

미국의 노사관계 개혁과 던롭위원회

박 영 삼

(한국노동사회연구소 연구위원)

1. 머리말

노사관계개혁위원회(이하 '노개위'로 약(略)함)가 출범했다. 민주노총 출범 이후 처음 맞는 메이데이를 일주일 앞둔 지난 4월 24일, 청와대에서는 「노사관계 개혁방안 보고대회」가 열렸고, YS의 '신노사관계 구상'이 발표되었다. 이를 구체화하기 위한 대통령직속 자문기구로 노개위가 설치되었던 것이다. 98년 2월 28일까지 활동하게 될 위원회에는 노사대표 10명과 함께 학계에서 10명, 시민단체, 소비자단체, 여성, 종교, 언론 등 각계를 대표하는 10명 등 모두 30명의 인사가 참여하고 있다.

그런데 지금으로부터 3년전 역시 메이데이를 일주일 앞둔 1993년 4월 24일, 미국에서도 노동법개정을 위한 특별위원회가 노동성장관과 상무성장관의 합동자문기구로 설치되었다. '던롭위원회'¹⁾로 널리 알려진 이 위원회의 정식 명칭은 '노사관계의 미래에 관한 위원회'(The Commission on the Future of Worker-Management Relations)였다. 모두

1) 던롭위원회라는 명칭은 이 위원회의 위원장을 맡았던 존 던롭(John T. Dunlop) 박사의 이름에서 따온 것으로 그는 공화당의 포드 행정부하에서 노동성장관(1975~76)을 지낸 뒤, 하버드대학의 명예교수로 재직중이었다.

10명으로 구성된 위원회의 위원들은 거의 대부분 대학교수들과 전직 장관들이었다.²⁾

미국에서는 노사간의 주요한 현안이 발생하거나, 노동법의 개정과 같은 노사 양측의 이해가 첨예하기 대립하는 사안에 대해서는 위원회를 소집해서 필요한 조사·연구작업과 여론수렴 과정을 거치는 일이 많았다.³⁾ 단롭위원회의 경우도 노동법개정과 노사관계의 미래상을 정립하기 위한 목적으로 소집되었다. 비록 위원회에 의회쪽의 대표가 없고, 노사당사자도 참여하지 않았다는 점에서 과거의 위원회에 비해 정교하다고는 할 수 없지만 노사간의 이견이 날카롭게 대립하고 있는 노동법의 개정과 관련한 폭넓은 조사와 연구작업을 수행했다는 점에서 충분한 검토가치가 있다고 하겠다.

특히 우리의 노개위가 표방하고 있는 '참여와 협력'이라는 슬로건은 바로 이 단롭위원회의 모토였다. 또한 노개위에서 모범적인 노사협력의 사례로 제시하고 있는 것들도 최근의 미국에서 일어난 일들이다. 때문에 단롭위원회에서 다루어졌던 노사간의 쟁점사항들과 위원회의 활동과정과 결과들을 살펴봄으로써, 우리의 노사관계 개혁에서 다루어질 수많은 담론들에 대한 혼란을 예방하고 노개위의 활동을 보다 냉정하게 살펴볼 수 있도록 우회적인 참고자료로 제시하고자 한다.

2) 6명이 노사관계 또는 경영학을 전공하는 교수들이었고, 심지어 노동계 쪽으로 참여했던 前전미자동차노조(UAW) 위원장 더글라스 프레이저(Douglas A. Fraser) 역시 웨인주립대학의 교수직을 갖고 있었다. 상무성장관을 지냈던 주애니타 크렙스(Juanita M. Creps)도 유크대학의 명예부총장이었다. 전직 장관으로는 의장인 단롭 교수를 포함해서 모두 4명이 있었다. 기업체 대표로는 제록스(Xerox)사의 회장 폴 알래이(Paul Allaire)가 참여했다. 그 밖에 애초에는 노조가 없는 업체의 대표는 참여시키지 않기로 했다가 재계의 거센 반발에 밀려 노조가 없는 중소기업체의 사장 한명을 위원으로 추가시키는 우여곡절을 겪었다.

3) 모두 4차례의 위원회 소집이 있었다. 1989~1991년의 U.S. Industrial Commission, 1912~1915년의 U.S. Commission on Industrial Relations, 1936~1940년의 Senate Committee on Education and Labor, 그리고 1957~1960년의 The McClellan Committee, Select Committee가 그것이다. 이 밖에도 1차 대전과 2차 대전 종전후 노사대표들이 참여하는 회의를 윌슨 대통령과 트루만 대통령이 각각 소집한 바 있다.

그러면 단협위원회의 구체적인 활동과정과 결과를 살펴보기 전에 미국 노동법의 개정을 둘러싼 사회경제적인 배경과 쟁점사항들, 그리고 노·사·정의 각 당사자들이 어떻게 이 문제를 바라보고 있었는지를 살펴보기로 하겠다.

2. 미국의 '노사관계의 미래에 관한 위원회'

1) 단협위원회 출범의 배경

클린턴 행정부의 노동법개정 시도와 관련해서, AFL-CIO를 중심으로 한 미국의 노동계와 현 정부의 관계를 살펴볼 필요가 있다. 미국의 노동조합운동은 민주당의 집권과정에서 그렇게 적극적인 역할을 했다고는 볼 수 없다. 그리고 클린턴의 취임 이후에도 정부와 노동조합의 관계는 그렇게 원만한 편은 되지 못했다. 특히 북미자유무역협정(NAFTA)을 강력하게 추진한 현 정부에 대해 미국의 노동계는 'No NAFTA!'를 구호로 외치면서 실질임금의 인하와 실업을 조장하는 민주당의 정책을 비판하고 있었다. 방위산업의 축소에 따른 실업문제도 미묘하게 노동계의 반발을 사야 했다. 그러나 미국의 노동운동은 정치권 전체와 등을 돌릴 만큼 여유있는 입장이 아니었다. 우선 미국의 노동조합 조직률은 레이건과 부시로 이어지는 공화당 우파가 10년간 독세하는 동안에 지속적으로 감소되어 왔다. 1980년초 25%였던 노조 조직률은 1990년에 16%로 하락해 있었다. 특히 민간부문의 조직률은 12%에 채 미치지 못하고 있었다.

1980년대에 일본과 유럽의 부상으로 세계경제질서가 다극체제로 전환하는 가운데, 2차 세계대전 이후 자본주의체제의 맹주로서 군림했던 미국경제는 재정적자와 무역적자라는 이른바 '쌍둥이적자'의 악순환에 시달리면서 장기적인 경기침체를 경험해야 했다. 세계시장에서의 미국 기업의 경쟁력은 나날이 쇠퇴해 갔고, 이를 극복하기 위한 사용자들의

반격은 다운사이징(down sizing)으로 불리는 집단적인 감원과 대량해고를 통해 노동자들을 공격하는 것이었다. 정부는 국영항공사의 파업가담자들을 대량해고시키면서 사용자들을 고무했고, 신보수주의 정책의 일환으로 복지과 사회보장을 대폭 축소함으로써 기업의 부담을 더는 대신 하층노동자들의 생활을 압박해갔다.

