



2007년도 미국 노동시장 및 노사관계 전망

정지원 (주미대사관 노무관)

2007년 시작과 함께 미의회에서는 민주당이 주도하는 상·하원이 개원하였으며, 1월 10일 하원에서 연방 최저임금을 현행 5.15달러에서 향후 2년 2개월 내에 7.25달러로 인상하는 법률안이 통과되었다. 상원 의결과 대통령 재가가 남아 있지만, 그간 10년 동안 변함없이 유지되어 왔던 연방 최저임금의 인상 추진은 금년도 미국 노동시장과 노사관계 흐름을 예측하는데 있어 가장 좋은 방향을 제시해 주고 있다.

■ 노동시장

금년도 노동시장은 전반적인 경제둔화 영향을 받아 일자리 증가도 2006년 수준 이하로 떨어질 것이나 하반기부터 하향 안정세를 유지할 것이라는 전망이 대세를 이루고 있다.

먼저 현재의 노동시장 현황을 알아보기 위하여 2007년 1월 5일 발표된 미 노동통계국(Bureau of Labor Statistics)의 2006년 12월 고용동향을 살펴보자. 미국 전체의 실업률은 4.5%(실업자수 6.8백만 명, 전체 고용인구는 145.9백만 명)이며, 12월 중 167천 명의 일자리가 증가되는 등 최근 5년 내 가장 좋은 고용시장 여건을 보여주고 있다. 미 백안관측에서 강조하듯이 2006년 12월 기준 일자리를 보면 2003년 8월 이후 7.2백만 개의 일자리가 늘어났고 40개월 연속으로 증가추세를 이어가고 있으며, 2006년 초에 비해서도 1.3백만 개가 증가된 것으로 조사되었다.

2006년의 경우 비농업부문에 매달 149천 명의 일자리가 증가되었는데 반해, 금년의 경우 10만 명



(Moody's 105천 명, BNA 97천 명) 전후의 증가에 그칠 것이라는 전망이다. 연간 전체로 보면 금년도에 1.27백만 명의 고용이 증가할 것으로 보이는데, 이는 2005년도 1.98백만 명, 2006년도 1.79백만 명에 비해 낮은 수치임을 알 수 있다. 실업률은 2006년도 4.6%에서 다소 높아져 평균 4.8%로 예측되었으며, 민간부문 근로자의 시간당 임금은 3.3% 상승할 것으로 보고 있다. 이에 대해 경제분석기관인 Economic Consulting Services의 Kathryn Kobe는 “금년도 기업인들이 최근의 경기둔화 경향을 감안하여 고용확대를 늦출 것이며 이로 인해 고용둔화가 나타날 것이다”라고 언급하고 있다.

고용감소가 두드러지는 영역은 건설, 레저, 제조, 소매업이 예상되며, 특히 최근까지 건설경기가 활발한 네바다, 애리조나, 콜로라도, 메릴랜드주 등에서 침체현상이 두드러질 것으로 보여진다. 최근 미국은 주택경기 둔화현상을 겪고 있는데, 2006년 9월 기존주택 판매량이 전년 3/4분기 대비 14% 하락, 신규주택은 17%가 하락한 것으로 나타난 바 있다. 실제 미국의 고용증가는 서비스산업(기술컨설팅, 의료서비스, 식음료, 금융서비스 등)이 주도하고 있다. 자동차, 금속, 섬유로 대표되는 제조업 부문에서는 종사자수가 2005년 12월 14,222천 명에서 2006년 12월에는 14,150천 명으로 줄어드는 등 지속적인 감소추세를 보이고 있어 업종간 고용 불균형 상황이 계속 이어질 전망이다.

미 노동부에서는 1998년부터 시행된 인력투자법(Workforce Investment Act)에 기반하여 고용안정서비스 및 직업훈련 정책을 강화하여 노동시장의 불균형을 해소하고 중장기적으로 경쟁력 있는 노동력을 확보하는 데 주력하고 있다. 작년 11월 발표된 미 노동부의 ‘향후 5년간 전략보고서(Strategic Plan, FY 2006-2011)’에 포함된 4대 전략목표를 보면 ① 준비된 인적자원(A Prepared Workforce), ② 경쟁력 있는 인적자원(A Competitive Workforce), ③ 안전한 작업장(Safe and Secure Workforce), ④ 근로자의 경제적 보호 강화(strengthened Economic Protections)로 되어 있다. 노동부에서는 첫 번째와 두 번째 전략목표 달성을 위하여 21세기 기업과 근로자, 지역(주정부, 지방정부)의 수요에 맞는 훈련시스템 강화, 원스톱 고용서비스 및 인력정보 서비스의 효과 증대 등의 세부목표에 정책수단을 집중시키고 있다.

