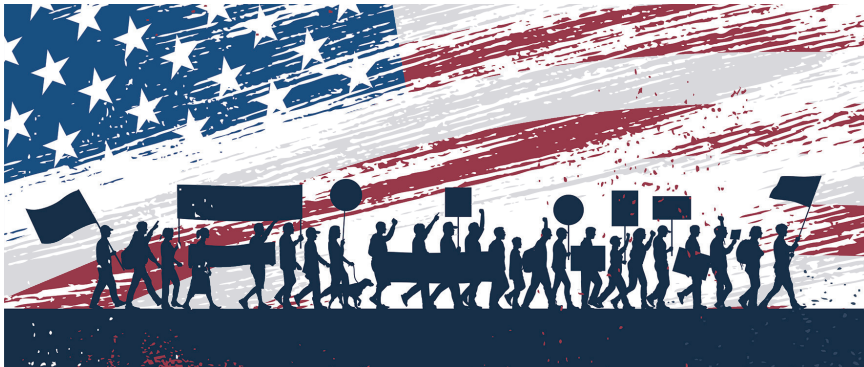


이슈브리프

미국 연방노동법의 부당노동행위 구제수단 실효성 모색

바이든 정부의 연방노동법 개정안

김 미 영 전문위원



미국 연방노동법 개정안은 하원을 통과하여 현재 상원에 계류 중이다.¹⁾ 연방노동법 개정을 위한 시도는 클린턴 정부시기 부터 꾸준히 있었지만 바이든 정부에서 개정의 가능성이 가장 높은 상태이다. 하원을 통과한 개정안(2021)은 상원의장과 민주당계 위원들의 지지를 받고 있다. 이 개정이 성공한다면 연방노동법 역사상 가장 중요한 개혁이라는 평가가 있을 정도이다.²⁾ 지금까지 미국 연방노동법의 ‘특징’이라고 여겨졌던 조항들이 개정 대상이기 때문이다. 대표적으로 파업에 참여한 노동자의 복귀를 어렵게 했던 무기한 대체고용(permanently replacement)을 금지하고, 직접 사용자가 아닌 사업자를 상대로 하는 소위 2차 파업이나 보이콧을 허용하며 단체교섭의 무를 부담하는 사용자 개념을 확장하고, 부당노동행위 처벌 조항을 도입한 것 등이다.

연방노동법의 성격에 특히 큰 변화를 예고하는 것이 바로 부당노동행위에 대한 처벌 조항이라고 할 수 있다. 지금까지 연방노동법은 연방노동위원회 구제명령과 연방

| 이슈브리프 | 01-04p

미국 연방노동법의 부당노동행위 구제수단 실효성 모색

| 위원회 활동 | 04-08p

「공공기관 현장 실태조사 결과」 보고 후 논의 마무리

고령인력 활용 확대 및 고용여건 개선과제 정리하는 것으로 마무리

소득보험 체계로 전면개편 및 고용보험 확대 제안

산업전환과 노동전환, 지역전환을 위한 사회적 대화의 주요 논의 과제 제시

플랫폼 상에서의 분쟁 예방 및 해결방안 논의



위원회-프리드리히 에베르트재단, 협력방안 논의

| 국제 동향 | 09-16p

코로나19 팬데믹과 스웨덴의 사회적 대화 노동조합으로 돌아오고 있는 미국의 노동자들

1) H.R.842—117th Congress(2021-2022) Passed House (03/09/2021) “Protecting the Right to Organize Act” (<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/842>). 2) Labor Law Reform On the Horizon: Ten Things to Watch Under the PRO Act (<https://www.natlawreview.com/article/labor-law-reform-horizon-ten-things-to-watch-under-pro-act>).



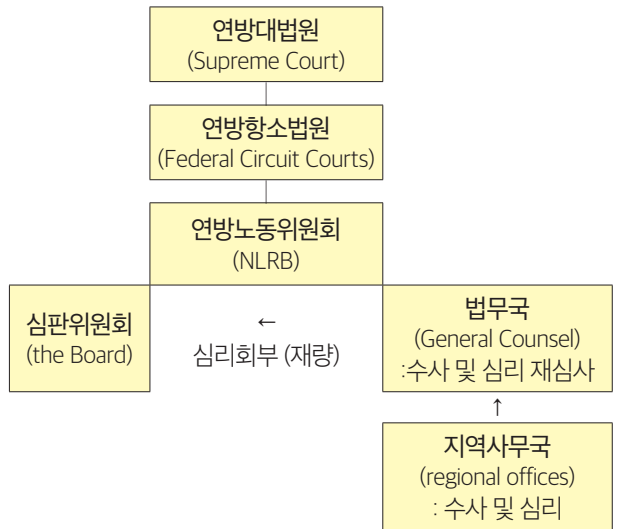
고등법원의 확정판결이라는 구제절차만 규정해왔고 부당노동행위 자체를 처벌하는 제도는 도입하지 않았기 때문이다. 그 배경에는 연방제(federal system)라는 미국 특유의 권력분립 원칙이 있다. 즉, 연방정부와 주정부 사이에 적용되는 권력분립인데 입법, 사법, 행정권의 원칙적인 주체는 각 주정부이고 예외적으로 헌법이 명시한 대상에 한하여 연방정부의 권한을 인정하는 것이다. 그 원칙에 따르면, 고용과 노동정책은 원칙적으로 주정부의 권한 대상이다. 현행 연방노동법이 그 원칙을 우회하여 제정될 수 있었던 것은 1930년대 대공황이라는 경제위기 때문이다. 당시에는 상당히 파격적인 제정법이었고 이로 인해 연방대법원의 위헌법률 심사까지 거쳐서 연방노동법체제의 정착에 기여할 수 있었다.

1930년대 당시 루즈벨트 정부는 소비를 확대해서 경제의 선순환 구조를 만드는 정책을 채택하였고, 그 주요 전략의 하나가 개인의 구매력을 높이는 것이다. 이에 따라, 연방정부는 사회기반시설 확대 및 재건 사업을 통해서 직접 일자리를 창출하고 국민이자 주요 소비자인 노동자의 임금과 근로조건 수준을 높이는 방향으로 나아갔다.³⁾ 이에 따라 1935년 연방노동법을 제정하여 노사의 단체교섭 균형을 도모하면서 1938년에는 공정근로기준법을 제정하여 최저임금제를 도입하였다. 이와 같은 연방정부 권한의 확대는 대공황이라는 경제위기가 아니었다면 불가능했을 것이다.

현행 부당노동행위 구제절차의 내용과 한계

연방노동법의 부당노동행위(unfair labor practices)는 그 보다 앞서 연방산업부흥법(1932)이 규정했던 부당행위(unfair practices)의 내용을 수용한 것이다. 연방산업부흥법(1932)은 산업정책에 관한 법률이었는데, 기업들 사이 공정한 경쟁(fair competition)을 위한 조건을 규정하면서 노동자의 단결, 단체교섭 및 단체행동권 보장을 포함시켰다. 그러나 이 부분은 연방대법원의 위헌 판결로 무효가 되었고 뒤 이어 제정된 연방노동법이 그와 동일한 노동자 권리를 보장하였다. 그리고 그 권리 침해를 부당노동행위로 규정하여 연방노동위원회의 배타적 관할사항으로 만들면서 각 주법

< 그림 1 > 미국 연방노동법의 부당노동행위 구제절차



원의 불법행위(Tort) 법리에서 분리시켰다. 즉, 연방노동법의 부당노동행위는 민사상 불법행위에 기한 손해배상 청구의 대상이 되지 않는다. 연방헌법에 따라 연방제정법은 주법에 우선하는 지위가 보장되기 때문에 일단 연방법이 정한 사항은 주법원에서 재판할 수 없다. 그런데 형사법과 민사법은 대표적인 주법원 관할사항이다. 이와 마찬가지로 제도적 배경 때문에 연방노동법 제정 당시에는 부당노동행위를 직접 처벌하는 규정을 둘 수 없었던 것이다.

체계상 사실심(trial court)의 지위와 권한을 갖는 연방노동위원회는 부당노동행위 구제 사안을 일반 재판과 같이 심리(hearing)절차를 진행하지만, 그에 더해서 증거와 증인을 확보하기 위한 수사(investigation)까지 한다. 앞서 설명한 바와 같이, 연방의회 제정법(federal statute)의 집행은 연방정부 관할이기 때문에 주정부의 검찰이나 수사기관을 경유하지 않기 때문이다.

연방노동위원회가 부당노동행위를 확인한 경우에 결정할 수 있는 구제명령의 내용은 크게 두가지로 나뉜다. 부당노동행위 유형이 노동자를 해고한 것이면, 원직복직(reinstatement) 또는 그에 대신하는 금전배상(front pay), 그리고 소급임금(backpay)이다. 그 이외에 단체교섭 거부, 근로조건 차별 또는 불이익 처우 등인 경우는 그 유형

3) 29 USC 151 (Findings and Declaration of Policy) ... The inequality of bargaining power between employees who do not possess full freedom of association or actual liberty of contract, and employers who are organized in the corporate or other forms of ownership association substantially burdens and affects the flow of commerce, and tends to aggravate recurrent business depressions, by depressing wage rates and the purchasing power of wage earners in industry and by preventing the stabilization of competitive wage rates and working conditions within and between industries. ... 4) 18 U.S.C. §§ 401-403; Federal Rule of Criminal Procedure 42.

