Special Feature

미국 노동법과 노동정책의 원칙 및 대안에 관한 제언

Thomas A. Kochan (미국 MIT 슬론 경영대학원 교수)

미국 민간부문 단체교섭에 관한 법률은 현재 회복할 수 없을 만큼 무너진 상태이다. 일부에서는 이를 '경직화'로 정의하고 또 다른 일부에서는 1935년 전미노사관계법(NLRA) 제정 당시 구체적으로 설정한 목표들을 달성하는 데 실패했다고 지적한다. 최근 몇몇 주 의회와 연방대법원에서 제기되는 비판을 보면 공공부문 단체교섭 역시 민간부문과 같은 길을 가게 될 위기에 처해 있다.

하지만 노동자 권익 대변을 위해 효과적인 법률적 틀을 마련해야 할 필요성은 이전 어느 때보다 더 높은 상황이다. 실제로 2017년 국가노동력조사에 따르면 몇십 년 전과 비교해서 이해대변을 희망함에도 불구하고 대변되지 못하는 노동자 수가 증가했다. 또한 단체교섭의 적용범위가 감소하면서 개별 노동자, 경제 전반, 일부의 경우 사용자에게까지 영향이 나타나고 있다는 명확한 신호가 감지되고 있다.

필자는 이 글에서 노동자와 사용자 간 협상, 문제 해결, 갈등 해소를 위해 질서정연한 프로세스를 제공해야 할 미국 노동정책이 책임을 다하지 못하게 된 몇 가지 측면을 간략히 소개하고, 노동정책의 개혁 및 현대화 노력에서 대두된 어려움을 논의하며, 근본적인 정책 변화 달성을 위한 도전과제를 지적하고, 민간부문과 공공부문의 새로운 노동정책을 위한 광범위한 청사진을 제시하고자 한다.

* 이 글은 2018년 7월 25일 서울에서 개최된 제18차 국제노동고용관계학회(ILERA) 2018 세계대회에서 처음 발표되었다.

■ 경제와 사회에서 노동정책의 위치

필자는 먼저 노동정책을 타 부문과 별도로 검토하거나 수립할 수 없다는 전제에서 출발하고자 한다. 노동정책은 국가 경제정책에 통합된 본질적 구성요소로서 설계, 이행되어야 하며, 민주주의의 수준 회복에 핵심적인 기여를 할 수 있다는 측면을 훨씬 더 중요하게 고려할 필요가 있다.

다음 질문이 이러한 논의에 출발점이 될 수 있다. 노동법과 노동정책은 높은 생산성과 차원 높은 경제정책 및 전략 유지에 어떻게 기여할 수 있을까? 기술발전 및 관련 혁신이 제기하는 도전과제와 기회를 어떻게 반영할 수 있을까?

글로벌 경제는 적정임금과 생활수준 개선을 뒷받침하기 위해 높은 생산성을 유지해야 할 필요가 있다. 이를 위해서는 교육 및 평생학습에 대한 투자를 유지, 확대할 필요가 있다. 미국의 경우 현재 요구되는 니즈를 고려해 볼 때 미래의 생산성 제고 전략에도 물리적 인프라와 디지털 인프라에 대한 투자의 유지, 강화를 포함되어야 한다고 가정해도 무방하다. 디지털 기술의 현 수준과 미래 발전 가능성을 고려하면 노동자와 노동자대표는 디지털 전환 프로세스의 기술 및 작업공정을 좌우할 노동정책 및 관행의 초기단계 설계 결정에 참가할 수 있어야 한다. 노동 및 고용 정책은 노동자가 기술발전의 새로운 적용범위를 발견, 활용하고 이에 기여할 수 있는 환경을 조성하기 위해 커리어 진입 단계뿐 아니라 평생학습 단계에서도 폭넓고 깊이 있는 훈련을 제공해야 한다.