금년도에 추진예정인 주요 고용정책을 보면, 먼저 WIRED(Workforce Innovation in Regional Economic Development) 프로그램 확충이다. 연방 노동부에서는 작년도 13개 지역에 195백만 달러 지원을 시작했으며, 금년도에도 추가로 13개 지역을 확충할 계획이다. 이 프로그램의 핵심은 지역노동시장에 맞게끔 일자리 창출, 경제성장, 인력개발 등을 위한 고용전략을 수립·운영하는 데 있으며, 이를 위한 교육현장 ↔ 인적자원 ↔ 개발현장 ↔ 기업간의 강한 전략적 파트너십 형성에 집중하는 특징을 찾아볼 수 있다.

또한, 개인별 훈련구좌제로 연상되는 Career Advancement Accounts 제도 시행이 준비되고 있다. 현재까지 8개주에서 시범실시를 했으며, 이 제도의 내용은 개인 근로자가 직업과 관련한 교육과 훈련을 위해 2년 한도 내에서 1년에 3천달러씩 사용할 수 있게끔 하는 것으로 이 제도가 시행되면 기존의 직업훈련 지원프로그램이 전면 대체되게 된다.

미국의 고용서비스 지원체제는 현행과 같이 One-Stop Career Center를 중심으로 한 원스톱서비스를 중심으로 이를 확충해 나가는 방향으로 시책이 추진될 것으로 보인다. 2006년 기준으로 전국에 3,500여 개의 원스톱센터가 운용되고 있으며 향후 센터 확충과 함께 센터의 경쟁력을 높이기 위한 운영주체의 다양화, 지역 실정에 맞는 고용서비스 개발, 성과중심의 인센티브 등이 두드러질 것으로 전망된다.

아울러, 고용분야에서 가장 큰 입법과제는 인력투자법(WIA)의 의회 재승인 여부일 것이다. 인력투자법은 1998년 시행된 이후 5년 일몰제 법안으로 2003년 이후 의회 재개정(재승인)이 되지 않은 상태로 있다. 상원 보건·교육·노동·연금위원장인 Kennedy 의원은 직업훈련 프로그램 확대를 위하여 109회 의회에서 1998년 WIA 개정법안을 추진하였으나 상원 통과후 하원에서 양당간 의견불일치로 지연된 바 있다. 당시 하원 공화당 의원들은 구직자의 종교에 바탕한 고용차별을 허용(소위 "faith-based provision")하자는 의견을 내세워 합의에 실패하게 되었다. 그러나, 금년부터 민주당이 주도하는 110회 의회에서는 이 주장이 더 이상 문제가 되지 않을 것으로 보여 법안 통과가 유력해 보인다. 노동부에서는 이미 WIA 법안중 성인훈련, 재취업훈련, 고용서비스 강화 등 일부 내용 수정안을 제안해 놓고 있다.

■ 노동관계 법·제도 정비

금년도 미국 노사관계의 핵심이슈는 의회의 노동관계 입법 추진이라는 점에는 이견이 없다. 14년 만에 상하 양원을 통제한 민주당 중심 의회가 노동관련 입법을 얼마나 어떻게 추진할 것인가에 집중되고 있다. 하원의 경우 오랜기간 동안 노동계 옹호론자인 George Miller(캘리포니아 민주당) 의원이 하원 교육·노동위원장을 맡았고, 상원에서도 Edward Kennedy(메사추세츠주 민주당) 의원이 보건·교육·노동·연금위원장을 맡게 된 점을 고려해 볼 때 노동관계법이 노동조합 또는 근로자를 보호하는 방향으로 취해지리라 쉽게 예상된다. 노동관계법 주요 내용으로서는 최저임금 인상, 노동



조합 선택권 확대, 이민법안, 연금개혁 등이 중심이슈로 제기되고 있다. 미 최대 노동단체인 AFL-CIO에서는 작년 중간선거 이후부터 최저임금 인상과 조직노동자 확대를 위한 노동입법에 매진을 하고 있는 상황이다.

