



# 변화하는 미국 노동운동 : 파업과 노조 조직화

박동우 (미국 코넬대학교 노사관계대학원 박사과정)

## ■ 머리말

미국의 노조 조직률은 지속적으로 감소해왔다. 2021년 기준 노조 조직률은 11%이며 민간 부문의 경우 6.1%로 떨어진다.<sup>1)</sup> 주지하다시피 그 배경에는 서비스 산업 및 각 경제의 등장과 같은 산업구조의 변화, 노동자들의 단체행동을 어렵게 하는 법적 환경 등 여러 가지 요인들이 있다. 이에 대해 미국의 노동 연구자들은 오랜 시간 동안 어떻게 하면 노조를 재활성화하여 과거의 전성기로 돌아갈 수 있을지 고민해왔고, 사회운동적 노동조합주의와 같은 대안을 비롯하여 여러 가지 방안들이 학문적으로 또 경험적으로 축적되어 왔다.

그 오랜 고민이 드디어 빛을 보게 된 것일까. 최근 미국 노동운동의 동향이 심상치 않다. 2021년 하반기부터 전국적으로 파업이 증가 및 확산하고 있으며 10월이 바로 그 정점이었다. 한편 미국의 주요 대기업, 아마존과 스타벅스에서 노조가 설립된 사건은 전국적 관심을 받고 있다. 언론과 노동계는 이를 두고 그동안 빈사 상태에 빠졌던 노동운동이 다시 부흥을 맞이하는 것은 아닐지 낙관적인 전망을 펼치고 있다.

적어도 이러한 변화는 미국 노동운동이, 드디어 과거 실리적 노동조합주의로부터 벗어나 점점 활기를 띠어간다는 신호로 볼 수 있다. 이 글은 미국 노동운동 지형이 보여주는 이러한 역동성을 파업과 조직화, 두 가지 사례를 통해 살펴본다. 특히 미국 전역에서 발생하고

1) Bureau of Labor Statistics(2022), "News Release", <https://www.bls.gov/> (검색일: 2022.4.13).

있는 파업에 대해 비교적 정확한 통계를 제공하기 위해 개설된 코넬대학교 노사관계대학원 (Cornell ILR School)의 Labor Action Tracker를 소개하고, 이를 통해 우리는 무엇을 얻을 수 있을지에 대해 논한다. 그리고 아마존, 스타벅스의 조직화에 대해서 논한 다음, 이것이 미국 노동운동의 미래에 어떤 의미를 갖는지 평가한다.

## ■ 파업 증가와 Cornell ILR Labor Action Tracker

지난 2021년 말부터 미국은 팬데믹으로부터 본격적으로 회복하기 시작했다. 얼어붙은 노동시장이 녹기 시작하면서 일자리가 열렸다. 이러한 경기회복에도 불구하고 노동공급은 그에 맞게 탄력적으로 변화하지 않았다. 노동자가 원하는 임금수준은 높았으며 심지어 다니던 직장을 쉽게 그만두는 일도 빈번했다. 언론에서는 이를 “대사직의 시대”라고 부르기도 했다. 일손이 부족해진 사용자들은 하루라도 빨리 구직자들을 모으기 위해 임금을 인상했고 여러 복지 혜택을 과감히 제공하기 시작했다. 팬데믹 이후 노동자들의 교섭력이 전례 없이 강해진 결과이다.

이를 직접적으로 확인할 수 있는 또 다른 지표는 바로 파업이다. 앞서 언급한 바와 같이, 2021년 하반기 들어 미국 전역에선 파업이 빈번하게 발생했다. 뉴욕 주 버팔로 시의 머시 병원(Mercy Hospital)에서는 전미통신노조(CWA)의 Local 1133 소속의 2천여 명의 간호사와 직원들이 파업에 돌입했으며, 중장비 회사 존 디어(John Deere)사와 식품회사 켈로그(Kellogg)사의 경우 만 명이 넘는 노동자가 쟁의행위에 참여했다. 해당 파업 노동자들은 적정 임금, 안전한 노동조건 그리고 경기회복에 따른 이익 공유 등을 사용자들에게 요구했다. 10월에 들어 그 기세가 정점에 달하자 언론은 이를 두고 “파업(strike)”과 “10월(October)”을 뜻하는 단어를 합쳐 “스트라이크토버(striketober)”라고 부르기도 했다.<sup>2)</sup>