미국은 또한 미래 노동정책의 설계, 더 심각하게는 노동정책의 시행에 영향을 미칠 수 있는 깊은 사회적·정치적 위기에 직면해 있다. 개별 노동자의 차원에서나 공동체 및 지역적 차원에서 세계화의 승자와 패자는 명확히 나타난다. 너무나 오랫동안 소홀히 다루어져 왔던 양질의 일자리 감소 문제는 2016년 선거를 앞둔 시점에서야 본격적으로 드러났다. 노동부장관을 비롯한 노동정책 담당 관리들은 지역사회 리더들(재계, 교육, 노동, 지역/주 정부 관리들)과 협력함으로써 이러한 격차 문제 해소를 지원할 수 있으며 각 지역의 구체적 경쟁우위/기회에 따른 맞춤형 경제 활성화 전략을 수립할 수 있다. 맞춤형 지역경제 활성화 지원은 노동부장관의 위임사항에 포함되어야 하며 지역경제 활성화를 위해 지역/주/민간부문의 투자에 매칭할 수 있는 재원도 노동부에 할당되어야 한다.

노동시장 및 관련 제도에서 진행되는 엄청난 규모의 혁신은 노동정책적으로 새로운 접근법을 취해야 하는 도전과 기회를 함께 제공하고 있다.

많은 기업들이 지난 몇십 년간 주주 가치 극대화를 지나치게 강조해 온 결과물들이 누적되면서 이에 따른 도전이 제기된다. 기업들의 이러한 전략은 노동자를 기업의 성공과 양질의 일자리 창출에 필요한 자산 또는 잠재적 파트너로 간주하기보다는 언제든 처분 가능한 비용으로 취급하는 상황을 초래했다. 이러한 경향의 또 다른 부산물로 많은 작업장에서 나타난 균열화(fissurization) 현상을 들 수 있다. 이는 기업들이 핵심역량으로 간주하는 범위를 점차 축소하고 가치사슬 중 핵심역량을 제외한 많은 부분을 국내외 공급업체에 하청을 맡기면서 나타나게 되었다. 이 두 가지 현상들은 고용관계에 근본적인 변화를 일으켰다. 노동정책의 관점에서 볼 때 가장 큰 변화는 고용기준 준수에 대한 책임 주체의 모호성이다. 가치사슬의 여러 단계에서 이행되는 작업에 대한 관리 통제를 복수의 당사자들이 공유하게 되었기 때문이다.

노조 조직률이 수년간 하락하면서 나타난 노동자대표성 공백은 노동운동 내·외부에서 일련의 혁신을 낳았다. 노동자의 목소리를 대변하는 새로운 대표제도 모형이 등장하고 현실에서도 검증을 거치고 있다. 이러한 모형 중 일부는 현 노동법의 여러 가지 제약의 테두리를 벗어나서 작동하고, 또 다른 모형들은 적용범위, 보호, 부담 등의 측면에서 현 노동법의 경계선을 넘나들고 있으며, 또 다른 일부 모형은 현 노동법이 설정한 경계 내에서 기능하고 있다.

노동법의 새로운 원칙 및 개정된 원칙은 지속적으로 전개되고 있는 실험들을 뒷받침할 필요가 있다. 차세대 노동운동은 대표제도의 구조와 모형 측면에서 여러 가지가 혼합된 양상을 띠게 될 가능성이 높다. 과거로부터 이어지거나 업데이트 된 측면도 있을 것이며 완전히 새로운 형태와 전략을 채택할 수도 있다. 이렇게 상이한 여러 가지 노력들이 상호 경쟁적인 방식이 아니라 상호 보완적으로 작동할 수 있도록 권장하는 것이 노동정책과 이에 관련된 여러 개인, 집단, 조직들이 설계와 이행단계에서 당면하게 될 핵심 과제이다.

