월간노동리뷰 | 2010년 12월호 pp.32~43
ⓒ 한국노동연구원

미국의 복수노조

노 용 진*

Ⅰ. 들어가는 말

이 글은 미국의 복수노조를 소개하는 데 기본 목적을 두고 있다. 미국의 복수노조를 이해하기 위해서는 교섭단위 내의 복수노조와 조직단위 내의 복수노조를 구분하여 살펴볼 필요가 있다. 주지하다시피 미국의 노동조합들은 산별노조의 조직형태를 취하고 있지만 단체교섭은 사업별 단위에서 이루어지고 있는데, 하나의 교섭단위에 하나의 교섭대표만이 인정되고 있다. 이것은 배타적 교섭대표제라고 불리고 있는데, 그로 인해서 하나의 교섭단위 내에는 복수의 단체교섭대표들이 존재할 수 없게 되고, 따라서 교섭단위에서는 복수노조가 존재할 여지가 없게 된다. 반면에 조직단위에서는 조직대상이 중복되는 복수노조가 존재할 수가 있다. 조직단위는 많은 부분 노동조합 내부의 문제인데, 미국 노동조합들의 경우에는 미국 노동조합 총연맹인 AFL-CIO에 가입되면 그것에 의해서 인가된 노동조합의 조직범위(jurisdiction)가 존재하고 있다. 그런데 그 조직범위가 AFL-CIO의 통합 때부터 분명하게 그어지지 않았었고 그 이후에도 시간이 흘러가면서 산업의 변화와 노동조합들의 조직범위 확대 노력 등에 의해 조직범위의 중복이 확대되면서 조직대상을 같이하는 복수노조 문제가 발생하고 있다. 따라서 여기서는 주로 노동조합의 조직범위 측면에서 발생하는 조직경쟁을 중심으로 미국의 복수노조를 살펴보고자 한다.

미국 노동조합의 조직범위는 대부분 산업이나 직종으로 구성되어 있기 때문에 조직대상을 같이하는 복수노조 문제는 대부분 초기업단위의 현상들이다. 그럼에도 불구하고 노조간 조직경쟁은 각 교섭단위에서 배타적 교섭대표권 획득을 둘러싼 형태로 이루어지기 때문에 조직경쟁이 이뤄지는 장은 결국 사업이나 기업단위로 되돌아오게 된다. 미조직사업장의 신규 조직시 교섭대표권을 획득하려는 노조간 조직경쟁이나 다른 노조가 가지고

* 서울과학기술대학교 경영학과 부교수(ynho@snut.ac.kr).

있는 기조직사업장의 교섭대표권을 탈취하려는 조직경쟁(raid) 등이 바로 노조간 조직경쟁의 대표적인 형태들이다. 따라서 여기서는 교섭대표권 획득을 둘러싼 노조간 조직경쟁을 주된 분석대상으로 삼고자 한다.

이 글은 다음과 같이 구성되어 있다. 먼저 제Ⅱ장에서는 미국의 복수노조를 규제하고 있는 단체교섭제도를 간단히 소개하고자 한다. 제Ⅲ장에서는 노조간 조직경쟁의 역사적 흐름과 그에 대한 AFL-CIO의 규제에 대해서 살펴본 다음, 2005년 AFL-CIO로부터 분리 독립한 CTW와 AFL-CIO간 조직경쟁에 대해서 살펴보고자 한다. 마지막으로 제Ⅳ장에서는 미국의 복수노조 상황을 요약 정리하고 그것이 우리나라 노사관계에 주는 시사점을 제시하고자 한다.

Ⅱ. 미국의 배타적 교섭제도

미국의 단체교섭제도는 하나의 교섭단위에서 하나의 교섭대표만을 인정하는 배타적 교섭제도를 주된 특징으로 하고 있다. 여기서 교섭대표는 해당 교섭단위 내의 모든 유자격 근로자들에 의한 인준투표를 통해 결정되고, 이 과정을 거쳐 유일 교섭대표로 선정된 노동조합이 그 교섭단위 내의 모든 근로자를 대표한다. 그 교섭단위 내의 모든 근로자들에 대한 교섭대표라는 의미는 그 교섭단위 근로자들에 대한 근로조건을 결정할 때 사용자는 반드시 그 노동조합과만 단체교섭을 벌여야 하고, 그 결과 합의된 단체협약은 그 교섭단위 내의 모든 근로자에게 적용된다는 데 있다. 따라서 그 단체협약은 그 노조를 교섭대표로 인준하는 데 반대한 근로자들에게도 적용된다.

