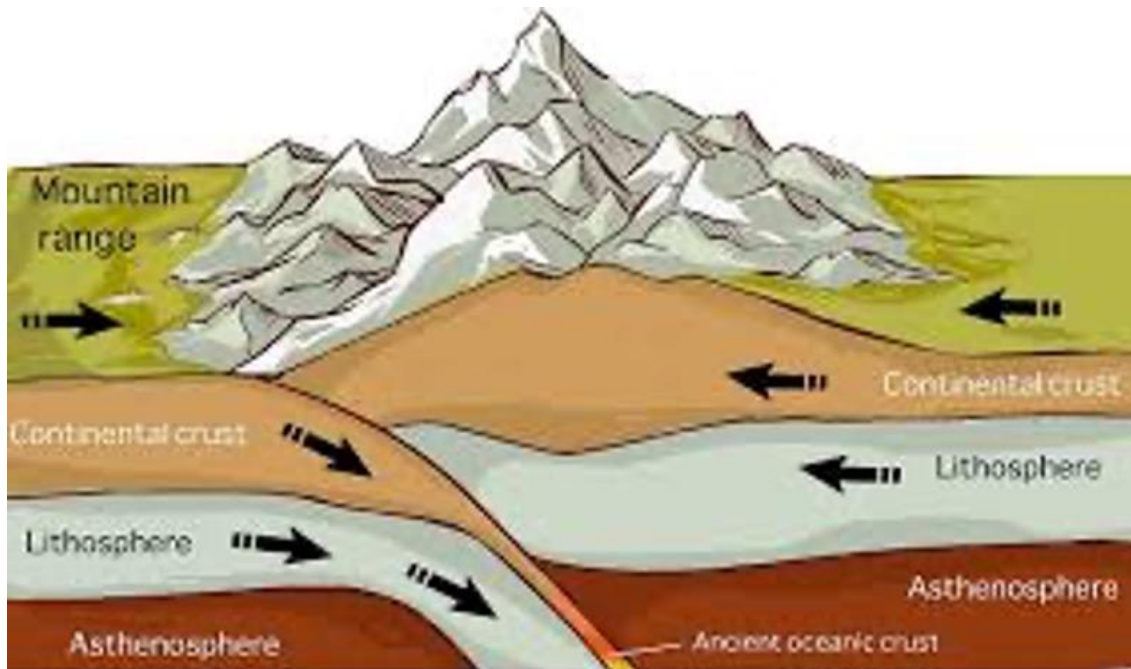


임금 노동 바깥의 노동정치

-화물운송산업 안전운임제도를 중심으로-



한노보연 노동시간센터 월례포럼 발표
강경희(Cornell University)

변화하는 노동세계, 벌어지는 틈새

노동의 탈경계화

기업조직·노동과정의 변화
고용계약이 생략된 노동형식의 증가
고용원 없는 자영업자 437만명 (2023.8)

현실과 제도의 부정합

‘고용=노동’의 등식 해체
임금노동 기반의 노동권과 사회적 보호의 유효성 약화
제도가 포괄하지 못하는 노동자 규모 증가

사업장 내 미시정치에서도, 코포라티즘적 거시정치에서도 벗어나있는
노동자들이 추구하는 노동정치의 모습은 어떤 것인가?

임금 노동 바깥의 노동정치

“노동이 사회적 가치와 자원의 배분 과정에서 국가와 자본을
상대로 경쟁하고 대립하고 타협하는 일련의 정치과정” (김용철, 2017)

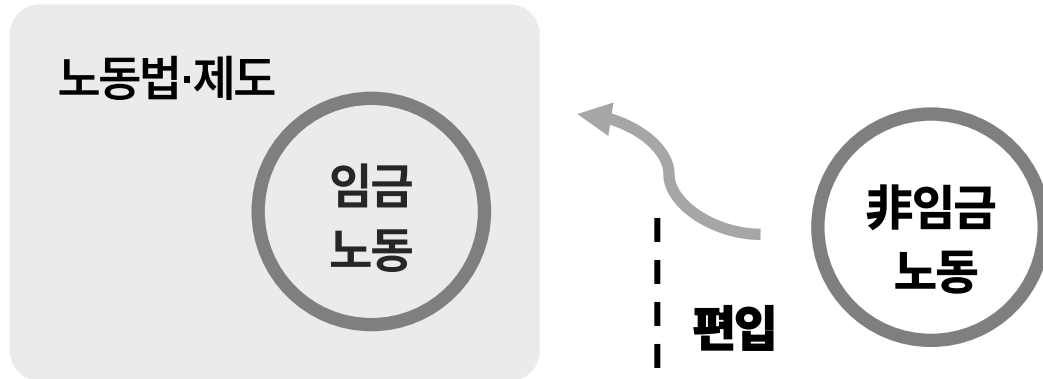
노동법·제도

임금
노동

非임금
노동

임금 노동 바깥의 노동정치

“노동이 사회적 가치와 자원의 배분 과정에서 국가와 자본을 상대로 경쟁하고 대립하고 타협하는 일련의 정치과정” (김용철, 2017)



