

# **미국공공부문의 노사관계와 임금결정 방안에 관한 연구**

**1995**

**한국노동연구원**

## 目次

- I. 研究의 意義와 目的
- II. 公共部門 勞使關係의 發展過程 및 展望
  - 1. 勞勤運動 胎勤期
  - 2. 1960~70年代 勞勤運動의 急速한 成長 및 背景
  - 3. 主要 勞勤組合
  - 4. 1970年代 中盤 以後 勞組의 成長과 向後 展望
- III. 公共部門 勞使關係法
  - 1. 概觀
  - 2. 聯邦政府
  - 3. 州 및 市·郡政府
- IV. 聯邦政府 公務員의 賃金決定方法 및 構造
  - 1. 現場職 公務員
  - 2. 一般職 公務員
  - 3. 團體交渉에 의하여 賃金이 決定되는 公務員
- V. 州 및 市·郡政府의 賃金決定 構造와 勞勤組合
  - 1. 公共部門 勞使關係關聯立法의 發展過程
  - 2. 交渉單位 및 交渉當事者
  - 3. 紛爭調整節次
- VI. 州 및 市·郡政府 勞勤組合의 政府財政에 대한 影響
  - 1. 勞組와 豫算決定
  - 2. 勞組와 賃金效果
- VII. 우리나라 公共部門의 賃金決定方法에 주는 示唆點

## 參考文獻

## 表目次

- <표 1> 미국의 주·지방정부 노조조직률 추이(1964~88)
- <표 2> 미국 연방정부의 주요 노동조합(1991.1)
- <표 3> 미국 주 및 시·군정부의 정부형태별 노조조직률(1987.10)
- <표 4> 미국 주 및 시·군정부의 직종별 노조조직률(1987.10)
- <표 5> 미국의 주 및 시·군정부의 주요 노조
- <표 6> 미국의 공공부문 대 민간부문 임금추이(1956~83)
- <표 7> 미국의 주별 노사관계법 현황(1992)
- <표 8> 미국의 주별 노조안전법 현황(1984)
- <표 9> 미국의 주별 분쟁조정절차(1991)

## 그림目次

- [그림 1] 연방공무원의 임금결정방법
- [그림 2] 하와이주 현장직 공무원관련 노사분쟁 조정절차
- [그림 3] 노조와 예산결정과정

## I. 研究의 意義와 目的

1987년 이후 우리나라 노사관계의 격변기 속에서도 비교적 안정적인 기조를 유지하여 왔던 공공부문의 노사관계가 근년에 들어 불안정적인 조짐을 보이고 있다. 1984년과 1995년은 우리나라 최대 공기업의 하나인 한국통신의 노사분쟁이 우리나라 전반적인 노사관계기조를 결정하는 주요 변수의 하나였다. 정부의 지속적인 임금정책에의 참여가 그 주요 요인의 하나로 지적되고 있다.<sup>1)</sup>

본고는 미국 공공부문의 임금결정방법과 그 역사적인 배경을 살펴봄으로써 우리나라의 임금결정방법에 주는 시사점을 살펴보고자 한다.

미국의 경우 우리나라와 같은 공기업은 존재하지 않음에도 불구하고 연방정부와 주·지방정부로 이원화된 노사관계의 법적 구조 및 임금 교섭권이 없는 연방공무원의 임금결정방법 등은 우리나라 공공부문 임금결정방법의 개편방안에 주는 시사점이 크다.

주석 1) 우리나라 최대 공기업인 한국전력은 1980년대 초 강제적으로 이루어진 퇴직금누진을 조정조치의 후유증을 겪고 있다.

## II. 公共部門 勞使關係의 發展過程 및 展望

### 1. 勞動運動 胎動期

공공부문에서 노동조합이 가장 먼저 조직되기 시작한 곳은 연방정부의 조선소들이다. 19세기 초반부터 노조가 조직되기 시작하여 1836년 1일 10시간 근로를 요구하는 대규모의 파업에 대하여 잭슨(Andrew Jackson) 대통령이 직접개입하여 이를 허용함으로써 공공부문에서의 노조활동이 최초로 인정되는 계기가 마련되었다.<sup>1)</sup>

1963년 뉴욕(New York)의 우편배달부들이 노조를 조직하면서 연방우체국의 노조활동이 시카고(Chicago), 오마하(Omaha) 등의 다른 지역으로 확산되어 갔고, 연방우체국 소속 공무원들은 전국에 걸쳐 분포되어 있음으로 인하여 이는 공공부문의 노조활동이 미국 전역에 걸쳐 태동하는 계기가 되었다. 그러나 연방정부는 전국적으로 확산되는 연방우체국의 노조활동에 대하여 초기 상당히 강경한 반대입장을 취하였다. 1985년 윌슨(William L. Wilson) 우체국장은 소속 공무원들이 로비를 목적으로 워싱턴(Washington)을 방문하는 것을 금지하는 조치를 취하였다. 연방우체국의 노조와 노조원들이 연방의회나 정부를 상대로 한 로비활동이 지속되자 1902년 루즈벨트 대통령은 모든 연방정부 공무원의 개별적인 로비활동을 금지하는 조치를 취하였다.

이와 같은 연방정부의 금지조치에도 불구하고 연방우체국의 노조활동은 지속되어 미국노조연합(American Federation of Labor), 우체국전국협회(National Federation of Post Office)의 주도로 1912년 료요드-라퍼레트(Lloyd-Lafollette)법이 제정됨으로써 노조가 공식적으로 인정되었다. 이후에도 공공부문 노조활동에 대한 사용자들의 방해는 지속되었지만 이를 계기로 노조들은 민간부문의 와그너(Wagner)법하에 인정된 노동3권을 쟁취하고자 하는 노력을 더욱 강화하게 되었다.

공공부문의 다른 근로자들도 노조결성권의 쟁취를 위하여 노력하였는데 1896년 뉴올리언즈(New Orleans)를 근거지로 하여 전국적인 규모의 조직체가 최초로 결성되었으나 미합중국공직위원회(U.S Civil Service Commission)의 저지로 해체되었다. 그러나 1912년 세관공무원의 전국단체가 1917년에는 연방우체국소속 공무원과 AFL에 가입한 노조원을 제외한 모든 연방공무원을 대상으로 하는 연방피용자전국협회(National Federation of Federal Employees: NFFE)가 결성되었다.

주나 시·군단위에서 노조결성은 교원, 소방수 및 경찰 등의 직종별로 이루어졌다. 교원의 경우 1857년 전국교원협회(National Teachers Association: NTA)가 최초로 결성되었고, 1870년에는 NTA와 다른 두 개의 교원단체가 통합되어 전국교육협회(National Education Association)가 결성되었다. 초기 이들 교원단체들은 교직행정가나 교육당국에 의하여 주도되었으며 교원의 전반적인 이익증진 및 교원간의 상호부조 등을 증진시킬 목적으로 설립되었다. 그러나 일반교원의 불만이 누적되어 가면서 이들 단체들도 보다 공격적으로 변화하게 되었다. 예를 들어 뉴욕주의 웨스체스터(Westchester)군의 경우 교원들은 밤 10시 전에 취침하도록 의무화되었다. 1910년 일부의 교직단체

가 AFL에 가입하고 1916년에는 마침내 노조성격의 미국교원협회(American Federation of Teachers)가 결성되었다.

소방관들과 경찰관들도 1800년대 말과 20세기 초기부터 상호부조성격의 단체로서 조직화되기 시작하였다. 소방관의 경우 1918년에 최초로 국제소방관협회(International Association of Fire Fighters : IAFF)가 AFL소속 단체가 되었다. 경찰관의 경우 1897년에 클리브랜드(Cleveland)의 경찰관들이 AFL에 가입·신청한 것을 시작으로 1919년에 37개의 경찰관 단체가 AFL에 가입하였다. 1918년과 1919년에는 일부 대도시에서 일련의 경찰관 파업이 발생하여 치안부재의 상황이 발생하였는데, 이를 계기로 경찰관 단체의 노조활동이 약화되어 1960년대까지는 노조의 존재가 미약하였다. 현재 가장 큰 주 및 시·군정부단위의 노조인 미국 주·군·시 피용자협회(American Federation of State, County, and Municipal Employees : AFSCME)는 1932년 결성되었고, 1936년에는 AFL에 가입하였다. 1950년 AFSCME의 회원수는 약 68,000명에 이르렀으나 대부분의 주나 시·군정부에서 커다란 주목을 받지 못하였으며 그 주요 목적은 공공부문의 성장과 발전을 도모하고 기존의 공무원제도를 개선하는 것이었다. 그러나 1960년 보다 공격적인 성향의 제리 워프(Jerry Wurf)위원장의 당선과 함께 노조의 성격이 강화되었고 그 이후 급속적으로 성장하여 갔다.

주석 1) 대통령의 연방부문 노사관계에 대한 직접적인 개입은 1978년 공직개정법(Civil Service Reform Act)의 제정으로 공공부문 노사관계를 전반적으로 규제하는 입법조치가 이루어지기 전까지 지속적으로 이루어져 왔다.

## 2. 1960 ~ 70年代 勞動運動의 急速한 成長 및 背景<sup>1)</sup>

1960년대 이후 민간부문에서 노동운동이 약화되어 가고 있는 것과는 대조적으로 공공부문의 노동운동은 1960~70년대 그 세력이 급속도로 확대되었다.

1964~78년간 노조조직률은 연방정부의 경우 38%에서 50.2%로 높아졌고, 주 및 시·군정부도 같은 기간에 7.7%에서 17.4%로 높아졌다. 주 및 시·군정부의 경우 단체교섭단체(Bargaining Organization)까지 포함시킬 경우 그 조직률은 <표 1>에서 보듯이 1978년 35.7%까지 높아진다.<sup>2)</sup>

미국 노동운동의 대부지 미니(G.Meany)AFL-CIO 위원장까지도 불가능하다고 믿었던 공공부문의 노동운동이 1960~70년대 급속히 성장한 배경이 크게 네 가지로 요약할 수 있다.

첫째, 공공부문의 고용이 급격히 팽창하였다. 1960~70년대 공공부문의 고용은 약 두배 정도 늘어났다. 1980년을 기준으로 할 때 전체 미국의 취업인구의 20%가 공공부문에 취업하게 되었다. 1951년을 기준으로 할 때 연방정부의 경우 24%가 늘어나 약 2,800,000명이, 주 및 시·군정부의 경우 227%가 늘어나 약 14,000,000명이 고용되게 되었다.

연방정부의 일자리가 주 및 시·군정부에 비해 늘어나지 않는 것은 연방정부의 권한이 상당부문 하부단위로 이관되었기 때문이다. 미국 인구의 팽창으로 의료, 교육, 사회보장 등 지방 단위에서의 각종 공공서비스에 대한 수요가 팽창한 것도 주 및 시·군정부의 고용이 1960년대 중반부터 1976년까지 급격히 늘어나게 된 요인의 하나이다. 특히 25세 미만과 65세 이상의 인구의 비중이 늘어남에 따라 사회보장서비스에 대한 수요가 늘어났다.

이와 같은 고용의 급격한 팽창으로 조직의 관료성과 비인간성이 증대하였고, 따라서 공공부문의 개개근로자는 그들의 요구조건을 집단적으로 표출할 수 있는 조직체의 필요성을 절감하게 되었다. 1960년대 이후 그 세력이 쇠퇴하기 시작한 민간부문의 노동운동은 이와 같은 공공부문의 팽창을 그들의 세력약화를 상쇄할 수 있는 계기로 인식하게 되었다. 특히 공공부문에는 교원단체 등 전문직협회의 형태로 각종 이익단체가 이미 존재하고 있었으므로 노동운동가의 입장에서 볼 때 오히려 공공부문의 조직확장이 용이하였다.

<표 1> 미국의 주·지방정부 노조조직률 추이(1964~88)

(단위 : %)

	교섭단위	단체교섭에 의해 근로조건이 결정되는 근로자 비율
1964	25.0	--
1966	24.8	--
1968	24.9	--
1970	30.1	--
1972	33.7	--
1974	37.1	--
1976	39.9	--
1978	35.7	--
1980	34.1	--
1982	33.5	--
1984	35.8	43.9
1986	36.0	43.2
1988	36.7	43.6

주 : 교섭단위소속 조직률은 1982년까지는 각 교섭단위의 자체자료, 1982년부터는 current population survey에 근거함.

자료 : Ehrenberg, Ronald and Robert Smith, *Modern Labor Economics*, New York : Harper Collins, 1990.

둘째, 민간부문의 노동운동의 경험이다. 1세기에 걸친 민간부문의 노동운동은 조직근로자의 임금 및 근로조건을 향상시킴으로써 공공부문이 포함한 모든 근로자에게 노조에 가입함으로써 실질적으로 혜택을 얻을 수 있다는 것을 실증하였다. 임금이나 근로조건을 향상시키기 위하여는 입법기관의 동의를 얻어야 하는 등 사용자에게 전적으로 의존할 수밖에 없었던 공공부문의 근로자들은 노동조합을 통하여 그들의 근로조건을 향상시킬 수 있다는 것을 인식하기 시작하였다.