이상의 논의에서 짐작할 수 있듯이 미국의 단체교섭제도에서 교섭단위는 노동조합을 교섭대표로 인준할 것인지 여부를 결정하는 선거단위와 동일하다. 노동조합 신규 조직화는 반드시 노동조합 인준선거를 거쳐야 하기 때문에 교섭단위가 어떻게 설정될 것인가는 노동조합의 조직화에도 큰 영향을 주게 된다. 이런 특성 때문에 교섭단위를 어떻게 설정할 것인가는 미국 노동조합운동에서 매우 중요한 고려사항 중 하나인데, 그것은 대체로 사업단위로 결정되는 경향이 있었다. 즉 미국의 교섭단위를 결정하는 주된 기준은 이해의 공통성(community of interest)이고, 그것을 판별하기 위한 근거들로서 근로조건의 유사성, 직무의 유사성, 기능적 통합성 정도, 감독의 유사성, 지역적 근접성 등이 사용되고 있다. 그 밖에 전통적인 노동조합 조직방식, 노사 당사자들의 희망 등도 반영되고 있는데, 이들 기준에 따른 적정 교섭단위는 대체로 사업단위로 결정되고 있다. 이런 제도적 특성 때문에 미국에서는 사업단위에서 복수노조가 존재하기 어렵게 되었다.

위와 같이 사업 중심의 교섭단위 결정방식에도 불구하고 하나의 사업 내에 복수노조가 존재하게 되는 예외적인 경우들이 있는데, 그 대표적인 예들이 항공사와 병원 등의 업종이다. 이들 업종의 근로자들은 이해가 서로 이질적인 직종들로 구성되어 있어서 적정 교섭단위가 사업 내에 직종별로 구분되고 있고, 그 결과 하나의 사업 내에 복수의 노조들이 존재하게 된다. 그러나 이 경우에도 이들 복수의 노조는 교섭단위를 달리하는 교섭대표들이기 때문에 노조간 직접적 조직경쟁이 발생하는 것은 아니어서 우리나라에서 향후 예상되는 것과는 성격이 전혀 다른 복수노조들이다.

배타적 교섭대표제와 사업단위 중심의 적정 교섭단위 결정은 미국 노사관계의 교섭구조를 분권화시키는 주된 배경 중 하나이다. 각 교섭단위의 협약들이 복수 단위의 협약으로 묶이지 않는 한 해당 교섭단위 이상을 망라하는 근로조건의 결정은 있을 수 없기 때문이다. 그 결과 미국의 노동조합들은 산업별교섭이나 업종별교섭 등 초기업단위 교섭구조를 도입하려는 시도조차 하기 힘들게 되었고, 그로 인해서 미국의 사업별 교섭구조는 매우 높은 안정성을 가지게 되었다. 이 점은 미국 노동조합들의 조직경쟁이 교섭구조를 둘러싼 갈등으로 비화하지 않는 주된 배경을 이루고 있다.

노동조합의 존립근거가 단체교섭에 있기 때문에 미국 노동조합들의 조직경쟁은 주로 누가 배타적 교섭대표권을 가질 것인가에 몰려 있다. 교섭대표권을 둘러싼 조직경쟁은 미조직사업장을 조직하는 과정에서 복수의 노조들이 인준선거 신청을 하거나 또는 어떤 노동조합이 대표권을 가지고 있는 유노조 사업장에서 다른 노동조합이 인준신청을 하게 되는 경우에 발생하게 된다. 그 중 후자의 조직경쟁은 노조침탈(raid)이라 불리는 것으로 미국에서 나타나는 대표적인 조직경쟁 형태이다.

교섭대표를 둘러싼 조직경쟁의 제도적 배경을 이해하기 위해서는 교섭대표를 선발하는 노조인준선거 과정을 짚어볼 필요가 있다. 노동조합 인준선거는 노동조합이 인준선거를 신청하는 것에서부터 출발하고 있다. 노동조합이 인준선거를 신청하기 위해서는 노동조합이 해당 교섭단위 근로자들의 30% 이상을 조합원으로 조직하고 그것을 입증할 수 있는 증거를 제시해야 한다. 여기서 미국의 노조인준선거 과정은 노조침탈이 용이하지 않도록 설계되어 있는데, 대표적인 조항이 유노조 사업장에서 또 다른 노조의 교섭대표 선거 신청은 특정 기간으로 제한되는 데 있다. 이것은 기존에 단체협약이 체결되어 있는 경우와 그렇지 않은 경우에 차이가 있는데, 단체협약이 체결되어 있는 경우를 보면 미국은 단체협약 만료일의 90일 전부터 60일 전까지의 기간에만 대표선거를 신청할 수 있다. 마지막으로 노동조합이 교섭대표 인준을 받기 위해서는 앞에서 언급한 것처럼 해당 교섭단위에서 투표권이 있는 근로자 전체의 과반수 지지를 획득해야 한다. 미국의 노조인준선거에는 card check이라는 독특한 제도가 존재하는데, 그것은 특정 비율의 근로자들이 authorization card나 Membership card에 서명을 하면 그 노동조합을 교섭대표로 인정해 주

는 제도이다. 그러나 card check제도는 법적 의무조항이 아니고 사용자측의 동의가 있는 경우에만 사용되고 있다. 참고로 이것은 미국에서 최근 근로자자유선택법의 도입 여부와 관련해서 주된 쟁점의 하나가 되고 있다.

