

2003 미국의 단체교섭 I: 교섭의 이슈와 갈등의 원인

권 순 원

(코넬대 노사관계대학원

박사과정)

■ 배경과 쟁점

간헐적인 부침에도 불구하고 최근의 미국 경제를 평가하는 시각들은 대체로 부정적이다. 시장을 지탱하고 있는 ‘소비’의 대상은 주로 외국의 수입품들¹⁾에 집중되고 있으며, 실업률이 예측치 아래에서 유지되는 이면에 ‘비정규 노동’의 급격한 증가와 노동력의 대규모 ‘시장이탈’이 내재하고 있다. 제조업 가동률이 1983년 이래 최고 수준이라는 유망한 서베이²⁾ 결과에도 불구하고 생산자본의 과도한 해외의존 및 무역적자를 이유로 산업 분석가들은 ‘낙관’을 주저한다. 여기에 관리 능력을 넘어서는 정부의 재정적자 또한 우려의 중요한 근거가 되고 있다.

90년대 후반 이래 지속된 이러한 경제적 불안의 ‘노동시장’ 내 반응이 ‘고용조정’이었으며, ‘최소 조정’의 대가로 사용자들은 지속적인 노동비용의 삭감을 요구해 왔다. 약 19,000여건의 협약이 갱신된 2003년의 단체교섭은 이러한 조건하에서 진행되었으며, 핵심쟁점은 단연 ‘노동비용(의료보험료, 연금비용 그리고 임금)’의 감축이었고, 그 가운데에서도 전략적 화두는 ‘의료보험료의 노사간 분담³⁾’이었다.

- 1) 2003년 상반기 일본의 자동차 제조업체인 도요타는 사상 최초로 디트로이트 자동차 빅쓰리 가운데 부동의 2위를 고수하고 있던 포드를 따돌리고 ‘넘버투’의 자리를 차지했다.
- 2) Edmund L. Andrews and Floyd Norris, ‘Manufacturing at Highest Level in Two Decades’, *New York Times*, Dec. 1. 2003.
- 3) 최근까지 대부분의 단체협약들은 ‘의료보험료’의 사용자 전액 부담을 중요한 원칙으로 포함하고 있었다. 그러나 9.11 사태 이후 지급 수요의 폭증에 따른 보험회사들의 경영 악화와 의료비 상승은 보험프리미엄의 급격한 인상을 초래, 기업의 비용부담을 가중시키는 결과를 초래했다.

본격적인 교섭이 진행되기 전인 2003년 1월, AFL-CIO의 단체교섭 센터장인 릭 뱅크(Rick Bank)는 ‘의료보험료’ 문제를 교섭의 제일의 쟁점으로 제시하면서 “현재 수준의 건강보험을 현행의 사용자 비용부담 원칙 하에서 유지하는 것이 2003년 단체교섭의 제일의 목표이며 이는 임금을 비롯한 여하한 쟁점에 우선한다”는 원칙을 발표했다. 이후 6월에 시작해 3개월여를 지속한 자동차산업의 교섭 과정에서도, 파업 직전에 극적으로 타결된 통신산업의 협약에서도, 남부 캘리포니아 슈퍼마켓 빅쓰리를 대상으로 8주째 지속되고 있는 UFCW의 파업과 사용자측의 직장폐쇄 과정에서도 분쟁의 핵심은 ‘의료보험료’였다. 아울러 이러한 ‘의료보험’을 둘러싼 갈등은 대선을 앞둔 정치권의 중요한 논쟁거리가 될 것으로 보인다.

이 글은 2003년에 진행된 미국 주요 산업들의 단체교섭 과정 및 협약 내용을 분석하는 것을 목적으로 한다. 내용은 전체 2부로 구성되며, 그 첫번째인 본 글에서는 올해의 주요한 교섭 부문을 간략하게 개괄하고 2003년 교섭의 마지막에 뜨거운 감자로 부상한 남부 캘리포니아 슈퍼마켓 빅쓰리(Big-three)에서의 노사간 갈등을 살펴볼 것이다. 두 번째 글에서는 2003년에 체결된 ‘대형’ 협약(자동차, 통신, 고무 및 운송)의 전반적인 특징을 개괄하고 각 개별 협약의 ‘의료보험 비용부담’ 원칙을 비교할 것이다. 아울러 2003년의 단체협약을 평가하고 미국 노동운동의 향후 전망을 간략하게 제시하고자 한다.