에 따라서 작위 또는 부작위를 내용으로 하는 이행명령 (injunction)을 결정한다. 이와 같은 구제명령이 확정되면 법원에 재심을 다투는 기간이라도 당사자는 그 명령에 따라야 하며 그렇지 않으면 형사처벌의 대상이 된다. 그러나 그 처벌은 연방노동법에 정한 것이 아니라 연방형사소송법에 따른 법원의 권한 침해행위로 처벌된다.⁴⁾

이와 같은 구제절차의 큰 흐름은 부당노동행위가 발생하여 지속되는 시점과 부당노동행위가 확인되고 연방노동위원회가 구제명령을 확정하는 시점이 불일치하면서 구제수단의 실효성이 심각하게 낮아진다는 것이다. 왜냐하면, 연방노동위원회가 실질적으로 1심 법원과 같은 지위와 기능을 갖는다고 간주되지만 법원 조직체계에 속하는 법원은 아니다. 따라서 분쟁 대상이 되는 행위를 그 결정이 있을 때까지 일단 중단시켜 달라는 청구(temporary injunction)를 관할할 수가 없고 그러한 결정도 할 수 없기 때문이다.

부당노동행위 형사처벌과 중지명령제도 도입

상원에 계류 중인 연방노동법 개정안은 그와 같은 제도적 흐름을 보완하는 다음의 내용을 포함하고 있다.⁵⁾

우선, 연방노동위원회는 적정한 게시 명령을 사용자가 위반하는 경우에 1일 500달러의 강제금을 부과할 수 있다. 그에 더해서 사용자가 부당노동행위를 반복적으로 행한 경우에는 징벌적 손해배상(punitive damages)을 적용한다. 특히, 연방노동법의 부당노동행위 제도에 큰 변화로 간주되는 것은 벌금형의 도입이다. 그 법안에 따르면, 각 부당노동행위에 대해 최대 5만달러(이전 행위가 있으면 10만달러)에 해당하는 벌금형(civil penalty)을 부과할 수 있다. 그리고 벌금형이 확정되면 부당노동행위를 알고 있었거나 직접 실행한 임원(officer)이나 이사(director)도 그 책임을 부담해야 한다. 연방노동법 개정안에서 절차적으로 큰 특징은 부당노동행위를 수사하고 심리하는 연방노동위원회 지역사무국이 연방법원에 사전 중지명령(preliminary injunction)을 청구할 수 있도록 규정한 것이다. 그에 따르면, 지역사무국이 부당노동행위 사안을 수사하는 단계에서 그 혐의가 인정된다고 합리적으로 결정한 경우에는 본안 심리가 있기 전이라도 구제청구 대상인 행위의 중지를 당사자에게 명령할 수 있는 것이다.

연방노동위원회는 이미 2021년에 부당노동행위 구제수단의 실효성을 보완하는 내용을 포함한 행정지침을 각 지역사무국에 발하였다. 2021년 9월 15일 행정지침인데 부당노동행위를 수사하고 심리하는 과정에서 지역사무국이 청구할 수 있는 구제수단을 구체적으로 명시한 것이다.⁶⁾ 지침에서 연방노동위원회는 모든 부당노동행위 사안에 적합한 구제수단을 창설할 수 있는 권한을 갖는다는 점을 확인한다. 그러면서 부당노동행위가 노동자의 해고인 경우에 지역사무국은 원직복직, 소급임금과 해고기간 동안 상실한 부가급여분 이외에 경제적 손실을 포함하는 간접손해까지 보상을 결정하도록 한다. 또한 사용자의 부당노동행위로 인해 노동자에게 발생할 수 있는 경제적 손실의 사례도 열거하고 있다.

- 건강보험의 위법한 중단의 결과 근로자에게 발생한 건강보험 비용
- 신용카드 연체료
- 부당해고의 결과로 상실한 주택 또는 자동차 비용
- 근로자가 원직복직 의사가 없는 경우에 금전배상
- 사과문 게재
- 위법하게 해고된 미등록 이주노동자의 노동허가 지원

그 외에 부당노동행위 유형별로 지역사무국이 결정해야 하는 구제수단도 열거하고 있다. 사용자가 노동조합이 참여하는 단체교섭 대표 선출 과정에 개입하여 노동자의 노동3권 행사를 방해한 경우에 구제수단 유형은 다음과 같이 제시한다.

- 노동조합의 사용자 소유지 또는 게시판 접근
 - 노동조합 조직 활동 비용 배상
 - 임원 또는 연방노동위원회 공무원이 노동자들에게 그 권리를 설명하거나 게시물 낭독
 - 감독직과 경영직을 포함하여 노동자들에게 연방노동법의 권리 교육 실시
 - 사용자의 부당노동행위로 해고된 노동자가 복직할 수 없는 경우에는 노동조합이 선택한 자격있는 지원자를 채용
- 사용자의 부당노동행위가 교섭대표인 노동조합과 단체교섭을 거부하거나 성실히 교섭에 임하지 않은 유형에는 다음과 같은 구제수단을 제시한다.
- 사용자의 교섭 거부 또는 성실교섭 위반으로 초래된 손실을 노동자들에게 보상

5) <https://www.congress.gov/bill/117th-congress/house-bill/842/text#toc-H6A7F6480AC01466AAA1596F4B78D8DFE> 6) GC 21-07 Full Remedies in Settlement Agreement (09/15/2021) (<https://www.nlrb.gov/guidance/memos-research/general-counsel-memos>)

- 단체협약 또는 진정한 교섭 결렬에 이를 때까지 교섭 1 회당 최소 6시간, 주당 2회 이상 교섭 일정을 정하고 교섭 실시
- 단체교섭 비용 배상

연방노동법의 형사법적 성격을 강화하는 법안이 하원을 통과하여 상원까지 이른 것은 오늘날 연방정부의 역할이 주 정부에 비해서 더욱 중요해졌고 그에 따라 연방법은 양적으로도 증가했을 뿐 아니라 그 대상 범위도 확장된 것에 기인

할 것이다. 사실 형사처벌 규정을 포함하고 있는 다른 연방 법이 이미 상당수 존재하고 있다. 또한 법체계의 기본원리와는 별개로 연방독점규제위원회와 같이 위법행위 수사 단계에서 사전 중지명령 권한을 가진 연방행정위원회도 가능한 것이 현실이다. 바이든 정부와 민주당이 2022년에 연방노동법 개정 성공할 것인지는 확실하지 않다. 그러나 부당노동행위 구제의 실효성을 확보하기 위해서 필요한 제도적 보완 내용이 공론화 되었으며, 현행 제도의 흠결에 대한 인식이 상원까지 이르렀다는 점에 있을 것이다. **ESIC**

위원회 활동

「공공기관 현장 실태조사 결과」 보고 후 논의 마무리

공공기관위원회

2기 공공기관위원회는 1기 공공기관위원회('19.11.22.~'20.11.21.)에서 도출한 『공공기관의 지속가능한 발전을 위한 합의문』의 후속논의 항목(“지속가능한 공공기관 임금제도 관련 후속논의를 위한 노·정 대화를 지속한다”)에 근거하여 제9차 본위원회('21.2.17.~2.19.)에서 심의·의결한바, 재가동을 추진한 바 있다.

제9차 본위원회 의결 이후 수차례의 준비간담회 및 준비위원회를 개최하여 의제 및 위원 구성 등을 논의한 결과 이상민 교수를 위원장(한양대 경영학부 교수)으로, 노동계와 정부 각 3명, 공익위원 3명 등 총 10명으로 위원을 구성하였다. 2021년 6월 25일 제1차 전체회의를 개최하여 공공기관 노사 간 신뢰에 기초한 협력관계를 바탕으로 공공기관 임금제도 관련 실태조사 및 지속가능한 중장기 발전 방안 마련을 위한 논의에 착수한 바 있다.

제1차 전체회의('21.6.25.)에서는 이상의 내용이 포함된 “공공기관위원회 구성·운영계획(안)”을 중심으로 논의한 결과 “공공기관 임금구조 및 임금체계 실태조사”, “임금피크제 제도 운영 실태조사” 관련 논의를 먼저 시작하고, 조사 결과를 반영하여 정책방안 마련에 대한 논의를 진행키로 의견을 모았다.

이에 따라 경제사회노동위원회 정책연구용역의 일환으

로 10개 공공기관을 대상으로 임금체계 및 임금피크제 실태조사('21.7.21.~21.11.15.)가 추진되었다. 실태조사 완료 이후 여러 차례의 공익회의, 간사회의, 확대간사회의 등을 개최하여 실태조사 결과의 주요 내용에 대해 검토한 결과 공익위원 초안을 마련하여 제2차 전체회의('21.12.28.)에 보고하고 논의하였다.