Ⅲ. 노동조합 총연맹의 규제와 조직경쟁

미국의 노동조합은 산업이나 직종단위의 조직형태를 취하고 있기 때문에 노동조합의 조직범위 또는 관할권(jurisdiction)이 모호한 측면이 있다. 더구나 미국의 노동조합은 직종별 조직형태를 취하고 있었던 AFL계열 노동조합들과 산업별 조직형태를 취하고 있었던 CIO계열 노동조합들로 대별되고, 직종별 노동조합과 산업별 노동조합은 조직구성원리가 서로 다르기 때문에 필연적으로 조직범위에 중복이 발생하게 되었다. AFL-CIO의 통합 시에도 관할권에 관한 각 노동조합의 기득권을 인정하는 선에서 출발하고 있고, 더구나 각 노동조합들이 자신의 관할권을 일반노동조합으로 확대하는 움직임을 보이기 시작하면서[1] 관할권의 중첩이 더욱 확대되었다. 이런 사정들로 인해서 미국의 노동조합들은 조직을 둘러싼 갈등의 잠재적 불씨를 안고 있었는데, 이것을 규율한 것은 미국 노동조합 총연맹들이었다. 노동조합간 조직경쟁과 그에 대한 내부규율은 AFL과 CIO의 대립기, AFL-CIO의 단일체제, AFL-CIO와 Change to Win(이하 CTW)의 대립기 등 세 가지 국면을 거쳐오고 있다. 지면의 한계 때문에 여기서는 AFL과 CIO의 대립기에 관한 논의는 생략하고 AFL-CIO의 단일체제와 AFL-CIO와 CTW의 대립기에 관해서만 논의를 집중하고자 한다.

1. AFL-CIO의 내부 규제와 조직경쟁

노동조합간 조직경쟁에 대한 AFL-CIO의 규제는 크게 세 가지 계기를 거쳐왔다. 첫째는 1955년 AFL과 CIO의 통합이다. AFL과 CIO를 통합하기 위한 전제로서 1953년 상대측 가맹노동조합들에 대한 조직침탈을 금지하는 협약을 체결하였다. 이 협약은 AFL 가맹노조와 CIO 가맹노조 사이의 조직침탈을 금지한 것이었고, AFL 가맹노조간, CIO가맹노조간 조직침탈은 각 노총의 내부규율에 의해서 규제되었다. 그리고 AFL-CIO 통합의 전제로

1) 노조의 조직범위 확대는 조직대상을 모든 근로자에게 개방하는 일반노조의 비율을 보면 알 수 있다. 가령, Seeber(1984)에 따르면 1955년에는 50개 노조 중 5개만이 일반노조였지만, 1982년에는 약 28개가, 대규모 노동조합 20개 중 16개가 일반노조임을 주장하고 있었다.

서 1953년 체결되었던 협약은 그것에 서명한 노조들에 한해서만 적용되었다. 둘째는 1959년 조직침탈 금지(no-raiding) 규약의 제정이다. 이것은 AFL-CIO에 가맹한 모든 노동조합들에게 적용되었다. 마지막으로 1987년에 미조직사업장의 신규조직시 발생하게 되는 노조간 조직경쟁을 규제하는 규약의 제정이다. 그 중 두 번째와 세 번째 규약은 현재에도 효력을 발휘하고 있다.

먼저, 1959년의 조직침탈 금지 규약은 조정과 중재 등의 조직분규해소 절차를 규정하고 있다(현재는 AFL-CIO 규약 20조). 그 절차는 먼저 AFL-CIO의 공식 인사(federation official)에 의한 조정으로부터 시작한다. 즉 AFL-CIO 위원장은 노동운동에 식견이 높은 사람을 조정관으로 임명하고, 분규 중인 노동조합들에게 이 조정관을 만날 것을 명령하게 된다. 조정관의 임명 후 14 일 이내에 분규 중인 노동조합들이 자발적인 합의에 도달하지 않게 되면 그 분규는 중재로 넘어가게 된다. 여기서 중재는 집행위원회의 동의를 얻은 후 위원장에 의해 임명되는 공명정대한 심판진(panel of impartial umpire)에 의해서 내려지게 되는데, 중재 이전에 청문회를 개최하도록 규정하고 있다. 이 중재 결과는 절대적 구속력을 가지고 있는 것은 아니지만 패소자가 그 중재를 따를 것으로 기대되고 있다. 패소자가 그 결정에 불복하는 경우에는 그 중재결정이 내려진 후 5 일 이내에 집행위원회(Executive Council) 산하에 있는 3명의 소위원(subcommittee)을 통해서 항소를 할 수 있게 되는데, 해당 소위원회가 그 항소를 기각하게 되면 중재결정이 구속력 있는 최종적 결정이 된다. 그러나 소위원회에 의해서 그 항소가 기각되지 않으면, 위원장은 12명의 부위원장들로 구성된 항소위원회를 구성하는데, 이 항소위원회가 중재 심판의 결정을 인준하거나 또는 변경 수정할 수 있는 권한을 가지고 있고, 분규처리절차를 수립할 권한을 가지고 있다. 이 집행위원회의 결정은 최종적이고 구속력이 있기 때문에 그것에 기초하여 위원장은 패소한 노조에게 조직침탈의 즉각 중지 명령(cease and desist order)을 내려야 한다.