상기에 언급한 내용들은 노동정책이 미래의 경제·사회 정책과 제도적 변화에 맞추어 설계되기 위해 필요한 몇 가지 전제들이다. 무엇보다 노동정책은 미래의 경제와 노동력을 위한 비전과 토대, 중요한 장단기적 사회적 요구를 바탕으로 설계되어야 한다는 점을 기억해야 할 필요가 있다.

■ 현 정책의 실패

노동정책은 두 가지 측면에서 실패했으며 이는 개선이 이루어지지 않는 한 앞으로도 계속 될 것이다. 첫째, 프로세스 측면에서 개혁 노력에 대한 광범위한 대중적, 정치적 지지 형성에 실패했다. 둘째, 내용 측면에서 노동정책이 설정한 기본 목표 달성에 실패했다.

프로세스 측면에서의 실패

노동정책의 개혁 및 현대화 노력에 대한 광범위한 대중적 지지 확보 실패를 보여주는 최고의 사례(최악의 사례일 가능성이 높음)로 1993~1995년 클린턴 행정부하에서 운영된 노사관계의 미래를 위한 위원회(Commission on the Future of Worker Management Relations)의 경험을 들 수 있다.[1] 이 위원회는 세 가지 치명적인 결함을 내포하고 있었다. 첫째, 위원회는 재계, 노동계, 기타 이해관계자들의 견해를 얻고자 국가적, 지역적 차원에서 공청회를 여러 차례 개최했음에도 불구하고 변화에 대한 대중적 지지 확보에 실패했다. 노동법의 개정은 매우 어려운 과정이며 해당 사례를 찾기도 극히 힘든데, 많은 대중들이 변화의 필요를 느끼고 지지하지 않으면 개정이 불가능하다. 따라서 변화의 주창자들은 입법절차에 착수하기 전에 주장을 널리 확산하고 동조 세력을 규합할 필요가 있다. 둘째, 위원회는 합의 도출이 불가능한 경우에도(현재 상황에도 적용됨) 권고사항들에 대해 경영자와 노동자 간 합의 구축을 시도했다. '위원회'란 제도 자체가 변화를 이루기에 적합한 도구가 아니었다. 위원회를 통해 노동계 및 재계 리더들과 공적·사적 논의를 갖고 합의에 기반한 새로운 정책을 도출할 수 있을 것이라 가정하기보다는 새로운 정책을 위한 명확한 아젠다나 프레임워크를 제시하고 의견이나 조치에 대한 제안을 접수하는 방식을 취하는 것이 옳았다. 하지만 이러한 방식은 그 당시와 마찬가지로 향후에도 채택될 가능성이 높지 않다. 셋째, 1992년 클린턴 대통령의 당선과 민주당의 의회 내 다수당 지위를 확보하면서 열렸던 기회가 충분히 오래 지속되지 못했기 때문에 시기적으로도 어려움도 있었다. 1994년 실시된 중간선거 결과 민주당이 다수당 지위를

1) 필자는 동 위원회 위원으로 임명된 바 있다.

상실하면서 기회의 창은 닫혀버렸다. 또 다른 기회의 창이 열린다 하더라도 충분한 시간적 여유가 주어질 가능성은 낮기 때문에 미리 준비작업이 이루어져야 한다.

내용 측면에서의 실패

발제자는 2010년에 전국노사관계법(NLRA) 제정 75주년을 기념하여 개최된 콘퍼런스에서 현 노동법에서 재고 또는 폐기해야 할 내용상의 원칙들을 다음과 같이 제시한 바 있다.[2)]

① 노조 대표성 확보 프로세스 및 단체교섭 가능성은 거의 회복할 수 없을 정도로 무너진 상황이다. 이를 가장 잘 보여주는 증거로 1999~2004년에 이루어진 전미노사관계위원회(NLRB) 판결에 대한 상세한 조사를 보면, 노조 인준선거에서 충분한 지지를 확보한 경우에는 20%만이 단체교섭을 통한 협약 체결에 실패한 것으로 조사되었다. 만약 사측이 노조 결성 노력을 저지하려고 시도한 경우(노조가 불공정 관행으로 기소하는 상황에 이른 경우)에는 단체교섭 가능성이 10% 이하로 떨어졌다.