노동자의 파업은 법적으로 보호받는다. 연방노동관계법(NLRA)의 섹션 7에 따르면, 노동자

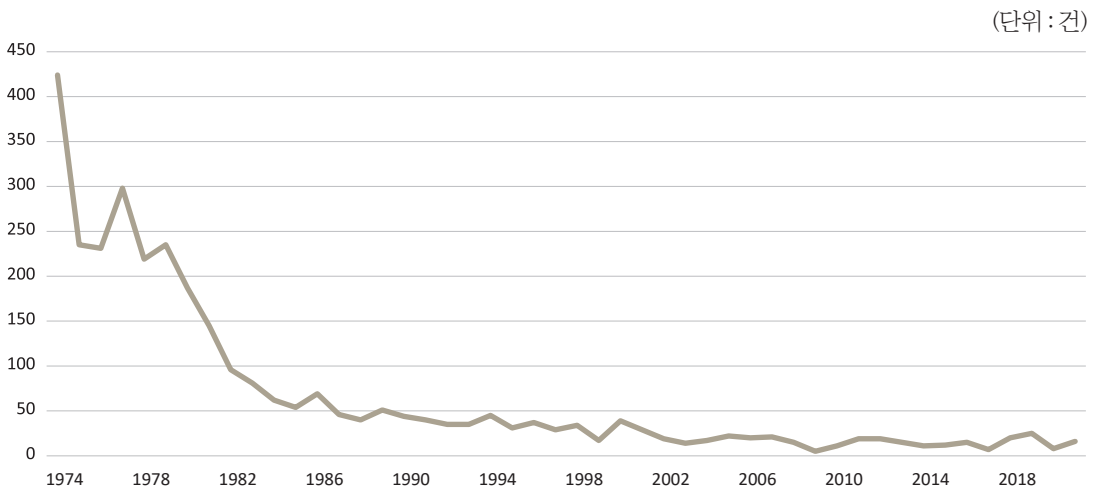
2) Greenhouse, S.(2021), “‘Striketober’ is Showing Workers’ Rising Power – But Will It Lead to Lasting Change?”, *The Guardian*, October 23, <http://www.theguardian.com/> (검색일 : 2022.4.13).

는 단체교섭이나 기타 상호 부조 및 보호의 목적을 위해 단결권을 행사할 수 있다. 하지만 모든 파업이 보호되는 것은 아니다. 다른 사용자를 대상으로 한 파업(예: 연대 파업)과 간헐적 파업은 노동법에 의해 보호되지 않는다. 또한 사용자는 영구적인 대체 근로를 활용할 수 있는데 이는 노동자들의 단결권에 치명적인 조항인 것으로 해석되고 있다. 이처럼 파업은 노동자의 발언권 중 핵심적인 요소이기에 학문적·정책적으로 많은 관심의 대상이 되고 있다.

효과적인 정책 설계를 위해서는 정확한 현실 진단이 필요하다. 즉 파업에 대한 통계적 이해는 필수적이다. 미국 노동통계국(Bureau of Labor Statistics : BLS)은 이를 수행하는 대표적인 기관 중 하나이다. [그림 1]은 BLS을 통해 수집된 통계를 바탕으로 1974년에서 2021년까지 미국 전역에서 발생한 업무중단 횟수를 그래프로 나타낸 것이다. 보이는 바와 같이 1974년 이래 파업은 지속적으로 감소세를 보여왔다. 해당 그림에는 따로 표시하지 않았지만, 이 추세선은 노조 조직률 감소 추세와 비슷한 궤적을 그리고 있는데, 즉 미국 노동자의 힘이 지난 수십 년간 끊임없이 약화되었다는 점을 고려하면 특별히 놀랍지 않다.

