



미국 바이든 대통령 당선자의 노동정책 공약

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

홍성훈 (미국 럿거스대학교 노사관계 및 인적자원관리 전공 박사과정)

■ 머리말

2020년 11월 3일에 미국 대통령 선거가 실시된 지 일주일이 지났다. 아직 개표가 완전히 끝나지 않았지만, CNN이나 뉴욕타임스, 폭스뉴스 등 미국 주요 언론사들은 민주당 조 바이든 대선후보의 승리를 예측했다. 뉴욕타임스에 따르면, 11월 8일 현재 바이든 후보는 전국 선거인단 538표 중 279표를 확보하여 과반수를 획득하였다.¹⁾ 그에 반해 트럼프 대통령은 214표에 머물렀다. 트럼프 대통령이 부정선거를 주장하며 법적 공방을 예고하는 등 아직 2021년 1월 차기 정부 출범까지 어떠한 일이 벌어질지 알 수 없지만, 우선 선거 결과로는 바이든 후보가 차기 대통령으로 확정된 상태이다.

뉴욕 타임스에 따르면, 이번 대선 출구조사(에디슨 리서치 실시)에서 유권자들이 가장 많이 꼽은 관심사는 경제문제(35%)로 인종불평등(20%), 코로나19(17%) 문제보다 더 유권자들의 관심을 끌었다. 이는 차기 바이든 정부가 코로나19 극복을 최우선 과제로 설정했음에도 불구하고 경제문제를 도외시킬 수 없음을 의미한다. 경제 재개 문제가 일자리와 직결된다는 점에서 경제문제는 노동정책과도 직결된다.

트럼프 대통령과 바이든 당선인의 정책 노선은 상극을 달리고 있다. CNN 기사에 따르면,

1) https://www.nytimes.com/interactive/2020/11/03/us/elections/results-president.html?action=click&pgtype=Article&state=default&module=style-elections-2020®ion=TOP_BANNER&context=election_recirc

이미 바이든 당선인은 집권 첫날부터 트럼프 대통령의 기존 정책들을 뒤집으려는 계획을 갖고 있는 것으로 알려졌다.²⁾ 두 진영의 노동정책 노선 역시 정반대 성향을 보인다는 점을 고려하면, 바이든 정부하에서의 급진적인 정책노선 변경은 노동 분야에도 적용될 것으로 보인다. 그렇다면 바이든 정부하에서 노동정책은 어떠한 형태를 보이게 될까? 이 글에서는 바이든 대통령 당선인의 홈페이지³⁾에 제시된 정책 비전을 토대로, 차기 바이든 정부에서의 노동정책을 그려 보았다.

■ 팬데믹과 일자리 정책

바이든 캠프의 공식 웹사이트에 따르면 바이든 캠프는 경제 재건과 관련해 크게 4가지의 국가 어젠다를 제시하고 있다. 첫째, 제조업 및 기술 분야에서 고임금의 조직화된 일자리를 수백만 개 만들고 유지하기 위해 중소기업 주도의 공급망을 구축할 것. 둘째, 지속 가능하고 깨끗한 에너지 경제와 인프라를 구축하여 환경문제에 대처할 것. 셋째, 장애인, 고령자, 아동 등의 돌봄·보육 문제와 관련해 새로운 양질의 일자리를 제공함으로써 여성노동자들의 돌봄 및 교육노동 부담을 줄여 나갈 것. 마지막으로 인종 불평등 문제를 해소해 나갈 것이다.