■ 2003년의 주요 단체협약

2003년 한 해 동안 진행된 단체협약은 그

규모와 포괄 범위의 측면에서 매우 중요한 의미를 내포하고 있다. 새로이 체결된 (혹은 교섭과정에 있는) 19,000여건의 신규 협약과 백만이 넘는 조합원 규모는 향후 수년간의 미국 노사관계를 예측할 수 있는 지표를 제공한다: 직전 협약에서 대부분 유예되었던 공장폐쇄 ‘조항’들의 조정 결과는 향후 노동조합의 조직력 유지와 관련해 매우 중요하며, 의료보험 및 연금 문제에 관련한 협약은 노동자들의 삶의 질뿐만 아니라 노동조합의 조직력 확대 전망에 관련해 매우 중요한 의미를 갖는다. 의료보험료의 급격한 상승은 의료서비스가 상대적으로 취약한 무노조 기업 노동자들의 노조화 시도를 자극할 개연성이 있기 때문이다.

325,000명의 조합원을 대상으로 4년간의 다년 협약을 체결한 UAW와 디트로이트 자동차 메이커들간 교섭의 과정은 내내 전국적인 이슈가 되었다. 조합원 153,000명의 통신노동조합(CWA) 또한 AT&T, Qwest 그리고 Verizon과 새로운 협약안에 조인했으며 전미철강노련(United Steelworkers of America)은 3만을 포괄하는 3개의 타이어 회사⁴⁾와 새로운 협약안에 합의했다. 화물 운송노련인 팀스터(Teamster)는 전미수화물 운송연합과 4개 회사⁵⁾의 65,000명을 대상으로 하는 협약에 조인했다. 그 외에도 미국 최대 노동조합 가운데 하나인 서비스노동조합(SEIU)이 전국 각지에서 다양한 규모의 협약을 체결했으며, 유에스 스틸은 철강노련

4) Goodyear Tire & Rubber Co. 9개 공장 20,000명, 8개 Bridgestone/Firestone Inc. 공장 6,000명 그리고 Uniroyal Goodrich 3개 공장 3,600명.

5) ABF Freight System, Roadway Express, USF Holland 그리고 Yellow Transportation.

[표 1] 2003년 체결(예정)된 주요 단체협약

노 조	사용자	노동자(명)
United Auto Workers (UAW)	Big Three (Vestion, Delpie)	325,000
Communications Workers of America (CWA)*	Verizon, Qwest, AT&T	153,000
United Food and Commercial Workers (UFCW)	Vons / Albertsons / Ralph	70,000
International Brotherhood of Teamsters	ABF, Roadway, USF, Yellow Trans.**	65,000
United Steelworkers of America (US)	Goodyear / Bridgestone / Uniroyal.***	30,000
UE and IBEW	General Electric	20,000
US	U.S. Steel / Former National Steel	19,800
Service Employees International Union (SEIU)	California janitors□ employers	16,500
Teamsters	California Processors	15,000
UAW	Deere & Co.	9,000
IBEW and Utility Workers (UW)	Southern Calf. Edison Co.	8,000
US and IBEW	Ingalls Shipbuilding	6,500
Four unions	Detroit Greektown, MGM, MotorCity	6,000
SEIU	Minn. Twin Cities' hospitals	5,000

주: *. Verizon과의 협약은 CWA와 Int'l Brotherhood of Electrical Workers (IBEW)의 두 노동조합에 의해 진행됨.

** ABF Freight System, Roadway Express, USF Holland, 그리고 Yellow Transportation

*** Goodyear Tire & Robber Co. (20,000), Bridgestone/Firestone Inc. (6,000), Uniroyal Goodrich

(United Steelworkers of America)과 5년의 장기 협약에 합의했고, 미국내 최대의 가전 제조 메이커인 GE는 UE 및 IBEW와 오랜 진통 끝에 새로운 협약 마련에 성공했다. 그러나 남부 캘리포니아에서 진행되고 있는 UFCW(United Food and Commercial Workers)와 슈퍼마켓 빅쓰리간 교섭은 직전 협약의 시효를 넘기면서도 합의에 이르지 못하고 파업과 직장폐쇄 그리고 법정소송의 공방을 지속하고 있다.