여기서 주의해야 할 것은 BLS 통계는 참가인원이 천 명이 넘는 대규모 업무중단만을 공식적으로 파업으로 간주한다. 즉 그 미만의 소규모 파업 및 시위들은 배제된다. 산업구조가 변화하면서 소규모 사업장들이 점점 더 늘어나고 있기 때문에 이 기준은 미국 노동자의 “실

[그림 1] 파업 수(1974~2021)



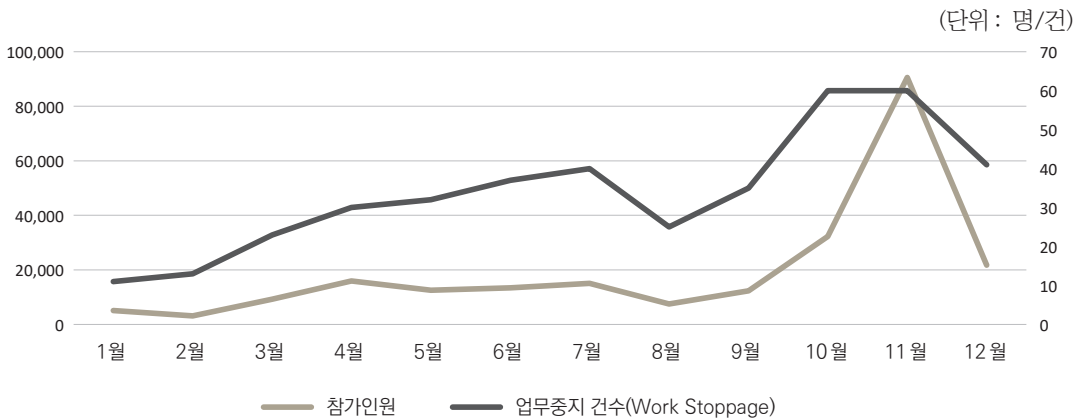
자료 : U.S. Bureau of Labor Statistics(2022), “Work Stoppages”, <https://www.bls.gov/>.

제 조직력”을 과소평가할 우려가 있다. 물론 연방알선조정국(the Federal Mediation and Conciliation Service : FMCS)에서 제공하는 파업통계는 상대적으로 대표성이 높다.<sup>3)</sup> 하지만 일반 대중들이 접근하기에는 다소 까다롭다.

이러한 한계를 극복하기 위해 코넬대학교 노사관계대학원에 소속된 교수 및 학생들은 Labor Action Tracker라고 불리는 웹사이트를 개설했다. 이 웹사이트의 주요 취지는 미국 전역에서 발생하는 소규모 파업들도 모두 수집하여 정확성을 제고하는 것이다. 이를 위해 위에서 언급한 BLS 파업 보고서, FMCS뿐만 아니라 Bloomberg Law, 언론 및 기업 보도자료, 소셜미디어 등 여러 곳에 출처를 두고 있다. 사용자 정보, 노조 정보, 위치, 교섭 단위 크기, 파업 참가인원 등 자세한 정보를 담고 있다.<sup>4)</sup>

[그림 2]는 ILR Labor Action Tracker가 수집한 2021년 파업 참가인원과 업무중지 건수를 보여주고 있다. 보이는 바와 같이 2021년 1월에서 9월까지 참가인원은 대략 만 명 내외를 이루고 있고, 업무중지 건수는 완만한 증가세를 보이고 있다. 하지만 같은 해 10월과 11월에 참가인원과 업무중지 건수가 대폭 증가함을 확인할 수 있다. 2021년 한 해를 놓고 보면, BLS에

[그림 2] 2021년 파업 참가인원과 월별 업무중지 건수



자료 : ILR Worker Institute(2022), “Labor Action Tracker: Annual Report 2021”, <https://www.ilr.cornell.edu/> (검색일 : 2022.4.13).

3) Rosenfeld, J.(2006), *Desperate Measures : Strikes and Wages in Post-Accord America*, Social Forces, 85(1), pp.235~265.  
 4) ILR School(n.d), *ILR Labor Action Tracker*, Available at : <https://striketracker.ilr.cornell.edu/>.

서는 2021년 동안 8만 700여 명이 총 16개의 업무중단에 참여한 것으로 보고하지만, Labor Action Tracker에서는 265개의 업무중단에 14만여 명이 참여한 것으로 나타난다.<sup>5)</sup>

그렇다면 미국 노동자들이 파업을 일으킨 주된 이유는 무엇이였을까. 코넬 연구팀의 연례 보고서에 따르면, 노동자들의 파업 사유로는 임금이 주를 이루었고, 그다음은 건강보험이며, 보건의 그 뒤를 이었다.<sup>6)</sup> 물론 그 외에도 다양한 파업의 이유들이 보고되었지만, 전반적으로 미국에서 발생한 파업의 기저에는 코로나19 팬데믹이 뿌리 깊게 자리하고 있다는 점은 부정할 수 없을 것이다.

