Technology & Service: ICTS) 분야의 글로벌 기본협약(global framework agreement)이 체결되었다. 현재까지 동유럽과 아프리카 등지의 자회사에서는 저임금과 노동조건 개선이 크나큰 과제이기 때문에 콜센터 하청업체의 상황에 대해서는 제대로 관심을 기울이지 못했다. 그러나 이러한 협의 기구는 아웃소싱과 오프쇼어링된 콜센터의 임금과 노동조건 개선을 위한 미래의 기본협약이 지향해야 할 영역을 보여주고 있다.

다국적 서비스업체의 전 생산네트워크를 망라한 조직화 노력은 콜센터에 집중되어 있는 현재의 국제노동조합 캠페인을 보완해 줄 수 있다. UNI의 정보통신기술서비스(ICTS)는 매년 '글로벌 콜센터 행동의 달'을 후원하고 있으며, 다양한 산업과 국가의

콜센터 노동자를 모아 당면과제와 캠페인 성공사례에서 얻은 시사점을 토론하기 위한 국제회의를 개최하고 있다. 이러한 활동은 우수사례 정보를 서로 교환하고, 콜센터 임금과 노동조건 개선 캠페인을 조직하고 있는 전 세계 노조활동가의 국제연대 구축을 장려하기 위한 것이다. 이러한 노력을 통해 의도한 목표를 쉽게 달성하기는 어렵겠지만 콜센터 하청업체 일자리의 질을 개선하고 사내에 남아 있는 일자리의 노동조건 악화를 피하기 위한 노력의 일환이라는 점에서 충분히 의미가 있다.

참고문헌

- Batt R., Doellgast V. and Kwon H. (2004) U.S. call center industry report 2004 national benchmarking report strategy, HR practices & performance, CAHRS Working Paper #05-06, Ithaca, Cornell University, School of Industrial and Labor Relations.
- Batt R., Holman D. and Holtgrewe U. (2009) The globalization of service work: comparative institutional perspectives on call centers: introduction to a special issue of *Industrial & Labor Relations Review*, *ILRReview*, 62 (4), 453-488.
- Batt R., Nohara H. and Kwon H. (2010) Employer strategies and wages in new service activities: a comparison of co-ordinated and liberal market economies, *British Journal of Industrial Relations*, 48 (2), 400-435. doi:10.1111/j.1467-8543.2010.00789.x
- CfA (2012) Contact centre operations: labour market report 2012, London, CfA business skills @ work. http://www.oph.fi/download/145729_Contact_Centres_LMI_2012_.pdf
- Convergys (2014) Convergys company overview. <http://www.convergys.com/company/company-overview.php>
- Deery S.J., Iverson R. and Walsh J. (2002) Work relationships in telephone call centres: understanding emotional exhaustion and employee withdrawal, *Journal of Management Studies*, 39 (4), 471-496. doi:10.1111/1467-6486.003

00

- Doellgast V. (2008a) Collective bargaining and high-involvement management in comparative perspective: evidence from U.S. and German call centers, *Industrial Relations*, 47 (2), 284-319. doi:10.1111/j.1468-232X.2008.00521.x
- Doellgast V. (2008b) National industrial relations and local bargaining power in the US and German telecommunications industries, *European Journal of Industrial Relations*, 14 (3), 265-287. doi:10.1177/0959680108094135
- Doellgast V. (2012) *Disintegrating democracy at work: labor unions and the future of good jobs in the service economy*, Ithaca, ILR Press.
- Doellgast V., Batt R. and Sorensen O.H. (2009) Introduction: Institutional change and labour market segmentation in European call centres, *European Journal of Industrial Relations*, 15 (4), 349-371. doi:10.1177/0959680109344366
- Doellgast V. and Berg P. (2015) *Negotiating flexibility: external contracting and internal working time control in German and Danish telecommunications firms*, Draft paper.
- Doellgast V., Holtgrewe U. and Deery S. (2009) The effects of national institutions and collective bargaining arrangements on job quality in front-line service workplaces, *Industrial and Labor Relations Review*, 62 (4), 489-509.
- Doellgast V., Sarmiento-Mirwaldt K. and Benassi C. (2013) *Alternative routes to good jobs in the service economy: employment restructuring and human resource management in incumbent telecommunications firms*, Final Project Report ESRC Grant RES-061-25-0444. <http://www.esrc.ac.uk/my-esrc/grants/RES-061-25-0444/outputs/read/be077186-d4cf-43e9-88a5-e42ae32bb2e6>
- Edwards T., Rees C. and Collier X. (1999) Structure, politics and the diffusion of employment practices in multinationals, *European Journal of Industrial Relations*, 5 (3), 286-306.
- Flecker J. (2009) Outsourcing, spatial relocation and the fragmentation of employment, *Competition & Change*, 13 (3), 251-266. doi:10.1179/1024529

09X451369

- Flecker J. and Meil P. (2010) Organisational restructuring and emerging service value chains: implications for work and employment, *Work, Employment and Society*, 24 (4), 680-698.
- Greer I. and Hauptmeier M. (2014) Management whipsawing: the staging of labor competition under globalization, *Industrial and Labor Relations Review*, 1 -.39 (Draft accepted).
- Hermann C. and Flecker J. (eds) (2012) Privatization of public services: impacts for employment, working conditions, and service quality in Europe, New York, Routledge.
- Holman D. (2002) Employee wellbeing in call centres, *Human Resource Management Journal*, 12 (4), 35-50.
- Holman D., Batt R. and Holtgrewe U. (2007) The global call centre report: international perspectives on management and employment, Sheffield, Global Call Centre Research Network.
- Keune M., Leschke J. and Watt A. (2008) Introduction: Liberalisation, privatisation and the labour market, in Keune M., Leschke J. and Watt A. (eds) *Privatisation and liberalisation of public services in Europe: an analysis of economic and labour market impacts*, Brussels, ETUI, 13-34.
- Mattoo A., Rathindran R. and Subramanian A. (2001) Measuring services trade liberalization and its impact on economic growth: an illustration, Policy Research Working Paper 2655, Washington, DC, World Bank.
- Meggison W. L. and Netter J. M. (2001) From state to market: a survey of empirical studies on privatization, *Journal of Economic Literature*, 39 (2), 321-389.
- Mueller F. and Purcell J. (1992) The Europeanization of manufacturing and the decentralization of bargaining: multinational management strategies in the European automobile industry, *The International Journal of Human Resource Management*, 3 (1), 15-34.
- Pulignano V. and Keune M. (2014). Understanding varieties of flexibility and

- security in multinationals: Product markets, institutions variation and local bargaining. *European Journal of Industrial Relations*, 1-17. doi:10.1177/0959680114527880
- Shire K. A., Schonauer A., Valverde M. and Mottweiler H. (2009) Temporary work in coordinated market economies: evidence from front-line service workplaces, *Industrial and Labor Relations Review*, 62 (4), 602-617.
- Sprigg C. A., Stride C. B., Wall T. D., Holman D. J. and Smith P. R. (2007) Work characteristics, musculoskeletal disorders, and the mediating role of psychological strain: a study of call center employees, *Journal of Applied Psychology*, 92 (5), 1456-1466.
- Taylor P. and Bain P. (2001) Trade unions, workers' rights and the frontier of control in UK call centres, *Economic and Industrial Democracy*, 22 (1), 39-66.
- Taylor P., Baldry C., Bain P. and Ellis V. (2003) 'A unique working environment': health, sickness and absence management in UK call centres, *Work, Employment and Society*, 17 (3), 435-458. doi:10.1177/09500170030173002
- Van Jaarsveld D., Kwon, H. and Frost A.C. (2009) The effects of institutional and organizational characteristics on work force flexibility: evidence from call centers in three liberal market economies, *Industrial and Labor Relations Review*, 62 (4), 573-601.
- Van Jaarsveld D. D. and Yanadori Y. (2011) Compensation management in outsourced service organizations and its implications for quit rates, absenteeism and workforce performance: evidence from Canadian call centres, *British Journal of Industrial Relations*, 49 (Supplement s1), s1-26. doi:10.1111/j.1467-8543.2010.00816.x
- Weil D. (2014) *The fissured workplace: why work became so bad for so many and what can be done to improve it*, Cambridge, Harvard University Press.

제6장 공공서비스 아웃소싱: 이탈리아, 영국, 덴마크 지자체 사례

Anna Mori¹⁾

1. 서언

지난 30여 년에 걸쳐 공공행정은 다양한 업무와 서비스의 아웃소싱을 포함해 대규모 구조조정의 대상이 되었다. 국가채무 증가에 따른 압박, 공공지출 억제 강화, 소비자 선호 변화, 긴축재정에 따른 효율적 예산집행 요구로 공공행정기관은 공공-민간파트너십, 바우처제도, 자유화정책, 하청 등 시장기제를 광범위하게 도입함으로써 전통적인 직접생산 및 전달체계를 경쟁체제로 개방해 서비스 공급을 차별화하였다(OECD 2011).

공공서비스 공급에 시장규율의 도입은 1980년대 이후 유럽의 모든 정부가 획일성(uniformity)과 공동성(communality)을 시사하는 '신공공경영'(New Public Management: NPM) 정책(Hood 1991)을 받아들이기 시작하면서 점진적으로 확대된 공공행정 개혁, 즉 '끝없는 개혁의 여파'(Unending wave of reforms, Polliti 2001)라는 커다란 직소퍼즐(jigsaw puzzle)의 한 조각이 되었다. 이 정책이념의 목적은 효율성과 효과를 제고하기 위한 움직임으로, 공공분야와 민간분야의 차별성을 제거하는 것이었다. 이러한 추세에 흐름 속에서 각국 정부는 민간분야의 시장기제에 따라 공공행정에 민간기업 운영방식과 가치를 도입하게 되었다(Pollitt & Bouckaert 2011).

아웃소싱은 공적기금을 절약하기 위해 NPM 정책에 포함된 시장형 도구(market-type tool)에서 채택된 방식으로, 서비스 전달체계를 공공분야에서 민간조직으로 이전하는 것이다. 시장규율에 따라 서비스 전달체계를 개방하면 경쟁체제에 있는 민간서비스 공급업체들이 규모의 경제(economies of scale)를 실현하고 주어진 투입량 또는 노동력으로 노력과 생산성을 제고할 수 있기 때문에 비용이 절감될 것이라 기대

1) 이탈리아 밀라노대학교(University of Milan) 노동연구원 연구위원

되었다. 아웃소싱이 경쟁을 촉진하는 것은 의심의 여지가 없지만 흔히 이유는 품질개선이냐 혁신보다는 노동비용 절감에 의존한다. 많은 실증적 연구결과에 따르면 예산절약은 고용감축이나 고용계약조건 악화에 의해 이루어지고 있다(Flecker & Hermann 2011).

노동편제와 고용조건의 복합적인 변화를 초래하는 이러한 과정에서 여러 결함이나 타나자 최근 수년 간 철저한 검토가 이루어졌다(Hermann & Flecker 2012; Petersen et al. 2012). 공공과 민간의 조직적 경계를 초월한 활동의 분산 등 서비스 전달체계의 수직적 분해(vertical disintegration)는 고용계약 조건의 악화를 초래하였다(Flecker & Meil 2010; Schulten & Böhlke 2012). 계약을 수주하기 위해 보다 값싼 노동공급 경쟁이 유발되었고, 노동조합이 조직되고 노동보호가 잘 이루어진 공공분야로부터 경기변동에 취약하고 노조의 힘이 약하거나 노조가 없는 민간분야로 사업이 이전되었기 때문이다. 더욱이 공공부문과 민간부문의 경계가 무너지면서 중첩되는 부분이 생김에 따라 고용과 노동조건의 불균형과 불안정도 심화될 것으로 예측된다(Flecker 2009).

이번 장에서는 아웃소싱이 공공분야 노동조건과 고용구조에 미치는 영향을 비교연구 관점에서 다루고자 한다. 이탈리아, 영국, 덴마크 3개국의 공공행정, 특히 지자체 공공행정 사례분석 연구를 통해 이 문제를 살펴보고자 한다. 먼저 각국에서 한 도시를 선정하고, 입법이나 예산억제로 인해 노동집약적 활동을 광범위하게 아웃소싱하고 있는 지방정부의 하위부문을 선정하였다. 이 비교연구를 통해 공공과 민간의 경계를 초월한 사업의 재편성(reconfiguration)이 주는 함의가 3개국에 공통적으로 나타나지는 않았으며 오히려 국가별로 차이가 있었다는 점을 확인할 수 있었다. 결론 부분에서 연구결과에 대한 설명이 제시될 것이다.

조사대상 3개 지자체에서 지배적으로 나타난 전반적 상황은 경우에 따라 다르지만 하청업체로 이전되거나 기존의 신분을 유지한 채 기능적으로 외부 서비스 공급업체에 파견된 공공부문 노동자의 고용조건 악화이다. 그 결과, 공공부문과 민간부문의 조직 경계가 점차 무너지고 중첩되면서 임금과 수당, 업무편제(업무량, 근로시간, 사업장)의 측면에서 노동에 부정적인 결과가 야기되었다. 그러나 이러한 공통점 이외에는 국가의

제도, 법률, 노사관계에 따라 그 영향이 다르게 나타난다(Flecker 2010; Vraengbæk et al. 2013; Jaehrling 2014). 공공서비스 아웃소싱을 막지는 못했지만 덴마크와 이탈리아의 공공부문 고용에 대한 포괄적 노동관계제도는 노동조건 악화를 어느 정도 완화해 주었다. 반면 영국과 같이 시장조정과 시장자유 기능을 중시해 고용규칙과 조직노동(organized labor) 제도의 기능을 최소화하려는 시장주도 노동관계 체제에서는 (Gallie 2007) 고용조건의 전반적인 악화가 불가피하였다.

이번 제6장은 다음과 같은 내용으로 구성된다. 아웃소싱을 통한 구조조정과 이것이 공공분야의 고용관계에 미치는 함의에 대한 논의를 개괄한 후, 비교연구 관점에서 3개국에 대한 실증분석 결과를 논의하고, 마지막으로 간략한 결론을 제시한다.

2. 아웃소싱을 통한 구조조정과 공공부문 노동이슈

공공부문 아웃소싱이란 공공서비스 공급사업이 외부조직으로 이전되는 것으로 정의된다. 다만, 이 활동에 필요한 공공자금조달과 시민에 대한 책임성 원칙에 부합되게 이 기능을 수행하는 전반적 책임은 그대로 유지된다(OECD 1993; Jensen & Stonecash 2005). 국경을 초월한 사업이전이 점차 늘어나는 민간기업의 구조조정과 달리 일반적으로 공공행정분야의 아웃소싱은 조직경계를 넘어 활동이 재구조화되는 것을 의미한다.

아웃소싱의 근본 이유는 서비스 제공에 있어 금전가치를 극대화하기 위한 것이다 (Domberger & Jensen 1997; Savas 2000). 공공행정은 시장경쟁에 서비스 공급사업을 개방함으로써 지출을 줄이고 효율성을 높이기 위해 경제적 평가에 입각한 정책을 채택하기 쉽다. 이러한 잠재적인 이익에도 불구하고 많은 결점이 보고되고 있다. 예산절감은 기대수준보다 저조하였으며, 장기적으로는 더욱 줄어들 것으로 보인다 (Domberger and Rimmer 1994; Roberts 2001). 더욱이 학자들은 예산절감의 의미뿐만 아니라 실제로 절약의 원천(source)이 무엇인지에 대해 의문을 제기하기 시작하였다(Jensen and Stonecash 2005). 사실 예산절감이 산출물(output)의 품질저하로 이루어졌거나(Quiggin 2002; Jensen & Stonecash 2005), 투입(input) 개선이 아닌

고용조건 악화를 통한 노동비용 삭감에 의해 이루어졌을 수도 있기 때문이다 (Domberger & Jensen 1997; Blöndal 2005).

따라서 구조조정 정책은 부담스러운 노동이슈이다. 내부인력 감축을 위해 의도적으로 아웃소싱이 이용되는 측면도 있고(Alonso et al. 2013), 아웃소싱이 공공분야 노동자의 노동조건 전환을 유발해 공공조직과 민간조직 간에 복잡한 연결고리를 형성하기 때문이다.

공공서비스 아웃소싱이 어떻게 노동자로부터 노사관계제도를 박탈하면서 항상 노동에 불리하게 이루어졌는지 반복적으로 기술하고 있는 기존연구²⁾에 의해 철저하고 자세한 설명이 제시되었다(Vrangbæk et al. 2013). 주로 임금(Flecker & Hermann 2009; Flecker & Meil 2010)과 노동관련 급부(연금, 모성/부성휴가, 병가)의 측면에서 노동조건이 파편화가 원인으로 제시되어 있다. 특히 사업을 인수한 민간 서비스공급업체로 상당수의 인력이 이전되었다(Flecker et al. 2008; Flecker & Meil 2010). 이는 이러한 노동자들이 더 이상 공공분야 단체협약의 보호를 받지 않고 유연성이 높으며 임금이 열악한 민간업체의 고용계약으로 전환된다는 것을 의미한다. 감원으로 인한 해고도 예외가 아니다. 계약의 유연성이 높아졌고, 업무변동량에 따라 유연하게 직원을 채용하기 위해 정규직 계약에서 임시직 계약으로 전환되었다(Flecker and Thörnqvist 2012). 더욱이 이 연구결과는 노동자를 쉽게 대체하고 교섭력을 약화시키기 위한 업무표준화와 노동강도 강화라는 지배적 추세를 설명하고 있다. 마지막으로, 적정인력보다 적은 인원의 채용은 장시간 노동, 과도한 업무량, 긴 교대제로 이어져 결국 노동강도가 강화된다(Flecker and Meil 2010).

다음 절에서는 3개의 지자체를 통해 입수한 증거를 설명하고, 비교연구 관점에서 유사점과 차이점을 규명하기로 한다.

2) 자세한 내용은 유럽의 WORKS(Work Organisation & Restructuring in the Knowledge Society)프로젝트의 'Changes in Work'(www.worksproject.be); PIQUE(Privatisation of public services & the impact on quality, employment & productivity)프로젝트(www.pique.at) 참고

3. 지자체 정부의 노동과 노동조건에 대한 함의

이탈리아, 영국, 덴마크 3개국의 지자체 사례연구 분석을 통해 아웃소싱이 공공노동자의 노동조건과 고용구조에 미치는 영향을 조사하였다. 이 연구의 증거는 2013년 9월부터 2014년 11월까지 실시된 44건의 반구조화 인터뷰(semi-structured interview)에 대한 심층 정성분석(qualitative analysis)에 의해 입수되었으며, 법령, 연차보고서, 내부 발표자료, 단체협약, 전문가 보고서, 사용자단체와 노동조합 자료 및 신문기사 등으로 보완되었다.

3.1 이탈리아 지자체 사례: 긴축재정에 대한 대응

이탈리아 지자체의 아웃소싱은 두 가지 법적 압력에 의해 추진되었다. 한편으로 중앙정부는 공공지출을 축소하고 시장원칙에 근거한 경영을 확대하기 위한 정책 도구로 아웃소싱을 장려하면서 적극적으로 개입하였다. 1990년대 제정된 법령은 서비스공급을 외부 공급업체에 아웃소싱하거나 100% 또는 부분적으로 지방정부가 소유하고 있는 주식회사(joint stock company)나 유한책임회사(limited liability company)에 하청을 주는 지자체에 많은 혜택을 주는 법이었다(Law 142/1990; Legislative Decree 267/2000; Budget Law 448/2001). 다른 한편 긴축재정 심화는 공공부문 직원 인사와 재원의 측면에서 지자체 예산에 심각한 영향을 미쳤다. 2008년 예산법을 시작으로 이탈리아 정부는 국가채무를 통제하기 위해 인건비를 포함한 지출에 대한 법적 억제책을 설정하는 등 지자체의 전반적 재정목표를 설정하였다(Decree Law 112/2008; Decree Law 78/2010; Legislative Decree 149/2011; Law 183/2011) (Bordogna and Pedersini 2013). 더욱이 공공부문 인원수가 법으로 정해져 있어 2009년의 경우 전년도(2008년) 퇴직자 노동비용 총액의 10%를 초과하지 않은 선에서 신규채용이 가능했다(인력감축). 이러한 제한은 2010년과 2011년에 20%, 2012년에 50%로 상향돼 완화되었다(d.l. 112/2008) (Bordogna and Neri 2014).

이러한 중앙정부와 법률에 의한 이중의 압박으로 조사대상 지자체들은 1990년대 중반부터 공원이나 도로 관리, 쓰레기 수거, 청소 및 케이터링 업무의 단순기능 종사자를 필두로 2000년대에는 사회돌봄, 유아원 및 재택 가사서비스 등 핵심서비스에 이르기

까지 점차 광범위하게 아웃소싱을 실시할 수밖에 없었다.

공공행정의 민간업체 전환을 허용하는 법령에도 불구하고 오히려 전체적으로 신기한 상황이 발생하였다. 지자체가 모든 관련 직원을 다른 지자체에 전보발령함으로써 사실상 거의 모든 직원을 유지하고 있었기 때문이다. 다만 일부 인원만 민간 서비스 공급업체로 이전하였다. 2000년대 초 이동식 음식배달(meals-on-wheels)과 유아원 음식서비스 등의 케이터링 서비스가 아웃소싱되었을 당시 지자체는 케이터링 서비스 보조인력을 계약직으로 고용하고 있었고, 요리는 정규직으로 고용하고 있었다. 전환 과정에서 보조인력들은 3개월 수습기간 후 하청업체로 이전되었고, 요리사들은 공무원 자격을 유지한 채 민간업체로 파견되었다. 그 후 공공부문 고용계약을 유지한 케이터링 노동자는 퇴직으로 인해 점차 줄어들었고, 하청업체가 직접 신규 대체인력을 채용하였다.

두 번째 전환은 공원유지관리 분야의 단순기능직 종사자에 관한 것이다. 1990년대 말 지자체가 소수의 지분을 갖고 있는 한 업체로 공원유지관리업무가 이전되었는데 노동자에게 사업장 이동에 대한 자율적 선택권이 주어졌다. 대부분의 노동자는 지자체에 남겠다고 선택했고, 소수의 노동자만 이전을 선택했다. 비록 장시간 교대와 야간·주말근무, 대기업무(on-call) 기간연장 등 불규칙한 업무일정으로 노동조건이 노동자에게 불리했음에도 불구하고 환경관련 업무나 공중화장실 관리를 담당하는 민간업체에 적용되는 단체협약은 공공부문에 비해 임금과 급부(benefit)가 높았다. 이러한 이전 과정을 지켜본 한 노조간부는 비록 근무시간도 길고 아침저녁으로 일해야 하지만 '일한 만큼 보수를 받을 수 있다'는 점에서 만족한다고 말했다(2014년 9월 16일 CISL 노조간부 인터뷰). 더욱이 일에 자율성이 크고 자기역량에 대한 책임감도 느낄 수 있어 전문성을 높일 수 있다는 점에서 직업적으로도 만족하고 있다는 것이다(2014년 10월 10일 지자체 인력관리 책임자).

이러한 성과는 아웃소싱 기간 중 노동조합의 지속적인 모니터링, 공공분야 노동자의 행정조직 재배치를 통한 일자리 유지 전략, 시의회의 결정 등을 통해 달성된 것이다. 더욱이 조직 내에 전출될 경우 동일한 계약조건이 보장된다는 이탈리아 민법(Italian Civil Code) 제2012조와 같은 법률조항에 의해 고용계약이 보장될 수 있었다. 이후 이

조항은 사업장 이동의 경우 ‘노동자 권리보장과 관련된 EU지침(Directive)’ 77/187/CEE 등 EU법령의 의무이행을 규정한 법률 428/1990에 의해 통합되었다. 이와 동시에 인사 및 감원 등 극심한 공공지출 억제로 2006년 1,200명이었던 직원이 약 700명으로 줄어들어 따라 아웃소싱이 아닌 지자체의 자체적 직원 재배치에 대한 요구가 높아졌다. 또한 지자체의 사업입찰 공시에 사회조항(social clause)이 포함되었다. 강제 조항은 아니었지만 입찰자들은 입찰심사에서 추가점수를 받기 위해 시의 해당인력을 승계하는 것이 유리하였다(2014년 8월 8일, 조달책임자).

케이터링 서비스 사례에서 나타난 바와 같이 아웃소싱은 급속하게 노동력의 이중구조를 창출하였다. 공공분야 고용계약을 체결한 시점에서 파견된 정규직 요리는 공공분야 단체협약의 보호를 받지만 아웃소싱된 직원들은 민간분야 단체협약의 적용을 받아 고용조건이 악화되었다. 하청업체들은 노동시간과 임금조건을 현격히 악화시켰을 뿐만 아니라 학교가 문을 닫는 여름방학에는 노동자를 대량해고하고 9월 개학때 재고용하였다. 이러한 일자리 재구성(reconfiguration)으로 정규직 공공분야 노동자는 연중 근무를 해야 할 만큼 업무량이 늘어났다. 케이터링 노동자에게 적용된 관광산업 노동자에 대한 단체협약에 의해 사업체 이전시 고용조건이 보호되었기 때문에 모성보호 휴가와 병가 등의 급부와 혜택은 기본적으로 동일하게 유지되었다(2010~2013년 관광산업 노동자 단체협약 제97조).

그러나 노동력 이중구조의 가장 대표적인 예는 사회복지 노동자(social workers)가 될 것이다. 공공분야 퇴직자를 대체하기 위해 사회서비스 아웃소싱이 추진되었는데 사회서비스기관의 장은 ‘이 아웃소싱을 파견업체 사용의 대안으로 보아야 한다’고 표현하였다(201410월 15일). 이 때문에 교육수준이 동일하고 바로 옆에서 동일업무를 하더라도 업체의 성격에 따라 불평등한 고용계약이 체결되는 불합리한 상황이 불가피하다. 외주노동자(external worker)에게 적용되는 사회적 협동조합(social cooperatives) 단체협약에는 공공부문 단체협약에 비해 월 최고 250~280 유로(euro) 적은 임금을 지불하라고 규정되어 있다. 출산휴가 급여도 임금의 30%만 지불하게 되어 있어, 첫 달에 100%의 임금을 지급하라고 규정된 공공부문 단체협약과 배치된다. 외주노동자는 노동조합 권리 측면에서도 훨씬 열악하다. ‘집회를 할 수 있는 시간도 적고, 노조업무를 할 수 있는 시간도 적다’(2014년 7월 21일, CGIL 노총 간부). 그러나 이러한 혼

합경영(mixed management)으로 지자체들은 노동비용과 업무편제의 측면에서 유연성을 갖게 되었다(2014년 10월 15일, 사회서비스 책임자).

3.2 영국 지자체 사례: 대처리즘(Thatcherism)의 결과

‘작은 정부’나 ‘규제 철폐’ 등의 감정을 자극하는 자동차범퍼 스티커(Asher 1987)는 1980년대 이후 영국의 공공서비스 공급대안으로서 아웃소싱의 인기를 잘 표현해 주고 있다. 본 연구사례인 영국의 지자체는 강제경쟁입찰(Compulsory Competitive Tendering: CCT)이라는 규제제도를 통해 아웃소싱 채택을 유발했던 일련의 중요한 법제정 움직임의 영향을 받았다. 처음에는 강제경쟁입찰제도가 주로 고속도로 유지관리나 빌딩 유지관리 등 단순 기능인력 일자리에 제한적으로 적용되었지만 1980년 ‘지방정부계획토지법(Local Government Planning & Land Act)’ 제정을 시작으로 1988년에는 쓰레기 수거, 도로 청소, 학교 케이터링, 운동장 및 공원 관리 등 거의 모든 단순 기능인력업무에 확대되었다. 세 번째 단계로, 1992년에는 지방정부법(Local Government Act)의 적용을 받는 일자리가 화이트칼라 전문직, 금융 및 기술서비스직에 확대되었다. 입법적 하청강요 외에도 공공분야는 심각한 예산삭감 압력에 처했는데 지자체들은 2010~11년과 2014~15년 기간 중 실질가격으로 27%의 지출을 삭감하라는 요구를 받았다(Bach & Stroleny 2014).

지자체에 대한 사례연구는 먼저 1979년 거리청소업을 필두로 1982년에는 쓰레기 수거, 이후 약 10여 년 동안은 수많은 단순 기능인력, 즉 공원 및 운동장 관리, 자동차 관리, 건물 청소, 학교 케이터링 및 이동식 음식제공(meals-on-wheels) 등의 기술직 일자리로 이어졌다. 1990년대 이후 지자체는 사무직 전문서비스 업무도 공개경쟁 입찰을 하기 시작했다. 처음에는 정보통신(IT)과 법률서비스를 시작으로 도시계획과 엔지니어링 업무, 임금지불대장(payroll) 관리와 노인 가사돌봄으로 확대되었다.

처음에 지자체가 거리청소사업 경쟁입찰을 공시했을 때 시정부는 입찰 참가업체에게 감원될 지자체 노동자를 승계할 의사가 있는지 질문하였다. 하청업체에 의해 승계되지 못한 노동자는 후한 조기퇴직 조건을 제공받거나 지자체 내에 재배치되었다. 이러한 ‘원만한(soft) 접근방법’은 한번으로 끝났고, 이후의 아웃소싱에서는 많은 내부직원이

감원되었다. 퇴직조건도 점차 악화돼 국가가 정한 최저기준으로 급격히 후퇴하였다.

고용계약은 큰 쟁점이 되었다. 핵심 인터뷰 대상자들은 이러한 역사적 추세를 두 시기로 나누는 데 동의하는데 그 분수령은 1993년 지자체가 사업이전고용보호(Transfer of Undertakings Protection of Employment Regulations: TUPE)³⁾법을 이행한 시점이다. 사업이전고용보호법 이전에 외부 서비스 공급업체로 일자리가 이전된 노동자들은 어떠한 형태의 고용계약 보호도 받지 못했다. 그 결과, 일반적으로 임금과 급부가 저하되었다. ‘지자체에 직접 고용된 노동자들은 동일한 숙련을 갖춘 민간업체 노동자보다 더 많은 임금을 받았다’(2013년 10월 22일, GMB 노조간부)

전반적으로 주 근무일이 5일에서 7일로 늘어남에 따라 노동시간이 더 길어지고 보다 유연화되었다. 거리청소 미화원은 야간과 주말 근무 보너스와 수당을 받지 못하게 되었다. 가사돌봄서비스를 제공하는 간호사들은 한 환자를 돌보고 다음 환자로 이동하는 데 필요한 시간에 대해 임금을 받지 못하게 되었다. 더욱이 일자리가 이전된 직원의 업무이동성은 더욱 높아질 것으로 예상되었다. 과거에는 지자체 구역의 정원만 관리하던 정원관리사들이 이제는 다른 지역에 있는 5~6개의 공원을 관리하기 위해 하루종일 돌아다녀야 했다. 간호사 역시 여러 지자체의 환자를 돌보게 되었다.

1993년부터 적용된 사업이전고용보호법은 사업이전 이후 노동자의 임금과 노동조건을 보호함으로써 초기 상황을 변화시켰다. 이 법 시행 이후 노동자들의 가장 공통적인 불만은 임금불안정보다 고용불안이었다. ‘간단히 말해 노동자들이 업무수행을 하는데 있어 일자리는 더욱 힘들고, 편이성은 더욱 나빠졌으며, 더욱 불안정해졌다’(2013년 11월 22일, UNISON 노조간부). 이 때문에 결국 이직률이 높아졌는데 특히 고령자의 이직률이 높았으며, 업무탈진(burnout) 사례도 증가하였다. 이 법을 회피하기 위해 민간업체들은 흔히 동일한 고용조건으로 지자체 노동자를 고용하기보다 저임금 노동자의 신규채용을 선호하였다.

이 법에 포함되지 않은 연금제도는 또 다른 민감한 문제가 되었다. 그 결과, 노동자에 대한 민간 공급업체의 연금분담금이 삭감되었다. 이 이슈는 중앙정부의 입법 개입

3) 사업이전고용보호(TUPE)법은 유럽공동체(EC) 지침(Directive) 77/187/EC를 이행하기 위해 1981년에 제정되었다. 그러나 실제로 이 법은 한참 뒤에 공공분야에서만 이행되었다.

이 요구될 정도로 심각하고 관심을 집중시켰다. 1999년 영국 재무부(Treasury)는 중앙정부의 '직원연금의 공정한 처리'(Fair Deal for Staff Pensions)를 기본으로 한 '사업이전 직원 관행에 대한 성명'(Statement of Practice on Staff Transfers)을 발표하였다. 이 성명서는 공공부문에서 외부 하청업체로 사업이 이전될 때 해당직원에게 대한 지침을 제공하고 있는데 이에 따르면 '새로운 사용자는 공공서비스연금제도와 동일하지는 않더라도 이에 상응하는 연금가입을 이전되는 직원에게 제공해야 한다'(1999년 '직원연금의 공정한 처리'). 그러나 이러한 지침에도 불구하고 계속 문제가 발생하였다. 예를 들어 하청계약이 종료되어 민간업체에서 다른 민간업체로 이전되는 노동자에게는 '공정처리'(Fair Deal) 규제가 적용되지 않았다. 이러한 사례가 이 지자체에서 여러 차례 발생하였다. 2013년 영국 재무부는 '직원 연금의 공정한 처리'(Fair Deal for Staff Pensions) 정책을 수정해 공공행정연금제도에 가입되어 있는 직원과 강제로 민간업체에 이전된 직원은 계속해서 이 연금제도에 가입할 자격이 있다고 확정하였다. 그러나 지자체는 2008년 이후 민간업체로 이전된 노동자에게만 공공연금제도 가입을 허용하고, 그 전에 이전된 대부분의 노동자에 대해서는 가입을 거부하였다.

3.3 덴마크 지자체 사례: 공공행정 구조조정에 대한 전략적 대응

1990년대 이후 덴마크 공공분야는 개혁의 물결에 직면해 시장기제를 도입하고 점차적으로 서비스 공급사업을 아웃소싱하기 시작하였다(Petersen & Hjelmar 2013). 앵글로색슨 전통에 비해서는 이러한 추세가 약했지만(Pollitt & Bouckaert 2011) 이 쟁점은 정치적·학문적으로 지속적인 열띤 논쟁을 유발하였다(Greve 2001).

2007년 덴마크 정부는 분권화된 정부구조를 혁신하기 위한 중대한 구조개혁 법안을 통과시켰다. 273개의 시(municipality)가 99개로 통합되었으며, 14개 구(county)는 해체되어 제한된 책임만 부여받는 5개 지역(region)으로 변화되었다. 개혁의 목적은 정부 각 단위의 능력과 기능을 재조정함으로써 규모의 경제(economies of scale)를 실현하고 복지서비스를 개선하기 위한 것이었다. 이 개혁과정에서 시(municipality) 지자체는 복지서비스의 책임을 부여받아 '최종적인 승리자'(net gainer)가 되었다(Mailand 2014). 지자체가 보다 적은 예산으로 보다 많은 주민에게 더욱 다양한 서비스를 제공하기 위한 전략과 예산 및 인력활용의 합리화 방법으로 아웃소싱이 강구되었다.

덴마크 사례로 선정된 지자체는 2007년 행정개혁으로 두 개의 시 지자체가 통합된 곳이다. 한 지자체는 1996년 서비스 공급분야의 구조조정을 시작해 가사돌봄(home care) 서비스를 아웃소싱한 바 있다. 이후, 청소, 쓰레기 수거, 도로 유지관리 사업이 공개입찰되었다. 2007년 이후, 두 번째 지자체에도 하청이 확대돼 2009년에는 일자리 센터(2년 뒤 다시 지자체가 직영하게 됨), 2010년에는 공원유지관리가 하청업체로 이전되었다.

아웃소싱된 전체 서비스를 살펴보면 노동조건에 미친 영향과 관련해 몇 가지 공통적 특성이 나타난다. 첫째, 서비스 일지리의 이동에 따라 관련된 대부분의 공공서비스 노동자가 민간 하청업체로 이전되었다는 점이다. 둘째, 업무량이 증가했다는 점이다. 예를 들어 가사돌봄 간호사는 같은 시간 안에 더 많은 환자를 방문해야 했고, 학교청소원은 더 신속하게 일을 해야 했으며, 거리청소 미화원은 같은 근무시간에 더 넓은 지역을 청소해야 했다. 임금보다는 업무량 증대에 대한 노동자의 우려가 더 크다는 보고에 따라 업무량 증대는 노조간부에게 중대한 도전이 되었다. 공공고용에서 민간업체로 이전된 노동자의 고용조건 유지를 보장하는 ‘사업이전고용보호법’과 민간업체 대부분이 합의한 단체협약(다만 간호 분야의 한 소규모업체가 교섭을 거부한 사례가 있음)에 의해 임금은 거의 그대로 유지되었다. 더욱이 공개입찰 계약조건에는 반드시 지자체의 관련노동자를 승계하도록 하는 사회조항(social clause)이 있었다.

비록 임금은 안정적이었지만 출산휴가, 병가, 연금의 사용자 부담금 등 다른 급부는 삭감되었다. 또 다른 문제는 근무시간 계약의 변경이었다. 간호사의 노동시간이 통상 주 37시간에서 25~30시간으로 단축되면서 임금이 급격히 감소하였다. 반대로 미화원들은 주당 최장 40~47시간까지 일을 하게 되어 업무량이 크게 늘어났다. 그럼에도 불구하고 노조간부들에 의하면 이들 조합원들, 특히 많은 미숙련 노동자들은 이러한 민간부문의 근무형태를 선호했다고 한다. 초과근무(미화원)나 성과도급(도로 유지관리 노동자)으로 임금을 더 받을 수 있기 때문이었다. 더욱이 이들은 공공분야에서 근무할 때는 소외감을 느꼈지만 하청업체에서는 자신이 핵심노동자라는 자존감을 갖게 되었다. ‘개인기업에서는 회사의 구성원이지만 공공분야에서는 단지 숫자에 불과했다’(2014년 4월 15일, FOA 노조 간부). 더욱이 가사돌봄과 같은 노동집약적인 활동에서는 지자체에 비해 개인업체가 간호사에게 새로운 기술을 제공함으로써 신속히 일을

할 수 있도록 지원한다는 것이다.

처음에는 지자체의 인원감축에 대한 보고가 없었지만 청소용역 입찰의 경우 단체협약 유효기간이 종료되자 하청업체는 청소미화원의 절반을 해고하였다(80명 중 40명). 노동조건이 악화되어도(예: 도로관리 노동자) 과도한 업무량이나 업무탈진(공원유지관리자)을 이유로 이직하는 노동자는 거의 없었다. 그러나 많은 인터뷰 대상자의 증언을 통해 볼 때 노동자들에게 불안정과 불안감이 만연해 있었음을 알 수 있다.

이러한 문제에 대한 대응이 노동조합의 당면과제가 되었다. 노동조합은 아웃소싱 이후에 발생하는 극심한 업무량 증가와 고용불안을 깊이 우려하고 있다. 그러나 덴마크의 전반적인 상황은 노동조합과 노동자 직장대표, 지자체 관리자, 전국지자체협회(KL) 간의 협조적인 관계를 보여주고 있다. 양측 모두 주요 인터뷰 대상자들이 긍정적 경험을 보고했는데, 이는 덴마크의 오랜 사회적 대화 전통을 통해 갈등을 최소화했기 때문이었다(파업은 거의 일어나지 않았음).

4. 비교 관점을 통한 최소한의 공통점

앞 절에서는 선정된 3개국의 3개 지자체에서 아웃소싱이 공공고용에 미치는 영향에 대해 논의하였다. 확인된 바와 같이, 아웃소싱이 노동에 미치는 몇 가지 유사한 영향에도 불구하고 구조조정이 실시되는 광범위한 제도적 맥락에 따라 노동조건이 각각 다르게 변화되었다. 특히 국가마다 다른 노사관계 체제와 제도가 공공분야 고용법규에 의해 보완되면서 임금과 노동조건에 대한 외주화의 부정적 효과가 발생하거나 완화되었다. 특히 사업이전고용보호법은 구조조정 기간 중 공공분야 노동자의 노동조건을 유지하는 데 완충작용을 하였다.

사실 사업이전고용보호법은 특히 영국에서 매우 중요한 역할을 했다. 영국의 공공부문 노동자들은 사업이전고용보호법에 의해 강력한 보호를 받았기 때문이다. 또한 더욱 중요한 것은 시장형 노사관계제도를 채택하고 있는 영국이 시장조정(market adjustment)과 시장자율(self-regulation)에 우선순위를 두고 고용법규와 조직노동제

도의 역할을 최소화하고 있는 상황에서(Gallie 2007) 고용조건 악화가 불가피하게 확산되었기 때문이다.

영국과 반대로 이탈리아와 덴마크에서는 사업이전고용보호법에 의해 보장된 보호가 다른 입법조치에 의해 강화되었다(Doellgast & Gospel 2012). 이탈리아에서는 지중해 고용모델을 반영해 전통적으로 국가가 적절한 조정역할을 담당해 왔다(Gallie 2007). 이탈리아 정부는 일반적으로는 공공부문 고용에 대해, 구체적으로는 아웃소싱에 따른 노동자 이전에 대해 일련의 강력한 법적 보호장치를 마련하였다(이탈리아 민법 제2012조; 법률 428/1990 제40조). 덴마크의 강력한 사회적 대화와 단체교섭 전통은 포괄적인 고용관계 제도와 함께 노동문제에 대한 불합리한 결과를 완화하는 완충역할을 하였다(Petersen et al. 2012; Jaehrling 2014). 법과 정책은 고용과 고용권리를 최대한 확대하고 노동시장의 격차를 최소화하여 모든 노동자에게 복지과 안전을 제공하기 위해 설계되었다. 비록 이탈리아와 덴마크의 포괄적인 현 노동관계제도가 광범위한 공공서비스 아웃소싱을 방지할 수는 없었지만, 고용계약이 악화되지 못하도록 결정적인 역할을 했던 것은 분명하다.

3개 지자체 사례마다 아웃소싱이 공공분야 고용에 미치는 부정적인 영향은 어느 정도 달랐지만 <표 1>에서 보는 바와 같이 유사점도 발견된다. 아웃소싱은 공공기관과 민간기업의 경계를 초월해 기능적으로나 계약에 의해 공공분야 노동자의 일자리를 증가시킨다. 아웃소싱이 고용조건의 파편화를 심화시키고 일자리를 악화시킨다는 보고와 같이 노동시간과 사업장 유연성의 측면에서 일반적으로 고용이 더욱 불안해지고 유연성이 확대되었다. 업무량과 업무속도 증가 및 성과도급을 포함해 직무요구의 강도도 높아진다. 더욱이 임금보다는 연금, 출산휴가, 병가 및 연차휴가 등 공급업체가 책정한 고용계약 조건이 급격히 악화되었다.

간단히 말해 아웃소싱을 통한 공공행정 구조조정은 민간분야 단체협약에 비해 혜택이 많은 공공부문 단체협약의 적용을 회피하고 공공부문 일자리에 대한 보호규정을 완화하기 위한 수단으로 이용되었다.

〈표 1〉 국가별 비교 관점에서 본 노동에 대한 아웃소싱의 함의

	이탈리아	영국	덴마크
공공직원 민간업체에 이전	임시직 직원에만 한정	대부분의 직원 + 해고	대부분의 직원 해고는 없음
감원	없음	다수	없음
단체협약 적용	공공부문	흔히 계약조건이 일방적으로 결정됨	민간부문
임금 수준	동일	상당히 낮음	비슷함
업무량	내부 직원의 업무량도 증가	훨씬 높음	높음
노동자가 제기한 주요 문제	노동력의 이중구조	해고, 연금제도	불안정감
사회조항	항상 포함	드물게 포함	항상 포함

세 지자체에서 아웃소싱 결정을 내리게 된 근본이유는 다르지만 노동비용 경쟁에 입각해 공공서비스를 시장규율에 개방시키려는 의도는 명백하다. 국내규제의 허용 여하에 달려있지만 인건비를 줄이기 위해 공공부문 직원을 외주하청업체로 직접 이전시키거나 민간기업에 파견함으로써 인적자원 관리의 유연성을 제고하였다. 흥미롭게도 조사된 모든 지자체 사례에서 발견된 공통적 결과는 심각한 업무량 증대이다. 다른 제도적 영역과 달리 노동과정과 관련된 이러한 측면은 법률의 보호를 받지 못했기 때문에 민간업체는 경쟁력을 강화하고 노동비용을 절감할 수 있었다.

이미 예견된 대로 공공부문 고용에 미치는 영향은 다양하게 나타나는데 이러한 차이는 주로 아웃소싱이 미치는 영향의 범위와 어떤 차원의 직원이 관여되어 있는지가 국가마다 다르기 때문이다.

이탈리아 지자체에서는 외부 민간업체에 이전된 임시직 노동자의 고용조건만 악화되었다. 그 규모는 기존과 동일한 고용조건으로 지자체 내의 다른 곳으로 재배치되거나 외부 서비스 공급업체에 파견된 전체 노동자 수와 비교해 볼 때 일부에 지나지 않는다. 외부 서비스 공급업체에 파견된 노동자의 경우 민간업체에 의해 인력관리가 이루어졌지만 공공분야 단체협약을 통해 동일한 고용조건이 유지되었다. 그러나 사업 이

전으로 인해 업무량이 증가하였고, 작업속도가 빨라졌으며, 직무스트레스가 증가하는 경우가 많아졌다. 그러나 감원은 피할 수 있어 많은 관련노동자의 일자리가 보전될 수 있었다.

덴마크에서는 아웃소싱으로 인한 공공분야 노동자의 인력 이전이 주류를 이루었다. 이는 지금까지는 공공부문 단체협약을 적용받았지만 아웃소싱으로 인해 민간부문 단체협약을 적용받게 된다는 것을 의미하였다. 이러한 변화로 임금은 크게 변화되지 않았지만 다른 급부와 혜택(출산휴가, 연차휴가, 연금, 병가)은 불리해졌다. 더욱이 업무량이 급속히 늘어났고, 일의 속도도 빨라졌으며, 노동시간과 작업장의 유연성이 높아졌다. 민간업체로 이전된 후 해고사례가 보고된 적은 거의 없었지만 많은 공공분야 노동자의 노동조건이 악화되었다는 점은 주목할 만하다.

영국 지자체 사례는 가장 극단적인 형태를 보여준다. 공공분야 고용을 축소하기 위한 수단으로 의도적으로 아웃소싱이 채택되었다. 흔히 공공서비스 공급사업이 민간업체로 이전된 경우, 이전된 노동자들이 즉시 해고되고 대신 더욱 임금이 낮은 노동자들이 민간업체에 의해 직접 채용되었다. 민간업체에 이전되어 일자리를 유지한 노동자들은 임금과 다른 혜택의 측면에서 노동조건이 급격히 악화되었다. 공공부문 단체협약이 민간분야 단체협약으로 변경된 덴마크의 이전노동자와 달리 영국의 하청업체에서는 대개 단체협약 체결을 거부하고 일방적으로 고용계약을 악화시켰다. 적어도 사업이전 고용보호법 시행 이전에는 이러한 상황이 발생하였다. 마지막으로 연금도 크게 삭감되었다.

이러한 증거를 통해 볼 때 유럽과 각국의 법제도 및 고용관계의 제도적 배열 (institutional configuration)에 따라 국가별로 확연히 다른 궤도가 나타나고 있음을 알 수 있다(Flecker 2009; Vraengbæk et al. 2013).

5. 결론

공공서비스에 대한 공공지출 삭감과 예산집행의 효율성을 제고하기 위해 유럽전역

에서 아웃소싱을 통한 공공행정 구조조정이 광범위하게 이루어졌다. 그러나 사례연구 대상 3개국의 지자체에서 발견된 실증적 증거에 따르면 실질적 예산절감은 노동비용 경쟁을 통해 이루어졌다. 사실 아웃소싱은 지방정부 내에서 근무조건을 파편화시키고 공공부문 노동자의 고용조건을 악화시키는 결과를 초래하였다.

이 분석결과에 따르면 강력한 공공부문 고용보호를 위한 국내법에 의해 보완된 포괄적 노사관계제도는 공공부문 고용보호와 아웃소싱의 부정적결과를 완화하는 데 상당한 역할을 하였다(Jaehrling et al. 2014). 또한 다른 형태의 노동보호가 부족한 상황에서 영국의 사업이전고용보호법은 구조조정 기간 중 노동조건을 유지하는 데 완충역할을 하였다.

이러한 노동제도의 중요한 기능을 이해하는 것은 가치사슬의 가장 약한 연결고리에 불리한 영향을 미치는 사회적 덤핑을 장려하려는 숨겨진 정치적 의도를 가진 시장화 과정(marketization process)을 저지하는 데 매우 중요하다. 이 연구의 결과가 입증하듯이 아웃소싱이라는 선택은 공공부문 단체협약과 규제를 회피하고 공공부문 단체협약을 민간부문 단체협약으로 전환함으로써 임금과 노동조건을 저하시켜 노동비용을 삭감하기 위한 의도에서 이루어졌다. 또한 노동조합은 그 중요성이 널리 인정된 영국의 사업이전고용보호법을 아웃소싱 대응전략으로 이용할 필요가 있다. 이러한 법에 의해 구조조정을 저지할 수는 없지만 적어도 노동의 가치를 높이면서 노동조건 악화를 최소화할 수는 있다.