이와 같은 공공부문 근로자의 요구에 부응하여 민간부문의 노동조합이 공공부문으로 그 조직을 확대하여 오자 노조를 무시하던 기존의 전문가조직들도 점차로 노동조합의 기능을 수행할 수밖에 없었다. 예를 들어 상호부조단체 성격의 전국교육협회(National Education Association)의 노조인 미국교원협회(American Federation of Teachers)가 조직확대에 대응하여 부분적으로 노조의 기능을 수행하게 되었고, 궁극적으로는 노조로 전환하게 된 것이 대표적인 예이다. 이와 같은 기존의 이익단체와 노조간의 경쟁은 교원뿐만 아니라 공공부문 전체로 확대되어 가고 노동운동이 확산되는 원인의 하나가 되었다.

셋째, 공공부문을 규제하는 법적 제도가 노동운동에 유리하도록 개편되는 여건이 조성되었다. 미국연방대법원은 연방의회(1962년)와 주의회(1964년)의 의원수가 인구수에 비례하여 개편되어야 한다는 판결을 하였다. 이는 많은 주에서 전통적으로 반노조 성향이고 보수적인 농촌지역의 영향력이 증식되었음을 의미하였다.

이와 함께 노동운동의 지원에 힘입어 당선된 케네디(J. Kennedy) 대통령이 대통령령(Executive Order 10988)에 의해 연방정부 공무원의 단결권과 단체교섭권을 인정하는 조치를 취하였는데, 이는 이후 많은 주나 시·군단위에서 노동관계법이 노조결성에 유리하도록 개정되는 데 일조를 하였다.

끝으로 1960~70년에 들어 많은 소수민족과 청년층이 공공부문에 취업하게 되었는데, 이들은 일반적으로 친노조적인 성향을 가지고 있다.

경찰관의 예를 들면 인권 시위, 월남전 반대시위 등의 소요 속에서 이들 시위대의 집중적인 표적이 되는 동시에 이들은 보다 엄격한 규칙준수와 평가의 대상이 되었다. 이와 같은 상황에서 보다

많은 경찰관들이 그들의 이익보호를 위해 과거와는 다르게 노조라는 수단에 의지하게 되었다.

주석 1) 박영범 · 이상덕(1990)의 235 ~ 257쪽을 전제함.

주석 2) 미국 노동성의 기준에 의하면 전문가협회(professional association)는 노동조합으로 인정되지 않는다.

### 3. 主要 勞動組合

#### 가. 연방정부

연방정부의 노조는 전체 연방정부 공무원의 약 60%를 대표하나 실제 노조원 수는 37%에 불과하다. 1964 ~ 68년까지 연방정부의 노조원수는 급격히 증가하였으나 그 이후 노조원의 수는 크게 증가하지 않았고 1976년 이후부터는 약간 감소하는 추세에 있다.

노조의 임금 및 근로조건에 관한 영향력은 상당히 제한되어 있으나 노조가입에 따른 비용이 상대적으로 저렴하므로 (1978년의 공직개정법(Civil Service Reform Act)에 의하여) 전체 공무원의 약 3분의 1이 노조에 가입되어 있다(Burton, 1972). 연방정부 공무원은 정상적인 상황하에서는 파업에 참여하는데 다른 결과에 대하여 우려할 필요가 없으며 노조형성과정(union organizing campaign)에서 모든 연방정부기관은 중립적이 되어야 하는데, 이와 같은 연유로 노조가입에 따른 부담이 적기 때문이다. 그러나 같은 연유로 연방정부 공무원의 노조에 대한 헌신도는 약하다. 체신공무원은 이와 같은 일반적인 경향과는 달리 노조가입률이 높고 노조활동에 상당히 헌신적이다. 별도법에 의해 노사관계가 규제되고 다른 연방공무원과는 달리 파업권을 제외하고는 모든 노동권을 향유하고 있는 데서 그 이유가 있다.

<표 2>는 연방정부의 주요 노동조합을 보여주고 있는데 대표권을 행사하고 있는 상당수의 근로자가 노조원이 아니라는 사실에 유념하여야 한다. 상당수의 연방정부 공무원이 노조의 단체교섭에 의해 임금 및 근로조건이 결정되고 고충처리가 이루어지나 해당노조원이 아니고 노조비도 납부하지 않기 때문이다. 예를 들어 가장 큰 노조인 미국정부피용자협회(American Federation of Government Employees : AFGE)의 경우 대표권을 행사하는 공무원의 약 3분의 1만이 소속 노조원이다. 단체신공무원만이 노조소속률이 90%에 가깝다.

약 650,000명의 공무원을 대표하며 소속 노조원이 약 200,000명인 AFGE

<표 2> 미국연방정부의 주요 노동조합(1991.1)

노 조	교섭단위수	대표권을 행사하는 공무원수
미국정부피용자협회 (American Federation of Government Employees)	962	642,315 WG=161,365 GS=480,950
전국연방피용자협회 (National Federation of Federal Employees)	370	146,113 WG= 27,683 GS=118,430
전국재무성피용자노조 (National Treasury Employees Union)	48	151,736 WG= 1,481 GS=150,255
전국정부피용자협회 (National Association of Government Employees)	195	69,501 WG= 26,700 GS= 42,801
금속노조협의회 (Metal Trades Council)	45	63,063 WG= 57,068 GS= 5,995
국제기계공/항공근로자협회 (International Association of Machinists and Aerospace Worker)	82	28,869 WG= 24,709 GS= 4,790

주 : WG=현장직, GS=사무직

자료 : U.S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in the Federal Government*, Washington, D.C. : Office of Personnel Management, 1991.

는 1932년 AFL-CIO에 의하여 만들어졌으나 정책노선 차이 및 관할권 분쟁으로 AFL-CIO와 결별하였다. 콜롬비아특별구(District of Columbia)와 동남부가 주요거점이고, 여기에는 여성 및 소수민족이 상당수 참여하고 있다.

두 번째로 큰 노조인 전국연방피용자협회(National Federation of Federal Employees : NFFE)는 약 15,000명의 공무원을 대표하고 소속 노조원이 약 30,000명이다. AFGE와는 달리 상당히 보수적인 노선을 최근까지 견지하여 왔다. NFFE는 1917년 AFL소속 노조로 시작되었으나 단체행동권 및 일부 단체 교섭권을 인정하지 않는 등의 노선차이로 1931년 AFL와 결별하였으며 대통령령(Executive Order)10988도 일정기간 반대하였다. 그러나 이와 같은 소극적인 노선에 따른 노조원의 이탈이 가속화되자 AFGE과 같이 단체행동권을 인정하는 등 정책기조가 급변하였다.

세 번째로 큰 노조인 전국재무성피용자협회(National Treasury Employees Union : NTEU)는 재무성을 중심으로 세력을 확장하여 왔으며 상당히 공격적인 세력확장으로 가장 신장세가 큰 노조이며 노조가입률도 50%에 가깝다. 이외에도 약 80여개의 노조가 연방정부에서 대표권을 행사하고 있다.

체신공무원은 가장 오래된(약 230,000명의 공무원을 대표하는) 전국우편배달부협회(National Association of Letter Carriers : NALC), 가장 큰(약 340,000명을 대표하는) 미국우체국직원협회(American Postal Workers Union : APWU), 전국농촌배달부협회(National Rural Letter Carriers Association) 및 전국우체국·연방피용자연합(National Alliance of Postal and Federal Employees) 등의 여러 노조에 의해 대표되고 있다. APWU는 1971년 5개의 군소노조가 합병되어 만들어졌는데 소속 노조원의 절반이 여성이다.

나. 주 및 시·군정부

<표 3>에서 보듯이 1987년 10월 현재 주 및 시·군정부 공무원의 45.3%가 근로자 단체에 소속되어 있다. 읍의 조직률이 61.4%로 가장 높고, 그 다음이 학군(52.5%), 시(51%)의 순이다. 조사가 이루어진 1972년 이후 조직률이 약간 감소하는 추세에 있다. 직종별로 볼 때 <표 4>에서 보듯이 소방관이 64.9%로 가장 높고, 교원(53.7%), 환경미화원(50.2%), 사회복지요원(48.9%)등의 순이다. 주별 조직률의 차이도 매우 큰데 법적인 환경의 차이에 연유한다.

공공부문 근로자의 조직은 여러 기준에 의해 분류할 수 있다. 우선 노조와 협회(association)로 분류할 수 있다. 대부분의 협회는 1920년과 1930년 사이에 창립되어 신용대부, 단체 의료 및 생명보험의 매개기관 등으로 활동하여 왔다. 일부 기관은 협회소속 회원의 이익증진을 위한 로비단체의 역할을 하기도 하였다. 노조는 출발부터 단체교섭을 통하여 임금이나 근로조건을 향상시킬 것을 전제로 하였다. 일부 노조는 AFSCME와 같이 공공부문 근로자만이 소속되어

<표 3> 미국 주 및 시·군정부의 정부형태별 노조조직률(1987.10)

(단위 : %)

정부형태	정규직 조직률
주	39.7
군	34.0
시	51.0
읍	61.4
특별구	31.4
학 군	52.5
전 체	45.3

자료 : U.S. Bureau of the Census, *Labor-Management Relations*, Vol. 3, *Public Employment*(3), U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1987.

<표 4> 미국 주 및 시·군정부의 직종별 노조조직률(1987.10)

(단위 : %)

직 종	정규직 조직률
소 방 관	64.9
교 원	58.1
경 찰 관	53.7
환 경 미 화 원	50.2
복 지 요 원	48.9
고 속 도 로 요 원	44.4
병 원 요 원	38.6
기 타	36.2

자료 : U.S. Bureau of the Census, *Labor-Management Relations*, Vol. 3, *Public Employment*(3), U.S. Government Printing Office, Washington, D.C., 1987.

있고, 일부 노조는 서비스직피용자국제노조(Service Employees International Union : SEIU)와 같이 민간부문 근로자들도 가입되어 있다. AFSCME와 같이 직종 구분이 없이 모든 근로자들이 가입할

수 있는 노조가 있는 반면, 소방관국제협회(International Association of Fire Fighters : IAFF)와 같이 소속 노조원의 직종을 제한한 노조도 있다.

대부분의 협회는 단체교섭 및 노조의 다른 기능을 초기에는 무시하였다. 그러나 단체교섭이 법에 의하여 허용되는 등 법적 환경이 변화하기 시작하자 노조의 기능을 대부분 수행하게 되고 1970년대 초기에 와서는 노조와 협회의 실질적인 구분이 없어지게 되었다. 일부 협회는 노조의 기능을 수행은 하되 노조와는 별개의 단체로 존재하고 있는 반면 SEIU에 흡수합병된 일리노이주피용자협회(Illinois State Employees Association)과 같이 기존 노조에 합병된 단체도 있다. 그러나 사우스캐롤라이나피용자협회(South Carolina State Employees Association)와 같이 노조의 기능은 하지 않고 회원에 대한 서비스 제공 및 로비단체로 남아 있는 협회도 있다. 이와 같은 22개의 협회가 정부 피용자단체(Assembly of Government Employees : AGE)를 만들어 연례적으로 모이고 있다.

1960년대 말과 1970년대 초반에는 조직확장을 위한 노조 및 협회간의 경쟁과 알력이 심하였으나 현재는 안정적인 상황이다. AFL-CIO내에는 소속 노조간의 관할권 다툼을 조정하는 기구가 있다.

<표 5>에서 보듯이 조직원을 특정직종에 한정하지 않는 노조 중 AFSCME가 가장 크며 현재 소속 노조원이 1,000,000명이 넘는다. 소속 노조원은 1960년대 초반부터 1970년대 후반까지 크게 신장하였으며 그 이후에도 완만하게 그 수가 증가하고 있다. 사무요원, 의료계 종사원, 전문기술직 및 경찰관 등이 그 주요 구성원을 이루고 있다. 단체 교섭은 지역단위로 이루어지며 전국사무소는

<표 5> 미국의 주 및 시·군정부의 주요 노조

(단위 : 명)	
노 조	노조원수(연도)
전국교육협회(National Education Association:NEA)	2,000,000(1990)
미국 주·군·시 피용자협회(American Federation of State, County, and Municipal Employees : AFSCME)	1,090,000(1989)
미국교선협회(American Federation of Teachers)	780,000(1990)
서비스직피용자국제노조(Service Employees International Union : SEIU)	475,000(1990)
경찰관협회(Fraternal Order of Police : FOP)	230,000(1990)
국제소방관협회(International Association of Fire Fighters : IAFF)	142,000(1989)

지원기능을 담당한다. 주요 정책노선의 결정은 매년 열리는 총회를 통하여 이루어진다.

SEIU, 노동자국제노조(Laborer's International Union : LIU), 국제운수노조(International Brotherhood of Teamsters) 등도 특정직종에 소속원을 국한하지 않는 노조 중 큰 노조인데, 그 소속원을 공공 부문에 한정하지 않고 있다. 소속 노조원이 약 475,000명인 SEIU는 의료계 종사원, 사회사업요원 및 학교의 비교원직종이 그 주요 구성원이다. LIU는 현장직 근로자가 그 주요 구성원인데 노조원 수는 약 400,000명이다.

