

## 미국의 대선과 노동조합의 선택

권순원

(코넬대 노사관계학 박사과정)

### ■ 선거 캠페인의 배후

무너진 맨해튼 세계무역센터의 잔해를 청소하는 뉴욕시 소방청(Fire Department City of New York: NYFD) 소방관들의 땀방울 위로 오버랩 되는 미국 대통령 조지 부시의 대통령 선거 재선 캠페인 광고가 뉴욕 소방관 노동조합으로부터 거센 비난의 대상이 되고 있다. '국제소방관연합(International Association of Firefighters)'의 위원장, 해롤드 샤프트버거(Harold Schaitberger)는 "혈오스럽고 구역질나는 짓거리"라고 일갈하며, "조지 부시가 테러리스트의 공격에 산화한 343명 NYFD 멤버들의 영웅적 죽음을 선거 캠페인을 위한 값싼 동정 유발의 수단으로 전락시켰다"고 주장한다.

지난 7월초 필로우텍스(Pillowtex)의 공장폐쇄로 일자리를 잃은 조지아 헤어스톤(Georgia Hairston)은 2001년 1월 부시가 집권한 이래 거의 300만개의 민간부문 일자리가 해외로 이전되거나 사라졌음을 상기시키면서, '경기부양 및 경제개선<sup>1)</sup>'의 미명하에 공화당에 의해 추진되는 '연방실업보험(UI)의 확대 적용 저지' 움직임을 "그들만을 위한 '경기부양(improving economy)'"으로 비판한다. 연방노동통계국(BLS)의 발표에 따르면 약 200만 명 이상의 실직노동자들이 27주 이상 구직을 못하고 있으며, 6개월 이상 장기실업 상태에 있는 노동자들의 수치도 20년 이래 최고치를 보이고 있다.

1) 공화당의 핵심 주류는 실직노동자들을 위한 연방실업보험(federal unemployment insurance: UI)의 확대 개선이 실업자들의 구직 의욕을 저하시키는 역효과를 유발할 수 있음을 주장하면서, 관련 법률안의 개정에 반대하고 있다.

[2004년 선거 정치자금의 출처와 내역 개요]

	총액(\$)	민주당(\$)	공화당(\$)	민주당(%)	공화당(%)
기업(사용주)	859,311,970	356,009,431	500,726,997	41	58
노동자(노동조합)	35,488,489	30,480,421	4,916,718	86	14
이념 조직들	35,026,385	17,603,067	17,355,834	50	50
기타	130,229,795	62,463,921	67,126,829	48	52
출처 불명	81,399,722	44,373,679	36,531,040	55	45

9·11 사건 이후 국토안보(homeland security)의 슬로건 하에 전시에 준하는 노동권의 제한과 지속적인 일자리 상실로 인한 실업의 공포를 감내하고 있던 노동자들의 목소리가 11월로 다가온 대통령 선거를 앞두고 분출하고 있다. 공화당 주도의 각종 노동관련 법률(연방실업보험, 최저임금법 및 FLSA의 초과노동수당의 제한 등) 개악 시도에 대한 노동자들의 저항이 선거 국면에서 전면화되고 있으며, 일자리의 지속적인 감소에 기인한 실업의 공포는 노동자들에게 ‘생존권적 저항의 조직화’를 모색하게 하고 있다.

미국의 대부분의 선거에서 일반적인 현상이기는 하지만 특히나 대통령 선거에서 미국노동조합의 대다수는 민주당의 정치적 지지기반이다. 선거 때마다 각 조직의 개별적 이해를 조직하는 과정에서 많은 갈등이 있어 왔으나 몇몇의 예외를 제외하고 대부분의 대통령 선거에서 미국노동총동맹·산별노동조합의(AFL-CIO)와 그 산하 연맹 및 여러 독립 노동조합들은 민주당을 지지하는데 거의 예외가 없었다. 한데 이번 선거에서는 그 양상이 훨씬 더 두드러지게 나타나고 있다.

지난주 매사추세츠주 보스턴에서 개최되었던 민주당 전국전당대회에서 민주당의 공식 대통령 선거 후보로 선출된 존 케리(John Kerry)는 올 2월 시애틀에서 있었던 연설회에서 “미국의 번영은 국가 경제의 성장에 있

는 것이 아니고 노동대중의 소득 증진과 삶의 질 향상을 위한 기회의 확대에 있음”을 역설했다. 지금까지 케리가 행한 공식 발언 가운데 가장 친노동적인 것이었다.