② 노사관계법이 적용되는 범위에서 '관리자(supervisors)'를 제외하는 것은 더 이상 의미가 없다. 오늘날 작업장에서 운영되는 다수의 선진적 관리시스템에서는 팀 리더, 팀원, 기타 구성원들이 공동으로 의사결정을 내리면서 역할 간 경계가 모호해졌기 때문이다.

③ 의무적, 비의무적 교섭대상을 구별하는 것 역시 더 이상 유용하지 않다. 이는 오히려 노동자와 사용자가 기술적 변화에 대한 미래 전략, 고객서비스 개선을 위한 접근법, 확대된 국내외 공급망에서 일자리 및 업무 배치 결정을 통한 글로벌 경쟁력 확보 대안 등에 관한 정보를 공유하는 데 제약으로 작용한다.

④ 노사관계법에 의해 보호를 받는 정규직 노동자와 사용자의 책임에서 제외되거나 노사관계법 적용범위에서 완전히 배제된 계약직 또는 독립계약자를 구분 짓는 것 역시 고용관계가 균열화된(fissurized) 현재 더 이상 의미가 없다.

2) Thomas A. Kochan(2011), "Rethinking and Reframing U.S. Policies on Worker Voice and Representation", *ABA Journal of Labor & Employment Law* 26(2), pp.231-248.

⑤ 노조가 단체교섭을 위한 모든 권한과 보호를 획득하기 위해 과반수의 지지를 확보, 유지하도록 요구하는 배타적 교섭대표제도 원칙 역시 재검토할 필요가 있다. 동료 50%의 지지를 얻지 못할 경우 어느 누구도 사용자와의 협상을 통해 완전한 보호와 잠재적 혜택을 확보할 수 없다는 아이디어는 지속적으로 과소대표의 문제를 초래했다. 과소대표(대표성 격차) 문제는 지난 몇십 년간 지속되어 왔으며 수치로도 상당한 증가세를 보이고 있다. 더욱이 이러한 대표제도는 직장 내에서 이해대변 부족 문제를 겪고 있으나 기존 노동법이 예측하거나 보호하지 않는 형태의 대표제도를 선호하는 상당수 노동자의 필요 및 선호를 충족시키지 못하고 있다. 모든 노동자 또는 모든 상황에 맞는 '단일 사이즈의 신발은 있을 수 없다'는 개념이 노동법에 도입될 필요가 있다.

■ 실패 극복하기

그렇다면 어떤 유형의 정책이 필요할까? 노사관계법 제정 75주년 기념 발표에서 필자는 노동법의 점진적 개혁이 아닌 근본적 재고와 재설계를 주장했다. 당시에는 그 주장에 대한 반응이 그다지 긍정적이지 못했다. 하지만 이제는 노동법 및 노동정책 분야에서 보다 널리 수용되고 있다고 말할 수 있게 되어 기쁘다. 실제로 하버드 로스쿨 Labor and Worklife Program에는 노동법에 대해 '백지상태' 접근법을 채택하기 위해 전문가들이 모이고 있다. 필자는 이에 대해 기쁘게 생각하며 노동법의 미래에 관한 2년 기간의 검토 작업에 참여하는 데 많은 기대를 안고 있다.

논의가 전개됨에 따라 새로운 법적 틀에 대한 대안 및 구성요소에 대한 제안이 계속 증가할 것으로 예상하지만 최소한 다음에 제시된 사항들이 진지한 검토 대상이 될 가능성이 높다.

① 직장협의회(Works Councils): 미국의 노동계 및 재계 리더들은 유럽 국가들과 유럽연합에서 설립, 이행되어 온 직장협의회 모델을 미국에 차용하는 것을 거부해왔다. 하지만 최근 들어 이 제도에 대한 관심이 증가하고 있다. 직장협의회는 정보 공유, 문제 해결, 고용 관행 및 절차의 공동 관리 등에 유익한 포용적이며(비관리직 노동자와 교섭단위에 따

라 제한을 두지 않는 광범위한 대표제도) 협의적인 프로세스를 제공한다.

