

미국 노사관계의 최근 동향과 정책적 함의¹⁾

이 병 훈(미국 코넬 대학교 노사관계 전공 박사과정)

◎ 발표 내용

1. 최근에 한국 노동운동의 과제와 관련해 외국 노동운동에 대한 관심이 높아지고 있다는 것을 알고 있습니다. 특히 독일의 노사관계는 체계적인 산별노조가 정립되어 있고, 기업 수준에서 공장위원회(works council)를 통해 노동자의 경영 참가가 이루어지고 있기 때문에 노동조합 조직 발전에 대한 고민을 구체화하고 있는 시점에서 관심의 초점이 될 만한 이유가 있다고 생각합니다. 그런데, 미국의 경우는 이른바 실리적 조합주의(business unionism)로 표현되듯이, 한국에서는 배워서는 안 될 모델로 일반적으로 알려져 있는 것 같습니다. 그러나 제가 미국에서 연구 과정과 현장 방문을 통해 얻은 교훈은 미국 노사관계의 자율적 교섭 관행입니다. 레이건 정부를 비롯한 공화당 정부의 집권 시기에도 노사의 자율적 교섭관행은 지켜져 왔습니다. 여기에서 우리가 주목해야 할 것은, 이러한 제도와 관행이 어떻게 확립되어 왔는가 하는 점입니다. 이를 위해서는 과거의 미국 노사관계를 이해할 필요가 있습니다.

1) 이 글은 1995년 6월 23일(금)에 연구소에서 열렸던 토론회 중 발표 요지와 토론 내용을 정리한 것입니다. 미국의 자동차산업 노사관계에 관심이 있는 분들에게는 많은 시사점을 줄 것으로 생각합니다. 발표자는 노동조합 간부로 활동하다가, 1991년에 미국으로 유학을 갔습니다. 발표자의 석사학위논문의 주된 분야는 자동차산업의 한·일(韓日)간 비교이고, 주요 주제는 내부 노동시장과 노사관계에 관한 것이었습니다. 박사학위논문의 주제는 미국 포드자동차와 한국 현대자동차의 비교연구라고 합니다.

62 노동동향

2. 미국 노사관계체계는 1937년에 제정된 전국노동관계법(NLRA)에 기초하고 있습니다. 이 전국노동관계법(일명 ‘와그너법’이라고도 불림) 체계는 1970년대 말까지 지속되었는데, 주요한 특징은 다음과 같습니다.

첫째, 각 기업단위 내에서 포드주의적 생산체계에 기초한 노사의 역할분담이 이루어지고 있습니다. 경영에 관련한 사항은 사용자의 권한이고, 노조의 권한은 임금 및 노동조건의 향상 및 작업장 직무통제에 제한되어 있습니다. 따라서 미국에서는 일반 작업자들의 참여가 배제되고 있으며, 근력과 체력이 노동의 중요한 요소가 되는 테일러주의가 그대로 적용되고 있다고 볼 수 있습니다. 포드공장 조합원은 공장에 출근하면서 머리는 경비실에 떼어 두고 몸만 작업장으로 간다는 말을 할 정도로 전형적인 포드주의적 노동과정 속에서 현장생활을 하고 있습니다. 숙련프로그램도 거의 없다시피 하여 단순한 작업을 담당하는 것이 일반적입니다. 현장감독자가 노동자에게 몇 시간 가르치는 정도가 기술습득의 거의 전부라고 할 수 있습니다.

둘째, 미국의 노사관계는 정치적 대결구도라기 보다는 제도적으로 안정되어 있는 대립구조라고 할 수 있습니다. 뉴딜 체제가 시작된 후, 산업별회의(CIO)가 인정되는 시기, 전시체제, 2차대전후 투쟁 시기, 반전운동 시기 비공식적 파업(wildcat strike) 투쟁 등이 있었지만, 기본적인 노사관계의 틀은 사용자는 경영권을 행사하고 노조는 임금 및 노동조건에 대한 요구와 단체협약에 따른 고충처리를 하는 것으로 제도화되어 왔습니다.²⁾