참고문헌

- Alonso J.M., Clift on J. and Diaz-Fuentes D. (2015) Did new public management matter? An empirical analysis of the outsourcing and decentralization effects on public sector size, *Public Management Review*, 17 (5), 643-660.
- Bach S. and Stroleny A. (2013) Public service employment restructuring in the crisis in the UK and Ireland: social partnership in retreat, *European Journal of Industrial Relations*, 19 (4), 341-357.

- Bach S. and Stroleny A. (2014) Restructuring UK local government employment relations, pay determination and employee participation in tough times, Transfer: European Review of Labour and Research, 20 (3), 343-356.
- Blondal J.R. (2005) Market-type mechanisms and the provision of public services, OECD Journal on Budgeting, 5 (1), 79-106.
- Bordogna L. and Neri S. (2014) Austerity policies, social dialogue and public services in Italian local government, Transfer: European Review of Labour and Research, 20 (3), 357-371.
- Bordogna L. and Pedersini R. (2013) Economic crisis and the politics of public service employment relations in Italy and France, European Journal of Industrial Relations, 19 (4), 325-340.
- Doellgast V. and Gospel H. (2012) Outsourcing and human resource management, in Bach S. and Edwards M. (eds) Managing human resources: human resource management in transition, 5th ed., Chichester, Wiley, 317-335.
- Flecker J. (2009) Outsourcing, spatial relocation and the fragmentation of employment, Competition & Change, 13 (3), 251-266.
- Flecker J. (2010) Fragmenting labour: organisational restructuring, employment relations and the dynamics of national regulatory frameworks, Work organisation, Labour & Globalization, 4 (1), 8-23.
- Flecker J. and Hermann C. (2011) The liberalization of public services, company reactions and consequences for employment and working conditions, Economic and Industrial Democracy, 32 (3), 523-544.
- Flecker J. and Meil P (2010) Organisational restructuring and emerging service value chains, implications for work and employment, Work, Employment & Society, 24 (4), 680-698.
- Flecker J. and Thornqvist C. (2012) Outsourcing, tendering and changing working conditions in local public transport, in Hermann C. and Flecker J. (eds) Privatization of public services: impacts for employment, working conditions, and service quality in Europe, New York, Routledge, 74-88.

- Flecker J., Holtgrewe U., Schonauer A., Dunkel W. and Meil P. (2008) Restructuring across value chains and changes in work and employment: case study evidence from the clothing, food, IT and public sector, WORKS Project Report, Leuven, HIVA. http://www.forba.at/data/downloads/file/362-Case_Study_Report_D10.1.pdf
- Gallie D. (ed.) (2007) Employment regimes and the quality of work, Oxford, Oxford University Press.
- Greve C. (2001) New avenues for contracting out and implications for a theoretical framework, *Public Performance & Management Review*, 24 (3), 270-284.
- Hermann C. and Flecker J. (eds) (2012) Privatization of public services: impacts for employment, working conditions, and service quality in Europe, New York, Routledge.
- Hood C. (1991) A public management for all seasons?, *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- Jaehrling K. (2014) The state as a 'socially responsible customer'? Public procurement between market-making and market-embedding, *European Journal of Industrial Relations*, 1-16. doi: 10.1177/0959680114535316
- Jensen P.H. and Stonecash R.E. (2005) Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts, *Journal of Economic Surveys*, 19 (5), 767-787.
- Mailand M. (2014) Austerity measures and municipalities, the case of Denmark, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 20 (3), 417-430.
- Mailand M. and Hansen N.W. (2013) Public service employment relations in an era of austerity: the case of Denmark, *European Journal of Industrial Relations*, 19 (4), 375-389.
- OECD (1993) *Managing with market type mechanisms*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.
- OECD (2011) *Government at a glance 2011*, Paris, Organisation for Economic Co-operation and Development.

- Petersen O.H., Hjelmar U., Vrangbaek K. and la Cour L. [2012] Effects of contracting out public sector tasks: a research-based review of Danish and international studies from 2000-2011, Copenhagen, AKF, Danish Institute of Governmental Research. http://www.epso.org/IMG/pdf/5111_udliciteringsrapport_EN_FINAL_VERSION.pdf
- Petersen O.H. and Hjelmar U. [2013] Marketization of welfare services in Scandinavia: a review of Swedish and Danish experiences, *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17 (4), 3-20.
- Pollitt C. [2001] Clarifying convergence: striking similarities and durable differences in public management reform, *Public Management Review*, 3 (4), 471-492.
- Pollitt C. and Bouckaert G. [2011] *Public management reform: a comparative analysis - New public management, governance, and the neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.
- Quiggin J. [2002] Contracting out, promise and performance, *Economic and Labour Relations Review*, 13 (1), 88-104.
- Roberts V. [2001] Managing strategic outsourcing in the healthcare industry, *Journal of Healthcare Management*, 46 (4), 239-249.
- Savas E.S. [2000] *Privatization and public-private partnerships*, New York, Chatham House.
- Schulten T. and Brandt T. [2012] Privatisation and the impact on labour relations, in Hermann C. and Flecker J (eds) *Privatization of public services: impacts for employment, working conditions, and service quality in Europe*, New York, Routledge, 136-152.
- Vrangbæk K., Petersen O.H. and Hjelmar U. [2013] Is contracting out good or bad for employees? a review of international experience, *Review of Public Personnel Administration*, 20 (10), 1-21.

제7장 하청, 고용불안과 하청이주노동: 건설, 정육가공, 조선업의 실증 사례¹⁾

Nathan Lillie & Ines Wagner²⁾

1. 서론

유럽통합의 명백한 목적 중 하나는 노동의 자유로운 이동에 대한 장벽을 제거하기 위한 것이다. 모든 EU시민은 원하는 다른 나라에서 거주하고 일할 수 있으며, 법률적인 의미에서 내국인과 동일한 처우를 받을 일반적 권리를 갖는다. 많은 유럽인, 특히 기존 회원국에 비해 경제적으로 발전하지 못한 신규 EU 가입국민들은 이러한 EU 내 노동이동의 이점을 활용하였다. 동유럽에서 서유럽으로의 개인적인 이주와 함께 다른 형태의 이주도 진행되고 있다. 즉, 초국적 하청업체나 자회사의 의존적 노동자로 ‘파견된’(posted) 하청이주노동자이다. 이들은 개인적 이주자와 달리 외국근무자가 아닌 모국의 노동기준을 부분적으로 적용받는다. 이들은 노동의 자유로운 이동을 규율하는 EU의 규제제도 대신 법률적으로 서비스의 자유로운 이동에 대한 규제를 받는다. 예를 들어 건설, 조선이나 정육포장 공장에 대한 파견노동 공급이나 하청은 EU법에 따라 노동이 아닌 서비스로 분류된다. EU헌법에서는 서비스 이동의 자유가 중심이기 때문에, EU법규는 각 회원국 정부나 노동조합에 의한 다국적 서비스 제공업체에 대한 규제조치를 제한하고 있다(Lillie 2010). 특히, 기업은 노동자 유입국(host country)의 고용규제에 대해 여러 가지 측면에서 이익을 제기할 수 있기 때문에 상이한 규제환경의 차이를 이용한 재정거래(裁定去來 arbitrage)를 통해 초국적 서비스 공급업체에게 하청을 주는 것이 흔한 일이 되었다.

1) 이 논문은 'Transnational Work and the Evolution of Sovereignty(TWES 263782)/초국적 일자리와 주권의 진화' 프로젝트의 연구결과를 기초로 하고 있다.

2) *Nathan Lillie: 핀란드 Jyväskylä대학교 사회과학철학과 교수(사회정책)

*Ines Wagner: 독일 Duisburg-Essen대학교의 직업능력연구소(Institute for Work and Qualification) 박사후기 연구원

재정거래 규제란 두 가지 이상의 대안 중 하나의 규제제도를 선택해 이익을 취하는 재정거래를 제한하는 전략으로 정의된다(Fleischer 2010: 4쪽). 실제로 재정거래는 외국에 사무실이나 공장을 설치해 거래를 이전시키거나 생산활동은 다른 나라에서 이루어지지만 특정국가의 유리한 법을 활용하기 위해(예; 고용계약) 비즈니스 거래를 목적으로 다른 나라에 신규법인을 설립하는 것을 의미할 수 있다. 동일한 지리적 공간이라 하더라도 규제형태의 차이, 예를 들어 파견노동에 대한 노동법의 차이나 금속과 건설의 단체협약 차이를 이용해 유리한 곳으로 이전해갈 수 있음을 뜻한다. 따라서 하청 이주노동 문제는 하청과 파견노동 기제, 사용자의 '규제제도 쇼핑'(regime shopping) 전략과 매우 긴밀히 연결되어 있다. 이러한 선택을 하게 된 정확한 법률적·조직적 용어와 이유는 상황에 따라 달라진다. 그러나 이러한 피상적 차이와 복잡성의 이면에는 재정거래 규제에 기초한 유사한 사용자의 전략과 동기가 존재한다.

EU 내 하청이주노동자에 대한 초국적 법규에는 규제의 차이가 존재한다. 이러한 규제의 차이는 한편으로는 규제 자체의 차이, 즉 임금과 사회적 기준과 관련된 경쟁을 유발하기 위한 유럽의 제도에 의해 생겨난 법률적 허점 때문에 생기기도 하며³⁾, 다른 한편으로는 EU법규와 회원국 제도 간의 복잡한 상호작용 때문에 본질적으로 노동기준의 집행이 어렵다는 사실 때문에도 발생한다. 기업은 오히려 이러한 복잡하고 변화가 심한 규제환경을 잘 활용해 의도적으로 값싼 노동력을 고용하고 있다. 이는 특정 서비스의 이행을 위해 노동자를 외국에 파견하려는 기업의 요구를 충족시키는 한편 규제를 회피하기 위해 하청이주노동과 같은 기업관행을 이용한다는 것을 의미한다. 하청이주노동은 여러 사업부지의 원활한 운용을 위한 조직적 과정이 이미 마련되어 있어 하청관행이 매우 발전한 건설과 조선업에 가장 만연해 있지만 재정거래의 기회가 있는 다른 분야의 사업장에도 나타나고 있다. 파견과 결합된 하청노동을 통해 사용자들은 법적인 측면뿐만 아니라 고용관계의 측면에서도 자신에게 유리한 대안적 규제체를 선택할 수 있다. 기업경계와 관행뿐만 아니라 하청이주노동자의 기대치가 이들의 모국과 연계되어 있기 때문이다. 따라서 하청이주노동은 EU, 송출국, 유입국 모두의 규제환경, 특정산업환경, 산업의 생산관계 등의 상호작용에 의해 형성된다.

이 장에서는 EU 내 불안정 고용을 양산하고 있는 사용자들의 다양한 초국적 노동계

3) 이러한 의도는 뒤에서 다루게 될 평판이 아주 나쁜 Laval 판례(Case C-341/05)에서 분명히 드러난다.

약 방식을 살펴보기로 한다. 사용자들이 규제차이를 이용하고 규제집행을 회피하면서 유럽법규 간의 규정 차이를 활용함으로써 어떻게 특정한 종류의 계약이 체결되는지 살펴볼 것이다. 우선 유럽의 노동이동 정책에 대해 논의한 후, 세 가지 개별산업과 국가의 계약관계와 노동시장규제를 검토한다. 여기서 선정된 국가와 산업은 1)독일, 네덜란드, 핀란드, 영국의 건설업 2)독일 정육업 3)핀란드 조선업이다. 많은 EU국가의 건설업에 대한 연구가 충분이 이루어졌고 이러한 연구를 통해 일반적인 교훈을 습득하고 비교도 가능하기 때문에 우리는 거시적 관점에서 EU의 건설업을 살펴볼 것이다. 정육업과 조선업의 경우 상대적으로 아직 연구가 부족하기 때문에 독일과 핀란드의 국가적 맥락에서 이 사례들이 어떤 역할을 했는지 자세히 살펴볼 것이다. 이러한 사례 연구에서 우리는 새로운 유연성 전략의 일환인 비정규노동(contingent labor)의 사용에 대해 논의하고, 각 사례의 개별적 계약관계 이용과 결부된 특수성을 조사한다.

2. 유럽의 노동이동 정책

노동이동에 대한 EU의 정치적 입장은 개인적 결정에 의한 이주노동에 대해 권리제도(rights regime)를 정립하는 한편 사용자에게 고용되어 송출된 하청이주노동자에게는 별도의 법규를 제정한다는 것이다. 이러한 사실은 초국적 하청의 주요 동인이다. 업체에 고용되어 다른 회원국으로 파견되는 노동자와 개인적으로 해외에 이주한 노동자 간에는 차이가 있기 때문이다. 하청이주노동은 노동이동의 자유가 아닌 서비스공급의 자유에 속한다. 파견이주노동자에게는 개인적인 노동이동에 적용되는 법과 다른 사회·노동법이 적용되기 때문에 이러한 차이가 중요하다(Dølvik & Visser 2010). 파견노동계약은 EU의 하청이주노동지침(Posting Workers Directive: PWD)을 준수해야 한다. 이 지침에 의하면 유입국 산업부문의 기준이 송출국보다 높을 경우 유입국의 기준을 적용해야 한다.

EU의 하청이주노동지침(Posting Workers Directive)은 다음과 같이 고용조건을 범주를 구체적으로 명시하고 있다.

① 최대 근무시간과 최소 휴게시간

- ② 최저 유급 연차휴가
- ③ 초과근로수당을 포함한 최저 시간급. 이 사항은 보완적 직장퇴직연금제도에는 적용되지 않음.
- ④ 노동자 용역대여(worker hiring-out), 특히 임시고용 파견업체(temporary employment undertaking)에 의한 노동자파견 조건
- ⑤ 사업장의 산업안전보건
- ⑥ 임신노동자, 출산노동자, 아동 및 청년 고용계약에 관한 보호대책
- ⑦ 남녀 동일처우 및 기타 차별금지 조항(Directive 96/71/EC, 3조1항)

처음에 노동조합은 EU의 하청이주노동지침이 노동조합을 포함한 규제자들의 액션에 의해 노동조건을 개선하도록 설계된 최소한의 보호장치라고 생각했다. 그러나 이 지침의 의도에 대한 유럽사법재판소(European Court of Justice: ECJ)의 해석이 시장 개방 쪽으로 기울자 노동조합과 충돌하게 되었다. Laval 소송(역자 설명: Laval 건설 회사와 스웨덴 건설노조 간의 분쟁) 판결(ECJ C-341/05)에서 유럽사법재판소는 유입국 규제자들(노동조합 등의 민간주체 포함)은 외국의 서비스 공급업체에게 EU 하청이주노동지침의 최저기준을 상회하는 노동권 준수를 강제할 수 없다고 판결했다. 서비스 공급업체의 경쟁우위는 임금이 상대적으로 낮은 송출국의 임금기준에 있기 때문에 이를 상회하는 노동권 준수의 강제는 업체의 경쟁우위를 위축시킬 수 있다는 것이 판결이유였다. 이 판결은 노동권을 기업경쟁력의 한도(parameter)로 만들어 법정 최저 기준을 상회하는 임금과 노동조건을 위해 교섭할 수 있는 노동조합의 능력을 약화시켰다. Laval 판례와 함께 발표된 유럽사법재판소의 Viking 소송(역자 설명: 핀란드 선박회사 Viking과 국제운수노련 ITF 간의 분쟁)의 판결은 노동조합의 행동이 기업과 노조설립의 목적달성과 균형을 이루는 한 기업의 이동의 자유(freedom of movement)를 제한하는 행동을 취할 수 있는 권리를 갖는다고 명시함으로써 여전히 '설립목적 달성과 균형을 이루는 행동'(proportionate action)은 허용되고 있다(ECJ C-438/05). Laval과 Viking의 유럽사법재판소 판례는 노동조합이 하청이주노동자를 대신해 자유롭게 단체교섭을 하는 것을 제한하는 결과를 초래하였다. 파업이 노조설립 목적과 '균형을 이루는 행동'이 아니라고 판결될 수 있고 벌금이 부과될 수도 있기 때문이다. 그럼에도 불구하고 위의 두 판례는 노동조합에게 법정 최저임금을 집행하기 위한 '균형 있는' 행동을 취할 수 있는 권리를 인정해 주고 있다. 또한 최근(2013년) 핀란드 전기

노조(Sähköalojen ammattiliitto)와 핀란드에 지부를 설치해 활동하고 있는 폴란드 전 기업체인 Elektrobudowa Spolka Akcyjna(ESA)의 소송에 대해 유럽사법재판소는 유급휴가와 초과근무 수당뿐만 아니라 숙련도에 따라 최저기준보다 높은 시급을 규정하고 있는 산별 단체협약을 (법적 확대가 인정되었기 때문에) 하청이주노동자에게도 적용하라고 판결하였다(C-396/13). Laval 판례를 통해 볼 때 노동조합이 확장된 단체협약에서 시간급을 확보할 수 있는 것은 분명해 보이지만 유럽사법재판소 법률자문관(Advocate General)은 2014년 법률해석 의견에서 '이는 이 단체협약의 적용자 중 가장 저임금을 받는 노동자에게만 적용되어야 하기 때문에 Elektrobudowa 결과는 노조에게 유리한 뜻밖의 판결이었다'는 입장을 표명했다.

하청이주노동자는 EU의 하청이주노동지침에 의해 동일한 처우를 받을 수 있지만 개인적으로 이주한 외국인 노동자들은 거주국가의 내국인 노동자와 동일한 권리를 갖는다. 초국적 서비스 공급의 법률적 제한은 초국적 하청업체나 다국적기업 내부에서 이전된 노동자에게만 적용된다. 사용자들은 초국적 하청업체나 인력파견업체가 자국이나 유입국 중에서 자신에게 유리한 노동권과 사회보호제도를 선택할 수 있다는 이점을 활용하고 있다. 이렇게 함으로써 사용자들은 노동자의 임금기대치가 낮은 국가를 선택해 이 국가의 저임금 계약조건으로 외국인 노동자를 모집할 수 있다. 그러나 EU의 하청이주노동지침에 모든 노동조건이 명시된 것은 아니지만 중요한 사항은 규정되어 있다. 하청이주노동자에게 적용되는 계약조건은 확장된 산별 단체협약과 최저임금을 기본으로 하고 있기 때문에 지역에 따라 상황이 다르긴 하지만 자국의 내국인 노동자 임금과 거의 차이가 나지 않는다. 그럼에도 불구하고 사회보험은 유입국이 아닌 하청이주노동자의 모국에서 지불되기 때문에 하청이주노동자를 채용함으로써 전체 노동비용을 줄일 수 있다. 더욱 큰 문제는 송출국과 유입국의 법률기준이 복잡하게 혼재되어 있고, 초국적 하청업체가 기준준수를 회피하기 위해 국가를 변경할 수 있으며, 대부분의 파견노동자가 사용자에게 자신의 권리를 주장할 의지가 없기 때문에 법 집행이 제대로 이루어지지 않는다는 점이다(Berntsen & Lillie 2015; Cremers 2013; Wagner & Lillie 2014).

유럽사법재판소의 접근방식은 노동권의 측면에서 상당한 우려를 자아냈다. 이 접근방식은 EU 내의 이동에 대해서는 노동조합의 파업권과 노동감독 집행권을 제한한 반

면 기업이 초국적 하청업체를 이용할 경우에는 유입국의 노동조건과 단체협약을 적용 받지 않도록 했기 때문이다. 기존 노동법의 집행을 강화할 수 있는 법률적 근거를 마련하기 위해 EU집행위원회는 하청이주노동자침의 이행지침(Enforcement Directive)을 마련하기 위한 정책교섭을 추진했다. 이 이행지침은 노동조합의 제소(complaint), 파견노동자의 일상적 노동권 침해에 대한 EU집행위원회의 자체 용역연구보고서에 대한 대응이었다(Houwerzijl & van Hoek 2011). 이것이 Laval 판례 이후의 규제환경에 대한 해결책을 찾기 위한 첫 번째 시도는 아니었다. 초기의 시도에서는 상호 의견 절충에 치우쳐 노동조합이 이를 포기하기로 결정하였다(Arnholz 2014). 이행지침도 비슷한 어려움에 직면했는데 노동조합이 유럽사법재판소의 향후판결로부터 정부의 근로감독 관행과 공급망 책임조항을 보호하기 위한 문구를 삽입하기 위해 전력을 기울였기 때문이다. 예를 들어 하청업체 공급망의 책임이 규정되어 있는 국가와 산업에서는 하청업체가 노동법 준수와 사회보험 분담금 지불의무를 이행하지 못했을 경우 원청기업에 그 책임을 물을 수 있다. 공급망 책임조항은 국가마다 다르지만 독일 건설업에서는 공급망의 모든 하청업체에게 책임을 확대하는 것이 가능하다. 이 때문에 노동자는 회사가 도산하거나 도주했을 경우 체불임금과 사회보험금을 받을 수 있다. 또한 주요 원청기업은 입찰시 하청업체의 평판을 고려하고 재정상태를 미리 조사하는 정책을 수립해야 한다. 노동조합은 이 집행지침에 독일과 유사한 규정을 도입하려고 시도했지만 이 지침 제12조에는 ‘공급망 책임이 논의되고’라는 표현과 ‘1차(direct/first tier) 하청업체의 책임’만이 구체화되어 있다.

최종 채택된 이행지침의 내용은 기존의 국가규제조치를 정리하는 선에서 그쳤고, 어떤 경우에는 유럽사법재판소가 향후 이러한 규제를 제한할 수 가능성도 부여하였다. 예를 들어 이행지침에는 ‘정당화되고’ ‘균형을 이루는’(proportionate) (사용자의) 대책에 대한 법집행 제한의 필요성이 계속 언급되어 있다. 이는 노동권 집행을 이유로 기업의 이동자유권을 침해할 수 없을 것이라는 우려가 현실로 나타난 것이다. 만약 회원국이 균형 잡히지 않은(disproportionate) 법집행 행동을 취하면 기업의 제소에 대해 정부가 책임을 저야하는 상황이 발생할 수 있는 가능성이 충분하다. 노동기준을 집행하기 위한 노동조합과 정부의 특별한 노력이 실제로 기업의 이동자유권을 침해했다는 지는 유럽사법재판소(ECJ)가 지침의 의미를 해석할 때만 파악할 수 있을 것이다.

3. 노동계약과 노동시장 현실

노동이동과 초국적 서비스 공급에 대한 EU법규는 회원국의 노동시장 법규와 상호작용을 하는 반면 하청이주노동자의 노동시장을 결정짓는 것은 하청과 파견노동에 대한 산업의 관행이다. 따라서 하청이주노동자의 고용제도와 이를 규제하는 EU규정은 하청 공급망의 권력관계에 의해 창출된 경계(boundary)와 위계(hierarchy)에 의해 형성된 노동시장의 맥락에서 이해되어야 한다. 하청이주노동자와 하청업체의 사용은 당연하고 지속적인 현상이라기보다 기업의 기회와 전략에 의해 추진되는 것이다. 기업이 하청을 실시하는 것은 내부적으로 없는 전문성이 필요한 경우, 상대적으로 힘이 약한 기업에 리스크를 전가하는 경우(Deakin & Walsh 1996), 노동자 대표제를 복잡하게 하고 약화시키면서 고용관계를 파편화하려는 경우(Wills 2009), 주변부 사업에 종사하는 노동자를 보호가 취약한 규제제도로 재배치시키고자 하는 경우(Doellgast & Greer 2007)이다.

Harvey(2003: 195~196쪽)는 하청을 ‘협력적’ 하청과 ‘경쟁적’ 하청으로 분류하였다. 협력적 모델은 전문성, 양질의 노동조건(임금 등), 특수한 기술적용을 바탕으로 한 조직과 어울린다. 반면 경쟁적 하청은 이 과정에 참여하는 업체의 시장지배력 차이를 통한 비용삭감에 기초한다. 이 후자의 모델에서는 지속적으로 동일한 업무를 하청에 맡기는데 ‘공동화기업’(hollowed-out firm)이 그 전형적인 예에 해당한다(Harvey 2003: 197쪽).

인터뷰를 통해 나타난 바와 같이 하청이주노동은 항상 두 번째 모델의 하청과 함께 이루어진다. 이러한 하청에서는 국가, 업종, 사업장 간의 차이를 이용하며, 수요에 따라 생산을 증감하는 비용절감형 방식을 활용한다(Flecker et al. 2008). 하청업체 노동자들은 흔히 저임금과 높은 업무강도, 고용불안 증대, 높은 비정규 고용계약 의존 등 열악한 노동조건을 경험한다(Grimshaw & Rubery 2005; Wills 2009; Flecker & Meil 2010; Gautié & Schmitt 2010). 이 하청이주노동자들은 직장평의회(works council)에 의해 대변되지 않으며, 노동조합이나 다른 형태의 노동자대표와 접촉하지 않도록 경영진의 압력을 받고 있다. 이에 따라 노동조합의 대표성이 약화되고 노동시장의 이중구조가 형성된다(Wills 2009). 이처럼 이러한 형태의 자본가내부의 관계는

생산과정 내에서의 임금교섭과 이러한 교섭을 재정비하기 위한 개별적 또는 집단적 액션을 취할 수 있는 개인의 능력에 영향을 미치면서 분배의 효과(distributive consequence)를 갖는다(Grimshaw & Rubery 2005; Wills 2009).

EU 하청이주노동자법의 법적 틀은 초국적 하청업체에게 유입국의 법 집행 노력에 대한 면책을 제공함으로써 초국적 하청을 장려하고 있다. 하청이주노동이 외국의 노동 조건과 규제제도를 거론하기는 하지만 사용자들이 어떻게 이러한 제도를 모니터링과 법집행 회피를 위한 은폐물로 이용하는지가 더 중요하다. 하청이주노동을 이용하면 법을 위반해도 밝혀내기 힘들고 시간도 많이 걸리기 때문에 사용자들이 법을 준수하고 있는 것처럼 보인다. 법률규정에 따르면 사용자가 노동자를 파견하기 위해서는 송출국에 업체를 설립해야 하며(실제로 사업을 수행해야 함), 노동자들이 송출국에 '상시'(habitually) 고용되어 있어야 한다(Houwerzijl & van Hoek 2011). 그러나 본 조사에 따르면 이러한 조건은 준수되지 않고 있다. 사용자들이 개인적으로 이주해 온 외국인노동자를 하청이주노동자로 위장해 고용하는 경우도 있고, 사용자나 노동자와 아무런 관련이 없는 국가의 계약조건에 따라 노동자를 채용하기도 한다. 그럼에도 불구하고 우리는 특정 노동자가 이 엄격한 정의에 부합되는지 여부보다는 이러한 사실이 의미하는 고용관계의 특징에 대해 더 우려한다. 하청이주노동자의 실제 근로계약 관계는 극히 모호하여 유입국의 규제자들이 이 문제를 심각하게 조사하기 전까지는(예: 법원 소송 사건) 쟁점으로 부각되지 않는다.

하청이주노동자들은 근로계약은 유사하지만 다양한 형태로 고용된 유럽전역의 다양한 이동노동자시장에 존재한다. 공통적인 현상은 하청업체들이 자신이 선호하는 규제제도에 접근할 수 있는 계약형태를 모색하고 있다는 점이다. 하청이주노동이 일반적인 하지만 다른 계약형태도 존재한다. 네덜란드, 독일, 영국 등의 사용자는 자영업에 대한 법률규정을 통해 노동자를 자영업자로 분류해 집단적 고용규정을 회피할 수 있다. 이 경우 노동자는 명목상 자영업 이주노동자이지만 사실상 하청업체에 고용된 이주노동자이다. 법률적 의미보다는 조직적 의미의 하청이주노동자도 찾아볼 수 있다. 이러한 노동자도 하청이주노동자와 마찬가지로 특정 프로젝트를 위해 하청업체에 의해 유입돼 숙소와 교통편을 제공받지만 유입국의 근로계약과 사회보장을 적용받는다. 이러한 관행이 점차 증가하고 있는데 그 예로 핀란드를 들 수 있다. 핀란드 노동조합

은 최근 하청업체들이 EU 하청이주노동지침(PWD)의 법률적 의무를 이행하도록 촉구하기 위한 법적 대응과 단체행동에 큰 성공을 거두고 있는데 이 때문에 사용자들은 이를 회피하기 위해 하청이주노동자를 선택하고 있다(Lillie 2012). 법적 기준을 준수하면 하청이주노동자와 현지노동자 간에 임금차이가 크게 나지 않는다. 따라서 법률상의 하청이주노동은 법적으로 필요한 경우에만 이용되었다. 법집행 측면에서 세부적인 계약조건이 중요하긴 하지만 하청이주노동과 조직적으로 유사한 형태의 이주는 단일 노동시장을 형성한다. 이 다양한 범주의 노동은 무지, 법적 불확정성, 사용자 전략으로 인해 그 구분이 모호해지기 때문이다.

하청이주노동 현상은 EU의 특별한 규제환경에서 출현하였다. 특히 이러한 하청관행은 특정산업에서 심하게 나타나는데 그 대표적인 예가 건설업이다. 건설업 이외에도 정육가공, 유통 및 조식 등 점차 많은 산업에서 심각하게 탈규제화된 사회적 공간에서 일하고 생활하는 노동자들이 현재 노동시장의 많은 부분을 차지하고 있다. 이러한 상황에서 하청이주노동은 사용자들이 (다소 법률적으로) 값싼 노동력을 구하고 현지의 노동법과 단체협약을 회피하기 위한 제도적이고 대대적인 방안이 되었다.

4. 현장의 고용관계와 하청이주노동

4.1 사례연구: 독일, 핀란드, 네덜란드, 영국의 건설업

건설은 하청이주노동의 영향을 가장 많이 받는 산업으로, EU 하청이주노동지침과 같은 규제의 핵심대상이 되어 왔다. 이 EU지침은 회원국에 따라 다르게 이행되었다. 전체 경제에 이를 적용하는 회원국도 있으며, 특정산업 분야에만 적용하는 회원국도 있다. 건설분야에서 파견노동의 선호도가 높다는 것은 건설하청이 하청이주노동 현상의 특징을 결정짓고 그 영향을 받기도 한다는 사실을 의미한다. 그러나 이러한 현상은 겉보기만큼 많은 변화가 있는 것은 아니다. 이 산업의 다단계 하청과 작업장 이동성은 오래전부터 일반적인 현상이어서 자국 내에서조차 노동시장이 불안정했다.

대기업과 같은 원청기업은 대개 자체적으로 하청이주노동자를 사용하지 않고 대규

모 건설프로젝트의 현장감독 역할을 한다. 그러나 원청기업은 하청업체가 건설공사에 필요한 인력을 저임금국가의 하청이주노동자로 충당하도록 하는 하청사슬(contracting chain) 개발에 중요한 역할을 담당한다. 핀란드, 독일, 네덜란드, 영국의 4개 조사대상국에서 대기업(수주규모로 판단)은 원청기업 또는 건축서비스 제공자로서의 기능을 담당하며, 중소기업은 하청을 맡아 대다수의 필요인력을 공급한다(Berntsen & Lillie 2015; Lillie 2012; Bosch & Zühlke-Robinet 2003).

본 연구에 따르면 하청이주노동자는 특정 하청업체와 장기 고용계약 관계를 체결하는데 특정 파견업무가 종료된 이후에도 해당업체에 남아있는 노동자(EU 하청이주노동자체에 의한 '진정한' 파견노동의 지표)가 있고, 특정 파견기간에만 고용되는 노동자도 있다. 첫 번째 그룹의 노동자는 특정형태의 건설업무를 전문으로 하는 실질적인 하청회사에서 발견된다. 두 번째 그룹은 파견업체나 파견업체와 다른 '인력파견'만을 하는 하청업체에 고용되어 있는 노동자이다. 많은 하청이주노동자들은 하청업체에서 숙련된 업무를 담당하고 장기적인 안정된 일자리를 갖고 있었다. 그러나 이들 숙련노동자들은 숙련도가 동일한 현지노동자의 임금에 훨씬 못 미치는 임금을 받았다. 비록 현지 단체협약에 의해 임금이 지급되는 하청이주노동자도 있었지만 법에 저촉될 정도로 낮은 임금을 받는 경우도 있었다.

불법적 저임금은 모호한 고용계약 때문인 경우가 있는데 이러한 사실은 법집행이 이루어지는 경우에만 밝혀진다. 핀란드 북부도시 오울루 근처의 라이헤에 위치한 Rauturuukki(역자 설명: 핀란드 금속분야 대기업)의 금속건설자재공장에서 이러한 사례가 발견되었다. 공장의 용광로 수리를 위해 폴란드 석공 숙련노동자가 고용되었는데, 이들은 폴란드 계약조건에 의해 시급 3~4유로를 받았다. 사용자는 계약상의 지급액은 단지 임금의 일부이며, 핀란드에서는 임금을 더 받는다고 주장했다. 핀란드 건설노조와 공장의 노조직장위원(shop steward)은 모두 이러한 주장을 믿지 못해 2일간의 파업을 단행하였다. 결국 인력고용업체인 Beroa는 단체협약에 규정된 핀란드 임금을 그대로 지급하기로 합의했다. 그러나 대부분의 노동조합은 이러한 저임금을 밝혀내지 못하고 이를 시정하기 위한 행동도 취할 수 없다. 예를 들어, 한 네덜란드 노조간부의 추산에 따르면 네덜란드 북부의 Eemshaven 건설현장에서는 약 80%의 노동자가 기준 이하의 임금을 받는다(Berntsen & Lillie 2015).

사용자들은 고급인력도 미숙련 노동자로 분류해 가장 낮은 임금을 책정하면서도 단체협약을 준수하는 것처럼 보이도록 한다. 하청업체의 법 위반을 증명하기 위해서는 노동조합이나 외국인노동자가 몇 시간 일을 했으며, 자신의 일이 법적으로 파견노동자에게 확대적용되는 단체협약에서 규정된 고숙련 등급에 해당한다는 점을 증명해야 한다. 단체협약에서 규정된 최저숙련등급보다 높게 하청이주노동자의 숙련등급을 상향 조정하는 것이 최근 유럽사법재판소의 판례에 의해 시험대에 올랐다. 하청이주노동자에게 확대 적용되는 단체협약에서 노동조합은 최저 시급만을 적용해야 한다는 유럽사법재판소 법률자문관(Advocate General)의 의견에도 불구하고⁴⁾, 유럽사법재판소는 하청이주노동자의 최저 시급을 숙련도에 따라 적용해야 한다고 판결하였다. 노동조합의 관점에서 볼 때 하청이주노동자에게 확대 적용된 단체협약 상의 시급은 네덜란드(Beritsen & Lillie 2015)와 핀란드(Lillie 2012) 노동조합 전략의 초석이 되기 때문에 유럽사법재판소의 결정은 매우 다행스러운 것이다.

가장 문제가 되는 그룹은 초국적 인력파견업체에 고용된 노동자와 하청사들의 하층부 내에서 활동하는 노동공급 하청업체에 소속된 노동자이다. 인력파견업체와 하청업체의 차이라는 측면에서 볼 때 모호한 회색지대(grey area)가 존재한다. 독일에서는 예외적인 경우를 제외하고 건설업에 인력파견업체가 허용되지 않기 때문에 사용자들은 노동력과 채용서비스 및 임금대장관리만 제공하고 감독이나 장비는 제공하지 않는 노동공급 전담 하청업체를 이용한다. ‘실질적인’ 하청업체는 유연성과 비용을 이유로 노동공급 전담 하청업체와 인력파견업체로부터 송출된 노동력을 이용한다. 이러한 업체들은 필요한 경우 추가로 인력을 공급한다. 노동공급만 하는 하청업체와 인력파견업체는 마치 임시직 노동자처럼 ‘실질적인’ 하청업체 경영진의 감독 하에 활동한다. 따라서 사실상의(de facto) 사용자와 법률상의(de jure) 사용자가 다르다. 보통 이러한 노동자들은 파견노동 기간 동안만 고용되는데 소그룹으로 분리돼 관리되며 사실상의(de facto) 사용자와 법률상의(de jure) 사용자와의 관계가 모두 미약하다. 이러한 형태의 고용계약에서는 대개 법정임금보다 낮은 임금이 지급되고 일자리가 불안정하며 사용자에 의해 사회보장 분담금과 보험료도 지불되지 않는다. 더욱이 이러한 노동자들은 법적으로 허용되지 않는 낮은 임금으로 일을 하고 행정당국의 법집행에 협조하지 않겠다고 사용자와 명시적으로나 묵시적으로 합의하는 경우가 종종 있다. 사용자들은

4) 판례 Case C-396/13, Sähköalojen ammattiliittöry와 Elektrodubowa Spolka Akcyjna의 소송 건에 대한 법률자문관(Advocate General) Wahl의 의견(2014년 9월 18일)

이 합의조차 어기는 경우가 있다. 흔하지는 않지만 파견노동자가 파업을 하거나 노동 조합에게 지원을 요청하는 것은 대개 사용자가 이 비공식 합의를 위반했거나 합의된 임금을 지급하지 않은 경우이다.

4.2 사례연구: 독일의 정육업

독일은 유럽의 최대 돼지고기 생산국이다(Fleischatlas 2014). 전체 도축규모로 볼 때 소규모업체의 역할은 미미하지만 독일 대부분의 도축업체는 중소기업이다. 2012년 도축된 돼지고기의 상업적 가치 55%를 4대 도축 업체인 Danish Crown, Tönnies, Vion, Westfleisch가 생산하였다. 2004년 5월, 동구권 국가들이 EU에 가입하면서 독일의 대규모 도축업체들은 핵심 인력을 최소한으로 감축하고(NGG 2013) 대신 동유럽 출신 하청이주노동자와 임시직 노동자를 통해 대부분의 도축과 가공업무를 수행하였다. 최근의 직장평의회 설문조사에 의하면 하청이주노동자가 전체의 50~90%를 차지하는 업체도 있다(NGG 2012). 도축업 종사자 약 30,000명 중 1/3이 하청계약으로 고용되어 있다(NGG 2013).

EU의 하청이주노동자차별(PWD)이 독일의 하청이주법에 반영되었다. 그러나 독일에 파견된 노동자에 대한 규제제도의 특징은 전 산업이 아닌 등재된 업종에만 법이 적용된다는 점이다. 2014년 중반까지 정육업은 이에 포함되지 않았다. 따라서 등재되지 않은 산업에 종사하는 하청이주노동자는 모국의 노동조건과 임금에 따라 일을 할 수 있어 규제격차(regulatory gap)가 발생하였다.

결과적으로 독일의 정육업체들은 점차 도축과 포장업무를 동유럽의 하청업체에 하도급을 주기 시작했다. 낮은 노동비용은 지난 10년 간 독일의 도축업이 급속히 성장할 수 있었던 주요 원인이었다. 독일의 비용 우위로 인해 도축업체의 가공비용이 낮아져 소매와 식품서비스 고객에게 경쟁력 있는 싼 가격으로 육류를 제공할 수 있게 되었다. Danish Crown 같은 기업은 저임금 하청노동력을 고용하기 위해 생산설비를 독일로 이전시켰다.

독일의 하청이주노동자는 대부분 불가리아와 루마니아 출신으로, 돼지 한 마리를 도

축할 때마다 1.30~1.60유로의 도급제 임금을 받는다. 저임금 이외에도 하청고용관계에서는 국적별로 업무를 세분화해 노동자를 분리하였다. 다른 팀과의 대화나 임금·노동조건에 대한 정보교환도 허용되지 않았다. 사용자가 하청이주노동자를 산재보험에 가입시키지 않았기 때문에 업무관련 중대사고가 발생하면 귀국초치되었다. 하청이주노동자들은 숙박비와 교통비 및 작업장비 비용 등 사전계약에서 합의되지 않은 비용을 임금에서 삭감당하기도 했다.

하청이주노동자는 노동조합과 같은 집단적 대표성 채널로부터 단절되어 있고, 일시적으로 이러한 조건을 견디면 된다고 생각하기 쉬운 임시직 신분이기 때문에 열악한 근로조건을 수용한다. 그럼에도 불구하고 정육업 하청이주노동자의 노동조건을 개선하기 위한 노력이 존재한다. 정권교체 이후 2013년 12월 독일은 최저임금을 8.50유로로 정하는 데 합의하였다. 이 법은 2015년 1월부터 발효되었으며 전체 노동자에게 적용되기 전에 유예기간이 있었다. 2014년 1월, 정육업의 사회적 파트너들이 정육업 최저임금을 7.75유로에서 시작해 2016년 12월까지 8.75유로로 인상하는 데 합의하였다. 산업별 최저임금은 독일하청이주노동법(German Posting Law)에 의해 일반적 구속력이 있는 것으로 공표된다. 그러나 이미 정육업에 하청이주노동이 제도화되었기 때문에 최저임금 설정을 통해 하청업체 이용 추세를 변화시킬 수는 없을 것으로 보인다(노사정 대표도 이에 동의함). 더욱이 사용자들은 하청이주노동자들이 파견된 국가에서보다 모국에서 상당히 낮은 사회보장 부담금을 지불하기 때문에 여전히 노동비용을 절감할 수 있다. 그러나 새로운 법적 상황은 하청이주노동자의 근로계약을 개선시킬 것이다. 이는 당연히 긍정적인 발전이지만 건설업종의 경험으로 볼 때 하청이주노동자는 스스로의 권리향상을 위해 법적 창구를 거의 이용하지 않는다. 실직을 두려워하기 때문이다. 독일에는 집단구제(collective redress)제도가 없어 노동조합이 법원에서 노동자를 대변할 수 없기 때문에 노동자들은 항상 재판과정에서 직접 자신의 신분을 밝혀야 한다. 최저임금 이행을 통해 얻은 경험은 정책과 이행 간에 간극이 있다는 사실을 보여준다. 이러한 의미에서 최저임금이 하청이주노동자의 노동조건을 어느 정도 개선할지 그리고 제도화된 하청구조를 어느 정도 효과적으로 변화시킬지 지켜보아야 할 것이다.

4.3 사례연구: 핀란드의 조선업

조선업은 조선소를 소유한 거대한 다국적 기업과 더불어 하청이 매우 발달된 부문이지만 대부분의 실질적 고용은 하청업체에서 이루어진다. 핀란드 조선소도 예외는 아니다. 건설업과 마찬가지로 조선업에서도 외국 하청업체와의 계약을 통해 상대적으로 임금이 낮은 외국인 노동자를 사용하고 있다. 최근까지 핀란드의 조선업은 투르쿠지역에 대형조선소를 소유하고 있던(라우마와 헬싱키의 조선소는 최근에 폐쇄되었음) 한국 STX조선해양의 자회사인 STX Finland가 주도하고 있었다. 2008년부터 2010년까지 3척의 대형 크루즈선을 인도한 이후 대형수주를 하지 못하자 2014년 하반기에 STX 조선해양은 투르쿠 조선소를 독일 조선업체인 Meyer Werft에 매각했다.

STX는 하청업체를 통해 발틱연안 국가 출신의 생산직인력을 주로 사용하는 고도의 하청생산모형을 따르고 있었다. 2009년말 STX Finland 현장노동자 중 절반이 핀란드 현지인이고 나머지는 외국인 노동자였는데 이 외국인 노동자는 하청업체에 의해 파견되거나 파견업체에서 송출한 인력이었다. 소수의 외국인 노동자만 STX에 직접 고용되었고 거의 대부분은 하청업체나 파견업체에 고용되어 있었다. 비록 선박회사인 Viking Lines가 한 척의 대형 페리선을 주문했을 때 잠시 파견노동자 수가 증가하긴 했지만 2011년 이후 조선경기 침체로 소수의 외국인 하청이주노동자가 현장에 잔류했다. 독일의 Meyer Werft가 STX 핀란드를 인수하면서 상당한 수주량이 있었기 때문에 투르쿠 조선소가 활기를 찾을 것으로 기대되었다. 향후 조선소의 고용은 상당히 늘어나 2010년 이전 수준으로 회복될 것으로 예측되었다.

2009년 STX에 수주량이 밀렸을 당시 조선소 현장에는 약 3,800명의 노동자가 있었고, 하청업체 현장에도 비슷한 수의 인력이 있었다. 조선소 현장 이외의 다른 장소에서 작업하는 STX 하청업체 노동자 수는 약 40,000명에 달한 것으로 추산되었다. 호황기가 지나자 고용수준이 크게 떨어져 언론보도에 의하면 STX 조선소 현장의 인력은 1,350~2,850명에 불과했다. 고용인력에 대한 통계가 다른 이유는 하청업체 노동자와 임시직 노동자의 증감에 따른 것이다. 호황기 중 핀란드 금속노조, 정부의 노동감축국, 자사의 책임과 평판에 관심 있는 원청업체 STX는 공급체인인 노동기준을 모니터링하려고 했다. 그러나 여러 하청업체를 옮겨 다니며 일하는 노동자가 많아 노동조

합이 이들의 노동조건을 모니터링하기가 쉽지 않았다. 계약종료 후 실업상태에 직면하게 될 현지노동자 사이에서도 상당한 우려가 있었는데 이들은 하청이주노동자들이 불공정한 임금으로 일자리 경쟁을 벌이고 있다고 여겼다. 단체협약을 위반하는 하청업체에 제재를 가하기 위해 효과적인 위반업체 블랙리스트를 보유하고 있는 핀란드 건설노조와 달리 핀란드 금속노조에게는 사용자의 단체협약 준수를 담보할 수 있는 포괄적인 전략이 없었다. 대신 현장 노조간부(shop steward)가 자체전략을 수립하고 정부 노동감독관이 주도적으로 불법적 노동조건을 적발하도록 하였다.

그 결과, 2010년 이전 조선소 호황기 중 여기서 일하던 하청이주노동자에게 핀란드 최저임금 기준에 따라 임금이 지급되었는지 아는 사람은 아무도 없었다. 정부 노동감독관이 일상적으로 비리를 발견하고 현장 노조간부들은 불법적 저임금이 만연하다고 주장했지만 기준을 집행할 만한 능력이 없었다. 노동감독관과 현장 노조간부가 이구동성으로 행정당국이 조사를 시작하면 영업을 멈추는 유령회사(shell firm)의 횡행에 대해 이의를 제기했지만 이 회사들은 상호를 바꾸고 다른 곳으로 이전해 버렸다. 역설적으로 조선기기가 후퇴하자 노동조건에 대한 통제가 더욱 쉬워졌다. 이는 일을 시작하고 그만두는 하청이주노동자자 예전처럼 많지 않아 아반도주하는 인력공급 하청업체보다는 ‘합법적’ 사용자에게 고용되는 노동자가 많았기 때문인 것으로 보인다.

5. 결론 / 노동자의 노동조건과 문제점

한 국가의 노사관계 맥락에서 사용자들은 이들의 활동공간 전체를 포괄적으로 규제하는 국내법과 규정 및 비공식적으로 인정되는 기준을 회피할 수 없을 것이다. 그러나 현 환경에서 상이한 규제제도를 선택할 수 있는 경영진은 개별사업장의 미시정책(micro-politics)을 수립할 수 있고, 노동자를 소그룹으로 분리할 수 있으며, 노동기준을 개선하려는 규제자(regulator)의 능력을 약화시킬 수 있게 되었다. 그 결과, 이러한 환경변화와 사용자전략의 요구에 부응한 다양한 형태의 고용계약이 등장하였다. 합법적인 계약에 따라 하청이주파견노동자를 구분할 수는 있다. 이들 중에는 현지노동자보다 낮은 노동조건으로 계약했다라도 노사관계 제도에 따라 합법적으로 고용된 경우가 있다. 그러나 서류상으로만 합법적인 하청이주노동자도 있다. 이들은 불법적인 노동계

약을 은폐하기 위한 방법으로 사용되었다. 이를 시정하기 위해 법적 행동을 취하기 어렵고 비용도 만만치 않다. 더욱이 많은 노동자들이 조직적인 의미에서는 하청이주노동자로 일하고 있지만 실제로는 외국인 노동계약으로 일하고 있다. 이들은 의심스러운 다른 형태의 고용계약, 예를 들어 위장자영업으로 분류되는 노동자들이다. 이들은 하청이주노동자와 동일한 노동시장의 일부로 포함되어 있다. 이러한 형태의 노동에 대한 규제가능성은 하청이주노동자의 고용관계를 형성하는 산업별로 특수성을 지닌 업무과정의 하청 가능성과 관련이 있다.

하청이주노동자는 대개 노동조합과 같은 집단적 노동자대표기구에서 배제되어 있으며, 주로 불안정한 비정규고용 상황에 처해 있다(Wagner & Lillie 2014; Berntsen & Lillie 2015; Lillie & Sippola 2011). 이들은 EU의 하청이주노동자차입에 의해 다소 낮은 고용조건보다 더 낮은 임금을 받을 수 있지만, 대부분의 경우 노동기준 침해를 밝혀내기가 매우 어려운 경계가 모호한 '회색'(grey) 고용계약을 맺고 있다. 하청이주노동을 통해 사용자들은 세분화된 노동시장을 창출할 수 있었다. 이 세분화된 노동시장에서 하청이주노동자의 법적 권리와 실제상황은 서로 다르며, 흔히 현자인 노동자에 비해 낮은 임금을 받는다. 인터뷰에 따르면 많은 하청이주노동자가 인력모집인(recruiter)에 의해 사기와 배신을 당했다고 느꼈다. 인력모집인이 노동자의 교통비와 숙박비에서 이득을 취하고 임금 일부나 전액을 지급하지 않거나 사회보장 분담금을 지불하지 않아 노동자들이 어떠한 혜택도 받지 못하기 때문이다. 많은 하청이주노동자들이 처우가 좋은 현지노동자와 자신의 상황을 비교하고 있었다. 이들은 한편으로는 분노하기도 하지만 다른 한편으로는 불공정한 세계에서 자신에게 주어진 최선의 대안이었다며 이러한 상황을 현실의 일부로 받아들이기도 한다.

