

북미자유무역협정(NAFTA)의 출범과 미국 노사관계의 변화*

임현진 · 최종철 · 홍성태

탈냉전 시기 미국의 새로운 국제전략은 세계 각국의 불균등한 발전상황을 적절히 이끌어 새로운 팍스 아메리카나의 시대를 열겠다는 명확한 목표를 가지고 있다. 기술 및 산업의 차원에서 이 목표는 정보통신분야의 주도권 장악으로 추진되고 있으며, 세계무역질서의 차원에서는 WTO와 NAFTA의 구축으로 전개되고 있다. 여기서 NAFTA는 두가지 함의를 갖는다. 첫째, 궁극적으로 지구적 지배력을 재구축하기 위한 지역적 발판을 마련하는 것이다. 둘째, 발전도상국과 선진국의 전면적 자유무역이 개시된다는 것이다. 미국 노사관계의 변화와 관련해서는 특히 두 번째 측면에 주목할 필요가 있을 것이다. 그러나 현재 진행되고 있는 미국 노사관계의 변화는 NAFTA 자체보다는 포드주의의 위기와 다른 선진자본주의국과의 경쟁에서 더 큰 영향을 받고 있는 것으로 판단된다. 즉 미국적 노사관계를 대표해 온 뉴딜형 노사관계와 실리적 조합주의의 한계에 대한 인식은 바로 이것들이 기반하고 있는 포드주의에 대한 비판과 대체의 과정에서 필연적으로 나타나고 있는 것이다. 이와 관련하여 NAFTA는 미국의 노동조합이 종래의 보호주의적 외투를 벗어버리고 개발도상국 노동자들과의 연대를 적극적으로 추구해야 할 필요성을 강화한다. 포스트 포드주의를 배경으로 미국의 자본과 정부가 주도하고 있는 실리적 조합주의에서 참여적 조합주의로의 변화에 대해 미국의 노동조합이 얼마나 적극적으로 대처할 수 있는지의 문제는 새로운 국제적 연대에 얼마나 적극적으로 대처할 수 있는지의 문제와 깊은 상관관계를 가질 것이다.

I. 머리말: 탈냉전, 지역화, 그리고 노사관계

1990년대에 들어와 세계 질서는 크게 변하였다. 이 변화가 역사적이라는 것은 자명하다. 왜냐하면 좁게 잡아서 2차대전 이후 45년, 조금 더 넓게 잡는다면 1917년 10월 혁명 이후 70여년 간 지속되어 온 '현대(modern)'의 틀이 근본적으로 변하게 되었기 때문이다. 사회주의 10월혁명 이후 현대 세계는 양 체제 간의 경쟁과 대립에서 한시도 자유로울 수 없었다. 2차대전 이후의 이른바 냉전체제는 체제대립의 극단적 표현으로

*이 논문은 1994년도 교육부 학술연구조성비(지역연구)에 의해 작성되었음.

서 양 체제 모두에 대해 심대한 영향을 끼쳤다. 이 대립은 결국 미국을 중심으로 하는 자본주의 진영의 승리로 끝나고 말았으나, 이것은 문제의 해결이 아니라 변화를 뜻할 뿐이었다. 사회주의는 사실 자본주의에 의해 경쟁을 강제당하고 있었고, 이러한 강제적 경쟁을 더 이상 버틸 수 없었기 때문에 붕괴하고 말았다. 다시 말해서 양 체제의 대립이라는 현상 밑에서 작동하고 있던 세계체제 상의 실제 질서는 자본주의의 그것이었다.¹⁾ 사회주의의 붕괴란 이러한 현상 질서가 사라지는 것을 뜻하는 것이었고, 안정된 축적을 위해서는 이제 다른 종류의 이데올로기와 문화전략을 구사할 필요가 있음을 의미하는 것이었다.²⁾

확실히 미국은 냉전기 자본주의의 맹주였다. 냉전기에 세계는 미국을 중심으로 돌아다. 그러나 이러한 냉전의 질서는 그 내부에서부터 서서히 침식되어 왔다. 이제 미국은 세계 질서의 재편을, 즉 팍스 아메리카나의 변화를 적극적으로 모색하지 않을 수 없게 되었다. 이 점은 진정 역사의 아이러니가 아닐 수 없다. 왜냐하면 냉전기에 미국은 줄곧 자신의 적이 외부에 있다고, 즉 사회주의가 자신의 적이라고 주장해 왔기 때문이다. 그러나 사회주의의 붕괴는 미국의 적이 그 외부가 아니라 내부에, 즉 자본주의 체제 내부에 있다는 것을 여실히 증명해 주었던 것이다. 이 점에서 월러스타인의 통찰에는 역사를 꿰뚫는 날카로움이 있다. 이른바 체제의 적이 사라지고 냉전 질서가 무너지고 이제 세계는 말 그대로 노골적인 경제경쟁의 지배에 놓이게 되었다. 미국도 이러한 변화에서 벗어날 수 없다는 것은 다시 말할 필요가 없다. 미국은 더 이상 공동의 적을 앞에 둔 연합군의 지도자가 아니며 다른 나라들을 복속시킬 강력한 경제력을 보유하고 있지도 않다. 반면에 일본과 유럽이라는 근대 자본주의 체제의 또 다른 두 축은 2차대전을 거치면서 고갈되었던 경제력을 냉전기 동안에 회복하고 자본주의 세계체제 상의 어엿한 주역으로 다시금 급부상하고 있다.

이 점에서 역사가 바야흐로 급세기 초의 상황으로 회귀하는 듯한 느낌마저도 가질 수 있을 것이다. 그 가장 뚜렷한 예를 우리는 1990년대 들어와 본격적으로 전개되는

1) 따라서 월러스타인은 '냉전체제가 팍스아메리카나'였고 사회주의의 붕괴는 바로 이 팍스아메리카나의 붕괴를 뜻한다고 주장한다(1991: 211). 1990년대 들어와 본격화하는 지역화 양상은 이같은 사회주의의 붕괴/팍스 아메리카나의 붕괴라는 동시적 양상을 전제로 해야만 비로소 그 진상을 파악할 수 있다.

2) 그 한 예로 우리는 헐리우드의 신상품을 들 수도 있을 것이다. 최근에 제작된 영화 『불가능한 임무 Mission Impossible』는 냉전기에 소련을 적으로 삼고 만들었던 TV영화에서 제목을 따왔으나 이제 그 대상은 더 이상 소련이 아니라 무기밀매조직과 결합된 '내부의 적'이다.

지역화 현상에서 엿볼 수 있다. 물론 현재의 지역화 현상은 2차대전 이전의 그것에 비하자면 세계적인 근대화 수준에서 비교가 되지 않는다. 종래의 지역화가 무력을 통한 식민지화에 기초하고 이루어졌던 것이라면, 현재의 그것은 복잡한 경제적 상호의존의 심화를 바탕으로 전개되고 있다는 점에 주목할 필요가 있다. 당연히 종속과 불균등 발전의 문제는 아직도 해결되지 않고 있는 심각한 근대적 문제임에 틀림없지만 그 정도와 방식이 예전의 그것과는 다르다는 사실도 인정하지 않을 수 없는 것이다. 이런 점에서 최근의 변화는 이른바 해체적 재구성³⁾의 과정으로 읽을 수 있다. 그리고 북미자유무역협정(NAFTA)은 냉전기의 '팍스 아메리카나'가 해체되는 데 대한 미국의 적극적 개입으로서 '해체적 재구성 전략'의 일환으로 파악된다. 즉 미국은 독자적 불려화를 추구함으로써 종래의 팍스 아메리카나를 스스로 해체하는 동시에, 자신의 불려를 무기로 다른 경쟁국들을 위압함으로써 새로운 팍스 아메리카나의 시대를 재구성하려고 하는 것이다.

북미자유무역협정(NAFTA)의 체결은 이처럼 1990년대 들어와 급변한 세계 질서의 변화를 배경으로 추진된 미국의 21세기 패권전략 중의 하나이다. 이 지역화 전략은 전미주대륙으로 확장될 계획(신먼로주의?)이며, 또한 대서양(신마살플랜?)과 태평양(뉴리틀보이?)을 건널 계획이기도 하다. 즉 '해체적 재구성 전략'의 공간적 표현양식으로서 '지역을 기반으로 하는 지구화 전략'이 미국의 최종기획안이다. SDI를 대체하고 채택된 이른바 '국지적 공격에 대한 전지구적 대응전략(GPALS)'이라는 미국의 새로운 전략구상은 이러한 지역화/지구화 전략에 부응하는 것이다. 그러나 이같은 야심찬 전략의 일환으로 추진되는 것임에도 불구하고 북미자유무역협정(NAFTA)에 대한 반대도 만만치 않다. 특히 1970년대 이후 줄곧, 그리고 레이건 통치 하에서 특히 심각하게 위축되었던 미국의 노동자계급은 여러가지 이유로 북미자유무역협정(NAFTA)에 대한 주요 반대세력이었다. 그러나 북미자유무역협정(NAFTA)은 체결되었고 노동자계급의 반대는 무산되었다. 그렇다면 이 새로운 질서는 노동자계급에게 어떤 영향을 미치고 있는가? 미국의 노사관계는 이제 본격적으로 대두하는 새로운 질서 속에서 어떻게 변하고 있는가? 그리고 이러한 변화는 지역화에 어떤 영향을 미칠 것인가? 이 문제들은 많은 국제적 및 국내적 변수들과 관련되어 있지만, 이 글에서는 북미자유무역협정(NAFTA)의 역사적 전개, 미국 노사관계의 역사적 변화과정, 새로운 지역화와 미국 노사관계의 변화의 순서로 살펴 보도록 하겠다.