노동조합에 적대적이므로 유명한 미국의 사용자들은 집권 공화당의 용원을 받으면서 노동조합을 '미국경제의 경쟁력을 약화시키고 생산성을 떨어뜨리는 주범'으로 몰아세우며 노조에 대한 부당노동행위를 대담하고 공격적인 방식으로 감행했다. 미국의 자유주의적인 노사관계 전통은 해고와 고용에 관한 사용자들의 전권을 광범위하고 인정하고 있다.⁴⁾ 노동자들이 노동조합을 결성하려고 했다가는 열명 중의 한명은 해고를 당해야 했고, 부당해고로 소송을 제기한다 하더라도 원칙에 복직하기 위해서는 3년이나 걸리는 - 그 와중에 노조조직은 와해되고 만다. 지리한 재판과정을 거쳐야 했다. 미국 노동조합의 전통적인 무기였던 파업도 힘을 잃어갔다. 파업참가자들에 대한 집단해고와 비노조원들의 대체고용이 상습적으로 이루어지면서 상당수의 노동조합이 파업이라는 수단을 포기하고 말았다.⁵⁾ 결국 노동조합은 수세에 몰리면서 고용을 보장받는 대신 실질임금의 인하를 받아들이는 이른바 양보교섭(concession bargaining)을 감수했던 것이다.⁶⁾ 아울러 기존 노조원들의

4) 노동조합은 사용자들의 경영권 행사를 대폭 인정하는 반면에, 단체협약을 통해 명문화된 작업장 수준에서의 임금과 근로조건, 직무관련 사항들에 대해서는 철저한 통제권을 행사한다. 때문에 미국 노사관계의 특징을 단체교섭을 중심으로 제도화된 대립적 노사관계, 혹은 적무통제 조합주의로 부른다.

5) 1993년의 파업으로 인한 근로손실일수는 4백만일로 1959년의 6천9백만일의 15분의 1에 불과하며 종전 이후 47년만에 가장 낮은 수치를 보여주고 있다 (Union Arise, 『Time』, June 13, 1994.).

6) 대표적인 양보교섭의 예로 1979년의 크라이슬러와 전미자동차노조(UAW)간의 교섭을 들 수 있다. 크라이슬러의 파산위기가 상당히 근거있는 것으로 드러나자 UAW와 사용자는 회사의 재정상태가 호전되기 전까지 AIF/COLA(annual improvement factor/cost-of-living payments), 즉 매년 일정율의 임금인상과 생계비조정율 보장하는 미국의 전통적인 단체협약을 유보하는 데 합의했다. 뿐만 아니라 노조는 고용규모를 유지하는 대신 임금동결과 유급휴가 축소를 받아들여야 했다. 이 합의는 크라이슬러 뿐만 아니라 제너럴

기득권은 유지하되 신규입사자들의 임금을 깎아나가는 '2단계 임금협약'(two-tier wage agreement)이 성행하면서 노조 지도부에 대한 노동자들의 불만도 높아갔다. 아울러 고용형태가 유연화되면서 파트타임, 임시직 등 이른바 주변노동자들이 급속히 증가하고 있는데도 불구하고 노조는 이들을 적극적으로 조직하지 못했다. 때문에 노동조합은 내외적으로 힘을 잃어가고 있었다. 더구나 각 기업들이 비용절감을 위해 해외이전과 공장의 지방분산을 감행하면서 노조의 입지는 더욱 위축되었다. 새로 생기는 지방의 공장에는 노조결성이 원천봉쇄되었기 때문이다. 결국 노동조합은 점점 더 소수화될 수밖에 없었고, 미국은 OECD회원국중 프랑스를 제외하고는 노조 조직률이 가장 낮은 나라가 되고 말았다.

이렇게 미국의 노동운동이 위기를 맞고 있던 상황에서 민주당의 빌 클린턴의 집권은 하나의 희망이었다. 비록 대통령 선거에서 AFL-CIO가 뚜렷한 기여를 한 것은 없었지만, 민주당은 미국에서 노동운동이 택할 수 있는 유일한 현실적 대안이었기 때문이다. 미국의 노동조합운동은 획기적인 변화를 요구하고 있었다. 그 중에서도 가장 시급한 것은 사용자들의 부당노동행위에 강력하게 대처할 수 있는 무기를 마련하는 것, 그리고 광범위한 미조직노동자를 향한 조직확대에 과감하게 나서는 것이었다. 물론 AFL-CIO를 중심으로 노동조합 자체적인 노력을 통해 이 문제를 극복하려는 다양한 시도들도 있어 왔다. 부당노동행위에 대해서는 시민, 단체단체와의 연대를 통한 연중 불매운동으로 대응하는 것이 주된 방법이었다. 미조직부문의 조직확대를 위해 AFL-CIO는 조직국을 대폭 정비하여 노조원을 모집하는 전문적인 조직가 양성기관(Organizing Institute)를 세우고, 매년 100여명의 조직가들을 배출해서 전국 각지에 파견하고 있다.⁷⁾

모터스(GM)와 포드(Ford)에도 확산되었다.

- 7) 타임지는 조직가 양성과정을 마친 마리아 나란조(Maria Naranjo)라는 여성의 활동을 소개하고 있다. 그녀는 워싱턴시의 빌딩 수위들을 조직하는 임무를 맡고 있는데, 이 일을 위해 매일 오전 10시부터 오후 11시 30분까지 시내의 빌딩들을 돌아다니며 수위들을 설득하고, 주말에는 노동자들의 집을 직접 방

그러나 이런 노력들은 몇몇 성과에도 불구하고 근본적인 한계를 가지고 있었다. 노동조합의 결론은 미국의 노동법을 개정해야 한다는 것이었다. 다른 선진 국가와 비교할 때 미국에서는 노동조합을 만들기가 너무 어렵고, 부당노동행위에 대한 처벌도 너무 가볍다는 것이다. 노동조합이 단체교섭권을 얻기 위해서는 3개월간의 노사 쌍방의 홍보전을 거친 다음에, 비밀투표를 통해 과반수의 지지를 확보해야 한다. 이렇게 절차가 복잡하고 까다롭기 때문에 도중에 포기하는 경우가 많다. 부당노동행위에 대한 처벌은 대부분 가벼운 벌금으로 대체되고 있는 실정이다. 국제노동단체에서도 미국의 노동법이 노동자들의 단결권을 제대로 보호하지 못하고 있다는 점을 지적하고 있다.⁸⁾ 때문에 노동계는 오래 전부터 노조의 설립절차를 간소화하고 단체교섭권의 획득을 자동적으로 보장하는 제도의 도입, 그리고 부당노동행위에 대한 처벌을 대폭 강화하는 노동법개정을 줄기차게 요구해왔다.

2) 노동법개정과 참여협력적 노사관계

그러나 클린턴 행정부의 입장에서 노동법개정은 만만한 문제가 아니었다. 현 정부의 임무는 90년대 이후 이제 서서히 기지개를 켜고 있는 미국경제의 활력을 되살리는 데 있으며, 여전히 노동조합을 적대시하는 미국 기업의 태도를 고려하지 않을 수 없었기 때문이다. 더욱이 1977년에 민주당의 카터 행정부가 노동조합의 요구를 반영한 노동법개정을 시도했다가 재계의 엄청난 로비와 공화당의 필리버스트-고의적인

문하기도 한다. 사용자들 노조 가입을 노골적으로 방해할 때에는 빌딩앞에서 사람들을 모아 시위를 벌이기도 한다. 그녀의 노력으로 워싱턴시 수위들의 노조 가입률은 불과 몇달 사이에 16%에서 45%로 늘어났다고 한다.

- 8) 국제자유노련(ICFTU)이 1995년에 발표한 노동조합권 조사는 “미국의 노동법이 노조를 파괴하려는 사용자들로부터 노동자를 보호하는 데 불충분하다”고 밝히고 있다. 구체적으로 지적된 사항으로는 연방노동관계사무소의 신속하지 못한 권리구제, 노동조합 선거제도의 비능률성, 파업노동자의 대체고용, 40%에 달하는 주정부 또는 지방정부 공무원들의 단결권 미보장 등이 있었다 (AFL-CIO News, *ICFTU Scores U.S. Labor Law*, June 19, 1995.).

의사지연-로 심각한 정치적 상처만 입은 채 물러서야 했던 것을 생각하면 선불리 노동법개정을 들고 나올 수가 없는 입장이었다. 그렇기 때문에 노동법개정을 한다면 그것은 사용자들을 만족시켜줄 수 있는 내용을 어느 정도는 담고 있어야 했다.