미국 노조는 단체협약을 통해 직무통제권을 행사하고 있는데, 한국의 단체협약과 비교해 양과 질에서 큰 차이가 난다는 점에 주목할 필요가 있습니다. 제너럴 모터스(GM)의 경우 단체협약은 1200페이지(300페이지 4권)에 달합니다. 이렇게 단체협약이 방대한 분량이 되는 이유는 각 사항에 대해 구체적이고 상세하게 규정하고 있기 때문입니다. 예를 들어, 임업이나 휴일 특근과 같은 조항에 대해 한국의 경우에는 3줄 정도의 원칙만 밝히고 있는 정도이지만, 미국에서는 임업에 관한 사항만 해도 7페이지 정도가 됩니다. 여기에는 임업 편성, 운영 및 실시에 대한 세부적 규정을 담고 있습니다. 미국의 경우에 작업장 규칙이 상당히 제도화되어 있어서 연초부터 현재까지 각 노동자의 작업시간을 계산해서 임업을 각 노동자에게 배분하고 있습니다. 즉 노조가 단체협약을 통해 생산·관리·계획·집행을 관리함으로써 현장규제력을 갖게 되고 노조의 힘은 이러한 작업현장의 규제력에서 생깁니다. 만일 사용자가 단체협약을 어길 경우에는 노

2) 이를 가리켜 팔 길이(arm length) 노사관계라고 부르는데, 이는 노사가 협상 탁자 양편에 가까운 거리를 두고 교섭을 한다는 의미 외에 각자가 역할을 나누고 정기적인 단체교섭을 통해 협약을 체결하고 작업장관리는 노조가 한다는 의미를 함축하고 있는 말입니다.

조가 고충처리절차에 의거해 문제를 해결하고 있습니다.

셋째, 미국노조는 산별노조가 사회·정치 참여를 가능한 한 배제하고, 기업 차원에서 이윤을 노사가 나누어 갖는 데 집중하는 노선을 가지고 있습니다. 이것을 가리켜 실리적 조합주의(business unionism)라고 부르고 있는 것입니다. 그런데 다른 측면에서는 노조가 현장수준의 통제권을 갖고 있다는 점에서, 직무통제 조합주의(Job-control unionism)라고 불리고 있습니다. 노조는 단체협약을 통해 선임권, 직무체계 및 직무관리에 대한 세부적인 규정을 만들고, 규정을 위반할 때에는 규제를 하거나 벌금을 물리는 등의 일을 하고 있습니다.

가령, 제가 방문했던 포드자동차 소속의 한 공장의 경우 2,000명 사업장에 상근직 대의원이 26명 정도가 있었습니다. 이들이 하는 일은 그들 자신도 그렇게 이야기하지만 현장내 경찰(policeman)과 같은 것입니다. 협약이 현장에서 준수되고 있는지를 감시, 통제하며, 위반사항이 발견되면 경고스티커를 발부합니다. 미국자동차 노조(UAW)는 현장조직을 장악하고 있는 대표적인 노조입니다. 다른 제조업노조의 경우에는 상대적으로 대의원의 수가 적습니다. 그러나 자동차 뿐만 아니라 다른 산업도 미국자동차노조의 대각선 교섭(pattern bargaining)³⁾의 결과에 많은 영향을 받는다고 할 수 있습니다. 미국에서는 각 공장의 대의원이 구체적으로 하는 일은, 경찰(policeman)의 기능(지구 및 본조의 협약이 제대로 지켜지고 있는가를 감시하고, 작업장의 보고나 발견시 규제조치를 하는 것)이라고 일반적으로 이야기합니다.

3. 미국은 단체교섭의 유형과 관행도 매우 다양한데, 이는 노조조직의 발전과정과 깊은 관계가 있습니다. 미국노총(AFL-CIO)은 1950년대 중반 직업별조직과 산업별조직이 통합한 조직이기 때문에, 현재 가맹조직이 산업별노조를 포함해서 100여 개나 됩니다. 또 산별노조의 경우에도 독일처럼 명확히 산업에 따라 체계적으로 조직되어 있는 것이 아니라 여러 산업 및 업종이 함께 있는 것이 보통입니다. 자동차노조(UAW)의 경우에도 공식명칭은 '미국자동차·항공·수송기계연합노조'입니다. 즉 자동차산업 외에 농기계, 항공기제작산업 노동자들도 가입되어 있고, 심지어 공무원도 자동차노조(UAW)에 가입하고 있습니다. 제가 공부하고 있는 코넬대 노조도 자동차노조(UAW)의 지부입니다. 이는 영토확장식의 조직 확대과정이 빚어낸 결과입니다. 특히, 1950-60년대에 노조간의