건설 부문에서 소규모 국내업체는(동유럽의 하청업체와 직접 경쟁하는 하청업체) 때때로 노동시장 규제 강화를 지지하였다(Alfonso 2012). 많은 건설업체들은 독창적 법 인구조를 이용해 규제, 사회보장 분담금 지급, 노조와의 단체협약을 회피하려는 전략을 세우고 있다. 노동조합과 규제 당국은 임시 파견업체가 키프로스나 포르투갈 등지의 국가를 비즈니스 장소로 이용하고 있음을 주목해 왔다. EU회원국을 편의취적(flag of convenience) 국가로 이용하는 것은 곧 기업에게 낮은 사회분담금 지급을 허용한다는 뜻이다. 원청기업은 이러한 관행의 최대수혜자이자 권력자이기 때문에 일반적인

로 모든 노동시장 통제전략에 대한 책임도 원청기업에 있다는 사실이 인정되고 있다. 그러나 노동조합은 당면사례의 특수성 때문에 많은 원청업체 중 누가 실질적인 원청업체인지 추적하기 위한 셸 게임(shell game)에서 빠져나오지 못한다. 노동자의 이동성(fluidity) 이외에도 외국어로 작성된 계약서와 불분명하고 익숙하지 않은 법률적 계약 때문에 노동조합은 건설노동시장을 모니터링하기 어렵다.

이러한 국가와 산업에 대한 사례연구는 어떻게 사용자들이 초국적 노동계약을 통해 EU 내에서 불안정한 생산직 일자리를 만들어내는지 보여주고 있다. 이러한 불안정한 고용상황은 사용자들이 자신에게 유리한 노동시장의 초국적 규제완화(transnational deregulation)를 이용할 수 있는 반면 노동시장 규제당국은 이동성이 강한 이동노동자의 노동권 집행을 하기 어렵기 때문에 발생한다(Wagner 2015). 통합유럽 노동시장이 존재하지만 노동권을 효과적으로 보호할 수 있는 법집행 기제는 이에 미치지 못한다. 위에 살펴본 세 가지 산업과 국가에서 공통적으로 기업은 이러한 규제차이를 활용하고 규제집행을 회피하기 위해 하청과 파견업체를 이용한다.

이러한 규제 격차는 국가와 산업에 따라 다르기 때문에 노동조합이나 노동감독관은 이러한 노동자들이 어디에서 근무하고 있으며 이들을 어떻게 대변할 것인지에 대한 해답을 찾기 위해 노력해야 한다. 그러나 노동이동의 자유(free labor mobility)가 초래한 법집행 문제에 대한 합법적인 해결책을 찾는 것도 중요하지만 회원국의 법집행 제도를 손상시키는 것으로 보이는 EU의 정책이 더 큰 문제이다. 노동조합은 파견노동자를 조직하고 대표하기 위한 자율적 해결책을 찾을 수 있고 찾아내야 한다(제10장 건설 분야 하청이주노동자 조직화 참고). 그럼에도 불구하고 EU가 회원국의 노사관계제도와 임금결정 전통의 기능을 충분히 고려한 새로운 정책을 채택하지 않는다면 이 문제는 어려운 과제로 남게 될 것이다.

참고문헌

- Alfonso A. (2012) Employer strategies, cross-class coalitions and the free movement of labour in the enlarged European Union, *Socio-Economic Review*, 10(4), 705-730.
- Berntsen L. and Lillie N. (2015) Hyper-mobile migrant workers and Dutch trade union representation strategies at the Eemshaven construction sites, *Economic and Industrial Democracy*. doi: 10.1177/0143831X14537357
- Bosch G. and Zuhlke-Robinet R. (2003) Germany: the labor market in the German construction industry, in Bosch G. and Philips P. (eds) *Building chaos an international comparison of deregulation in the construction industry*, London, Routledge, 48-72.
- Deakin N. and Walsh K. (1996) The enabling state: the role of markets and contracts, *Public Administration*, 74 (1), 33-47. doi: 10.1111/j.1467-9299.1996.tb00856.x
- Dølvik J.E. and Visser J. (2010) Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles?, *Industrial Relations Journal*, 40 (6), 491-509.
- Flecker J. and Meil P. (2010) Organisational restructuring and emerging service value chains: implications for work and employment, *Work, Employment and Society*, 24 (4), 680-698.
- Flecker J., Holtgrewe U., Schonauer A., Dunkel W. and Meil P. (2008) Restructuring across value chains and changes in work and employment: case study evidence from the clothing, food, IT and public sector, *WORKS Project Report*, Leuven, HIVA. http://www.forba.at/data/downloads/file/362-Case_Study_Report_D10.1.pdf.
- Fleischer V. (2010) Regulatory arbitrage, *Texas Law Review*, 89, 227-289.
- Gautie J. and Schmitt J. (eds) (2010) *Low-wage work in the wealthy world*, New York, Russell Sage Foundation.
- Grimshaw D. and Rubery J. (2005) Inter-capital relations and the network

- organisation: redefining the work and employment nexus, Cambridge Journal of Economics, 29 (6), 1027-1051.
- Harvey M. (2003) Privatisation, fragmentation, and inflexible flexibilization in the UK construction industry, in Bosch G. and Philips P. (eds) Building chaos an international comparison of deregulation in the construction industry, London, Routledge, 188-209.
- Houwerzijl M. and van Hoek A. (2011) Comparative study on the legal aspects of the posting of workers in the framework of the provision of services in the European Union - Report to the European Commission, Contract Number VT/2009/0541. <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=471>
- Lillie N. (2010) Bringing the offshore ashore: transnational production, industrial relations and the reconfiguration of sovereignty, International Studies Quarterly, 54 (3), 683-704.
- Lillie N. (2012) Subcontracting, posted migrants and labour market segmentation in Finland, British Journal of Industrial Relations, 50 (1), 148-167.
- Lillie N. and Sippola M. (2011) National unions and transnational workers: the case of Olkiluoto 3, Finland, Work, Employment and Society, 25 (2), 292-308.
- Wagner I. and Lillie N. (2014) European integration and the disembedding of labour markets: transnational labour relations at the European Central Bank construction site, Journal of Common Market Studies, 52 (2), 403-419.
- Wills J. (2009) Subcontracted employment and its challenge to labor, Labor Studies Journal, 34 (4), 441-460.

제3부

파편화된 생산네트워크 노동자 조직화: 주변부 노동자를 위한 의사대변기구 설치방법

제8장 유럽 전기통신산업 생산네트워크 조직화를 위한 노동조합 캠페인: 영국, 이탈리아, 스웨덴, 폴란드 사례¹⁾

Virginia Doellgast, Katja Sarmiento-Mirwaldt & Chiara Benassi²⁾

1. 서언

이 연구서의 앞 장에서 설명된 생산네트워크 파편화는 노동조합에게 몇 가지 어려운 도전을 제기하고 있다. 노동자대표는 외주화로 인한 일자리 삭감을 저지해야 하는 동시에 대기업이나 핵심사업장에 근무하는 조합원의 임금과 노동조건을 유지해야 할 책임이 있다(Hassel 2014). 한편 노동조합은 주변부 일자리나 거의 조직화되지 않은 사업장의 노동자에게까지 단체협약을 확장하기 위해 생산네트워크를 망라한 부단한 조직화 노력을 기울이고 있다(Mackenzie 2010; Holtgrewe & Doellgast 2012). 이번 장에서는 이 두 가지 노동조합의 목적이 보다 긴밀하게 연결되어 있다는 사실을 강조하고자 한다. 아웃소싱과 임시파견업무를 통한 외주화가 확대되고 단체협약 적용률이 감소하면서 노동조합은 기존 조합원의 임금과 노동조건 저하를 방지하고 단체교섭력을 확대하기 위해 외주화된 일자리의 노동기준을 개선해야 한다는 사실을 깨닫게 되었다(Doellgast et al, 2009; Benassi & Dorigatti 2014).

이 장에서는 어떤 조건 하에서 노동조합과 노동자대표가 생산네트워크의 노동조건 유지·개선에 성공할 수 있는지에 대한 질문을 제기하고, 이러한 목적을 달성하는 과정에서 어떠한 어려움에 직면하는지 살펴보기로 한다. 본 연구결과는 영국, 이탈리아, 스웨덴, 폴란드 4개국의 전기통신회사에 대한 사례연구에 기초하고 있는데 이 회사는 과거 또는 현재에 국영으로 운영되는 기업이다. 이 사례는 유럽과 미국 등 10개국의 기준

1) 이 연구는 경제사회연구위원회(Economic and Social Research Council)의 지원을 받았다(연구지원번호: RES-061-25-0444). 이번 장의 사례연구 자료 중 일부는 Doellgast, Sarmiento-Mirwaldt, and Benassi(2015)에서 인용하였다.

2) *Virginia Doellgast: 미국 Cornell University 비교노사관계학 부교수

*Katja Sarmiento-Mirwaldt: 영국 Brunel University 정치학 강사

*Chiara Benassi는 영국 런던대학교(University of London) 인력자원관리학 강사

전기통신업체 구조조정에 대한 연구에서 인용된 것이다(Doellgast et al. 2013).³⁾ 1990년대에 걸친 전국적인 전기통신시장의 경쟁은 기존시장과 신규시장에 대한 규제 변화뿐만 아니라 무선네트워크와 인터넷의 발달로 가속화되었다. 기존 전기통신회사들은 점점 더 차별화되는 시장에서 치열한 경쟁에 직면하자 노동비용을 줄이면서 노동유연성을 높이려고 하였다. 이를 달성하기 위한 일련의 전략이 콜센터와 기술 및 IT 서비스 등의 서비스 일자리를 하청업체나 서비스 자회사 또는 파견업체에 외주화하는 것이었다.

제5장에서 우리는 광범위하게 사용되고 있는 하나의 외주화전략인 콜센터 업무의 아웃소싱을 중점적으로 다루었다. 이번 장에서는 콜센터와 수리기사 작업장을 중심으로 두 가지 전략을 보다 상세하게 검토하고자 한다. 첫째, 파견노동(temporary agency)과 프리랜서 등 상이한 범주의 비정규직 일자리 사용이다. 기존업체가 하청업체에게 일자리를 아웃소싱하면 하청업체는 이러한 비정규직 일자리를 이용해 임금과 노동조건을 더욱 압박한다. 둘째, 기업분할(spin-off)이나 아웃소싱을 통해 자회사나 하청업체로 내부직원(internal worker)을 이전시키는 경우이다. 이 경우, 노동자들은 개별적으로 신규 노동계약을 체결하거나 기존업체 또는 핵심업무 부서에서 누리던 임금과 노동조건에 못 미치는 단체협약을 적용받기도 한다. 따라서 반드시 그렇지는 않지만 이 두 가지 전략은 제3의 기업에 대한 아웃소싱과 관련될 수 있다.

제5장과 유사하게 본 사례에는 이러한 외주화전략이 일자리의 질에 미치는 효과에 대한 상세한 분석이 포함되어 있다. 그러나 본 장에서 우리는 이러한 어려운 형태의 외주화 상황에서 노동조합의 성공조건을 평가하는 데 중점을 두었다. 이를 위해 사용자의 전략에 맞서 임금과 노동조건을 유지·개선하기 위한 캠페인에 성공한 노동조합 사례가 선정되었다. 영국(BT)과 이탈리아(Telecom Italia) 사례를 통해 파견노동자와 프리랜스 노동자에 대한 동일처우를 요구하는 노동조합 캠페인을 살펴보았다. 스웨덴(TeliaSonera)과 폴란드(Orange Polska) 사례에서는 회사분할을 통해 서비스 자회사나 하청업체로 이전된 직원의 임금과 노동조건을 유지하기 위한 노동조합의 노력을 검토하였다.

3) 이 연구에는 오스트리아, 체코, 덴마크, 프랑스, 독일, 이탈리아, 폴란드, 스웨덴, 영국, 미국의 기존 전기통신 업체가 포함되어 있다. 조사결과는 150회 이상의 인터뷰와 현장 방문, 단체협약과 노조 간부 설문조사로 추출된 비교 데이터, 문서자료 등에 의거하고 있다. 사례연구 결과는 콜센터와 기술직 사업장의 구조조정에 초점을 맞추었다.

4가지 모든 사례에서 노동자대표들은 핵심사업장과 기업 생산네트워크 전체에 걸친 독창적인 캠페인을 통해 노동조건을 개선하거나 노동조건 개악을 저지하는 데 상당한 성공을 거두었다. 이들의 투쟁전략은 두 분야에 중점을 두었다. 첫째, 노동자대표들은 외주화제한 협상을 위해 대기업 내의 기존 협상력을 이용했다. 이러한 전략은 한편으로는 사내인력의 생산성 향상을 목표로 한 노사파트너십 구축, 다른 한편으로는 부정적인 홍보와 노동분쟁으로 사용자에게 추가비용을 발생시킬 수 있는 노동자 조직화전략과 항의라는 두가지 방식에 의거하고 있다. 둘째, 노동자대표들은 집단적 대표성(collective representation)과 법적 보호를 외주화된 노동자집단에게도 확장시키기 위해 노력했다. 이를 위해 외주화된 노동자를 조직하고 사용자에게 단체교섭을 요구하는 캠페인을 전개하는 한편 표준적인 고용보호와 동일임금 규정 위반을 허용하는 국내법의 허점을 차단하기 위한 캠페인을 전개하였다.

본 연구는 성공적인 캠페인이 개별국가와 개별산업별 노동시장과 노사관계제도에 따라 다양한 교섭력에 의거하였음을 시사한다. 이러한 제도는 회원국의 국내법에 수용된 EU지침에 의해 강화될 수 있다. 이번 장에 제시된 일부 사례에서도 파견노동자에 대한 동일처우와 사업장 이전 규칙에 관한 지침이 국내법의 개정을 장려하였다. 그러나 기존 업체와 하청기업, 자회사 및 파견업체에 강력한 노동조합이 없을 경우 이러한 법은 약화될 수밖에 없다는 사실이 증명되고 있다. 이러한 사실을 통해 볼 때 노동조합은 상호 연결된 핵심사업장과 주변부 사업장 전체의 일자리를 규제하기 위해 노조조직 내부와 기업 내외적인 제도적 자원을 총동원할 수 있는 새로운 전략을 개발할 필요가 있다.

다음 절에서는 네 가지 사례연구 결과를 제시하고 사례별로 노조전략과 성과에 차이가 생긴 이유를 살펴본 후 모범사례와 시사점에 대한 검토로 결론을 내릴 것이다.

2. 영국과 이탈리아 사례: 파견노동자와 프리랜서의 임금과 노동조건 개선

2.1 영국: BT

BT(구 British Telecom)는 1984년 영국정부에 의해 민영화되었으며, 이 통신시장은

1990년에 완전히 자유화되었다. BT는 두 노동조합과 단체교섭을 실시한다. 하나는 통신노조(Communication Workers Union: CWU)로 관리자가 아닌 노동자의 노동조합이고, 다른 하나는 'Prospect'로 1급에서 3급 관리자와 전문직으로 이루어진 노동조합이다. 두 노조의 조합원 모두 파견업체를 통한 외주화의 영향을 받고 있지만, 본 연구에서는 비관리직 노조인 CWU에 초점을 맞출 것이다.

1990년대 초, BT는 전통적으로 정규직 노동자가 수행하던 여러 분야의 업무를 점차 파견업체에 위탁하기 시작하였다. 1990년대 말과 2000년대 초에는 회사전체에 약 10,000명의 임시계약직 노동자가 있었는데 이는 전체인력의 약 7%에 해당하였다. 이러한 인력은 콜센터 등의 특정분야에 집중되어 있었다. 인터뷰에 따르면 당시 BT 고객사업무 콜센터 인력의 50%가 임시계약직으로 추산된다. 1990년대 중반 BT는 파견업체 직원으로만 구성된 텔레마케팅 콜센터를 설립하였다.

파견노동자의 계약조건은 열악했다. 많은 파견노동자는 바로 옆에서 일하는 정규직 노동자와 동일한 업무를 수행했지만 훨씬 낮은 임금을 받았다. 유급병가와 유급 출산 휴가 없이 법정 연차휴가만 있었고 고용보장도 이루어지지 않았다. 또한 파견노동자는 더욱 유연한 교대제에 시달리면서 사회적으로 용납될 수 없을 정도의 장시간과 주말 근무를 하기도 했다. 파견직에서 정규직으로 전환되는 경우는 거의 없어 BT에서 10년 이상 근무한 파견노동자도 있었다.

CWU는 파견노동자 증가와 열악한 노동조건에 대해 오랫동안 비판해 왔으며, 2000년에는 내부토론회를 개최하기도 했다.

‘파견노동자를 계속 채용할 것인지 아니면 회사전략에 반대해 투쟁해야 할 것인지에 대한 중요한 내부 토론회였습니다. 저는 파견업체 사용을 강력 반대했지만 아무 효과도 없다고 생각하게 되었습니다. 그러자 기업은 재빨리 더 많은 파견노동자를 사용했는데 일부 파견노동자는 노조에 가입하기를 원했습니다. 우리는 파견노동자를 조직하는 한편 BT와의 교섭을 통해 정규직화를 요구하는 두 가지 전략을 채택해야 했습니다. 우리가 파견업체의 사용을 승인한 것은 아니었습니다. 실제로 우리는 파견노동자들이 적절한 노동계약을 체결해야 한다고 회사측에 요

구하였습니다.’ (2012년 5월 15일, CWU 노조간부와의 인터뷰)

CWU는 노동조건 개선을 위해 파견노동자를 조직하고 파견업체와 협력하기 위한 ‘파견노동자에게 정의를’(Justice for Agency Workers)이라는 캠페인을 전개하였다. 파견노동자 조직화가 쉽지 않은 상황에서 이 캠페인은 조직률을 약 50% 제고시킬 정도로 성공적이었다. 그러나 약 90%의 정규직 조직률에 비하면 이러한 50%의 조직률은 여전히 낮은 편이다. 파견노동자의 이직률이 높은 상황에서 이들을 노조에 가입시키고 조합원 자격을 유지시키기는 어려웠다. CWU가 파견업체와 우호적 관계를 발전시켜 노조인정 협약을 얻어내는 경우도 있었지만 임금까지 포괄하지는 못했다.

2000년대 중반 BT는 전체회사의 파견노동자를 감축하기 시작했다. 한 가지 이유는 경영진이 정규직 노동자가 높은 질의 고객서비스를 제공한다는 사실을 인식했기 때문이다. 또 다른 이유는 회사의 다른 부서 업무를 구조조정하고 이로 인한 인력을 재배치하기 위해 일자리를 만들 필요성이 있었기 때문이다. 이러한 이유와 함께 노동조합의 파견노동자 축소 캠페인에 의해 CWU와 BT는 2006년 ‘고객서비스 소싱전략’(Retail Sourcing Strategy)이라는 협정을 체결했다. 이 협정으로 2007년부터 하청업체와 계약직 및 파견업체 노동자는 전체 인력의 10%를 초과할 수 없게 되었다. 이 협정에서 경영진은 인도(India)에 오프쇼링하는 일자리를 최대 2,200개로 제한하겠다고 약속했다. 이러한 움직임의 일환으로 업무실적이 좋은 일부 콜센터 직원은 기존 직원에 비해 약간 낮은 새로운 직급의 노동계약을 BT와 체결하였다. 노동자 개인에게 이러한 변화는 정규직 계약과 수천 파운드의 연봉 인상이라는 의미가 있었다. 2013년까지 콜센터 직원의 약 35%가 이러한 새로운 직급으로 전환되었다.

또한 2000년 중반 CWU는 영국하원과 EU 차원에서 파견노동자에 대한 동일임금과 노동조건을 보장하기 위한 입법 캠페인을 전개하였는데 영국은 이 문제의 법제화를 지지하던 국가였다. 2008년 영국은 12주 이상 근속한 파견노동자에게 동등한 업무의 정규직 노동자와 동일한 임금을 받을 수 있게 하는 노사정협약을 체결하였다. 또한 영국정부가 파견노동자에 대한 동등처우에 관한 EU의 임시직파견노동지침(Temporary & Agency Work Directive)에 동의함에 따라 2008년 EU에서 지침이 통과되었고 2011년 국내법을 통해서도 이행되었다.

새로운 법규는 전통적인 파견계약에 의해 고용된 파견노동자도 임금, 연차 휴가, 휴게시간과 편의시설 사용에 대해 정규직 노동자와 동일한 처우를 받을 자격이 있음을 명확히 하였다. 이 법이 시행되었을 당시 4,000명의 BT 파견업체 직원이 동일처우를 받을 수 있는 자격이 있었으며 이 중 CWU노조에 가입한 조합원의 수(BT와 다른 파견업체 포함)는 무려 3,000명이 넘었다. 대부분의 파견업체 노동자의 임금이 인상되었는데 20%까지 임금이 인상된 경우도 있었다.

그러나 이 시행령에는 ‘스웨덴 개약’(Swedish Derogation)으로 알려진 동등처우 예외조항이 포함되어 있었다. 임시파견업체가 파견노동자와 정규직 고용계약을 체결하고 파견공백 기간 중 임금을 지급하는 경우, 일하지 않는 기간에도 임금을 지급하는 경우, 적당한 업무가 주어지지 않는 기간에도 임금을 지급하는 경우에는 동일임금 처우 요건에서 제외되었다. 파견업체들은 즉시 이러한 법적 허점을 악용하기 시작했다. 2011년 10월 파견노동법 시행을 앞두고 같은 해 2월 임시직 파견업체인 Manpower는 CWU에게 BT에서 일하는 파견노동자에 대해 ‘업무배치 공백 기간 중 임금지급’(pay between assignments: PBA) 계약을 시도할 것이라 통보하였다. 2013년까지 이 파견노동자에게 체결된 노동계약은 가치가 없는 ‘디폴트 계약’이 되어버렸다. 노조간부의 관측에 따르면 파견노동자들은 계약서명의 의미, 특히 동일임금 처우에 대한 계약상·법률상 권리포기라는 설명을 듣지 못한 채 서명을 요구받았다(2013년 11월 21일, CWU 노조간부 발제). 그 결과, 다시 임금격차가 커졌는데 콜센터 파견노동자는 동일장소의 유사업무에 종사하는 정규직 노동자에 비해 시간당 약 2~4 파운드의 임금을 적게 받았다. 콜센터의 파견노동자 비율도 높아지기 시작했다. 예를 들어, 2013년 영국 전역의 BT 콜센터에 고용된 정규직 노동자는 약 8,000명이었던 데 반해 파견노동자는 3,050명에 달했다(2013년 10월 17일 CWU 노조간부 인터뷰).

영국에서 시행령이 통과되자 CWU는 그 허점을 막기 위해 ‘파견노동자에게 정의를’이라는 새로운 캠페인을 시작하였다. 이 캠페인의 목표는 ‘업무배치 공백기간 중 임금지급(pay between assignments)’인 PBA계약과 기타 법률 허점을 차단하기 위한 파견시행령 개정, CWU 조합원을 대상으로 한 파견노동에 대한 이해 제고, 파견노동자 조합원의 캠페인 동참 촉진, 정치권의 인식과 지지, 영국노총(TUC)과 국제산별연맹 UNI와의 공동협력, EU 집행위원회에 영국의 파견노동 시행령 제소 등이었다(2013년

11월 21일, CWU 노조간부 발제 내용). 2013년 1월, CWU노조는 파견노동 행동의 날 (Agency Action Day)을 조직해 여러 BT 콜센터 파견노동자의 저임금과 불평등 처우에 항의하는 시위를 전개하였다. 2013년 9월 TUC는 영국정부가 EU지침을 제대로 이행하지 못한 데 대해 CWU노조가 일부제공한 증거를 인용해 EU집행위원회에 제소했다. 이 증거자료에 따르면 수만 명의 파견노동자가 동일업무를 담당하는 정규직 노동자에 비해 적은 임금을 지급받았다. 이 분쟁은 논문 집필중에도 진행되었다.

2.2 이탈리아: Telecom Italia

국영기업이었던 Telecom Italia는 EU 지침에 따라 이탈리아 정부에 의해 전기통신자유화법이 통과된 1990년대 말까지 유선통신 시장에서 독점권을 갖고 있었다. Telecom Italia와 이탈리아 전기통신업종에는 1)과거 공산주의 계열 노총이었던 CGIL에 가입되어 있는 SLC노조(통신노조) 2)기독교 계열 노총인 CISL에 가입되어 있는 FISTEL노조(언론, 연예인, 전기통신노조) 3)사회주의 계열 노총인 UIL에 가입되어 있는 UILCOM노조(이태리전기통신노조) 등 세 개의 주요 노동조합이 있었다. 이 노동조합은 Telecom Italia와는 기업별 단체협약, 사용자협회인 ASSTEL과는 업종별 단체협약을 공동으로 체결하고 있다.

Telecom Italia는 1990년대에 콜센터 업무를 아웃소싱하기 시작하였다. 그 하청업체 중 하나는 대부분의 직원을 프리랜서로 채용하는 노동계약(co.co.pro⁴) 계약으로 불림)으로 악명이 높은 Atesia이다. ‘co.co.pro’는 일정기간 동안의 프로젝트에 프리랜서의 사용을 허용하는 1997년 Pacchetto Treu법에 의해 도입되었으며 2015년까지 Biagi법으로 유지되었다. ‘프로젝트’의 정의와 자율성의 정도가 매우 느슨해 업체들은 이 계약을 남용할 수 있다.⁵) co.co.pro계약으로 채용된 직원에 대해 사용자들은 프로젝트가 끝날 때까지 아무런 의무도 지지 않으며, 사회보장 분담금은 표준근로계약을 체결한 노동자에 비해 절반에 불과하다.

4) collaborazione coordinata a progetto(공동조정프로젝트)의 이탈리아어 약자(역주)

5) 최근 일자리법(Jobs Act)으로 불리는 노동시장개혁에 의해 2016년 1월까지 co.co.pros 계약노동자 수를 줄이기 위해서 프로젝트베이스 업무의 특징이 더욱 정확히 정의되었다. 이 새 법은 본 현장조사연구가 끝난 후에 적용되기 시작했기 때문에 자세한 개혁내용은 논의하지 않기로 한다.

Atesia의 이러한 노동계약의 특징은 성과급 위주의 저임금이었으며, 사회보장 부담금도 산별 단체협약의 기준보다 낮았다. 한 노조 위원장은 다음과 같이 설명했다.

‘모든 콜센터 업체에서 co.co.pro계약을 허용하는 법률적 허구가 존재합니다. 회사의 입장에서 볼 때 이 계약을 체결한 노동자는 월급을 받기 위해 실제로 회사에 고용되어 하루에 6시간씩 일을 한다고 합니다. 그러나 콜센터의 입장에서 볼 때 이들은 특정 서비스를 제공하기 위해 스스로 근무일정과 근무시간을 자율적으로 제공하는 co.co.pro계약 노동자입니다. 이처럼 법과 현실, 실제 상황과 계약서의 내용 간에는 전적으로 다른 상황이 발생하고 있습니다.’

(CGIL노총 소속 비정규노동조합 NIDL 위원장과의 인터뷰, 2011년 6월 14일)

2000년대 초 Atesia 사 노동자들은 이러한 회사의 관행에 반대하는 움직임을 보이기 시작했다. 노동조합의 지지로 이 노동자들은 몇 차례의 집회를 개최하고 언론의 주목을 받는 데 성공했다. 2005년 시위로 노조대표와 Telecom Italia 경영진은 Atesia 사 노동자의 불안정한 고용조건을 개선하기 위해 단체교섭에 착수했다. Telecom Italia가 Atesia 사 지분의 20%를 인수하고, 자회사인 Telecontact에 이 노동자들을 정규직으로 통합시켰다. 이 단체협약은 Atesia에 남은 약 4,000명의 프리랜스 노동자의 계약을 표준계약(standard contract)으로 전환할 것을 규정하고 있다. 이러한 상황에서도 Atesia 사는 하청업체 정규직 노동자에게 적용되는 전기통신 분야 단체협약의 혜택을 받지 못하는 노동자들을 여전히 프로젝트 형태로 채용하는 관행을 멈추지 않았다.

노동조합은 co.co.pro계약과 콜센터 문제에 대중의 이목을 집중시키기 위해 총력을 기울였다.⁶⁾ 이에 따라 노동조합은 정부를 설득시키는 데 성공하였다. 2007년의 재정법(Financial Act)에 따라 co.co.pro계약 노동자에 대한 사용자의 연금분담금이 인상되고 출산휴가와 병가에 대한 권리의 도입으로 사회보장이 개선되었다. 2006년과 2008년에도 이러한 형태의 노동계약을 제한하는 ‘Damiano시행령’(Circolari Damiano)이라는 두 가지 시행령이 발효되었다. 첫 번째 시행령은 고객의 다양한 요청과 문의를 접수하고 처리하는 착신콜센터 노동자의 업무는 성격상 ‘자율적 프로젝트’로 볼 수 없기

6) 2007년 10월 20일(RSU Almagora 2007)과 2008년 9월 19일(Vespo 2008) 시위 참조

때문에 정규직으로 채용되어야 한다고 규정하였다. 이 첫 번째 Damiano시행령이 통과되었을 때 Atesia 사는 노조연맹들에게 co.co.pro계약노동자 전부가 아닌 일부만을 대상으로 고용조건 안정협약 체결을 위한 교섭을 진행하자고 제안했으나 노동조합은 이 절충안을 거부했다. Atesia 사가 이러한 절충안을 제안한 이유는 고객집단을 추출해 구매를 유도하는 발신업무에 종사하는 콜센터직원도 일부 있었기 때문이다.

노조연맹들은 일상업무에서 착신과 발신업무를 구분하기가 어렵기 때문에 발신콜센터 노동자에 대한 두 번째 시행령을 통과시키려는 시도를 하였다. 때때로 발신업무 노동자를 착신업무에 배치함으로써 콜센터는 계속해서 프로젝트에 근거한 계약을 이용할 수 있었기 때문이었다.⁷⁾ 착신업무 co.co.pro계약 노동자의 고용안정을 요구했던 첫 번째 시행령과 달리 두 번째 시행령에서는 발신업무 co.co.pro계약 노동자의 고용안정을 요구하지 않았다. 대신 두 번째 시행령은 발신업무 co.co.pro계약 노동자들이 프로젝트에 기초해 고용될 때 '자율적 업무'라는 점을 입증할 것을 요구하였다. Domiano 시행령은 비정규직을 정규직으로 전환하기 위한 노동조합과의 교섭을 위해 콜센터와 전기통신업체에게 1년의 유예기간을 주었다. 기업의 비용부담을 줄일 수 있는 최상의 방법을 모색하도록 노동조합과 경영진에게 충분한 시간을 주기 위한 것이었다. 이러한 노력의 결과, Atesia 사는 모든 co.co.pro계약 노동자(약 6,000명)의 고용을 안정시킬 수 있었다. 그러나 아쉽게도 Atesia 사는 곧 co.co.pro계약 노동자를 다시 채용하기 시작했고, 노조의 항의와 파업이 잇따랐다.⁸⁾ 그럼에도 불구하고 현 시행령으로 인해 Atesia 사는 인력의 대부분을 정규직계약으로 전환해야 했다. 이로 인해 하청분야에서 흔히 발생하는 다양한 요구수준에 대한 대응과 관련해 새로운 어려움이 제기되었다. 그러나 노동조합은 경영진과 협력해 유연성을 제공하기 위한 대안적 해결책을 모색하였다. 그 예로 2012년 10월 노동조합과 경영진은 감원해고를 피하기 위해 근로시간단축 합의에 서명했다.

이러한 발전과 병행해 노동조합은 Telecom Italia 자회사인 Telecontact 내의 파견노동 사용을 축소하고자 했다. 영국과 대조적으로 이탈리아에서는 1990년대 이후 임시

7) Cobas Almaviva(2008) 참조

8) Bonaccorsi(2008)과 Infoatesia(2008,2.19.) 참조

직 노동자에 대한 동일임금 동일처우 보장법이 제정되어 비교적 파견노동에 대한 규제가 잘 마련되었다. 사회적 파트너도 실업급여와 훈련을 위한 특별기금을 마련하였다. 파견노동자가 파견업체와 정규직 계약을 체결하면 다음 계약체결까지 기다리는 동안 매월 800유로를 지급받고 직업훈련교육을 받을 자격도 생긴다. 그러나 동일임금이란 산업별 단체협약에 규정된 임금수준을 뜻하는 것이다. 따라서 파견노동자들은 사회적 급부와 변동급을 포함하고 있는 기업단위 단체협약의 혜택은 받지 못한다.

2001년 Telecontact 설립 당시 체결된 단체협약에 의하면 약 30%의 인력을 임시파견노동계약으로 채용하는 것이 허용되었다. 이 수준은 Telecom Italia의 다른 분야와 비교할 때 상당히 높은 편이었다. 2008년 노동조합은 300명의 파견노동자를 정규직 계약으로 전환하는 새로운 협약을 이끌어냈다. 이 때문에 2012년까지 Telecom Italia의 콜센터 자회사에는 파견노동자가 완전히 사라졌다.

2.3 이탈리아와 영국의 비교

이탈리아와 영국의 사례에서 양국 노동조합은 다양한 임시직 노동자의 동등처우를 보장하기 위한 법 집행의 형평성 문제나 불충분한 적용 때문에 유사한 문제점에 직면하였다. 관련 노동조합은 두 분야에 초점을 맞춰 여러 전략을 조합해 대응하였다. 첫째, 로비, 사회적 파트너십, 변화를 촉구하는 항의, 비정규직 노동자에게 보호를 확대하기 위한 법집행을 요구했다. 둘째, 노동조합은 파견고용계약을 제한하고 파견노동자의 노동조건을 개선하기 위해 기존 조합원과 핵심기업 내에서 신규 조직된 파견노동자를 동원하려는 시도를 하였다.

협상력의 차이에 따라 이러한 전략의 성공여부도 다양하게 나타났다. 이탈리아 노동조합은 Telecom Italia 내 수많은 조합원의 동원력과 정부 내 정치적 영향력(political leverage)에 의존했다. 이에 더욱 힘을 실어 준 것은 일반대중의 지지였다. 노조의 조직동원으로 관심이 집중되긴 했지만 일반대중들은 미디어 덕택에 Atesia 사의 스캔들을 알게 되었다. 영국 CWU노조는 임시 파견노동자의 채용인원을 제한하고, 동일임금법 적용을 통해 임금과 노동조건을 개선하는 데 성공하였다. 그러나 지금까지도 ‘스웨덴 개악’이라는 예외조항으로 인한 허점을 보완하기 위한 캠페인이 진행되고 있다.

EU 집행위원회의 지지나 현 영국 정부의 변화가 있어야 이 캠페인이 성공할 수 있는데 현재까지도 임시파견노동 규정을 개정하려는 의지는 별로 없다.

3. 스웨덴과 폴란드: 자회사(spin-off)와 하청(subcontracting) 직원의 이전과 관련된 임금과 노동조건 저하 저지투쟁

3.1 스웨덴: TeliaSonera

스웨덴 전기통신산업 중 가장 규모가 큰 경쟁자인 TeliaSonera는 2002년 스웨덴 국영 독점기업이었던 Telia와 핀란드 국영기업이었던 Sonera의 합병으로 탄생하였다. 스웨덴의 전기통신시장은 유럽에서 가장 먼저 자유화된 시장 중 하나로, 1990년대 중반에는 경쟁을 장려하는 대대적인 개혁이 실시되었다. TeliaSonera 노동자를 대표하는 노조는 생산직 노조인 SEKO와 사무전문직 노조인 Unionen이다. 그밖에 연구학술 전문직 노총인 SACO에 가입된 소규모 노동조합도 일부 있다. 이러한 노동조합은 공동으로 TeliaSonera와는 기업차원의 단체협약을, 전기통신분야 사용자단체인 Almega IT Employers와는 업종별 단체협약을 체결하였다.

대부분의 기존 전기통신회사와 같이 스웨덴의 Telia와 이후의 TeliaSonera는 각기 다른 업무를 중심으로 여러 자회사를 설립하였는데 나중에 다시 일련의 업무와 지원 서비스를 분할해 자회사를 설립하였다. 각 자회사 설립시 단체협약 재교섭이나 고용계약 변화는 발생하지 않았다. ‘자회사로 옮기면서 노동자들은 기존의 노동조건, 임금 등 모든 것을 동일하게 적용받았는데 그 이유는 자회사가 같은 단체협약을 사용했기 때문이다’(2012년 5월 28일, SEKO 노조간부 인터뷰). 가장 심각한 사건은 2001년부터 2007년까지 내부서비스(internal service)와 네트워크 설치 및 유지활동을 담당하던 자회사의 설립 및 매각과 관련된 것이었다. 이 사건으로 거의 11,000명의 직원이 영향을 받았는데 이들 대부분은 수차례에 걸쳐 하청업체로 이전되었다.

2001년 Telia는 매각계획 대상인 비핵심 업무로 구성된 두 개의 별도 사업부서를 만들었다. 첫 번째 부서는 ‘Telefos Group’으로, 과거 ‘사업서비스’ 부문의 9개 내부 사

업부서로 구성되었는데 여기에는 Telia 직원의 17%에 해당하는 5,600명의 종업원이 있었다. 벤처캐피털 회사인 Industri Kapital은 2001년 Telefos그룹 주식의 51%를 사들였다. 그 후 2001년부터 2007년까지 Telefos그룹에 속한 기업을 하나씩 매각하였다. 두 번째 그룹은 네트워크 관리와 고객에 대한 기기설치 및 서비스를 담당하는 6개 회사로 구성된 'Orbiant 그룹'으로, 총 직원 수는 5,400명이었다. 2001년 Flextronics가 Orbiant그룹의 주식 91%를 매수했고 2002년 나머지 9%를 완전히 매수했다. 2005년, Altor가 Flextronics Network Services의 주식 대부분을 매수하면서 Altor와 Flextronics는 'Relacom'으로 합병되었다.

위에서 설명한 Telefos그룹과 Orbiant그룹의 자회사 설립과 매각은 Telia/TeliaSonera의 가장 심각한 아웃소싱 사례였다. 매각 결과, 2001년부터 2007년까지 약 11,000명의 직원이 하청업체로 이동해야 했다. 그 이후 TeliaSonera는 하청업체로부터 거의 모든 기술서비스를 매수하였다.

한 노조간부에 의하면 현지노조가 모든 아웃소싱의 단계에 매우 깊이 관여했기 때문에 직원이전과 재훈련이 가능한 유리한 단체협약이 체결될 수 있었다.

“Telia에서 새 회사로 이전된 모든 노동자는 회사가 잘 성장해 Telia가 회사를 매각해도 일자리를 유지하기를 희망하였고 그렇게 될 가능성도 있었습니다. 그러나 TeliaSonera에서 이 새 회사로 이전되는 경우라면 노동자들에게 이 새 회사로 이전하는 대신 다른 특별한 해결책이 있었습니다. 예를 들어, 조기퇴직을 통해 재훈련 기회를 갖는 것입니다. 또한 퇴직보상금으로 2년치 임금도 받을 수 있었습니다”
(2012년 5월 28일, SEKO 노조간부 인터뷰).

스웨덴에서는 사업이전법(transfer of undertaking rules)에 따라 직원들이 Telia 소유의 기업으로 이동하거나 회사가 제3자에게 매각될 경우에도 단체협약에 규정된 임금과 기본고용계약의 보호를 받는다. 스웨덴에서는 단체협약이 노동자와 함께 이전되기 때문에 노동자들은 소유권 이전 이후 1년 동안 기존 단체협약을 적용받으며, 1년 후에는 새로운 단체협약의 적용을 받을 수 있게 된다(그러나 동일한 기본급여체계와 연금수급권 등은 유지됨).

공식적으로는 과거의 계약조건이 승계되었지만 일부 고용조건이나 급부 측면에서는 변화가 있었다. Telia에서 하청업체로 이전된 노조대표에 의하면 연금이 점차 악화되었고, 직무내용도 세분화되어 협소해지면서 업무수련 기회도 줄어들었다. 그러나 당시에 아웃소싱과 관련된 직접적인 양보교섭은 없었다. '우리는 이미 10년 전의 직원이 아닙니다. 그러나 아직도 10년 전 임금을 받고 있습니다. 따라서 원칙적으로는 동일한 급여가 지급되지만 실제로는 그렇지 않습니다'(2012년 5월 10일, SEKO 노조간부 인터뷰).

일자리가 아웃소싱된 후 하청업체들은 정규직 계약을 임시직 계약으로 대체해 '생산 네트워크'의 분절화가 한층 심화되었다. 2005년 임시직 파견노동업체인 Manpower는 'Manpower 네트워크서비스'를 출범시키면서 하청업체인 Relacom의 인력을 감축하였다. 감축된 직원들은 처음에는 Manpower에 고용되었으나 곧 다시 임시직으로 Relacom에 파견되었다(Geary et al. 2010). 모든 기업이 이 모델을 따랐던 것으로 보인다. 하청업체의 한 노조대표는 자신의 사업장에 약 25~30%의 인력이 임시파견업체를 통해서 고용되어 있다고 추산하였다(2012년 5월 10일, SEKO 노조간부 인터뷰). 인터뷰 대상자였던 노조대표는 이러한 계약을 통해 임시인력파견업체에 고용되었지만 거의 전적으로 과거 하청업체 사용자에게 파견되었다. '하청업체가 저를 해고하자 저는 인력파견업체에 취업하게 되었습니다. 그런데 새로 취업한 인력파견업체는 저를 해고한 하청업체로 다시 파견하였습니다'(2011년 8월 9일, SEKO 노조간부 인터뷰).

그러나 그녀의 고용계약조건은 사업이전 이후에도 크게 변화되지 않았다. 파견업체와의 단체협약에는 임시직 노동자에게도 하청업체에서 유사한 업무를 하고 있는 직원과 동일한 임금을 지불하도록 규정되어 있다. 많은 노동자들이 해고된 후 다시 임시파견업체를 통해 재고용되는 문제에 대응하기 위해 노동조합은 2010년과 2011년에 이 하청업체와 새로운 단체협약을 체결할 수 있었다. 새로운 합의에 따르면 정리해고 이후 회사가 다시 노동자를 필요로 할 경우, 정리해고된 노동자를 제일 먼저 재고용해야 한다. 다른 하청업체의 단체협약에는 정리해고 이후 9개월이 지날 때까지 임시파견노동자를 고용할 수 없다는 규정도 있었다. 이 기간 중 추가인력이 필요할 경우 정리해고된 노동자를 재고용해야 하는 것이다.

임시직 직원도 단체협약에 의해 파견업체와 정규직 계약을 체결하고 있고 일이 없을 경우에도 90%의 임금을 받았기 때문이 어느 정도 고용과 임금이 보장되었다. 이것은 ‘스웨덴 개약’의 일환으로 영국법에 도입되었던 것으로, 영국사례에서 논의된 ‘업무배정 공백기간 중의 임금’(pay between assignments)과 유사하다. 그러나 이러한 계약은 시행령보다는 단체협약의 측면에서 동일조건을 유지하는 것이 더욱 효과적이었다. 사실상 이것은 경기가 좋지 않거나 계절적 노동수요에 대한 변화가 있을 경우 노사가 위험부담을 함께 진다는 것을 의미하였다.

TeliaSonera도 소규모이긴 하지만 콜센터업무를 아웃소싱하였다. 여러 인터뷰 대상자들은 콜센터가 핵심사업 분야이기 때문에 사내(in-house) 업무로 유지해야 한다고 보았다. 한 노조간부는 1998~1999년에 약 2,000명의 콜센터 직원이 아웃소싱되었다고 추산했다(2012년 6월 27일, SEKO 노조간부 인터뷰). 그러나 시간이 흐르면서 회사들은 아웃소싱을 축소하였고 2014년에는 스웨덴 콜센터 하청을 완전히 중단하였다. 더욱이 2010년대 초 TeliaSonera는 약 1,000명 이상의 파견노동자를 고용하고 있었다. 이 파견노동자는 유연성이 있기는 했지만 단체협약과 동일임금 법령 때문에 내부 직원과 노동비용이 유사하였다. 노동조합은 이 파견노동자를 정규직으로 전환하는 것이 회사에도 유리하다는 확신을 경영진에게 심어주는 데도 성공하였다. ‘우리는 파견노동자를 직접 고용하라고 요구하였습니다. 경영진도 파견업체를 통해서가 아니라 직접 고용할 경우 노동자 업무의 질이 훨씬 높다는 것을 알고 최종결정을 하게 되었습니다.’(2014년 10월 27일, Unionen 노조대표 인터뷰)

3.2 폴란드

Telekomunikacja Polska는 폴란드의 기존 전기통신회사였다. 2000년대 초에 France Telecom이 경영권을 인수하면서 Orange Polska로 상호가 변경되었다. Orange Polska에 활동 중인 노동조합은 약 20개이다. 두 개의 대표적 산별노조로는 Solidarity노총 소속 SKPT(전국전기통신분과노조연맹)와 OPZZ노총 소속 FZZPT(전기통신노조연맹)가 있다. 1998년 주요 노동조합이 교섭에 참여해 Orange Polska 전직원을 대상으로 한 전국단위의 다층적 단체협약을 체결하였다.

Orange Polska에 의한 감량경영의 가장 큰 특징은 직원과 함께 자회사를 하청업체로 이전하는 것이었다. EU의 사업이전지침(Transfer of Undertakings Directive)이 폴란드 법에 수용됨에 따라 과거의 단체협약에 따른 임금과 급부가 최소한 12개월 유지되는 규정이 마련되었다. 그러나 스웨덴에 비해 단체협약 적용대상과 노조조직률이 낮았기 때문에 12개월 이후 이전된 노동자들은 대개 유리하지 않은 노동계약으로 전환되었다.

Orange Polska에는 많은 분할된 자회사들이 비핵심 비즈니스 활동에 종사하고 있었다. 1997년 최초로 분할된 자회사는 건물관리와 청소서비스를 담당했는데 운전기사, 배달기사, 경비서비스, 회계, 원격컴퓨터관리를 담당하는 직원들이 영향을 받았다. 현재 이러한 업무는 제3의 하청업체에 의해서 운영되고 있다. 그 중 많은 직원이 Orange Polska의 아웃소싱 파트너 업체로 이전되기도 했다. 2002년 분할된 기술서비스 업체(업무 분할)와 2010년 출범한 콜센터(자회사 설립)라는 두 자회사에 대해 그 과정을 좀더 자세히 살펴보기로 한다.

네트워크서비스 분할은 2002년에 이루어졌으며, 약 6,000명의 서비스 기술자가 외부회사로 이전되었다. 자회사 분할설립과 관련해 노동조합은 ‘노동자를 위한 업무’(Work for the worker) 프로그램을 교섭하였다. 이에 따라 외부 회사들은 Orange Polska의 지시를 수용하는 대신 과거의 Orange Polska 직원을 무기계약직으로 채용해 지역에 따라 차이는 있지만 1.5년에서 3년 동안 고용을 보장해 준다는 내용에 노조와 합의하였다. 새로운 고용계약에 대한 교섭을 위해 노동자들의 임금이 평균 5% 삭감되었다. 그러나 Orange Polska는 개별 고용계약을 체결하는 노동자에게 상당히 후한 재정적 유인책을 제공했다(평균 20,000 폴란드 즈위티, 한화 약 6백 만 원). 자회사로의 이전은 노동자의 자유의사에 맡겨졌지만 이동을 거부하는 노동자는 감원대상이 되었다. 자회사 이전대상이었던 대부분의 노동자는 제안된 고용조건이 폴란드법보다 상회하는 수준이었기 때문에 이전을 선택하였다.

일부 노조간부는 이 단체협약에 대해 자부심을 표현했다. ‘폴란드의 현실을 반영하면 우리가 노동조건에 대해 협상을 잘한 것 같습니다’(2012년 4월 7일, 두 주요 노동조합 간부 인터뷰). 그러나 이러한 대책은 일시적일 뿐이었다. 한 노조간부에 따르면

노동자를 인수한 기업은 고용보장 유효기간 종료 후 임금삭감과 인원감축을 단행하였다(2012년 10월 11일, 한 노조간부 이메일 통신). 또 다른 노조 간부에 의하면 이전 환기기간은 위장이며 눈속임이다. 사용자가 18개월만 버티면 마음대로 할 수 있기 때문에 이 대책은 일시적일 뿐이다(2012년 4월 17일, 두 명의 노조간부 인터뷰).

2010년에는 무선과 유선 사업부서에 대한 고객센터 콜센터가 자회사인 Orange Customer Service(OCS)로 분할되었다. 기술직서비스 상황과는 달리 OCS에서는 Orange Polska가 100% 지분을 소유하고 있었다. 이 자회사의 출범과 관련해 몇 차례 어려운 협상이 진행되었고, SKPT노조에 의해 노동쟁의도 발생하였다. 이 쟁의 이후 노동조합은 Orange Polska의 단체협약 조건을 신규 자회사에도 확장하는 데 성공했다. 이전된 노동자들은 2년 동안 고용보장을 받았고 임금삭감도 없었다. 유사한 연금제도도 도입되어 이전에 무선비즈니스 부서에서 일한 노동자들이 혜택을 받았다.

‘새로 설립된 OCS는 다른 회사로 이전된 노동자에 대해 법적으로 정해진 것, 예를 들어 고용기간 이외에는 어떠한 제안도 하지 않았습니다. 아니, 이 회사는 처음에는 아무런 제안도 하지 않았습니다. 노동조합의 협상 결과 이러한 성공을 거둘 수 있었던 것이죠’ (2012년 2월 15일, 노조간부 및 노조직장위원 인터뷰).

