

미국 : 사용자들의 반노조 전략과 부당노동행위 논란

International Labor Trends

국제노동동향 ① - 미국

홍성훈 (미국 럿거스대학교 노사관계 및 인적자원관리 박사과정)

■ 머리말

스타벅스, 아마존, 애플 등 그간 노조와 거리가 멀었던 기업에서 노조 설립의 바람이 불었다. 팬데믹 전후로 노동자가 자신들의 권익을 찾기 위해 노조를 결성하고 목소리를 높여야 한다는 주장이 힘을 얻었고, 노동운동의 미래에 대한 장밋빛 전망도 나왔다.

하지만 사용자들이 노조를 바라보는 시각에는 다소 차이가 있다. 많은 기업은 노조를 대화 상대로 인정하기보다 어떻게든 노조 설립을 막으려는 모습을 보였다. 2023년 3월 청문회에서 하워드 숄츠 전 스타벅스 CEO와 버니 샌더스 상원의원은 노조에 대한 분명한 시각 차를 보이며 충돌했다.¹⁾ 샌더스는 지난 18개월 동안 스타벅스가 미국 현대사 사상 가장 공격적이고 불법적인 노조 파괴 캠페인을 벌여왔다고 스타벅스의 노동법 위반 및 노조 탄압을 비판했다. 이에 대해 숄츠는 “우리는 모든 이를 존중하며 존엄하게 대하고 싶지만, 우리에게는 선호를 가질 권리가 있으며 그 선호는 우리가 파트너라고 부르는 직원과 직접적인 관계를 유지하는 것이다.”라고 맞받아쳤다. 또한 숄츠는 스타벅스가 모든 주의 최저임금보다 높은 시간당 17.5달러의 급여와 여러 복리후생(대학 등록금, 회사 주식 등)을 제공하고 있다고 주장했다.

애플 역시 최근 노조결성에 적극적으로 참여한 노동자를 해고했다는 혐의로 고발당했

1) NPR, “In Clash with Bernie Sanders, Starbucks’ Howard Schultz Insists He’s No Union Buster”, 2023.3.29.

다.²⁾ 이뿐만 아니라, 단체교섭 과정에서 사용자가 노조원의 업무를 비노조원 및 하청업체에 맡길 수 있는 광범위한 재량권을 요구한 것으로 알려졌다. 이에 따라 사측이 노조원을 고립시키고 노조의 힘을 약화시키려 한다는 논란이 발생했다. 아마존에서도 알라바마 주 베세머(Bessemer) 지역에서 노조 설립에 참여했던 노동자가 해고된 후 연방노동관계위원회(NLRB)에 제소하여 최근 복직되기도 했다.³⁾ 특히 베세머 지역 노조 투표에서는 사측이 투표를 감시한다거나 노조를 비판하는 캠페인을 전개하는 등 물의를 일으킨 바 있다. 패스트푸드 전문점인 치폴레(Chipotle)와 테슬라에서도 노조 설립 캠페인을 벌인 노동자를 감시하거나 해고했다는 논란이 일었다.⁴⁾

사용자 측의 반노조 캠페인이 새로운 일은 아니지만, 최근의 노조 설립 열풍에 맞서 더욱 거세게 전개되고 있다. 이 글에서는 사용자들의 반노조 캠페인과 그에 따른 부당노동행위 논란에 대해 살펴볼 것이다.

■ 사용자의 반노조 전략 현황

최근 2년간 진행된 거대 소매기업의 노조 파괴 행위는 유사한 패턴으로 진행되었다.⁵⁾ 사용자들은 줄곧 노조를 비판하면서 노동자의 조직화 캠페인에 반대했는데, 특히 몇몇 매장에서 노조가 결성되자 사측의 반대가 더욱 공격적으로 바뀌었다. 더러는 노조 캠페인을 지지한 노동자나 노조가 결성된 지역의 노동자를 해고했고, 노조 투표 당시 특정 노동자 그룹을 배제하는 식으로 노조 설립을 방해하기도 했다.