이후 여러 차례의 확대간사회의를 개최하여 공익위원 초안에 대해 검토한 결과 공익위원 단일 의견으로 「공공기관 현장 실태조사 결과 보고」를 마련하여 제3차 전체회의('22.3.4.) 보고하고 논의하였다. 이와 관련해서 정부는 ‘의견 없음’, 노동계는 공공기관 임금체계 및 임금피크제 관련한 향후 논의 과제가 공익위원이 정리한 「공공기관 현장 실태조사 결과 보고」에 반영되어야 하며, 마지막 시사점 부분에 “지속가능한 공공기관 임금제도 발전을 위하여 정부와 노동계가 지속적으로 협의해 나갈 필요가 있다”는 내용이 반영되어야 한다는 입장을 최종 제출하였다. 마지막으로 2기 공공기관위원회의 활동보고서를 대신하여 「2기 공공기관위원회 활동 경과 및 주요 성과」를 보고하고, 회의체 전체 논의를 마무리하였다. **ESIC**

구미현 전문위원



고령인력 활용 확대 및 고용여건 개선과제 정리하는 것으로 마무리

고령사회대응연구회

고령사회대응연구회는 제26차 의제개발·조정위원회(20.11.23.)에서 ‘고령자 고용개선’(노동계 제안)과 ‘임금체계 개편’(경영계 제안)에 대하여 함께 검토하는 자리를 마련하면서 발족 준비가 시작되었다.

노동계에서는 한국이 고령사회를 지나 2025년 초고령사회 진입을 앞둔 상황에서 고령층에 대한 고용 및 사회보장 등에 대한 대책 마련이 충분치 않아 노후빈곤을 초래하고 국가의 복지지출에 따른 재정 부담으로 이어지고 있는 현실을 직시해야 한다고 강조했다. 고령사회를 먼저 맞이한 해외 사례를 들어 정년제 폐지 또는 단계적 정년연장 등을 도입한 사회문화적 맥락 및 세부 정책내용 등에 대한 시사점을 통해 한국사회의 인구변화에 대응해야 한다는 입장에서 ‘고령사회 고용개선 위원회’를 제안하였다.

“

고령자 고용여건을 개선하는데 필요하거나
유용할 것으로 판단되는 과제들을 정리

”

반면 경영계에서는 급격한 저출산·고령화에 대비해 고령인력의 노동시장 참여율을 높이고 기업의 비용 부담을 낮춰 고령인력의 고용안정을 제고하기 위해서는 임금체계 개편의 선행이 필수적임을 강조하였다. 60세 정년 의무화 입법 당시 함께 규정되었던 임금체계 개편 의무가 제대로 이행되지 못해 기업 내 생산성과 임금 간 괴리 문제가 여전한 상황에서 민간 기업의 합리적 임금체계 개편 확산을 통해 시장의 노동생산성과 임금 간 괴리 방지, 그리고 기업의 신규채용 여력을 확보하는 등의 분위기가 조성되도록 선행되어야 한다는 입장에서 ‘고령사회 대응과 임금제도의 합리성 제고를 위한 임금체계 개편 연구회’를 제안하였다.

이러한 노동계와 경영계의 입장과 의견을 최종 조율한 결과, 초고령사회 대비 지속가능한 고용·임금시스템 마련



을 위한 관련 쟁점 분석 및 노사정 의견 수렴을 목적으로 하는 연구회를 구성하기로 하였다. 이후 제10차 본위원회(21.6.7.)에 ‘고령사회대응연구회’ 발족 계획을 보고하고 좌장(이철희 서울대 경제학부 교수) 및 위원 구성(노동계 3명, 경영계 3명, 정부 2명, 전문가 6명 등 총 15명), 세부 주제 등을 검토한 후에 2021년 9월 9일 연구회 발족 및 제1차 회의를 개최하고 2022년 2월 28일을 기한으로 본격적인 논의에 들어갔다.

고령사회대응연구회는 총 10차례에 걸쳐 고령자 노동시장 현황 및 특성, 고령사회에 대한 정부의 정책 대응 현황 및 과제, 60세 정년 의무화 효과, 고령자 고용개선 및 고용지원 사례, 고령자 고용개선과 임금체계 개편, 초고령사회 대비 인프라 구축 방안, 고령자 고용연장 관련 논의 등에 대한 발제와 토론을 진행하였다. 이와 동시에 전문가 위원들이 중심이 되어 연구회의 발제 및 토론 내용을 기초로 하여 수차례의 전문가 회의 및 간담회를 개최하여 고령인력 활용을 확대하고 고령자 고용여건을 개선하는데 필요하거나 유용할 것으로 판단되는 과제들을 정리한 『고령사회 대응 방안 마련을 위한 향후 과제』를 마련하였다. 이상의 내용을 바탕으로 마지막으로 열린 제11차 회의에 보고하고, 이에 대한 노동계와 경영계의 의견을 함께 별첨하여 정리하기로 하면서 연구회 전체 논의를 마무리하였다. **esc**

구미현 전문위원



소득보험 체계로 전면개편 및 고용보험 확대 제안

자영업자 고용보험 적용확대 연구회

연구회는 발족이후 자영업자의 고용안전망 현황 및 실태 분석을 중심에 두고 논의하였다. 관련하여 자영업자 고용보험 현황, 소상공인 현황 및 지원정책, 소득 파악 현황 및 계획 등 해당 부처에서 추진중인 정책에 관해 듣고, 프리랜서 실태, 노란우산공제, 자영업 폐업 요인, 자영업자 소득파악 실태, 자영업자 고용보험 해외사례, 농업부문 자영업자 고용보험 실태조사 등 전문가 발제 및 논의를 추진하였다. 이후 당사자인 자영업자와 프리랜서 의견을 청취하였다.

자영업 단체들은 고용보험 개편안으로 소득보험 체계로의 전면 개편, 현행 고용보험 확대 등을 제안하였다. 또한 고용보험 확대와 관련하여서는 순차적 도입을, 부과 방식으로는 소득 시스템 도입에 있어 소상공인들이 쉽게 사용할 수 있는 편의성과 수용성 담보 필요성을, 고용보험 유인책으로는 지원 확대 및 보험료 일부 환급 방안 등을 제안하였다.



프리랜서들은 IT노조 프리랜서분과, 전국강사연대, 번역협동조합에서 참여하였다. 대체적으로 고용보험 확대에 대해 동의하였으나, 프리랜서 성격 상 검토되어야 할 부분이 많은 점도 지적하였다.

당사자인 자영업자와 프리랜서 의견 청취 과정까지 거친 후, 2월에는 수차례 전문가 회의를 개최하여 그 동안 논의되었던 내용 등을 중심으로 쟁점을 정리해 나갔다. 전문가 위원들은 '자영업자 고용보험 적용 확대 방안'을 정리



하였고, 주요 내용은 자영업자 고용보험 적용 확대의 필요성, 자영업자 고용보험 적용 확대의 원칙, 노무제공자 고용보험 세부방안, 자영업자 고용보험 세부방안 등으로 구성하였다.

제10차 전체회의(2022.3.11.)에서는 정리된 주요 쟁점을 중심으로 논의하였다. 자영업자들은 당연 적용이라는 방향성에는 동의하나, 소득 적시 파악의 어려움, 보험료 지원에 대한 구체적 내용 추가 등을 제안하였다. 경영계는 노무제공자는 진성자영업자와 성격이 다르다며 삭제를 요청했고, 노동계는 전체적으로 동의한다는 의견을 제시하였다. 전체 회의에서 제시한 의견들을 바탕으로 주요 쟁점을 정리한 자료는 전문가 제안 또는 정리문 등으로 하고, 이견이 있을 경우 자료를 첨부하기로 하였다. 또한 노무제공자 고용보험 세부방안 부분은 순서를 조정하고, 기타 제안 내용들은 전문가 논의를 통해 정리하기로 하였다.

제11차 전체회의(2022.3.25.)에서는 제10차 전체회의에서 나온 내용들을 반영하여 재정리한 '자영업자 고용보험 적용 확대 방안 전문가위원 제안서'를 논의하였다. 전문가위원 제안서에 대해 각 주체들이 제기한 이견에 대해서는 회의 결과에 명기하고, 연구회 활동은 최종 정리하였다. **esc**

송해순 전문위원



산업전환과 노동전환, 지역전환을 위한 사회적 대화의 주요 논의 과제 제시

기후위기와 산업·노동전환연구회

기후위기 대응의 필요성이 높아지면서 2018년 이후 국제사회에서 기후위기 대응은 최우선 어젠다로 부상하였다. 2019년 EU를 시작으로 중국, 일본, 미국 등의 국가들이 탄소중립을 선언하였고, 2021년 미국 바이든 정부는 4월 기후정상회의를 통해 2030년 감축 목표 상향을 촉구하였으며, 11월 영국 글래스고에서 열린 기후변화협약당사국총회(COP27)에서는 2022년 말까지 온난화 억제 목표 달성을 위한 NDC(국가온실가스감축목표) 추가 상향안을 제출 결의하였다. 국제 통상과 경제 활동을 온실가스 감축과 연계하는 기후규제가 본격적으로 시행되면서 탄소중립은 경제 사회 전반에 영향을 미칠 것으로 예상된다.

기후변화에 대응하기 위한 탄소중립과 저탄소 경제로의 전환은 거스를 수 없는 세계적인 추세이다. 국내에서도 2021년 10월 국내 탄소중립 시나리오와 함께 2030년 온실가스 감축 정책을 발표하였다.