3) 이같은 전략은 탈근대적 진보세력의 전유물이 아니라 지배세력의 새로운 수동혁명이기도하다는 점에 유의해야 할 것이다.

Ⅱ. 북미자유무역협정(NAFTA)의 경과와 합의

1. NAFTA의 체결과정

1990년대 들어와 미주 지역에서 경제적 블록화가 빠르게 진척되고 있다. 이것은 유럽이나 아시아의 지역화에 대응하는 것이면서, 1980년대 중반 이후 남미에 몰아닥친 신자유주의의 영향이기도 하다(이성형, 1993: 121). 또한 NAFTA는 이러한 변화의 연속선에 위치하는 것이면서, 향후의 변화를 주도할 강력한 잠재력을 지니고 있는 것이기도 하다.

NAFTA는 1989년 1월부터 발효된 미국과 캐나다의 자유무역협정(CUSFTA)에서 비롯되었다고 할 수 있다. 이 협정에 따라 일부 품목에 대해서는 미국과 캐나다 간의 관세와 쿼터가 즉각 철폐되었으며 대부분의 무역이 5-10년 내에 걸쳐 진행된 단계적 자유화의 길에 들어서게 되었다. 그 직후인 1990년 6월 10일 살리나스 당시 멕시코 대통령은 미국과 멕시코 간의 자유무역을 제외하였다. 그리고 이것이 자국에 불리하게 작용할 것을 우려한 캐나다가 1991년부터 미국과 멕시코 양국의 협상에 합류하여

〈표 1〉 미주의 주요 자유무역권

자유무역권	회 원 국	설립년도
중남미자유무역연합 (LAFTA)	아르헨티나, 브라질, 칠레, 멕시코, 파라과이, 페루, 우루과이	1961년
안데스자유무역협정 (Andean Pact)	볼리비아, 콜롬비아, 에쿠아도르, 페루, 칠레	1969년
미국-캐나다 자유무역협정(CUSFTA)	미국, 캐나다	1988년
남미공동시장 (MERCOSUR)	브라질, 아르헨티나, 우루과이, 파라과이	1990년
북미자유무역협정 (NAFTA)	멕시코, 미국, 캐나다	1992년
범미주자유무역협정	NAFTA 3개국, 아르헨티나, 브라질, 칠레, 콜롬비아, 베네주엘라	예정

자료: 한국은행(1995: 68)

1992년 8월에 3국간의 자유무역협정 즉 NAFTA가 체결되었다. 1993년 8월 13일에 환경과 노동에 관한 두가지 부속협정이 추가로 조인되고 1994년 1월부터 발효되기 시작한 NAFTA는 캐나다의 농산물과 멕시코의 석유를 제외한 전품목의 관세를 5, 10, 15년만에 걸쳐 철폐하도록 규정하였고, 수입면허와 같은 비관세 무역장벽도 철폐시켰다. 그리고 CUSFTA의 분쟁해결제도를 멕시코로 확대하였으며 지적재산권과 정부조달사업, 서비스, 통상 및 투자에 관한 권리와 의무를 규정하였다(김원호, 1995: 47-8).

협정의 체결이 순조롭지는 않았다. 3국의 정부는 협정을 둘러싸고 논의를 계속하는 한편, 각각 자국 내의 여론과 정세에도 주의를 기울여야 했다. 국내외적인 논란에 동시에 대응한다는 것은 분명히 쉬운 일이 아니었다. 그러나 이같은 소란의 와중에서도 멕시코는 캐나다 및 미국에 비해 명백히 조용한 모습을 보여 선진국과 개발도상국 간의 차이를 분명히 드러냈다.

먼저 캐나다의 여론은 NAFTA에 그다지 우호적이지 않았으며, 자본과 노동 사이의 대립은 명확했다. CUSFTA의 체결을 통해 이미 상당한 실직을 감수해야 했던 캐나다 노동자들의 강력한 반대입장은 캐나다 노동회의(Canadian Labour Congress)의 성명에서 분명하게 드러났다. 이들은 이미 미국과의 자유무역협정을 체결하여 상당한 실직이 발생했음을 근거로 NAFTA에 크게 반발했다. 반대로 캐나다 제조인연합이나 캐나다 수출인연합은 성장하는 멕시코 시장에 접근할 가능성이 커지고 무역분쟁의 중재절차 등이 간소화된다는 이유로 크게 환영했다.

미국에서도 사정은 비슷했다. 거대 수출회사들은 협정의 가장 강력한 지지세력이었다는데, 시간당 산업노동력의 비용이 14.77달러인 미국에 비해 불과 1.80달러밖에 되지 않는 멕시코에 공장을 설치할 전망을 가지고 있었기 때문이다. 반면에 미국의 최대 노동조합인 AFL-CIO는 이같은 전망이 미국의 노동자와 소비자에게 불리한 것이며, 미국 기업이 착취하는 멕시코 노동자들 뿐만 아니라 미국 경제의 장기적인 건전성에도 해로운 것이라는 이유로 크게 반발했다.

양국의 이같은 내부적 대립상태에 비해 멕시코의 반응은 거의 찬성 쪽으로 기울어진 평온상태에 있었다. 무려 60만명 분의 신규 일자리가 생겨날 것으로 추정되는 상황에서 정치세력으로는 다만 민주혁명당만이 협정의 체결을 반대하고 나섰을 뿐이었다. 그러나 빈곤이 만연한 상황에서 많은 일자리를 제공할 것이 분명한 NAFTA에 반대한다는 것은 정치적 제스처 이상의 실질적인 의미를 가지기 어려운 일이었다.

조약의 비준에서도 이같은 차이가 드러났다. 멕시코에서는 사실상 아무런 문제가 없었다. 캐나다에서는 유보적인 태도를 표명하는 의원들이 많았음에도 불구하고 폭넓은 다수가 협정에 우호적이었다. 미국에서는 상원은 형식적인 태도를 보인 반면에, 하원은 경쟁산업, 노동조합, 환경주의자들로 구성된 다양한 반대세력의 우려(4)에 상당히 예

민하게 반응하였다(ILO, 1994: 114). 협정의 과정에서 드러난 이같은 여러가지 대립점들은 미국이 새로운 지역화 전략을 구사하는 데서 고려해야 하는 변수들이 단순한 경제적 범위를 넘어서서 사회정치적 범위까지 포함하고 있음을 단적으로 보여준다.

2. NAFTA의 합의

국내외적으로 많은 논란과 정치경제적 소란의 와중에서 체결과 비준의 절차를 마친 NAFTA는 1994년 1월부터 정식으로 발효되었다. 미국은 종래에도 밀접한 경제관계를 지니고 있는 교역 상대국과는 자유무역협정을 체결하여 교역 자유화를 추진해 왔다. 그리고 이같은 자유무역협정 정책은 NAFTA의 발효와 함께 '일대 전환점'을 맞게 된 것으로 평가된다(김기환, 1995: 168). 먼저 NAFTA를 통해 자유무역협정에 의한 교역 자유화의 대상이 상품분야를 넘어서 서비스 교역 및 투자의 자유화, 지적재산권 보호의 분야로까지 확대되었다. 다음에 다른 중남미 국가들이 미국과 자유무역협정을 체결할 가능성이 높아졌으며, 따라서 유럽연합의 확대를 계기로 미주 전체를 하나의 자유무역지대로 변모시키려는 미국의 구상이 본격화할 수 있게 되었다.⁵⁾

미주 전체의 자유무역화 구상은 부시 정권에서 시작되었다. 부시 전 미국 대통령은 이미 1990년 6월 27일 외채경감, 무역증대, 투자확대, 환경문제를 포괄한 '미주 주도권의 기획(Enterprise for the Americas Initiative, EAI)'을 발표하여, 북으로는 알래스카의 앵커리지에서 남으로는 칠레 남단의 띠에라 델 푸에고에 걸치는 미주 대륙 전체를 자유무역지대화하자고 제의했다. 이것은 미국과 중남미 개발도상국 간의 자유무역 실

- 4) 클린턴의 민주당 행정부가 공화당 행정부에게서 물려받은 미국 경제의 주요 과제로는 재정적자, 생산성 하락, 투자의 부진, 정부 정책의 경직성 등을 들 수 있다. 이같은 과제를 해결하기 위한 클린턴 정부의 경제정책, 이른바 클린턴노믹스는 고용증대정책, 교육제도 개선정책, 재정적자 축소계획, 신통산정책 등을 주요내용으로 하였다(유장희, 1993: 32-44). 이처럼 클린턴 정부는 고용증대를 정책의 최우선 과제로 고려해야 했을 뿐만 아니라, 주요 지지세력이었던 환경주의자들의 요구도 고려하지 않을 수 없었다. 1993년에 체결된 '노동과 환경에 관한 NAFTA 부속협정'에는 클린턴 정부의 이같은 정치적 입장이 짙게 배어 있다. NAFTA와 환경문제에 대한 좀더 자세한 내용에 대해서는 Anderson, ed.(1993)을 참조.
- 5) 이와 관련하여 또한 주목할 것은 NAFTA가 개발도상국과 선진국간의 자유무역 협상의 선례를 남긴 것으로 평가된다는 점이다(김원호, 1995: 48). 이것은 전례없는 일로서 탈냉전 이후의 시대사적 특징으로 거론되는, 이른바 '안보의 시대'에서 '경제의 시대'로의 변화를 보여주는 지표라고 할 수 있을 것이다.