교육기관이 주 및 시·군단위에서 근로자를 가장 많이 고용하고 있다. 시·군 정부 근로자의 57%, 주정부 근로자의 44%에 해당되는 약 7,400,000명이 공공교육기관에 근무하고 있다. 1990년 현재 2,000,000명이 소속되어 있는 전국 교육협회(National Education Association : NEA)와 약 780,000명이 소속되어 있는 미국교원협회(American Federation of Teachers : AFT)가 가장 큰 노조들이다. NEA는 중소도시와 농촌지역, AFT는 뉴욕(New York), 보스턴(Boston), 미니애폴리스(Minneapolis) 등의 대도시가 주요 거점지역이다. NEA는 교원 및 교육행정가를 모두 회원으로 포함하는 전문직 단체로 1857년에, AFT는 1919년에 노조로서 출발하였다. 현재 NEA는 1950년대까지도 단체교섭 등 노조활동을 비전문적이라고 치부하였으나 AFT의 공격적인 세력확장에 대응하여 1960년대 초반부터 단체교섭 등에 참여하는 등 현재로서는 완전히 노조의 기능을 하고 있다.

과거 NEA와 AFT의 통합 논의는 상당히 진전된 적도 있으나 AFT가 AFL-CIO소속 단체이고, 노조

원의 자격에 관한 이견이 있으며(교육행정가도 NEA의 회원임), 여러 정책노선이 차이가 있다는 이유로 NEA측이 거부함으로써 1977년에 무산되었다.

고등교육기관의 경우 1984년 현재 647개 기관에 168,000명의 노조원이 있다. 1980년 연방대법원이 사립고등교육기관의 교수 등이 노조원의 자격이 없다는 판결을 내린 이후(NLRB대 예시바(Yeshiva)), 공립고등교육기관의 직원만이 노조에 소속되어 있다. NEA(약 62,000명), AFT(약 75,000명), 미국대학교수협회(American Association of University Professors : AAUP, 약 55,000명) 등이 주요 노조이다.

소방관은 공공부문 중 가장 조직률이 높다. 국제소방관협회(International Association of Fire Fighters : IAFF)에 가장 많은 수의 소방관이 소속되어 있고, 1989년 현재 노조원의 수는 142,000명이다.

경찰관은 경찰관협회협의회(Conference of Police Association : ICPA ; 140,000명), 경찰관협회(Fraternal Order of Police ; 230,000명), 국제경찰관협회(International Brotherhood of Police Officers), 전국경찰관노조(National Union of Police Officers) 등 여러 노조에 소속되어 있다.

#### 4. 1970年代 中盤以後 勞組의 成長과 向後 展望

1960년대 전반부터 1970년대 전반까지 공공부문 노사관계는 경제의 지속적인 성장, 공공부문 고용의 팽창 및 공공부문 노동운동에 우호적인 정치적 분위기 등으로 노조측에 유리한 방향으로 전개되어 왔다.

그러나 1970년대 중반 이후 지속되고 있는 공공부문의 재정적 부담가중에 따른 납세자의 반발 및 이에 따른 공공부문의 축소, 노동운동에 대해 비우호적인 정치·사회분위기, 사용자의 강경대응 등의 이유로 공공부문의 노동운동은 그 세력이 위축 내지는 정체되고 있다.

1970년대의 전반적인 미국 경제불황과 함께 공공부문의 재정적인 부담도 가중되어 갔는데, 예를 들어 뉴욕(New York), 클리브랜드(Cleveland) 등 주요 도시들이 일시적 혹은 영구적으로 파산상태에 들어갔다. 특히 많은 기업들이 중부나 북부로부터 남부로 이주하여 갔는데, 이로써 공공부문 노동운동에 우호적인 북부와 중부의 재정적인 부담은 더욱 가중되었다. 이와 같은 환경하에서 정치적인 분위기가 노조운동에 부정적으로 변화하였다. 예를 들어 뉴욕(New York), 코네티컷트(Connecticut), 캘리포니아(California)주에서는 노조지원으로 당선된 민주당 주지사까지도 반노조적인 정책노선을 표명하였다. <표 6>에서 보듯이 1970년대 중반 민간부문대비 공공부문의 임금인 급격히 하락한 것은 이와 같은 분위기를 잘 대변하고 있다.

1980년대에 들어 미국경제에 회복되면서 정치권의 반노조적인 성향은 악화

<표 6> 미국의 공공부문 대 민간부문 임금추이(1956~83)

(단위 : 미국달러)

	민간비농부문 시간당임금	제조업생산직 시간당임금	주·지방정부 월평균임금	주·지방정부 연 간임금 ÷ 민간비 농부문 비관리 직 연간임금	주·지방정부 연 간임금 ÷ 제조업 연간임금
1956	1.80	1.95	334	1.11	1.03
1958	1.95	2.11	365	1.12	1.04
1960	2.09	2.26	398	1.14	1.06
1962	2.22	2.39	440	1.19	1.10
1964	2.36	2.53	470	1.19	1.11
1966	2.56	2.72	515	1.21	1.14
1968	2.85	3.01	603	1.27	1.20
1970	3.23	3.35	693	1.29	1.24
1972	3.70	3.82	764	1.24	1.20
1974	4.24	4.42	894	1.27	1.21
1976	4.86	5.22	1,016	1.25	1.17
1978	5.69	6.17	1,132	1.19	1.10
1980	6.66	7.27	1,337	1.21	1.10
1982	7.68	8.49	1,587	1.24	1.12
1983	8.33	9.17	1,778	1.28	1.16
1984	-	-	-	1.29	1.17
1986	-	-	-	1.38	1.24
1988	-	-	-	1.41	1.29

자료 : Ehrenberg, Ronald and Robert Smith, *Modern Labor Economics*, New York : Harper collins, 1990.

되어 일부 주에서는 노동운동에 유리한 법이 제정되기도 하였다. 그러나 납세자들이 그들의 납세액에 상응하는 공공부문 효율성과 생산성의 제고를 요구하게 되었다. 예를 들어 교육부문의 경우 교원평가제도가 도입되어 업무능력이 탁월한 교원에게는 특별보너스가 지급되었다.

관료적인 공공부문의 조직체계, 생산성 향상 및 측정의 어려움을 고려하면 효율성의 제고라는 1980년대의 여건은 공공부문 노동운동의 신장에 그다지 긍정적인 요인은 아니었다고 볼 수 있다. 그러나 일부 노조는 이와 같은 상황의 변화를 새로운 도약의 계기로 삼았다. NEA와 AFT는 교원 자질향상 문제를 자체현안으로 도입함으로써 그들의 조직력을 강화하였다. 또한 경찰, 교도관 등 많은 공공부문의 근로자가 생산성 및 근로환경의 개선을 목적으로 노사가 공동으로 설립한 위원회에 자발적으로 참여하여 소기의 성과를 성취하였다.

1990년대 들어 민간부문의 노조는 상당한 변화를 겪고 있다. 조직률이 지속적으로 감소하는 가운데 몇몇의 주요 노조가 통합되었으며, 1995년 AFL-CIO는 설립후 처음으로 위원장을 경선으로 선출하였다. 공공부문의 노조도 민간부문과 같이 그 세가 크게 성장하지 않으리라 전망된다.

연방정부의 경우 1981년의 항공관제사 파업에 대한 레이건 대통령의 대응에서도 나타난 반노조적인 환경은 지속되고 있는데, 1994년 공화당의 득세 이후 예상되는 연방예산의 삭감으로 연방공무원의 수 자체가 감소할 것으로 전망된다. 이는 노조신장의 긍정적인 여건은 아닌 것은 분명하다. 특히 임금 및 주요 근로조건에 관한 협상권이 없는 노조에 대한 연방공무원들의 관심은 여전히 크

지 않으므로 1990년대에도 연방정부의 노조의 세가 신장되지 않을 것은 분명하다. 주 및 시·군정부의 경우도 1990년의 노조의 성장을 위한 여건은 그리 좋지 않다. 연방정부의 경우와 같이 대부분의 주 및 시·군정부도 재정적인 어려움을 겪고 있으며 이와 같은 여건하에서 공공부문은 보다 효율적으로 운영될 것을 요구받고 있다. 노조의 세 신장을 위하여는 역시 좋은 여건은 아니라고 보인다.

### Ⅲ. 公共部門 勞使關係法<sup>1)</sup>

미국 공공부문의 노사관계는 하나의 총괄적인 법에 근거하여 규제되는 것이 아니다. 주 및 시·군 정부는 말할 것도 없고 연방정부도 여러 가지 다른 법령에 근거하여 관계공무원의 노사관계를 규제하고 있다. 주정부의 경우 일부 주는 공공부문 근로자의 단체교섭을 허용하지 않으나 대부분의 주에서는 민간부문 근로자와 동등한 권리를 누리고 있다. 대부분의 주는 단체행동권을 금지하고 있으나 11개의 주는 일정조건하에서 파업을 허용하고 있다.

#### 1. 概 觀

공공부문 근로자의 단결권이 허용되기 시작한 것은 1967년부터인데 그 과정중 법원의 판례가 단결권 허용여부의 중요한 역할을 하였다. 1892년 홈즈(Homes) 연방대법원 판사는 맥오리프(McAuliff) 대 뉴우베드포드시(City of New Bedford) 사건의 판결에서 공무원은 입사당시 합의한 근로조건에 대하여 불평할 수 없다는 근거에서 공무원의 단결권을 부정하였다. 이 판례는 공무원의 단결권이 법원에 의하여 부정된 첫번째 경우인데 동시에 사법부가 수정헌법 제1조와 관련된 공무원의 노동권을 심리하는 계기가 되었다.

그 이후 상당기간 미국 법원은 주권법칙에 입각하여 공무원의 단결권과 관련된 판결에서 홈즈(Homes) 판사와 같은 입장을 유지하였다. 즉 주권정부는 공공부문 관련법과 근로조건을 결정하는 절대적인 권한을 가지며 이와 같은 절대적인 권한은 일방적이므로 근로자 조직체와의 교섭에 의하여 침해될 수 없고 따라서 공무원의 단결권은 법적으로 보장될 수 없다는 것이다.

1967년 케이지안(Keyesian)대 이사원(Board of Regents)사건의 심리에서 미국 대법원은 결사의 자유를 포기한다는 전제에서 성립된 공공부문의 고용관계는 위헌이라고 판결하였는데, 이로써 공공부문 근로자의 단결권이 법적으로 인정되게 되었다.

현재 사법부의 각종 판결에서 공공부문 근로자는 단결뿐만 아니라 정치활동에 참여할 권리 및 해고시 해고사유에 대한 서면답변서를 요구할 권리까지 보장받고 있다. 그러나 단체교섭을 법적으로 보장하지 않는 한 공무원이 그들의 고용주에게 단체교섭을 강요할 수 없다는 입장을 유지하고 있다. 한편 관련법이 없더라도 고용주의 자발적 참여를 전제로 한 단체교섭은 성립될 수 있다는 것이 사법부의 다수의견이다.

주석1) 박영범·이상덕(1990) 241 ~257쪽의 내용을 최근자료로 보완했다.

#### 2. 聯邦政府

역사적인 연유로 인하여 노동권이 일찍부터 허용되기 시작한 일부를 제외하고 대부분의 연방정부 공무원의 단결권이 처음으로 인정된 것은 1962년 케네디(J.F. Kennedy)대통령의 대통령령(Executive Order) 제10988호이다. 그 이후 닉슨(Nixon)대통령의 1969년 대통령령(Executive Order) 제11491호, 1971년 대통령령(Executive Order) 제1161호를 거쳐 1978년 카터(Carter)대통령의 공직개정법(Civil Service Reform Act: CSRA)으로 법령에 의해(비관리자의 지위에 있는)연방정부 공무원의 노동권이 뒷받침되고 있다.

##### 가. CSRA의 적용대상

CRSA는 정부회계국(Government Accounting Office), FBI, CIA, 국가안전기구(National Security Agency), TVA, 미합중국우체국(U.S. Postal Service), 그리고 군인을 제외한 모든 연방공무원에게 적용된다. TVA 피용자는 루즈벨트(F.D.Roosevelt) 대통령의 1935년 고용관계정책(Employment Relations Policy)에 의하여 단체교섭권을 보장받고 있고, 우체국(Postal Service) 근로자는 1970년 우편재조직법(Postal Reorganization Act)에 의해 파업권을 제외하고는 민간부문 근로자와 동등한 노동권을 보장받고 있다. 정부 회계국, FBI, CIA, 국가안전기구 근로자는 단체교섭권을 법적으로 인정받지 못한다. 군인은 1977년의 국방성 장관령에 의하여 단체교섭권 및 다른 노동조합활동이 허용되지 않는다.

#### 나. 교섭대상

TVA와 연방우체국소속 공무원을 제외하고는 임금 및 복지성 급여에 관하여 노사가 교섭을 할 수 없으며, 인사체계 개편 및 정치활동도 교섭대상에서 제외된다.

#### 다. 단체행동권의 제한 및 연방노동관계국(Federal Labor Relations Authority : FLRA)에 의한 강제중재

연방공무원의 단체행동권은 허용되지 않으며 노사간의 분쟁은 FLRA에 의해 조정된다. FLRA는 연방정부의 노사관계를 총괄하는 기구인데 상원의 동의를 얻어 대통령이 임명하는 3인의 위원으로 구성되는데, 그 위원의 임기는 법적으로 보장된다. 구체적으로 적정교섭단위의 결정, 노동조합 선거의 관리, 부당노동행위의 심사, 법에 의해 결정된 단체교섭대상의 기준 및 관련분쟁의 조정을 담당한다. 당사자가 항고법원에 항소하지 않는 한 연방공무원관련 노사관계의 모든 현안의 최종 결정권은 FLRA에 있다.