하지만 파업 역시 노동자들의 발언권 행사의 여러 가지 수단 중 하나에 지나지 않는다. 일찍이 알버트 허쉬만(Albert Hirschman)이 『이탈, 항의, 충성(Exit, Voice and Loyalty)』에서 주장했듯이, 노동자는 항의 대신 쉽게 이탈을 택할 수 있다.<sup>7)</sup> 2021년 11월 한 달 동안만 무려 450만 명이 일자리를 그만두었다.<sup>8)</sup>

뿐만 아니라 파업의 추세가 얼마나 지속될지 역시 장담할 수 없다. 미국 각 주에서는 실업급여를 비롯한 “팬데믹 패키지”의 기한이 만료되고 있다. 이렇게 되면 유보임금은 내려가게 되고 노동자의 교섭력 역시 낮아질 수밖에 없다. 물론 바이든 정부는 태스크 포스를 만들어 민간 및 공공 영역 노동자들의 권리 향상 방안을 구체화하고 있으며,<sup>9)</sup> 단결권 보호 법안(PRO Act)은 그 핵심 중 하나다. 하지만 양극화가 심한 상원에서의 통과 여부는 미지수다. Labor Action Tracker는 이러한 추이를 확인하는 데에 중요한 참고 자료가 될 수 있을 것이다.

5) Kallas, J., E. Friedman. and L. Grageda(2022), “The Real Numbers behind the Labor Movement”, *The Nation*, April 5, <https://www.thenation.com/> (검색일: 2022.4.14).

6) ILR Worker Institute(2022), “Labor Action Tracker: Annual Report 2021”, <https://www.ilr.cornell.edu/> (검색일: 2022.4.13).

7) Hirschman, A. O.(1970), *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*, Harvard University Press.

8) Kallas, J., E. Friedman. and L. Grageda(2022), “The Real Numbers behind the Labor Movement”, *The Nation*, April 5, <https://www.thenation.com/> (검색일: 2022.4.14).

9) Harris, K. D. and M. J. Walsh(2022), “White House Task Force on Worker Organizing and Empowerment: Report to the President”, <https://www.whitehouse.gov/> (검색일: 2022.4.13).

## ■ 조직화 물결 : 아마존, 스타벅스

앞서 Labor Action Tracker에서 집계한 바에 따르면, 2021년 기준 파업 중 노조가 조직된 사업장에서 발생한 비율이 압도적으로 많았다(67.2%).<sup>10)</sup> 이처럼 노조는 노동자 개개인의 힘을 중심으로 응집시켜 집단적인 힘으로 전환하는 역할을 하는 결사체이다. 사용자들의 노조 탄압 전략 등으로 조직화는 날이 갈수록 어려워져 왔고 이는 노조 조합원의 감소세로 나타났지만, 최근 반노조 정책으로 유명한 여러 굴지의 대기업들에서 노조가 등장한다는 소식이 전해져 오고 있다.

특히 아마존의 노조 설립 소식은 노동계를 들썩이게 했다. 지난 2022년 4월 1일, 뉴욕 시 스타튼 섬에 소재한 JFK8 물류창고에서 노조 대표권 선거가 치러졌다. 그 결과 찬성 2,654표, 반대 2,131표로 노조 설립 찬성으로 마무리되었다. 노동 분야의 연구자뿐만 아니라 많은 민주당 의원들도 환호를 보냈다. JFK8 물류창고의 노조는 향후 노동자들과 공식적으로 노조 조합원 계약을 체결하고 본사와 단체협약을 맺는 일만 남았다.<sup>11)</sup>