현이라는 점에서 획기적인 구상이었다. 이 구상은 부시 행정부 하에서는 본격적으로 추진되지는 않았으나, 그 실현을 향한 변화의 조짐은 미주 전역에서 활발히 나타났다. 그 가운데 가장 중요한 것은 1990년에 시작된 남미공동시장(MERCOSUR)이다. 중남미 총생산의 1/3을 차지하는 브라질이 주도하는 남미공동시장은 1994년 8월 5일 공동협정을 체결하고 1995년 1월에는 관세동맹으로 발전하였다(김원호, 1995: 49). 이 협정의 체결에 NAFTA는 직접적인 영향을 미쳤으며, 체결의 결과로 미주 전역의 자유무역지대와 구상도 더욱 빠른 속도로 추진될 수 있게 되었다(『중앙일보』, 1994/8/6).

한편 클린턴 행정부는 1993년 11월에 미주정상회의의 개최를 결정하고 미주자유무역지대의 창설방안에 관해 다른 미주 국가들과의 실무접촉을 시작했다. 그 결과 1994년 12월에 마이애미에서 열린 미주정상회의는 새로운 미주의 질서를 ‘발전 및 번영을 위한 동반자 관계’로 규정하고, 4개 분야의 ‘원리선언’과 23개항의 ‘행동계획’을 채택하였다. 원리선언의 2분야는 ‘경제통합 및 자유무역을 통한 번영 추구’로 설정되었으며, 무역 및 투자장벽을 점진적으로 철폐한다는 목표 아래 미주자유무역지대(FTAA)의 창설작업에 착수하여 2005년까지 협상을 매듭짓기로 합의하였다. ‘행동계획’에는 미주의 각국이 환경과 노동조건을 개선하고 시장개방을 극대화하기 위해 노력하며, 관세 및 비관세 장벽, 농산물, 보조금, 투자, 지적재산권, 정부조달, 기술적 무역장벽, 긴급수입제한조치, 원산지 규정, 반덤핑과 상계관세, 위생과 식물위생 기준과 절차, 분쟁해결 및 경쟁정책 등을 포함한 포괄적인 협정을 추구한다는 내용이 포함되었으며 이 밖에 FTAA 창설을 위한 ‘즉각행동일정’이 제시되기도 했다(김원호, 1995: 50-1).

이처럼 미주지역은 새로운 지역기구의 속출과 미주 전체의 자유무역지대화가 동시에 추진되는 복잡한 와중에 있다. 그리고 그 실제적인 효과와 발전방향에 대해서는 아직 뚜렷한 결론을 제시하기 어려운 상황이지만, 다음의 <표 2>는 이에 대해 몇가지 시사점을 제공할 것으로 보인다.

이 표에 따르면 CUSFTA와 NAFTA를 제외하고는 미주의 모든 자유무역권의 상호

<표 2> 주요 자유무역권의 상호교역보완지수

구 분	지수	구 분	지수
유럽경제공동체(EEC)	0.53	북미자유무역협정(NAFTA)	0.56
미국캐나다자유무역협정	0.64	남미공동시장(MERCOSUR)	0.29
중남미자유무역연합	0.22	범미주자유무역협정(AFTA)	0.31
안데스자유무역협정	0.07	아시아·태평양자유무역협정	0.35

주: 지수가 클수록 구성국 간의 교역을 촉진할 가능성이 높음.

자료: 한국은행(1995: 67)

교역보완지수가 보잘 것 없는 것으로 나타나고 있다. 사실 미주뿐만 아니라 유럽과 미국을 제외한 자유무역권은 별다른 교역증대 효과를 가지지 못할 것으로 나타나고 있다. 이 점에서 NAFTA의 발전가능성은 대단히 고무적이며, 미국을 중심으로 추진되는 미주자유무역지대의 창설에도 큰 영향을 미칠 것으로 판단된다. 모든 혼란과 혼동이 결국에는 현실의 역관계를 통해 새로운 질서로 귀결되게 마련이라면, 미주에서의 그것은 미국의 경제력을 중심으로 하는 미주자유무역지대의 창설로 나타날 것이다.⁶⁾

NAFTA가 발효된 1994년의 멕시코 경제는 여타 중남미 국가들이 미국을 원하는 이유를 단적으로 보여준다. 1994년에 멕시코의 대 미국 무역량은 106억 달러에 달해 19.3%의 증가율을 기록했다. 제조업부문이 수출의 대종을 차지한 가운데 감소추세를 벗어나지 못했던 농업부문의 수출도 NAFTA를 계기로 증가세로 반전했다. 캐나다와의 교역량도 마찬가지로 증가하였으며, 미국과 캐나다 양국의 대 멕시코 자본수출도 역시 크게 늘어났다. 그러나 물론 이같은 변화가 모든 점에서 긍정적인 것만은 아니다. 특히 고용에 미치는 영향은 아직 불투명하다. 1994년 11월에 발표된 살리나스 정부의 보고서는 마킬라부문을 제외한 대부분의 고용에서 감소현상이 일어났다고 보고했다. 즉 미국과 캐나다에 대한 멕시코의 수출은 각각 20.5%와 36.1%로 증대했을지라도 고용의 증대효과는 그다지 크지 않았다(이남섭, 1995: 273-74, 278).

NAFTA가 다른 중남미 국가들에게 시사하는 바는 명확하다. 경제성장을 이루려면 미국과 경제적으로 결합해야 한다는 것이다. 미국과 중남미의 전면적인 경제적 결합은 탈냉전기의 새로운 현상이다(김원호, 1995: 52-3, 58-9). 이제까지 미국의 중남미 정책은 안보를 우선시하는 것이었으며, 이로부터 발전 개념의 재규정 및 그 달성방법에 대한 독자적 모색이 중남미 지식인의 일대 과제가 되기도 했다(임현진, 1993: 52-4). 따라서 NAFTA는 미국과 중남미가 안보적 차원을 해체하고 경제적 차원에서 전면적으로 접촉하는 시발점이자 모범사례라는 점에서 대단히 중요하다. 그러나 그렇다고 해서 미국이 지배해 온 이제까지의 미주 질서가 폐기되는 것이 아니라, 다만 재구성되고 있을 뿐이라는 점에 주의하는 것도 여전히 중요한 의미를 가질 것이다. 그러면 이같은 지역적 변화의 와중에 놓여 있는 미국의 노사관계는 어떠한 특징을 지니고 있는지를 살펴

6) 이것은 자유무역협정(FTA) 방식과 GATT의 다자적 방식으로 추진될 수 있다. 여기서 FTA방식의 무역자유화는 1960년대의 북대서양구상으로 회귀하는 정도의 협소한 방식이며, GATT의 다자적 방식으로 이동해야 세계적인 무역자유화를 실현할 수 있다는 주장이 제기되었다(Bhagwati, 1993: 155-62). 그러나 클린턴 정부는 NAFTA의 확대방식을 채택했다(김원호, 1995: 58-9). 이것은 세계적 차원에서의 지역화/블럭화, 지역/블럭 내에서의 무역자유화로서 결국 GATT를 부정하는 것이다.

보도록 하자.

Ⅲ. 미국 노사관계의 특징: 실리적 조합주의의 성쇠

1. 실리적 조합주의의 발달

노동자계급과 노동조합운동은 사회주의와 떼어서 생각할 수 없다. 근대적 대공장체제 및 자본주의 생산양식의 정착과 함께 탄생한, 근대의 산물로서 노동자계급은 자본가와의 대립을 결코 피할 수 없는 존재로 인식되었다. 혁명을 통한 전면적 변혁이나, 개량을 통한 지속적 변화이냐의 차이는 있을지언정 노동자계급이라는 이름은 자본주의가 아닌 다른 사회, 또는 자본주의의 모순을 극복한 다른 사회로서 사회주의와 불가분의 관계로 결합된 존재였다. 이것이 유럽 자본주의에서 볼 수 있는 근대 노동자계급의 면모였다. 그러나 미국의 사정은 이와 달랐다. 혁명주의와 사회민주주의가 유럽의 노동운동을 대표하는 두개의 흐름이었다면, 유럽보다 다소 뒤늦게 시작된 미국의 노동운동은 실리적 노동조합주의 또는 기업적 노동조합주의(business unionism)로 대표된다. 이 흐름은 유럽의 노사관계 내지 노동운동의 흐름과는 판이한, '미 합중국에는 왜 사회주의가 없는가?' (Sombart, 1906)라는 유명한 질문⁷⁾과 결합되는 조류로서 세계 노동조합주의의 한 흐름을 대표한다.