그런데 이 문제와 관련한 정부의 난처함을 해결해 줄 만한 이론이 제시되고 있었다. 그것은 '노사협력'을 강조하는 '인적자원개발과 종업원참여'에 관한 이론들이었다. 일군의 학자들은 치열한 국제경쟁 속에서 미국 기업과 노동자들이 모두 이기기(Win/Win) 위해서는 노사간의 협력이 극히 중요하다고 전제하고, 미국의 노사관계를 '참여와 협력'의 노사관계로 발전시켜야 한다는 주장을 폈다. 이들의 분석에 따르면 미국의 기업들은 황금기 동안에 대량생산의 이상에 집착한 나머지 점증하고 있는 기술의 중요성과 인적자원과 직업훈련, 고객과의 관계와 같은 현대의 핵심적인 경쟁력에 대해 무관심했다는 것이다. 앞으로의 세계경제는 지식, 정보, 기술이 경쟁력을 좌우할 것이기 때문에 이러한 변화에 탄력적으로 대응할 수 있는 뛰어난 능력과 높은 근로의욕을 가진 인적자원의 중요성이 최우선적으로 고려되어야 한다는 것이다. 또한 미국의 작업장을 고능력작업조직(high performance workplace)으로 발전시키기 위해서는 스스로 문제를 해결하고 개선해 나가는 종업원들의 참여(EI:employee involvement)가 관건이 되기 때문에 노사관계에서도 '참여와 협력'이 중심이 되어야 한다는 것이다. 이들 이론은 주로 일본 기업들의 성공사례를 미국에 도입하기 위한 연구들을 통해 제기되었다.

실제로 미국의 자동차산업에서는 80년대 중반부터 일본식 생산방식이 도입이 상당히 활발히 이루어져 왔는데, 캘리포니아에 있는 제너럴 모터스와 도요다의 합작공장인 누미(NIMMI)에서는 팀제를 도입하면서 기존의 단체협약을 거부하고 기업차원의 개별협약을 체결하는 등 전통적인 노사관계의 해체가 시도되어 왔다. 이와 함께 협력적인 노사관계를 위해 종업원의 경영참가를 제도적으로 보장함으로써 노조의 협조를 얻어내려는 경향들도 생겨났다. 대표적인 예로 거론되는 것이 테네시

주에서 소형자동차를 전문생산하는 제너럴모터스의 새턴공장이다. 1985년 7월에 체결된 UAW와 GM-Saturn의 노사협정은 팀제를 기초로 공장의 모든 위원회에 노조대표가 참여하도록 함으로써, 회사의 장기적인 전략에서부터 인원채용, 품질관리에 이르기까지 모든 사항을 노사합의로 결정해서 시행하도록 했다. 노조는 '세계 최고의 소형자동차'를 만들 것을 약속한 대신, 전체 GM사 임금평균의 80%에 해당하는 기본급과 대량해고를 하지 않는다는 고용안정을 보장받았다. 새턴 외에 AT&T, Xerox 등의 기업에서도 노조의 동의아래 유사한 협정이 체결되었다. 이러한 단체협약의 분산화, 개별화 경향들은 산별노조체제에서 중대한 도전이 되었다. 전통적인 입장을 견지하고 있는 노조로부터는 노조 본연의 임무를 방기하면서 기업에 따른 노동자간의 차별화를 조장하는 어용노조(company unionism)의 부활이라는 비난을 거세게 받았다.⁹⁾ 그러나 지역차원 또는 개별기업 단위의 노조대표자들은 이런 방식의 대응을 통해 합리화의 충격을 완화시키고 노조의 권한을 상당한 정도로 강화시켰다는 점에서 긍정적인 평가를 내리기도 했다.

현실적으로 보면 린생산방식(lean production), 자율작업팀(self-directed team), 권한이양(empowerment) 등 새로운 생산방식과 작업조직, 신기술의 도입이 확산되는 가운데, 전통적인 직무통제에 관한 단체협약만 가지고는 적절히 대응하기 어려운 점들도 나타나기 시작했다. 기업의 의사결정 과정에 노동조합이 참여하고 개입해야할 필요성이 커진 것이다. 때문에 새턴과 같은 노사협력 사례를 노동자들에게 노동강도만을 강화시키는 '스트레스에 의한 관리'(management-by-stress)로 비판했던 쪽에서도 경영참여의 현실적인 필요성을 인정하고, 몇가지 대안을 제출하기도 했다. 그것은 고용안정과 강력한 노조의 입지보장, 경영과정

9) 미국 노동운동내의 전투적인 부류들은 이와 같은 노사협조 노선을 거부하고 신노선(New Direction) 운동을 주창했다. 이들은 정부와 사용자에 대한 단호한 투쟁, 강력한 노조의 현장통제력, 민주당과 노동조합과의 관계에 대한 비판적 입장, 어용적 기업노조주의와의 결별 등을 노동운동의 당면한 과제로 제기하고 있다. 존 스위니(J. Sweeney)가 신임 AFL-CIO 위원장으로 당선된 것도 이들의 움직임과 무관하지 않다.

에의 참여, 노동생활의 질 향상 등 몇가지 핵심전제들을 충족시킨다는 전제를 두고 노사간의 '생산성연합'을 인정한다는 것이다. 나아가서는 노동조합의 경영참여를 단체교섭과 별도로 분리하는 것이 아니라, 단체교섭 영역을 확장한다는 의미에서 경영참여를 추진해야 한다고 지적했다. '종업원의 경영참여' 대신에 '노동조합의 경영참여'를 주장한 것이었다.¹⁰⁾

다른 한편 미국의 노동계가 클린턴 행정부에게 기대를 가져도 좋을 듯한 몇 가지 사건들이 발생했다. 클린턴이 가족의료휴가법(FMLA)에서 명했던 것이 그 시작이었다. 비록 그 법이 50명 이상을 고용한 기업에 대해 정당한 사유가 있을 때에만 가족이나 자신의 병을 치료하고 간호하기 위한 휴가를 - 그것도 무급으로 - 쓸 수 있게 한 것으로, 한계투성이었지만 어쨌든 그는 노동계에 대한 공약을 지켰기 때문이다. 또 스탠포드대 법학과의 윌리엄 굴드(William Gould IV) 교수를 전국노동관계위원회(NLRB) - 우리로 치면 중앙노동위원회와 유사하다 - 의 의장으로 임명했을 때도 환영을 표시했다. 노동계에 우호적인 인물이었던 굴드 교수가 NLRB의 의장이 됨으로써 현행 법률아래서나마 소송사건의 조속한 판결과 집행이 실효성있게 이루어질 수 있다는 기대가 있었기 때문이다. 이와는 차원은 좀 다르지만, 로버트 라이히 교수의 노동성장관 임명에 대해서도 노동계는 적극적으로 평가하려고 했다. 그가 친노조 성향을 가진 것은 아니지만, 대통령과 아주 끈끈한 관계를 맺고 있었기 때문에 정부조직내에서 노동성의 중요도가 높아졌다 고 보았던 것이다.

3) 단롭위원회의 출범

-
- 10) 제한적인 경영참여를 주장하면서 제시한 원칙들은 다음과 같다. ① 관료주의의 배격 ② 노조의 별도 회의시간 보장 ③ 노조에 반하는 의사결정 반대 ④ 노사의 경계를 없애는 구조 반대 ⑤ 노동조합측 컨설턴트의 고용 ⑥ 밑실협상의 배제 ⑦ 협의기구 참가자와 노동조합간의 정기적인 회합 ⑧ 노동조합의 주도적인 자세 ⑨ 경영참여 프로그램에서의 노동조합 교육시간 보장 ⑩ 언제든지 참여프로그램을 중지시킬 수 있는 힘의 확보

이와 같은 분위기가 형성되자 클린턴 행정부는 노동법개정 문제를 다루는 것에 어느 정도 자신감을 가지게 되었다. ‘미래를 위한 협력적인 노사관계!’ 이것은 노동조합의 노동법개정 요구를 일부 수용하면서 동시에 사용자들의 관심사항인 경쟁력의 문제를 포괄적으로 다룰 수 있는 길을 열어 주었던 것이다.