Orange Polska 관리자들은 회사가 법보다 상회하는 조건을 제시했다고 강조하였다. ‘우리에게는 거대한 집단의 노동자들이 중요합니다. 우리는 사회적 평화 속에서 사업이전을 진행하고자 합니다. 공정성을 원했기 때문에 많은 혜택을 제공했으며, 이러한 노력은 앞으로도 계속될 것입니다’(2012년 7월 10일, 4명의 TP 관리자 인터뷰). 인터뷰에 응한 노조대표들은 이러한 성공을 콜센터 분야의 높은 조직력과 노동조합의 힘의 덕택으로 돌렸다. 한 노조간부는 기술직 직원과 콜센터 직원 노동조합 힘의 차이에 대해 언급했다.

‘기술직 직원은 한 장소에서 일하는 것이 아니라 매우 분산되어 일을 합니다. 특히 2002년 네트워크서비스의 분할로 회사의 구조조정 계획에 대해 저항을 할 수 있는 기술직 직원은 거의 없었습니다. 반대로 회사 측에서는 확실히 콜센터 직원에 대해 우려하였습니다. 콜센터 직원이 한꺼번에 작업을 중단하면 고객센터

를 전혀 제공할 수 없기 때문입니다. 콜센터는 유일하게 고객이 회사와 접촉할 수 지점이므로 고객의 항의가 일어날까봐 걱정한 것이죠. 2010년 OCS가 분할 자회사로 출범했을 때 발생한 분규는 회사가 노동자의 요구를 모두 수용하면서 마무리되었습니다. 모든 노동자의 요구가 수용되고 이행되었습니다'

(2012년 4월 19일, 노조 간부 인터뷰).

3.3 스웨덴과 폴란드의 비교

스웨덴과 폴란드 사례를 비교하는 것은 흥미롭다. 두 가지 사례 모두 기술업무가 아웃소싱되면서 기술직 직원이 하청업체로 이전된 반면 콜센터 업무는 사내에 그대로 유지되었다는 점에서 유사성이 있기 때문이다. 첫째, 기술직 부문에서 서로 다른 결과가 나타났다. 스웨덴의 TeliaSonera에서는 상당한 기간이 지나고 심지어 임시파견업체로 신분이 변화되어도 하청기술직의 임금과 계약조건이 그대로 유지되었다. 이것은 주로 통합적 단체교섭제도, 조합원의 일자리 개선과 임금보장을 위해 협상할 수 있는 기반이 튼튼한 노동조합의 능력 때문에 가능하였다. 폴란드의 Orange Polska에서 기술직 직원은 사업이전법과 노동조합이 체결한 유리한 일자리보장협약에 의해 어느 정도 보호를 받았다. 그러나 새로운 사업체로 이전되면서 이 기술직의 임금이 처음에는 15% 삭감되었고 18개월의 전환기간 이후에는 크게 삭감되었다.

둘째, 콜센터 부문에서는 유사한 결과가 나타났지만 그 원인은 달랐다. Orange Polska가 콜센터 업무를 별도 자회사로 이전하면서 노동자의 임금과 계약조건을 저하시키려 하자 노동조합은 회사에게 전략적 중요성을 갖는 부문의 잘 조직화된 조합원을 동원하여 이러한 회사측의 움직임을 저지하였다. TeliaSonera에서는 노조와의 협력과 서비스 질 개선이라는 보다 폭넓은 전략적 이유에서 콜센터 업무가 사내로 이전되었고 임시직 파견노동자도 정규직 계약으로 변경되었다.

이러한 사례비교는 노동조합이 비슷한 도전에 직면해 있다는 사실을 다시 한번 보여준다. 다만 여기에서의 도전은 다른 사용자나 자회사로 노동자들이 이전된 이후에도 이전 수준의 임금과 계약조건을 그대로 유지하는지와 관련된 것이다. 국내법의 사업이전 규정은 노동조합이 노동자 이전과 관련된 계약조건을 협상할 수 있는 출발점으로,

노동조합에게 어느 정도 유리한 입지를 제공해 준다. 그러나 영국과 이탈리아의 사례와 유사하게 성공적인 노동조합 전략은 이러한 자원을 활용할 수 있는 전체 생산네트워크의 조합원 동원력을 증시하였다. 전체 생산네트워크는 자회사, 하청, 파견업체의 네트워크로 점점 더 분산되고 있다. 이렇게 네트워크화된 사업장을 포괄하는 스웨덴의 보다 통합적인 단체교섭제도는 노동조합에게 노동자가 일자리를 옮긴 이후에도 임금과 계약조건을 유지하고 콜센터를 다시 회사 내 핵심 분야로 환원해야 한다는 주장을 펼 수 있는 강력한 자원을 제공해 주었다.

4. 결론

과거의 연구는 주로 노동조합이 왜 외주화된 사업장과 노동자를 조직하고 대표하는데 다소 포괄적인 전략을 채택했으며, 어떤 조건이 이러한 전략의 성패를 결정하는지에 대한 질문을 제기하였다. 노동시장 이중구조 추세를 연구하는 이론가들은 많은 ‘조정시장’(coordinated market)이나 소셜 유럽(social European) 국가의 노동조합이 새로 부상한 서비스그룹이나 비정규 계약직을 외면하고 전통적이고 제도화된 교섭력을 지닌 정규직 노동자의 노동조건 보호에 초점을 맞추는 것은(Palier & Thelen 2010) 결국 현 조합원의 노동조건을 악화시킬 것이라 주장해 왔다(Eichhorst 2014). 다른 연구자들은 다양한 제도적 환경에 있는 노동조합이 정규직 조합원 수가 감소하거나 아웃소싱이 저임금 사업장으로 확장되는 위협적인 현실에 처하자 외주화된 노동자집단을 조직화하기 위한 노력을 증대하고 있다고 주장한다(Taylor & Bain 2003; Heery 2004; Gumbrell-McCormick 2011; Tapia & Turner 2013). 그러나 이러한 연구는 혁신적 캠페인, 조직화, 파트너십 등과 같은 수많은 사례에도 불구하고 목적 실현에 있어 성공의 정도가 다르다는 사실을 보여주고 있다.

이번 장에서 논의된 사례연구 결과에 따르면 전체 생산네트워크에 걸친 임금과 노동조건 규제를 위한 전략의 성공은 핵심기업뿐만 아니라 외주화된 사업장의 조직화와 조합원 동원에 달려있다. 정규직 노동자의 일자리 질과 노동조합의 교섭력을 유지하기 위해서는 단체교섭과 법률적 고용보호를 주변부 노동자집단에게 점차 확대해야 한다. 여기서 살펴본 네 가지 사례에서 노동조합은 다양한 전략을 사용해 이중의 목적을 달

성하고자 했다. 그 성과의 차이는 노동조합의 열정 부족이나 이러한 전략에 대한 거부감 때문이 아니라 통합적 노동시장제도와 정규직·주변부 노동자를 포괄하는 조직동원력이라는 노동조합의 두 가지 자원의 차이에서 비롯되었다.

첫째, 전국적·업종별 통합적 노동시장제도는 노동조합이 정규직 노동자집단을 넘어 ‘주변부’ 노동자집단에까지 노동계약 조건을 확장하는 데 중요한 자원이 되었다. 여기서 검토된 사례에서 임시직 노동자와 자회사나 하청업체로 이전된 노동자에 대한 동일임금과 노동조건을 규정하는 법률과 단체협약이 이러한 제도에 해당한다. 위에서 검토된 네 가지 사례 중 스웨덴 사례는 업종별 차원과 외주화된 사업장 전반에 걸쳐 단체협약 적용률이 가장 높았다. 이 단체협약에는 하청업체에 의해 고용된 임시직 노동자와 파견노동자에 대한 동일임금 지급이 규정되어 있다. 이에 따라 TeliaSonera의 아웃소싱, 파견노동, 자회사 설립 등의 전략이 임금과 노동조건을 저하시키는 것을 방지할 수 있었다. 하청이나 파견업체의 노동조합은 이러한 외주업체와의 단체교섭을 통해 기존 단체협약상의 임금과 노동조건을 더욱 강화할 수 있었다.

이와 대조적으로 나머지 세 국가에서는 법률과 업종별 교섭의 취약성이나 허점 때문에 사용자들이 포괄적 규칙을 회피할 수 있었다. 이탈리아와 영국의 경우, 파견·기간제노동자에 대한 EU의 동일임금 지침이 이행되고 있지만 국가의 노동시장 규정에 의해 특정 범주의 저임금 비정규직을 고용할 수 있다. 이탈리아에서는 동일임금 규정을 회피하기 위해서 사용자들이 프리랜서 계약을 사용하고 있다. 영국에서는 EU지침이 국내법으로 수용되면서 노동자와 정규직 계약을 체결한 파견업체가 파견업무 배치 공백기간에 임금을 지급할 경우 임시파견노동자 사용업체가 저임금으로 이들을 고용할 수 있다. 두 사례에서 노동조합은 캠페인을 조직해 단체교섭과 노동시장제도를 강화하는 성공을 거두었다. 그러나 이러한 성공에도 불구하고 영국의 사용자는 정규직 노동자와 임시직 노동자 간의 임금격차를 허용하는 법률적 허점을 악용할 수 있었다.

전체 생산네트워크의 임금과 노동조건을 개선하기 위해 노동조합이 활용했던 두 번째의 중요한 자원은 정규직 노동자와 주변부 노동자 전체를 포괄하는 노동조합의 조합원 동원능력이다. 전기통신업에서는 전통적으로 높은 노조조직률과 전투성으로 인해 파업이나 캠페인이 가장 잘 조직될 수 있었다. 폴란드의 Orange Polska 노동조합

은 자회사 설립을 통해 임금과 노동조건을 차별하려는 사용자의 계획을 저지하기 위해 조직화가 잘 이루어진 콜센터의 교섭력을 활용하였다. 또한 노동조합은 하청업체로 이전되는 노동자에게 국내법보다 높은 계약조건을 제공하기 위해 기술직 분야의 잔여 교섭력을 이용하였다. 영국과 이탈리아의 노동조합은 기존 전기통신회사 내에서의 임시직 파견노동 사용을 공식적으로 제한하기 위해 협상하였다. 이 두 사례에서 노동조합은 파견노동자의 조직화를 통해 핵심 정규직 인력을 초월한 조직동원 잠재력을 강화하였다.

이러한 사실로 볼 때, 규제가 미비한 업종이나 사업장에 대한 노동자 이전을 통해 임금과 노동조건을 차별화하려는 사용자의 시도에 대응하기 위해 노동조합에게는 두 가지 종류의 자원이 필요하다. 한편으로는 통합적 노동시장제도와 다른 한편으로는 점차 이질적으로 변화되는 전체 생산네트워크의 조합원을 동원할 수 있는 능력이다. 노동조합은 이러한 자원을 개발하고 접근하려는 과정에서 많은 도전에 직면하고 있다. 우리는 노동조합이 전국적·업종별 차원에서 추가적인 제도적 교섭력을 갖고 있으며 EU 지침 수용을 통한 국내법 강화에 보다 많은 영향력을 행사할 수 있는 유럽국가의 사례에 초점을 맞추었다. 조직률이 낮거나 노동시장제도가 취약한 국가나 지역에서는 이러한 도전이 훨씬 더 심각하다. 또한 우리는 핵심 '의뢰'(client)기업과 동일한 국가에 소재한 임시파견업체나 제3의 하청업체에 대한 외주화에도 초점을 맞추었다. 이미 이러한 국가의 노동조합이 생산네트워크를 초월한 규제에 어려움을 겪고 있는 상황에서 오프쇼링을 통한 업무이전이나 하청업체의 해외파견노동 의존은 상황을 더욱 악화시킨다. 전기통신업종의 기업은 콜센터 업무와 같은 서비스 일자리를 광범위하게 오프쇼어링하거나 니어쇼어링(nearshoring) 할 수 있는 대표적인 기업이다.

이 장에서 논의된 제도적 자원에 접근할 수 있는 노동조합의 능력에는 차이가 있다. 그러나 노동조합은 특정한 제도적 환경에서 새로운 교섭력을 개발하려 하기 때문에 이 사례연구들은 폭넓은 시사점을 제공해 준다. 이 연구결과가 주는 한 가지 의미는 노동조합이 외주화된 노동자집단의 임금과 노동조건 개선을 위해 노력하고 있지만 그 액션의 수준은 국가환경에 따라 달라진다는 점이다. 다국적 기업과 그 자회사, 하청업체 및 임시파견업체에서 국경을 초월한 노동조합의 조직동원 캠페인은 다양한 차원의 액션을 노조전략에 결합시킴으로써 효과를 높일 수 있다. 기존 국영독점 서비스 회사

와 같이 다국적기업의 교섭력은 다음과 같은 두 가지 투쟁전선의 성공여부에 달려 있다. 첫째, 국가제도의 허점을 봉쇄해야 한다. 둘째, 기업의 노동시장 세분화 전략을 무력화하기 위해 조직의 경계를 초월해 노동자를 동원할 수 있어야 한다.

참고문헌

- Benassi C. and Dorigatti L. (2014) Straight to the core - Explaining union responses to the casualization of work: the IG Metall campaign for agency workers, *British Journal of Industrial Relations*. doi: 10.1111/bjir.12079
- Bonaccorsi M. (2008) Ad Atesia tornano i co.co.pro, *Left*, 4, 68-69.
- Cobas Almaviva (2008) Call center, via alla seconda circolare Damiano, 01.04.2008. <http://www.cobasalnaviva.org/rassegna%20stampa/Call%20center,%20via%20alla%20seconda%20circolare%20Damiano.html>
- Doellgast V., Sarmiento-Mirwaldt K. and Benassi C. (2015) Institutions, cost structures, and the politics of externalization: explaining variation in contestation over boundary strategies for call center jobs, unpublished manuscript, London, London School of Economics and Political Science.
- Doellgast V., Sarmiento-Mirwaldt K. and Benassi C. (2013) Alternative routes to good jobs in the service economy: employment restructuring and human resource management in incumbent telecommunications firms, Final Project Report ESRC Grant RES-061-25-0444. <http://www.esrc.ac.uk/my-esrc/grants/RES-061-25-0444/outputs/read/be077186-d4cf-43e9-88a5-e42ae32bb2e6>
- Doellgast V., Batt R. and Sorensen O.H. (2009) Introduction: Institutional change and labour market segmentation in European call centres, *European Journal of Industrial Relations*, 15 (4), 349-371. doi:10.1177/0959680109344366
- Hassel A. (2014) The paradox of liberalization: understanding dualism and the recovery of the German political economy, *British Journal of Industrial*

- Relations, 52 (1), 57-81.
- Gumbrell-McCormick R. (2011) European trade unions and 'atypical' workers, *Industrial Relations Journal*, 42 (3), 293-310.
- Heery E. (2004) The trade union response to agency labour in Britain, *Industrial Relations Journal*, 35 (5), 434-450.
- Holtgrewe U. and Doellgast V. (2012) A service union's innovation dilemma: limitations on creative action in German industrial relations, *Work, Employment and Society*, 26 (2), 314-330.
- Infoatesia (2008) Sciopero articolato di un'ora - 20 febbraio 2008. <http://infoatesia.blogspot.de/2008/02/sciopero-articolato-di-unora-20.html>
- MacKenzie R. (2010) Why do contingent workers join a trade union? Evidence from the Irish telecommunications sector, *European Journal of Industrial Relations*, 16 (2), 153-168.
- RSU Almamiva (2007) Per la manifestazione del 20 ottobre, 01.10.2007. http://www.rsualmamiva.it/comunicati/c_2007-ott-01_3.htm
- Tapia M. and Turner L. (2013) Union campaigns as countermovements: mobilizing immigrant workers in France and the United Kingdom, *British Journal of Industrial Relations*, 51 (3), 601-622.
- Taylor P. and Bain P.M. (2003) Call centre organising in adversity: from Excel to Vertex, in Gall G. (ed.) *Union organizing: campaigning for trade union recognition*, London, Routledge, 153-172.
- Vespo G. (2008) Call center, oggisquilla la protesta, *L'Unita*, 19.09.2008. <http://cerca.unita.it/ARCHIVE/xml/275000/272719.xml?key=GIUSEPPE+VESPO-&first=671&orderby=0&f=r&dbt=arc>

제9장 소포배달과 우정서비스 주변부 노동자 조직화

Bettina Haidinger¹⁾

1. 서론

Michael Taylor와 Alan Hallsworth는 2000년에 공동으로 발표한 논문에서 '최근 몇 십 년 동안 택배서비스 기업은 놀라운 만큼 성장하였다. 이 산업은 경제변화와 압축된 시공간의 중심에 있으며, 세계화와 공급사슬관리 및 전자상거래의 중추가 되는 업무이다'라고 언급하였다(2000; 245쪽).

약 15년이 지난 현재 택배서비스 산업은 본 논문의 사례가 증명하듯 붐을 일으키며 역동적인 분야가 되었다. 2015년 1월, Deutsche Post-DHL은 소포배달업의 지속적인 성장으로 2025년까지 택배서비스에 20,000개의 일자리가 새로이 창출될 것이라고 발표하였다.²⁾ 그러나 이러한 낙관적 뉴스의 이면에는 이러한 일자리가 신규 설립 될 자회사에서 저임금 계약으로 만들어진다는 측면이 있다. 이러한 일자리에겐 지금까지의 노동계약에 비해 가장 열악한 새로운 단체협약이 적용돼 임금이 20% 삭감되는 결과가 초래된다.

택배서비스 산업 내 로지스틱스(logistics) 및 운수와 우정서비스 간의 경계가 모호해진 것은 특별히 우려되는 사례이다. 이전에는 별개의 생산과 서비스였던 시장이 통합됨에 따라 사용자들은 고용규제가 느슨해 노동비용을 줄일 수 있는 가장 편리한 곳을 선택할(shopping) 수 있다.

지난 30년간 로지스틱스와 배달사슬(delivery chain) 분야는 엄청나게 빠른 기술과

1) Bettina Haidinger는 오스트리아 노동생활연구센터(Working Life Research Center: FORBA)의 연구위원 및 비엔나대학교(University of Vienna) 강사

2) <http://www.welt.de/wirtschaft/article/136763560/Die-Plaene-der-Post-erinnern-an-das-Modell-Amazon.html>, (2015년 2월 2일)

조직적 변화를 경험하였다(Coe 2014). 미국의 로지스틱스 분야에 대한 연구 개발에서 Bonacich와 Wilson(2008; 3쪽)은 이 분야의 발전을 '로지스틱스 혁명'이라고 칭하면서 가치사슬 내의 힘의 균형이 생산자에서 소비자로 이동했다고 언급하였다. 파편화되고 국제적으로 분산된 생산과정을 위해서는 로지스틱스 사슬(logistics chain)이 원활히 운영되어야 한다. 이러한 필요성에 따라 컨테이너화(containerization)와 통합적 운송(intermodal transport) 등의 기술적 로지스틱스 혁신이 이루어졌다. 온라인 쇼핑은 소비자의 습관을 변화시키고 소포배달을 활성화하였다. 이와 동시에 우정시장(postal market)도 자유화되었다. 이러한 변화로 과거 독점 국영기업은 전략적으로 로지스틱스 분야의 새로운 사업영역을 국내외적으로 확대하였다. 우정시장의 규제완화와 자유화로 택배산업과 제3의 로지스틱스 공급업체도 경쟁에 참여하였다(Hallsworth & Taylor 1999; Hermann 2014).

배달, 운수, 로지스틱스가 더 한층 통합된 시장에서 운영되면서 이러한 변화와 발전은 비즈니스와 고용관계에 강력한 불협화음을 야기하고 있다. 우정서비스와 소포 및 속달 서비스는 다국적 로지스틱스 그룹, 임시파견업체, 프랜차이즈업체, 하청업체, 자영업 택배 간의 다양한 영역의 활동과 사업에 힘입어 변창하고 있다. 이러한 환경에서 노동자들은 매우 다양한 노동관계와 계약관계로 고용되기 때문에 '모든' 사업장에서 이들의 애해관계를 적절히 대변하기가 복잡해졌다.

이 논문에서는 하청으로 파편화된 다단계의 특징을 지닌 고도로 통합된 배달과정 속에서 노조, 노동자대표, 전략적 노동자 단체가 다양한 노동문제를 해결하는 데 있어 직면하게 되는 어려움에 대해 논의할 것이다. 먼저 유럽의 우정과 소포배달 서비스시장의 비즈니스와 고용추세를 간략히 설명한 후 노동조합의 성공적인 개입(intervention)에 미친 중요한 변수를 살펴본다. 이어 주변부 노동자에게 다가가 이들을 조직하고 사업장 투쟁을 지지하는 노동조합의 주도적 행동에 대해 설명한다.

소포배달과 택배서비스의 하향평준화된 임금과 노동조건 추세에도 불구하고 이 기고문에 제시된 사례는 노동조합이 두 가지 전략을 결합할 때 효과적인 투쟁을 전개할 수 있으며 이러한 추세를 반전시킬 수 있다는 사실을 보여주고 있다. 첫째, 글로벌 배달사슬의 최하단에 있는 주변부 노동자의 요구와 자발적 저항에 기초해 전략적인 조

치를 취해야 한다는 점이다. 노동조합은 자영 택배노동자나 하청업체 택배노동자에게 다가가기 위해 지금까지와는 달리 목표가 명확한 전략을 모색해야 하며, 당면문제에 도움이 되는 지원을 제공해야 한다. ‘예측하지 못한 장소’(unlikely places)에서 발생한 노동자의 투쟁은 노동자와 노동조합을 강화하고 업종별 교섭분쟁에 대한 영향력을 회복하 위한 출발점이 된다. 둘째, 사회보호와 임금 또는 고용계약의 측면과 노사관계의 측면에서 고용조건적 제도적 재설정을 위한 투쟁은 노동기준 존중과 부합되는 업종별 차원의 교섭을 재확립하는 데 도움이 될 수 있다는 점이다.

이 논문은 로지스틱스 업종의 일종인 소포배달업에 대한 연구결과에 기초하고 있다 (‘글로벌 배달산업에서의 사회적 대화와 참여 전략: 불안정한 고용관계에 대한 도전’³⁾). 이 연구는 오스트리아, 독일, 체코, 헝가리의 연구자와 노조대표로 구성된 공동프로젝트의 일환으로 이루어졌다. 오스트리아, 벨기에, 독일, 그리스, 네덜란드, 폴란드의 우정서비스 자유화가 고용과 노동조건에 미친 장기적 결과에 대한 평가(Hermann 2014)⁴⁾도 활용되었다. 또한 ITF(국제운수노련)와 UNI Global(역자 설명: 우정분야가 소속된 국제산별연맹)의 ‘Global Delivery Newsletter’⁵⁾와 노동조합의 최근활동에 대한 언론보도 자료도 이용되었다.

2. 고용과 노동조건에의 주요 추세

지난 수십 년 간 우정서비스와 소포배달 시장은 엄청난 변화를 겪었다. EU에서 우정에 대한 독점이 폐지되자 기존 국영기업과 신규 진입업체 간에 경쟁이 가속화되었다. 게다가 유럽의 우정시장이 통합되면서 국제우편과 소포배달의 중요성이 증가했을 뿐

3) SODIPER 연구프로젝트 2011~2012; Social Dialogue and Participation Strategies in the Global Delivery Industry: Challenging Precarious Employment Relations는 EU집행위원회 고용사회국의 재정 지원으로 이루어졌다(VP/2010/001/0226). 파트너로는 오스트리아, 독일, 체코, 헝가리, 유럽운수연맹/UniEuropa이며, 글로벌배달산업의 주변부와 상품사슬(commodity chain)의 마지막 부분에서의 고용 조건에 초점을 맞추고 있다.

4) 2013년 ‘Update’ 프로젝트, 2006~2009년 유럽연합 연구프로젝트에 기초함. EU집행위원회가 재정 지원, 민영화와 고용과 노동조건에 대한 영향, 4개 산업분야 중 하나로 우정서비스; 오스트리아, 벨기에, 독일, 그리스, 네덜란드 및 폴란드에 대한 2013년도 업데이트

5) <http://www.itfglobal.org/en/cross-sectoral-work/supply-chain-logistics/in-focus/global-delivery-briefings>

만 아니라 우편, 신문배달, 소포, 속달서비스의 합병과 보다 일반적인 현상으로 우정서비스, 로지스틱스, 화물운반의 합병이 이루어졌다(Taylor & Hallsworth 2000; 243쪽). 그 결과, 기존의 독립적 우정사업체들은 속달서비스업체, 운송주선업체(forwarding company), 출판사, 신문배달네트워크와 경쟁하게 되었다. 반면 배달사들의 제2, 3차 시장에서는 수백 개의 소규모업체와 독립적 배달원이 계약을 따내기 위해서 경쟁하고 있다.

유럽의 우정시장과 택배산업은 집중화되는 반면 국가 내외부적으로 고용조건은 점차 파편화되고 있다(Hermann 2014; Sowers et al. 2014). 이로 인해 노동자대표, 노동조합, 조직화 전략은 큰 어려움에 직면하고 있다.

일반적으로 각국에서 과거에 독립적 지위를 유지했던 우정서비스 업체들은 여전히 이 부문에서 최고의 고용조건을 제공하고 있다. 그러나 저비용 신규 진입업체와의 경쟁이 가중되면서 기존업체들은 새로 고용된 노동자의 임금을 삭감하거나 사회보장 부담금 지급이 부분적으로 제외되는 ‘미니잡’(mini-job)을 크게 활용하기 시작하였다. 우편시장(편지, 신문, 요금별납 우편물)의 새로운 경쟁자들은 배달물량에 의해 임금이 지급되는 자영업 배달원을 위주로 영업을 하고 있는데 이들은 건강보험이나 사회보장 혜택을 받지 못한다.

우편시장에서 새로운 경쟁자들은 대부분 자영업자를 사용하고 있는데, 이제 소포와 속달서비스 부문의 자영업자 사용은 이례적이 것이 아니라 하나의 기준이 된 것으로 보인다. 유럽의 소포배달 분야는 파편화되어 있으며, 화물운송업자, 우정서비스 제공자, 다양한 회사규모의 ‘밴’(van) 차량기사 등 여러 행위자가 관련된 다층구조라는 특징이 있다. 이 분야에는 초국적 제3차 로지스틱스 서비스 제공자와 하청업체나 자영업 운전기사 등 다양한 사업형태가 존재하며, 임시직 파견업체가 글로벌 운수와 로컬 배달사들에서 사용자가 되기도 한다. 소수의 글로벌 경쟁자들이 공급사들의 조정과 국제 운수 기간망(backbone)과 로지스틱스 제공을 책임지고 있다. 이들 중 일부 업체는 여전히 택배원을 고용해 고객으로부터 소포를 수거하고 분류해 배달하는 사업을 직접 운영하고 있다. 그러나 대부분의 글로벌 기업은 ‘서비스 파트너’, 중소기업, 자영업배달원과 계약을 체결해 운영된다. 최근 Stiftung Warentest(2014년 12월)의 조사결과에

의하면 독일의 5대 소포배달업체인 Deutsche Post-DHL, Hermes, DPD, GLS, UPS 중 4개 업체가 하청업체를 이용해 전체 또는 대부분의 소포배달 서비스를 제공하고 있었다. 다만 Deutsche Post-DHL은 하청업체로 아웃소싱될 수 있는 배달지역(delivery district)의 숫자에 상한선을 두고 있다.

하청을 이용하는 이유는 위험, 비용(인프라, 생산수단 등), 유연성에 대한 요구를 가치사슬의 하부구조로 전가하기 위한 것이다. 원청기업은 하청과 단기계약을 체결해 취소기간은 1개월, 경기변동에 관계없이 소포 1개당 수수료 지급) 서비스파트너에 유연성을 전가함으로써 혜택을 본다. 하청업체와 제3의 로지스틱스 서비스 제공업체의 관계는 조직적으로 의미있는 관계가 아니며, 업무관계가 개별화되고 불안정하다. 각 단계에 있는 노동자들은 정도의 차이는 있지만 업무규정제도에 통합되어 있다(Haidinger et al. 2014).

그 결과, 우정서비스와 소포배달 분야의 노동조합과 노동자 대표는 다양한 고용상황에 직면하게 된다. 하청사슬의 자영업자 지위를 갖는 고용상황에서부터 모국시장의 기존기업이나 제3의 신규 로지스틱스 제공업체를 위해 일하는 경우와 같이 고용조건은 다양하나 상당히 안정되어 있는 고용상황에 이르기까지 다양하다. 노동자마다 고용상의 지위, 노동조합 및 사회보장 가입 등이 다양하다. 또한 이들이 이주노동자가 될 경우 사회적 지위와 소득가능성도 다양하다. 이처럼 이 분야는 업무와 고용이 다양하고 노동자의 구성도 다양해 노동조합이 조직화에 어려움을 겪고 있다. 거의 동일한 성격의 노동자를 대상으로 한 수직적 대표성(vertical representation)과 멤버십에 기반한 과거의 조직화정책으로는 더 이상 변화를 수용할 수 없게 되었다. 노동조합이 계속 구시대적인 조직화 전략에 매몰되어 있다면 새로운 도전과 노동자들의 구체적인 요구에 부응하지 못할 것이다.

3. 노동조합과 노사관계에 대한 업종의 도전

이 절에서는 주변부 노동자, 즉 자영업자, 이주노동자, 미조직 하청업체 노동자나 단체교섭이 적용되지 않는 계약노동자를 노동조합의 업종별 노사관계와 대표성 정책에

포괄하기 위한 도전이 실제로 어떻게 나타나고 있는지 논의하기로 한다. 이어 노동조합과 노동자단체가 이러한 도전에 어떻게 대응하고 있는지, 노동조건 개선을 위한 참신하고 유망한 방법은 무엇인지 논의하기로 한다.

3.1 파편화된 단체협약 적용

우정과 소포배달업 노동자 간의 분절 심화는 더욱 악화되고 있는 단체교섭 구조의 파편화를 통해서도 확인된다. SODIPER(글로벌 배달산업의 사회적 대화와 참여 전략: 불안정한 고용관계에 대한 도전) 연구프로젝트의 결과에 따르면 단체협약의 다양성(오스트리아, 독일)이나 사용자의 단체교섭에 미온적인 태도(독일, 체코, 헝가리) 때문에 노동단체는 우정과 소포배달 분야에서 통일된 임금수준과 노동조건을 유지할 수 없다(Haidinger et al. 2014).

체코와 헝가리에서는 이전의 독점국영기업에서만 우정분야의 강력한 노사관계 전통이 유지되고 있고, 신규 경쟁업체는 동일한 단체협약을 준수할 필요 없이 자신의 종업원과 기업협약이나 개별계약을 체결한다. 독일과 오스트리아에서는 매우 포괄적인 노사관계제도가 있음에도 불구하고 사용자들이 위장자업을 사용해 이 제도의 적용을 회피하고 있다. 더욱이 서비스 공급업체가 자회사를 설립하거나 새로운 범주의 일자리를 만들면 단체협약이 새로 체결되거나 개약되기도 하며 없어지는 경우도 흔히 볼 수 있게 되었다(예: 오스트리아의 밴 기사, 독일의 로지스틱스, 체코의 운수). 오스트리아의 우정과 소포배달 분야에는 운수분야와 신문배달에 대한 단체협약을 포함해 최대 12가지의 상이한 단체협약이 존재한다.

독일의 Deutsche Post-DHL은 최근 자회사('Delivery'라는 회사명) 설립 계획을 발표하였다. 이 자회사에서 일하게 될 택배노동자는 현재 Deutsche Post-DHL에 직접 고용되어 있는 택배노동자에게 적용되는 단체협약(우정 분야 단체협약)과는 다른 조건이 열약한 단체협약(로지스틱스 분야)의 적용을 받게 된다.⁶⁾ 네덜란드의 과거 국영독점 기업체에서 발생한 임금삭감은 보조배달원(auxiliary/assistant deliverer)이라는 새로운 직종의 형성과 관련이 있는데 이들은 기존 우정직원에 비해 약 40% 정도의 임금을

6) <http://www.welt.de/wirtschaft/article136763560/Die-Plaene-der-Post-erinnern-an-das-Modell-Amazon.html>, (2015년 2월 2일)

덜 받고 있다. 2007년 이후 Dutch Post에 새로 채용된 직원은 '우정직원'(postmen)이 아닌 '우정배달원'(post deliverer)으로 고용되었는데 그 결과, 2012년 기준으로 약 80%의 직원이 낮은 임금을 받게 되었다(Hermann 2014: 27쪽).

3.2 규제 회피: 하청의 논리

노사관계제도에 깊이 뿌리박혀 있는 전통적 형태의 노동자 대변은 분명히 이 분야에서는 비효율적이다. 독일, 체코, 헝가리에서 신규 경쟁업체나 그 하청업체에 고용된 대부분의 택배노동자는 단체협약의 적용을 받지 못하거나 기존의 국영독점업체의 단체협약에 비해 조건이 나쁜 단체협약의 적용을 받는다. 오스트리아에서는 자영업 운전기사에게 배달을 하청함으로써 종종 단체협약을 위반하거나 회피하고 있다. 하청업체의 노동자 대변제도 부족은 사실상의 노동조건에 영향을 미쳐 단체협약에 노동기준이 있다 하더라도 준수되거나 규제되지 않는다. 규율은 쉽게 무시되고 지켜지지 않는다. 따라서 기업내에 집단적 이해대변이 부족하면 회사의 최저기준 이행에 대한 책임을 노동자 스스로 개별적으로 지게 된다. 그러나 대부분의 노동자는 자신의 권리를 잘 모르거나 권리를 주장할 경우 경영진으로부터 협박을 받게 된다.

일부 국가에서 우정서비스와 소포배달 분야 신규 경쟁업체의 대다수 인력을 구성하고 있는 자영업 노동자는 교섭제도에서 완전히 배제되어 있으며, 노동조합을 통한 이해관계 대변이 거의 이루어지지 못한다. 자영업 노동자를 대상으로 한 특별 조직화의 효율성에 회의적인 노동조합도 있다. 그 이유는 조직적·재정적 제약이 따르고, 노동조합이 자영업노동자를 조직화 대상으로 보지 않기 때문이다. 이와 달리 자영업 노동자의 조직화에 큰 잠재력이 있다고 보는 노동조합도 있다. '도덕적' 이유에서뿐만 아니라 노동기준을 지키고 평등권을 가진 노동자로 이들을 포용하기 위해서라도 노동조합은 불가피하게 이러한 노동자에게 접근해야 한다.

3.3 주변부 노동자의 취약성

소포배달사슬의 하단부와 신문이나 요금별납 우편배달과 같은 가장 경쟁이 치열한 우정서비스 분야의 주변부 노동자는 극도로 유연한 고용관계에서 반영되듯이 고용

조정과 관련된 부담이 매우 크다. 흔히 이들은 노동시장에서 취약한 노동자집단인 이주 노동자나(오스트리아, 네덜란드 경우) 장기 실업자 중에서 채용된다(독일의 경우) (Haidinger 2012; Holst & Singe 2011; Hermann 2014; 네덜란드노동총 FNV의 운수 로지스틱스노동조 정보 자료).

오스트리아에서는 제3국 국적자의 노동시장 접근이 제한되어 있고 노동시장에 통합 되기도 어렵기 때문에 많은 이민자 운전기사들이 자영업이나 소규모 서비스업체에 (불안정하게) 고용되어 일하고 있다. 보통 이들의 교육 수준은 택배원 채용자격보다 훨씬 높다. 이렇게 일시적으로 또는 상당 기간 하향취업이 유지되는 이유는 다양하다. 언어장벽이 있거나 졸업증명서가 인정되지 않거나 원래 전문분야에서 이직한 지 오래 되었다는 이유도 있고, 원하는 일자리를 찾거나 최종적으로 원하는 국가에 이주하기까지 운전기사를 하면서 취업경력을 유지한다는 이유도 있다. SODIPER(글로벌 배달산업의 사회적 대화와 참여 전략: 불안정한 고용관계에 대한 도전) 연구에서도 고용허가서가 없거나 이전 직장에서 차별을 경험한 이주노동자는 자영업자 배달원으로 일하는 경향이 높다는 사실을 보여주고 있다.

슬로바키아나 헝가리와 접경을 이루는 오스트리아 동부지역과 같은 국경지역에서 요금별납 우편물(bulk mail) 배달과 같은 우정서비스는 슬로바키아와 헝가리에서 출퇴근하는 노동자에 의해 이루어진다.

일부 국가에서는 이주노동자나 국경을 넘어 출퇴근하는 노동자의 급증이 노동조합에게 또 다른 도전이 되고 있다. 이것은 쉽게 이해할 수 있는 맞춤형 지원서비스를 통한 문제해결이 중요하다는 사실을 의미한다. 이해하기 쉽다는 의미는 언어의 측면뿐만 아니라 현지 노동자권리제도 및 보다 복잡한 초국경제도와 이주노동자에 적용되는 사회적 권리규정에 대한 특별한 지식과 해석도 고려해야 한다는 뜻이다.

4. 하청사슬의 주변부 노동자 조직화

이번에는 이 분야 노동조합과 주변부 노동자가 위에서 언급된 도전과 특정문제를

어떻게 다루고 있는지에 대한 사례를 살펴보기로 한다. 통합적이며 시간적으로 민감한 로지스틱스의 취약성은 노동자에게 지위에 따른 권력(positional power)을 줄 수도 있지만 고용의 파편화와 노동의 비정규화가 단결력(associational power) 구축을 저해한다는 사실을 주목할 필요가 있다(Wright 2000). 동시에 이전에는 강력하게 규제되었던 우정 분야가 자유화되고 민영화되는 한편 로지스틱스와 운수 분야가 집중되면서 양질의 노동조건을 보장하는 규제의 힘이 약화되거나 외해되는 것으로 보인다. 그렇다면 조직화와 노동기준 개선의 성공요인은 무엇인가? 우정과 소포배달 분야의 주변부 노동자에게 접근해 노조에 가입시키기 위한 노동조합의 전략은 무엇인가? 이렇게 매우 통합되고 연계된 동시에 파편화된 하청구조의 노동자를 직접적인 대상으로 삼을 전략은 무엇인가? 양질의 노동조건이 보장되도록 고용의 재규제를 위해 어떠한 정치적 자원이 활용되어야 할 것인가?

이 절에서는 우정과 소포배달 서비스 분야의 3가지 광범위한 핵심요인과 이 요인이 현실세계에서 어떻게 적용되는지에 대한 통찰을 제공하고자 한다. 이렇게 함으로써 보다 낙관적인 방식으로 이러한 질문에 대한 해답을 찾는 데 도움이 될 것이다.

4.1 하청업체를 대상으로 한 조직화

일반적으로 현지 노동조합이 소포배달과 우정서비스 시설의 아웃소싱업체 노동자와 접촉하기는 어렵다. 유연하고 통합적이며 중앙통제적인 배달과정과 현저하게 분산되고 일반적으로 비공식화된 고용관계가 복합적으로 작용해 노조직장위원(shop steward)의 전통적인 방식으로 노동자에 접근하는 것은 한계가 있다. 택배노동자를 겨냥한 보다 직접적인 정보 및 액션에 초점을 맞춘 조합원 총원과 조직화 전략이 더욱 성공적이라고 입증되었다.

이러한 관점에서 한 가지 긍정적인 사례는 하청시설의 택배노동자와 접촉해 정보도 제공하고 조직화도 이루기 위해 2010년 오스트리아 서비스운수노조(viva)에 의해 시작된 캠페인이었다. 이 노동자들의 관심을 모은 정보수단 중 하나는 당시 노조설립에 성공한 터키 UPS노동자와의 국제연대 캠페인에 대한 광고와 선전이었다.⁷⁾ 많은 택배

7) http://www.vida.at/servlet/ContentServer?pagename=S03/Page/Index&n=S03_16.1.2.a&cid=1282637197673, State-of-the-Art-Union Report Austria, 13쪽 참조. UPS 캠페인에 대한 국제정보:

노동자가 터키 출신이었기 때문에 노동자의 관심을 모으고 조직화를 실현하기 위한 이러한 명백한 국제적인 시도가 긍정적인 영향을 미친 것이다. 캠페인의 목적은 하청 업체 노동자와의 개인적인 대화와 2회에 걸친 UPS본부 앞 대규모 집회를 통해 작업 현장에서 이들이 직면하고 있는 주요 문제를 인식하는 것이었다. 이 노동자들은 하루에 12시간까지 일을 하지만 초과근무 수당은 지급되지 않는다고 말했다. 이러한 택배 운전기사와의 직접적인 만남을 통해 많은 사람들이 자신을 지원하기 위한 서비스운수 노조(vida)의 시도에 대해 긍정적이었음을 알 수 있었다. 그러나 노동조합과 만날 때 사용자들이 자신을 지켜보고 있으며 협박을 받거나 심지어 해고될 것이라는 두려움을 토로하는 노동자도 있었다.

또 다른 조직화 시도는 직접적이긴 하지만 시간이 많이 걸리는 방식으로, 배달 중인 택배노동자를 직접 만나는 것이다. 많은 택배기사들은 새벽부터 저녁까지 일을 하기 때문에 조직화 활동에 참여할 시간과 에너지가 없다. 따라서 노조활동가들은 사무실에서 노조가입 가능성이 있는 노동자가 찾아오거나 전화할 때까지 기다리는 대신 이른 아침이나 저녁 또는 사실상 거리에서 예를 들어 주유 중이라도 대화를 나눌 시간이 있으면 언제라도 접근했다. 노조조직가의 경험에 의하면 주변부 노동자와의 개인적이고 적극적이며 지속적인 접촉은 잠재적 조합원과의 신뢰를 구축하고 노조조직가를 자신의 지원자로 인식시키는 데 중요한 성공요소이다.

4.2 주변부 노동자의 자생조직(self-organization)과 노동조합의 지원

노동조합에 의한 적극적인 접근방법 대신 자영업 택배노동자와 주변부 노동자는 스스로 만든 기구에 의존하는 경우가 많다. SODIPER(글로벌 배달산업에서의 사회적 대화와 참여전략: 불안정 고용관계에 대한 도전) 연구프로젝트를 진행하는 과정에서 이들에게 노동조합이나 기타 조직의 적극적 지원을 어떻게 생각하는지 질문하였을 때 대부분의 사람들이 관심은 보였지만 회의적이었다. 이러한 회의주의의 원인은 한편으로는 모든 국가에 이 분야의 노동조합이 없었기 때문이다. 다른 한편으로는 많은 노동자들이 스스로를 이 분야의 하청 착취논리의 덩어리라고 생각해 양질의 노동조건

<http://www.upsblog.org>, (2015년 4월 27일). 국제 캠페인은 Global Delivery Network가 주도했으며, Uni Global 및 국제운수노련(ITF)의 공동 이니셔티브에 의해 이루어짐. <http://www.itfglobal.org/en/cross-sectoral-work/supply-chain-logistics>, (2015년 4월 27일).

을 위한 효과적인 전략에 회의적이었기 때문이다.

일부 노동자들은 곧 일을 그만두겠다고 자신의 불만족스러운 노동상황의 결과를 받아들일 준비를 하고 있었다. 다만 소수의 택배운전자만이 배달과정에서 자신들의 특별한 전략적 위치를 이용해 노동과 임금조건 악화를 저지하거나 권리수호를 위해 정의행위나 비공식 살랭이파업(wildcat strike)을 전개할 수 있다고 응답했다. 비록 소수의 응답이었지만 이러한 행동이 실제로 발생하고 있다.

한 예로 오스트리아의 한 제3자 로지스틱스 공급업체의 하청업체에서 일을 하던 15명의 직원들은 2010년 초에 미지급된 성탄절 상여금 지급 마감시한을 설정하면서 단체행동에 들어갔다. 이 쟁의에서 노동자들은 마감시한까지 소포배달을 거부하겠다고 위협했는데 결국 사용자들이 보너스를 지급함으로써 노동자의 승리로 타결되었다. 헝가리에서는 택배노동자 임금 재조정에 항의해 노동자 스스로 살랭이파업을 조직하였다. 또 다른 사례로 노동자들이 원치 않는 야간교대 대신 사전에 계획된 야간교대근무를 요구해 사용자들이 받아들인 경우도 있다(‘우리의 관심사에 귀 기울이도록 단결하였다.’)(Haidinger 2012: 43쪽)

오스트리아에서는 자영 택배노동자가 임금을 지급하지 않는 하청업체에 대해 단결한 사례가 있었다. 이들은 임금을 지불하지 않는 하청업체에 담보권을 행사하기로 결정하고 사용자를 하청사슬에서 축출하였다. 그 결과, 노동자들은 원청업체와 합의하고 이전에 관련하청업체에 배당되었던 배달지역을 인수하게 되었다.

이상은 노동조합의 지원 없이 성공했던 자생조직의 사례이다. 그러나 독일과 네덜란드의 두 사례에서 보는 바와 같이 자생조직이라는 시도는 노동조합이 기존의 불안감과 조직에 영향을 미칠 수 있는 기회가 될 수 있다.

로지스틱스 분야의 단체협약을 체결한 독일기업 DPD사는 특정센터에서 담당하던 집산과 분류업무를 아웃소싱하기로 결정했는데 그 결과, 모든 고용계약이 이전보다 훨씬 낮은 임금으로 전환되었다. 법원이 이러한 전환에 반대하는 판결을 내리자 DPD사는 4개월분 임금을 미리 지급하고 노동자를 모두 해고하는 것으로 대응했다. 이 기간

을 전후해 52명의 해고노동자가 회사정문 앞에서 24시간 철야 피케팅 시위를 전개했다. 시위 해고노동자 중 일부는 회사의 보상금을 받아들였고, 나머지는 당분간 하청업체의 노동조건을 수용하기로 결정했다. 동시에 많은 노동자들이 독일 서비스노조인 ver.di에 가입하였는데 이 하청업체의 노조가입률은 85%에 달했다. 직장평의회(work council)가 선출된 후 DPD사의 단체협약과 유사한 새로운 단체협약 교섭을 시작하였다. 노동자 입장에서 볼 때 이 교섭은 센터노동자의 임금을 40% 인상시켰다는 점에서 성공적이었다. 그 결과, 하청업체가 DPD사에 더 많은 서비스 비용을 요구하자 DPD사는 더 이상 아웃소싱으로 인한 비용절감 효과를 볼 수 없었다. 결국 모든 하청노동자가 DPD 사내에 재고용되었다(Molitor 2014: 18쪽)

네덜란드노총(FNV) 소속 운수로지스틱스노조(Transport en Logistiek)의 경험은 자영업 택배노동자의 투쟁에 노동조합의 참여와 지원이 매우 중요하게 준비되어야 한다는 사실을 보여준다. 보다 개선된 사회보험과 고용보호와 같은 '전통적인' 노동조합의 요구는 자영업 노동자의 전적인 공감을 받지 못할 수 있다. 많은 노동자가 시간제로 근무하고 학생, 주부, 고령자, 이주노동자 등 사회적 배경도 다양하기 때문에 이들은 노동 및 사회보호 청구권과 관련해 상이한 이해관계를 갖고 있다.

네덜란드의 가장 중요한 의제는 모든 노동자가 동의하는 바와 같이 보다 높은 도급단가(piece rate)였다. 이러한 목표는 현 단가로 배달되는 소포에 대한 집단적인 배달 거부에 의해 실현되었다. 노동조합은 현장 조합원의 요구를 주의깊게 수렴하고 잘 정리해 인쇄·배포하는 데 도움을 줌으로써 단가인상 요구 이상으로 노조활동을 확대하려고 노력했다.

4.3 택배노동자의 고용관계 법규 강화와 안정

상향식(bottom-up) 조직화와 하청노동자 및 자영업노동자를 대상으로 한 효과적 조직화는 노동조합이 배달사슬에서 가장 취약한 노동자를 포용하고 지원할 수 있는 훌륭한 전략이다. 다른 대안이 없는 상황에서 노동조합은 도움이 절실한 상황에 있는 노동자로부터 배우고 이들의 요구를 경청해야 하며, 착취적인 하청업체와 사용자에 맞선 이들의 투쟁을 지원해야 한다. 동시에 이러한 사업장의 투쟁은 이 업종 전반의 노동조

건에 영향을 주고 개선하기 위한 더욱 강력한 요구를 촉발할 수 있다.

위에서 언급한 바와 같이 우정과 소포배달 분야의 주변부 노동자에 대한 노동기준 법규 개선은 자유화와 시장수렴(market convergence) 때문에 규제되어야 할 업종의 경계가 더 이상 명확하지 못하다는 사실 때문에 어려움을 겪고 있다. 이 절에서는 사용자들이 노동규제를 회피하기 못하도록 허점을 차단하기 위한 시도와 비록 '약속'에 그칠 수도 있지만 소포배달과 우정서비스 분야의 노동기준 규제를 강화하기 위한 시도를 언급하고자 한다. 이 두 가지 시도의 목적은 모두 배달사들의 자영업 고용과 하청을 예방하고 금지하기 위한 것으로, 하나는 업종차원에서 사회적 대화를 통한 노동자의 힘에 기초한 것이며 다른 하나는 노동입법 차원에 근거한 것이다.