미국의 실리적 조합주의는 뉴딜 시기의 노동보호법 제정에서 시작하여 2차대전과 메카시즘의 50년대를 지나면서 완성되었다. 19세기 중반부터 본격적인 산업화에 돌입한 미국은 19세기 말에 이미 세계 최대의 산업국이 되었다. 이 과정에서 노동운동도 치열하게 전개되어 갔지만 1930년대 이전까지 미국의 노사관계는 자본 측이 일방적인 우위를 점하고 있었다. 그런데 미국 경제뿐만 아니라 세계 경제의 최대의 암흑기로 기록된 1930년대의 대공황은 역설적이게도 미국의 노동운동을 결정적으로 호전시키는 계기가 되었다. 이 시기에 뉴딜정책의 일환으로 형성된 이른바 '뉴딜형 노사관계체제'가 오늘날 미국 노사관계의 원형을 이루게 되었던 것이다. 이것은 1935년에 제정된, 흔히 와그너법(Wagner Act)으로 불리는 전국노사관계법(National Labor Relations Act)에 기초하고 있는 것으로, 이 법을 통해 노사관계위원회(NLRB)가 설립되고 노동조합

7) 이 고전적인 질문은 미국 사회의 특질을 밝히려는 노력의 핵심을 차지하는 것으로서 쏘바르트 이래로 오랫동안 여러 사람들에 의해 반복적으로 제기되었다. 예를 들어서 초판이 1974년에 간행되었던 Laslett & Lipset eds.(1984)와 다국적 공동연구의 산물인 Heffer & Rovet eds.(1988)를 참조.

과 단체교섭제도는 비로소 법적 안정성을 획득할 수 있었다.⁸⁾ 노사관계위원회는 고용주들이 노동자들의 자기조직권을 훼손하거나 억압하는 행위에 대해 조사하고 금지시킬 수 있는 권한을 부여받았다. 이로써 비로소 노동자들은 노동조합에 가입했다는 이유로 해고당하지 않을 수 있게 되었고, 고용주들은 노동조합을 파괴하려는 불법행위를 이전처럼 함부로 자행할 수 없게 되었으며, 고용주가 아니라 노사관계위원회가 선거를 감시함으로써 단체협상 대표의 선출과정을 투명하게 만들 수 있게 되었다(Cohen, 1990: 302).

전례없이 노동자의 권리를 강화하고 법적으로 보장한 새로운 뉴딜형 노사관계 하에서 미국의 노동조합은 순조로운 성장을 계속할 수 있었다. 이 과정에서 미국의 노사관계는 어떤 특성을 제도화하게 되는데, '노동협약(labor accord)'은 그 특징을 요약적으로 보여준다. 노동과 자본의 동시적 양보로 이루어진 이 협약체제를 통해 작업장 수준에서는 고용주의 자의적인 직무통제를 제약하는 방향으로 변화가 지속되었으며,⁹⁾ 선임자우선권원(seniority rule)이 도입되어 직무배분·승진·해고·재고용 등에 대한 고용주의 자의행사를 막고 노동조합이 어느 정도 통제권을 행사할 수 있게 되었다. 또한 임금과 생산성이 연계되어 2차대전 후의 고도성장기의 성장과실을 노동자가 분배받을 수 있었으며 노조에 가입한 노동자는 상대적인 고임금을 비롯한 여러 급부의 혜택을 누릴 수 있었다. 한편 이러한 잇점은 철저한 실리적 노동조합주의를 대가로 획득된 것이었다. 노동조합은 경영에 관한 전략적 의사결정은 경영자의 고유권리로 인정하여 결코 간섭하지 않고 오직 임금·노동시간·고용조건만을 단체교섭의 대상으로 제한하였다. 그리고 노조의 단체교섭방식도 연방노동법에 의해 크게 제한되어 단체협약에 통상 파업금지조항이 포함되었으며 이에 따라 상위노조나 노조는 하위노조나 노조원의 불법 파업을 저지해야 할 의무를 지게 되었다. 나아가 노조는 이데올로기적으로 우익 노선을 고수하여 자본주의체제를 적극적으로 옹호하고 사회주의운동을 조직에서 제거했으며, 또한 노동자계급의 독자적인 정치세력화를 꾀하는 대신에 의회와 정부를 상대로 하는 로비의 길을 택했다(윤진호, 1992: 194-97).

이처럼 실리적 조합주의는 뉴딜정책을 계기로 형성된 미국적 노사관계의 원형에 해

8) 노사관계와 관련된 미국의 주요 법안으로는 현재 철도와 항공산업에 적용할 수 있는 철도노동법(1926년 통과), 전국노동관계법, 노사관계법(1947년 통과), 노사 보고 및 설명법(1959년 통과) 등의 4가지가 있다. 이 중에서 철도노동법은 경영 측과 노동조합 측의 완전한 합의 하에 통과되었으나, 다른 3개의 법안은 양 측의 격렬한 논쟁을 유발했다(Dunlop et al., 1994a: 143).

9) 이 때문에 미국의 조합주의를 '직무통제 노동조합주의'라고 부르기도 한다.

당하는 것이며, 2차대전 후의 팍스 아메리카나의 성립과 밀접한 연관을 맺고 있는 것이기도 하다. 다시 말해서 전후 미국 경제는 노동조합이 자본가와 계급적으로 적대하지 않도록 할 수 있을 정도의 물질적 힘을 확보할 수 있었던 것이다. 이것은 생산방식이라는 좁은 의미의 포드주의를 넘어서 이른바 조절양식으로서의 포드주의가 확립되었다는 것을 의미하며, 또한 소비자에게 임금인상의 요구를 전가하고 세계적 수준에서 부등가교환을 행할 수 있는 거대 독점자본의 지배체제가 형성되었다는 것을 의미했다. 실리적 조합주의를 가능하게 했던 전후의 팍스 아메리카나는, 냉전 하의 극우 반공이데올로기와 거대 독점자본과 포드주의가 결합하여 형성된 미국이 주도하는 자본주의 세계체제였던 것이다.

2. 실리적 조합주의의 쇠퇴

실리적 조합주의가 전후의 팍스 아메리카나에 기초한 자본과 노동의 물질적 교환관계의 표현이었던 만큼, 세계체제의 변화와 미국의 위상 동요는 실리적 조합주의에도 직접적인 영향을 미치게 되었다. 다시 말해서 실리적 조합주의에 기반한 미국의 노동운동은 1970년대 이후 침체에 빠지게 되고 레이건의 집권 이후에는 더욱 악화되는데, 이것은 1960년대 후반부터 서서히 진행되기 시작한 팍스 아메리카나의 동요 및 미국 경제의 쇠퇴와 밀접한 관련을 맺고 있는 것이다. 베트남전쟁은 그 중요한 계기가 되었다. 미국 경제는 1960년대 중반부터 대폭 늘어나기 시작한 재정적자로 경기 과열 국면을 맞게 되었으나, 통화증발로 재정적자를 메꾸고 있던 상황에서 진행된 군수확대는 민수생산의 위축과 함께 인플레이션을 고조시키는 악영향을 미치게 되었다. 더욱이 이같은 인플레이션은 미국 산업의 국제경쟁력을 약화시키는 동시에 달러위기를 가져오게 되었다. 이것은 미국을 중심으로 한 전후의 경제질서가, 즉 달러를 기축통화로 형성된 국제경제질서가 근본부터 동요하게 되었음을 의미했다(坂井昭夫, 1984: 61-72). 결국 이것은 팍스 아메리카나의 동요를 뜻하는 것이었고 미국 경제의 실질적인 약화를 뜻하는 것이었다.¹⁰⁾

10) 이같은 미국의 약화는 서구와 일본의 산업이 이 시기부터 크게 발전하기 시작한다는 사실을 통해서도 반증되는데, 이것은 이제 서구와 일본이 미국을 경제적으로 위협할 수 있는 경제력과 기술력을 확보했다는 것을 의미했다. 따라서 실리적 조합주의가 동요하고 쇠퇴하기 시작한 시기는 자본주의 세계체제가 내적으로 새로운 균열을 맞게 되고 지역화의 기미를 배태하기 시작한 시기와 일치하는 것이다. 이러한 국내외 정세의 긴밀한 연관은 미국이 세계국가라는 점에서도 피할 수 없는 결과였다.

〈표 3〉 미국의 노동조합 조직률(%)

연도	조직률	연도	조직률	연도	조직률
1880	2.3	1930	8.8	1966	28.1
1890	2.7	1933	11.5	1972	26.4
1900	4.8	1939	28.9	1980	23.0
1910	8.4	1945	35.8	1985	18.0
1920	16.3	1956	30.4	1990	16.0
				1994	16.0

자료: 윤진호(1992: 199)과 이성희(1995: 140)

경제의 약화는 노동운동의 약화로 이어졌다. 타협적 노사관계는 다시 자본 측의 일방적 강화로 방향을 바꿨다. 이같은 변화는 두가지 차원에서 단적으로 확인된다. 먼저 노조의 단체교섭력 약화이다. 경제력 약화에 따라 노동자의 생활상태와 노동조건은 갈수록 악화되지만, 오랫동안 타협체제에 안주해 온 노동조합은 적극적인 단체교섭을 통해 상황을 타개하기보다는, 경영 측에 양보를 거듭하는 것으로 사태를 회피하려 하는 양상을 보였다. 중앙집중적 단체교섭전략은 점차 분산적 단체교섭으로 이행하고 있으며, 그 결과 노조의 단체교섭력도 더욱 약화되고 있다. 다음에 노조조직율의 지속적인 저하이다. 노조조직률의 하락은 노동운동의 약화, 또는 종래와 같은 방식의 노동운동의 약화와 쇠퇴를 보여주는 단적인 지표이며, 실리적 노동조합주의가 큰 한계를 지닌 것임을 직접적으로 대변한다.