연방 최저임금 인상법안

2007년 국회 개원 직후 1월 10일 하원은 연방 최저임금 인상을 위한 공정근로기준법(Fair Labor Standards Act) 개정안을 의결하였다. 투표 결과 315명이 찬성하였는데 공화당 의원 82명도 찬성표를 행사하였다. 미국의 연방 최저임금은 1997년부터 5.15달러로 인상된 이후 한 번도 인상된 적이 없었으며, 이미 28개 주에서는 연방기준보다 높은 최저임금을 정하고 있는 실정이다. 하원 통과법안에 의하면 법시행 60일 이후에 5.85달러, 1년 후 6.55달러, 또 1년 후 7.25달러로 인상토록 되어 있다.

최저임금 인상을 둘러싼 논쟁은 상원 심의과정에서 재점화될 것으로 보이며, 공화당과 부시 행정부는 소규모 영세업자(small business)에 대한 세금감면, 규제완화 등 인센티브가 병행되어야 한다고 주장하고 있다.

2007년 1월 24일 미 상원에서 하원을 통과한 최저임금 인상법안에 대한 표결을 실시하였으나, 찬성 54표, 반대 43표로 부결되었다(의결정족수는 60표). 조만간 상-하원 연석회의를 통해 관련 쟁점들을 조율한다는 입장이나 소규모 영세업자에 대한 세금지원 여부를 놓고 양당간 논란이 치열해질 것으로 전망된다.

근로자 자유선택법안(Employee Free Choice Act)

이 법안에 대해 노동단체는 오랜 숙원인 법안이며 1980년대 중반 이후 계속 감소한 노조조직을 확대하는 전환점이 될 것이라는 기대를 가지고 입법지원 활동을 전개하고 있다. 이 법안의 주요 내용은 근로자들이 노조대표를 인정하는 데 있어 노사관계위원회(NLRB) 절차를 피할 수 있게 하고 공식적인 선거를 포함하지 않는 “card-check” 절차를 인정하는 것이다. 또한 근로자들이 일단 노조를 구성하게 되면 사용자가 초기 협약에 서명 의무를 부과하는 내용도 포함되고 있다.

민주당과 노동단체에서는 최저임금 인상 다음으로 이 법안 통과에 주력하겠다는 입장인 반면, 경

영자협회 등에서는 금년도 최우선 과제를 이 법안 통과를 막는 데 두겠다는 입장을 보여 노사단체간에 격론이 예상된다. 경영자측에서는 현행과 같이 근로자들이 비밀투표(secret ballot process)를 통해 노조를 선택 또는 거부할 수 있게 하는 NLRB 절차를 선호하고 있다.

다만, 이 법안에 대하여 하원이 아닌 상원에서 논의가 진행될 것으로 예상되고, 이 경우 노동계 등에서는 상원 의결정족수인 60표를 획득하기는 쉽지만은 않은 과제로 예측하고 있다.

이민개혁법안 (Immigration Reform)

이민개혁을 둘러싼 논쟁은 노동분야를 넘어서 미국사회 전체의 중심이슈로 대두되어 진행되고 있다. 작년도에는 이민자단체들이 의회와 행정부를 상대로 대규모 집회를 가졌으며, 의회를 중심으로 한 이민개혁법안 논의가 어느 해보다 가열되기도 했다. 작년도 상원에서 포괄적 이민법안이 의결되었으나 하원에서 통과되지 못한 적이 있는데, 금년의 경우 이민법안 처리 전망이 높아지고 있다.

이민법안의 주요 내용은 초청노동자 프로그램 도입, 불법노동자 합법화 기회 제공 등이 될 것이며, 민주당측에서는 전반적인 찬성 입장을 보이면서 작년도 상원법안에 대한 일부 조항 개정(touchback provision - 불법이민자가 합법적 지위를 얻기 위하여 잠깐 모국에 갔다와야 하는 조항)을 희망하고 있다. 부시 행정부와 경영자단체도 찬성 입장을 보이는 등 이민법안 처리에 있어서는 민주당 - 백악관 - 경영자단체가 불안정하지만 연대 입장을 보여주고 있다고 볼 수 있다. 노동조합의 경우 단체별로 일정부분 다른 입장을 보이고 있는데 AFL-CIO에서는 모든 불법노동자의 합법화를 지지하면서 초청노동자 프로그램 도입에 반대하고 있다.