2023년 3월에 있었던 연방노동관계위원회(NLRB) 결정에 따르면, 뉴욕 버팔로 지역 스타벅스 매장들에서 진행된 노조 설립 과정에서 사측이 수백 건의 부당노동행위를 저지른 것으

2) The New York Times, “Companies Are Taking a Harder Line on Union Organizers, Workers Say”, 2023.5.24.

3) U.S. News, “Fired Amazon Union Organizer in Alabama Reinstated after Filing a Complaint, Union Says”, 2023.6.15.

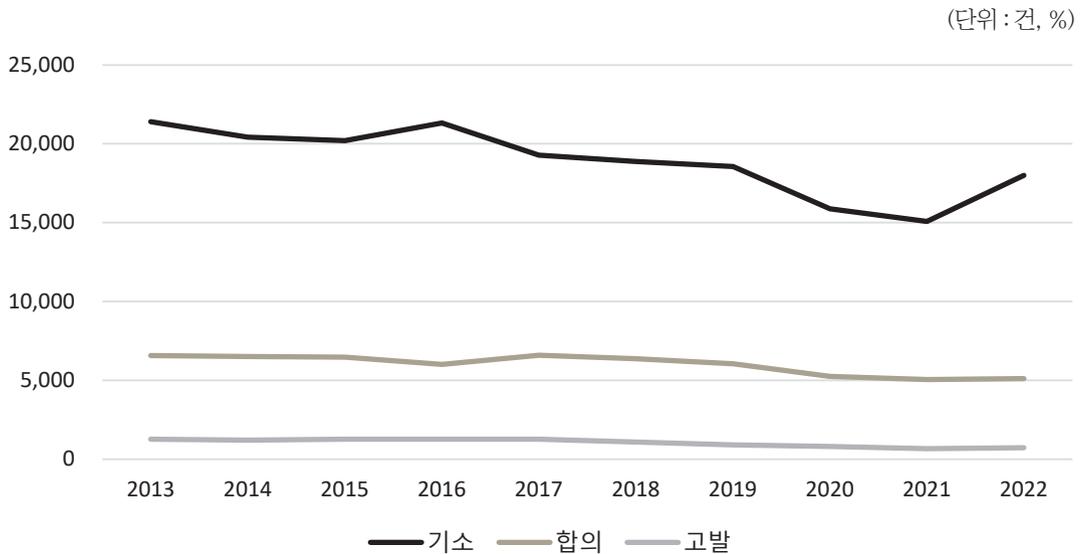
4) The Guardian, “‘Old-school Union Busting’: How US Corporations Are Quashing the New Wave of Organizing”, 2023.2.26.

5) The New York Times, *op. cit.*

로 드러났다.⁶⁾ 스타벅스 측은 “노조활동에 대한 대응으로” 노동자를 불법적으로 징계 및 해고하고 노동자에 대한 위협과 감시를 강화하는 한편, 회사 규정을 적용하는 데 있어서도 노조 지지자에게는 더 엄격했다는 혐의를 받았다.

[그림 1]은 연간 부당노동행위 기소 건수 추이를 보여준다. 부당노동행위란, 사측이나 노조에 의해 노동자의 단결권 및 단체교섭권 등이 침해당하는 것을 뜻한다.⁷⁾ 여기에는 노조 조직 및 가입 권리뿐 아니라 노조에 참여하지 않을 권리까지 포함되기에, 이 권리를 침해할 경우 사용자와 노조가 각각 부당노동행위로 기소될 수 있다. 2016년 이후 기소 건수는 점차 줄어들었고 특히 팬데믹 기간(2020~2021년)에는 급격하게 감소했다. 하지만 2022년 들어 1만 7,998건으로 크게 늘었고, 2023년 상반기(회계연도, 2022년 10월 1일~2023년 3월 31일)

[그림 1] 연간 부당노동행위 기소 건수 추이(2013~2022년)



자료: National Labor Relations Board(2023), “Unfair Labor Practice Charges Filed Each Year”, <https://www.nlr.gov/> (2023.6.10).