“

탄소중립과 에너지전환에 따른
산업전환과 노동전환, 지역전환을 위한
사회적 대화의 주요 과제 제시 예정

”

탄소중립정책은 생산방식의 변화와 함께 전체 수요의 변화가 동시에 발생하며, 이는 기존의 노동수요의 양적, 질적 측면에서 상당한 변화를 발생시키게 된다. 특히 온실가스를 많이 배출하는 생산방식을 활용하는 기업에서 적게 배출하는 방식을 활용하는 기업으로 상품이나 서비스의 수요가 이동하면서 일자리에도 영향을 미칠 것으로 전망된다.

2021년 7월 27일 경제사회노동위원회는 기후변화 대응에 따른 산업구조 전환 과정에서 발생할 수 있는 부작용을 최소화하고 탄소중립을 실현할 수 있는 산업과 노동 전



환을 위한 방안을 논의하기 위해 노사정과 관련 전문가로 구성된 ‘기후위기와 산업·노동 전환 연구회’를 발족하였다.

우선 연구회는 탄소중립에 따른 산업과 일자리에 미치는 영향에 대해 파악하기 위해 석탄화력 발전, 자동차, 철강, 석유화학 업종별로 현황을 살펴보았다. 또한 해외의 산업전환 및 정의로운 전환 관련 정책 동향을 비롯하여 국내 전문가들과 다양한 이해관계자들의 의견을 청취하여 현장의 요구안에 대해 파악하였다. 이를 토대로 연구회는 탄소중립에 따른 산업전환과 일자리 전환을 위한 산업 및 일자리정책, 재직자 및 전직자를 위한 직무·일자리 전환 지원, 산업전환과 고용전환을 연계한 지역 일자리 정책, 중앙 및 지역 간 거버넌스 구축과 사회적 대화 방안 등을 논의하였다. 그러나 탄소중립 정책과 에너지 전환이 산업과 노동에 미치는 영향을 업종과 부문별로 정확한 영향을 파악하기에는 한계가 있었다.

연구회는 2022년 2월 22일 활동을 종료하면서 그 동안 논의한 내용을 정리하고 산업전환과 노동전환에 대한 주요 정책 과제를 구체화하면서도 향후 사회적 논의가 더 필요한 과제를 제시하기 위해 결과보고서를 작성하였다. 이 보고서를 통해 탄소중립과 에너지전환에 따른 산업전환과 노동전환, 지역전환을 위한 사회적 대화의 주요 논의 과제를 제시할 예정이다. **esic**

강금봉 전문위원



플랫폼 상에서의 분쟁 예방 및 해결방안 논의 플랫폼산업위원회

2021년 6월 플랫폼 종사자 보호와 플랫폼 산업의 공정하고 건강한 생태계 조성을 목표로 '플랫폼산업위원회(위원장 김혜진 세종대 교수)(이하, 위원회)'를 발족하였다. 위원회에서는 다양한 이해관계자들의 참여와 협력으로 플랫폼의 신뢰성을 제고할 수 있는 시장 질서를 확립하는 방안을 마련하고자 한다.

위원회는 2021년 9월부터 플랫폼 종사자의 직업훈련 및 일자리 이력을 중심 의제로 논의하였다. 플랫폼 노동의 유형을 막론하고 노동의 불안정성과 숙련개발 기회가 부족하다는 점이 문제되고 있다.

위원회는 2022년 1월부터는 플랫폼 상에서 발생하는 분쟁을 예방하고 해결하기 위한 방안을 중심으로 논의하고 있다. 또한 위원회는 업종별 이해당사자가 참여할 수 있도록 2022년 1월부터 가사·돌봄 분야(좌장 권혜원 동덕여대 교수)와 대리운전업 분과위원회(좌장 정흥준)를 구성하여 운영하고 있다. 현재 가사·돌봄 분과위는 5차 전체회의를 개최하고 직업훈련과 산업안전 정책을 우선적으로 논의하였고, 대리운전 분과위도 6차 전체회의를 개최하고 공정한 계약, 사회보험 확대, 야간 이동권 등을 논의하였다. [esic](#)

강금봉 전문위원



위원회-프리드리히 에베르트재단, 협력방안 논의

지난 2022년 2월 17일 프리드리히 에베르트재단*의 헨닝 에프너(Henning Effner) 소장은 경제사회노동위원회를 방문하여, 주요 고용노동과제 및 사회적 대화 관련 현안에 대한 논의를 위해 배규식 상임위원과 면담했다.

*프리드리히 에베르트재단: 사회민주주의 가치를 전파하는 것을 목적으로 하는 독일의 학술기관

이번 면담은 국제협력사업 다각화의 일환으로 프리드리히 에베르트재단(한국사무소)과 공동 컨퍼런스 및 세미나 개최 등 협력방안을 모색하고자 기획되었다.

배규식 상임위원은 면담에서 “전 세계가 마주하고 있는 ‘기후위기, 디지털 전환’ 등 대전환의 시기를 맞이하여 이에 예상되는 고용 노동의 지형변화에 대한 양국의 경험공유는 그 어느 때보다 중요하다”고 밝히며, “새 연립정부 구성에 따른 독일의 온실가스 배출량 감축을 위한 탄소중립 정책에 대한 로드맵과 노사정 간 합의에 대해 한발 앞선 경험을 지닌 독일의 사례와 방향을 심포지움 또는 토론회를 통해 구체화하자”라고 제안을 하였다.

이에 헨닝 에프너 소장은 지난 9월 독일 총선에서 환경을 중시하는 녹색당과 친기업 성향의 자유민주당 모두 재생에



너지 확대와 탄소중립 정책을 지지한바 있으며 독일 연정 합의문에는 파리 기후 보호목표를 달성하고, 2030년까지 석탄발전 단계를 이상적으로 줄이고 화석연료 시대를 끝내 고자 하는 전략이 포함되어 있다고 소개했다.

전 세계가 직면한 전환의 과정에서 지속가능하고 정의로운 전환을 위해서는 정부의 역할과 노사의 역할 그리고 사회적 대화를 통한 논의와 합의가 중요하다는 점에서 양 기관은 서로 공감하였으며, 향후 전문가 토론회 및 세미나 개최 등을 통해 구체적인 정책 및 사례를 공유하기로 하였다. [esic](#)

손옥이 전문위원

국제 동향

코로나19 팬데믹과 스웨덴의 사회적 대화

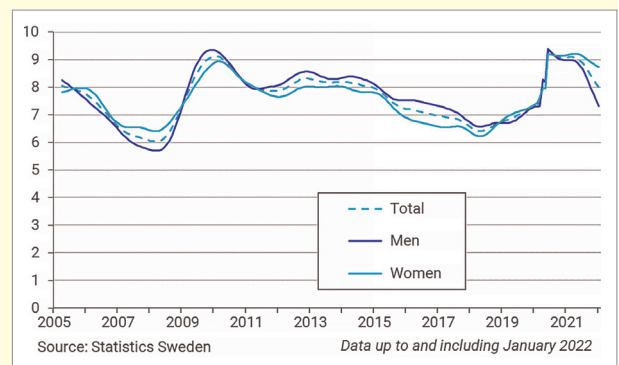
< 외부전문가 특별기고 >

장 선 화 대전대학교 글로벌문화콘텐츠학전공 교수

스웨덴은 코로나19 팬데믹으로 인한 경제적 위기를 비교적 잘 극복한 편이다. 스웨덴 정부는 코로나19 팬데믹 초기부터 적극적인 봉쇄 전략을 채택하지 않았으며 팬데믹으로 인한 사회 경제적 영향이 크지 않도록 하는데 주력했다. 코로나19 팬데믹에 대한 북유럽 인근 국가들 뿐 아니라 유럽 국가들과 다른 스웨덴 정부의 대응 전략에 대해 확산율과 고령자 치명률이 폭증한 초기에는 비판과 우려의 목소리가 높았으나 수출 실적과 공공 재정 건전성이 잘 유지되고, 인플레이션 증가폭이 완만하게 유지되는 등 경제적 측면에서는 비교적 긍정적이었다. 그럼에도 불구하고 코로나19 팬데믹이 노동시장에 가져온 충격은 적지 않았다. 2019년 이후 실업이 급증했고, 특히 장기 실업자 수 증가 폭이 상대적으로 컸다. 실업률은 연간 평균 2020년 6.8%, 2021년 8.8%(Medlingsinstitutet 2020, 2021)로 높아졌다가 2022년 1월 기준 8.3%(2021년 1월 대비 1% 하락, SCB 통계 수치 참조)로 완화되었다.