4.4 단체협약 개정을 통한 자영업 고용의 인소싱(insourcing)

자영업 택배노동자를 인소싱(insourcing)하는 등 단체협약 개정을 통한 재규제 사례는 다시 오스트리아에서 찾아볼 수 있다(Haidinger 2012: 17~18쪽). Austrian Post는 원청업체인 동시에 택배노동자의 사용자이다. 전체 소포물량의 30%는 Austrian Post에 고용된 '소포배달원'에 의해, 40%는 정규직 우정직원(postmen)에 의해 취급되고 있으며, 나머지 30%는 서비스파트너와 하청업체 택배노동자에 의해 배달되고 있다. 우정노조(Postal Union)에게는 받아들이기 힘들었지만 2004년부터 2009년까지 Austrian Post는 비용 절감 차원에서 소포배달 사업의 상당부분을 서비스 협력업체에 아웃소싱하였다. 처음에는 성수기에만 하청을 주었지만 나중에는 전 부문에 확대되었다. 2009년 새로 체결된 단체협약은 소포배달 시장부문을 다시 회사내로 유입하는 초석이 되었다. 비록 노동기준이 저하된 측면도 있었지만 일자리를 보장하고 나아가 일자리를 창출하는 효과도 있었다. 한 직장평의회 대의원은 다음과 같이 현실을 인정하였다:

'새로운 단체협약으로 인해 더 많은 직원을 채용하기가 쉬워졌고, 운수배송업체(하청업체)에 대한 경쟁력도 유지할 수 있게 되었습니다. 이것은 우리가 하청운수업체를 상대로 승리할 수 있다는 것을 의미합니다. 그러나 이전과 같은 단체협약을 체결할 수는 없었습니다. 단체협약은 주고받는 것이기 때문에 우리는 소포배

달 업무를 Austrian Post 내에 유지시킬 수 있었습니다. 우리는 밴(van)차량 운전기사의 단체협약에 규정된 것과 같은 열악한 노동기준이 적용되지 않도록 새로운 노동규칙을 위해 정말 열심히 투쟁했습니다. 그러나 물론 전체적으로 이 단체협약이 이전의 단체협약만큼 훌륭한 것은 아닙니다.’

(Austrian Post 직장평의회 대의원 인터뷰)

새로운 단체협약은 경영진과의 힘든 협상의 결과였다. 새로운 단체협약을 위한 협상을 시작할 때 우정노조는 전체 소포배달 업종에 대한 협약체결을 목표로 하였다. 그러나 사용자단체인 연방경제회의소(Federal Economic Chamber) 교섭대표는 이 제안에 강력히 반대했다. 확실히 사회적 파트너인 노사 양측이 우정서비스, 운수배송, 소포배달, 로지스틱스가 융합된 시장에서 동등한 노동기준을 위한 협약에 합의하기는 불가능했다.

4.5 위장 자영업과 원청기업의 책임

우정과 소포배달 분야 규제강화의 주요 어려움은 자영업 노동자를 어떻게 다룰 것인지의 문제였다. 네덜란드에서 하나의 긍정적 사례를 찾아볼 수 있다. 2008년까지 네덜란드의 우편물 시장에서는 신규 경쟁업체들이 주로 자영업 배달원을 이용해 법정 최저임금보다 낮은 평균 시급 7유로 또는 그 이하의 도급단가를 지불하였다. 이들에게는 연금과 다른 사회보장권리나 건강보험도 적용되지 않았다. 네덜란드총(FNV) 소속 서비스·운수 분야 등의 연합노조인 Bondgenoten노조는 2007년 이 노동자의 노동조건을 공개해 미디어의 주목을 크게 받으며 공공캠페인에 착수하였다. 그 결과, 정부가 적극 개입하였고 사회적 파트너는 여러 차례의 교섭 끝에 (정부의 시행령과 새로운 단체협약에 규정된) 절충안에 합의했다. 이 단체협약에 의하면 새로운 경쟁업체들은 2013년 말까지 현재 계약배달원의 80%를 정규직으로 전환해야 한다. 이러한 정규직 전환에 따라 경쟁업체에서 일하는 배달원은 최저임금을 적용받아 임금이 크게 인상되었다(Van Klaveren 2013).

이 두 사례에서 노동조합은 사용자, 정책입안자, 국회위원 등에 대해 우편배달 종사자의 최저기준을 요구하고 집행하도록 압력을 행사할 만큼 강력했다. 벨기에와 오스트

리아 등 많은 국가에는 '위장' 자영업 계약을 통한 고용계약 회피를 금지하는 법률이 존재한다. 예를 들어 벨기에에서는 위장자영업을 차단할 목적으로 자영업 노동자로 등록하는 경우 엄격한 규정과 조사가 실시된다. 하나의 원청업체만을 위해 일을 함으로써 원청업체에 재정적으로 의존하는 노동자는 자영업자가 아닌 피고용인으로 분류되는 것이다.

오스트리아에도 자영업에 대한 조사가 사전이 아닌 사후에 이루어지기는 하지만 벨기에와 유사한 법규가 있다. 소포배달의 경우, 거의 모든 사람이 운전면허증을 소지하고 있기 때문에 상공회의소(Chamber of Commerce)에 택배배달원으로 등록할 수 있다. 등록에 필요한 특별한 조사는 없다. 위장자영업을 추적하기 위해 사회보장기관이 노동자의 자영업 신분을 합리적으로 점검해야 하거나 택배노동자 자신도 자영업자로서의 권리를 요구해야 한다. 그 후 모든 사례가 별도로 입증되어야 하기 때문에 이 절차에는 시간과 노력이 요구된다. 최근에는 건설과 청소산업에 도입된 사회보험법과 노동법 위반에 대한 원청의 책임이 다른 산업에도 확장되어야 할 것인지에 대해 모호한 토론이 진행되고 있다. 이미 네덜란드에는 관련법이 존재하는데 우편주문회사와 같은 대형 원청기업은 제3의 로지스틱스 공급업체와 계약을 체결할 경우 최저노동기준과 사회기준을 준수해야 한다. 이것은 노동규정 준수에 문제가 있는 하청업체와 계약할 경우 원청기업에게 상당한 책임을 부과한다는 것을 의미한다.

5. 결론

소포배달 및 우정서비스 자유화와 국제화의 영향으로 이 분야의 고용기준이 크게 약화되었다. 우정시장의 자유화가 고용에 미친 영향에 대한 연구결과에 따르면(예: Hermann 2014) 전 분야에 걸쳐 고용이 축소되었다. 더욱 중요한 것은 '미니잡'(mini-job)이나 자영업 등의 비정규 고용관계가 점차 전일제 정규직 일자리를 대체하고 있다는 점이다. 이러한 현상은 고용을 불안하게 하고 임금을 크게 저하시킨다. 경쟁과 높은 이윤 추구는 기존 독점기업체로 하여금 새로 고용된 노동자의 임금을 삭감하거나, 보조원으로 우편물배달 업무에 채용하거나, 소포배달과 집산 같은 전체 비즈니스 부문을 하청업체에 아웃소싱 하도록 조장했다. 일반적으로 우정과 소포배달 서

비스 분야의 새로운 경쟁업체와 대부분의 제3자 로지스틱스 공급업체나 외국의 기존 독점업체의 노동조건은 일반적으로 국내 기존 독점업체의 노동조건보다 열악하다.

조사결과에 따르면 우정과 소포배달 업체의 많은 부문이 국가최저임금을 겨우 넘는 저임금 부문으로 전락하거나 자영업의 경우에는 최저임금에도 미치지 못한다. 이 업체의 주변부 노동자들이 점차 일반적인 현상이 되고 있는 것인가? 이 논문의 결론에서는 이러한 추세를 중단시키고 임금과 노동조건의 재균형을 이루는 데 중요한 두 가지 핵심요인을 개괄한다. 첫째, 규제강화와 인소싱(아웃소싱 방지)을 위한 투쟁이 업종별로 동등한 노동기준 적용을 재정착시키는 데 도움이 될 수 있다. 둘째, 노동조합은 글로벌 배달사슬에 종사하는 주변부 노동자의 필요, 요구사항, 자발적 저항을 인식하고 이를 전략적 의제로 삼을 필요가 있다.

5.1 법규 강화와 인소싱을 위한 투쟁

이번 장에서는 다양한 유럽국가의 지역 및 전국적 차원에서 우정과 소포배달 업종(또는 일부)에 대한 새로운 규제 정립에 성공했던 여러 사례를 살펴보았다. 독일에서는 임금인상을 위한 서비스노조 ver.di의 지원으로 하청업체 노동자의 장기간 투쟁이 성공하면서 DPD사의 비즈니스 부문을 저임금 하청업체로 아웃소싱 하려는 계획이 취소되었다. 아웃소싱으로 인한 이윤이 사라지자 서비스가 다시 내주화(in-house)되었다. 네덜란드 사례에서는 자영업 우정 배달원이 최저임금을 보장받고 직접 고용되었는데 이러한 규제를 강요하는 데 네덜란드 정부가 중요한 역할을 했다. 이 경우, 단순히 사회적 파트너의 협약이 아니라 정부의 압력이 중요한 영향을 미쳤다. 네덜란드 소포배달 분야에서 원청의 책임을 구축하는 과정에서 또 하나의 강력한 정부의 압력 사례를 찾아볼 수 있다. 정부는 대규모 우편주문(mail order) 회사와 같은 원청업체가 제3의 로지스틱스 제공업체와 계약을 체결할 때 최저 노동기준과 사회기준의 준수를 의무화하였다. 오스트리아에서는 우정노조와 경영진 간의 여러 차례의 양보교섭 이후 Austria Post와 계약을 맺은 자영업 소포배달원이 내주화되면서 정규직으로 전환되었다.

현재 독일 서비스분야 노조인 ver.di와 Deutsche Post-DHL 간의 분규가 관심을 모으고 있다. Deutsche Post-DHL은 소포배달 부문을 자회사로 아웃소싱하면서 기존의

시간제와 기간제 노동자를 전일제노동자로 전환하는 대신 현 단체협약(Tarifflicht)에 규정된 임금보다 20%를 낮추겠다는 계획을 갖고 있다. Ver.di노조는 단체협약 회피전략이라고 사측을 비난하면서 이 계획에 저항하고 있다. 경영진이 이 계획을 그대로 고수할 경우 노동조합은 이를 저지하기 위해 단체행동을 하겠다고 위협하고 있다.⁸⁾

규제강화는 가능하며, 아웃소싱도 저지될 수 있다. 위 사례의 성공요인은 노조의 요구를 지지하면서 양질의 노동기준을 실현하려는 강력한 정부의 의지와 자신의 주장을 관철하기 위해 힘과 인내로 단결한 노동자들의 투쟁베이스(militant base) 구축이다.

5.2 주변부 노동자의 자생적 피케팅 시위와 노조 조직화

이 장에서 알 수 있는 또 하나의 사실은 예상치 못한 곳에서도 노동자의 저항이 발생한다는 점이다. 극도로 개별화된 자영업 노동자가 노동조합의 지원 없이 도급단가 인상, 체불임금 지급, 불필요한 하청의 여러 단계 제거를 통한 비용절감의 이익분배 요구를 위해 정의행위를 벌이는 것이 쉽지 않기 때문이다. 그럼에도 불구하고 이 분야는 노동자 간 경쟁이 치열하고 노동조건이 사실상 원거리의 경영진, 즉 제3의 다국적 로지스틱스 회사에 의해 결정되기 때문에 여전히 노동자의 단체행동이 어렵다.

그러나 위에서 언급된 사례들은 일시적이고 국지적이긴 하지만 특수한 환경에서는 비교적 신속하게 단결력(associational power)을 결집시킬 수 있음을 보여주고 있다. 비록 이번 장에서 예외적인 사례를 살펴보긴 했지만 기존의 노동자 대변제도는 단결력은 제공할 수 있더라도 새로운 경제구조에 적응하는 데는 매우 무기력하다. 이러한 무기력은 소포배달 노동자에 대한 노동조합의 지원뿐만 아니라 견디기 힘든 고용과 노동조건에 저항하기 위한 노동자의 자발적 투쟁마저 제한한다. 그러나 이러한 사실은 제도적·조직적 적응이 노동자의 단결력을 한층 강화시킬 수도 있음을 의미한다. 또한 제도적·조직적 적응을 통해 로지스틱스 과정이란 본질적으로 취약할 뿐만 아니라 일련의 사업과정과 업종을 망라한 전체 글로벌 생산네트워크에 경제적인 중요성을 갖는다는 사실을 인식하고 조직적으로 이용할 수 있음을 의미하기도 한다.

8) <http://www.welt.de/wirtschaft/article136657666/Post-plant-Zweiklassen-Gesellschaft-bei-Paketboten.html>, (2015년 2월 2일) <http://www.welt.de/wirtschaft/article138307606/Post-rechnet-mit-Streiks-in-den-kommenden-Wochen.html>, (2015년 4월 27일)

이러한 사례를 통해 얻은 중요한 교훈은 택배노동자에게 접근하기 위해서 적절하고 대상이 명확한 새로운 방법을 모색해야 하며, 당면 상황이나 분쟁에 도움이 되는 지원을 제공할 필요가 있다는 점이다. 예상치 못한 곳에서도 투쟁이 일어나고 있다. 이러한 투쟁은 조직강화, 조합원 배가, 주변부 노동자의 관점에서 이 분야를 더욱 개선하기 위한 규제강화의 출발점이 될 수 있기 때문에 중요하게 받아들여야 한다.

참고 문헌

- Bonacich E. and Wilson J. (2008) Getting the goods: ports, labor, and the logistics revolution, Ithaca, Cornell University Press.
- Coe N.M. (2014) Missing links: logistics, governance and upgrading in a shifting global economy, *Review of International Political Economy*, 21 (1), 224-256.
- Cumbers A., Nativel C. and Routledge P. (2008) Labour agency and union positionalities in global production networks, *Journal of Economic Geography*, 8(3), 369-387.
- Haidinger B. (2012) On the move in Global delivery chains: labor relations and working conditions in the parcel delivery industries of Austria, Germany, the Czech Republic and Hungary, SODIPER Synthesis Report, Vienna, FORBA.
- Haidinger B., Schonauer A., Flecker J. and Holtgrewe U. (2014) Value Chains and networks in services: crossing borders, crossing sectors, crossing regimes?, in Hauptmeier M. and Vidal M. (eds) *Comparative political economy of work*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 98-118.
- Hallsworth A. and Taylor M. (1999) The transport sector and protected postal services: regulating the activities of Purolator Courier Services in Canada, *Transport Policy*, 6 (3), 159-168.
- Hermann C. (ed.) (2014) *Die Liberalisierung der europäischen Postmärkte und die Folgen für Arbeits- und Beschäftigungsbedingungen*, Vienna, FORBA. http://media.arbeiterkammer.at/wien/PDF/studien/Liberalisierung_Postm

aerkte_Arbeitsbedingungen.pdf.

- Holst H. and Singe I. (2011) SODIPER National research report Germany, Vienna, FORBA.
- Molitor C. (2014) Wir haben Recht wiederhergestellt, Mitbestimmung, 10/2014, 18-19.
- Sowers E., Ciccantell P. and Smith D. (2014) Comparing critical capitalist commodity chains in the early twenty-first century: opportunities for and constraints on labor and political movements, Journal of World-Systems Research, 20 (1), 112-139.
- Stift ung Warentest (2014) Schnell, aber ruppig, Stift ung Warentest, 12/2014, 76-97.
- Taylor M. and Hallsworth A. (2000) Power relations and market transformation in the transport sector: the example of the courier services industry, Journal of Transport Geography, 8 (4), 237-247.
- Van Klaveren M. (2013) Liberalisation and consequences for employment in the Dutch Postal Sector, Internal Report.
- Wright E.O. (2000) Working-class power, capitalist-class interests, and class compromise, American Journal of Sociology, 105 (4), 957-1002.

제10장 건설업 하청이주노동자 조직화

Sonila Danaj & Markku Sippola¹⁾

1. 서언

이번 장에서 우리는 노동조합과 노동자의 관점에서 고소득 EU 회원국의 하청이주노동자(posted worker) 조직화 전략을 살펴보고자 한다. 여기서는 매우 파편화된 노동 관계를 특징으로 하는 건설업에 초점을 맞추기로 한다. 건설업 노동관계의 파편화는 복잡한 하청사슬과 파견노동자, 자영업 노동자와 임시직 노동자를 사용해 온 오랜 전통이 초래한 결과이다. 건설업은 특성상 외국인노동자의 비율이 높아 하청이주노동자를 살펴보기에 가장 적합한 분야 중 하나이다(하청이주노동자에 대한 상세한 사항은 제7장 참고).

이주노동자는 여러 가지 기준에 의해 분류되는데 이 장에서 적절한 기준은 목적지 국가, 거리, 체류기간이다(Heberle 1955). 이 기준에 기초해 우리는 장기체류 이주자와 하청이주노동자를 구분한다. 장기체류 이주자는 EU회원국이든 제3국이든 관계없이 정착을 목적으로 스스로의 결정에 의해 외국에서 목적지 국가로 영구적 또는 장기적으로 이주한 사람을 뜻한다. 반면 하청이주노동자는 EU의 ‘하청이주노동지침’(Posted Workers Directive)에 의거, EU 회원국을 모국으로 하는 업체에 고용된 노동자가 일정 계약기간(최대 2년) 동안 특별한 서비스 제공자로 일을 하도록 다른 EU 회원국에 파견된 경우를 뜻한다(Directive 96/71/EC; 7장 참고). 이러한 차이는 목적지 국가 노동조합의 전략을 이해하는 데 중요하며, 체류기간(장기체류 대 계약 또는 단기체류)과 이주방법(스스로의 결정에 의한 이주 대 하청이주노동)은 이러한 노동조합의 전략 수립과 결과에 영향을 미친다.

이주노동자에 대한 전국단위 노동조합의 양면적 태도와 딜레마에 초점을 맞춘 연구

1) *Sonila Danaj: 핀란드 University of Jyväskylä 사회과학철학과 사회학 박사과정

*Markku Sippola: 핀란드 University of Jyväskylä 사회과학철학과 연구원

는 상당히 활발히 이루어진 반면(예: Penninx & Roosblad 2000; Wrench 2000, 2004; Dølvik & Visser 2009; Hardy et al. 2012), 이주노동자(예: Eldring et al. 2012; Adler et al. 2014)와 특히 하청이주노동자(예: Berntsen & Lillie 2014; Lillie & Sippola 2011)에 대한 노동조합 캠페인의 성공요인을 분석한 연구는 많지 않다. 이 논문은 다음과 같은 문제제기를 통해 이러한 불충분한 논의를 보완하고자 한다. 첫째, 일반적으로 이주노동자, 하청이주노동자를 노조 내부로 조직화하기 위한 전략은 무엇인가? 둘째, 과거의 경험에서 얻은 교훈은 무엇이며, 하청이주노동자를 위한 성공적인 의사대변기제(voice mechanism) 설립을 위해 어떤 권고를 할 수 있을 것인가?

제2절에서는 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 영국, 미국 등의 노동조합이 이주노동자를 동원해 노동조합 조직으로 합류시킨 시도에 대한 기존의 문헌을 검토한다. 이러한 문헌에 따르면 이주노동자 조직화 캠페인은 조직화 전략의 ‘혁신’뿐만 아니라 지도력에 기초한 상향식 접근법, ‘지역별’(zonal)로 이루어진 다중이해관계자(multi-stakeholder) 접근방법이 결합될 때 성공적이었다(Eldring et al. 2012; Milkman & Wong 2000; Wills 2008). 성공적인 이주노동자 조직화는 기본적으로 일반노동자 조직화 원칙과 동일하지만 이주노동자의 특별한 문화, 관심, 노동상황에 대한 이해가 추가적으로 필요하다(Sherman & Voss 2000).

제3절에서는 특정 하청이주노동자의 사례를 통해 노동조합의 전략을 분석한다. 우리의 분석은 핀란드 아카데미(Academy of Finland)의 지원으로 이루어진 연구프로젝트인 ‘글로벌 거버넌스에서의 초국적 노동조합주의와 민주주의’(Transnational Unionism and Democracy in Global Governance)(2006~2008)와 유럽연구위원회(European Research Council)의 지원으로 실시된 연구프로젝트인 ‘초국적 일자리와 주권의 진화’(Transnational Work and the Evolution of Sovereignty)(승인번호: TWES263782)라는 두 가지 프로젝트의 경험적 정성자료(qualitative data)를 바탕으로 하고 있다. 이 프로젝트는 핀란드(Olkiluoto 3), 네덜란드(Eemshaven), 영국(Ferrybridge와 Carrington) 등 3개국의 4개 대형 발전소 건설현장에 대한 사례연구이다. 핀란드 사례는 2006년부터 2008년까지, 네덜란드 사례는 2010년부터 2012년까지, 영국의 두 사례는 2014년에 조사되었다. 자료는 200회 이상에 걸친 하청이주노동자, 노조간부, 노조대표, 경영진과의 정성인터뷰(qualitative interview)로 구성되어 있

으며, 현장에 참가한 연구자의 의견도 함께 수록되었다.

제4절에서는 노동조합이 하청이주노동자를 조직하고 대변하기 위해 어떤 역할을 하는지, 외국국적 노동자를 조직화하기 위해 어떤 전략을 사용하는지, 어떠한 시도가 성공했으며 그 원인은 무엇인지, 노동자들은 현지 노조에 대해 어떤 태도를 취하고 있는지, 노동조합에 참여하거나 불참하는 이유는 무엇인지 등을 조사한다. 국경을 초월한 특정 전략의 성공을 논의하고, 이를 일반적인 이주노동자 조직화 전략과 비교하며, 어떻게 건설업 하청이주노동자를 위한 성공적인 의사대변기구를 설치할 것인지에 대한 시사점을 제공할 것이다.

우리는 장기체류 이주노동자에 대한 조직화전략이 하청이주노동자 조직화에도 유용하다고 주장한다. 그러나 비교적 단기체류로 이동성이 높은 하청이주라는 점을 고려할 때 특별한 전략과 시도가 필요하다. 국가라는 경계로 분리되어 있는 노조 조직화 영역을 극복하기 위해 하청이주노동자의 노동권 보호를 위한 초국적 조직이 필요하다는 사실이 강조된다.

2. 이주노동자 조직화

장기적인 영구적 이주자든 단기 하청이주자든 관계없이 목적국의 노동조합은 외국인노동자 전체에 대해 모순적인 태도를 보이고 있다(Penninx & Roosblad 2000; Wrench 2004; Krings 2009; Hardy et al. 2012). 이주노동자가 조합원의 이해관계에 위협이 된다고 보는 시각이 있는 반면(Frege & Kelly 2004; Hyman 2001), 초기 연구에서는 이주노동자의 현지노조 결합의 필요성이 강조되기도 하였다(예: Kosack & Castles 1973). 이주노동자가 계속 증가하면서 노동조합이 관여해 포괄적으로 이들의 이해를 대표하는 것이 점차 중요해지고 있다(Adler et al. 2014; Martinez Lucio & Perret 2009; Holgate 2005; Lillie & Martinez Lucio 2004; Frege & Kelly 2004). 조합원 수가 감소하고 핵심 일자리가 이동성이 강한 비정규직, 파견노동, 여러 형태의 불안정 노동으로 대체되는 상황에서 노동조합은 힘을 강화하기 위한 차원에서 이주노동자 조직화와 그 쟁점을 강조하기 시작하였다(Adler et al.2014; Schelkle 2011). 이

러한 태도변화가 일어난 것은 노동조합이 권리의 개념을 이해하고 체화했을 뿐만 아니라 노동력의 다양화와 글로벌 시장의 새로운 역학 때문에 노조대표가 변화를 수용할 것인지 아니면 무기력하게 몰락할 것인지 선택해야 하는 압박에 처했기 때문이다 (Schelke 2011).

비록 이주노동자는 내국인 노동자와는 다른 성격의 도전에 직면해 있기 때문에 조직화가 쉽지는 않지만 성공적인 유용한 조직화 사례들이 문헌을 통해 확인되고 있다 (Adler et al. 2014; Eldring et al. 2012; Fitzgerald & Hardy 2009; Wills 2008; Milkman & Wong 2000). 강제추방과 법적 권리의 한계라는 명백한 취약성에도 불구하고 이주노동자 스스로의 조직화가 결코 불가능한 것은 아니다(Milkman & Wong 2000). 이주노동자에게 상대적으로 힘이 없다는 사실 자체가 조직화의 잠재력이 될 수 있기 때문이다(Adler et al. 2014; Wills 2008). 더욱이 젠더, 인종, 이민자라는 계급의 교차점에서 조직화 캠페인을 위한 폭발적 위력이 반복적으로 조성되곤 하였다 (Wills 2008). 이 절에서 우리는 장기적으로 정주한 이주노동자에 관련된 몇 가지 성공적 캠페인 사례를 살펴본 후 이 사례를 다음 절에서 논의될 하청이주노동자 조직화 시도의 벤치마크로 이용하고자 한다.

특히 2004년 동유럽 8개국(A-8)과 2007년 2개국(A-2)에 대한 EU가입이 승인된 이후²⁾ EU 내 노동의 자유로운 이동은 일부 기존회원국의 제재에도 불구하고 신규회원국으로부터 기존의 15개 EU 회원국으로 개별적 이주나 하청이주계약을 통한 이주를 증가시켰다. 우리는 이주노동자 조직화의 성공요인을 밝혀내기 위해 과거 15년 동안 덴마크, 핀란드, 노르웨이, 영국의 최근 이주노동자 조직화 캠페인에 대한 기존문헌으로부터 비교적 성공적인 몇가지 사례를 선정하였다. 또한 미국의 사례를 통해 다른 지리적 맥락의 실증사례를 추가로 살펴보았다. 이러한 문헌과 사례연구를 통해 캠페인의 성과는 조직물에 따라 달라진다는 사실을 발견하였다. 이와 관련해 가장 성공적인 사례는 노르웨이였는데 2008년 국가통계에 의하면 이주노동자가 건설업 총 조합원의 20%를 차지하였다(Eldring et al. 2012). 반면 덴마크와 핀란드의 이주노동자 비율은 몇 퍼센트에 불과했다(ibid; Lilie & Sippola 2011). 미국 로스앤젤레스/남캘리포니아의 캠페인으로 수 천 명의 이주노동자가 노조에 가입하는 경우도 있었다(Milkman & Wong 2000).

2) A-8은 2004년 EU 가입이 승인된 체코, 에스토니아, 헝가리, 라트비아, 리투아니아, 폴란드, 슬로바키아, 슬로베니아 등 8개국을 의미함. A-2는 2007년 가입한 불가리아와 루마니아를 의미함.

장기체류 이주노동자에 대한 노동조합의 경험에 따르면 노동조합 캠페인의 핵심적 성공요인은 두 가지 접근방법, 즉 '리더십에 기초한 접근법과 상향식 접근법'이라는 두 가지 접근법을 포괄적인 전략으로 효과적으로 통합시키는 것'이다. 성공적 캠페인을 위해서는 중앙차원의 노동조합과 지역차원의 노동조합이 모두 이주노동자 조직화에 적극 개입해야 한다. 이주노동자의 노조가입 사례는 조금 오래 되긴 했지만 Milkman과 Wong(2000)의 논문에서 살펴볼 수 있다. 이 논문은 1990년대 남미 출신 이주노동자, 특히 로스앤젤레스의 경비원(janitor)과 지역 주택건설업의 석고보드 지지대(drywall hanger) 설치 노동자 조직화에 이러한 노조의 포괄적 전략이 중요하였다는 점을 강조하고 있다. Eldring(2012)은 EU 가입 이후 덴마크, 노르웨이, 영국의 건설업 이주노동자에 관한 노조캠페인 전략에 관한 논문에서 로스앤젤레스/남캘리포니아 사례(Milkman and Wong 2000)와 유사한 결론에 도달하였다. 즉, 성공적 캠페인은 전략입안과 이행에 있어 중앙노조와 지역노조 간의 강력한 상호작용에 기반을 두고 있었다. 예를 들어 덴마크에서는 지역노조를 초월한 단체교섭 체결을 통해 기존에 지역차원에서 이루어지던 중·동구유럽의 조직화를 중앙차원에서 공식화하였다. 반면 노르웨이에서는 지역노조의 이주노동자 조직화의 성과가 연맹(중앙) 차원에서 이주자를 노조에 가입시키고 사회적 덤핑을 저지하기 위한 노력을 강화하는 방향으로 정책변화를 실현하는 데 제대로 활용되었다(Eldring et al. 2012). 핀란드의 경우(Oikiluoto 3), 어느 정도 이해관계가 상충하긴 했지만 중앙노조와 지역노조가 이를 조율하기 위해 공동노력을 기울였다(Lillie & Sippola 2011).

'지역별'(zonal) 조직화 방식은 또 다른 형태의 성공적인 노동조합 캠페인이다. 이 방식은 한 사업장에서 다른 사업장으로 또는 한 사용자에서 다른 사용자로 전개되는 일반적 조직화 방법 대신 영국 런던의 미화원 사례와 같이 노조참여의 동원을 특정지역에 집중시키는 것이다(Wills 2008). 이러한 지역별 접근방법은 특히 사업장이 분산되어 있거나(예; 한 건물 당 한 명의 경비원) 소규모업체인 경우에 성공적이다. 이처럼 지역에 기반을 둔 조직화 전략은 Milkman과 Wong의 논문(2000)에 제시된 바와 같이 로스앤젤레스와 샌추리시티의 경비원 및 지역 주택건설업 전체를 대상으로 한 조직화에 사용되었다.

그러나 때때로 이주노동자에게 접근해 노조에 가입시키는 것만으로는 불충분하다.

연구결과에 따르면 ‘다중 이해관계자 접근법’(multi-stakeholder approach)이 캠페인 성공의 초석이 될 수 있다. Milkman과 Wong(2000)이 제시한 노동조합의 캠페인에는 보다 광의의 지역공동체 및 시민사회나 공동체 단체 등 기타 이해관계자와의 동맹과 연합 구축, 대중의 지지를 확보하고 사용자에게 압박을 가하기 위한 고도의 창조적인 전술이 포함되어 있다. 이와 유사하게 런던 청소노동자의 성공적 캠페인에는 청소노동자뿐만 아니라 청소서비스 산업, 서비스 이용 고객, 런던시 정치인, 미디어, 다양한 공동체 그룹의 연합체가 관여되어 있었다(Wills 2008). 중요한 한가지 성공요인은 ‘동부 런던공동체단체’(East London Communities Organization: TELCO)의 계급에 기초한(class-based) 포괄적 접근방법이었다.³⁾ TELCO는 노동자의 이해관계를 조사할 때 업무영역에만 국한시키지 않았다. 공동체 조직이라는 역량을 활용해 TELCO는 일자리의 질, 주택, 복지, 이민자의 권리, 도로 안전 등의 이슈를 중심으로 공통영역을 찾기 위해 노력하였다(Wills 2008). 다시 말해 공동체, 이주, 인종, 종교의 관점을 통해 계급 이익이 재해석된 것이다.

조직화 전략의 ‘혁신’이라는 개념은 노동조합 조직화 캠페인을 연구한 학자들에 의해 성공요인으로 거듭 언급되어 왔다(Adler et al. 2014; Eldring et al. 2012; Milkman & Wong 2000; Wills 2008 등 참고). 오늘날 노동조합이 직면한 복잡하고 새로운 고용관계를 다루기 위해서는 혁신이 필요하다. Sherman과 Voss(2000)에 따르면 혁신은 노동조합 내부의 위기, 국제노동조합단체의 지원, 노동운동 외부의 혁신적인 전문가 출현이라는 세 가지 요인이 결합되어 이루어진다. 지역노조 내부의 위기라는 첫 번째 요인은 흔히 자국민의 일자리가 점차 비조합원인 이주노동자에 의해 대체되는 고용형태의 전환에 의해 조성된다. 이 분야 노동자계급이 처한 당면문제를 다루기 위해서는 전통적인 형태의 조직화로부터 새로운 시도로 방향을 전환해야 한다.

핀란드의 혁신전략은 2000년대 초 핀란드 건설노조 산하에 에스토니아어(Estonian)와 러시아어권 조합원을 위해 설치된 노조 내 특정클럽과 관련이 있다. Eldring(2012)의 덴마크와 노르웨이 및 영국의 사례연구에서도 상이한 혁신전략이 소개되어 있다. 예를 들어 덴마크 코펜하겐의 ‘로컬노동조합협회’는 이주노동자 문제에 대해 폴란드

3) 런던 청소원 사례의 경우, 런던동부 상업지역인 Canary Wharf 지역에서 외국출신 청소노동자의 생활임금 보장과 휴가 및 병가 개선을 위한 많은 노력이 노동조합 외부인 동부런던공동체단체(TELCO)에 의해 시작되었다.

출신 노조간부를 채용해 덴마크 노조간부를 지원하도록 했다. 이와 함께 폴란드인 클럽을 설치해 폴란드 출신 이주노동자의 회의장이나 사교장으로 활용하게 하였다. 다음 단계로 폴란드어를 구사하는 5인의 컨설턴트를 채용해 현지노조를 지원하였다. 노르웨이에서는 조합원에게만 노조지원이 제공된다는 규정이 있는데 이주노동자 공동체가 점점 부상하자 이 규정을 일시 정지하는 혁신적인 방법을 활용하였다. 영국에서는 현장노조간부가 새로 도착한 이주노동자와 접촉을 하고, 사람들이 많이 모이는 구내식당에 건설업 노동규칙협약(Working Rule Agreement)⁴⁾을 벽보로 붙였다. 또한 영국노총(TUC)에 파견된 폴란드노총(Solidarność) 조직사업 간부의 도움을 단기간 동안 요청하고, 폴란드 공동체 노동자의 가정을 방문하기도 했다(Fitzgerald & Hardy 2009; Eldring et al. 2012). 미국 LA의 노동조합도 대졸 출신 조직활동가와 연구원을 참여시켜 창의적인 아이디어로 대중의 관심을 끄는 캠페인을 전개하였다(예; 경비원 조직화 슬로건이 '경비원에게 정의를/J for J: Justice for Janitors'이었음).

위에서 언급된 캠페인 성공사례의 특징을 살펴볼 때 노동조합의 미디어전략의 중요성은 과소평가될 수 없다. 미디어를 통한 대중의 인식이 미국 LA의 경비노동자와 남캘리포니아 주택건설업의 석고보드 지지대 설치 노동자(Milkman & Wong 2000), 영국 런던의 청소노동자(Wills 2008), 핀란드 Oikiluoto 3 현장의 건설노동자(Lillie & Sippola 2011)를 대상으로 한 많은 조직화 사업으로 통합되면서 성공적인 변화를 가져왔다.

다시 말해 노조전략의 목적은 비판적인 노동자의 조직적 지지를 얻어내고(리더십에 기초한 상향식 접근법), 일반적으로는 대중의 지지를 확보하며(다중이해관계자 접근법 또는 포괄적 접근방법과 미디어), 경영진에 접근함으로써(지역별 접근방법과 미디어) 노동조합의 영향력을 확대하기 위한 것이다. 각 사례마다 특정상황에 맞는 전략이 필요하긴 했지만 모든 사례에 공통적으로 혁신적 접근법이 이용되었다.

4) 건설산업공동위원회(Construction Industry Joint Council) 노동규칙협약(Working Rule Agreement)은 이 협약에 서명하지 않은 업체를 위한 협약서로, 스칸디나비아 국가에 공통으로 적용되는 협약과 유사하다.

3. 하청이주노동자와 노동조합의 전략

이 장의 모든 사례연구에서 현지노조는 자국민이 아닌 이주노동자 조직화를 위해 노력해 왔다. 이주노동자를 대상으로 한 일반적 조직화 전략에 사용된 특정요소는 하청 이주노동자 조직화에도 활용될 수 있었다. 그러나 하청이주노동자 문제를 다룰 때에는 특별히 고려해야 할 측면이 있다. 이 절에서는 핀란드의 Olkiluoto 3, 네덜란드의 Eemshaven, 영국의 Ferrybridge와 Carrington 등 3개국의 지리적으로 거리가 있는 네 개 건설현장의 하청이주노동자를 조직화하기 위한 현지지역노조의 접근방법과 시도를 살펴보기로 한다.

네 사례 모두 오지의 발전소 건설현장에 관한 것이다. 원청기업이 건설업무의 상당 부분을 아웃소싱함에 따라 여러 하청업체가 공사를 담당하였는데 이 하청업체들은 많은 파견업체 노동자와 하청이주노동자를 사용하였다. 비록 국가마다 같은 수준의 단체 협약이 인정되지는 않았지만(핀란드와 네덜란드는 산별 차원, 영국은 사업장 차원), 여기서 논의되는 모든 사례에 단체협약이 적용되었기 때문에 현장에서 노동조합이 인정을 받았다. 핀란드 사례에서 프랑스와 독일 자본의 합자로 이루어진 원청기업에서는 단체협약은 인정했지만 노사합의를 추구하는 핀란드 노사관계 모델을 준수하려고 하지 않았다. 이들은 노동조합과의 협력 속에서 노사관계를 시작하는 것이 아니라 현장에서 노동조합을 배제하고 노조활동을 와해시키려 했다. 그러나 시간이 지나면서 노동조합은 현장활동을 통해 노동자의 지지를 받게 되었다.

하청이주노동자 조직화를 촉진하기 위한 노동조합의 전략은 다음 4가지 범주로 분류될 수 있을 것이다.

- ① 노동자가 쉽게 이용할 수 있는 노동조합, 즉 접근용이성
- ② 노동자와의 직접적인 접촉, 즉 적극성
- ③ 노동자의 신뢰 획득, 즉 신뢰구축
- ④ 사업장 외부의 다른 이해관계자와의 협력(미디어 보도 포함), 즉 공동체 봉사활동

‘노동조합 접근용이성’(accessibility)과 ‘이용가능성’(availability)은 중요한 조직화

요인으로 간주되었다. 4가지 모든 사례에서 노동조합은 현장에서 인정을 받았다. 그러나 현장에서 노동조합이 인정된다고 해서 노동자들이 자동적으로 노동조합에 가입하는 것은 아니기 때문에 그 자체만으로는 충분치 않다. 하청이주노동자가 지역노조나 노조운영 방식에 대해 거의 알지 못하거나 전혀 알지 못할 수도 있고, 공사현장 외부에 있는 노동조합에 찾아갈 기회도 제한되어 있었다. 이들과 접촉해 조합원으로 가입시키기 위해 노동조합은 문자 그대로 노동자를 위해 직접 현장활동을 하기 위해 노력했다. 핀란드의 Oikiluoto에서 노조대표들은 폴란드어를 구사하는 노조간부와 함께 현장을 방문했고 네덜란드의 Eemshaven에서는 노동자들이 노동조합을 이용할 수 있도록 직접 현장을 방문해 노조를 운영하였다. 영국에서는 현장에서 노동조합이 인정되는 경우, 전일제 사무실과 두 명의 경험이 많은 노조직장위원(shop steward)을 배치해 노동자들이 이용할 수 있도록 하였다. 더욱이 점심시간에 현장식당에서 노조회의를 개최함으로써 노조에 가입하지 않은 노동자도 노조가입과 참여에 대한 부담 없이 노조회의를 참관할 수 있도록 하였다. 이러한 방법을 통해 하청이주노동자들이 현장노동자 문제에 대한 노동조합의 행동과 태도에 스스로 익숙해지도록 하였다. 동시에 직장위원도 이 노동자들과 직접 접촉하고 소통할 수 있게 되었다.

다시 말해, 이용가능성과 적극적인 직접소통 방식이 서로 결합된 것이다. 노조직장위원들은 하청이주노동자에게 직접 접근해 노조에 대한 정보, 노조 가입 혜택, 당면문제 해결을 위한 노동조합의 조력에 대해 알리기 위해 노력하였다. 핀란드에서는 노조대표들이 현장의 노동자 휴게소를 찾아가 노동자가 누려야 할 기본 노동조건에 대한 홍보포스터를 부착하였다. 네덜란드의 노동조합은 여러 언어로 된 유인물을 배포하고 노동자와 직접 대화를 하기 위해 숙소를 방문하기도 했다. 영국의 경험 많은 노조직장위원들은 신규노동자 연수과정에 직접 참여하기도 했다. 안전과 보건에 관한 연수 외에도 신규노동자들이 도착하자마자 단체협약, 지역노조, 노조의 현장서비스 등을 소개하였다. 이 과정에서 여러 언어로 된 유인물이 함께 배포되었다. 영어를 못하는 노동자를 위해 통역이 제공되었다. 노조가입을 장려하기 위해 노동조합은 노동자의 개인적 고충을 해결해 주는 개방된 서비스 제공자로 자신을 소개하였다. 노동조합은 조합원만 대표할 수 있었기 때문에 하청이주노동자들은 잘못된 임금공제 등 특별한 고충처리를 위해 먼저 노조에 가입해야 했다.

노동자에 대한 접근은 신뢰를 얻기 위한 첫 번째 단계이다. 인터뷰에 응했던 노조직 장위원들은 이러한 신뢰의 중요성을 강조했다. 노동자들이 쉽게 접근해 이용하도록 하고 개인고충에 대한 도움을 제공함으로써 노동조합은 외국출신 노동자 간의 신뢰구축에 도움을 준다. 그러나 노동자들이 수시로 이동하기 때문에 노동조합은 지속적인 접촉을 통해 신뢰를 구축하기 어렵다. 신뢰구축에는 시간이 걸리는데 대부분의 노동자가 한 공사장에서 비교적 단기기간만 일을 하기 때문이다. 언어장벽으로 인한 소통제한도 신뢰구축에 큰 장애가 된다. 사용자들은 열심히 통역을 제공하려 했지만 영국에서와 같이 노동조합이 통역을 통한 조정(mediation)에 회의적이었기 때문에 이를 흔쾌히 받아들이지 않는 경우도 있었다. 핀란드의 노동조합은 이 제안이 노동자의 기밀유지와 직접소통을 저해할 수 있다고 주장하며 이러한 사용자의 제안을 거부하였다. 하청이주 노동자의 언어장벽을 극복하고 신뢰를 얻기 위해 네덜란드와 영국의 노동조합은 노동자들이 현지어를 말하면서 자신의 민족적 존엄성을 누릴 수 있도록 노력하고 있다.

핀란드의 경우에는 폴란드어를 구사하는 금속노조(Metal Workers' Union) 간부가 연락책임 맡고 있었다. 현장의 폴란드 노동자는 같은 언어와 문화적 배경을 가진 사람에 대한 신뢰가 높았다. 더욱이 폴란드 노동자들은 이미 공사현장인 Oikiluoto 인근의 폴란드전력노조(Finnish Electrical Workers' Union)의 지원으로 문제해결에 승리했던 경험이 있었다. 노동조합의 관여로 성공을 거두었기 때문에 결국 핀란드에서 일하는 폴란드 노동자의 노조에 대한 신뢰도를 상승시키는 데 도움이 되었다. 모국어를 사용하는 민족집단 구성원을 기반으로 한 유사한 신뢰구축전략이 모든 사례에서 발견되었는데 노동조합은 이미 장기체류 이주노동자에 관한 노조활동에 이 전략을 성공적으로 사용해 왔다.

성공가능성을 높이기 위해서 노동조합이 마지막으로 사용한 전략은 협력이다. 협력은 현장에 조직된 다른 노조(노조가입이 업종별로 이루어지는 경우) 및 사업장 외부의 다른 이해관계자(stakeholder)와의 공조로 이해된다. 미디어 및 공동체조직과의 공조를 통해 노동조합은 보다 광범위하게 인식을 제고하고 경영진에게 노동자의 요구 수용을 위한 압력을 행사할 수 있는 기회를 갖게 되었다. Milkman과 Wong(2000)에 의해 '다중이해관계자접근방법'(multi-stakeholder approach)이라 명명된 이 전략은 Wills(2008)가 칭한 '포괄적 계급기반접근방법'(holistic, class-based approach)과 유사하다.

노동조합, 공동체조직, 미디어의 공조는 단지 조합원 확대만으로 원청기업과 그 하청업체에 대한 대항력을 강화하였다. 핀란드의 사례는 시사하는 바가 크다. 핀란드 건설노조(Finnish Construction Workers' Union)는 이후 금속노조의 액션과 마찬가지로 2007~2008년 기간 중 현장에서 노동조합 단독으로 폴란드 이주노동자를 보호하려고 하였지만 이들의 노력은 미약하였다. 결국 핀란드 건설노조, 금속노조, 전기노조, 사무직노조(Pro)가 연대를 구축하였고, 이런 연대를 통해 단독으로 추진했던 것보다 훨씬 성공적으로 외국 출신 노동자를 조직하고 대변할 수 있었다. 핀란드 사례와 유사하게 영국의 경우에도 엔지니어링 건설노동자를 대변하기 위해 일반노조인 GMB와 금속운수일반노조인 UNITE가 건설현장에서 공조하였다. 그러나 UCATT와 같은 토목 건설노동자를 대변하기 위한 노동조합의 연대는 거의 이루어지지 않았다.

더욱이 핀란드 Oikiluoto와 네덜란드 Eemshaven 건설현장의 경우에는 상당한 언론 취재 열기가 있었다. 네덜란드와 마찬가지로 핀란드에서도 외국인노동자의 열악한 노동조건과 생활조건에 대한 미디어 보도가 있었다. 이러한 미디어 보도는 대개 하청이주노동자를 고용하고 있는 하청업체보다 원청기업과 발주고객(client)에게 주로 영향을 미친다. 기업이미지 손상을 피하기 위해 결국 원청기업은 하청업체에게 단체협약을 준수하라는 압력을 행사하고, 이를 준수하지 않을 경우 계약을 파기하겠다고 위협하게 된다. 기업이미지 손상에 대한 두려움은 핀란드와 네덜란드와 같이 실제로 열악한 노사관계에 대한 미디어 보도가 있었던 국가뿐만 아니라 미디어가 활발하지 않았던 국가에서도 효과가 있었다. 영국의 경우, 노동조합이 발주고객과 원청업체에 압박을 가해 현장에서 단체협약이 체결되도록 한 것이다. 특히 이러한 노력은 과거의 프로젝트에서 하청이주노동자에 대한 열악한 대우가 알려져 이미 부정적인 이미지가 부각되어 있는 기업의 경우 더욱 효과적이다. 따라서 미디어의 위협과 동원은 노동조합이 사용자에 대해 중요한 영향력을 행사하는 수단이 될 수 있다.

4. 하청이주노동자 조직화의 도전

이 연구의 사례에서 하청이주노동자 조직화는 결코 쉽지 않았다. 2009년 핀란드 Oikiluoto 3 현장에서 공사가 절정에 달했을 때 대부분의 폴란드 출신 하청이주노동자

수는 전체 노동자 4,300명 중 1/3에 해당했는데, 노동조합에 가입한 노동자는 100~200명에 불과하였다. 2014년 말에는 핀란드 전력노조에 가입한 폴란드 출신 하청이주노동자가 겨우 몇 백 명에 불과했다. 네덜란드 Eemshaven 현장에서는 노동조합이 폴란드 하청업체의 노동자 170명을 겨우 조직화할 수 있었다. 영국의 Ferrybridge 건설현장에서 노조에 가입한 외국인 노동자는 겨우 100명을 넘었다(노동력의 15~20%). Carrington 건설현장의 경우에는 2014년 9월을 기준으로 노동력의 20%를 차지하고 있던 외국인노동자 중 노조에 가입한 사람은 한 명도 없었다.

노동자의 수도 적을 뿐만 아니라 건설업의 특성인 단기체류로 인해 노동자의 수에도 변화가 많다. 일반적으로 몇 주에서 몇 달 정도 고용되는 데 그친다. 심지어 파견업체를 통해 고용된 노동자들은 며칠만 일을 하고 떠나는 경우도 있다. 이러한 하청이주노동자의 극도로 높은 이동성은 건설업의 특성인 일시성뿐만 아니라 하청이주라는 상황에서 기인한다(Berntsen & Lillie 2014). 시간계약으로 하청이주노동자 권리를 정당하게 대변하려는 노동조합의 능력이 발휘되지 못하고, 하청이주노동자에게는 현지노조와 함께 참여하는 기회가 거의 주어지지 않는다. 이러한 상황으로 인해 사회적 덤핑과 노동자 착취의 여지가 생긴다(Cremers et al. 2007). 따라서 노동조합이 이러한 장애요인을 피하고 이동성이 극히 높은 하청이주노동자의 이해관계를 대변하고 보호하는 것이 매우 중요하다.

이번 장에 제시된 네 가지 사례에서 노동조합은 이러한 시간계약 문제를 해결하기 위해 노력하였다. 노동조합이 공사현장에 직접 찾아감으로써 노동조합의 이용가능성과 접근용이성을 제고한 것이다. 그 형태와 방법이 현장방문이든(핀란드 Oikluoto 사례), 현장근무시간 중의 노조사무실 운영이든(네덜란드 Eemshaven 사례), 전일제 노조사무실 개방이든(영국 Carrington, Ferrybridge 사례) 관계없이 모든 사례에서 노동조합은 하청이주노동자가 노동조합에 쉽게 접근하도록 노력하였다. 이들이 장시간 노동에 종사하고 현 국가에 임시로 체류한다는 사실을 고려했기 때문이다.

