

미국의 전기차 전환, 그리고 UAW의 내부 정치가 노동자에게 갖는 함의

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

박동우 (미국 코넬대학교 노사관계대학원 박사과정)

■ 머리말

자동차 산업에 거대한 전환의 바람이 불고 있다. 유럽연합은 27개 회원국을 대상으로 내연 기관 차량 판매를 금지하는 방안을 확정했다.¹⁾ 법안에 따르면 각 차량 제조사는 2030년까지 신차 탄소 배출량을 2021년 대비 55%, 2035년까지 100% 감축해야 한다. 이는 사실상 내연 기관 시대의 종식을 고한 것이나 다름 없다.

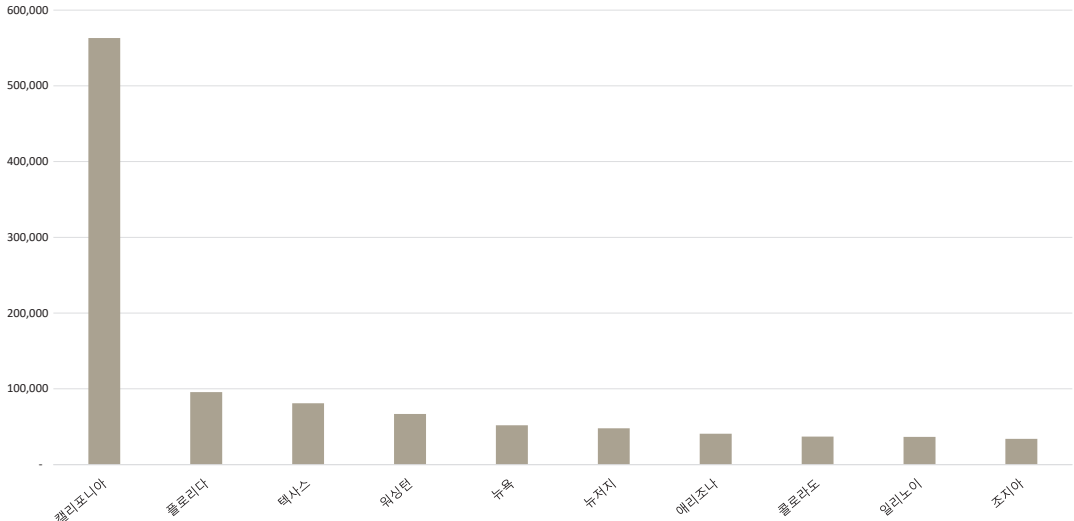
전문가들은 이러한 탄소 중립 정책에 전 세계 완성차 업체(Original Equipment Manufacturer, OEM)들이 어떻게 대응하고 있는지 주목하고 있다. 유럽에서는 독일 폭스바겐의 움직임이 두드러진다. 폭스바겐은 2033년부터 유럽에서는 전기차만 생산할 것이라는 방침을 밝히기도 했다. 실제로 유럽에서 폭스바겐은 점유율 26%로 2021년 당시 테슬라를 앞섰다.²⁾

테슬라는 미국 전기차 시장의 68%를 점유하고 있다.³⁾ 뿐만 아니라 Big 3(혹은 Detroit 3)라고 불리는 제너럴모터스와 포드 그리고 스텔란티스 역시 박차를 가하고 있다. 지난 2021년 포드는 머스탱 EV, F-150 트럭을 출시하며 전기차에 대한 투자 규모를 늘리기로 약속했으며, GM 역시 2035년부터 전기차만을 생산할 것이라고 발표했다. 미국의 전기차 등록 건수

- 1) The Wall Street Journal, "EU Reaches Political Deal on Combustion-Engine Vehicle Ban as of 2035", 2022.10.27.
- 2) CNBC, "Why Volkswagen Is Beating Tesla In Europe", 2022.11.6.
- 3) Electrek, "Tesla(TSLA) Still Dominates US Electric Car Market with 68% Market Share", 2022.8.15.

[그림 1] 주별 전기 자동차 등록 건수(상위 10개 주)

(단위 : 개)



자료 : Alternative Fuels Data Center, "Electric Vehicle Registrations by State", <http://afdc.energy.gov/data>

도 증가하고 있다. 흥미로운 점은 [그림 1]에서 볼 수 있다시피, 캘리포니아 주의 전기차 등록 건수가 다른 주에 비해 압도적으로 높다는 것이다(약 56만 건).