2013년까지 스웨덴 장기 실업률(12개월 이상 실업률)이 EU 국가 가운데 가장 낮은 편에 속하고 NEET¹⁾도 낮은 편이었던 것을 감안하면 코로나19 팬데믹이 노동시장에 미친 영향은 작지 않았다. 하지만 스웨덴국가조정위원회(Medlingsinstitutet)는 2020년 1년간 중앙차원의 합의건수가 500여건, 3백만 피고용인을 포괄하는 정도로 고용인구 다수를 포함한 한편, 노동손실일수는 0이었던 만큼 스웨덴의 사회적파트너간의 신뢰가 굳건한 가운데 스웨덴 모델이 비교적 견재해왔다고 평가한다. 2020년 3월 말 만기 예정이었던 노사 합의는 여름 이후로 연장되었으며 코로나19 위기 영향이 산업별로 상이했음에도 불구하고 임금 합의 기준이 대체적으로 지켜졌다. 2020년 11월에 2023년 3월 기한으로 합의된 임금인상분은 지난 10여년과 비슷한 수준에 머물렀고, 따라서 2020~2022년 기업의 고용비용은 위

< 그림 1 > 스웨덴 실업(시계열적): 15~74세 (단위: %)



출처: 스웨덴 통계청(SCB) (<https://www.scb.se/en/finding-statistics/statistics-by-subject-area/labour-market/labour-force-surveys/labour-force-surveys-lfs/pong/tables-and-graphs/seasonally-adjusted-data/time-series-on-the-unemployment-rate-persons-15-74-years/>)

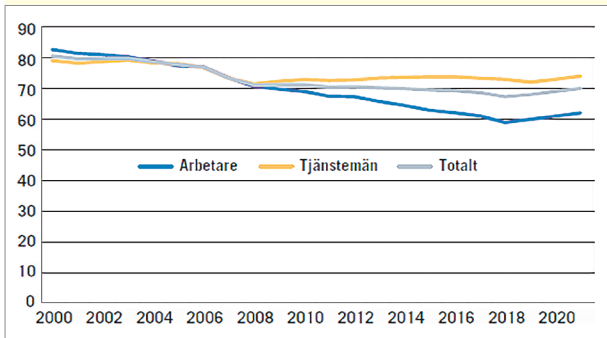
기 이전보다 낮은 수준이 될 것으로 전망되었다(Medlingsinstitutet 2021).

스웨덴의 노조가입률-과거에 비해 줄어들긴 했으나-과 단체협상 포괄률은 여전히 높은 편이다. 생산직 및 사무직 노동자 통틀어 피고용인가운데 약 70%가 노조에 가입되어 있으며, 90%가 단체협약에 포괄되어 있다. 2020년 팬데믹 가운데 체결된 단체협약과 합의는 안정과 전환, 연금 급여, 단기 고용 등에 관련된 것이었다(Medlingsinstitutet 2020). 2022년 3월 기준으로 650개 단체협약이 체결되어 있으며 12월까지 총 31개 합의가 만료 예정이다.²⁾

코로나19 팬데믹 시기 스웨덴에서 특이할 점은 노동조합 조직율이 상승했다는 점이다. 2000년대 초 중도우파 정부 시기 노조 가입과 연동되었던 실업보험기금 가입 방식이 폐지되자 노조 가입률이 급격히 줄어들었는데, 코로나19 팬데믹으로 노동시장 불안정성과 불확실성이 높아지자 실업보험기금에 가입하는 노동자 수가 증가하는 동시에 노동

1) Not Employment, Education, Training: 고용, 교육, 훈련 과정에 포함되지 않는 15~24세 청년인구

< 그림 2 > 생산직 및 사무직노동자 노조 조직율 (단위: %)



출처: Medlingsinstitutets(2022, 168). Diagram 15.1 Organisationsgrad for arbetare och tjänsteman ar 2000-2021

조합 가입률 또한 높아지는 양상이 나타났다. 스웨덴에서 대부분의 노동조합들은 실업보험기금을 보충하는 소득보험을 운용하는데다가 노동쟁의 시 지원, 협상, 법률 지원을 제공하기 때문에 이직이 쉽지 않은 경제위기 환경에서 노동자들이 고용 및 소득을 유지하기 위해 노조 가입을 선택하는 것이다. 2020년 3월~4월 두 달간 약 58,000명이 노조에 가입했는데(Kjellberg 2020), 노조 가입율 증가 추세는 2020년 이후로도 지속되고 있다(그림 2 참조).

코로나19 팬데믹 시기에 스웨덴의 사회적 대화는 형식면에서는 1990년대 이후 관행화된 단체협상의 형태, 즉, 제조업 부문 합의가 다른 산업에 임금 인상 기준의 역할을 하는 양상이 지속되고 있는 것으로 보인다. 하지만 노동시장 제도 내용적 측면에서는 중요한 변화가 있었다. 팬데믹 위기 시 스웨덴 정부와 노사 조직들의 개입과 역할이 강조된 것은 사실이다. 스웨덴 정부(사민당-환경당 연립정부, 이하 적록연정)는 위기 대응을 위해 기업에 대한 세금 감축, 취약 부문 기업에 대한 임대료 보조, 코로나19 영향을 받은 기업에 대해 근로자 노동시간 감축(60~80% 까지) 및 정부 재정지원, 상병휴가 연장, 재택근무 확대 등의 조치를 취했다. 노동조합과 사용자단체들은 일시적인 노동시간 감축 조치와 정부 보조에 대해 환영하고 이에 상응하여 단체협상을 갱신했다. 하지만 위기 가운데 노사 주요 조직들은 노동시장 유연화 입법에 동의했고, 이 과정에서 생산직 노총과 화이트칼라 노조들 간의 이해 균열이 재확인됨과 동시에 LO 가맹 노조들은 뿌리 깊은 산업별 이해 갈등을 드러냈다.

2020년 사용자단체와 노동조합은 노동시장 변화에 맞

춘 노동법 개혁을 요구하는 원칙 합의와 고용안정, 전환, 보호 관련 기본 합의를 체결하고 스웨덴 정부에 노동법 개정을 제안했다. 적록연정은 중앙당과 자유당의 동의하에 고용보호법(LAS)1 개정안을 제출했다. 정부 개정안은 세 가지 중요한 변화를 담고 있는데, 크게 노동시장 유연화 조치에 해당하는 기업의 해고 관련 권한 확대, 기술훈련 및 고용 전환을 지원하는 정부 재정 확대가 주요 내용이다. 첫째는 스웨덴 고용보호법의 변화이다. 기존의 고용보호법이 객관적으로 정당한 이유 없이 노동자를 해고할 수 없었던 데 반해 개정안은 정당한 사유 발생시 가능하도록 했다. 종전에는 해고 관련 분쟁 발생 시 해고 예고기간 종료되더라도 고용이 유지되어 임금을 지급했던데 반해 해고 예고기간 종료 시 고용이 종료된다. 기존에는 10명이하 소기업에 한해 2명까지 예외 적용이 가능했던 후입선출식 해고 규정을 정리하고 기간 동안 기업 규모와 상관없이 3명까지 예외를 허용하도록 했고, 비정규직 노동자가 5년간 한 직장에서 24개월 근무 시 정규직 전환하도록 한 종전 규정에서 12개월로 축소했으며, 파견직은 3년간 한 직장 동일부서에서 총 24개월간 근무 시 정규직으로 전환하도록 했다. 둘째, 기술 향상을 위한 직업훈련에 대한 새로운 정부 재정 지원 확충, 셋째, 단체협약에 포괄되지 않는 근로자를 위한 기초 고용 전환 지원 제공을 위한 공공 고용지원 조직을 신설하기로 했다(Eurofund 2021; Ulander-Wänman 2022).

“

노동시장 유연화 조치에 해당하는 기업의 해고 관련 권한 확대, 기술훈련 및 고용 전환을 지원하는 정부 재정 확대

”

중도우파 정당들과 사용자조직은 개정안을 환영한 반면 노동조합과 집권 사민당, 좌파당을 포함한 중도좌파 정당들은 비판적이었다. 하지만 노동시장 당사자 조직인 사회적 파트너들 간의 양자 합의 과정에서 산업 부문 간 갈등이 드러났다. 2020년 10월 LO는 반대, 협상 테이블을 떠났고 SN(스웨덴기업연합)과 PTK(화이트칼라노조들을 대표하는 민간부문협상카르텔)는 합의를 진행하는데 동의했

2) Medlingsinstitutet 홈페이지 참조(<https://www.mi.se/forhandling-avtal-2/gallande-avtal/>).



다. 이 과정에서 LO 산하 금속노조(IF Metall)와 지자체 노조(Kommunal)는 독자적으로 양자 합의에 동참하기로 결정했다. 일종의 배신행위로 받아들여진 이 결정을 통해 LO 노조들 간에 균열이 커진 것으로 평가되었다(Eurofound 2021, 10).