6) USA Today, “Starbucks Violated Labor Laws with ‘Egregious’ Misconduct during Unionization Efforts, Judge rules”, 2023.3.2.

7) U.S. Federal Labor Relations Authority(2023), “Unfair Labor Practice: What is an Unfair Labor Practice(ULP)?”, <https://www.flra.gov/> (2023.6.18).

기준 구제신청 건수는 9,592건으로 전년동기(8,275건)보다 16% 증가했다.⁸⁾ 부당노동행위 구제신청이 이뤄지면 지역 NLRB 담당자가 이를 검토하는데, 절반 이상은 기각되거나 철회된다. 나머지 절반 중 상당수는 자체 합의를 통해 종결되는데, 합의에 실패할 경우 지역 담당자는 구제청구장을 발부한다. 실제로 연간 구제신청 건수 대비 구제청구장 발부 비율은 5%가 채 안 된다.

2019년 미국 경제정책연구소(EPI) 보고서에 따르면,⁹⁾ 전체 노조 설립 투표 캠페인 중 41.5%에서 사용자가 연방법을 위반한 것으로 드러났으며 약 20%에서는 노조활동에 대한 보복성 해고가 발생했다.

노동자가 노조를 결성하려고 하면 사용자는 종종 “노조회피(union-avoidance)” 컨설턴트를 고용해 노조를 공격한다.¹⁰⁾ 노조회피 컨설턴트는 주로 노조설립 투표 자체가 열리지 못하게끔 방해하거나 투표가 시작될 경우 반대표를 던지게끔 노동자를 설득한다. 이 외에도 로펌이나 컨설팅 그룹은 세미나, 블로그, 팟캐스트 등을 통해 사용자가 어떻게 노조를 회피할지에 대한 서비스를 제공한다.¹¹⁾

코넬대학교의 노동교육 및 연구 디렉터인 케이트 브론펜브레너가 2016년부터 2021년 6월까지 286건의 NLRB 선거 중 무작위 표본을 추출해 분석한 결과, 사용자의 75%가량이 컨설턴트를 고용하여 반노조 캠페인을 벌였고 45%가 공장폐쇄 및 아웃소싱을 통해 노동자에게 위협을 가했으며, 49%는 노조를 지지하지 않는 조건으로 노동환경 개선을 약속했다.¹²⁾ 또한 소셜 네트워크, 카메라 및 GPS 장치를 동원해 노조설립 투표를 감시하는 사례도 증가했는데, 2000년대 초에는 감시 비율이 14%에 불과했으나 최근에는 약 3분의 1의 사업장에서

8) National Labor Relations Board, “Unfair Labor Practices Charge Filings up to 16%, Union Petitions Remain up in Fiscal Year 2023”, 2023.4.7.

9) Economic Policy Institute(2019), “Unlawful: U.S. Employers are Charged with Violating Federal Law in 41.5% of All Union Election Campaigns”, <https://www.epi.org/> (2023.6.10). 이 보고서는 2023년 2월 업데이트 후 발표되었지만 자료 오류로 폐기되어, 현재 열람 가능한 가장 최근 자료인 2019년 보고서를 인용하였다.

10) Economic Policy Institute, “Employers Spend More Than \$400 Million Per Year on ‘Union-avoidance’ Consultants to Bolster Their Union-busting Efforts”, 2023.3.29.

11) Time, “Some Companies Will Do Just about Anything to Stop Workers from Unionizing”, 2023.10.13.

12) *Ibid.*

[그림 2] 노조회피 관련 지출액 상위 9개 기업(2021년)



자료: Economic Policy Institute, “Employers Spend More Than \$400 Million Per Year on ‘Union-avoidance’ Consultants to Bolster Their Union-busting Efforts”, 2023.3.29.