참고로 미국내 외국인 근로자 현황을 살펴보면, 미 노동통계국 자료에 의하면 2005년 기준으로 22,042천 명으로 전체 노동력의 15%를 차지하고 있다. 10년 전인 1996년에는 14백만 명으로 10.8%를 차지한 것과 비교해 볼 때 외국인근로자 비율은 가파른 상승세를 보여주고 있다. 외국인 근로자에는 합법이민, 임시거주, 불법이민자를 모두 포함하고 있으며, 불법이민자(undocument workers) 규모는 공식적으로 집계하고 있지 않으나, 노동계에서는 13백만 명으로 추산되고 있다. 22백만 명 외국인 근로자 중 히스패닉계는 10백만 명으로 49%를 차지하고 있으며 아시안은 4.9백만 명으로 22%를 차지한다. 직업별 분포도를 보면 관리·전문직 26.2%, 서비스 22.8%, 판매·지원 18.0%, 건설·보수 16.0%, 생산·운송 17.0%로 나타났으며, 평균 수입은 풀타임근로자가 주당 평균 511달러를 받아



미국인 근로자의 677달러에 비해 75.6% 수준인 것으로 조사되었다. 또한 교육수준에 따른 임금격차가 컸는데 고교 중퇴 이하 학력(전체의 28%)인 경우 주당 임금이 385달러인 반면, 대졸 이상 외국인 근로자는 주당 960달러를 받는 것으로 나타났다.

기타 노동관계법

위에서 언급한 노동입법 외에 그간 민주당측에서 지속적으로 제기해 온 내용과 AFL-CIO 등 노동단체에서 조직확대·보호 차원에서 요구해 온 입법추진 내용을 살펴보면 다음과 같다.

- 광범위한 노동법 개혁(National Labor Relations Act 개정) : 노조 연설·조직을 위해 사용자시설물 출입, 근로자 보상지급 요건 완화, 사용자에게 대한 징벌적 배상 부과, NLRA 보호대상 근로자 범위 확대, 사용자 자유연설기회 제한 등
- 파업대체금지(Striker replacement) : 클린턴 행정부 때 추진되었으나 성사되지 못한 내용으로 정부계약하에 진행된 사업장의 파업근로자 대체사용금지
- 가족·의료휴가법(Family & Medical Leave Act) : 법 적용대상을 50인 이상에서 25인으로 확대, 신생아 출산 또는 입양시 의무적 유급휴가
- 유전자(질병) 차별금지법(Genetic Nondiscrimination Bill) : 2005년도 상원에서 98-0으로 통과되었으나 하원에서 일부 공화당 의원 반대로 무산된 법안이며, 유전자(질병) 정보에 기초한 차별금지를 규정
- 기타 Blacklisting(노동법, 세법 등 법률 위반자에게 연방계약 제외), Anti-arbitration(고용분쟁시 강제중재 사용을 허용하는 대법원 판례 제한), Title VII damage caps(공민권법상 징벌배상 상한선(현행 30만 달러) 폐지 또는 상한선 상향조정), Employment Non-Discrimination Act(연방차별법에 sexual orientation 과 gender identity 추가)

■ 노사관계

금년도 미국의 노사관계를 전망하기에 앞서 미국 노사관계를 나타내는 지표인 노조조직률과 파업 현황에 대하여 살펴보자.

미 노동통계국 자료에 의하면 2006년도 기준으로 12.0%의 조직률을 나타내고 있다. 민간부문의 경우 7.4%에 그치고 있으며 공공부문(교사, 지방공무원)은 36.2%의 조직률을 보이고 있다. 미국의 경우도 대다수 국가와 같이 지속적인 노조 조직률 감소추세를 보이고 있는데, 1975년 23.5% → 1983년 20.1% → 1993년 15.1% → 2003년 12.4% → 2006년 12.0%로 감소경향을 분명히 보여주고 있다. 단체협약 적용률은 조직률과 유사하게 13.8%를 보이고 있는데, 이는 독일이 조직률은 27.0%임에도 단체협약 적용률이 63.0%를 보이는 것과 대조적인 모습을 띠고 있다. 이는 유럽국가가 산별 교섭구조를 기본으로 하고 있는 데 반해, 미국의 노사관계가 개별회사 단위의 분권화된 교섭구조에 기반하고 있음을 알 수 있다.

전국 1,000인 이상 사업장을 기준으로 미국의 2005년도 파업건수는 22건으로 조사되었다. 2003년(14건)과 2004년(17건)에 비해 파업 사업장이 다소 증가하였지만 전반적으로는 노조 조직률과 같이 감소추세를 보여주고 있다(1974년 424건 → 1980년 187건 → 1982년 96건 → 1993년 35건 → 2003년 14건). 평균 파업일수는 20일이며 최장 파업일수는 Asarco사의 96일 파업이고, 작업차질이 가장 크게 발생한 사업장은 노스웨스트 항공으로 조사되었다.