실리적 노동조합주의는, 대량생산산업의 백인 남성노동자에 기초하여 노동자계급 전체의 단결을 적극적으로 추구할 수 없었으며, 경영은 도외시하고 단지 분배에만 간여함으로써 폐업이나 이전 등의 문제에 속수무책일 수 밖에 없었고, 산업별 단체교섭이 확립되면서 현장과 지도부의 괴리가 발생하는 동시에 노조 지도부의 관료화가 진행되었으며, 경제적 실리에 치중한 결과로 노조의 정치적 영향력이 점차 약화되었다는 등의 중대한 한계를 드러냈다(윤진호, 1992: 205-206). 그러나 더 중요한 것은 이같은 한계를 표면화시킨 구조적 요인이 무엇인가 하는 점이다. 그것은 바로 실리적 노동조합주의를 가능하게 했던 토대인 포드주의에서, 그리고 나아가 팩스 아메리카나에서 찾지 않으면 안될 것이다.

생산방식으로서 포드주의는 ‘테일러주의의 합리화원칙에 부단한 기계화를 합친 것’이다(Lipietz, 1989: 78). 사회체제로서 그것은 자본과 노동의 대타협을 근간으로 형성된 이른바 미국적 풍요사회를 뜻한다.¹¹⁾ 1960년대 후반 이후의 자본주의 세계체제의 변화는 이러한 포드주의의 위기로 집약되었다. 이로부터 포드주의를 수정하거나 대체

하려는 여러가지 노력들이 나타났으며, 그 내용은 생산방식, 산업구조, 복지제도, 대의제, 국제관계에 이르기까지 실로 다양한 것이었다. 그리고 서구를 휩쓴 전반적인 보수화의 바람(김호기·김영범·김정훈 편역, 1995)과 대안적 생산방식의 모색(강석재·이호창 편역, 1993)은 그 중요한 결과였다.

미국에서 실리적 노동조합주의의 쇠퇴는 이같은 포드주의의 약화와 변화에 기초하고 나타난 것으로서, 노동조합 중심의 단체교섭방식을 지양하는 대신에 추진된 노동자의 경영참가나 종업원지주제, 작업장에서의 새로운 노사협조방식의 도입 등이 그 주요한 양상이었다(윤진호, 1992: 193). 다시 말해서 생산현장에서 포드주의의 변화는 새로운 생산체제¹²⁾의 축으로 집약되어 나타났으며, 이러한 변화의 결과로 여러가지 새로

〈표 4〉 미국의 새로운 생산체제와 노사관계 모델들

비교기준	미국식 인적자원관리모델	사회기술체계모델	린생산방식	다품종 지향생산
관리구조	집권적 위계조직	집권적 납작조직	집권적 납작조직 위계적 통제	집권적 협력적 기업 네트워크
노조	없음. 반노조경영	강한 노조	기업노조	강한 산별노조
노사관계	일방적 경영자주의	협상 협력	협력적	협상 협력

자료: 박준식·이병남(1995: 143)

11) 대량생산과 대량소비의 결합을 통해 포드주의는 생산방식의 차원을 넘어서 사회 전체의 재구성에 이르며, 그것은 대중적 소비사회로서 풍요사회의 도래로 나타났다. 풍요사회의 도래는 포드주의가 거둔 대단히 중요한 성과임에 틀림없지만 더 중요한 것은 포드주의의 원리에 있다. 즉 포드주의는 '강제만을 통해서만 이루어질 수 없으며 오직 조절된 강제(자기규율)와 설득을 통해서만 가능해진다. 설득은 또한 고임금이라는 형태도 취하여야 한다(Gramsci, 1935: 339)'는 그람시의 지적에 주목해야만 한다. 이것은 포드주의가 자본주의의 탄생 이래 지속되어 온 강제와 대결의 시대, 또는 혁명의 시대를 넘어서 새로운 '역사적 대타협'의 시대를 개척함을 뜻하는 것이었다(Lipietz, 1989: 76). 1960년대와 70년대를 거치면서 이 시대는 확실히 크게 동요하고 균열하게 된다. 복지국가의 위기, 파스아메리카나의 동요, 그리고 환경 및 자원위기 등은 이같은 시대적 변화에 대한 다양한 진단들이었다.

12) 포드주의 이후를 모색하는 새로운 생산체제의 형성에서 기술의 변화는 대단히 중요한 역할을 수행한다. 생산기술의 차원에서는 특히 마이크로 일렉트로닉스와 그에 기반한 정보기술의 발달이, 그리고 조직기술의 차원에서는 이른바 일본적 생산방식의 도입이 극히 중요시되었다.

운 생산체제들이 서로의 우월성을 다투게 되었고, 이에 따라 노사관계의 유형도 훨씬 다양한 양상을 보이게 되었다.

이러한 새로운 생산체제와 노사관계들은 경제적 및 기술적 요소의 변화를 중심으로 등장하고 있지만, 이와 동시에 포드주의의 세계적 실현방식이었던 팩스 아메리카나의 해체적 재구성과도 밀접하게 결합되어 있다. 따라서 북미자유무역협정(NAFTA)의 체결이 그 본격적인 출발점인 미국의 지역화 전략은 이러한 포드주의의 변화를 매개로 기존의 노사관계에도 상당한 영향을 미치게 될 것이다. 이제 그 영향에 대해 살펴보도록 하자.

Ⅳ. 북미자유무역협정(NAFTA)과 미국의 노사관계

1. '계급전쟁'과 노동협력에 관한 북미협정

NAFTA가 미국에 어떤 영향을 미칠 것인가에 대해서는 여러가지 논의들이 지속적으로 전개되어 왔다.¹³⁾ 그러나 그 논의는 한가지 목적, 즉 발전 단계가 다른 국가와의 자유무역에서 미국이 과연 어떤 이득을 얻을 수 있을 것인가에 맞추어져 있다. 특히 중요한 것은 과도한 재정적자에서 벗어나는 동시에 경제를 활성화하여 고용을 증대시키는 것이다. NAFTA는 상충적인 것으로 보이는 이 두가지 목표를 동시에 실현할 수 있는 유력한 방도로 제시되었다. 그러나 이같은 주장은 분명히 증명되기 어려운 것이다. 오히려 누구나 동의할 수 있는 미래의 상황은 이같은 주장을 지지하기보다는 부정하는 쪽에 더 가까웠다. 왜냐하면 자유무역협정이 체결되면 노동력 비용이 훨씬 적게 들고 노동조합의 저항이 훨씬 약한 멕시코로 미국의 기업들이 대거 이전하리라는 것이 명백했기 때문이었다. 찬성 측과 반대 측은 각자의 논거를 제시하며 강력하게 대립했다. 대립은 대단히 치열하여 논쟁 이상의 상황으로 치달았다.¹⁴⁾

13) NAFTA에 관한 논의는 그 대상이 대단히 방대한만큼이나 분석방법도 복잡해서 양적인 모델만도 거의 20가지에 이르는 것으로 추정되었다(Belous and Lemco, eds., 1993: 32). 특히 대다수의 개량경제학적 모델들은 고전적인 자유무역론에 입각하여 NAFTA가 고용이 아니라 고용불안정을 증대시킬 것이라는 우려를 불식시키려고 한다. 이같은 경제학적 예측의 옳고 그름은 궁극적으로 현실의 변화에 의해 판정될 문제이기는 하지만, 이러한 모델들이 다루는 변수의 제한성과 비현실성은 이미 이론적으로 심도깊게 비판되고 있다(Stanford, 1993: 92-110).

14) 심지어 이 상황에 대해 논쟁의 형식을 빈 '계급전쟁'으로 평가하는 사람들도 있었다. "계급전쟁이 의사당에서 벌어지고 있다. 그러나 이 전쟁은 전쟁이 아니라 멕시코와의 자유무

이같은 대립상황은 1992년의 대통령 선거에서 커다란 쟁점이 되었다. NAFTA가 경제성장과 고용증대를 가져올 것이라는 부시 행정부의 주장에 대해 민주당 쪽에서는 일자리가 줄어들 가능성 및 환경이 악화될 우려를 부각시켰다(Cloud, 2437). 부시 쪽의 주장에 대해 가장 강력하게 반발한 것은 바로 노동조합 측이었다. 특히 AFL-CIO는 1992년에 「일자리 논쟁: 허구와 사실」이라는 반박문에서 부시 측의 주장을 크게 5가지로 정리하고 각각을 구체적으로 반박하고 있다. 예를 들어서, NAFTA가 고용을 증대시킬 것이라는 주장에 대해 2000년까지 최대 550,000명에서 최소 440,000명의 실직자가 발생할 것이라는 연구결과들을 제시하였다. 또한 수출이 10억불 증가할 때마다 20,000명의 일자리가 증대될 것이라는 주장에 대해서는 멕시코와의 교역에서 무역적자가 증가함에 따라 오히려 매년 80,000명 이상의 실직자가 발생할 것이라고 반박했다(AFL-CIO, 1992). 노동 측의 이처럼 강력한 반발은 개발도상국과의 무역자유화를 통한 경제성장의 논리에 내재되어 있는 계급적 편차, 즉 경영 측과 노동 측의 근본적인 이해대립을 드러내주는 것이다. 이 대립이 '계급전쟁'이라 불릴 정도로 강력하고 분명했기 때문에 NAFTA의 체결을 위해서는 다른 조치를 취하지 않을 수 없었다. 노동에 관한 부속협정을 체결한 것은 바로 이 때문이었다.