위원회 출범후 일년 가량 사실조사보고서를 작성하기 위한 각종 청문회가 개최되었고 상당한 조사작업이 진행되었다. 대부분의 청문회는 노사협력을 위한 중업원의 경영참가에 관한 것이었다. 노동계에서는 노동법의 ‘개혁적!’ 개정이 왜 필요한지를 증명하기 위해 미조직 노동자들을 조직하면서 부딪치는 사용자의 부당노동행위를 비롯한 각종의 제도적인 장애들을 조사해 나갔다. 사용자단체들은 노동법을 개정해야 할 만큼 제도상의 위기가 있는 것이 아니며, 어떤 곳에서도 현행 노동법 때문에 문제가 생기고 있지는 않다고 주장하면서 노동법개정의 필요성을 전면 부정하는 태도를 계속 유지했다.¹¹⁾

사용자들의 냉담함을 누그러뜨릴 수 있는 적극적인 노력이 필요해졌다. 단롭위원회는 미국경제의 경쟁력을 회복하고 미국인의 생활수준을 향상시키기 위해서는 현행의 전국노동관계법(NLRA)을 노사간의 ‘참여와 협력’을 촉진할 수 있는 방향으로 개정해야만 한다고 문제를 제기했다. 단롭위원회는 설립취지문은 다음과 같이 시작하고 있다.

“미래의 우리 국민의 생활수준과 미국의 경쟁력은 우리 국경내에 독특하게 뿌리박고 있는 국가적 자원, 즉 우리의 국민 -그들의 교육수준, 기능 및 건설적으로 일할 수 있는 그들의 능력- 에 의해 상당부분 좌우된다”¹²⁾

11) 사용자들은 단롭위원회에 노사당사자들이 참여해서는 안된다는 입장이었다. 표면적으로는 노사간의 이해대립이 위원회 운영을 어렵게 한다는 것이었지만, 노동법을 개정할 필요가 없다는 것이 실제적인 이유였다

12) 우리의 노개위를 탄생시킨 신노사구상과 비교해 보자. “세계화·정보화시대에 국부의 원천은 그 나라 국민들, 특히 근로자들이 보유하고 있는 지식과 정보의 양과 기술의 수준이다. 따라서 21세기 국가발전 전략의 핵심과제는

즉 미국경제가 격화되고 있는 국제경쟁에 적극적으로 대응하기 위해서는 다른 어떤 것보다 '노동력의 질'을 제고시키는 것이 요청될 뿐만 아니라, 그 노동력을 공급하는 주체인 노동자들의 자발적인 동의와 협력이 필요하다는 것이 위원회의 출범 배경이었던 것이다. 로버트 라이히(Robert B. Reich) 노동성장관과 로널드 브라운(Ronald H. Brown) 상무성장관이 단립위원회에게 던진 세 가지의 핵심과제에는 이 점이 보다 분명히 드러나 있다.

- ① 노사협력과 근로자 참여를 통해 작업장의 생산을 제고시키기 위해서는 어떤 새로운 방법이나 제도가 권장되거나 도입되어야 하는가?
- ② 협력적인 행동을 강화하고 생산성을 향상시키며 분쟁의 발생과 해결이 지연되는 것을 감소시키기 위해서는 현재의 법체계와 단체교섭 관행에서 어떤 변화가 이루어져야 하는가?
- ③ 작업장의 문제들이 주법원이나 연방법원, 그리고 행정기관의 규제를 통하지 않고 당사자들에 의해 직접 해결되는 정도를 높이기 위해서는 어떤 조치들이 필요한가?

첫번째 과제는 '참여와 협력'을 촉진할 수 있는 노동법의 개정 문제를, 두번째 과제는 분쟁의 신속한 해결을 위한 법과 관행의 정비를, 그리고 세번째는 노사자치와 자율을 위한 방안을 요구하고 있다. 그러나 참여와 협력, 분쟁의 신속한 해결 모두가 생산성을 향상시키기 위한 수단으로 그려져 있다. 노사자치의 원칙도 넓게 보면 노동부문에 대한 정부예산을 절감하라는 보수주의 논리와 맥락을 같이하고 있다. 단립위원회가 막상 출범을 하고 무엇을 하려고 하는지를 알아차린 노동계는 적잖이 실망하게 되었다. 위원회의 모든 담론들은 경쟁력(competitiveness), 생산성(productivity), 노사협조(cooperation) 등 사용자들

다기능·고기술의 근로자를 길러 내고, 이들이 열정과 보람을 갖고 일할 수 있는 노사문화를 만드는 것이다.”(김영삼, 「21세기 일류국가로의 도약을 위한 신노사관계 구상」, 1996. 4. 24.)

의 입장을 반영한 경영학적 개념에 압도되어 있었고, 사용자들에게 좋은 것은 노동자들에게 좋다는 식의 논리를 당연한 전제로 수용하고 있었던 것이다. 반면에 민주주의와 정의, 평등, 그리고 노동자의 권리 등에 대해서는 한마디의 언급도 없다는 것이 노동계가 보인 첫번째 비판이었다. 노동계는 단롭위원회가 이데올로기적으로 부시 행정부의 신보수주의를 그대로 답습하고 있다며 우려를 표명했다.

노동계의 비판적인 태도가 본격적으로 나타나기 시작한 것은 단롭위원회를 주관하는 노동성장관 라이히의 기자회견이 있는 후였다. 그는 단롭위원회의 활동이 한창 진행중인 8월에 뉴욕타임즈와의 회견에서 이렇게 말했다.

“새로운 작업장에 전통적인 노조가 반드시 필요한지에 대해 법원이 무관심한 것 같다.”

이 발언에 대해 어떤 사람들은 그가 사용한 ‘전통적인’ 노동조합이라는 표현은 앞으로의 노동조합은 여성, 유색인종, 서비스부문, 소기업의 노동자들, 그리고 점증하고 있는 주변노동자들을 포괄할 수 있는 ‘새로운’ 노동조합으로 변화해야 한다는 의미로 쓴 것이라고 두둔했다. 그러나 그가 계속적으로 ‘고능률작업장’(high performance workplaces)을 되뇌어 강조해 나가자, 사람들은 미국정부가 작업장에서의 노사간의 현격한 힘의 불균형에 대해서는 전혀 관심이 없다는 사실을 깨닫기 시작했다.

로널드 브라운 상무성장관은 이런 말을 하기까지 했다. “노동조합이 이미 있는 곳에서는 노동조합이 맞다. 하지만 노조가 없는 곳에서라면 다르다. 어떤 형태의 조직이 노동자들을 보다 잘 대변할 수 있는 지를 단정할 수는 없지 않은가?”

노동성과 상무성의 두 장관이 보여준 태도는 노동조합이 조직되어 있는 기존의 사업장에 대해서는 문제삼기 않겠지만, 그렇지 않은 미조직 사업장에 대해서는 노동조합보다는 사용자들의 구미에 맞는 다른 형태의 노사협조적인 조직을 대안으로 보고 있다는 생각을 드러낸 것이었다. 미조직사업장의 조직화를 위해 노동법개정을 역설했던

AFL-CIO는 위기의식을 느끼게 되었다. 반면에 사용자들은 노동법개정 논의를 잘 이끌기만 하면 노조를 완전히 무력화시킬 수도 있겠다고 판단하게 되었다. 노동법개정 논의가 노사협력을 중심으로 진행되면서 노사간의 이해대립은 침예하게 나타나기 시작했다.