하부조직으로 노사분규의 알선 및 조정을 담당하는 연방조정알선국(Federal Mediation and Conciliation Service)과 중재절차나 중재안을 제시하여 조정하는 연방분쟁조정위원회(Federal Service Impasses Panel)가 있다.

파업에 참여하는 연방공무원은 물론 파업을 주도하는 노동조합에 속한 공무원에게도 해고 또는 형사상의 책임을 강제할 수 있다. 파업을 주장하는 연방공무원에 대한 제재조치는 최고 1천달러의 벌금과 혹은 최고 1년의 징역이 있다. 그리고 파업을 주도한 노동조합은 물론 노동조합의 지위를 상실할 수도 있다. FLRA에 의해 1981년 항공관제사 파업을 주도한 전문항공관제사협회(Professional Air Traffic Controllers Organization : PACTO)가 노동조합의 지위를 상실한 것이 그 대표적인 예이다.

#### 라. 권리분쟁에 대한 중재

연방정부의 단체협약은 권리분쟁에 강제중재 절차를 포함시킬 것이 법제화되어 있다.

### 3. 州 및 市 · 郡政府

대부분의 연방공무원의 노사관계는 공직개정법(Civil Service Reform Act)과 우편업무재조직법(Postal Service Reorganization Act)에 의해 규제되나 주 및 시 · 군정부 공무원의 노사관계는 각 주의 독자적인 노사관계정책에 의해 규제된다.

1960년대 초반 연방공무원의 단결권과 단체교섭권이 법적으로 인정되고 그 이후 많은 주에서 독자적인 공공부문관련 노사관계정책을 수립하자 1970년대에 들어 연장차원에서 각 주의 공공부문 근로자에게 공동으로 적용될 수 있는 노사관계법의 제정의 필요성이 지속적으로 제시되고 있다.

1975년 미국 대법원은 전국시협의회(National League of Cities)대 우셔리(Ushery) 사건의 판결에서 공정근로기준법(Fair Labor Standards Act : FLSA)이 정한 연방차원의 임금 및 근로시간에 대한 기준이 각 주 및 시 · 군정부에 강제될 수 없다고 판결하였다. 이 판결은 연방정부가 각 주 및 시 · 군정부 근로자에게 공통적으로 적용되는 노사관계기준을 강제하는 것은 위헌이라는 것을 간접적으로

로 시사하는 것이기 때문에 연방차원에서 주 및 시·군정부의 근로자에게 공통적으로 적용되는 노사관계법을 제정하려는 노조의 노력은 일대 타격을 받게 되었다.

한편 1985년의 가르시아(Garcia)대 산안토니오시운송국(San Antonio Metropolitan Transit Authority)의 심리에서 미국 대법원은 공정근로기준(Fair Labor Standards Act)은 주 및 시·군정부에도 적용되어야 한다는 판결을 하여 1975년의 우셔리(Usery) 사건의 결정을 뒤집었다. 이 판결로 많은 지방정부가 경찰, 소방관 등에게 법에 정한 초과근로수당을 지급하도록 강제됨으로써 재정적인 어려움을 겪게 되자 연방의회는 FLSA의 예외조항에 공무원을 포함시켰다. 이 판결은 연방의회가 전국에 공동적으로 적용될 수 있는 노동관계법을 제정한 전례를 만들었다는 점에서 연방차원에서 주 및 시·군정부 근로자에게 공동적으로 적용되는 노사관계법을 제정할 수 있는 가능성이 커지게 되었다.

그러나 공회당의 집권에 의한 보다 보수적인 의회의 등장, 노조의 영향력 약화 등 1990년대의 정치상황을 고려할 때 이와 같은 범연방적인 공공부문 노사관계법의 제정은 가까운 장래에 실현될 가능성이 없다.

#### 가. 단체교섭권을 공식적으로 인정하지 않는 주

<표 7>에서 보듯이 공공부문 근로자의 단체교섭권을 공식적으로 인정하지 않는 주는 1992년 초 현재 애리조나(Arizona)주를 비롯한 9개 주인데 이 중 6개의 주가 남부에 위치하고 있다. 그러나 미시시피(Mississippi)주를 제외한 다른 주들은 공공부문 근로자에 관한 부분적인 정책이 있다. 사우스캐롤라이나(South Carolina), 버지니아(Virgina), 콜로라도(Colorado)주에는 고충처리 절차가 있으며, 루지애나(Louisiana), 오하이오(Ohio), 유타(Utah)주에서는 체크오프(check-off)가 허용된다. 노드캐롤라이나(North Carolina)주에는 단체교섭을 불법화하는, 버지니아(Virgina)주에는 단체행동권을 불법화하는 법이 있다. 애리조나(Arizona)와 아칸사스(Arkansas)주에서는 검찰총장의 의견서를 통하여 관련정책을 조정하고 있는데, 체크오프가 허용되고 단체교섭의 범위가 정해져 있다. 앞에서 언급한 대로 이들 주에서 공공부문 근로자의 단결권은 인정되고 고용주의 자발적인 참여를 전제로 한 단체교섭은 인정된다는 것이 현재까지의 대부분의 판례이다. 이들 주에서는 부분적으로 공공부문 노사간에 실제적인 단체교섭이 이루어지는 경우가 흔히 있다. 경영층의 입장에서 볼 때 단체교섭이 가장 효율적인 근로조건의 결정방법이라고 판단되는 경우 노사합의로 단체교섭을 진행하는 것이 보다 합리적이기 때문이다.

#### 나. 단체교섭권 혹은 단체협의를 일부 근로자에게만 공식적으로 인정하는 주

앨라배마(Alabama)주를 비롯한 14개 주에서는 일부 근로자에 한하여 단체교

<표 7> 미국의 주별 노사관계법 현황(1992)

	적 용 대 상				
	주공무원	지방공무원	경 찰	소 방 관	교 원
앨라배마	-	-	-	Y	Y
알래스카	X	X	X	X	X
애리조나	-	-	-	-	-
아 칸 소	-	-	-	-	-
캘리포니아	Y	Y	Y	Y	X
콜로라도	-	-	-	-	-
코네티컷	X	X	X	X	X
델라웨어	X	X	X	X	X
플로리다	X	X	X	X	X
조 지 아	-	-	-	Y	-
하 와 이	X	X	X	X	X
아이다호	-	-	-	X	X
일리노이	X	X	X	X	X
인디애나	-	-	-	-	Y/X
아이오아	X	X	X	X	X
캔 자 스	Y	Y	Y	Y	X
캔 터 키	-	-	X	X	-
루지애나	-	-	-	-	-
메 인	X	X	X	X	X/Y
메릴랜드	-	X	-	-	X
메사츄세츠	X	X	X	X	X
미 시 간	Y	X	X	X	X
미네소타	X/Y	X/Y	X/Y	X/Y	X/Y
미시시피	-	-	-	-	-
미 주 리	Y	Y	-	Y	-
몬 태 나	X	X	X	X	X/Y
네브래스카	X	X	X	X	Y
네 바 나	-	X	X	X	X
뉴햄프셔	X	X	X	X	X
뉴 저 지	X	X	X	X	X

	적 용 대 상				
	주공무원	지방공무원	경 찰	소 방 관	교 원
뉴멕시코	X	X	X	X	X
뉴 욕	X	X	X	X	X
노드캐롤라이나	-	-	-	-	-
노드다코타	Y	Y	Y	Y	X
오하이오	X	X	X	X	X
오클라호마	-	X	X	X	X
오 리 건	X	X	X	X	X
펜실베니아	X/Y	X/Y	X	X	X/Y
로드아일랜드	X	X	X	X	X
사우드캐롤라이나	-	-	-	-	-
사우드다코타	X	X	X	X	X
테 네 시	-	-	-	-	X
텍 사 스	-	-	X	X	-
유 타	-	-	-	-	-
버 몬 트	X	X	X	X	X
버지니아	-	-	-	-	-
워 싱 톤	X	X	X	X	X
웨스트버지니아	Y	Y	Y	Y	Y
위스콘신	X	X	X	X	X
와이오밍	-	-	-	X	-

주 : X는 단체교섭권, Y는 단체협약권, X/Y는 사안별로 단체교섭권 혹은 단체협약권을 법적으로 인정하는 주를 의미함.

자료 : Ehrenber, Ronald and Robert Smith, *Modern Labor Economics*, New York : Harper Collins, 1990.

Kearney, Richard, *Labor Relations in the Public Sector*, New York : Marcel Dekker Inc 1992

섭권 내지 단체협약권을 인정하고 있다. 그 중에서 소방관과 교원이 가장 일반적으로 단체교섭권이 인정되는 근로자이다. 소방관은 9개 주, 교원은 7개 주에서 법적으로 단체교섭권을 인정받고 있다.

경찰관은 소방관에 비하여 적은 주에서 단체교섭권을 인정받고 있는데, 치안상태를 며칠간 마비시킨 1919년의 보스톤(Boston) 파업의 여파인 듯하다.

다. 대부분 근로자의 단체교섭권을 공식적으로 인정하는 주

29개의 주에서 대부분의 공공부문 근로자에게 단체교섭권을 인정하고 있는데, 다음과 같은 일반적인 특징이 있다.

#### 1) 피용자 권리

일반적으로 민간부문 근로자에게 적용되는 전국노동관계법(National Labor Relations Act)이 적용된다. 비관리자적인 위치에 있는 근로자의 단결권 및 단체교섭권이 인정된다.

## 2) 경영권

상당수의 주에서 경영권에 대한 법적 근거를 부여하면서 특정사안을 교섭대상에서 제외시키고 있다. 일반적으로 경영권에 포함되는 사안은 작업의 성격 및 방법을 결정할 권리, 작업에 필요한 장비를 결정할 권리, 보직·승진·해고 등의 사안을 결정할 권리, 기관의 목적을 결정할 권리 등을 포함한다. 일부 주에서는 인사교과제도도 단체교섭의 대상에서 제외시키고 있다.

## 3) 전담기구

노동조합의 인정, 부당노동행위의 판정 등 공공부문 노사관계관련 문제를 집행·감독할 기구가 각 주마다 있다. 기존의 노동부나 총무처 등이 담당하거나 중립적인 성격의 새로운 기구가 설치되기도 한다.

## 4) 유일교섭단체의 인정

모든 주에서 유일교섭단체에게만 단체교섭권이 주어진다. 유일교섭단체는 비밀투표, 다수결의 원칙에 의해 선정되며 일단 선정된 후 각 교섭단위의 모든 근로자를 대표한다. 유일교섭단체의 선정 절차는 전국노동관계법(National Labor Relations Act)의 규정에 의해 이루어지며 그 과정도 정부기구가 감독한다.

## 5) 교섭대상

대부분의 주에서 전국노동관계법(National Labor Relations Act)에 정해진 대로 임금 및 근로조건에 관한 광범위한 범위의 문제를 노사간에 논의하도록 법에 규정하고 있다. 그러나 앞에서 언급한 대로 일정사항은 노사의 교섭대상에서 제외시키고 있는데 최근에는 교섭대상이 광범위해지는 추세이다.

## 6) 노조안전장치

<표 8>에서 보듯이 취업후 일정기간내에 노조원의 자격을 취득하고 유지하는 것을 취업의 조건으로 하는 유니언 샵(union-shop)은 5개 주에 노조원의 자격이 취업의 전제조건이 되지 않는 않지만 노조의 활동에 필요한 경비를 비노조원도 부담하는 것을 강제하는 에이전시 샵(agency-shop)은 21개 주, 나머지 3개주에서는 고용조건으로 기취득한 노조원의 자격을 유지·강제하는 조합원의 자격 유지(maintenance of membership)를 인정한다. 9개 주에서는 비노조원의 노조활동에 대한 경비부담을 단체교섭관련 경비에만 국한시키는 공평부담(fairshare)을 인정하고 있다. 체크오프(check-off)는 대부분의 주에서 인정되고 있다. 한편 앨라배마(Alabama)주를 비롯한 20개 주에서는 유니언 샵, 에이전시 샵 등의 노조안전조치를 금지하고 있다.

## 7) 부당노동행위

전국노동관계법(National Labor Relations Act)의 모델에 따라 노사의 부당노동행위에 관한 규제를 관련법에 규정하고 있으며 이를 관장하는 감독기관이 있다.

## 라. 단체행동권의 제한과 분쟁조정제도

1992년 현재 37개의 주에서 일부 혹은 전체 공공부문 근로자의 단체행동을 법적으로 금지하고 있다. 12개 주에서는 일부 공공부문 근로자에게 제한적인 단체행동권을 보장하고 있다. 그러나 단체행동권을 인정하는 주도 경찰관, 소방관, 교도관, 병원종사자 등의 파업은 금지하고 있다. 5개 주에서는 법원의 판결에 의하여 제한적인 근로자에게 단체행동권을 허용하고 있다.