패소자가 최종적이고 구속력이 있는 결정에 따르지 않으면, AFL-CIO는 그 노조에게 처벌을 내릴 수 있다. 처벌의 주요 내용은 AFL-CIO의 서비스나 설비를 이용할 수 없으며, AFL-CIO의 정책 결정이나 규약에 따른 보호를 받을 수 없게 된다. 그리고 다른 노조들이 AFL-CIO의 결정에 불복하는 노동조합에 대한 지원을 하지 못하도록 금지하고 있으며, 불복 노조에 대한 다른 노조들의 조직침탈을 허용하고 있다. 실제로 자주 활용되지는 않지만, 극단적인 처벌의 형태로서 금전적 배상이나 AFL-CIO로부터의 제명도 처벌 리스트에 포함되어 있는 항목들이다. 금전적 배상은 상대방 노조에게 조직분규 처리절차 비용, 상실 조합비나 기타 손실비용을 충당해 주기 위한 것이다.

한편 1987년 AFL-CIO는 미조직 근로자들을 조직하려는 복수의 노동조합들 사이에 발생하는 조직경쟁을 규제할 필요성을 인정하고 그것을 규율하는 '노동조합간 조직권한 결정에 관한 절차(Procedures for Determining Organizing Responsibilities)'를 제정하였는데, 이

것은 미조직 근로자집단을 조직하려는 AFL-CIO 회원노조 사이의 분규에 대한 조정과 중재에 관한 절차였다(AFL-CIO 규약 21조). 이 규정에 따르면, AFL-CIO 회원노조들은 특정한 근로자집단을 조직하기 위해서는 먼저 AFL-CIO로부터 독점적 조직권한을 부여받을 필요가 있게 되었다. 이 때 노동조합간 조직분규가 발생하게 되면 조정에 회부되고, 조정에 의해서도 합의에 도달하지 못하면 최종 결정을 위해 심판(Umpire)의 중재에 회부되어야 한다. 이 때 심판(Umpire)의 중재결정은 다음과 같은 두 가지 조건에 기초해야 한다. 첫째, 한 노동조합이 다른 노동조합보다 먼저 해당 근로자집단을 조직하려는 적절한 조직운동을 시작했어야 하고, 그 노동조합이 그 근로자집단을 성공적으로 조직할 합리적인 확률을 가지고 있어야 하며, 둘째 그 노동조합이 다른 노동조합보다 해당 근로자집단으로부터 과반수의 지지를 받을 가능성이 현격하게 높아야 한다. 이것을 위해 심판은 그 노조가 해당 근로자집단에서 조직하고 있는 범위, 해당 근로자들에게 서비스를 제공할 수 있는 잠재역량 등 관련요소들을 고려하게 된다. 이 때 그 노조가 위의 조건들을 충족시키지 못하게 되면, 심판(Umpire)은 그 노조에 대한 독점적 조직권한 부여를 거절하고, 관련된 모든 노동조합들에게 독점적 조직권한을 개방하게 된다.

조직경쟁에 대한 AFL-CIO의 규율은 AFL-CIO 가맹노조간 조직침탈을 현저하게 줄였던 것으로 확인되고 있다. Monterosso(1990)에 따르면 AFL-CIO 가맹노조간 조직침탈이 1964년에 24건, 1969년에 14건, 1974년에 23건, 1979년에 14건, 1984년에 7건, 1989년에 10건 등으로 현저하게 줄어들고 있다. 이 규약들의 제정이 가맹노조간 조직침탈의 억제에 상당히 성공적이었다는 점은 AFL-CIO의 공식 보고에서도 확인되고 있다. 1967년 AFL-CIO 대의원대회에서 한 AFL-CIO 집행위의 보고에 따르면, 그 조항의 효력이 발생된 1962년 이후 AFL-CIO 내에 701건의 조직분규가 제기되었으나 약 60% 정도가 조정(mediation)에 의해서 해결되었고, 81건이 공정한 심판(impartial umpire)의 결정에 회부되었었다. 그 중 61건이 거절되었고 4건은 철회되었으며 8건은 집행위에 회부되었으며 나머지 5건은 계류 중이었다. 결국 오직 42건만이 규약을 준수하지 않는 것으로 귀결되었다(Monterosso, 1990에서 재인용).