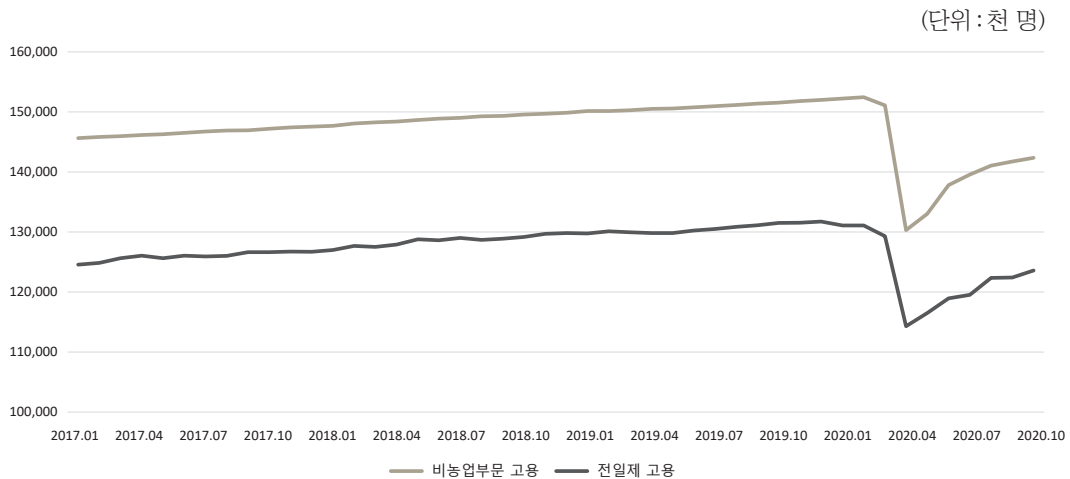
팬데믹으로 인해 경제가 침체된 상황에서 일자리 창출은 바이든 정부의 최우선 과제 중 하나가 될 전망이다. 트럼프 행정부가 바이러스의 위협을 감수하고도 무리하게 경제를 재개하려 했던 것과 달리 바이든은 대선 과정 내내 코로나19 위기 극복을 우선시했다. 따라서 경제 재개 프로젝트 역시 코로나19 관련 문제 해결과 보조를 맞추어 진행될 것으로 보인다.

[그림 1]과 [그림 2]는 트럼프 행정부가 수립된 2017년 1월 이래 미국의 전체 고용실태를 보여주고 있다. 이에 따르면, 2019년까지 비농업 부문 고용은 1억 5천만 명, 실업률은 4% 전후를 꾸준히 유지해 왔다. 하지만 코로나19가 창궐한 이래로 미국 노동시장이 휘청거리고 있

2) CNN(2020.11.8), "Biden plans executive actions that would undo Trump's policies", Retrieved on Nov.8.2020, <https://www.cnn.com/2020/11/08/politics/biden-first-day-executive-actions/index.html>

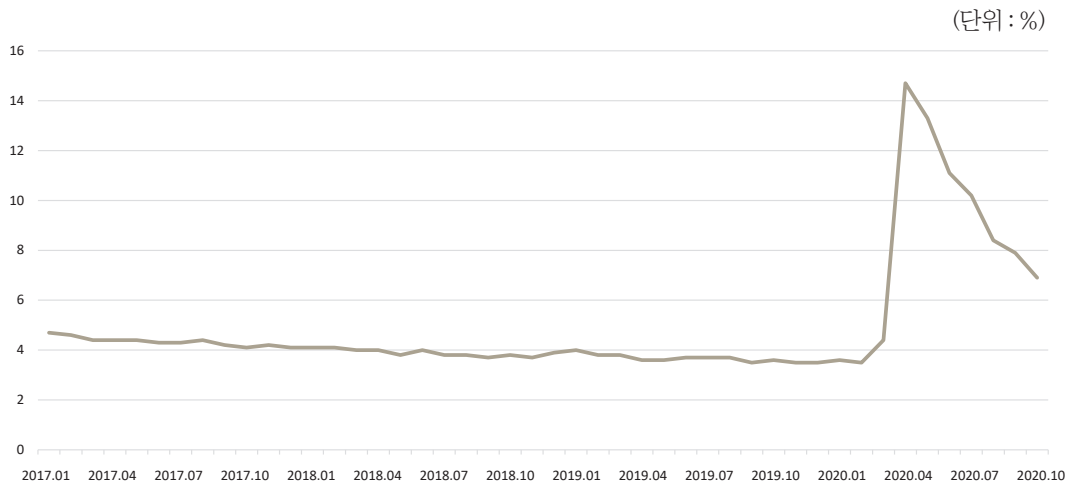
3) <https://joebiden.com>

[그림 1] 비농업부문 고용 및 전일제 고용



자료: 미 노동부 노동통계국 상시인구조사(The Current Population Survey), 계절조정된 수치임.

[그림 2] 실업률



자료: 미 노동부 노동통계국 상시인구조사(The Current Population Survey).