나아가, 지금까지 모금한 정치자금의 출처와 기부 내역의 양당 비교표는 이번 선거에서 노동조합 및 노동자들의 정치적 지향이 어디로 향하고 있는지 극명하게 보여주고 있다. 지난 7월까지 모금된 대통령 선거용 정치자금 모금 내역을 보면 공화당의 ‘돈줄’은 역시 기업 및 사용자들이며, 민주당 역시 가장 큰 비중은 기업이지만 노동조합으로부터 압도적 지원을 받고 있으며, 상대적으로 여러 집단에 걸쳐 다양한 지지를 동원하고 있다.

노동조합이 지원한 대선용 정치자금 총액 3천5백50만 달러 가운데 86%에 해당하는 3천50만 달러 가량이 민주당에 지원되었으며 나머지 10% 정도만이 공화당에 지원되었다. 기업의 기부액은 무려 8억6천만 달러에 달하는데 그 가운데 약 60%가 공화당으로, 나머지 40% 정도가 민주당에 제공되었다. 요컨대, 대선을 둘러싼 정치적 지지시장 내 지지경쟁에서 기업은 공화당을, 노동조합은 민주당을 지지하는 양상이 극명하게 대비되고 있다. 아래에서는 이번 선거 캠페인 과정의 노동관련 이슈를 중심으로 양당의 정책적 차이를 살펴볼 것이다.

## ■ 선거의 쟁점

현 조지 부시와 공화당 정부에 대한 노동조합의 감정을 표현하는 말에 '적대적'이란 표현에 앞서는 것은 없을 듯하다. 이와 같은 공화당 정부에 대한 노동조합 및 노동자들의 불신 이면에는 앞서의 지적대로 자유무역협정(NAFTA) 드라이브에 기인한 일자리의 지속적인 해외유출<sup>2)</sup>에 따른 산업공동화, 실업률 증가 및 실업기간의 장기화가 첫 번째 자리를 차지한다. 각종 통계지표에 의하면 부시가 집권한 2001년 1월 이래 약 3백만 개의 민간부문 일자리가 사라졌다. 이러한 와중에 부시 행정부는 사회적 복지의 확대를 통한 노동생활의 안정화 정책대신 경기부양을 목표로 각종 사회적 급여의 지원을 축소하고 초과근무수당에 관한 법률적 보호 규정을 완화해 친기업적으로 바꾸고자 시도했다. 아울러 수많은 거대 기업(엔론 등)의 회계 부정과 도산은 개인 자산을 자기 회사에 투자했던 수많은 노동자들의 재산을 송두리째 제로로 만들어 버렸다.

'적대감'의 두 번째 이유는 9·11 사건 이후 지속되어 온 부시 행정부의 '반노동주의'이다. 우선 부시 행정부는 '국토안보'를 구실로 특정 산업분야 노동자들의 노동3권을 규제해 왔다. 대표적인 사례로 부시 대통령은 임기 동안 국토보안청(U.S Homeland Security Department) 소속의 노동자 17만명, 공항안전관리요원 6만명 그리고 1,300명에 달하는 국가영상지도국(National Imagery and Mapping Agency) 노동자들의 단체교섭권을 박탈했다. 아울러 9·11로 인해 항공, 여행 및 보

2) 권순원, "자유무역협정(NAFTA)과 미국의 고민", 한국노동연구원, [국제노동브리프 3/4], 2004. 참조

험산업 내 대규모 기업들이 도산하였고, 소매 수요의 위축에 따라 생존 기업의 수익률 또한 악화됨으로써 노동조합의 교섭력은 현저하게 약화되었다.

요컨대, 자유무역협정과 테러로부터의 안보는 부시의 행정 기조를 이루는 두 개의 핵심축이었으며, 이 과정에서 가장 큰 데미지는 노동자 계급의 뒤흔어졌다. 이들 가운데에서도 주로 피해를 본 계층은 내부 소수집단, 즉 아프리카인, 히스패닉 그리고 아시안인, 아메리칸 등이었다. 예컨대, 2002년의 2/4분기 실업률의 경우 아프리카인, 아메리칸의 지표는 10.7%에 달해 평균율의 약 두 배에 이르고 있다. 이러한 사정에 기인해 1990년대 후반의 호경기에 주춤했던 계급간 소득격차가 급격하게 심화되었고 따라서 노동자들 및 노동조합의 불만이 점차 커지게 되었다.