3) 미국자동차 노조가 행하는 대각선 교섭의 형태는, 노조가 지불능력이 큰 자동차회사를 선정해서 집중적으로 교섭하는 모습을 보이고 있습니다. 이 경우에 사용자도 자신의 기업이 노조의 교섭 파트너로 선택되기를 바라는 데, 그 이유는 교섭상대가 되면 기업의 특수한 상황이 반영될 수 있는 이점이 있기 때문입니다.

64 노동동향

영토분쟁이 극심하였는데, 대표적인 예가 트럭노조(Teamster)와 자동차노조(UAW)간의 세력 다툼이었습니다. 미국에서는 복수노조가 인정되지 않기 때문에 각 노조가 먼저 단체교섭권을 장악하려고 하는 디лем들이 많았습니다. 조직규모도 조합원이 200만 명이 되는 노조가 있는 반면, 4천~5천 명 선에 머물고 있는 노조도 있습니다.

조직의 포괄범위 및 조직규모에 못지 않게 단체교섭의 형태도 다양합니다. 복수의 사용자와 전국노조 간 교섭, 단일 사용자와 전국노조 간 교섭, 개별기업과 전국노조 간 교섭, 기업별 교섭 등 다양합니다. 자동차노조의 경우 주로 대각선 교섭을 하고 있고, 이 교섭결과는 다른 제조업에도 영향을 미치고 있습니다. 포드자동차 노동자의 경우에는 자동차노조, 기계공노조, 전기공노조 등 3개의 노조에 소속되어 있습니다. 그러나 기계공노조와 전기공노조의 숫자는 3% 정도에 불과하기 때문에 자동차노조의 대각선 교섭의 결과가 많은 파급력을 지니고 있습니다.

이처럼 1970년대 말까지는 이른바 케인즈주의적 사회·경제정책의 시기였기 때문에 노조에 대한 사용자 측의 양보를 얻어낼 수 있었을 뿐만 아니라, 이른바 비노조 기업(IBM, 모토롤라 등)에도 임금 및 노동조건에 노조의 단체교섭 결과가 영향력을 가질 수 있었습니다. 그러나 이러한 상황은 1980년대 이후 절적인 변화를 겪게 됩니다.

4. 80년대 이후 미국 노사관계가 변형되게 된 이유는 우리가 잘 알고 있는 미국 경제위기와 기업의 경영위기입니다. 특히 미국 시장에서의 경쟁이 격화되면서, 제너럴 모터스와 포드 사에서 진행된 공장폐쇄와 감원조치는 뉴딜 노사관계체계의 기반을 침식할 뿐만 아니라 해체하였습니다. 경영측은 기존의 노사관계가 비효율적이라는 주장을 거침없이 하였습니다. 또, 격화된 국제경쟁 상황에서 기업의 경쟁력을 높이기 위해서는 지나치게 세분화된 작업장 직무체계를 통합하고, 비효율적인 현장관리를 효율적으로 변화시킬 필요가 있다고 강변하였습니다. 이런 환경 하에서 사용자는 노조에 대해 적극적인 공세를 취해 갑니다. 가령 레이건 행정부시기에 공항파업이 일어났을 때, 정부가 해고조치를 통해 강력한 대응을 한 경우가 대표적인 예입니다.

이런 상황에 대해 노조는 무기력하게 대응하였을 뿐입니다. 80년대에 이른바 양보교섭(임금인상을 억제하고 그 대신 고용안정을 얻어내는 식의 교섭)이 일반적인 양상이 된 것은 사용자와 정부의 강한 공세뿐만 아니라 노조의 정체 부재도 하나의 요인이 될 수 있습니다. 이에 따라 직무관리체계와 선임권을 유연하게 운영하고, 100여 개의 직무를 5~6개의 직무로 통합하는 단체협약을 체결하고, 협약 기간을 연장하는 등의 일이 일어남으로써 노조의 직무통제권이 사용자 측에 넘어가는 모습을 보이고 있습니다. 노사관계의 이러한 환경변화로 신규노조의 조직율이 낮아지고 있고, 이와 함께 사용자의

부당노동행위도 증가하고 있는 추세입니다.