위의 [표 1]은 2003년에 협약이 갱신되었거나 교섭 과정에 있는 주요 부문들을 요약하고 있다. 아래에서는 올해 예정되었던 '대형 교섭' 가운데 협약에 이르지 못하고 파업과 직장폐쇄로 맞서고 있는 '슈퍼마켓 교섭'의 진행 과정과 쟁점을 살펴볼 것이다.

■ '슈퍼마켓 교섭'의 이슈

Safeway-Vons의 약 21,000여 UFCW (United Food and Commercial Workers) 조합원들이 지난 10월 11일 사용자측 최종 교섭안을 거의 만장일치(95%)로 부결시키면서 시작한 파업과 '사용자연대 (corporate solidarity)'를 표방하며 파업 직후에 단행된 Albertsons과 Ralphs의 직장 폐쇄로 본격화된 슈퍼마켓 빅쓰리의 노사간 갈등은 8주째 접점을 찾지 못하며 평행하고 있다.⁶⁾ 현재

6) 신시내티시에 본부를 두고 있는 Ralphs는 미국의 8대기업이자 미국 최대의 슈퍼마켓 체인을 운영하고 있으며, 아이다호주에 뿌리를 두고 있는 Albertson은 미국의 35대기업이며, 전미 31개 주에 2,305개의 스토어를 소유한 미국 2대 슈퍼마켓 체인이다. 마지막으로 캘리포니아주 Safeway의 Vons and Pavilions은 미국 41대기업이다. 올해 교섭에서 UFCW는 Safeway의 Vons and Pavilions을 교섭

70,000여명의 노동자들이⁷⁾ 피켓 라인에 서 있으며 UFCW는 사용자측의 직장폐쇄 60일 전 사전공지 원칙 불이행을 이유로 두 슈퍼마켓을 법원에 고소함으로써 갈등이 법정까지 확대되었다. 3개의 빅쓰리 마켓에서 피켓 라인을 유지하고 있던 UFCW는 파업 역량의 집중을 위해 10월 31일 Ralphs의 피켓 라인을 다른 두 곳에 집중 배치했으며, 슈퍼마켓 사용자들은 파업대체인력을 고용해 업무를 정상적으로 유지하고 있다. 지난 11월 10일 시작된 연방중재위원회(Federal Mediation and Conciliation Service: FMCS)의 중재에도 불구하고 협상은 해결의 실마리를 찾지 못하고 있으며, 더욱이 사용자측이 ‘수퍼 3사’ 간 ‘상호 재정원조 협약(mutual financial aid pact)’을 체결하고 이를 노동조합이 ‘반독점법’ 위반으로 고발함에 따라 사태는 점점 어려운 국면으로 진입하고 있다.

UFCW 로컬 770이 공개한 사용자측 최종 교섭안의 핵심은 i) 주당 5달러의 건강보험료 노동자 부담(가족건강보험 가입자의 경우 15달러), ii) 검진 및 처방의 노동자 비용분담액 인상, iii) 의료 공제비 인상 등을 포함하고 있다. 연금비용의 노동자 부담액 증가 또한 쟁점이 되고 있으며, 임금지급 구조의 신구간 분리(segmentation between the old and the young)를 통한 신규 입직자에 대한 차등 임금지급 시도(two tires of wages and benefits) 또한 핵심적인 파업의 쟁점이 되고 있다.⁸⁾ 하지만, 무엇보다도 건강보험을

둘러싼 쟁점들이 문제의 핵심을 구성하고 있는 것으로 보인다.

대부분 노조화된 대형 슈퍼마켓 노동자의 건강보험료는 현행 단체교섭 직전 협약까지 사용자 전액 부담을 원칙으로 운영되어 왔다. 그러나 사용자측은 최근 수년간 진행된 건강보험료의 급격한 인상을 이유로 노동자들이 보험료의 일부를 분담해야 한다고 주장하고 있다. 최근 2년 사이에 보험료는 많은 경우 40%까지 인상되었으며 이러한 인상의 원인과 해결의 방식을 둘러싸고 노사는 논쟁을 지속해 왔다. 사용자들이 보험료의 분담을 요구하는 또 다른 이유는 무노조 기업의 시장 진입이다. ‘수퍼 3’는 이를 보험 프리미엄의 인상보다 훨씬 더 큰 잠재적 위협 요인으로 느끼고 있는 듯하다. 이러한 긴장은 월마트의 식료품 소매 사업부인 ‘월마트 수퍼센터’가 남부 캘리포니아지역의 식료품 소매시장에 진출할 것을 공식적으로 선언하면서 시작되었다. ‘수퍼 3’ 사용자연합(FEC)은 월마트의 프로젝트를 시장 지배력에 대한 위협 요인으로 인식하고 있으며, 이를 노동비용 삭감의 중요한 근거로 제시하고 있다.⁹⁾ 하지만 산업 분석가들은 월마트 수퍼센터 40개가 계획대로 시장에 진입한다고 해도 잘해야 1% 정도의 시장을 잠식할