② 노동자 참가 승인: 노동자 권익 대변에 있어 보다 효과적인 비공식적 방안을 선호하고 사용자들이 생산성, 고객서비스, 기술 및 작업공정 혁신 등의 향상을 위해 노동자의 지혜와 지식이 필요하다는 점을 고려해 볼 때 기업의 노조지배를 방지하기 위해 노동법적 제약을 수정하는 과정에서 현재 처해 있는 교착상태를 해소해야 한다. 교착상태를 타개하기 위해서는 이 문제를 기존 노동법에 대한 일회적이거나 외과적인 수술로 간주할 것이 아니라 노동자 권익 대변과 대표제도의 여러 형태에 대해 적절한 보호를 허용, 제공하는 포괄적인 개혁의 중추적 요소로 바라볼 필요가 있다.

③ 이사회 내 노동자대표제도 실험: 노사는 전통적으로 노동자가 기업 지배구조에서 공식적인 자리를 갖는 데 관심이 없거나 이에 반대해 왔다. 그러나 이러한 지배구조가 고용관행 및 결과를 좌우하는 비지니스의 기본전략 수립을 위한 공간이 되고 있다는 인식이 퍼지고 있다. 비지니스 조직의 지배구조에서 노동자의 권익을 대변하는 통로를 어떤 방식으로 마련할 것인가는 향후 노동법과 노동정책 논의에서 핵심적인 위치를 차지할 가능성이 높다.

④ 상기 언급한 대안들은 모두 이미 존재하는, 비교적 단일한 조직 및 고용관계에 적용되는 원칙들의 변경에 초점을 두고 있다. 그러나 개별 기업이라는 경계를 넘어서서 적용되는 제도적 틀을 허용, 권장하도록 노동법의 구조를 설계하는 방안을 두고 이미 상당한 논의가 진행되고 있다. 다음과 같은 아이디어들이 이러한 논의에 포함된다.

ⓐ 산별교섭 또는 협의: 미국은 노조가 훨씬 더 강했던 과거에 공식/비공식 산별교섭을 경험한 바 있다. 공식적인 산업/부문별 교섭은 트럭운송업, 탄광업, 부두 노동, 일부 의류업 등을 중심으로 진행된 적이 있다. 비공식 '패턴 교섭' 관행은 노조조직률이 비교적 높은 다수의 제조업(자동차, 철강, 고무, 석유 가스 등), 통신산업, 항공산업 등에 공통의 임금규범과 교섭방식을 확산하는 데 기여한 바 있다. 산별교섭에 대한 요구가 최근 다시 대두되고 있다. 노조조직률이 낮고 교섭력이 부족한 환경에서 산별 협상을 가능케 할 수 있을지는 해결되지 않은 과제로 남아 있다.

ⓑ 임금 또는 노동기준위원회: 요식업 등을 비롯한 특정 산업분야에서 최소한의 고용기준을 설정하기 위해 일부 주에서 '임금위원회'가 설립되었다. 이러한 접근법을 통해

주 정부관료들이 고용관계 프로세스에 참가할 수 있게 되었다.

ⓒ 지역 고용제도: 지역 고용제도는 신입사원과 평생교육생 모두를 위해 기술교육 및 노동력 개발 기회를 제공하는 데 중추적인 역할을 수행한다. 이에 대한 인식을 바탕으로 노동력 개발, 교육 및 훈련에 대한 지속적 투자를 지원하는 사용자·노조·교육기관 컨소시엄을 구축하기 위한 보다 적극적인 노력을 지원하는 방향으로 노동법을 개혁할 수 있도록 아이디어를 모을 필요가 있다. 이는 또한 노동정책과 고용정책의 통합이 필요하다는 것을 보여주는 사례이다.