전문가들은 그간 전기차 전환을 OEM들 간의 경쟁과 시장 전략 관점에서 논해왔다. 이 글은 노동의 관점에서 이를 바라보고자 한다. 이를테면 바이든 정부는 전기차 전환에 관련하여 어떠한 비전을 그리고 있는가. 그리고 그것이 미국의 자동차 산업과 그곳의 노동자들에게 어떤 의미를 갖는가. 미국 자동차 산업에 종사하는 노동자들은 앞으로 어떠한 미래를 겪게 될 것인가. 나아가 미국 노동조합은 이에 어떻게 대응하고 있는가. 이에 덧붙이고 싶은 것은 전미자동차노조(UAW)의 내부정치이다. 이 글을 통해 필자는 향후 미국 자동차 산업의 미래에 중요한 변수가 될 수 있다는 점을 제시하고자 한다.

■ 바이든 정부의 전기차 정책과 제조업 성장 전망

현재까지 미국은 중국이나 유럽에 비해 전기차 전환이 상대적으로 더디다고 평가받고 있

지만⁴⁾ 바이든 대통령이 취임한 이후 여러 관련 법안들이 통과되고 있다.⁵⁾ 우선 초당적 인프라 투자 및 일자리 법안(Infrastructure Investment and Jobs Act)은 전기차 충전소 인프라를 구축하는 데에 75억 달러, 제조업체의 자원 공급망 확보에 70억 달러 이상, 그리고 대중교통의 친환경 전환에 100억 달러를 투자한다는 내용을 담고 있으며, 반도체과학법(CHIPS and Science Act)의 경우 미국 내 반도체 연구 및 개발 그리고 제조에 이르기까지 반도체 전 분야에 걸친 폭넓은 지원을 약속하는 내용을 담고 있다. 노동계에서 자주 회자되는 법안은 인플레이션 감축 법안(Inflation Reduction Act)이다. 이 법안은 미국 내에서 생산된 전기차에 대해 보조금 및 세액공제를 실시하겠다는 입장을 담고 있다.⁶⁾ “Build America, Buy America”라는 슬로건에도 나타나 있듯이 바이든 정부는 전기차 전환을 기점으로 미국 제조업의 부흥을 기획하고 있다.

미국의 OEM들 역시 이러한 정부 정책에 적극적으로 반응하고 있다. 포드는 미시간, 오하이오, 미주리 주에 소재한 조립 공장에 37억 달러 규모의 투자 계획을 발표했으며, 이를 바탕으로 약 6,200개 이상의 일자리가 만들어질 것이라고 기대된다.⁷⁾ 기존의 Big 3뿐만 아니라 미국에 진출한 해외 OEM 역시 이 대열에 동참하고 있다. 대표적으로 토요타의 경우 노스캐롤라이나 주 그린즈버러에 소재한 생산시설에 총 25억 달러를 투자하겠다고 발표했다.⁸⁾ 이러한 투자는 단순히 차량 생산에만 국한되지 않는다. OEM들은 해외 기업과의 합작회사 설립을 통해 배터리 생산과 공급 확보에 힘을 쏟고 있다. 스텔란티스의 경우 2022년 발표된 Dear

4) MacDuffie, J. P. and S. E. Light(2021), “EV Turning Point : Momentum Builds for U.S. Electric Vehicle Transition”, <https://e360.yale.edu/features/> (2021.3.15).

5) The White House(2022), “FACT SHEET : President Biden’s Economic Plan Drives America’s Electric Vehicle Manufacturing Boom”, <https://www.whitehouse.gov/> (2022.11.6).

6) 이 법안은 한국에서도 이슈가 된 바 있는데, 미국 현지에서 전기차를 생산하지 않는 업체의 경우 보조금을 받을 수 없기 때문이다. 현재 현대·기아차에서 생산하는 아이오닉5와 EV6는 전량 국내 생산 중이며, 배터리 역시 세액공제 대상이 되려면 부품의 50% 이상이 북미 생산품이어야 한다. 다만 미국 현지에서 조인트 벤처를 실시하고 있는 국내 배터리 기업들(LG에너지솔루션, SK ON, 삼성SDI)은 이익을 누릴 것으로 예상된다.

7) CNN, “Ford Announces \$3.7 Billion Investment to Build Electric Vehicles, Trucks, New Mustang”, 2022.7.2.

8) The White House(2022), “FACT SHEET : President Biden’s Economic Plan Drives America’s Electric Vehicle Manufacturing Boom”, <https://www.whitehouse.gov/> (2022.11.6).