2022년 1월 27일 스웨덴 정부는 중앙당과 합의하에 노동시장 유연화, 적응력, 안전을 위한 역사적 전환을 선언하고 고용보호법 개정안을 결정했다.³⁾

개정된 고용보호법은 2022년 6월 30일부터 발효 2022년 10월 1일부터 적용되도록 제안되었다. 사회적대화 당사자 조직들 간의 합의가 스웨덴 정부를 압박하는 형태의 노동법 개혁 과정에서 주목할 것은 코로나19 팬데믹으로 인한 경제적 위기의 영향이 아니라 스웨덴사민당의 정치적 영향력 약화와 우파 포퓰리스트 정당인 스웨덴민주당 부상으로 인한 소수 연정의 취약함이다. 사민당은 1914년 이래 최저 득표율을 기록한 2018년 총선직후 정부구성에 어려움을 겪었고, 스웨덴 역사상 처음으로 스웨덴의회(Riksdagen)는 4개월간 형의회(Hung Parliament)에 머물렀다. 오랜 협상과정 끝에 사민당은 자유당과 중앙당의 지지를 약속받고 적록 소수연정을 재출범했으며, 이 과정에서 뢰벤(S. Löfven) 총리는 경직적 노동법 완화를 약속한 바 있다. 불안정한 소수연정은 의회 내 제3당이 된 스웨덴민주당이 제출한 불신임 표결안에 중도 우파 야당들뿐 아니라 좌파 당마저 찬성하면서 붕괴되었다(장선화 2021). 2021년 6월 17일에는 뢰벤 총리 불신임 표결안이 (스웨덴의회 사상 최초로) 의회를 통과했고, 정부 구성에 난항을 겪은 끝에 가까스로 스웨덴 사민당 안데르손(M. Andersson) 소수정부가 출범했다. 2022년 총선을 앞두고 중도우파 정당들은 스웨덴민주당과 연합가능성을 보이고 있으며 스웨덴사민당은

노동, 주거, 조세 등 사회정책 차원에서 자유주의적, 시장주의적 개혁에 나서고 있다. 스웨덴노총(LO)은 과거와 같이 노동계급의 우산조직으로서 연대를 이끌어내지 못하고 산별, 부문별 노조 간 이해 분산이 진행된 지 오래이다.

코로나19 팬데믹 위기 2년간 스웨덴 경제와 노동시장은 일시적 어려움을 극복하고 안정을 되찾을 수 있었다. 하지만 우리가 주목해야 할 것은 팬데믹 이후의 스웨덴이다. 스웨덴모델은 사회경제적 위기와 자본주의 불평등을 극복하기 위한 정부와 노동시장 주체들의 적극적 정책 연대를 통해 가능했다. 변화한 정치경제적 환경 속에서 개정 노동법 발효 및 적용과 2022년 9월 총선 과정을 통해 스웨덴 노동시장 제도 및 스웨덴 모델의 역사적 전환이 현실화될지 주의를 기울여 지켜볼 필요가 있을 것이다. **ESIC**

[참고문헌]

장선화. 2021. “급진우파 포퓰리즘적 정치 동원과 정당민주주의의 딜레마: 북유럽 사례를 중심으로.” 『비교민주주의연구』, 17(1): 103-143.

Eurofound. 2021. Sweden: Working life in the Covid-19 pandemic 2020 (<https://euagenda.eu/upload/publications/wpef21033.pdf>)

Kjellberg, Anders. 2020. Facklig medlemstillströmning under coronapandemin. Nio-Ferm Tidskrift om arbetsliv & profession 3(2): 12-15.

Medlingsinstitutet. 2020. Summary of the National Mediation Office's Annual report for 2020. Stockholm: Medlingsinstitutet.

Medlingsinstitutet. 2021. Ekonomi och lönebildning under pandemin: En internationell utblick. Stockholm: Medlingsinstitutet.

Medlingsinstitutets. 2022. Avtalsrörelsen och lönebildningen År 2021. Medlingsinstitutets Årsrapport. Stockholm: Medlingsinstitutet.

Ulander-Wänman, Carin. 2022. “The social partners as actors in new labour law legislation in Sweden.” European Labour Law Journal: 1-13.

3) 스웨덴 정부 홈페이지 참조(<https://www.government.se/press-releases/2022/02/historic-transition-package-for-flexibility-adaptability-and-security-in-the-labour-market/>)



노동조합으로 돌아오고 있는 미국의 노동자들

김진구 전문위원

미국의 노동자들이 노조로 돌아오고 있다. 특히 미디어 업종과 서비스업종에서의 움직임이 활발하다. 반면에 제조업 노동자들은 여전히 노조 하기 어려운 상황에 놓여 있다.

스타벅스, 아마존, 그리고 애플의 노동자들이 노조에 가입하고 있다

2021년 12월 뉴욕주 버팔로시에 위치한 스타벅스 매장에 노조가 결성되었다. 미국법에 따르면, 노동자들이 노조를 결성하기 위해서는 두 가지 방법을 택할 수 있다. 하나는 회사가 자사의 노조를 인정하는 방법이다. 그런데 회사가 노조를 인정하지 않을 경우, 노동자들은 연방노동위원회에 신청하여 사업장의 노동자들 전체에 노조결성 찬반을 묻는 투표를 진행하고, 여기서 과반의 찬성을 얻어야 한다. 버팔로시의 스타벅스 노동자들은 각 매장별로 투표를 진행하였고, 그 중에 한 곳의 매장에서 과반의 찬성을 얻어 노조가 결성되었다.

미국 전역에 약 9,000개의 매장을 운영 중인 스타벅스에게 이는 무시할 수 없는 결과였다. 스타벅스는 창립 이래로 업계 최고의 근로환경을 강조하면서 무노조 정책을 유지하고 있었다. 그래서 버팔로시의 매장에서 노조결성 움직임이 태동될 무렵부터, 스타벅스 경영진은 타 지역의 관리자를 버팔로시 매장으로 배치하고, 직원들에 대한 교육을 강화하거나, 친노조 직원의 근로시간을 줄이는 등으로 노조 결성을 방해해왔다.⁴⁾

하지만 결국 노조가 결성되었고, 회사가 우려한 바는 현실이 되었다. 곧 버팔로시의 매장 3군데에서 노조가 결성되었으며, 전국 100개가 넘는 스타벅스 매장의 노동자들이 연방

노동위원회에 노조 결성을 위한 투표를 진행할 것을 신청하였기 때문이다.⁵⁾ 이 매장에서 노조가 결성될 경우, 더 많은 스타벅스의 노동자들이 노조결성을 위한 투표를 원하게 될 것은 분명해 보인다. 회사측 변호사의 의견대로, 노조가 실제로 회사와의 단체협상에서 실망스러운 협약을 체결하는 경우를 제외하고는, 노조결성 움직임은 계속 될 것이며, 그 움직임이 커지면 커질수록 회사측도 그 움직임을 막는 것이 어려워질 것이기 때문이다.

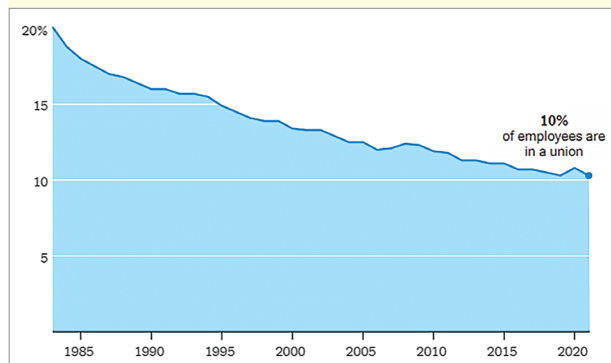


그런데 이 같은 노조 설립 움직임은 스타벅스에만 국한되어 있는 건 아니다. 스타벅스와 마찬가지로 노조가 존재하지 않던 아마존에도 노조 설립 움직임이 있다. 2021년 4월 알라바마주의 아마존 물류창고 노동자들은 노조설립 찬반투표에서 오직 30%만이 찬성하여 노조 설립에 실패한 바 있다. 그러나 그 후에도 아마존 노동자들의 노조결성 움직임은 중지되지 않았는데, 2022년 3월31일 뉴욕주의 스테이튼 아일랜드에 위치한 아마존 물류창고 노동자들은 2022년 3월 31일 노조결성을 위한 투표에서 찬성의 손을 들어주었다.⁶⁾ 애플에도 노조설립의 바람이 불고 있다. 최근 미국 내 두 곳의 애플스토어 노동자들도 노조설립 찬반투표를 연방노동위원회에 신청한 것이 확인되었다.⁷⁾

4) Scheiber, N.(2021), "Starbucks workers at a Buffalo store unionize in a big symbolic win for labor", <https://www.nytimes.com/> (검색일: 2022.3.11.) 5) Scheiber, N.(2022), "Starbucks Workers at 3 More Buffalo-Area Stores Vote to Unionize", <http://nytimes.com/> (검색일: 2022.3.11.)

6) 스타벅스의 경영진은 22.4.4 공개서한을 통해 "회사와 회사의 사람들(노동자)에 투자하기 위해 자사주매입을 중지한다"고 발표했다. Ross, A.(2022), "Starbucks's new C.E.O. Scrap stock buybacks to 'invest more profit into our people.'", <http://nytimes.com/> (검색일: 2022.4.4.)

지난 40년 간 노조조직율은 절반으로 감소함⁸⁾, NYTimes



2015년 이후 빠르게 회복중인 노조지지율¹¹⁾, NYTimes¹²⁾



40년 만에 노동자들이 노조로 돌아오고 있는 이유

이는 지난 40년 간 노조조직율이 20%에서 10%로 하락했다는 점을 고려할 때 매우 흥미로운 현상이다. 더구나 같은 시기 공공영역은 노조가입율이 34%로 꾸준히 유지된 반면, 민간영역은 6%로 하락한 점을 생각해 보면 더욱 그렇다. 스타벅스, 아마존, 애플 모두 당연히 공공기관이 아니다.