민주당은 이러한 집권 공화당에 대한 노동조합의 적대적 비판으로부터 반사이익을 즐기고 있는 상황이다. 하지만 몇 가지 핵심 쟁점들에 대한 정책적 차이가 존재하기는 하지만 민주당의 노동정책 또한 큰 틀에서 공화당의 그것과 크게 다르지는 않음을 상기해 둘 필요가 있다. 노동조합 정치자금의 무려 10배가 넘는 돈을 기업으로부터 제공받고 있기에, 이는 당연한 것인지도 모른다. 아래에서는 민주당과 공화당의 선거정책들을 자세하게 살펴볼 것이다.

### 일자리 창출과 보호

<뉴욕 타임즈>와의 인터뷰에서 한 강경파 공화당 의원의 "경제에 대해 안심을 유도할 수 있는 '특단의' 조치"가 필요하다는 주장은 미국의 경제 현실을 대표하는 하나의 징후

이며, 집권 공화당의 위기의식을 대변한다. 근로가정을 자칭하는 노동자들의 심리적 불안은 그 정도가 훨씬 심각하다. 현재 1천4백만 명이 넘는 노동자들이 실업 혹은 비발적인 파트타임 노동자의 지위에 있으며, 이 수치는 2000년 9월 이래 400만 명이 증가한 수치이다. 장기실업은 2000년에 비해 두 배 가량 늘었으며, 약 200만 명의 실업자들이 올 연말부터는 실업수당 등의 위험 보조급여(emergency benefits)의 수혜 대상에서 제외된다.

대선을 몇 개월 앞둔 정치권과 노동계의 핵심 현안은 무엇보다도 '일자리의 창출 및 보호' 문제이다. 국회 청문회, 공청회 및 정책세미나 등이 연일 벌어지고 있지만 일자리의 해외 유출과 영구 감소에 기인한 산업 공동화에 뾰족한 대안을 마련하지 못하고 있다. 이에 대한 대안으로 부시 행정부는 자유무역협정(NAFTA) 등을 기반으로 무역과 투자를 확대하고, 국내적으로는 세금의 감면과 우대(tax reduction/break)를 통한 경기 회복을 일자리 창출의 근거로 제시하고 있다. 하지만 NAFTA 등의 협정에 기반을 둔 자유무역을 통해 만들어진 일자리보다는 빠져나간 일자리가 압도적으로 많다는 통계지표는 그 주장의 근거를 약하게 하게 있으며 세금 우대조치 또한 기업들의 해외이전을 부추기고 있다는 지적을 받고 있다.

이러한 공화당 정부의 정책에 대한 대안으로 케리 진영은 수백만 개의 민간부문 일자리 창출을 공약하고 있다. 제조업 일자리 창출을 도모하기 위해 신규 일자리 창출에 대한 '일자리 세액공제(jobs tax credit)'을 신설해 민간부문의 일자리 창출을 유도하고, '기업의 해외이전'을 조장하는 부시 정부의 세금

우대(tax break) 조치를 없앨 것을 주장하고 있다. 아울러 도로, 관개 시스템, 운송 및 교육 등의 인프라를 구축하거나 기존 시설을 보수함으로써 투자를 유치함과 동시에 일자리를 창출한다는 생각이다. 아울러 케리는 정부의 예산적자 규모를 대폭 줄여 제조업 부문으로부터 정부의 신뢰 회복을 다짐하고 있다.

## 건강보험

현재 4천백만 명 이상의 미국인들이 건강보험이 없는 상태에 방치되어 있으며, 이 수치는 2000년 이래 1백4십만 명이 증가한 것이다. 의료서비스 관련 비용들은 최근에 폭발적으로 증가해 2002년 13% 그리고 2003년 15% 가량이 상승했다. 이러한 비용 증가는 1990년대 초반 이래 가장 큰 인상이다. 이러한 의료서비스 비용의 상승을 이유로 기업들은 그동안 대부분 기업측이 부담하고 있던 건강보험료의 노동자 부담 몫을 2002년에 27%까지 증가시켰다.