Forward 2030이라는 문건에서 인디애나 주 코코모 시에 삼성SDI와 공동으로 배터리 공장을 신설하겠다는 계획을 발표했다.⁹⁾

각 경제 행위자들의 이러한 노력이 바이든 정부가 구상하는 것처럼 진정으로 미국 제조업의 부흥과 궁극적인 경제성장으로 이어지기 위해서는 노동의 역할, 구체적으로는 임금과 일자리 영역이 중요하다. 주지하다시피, 제2차 세계대전 이후 대호황을 이끈 포드주의적 주요 원리는 대량생산 대량소비를 결합하여 국내총생산 상승의 동력으로 삼는 것이었다. 그리고 이 생산과 소비를 연결하는 고리는 일자리와 임금이다.

하지만 미국 자동차 산업의 현재 모습은 그리 긍정적이지 않다. 2007~2008년 GM과 크라이슬러에 대한 구제조치 이후 제조업 산업 회복이라는 명목하에 UAW는 양보교섭을 수용해야만 했다.¹⁰⁾ 이에 따라 자동차업계 임금수준은 전반적으로 정체되었고, 공장 폐쇄와 일자리 감소 역시 뒤따랐다. 또한 현재 기술 및 원자재 수급 문제로 인해 배터리 가격은 상당히 높은 수준에 형성되어 있고, 이는 전기차 가격에 고스란히 반영되고 있다. 단순하게 보았을 때 현 상태가 계속 유지된다면 미국 자동차 노동자는 자신이 생산한 전기차를 구매할 수 없게 되며, 이는 곧 생산과 소비의 연결고리의 단절을 의미한다. 이러한 미국 내 전기차 수요 부족은 자동차 산업의 재위기로 이어질 수 있다.

물론 미국 OEM들이 생산한 전기차가 전 세계적으로 경쟁력을 갖게 된다면 수출 시장에서 선전할 수 있다. 비교정치학자들의 연구에 따르면 한 나라에서 수출 주도 경제성장이 확립되기 위해서는 수출품이 가격경쟁력이나 품질경쟁력이 있어야 한다. 가령 스위스 제네바 대학의 루치오 바카로와 요나스 폰투스 교수의 연구(2016)¹¹⁾에 따르면, 독일은 임금과 소비를 억제함으로써 물가를 안정화하여 수출품의 가격경쟁력을 경제성장의 동력으로 삼은 반면, 스웨덴은 기술 투자를 통한 수출품의 품질경쟁력 제고에 집중함으로써 임금과 소비의 억제 없이

9) Stellantis(2022), “Stellantis and Samsung SDI to Invest Over \$2.5 Billion in Joint Venture for Lithium-Ion Battery Production Plant in United States”, <https://www.stellantis.com/> (2022.5.24).

10) Holmes, J.(2015), “Labour relations and human resource management in the automotive industry: North American perspectives”, *The Global Automotive Industry*, pp.67~82.

11) Baccaro, L., and J. Pontusson(2016), “Rethinking Comparative Political Economy: the Growth Model Perspective”, *Politics & society*, 44(2), pp.175~207.

원활한 경제성장을 이룰 수 있었다.¹²⁾

이러한 관점에서 미국 수출품의 경쟁력을 어떻게 평가할 수 있을까. 일단 가격경쟁력의 측면에서 중국이라는 거대한 경쟁자가 있다. 비록 중국 제조업 임금이 빠르게 상승하고 있다는 데이터가 있지만,¹³⁾ 여전히 미국에 비하면 중국은 저임금 노동시장을 크게 확보하고 있다. 또한 중국에는 리튬과 같은 배터리 원자재가 많이 매장되어 있을 뿐만 아니라 공급망 관리에도 노력을 기하고 있다. 물론 비야디 자동차(BYD)의 사례를 보더라도, 중국 기업 역시 원자재 가격상승에 따라 전기차 가격을 경우에 따라 인상하는 것은 불가피할 것이다. 하지만 미국에 비해 그 회복 속도는 상대적으로 빠를 것이라고 예상된다.

품질경쟁력에 있어서도 상황은 비슷하다. 중국은 미국과 비교했을 때 국가주도적 산업 정책(예를 들면, 배터리 R&D)이 매우 활발히 진행되고 있다. 더욱이 중국은 자국에서 생산하고 있는 해외 OEM에 중국산 배터리를 사용하도록 요구할 뿐만 아니라 합자회사를 적극적으로 독려함으로써 기술 이전을 노리고 있다. 미국과 중국의 기술 수준이 엇비슷해지는 것은 생각보다 가까운 미래일 수 있으며 이미 현재일 수도 있다.