이 부속협정의 공식명칭은 '노동협력에 관한 북미협정(NAALC)'으로 그 전문에서 협정 체결국들은 4가지 사항을 결의하고, 부록 1에서는 각국의 국내법에 따라 촉진해야만 하는 지도원리들을 제시하였다. 이 협정에서 제시된 목표들을 달성하기 위해 노동협력위원회가 설치되었으며, 이것은 협정의 이행상태를 감독하고 그 실제 효과에 대해 4년 내에 보고서를 제출해야만 하는 사무국과 자료수집, 협정의 번역, 출판 등의 임무를 맡는 위원회로 구성되었다(ILO, 1994: 115-16).

전체적으로 보자면 NAALC는 3가지 수준으로 나뉘어 시행된다. 우선 지도원리의 1, 2, 3항은 이 시행에서 가장 낮은 단계로서 각국의 '국가행정국(NAO)' 간의 '협의' 차원에서 해결을 모색하도록 규정되어 있다(21조). 그렇지만 협의는 단지 대화 이상의 아무런 의미도 가지지 않는다. 다음에 4항에서 11항까지의 '기술적 노동기준'은 우선 협의의 대상이지만, 다음 수준인 '평가단계'로 나아갈 수 있다. 이 단계에서는 3국의 노동전문가로 구성된 전문가 평가위원회(ECE)에 의해 분쟁사안에 대한 조사와 평가보고서가 작성된다. 끝으로 '기술적 노동기준' 중에서 5항, 6항, 9항만이 평가단계를 넘어서 제재를 가할 수 있는 '분쟁해결'의 단계로 나아갈 수 있다. ECE에 의해 이 3항의 노동기준을 지속적으로 시행하지 못한 것으로 판명된 국가는 5인 중재위원회에 회부되어 전 단계에서 ECE의 권고를 따랐는지의 여부를 조사받게 되며, 만일 따르지 않

〈표 5〉

NAALC의 주요 내용

전문의 결의사항
<ol style="list-style-type: none"> 1. 각국의 영토 내에서 생산되는 재화와 서비스의 시장을 확장하고 안정화한다. 2. 지구적 시장에서 각국 기업의 경쟁력을 향상한다. 3. 각국의 영토 내에서 새로운 고용기회를 창출하고 노동조건과 생활수준을 개선한다. 4. 노동자의 기본권을 보호하고 향상하고 실행한다.
국내법에 따르는 지도원리
<ol style="list-style-type: none"> 1. 결사의 자유와 단체조직권의 보호 2. 단체협상권 3. 파업권 4. 강제노동의 금지 5. 유소년 노동의 보호 6. 최소고용기준(최저임금, 시간외 근무수당) 7. 고용차별의 제거 8. 여성과 남성에게 대한 동일노동 동일임금의 확립 9. 직업상 상해와 질병의 예방 10. 직업상 상해와 질병에 대한 보상 11. 국내인과 동등한 수준의 이민노동자 보호
사무국의 임무(보고서 발간과 관련된 주요 항목)
<ol style="list-style-type: none"> 1. 노동법과 행정절차 2. 노동법의 실행 및 이행에 관련된 추세와 행정전략 3. 임금율, 평균임금, 노동생산성 등과 같은 노동시장의 조건 4. 훈련과 적응 프로그램을 포함한 인적 자원개발 문제

은 것으로 드러날 경우에는 최고 2,000만 달러의 벌금이나 그 액수에 달하는 이익을 유예당하게 된다. 그러나 어떤 분쟁도 제재에 이르기까지는 최소한 몇년의 시간을 소모하게 된다는 점에 주목해야 한다. 여기서 NAACL의 약점을 정리해 보면, 우선 핵심적 노동권인 단결권, 정치행위권, 단체교섭권, 파업권이 ‘협약’ 이상의 수준에 이르지 못한다는 점이다. 따라서 멕시코 정부와 고용주의 공식노동운동에 대한 지배와, 미국에서의 반노조차별, 파업분쇄, 노동자와 노조에 대한 교섭권의 부정 등은 NAACL의 검사대상에서 제외된다. 다음에 ‘평가’가 실제적으로 실행되지 못한다는 점이다. 강제노동, 죄수노동, 소수민족·여성·노인·장애인·이민 노동자에 대한 차별문제와 미국에 거주하며 열악한 조건에서 노동하는 수백만 멕시코인들의 문제가 당장의 현안으로 떠오른다. 마지막으로 아동노동, 최저임금, 직업상의 안전과 건강문제는 무역제

재를 야기할 수도 있기는 하지만, 문제는 국제적 기준이 아니라 국내법의 시행에 달려 있다는 점이다. 당연히 이런 상황에서는 국내법의 개혁을 기대하기 어려울 것이다 (Compa, 1994: 17-9).

2. 노동력과 노사관계의 변화

미국의 경제력 약화는 여러가지 요인에 의한 것이지만, 그 영향도 여러가지 면으로 나타나고 있다. 포드주의에 대한 비판과 새로운 생산방식의 모색, 그리고 GATT체제에 대한 비판과 새로운 WTO체제의 출범 등은 그 주요 현상이다. 여기서 NAFTA는 선진국과 개발도상국 간의 자유무역이라는 획기적 변화를 바탕으로 종래의 국제분업구조를 일신하려는 노력이라고 할 수 있다(Shaiken, 1994: 67). 따라서 NAFTA는 산업 및 노동시장의 구조에 큰 영향을 미칠 것으로 예상된다. 그러면 NAFTA는 미국의 노사관계에 어떤 변화를 가져올 것인가? 먼저 최근 미국의 실업률 추이를 살펴보고자 하자.

〈표 6〉 최근 미국의 직종별, 산업별 실업률

(단위: %)

범 주	1994년 1월	1995년 1월
직종별		
관리직, 전문직	2.8	2.3
기술직, 판매직, 행정보조	5.4	4.6
정밀생산, 공예, 수선	7.0	5.8
기계조작자, 조립, 인부	9.9	8.2
농업, 임업, 어업	8.5	7.8
산업별		
非農私企業의 임노동자	7.0	5.7
재화생산업	7.8	6.4
광업	6.0	5.1
건설업	13.6	11.7
제조업	6.2	4.7
서비스생산업	6.7	5.4
공무원	3.8	3.2
농업부문 임노동자	12.9	10.7

자료: Bureau of Labor Statistics(1995: 7)

이 표에서 가장 먼저 눈에 띄는 것은 실업률의 전반적인 감소 추세이다.¹⁵⁾ 여기서 다시 '계급전쟁'을 검토해 보자. 노동자들, 특히 비숙련노동자들은 자유무역협정으로 대단히 불안한 처지에 빠지게 된다는 이유로 NAFTA를 반대하는 노동조합 측의 논리는 다음과 같은 4가지 중요사항을 무시했던 것으로 반박되었다. "1. 국제적으로 거래되는 재화들은 미국과 멕시코의 총 산출량에서 그다지 큰 부분을 차지하지 않는다. 2. 저임금, 비숙련노동에 기초한 생산은 이미 미국을 떠나고 있다. 3. NAFTA의 결과로 저임금 멕시코 노동자들의 미국 접근도가 높아지는 않을 것이다. 4. NAFTA는 멕시코의 대 미국 수출장벽보다 더욱 실질적인 미국의 대 멕시코 수출장벽을 제거할 것이다."(Madian, 1993: 85) 실제로 1994년도 미국의 실업률 추세는 이같은 주장을 상당한 정도로 지지하는 것이다.¹⁶⁾

NAFTA가 '전통적인 조합화된 산업의 상대적으로 고임을 노동자들만'이 아니라 '미국의 최저임금 노동자, 특히 유색 여성노동자들'에게도 영향을 미치리라는 주장(Moody, 1995: 106)은 그 가능성을 아직도 충분히 상정할 수 있는 것이기는 하지만, 멕시코에 대한 수출이 증가하면 미국의 고용이 증대될 것이라는 주장을 부정(104)하기는 일단은 어렵게 되었다. 자유무역에 대한 노동자들의 반대는 자유무역의 승리 폭을 좁혔지만, 그럼에도 불구하고 자유무역은 일단 노동자들의 반대를 무색하게 만들고 있는 것이다(Conybeare and Zinkula, 1996: 1-11). 이같은 결과에 비추어 보면 이전의 논쟁은 복잡한 현상에 대한 지나치게 단순한 이분적 대응에서 비롯되었다고 볼 수도 있을 것이다. 이 점에 대해 한 연구자는 NAFTA 체결 이후의 제조업과 그 노동력에 대해 다음과 같은 5가지의 신화가 조장되어 있다고 비판했다. "첫째, 미국의 제조업체들은 그 가장 노동집약적인 부분을 멕시코에 위치시킴으로써 돈을 절약할 수 있다. ... 둘째, 이 점에서 미국과 캐나다의 제조업 부문에서 발생하는 실직은 대부분 NAFTA에 의한 것이다. ... 셋째, 제조업체들은 멕시코에서 가격에 민감한 생산물의 전부를 제조

15) 이같은 실업률 감소추세는 '자연실업률' 논쟁을 야기할 정도이다. 이 개념은 노동시장의 수급균형상태를 나타내는 것으로서 '인플레이션을 가속화시키지 않는 실업률'을 의미하며 보통 6-6.5% 수준의 실업률이다. 1994년에 미국의 실업률은 6.7%에서 5.4%로 낮아졌으나 물가안정 기조가 지속됨으로써, 이같은 저실업(고성장)-저인플레이션이 자연실업률의 하락에 의한 것인가의 여부를 둘러싸고 경제전문가들 사이에 논쟁이 벌어졌다(한국은행, 1995: 14-7).