그러나 AFL-CIO의 규율이 모든 노동조합간 조직경쟁을 불식시킨 것은 아니다. 이 당시에 광범위하게 산재해 있었던 지역독립노동조합들(Independent Local Unions)과 AFL-CIO 가맹노조 사이에 조직침탈이 존재하고 있었기 때문이다(Jacoby, 2001). Odewahn & Scott(1989)는 노동조합간 조직침탈건수를 1974~83년 사이에는 121건, 1983~86년 사이에는 73건으로 보고하고 있는데, 이들 숫자에서 위에서 본 AFL-CIO 가맹노조간 조직침탈을 제외하면 지역독립노조와 AFL-CIO 가맹노조간 조직침탈건수를 추정해낼 수 있다. 그런데 흥미롭게도 1950년대의 경우에는 AFL-CIO 가맹노조와 지역독립노조간 조직경쟁에서 지역독립노조의 승률이 더 높았던 것으로 확인되고 있다(Krisolov, 1954; Troy, 1960). 그러

나 1960년대에 접어들면서 AFL-CIO 가맹노조들의 지속적인 조직침탈 노력과 지역독립노조의 자진 해체로 인해서 지역독립노조들은 하향세에 접어들게 되고, 그 결과 지역독립노조는 미국 노사관계의 매우 작은 부분만을 구성하게 되었다. 지역독립노조의 존립근거 중 하나는 산별노조나 직종노조의 침투를 막기 위한 경영자들의 노사관계정책에 있었는데, 1960년대에 접어들게 되면 경영자들이 독립노조보다 무노조 지향의 전략으로 선회하게 되면서 지역독립노조가 쇠퇴의 길을 걷게 되었던 것이다(Jacoby, 2001).

2. CTW와 AFL-CIO의 조직경쟁

2005년 5월 Teamsters(IBT), Laborers(LIUNA), Service Employees(SEIU), United Food and Commercial Workers(UFCW), UNITE-HERE 등 5개 노동조합이 Change to Win Federation (CTW)을 발족시키면서 AFL-CIO와 CTW의 공식적 분열이 시작되었다. CTW는 발족 직후 2001년에 이미 AFL-CIO를 탈퇴했던 Carpenters와 United Farm Workers(UFW) 등 2개 노조가 가세하여 총 7개 노동조합으로 확대되었으나, 2009년에 Carpenters와 UNITE-HERE가, 2010년 LIUNA가 CTW에서 탈퇴함으로써 2010년 9월 현재 International Brotherhood of Teamsters(IBT), Service Employees International Union(SEIU), United Farm Workers of America(UFW), United Food and Commercial Workers International Union(UFCW) 등 4개 노동조합으로 구성되어 있다. CTW의 탈퇴 노동조합들 중 UNITE-HERE와 LIUNA는 AFL-CIO로 되돌아갔다.

CTW와 AFL-CIO의 분열과 조직경쟁의 중심에 서비스노동조합인 SEIU가 위치하고 있음은 주지의 사실이다. 참고로, AFL-CIO 위원장인 Sweeney와 CTW의 주도세력인 Stern 위원장 모두 SEIU 출신들이다. SEIU는 미국에서 예외적으로 조직률이 증가하고 있는 노동조합 중의 하나이다. 이 노조의 주된 조직대상이 서비스산업 근로자라는 점 외에 1970년대부터 조직화에 예산의 45% 정도를 투입할 정도로 신규조직화에 적극적인 노동조합이었기 때문이다. 이러한 적극적인 조직화 노력의 결과 SEIU는 2010년 현재 230만 명 정도의 조합원을 가지고 있으며, 미국에서 가장 큰 의료노조(110만 명 정도), 최고 규모의 부동산서비스노조(20만 명 정도), 제2위의 공공서비스노조(100만 명 정도)를 자랑하고 있다. 이처럼 빠른 성장으로 SEIU는 미국 노동조합의 희망이 되었고, 그만큼 노동조합 내에서의 발언권을 높이게 되면서 AFL-CIO의 개혁을 표방할 수 있게 되었다.

AFL-CIO로부터 CTW의 분리 독립은 미국 노동조합운동을 어떻게 회복시킬 것인가에 대한 입장 차이에서 출발하고 있다. 당시 AFL-CIO의 Sweeney 위원장 체제는 1995년 미국 노동조합운동 부흥의 기치를 들고 등장했지만, 여러 노력들에도 불구하고 미국 노동조합 조직률은 계속 하락하고 있었다. 이와 같은 노동조합의 지속적인 하락세에 새롭게 대응