결국 미국 OEM과 노동자가 상생하기 위해서는 자동차 산업의 임금 억제보다는 결국 기술 투자와 이를 통한 품질경쟁력 확보에 우선순위를 두어야 한다. 바이든 정부의 정책은 어디를 향하고 있는가? 현재로서는 다소 모호해 보인다.

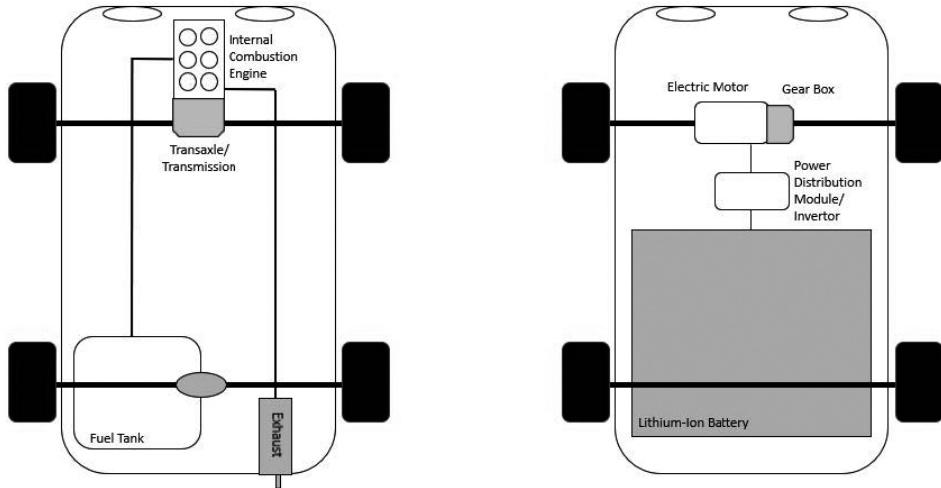
■ 전기차의 노동 감소

많은 연구자들은 전기차 전환이 일자리에 미칠 영향에 대해서 논쟁하고 있다. 긍정적으로 보면, 전기차 전환은 배터리 제조 및 재활용과 같은 내연기관 중심의 산업구조에서는 존재하지 않았던 새로운 영역에서 적지 않은 일자리를 창출해낼 것으로 전망된다.

12) 물론 독일 수출품의 경쟁력이 가격에 있는가에 대해서는 반론이 존재한다. 대표적으로 Hope, D., and D. Soskice(2016), "Growth Models, Varieties of Capitalism, and Macroeconomics", *Politics & Society*, 44(2), pp.209~226를 참조.

13) Supply Chain Management Review, "China is No Longer a Low-cost Labor Country", <https://www.scmr.com/> (2022.10.22).

[그림 2] 내연기관차와 전기차의 비교



주: 좌측은 내연기관차의 설계, 우측은 전기차의 설계 모형을 단순화하여 표현한 것임.

자료: UAW Research Department(2020), “Taking the High Road: Strategies for a Fair EV Future”, <http://www.uaw.org/> (2022.11.6).

한편 UAW 연구원에서 출간한 보고서는 전환의 그늘을 집중적으로 조명한다. 전기차의 파워트레인은 내연기관에 비해 비교적 단순하다고 알려져 있다. 실제로 포드 사 역시 노동력이 30% 정도 적게 들어갈 것이라고 전망하고 있다. 심지어 OEM들이 이 파워트레인을 자체적으로 생산할지 혹은 멕시코나 중국에서 생산할지 미지수다. 만약 이러한 부품 제조가 오프쇼어링으로 대부분 이루어진다면 제조업 일자리는 더 크게 감소할 것이다.

더 큰 문제는 내연기관 부품 업체들이다. 전기차 전환이 되면 그동안 사용되던 내연기관 엔진, 변속기, 배기장치, 연료 시스템 등은 더 이상 필요 없어진다. 해당 부품을 납품하던 기존의 1차 벤더, 2차 벤더에 종사하는 노동자들은 더욱 큰 타격을 받게 될 것이다.