것이며 개인의 ‘정상 임금’에 도달하는 시간도 훨씬 오래 걸릴 것이라’고 예측한다.

9) 사용자연합(Food Employers Council: FEC)은 ‘슈퍼마켓들이 현재 고참 및 상위 직급의 노동력에게 18~20달러를 시간당 임금으로 지불하고 있으며, 시간당 1달러의 연금 적립금과 3달러 이상의 건강보험 및 각종 복지급여 비용의 적립을 고려 할 때 총 임금 비용이 시간당 평균 20달러를 훨씬 넘을 것’으로 예측한다. 하지만, 노동조합은 스토어 노동자들의 임금이 저임 7.40달러(포장당당)에서 고임 18.19달러(반숙련 정육 노동자) 수준이며 조합원 평균임금은 시간당 12달러 정도에 불과하다고 반박한다.

타깃으로 설정하고 집중교섭을 시도했으나 협약 체결에 실패하고 말았다.

7) UFCW 로컬, 770, 135, 324, 1036, 1167, 1428 그리고 1442의 7개 로컬 등.

8) UFCW는 ‘새로운 임금구조하에서 신규 노동자들은 기존 노동자들의 임금수준에 결코 도달하지 못할

뿐이라고 예측한다¹⁰⁾ 요컨대, 신규 업체의 위협효과가 그다지 크지 않을 것이란 예측이다.¹¹⁾ 이상의 두 가지 핵심 외부요인에 더해 산업 내적 원인 또한 중요하게 토론되어야 할 것이다. 일반적으로 타산업에 비해 소매 서비스업은 생산에 투입되는 전체 요소비용 가운데 노동비용의 비중이 매우 큰 특징을 갖는다. 노동비용의 부침에 따라 자본의 수익성이 큰 영향을 받게 되며 이 경우 비용절감의 제일 타겟이 노동비용이 될 가능성이 매우 높는데 이것이 산업 갈등의 중요한 요인이 되고 있다.

이러한 사정을 근거로 다양한 분석과 예상이 제시되었으나, 종합하면 현재까지 “노동조합은 해당 비용을 조합원들에게 부과하기 위한 준비를 하고 있지 않으며, 사용자들은 또한 해당 비용의 전액을 흡수할 의지가 전혀 없어 보인다”. 현재 진행되고 있는 파업의 심리적 근원이 바로 여기에 있다. 게다가 노동조합의 입장에서 슈퍼마켓산업은 타 서비스산업에 비해 노동조합 조직률이 상대적으로 높으며, 대학 졸업장이 없고, 특별한 경험이나 훈련된 숙련기술 없이도 자식을 대학에 보내고 집을 살 수 있으며, 나아가 비교적 양질의 의료서비스가 사용자에게 의해 제공되는 ‘희귀한’ 산업 부문 가운데 하나이

다. UFCW가 워싱턴의 노동조합 빌딩까지 저당을 잡히면서 파업기금을 마련할 정도로 강경한 입장을 보이고 있는 이면의 이유가 여기에 있다.

■ 연대(solidarity)와 전망

이번 캘리포니아 ‘슈퍼마켓 갈등’은 여러가지 조건으로 인해 전국적 이슈로 부상하고 있다. AFL-CIO는 이번 파업을 점증하고 있는 서비스 ‘계급’의 중산층 지위 유지를 위한 전략적 보루로 고려하고 있다. 아울러 점차 확대되는 서비스 산업의 비중을 고려할 때 이번 교섭은 노동조합의 조직력 유지 확대를 위한 핵심적 계기이기도 하다. 존 스위니(John Sweeney) AFL-CIO 위원장이 “건강보험료 문제가 지난 18개월 내에 진행된 미국 전역의 단체협약 과정에서 가장 핵심적인 이슈였다”고 주장하면서 피켓 라인에 함께 한 것도 이와 같은 전략적 배경이 중요하게 작용한 것으로 보인다. 피켓 라인에 선 스위니는 노동자들을 향해 “이번 빅쓰리마켓에서의 파업이 성공할 것을 확신”하면서, “AFL-CIO는 미국 노동자들의 의료보험을 지키기 위해(to hold the line for America’s health care)¹²⁾ 모든 수단과 방법을 가리지 않을 것”임을 맹세했다. 이어 지난 10월 30일 AFL-CIO는 약 85,000여명¹³⁾의 슈퍼마켓 피켓 라인 노동자들을 지원하기 위해 전국 단위의 파업기금을 모집