공사현장에 단기체류하기 때문에 하청이주노동자가 노조가입에 회의적이고 무관심하다는 징조를 보이자 노동조합은 공개적인 직접소통 채널을 통해 자신을 소개하고 노동자의 신뢰를 얻기 위해 노력하는 등 적극적으로 이들에게 접근하였다. 영국의 노

동조합은 노동자연수가 시작될 때부터 노동조합을 소개하였고, 이 과정에서 경험 많은 노조직장위원이 노동조합과 단체협약에 대한 설명을 제공하였으며, 필요한 경우에는 노동조합이 노동자의 개인적인 고충처리를 지원하기도 하였다. 핀란드에서는 노동자의 권리에 대한 홍보포스터를 현장의 공공장소에 부착하였다. 네덜란드에서는 현장활동뿐만 아니라 사용자의 감시의 눈초리와 위협적 표정에서 벗어날 수 있도록 노동자 숙소를 방문하는 경우도 있었다. 이렇게 함으로써 노동조합과 노동자가 서로 알아갈 수 있는 기회를 제공하는 것이다. 신속한 신뢰구축을 위해 네 사례에서 모두 노동조합은 하청이주노동자의 모국어를 구사하고 자신의 동포로부터 존경을 받았던 외국출신 조합원에 접근해 이들을 조직화 사업에 동원하는 데서부터 출발하였다.

시간제약 때문에 노동조합은 때때로 장기체류 이주노동자 전략에서 벗어나 하청이주노동자 조직화전략을 조정해야 했다. 노르웨이 사례에서는(Eldring et al. 2012) 노조지원을 받기 위해 먼저 조합원이 될 것을 의무화하는 규정을 현지노조가 일시적으로 정지시키기도 하였다. 노조가입에 대한 압박감과 조합비 납부에 대한 재정부담(특히 저임금 일자리에 고용된 이주노동자의 경우)이 없기 때문에 이주노동자가 노동조합에 더욱 쉽게 다가갈 수 있다. 장기적 관점에서 볼 때 조건부 노조가입에 관한 이러한 관용을 통해 노동조합은 이주노동자의 신뢰를 얻어 결국 노조가입을 설득할 수 있다. 그러나 이주노동자의 경우에는 이 전략이 역효과를 가져올 수 있다. 사전에 기여하는 바 없이 노조서비스를 받아 온 이주노동자는 노조가입에 대한 인센티브를 상실할 수 있기 때문이다. 그러나 노동조합을 서비스 제공자로 소개하는 것이 지역노조가 하청이주노동자를 조직화하는 데 도움이 되었다.

이렇게 극도로 높은 이주노동자의 이동성은 건설현장 노조의 제한된 업종별 관할권(jurisdiction)과 결부된다. 예를 들어 영국사례에서 선출직 노조직장위원은 동일기업에 고용된 노동자만 대표할 수 있어 다른 기업에 대해서는 관할권이 없었다. 두 명의 경험 많은 공사현장의 노조직장위원(단체협약에 서명한 각각의 노조를 대표함)은 모두 전국엔지니어링건설산업협약(National Agreement for the Engineering Construction Industry: NAECI)의 적용을 받는 엔지니어링건설의 모든 노동자를 대표할 권리가 있었지만 다른 단체협약과 다른 노동조합에 조직된 토목건설 노동자에 대해서는 관할권이 없었다.

핀란드의 Olkiluoto 3 사례에서 우리는 중앙노조와 지역노조 간의 조정이 원활하지 않다는 사실을 발견하였다. 지역노조와 하청이주노동자들이 서로 다른 방법으로 일을 추진해 서로 오해가 생겼다. 2007년 8월, 아일랜드에 기반을 둔 한 파견업체에 고용된 핀란드 건설노조(Rakennusliitto) 소속의 폴란드인 조합원들은 사용자의 단체협약과 노동법 위반에 대해 노동조합에게 도움을 요청하였다. 그러나 노조직장위원회와 건설노조 지역지부가 어떠한 행동도 취하지 않자 이 노동자들은 유럽이주노동자노조(European Migrant Workers Union: EMMU)의 폴란드 바르샤바 지부에 도움을 요청하였다. 유럽이주노동자노조가 핀란드 건설노조(Rakennusliitto)에 연락해 Olkiluoto 건설현장에 폴란드어가 가능한 조직활동가 제공 등의 조직화 지원을 요청했으나 건설노조는 이를 거부하였다. 이렇게 공조가 원활하지 못했음에도 불구하고 폴란드 이주노동자들이 돌발적인 집단행동에 돌입하자 건설노조는 파업위협을 통해 폴란드 하청이주노동자를 지원하였다. 이후 건설노조와 폴란드 노동자들은 사전 설명없이 제3국에 대한 사회보장 부담금이 공제되었던 문제를 해결하기 위해 사용자와의 교섭에 참여했다. 그러나 폴란드 노동자는 협상결과에 만족하지 못했고, 결국 이들 거의 대부분이 노조에서 탈퇴하였다.

이주노동자의 자국노조에 대한 나쁜 경험과 인식에서 비롯된 회의주의적 편견에 의해 오해가 발생하기도 했다. 전해지는 바에 따르면 영국의 두 건설현장에서 스페인 이주노동자는 고국의 노동조합을 부패조직이라고 낙인찍으며 불만족을 나타냈다. 반면 폴란드 이주노동자들은 언급 자체를 거부하며 계속해서 ‘노동조합이 필요없다’거나 ‘노동조합과는 어떤 일도 같이 하고 싶지 않다’고 말했다. 더욱이 이주노동자의 언어로 유인물을 번역해 공사현장에 배포하고, 대부분 현지어(네덜란드어, 핀란드어, 영어)를 구사하는 이주노동자에 의해 통역서비스를 제공해 원활한 소통을 하려고 노력했지만 모든 나라에서 언어장벽은 장애요인으로 남아 있었다.

경영진은 하청이주노동자의 노조참여를 최소화하기 위해 노력했다. 이들의 극도로 높은 이동성은 당사자가 여기저기 옮겨 다니기를 원하기 때문이 아니라 건설업의 일시적 특성과 사용자에 의한 하청이주노동자의 정기적 전환배치 때문이다. 네덜란드의 경우, 하청이주노동자를 조직하기 위해 노동조합이 현장을 방문했을 때 그동안 접촉했던 노동자들은 이미 귀국했거나 다른 장소로 이동하였다. 이와 유사하게 영국에서도

토목건설노동자들은 한 공사 현장에 단지 며칠 동안만 일을 한다. 특히 파견업체에 고용된 경우에는 다음날에도 다시 일하러 올 것인지 아무도 알 수 없었다. 특별한 일화로, 하청이주노동자들이 노조직장위원에게 사용자의 동일임금 위반을 보고한 적이 있었다. 이 사건은 원청업체의 관심을 받게 되었으나 진정을 낸 당사자들은 다음날 이메일로 노동조합에 사퇴서를 제출하고 모두 사라졌다. 노조직장위원들은 이들이 노동조합에 고발한 당사자였기 때문에 사용자의 위협을 받았거나 보상을 받고 떠났을 것이라 의심하였다. 영국의 Carrington 공사현장의 경우 이주노동자는 세금문제로 6개월 이상 한 곳에 체류할 수 없다고 말했다. EU법령에 따르면 노동자가 다른 나라에서 6개월 이상 일을 할 경우 현재 체류하는 국가에 사회보험료를 납부하여야 한다. 그러나 경영진들은 노동자들을 6개월마다 이동시키고 신규노동자를 채용해 일을 마무리 짓도록 한다. 이 때문에 노동자들은 체류기간이 너무 짧아 지역노조에 가입할 수 없다고 생각한다.

또 다른 경영전략은 현장과 숙소에서 현지노동자와 외국인노동자를 분리하는 것이다. 핀란드의 경우, 하청이주노동자들은 지역공동체와 거의 교류가 없는 공사현장 인근의 '막사 촌'(barrack village)에 거주한다. 영국의 한 사례에서도 회사마다 원청업체 직원 전용출입구가 있는 휴식공간이나 점심식사 공간이 마련되어 있다. 이렇게 함으로써 하청이주노동자들은 하청업체 동료와의 교류만 허용되며 다른 사람들과는 거의 접촉하지 못한다. 이처럼 사용자들은 공사현장에서 다양한 노동과정, 노동공급, 통제유형을 결합시킨 노동통제 전략을 모색하는 것으로 보인다(Peck 1992). 그 결과, 노동조합이 노동자와 직접 소통할 수 있는 가능성이 줄어들어 노동자에게 친숙하게 다가갈 신뢰를 얻기 위한 노동조합의 노력에 부정적인 영향을 미친다.

결론

이주노동자와 노동조합에 대한 학술문헌을 통해 얻은 첫 번째 중요한 교훈은 노동조합이 더 이상 이러한 노동자(장기체류자와 임시하청이주자를 불문하고)를 도외시할 수 없다는 점이다. 전반적으로 조합원이 감소하고 불안정 고용이 증대하며 이주노동자에게 의존하는 하청업체에 업무가 아웃소싱되는 현실에서 노동조합 활성화를 위해서는

이주노동자의 문제가 중요해졌다. 성공적인 이주노동자 조직화 캠페인에 관한 문헌을 통해서 알 수 있듯이 노동조합이 노동자의 권리를 보호하기 위해서는 조합원을 유지·확대하고 다른 이해관계자의 지지를 받아야 한다. 이러한 목적을 실현하기 위해 강력한 지도부의 의지 및 상향식 이니셔티브와 결합된 포괄적이고 지역적이며 다중이해관계자를 고려한 접근방법은 많은 이주노동자들이 존재하는 현장을 조직하기에 효과적인 방법이다. 복합적 전략과 함께 상황별로 특화된 혁신적 이니셔티브의 결합은 성공기회를 더욱 높여 준다.

둘째, 여기서 논의된 영국 Ferrybridge와 Carrington, 네덜란드 Eemshaven, 핀란드 Oikiluoto라는 네 가지 사례가 공통적으로 보여준 바와 같이 이주노동자 조직화에 사용된 방식은 어느 정도 하청이주노동자 조직화에도 적절하다. 그러나 하청이주노동자의 극도로 높은 이동성 때문에 상대적으로 단기서비스에 기반을 둔 고용상황이라는 점을 고려한 전략과 이니셔티브가 필요하다. 네 가지 사례에서 노동조합은 적극적으로 시간과 이동성 문제를 해결하였다. 이를 위해 노동자들이 공사현장에서 쉽게 노동조합을 이용할 수 있게 하였고, 현장 내외에서 노동자들과의 직접 소통을 추진했다. 또한 직접 소통과 동료 노동자와의 조정을 통해 노동자의 신뢰를 얻고자 했으며, 다른 단체, 지역공동체, 미디어와도 협력하였다.

그럼에도 불구하고 그렇게 큰 성공은 거두지 못했다. 지역노조에 가입한 하청이주노동자의 수가 비교적 적었고, 영국 Carrington의 경우에는 노동조합의 노력에도 불구하고 노동조합에 단 한명도 가입하지 않았다. 다른 사례에서는 노조가입 조합원들이 몇 달 뒤 다른 나라로 이동해 지역노조와의 관계가 단절되었기 때문에 일시적인 성공만을 거두었다. 일단 노동자들이 출국하면 지역노조는 국내에서만 관할권을 갖기 때문에 더 이상 이들을 지원할 수 없다(예: Berntsen & Lillie 2014; Lillie & Sippola 2011; Lillie & Greer 2007). 비록 이주노동자들이 현장에서 개발된 투쟁의 전통을 새로운 현장에서도 이어갈 수는 있지만(Rainnie et al. 2009) 공간적 제약을 가진 조직관행을 고려할 때 이들의 지속적인 초국적 이동성은 큰 어려움이 되고 있다.

국경을 초월하는 새로운 노동관계의 배열에 대응해 EU 내 초국적 노동자를 대표하는 초국적 노동조합의 결성이 제안된 바 있다(Rainnie et al 2009; Lillie & Greer

2007; Turnbull 2006 참고). 이미 이러한 방안이 시도되었는데 그 결과는 다양하게 나타났다. 예를 들어, 독일 건설노조(IG Bau)의 후원 하에 2004년 유럽이주노동자노조(EMMU)가 결성되었다. 그러나 불행히도 중부 및 동부 유럽국가 출신 노동자를 대변하기 위한 이 프로젝트는 성공하지 못했다(Greer et al. 2011). 초국적 미션(transnational mission)을 갖고 출범한 이 프로젝트가 실패한 근본 이유는 참여노조들의 조직적 관할권 주장으로 협력이 잘 이루어지지 않아 독립적인 조직으로 발전할 수 없었기 때문이다. 2009년, 또 하나의 다자간 프로젝트인 유럽건설노동이동정보네트워크(European Construction Mobility Information Network: ECMIN)가 설립되었다. 이 네트워크는 유럽건설목공노련(European Federation of Building and Woodworkers: EFBWW)과의 조율을 통해 유럽이주노동자노조(EMMU)에 비해 더 큰 지속가능성을 보였다. 그러나 조직적 사명은 노동조건에 대한 정보 제공에 국한되어 있었다. 그럼에도 불구하고 이러한 이니셔티브는 초국적 접근법에 대한 국가 단위 노동조합의 지지를 받을 수 있는 방법으로 칭송받았다(Greer et al. 2011). 유럽이주노동자노조(EMMU) 설립 이후 10년 동안 국가 단위 노동조합의 태도도 변화되어 초국적 협력에 더욱 협조적이 되었다.

이주노동자와 관련된 노동조합의 경험을 통해볼 때 이들을 성공적으로 조직하기 위해서는 여러 가지 접근방법을 적절히 조합해 혁신적인 방법을 모색해야 한다. 우리가 살펴본 어떠한 사례에서도 하청이주노동자나 임시직 노동자 조직화라는 엄청난 도전에 완벽히 대응하지는 못했다. 그러나 국가차원의 노조가 이러한 노동자 조직화를 위해 사용한 여러 가지 혁신적 접근방법을 비교분석함으로써 다른 국가의 상황이나 초국적 수준에서 노동조합에게 유용한 ‘도구’(tool)를 제공할 수 있다. EU 전역에서 벤치마킹하도록 제안된 이 도구는 접근용이성(accessibility), 적극성(proactivity), 신뢰구축(trust-building), 협력(cooperation)이라는 네 가지 핵심어로 명확히 정리된다.

참고 문헌

- Adler L.H., Tapia M. and Turner L. (eds) (2014) *Mobilizing against inequality: unions, immigrant workers, and the crisis of capitalism*, Ithaca, Cornell University Press.
- Berntsen L. and Lillie N. (2014) Hyper-mobile migrant workers and Dutch trade union representation strategies at the Eemshaven construction sites, *Economic and Industrial Democracy*. doi:10.1177/0143831X14537357
- Castles S. and Kosack G. (1973) *Immigrant workers and class structure in Western Europe*, London, Oxford University Press.
- Cremers J., Dølvik J.E. and Bosch G. (2007) Posting of workers in the Single Market: attempts to prevent social dumping and regime competition in the EU, *Industrial Relations Journal*, 38 (6), 524–541.
- Dølvik J.E. and Visser J. (2009) Free movement, equal treatment and workers' rights: can the European Union solve its trilemma of fundamental principles, *Industrial Relations Journal*, 40 (6), 491–09.
- Eldring L., Fitzgerald I. and Arnholtz J. (2012) Post-accession migration in construction and trade union responses in Denmark, Norway and the UK, *European Journal of Industrial Relations*, 18(1), 21–6.
- Fitzgerald I. (2010) *Improving best practices on the working and living conditions of posted workers: country report UK*, National expert report for the European Federation of Building and Woodworkers.
- Fitzgerald I. and Hardy J. (2009) 'Thinking outside the box'? Trade union organising strategies and Polish migrant workers in the United Kingdom, *British Journal of Industrial Relations*, 48 (1), 131–50.
- Frege C. and Kelly J. (eds) (2004) *Varieties of unionism: strategies for union revitalization in a globalizing economy*, Oxford, Oxford University Press.
- Greer I., Ciupijus Z. and Lillie N. (2011) *Organising mobile workers in the enlarged EU: a case study of the European Migrant Workers Union*, CERIC Working Paper 13, Leeds, Centre for Employment Relations Innovation and

Change.

- Hardy J., Eldring L. and Schulten T. (2012) Trade union responses to migrant workers from the 'new Europe': a three sector comparison in the UK, Norway and Germany, *European Journal of Industrial Relations*, 18 (4), 347-63.
- Heberle R. (1955) Types of Migration, *Southwestern Social Science Quarterly*, 36(1), 65-0.
- Holgate J. (2005) Organising migrant workers: a case study of working conditions and unionization at a sandwich factory in London, *Work, Employment and Society*, 19 (3), 463-80.
- Hyman E. (2001) *Understanding European trade unionism: between market, class and society*, London, Sage Publications.
- Krings T. (2009) A race to the bottom? Trade unions, EU enlargement and the free movement of labour, *European Journal of Industrial Relations*, 15 (1), 49-9.
- Lillie N. and Greer I. (2007) Industrial relations, migration and neoliberal politics: the case of the European construction sector, *Politics & Society*, 35 (4), 551-81.
- Lillie N. and Martinez Lucio M. (2004) International trade union revitalization: the role of national union approaches, in Frege C. and Kelly J. (eds) *Varieties of unionism: strategies for union revitalization in a globalizing economy*, Oxford, Oxford University Press, 159-80.
- Lillie N. and Sippola M. (2011) National unions and transnational workers: the case of Olkiluoto 3, Finland, *Work, Employment and Society*, 25 (2), 292-08.
- Martinez Lucio M. and Perret R. (2009) The diversity and politics of trade unions' responses to minority ethnic and migrant workers: the context of the UK, *Economic and Industrial Democracy*, 30 (3), 324-47.
- Milkman R. and Wong K. (2000) Organising immigrant workers: case studies from Southern California, in Turner L., Katz H.C. and Hurd R.W. (eds) *Rekindling the movement: labor's quest for relevance in the 21st century*,

- Ithaca, Cornell University Press, 99–28.
- Peck J. (1992) Labor and agglomeration: control and flexibility in local labor markets, *Economic Geography*, 68 (4), 325–47.
- Penninx R. and Roosblad J. (eds) (2000) Trade unions, immigration and immigrants in Europe 1960–993: a comparative study of the actions of trade unions in seven West European countries, New York, Berghahn Books.
- Rainnie A., McGrath-Champ S. and Herod A. (2009) Geography and worker organisation: do spatial approaches change our theories of union praxis?, Paper presented at the 15th ILERA Congress, Sydney, 24–8 August, 2009.
- Schelkle W. (2011) Reconfiguring welfare states in the post-industrial age: what role for trade unions?, *European Journal of Industrial Relations*, 17 (4), 301–14.
- Sherman R. and Voss K. (2000) 'Organize or die': labor's new tactics and immigrant workers, in Milkman R. (ed.) *Organizing immigrants: challenge for unions in contemporary California*, Ithaca, Cornell University Press, 81–08.
- Turnbull P. (2006) The war on Europe's waterfront: repertoires of power in the port transport industry, *British Journal of Industrial Relations*, 44 (2), 305–326.
- Wills J. (2008) Making class politics possible: organising contract cleaners in London, *International Journal of Urban and Regional Research*, 32 (2), 305–23.
- Wrench J. (2000) British unions and racism: organisational dilemmas in an unsympathetic climate, in Penninx R. and Roosblad J. (eds) *Trade unions, immigration and immigrants in Europe 1960–993: a comparative study of the actions of trade unions in seven West European countries*, New York, Berghahn Books.
- Wrench J. (2004) Trade union responses to immigrants and ethnic inequality in Denmark and the UK the context of consensus and conflict, *European Journal of Industrial Relations*, 10 (1), 7–0.

제11장 양보교섭에서 사업장 연대 확대로: 파견노동에 대한 독일 금속노조(IG Metall)의 대응

Chiara Benassi¹⁾

1. 국제경쟁과 기업 차원의 양보교섭

글로벌 시장 통합은 기업에게 새로운 시장 진출과 생산시설의 해외이전 기회를 열어 주었으며, 이에 따라 국제경쟁이 가속화되었다(Buckley & Ghauri 2004; Rees & Edwards 2010). 경쟁으로 인한 비용 압력은 특히 노조 교섭력에 대한 압박이 심화되는 유럽과 기타 선진국의 수출지향적 제조업의 단체교섭 역학구조에 영향을 미쳤다(Tilly 1995; Raess 2006; Greer & Hauptmeier 2008).

국제시장의 기업경쟁력 제고를 위해 사용자들이 노동비용 삭감에 초점을 맞추면서 고임금과 양질의 노동조건을 위해 교섭할 수 있는 여지는 불가피하게 축소되었다(Sisson et al. 2003; Anner et al. 2006). 더욱이 대중적 담론도 노동기준 악화 저지를 위한 노동조합의 시도에 한층 압박을 가하고 있다(Piotti 2009). 기업이 고용유연성과 비용경쟁력을 실현하지 못하면 아웃소싱을 하겠다고 위협하자 여론은 노동조합이 일자리를 위협하고 있다고 비난하였다. 예를 들어, 독일 금속노조(IG Metall)가 처음에 기존노동자의 임금 및 노동조건보다 낮은 새로운 일자리 5,000개를 창출하겠다는 사용자의 제안을 거부했을 때 여론은 노동조합을 '일자리 킬러'(job killer)라고 비난하였다(Greer & Hauptmeier 미발표). 이와 유사하게 이탈리아 금속노조(FIOM)도 2010년 피아트(FIAT)자동차 Pomigliano 공장과 Mirafiori 공장의 전체 노동자에 대한 보상 없이 휴게시간을 단축하고 초과근로를 연장한다는 협약체결을 거부하자 너무 '이념적'이라는 비난을 받았다(La Repubblica 2010).

경쟁력 향상을 위한 이러한 압력의 결과, 양보교섭(concession bargaining)이 전 유

1) 영국 런던대학교(University of London), 로얄 할로웨이(Royal Holloway) 대학 인적자원관리학(HRM) 강사

업을 휩쓸었다. 공장폐쇄나 생산시설 아웃소싱의 위협 하에서 노동자대표들은 생산현장을 지키기 위해 임금과 노동조건 저하에 동의할 수밖에 없었다((Hancké 2000; Pulignano 2006; Greer & Hauptmeier 2008; Greer & Hauptmeier 미발표). 독일 Opel자동차(Schulten 1998), 프랑스 PSA Peugeot-Citroën자동차(Turlan 2012), 스페인 SEAT자동차(Albarracín 2005) 등의 모든 사례에서 전형적으로 나타나듯이 정규직 노동자는 임금삭감, 노동시간 단축, 추가임금 지급 없는 연장근무를 수용하였다. 그러나 양보교섭은 정규직 노동자의 노동조건에 영향을 미쳤을 뿐만 아니라 신규채용 노동자와 주변부 노동자(peripheral worker)에게도 영향을 미쳤다. 노조대표들이 이들의 임금과 노동조건을 희생시키면서 양보교섭에 동의하였기 때문이다. 이러한 양보교섭에는 2000년대 초 독일 Wolfsburg의 볼크스바겐(Volkswagen) 공장에 신규채용된 노동자(Dribbusch 2004)와 미국 자동차부품회사인 Delphi와 Visteon에 신규채용된 노동자(Slaughter 2003)에 적용된 중층 임금제도 사례, 독일의 자동차, 화학, 전기통신산업 등 산별 단체협약을 적용하지 않고 생산시설을 하청업체로 아웃소싱한 사례(Doellgast & Greer 2007; Helfen 2011), 독일과 한국의 자동차산업에서 저임금 유연노동력을 고용한 사례(Jürgens & Krzywdzinski 2006; Yun 2011; Benassi 2013)가 포함된다.

이번 장에서는 기업차원과 독일 금속업종 차원에서 파견노동자에 대한 노동조합의 전략을 상세히 살펴보면서 주변부 노동자 사용에 대한 양보교섭에 초점을 맞추고자 한다. 이러한 양보교섭은 경쟁압력 강화에 대응해 정규직 노동자의 노동기준을 보호하는 수단이 되었다. 주변부 노동자를 희생시켜 체결된 협약을 통해 노동조합은 한편으로는 정규직 핵심조합원의 노동기준에 대한 협상력을 겨우 유지할 수 있었지만 다른 한편으로는 노동시장의 이중구조에 일조하였다((Lehndorff 2012; Hassel 2014; Eichhorst 2015). 그러나 이번 장에 제시된 연구결과는 이러한 양보교섭이 결국 정규직 노동자의 발목을 잡는다는 사실을 시사하고 있다. 기업에 저임금 유연한 노동력이 증가하면 단체협약 기준과 향후 정규직 노동자의 존재조차 위협받기 때문이다. 따라서 최근 독일의 노동조합은 흔히 국제경쟁력을 이유로 정당화되고 있는 사용자의 노동시장 세분화 전략(segmentation strategy)에 저항하기 시작하면서 대신 주변부 노동자에 대한 포용적 전략(inclusive strategy)을 채택하고 있다. 특히 이번 장에서는 2008년, 파견노동자를 조직하고 이들을 대표해 교섭하기 위한 독일금속노조(IG Metall)의

캠페인을 살펴보기로 한다.

이 장은 다음과 같이 구성된다. 다음 절에서는 양보교섭에 대한 연구와 정책적 관점에서 독일 사례연구의 유용성에 대해 논의한다. 제3절에서는 독일의 파견노동에 대한 양보교섭 확산과 노조 교섭력에 미친 결과를 설명한다. 제4절과 제5절에서는 독일 금속노조(G Metall)와 직장평의회(works council)의 비정규직 증가에 대한 대응사례를 설명한다. 경험적 증거자료는 주로 노동조합 보고서와 자료 분석, 2011년부터 2013년까지 기업의 인력자원(HR) 관리자와 노조대표자 인터뷰를 포함해 독일 금속분야에서 실시된 현장조사를 기본으로 하고 있다. 마지막 절에서는 노조전략 수립을 위해 결과를 요약하고 결론을 도출한다.

2. 독일 사례의 유용성

독일의 금속업종은 주변부 노동자를 희생시키는 양보교섭의 확산을 연구하는 데 특히 유용한 사례로 꼽힌다. 첫째, 이 분야의 직장평의회와 노동조합은 제도화된 교섭지와 유럽에서 가장 발전된 사업장 차원의 공동결정권(codetermination right)의 혜택을 받고 있다. 그러나 이러한 공식적인 강력한 교섭제도에도 불구하고 독일의 노조대표는 양보교섭의 확산에 제대로 대처할 수 없었다(Bispinck & Dribbusch 2011). 이러한 현상은 신자유주의 정책과 국제경쟁이 유럽의 노사관계에 심각한 압박을 가하고 있음을 보여주고 있다.

둘째, 파견노동에 대한 독일 금속노조(G Metall)의 캠페인은 새로운 도전과 사용자 의 비정규직화 전략(casualization strategy)에 대처하기 위해 전통적 단체교섭제도를 재해석하고 활성화할 필요가 있음을 보여준다(Greer 2008; Turner 2009; Benassi & Dorigatti 2014). 독일 금속분야 사례를 통해 주변부 노동자를 희생시켜 체결된 양보교섭은 전통적인 공식적 제도가 계속 유지된다 하더라도 결국 전반적인 노동조합의 교섭력을 약화시킬 것이라는 시사점을 얻을 수 있다.

셋째, 독일 금속분야의 비정규직 증가와 그에 따른 노동조합의 대응을 보면 국제적

으로 호평받는 독일형 수출모델 경쟁력은 지금까지도 노동시장 내의 불평등을 확산시키는 노동조합의 양보교섭에 의지하고 있었음을 알 수 있다(Lehndorff 2012; Baccaro & Benassi 2014). 이러한 결과는 경제적 어려움에 처해 있는 남유럽 국가에 ‘새로운’ 독일 노사관계 모델, 특히 교섭분권화 모델을 전파시키자는 최근의 제안에 의구심을 불러일으키고 있다(Anderton et al. 2012; Bustmann et al. 2014).

3. 독일 사례: 경쟁력 강화를 위한 사업장 협약이 야기한 노동조합 교섭력 약화

3.1 분절화된 노사관계 지형에서 경쟁력 강화 추구

독일경제는 항상 수출주도형 제조업에 의지해 왔다. 80년대와 90년대 초의 연구에 따르면 독일기업은 고가품 시장을 특화한 덕분에 국제적인 저가경쟁의 압력을 어느 정도 피해갈 수 있었다(Sorge & Streeck 1987; Streeck 1991). 그러나 1990년대 중반 이후 미국과 일본 제조업체와 같은 미래의 경쟁자에 맞서 점점 더 노동비용을 축소하는 데 집중하게 되었다. 미국과 일본 기업이 신기술과 린(lean)경영 전략을 도입하면서 독일기업보다 낮은 가격에 고품질 시장제품을 생산하기 시작했기 때문이다(Herrigel 1997; Jürgens 2004; Herrigel 2014).

비용압박에 대처해 독일 사용자들은 제조업 생산부문, 특히 가치사슬의 통합과 관련해 대대적인 구조조정을 단행하였다. 생산이 모듈(module)로 분리되어 핵심기업 외부에서 하청업체에 의해 이루어지거나(Jürgens 2004; Doellgast & Greer 2007; Greer 2008) 노동비용이 저렴한 동유럽 등지로 아웃소싱되기도 하였다(Kinkel & Lay 2003; Jürgens & Krzywdzinski 2006). Fraunhofer 연구소의 연구보고서에 따르면 1999년부터 2001년까지 핵심 제조업 기업의 약 40% 이상이 주로 비용절감을 목적으로 생산의 일부를 해외로 아웃소싱하였다(Kinkel & Lay 2003: 4쪽).

이러한 추세는 ‘생산기지로서의 독일의 미래에 대한 국민토론’(Standortdebatte)을 이끌어냈다. 이에 따라 경쟁력 회복을 위해 노동비용 삭감이 필요하다는 공감대가 형

성되었고, 사업장 내의 개방조항(open clause)이 합리화되었다. 이러한 상황에서 직장 평의회는 공장에 대한 투자유지에 공동책임을 지게 되었고, 업종별 단체협약에 규정된 노동기준을 수정한 사업장협약에 서명하라는 압박을 받았다.

‘고용과 경쟁력 협약’(Pact for Employment and Competitiveness: PECs)이라 불리는 이 노사협약은 전 산업에 급속히 확산돼 공동경영을 위한 제도적 수단으로 정착되었다(Hassel & Rehder 2003). 이러한 사업장협약에는 주로 임금, 노동시간과 기타 노동조건, 임시직과 하청업체 사용에 관한 양보교섭이 포함되어 있다(Jürgens & Krzywdzinski 2006; Haipeter 2011).

3.2 주변부 노동자의 희생을 통한 양보교섭의 결과)

90년대 중반 이후 임시직 노동자를 값싼 유연성 완충장치로 이용하면서 경쟁압력으로부터 핵심노동력의 노동기준을 보호하기 위한 직장평의회들의 암묵적 합의에 따라 비정규직과 하청업체 이용이 확산되었다. 독일 금속노조(IG Metall) 내부 연구프로젝트의 일환으로 베를린, 브란덴부르크, 삭소니의 직장평의회 위원을 대상으로 실시한 설문조사 결과를 보면 대다수의 직장평의회 위원이 파견노동자를 정규직 노동자의 노동기준을 보호하기 위한 수단으로 여기고 있었다(IG Metall 보고서, Aust et al. 2007: 263쪽). 금속업의 직장평의회 위원을 대상으로 실시된 유사한 설문조사에서도 43%의 위원이 유연성 완충장치로 파견노동의 사용에 동의하였고, 1/3만이 동일임금과 동일처우를 위해 교섭한다고 응답하였다(Wassermann & Rudolph 2007: 15~24쪽). 그 결과, 기업단위 협약의 파견노동 규정은 핵심노동자로부터 파견노동자로 비용을 전가하는 경향이 있었는데 이에 따라 노동시간(예: 초과근무와 규정 외 근무) 및 임금(예: 기업 차원의 상여금과 급부 없음)의 측면에서 노동력 분절화가 촉진되었다(Zumbeck 2009: 15~40쪽).

파견노동 사용 규제를 완화한 하르츠개혁(Hartz Reforms)이 이행된 지 몇 년이 지나자 파견노동에 대한 직장평의회와 노동조합의 시각이 변화하기 시작하였다. 하르츠개혁으로 파견노동 사용에 대한 대부분의 제한규정이 철폐됨에 따라 기업은 파견노동

2) 이 내용은 저자인 Benassi가 Dorigatti(2014)와 British Journal of Industrial Relations에 공동으로 발표한 논문에서 인용하였음을 밝힌다.

사용시 계약기간을 정한 이유에 대해 설명하거나 향후 정규직 전환을 보장할 필요가 없었다. 사용자업체에서 배당된 업무가 끝날 때까지 파견업체가 계약으로 노동자를 고용할 수 있었기 때문에 해고보호도 완화되었다. 법적으로는 동일임금 원칙이 존재하지만 단체협약에 의해 변경될 수 있었다(Bundesagentur für Arbeit 2011). 기독교 노동조합의 불공정한 경쟁 때문에(2013년, 이 노동조합의 단체협약은 위법이라는 노동법원 판결이 있었음), 독일노총(DGB)의 파견노동자 특별교섭기구는 금속업종에 비해 훨씬 낮은 수준의 임금이 규정된 단체협약에 서명하였다.

2011년 독일정부는 2008년 EU 의회에서 승인된 파견노동자침을 수용하기 위해 기존법령을 개정하였다. 개정법에는 파견노동자를 위한 최저임금이 도입되었다. 최저임금의 도입은 2011년 독일의 노동시장 장벽 붕괴 이후 동유럽의 이주노동자 유입에 따른 임금덤핑을 사전에 방지하기 위한 조치였다. 그러나 여전히 개정법률에서는 단체협약을 통한 동일임금 원칙 예외가 허용되었다. 더욱이 개정법률은 '파견노동은 일시적으로만 고용되어야 한다'고 간략히 언급했을 뿐 파견계약에서 정규직으로의 전환은 강제되지 않았다. 불행히도 이러한 모호한 용어는 사용자에 의해 자의적으로 해석될 수 있었다(Frankfurter Rundschau 2013; IG Metall 2011).

이러한 규제완화에 따라 파견노동 이용이 급증하였다. Baccaro와 Benassi(2014)는 IAB 데이터를 이용해 파견노동 사용을 추산했는데 이에 따르면 1996년에 핵심제조업에 속한 기업의 45%에서 파견노동자는 평균 2%를 차지하였다. 그러나 2008년에는 이 기업의 90% 이상이 전체 노동력의 8%에 해당하는 파견노동을 사용하였으며(361쪽), 대형제조업체에서는 그 비율이 20~30%에 달하는 경우도 있었다(Bellman & Kuehl 2007; Holst et al. 2009; Benassi 2013).

사용자에 의한 이러한 비정규직화 전략의 변화로 인해 독일 금속노조(IG Metall)는 파견노동을 결국 정규직 노동자의 노동기준을 위협할 수 있는 '의식적인 값싼 노동력 창출'(IG Metall 2007; Benassi & Dorigatti 2014, 23쪽) 시도로 인식하기 시작하였다. 노조대표와 직장평의회 위원 인터뷰와 독일 금속노조(IG Metall) 보고서(IG Metall 2007, 2009)에 따르면 흔히 정규직 노동자의 업무실적이 정규직이 되려고 더 빨리 열심히 일하는 파견노동자의 업무실적과 부당하게 비교되었다. 동시에 파견노동자의 저

임금 때문에 사용자들은 정규직 노동자가 누리는 훨씬 나은 수준의 노동기준에 의문을 갖게 되었다. 더욱이 파견노동자가 확대되자 다음과 같은 이유로 노동조합의 단체 행동 동원능력도 제한을 받게 되었다. 첫째, 정규직 노동자도 파견노동자로 대체될 것을 두려워하였다. 둘째, 파견노동자의 파업을 조직하기가 어려웠다. 마지막으로 집중적인 파견노동 사용은 생산중단을 야기할 수 있는 파업의 전반적 효과를 감소시켰다. 실제로 로우어 삭소니(Lower Saxony) 주에 위치한 Atlas 사 기계공작 제조공장에서 이러한 일이 발생했는데 파업이 일어나자 회사에서는 생산을 유지하기 위해 대체인력으로 파견노동자를 사용하였다. 2010년에 이르러서야 독일 금속노조(IG Metall)는 이러한 관행을 겨우 중단시킬 수 있었다(IG Metall 2010).

4. 교섭력 회복을 위한 연대 확대

2000년대 중반까지 독일 금속노조(IG Metall)는 파견업체 소속 노동자를 조직하기 위해 노력했지만 성공하지 못했다. 이에 따라 파견노동에 대한 규제는 기업차원의 직장위원회의 교섭력에 의존하게 되었고 독일금속노조는 직접적인 관여를 하지 못했다. 그러나 직장평의회가 노동비용 절감 압박으로 주변부 노동자 사용에 합의했기 때문에 이러한 전략은 해롭다고 판명되었다(Benassi & Dorigatti 2014: 12쪽).

하르츠개혁 이후 급증한 파견노동에 대한 대응으로 2008년, ‘동일업무 동일임금’ 캠페인이 시작되었다. 이 캠페인의 목적은 파견노동자를 조직화하고 업종별 차원에서 동일하고 공정한 기준을 설정하기 위한 것이었다. 이를 위해 이 캠페인에는 기업차원과 업종별 차원에서 미디어의 주목을 끌기 위한 이니셔티브가 포함되어 있었다.

미디어 캠페인은 조합원과 일반대중을 겨냥한 것이었다. 첫째, 이 캠페인을 통해 노조대표와 직장평의회는 파견노동 규제가 노동조합의 우선순위로 직장평의회와 노조간부의 협상목표에 포함되어야 한다고 인식하게 되었다. 더욱이 베를린-브란덴부르크 출신의 한 독일금속노조 간부와의 인터뷰에 따르면 사용자의 비정규직화 전략에 대한 대중의 비판여론은 직장평의회가 주변부 노동력에 대한 자신의 모호한 태도에서 벗어나 공개적 토론을 하는 데 도움이 되었다고 한다. 그동안 자신에 대한 사용자의 노동

비용 삭감 압력을 비난할 수 있었기 때문이다.

둘째, 이 캠페인은 단체교섭 과정에서 노동조합의 영향력을 확대하고 정치인로비를 통한 법 개정을 목표로 파견노동자의 노동조건에 대한 일반대중의 인식을 제고하기 위한 것이었다. 파견업체는 노동자를 착취하기 위한 사용자의 새로운 수단이며 결국에는 독일사회 전체에 잠재적으로 부정적인 결과를 초래하게 될 것이라고 홍보하였다. 이 캠페인에서는 독일도시를 순회하는 홍보차량, 파견업체 규제를 위한 로비활동으로 지자체 의회의원과 국회의원에 대한 엽서와 e-카드 발송, 파견직과 정규직의 임금 및 노동조건 격차를 강조하는 광고판 등이 활용되었다. 독일금속노조는 직장평의회 위원과 노동자들이 파견노동과 관련해 직접 경험했던 내용을 담은 유인물과 소책자를 출판하기도 했다.

기업차원에서 독일금속노조는 직장평의회가 사업장대표로서의 사명을 인식하고 이를 이행하기 위한 방법을 변화시키기 위해 노력하였다. 독일금속노조는 파견노동 문제에 대한 직장평의회를 인식하고, 파견노동 관련 법제도와 직장평의회와 공동결정권에 대한 정보를 제공하기 위해 특별 워크숍을 개최하였다. 세미나와 미디어 캠페인을 통해 기업 차원에서 직장평의회가 파견노동 문제에 적극 관여하도록 지원하였다. 독일금속노조는 파견노동과 관련된 어려운 협상과정에서 직장평의회를 지원하기 위해 개입하기 시작하였으며, 경영진을 압박하기 위해 산별 캠페인과 연계활동을 벌였다. 예를 들어 뮌헨의 BMW자동차 공장 직장평의회는 사업장 차원의 동일임금 교섭에서 경영진이 합의를 거부하자 독일금속노조에 지원을 요청하였다. 로컬금속노조는 BMW자동차 박물관인 BMW Welt 앞에 'BMW는 노예노동 사원'(BMW-Temple of Slave Labor)이라는 현수막을 건 홍보트럭을 주차해 놓겠다고 위협하였다. 이러한 액션으로 BMW 명성이 훼손될 수 있다고 우려한 경영진은 금속업 단체협약에 규정된 임금을 파견노동자에게 지급하는 데 동의하였다(Benassi 2013). 이와 유사하게 독일금속노조의 지원으로 Siemens 사 중앙직장평의회(general works council)는 2012년 파견노동자에게 동일임금을 다시 적용할 수 있었다. Siemens 사는 기존협약이 만료되자 더 이상 이 협약을 준수하지 않겠다고 발표한 바 있다. 그러나 프랑크푸르트의 Siemens 공장 밖에서 금속노조가 농성을 조직하자 합의를 해 주었다(G Metall 2012a).

업종별 차원에서 금속노조는 파견노동자 조직화에 집중하고 있다. 노조에 가입하면 산재사고가 발생했을 때 재정지원, 법률상담, 파견노동자를 위한 특별 핫라인 서비스 등의 혜택을 받을 수 있다는 점을 강조하였다. 무엇보다도 금속노조가 파견노동 문제를 협상의제로 포함시켰다는 점이 중요하다. 첫째, 금속노조는 파견노동자에 대한 동일임금 원칙을 확립하고자 했다. 금속분야의 기업에게 독일노총(DGB) 특별교섭부와 파견업체협회와의 단체협약이 아닌 금속분야 단체협약에 의해 임금을 지급할 것을 요구한 것이다. 둘째, 일정기간이 지나면 파견노동자가 정규직으로 전환될 수 있도록 파견노동자의 계약기간을 제한하고자 하였다. 셋째, 공동결정권을 확장해 파견노동 사용에 대해서도 공동결정권을 적용할 것을 요구하였다.

5. 캠페인의 결과

캠페인의 성과는 긍정적이었다. 기업차원에서 직장평의회는 파견노동자의 노동조건 개선을 규정하는 협약을 체결하기 위해 적극적인 노력을 기울였다. 그 결과, 2011년까지 1,200개 이상의 기업에서 협약이 체결되었다(I.G. Metall 2012c). 더욱이 현장조사 인터뷰에 응했던 모든 직장평의회는 공장마다 정도와 적용범위는 달랐지만 파견노동자의 임금수준과 노동조건을 개선하기 위한 협약을 체결할 수 있었다. 가장 포괄적인 협약이 체결된 사업장은 쾰른에 위치한 포드자동차 공장으로, 이 협약에는 파견노동자 할당제, 동일임금, 임시직에서 정규직 전환에 관한 특별규정이 포함되어 있었다. 다른 논문에서 주장된 바와 같이(Benassi 2013 참조) 포드자동차 직장평의회가 이러한 성과를 거둘 수 있었던 것은 파견노동에 대한 규제를 완화한 하르츠개혁(Hartz Reforms)이 발효되기 이전에 교섭이 이루어졌기 때문이다. 이와는 대조적으로 다른 공장에서는 하르츠개혁 이후에 협약이 체결되었기 때문에 몇 년이 지나서야 파견노동을 규제할 수 있었으며, 이러한 성과 역시 금속노조 캠페인의 공이 컸다.

동유럽으로의 아웃소싱 위협은 파견노동자 비율이 가장 높았던(약 30%) 라이프치히의 BMW자동차 공장에서 결정적인 역할을 하였다. 인터뷰에 응했던 이 공장의 직장평의회 위원은 동유럽의 값싼 생산기지가 아닌 독일 내에 공장을 설립하려면 정규직 노동자와 하청업체 이용이 필요하기 때문에 이에 관한 양보교섭이 불가피하다고 보았다.

원헨의 BMW자동차 노조대표는 노동기준에 대한 직장평의회 의원 양보교섭이 생산을 이전하려는 결정에 영향을 미쳤을 것이라 시사했다. 그러나 동시에 이 노조대표는 이러한 결정이 전적으로 효율성을 고려한 결정이기보다 '정치적' 결정이기도 하다고 생각하였다. 볼프스부르크에 위치한 BMW자동차와 쾰른에 위치한 포드자동차 직장평의회 위원은 파견노동 사용과 그 후속규제가 사용자들의 사업이전 계획에 궁극적으로 영향을 미치지 않을 것이라고 확신하고 있었다. BMW자동차 직장평의회 위원은 인터뷰 당시 볼프스부르크 공장에 당장의 사업이전 위험은 없다고 믿고 있었지만(볼프스부르크 본부의 정치적 전략적 중요성 때문이었을 것이라 여겨짐), 포드자동차 직장평의회 위원은 다음과 같은 점에서 경영진의 결정에 대한 직장평의회 의원 개입역량에 회의적이었다.

'경영진은 항상 이 공장이 위험한 상황에 처해있어 사업을 아웃소싱할 필요가 있다고 이야기해 왔습니다. 경영진이 그런 말을 하거나 말거나, 아웃소싱을 하거나 말거나 우리는 그렇게 심각하게 생각할 필요가 없었습니다. 만약에 회사가 동유럽이나 아시아에 공장을 설립하겠다는 전략적 결정을 내리면 회사는 반드시 그렇게 할 것입니다. 이 때문에 우리는 경영진의 미사여구에 결코 감동을 느끼지 못했습니다' (2012년 포드자동차 직장평의회 위원과의 인터뷰; Benassi 2013: 24쪽)

쾰른, 원헨, 볼프스부르크 자동차공장의 직장평의회 위원은 주로 내부적 유연성(예: 신차 수요가 낮을 때 노동시간계좌 사용)에 대한 양보교섭의 중요성을 강조했다. 이 회사로서는 직장평의회 의원 협력과 전문기술이 해외의 다른 생산기지에 비해 비교우위가 있었기 때문이다. 그러나 동시에 위원들은 사용자들이 비정규노동에 대한 미약한 규제와 경영진의 결정에 대한 직장평의회 의원의 미약한 대응력을 이용하고 있다고 말했다. 직장평의회는 노동자의 이해를 대표하는 독립적 정치주체인 노동조합과 달리 쉽게 위협에 굴복하는 경향이 있기 때문이다. 이러한 이유로 직장평의회는 파견노동과 임금 및 노동조건에 대한 분야별 규제를 재도입하려는 금속노조의 이니셔티브를 환영했다.

업종별 차원에서 금속노조는 2012년까지 5만 명 이상의 파견노동자를 노동조합에 가입시키는 괄목할 만한 조직화 성과를 이루었다(G Metall 2012c). 금속노조는 중요한 단체협약도 체결하였다. 2010년 9월에는 철강분야 전체 파견노동자에게 적용되는

동일임금 협약이 체결되었다. 2012년 5월에는 금속과 전자산업에 대한 새로운 단체 협약이 조인되었다. 이에 따라 파견노동자를 사용하는 기업에서 직장평의회가 파견노동자에 대한 회사의 관할권과 사용기간에 대해 경영진과 협상을 할 수 있게 되었기 때문에 공동결정권이 강화되었다. 더욱이 일정기간이 지나면 파견노동자의 정규직 채용을 보장하는 규칙도 제정하였다. 계속근무기간이 18개월 경과하면 정규직 전환을 장려하고, 24개월이 경과하면 정규직 전환을 강제하도록 하였다. 같은 해에 금속노조와 파견업체협회는 파견노동자와 정규직 노동자 임금격차를 해소하기 위해 파견노동자의 상여금 설정을 위한 단체교섭을 시작하였다. 그 결과, 6주간의 계속근무 이후에는 15%의 추가임금이, 9개월 이후에는 50%의 추가임금이 지급되었다(G Metall 2012b). 더욱이 금속노조는 독일노총(DGB) 산하의 다른 업종별노조와 함께 파견분야에 대한 새로운 단체교섭을 실시해 업종 최저임금을 시급 8.50유로로 결정하였다. 이에 따라 서독의 경우 9.6%, 동독의 경우 12.8%의 임금이 인상되는 결과를 가져왔다(G Metall 2013).

6. 결론: 공정성과 연대에 집중할 필요성

국제경쟁이 치열해지고 업종별 교섭구조가 약화되면서 독일에서 양보교섭이 확산되었다. 이러한 불리한 여건에서 처음에 직장평의회는 비정규직 확대이용을 허용하면서 정규직 노동자의 기준을 보호하려고 하였다. 비정규직은 임금이 낮고 쉽게 해고될 수 있기 때문에 회사입장에서 볼 때 편리한 유연성 완충역할을 하였다. 그러나 특히 노동 시장 규제가 완화되는 상황에서 아웃소싱이나 비용절감을 통해 정규직 일자리를 보호하는 이러한 협상전략은 효과적이고 지속가능한 방법임을 입증하지 못했다. 직장평의회와 노동조합은 모두 값싼 노동력고용 증가로 단체협약 기준과 노조협상력이 점차 약화됨으로써 양보교섭이 원래 방지하려 했던 정규직 노동자의 기준마저 약화되었다는 데 동의한다. 이러한 이유로 독일금속노조는 파견노동자를 노조의 교섭대상에 포함시키고, 사용자로부터 양보교섭 압력을 받고 있는 직장평의회를 지원하기 시작했다.

비록 이러한 조사결과가 전적으로 독일금속분야에 국한된 것이기는 하지만 다른 국가의 노동조합에 대해서도 시사하는 바가 크다. 사업장 고용관계에 대한 압력 증가는

모든 유럽국가에 영향을 미친다(Keune 2011; Marginson 2015). 이와 유사하게 지난 20년간의 모든 노동시장 개혁도 노동시장의 유연성 증가에 중점을 두었다. 즉 기술수준과 직종에 관계없이 비정규직 노동자 사용에 집중하였다(Rhodes 1997; Gebel & Giesecke 2011; Marx 2011). 이러한 도전을 극복하기 위해 노동조합은 새로운 노동력 집단에게 대표성의 영역을 확대할 필요가 있다. 기본적으로 노동자의 불평등을 완화하기 위해 연합노동전선이 중요하기 때문이다. 독일금속노조 사례뿐만 아니라 최근 유럽국가의 전기통신 분야 노동자 상황에 대한 경험적 비교연구에서도 노동조합이 포괄적 협상전략을 수용할 수 있을 때 비용절감 압박 속에서도 노동자 불평등을 축소하는 데 근본적인 역할을 할 수 있다는 사실이 확인된다(Doellgast et al. 2015; Benassi et al. 2015). 더욱이 정규직 노동자의 노동기준 유지에 중점을 둔 협상전략은 결국 성공하지 못했으며, 전체적인 임금과 노동조건을 저하시키는 결과를 초래하였다(Doellgast et al. 2015).