하기 위해 AFL-CIO의 개혁이 필요하다는 기치를 걸고 SEIU의 Stern 위원장이 2003년 New Unity Partnership(이하 NUP)이라는 개혁블록을 창립한 것이 AFL-CIO와 CTW가 분열하게 된 단초가 되었다. NUP는 AFL-CIO가 지나치게 많은 소규모 노동조합들(60개 정도)로 구성되어 있어서 규모의 경제를 창출할 수 없는 구조적인 문제를 가지고 있는 것이 미국 노동조합의 현주소이며, 그것을 타개하기 위해서 노동조합들을 하나의 산업, 하나의 업종, 하나의 노동시장을 포괄하는 20개 정도의 대형 노동조합들로 통합을 할 필요가 있다고 주장하였다. AFL-CIO도 노동조합의 통합을 통한 대형화에 반대를 하는 것은 아니었지만, 노동조합들의 자발적 협약에 근거해야 한다고 보는 점이 NUP와 달랐다. 자발적 협약에 의한 노동조합의 구조 개혁은 더딜 것이기 때문에 AFL-CIO는 노동조합운동의 부활을 위해서 가장 시급한 과제가 노동법의 개정과 그것을 위한 정치운동에 있다고 보았다. 반면에 NUP는 노동조합의 구조 개편이 총연맹으로부터 하향식으로 의식적으로 이뤄져야 한다고 주장하고 있었다. NUP는 AFL-CIO가 느슨한 연합체로서 구속력이 있는 조직이 아니어서 노동조합의 구조 개혁을 이끌어 내기에 적합한 조직이 아니라는 점에서 AFL-CIO의 구조개혁이 필요하다고 주장하고 있었다.

NUP는 일차적으로 AFL-CIO 내의 개혁블록으로 존재하면서 다수를 결집하여 집행부를 장악하려고 노력했는데, 2005년 선거에서 Sweeney 위원장의 당선을 막는 데 실패하게 되면서 CTW라는 독립적인 총연맹을 조직하게 되었다. CTW에 참여하는 노동조합의 수는 많지 않았지만, 그것들은 SEIU나 Teamster 등과 같이 북미에서 가장 큰 노조들이었기 때문에 참여 조합원수에서는 CTW가 미국 전체 노동조합원수의 48%에 해당할 정도로 큰 비중을 차지하고 있다. CTW도 한 산업이나 업종에 하나의 노조만을 허용해야 한다는 NUP의 운동노선을 계승하고 있으며, 자신의 규약에 각 산업별 근로자들의 이해에 가장 잘 부응할 수 있는 노동조합에게 그 산업의 근로자들을 조직할 독점적 권한을 부여해야 한다고 명시하고 있다. 이것을 위해서 먼저 각 산업에서 조직률이 높은 노조들을 중심으로 장기적인 조직화 프로그램을 보호할 수 있는 근로조건 표준을 개발하고, 그 주된 노동조합들을 중심으로 산업조정위원회(Industrial Coordinating Committee)를 구성하게 하며, 그 산업조정위원회에게 신규 조직화의 주도권, 근로조건 표준의 설정, 다른 노조들의 표준 허물기 억제 방법 등을 강구할 권한을 부여하자고 주장하고 있다. 이것은 결국 주요 노동조합들을 중심으로 노동조합운동을 재편하자는 의미를 담고 있기 때문에 노조간 조직경쟁의 필요성을 함축하고 있는 주장이다.

이 맥락에서 CTW는 AFL-CIO의 존립근거였던 조직경쟁금지조항(규약 20조와 21조)에 대해서도 그것이 노동조합의 조직화에 장애가 되고 있다고 비판하고 있다. 이 조항들은 노동조합의 관할권에 관한 기득권 존중에 근거를 두고 있고, 나아가 신규 조직화의 경우에도 특정 분야 근로자의 조직화에 대한 독점적 권한을 AFL-CIO의 결정에 의존해야 하

도록 규정하고 있다. 이러한 규정은 노동조합들이 명확하게 구분된 관할권에 따라 조직을 확대해 갈 때에는 심각한 문제를 낳지 않지만, 대규모 노조들이 전통적인 관할권을 벗어나서 인접 산업이나 관련 산업의 노조들을 흡수하고 일반노조로 전환되어 갈 때에는 그 규정은 사실상 선착순을 의미할 뿐이어서 신규 조직화를 억제하게 된다는 것이다.

CTW는 표면적으로는 신규노조 조직화에 대해서 주력할 것이라고 표방하고 기존 노조들에 대한 조직침탈에는 관심이 없다고 주장하고 있지만, 그것이 기본적으로 대규모 노동조합을 중심으로 노동조합 구조를 개편하는 데 초점을 맞추고 있기 때문에 노조간 조직경쟁의 잠재력을 가지고 있다. 그리고 CTW의 규약도 AFL-CIO 노조에 대한 조직침탈의 여지를 남겨 두고 있다. 즉 CTW는 AFL-CIO처럼 자기 회원 노조들 사이의 조직침탈에 대해서는 금지협약을 유지하고 있는데, AFL-CIO 노조에 대해서는 연대협약(solidarity charters)을 체결한 곳에 한해서만 조직침탈을 금지하고 나머지 AFL-CIO 노조들에 대해서는 조직침탈을 허용하고 있다. 참고로 AFL-CIO 노조들 중 Metal Trades Department는 CTW 전체와, 그리고 AFSCME는 SEIU, UFCW 등과 조직침탈금지 협약을 맺고 있을 뿐, 나머지 다수의 AFL-CIO 노조는 CTW와 연대협약을 맺고 있지 않다.