이러한 상황의 악화를 부채질한 것이 공화당과 부시 정부의 '메디케어 적용 대상 처방의약품 법률안(이하, 메디케어 법률안, Medicare prescription drug bill)'의 마련이었다. 이는 적은 비용에 질 좋은 의료서비스를 제공할 수 있었던 저소득층과 중간계층들에게는 치명적인 조치였다. 사회복지 차원에서 제공되는 이러한 국가 지원이 차단됨으로써 기존 메디케어 수혜자들은 비용의 급증과 의료서비스의 질 저하를 경험하게 되었다. 이러한 법률안에 더해 부시 행정부는 국내 제약회사들의 수익을 보장하고자 같은 의약품을 매우 싼 값에 판매하는 캐나다로부터의 의약품 수입을 규제하고 있다.

이에 대해 민주당의 케리 후보는 부시 대통령이 작년 인준한 메디케어 법률안을 총체적으로 개정해, 저소득 노동자들과 퇴직자(working families)들의 건강관련 안전 네트워킹을 구축할 것임을 공약하고 있다. 민주당은 메디케어사가 강력한 구매력을 무기로 의약품 공급자들과 가격협상을 벌이는 것을 허용하고, 나아가 미국에 비해서 약값이 33~80% 낮은 캐나다로부터의 약품 수입을 허용하는 문제를 신중하게 검토하고 있다. 마지막으로 민주당 진영은 기업의 사용자들이 퇴직 노동자들의 건강보험 부담을 철저히 못하도록 하는 독립 법안 또한 준비하고 있다.

요컨대, 부시 행정부의 시장주의에 기반한 의료서비스 공공성 약화 정책에 대응해 민주당은 의료보호의 사회적 성격을 강화하는 방향으로 정책대안을 마련하고 있다.

### 노동조합의 결성: 결사의 자유

노동조합 조직의 결성 방식에 관련한 법률적 논란은 제2차세계대전 후 현재까지 지속되고 있다. 미국 노동조합 조직률이 1980년대 이래 급격하게 하락한 주요한 이유로 조직결성 과정의 어려움, 즉 결사의 자유에 대한 법률적 제한을 강조하는 주장이 줄을 이었다. 이번 대선 과정에서 이 문제 역시 논란의 화두가 되고 있다. 민주당 진영은 ‘노동자의 자발적 조직결성 법안’을 골자로 하는 노동자들의 결사의 자유 확대를 공약에 반영하고 있다.

현재의 노사관계법(NLRA)하에서 노동자들이 노동조합을 결성하고자 하는 경우 노동조합 조직화를 위한 준비위원회(이하, 준비위원회)는 해당 기업 ‘잠재적 멤버십’의 3/1 이상의 동의를 얻어야 조합 결성을 위한 공식적

인 절차를 시작할 수 있다. 1/3 이상의 조합원들로부터 조합 승인카드를 얻게 되면 준비위원회는 조합 결성을 위한 캠페인을 할 수 있으며, 이 과정에 사용자 또한 안티노조 캠페인을 공개적으로 진행할 수 있다. 캠페인이 끝나면 ‘노사관계위원회(NLRB)’가 감독하는 노동조합 결성을 위한 찬반투표(NLRB election: 조합 결성을 위한 필수적인 과정)를 진행하며 투표 참가자의 과반수 이상이 동의할 경우 해당 관할 영역(jurisdiction)에서 배타적인 교섭력을 갖는 노동조합이 결성되게 된다. 노동조합이 결성되면 교섭의 파트너가 되는 사용자는 노동조합의 요구에 따라 단체교섭에 임해야 한다. 이러한 전 과정은 매우 많은 시간과 노력을 수반하는 과정으로서 막대한 조직과 자금을 동원한 기업이 조직적 안티노조 캠페인을 벌일 경우 노동조합 결성은 실패할 가능성이 높다.