3. 노동법개정을 둘러싼 단롭위원회 의 논쟁들

1) 전국노동관계법(NLRA)의 Section 8(a)(2) 조항

단롭위원회에서 다루어진 노동법개정 논의에서 가장 문제가 되었던 조항은 전국노동관계법(NLRA)의 Section 8(a)(2) 조항이었다. 이 조항은 다음과 같은 경우를 사용자의 부당노동행위로 규정하고 있다.

“어떠한 근로자조직의 결성이나 운영에 관하여 지배하거나 개입하는 행위, 또는 근로자조직에 대하여 재정적 지원을 포함한 그 밖의 다른 어떠한 지원행위들”

이 조항이 문제가 되었던 것은 현재 미국에서 활발하게 도입되고 있는 팀제(Team)와 종업원들로 구성되는 각종의 협의회 때문이었다. 사용자들은 팀제를 도입하면서 임금과 근로조건, 작업규칙 등 현장의 제반 문제에 대해서 팀단위로 결정하게 함으로써 기존 노조를 완전히 무력화시키려고 하였다. 마찬가지로 종업원의 경영참여를 보장한다는 구실을 내세워 자기 기업의 정규직 종업원들만으로 구성되는 각종 기구를 사용자들이 주도해서 만들고는 이 기구를 통해 임금, 근로조건을 결정함으로써 노조가 아무 일도 할 수 없게끔 만들려고 했다.¹³⁾ 그런데 이러한 사용자들의 노조회피 전략은 현행 법률 아래에서는 바로

13) 팀제와 관련한 또 하나의 문제는 노동관계법에서 규정하는 근로자의 범위에 관한 것이다. 팀제가 도입되면서 생산라인에 있던 조합원들에게 팀리더, 감독자와 같은 새로운 직책들이 주어지게 되었다. 사용자들은 이들이 관리자의 역할을 맡게 되었기 때문에 더이상 노조 가입대상이 아니라고 주장했고 노조는 단결권 침해로 소송을 제기하는 사례가 많았다.

Section 8(a)(2)에 위배되는 부당노동행위로 금지되어 있다.¹⁴⁾ 즉 미국에서는 자주적인 노동조합이 아니고서는 노동자의 임금과 근로조건에 관해서 사용자와 교섭을 할 수 없게 되어 있는 것이다. 노동조합은 사용자들이 작업조직을 개편하면서 노조의 단체교섭권을 송두리채 부정하는 시도들을 못하도록 하기 위해서는 이 조항이 대폭 강화되어야 한다고 주장했었다. 반면에 사용자들은 현행 노동법이 노사협력을 가로막고 있기 때문에 이 조항을 폐지하거나, 노조가 아닌 별도의 종업원조직을 통해서 노사가 주요 문제들을 협의할 수 있도록 해야 한다고 맞서게 되었다. AFL-CIO는 단립위원회가 어용노조(company union)를 합법화하려는 무모한 시도를 하고 있다고 비난했다.

1920년대와 1930년대에도 사용자들은 단체교섭을 사용자들 위주로 통제할 수 있는 대안을 마련하려고 대단한 노력을 기울였었다. 이러한 사용자들의 기도에 썩기를 박은 것이 바로 1935년에 상원의원 와그너를 중심으로 의회에서 통과된 전국노동관계법(NLRA)이었다. 당시 이 법의 통과는 루즈벨트의 뉴딜정책의 일환으로 추진된 것이었다. 노사관계에서 뉴딜정책은 노동자들이 기본적으로 힘의 열세에 놓여있기 때문에 제도적으로 자주적인 노동조합의 결성과 활동을 보장함으로써 노사간의 힘의 불균형을 바로 잡아주어야 한다고 보았던 것이다. 이렇게 해야 노조가 교섭력을 발휘해서 실질임금을 인상시키고 구매력을 증대시킬 수 있다는 논리가 깔려 있는 것이었다. 단립위원회의 논쟁을 통해 사용자들이 노린 것은 바로 이 노동관계법의 기저를 이루고 있는 ‘힘의 균형’이라는 노사관계의 원리를 파괴하는데 있었다.

2) 근로자대표제와 단체교섭

14) 우리나라의 경우 노사협의회법이 있기 때문에 사용자들은 노조가 없어도 노사협의회를 통해 노무관리를 해나갈 수가 있다. 만일 미국처럼 법이 규정되어 있다면 우리의 노사협의회는 모두 노동조합으로 간판을 바꾸어 달아야 할 것이다.

근로자대표제와 단체교섭에 관한 단립위원회의 논의는 전국노동관계법(NLRA) 하에서 민간부문의 노동조합 대표를 어떻게 선출할 것인가 하는 문제에 초점을 두고 있었다. 노동조합의 입장에서 보면 이 문제는 사용자의 반노조적 부당노동행위에 관한 것이었다.

미국의 민간부문 노조 조직률은 1950년대에 35%에서 1993년에는 11.2%로 하락했다. 이에 비해 공공부문의 노조 조직률은 꾸준히 상승해 왔다. 1992~93년 사이에 공공부문에서의 노동조합 조직 성공률은 85%를 기록했다. 민간부문의 노조 조직률의 감소는 여러 가지 원인이 있지만, 단립위원회도 인정하고 있듯이 사용자들의 적대적인 부당노동행위와 상당한 관련이 있다는 것이 일반적인 평가이다.¹⁵⁾ 노동조합쪽에서는 이러한 부당노동행위의 사례들을 전국적으로 취합해서 위원회에 제출하는 등 이 문제에 관한 끈질긴 대응을 폈다. 그러나 사용자들은 전혀 사실을 인정하려 하지 않았다. 단립위원회의 위원인 제록스(Xerox)사의 회장 폴 엘래이(Paul Allaire)는 이렇게 말했다. "전체 노동자들의 입장에서 보면 불법적인 해고는 아주 미미한 정도에 불과하다."

노동계는 사용자들의 이런 태도를 노동법개정의 개혁적 본질을 흐리는 '물타기'(watered-down reform)로 보고 노조결성을 방해하는 사용자들에 대해 지역사회 전체와 연대해서 공격해 나가는 공동체 차원의 캠페인(community-labor campaign)을 더 강도높게 펴 나가라는 신호로 받아들여졌다고 경고했다.¹⁶⁾

15) 노조결성을 하다가 해고되는 노동자의 비율은 1950년대에는 700명중 1명 꼴이었다. 1980년대에 이 수치는 50명에 1명으로 늘어났다. 미국의 사용자들은 노조를 깨기 위해 전문적인 컨설턴트를 고용한다고 한다. 이 컨설턴트들은 노동조합을 공격하는 효과적인 연설기법까지 가르쳐주는 전문가들이다. 단립위원회의 조사결과는 미조직노동자들의 30% 이상이 노조가입을 원한다고 밝히고 있다. 그러나 이 노동자들의 79%가 노조결성을 하는 과정에서 해고될까를 두려워 한다는 내용도 같은 조사결과에 포함되어 있다.

16) 전국통신노조(CWA)조직국장 래리 코헨(Larry Cohen)은 노동권침해를 감시하고 공동대응하기 위해 노동조합, 교회, 인권단체, 학생운동, 환경단체 등을 총망라한 '정의로운 직장'(Jobs With Justice)이라는 전국적인 연대조직체를 결성할 것을 제안했다. 오하이오주와 버몬트주에서는 지역사회의 지도자들과

아울러 노동계는 노동자대표제와 관련해서, 다수 조합원이 노조에 가입하면 자동적으로 대표권을 획득할 수 있도록 현행 노동법을 개정해줄 것을 희망했다. 현행 노동법 아래에서는 노동조합이 교섭대표권을 획득하려면 별도의 선거를 거쳐야 했다. 그러나 노조를 결성했다 하더라도 선거 때까지의 기간이 평균 50일, 많게는 60일까지 소요되기 때문에 그동안에 노조간부들은 사용자들의 부당노동행위에 완전 무방비상태로 노출되어 있었다. 때문에 자동적으로 대표권을 획득할 수 있도록 해달라는 노동계의 요구는 불필요한 분쟁을 줄일 수 있는 아주 효과적인 방법이 될 수 있었다. 그러나 노조조직의 확대를 우려한 사용자들의 반격이 거세지면서 위원회의 입장은 후퇴하고 말았다. 부당노동행위의 심각성에 대해서는 여러 조사보고서에서 충분히 사실을 인정하면서도 해결책에 있어서는 “대표권의 획득문제는 노동자들의 자유로운 의사를 존중해야 한다”는 식의 어정쩡한 입장을 취했던 것이다.