<표 8> 미국의 주별 노조안전법 현황(1984)

「오픈 샵」(open shop)을 허용하는 주	알래스카 메인 : 대학교 고용인 켄터키 : 30만 이상 거주하는 시의 소방관 워싱턴 : 고등교육기관 고용인 버몬트 : 시정부 근로자
「에이전시 샵」(agency shop)을 허용하는 주	워싱턴 : 교원 미시간 몬태나 로드아일랜드 : 교원, 주정부 고용인 코네티컷 : 주정부 근로자 버몬트 : 시정부 근로자
노조자격유지를 허용하는 주	펜실바니아 캘리포니아 : 주정부 고용인, 교원
「페어 쉐어」(fair share)를 허용하는 주	뉴욕 오리곤 노오드다코타 하와이 메사츄세츠 미네소타 캘리포니아 : 주정부, 교육기관 근로자
「오픈 샵」, 「에이전시 샵」, 「페어 쉐어」를 금지하는 주	앨라배마 아리조나 아칸소 조지아 아이오아 켄자스 푸이지애나 미시시피 네브래스카 네바다 노드캐롤라이나 노오드다코타 사우드캐롤라이나 테네스 유타 버지니아 와이오밍

<표 9> 미국의 주별 분쟁조정절차(1991)

	조 정	사실조사	중 재	중 재 (최종제안)
앨라배마	-	-	-	-
알래스카	X	-	X	-
애리조나	-	-	-	-
아 칸 소	-	-	-	-
캘리포니아	X	X	-	-
콜로라도	-	-	-	-
코네티컷	X	X	-	X
델라웨어	X	X	X	X
플로리다	X	X	-	-
조 지 아	X	-	-	-
하 와 이	X	X	X	X
아이다호	X	X	-	-
일리노이	X	X	X	X
인디애나	X	X	X	-
아이오아	X	X	X	X
캔 자 스	X	X	-	-
캔 터 키	X	X	-	-
루지애나	-	-	-	-
메 인	X	X	X	-
메릴랜드	X	X	-	-
메사츄세츠	X	X	X	X
미 시 간	X	X	X	X
미네소타	X	-	X	X
미시시피	-	-	-	-
미 주 리	-	-	-	-
몬 태 나	X	X	X	X
네브래스카	X	X	X	-
네 바 다	X	X	X	X
뉴햄프셔	X	X	X	-

<표 9>의 계속

	조 정	사실조사	중 재	중 재 (최종제한)
뉴저지	X	X	X	X
뉴멕시코	X	X	X	-
뉴욕	X	X	X	-
노드캐롤라이나	-	-	-	-
노드다코타	X	X	-	X
오하이오	X	X	X	X
오클라호마	-	X	X	-
오리건	X	X	X	-
펜실베이니아	X	X	X	-
로드아일랜드	X	X	X	-
사우드캐롤라이나	-	-	-	-
사우드타코타	X	X	-	-
테네시	X	X	X	-
텍사스	X	-	X	-
유타	-	-	-	-
버몬트	X	X	X	X
버지니아	-	-	-	-
워싱턴	X	X	X	-
웨스트버지니아	-	-	-	-
위스콘신	X	X	X	X
와이오밍	-	-	X	-

주 : X는 관련절차가 있음.

자료 : Kearney, Richard, *Labor Relations in the Public Sector*, New York : Marcel Dekker, Inc, 1992.

공공부문도 민간부문과 같이 이익분쟁절차는 알선, 조정, 사실확인 및 중재의 절차를 거쳐 이루어진다. 1990년 말 현재 38개의 주에서 적어도 일부 근로자의 이익분쟁에 관한 입법조치가 이루어져 있다. <표 9>에서 보듯이 36개 주에서 알선, 33개 주에서 조정, 33개 주에서 사실확인 그리고 30개 주에서 중재에 관한 법을 제정하였다. 한편 공공부문의 이익분쟁절차가 민간부문과 다른 점은 연방공공 근로자는 당사자 합의에 의한 위임시, 기타 주 및 지방정부는 지역에 따라 중재가 법적으로 강제된다는 점이다.

#### IV. 聯邦政府 公務員의 賃金決定方法 및 構造

연방공무원의 임금은 민간부문의 유사한 근로자와 동등한 수준이어야 한다는 비교임금의 원칙(principle of prevailing wage)에 의하여 오래전부터 결정되어 왔다.

비교임금의 원칙은 19세기 중반 해군조선소의 현장직 근로자의 임금 및 기준 근로시간에 관한 노사분쟁의 결과 확립된 원칙이다. 해군조선소들이 민간부문에 비해 낮은 임금수준으로 인하여 숙련된 조선공들을 민간조선소들에게 잃게 되자 1861년 연방의회는 "해군조선소의 근로자 임금은 공공의 이익과 합치하는 한 주변지역(immediate vicinity)의 민간부문의 조선소와 같아야 한다."는 요지의 연방조선소의 임금결정방법의 원칙에 관한 법을 통과시켰다.

연방조선소 공무원의 임금결정에 관한 비교임금의 원칙은 다른 연방공무원에게도 확대되어 1924년 키스법(Kiess Act)에 의해 연방인쇄국(U.S. Government Printing Office) 공무원과 1933년 테네시계곡공사법(Tennessee Valley Authority Act)에 의하여 테네시계곡공사 직원에게, 그리고 1923년과 1949년의 공무원법(Classification Act)에 의하여 다른 연방 현장직 근로자들에게도 적용되었다. 그러나 일반사무직(classified) 근로자는 1962년 봉급개혁법(Salary Reform Act)에 의하여 비교임금의 원칙이 적용되게 되었다.

1970년의 연방임금비교법(Federal Pay Comparability Act)는 연방정부의 모든 공무원의 임금결정에 있어서 비교임금의 원칙이 적용되어야 한다는 원칙을 재확인하면서 모든 연방기구 공무원의 임금결정을 조정하는 원칙을 제시하였다. 1958년 현재 연방정부내에는 27개의 임금체계가 존재하였는데, 이 법으로 비로소 통합된 임금체계가 생겨났다.

비교임금의 원칙을 적용하는 방법은 연방기구나 공무원의 직종에 따라 다른데 크게 세 가지로 나누어진다. 첫째, 대부분의 현장직 근로자는 임금위원회(Wage Board)에 의해, 둘째, 일반사무직 근로자는 연방통계국의 조사와 임금국(Pay Agent)에 의해, 그리고 셋째, 테네시계곡공사 직원의 경우와 같이 일부 연방공무원은 단체교섭에 의해 임금이 결정된다.

## 1. 現場職 公務員

앞에서 언급되었듯이 연방공무원의 임금결정에 있어서 비교임금의 원칙은 해군조선소의 현장직 근로자 임금 및 기준근로시간에 관한 분류의 결과 확립된 원칙이다. 이후 이 원칙은 다른 연방기구의 현장직 근로자에게도 확대·적용되나 실제적으로 적용되는 방법은 해당기구에 따라 차이가 나서 같은 일을 하는 연방 공무원이라도 상당한 임금차이가 나는 결과가 초래되었다. 예를 들어 1968년 현재 80,000명의 현장직 연방공무원에게 50개가 넘는 임금체계가 적용되고 있다.

1966년 닉슨대통령은 공직위원회(Civil Service Commission)에게 이 문제의 해결방안을 제시할 것을 지시하였는데, 이 결과 1968년 종합연방임금체계 Coordinated Federal Wage System : CFWS)가 노사간에 합의되어 시행되었고, 1972년에는 법으로 확정되었다. 일반직 근로자, 테네시연방계곡공사, 국가안정보장기구, CIA 등은 이 법의 적용대상에서 제외된다.

CFWS는 총무국(Office of Personal Management : OPM)에 의하여 운영되는데 주요 사안은 전국임금정책위원회(National Wage Policy Committee)에 심의되고 통과되어 결정된다. 이 위원회는 11명의 위원으로 구성되며 OPM의 장이 위원장이 되고, 노사 양측 5명의 위원으로 구성되는데 노측은 AFL-CLO측이 4명(AFGE 2명, MTD 1명, SEIU와 연관된 NAGE 1명), 그리고 NFFE 1명으로 구성되고, 사측은 OPM 1명, 국방성 3명, 그리고 민간인 1명으로 구성된다. OPM은 각 지역별로 선도기관(lead agency)을 지정함으로써 일정지역내의 현장직 연방근로자의 임금이 조정되도록 한다. 선도기관은 지역내의 임금조사를 시행하고 해당지역내의 모든 근로자의 임금체계를 확정한다.

노조는 선도기관에 설치되는 기관임금위원회(Agency Wage Committee)에 참여하는데, 위원회는 노사 각각 2명 그리고 선도기관의 장이 임명하는 위원장으로 구성된다. 또한 노조는 미국 전역의 135개 지역 및 26개 민간부문 생산직 근로자의 임금을 조사하는 지역임금조사위원회(Local Wage Survey Committee)에 참여한다. 지역임금조사위원회는 3인의 위원으로 구성되는데, 임금조사방법에 관한 청문회를 개최하고 임금조사원을 훈련시키고 임금조사를 시행한다. 임금조사원도 노사 각각 동수로 구성된다.

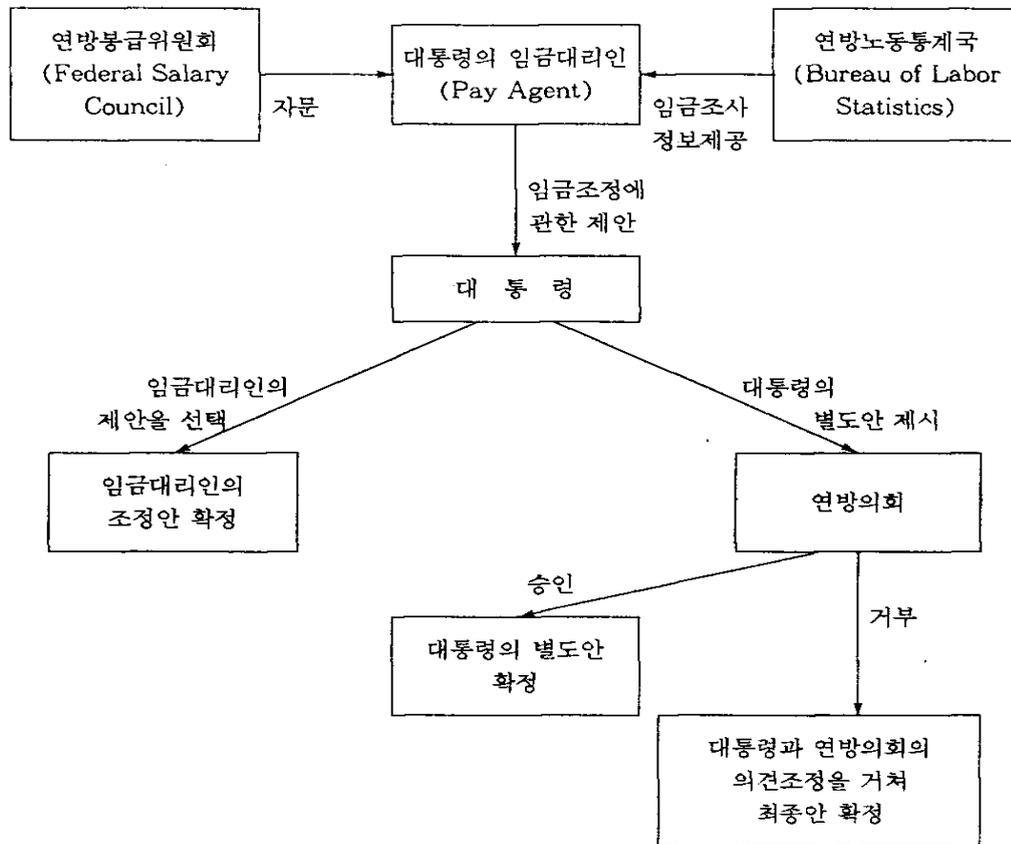
비교임금의 원칙을 구체적으로 시행하는 과정에서의 노조의 위와 같은 참여는 임금에 관한 교섭권이 없는 노조의 처지를 고려할 때 노조의 존재가치를 과시하는데 매우 중요하다. 임금자료의 수집 및 처리, 비교대상 민간기구 및 근로자의 선정 등에 따라 비교대상임금에 상당한 차이가 날 수 있기 때문이다.

현재까지 전국임금정책위원회는 노사간에 대립보다는 조화에 의해 운영되어왔다. 예를 들어 1990년 5월까지 위원장이 투표권을 행사한 경우는 41건에 불과하다. 그러나 1980년대 이후 연방의회가 연방공무원의 임금인상의 한계를 설정한 이후 비교임금의 원칙은 제대로 준수되지 못하고 있다. 1990년대 초반 현재 연방공무원의 현장직 임금은 민간부문 동등한 근로자의 90% 정도에 불과한 수준이다(GERR, April 8, 1991)

## 2. 一般職 公務員

약 150만명의 사무직 연방공무원은 일반직(General Schedule: GS)으로 분류되어 일반직 임금체계 하에서 경력과 직책에 맞는 급수와 호봉(1급부터 15급, 각급당 10호봉체계)이 주어진다. 일반직 공무원은 1970년의 연방임금비교법에 정해진 절차에 의하여 임금조정이 이루어지는데, 민간부문과의 비교임금의 원칙이 임금결정의 기준이다. [그림 1]에서 보듯이 대통령의 임금대리인(Pay Agent)은 노동통계국의 임금조사를 참고로 하고 연방봉급위원회(Federal Salary Council)의 자문을 받아 일반직의 임금조정에 대한 제안을 대통령에게 하는데, 대통령은 이 제안을 받아 들여 일반직 연방공무원의 임금조정안을 확정할 수도 있고, 다른 안을 연방의회에 제시할 수 있다. 대통령은 일반공공복지에 영향을 미치는 국가비상사태나 경제상황을 이유로 임금대리인의 제안을 거부하고 대안을 제시할 수 있는데 30일 내에 상·하원 공동으로 거부하지 않는 한 대통령의 대안은 확정된다.