Social Europe

≡ Site Links

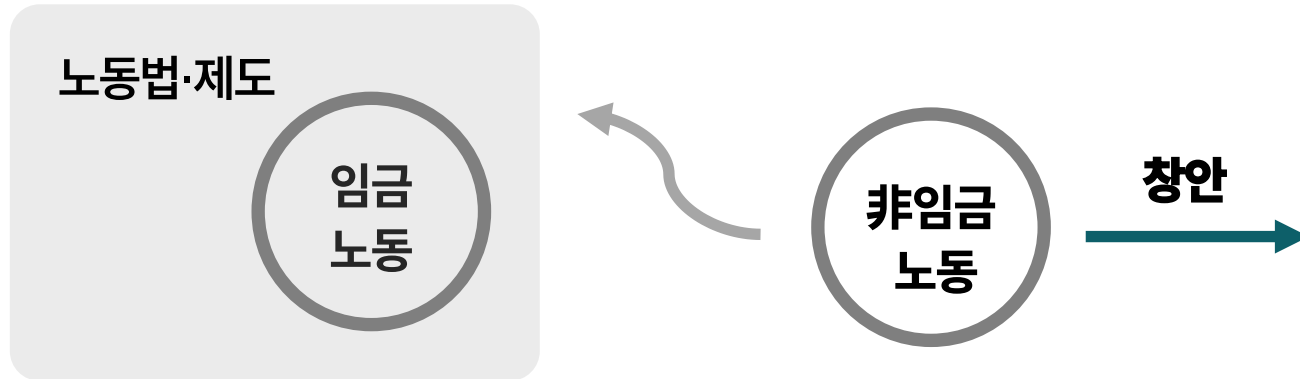
Platform work directive—delivering rights for all

LUDOVIC VOET 29th March 2024

한노보연 노동시간센터 7월 월례포럼(25.7.23)

임금 노동 바깥의 노동정치

“노동이 사회적 가치와 자원의 배분 과정에서 국가와 자본을
상대로 경쟁하고 대립하고 타협하는 일련의 정치과정” (김용철, 2017)



2020년 1월 1일부터 화물노동자의 최저임금 보장하는 안전운임제 최초 시행

안전운임제는 낮은 운임으로 과로·과적·과속 위험에 내몰리는
화물운송 종사자의 근로 여건을 개선하고자
화물차주가 지급받는 최소한의 운임을 공표하는 제도입니다.

1km당 평균 안전위탁운임 및 안전운송운임		
컨테이너	2,033원	2,277원
시멘트	899원	957원

안전운임제 시행에 따라, 컨테이너 화물차주의 운임은 평균 12.5% 인상되고,
시멘트 화물차주의 운임은 12.2% 인상되어 안전운행을 위한 소득 인상이 기대됩니다.

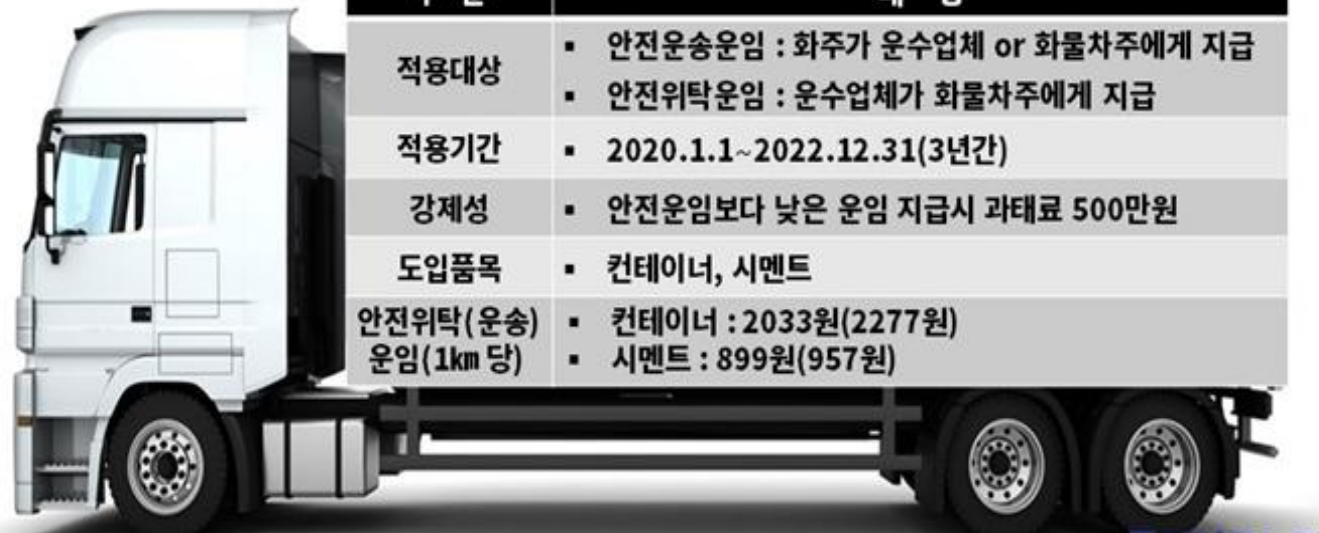
제도 도입시 시장 혼란에 대한 우려가 있어 컨테이너·시멘트 품목에 한하여
3년 일몰제('20~'22년)로 도입하여 시행될 예정이며,
업계와 협력하여 현장에서의 시행착오를 최소화하기 위해 적극 노력하겠습니다.