다. 지표상으로는 회복 추세에 있지만, 현재 경제 재개가 팬데믹의 위험을 감수하고 강행하고 있다는 점에서 바이든 정부에서는 다소 변화가 있을 것으로 예상된다.

팬데믹 상황에서 가장 대두되고 있는 노동 이슈는 필수노동자(essential worker) 문제이다. 코로나19가 처음 전국적으로 확산되던 3월 이후 미국 각 주에서 봉쇄조치가 이어졌지만, 의

료 서비스, 배달, 식료품, 육류가공 등 많은 부문의 노동자들이 필수 분야라는 이유로 팬데믹의 최전선에 놓여야 했다. 특히 이들 중 상당수가 저소득층 및 유색인종이라는 점에서 이는 미국 사회의 불평등 문제를 극명하게 드러내기도 했다. 사실상 2차 팬데믹이 진행되는 상황에서, 필수노동자에 대한 처우가 더욱 악화될 상황이 높으며 이미 바이든 캠프에서도 이를 주요 문제로 인식하고 있다.

바이든 캠프는 필수노동자 문제 해결을 위해 4가지의 공약을 내세웠다. 첫째, 개인 보호장비 및 바이러스 검사에 대한 우선적인 접근을 보장할 것, 둘째, 「국방생산법(Defense Product Act)」을 통해 마스크 등 개인 보호장비 생산 역량을 강화하여 필수노동자의 접근권을 확대할 것, 셋째, 작업장에 대한 건강 및 안전 기준을 제정하고 시행할 것, 넷째, 일선 필수노동자에 대한 특별수당(premium pay)을 제공할 것을 약속하고 있다. 이 특별수당의 경우, 필수노동자에게 위험수당을 지급하기 위해 민주당 상원이 제시한 ‘영웅 기금(Heroes Fund)’ 마련 제안에 맞춰 과감한 보상을 약속하였다.

또한 바이든 캠프는 과학기술에 대한 연구개발 투자를 제조업 발전과 묶어 강조하고 있다. 후술하겠지만 바이든 캠프에서 말하는 양질의 일자리 창출은 노동 조직화와 긴밀히 연결된다. 기본적으로 바이든의 전반적인 일자리 공약은 유노조·고속련·안전성에 기반한다. 특히 바이든 캠프는 트럼프 행정부가 다국적 기업 및 월가 투자자들에게 세제 감면 등의 혜택을 주었다고 비판하며, 이 자원을 미국 내 산업 혁신과 노동자들의 삶 개선에 투자하겠다고 주장하였다. 또 바이든 캠프는 중소기업 강화와 청정에너지 및 첨단 산업에의 강도 높은 투자를 약속하였다. 특히 중소기업의 경우, 연방정부 차원에서 중소기업과의 계약 체결 비중을 높일 것이라 예고하였다. 또한 정부 투자를 받는 기업이 일자리의 질을 높이는 데 투자하도록 압박할 계획도 발표하였다.

일자리 투자와 함께 바이든 캠프는 진로 및 기술 교육에 대한 강도 높은 투자를 예고하였다. 특히 가구소득 12만 5,000달러(한화 약 1억 3,900만 원) 이하 가정의 학생을 대상으로 공립 대학 학비를 면제할 것과 양질의 교육 프로그램 제공 계획을 발표하였는데, 이를 위해 500억 달러(약 55조 5천 950억 원)를 투자하는 한편 지역사회, 대학, 노조들과 파트너십을 구축하겠다고 선언하였다. 이 정책은 특히 유색인종이나 여성 등 소외계층 지원에 큰 방점을 두고 있는데, 이와 관련하여 직장 내 차별 및 괴롭힘에 대해서도 적극적으로 나서겠다고 약속하고 있다.

■ 임금 인상

주별로 다소 차이가 있지만 현재 「공정근로기준법(Fair Labor Standards Act)」에 근거하여 책정된 연방 차원의 시간당 최저임금은 7.25달러(약 8천 원)이다. 이는 2009년 이래로 변하지 않았다. 더욱이 팁을 받는 팁노동자들의 경우 최저임금은 2.13달러(약 2천3백 원)에 불과하다. 바이든 당선자는 시간당 최저임금을 15달러(약 1만 6천 원)로 인상하겠다는 공약을 내세웠다.⁴⁾ 또한, 팁노동자에 대한 최저임금 차등 적용 및 장애인 노동자에 대한 최저임금 위반 문제를 해소하겠다고 주장하였고, 최저임금을 시간당 중위소득 수준으로 지수화하겠다고 밝혔다.