[그림 1] 연방공무원의 임금결정방법



대통령의 임금대리인은 총무국(OPM), 예산국(Office of Management and Budget : OPM) 및 노동성(1977년부터 참여)으로 구성되는데, 공통적인 임금체계가 적용되는 지역을 분류하고 민간부문과의 임금차이의 수준을 확정하여 대통령에게 일반직 공무원의 임금조정안을 제시하는 역할을 하는데 연방봉급위원회의 의견을 포함하여 대통령에게 보고하여야 한다. 임금조정안을 확정하는데 필요한 자료는 노동통계국의 전문·관리·기능·사무직 조사(Professional, Administrative, Technical, Clerical Survey)에 의하여 이루어진다. 연방봉급위원회는 대통령에 의하여 임명된 9인의 위원(3인의 전문가, 6인의 근로자단체대표)으로 구성되는데, 임금자료를 검토하고 임금대리인에게 임금조정에 관한 안을 제시한다. 임금대리인은 연방임금위원회의 ① 연방통계국의 연례임금조사의 범위(coverage), ② 연방공무원과 민간부문의 임금을 비교하는 방법(process), ③ 임금조정의 정도

(adjustment)에 관한 의견 및 제안을 적절히 고려하도록 법에 명시되어 있다.

이 법의 시행 이후 1978년도까지는 이와 같은 체계에 의한 임금조정을 거쳐 일반직 공무원의 임금이 민간부분과 동등한 수준이었다. 그러나 대통령의 임금 대리인의 권고를 받아들인 경우는 한번도 없고 의회도 대통령의 대안을 두 번(의회가 1984년 3.5%에서 4.9%로 인상, 1990년 3.5%에서 4.1%로 인상) 거부하였을 뿐이다. 따라서 1990년 현재 일반직 공무원의 임금은 민간부분의 동등한 근로자에 비해 평균 30% 낮은 것으로 조사되었다. 특히 대도시 지역은 그 차이가 심하여 샌프란시스코(San Francisco)의 경우 그 차이가 39%로 조사되었다.

연방공무원의 열악한 임금으로 우수인력의 유치 등에 상당한 문제가 발생함에 따라 연방의회는 1990년 연방피용자임금동등법(Federal Employee Pay Comparability Act)을 통과시켰다. 이 법에 의하면 1992년부터 일반직 연방 공무원은 각 대도시 지역의 민간부분 평균봉급 인상을만큼 임금이 인상되고 주거비가 높은 대도시(로스앤젤리스, 뉴욕, 샌프란시스코 등)의 일반직은 그들의 임금이 동등한 민간부분 근로자 임금의 95%에 이를 때까지 1994년부터 시작하여 9년간 추가적인 임금인상이 이루어지도록 하였다.

### 3. 團體交渉에 의하여 賃금이 決定되는 公務員

테네시계곡개발공사(TVA), 연방우체국(USPS) 등 일부 연방기구의 공무원들은 단체교섭에 의하여 그들의 임금이 결정된다. TVA는 1940년부터 비교임금의 원칙에 의하여 임금교섭이 이루어져 왔는데 비교민간부분 임금을 고임금의 노조근로자로 선정함으로써 동등한 민간부분 근로자에 비해 높은 임금을 받는 것으로 나타났다(Brookshire and Rodgers, 1977 : 255). USPS는 1970년부터 단체교섭에 의하여 임금이 결정되어 왔는데, 1970년 전에 비해 그 이후의 임금 및 복지수준의 향상은 높은 것으로 나타났다.

## V. 州 및 市·郡政府의 賃金決定 構造와 勞動組合

- 하와이州的 경우 -

### 1. 公共部門 勞使關係關聯 立法의 發展過程

하와이는 1970년 공공부문 노사관계의 기틀이 되는 하와이공공고용단체교섭법(Hawaii Public Employment Collective Bargaining Law)을 제정하였는데 미국에서는 가장 포괄적인 노사관계법 중의 하나이다. 전통적으로 친노조적 성향인 하와이주는 일찍이 1950년대 초 공공부문 근로자에게 단체교섭권과 그들의 의견과 고충사항을 사용자에게 전달할 수 있는 권리를 부여하였다. 1965년에는 제한적인 단체교섭권이 공공부문 근로자에게 주어졌는데 1968년 주헌법의 개정으로 공공부문 단체교섭법이 강제화되게 되었다.

2년간의 논의를 거쳐 8개의 관련입법이 제안되고 1970년 하와이공공고용단체교섭법이 제정되었는데 논의의 중점은 ① 단체교섭 대상에 임금의 포함여부, ② 노조안전장치, ③ 적정교섭단위, ④ 단체행동권 등이었다.

입법과정에서는 공공부문의 임금을 민간부분의 임금에 자동적으로 연관시키는 방법이 제안되었으나 임금관련사항도 교섭대상에 포함되었다. 그러나 '오픈숍', '에이전시 슈', '페어 웨어' 등은 인정되지 않았다.

하와이는 4개의 군으로 나누어져 있는 조그마한 주로서 공공복지 서비스, 재산세 징수 등과 같이 큰 주의 군단위에서 행하여지는 업무가 주단위에서, 경찰 및 소방업무 같이 큰 주의 시단위에서 행하여지는 업무가 군단위에서 이루어진다. 따라서 인사관리정책의 일관성 유지를 위하여 직종별로 주전체에 걸친 교섭단위가 설정되게 되었다.

단체행동권의 경우 주규모가 협소하므로 단체행동권이 행사될 경우 주전체의 해당업무가 마비될 우려가 있으므로 단체행동권을 금지하는 것이 고려되었으나 다른 주에서도 단체행동권을 금지하는 조치가 효과적이지 못하였다는 근거에서 경찰관과 소방관을 제외하고는 단체행동권이 주어졌다. 이와 함께 단체행동에 들어가지 전에 거쳐야 하는 분쟁조정절차를 강제화하였다. 그러나 1994

년의 전문직 근로자의 파업의 여파로 대부분 공무원의 단체행동권이 금지되고 분쟁은 강제중재에 의해 조정되도록 법이 개정되었다.

## 2. 交渉單位 및 交渉當事者

### 가. 고용주 및 피용자의 의미

공공부분에 있어서 고용주는 주정부, 사법부는 주지사, 군은 시장, 교육부는 교육위원회(Borad of Education), 하와이대학은 이사회(Borad of Regents) 및 그 당사자를 의미한다. 피용자는 선거에 의해 선출되거나 임명된 관리 및 공공고용단체교섭법 제98조 제6(c)항에 정한 자를 제외한 공공부분의 고용주에 의하여 임명된 사람을 의미한다.

### 나. 교섭단위

교섭단위는 ① 현장직(blue collar)의 비관리자(Non-supervissory), ② 현장직의 관리자, ③ 사무직의 비관리자, ④ 사무직의 관리자, ⑤ 교원 및 같은 봉급표가 적용되는 교육부 직원, ⑥ 교육관련 관리 및 같은 봉급표가 적용되는 교육부 직원, ⑦ 하와이대학 및 지역대학 교수, ⑧ 하와이대학 및 지역대학의 교수이외의 직원, ⑨ 공인 전문간호사, ⑩ 의료 및 교정당국의 직원, ⑪ 소방관, ⑫ 경찰관, ⑬ 전문간호사외의 전문직 및 과학관련 직원 등 13개로 나누어진다. 일의 성격 및 업무의 공익성으로 인하여 교섭단위 ③부터 ⑩까지는 소속 노조원의 결정에 의해 교섭단위 ①부터 ④까지의 관련직종에 소속될 수 있다.

1992년 말 현재 사무직 비관리자인 교섭단위 ③소속이 12,000명으로 가장 많고, 그 다음이 교원인 교섭단위 ⑤, 현장직 비관리자인 교섭단위 ①의순서이다.

### 다. 교섭당사자

사용자의 경우 교섭단위 ⑤와 ⑩인 3인 이상의 주지사나 그를 대표하는 자와 2인 이하의 교육위원회, 교섭단위 ⑦과 ⑧은 3인 이상의 주지사나 그를 대표하는 자와 2인 이하의 하와이대학 이사진, 그리고 나머지 교섭단위는 주지사를 대표하는 4인과 각 군을 대표하는 4인(호놀룰루 시·군, 화와이 군, 카우와이 군, 마우이군)으로 구성된다. 사용자위원간의 이견은 다수결의 원칙에 의해 조정된다. 주지사는 단체교섭국(Office of Collective Bargaining)을 법에 의해 설치하고 임금, 근로시간, 기타 단체교섭관련 사항에 관한 자문을 받고 그를 대신하여 노조와의 교섭에 참여하게 한다.

피용자의 경우 교섭단위 ②, ③, ④, ⑥, ⑧, ⑨ 및 ⑩은 AFSCME유관 하와이정부피용자협회(Hawaii Government Employees Association : HGEA)에 의해 대표되고, 교섭단위 ⑤는 하와이주교원협회(Hawaii State Teachers Association : HSTA), 교섭단위 ⑦은 하와이대학교수협회(University of Hawaii Faculty Association : UHFA), 교섭단위 ⑩은 통합공공근로자(United Public Workers : HPW), 교섭단위 ⑪은 하와이경찰관협회(Hawaii Fire Fighters Association(HFFA), 교섭단위 ⑫는 State of Hawaii Organisation of Police(SHOPO)에 의해 대표된다.

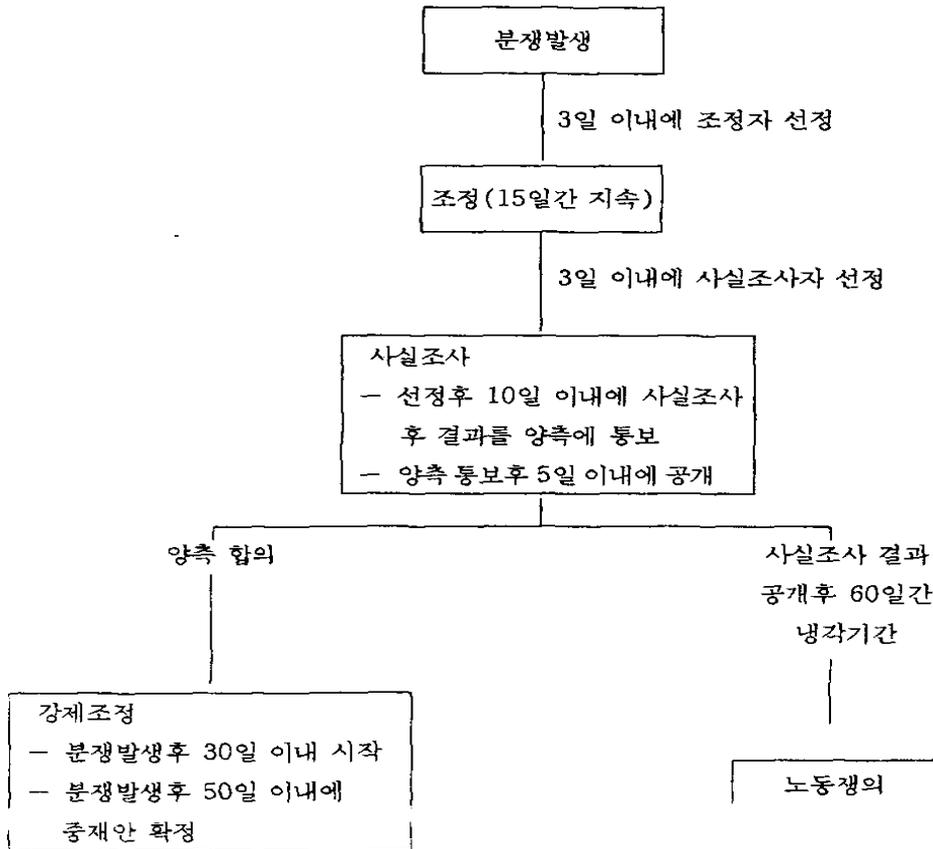
## 3. 紛爭調整節次

노사분규는 교섭단위 ① 관련 분쟁을 제외하고는 강제중재절차에 의해 조정된다. 1995년 전까지는 소방관과 경찰관을 제외하고는 노사 쌍방의 합의에 의하지 아니하고는 강제중재에 의해 분쟁이 조정되지 아니하였으나 1994년의 전문직 노사분규의 여파로 교섭단위 ① 소속 현장직 비관리자만이 단체행동권을 보장받는다.

교섭단위 ①의 경우 [그림 2]에서 보듯이 ④ 노사양측 중 일방의 통고나 주노사관계위원회의 판단에 의한 분쟁이 발생한 3일 이내에 조정자가 노사관계위원회에 의해 임명되고, ④ 분규발생 15일 이내에 분쟁이 조정되지 않는 경우 사실조사(fact-finding) 단계로 넘어가며, ④ 주노사관계위원회

에 임명된 사실조사자는 10일 이내에 조사된 사실을 양측에 통보, 5일이 경과한 후에도 분쟁이 조정되지 않은 경우 그 사실을 공개하고, ㉔ 노사양측은 합의에 의해 강제중재 절차에 들어가거나 사실조사 공표후 60일이 경과한 후 노조는 파업에 들어갈 수 있다. 소방관과 경찰관의 경우 사실조사 단계없이 조정절차를 거쳐 분쟁발생후 15일이 지나고 30일이 경과하지 아니한 시점에서 강제조정절차에 들어간다.