국토교통부

안전운임제도

저운임으로 인해 과로, 과적, 과속의 위험에 내몰리는
화물운송 종사자의 근로 여건을 개선하고자 화물차주가
지급받는 최소한의 운임을 공표하는 제도



구 분	내 용
적용대상	<ul style="list-style-type: none">안전운송운임 : 화주가 운수업체 or 화물차주에게 지급안전위탁운임 : 운수업체가 화물차주에게 지급
적용기간	<ul style="list-style-type: none">2020.1.1~2022.12.31(3년간)
강제성	<ul style="list-style-type: none">안전운임보다 낮은 운임 지급시 과태료 500만원
도입품목	<ul style="list-style-type: none">컨테이너, 시멘트
안전위탁(운송) 운임(1km 당)	<ul style="list-style-type: none">컨테이너 : 2033원(2277원)시멘트 : 899원(957원)

안전운임제도

제도 시행 이후

- 수입 증가·노동시간 감소
- 운송거래단계 감소
- 제도 시행기간이 짧아
교통안전 개선효과 확인에는 한계

- 제도 시행 이후 **화물차주**의 수입은 컨테이너 품목 24.3%, 시멘트 품목 110.9% **증가**
- **월평균 업무시간**은 컨테이너 품목 5.3%, 시멘트 품목 11.3% **감소**

고용 지표



| 화물차주 월평균 순수입 |



[컨테이너]

▲ 73만원/월
(▲ 24.3%)

(‘19) 300만원/월



(‘21) 373만원/월



[시멘트]

▲ 223만원/월
(▲ 110.9%)

(‘19) 201만원/월



(‘21) 424만원/월

근로 지표



| 월평균 업무시간 |



[컨테이너]

▼ 15.6시간/월
(▼ 5.3%)

(‘19) 292.1시간/월



(‘21) 276.5시간/월



[시멘트]

▼ 42.6시간/월
(▼ 11.3%)

(‘19) 375.8시간/월



(‘21) 333.2시간/월

안전운임제도

저운임으로 인해 과로, 과적, 과속의 위험에 내몰리는
화물운송 종사자의 근로 여건을 개선하고자 화물차주가
지급받는 최소한의 운임을 공표하는 제도

최저임금의 적용을 받지 못하는 노동자에게
구속력 있는 노동기준이 적용된 최초의 사례

표준적인 임금 노동을 전형으로 상정하는
노동법과 제도로부터 열외된 노동자들은
노동의 가치와 자원 배분에
어떻게 관여/개입하는가?



구 분	내 용
적용대상	<ul style="list-style-type: none">안전운송운임 : 화주가 운수업체 or 화물차주에게 지급안전위탁운임 : 운수업체가 화물차주에게 지급
적용기간	<ul style="list-style-type: none">2020.1.1~2022.12.31(3년간)
강제성	<ul style="list-style-type: none">안전운임보다 낮은 운임 지급시 과태료 500만원
도입품목	<ul style="list-style-type: none">컨테이너, 시멘트
안전위탁(운송) 운임(1km 당)	<ul style="list-style-type: none">컨테이너 : 2033원(2277원)시멘트 : 899원(957원)