이미 2019년 미국 하원 의회에서 2025년까지 시간당 연방 최저임금을 15달러로 올리겠다는 「최저임금 인상법안(Raise the Minimum Wage Act)」이 통과된 바 있다.⁵⁾ 바이든 캠프는 상원 의회에 계류되어 있는 「최저임금 인상법안」을 실현하겠다고 주장하였다. 최저임금 이외에도 바이든 캠프는 노동자들이 초과근무 수당을 공정하게 받을 수 있도록 지원하겠다는 약속도 하였다.

■ 실업보험, 건강보험

실업보험과 관련해 바이든 캠프는 근로시간 단축 보상 프로그램(short-time compensation program)을 공약으로 제시하고 있다. 일명 일자리 나누기(work sharing)라고도 불리는 이 정책은 실직 대상이 될 노동자의 고용을 유지하는 대신 근무시간을 줄이는 동시에 정부가 임금을 일부 지원하는 것을 골자로 한다. 바이든 캠프에 따르면 오바마 정부 당시 27개 주가 이 프로그램을 채택한 바 있는데 바이든 정부하에서는 전국적으로 적용토록 추진하겠다

4) <https://joebiden.com/empowerworkers/>

5) CNBC(2020.11.9), "The US is closer than ever to a \$15 federal minimum wage after Biden win", Retrieved on Nov. 09. 2020, <https://www.cnbc.com/2020/11/09/the-us-is-closer-to-a-15-federal-minimum-wage-after-biden-win-.html>

고 밝히고 있다. 특히 팬데믹으로 인해 불확실성이 높은 상황에서 바이든 캠프는 근로시간 단축 보상 프로그램이 노동시장에 탄력적으로 대처할 수 있으리라 보고 있다. 나아가 바이든 당선인은 이 프로그램을 보다 개혁적으로 적용하겠다고 밝히고 있다. 구체적으로는 100% 연방 금융 지원, 고용주의 헬스케어 비용 추가 부담에 대한 세금공제 지원, 근로시간 단축 범위 제한, 기업들의 참여 제고를 위한 캠페인 실시 등을 제시하였다.

건강보험에 대해 바이든 캠프는 그간 트럼프 행정부에 의해 좌초되어 온 오바마케어⁶⁾를 부활시킬 것으로 보인다. 기본적으로 헬스케어가 모든 이들의 권리라 주장하면서, 바이든 캠프는 모든 이들에게 건강보험 혜택을 제공할 뜻을 밝혔다. 특히 보험료 부담을 낮추어 저소득층에게까지 포괄적으로 적용하겠다고 공약을 내세우고 있다. 또한 보험료를 부담스러워할 만한 중소기업에도 한층 부담을 줄여줄 것이라 예상하고 있다.

■ 취약계층, 중소기업 지원

일찍이 바이든 캠프는 돌봄 프로그램(caregiving programs)에 7,750억 달러(약 863조 7천억 원)를 투자하겠다고 발표한 바 있다.⁶⁾ 이를 통해 아동뿐 아니라 노인, 장애인에 대한 돌봄문제를 해결하겠다고 나섰다. 지역사회에 기금을 지원하는 한편, 어린이 보호센터에 금융 구제, 미취학 아동을 위한 프로그램 및 양육세 공제, 돌봄노동에 대한 혜택 제공 등으로 국가 차원에서 취약계층을 지원하겠다고 약속하였다.

또한 바이든 캠프는 긴급상황에서 쓸 수 있는 유급병가(emergency paid sick leave)를 파트타임 노동자, 깃노동자, 독립계약자 등 모든 노동계층에 적용할 것으로 보인다.⁷⁾ 유급 가족휴가 및 병가를 12주까지 제공할 것이라 발표했는데, 특히 팬데믹 국면에서 유급휴가 12

6) New York Times(2020.7.21), "Biden announces \$775 Billion plan to help working parents and caregivers", Retrieved on Nov.7.2020, <https://www.nytimes.com/2020/07/21/us/politics/biden-workplace-childcare.html>