노조가 이미 조직되어 있는 경우에는 두 가지 방향으로 변화가 일어나고 있습니다. 노조가 약한 경우에는 이른바 일본식 노사관계체계의 도입이 적극적으로 일어나고 있는데, 이를 미국식 린 체계(American lean system)라고 부릅니다. 이 체계는 크라이슬러가 적극적으로 도입하여 성공한 바 있으며, 최근에는 누미(NUMMI) 공장이 전형적인 사례입니다. 다른 하나는 노조가 강한 경우에 도입되는 것으로 이른바 미국식 팀 체계(American team system)입니다. 이것은 노조의 참여를 제도적으로 보장함으로써 강한 노조의 협력을 얻는 것으로 새턴(Saturn), 세록스(Xerox), 코닝, AT&T사에서 도입하고 있습니다. 팀 체계는 포드주의적 방식의 한계에서 벗어나 노동자의 참여를 확대하고 이전의 수직적 현장관계를 민주적이고 자율적인 관계로 변화시킴으로써 작업자의 참여를 통해 기업경쟁력을 높이는 방식을 취하고 있습니다. 새턴 사의 경우 이전의 QC 대신에 현장자율관리팀을 운영하여 작업장의 자율성을 높이고 노동과정과 승진체계에 민주적인 절차를 도입하고 있으며, 코닝사의 경우에는 노사공동위원회를 두어 노사가 기업경영에 관해 협의하는 과정을 거치고 있습니다.

이렇게 새로운 노사관계가 실험되고 있는 사업장은 20-25% 정도에 이르고 있고, 기존 노사관계가 지배적인 곳은 40-50% 정도 되는데, 새로운 노사관계가 경영의 주도로 이루어진다는 문제점이 있다는 점을 고려한다고 하더라도 기존의 관행을 고수하고 있는 노조에 대해서는 비난의 여론이 높습니다. 미국 노동운동이 해결해야 할 과제의 핵심은 여기에 있다고도 할 수 있습니다.

1990년대에 들어와 클린턴 행정부는 '던롭(Dunlop)위원회'를 구성하여 합리적인 노사관계법 개정을 설계하고 있는데, 그 내용은 미국식 팀 체계의 입법을 통한 노사관계의 재편이라고 할 수 있습니다. 그러나 작년에 발표된 던롭(Dunlop)위원회 중간보고서에 대해서는 노사가 모두 비난하고 있어⁴⁾, 앞으로 어떻게 될지는 두고 보아야 할 것 같습니다. 결론적으로 1980년대 이후 미국 노사관계는 여러 실험을 통해 변화가 일어나고 있지만 아직 체계적인 노사관계체계로의 재편은 이루어지지 않고 있다고 보아야 합니다. □

4) 노조는 팀 체계로의 개편은 기업별의식의 강화로 귀결될 것이라고 비판하고 있고, 사용자측은 던롭(Dunlop)위원회가 노조결성을 간편하게 하는 등 노동조합의 요구를 너무 많이 수용하고 있다고 비판하고 있습니다.

◎ 토론 내용

1. 미국의 임금체계 및 임금인상 방식의 주요 특징은 무엇입니까?

일반적으로 알려져 있다시피 미국은 직무급 임금체계이고, 임금협약은 2년, 3년, 5년 등 다양한 주기로 맺어집니다. 최근에는 그 기간이 길어지는 경향이 있습니다. 미숙련 노동자는 시급으로 18.5달러(약 14,000원), 숙련노동자는 21.5달러-22달러(약 16,300원 - 16,700원) 정도 받고 있습니다. 숙련노동자가 되려면 7,200시간 정도의 도제훈련 기간을 거쳐야 합니다. 또 임금인상 방식은 정형화된 공식이 있어서 1940년대 이후 지금까지 생산성향상 + 물가상승(COLA)이 임금인상 기준이 되고 있습니다. 자동차노조의 경우 82-85년 임금협약에서 노조 측이 양보해서 위의 공식이 일시적으로 지켜지지 않았지만 지난 93년 협약(자동차노조의 경우 임금협약 기간은 보통 3년임)에서는 다시 그 공식이 부활하여, 매년 3%의 임금인상과 물가인상을 1%를 시급으로 추가하는 협약을 체결하였습니다.