16) 이와 달리 캐나다는 경제성장에도 불구하고 10%대의 실업률에 머물고 있는 것으로 보고되었다. 캐나다 노동시장생산성본부의 노동정책부 수석사무관에 따르면, 이같은 현상은 NAFTA의 체결 이후에 특히 두드러지고 있으며, 이같은 상황을 그는 '지금은 19세기 산업혁명기 이상의 산업구조 변혁기'라고 평가한다(『한겨레신문』, 1995년 6월 13일).

함으로써 돈을 절약할 수 없다. ... 넷째, 조정은 빠른 시간 내에 일어날 수 있으며 일어날 것이다. ... 다섯째, 이 지역의 모든 노동자들이 동일한 저임금으로 일하게 될 때까지 조정은 계속될 것이다.”(Womack, 1994: 42-3)

이처럼 노동력 구성 자체의 변화는 그다지 달라지지 않고 있는 것으로 보인다. 그러나 NAFTA는 분명히 이전과는 다른 구조적 조건을 구축함으로써 미국 노동세력의 변모를 촉구하고 있는 것으로 보인다. 경제발전단계가 다른 멕시코와 동일한 자유무역권을 구성하는 데 대한 미국 노동조합의 반대는 그 결과로 미국의 노동자들이 받게 될 불이익이라는 관점을 중심으로 전개되었다. 따라서 미국의 노동조합은 멕시코 경제의 급변과 같은 중대한 사실을 예측할 수도, 능동적으로 대처할 수도 없었다. 지역 자유무역권의 형성은 이같은 자국 중심의 틀을 벗어나 더 넓은 연대의 틀을 확고히 세울 것을 미국의 노동조합에게 요구한다(Seybold, 1995: 43-8). 그리고 탈냉전기의 세계경제를 재편하는 주역인 초국적자본에 대항하는 그같은 연대의 움직임은 이미 북미주에서 구체적으로 실천되고 있다(Moody, 1994: 16-25). 예를 들어서 미국의 UE(United Electrical, Radio & Machine Workers of Americas)와 IBT(International Brotherhood of Teamsters)는 멕시코의 FAT(영어로는 Authentic Labor Front, 집권당인 제도혁명당의 기관인 CTM노조와 연계가 없는 주요한 독립노조)와 연합하여 GE와 Honeywell 경영진이 멕시코에서 행한 노조탄압과 부당해고에 대항하였다. 1994년 2월 3개의 노조는 이들 초국적자본을 멕시코 노동법 위반, NAACL의 지도원리 위반, 국제노동기준 위반으로 미국측 국가행정국(NAO)에 조사를 의뢰하였다. 이것은 NAFTA 발효 이후 처음으로 다루게 되는 분류사안이었다(Compa, 1994: 26-9). 이처럼 NAFTA로 말미암아 나타난 미국 노동조합 측의 변화로 가장 중요한 것은 국제연대의 강화라고 하겠다. NAACL의 구속력은 그다지 보잘 것이 없지만 초국적자본의 지리적 확장에 맞서서 노동자의 권익을 확보하는 위해서는 노동자들 간의 연대를 확대하고 강화하는 데 있다는 인식이 실천되고 있다. 미국 노동조합의 주류가 강한 보호주의 성향을 지니고 있음에 비추어 볼 때, 이같은 변화의 조짐이 주는 함의는 결코 적지 않은 것이다.

포드주의의 위기와 린 생산방식의 채용, 무한경쟁 시대의 도래와 NAFTA의 체결과 같은 거대한 변화에 적응하기 위해 노동조합이 변화를 모색하는 가운데, 미국의 기업과 정부도 노사관계의 변화를 꾀하고 있다. 다음의 <표 7>은 기업의 대노조전략의 유형을 보여준다.

이같은 유형분류에 따르자면 현재 미국 기업은 1980년대 이후 변화된 상황에 대처하고 경쟁력을 확보하기 위해 전통적인 II유형에서 I유형과 III유형으로 노사관계의 틀을 바꾸고자 노력하고 있는 것으로 파악된다. 이 두가지 유형의 변화에 주목하여 미국의 노사관계 학자들은 현재 미국의 경영전략이 ‘고능률 작업시스템’으로 이행하고 있

〈표 7〉

노조의 존재 여부와 기업의 대노조전략

	품질 중심 고능력 전략	대량생산 및 가격경쟁
노조 인정	I 유형 노조에 대한 권한 부여 노조의 경영 참여 작업장 협약체제 신기술, 작업혁신조직 예: GM Sturn, Coming, Zerox, Shell 등	II 유형 전통적 단체교섭 체제 단체교섭을 통한 가격통제 직무통제 조합주의 자동화 예: 80년대말 90년대 초의 양보교섭
노조 회피	III 유형 개별적 권한 부여 현장 중심의 직접적 참여 고용 안정, 성과배분, 신기술, 작업혁신조직 예: Motorola, IBM, HP, 일본계 기업 등	IV 유형 하청, 한계기업 예: 값싼 노동력의 활용에 의존하는 기업군

자료: 박준식(1996: 46)

다고 설명한다(박준식, 1996: 56). 두가지 유형은 일단 노조에 대한 태도에서 크게 대비되기는 하지만, 실제 내용상으로는 새로운 방식의 노동자 참여를 모색한다는 점에서 일치하는 것이기도 하다. 이같은 새로운 참여방식의 모색은 민주당 정부의 노사관계 개혁안에도 강력히 반영되어 있다. 민주당 정부는 노사관계의 개선과 작업장 생산성의 향상을 위한 연구에 노력했다(Dunlop et al., 1994a; 1994b). 작업장 생산성 향상을 위해 '노사협조 및 피고용자 참여방안'을 중점적으로 검토한 연구라는 특징을 가지고 있는 이 연구의 결론은 10개의 항목으로 되어 있는 '21세기의 작업장 목표'(1994b: xxi)로 요약된다.

1과 2에서 제시된 참여와 선택권은 종래의 실리적 노동조합주의를 넘어서 새로운 참여 조합주의를 모색하는 것으로 보인다. 이같은 변화는 이미 미국의 산업 및 노동정책과 관련된 논쟁에서 중심적 위치를 차지하고 있다(Kochan and Weinstein, 1994: 501). 노동부 장관과 상무부 장관의 위촉을 받아 단론포를 의장으로 10여명의 전문가들이 참여하여 수행된 이 연구는 경제환경, 노동력 구성, 노동시장, 그리고 노사관계의 4가지 분야에 대한 검토에 기초하여 새로운 노사관계의 구축과 작업장 생산성의 향상 방안을 모색하고 있다(Dunlop et al., 1994a: 2-24). 이같은 검토 내용은 '미국 노동시장의 25가지 핵심요소'로 요약되었으며, 그 중에서 노사관계 부분은 마지막 3가지로 정

산업의 입지에 큰 영향을 미치고, 이에 따라 노동력 구성에도 심각한 영향을 줄 것으로 전망되기 때문이다. 그러나 아직까지 이러한 예측을 뒷받침하는 뚜렷한 증거는 나타나지 않고 있다. 실제 현실은 그다지 큰 영향을 받지 않고 있으며, 오히려 미국 경제는 큰 호황을 맞아서 전반적인 고용증대 상황에 있다.

그러므로 현재 진행되고 있는 미국 노사관계의 변화는 NAFTA 자체보다는 포드주의의 위기와 다른 선진자본주의국과의 경쟁에서 더 큰 영향을 받고 있는 것으로 판단된다. 정보기술의 광범위한 이용에 의한 유연한 생산방식의 확산은 소품종 대량생산에 고착된 포드주의의 경직된 생산방식보다 우월한 생산성을 과시한다. 뉴딜형 노사관계와 실리적 조합주의의 한계에 대한 인식은 바로 이것들이 기반하고 있는 포드주의에 대한 비판과 대체의 과정에서 필연적으로 나타나는 것이다. 이 점에서 현재 미국은 다양한 생산체제와 다양한 노사관계가 각축을 벌이고 있는 상황이라고 할 수 있다. 이른바 포스트 포드주의는 아직 확립된 실체를 가지지 못한 채, 동요와 변화의 몸부림을 계속하고 있다고 해도 좋겠다.

NAFTA는 지역적 차원의 이동과 재구성이라는 하지만 경직성에서 벗어나려는 노력이라는 점에서, 그리고 포드주의적 공간분업을 탈피하려는 시도라는 점에서 포드주의의 변화와 동계에 있는 것이다. 노사관계와 관련하여 특히 중요하게 부각되는 것은 미국 노동조합이 종래의 보호주의적 외투를 벗어버리고 개발도상국 노동자와의 적극적인 연대의 틀을 구축해야 할 필요성이 커지고 있다는 점이다. 자유무역협정체제가 강제하는 이같은 변화의 방향에 얼마나 효과적으로 대응하느냐에 따라 미국 노동조합은 전반적인 쇠퇴 추세 속에서 새로운 도약을 전망해 볼 수 있을 것이다. 미국의 노동조합이 1970년대부터 계속된 쇠퇴 추세를 반전시키지 못하고 있는 상황에서 자본은 생산성 향상을 위해 새로운 참여적 노동조합주의를 확산시키려 하고 있다. 이것은 하나의 기묘한 역설이라고 할 수 있을 것이다. '참여'는 사실 중요한 노동자의 권리를 신장시키기 위한 중요한 요구사항이었으며, 그 동안 자본은 이것을 집요하게 탄압하고 배제해 왔기 때문이다.