안전운임의 전사

제약과 기회

- 임금노동·고용계약 기반의 노동법제로 인한 제약 & 운송노동의 잠재적 힘이 제공하는 기회



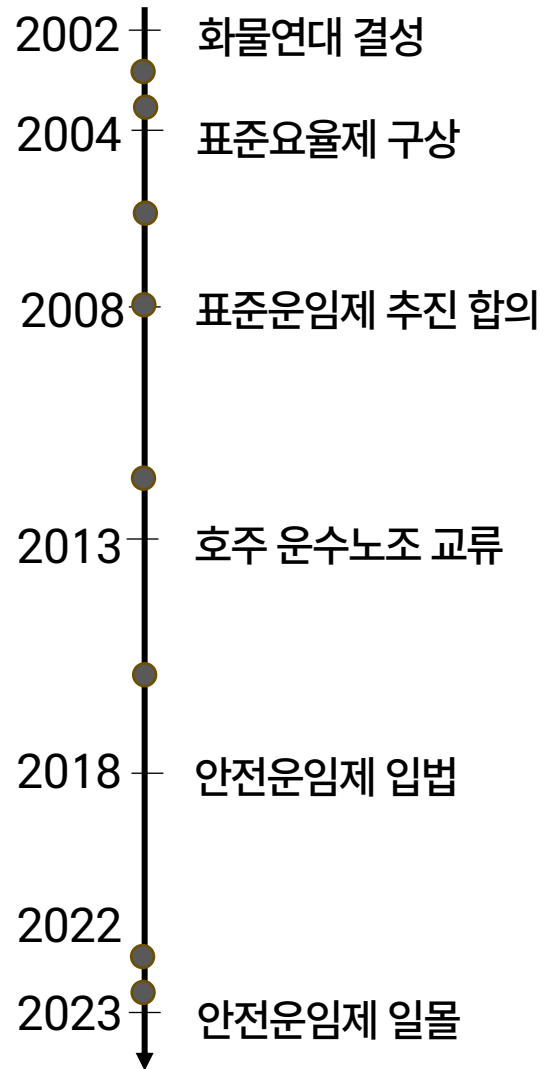
안전운임의 전사

상황 논리의 되풀이

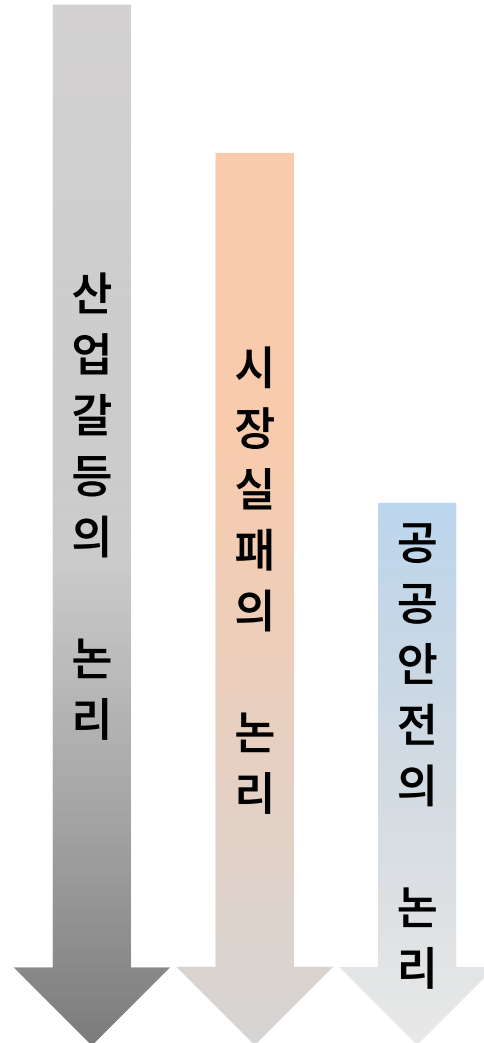
- 집단행동을 통한 힘의 논리를 동원할 때에만 단발적 협상 성사
- 사용자에게 교섭의무를 지울 수 없는 제도적 제약은 기존의 제도화된 경로를 상대화
- 단체교섭권 보장을 위한 노동법 수정의 과제를 장기적 전망으로 배치하고,
현재적 과제로 노동법 바깥에서 새로운 노동규범의 확립을 추구

“노동기본권을 가지기까지는 굉장히 시간이 많이 걸릴 것 같다는 생각이 들었던 거고요. ... 또 내부를 설득하는 데도, 그러니까, 내부에서도 무조건 안 되는 노동기본권만 막 이야기하면 당사자들도 ‘안 되는데 자꾸 그것만 이야기하느냐. 