일부 연구자들은 전체 일자리 총량의 증감, 실직 후 획득한 일자리의 임금 수준을 단순 비교한다. 하지만 만약 이들이 공장을 떠나 근처 대형마트나 스타벅스에서 일하게 되는 경우를 생각해보자. 이는 노동자들이 자동차 산업에서 습득한 숙련이 상실되는 것이기 때문에 국가와 산업 차원에서 손실이다. 그러나 장기적인 측면에서 이들은 저임금 노동시장을 전전하면서 기존 자동차 산업이 제공해 주었던 안전망에서 점점 더 멀어질 것이다. 이처럼 수많은 노

동자들이 일터를 떠나는 대신 산업의 이윤이 CEO 및 일부 “생존자”에게만 돌아간다면, 이를 “공정하다”라고 말하기는 어렵다. 전기차 전환에서 정부의 역할은 전기차 전환을 정의롭게 이끄는 것이다. UAW 역시 정부에 산업정책을 통해 노동자 재훈련 프로그램을 체계적으로 도입할 것을 강력하게 요구하고 있다.

■ UAW의 대응과 내부 정치의 연관성

이처럼 노조는 전기차 전환의 국면에 노동의 목소리를 반영하기 위해 노력 중이다. UAW는 테슬라 공장에 노조를 세우기 위해 많은 자원을 투입해왔다. 기존 Big 3가 새로 짓고 있는 배터리 공장 조직화 역시 진행 중이다. 실제로 UAW는 GM과 LG에너지솔루션의 합자회사인 울티움 셀즈 LLC(Ultium Cells LLC)의 오하이오 공장에 카드체크(card check) 형식¹⁴⁾으로 노조 지지를 이끌어냈다. 하지만 일론 머스크는 트위터를 통해서 노조 반대 입장을 공공연하게 드러내고 있으며,¹⁵⁾¹⁶⁾ 이미 노조가 존재했던 Big 3 역시 배터리 공장에 노조가 들어서는 것을 꺼리고 있다.¹⁷⁾ 배터리 공장을 합자 회사 형태로 짓게 되면 이 공장은 OEM과 UAW 간의 마스터 조약(master agreement)¹⁸⁾의 적용을 받지 않는다. 이처럼 기업의 매니지먼트 곳곳에 노조 회피 전략이 숨어 있다.

필자가 주목하고 싶은 것은 UAW가 겪고 있는 내부적 문제다. 이러한 이슈들은 미국의 전

14) 편집자 주: 노동자 과반수의 대표권을 위임하는 카드를 받은 경우 NLRB의 노동조합 인증 선거를 거치지 않고 노동조합을 결성하는 제도를 의미한다.

15) CNBC, “Elon Musk Dares Union to Hold Vote at Tesla Factory after Biden’s Pro-labor speech”, <https://www.cnbc.com/> (2022.3.3).

16) CNN, “Tesla Must Allow Workers to Wear Clothing Supporting Union”, 2022.8.30.

17) Reuters, “UAW Seeks Quick Election to Represent Ohio GM-LG Battery Plant Workers”, 2022.11.2.

18) 필자 주: 마스터 조약은 노조와 회사가 교섭 범위에 모든 사업장을 포함하는 협약이다. 여기에는 임금, 연금 등 공통으로 적용되는 사안이 포함된다. 미국 자동차 산업의 경우, 노조(예를 들면, UAW)는 GM, 포드, 스텔란티스 중 한 곳을 선정해 교섭을 진행하고, 단체협약이 체결되면 그 내용을 다른 두 회사와의 교섭 시에 마찬가지로 적용한다. 한국의 산별교섭과 형태는 다르나 실질적으로 비슷한 함의를 가진다.

기차 전환에 직접적인 연관이 없는 것으로 보일 수 있다. 하지만 필자가 보기에는 의미가 결코 작지 않다. 왜냐하면 향후 UAW의 산업 전환 대응전략을 결정지을 수 있는 분기점이 될 수 있기 때문이다.

국내 언론에서 보도된 바와 같이 내부적 문제는 바로 UAW의 부패 스캔들이다. UAW의 전 위원장 두 명 그리고 여러 이사진들이 부패 혐의로 구속되었다. 대표적으로 UAW 개리 존스 전 위원장이 10억 원 넘는 규모의 노조 자금 횡령 및 탈세 혐의로 구속되었다. 이들은 OEM에 우호적인 협약을 얻어내는 대신 불법자금과 선물을 받기도 했으며, 피아트-크라이슬러(Fiat-Chrysler)(현재 스텔란티스)는 이에 따라 벌금 처분을 받았다. 법원의 명령에 따라 UAW는 향후 6년 동안 외부 감시관의 노조 내부의 각종 비리 및 문제 조사에 응해야 한다.