또 80년대 이후 성과보너스제도가 확대되고 있습니다. 그 종류는 이윤배분, 목표배분, 숙련(혹은 지식)에 따른 배분(pay for skill or pay for knowledge) 등 다양합니다. 이윤분배는 기업이 벌어들인 이윤을 노사가 일정 비율로 나누어 갖는 제도로, 작년에 크라이슬러 사는 노동자에게 3천 달러, 포드 사는 4천 달러를 지급한 바 있습니다. 목표배분은 공장이나 부서단위로 설정한 목표(분기별이나 년 단위로 설정)를 초과달성을 했을 경우 지급되는 것이고, 숙련(혹은 지식)에 따른 배분(pay for skill or pay for knowledge)은 일본의 직능급과 비슷하게 인적자본의 개발 정도에 따라 지급되는 것입니다. 새턴과 누미 공장에서는 자동차노조와는 별도로 숙련(혹은 지식)에 따른 배분(pay for skill or pay for knowledge)에 대한 협약을 맺고 있습니다. 이와 관해 자동차 노조는 불만을 가지고 있어서, 새턴의 규모 확장에 대한 자동차노조의 압력이 가해지고 있는 상황입니다. 그러나 새턴은 일반적으로 미국식의 '공동결정제도'라고 평가되고 있습니다.

2. 미국에서 대의원들의 현장활동 방식은 한국과 비교해서 어떻게 다릅니까?

미국의 경우 노조의 대중동원력은 그리 높은 편이 아닙니다. 노조가 현장직무를 통제할 수 있는 것은 단체협약과 제도화된 관행을 통해 대의원의 감독 역할이 확립되어 있기 때문에 가능한 것입니다. 즉 제도화된 규정을 통해 임금 및 노동조건에 대한 감

독을 대의원이 할 수 있는 조건을 만들어 놓았기 때문에, 노조가 작업장에서 권력을 행사할 수 있는 것입니다. 한국의 경우 87년 노동자 대투쟁 이후 전투적인 노조의 활동이 있어 왔지만, 제도화된 권리가 그리 많지 않기 때문에 아직도 노사관계가 87년 이전과 비교해서 현상적으로는 별로 달라진 것이 없는 것 같습니다. 장기적으로 볼 때, 노조가 사용자와의 단체교섭을 통해 얻은 성과를 제도화함으로써 집행부가 바뀌고 노조가 어려운 상황에 빠지더라도 노동자의 권리를 지킬 수 있는 기반을 만들어 나가야 한다고 생각합니다.

3. 미국 노조조직률이 80년대 이후 계속 떨어져 이제는 12~13% 정도이고, 제조업부문 조직률은 10%도 안되는 상황에 처해 미국 노동운동이 위기를 맞고 있는 것으로 보이는데, 이에 대한 미국노총의 정책은 어떤 것입니까?

80년대 이후의 변화에 대한 노동운동의 대응은 크게 두 가지 입장으로 나누어집니다. 하나는 주로 활동이나 지도부를 반대하는 재야그룹의 입장으로 '전투적' 노선을 취하고 있습니다. '새로운 방향 운동'(New Direction Movement)이라는 그룹이 이러한 입장에 대표하는데, 이들은 사용자와 정부의 노동운동에 대한 억압적 통제를 노동운동진영의 전투적 투쟁으로 정면 돌파하여야 한다고 주장합니다. 다른 하나의 조류는 사용자와의 경영혁신 노력에 참여함으로써 노조의 입지를 강화하자는 주장입니다. 1985년에 AFL-CIO는 『정책백서』를 통해 현 노동운동의 위기는 노동법개정을 통한 노조결성 조건 완화⁵⁾와 부당노동행위 강화 등을 통해 노조조직율을 높이는 방안을 낸 바 있습니다. 팀 체계를 도입하는 대신 노동조합에 우호적인 노동법 개정을 통해 노동운동의 위기를 극복하자는 것입니다. 현재는 이들이 노조집행부에서 주도권을 쥐고 있습니다.