다른 걸 좀 하자.’ 이렇게 되기 때문에.” (연구참여자 I)

운임제도를 둘러싼 노동정치의 전개



● 전국 총파업



안전운임제도의 구상과 실행 과정에서
출현하고 진화한 세 가지 논리가
제도의 정당성을 창출하는 과정을 분석

- 무엇을 노동정치의 결과로 정의할 것인가?
-제도의 성립과 폐지가 곧 성공과 실패인가?
- 연대기적 서술이나 권력자원 중심의 설명 탈피
- 새로운 노동규범을 창출하고자 할 때
중요하고 어려운 과제로서 정당화의 정치

세 가지 정당화 논리의 출현과 진화

산업 갈등의 논리

운송노동의 전략적 위치는 어떻게 실제적 위력이 되는가?

시장 실패의 논리

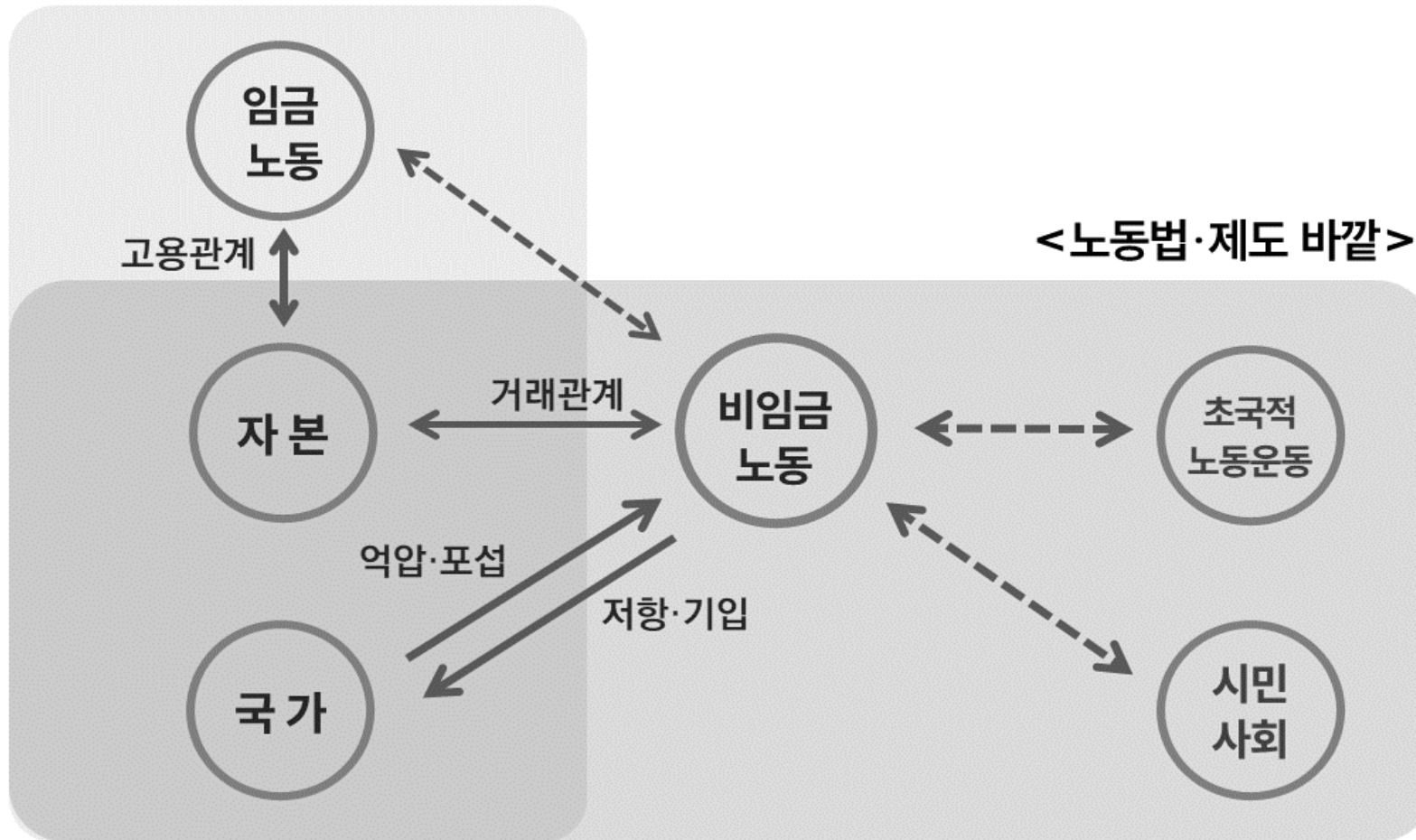
어디까지 노동의 문제로 만들 것인가?