노조간 조직경쟁에서 CTW가 취하고 있는 정책 중 사용자측에 대해서 노사파트너십을 표방하고 있다는 점이 흥미롭다. CTW는 노사간 적대적 관계가 어느 쪽에게도 이득이 되지 않을 것이기 때문에 가치부가적인 노동조합을 포용해야 한다고 주장하고, 그것을 조직경쟁의 유력한 무기로 활용하고 있다. 이 점은 AFL-CIO와 CTW의 조직경쟁이 노조운동의 후퇴기에 발생하고 있기 때문에 사용자측의 입장이 노조간 조직경쟁에 중요하게 작용하고 있다는 점을 의식하고 있는 정책인 것으로 판단된다.

CTW와 AFL-CIO의 분열 이후 CTW 노조들과 AFL-CIO 노조 사이에 조직침탈이 꽤 활발하게 벌어졌다. 그 중에서 SEIU가 조직경쟁에 가장 적극적이고 활발하였다. 2007~09년 사이에 SEIU는 New York State Nurses Association(NYSNA), Federacion Maestros de Puerto Rico(FMPR), Engineers and Architects Association(EAA), California Nurses Association (CNA), United Healthcare West(UHW), UNITE HERE 등의 조직침탈에 관여하였다. 여기서 UNITE HERE는 CTW 가맹 노조인데, 내부의 조직분규가 발생하면서 일부는 SEIU에 합병되고 나머지는 AFL-CIO로 적을 옮기게 되었다.

이들 노조간 조직분규 중 여론의 주목을 가장 많이 받았던 것은 CNA와 SEIU의 조직분규였다. CNA는 캘리포니아 간호사협회에서 노동조합으로 전환된 AFL-CIO 가맹노조로서 전국적인 간호사노동조합 조직화의 핵심으로 떠오르고 있다. SEIU도 서비스산업노동조합이기 때문에 보건의료산업 근로자들을 조직하고 있어서 CNA와 조직범위의 중복이 발생하고 있었다. 특히 SEIU는 하나의 산업에 하나의 노조를 주장하고 있었기 때문에 간호사직종만을 조직하고 있는 CNA와 정면으로 대립하고 있다. 그리고 노동조합의 운동노

선이 CNA가 SEIU보다 훨씬 더 전투적이고 대립적인 성격을 가지고 있었다. 이러던 중 2008년 3월 SEIU가 오하이오주에 소재하는 Catholic Hospital의 분원에서 노조를 조직하기 위한 인준선거에 돌입하고 있었는데, CNA가 SEIU와 그 인준선거를 비판하는 유인물을 유포한 사건이 발생했다. 이 인준선거가 노조가 아니라 경영진의 요청에 따른 선거로서 어용적인 방식에 근거한 선거라는 것이 CNA의 시각이었다. 그 유인물 배포 결과 그 인준선거는 취소되었고 SEIU의 노조조직화는 실패로 끝나게 되었다. 그에 대한 보복으로 SEIU의 직원들 수백 명이 2008년 4월 CNA 위원장이 연사로 등장하는 노동컨퍼런스에 난입한 사건이 발생하게 되었던 것이다. 이 조직분규는 2009년 SEIU가 더 이상 간호사의 조직화에 참여하지 않겠다는 CNA와 SEIU간 평화협정 체결과 함께 종료되었다.

Ⅳ. 결 론

이상에서 본 연구는 미국의 복수노조 사례에 대해서 살펴보았다. 본 연구의 주된 분석 대상은 복수노조의 제도적 환경으로서 단체교섭제도와 총연맹의 내부 규제, 그리고 노동조합간 조직경쟁 현황 등이었다.

우선 미국의 경우에는 하나의 교섭대표만을 인정하는 배타적 교섭제도로 인해서 교섭단위 내에서는 복수노조가 존립할 여지가 없고, 이 점에서는 우리나라에서 향후 부닥치게 되는 기업내 복수노조 상태는 발생하지 않고 있다. 다만, 어떤 노조가 배타적 교섭대표로 인준될 것인가를 둘러싼 노조간 조직경쟁은 발생할 가능성이 남아 있다. 이 경우에 기존의 단체교섭이 종료되기 직전 60~90일 사이에만 다른 노동조합이 교섭대표선거를 신청할 수 있게 제한함으로써 조직간 경쟁을 제한하고 있는 점을 주목할 필요가 있다.