현재 민주당에서 추진하고 있는 EFCA는 NLRB 선거의 전제로서 요구되는 조합원 승인투표에서 준비위원회가 과반 이상(1/2)의 승인카드를 획득한 경우 사용자의 동의하에 NLRB 선거를 거치지 않고 조합 결성을 인정하는 ‘카드체크 시스템(Card Check System)’을 합법화시키고자 하는 법률안이다. 이 경우 NLRB 선거를 위한 시간과 노력을 줄일 수 있으며, ‘승인’과 ‘선거’ 사이에 진행되는 사용자들의 안티노동조합 캠페인의 영향을 받지 않아도 된다는 장점이 있다.

그러나 공화당의 부시 행정부는 이러한 EFCA의 법안 취지에 동의하지 않으며 따라서 법안의 통과를 반대하고 있다. 아울러 공화당은 노동조합의 유니언숍 규정을 불법화하는 ‘노동권리법(right to work)’<sup>3)</sup>, 즉 해당 기업에 노동조합이 결성되어 있는 경우 고

용과 동시에 조합원 자격을 획득하는 ‘노동 조합의 시큐리티 시스템’을 불법으로 규정하는 법안을 지지하고 있다. 그러나 케리의 민주당과 노동조합은 이 법의 기본적인 의도 및 취지상의 불합리성과 실제 시행 과정에서 예측되는 여러 부작용들을 들어 강하게 반발하고 있다. 예컨대 반대의 근거로서, 민주당과 노동조합은 이 법률을 유지하고 있는 21개 주(대부분 남부 지역의 주들)에서 노동자들의 임금이 보다 낮고, 빈곤율은 더 높으며, 의료보험이 없는 사람들이 더 많음을 제시한다.

### 자유무역협정과 노동

주지하다시피 공화당의 부시 행정부는 투자와 무역의 자유를 보장하는 국가간 협정(NAFTA 등)을 적극적으로 지지하고 있다. 부시는 현재 중앙아메리카와 남아메리카의 34개국에까지 현행의 NAFTA를 확대 적용하는 ‘미주자유무역지역(FTAA)’을 위한 협상을 진행 중이다. 협정이 체결될 경우 이는 2005년부터 효력을 발하게 될 것이다. 부시와 공화당은 이러한 종류의 협정 및 협약이 새로운 일자리를 창출하고 미국 노동자들의 소득을 향상시킬 수 있다고 주장하고 있다. 부시는 “무역은 일자리를 의미하고, 더 많은 무역은 더 높은 수입을 의미한다.”는 자유무역에 대한 확고한 믿음을 가지고 있는 것으로 보인다.

그러나 ‘NAFTA가 1993년 조인된 이래 2003년까지 미국의 멕시코와 캐나다에 대한

무역적자는 미국 내 생산시설의 철수 및 해외이전을 촉진하여 총 879,280개의 일자리를 해외로 유출시켰다. 없어진 일자리의 대부분은 제조 산업의 핵심 분야들로 대부분 노조화되어 있었던 양질의 고임금 업종들이었다. 아울러 이러한 협정은 ‘노동기준’이나 ‘환경보호기준’ 등을 포함하고 있지 않으며, 그 결과 NAFTA는 친투자(자), 반노동 및 반환경을 대표하며, 각 참여 국가들의 임금, 노동조건 그리고 환경기준을 지속적으로 ‘악화’시켜 왔다.’<sup>4)</sup>

이러한 이유 때문에 민주당과 케리는 애초의 NAFTA 지지 입장에서 협정 내용의 수정을 검토하는 방향으로 선회하고 있는 것으로 알려지고 있다. 아울러 노동조합의 조직적 요구를 수용해 새로운 자유무역협정(FTAA)이 노동자들의 노동권과 노동기준을 보호하는 조항을 의무화하도록 강력하게 요구할 것을 공약하고 있다.

### 노동법 개정: 40시간 노동과 초과근로 수당

2003년 3월 31일 노동부(Department of Labor)는 노동자 초과근로에 대한 수당지급 조항을 개정하는 법률 시안을 마련해 국회에 제출했다. 당 시안이 국회의 동의를 얻을 경우 약 8백만 명의 노동자들이 영향을 받게 될 이 개정 법안의 핵심은 정상근로시간(주당 40시간)외의 근로시간에 대해 1.5배 혹은 2배의 초과수당을 지급하도록 규정한 현행법의 규제 수준을 완화하고자 한 것이었다.