UAW는 그간 간선제를 통해서 전국 단위 지도부를 선출했다. 이러한 시스템은 그동안 UAW의 핵심 정책에 기층 조합원의 목소리가 제대로 반영되기 어렵다는 문제가 있었다. 하지만 부패 스캔들 이후 UAW는 내부 전체 투표를 통해서 직선제로 전국 리더십을 선출하는 것으로 규정을 변경했다.¹⁹⁾ 이러한 민주주의 구조의 변화는 노조의 전략과 지향에 중요한 변수가 된다.

현재 UAW 위원장은 레이 커리이다. 그는 UAW의 the Administration Caucus(AC)라는 분파 소속인데, 이 분파는 과거 UAW의 아이콘이라 불리는 월터 루터 전 위원장과 그의 지지자들의 조직을 전신으로 하고 있으며, 현재까지도 UAW 지도부를 강력하게 통제하고 있다.²⁰⁾ 이 분파는 그동안 UAW 지도부를 연임하며 소위 린 생산방식, 양보 교섭 등을 수용하는 등 노조의 힘을 상당히 약화시켰다는 평가를 받고 있다.

내부 관계자들은 커리 위원장의 연임 가능성이 높다고 평가하지는 않는다. 손 패인이라는 대항마가 있기 때문이다. 그는 자동차 전기공으로 일을 시작했으며 현재 미시간 주 워런 시에 있는 스텔란티스의 트레이닝 센터를 이끌고 있다. 무엇보다도 그는 2020년에 설립된 노조 개혁 그룹인 United All Workers for Democracy(UAWD)의 지지를 얻고 있다. 이들은 커리 위원장이 과거 지도부와 다를 바가 없다고 주장하면서, 이제 평조합원 중심의 노조 민주주

19) 지부 수준에서는 계속 직선제로 지도부를 선출해왔다.

20) Unite All Workers for Democracy(2021), "How the Administration Caucus Came to Power", <https://uawd.org/> (2022.11.6).

의를 세우고 실리조합주의와 단절해야 한다고 주장한다.²¹⁾

손 페인은 전기차 산업 조직화에 큰 열의를 보인다. 지난 몇 년간 산업 전환에 따른 공장 폐쇄가 발생하고 있음에도 불구하고 이에 대해 명확한 대책을 보여주고 있지 않다면서 커리 위원장을 맹렬히 비판하고 있다.²²⁾ 앞서 언급한 바와 같이 OEM들은 배터리 공장을 UAW의 영향력이 약한 남부에 짓겠다고 계획하고 있다.²³⁾ 페인은 이들을 적극적으로 타게팅하여 새롭게 지어지는 공장들 역시 UAW와 Big 3 간의 마스터 조약하에 포함시키겠다는 의지를 보이고 있다.

■ 맺음말

유럽에서는 정의로운 전환이 사회적 대화의 주요 의제로 등장하여, 탄소 중립 전환 국면에서 노동자라는 이해관계자의 목소리를 적극 반영하고자 하는 제도적 노력이 있어 왔다. 하지만 미국과 같이 코포라티즘의 전통이 부재한 국가에서는 이것이 실행될 만한 제도적 여건이 부족하다. 따라서 필자는 미국 자동차 산업의 전환 과정이 유럽과 분명한 차이가 있을 것이라고 생각된다. 연구자로서 제기할 수 있는 질문은 그것이 어떻게 다르고 어떤 결과를 낳게 될 것인가 하는 것이다.

미국의 사례를 한국에 적용해보는 것도 도움이 될 것으로 보인다. 한국 정부는 전기차 전환에 대해 어떠한 정책적 비전을 제시하고 있는가. 현대자동차를 비롯한 제조사들은 이 국면에서 노동자의 목소리에 얼마나 귀기울이고 있는가. 미국의 노조와 달리 한국의 노조, 민주노총과 한국노총 모두 노정교섭을 주요 의제로 상정하고 각종 정책적 협의를 이끌어내기 위해 노력하고 있는 점은 상당히 고무적이다. 숙고의 과정을 통해서 모두가 상생할 수 있는 길을 찾을 수 있기를 바란다. **KLI**

21) The Call(2022), "UAW and the Administration Caucus: Who Are They and Why Does it Matter", <https://socialistcall.com/> (2022.11.6).

22) Bloomberg Law, "Past Sins, Future Challenges Hang Over First UAW Election", <https://news.bloomberglaw.com/> (2022.10.31).

23) Vox(2022), "Under the Hood of the Electric Vehicle Revolution", <https://www.vox.com/> (2022.11.6).