그렇다면 어쩌서 노동자들은 지난 40년 간 외면해 왔던 노조를 설립하려고 하는 것일까? 연구에 따르면, 노동자들이 노조를 조직하기 위해서는 다음과 같은 세 가지 조건이 충족되어야 한다고 한다. 첫째는 노동자라는 집단정체성 확립되어야 하며, 둘째는 노조를 통해 근로조건을 개선할 수 있다는 기대를 가질 수 있어야 하고, 셋째는 노조가입에 따르는 회사의 압박과 해고 위협을 감수하겠다는 태도를 가져야 한다.⁹⁾

일단 작금의 상황을 고려해 볼 때 세 번째, 즉 상당수의 노동자들은 위협을 감수할 수 있는 태도와 기회를 가진 것으로 보인다. 신자유주의 등장 이후 40년이 지나면서 자본과 노동 간의 간극이 지나치게 벌어져서, 그에 따른 노동자들의 절망과 분노가 해고의 위협으로도 누를 수 없는 수준(level of desperation)에 이르렀다는 설명이 있다. 더 이상 나빠질 수 없다는 절망감에 행동에 나서게 되었다는 것이다.¹⁰⁾ 또한 팬데믹 이후 인력난으로 인해 노동자들이 쉽게 다른 일자리를 찾을 수 있게 된 것도 영향을 끼쳤을 것이다. 그래서 회사

의 압박에도 불구하고 노조 가입이나 설립에 이전보다 적극적으로 나설 수 있게 된 것이다.

또한 코로나19로 인해 노동자들이 작업장에 나올 수 없게 되는 일이 발생하면서, 생산과 서비스가 중단되는 일이 많았다. 그런데 이는 사실상 파업과 유사한 효과를 가져왔다. 즉 오랜기간 파업을 잇고 지냈던 노동자들은 생산과정에서 집단적으로 자신들이 배제되었을 때 생산이 중단된다는 당연한 사실을 자각하게 된 것이다. 결국 코로나19로 인한 작업 중단은 노동자들에게 노동자로서의 집단적 정체성을 가질 수 있는 기회를 부여했다고 볼 수 있다.

“
 코로나19로 인한 작업중단은
 노동자들에게 노동자로서의 집단적 정체성을
 가질 수 있는 기회를 부여

이로 인해 노조결성의 두 조건, 집단정체성과 위협을 감수하려는 태도는 충족되었다. 마지막으로 노조를 통해 근로조건을 제고할 수 있겠다는 기대가 갖춰져야 하는데, 그건 어쩌면 이미 충족되었던 것일지도 모른다. 지난 수년간 미국인들의 노조의 수단성에 대한 인식을 간접적으로 나타내 줄 수 있는 노조지지율은 지속적으로 상승하고 있었는데, 이는

7) Weise, K. & Scheiber, N.(2022), "Amazon Workers on Staten Vote to Unionize in Landmark Win for Labor", <http://nytimes.com/> (검색일: 2022.4.4.) 8) Johnston, T.(2022), "The U.S. Labor Movement Is Popular, Prominent and Also Shrinking", <http://www.nytimes.com/>(검색일: 2022.3.2) 9) Masters, M & Gibney, R.(2019), "The Tactics Media Unions Are Using to Build Membership", Harvard Business Review 10) Wallace, A.(2021), "Here's why 2021 could be a big year for labor unions", <http://www.nytimes.com/>(검색일: 2022.3.16) 11) Johnston, T.(2022), "The U.S. Labor Movement Is Popular, Prominent and Also Shrinking", <http://www.nytimes.com/>(검색일: 2022.3.2) 12) Ibid.

아마도 그 기간 동안 언론이 노조와 노동운동에 대해 더 깊이 있는 기사를 더 많이 보도하고 있었기 때문이다. 그리고 이는 미디어 업계에 2015년부터 불기 시작한 노조설립 운동 때문일지도 모른다.

미국 언론업계에는 노조가 현재 우후죽순처럼 생겨나고 있다

실제로 2015~2020년 사이에 미디어 업계에는 총 142개의 노조가 새로 설립되었다. 그런데 이는 회사가 자발적으로 노조를 인정하지 않아 연방노동위원회의 투표승인절차를 거친 경우만 계산된 숫자이므로, 실제로 노조가 설립된 숫자는 더 많다고 볼 수 있다.

시작은 2015년 가커미디어(Gawker Media)¹³⁾였다. 이후로 이 Gawker의 성공에 자극 받은 다른 미디어 업체의 노동자들도 차례로 노조설립에 나섰다. 초기에는 인터넷에 기반한 언론사인 Salon, Vice Media, HuffPost에서 설립이 이어졌고, 차츰 Guardian US, LATimes, Chicago Tribune, The New Yorker 같은 기존의 언론사에도 노조가 설립되었다. 이미 노조가 존재하던 New York Times 같은 회사에도 노조에 가입되어 있지 않던 600여명의 IT 기술직 노동자들이 노조에 가입하기도 하였다. 다른 거의 모든 업계에서는 노조가입율이 하락하던 지난 10여년 간 대체 어째서 언론계의 노조가입율에만 불이 붙은 것일까?

“

노조가 자신들의 상황을 개선시켜 줄 수 있다는 가능성을 가커(Gawker) 노조를 통해 인식

”

일단 2000년 이후 온라인 매체의 대두로 인해 신생 온라인 매체 뿐만 아니라 기존 언론사의 광고수입이 급감했고,

이로 인해 언론산업 전체가 위기에 직면했다는 것이 이유로 지적되고 있다. 대형 언론사에서는 임금동결과 해고가 수년간 계속되었으며, 신생 온라인 언론사들 간에는 통폐합이 자주 발생하게 되었다. 또한 이런 구조조정 결과 언론업계의 전통을 존중하지 않는 경영진이 들어서면서 편집권을 침해하는 일도 발생하곤 했다. 즉 언론계 종사자들은 근로조건의 악화를 수년간 경험하고 있었고, 즉 업계 종사자들은 모두 더 이상 악화될 것이 없다는 절망(level of desperation)을 느끼고 있었다고 볼 수 있다.

이런 와중에 가커(Gawker)의 노조결성과 함께 9% 연봉인상 및 50,000불의 최저연봉보장이라는 성공적인 단체협약 체결 소식은 전체 언론 노동자에게 큰 자극이 되었다. 즉 그들은 노조가 자신들의 상황을 개선시켜 줄 수 있다는 가능성을 Gawker 노조를 통해 인식했던 것이다. 이후 법률전문보도 사이트인 Law360은 단체협약의 결과 22%의 연봉인상을 얻어내기도 할 정도로, 언론계 노조결성과 단체협약은 노동자들에게 큰 경제적 이득을 안겨주었다. 그리고 편집의 자율권, 기자실의 다양성 확보 등에 대한 노조의 주장도 단체협약에 포함되는 경우도 생겼다. Huffpost 노사는 2017년 업계 최초로 기자실의 다양성 확보와 편집권의 보장이 포함된 단체협약을 체결하였다. LATimes의 경우는 노조 결성을 통해 편집권을 무시하던 소유주에서 편집권을 존중하는 회사의 소유주로 바뀌는 결과까지 이끌어 낼 수 있었다.^{14) 15)}