감시가 벌어지고 있다.

사용자들은 노조회피 컨설턴트에게 연간 4억 3,300만 달러를 지출하고 있으며, 컨설턴트는 시간당 350달러 혹은 일급 2,500달러 이상의 보수를 받는 것으로 추정된다.¹³⁾ [그림 2]는 2021년 기업들의 노조회피 관련 지출 현황을 보여준다. 해당 기업들은 수십에서 수백만 달러의 돈을 컨설턴트의 노조파괴 행위에 투자하는 것으로 파악되었다. 특히 아마존의 경우 2021년에만 무려 426만 달러를 지출했다. 하지만 이는 빙산의 일각이며, 이 통계에 보고되지 않은 지출이 훨씬 많다는 점에 주목할 필요가 있다.¹⁴⁾¹⁵⁾ 또한 사용자와 컨설턴트 간에 계

13) Economic Policy Institute, *op. cit.*

14) Office of Labor-Management Standards(2023), “Employer and Consultant Reporting”, <https://www.dol.gov/> (2023.6.23). 이 웹사이트에 따르면, 노사정보보고 및 공개법(LMRDA)은 사용자가 노사관계 컨설턴트와 맺는 계약에 대해 보고하도록 규정하고 있다. 사용자가 노동자의 단체교섭권에 개입하거나 노동쟁의 관련 노동자 및 노동단체 정보를 얻기 위해 제3자인 컨설턴트와 합의 또는 약정을 체결할 경우, 해당 내용을 담은 보고서(LM-10)를 제출해야 한다. 또한 컨설턴트 역시 사용자와의 합의 및 약정에 대해 보고서(LM-20)를 제출하도록 되어 있다. 다만 컨설턴트가 사용자에게 “자문(Advice)” 수준의 서비스를 제공하는 경우 제출 의무에서 면제된다.

15) 이 통계는 보고의무조항에 따라 LM-10 보고서를 제출한 기업들의 자료를 토대로 구성된 것으로, 위

약을 맺을 경우 컨설턴트는 30일 이내에 LM-20 보고서를 제출하고 사용자 역시 회계연도 종료 후 90일 이내에 LM-10 보고서를 제출하여 해당 계약내용을 보고하도록 되어 있지만, 보고서 내용이 부실하다는 의혹이 일고 있다.¹⁶⁾

사용자가 컨설턴트를 고용해 노조설립을 방해했음에도 노조가 결성될 경우 일부 사용자는 작업장 폐쇄 결정을 내리기도 한다.¹⁷⁾ 이는 노동비용 상승을 억제하고 노조설립 열풍이 다른 작업장으로 전파되는 것을 차단하려는 의도이다. 사용자들은 작업장 폐쇄와 노조탄압 사이에 관련이 없다고 주장하지만, 실제로 유노조 작업장에서 작업장이 폐쇄되는 경우가 많다.¹⁸⁾ 스타벅스 노조에 따르면 전체 9천여 개 매장 중 노조 투표를 신청한 매장은 4% 미만에 불과하지만, 폐쇄된 매장 중 노조 캠페인이 있었던 매장은 40% 이상이었다. 치폴레의 경우, 매장 폐쇄 이후 그곳에서 일하던 노동자를 블랙리스트에 올림으로써 다른 매장에서 일자리를 얻지 못하도록 방해했다는 의혹에 휩싸이기도 했다. NLRB의 제니퍼 아브루조 법률 고문은 작업장 폐쇄가 노조활동을 억압하는 가장 효과적인 전술 중 하나이며, 이 과정에서 노동자는 노조설립이 자신의 생계를 완전히 파괴할 수 있다는 위협을 느끼게 된다고 주장했다.