누미나 새턴 공장의 경우에는 일본식 체계를 찬성하는 계파와 이에 반대하는 계파가 존재하는데, 누미공장은 노동자 참여보다는 일본식의 표준화방식 및 관리방식을 도입하고 있고, 새턴에서는 노동자의 자율관리를 강조한다는 특징이 있습니다. 새턴은 협약을 통해 선임권을 부정하고 직무를 단순화하여 주야 교대제를 도입하는 등의 변화를 통해 기존 미국 노사관계를 변형시키고 있는데, 이에 대해 자동차노조는 별다른 대안을 찾지 못하고 있는 것으로 보입니다. 앞에서 이야기한 것처럼 기존 노사관계는 해체되고 있지만 새로운 노사관계가 확립되지 못하고 있는 전환기적 상황에 처해 있는 것

5) 노조를 결성하려면 당해 사업장 노동자 과반수를 확보해야 하고, 노동자투표 이전에 2~3개월 동안의 선거 캠페인을 거쳐야 하기 때문에 기업주의 노조결성 방해활동이 일어날 수 있는 여지가 상당히 높습니다.

68 노동동향

입니다.

4. 최근에 한국에서는 노조조직의 발전방향에 대해 대산별과 소산별에 대한 논의가 활발하게 진행되고 있습니다. 이 쟁점과 관련해서 미국의 자동차노조는 다른 선진 자본주의 국가와는 달리 자동차산업만으로 조직되어 있다는 점에서 특이한 데, 우리의 논의에 어떤 시사점을 줄 수 있겠습니까?

미국의 노조조직 발전은 독일과는 매우 다른 길을 걸었습니다. 독일은 2차대전 이전에 이념적 지향을 달리하는 노조조직의 난립이 노동운동과 민주주의의 발전에 도움이 되지 않는다는 역사적 경험을 통해 전후에 노동조합조직의 단결과 통일을 적극적으로 추진하였고, 이것에 대한 당시 정치적 세력들과 국민들의 지지에 힘입어 체계적인 산업별노조조직이 건설되었습니다. 그러나 미국은 노조조직의 발전이 자발적인 성격을 따면서 이루어졌습니다. 자동차노조는 처음에는 인력거노동자들이 AFL에 가입하는 등의 과정을 거쳐 오늘에 이르렀는데, 아래로부터의 산별노조 건설이라는 역사적 경로를 밟게 됩니다. 자동차노조의 건설과정에서 특기할 점은 전국조직 건설 과정과는 별도로 지역지부 수준에서 현장역량을 강화하기 위한 노력들이 지속적으로 있어 왔다는 것입니다. 산별노조의 건설에 대한 논의는 논의대로 하되, 실제적인 조직역량 강화를 위한 노력들이 지역지부 차원에서 끊임없이 추진되었던 것입니다.

경영측과 노조의 문화를 각각 관리문화와 대항문화라고 생각하고 작업장수준의 문화를 현장문화라고 한다면, 한국 현실에서는 관리문화와 대항문화의 특성은 분명해서 한국의 노사관계의 성격을 규정짓는 모습을 보이고 있지만, 대항문화와 현장문화간에는 상당한 괴리가 존재하는 것 같습니다. 우리나라 노동조합들을 보면 노조중심의 대항문화가 지나치게 투쟁 일변도로 흘러 현장의 다양한 불만들을 수렴하지 못하고 있는데, 이것은 노조의 지도력이 현장 깊숙이까지 미치지 못한다는 것을 의미하는 것입니다. 이러한 문제를 해결하기 위해서는 현장조직활동을 강화함과 동시에 현장의 다양한 문제들을 단체협약 등을 통해 제도화해서 노동자의 권리와 현실적으로 보장하는 수단을 강구하는 것이 필요하다고 생각합니다. □