공공 안전의 논리

운임의 최저선을 '강제'해야 하는가?

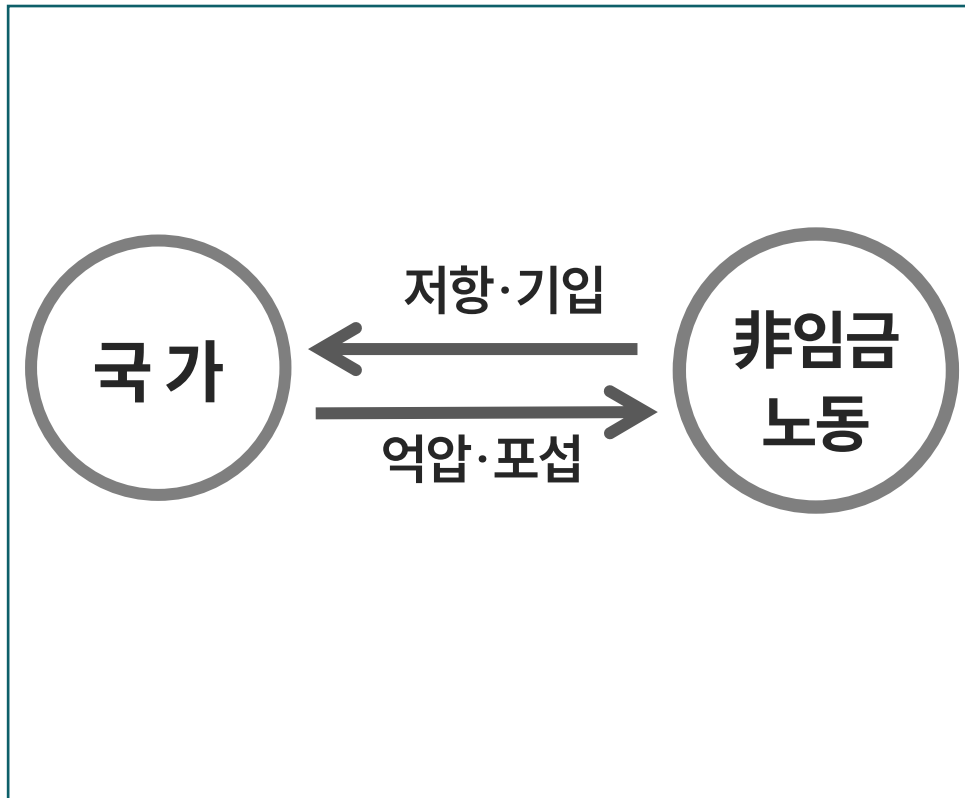
분석틀: 임금 노동 바깥의 노동정치의 장

<노동법·제도>

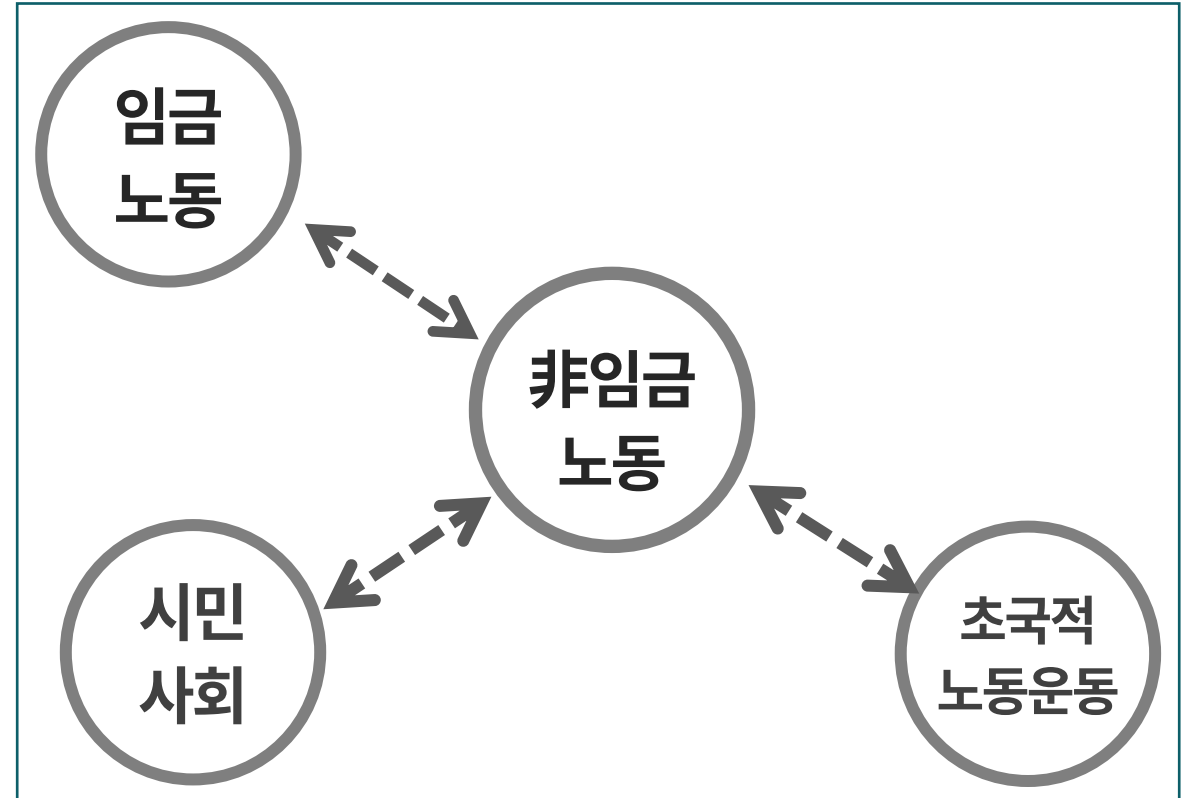


분석틀: 임금 노동 바깥의 노동정치의 장

제도 공간에서의 협상과정
화물연대-국가의 상호작용



제도 밖 변화의 압력 창출 과정
잠재적 동맹자들과의 상호작용



분석의 관점

저항과 기입의 이중운동

사회운동은 기존 제도화된 장에서의 지배적인 결정이나 원리의 부정의에 항소(appeal)하는 동시에, 사회의 여론이나 사회적 동원에 호소(appeal)함으로써 사회갈등의 전장을 생성하고, 이렇게 생성된 사회운동의 고유한 전장은 국회, 법원, 선거, 미디어 등 제도적 전장으로의 진입로가 된다 (느뵈, 2015: 33).

저항자들은
기존 제도가 의존하는 지배적인 논리에 저항하는 한편,
사회적으로 합의된 논리 안으로 자신들의 요구를 기입함으로써
제도 변화의 압력을 창출

화물연대가 기존에 시장논리에 맡겨진 운임 결정 원리를
변화시키기 위해 저항과 기입의 이중 운동을 어떻게 전개하는가?

저항의 가변적 배열 (Hyman&Gumbrell-McCormick, 2017)

노동조합과 여타 저항수단들 사이, 글로벌과 로컬 사이, 연대의
잠재력을 가진 다양한 범주들 사이 에서 발생하는 차이에 주목

효과적 저항의 전제조건으로서 저항 세력들 간의 입장의 동일성이나
일원적·단선적 관계를 상정하는 것을 경계

저항의 양식과 수단, 스케일 사이에 엄연히 존재하는 차이들에도
불구하고 이러한 차이와 긴장을 수용하고 전략적으로 조정함으로써
어떻게 저항의 효과를 높일 수 있는가를 질문

대안적 동맹 형성 과정에서 상급단체인 민주노총과의 관계,
노동조합 바깥의 시민운동과의 관계, 다른 국가적 맥락을 가진
호주 운수노조와의 관계에서 나타나는 차이와 긴장을
어떻게 조정하면서 제도의 정당화 논리들을 발전시켜왔는가?

세 가지 정당화 논리의 형성과 발전

산업 갈등의 논리

운송노동의 전략적 위치는 어떻게 실제적 위력이 되는가?

- 화물연대의 지속가능한 동원 전략 - 탈동원과 포섭을 오가는 국가의 통제 전략
- 갈등의 부분적 제도화: 억압적 관리 > 인정을 통한 포섭 > 사회적 교섭기구의 운영을 통한 갈등의 내화

시장 실패의 논리

어디까지 노동의 문제로 만들 것인가?

- 국가의 소환: 사적계약의 보증인 → 시장 참여자들 사이의 불균형을 조정하는 주체
- 산업정책과 노동정책 사이: 규제 완화의 부작용을 완화하는 간접적 지원책 → 거래가격에 대한 직접적 개입을 요구

공공 안전의 논리

운임의 최저선을 '강제'해야 하는가?

- 호주운수노조와의 만남: 공동의 적이나 공동의 소속에 기반하지 않으며 '안전운임'의 구상을 매개로 지속적 연대
- 안전사회담론과의 접속, '도로 위의 세월호' : 규제 완화에 대한 안전의 우위를 제기

산업 갈등의 논리: 운송노동의 전략적 위치는 어떻게 실제적 위력이 되는가?