근로자대표제를 다루면서 노동계와 단립위원회가 특별한 관심을 기울인 또다른 문제는 비정규직 노동자들에 관한 것이었다. 임시직, 파트타임 등 비정규직 노동자들은 대부분 미조직 상태에 있다.¹⁷⁾ 이것은 기존의 노동조합들이 이들을 적극적으로 조직하려고 노력을 기울이지 못했던 이유도 있었지만, 제도적인 원인도 상당히 작용하고 있었다. 이들은 우리나라의 파견노동자들과 마찬가지로 대부분 용역업체와 근로

친노동계 정치인들이 참여한 '정의로운 직장동맹'이 결성되어 활동중이라고 한다.(Steve Early, *Clinton's Commission Opens Door to Company Unions*, Labor Notes, June 28, 1994.)

- 17) 단립위원회의 사실조사보고서는 미국 노동시장의 양극화를 매우 우려스러운 현상으로 묘사하고 있다. 고임금의 숙련근로자와 저임금의 미숙련근로자로의 양극화는 80년대 이후 계속 그 불균형이 확대되어 오고 있는 것으로 진단되었다. 노동자계급 내부의 상위 10% 계층이 임금 하위 10% 계층의 임금의 6배에 이르는 것으로 조사되었다고 한다. 미국은 선진국가 중 임금격차가 가장 큰 국가로 -유럽의 두배- 지적되었다. 하층 노동자들의 대부분은 인종적으로는 흑인과 히스패닉계, 아시아계 사람들이며, 비정규직 여성노동자들이 다수를 차지하고 있다. (이 문제에 관한 AFL-CIO의 정책에 관해서는 Jonathan P. Hiatt, *Union Survival Strategy for the 21st Century*, AFL-CIO General Counsel. 참조)

계약을 맺은 뒤, 다른 기업체에 가서 일을 하는 노동자들이다. 그렇기 때문에 노동조합을 조직하려고 하면 여러 기업에서 흩어져 일하는 사람들을 한꺼번에 조직해야 하는데, 용역업체와 계약을 맺은 기업에서는 노조를 결성하면 거래를 중단하겠다고 위협하는 예가 빈번했다. 그리고 설사 노조를 만들었다 하더라도 단체교섭은 용역업체와 해야 하기 때문에 교섭의 실효성이 없었다. 이런 상황에서 노동조합측은 용역업체와 사용업체가 공동으로 책임을 지도록 하는 ‘공동사용자’(joint employer) 개념을 노동법에 도입할 것을 주장했다.

4. 던롭위원회의 「최종보고서」와 「권고」

노동조합의 기대와 우려를 동시에 받았던 던롭위원회는 1년 8개월 만인 1994년 12월에 노동법개정과 노사관계 행정의 쇄신에 관한 논의를 일단락하고, 21세기의 미국 노사관계의 청사진을 담은 160여 페이지에 달하는 최종보고서와 권고(Final Report and Recommendations)를 위원회 설립자인 노동성과 상무성의 장관에게 제출했다.

보고서는 두 장관이 위원회에 던졌던 세가지의 과제에 대한 답변 형식으로 구성되었다. 첫째는 작업장의 생산성을 증대시킬 수 있는 새로운 방안과 제도들에 관한 것이고, 두번째는 노사협력을 증진하고 분쟁의 감소와 신속한 해결을 위한 단체교섭제도의 변화를 다루고 있으며, 마지막으로 노사 당사자간의 자율적인 해결을 촉진시킬 수 있는 방안에 관한 것이었다.

1) 작업장 생산성을 증대시킬 수 있는 새로운 방안과 제도들

던롭위원회의 최종보고서는 첫머리에서 하나의 대전제로서 ‘참여와 협력’이 노동자와 기업, 국민경제에 모두 이익이 되며 모두가 이런 방향으로의 발전을 원하고 있다고 규정했다. ‘힘의 균형’을 노사관계의

대전제로 설정했던 와그너법의 기본정신을 수정했던 것이다.

이 전제 위에서 위원회는 가장 뜨거운 논쟁거리였던 전국노동관계법(NLRA)의 Section 8(a)(2)에 대해 노동조합이 아닌 다른 조직을 통해서라도 근로자가 경영에 참여할 수 있는 통로를 열어주어야 한다고 제안했다. 정확히 표현하면, 노조가 아닌 다른 조직이 사용자와 ‘근로조건이나 그 기간에 대해서 협의한다고 해서 불법인 것은 아니다’라는 것이 위원회의 결론이었다. 이와 함께 위원회는 조합원의 범위와 관련하여는 팀제 등의 도입으로 생겨나는 현장의 중간 리더들은 노동관계법상의 근로자로서 노조에 가입할 권리를 가진다고 정의했다.

2) 노사협력 증진과 분쟁의 신속한 해결을 위한 단체교섭제도의 변화

위원회는 현행 노동법이 단체교섭을 촉진하고, 노동자들의 권리를 보호하는 데 불충분하다는 점을 인정했다. 단, 이 때의 노동자들의 권리에는 앞에서 종업원조직의 합법성을 인정한 것과 동일한 맥락에서 노조에 가입하지 않을 권리도 포함되는 것으로 규정했다.

위원회는 노조의 선거절차를 까다롭게 규정한 점을 인정해서 대표권 선거가 2주 안에 모두 마무리될 수 있도록 해야한다고 권고하고 있다. 보다 구체적인 방법으로는 조합원카드와 종업원명부를 대조함으로써 투표를 거치지 않고도 노조에게 교섭대표권을 부여하도록 하자는 방안이 권고되었다. 이와 함께 위원회는 부당노동행위에 대해 전국노사관계위원회(NLRB)의 권한을 강화시켜서 연방법원에 금지명령을 요청할 수 있도록 제안했다. 이 제안은 노조활동으로 인한 부당해고에도 적용되는 것으로 신속한 권리구제가 이루어질 수 있도록 하자는 취지였다. 마지막으로 위원회는 정당한 교섭권을 가진 노조대표와 사용자간의 최초의 단체협약이 보다 신속하게 체결될 수 있도록 노·사·정으로 구성되는 협약자문위원회가 이익중재를 할 수 있도록 하자고 제안했다.¹⁸⁾

3) 노사당사자간 자율적 분쟁해결을 촉진시킬 수 있는 방안

분쟁의 자율적인 해결을 위한 위원회의 권고는 법원이나 전국노동관계사무소(NLRB)를 통한 소송을 거치지 않고 노사 당사자가 자체적으로 문제를 해결하도록 하자는 것이다. 그것은 크게 세 가지로 요약된다. 첫째, 능률적인 사적 분쟁해결의 장려, 둘째, 작업현장의 산업안전과 보건에 관한 자율적인 규제노력들에 대한 지원, 마지막으로 비정규직 노동자들의 권리와 노동기준에 대한 보호이다.

원론적으로 말하자면 노사자치주의를 가장 잘 실현하는 방법은 단체행동권을 비롯한 노동권을 완전히 보장하는 것이다. 그러나 위원회는 노사협력을 추구한다는 기본 전제에서 출발하고 있기 때문에 분쟁을 규율할 수 있는 보조적인 장치들을 선호했던 것이다. 비정규직 노동자들에 대해서 언급한 것은 이들이 종종 노사 양쪽으로부터 소외될 수 있기 때문이었다.