ⓓ 노동법원 및 기타 대안적 분쟁해결제도: 전국노사관계위원회(NLRB)는 정치적으로 제 기능을 하지 못하고 있다. 판결은 집권하는 다수당의 변화에 따라 달라진다. 더욱이 법원은 이전과 마찬가지로 앞으로도 계속해서 일자리와 고용관계의 현실에 훨씬 더 적대적이고 거리를 둘 가능성이 높다. 분쟁해결과 집행기구에 대한 진지한 개혁이 요구된다. 유럽식 노동법원(판사와 현재의 작업장 관행에 대해 구체적인 지식 및 경험을 갖춘 전문가가 배치된 전문 법원) 등과 같은 여러 가지 대안을 모색할 필요가 있다. 미국 내에서 중재는 고용과 소비자 관련 분야에서 사용자와 서비스 공급기관이 규칙을 결정하는 등 제도 오용으로 인해 평판이 좋지 않지만, 노동(노사) 중재에서 확립되고 공동으로 시행되어 온 적법 절차 프로토콜과 원칙, 중재 및 기타 현대적 분쟁 해결 과정을 작업장 분쟁 해결 및 심사를 위한 다중선택(multi option) 제도에 포함시킬 수 있다. 제도 내에 어떠한 선택이 포함되더라도 현재 존재하고, 미래에 등장할 가능성이 있는 여러 형태의 괴롭힘, 희롱 및 차별에 기인한 분쟁을 해결할 수 있는 역량을 갖추어야 하며, 고용형태나 노조 가입 여부와 관계 없이 모든 노동자가 이용할 수 있어야 한다.

ⓔ 당근과 채찍: 많은 사용자들이 최소한의 고용기준을 준수하지 않고 있으며 최소한의 고용기준을 훨씬 벗어나는 관행을 운영하는 사용자 역시 다수 존재한다. 현대적 노동고용 정책은 '하이로드(high road)' 전략을 지향하는 사용자를 지원, 고무할 필요가 있으며 이들이 지속적으로 고용조건을 개선해 나갈 수 있도록 유연성과 인센티브를 제공해야 한다. 이와 동시에 노동비용을 최소화하는 '로우로드(low road)' 고용관계에 대해 단호한 법 집행 노력을 집중할 필요가 있다. 이러한 접근법은 물론 결코 새로

운 아이디어는 아니다. 하지만 산업안전보건, 임금 및 근로시간 규칙, 노사관계 등을 포함하는 고용기준의 여러 분야에 걸쳐 이러한 '투 트랙' 전략을 적용하는 방안을 새로이 검토할 수 있는 계기를 제공할 것이다.

■ 통합, 조율 및 정책 리더십

많은 실질적인 아이디어들이 생성, 논의되고 현재 가용한 연구 및 경험을 토대로 검증될 것이다. 그러나 노동정책의 내용적 측면에서 이러한 과정만큼 중요한 요소는 정부의 리더십과 조율 역량, 민간부문 주요 이해관계자 집단과의 연계성이다. 이 글의 서두에서 언급한 바와 같이 미 행정부는 노동정책에 이전보다 훨씬 더 높은 우선순위를 부여해야 하며 경제정책에서 핵심적인 위치를 차지하는 구성요소로 다루어야 한다. 이 역시 전혀 새로운 아이디어가 아니다. 많은 전문가들이 과거에도 수차례 이러한 요구를 했지만 거의 소용이 없거나, 기껏해야 때늦은 조치가 마련되었을 뿐이었다. 통합적 정책, 조율된 정책이 어떤 모습을 띠게 될 것인가는 다음 논의 주제로 남겨두고자 한다. 어떠한 형태의 노동정책이 수립되더라도 정책의 힘과 효과성은 이를 뒷받침하는 대중적 지지로부터 나올 수밖에 없다는 사실을 기억해야 한다.

KLI