○ 화물연대의 지속가능한 동원 전략

- 지속적 동원을 통해 잠재태로 존재하던 위치적 힘을 현실화
- 형식(파업의 주기)과 내용(파업의 목표)을 전략적으로 배치

○ 위치적 힘의 실현은 사회적 관계의 복잡한 그물망에 의해 좌우

- 조합원·비조합원의 파업 참여를 촉진하는 요인으로서 사회적 여론
- 자원은 노동조합의 정치적 목표 속에서, 전략적 계획의 일부로 사용될 때 유의미(Nowak, 2018)

○ 탈동원과 포섭을 오가는 국가의 통제 전략

- 비조합원을 포섭하고 조합원의 파업 참여를 탈동원 (Fox-Hodess · Santibanez Rebolledo, 2020)
- 국가는 노동자들의 집단행동을 억제할 뿐만 아니라 새로운 노동자 이해대변의 형식에 합법성을 부여(바카로 · 하웰, 2017)

○ 갈등 조정 기제의 변화

- 갈등의 부분적 제도화: 억압적 관리 > 인정을 통한 포섭 > 사회적 교섭기구의 운영을 통한 갈등의 내화

시장 실패의 논리: 어디까지 노동의 문제로 만들 것인가?

○ 국가의 소환: 사적 계약의 보증인 → 시장 참여자들 사이 불균형을 조정하는 주체

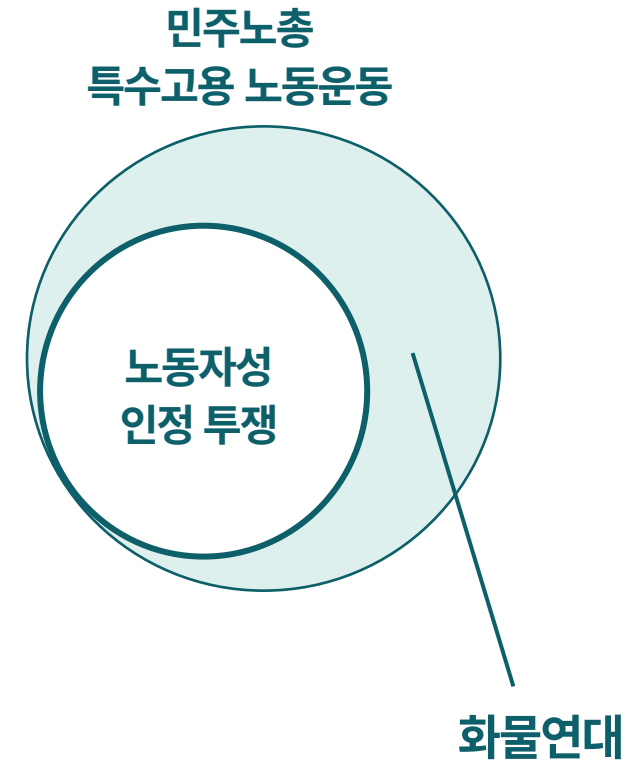
- ‘운송료 현실화’의 요구: 낮은 운임에 대한 심정적 분노와 응축된 불만의 분출
ex. ‘화물노동자 총단결로 확 얹어볼자’ ‘운송료를 인상해 인간답게 살아보자’

○ 산업정책과 노동정책 사이

- ‘운송료 현실화’의 요구 → ‘표준요율제’로 정식화
- 규제 완화의 부작용을 완화하는 간접적 지원책을 넘어 거래가격에 대한 직접적 개입을 요구
- 초기 특수고용 노동조합들과 구별되는 운동의 경로를 설정하면서도,
특수고용 노동조합 운동의 자장 안에서 출현하고 성장해 온 화물연대의 위치성

○ 감시와 강제 사이

- 2008년 총파업의 결과, 이명박 정부와 ‘표준운임제 도입 추진’ 합의
- 제도 도입 여부에서 제도 설계의 구체적 내용으로 이동했으나, 직접 강제에 대한 강한 반대, 논의 정체



공공 안전의 논리: 운임의 최저선을 ‘강제’해야 하는가?

○ 호주운수노조와의 만남 그리고 지속적 연대관계

- 새로운 유형의 국제 연대 - 공동의 적(다국적 기업)이나 공동의 소속(국제연맹)에 기반하지 않음 (Fox-Hodess, 2017)
- 상이한 국가적·산업적·조직적 맥락에도 불구하고 ‘안전운임’의 구상을 매개로 관계 구축
- 장기적 비전에 기초 → 연합으로부터 즉각적 보상을 기대하거나 연합의 손익계산서를 작성하기 보다,

총체적이고 장기적인 관점에서 ‘확산적 호혜성(Keohane, 1986)’ 추구

“관계의 발생은 놀라운 것이지만 관계의 생존과 번영은 놀랍지 않아요. 우리의 관계는 특정 국면이 아니라 전략에 관한 것이기 때문에. (...) 호주 운수노조와 화물연대 같이 새로운 동맹 사이의 존재하는 잠재적 어색함을 돌파할 수 있었어요. 우리는 특정한 사용자에 대해 이야기하는 것이 아니라 매우 강력한 개념(concept)에 대해 이야기했기 때문이에요.” (연구참여자 G)⁶³⁾

“노동조합은 소정치잖아요. 정말 할 일이 무궁무진한 거지. 모든 걸 다 해야 되는데 인력과 재정은 한계가 있어요. 그럼 그걸 어떻게 효과적으로 사용해서 최대의 효과를 발휘할 건가 고민을 했었고 (...) 근데 이제 호주에 갔더니 안전운임제라는 운임제도를 통해서 나머지 문제를 해결하려고 하는 방향으로. 그러니까 선택과 집중을 통해서 해결하려는 것들을 보면서 저희도 이제 이 안전을 매개로 모든 걸 해결할 수 있겠다는 생각을, 자신감을 가졌던 거죠.” (연구참여자 I)

공공 안전의 논리: 운임의 최저선을 ‘강제’해야 하는가?