[그림 2] 하와이주 현장직 공무원관련 노사분쟁 조정절차



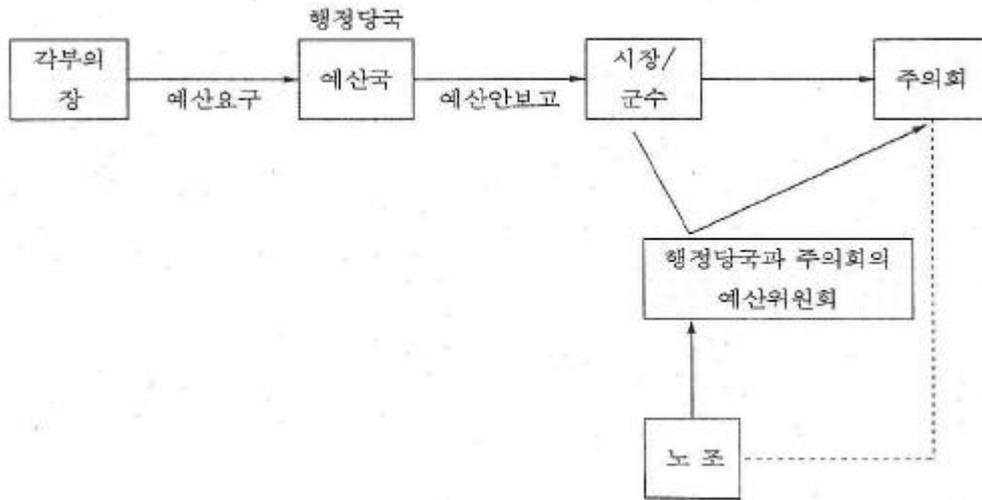
## VI. 州 및 市·郡政府 勞動組合의 政府財政에 대한 影響

주 및 시·군정부 단위에서 노조는 예산결정과정 및 지방공무원의 임금에 영향을 미침으로써 정부제정에 영향을 줄 수 있다.

### 1. 勞組와 豫算決定

단체교섭에 의해 임금이 결정되지 않는 경우 정부의 예산결정권자는 비공식적으로 공무원의 임금에 대한 의견을 고려한 후 독자적으로 임금 및 복지수준의 인상분을 결정하여 예산에 반영시킬 수 있다. 그러나 [그림 3]에서 보듯이 노조와의 단체교섭을 통하여 임금이 결정되는 경우 지방공무원은 예산결정과정에서 무시 못할 존재이다. 급여성 경비가 운영예산의 상당부분을 차지하는

[그림 3] 노조와 예산결정과정



상황에서 지방공무원의 단체교섭뿐만 아니라 로비활동 등을 통하여 임금결정에 영향을 미칠 수 있기 때문이다. 특히 공공부문 노조는 정부의 예산운영의 합리성을 상당히 저해할 수 있다. 단체교섭이 예산확정의 시한까지 완료되지 않는 경우 정부는 급여성 경비에 대한 예산을 확정할 수 없기 때문이다. 대부분의 주 및 시·군정부는 이와 같은 문제에 대해 여러 방법으로 대처하고 있다. 뉴햄프셔와 매사추세츠주에서는 예산결정의 일정시점 전에 공공부문의 단체교섭이 시작되어야 한다. 하와이와 아이오와주에서는 단체교섭의 시한을 정부재정년도와 일치하도록 규정되어 있다. 일부 주에서는 일정시점 전에 단체교섭이 완료되지 않는 경우 자동적으로 알선 및 중재의 과정에 들어간다. 그러나 이와 같은 법에 의하여 단체교섭으로 인하여 예산운영의 효율성이 저해되는 것을 방지하고자 시도하는 주에서도 단체교섭이 예산의 확정 전에 완료되지 못하는 경우가 흔하다 (Derber et al., 1983; Juris and Feuille, 1973; Kearney, 1980; Stanley, 1972).

노조의 예산에 대한 영향에 관한 문헌적인 연구를 보면 노조가 있는 경우 예산규모가 커지는 것이 일반적인 경향이다. 그러나 도시의 규모와 관계가 있고 운영예산에 대한 급여성 경비의 비율은 노조가 있는 경우 커지며 공무원규모의 축소와 연결된다. 729개 도시의 노조의 지출에 대한 영향과 고용의 특징을 연구한 Benecki(1979)에 의하면 노조의 영향은 도시의 규모가 클수록 약한데, 그는 대도시는 노조로 인한 급여성 경비의 증가를 공무원수의 감축과 공공서비스의 축소로 대응하고 있다고 보았다. 5개 중남부주의 10년간에 걸친 경찰관노조와 예산과의 관계를 연구한 Kearney(1979)에 의하면 노조는 운영예산에서 급여성 경비가 차지하는 비율을 높이고 노조의 영향은 대도시에서 약하다. 시·군정부단위에 관한 다른 연구들도 비슷한 결과가 도출되었으나 도시의 규모의 영향은 약한 것으로 나타났다 (Gallagher, 1978; Lewis and Stein, 1989; Valletta, 1989; Zax, 1988).

그러나 노조의 정부예산 전체에 대한 영향을 불확실하다. 이는 급여성 경비의 증가가 공무원수의 축소로 연결되는 데서 연유하는 듯하다 (Valletta, 1989). 다른 한 연구도 노조와 공무원수가부의 관계에 있다는 것을 보여주고 있다 (Clark and Ferguson, 1983; Stein, 1990).

## 2. 勞組의 賃金效果

### 가. 공공부문과 민간부문의 임금비교

공공부문과 민간부문의 임금비교에 관한 대부분의 연구결과는 1960년대 이후 공공부문의 근로자가 민간부문에 비해 임금이나 보수측면에서 상당한 이득을 보았다는 것을 보여주고 있다. 11개 대도시를 횡단면분석한 Perloff(1971)에 의하면 대부분의 직종에서 시공무원이 민간부문에 비해 상

당히 임금이 높다. 24개의 대도시를 대상으로 한 Field and Keller(1976)도 비슷한 결과를 보여주고 있다.

1965~70년간의 시계열자료를 분석한 Ehrenberg(1972)에 의하면 공공부문 근로자의 임금은 이 기간 동안 42% 증가한 반면, 비농민간부문은 31%, 민간부문 제조업은 20% 증가하였다. Reder(1975), Orr(1976)도 비슷한 연구결과를 보여주고 있다.

Smith(1976)에 의하면 연방공무원은 10~20%의 상대적인 임금우위를 가지고 있으나 주 및 시·군 근로자는 단지 1~2%의 임금우위 밖에 없다. 보다 최근의 연구인 Linneman and Wachter(1990)의 연구도 비슷한 결과를 보여주고 있다. 일반적으로 현장직 근로자는 민간부문에 비해 보수가 높으나 전문직은 보수가 낮다. Perloff and Wachter(1984) 및 Krueger(1988)의 연구도 연방우체국의 보수가 민간부문의 비슷한 직종에 비해 높다는 것을 보여주고 있다.

연금의 경우 민간부문에 비해 그 액수가 높으나 근로자 부담분도 높은 것으로 나타났다(Loverjoy, 1988). 1987년 현재 주 및 시·군정부 근로자는 민간부문에 비해 생명보험(96%대 85%), 치과의료 혜택(71%대 62%) 측면에서 혜택을 덜 받고 있다. 일반의료 및 안과혜택은 민간부문과 동등한 것으로 나타났다. 민간부문 근로자는 연간 평균 15일의 병가혜택이 부여되나 공공부문은 12일의 병가혜택이 주어진다(Blostin et al., 1988). 공무원의 근로시간(40%가 주 40시간 이하의 근로)은 민간부문(82%가 주 40시간이 표준근로시간)보다 짧다.

요약하면 직종이나 정부의 규모, 분석대상기간 등에 따라 어떤 종류의 근로자가 상대적으로 높은 보수를 받고 있는가에 관한 연구결과가 달라진다.

#### 나. 민간부문대비 노조의 비노조원에 대한 상대적인 임금효과

공공부문 노조의 임금효과는 민간부문 노조에 비해 상대적으로 작은 것으로 나타났다. Hammerness(1975)에 의하면 시정부 운전수는 민간부문 운전수에 비해 9~12% 정도 임금이 높다. 그러나 건설노동자는 차이가 없고 의료, 교육 및 다른 부문에서는 시정부 노조의 임금효과가 작은 것으로 나타났다. 보다 광범위한 Shapiro(1987)의 연구는 공공노조의 임금효과는 민간부문에 비해 10~15% 낮은 것으로 나타났다. 1980년의 노동통계국의 조사에 의하면 당해 연도의 민간부문 임금인상률은 11.3%인 반면 공공부문은 7.3%이다.

#### 다. 직종별 노조의 임금효과

교원노조의 경우 일반적으로 주를 단위로 한 연구는 노조의 임금효과가 주요하지 않은 것으로 나타난 반면(Balfour, 1974; Brown, 1975), 학군을 단위로 한 연구는 Frey(1975)를 제외하고는 노조의 상대적인 임금효과가 기본급의 1.0~28.0%로 나타났다(Delaney, 1988; Holmes, 1976). 기존의 연구결과를 평균하여 보면 교원노조의 임금효과는 1960년대 5%, 1970년대와 1980년대 초반은 7%이다(Kearney, 1992).

고등교육기관의 노조의 경우 1968~72년에는 연간 777달러(Bimbaum, 1974), 1974~75년에는 연간 1,000달러(Morgan and Kearney, 1977)이다. 상대적인 임금효과는 1970~71년에 11%(Freeman, 1978), 1977년에는 2%(Barbezat, 1989)이다. 그러나 노조에 의한 상대적인 임금효과는 그 이후 지속적으로 감소하여 1980년대에는 오히려 부의 값으로 나타났다(Leslie and Hu, 1977; Guthrie-Morse et al., 1981; Hu and Leaslie, 1982; Kesselring, 1991). 근속년수가 높은 교수가 상대적으로 임금효과가 높고(Barbezat, 1989), 복리후생적인 급여도 노조소속 교수가 비노조소속 교수보다 월등히 높은 것으로 나타났다(Guthrie-Morse et al., 1981).

경찰관의 경우 상대적인 임금효과는 4~8%로 나타나 1975년에 가장 높았으며, 그 이후 감소하는 추세에 있다(Ehrenberg and Goldstein, 1975; Feuille and Delaney, 1986; Hall and Vanderporten, 1977; Kearney and Morgan, 1980a, b). 1981~84년간의 복리후생적 급여를 25,000개의 도시를 대상으로 한 Feuille et al.(1985)의 연구에 의하면 경찰관의 후생적 혜택이 민간부문에 비해 상당히 높다.

소방관의 경우 2~18%로 평균 8%의 상대적인 임금효과가 있었다(Ashenfelter, 1971; Ehrenberg, 1972; Smith and Lyons, 1980).

환경미화원은 0%(Karper and Meckstroth, 1976), 10~17%(Edwards and Edwards, 1982), 병원직원은

8~12%(Feldman and Scheffler, 1982), 비서직들은 (Gomez-Mejia and Balkin, 1984)로 나타났다.

## Ⅶ. 우리나라 公共部門의 賃金決定方法에 주는 示唆點

우리나라 공공부문의 임금 및 근로조건의 결정방법은 피고용인 공무원의 신분소지여부에 따라 크게 달라진다. 전체 공공부문 근로자의 약 70%를 차지하는 공무원의 신분을 가지고 정부기관에 소속된 근로자의 경우 대다수의 임금이 정부당국에 의하여 일방적으로 결정된다. 공무원의 신분을 가지고 있지 않은 정부투자기관, 정부출연기관, 재투자기관, 지방공기업 등 흔히 공기업으로 통칭되는 기관에 속한 근로자는 민간부문 근로자와 동등한 노동3권을 가지고 그들의 임금은 노조가 있는 경우 노사간의 협상에 의해 결정된다.<sup>1)</sup>

노동3권을 가지고 있는 공공부문 근로자의 90% 이상이 노조에 소속되어 있으므로 공기업의 근로조건은 노조간의 협상에 의해 결정되는 것으로 볼 수 있다. 그러나 1987년 이후 2~3년의 기간을 제외하고는 정부가 임금정책(income policy)을 통하여 공기업의 임금결정방법에 지속적으로 관여하여 왔으므로 공기업의 임금수준이나 임금인상률도 정부당국의 정책의지에 의해 크게 좌우되고 있는 것이 현실이다.

1987년 이후 노사관계의 자율화 이후에도 민간부문에 비하여 상대적으로 안정적이었던 공공부문의 노사관계는 1990년 중반 이후 안정기조를 벗어나고 있다. 통신산업의 독점기업인 한국통신의 노사분쟁은 1994년과 1995년 우리나라 노사관계를 가장 불안정하게 하는 요인의 하나였다.

우리나라의 공공부문의 노사관계의 불안요인의 하나는 임금결정방법의 불합리성에 있다. 법적인 측면에서 볼 때 공무원의 신분을 가진 공공부문 근로자는 노동 3권을 가지지 못하나 그렇지 않은 경우 노동 3권을 민간부문과 같이 가지게 된다.