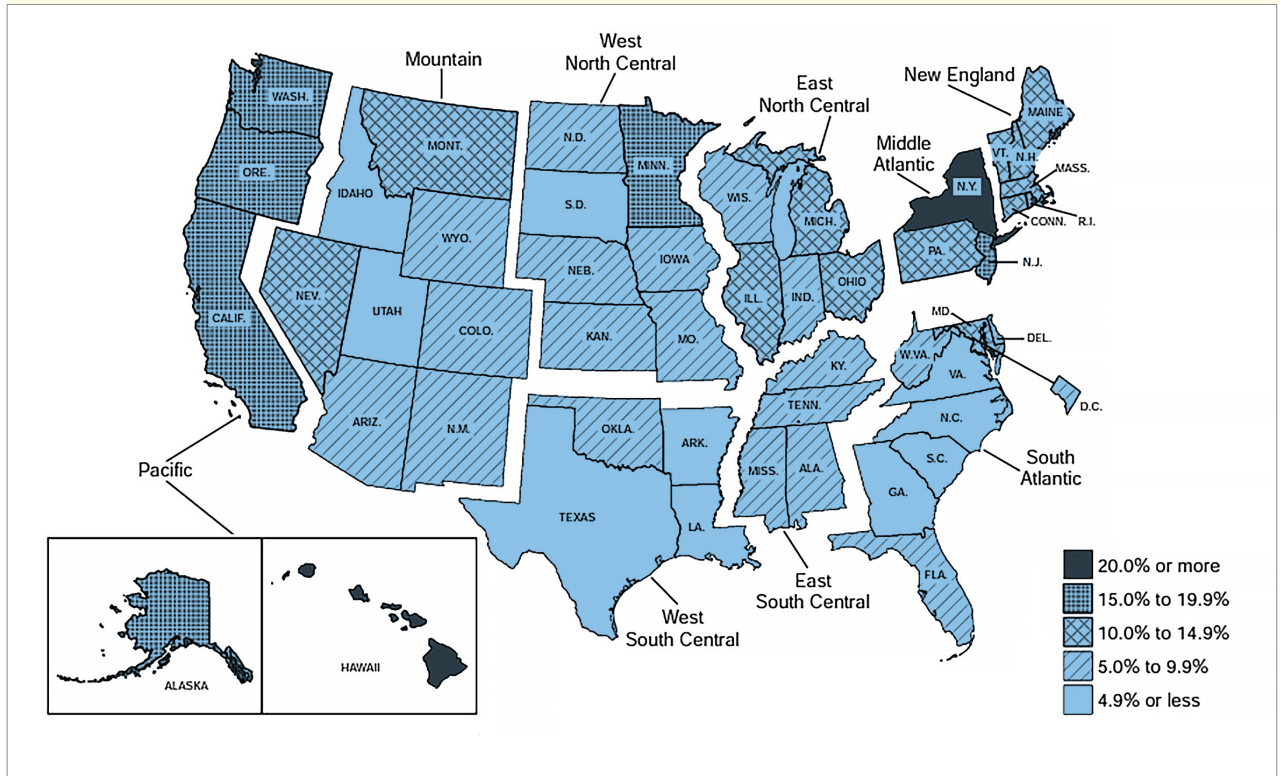
언론업계의 노조설립 붐이 가져온 변화

이렇게 기자들이 스스로 노조를 결성하고 보다 평등하고 다양한 기자실을 만들기 위해 투쟁한 결과 기자들은 스스로 노동운동과 노사문제에 대해 좀 더 깊게 이해하게 되었다. 자연스럽게 기자들은 미국인의 노동에 이전보다 더 많은 관심을 가지게 되었으며, 보다 깊이 있는 기사를 작성할 수 있게 되었다.

기존에도 노동에 대한 기사 중 큰 사업장의 파업은 꽤나

13) Gizmodo, Lifehacker 등의 자회사인 소유한 온라인 미디어 회사. 2003년에 설립 14) Greenhouse, S(2017), "Why Newsrooms Are Unionizing Now", <http://niemanreports.org>(검색일: 2022.3.2) 15) Ibid, 기존의 언론노조(the newsguild)가 언론업계의 구조조정에서 활력을 잃은 사이에, 작가노조(the Writers Guild of America)가 적극적으로 뉴미디어 업계의 노동자를 상대로 성공적으로 조직화 활동을 전개하였고, 이에 기존 언론노조도 자극 받아 조직화 성공사례가 늘었다는 분석도 있음

미국 주별 노조조직율, 중남부의 조직율이 특히 낮음, 미 노동부



인기 있는 소재였다. 하지만 노사관계에 대한 이해가 부족한 기자들은 노사 중 한쪽을 선 혹은 악이라는 식의 흑백논리를 통해 이야기를 전달하거나, 파업의 지속이나 중지 여부만 초점을 두고, 파업을 부정적인 것으로 파업중지를 긍정적인 것으로 보도하는 경우가 많았다. 그래서 미국의 노동계는 이러한 언론의 단편적인 접근방식으로 인해 투쟁이나 파업에 대한 지지여론을 만들기 어려웠다고 지적하기도 했다.¹⁶⁾

그런데 언론이 그런 방식을 취할 수 밖에 없었던 원인 중 하나는 노동에 대한 전문적인 지식을 가진 기자가 부족했기 때문이었다. 2000년대 초반 미국 주류 일간지의 노동문제 전문 기자는 단 한 명이었던 것이다. 그런데 현재는 전문 기자가 10명 이상으로 늘어났다. 전문성이 있는 기자가 늘어나면서 기사의 방향도 변화하고 있다. 과거에는 아마존과 우버 같은 기업에 대한 기사는 그들의 혁신에 대한 보도가 대부분이었다면, 지금은 디지털 혁명이 노동자들에게 어떤 부정적인 영향을 가져오는지에 대한 보도가 늘어나고 있

는 것이다.¹⁷⁾

더구나 언론업계의 노조설립 붐은 여전히 현재진행형이다. 가장 최근에는 파이낸셜타임즈 미국지부도 노조 설립을 위한 투표를 진행하기로 했다.¹⁸⁾

이렇게 많은 언론사가 노조결성을 통해 근로조건이 개선되었다는 점은 언론을 통해 빠르게 전파되었다. 기자들은 다른 언론사나 기자에 대해서 쓰는 것을 좋아한다는 속설까지 있을 정도니, 타언론사의 노조문제는 인기주제였을 것이다. 그런 이유로 대중은 노조의 노동자 이익대변 기능에 대해 더 많이 인식하게 되었고, 이는 노조에 대한 지지율 상승과 관련되었을 가능성이 있다. 이러한 노조수단성 인식 제고는 노조결성 움직임에 보탬이 될 수 밖에 없다. 스타벅스, 구글, 아마존 등 노조결성시도가 발생하는 기업에서 거의 모든 경우 경영진은 노동자들에게 ‘노조가 노동자들의 이익대변에 전혀 도움이 되지 않는다’는 식으로 노조수단성을 저하시키기 위해 설득하려고 하기 때문이다.

16) Green, Ken.(2019), "How the Media Depicts Labor Issues and How Unions Can Set the Record Straight", <http://www.uniontrack.com/>(검색일: 2022.3.3) 17) Smith, B(2021), "Why the Media Love Labor Now", <http://www.nytimes.com>(검색일: 2022.3.2) 18) Eidelson, Josh.(2022), "Financial Times U.S. Staff Seek Union, Extending Labor Push", <http://bloomberg.com/> (검색일: 2022.3.11.)

노조가입율과 양극화 현상: 블루칼라와 화이트칼라

그런데 이 같은 노조설립 붐이 블루칼라 노동자들에 해당되는 이야기는 아닌 것 같다. 미국 노동부 통계에 따르면 제조업 및 운수직 노동자들의 조합원 비율이나 숫자는 감소하고 있기 때문이다. 미국 산업구조의 변화에 따라 제조업 일자리는 감소하는 반면, IT 및 서비스업종의 일자리는 증가했기에, 이는 어쩌면 당연한 결과일지도 모른다.¹⁹⁾ 가령 2008년 금융위기 이후 2018년까지 생겨난 미국내 일자리 1,200만개 중 800만개는 대학졸업자들에게 돌아갔다는 통계를 볼 때, 저학력의 블루칼라 노동자들은 화이트칼라 노동자들보다 일자리를 얻거나, 해고시 재취업이 어려운 상황에 놓이게 되었다고 볼 수 있다.²⁰⁾

“

법 개정만으로

생산직 노동자의 조직율에 유의미한 변화를

유도하기는 어려울 것

”

더구나 새롭게 건설되는 공장이 대도시에서 멀리 떨어진 곳이나 노조가 활발하지 못한 미국 남부에 위치하는 경우가 점점 더 많아지고 있는 점도 생산직 노동자들이 노조를 결성하기 어렵게 한다. 노동자들이 일자리를 잃게 되었을 때, 다시 취업하기 위해서는 먼 거리를 이동해야 하고, 또한 대도시에서라면 상대적으로 쉽게 얻을 수 있는 기존 노조활동가의 도움도 받기 어렵기 때문이다. 예를 들어 2014년에는 테네시의 폭스바겐 공장에서 노동자들은 노조 결성에 실패했고, 2017년에는 미시시피의 닛산공장에서도 실패를 경험했다. 2020년 보잉은 드림라이너의 생산기지를 시애틀에서 사우스 캐롤라이나로 이전하기로 했다. 시애틀 공장에는 노조가 있지만, 2017년 보잉의 사우스 캐롤라이나 노동자들은 노조 결성에 반대했기 때문이다.^{21) 22)}

즉 미국의 생산직 노동자들, 특히 남부에 위치한 저학력의 생산직 노동자들은 여전히 바닥으로의 경쟁(race to the



bottom)에 노출되어 있다고 볼 수 있고, 그러한 위협으로 인해 노조결성은 어려운 상황으로 보인다. 물론 최근의 미중 갈등으로 인해 미국이 리쇼어링을 추진하고 있기 때문에, 이같은 환경변화가 노조결성에 우호적으로 작용할 수는 있다. 하지만 보잉의 경우처럼, 동일한 기업 내에서도 지역 공장들끼리 물량확보 경쟁에 노출되어 있기 때문에, 생산직 노동자들의 노조결성은 여전히 어려울 것으로 보인다. 바이트 행정부가 노동법 개정을 통해 노조결성 절차를 보다 용이하게 변경할 수는 있겠지만, 자본은 여전히 노동에 비해 자유롭게 움직일 수 있으며 공급과잉이란 현대 자본주의의 고질병은 치유되기 어려울 것이기에, 법 개정만으로는 생산직 노동자의 조직율에 유의미한 변화를 유도하기에는 어려울 것이다. **eslc**

19) Bureau of Labor Statistics.(2022), News Release - Union Members 2021. 20) Semuels, Alana.(2018), "Organized Labor's Growing Class Divide", <http://theatlantic.com/>(검색일: 2022.3.2) 21) Zenger News(2020), "Boeing Job Moves Take Aim At Unions", <http://forbes.com/>(검색일: 2022.3.17) 22) Scott, A. & McLeod, H.(2017), "Workers at Boeing's South Carolina plant reject union", <http://www.reuters.com/>(검색일: 2022.3.17)