아마존 당사는 이 선거 결과에 불복하고 있으며, 선거 결과를 뒤집기 위해 다양한 전략을 구사하고 있다. 최근 언론 보도에 따르면, 아마존은 해당 선거를 주관한 NLRB 지부가 중립을 지키지 않고 노조 측을 간접적으로 지지하는 듯한 행보를 보였다고 주장한다. 뿐만 아니라 아마존 노조는 사업장에서 노조를 지지하지 않는 노동자들을 대상으로, 노조가 제공하는 혜택을 받게 될 수 없을 것이라며 협박했다고 주장한다. 사측은 이에 대해 조만간 공식적으로 소송을 진행할 계획이다.<sup>12)</sup>

2021년 노조 대표권 선거가 치러졌던 앨라배마 주 베사머(Bessemer)의 물류창고는 어떻게 되었을까. 당시 NLRB는 아마존이 선거에 부당한 개입을 했다고 판결했고 이에 따라 선거

10) ILR Worker Institute(2022), "Labor Action Tracker: Annual Report 2021", <https://www.ilr.cornell.edu/> (검색일: 2022.4.13).

11) O'Brien, S. A.(2022), "Amazon Warehouse Workers in New York Made History Voting for a Union. Here's What Could Happen Next", *CNN Business*, April 4, <https://www.cnn.com/> (검색일: 2022.4.13).

12) Lerman, R.(2022), "Amazon Filing Outlines Plans to Fight the New York Union Vote", *The Washington Post*, April 8, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일: 2022.4.13).

를 다시 실시했다. 투표 재실시 결과, 찬성 875표, 반대 993표로 반대가 과반수를 이루었다. 투표율 또한 2021년 선거 당시 52%였던 반면 2022년 38%로 떨어졌다. 다만 416표에 대해 이의제기가 발생했는데 이는 투표 결과를 뒤집을 만큼 상당한 규모다.<sup>13)</sup> 노조는 아직 남은 가능성을 보고 결과를 뒤집기 위해 최선을 다할 예정이다. 소매·도매·백화점 노동자 조합(RWDSU)의 스튜어트 아펠바움(Stuart Appelbaum) 위원장은 “이것은 시작에 불과하고 우리는 계속 싸울 것이다.”라고 말하며 의지를 굳게 표명했다.<sup>14)</sup>

비록 스탠포드 섬 물류창고는 아마존이 관리하는 여러 시설 중 하나일 뿐일지 모르나 아마존이라는 기업 자체의 규모와 해당 창고에서 일하는 노동자의 수로 미루어볼 때, 이는 큰 성과라고 볼 수 있다. 아마존 내 조직화는 실제로 노동운동 진영의 곳곳에 활기를 불어넣고 있다. 스탠포드 섬에 소재한 좀 더 작은 규모의 물류창고에서도 2022년 4월 25일에 선거가 실시될 예정이다.<sup>15)</sup> 가까운 예로 미국철도노조(Brotherhood of Locomotive Engineers and Trainmen: BLET)는 스탠포드 섬의 철도 노동자들이 합리적인 근무 스케줄 및 사업장 안전을 보장 받을 수 있도록 공식적인 파업 승인을 청원할 것이라 밝혔다. 한편 앨라배마 주 브룩우드에 소재한 철강 기업 Warrior Met Coal에 대하여 광산 노조(United Mine Workers of America)는 더 나은 임금과 복지혜택을 요구하며 일 년째 파업을 이어나가고 있다. 세실 로버츠(Cecil Roberts) 노조위원장에 따르면, 노조 파업 기금으로 많은 후원금이 들어오고 있으며, 이는 최근 아마존 조직화 투표 등으로 인해 노동운동에 대한 대중들의 관심이 높아진 덕분이라고 본다.<sup>16)</sup>

최근 조직화가 활발하게 진행되고 있는 기업으로 스타벅스를 빼놓을 수 없다. 뉴욕 주 버

13) Hsu, A.(2022), “Do-over Union Election at Amazon’s Bessemer Warehouse Is Too Close to Call”, *NPR*, March 31, <https://www.npr.org/> (검색일: 2022.4.13).

14) Lerman, R. and G. D. Vynck(2022), “Amazon Union Votes Too Close to Call After First Day of Count”, *The Washington Post*, March 31, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일: 2022.4.13).

15) Lerman, R., G. Jaffe, J. Stein and A. Betts(2022), “In Historic Move, N.Y. Amazon Workers Vote to Unionize”, *The Washington Post*, April 2, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일: 2022.4.13).