7) NBC Washington(2020.11.9), "Here's what president-elect Joe Biden wants to include in a coronavirus stimulus bill", Retrieved on the Nov.9.2020, <https://www.nbcwashington.com/news/coronavirus/heres-what-president-elect-joe-biden-wants-to-include-in-a-coronavirus-stimulus-bill/2468047/>

주가 가지는 의미는 크다. 고용상황이 불안정한 상황에서 저소득층 노동자들은 위험을 무릅쓰고 일터로 몰릴 수밖에 없기 때문이다. 또한 바이든 캠프는 코로나19 위기로 인한 실업보험 혜택을 확대하는 한편, 중소기업에 재기 프로그램(comeback package 또는 restart package)을 제공하여 노동자 유지, 재고용 비용을 지원할 계획이다. 이 패키지에는 급여보호 프로그램(Paycheck Protection Program: PPP)⁸⁾ 개편이 포함되어 있는데, 바이든 정부에서는 대기업에 집중 지원되었던 기존 프로그램을 50인 이하 소규모 기업에 유연하게 적용될 수 있도록 할 방침이다.

■ 노동자 조직화 지원

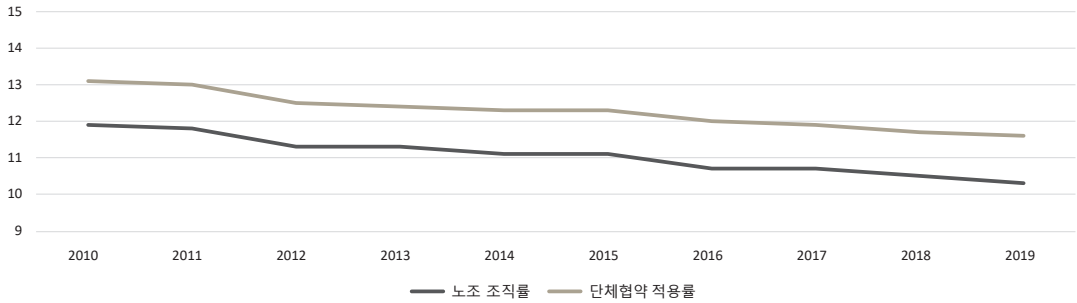
트럼프 정부 이전부터 미국의 노조 조직률과 단체협약 적용률은 계속 낮은 편이었다. [그림 3]에서 확인할 수 있듯이, 트럼프 행정부가 들어선 2017년 이전에도 노조 조직률은 꾸준히 하락해 왔다. 그리고 이렇다 할 반전의 계기를 마련하지 못한 채, 두 지표는 지금까지도 하락해 오고 있다. 이러한 노동 조직화의 약세에도 불구하고, 트럼프 정부하에서 노동계의 저항은 강한 편이었다. [그림 4]에서는 트럼프 행정부 출범 이래 파업 참여인원 수를 보여주고 있다. 집권 1년차인 2017년과 팬데믹이 극심했던 올해를 제외하고, 2018~19년에는 대규모의 파업이 전개되었음을 알 수 있다.

바이든 캠프는 대선 과정에서 지속적으로 노동자 조직화 지원을 우선 공약 중 하나로 내세웠다. 특히 바이든 캠프는 미국 중산층의 재건을 강조하고 있는데, 이를 위해 노조 강화를 통한 노동자 보호를 필수불가결한 사항으로 보고 있다. 따라서 바이든 캠프는 기업의 노동법 위반 여부를 철저히 점검하고 위반 시 강하게 처벌하겠다고 밝혔다. 또한 조직화를 막기 위해 연간 10억 달러(약 1조 1,120억 원)를 사용하는 기업들의 반노조 캠페인에 대해서도 철퇴를 가할 예정이다.

8) 소상공인, 중소기업, 코로나19로 인한 피해가 큰 업종의 대기업에 인건비·임대료·모기지 및 부채 상환 목적의 비용을 대출하되, 고용을 유지할 경우 탕감하는 제도이다.