포스트 포드주의의 각축상황이 결국 자본이 주도하는 참여적 조합주의의 체제화로 귀결될 것인가? NAFTA는 이같은 역설을 반전시키고 노동조합의 역량을 강화하기 위한 자원이 될 수 있을 것인가? 이 어려운 문제들은 노동력 구성 및 노조활동에 대한 참여의 면에서 미국의 노동조합이 처해 있는 난국을 드러내 보여주는 한편, 새로운 연대를 통해 새로운 지반 위에서 쇠퇴하는 역량을 강화할 가능성을 제시해 주는 것이기도 하다. 그리고 이 문제는 궁극적으로 '자본은 행동하고, 노동은 반응한다'(Moody, 1994: 24)는 틀에서 미국의 노동조합이 과연 벗어날 수 있는가를 보여주는 것이기도 하다. 자본과 정부가 주도하고 있는 실리적 조합주의에서 참여적 조합주의로의 변화에

대해 미국의 노동조합이 얼마나 적극적으로 대처할 수 있느냐의 문제는 새로운 국제적 연대에 얼마나 적극적으로 대처할 수 있느냐와 깊은 상관관계를 가질 것으로 판단된다. 미국 노동조합의 조직역량이 약화되고 있다는 바로 그 사실 때문에, 이 숨길 수 없는 객관적 사실 때문이다. 어쩌면 우리는 이제 이렇게 물어야 하는지도 모른다. '미국에서 노동조합은 이미 낡은 것이 되어 버렸는가?'

〈참 고 문 헌〉

강석재 · 이호창 편역

1993 『생산혁신과 노동의 변화』, 새길.

김기환

1995 「미국의 경제」, 권태환 · 하영선 책임편집(1995), 『아시아 · 태평양지역 연감』, 서울대 지역종합연구소.

김원호

1995 「미주 경제통합」, 권태환 · 하영선 책임편집(1995), 『아시아 · 태평양지역 연감』, 서울대 지역종합연구소.

김호기 · 김영범 · 김정훈 편역

1995 『포스트 포드주의와 신보수주의의 미래』, 한울.

박준식

1996 「미국에서의 비노조 사업장 노사관계의 전개와 그 함의」, 한국산업사회학회 추계학술대회 논문집, 『노사관계 개혁과 사회발전』

박준식 · 이병남

1995 「미국 기업의 조직혁신 현장 연구: 참여경영과 다운사이징의 딜레마」, 한국산업사회연구회 편, 『경제와 사회』 제26호/여름호.

유장희

1993 「미국 경제의 현황과 장단기 전망」, 『계간 사상』 봄호.

윤진호

1992 「미국 노동운동의 위기와 새로운 변화」, 한국산업사회연구회 편, 『경제와 사회』 제14호/여름호.

이남섭

1995 「멕시코」, 권태환 · 하영선 책임편집(1995), 『아시아 · 태평양지역 연감』, 서울대 지역종합연구소.

이성형

1993 「라틴아메리카의 신자유주의: '시장이 생산하는 자유」, 『계간 사회비평』 제9호.

이성희

1995 「딜레마에 빠진 미국식 실리주의 노동운동」, 『월간 사회평론·길』 6월호.

임현진

1993 『제3세계연구 — 종속, 발전 및 민주화』, 서울대학교 출판부.

한국은행

1995 『해외경제정보 — 1995년 상반기분』 7월.

AFL-CIO

1992 The Job Debate: Fiction & Reality (#21).

Anderson, T., ed.

1993 *NAFTA and the Environment*, San Francisco: Pacific Research Institute for Public Policy.

Bhagwati, J.

1993 Beyond NAFTA: Cliton's Trading Choices, *Foreign Policy*, no.91/Summer.

Belous, R. and Lemco, J.

1993 *NAFTA as a Model of Development — the Benefits and Costs of Merging High and Low Wage Areas*, Wahington, D.C.: the National Planning Association.

Bureau of Labor Statistics

1995 *Employment and Unemployment Developments, January 1995*.

Cloud, D.

1992 Bush Says Free-Trade Pact Promises Growth, Jobs, *Economics & Finance*, August 15.

Cohen, L.

1990 *Making a New Deal — Industrial Worker in Chicago, 1919-1939*, Cambridge Univ. Press.

Compa, L.

1994 American Trade Unions and NAFTA, presented for the International Conference "International Trade Unionism at the Current Stage of Globalization and Regionalization of Economy" sponsored by the Faculty of Economics, Saitama Univ. and the Friedrich Ebert Foundation, Saitama-ken, Japan, April 6-9, 1994.

Conybeare and Zinkula

1996 Trade Unions V. Free Trade, *The World Economy*, vol. 19, no. 1/January.

Dunlop, J. et al.

1994a *Fact Finding Report: Commission on the Future of Worker-Management Relations*.

1994b *Report and Recommendations: Commission on the Future of Worker-Management Relations*.

Gramsci, A.

1935 「미국주의와 포드주의」, 이상훈 역(1986), 『그람씨의 옥중수고 I — 정치편』, 거름.

Heffer, J. and Rovet, J

1988 *Why is there no socialism in the United States*, Paris: Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales.

ILO

1994 Perspectives, in *International Labour Review*, vol. 133, no. 1.

Kochan, T. and Weinstein, M.

1994 Recent Developments in US Industrial Relations, *British Journal of Industrial Relations*, 32: 4, Dec.

Laslett, J. and Lipset, S., eds.

1984 *Failure of a Dream? Essays in the History of American Socialism*, Univ. of Calif. Press.

Lipietz, A.

1989 「오늘날 자본주의 위기의 제문제와 조절이론」, 경남대 극동문제연구소 편 (1991), 『전환기의 마르크스주의』, 공동체.

Lowery, A. and Corn, D.

1991 Fast Track to Unemployment, *The Nation*, June 3.

Madian, Alan

1993 A Free Trade Area with Mexico: Will U.S. Workers Lose?, *ANNALS*, March.

Moody, K.

1994 International Labor Solidarity & Economic Integration: the Case of North America, presented for the International Conference "International Trade Unionism at the Current Stage of Globalization and Regionalization of Economy" sponsored by the Faculty of Economics, Saitama Univ. and the

Friedrich Ebert Foundation, Saitama-ken, Japan, April 6-9, 1994.

1995 NAFTA and the Corporate Redesign of North America, *Latin American Perspectives*, Issue 84/Winter.

Seybold, Peter

1995 The Politics of Free Trade: the Global Marketplace as A Closet Dictator, *Monthly Review*, December.

Shaiken, H.

1994 Advanced Manufacturing and Mexico: A New International Division of Labour?, *LARR*, vol. 29.

Sombart, W.

1906 Hocking and Husbands trans.(1976), *Why is there no Socialism in the United States*, M.E. Sharpe, Inc.

Stanford, J.

1993 Continental Economic Integration: Modeling the Impact on Labor, *ANNALS*, March.

Wallerstein, I.

1991 박형준 역(1991), 「마르크스-레닌주의는 죽었다, 누가 만세를 부르는가」, 『월간 말』 12월호.

Womack, J.

1994 NAFTA: Five Myths of Manufacturing, ILO: World of Work (U.S. Edition), no. 8, June.

坂井昭夫

1984 허강인 역(1986), 『독점자본주의와 군사노선』, 세계.

『중앙일보』, 1994/8/6.

『한겨레신문』, 1995/6/13.

The Launching of NAFTA and the Change of America's Capital-Labour Relations

Hyun-Jin Lim · Jong-Chul Choi · Seong-Tae, Hong

The international strategies of America in the post cold-war period have the

apparent objective that America will open a new pax-Americana age, by leading the unequal developmental situations among every countries in the world. This objective is propelled through holding the initiative in the field of information and communication in terms of technology and industry, and is developed by the establishment of the WTO and NAFTA in terms of the world trade order. Here, NAFTA has two implications; first, preparing for a regional platform so that America will be able to re-establish its global power; second, the overall free-trade between advanced countries and developing countries is beginning. With regard to the change of America's capital-labour relations, we need to call our attention to the second aspect. But it seems that the change of America's capital-labour relations in progress is more affected by the competition with other advanced countries than by NAFTA. That is, the recognition of the limits of the New-Deal capital-labour relations and business unionism which have represented America's capital-labour relations up to the present is necessarily emerging in the process of criticizing and replacing Fordism which is regarded as a basis for both. Accordingly, NAFTA is strengthening its position on the necessity for labour in the US to actively pursue solidarity with unions in developing countries, taking off its old protectionist coat. As for unions in America, how to cope with the transition from business unionism to participatory unionism which America's capital and government are leading in the back-ground of post-Fordism will be closely related with how actively to pursue a new international solidarity.

임현진, 서울대 사회학과 교수

주소: 서울시 관악구 신림동 서울대 사회학과

Tel.: 880-6412(O), 406-2756(H)

최종철, 지역종합연구소 특별연구원

주소: 서울시 관악구 신림동 지역종합연구소

Tel.: 0343-96-3922

홍성태, 서울대 사회학과 박사과정 수료

주소: 서울시 관악구 신림동 서울대 사회학과

Tel.: 761-7702(O), 918-2027(H)