5. AFL-CIO와 노동계의 평가

던롭위원회의 최종보고서와 권고가 발표되자 AFL-CIO는 성명서를 통해 안타까움과 불만을 이렇게 표시했다.

“던롭위원회는 미국의 노동자들이 직면하고 있는 긴급한 과제들 - 임금의 하락, 늘어가는 노동시간, 그리고 점점 불균형을 더해가고 있는 소득격차 - 을 정확히 지적했다. 또한 위원회는 우리가 오랜 기간동안 확인해온 분명한 사실, 즉 문제를 해결하는 가장 올바른 방법은 노동

18) 단체협약의 체결이 지연되는 원인에는 노조의 장기파업과 사용자의 불성실 교섭을 들 수 있다. 새롭게 노조가 결성된 사업장의 3분의 1 정도가 단체협약을 체결하지 못하고 있는 것으로 위원회는 파악했는데, 이 중 대다수가 사용자들의 의도적인 교섭 지연때문이라는 사실이 확인되었다.

자들이 그들 자신이 선택한 민주적인 노동조합을 통해 의사결정에 참여할 수 있도록 강력한 권한을 부여하는 것이라는 점을 재확인시켜 주었다.”

“그러나 불행하게도 던롭위원회는 참여권을 획득하기 위해 노력하고 있으면서도 사용자들의 강력한 반대에 부딪치고 있는 노동자들을 충분히 보호해야 한다는 권고를 제시하지 못했다. 또한 유감스러운 것은 종업원기구에 관한 위원회의 권고가 노동자의 대표를 사용주들이 선택할 수 있는 길을 터놓았다는 점이다. 이런 식의 ‘대표제’란 민주주의의 기본원칙에 대립되는 것이며, 노동자들의 합법적인 대표권을 침해하는 것이다.”¹⁹⁾

AFL-CIO는 경영참여와 협력에 관한 논리를 전반적으로 부정하지는 않았다. 이데올로기적으로 신자유주의와 맹목적인 노사협조에 대한 비판은 있었지만, 노사대등의 원칙위에서 이루어지는 참여와 협력은 기꺼이 받아들인다는 것이 기조였다. 그리고 노사대등을 실현하는 가장 기초적인 요구로서 노동조합의 권한과 지위를 충분히 보장할 것을 요구했던 것이다. 이런 미국노총의 입장에서 볼 때 던롭위원회의 최종보고서와 권고는 실망스럽기 짝이 없는 것이었다. 사용자들의 노조회피 전략을 승인해 준 결과였기 때문이다.

단체교섭 제도에 관한 부분에서 AFL-CIO는 지극히 불충분한 권고라고 비판했다. 노조의 선거절차를 단순화 시킨 것은 긍정적으로 평가했지만, 전국노조의 활동과 관련된 다수의 사용자들을 대상으로 하는 대표권 문제에 대해서는 달라진 것이 없다고 지적했다. 중재기관의 선정에 있어서도 노동자들이 용이하게 접근할 수 있는 지 여부를 충분히 고려하지 않았다는 점을 비판했다. AFL-CIO는 무권리 상태에 놓여있는 대다수 주변부 노동자들의 문제에 대해서도 단결권의 차원에서 접근해야 한다고 주장했다. 그들에게 노조가입을 통한 권리실현의 기회를 보장해야 한다는 것이었다.

19) AFL-CIO Press Release, *Dunlop Report Picks Right Targets, But Falls Short*, January 9, 1995.

6. 결론 및 시사점

던롭위원회는 1970년대 이후 20여년간 노동법의 개정을 요구해왔던 노동계의 기대와 희망 속에 출범했다. 그러나 위원회가 실제로 구성될 수 있었던 것은 노동자들의 요구때문이 아니라 격화되고 있는 국제적 경쟁속에서 미국의 경쟁력을 회복해야 한다는 경제적 요구 때문이었다.

노동운동진영은 위원회의 출범이 장미빛 미래를 보장한다고 낙관했던 것만은 아니었다. 오히려 보수세력에 의해 장악된 의회와 경제적 신보수주의를 계승하고 있는 클린턴 행정부의 본질을 정확하게 파악하고 있었다.

그러나 노동조합운동을 둘러싼 객관적인 환경은 여유롭지 못했다. 주변부 미조직노동자의 증대와 조직률의 하락, 노동자간 내부 격차의 확대와 근로조건 악화 등 주체적인 힘이 떨어지고 있었고, 사용자의 공격적인 노조파괴 전략에 대항하기에는 노동조합 현장조직의 불안정을 극복하는 것이 시급한 과제였다.

노동운동은 던롭위원회가 제시한 '참여와 협력'의 슬로건을 공세적으로 수용한다는 전략에 입각했다. 진정한 협력을 위해서는 강력한 노동조합이 있어야 한다는 것이 노동운동의 기본적인 입장이었다. 던롭위원회를 통해 노동계가 목표로 했던 것은 바로 이 '조직확대'의 가능성이었다. 타협이 불가피하다면 조직을 확대하는 것이 미래를 대비하는 최선의 대안이었던 것이다.

던롭위원회가 본격적인 활동에 들어가면서 '참여와 협력'을 내건 위원회는 - 역설적으로 - 노사간의 가장 치열한 전쟁터가 되었다. 양측은 노동법의 개정이 노사관계의 새로운 휴전선을 확정하는 문제라는 것을 정확히 인식하고 있었으며, 한치의 땅이라도 빼앗기지 않기 위해 결사의 전투를 벌였다. 결국 위원회의 최종보고서는 노사 어느 쪽도 만족

시켜주지 못한 것으로 나타났다. 그리고 위원회의 활동이 끝난지 1년 반이 지나가고 있지만, 노동법개정이 이루어졌다는 소식은 들리지 않고 있다.

그러나 미국 노동운동은 이번의 위원회를 통해 중요한 교훈을 남겼다. 이 교훈은 앞으로 우리의 노개위와 관련해서도 시사하는 바가 적지 않다.

우선, 단립위원회의 출범취지였던 '참여와 협력'의 구호가 최종보고서 내용을 결정적으로 규정했다는 점이다. 미국의 노동운동은 위원회의 출범 이유가 공화당의 보수적인 정책속에서 억눌려 왔던 노동조합의 권리회복이라는 '개혁'에 있다고 주장했다. 그러나 이러한 노동계의 의미부여는 받아들여지지 않았다. 첫 단추를 잘못 끼웠기 때문이다. 우리 역시 노동법개정의 의미가 군사독재 정권에 의해 저질러진 노동권 탄압을 바로잡고 세계적으로 인정되는 보편적인 기준으로 노동자의 권리를 회복시키는 '개혁'에 있음을 결코 놓쳐서는 안될 것이다.

이와 함께 우리는 미국의 단립위원회 활동과정에서 언론이 보였던 역할을 돌이켜볼 필요가 있다. 위원회 활동이 계속되는 동안 미국의 주류언론들은 사용자들의 충실한 대변자로 기능했다. 사용자단체의 주장이 기사의 앞뒤를 장식했고, 노동법개정 문제는 아주 골치아픈 -경제에 전혀 도움이 안되는- 논쟁으로 비취지도록 보도를 하면서 노동조합을 불평분만분자들의 집단으로 묘사했던 것이다. 그러나 종업원참여 프로그램과 노사협력 사례를 소개할 때는 전혀 달랐다. 그것은 완전히 '새로운 이상'으로 치장되었다. 그 결과 대다수의 미국 국민들은 사용자들은 협력을 원하는 반면, 노조는 대립과 갈등에 집착한다는 인식을 갖게 되었던 것이다. 우리의 노개위도 국민적 합의를 도출한다는 명분 아래 출범했다. 중요한 논쟁이 발생할 때마다 언론은 이를 편파적으로 다룰 것이 분명하다. 노동계와 시민단체들이 언론에 대한 특별한 감시에 나서야 할 필요가 있을 것이다.