[그림 3] 노조 조직률 및 단체협약 적용률 변화(2010~19년)

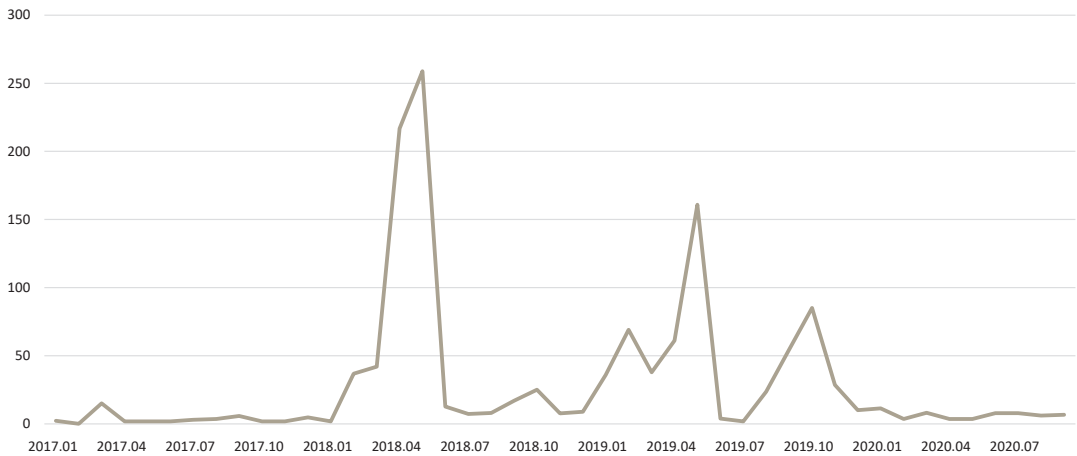
(단위 : %)



자료 : 미 노동부 노동통계국 상시인구조사(The Current Population Survey).

[그림 4] 파업(Work stoppage) 참여인원 수

(단위 : 천 명)



자료 : 미 노동부 노동통계국 상시인구조사(The Current Population Survey).

이와 관련하여 바이든 캠프는 「단결권보호법안(Protecting the Right to Organize Act: PRO Act)」을 상원을 통과시켜 시행할 예정이다. 올 초 하원을 통과한 「PRO Act」는 조직화에 보복하는 기업에 최대 5만 달러의 벌금을 물리는 등 강도 높은 처벌을 하고 여러 취약계층 노동자의 노동자성을 인정하여 단체교섭권을 주는 것을 골자로 한다.⁹⁾ 그에 따라 다수 노동

9) The Washington Poast(2020.2.6), “House passes bill to rewrite labor laws and strengthen

자가 서명을 하면 노동조합의 대표성을 인정토록 하는 카드체크(card check)¹⁰⁾ 역시 바이든 정부하에서 보장될 것으로 보인다. 이는 이른바 유니언숍을 금지하는 「단결강제금지법(Right to work Act)」과 반대되는 내용을 담고 있다고 볼 수 있다. 공화당이 우세한 주에서 「단결강제금지법」이 뿌리깊게 자리잡고 있다는 점을 고려해 보면, 연방정부 차원에서의 친노동 정책 추진은 공화당 텃밭에도 큰 영향을 줄 것으로 보인다.

또한, 바이든 정부는 직노동자의 노동자성 인정 문제에도 적극적으로 개입할 가능성이 높다. 캘리포니아주에서 이들의 노동자성을 인정토록 하는 「AB5법」이 제정되었음에도 트럼프 행정부와 우버 등 관련 기업들은 이를 반대하는 바 있다. 하지만 바이든 정부하에서 직노동자를 포함해 독립계약자에 대한 노동자성 인정 및 근로조건 개선이 적극적으로 검토되고 지원될 것으로 예상된다. 마지막으로, 바이든 캠프는 공공부문에서 단체교섭권을 보장하여 공공부문 노동자들에게 교섭권을 제공하겠다고 약속하였다.

아울러 바이든 정부의 탄생은 연방노사관계위원회(National Labor Relations Board: NLRB)의 구성 변화와도 연결될 것으로 보인다. 정치 전문 일간지 『폴리티코(Politico)』에 따르면, 트럼프 정부에서 위원회는 트럼프 대통령이 직접 지명한 공화당계 3명과 민주당계 1명으로 구성되어 있으며, 또 다른 민주당 몫 1명은 아직 비어 있다고 한다.¹¹⁾ 공화당계가 과반수를 점한 상황에서 NLRB의 의사결정은 보다 기업 친화적으로 이루어졌다. 하지만 바이든 정부하에서 NLRB의 구성이 다시 민주당 우위로 바뀔 것으로 보인다. 그렇다면 노동 친화적 정책에 탄력이 붙을 가능성이 높다.