문제는 이러한 직장폐쇄 조치를 노조 파괴행위로 입증하기 어렵다는 데 있다.¹⁹⁾ 샌프란시스코 주립대의 존 로건 교수는 이와 관련하여 결정적 증거를 확보하는 것이 사실상 불가능하다고 본다. 가령 노조설립에 관한 명시적 보복은 법적으로 금지되지만, 경제적 결과를 사유로 매장을 폐쇄하는 것은 허용된다. 징계 문제에 관해서도 사용자들은 주로 노동자 징계가 노조 결성에 대한 보복성 조치가 아닌 노동자 개인의 정책 위반에 따른 조치라고 설명하는 경향이 있다.²⁰⁾ 즉 해고된 노동자가 실제로 그럴 만한 문제를 일으켰는지와 관계없이 부당노동행위

각주에 언급했듯이 실제로는 기업이 막대한 돈을 컨설턴트에게 지불하고도 자문이라는 이유로 보고하지 않는 경우가 많다. EPI에 따르면, 전임 오바마 행정부에서는 사용자의 약 71~87%가 컨설턴트를 고용해 노조조직화 반대 캠페인을 관리하지만 사용자들이 자문 면제조항에 해당한다는 이유로 거의 신고하지 않았으며 추가적인 규제정책을 시행하려고 했다가 트럼프 행정부에서 철회된 바 있다. 즉 [그림 2]의 막대한 비용은 실제 지출금액의 일부에 불과하다.

16) Laborlab, “Data Shows Anti-union Consultants Violate the Law 82% of the Time”, 2022.8.8.

17) NBC News, “As Major Companies Shut Down Stores with Active Union Drives, Workers File More Complaints of Retaliation”, 2022.11.4.

18) *Ibid.*

19) *Ibid.*

20) The New York Times, *op. cit.*

를 입증하기 어려운 현실 속에서 사용자들은 자의적인 징계 결정을 내리기 쉽다.

■ 미국 노동법의 허점

2023년 5월 초 미국노동총연맹-산별노조협의회(AFL-CIO), 전미서비스노조(SEIU), 노동자연합(Workers United) 등 여러 노동조합이 국제노동기구(ILO) 결사의 자유 위원회(Committee on Freedom of Association)에 진정을 제기했다.²¹⁾ 이들은 미국 노동법이 결사의 자유 및 단체협상의 자유를 보호하지 못한다고 주장했다. 그 예로 위협, 해고 및 노조를 비난하는 원색적 표현 등 사용자들의 불법행위뿐 아니라, 사용자가 NLRB의 시정명령을 거부한 사례들이 제시되었다. 현 노동법하에서 사용자는 시간을 끌기 쉬우며 노조를 반대할 “발언의 자유”를 가진다.

그 기저에는 사유재산권을 신성시하는 미국 사회의 특성이 있다.²²⁾ 기업의 이익은 노동자로부터 보호해야 할 사유재산으로 간주되며, 따라서 노동자의 권익과 단결을 추구하는 노조는 사용자의 이익과 재량권을 침해하여 사유재산권 개념에 반하는 조직으로 여겨지는 것이다. 노조설립이 기업의 수익률을 근본적으로 바꾸지 않음에도 기업의 이익을 사유재산권에 기초하여 바라보는 관점은 사용자의 노조 반대를 정당화하는 기제로 작용한다.

스타벅스 노조결성을 주도했던 바리스타 미셸 아이젠 역시 현행 노동법의 취약성을 지적했다.²³⁾ 사용자가 노조설립을 불법적으로 방해한다고 해도 사용자가 해당 사실을 부정하는 이상 벌금을 부과하기 어려우며, 처벌 수준은 기껏해야 회사 게시판에 위법 사실을 공지하는 데 그치는 경우가 많다.

한편 노조가 설립된다 해도 첫 계약 체결까지 오랜 시간이 걸리는 것이 보통이다. 노조 투

21) Fortune, “U.S. Employers Have Gone from Opposing International Labor Standards to Hiding Behind Them. Now a Complaint is Trying to Stop U.S.-style Union Busting from Taking Over the World”, 2023.5.29.