금년도에는 자동차 3사, 대형 슈퍼마켓, 메이저 호텔 등에서 단체교섭이 예정되어 있어 작년보다는 사업장 노사교섭이 활발해지고 이에 따른 노사갈등도 예상되고 있다. 연방알선조정청(FMCS)에 따르면 작년도에는 단체협약 만료통보건수가 19,000건이었는데 반해, 금년도에는 20,000건을 넘을 것으로 예상하고 있다.

노사간 단체협상에 있어 가장 큰 이슈는 의료(health care)와 연금문제이며, 특히 최근 계속된 의료비 인상으로 인해 의료비 지원이슈가 금년도 협상에 있어서도 가장 큰 쟁점이 될 것으로 전망되고 있다. 노사단체들은 협상으로 해결하기 어려운 측면이 많아 의회 차원에서 법률적 해결(health care reform)을 희망하고 있다. 반면에 FMCS 국장인 Rosenfeld 는 “의료비 문제는 연방 차원에서 해결할 수 없으므로 당사자간 해결이 정답이며, 노사가 이 문제를 해결하기 위하여 협상 시기를 앞당기는 것이 좋다”고 언급하고 있다.

가장 큰 관심을 모으고 있는 자동차 3사 교섭과 관련하여 최근 미국 자동차사들이 모두 경영난을 겪으면서 대량 정리해고도 경험하고 있어 노사 모두 협상폭이 상당히 좁은 상태에 있으며 파업 가능성도 낮을 것으로 예측하고 있다. 과거의 자동차사 단체협상은 3개사 중 1개사가 선도하고 2개사는 이를 따라가는 패턴교섭을 진행하다가 4년 전부터는 동시교섭을 진행하고 있다. 한편 FMCS 는 금년



도 자동차 협상시 조정서비스를 제공하겠다는 의견을 제시하였으나 노사가 받아들일지는 불투명한 상황이다.

노사관계법 운용에 있어 노사간 가장 이견이 존재하는 영역 중 하나가 노조 조직대상인 근로자 범위 인정 여부일 것이다. 미국의 경우에도 노사관계법(NLRA)상의 근로자 범위를 두고 노사간 갈등과 쟁송사건이 이어지고 있는데 2006년 9월 노사관계위원회(NLRB)의 결정을 두고 파장이 계속되고 있다. 노사관계위원회는 작년 9월 감독자(supervisor)로서의 근로자 범위에 관한 결정을 내렸는데 (Oakwood Healthcare Inc., 348 N.L.R.B. No 37, 180 LRRM 1257(2006)), 주요 내용은 Oakwood Heritage Hospital에 근무하는 수간호사(charge nurse)의 감독자 지위를 부인한 지역사무소 결정을 파기, 환송한 것으로 사실상 병원 수간호사의 감독자 지위를 인정하여 노사관계법상 조직대상 근로자에서 제외되는 내용으로 해석되고 있다. 노사관계위원회 전체위원은 위원장(Robert Battista)을 포함하여 5인이며 이 중 위원장을 포함 공화당 추천이 3인이고 민주당 추천이 2인이다. 이 결정도 3:2로 의결되었는데 민주당 추천 위원들은 반대 의견을 제시한 바 있다.

현행 노사관계법상 보호받는 근로자 범위를 규정함에 있어 감독자(supervisor)는 근로자 범위에서 제외하고 있는데, 감독자에 대한 요건은 ① 다른 근로자의 채용, 배치전환, 정직, 해고, 복직, 승진, 징계, 보직, 고충처리 등의 감독적 권한(12가지 권한 열거)을 가지고, ② 그 권한의 행사가 독립적인 판단을 필요로 하며, ③ 그 권한이 사용자의 이익을 위해야 한다는 것이다. 결국 감독자 지위가 인정되면 조직대상 단위에서 배제되며 결국 단체교섭에 참가할 수 없다는 결과로 해석된다. 그간 위원회에서는 감독자의 이중적 지위를 모두 인정하는 결정례를 유지해 왔는데, 대법원에서는 근로자와 감독자로서의 2개 이익 양립 가능성에 대한 이유를 들어 위원회 결정에 반대되는 판결을 보여주었으며 이번 위원회 결정은 대법원 입장과 유사한 방향을 보여주고 있다. 이 결정 이후 대형의료법인 중 하나인 Kaiser Permanente 에서는 “감독자 지위가 인정되더라도 기존 가입자들은 단체교섭 구성원에서 제외하지 않는다”고 합의한 사례도 있지만 대다수 병원에서는 노조 가입 인정 여부를 둘러싼 노사간 갈등이 예상되고 있다. **KLI**