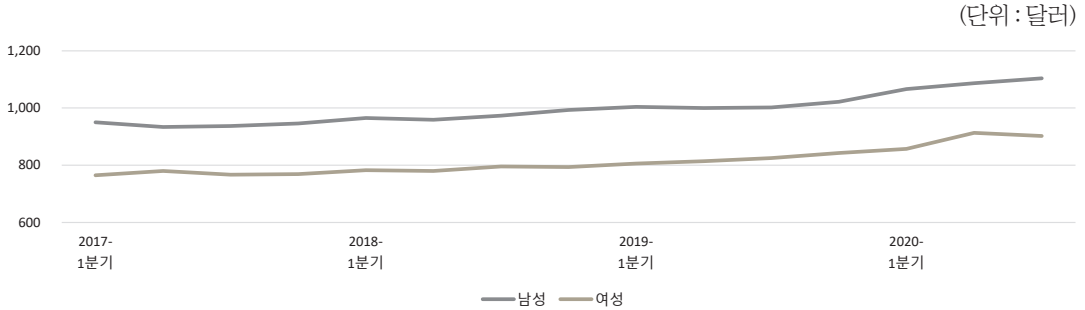
unions”, Retrieved on Nov.9.2020, <https://www.washingtonpost.com/business/2020/02/06/house-passes-bill-rewrite-labor-laws-strengthen-unions/>

10) 노동자 과반수의 대표권을 위임하는 카드를 받은 경우 연방노사관계위원회(NLRB)의 노동조합 인증 선거를 거치지 않고 노동조합을 결성하는 제도

11) Politico(2020.11.8), “What a Biden victory will mean for the American workforce”, Retrieved on Nov.8.2020, <https://www.politico.com/news/2020/11/08/biden-victory-american-workforce-435171>

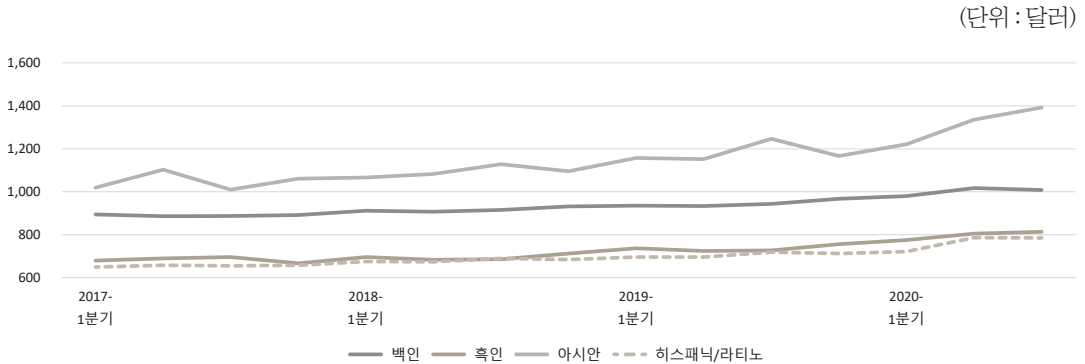
■ 성별 및 인종별 격차 해소

[그림 5] 16세 이상 전일제 노동자들의 성별 주당 중위소득(2017년 이후)



자료 : 미 노동부 노동통계국 상시인구조사(The Current Population Survey), 계절조정된 수치가 아님.

[그림 6] 16세 이상 전일제 노동자들의 인종별 주당 중위소득 (2017년 이후)



자료 : 미 노동부 노동통계국 상시인구조사(The Current Population Survey), 계절조정된 수치가 아님.