따라서 이러한 연구결과에 따르면 주변부 노동자의 희생을 통한 양보교섭은 노동자의 대표성과 단체교섭에 대한 압력 기증에 의해 제기되는 도전에 대한 단기적 대응일 뿐이다. 임금과 노동시간에 대한 양보교섭이 단기적으로 공장 이전이나 폐쇄를 방지하는 효과가 있다고 주장할 수도 있지만 -양보교섭의 효과에 대한 증거조차 엇갈리고 있음(Massa-Wirth & Seifert 2005; Chaison 2012)- 결국 전체노동자의 노동조건을 악화시키기 때문에(Pulignano 2014; Doellgast et al. 2015; Jürgens and Krzywdzinski 2008) 양보교섭은 지속가능한 전략이 될 수 없다.

양보교섭을 방지하기 위한 핵심전략은 정규직과 비정규직의 임금과 노동조건 교섭을 사업장 차원에서 하도록 허용한 교섭분권화 과정을 원래의 산별교섭으로 되돌리는 것이라 여겨진다. 첫째, 직장평의회와 공통적 교섭기반을 재정립하기 위해 파견노동자를 대표해 업종별 교섭을 진행한 금속노조 사례에서 살펴본 바와 같이 노동운동은 사업장 차원의 교섭을 업종 및 전국적 차원의 교섭으로 전환시키기 위해 노력해야 한다. 또한 캠페인에서는 미디어를 전략적으로 이용해 사용자의 비정규직화 전략을 공공토론에 부쳤다. 금속노조는 이러한 사용자의 관행을 공개적으로 비난함으로써 사용자에게 압력을 가했다. 캠페인은 유연성에 대한 공공토론의 틀을 재구성하는 데 일조했다. 이전에는 ‘생산기지로서의 독일’³⁾이라는 경쟁력 개선의 필요성에만 초점을 맞추었지만

이제는 사업장의 공정성 문제와 불평등 심화 등 부정적인 사회적 결과에 대한 사용자의 책임에 관한 일반대중의 관심을 환기시켰다. 노동조합의 협상노력과 적극적인 공공 토론 참여는 직장평의회가 사업장에서 받는 경쟁력강화 중압감을 근본적으로 해소하는 데 중요하게 작용해 사용자들의 노동세분화전략(segmentation strategy)을 저지할 수 있었다.

둘째, 전 세계 특히 유럽의 노동자 대표조직은 공동의 국제기준 설정, 특히 비정규노동 규제를 위해 보다 적극적인 역할을 담당해야 한다. 외적 유연성에 대한 사업장 양보교섭이 국제경쟁과 다국적기업 전략 강화와 밀접한 연관이 있기 때문이다 (Pulignano 2014, 2015). 이 연구에 포함된 자동차 공장 중 폴크스바겐의 국제직장평의회(International Works Council)와 유럽직장평의회(European Works Council)에서 만 회사 측과 ‘파견노동헌장’(Charta of Agency Work)을 체결할 수 있었기 때문이다. 이 협약의 임금, 훈련, 정규직 전환에 관한 조항은 전 세계 폴크스바겐 공장의 파견노동자에게 공통적으로 적용된다(IndustriAll 2012). 이 협약에 의해 노동비용을 경쟁에서 제외시켜 주변부 노동자의 희생을 야기하는 양보교섭의 확산을 방지함으로써 기업 차원이거나 업종별 차원에서 초국적 규제의 길이 마련되는 계기가 되기를 희망한다.

참고 문헌

- Albarracin D. (2005) Workforce reduction plan agreed at Seat.<http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/workforcereduction-plan-agreed-at-seat>
- Anderton R. et al. (2012) Euro area labour markets and the crisis, Occasional Paper 138, Frankfurt am Main, European Central Bank.
- Anner M. et al. (2006) The industrial determinants of transnational solidarity: global interunion politics in three sectors, European Journal of Industrial Relations, 12 (1), 7-27.
- Aust A. and Holst H. (2007) Moderner Sklavenhandel? Gewerkschaftliche

3) 독일어로 ‘Standort Deutschland’라고 함.

- Strategien im Umgang mit Leiharbeit, in Pernicka S. and Aust A. (eds) Die Unorganisierten Gewinnen, Berlin, Sigma, 231–312.
- Baccaro L. and Benassi C. (2014) Softening institutions, hardening growth model: the transformation of the German political economy, *Stato e Mercato*, 34 (3), 369–396.
- Bellmann L. and Kuehl A. (2007) Weitere Expansion der Leiharbeit? Eine Bestandsaufnahme auf Basis des IAB-Betriebspanels, Dusseldorf, Hans Bockler Stiftung.
- Benassi C. (2013) Political economy of labour market segmentation: agency work in the automotive industry, Working Paper 2013.06, Brussels, European Trade Union Institute.
- Benassi C., Doellgast V. and Sarmiento-Mirwaldt K. (2015) Institutions and inequality in liberalizing markets: explaining different trajectories of institutional change in Social Europe Unpublished manuscript, London, London School of Economics and Political Science.
- Benassi C. and Dorigatti L. (2014) Straight to the core – Explaining union responses to the casualization of work: the IG Metall campaign for agency workers, *British Journal of Industrial Relations*. doi:10.1111/bjir.12079
- Bispinck R. and Dribbusch H. (2011) Collective bargaining, decentralisation and crisis management in the German metalworking industries since 1990, WSI Discussion Paper 177, Dusseldorf, Institute of Economic and Social Research.
- Buckley P.J. and Ghauri P.N. (2004) Globalisation, economic geography and the strategy of multinational enterprises, *Journal of International Business Studies*, 35 (2), 81–98.
- Bundesagentur für Arbeit (2011) Zeitarbeit in Deutschland – Aktuelle Entwicklungen. Stand Juli 2011, Nurnberg, Bundesagentur für Arbeit.
- Chaison G. (2012) The new collective bargaining, New York, Springer.
- Doellgast V. and Greer I. (2007) Vertical disintegration and the disorganization of German industrial relations, *British Journal of Industrial Relations*, 45 (1),

55-76.

- Doellgast V., Sarmiento-Mirwaldt K. and Benassi C. (2015) Institutions, cost structures, and the politics of externalization: explaining variation in boundary strategies for call center jobs, Unpublished manuscript, London, London School of Economics and Political Science.
- Dribbusch H. (2004) Agreements on cost-cutting and job security signed at Volkswagen. <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/11/feature/de0411203f.htm>
- Dustmann C. et al. (2014) From sick man of Europe to economic superstar: Germany's resurgent economy, *Journal of Economic Perspectives*, 28 (1), 167-88.
- Eichhorst W. (2015) The unexpected appearance of a new German Model, *British Journal of Industrial Relations*, 53 (1), 49-9.
- Frankfurter Rundschau (2013) Richter begrenzen Zeitarbeit nicht, 10.12.2013. <http://www.fr-online.de/wirtschaft/bag-urteil-richter-begrenzen-leiharbeit-nicht,1472780,25582804.html>
- Gebel M. and Giesecke J. (2011) Labor market flexibility and inequality: the changing skill-based temporary employment and unemployment risks in Europe, *Social Forces*, 90 (1), 17-9.
- Greer I. (2008) Organised industrial relations in the information economy: the German automotive sector as a test case, *New Technology, Work and Employment*, 23 (3), 181-96.
- Greer I. (2008) Social movement unionism and social partnership in Germany: the case of Hamburg's hospital, *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 47 (4), 602-24.
- Greer I. and Hauptmeier M. (2008) Political entrepreneurs and co-managers: labour transnationalism at four multinational auto companies, *British Journal of Industrial Relations*, 46 (1), 76-7.
- Greer I. and Hauptmeier M. (forthcoming) Management whipsawing: the staging of labor competition under globalization, Draft accepted at *Industrial and*

Labor Relations Review.

- Haipeter T. (2011) 'Unbound' employers' associations and derogations: erosion and renewal of collective bargaining in the German metalworking industry, *Industrial Relations Journal*, 42 (2), 174-94.
- Hancke B. (2000) European works councils and industrial restructuring in the European motor industry, *European Journal of Industrial Relations*, 6 (1), 35-9.
- Hassel A. (2014) The paradox of liberalization: understanding dualism and the recovery of the German political economy, *British Journal of Industrial Relations*, 52 (1), 57-1.
- Hassel A. and Rehder B. (2001) Institutional change in the German wage bargaining system: the role of big companies, MPIfG Working Paper 01/9, Cologne, Max Planck Institute for the Study of Societies.
- Helfen M. (2011) Tarifpolitisch Parallelwelten, *Mitbestimmung*, 7+8, 20-3.
- Herrigel G. (1997) The limits of German manufacturing flexibility, in Turner L. (ed.) *Negotiating the new Germany: can social partnership survive*, Ithaca, Cornell University Press, 177-05.
- Herrigel G. (2014) Globalization and the German industrial production model, *Journal for Labour Market Research*. doi:10.1007/s12651-014-0170-5
- Holst H., Nachtwey O. and Dorre K. (2009) Funktionswandel von Leiharbeit: Neue Nutzungsstrategien und ihre arbeits- und mitbestimmungspolitischen Folgen. Eine Studie im Auftrag der Otto Brenner Stiftung, *OBS-Arbeitsheft* 61, Frankfurt am Main, Otto Brenner Stiftung.
- IG Metall (2007) Sozialreport Zeitarbeit, IG Metall Bezirksleitung Berlin-Brandenburg-Sachsen.
- IG Metall (2009) Schwarzweißbuch Leiharbeit, Frankfurt am Main, IG Metall Vorstand.
- IG Metall (2010) Einsatz von Leiharbeitskräften als Streikbrecher verhindert, 26.10.2010. <https://www.gleicharbeit-gleichesgeld.de/initiative/aktuellemeldungen/2010/arbeitskampf-bei-atlas-einsatz-von-leiharbeitskraefft>

en-alsstreikbrecher-verhindert/

IG Metall (2011) So kann der Missbrauch von Leiharbeit nicht gestoppt werden, 25.03.2011. <http://www.igmetall.de/bundestag-abstimmung-ueber-arbeiten-ehmerueberlassungsgesetz-7269.htm>

IG Metall (2012a) Erst verlieren, dann verloren?, 30.10.2012. <http://www.dialog.igmetall.de/artikel/datum/2012/10/30/titel/erst-verloren-dann-verloren/>

IG Metall (2012b) Mehr Rechte für Leihbeschäftigte und Betriebsrate, 21.05.2012. <http://www.igmetall.de/tarifabschluss-sichert-faire-leiharbeit-10140.htm>

IG Metall (2012c) Über die Kampagne 'Gleiche Arbeit – Gleiches Geld'. <https://www.gleichearbeit-gleichesgeld.de/initiative/ueber-die-kampagne/>

IG Metall (2013) Tarifnachrichten: Tarifiergebnis für die Leiharbeit erzielt. http://igmetall.de/internet/IGM_FB_Leiharbeit_low_a2f3f11c584d34f2e-280bee5879978a52cda05b9.pdf

IndustriAll (2012) Charta der Zeitarbeit im Volkswagen Konzern. http://www.industriall-union.org/sites/default/files/uploads/documents/GFAs/Volkswagen/precarious_agreement_Nov_2012/charta_der_zeitarbeit_deutsch_ohne_unterschrift_en.pdf

Jurgens U. (2004) An elusive model: diversified quality production and the transformation of the German automobile industry, *Competition and Change*, 8 (4), 411–23.

Jurgens U. and Krzywdzinski M. (2006) Globalisierungsdruck und Beschäftigungssicherung: Standortsicherungsvereinbarungen in der deutschen Automobilindustrie zwischen 1993 und 2006, WZB Discussion Paper SP III 2006-303, Berlin, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung.

Jurgens U. and Krzywdzinski M. (2008) Relocation and East–West competition: the case of the European automotive industry, *International Journal of Automotive Technology and Management*, 8 (2), 145–69.

Keune M. (2011) Decentralizing wage setting in times of crisis? The regulation and use of wage-related derogation clauses in seven European countries, *European Labour Law Journal*, 2 (1), 86–4.

- Kinkel S. and Lay G. (2003) Fertigungstiefe: Ballast oder Kapital? Stand und Effekte von Out- und Insourcing im Verarbeitenden Gewerbe Deutschlands, Mitteilungen aus der Produktionsinnovationserhebung 30 (August 2003), Karlsruhe, Fraunhofer-Institut für Systemtechnik und Innovationsforschung.
- La Repubblica (2010) 'Conosco le fabbriche meglio di loro': Fassino risponde alle critiche Fiom, 30.12.2010. http://www.repubblica.it/economia/2010/12/30/news/fassino_fabbriche-10698779/
- Lehndorff S. (2012) German capitalism and the European crisis: part of the solution or part of the problem, in Lehndorff S. (ed.) A triumph of failed ideas: European models of capitalism in the crisis, Brussels, European Trade Union Institute, 79-02.
- Marginson P. (2015) Coordinated bargaining in Europe: from incremental corrosion to frontal assault?, *European Journal of Industrial Relations*, 21 (2), 97-14.
- Marx P. (2011) The unequal incidence of non-standard employment across occupational groups: an empirical analysis of post-industrial labour markets in Germany and Europe, IZA Discussion Paper 5521, Bonn, Institute for the Study of Labor.
- Massa-Wirth H. and Seifert H. (2005) German pacts for employment and competitiveness concessionary bargaining as a reaction to globalisation and European integration?, *Transfer: European Review of Labour and Research*, 11(1), 26-4.
- Piotti G. (2009) Cost reduction through relocation, or the construction of myths in discourse, *Competition and Change*, 13 (3), 305-26.
- Pulignano V. (2006) Still 'regime competition'? Trade unions and multinational restructuring in Europe, *Relations industrielles/Industrial Relations*, 61 (4), 615-38.
- Pulignano V. (2014) Negotiating flexibility and security in multinationals in Europe: the case for extending European Framework Agreements, ETUI Policy Brief 1/2014, Brussels, European Trade Union Institute.

- Pulignano V. (2015) Transnational flexibility and 'shareholder capitalism': a case for extending EWC competences to cover flexibility, ETUI Policy Brief 2/2015, Brussels, European Trade Union Institute.
- Raess D. (2006) Globalization and why the 'time is ripe' for the transformation of German industrial relations, *Review of International Political Economy*, 13 (3), 449-79.
- Rees C. and Edwards T. (2010) Globalization and multinational companies, in Edwards T. and Rees C. (eds) *International human resource management: globalization, national systems and multinational companies*, Harlow, Pearson, 11-9.
- Rehder B. (2003) *Betriebliche Bündnisse für Arbeit in Deutschland: Mitbestimmung und Flachentarif im Wandel*, Frankfurt am Main, Campus Verlag.
- Rhodes M. (1997) Globalisation. Labour markets and welfare states: a future of 'competitive corporatism'?, RCAS Working Paper 36/1997, San Domenico di Fiesole, European University Institute.
- Schulten T. (1998) New site pact signed for west German Opel plants. <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/other-working-conditions/social-policies/new-site-pact-signed-for-west-german-opel-plants> [Accessed 26.01.2015]
- Silvia S.J. (2010) Mitgliederentwicklung und Organisationsstärke der Arbeitgeberverbände, Wirtschaft sverbände und Industrie- und Handelskammern, in Schroeder W. and Weißels B. (eds) *Handbuch Arbeitgeber- und Wirtschaft sverbände in Deutschland*, Wiesbaden, VS Verlag, 169-82.
- Sisson K., Arrowsmith J. and Marginson P. (2003) All benchmarkers now? Benchmarking and the 'Europeanisation' of industrial relations, *Industrial Relations Journal*, 34 (1), 15-1.
- Slaughter J. (2003) Auto union embraces two-tier wages, *Labor Notes*, 30 September 2009. <http://labornotes.org/2003/09/auto-union-embraces-two-tier-wages>

- Sorge A. and Streeck W. (1987) *Industrial relations and technical change: the case for an extended perspective*, Berlin, Wissenschaft szentrum Berlin fur Sozialforschung.
- Streeck W. (1991) On institutional conditions of diversified quality production, in Matzner E. and Streeck W. (eds) *Beyond Keynesianism: the socio-economic of production and full employment*, Aldershot, Elgar, 21-1.
- Tilly C. (1995) Globalization threatens labor's rights, *International Labor and Working-Class History*, 47 (Spring), 1-3.
- Turlan F. (2012) New competitiveness agreement safeguards jobs at car plant. <http://eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/articles/industrial-relations-other-working-conditions/new-competitiveness-agreement-safeguards-jobs-at-car-plant>
- Turner L. (2009) Institutions and activism: crisis and opportunity for a German labor movement in decline, *Industrial and Labor Relations Review*, 62 (3), 294-12.
- Upchurch M. (2000) The crisis of labour relations in Germany, *Capital & Class*, 24(1), 65-3.
- Wassermann W. and Rudolph W. (2007) *Leiharbeit als Gegenstand betrieblicher Mitbestimmung. Anforderungen und Arbeitsressourcen von Betriebsräten in Betrieben mit hohem Leiharbeiteranteil. Ergebnisse einer Befragung von Betriebsräten in Betrieben des Organisationsbereichs der IG Metall im Frühjahr 2007*, Arbeitspapier 148, Dusseldorf, Hans-Böckler-Stiftung.
- Weinkopf C. and Vanselow A. (2008) *{Fehl-}Entwicklungen in der Zeitarbeit?*, Bonn, Friedrich- Ebert-Stiftung.
- Yun A. (2011) Building collective identity: trade union representation of precarious workers in the South Korean auto companies, *TRAVAIL, capital et societe*, 44 (1), 155-78.
- Zumbeck C. (2009) *Zeitarbeit und befristete Beschäftigung: Analyse und Handlungsempfehlungen*, Frankfurt am Main, Bund-Verlag.

제12장 최근 위기상황에서의 아웃소싱과 단체교섭: 다국적기업의 고용에 미치는 함의

Nadja Doerflinger & Valeria Pulignano¹⁾

1. 서언

이번 장에서는 벨기에와 독일의 다국적기업에 소속된 네 개의 자회사를 선정해 경제 위기 과정에서 다양한 고용계약을 체결하고 있는 노동자집단에게 단체교섭이 어떠한 영향을 미쳤는지 살펴보기로 한다. 단체교섭이 최근의 경제 및 금융위기 상황에서 일 자리 보존에 중요한 역할을 했다는 여러 연구결과가 있다(Glassner & Keune 2010). 노동시장 파편화(labor market fragmentation)가 심화되는 맥락에서 고용계약의 형태에 따라 연구의 접근방법도 달라질 것이라고 기대할 수 있다. 그러나 아쉽게도 상이한 고용계약을 체결하고 있는 노동자집단에게 단체교섭이 미친 효과에 대해서는 거의 관심이 기울여지지 않았다(Holst 2014).

경제가 어렵고 노사 모두 압박받는 상황에서 고용형태가 이질적인 노동자집단의 유연성과 고용보장에 대한 현지교섭이 이루어졌다는 사실을 강조하기 위해 우리는 '위기관련 단체교섭'(crisis-related collective bargaining)이라는 용어를 사용하기로 한다. 임금과 노동조건에 대한 '양보교섭'은 다국적기업의 '사회적 덤핑'과 벤치마킹 전략에 대응해 현지노조가 일자리 보존을 위해 절박하게 선택한 시도였다(Pulignano 2015). 그러나 유럽노동총회(ETUC 2010: 3쪽)의 언급대로 양보교섭은 불평등을 더욱 악화시킬 위험이 있다. 따라서 사업장의 불평등을 초래한 사회적 과정을 이해하는 것이 중요하다. 이 연구에서는 위기관련 단체교섭이 상이한 형태의 고용계약을 체결하고 있는 노동자집단(임시직과 정규직 노동자)에게 미친 효과(원인이 아니라)를 살펴보고, 국내 및 국가 간의 사례비교를 실시하기로 한다. 이 연구에서는 기업차원의 요인(예: 노

1) *Nadja Doerflinger: 벨기에 KU Leuven 대학교 사회학연구센터(CeSO) 박사학위과정

*Valeria Pulignano: 벨기에 KU Leuven 대학교 사회학연구센터(CeSO) 노동과 노사관계 사회학 교수 겸 사회학연구센터(CeSO) 코디네이터, 영국 워릭(Warwick)대학교 노사관계연구단(IRRU) 부연구위원

동자의 기능, 회사의 특화기술)과 국가 또는 유럽차원의 구조적 요인(예: 국가별 단체교섭과 유럽연합 차원의 기본협정)을 변수로 사용해 상이한 형태의 고용계약을 체결한 노동자집단을 위한 ‘위기관련단체교섭’의 효과를 설명하고자 한다.

이번 장에서는 벨기에와 독일 금속분야의 두 다국적기업에 소속된 네 개 자회사에 대해 심층 비교사례 연구분석(in-depth comparative case study analysis)을 통해 위기 발생 시점부터 회복 시점까지의 기간을 살펴보기로 한다.²⁾ 우리는 고용계약이 이질적인 노동자집단에 대한 위기관련 단체교섭과 그 결과만을 검토한다. 두 국가의 기업 비교가 유용한데 이러한 비교를 통해 위기가 국내적으로 또는 양국 간에 유사하거나 상이한 효과를 나타냈는지 살펴볼 수 있기 때문이다. 더욱이 이러한 비교연구를 통해 국가의 제도적인 시스템이 위기효과를 조정할 수 있는지 여부와 그 정도를 파악할 수 있다. 독일과 벨기에의 비교는 비록 두 나라 모두 사회적 대화를 존중하지만 노동조합 전통과 사업장 대표제도가 다르다는 점에서 흥미가 있다.

본 연구는 벨기에와 독일의 네 개 자회사에 대한 비교연구를 통해 다음과 같은 두 가지 목적에 기여하고자 한다. 첫째, 사업장 불평등이 어떻게 발생하는지에 대한 토론에 기여하기 위한 것이다. 특히 불평등이 사회적 불균형의 산물임을 주장하고, 이러한 불균형을 야기한 상황(포괄적 단체교섭제도의 강약, 유럽기본협약의 유무, 노동력의 기능수준 차이)을 조사한다. 이렇게 함으로써 사업장 불평등을 전적으로 사용자에게 의해 일방적으로 강요된 것으로 보거나 노동조합이 정규직 조합원 보호만을 중시했기 때문이라고 보는 문헌논쟁에 동참하려는 것이다. 둘째, 앞에서 언급된 조건, 즉 어떠한 조건 하에서 위기관련 단체교섭이 다른 노동자집단에게 긍정적이거나 부정적인 결과를 초래하였는지 구체적으로 살펴봄으로써 특히 노동조합에게 유용한 정책방향을 제시하기 위한 것이다.

이 논문은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 위기간 중 단체교섭의 역할을 살펴본다. 이어 각기 다른 차원에서 벨기에와 독일에서 채택된 적절한 위기 관련 대책을 비교한다. 끝으로 연구 설계와 방법론을 설명한 후 경험적 결과를 제시하고 비교분석을 실시한다.

2) 데이터는 2011년 가을부터 2012년 가을까지 1년간 수집되었다. 인력자원관리 매니저와 직장평의회 위원 및 (사업장과 산업별 단위) 노조간부와와 반구조화 인터뷰 25건을 바탕으로 분석되었다. 또한 단체협약과 연차보고서 신문기사 등의 문서자료로 수집된 주요 데이터에 의해 보완되었다.

2. 최근 위기상황의 단체교섭

1980년대 미국 경기침체 상황에서 양보교섭은 치열해진 국제경쟁과 기술발전 및 비용압박으로 인한 경제구조변화에 대응하기 위한 기업전략으로 설명된다(McKersie & Cappelli 1982). 이러한 양보교섭의 대가로 미국의 노동조합은 여러 차례에 걸쳐 정리해고금지(no-layoff) 정책이나 소득보호제와 같은 고용보장을 기업에 요구할 수 있었다(Cappelli 1985). 이러한 관점에서 양보교섭은 경제적으로 어려운 시기에 노동비용 절감과 고용안정 보장을 맞바꾸기 위한 방안으로 보인다.

이와 같이 최근의 위기는 단체교섭 지형을 변화시켰다. 위기국면 초기 몇 년 동안 민간분야의 노사는 흔히 서로에게 안정을 보장하는 차원에서 위기의 충격을 완화하기 위해 공동으로 노력하였다. 그러나 위기가 장기화되자 고용보장을 위한 보다 확실한 대책이 필요하게 되었다(Eurofound 2012). 사업장 주체들은 임금삭감과 동결, 급부삭감, 초임삭감 등에 대해 협상하기 시작하였다(Carley & Marginson 2011). 위기상황이 악화되고 실업률이 상승하자 사용자들은 유연성 제고를 요구하였고, 노동조합은 사용자의 유연성 강화 요구를 받아들이는 대가로 고용보장을 협상하기도 하였다(Marginson et al. 2014).

양보교섭은 기업 차원의 고용관계에 중요한 의미를 가진다. 첫째, 양보교섭은 노동비용을 고용안정과 연계시킴으로써 노동자에게 압력을 가하며, 교섭분권화를 통해 산별교섭과 같은 상위교섭으로부터의 이탈을 허용해 임금과 노동조건을 저하시켰다. Marginson(2014)은 교섭분권화의 가속화를 최근의 위기로 야기된 중요한 결과 중 하나로 보고 있다. 둘째, 고용안정을 대가로 한 유연성 제고라는 거래(trade-off)가 의미하는 것은 기업차원의 단체교섭이 기업의 경제상황과 연계된다는 것이다. 이것은 노동조합에게 딜레마였다. 고용보장과 임금수준 및 급부유지를 선택할지 아니면 공장폐쇄라는 위험부담을 감수해야 할지 선택해야 했기 때문이다(Pulignano et al. 2013).

비록 위기 중의 단체교섭에 대해 많은 사실이 알려졌지만 상이한 노동자집단에 미친 효과에 대해서는 거의 연구가 이루어지지 않았다. 정규직 노동자가 보호되는 강력한 내부 노동시장으로부터 고용규제도가 악화되고 다양한 형태의 고용계약이 가능한

더욱 파편화된 노동시장체제로 변화되었다(Grimshaw & Rubery 1998). Grimshaw(2001: 29쪽)에 따르면 규제완화로 인해 경영진은 동일기업에서조차 이질적인 노동자집단에 대한 해결책으로 여러 가지 형태의 고용정책을 고려하고 채택할 수 있게 되었다. 따라서 위기상황에서 단체교섭에 관여했던 사업장의 주체들은 이질적인 노동자집단에 대해 서로 다른 접근방법을 사용하였으며, 이로 인해 일자리와 노동 조건에 미치는 효과도 달랐을 것이라 예측할 수 있다.

3. 벨기에와 독일의 위기극복 대책

중층적 교섭구조라는 특징을 갖고 있는 벨기에와 독일에서는 사업장 차원에서 위기의 사회적 효과를 완충해 줄 수 있는 다양한 단체교섭 대책이 마련되었다. 그러나 두 국가 간에는 업종별 차원과 기업별 차원 간의 연계에 있어 차이가 있었다(Marginson & Galetto 2014). ‘개방조항’(open clause) 사용이 제한되고 사업장에 대한 ‘권한위임’(delegation) 폭이 적은 국가(벨기에)에서는 교섭제도의 포괄성을 유지하는 방식으로 위기에 대응해 임금과 노동조건 저하를 보다 잘 저지할 수 있었다. 반면 개방조항을 통해 업종별 조항이 기업 차원에서 더욱 ‘저하’(derogation)되는 특징이 있는 국가(독일)에서는 단체교섭 분권화와 임금억제 및 노동조건 유연화에 대한 사용자의 압력에 대응하기가 보다 어려웠다(Glassner & Keune 2012). 이러한 차이는 벨기에와 독일의 노사정이 각각 다른 차원에서 위기의 효과를 완화시킬 수 있는 기제로 어떻게 단체교섭을 이용했는지에 따라 발생한 것이다.

일반적으로 말해 상급차원의 단체협약은 기업차원의 협상을 위한 기본틀을 제공하는 것이다. 벨기에의 경우, 2008년 12월에 2년 유효기간의 업종별 단체협약이 체결되었다. 이 협약의 목적은 기업의 경쟁력 유지, 높은 수준의 고용 유지, 노동자의 구매력 지원을 동시에 이루기 위한 것이었다(Eurofound 2009). 이 협약은 일시적 실업상태의 노동자에게 재정적 혜택을 확대해 기업의 추가적 노동비용 없이 노동자의 소득을 안정시켰다. 또한 많은 업종별 단체교섭은 소액의 임금인상을 규정하고 있다(Glassner et al. 2011). 독일에서는 흔히 업종별 단체협약이 기업 차원에서 더욱 상세히 보완되었다. 가장 중요한 것은 업종별 단체협약에서 기존에 보장되던 임금 인상이 위기를 이

유로 기업차원에서 정지될 수 있었기 때문에 임금을 자제하는 역할을 하였다는 점이다. 더욱이 금속업종에서는 단축노동을 하는 노동자에게 일 년간 고용이 보장되었다 (Glassner et al. 2011).

집단하고 방지를 위한 다른 법률대책도 마련되었다. 독일에서는 생산 주문량이 급격히 떨어진 경우 직장평의회와 경영진의 상호합의를 전제로 근로시간단축(Kurzarbeit)이 활용될 수 있었다. 전체 또는 일부인력을 대상으로 일정기간 동안 주 노동시간을 제로(0)시간까지 단축할 수 있었다. 근로시간 단축의 목적은 해고를 방지하고 위기가 간 중에도 중요한 기술보유자를 유지할 수 있는 기회를 기업에 제공하기 위한 것이었다. 단축근무를 하는 노동자에게는 일한 시간만큼 임금이 지급되었다. 독일연방고용부는 평상시 받던 통상임금과 근로시간 단축으로 인한 실질임금의 차액 60%(자녀가 없는 경우) 또는 67%(자녀가 있는 경우)를 보전해 주었다. 이 근로시간 단축제도는 통상 6개월 동안 사용될 수 있었지만 장기간 동안 고용을 보장하기 위해서 여러 번 연장되기도 하였다. 위기 이전에는 근로시간 단축이 파견노동자에게 적용되지 않았지만 2009년 2월부터 2010년 12월 말까지 일시적으로 이들에게도 적용되었다. 파견노동자에 대해서는 이 제도를 무기한 확대적용하자는 논의가 독일에서 계속 진행되고 있다.

벨기에에 도입된 법정 근로시간 단축은 업종과 무관하게 기업 차원의 단체협약이 체결된 후 적용될 수 있었다. 더욱이 경제적 어려움에 처한 기업을 위해 '일시적 실업' 조항이 강화되었다. 일정기간 동안 고용계약의 일부 또는 전부가 정지될 수 있었고, 해당 노동자는 고용부처에서 지급하는 실업급부를 받게 되었다(부양가족이 있는 경우 최종임금의 75%, 부양가족이 없는 경우 70%). 위기 이전에는 일시적 실업이 생산직에게만 적용되었으나 2012년에는 사무직에게도 적용되었다. 고용유지를 위해 노동자에게 타임오프(예를 들어 학업 지속이나 가정사를 위해)를 허용하는 타임크레딧(time credit) 제도도 도입되었다(Vandaele 2009; Eurofound 2009). 마지막으로 2008년 노사는 일시적 실업제도를 계약직노동자와 파견계약노동자에게도 확대하는데 합의하였다.

4. 조사 대상 다국적기업과 자회사의 특징

Auto 사는 13만 명의 직원(대부분 미숙련에서 중급숙련 생산직노동자)을 고용하고 있는 미국계 다국적기업이다. 이 기업은 주로 자동차산업에 규격화된 부품을 공급하기 때문에 높은 수준의 기술이 요구되는 사업장은 아니었다. 비록 Auto 사가 부품시장에서 선도적 위치를 점하고 있지만 국제경쟁에 직면해 유연성과 가격경쟁력의 필요성이 있었다. 그 결과, 상이한 형태의 고용계약 이용이 증대하였다. 독일공장은 주로 단순 생산업무에 파견노동자를 사용하는데 이들은 정규직 노동자 바로 옆에서 함께 일한다. 벨기에 공장에서는 주로 생산업무에서 계약직노동자가 정규직 노동자와 함께 일한다(표1 참조). Auto 사는 위기 이전의 주문량량이 완료된 이후인 2009년에 특히 위기의 영향을 크게 받았는데 신규 주문량이 줄자 생산량도 줄어들었다. 유럽과 북미 사업장이 가장 큰 영향을 받은 반면 개도국 사업장은 거의 영향을 받지 않았다. 비록 위기간 중 수익편차가 크긴 했지만 개도국 사업장의 선전으로 전반적으로 Auto 사는 여전히 수익을 올렸다.

Machine 사(가칭)는 9만2천명의 직원(거의 절반이 생산직으로, 대부분 고숙련 노동자)을 고용하고 있는 발전(power generation)과 교통 분야의 유럽계 다국적기업이다. 조사대상이었던 교통 분야에서는 하이테크의 맞춤형 제품이 개발·생산된다. 공장에 따라 제품은 다르지만 노동자의 숙련도는 비슷하다. 경쟁심화로 이 기업은 고용계약 유연성을 통해 내부 적응력(internal adaptability)을 강화하고 노동비용을 축소해야 했다. Machine 사는 비교적 간단한 생산업무에는 파견노동자를 사용하고, 적극적인 상품 연구개발에는 외부하청업자(대부분 고급 엔지니어)를 이용한다(표1 참조). 이 기업은 2010년, 유럽과 북미의 주문량이 거의 40% 감소하면서 위기를 맞이하게 되었다. 개도국의 사업에서는 수익을 올렸지만 유럽에서는 대폭적인 구조조정이 단행되었다.

두 기업의 노동력은 기술수준이 달랐기 때문에 이러한 기업 차원의 차이가 위기관련 단체교섭 결과에 어느 정도 반영되었는지 평가할 수 있다.

〈표 1〉 공장의 특징

	Auto 독일 공장	Auto 벨기에 공장	Machine 독일 공장	Machine 벨기에 공장
본사 소재지	미국		유럽	
총 직원 수	130,000		92,000	
회사 기술	하급 기술		하이테크	
노동자 숙련도	주로 미숙련~중급 숙련도		대부분 높은 숙련도	
노동자 대표성	직장평의회 유럽직장평의회(유럽기본협약 미체결)		직장평의회, 유럽직장평의회(훈련과 전환에 관한 유럽기본협정 체결)	
공장 직원 수	1,700	2,500	2,600	1,000
생산직/사무직 노동자 수	850/850	1,400/1,100	1,300/1,300	150/850
노동조합	금속노조 (IG Metall)	기독교총 (ACV-CSC) (자유노총) ACLVB-CGSLB (노동총련) ABVV-FGTB	금속노조 (IG Metall)	기독교총 (ACV-CSC) (자유노총) ACLVB-CGSLB (노동총련) ABVV-FGTB
노조 조직률	80%	95%	75%	95%
고용계약 형태	정규직 75%, 파견직 20%, 계약직 5%	정규직 80% 계약직 20%	정규직 80% 파견직 10% 계약직 5% 외부하청업자 5%	정규직 80% 파견직 10% 외부컨설턴트 10%
기업차원의 고용계약 형태 합의	임시직 파견노동자 할당률 20%	계약직 할당률 20%	계약직 10%, 파견노동자 10%(예외적인 부서는 30%까지 확대 가능)	유연성 할당률 20%(계약직과 파견직 노동자)

두 다국적기업 모두 제조업으로 유럽직장평의회가 설치되어 있다. 오직 Machine 사에만 통합유럽의 초국적 구조조정이라는 틀 내에서 체결된 훈련과 전환 이행에 대한 ‘유럽기본협정’(European Framework Agreement: EFA)이 발효되어 있다. 4개 공장은 조직률이 매우 높고 약 20%의 유연노동력을 사용하고 있어 고용계약 형태에 따른 비교가 가능하다. Auto 사에는 정규직과 임시직 노동자가 나란히 동일업무를 수행하는 반면 Machine 사에는 두 집단이 분리되어 근무하는 경향이 있었다. 이러한 기업 간 차이를 통해 기업 차원의 요인이 위기로 타격을 입은 이 두 기업의 위기대처 방식

에 어떠한 역할을 했는지 살펴볼 수 있다. 예를 들어 Machine 사와 같은 하이테크 기업은 숙련보유에 더욱 관심이 많아 위기 중에도 숙련노동자에게 좋은 노동환경을 제공할 것이다. 특별한 기능을 갖춘 노동력을 노동시장에서 쉽게 찾을 수 없기 때문이다. 이와는 대조적으로 Auto 사와 같이 미숙련 노동자를 압도적으로 많이 사용하는 기업은 위기의 단기적 효과를 극복하기 위해 노동자를 정리해고하는 경향이 있을 것이다. 새로운 주문이 들어올 때 노동시장에서 비교적 쉽게 인력을 구할 수 있기 때문이다.

5. 위기관련 단체교섭과 이질적 노동자집단에 대한 효과

5.1 Auto 사의 사례

Auto 사의 독일공장은 2004년 심각한 경제적 어려움에 직면하였으며, 그 결과 노사는 최초의 위기 국면에 대처하기 위해 여러 가지 유연성 이행 협상을 진행하였다. 경영진과 로컬 직장평의회가 합의하면 주 35시간 이하의 노동도 가능하다는 업종별 협약에 기초해 주문량에 따라 28~42시간까지 노동시간을 탄력적으로 운용하는 제도 (working time corridor)가 도입되었다. 물량변량에 보다 유연하게 대처하기 위해 파견 노동자 20% 할당제도 있었다. 이러한 조치로 Auto 사 독일공장은 수익을 올릴 수 있었다. 그러나 2010년 말 주문물량 부족으로 업무량이 급격히 축소되었다. 경영진과 직장평의회는 모든 생산직과 사무직 절반의 주당 노동시간을 최소 28시간까지 단축하는 데 즉시 합의하였다. 그러나 몇 달후 노사는 계속되는 손해에 대응하기 위해 그 이상의 '조정기제'(adjustment mechanism)에 대해 교섭해야 했다. 일자리와 숙련을 동시에 유지하기 위해 대부분의 생산직과 일부 행정직 노동자에게 근로시간 단축이 적용되었다. 그 결과, 해당 노동자들은 소득손실에 직면하였는데 실업보험이 일부보상만을 제공해 주었기 때문이다. 더욱이 경영진은 일감부족 때문에 거의 모든 파견노동자를 소속 파견업체로 되돌려 보냈고, 기간제노동자와도 계약을 갱신하지 않았다. 경영진은 직장평의회와의 협의 없이 이러한 결정을 단행하였는데 직장평의회는 공동결정권은 임시직 노동자가 고용상태에 있을 때만 효과가 있었기 때문이다. 따라서 사업장 평의회는 공식적으로 이 문제에 개입할 수 없었다.

‘위기상황은 정말 어려웠습니다. 우리 회사에는 일반 정규직 외에도 500명의 임시직(파견직과 계약직) 노동자가 있었고, 그 중 약 350명이 생산라인에서 일하고 있었습니다. 이 중 극소수만 숙련기능을 인정받아 일자리를 유지할 수 있었고, 나머지 대다수는 해고되었습니다.’
(Auto 사 독일공장 직장평의회 위원)

이처럼 우선하고 대상자인 임시직 노동자는 정규직 노동자의 일자리를 보호하기 위한 수단이 된 것이다. 중요한 기술이 있는 소수의 파견노동자만 일자리를 보존할 수 있었지만 여전히 파견업체 소속으로 취약한 상태에 있었다.

2009년, Auto 사 벨기에공장은 생산물량 70% 감소에 대한 대책을 마련해야 했다. 경영진은 거의 모든 정규직 생산직 노동자에 대한 ‘일시적 실업’(temporary unemployment)을 통해 이 문제에 즉각 대응하기를 원했다. 그러나 생산직 노동자의 고용계약을 일시 중지하는 것은 소득손실을 의미하기 때문에 노동조합은 이에 동의하기를 거부하였다.

‘회사의 전반적인 상황이 괜찮은데도 노동자에게 임금양보를 요구하는 것은 받아들일 수 없습니다. 그런 일은 불가능하고 생각할 수도 없습니다.’

(벨기에 Auto 사 노동조합 간부)

노동조합은 일시적 실업으로 재정적 어려움이 발생하지 않도록 해당 노동자에 대한 임금보전을 요구하였고, 휴가(time-off)를 숙련향상에 이용할 수 있도록 직업훈련 예산을 요청하였다. 일시적 실업에 대한 노동조합의 승인이 필요했던 경영진은 재빨리 노동조합의 요구에 합의하였다. 그 결과, 해당 노동자에게 실업보험이 지급되었으며 부족한 차액은 사측이 보전해 주었다. 이와 함께 여러 훈련과정을 제공함으로써 노동자에게 숙련향상 기회를 부여하였다. 이처럼 위기의 초기단계에는 정규직 노동자의 노동조건이 안정적으로 유지되었다. 또한 경영진은 주문량 감소와 비용압박 증가에 대응하기 위해 기간제 노동자의 계약을 갱신하려 하지 않았다. 그러나 노사 간에 체결된 임시직 노동자의 ‘고용 경로’(employment path)에 대한 사업장 차원의 협약에 따르면 기간제 계약은 입사 당시에만 해당되는 것으로, 1년(사무직) 또는 3년(생산직)이 지나면 정규직 고용계약으로 전환되도록 규정되어 있었다. 특별한 상황에서는 이 협약이

일시적으로 정지될 수 있었지만 노동조합은 이 규정을 즉시 적용하지 않겠다는 경영진의 안을 받아들일 수 없었다. 그 결과, 노사는 절충안을 마련해 정규직으로 고용될 정도로 장기 근속한 40명의 노동자를 정규직으로 전환하였다. 그러나 다른 기간제 노동자는 계약이 종료되자 회사를 떠남으로써 위기의 첫 희생자가 되었다.

‘우리는 위기상황에서 20%의 노동자를 잃게 되었습니다. 모두 기간제 노동자였고 계약이 갱신되지 않았습니다. Auto 사가 노동자를 재고용할 것이라는 희망이 있었지만 그 희망은 오래가지 못했습니다. 지금은 채용이 동결된 상태입니다.’

(벨기에 Auto 사 노동조합 간부)

이러한 초기의 대책은 지속되는 위기상황에 대처하기에 불충분하다고 판명되었다. 독일에서는 여전히 근로시간 단축이 시행되고 있는 상황에서 2011년 중반에 추가조치를 협상하였다. 경영진은 공장을 위기에서 구하기 위해 노동자에게 양보를 요구했으며, 직장평의회는 고용보장을 포기해야 했다(경영진의 압력을 받아 직장평의회는 2004년 위기 때와 마찬가지로 일자리 손실을 두려워했고 강력한 업종별 단체협약이 제공한 고용보장도 약화되고 있다고 생각했다). 따라서 세 가지 분야에서 협약이 체결되었다. 첫째, 타부서 배치를 위한 내부이동이 장려되었다. 예를 들어 컴퓨터 기술이 있는 생산직 노동자는 행정부서의 지원인력으로 전환되었다. 이와 유사하게 경영진은 지역내 다른 기업과 협력협정을 맺어 당분간 인력을 파견하기도 했다. 이러한 인력 ‘리싱’(leasing) 조치는 업종별 협약에 의해서도 장려되었으나 전체 지역이 위기의 영향을 받았기 때문에 그 성공은 제한적이었다. 일반적으로 내부이동성이 높아질수록 노동자들이 회사의 필요에 따라 부서를 이동해야 하기 때문에 업무내용과 관련된 노동자의 재량권은 감소하였다. 둘째, 생산직 노동자의 노동시간이 더욱 유연해졌다. 예를 들어 교대제는 생산량과 직접 관련이 있기 때문에 불과 며칠 사이에도 바뀔 수 있었다. 이는 작업량이 많을 경우 주말과 야간근무를 해야 한다는 것을 의미하기 때문에 노동자의 노동시간 통제수준을 저하시켰다. 마지막으로 광범위한 조기퇴직제도의 도입은 노동자에게 비교적 유리한 조건으로 55세에 퇴직할 수 있는 가능성을 제공하였다. 이 제도는 나이가 든 정규직 노동자에게 압박감을 주었지만 이 중 5%만이 조기퇴직으로 회사를 떠났다. 종합적으로 볼 때 직장평의회는 더욱 높은 수준의 유연성에 동의하였고, 정규직 노동자의 일자리를 보장하기 위해 노동조건 저하를 인정할 수밖에 없었다.

벨기에의 경우 생산직 노동자에게만 일시적 실업에 대한 보호를 제공하였기 때문에 문제가 발생하였다. 따라서 사무직 노동자에 대한 보호제도 결여 문제를 해결하기 위한 대책이 강구되어야 했다. 2009년 중반, 노사는 공동으로 사무직 노동자가 벨기에 법에 규정된 시간계좌제(time credit)를 사용할 것을 장려했다. 정부 역시 이 제도의 사용을 권고하였는데 이를 통해 사용자는 노동시간을 단축시킬 수 있고 정부는 임금 손실분의 일부를 보상하기 위한 수당을 지급한다. 노동조합은 이 제도를 장려하기 위해 이전 소득과의 격차를 부분적으로 줄일 수 있도록 추가 지원금이 지불되어야 한다고 요구하였다. 이 제도의 활성화를 위해 노조의 지지가 필요했던 경영진은 이러한 요구를 받아들였다. 많은 사무직 노동자가 큰 임금손실 없이 시간을 활용할 수 있는 시간계좌제를 받아들였다. 마지막으로, 내부이동성이 강화되었다. 즉, 적절한 기술을 갖춘 노동자들은 일시적으로 다른 부서로 배치될 수 있었다. 이러한 조치는 또한 OJT(on-the-job training)와 다기능(multi-skilling) 인력양성 방법으로도 간주되었다. 벨기에에서는 노동조합이 성공적으로 정규직 노동자의 일자리와 노동조건을 지켰기 때문에 독일공장에 비해 위기대책이 극단적이지 않았다.

전반적으로 위에서 언급한 대책은 Auto 사의 위기극복에 도움이 되었다. 2013년 초 신규주문 증가로 독일공장 상황이 개선되자 근로시간 단축은 종료되었다. 24개월 동안 이 제도를 활용할 수 있어 공장의 손실도 크지 않았고 공장폐쇄나 해고도 막을 수 있었다.

‘확실히 유연성은 공장의 생존에 중요한 요소입니다. 15~20% 수준의 파견노동자는 회사의 재무상태와 정규직 노동자를 위해서도 필요한 것이라 생각합니다. 물론 위기상황에서 고통받은 사람은 파견노동자였습니다. 그러나 결국 정부대책과 노사의 합의안이 고용보장에 결정적이었습니다.’ (독일 Auto 사 직장평의회 위원)

벨기에 공장은 위기 이후 약 1년이 지나자 빠르게 회복되었다. 상황이 회복되자 일시적 실업제도를 종료하였지만 즉시 인력부족 현상에 직면하게 되었다. 회사는 계약이 만료된 노동자를 재고용하기 위해 노력했다.

‘2009년 우리는 매달 수백 명의 임시 기간제 노동자를 해고했습니다. 그러나

2010년 급격히 사업이 확장되자 오히려 인력이 필요하게 되었지요. 해고당한 임시 기간제 노동자는 300명이었지만 재고용된 인력은 300명에 미치지 못했습니다.’

(벨기에 Auto 사 공장 인적자원관리자)

5.2 Machine 사의 사례

Machine 사의 독일공장은 2010년 주문량 폭락으로 위기를 맞이하였다. 경영진은 파견노동자 절반을 소속 파견업체로 되돌려 보냈고, 몇 주 후 나머지 인력도 모두 떠나보냈다. 이처럼 파견노동자들이 가장 먼저 위기의 영향을 받았다. 파견노동자들은 미숙련에서 중급수준의 숙련을 갖추고 있었고, 생산과 행정에 보조적인 업무를 담당하였다. 사측은 이 문제에 대해 공동결정권이 없던 직장평의회에게 통보만 하고 협의는 하지 않았다. 경영진의 관점에서 볼 때 파견노동자를 파견업체로 돌려보내는 것은 신속한 비용절감을 위한 손쉬운 방법이었다. 직장평의회는 공식적으로 이러한 경영진의 조치에 반대할 수 없었지만 한편으로는 파견노동자를 돌려보냄으로써 정규직 노동자의 일자리를 보존할 수 있었다.

‘위기 상황에서 대부분의 직장평의회는 파견노동자만 해고되었다는 사실에 크게 안도하고 있었습니다. 정규직 노동자가 해고대상이 되었다면 직장평의회는 엄청나게 어려운 상황에 처했을 것입니다.’