10) Mark Husson, 메릴린치 슈퍼마켓 애널리스트.

11) 게다가 그레이 데이비스(Gray Davis) 전 캘리포니아 주지사가 리콜당하기 직전에 서명한 ‘의료보호 의무 입법안(health-care mandate)’이 주의회를 통과할 경우 대부분의 사용자들은 노동자들에게 합리적인 수준에서 의료보험을 제공해야 하며, 노동자들에게 전가할 수 있는 비용의 부담액이 법적 제약을 받게 될 것이다. 이러한 가정이 현실화 될 경우(물론 공화당의 주정부 집권으로 의안의 생명이 위태로워지긴 했지만), 월마트 수퍼센터의 노동비용은 증가하게 될 것이며 따라서 노동비용을 둘러싼 기업간 경쟁의 ‘논리’는 약화될 것이다.

12) BNA, Collective Bargaining, *Daily Labor Report*, Oct.31, 2003.

13) 현재 남부 캘리포니아 빅쓰리 식료품 마켓 이외에, 미주리, 켄터키, 오키오와 웨스트버지니아주의 UFCW 조합원들 또한 사용자측의 의료보험료 부담 요구에 저항해 파업을 진행하고 있다.

한다고 발표했다. 66개의 가맹 노동조합들 및 50여개의 주 연맹(state federations)과 AFL-CIO 산하 300여개 ‘중앙노동위원회’가 모금을 위해 동원되었다. UFCW의 위원장 도리티(Doug Dority)의 추계에 따르면 연내에 계획된 기금 모금 총액은 수천만 달러를 넘어설 것으로 보인다.

아울러 수많은 노동조합의 위원장 및 노동운동 지도자들이 이번 파업에 적극적인 지지를 보여주고 있다. 전미기계공연합(International Association of Machinists, IAM)의 버펜바거(Thomas Buffenbarger) 위원장은 IAM 노조원들이 파업중인 마켓 노동자들의 피켓 라인을 넘지 않을 것임을 선언했다.¹⁴⁾ 그 외에도 파업 지역에 대규모 조합원을 보유하고 있는 노동조합들이 속속 ‘피켓 라인’의 고수를 선언하고 있다(Bakery, Confectionery, and Tobacco Workers 등). 아울러 LA지역 노조연합(Los Angeles County Federation of Labor)들 또한 UFCW의 파업 전선에 매우 강력한 연대를 고수하고 있다. 아울러 약 8,000여 배송 노동자들을 조합원으로 거느린 Teamsters 또한 전국적인 연대 사보타지 및 파업을 진행하고 있다. 이러한 사실 때문에 Safeway를 비롯한 슈퍼마켓 빅쓰리는 파업의 영향이 장기화·전국화¹⁵⁾할 가능성을

우려하고 있다. 하지만 파업이 연내에 조정될 가능성을 없어 보이는데, 이는 양측의 상대적인 교섭력이 파업의 지속에도 불구하고 크게 약화되지 않았기 때문이다.

14) IAM은 캘리포니아주에서만 7만여명, 미주리주 35,500여명 그리고 오하이오주에 25,000여명을 대표하고 있다.

15) 교섭이 진행중이거나 교섭을 예정하고 있는 전국의 사업장에서 UFCW는 연대파업의 가능성을 지속적으로 선전하고 있다. UFCW 위원장인 도리티(Doug Dority)는 ‘남부 캘리포니아주의 빅쓰리 마켓들이 연내에 또다른 파업에 직면할 것임을 경고’하고 있는데, 애리조나주의 조합원들이 현재 새로운 협약이 체결되지 않은 상태에서 작업을 계속하고 있으며, 인디애나주와 멤피스주의 협약 시효 또한 곧 만료될 것이기 때문이다.