[그림 5]는 트럼프 정부하에서의 성별 소득격차를 보여주고 있다. 트럼프 정권 동안 격차가 더 벌어지지지는 않았다. 사실 성별 소득격차는 최근의 문제가 아니라 뿌리깊은 사회적 모순에 기인한 바가 크다. 또한, 2020년 미국에서는 팬데믹 이외에도 흑인인권운동(Black Lives Matter: BLM)이 주요 이슈로 자리 잡은 바 있다. 노골적인 인종차별 외에도 고용, 소득, 보험 혜택 등에 있어 인종별 격차는 두드러졌다. [그림 6]에서도 나타나듯 백인과 아시아인들에 비해 흑인 및 히스패닉의 소득수준은 지속적으로 낮은 추세를 보이고 있다. 비록 트럼프 정부

하에서 성별 및 인종별 소득격차가 더 확대되지 않았다고 해도, 바이든 캠프에서는 줄곧 트럼프 대통령이 이 문제를 해소하려는 어떠한 노력도 하지 않았다고 비판하였다.

이미 오바마 행정부 시절 「릴리 레드베터 평등임금법(the Lilly Ledbetter Fair Pay Act)」을 통해 임금차별 문제 해소를 추진한 바 있다. 바이든 캠프는 이를 계승하여 임금격차 해소와 임금차별 철폐에 나서겠다고 약속하였다. 특히 「급여공정법(Paycheck Fairness Act)」을 통과시켜 동일한 노동에 대해 동등한 보상을 주도록 하겠다고 계획을 세웠다. 또한 임금에 대한 기업의 책임을 강화하고 임금격차를 투명하게 하며, 단체교섭 활성화를 통해 협상의 균형추를 맞추는 데 주력하고 있다. 급여 이외에도 바이든 캠프는 직장 내 차별 및 괴롭힘 문제 해소에 적극적으로 나서겠다고 발표했다. 「임신노동자평등법(the Pregnant workers Fairness Act)」, 「직장내괴롭힘금지법(the Bringing an End to Harassment by Enhancing Accountability and Rejecting Discrimination in the Workplace(BE HEARD) Act)」 등을 시행하여 직장 내 차별과 괴롭힘을 시정해 나가겠다는 것이다. 또한 여성 소유 중소기업에 투자하고 여성노동자들이 교육 및 훈련에 보다 쉽게 접근할 수 있도록 지원하겠다는 계획도 수립했다.

인종문제와 관련해서도 바이든 캠프는 인종차별 해소에 관한 방안을 내세웠다. 인종과 관계없이 공정한 급여를 보장하도록 하는 한편, 흑인과 히스패닉 계열의 기업가에게 기술 및 자원 접근 혜택을 주는 등 유색인종 지역사회에 투자할 뜻을 밝혔다.

■ 맺음말 : 향후 바이든 정부의 노동정책 전망

전반적으로 바이든 캠프의 공약을 토대로 예상해보면, 차기 바이든 정부의 노동정책은 트럼프 정부와 현격한 차이를 보일 것으로 보인다. 무엇보다 노동자 조직화를 지원하겠다는 계획은 미국 노사관계에 유의미한 변화를 불러올 수 있을 것으로 예상된다.

폴리티코는 바이든 당선자와 노동조합 간의 긴밀한 네트워크를 통해 바이든 정부의 친노동 정책기조가 힘을 받을 것이라 예상하며, 노동자 안전기준 강화, 최저임금 인상 등 진보적 노동정책 시행, 무역을 통한 제조업 활성화, 노동 친화적인 NLRB 구성 등 몇 가지 기대사항을

제시하였다.¹²⁾

하지만 동시에 이 기사는 향후 노사관계를 장밋빛 미래로만 점칠 수 없다는 점도 지적하였다. 이전 클린턴 및 오바마 정부 당시에도 친노동 정책들이 공약으로 포함되었지만, 실제로는 우선순위에서 밀린 바 있다. 고용주들의 강한 반발이 예상되는 데다 미국 민주당 역시 자본가들 및 금융세력과 긴밀히 연결되어 있다는 점에서 진보적 노동공약들이 그대로 실현되리라 기대하는 것은 무리일 수 있다. 또한, 대선과 함께 치러진 상원의원 선거에서 민주당과 공화당 모두 과반 확보에 실패했다는 점도 주목해야 한다. 2021년 1월 실시될 결선투표를 통해 과반 정당이 가려지겠지만, 상원의 과반을 공화당이 가져갈 경우 노동정책들은 계속해서 강한 반대에 부딪힐 것으로 보인다. **KCL**

12) Politico(2020.11.8), “What a Biden victory will mean for the American workforce”, Retrieved on Nov.8.2020, <https://www.politico.com/news/2020/11/08/biden-victory-american-workforce-435171>