○ 안전사회담론과의 접속, ‘도로 위의 세월호’

- 과적 단속 요구와 무법자 서사의 재전유(re-appropriation)
- 표준운임제도의 필요성을 안전사회담론 속에 배치
- 시장경제원리의 훼손 여부가 아닌 규제 완화에 대한 안전의 우위를 제기
- 강제성 여부를 둘러싼 갈등으로 교착된 논의 지형을 재편



국민여러분의 관심과 지지가 필요합니다

+ 최저임금에도 미치지 못하는 수입

화물노동자들은 하루 평균 12시간이 넘는 장시간 노동에 시달리고 있습니다. 제조업 임금체계로 계산하면 시간당 임금은 3,702원(2013년 1분기)으로 2013년 법정 최저임금 4,860원에도 한참 미달합니다.

+ 국민의 안전 위협

낮은 운송료는 화물노동자에게 과적과 과속, 졸음 운전을 하게 만듭니다. 또 고속도로 통행료가 할인되는 야간 시간대에 주로 운행하면서 화물노동자는 야간 운전에 내몰리고 있습니다. 세계보건기구 국제암연구소는 심야노동을 2급 암 유발인자로 규정한 바 있습니다. 야간 운전은 운전자 개인의 건강을 해칠 뿐만 아니라 교통사고의 위험을 크게 증가시켜 국민의 안전까지 위협합니다.

+ 국민행동 요령

- 화물노동자 권리찾기 온라인 서명
<http://unsu.jinbo.net>에 참여합니다.
- SNS에 화물노동자의 현실을 알리고, 투쟁을 지지하는 내용을 게시해주세요.
- 화물노동자의 무권리 상태를 방치하는 정부에 항의 전화를 해주세요.
국토교통부 1599-0001
- 화물 민생법안을 처리하지 않는 새누리당과 새정치민주연합에 항의해주세요.

일몰 이후의 시간

- 세 가지 정당화 논리가 구획하는 연합과 경합의 경계는 (재)교섭의 대상
- 정당화 논리는 계속 새롭게 갱신되어야 함

산업 갈등의 논리

산업갈등을 유발하는 운송노동의 위력은 전략적 위치로부터 선형적으로 예측할 수 없음
잠정적인 노동의 힘은 동원의 주기와 목표, 국가의 통제 전략, 생산관계 바깥의 비생산관계적 사회관계의 맥락에 영향을 받음

시장 실패의 논리

현존 시장 질서의 부정의를 부각 → 산업 내 다른 이해관계자를 동맹 세력으로 만드는 데 취약
호주 운수노조가 도로안전운임법 재도입 과정에서 전면화한 ‘건실성(viability)’ 논리
아마존 효과에 대한 비판, 공정한 경쟁과 사업의 성장가능성을 옹호하는 운수사업자들을 포섭

공공 안전의 논리

안전이 제도의 명칭에 삽입될 수 있었던 당대 사회의 맥락
안전은 운임의 최저선을 규제하는 방식의 제도화를 뒷받침한 결정적 논리였다는 사실은
교통 안전 효과를 둘러싼 논쟁이 제도의 정당성을 강력하게 위협하는 근거로 작용

결론과 함의

○ 전환기 노동정치의 다양한 경로

- 화물연대의 노동정치의 주요 목표가 된 ‘입법(법률 제정)’은 19세기에도 노동조합의 주요 수단
- 21세기에는 단체교섭권을 보장받지 못하는 -점점 더 늘어나는 숫자의- 노동자들이 의존하는 수단
- 편입과 창안: 노동법 바깥에서 제도의 창안을 추구하게 되는 맥락과 그 전개과정을 살펴봄으로써 이들에게 주어진 경로의 선택지와 제약을 파악하고 이 경로가 보여주는 가능성과 불안정성을 분석

○ 노동정치의 지평 확장

- 비임금 노동자들의 노동정치의 대상은 사회보장이나 국가의 여타 재분배 정책으로 제한되지 않음
- 20여년에 걸친 투쟁과 협상에서 화물운송노동자들이 얻은 것은 무엇인가? 운임의 인상분?
- 화물연대의 경우, 국가를 상대로 협상하며, 협상의 내기물(stakes)을 재구성해옴
: 유가보조금 등 재분배 정책, 노동력의 가격인 운임 그 자체, 안전의 가치, 노동자의 의사결정권 ...

결론과 함의

○ 국가를 분석의 중심에 들여오기

- 국가와의 관계가 전면화된 비임금 노동자의 노동정치 : target이자 partner로서 국가
- 산업관계 제도를 구성하고 착근시키는 국가의 역할(Howell, 2005)
- 운송노동의 힘에 대한 경제주의적 독해를 지양 - 노동의 힘과 국가의 대응 간의 상호작용

○ 잠재적 연합의 행위자들과 전략적 관계 설정

- 노동운동의 분화와 '갈등적 상호보완' 관계(conflictual complementarity)(Bondy, 2021)
- 노동운동 내부의 다원성이 높아진 상황은 다양한 조직 형태와 지향, 상이한 운영원리를 가진 조직들 간에 존재하는 차이와 긴장을 조정·관리함으로써 어떻게 효과적인 운동의 힘을 창출할 것인가?를 묻고 있음.

경청해주셔서 감사합니다

laborxright@gmail.com