반면에 미국에서도 노조의 조직범위 또는 관할권에서는 중첩현상이 발생하고 있기 때문에 노동조합 조직화에서는 복수노조 문제가 발생하고 있다. 미국의 노동조합들이 산업별 또는 직종별이라는 서로 다른 관할권을 가지고 있고, 다수 노동조합들이 일반노조로 전환되고 있기 때문에 조직화를 둘러싼 조직경쟁이 발생할 잠재적 가능성이 높은 상태이다. 이러한 우려 때문에 AFL-CIO 등 노동조합총연맹들은 노조간 조직경쟁을 규율하는 내부 규제체계를 가지고 있고, 그것을 통해서 노조간 조직경쟁을 억제해 왔다.

미국에서 노조간 조직경쟁은 AFL과 CIO의 대립기, AFL-CIO의 통합 및 단일체계, AFL-CIO와 CTW의 대립기 등 세 국면을 통해 발전해 왔다. AFL과 CIO 통합의 핵심적인 목적은 노조간 조직경쟁의 불식이었기 때문에 AFL-CIO의 통합 이후 제정된 조직경쟁금지 규약(20조와 21조)은 노조간 조직경쟁을 억제하는 데 상당한 효력을 발휘해 왔다. 그

결과 이 시기에는 지역독립노조와 AFL-CIO 가맹노조간 조직경쟁이 일부 존재하는 정도였고, 전체적으로 노조간 조직경쟁은 최소한으로 억제되었다. 그러나 2005년 이후 CTW의 분리 독립과 함께 CTW와 AFL-CIO의 조직경쟁이 촉발되면서 미국의 노동조합간 조직경쟁이 새로운 국면에 접어들고 있다. 다만, 최근에 CTW와 AFL-CIO간 통합 논의가 물밑에서 진행되고 있다는 소문이 들리고 있어서 이 조직경쟁도 조만간 해소될 가능성이 있다.

노조간 조직경쟁은 노조의 단결력 약화와 독점적 권한을 약화시키는 측면과 함께 노조활동을 촉진하는 측면이 공존한다. 노조간 조직경쟁이 대체로 노동조합운동의 활성화와 높은 상관관계를 가지는 이유도 이 점과 관련이 있다. 미국에서 복수노조와 조직경쟁이 가장 활발했던 시점은 AFL과 CIO가 분열되어 있었던 1935~54년의 기간인데, 이 때는 노동조합 조직화가 가장 활발했던 시기이기도 하다. 현재도 조직경쟁이 가장 활발한 산업은 의료산업인데, 이 분야는 동시에 노동조합 조직화가 가장 활발한 곳이기도 하다. 그러나 조직경쟁과 조직운동의 활성화 중 어느 쪽이 원인이고 어느 쪽이 결과인가는 분명하지 않다. 직관적으로는 서로 영향을 주고 있는 것으로 보이지만, 굳이 한쪽을 고르라면 노동조합 활동이 활발한 곳에서 조직경쟁이 치열할 가능성이 더 높아 보인다. 최근 CTW에 의한 조직경쟁의 촉발이 있어도 조직의 활력이 생기지 않고 있음은 그 점을 시사하고 있다. 이 점에서 노조간 조직경쟁은 노동조합의 공세국면과 수세국면에 따라서 복수노조가 노동조합운동에 미치는 영향이 다를 가능성이 있음을 알 수 있다. 공세국면에서는 그것이 노동조합운동의 활성화에 기여할 가능성이 높지만, 수세국면에서는 노동조합의 교섭력을 약화시키면서 조직력을 약화시킬 가능성이 있다. AFL과 CIO가 경쟁하던 1930~50년대와 AFL-CIO와 CTW가 경쟁하는 2000년대의 차이는 이러한 차이를 반영하고 있는 것으로 보인다. KLI

<참고문헌>

Dworkin James B. and James R. Fain(1989), "Success in Multiple Union Elections: Exclusive Jurisdiction vs. Competition", *Journal of Labor Research* 10, pp.91~102.

Jacoby, S. M.(2001), "Unnatural Extinction: The Rise and Fall of the Independent Local Union", *Industrial Relations* 40(3), pp.377~404.

Krisolov, J.(1954), "Raiding Among the 'Legitimate' Unions", *Industrial and Labor Relations Review* 8, pp.19~29.

Monterosso, Christine(1990), "The Effects of the Rise and Decline of Rival Unionism on the

American Labor Movement", ILR School, Bachelor Dissertation, Cornell University.

Odewahn, Charles and Clyde Scott(1989), "An Analysis of Multi-union Elections Involving Incumbent Unions", *Journal of Labor Research* 10(2), pp.197~206.

Seeber, Ronald(1984), "The Expansion of National Union Jurisdictions, 1955~1982", Unpublished Dissertation, Cornell University.

Stout, Sharon Kay(1995), "Union Competition to Organize Healthcare Workers 1972 to 1991", Unpublished Dissertation, Cornell University.

Troy, L.(1960), "Local Independent and National Unions: Competitive Labor Organizations", *Journal of Political Economy* 68, pp.487~506.