16) Bogage, J., A. Gregg. and G. De Vynck(2022), “Worker-led Win at Amazon Warehouse Could Provide New Labor Playbook”, *The Washington Post*, April 2, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일: 2022.4.13).



팔로 주를 시작으로 동쪽 보스턴에서 서쪽 시애틀까지 미국 전역을 가로질러 노조 투표가 진행되고 있다. 물론 미국 전역에 존재하는 9천여 개의 지점에 비하면 턱없이 부족하지만, 현재 17개 지점에서 천 명이 약간 안 되는 수의 노동자가 노조 설립에 찬성표를 던졌고 그 외의 지점에서도 조직화 시도가 이루어지고 있다. 그 중심에는 스타벅스 노동자 연대(Starbucks Workers United)가 있다.<sup>17)</sup> 이 조직은 주로 젊은 세대로 구성되어 있어서 트위터, 페이스북과 같은 소셜미디어를 중심으로 활발하게 활동하며, 직원들 간 효과적인 의사소통을 담당하는 동시에 각지에서 발생하는 캠페인을 홍보하고 조율한다.

스타벅스는 조직화를 막기 위해 여러 노력을 기울이고 있다. 스타벅스 하워드 숄츠(Howard Schultz) 최고경영자는 노조 조합원을 배제한 사내복지를 구상 중이라고 밝혔다.<sup>18)</sup> 이와 더불어 주식 환매 프로그램을 중단했는데 이는 투자자 대신 직원과 매장에 직접적인 투자를 하겠다는 의지로 해석되고 있다.<sup>19)20)</sup> 이는 무노조를 선호하는 사용자가 노조 조직을 예방하기 위해 미리 임금을 인상하는, 이른바 노조의 위협 효과로 이해될 수 있다. 한편 스타벅스는 좀 더 직접적인 전략도 구사하고 있다. 홈페이지를 개설해서 노조의 필요성에 의문을 제기하면서, 제3자를 통하는 것보다 회사와 파트너(스타벅스 직원을 일컫는 말) 간 직접적인 소통이 더 효과적일 수 있다고 주장한다.<sup>21)</sup> 스타벅스의 한 지점은 노조 조직에 가담 중인 바리스타를 해고했다는 혐의를 받고 있다.

최근의 노조 조직화는 몇 가지 공통점이 있다. 우선 노동자가 주축이 되었다는 점이 주목된다. 또한 이들은 단순히 임금 인상과 같은 전통적 의제뿐만 아니라 인종, 환경 문제 등의 의제를 포함하여 회사 정책에 대한 높은 수준의 발언권도 요구한다. 이에 대해 AFL-CIO의 리즈

17) Starbucks Workers United(2022), *SB Workers United*, Available at : <https://sbworkersunited.org/>.

18) Haddon, H.(2022), "Starbucks Prepares to Expand Worker Benefits That Might Exclude Unionized Staff", *The Wall Street Journal*, April 13, <https://www.wsj.com/> (검색일 : 2022.4.13).

19) Horowitz, J.(2022), "Why Starbucks Stopped Rewarding Its Stockholders", *CNN Business*, April 4, <https://www.cnn.com/> (검색일 : 2022.4.13).

20) AP(2022), "Starbucks Suspends Stock Buyback Program as Howard Schultz Takes Command", *CBS News*, April 4, <https://www.cbsnews.com/> (검색일 : 2022.4.14).