3) 미연방 남부의 대부분 주들에서 이러한 ‘노동권리법(right to work)’을 채택해, 노동조합의 유니언숍을 인정하지 않고 있다.

4) 권순원, “자유무역(NAFTA)과 미국의 고민”, 한국노동연구원, [국제노동브리프 3/4], 2004. p. 37 참조

이러한 초과근로에 대한 수당지급의 법률적 제한은 1938년의 공정근로기준법(Fair Labor Standards Act: FLSA)에 명시되어 지금까지 유지되어 오던 것이었다(1999년 기준 전체 노동자의 약 79%가 이 법률의 적용대상임). 부시 행정부에 의해 채택된 신규 법안은 매우 중요한 변화를 포함하고 있으며 이 법률안에 따를 경우 상층 화이트칼라들은 해당 초과근로수당의 대상에서 제외되었다. 주요하게는 일정한 급여액(주당 425달러)을 기준으로 그 이상을 받는 노동자들은 초과근로수당 수혜대상에서 제외되며 그 이하일 경우에만 대상이 되는 방식이었다.

이러한 개정 법률안은 회계, 보험, 광고, 인사, 재무 및 생산현장의 팀 리더 등 노동자 상위계층에게 '보다 더 적은 임금에 보다 더 많은 노동'을 강요하게 되었다. 요컨대 이는 사용자가 더 적은 임금에 더 장시간 노동을 요구하는 것을 법률적으로 가능하게 함으로써 노동조건과 노동소득의 동반 악화를 가져오게 하는 결과를 초래하고 있는 것이다. 노동조합의 의심은 이러한 개정 법률안의 핵심이 조만간 소득에 관계없이 근로 가정 전체에게 적용될 것이라는 데 있다.

민주당과 케리는 이러한 개정 법률안을 노동권을 부정하는 반노동 '계약'으로 규정하고 공화당의 법률 개정 시도에 저항해 왔다. 이와 아울러 최저임금 법안의 개정과 관련해서도 민주당과 공화당 사이에는 극명한 대조를 보이고 있는데 민주당의 기본 입장이 노동자 최저임금의 인상 개정인 데 반해 부시의 공화당은 최저임금제도 자체에 부정적이며 따라서 기존의 가이드라인을 유지하는 전략적 입장을 보이고 있다.

## ■ 맺음말

지금까지 미국의 대선 국면에서 노동관련 이슈들을 둘러싸고 정치적 '지지'시장에서 벌어지는 민주·공화 양당의 '지지'를 위한 경쟁과 노동조합의 '지지'전략을 간략하게 살펴보았다. 어쨌거나 올 미국 대통령 선거의 핵심 이슈는 '일자리' 유지 및 신규 일자리의 창출을 둘러싼 논란인데 민주당은 노동조합의 요구를 선점하고 있고, 공화당은 지금까지 지속되어 온 자유무역에 대한 신뢰를 거두지 않고 있다. 요컨대 신자유주의(자유무역과 투자를 통한 일자리 창출을 주장하는 공화당의 전략과, 다양한 정책적 수단을 동원해 일자리를 창출하고 기존 일자리를 보존하자는 민주당 사이에 커다란 간극이 존재한다.

아울러 이미 살펴본 바와 같이 노동조합 조직 결사의 자유에 관해 민주당은 카드체크 시스템의 법률화를 강력하고 요구하고 있지만 공화당은 강력하게 반대하고 있고, 건강보험을 둘러싼 논란에 있어서도 민주당과 공화당의 입장은 노동조합과 기업의 이해 사이에서 극명하게 갈리고 있다. NAFTA를 둘러싼 논란은 어느새 해 묶은 논쟁 주제가 되었으나 그 중요성 면에서 여전히 쟁점의 핵심을 차지하고 있다.

공정근로기준법(FLSA)이 포함하고 있는 여러 노동기준 조항들의 개정, 예컨대, 주 40시간 노동제와 초과근로수당 규정 및 최저임금 상한의 법률적 조정 등은 역시 중요한 논란의 대상이다. 요컨대, 정책 및 정치적 태도에 있어 공화당의 친시장 및 친기업적 선호는 확연하며, 다소 애매함을 내포함에도 불구하고 노동조합의 입장은 민주당을 통해 대표되고 있다.