그러나 실제적인 공공부문의 임금결정은 법에 기초하여 이루어지지 못하고 있다. 공기업 중 가장 재정자립도가 강한 정부투자기관의 경우 임금인상률은 정부투자기관관리법에 의하여 관련주무부처가 주요 구성원인 이사회에 승인을 거쳐야 한다. 뿐만 아니라 재정경제원은 1980년대 후반 이후 일률적인 임금인상률을 제시하여 제시된 범위 안에서 임금교섭이 타결되도록 반강제화하여 왔다. 예산의 상당부분을 정부예산에 의존하여야 하는 정부출연기관의 경우도 정부의 임금정책에 의하여 자율적인 임금교섭이 제한되어 왔다.

공공기관이 정부의 거시적인 임금정책에 의하여 임금교섭이 제한받는 것은 선진산업국가에서도 경제적인 위기에 봉착하였을 때 실시되는 정책이나 우리나라의 경우 그 기간이 장기간이고, 설득력 있고 합리적인 정책대안을 제시하지 못하고 있다.

정부당국에 의하여 임금수준이 결정되고 있음에도 불구하고 공공기관간의 임금차이가 합리적으로 설명되지 못한다. 예를 들어 1988년 현재 정부투자기관의 대졸사원간의 임금차이는 30% 이상인데 그 이후 실시된 정률적인 임금정책에 의해 임금격차는 더욱 확대되는 추세에 있다. 업무성격이 유사한 정부출연연구기관의 보수도 주무부처의 영향력 여하에 따라 상당히 차이가 나고 있다.<sup>2)</sup>

우리나라의 경제가 부의 성장을 하였던 1980년대 초반 정부의 거시정책에 의하여 공무원의 보수수준이 임금정책의 주요 수단이었고 그 결과 1980년대 중반 현재 공무원의 보수수준은 상당히 낮다는 것이 일반적 인식이었다. 그러나 1980년대 말 이후 실시된 임금정책에서는 공무원의 보수수준은 임금정책의 대상에서 제외되어 왔다.

그 결과 1980년 말 이후 정부임금정책의 주요 대상이 되어 온 정부투자기관의 근로자들은 그들의 임금수준인 노동 3권을 향유하고 있음에도 불구하고 동등한 공무원에 비하여 낮다고 주장하고 있다.<sup>3)</sup> 그러나 정부당국은 이에 대해 설득력있는 답변을 제시하지 못하고 있다. 공무원의 임금은 민간부문과의 균등임금의 원칙을 기준으로 하여 총무처와 재정경제원의 협의에 의하여 결정되는데, 비교대상인 민간기업의 명단이나 비교방법이 외부로 공개되지 않고 있기 때문에 그 신뢰성에 의문이 제기되고 있다.

미국의 공공부문 임금결정방법이나 역사적인 배경이 우리나라 공공부문의 임금결정방법의 개편방안에 주는 시사점을 보면 첫째, 미국의 공공부문 노사관계나 임금결정이 하나의 총괄적인 법에 의해 규제되는 것이 아니고 수많은 법령이나 행정명령에 의해 규제되고 있음에도 불구하고 법의 제정 전에 합리적인 검토작업이 있고 일단 제정된 법은 철저히 준수된다는 것이다.

우리나라가 공무원 신분여하에 따라 임금교섭권이 주어지는 것과 같이 미국도 연방정부 공무원의 여부에 따라 임금교섭권의 향유여부가 결정된다. 그러나 우리나라의 경우와는 달리 일단 임금교섭권이 주어진 경우 노사간의 자율적인 임금교섭은 존중되고 노사간에 합의된 사항은 입법기관에서도 존중된다. 이와 같이 노사간의 자율적인 임금교섭이 존중될 수 있는 것은 앞에서 본 바와 같이 노조가 예산결정과정에서 직·간접적으로 참여함으로써 가능하다.

우리나라에도 정부가 임금정책을 시행하는 것이 불가피하다면 일방적으로 임금인상 폭을 제시하기보다는 관련노조나 근로자대표를 그 결정과정에 참여하게 함으로써 자율적인 임금교섭권이 법에 보장된 관련근로자로부터의 저항도 줄이고 합리성도 높일 수 있을 것이다.

둘째, 임금결정방법의 다양성에도 불구하고 미국의 공공부문 임금은 비교임금의 원칙에 의하여 결정된다. 단체교섭이 이루어지는 주나 지방정부는 물론이고 연방공무원 임금도 민간부문의 유사한 근로자와 동등한 수준이어야 한다는 비교임금의 원칙이 임금결정의 원칙이다.

이와 같은 원칙의 준수를 위하여 연방정부는 관련노조를 임금결정에 참여시키고 있다. 현장직 공무원 노조는 전국임금정책위원회, 일반직 공무원은 연방봉급위원회에 참여함으로써 임금교섭권이 없는 연방공무원의 의사를 대변하고 있다.

비교대상 민간기업의 선정기준이나 조사방법 등을 공개한 적이 없는 우리나라의 공무원보수조정심의위원회도 미국과 같이 관련자료의 조사를 공개화하고 관련노조나 근로자를 참여시키는 것이 필요하다.

끝으로 우리나라 정부의 공기업의 임금교섭에 대한 관여가 향후에도 지속된다면 각 기관의 임금차이의 형평성을 높일 수 있는 조치가 필요하다. 미국이 1960년대 초반 30여개의 연방공무원의 임금체계를 통합하기 위한 법적 조치의 경험은 우리나라의 경우에도 시사하는 바가 크다.

주석 1) Park and Norie(1993) 참조.

주석 2) 박영범·이상덕(1990) 참조

주석 3) Park and Norie(1993) 참조

## 참고문헌

- 박영범·이상덕, 『공공부문의 노사관계』, 한국노동연구원, 1990.
- Ashenfelter, Orly C., "The effect of unionization on wages in the public sector : The case of fire fighters", *Industrial and Labor Relations Review* 24, 1971.
- Balfour, G, Allan, "More evidence that unions do not achieve higher salaries for teachers", *Journal of Collective Negotiations*, 1974.
- Barbezat, Debra A., "The effects of collective bargaining on salaries in higher education", *Industrial and Labor Relations Review* 42, 1989.
- Birnbaum, Robert, "Unions and faculty compensation", *Educational Record* 55, 1974.
- Blostin, Allan P., Burke, Thomas P., and Lora M. Lovejoy, "Disability and insurance plans in the public and private sectors", *Monthly Labor Review* III, 1988.
- Brookshire, Michael L. and Michael D. Roers, *Collective Bargaining in Public Employment : The TVA Experience*. Lexington, MA : D. C. Heath, 1977.
- Brown, Thomas A., "Have collective negotiations increased teachers' salaries?", *Journal of Collective Negotiations* 4, 1975.
- Center for Labor Education and Research. *A Guide to Hawaii Public Employee Collective Bargaining*, Honolulu, Hawaii: CLER. 1989.
- Clark, Terry N. and L. C. Ferguson, *City Money*, New York: Columbia University Press, 1983.
- Delaney, John Tomas, "Teachers' collective bargaining outcomes and tradeoffs", *Journal of Labor Research* IX, 1988.

- Derber, Milton, et al., "Bargaining and budget making in Illinois Public Institutions", *Industrial Relations* 27, 1973.
- Edwards, Linda N. and Franklin R. Edwards, "Wellington-Winter revisited: The case of municipal sanitation workers", *Industrial and Labor Relations Review* 35, 1972.
- Ehrenberg, Ronald G., *The Demand for State and Local Government Employees: An Economic Assessment*. Lexington, MA: D. C. Heath and Co, 1972.
- Ehrenberg, Ronald G. and G. S. Goldstein, "A model of public sector wage determination", *Journal of Urban Economics*, 1975.
- Ehrenberg, Ronald and Robert Smith, *Modern Labor Economics*, New York: Harper Collins, 1990.
- Feldman, Robert, and Scheffler, Richard, "The union impact on hospital wages and fringe benefits", *Industrial and Labor Relations Review* 35, 1982.
- Feuille, Peter, Delaney, John Thomas, and Hendricks, Wallace, "Police bargaining, arbitration, and fringe benefits", *Journal of Labor Research* VI, 1985.
- Field, C. and R. L. Keller, "How salaries of large cities compare with industry and federal pay", *Monthly Labor Review* 99, 1976.
- Freeman, Richard B., *Should we organize? The effects of faculty unions on academic compensation*, Working Paper No. 301, National Bureau of Economic Research, 1978.
- Frey, Donald E., "Wage determination in public schools and the effects of unionization" in *Labor in the Public and Nonprofit Sectors* (D. S. Hamermesh, ed.), Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.
- Gallagher, Daniel G., "Teacher bargaining and school district expenditures", *Industrial Relations* 17, 1978.

- Gomez-Mejia, Luis R., and David B. Balkin, "Union impacts on secretarial earnings: A public sector case", *Industrial Relations* 23, 1984.
- Guthrie-Morse, Barbara, Leslie, Larry L. and Hu, Teh-Wei, "Assessing the impact of faculty unions", *Journal of Higher Education* 52, 1981.
- Hall, W. Clayton, and Vanderporten, David, "Unionization, monopsony power, and police salaries", *Industrial Relations* 16, 1977.
- Hammermesh, Daniel S., "The effect of government ownership on union wages", in *Labor in the Public and Nonprofit Sectors*(D. S. Hammermesh, ed.), Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.
- Holmes, Alexander B., "Effects of union activity on teacher earnings", *Industrial Relations* 15, 1976.
- Hu, Teh-Wei, and Leslie, Larry, "The effects of collective bargaining on college faculty salaries and compensation", *Applied Economics* 14, 1982.
- Juris, Herve, and Feuille, Peter, *Police Unionism*. Lexington, MA: Lexington Books, 1973.
- Karper, Mark D. and Daniel J. Meckstroth, "The impact of unionism on public wage rates", *Public Personnel Management* 5, 1976.
- Kearney, Richard C., *Labor Relations in the Public Sector*. New York: Marcel Dekker, Inc, 1992.
- Kearney, Richard C., "Municipal budgeting and collective bargaining: The case of Iowa", *Public Personnel Management* 9, 1980.
- Kearney, Richard C., "The impact of police unionization on municipal budgetary outcomes", *International Journal of Public Administration* 1, 1979.
- Kesselring, Randall G., "The economic effects of faculty unions", *Journal of Labor Research* VIII, 1991.

- Krueger, Alan B., "Are public sector workers paid more than their alternative wage? Evidence from longitudinal data and job queues", in *When Public Sector Workers Unionize*. Washington, D.C.: National Bureau of Economic Research, 1988.
- Leslie, Larry, and T. Hu, "The financial implications of collective bargaining", *The Journal of Educational Finance* 3, 1977.
- Lewis, Gregory B. and Stein, Lana, "Unions and municipal decline", *American Politics Quarterly* 17, 1989.
- Linneman, Peter D. and Michael, L. Wachter, "The economics of federal compensation", *Industrial Relations* 29, 1990.
- Lovejoy, Lora M., "The comparative value of pensions in the public and private sectors", *Monthly Labor Review* III, 1988.
- Morgan, David R. and Richard C. Kearney, "Collective bargaining and faculty compensation: A comparative analysis", *Sociology of Education* 50, 1977.
- Orr, Daniel, "Public employee compensation levels", *Public Employee Unions* (Institute for Contemporary Studies, ed.). San Francisco: Institute for Contemporary Studies, 1976.
- Park, Young-bum and Carmelo Noriel ed., *Public sector Industrial Relations in Selected Countries with Special Refermance to Koreals Reform Policies*, Seoul: Korea Labor Institute, 1993.
- Perloff, Jeffrey M. and Michael, L. Wachter, "Wage comparaility in the U.S. Postal Service", *Industrial and Labor Relations Review* 38, 1984.
- Perloff. Stephen H. "Comparing municipal salaries with industry and federal pay", *Monthly Labor Review* 94, 1971.
- Reder, Melvin W., "The theory of employment and wges in the public sector", in *Labor in the Public and Non-Profit Sector* D. S. Hammer-mesh, ed.), Princeton, NJ: Princeton University Press, 1975.

- Shapiro, David, "Relative wage effects of unions in the public and private sectors", *Industrial and Labor Relations Review* 31, 1978.
- Smith, Russell L. and Lyons, William, "The impact of fire fighter unionization on wages and working hours in American cities", *Public Administration Review* 40, 1980.
- Smith, Sharon P., "Pay differences between federal government and private sector workers", *Industrial and Labor Relations Review* 29, 1976.
- Stanley, David T., *Managing Local Government Under Union Pressure*. Washington, D.D.: The Brookings Institution, 1972.
- Stein, Robert M., "The budgetary effects of municipal service contracting: A principal-agent explanation", *American Journal of Political Science* 34, 1990.
- Stelluto, George L., "Federal pay comparability: facts to temper the debate", *Monthly Labor Review*, 1979.
- U.S Bureau of the Census, *Labor-Management Relations*, Vol3, *Public Employment (3)*, Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1987.
- U.S. Office of Personnel Management, *Union Recognition in the Federal Government*, Wasington, D.C.: Office of Personal Management, 1991.
- Valletta, Robert G., "The impact of unionism on municipal expenditures and revenues", *Industrial and Labor Relations Review* 42, 1989.
- Zax, Jeffrey S., "Wages, nonwage compensation, and municipal unions", *Industrial Relations* 27, 1988.