(Machine 사 독일공장 직장평의회 위원)

2010년 Machine 사 벨기에 공장에서는 여러 건의 대량수주가 취소되어 업무량이 감소하였다. 생산에 치중했던 독일공장에 비해 벨기에 법인은 연구와 제품 개발에 집중하고 있었다. 전체활동에 비해 생산활동(대부분이 시제품)의 비율이 낮았고, 생산직 노동자(중급에서 고숙련)의 수도 그렇게 많지 않았을 뿐 아니라 대부분이 파견노동자였다. 독일에서와 같이 경영진은 파견노동자 축소를 원했으나 중요한 기능을 보유한 파견노동자도 있었다. 따라서 경영진은 10명의 고숙련 파견노동자를 정규직으로 전환하고 나머지는 모두 이직시켰다. 노동조합은 이에 찬성하지 않았지만 사측과 체결된 관련협약이 없었기 때문에 공식적으로 관여할 수 없었다. 이처럼 위기로 인해 파견노동자가 가장 먼저 직장을 잃게 되었다.

‘상황이 나빠지자 회사는 직원을 해고해야 한다고 말했습니다. 우선 해고 대상은 임시직 기간제 노동자였습니다. 대부분의 임시직 기간제 노동자는 이 직장에서 어떠한 직업전망도 없었습니다. 누군가 필요하다고 해서 이곳에 파견되었을 뿐이라고 생각하는 것이죠. 필요가 없어지면 그것으로 끝입니다.’

(Machine 사 벨기에 공장 직장평의회 위원)

이러한 초기의 대책은 악화되는 위기를 극복하기에 충분치 못했다. 독일에서는 기간제 노동자의 계약이 갱신되지 않았고, 특수한 기능을 갖고 있는 소수의 인원만이 정규직으로 전환되었다. 사업장평의회는 이 문제에 대한 공동결정권이 없어 경영진과 협의할 수 없었다. 그러나 경영진은 숙련엔지니어로서 비교적 고임금을 받고 있는 외부 하청업자(external contractor)의 계약종료는 원하지 않았다. 파견노동자와 유사하게 이러한 외부 하청업자도 회사에 의해 직접 고용된 것은 아니기 때문에 원한다면 쉽게 계약을 해지할 수 있었다. 그러나 이들의 기능은 파견노동자의 기능과 비교도 안될 만큼 높았다. 한편 직장평의회는 공장에 남아있는 노동자에 대한 고용보장을 요구했고 경영진은 그 대가로 양보를 원했다. 노사는 근로시간 단축 시행에 앞서 노동자들이 근로시간 계좌(working-time account)에 남아 있는 시간을 소진하기로 합의했다. 그 결과 노동자들은 안식휴가나 조기퇴직을 위해 저축해 둔 근로시간을 사용해야 했고, 근로시간 단축으로 인한 소득손실을 극복해야만 했다. 또한 경영진은 내부이동성 확대를 요구했으며 직장평의회는 일자리 보존을 위해 이에 동의해야 할 필요성을 느꼈다. 당시 직장평의회는 2010년 Machine 사 본사와 유럽금속연맹(European Metalworkers' Federation: EMF) 간에 체결된 ‘유럽기본협약’(European Framework Agreement: EFA)을 이용할 수 있었다. 이 협약에 의해 적절한 자격을 갖춘 노동자는 단기간 동안 독일의 다른 공장이나 심지어 외국의 공장으로 배치되었다. 이렇게 유럽기본협약은 노동 이동성(mobility) 및 훈련과 관련해 Machine 사의 유럽회사가 이용할 수 있는 국가적인 모범관행이 되었다. 직장평의회는 위기 기간 동안 독일 자회사의 고용보장을 장려하기 위한 제도적 자원으로 유럽기본협약을 이용하였다(Pulignano 2014). 공장 내부이동은 자발적인 성격을 띠고 있었지만 노동자들은 이를 거부할 경우 해고될 것을 우려하였다. 이처럼 모든 노동자에게 기능적 유연성과 이동성이 요구되었기 때문에 업무내용과 근무지에 대한 노동자의 재량권에 부정적인 영향을 미쳤다.

‘우리는 노동자의 일자리가 보장되는 한 유연성에 대해서는 아무런 이의가 없습니다. 우리는 회사가 시장의 변화에 대응해야 한다는 것을 알고 있습니다.’

(Machine 사 독일공장 직장평의회 위원)

그러나 경영진은 노동비용을 축소하기 위해 추가적 인력감축을 요구하였고, 이에 따라 충분한 보상이 제공되는 자발적 이직과 조기퇴직 제도에 대한 교섭을 실시하게 되었다. 300명 이상의 노동자가 이 제안을 받아들여 6개월 이내에 회사를 떠났다. 이 공장은 경제가 활성화된 지역에 있었기 때문에 다른 직장을 구할 수 있는 전망이 양호했다. 거의 2년 후, 신규 주문이 들어오자마자 새로운 파견노동자가 채용되었다.

벨기에의 경우, 업무량 감소에 대한 추가대책이 필요하였다. 일시적 실업은 노동자에 게만 적용되었기 때문에 옵션이 될 수 없었다. 독일에서와 같이 노사는 과거에 체결된 유럽기본협약에 의거하여 노동자를 단기적으로 인근국의 다른 공장으로 이동 배치해 고용을 유지시키는 전 방위적 내부이동성(cross-border internal mobility)을 강화하기로 결정하였다. 언어능력이 우수한 특정 노동자집단에게만 적용되었지만 이 대책은 다문화 OJT로 간주되었다. 더욱이 노동조합은 정부가 장려하고 있는 시간계좌제의 사용을 제안하였다. 그러나 이 제도는 강제성이 없었으며, 경영진은 이를 수용하도록 하기 위한 추가적인 재정적 인센티브 제공을 거부하였다. 경영진은 인력감축을 요구했으며, 노동조합은 충분한 퇴직금을 전제로 노동자의 자발적 의사를 바탕으로 한 인력감축과 남아 있는 노동자의 노동조건 안정이라는 보장을 받고 합의하였다. 이렇게 해서 이직자들에게는 유리한 보상이 제공되고, 회사에 남은 사람들의 노동조건도 변화되지 않았다. 기존의 미숙련 노동자를 위한 강의실 훈련(classroom training) 예산은 삭감되고 대신 OJT가 더욱 강조되었다. 단순노동은 파견노동자에 의해 이루어지고 있었기 때문에 이러한 변화가 정규직 노동자들에게 미친 영향은 거의 없었다. 마지막으로 독일에서와 같이 회사를 떠난 소수의 경우를 제외하고 대부분의 고숙련 고소득 하청업자는 회사가 필요로 하는 기능을 갖추었기 때문에 고용이 유지되었다. 2012년 주문량이 증가하면서 상황이 눈에 띄게 개선되자 100명의 파견노동자가 생산부서에 재고용되었다.

‘이제 안전 완충장치(safety buffer)가 흔한 일이 되었습니다. 일감이 줄어들면 단지 추가로 고용된 임시직원을 감원하면 됩니다. 회사는 이들을 해고할 때 퇴직

금 등을 지불하려 하지 않습니다. 임시직 노동자를 해고하기는 쉽습니다.’

(Machine 사 벨기에공장 직장평의회 위원)

6. 고용계약 형태에 따른 위기관련 단체교섭의 효과

국가차원과 EU차원의 제도적 요인(예: 단체교섭과 사회적 대화 구조)과 기업차원의 요인(예: 숙련도)이 상호작용해 국내 및 국경을 초월한 여러 기업에서 위기관련 단체교섭의 성격이 달라지며 고용계약 형태에 따른 효과도 달라진다. 앞의 절과 <표 2>에서 설명한 바와 같이 위기가 발생하기 전에도 취약했던 임시직 노동자는 위기의 충격을 정면으로 받았다. Auto 사와 Machine 사의 위기대응책은 정규직 노동자의 고용보장을 지향하고 있다. 정규직 노동자의 고용보장을 위해 유연한 노동력을 충격완화 장치로 사용한 것이다. 두 기업에 대한 우리의 연구분석은 위기관련 단체교섭의 성격과 결과의 차이를 보여주고 있다. 특히 중간 수준의 숙련과 미숙련 노동자로 구성된 Auto 사의 경우는 양보교섭 성향이 보다 강하게 나타난 반면 고숙련 인력으로 구성된 Machine 사에서는 합의적 성향의 단체교섭이 더욱 강했다.

<표 2> 고용계약 형태에 따른 위기관련 단체교섭의 효과

	Auto 사 독일공장	Auto 사 벨기에공장	Machine 사 독일공장	Machine 사 벨기에공장
정규직 노동자	일자리 보장, 유연 노동시간과 내부 이동성에 대한 양보교섭, 자발적 조기퇴직제도	일자리 보장, 노동조건 거의 변화 없음	일자리 보장, 내부이동성 강화, 자발적 정리해고 신청 및 조기퇴직 제도	일자리 보장, 노동조건 거의 변화 없음
기간제 노동자	고용계약 갱신 안됨.	대부분 고용계약 이 갱신되지 않았지만 40명 정규직 전환	소수의 특별한 예외(가능)를 제외하고는 고용계약 갱신 안됨	-
임시직 파견노동자	강제 이직	-	강제 이직	중요한 기능 소지자는 정규직으로 전환되었지만 나머지는 강제 이직
외부 하청업자	-	-	대부분 잔류(가능)	대부분 잔류(가능)

초기 위기 국면에서 벨기에 현지노조는 다수의 임시직 노동자를 정규직으로 전환하면서 이들을 보호하는 데 성공하였다. 반면 독일의 직장평의회는 대부분의 임시직 노동자가 퇴직조치를 당할 때 수수방관하였다. 직장평의회는 임시직 노동자가 고용될 때는 공동결정권이 있지만 이직할 때는 개입할 권리가 없었기 때문이다.³⁾ 위기가 지속되자 국경을 초월한 기업 간 차이도 계속 나타났다. 벨기에 정규직 노동자의 일자리와 노동조건은 유지되었지만 독일의 정규직 노동자는 일자리 보존을 위해 노동조건을 양보해야 했다. 이러한 양국의 차이는 위기 기간 동안 일자리 유지를 위한 벨기에와 독일의 단체교섭 구조와 제도적 장치가 서로 달랐기 때문에 발생한 것이다.

독일과 벨기에 양국 모두 통일교섭(multi-employer bargaining)제도를 특징으로 하고 있다. 그러나 벨기에는 산별노조와의 협약이 사업장에 적용되는 권한위임(delegation)이라는 특징이 있는 반면, 독일은 사업장 차원에서 산별협약보다 저하된 노동조건(derogation)을 허용하고 있다(Marginson & Galetto 2014). 이러한 '개방조항'(opening clause)은 독일금속업종의 노동시간과 임금 협약에서 찾아볼 수 있다. Auto 사와 Machine 사의 독일 자회사 현지경영진은 이 개방조항에 의한 높은 재량권을 이용해 일자리를 보장해 주는 대신 노동조건에 대한 양보를 얻어냈다. 직장평의회는 양보를 하지 못하게 하는 구속력 있는 업종별 협약을 활용할 수 없었고, 공동결정권과 관련된 현지의 제도적 자원도 부족했다. 임시직 해고조항이 공동결정권에 포함되어 있지 않았기 때문에 직장평의회는 공식적으로 경영진의 결정에 반대할 수 없었다. 따라서 직장평의회는 해고로부터 임시직 노동자를 보호할 수도 없었고, 정규직 노동자의 노동조건을 안정시킬 수도 없었다. 반대로 벨기에의 경우, 업종별 협약의 노동조건을 저하시키기가 거의 불가능해 사용자들이 상급 차원에서 결정된 기준을 훼손시킬 여지가 없었다. 따라서 독일과 비교해 벨기에의 기업경영진은 이용할 수 있는 대안에 한계가 있었다(Pulignano et al. 2013). 즉, 노동조합은 정규직 노동자의 일자리와 노동조건을 보호하기 위한 권력원으로 업종별 협약을 이용할 수 있었다.

그럼에도 불구하고 본 연구결과는 동일국가 내에서도 다국적기업 간에 차이가 있음을 보여주고 있다. 예를 들어 Auto 사 독일공장에서는 모든 임시직 노동자가 이직을

3) 앞으로 직장평의회들의 개입권은 강화될 수 있을 것이다. 2012년 체결된 금속산업 단체협약은 직장평의회가 사업장 단위에서 임시직 파견노동자에 대해 교섭하도록 장려하고 있다. 자세한 내용은 다음 참조: <http://www.igmetall.de/tarifabschluss-sichert-faireitarbeit-10140.htm>

해야 했던 반면 Machine 사 독일공장에서는 기간제 노동자 일부와 거의 모든 외부 하청업자의 고용이 유지되었다. 이와 유사하게 벨기에의 경우에도 Auto 사의 현지노조는 정규직 노동자의 안정적인 노동조건 유지를 위해 일시적 실업에 동의함으로써 보다 양보교섭적인 성향을 보였다. 노동조합은 임시직 노동자의 일자리 유지를 위한 양보교섭을 위해 이전에 합의된 바 있는 ‘고용경로’(employment path)를 이용하였다. Machine 사의 벨기에 자회사에서는 이러한 양보교섭이 이루어지지 않았다.

Machine 사에 대한 연구결과에 따르면 2010년의 초국적 구조조정 상황에서는 이동성(mobility)과 훈련(training)에 관한 유럽기본협약(EFA) 체결과 관련해 국가 및 유럽 차원의 정보 및 협의구조 간의 연계가 중요한 요인으로 작용한다. 유럽금융연맹(EMF)은 초국적 교섭에 의한 조정(negotiation coordination)을 발전시키고 Machine 사 노동자대표와 노동조합 간의 소통을 보장하는 데 결정적 역할을 했다. 이러한 방식으로 업종별 유럽기본협약(EFA)을 체결하기 위한 상황이 조성되었다. 위기 기간 중에 채택된 팔목할 만한 사업장 수준의 협약은 유럽기본협약(EFA)이 로컬교섭에 미친 긍정적인 효과를 보여준다. 양국에서 로컬 노동자 대표는 기대수요에 맞는 노동자의 역량을 유지하기 위한 내부이동성(internal mobility)에 대해 교섭하였다. 이는 생산이 최고점에 달할 때 다른 공장의 전문인력을 전근시키고 순환배치하는 것이다(Pulignano 2014). 간단히 말해 Machine 사의 자회사에서 채택된 어떠한 대책도 양보교섭으로 이루어진 것은 아니었다. 오히려 유연성과 고용보장의 균형을 이루려는 경영진과 노동자대표의 합의를 바탕으로 해결책을 모색하려는 절충안의 결과였다. 그러나 Machine 사 내에서는 초국적 차이점이 발견되었다. 벨기에에서는 보다 포괄적인 단체교섭으로 인해 유럽기본협약이 많은 임시직 노동자의 고용유지와 정규직 노동자의 일자리 및 노동조건 보전을 위한 로컬 노동조합의 문제 해결 능력을 강화하는 데 기여하였다. 이와 달리 독일의 직장평의회는 포괄적 교섭이 아닌 교섭분권화로 어려움을 겪었으며, 고용을 유지하기 위해 경영진의 요구에 동의해야 한다고 생각하였다. 이에 따라 고용을 유지하는 대신 노동조건 저하에 동의하는 트레이드오프(trade-off)가 독일 정규직 노동자 전반에 나타났다. 이는 정규직 노동자와 임시직 노동자의 고용불안은 상호보완적이어서 두 집단 간의 격차가 더욱 커진다는 것을 의미한다(Hassel 2014).

EU 및 회원국 고용규정 등의 제도적 체제는 비록 기업상황에 따라 교섭결과는 다르

지만 위기관련 단체교섭이 이루어지는 기본틀이 되었다. Auto 사와 Machine 사는 노동자의 숙련도가 기본적으로 달랐다. Machine 사의 노조간부는 노동자의 특수한 숙련 때문에 사측에 영향력을 행사할 수 있었다. 이 때문에 벨기에와 독일 양국에서 모두 일부 임시직 노동자가 일자리를 유지할 수 있었고, 노사합의 중심의 교섭이 실시되었다. 노사합의는 EU 차원과 회원국 차원의 연계에 의해서도 장려되었다. 이에 따라 Machine 사 로컬 노동조합은 경영진과 협력해 고용계약 형태가 다른 노동자집단의 장기적인 고용보장을 실현하기 위한 유연한 방법을 찾을 수 있도록 보다 많은 자율성을 갖게 되었다. 이와 달리 Auto 사 노동조합은 양보교섭을 통해 노동자를 보호하기 위해 현지(벨기에)의 제도적 자원을 이용했다.

전반적으로, EU 및 회원국의 고용규정이 적용되는 상황에서 노동자가 특수한 숙련을 보유했던 Machine 사와 달리 Auto 사 노동자의 기술은 대체가 가능했기 때문에 위기관련 단체교섭의 결과에 영향을 미쳤다. 이 때문에 두 기업의 교섭형태가 다르게 나타났고, 이질적 형태의 고용계약을 맺고 있는 노동자집단에 미치는 효과도 달랐다.

7. 결론

본 연구의 주요 목적은 위기관련 단체교섭이 벨기에와 독일의 다국적기업 자회사에서 이질적 형태의 고용계약을 체결하고 있는 노동자에 미치는 효과를 살펴보기 위한 것이었다. 이 연구는 어떠한 조건에서 위기관련 단체교섭이 노동자에게 보다 긍정적이거나 덜 긍정적인 결과를 초래하였는지 규명하였다. 우리는 교섭분권화의 정도와 기업 특수성(specificity)의 정도 차이를 통해 이 연구에서 나타난 결과의 차이를 설명하고자 한다. 구체적으로 이러한 차이는 고용규제제도의 차이(특히 업종별 교섭 대 기업별 교섭이라는 단체교섭의 차이), 기업 간 노동자 숙련의 차이(미숙련 대 고숙련), 초국적 차원의 다국적기업 고용거버넌스(employment governance) 측면(예: 유럽기본협약의 유무)에 의해 설명된다. 앞에서 언급된 요소들이 위기관련 단체교섭의 결과에 영향을 미쳤는데 독일의 경우 교섭분권화가 특히 문제가 되었다. 업종별 협약에서 이탈한 기업 차원의 협약이 노동조건을 유지하려는 노동조합의 능력을 제한했기 때문이다.

공장이 위기에 처했을 때 초기의 대응은 임시직 노동자를 해고하는 것이었다. 독일의 직장평의회는 임시직 노동자 해고에 대한 공동결정권이 없었던 반면 벨기에의 직장평의회는 다수의 임시직 노동자를 정규직으로 전환할 수 있었다. 위기가 지속되자 벨기에 노동조합은 정규직 노동자의 일자리와 노동조건을 안정시킬 수 있었지만 독일의 직장평의회는 일자리 보장을 조건으로 노동조건 저하를 인정할 수밖에 없었다. 벨기에의 포괄적인 다층적 교섭체계는 업종별 협약에서 벗어난 기업차원의 협약을 거의 허용하지 않았기 때문에 일자리와 노동조건을 동시에 안정시키려는 노동조합에게 유리한 환경을 조성해 주었다. 이러한 맥락에서 Auto 사의 노조간부는 교섭력의 원천이었던 기존의 단체협약을 근거로 다수의 임시직 일자리를 유지하기 위한 양보교섭에 임했다. 위기가 지속되자 노동조합은 경영진이 제시한 일시적 실업을 받아들이면서 정규직 노동자의 일자리와 노동조건을 안정시킬 수 있었다. 이와 반대로 Machine 사에서는 필수기능을 가진 임시직 노동자와 높은 자격을 갖춘 외부 하청업자(external contractor)의 고용은 계속 유지되었다. 이것은 자유화(liberalization)의 효과가 숙련도에 의해 여과된다는 노동시장 이중화의 핵심논쟁을 확인해 주는 것이다(Emmenegger et al. 2012). 그러나 이러한 논쟁에서 한걸음 나아가 본 연구결과는 특별한 상황에서 어떻게 노동조합이 숙련노동자와 미숙련 노동자 모두에 대한 노동시장 이중화 효과를 조정할 수 있는지 보여주었다. 특히 이 연구에 따르면 Machine 사 노사는 기존에 체결된 유럽기본협약(EFA)에 의거해 양보교섭 없이 여러 가지 대책에 합의하였다. 전반적으로 Machine 사에서는 초국적 차원의 고용거버넌스체도를 존중하는 기본틀 내에서 숙련이 위기관련 단체교섭에 조정역할을 함으로써 보다 합의지향적인 유형이 나타났다. 그러나 독일의 경우에는 업종별협약에서 벗어난 기업차원의 협약이 많아지면서 교섭력의 중심이 업종차원에서 기업차원으로 이동하였고, 이에 따라 직장평의회가 약화되었다. Auto 사의 경우 상황은 더욱 심각하였다. 모든 임시직 노동자가 해고되었고 직장평의회는 정규직 노동자의 일자리 보장을 위해 노동조건을 양보하는 협약을 체결해야 했다. 반대로 Machine 사 독일공장에서는 노동자의 고숙련과 기존의 유럽기본협약이 위기관련 단체교섭의 효과를 조정하였다 이에 따라 다수의 기간제 노동자와 거의 모든 외부 하청업자가 일자리를 유지할 수 있었으며, 교섭방법도 보다 노사합의적인 성향을 보였다.

종합적으로 정리해 보면 이번 장에서는 위기관련 단체교섭이 고용형태가 다른 노동자

에게 서로 다른 결과를 초래했음을 보여주었다. 일반적으로, 모든 조사대상 사업장에서 정규직 노동자는 어느 정도 보호를 받았지만 대부분의 임시직 노동자는 해고되었다. 또한 이 연구결과는 협상관행이 규제상황뿐만 아니라 유럽차원과 현지차원의 정보 및 협의의 조율 정도, 기업차원의 중요한 맥락 변수로서 노동자의 숙련도에 따라 달라진다는 사실을 보여주고 있다. 규제상황과 기업차원의 요인이 상호작용해 위기관련 단체교섭 결과가 서로 달라진다(예를 들어 Auto 사는 양보교섭 성향, Machine 사는 노사합의 성향). 다시 말해 위기의 시기에서조차 반드시 양보교섭이 필요한 것은 아니다. 이 연구는 기업의 경제상황이 어려운 시기라도 특정 조건 하에서는 노동조합이 양보교섭을 피할 수 있는 여지가 있음을 강조하고 있다. 동시에 이 연구결과는 양보교섭이 결국은 고용형태가 이질적인 노동자집단의 노동조건을 악화시킬 수 있음을 보여주고 있다. 따라서 양보교섭은 노동조합이 추구해야 할 최선의 길은 아닐 수 있다.

* 이 연구는 KU Leuven 대학교(OT/10/015)와 Flemish Research Council(FWO)(ZKC2575/G.0773.11)의 지원으로 수행되었다.

참고 문헌

- Cappelli P. (1985) Plant-level concession bargaining, *Industrial and Labor Relations Review*, 39 (1), 90-104.
- Carley M. and Marginson P. (2010) Negotiating the crisis: social partners responses, in European Commission (ed.) *Industrial relations in Europe 2010*, Luxembourg, Publications Office of the European Union, 55-84.
- Crouch C. and Keune M. (2012) The governance of economic uncertainty: beyond the 'new social risks' analysis, in Bonoli G. and Natali D. (eds) *The politics of the new welfare state*, Oxford, Oxford University Press, 45-67.
- ETUC (2010) Undermining the bargaining position of European labour, ETUC Austerity Watch 3. http://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/NR_3_wealthening_coll_bargaining_plusjob_protection.pdf
- Eurofound (2009) Temporary unemployment is buffer to economic crisis.

- <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2009/04/articles/be0904019i.htm>
- Eurofound (2012) Social dialogue in times of global economic crisis, Luxembourg, Publications Office of the European Union.
- Glassner V. and Keune M. (2010) Negotiating the crisis? Collective bargaining in Europe during the economic downturn, DIALOGUE Working Paper 10, Geneva, International Labour Office.
- Glassner V. and Keune M. (2012) The crisis and social policy: the role of collective agreements, *International Labour Review*, 151 (4), 351-375.
- Glassner V., Keune M. and Marginson P. (2011) Collective bargaining in a time of crisis: developments in the private sector in Europe, *Transfer; European Review of Labour Research*, 17 (3), 303-322.
- Grimshaw D. and Rubery J. (1998) Integrating the internal and external labour market, *Cambridge Journal of Economics*, 22 (2), 199-220.
- Grimshaw D. et al. (2001) Organisations and the transformation of the internal labour market, *Work, Employment and Society*, 15 (1), 25-54.
- Holst H. (2014) 'Commodifying institutions': vertical disintegration and institutional change in the German labour relations, *Work, Employment and Society*, 28 (1), 3-20.
- Marginson P. (2014) Coordinated bargaining in Europe: from incremental corrosion to frontal assault?, *European Journal of Industrial Relations*. doi:10.1177/0959680114530241
- Marginson P. and Galetto M. (2014) Engaging with flexibility and security: rediscovering the role of collective bargaining, *Economic and Industrial Democracy*. doi: 10.1177/0143831X14538850
- Marginson P., Keune M. and Bohle D. (2014) Negotiating the effects of uncertainty? The governance capacity of collective bargaining under pressure, *Transfer; European Review of Labour Research*, 20 (1), 37-51.
- McKersie R. and Cappelli P. (1982) Concession bargaining, Working Paper 1322-82, Cambridge, Massachusetts Institute of Technology.
- Pulignano V. (2014) Negotiating flexibility and security in multinationals in

Europe: the case for extending European Framework Agreements, Policy Brief 1/2014, Brussels, ETUI.

Pulignano V. (2015) Transnational flexibility and 'shareholder capitalism': a case for extending EWC competences to cover flexibility, Policy Brief 2/2015, Brussels, ETUI.

Pulignano V., De Franceschi F. and Doerflinger N. (2013) Local bargaining over flexibility and security: varieties of outcomes and diversity of 'dualisation' effects for the European workforce, 10th European Conference of ILERA, Amsterdam, 20-22 June, 2013.

Vandaele K. (2009) The Ghent-system, temporary unemployment and the Belgian trade unions since the economic downturn, *Transfer; European Review of Labour Research*, 16 (3-4), 589-596.

제4부

아웃소싱 도전에 대한 대응: 노조활동가의 논평

굿바이 티나(TINA)!

Rudi Wagner¹⁾

티나(TINA)란 ‘대안은 없다’(There is no alternative)의 약어로 영국 마가레트 대처 수상이 자주 사용하던 슬로건이었다. 경제학과 정치학 및 정치경제학에서는 시장경제 자유주의 이외의 ‘대안은 없다’라는 의미로, 자유시장, 자유무역, 자본의 세계화야말로 현대사회 발전을 위한 최상의 또는 유일한 길이라는 것이다.

아웃소싱은 이러한 게임의 일부로, 이 책자는 그 본질에 이의를 제기하고 있다. 예컨대 지방정부의 아웃소싱 문제를 다룬 Anna Mori의 논문(공공서비스 아웃소싱)은 아웃소싱의 기원과 관련해 노동자에게 미친 영향에 대한 논의에 매우 중요한 조언을 제공해 주고 있다.

‘사실상 아웃소싱으로 인한 비용절감은 예상보다 적으며 장기적으로 감소할 수 있다’는 것이 핵심적 표현으로, 이러한 사실은 노조활동가인 나도 일상적으로 경험하고 있다.

세탁부서를 아웃소싱하려고 했던 오스트리아의 한 병원 사례를 먼저 언급하고 싶다. 한 컨설팅업체가 아웃소싱에 따른 연간 비용절감액을 7,419.31유로라고 산정한 바 있는데 이는 컨설팅에 소요된 비용과 거의 비슷한 액수라고 확신한다.

두 번째 사례는 병원 구내식당의 아웃소싱에 관한 것이다. 이제 민간업자가 환자와 병원노동자에게 식사를 제공하고 있지만 식사의 질이 너무 나빠져 손님이 거의 없는 실정이다.

1) 오스트리아 GPA-djp (Union of Private Sector Employees, Graphical Workers and Journalists; 민간 부문 종사자, 그래픽 노동자, 언론인 노동조합) 단체교섭국장

예를 들어, 아웃소싱 과정 상담에 소요되는 시간에 대해 컨설턴트와 변호사에게 지급하는 총비용을 알면 매우 흥미로울 것이다. 이 상담은 컨설턴트와 변호사에게 매우 수익성 있는 사업모델인 것으로 보인다.

마가레트 대처가 ‘대안은 없다’(TINA)고 이야기한 지 수십 년이 지난 지금은 그 반대가 진실이다. 즉, ‘수천가지 대안이 있다’(There are thousands alternatives의 약어로 TATA)라는 말이 진실이다.

노조활동가와 직장평의회가 쉽게 이용할 수 있는 툴박스(tool box)를 만드는 데 있어 다음과 같은 규정이 중요하다.

1. 사업이전고용보호법(Transfers of Undertakings Directive: TUPE)법. ‘사업이전에 관한 지침’(2001/23/EC)은 사업주 간에 사업이 이전되는 업무에 종사하는 노동자의 고용계약을 보호하기 위한 유럽연합(EU)의 지침이다. 이는 과거의 ‘기취득 권리 지침(77/187/EC)’(Acquired Rights Directive)으로 알려진 EU지침을 대체하는 업데이트된 지침이다.
2. 사업 입찰에 있어서 사회조항(social clause) 준수 투쟁. 아웃소싱 계약에서 보다 나은 조건을 실현하는 것이야말로 중요한 액션분야이다.
3. OECD 가이드라인 활용. 대개의 경우 직장평의회는 마지막 순간에서야 아웃소싱 움직임에 대한 정보를 듣게 된다. 포괄적이고 구속력 없는 행동강령이긴 하지만 OECD 가이드라인은 기업이 조업 중인 지역에서 인권과 노동권을 존중해야 한다고 규정하고 있다. 따라서 기업의 권리 침해를 홍보하기만 해도 효과가 크다. 기업은 언론에 나쁘게 보도되는 것을 좋아하지 않기 때문이다.

자, 이제 ‘TINA’(대안은 없다)에 굿바이 하자. 대신 ‘TATA’(수천 가지 대안이 있다)’를 열렬히 환영할 때다.

공공부문 아웃소싱: 어떻게 대응해 나갈 것인가?

Clare Harrisson¹⁾

UNISON은 영국의 전국적인 공공서비스 노동조합이다. 120만 명 이상의 조합원을 보유한 우리 노조는 공공부문 전역에 걸쳐 광범위한 조직화 경험을 갖고 있으며 조합원 중에는 공공서비스를 제공하는 민간부문과 자선단체에 종사하는 노동자도 포함되어 있다.

아웃소싱에 대한 우리의 경험은 Anna Mori의 논문 ‘저임금으로의 수렴(low road convergence)’. 지방정부의 아웃소싱이 노동에 미친 영향: 비교관점’과 직접적인 관련이 있다. 이 논문은 노동조합에게 중요한 많은 이슈를 제기하고 있으며, 우리는 분명히 여기서 기술된 여러 유형을 인식하고 있다. 우리는 아웃소싱이 특히 육체노동이나 미숙련 노동자의 임금을 어떻게 저하시키는지 목격해 왔다. 이러한 일지리의 대부분은 저임금 여성에 의해 수행된다. 대개의 경우 노동비용이 계약의 가장 큰 부분을 차지하기 때문에 아웃소싱은 바로 임금을 저하시키는 방향으로 설계가 된다. 보다 적은 비용으로 서비스를 공급하는 유일한 방법은 임금을 더 적게 주거나 직원 수를 줄이는 것이다. 더욱이 이처럼 민간과 자선부문에 걸쳐서 수많은 조직에 의한 업무의 파편화로 인해 이 부문 노동자를 위한 협상이나 조직화가 날로 어려워진다. 이 논문에서 언급된 것처럼 시간이 지날수록 사업이전고용보호(TUPE)법이 훼손되고 있다는 것은 공공부문에서 민간부문으로 이전된 많은 노동자의 노동조건이 저하된다는 것을 의미한다. 보다 간단히 말해 보호를 받아왔던 과거의 공공부문 종사자가 최저임금을 받는 값싼 노동자로 점차 대체되고 있음을 뜻한다. 많은 사업장에서 이중 삼중으로 형성되는 노동력 계층구조가 발견된다. 이는 단지 임금에 그치지 않고 노동조건과 연금과 같은 혜택의 차별로 이어지고 있다. 아웃소싱업체에 종사하는 대다수의 저임금 노동자는 저임금 노동의 사이클에 얽매어 조직 내 승진이나 새로운 기회를 찾기가 점점 더 어려

1) 영국 UNISON(공공서비스노조)

워진다. 이 문제는 특히 여성노동자에게 중요하다. 민간부문에서 사용자가 동일임금 지급의무를 준수하도록 하는 것이 더욱 어려워 성별 임금격차가 심화되기 때문이다.

이 논문은 수렴(convergence)에 대해 몇 가지 흥미있는 내용을 제기하고 있다. 특히 아웃소싱업체나 파견업체 노동자에게 지급되는 저임금이 정규직 노동자에게 미칠 수 있는 영향에 관한 것이다. 우리는 오랫동안 이 점을 인식해왔지만 주변부 노동자의 고용조건 개선을 위한 조직화에 집중하는 것이 곧 정규직 노동자의 이익에 부합한다는 점을 정규직 노동자에게 납득시키려면 아직도 멀었다. 이것은 지방자치단체 차원에만 국한된 것이 아니다. 아웃소싱된 노동자의 저임금은 특정유형의 업무에 대한 '시장 가격'을 하락시켜 직접 고용 노동자(혹은 정규직)의 임금인상 협상과 쟁취를 더욱 어렵게 한다. 전 업종에 걸쳐 모든 유형의 사용자에게 대한 임금하향 압력으로 공공서비스의 업무가 사실상 평가절하되고 있다. 시장압력과 더불어 '위기'와 '긴축'이라는 단어는 조합원의 임금에 재앙이 되어 왔다.

그러나 아웃소싱의 영향과 이에 대한 반응은 복잡하다. 계약이 성사되도록 계약조건, 특히 입찰비용을 설정하는 데 있어 입찰기관의 중요성은 과소평가될 수 없다. 사실 영리조직이 공공부문계약에서 얻는 이윤은 종종 미미하며, 특히 지방 차원에서는 더욱 그러하다. 노동조합이 아웃소싱된 부문의 생활임금 캠페인에 어떻게 접근해야 했는지 살펴보면 이러한 복잡성이 잘 드러난다. 소요자원 증가분을 조달하도록 입찰기관에 적절한 압력을 넣지 않으면 이 캠페인은 성공하지 못할 것이다. 이러한 입찰계약에 참여하는 기업의 유형과 구성도 매우 다양하다. 우리는 수십만 명의 종업원을 가진 거대 다국적기업에서부터 개인관리예산으로 고용된 작은 조직이나 개인에 이르기까지 다양한 규모의 조직을 상대로 활동하고 있다. 기업규모는 임금과 협상에 대한 기업의 접근방식뿐만 아니라 인적자원 문제를 효과적으로 다룰 수 있는 자신의 역량에도 막대한 영향을 미칠 수 있는 요인 중 하나에 불과하다. 시장이 갈수록 다양해짐에 따라 해당 업종에서 더 나은 행동강령을 요구해 온 일부 거대 원청업체는 상당한 우려를 하게 되었다. 규제되지 않은 소규모서비스 공급업체가 난립해 사실상 정상적 업무를 수행할 수 없는 지점까지 입찰가격을 하락시키고 있다는 우려이다. 이러한 상황은 '보다 평판 좋은' 기업을 입찰과정에서 취약하게 만든다. 실제로 이러한 다양성은 우리 노동조합에게 격노할 만한 조직화와 협상과제를 제기한다. 즉, 이러한 과제에 대응하기 위

해 우리의 전략은 여러 가지 접근방법과 전술을 고려해야만 한다는 것을 의미한다.

시간이 경과함에 따라 특히 지난 5년 동안 보수당 정권 하에서 아웃소싱과 관련된 쟁점과 문제가 어떻게 변화했는지 살펴보는 것도 의미가 있다. 비록 아웃소싱 문제가 장기간에 걸쳐 심화되긴 했지만 변화의 속도가 가속화된 것은 최근 몇 년 동안이다. 현 정부는 보다 많은 공공서비스에서 시장경쟁이 가능하도록 수많은 새로운 입법조치(예: 보건복지법)를 통과시킴으로써 민영화정책을 추진해 왔을 뿐만 아니라 지방의회나 의료서비스(National Health Service: NHS)와 같은 공공기관의 예산규모도 축소하였다. 그 결과 수많은 공공기관은 아웃소싱을 유일한 대안, 즉 대폭 삭감된 예산에 대처할 수 있는 유일한 방법으로 인식할 수밖에 없었다. 그러나 많은 연구가 입증하듯 이미 해당조직이 감내할 수 있는 최저수준의 비용이 강요된 만큼 이 모델은 어느 정도 허위절약(false economy)이었다. 또한 우리는 이번 임기 중에도 아웃소싱된 노동자 보호를 위해 제정되었던 수많은 보호책이 악화되었고, 지난 몇 년간 사업이전고용보호법(TUPE)도 개악되는 것을 목격하였다.

그렇다면 운동세력으로서 우리는 어떻게 한걸음 나아가 이러한 도전에 대응할 것인가? 예를 들어 우리는 조달단계부터 입찰기관에 압력을 행사할 수 있을 것이다. 우리는 지방의 의료서비스(NHS) 트러스트 등 많은 기관에서 노동조합 조직을 비교적 잘 구축하고 있다. 우리는 이들 기관에게 입찰업체의 입찰서에 '생활임금을 지급하는 사용자'로서 이에 대한 비용을 명시하도록 압력을 행사할 수 있을 것이다. 우리는 사업이전고용보호플러스(TUPE-plus)법에 의한 압력을 통해 기본비용뿐만 아니라 사회적 가치가 고려된 조달정책을 수립할 것을 요구할 수도 있을 것이다. 하지만 사업이전고용보호(TUPE)법과 관련해 유의할 점은 사업이전 시점에만 유효한 법률적 보호에 과도하게 의존하지 않도록 유의해야 한다는 것이다. 비록 사업이전고용보호(TUPE)법이 아웃소싱된 노동자를 보호하기 위한 중요한 수단이지만 이 논문에 인용된 사례에 의하면 시간이 갈수록 이 법이 보호해 줄 수 있는 영역이 축소된다는 사실을 보여주고 있다. 사업이전 시점 이후 민간기업에 고용된 노동자에게 사업이전고용보호(TUPE)법이 해 줄 수 있는 일은 거의 없다.

법사업장 연대도 중요하지만 우리 민간부문 조합원에게는 개별 사업장 차원의 노동

자 정체성을 구축하는 것도 중요하다: 이 노동자들이 개별 사업장에서나 노조에서 주 변화된 존재가 되지 않으려면 균형을 바로 잡는 것이 관건이다. 그러나 동시에 우리는 이들에게 스스로의 권리 내에서 교섭하고 조직할 수 있는 수단과 역량을 제공해 줄 필요가 있다. 또한 전체적이고 전국적인 전략 내에서 이 거대한 일부 전국적 기업을 다루는 데 있어 우리 로컬노조의 관계와 중앙의 접근법 간에 균형을 모색할 필요도 있다. 소규모와 대규모 조직, 지방과 전국적(혹은 국제적) 조직, 원청업체와 입찰기관 간의 이러한 상호작용이야말로 아웃소싱된 노동자 보호를 위한 우리의 중심역량이 될 것이다.

고객센터 노동자 조직화의 도전 극복

Alan Tate¹⁾

UNI ICTS(Information & Communication Technology Services)는 UNI 국제산별연맹(Global Union)의 정보통신기술서비스 부문 조직으로, 전 세계 3백만명 이상의 정보통신기술서비스 부문 노동자를 대표하고 있다. 우리는 노동자의 권리, 특히 단결권 및 단체교섭권의 전세계적 보장을 위해 투쟁하고 있다.

국제조직으로서 UNI는 아웃소싱뿐만 아니라 오프쇼링, 즉, 훨씬 낮은 임금과 보다 강도 높은 노동조건이 가능한 국가로의 사업 이전에 특별한 관심을 갖고 있다. 오프쇼링이나 그 위협은 노동자의 임금과 노동조건을 하향평준화하라는 압력을 행사한다. 아웃소싱된 하청업체와 부설 고객센터(contact center)에 종사하는 노동자의 임금과 성과가 이전대상국 노동자와 비교됨으로써 ‘벤치마킹’ 되기 때문이다.

2014년 2월 UNI는 미국 플로리다 주 올란드에서 미국 가맹조직인 통신노조(CWA)와 함께 세계콜센터대회를 개최하였다. 이 대회에는 약 300명이 참석하였는데 절반은 미국 전역의 CWA 지역조직에서, 나머지 절반은 세계 각국에서 참석하였다. 이 대회에서는 브라질, 인도, 벨기에, 튀니지, 독일, 포르투갈, 프랑스, 미국 등 다양한 국가의 활동가와 노조지도자의 주제발표가 있었다. 놀랍게도 서로 다른 상황에 처해 있는 각국의 고객센터 노동조건이 실로 유사하다는 사실이 밝혀졌다. 이러한 사실은 유럽뿐만 아니라 전세계적으로 하청계약이 임금과 노동조건에 대한 하향압력을 가중시키고 있으며 노동강도와 고용불안을 심화시킨다는 논문결과를 뒷받침한다. 올란드 대회의 발제와 토론을 통해 고객센터 노동자의 노동조건을 보호하기 위한 중요한 요소 중 하나는 강력한 노동조합의 존재와 강력한 단체교섭의 전통이라는 사실도 분명히 확인되었다.

1) UNI Global Union, UNI ICTS(UNI 국제산별연맹, 정보통신기술서비스 부문, 본부: 스위스)

UNI ICTS는 모든 고객센터 노동자의 노동기준을 향상시키기 위하여 모로코, 필리핀, 인도, 라틴아메리카 가맹조직과 함께 현지 고객센터의 노동자 조직화사업을 진행하고 있다. 임시직 파견노동자와 파트타임 및 비정규직 노동자 증가, 높은 이직률, 비교적 폐업이나 이전에 취약한 고객센터 등 고객센터 노동자 조직화에는 엄청난 어려움이 산적해 있다.

이러한 도전에 맞서 노동조합은 어떻게 고객센터와 주요 통신, 금융, 소매, 기타 기업을 조직할 것인가? - 어떻게 우리의 협상력과 고객과의 관계에 균형을 이룰 수 있을 것인가? - 에 대해 매우 전략적으로 대응할 필요가 있다. 어떻게 주요 아웃소싱 업체와 노동자의 권리에 대해 합의를 도출할 수 있을 것인가? 어떻게 당면도전을 극복할 수 있는 혁신적인 조직화 및 교섭전략을 개발할 수 있을 것인가? 어떻게 고객센터에서 양질의 일자리를 보호하고 증진시키기 위한 법개정 캠페인을 전개할 수 있을 것인가? 이 책자에 수록된 논문은 이러한 중요한 질문에 대한 해답을 찾는 데 도움을 주고 있다.

금속 분야의 노동자 의사대변: 노동조합의 핵심 역할

Fidel Gavilan¹⁾

나는 벨기에와 국제조직의 금속부문 노조에 관여했던 전문가부의 관점에서 논평하고자 한다. 나는 2002년부터 벨기에 사회주의노총(ABVV-FGTB) 소속 금속노조에서 경제전문가로서 일하면서 직장평의회 위원의 연례사업 및 재무 정보, 구조조정 정책에 대한 분석을 지원해 왔다. 또한 유럽직장평의회(EWC) 위원에게도 자문을 제공해 왔으며, 국제제조노련(IndustriALL)의 유럽 코디네이터로서 여러 유럽직장평의회 위원도 맡고 있다.

비록 금속업종의 기업과는 직접적인 관련이 없지만 Ramioul과 Van Hooteghem의 논문(사업이전, 노동과정의 구조조정과 일자리 질)은 특히 흥미로웠다. Ramioul과 Van Hooteghem과 마찬가지로 우리도 구조조정을 겪은 많은 기업에서 업무량이 증가하고 있음을 목도하고 있다. 위기의 시기에 노동자들은 일자리를 지키는 대신 재정적으로나 물질적으로 희생을 각오한다. 모든 구조조정 시기에는 실직자뿐만 아니라 일자리를 유지하고 있는 사람도 어려움을 겪는다.

독일의 파견노동자에 관한 Benassi의 논문(양보교섭에서 사업장 연대 확대)은 정규직 노동자에 비해 이들이 받는 차별을 다루고 있다. 영국에서도 이러한 문제를 찾아 볼 수 있다. 파견노동자는 기간을 정한지 않은(open-ended) 노동자와 기간의 정함이 있는(fixed-term) 노동자 모두에 대해 임금과 노동조건 저하압력을 행사한다. 2001년 이후 노동자의 실질임금이 정체되었다는 사실에서도 입증되듯이 독일 노동시장의 불안정성 증가는 독일 노동자에게 무거운 압력으로 작용하고 있다.

다른 한편 유럽직장평의회(EWC)에서의 경험에 비추어 볼 때(혹은 도중에 IMF와 EU

1) ABVV Metaal/FGTB Metal(벨기에 ABVV-FGTB 노총 소속 금속노조)

의 압력으로 일부 EU회원국의 노동법이 개정되었기 때문에 이를 어느 정도 약화시켜서 말하자면) 이러한 차별이 모든 나라에서 문제가 되는 것은 아니다. 파견노동이 엄격하게 규제되고 정규직과 동일한 조건을 누리는 기타 서유럽국가에서는 전혀 큰 문제가 아니라는 점에 유의해야 한다.

그렇다고 이 논문이 우리의 흥미를 떨어뜨린다는 것은 아니다. Benassi는 독일금속노조(IG Metall)가 어떻게 먼저 기업차원에서 파견노동자의 상황을 개선하고 점진적으로 업종별 차원으로 확대하고 있는지 설명하고 있다. 저자가 올바르게 지적했듯이 EU와 유럽중앙은행(ECB)은 독일의 제도를 EU 전체의 모범사례로 부각시키고 있다. 그러나 EU집행위원회(European Commission)와 유럽중앙은행은 지난 10년간 독일의 총노동시간이 일정하게 유지되었다는 점을 여전히 망각하고 있다. 독일은 전일제 일자리를 파트타임 일자리로 대체함으로써 일자리를 창출했던 것이다. EU집행위원회와 유럽중앙은행이 있고 있는 또 하나의 사실은 독일이 EU회원국 중 2000년 이후 빈곤이 가장 급속히 심화된 국가라는 점이다.

Doerflinger와 Pulignano의 논문(아웃소싱과 최근 위기상황의 단체교섭: 다국적기업의 고용에 미치는 함의)은 (노동조합의 관점에서) 벨기에의 사회적 거버넌스 모델의 강점을 옹호하고 있다. 독일에서는 직장평의회 차원에서 교섭이 이루어지는 반면 벨기에에서는 업종별 노조대표와 노조간부에 의해 교섭이 이루어진다. 노동자 측에는 사회주의노총(ABVV), 기독교노총(ACV), 자유주의노총(ACLVB) 등 공인된 3개 노총의 조합원만이 벨기에의 사회적 대화를 할 수 있다. 이와 달리 독일에서는 친사용자 노조에서 급진적인 좌익노조에 이르기까지 모든 사람이 사회적 대화 노동자대표 선거(social election)에 출마할 수 있다.

Doerflinger와 Pulignano는 독일의 직장평의회가 일자리를 지키기 위해 대대적인 희생(종종 기존 임금과 노동조건을 약화시키는 희생)을 할 준비가 되어 있음을 보여주고 있다. 벨기에에서는 노사 간의 사회적 대화가 합의지향 방식으로 이루어진다. 이런 저런 희생의 결과도 논의된다. 이러한 대책을 통해 기업이 위기에서 벗어날 수 있을까? 더욱이 기존 단체협약은 고용부에 제출돼 추가적인 검토가 이루어진다. 독일의 노조지도자는 협상에서 마음대로 이용할 수 있는 수단으로 완전무장되어 있는데 직장평의회

는 항상 그렇지는 않다. 노조지도자들은 폴크스바겐(VW) Vorst 분규사례와 같이 단체협약이 승인되도록 법개정을 촉구할 수도 있다. 마지막으로 중요한 사실은 벨기에의 업종별 단체협약이 일반적 구속력을 갖고 있어 전업종에 적용되기 때문에 동일업종의 기업은 어떠한 부당경쟁도 벌이기 어렵다는 점이다. 이와 달리 독일에서는 단체협약이 업종별로 사용자단체와 체결되기 때문에 사용자단체 회원사만이 해당 단체협약의 구속을 받는다. 더욱이 기피조항(opt-out clause)으로 인해 기업은 단체협약을 회피할 수도 있다.

Doerflinger와 Pulignano의 논문은 유보조건을 붙여 읽을 필요가 있다. 이 논문은 노동조합, 즉, 독일노총(DGB) 소속노조와 3개의 공인된 벨기에 노총 소속의 노조가 있는 기업만을 대상으로 분석되었다. 독일의 경우 독일노총 소속 노조가 없는 소규모기업을 분석하였다면 연구결과는 완전히 달라질 수 있었을 것이다.

유럽연합(EU)의 아웃소싱과 노동조합의 도전
파편화된 생산네트워크의 조직화 연구

발행 : 2015년

발행인 : 김동만

발행처 : 한국노동조합총연맹

서울특별시 영등포구 국제금융로 6길 26

TEL : 02)6277-0084 Fax : 02)6277-0068

웹사이트 : www.inochong.org

초판 · 인쇄 : 삼영프린텍 (02-2279-6292)

ISBN : 978-89-6337-151-1