22) Time, “American Companies Have Always Been More Anti-union than International Ones. Here’s Why”, 2022.4.21.

23) The Guardian, *op. cit.*

표 가결 이후 1년 안에 첫 계약을 맺지 못한 경우가 52%에 달하며 2년 후에도 체결하지 못한 경우도 37%에 이른다.²⁴⁾ 이 과정에서 노동자는 점점 낙담하거나 노조의 능력에 의문을 표하기 쉽다. 사용자 입장에서는 비용 증가를 최대한 늦추거나 막기 위해 협상을 지연시키려는 경향이 있다. 또한 부당노동행위를 고발한 이후 판결 및 노동자 복직 처리까지 보통 수개월에서 1년 이상 걸리기 때문에, 그동안 당사자의 생계가 위협받을 뿐 아니라 다른 노동자가 노조활동에 소극적으로 변하기 쉽다.²⁵⁾

기업의 반노조 전략에 맞서는 전략으로 EPI는 노조회피 컨설턴트의 상세 활동내역을 공개하기 위한 단결권보호법(PRO Act) 통과, 노조 파괴행위에 대한 세금감면 금지법 통과, 컨설턴트와 사측의 보고방식 체계화 등을 제시한다.²⁶⁾ 그리고 사용자의 부당노동행위에 대한 처벌 강화도 필요해 보인다.

■ 맺음말

하버드대학교 벤자민 삭스 노동법 교수에 따르면, 과거와 달리 최근에는 스스로 진보적 기업이라고 자칭하는 이들이 강경한 반노조 전술을 사용하는 경우가 많다고 한다.²⁷⁾ 이 기업들은 스스로 진보적이라고 홍보하면서도 구식의 노조 파괴행위를 벌이고 있다. 이러한 행위는 노조 없이도 좋은 직장과 노동조건을 만들 수 있다는 논리에 근거한다. 아마존은 노동자가 일하기 좋은 직장을 만드는 데 전력을 다하고 있다는 점을 강조하며, 다만 노조가 그 해답이라고 보지는 않는다고 주장한다. 베세머에서의 투표 당시에도 아마존은 해당 지역에서 타사 대비 훨씬 높은 임금과 노동조건을 제공하고 있다는 점, 노동자가 목소리를 낼 수 있는 내부 채널이 늘 존재한다는 점을 들어 노조가 불필요하거나 심지어 유해하다고 주장했다.

24) *Ibid.*

25) The Guardian, “‘My Name Is Cleared’: The US Workers Fighting Back against Union Busting”, 2023.3.22.

26) Economic Policy Institute, *op. cit.*

27) The Guardian, “‘Old-school Union Busting’: How US Corporations Are Quashing the New Wave of Organizing”, 2023.2.26.

사용자가 구사하는 세련된 전술은 많은 미조직 노동자들로 하여금 노조를 회의적으로, 혹은 불필요한 존재로 바라보게끔 만들 수 있다. 이러한 상황에서 많은 미조직 노동자로 하여금 어떻게 노조에 찬성표를 던지도록 설득할지는 노동운동의 영원한 숙제라고 할 수 있다.

마지막으로 사용자들이 연간 수십, 수백만 달러를 들여서라도 노조설립을 막으려고 한다는 점은 시사하는 바가 크다. 심지어 그 액수가 당장 노동자의 요구를 수용하고 노조설립을 허용했을 때 발생하는 비용보다 크더라도 노조과괴에 더 많은 금액을 지출할 만큼, 사용자의 반 노조 경향은 과거에도 강했고 현재 더욱 강해지고 있다. 즉 노조의 존재에 대해서부터 이견을 가질 만큼 미국 자본가와 노조가 그리는 노사관계 양상에는 큰 차이가 있으며, 이 갈등에 대처하기 위한 법률 및 제도적 보완이 시급하다. **KCL**