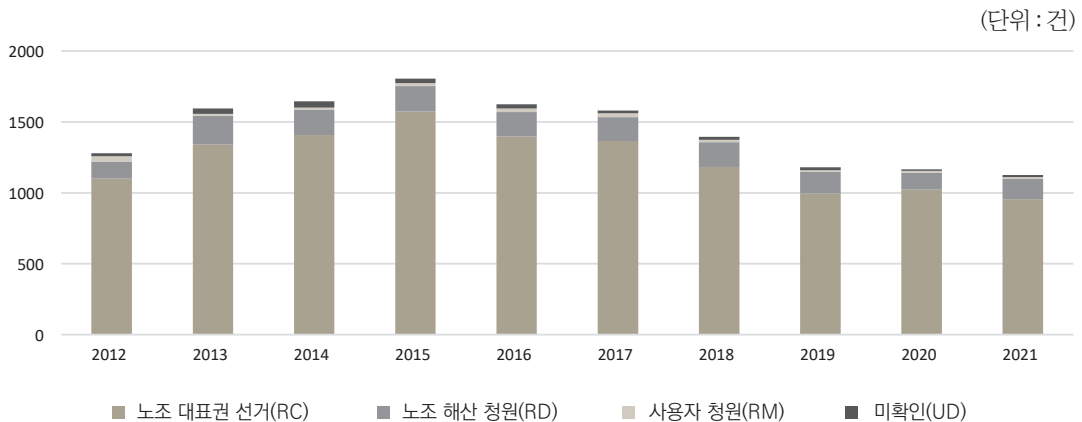
21) We are One Starbucks(2022), *We are One Starbucks - Facts and Answers for Partners*, <https://one.starbucks.com/>.



슐러(Liz Shuler) 위원장은 미국의 노동운동이 재활성화되기 위해선 임금 상승과 같은 의제에 몰두하는 구시대적 전략으로부터 벗어나 오늘날 노동자들이 무엇을 원하고 있는지 제대로 파악해야 한다고 주장하며, “노동자가 노조가 어떠한 모습으로 나타나길 원하는지, 노조를 어떤 식으로 정의하는지가 중요하다.”라고 말한다.<sup>22)</sup>

다만 필자의 관점에서 현재 우리가 목도하고 있는 대기업의 조직화가 전체 노조 조직물을 역전시킬 수 있을지에 대해서는 회의적이다. [그림 3]에서 볼 수 있듯이 NLRB에 신고된 노조 설립 선거는 역대 최저치를 기록하고 있다. 지난 2015년 노조조직건이 1,574건에 달했던 것에 비해 2021년에는 그 수가 954건에 불과하다. 반면 노조 해산 선거는 계속 일정한 수를 유지하고 있다. 한편 아마존 물류센터의 경우 교섭 단위의 크기가 상당히 크지만, 스타벅스 개별 지점은 아무리 크다고 하더라도 40명 내외에 불과하다. 즉 현재 추세가 다른 기업으로의 충분한 도미노 효과를 불러오지 않는 이상, 전반적인 노조 조직물은 현 상태를 유지하거나 오히려 소폭 감소할 가능성도 있다. 미국의 노동운동이 현재를 기점으로 앞으로 어떠한 전략적 선택을 하는가에 따라서 미래가 달려 있다고 볼 수 있을 것이다.

[그림 3] NLRB에 신고된 선거 청원 종류



자료: NLRB(n.d), “Number of Elections Held”, <https://www.nlr.gov/>.

22) Bogage, J., A. Gregg, and G. De Vynck(2022), “Worker-Led Win at Amazon Warehouse Could Provide New Labor Playbook”, *The Washington Post*, April 2, <https://www.washingtonpost.com/> (검색일: 2022.4.13).

## ■ 맺음말

지금까지 미국 노동계에서 최근 이슈가 되고 있는 파업의 증가와 노조 조직화에 대해서 다루었다. 상기한 바와 같이 노동자들의 교섭력이 얼마나 유지될지 단언할 수 없다. 하지만 파업과 조직화 모두에는 단순히 경기변동과 같은 구조적 조건뿐 아니라 노동자 그리고 리더의 전략적 역량이 매우 중요하다.

이 글에 미처 담지 못했지만 앞으로 눈여겨볼 것은 젊은 세대의 계급의식이다. 소위 밀레니얼 세대로 대표되는 젊은 노동인구들이 노조에 대해서 우호적 태도를 가지고 있음이 연구를 통해 밝혀지고 있을 뿐만 아니라 이들 중 일부는 냉전 이후 적색 공포 및 매카시즘으로 인해 미국 정치 지형에서 배제되었던 사회적 민주주의(혹은 민주적 사회주의)를 지지하며 매우 급진적인 모습을 보여주고 있다. 그리고 그 중심에는 알렉산드리아 오카시오코르테스(Alexandria Ocasio-Cortez) 의원과 같은 인물이 있다. 향후 노동운동의 재활성화를 위해서는 5년, 10년이 아닌 수십 년을 바라보는 시야가 필요해 보인다. **KLI**