여기에 단립위원회의 논쟁 방향이 지닌 문제점도 지적되어야 할 것이다. 위원회의 위원들은 거의 대부분 대학교수들이었다. 국민들이 접

할 수 있는 위원회의 논의들은 지나치게 이론적이고 전문적인 것으로 비춰졌다. 때문에 노동법개정이 미국사회에서 어떤 의미를 가지는 것인지, 국민들 자신의 삶과는 어떤 관련을 가지고 있는지는 전혀 부각되지 못했다. '임금이 몇 퍼센트 오르면, 경제학적으로 해고가 어느 정도 예상되는지', '법률적으로 자주적인 대표권이란 어떻게 해석되는 것인지' 등과 같은 난해한 수사들로 노사관계 개혁이 다루어졌다. 이에 따라 노동자들의 생생한 체험과 실상은 종종 무시되었던 것이다. 노사관계 개혁이 소수 전문가들을 중심으로 폐쇄적인 논쟁으로 변질되는 것을 경계해야 한다는 것이다. 노사관계의 개혁이란 시냇말로 먹고 사는 문제이며, 민주주의를 구체적으로 확립하는 문제이기 때문이다.

끝으로 미국의 경험은 사용자들이 얼마나 철저한지를 일깨워 준다. 단협위원회의 권고를 반영한 노동법개정은 아직 이루어지지 않고 있다. 그런데도 일명 팀법(Team Act)으로 불리는 '근로자와 사용자의 협력에 관한 법률'이 이미 1995년에 두 공화당 의원에 의해 의회에 상정되어 있다. 이 법안은 단협위원회에서 가장 첨예한 논쟁을 빚었던 어용노조를 완전히 합법화하는 내용을 담고 있다. 클린턴은 이 법안이 통과될 경우 거부권을 행사하겠다고 밝혔지만, 하지만 이런 방식을 통해 노동법개정이 노동자에게 불리하게 전개될 가능성은 얼마든지 있다고 하겠다. 우리의 경우도 사용자들이 별도 입법을 통해서라도 근로기준법을 개악할 가능성이 있는 만큼, 노개위와 국회를 모두 상대로 하는 입체적인 대응전략을 수립해야 할 것이다.

단협위원회는 미국의 노동운동에게도 많은 고민거리를 남겼다. 지난 달 AFL-CIO는 97년 대통령선거에서 클린턴을 지지하겠다고 미리부터 밝혔다. 노동법개정 문제에 대한 미국 노동운동의 압력이자 애원이 담겨 있다고 하겠다. 결과적으로 클린턴은 최대의 승리자가 된 셈이다. 그러나 클린턴이 진정 노동자들의 요구를 반영해서 노동법을 개정할지는 아무도 확신하지 못하고 있다.

하버드대학에서 노동조합 간부들을 위한 교육프로그램을 총괄하고

있는 엘레인 버나드(Elaine Bernard)의 다음과 같은 말은 우리에게도 해당되는 이야기이다.

“개혁이란 한두 명의 상원의원을 당선시키는 것으로는 이루어질 수 없다는 것을 깨달아야 한다. 중대한 개혁은 우호적인 정부를 선출한다고 해서 가능한 것도 아니다. 오히려 개혁에 개방적인 정부와 함께, 자신들의 권리를 조직하고 형성하고 요구하는 기층으로부터의 운동이 결합되어 있어야만 가능한 일이다. 전국노동관계법법(NLRA)을 기안한 사람은 루즈벨트 대통령이 아니라 상원의원 와그너였다. 그리고 그 역시 어느날 갑자기 노동자들의 권리에 관심을 가지게 된 것은 아니었다. 그를 움직인 것은 노동운동의 자각과 행동이었다. 노동자들의 행동과 시민사회의 지원은 노동법개정의 계기를 마련해줄 것이다. 그러나 그 계기는 언제나 노동계의 내부로부터 시작된다는 것을 명심해야 한다.”²⁰⁾

20) Elaine Bernard, *Clinton and Labor*.

참고문헌

1. 단행본 및 논문

Bamber, G. and Lansbury, R.D. ed. *International and Comparative Industrial Relations*.(이태현 외 역, 『국제비교 노사관계』, 한국노동연구원, 1993.)

George J. Union Arise, TIME(Volume 143), June 13, 1994.

Lieberwitz, Risa L. 「미국 노동법의 최근 조류」, 『주요국 노동관계법의 신조류에 대한 국제세미나』, 한국노동연구원, 1995. 11.

日本商業勞動組合聯合會 編, 『世界の勞動協約と勞動法』, 綜合勞動研究所, 1976.

김영삼, 「신노사관계로 21세기 세계일류국가 건설을」, 1996. 4.

김황조, 『세계 각국의 노사관계 -그 변신과 몰락』, 세경사, 1995.

박영범 편, 『미국 노사관계의 장래에 관한 독립위원회 보고서』, 한국노동연구원, 1994. 12.

박준식 외, 「참여경영과 노동조합의 과제」, 『참여경영과 노동조합의 과제』, 한국노총중앙연구원, 1995.

배무기, 「노사관계 개혁을 위한 제언」, 1996. 4.

_____, 『한국노사관계의 개혁』, 경문사, 1995.

이병훈, 「미국 노사관계의 최근 동향과 정책적 함의」, 『노동사회연구』, 한국노동사회연구소, 95년 7월호.

2. 인터넷 참고자료(Internet Resources)

AFL-CIO, *Dunlop Report Picks Right Target, But Falls Short*.
(<http://www.muc.edu/cwis/person/HORNING/labor.html>)

AFL-CIO News, June 19, 1995.

_____, February 16, 1996.

_____, February 22, 1996.

_____, March 29, 1996.
(<http://www.aflcio.org>)

Baker and Mishel, *Profits Up, Wages Down*,
(<http://epn.org/epi/eppuwd.html>)

Bernard, Elaine. *Clinton and Labor*,

- (<http://www.aflcio.org/press/jan95/PRDUNLOP.TXT>)
- Clymer, Hy. *Toward a More Militant AFL-CIO?*,
(http://neal.ctstateu.edu/history/world_history/archives/uslabor/uslabor006.html)
- Dassbach, Carl H.A. *Where is North American Automobile Production Headed*,
(<http://gpu1.srv.ualberta.ca:8010/vol1.001/dasshtm.htm>)
- Dunlop Commission, *Fact Finding Report*,
_____, *Preliminary Report*,
_____, *Final Report and Recommendation*,
(http://www.ilr.cornell.edu/library/e_archive/Dunlop/)
- Grob, H. *Worker Representation & Participation Survey: First Report*,
(<http://violet.berkeley.edu/~iir/ncw/pubs/rpts/wrps.html>)
- Jackson, Janine. *Workers Rights At Risk, But Press Miss The Story of Labor Law*,
(<http://www.people-link.com/imc/lmdocs/lmrisk.html>)
- Kochan, Thomas A. *Using the Dunlop Report to Full Advantage*,
(http://www.ilr.cornell.edu/library/e_archive/Dunlop/Kochan.html)
- Level Playing Field for Organizing First Priority of Labor Law Reform*,
(<http://www.dsausa.org/LA/LabAct21.html>)
- Slauter, J. and Mike. *How Can Unions Work Smarter?*,
(<http://violet.berkeley.edu/~iir/clre/lcr/vol/lcr294/particip.html>)
- The History of U.S. Labor Relations in the Post-War Era*,
(<http://www.muc.edu/cwis/person/HORNING/labor.html>)
- UNION SURVIVAL STRATEGIES FOR THE TWENTY-FIRST CENTURY*,
(<http://www.aflcio.org/press/mar96/report.html>)
- Watch Out the Dunlop Commission*,
(<http://venable.com/wlu/dunlop.htm>)
- Baker and Mishel, *Profits Up, Wages Down*,
(<http://epn.org/epi/eppuwd.html>)
- Bernard, Elaine. *Clinton and Labor*,